

農村と都市をむすぶ

年頭所感 谷口 信和

座談会 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって

司会 安藤光義 報告者 作山 巧 神山安雄 小林信一

求められる飼料用米政策の一貫性と持続性

生産・流通現場の実態から見た課題 李 侖美 谷口信和

「私の農政見聞記」 前参議院議員 郡司 彰

2023年 1 月号 NO.852



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二三年一月号 (第八五二号) 座談会 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二三年一月一日発行 毎月一回一日発行 第七三巻第一号

農村と都市をむすぶ

頒価二二〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三―三三―五〇八一四三五〇



「西予市宇和町の藁アート」(愛媛分会)

表紙写真は、仙台分会の桑原さんから投稿された一枚。関西から東北に向かうルートで、山梨県上空から写したとのこと。いつ見ても神々しさがあります。

また、上掲は愛媛県西予市宇和町窪の水田に作られた「干支」の藁アートです。今年は卯年、六十干支の「癸卯」にあたり「癸」は十干順の最後、一つの物事が収まり次の物事への移行していく段階をさすといえます。また「卯」のうさぎは「茂」という時期、「繁殖する」「増える」という段階で、その両方を備えた「癸卯」は、様々なことの区切りがつき、次へと向かっていく、そこに成長や増殖といった明るい世界が広がっていくと解釈できるとのこと、期待したいですね。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表
編集長
編集委員

谷口 信和
安藤 光義
服部 健司
堀口 信治
神加 雄俊
小矢 一
秋友 充滿
友作 夫
西 邦

東京大学名誉教授
東京大学教授
東洋大学名誉教授
早稲田大学名誉教授
農政ジャーナリスト
東京大学名誉教授
静岡農専短大教授
日本農業研究所研究員
宇都宮大学教授
日本大学准教授
明治大学教授
茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



日本農業年報64
米生産調整の大転換
—変化の予兆と今後の展望—

日本農業年報65
食と農の羅針盤のあり方を問う
—食料・農業・農村基本計画に寄せて—

編集代表 谷口信和
編集担当 安藤光義

TPP協定の全体像と 日本農業・米国批准問題

農産物の関税引き下げ問題を中心にしつつ、知的財産権、国営企業などのルール分野問題も解明。

服部信司 著



再エネで最近話題にならない小水力発電。資源を使い切っていないのは理由がある。またまだ適地が日本は多くある。なのになぜか、水車や発電機、土木工事などが高価で、系統接続を断られるものも一つだが、水合わぬ例が多いからだ。副題に、協調的、協定の打破、と書いてある。交渉し、入札、見積もり等で行き下げてもらう。無理では工夫し成功している。実名で紹介している。



堀口健治 著

暮らしたなかの食と農
地域貢献の小水力発電
協調的、協定の打破、と書いてある。交渉し、入札、見積もり等で行き下げてもらう。無理では工夫し成功している。実名で紹介している。

就農への道
多様な選択と定着への支援
堀口健治・堀部篤 編著
就農した若者の色々な事例を参考になるよう紹介しています。農地の手当てから資金調達、販売等、皆さん工夫しています。自分の夢を活かす雇われ就農も、また色々なやり方がある親元就農も記載しました。



◎「米生産調整の大転換」、「食と農の羅針盤のあり方を問う」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」は農林統計協会(TEL03-3492-2990)にお問い合わせください。「就農への道」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。「地域貢献の小水力発電」は出版社にお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



アメリカ2018年農業法

所得保障の引き上げ・強まる農場保護の動き

2023年まで5年間のアメリカ農業政策のあり方を規定する農業法が成立

- 農業所得の大幅減に対し、不足払いを15%引き上げる
- トランプ政権による農場保護の動きが加速化

服部信司 著

食と農の貿易ルール入門

基礎から学ぶWTOとEPA/TPP

WTO、EPA、TPP、FTA、メガFTA—新聞やテレビでは、貿易交渉をめぐってさまざまな言葉が飛び交っている。とっつきにくく感じることも多いニュースを、どうすれば理解できるのか?重要なキーワードのわかりやすい解説や「新聞記事で学ぶ」というコーナーとともに、食や農に関わる人が知っておくべき貿易ルールを基礎から学ぶ。

作山 巧 著



農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革

安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景

第2次安倍政権では、自民党農林族・農水省・農協から成る農政トライアングルが崩壊し、TPP締結や全中解体のような急進的な農政改革が首相官邸主導で実現した。その背景にある地殻変動を、TPP参加協議にも従事した元農水官僚の研究者が明らかにする。

作山 巧 著

◎「アメリカ2018年農業法」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)、「食と農の貿易ルール入門」は昭和堂(TEL075-502-7503)、「農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革」は農林統計協会(TEL03-3492-2990)までお問い合わせください。



「座談会風景」

— 目 次 —

年頭所感 食料安全保障確立に向けた基本法の見直しとは何か
二〇二三年農政の最大の課題……………谷口信和（４）

座談会
食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって……………（18）

司 会 安藤光義

報 告 作山 巧、神山安雄、小林信一

出席者 谷口信和、服部信司、堀口健治、加瀬和俊
矢坂雅充、秋山 満、友田滋夫、西川邦夫

求められる飼料用米政策の一貫性と持続性
一生産・流通現場の実態から見た課題
……………李 侖美
谷口信和（53）

「私の農政見聞記」……………郡司 彰（67）

〔時評〕 問われる酪農政策の舵取り……………（m）（２）

☆「空からの富士山」（仙台分会）

「農村と都市をむすぶ」2023年１月号（第73巻第１号）通巻第852号

座談会

食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって

安藤 本日は食料・農業・農村基本法の検証を行い、その見直しのための論点を提起するために、作山先生、神山先生、小林先生の三人の先生に報告をお願いしました。この順番で報告をしていただき、残りの時間で自由に意見交換を行いたいと考えています。

それでは、作山先生から報告をお願いいたします。

報告1 基本計画と自給率目標の検証

作山 巧

作山 御紹介ありがとうございます。明治大学の作山です。

「食料・農業・農村基本法の検証―基本計画と自給率目標を中心に」というテーマで、これからどう改正するかはまた別の話だと思うので、検証に焦点を当ててお話しします。



安藤 光義氏

最初に私と基本法との関係ですが、以前、農水省に勤めていたときに大臣官房企画室企画官として基本法の策定に関与しました。私は農村部会の担当で、九七年から九九年に基本法ができるまで担当しました。実際にやったのは、基本法への多面的機能の位置づけや中山間地域直接支払制度の設計でした。オーストリアのウィーンまで行って条件不利地域政策の調査を行い、直接支払制度をつくったということです。

農林行政を考える会で基本法について検証するということなので、こういう手順で進めたほうがいいのではないかと、という私の考えを述べます。まずは基本法に関する正確な理解が必要だろうということ

座談会出席者

(2022年11月8日 於：都内会議室)

司 会	安藤 光義				
報 告	作山 巧	神山 安雄	小林 信一		
出席者	谷口 信和	服部 信司	堀口 健治		
	加瀬 和俊	矢坂 雅充	友田 滋夫		
	西川 邦夫				
	(リモート)				
	秋山 満				



作山 巧氏

です。基本法はまさに基本法ですから骨組み、抽象論しか書いていないのですけれども、基本法に書いていないことを議論してもしょうがないので、基本法がうまくいったかどうかについては、まず基本法の理解が大前提だろうと思うのです。

その上で基本法の達成状況の検証となります。私の報告はここです。次に達成されなかった事項の特定と要因の解明という分析が必要です。その上で見直しの方向性の提示が出てくるのだろうから、もしできれば、農林行政を冠している研究会はほかになと思うので、例えば提言書のようなものを議論の結果として出してみたらどうかと思いました。農水大臣でしたかね、国民各層から意見をぜひもらいたいということを書いていましたので、そういうことができたらいのではないかと思います。さらに具体的にやるのであれば、条文の修正案のようなものを出せればなおいいのではないかと思います。

きょう私が話すのは基本計画と自給率目標なので、最も関係が深い条文は基本法の第一五条だと思うので、その抜粋を用意しました。これは適宜皆さんで必要に応じて参照

図1 基本計画と官邸プランの関係



資料：作山巧（2019）『政策推進手法としての『基本計画』の評価』『農村と都市をむすぶ』第69巻第10号（23～27頁）を基に筆者作成。

していただければと思います。

次に基本計画の在り方についてです。基本計画という仕組みを取り入れたのが旧基本法にはなかったため、画期的だと自画自賛していたわけですが、それがうまくいっているのかというのが私の問題意識です。

図1は、今まで基本法ができてから五回基本計画をつくっているのですが、基本計画と官邸でつくられるプランの関係が逆転しているのではないかとこのころで言いたいことです。具体的に言うと、基本法が一九九九年にできて、翌年の二〇〇〇年に最初の基本計画ができました。それと同時に官邸に「食料・農業・農村政策推進本部」ができたのです。このときは、基本法の推進は例えば農村の部分が国土交通省が関係するとか、他省も関係するので、基本計画を前提にほかの省の協力を得るために推進本部を最初つくったのです。

次に二〇〇五年の小泉内閣で基本計画をつくったときには、それを推進するために官邸プランというところで、「二一世紀新農政の推進について」というのがつくられました。これを読むと基本計画を前提に、それをちゃんと推進するために官邸の本部で監視していくのだということが書いてあるので、やはり基本計画が先で、官邸が後なのです。正確に言うと内閣官房に設置されているわけ

ところが、二〇一〇年の菅内閣のときには、T P P 参加絡みですけれども、「食と農林漁業の再生推進本部」に衣替えしました。

さらに、二〇一三年の安倍政権に代わったときに、「食と農林漁業の再生推進本部」をやめて、「農林水産業・地域の活力創造本部」に衣替えしたのです。ここから先は皆さん御存じだと思いますけれども、そこが「農林水産業・地域の活力創造プラン」というのをつくりまして、それに基づいて二〇一五年の基本計画ができたということなので、順番が基本計画から官邸プランだったのが、官邸プランから基本計画と逆転しましたということです。

それをさらに具体的に言うと、最近、基本計画というボトムアップではなくて、政治主導で政策がつけられて、基本計画がそれを受けるという形になっているということです。

事例を二つ挙げると、二〇〇九年の民主党のマニフェストには、戸別所得補償制度の導入とか食料自給率を五〇％に引き上げるというのが書いてあったわけですが、でも、基本計画はそれの引き写しという感じになっています。

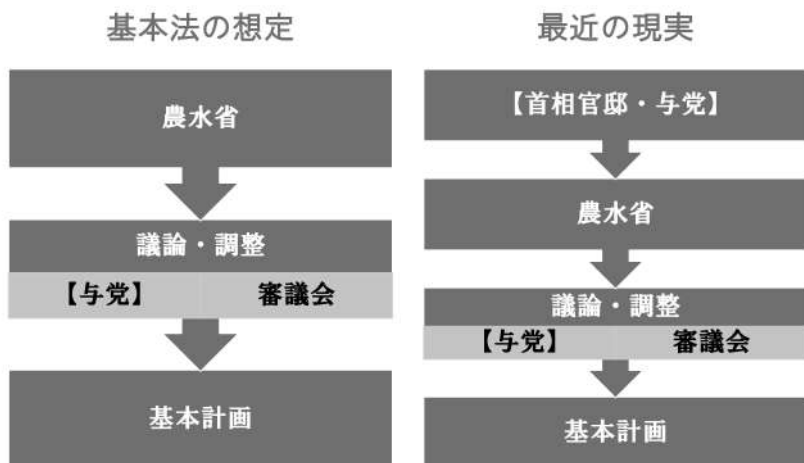
次にもう一つは自民党の選挙公約、二〇一二年一二月にあった総選挙の公約ですけれども、「農業・農村所得

を一〇年で倍増」というのが書いてあります。それを受けた形で二〇一四年、地域の活力創造プラン、活力創造プランは何回か改定されているから、最初が三年、次一四年です。「本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本計画の見直しを行う」と書いてあります。地域の活力創造プランというのは、内閣官房に設置されているわけですが、閣議決定でも何でもないので。だから法的根拠はないわけです。そういうものが閣議決定される基本計画の方向性を決めるという主客逆転した形になっているということです。

二〇一五年の基本計画は、自民党の選挙公約にあった農業・農村所得の倍増ということが盛り込まれていきます。そのときの食料・農業・農村政策審議会の会長だった生源寺先生はかなり無理筋だという話をされていますけれども、結局審議会の会長よりも選挙公約のほうが当然優先されるということになってしまっているということです。

何でそういう変化が起きているかというのを政策決定システムの観点から見たのが図2です。左側の基本法の想定というのは、私が基本法策定に参画したときもそうですが、二〇〇〇年ぐらいまでに暗黙のうちに想定されていたのはこういうプロセスです。要するに官僚が案をつくると。基本計画でもそうだし、ほかの法令、政策

図2 政策決定過程の変化



注：【 】 は基本法に明示されていない主体を示す。

でもそうです。それを一方は与党で、他方は審議会で議論して調整していくということです。

さきほどの基本法の一五条を引用しましたけれども、基本計画をつくるときには審議会に諮るというのが書いてあるのですが、与党に諮るというのは当然書いていないわけです。実はこっちはほうがよほど大事なことで、役所もこちに重点を置いてやっているはずです。

最近の現実が右側ですけれども、最初に首相官邸とか与党からたがはめられるというのが特徴です。例えば地域の活力創造ブランドと、首相官邸からこのようにやれというのが出てきて、発端はTPPだと思いますけれども、TPPとか農協改革にたがはめられて、それに基づいてやるようになっていきます。

与党と書いたのは、二〇〇九年の民主党のマニフェストとか二〇一二年の自民党の選挙公約というのは、根拠や実現可能性は全く無視して、マニフェストに書いてあるからそのとおりやれと言われるということで、それを前提に農水省が政策をつくるので、最初から結論は決まっているわけです。一応与党と審議会で議論するのですが、特に審議会の意見を聞く余地はあまり残っていないということです。

それで基本計画ができていくという形になっているという点なので、ポイントとしては単に表面だけ見てい

ではだめで、ほかの分野でも当てはまると思うのですけれども、政策決定プロセスが全く変わっているということなので、基本の検証とか今後の基本計画の在り方を考えるときに、こういう現実を受け止める必要があるのではないかと思います。

これは別の話なのですけれども、農業分野には長期計画とかそういうのがありまして、私も基本法をやっているときに盲点だったのです。土地改良法から最近の都市農業振興基本法までたくさんの法律があって、その中で長期計画とか基本方針をつくれということが定められています。

ちなみにこの中で食料・農業・農村基本法、それから食育基本法、バイオマス活用推進基本法、都市農業振興基本法は基本法なので、これは頂点に立つ法律なので、ほかに従属する位置づけではないのです。ということで、基本計画は五年ごとに改定しろとなっているものが多いです。

基本計画の期間を見ると、食料・農業・農村基本計画は二〇〇〇年にできたので、五年ごとに改定されているというのは皆さん御承知のとおりです。しかし、農業分野の個別法を見ると、基本計画に合わせて期間が五年ごとに改定されているので、合っているのはいいのですけれども、土地改良長期計画は合っていないのです。これ

の期間は二〇二一年から二〇二六年です。要するに農水省の所管法令であるにもかかわらず期間がずれているということですね。

それ以外の方針は期間は合っているのですけれども、基本計画を見てもほかの酪肉近代化基本方針のようなほかの計画にあまり言及もないし、関係が整理されているとは思えないという問題があるようです。

それからもう一つ、ほかの基本法は、さっき言ったように農水省単独所管ではないので、期間が合わないというのは無理もないことかもしれませんが、これも基本法との整合性がどうも考慮されていないのだという問題があるということです。

前半のまとめですが、基本計画の検証と評価ということで、政治主導と縦割りの弊害が併存しているのではないかとというのが私の評価です。要するに基本法では情勢変化の勘案と政策効果の評価を踏まえておおむね五年ごとに変更すると書いてあるのですけれども、あまりこれが勘案されていないですよ。

なぜ勘案されていないかと言うと、さっき言いましたけれども、政治主導で事前のマニフェストとか公約でたがはまっているので、それが全てです。政権党がそう言ったのだからそうやれよということになっているので、例えば自給率目標と貿易自由化、典型的に言えば↑

PPのような政策の不整合が頻発しています。要するに基本法でも「自給率は向上を旨として」と書いてあるのですけれども、TTPをやったら当然自給率は下がりますよね。対策をやって下がらないという言い訳はあるのですけれども、少なくとも向上に反しているのは間違いないので、生源寺先生も「農政の緩いシステム」とおっしゃっていますが、要するに方向性が真逆のものがどっちも閣議決定されて実行されてしまい、誰もチェックしないという問題があります。本当は国会がチェックするのでしょうけれども、与党は官邸のいいなりなので誰もチェックする人がいないということです。

二つ目の問題としては、長期計画や基本方針を策定した個別法が乱立していて、基本方針が農政全体の指針にはなっていないということです。さっき言ったように土地改良長期計画が特に深刻です。そうすると、自給率が大臣官房の担当なのでそのみに焦点が当たって、基本法が定める「施策の総合的かつ計画的な推進」ということにはあまりなっていないと。包括的に見直すというよりは、自給率をどうするかという話に終始してしまうというのはいくつか背景があるということです。

次に食料自給率目標の在り方についてお話しします。ここのところは多分、先生方と意見が大分違うので怒られるかもしれませんが、基本法策定に従事した者

としては、農水省の皆さんは多分こう思っているというところも踏まえて話をしたいと思います。

自給率は概念的に言うと、分子が国内生産量、分母が国内消費量なので、国内生産量と国内消費量の両方に影響されて決まってくるということです。

次に基本計画における自給率目標の変遷です。二〇〇〇年の基本計画では、供給熱量ベースの食料自給率だけが目標でした。二〇〇五年には、生産額ベースの食料自給率も目標に追加されました。さらに二〇一五年には目標ではないのですけれども、食料自給力指標というのができました。さらに二〇二〇年には食料国産率というのができて、これも供給熱量ベースと生産額ベース両方が目標になったということなので、今自給率目標は四つあるのです。さらに自給力指標も書かれているので、一般国民からすると私は非常に分かりづらいと思います。

これも基本計画の悪い面で、自給率しか目玉がないので、何か新しいことをやろうとするわけです。すると結局、ちょっと変えたような自給率の変形みたいな話しか出てこないのです、どんな数が増えて分かりづらくなる。国民には伝わりづらくなるという弊害があると思います。

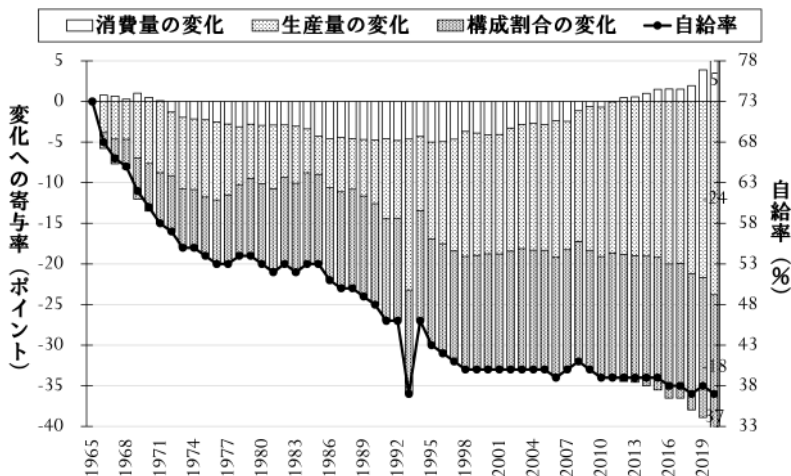
基本計画における供給熱量ベースの食料自給率の実際と目標の乖離ですが、一九六五年度の実績が七三%で、

二〇二〇年度の実績が三七%ですから、三六ポイント下がっているわけです。にもかかわらず、基本計画における自給率目標は、二〇〇〇年、二〇〇五年、二〇一五年、二〇二〇年の基本計画を策定した自民党政権は四五%に上げる、二〇一〇年の基本計画を策定した民主党政権は五〇%に上げるということで、実際と目標の乖離がどんどん拡大しているわけです。つまり、どう考えても達成できるわけではないという目標をいまだに掲げているという問題があるということです。

もうちょっと分析的に議論しようということで、供給熱自給率の変動要因を説明しますと、細かいところは抜くと供給熱量自給率というのは、基本的に品目別自給率を熱量の構成割合で加重平均したものと考えられるので、変動要因は三つあります。一つ目は分子の生産量が変化するかどうか。生産量が上がれば自給率は上がります。二つ目は分母の消費量の影響で、消費量が増えれば分母が増えるから自給率は下がります。三つ目は熱量構成割合の変化ということで、例えば米を食べなくなっ

て、その代わりに輸入小麦を食べたり、油脂を食べたり、肉を食べたりしたら自給率は下がるということです。ということ、**図3**です。これは千葉大学の小林弘明先生の計算を参考に私が自分で計算したものです。が、一九六〇年から二〇一九年まで自給率が七三%から

図3 供給熱量自給率の変化要因



資料：農林水産省「食料需給表」、小林弘明（2012）「食料自給率の変動要因分析Ⅰ：需要要因と国内生産要因」
「食料自給率変動要因調査報告書」食品需給研究センター（37～60頁）を基に筆者作成。

三七%に、三六ポイント下がりました。その寄与率を累積したものですけれども、消費量の減少が五ポイント、生産量の減少が二四ポイント、それから構成割合の変化が一八ポイント、これらが寄与して自給率が三六ポイント下がったということです。なので、これの重要な含意は、生産量が減ったというのも問題ですけれども、構成割合の変化が以外に大きいということです。自給率を上げようとすれば、国産の米や魚介類から輸入に依存している小麦や肉類への消費者の変化を止めないとうしようもないのです。

今の図は一九六五年からですが、自給率目標ができたのは二〇〇〇年からのので、自給率を上げなければいけないのは二〇〇〇年以降の話なので、二〇〇〇年と二〇二〇年の変化を取り上げてみました。最近は少子高齢化で日本人の消費カロリーが減り、分母が減っているのので、消費量が減ることによって自給率は上がっているのです。それが九・五ポイントでした。他方で、生産量が減っているのでそれが九・一ポイントマイナスに寄与しています。最後に、構成割合は依然として国産の米とか魚とか食べなくなつて、輸入品を食べるようになってるので三・四ポイントのマイナスということです。

自給率目標をつくったときは、多分消費量は横ばいで、国産の麦とか大豆とか増やして、生産量はプラスに

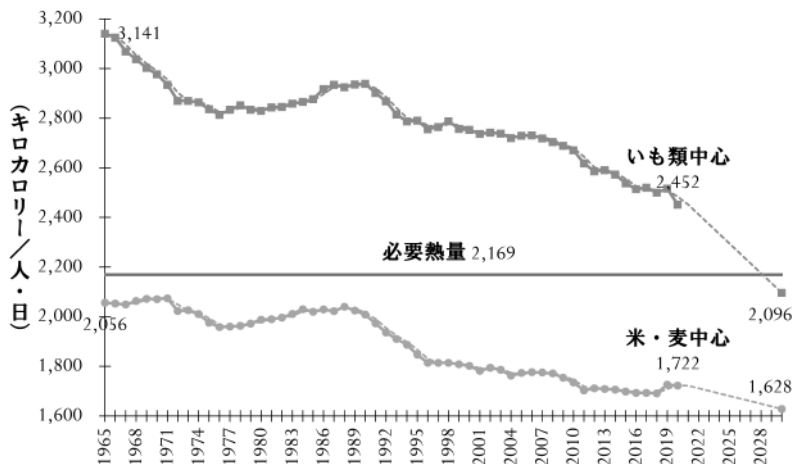
寄与して、構成割合も米を中心とする日本型食生活に戻してもらうということだったでしょうけれども、現実には全く逆だということです。だからそういう想定自体が実現し得ないというのが私の考えです。

自給率だけを目標にしているわけですけれども、**図4**は食料自給力指標です。これは私ではなくて農水省の試算なのです。現在だとこれは皆さんよく御存じだと思うのですが、日本の農地や技術をフル活用したら、米・麦中心だと日本国民の生存に必要な必要熱量はカバーできないけれども、いも類中心だとカバーできるといことです。ただ、一〇年後の二〇三〇年だといも類中心でも必要熱量はカバーできません。反収の減少とか農地の減少とかいろいろあるのですけれども、自給力が非常に危機的状況になっているということです。

自給率目標の評価と検証ですが、私は自給率目標には非常に批判的です。まず消費量である分母の比率を用いた指標なのですけれども、この弊害としては買い負けて日本の購買力が低下しつつありますよね。でも、すると分母は小さくなるから自給率が上がるのです。ということなので、自給率が高いからいいというわけではないのです。高いからよいではなくて、最適水準がないということです。

分かりやすい事例で言うと、二〇一八年の北朝鮮の穀

図4 食料自給力指標の推移と展望



資料：農林水産省（2022）「令和2年度食料自給力指標について」を基に筆者作成。
注：2030年はそう勢等による農水省の試算値。

物自給率はたしか六九％、日本は二八％です。でも、北朝鮮の高い自給率がいいという人は誰もいないですね。それは経済制裁を課されて、要するに輸入できなくて消費が少ないから自給率が高いわけで、ということでは自給率というのは決定的に問題があると思います。

二つ目に、自給率が生産量と消費量の減少で、最近三七％ぐらいで横ばいなので安心していてもいいと思うのですけれども、さっき言ったように有事の自給力はすごく低下しているわけです。これが見過ごされているという問題がある。そもそも有事に備えて平時の自給率を上げるという発想が無理筋だったということです。

それから、さっき言ったように食料国産率ができて、政治的思惑で指標が一つから四つに増えて、国民には分かりづらいという問題もあります。

結局過去二〇年間達成されなかったもので、農水省も含めて熱意を失っていると思います。ということでは、まとめて言う、そもそもできたときに政治的妥協の産物で、いろいろな文献で書かれていますけれども、農水省の事務方で自給率目標に賛成だった人は一人もいなかった、上がらないことは分かっている、みんな反対だったのです。政治的打算で設定することになったのですが、先ほど私が言ったように、そもそも指標に欠陥があったということで、目標設定自体が誤りだったというの

が私の考えです。ということなので、見直すのであれば自給率はやめて自給力目標にしたほうがいいと思っています。ですが、これからどうすべきかというのはこれからの議論なので、また機会があれば議論したいと思います。

私の説明は以上でございます。御清聴ありがとうございました。

安藤 ありがとうございます。次に神山先生から報告をお願いします。

報告2 基本法の検証・見直しをめぐる論点の展望

神山安雄

神山 五点ほど検証、見直しの論点として述べたいと思います。

食料・農業・農村基本法という形で、食料政策、農業政策、それから農村政策、この三つを政策領域にした基本法になったわけですが、二十数年たちますが、食料政策、農業政策、農村政策、かなり別個の形で、あまり関連づけられないで進められてきてしまったというのが現実だと思います。

1. 食料システムとしてのとらえ方

一点目の論点としては、生産から消費までの食料システム総体として議論をすべきなのではないか。

基本法の悲劇は、制定直後の二〇〇〇年に雪印の加工乳食中毒事件が起こります。さらに宮崎県で口蹄疫が発生する。二〇〇一年にはBSE（牛海綿状脳症）の患畜が国内で初めて発見される。食品安全行政の確立に政府全体として取り組まざるを得なかった、そこに、ひとつ要因があるのだと思います。二〇〇〇年から始まったのは、中山間地域等直接支払い。最初の頃の食料政策は、あまり見るものがない。食品安全行政だけが先行していたということです。

食料品市場規模の拡大

表1ですが、日本の食料品の市場は、高度経済成長を経て拡大してきたわけですが、九五年の段階で頭打ちになって少し縮小して、二〇一五年で八〇兆円を超してきた。国内生産の農林漁業は、金額で示していくと横ばいというよりも減少ぎみで推移してきた。これが現実です。食品加工業や外食産業、量販店チェーンを含む関連流通業が拡大することによって市場規模が拡大してきました。



神山 安雄氏

生産部門、加工、外食、流通の部門を含めて、各段階で安全性と持続性が確保されていないといけない。段階ご

表1 最終消費からみた飲食費の部門別帰属額の推移(1980～2015年) 単位: 兆円、%

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2011年	2015年
実数	飲食費最終消費支出・計	49.19	61.65	72.12	82.46	80.61	78.37	76.20	83.85
	食用農林水産物	13.52	14.46	14.41	12.80	11.41	10.58	10.48	11.27
	国内生産	12.28	13.06	13.22	11.66	10.25	9.37	9.17	9.68
	輸入食用農林水産物	1.24	1.40	1.19	1.14	1.16	1.21	1.30	1.60
	食品製造業	13.58	19.38	22.82	25.00	25.51	24.35	23.97	26.99
	国内生産	11.63	17.02	18.80	20.40	20.68	18.88	18.05	19.79
	輸入加工食品	1.95	2.36	4.03	4.60	4.83	5.47	5.92	7.19
	外食産業	8.74	11.90	13.86	17.08	16.30	15.58	15.15	16.10
	食品関連流通業	13.36	15.92	21.04	27.59	27.40	27.87	26.62	29.48
構成比	飲食費最終消費支出・計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	食用農林水産物	27.5	23.5	20.0	15.5	14.1	13.5	13.7	13.4
	国内生産	25.0	21.2	18.3	14.1	12.7	12.0	12.0	11.5
	輸入食用農林水産物	2.5	2.3	1.6	1.4	1.4	1.5	1.7	1.9
	食品製造業	27.6	31.4	31.6	30.3	31.6	31.1	31.4	32.2
	国内生産	23.6	27.6	26.1	24.7	25.7	24.1	23.7	23.6
	輸入加工食品	4.0	3.8	5.6	5.6	6.0	7.0	7.8	8.6
	外食産業	17.8	19.3	19.2	20.7	20.2	19.9	19.9	19.2
	食品関連流通業	27.2	25.8	29.2	33.5	34.0	35.6	34.9	35.2

資料: 農林水産省「平成27年(2015年)農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表」(飲食費のフローを含む)により作成

総務省等10府省庁「産業連関表」を基にした農林水産省による推計。

注1) 1980～2011年は、「平成27年産業連関表」の概念等に合わせた再推計値。

2) 「食用農林水産物」は、上記推計では「農林漁業」としているが、輸入を含むため、誤解を防ぐよう「食用農林水産物」と表記した。

とにそれらの問題が出てくるのだと思います。
よく見ると、輸入依存です。八五年のプラザ合意以降、加工食品の輸入が急激に増え、生鮮食料品(食肉、生鮮野菜・果実)が増えていく。日本の食料システムは、輸入依存の構造です。

輸入依存と物質循環の乱れ

食料・飼料の供給が輸入依存の構造にあることで、物質循環の乱れ、環境問題が生じています。窒素(N)成分だけ見ていくと、食料・飼料の大量輸入によって一九九七年では一二一萬Nトンの窒素成分が輸入されていることになりました。畜産物でも八萬八、〇〇〇Nトンの輸入です。国内の食料・飼料生産からは五一萬Nトンが排出されます。輸入のほうが多いわけです。

輸入と国内生産をあわせた窒素成分は、食品加工業や畜産業、食生活を通じて、農地を含む環境に投入されています。合計で九七年は一六七萬五、〇〇〇Nトンになります。それ以外に作物残渣が二〇萬Nトン。加えて化学肥料が四九萬Nトン投入されている。(注)

(注) 農業環境技術研究所地球環境部「我が国の食料供給システムにおける一九八〇年代以降の窒素収支の変遷(二〇〇三年、による)。

窒素について、畜産では家畜のふん尿を堆肥化し、これを圃場に投入して固着させることが不十分だとする

と、富栄養化などで大気や水質の汚染、環境の汚染を招いていく。大量の窒素成分を輸入している日本では、そのために環境汚染が進行している。

食料システムについて、生産・加工・流通・消費の各段階で安全性と持続性を追求していくこと、またシステムの中で物質循環の問題もとらえるべきではないか。このことを問題点として指摘したいと思います。

2. 食料安定供給の確保をめぐる問題

二点目が食料安定供給の確保という問題です。基本法は、食料安定供給の確保は、国内の農業生産の増大を図ることを基本として、これと輸入と備蓄を適切に組み合わせで行わなければならない（第二条）。食料自給率の目標については、その向上を図ることを旨とし定める（第三十条）としています。

新基本法の制定に至る国会審議の中で、「農業生産の増大」、食料自給率の「向上を旨として」の目標設定が、修正条項として入ったという経緯があります。

私は、自給率は重視すべきであると思っています。いちばん重視すべきなのは供給熱量の自給率です。戦後日本の畜産は、外国産の飼料穀物の輸入拡大に依存して発展したわけです。その結果、国内の耕種農業と畜産が切り離されていった。そこでは食料供給の安定性が失われていく。切り離されている畜産と耕種農業をどうやって

結びつけていくのか。ずっと問題点として残っています。

国産率という議論がありますが、それでは問題を隠してしまう。畜産があることは、広い意味での食料の備蓄があるということです。家畜の体で食料を備蓄しているわけですし、飼料穀物はいざとなれば食用に転用できる。いちばん肝心なのは飼料を作っている土地利用として、広い意味で土地（利用）の備蓄をしているわけです。

これを日本の農業の形の中に位置づけて、どのようにつくりあげていくのが課題です。飼料用米や稲WCSの試みをしながら耕畜連携をつくっていますが、国内の耕種農業と畜産のむすびつきを取り戻すという考え方が重要ではないか。国内の耕種農業と畜産の切断という問題のひとつの表現が、供給熱量自給率であり穀物（食用＋飼料穀物）自給率です。

3. 農業の担い手、農業を担う者、農村の担い手 効率的で安定的な農業経営

三点目が担い手の問題です。担い手の問題と絡めて四点目、五点目の問題を述べたいと思います。

基本法は、「効率的で安定的な農業経営」が農業生産の相当部分を担う農業構造が望ましい、としています（第二十一条）。「効率的で安定的な農業経営」の定義はありません。非常に曖昧だと思います。それは法人経営だと

が大規模な家族農業経営という概念で当初言われていたわけです。認定農業者の制度があった。その中に集落営農が入っている。しかし、その言葉があいまいな形のまま来た。

担い手への農地集積八割の目標

しかし、安倍農政になって急激に変わるわけです。農地中間管理機構の事業を通じて、担い手に全農地面積の八割の農地利用集積をしていくというのが具体的な政策目標として掲げられたのです。

担い手への農地集積率(表2)は、二一年度末(二二年三月末)五八・九%です。二三年度で八割という政策目標にはとても届かないというのが今の実態です。

県段階に農地中間管理機構を設置して、そこを通じて担い手への農地集積などの事業を展開するということが、実際には農地の貸し借りは地域のなかで動いている。中間管理機構からの農地の転貸先をみると、地域内の農業者等が九五%を占めています。この中に農外からの参入企業などが入ってくるのですが、これはごくわずかです。

農地の貸し借りの多くが地域内で動いている。これを、都道府県にひとつだけ設置した中間管理機構に一本化する仕組みにムリがある。そこが問題ではないかと思っています。

表2 農地中間管理機構の事業実績 (2014～2021年度)

単位：千ha、%

		2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	14・21計
農地中間 管理事業	借入	29	76	42	44	41	35	46	49	363
	転貸	24	77	43	47	44	40	57	57	389
売買(特 例)事業	買入	7	8	7	6	6	7	7	6	54
	売渡	7	7	7	8	5	9	9	7	60
計	借入・買入	36	84	49	50	47	42	54	55	417
	転貸・売渡	31	84	50	55	49	49	66	64	449
新規集積面積A		7	27	19	17	16	15	19	19	139
担い手利用面積 (ストック)		2271	2351	2413	2454	2486	2509	2535	2560	
集積率 %		50.3	52.3	54.0	55.2	56.2	57.1	58.0	58.9	
担い手利用増加面積B		63	80	62	41	32	23	27	25	289
A/B %		11.1	33.8	30.6	41.5	50.0	67.7	69.9	74.3	47.9

資料：農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」各年度版

確かに農業経営の大規模化が進み、都府県の場合、三〇ha以上規模の経営が増えていきます。ただ、全体の農業経営の経営耕地面積は減ってきてしまっています。全体として農業縮小が進んでいます。

4. 「合理的な価格」での食料供給 担い手を支える価格所得政策

「担い手」という概念は、今回の農業経営基盤強化法の改正によって、法定化された人・農地プラン（地域計画）に「農業を担う者」として副業的経営なども含めて明確にすることになり、「担う者」として概念が幅広くなりました。

その場合に「担い手」や「担う者」にどのような所得を補償するのかという問題があります。

基本法は、良質な食料を「合理的な価格」で安定的に供給するとし（第二条）、農産物価格が「需給事情及び品質評価」を適切に反映して形成されるようにする。著しい価格変動の影響を緩和する必要な施策を講ずる（第三十条）という言い方になっています。

食管法の時代から、日本の価格政策には生産費と所得を補償していくという基本概念があります。現在、生産費に基づいて価格が形成されている、あるいは交付金が支払われている作目は、麦、大豆や甘味資源、肉用牛です。米と酪農は、それから外れている。

コロナ禍、ウクライナ危機のなかで問題になっているのは、特に米と酪農です。

生産費に基づいた価格形成、あるいは所得政策が確立できないか。担い手などの経営の維持発展のためには、生産費・所得を補償していく政策が必要不可欠です。

5. 農業・農村の現実からみた施策展開 農業の縮小と農村地域社会の危機

団体経営体数は増加していますが、個人経営体数、農家数が大幅に減少しています。総農家数、販売農家数は大幅に減少していますが、土地持ち非農家数はわずかしかな増加していません。土地持ち非農家数は、捕捉率が問題になるデータですけれども、これがそれほど増えていないということは、離農イコール離村という人たちが増えているということでしょう。これが現実です。

表3は、二〇一八年度の白書の参考統計表の数字です。総戸数が九戸以下の農業集落では、集落活動が極端に弱まってしまいう調査結果があります。構成世帯数九戸以下の農業集落の割合は、二〇一五年で山間地域では一七・九％になっている。二〇年センサスはこのような分析をしていないので問題なのですが、九戸以下の農業集落数は中山間地域では確実に増えているのではないかと。つまり、地域社会が維持できない集落が中山間地域では増えていると推測できます。

表3 地域類型区分別の人口と農業集落（2010年、2015年）

			都市的地域	平地地域	中間地域	山間地域
人 口 の 年 齢 構 成	総人口 (万人)	2010年	9,973	1,263	1,087	385
		2015年	10,005	1,143	1,006	351
	15歳未満 (%)	2010年	13.4	13.2	12.2	10.7
		2015年	12.9	12.4	11.3	9.7
	15～64歳 (%)	2010年	65.1	61.0	58.0	54.6
		2015年	62.1	57.4	54.6	51.3
	65歳以上 (%)	2010年	21.5	25.8	29.8	34.7
		2015年	25.0	30.2	34.1	39.0
農 業 集 落 の 構 成	平均総戸数 (戸)	2010年	607	105	80	53
		2015年	633	107	81	51
	平均農家数 (戸)	2010年	19	22	17	13
		2015年	16	19	14	11
	農家率 (%)	2010年	3.1	21.0	21.3	24.5
		2015年	2.5	17.8	17.3	21.6
総戸数9戸以下の 農業集落数と割合		2010年	416	1,370	3,249	4,156
		(%)	1.3	3.9	7.0	15.7
		2015年	449	1,444	3,650	4,768
		(%)	1.5	4.2	7.7	17.9

資料；食料・農業・農村白書、2018年度版、同・参考統計表、により作成

集落営農の農地利用集積面積の減少

これにあわせて集落営農数をみてみました。集落営農数の減少は、集落営農が広域化したりなどする場合があるので、数自体の動きで議論すべきではないと思います。しかし、この間に集落営農の構成農家数と農地利用集積面積が減っていました。ただ、二二年の数値では集積面積が少し増えています。その辺の動きがよく分からないのですが、集落の構造分析との関係で議論の残る点かなと思います。

付け加えると、中山間地域等直接支払制度の実績をみると、北海道を中心として二一年度は交付金交付面積が減っています。第五期対策に入って交付面積が減っています。なかでも、北海道の大きな部分を占めていた草地の交付面積が大幅に減りました。この点は矢坂さんや小林さんに北海道酪農の現状についてお聞きしたいと思います。都府県酪農は苦境のなかにありますが、北海道酪農の状況も心配になります。

安藤 ありがとうございます。続きまして、小林先生、お願いします。

報告3 畜産を中心とした視点からの問題提起と検証

小林信一



小林 信一氏

小林 この報告を行うに当たって、基本法を何回か読み直したのですが、基本法自体変える必要があるのかなというのが率直な気持ちです。九月二十九日の審議会への大臣諮問を読んだのですが、基本法を見直すとは明確に言っていないように思うのです。基本法に関係するような施策の見直しみたいな形になっていて、これまで二回基本法検討部会がやられていて、その資料も目を通したのですけれども、何で今基本法を変えなくてはいけないのかということについては、何も触れていないのではないかと私は読みました。

この検討部会の「進め方」を見ると、条文の並びどおりに「食料の安全保障」から行われていますが、その内容は輸入の問題になってしまっている。食料安保は輸入も問題ですが、まず国内生産の問題ではないかと考えます。そうした意味から、議論の進め方がおかしいのではないかとこの疑問を持ちました。今やらなくてはいけないのは、基本法の見直しではなく

て基本法に基づく施策の見直しであって、基本法どおりにやればもっといい政策ができたのではないかというのが私の思いです。そういうことを最初に申し上げさせていただきます。

今さらではありますが、農業基本法は農工間所得格差の解消が最大の目的となっていました。そのために自立経営農家の育成を選択的拡大政策により行うということです。具体的には、消費拡大が見込まれていた畜産や施設園芸、果樹部門を育成しようということで、制度金融などを含めた施策を実施しました。

結果的には自立経営農家の育成は失敗しましたが、総兼業化が進んで、所得の農工間格差は、兼業所得が増大することで解消されました。その中で畜産は専業化、規模拡大によって自立経営農家育成という面では一定程度成功した。ただ同時に輸入飼料依存を強めていったということだったと思うのです。

自給率の問題で先ほど作山先生が御指摘されたように消費の変化が問題だったのですけれども、ただ、消費の変化に対応できなかった生産が問題だったのではないかととも言えるのではないかと。

基本法農政に続いて、新しい基本法になっても、やはり米中心というのが直らなかつた。水田転作の奨励金の要件でも五年に一度は水張りしなくてはいけないと厳密

化されたと聞きました。また水田に戻す気かという感じがです。中山間地域等直接支払いにおいても水田のあぜを残すことが要件になっている。水田に固執している点が一番問題であって、そこを変えることが日本の農業を変えていくことになるのではないか。もちろん米がだめだと言っているのではない。いろいろな情勢に対応して、経営主体がそれぞれの経営状況を見て、何を作るか決められるような形にすることが重要であって、中山間地域の傾斜地に段々畑の狭小水田をまだ残すのかということ。オーナー制度などで十分維持できる分は残してもいいと思いますけれども、基本的にはそういったところは家畜の放牧といった形で使ったほうがいいのではないだろうか。

食料・農業・農村基本法に農業の多面的機能が導入されたのは画期的だったと思います。それがEUの直接支払い、環境支払いの様な形で全面的に展開できなかった点は問題だったと思いますけれども、基本法の位置づけとして多面的機能を入れたということはすばらしいことだったと思います。畜産の位置づけが、ふん尿だけになってしまったというひがみもあります。

今何が問題なのかということですが、やはり一番は農林地の荒廃、あるいは農山漁村の衰退、担い手の減少、高齢化ということで、ここを何とかしなければ、輸出も

へったくれもないわけだと思うのです。

これは第二条にきちんと書いてあって、先ほど神山先生もおっしゃったように、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることに鑑み国内の農業生産の増大を図る。不測の事態に陥っても、何とか各種供給は確保する」と言っているわけです。ということで、基本法検証部会の進め方にちょっと疑問がありますということです。

審議会の資料をみますと、例えば農業従事者数と基幹的農業従事者数は、この二十数年でこれだけ減って、高齢化が進んで、ほぼ七〇歳に近い平均年齢になっています。新規就農者の動向については、二〇二二年一月号に書かせていただきましたが、新規就農者四九歳以下を毎年二万人確保する、あるいは離職率を考えると二・八万人確保するというのが国の目標なのですが、それが今一・八万人まで減少しているわけで、雇用就農を含めた担い手の確保が相当厳しい状況になっている。ここをどうしたらいいのか。

農地の減少も大きな問題です。かつて六〇〇万ヘクタールあったのが今四〇〇万そこそこになっているという状況です。これは荒廃地ということで、耕作放棄地という概念がこの間の統計から消えてしまっていて非常にやりにくくなってしまったのですけれども、こういった問題が

あると思います。

第三条に多面的機能の發揮ということで、国土の保全ですとか水源の涵養といった多面的機能ということを將來にわたって、適切かつ十分に發揮されなければならなと書いてある。これはどうするのか。例えば野生鳥獣問題は非常に深刻で、農産物被害だけで一六一億円。これは昨年の数値ですが、一昨年よりも増えてしまったのです。こういうことを契機に、耕作放棄地や離農が増加してしまいます。野生鳥獣による森林被害は六、〇〇〇ヘクタールと言われていますが、実際にはもっと多いのではないかと思うのです。森林の下草を鹿が食べてしまい、木の皮をはいでしまいます。そうするとこの木は枯れます。下草が全然ないという状況で、根が見えてしまうという状況になったら、今盛んに集中豪雨が各地でありますけれども、集中豪雨に遭うと山ごと一気に崩れていきます。こういうところが今各地に見られているのです。それが都市災害を引き起こすということになっている。今日日本の山は相当荒れてしまっている。二二年七月の森林特集号でも書かせていただいたのですが、木材自給率は一八・八％から四一・八％まで上がっているのです。それはなぜかと言うと、再生可能エネルギーの固定価格買取制度が東日本大震災の後に民主党管内閣によって導入されて、それが効果を發揮したと考えられています。

す。ただバイオの燃料として使われている分は、単価が非常に低いということもあって、森林経営を潤すというところには行っていないということがあります。

もう一つの問題は、国が皆伐を進めている点です。日本は耕地の五倍以上の二、五〇〇万ヘクタールの森林を持っており、世界有数の森林大国です。今、戦後の拡大造林後、六〇七〇年経って切りどきになっている。皆伐した後には当然植林しなければいけないわけですから、植林が約三割しか進んでいないと、森林特集号の中で九州大学の佐藤先生が指摘されておられます。そうするとまた大規模なエロージョンが引き起こされることになる。以上のように日本の森林は相当めっちゃくちゃになっていくのではないかと危惧しています。

森林については第四条「農業の持続的な発展」中で、「農業の担い手が確保され、農業の自然循環機能が維持増進されることにより、その持続的な発展が図られなければならない」と書いてあるのですが、現実にはそれと逆の方向になっている。

第六条には「水産業及び林業への配慮」ということが書いてあって、水産業については私はよく分かりませんが、けれども、同様の問題があるのかなと思います。林業については持続的な発展が図られていないような状況になっている。この点については、「みどりの農業システム

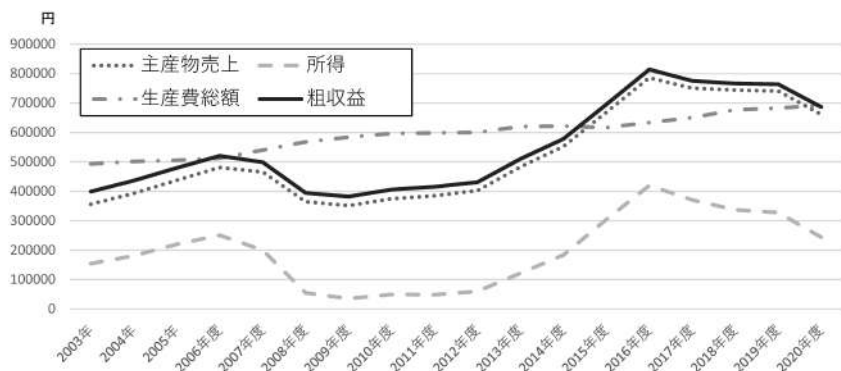
戦略」が打ち出されているので、それを事態あるもの、政策のグリーン化を具体的に進めていくということが当然必要だと思っています。

もう一つ、施策の進め方について基本法に、「施策の効果に関する評価を踏まえて実施する」と書いてあるのですけれども、PDCAサイクルに基づいて実施しているようには、あまり思えないのです。基本計画なども五年ごとに見直されていますが、毎回生産目標などは未達状況ですが、どうして計画どおりいていないかという検討、検証が十分行われているとは思えないですね。

それから、第二条に「望ましい農業構造の確立」があります。文言的には、「農業経営の規模の拡大」という点には、「規模拡大ばかりでなくていいのではないか」、と思いますが、「ここもみどりの農業システム戦略との関係で、こういった構造をつくるのかということをやはり具体的に示す必要があると思います。ただ、それは基本法の中でやることなのかとは思っています。

それから、基本法の改正問題とは直接かわからないのですが、持続可能な経営の維持の点で、今大きな問題を抱えている畜産の現状について、この機会をいただいてお話ししておきたいと思います。今畜産は相当大変なことになっています。図5は繁殖経営ですけれども、一時子牛価格が一〇〇万円というべらぼうな値段になったこ

図5 繁殖和牛1頭当たりの費用・収益の推移

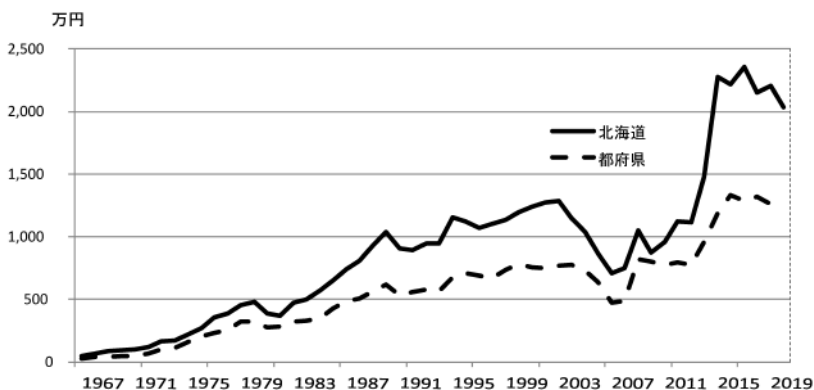


出典：農水省「畜産物生産費調査」より作成

とがありまして、そのときは一頭出荷すると約四〇万円
の所得を得られた。これはかつてない話で、このときは
零細層、一〇頭以下層が戸数は減ったのですけれども、
割合は増えました。黒毛和牛の繁殖経営は、かなり高齢
の方が数頭飼いで頑張っていたのです。ある農家さんと
話した時に、「生きていた中でこんなにいい時はなかつ
た」と言っていたのが印象的でした。繁殖経営を支
えている中山間地域の高齢経営が八〇歳、九〇歳でやっ
ている方もいらっしゃるのですが、やはり価格の下落
に伴って相当やめています。繁殖母牛頭数も六〇万頭を
少し超えたのですが、またかなり減っていくのではない
か。

一方、肥育経営はこれまで相当高い子牛を買って
いた。枝肉価格もよかったので、何とかやっていったのが、
ここに来て飼料価格も高騰し、枝肉価格も低下傾向が予
測される中で、どこまで持ちこたえられるのかという危
惧があります。肥育経営は法人の大きな経営もあるの
ですが、こういう経営の財務状況がどうかよく分から
ないところがあります。先日大規模法人経営である神明
畜産が倒産したのですけれども、大規模経営の経営悪化
も進んでいるとすると、小規模も大規模も全部だめにな
るという最悪のケースも考えられます。まだよく分か
らない点ですが。

図6 酪農家1戸当たりの酪農所得の推移



出典：農水省「畜産物生産費調査」より作成

注1) 1999年から年度

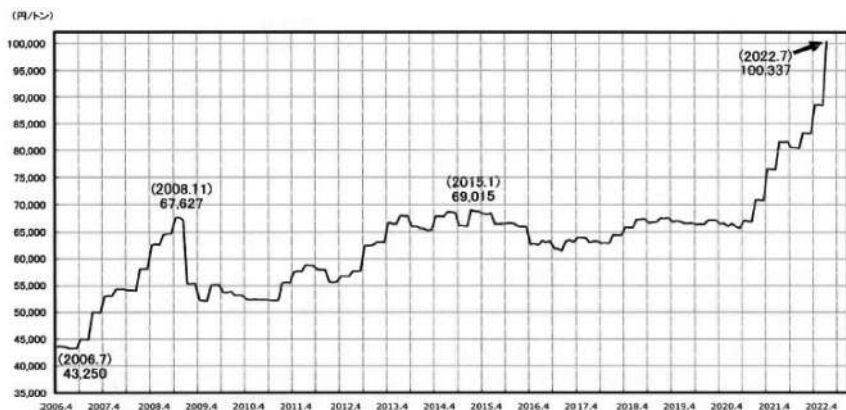
2) 農業就業者数は、北海道2.8人、都府県2.5人（2020年度）

それからもう一つは酪農の問題です。北海道、都府県とも、これまで所得はかなりよかった。図6を見ると、北海道は平均で二、〇〇〇万円を超えている。一戸当たりの平均所得が二、〇〇〇万円はすごいですね。従事者数が大体二・五人なので一人約八〇〇万円くらいです。それが今は酪農経営も飼料価格の高騰によって、経営環境が悪化している。最近、離農する酪農家が相当増えているという話が聞こえてきます。

図7を見ていただくと、飼料価格の上がり方が異常なのです。二〇〇八年、二〇〇九年にも高くなりました。いわゆる酪農危機と言われたときで、酪農の一時中断の所得が七〇〇円台に落ち、多くの酪農家が経営中止に追い込まれました。この時には神山さんと一緒に酪農について所得補償政策を入れるべきだとの提言を行ったのですが、それが実現できない中で、また同じような状況がさらに拡大して起こっているのではないのでしょうか。

私が全農に入ったのが一九八〇年なのですけれども、一九八〇年代も北海道の酪農の負債固定化問題で、北海道の酪農家の三分の一がつぶれると言われた時代でした。私も研究所で経営診断事業を担当していたので負債農家対策に駆け回りましたが、そういうことがまた起こるのではないかと危惧しておりました。クラスター事業

図7 配合飼料価格の推移



出典：農水省（原資料：配合飼料供給安定機構「飼料月報」）

などで相当大型投資を行っている経営があつて、そういう経営はどうなるのだろうかと心配しています。

あとの資料には、こうした事態にどう対応すべきかを書きましたが、これはまた時間があれば議論の中でお話ししたいと思います。

以上です。

食料自給力でよいか

—食料安全保障は定義されていない—

安藤 ありがとうございます。この後、皆様から御意見等を伺いたいと思います。食料自給率目標と基本計画から始め、その後、農業生産と農村の現状、最後に、畜産を巡る問題という順で進めていきます。

谷口 作山先生、緻密な分析をされて、昔基本法策定に關与したことを彷彿させるような内容でした。逆に考えると、今日の報告内容がこのままそっくり採用されてしまうのではないかと思つた次第です。そうすると自給率では私とは相当考え方が違うものですから、少し心配になつたというのが率直な感想です。

たくさん言いたいことがありますけれども、時間がないので一つだけに絞ります。それは、食料自給力指標と自給率の關係です。これをどう捉えるかということです。質問は、自給力指標は今問題になつてゐる食料の安

定供給の確保だとか食料安全保障ということに対する「がんのマークと同じような指標」になるかどうかははっきりしないのではないかという点です。つまり危険ラインを示す指標として適切なのか、自給率のほうがいゝろいろな問題があるにしても、分かりやすいのではないかということです。

趣旨は、図4を見ていただくと分かるように、何をカロリー供給源にするかによつて、芋なのか、あるいは米・麦を中心とした食生活なのかによつてこれだけの幅があるのです。そうすると一九六五年を見ると自給率は七三％なのです。そのときに芋で見ると全然万々歳です。よ。ところが、米・麦で見るとこのときでもすでに大変なのです。現実の食生活は七三％なのですが、二、一六九キロカロリーで線で見ると見ていくと、いろいろな幅の指標ができてしまつて、何が危険ラインを示すマークとして機能するのかがはっきりしなくなつてしまふのではないか。

具体的に一九八九年のところまで見てもらつて分かるのですけれども、このときまで米と麦の指標で見るとあまり変化がないのですが、カロリーベースはこのときまでに七三％が五〇％にまで下がるのです。このため農水省は御承知のとおりにそれまでの生産額ベースでの自給率指標に加えて、初めてカロリーベースの指標を採用し

たのです。つまり生産額で見ただけでは全然分らないと。実態としてはカロリーが五〇%を切ったのが八八年、八九年なので大変だといって、そちらにシフトしたのです。そういう指標で見たときに危険水域に入ったとマーカーとしての機能を食料自給率のカロリーベースがもっているということで採用したという経緯があるわけです。

芋で見ても麦で見ても大した変化ではないのです。この水準でも全然万々歳で心配ないということになると、マーカーとしての指標の機能がどの程度果たされるのか。

次の八九年から九八年の一〇年間、このときはいわゆる国際化時代への対応で円ドル相場が大きく変わって円高になったのです。そしてガット・ウルグアイ・ラウンドから米の完全自由化という方向に行って、ミニマムアクセスがそのままストレートに入ってくる状況になって、この段階ではっきりと米・麦の自給率指標がぐんと下がります。同じ時期に芋でとると若干下がっていますのですけれども、指標によってずれが生じています。

その次の九八年以降の時期になると、米と麦の自給率指標はあまり動かなくなります。

ところが、今度は芋類が下がってくるのです。最大の問題は二〇一九年の段階で見たときに、芋でもって考え

ると一〇年後が大変だということは、今は大変ではないということになってしまふのです。そうすると自給力では危険水域を示す指標として食料自給率の様な視点が出てこないのではないかと思います。

私が言いたいのは、結局は食生活の在り方自体が何なのかということが大きく変わっていることを無視して、ただ自給力というものを当てはめてやっていることに問題があるのではないかとことです。カロリーベースの自給率はあくまでそれぞれの時期の食生活を前提にした率なのです。こちらのほうがそれぞれの時期をむしろ正確に反映したものではないか。

例えば六五年前後だと、その当時の肉の消費を前提にして考えられている。今の時期とは別の状況で考えているわけです。その段階で芋で行くのか、麦、米で行くのかというのは今日の段階と意味が違うのではないか。だからいきなり飢餓的状态になったら芋を食べばいいという話を幾らやってみても、あまりリアリティがなくて、国民には遠い話かなと受け止められたりするのではないかと思います。

そういう点で言うと、国民、あるいは生産者の生産したり、消費したりするレベルで自給率を食料安全保障の指標として取ったときの優劣が決まってしまうのではないかというのが私の意見です。

作山

簡潔にお答えします。私が考える自給率の問題点はもう言ったので繰り返すことはしません。私はいろいろなところで話しているのですけれども、随分御批判もあって、そう簡単に決着つかないと思いますが、自給力指標を目標にして、いも類で国内で必要熱量を供給できるようにするというのが私の提案です。いろいろ問題あると思いますけれども、要するに私が一番問題だと思っているのは、基本法には食料安全保障の定義が書いていないのです。私は有事に日本人が生き残るというのを食料安全保障だという定義にして、それに合った指標にすると。そこで輸入が止まるという最悪の事態でもいも類を作って生き延びることができるだけだけの農地を確保するということを目標にしたらどうかと思います。このように、自給力指標は最適な水準が設定でき、高いほど良いというのが自給率より優れている点です。

そのためには農地への直接支払いとかそういうことも提案していて、これからどうするかという議論をするという話もする用意があるのですが、御意見が違うのは重々分かるし、そもそも設定したときからそういう議論がありましたよねということなので、私の考えはそういうことです。

安藤

食料自給力を巡る議論ですが、この問題は作山先生が言われたように食料安全保障という概念が基本法

に記されていないことが論点として明らかになったと思います。それでは小林先生、お願いします。

基本計画の策定プロセスに関する問題

小林

基本計画について、作山先生が御指摘になった酪肉近との齟齬のお話がありました。私は二〇〇〇年代に審議会の委員だったので、畜産部会だったのでけれども、そのとき言われたのは酪肉近の計画は大もとの基本計画で決まっていたので、暗黙の了解みたいな形で一致するといったことを言われました。そういう調整は当然あってしかるべきだと思いますけれども、そのようにやっていたという思いがあったので、ちょっと意外に思いました。

安藤

それでは、矢坂先生、お願いいたします。

矢坂

ご指摘のように食料・農業・農村基本法は政策の骨組みが記されていて、そこからはどういう農業なり農村を築いていくかというビジョンのようなものが浮かび上がってこないのです。

したがって、作山先生がおっしゃられたように別途策定されてきたさまざまな基本法を統括することができない。具体的なビジョンを訴えているのは自給率に限られてしまっています。本来どういう農業をこれからつくっていくかと国民に問うのであれば、骨組みだけではなくてきちんとしたビジョン、方向性を問う必要があります。

す。それがないまま基本計画では具体的な施策目標などが列挙されるので、政策の方向性が問われないままにさまざまな施策が積み重ねられて、検証といった作業も行われなくなっていく。

さまざまな基本法やみどりの戦略などの政策プロジェクトをも包括的に取り込んだ政策ビジョンや方向性を基本法に期待するのは難しいかも知れませんが、そこを避けてきたことの一種のツケが回ってきている。ご報告を聞いてそういう印象を受けたのですが、いかがでしょう。

作山 御指摘ありがとうございます。私も今回の報告を準備する際に改めて振り返ってみると、確かにまとまりがたいですよね。ばらばらの意見を無理やり一つに押し込んで、理念も四つあったりして、改めて統合性がないという感じがしております。

もう一つは、これを作る過程でいろいろ勉強したのですけれども、前の次官の奥原正明さんは「そもそも基本計画はやるべきではない」というのを著書で言っておられまして、どういふことかと言うと、小林先生の意見とも関係するのかもしれないのですが、基本法に書いてあることが全てなので、それを個別に実行していけばいいのだと。五年ごとに基本計画をつくると、焦点がぼやけるし、基本法に書いていなかったことも出てくるし、結

局ぶれまくったり曲解したりする人がいるのでよくないということが書いてあったのです。食料自給率目標が増えていくというのは確かにそういう弊害があるのかなというのはいりました。

ということなので、矢坂先生の直接の答えはないのですけれども、本来的にはもうちょっとビジョンとかをはっきりしたもの、基本法をばんとつくって、基本計画を五年ごとということではなくて、基本法に基づいてやるというのが私は一番いいのではないかと思います。

ただ、実際はさっき言いましたように与党の意見も聞かなければいけないので、そういう妥協の産物にならざるを得ないところがあります。今回も多分改正するとしても与党の力が強まっているので、よりばらせるほうに行くのではないかと残念ながら思っております。

安藤 この後の見直しの見通しまで話をさせていただきます。暗い見通しでしたが、小林先生、いかがでしょう。

食料自給率指標再考

小林 私も自給率はおかしいのではないかとということ、ずっと畜産の面から言い続けてきて、自給率を取り入れたのは評価しています。もちろん自給率が全然だめだということではないのですけれども、今の作山先生の御提案は、第二条の四の国民が最低限必要とする食料は云々ということで、凶作、輸入途絶のときどうしたらいい

いのか、供給を確保しろと言っていることに對しての一つの答えになっていると思うのです。

実は昨日芋掘りました。芋で生活できるかは疑問ですが、自給力の場合には担い手とそれを支える技術というのがセツトになっていたと思います。その点をどうするのか。さっきの新規就農者が二・八万人必要という話をしましたが、そういうものも一つの指標になるのではないかと思うのです。

基本法の描く農業構造が明確になっていないという点は、議論していきたいと思うのですけれども、みどりの食料システム戦略との整合性ということで、ある程度のビジョンは現行基本法の中で描けるのではないかと思っています。

以上です。

作山 非常にいい論点を出していただいて、一点目は私が自給力と言ったのは、基本法に食料安全保障が出てくるのは一カ所だけなのです。第十九条の「不測時における食料安全保障」という条文の表題だけなのです。それはどこに当たるかと言うと、第二条の第四項で「要するに輸入が途絶したときにどうするのだ」というのが食料安全保障だと読めるように書いてあるということなので、「輸入が途絶したときというのはまさに自給力だよ」という話でさっきのような話をしたということなの

です。

小林先生がおっしゃったのは非常に大事で、私がなぜ自給力がいいかと思うのは、農地とか技術とか生産資材が確保されていないと、そもそも国内でも類も生産できないわけだから、自給力指標ということはそれを全部確保しますよと国が約束するという意味があるわけですね。

問題なのは、いも類でも必要熱量を確保できないというのは、最近反収が下がったりしているらしいのです。あと技術が劣化しているというのもあるかもしれませんけれども、そういうところに警鐘を鳴らすという意味もあるよということ、自給力ということを申し上げているということです。

二つ目の基本法をなぜ改正するのかという話ですけれども、これは私の意見というよりもなぜこれが出てきたかという話をしたいと思うのです。私の認識は、今回の改正は役所からではなくて、多分JAが発端で、それを自民党が応援して改正が出てきたと理解しています。

なぜかと言うと、食料価格が上がっているのに、今改正の議論をしたら農業サイドに有利になるだろうということ、この話が出てきていて、農水省が最初やりたくなかったのだと思うのです。ただ、改正が決まったのは九月九日の第一回食料安定供給・農林水産業基盤強化本

部、官邸本部ですけれども、この中で岸田総理が、「全ての農政の根幹である食料・農業・農村基本法について、制定後約二〇年間で初めての法改正を見据え、関係閣僚連携の下、総合的な検証を行い、見直しを進めるようお願いする」と指示しています。傘下にある農水省としては、総理が言った以上は改正しないといけないわけですよ。

ということなので、私も策定に関与した当事者としては、細かいところに注文はあるのですけれども、例えば四つの基本理念を変えられるかと言うと、今さらこれ以上のものは出てこないのではないかと。食料安定供給、多面的機能、農業の発展、農村の振興ということがあるので、少なくとも基本理念はこれを超えるものは出てこないのではないかと思います。

なぜ基本法の見直しを行うことになったのか

安藤 それでは、西川先生、お願いします。

西川 いろいろと御報告いただきましてありがとうございます。大変勉強になりました。

食料・農業・農村基本法を何で変えるのかという話に関わってくるのですけれども、今回の見直しで目玉になりそうな部分はどこいったところになるのですか。やはり食料安全保障になるのでしょうか。例えば前回の基本法の見直しのときは、多面的機能やWTOに対応しなけ

ればいけないというかなり明確な問題意識があったと思うのですけれども、今回どういったところが議論の中心や目玉になってくるのかという見通しを教えてくださいなればと思います。

作山 そこは端的に言うところ、見通しとか議論の中心はないと思うのです。なぜかと言うと、役所がやりたくてやっているわけではなくて、自民党とか官邸に言われて嫌々やっているのです、第一回の検証部会に出た資料を見ても、取り巻く状況を見ても、今の課題を挙げているだけで、こういう方向になりそうだというのは何も見えてこないのです。

基本法をつくったときには、一番大きいのはウルグアイ・ラウンドの決着ですけれども、そういうのがあったので、農水省からボトムアップで新しい基本法をつくるというのを旧農業基本法に関する研究会などもやって、五年も六年もかけて農水省主導でつくったわけです。役所が主導なら、最終的にこのように持っていくというビジョンもあって、研究会をやるか調査会をつくるのかちゃんとステップを踏んでやっているわけですが、さも、さっき言った最近政治主導になっているというのと関わっているわけですが、政治からやれと言われてやっているの、今のところ方向性は見えていないと思います。ただ、首相が変わるといったので、何か変えなければ

ばいけないでしょうから、それは議論してこれから出てくるのではないのでしょうか。

西川 農協が発端となってという話がありました、農協サイドからすると現行の基本法に対する問題意識があるということになると思うのです。さっきおっしゃったように価格が高いから今回もらせるものはもらってこうということもあると思うのですけれども、農協側の理念みたいなものはどうのですか。先生が見る限り何かあるのでしょうか。

作山 よく分かりませんが、例えばさっき神山先生がおっしゃったような生産費を補償するような価格にしてくれというのは一つあるのではないのでしょうか。

農水省もフランスの法律を研究したりしているみたいですが、基本法をつくった二〇年前は市場原理万能主義のようなところがあって、そういう条文になっていますよね。だからそこを生産費を反映したようなものにするという条文を書き込めれば、個別の法律も変わってくる可能性がありそうですよね。米とか牛乳の価格形成ですら変わってくる可能性があるのです。あとは生産資材の確保とかあるかもしれませんが、実利的なところは価格形成が一番ではないかと私個人は思っております。

伸び悩む新規就農者とその内容の変化

安藤 ありがとうございます。それでは、農業構造

や農村社会の問題についての神山先生の報告に対して御意見をいただきたいと思います。いかがでしょうか。

堀口 神山さんの報告も大変勉強になったのですが、ある角度から見ると、基本計画を支えるいろいろな計画なりプランなりが並行して走っている中で、先ほど小林さんが言われた新規就農者二万人を超えなければ、たしか来年度が目標だったのかな。四〇代以下の農業従事者を四〇万人確保するのだと。そのためにはいろいろな計算をした結果、新規就農者が二万人を超えなければいけないと。安倍首相は四年間二万人超えていたから大喜びだったのけれども、今はぐぐっと落ちてきて、しかも昨年も新規就農者が減っているけれども、一万八、〇〇〇人ぐらいだが、その特徴は新規雇用就農者のほうが今まで一番多かった自営就農者を超えてしまったのです。結果的には新規就農だけでも、雇われが増えて、さらに外国人を入ればもっと大きな動きになっている。

そういう基本計画を考え直す上で、条件がどう変わってきているかということも検証しないといけないのですけれども、二万人という目標、あるいは四〇万人という目標は、活力創造プランのところで議論をやっていたはず。私はそう記憶しているが、その場合一つ重要なポイント、農業の担い手の中に雇われを入れる。経営者だけではなくて、家族員だけではなくて、雇われを入れて

数えるという数になるという今までの論理とは少し違うのを入れているなと思った。

それはそれで意味があるのだけれども、その場合に農業の担い手を家族経営なのか、あるいは法人経営なのかという議論でずっと考えていたのに、切り込み方を変えたのだよね。いわゆる農業の担い手の中に雇われの人も入りますと。季節雇用は入れないけれども、通年雇用を入れて、その数。数合わせではなくて、考え方の問題だと思ふのだけれども、従来の半農半Xも含めてどういう経営を担っていくのかという議論と少しずれているような感じがするのだけれども、こちら辺は今回のあれで議論になるのか。神山さん、どう見えています。雇われ労働者として農業経営で退職するまで働く、キャリアアップもあるだろうが、そういう担い手の数を今後は入れて考える必要があるのでは。その中には外国人労働者も入る。

雇用新規就農の位置づけ

神山 あまり議論していいのではないかと思うのですけれども、一つはその当時の問題として、新規就農希望者に二年間、研修期間に就農資金を出しているわけですね。それをどういう形で返済なしにできるかという議論をやって、自営の農業であれば、今の仕組みだと給付金をもらった一・五倍の期間、農業を自営すれば返済を免除する方式です。

自営農業の人は少ないとすると、農業法人に就職して、研修期間の一・五倍の期間、農作業に携わってれば、研修期間の給付金を返さなくていいですよという仕組みでした。

谷口 そもそも新規就農者が問題になったときには、農業で雇われて家族を養うというイメージはほとんどなかったのではないですか。いずれ経営者になっていくのだと。

神山 私たちがすすめていたのは、研修はいろいろなところでやっていいのではないかと。例えば農業法人の従業員になって、何年かして独立していく。それが一番自分で体験をしながら学べると。

谷口 技術を身につけて自立した経営になっていくというイメージですよ。

神山 経営の技術というのかな、経営を学ぶ時期が必要なのではないかということなのです。農業大学校がいけないというわけではないのだけれども、農業法人での実践的研修で経営についても実際に体験学習していく。それは二・三年では無理だと思ふのですけれども、ある程度経営の中で学んでいって、就農していくことを想定していたのです。

農業経営の大規模化だけではないのか

神山 先ほども言いましたけれども、大規模な経営、

法人経営ができています。畜産などを見てもますます大きく大きな経営ができあがっています。それだけでいいのか。農村社会そのものが今のままだとなくなっていくのではないか。大規模な経営が倒れたら、日本農業そのものが倒れてしまうという時期に差しかかっているのではないかと思うのです。

新規就農と同時に、全体として農業をどのように位置づけて、どういう農業がいいのか考えていく必要があるのではないか。与党の議論は、専ら食料安全保障の予算という看板をつくって、予算を確保していくという議論をやっているように思えます。そこから岸田首相が法改正を含めて基本法の検証、見直ししてほしいと言ったわけなので、我々としても日本農業の姿、ビジョンをどのように描くのかということ、基本法の検証の議論とを重ねあわせてやっていく必要があるのではないかと思っています。

谷口 逆に質問があるのですけれども、食料安保予算を補正予算で対応するということだと所詮予算事項なのです。それでは続かないという判断があるのではないですか。一番大事なことは短期的な問題ではなくて、長期の政策にするには法律事項に持っていないといけないと。法律事項に持っていくのに基本法が必要だという判断があるから、森山さんたちは今年の二月からそこに踏

み込んで議論して、五月に一定の方向を出したというように見ておかないといけないと思います。つまり法律事項で政策が長期化していったら、それにお金がついてくるという形に持っていきたいという気持ちは早くからあったのではないのでしょうか。

神山 それはあるでしょう。今の野村農相も森山さんもそうした危機意識を持っていると思います。

谷口 この間山田俊男さんに聞いたら、一番悩みだったのは自民党内の食料安保研究会ではほとんど議論していないということでした。開いたきり全然議論していません。看板だけ掲げてこんなにはやらないのは珍しいという言い方をしていました。

水田利用・農地利用のあるべき方向は

安藤 最後になりますが、小林先生から将来の畜産の在り方、農地利用・土地利用の展望を含めてかなり思い切った提案がありました。皆さんいかがでしょうか。

西川 技術的な点なのですが、先ほど五年間水張りをしていない水田に水田活用の直接支払交付金を出さないということが、水稲の作付をより増やすという御趣旨の発言だったと思うのですけれども。

小林 水稲を増やすというか、あくまでも水田というものを基本にして、水田にいつでも戻せるということに基づいて助成金を出すというスタンスですよね。そう

ではなくて、畑作として利用したって構わないのではないかとというのが、私の意見です。

西川 この政策がどのように作付や土地利用に影響を与えるかというと、結局水稲を作付ける方向に動くと思は思ふのです。水張りをしないとお金がもらえないということだから、水稲をより作付けるという方向に動くと思います。一方で、畑地化支援の交付金をもらってさっぱりやめてしまおうという方向に動く可能性もあると思うのです。

結構重要な問題だと思うのですけれども、どうなるか分からないという不透明感があると思います。この対策がどういった方向に働くかという点について、先生の見通しを教えてください。私としても頭の整理ができてありがたいと思っています。いかがでしょうか。

小林 要するに五年に一遍水張りをしろということ、は、水田としての機能をきっちりと残せという話です。ね。だから完全に畑地化してはいけないという話です。ね。あるいは畑地化しても五年に一遍はあぜを造って水を張るという手間がかかる。何でそんなことをやるのかという疑問があるわけです。農地をどのように活用するかということは、それぞれの生産者が経営判断に基づいて行えばいいという話だと思っていますのです。

ところが、今の補助金体制というのは、例えば田んぼ

においても飼料作物は三万五、〇〇〇円で、それに対して飼料用稲、ホールクロップサイレージの場合は八万円、飼料用米の場合は収量によって違いますけれども、最高一〇万五、〇〇〇円と差があるわけです。当然補助金の多寡によってそちらに誘導するとなつて、実は水田転作に飼料用稲、飼料用米が導入された時に、デントコーンを作っていた酪農家が、耕種農家から補助金が少ないから飼料用稲に転換すると言われたということが結構起きたりしていたのです。

つまり政策の意図によって、水田が維持されることになつてゐる。それは個々の経営判断ではないところで行われているというゆがみがあるのではないかとということです。

西川 農林水産省の考えとしては、恐らく今回の五年要件というのは、より畑地化を進めたいという方向に考えています。ね。そのために畑地化のための一時的な交付金を支払うという仕組みになっていると思います。私は逆に水稲への作付の集中が進むのではないかと考えているのですが、そこら辺の政策の狙いと現場で起こることが変わってくるのではないかと質問を差し上げたということです。

小林 その辺の意図がよく分からなかったということがあるのですが、私が読んだ中では、会計検査院の指摘

か何かで、要するにきちんと水田の要件を満たさない中で支出されていることが問題だという指摘があって、そうであれば五年に一遍水張りをすべきだということになったと聞いております。そうではないですか。

加瀬 朝日の記事がその書き方だと思うのです。私もそれを読んだのですが、それだと懲罰としてという感じでした。

小林 だから畑地として使ってきた水田を五年に一度は水田に戻さなければならぬので、非常にコストがかかるという論調だったですね。

作山 あれはもともとグレーゾーンなのです。米が余っているから田んぼを転作して、畑作物を作ったら転作助成金を与えるというのをやっているのですけれども、それをいつまでやるのかというのは財務省から言われているし、要するにずっと畑地になっているとだんだん畦畔とかもあるのだからいいのだからなくなってきましたよね。そこを曖昧にして水田の転作だということが高い補助金を支給してきたわけです。

ただ、財政当局からしたらそんなことをいつまでやっているのだという話になりますね。会計検査院もあるし、そこをちゃんとはっきりしてくださいね。ずっと畑をやっているのだったら畑にして、助成金の単価も下げて、転作ではなくて畑地としての補助金を出してくだ

さいと。中山間直接支払いも畑地と田んぼでは変わりま

すから。そういう話なのです。
そこで農家の方がそれでも田んぼの補助金をもらいた

いというので、無理やり五年に一回水張りとか倒錯した議論になっていると私は思っているのです。米が余っているのだから、私は素直に畑地に転換して、畑地に転換する一時金も支給すると言っているわけだから、そこで素直に畑地に転換するというのがベストだと私は思うのです。

谷口 私もそういう理解でいいと思うのですが、その上で逆に問題があると思うのです。中山間の傾斜しているところを草地などにして、畦畔をなくしていくと平らでなくてもいいということになります。それでは水田の多面的機能、洪水防止機能という話はどうなってしまうのかという大きい問題が残ると思うのです。

平地だって多面的機能で貯水機能があるはずなのだけれども、中山間は傾斜があるから、土砂崩れとかいろいろなことが起きやすいという想定があったわけです。みどりの食料システムが課題になっているような時期に、つまり地球温暖化問題が大変なときにどうなのでしょう

か。
小林 中山間地域の支払いについてはずっと指摘しているのですけれども、要するにあげを残さなければ、水

田に対しての助成がもらえないということで、一桁助成金単価が変わるわけですよ。二万円から二、〇〇〇円という形、あるいは野草地で放牧したら何百円になってしまふ。そこ自体の問題であると。

政策当局としては、水田というものの水源涵養機能をよりどころとしてかなり高い助成金を出したという意図があったと思うのですけれども、それは無理になってきている。実際に中山間地域であれだけの棚田みたいなものを維持できるかといったら実際問題として無理だと思います。

耕作放棄で荒れてしまうというよりは、やはり畜産的に利用していくとか、きちんと森林化するなど農林地としての使い方をし、きちっと管理していく方が荒廃地になるよりはベターだと思うのです。農地の活用をもう一度水田を中心にするのではなくて、現実的に農地を活用するという面から見、政策を変えていく必要があるのだと思うのです。

神山 やはり平地地域では、基本的には田畑輪換を進めていくことだと思うのです。中山間地域では田んぼとして残していくことが非常に重要だと思うのです。一九七〇年代、減反が始まって、谷地田がつぶれていって、水問題が起ったのです。多面的機能を言う限りは、田んぼが持っている機能をこれからどう位置づけていくの

かが問題。

畑地化の議論は、目的は補助金を減らす狙いだけ。五年で切ってしまうわけですから。財政当局は補助金を出したくない。それはずっと根強いわけで、そうではなくて日本農業の姿をどのように考えるかという問題だと思うのです。

作山 一言だけよろしいですか。中山間直接支払いをつくるときに財政当局と折衝した者としては、別に反論するわけではないのですけれども、お米が余っているわけだから、効率のいい平地を犠牲にして、中山間の棚田を守ることになるのです。需要量は一定なわけだから、そこをどう改善するかという問題が起ってしまいますよね。そこは農業内で解決しないといけないわけです。効率的な平地を畑地にして、効率的にやってみたら、中山間の棚田を守るのかどうか。

谷口 結局穀物での飼料となるのではないですか。ヨーロッパでも基本は穀物なのです。草地も大事だし牧草も大事なわけけれども、穀物のベースを抜きにしていきなりサイレージという話ではないですよ。

小林 飼料穀物が自給できるようになるというのは、日本の畜産にとって画期的なことです。可能性はあるのではないかと思っています。円安だとかそういう状況の中で政策次第では、飼料用米と食用米との価格に大

きな断絶がなくなり、連続的に価格が形成されるような状況が生まれることも夢ではないと思うのです。

安藤 熱心なご議論をありがとうございました。残念ですが、時間となりました。最後は水田農業の交付金をめぐる問題から、日本の農業の姿をどう描くか、将来の農地利用をどう描くか、さらに穀物飼料の重要性というところまで行き着きました。本日の議論のような方向に基本法見直しが向かうのかどうかは全く分かりませんが、農林行政を考える会としては引き続きこの問題を注意深くウォッチし続けたいと思います。

問われる酪農政策の舵取り



コロナ禍で大量の牛乳・乳製品需要が消失し、乳製品在庫が積み上がるようになってから三年が経過しようとしている。未曾有の乳製品在庫を抱えて生乳需給調整策は

生乳生産抑制へと大きく舵を切ろうとしている。

第二次補正予算で農水省は酪農生産者が乳牛の早期更新、いわば駄牛淘汰に対して交付金を出して、生産乳量を削減する事業を実施する。二〇二三年三月から九月までは一頭あたり一五万円の交付金に生産者団体が別途五万円を加算して、あわせて二〇万円が交付され、二万五千頭の淘汰が助成対象となる。二三年一〇月から二四年三月までは一頭あたり五万円、一万五千頭の淘汰への助成が措置されており、あわせて四万頭の乳牛を削減する。乳牛のと畜が助成の要件とされているように、酪農経営が高能力牛の比率を高めて経営効率を向上させることが目的ではなく、全国の乳牛飼養頭数の削減が政策的とされていることがわかる。

生乳生産量はたんに乳牛の飼養頭数だけで左右されるわけではないが、二〇二二年三月までに完了した酪農経営の畜産クラスター事業では五万四千頭あまりの増頭効果があったとされていることをふまえれば、この乳牛淘汰促進事業が想定している乳牛頭数削減の大きさを窺い

知ることができよう。

コロナ禍では当初、国の緊急対策として積み上がった国産乳製品を輸入乳製品と置き換えることなどによる需要創出策が行われてきた。とくに喫緊の課題となった脱脂粉乳の在庫削減のために乳牛哺乳用の輸入脱脂粉乳を国産脱脂粉乳に置き換える措置がとられ、政府は両者の価格差を補填してきた。米の生産調整のために主食用米から飼料用米へと作付けを誘導するために水田活用の直接支払交付金を交付するのと同様の手法である。その後、飼料用脱脂粉乳との置き換え措置は乳業と酪農生産者の拠出金に政府が助成するという形で継続されている。コロナ禍による過剰乳製品在庫解消のための対策は新たな乳製品需要創出、いわば「出口対策」であった。

しかし、コロナ禍に直面してから三年が経過したいま、乳製品過剰在庫を解消するために生乳生産の抑制、いわば「入り口対策」による需給調整策に舵を切ることになる。北海道ではすでに酪農生産者の独自の負担で輸入乳製品との置き換え支援や生乳生産の拡大を抑制するといった対策を採ってきたが、政府の酪農政策として本格的な生産調整に踏み切らざるを得なくなったのである。

Jミルクの需給見通し（二〇二二年九月三〇日現在）では、二〇二二年度の脱脂粉乳の生産量は一六・九万トン（前年比一〇五・六％）で、期末在庫量は上記の輸入脱脂粉乳との置き換え対策などを講じなければ一三・二

万トン（同一三五・〇％）になり、こうした対策を実施しても期末在庫量は九・二万トン（同九三・九％）になると見込んでいる。コロナ禍に見舞われた二〇二〇年、飲用牛乳やヨーグルトの消費が一時的に増加したものの、その後はチーズや生クリームを除けば消費は再び減少傾向にある。一方、生乳生産は北海道での増産を反映して全国で七六八・七万トン（同一〇〇・五％）と四年連続の増産になっている。

乳製品在庫の削減対策を行っているものの、生乳の増産によって乳製品の生産量が増えて在庫削減効果が相殺されてしまうことへの乳業の危機感が募っている。酪農生産者団体も乳価引き上げを円滑に進める環境づくりのためににはやむなしとして、乳牛淘汰による生産抑制に乗り出していた。これらを反映してＪミルクは駄牛淘汰による生産調整の必要性を訴え、補助金交付による乳牛淘汰という選択の生産調整が開始されることとなった。

しかし、この生産調整策によって取り返しのつかない副作用が生じることにも注意しなければならない。

一つは、酪農生産者団体の求心力の低下である。政府は畜安法改正（二〇一八年）によって酪農生産者が農協以外の生乳卸売業者・ブローカーなどへ生乳販売を自由に選択できることを明文化した。酪農生産者団体が組合員に生産抑制を働きかけても、農協以外に生乳を販売して減産に協力しない生産者を増やしてしまう。飼料や燃

料などの高騰に見舞われ、さらに生乳の生産抑制の必要性が囁かれ始めた二〇二二年でも、青森、茨城、栃木、三重、広島、香川、大分の各県ではホルスタイン種の飼養頭数が前年対比で二・五％増加している。畜産クラスター事業などで多額の投資を行った大規模酪農経営が、経営を維持するために当初計画どおりに増頭している可能性もある。乳牛淘汰の早期更新を呼びかけても、それには応じないで増頭する生産者や地域が顕在化し、生産調整への対応をめぐる酪農生産者の相互不信が募る。

二つは、行き過ぎた生乳生産抑制のおそれである。飼料や燃料などの価格高騰に加えて、酪農経営の副収入である肉用子牛などの価格が暴落して経営収支が悪化しており、酪農生産者は少しでも販売収益を上げるために、乳牛への黒毛和種の受精卵移植を急速に増やしている。ホルスタイン種の雌牛の出生頭数が大幅に減少すれば、三年ほど後には搾乳牛の減少によって生乳は一挙に不足するようになる。過剰乳製品在庫は乳業の経営を圧迫する深刻な問題であるが、減産に舵を切り始めた酪農生産者に追い打ちをかける生産抑制策は、取り返しのつかない生乳生産基盤の毀損をもたらすかもしれない。

生産抑制へと踏み出す酪農政策に求められているのは、短期的な成果をもたらす大胆さではなく、行き過ぎた減産を防ぐ微妙な舵取りである。酪農の持続的な発展につながる政府の酪農政策の手腕が問われている。（ｍ）

年頭所感

食料安全保障確立に向けた基本法の見直しとは 何か―二〇二三年農政の最大の課題

東京大学名誉教授 谷口信和

1. はじめに―農政の転換点と食料安全保障

野村哲郎農林水産大臣は八月の就任後、ことあるごとに「今は農政のターニングポイント」と言い続け、その第一の課題として食料安全保障の確立を強調している^①。全く同感である。今日の日本は解決を迫られる喫緊の課題が社会の隅々にまで山積している。気候危機、コロナパンデミック危機、経済格差による分断と対立の危機という新自由主義的グローバリゼーションがもたらした三つの危機に、新たにロシアのウクライナ侵攻という戦争の危機が加わり、日本と全世界を覆っているからである。

農業と農政に即してみれば、①度重なる異常気象の下での災害の頻発と農業生産の攪乱による農産物国際価格

の乱高下、②コロナパンデミックで始まった世界的な物流の停滞・混乱にともなう農産物（穀物に加えて牧草などの飼料作物も）・食品輸入価格の上昇、③パンデミックからの回復の早かった中国の急速な経済成長・畜産の発展を有力な契機とするともろこし・大豆国際価格の高騰、石油価格の上昇、尿素などの肥料原料調達困難、④ウクライナ戦争勃発による世界的な穀物・油糧作物価格の一層の高騰、肥料原料調達困難と価格高騰、エネルギー価格高騰（石油＋天然ガス）などが複合的に組み合わさった上に、日本では日米の金融政策の違いに基づく金利差にともなう異常な円安がこれを激化させている。そこから、日本では農業者にとっての生産資材価格高騰、農産物販売価格への転嫁困難と需要の後退（「農産物過剰」と、消費者にとつての農産物・食品価格の高

騰（農産物・食品不足）が同時併存するという異常な状態が出現している。これが食料安全保障を農業政策の前面に立てねばならない現局面の特徴であるといっている。

すでに政府は二度の補正予算による物価高騰対策を行っているが、喫緊の課題の解決という対策だけではどうにもならないところから、食料安全保障の確立をめざして、食料・農業・農村基本法の見直しに着手したわけである。

ところで、農業・農政以外で二〇二二年の日本における重大事態を一つだけあげよといわれたら、筆者は躊躇なく出生数八〇万人割れをあげることにしたい。各種のマスコミは二〇二二年一月から二月にかけて、二〇二二年の出生数が八〇万人を割り込み、七七万人前後となる見通しを公表した⁽²⁾。これによれば、①八〇万人割れは一八九九年（明治三二年）の人口動態調査開始以来の最小を記録するだけでなく、②国立社会保障・人口問題研究所のこれまでの八〇万人割れの二〇三〇年という推計を七年も早めるとともに、③人口が一億人を下回る時期も二〇五三年という同研究所の推計より早まる可能性が高いという。さらに、④二〇二二年の合計特殊出生率⁽³⁾が一・二七となり、二〇〇五年の最低水準一・二六に迫るという試算も示されている。

実はそれらの記事で初めて知ったことだが、一九六六年は「ひのえうま」の年にあたり、合計特殊出生率が一・五八⁽⁴⁾で異常に低かったのだが、その後一九八九年には一・五七となってこれを下回ったことから「一・五七ショック」と呼ばれ、少子化が社会問題として認識されるようになったというのである。ちなみに、一九九四年は子育て支援の「エンゼルプラン」がまとめられて少子化対策が打ち出される起点となった。にもかかわらず、わが国の少子化対策は今日に至るまでめぼしい成果をあげてはいない。その結果が先に示した出生数八〇万人割れとなって現れている。それらの記事の中で河合薫氏は「少子化問題はずっとずっと本当にずっと日本社会の大きな問題だった。にもかかわらず、まるで『キャンペーン』のようなものばかりが繰り返されてきた。当然、効果はほぼなし。：「少子化対策」と銘打つのであれば、蜘蛛の糸を張り巡らせるように「産める社会」を構築する必要があるのに。日本中のすべての人たちに「子育ての国にしよう！みんなで子育てしよう！」という気持が共有されるべき」だと憤慨しつつ強調している。

筆者がこの合計特殊出生率一・五七ショックに注目したのは、この一九八九年度こそ供給熱量ベースの総合食料自給率が四九％となって、初めて五〇％を割った年だからである⁽⁵⁾。言うなればこのときこそ、農政当局が

食料自給率低下問題に正面から向き合う起点だったのである。しかし、食料自給率向上が農業の基本法に登場したのは一九九九年の食料・農業・農村基本法が最初であって、二〇〇〇年度からは基本計画で一〇年先の食料自給率向上目標を掲げて「キャンペン」のようなものを繰り返してきた。にもかかわらず、二〇〇〇年度の四〇％は二〇二一年度に至っても三八％に止まっているのが実態である。

つまり、少子化も食料自給率向上もそれが大問題だといっても、政府や日本社会はもとにも取り組んでこなかった点では全く同じである。絵に画いた餅だったといわざるをえない。だが、注2に示したように、これらの問題に取り組むとすれば、向後一〇年が最後のチャンスかもしれない。このような危機意識を共有することが全ての議論の出発点におかれねばならないのである。

2. 食料安全保障確立に向けた基本法の見直し

(1) 自民党農林水産関係合同会議の提言

すでに農林水産省は食料・農業・農村政策審議会に新たな「基本法検証部会」を設置して二〇二二年一〇月から月に二回のペースで、一年程度かけて基本法の見直しを開始しており、一二月末に第六回の会議が開催される

予定である。

一方、今回の基本法見直しの直接の火付け役となった自民党の農林水産関係合同会議は一月三〇日に「食料安全保障強化政策大綱」の策定と食料・農業・農村基本法の見直しに向けた提言^⑤をまとめ、議論の方向を実質的に先導する役割を担っている。これによれば、第一に、「近年の急激な食料安定供給リスクの高まりに鑑みれば、我々に残された時間は限られており」という危機感を出発点として、第二に、政府に対して二〇二二年末までに「食料安全保障強化政策大綱」（仮称）の策定を求めるとともに、二〇二三年の「骨太方針等の策定前に具体的な施策の方向性を含む中間取りまとめを行い、令和五年度中の「基本法の改正案」と「関連法案」の国会提出も視野に、検証・検討の加速化を求め^⑥ている。

そして、基本法と食料安全保障との関係については以下のように指摘している点が注目されるところである。第一は、基本法の見直しとは基本法の改正であって、新たな基本法の制定は想定されてはいない点である。基本法の見直しに向けた論点として、一 食料安全保障の在り方、二 食料の安定供給の確保、三 農業の持続的な発展、四 農村の振興（農村の活性化）、五 みどりの食料システム戦略による環境負荷低減に向けた取組強化、六 多面的機能の発揮、七 関係団体の役割が示されているが、二、

三、四、七（基本的理念）は現行基本法とほぼ同様の表現となっている。

第二は、食料安全保障が筆頭に掲げられ、以下に食料・農業・農村を配置していることからみて、食料安保が改正基本法における主軸の位置を占めるとされている点である。

第三は、みどり戦略に関わる取組がこれらの次に位置づけられ、基本法とみどり新法とのドッキングが図られているが、その関係は必ずしも明瞭ではない点である。

第四は、多面的機能の発揮が中山間地域等直接支払い、多面的機能支払い・環境保全型農業直接支払いを含む日本型直接支払い政策として一括され、充実の方向が示されている点である。これは基本法の弱点として指摘されてきた多面的機能の位置づけの低さを、現実を実施されている政策に合わせて修正するものであるが、一方では食料安保が基本的理念に追加されて、五つの理念に拡充されるのか（多面的機能は従来通り含まれる）、他方ではみどり戦略の後の位置づけになっていることから、一くくりがまとめて基本理念に整理されるのかなど、現段階では予測できない点が少なくない。

また、提言では次のような重要な論点が提示されている。第一は、食料安保について、これまでの不測時の対応だけでなく、「平時」からの安全保障の確立に向けた

対応を提案していることである。筆者はこの点の重要性を繰り返し指摘してきたので⁽⁷⁾、総合的食料安全保障論がやっと検討の俎上にのぼるのではないかと期待しており、とくに以下の三で新たな視点を付け加えることにしたい。第二は、フランスのエガリム二法のような「再生産に配慮された適正な価格形成・転嫁が必要であり、その実現に向け、海外の事例も踏まえた仕組みづくり」が提起されたことである。これも全く異存がない。

以上のように、提言の内容には依然として不分明な箇所が少なくないが、大局的には賛同できるものであり、本稿では主として食料安全保障に絞って深掘りすることにした。

(2)基本法検証部会第三回での論点整理

ところで、検証部会は二〇二二年一月一日の第三回会合で「国際的な食料安全保障に関する考え方」のテーマの下に農水省の報告と二名の有識者ヒアリングを行った。前者においては今後の施策の方向に関する注目すべき重要な四つの「論点」が提示されている⁽⁸⁾。

第一は、「食料安全保障を平時の問題としてとらえ、輸入リスクへの対応や国民一人一人が健康な食生活を享受できることを位置づける必要がある」とした点である。

第二は、「国民の健康な食生活を確保するため、都市部も含め、以下のような点を考えることが必要」として、①食品アクセス困難者や経済的弱者への対策、②①も含めて、国民の生涯を通じた食生活実践に向けた知識や判断力の習得、③国民に食料を届けるため、特に地域の食品製造・流通・小売による供給体制をあげた点である。

第三は、平時の食料安全保障の課題に対し、国民の視点に立って、食料安全保障の観点から改善をチェックしていく仕組みの導入が必要とした点である。

第四は、不測時の食料安全保障の定義の明確化や、不測時の対応について、改めて検討する必要があるとした点である。

興味深いのはこれらを踏まえた委員の発言のうちの大橋弘政策審議会会長の発言だ。少し長いが、概要なのでそのまま引用しておこう。「緊急時における食料安全保障は、平時における食料供給が機能していないと機能せず、したがって、平時の安定供給は重要。安定的な供給が満たされているかどうかは、需要側の直面する環境によって異なるため、一般に安定供給は、需要側で定義されるべきものと考ええる。これまで農業政策においては、自給率という供給側の目線から議論がなされていたが、需要側の目線に立った安定供給と食料安全保障について政策立案を行うという視点が大事だと、認識を新たにし

た次第。食料安全保障を、自給率という一つの指標で議論するのは、守るべき国益に対して十分な目配りがましますでなくなる可能性。貧困率や年齢、あるいは地域における食料のアクセス性の違いなど、多面的な側面から議論する必要がある。」⁹⁾というのが主要な部分である。

周知のように基本法が不測時の食料安全保障（第二条第四項と第一九条）しか取り上げていないのに対して、今回の見直しに際しては農水省も多くの委員も平時の食料安全保障を取り上げることに注意を向け、これに賛同の意を表明している点では大きな前進がみられるといえる。だが、農水省が示した上述の第一の論点では、①食料安全保障を平時の問題としてとらえるとしてはいるが、そこでの新たな重要課題として提示されているのは、a・輸入リスクへの対応と、b・国民一人一人が健康な食生活を享受できることを位置づけること、だけになっていることに注意を払う必要がある。

このうちのaについては従来のように輸入リスクを不測時についてだけ考えるのではなく、平時から適切な対応を取るようにしようということであり、もちろん異論はない。また、bについては一九九六年のFAO食料サミットで提起されたFood Securityの概念¹⁰⁾定義を食料安全保障と翻訳して採用しようというものであって、上述の第二の論点で示された食品アクセス困難者（買い物

難民」や経済的弱者への対策などにつながる内容となっており、第三の論点もその延長線上の課題の提起だといっている。そして、第四の論点では不測時の食料安全保障についても改めて検討しようとなっていることからみて、農水省が提起した論点とは、①食料安全保障を平時と不測時の両者にまたがるものとして定義しなおし、②FAOの定義のように平時にあっては食料のアクセスに困難を抱える国民等への対策を追加しようというものと整理できる。

これには全く異論がないが、実は最も大事なものがすっぽりと抜け落ちているといわざるをえない。それは平時の食料安全保障を担保する最大の要素である国内農業生産と備蓄の意義が全く語られていないからである。換言すれば、高い食料自給率を実現する国内農業生産がしっかりと確保され、それらにも依拠した形で安全な備蓄水準が実現されるとともに、これらでは対応できない国内需要に応じた農産物・食品の輸入と備蓄が適切に組み合わせられてこそ、平時の食料安全保障は平均的な国民だけでなく、経済的・社会的弱者に対してもその役割を十全に発揮できるということが最も重要な点である（備蓄は国産農産物・食品からだけでなく、輸入農産物・食品からも形成される）。

先の大橋発言は「これまで農業政策においては、自給

率という供給側の目線から議論がなされていたが、需要側の目線に立った安定供給と食料安全保障について政策立案を行うという視点が大事だと」農水省の報告を聞いて、「認識を新たにした次第」ということだった。そこから導き出される結論は「食料安全保障を、自給率という一つの指標で議論するのは」（つまり）「守るべき国益に対して十分な目配りがますますできなくなる可能性」をもったものだから、改めるべきだということになるだろう。食料自給率だけが食料安全保障の唯一の指標ではないことはこれまでの行論からも明らかであり、筆者もそのように考えている。だが、平時の異常に低い食料自給率の問題を脇において、食料安全保障を語ることはできないのである。

つまり、食料安全保障とは、①平時において国民が安心して食生活を送れるように、国内農業生産に基づく食料自給率を国民が納得できる水準に維持することを基本として、これに備蓄（これは国産・輸入の農産物・食品から形成される）と輸入を組み合わせて食料の安定供給を実現し（平時の食料安全保障…供給に重点がおかれる）、②農産物・食品調達に困難を生じる不測時に備えた対策を国内農業生産・備蓄・輸入の全分野にわたって平時から構築し、それを実践する手順までの具体化を図る（不測時の食料安全保障…分配に重点がおかれる）こ

とを基本とするものであり、この両者を合わせた総合的な食料安全保障の構築に他ならない（以上は狭義の食料安全保障）。そして、今日的局面ではこれに、③飼料・化学肥料・農薬等の基本的農業生産素材の安定的調達と自給率の向上（供給に重点がおかれる）、④食料へのアクセスに困難を抱える社会的弱者・地域等への配慮の対策（分配に重点がおかれる）を組み込んだものになることが求められるといえよう（広義の食料安全保障）。①は基本法の第二条第二項と、②も第二条第四項、第十九条と大差ないもののだが、なぜか先の農水省の提示した論点と筆者の整理の間には溝がある。

そこで、農水省の提示した資料と翻訳に基づいて¹⁰、今一度FAOの定義をみると、「食料安全保障は、全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養のある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」となっている。そして、食料安全保障を構成する四つの要素を、①供給面⇨適切な品質の食料が十分に供給されているか（Food Availability）、②アクセス面⇨栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ちうるか（Food Access）、③利用面⇨安全で栄養価の高い食料を摂取できるか（Utilization）、④安定面⇨いつ何時

でも適切な食料を入手できる安定性があるか（Stability）としている。このうちの①は先の農水省の提示した第一の論点に対応するものであり、②～④が第二、三の論点に相当することも明らかであろう。

問題は引用されている①供給面の英文の原文にあるといわざるをえない。The availability of sufficient quantities of food of appropriate quality, supplied through domestic production or imports(including food aid) がそれだが、直訳すれば、「国内生産または輸入（食料援助を含む）によって供給される、適切な質の食料を十分な量だけ入手可能であること」となる。ここでは国内生産と輸入が「またはor」という言葉で何らの軽重を付けずに並列され、二者択一的に示されていることが印象的である。FAOの定義であるから先進国だけでなく開発途上国も含めて全世界共通の定義だと考えれば納得がいく（とくに食料援助という言葉が輸入に付加されているところにそれがよく示されている）。

ところが、筆者が参照したFAOの「食料安全保障の基礎的な概念の紹介」の文書¹¹では、食料の物理的入手可能性 Physical Availability of foodの説明は Food availability addresses the “supply side” of food security and is determined by the level of food production, stock levels and net trade, となっている。直訳すれば、「食料

の入手可能性は食料安全保障の「供給面」に焦点をあてるものであり、食料生産の水準、備蓄の水準および純貿易によって決定される」であり、備蓄は在庫、純貿易は純輸入と言い換えてもよいだろう。他の多くの国際機関などがFAOの文書を引用する際にはほぼこの英文に沿ったものが用いられている⁽¹²⁾。上の農水省の引用文との違いは、a・国内生産と輸入が二者択一的に示されているのではなく、b・国内生産、備蓄、輸入が順序だてて記載されており、この序列での重要性が示唆される点である。実はbの考え方こそ、わが国が一九七五年の「食糧問題の展望と食糧政策の方向」〔総合食糧政策の展開〕から採用している基本的な視点に他ならず、基本法はそれを法律として明文化したものであったのである（厳密には二で検討する）。

つまり、先に示した農水省の論点一は、①「国内生産または輸入」を二者択一的に取り扱っているFAO文書を根拠にして、②国内生産ではなく、もっぱら輸入に関わる食料の物理的入手可能性の問題（これが輸入リスクへの対応に相当する）に着目するとともに、③「国民一人一人が健康な食生活を享受できること」を位置づけることによって平時の食料安全保障を「新たに考えよう」ということになる。今回の食料安全保障問題を考える上で最重要課題Ⅱ本気で食料自給率向上を実現する方途

を国民的な合意で作り上げる決意があるのか、重大な不安が脳裡をよぎるといわざるをえないのである。

3. 農政は本気で食料自給率向上に取り組んできたか

さて、現行基本法の見直しを考えるにあたって、農業の基本法である農業基本法と食料・農業・農村基本法がどのように食料自給率向上を位置づけてきたかを簡単に振り返っておくことにしたい⁽¹³⁾。

一九六一年に制定された農業基本法（以下では農基法と略記）は食料自給率向上を有力な課題と認識してはいなかった。一九六〇年の総合食料自給率が生産額ベースで九三％（カロリーベースでは七九％だが、当時は算出・公表されてはいなかった）という状況では当然だったといってもよい。そして、一九六七〇年頃には農基法は事実上レームダック（死に体）化していて、現実の農政を誘導する機能を失っていた。だから、一九七二～七三年に世界食料危機と石油危機が勃発し、とくに国内ではアメリカの大豆輸出規制をきっかけとした「豆腐騒動」などが発生しても、農基法を改正してこうした事態に対応しようという動きは起きなかった。

ただし、食料が第三の武器になったといわれた食料危

機のショックは大きく、一九七五年には農政審議会の建議「食糧問題の展望と食糧政策の方向」と農林省省議決定「総合食糧政策の展開」によって「国民食糧の安定的な供給を確保」すべく、国内生産体制の整備、安定的な輸入の確保と備蓄が「総合的食糧政策」の方向として提起された¹⁴⁾。当時の計算では生産額ベースでみた一九六三年度の総合自給率八二%が一九七三年度には七一%にまで低下したことが背景にあった（最新の食料需給表ではそれぞれ八六%、八一%となるが）。注意を要するのは、第一に、今後とも輸入に依存せざるをえないものは安定的輸入を図るとされたことであり、第二に、備蓄は基本的に輸入農産物と関連させて位置づけられていたことである。一九六四年から二〇一〇年まで四七年間貿易黒字が続く中では、貿易で稼いだ豊富な外貨で低廉な農産物を外国（とくにアメリカ）から買えばよいという考え方が支配的であった。したがって、食料自給率向上は必ずしも大きな国民的世論とはなりえなかった。

こうして、食料自給率の向上が農業の基本法に課題として取り上げられるには一九九九年に制定された食料・農業・農村基本法まで待たねばならなかったのである。上述のように、一九八七～八九年度あたりに五〇%を切ったカロリーベースの食料自給率は基本法制定時には四〇%にまで転落し、二〇二一年度も依然として三八%に

止まっている。

基本法では食料自給率の向上が最重要課題に位置づけられただけでなく、食料の安定供給は国内生産（の増大）と輸入及び備蓄を適切に組み合わせる行うとされた。備蓄が輸入とのみ関連づけられてはいなくなったことが前進である。その背景としては一九九五年に施行された新食糧法によって、それまで単なる年度末の政府在庫の地位に止まっていた国産米の「備蓄」が制度として明確に位置づけられ、米不足への対応の役割を担い始めていたことが指摘できる。この旧食糧法から新食糧法への移行に伴う備蓄の制度化を促したのは一九九三年の「平成の米騒動」であり、備蓄の欠如が冷害による国産米の不作（作況指数七四）から米価暴騰を招いたためである¹⁵⁾。

基本法は食料自給率の向上を課題として掲げ、五年ごとに策定した基本計画で一〇年後の自給率目標を提示してきたにもかかわらず、今日まで自給率の向上が図られなかったことは冒頭に指摘した通りである。その間、二〇一一年の東日本大震災と原発事故による食料需給の混乱を踏まえて、二〇一二年には「緊急事態食料安全保障指針」を策定して不測時の食料安全保障の充実を図り、二〇一五年の基本計画においては不測時対応の視点から「食料自給力指標」を導入するとともに、二〇二〇年基本計画では「食料国産率」なる新指標を編み出したりと、

新指標づくりに終始しているといわざるをえない。

今日の時点で食料安全保障を基本法と食料自給率との関係で考えるとするならば、二つの論点がある。第一の論点は平時と不測時にまたがる総合的食料安全保障の観点を採用するか否かであるが、これはすでに結論が出たといつてよいだろう。

第二の論点は総合的食料安全保障の指標を何にするかであるが、これは平時の食料安全保障の指標であるカロリーベースの総合食料自給率を置いて他にない。国民参加型での食料自給率向上と総合的食料安全保障の確保を実現する上で最も大切なことは誰もが分かる簡単な指標（食料自給率）を採用することであり、平時の食料安全保障と不測時の食料安全保障を切れ目なく結びつける国民参加型の運動を組織することではないか。そのヒントが「国民参加型の防災対策」として開発された「フェーズフリーの防災対策」にあるのではないかと思われる。

4. フェーズフリーの防災対策から学ぶ食料安全保障のあり方

二〇一八年に発足した（一社）フェーズフリー協会のホームページ¹⁶等によると、①フェーズフリー（Phase Free）とは平常時と災害時という社会のフェーズ（状

態、時期）の境を取り払い、両者を切れ目ない連続のものとして捉えて、②その両者に活用できる商品・サービス・アイデアを五つの原則に基づいて考えたり、開発することである。③五つの原則とは、a. 常活性（どのような状況でも利用できる）、b. 日常性（日常から使える）、c. 直感性（使い方、使用限界、利用限界が分かりやすい）、d. 触発性（気づき、意識、災害に対するイメージを生む）、e. 普及性（参加でき、広めたりできる）である。

防災に即していえば、防災のための特別なものではなく、普段の生活の中で自然に使え、災害の際にも役に立つようなものがフェーズフリーとなる。二〇一九年にジャパン・リジリエンス・アワード強靱化大賞でグランプリを受賞した今治クリーンセンター¹⁷の例で説明しよう。二〇一八年に竣工したセンターは、平常時は市民の憩いの場、災害時は防災拠点として「いつも」と「もしも」の両方Ⅱフェーズフリーで地域貢献するごみ処理施設である。平常時には廃棄物処理・地域への電力供給・市民活動の場・イベント開催・環境啓発活動・施設情報発信を行う一方、災害時には廃棄物処理の継続・避難所への電力供給・災害廃棄物処理・避難スペース開放・避難所運営・災害情報発信を行い、三二〇人の市民が一週間避難するために必要なスペースと食料品等を備蓄して

いる。災害時にインフラが断絶することを想定して、電気（停電時にも焼却炉が稼働できるような非常用発電機確保）、上水（地下水処理施設により用水確保）、下水（排水クロージド運転可能）、燃料・薬品（一週間分の備蓄）の対策が取られている。

こうした発想を農産物・食品の備蓄（食料安全保障）に応用してみてもどうか。不測時のための備蓄という発想をやめて、平時と不測時に共通の備蓄という考え方を導入する。このため、農産物・食品の賞味期限・消費期限一杯までの長期間にわたって備蓄するという「棚上げ備蓄」的な考え方ではなく、消費するまでの期間を備蓄と考える「回転備蓄」あるいは「流通在庫」の考え方を採用する。したがって、備蓄する場所は日常の活動空間から遠く離れた大規模な倉庫ではなく、日常の活動空間の中に、多数の小規模な倉庫を設けることになる。備蓄する主体と場所は家庭から始まって、学校・会社・公共施設、こども食堂・NPO法人の活動拠点、農産物直売所・道の駅・コンビニ・スーパー、レストラン……と限りなく広がる可能性がある。その際、単純な備蓄を行うだけでなく、日常的な消費に結びつける活動が求められるが、家庭では食事、学校などでは給食、直売所や道の駅では併設レストランでの外食、こども食堂・NPO法人の食事難民支援など多様な消費形態が考えられ

る。備蓄する側では備蓄空間・容器・器具あるいは冷蔵・貯蔵施設等多様な整備が必要となる（↓新たな商品需要の発生）。

他方、生産者・流通側では従来のような規格化された画一的な農産物・食品の生産・広域流通だけでなく、規格外のものや多様なロットの商品の地域内流通が可能となる。その結果、生産点では選果作業の省略、生産物廃棄の縮小を通じて生産・流通コストの削減の条件が生まれ、備蓄する側ではより低廉な農産物・食品の確保が可能となる一方、発生する可能性が高まる食品ロスを堆肥などに転換し、自家菜園・市民農園・学童農園……などで活用することが期待される。

主食用米では精米での流通ではなく、現在よりロットの大きな玄米流通を広げて消費段階での少量今摺り精米を振興し（米ぬかも活用できる）、おいしいお米の消費拡大を通じて需要の拡大に結びつけるなどの工夫がなされてもよいだろう。かつてはどの家庭にもあった米櫃の現代的な復活によって倉庫・倉敷料の節約の効果が生産者側にももたらされるのではないか。

以上のように農産物・食品を国民各層の間の備蓄形成を通じて流通・消費する仕組みを構築することは国産農産物の販路拡大Ⅱ需要創造につながり、国民参加型の食料安全保障構築に貢献するのではないか。農水省は消費

者の参加を促す啓発活動に止まることなく、備蓄への参加を容易にする多様な支援策を講じることによって生産者への支援も実現できるだろう。

5. おわりに―自給率向上への日本的な道筋

もはや紙幅が尽きている。最後に、新たな基本法を考えるにあたっての枠組みを箇条書き風に示してまとめに代えたい。

①新たな基本法はみどり戦略と結合し、みどり戦略を土台とする基本理念を提示すべきである。だとすれば、アジアモンスーン地帯での食料システム戦略というみどり戦略の位置づけからみて、水田と食用米（粒食から粉食への拡大）・飼料用米の意義を明確にした基本理念が不可欠である。

②基本法の目標は総合的な食料安全保障の確立におかれ、その重要な指標としてカロリーベースの食料自給率目標を改めることが有意義である。各農業部門振興の目安となる指標は品目別自給率（重量ベースと金額ベース）が分かりやすく、有効である。

③食料安全保障確立を担保する基本理念としてはこれまでの四つの理念を拡充した安全な食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、地域農業の持続的な発

展、農村の振興が妥当である。

④基本法は二〇五〇年を展望した理念法として構築し、その下で五〜七年程度の期間を目安とした概算的な予算を措置された基本計画を法律として作成し（実施法）、年度当初予算を重視した予算編成（実施計画）の三本立てとする。以上の構成は概ね、EUの「農場から食卓へ戦略」↓「共通農業政策」↓「各国の個別農業政策」の体系に準ずるものである。理念法・実施法とも情勢変化に対応して、国会での審議を経て機敏に修正するものとすべきであらう。

以上を貫く最も重要な点は食料自給率の向上が日本農業の存続・発展に不可欠の課題だと認識して、農政がどこまで本気で取り組むかということにある。それなくしては冒頭に指摘した少子化対応と同様に日本社会沈没の危機から逃れることは困難だと覚悟することが求められている。

(注)

(1) 例えば、私を含む三人の「野村哲郎農相 鼎談 農政は転換点」『農業協同組合新聞』二〇二二年一〇月二〇日号、一〇二二面を参照されたい。

(2) 例えば、日本総研リサーチ・アイ No.二〇二二—〇五六(一) 一月一〇日)、日本経済新聞二〇二二年二月二日号及び河合薫「三代女性「結婚肯定派」たった九%? 産めよ、育てよ、お国のために」『日経ビジネス』電子版二〇二二年一月四日など。最初の資料で藤波匠氏は「この一〇年が少子化対策の最後のチャンスと捉えるべきである」と述べているが、以下で筆者が検討する食料安全保障Ⅱ食料自給率問題もまた、今が対策の最後のチャンスともいうべき正念場にさしかかっている」と認識している。

(3) 合計特殊出生率は一五〇四九歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する。

(4) 丙午(ひのえうま)の女は夫を食い殺すという俗説の影響で、丙午にあたった一九六六年(昭和四一年)の合計特殊出生率は一・五八で一九六五年の二・一四、一九六七年の二・二三に比べて異常に低かった。

(5) 正確に言えば、一九八九年二月に公表された一九八七年度の『食料需給表』はそれまでの数量ベースや金額ベースの自給率に加えて、初めて供給熱量ベースの食料自給率を掲

載し、一九八六年度の五一%が一九八七年度には四九%となって食料自給率が危険水域に突入したことに警鐘乱打することを意図していたものと推察される。しかしながら、食料自給率は不断に算出方法や基礎データが更新されるため、現在では五〇%割れは一九八九年度の四九%となっている(一九八八年度五〇%、一九九〇年度四八%)。これらの点の詳細については、谷口信和「日本における食料自給率目標と食料・エネルギー問題の相克」『日本農業年報五四世界の穀物需給とバイオエネルギー』農林統計協会、二〇〇八年、一九〇〜二〇五ページ。

(6) 本稿執筆時点では政府の「食料安全保障強化政策大綱」(仮称)が決定・公表されていないので、そこで提言よりさらに踏み込んだ食料安保に関する提案が出てくるかどうかは分からないまま検討を進めざるをえない。

(7) 谷口信和「総論 アベノミクス農政とT P P交渉に翻弄された基本計画の悲劇」『日本農業年報六二 基本計画は農政改革とT P Pにどう立ち向かうのか—日本農業・農政の大転換—』農林統計協会、二〇一六年、一〇二六ページを始めとして、同「総論 食料・農業・農村基本法における食料自給率と基本計画の意義」『日本農業年報六五 食と農の羅針盤のあり方を問う—食料・農業・農村基本計画に寄せて—』農林統計協会、二〇一九年、一〇二二ページまで詳しく検討してきた。

(8) 「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化（国際的な食料安全保障に関する考え方）」農林水産省、二〇二二年一月、スライド四六。

(9) 「食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第三回）議事概要」二ページ。

(10) 注8のスライド八による。

(11) <https://www.fao.org/3/al336e/al336e00.pdf>

(12) 例えば世界銀行の文書「食料安全保障とは何ですか？」を参照されたい。

<https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security>

(13) 以上の点を含めて、新たな基本法の策定を提案した拙稿を参照されたい。谷口信和「総論 新たな農業の基本法体系はどうあるべきかー求められる骨太の大胆な構想」『日本農業年報六八 食料安保とみどり戦略を組み込んだ基本法改正へー正念場を迎えた日本農政への提言ー』筑波書房、近刊（二〇二三年）。

(14) 大臣官房企画室「農業基本政策関係資料」第一巻、一九九五年一〇月による。

(15) 佐伯尚美「新食糧法の構造と特質」『日本農業年報四二 政府食管から農協食管へー新食糧法を問うー』農林統計協会、一九九五年、二五〜二六ページ。

(16) フェーズフリーについては<https://phasefree.or.jp/about.htm>

を参照した。

(17) 今治クリーンセンターについては<https://dwasteinfo2.nies.go.jp/page/page000098.html>を参照した。

求められる飼料用米政策の一貫性と持続性

―生産・流通現場の実態からみた課題

岐阜大学社会システム経営学環准教授 李 侖美

東京大学名誉教授 谷口信和

I. 基本計画の目標を達成してしまつた飼料用米？

1. 飼料用米の生産努力目標

表1を参照されたい。これは二〇二一年産（実績）、二二年産（計画）の飼料用米の生産状況を二〇二〇年の基本計画に基づく二〇三〇年の生産努力目標と対比させたものである。

これによると、第一に、二〇三〇年の作付面積目標九・七万haはすでに二〇二二年に一一・六万haで「超過達成」されているだけでなく、二二年産では一四・〇万haと「大幅な超過」を実現している。第二に、七〇万トンの生産目標も二二年産では七六・一万吨以上が見込まれており、これまた「超過達成」が確実である。だが、

どこからも「計画達成万歳」の声は聞こえてこない。なぜならば、第三に、二一年産の単収実績はこれまでで最高の五七三kg／一〇aに達したにもかかわらず、二〇三〇年目標七二〇kgを大きく下回る八〇％未満に止まっているからである。

問題は単に単収水準が低いということだけにあるのではない。財務省は現実の飼料用米生産が主食用米の転用によって行われており、これに高額の「水田活用 of 直接支払交付金」が投入されていることを問題視している⁽¹⁾。こうした批判の下で農水省は多収品種Ⅱ飼料用専用品種と一般品種Ⅱ食用品種の区分管理を徹底することを通じて、多収品種の導入を進め、飼料用米の高単収実現と国産濃厚飼料自給率向上をめざしてきた。しか

し、表2に示されるような厳しい現実が立ちはだかっている。

すなわち、第一に、多収品種割合は二〇一九年産までは徐々に増加して六〇％にまで到達したものの、主食用米の生産調整強化の手段として二〇二一～二二年度に主食用米の飼料用米転用が強力に行われたことによって三七％にまで著しく低下した。第二に、区分管理は一括管理と異なっており、飼料用米を生産する圃場を区別することから、多収品種の作付拡大に寄与すること（コンタミ防止も含めて）が期待されてきたが、実際には区分管理割合は八〇～九〇％と高い水準で停滞して増加はみられず、多収品種割合の増加との関連も明確ではない。

その結果、第三に、飼料用米は全体としての単収が水稻平均単収をわずかに超える水準に止まり、高単収の独自の転作物Ⅱ濃厚飼料としての定着度が低いことが問題とされている。したがって、二〇一四年から導入された数量払いによる増収刺激策もほとんど効果が認められないようにみえる。

2. 水田の畑作化に傾斜する農政の方向と飼料用米

こうしたことから、農水省は一方では二〇二三年度農林水産予算の概算要求の中で飼料用米に対する直接支払にブレーキをかけ始めるとともに、他方では飼料用米から脱却し、野菜等の高収益作物と子実とうもろこしにシ

表1 基本計画における飼料用米の消費見通しと生産努力目標

基本計画		—	2010	—	—	2015	2020
年産		2015	2020	2021	2022	2025	2030
生産努力目標 万トン	計画	—	70	—	—	110	70
	実績	44.0	38.1	66.3	76.1	—	—
作付面積 万ha	計画	—	—	—	—	14.0	9.7
	実績	8.0	7.1	11.6	14.2	—	—
10aあたり単収 kg	計画	—	—	—	—	759	720
	実績	552	537	573	536	—	—

(注) 1. 2010年基本計画以降の計画目標と実績。

2. 2022年の実績は新規需要米の計画ベースの数字。

(出所) 基本計画および「米をめぐる関係資料」による。

表2 飼料用米における多収品種・区分管理の状況（全国）

年産	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
多収品種割合％	39	37	43	50	56	60	56	39	37
区分管理割合％	80	75	80	83	88	89	89	78	80
飼料用米平均単収kg／10a	554	555	558	549	538	539	539	575	536
水稻平均単収kg／10a	536	531	544	534	529	528	531	539	537

(注) 2022年産の単収のうち、飼料用米は計画認定によるものであり、水稻は10月15日現在の数字。

(出所) 農水省農産局「飼料用米をめぐる情勢について」2022年11月による。

フトする水田農業の畑地化・高収益化推進に本格的な舵を切りだしたものと思われる⁽²⁾。

前者についてみれば、産地交付金で二〇二〇年度から導入されていた飼料用米の複数年（三年以上）契約に対する追加支援が二三年産までで打ち切られているのに加えて、二三年産からは多収品種・区分管理を一層強化する方向に交付要件の厳格化が図られる公算が高い（この点についてはⅡで詳しく検討する）。

後者に関しては水田の畑地化を通じた子実とうもろこしの推進は飼料用米と「競合する」可能性が高く、本稿における主たる関心事項となる。既存の畑地における子実とうもろこし生産による国産の濃厚飼料自給率向上の方針自体には全く異論がない。問題はこれがもっぱら水田の畑地化を通じて構想されており、飼料用米に代替するような位置づけが与えられていることにある。

子実とうもろこしは二〇一八年度当初予算で戦略作物助成の飼料作物の一環に組み込まれ、「水田転作物」として本格的な助成が始まった。時あたかも主食用米において国が関与した「生産調整」が廃止されたのに対応したものである。そして、二〇一九年度当初予算では新設された産地交付金の高収益作物等拡大予算（二万円／一〇a）に高収益作物（園芸作物等）ではないにもかかわらず、「転作面積拡大」の旗手として組み込まれるこ

とになった。さらに、二〇二〇年度当初予算では「水活」に新設された「水田農業高収益化推進助成」において、単独の子実とうもろこし支援（一万円／一〇a）に加えて、一回限りであるが一〇・五万円／一〇aの高収益作物畑地化支援（子実とうもろこしによる畑地化の取り組み支援）を園芸作物等と同様に受け取ることができるようになった。これらはいずれも二〇一九年一月に「農林水産業・地域の活力創造本部」でまとめられた「農業生産基盤強化プログラム」における「水田農業における高収益作物等への転換」に対応して二〇二〇年度当初予算で設けられた「水田農業高収益化推進計画（都道府県）」の下で一体的に取り組まれている。その眼目は水田の畑地化（汎用化は畑地化の後景に退いている）にあり、上述のような財務省の指摘に対応したものである。

すでに二〇二二年度の第二次補正予算では、①子実用とともろこしを含む畑作物に対する畑地化支援単価は一四万円／一〇aに引き上げられるとともに、②定着促進支援として一〇aあたり二万円を五年間または一括で一〇万円が交付されるほか、③二〇二三年度に畑地化に取り組む約束をした農業者に対して、畑地化に伴って土地改良区に地区除外決算金等を支払う必要が生じた場合、上限二五万円／一〇aの定額支援を行うことなど、極めて積極的な支援方針が盛り込まれている。

このような農水省の方針については以下のような危惧がある。第一に、水田の畑地化を前面に掲げる農業振興策は二〇二一年に決定され、本格的な実施段階に入ったみどりの食料システム戦略を通じた地球温暖化対策と整合的かという問題である。アジアモンスーン地帯の食料システムのモデル構築を標榜するみどり戦略は水田農業の限らない可能性を追求するものであるはずだからである³⁾。第二に、上述のような飼料用米をめぐる厳しい現実Ⅱ問題について、農水省の包括的な検討がなされたとはいいたい状態で、安直に国産濃厚飼料自給の主役を飼料用米から子実とうもろこしにシフトすることが妥当かという問題である。

本稿はこうした問題意識に基づいて、主として飼料用米生産・流通の先進地の事例を検討することによって第二の問題に接近することにした。

Ⅱ．飼料用米作付先進地域の岐阜養鶏の実態から

1．岐阜県と岐阜養鶏の飼料用米生産・流通の地位

岐阜県は水田率が高く（七六・六％）、水田における麦・大豆二毛作率が四〇・一％であって、いわゆる「米麦二毛作地帯」に属している。水田面積に対する飼料用米の作付割合は七・〇％で、栃木（九・四％）、茨城（九

・三％）、青森（七・二％）に次いで全国で四番目に高い飼料用米作付先進地である。本稿が分析対象とする岐阜養鶏農業協同組合（岐阜養鶏と略記・飼料用米の買取・販売業者、詳細は後述）が主として買取を行う養老町の飼料用米作付割合はさらに高く二三・八％に達しており、飼料用米をめぐる問題状況を検討する上では格好の地域である（以上の数字は二〇二〇年）。また、岐阜県の米の生産調整への対応を見ると、二〇〇九～二〇一五年までの一二年間で主食用米が生産数量目標を超過したのは二〇一四年だけで、二〇一八年の生産調整見直しに伴って東北や北陸の米産地で見られた主食用米の増産はみられなかった。

表3に飼料用米の作付面積の推移を示した。これによれば、第一に、岐阜県はほぼ全国的な動向に準ずる作付面積の推移を示している。二〇一七年まで順調に増加したものの、生産調整見直しにともなって、二〇二〇年まで減少に転じるが、原因は加工用米へのシフトであって、主食用米への復帰ではないことが特徴である。第二に、岐阜県の飼料用米作付の一／四～一／五以上を占める岐阜養鶏関係地域では飼料用米作付面積は全国・岐阜県と比較すれば緩やかだが安定的な増加傾向を示しており、例外が二〇二〇年に主食用米価格が上昇したときである。こうした傾向は岐阜養鶏の主たる飼料用米買付地

域である養老町（岐阜養鶏関係の飼料用米作付の七五％は養老町に集中している）の動向によって規定されており、主食用米の動向に左右される割合が相対的に低い地域での取り組みの検討を通じて上述の課題に接近することが有効であることを示している。

ところで、多収品種の作付割合を示した表4から、第一に、飼料用米への取り組みが盛んでありながら、全国と比べて也多収品種の導入が低調な岐阜県にあって、岐阜養鶏関係地域では多収品種割合が極めて高く、飼料用米に熱心に取り組んでいることが看取される。しかし、第二に、二〇一四年に数量払いが導入されたにもかかわらず、二〇一八年にかけて、多収品種割合が著しく低下し、その後再び増加する特異な動向を示していることが注目される。つまり、岐阜養鶏の取り組みと実績の中に飼料用米の課題の解決をめぐるヒントがあるのではないかと考えられるのである。

そこで、表5によって、飼料用米（玄米）の単収水準をみておきたい。これによれば、第一に、岐阜県は全国平均を常に一〇％超下回る低単収地帯といえる⁽⁴⁾。第二に、岐阜養鶏関係地域は上述のように多収品種割合が著しく高いにもかかわらず、単収は県平均と比べて決して高いとはいえない。二〇一四～二一年の実績平均をみると県の四七三kgに対して、岐阜養鶏関係地域は四七一

表3 飼料用米作付面積の推移

年産	作付面積 ha					飼料用米 全国生産量 トン
	全国	岐阜県	岐阜養鶏	うち養老町	うち7市	
2014	33,881	1,075	425	310	115	186,564
2015	79,766	2,436	538	404	134	440,066
2016	91,169	2,900	619	464	155	505,998
2017	91,510	3,047	648	487	161	499,499
2018	79,535	2,347	655	492	163	426,521
2019	72,509	2,336	664	512	152	389,264
2020	70,883	2,271	626	469	157	380,502
2021	115,744	3,009	734	551	183	662,724
2022	142,055	3,712	816	601	215	761,429

（注）取組計画の認定面積。2022年産の全国生産量は計画ベース。

（出所）農水省「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移（平成20年産～令和4年産）」、
同「米をめぐる状況について」各年版及び岐阜養鶏の資料による。

kgであって、わずかではあれ下回っている。ところが第三に、同地域は二〇一四年には五〇九kgで県平均を二三kg（四・一％）上回っていたが、二〇一七年には四〇三kgまで激減して県平均を七二kg（一五・二％）下回る顕著な減少傾向を示す一方、二〇一八年以降は増加傾向を示し⁽⁵⁾、二〇二二年には県平均を三六kg（七・四％）上回る五二・一kgに達するとともに、暫定値だが二〇二二年産の北陸一九三号は六〇〇kgに達した模様である。この特異な動きは何を意味するのか。この原因を探ることが重要である。

2. 岐阜養鶏の飼料用米取組スキーム

岐阜養鶏は国産鶏の「純国産鶏さくら」⁽⁶⁾「純国産鶏もみじ」を育種し、初生雛を供給する株式会社後藤孵卵場⁽⁶⁾の姉妹会社である。後藤孵卵場に種卵を共同供給する種鶏農場の農業協同組合であり（直営種鶏場も有している）、飼料共同購入組織として一九五〇年に創業され、国産鶏と国産飼料の普及を推進してきた。現在は岐阜県の各務原市に立地している。後藤孵卵場は自家育成・自家配合・自家販売をモットーとした養鶏経営の普及をめざしてきたため、顧客層となる種鶏経営や採卵鶏経営は飼料の自家配合設備を保有した養鶏場が多く、飼料用米の生産・利用・消費のネットワークの構築はスムーズにできた⁽⁷⁾。

表 4 飼料用米作付面積に占める多収（専用）品種割合の推移（％）

年産	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
全国	39	37	43	50	56	60	56	39	37
岐阜県				27	33	39	37	30	27
岐阜養鶏	90	89	88	86	58	64	70	73	71

（注）全国と岐阜県の多収（専用）品種には地方農政局長特認の食用米品種（高単収）を含むが、岐阜養鶏の資料では除いている。

（出所）農水省農産局「飼料用米をめぐる情勢」2022年11月、農水省「米をめぐる関係資料」および岐阜養鶏の資料による。

表 5 全国～岐阜養鶏管内での飼料用米単収（玄米：kg／10 a）の推移

年産	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
全国	554	555	558	549	538	539	539	575	536
岐阜県	486	487	487	475	461	472	431	485	473
岐阜養鶏	509	486	478	403	466	482	424	521	462

（注）2022年産は計画認定に関する数字であり、実績ではない。

（出所）農水省「新規需要米の取組」における各年産の統計および岐阜養鶏の資料に基づいて算出した。

そこで、表6に岐阜県内における三つの飼料用米取組スキームを示した。最も重要な差違は飼料用米の生産・流通の範囲、地域とそれに対応した生粳・粳米・玄米という商品形態の差違である。飼料用米生産者と実需者たる畜産経営の地理的な賦存状態（飼料用米における需給のミスマッチ）に大きな地域差が存在している現実を直視すれば、どれか一つのスキームに決定的な優位性があるとはいえないが、不正流通がしにくく、害虫発生防止効果が大きい上にコストダウンに貢献する常温貯蔵・流通が可能な粳米による岐阜養鶏方式の意義がもっと評価されてもよいのではないかと（8）。

地域スキームは地域内の耕種経営と畜産経営が直接取引（二者契約）するタイプである。このため、商品形態を自由に選択できるほか流通費用も比較的安く抑えられるメリットが大きい。が、事務手続きを耕種経営や畜産経営が自ら行わねばならない上に、供給量と需要量が一致しないことが最大の難点である。

岐阜養鶏スキームは、岐阜養鶏が県内の飼料用米生産者から粳米を買い取り、畜産経営や飼料会社へ販売するタイプで（二つの二者契約を岐阜養鶏が締結）（9）、事務手続き・需給調整・代金決済を岐阜養鶏が一括して行っている。ただし、責任の所在を明確にするために、どの生産者の飼料用米がどの実需者へ出荷されたのかを報告

表6 岐阜養鶏の対象地域における飼料用米取組スキーム

スキーム	地域スキーム	岐阜養鶏スキーム	全農スキーム
特徴	耕種農家と畜産農家の直接取引	買取販売業者としての岐阜養鶏による生産者・実需者のマッチング	農家・単協・全農県本部・くみあい飼料等のルートで広域販売
販売地域	近隣地域内	県内中心＋県外販売	全国広域販売
商品形態	多様（生粳現地渡し・フレコン渡し、粳米、玄米）	粳米	玄米
メリット	・畜産経営の希望する商品形態での購入が可能 ・域内耕畜連携実現 ・流通経費の最小化（飼料価格の低価格化）	・営農支援は単協、販売管理は岐阜養鶏に任せられる ・畜産農家は必要数量をまとめて入手できる ・域内耕畜連携実現が可能	・区分管理の必要がないため、主食用米の転用が可能 ・事務手続き・調整・販売・代金回収はJAが実施
デメリット	・事務手続きを農家が行う ・需給数量のミスマッチングの可能性が大きい	・取扱量の規模拡大により保管倉庫・物流面の困難がある	・代金回収が遅い ・販売価格は全農・農協の工賃・手数料差し引き価格

（出所）岐阜養鶏の資料による。

され、生産者と実需者の「顔が見える仕組み」が採用されていて、積極的に耕畜連携を推進している。

全農スキームは、県内のJAから集荷した飼料用米（玄米）を全農が飼料会社へ広域販売するタイプであるため、事務手続き・需給調整・代金決済は全農・農協が行う点は岐阜養鶏と同じである（代金回収が遅い）。ただし、主食用米の流通ルートと基本的に同じため主食用米の転用が可能という事情が存在しているほか、耕畜連携といった「顔が見える」関係の構築が容易ではないという弱点を有している。

表7に岐阜養鶏の飼料用米取引基準を示した。岐阜養鶏では四月に翌年の購入希望数量の予約・確定、六月に契約書・誓約書の締結を経て、十一月以降の収穫後に生産者は保有する乾燥機を用いて水分含量一四・五％以下に粉末を乾燥させる。粉摺りは行われず、岐阜養鶏が提供するフレコンに詰められてJAや他検査機関に出荷される。検査合格後は基本的に畜産農家の保管倉庫へ輸送されるが、保管倉庫がない場合や配合飼料メーカーに配合委託する場合には岐阜養鶏が委託する営業倉庫に一時保管される。この場合には横持運賃、保管料、出入庫料、保管倉庫から利用者倉庫への輸送運賃等が加算されるため、直送よりも三割高（約一〇円/kgの加算）となり、畜産農家が負担する。営業倉庫が不足しているため、J

表7 岐阜養鶏における畜産経営への飼料用米取引基準

製品形態	品種指定のない乾燥粉末
荷姿	700kgフレコンバッグ（不稔除去のためフレコン嵩105cm以下）
価格と費用負担	専用品種 7円/kg、食用品種 8円/kgに10%の税 ⁽¹⁾ 農産物検査済み、検査所置き場価格、容器は岐阜養鶏負担 保管費・輸送費は需要者負担
支払条件	翌年3、8月末の2分割支払い ⁽²⁾
品質基準	①14.5%以下の乾燥、②ワラ屑等の夾雑物除去、③虫、ネズミの汚染なし、④残留農薬なし、⑤カビ毒なし

（注）（1）2020年産からの複数年（3年）契約による1年目の数字。実際には2021年産は＋1円、2022年にはさらに＋1円となった。

（2）実際には2020年産から3月末の一括払いとなっている。

（出所）岐阜養鶏の資料による。

AのCE施設を利用することが望まれるが、コンタミ防止のため利用できず、飼料用米の補助金の継続性に不安があるため新規の保管倉庫の増設に踏み切れないのが実態である。

3. 飼料用米をめぐる現場の葛藤―岐阜養鶏の挑戦

(1) 高単収飼料用米の定着

そこで、以下では生産現場における飼料用米をめぐる葛藤を三つの点から検討することにした。すなわち、第一に、飼料用米の低単収はどのような背景で生じているのか、第二に、飼料用米専用種が定着しないのはなぜか、第三に、耕畜連携と連動すべき飼料用米の地域的需求関係をめぐる問題とは何か、というのがそれである。

第一の問題からみていこう。そのために、表8で岐阜養鶏関係地域における飼料用米の品種別作付面積と単収(籾米)の推移を示した。ここでは一般品種として整理されている「あきだわら」や「みつひかり」は食用品種であるが、前者は県レベルの産地交付金上の取り扱いが多収性の「特認品種」専用品種だが、岐阜養鶏では一般品種として取り扱っている。

これによれば、第一に、二〇一四～二〇一八年まで専用品種の作付の中心はモミロマンであり、作付面積が最大の二〇一七年には多収品種の作付の九五・九%を占めていた。農水省がこの地域に推奨する多収品種のうちで

表8 岐阜養鶏関係地域における飼料用米品種の作付と単収(籾米)の推移

年産		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
作付面積 ha	専用品種	モミロマン	317	444	513	533	245	57	9	1
		北陸193号				3	85	271	334	523
		その他	65	36	33	20	47	100	96	57
		小計	382	480	546	556	377	428	439	581
	一般品種	あきだわら			3	11	127	150	105	70
		みつひかり	5	13	15	18	80	39	23	55
		その他	37	45	55	63	71	47	59	73
		小計	42	58	73	92	278	236	187	235
		合計	424	538	619	648	655	664	626	816
	合計									
10aあたり 単収kg	専用品種	モミロマン	669	622	599	479	530	551	144	645
		北陸193号				657	666	701	626	576
		その他	523	444	470	555	683	569	398	563
		小計	645	609	591	482	580	651	567	679
	一般品種	あきだわら			766	580	593	463	380	557
		みつひかり	580	623	800	738	581	601	608	580
		その他	551	591	600	616	580	577	478	579
		小計	555	598	651	635	586	512	445	578
		合計	636	608	598	504	583	601	530	578

- (注) 1. 作付面積の網掛けは専用品種・一般品種ごとに最も面積が大きい箇所に付けた。
 2. 単収の欄の太字は専用品種・一般品種ごとに最も高い箇所とした。確定値ではない2022年産は除いた。
 3. 2014～15年産のみつひかりにはいくひかり、どんとこいの分が含まれている。
 (出所) 岐阜養鶏の資料に基づき、一部は筆者算出。

も最も多収の品種だった（二〇〇九年の農水省「多収栽培マニュアル」では粗玄米八二三kg／一〇aⅡ粳米一、〇二九kg／一〇aの単収が示されている）。たしかにその単収は二〇一四年には六六九kgとそれなりに高かったが、その後は不稔割合の上昇により継続的な低下を余儀なくされ、二〇一八年には五三〇kgと一般品種の平均五八六kgをも下回る水準にまで落ち込んだ。そして、二〇一九年以降は北陸一九三号に多収品種の主力の座を譲り、現在では全く作付すらされていない。他方、北陸一九三号は急速にモミロマンの作付面積の最大レベルに到達するとともに、モミロマンの単収水準を超えており、多収品種としての役割をある程度果たしつつある（上述のように二〇二二年産の北陸一九三号は暫定値だが、粳米七五〇kg／一〇aに達した模様である）。この地域の専用品種の単収の複雑な動向はこのような専用品種間の地位の交代によってもたらされている。

第二に、一般品種では多収性の食用品種が採用されているが、このうち、あきだわらは単収の不安定性と低位性に難点があり、みつひかりは多収性にメリットがあるものの、主食用米価格の高さの影響を受けやすく、飼料用米としての作付面積確保が困難となる事情がある（二〇一九～二〇年の作付減少）。

以上のことから窺えるのは、気候変動の影響から気象

条件の不安定性が増幅されている近年の栽培環境下で、作付経験年数自体が極めて短い飼料用米については、この地域の栽培環境に十分に見合った多収性の飼料用専用品種が必ずしも見つかつてはおらず、定着しているとはいえない品種開発・普及上の課題が残されているという点である。そして、これは多収性品種の適切な種子量確保の問題としても出現しているといえる。

(2) 飼料用米と食用米の間の葛藤

次に、表9によって、一般（食用）品種が多収品種によって容易には駆逐されない事情を検討することによろう。その際の問題意識は単なる主食用米回帰期待による一般品種選好とばかりは言い切れない実態が存在していることである。

まず、前提として確認しておきたいのは、二〇一七年は国の関与による主食用米の生産調整が行われた最後の年で飼料用米の作付がピークに達した年であり、二〇一八年は生産調整「中止」の影響によって主食用米への作付転換がおきて、飼料用米の作付が減少を始めた年だということである。すると、第一に、二〇一八年産まで専用品種の主力であったモミロマンは、①単収が低い上に、②エネルギー（カロリー）TNDN・栄養価（粗蛋白）、もみ殻混入（粗繊維割合の高さ）などの点で一般（食用）品種を凌駕する水準を実現していなかった冷蔵

な事実が指摘できる。つまり、濃厚飼料としての優位性がなかったことになる。

第二に、二〇一九年産以降に専用品種の中心となる北陸一九三号は全ての指標でモミロマンのレベルを超えているだけでなく、二〇一八年産以降に粳米単収の点では一般品種に対する優位性を発揮しており、TDN単収（一〇aあたりのTDN産生量）においても一般品種の水準を凌駕しつつある。しかし、粗蛋白という栄養価の面では依然として一般品種には届かず、粳米流通に付随するもみ殻やワラなどの混入という問題を抱えている。

つまり、第三に、飼料用米の多収品種は、一方で地域的な土地条件に相応しい高単収と高栄養価が実現できる品種の開発と普及が十分になされていない段階に止まっているのではないか。他方で粳米流通に見合った品質管理技術が十分に確立しているとはいえず、このために必要な機械・施設の装備に課題を抱えているといえる。

その結果、第四に、飼料そのものからすれば、実需者である畜産経営にとっては一般品種Ⅱ主食用米の方が好ましい現実が存在する一方、農地からより多くのエネルギー飼料を獲得する上では（TDN単収）、専用品種に優越性が認められるという葛藤が存在している。それゆえ、国と都道府県の試験研究機関には、依然として地域的条件下に見合った高単収で高栄養価の飼料用専用品種の

表9 主要品種の栄養価等の比較

年産	品種	粳米単収	TDN(鶏)	粗蛋白	粗繊維	TDN単収
		kg/10a	%	%	%	kg/10a
2017	モミロマン	479	75.9	7.0	12.0	364
	北陸193号	657	76.6	7.4	11.1	503
	あきだわら	580	78.8	7.9	8.3	457
	みつひかり	684	78.1	6.9	9.7	576
	78検体平均	504	76.9	7.1	10.8	387
2018	モミロマン	530	76.2	7.6	11.4	404
	北陸193号	666	76.7	7.9	10.8	511
	あきだわら	593	78.5	8.1	8.7	466
	みつひかり	581	77.7	7.6	9.7	451
	80検体平均	583	76.7	7.7	10.7	447

(注) 1. TDN単収は筆者の独自指標であり、単収×TDN(%)で示される10aあたりのTDN産出量。面積あたりのTDN産出量を品種ごとに比較するものである。

2. 粗繊維はもみ殻やワラなどの混入により上昇するため、値が小さいほど評価が高い。その他の指標は全て値が大きいほど高い評価が与えられる。

3. 網掛けは全検体平均値よりも評価が高い部分に付した（粗繊維は値が小さい場合となる）。太字は最も評価が高い箇所とした。

(出所) 岐阜養鶏の資料による。

開発・普及の課題が残されているのではないかと思われる。試験場における小面積での栽培試験結果の優位性が大面積栽培を前提とする現場で十分に発揮されえない現実に向き合った、より緻密な開発・普及の課題が存在しているように思われる。

(3) 地産地消の耕畜連携と広域流通の間の葛藤

岐阜県では二〇一八年から産地交付金を活用して飼料用米等を作付する水田に堆肥を投入する「堆肥還元への取組」を耕畜連携として位置づけ、一〇aあたり五千円の支援を行っている。その際、岐阜養鶏が関係する養老町（再生協議会）でのみ県内産だけでなく県外産の堆肥についても対象とすることが認められているが、その背景には県外の有力な飼料用米実需者が存在しているという現実がある。

岐阜養鶏の飼料用米の実需者（最終販売先）は二〇一年の一三カ所から二〇二二年には三六カ所へ増加している。現在の販売先は採卵鶏経営二七カ所、中大雛経営四カ所、肉用鶏二カ所、酪農・種鶏用（岐阜養鶏）・研究施設それぞれ一カ所となっている。表10にそれらを整理して示した。

これによると、二〇一四年には最大の実需者グループは県外の養鶏経営であって、その販売量シェアは五八・四％にも達していた（上述の産地交付金の交付対象とし

表10 岐阜養鶏の飼料用米（粳米）の販売先

地域	飼料工場の関与	畜種	実数 トン			割合 %		
			2014	2017	2021	2014	2017	2021
県内	計		884	1,195	1,374	32.8	36.6	28.8
	畜産経営	鶏	387	257	306	14.4	7.9	6.4
		酪農等	75	34	28	2.8	1.0	0.6
	飼料工場	採卵鶏	422	904	1,040	15.7	27.7	21.8
県外	計		1,811	2,071	3,403	67.2	63.4	71.2
	畜産経営	鶏	1,573	1,553	1,271	58.4	47.6	26.6
	飼料工場	鶏	238	509	2,132	8.8	15.6	44.6
その他(スポット)		全畜種		9			0.3	
合計			2,695	3,266	4,777	100	100	100

(注) 地域は最終実需者の立地地域で区分した。畜種の酪農等には多様な畜種が含まれる。
(出所) 岐阜養鶏の資料による。

て県外の堆肥が認められていたことに対応)。これに県内の畜産経営の一七・二％を加えると、畜産経営全体のシェアは七五・六％に達していたことが分かる。しかし、二〇一七年に買取業者になってからは畜産経営に直接供給するよりも飼料工場での委託加工を経て畜産経営に供給する方向が強化されている。とくに二〇二一年以降に飼料用米生産が拡大する中では飼料工場経由割合は合計で六六・四％に達し、二〇一四年の二四・五％から大幅に増大した。そこではとくに二〇一九年から始まった関西の飼料会社への供給が大きな割合を占め、県外への供給割合は全体の七一・二％に及んでいる。

岐阜養鶏は元々県内需要に県内供給で対応することを基本方針としてきたが、このように県外需要の急拡大傾向に県内供給で対応せざるをえない事態が発生している。そこで、二〇二一年からは岐阜養鶏スキーム(粳米の広域地域内流通)を他県でも展開できるように、他県需要を他県供給で対応する方向を追求しているとのことである。これによって、できれば岐阜県内流通五〇％以上を目指しているが、そのためには、県内の肉用鶏経営における飼料用米の需要拡大を図る必要があるとも考えられている。先の産地交付金による耕畜連携の内実を強化することが求められているといえよう。

Ⅲ. 飼料用米をめぐる農政課題によせて

以上の現場実態の検討を踏まえ、飼料用米の農政課題について簡単に箇条書きにまとめて結びにしたい。

第一は、飼料用米専用品種の開発・普及はまだまだ緒についたばかりだという点を冷静に認識し、各地の自然条件に見合い、主食用米を確実に凌駕する超多収(玄米一トン取りの安定的な実現)・高栄養価品種の開発・普及に本格的に着手することが必要だということである。

第二に、飼料用米の生産・流通を軸とした耕畜連携を実現する上では、一方で粳米流通の意義を再確認し、そのための施設整備と担い手(耕種経営・流通業者・飼料工場・畜産経営)のあり方を再検討することが大切であり、他方ではそれらの担い手の賦存状況に合わせて、地域から県内・隣接県に至る同心円状の耕畜連携・地域的循環システムを構築することが不可欠だと思われる。

そして、第三に、これらを担保する上での大前提となるのは飼料用米の本作化を実現し、みどり戦略に見合う二〇五〇年を一つの着地点とする飼料用米政策の持続性と安定性の確保にあるといえよう。

本稿作成にあたっては岐阜養鶏の鈴木真也担当に特段のご協力を頂きました。心から御礼申しあげます。

(注)

(1) 財政制度等審議会「令和二年度予算の編成等に関する建議」

二〇一九年十一月二十五日、は水田の畑地化を通じた高収益作物の生産奨励を要求しており、飼料用米については否定的な見解を採用している。その後、令和四年度の建議に至るまで同様の見解が踏襲され、農政に対して大きな影響を与えている。この点も含めて、谷口信和「袋小路に迷い込んだ食用米需給問題―米関係予算はどう対応しようとしているのか」『農村と都市をむすぶ』二〇二一年五月号、二七―四〇ページを参照されたい。

(2) 以下の飼料用米・子実とうもろこしに関する政策の推移については、平成二八年度～令和五年度までの「農林水産予算の概要」「農林水産予算概算要求の概要」「補正予算の概要」などに基づいている。

(3) 以上の点については、谷口信和「みどり戦略の試金石 アジアモンスーン地域の食料システムとは」『農業協同組合新聞』二〇二二年二月二十五日号一〇面で検討してある。

(4) 二〇二一年産の水稲の一〇a当たり単収は全国五三九kg(一〇〇〇)に対して、東北五八一kg(二〇七・八%)、東海四九三kg(九一・五%)、愛知四九六kg(九二・〇%)、岐阜四七八kg(八八・七%)であり、唯一東日本で五〇〇kgを割る東海の中でも岐阜は低く、四国・九州の平均をも下回っている。

(5) 二〇一七年と二〇二〇年の顕著な低単収は前者が養老町を中心とする西濃地域における台風の来襲といもち病の発生、後者はトビイロウンカの発生による虫害の影響によるものである。

(6) 後藤野卵場はわずか四%でしかない純国産鶏を育種し、雛を供給する唯一の民間会社である。したがって、飼料用米による濃厚飼料の自給には強い関心を有している。

(7) 岐阜県における飼料用米の取り組み開始の経過および岐阜養鶏の二〇一二年までの取り組みについては国立研究開発法人 農業・食品産業技術総合研究機構『飼料用米の生産・給与技術マニュアル(二〇一六年版)』一九九―二〇五ページに詳しく紹介されている。

(8) 農林水産省農産局「飼料用米をめぐる情勢」などにおいては飼料給餌に関する留意点の指摘はあるものの、常温での流通形態としての飼料の意義についての積極的な見解が示されていないように見受けられる。また、飼料は養鶏に向いているだけでなく、碎米にすれば豚や牛にも全く問題なく給餌できることを強調しておきたい。

(9) 二〇一六年までは三者契約であったが、二〇一七年から二者契約に移行した。

「私の農政見聞記」

はじめに

私は昨年七月の任期を終え、二四年間の国会議員の活動から引退しました。

その間、新生民主党結成直後の農水部会、更に院の農水委員会に配属される期間が割と長く、与党期間には政府の中で仕事をする機会にも恵まれました。その間に見たり、聞いたり、たまには少し考えたりした事を書いてみました。

元より、いずれかの党の公式な政策ではなく、政策の研究者でもない一介の議員の私的な覚え書きにすぎません。出来る限り、現職の方の氏名は控えましたが、必要上使用した方々にはご容赦頂ければ幸いです。

食料・農業・農村基本法

旧民主党が野党各党と合流し、新生「民主党」として結成されたのは一九九八年四月下旬で、初の国政選挙であった七月の第一八回参議院通常選挙で私は初当選を果たした。

当時の農水部会は、当然の様に各人が背負っている、それまで所屬していた政党の政策を抱えていた筈である。そうした中、時代はGATTからWTOへの移行期であり、国内では従来の農業基本法から新しい基本法へと議論が始まっていた。

農水部会の内に、「農業基本法検討小委員会」が設置され、いつしか新人の私が事務局を担う形になった。胸中秘かに「こんなので良いのか」と思っていたのだが、

前参議院議員 郡司 彰

その理由は小委員会で一応の方針が決まる頃に判明した。政調会長との論議を避ける狙いが先輩議員にはあった様なのだ。

何も知らない私は、政調会長と初めて対面し、基本法に臨む方針を伝えた。議論の中心は部会の意見である「食料主権」は党として許容できないとの事である。今で言えば食料安全保障に近いが少し異なる。氏は「党として食料主権との考えには立てない。しかし、あなたの言う思いは判った」との事である。

私は、この論点を今後とも立憲民主党として続け、全体の意志を示す必要があると思っている。

憶い出は小学六年生。前年まで夏の田には畦に枝豆が必ず植えられていたが、その年ほどの田の畦にも枝豆(大豆)は植えられていなかった。後年になり、その前年の一九六〇年に渡米した岸総理は、日米安保条約を締結し、併せて一二一品目の貿易自由化協定を結び、大豆も小麦もその中に含まれていた。

政調会長は、はっきり国際分業論とは言わなかったが、貿易立国である日本では、食料主権を打ち出すべきではないとの立場である事は明白であった。

英国が植民地の独立を受け、自給率が三〇%台になり、その後独立国である限り、自給率向上は国の責務であると舵を切ったのは承知の事である。私はこの国にも

その為の国民的合意形成が必要であり、先ずは立憲民主党が党の政策とすべく議論をするべきと、今も考えている。

WTO

新基本に基づく「食料・農業・農村基本計画」が決定した二〇〇〇年一月に、WTOの農業交渉が始まった。戦後の世界秩序を形づくっていたNAATO・GATTとヤルタ・コメコン体制は崩れつつあった中で、それまで物の貿易に関する紳士協定のGATTから、物にカネとサービスを加えた強制力を伴うWTOの先行きに対し、先進国と途上国との間で、激しい意見の対立が起っていた。

私は同年十二月、二〇〇一年一月に開催された農水委員会において、WTO、特に知的所有権について中川大臣(当時)に質問した。

「交渉の現地では途上国の人達を中心に激しいデモが起きている。日本は知的所有権に関し、米国と同様に種子と特殊による立場を取るのか。」大臣答弁は「これからの判断だが、その方向になると思う」との趣旨であったと記憶している。

近年になり「種子法」を巡り、全国的な取り組みがあり、私の事務所にも山田代表(元農水大臣)が訪ねて来

た。その際に私は「二〇年前の私の主張は党内でも耳を傾ける人は皆無だった。」と議事録を示すと山田代表は驚いたようで、当時の私の孤立無援を思い出した。

知的所有権の議論は難しい。私は可能な範囲で知的所有権を国や大企業が独占することは人類の飢餓を救う為にはならないと思っている。シャンパンとスパークリングワインの様にG I（地理的表示）を有効活用する途を求めるべきと思う。例えばアフリカのH I V患者がH I Vの治療薬を高価で使えない現状を直視しなければならぬが、部会の中の賛同者は篠原代議士のみである。

BSE

英国に端を発したBSE（狂牛病、当時）の報道を知り、私は二〇〇一年三月の農水委員会で「日本は大丈夫か。備えるべきだ。」と質した。答弁に立った副大臣は、いとも簡単に「日本は大丈夫です。」と胸を張って答えた。案の定、八月にはBSE一頭目が発生し、九月には閉会中審査が行われた。しかし農水省のBSEに関する認識と対応は私には理解できないものであった。

翌年三月の予算委員会総括質疑に立った私は、国の答弁に正直なところ咄然とした。

私が「一頭目の次の対策は？」と尋ねたのに対し農水

大臣は「現在二頭目を出さない為に努力しています。」と述べた。私は、日本初のBSEは二巡目の確率が高く、それはOIE（国際獣疫事務局）の統計や発表に照らし、我が国の飼養頭数から割り出せば、平均的には三〇数頭まで発症数が予測出来るからで、「これじゃ駄目だ」と思った。結局、その後も感染牛は増え続け最終的には予測どおり三六頭までとなり、大きな混乱を招いた。牛が牛由来の肉骨粉を食べる、それはクロイツフェルト・ヤコブ病と呼ばれる人間の病と似ているとの見方もあり、まだ今後の展開が続くかは未知の部分であると思う。一連の騒ぎの中で感じた事は、感染症等に関する厚労省と農水省の関係、トレーサビリティに欠かせない事業者の実態、緊急時の人材確保、関税もし無かりせばの財政面の課題などは、まだ具体的な危機管理には遠いものがある。国としての検討「喉元過ぎれば」の感は、今日のコロナ感染症の対応の各国との違いにも見て取れる。

尚、一巡目か二巡目を追求していた他議員に対し農水省は三年後に厚労委員会の答弁でサラリとそれ迄の主張を変え、「二巡目であったと考えられる。」と答弁を修正している。

マニフェスト

私が二期目の当選を果たした二〇〇四年から三年後に、参院は半数改選の由をもって、次期参院選が執行され、参院では民主党が第一党に躍り出た。いわゆる「逆転の夏」によりネジレ国会が出現した。立法面では変化が生じた。与党は野党の法案修正を呑まなければ、法案は成立しなくなり、民主党の打ち出す政策に世間も注目した。マニフェストである。

今にして思えば当時は各党が想い描くマニフェストには時間軸が明確にされていない側面があり、総選挙なら長くて四年間に試すべき政策提言、参院選にも新しいマニフェストを出すか等の議論が欠けていた。受け止める側の国民も、政権が交代すれば、直ちに実現出来るとの想いが当然生まれていた。逆説的には、マニフェストの政策実現に幾らの予算が必要か、何年で実現するのかは、政権を獲れば何とかなる式の財源論も見受けられた。一面で良かった面は、政策づくりに多くの議員が関わり、その為に各地に出向き、交流も深まり、信頼関係も強まったことなどだ。

当時の私は政権党になった際には ①戸別所得補償制度の実現 ②農村の六次産業化の推進 ③食の安全・安心としてギャップ、ハサップ、トレーサビリティそれに

コールドチェーン化の一連の流れを考えていた。

現在はコロナ感染症のパンデミックが続く中、そうした活動が停滞して、党全体の一体感つまり全体の熱量が小さくなってきている感がある。もっと各部会やその下の検討チーム毎の活動に予算を割くべきと思う。

所得補償政策

私が独社民党（SPD）の、「第一次産業は国が保護すべき」との党綱領の抜粋を読んだのは、記憶に間違いなければ本誌であったと思う。

そこには、工業と異なり自然が相手の第一次産業は、国が保護しなければ成り立たない。旨の事が書かれていた。

その後、各国の政策を目にし、所得補償の内、おこめについては「米の戸別所得補償政策」として総選挙の目玉政策の一つとなった。

二〇〇九年秋に政権交代が実現した。民主党初代の農相に起用された赤松大臣から当日に電話で、副大臣の要請を受けた。

一〇月一日には「戸別所得補償制度推進本部」が設置され、赤松本部長の下、郡司副本部長、佐々木・舟山本部長補佐、などの陣容が固まった。

議論の中心は、反当たりの補償額を幾らに設定するか、また、価格下落時の補填ラインをどこに置くかなどがあった。現在は設定していない標準小作料、あるいは土地改良区の賦課金と維持費の合計額、また当時の慣習的貸賃などを考慮し、最後は腰だめで一五、〇〇〇円に決着した。

農家の評判は良かった。各地の説明会に人が集まった。その後政権が自民党に戻り制度は廃止された。

補償制度は予測通り、農地の流動化を促した。見込んで施行した「人・農地プラン」はその後、一頓挫しているが当たり前である。上部は下部を規定しない。下部が上部を規定するとの原則どおりとなっている。加えておくと、所得補償は「コメ」だけでなく検討し、一部は実施されている。

農業関係では、小麦・大豆は勿論のこと、野菜・果樹・畜産などの一つひとつについて検討した。野菜は年何作・何品目位なら通年で平均的な収入となるかが難しく結論には至らなかった部分もある。果樹は災害時の共済があまり機能しない現状、つまり一度災害が発生すると、共済加入の有無に関わらず補償される政治の現状がある。畜産は牛のマルキン対策の充実を検討する。豚は業界団体が一本化出来れば豚のマルキンを設ける。これはそうだった。鶏は団体が一本化出来ず仕舞いだった。

後日談として受け入れ団体の一本化は出来たが吉川元大臣の不祥事が起きた。

水産は略称「積立プラス」と呼ばれる共済制度があり、当時の加入率は僅か二四％程度だったと記憶している。当面この制度を加入しやすく補償を大きくなるように改める事とした。昨年の春頃、各団体との予算要望の際、漁業団体の役員は、「昔ならコロナの影響で国会周辺にムシロ旗で氣勢を挙げた。今は、積立プラスが漁民を救っている。」と私の方を見た。嬉しかった。

林業は取り敢えず、新規参入者支援などを行った。森林組合法の改正は時間切れとなった。しかし、野党時代に仕上げた「森林・林業再生プラン」が基となる政府の「森林・林業再生計画」は現在もそのまま生きている。

EUでは共通予算の中で今でも農業予算が最大で、その使途は直接支払いと地域での一定率以上の草地化に対する環境支払いである。残念ながら農の票は当てにしくなった与党、困った時に振る舞うのが選挙に一番、猫の目農政の下で、岩盤対策は政権が代わらなければ難しいのかと思っている。

現場へ

国の各省庁の中で、国交省と農水省は事業省庁と呼ば

れる。但し、ある農水官僚の一人は自嘲気味に「私達は国交省の様な大掛かりな事業は発想出来ない。」と語ることが、それでも私の目には大変な事業と映るものも多い。

そうした事業はまた、問題が派生する事もある。諫早湾干拓もその一つで、私も赤松大臣の指名で検討チームの座長を務め、開門に向けた内容の報告をまとめたが、ここでは紙数の都合で他二件について記すこととする。

一つ目は、九州に造られた大蘇ダムで着工後三〇数年を経て完成した。問題は石灰岩の土壌であり、完成はしたがダムに水が貯まらない事態が生じていた。副大臣であった私は現地の自治体を訪ねたが、会場の体育館には抗議の横断幕と多くの住民の姿があった。

厳しい意見が相次いだ。農水省が行う水利事業は受益者も応分の負担を払う。いわゆる受益者負担である。このケースは三〇年待つて新しい園芸作物等をとの、農業の構想が崩れた。省側の「完成したのだから支払いは始まる」との説明に、住民の怒りは収まらなかった。三〇年分の怒りは一向に収まらない。私は「農水省としてしっかり考える。」旨の発言をした。地元代表は言った。

「国会議員が来たのは初めてだ。三〇年間の言い分だ。もう一回位は来て意見を聞いてくれ。」その後のやりとりが続いたが、事業は国の責任で補修工事が終わり、新しい農業に取り組む事が始まったと聞いていた。

下野してから地元の市長が陳情等で上京すると、議員会館を訪ねて下さり、事業の進捗状況を説明してくれた。地元で食べたトマトの味を想い返している。

二つ目の秋田県八郎潟へは赤松大臣以下政務三役の五人が出向いた。戦後の食料増産を目指し、大型干拓事業が幾つか計画された内の一つで、減反政策へ政府が舵を切ると大きな問題となり、世間の耳目を集める騒動が長年続いた。

民主党政権は米粉の利用拡大を打ち出し、電機メーカーは米粉パンを家庭で作れる器具を、食品業界も取り組みを強めた。今は政権が代わり急速にしばんだ。余談だがロシアのウクライナ侵略以降、にわかに米粉活用が叫ばれている。

八郎潟でも九州と同じ話を聞いた。居並ぶ政務三役に会場から「国会議員が直接話を聞きに来たのは初めてだ。」長期政権の統治の方法とは思わないが、結果的には厄介な件案には大臣等の議員には会わせないのが慣例なのか、確かに今もその感がある。

八郎潟は元は海水。転作物は上手く出来ずに、全財産を売って入植した開拓者は米づくりを続ける人も多く、減反協力者との溝は深まった。農水省は減反に協力しない処への補助金（率）をカットする。賛成、反対は激化していった。つまりペナルティー農政であり、民主党は

改める道を取った。

長年に亘り反対をして来たリーダーは戸別所得補償に加入、八郎潟には新しく米粉を使う工場も造られた。その後、政権が変わり、確たる道筋となり得たか、正直には申し訳なく思うが、彼らの事だから必ず英知を絞って頑張っていると思う。

成長戦略

民主党が政権を担った三年三ヶ月の間に、私は農水副大臣、党農水部会長、農水大臣として過ごした。更に参院会派では副会長の任も与えられたが、表立ったものと言えは臨時国会での代表質問です。時の総理は菅直人氏で二〇一〇年一〇月七日の本会議で私は「成長戦略」として、外務・農水両大臣に対し次の質問を行った。

―抜粋―

この国の持てる力を国際競争力として発揮する為に、国が率先して対処するのは有効な事であり、成長戦略として大事であると考えます。

そこで一つ具体的な提言をさせていただきます。

戦後、我が国が復興を果たす過程で、世銀から資金協力を得て新幹線や東名高速道路などのインフラ整備を進

め、その返済が平成に入ってから完済されたのは承知の事です。

アジアなどの開発途上国では、我が国からも無償資金協力が行われ、現在では世銀・アジア開発銀行・JBIC等から融資を受け、我が国の高度な技術を用いた大規模な農地・農業水利の整備を実施してきましたし、乾燥・半乾燥地域のアフリカにも適用する事が可能であり、これらの技術移転によって、世界の飢餓・貧困撲滅に寄与することが、国際社会の一員として我が国が果たすべき責務であると考えます。

また、これらの技術をハード・ソフト一体で開発途上国へ移転していくことで、農業水利のための用排水ポンプや小水力発電施設、労働生産性を高める農作業用機械、水の循環利用のための汚水処理システム、さらには、生産・流通の多様化に対応するための集出荷・貯蔵・加工施設など、様々な機械・施設の需要が拡大することが見込まれ、我が国の農業関連機械産業の成長や、それによる雇用確保にも繋がる可能性があります。

このような観点から、農地・農業水利に関する開発途上国への技術移転を、今後より一層強化し、国を挙げて推進するべきであり、国際社会においても、この分野において我が国がリーダーシップを発揮すべきと考えますが、政府開発援助を所管する外務大臣及び農業分野を所

管する農林水産大臣のお考えをお聞かせ下さい。

この質問内容を仕上げる際に、副大臣当時の秘書官が元々は構造改善局の方であり、色々と話を聞いた。「ウーン、省内で実際に外国に行く人が居るかな。」との言葉が耳に残ったが、私はそれ位の気概が無くてどうするとの感もあった。

一方政府の中での反応は良かったようで、後日仙谷官房長官(当時)が「農業インフラの輸出は成長戦略として有効」と語っている記事が流れた。

私は選挙区に在る農機器メーカーで労使のセミナーに呼ばれ、「間違いなくアジアやアフリカで大きな需要が見込まれる」と話をし、現在はそれが後押しとなったかは判らないが、相当な成長を続けている。前述の秘書官だった彼は、出向した外郭団体からベトナムの水利事業の指導に赴き、今はまた本省で元気に働いている。ベトナムワインは美味しかった。

農地法

農地法の改正は二四年の間にも何度か行われ、それぞれ時代に適応した内容となっている。しかし農家の高齢化は一層進み、いずれは抜本的な見直しが必要となるときが

来ると思う。

戦後の農地改革は、不在村地主と小作との関係を一変させ、いわゆる「耕作者主義」と呼ばれ、耕す人が農地を所有する形となった。

これ迄、農水省は時代の変化の中で、担い手や認定農業者に農地の八割を耕作させる方向性を打ち出していた。一方、民主党の進めた「人・農地プラン」は若干異なる点があり、農地の借り手と貸し手が協力して法人化(簡易な協同組織)を目指す道も模索してきた。

ここに来て、二〇年前には見られなかった一〇〇町歩を前後する法人は、そう珍しい存在では無くなっている。水利事業、土地改良事業の原則は対象者の七割超の賛成で費用の一部は、受益者(農地所有者)負担となっている。前述の一〇〇町歩前後の法人の借りて、貸し手が生じている現在に、合意の確認や賦課・維持費の関係、ましてや耕作者主義との整合性はどの様に整理すべきなのか。確かに一時代に比べ土地改良の負担率はかなり低減しているのは事実だが、いずれは農地法の基本的な原理部分の論議が必要になると思っている。

私見では、農地の受益者は農地所有者ではなく、国民全体であると変更する道もあると考える。防衛力の議論だけでなく、食料安保を国が真剣に考える中で議論すべきではないか。

おわりに

もう旧聞に属しますが、食をテーマにした講演で「食の問題は二つ。飢餓と飽食である。」との話を聞き、同感の想いを強くし、機会があると話をして来しました。

M紙のコラムにガーナのカカオ農場での児童労働について言及していました。アフリカでは植民地化でプランテーションによるカカオ栽培に従事する子供は、生涯に一度もチョコレートを口にする事は無いと言われる。また、イタリアに在るFAO(国連食糧農業機関)本部(旧植民地省の建物)が公表している統計を見ると、世界ではアジア・アフリカを中心に一日二ドル以下の貧困に苦しむ人の数は八、九億とも記され、餓死する人の数は年間九〇〇万人程度となっている。

現在の世界の人口に比べ、食料の生産量はほぼ賄える量があるにも係わらず、地域間、民族間、宗教間などの争い等により飢餓が生じているのが現実である。

私は国際的な枠組みで、人類を飢餓から救う機能が何故働かないかと笑われることを承知で考えてしまう。もう少し現実的には、世界の人口増大を考えると、我が国の現在の緊急事態に対するガイドラインが、単なるお話の絵空事と思えてしまう。日本は勿論ですが各国も持てる力を出し食料増産に力を注ぐべきと考えますし、当

面我が国は自給力向上への議論を進めるべきと思う。人間が食べるトウモロコシや大豆を、豊かな国が家畜の餌として買い占めることに鈍感では良くない。牛肉1kgを生産するのに穀物一三kg、同様に豚には七kg、鶏は三kgと言われる中で、この循環が続くとは思えない。

最後に一言、大臣の際の見聞は少しでも自慢に見えるのは恥であり除いた。またTPP等、書かなくてはならないながら残った項目もあるのは私の未熟さゆえです。農水省の関わった色々な人が、親身になり力を貸してくれたからこそ活動することが出来たことに感謝しています。

編集後記

二〇二三年がスタートしました。今年もよろしくお願ひします。二〇〇〇年初春からのコロナ禍や一年を迎えつつあるウクライナ問題に加え、国民生活に深刻な影響をもたらしている物価高など、おめでとうとはなかなか言い出せない状況が続いています。

インフレ率を上回る賃金の引き上げが急務として政府はもとより経済団体も声高に主張していますが、コロナ禍や円安等でダメージ受けた中小企業が、どれだけ呼応するのかは未知数と言わざるを得ません。

価格高騰の影響は昨年よりも今年に…という声もある中、直接的な賃金の引き上げはもとより、困窮世帯への具体的な手立てが必要となっています。このことから、二三春闘における連合としての社会的役割は極めて重要で、その真価が問われることになります。

今年は六十千支という「癸卯」、成長に向かって明るい世界が広がるという意味を持ち、新たなスタートにふさわしい年とも言えますので、大いに期待するものです。

さて、今号は新年号として「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって」の座談会を特集。また、谷口代表の年頭所感では、本年農政の最大課題として基本法見直しと食料安全保障の確立をテーマとしているように、本

年は我が国の農業・農政にとって極めて重要な一年で、大きな分岐点にあると言って過言ではありません。今後、基本法見直しに関わっては、昨年末に政府決定された食料安全保障大綱を踏まえ、本年六月の「骨太方針」前に農業政策がとりまとめられ、以降、新基本法として二四年の通常国会提出を視野に、関連法案の策定作業が行なわれるというスケジュール感にあります。

食料安保大綱では、「輸入に依存する構造転換」を打ち出し、自給率の低い小麦や大豆などの国内生産の拡大や輸入肥料から国内資源を活用した肥料利用の拡大を掲げていますが、筆者としては、今後の新基本法に向けた議論・検討において、日本農業の存続や発展には自給率の向上が不可欠なこと、人口減少問題を通じ改めて食料の確保や安全保障の確立が急務である、ということをお願いするものです。

結びに、今号には、前参議院議員で農林水産大臣を歴任された郡司彰先生からも寄稿頂きました。本誌の七〇〇号記念行事（全国数カ所での記念講演会）の際は来賓として参加頂くなど、大変お世話になりました。紙面を借りて改めて感謝申し上げます。また、写真を投稿して頂いた仙台分会と愛媛分会の皆さん大変ありがとうございました。この一年も皆さまにとって飛躍の年になりますよう祈念しています。

（柴山）