

1951年7月20日第3種郵便物認可 2021年7月1日発行 毎月1回1日発行第71巻第7号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 農林水産省の組織再編に関する評価と展望
作山巧 荒川隆 武本俊彦
谷口信和 服部信司 安藤光義
農研機構・研究成果報告 作用健一

2021年 7 月号 NO.835



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ

二〇二一年七月号

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―四三五〇

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二一年七月一日発行 毎月一回一日発行 第七一卷第七号



ロールにした牧草（家畜改良センター岩手牧場）
岩手牧場では、425haの採草地における一番草の生産作業（鎌入れ）は5月24日から始まり、天候にもよりますが7月上旬まで続きます。寒地型イネ科牧草のオーチャードグラスとチモシーが主体、乳用牛の飼料生産もありタンパク含量の高いアルファルファ主体の混播圃場も国内最大級となる70～80haで栽培しています。今期の作柄では、雪解けは早かったものの、春先の低温・乾燥によりオーチャードグラスの早生品種は低収でしたが、中生以降の品種およびチモシーは平年並みです。

「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	谷口信和	東京大学名誉教授
編集委員	服部信司	国際農政研究所代表
	堀口健雄	早稲田大学名誉教授
	神山瀬林	農政ジャーナリスト
	加小矢秋	東京大学名誉教授
	安友作	静岡農専短大教授
		東京大学准教授
		宇都宮大学教授
		東京大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

水田活用新時代

ー減反・転作対応から地域産業興しの拠点へー

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、
水田を地域農業・産業の拠点として
活かすための実践的提案の書



「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著



◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」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。

編集後記

本格的な夏を目前に山や田畑は一段と緑色に包まれ、瑞々しい果物が店先を一層華やかにする季節になりました。しかし、人々の日常は一変し、マスクに隠された表情は決して明るいとは言えず、不安と我慢の日々を送っています。筆者もまさにその一人、時間の使い方が不得手なことに加え、基本的に出不精な自分、「コロナ禍において心身がヤバイ」ということで密を避けながらの外歩きを日課としています。

その成果が表紙裏面の写真、今まではあまり興味もなかった花が目止まるようになり、借家から近い堀切菖蒲園(花菖蒲)での一コマ、そのような年頃になったのかと複雑な思いも。

自己紹介が遅くなりましたが、本号から編集担当となりました。昨年の定期大会で全農林役員を退任し、顧問、そして退職者の会を担当しています。今後、本紙を通じて農林水産業の活性化や全農林運動に少しでも力添えが出来たらと思っていますので、前任の石原さん同様宜しくお願いします。

「農村と都市をむすぶ」誌とは、一九七七年以来のお付き合いで、約四〇年前には「地域の農業再建運動」をテーマに、二〇年前の二〇〇一年一二月号には、北海道

の十勝川温泉を取材し、「自給やさい生産と旅館経営」を寄稿させて頂いたこともあります。農林水産業の研究冊子としては、発刊七一年目という歴史的な価値はもとより、関係者や業界からも注目されていることから、気を引き締めて努めたいと思います。

本号はこの七月に行われた農林水産省の組織再編がテーマです。時代や国民ニーズを背景とした組織の見直しには、行政機関として柔軟かつ機敏な対応が求められます。しかし、農林水産省におけるこの間の再編整備は、常に厳しい予算・定員管理下で行われたため、組合員・職員の働き方や生活にマイナス面の要素が強かったことから、筆者としてはネガティブに捉えざるを得ませんでした。

本号では、二〇〇一年の中央省庁再編以降に焦点を当て、今回の組織再編の背景と評価、さらには今後の課題や展望について各先生から指摘いただいています。今回の組織の見直しは、「食」の安心・安全・安定に寄与し農山漁村地域の活性化に繋がること。さらに、農水省と独法の組合員・職員のやりがい結びつかなければなりません。そのためには、作山先生の「特集のねらい」にもあるように、本誌の主な読者である全農林の組合員、そして農水省の職員の皆さんから、読後の感想やご意見をお待ちしています。

(柴山)



花満開（花菖蒲・東京堀切菖蒲園）

— 目 次 —

特集 農林水産省の組織再編に関する評価と展望

- 特集のねらい 作山 巧 (4)
- 農林水産省の組織再編について
政策統括官の廃止と農産局・畜産局の設置を中心に
..... 荒川 隆 (7)
- 食料産業局の解体と大臣官房への新事業・食品産業部の設置
..... 武本俊彦 (20)
- 農水省の組織再編に伴う輸出・国際局の創設—その経緯と評価—
..... 作山 巧 (31)
- 農林水産省の組織再編—私の注目点— 谷口信和 (43)
- 輸出・国際局の創設を歓迎する 服部信司 (47)
- 農林水産省の組織再編について—一部外者から見た印象—
..... 安藤光義 (50)

農研機構・研究成果報告

- 母牛の代わり？“子牛用疑似グルーミング装置” 矢用健一 (55)

〔時評〕 安くなる米、買えない人 としお (2)

☆表紙写真 岩手山を背景に牧草鎌入れ作業（家畜改良センター岩手牧場）
「農村と都市をむすぶ」2021年7月号（第71巻第7号）通巻第835号

安くなる米、買えない人



昨年の出来秋から可能性が指摘されていた米価の低下が現実のものとなっている。

その一因は、コロナによる外食やインバウンド需要の減少ということであろうが、価格低下の要因はそれだけではなくそうである。

近年における玄米相対取引価格の低下期間は、①二〇〇九年一〇月～二〇一〇年一月、②二〇一三年二月～二〇一五年五月、③二〇二〇年六月から始まった今回である。

これら三つの下落について、「米に関するマンスリーレポート」による米の民間在庫量（出荷段階＋販売段階）、家計調査による米の購入平均価格（二人以上の世帯、品目分類）、小売物価統計調査によるうるち米（単一品種「コシヒカリ」および単一品種「コシヒカリ以外」）の東京都区部における小売価格を見ると以下の通りである。

①の場合、「コシヒカリ以外」の価格下落は二〇〇八年一二月から始まっている。その後二〇〇九年二月から「コシヒカリ」の価格が下がり始め、同年六月には購入平均価格が下がり始める。最高価格から最低価格への下落幅（kgあたり）は、「コシヒカリ」、「コシヒカリ以外」、

購入平均価格ともに六四円台であるのに対して、玄米取引価格は四二・三円の下落にとどまる。そして「コシヒカリ以外」が下落し始める直前の二〇〇八年一月に在庫が三五〇万トンを超えている。この在庫を背景として、小売価格が下がったことによって購入平均価格が下がったのである。そして、小売価格下落分と同じ幅で購入平均価格も下がったということは、消費者が「同じ品種・品質のコメ」を買いつづけたことを意味する。また、玄米取引価格は小売価格との間である程度の独立性を保っていたといつてよい。

②の場合、二〇一三年二月に玄米取引価格が低下し始めるのと同時に、購入平均価格も低下し始めている。「コシヒカリ以外」の小売価格が低下し始めるのは同年八月、「コシヒカリ」が低下し始めるのは一〇月である。価格の下落幅は購入平均価格が最も大きく、次いで「コシヒカリ以外」、玄米取引価格、「コシヒカリ」の順で、購入平均価格の下落幅より小売価格の下落幅が小さいのが特徴である。そして玄米取引価格の下落幅は「コシヒカリ」と「コシヒカリ以外」の下落幅の中間はどだから、小売価格と玄米取引価格は同程度に下落したとみてよいだろう。また、在庫は、玄米取引価格が低下し始める直前の二〇一二年出来秋に三五〇万トンを超えているので、①と同様、二〇一二年秋の在庫の多さが価格低下の

背景にあったと考えられる。ただし、小売価格低下の前に購入平均価格が低下していることや、購入平均価格の下落幅が小売価格の下落幅より大きいことから、①とは異なり、消費者が需要を低価格帯の品種にシフトさせていることがうかがえる。そしてこの低価格志向と在庫圧力が背景となって小売価格の低下に波及し、小売価格の低下幅はそのまま玄米取引価格の低下幅に跳ね返り、玄米取引価格の独立性は失われた。

②の過程で低価格品種への需要の置き換えが進んだ結果として②③間の価格回復過程では、「コシヒカリ」よりも「コシヒカリ以外」の小売価格の方がより大きく回復した。また、②③間の上げ幅は「コシヒカリ」四六・〇円、「コシヒカリ以外」七二・八円、購入平均価格八三・九円で、購入平均価格は低価格帯米の小売価格との関係性を強めている。

③の場合、コロナ禍より前の二〇一九年二月に「コシヒカリ」が下がり始め、その後二〇二〇年二月には購入平均価格、同年四月には「コシヒカリ以外」、同年六月に玄米取引価格、という順で価格が下がっていく。二〇二一年三月までの下落幅は購入平均価格が三〇・三円と最も大きく、「コシヒカリ以外」二三・八円、玄米取引価格一七・三円、「コシヒカリ」一七・二円の順である。二〇二〇年出来秋の在庫量は三五〇万トンを超えて

いない。

このように③は「コシヒカリ」から価格低下が始まっていること、在庫がそれほど多くないという点で①および②とは異なる。また、購入平均価格と関連性の深いと考えられる「コシヒカリ以外」の価格低下が購入平均価格低下より後に生じている。そして、玄米取引価格の低下幅は、「コシヒカリ」と「コシヒカリ以外」の中間で、②と同じように連動している。つまり、コロナという特殊要因があるにせよ、基本的には②の流れがさらに強まり、低価格志向のもとで低価格品種が家庭消費に入り込み、コシヒカリの競争力が低下している。

二〇一八年産米から国による生産調整は行われなくなり、都道府県による生産目標の設定となったので、過剰作付けと米価下落が心配されていたが、飼料用米等への転換や作況悪化によって、二〇一八年産では玄米取引価格は低下しなかった。しかし、消費者の価格志向が小売価格を通して直接玄米取引価格に影響するようになり、かつてと比べてわずかな過剰でも価格低下を結果するようになっている。そしてこれほどの価格低下にもかかわらず、コメを買えずに食料支援に頼る人たちが目立つようになっている。都道府県による生産目標設定に価格維持機能を期待することはもはや困難になりつつあるのではないだろうか。

(としお)

農林水産省の組織再編に関する評価と展望

―特集のねらい―

明治大学農学部教授 作山 巧

農林水産省は、二〇二二年七月に本省の大幅な組織再編を実施した。二〇〇一年の中央省庁再編時に、大臣官房と四つの内局（総合食料局、生産局、経営局、農村振興局）、三つの外局（食糧庁、林野庁、水産庁）で再出発した農水省は、その後も組織の変更を重ねてきた。具体的には、二〇〇三年には、消費・安全局が設置される一方で、それに伴って廃止された食糧庁は、総合食料局食糧部となった。また、二〇一一年には、総合食料局が食料産業局に改組され、食糧部は生産局農産部に移管された。更に、二〇一五年には、生産局農産部の米麦部門と経営局の経営所得安定対策部門を統合して政策統括官が設置された。

こうした中で、今回の組織再編は、局の純増を伴う三つの局を設置する点で、中央省庁再編以降で最大の改組

と言えよう。その要点は、次の四点にまとめられる。第一は、食料産業局の輸出部門と大臣官房国際部を統合し、省内の輸出関連施策の実施、各省横断的な施策の指揮、国際業務の調整を二元的に担当する「輸出・国際局」の設置である。第二は、生産局の耕種部門と政策統括官を統合し、米・麦・大豆等と園芸作物を一体で担当する「農産局」の設置である。第三は、生産局畜産部を格上げし、二〇年ぶりの復活となる「畜産局」の設置である。第四は、食料産業局の食品産業部門を大臣官房に移管しての「新事業・食品産業部」の設置である。

今回の特集は、組織再編の核となるこれら四つの要点について評価した上で今後を展望することを目的とし、農水省OB三名による長編の論文と、編集委員三名による短編の論文から構成される。特に、組織再編の評価に

ついては、当該組織での勤務経験者でなければ分らないことが多く、本誌の主な読者が農水省職員であることを踏まえれば、その眼力に耐えうる実務経験者の寄稿が不可欠と考えられた。このため、長編では、「内部の目」で今回の組織再編を単刀直入に評価する一方で、短編では、「外部の目」による異なる視点から評価を加えることとした。以下では、長編論文の執筆者の略歴とその概要について、簡単に紹介する。

まず、荒川隆氏の論文は、主に右記の第二と第三に関する「生産局・政策統括官の農産局・畜産局への再編」を扱っている。荒川氏は、一九八二年に農水省に入省後、総合食料局食糧部長、生産局畜産部長、総括審議官、大臣官房長、農村振興局長等を歴任して二〇一八年に退官し、現在は食品産業センターの理事長を務めている。同氏の論文では、二〇〇一年の中央省庁再編後の農水省における組織再編の経過を概観し、今回の組織再編に至った背景として、「生産局の肥大化と畜産行政の専門化」、「畜産・酪農の発展とコメの地位低下」、「輸出振興やその重要品目である畜産振興の官邸案件化」の三つを挙げた上で、今回の組織再編が積み残した課題を提起している。

次に、武本俊彦氏の論文は、主に右記の第四に関する「食料産業局の解体と大臣官房への新事業・食品産業部

の設置」を対象としている。武本氏は、一九七六年に農林省（当時）に入省後、食糧庁企画課長、大臣官房企画室長、大臣官房企画評価課長、内閣官房内閣審議官、農林水産政策研究所長等を歴任して二〇一三年に退官し、現在は新潟食料農業大学食料産業学部教授を務めている。同氏の論文では、「食料産業」の概念を整理した上で、今回の組織再編における食料産業局の解体は、横断的な企画調整機能に基づく全体最適を目指した取組みの失敗と、「畜産」、「農産」、「食品産業」という縦割り構造への先祖返りを意味しており、最終的に食料産業全体の衰退につながると警鐘を鳴らしている。

更に、拙者の論文は、右記の第一に関する「輸出・国際局の創設」に焦点を当てたものである。拙者は、一九八八年に農水省に入省後、国際部で国際専門官、課長補佐、国際交渉官を歴任したほか、外務省経済協力開発機構日本政府代表部一等書記官（在パリ）、国連食糧農業機関エコノミスト（在ローマ）等を経て二〇一三年に退官し、現在は明治大学農学部教授を務めている。拙稿では、農水省の輸出促進や国際関係に関する政策と組織の変遷を概観した上で、輸出・国際局の創設は、輸出促進の対外交渉を一元化し、国際人材の有効活用を図るというミクロ的な観点からは評価できるものの、農水省設置法や食料・農業・農村法を踏まえたマクロ的な視点に

立てば、政策体系の整合性を度外視し、輸出に過大な役割を付与している点で問題があると結論づけている。

本稿を締めくくるに当たり、拙者からの依頼を快諾した上で、豊富な実務経験を踏まえた示唆に富む論文を寄稿して下さった荒川氏と武本氏に心から感謝したい。また、本省の組織再編は地方組織の見直しにも波及しうることを踏まえると、今回の特集は、本誌の主な読者である全農林労働組合の組合員に直接影響する課題を扱っている。この点で、従来にも増して、読後の感想や今後の編集に対する要望が編集部に寄せられることを期待したい。

農林水産省の組織再編について… 政策統括官の廃止と農産局・畜産局の設置を中心に…

元農林水産省大臣官房長 荒川 隆

第1章 はじめに

第1節 本稿の射程

本年七月一日付で農林水産本省の組織再編が行われた。本省局長級官職の改廃を伴う組織再編は、平成二七年の政策統括官の設置以来六年ぶりである。今次組織再編は、局レベルでは、食料産業局、生産局及び政策統括官を廃止し、新たに、輸出・国際局、農産局及び畜産局を設置するものである。

行政組織は、国家行政組織法や各府省設置法に基づき、効率的な行政運営のために系統建てて構築されることが求められる。今回の組織再編がこの制度上の要請にいかに応えようとしたものであるかについて、最近における農林水産本省内局の変遷を振り返りながら、行政及

び業界をめぐる情勢変化とその対応のための課題設定、関係者の認識も射程に入れて、論ずることとしたい。

なお、本稿においては、今次組織再編のうち、特に、生産局及び政策統括官を統合し耕種農業全般を所掌する農産局を設置すること並びに畜産・酪農を所掌する畜産局を畜産部から格上げ設置することに関する部分について詳述するものである。併せて、今次組織再編が、畜産分野、耕種分野とりわけ米麦分野も含めた我が国のすべての農業生産分野に及ぶことを踏まえると、今次組織再編のみを考察するだけではその趣旨及び全体像の理解が困難であることから、過去二〇年に及ぶ畜産行政・米麦行政組織の変遷についても振り返ることとしたい。

第2節 行政組織を規律するルールと今回の組織再編

かつて本省の局の改廃は、各省庁設置法の改正を伴うことから国会審議の対象となり、手間暇かかるものであった。一方、現在の国家行政組織法体系では、省庁の設置、任務、外局や法律職（設置法に根拠を置く官職）の設置以外は、広く政令以下の下位法令に委任されている。このため近年では、社会経済情勢変化に応じた機動的な組織再編が可能となっており、煩雑な国会審議プロセスを経ることなく、霞が関内での要求・査定プロセスを経て年末の予算編成作業と同時に決定されている。

夏の予算概算要求に併せて組織定員の要求が行われ、年末の概算決定までの間、内閣人事局（旧総務省行政管理局）、財務省主計局、人事院給与局などの制度官庁を相手に調整が行われる。表座敷でいかに立派な論理を展開しても、組織定員要求には超えられない「霞が関の掟（おきて）」が存在する。予算編成で「シーリング」という天井があると同様、組織要求には「給与総額の上限」があり、定員要求には厳然とした各省ごとの「級別定数管理」が存在する。したがって、今次組織再編に当たっても、いくら今後農産物輸出が農政の重要課題だとしても、また、畜産物が今後拡大可能な重要な輸出品だとしても、既存の農水省の組織に手を付けずに輸出・国際局や畜産局を単純に増設することは困難であった。

一方で、後述する「二省一局削減」の経緯もある中で、

今回の一局増を伴う組織再編は、通常の役所のルールに則った手法では実現しなかっただろう。局長級の政策統括官を廃止したとはいえ局の数が一つ増設されているのは、農産物輸出促進が官邸直結のテーマであり、また畜産局の復活が時の農水大臣の悲願であったことに大きく依存しているのだろう。

第2章 近年の農水省組織再編の歴史

本章では、平成一三年の中央省庁再編以降の農水省の組織再編を振り返る。

第1節 平成一三年の中央省庁再編による一局削減【畜産局から畜産部へ】

平成一三年一月の中央省庁再編は、二二省庁あった中央省庁を再編し、内閣府を司令塔とする一府一二省庁体制を構築するものであり、この際に存続する省庁に対してはいわゆる「一省庁一局削減」が求められた。もともと定員の割に局の数が多かった通商産業省などと異なり、大臣官房と五つの内局で三〇〇〇人余の定員を抱えていた農水省において、一局を削減することは極めて困難な課題であった。結論が得られるまでには様々な案が検討され、最終的には組織再編に伴うコストにも鑑み、旧五局の中で最も親和性の高い農産園芸局と畜産局が統

合された。ただし、ともに生産振興を所掌事務とし、生産総合対策などの予算補助事業を主たる行政ツールとするなどの共通点に着目したのだが、これを機会に「耕畜連携」といった両局統合のメリットを引き出そうとする概念・施策や、農業生産総合対策と畜産総合対策の統合・運用の弾力化などの組織再編の効果を顕在化しようとする機運も生まれた。

一方で、旧農産園芸局と旧畜産局の内部組織はほぼそのまま生産局に移行しており、旧畜産局が旧農産園芸局に嫁入りしたようなものであった。物理的にも南別館五階に位置した旧畜産局がそのまま、本館二階にあった旧農産園芸局の局長室を挟んで北側に移動・展開した。当時筆者は畜産局畜産総合対策室長だったが、旧畜産局側から見ると毎週月曜朝に課室長全員が参加して開催されていた局議への室長の参加が畜産総合対策室長に限定され、その後引き続き畜産部長室で行われる畜産部議が実質的な議論の場になるなど、いわゆる「吸収合併」の悲哀も味わった。同時に、巨大な局としてのガバナンスやオペレーションの難しさが日を追って顕在化することとなった。なお、この時点においては主要食糧であり最重要作物である米麦を所掌する組織として外局の食糧庁が存在していたが、米麦も含めた生産振興政策に着目した組織再編が実現することはなかった。

第2節

BSEを契機とする「消費者に軸足を置いた」平成一五年の組織再編【食糧庁の廃止と畜産部のさらなる縮小】

中央省庁再編から半年余り経過した平成一三年九月、千葉県下で一頭のBSE感染牛が確認された。一連のBSE騒動の始まりである。BSE騒動についての詳述は避けるが、その後数年にわたり畜産業界及び畜産行政を揺るがせた本騒動は、畜産行政組織、そして農水省組織にさらなる再編を迫ることとなった。BSE感染経路の究明が進められる中で、その原因物質が牛の肉骨粉を原料とする飼料であることが判明した。また、当時の行政対応が検証される中で、諸外国における飼料規制の進展に比べ我が国の対応が遅れたのは科学的な知見に基づく合理的な判断よりも産業振興が優先されたのではないかと、との指摘も行われた。これらの指摘や反省を踏まえ、畜産行政について、産業振興部門と飼料・医薬品規制や動物検疫部門とを峻別するとともに、農業中心・一次産業中心で消費者目線に欠けがちな農水省の姿勢を、消費者に軸足を置く方向に転換することとされた。これを受け平成一五年に、肥飼料・医薬品・農薬等の規制を行うとともに消費者行政をも包摂する消費・安全局が設置された。この結果、一三年一月に新設された畜産部はさらに再編を余儀なくされ、従来の一部七課体制から一部五

課体制へと縮小した。

なお、省庁再編に伴う一局削減から二年余しか経ていないこの組織再編において、新局の増設が単純に認められるわけはなく、農水省としては、消費・安全局の新設に伴い食糧庁の廃止という重大な決断を迫られた。自然体で考えればこの時に、食糧庁が所掌していた米麦政策は生産局に移管されて然るべきだったのだが、生産局の所掌事務が広範になりすぎることや課室の数、定員のバランスなども考慮され、旧食糧庁組織は総合食料局に食糧部として移管された。

第3節 事故米を契機とする平成二三年の食糧組織の改

廃【食糧部から農産部へ】

平成二〇年九月、政府所有米穀のうちカビ等により食用に適さないとされ非食用として売却されていた米穀が事業者により横流しされ食用として流通されていたことに起因するいわゆる「事故米」事案が発覚した。BSE事案と同様、事故米事案は本稿の射程ではないので詳述はしないが、内局の総合食料局の一部局となっていた食糧部にとって、この事案は極めて重大な結果をもたらすこととなった。

事故米事案の原因の一つとして、旧食糧庁時代から続く食糧管理物資たる米麦に対する意識、すなわち長い年

月続いた食糧管理体制下で扱っている物資が食品であるという意識の希薄化が指摘された。この時の組織再編においては、本省食糧部のみならず、地方農政局、地方農政事務所における食糧組織の廃止という結論がもたらされた。これにより、本省食糧部は名称を農産部に変更した上で生産局の一部局に衣替えるとともに、従来の地方支分部局の食糧組織は消費・安全部局の主要部隊へと変化していくこととなる。つまり、従来の農産物検査管理や輸入米麦の検収業務などの主要食糧業務から、米トレサビリティー法に基づく流通監視や食品表示法に基づく監視などの消費・安全業務へとその主たる業務を変化させたのだが、はたして組織としての意識改革はもちろん、そこに所属する個々の職員の意識・スキルの改革が意図したとおり実現できたかどうかについては議論があるだろう。行政組織の改廃に当たっては、時として生身の人間が組織を構成するという当たり前のことが没却されがちであるが、この時の食糧組織の消費・安全部局への再編は、その典例であつたらう。

第4節

「四つの改革」による経営所得安定対策とコメ政策の一体的推進【平成二七年の政策統括官の設置】

平成二四年末の政権交代に伴い、前政権の看板政策だ

った農業者戸別所得補償制度が廃止され、①農地中間管理機構の創設、②経営所得安定対策の見直し、③水田フル活用とコメ政策の見直し、④日本型直接支払制度の創設からなるいわゆる「四つの改革」が決定された。この過程において、②の経営所得安定対策と③のコメ政策については、水田農業という切り口から同一の組織で推進される必要性が認識された。一方で、果樹・園芸・蚕糸・畜産・酪農といった広範な作物原課から農業環境、生産資材まで広く所掌する生産局において、さらに②の業務まで所掌することについては無理があった。このため、平成二三年に生産局に統合されていた農産部を再び分離し、そこに経営局から経営所得安定対策部署を統合し、別個の局で所掌することが模索された。

しかし、既述のとおり内局の単純増設は困難であることから、新たな局長級官職の設置のためには、一工夫が必要であった。そこで採用されたのが、他省庁では一般的であったが農水省には設置されていなかった「政策統括官」の活用である。

政策統括官は、平成一三年の中央省庁再編の際に所掌事務が巨大となった内閣府や統合省庁に設置された局長級の官職である。内局と同格であり、その傘下に参事官を所属させることによっていわば局長と課長による内局組織と同様の機能を果たすものであった。「政策統括官」

制度は、中央省庁再編時に決められた各省庁を通じる霞が関全体の内局の上限数の縛りをクリアする手法としても機能していた。

単独存続省であった農水省には政策統括官は設置されていなかったが、中央省庁再編から一〇余年が経過しいわばほとぼりも冷めた頃でもあり、この時の農水省当局はこの政策統括官を事実上の内局の増設と同じ効果を狙って導入した。これにより、平成一五年にBSE騒動の余波で廃止された食糧庁の復活とも言うべき米麦政策を総合的に所掌する政策統括官組織が設置されることとなった。なお、その財源としては、法律職であった農林水産技術会議事務局長が与えられることとなり、爾後、大臣官房技術総括審議官が技術会議事務局長に兼ねて任ぜられている。

第3章 今次組織再編の背景と評価

前章では、この二〇年間の農水省組織の変遷について、旧畜産局、旧食糧庁を含む農業生産部局を中心に見てきたが、この間の社会経済情勢の変化や農政上の事件に応じて、時の政策当局が苦心しながら、所属職員の配置換えはあったものの官職自体の廃止（いわゆる「リストラ」）という最悪の事態にならないように留意しつつ組織再編を行ってきたことが理解できる。特に、旧畜産

局と旧食糧庁の組織・機能については、度重なる事件・事故や社会経済情勢の変化に対応しながら、二転三転した苦悩の跡がうかがえる。

筆者は前章におけるこれまでの組織再編のすべてに当事者として立ち会ってきた。一方今次組織再編は退官後のことでもあり、離れた立場から現役職員の苦労や考えを推し量ることしかできないが、過去の経緯を踏まえれば、今次組織再編においても旧畜産局と旧食糧庁の所掌事務の塊をどのように再編するのか、そしてそれを「霞が関の掟」とどう折り合いをつけて処理するかが主要課題だったことは想像に難くない。

第1節 生産局の肥大化と畜産行政の専門化

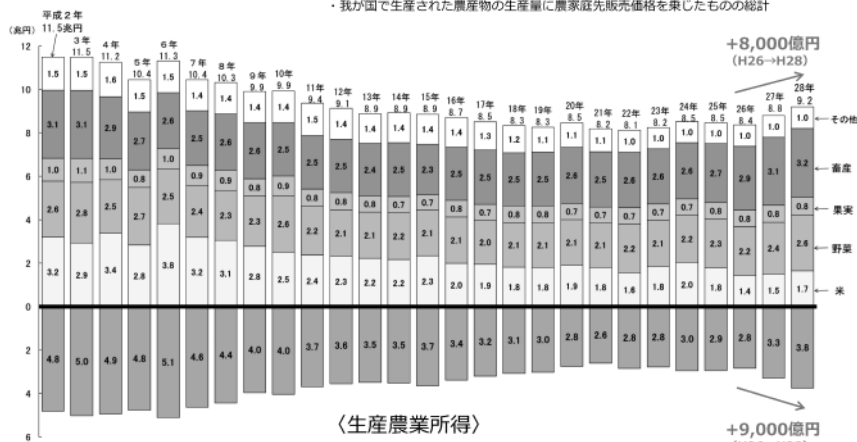
平成一三年の中央省庁再編により、旧農産園芸局と旧畜産局という二局分の所掌事務を抱えることとなった生産局は、発足当時から懸念されたとおり巨大すぎる内局であったことは否めない。生産局長の下に審議官（のちに生産振興審議官）と畜産部長を配して局長を助け両分野の総括整理業務を担わせる体制ではあったものの、畜産部内においてはその意思決定は畜産部長が事実上のヘッドとなり、「ミニ内局」が一つ存在していたようなものであった。

二〇年間にわたり生産局畜産部として業務が処理され

農業総産出額と生産農業所得の推移

〈農業総産出額〉

・我が国で生産された農産物の生産量に農家庭先販売価格を乗じたものの総計



〈生産農業所得〉

・農業総産出額から物的経費を控除し、経常補助金を加えた額

てきた中で、飼料米生産と稲わらのたい肥還元や水田放牧の推進などの耕種部門と畜産部門の有機的な連携が進展したことは事実だが、行政組織運営としては両部門の融和・連携よりも生産局内における畜産部の独立性が際立っていたといえよう。

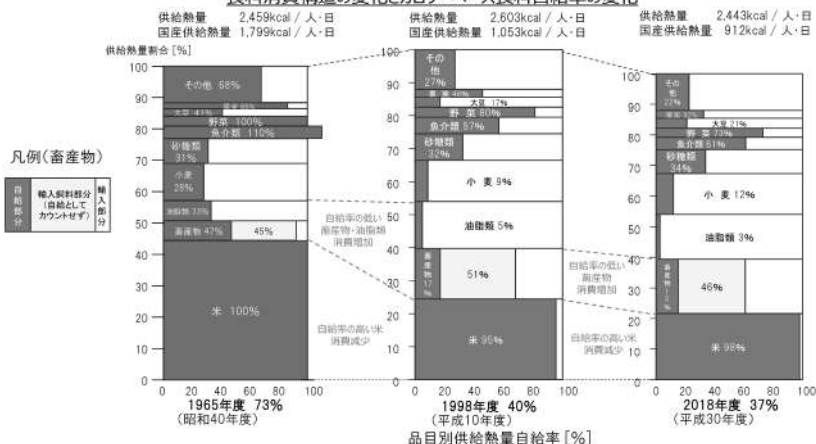
日常の業務運営に当たっては、食肉価格・乳価などの畜産物価格決定、T P P交渉や大筋合意後の国内対策などの国際関係業務、口蹄疫や豚熱などの感染症対応（この分野は単なる衛生対策だけでなく事前の予防対応、事後の農家指導まで含めて本来同一部局が一体的に対応すべきだが、現状は生産局畜産部と消費・安全局で分割対応が行われている）などの畜産部の業務は、生産局内においてそのウエイト及び困難度を増大させてきている。また、これらの政策調整・決定・推進に当たって大きな影響力を有する立法府（国会議員）の世界においても、従来の農林族議員の中でも畜産族議員ともいふべき勢力が力を増し、その意向が無視できないものとなりつつあったのだろう。

結果的に、政治的な要請もあり巨大化した生産局を畜産・酪農分野と耕種分野に分割するという方向性が選択された。

食生活の変化と長期的な食料自給率の低下

- 長期的には、食生活の大きな変化により**米の消費の減少**、**畜産物等の消費の増加**など、品目ごとの消費動向は変化。
- こうした消費の変化に対し、国内生産で対応が困難なものが増えたことが食料自給率低下の大きな要因。

食料消費構造の変化とカロリーベース食料自給率の変化



第2節 畜産・酪農の発展とコメの地位低下

一方、コメについては需要が長期的に減少し、かつての全量国家管理から一〇〇万トンの政府備蓄米運営へと変化してきている。もとより政府管理米穀の数量が減少したからといって米麦政策業務の重要性が低下するわけではない。毎年のコメの生産調整の推進や出来秋に向けての価格動向を背景とした政策対応などは農水省内でも屈指の重要かつ困難な業務であることに変わりはない

しかしながら、旧食糧グループが局長級の政策統括官組織を構えているのに対し、これと比較して畜産グループこそが局を構えるべきであるとの意識や、親和性という観点からは耕畜連携よりもコメと生産局の畜産以外の耕種農業の方がはるかに技術的・経営的な共通性が高いとの認識に、畜産関係者や関連国会議員も思いが至ったのであろう。したがって、今回こそ畜産部を生産局から独立させ局へ復活させた上で、旧食糧庁、旧総合食料局食糧部、旧生産局農産部そして政策統括官へと名称・組織の変更を繰り返してきた米麦政策部門を残りの生産局の耕種部門と統合する、というのは自然な流れだったの

だろう。

とはいえ、平成一三年の中央省庁再編前の旧畜産局は一局九課の規模で局を構えていたのに対し、今次組織再編で設置される新畜産局は新設される総務課を含めても

一局七課の小所帯に過ぎない。畜産局総務課と企画課のデマケーション（業務分担）をどうするかなど局内の組織運営上の問題も考えられる。また、省全体の組織政策の観点からは、後述する食料産業を所掌する行政組織の規模・格付けとの関係で問題はないのかという点は指摘されなければならないだろう。

第3節 「霞が関の掟」との調整

前節で述べたとおり、畜産サイドとしては単に畜産部を独立させ局にすれば事足りたのだろうが、その場合また「局が一つ増える」という問題が発生してしまう。そうなれば畜産関係者のゴリ押しと映り、これがまかり通れば中央省庁再編時の「一局削減」で無理やり抑えこんだパンドラの箱が開き、霞が関中で大混乱が起きかねない。そこで、単なる畜産局の増設ではなく、「きれいな」論理が必要になったものと考えられる。二〇三〇年の農林水産物輸出目標五兆円の実現のためにも輸出促進を主たる業務とする局を設置する、また将来輸出の伸びが期待できる主要物資である食肉・乳製品を大增産していくためにも畜産局の設置が不可欠だ、そんな論理が考え出されたのだろう。

それでも霞が関の掟である「一局削減」ルールには抵触するのだが、かつて神通力を誇った霞が関を通じる局

農林水産物・食品の輸出促進

現状と課題

(現状)

○ 2019年の輸出額は9,121億円。1兆円目標には至らず。

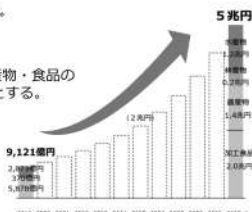
(課題)

1. 海外の食品安全規制等により輸出できない国、品目が多い。
2. 海外の規制・ニーズに応じた生産ができる事業者の育成。
3. 海外の需要が高いにもかかわらず供給力が不足。
4. 海外で売れる可能性を持った新たな商品の発掘・開発、

売り込みが不十分。

(目指す姿)

○ 2030年に農林水産物・食品の輸出目標を5兆円とする。



※農林水産物由来の新たな加工品及び少量農産物（1ロット20万円以下）
畜産物に輸出額の10%に超過（上記以外の品目は高品質品に限る）

施策の方向

農林水産物・食品輸出本部

※ 農林水産大臣を本部長とし、関係閣僚で構成

本部を司令塔とし、
次のことを関係府省と連携して実施

1. 輸出先国との協議の加速化
2. 輸出向けの施設整備・認定の迅速化
3. 輸出証明書の申請・発行の一元化
4. 在外公館の対応の強化

関係府省の施策と連携し、
新型コロナウイルス感染症の流行が収束した
後に、再び、継続的に外需を取り込み、成長
軌道へ一気呵成に回復させ、地域経済を再活
性化。

第4章 今次組織再編が積み残したもの

の数の上限の縛りが骨抜きになったからか、輸出振興やその重要品目としての畜産振興が官邸案件だったからかはわからないが、輸出・国際局と畜産局の二局の設置により、結果的に政策統括官という局長級官職が本物の局長に化けることができたことは、農水省当局としては、まさに僥倖であつたろう。

前章までで、本稿の主要課題である「政策統括官の廃止と農産局・畜産局の設置」の経緯、背景、概要などについての論点は概ね整理できた。本章においては、積み残した課題について検討したい。

第1節 新生「畜産局」の課題

今次再編により、平成一三年に廃止された畜産局が二〇年ぶりに復活することとなる。しかしながら、先述してきたとおり、この二〇年の間に畜産部局については、消費・安全局の設置に伴う畜産衛生業務、動物用医薬品業務、動物検疫業務などの切り出しが行われている。昨今話題のアニマルウェルフェアが消費・安全局でなく畜産部の所掌であるのに対して動物用医薬品・飼料添加物規制や衛生対策が消費・安全局の所掌であることの合理的説明は可能だろうか。東日本大震災の福島原発事故の

際の放射性物質に汚染された稲わらの家畜への飼養管理業務をめぐる畜産部と消費・安全局の間での消極的権限争いなどに代表されるような諸課題は、「基準・規制は消費・安全局、飼養管理は畜産部」といった畜産農家ファーストとは思えないデマケーション（業務分担）の結果によるものである。

それもこれも、すべては、本来畜産局で一体処理されていた業務をあえて分割したこと起因する。「消費者に軸足を置く」という当時のスローガンや「科学的知見に基づく行政」というお題目のせいで、行政組織や人員の適材適所の資源配分が行われておらず、本来農水省として最も重要である生産基盤の拡充や国産農産物の振興といった地道な業務が軽んじられ、科学的知見や論理整合性、規制優先といった生産現場からかけ離れた業務運営による弊害が生じているのではないだろうか。せっかく新生「畜産局」を設置するのであれば、これら消費・安全局へ移管された諸業務の畜産局への再統合が必要であつたろう。なお、このことは、肥培管理・農薬施用指導業務と肥料・農薬の基準・規制業務とが分割された耕種部門にも当てはまるものである。もとより筆者も科学的知見に基づく行政を否定するつもりはないが、単なるお題目ではなく、消費者に軸足を置いた食の安全・安心を所掌する中央官庁を目指すのであれば、人間の生命を

扱う専門職である医系技官の採用を含めて、厚生労働省所掌分野との再編も真剣に考えるべきであろう。

第2節 輸出・国際局の課題

今次再編により新設される輸出・国際局が想定通りの機能を発揮できるか否かについては、今後の農水省における本局に関わる制度、予算、人事の動向を注視しなければならず、軽々に論ずることは控えたい。しかしながら、国を挙げて国内農産物の輸出振興を図るということであれば、前節の論点と同様に単に農水省の組織再編のレベルではないはずである。令和二年に農水省設置法の改正まで行い農林水産物・食品輸出版を設置したが、輸出の最大の障害になっている相手国が求める生産加工流通施設の認証権限などの食品安全行政を業務多端で多忙かつ保守的な厚生労働省から切り出して、一時期検討されたような「食品安全庁」の設置を実現する方がよほど効果的だろう。これにより、前節で述べたような課題を有する消費・安全局も晴れてその発展的解消が図られるのではないだろうか。

第3節 食料産業と行政組織

我が国の農林水産業・食料産業の市場規模は約一〇〇兆円であり、近年安定的に推移している。このうち農林

水産物単体の市場規模は価格動向にもよるが一・二兆円程度であるのに対し、川下の流通、加工、中食、外食などの食料産業分野で付加価値がつけられることにより、最終市場規模一〇〇兆円という一大アグリビジネス産業分野が形成されている。この市場規模は、不動産業（約八〇兆円）や建設業（約七〇兆円）をしのぐ我が国の主要産業分野の一つとなっている。

この食料産業分野を所掌する行政組織をどう取り扱うかは、農水省（かつては農林省）の行政組織政策上の大きな課題であり続けた。とかく農業偏重、一次産業偏重と批判される中ではあったが、農林水産物の生産だけではなく、その流通、加工、販売の重要性は当局も十分認識しており、時代の要請と業界の成長に併せて、古くは昭和三〇年の農林経済局企業市場課の設置以来、昭和四三年の企業流通部（一部五課）の設置、そして昭和四七年には業界関係者の悲願がかない食品流通局（一局一〇課）への昇格と、行政組織の拡充及び格上げが続いてきた。その後中央省庁再編時の一局削減の際にも総合食料局として存続し、平成二三年には食料産業局へ名称変更しながら、時代の要請にこたえるべく組織・機能を高度化させてきた。

そもそも食料産業は今でこそ農水省の所掌であることに異論を唱える人間はいないが、かつては、すべての産

業は自分たちの所掌であるという鼻持ちならない意識で霞が関に存在した通商産業省（現経済産業省）との権限争いの場でもあった。彼らの主張の根拠は、その組織令に規定されている「商一般」という条項にあった。これを根拠に、衣類や紙製品といった日用品・雑貨は当然のこととして、生鮮農林水産物から加工食品などの飲食料品まで、すべての分野の商取引に口を出そうとしていた。商店街振興や大規模小売店舗規制など時代の政策課題に対応して八百屋・魚屋・肉屋はもとより食品卸・小売全般にまで食指を伸ばそうとしていたのである。そんな彼らとの所管争いの関係からも、農水省としては、自らの所掌分野である食料産業界から必要とされる税制・金融上の支援措置や業界再編のための予算措置、構造再編のための法制度など考えられる政策対応を行うと同時に、その証としての農水省の行政組織上の位置づけにも常に意を用いてきたのである。

第4節 今次組織再編と食料産業

今次組織再編については、既述のとおり各方面からの要請を踏まえて、やむに已まれぬ決断のもと行われたものであろうと推察するが、こと食料産業に関する行政組織の位置づけ・取り扱いについては、疑問なしとしな

い。大臣官房に新設される新事業・食品産業部が今後食

農業・食料関連産業の国内生産額

- 農業・食料関連産業の国内生産額は116.0兆円で、全経済活動（1,002兆円）の11.6%（注）。
- このうち、農林漁業（12.7兆円）は金属製品製造業（11.4兆円）よりも大きく、食品産業（98.9兆円）は不動産業（76.3兆円）よりも大きい。

○ 農業・食料関連産業の国内生産額（平成28年）



資料：農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」、内閣府「国民経済計算」

注1：割合（%）は出典と統計の算計方法等が異なるため、参考値として記載

2：農林漁業の林業は食用の特用林産物の値

3：関連流通業は、農業及び食料関連産業に係る商品の取引に伴う商業マージン（卸売、小売）及び国内貨物運賃の合計値

○ 農林漁業、食品産業の市場規模比較（平成28年）

	生産額(億円)	就業者数(万人)
はん用・生産用・家庭用機械製造業	361,152	134
電気・ガス・水道・廃棄物処理業	319,621	62
石油・石炭製品製造業	153,540	3
農林漁業	126,955	222
金属製品製造業	114,064	95
パルプ・紙・組加工品製造業	78,606	26
窯業・土石製品製造業	63,378	31
製造業	3,108,737	1,041
卸売・小売業	1,135,526	1,059
食品産業	988,930	764
不動産業	763,182	94
建設業	646,462	492
保健衛生・社会事業	635,066	808
専門・科学技術・業務支援サービス業	593,008	501

資料：

注1：農林漁業の林業は食用の特用林産物の値。食品産業とは食品製造業と外食産業、関連流通業の合計。電気・ガス・水道・廃棄物処理業の生産額には、政府サービス生産者によるものを含む。

2：食品産業の就業者数は、食料品製造業、飲料・たばこ・飼料製造業、飲食料品小売業、飲食店、持ち帰り・配達飲食サービス業の合計であり、飲食料にかかると卸売及び運輸業の就業者数は統計上把握できないため、含めていない。

料産業分野を所掌することとなるようだが、何らかの総括整理職の設置その他の知恵を出して、あえて大臣官房に設置するという利点を最大限に生かし、局を構えていた従来以上の機能の発揮が求められよう。

前節でも述べたとおり、昭和四七年の食品流通局の設置以来農水省が宮々と築き上げてきた食料産業界との信頼関係を決して損なうことなく、引き続き食料産業関係者が求める適切な政策対応が新組織により講ぜられることが必要である。仮にそのような期待に応えられない場合には、早晩、何度目かの組織再編を求める声が高まらざるをえないだろう。

小売業の覇者として隆盛を誇るコンビニエンスストアもかつては、旧通産省と農水省の間で所管争いが行われていた。当時の両省間のデマケーション（業務分担）としては、一旦は、当該店舗・業態における農水物資（生鮮農林水産物や飲食料品）と非農水物資（日用品・文具・雑貨などの通産物資や書籍、酒類、医薬品など他省所管物資）の売り上げの多寡によるものとされたのである。であるとすれば、その取扱品目の状況からしても現在のコンビニは農水省の所管であって然るべきなのだが、今、コンビニが農水省所管だと考える人はおるまい。食料産業行政で同様の過ちが繰り返されないよう、強く警鐘を鳴らしておきたい。

第5章 むすびに

以上、今次組織再編について私見を述べてきたが、筆者の役人としての経験から誤解を恐れずに言えば、組織再編により個別具体の政策課題が解決するものではない。昨今のデジタル庁や子ども庁の議論などを聞くにつけて、何かというところ行政組織を触りたがる政治家や幹部官僚は常に存在するが、組織再編に要する人的・時間的コストと比較すれば、目前の政策課題解決効果は低いと言わざるを得ない。また、行政組織には予算や定員など様々な制約が課されており、その中で「よりましな」選択をせざるを得ないという意味で、行政組織論に一〇〇%の正解はない。

したがって、今次組織再編も、考えられる選択肢が無限にあった中での、一つの成果物であるわけだが、せっかく多大な時間と労力を傾けて実現した組織再編である以上、この再編が今後の農林水産業・食料産業の発展に寄与するよう、農水省一丸となって努力することを期待したい。特に、本稿でも顧みたとようにここ二〇年余り揺れ動いてきた生産振興分野の行政組織及びそこに所属する公務員諸兄にしほしの安定が訪れることを期待して、筆をおくこととする。

所掌分野と組織の変遷	米麦	米麦以外の耕種作物	畜産振興	畜産衛生・農産安全関係	組織概要
平成13年1月以前	食糧庁	農産園芸局	畜産局	畜産局	1官房5局（経済局、構造改善局、農産園芸局、畜産局、食品流通局）、食糧庁
平成13年1月中央省庁再編【1省1局削減】	↓	【農産園芸局と畜産局を統合し生産局を設置】 生産局	【畜産局を廃止し生産局畜産部を設置】 生産局畜産部	生産局畜産部	1官房4局（総合食料局、生産局、経営局、農村振興局）、食糧庁
平成15年(BSE事案後)【食糧庁の廃止】	【食糧庁を廃止し総合食料局食糧部を設置】 総合食料局食糧部	↓	↓	【食糧庁を廃止し消費・安全局を設置】 【畜産衛生部署を消費・安全局へ移管】 消費・安全局	1官房5局（総合食料局、消費・安全局、生産局、経営局、農村振興局）
平成23年(事故米事案後)【食糧組織の廃止】	【総合食料局食糧部を生産局へ農産部として移管】 生産局農産部	↓	↓	↓	1官房5局（消費・安全局、食料産業局、生産局、経営局、農村振興局）
平成27年(4つの改革後)【政策統括官の設置】	【生産局農産部と経営所得安定対策部署を運用上統合】 政策統括官	↓	↓	↓	1官房5局（消費・安全局、食料産業局、生産局、経営局、農村振興局）、1政策統括官
今次組織再編	【政策統括官を廃止し農産局へ移管】 農産局農産政策部	【生産局を分割し政策統括官を統合し農産局を設置】 農産局	【生産局畜産部を廃止し畜産局を設置】 畜産局	↓ ↓	1官房6局（消費・安全局、輸出・国際局、農産局、畜産局、経営局、農村振興局）

食料産業局の解体と大臣官房への新事業・食品産業部の設置

新潟食料農業大学教授 武本俊彦

はじめに

二〇〇一年一月に行われた「中央省庁再編」は、縦割り行政の弊害を打破し、内閣機能を強化するとともに事務・事業の減量・効率化を図ることを目的として、それまでの「一府二省庁」体制を「一府一省庁」体制に再編するものであった。農林水産省の組織再編もそうした観点に加え、一九九九年に行われた農業基本法から食料・農業・農村基本法への改正の実を担保する観点から実施された。すなわち一官房五局（経済局、構造改善局、農産園芸局、畜産局および食品流通局）から一官房四局（総合食料局、生産局、経営局および農村振興局）に再編された。その上で、官房企画室が担っていた基本政策の「企画立案・調整機能」は新たに設置された総合食料

局に移管することとされ、企画室自体は新基本法に規定された「政策評価」を担う組織として企画評価課に再編された^{（注1）}。しかし、総合食料局は、企画立案・調整機能を十全に発揮することができず、また、総合食料局の後継の組織として発足した食料産業局も同様の結果に終わった^{（注2）}。

すなわち、二〇〇一年一月以降の組織再編は、部分最適に陥りがちなそれまでの食と農に関わる政策のあり方を全体最適の観点から見直しを行うことが期待されたのであるが、今回の組織再編で食料産業の名称を冠した組織がなくなることは、全体最適の観点からの見直しの基軸となる概念がなくなることを意味するものである。

人口減少と超少子高齢化の進展、東京一極集中の一方で地方衰退の深化、気候危機の顕在化、大規模地震の多

発化といった将来の経済社会における不確実性の高まりを考えると、全体最適の観点に立った政策運営が従前以上に強く求められている。しかし、今回の食料産業局の解体は、全体最適の政策見直し自体をますます困難にすることになるだろう。

1. 食料産業局に係る今回の組織改正の中身

農政改革を推進するとの観点から、輸出の更なる拡大や国内農業の生産基盤の強化に向けた本省組織の再編として行うものとされ、「食」や「食に関連する産業」の育成・振興を任務とする食料産業局（現行の組織（九課一三室）^{（注3）}）は、次の二つの新たな組織に分割され、廃止することとされた。

すなわち、一つは輸出関連業務を担当している組織と大臣官房の国際部とを統合して新たに「輸出・国際局」を設置し、省内の輸出関連施策を中心に直接実行することによって、省横断的に強力に指揮・指導するとともに輸出を含む対外関係についての全体的な調整を一元的に実施することである。いま一つは上記の輸出担当業務の組織以外の組織を大臣官房に設置する「新事業・食品産業部」に移管し、食に関する新事業を創出するとともに国産農林水産物の需要拡大への貢献が期待される食品産業の振興等を専門的に担当することとしたものである。

今回の組織再編によって、農林水産省から食料産業という名称のついた組織は消滅することになった。食料産業局は、二〇一一年九月の組織再編で誕生した若い組織である。当時の総合食料局（二〇〇一年一月設置）から「食糧部」（二〇〇三年七月の食糧庁廃止に伴う設置）を生産局に「農産部」として移管し、残りの組織を中心に食料産業局として発足（総合食料局は廃止）したものである。総合食料局は一〇年強で廃止となったが、後継の食料産業局も一〇年足らずの組織であったことになる。

二〇〇一年一月の組織再編は、「一府二三省庁」から「一府一二省庁」への省庁再編の一環として行われたものであり、農林水産省は省の名前の変更が行われなかった数少ない役所の一つである。総合食料局は、前述のとおり農業・食料政策の企画立案・調整機能を發揮する組織として発足したものであり、従前その機能を有していた官房企画室から権限と組織を移管されたのである。しかし、生産局、経営局、農村振興局といった原局との間で十全に企画調整機能を發揮することができなかった。その後、二〇〇三年七月の組織再編で食糧庁廃止に伴い総合食料局に「食糧部」が設置され食料政策全体の中で米政策が運用されることを期待したもの、期待通りの役割を發揮することはなかった。その後、省の内外にお

いて食糧庁のような米行政を一体的に取り扱う組織の復活を願望する声もあって、二〇一一年九月の組織再編で総合食料局食糧部を生産局農産部として移管し、食糧部を除く総合食料局の組織は廃止して食料産業局を設置したのであった。なお、米政策については、二〇一五年一〇月の組織再編における政策統括官の新設に伴い、当分の間生産局と経営局を横断する水田・畑作農業を束ねて一元的に担当することとされた。米政策を一元的に取り扱う、いわば「ミニ食糧庁」が誕生したのである。今回の組織再編では、当分の間の組織が農産局という恒久的な組織へと再編されることとなったといえる。

以上の組織再編の経過を見ると、後述の食料産業という農業と加工・流通産業との「縦割り」を排した概念を導入しようとした動きは、結局のところ食料産業が農林水産省という組織に根付かず畜産、農産、食品産業という縦割り概念にいわば「先祖返り」したものであったと言えよう。

2. 食料産業とは何か

食料・農業・農村基本法では、五年ごとに一〇年間を見通した政策の基本方針を定める「食料・農業・農村基本計画」を策定することとされている。第一回目は二〇〇〇年三月に策定され、その後、二〇〇五年三月、二〇

一〇年三月、二〇一五年三月の策定に次いで、現在の基本計画は、二〇二〇年三月に閣議決定されたものである。

今回の基本計画には、前回の基本計画に使われていない「農業・食料関連産業」という用語が使われている。農林水産業の用語解説によると、「農業、林業（きのこ類やくり等の特用林産物に限る）、漁業、食品製造業、資材供給産業（飼料・肥料・農薬等）、関連投資（農業機械、漁船、食料品加工機械等の生産や農林漁業関連の公共事業等の投資）、外食産業（飲食店、持ち帰り・配達飲食サービス等）、これらに関連する流通業を包括した産業」であって、産業連関表や国民経済計算に準拠して農林水産省が作成している「農業・食料関連産業の経済計算」において集計の対象としているものをさしている。

この農業・食料関連産業の経済計算は、一九五二年度から作成を開始した「農業及び農家の社会勘定」が一九八六年度から「農家以外の食料に関する関連産業を含める形」で改定された。さらに二〇〇三年度から「食品製造業の内訳」を表章することとされ、二〇一五年から「二〇一一年（平成二三）年基準に改定及び推計期間の変更」を行うとともに、「年度から暦年」へ変更された。二〇一九（令和元）年からは二〇一五（平成二七）年基準と

された。

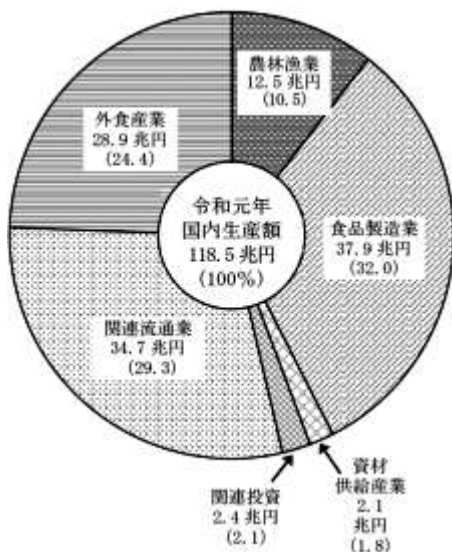
この用語解説によれば、集計の対象となる産業を食料産業と呼んでいるのである。

農業と食料関連産業については、「農業・食料関連産業」と表記されていることからすると、単に農業と食料関連産業とを包括したものというよりは、これらの産業が一体のもの、あるいは、密接に連携しているものとしてとらえられているのではないかと考えられる^(注4)。こうした考え方を取ることとした背景には、高度経済成長期における農業自体の日本経済に占める地位の著しい低下の中で、農林水産省の組織・予算の確保を図ろうとする動機があったのかもしれない。仮にそうだととしても、消費者の食料の消費形態が、素材としての「農林水産物」の購入から加工された「食品」や、「食事」といったサービスの購入という形態への変化が見られたことがあげられる。その結果として産業としての規模を示す産出額、従事者数が日本経済の一定割合（「一割産業」）を占めるという実態があったからであろう。

ちなみに、二〇一九（令和元）年の農業・食料関連産業の経済計算（図1）によれば、その国内生産額は、一八兆円余りの規模があり、全経済活動の一・三％を占めている。

いずれにしても、戦後復興期から高度経済成長期にか

図1 農業・食料関連産業の国内生産額の構成



注：割合については、表示単位未満を四捨五入しているため、合計値と一致しない。

けて、日本における食の消費形態は大きく変化したのである。

第一に、戦争直後の「飢餓」状態から「飽食」へと食の成熟化（飽和化）が図られ、その結果、消費者の食に対するニーズは、「量的拡大（カロリーの増大）」から「質的充足（高価格・高付加価値化）」へと変化してきたことがあげられる。また、食料供給サイドの経営モデルは、プロダクトアウト型からマーケットイン型へと転換したと言える。

第二に、女性の高学歴化、雇用機会の拡大などによって、女性の社会進出が図られたことである。家事労働は無償の労働であるが、女性にとって雇用機会が増えるに従い、素材としての農産物を購入して家庭内で調理をし家族に食事を提供（内食）するよりも、調理食品を購入（中食）したり食堂で食事をとる（外食）ことの方が家計全体の所得水準を引き上げることになる状況が生まれしてきた。また、調理には、一定の機械・器具を使用することから、食事一単位のコストとして考えれば一定の固定費がかかることになる。一般的には世帯員数が多ければ多いほど食事一単位の固定費は低下することになるが、実際の世帯員数の動向をみると小規模化が続けている。このことは、調理に手間暇をかけるよりも、中食や外食に切り変えた方が合理的であることを示している。

すなわち、機会費用や規模の経済の観点から、調理といった家事労働は外部化され、内食から中食、外食へと変化をもたらしたのである。

第三に、このような需要面での変化は、食料の加工・流通業にとってビジネスチャンスとなったわけで、こうした需要の変化によって家庭では味わえない「おいしさ」、「値段の手ごろさ」、「料理の簡便さ」を実現する技術革新の進展がもたらされたといえる。

以上の需要面からの変化と供給面のイノベーションが相まって、生産―加工・流通―消費までをつなぐ食料システムが形成されたと考えられる。すなわち、同システムにおいては、市場メカニズムが基本的に作動し、これにより多様な消費者ニーズに適った財・サービスを提供し得る食料産業が形成されてきたのである。

つまり、多様な消費者のニーズに対応して食料が安定的に供給されることを担う食料産業は、売り手と買い手による自由でかつ公正な競争を通じて買い手にとって最も望ましい財・サービスを提供するのである。言い換えれば価格をシグナルとして社会の資源配分が決定される仕組み（＝市場メカニズム）が作動していることによって、効率的な資源配分が実現されるのである。

3. 本来あるべき食料産業の概念に立脚するとすれば、農政のあるべき方向は何か

農業は、農産物・食料の供給機能を果たすだけの産業ではなく、食料・農業・農村基本法において、農業の持続的発展を通じて、食料の安定供給の確保とともに多面的機能の十分な発揮が実現されるほか、農業などの産業基盤であり外部効果の維持拠点である農村を振興することの重要性が位置付けられている。その結果、農業を起点とする食料産業は、農産物・食料という「モノ」の安定供給とともに、多面的機能の発揮と農村の振興に関わる「生態系サービス (ecosystem services)」を提供するものと考えられる。

生態系サービスとは、四つのサービスから構成されるものである。まず、他の三つのサービスを支えるもので、光合成による酸素の生成、水循環、物質生産、有機物の分解など生息・生育環境の提供や遺伝的多様性の維持といった「生息・生育地サービス (Ⅱ基盤サービス)」、直接的な自然の恵みで、食料や水、遺伝資源などの「供給サービス」、森林や農地による炭素固定、土壌侵食抑制などの「調整サービス」、最後に自然景観の保全、リクリエーションや観光の場と機会、文化・芸術・デザインへのインスピレーションなどの「文化的サービス」である。

る。

いずれにしても、食料消費の成熟化に伴い形成された食料産業においては、人口減少と超少子高齢化の進展の一方、気候危機等の不確実性の高まりへの対応が求められてくる中で、IoTやAIなど先端技術の導入などと相まって、農村にあるは場というフィールド、文化や景観などの地域資源から環境・生態系に関連するサービス (情報を含む) を供給することがビジネスとして成立し得る状況が想定されてくるといえよう。

以上の事態の転換を踏まえると、今後の食料産業が進む方向は、食料産業とそれ以外の事業・産業との交流を活発化すること、食料産業以外の知見・経験を活用することを実現していくことが必要となると考えられる。

しかしながら、食料産業としての発展を促すために市場メカニズムが機能することが重要となってくるとはいっても、そもそも市場メカニズムは万能ではなく、場合によっては機能しなくなる場合がある。例えば、高度経済成長期には、対面による販売を行う「食品専門小売店」(八百屋、肉屋など) が流通の大部分を占めていたが、これに対抗する形でセルフサービスを基本としワンストップショッピングを可能とするスーパー・コンビニが登場し、これによって流通の構造が大きく変化した。とりわけ、本部による企画販売戦略に従って、一括仕入れを

行うチェーンストアシステムは、消費者価格の引下げを実現した。また、商品価格を読み取り合計金額を計算するPOSシステムは、その個々の情報の集積によって、商品の売れ筋等を予測することが可能となる情報力を装備したのである。つまり、商品流通における取引価格や取引数量、取引単位あるいは販売促進策などの主導権を握った「チャネル・キャプテン」が登場したといえる。

こうした大規模量販店の登場は、売り手と買い手との力関係が対等とは言えないような事態（＝自由で公正な競争条件を欠くケース）が生じ得るようになったことを意味する。すなわち、食料システムにおける下流側の企業（大規模量販店）による上流側の企業（農業、食品製造業など）への「価格引下げ」に関する不当な圧力が存在するような場合である。このような事態が生じた場合には、食料産業全体の健全な成長が阻害される恐れが出てくる。この競争が阻害されるという意味は、消費者にとってはやがて価格の引上げが起きるリスクがあることに加え、新規参入の可能性が低下し、イノベーションが起こりにくくなることによって、産業の発展が止まりやがて衰退をもたらす可能性があるということである。

食料産業の健全な成長を確保することは、国民への食料の安定供給が確保されることにはかならず、それはどのような事態になっても対応可能な食料システムの強靱

化（レジリエンス）を確保すること、すなわち食料の完全保障の確立にはかならないのである。こうした観点に立てば、「公正な競争条件の確保」を図るための政策が必要になってくるのである。すなわち公正な競争条件を確保することは、独占禁止政策の範疇であることはもちろんである。と同時に、農産物の価格弾力性が必需品であるがゆえに小さく所得弾力性も小さいこともあって取引面で農業者は不利な立場に立つことが多いことから、その不利を補正することが必要になる。また、二一世紀の経済社会が「格差拡大・貧困化」が進む中で、労働分配率が低下傾向にあり、先行き不透明感の高まりから企業は内部留保を積み上げ、需要不足に伴う価格低下＝デフレマインドが続いていく状況にある。こうした事態においては、価格メカニズムが機能する必要条件として公正な競争条件を確保することが何よりも重要となってくる。その上で収入・所得の低下に対し再生産を担保する十分条件として直接支払いの導入が求められることになると思われる。

以上のように考えると、食料産業という概念は、市場メカニズムを基本として、公正な競争条件を確保する上で政府の関与のあり方を規定する重要なメルクマールとなるのである。

4. 農林水産省の取ろうとしている政策の意味するもの

今回の基本計画では、食産業（食品産業、農業等）という用語や農業・食料関連産業という用語は使われていても、農業・食料関連産業と同じ内容の食料産業という用語は登場してこない。食料産業局という組織があった、なんらかの食料産業政策を推進しているのに、それはなぜであろうか。

形式的理由として考えられることは、二〇二一年七月からの組織は、政策統括官、食料産業局、生産局を廃止して、輸出・国際局、農産局、畜産局、官房に新事業・食品産業部を設置することとされていることからわかるように、農林水産省の組織から食料産業を冠した組織がなくなることになったからだろう。

しかし、どうもそれだけではないかもしれない。つまり、実質的理由として考えられることは次のとおりである。

食料産業という概念は、国内農業を起点として消費者のニーズに応じて加工・流通による高付加価値化が図られるものであり、その意味では農業と食品産業とは密接な関係性が存在するとの前提に立った考え方である。しかし、今回の基本計画では、食品産業と農業との関係性

を希薄化する、あるいは関係をなくす（デカップリング）方向性を示唆しているように感じられる。

つまり、本来の食料産業という概念を採用するとすれば必然的に農政における政策領域には、市場メカニズムが機能するように政策的に関与することが求められるということになる。現在までの農政は、価格メカニズムが機能するように競争条件を整備することや公正な競争を阻害する場合にはそれを是正することなどに関する理念・思想が希薄であったといえよう。この基本計画では、農業の成長産業化の観点から、農業は農業としての生産性・効率性を追求し、食品産業は食品産業としての効率性を追求していくことは明白になっている。その結果、農業と食品産業との関係において、公正な競争条件の確保の観点から政府が関与すべき場合（農業が食品産業との関係で不利な状況に置かれること）においても、農政は沈黙を守る方向をとることになった（注5）のではないかと考えられる。

また、政策当局が意図しているかどうかはともかく、そうした考え方を示唆しているのが「食料国産率」の導入である。

食料国産率は、国内畜産業の生産基盤に着目し、その強化を図っていくことを評価するため、飼料自給率の目標と合わせて食料国産率の目標を設定することとしたと

されている。

この考え方は、畜産物の生産は、仮に飼料作物という土地利用型農業との関係を遮断（デカップリング）しても、国産品として評価しようとする考え方を示したものである。

しかし、第一に、国内での飼料生産とリンクをしない畜産業は、農業の多面的機能を發揮しているといえるのか疑問であろう。第二に、こうした考え方を延長すれば、原料農産物を輸入に依存した加工品を「国産食品」として位置付ける考え方につながることであり、そうした「国産食品」を振興することになるのではないだろうか。第三に、この点は、農林水産物・食品の新たな輸出目標（二〇三〇年五兆円）の実現については、最近の九千億円余の農林水産物・食品の輸出実績のうち国内農産物に関係するものは一千億円程度との試算例もあるようだが、そうだとすると国内農産物が輸出の大そうを占めることはほとんど不可能であることを示唆している。仮に輸出目標が実現するとしてもそれは加工貿易（原料農産物を輸入に依存し、加工品輸出を振興する考え方）による食品の輸出によることになるのではないだろうか。

しかし、国産の原料農産物と密接に関連した食品の輸出という形を想定していかないとすると、輸出によって地域の農業生産が拡大することもなく、輸入農産物を加工し

た食品の輸出増大では地域経済を活性化することは期待できないだろう。また、フードテックの振興を図るといっても、結局のところ原料の国内生産をデカップリングした食品の技術革新となっていくのではないだろうか。

以上からわかることは、食料産業局という組織の誕生以来、農林水産省には食料産業という概念に立脚した政策体系を構築してこなかったのではないかと考えられる。

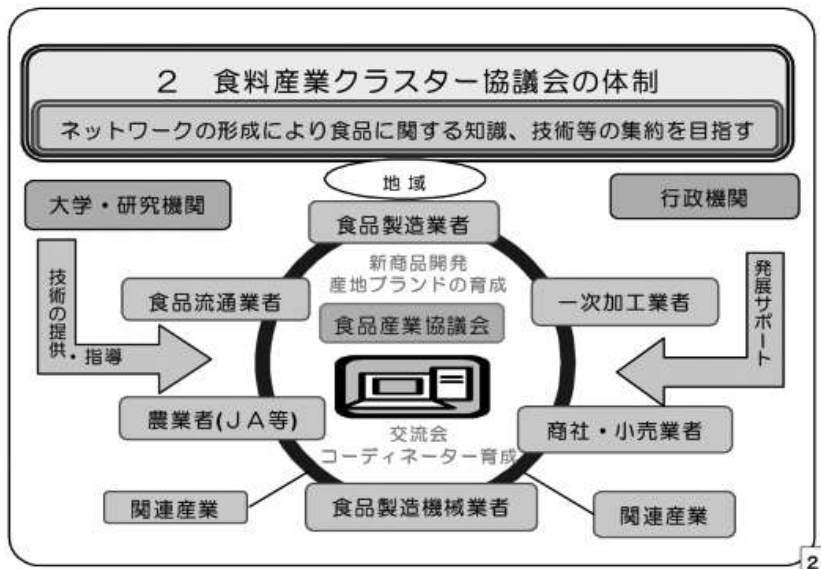
5. 農林水産省は食料産業という概念を放棄しようとしている

農林水産省は、そもそも食料産業という概念をどのようなものと捉えていたのか確認してみよう。

まず、食料産業局における「食料産業リンク集（外部リンク）」（二〇二二年二月九日現在）によると、「食品に関わる団体等、食品産業に関するリンク集です」と断り書きがあり、「食品産業」のリストが続いている。食料産業局が所管している業種リストだから、当然と言えば当然ともいえる。

次に、食料産業局の前に存在していた総合食料局では、二〇〇六年当時、「食料産業クラスター」という概念が使われていたようだ。「食料産業クラスター協議会

図 2



の体制」の図からわかることは、食品製造業者が中心の地位を占めているようになっており、「農業者（JA等）」という表記からは、農業者の代表は家族農業でも農業法人でもなくJAとしている点で農業の位置付けは極めて薄い存在のように感じられる。

いずれにしても、総合食料局には、食料産業をトータルとして把握し必要に応じて関与するという理念・思想はなかったように感じられ、食料産業局も食品産業振興局の色彩の強い組織であって、結局のところ、組織横断的に対応するものとしての食料産業の概念は根付かなかったことが示唆される。そうであれば今回の組織再編で「畜産」「農産」「食品産業」という縦割り概念に先祖返りしたのは至極当然のことともいえよう。

おわりに

農業と食品産業との間に相互に密接な関係が構築され、下流側の大規模量販店といった小売業がチャネル・キャプテンとしての「支配力」が強まることはあっても弱まることは見込まれない状況において、今回の組織再編はセグメント化された分野の部分最適を目指すことを意味することになる。全体最適の観点からすれば、上流部の企業が下流部の企業に対して、一種の「下請け企業」となるリスクが高まり公正な競争が行われなくなること

にはかならない。その結果、食料産業全体の健全な発展が見込めなくなり、やがて衰退していくことになるだろう。

これが本稿の結論である。

(注1) 筆者は、二〇〇〇年六月に最後の企画室長となり、二〇〇

〇一年一月に初代の企画評価課長となった。企画室の持っていた企画立案・調整の機能は基本的に総合食料局の担当とされ、再編後の企画評価課は政策評価を中心とする業務を担当することとされた。しかし、このような業務の再編は、内閣機能の強化に伴う各省の政策の在り方の見直しがなされるようになると、機能しないことが明らかになった。すなわち、小泉政権の下で経済財政諮問会議が政府全体の政策改革についてグリップを効かせ始めると、総合食料局による対応では機能しないことが明らかとなり、組織体制を元に戻すこともなく企画評価課が企画室時代の役割を果たすことが求められるようになった。

(注2) 食料産業局は、後述のとおり、農業・食品製造業・食品流通業等を含し相互に連携する概念として作り上げられた食料産業を組織名に冠しているにもかかわらず、その概念を使いこなすこともなく、今回の組織再編で廃止することになったのである。

(注3) 食料産業局は「食料産業」の全領域を取り扱う組織ではなく、その一部である「食料の生産・流通等」「農林水産物及び食品の輸出」「農林漁業者等による六次産業化」「農林水産分野における知的財産の創造・保護・活用」「再生可能エネルギー」「食品産業環境対策」「食品流通」「食品製造」に関する事項を所掌する組織である。

(注4) 現行の「基本計画」では、「食産業（食品産業、農業等）」という表記もみられるが、これは食料に関わる複数の産業を単に包括しているものと考えられ、「農業・食料関連産業」とは概念上の違いがあるように思われる。

(注5) 例えば、基本計画（一〇頁）の第二の一の（四）の①の「イ 食品産業との連携」の農業と食品産業の安定的な取引関係の確立等」には、一般的に農業と工業との間には「シエラ状の価格差」が存在することから、公正な競争条件が成立するように政府の関与が要請される。また、第三の一の（一）の② 需要に応じたバリューチェーンの創出（二八頁）の「新たなバリューチェーン」の実態は、「生産性・効率性」の追求の観点からすると、下流側の企業による上流側（農業を含む）企業の垂直的統合をもたらすことが予想される。「食料産業」の概念に立脚すると、「公正な競争条件の確保」の観点から農政上の関与が考えられる。しかし、これらの点については、いずれも沈黙を守っているのである。

農水省の組織再編に伴う輸出・国際局の創設 ―その経緯と評価―

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

二〇二一年七月に実施に移された農水省の組織再編の一環として、食料産業局の輸出関連部門と大臣官房国際部を統合した輸出・国際局が設置された。農業政策における輸出重視の姿勢は、二〇一三年三月に環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉への参加を表明した第二次安倍政権で加速した。輸出促進政策は、当初は予算措置が主体だったが、二〇二〇年四月の農林水産物・食品輸出入促進法の施行やそれに基づく農水省への輸出本部の設置を経て、菅政権下での担当局の創設によって、輸出促進が農政における恒久的な看板政策であることが明確になった。

本稿では、こうした経過を踏まえて、輸出・国際局の

創設に至る経緯を概観し、その妥当性について評価する。農水省在職時に筆者は、今回の再編の対象である大臣官房国際部に三度、延べ一〇年近く在籍しており、本稿はそうした実務経験を踏まえたものである。本稿の構成は以下の通りである。次節では、農林水産物の輸出動向を概観した上で、第三節で、政府の輸出促進に関する政策と組織の変遷を概観する。また、第四節では、国際部が担ってきた国際関係の業務と組織の変遷を振り返った上で、第五節では、輸出・国際局の創設の妥当性について評価する。第六節では、本稿の議論を要約し結論を示す。

2 農林水産物の輸出動向

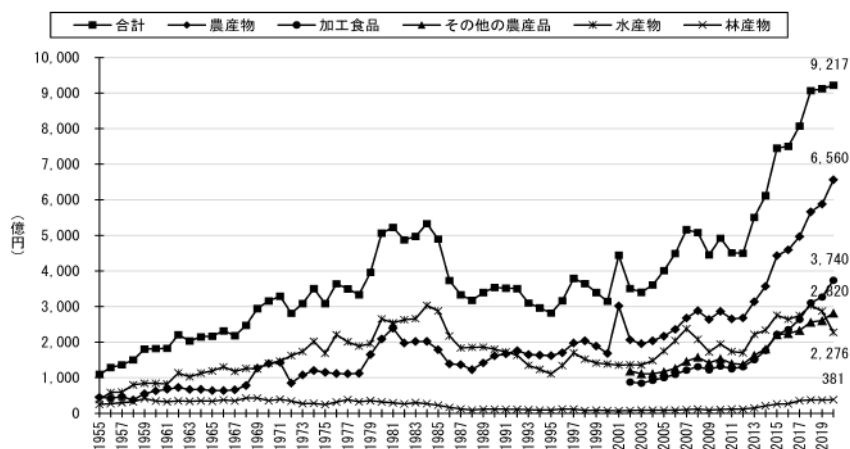
本節では、次節以降で農水省の組織のあり方を検討す

る前提として、日本の農林水産物の長期的な輸出动向を概観する。

図1には、日本の農林水産物の輸出額について、農産物、林産物、水産物に分け、更に農産物を加工食品とその他の農産物に分けた上で長期的な推移を示した。農林水産物輸出額の増加は最近の事象のように言われているが、実際には一九八〇年代の半ばにも五〇〇〇億円以上の輸出実績があった。ただし、その際には水産物が輸出額の六割近くを占めていたのに対して、直近では農産物がその七割を占めているという違いがある。そうした農産物の輸出額増加の主因は加工食品の伸びで、農産物輸出額に占める加工食品の割合は、二〇〇〇年代前半は約四割だったが、最近では約六割にまで上昇している。

農林水産物輸出の主役が、一九九二年を境に水産物から農産物に転換したことで、輸出促進が農業政策の一角を占めるようになった。日本は、一九八〇年代までは世界有数の漁獲量を誇る一方で、関税・貿易一般協定（ガット）の交渉で工業品扱いだった水産物の関税は既に一桁代と低く、水産物の国際競争力への懸念は強くなかった。他方で農産物は、米等の重要品目を中心に関税率は極めて高く、それでも日本は世界有数の農産物輸入国であり、国際競争力は乏しいと考えられてきた。しかし、農産物の輸出額は、水産物とは対照的に、一九八九年以

図1 日本の農林水産物輸出額の推移



資料：農林水産省「農林水産物輸出入統計」を基に筆者作成。

降はおおむね増加傾向にあり、特に二〇一二年以降は飛躍的に伸びた。このため、農業者に不評な貿易協定の締結による相手国の関税撤廃によって、輸出額は更に伸びるとの主張が一定の説得力を持つようになった。

他方で、輸出額の増加が続く農産物の内訳には、十分な注意が払われてこなかった。具体的には、二〇〇五年から二〇二〇年までの一五年間に、農産物の輸出額は二一六八億円から六五六〇億円へと三倍に増加したが、その六割は加工食品の伸びによるものだった。これに対して、未加工の農産物である畜産物と青果物の輸出額は、直近の農産物輸出額の約一割に過ぎない。つまり、農業者が生産する牛肉やりんごのような農産物の輸出額は伸びているものの、農産物に占める割合は依然として少ない。しかし、それを加工食品や水産物と一括りにすることによって、輸出額が一兆円の大台に迫り、農業者にもメリットが大きいかのような印象を与えている面もある。

3 輸出促進に関する政策と組織の変遷

本節では、政府の輸出促進に関する政策と組織の変遷について、五つの期間に分けて概観する。表1には、政府の輸出促進政策とそれに伴う農水省の組織体制の推移を要約した。

輸出促進政策の嚆矢となる第Ⅰ期は、一九八九年以降である。農水省は、一九八九年度予算で農水産物の輸出支援事業に一億二六〇〇万円を計上し、輸出支援事業を検討する組織として「農水産物輸出基本戦略検討委員会」を設置した。その背景には、一九八八年の日米交渉で牛肉・オレンジの輸入枠を一九九一年に撤廃することが合意され、政府は国内生産者の不満解消を迫られたとの事情があった。それに伴って、国際部貿易関税課に輸出担当チームが設置されたが、これは組織規則に基づかないものだった。事実、一九九〇年代後半から二〇〇〇年代前半にかけての同課の輸出担当者是一名のみで、政策の優先順位が高いわけではなかった。

第Ⅱ期は、小泉政権以降の二〇〇三年から二〇〇八年にかけてである。まず、二〇〇四年四月には、組織規則に基づく正式な組織として、貿易関税課に輸出促進室が設置された。その背景には、三〇の都府県が参加した二〇〇三年五月の「農林水産ニッポンブランド輸出促進都道府県協議会」の設立があった。また、二〇〇三年七月には、日本貿易振興機構（ジェトロ）が「日本食品海外市場開拓検討委員会」を設置し、その提言は、二〇〇五年四月の官民共同による「農林水産物等輸出促進全国協議会」の設立につながった。この時期は、表2に示すように、東南アジアを中心とする経済連携協定（EPA）

表 1 農林水産物の輸出促進政策と組織体制の推移

期	年	政策	農水省の組織
I	1989	農水省が農水産物輸出基本戦略検討委員会を設置	国際部貿易関税課に輸出担当チームを設置
		(中略)	
II	2003	農林水産ニッポンブランド輸出促進都道府県協議会の設立 ジェトロが日本食品等海外市場開拓委員会を設置	
	2004		国際部貿易関税課に輸出促進室を設置
	2005	農林水産物等輸出促進全国協議会の設立	
	2006	「2009年に6000億円」(21世紀新農政2006) 「2013年までに1兆円」(安倍首相所信表明演説)	
	2007	我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略を決定	
	2008		
III	2009	「2020年までに1兆円」(新成長戦略(基本方針))	
	2010		
	2011	農水省が農林水産物・食品輸出戦略検討会を設置	総合食料局を食料産業局に改組し、輸出促進グループを設置
	2012	ジェトロが農林水産物・食品輸出促進本部を設置	
IV	2013	農水省がFBI戦略を発表 農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略を決定	輸出促進グループに海外展開・輸出促進室を設置
	2014	農水省が輸出戦略実行委員会を設置 グローバル・フードバリューチェーン戦略を決定	輸出促進グループに海外展開・輸出戦略室を設置 海外展開・輸出促進室を海外輸入規制対策室に変更
	2015		輸出促進グループを食文化・市場開拓課と輸出促進課に再編
V	2016	農林水産業の輸出力強化ワーキンググループを設置 農林水産業の輸出力強化戦略を決定 農林水産物輸出インフラ整備プログラムを決定	
	2017	ジェトロに日本食品海外プロモーションセンター(JFOODO)を設置	
	2018		
	2019	農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議を設置	
	2020	「2030年までに5兆円」(食料・農業・農村基本計画) 農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律の施行 農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略を決定	輸出先国規制対策課と海外市場開拓・食文化課に再編
	2021		輸出・国際局の設置

資料：榎村ら（2010）、松井（2014）等を基に筆者作成。

表 2 日本のEPAの締結状況

交渉開始 時の政権	相手国・協定	交渉開始	交渉妥結	協定署名	協定発効
森	シンガポール	2001年 1 月	2001年10月	2002年 1 月	2002年11月
小泉	メキシコ	2002年11月	2004年 3 月	2004年 9 月	2005年 4 月
	韓国	2003年12月			
	マレーシア	2004年 1 月	2005年 5 月	2005年12月	2006年 7 月
	タイ	2004年 2 月	2005年 9 月	2007年 4 月	2007年11月
	フィリピン	2004年 2 月	2004年11月	2006年 9 月	2008年12月
	ASEAN全体	2005年 4 月	2007年 8 月	2008年 3 月	2008年12月
	インドネシア	2005年 7 月	2006年11月	2007年 8 月	2008年 7 月
	チリ	2006年 2 月	2006年 9 月	2007年 3 月	2007年 9 月
	ブルネイ	2006年 6 月	2006年12月	2007年 6 月	2008年 7 月
	湾岸協力理事会	2006年 9 月			
第 1 次安倍	ベトナム	2007年 1 月	2008年 9 月	2008年12月	2009年10月
	インド	2007年 1 月	2010年 9 月	2011年 2 月	2011年 8 月
	豪州	2007年 4 月	2014年 4 月	2014年 7 月	2015年 1 月
	スイス	2007年 5 月	2008年 9 月	2009年 2 月	2009年 9 月
麻生	ペルー	2009年 5 月	2010年11月	2011年 5 月	2012年 3 月
野田	モンゴル	2012年 6 月	2014年 7 月	2015年 2 月	2016年 6 月
	カナダ	2012年11月			
	コロンビア	2012年12月			
第 2 次安倍	日中韓FTA	2013年 3 月			
	EU	2013年 4 月	2017年12月	2018年 7 月	2019年 2 月
	RCEP協定	2013年 5 月	2020年11月	2020年11月	
	TPP協定	2013年 7 月	2015年10月	2016年 2 月	
	CPTPP協定	2017年 7 月	2017年11月	2018年 3 月	2018年12月
	米国	2019年 4 月	2019年 9 月	2019年10月	2020年 1 月
	英国	2020年 6 月	2020年 9 月	2020年10月	2021年 1 月

資料：日本貿易振興機構「世界と日本のFTA一覧」（2019年12月）等を基に筆者作成。

注：TPP協定の交渉開始の欄は、日本が交渉に参加した年月である。

の交渉が本格化する一方で、農産物の輸出額が二〇〇四年から五年連続で増加しており、政府には輸出促進によってEPAを正当化する思惑もあった。

農林水産物輸出額の増加を背景に、第Ⅱ期では輸出額に具体的な目標を設定する動きも顕在化した。まず、小泉政権下で二〇〇六年四月に策定された「二一世紀新農政二〇〇六」では、農林水産物・食品の輸出額を五年で倍増し、「二〇〇九年に六〇〇〇億円」とする目標が示された。また、二〇〇六年九月に就任した安倍晋三首相は、所信表明演説で、農林水産物の輸出額を「二〇一三年までに一兆円規模とすることを目指す」との方針を示した。このように、わずか五ヶ月間に目標額は一・七倍に引き上げられ、達成の可能性よりも目標数字としての区切りの良さを重視する傾向が既に定着しつつあった。

第Ⅲ期は民主党政権下の二〇〇九年から二〇一二年である。まず、輸出額の目標については、鳩山政権下では、二〇〇九年一二月に決定した「新成長戦略（基本方針）」において、一兆円という目標は維持しつつ、その達成期限は二〇二〇年に先送りされた。他方で、菅直人政権下の二〇一一年九月には、農水省の組織再編の一環で総合食料局が食料産業局に改組され、輸出促進政策は国際部から食料産業局に移管された。同局で輸出促進政策を担当するのは輸出促進グループで、課長級の参事官が統括

する点で実質的な課であることから、この際に輸出促進の担当組織は室から課に格上げされたことになる。

第Ⅳ期は、第二次安倍政権の成立後の二〇一三年から二〇一五年までで、輸出促進政策の主体は従来と同様に農水省だった。まず、政策面では、二〇一三年四月に発表された「FBI戦略」に基づいて、八月に「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」が決定された。一方、農水省の組織面では、二〇一三年三月に、食料産業局の輸出促進グループに海外展開・輸出促進室が設置された。また、二〇一四年四月には、同グループに海外展開・輸出戦略室が設置され、同年六月には、海外展開・輸出促進室が海外輸入規制対策室に変更された。更に、二〇一五年一〇月には、輸出促進グループを二分割し、食文化・市場開拓課と輸出促進課が設置された。

第Ⅴ期は、第二次安倍政権下の二〇一六年以降から現在までで、二〇一五年一〇月のTPP合意を受けて、輸出促進政策が官邸主導となった。まず、政策面では、二〇一六年二月に、農林水産業・地域の活力創造本部の下に「農林水産業の輸出力強化ワーキンググループ」が設置され、五月に「農林水産業の輸出力強化戦略」、一月に「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」が決定された。また、二〇一九年四月には、「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関

係関係会議」が設置された上で、二〇二〇年三月の食料・農業・農村基本計画では、「輸出額を二〇三〇年までに五兆円」とする目標が閣議決定され、同年四月には、農林水産物・食品輸出促進法が施行された。更に、菅政権が成立後の二〇二〇年一月には、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」が決定された。他方で、農水省の組織面では、二〇二〇年四月に、担当課が輸出先国規制対策課と海外市場開拓・食文化課に再編された。

過去三〇年間にわたる輸出促進に関する政策の変遷を振り返ると、内容面では、当初の協議体の設置や輸出目標の設定から、輸出目標の実現を念頭においた具体的な戦略の策定へと進化し、その主導権は、農水省から首相官邸に移ったことが分かる。また、農水省の組織面では、輸出促進の直接的な担当者数は、二〇〇〇年代前半には一名に過ぎなかったのに対し、直近では二課を合わせて数十名まで膨らんだ。他方で、**図1と表1**を照らし合わせると、輸出額の目標は実績の後追いの感が強いことも明瞭である。すなわち、各期の冒頭に当たる一九八九年、二〇〇四年、二〇一三年は、いずれも農林水産物の輸出額が増加しはじめた年で、「目標を設定したから輸出が伸びた」というよりも、「輸出が伸びたから目標を設定した」ことがうかがえる（作山、二〇二二）。

4 国際関係の業務と組織の変遷

本節では、国際部が担ってきた国際関係の業務と組織の変遷を振り返った上で、その特徴を明らかにする。

輸出・国際局が発足する前の農林水産省組織令（第三条）では、国際部の所掌事務は以下の四点であった。

① 農林水産省の所掌に係る国際関係事務に関する総合的な政策の企画及び立案に関すること（食料産業局の所掌に属するものを除く）。

② 農林水産省の所掌事務に係る物資についての輸出入に関する連絡調整に関すること。

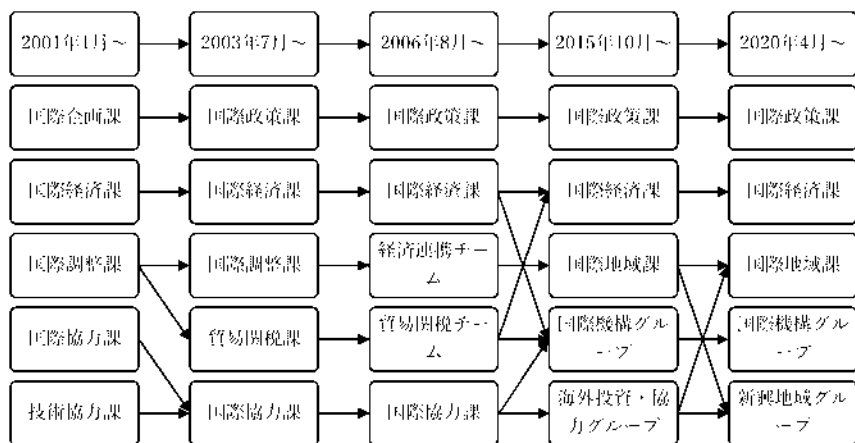
③ 農林水産省の所掌事務に係る物資についての関税及び国際協定に関する事務のうち農林水産省の所掌に係るものの総括に関すること。

④ 農林水産省の所掌事務に係る国際協力に関する事務の総括に関すること。

一九九〇年代までの国際部は、国際企画課、貿易関税課、国際経済課、国際協力課の四課体制が長く続き、各課が①～④の業務を所管していた。他方で、再編前の組織では、①は国際政策課、②は国際経済課、③は国際経済課と国際地域課、④は国際地域課がそれぞれ所管していた。

次に、国際部の組織の変遷を概観する。**図2**には、二

図2 国際部の組織の変遷



資料：農林水産省「農林水産省幹部職員名簿」を基に筆者作成。

〇〇一年一月に実施された中央省庁再編以降の国際部の組織の変遷を示した。二〇〇一年には、それまで経済局にあった国際部は新設された総合食料局の傘下となり、国際企画課、国際経済課、国際調整課、国際協力課、技術協力課の五課で構成されていた。その後、二〇〇三年七月に廃止された食糧庁の後継組織である食糧部が総合食料局に設置されたことを受けて、国際部は大臣官房に移された。その際に、国際企画課は国際政策課に名称が変更され、貿易関税課が国際調整課から分離されたのに対して、技術協力課は国際協力課に統合された。

また、二〇〇六年八月には、国際政策課、国際経済課、国際協力課の三課体制となり、国際経済課の下に経済連携チームと貿易関税チームが設けられた。この変更の背景には、省毎に設けられた課の上限を迂回する狙いがあり、両チームは課長級の参事官が指揮するため、実質的に課として機能した。むしろ、この際により本質的な変更点は、各課の室を削減した上で、室長級である一〇名以上の国際交渉官を各課に配置する体制に改めたことである。表2に示したように、二〇〇四年から二〇〇七年にかけては、毎年複数の相手国とのEPA交渉が開始され、その度に数名からなる交渉チームを編成する必要に迫られた。このため、課毎の所掌事務を規定した組織令やより詳細な人員配置を規定した組織規則を改正せずに

機動的な対応がとれるよう、こうした変更がなされた。

その後の二〇一五年一〇月には、国際政策課、国際経済課、国際地域課の三課体制となり、これらと別に課長の参事官が率いる国際機構グループと海外投資・協力グループが設けられた。このうち国際機構グループは、それまで各課やチームが所管していた世界貿易機関（WTO）、国連食糧農業機関（FAO）、経済協力開発機構（OECD）といった国際機関やG7、G20、アジア太平洋経済協力（APEC）等の国際会議を一括して担当することになった。また、海外投資・協力グループは、グローバル・フードバリューチェーン構築推進プランの推進等を担当した。更に、二〇二〇年四月には、国際地域課を分割する形で振興地域グループが創設され、それが海外投資・協力グループに取って代わった。

二〇〇〇年代以降の国際部の組織再編の特徴は、次の二点に要約できる。その第一は、二国間の経済連携（つまりEPA）の増大である。一九九〇年代までの貿易交渉は、ガット／WTOの多国間が中心で、二国間交渉も主に米国に限られており、国際経済課が一括して担当していた。しかし、二〇〇〇年代に入ると、表2に示したように、二国間のEPA交渉が活発化し、当初は東南アジアが中心だった相手国も、その後は豪州等の先進国にも拡大していった。国際調整課やその後の経済連携チー

ムの業務は、こうした二国間・地域間のEPA交渉が大半を占めるようになった。

特徴の第二は、国際協力を冠する課の消滅である。図2からも明らかのように、二〇〇一年時点では、国際協力の担当として二課があったのに対して、二〇二〇年の組織改正で、「協力」を冠した課はなくなった。その一因としては、政府内の開発途上国に対する国際協力の体制が、外務省国際協力局や国際協力機構（JICA）への一元化を強めており、農水省を含む他省庁の関与の余地が狭まったことが挙げられよう。ただし、農村振興局の海外土地改良技術室、林野庁の海外林業協力室、水産庁の海外漁業協力室のように、各局庁には国際協力の担当部門が設けられており、JICAを通じた専門家の派遣を含めて、農林水産分野の国際協力そのものがなくなったわけではない。

5 輸出・国際局の妥当性

本節では、輸出業務と国際業務を一元化する輸出・国際局の創設の妥当性について評価する。その際には、輸出・国際局自体の妥当性というミクロ的な視点と、農水省の設置法や食料・農業・農村法を踏まえた輸出・国際局の位置づけというマクロ的な視点を踏まえる。

まず、ミクロの視点からは、輸出・国際局の創設が「ス

「ガ案件」という事実が出発点となる。菅首相は、官房長官時代から農産物の輸出促進を重視し、二〇一九年に設置された「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」の議長に自ら就任した。日本の農林水産物輸出をめぐる問題の一つは、輸出相手国が求める施設の認定や証明書の発行等の実務の多くは、食品安全を所管する厚労省が担っていることである。その際に、厚労省は国内の食品安全性の確保を優先し、輸出への対応は後回しになりがちである。こうした「縦割り行政の弊害」を問題視したのが菅官房長官（当時）で、農林水産物・食品輸出促進法の制定で農水省に輸出本部を創設し、厚労省の権限の一部を農水省に移管した。輸出促進の観点からは、これは良い「政治主導」であり、評価に値する。

今回の輸出・国際局の創設も、この延長線上にあり、対外交渉の一元化の点では適切と考えられる。今回の再編前の貿易に関する対外交渉の担当部門は、①関税等は国際部、②相手国の規制は食料産業局輸出先国規制対策課、③植物検疫は消費・安全局植物防疫課、④動物検疫は同局動物衛生課のように四つに分かれていた。農水省には、語学力を含めた国際経験の豊富な人材が乏しく、その有効利用の観点から、①と②の一元化は理に叶っている。他方で、動植物検疫の解禁交渉は動物衛生や植物

防疫の専門知識が必要で、消費安全局からの分離は考えにくい。つまり、輸出・国際局と消費・安全局との間には、上記の農水省と厚労省と同様の緊張関係があり、両局間の協力関係の確保が課題となる。

ただし、輸出・国際局の人材が過度に輸出に傾斜すれば、国際機関や国際交渉に関する対応が手薄になる懸念がある。具体例として、WTOへの対応の変遷を挙げてみたい。二〇一〇年代にTPP等のメガFTAが本格化する以前の貿易交渉の主流は、二〇〇一年から二〇〇八年にかけて活発に行われたWTOのドーハ・ラウンドだった。このため、WTOを担当する国際経済課国際貿易機関室には、二〇〇〇年代前半には二〇名近い職員が在席していた。しかし、貿易交渉の主体や二国間や複数国間のEPAに移った最近では、その担当者数は一〇名以下となっている。

確かに、ドーハ・ラウンドは事実上頓挫し、日本の利害に直結する農業分野の合意は見込まれない。ただし、WTOは紛争解決も担っており、農林水産物輸出が拡大すれば、日本も当事者になる可能性が増える。例えば中国は、新型コロナウイルスの発生源の解明を求めた豪州に対する報復措置として、豪州産の大麦や牛肉等の輸入を制限し、豪州がWTOに提訴する紛争となっている。日本にとっても、今後の輸出拡大の鍵は中国市場の開拓

であり、牛肉等を含めて日本が中国市場に依存するほど、二国間の政治的対立の報復対象として農林水産物が狙われる可能性が高まる。原発事故を契機とした韓国による水産物の輸入規制をWTOに提訴したものの、二〇一九年に日本が事実上敗訴した例もあり、輸出促進のためにもWTO対応の体制強化は急務である。

他方で、マクロ的な視点に立てば、輸出・国際局への評価は反転する。農水省の組織のベースとなるのは、設置法上の任務や食料・農業・農村法の基本理念で、両法に規定されているのは「食料の安定供給の確保」である。

このため、本来は消費・安全局と分担して、その任務を果たす局が必要で、食料産業局やその前身の総合食料局もそれが意図されていたはずである。これに対して、「輸出」は、設置法の任務や基本法の基本理念に明記されておらず、それらの下位に位置する所掌事務や施策の一つに過ぎない。つまり、設置法や基本法を改正せずに、「食料の安定供給の確保」の一翼を担う局を廃止することは、政策体系の整合性の観点からは疑問符がつく。

しかし、官僚を敵視し目先の利益を重視する菅首相にとって、そうした主張は「悪しき前例主義」にしか映らないであろう。二〇二〇年一〇月の関係閣僚会議において菅首相は、「九州と同じ程度の面積であるオランダの輸出額は約一〇兆円」、「マーケッティンの発想に立つ

て改革を行っていけば、（中略）二〇三〇年五兆円の輸出額の目標は十分実現可能だ」、「輸出目標を達成し農産品の輸出立国を実現する」と述べた。ただし、「輸出立国」の定義は示されていない。農水省は元々政治家に弱い役所だが、従来は影響力のある政治家が農林族議員で、ある程度は現場の声を反映していた。これに対して、最近ではそれが首相官邸の政治家に置き換わった結果、政策体系を度外視し、誰も結果責任を負わない目標が乱立するようになった。本来の実力を超えた過度の輸出重視は、悪い「政治主導」になりかねない。

6 結論

本稿では、輸出促進と国際関係について、これまでの業務や組織の経過を概観した上で、輸出・国際局の創設の妥当性を評価した。輸出・国際局の創設は、輸出促進のために対外交渉を一元化し、国際人材の有効活用を図るといふミクロ的な観点からは評価できるものの、農水省設置法や食料・農業・農村法を踏まえたマクロ的な視点に立てば、政策体系の整合性を度外視し、輸出に過大な役割を付与している点で問題がある、というのが本稿の結論である。

最後に、最近政府が重視している輸出相手国の規制対策について付言する。動植物検疫の解禁を含む相手国の

規制緩和には、場合によっては十年近い期間を要するため、腰を据えた息の長い取組が必要で、短期的な成果を求める政治的な思惑とは相いれない。菅首相は、官僚が提案してきたスケジュールを無理矢理前倒し、「スピード感を持って実現する」と政治主導を演出するのが定石だが、新型コロナウイルス対策を含めて、こうした官僚を信用せずにその裏をかく政策運営の軋みが噴出している。国民に信頼されるためには、まず首相のために身を粉にしている官僚を信頼することから始めるべきだろう。

引用文献

作山巧（二〇二二）「農林水産物の輸出促進策と予算—一兆円目標の評価と五兆円目標の展望—」『農村と都市をむすぶ』第七一卷第五号、一六～二六頁

榎木誠・森高正博・福田晋（二〇一〇）「国産農水産物輸出拡大目標の策定と問題点」『九州大学大学院農学研究院学芸雑誌』第六五巻第二号、一〇七～一二九頁

松井一彦（二〇一四）「農林水産物・食品輸出振興の現状と課題」『立法と調査』第三四八号

謝辞

本稿の執筆に当たっては、横井幸生氏（元農水省）から有益な情報提供やコメントを頂戴した。ここに記して感謝したい。

農林水産省の組織再編

—私の注目点

東京大学名誉教授 谷口信和

今回の組織再編の特徴¹⁾

農林水産省の今回の組織再編は一官房・五局（消費・安全、食料産業、生産、経営、農村振興）・一政策統括官・外局二庁体制から一官房・六局（消費・安全、輸出・国際、農産、畜産、経営、農村振興）・外局二庁体制への移行となる。政策統括官は、職階上では農村振興局長の一つ上で、官房長と他の四局長の一つ下に位置づく官職であり、二〇一四年夏から本格化した内閣人事局による中央省庁人事の一環として二〇一五年一〇月一日に設置された。それが廃止され、代わりに局が一つ増加して、六局となったところに今回の再編の特徴の一つがあるとみたい。

二〇〇一年中央省庁再編

農林水産省は二〇〇一年に実施された中央省庁再編の下で同年四月一日の一官房・四局・外局三庁体制を起点として、食料・農業・農村

基本法下の時代を歩んできた。この時の四局とは総合食料、生産、経営、農村振興であったが、同年九月のBSE発生にともなう食品安全行政の強化の必要性から、二〇〇三年七月一日の組織再編では総合食料、消費・安全、生産、経営、農村振興の五局・外局二庁体制に移行した。そこでは消費・安全局の新設と引き換えに、行政組織のスリム化の要請から食糧庁が廃止されるとともに、食糧庁はそれまでの二部八課体制が大幅に縮小され食糧部に格下げされた上で、総合食料局に編入されることになった。こうして、一九四九年六月一日に食糧管理局を改組して設置された食糧庁の五四年余の歴史に幕が降ろされた。一つの時代が終わったといってよい。

民主党政権下の再編

この体制が次に大きく変化したのは民主党政権下（二〇〇九年九月～二〇一二年一二

月)の二〇一一年九月一日である。ここでは五局・外局二庁体制のまま、重要な変化が三つ起きている。

第一に、二〇一〇年一月三日に成立した「六次産業化・地産地消法」への対応として、六次産業化の推進部局として総合食料局が再編されて、食料産業局が設置された。こうして、農産物の生産から加工・販売まで、農業と食品産業を食料産業として一体的にとらえ、政策的に支援する新しい視点が導入された。

第二に、戸別所得補償制度の本格的実施(二〇一〇年度から)にともなう交付金の支給と制度全体の総括を経営局が担当することになった。

そして、第三に、農畜産物に関わる政策の生産局への一元化が図られ、新たに生産振興審議官(大臣官房)が設置されて、農畜産物の需給・価格対策等の総括を担うことになった。すなわち、総合食料局食糧部担当の米麦需給対策、水田活用交付金(戦略作物助成)などの業務が生産局に移管され、従来から生産局が担当していた園芸作物や地域作物とともに、新設された農産部において耕種作物の一次的な指導体制が成立した。

こうして、生産局は農産部(耕種)と畜産部によって構成され、農業生産の一次的な指導組織となった。このことは総合食料局食糧部が有していた旧食糧庁の業務の継続という性格を著しく希薄化し、米と水田農業(転作

を含む)が耕種農業の重要だが一領域の地位に止まらざるをえない状況を作り出すのに寄与することとなった。そのことは旧食糧部の米の流通監視業務が消費安全局に移管されたことによっても示されている。ここに食糧庁は最終的に解体されたといってもよいのであろう。

官邸主導型の再編

次の大きな再編は二〇一五年一〇月一日に実施された。内閣人事局による中央省庁人事の本格化に基づくものであり、一方では官邸の機能強化に対応して農林水産大臣官房の機能強化が図られ、他方では「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基づく農政改革を強力に推進することが目指された。ここでは、それまでの一官房・五局・外局二庁体制から一官房・五局・一政策統括官・外局二庁体制に移行した。

その特徴は第一に、複雑かつ高度な農政課題に機動的に対応するため、重要政策の司令塔となる政策統括官(局に準ずる)の新設が目玉といえる。さらに、大臣官房審議官の二名増員が図られ、大臣官房の基本的・総合的な政策企画立案体制の充実が目指された。

政策統括官は、①生産局農産部の部長、総務・経営安定対策参事官を擁しつつ、農産企画課・穀物課・貿易業務課・地域作物課(一部)とともに、②経営局経営政策課経営安定対策室を束ねて、水田・畑作農業政策を一元的に担う司令塔としての役割を担うこととされた。

第二に、国産飼料の生産・利用促進のために生産局畜産部に飼料課が新設された。それまで輸入飼料に依存する加工型畜産に傾斜してきた畜産行政において、国産飼料の生産・利用促進を担当する課の新設は極めて大きな意義をもつものと評価したい。

第三に、農林水産技術行政の体制整備のため、大臣官房技術総括審議官が農林水産技術会議事務局長を兼任して、試験研究、開発から実用化、普及までの専門領域を有機的に連携させ、農業の成長産業化を促進する体制の構築が図られた。この流れはスマート農業の推進から「みどりの食料システム戦略」につながっている。

第四に、災害対策・危機管理体制の整備を目指して、危機管理・政策評価審議官が配置された。

注意を要するのは政策統括官が組織的には五局の外側に局とは別に設置されているが、業務運営体制としては上述のように生産局の農産部を下部に抱えていることである。すなわち、局の新設という行政機構の肥大化は認めない代わりに、準局長クラスの政策統括官という人員の手当てを行うことで、官邸・農水大臣官房の司令塔機能の強化を図ろうということにこの時の再編の眼目があったのではないか。

今回の再編 このように理解すると、今次の改革はこれまでの政策統括官が有していた過渡的な性格を脱却

し、政策統括官Ⅱ旧生産局農産部を農産局に、旧生産局畜産部を畜産局に格上げする役割をもっているといえる。換言すれば、農林水産省の地位低下が危惧される中で、政策統括官ポストの設置と活用を通じて、内局の五局一政策統括官体制から六局体制への移行がスムーズに図られたと評価することができ。しかし、こうした局の増加が長期にわたる激しい人員削減を伴って実現されているとすれば、それは指定職の増加のための組織再編と疑われる可能性を否定できないともいえよう。いわば、組織の逆ピラミッド化が進行しており、現場の意見を吸い上げ、現場実態に沿った政策展開が困難になりつつあるという問題である。

組織再編と食料・農業・農村基本法 ところで、以

上のような組織再編過程の整理から感じられることは、農水省の組織再編が食料・農業・農村基本法や五年ごとに策定されてきた基本計画との関連が必ずしも明瞭ではないという点である。反対にこれだけの組織再編が行われているながら、それが食料・農業・農村基本法の修正や変更に反映されることがないのが不思議だということもできる。この事実は現行の食料・農業・農村基本法がかつての農業基本法と同じく、神棚に祭り上げられ、事実上無視される存在になりつつあるのではないかという疑問Ⅱ危惧を抱かせる。つまり、今次の組織再編が意図す

る政策目標が基本法や基本計画と整合的であるかという問いかけでもあるといつてよい。

飼料用米振興と組織再編

実は以上の組織再編の整理において、政策統括官と生産局の動向に注目したのは理由はがある。それは昨年来大きな話題となっている主食用米の需要減退・在庫増と二〇二一年産米の価格暴落の危惧の回避策として期待が集まる飼料用米の行く末に関わる問題である。主食用米として作付けされていたものを最終的には飼料用米としての作付に営農計画上で書き換えることで、主食用米の需給調整を進めようという現在の政策促進のあり方は、主観的な意図とは異なっており、ますます米生産者を本格的な飼料用米生産から遠ざけることになるのではないかと思われるからである。

この点で、従来まがりなりにも生産局の枠内で農産部と畜産部が同居しており、飼料用米や稲WCSを畜産・酪農との耕畜連携で活用する点で相対的には有利な条件があったのだが⁽²⁾、今次の改革で農産局と畜産局に組織的に分離してしまったことがマイナスの影響を与えないことを祈るばかりである。そうならないためには農水省の中での局・部・課などの風通しを良くして人事交流を強めるとともに、余りにも短期での人事異動を改め、企画・立案・実践・総括といったPDCAサイクルが回せる位の期間の中期・長期の在任期間の確保とスペシャ

リストの養成が求められるのではないか。極言すれば、徒な組織再編よりもこうした人事異動のあり方の転換の方が農政の転換にとつては大きな役割を發揮するのかもしれないと感じた次第である。

(注)

(1) 以下の組織再編に関する記述は農水省のホームページにある「組織・定員」の各年度の記載を参考にして、筆者の独自の見解を付け加えて作成した。農水省の組織図としては農水省のホームページの運営体制図、「ポケット農林水産統計」の各年版および、人事院事務総局総務課「行政機構図」

(二〇一八年七月一日現在)を参照した。なお、農水省関係の資料では政策統括官の下に生産局農産部長以下が配置されているが、人事院の資料では参事官(二)のみが配置され、七九人の人員の記載があるだけで、農産部は全て生産局の下に配置されているという基本的な差違がある。この違いの理由について筆者には知識がない。

(2) とはいえ、飼料用米は政策統括官穀物課が、稲WCSは生産局畜産部飼料課が担当しており、必ずしも両者が緊密に連携しているとはいえない。また、前者が畜産・酪農経営と、後者が水田農業生産者と密接な関係を構築できているわけではないが、同一の局や部に所属していれば、一般的に言って連携の可能性が大きいといえる。

輸出・国際局の創設を歓迎する

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表 服部信司

農林水産省は、輸出・国際局を創設するとされる。

それは、この間、拡大してきたわが国農産物輸出を背景に、さらに、その拡大をバックアップし、推し進めるものとして、時宜にかなったものといえる。

そこで、農産物輸出の現状を、まず、見ておこう。

I. 農産物輸出の現状…二〇一二年→一八年へとアジア諸国を中心に倍増

二〇一二年の農林水産物輸出額は九二一七億円であった。

農林水産物輸出額は、二〇一二年四四九七億円→二〇一八年九〇六八億円と着実に増大し、この六年間で二倍になったのである。

日本からの農林水産物輸出が伸びた主要相手国は、香

港、中国、アメリカ、台湾、ベトナムである。さらに、輸出が伸びたトップ一〇か国のうち、アジア諸国が八か国を占めている。食生活が比較的近いアジア諸国への輸出を中心にして日本の農産物輸出は、急拡大を遂げたのである。

主要な農水産物の二〇二〇年一月―一〇月における輸出額は、次のとおりである。

(1) 加工食品二九三・八億円（主要農水産物合計六一四五・六億円の四八・七％）。うち、アルコール飲料…五五二・九億円（同九％）、ソース混合調味料二八六・四億円（四・八％）、清涼飲料水二八九億円（四・六％）

(2) 畜産品六一三億円（一〇％）。

(3) 穀物四一〇・三億円（六・七％）。

(4) 野菜・果実三三八・八億円（五・五％）

(5) 水産物一三四五・二億円（二・九％）。うち、ホタテ二四七・六億円（二・五％）、サバ一八四・三億円（二・一％）、マグロ・カツオ一七八・九億円（二・九％）、ブリ一三四億円（二・五％）

(6) 水産調製品四四四・五億円（七・二％）。

日本食に必要な加工食品、野菜・果実、水産物などが、日本からの輸出の中心を占めているといえよう。

このように、日本からの農水産物の輸出とその増大は、アジアを中心とする海外諸国における日本食の普及を基礎としていることが伺える。

Ⅱ．輸出額は、国内農林水産物・総生産額の七

・ 一％を占める

わが国の二〇一九年の輸出総額は、八一兆二四〇〇億円である。

輸出には、自動車などの工業製品が圧倒的に多いからである。

二〇一九年の日本の輸出総額のなかで、農林水産物輸出額九一二一億円は、一・一％に過ぎない。

ただし、農林水産物輸出額九一二一億円は、国内農林水産物・生産総額一二兆七九七二億円の七・一％を占める。

輸出の占める割合・七・一％は、意味のある数字といえよう。農林水産物の輸出は、日本の農林水産業において、一定の確固たる位置を担っているのである。

Ⅲ．二〇一九年以降、緩やかな増大に

ところで、二〇一九年の日本からの農林水産物輸出額九一二億円は、二〇一八年九〇六八億円からの五三億円（〇・六％）の微増にとどまっている。また、二〇二〇年の同輸出額九二一七億円も、前年二〇一九年から九六億円（一・一％）の増加にとどまっているのである。

二〇一二年から二〇一八年へと六年間にわたり急拡大を遂げてきた日本の農水産物輸出は、二〇一九年以降、緩やかな増大に転じているわけである。

Ⅳ．政府…輸出拡大実行戦略の提起とその課題

こうしたなかで、政府は、昨年四月、農林水産物輸出促進法を施行し、それに基づいて、二〇二五年の農林水産物・輸出目標額を二兆円台、二〇三〇年の同目標額を五兆円台とする「輸出拡大実行戦略」を打ち出した。

二〇二五年の輸出目標額二兆円は、現行（二〇一八—二〇二〇年平均）輸出額九一三五億円の二・二倍、二〇三〇年五兆円は、現行（同）九一三五億円の五・五倍に当たる。

日本の農水産物輸出額が、残念ながら、二〇一八―二〇二〇年において緩やかな増大に転じていることを踏まえれば、これは気宇壮大な目標といわざるを得ないであろう。

では、現在の農水産物輸出が緩やかな増大から、さらに一層の輸出拡大へと転じるには、何が必要であろうか。

それは、日本の農水産物輸出の基礎をなす日本食のアジア・海外諸国における普及、そのための日本食が健康に良いことのアピール（TVコマercialを含めた宣伝）、日本食を割安で提供するJapanese dayの設定等である。

アジアには、一〇万一〇〇〇店の日本食レストランが展開する。それは、全世界の日本食レストラン一五万六二〇〇店の実に六五％に当たる。

そこにおいて、日本の官民が日本食の一層の普及に向けて全力をあげて取り組み、この三年間の農水産物輸出の横ばい状態は打破されうるものと考えられる。

V. 「輸出拡大実行戦略」予算の大幅拡充を

政府は、「輸出拡大実行戦略」目標の実現に向けて「目標の達成に向けた官民一体となった海外での販売活動が必要」とし、

- (1) JETROによる輸出の総合サポート
- (2) 日本産食材サポーター等と連携したキャンペーンの実施
- (3) グローバルイベント等を活用した日本食・食文化の発信
- (4) 食品企業の海外進出支援などに、令和三年度予算において三八億円の予算を計上している。

だが、「海外での販売強化」のための三八億円の予算は、二〇二五年の目標輸出額二兆円や二〇三〇年の目標輸出額五兆円に比べ、あまりにも少ない。

農林水産物の輸出額を五年で二・二倍、一〇年度五・五倍にするという政策は、農林水産省にとって初めてのことである。これまで、経験したことのない政策を実施するのであるから、しっかりとした予算の裏付けがない限り、その目標を達成することは困難と考えられる。

「輸出拡大実行戦略」推進のための予算措置の思い切った拡充が強く望まれる。

輸出・国際局は、その主導力となるべきである。

農林水産省の組織再編について ―部外者からみた印象―

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

はじめに

二〇二一年度に農林水産省は組織再編が行われ、輸出・国際局、農産局、畜産局の三つの局が新設されることになった。以下では、このうち畜産局新設の経済的な背景を農業産出額の推移をみながら考えたいと思う。また、輸出・国際局の新設は政治的な影響を強く受けているように思われる。そうした組織再編のより極端なケースとして、古い話となってしまいが、農業漁業食料省(MAFF:Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)から環境食料農村省(Defra:Department of Environment, Food and Rural Affairs)に再編された英国の事情を紹介し、今後の組織再編の方向と課題を考えることにしたい。

畜産局の復活

―農業産出額部門別構成比の推移―

畜産局は、生産局の中にある畜産部の局への組織替えだが、二〇〇一年の中央省庁再編時に廃止された局の二〇年振りの復活となった。その背景には、畜産は日本農業の重要かつ最大の柱となっていることがありと考えられる。北海道や九州では畜産なしに地域経済は成り立たない地域も少なくないという事情もある。

高度経済成長がもたらした農工商所得格差に対応するため一九六一年に農業基本法が制定され、基本法農政が展開された。この基本法農政の中の生産政策、特に「選択的拡大」と呼ばれた政策では、需要の所得弾力性が大きい成長作物への転換を推進し、野菜、果実、畜産物の

生産へのシフトが図られることになる。その後、消費の減少と価格の下落によって農業生産に占める米の比重は下がり続ける一方、園芸や畜産の比重が増加していった。

図は農業総産出額の年次別の推移を、米、野菜、畜産の三つについて示したものである。一九五五年には農業総産出額に占める米の割合は五〇％を超えていたが、一九七〇年代には四〇％を切り、平成の米不作の後は三〇％を割り込んでしまい、二〇一〇年代半ばになると二〇％にも満たない年が続いている。米に代わって伸びたのが畜産と野菜である。野菜は一〇％台から徐々に構成比を高め、一九八〇年代後半には二〇％を超えて一時期、畜産に肩を並べ、近年は農業総産出額全体の四分の一を占めている。金額ベースでみると、今や野菜の方が米を上回っているのである。水田政策を担当する生活統括官と生産局の園芸作物部門などが統合されて農産局となったのは、こうした状況を反映していることかもしれない。

畜産は高度経済成長期に農業総産出額に占める割合を急速に高め、一九七〇年代後半から八〇年代前半には三〇％に到達する。その後、牛肉輸入自由化の影響等を受けて割合を下げ、一九九〇年代には野菜と同水準になってしまう。この頃に一度、畜産局は廃止されている。それが二〇〇〇年代に入ると再び上昇して三〇％を超え、

年次別農業総産出額部門別構成比の推移



資料：「生産農業所得統計(全国累年統計表)」より筆者作成

資料：「生産農業所得統計(全国累年統計表)」より筆者作成

二〇一〇年代にさらに比重を高めて四〇%が視野に入るところまできた。農業産出額という産業ベースでみた場合、農業の四割が畜産によって担われているということであり、畜産局の復活はそうした状況を踏まえることなのではないかというのが部外者からみた印象である。

輸出・国際局の新設

—組織再編への政治的影響—

現在、輸出を担当している食料産業局と、貿易交渉や国際協力などを担当している大臣官房の国際部を統合して新設されるのが輸出・国際局である。ここが輸出関連施策を一元的に担うことになる。その背景には、農産物の輸出増加が農業政策の大きな柱として政治的に位置づけられ、二〇三〇年には輸出額五兆円を目指すという数値目標も掲げられていることが大きいように思われる。政治案件への農林水産省挙げての対応というように部外者の目にはみえる。

今回は省内での再編にとどまっているが、政治的な影響を受けた大がかりな省庁再編の事例として英国のMAFFからDefraへの組織再編がある。Defraを日本語にすると環境食料農村省となり、「農」の一字が入っているのです。そのような印象は持ちにくいですが、英語でするとAgricultureという単語が消えており、日本語で

言えば「農業」という文字がなくなるという衝撃的な変化であった。この再編は労働党政権の下で行われたが、当初の計画は農村省(DRA: Department of Rural Affairs)とされる予定であり^(注1)、「環境」は入らないことになっていたらしい。しかしながら、結果として誕生したのは環境食料農村省であった。それには次のような事情があった。

「二〇一〇一年の総選挙に先立ち、農業漁業食料省(MAFF)を、地域を政策対象とし、統合的な地域開発を任務とする省に改革するための準備が行われていたのである。だが、環境食料農村省(Defra)はこの慎重なプランニングの結果として誕生したわけではなかった。実のところ、それは拙速な機能統合でしかなかったのである。当初想定されていた職務に環境保護が追加されたのは、新大臣となるマーガレット・ベケットがそうした要望を出したためだったのである。この要望は、新内閣に入閣する彼女がどの省を担当するか首相と話し合っている際に出されたものだった。後日、環境食料農村省(Defra)の政務次官は当時のことを次のように述べている。

『計画されていたのは労働党が公表していた選挙公約の実施であり、それは農村省(DRA)の創設であった。』

計画外だったのは六月八日に行われた決定であり、環境問題と農村問題とが一つの省に束ねられたことであつた」

環境食料農村省（Defra）の設立以降、同省のアジェンダは急速にその中心を環境的持続可能性へとシフトさせていった。新しい省の内部では、一旦は農村問題と農村開発が中心的な課題とされ、それらを統合する役割を担うことが想定されていたのだが、気候変動と持続可能な発展を核とした強力な政策アジェンダによって、事実上、両者は脇に追いやられてしまったのである。もともとこの意図は省庁横断的に農村問題に対処するための省を新設することだったが、偶然とも呼べる歴史のいたずらによって、それとは全く異なる環境食料農村省（Defra）となつてしまったのである（注2）。

にわかには信じがたい話だが、そのように記されているので間違いない。まさに政治家の直接的な影響を蒙つた省庁再編であつた。さすがに日本ではこのような思ひつきの組織再編は生じないと思うが（注3）、今後、農林水産省の再編は十分考えられる。

その場合の方向である。最近、農林水産省は「新しい農村政策の在り方に関する検討会」を立ち上げるなど農村政策を重視するスタンスをとっているようにみえる。

こうした方針に沿う形で日本でも農村省構想が浮上してくるかもしれない。しかし、その一方で地球温暖化・気候変動対策を強く意識した「みどりの食料システム戦略」が登場し、「環境」との連携を進めざるを得ない状況にも生まれている。こちらが強い政治案件だとすると、省庁再編が行われる場合、こちらに引張られることにならざるを得ないように思う。

そのうえで再び英国のケースに戻ってみよう。農村省（DRA）から環境食料農村省（Defra）への予定変更は、農村の現場が求めている幅広い領域からなる農村政策を脇に追いやり、農業環境規制や土地利用規制と引き換えに農業者に農業環境政策として補助金を支給することに傾斜した視野の狭い「農村戦略二〇〇四」をもたらすことになってしまう。本来の農村政策に対して割り当てられる予算は省の予算の二％台と非常に少額なものとされ、当初計画されていた農村政策は台無しにされてしまったというのがニューカッスル大学農村経済研究所のフィリップ・ロウ教授（故人）とニール・ウォード教授（現在イーストアングリア大学）の評価である。

筆者は環境重視を否定するものではないし、そうした方向への転換は不可欠だと考えているが、欧州のグリーンディールに条件反射的に呼応した感が拭い切れない「みどりの食料システム戦略」のような政策が政治の後

押して最優先の課題とされ、当初目指していた予定が英国のように変更されることがないよう願いたいところである。また、部外者には全く与り知らぬことではあるが、今回の輸出・国際局の創設も、思い付き的な組織再編や何らかの予定変更の結果ではなかったことを祈るばかりである。

注：

(1) この省庁再編が目指すところは、食品安全管理局(FSA: Food Standard Agency)の設立によって食品安全に関する機能がなくなったMAFFに、環境運輸地域省(DETR: Department of Environment, Transport and Regions)の農村地域に関係する機能を単に足し合わせるというのではなく、当時進行中であったアジェンダ二〇〇〇改革による第二の柱の創設と共鳴する地方分権型の農村政策の進化を目指す急進的な改革であった。安藤光義『イギリス労働党政権下の農村省構想(のびゆく農業一〇〇年)』農政調査委員会(二〇一一)。

(2) Neil Ward & Philip Lowe, Blairism and the Countryside: The Legacy of Modernisation in Rural Policy, Centre for Rural Economy Discussion Paper No.14, 2007, Newcastle University. 引用は、安藤光義『イギリス農村政策の生成と変容—MAFFの解体からRPAの失策まで—(のびゆく農業九八〇)』農政調査委員会(二〇〇九、一九〜二〇頁)。

(3) デジタル庁や子ども庁の設立の経緯はよく分からないところがある。

母牛の代わり？ 子牛用疑似グルーミング装置

国立研究開発法人 農業・食品産業技術総合研究機構

畜産研究部門 動物行動管理研究領域

矢用健一

はじめに

私たちは、写真のような子牛用の自動回転ブラシ、「子牛用疑似グルーミング装置」を開発した(図1)。子牛に「母親からのグルーミング(子牛の体を舐める行動)」

図1
子牛用疑似グルーミング装置



に似せた刺激を与えてやるための道具である。育成牛や成牛用のブラシは、固定型や自動回転式など、様々なタイプが発売されている。これは、自分でグルーミングできない部位をこすったり、牛体を清潔にしたりする用途に用いられている。しかし、生後から離乳までの子牛に使用するものは、今まで存在しなかった。私たちは、これまでのブラシとは全く違った目的で子牛用のものを開発した。その理由と、装置を使ったことで得られる効果について説明する。

早期の母子分離で子牛の成長にデメリットはないのか？

乳用子牛では昔からであるが、肉用子牛でも超早期母子分離方式の確立や、乳用借り腹牛を用いた受精卵移植

による和牛生産技術の確立に伴って、子牛を生後早期に母親から離す飼育方式が普及している。分娩後の早期発情回帰、子牛の健康管理に目が行き届くなど、多くのメリットがあることは確かである。一方で、牛以外のほ乳類では、人も含め、生後間もない時期に母親の世話を受けないことは、大きなデメリットであることが多くの研究で明らかになっている。成長が遅れたり、成長してからの社会適応がうまくいかなかったり、ストレスを感じやすい性質になってしまふなどの報告がある。

早期母子分離のデメリットをカバーする方法？

そこで私たちは、早期母子分離のメリットを保ちつつも、母親と一緒にいられないことのデメリットを補う方策を検討した。目には見えないものの成長や行動の発達に与えているかもしれないマイナスの影響を取り除ければ、生産性の向上につながる。また、アニマルウェルフェア(快適性に配慮した家畜の飼養管理)の観点からも、子牛の飼養環境を豊かにしてやることは重要である。

注目したのは、子牛へのグルーミング、つまり母牛が子牛の体を舐めてやる行動である(図2)。黒毛和種母子の観察から、グルーミングが多い母親の子供ほど、下痢が少なく、増体がよいことが報告されている。ネズミ

図2 母性グルーミング

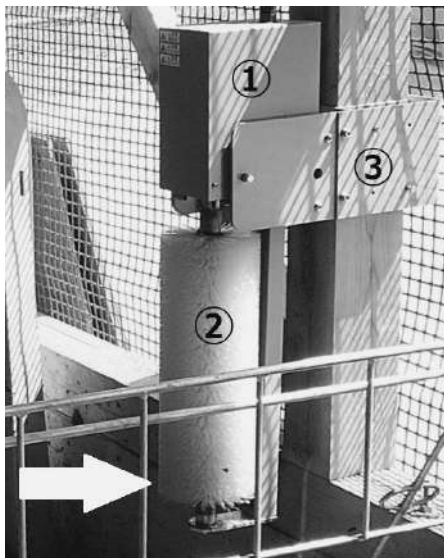


でも、母親のグルーミングを多く受けた子供ほど、ストレスに強くなることがわかっている。おそらくは、体幹への刺激が何らかの形で脳の発達に影響を与えていると考えられている。したがって、牛でも生後直後から母親のグルーミングの代わりとなる刺激を継続的に与えることで、成長や行動発達に良い影響を与えられる可能性が考えられた。

子牛用疑似グルーミング装置

生後間もない力が弱い子牛でもブラシを回転させることを簡単に学習し、弱い力の子牛でも満足するまでブラシを回転させ続けることができるような工夫をした(図

図3
子牛用疑似グルーミング装置の構造



3)。装置は、モーターが入っている駆動部(①)とモーターに接続した回転ブラシ(②)、装置を支柱やフェンスに取り付ける金具(③)で構成される。回転ブラシは、通常は鉛直方向に向いており、子牛が回転ブラシに体を軽くあずけ、白矢印の方向にブラシの軸が傾くことでモーターのスイッチが入り、回転ブラシが回転する。子牛が離れると、再び鉛直方向に戻ることでスイッチが切れ、ブラシの回転が止まるように設計した。ブラシについては、母親の舌触りに近づけるため、ザラザラ感、子牛に与える圧力、子牛が好む回転速度など多くの要因をクリアするために試行錯誤した。

生後すぐから子牛は使った！

基礎的試験として、カーフハッチで一頭で飼育した黒毛和種子牛(生後二・三日から四・五ヶ月齢の群編入まで)に装置を導入した結果を示す。生後間もない時期から装置を利用し始め、観察期間中継続して利用した(図4)。平均で一日あたり二六分間、利用した回数は一日あたり二三回であった。三ヶ月齢以降利用時間が平均値を下回り始めたが、長期間にわたって装置を使い続けたということは、子牛の装置利用に対する強い欲求を示していると考えられた。

実際に黒毛和種の母親の子に対するグルーミングを観察した過去の報告では、一日あたり二〇分程度のグルーミングを子に対して行っている。疑似グルーミング装置の一日あたりの利用時間がその値に近いことには、何らかの意味があるのかもしれない。

哺乳ロボット育成時の体重増加、群残留率の向上(三重県K牧場)

一貫経営のK牧場では、一〇から一五頭の雌雄混合群で哺乳ロボットによる群管理を行っている。大規模経営のため、ほぼ同時期に装置を導入した群と未導入の群をそれぞれ三群ずつ調査し比較することができた。その結

図4 1日あたりの子牛用疑似グルーミング装置の利用時間の変化

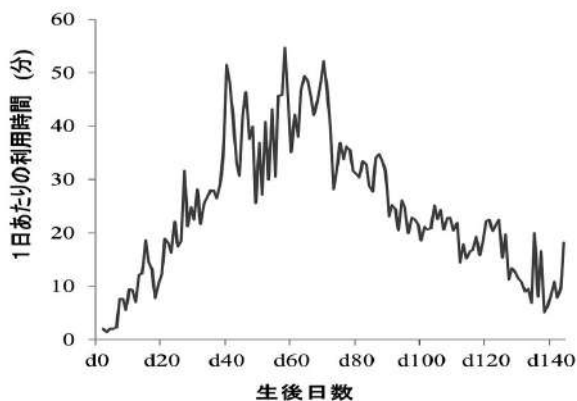
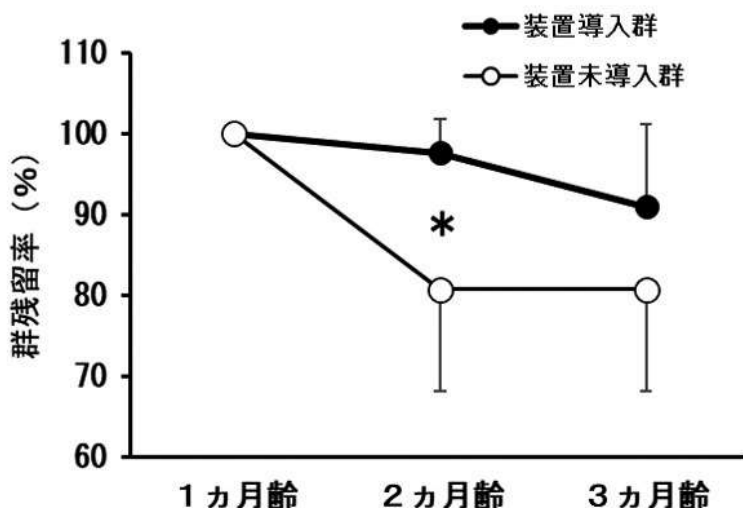


図5 群における残留した（隔離されなかった）子牛の割合



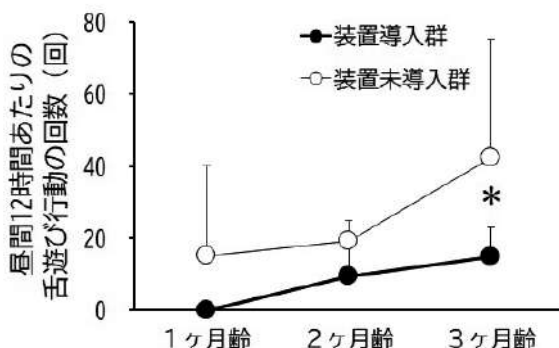
果一ヶ月齢から三ヶ月齢までの群飼期間中に体調不良により群から隔離された個体の割合を装置導入により一〇%抑えることができた(図5)(群から隔離される割合を約二〇%から一〇%に低減)。群から隔離された理由は、発熱、下痢、哺乳量の減少、固形飼料摂取の減少などであったが、装置導入群ではこれらの症状が少なかったか、または軽度のため群から排除されることが少なかったと考えられた。

舌を無目的に出し入れする異常行動の舌遊び行動は、多く行う個体ほど第四胃潰瘍を発症するという報告もあり、農家としては無くしたい行動である。導入群では未導入群に比べて舌遊び行動は一、二、三ヶ月とも少なく推移し、三ヶ月齢時には未導入群での発現頻度に比べて約1/3程度まで抑えることができた(図6)。疑似グルーミング装置が子牛の行動欲求を満たしたことで、舌遊び行動が少なくなったのではないかと考えられ、これによって消化器系への悪影響が少なかったことが、導入群での群残留率の高さにつながったのかもしれない。

おわりに

子牛は長期間にわたって疑似グルーミング装置を利用し、上述のような生産性向上の効果もある。また、調査に協力いただいた複数の黒毛和種繁殖・一貫経営農家の

図6 生後1,2,3ヶ月齢時の昼間12時間あたりの舌遊び行動の回数



方からは「ブラシを使うことでストレスが解消できているね」、「牛が喜んでるよ」、「毛づやがよくなったね」、「ブラシを使った方は品が良いね」などの感想をいただいている。本来であれば管理者が、母親代わりとしてブラッシングをしてあげたり、優しい声をかけてあげたりすること、十分に子牛の飼養環境改善につながるはずである。また、それによって成長後の人との関係も良好になることも報告されている。しかし、生産者は日々の忙しさに追われ、なかなかそこまで手が回らないのが現状である。

私たちが開発した疑似グルーミング装置が子牛の飼養環境を豊かにし、生産者の収入向上にもつながることを期待している。現在、農研機構生研支援センター「イノベーション」創出強化研究推進事業」の支援を受けて装置の効果のさらなる実証と量産化に向けた仕様変更を検討しているところである。

編集後記

本格的な夏を目前に山や田畑は一段と緑色に包まれ、瑞々しい果物が店先を一層華やかにする季節になりました。しかし、人々の日常は一変し、マスクに隠された表情は決して明るいとは言えず、不安と我慢の日々を送っています。筆者もまさにその一人、時間の使い方が不得手なことに加え、基本的に出不精な自分、「コロナ禍において心身がヤバイ」ということで密を避けながらの外歩きを日課としています。

その成果が表紙裏面の写真、今まではあまり興味もなかった花が目止まるようになり、借家から近い堀切菖蒲園（花菖蒲）での一コマ、そのような年頃になったのかと複雑な思いも。

自己紹介が遅くなりましたが、本号から編集担当となりました。昨年の定期大会で全農林役員を退任し、顧問、そして退職者の会を担当しています。今後、本紙を通じて農林水産業の活性化や全農林運動に少しでも力添えが出来たらと思っていますので、前任の石原さん同様宜しくお願いします。

「農村と都市をむすぶ」誌とは、一九七七年以来のお付き合いで、約四〇年前には「地域の農業再建運動」をテーマに、二〇〇一年の二〇〇一年一月二月号には、北海道

の十勝川温泉を取材し、「自給やさい生産と旅館経営」を寄稿させて頂いたこともあります。農林水産業の研究冊子としては、発刊七一年目という歴史的な価値はもとより、関係者や業界からも注目されていることから、気を引き締めて努めたいと思います。

本号はこの七月に行われた農林水産省の組織再編がテーマです。時代や国民ニーズを背景とした組織の見直しには、行政機関として柔軟かつ機敏な対応が求められます。しかし、農林水産省におけるこの間の再編整備は、常に厳しい予算・定員管理下で行われたため、組合員・職員の働き方や生活にマイナス面の要素が強かったことから、筆者としてはネガティブに捉えざるを得ませんでした。

本号では、二〇〇一年の中央省庁再編以降に焦点を当て、今回の組織再編の背景と評価、さらには今後の課題や展望について各先生から指摘いただいています。今回の組織の見直しが、「食」の安心・安全・安定に寄与し農山漁村地域の活性化に繋がること。さらに、農水省と独法の組合員・職員のやりがい結びつかなければなりません。そのためには、作山先生の「特集のねらい」にもあるように、本誌の主な読者である全農林の組合員、そして農水省の職員の皆さんから、読後の感想やご意見をお待ちしています。

（柴山）