

1951年7月20日第3種郵便物認可 2023年5月1日発行 毎月1回1日発行第73巻第5号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

特集 食料・農業・農村基本法見直しをめぐって（その2）  
安藤光義 谷口信和 堀口健治 神山安雄 友田滋夫  
秋山 満 西川邦夫 作山 巧  
私の提言 服部信司

2023年 5 月号 NO.856



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ

二〇二三年五月号

（第八五六号）特集

食料・農業・農村基本法見直しをめぐって（その2）

編集代表 谷口信和

編集委員

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二三年五月一日発行 毎月一回一日発行 第七三巻第五号

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



「筑波山を仰ぎながら・千葉県常総市」（千葉農政分会）  
表紙の写真は、千葉県内有数のコメ産地である香取市十六島地域の田植え模様、例年4月中・下旬に行われている。田植機の運転はオペレーターによるものだが、高額な農機具とは釣り合わない米価により、農機具の故障を機に離農しないまでも、一部の農作業を委託する農家が増加している。今のところ、遊休農地や耕作放棄地は見られないが、いつまでこの風景が残るのだろうか。  
なお、上掲の写真は、同県常総市での白鷺に見守られての「代かき」の様。背景にはカントリーエレベーターと筑波山が。

## 「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
編集長	安藤光義	東京大学教授
編集委員	服部信治	東洋大学名誉教授
	堀口健安	早稲田大学名誉教授
	神山信一	農政ジャーナリスト
	小坂雅充	静岡農専短大教授
	秋山田滋夫	日本農業研究所研究員
	友田山巧夫	宇都宮大学教授
	作山川邦夫	日本大学准教授
	西川邦夫	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

## 水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

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

北海道の桜シーズンが終わりを迎えようとしている。二月以降の高温がもたらしたとは言え、駆け足のよな季節の移ろいに順応できない状況が続いています。連日の夏日と記録的な高温となった四月、夏に向かい、電気料金の値上げなども相まって、家計への負担がとても気になるところです。つまらない冗談でも言いながら、気持ちだけでも寒々となるしかありませんかね。寒々という表現が正確か否かは別として、筆者なりに残念だったのが、解散総選挙の前哨戦と言われた先の地方自治体選と衆参補欠選挙でした。結果は、政権与党である自民党と勢力拡大を図る維新の会の躍進ばかりが目立ってしまいました。エネルギー政策や憲法・防衛費問題など、不信と不安に包まれた現政権に対する国民の憤りを、立憲など野党がしっかりと受け止められず、結果として、現状追認せざるを得ない状況を作り出しています。さらに、選挙戦もない自治体も多数発現するなど、国民の政治離れが加速させる実態にあります。私たちの生命や暮らし、将来像にも関わる問題が、説明責任もなのまま一方的に決められるようなことの無いよう、改めて政治に目を向け、参加するという自覚が求められていると思います。先ずは、政治家の皆さん、特に野党の皆

さんには、その自覚と責任を厳しく求めたいと思います。さて、今回の特集は、「食料・農業・農村基本法見直しをめぐって(その二)」で、本年一月号の続編です。本年六月には食料・農業・農村政策審議会の基本法検証部会による「中間とりまとめ」が行われるという状況にあるなかで、本誌編集委員会の各委員から様々な視点で寄稿頂き掲載しています。農業基本法から四〇年後の現基本法、それから二〇年弱しか経たないなか、改正に向けて様々な議論が行われています。世界的に不安定な状況が続いているが故に、食料安全保障の確立という大義のもと、生産者や消費者の皆さんにとって希望のある、そして、政策を進める農林水産省に働く職員ひとりひとりが尊厳を持って遂行できるような法律に、ビルドアップされることを切に願うものです。

なお、本誌では秋に向けて第三段(その三)の編集を予定していますが、読者の皆さんには本誌(一月号を含め)を読んでいただき、感想なども寄せていただければ幸いです。

なお、本誌の表紙・裏表紙の写真は、千葉農政分会より早春の田植え作業風景を提供頂きました。水田風景は懐かしく、そして心穏やかにさせてくれる、いつまでも残したい「ふるさとの風景」ですね。

(柴山)



「早春のモラップキャンプ場・支笏湖畔にて」(札幌分会)

北海道の春は遅い。冬キャンプもブームではあるが、大半のキャンプ場は春先の開場となり、支笏湖畔も4月下旬にオープンとなった。

## 目 次

### 特集 食料・農業・農村基本法見直しをめぐる（その2）

特集 食料・農業・農村基本法見直しをめぐる（その2）	
.....安藤 光義	（4）
基本法改正はどう論じられるべきか	
－基本法検証部会の議論をめぐる－	谷口 信和
.....	（6）
新しい食料・農業・農村基本法における大事な方向	
.....堀口 健治	（16）
基本法見直しの構造的課題	.....神山 安雄
.....	（21）
消費者行政としての食料政策	.....友田 滋夫
.....	（29）
基本法見直しと水田農業の課題	.....秋山 満
.....	（36）
食料・農業・農村基本法の見直しと米政策	
－飼料用米の需給に注目して－	.....西川 邦夫
.....	（44）
食料・農業・農村基本法見直しの政治力学	
－安倍政権と岸田政権との対比から－	.....作山 巧
.....	（51）
基本法見直しの論点	
－食料、農業、農村の各領域について－	.....安藤 光義
.....	（57）
<b>私の提言</b>	
予算の軸を水田の畑地化と小麦・大豆生産の拡大に	
.....	服部 信司
.....	（65）

[時評] 外国人労働者の「移動の自由」 .....としお（2）

☆表紙写真 「早春の田植え・千葉県香取市」(千葉農政分会)

「農村と都市をむすぶ」2023年5月号(第73巻第5号)通巻第856号

## 外国人労働者の「移動の自由」



二〇二二年一月の「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定」に基づき、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が設置された。

会議の論点の一つは技能実習生の転籍の在り方Ⅱ移動の自由化である。移動の現状について、技能実習生の職種別失踪率を、二〇二二年六月末在留技能実習生数と二〇二一年失踪者数の比で見ると、建設関係五・三％、農業関係二・三％で、この二職種が平均失踪率を上回る。

つぎに、特定技能の行方不明率を、二〇二一年一二月末の業務区分別特定技能在留外国人数に対する二〇二一年行方不明者数の割合で見ると、高い順に農業〇・三七％、漁業〇・三六％、ビルクリーニング〇・三一％、建設〇・二九％となっている。

また、特定技能における分野別離職率を二〇二二年一月末時点の特定技能在留外国人に対する離職者（制度施行から二〇二二年一月までの延べ人数）の割合で見ると、宿泊三二・八％、農業二〇・一％の順で高く、建設は一・二・一％と平均以下である。

このように、技能実習生の失踪率と特定技能の行方不

明率や離職率を比べた場合、建設と農業の位置が逆転していることは、農業にとって憂慮すべき事実であろう。

技能実習二号までは原則転籍不可なため、実習生が実習先の労働条件に不満を抱いたとしても繋ぎとめておけるが、技能実習三号と特定技能は繋ぎとめておけない。そこで建設業の特定技能は在留資格移行・取得の際に労働条件の良いところに就業し、定着度が高まるのに対して、農業はどこで就業したとしても賃金は低いままなので定着率が低くなるのではないだろうか。

技能実習も特定技能も、その報酬等労働条件は日本人と同等以上でなければならないと定められているが、両者の賃金には質的とも言ってよい違いがある。外国人技能実習機構「令和二年度における技能実習の状況」によると、二〇二〇年度の技能実習生の業種別きまって支給する現金給与額を業種別労働時間で割った時給換算額は、技能実習二号の場合全業種一〇〇五円、農林業九〇六円、建設業一〇六七円、製造業九九七円と、あまり差がない。技能実習二号の賃金は、最賃に少し加算した程度なのである。賃金が日本人と同等以上であるとすれば、技能実習二号は、日本人に最賃レベルしか支払えないような事業所において就業していると考えられる。

技能実習三号になると、二号と比べると業種間の差が

見られる。これは、技能実習三号の場合、技能実習二号の実習先と同一の実習先での技能実習でなくともよいので、賃金支払余力のある事業所がある業種においては、在留資格移行時により高い賃金を求めた移動が起こるためではないかと考えられる。

とはいえ、技能実習三号の業種別賃金格差は特定技能の分野別賃金格差と比べて格段に小さい。さらに、各業種における技能実習一号と三号の格差は昇給幅も小さい。

技能実習三号と特定技能の賃金を月額で比べると、技能実習三号で二〇二〇年度の決まって支給する現金給与月額は、全業種二〇六〇一七円、農林業一八五九八円、建設業二二六六四円、製造業一九六五四円である。

これに対して特定技能（二〇二一年）の場合、第一回有識者会議配布資料によると全分野平均で二二一九七九円、農業二〇六〇九六円、建設二八五三三九円であり、両者の差は、全分野平均二五九六二円、農業二〇一〇八円、建設四八六九八円となっている。このように、建設は技能実習三号と特定技能の賃金差が大きいものに対して、農業はその差が小さい。つまり、技能実習の賃金は農業も建設業も日本人と同等に低いものに対して、特定技能の建設の賃金は日本人と同等に高く、農業の賃金は日本人と同等に低いのである。

技能実習生の就業事業所の場合、建設業でも農業でも実習生と日本人の賃金は同等に低いので、日本人も外国人も定着しない。中でも建設業は労働内容が過酷なのに賃金が最賃レベルで、労働内容に比べて賃金が不利であると感じる外国人が農業よりも多いため、失踪率も農業より高くなる。ところが、特定技能の場合、建設の賃金は日本人と同等に比較的高くなるので不利性は相対的に薄まるのに対して農業は賃金が低いままなので不利性が相対的に高まって、農業の離職率や行方不明率が高くなるのではないだろうか。

第五回有識者会議が「中間報告（たたき台）」で技能実習制度の廃止を提言したことが大きく報道されたが、技能実習制度に代わる「新たな制度」で転籍制限を緩和する方向を打ち出したことの方が重要であろう。農業における日本人労働者に比べた技能実習生の定着率の高さが、「移動の不自由」の裏返しにすぎないとすれば、転籍制限緩和によって、定着率が日本人並みの低さに近づいていくことも想定される。外国人を引き留めるには、賃金引き上げが必用だろうが、外国人の賃金だけを引上げるわけにもいかないだろう。日本人の賃金も外国人の賃金も引き上げる、というところに行きつかざるを得ないのではないだろうか。（としお）

# 特集 食料・農業・農村基本法見直しをめぐって(その2)

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

食料・農業・農村政策審議会の基本法検証部会は六月中の中間とりまとめに向けて審議が進められている。本特集は、今年の一月号に収録した座談会に引き続き「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって(その2)」と題し、基本法見直しの論点や方向性についての編集委員の論稿を収録した。以下にポイントと思われる点を簡単に記しておく。

「基本法改正はどう論じられるべきか―基本法検証部会の議論をめぐって」は、平時の食品アクセス・備蓄・不測時の食料安全保障がバラバラに把握され、統一的な食料安全保障像が示されていないこと、国民運動として備蓄を積極的に位置づける視点が欠落していること、みどりの食料システム戦略の位置づけが低く、食料自給率向上という視点が著しく弱いことを問題点として指摘する。そのうえで、耕畜連携による地産地消の循環型地域農業構築が不可欠であり、CO<sub>2</sub>削減を前提とした持続的な農業の展開を担保するためにも基本法はみどりの食料システム戦略を土台に据えることが必須であるとし、フェーズフリー(平常時と災害時のフェーズの境を取り払う)の農産物・食品の備蓄方式の具体的な提案を行う。

「新しい食料・農業・農村基本法における大事な方向」は、審議会の議論が平時の対応に集中してしまい、不測時の食料安全保障が手薄になっているという問題点を指摘する。そして、これまでの基本計画で示された食料自給力指標をベースに必要な農地や農業用水などの農業資源量、農業技術、農業労働力の指標が自給率とともに示される必要があり、それらを計画的に達成する仕組みを新しい基本法にビルトインしなければならないとする。

「基本法見直しの構造的課題」は、農業者にとって生産費と所得を補償する合理的な価格が市場で実現されない場合は所得支持政策が必要であること、輸出による過剰処理ができない米は生産が「圧縮」されており、その打破には

商業的輸出の促進、食料援助による国際貢献が求められること、「多様な担い手」は産業政策と地域政策をつなぐ重要な存在であり、「地域計画」づくりには生かす必要があること、過度の輸入から脱却し、畜産と耕種農業の結びつきを回復して、物質の自然循環を取り戻すことの四点がポイントと読んだ。

「消費者庁行政としての食料政策」は、旧農業基本法にはなかった食料政策がどのように形成されてきたのかを簡潔にまとめ、事業者を所管する官庁が消費者行政を担うのは容易ではなく、農林水産省の食料政策は「生産者の顔を見ながら消費者の顔も見る」という難しい立場に置かれてしていると指摘する。そして、現費者庁が設立された現在、新基本法が消費者保護のための食料政策としての位置を明確にするためにも消費者庁との関係を明示してはどうかと提案する。

「基本法見直しと水田農業の課題」は、米の需要拡大と国内生産に依拠した「日本型食生活」の確立とそのための「食育」の見直し、学校給食への米の無償供給体制の確立、福祉政策と結びついた米の消費拡大(米の現物支給を含めたフードスタンプ)、米のミニマムアクセスの縮小、田畑輪換的な水田農業の生産支援強化(生産者所得の最低補償システムの確立、後継者育成支援の強化、田畑輪換の確立)という具体的な提案を行う。

「食料・農業・農村基本法の見直しと米政策―飼料用米の需給に注目して―」は、国内米需給の調整を担ってきた飼料用米にミニマムアクセス米も流し込まれる構造となった結果、飼料用米需要の上限一九〇万トンが目前に迫っていることを指摘する。そして、重荷であるミニマムアクセス米の輸入枠の削減、飼料用米から輸出用米への非主食用米生産の重点のシフト、それらを実現するため米をめぐる国際交渉の見直しを要求することを提案する。

「食料・農業・農村基本法見直しの政治力学―安倍政権と岸田政権の対比から―」は、今回の基本法の見直しは、農協↓自民党農林族↓首相官邸↓農水省というルートで動いており、安倍政権では攻撃対象だった農協が、岸田政権では発案者に転換したとする。第二次安倍政権下での農協改革への罪滅ぼしも含めて農協の提案に乗った首相官邸は、農水省に検討を急がせているが、内容への関心は薄く、当初は消極的だった農水省は外堀を埋められて目玉づくりに躍りになってみるとみる。今回の見直しは拙速というのが偽らざる評価である。

「基本法見直しの論点―食料、農業、農村の各領域について―」は、貧困層が増加する社会の下での消費者負担型農政の限界、農業政策は既に法制度改正済みなので新しい政策(直接支払い)が出てくる可能性は乏しいこと、地域資源管理とは異なる農村政策や多面的機能自体に着目した政策の構築の必要性を指摘する。

# 基本法改正はどう論じられるべきか

## —基本法検証部会の議論をめぐる—

東京大学名誉教授 谷口信和

### 1. 基本法検証部会の議論はどこまできたか

#### 1) 第一〇回検証部会が示した議論の到達点

表は食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会の議論の進行状況について予定を含めて示したものである（二月一〇日公表）。検証部会の議論は二〇二三年二月一〇日（第九回）までの各論に渡る「お話しいただきっぱなし」の段階を終え、二月二四日（第一〇回）からは「六月を目途とした中間取りまとめに向けた議論」つまり「委員の皆様の間でも議論ができる」方向に移行した（第一〇回検証部会議事録三ページにおける中嶋康博部会長の発言）。

つまり、二月二四日の「基本理念」の見直しを踏まえ、食料、農業、農村・環境の施策分野での見直しを四

月一四日まで行い、四月二八日に基本計画に関する検討を実施して、大型連休明けの五月一九日から中間とりまとめの議論を開始し、六月中に中間とりまとめに漕ぎつけるという計画がそれである。そして、二月二四日の「基本理念」をテーマとした部会では現行基本法の基本理念についての論点の追加と見直しの方向として事務局から以下のような提案がなされた。

すなわち、(1)国民一人一人の食料安全保障の確立―食料安全保障を「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時から食料安全保障の達成を図る。そのために、①全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善、②食料の安定供給のための総合的な取組、③海外市場も視野に入れた産業への転換、④適

表 基本法検証部会における議論の推移

年	回	月日	農水省報告資料	
2022年	1	10.18	食料の輸入リスク	有識者ヒアリング・施策の検証・意見交換
	2	11.02	国内市場の将来展望と輸出の役割	
	3	11.11	国際的な食料安全保障の考え方	
	4	11.25	人口減少下における担い手の確保	
	5	12.09	需要に応じた生産	
	6	12.23	食料の安定供給のための生産性向上・技術開発	
	7	1.13	持続可能な農業の確立	
	8	1.27	農村の振興	
	9	2.10	備蓄、食品安全・食品表示、知的財産	
2023年	10	2.24	今後の展開方向（基本理念）	テーマ別議論
	11	3.14	今後の施策の方向（食料）	
	12	3.27	今後の施策の方向（農業）	
	13	4.14	今後の施策の方向（農村・環境）	
	14	4.28	基本計画	
	15	5.19	取りまとめに向けた議論を開始	
		6月	中間とりまとめ	

（出所）第9回基本法検証部会提出資料4に基づき、一部追加。

切な価格形成に向けたフードシステムの構築を行う。

次いで(2)環境負荷の低減を図る持続可能な農業・食品産業への転換、(3)人口減少下においても生産力を維持できる生産性の高い農業経営、(4)農村への移住・関係人口の増加、農村コミュニティの維持、農村のインフラ機能の確保がそれである。

この段階では、(2)～(4)は上述の見出し程度しか提示されていないため、全体像の正確な理解は容易ではないが、(1)は従来の不測時に限定した食料安全保障という考え方を改め、平時からの食料安全保障にまで大幅拡充するとともに、「食料の安定供給の確保」の基本理念を食料安全保障の枠内に収め、「国民一人一人の食料安全保障」を新たな基本理念とする方向だとみられる。換言すれば、食料安全保障の基本理念の実現が食料政策の第一の課題だという位置づけとなるのではないか。

また、(2)はみどり戦略などに対応した持続可能な農業・食品産業への転換を基本理念とするものであり、食品産業を含めたところにポイントがあるのであろう。しかし、(3)は生産性の高い農業経営が基本理念とされており、「効率的かつ安定的な農業経営」実現をめざす現行基本法の考え方と大差がないように感じられる。反対に(4)は「農村への移住・関係人口の増加」という形で「半農半X」や「兼業農業」といった農業の多様な担い手を

位置づける余地を残してはいるが、本来の農業の担い手を(3)に限定するのではないかとの危惧を抱かせる。

筆者がこの第一〇回検証部会に注目したのはこれまで議事概要だけでなく議事録が公表されており、会議の様子がつぶさに把握できるからである。そして、議事概要だけが公表されている第一一回検証部会のテーマである食料施策との対比を通じて今後の取りまとめの方向性についての一定の感触を得られるのではないかと考えたからでもある。

すなわち、第一に、第一〇回では、(1)〜(4)の基本理念についての各委員の見解には一致点も多く見受けられるものの、重要な論点では明らかに見解の違いが多数存在していて、部会長もそのように議論を整理していた。

しかし、第二に、現行基本法に規定されている「食料の安定供給に関する施策」の見直しの方向を示した第一回の農水省報告は施策の筆頭に「(1)食品アクセス(国民一人一人の食料安全保障、食品流通問題)」を掲げ、末尾の(7)に「備蓄政策」を、(8)に「不測の事態における食料安全保障」を配置し、その他の食料政策マターをこの間に挟み込む提案を行い、食料政策が「(国民一人一人の)食料安全保障」の基本理念の下に展開される構想を提示したからである(なお、(9)として世界の食料安全保障強化への国際協力の推進が掲げられている)。

そして、第三に、第一一回の議事概要(八ページ)によれば、第一一回の事務局提案は「(中嶋部会長)・見直しの方向性に関しては、大体御賛同いただいたと理解。事務局の方では、これを踏まえて検討を進めていただきたい。」「(杉中総括審議官)・本日はいただいた様々な御意見は、中間とりまとめの参考とさせていただきます。・不測の事態については、改めて基本計画の回のところで深掘りして御説明させていただきたい」と整理され、食料施策に関しては中間とりまとめの大枠が事実上決定されたとみられるからである。

そこで以下では2)において第一一回の「食料施策の見直し」の内容を吟味して、検証部会の議論の到達点を確認し、簡単な評価を加える。そして、2で総合的食料安全保障確立をめざす基本法のあり方に関する私見を簡潔に整理し、農水省の食料自給率向上に対する姿勢<sup>1)</sup>本気度を検討する。さらに3)においては農水省が検証部会で提示した備蓄に対する見方を検討し、国民的な運動としての備蓄の位置づけを提案することにした。

## 2) 食料安全保障の枠内に収められた食料政策―第一回検証部会の到達点

ここで改めて、第一一回の「食料施策の見直し」の概要を筆者なりに整理して示すことにしたい。

(1) 食品アクセス（国民一人一人の食料安全保障、食物流通問題）・・食料の安定供給だけでは国民一人一人が十分かつ栄養のある食料を入手できるとは限らない現実を踏まえ、FAOの食料安全保障の定義を採用して、平時における食料安全保障の視点から円滑な食品アクセス確保を食料政策の第一の課題に位置づけた。

(2) 適正な価格形成のための施策・・食料安全保障のためには需要に応じて生産された農産物等の適正な価格形成が必要だと判断に基づいて、生産から消費に至るフードシステム全体で適正取引が推進される仕組みの構築を検討する。

(3) 食品産業の持続的な発展・・みどり戦略に対応して農業だけでなく食品産業もまた原料調達や製造工程において持続性に配慮した方向に移行する。

(4) 食料消費施策・・海外市場を見据えた農業・食品産業への転換、安定的な輸入確保を図るため、食品安全・食品表示については日本の特性も考慮しながらの国際基準との整合性を図っていく。

(5) 輸出政策（国内農業生産の維持に不可欠な要素として位置づけ）・・輸出を国内農業及び食品産業の生産の維持・強化に不可欠の要素として位置づけた上で、輸出産地を形成し、供給力を向上させる。ただし、国内の食料安全保障にマイナスの影響を与えることは避ける。

(6) 輸入政策（水際での檢疫、輸入の安定化）・・水際檢疫の強化とともに、農産物・生産資材の安定輸入のための情報収集・共有、海外生産等への投資を拡大する。

(7) 備蓄政策・・食料安全保障の観点から備蓄制度を有効活用していくべく、輸入に依存している品目・物資についても、国内需要、国内の生産余力や民間在庫、海外での生産や保管状況、海運などの輸送、財政負担も総合的に考慮しつつ、適切な水準を含め、効果的・効率的な備蓄運営のあり方を検討する。

(8) 不測の事態における食料安全保障・・不測の事態の宣言の手續きを明確化し、不測時に必要な食料を平時にどの程度確保しておくか、食料の増産、食品生産のための資材の割り当て、流通統制など、不測の事態を想定した対応を検討する。

(9) 世界の食料安全保障強化の観点からの国際協力推進・・途上国での食料生産の強化に資する国際協力推進、がそれである。こうした整理は第一〜三回と第九回の検証部会での食料政策の個別の課題の検討（「お話しただきっぱなし」の段階Ⅱ委員の見解はバラバラ）を踏まえ、第一〇回の基本理念の検討では、農水省の見解を「国民一人一人の食料安全保障の確立」として提示し、これに対する委員の意見を問うた上で（委員の見解はいくつかのタイプにまとめられた）、第一一回の食料施策の検

討においては具体的な施策に踏み込んだ詳しい提案が行われ、そこに各委員のこれまでの意見を賛成・反対の区別なく万遍なく書き込んで賛否を問う方式が取られた結果である。これにより上述のように「大体賛同いただく」ことが実現されたということである。ただし、注意深く第一回からの農水省の論点提示をみていけば、取捨選択とアクセントの強弱はあるが、農水省の当初の「シナリオ」通りにことが進んでいるとみてよいだろう。こうした傾向は農業政策の分野でも確認できる。

この提案において評価すべき点は、第一に、平時の食料安全保障の考え方を採用し、これを基本理念として食料政策を構築しようとしたことであり、第二に、農産物・食品の価格形成における歪み⇨再生産可能価格を下回る不当な廉価販売を是正する方向を打ち出した上で、第三に、農業だけでなく食品産業もまたみどり戦略に対応させて持続的な発展をめざすとしたことである。

反対に問題点としては、第一に、平時の食品アクセス・備蓄・不測時の食料安全保障がバラバラに把握されており、統一的な食料安全保障像が不明確なことであり、第二に、食料安全保障の確立のためには単に農業者や食品事業者だけでなく消費者（国民）を巻き込んだ国民運動として備蓄を積極的に位置づける必要があるが、そうした視点が希薄なことであり、第三に、食料政策全体に対

するみどり戦略の位置づけが低く、地産地消の意義がほとんど触れられていない一方で、国内農業・食品産業の維持・強化に不可欠な要素としての輸出政策に過剰な期待を寄せている点が指摘できる。その結果、食料安全保障が語られていながら、食料自給率向上の視点が著しく弱いことが最大の問題としてあげられるのである。

## 2. 「食料安全保障」確立をめざす基本法のあるべき姿

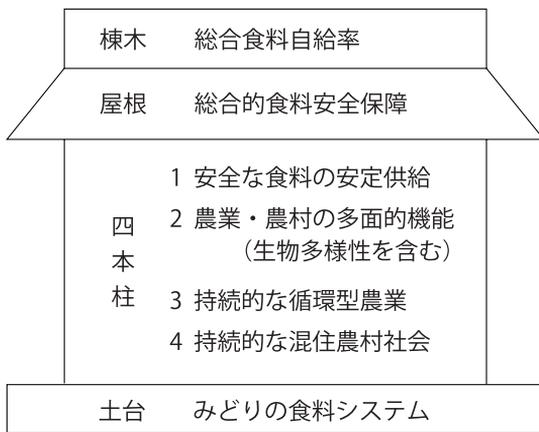
そこで、基本法のあるべき姿についての筆者の考え方を図のように、土台と四本の柱と屋根（及び棟木）で構成される住宅に例えて簡潔に示すことにしたい。

### 1) 土台にはみどり戦略がくる

みどり戦略の核心は、国内農業生産におけるCO<sub>2</sub>発生をいかに削減するかだけでなく、農産物・食品の輸入依存度をいかに引き下げるかにある。遠距離海上輸送農産物・食品のCO<sub>2</sub>負荷をいかに削減するか、逆に言えば総合食料自給率向上⇨総合的食料安全保障こそがみどり戦略のもう一つの重要な核心になるという日本の特殊性を認識することが必要である。

また、現在の生産資材価格高騰・調達困難問題はみどり戦略の重要な対象であり、飼料・肥料・エネルギーの国内・域内調達の重要性が増大している。さらに、耕畜

図 見直された食料・農業・農村基本法の姿



(筆者作成)

連携による地産地消の循環型地域農業構築（ローカライゼーション）こそみどり戦略のカギとなっており、見直しを迫られる基本法はその土台にみどり戦略を位置づけることが不可欠であり、CO<sub>2</sub>削減の土台の上で持続的な農業の展開を担保するものでなければならぬ。

2) 基本法の目標は総合的食料安全保障の確立

基本法の目標は屋根は総合的食料安全保障であり、その高さを規定する棟木は達成目標こそ総合食料自給率（熱量ベース）である。当面の達成目標は五〇％で、達成する期限を二〇三〇年として基本計画に明示することにも、達成後には二〇四〇年の六〇％を目指すことを宣言する。現在の日本にとって、農産物・食品はいつでも自由に見えるという時代が終焉した。食料自給率の向上を通じた総合的食料安全保障の確立は防衛にも匹敵する国家の一大事になったのである。

食料自給率向上をめぐる二つの課題がある。第一は、穀物自給率であり、主食用穀物（小麦）と飼料用穀物（飼料用米＋子実とうもろこし）がこれに該当する。第二は、需要拡大農産物、とくに畜産物であり、耕畜連携による堆肥利用を通じて化学肥料削減に貢献することにも地域循環型農業の実現を通して、地産地消によるCO<sub>2</sub>削減に結びつくことが期待される。この両者を通じて総合食料自給率向上を実現することを最重要の課題とすべきである。食料自給力指標（二〇一五年）や食料国産率（二〇二〇年）などの複雑で多様な指標の導入が却って国民の間に食料自給率問題への接近を妨げている現実をこそ直視すべきではないか。

### 3) 土台の上に立ち、屋根を支える四本柱

基本理念としてのみどりの食料システムⅡ土台と、総合的食料安全保障Ⅱ屋根の間を支える四本柱の基本理念は現行基本法を修正しながら踏襲する。「食料の安定供給（の確保）」には「食品安全基本法」に示される「安全な食品」の考え方を組み込んで「安全な食品の安定供給」と修正する。「多面的機能（の発揮）」は農業・農村が果たす機能ということを示すとともに、生物多様性に関わる理念を追加する。「持続的な農業（の発展）」はみどり戦略の重要な理念となる「循環型農業」の考え方を明示したタイトルに修正し、「農村（の振興）」は多様な住民の共生・共存を念頭において「持続的な混住農村社会」とする。

### 4) 三段階の法体系

以上の理念法の性格が前面に出た経済法としての基本法は現行基本法とは異なって、必要に応じた改正をきちんと謳ったものにする必要がある。その上で、基本計画は実施政策体系としての位置づけが与えられ、一〇年後を目途に六、八年を展望する経済法の性格をもち、その間の毎年の予算のあり方に影響を及ぼす内容を含んだものとする。そして単年度を基本とし、毎年の国会審議にかけられる予算編成という三段階の法体系として整備す

ることが必要である。その際、政策内容のチェック機能をも「白書」に持たせ、独立性を強めた政策審議会での承認を求め、自給率指標や生産努力目標の毎年の達成度の国会への報告義務を課して、広く国民的な議論を喚起することにしよう。こうした基本法体系の抜本的な修正が行われなければ、改正基本法も新基本法もまた常にレームダック化の危険を免れることはできないであろう。

### 5) 筆者の総合的食料安全保障論

以上の行論においては総合的食料安全保障の明確な定義を与えてこなかったもので、ここで整理しておきたい。

①平時の食料安全保障（供給に重点がおかれる）は、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するもの。

②不測時の食料安全保障（分配に重点がおかれる）は農産物・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常時から構築し、それを実践する手順までの具体化を図ることを基本とするもの。

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）。

狭義の総合的食料安全保障とは①と②を合わせたものであり、広義のそれは①～④を合わせたものと理解すべきである。

このような筆者の定義からすると、上述の第一回検証部会で提案された食料アクセス（国民一人一人の食料安全保障は重大な欠陥を有している。なぜならそれは、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への対策を追加しようとするものであって、そこに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。

農水省の食料アクセスは、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つ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の最重要

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という点について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. 検証部会における備蓄の位置づけの不可解性

ところで現行基本法においては食料の安定供給は「国内の農業生産増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄を適切に組み合わせて行わなければならない」とされている。したがって、食料安全保障を考えるにあたっては食料自給率の向上が最も有力な手段であることは疑いのないところだが、輸入が閉ざされたり、困難になる事態を考慮すれば、備蓄もまた重要な役割を担うことはいうまでもない。

日本では長い間、備蓄は輸入農産物から形成され、国産農産物は在庫という考え方で臨んできた。国産農産物からも備蓄が制度として認められたのは一九九三年の米騒動を経た後の一九九五年の新食糧法施行にともなう国産米が米不足対応として位置づけられたのが最初である。現行基本法での備蓄の考え方には輸入だけでなく、国産農産物もまた含まれているのだが、現実にはそうした政策対応は食用米以外には行われていない。

第九回検証部会で備蓄の議論が行われたときに提示された資料によれば、総合的な備蓄の考え方として、①国

内の生産余力、②国内の民間在庫、③海外の生産農地(日本向け契約栽培)、④海外の倉庫の在庫、⑤海外からの輸送過程が挙げられている。しかし、食料安全保障の視点から冷静に考えれば、国内に現物が存在しないような③④⑤を備蓄と呼ぶことには無理があるだろう。にもかかわらず、外国産食糧用小麦の備蓄は需要量の二・三カ月分(九〇万トン程度)とされているが、その算出根拠は輸入途絶に対する代替輸入に必要な期間が四・三カ月で、契約が完了し、海上輸送中の輸入小麦の量が二カ月分あり、その差し引きであるという。海上輸送中の穀物などを備蓄に含めることができるのは平時のみであり、こうした輸入を前提とした備蓄という考え方だけでは現在から将来の不測の事態には首尾よく対応することはできないであろう。

筆者は参考文献の③においてフェーズフリー(平常時と災害時のフェーズの境を取り払う)の農産物・食品の備蓄方式の広範な採用を提案している。そこでは、i. 平時と不測時に共通の(フェーズフリー)備蓄Ⅱ賞味期限・消費期限までの備蓄ではなく、消費するまでの回転備蓄ないし流通在庫的な備蓄という発想に転換し、ii. 日常の活動空間に多数の小規模な倉庫を設け、家庭・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

トランなど従来とは異なる主体と場所を活用し(すでに始まっているこども食堂などでの災害対応備蓄Ⅱ大ロットでの調理能力の活用に応じた分散備蓄)、iii. 備蓄と消費(利用)の結合を図って、食事・外食・食事難民支援(こども食堂・NPO法人)に活かし、iv. 備蓄のあり方の多様性に対応した生産・流通形態・方式の多様化を実現し、規格外・多様なロットでの地域内流通の重視・ロス削減の実現を通じて食料安全保障構築に貢献できると考えられる。

確かに形態こそ異なるが筆者の自宅のそばに展開する大手スーパーSは今年六月からネットスーパーを開始するが、一戸建ての場合には敷地内にロッカー(保管庫Ⅱ大サイズは五九×三八×一四cmで非対面利用)を無料で設置し、月会費五五〇円(税込み)で食品・生活用品の無料配達を行うという。当日前九時までの注文で一七時までの配達となっているが、すぐに購入商品を利用しない場合にはロッカーは事実上備蓄倉庫として機能することになる。こうした備蓄の方式は今後の普及が見込まれ、従来とは異なる食料安全保障に資することが期待されるというてよい。

以上、食料安全保障確立に向けた基本法の見直しの方角について、その大枠の姿のあるべき方向を提示するとともに、食料安全保障と食料政策領域についての検証部

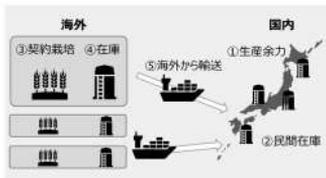
第9回基本法検証部会提出資料2（スライド6）

日本における穀物等の備蓄（効果的・効率的な備蓄の考え方、備蓄の負担）

- 備蓄には倉庫における保管経費などが必要であり、コストがかかる仕組み。過去に大豆の備蓄事業が廃止された理由も、財政支出に伴う政策効果が疑問視されたため。
- 全てを国内の倉庫で保管するという考え方ではなく、①国内の生産余力、②国内の民間在庫、③海外の生産農地（日本向け契約栽培）、④海外の倉庫の在庫、⑤海外からの輸送過程を含め、総合的な備蓄として評価すべきではないか。

総合的な備蓄の考え方

- ① 国内の生産余力
  - ② 国内の民間在庫
  - ③ 海外の生産農地（日本向け契約栽培）
  - ④ 海外の倉庫の在庫
  - ⑤ 海外からの輸送過程
- 等を含め、総合的な備蓄として評価



※ 2021年度決算額を備蓄水準で単純に算出した値

品目 備蓄水準	経費負担等の考え方 (2021年度決算額)	備蓄1トン当たりの 2021年度決算額 (追加的費用) ※
米 100万トン程度	・備蓄分の所有権は国 ・備蓄は100%国費 先買及びその整理を委託 保管経費等：約113億円 売買損益：約▲377億円	約4万9,000円/トン <small>注：購入費を含む追加的費用</small>
食糧用小麦 国として 外国産食糧用小麦の 需要量の2.3カ月分 (90万トン程度)	・備蓄分の所有権は企業に移転 ・国家備蓄として、製粉企業等が 需要量の2.3カ月分を備蓄した場合に、 1.8カ月分の保管経費を100%助成 保管経費等：約42億円	約4,700円/トン
飼料穀物 100万トン程度	・備蓄分の所有権は企業 ・配合飼料メーカー等が事業継続計画に 基づき実施する飼料穀物備蓄に対し、 その費用の一部（約75万トンの保管経費の 1/3以内等）助成 保管経費等：約15億円	約1,900円/トン
食品用大豆 需要量の約1カ月分 (1,981-1,994千トン※8.73% 廃止直前の2010年度は 約2週間分の3万トン 2010年度をもって廃止)	・備蓄分の所有権は企業 ・国の大豆備蓄計画等に基づいて実施 する食品用大豆の保管経費を100% 助成 保管経費等：約3億円（2010年度予算額）	約10,000円/トン <small>注：2010年度予算額ベース</small>

6

会での議論の一端を検討した。農業・農村（環境）・基本計画などの議論と取りまとめの進展状況について引き続き注目していくことが必要であろう。

筆者執筆の参考文献

- ①「総論 みどりの食料システム戦略」『日本農業年報六七 日本農政の基本方向をめぐる論争点』農林統計協会、二〇二二年二月
- ②「食料安保が叫ばれる今 食料自給率向上への本格的な議論を」『月刊NOSA I』二〇二二年八月号
- ③「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」『農村と都市をむすぶ』二〇二三年一月号
- ④「基本法見直しの神髄とは何か」『農業協同組合新聞』二〇二三年二月一日号
- ⑤「総論 新たな農業の基本法体系はどうあるべきか」『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』筑波書房（二〇二三年三月）。
- ⑥「二〇二三年年度の農政を考える」『地上』二〇二三年五月号。

# 新しい食料・農業・農村基本法における大事な方向

早稲田大学名誉教授 堀口健治

新しい基本法は、以下の四領域をカバーし、農業者の受け取り価格の恒常的な低さへの対処という新たな点をプラスして、国の内外の状況の激変を受け、それらに対応する体系だった法に生まれ変わることになる。すなわち、①食料の安定供給の確保、②農業の持続的な発展、③農村の振興、④多面的機能の發揮、であり、プラスして農業所得の在り方が加わる。

## ① 「平時」と「不測時」の食料安全保障への対処…

現在を「平時」とするには筆者はやや戸惑うが、必要な食料、資材は時間がかかっても量的に輸入され、国産も維持されている。輸入途絶ではなく、また国内も凶作状態ではない。その意味で「平時」なのである。備蓄は相変わらず低い水準だが、ともあれ回っている。しかしエネルギー資源や穀物、飼料等の供給が世界的に「制限」

され、高価格でしか入ってこないし、適期にはピタリと来ない可能性も大である。肥料等、農業資材も同じように高値であり、「正常」な状態ではない。

他方、日本の買付能力は円安で大きく下がっている。

中国という強力な買い付け競争国が表れ、日本は買い負けの面が強くなっている。日本の事情のみを主たる背景にして輸入する状況ではなく、買い付け力のある国の「後塵を拝する」ので、需給がひっ迫している場合はより高値で輸入しなければならぬ。こちらの事情が決め手にならず、他の要因で輸入が決まってくる。これらの状況を踏まえれば、国民にとって必須の食料を、過大に輸入に依存すべきではない。これからの日本はその自給率を確実にあげることが必要なのである。ただその場合でも、日本の需要に比べられるような品質の農産物生産体

制を目指すべきで、ただ量を確保すればよいというわけではない。国産というだけの農産物を押し付け的に「拡大」するのではない。例えば、有機農産物等、その強みがわかる国産農産物であることが求められる。国産の農産物や必要資材の現況をチェックし、大幅に輸入に依存している基本的な農産物に対して、質を高めながら、その増産に向け政策強化が求められるのは明らかである。

そして、この場合、重要なことは、現行基本法の際に議論し決めた「不測時」の食料安全保障、これを今回の基本法の中にも位置づけておく必要がある。「熱量効率の高い穀類やイモ類の増産、他の作目からのこれらの作目への生産転換」や自給力チェックは、今回でも大事であるが、今回はその検討をまずは棚上げにしており、平時の対応に議論が集中している。議論の順番としてはやむを得ないであろう。カロリーベースの自給率をもとに、すなわち現在の消費構造（米デンプン系から動物タンパク系にシフトしてきた状況）を踏まえ、その構造を維持しての、輸入依存から国産重視へのシフトである。小麦・大豆・飼料・畜産物等、そして資材について、どの程度、またどうやってシフトするか、これらを詰めねばならない。この課題が大きい。それをベースに備蓄や輸入安定化策がプラスされる。

そしてさらに、弱者を念頭に、消費者側の流通・配分

の課題を考えることが加わる。供給を確保さえすれば、国民みな平等にその恩恵を受けることができるという世の中にはなっていない。格差の大きい社会なので、食として平等に国民にいきわたる工夫を基本法の中でも考えねばならない。農産物の供給で話が終わらず、国民一人一人の食について必要な量や質の面でも平等に受けることができないと、話は完結しない。

そして最初の議論で棚上げした不足時の安全保障、これとどうつなげるのか、検討が求められる。すでに今までの基本計画の中に食料自給力指標が示されており、「米・麦」と「いも類」のパターン別に供給可能熱量が示されている。これをベースに、必要な、農地・農業用水の農業資源量、農業技術（労働時間や単収）、農業労働力の指標が、目指す自給率と並行して示されねばならないし、計画的にそれらを達成する仕組みが基本法の中に含まれなければならない。

#### ・農法論と水田・畑…

すでに議論されている論点で、稲に関わる水田への執着をなくし、需要に合わせた水田の畑作化が強調されている。しかし水田の高度利用や餌米等の導入という、農法に沿った今までの政策対応が、この議論の中では忘れられている。連作障害のない、しかも米麦二毛作も可能な水田なのに、である。

現況では、完全畑地化が麦や大豆の単収が高く野菜作も安定化するようである。しかし比較するには、農法に沿った革新が未だ十分ではなく、例えば餌米や粗飼料としての米等に向いた、十分に多収穫の品種はまだ出ていないし、生産や配分体制も十分ではない。米麦二毛作も米が優先され麦が適期に導入できない。耕地利用率の低さが指摘されたままである。これらを改革し、それを踏まえての水田と畑の総合的検討が必要なのである。例えば水田活用の直接支払いの改定、いわゆる五年縛りは、実は農法上から議論すべき論点を含む。ブロックローテーションを維持しながら、大豆や麦を導入することで雑草を抑え、米も含めて単収を引き上げる方向が強調されるべきだから、大豆や麦、飼料を拡大するためには、畑を増やす議論だけに特化すべきではない。そのようなことが可能な水田を今後とも計画的に維持すべきなのである、そのうえで畑をどの程度に広げるか、の議論が必要である。用水の取入れ・排水が可能な水田は、畑と異なり、土地の生産力は大きい。その重要性を踏まえたうえで、あるべき水田の必要な面積の維持とか、計画的な維持が平時の議論に加わるべきである。なお畑の高度化、例えば暗渠施設の導入や区画の拡大等、畑の土地改良も想定されねばならない。転用や耕作放棄・荒廃化等を抑制し、どれほどの水田、畑、他用途の農地、それらの農

地がどの程度に面積が必要か、その際の単収等、およその計画が示される必要がある。

## ② 農業の担い手

法人か家族経営か、という単純な議論ではなく、半農半Xも含め、多様に考えるべきである。その際、完全な自立経営だけではなく、派遣を含む雇用労働、さらには作業受託等のサービス事業者等を加えたうえで、「あるべき農業経営体」の数を示し、確保する姿勢が必要である。スマート農業も、農業経営体が自ら購入し使用するやり方だけではなく、サービス事業者が高額な機材を有し委託に応じて作業を実施する、そのようなスキーム導入が大事であり、それと同じで、農業経営は生産要素の組み合わせ等、どのような形でなされるか、スキームが問われている。

雇用では、外国人が主要な供給の一角を占め、また農業での長期雇われを選択する日本の若者が増えている。腰掛ではなく生涯の仕事として、就活の結果、農業経営に就職する傾向である。増加する雇われにより、家族経営も維持され質的にも強化される。その意味で、農業の担い手は、経営者、その家族員で主に考えるのではなく、雇われ者も大事な担い手になっている。雇われ者を教育したり増やす政策が、農水省の新規就農助成策の中に明確に位置付けられておく必要がある。そのためには、雇

用条件、とりわけ働く環境の改善は必至であり、他の業界と同じレベルの労働環境水準が求められる。

離農では、第三者移譲なりのルートがシステマ的に出上来るのであれば、新規独立就農者の参入幅は大いに広がる。既存の経営が持てる資源をバラバラに売却したり、あるいは放棄するのではなく、参入者に経営一体としての引継ぎの仕組みを工夫する必要がある。

しかし実際の政策面で見れば、雇用や新規就農に大きく貢献してきた新規就農者育成総合対策は、それなりの予算を確保しながらも、実際の採択数は漸次的に減少してきている。希望者の減少ではなく、採択条件を厳しくしたために減少しているのである。主要な政策手法の方向は、基本法の内容に関係するし、それに合致する必要はある。基本法は理念に関係する法であっても、そこに含まれる方向、それに反する結果の政策については修正等が求められねばならない。例えば、自給率の引き上げが基本法にうたわれているのであれば、それに貢献しない具体的な政策は修正や改廃が求められる。基本法が出来る上がった後は、「神棚の上に置いておく」という仕組みの法ではないのである。具体的な政策は、基本法の趣旨に沿って改善され、実施される必要がある。

③ 農村の振興…

農業が存在する地域基盤の農村は非農業者も住むコミ

ュニティである。例えば、従来のような農業者だけの資源管理では不可能になっている。居住者の組織化で、農村型地域運営組織（RMO）等、新たな形が検討対象になろう。既に存在する農業協同組合は、地域に住む住民を准組合員として多く抱えており、その役割は専門農協の方向ではなく、地域協同組合化の要素が強まっている。農業者の協同組合の性格と同時に、農業者を含む地域住民を組織化した協同組合の性格も併せ持っている。

④ 多面的機能…

現行基本法が提起した農業・農村の多面的機能に、今回は「みどりの食料システム戦略」が食料供給を生態系サービスに位置づけることで、生態系の維持や生物の多様性等、新たな課題が加えられている。また中山間地域を支える現行の直接支払制度の考えは依然として重要だが、同時に、EU農業のように、農業所得に関係する政策は中山間と条件不利地には、それに従事する農業者の所得がより多くなる政策手法を日本は導入すべきであろう。中山間の存続維持は、多面的機能に大いに関係する。

⑤ 農業所得の確保…

基本法の中で、農業の受け取る対価が他産業に比し常に不利な状況にあり、結果として農業所得が傾向的に低いという事実を指摘し、その対処策を考えることは、今回の基本法の性格を広げ、時代に対応するものとして

画期的である。デフレ下でもそうであったが、インフレ傾向下でも農産物を購入する加工業・流通業・サービス業との価格交渉は農業者にとり恒常的に不利な関係にあり、投入労働への対価は低いままである。WTO下では市場を自由化しての価格下落に対しては、財政での所得補填という対応策が提起されているが、それとは別に、国内市場での国産農産物のあるべき適正価格への回復策を基本法に取り入れることは、大いに期待されるところである。

# 基本法見直しの構造的課題

農政ジャーナリスト 神山安雄

## はじめに — 食料安全保障と脱炭素社会の実現 —

現行基本法は、「農業の持続的な発展」と「農村の振興」を土台に、「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」を実現するとした。コロナ禍・ウクライナ危機・気候危機のなかで、改めて、食料安全保障の強化が課題となり、地球温暖化対策・脱炭素社会の実現が課題となっている。エネルギー危機・食料危機のなかで、環境保全・生態系保全などの「多面的機能の発揮」に重点を移す安全で持続可能な経済社会の実現が課題である。

（注）本誌二三年一月の座談会・神山報告を併せて参照されたい。

## 1. 食料システムからの視点

### 飲食料品市場の拡大

家計の最終消費支出からみた日本の飲食料品市場規模は、一九八〇年四九・二兆円、二〇〇〇年八〇・六兆円、一五年八三・九兆円と推移してきた。

飲食料品市場の拡大は、食品製造業・外食産業と食品関連流通業の拡大によって牽引された。国産の食用農林水産物（国内農林漁業）は、八〇年一二・三兆円、一五年九・九兆円と縮小した。

国産の加工食品（国内食品製造業）は、八〇年一一・六兆円から一五年一九・八兆円に、外食産業は八・七兆円から一六・一兆円に拡大した。食品関連流通業への帰属額は、一三・四兆円から二九・五兆円に増加した。

## 輸入食料品の拡大

輸入食用農林水産物（生鮮品等）は、八〇年一・二兆円から一五年一・六兆円に増加。輸入加工品は、二・〇兆円から七・二兆円に増加した。

輸入食料品（生鮮品等、加工食品）の多くは、食品製造業と外食産業の原材料に仕向けられている。輸入拡大に依存しながら、食品製造業・外食産業は成長した。

## 量販店チェーンの購買力

食品関連流通業は、実額、比重とも拡大している。量販店チェーンが寡占化し、恒常的な大量の買い手として購買力（バイイング・パワー）を持ち、価格決定権を持った。

## 「合理的な価格」の形成

基本法は、良質な食料を「合理的な価格」で安定供給するとしている。上記のような食料供給システムの中で形成される「合理的な価格」とは何か、が問われてくる。農業生産者にとって「合理的な価格」は、生産費と所得を補償する価格である。その価格が市場で実現されないならば、別途の所得支持政策が必要になる。

## 2. 食料自給率のもつ意味

### 食料自給率の構造的な低下傾向

食料自給率は、供給熱量ベースが基本になる。食生活の変化、日本農業の姿、産業・貿易構造を映しだしている指標だからである。

食料自給率（供給熱量）は、一九六〇年度七九%から低下しつづけてきた。問題は、その構造的な低下傾向にある。

## 食生活の変化

食料自給率低下の要因を、農水省は、食生活の変化に求めている。六〇年代の高度成長期以降、自給率一〇〇%の米の消費が減少し、自給率の低い畜産物・油脂類の消費が増加したためだとする。

高度成長期のなかで、食生活は洋風化し、畜産物・油脂類の消費が増加した。その食生活の変化に対応して、基礎原料農産物（未加工品）の小麦・トウモロコシ・大豆の輸入が急増した。

食生活の変化は、自然に需要・消費が変化したわけではない。政策的誘導が行われた結果である。

小麦は間接統制へ、トウモロコシは保税制度へ、大豆は輸入自由化へと、輸入しやすい仕組みがつけられた。六〇年代に国際価格の安かった小麦・トウモロコシ・大豆の輸入拡大は、家計からの食料支出を抑制し、賃金水準を相対的に抑制することで、高度成長を支えた。

食生活の次の段階での変化は、外部化（調理食品と外

食の消費拡大)である。家庭内で主に女性が担っていた調理労働・サービス労働を外部位化・商品化し、女性の社会進出(主にパート形態で低賃金水準)を後押しした。八五年プラザ合意による円高の急進行は、貯蔵・流通技術の革新も加わり、加工食料品と生鮮食料品(食肉、生鮮野菜・果実等)の輸入を増加させた。

### 食料自給率と日本農業の姿

戦後日本の畜産・酪農は、外国産の飼料穀物の輸入拡大に依存して、国内の耕種農業と切り離されて、発展した。耕畜連携の取り組みはあるが、畜産・酪農と耕種農業の切断という本来の農業とは異なる姿がつついていく。

この日本農業のいびつな姿を表現する数値が、供給熱量自給率と穀物(食用+飼料用)自給率である。

### 食料自給率と産業・貿易構造

日本政府は、「為替貿易自由化大綱」を一九六〇年に閣議決定し、加工組立工業立国を宣言した。六〇年代の高度成長期を通じて、垂直型の産業・貿易構造が形成された。①工業原料・化石燃料(石油・石炭)の輸入、②国内の重化学工業による加工組立、③自動車・電機製品など重化学工業製品の輸出、④そこで生じる貿易黒字の一部での食料品輸出。

垂直型の産業・貿易構造は八〇年代半ばまで続いた。

特に八〇年代前半、自動車・電機製品などがアメリカに向け「洪水的」に輸出された。日本の貿易黒字が累積するほど、食料品輸入圧力が強まっていった。

八五年プラザ合意により、円高が急進行した。日本企業は、東南アジア・中国に進出し、国内分業体制は「アジアを範囲とする国際分業体制」に再編され、製品輸入が増え、地方産業は空洞化した。食料品輸入構造は、それまでの未加工の基礎原料農産物から、加工食料品・生鮮食料品に比重を移した。輸入拡大した加工品・生鮮品の多くが、食品製造業や外食産業の原材料に仕向けられた。

以上のような日本の産業・貿易構造により、食料自給率は構造的に低下しつづけてきた。

経済のグローバル化の中で、日本の貿易収支は二〇一〇年代に入り赤字に転じた。債権国日本は、経常収支の黒字の一部による食料品の輸入拡大に回すことになった。

工業原料・化石燃料の輸入と国際収支の黒字の一部による食料品の輸入拡大という構造は、国内産業の空洞化を伴いながら、変わっていない。ウクライナ危機等によるエネルギー資源と小麦など食料品の価格高騰は、日本の産業・貿易構造の一番弱い部分を直撃したことになる。

### 3. 国内農業の縮小過程

#### 「効率的かつ安定的な経営」

現行基本法は、「効率的かつ安定的な経営」が農業者の相当部分を担う「望ましい農業構造」を確立し、食料安定供給の基本である「国内農業者生産の増大」を図るとした。

農水省は、「効率的かつ安定的な経営」が家族経営を想定し、「農業所得で生計を立てる経営」とする。「専ら農業を営む者」や「経営意欲のある者」の経営発展を支援し、「離農する経営の農地の受け皿となる経営体」や「付加価値向上をめざす経営体」を育成・確保するとしている。

#### 担い手への農地集積八割の目標

安倍第二次政権になると、様相が変わった。農地中間管理機構事業（農地バンク）により、担い手に全農地面積の八割を二・三年度までに集積するとの政策目標を掲げた。農地集積先の担い手は、大規模家族経営、法人経営、集落営農、企業とされた。

担い手への農地集積率は、二二年三月末で五八・九％であり、八割目標の実現は見込めそうもない。

団体経営体、大規模経営数は増加し、経営耕地面積シ

ェアを高めている。しかし、農業経営全体の経営耕地面積は減少している。離農経営の農地を担い手が受けきれない状況が生まれている。

#### 「農業を担う者」の位置づけ

農業経営基盤強化促進法の改正で、人・農地プランを法定化した地域計画に、「農業を担う者」として認定農業者等だけでなく、中小規模の複合経営や半農半Xなど副業的経営も位置づける。

地域計画づくりは、この四月から始まっている。しかし、農水省が検証部会に提示した施策の方向（農業）には、この「多様な担い手」の位置づけはない。

#### 「需要に応じた生産」

農水省は、検証部会に、少子高齢化・人口減少社会が進んだ二〇年後（四〇年度）の米などの主要予測を提示した。主食用米は、需要量が二〇年度七〇四万トンから四〇年度四九三万トンに三〇％減少し、必要な作付面積は九六万ha、水田面積二〇三万haのうち一〇七万haの作付け転換が必要との試算である。

小麦・大豆などの増産は図るが、野菜・果実の需要量は減少している。野菜の需要量は、二〇〇三〜二一年度の一八年間で一二％減少したが、国内生産量は一四・六％減少した。加工・業務用野菜の国産割合は二〇年度には六八％まで低下した。果実も、同じ一八年間で、需要

量が二〇％減少し、国内生産量は二九％減少した。

牛肉も乳製品も、コロナ禍以前は消費量が増えていたが、増加分は輸入拡大で置き換えられた。国内の需要量の減少が引き続き予測される中で、輸出促進対策が実施されている。農林水産物の輸出額は二二年一・三兆円(うち農産物〇・九兆円)に増加したが、輸入額も、円安と穀物等価格高騰により一三・四兆円(農産物九・二兆円)に増加、農林水産物の貿易収支赤字は二二年九兆円から二二年一二兆円に拡大した。

#### 国内農業生産の圧縮

WTO農業協定により、米はミニマムアクセス(MA、最低輸入量)、乳製品(バター、粉乳)はカレントアクセス(CA、現行輸入量)による輸入が行われている。これらの関税割当制による国境措置で国内市場が守られているが、需要減により米も牛乳・乳製品も供給過剰に陥っている。輸出による過剰処理が出来ずに、市場で需給状況に応じた価格形成が行われると、過重な生産調整を絶えず強いられ、国内農業生産は「圧縮」される。

WTO協定受け入れ以後も、環太平洋連携協定、日本EU経済連携協定、日米貿易協定等を締結し、農畜産品の輸入はさらに拡大している。

学校給食・子ども食堂等のほか、低所得世帯への国内食料援助が構想されている。商業的輸出の促進のほか、

非商業的輸出(食料援助)による国際貢献を構想すべきときにきている。各貿易協定の再交渉も含め、そのための国際交渉の枠組みに向け、政府は働きかけるべきときであろう。

#### 4. 農村地域社会の危機

##### 総農家数の減少と農村地域社会

団体経営体、大規模経営数は増加し、経営耕地面積シェアを高めている。しかし、個人経営体数は減少をつづけ、その結果、農業経営全体の経営耕地面積が減少した。販売農家数も自給的農家数も減少し、総農家数は二〇年二一五万戸にまで減少した。五年間の販売農家減少数は三〇万戸、総農家数の減少数は三八万戸である。これに対し、元・農家といえる土地持ち非農家は、二〇年一五〇万戸、五年間で九万戸増加した。土地持ち非農家の増加数が農家数の減少を大幅に下まわるということは、離農しても農村にとどまる世帯が減っている、離農イコール離村の状況にあるということである。

##### 世帯数九戸以下の農業集落の増加

構成世帯数が九戸以下の農業集落では、集落活動が極端に低下するとの調査結果がある。構成世帯数九戸以下の農業集落の割合は、山間地域では一〇年一五・七％か

ら一五年一七・九％に、中間地域は七・〇％から七・七％に増加した。山間地域では、地域社会の維持の困難な農業集落が約二割ある。二〇年センサスでは、世帯数九戸以下の農業集落の割合は、全国・計で七・八％。山間地域・中間地域の多い「DID地区から一時間〜一時間半」の農業集落では、九戸以下が二二％、「三〇分〜一時間」では、一六％である。山間地域を中心に、「農村の危機」に陥っている。

### 「新しい農村政策」の行方

現行基本計画（二〇年三月閣議決定）も、産業政策と地域政策を「車の両輪」として推進する。併せて「経営規模の大小や山間地域といった条件にかかわらず：生産基盤の強化」するとの方針を打ちだした。

その具体化のため、「新しい農村政策」の検討が行われた。その報告書は、施策の柱に「しごとづくり」（所得と雇用機会の確保）と「活力づくり」を据えた。地域資源をフル活用した「農山漁村発イノベーション」を進め、「農村の担い手」である「多様な形で農に関わる者」が十分な所得を確保し、二地域居住や農村ファンまで含む関係人口をつくりだし、農村に活力・にぎわいをつくるとした。「多様な形で農に関わる者」には、農業担い手だけでなく、中小規模の複合経営、家族経営、半農半Xなどの副業的経営が含まれている。

「農村の担い手」としての「多様な形で農に関わる者」という考え方は、産業政策と地域政策をむすぶ上で重要である。「地域計画」づくりに生かすべきであろう。

## 5. 「みどり戦略」と 農業環境政策

### 「みどり戦略」の問題点

「みどりの食料システム戦略」では、少子高齢化・人口減少社会の下で農業経営体数の減少と労働力不足が進むとして、スマート農業といった省力経営づくりの機械・施設導入に向けた補助事業・融資事業が先行している。

農林水産予算の編成は近年、個別経営への所得安定対策などを含む食料安定供給関係費が少しずつ削減され（一般事業費も削減されているが）、補助事業への置き換えが進んでいる。旧青年就農給付金の経営開始型の給付を最長三年で打ち切り、機械・施設導入の補助事業を新設したのが、その典型例である。

補助事業は事業目的が明確で、機械・施設が導入されれば、事業が完結する。しかし、補助を受けた経営には、補助残の負債が残る。TPP等関連対策の畜産クラスター事業は、規模拡大・省力化のための機械・施設導入の事業だが、飼料高など生産コストの増高によって、補助

を受けた経営は、負債の償還に苦しんでいる。

農地の多面的機能支払は、集落組織に交付金が交付される。環境保全型農業直接支払も、生産者グループに対する交付である。環境保全型農業、特に有機農業に対しては、個別生産者の取り組みに対する所得補てんのための上乗せ交付金を検討する必要がある。

### 輸入拡大と物質循環

小麦・トウモロコシ・大豆だけでも二千数百万トンにのぼる食料品の輸入は、植物体に含まれる窒素(N)成分も大量に輸入していることになる。国立農業環境技術研究所の二〇〇三年研究報告によれば、輸入食料・飼料を含む窒素は、一九九七年で一二一萬Nトンにのぼる。

国内生産食料・飼料の含む五一萬Nトンとあわせて、畜産業・加工業と食生活をつうじて、農地を含む環境に一六八萬Nトンが排出され、ほかに作物残さ二二萬Nトンと化学肥料の四九萬Nトンが投入されている。富栄養化の状態である。植物体や土壌に固着された残りは、二酸化窒素(NO<sub>2</sub>)や硝酸基イオン(NO<sub>3</sub>)といった活性窒素、メタンガスなどとして大気と水を汚染する。

家畜ふん尿や下水汚泥の堆肥化を試みても、窒素の過剰(富栄養化)は避けられない。過度の輸入から脱却し、畜産と耕種農業との結びつきを回復して、物質の自然循環を取り戻す必要がある。

### 環境と農林業

農業生産は、自然の一部である土地を生産手段として、生物(植物、動物等)の生命力・成長力を利用して行う有機的生産である。農業は本来、環境保全的でなければならぬ。自然環境を壊すことは、自ら寄って立つ生産力の基盤を壊すことになるからである。

しかし、近代化農業は、都市化・開発、化学農業・化学肥料の多量投入によって、環境に負荷を加えている。また、第一次産業から第二次・第三次産業への労働力移動は、山間地域など条件不利地域の残された農林業従事者の高齢化・減少を進めた結果、管理を不十分にして農地・山林の遊休・荒廃化を招き、環境に負荷を与えることになった。

農地・山林は、労働の対象になった二次的自然である。人間が一旦手を加えると、手を加えつづけないと、二次的自然は環境として劣化する。農地は、耕作などの生産活動をつうじて農地として維持される。山林も同様である。水田の畑地化がいわれているが、これは水田のもつ保水力・貯水力を壊すことになる。管理不十分な遊休農地の林地化も、間伐などの林業生産活動がなければ林地としての二次的自然は維持できない。農林業生産活動を維持するための条件不利は正対策が引き続き必要である。

まとめ — 脱炭素社会の実現に向けて —

食料安全保障の強化、脱炭素社会の実現に向けて、特殊日本的には、「過度な輸入依存からの脱却」が不可欠である。しかし、食料品の輸入依存が、産業・貿易構造のなかに深く組みこまれていることから、容易なことではない。特殊日本的にはアベノミクスの負の遺産をかかえ、世界政治経済体制の分断と不安定化のなかで、構造的な問題に立ち向かう必要がある。

基本法の検証・見直しは、当面する緊急の課題に対処するだけでなく、食料・農業・農村の構造的な問題に向き合うべきものであろう。

農業・農村の持続性と安全の確立は、食料供給システムの持続性と安全の確立とともにある。同時に、日本の安全保障は、グローバルサウスを含めた世界政治経済体制のなかで構想すべきものであろう。食料危機、エネルギー危機、気候危機がいま、ここにある。

# 消費者行政としての食料政策

日本大学生物資源科学部 友田滋夫

## 1. 旧農業基本法にはなかった食料政策

周知のとおり、旧農業基本法は、「農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ること」を目標とし、その手段として、「農業生産の選択的拡大」、「農業の生産性の向上及び農業総生産の増大」、「農業構造の改善」、「農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進」、「農産物の価格の安定及び農業所得の確保」、「農業資材の生産及び流通の合理化並びに価格の安定」、近代農業経営の担い手育成及び本人の希望と能力に応じた職業選択、「農業従事者の福祉の向上」を挙げた。

ここには、「食料」も「農村」も出てこない。農業が「国民食糧その他の農産物の供給」という「使命」を持っていることが法前文で述べられているが、これは、「使

命」にふさわしい地位を農業と農業従事者に与えるべきであるという観点に基づくものであって、「使命」自体を法律の目標に据えているわけではない。

このように、旧農業基本法の視点は農業生産と農業生産者であり、あえて言うならば農林水産省の「本流」とも言うべき政策に純化していたといえてよい。

これに対して、現行の食料・農業・農村基本法は「食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進」することを目的としており、第一に「食料」が挙げられている。この「食料」の問題とは、第二条見出しに「食料の安定供給の確保」とあるように「安定供給」の問題である。

新たな食料・農業・農村基本法に向けた、食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会においても、「食料の

安定供給の確保（食料安全保障、輸出促進を含む）、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」、「多面的機能の發揮」について検討されることとなっており、現基本法の「食料」は新基本法においても第一の重要課題として引き継がれようである。

## 2. 農林水産省における食料政策の位置付けのむ

### つかしき

本来、生産事業者を所管する農林水産省や経済産業省において、「安定供給」や「安全」はあまり重要でない、「傍流」の政策であろう。安定供給や安全は消費者の方を向いた政策であり、それは時として生産者の方を向いた政策と対立しうる。

消費者庁設立の経緯を見てもわかるように、生産事業者を所管する官庁がそれぞれバラバラに、消費者の方を向いた消費者行政をも担っていたことが、消費者被害の要因となってきた。そもそも生産事業者を所管する官庁の行う消費者行政とは、「消費者保護」そのものを目的としたものではなく、消費者の要望に依って需要を確保することによって生産者の利益を向上させるということが一つの目的であったのかもしれない。

とはいえ、食料政策は農林水産省の重要な柱でもあった。旧農業基本法にこそ食料の安定供給といった

テーマは書き込まれていないものの、農林水産省は食糧管理法を所管して食料政策を担ってきた。このように、農業、食品産業を所管する官庁である農林水産省が、食料政策という消費者行政を担い、それが旧農業基本法から現食料・農業・農村基本法への展開に伴って農林水産省の所管する基本法に組み込まれた要因の一つとして、「消費者行政」が重要な課題となっていたにもかかわらず消費者庁が設立されていなかったという、当時の時代背景が考えられる。

国民生活向上対策審議会の「消費者保護に関する答申」（一九六三年）では消費者保護行政を強化する必要が説かれ、消費者保護行政を専管する行政機関の新設又は拡充が提言された。この提言に沿う形で一九六三年には農林水産省に消費経済課が設置され、一九六四年には通商産業省にも消費経済課が設置された。さらに一九六五年には経済企画庁国民生活局に消費者行政課が設置された。そして一九六八年には消費者保護基本法が制定される。このように、国民生活向上対策審議会答申を契機に、各省庁は消費者行政への対応を迫られ、農林水産省も一九六一年に成立した農業基本法の枠を超える対応を求められて、「傍流」が「本流」に変化していったわけである。

ところで、一口に食料政策と言っても、そのとらえ方

は様々で、しかも曖昧さを残す。この点について、横山英信氏は「食糧政策」というものは「最終消費との関連が念頭に置かれたものであるように捉えられるが、それをどのようなものとして把握するかについては未だに一般的な共通理解はないように見受けられる」と述べている。そのうえで横山氏は「食糧政策」の内容は、大きく、①価格に関する政策、②流通・市場に関する政策、③生産に関する政策、の三つに分けることができる」とされている（『日本麦需給政策史論』八朔社、二〇〇二年、p. 三）。この三部面を横山氏が挙げるのは、「消費部面に関わる政策」は「食糧需給政策において補助的な位置に置かれるべきもの」（前掲書、p. 五〇六）という考え方に立つものであるが、これは「食糧政策」が消費者行政であることを否定するものではない。消費者購入価格の統制などは「消費者の農産物購買・消費に直接関係するもの」なので「消費部面に対する政策として把握することも可能である」が「政策が実施される場面で流通部面の小売段階である」から「流通部面に対する政策」として把握されているのである。そして、横山氏が「消費部面に対する政策」として位置付けているのは「特定の農産物の消費拡大を図るための政府の広報活動」などであって、「消費拡大には消費者の選好の変化を媒介」しなければならないから「経済的インセンティ

ブや強制力」がない、という意味で「補助的」なものもと位置付けられているのである（前掲書、p. 一二〇～一二一）。

消費者行政において消費者を保護することの最終的な目的地は、「消費者が困らないようにする」ということであるが、「困るか困らないか」は結局のところ消費者の心情に委ねざるを得ない。つまり消費者保護は「消費者の選好」を媒介とせざるを得ないのであるが、国家が消費者の心に直接介入することは困難である。それゆえ消費者保護は、「生産性向上」、「独占禁止」、「価格規制」といった、生産政策や流通政策を媒介とせざるを得ず、直接の政策対象は「価格」「流通」「生産」ということになる。しかしこれらを政策目的・政策意図といった、政策主体の主観で区分するならば、食料政策は食料の安定供給を通して消費者の生活を安定させることに軸を置いた政策であり、消費者行政といえるだろう。したがって農林水産省の食料政策は「生産者の顔を見ながら消費者の顔も見るといふ難しい立場に置かれることになる。

### 3. 食料以外の物資の安定供給と消費者行政

このように、事業者を所管する官庁が消費者行政を担うことには難しさがある。事業者を所管する官庁とは別の官庁が、消費者行政を統一的に所管する方が単純明快

でわかりやすい。

消費者行政を各省庁が分散的に担うことの問題点は前述の国民生活向上対策審議会答申でも述べられており、一九八九年には日弁連が「消費者被害の予防と救済に対する国の施策を求める決議」において「消費者の立場に立った総合的統一的な消費者行政を推進するため、消費者庁を設置すること」を要求している。さらに二〇〇七年の食品偽装事件頻発をも背景として、当時の福田首相が、それまで省庁縦割りになっていた消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織を設立させることを国会で明言し、二〇〇九年に消費者庁が設立されることとなる。

そして、消費者庁は、事業者を所管する省庁とは別に、消費者行政を専管する官庁として、内閣府の外局として置かれている。また同じく消費者の利益を一つの目的とする独占禁止法も内閣府の外局である公正取引委員会が所管しており、事業者を所管する省庁から独立している。

もっとも、農林水産省以外の省庁でも事業者を所轄する省庁が基礎的物資の安定供給政策を担っている例はある。たとえば、一九七五年に制定された「石油の備蓄の確保等に関する法律」（石油備蓄法）を所管しているのは経済産業省である。石油備蓄法は、「石油の安定的な

供給を確保し、もつて国民生活の安定と国民経済の円滑な運営に資すること」を目的としている。石油備蓄法が経済産業省の所管となっているのは、目標実現の手段として事業者への規制を用いているからであろう。石油備蓄には国家備蓄と民間備蓄と産油国共同備蓄（日本国内にある民間の原油タンクを産油国の国営石油会社に貸し出し、国内で石油供給不足が生じた際にこのタンクから日本が優先的に供給を受けるもの）の三種類がある。資源エネルギー庁の資料によると、二〇二二年二月末現在の日本の石油備蓄は、国家備蓄が一四六日分、民間備蓄が八五日分、産油国共同備蓄が三日分の、合計二三四日分（年間消費量の六四％）である。このように、国家備蓄が最も多いが民間備蓄も総備蓄量の三六％を占める。民間でこれほど多くの備蓄をしているのは、石油備蓄法によって「石油精製業者等は、石油基準備蓄量以上の石油を常時保有しなければならない」と定められているからであり、その石油基準備蓄量の総計は年間石油消費量の「おおむね三百六十五分の七十から三百六十五分の九十までの範囲」（約一九％～二五％）と決められているからである。そして石油精製業者の石油保有量が石油基準備蓄量を満たしていない場合、経済産業省は石油精製業者に「勧告」や「命令」を出して石油を強制的に保有させることができる。このように石油備蓄法は民間事業

者に対する強制をもって石油の供給安定を図る仕組みなので、民間事業者を所管する経済産業省が所管せざるを得ないことになる。

供給安定に係る法律のうち、消費者庁が所管するものについても、事業者を所管する官庁との共管等の形をとるのが多い。たとえば、コロナ禍におけるマスク転売規制の根拠となった国民生活安定緊急措置法は価格高騰や供給不足が生じた物品について緊急に価格規制や生産増強を図るための法律である。所管は消費者庁であるが、この法律に基づく各種命令は「主務大臣」が行うものとされており、マスク転売規制の場合、事業者を所管する経済産業省が罰則を伴う転売規制を行うことで規制が実効あるものとなっている。

このように、消費者保護を目的とする法律を、事業者を所管する省庁が所管しうるのは、これら省庁が事業者に対する強制力を持っているからに他ならないし、事業者に対する規制なしに消費者を保護することが困難な故、消費者行政の多くは消費者庁単独所管の法律ではなく、消費者庁と他省庁との共管法をもって行わざるを得ないのである。

もっとも、本稿の主題である食料・農業・農村基本法も含め、多くの基本法は民間事業者に対する強制力を持

つものではない。食料・農業・農村基本法と同様に、消費者庁設立前に制定されたもので、事業者を対象とする基本法として、一九六三年制定の中小企業基本法や二〇〇二年制定のエネルギー政策基本法があるが、いずれも事業者に対する強制力を持たない。

たとえば、経済産業省の外局である中小企業庁が所管する中小企業基本法は、中小企業に関する施策についての基本理念や基本方針を定めたものである。この法は、中小企業の「多様で活力ある成長発展」自体が理念であって、消費者行政に関わるものではないが、強制力の有無という観点からみるならば、国及び地方公共団体の責務は定められているものの、事業者については努力義務が定められているだけで、責務は定められていない。また、罰則もない。

同じく経済産業省の外局である資源エネルギー庁が所管するエネルギー政策基本法は、エネルギーの需給に関する施策についての基本方針を定めたものであり、食料・農業・農村基本法の「食料」の部分と似ているが、この法においても事業者の責務は定められているものの、罰則があるわけではない。また、この法律に「消費者」という言葉は出てこないが「エネルギー需要者の利益が十分に確保されること」が謳われている。「需要者」の中には「消費者」も含まれるであろう。にもかかわらず

消費者庁の姿がこの法律の中に見えないが、食料・農業・農村基本法と同様、消費者庁設立前に制定された法律であるという点がその大きな理由であろう。また、主要なエネルギーである電気、都市ガスについては、電力自由化、ガス自由化の後も、資源エネルギー庁が所管する電気事業法、ガス事業法によって、事業の登録、取消、規制料金といった許認可業務が幅広く残っていることも、消費者庁の姿が見えない一つの理由であろう。事業者を所管する官庁が、事業者に対する強い規制を残しており、この規制を通じて、一定価格内での安定供給を行うことによって消費者が保護されるゆえ、基本法自体の中で消費者庁とのかかわりを示す必要性が薄いのである。

#### 4. 食料政策を消費者行政として位置づけなおす

旧農業基本法にかわって現在の食料・農業・農村基本法が制定されたときに、食料政策を基本法に組み込んだものの、従前食料政策の根幹となっていた食糧管理法はこの時すでに廃止され、食糧法に切り替わっていた。つまり、食料流通自由化によって食料事業者に対する規制が緩やかになっているも、食料政策が基本法に組み込まれたことになる。

もちろん、食糧法においても、緊急時に対応するため

の強権的な規定は残っている。米穀の供給が大幅に不足するような緊急時には、米穀出荷販売事業者に対して保有米穀の譲渡や保管の数量や価格制限を命令できる。また、生産者に対しても政府に米穀を売り渡すよう命令することができる。

電気・ガスと同様、食料についても、事業者を所管する官庁が事業者に対して強権発動できることを前提として、食糧法は消費者保護の機能を持つことができ、更にそのことを前提として、食料・農業・農村基本法は、消費者保護のための食料政策を位置付けることができる。

とはいえ、多くの消費者保護関連法が消費者庁の所管になっている中で、石油備蓄法や電気事業法、ガス事業法、食糧法が消費者庁との共管になってもおかしくない。とくに食糧は、石油に比べて貯蔵中に劣化しやすく、米は年一作の国産を前提とすることもあって、民間事業者による備蓄を義務付けて民間在庫をコントロールすることが石油に比べて難しい。食料・農業・農村基本計画においては家庭内備蓄も推奨されているが、これも「消費者の選好」に依拠する以上、コントロールは困難である。米価の場合は電気やガスのような平時の規制価格もない。麦についても事業者への輸入麦の売り渡し価格はコントロールできたとしても、それを民間事業者が製品

にして販売する価格はコントロールできない。他方で、消費者庁所管の国民生活安定緊急措置法、生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律、物価統制令と、食料の安定供給を担う食糧法には、重なり合う部分や連携すべき部分が多い。したがって、これら制度の運用について消費者庁との連携があってもよいだろう。事実、農林水産省の緊急事態食料安全保障指針は、関係法令として食料・農業・農村基本法、食糧法のほか、国民生活安定緊急措置法、生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律、物価統制令、石油需給適正化法を挙げている。

現行の食料・農業・農村基本法は、前述のように、消費者庁設立前に制定された故、消費者庁との関係は書き込みようがなかった。しかし、現在は消費者庁が設立されており、消費者庁行政関連法の多くが消費者庁に移管あるいは消費者庁との共管になっている。新たな食料・農業・農村基本法が消費者保護のための食料政策としての位置を明確にするためにも、消費者庁との関係を基本法に明示してもよいのではないだろうか。

# 基本法見直しと水田農業の課題

宇都宮大学農学部 秋山 満

## はじめに

食料・農業・農村基本法の検証過程がほぼ終了し、三月から基本理念と施策方向、六月には中間取りまとめへと議論が進む予定である。コロナ・ショック、ウクライナ・ショックを契機とした食料安全保障を巡っては、飼肥料、燃料高騰対策を含めたやや緊急避難的対策に止まっており、長期的指針としての基本法見直しとの連動性が問われている。食料安全保障の基本である自給率向上へ向けた国内生産の維持増大のためには、過剰に苦しむ水田農業の位置づけと再編方向が問われてくる。以下、基本法検証過程における構造変動的な論点について幾つか確認していこう。

## 1、基本法見直しをめぐる問題状況

水田農業の動向を確認する前に基本法見直しをめぐる問題状況を足早に確認しておこう。

第一に、市場原理主義農政と食の安全保障政策の関連である。現基本法は、八六年のG A T T交渉を契機とした国際化農政への移行を背景に、九二年新政策、九九年の新基本法へと転換してきた。この間、大きなものだけでも、九三年の平成大不作、二〇〇八年の食料ショック、今次の食糧危機と、食の安全保障をめぐる緊急事態を経験してきた。検証過程では「食の輸入リスク」として議論されているが、食のグローバル化と安全保障（平時・緊急時）の関係について、国家の責務との関連からその理念と検証が必要であろう。

第二に、前提となる国際環境と加工貿易立国戦略の評価である。これまで加工貿易立国として、国際収支の黒字基調を背景に食とエネルギーの海外依存を強めてきた。しかし、「失われた三〇年」に象徴されるように、輸出産業分野における国際競争力の低下と貿易赤字基調への移行が進んでいる。加えて、新冷戦と評される米中対立構造の下で、欧米中心社会とBRICS等の新興工業国の「分断・多角化」が進み、基軸通貨の「ドル離れ」の動きすらが急進展しつつある。こうした国際環境の激変の下で、日本の戦略的立ち位置が問われている。

第三に、農産物貿易構造の激変の評価である。食料純輸入国は、一九九八年当時日本が第一位（四〇％）、EU諸国を含めて七割を占めていた。しかし、二〇二一年には日本は第二位に後退（二八％）、中国が第一位（二九％）、米国が第四位（九％）と躍進し、超大国が四割を占める構造へと変化している。加えて、インド等のアジア新興国が食の貿易市場に参入してくる。二つのショックで食のグローバルゼーションに陰りが見える中、農産物貿易に依存した「備蓄と輸入相手先の多元化」で食の安全保障が可能なのが問われている。

第四に、今後の食糧危機の評価である。食品価格の高騰は、二つのショックを契機とした流通寸断、貿易制限に加えて、世界的金融異次元緩和から引き締めへの転換

を背景とした円安の進行が、デフレからインフレへの移行を増幅している。こうした中で、米や牛乳に代表される国産農産物価格低迷と輸入農産物価格高騰の二極化が進んでいる。しかし、米の平成大不作時におけるパニックと比較すれば、生活困窮は進みつつも、なお相対的に落ち着いた国民対応といえる。米や畜産物の「安定」供給がその底支えとなっており、基本食料の国内生産・供給こそが社会パニックを防ぐ本道であることを示している。

以上、足早に食の安全保障をめぐる問題状況を確認してきた。食の安全保障政策確立（国の責務の明確化）のためには、過度に進む食のグローバルゼーションの弊害検証とともに、激変する国際環境の下での日本の立ち位置、市場原理主義農政の見直しが必要であろう。基本である主要穀物（米）と畜産（酪農）の国内安定生産システムの確立こそが不可欠であることを強調したい。

## 2、国内農業をめぐる状況

基本法検証部会の検討動向から国内需要や生産動向の見通しを幾つか確認しよう。

第一に、国内食料需要は、人口減少と高齢化、国内GDPの停滞に伴い、二〇四〇年には生鮮食品市場は七五％にまで低下すると予測されている。特に、この間日本

の食を支えてきた米と生乳でその落ち込みが激しい。農産物輸出額の伸びはこうした国内需要減少をカバーし切れておらず（米輸出は国内生産額の〇・四％、五九億円）、日本農業の基本的方向性が問われている。

第二に、最終消費から見た飲食費の部門別帰属割合の推移を見ると、国内農業への帰属割合は一九九〇年一八・三％から二〇一五年一一・五％へ低下する中で、食品流通業は同二九・二％から三五・二％へ増大し、付加価値分配が流通部門の一人勝ちになっている。需要が縮小する中でこうした市場システムのあり方の見直しが不可欠となっている。

第三に、経営体数、経営耕地の減少と世代交代の困難性の増大である。個人経営体数は二〇〇〇年二三・七万経営から二〇二〇年に一〇三・七万経営へ、主業経営体数は同五〇万経営から二三・一万経営へ、担い手層を含めて半減している。経営耕地は同四八三万haから四三万haへと五〇万haも減少した。この間、担い手への集積率は二七・八％から五八・九％へ増大したが、耕作放棄や耕地減少を食い止められず、流動農地を受けきれない状態が顕在化しつつある。基幹的農業従事者は、同二四〇万人から一三六万人に半減し、七〇歳以上が五六・七％を占めるまで高齢化するとともに、五年以内の後継者確保農家は二四・四％に止まっている。農村内部から

の解体傾向が深刻化しているといえよう。

以上、国内需要の急収縮と川下優位の流通構造の下で、農業内部からの解体傾向が待たなして進んでおり、こうした傾向は水田農業で深刻である。以下、水田農業に関して確認していこう。

### 3、水田農業の検証動向

検証部会の資料を中心に、水田農業の動向を概観しよう。

表1は、主食用米の二〇年後の需要量、作付面積、水田面積の予測を見たものである。需要量は二〇〇〇年九一二万トから二〇二〇年七〇四万トへ二〇八万ト、二二・八％も減少した。作付面積は同一七三万haから一三七万haへ三七万ha、二〇・八％の減少である。水田面積は同二四九万haから二二五万haへ二四万haも減少した。水田面積と主食用作付面積の差が、いわゆる生産調整面積に相当するが、二〇〇〇年で七六万ha、二〇二〇年で八八万haに及んでいる。水田自体の減少をあわせると一〇〇万ha以上の減少となる。二〇四〇年基準の見通しでは、需要量は四九三万トまで減少、それに連動して主食用作付必要面積は九六万haまで縮小、水田面積（二〇万ha減）との差が生産調整面積となるが、その調整面積は一〇七万haに及び、主食用作付面積を上回る事態とな

表1 主食用米の20年後の需要量・作付面積・水田面積の構成

	2000年度 (実績)	2020年度 (実績)	2040年度 (試算)
需要量	912万ト	704万ト	493万ト
作付面積	173万ha	137万ha	96万ha
	↕ 76万ha	↕ 88万ha	↕ 107万ha
水田面積	249万ha	225万ha	203万ha

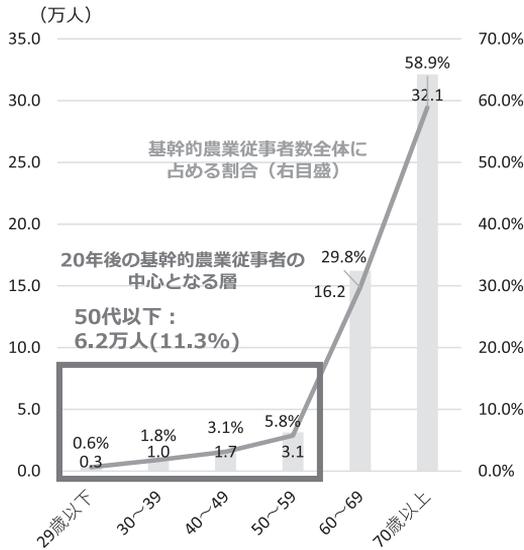
注：食料・農業・農村基本法検証部会第5回資料より引用

る。「需要に応じた生産」としての生産調整では、限られた無稲作縮小が見込まれるとしてよい。なお現在、水田の畑地化が推奨されているが、北海道畑作地帯では、階層変動増減分岐層が一〇〇haに達している。都府県における安定的畑作転換には困難が多い。財政負担軽減策としての畑地化推進は、細切れた畑地転換により営農継続条件を悪化させ、林地化や耕作放棄を誘発する可能性が高いと思われる。

図1は、稲作における基幹的農業従事者の年齢分布を見たものである。二〇二〇年の稲作の基幹的農業従事者は五四・四万人であり、二〇年後に世代交代が見込まれる六〇歳以上の割合は八八・七%に及ぶ。六〇歳未満の担い手はわずか六・一万人に過ぎず、団体経営体や雇用就農の補充を勘案しても、担い手不足は危機的状況としてよい。ちなみに先の表1の二〇四〇年の主食用作付面積、水田面積を六〇歳未満基幹的農業従事者で割ってみると、一人あたり面積はそれぞれ一五・七ha、三三・七haとなる。米生産費調査による専従者一人あたり稲作面積は一〇ha程度となっており、規模拡大は労働力の拡充が不可欠となっている。担い手育成の強化、特に若手水田農業者の確保対策が急務となっている。

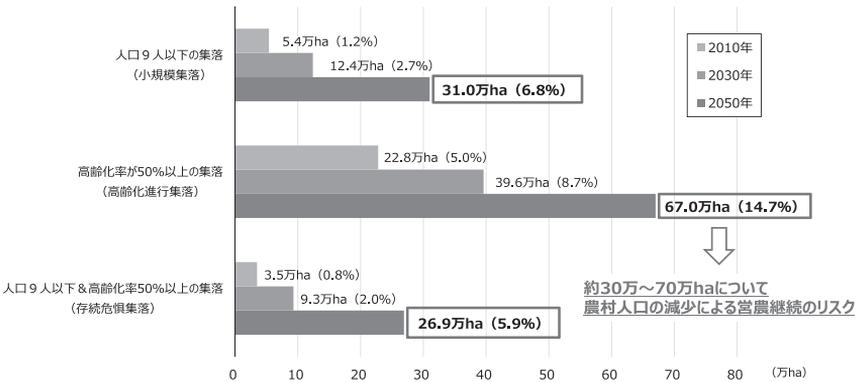
図2は、小規模集落、高齢化集落の農地面積分布の予測を見たものである。一般に、集落戸数九戸以下、高齢

図1 稲作における基幹的農業従事者の年齢構成



注: 同検証部会第4回資料より引用

図2 小規模集落、高齢化集落の農地面積



注: 同検証部会第8回資料より引用

化率が五〇%を超えると、集落機能が弱体化し地域の資源管理が困難化すると言われている。こうした集落はいわゆる中山間地帯に属するが、九戸以下集落は二〇・五〇年に中間地帯で一・六%、山間地帯で三〇・二%に及ぶと予測されている。また、高齢化率五〇%以上の集落は、同二三・四%、四三・一%に達する見通しだ。こうした地域での担い手形成は弱く、集落営農等で農地の維持を図っているが、集落営農の担い手継承が困難化してきている。耕地条件で不利な中山間地帯において、先の基幹的農業従事者あたり面積を確保することは、人材的にも農地的にも困難が多い。こうした集落の農地面積は、三〇万〜七〇万haの及ぶと予測されており、世代交代の進行はそのまま地域解体に帰結する恐れ無しとしたい。農地維持のための地域対策が不可欠となっている。

以上、水田農業をめぐる状況は、「需要に応じた生産」では果てしない縮小に向かう事になり、過去労働で保全されてきた水田装置が、世代交代を契機に音を立てて崩れていく事態となっている。国家の食料安全保障の立場からは、単に現状追認的な予測をすることでは無く、予想される事態を見据えて、国家の戦略意思を明確にして農業生産の方向性を打ち出す必要がある。最後に、若干の提言を検討する。

#### 4、水田農業再編の課題

米の需要減少に追従し、それを後追いする生産調整政策のみでは、食料安全保障体制の確立は困難である。本腰を入れた需要拡大策とともに、水田農業の安定対策が不可欠であろう。以下、幾つかの論点に関して課題を検討しよう。

第一は、米の需要拡大とともに、国内生産に依拠した「日本型食生活」の確立である。需要は誘導できないとして、これまで米の需要拡大策には及び腰であった。しかし、アメリカの食料戦略の下で食生活の洋風化に改造してきた経験を持つのが日本である。「安全・安心・安定」の食料供給を望む国民の同意を得つつ、長期的な戦略として国内農産物の需要拡大策に取り組む必要がある。こうした需要拡大策は、PFC栄養バランスに偏った「食育」の見直しを伴いつつ、その欠陥である国内生産との連携体制作りが求められる。

特に米においては、次の三つの面からの需要対策が必要であろう。

①食育の一環として国が責任を持つ学校給食への米無償供給体制の確立である。コロナ下で学校給食への米無償供給が行われたが、こうした措置を恒常化する必要がある。加えて、高度化しつつある製粉技術を利用した米

粉パンや米粉パスタ等の活用を積極的に推進する必要がある。

②福祉対策と結びついた米消費の拡大策である。市場原理主義的経済政策の下で、相対的貧困率は一五・四％、子供の貧困率は一三・五％に及び、母子家庭、若年層や単身高齢層において経済格差が拡大してきている。

こうした事態にフードバンクや子ども食堂が急増してきているが、思い切った政府支援が必要であろう。国家の責任で米の現物支給を含めたフードスタンプ的なものを構築し、食の「過剰と不足」を調整する必要がある。フードバンクなどを窓口として組織支援を図りながら、食の側面から福祉政策を強化する必要がある。こうした取り組みは、農林水産省の枠を超える課題となるので、初期の食育行政のように、内閣府に窓口を持つ省庁間共同事業として体制作りと財政措置を図る必要がある。

③ミニマムアクセス(以下MA)米の過剰対応の見直しである。MAは本来低関税(無税)を含む輸入枠の設定の問題であり、必ずしも輸入「義務」を意味しているわけではない。実際に他の国においてはMA枠を輸入義務化している国は少ないと聞く。MA米の輸入量は、過剰が深刻化する二〇〇四年以降、七六・七万トの水準を維持している。この輸入量は、二〇〇〇年から二〇二〇年の需要減少量の三七％に及び、作付面積減少では一三

万haに相当する。もちろんMA米は必ずしも主食用として運用されているわけではないが、MA米運用の財政負担は三六七億円に及んでおり、この経費を新規需要米等の支援に回すことが可能となる。

第二は、田畑輪換的な水田農業の生産支援強化である。これまで水田農業支援は、もっぱら生産調整対策に連動した経営所得安定対策として支援してきたが、生産調整面積の拡大と米価の下落傾向が止まらない。次の三つの面から検討が必要であろう。

①生産者所得の最低補償システムの確立である。経営安定のためには生産者の所得補償が不可欠であり、最低米価下限水準や生産所得下限水準を明記する形での支援方策の強化が求められる。経営所得安定対策や収入保険制度の思い切った見直しが求められる。

②担い手育成、特に後継者育成支援の強化である。青年就農支援給付金創設時、将来の農業生産維持のため年間二万人程度の人材確保を目標としていた。しかし、現在、目標が曖昧化するとともに、新規就農者育成・確保対策の支援経費は削減されている。親元就農も含めた抜本的な農業人材確保対策強化が求められている。

③水田農業における農法変革の方向性である。水田はアジア農業における優良な生産装置である。短期的視点からの安易な畑地化は後生に悔いを残すであろう。求め

られているのは、水田という装置を利用した田畑輪換型の土地利用方式の確立である。ややスマート農業に偏った技術開発の方向を、もう一度土地利用方式の視点から見直す必要があるだろう。

### おわりに

基本法の見直しは、長期的な視点から食と農業支援の理念と基本方策を見直すことである。国際情勢が激変する中、国家の責務として食料の安全保障を根幹に、日本の食と農業をどういう方向に構想するのかが問われている。日本農業は、戦前の「米と繭の経済構造」、旧基本法時の「米と牛乳の経済構造」の後、国際化農政においては日本農業の目指すべき農業構造の形が不明確となっている。日本農業の再生と役割を明確化したメッセージ性のある検討が進むことを期待したい。

# 食料・農業・農村基本法の見直しと米政策 — 飼料用米の需給に注目して —

茨城大学 西川邦夫

## 1. はじめに

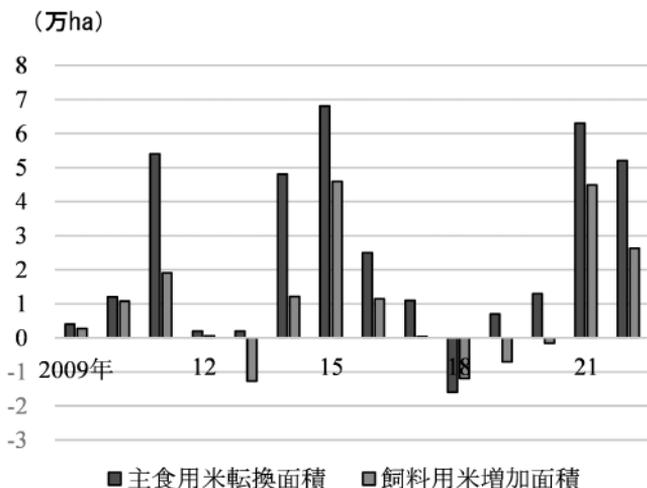
食料・農業・農村基本法の条文中で直接的に米政策を規定しているものは無い。第二四条（農業生産の基盤の整備）で「水田の汎用化」<sup>1</sup>が、第四〇条で食料・農業・農村政策審議会の権限対象として、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」と「米穀の新旧用途への利用の促進に関する法律」が挙げられている程度である。米政策は農政の広範な分野と関連するので、基本法全体によって規定されていると解釈したい。基本法の理念を具体的な施策の方針に落とし込むのが、五年毎に策定される食料・農業・農村基本計画である。そこで本稿では、近年米の生産調整の焦点となってきた飼料用米について、基本計画における生産努力目標と実際の需給の状況

を対照することから、基本法改正に当たっての論点を抽出したい。

## 2. 飼料用米の需給の状況

本誌一月号で李・谷口論文が指摘したように、二〇二〇年基本計画における二〇三〇年度飼料用米生産努力目標七〇万トン、二〇二二年に実際の生産量が七六・一萬トンとなったことで既に達成された。問題はなぜ「計画達成万歳」とならないかということだが（李・谷口（二〇二三）、p. 五三―五四）、それは財務省からの圧力や単収の低さに象徴される生産力構造上の問題にとどまらない。この間、国内米需給の調整を主に担ってきたのが飼料用米であったことは周知のとおりである。第1☒は、主食用米からの転換面積と飼料用米の増加面積の推

## 第1図 主食用米転換面積と飼料用米増加面積の推移



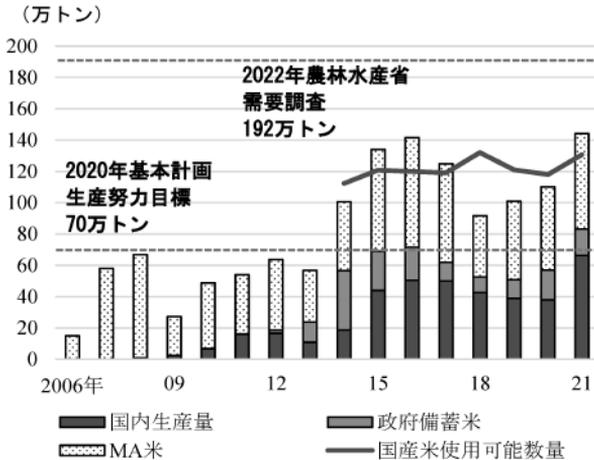
資料：農林水産省『作物統計』、「米をめぐる関係資料」（2017年11月）、「新規需要米の取組計画認定状況」より作成。

注：主食用米転換面積について、2017年までは「米をめぐる関係資料」から、2018年以降は『作物統計』から計算した。

移を示したものである。主食用米からの転換面積が大きい年ほど、例えば二〇一五年や二〇二一年に飼料用米の作付面積が増加していることがわかる。なお、飼料用米を利用した生産調整が本格化した二〇一四年<sup>2</sup>から直近二〇二二年まで、主食用米の転換面積二七・一万haのうち飼料用米の増加面積は一二・〇万ha（四四・四％）を占めている。以上の結果として引き起こされたことは、主食用米ではなく飼料用米の需給に懸念が生じかねない状況である。

しかも、問題は主食用米からの作付転換にとどまらないことである。第2図は、飼料用米の国内生産量、政府備蓄米からの仕向量、ミニマム・アクセス米（MA米）からの仕向量を合計した供給量の推移から、飼料用米の需給の状況を示したものである。やはり二〇一四年以降に、国内生産量の増加によって供給量が増加したことが分かる。農林水産省による飼料業界主要四団体と畜産農家への需要調査（二〇二二年）にもとづく年間使用可能数量は、政府備蓄米・MA米を含めて一九二万トンである。国産米に限った使用可能数量には近年ほとんど変化が見られないので、これに政府備蓄米・MA米を積み上げた一九〇万トン程度が必要の上限とすることができよう。供給量は二〇一四年に一〇〇万トンを超え、二〇一六年に一四二万トンに達した。その後に国内生産量とM

## 第2図 飼料用米供給量の内訳と推移



資料：農林水産省「新規需要米の生産量」「米をめぐる関係資料」「米に関するマンスリーレポート（資料編）」及び神山（2018）より作成。

注：1）2012～2013年の政府備蓄米のデータは、神山（2018）、p. 51、表5、による。

2）2022年農林水産省需要調査にもとづく政府備蓄米・MA米を含んだ年間使用可能数量の計算は、「米に関するマンスリーレポート（資料編）」（2022年3月）によった。

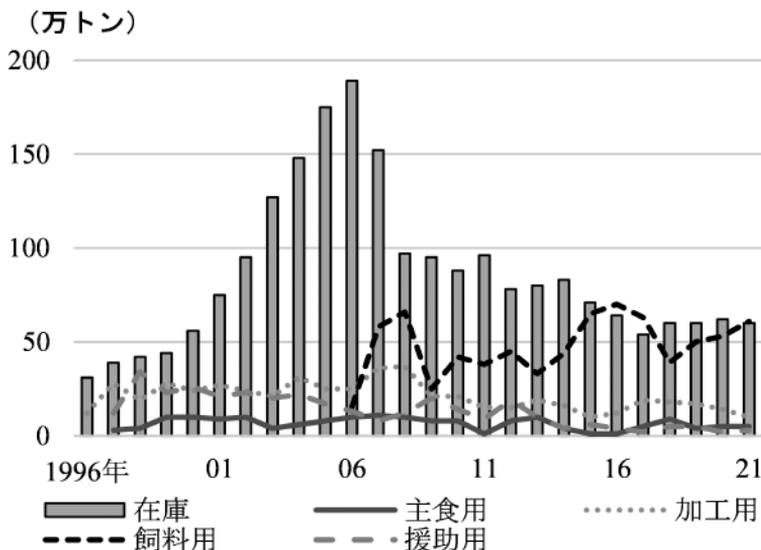
A米からの仕向量の減少により供給量は減少したが、国内生産量が再び増加した二〇二一年に一四四万トンになった。そして、二〇二二年には国内生産量が二〇二〇年基本計画の生産努力目標七〇万トンを上回ったこともあり、供給量は一五五万トン程度に達する可能性がある。

二〇一四年から二〇二一年の供給量の内訳平均は、国内生産量四四万トン、政府備蓄米一九万トン、MA米五六万トンである。仮に政府備蓄米とMA米の合計七五万トンが固定されているとするなら、現在の需要を前提とすると国内生産量の上限は一六万トンとなる。まだ四〇万トン程度の余裕があるが、徐々に年間使用可能数量に近づきつつある。現在のペース（二〇一四年から二〇二一年にかけての年平均増加数量は六・二万トン）で飼料用米の作付面積が増加すると、あと六～七年で需要の上限に達することになる。

### 3. MA米の重荷

飼料用米の供給が需要を上回ったもう一つの要因は、MA米から飼料用に仕向けられる量が増加したことである。第3図は、MA米の用途別販売状況の推移を示したものである。MA米の飼料用販売は年によって変動はありつつも、二〇〇六年の販売開始から増加傾向で推移し、二〇二一年以降は六一万トンとなっている。それに

第3図 MA米の用途別販売数量



資料：農林水産省「米をめぐる状況について」（2022年12月）より作成。

対して、加工用は二〇〇〇年代中頃までは二〇〇万トン維持していたが、飼料用の販売が始まって以降一〇万トン台へ減少した。援助用も傾向的に減少している。

加工用販売が減少した一つの要因としては、加工品製造業者の中に原料用加工米をMA米から国産米に切り替える動きが見られることが挙げられる（西川（二〇二一）、p. 三八）。援助用の減少は財政負担の削減が理由として考えられる。農林水産省の計算によると、MA米を飼料用に販売する場合は一トン当り八万円で購入した米を二万円で販売するため差し引き六万円の負担で済むが、援助用に回すと販売額は無く、さらに二万円の輸送費がかかるために財政負担は一〇万円となる。また、他にも援助先からの要請や国際ルールとの整合性を図る必要があることも、援助輸出の留意点として農林水産省は挙げている<sup>3</sup>。以上の要因から、MA米の処理先として飼料用への集中が引き起こされたといえる。飼料用販売が始まった二〇〇六年以降は在庫も一〇〇万トンを上回ることは無く、近年は六〇万トン程度で推移していることも確認できる。

飼料用米の供給に当たって国内生産とMA米輸入が競合する可能性があることは、これまでも本誌掲載の論文によって度々指摘されてきた。（神山（二〇一八）、p. p.

五〇・五一；安藤（二〇二一）、p.p. 一七一—一八）。一方で、近年のM A米輸入価格の上昇と主食用米価格の下落により、国内市場を対象にした米の内外価格差は縮小している（西川（二〇二二b）、p.p. 一一一—一二三）。これまで価格面から優位性があつたM A米を、年間七六・七万トンの輸入枠全て輸入し続ける理由は無くなりつつある。現在の政府の見解は、M A米は「国家貿易品目として国が輸入を立場にあることから、ミニマム・アクセス機会を設定すれば、通常の場合には当該数量の輸入を行うべき」というものである。国家貿易品目であるため輸入枠を全て満たす必要があるという論理は、筆者には理解が難しい。しかしながら、その論理を受け入れるとしても、貿易交渉を通じて輸入枠を削減する努力を行うべきであろう。今後国内の米の消費量が減少していく中で、固定された輸入枠はますます重荷になっていくだろう。M A米の輸入開始は一九九六年であり、基本法が制定された一九九九年よりも前のことである。基本法の見直しも重要ではあるが、その前に取り組むべきことがあるのではないかと。

#### 4. おわりに

飼料用米はこれまで米需要のフロンティアとして、やや過大な期待がかけられてきた。二〇一四年に日本飼料

工業会は新たな設備投資等を行う中長期的な視点からは、会員企業において二〇〇万トン弱の需要が見込めることを表明した。また農林水産省も、家畜の生理や生産物に影響を与えることなく給与可能と見込まれる量を四四九万トンと見積もっていた。以上の需要の見積もりをもとに、国産米だけでなくM A米の過剰を飼料用米需要に流し込む政策の構造が形成されてきたといえる。しかしながら、最近の農林水産省の需要調査の推移からは、飼料用米の需要の上限は一九〇万トン程度であることが明らかになりつつある。そして、その上限が目の前に近づきつつあるのが現状である。

本稿におけるこれまでの検討をもとに、今後求められる米政策の方向性を示すと以下のようになる。第一に、飼料用米を含む非主食用米の国内生産拡大の観点からは、重荷となっているM A米の輸入枠の削減が求められる。第二に、飼料用米の需要上限を見据えると、非主食用米の生産振興の重点を飼料用米から輸出用米等の他の用途に移していく必要がある。飼料用米の作付でも多く利用されている主食用品種で転換できれば生産現場における取組もスムーズであろうし、作付品目による交付金単価の格差が大きい水田活用の直接支払交付金や、用途間の融通を禁止している用途限定米穀制度等の関連施策の見直しも視野に入ってくるであろう。

第三に、以上に挙げた輸出入を中心とした米政策の見直しは、基本法が前提としている米をめぐる国際交渉の見直しを要求することである。現行の基本法が制定されるきっかけとなったのは、一九九四年のウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱において「新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」と明記されたことにもよる。つまり、MA米輸入枠の受け入れや輸出補助金の原則禁止を含むウルグアイ・ラウンド農業合意の結果を受けつつ、来るべきWTOドーハ・ラウンドにおける日本の立場を固めるために制定されたものであった。現在行われている基本法見直しまでに、ドーハ・ラウンドは暗礁に乗り上げ、一方で日本国内の米市場は縮小した。基本法が前提としてきた国際関係は変化したのであり、それに対応した国際交渉を構想することが基本法見直しに当たった前提条件となるだろう<sup>10</sup>。

参考文献

- ・安藤光義 (二〇二二) 「限界を迎えた米の生産調整—生産調整の論点—」『農村と都市をむすぶ』八三八、p. 七二七。
- ・李命美・谷口信和 (二〇二三) 「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—」『農村と都市をむすぶ』八五二、p. 五三—六六。
- ・神山安雄 (二〇一八) 「米の二〇一八年問題と財政構造」『農村

と都市をむすぶ』七九九、p. 四一—五一。

・西川邦夫 (二〇一八) 「茨城県における生産調整への取り組みと新規需要米—コシヒカリへの作付集中からの脱却の道筋—」谷口信和・安藤光義(編著)『米生産調整の大転換—変化の予兆と今後の展望—』(日本農業年報六四) 農林統計協会、p. 一三一—一四五。

・西川邦夫 (二〇二二) 「南九州における水田二毛作経営の存立条件—宮崎県都市A経営の事例より—」『農業経営研究』五九 (二)、p. 三七—四二。

・西川邦夫 (二〇二二a) 「米輸出の基本問題—食糧援助と商業輸出—」『農村と都市をむすぶ』八四九、p. 三三—四六。

・西川邦夫 (二〇二二b) 「MA米需要の置き換えは可能か」『農政運動ジャーナル』一六六、p. 一一—一三。

注

1 現在進行している、畑地化に重点を置いた水田活用の直接支払交付金の見直しという政策的文脈からすると、様々な読み込みが可能な規定ではある。

2 二〇一四年は行政による生産数量目標の配分を五年後に廃止するとされた準備期間の一年目に当たるとともに、水田活用の直接支払交付金において飼料用米・米粉用米の作付に数量払いを導入し、最高単価を一〇・五万円に引き上げた年でもあった。

- 3 農林水産省「米をめぐる状況について」(二〇二二年二月)、  
p. 七八・七九、を参照。
- 4 「ウルグアイ・ラウンド農業協定におけるコメのミニマム・  
アクセス機会の法的性格に関する政府統一見解」(一九九四年  
五月二七日、衆議院予算委員会における加藤六月農林水産大  
臣の答弁)を参照。なお、国家貿易によるM A米の輸入が義  
務に当たるかどうかという点については、自民党の江藤隆美  
衆議院議員の質問に対して、政府委員である農林水産省の東  
久雄経済局長が「義務的」であると答弁している(肩書はい  
ずれも当時)。第一二九回国会衆議院予算委員会議録、第一一  
号、p. 三五、を参照。
- 5 ただし、M A米の受け入れはウルグアイ・ラウンド合意時点  
で米の関税化の猶予を受けた代償であるため、輸入枠の削減  
のためには国家貿易の廃止や、関税率の削減等の他の市場開  
放措置が求められる可能性があることに留意する必要がある。  
る。
- 6 日本飼料工業会「飼料用米に関する日本飼料工業会のメッセ  
ージ」(二〇一四年五月)、p. 一五、を参照。
- 7 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(二〇一五年三月閣  
議決定)の参考資料「米穀の新用途への利用の促進に関する  
基本方針について」による。ちなみに、二〇二〇年基本計画  
の同資料に値は掲載されていない。
- 8 茨城県における飼料用米から輸出用米への転換について、西  
川(二〇一八)、p. 一三六・一四一、を参照。必要である  
ことは飼料用米の「専用品種」ではなく、一般品種でも「多  
収品種」であれば良い。
- 9 「農業基本法の見直しに関する各界の考え方」(農業基本法に  
関する研究会第一回資料、一九九五年九月二八日開催)を参  
照。
- 10 筆者は以前に、援助輸出を利用した米の輸出拡大の可能性を  
検討した(西川(二〇二二a))。海外市場を意識するとい  
れにせよ国際交渉は避けられない。

# 食料・農業・農村基本法見直しの政治力学 —安倍政権と岸田政権との対比から—

明治大学農学部教授 作山 巧

## 1 はじめに

農水省が二〇二三年二月一〇日の第九回基本法検証部に提出した資料によれば、中間とりまとめが六月に予定されており、本稿が世に出るのは、食料・農業・農村基本法の見直し作業が佳境を迎えている頃であろう。今回の特集では、基本法見直しの内容に関する寄稿が多くを占めると予想されることから、本稿は視点を変えて、なぜこのタイミングで見直し作業に着手されたのかという政策決定過程をめぐる要因の解明を主眼とする。基本法は宣言法で、政策は予算措置でも可能であることから、個別政策の実施にその改正は必須ではない。他方で、基本法の改正ともなれば、他の法律改正に比べても労力は膨大で、「労多くして功少なし」の典型である

ことから、官僚機構が提起する誘因は乏しい。それでも見直しが動き出したという事実は、背後にある政治力学の地殻変動を示唆している。その要因の解明は、現下の農業政策の策定で真に力を持つ主体を明らかにすることにはならず、見直しの帰結を占う上でも意義がある。

本稿の構成は以下の通りである。まず次節では、基本法の見直しに至る経過を時系列的に整理する。第三節では、基本法見直しの背景にある政治力学について、農業政策の決定に関与する主体の相互関係に注目し、第二次安倍政権の農協改革との対比を通じて解明する。第四節では、本稿の結論として、基本法見直しをめぐる各主体の思惑を整理した上で、その帰結を予想する。

## 2 見直しに至る経過

基本法見直しの発端は、二〇二二年二月二四日に自民党が森山裕衆院議員を委員長とする「食料安全保障に関する検討委員会」を設置したことである。これに関して、農協の組織代表である藤木貞也参院議員は、「農業・食料政策の柱である食料・農業・農村基本法の検証も行う、根本的な政策の再構築も視野に入れ、取り組むことになっていきます」と述べている（藤木、二〇二二）。この発言は、検討委員会の設置時点で、既に基本法の見直しが想定されていたことを示している。なお、この日は、食料価格高騰を更に加速するロシアによるウクライナ侵攻の当日だった。また、全国農業協同組合中央会（全中）の中家徹会長は、四月五日の自民党への要請で、「食料・農業・農村基本法の検証・見直しを含め、食料安全保障の強化にかかる基本政策の確立すること」を要望した。

次に、自民党の検討委員会を含む農林水産関係合同会議は、五月二四日に「料安全保障の強化に向けた提言」中間とりまとめ」を策定した。この中で基本法については、「検証作業を今秋から本格化すべきである」とした上で、「政府に新たに『食料安全保障対策本部（仮称）』を立ち上げるべきである」とも明記した。森山議員らは、

六月七日に首相官邸を訪問し、岸田首相に提言を手交した（産経新聞、二〇二二年六月七日）。

これを受けて政府は、六月二一日の農林水産業・地域の活力創造本部で「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂し、「令和四（二〇二二）年秋から食料・農業・農村基本法の検証作業を本格化し、将来にわたる食料の安定供給確保に必要な総合的な対策の構築に着手すること」を決定した。また、六月二八日には、同本部を「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」に改組した。更に、九月九日の同本部で岸田首相は、「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」と述べた。これを受けて農水省は、九月二九日に食料・農業・農村政策審議会を開催して基本法検証部会を設置し、一〇月一八日から同部会での議論を開始した。

続いて、自民党の検討委員会を含む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」を決定した。この中で基本法の見直しについては、「来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とりまとめを行い、令和五（二〇二三）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る」と明記した。森山議員らは、一月二日に首相官邸を訪問し、岸田首相に提言を手交した(時事通信、二〇二三年二月二日)。

これを受けて野村哲郎農相は、二〇二三年元旦の年頭所感で、基本法の見直しについて、「本年六月を目途に基本法の見直しに向けた食料・農業・農村政策の新たな展開方向を取りまとめ、改正案を令和五(二〇二三)年度中に国会に提出することを視野に進めていきたいと考えています」と明言した。

このように、今回の基本法見直しでは、内容と時期の両方に関して、自民党の提言がほぼそのまま政府の方針となっている(谷口、二〇二三)。具体的には、基本法見直しに至る行動の流れは、「農協↓自民党農林族↓首相官邸↓農水省」と整理することができる。つまり、農協が自民党に基本法の見直しを提起し、その意を受けた首相官邸が農水省にその実現を指示したのである。

こうした認識には、上記を含めて多くの傍証材料がある。例えば、農協の組織代表の藤本議員は、検討委員会の設置時点で基本法の検証を既定路線とし、全中の中家会長も、自民党の提言前に「基本法の検証・見直し」を要請している。他方で、農水省内では、当初は「現行法に問題があるわけではない」との声が上がるなど、基本

法見直しの機運は高いとは言えず、(日本農業新聞、二〇二二年一月一七日)、岸田首相が法改正を指示した九月九日には、「あと一年でやれって?」と困惑が広がった(日本経済新聞、二〇二二年一月五日)。このように、基本法見直しの発案者は農協で、農水省は追従者である。

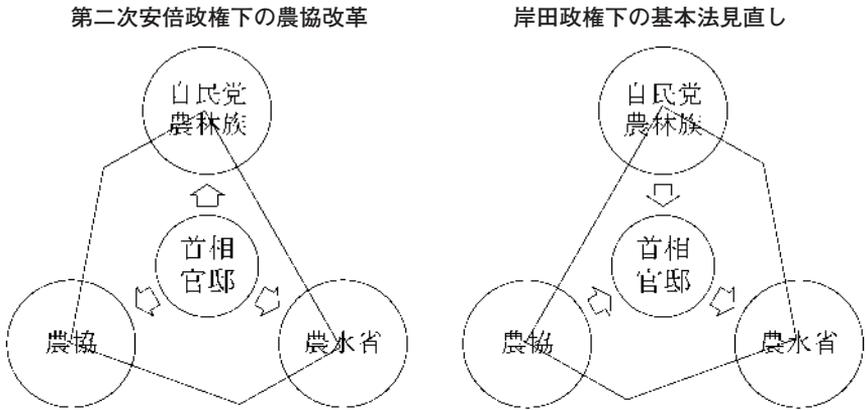
### 3 見直しの背景にある政治力学

農業政策の決定過程を説明する伝統的なモデルは、「農政トライアングル」である(作山、二〇二二、三〜四頁)。

これは、自民党農林族、農水省、農協という政官業三者の相互関係で農業政策の決定を説明するものである。ただし、一九九〇年代以降の統治機構改革の結果、影響力を増した首相官邸も農業政策の決定主体となった。このため、新たな農政トライアングル・モデルによれば、農業政策は政官業三者と首相官邸の相互関係で説明できる。本稿では、第二次安倍政権下の農協改革との対比を通じて、基本法見直しの背後にある政治力学を解明する。

まず、第二次安倍政権下での農協改革の政治力学は、**図1**の左側に示した。すなわち、首相官邸が主に人事権を駆使して自民党農林族や農水省を統制し、全中をスケープゴートにして農協法から削除した。これに対して、

図1 農政改革の背景にある政治力学



岸田政権下での基本法見直しの政治力学は、**図1**の右側に示した。基本法の見直しは、前節で示したように、まず農協が提起し、その意を受けた自民党農林族が提言を策定して首相官邸に申し入れ、首相の指示で農水省が検証部会を設けるという流れが進められた。このように、安倍政権では攻撃対象だった農協が、岸田政権では発案者に転換し、主体間の相互関係は大きく変化した。

こうした農政トライアングルと首相官邸の相互関係の変化を象徴する傍証材料は多い。第一は、政務三役の人事である。安倍政権では、自民党内で農協改革に汗をかいた農林族議員が後に農相に就任するという露骨な論功行賞が行われた(作山、二〇二二、九一〜九二頁)。これに対して岸田政権では、鹿児島県農協中央会出身で農協に近い野村哲郎参院議員が農相に任命された。また、総務省でも、全国郵便局長会(全特)会長を務めた柘植芳文参院議員が副大臣に起用された。こうした自民党の支持団体出身の族議員への厚遇は安倍政権とは対照的で、支持団体の出身者が政務三役に就任すれば、当該府省の政策が支持団体に迎合しがちになるのも当然である。

第二は、政策検討の場である。安倍政権では、農協改革を打ち出したのは、閣内では内閣官房の農林水産業・地域の活力創造本部であり、審議会では内閣府に設置さ

れた規制改革会議であった。このように安倍政権では、農業政策の検討ですら農水省の審議会は外され、農協の代表も排除された。これに対して岸田政権では、基本法見直しの検討の場合は、農水省の食料・農業・農村政策審議会に設置された検証部会で、全中の中家会長も委員に名を連ねている。つまり、見直しの内容は農水省に委ねており、首相官邸は関心が薄いことを物語っている。

その上で、こうした農政トライアングルと首相官邸との相互関係を規定するのは、時の首相の政策決定様式である。第二次安倍政権では、安倍晋三首相と菅義偉官房長官を中心に、その取り巻きの今井尚哉、長谷川榮一、和泉洋人といった官邸官僚が権力を振るって自民党や各府省をねじ伏せた。つまり、安倍政権の政治主導とは官邸主導であった。これに対して岸田首相は、二〇二一年の総裁選で、政府と党の関係は車の両輪として「政高党高」があるべき姿で、首相官邸が政策決定を主導する「政高党低」を是正する必要性を訴えた（日本経済新聞、二〇二一年九月二三日）。つまり、岸田政権での基本法見直しは、自民党の族議員議員を含む政治家主導と言える。

#### 4 見直しの思惑と帰趨

これまでの分析から、基本法の見直しをめぐる各主体

の思惑は、次のように要約できよう。まず、発案者の農協は、食料や生産資材の価格高騰を自らに有利な政策変更の好機とみて、基本法の見直しを自民党農林族に提起した。これを受けた自民党農林族は、岸田政権が「政高党高」を標榜し、党内議論を尊重する姿勢を見せていることから、第二次安倍政権下での農協改革への罪滅ぼしも込めて農協の提案に乗った。首相官邸は、基本法改正を農政でのポイント稼ぎと考え検討を急がせているものの、農水省に丸投げで内容への関心は薄い。農水省は、当初は見直しに消極的だったが、外堀を埋められて方針を転換し、基本法改正の目玉作りに躍りになっている。

また、これまでの経緯や各主体の思惑を踏まえると、基本法の見直しは次のような帰趨が予想される。まず、見直しの発案者が農協で、自民党農林族や首相官邸の支持も得ていることから、その要求がある程度は反映される可能性が高い。例えば、上昇する生産費の価格転嫁や平時の食料安全保障の基本法への位置づけなどである。

他方で、検討期間は極めて短く、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉妥結時のような関心や危機感感乏しいことから、見直しの内容は小粒で、先送りも多いと考えられる。例えば、価格転嫁は競争政策と関係し公正取引委員会等との調整、平時の食料安全保障は厚労省（貧困対策）や国交省（買い物難民対策）との調整が不

可避で、農水省単独では実現できないからである。

要約すると、今回の基本法見直しは、食料や生産資材の価格高騰に乗じた一部関係者の思惑が先行し、拙速の感が否めない。例えば、農水省の検証部会での審議期間は、設置から中間とりまとめまで半年余りに過ぎない。基本法は農業政策の長期的な方向性を示す宣言法であり、短期的な情勢変化に目を奪われた見直しは、すぐに陳腐化する恐れがある。現行基本法の策定時には、旧基本法の見直しの提起から現行法の制定まで約五年を要した。農水省で基本法策定に従事した一員としては、あの時のような地に足の付いた検討が必要と考える。

#### 引用文献

作山巧 (二〇二二) 『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PPPと農協改革の背景』農林統計協会

谷口信和 (二〇二三) 『新たな農業の基本法体系はどうあるべきか』

谷口信和編『日本農業年報六八』筑波書房

藤木真也 (二〇二二) 『食料安全保障に関する検討委員会』の幹

事を拝命」 (<https://www.fujiki-shinya.com/wp/archives/1188>)

# 基本法見直しの論点 — 食料、農業、農村の各領域について —

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

本稿の課題は、現在進行中の食料・農業・農村基本法（以下、基本法）の見直しに際しての論点を示すことにある。以下では食料政策、農業政策、農村政策の順に記していく。

## 1. 食料政策の論点

### （農業政策に從属する食料政策）

基本法は四つの基本理念を掲げているが、それらの関係をみると、食料政策に該当する「食料の安定供給の確保」は、「農業の持続的な発展」から一方通行の矢印の先に位置づけられている。国内農業が十分な食料供給力を有するようになれば、食料政策の目的は自然と達成されるという理解であり、食料政策は農業政策に從属しているのである。

「食料の安定供給の確保」の具体的な内容は、①良質な食料を合理的な価格で安定的に供給、②国内農業の生産増大を基本に、これと輸入と備蓄を適切に組み合わせる、③農業と食品産業の健全な発展、④いかなる状況にあっても国民が最低限度必要とする食料供給の確保の四点であり、③以外は農業生産と直結している。

### （合理的な価格形成を求める声の高まり）

①の「合理的な価格」は消費者だけでなく、生産者にとっても不可欠である。これまでは専ら生産者のコストダウンが課題とされてきたが、コロナ禍による消費減退と販売価格の低下、ロシアのウクライナ侵攻に伴う資材価格高騰という挾撃を生産者は受けて情勢は大きく変化した。食品産業との関係も含め、農業者の再生産を保証する価格形成をどうやって実現するかが大きな課題とな

っている。

国内農業の生産増大は食料自給率の向上に繋がるはずだが、基本法下で自給率は上昇しなかった。最大の要因は飼料の輸入である。備蓄と同様、飼料の国内生産には財政支出が伴う。

食料政策に関する具体的な施策は、①食料消費に関する施策の充実、②食品産業の健全な発展、③農産物の輸出入に関する措置、④不測時における食料安全保障、⑤国際協力の推進の五点だが、これで情勢の変化に対応することができるか。消費者、生産者の双方にとって合理的な価格形成のための施策はない。基本法が示す枠組みが変更されない場合も、この点については新たな施策が求められる。政府がフランスのエガリムⅡ法を検討しているのはそのためだろう(注)。ただし、多くの農業者から生産コストに関するデータをどうやって収集するか、価格交渉の仕組みをどのように設定するかなど課題は多い。

### (輸入依存の飼料の国産化は可能か)

一九七〇年代前半の世界食料危機の際、農政審議会は一九七五年四月に「食糧問題の展望と食糧政策の方向」を打ち出し、「国民食糧の安定供給を確保するためには、長期的視点に立って、限られた土地資源を高度に利用し可能なものは極力国内生産によって賄いうる条件を整備

することを基本にして、国内生産体制の整備を進めるとともに、今後とも輸入に依存せざるを得ないものについては、その安定的輸入の確保を図る等総合的食糧政策の展開を図るべきである」とした。だが、飼料については「中小家畜の生産に必要な飼料穀物、とくにとうもろこし、こうりゃんは…その需要量が巨大であることから、需要の大部分は、やはり輸入に依存せざるを得ない」とされ、食料安全保障の御旗が掲げられても飼料は輸入依存であった。

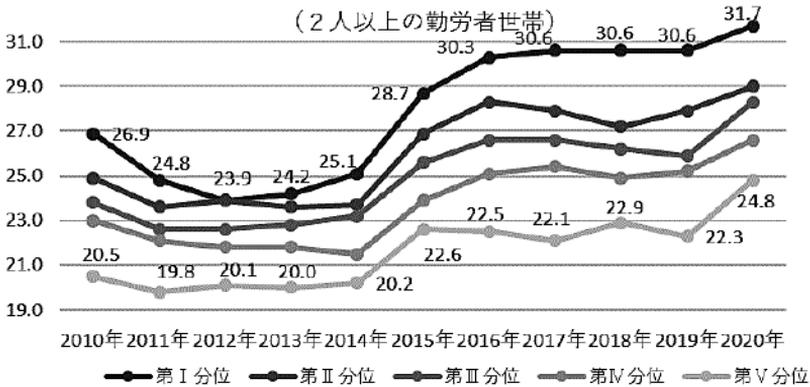
今度こそ国内での飼料生産—子実用とうもろこしや飼料用米などに半永久的な支援を行うだけの覚悟が国にあるのか否かが問われる。食料安全保障が本当に国策であれば、農林水産省の通常予算に上積みされて然るべきではないか。

### (消費者負担型農政の限界)

農業者の経営を維持できるだけの再生産価格の実現は必然的に食料品価格の上昇をもたらすことになる。問題はこれが国民に受け入れられるかどうかである。

図1は、二人以上の勤労者世帯の年間収入五分位階級のエンゲル係数の推移を示したものである。第1分位の収入が最も低く、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ、Ⅴとなるに当たって収入が大きくなる。二〇一〇年代前半は各階級でエンゲル係数は低下し、第一分位でも一時は二五を切っていた

図1 年間収入五分位階級別のエンゲル係数の推移



出所：各年家計調査年報より筆者作成

が、その後は各階級とも上昇に転じるとともに、階級間格差が拡大している。厳しい状況にあるのが最も収入の低い第一分位である。それ以外の階級は二〇一七年から二〇一八年にかけて低下しているのに対し、第一分位は三〇を超えたままである。そして、二〇二〇年にかけて全ての階級で上昇に向かい、第一分位は三二を超えている。

国内の所得格差が拡大する中で、食料品価格の値上げは、低所得層にとっては極めて厳しい状況をもたらすことは必至であり、その影響については慎重に検討する必要がある。住民税非課税世帯は四分の一を上回っている。基本法見直しに対して国民全体の賛同を得る必要があるとすれば、この点は看過できない。消費者負担型農政には限界がある。

**税が不可欠**  
**（求められる貧困層対策…累進課税の強化と金融資産課税）**

一九七〇年代の狂乱物価では食料品価格も大きく上昇したが、当時は消費者物価の上昇率を現金給与総額の増加率が上回っていた。食管制度もあり、それが生産者米価の引き上げを可能したことも忘れてはならない。日本経済には成長力があり、円高傾向にあった当時と今では状況は全く異なる。

富裕層と貧困層に二極化した社会では、貧困層を取り

残さない食料政策を考案する必要がある。食料安定供給  
 ・農林水産業基盤強化本部（二〇二二年九月九日）における総理指示でも「食品ロス削減対策を強化しつつ、食品へのアクセスが困難な社会的弱者への対応の充実・強化を図る」ことが二〇二三年中に成果をあげるべきものとして掲げられた。これが米国のフードスタンプのような施策となるか、学校給食の無償化も含め、その行方に注目したい。また、貧困層は国産の食材を自ら調理する時間的余裕がなく、そうした経験に乏しい人たちもいる。農が有する生きる力を育むことを射程に入れたより幅広い意味での食育の在り方、さらには自給農業の意義を検討する必要もある（注と）。

食料政策単独での取り組みには限界があり、社会全体としての所得再分配政策は不可欠である。ただし、これも累進課税の強化、金融資産課税の実施とセットでなければ財政を悪化させて将来への禍根を残すだけである。

## 2. 農業政策の論点

### （構造改革を前面に掲げた農業政策）

基本法の四つの政策理念の中心に位置するのが「農業の持続的な発展」である。その目標は「望ましい農業構造の確立」と「農業の自然循環機能の維持増進」だが、後者は政策の柱にならず、前者が政策の主軸に座り続け

てきた。その狙いは「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農民生産の相当部分を担う農業構造を確立する」ことである。担い手への農地集積を促進することが基本法の農業政策であり、具体的には農業経営基盤強化促進法である。

### （課題は農地集積ではなく担い手の育成・確保）

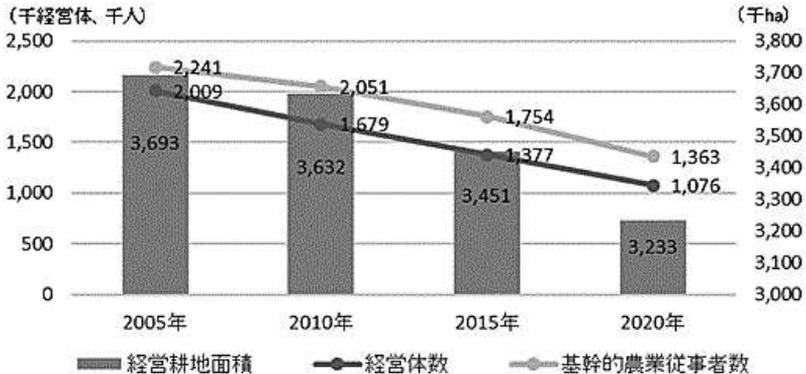
農地中間管理機構の設立もあったが、中山間地域等での実績はあがっていない。「地域の農地は地域で守る」ために設立された集落営農も存続が危ぶまれている。平場でも後継者不在の農家が多く、大量の農地が供給され、残っている担い手では受け切れない。図2にみるように農業経営体数、経営耕地面積、基幹的農業従事者数という基本三指標は二〇〇五年以降、減少傾向に歯止めがかかっていない。経営耕地面積の減少幅は拡大の一端を辿っており、危機的な状況にある。

これは農地供給層の形成よりも、農地の受け手の育成・確保の方が重要な局面に移行したことを意味している。構造改革路線の破綻が基本法見直しの背景にある。

### （基本法見直し前の制度改正と法律制定）

基本法の見直しの議論が本格化する前に農業政策については制度改正と法律制定が行われた。農業経営基盤強化促進法や農地法等の一連の農地制度改正とみどりの食料システム法（通称）の制定である。新基本法への移行

図2 農業経営体数、経営耕地面積、基幹的農業従事者数の推移



資料：各年農林業センサスより筆者作成

の前に農業政策のポジションを固めたということであろう。両者の検討を通じて農業政策見直しの論点を析出することにしたい(注3)。

(二連の農地制度改革…地元の合意が最優先とされる)

制度改革のポイントは、①人・農地プランが地域計画として法定化されたこと、②農用地利用集積計画が農地中間管理機構の農用地利用集積等促進計画に統合されたこと、③効率的かつ安定的な農業経営のほかに「農業を担う者」が加えられたこと、④農地の権利取得の下限面積が撤廃されたことである(注4)。

中山間地域等の担い手不足地域では、ともかく農地を耕してくれる者を求めているという切実な事情がある。そうした地域では地域振興の方がはるかに重要であり、移住者呼び込み半農半Xとして地元社会に定着してもらうことが求められている。これが③と④の改正となり、農村政策とのオーバーラップが図られた。

人・農地プランは地域計画として法定化されたが、その眼目は農地の配分計画の決定が農地中間管理機構ではなく市町村に委ねられ、地元の話し合いで策定された地域計画と目標地図が最優先されるようになったことにある。「農地の自主的管理」の復活である。だが、課題は「生きた地域計画」となるか否かにある。地域計画は一度策定したらそれで終わりではなく、絶えず見直しが行

められる運動である。地域計画を策定する「協議の場」がそうした運動の場となるかどうかが問われることになる。

しかし、担い手不足と集落営農の存続が問題となっている中山間地域では、農山漁村活性化法の活性化計画で林地化を進めたいという市町村も少なくない。「農業を担う者」に対する具体的なメリット措置、農業者を支えて農地を守るための直接支払い制度は用意されていないのである。

**（みどりの食料システム法・環境支払いの拡充は今後の課題）**

みどりの食料システム法も直接支払いには全く触れていない。それどころか「環境への負荷の低減に資する農林水産物等を選択する」という努力を消費者に求めており、環境負荷低減に伴うコスト上昇の容認を迫る消費者負担型農政である。最低でも掛かり増し経費や減収分に対する補償支払いがないと実績はあがらないのではないかと。

同法は、①国の基本方針に基づき、都道府県と市町村が共同で環境負荷低減事業活動の促進に関する基本計画を作成する、②基本計画を作成した市町村で環境負荷低減事業活動を行う農業者は環境負荷低減事業活動計画を作成し、都道府県知事の認定を申請する（計画認定制

度）、③認定された事業活動計画（認定計画）に基づく事業活動に対して支援措置が講じられるという仕組みである。だが、農業者に対する支援措置は税制と融資にとどまる。環境支払いの拡充を通じた直接支払いの制度の構築という道筋は示されていない。

### （負担の増す市町村）

農業経営基盤強化法に基づく地域計画の策定、みどりの食料システム法に基づく基本計画の作成など具体的な政策の執行は市町村に委ねられた。こうした手法は現場の裁量性が発揮できる反面、市町村の負担の増加が懸念される<sup>（注5）</sup>。地域計画の法定化に対する全国市長会の反発もあった。今後は政策の執行体制、さらに国と地方自治体との関係の検討が不可欠となるだろう。

## 3. 農村政策の論点

### （地域資源管理に偏った農村政策）

農村政策の中核は日本型直接支払制度である。集落活動の再編強化を通じて農地や水利施設等の地域資源の保全を図る、日本の農村社会、特に水田型集落の特性を踏まえた政策だが、地域資源管理政策の域を出るものではない。

基本法の「農村の振興」の概念はもっと広いものであった。農村は「農業者を含めた地域住民の生活の場」で

あり、「生活環境の整備その他の福祉の向上」Ⅱ「交通、情報通信、衛生、教育、文化等の生活環境の整備その他の福祉の向上」を農業生産基盤の整備と併せて総合的に推進するとされていた。農村の振興は地域資源管理だけでは図れない。この広義の農村政策はどこに行ってしまったのか。

### （地域資源管理とは異なる農村政策検討の必要性）

ここから一連の論点が提起される。①問われているのは、農村に暮らす人たちに求められている農村政策とは何かではないか。②多面的機能を強調し、集落を活用して農地保全を図るという政策は限界にきているものではないか。③農村政策に問われているのは農地保全から農村社会へのシフトの推進ではないか。これらを突き詰めていくと農林水産省の政策領域は大きく変更され、MAFFが解体されてDefraとなった英国のような組織再編が必要になるかもしれない。

### （集落の弱体化にどう立ち向かうか）

地域資源管理政策も限界を迎えている。正否の鍵を握っている集落の基礎体力の衰えを如何ともしがたいからである。集落活動の活性化と農村地域資源の保全の両方の実現を目指したが、集落が機能不全に陥ると、このスキームは破綻してしまう。事実、中山間地域等直接支払制度の実績は伸び悩んでいる。都府県では協定数、参加

者数、交付金の受給面積いずれも減少傾向にある。

同制度は裁量性の高い共同取組活動が実施でき、予算も単年度使い切りではなく基金として繰り越し可能であり、内発的発展のための集落交付金としての性格を有している。出来るだけ広い範囲の集落協定を締結して多額の交付金を獲得し、地域振興に振り向けることが望まれるのだが、制度制定当初の狙いを果たせなまま今に至ってしまった。

集落営農は農村政策に対する現場の一つの回答であり、構造政策由来の特定農業法人制度を地域政策として換骨奪胎する動きもあった。だが、中山間地域の集落営農の多くは法人化しても後継者を確保できず、将来の存続が危ぶまれている。

こうした事態に対して政策は広域化や連携に活路を見出そうとしており、新たに農村RMOを設立する動きもみられる。これらの地域組織と行政の関係の整理は今後の課題である。地域組織への行政のアウトソーシングでは困るが、市町村も財政的・人力的に限界に達している。地域資源管理にとどまらず、農村社会を支える仕組みを作り直すことが農村政策に問われているのである。

### （多面的機能自体の政策構築の必要性）

多面的機能は「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生

産活動が行われることにより生ずる」ものであり、農業生産と密接不可分とされてきた。農業生産を通じた農地保全の重要性を主張するものであり、日本型直接支払制度の根拠でもある。

だが、農業生産だけが多面的機能を提供しているわけではない。それ以外の方法での供給も考えられる。例えば英国が強調する環境公共財の供給は必ずしも農業生産とリンクを想定しているわけではない。「農業の持続的な発展」以外の方法で多面的機能の維持・増進を図る方法の検討も必要なのではないか。これは多面的機能そのものに着目した政策構築ということであり、農林水産省の政策を環境領域に大きく広げることを意味する。

#### （土地利用に関する政策領域の拡大）

基本法見直しの前に農山漁村活性化法も改正された。保全困難な農地を活性化計画によって粗放的な管理に移行させることが狙いだが、農地から外して林地化しても土地管理という根本的な問題を解決できるわけではない。野生鳥獣害問題の深刻化への対応という点からも農村地域の包括的な土地利用の確立が求められている。それは農地概念の拡張などを射程に入れた農振法の見直しに繋がるだろう。多面的機能視点から国土利用のあり方を考える必要があるということだが、この点についての踏み込んだ検討は行われていないようだ。

#### 注

（1） EUでは農業者の所得確保のため直接支払いが実施されているが、それにもかかわらず販売価格の低さが問題となっているとすれば、そうした事態をどう理解すればよいのかが問われることになる。

（2） 自給農業の意義については、明峯哲夫『ぼく達は、なぜ街で耕すか』風涛社（一九九〇）を参照。

（3） 高木賢氏も「個別の法律・政策」を検証と検討の主たる対象とすべきという提案を行っている（基本法見直しの視座）『日本農業新聞』二〇一三年二月六日。

（4） 農地の権利取得の下限面積撤廃の問題点については、『農村と都市をむすぶ』二〇一二年三月号所収の拙稿を参照。

（5） 市町村の計画策定の負担と課題については、「計画ばかり」『農村と都市をむすぶ』二〇一二年一月号を参照されたい。

#### 付記

本稿は『週刊農林』に連載した拙稿に基づくものである。

## 私の提言

# 予算の軸を水田の畑地化と小麦・大豆生産の拡大に

東洋大学名誉教授 服部信司

### I. 水田活用の直接支払交付金（三〇五〇億円）の内訳

水田活用の直接支払交付金は、水田において、麦・大豆・米粉用米などの作付けを拡大するための支援Ⅱ交付金である。令和五年度の予算額は三〇五〇億円である（表1）。

仮に、水田で自由に米を作れば、国内のコメ需要に対し生産が過剰になり、その処理が困難になる。日本のコメ価格は、国際的には高く、輸出しえないからである。水田で、コメ以外の作物を作るというのは、その結果に他ならない。

米に適した水田でコメ以外のものを作るのであるから、相応のコストがかかる。水田活用の交付金は、その

コストをカバーするための政府からの支援金である。

表1は、水田に作るコメ以外の作物についての支援の額を示す。

麦・大豆・飼料作物は一〇アールあたり三・五万円、ホール・クロップ・サイレージ用稲同八万円、加工用米二万円、飼料用米・米粉用米五・五一一〇・五万円となっている（表2）。

生産者は、こうした交付金を得て、水田における麦・大豆作りなどを行なうわけである。

交付金の受給者は、ほぼ全農家Ⅱ農業経営体と考えられる。その数は約一〇三万。個別経営体九九・一四万、団体経営（組織）体三万九五〇〇である（表3）。

表1 水田活用と畑作物の直接支払い交付金（2023年度予算）

	2023年度予算額	農林水産省の予算総額
水田活用の直接支払い交付金	3050億円（13.4）	2兆2683億円（100）
畑作物の直接支払い交付金	2584億円（11.4）	
合計	5684億円（24.8）	

資料：農林水産省、令和5年度・農林水産予算の概要、60頁。

表2 水田活用の直接支払交付金

活用品目	万円／10アール
麦・大豆・飼料作物	3.5
WCS用稲	8
加工用米	2
飼料用米・米粉用米	5.5－10.5 <sup>1)</sup>

注1) 令和8年度（2026）において、5.5－7.5万円。

資料：表1と同じ。

表3 農業経営体の内訳（2020）

	万	%
個別経営体	99.14	96.19
団体経営体	3.95	3.81
合計	103.09	100

資料：農林水産省HP

## Ⅱ. コメの生産費と販売価格：コメ生産の収支

二〇二一年のコメ販売価格は、玄米六〇kgあたり一万三、一七八円。

これを生産費との関係で見ると、個別経営体の生産費は同一万四、九五八円（二〇〇）、販売価格一万三、一七八円との差はマイナス一、七八〇円。組織経営体の場合は、生産費一万一、二九三元（七五）、販売価格との差は十一、九〇五円（表4）。組織経営体は、個別経営体に比べ、規模が大きく、かつ経営効率も高いから黒字である。

個別経営の多くは田の規模一ha前後の小規模農家で、大部分は兼業農家。その家計収入の大部分は農外収入によっているから、コメ生産の収支赤字は、農外収入で十分にカバーされているといえる。

ただし、個別経営の場合にも、先に見た水田活用の直接支払交付金が、コメ生産の収支赤字を補っていると見られる。

## Ⅲ. 畑作物：小麦・大豆の現状

- 1) (1) 生産量・輸入量・自給率  
小麦

小麦の二〇一九年の生産量は一〇四万トン、輸入量は

五四六万トン、自給率一六％である。二〇二〇年の場合は、生産量九五万トン、輸入量五五二万トン、自給率一五％。自給率は一五％前後となる（表5）。

2) 大豆

大豆の場合、二〇一九年の生産量二一・八万トン、輸入量三三五・九万トン、自給率六・一％、二〇二〇年の場合は、生産量二一・九万トン、輸入量三二三・九万トン、自給率六・五％である。自給率は、六％程度で、きわめて低い（表5）。

大豆の供給は、アメリカ・ブラジルからの輸入に大きく依存しているのである。

(2) 生産費・販売価格と経営所得安定対策  
1) 小麦

小麦の二〇一九年農家販売価格（入札落札価格の平均）は、六〇kgあたり三、七〇三円。生産費七、四六五円との差は三、七六二円（表6）。生産費に比べ販売価格がその半分近くに低いのは、販売価格がアメリカなどからの輸入小麦の価格に規定されているからである。

これに対し、小麦の経営安定対策が設定されている。小麦六〇kgについて、課税事業者に五、九三〇円、免税事業者に六、三四〇円の直接支払交付金（いわゆるゲタ）

表4 コメ生産費：個別経営と組織経営（2021年産）（円／玄米60kg）

	生産費 (A)	販売価格 (B)	差 (A - B)
個別経営	14,958	13,178	-1,780
組織経営	11,293	13,178	+1,905

資料：表1と同じ。

表5 小麦と大豆：生産量と輸入量（万トン）

	年	生産量	輸入量	合計
小麦	2019	104 (16.0)	546 (84.0)	650 (100)
	2020	95 (14.7)	552 (85.3)	647 (100)
大豆	2019	21.8 (6.1)	335.9 (93.9)	357.7 (100)
	2020	21.9 (6.5)	313.9 (93.5)	335.8 (100)

が支払われ、生産費と販売価格の差を補っている（表7）。こうして、小麦の国内生産が保たれているのである。

2) 大豆

大豆の二〇一九年農家販売価格は、六〇kgあたり一万三四六円。生産費二万一、六〇五円との差は一万一、二五九円（表6）。販売価格が、小麦と同様に生産費の半分程度なのは、大豆の国内価格が、アメリカやブラジルからの輸入大豆の価格に規定されているからである。

大豆についても、経営安定対策が設定されている。大豆六〇kgについて、課税業者に九、四三〇円、免税業者に九、八四〇円（ゲタ）が支払われ（表7）、農家販売価格のマイナスを補っているのである。

小麦と大豆の国内生産は、小麦と大豆への経営所得安定対策による交付金によって支えられているといっている。

畑作物への直接支払交付金の総額は二五八四億円（表1）、水田活用の直接支払交付金三〇五〇億円の約八割である。

IV. 今年度予算…畑作物の本作化対策をトップに据える

表6 大豆と小麦：生産費と販売価格

(円/60kg)

	小麦		大豆	
	2019	2020	2019	2020
生産費 (A)	7,465	8,180	21,605	20,419
販売価格 (B)	3,703 <sub>1)</sub>	3,904 <sub>1)</sub>	10,346	11,295
差 (B - A)	-3,762	-4,276	-11,259	-9,124

注1) 入札落札価格の平均  
農林水産省、ポケット農林水産統計2021、242、256頁。  
麦の資料2023、26頁。

表7 小麦と大豆：直接支払交付金（ゲタ対策）平均交付金単価（2022-2025年度適用）

(円/60kg)

	課税事業者	免税事業者
小麦	5,930	6,340
大豆	9,430	9,840

農林水産省「令和5年度、農林水産予算の概要」令和4年12月。  
資料：農林水産省「ポケット農林水産統計」2021、pp.240、254。

こうしたなかで、今年度（令和五年度）の予算は、その冒頭に「食料安全保障に向けた構造転換対策」を掲げ、「畑作物の本作化対策」を設定している。そこにおいて、「水田の畑地化や畑地化後の畑作物の定着までの一定期間の支援」を行うことが記されている。その「支援」が冒頭に示した水田活用の直接支交付金である。

さらに、小麦と大豆について、次のような二〇三〇年における農林水産省の展望を提示している。

**V. 小麦・大豆：二〇三〇年の展望**

二〇三〇年における小麦の作付面積は三〇・七万 ha、二〇二〇年二七・三万 ha よりも三・四万 ha（一三％）増、その生産量は一〇八万トン。二〇二〇年七六万トンより三二万トン（四二％）増とされる（表 8）。

二〇三〇年の大豆面積は一七万 ha、二〇二〇年一四・二万 ha よりも二・八万 ha（二〇％）増。生産量は三四万トン。二〇二〇年二二万トンよりも一二万トン（六二％）増とされている。

**VI. 二〇三〇年の小麦・大豆生産の目標を倍に**

その場合の二〇三〇年の自給率は、現在よりも上昇するものの、小麦一六・六％、大豆一〇・一％で、なお、極めて低い。二〇三〇年後の目標を現行目標の少なくとも

表 8 大豆と小麦：2030年における農林水産省の展望

(万ha)

		2020	2030	差
大豆	面積 (万ha)	14.2 (100)	17 (120)	2.8 (+20%)
	生産 (万 t)	21 (100)	34 (162)	13 (+62%)
小麦	面積 (万ha)	27.3 (100)	30.7 (113)	3.4 (+13%)
	生産 (万 t)	76 (100)	108 (142)	32 (+42%)

資料：農林水産省「令和五年度農林水産予算の概要」令和4年12月、60頁、63頁。

も一・五倍、可能ならば現行の二倍くらいに高め、そこに向けての施策を整える必要があるだろう。

### VII. 水田の畑地化を推し進めよ

小麦・大豆の生産を本格的に拡大するには、水田の畑地化を行わなければならない。

農林水産省は、畑地化支援・定着促進事業（表9）を設けている。

水田の畑作物利用には、田畑輪環方式と水田の畑地化がある。

田畑輪環方式は、少ない資本で輪作が可能な反面、作物の高品質化・低コスト化について、抜本的な改善がでない限界があるとされる<sup>1)</sup>。

畑地化（「田から畑への永久転換」）は、「転作物物の作付け圃場を固定化し、熟畑化により生産力を高める方式」であり、「畑地化整備を進めることにより、広範な圃場に適用が可能<sup>2)</sup>とされる。

今後の日本農業を考えれば、「田から畑への永久転換」の課題にこたえることが、日本農業に問われているのである。

#### 注

注1)、注2)北海道庁。

表9 畑地化支援・定着促進事業

(万円/10アール)

作物	畑地化支援	定着化促進支援 <sup>3)</sup>
畑作物 <sup>1)</sup>	14	2 x 5年間、または10 (10アール、一括)
高収益作物 <sup>2)</sup>	17.5	2 (34) x 5年間、または、10 (15) (10アール、一括)

注1) 小麦、大豆、飼料作物（牧草等）、子実用トウモロコシ、そば等。

注2) 野菜、果実、花卉等。

注3) 令和4年度、または、令和5年度において、畑地化した面積全体が対象。

注4) 業務・加工用野菜。

資料：農林水産省「畑作物産地形成促進事業」2023年、4月。