

1951年7月20日第3種郵便物認可 2024年7月1日発行 毎月1回1日発行第74巻第7号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって（その5）
安藤光義 作山 巧 谷口信和 小林信一
経営所得安定対策とその財政構造(1) 神山安雄
その袋には、お米が何粒ありますか？
一岡山県におけるアフリカ支援米の取り組み 中丘寛成央

2024年 7 月号 NO.869



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二四年七月号（第八六九号）特集 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって（その5）

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二四年七月一日発行 毎月一回一日発行 第七四巻第七号

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 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―三五〇八―四三五〇



「初夏に咲き乱れる・東京都日比谷公園にて」（編集部）

表紙の写真は、筆者のふるさと北海道北見市端野町の実家裏手のタマネギ畑です。生産量日本一とされる北見市は、戦前、ハッカ生産で世界的に有名でしたが、食料生産への転換後、冷涼な気候からタマネギの栽培に適していると広がりました。ビニールハウスで苗を育て、4月下旬以降定植、防除作業を継続しながら7月下旬の収穫を迎えます。8月以降全国各地への出荷が始まりますが、冷蔵施設も充実し年中の発送となっています。

また、上景の写真は、東京都・日比谷公園にある百合の花です。多くの種類が植えられ、初夏の公園を賑やかに彩っています。

「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
編集長	安藤光義	東京大学教授
編集委員	服部健治	東洋大学名誉教授
	堀山安信	早稲田大学名誉教授
	小坂雅一	農政ジャーナリスト
	矢田滋	静岡県立農専大学名誉教授
	秋山満夫	日本農業研究所研究員
	友田巧夫	宇都宮大学特任教授
	作山川邦	日本大学准教授
	西川邦	明治大学教授
		茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

日本農業年報69

基本法見直しは日本農業の 救世主たりうるか

—農政の新たな展開方向をめぐって—

食料安全保障のための課題、国際的・歴史的な位置づけ、現場の生産者を中心とする関係者の思いという3つの視点から、求められる基本法の方角性を問う。

編集代表 谷口信和
編集担当 安藤光義



バイデン政権下の アメリカ農業・農政

バイデン政権下での農業・農政をとおして

日本農政の現状と課題を見つめる

服部信司 著



増加する雇用労働と 日本農業の構造

労働者が農業を支える仕組みが広がっている。経営者、家族だけでなく、従業員が重要な担い手になっているのである。

- ① 担い手の労働者を、直接雇用に残遣や請負、外国人を含め、その大きさを示した。
- ② 法人に労働者は多いが、正規かパートか、キャリアアップはどうか、代表的な事例を集め分析した。
- ③ 家族経営でも人を雇うことで展開を図り、後継者が戻るなど、新たな動きを紹介している。

堀口健治・澤田守 編著



◎「基本法の見直しは日本農業の救世主たりうるか」、「バイデン政権下のアメリカ農業・農政」、「増加する雇用労働と日本農業の構造」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

二一三通常国会はドタバタしながらも閉会、焦点となっていた政治資金規正法改正案は、与党自民党による数の力で強行成立し、六月二六日に交付されました。しかしながら、多くの課題を残し内容の詰めが必用として、施行自体は二六年一月という有様です。

閉会後は、次の自民党総裁は誰に？衆議院の解散総選挙はいつ？・・・などが注目されていますし、この冊子がお手元に届く前に決まるであろう東京都知事選挙の行方も気になるところです。

筆者にとって最大の関心事であった「食料・農業・農村基本法」の改正案（新基本法）は、五月二九日に成立しました。当冊子では「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって」と題し、二〇二三年一月号より今号を含め五回にわたり編集・発行してきました。二二年夏以降、改正に向けた動きが活発化し、自民党の農林水産部会や農水省の政策審議会での検討が積み上がるなか、その動向を横目に見ながら、「座談会」（八五二号）からスタートしました。

二三年五月号（八五六号）では政策審議会の中間取りまとめに対する見解整理（その二）。二三年七月には農水省基本法検証部会の中問とりまとめをテーマとした研

究会報告（その三）（八五九号）。本年三月には通常国会に提出された改正案に対する論評として整理（その四）。今号（八六九号）では成立した新基本法に対する評価等（その五）について掲載しています。

本誌では、編集長である安藤先生より「評価と展望」を含めたリード文以降、全農林農政学習会で講師を務められた各先生より、それぞれの立場で指摘頂いています。

改正基本法は成立しましたが、魂を入れ込むのはこれからで、今後策定される「基本計画」に向けて、どのような議論と検討が行われ、どの様に反映されているのか、が焦眉の課題となっています。谷口先生の論文にもあるように、新基本法や食料供給困難事態対策法が日本における食料安全保障の確立に繋がるのか、それが最大の課題であり生命線ではないでしょうか。

なお、支援米活動報告として、中四国ブロック岡山分会の中丘様より寄稿頂きました。感謝と同時に例年の活動に敬意を表したいと思います。

結びに、筆者が編集を担当して三年が経過します。この秋には新たな方と交代を予定しており、担当も残り僅かとなります。出身が北海道ということから、どうしても記事や写真に偏りがあったのでは？と反省しています。が、もう少しの間ご辛抱を。

（柴山）



「乱立？東京都知事選」(編集部)

6月20日に公示された東京都知事選挙、乱立？のなか一体誰が・・・。

目 次

特集 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる（その5）

基本法改正の評価と展望—五つの基本理念の関係と課題—

.....安藤 光義（4）

改正食料・農業・農村基本法の評価

—参議院農林水産委員会での意見陳述から—

.....作山 巧（9）

改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか

—気候・戦争・食料の構造的危機段階突入の視点から照射する

.....谷口 信和（18）

改正基本法—多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実を巡って—

.....小林 信一（34）

経営所得安定対策とその財政構造(1)神山 安雄（42）

その袋には、お米が何粒ありますか？

—岡山県におけるアフリカ支援米の取り組み—中丘寛成央（55）

〔時評〕 新農業基本法の問題点：食料自給率目標を示さず

自給率目標を明示し、全農産物に所得保障制度を（SH）（2）

☆表紙写真 「今年のタマネギの生育は？・北海道北見市端野町」(編集部)

「農村と都市をむすぶ」2024年7月号（第74巻第7号）通巻第869号

新農業基本法の問題点…食料自給率目標を示さず 自給率目標を明示し、全農産物に所得保障制度を



これまでの「食料・農業・農村基本法」

における目標は、食料自給率だけだった。

これについて、基本法は、「基本法制定

からの情勢変化や今後二〇年を見据えた課

題を考えると、国内生産を増大させる必要性は以前にも増している。」とし、白書は、

「輸入リスクが増大する中で食料の安定的な輸入、

肥料・エネルギー・資源等の自給率に反映されない生産

資材等の安定供給等基本理念や基本的施策について見直

しが必要なものが生じており、食料自給率だけではとら

えきれないものがある」とし、「自給率目標は、国内生

産と望ましい消費の姿に関する目標の一つとすべき」と

した。自給率の位置づけは後退したといえよう。

こうした自給率目標の位置づけの変化の結果として、

今次基本法においては食料自給率目標は示されていない。

だが、自給率は、我が国農業の最も基本的な指標―農

地面積、それを基礎とする農産物の生産量と消費量を基

に設定される指標―である。

ちなみに、基本計画（二〇二三年）では、二〇三〇年

の自給率目標は四五％と示されている。

この四五％が、現行自給率三六％に比べ高すぎるというのであれば、現実的な数値に変更すればいい。それができない」というのであろうか。

変更後の目標が三〇％台後半であっても、恥じることはないのである。

令和四年度の白書は、「飼料や肥料原料の価格高騰により、生産資材の高騰が続く一方、農産物価格への転嫁は円滑には進んでいないことが伺われる」としている。

これについて、「流通段階での価格競争が厳しいこと等様々な要因で、コスト上昇分を適切に価格に転嫁することが難しい状況にある」とする。どうしたらよいのか。

生産者の所得がきっちり保証される必要がある。そういう制度を作る必要がある。アメリカでは、まさに、このような制度が行われている。

議会が、農業法の期間（五年）において、各農産物に

目標価格（生産者の所得を保証する価格）を設定してい

る。価格が目標価格に達しなければ、その差が不足払い

として政府から生産者に支給される。

わが国の牛乳の不足払い制度、小麦・大豆の直接支払

交付金は、このアメリカの政策に近い。我が国において

も、全農産物に所得保障制度を設定することを考えるべ

きである。

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、水田活用の直接支払交付金である。

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。

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。

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。

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。

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・一四万、団体経営（組織）体三万九五〇〇である。

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。

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。

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。二〇三〇年の目標を現行目標の少なくとも一・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。

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。

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。

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、「広範な圃場に適用が可能」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」の課題が、問われている。

（SH）

基本法改正の評価と展望―五つの基本理念の関係と課題―

東京大学大学院農学生命科学研究科 安藤光義

改正食料・農業・農村基本法が二〇二四年五月二九日に成立した。本特集では、この改正基本法についての評価を三人の論者をお願いすることにした。作山巧「改正食料・農業・農村基本法の評価―参議院農林水産委員会での意見陳述から」、谷口信和「改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか―気候・戦争・食料の構造的危機段階突入の視点から照射する」、小林信一「改正基本法―多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実を巡って―」の三本の論稿である。各論稿ともに要所を突いたものとなっている。

作山論文は、参議院農林水産委員会での参考人としての意見陳述のポイントをまとめたものであり、食料安全保障、食料の合理的な価格形成が有する問題点を鋭く指摘する。谷口論文は、気候危機、二つの戦争の危機、世界食料危機という三つの危機が輻輳する重大な歴史的局面に日本は置かれているという視点から基本計画まで射程に入れた課題を提起する。小林論文は、目下の喫緊の課題は基本法改正よりも、生産基盤（担い手、農地）の脆弱化であり、崩壊の一手手前の危機にあることを認識し、その解決のための具体的な政策実行ではないかという視点から、畜産経営を中心に経営安定対策、農業人材の育成について具体的に論じている。

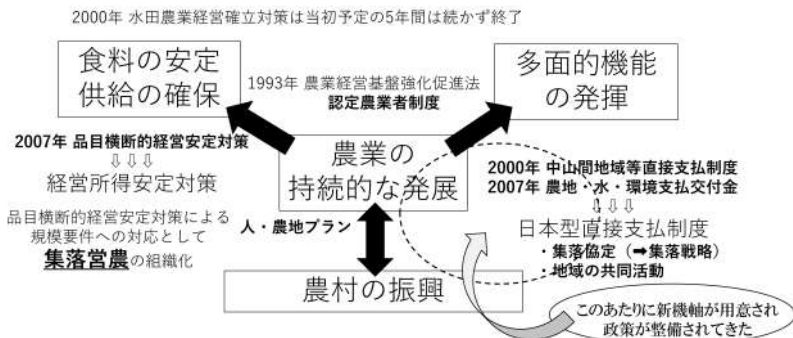
これらの論稿と直接関係するものではないが、最初に改正基本法が掲げる五つの基本理念の関係を簡単に整理し、基本法の体系が抱える課題を記しておきたいと思う。改正基本法の基本理念は「食料安全保障の確保」「環境と調和のとれた食料システムの確立」「多面的機能の発揮」「農業の持続的な発展」「農村の振興」の五つである。これらの間の関係をどのように理解すればよいか、すなわち、改正基本法の体系を全体としてどう把握すればよいのかという問題である。

（現在の基本法の四つの基本理念の関係と施策）

現在の基本法の基本理念は「食料の安定供給の確保」「多面的機能の発揮」「農業の持続的な発展」「農村の振興」の四つであった。その関係を示したのが図1である。

農業の持続的な発展を図ることができれば食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮は実現され、農業の持続的な発展と農村の振興は手を携えて「車の両輪」として進む関係となっている。農業の持続的な発展については、農業経営基盤強化促進法による認定農業者制度が選別的な担い手育成政策として基本法制定に先駆けて実施されていた。基本法制定に合わせて用意されたのが、食料自給率向上を視野に入れた「麦・大豆の本作化」を推進する水田農業経営確立対策と農地保全のための中山間地域等直接支払制度であった（二〇〇〇年）。前者は予算不足のため途中で終了し、米政策改革に移行することになったが、後者は農地・水・環境保全向上対策が加わり（二〇〇七年）、最終的には日本型直接支払制度として整備されることになり、現在に至っている。選別的な担い手育成政策は、規模要件を課した品目横断的経営安定対策に引き継がれたが（二〇〇七年）、それは全国的な集落営農の設立を進める結果となったのは周知の通りである。

図1 基本法の4つの基本理念の関係



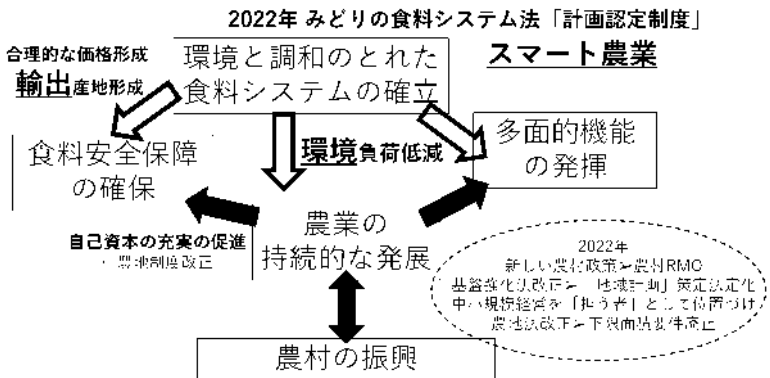
現在の基本法では「多面的機能の発揮」と「農村の振興」という基本理念を軸に新たな施策が登場し、農村の現場では集落協定の締結、地域の共同活動、集落営農の設立などの動きが生まれてきたのである。図1の右下の点線で囲んだ辺りに新機軸が用意され、構造政策と農村政策の間を繋ぐものとして集落が位置づけられ、その後は集落を起点に「人・農地プラン」の策定や地域資源管理が実施されることになった。

（改正基本法の五つの基本理念の関係と施策）

改正基本法の五つの基本理念の関係を私なりに整理すると図2のようになる。基本法検証部会の議論で「みどりの食料システム戦略」は農業政策に入れられなかったこと、「環境と調和のとれた食料システムの確立」が「総則」の二番目に記されたこと、環境負荷低減は農業生産のあり方に大きな影響を与えることから、これを最上部に記し、「食料安全保障の確保」、「多面的機能の発揮」、「農業の持続的な発展」に向かって一方通行の矢印をつけた。

これまで充実が図られてきた点線で囲まれた領域は手薄である。地域計画策定の法定化、中小規模経営の担い手としての位置づけ、農地権利取得の下限面積撤廃、農村RMO設立など準備が積み重ねられてきただけに、農

図2 改正基本法の5つの基本理念の関係



村政策は後景に追いやられたという印象が強い。

「輸出」、「スマート農業」、「環境（グリーン化）」は、官邸の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部における不動の柱であり、当然のことではあるが、改正法に反映された。輸出については「食料安全保障の確保」の一つとして明記され、スマート農業については「農業の持続的な発展」における「生産性の向上及び付加価値の向上」が加筆され、環境負荷低減に至っては「環境と調和のとれた食料システムの確立」、「多面的機能の確保」、「農業の持続的な発展」の三つの基本理念に繰り返し登場することになったのである。

しかしながら、現在の基本法制定時のように、この後に何か新しい施策が出てくる見込みは小さい。既に法律は改正済み、ないしは制定済みであり、予算も確保され、事業はスタートしているからである。

例えば、環境負荷低減は「みどりの食料システム法」が制定済みで（二〇二二年）、全ての都道府県で基本計画が策定され、計画認定制度の実績もあがってきている。スマート農業も二〇二三年度補正予算で四〇億円以上が計上され、二〇二四年度予算も用意されて事業は順調に走っている。改正基本法の関連法として、自己資本強化のための農地所有適格法人に対する食品産業等の出資規制の緩和、農業振興地域の運用の厳格化などもあるが、いずれも新たな予算を伴うものではない。食料供給困難事態対策法も同様である。

こうしてみると官邸案件が最優先され、それを現在の基本法に上から無理やり「接ぎ木」し、新規予算獲得という厄介なハードルを巧みに回避しながら、確定済みの施策を基本理念に置き換えて整理したにすぎないように思えてくる。

また、今回新たに加わった基本理念「環境と調和のとれた食料システム」の中心となる主体は食品産業とその関連産業、大規模な雇用型法人経営である。その狙いは、上からの技術革新の推進によって農業者の資本への包摂を進め、食品関連産業との一体化を通じて農業の産業化を実現しようとするものだと考えられる。そして、その具体的な姿が官邸案件でもある輸出の促進、輸出産地の形成なのである。

今後策定される基本計画においてどのような議論が行われ、どういった具体的な施策が新たに登場することになるのだろうか。正直なところ、あまり期待はできないのだが、ともかく、その行方を注意深く見ていきたいと思う。

注：

(1) 「みどりの食料システム戦略による環境負荷低減に向けた取組強化」で「農林水産省の全ての補助事業等に対して、最低限行うべき環境負荷低減の取組の実践を義務化する『クロスコンプライアンス』を導入する」とされたからである。しかし、このクロスコンプライアンスという用語の使い方には問題なしとすることはできない。

EUの共通農業政策の『クロスコンプライアンス』は、農業生産と切り離れた直接支払いが農地の荒廃をもたらさないようにするためフィシユラー改革によって義務化された措置であるのに対し、日本ではEU型の直接支払いを実施していないし、行う見込みもないのに『クロスコンプライアンス』という用語を用いていることに違和感を覚えざるを得ない。EUの直接支払制度を正確に理解している者であれば、このような使い方はしないのではないだろうか。

もっとも、『クロスコンプライアンス』という用語は、一つの事業の要件を満たすことが同時に別の事業の要件を満たすという意味で一九七〇年代に米国で用いられたのが始まりであり、EUの共通農業政策とは別の文脈であると言い切ってしまうば使えないことはないのだが、やはり釈然としないというのが率直なところである。

なお、直接支払いが環境公共財の供給に対する対価となるような場合は、『クロスコンプライアンス』の必要性は疑問視されるというのが専門家の見方のようだ (Roel Jongeneel and Hans Brand, 2011. Direct income support and cross-compliance. In: Arte Oskam, GerriMeester and Huib Silvits(eds.) EU Policy for agriculture, food and rural areas. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, the Netherlands, pp.197-212)。日本の直接支払いは、実施されたとしても、この環境公共財の供給に対する対価支払いだと予想されるので、やはり『クロスコンプライアンス』という用語はおかしいということになる。

また、日本農業新聞に連載されていた荏林幹太郎氏による「考察 クロスコンプライアンス」も、現在のような使い方は問題なしとすることはできないと主張しているように筆者は読んだ。

まさか、直接支払いを実施するにしても農林水産省には予算がないため、『クロスコンプライアンス』を広く省内の事業に課し、それらの事業の予算を原資として財源を確保することが狙いだということはないとは思いますが、『クロスコンプライアンス』の先ほどのような政策が展望できるのか全く見通すことができないだけに、こうした疑心暗鬼が生ずるところである。

(2) 基本法見直しの政策過程において財務省の力が強かったことについては、作山巧「食料・農業・農村基本法見直しの政策過程—制定時と比較した政官関係の変貌?」『農村と都市をむすぶ』第七四巻第三号(二〇二四)を参照されたい。

改正食料・農業・農村基本法の評価 ―参議院農林水産委員会での意見陳述から―

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案」（以下では「改正法」と略称）は、二〇二四年二月二七日に国会に提出された後、四月一九日の衆議院本会議で一部修正の上で可決され、五月二九日の参議院本会議で可決されて成立した。筆者は、現在の勤務校に着任する以前は農水省に二五年間勤務した上で、特に一九九七年から一九九九年には、大臣官房企画室企画官として食料・農業・農村基本法の策定に従事し、農業の多面的機能の定量評価や中山間地域等直接支払制度の導入を担当した。また、改正法の国会審議の過程では、参議院農林水産委員会でも五月一四日に参考人として意見陳述した。

本稿は、筆者による意見陳述を収録したものである。

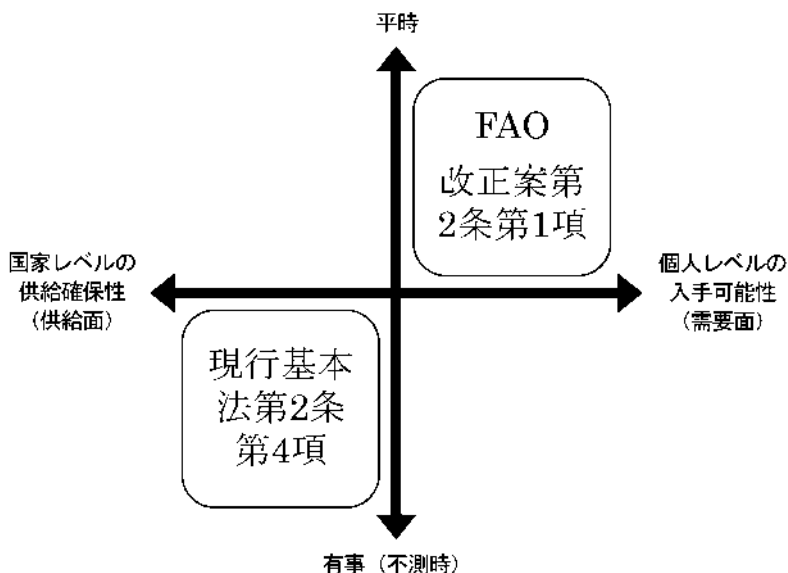
意見陳述そのものは国会会議録に掲載されることに加え、一年間は「参議院インターネット審議中継」で動画も見られるが、議場での配付資料はいずれにも収録されない。このため本稿では、議場での配付資料の抜粋を交えて筆者による意見陳述を紹介する。ただし、意見陳述は一分に制限され、配付資料を十分に説明する時間はないことから、本稿では一部で説明を追記した。

筆者の総論的な評価を述べると、今回の改正法には、①検討期間が短く、過去の政策の検証や評価が十分でない、②条文の変更は多いものの、制定時の中山間地域等直接支払制度のような生産基盤を強化する新たな支援策が乏しい、といった問題がある。こうした観点から、以下では「食料安全保障」と「食料の合理的な価格形成」を中心に意見を述べる。

2 食料安全保障

まず、「食料安全保障」についてある。図1には、基本法における食料安全保障の定義を整理した。同図では、上の象限が平時、下の象限が有事（不測時）を示す一方で、左の象限が国家レベルの供給確保性（供給面）、右の象限が個人レベルの入手可能性（需要面）を示す。右の象限が個人レベルの入手可能性（需要面）を示す。こうした分類軸に基づけば、現行基本法の第二条第四項は、不測時の食料安全保障を「凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合」とし、「有事における国家レベルの供給確保性」に着目している。これに対して、改正法の第二条第一項は、食料安全保障を「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態」とし、供給が必要条件で入手が十分条件であることを踏まえると、「平時における個人レベルの入手可能性」に着目している。また、後者について農水省は、国連食料農業機関（FAO）による国際的な定義に合わせたと説明している。しかし、改正法には二つの問題がある。第一は、食料安全保障という用語の使い方である。大辞林によれば、安全保障は、「国外からの攻撃や侵略に対して国家の安全を保障すること」という有事を指す概念で、平時の入

図1 食料安全保障の定義



手可能性に食料安全保障という用語を充てるのは語彙矛盾がある。食料・農業・農村政策審議会の会長を務めた生源寺眞一氏（東京大学名誉教授）を含む多くの有識者も、FAOのフードセキュリティは「食料確保」や「食料保証」を指すと述べており、FAO本部で勤務経験のある筆者も同感である。

第二は、食料安全保障に関する指標の不在である。FAOは、フードセキュリティを「平時における個人レベルの入手可能性」と捉えているからこそ、それを満たさない世界の栄養不足人口を推計し、その削減を目指している。改正法での定義がFAOと同じなら指標も同じになるはずだが、主に開発途上国を想定した指標が日本にとって妥当とは思えない。この点は、改正法の第一七条に規定された基本計画で定められると思われるが、食料安全保障の新たな定義に則した指標の検討が不十分である。

これに関連して、改正法の第一七条第二項第三号の「食料自給率の目標」について述べる。周知のように、基本計画で設定された供給熱量ベースを含む食料自給率の目標は、一度も達成されたことがない。食料自給率は、食料の国内消費を分母、国内生産を分子とし、国内消費に占める国内生産の割合を表したものである。つまり、供給熱量ベースの食料自給率の分子は国産供給熱量、分母は総供給熱量であり、それは更に左式のような構成要素

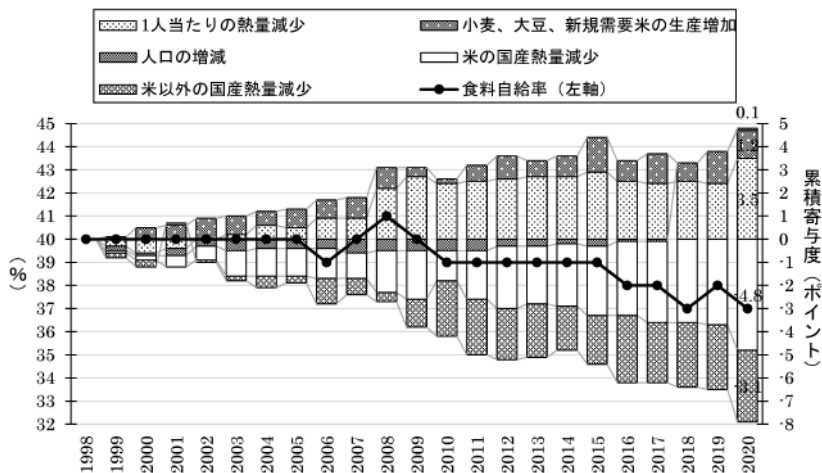
に分解することができる。このため、分子の国産供給量は、輸入品目に代替する国内生産が増えれば増加し食料自給率は上昇するのに対して、国内で自給できる品目の国内消費が減れば減少し食料自給率は低下する。他方で、分母の総供給量は、一人当たり供給熱量や人口が増えれば増加し、それによって食料自給率は低下する。

供給熱量ベースの食料自給率 $\parallel$ $\frac{\text{国産供給熱量}}{\text{総供給熱量}}$

$\parallel$ $\frac{\sum \text{個別品目の国産供給熱量}}{\text{一人当たり供給熱量} \times \text{人口}}$

図2は、一九九八年度を基準に、供給熱量ベースの食料自給率の変化要因を二〇二〇年度まで累積したものである。同図によれば、食料自給率の四〇％から三七％への低下に対する累積の寄与度は、一人当たり供給熱量の減少がプラス三・五ポイント、小麦、大豆、新規需要米の生産増加がプラス一・二ポイント、人口の減少がプラス〇・一ポイントだったのに対し、米の国産熱量の減少がマイナス四・八ポイント、魚介類や野菜等の米以外の国産熱量の減少がマイナス四・八ポイントだった。つまり、過去二二年間で食料自給率が低下した主因は米のような自給品目の消費減少で、その大幅な低下を防

図2 供給熱量ベースの食料自給の変化要因



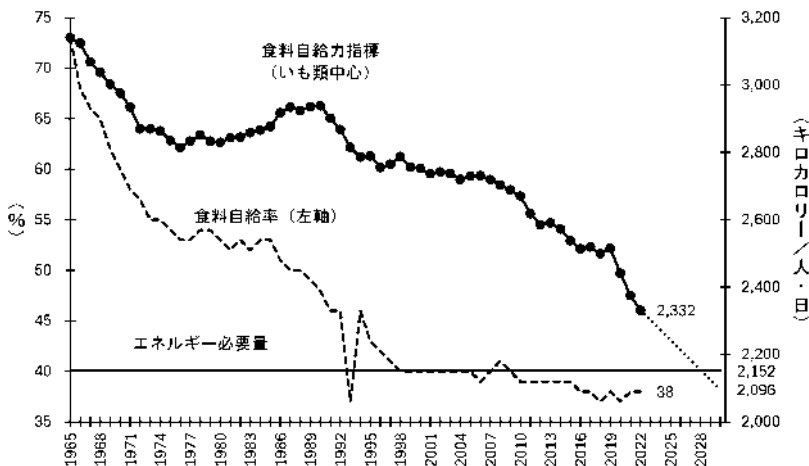
資料：農林水産省「令和3年度食料・農業・農村白書」（2022年5月）を基に筆者作成

いであるのは、高齢化による一人当たりの熱量減少という好ましくない要因である。他方で、小麦、大豆、新規需要米の生産増加の寄与度は、米の国産熱量の減少の四分の一に過ぎない。つまり、食料自給率向上のために最も必要なのは、消費者の輸入から国産食料へのシフトだが、実際に起こったのはその正反対で、今後それが変わる見込みはなく、改正法にも具体的な対策はない。また、図2では二〇二〇年度に人口の減少が食料自給率の上昇に寄与したことが示すように、今後の人口減少は食料自給率の上昇に寄与するが、それを抑制しようとする国家目標と矛盾する点も見逃せない。

食料自給率目標の更なる問題は、図3に示した。長期的に見ると、破線で示した食料自給率は過去二〇年ではほぼ横ばいなのに対して、マーカー付きの折れ線グラフで示した人も類中心の消費を想定した食料自給力指標は、農業者や農地の減少、人も類の単収減少で低下し、農水省は二〇三〇年度には一人一日当たりのエネルギー必要量すら下回ると見込んでいる。ここで食料自給力指標とは、前述した供給熱量ベースの食料自給率の分子のみに着目し、現在の農地、労働力、農業技術といった資源をフルに投入して供給可能な熱量を試算したものである。

つまり、輸入が途絶すれば日本人全員が生存できない

図3 食料自給率と食料自給力指標の推移



資料：農林水産省「食料需給表」、「令和4年度食料自給力指標について」を基に筆者作成

3 食料の合理的な価格形成

ほど生産基盤が衰退しているにもかかわらず、分子と分母の両方が低下しているため横ばいの食料自給率には反映されない。このように食料自給率は、有事における国家レベルの供給確保性を反映しない点でミスリーディングである。基本法の策定時に農水省の事務方は、実現不可能な食料自給率の目標設定には反対で、**図2**はその懸念が正しかったことを示している。このため、今後定める基本計画では、有事における国家レベルの供給確保性の指標には食料自給力を用いた上で、それを担保する政策手段として直接支払いを位置づけるべきである。

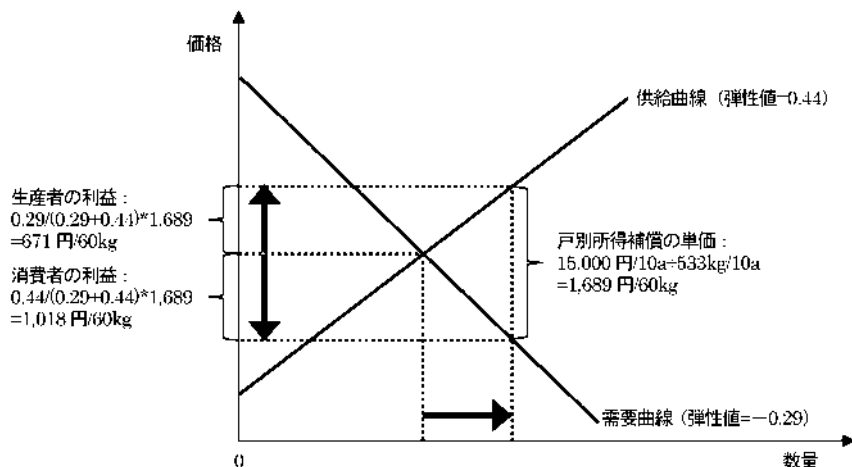
次に、「食料の合理的な価格形成」について述べる。まず、新設の第十九条は、消費者の視点で「食料の円滑な入手の確保」を定めている。また、新設の第二十三章は、生産者の視点で「食料の持続的な供給に要する費用の考慮」を求めている。他方で、一部改正される第三十九条では、農産物の価格形成に際して「需給事情及び品質評価の反映」という市場原理を規定している。食料の価格は、消費者にとっては安いほど良く、生産者にとっては高いほど良い一方で、多くは市場原理で決定されることから、これらで三つの関係は相互に矛盾を孕んでいる。しかし、改正法はそれら三つを単に併記しただけで、矛盾

の解消策を示していない。

食料の価格形成の問題は、長期的にはデフレ、短期的には生産資材価格の高騰による収益性の悪化に起因し、それには大きく分けて二つの対策がある。第一は、農産物への価格転嫁であり、改正法の第二三条がそれに該当する。しかし、価格転嫁は強制力を伴わないと実効性が乏しいが、現実には独占禁止法等の関係から価格転嫁を強制することはできず、仮に実現すれば食料価格が更に上昇し、特に低所得者が打撃を受けるという問題もある。

第二は、生産者に対する直接支払いで、その一例として民主党政権下で実施された米に対する戸別所得補償制度がある。図4には、生産者と消費者に対するその効果の算出根拠を示した（荒幡、二〇二二）。その制度は、米の生産農家に一〇アール当たり一五〇〇〇円を支払うもので、一〇アール当たりの反収を五三三キログラムとすれば、六〇キログラム当たりの単価は一六八九円になる。その上で、需要と供給の価格弾性値を用いると、手取り価格の上昇による生産者の利益は、六〇キログラム当たり六七一元なのに対して、市場価格の下落による消費者の利益は、六〇キログラム当たり一〇一八円になる。重要なのは、生産者に対する直接支払いは、その全てが生産者の取り分になるのではなく、市場価格の低下

図4 米戸別所得補償制度の効果



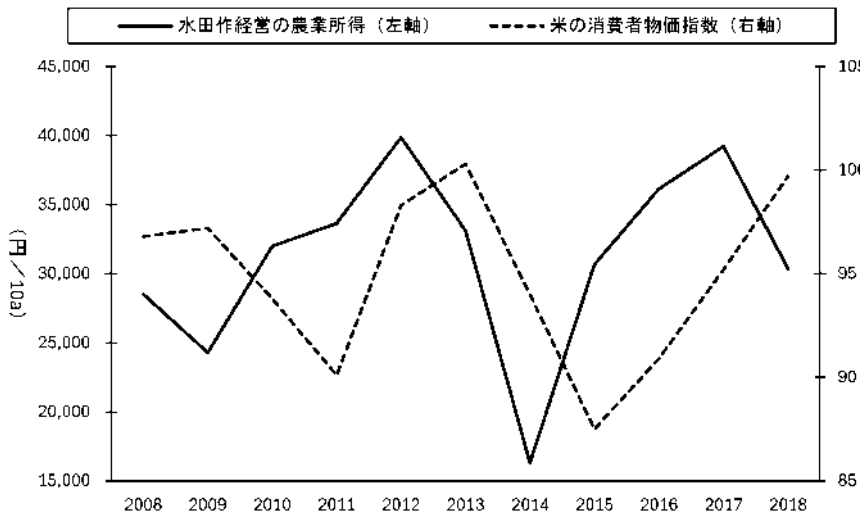
資料：荒幡（2021）を基に筆者作成

を通じて消費者にも利益が及ぶと言う点である。

その上で、実際の米価格の推移を図5に示した。実線は水田作経営における一〇アール当たりの農業所得の推移、破線は二〇二〇年を一〇〇とした米の消費者物価指数の推移である。通常は、米が豊作になると価格が下落するため生産者の所得は低下し、それを受けて翌年の米の消費者価格も低下するため、後者は前者より一年遅れで連動する。しかし、戸別所得補償制度が実施された二〇一〇年や二〇一一年には、米生産者の農業所得は上昇する一方で、米の消費者価格は低下した。つまり、直接支払いで市場価格が低下するのは経済理論に沿った当然の結果であり、それによって消費者の実質所得の向上、米の消費拡大、輸出の増大につながる点で、現行の施策より利点が多い。こうした結論は、二〇〇九年に当時の石破茂農相が示した米政策に関する試算でも裏付けられている（農林水産省、二〇〇九）。

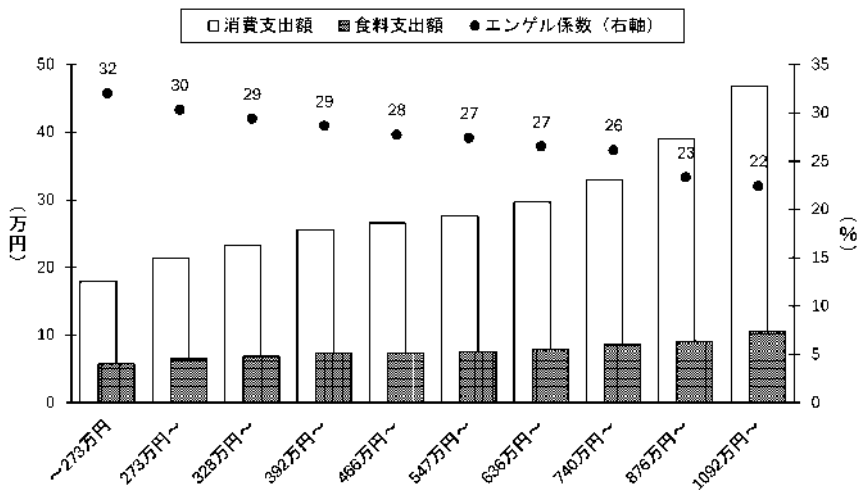
食料価格の低下は、特に所得が低い世帯には朗報となる。図6には、消費支出額に占める食料支出額の割合であるエンゲル係数について、二〇二二年の数値を十段階の年間収入階層別に示した。右側の軸に示したエンゲル係数は、最も所得の低い階層では三二なのに対して、最も所得の高い階層では二二と一〇ポイントもの差がある。つまり、食料価格の上昇は特にエンゲル係数の高い

図5 米の生産者所得と消費者価格の推移



資料：農林水産省「農業経営統計調査」、総務省「消費者物価指数」基に筆者作成

図6 年間収入階級別のエンゲル係数（2022年）



資料：総務省「家計調査」（二人以上の世帯）基に筆者作成

低所得に打撃となるため、価格転嫁が無条件に肯定されるわけではない。

筆者が提案する前述の相互矛盾の解消策は、生産者への直接支払いである。具体的には、相続税、法人税、所得税のような累進構造を持つ税を引き上げると高所得者の消費支出額が減少する一方で、それを財源とした生産者への直接支払いを実施すると、先に説明した仕組みで消費者の食料価格が低下し食料支出額が減少する。つまり、一定の金額が高所得者から低所得者に移転し、それによって高所得者のエンゲル係数は上昇する一方で、低所得者のエンゲル係数は低下するため、その意味で格差は縮小する。なお、最近の円安による空前の利益を踏まえれば、輸出企業への課税も有望な財源と考えられる。

こうした政策によって、価格形成をめぐる相互矛盾は解消する。まず、消費者は食料価格が低下し、特に低所得者が利益を受ける。また、生産者は農業所得が上昇し、農業の収益性が改善する。更に、直接支払いは政府が価格に介入しないため、市場原理を損なうこともない。市場で決定される価格が生産者にも消費者にも適当でない場合に、政府を介した納税者からの所得移転によって、市場原理を尊重しつつそれを補う政策なのである。

4 食料安全保障と食料の価格形成の関連

これまで述べてきたように、改正法の問題点は、食料安全保障では生産基盤の新たな強化策が示されず、食料の価格形成では相互矛盾を放置してその解消策が示されていないことである。しかし、実際には両者の解決策は関連している。つまり、累進課税を原資として生産者に対する本格的な直接支払いを導入すれば、生産者価格が上昇する一方で消費者価格は低下することから、生産者と消費者の実質的な所得が上昇し、生産基盤の強化と経済格差の是正を通じて改正法の意味での食料安全保障が確保される。換言すれば、直接支払いは食料安全保障と食料の価格形成に対する一挙両得の解決策と言える。こうした直接支払いは世界標準の政策であり、導入の検討を附則や最低でも付帯決議に盛り込むべきである。

5 食料・農業・農村政策審議会の関与

最後に、食料・農業・農村政策審議会の関与について付言する。現行法の第一四条に基づいて、「食料・農業・農村の動向」、「講じた施策」、「講じようとする施策」が審議会での議論を経て国会に提出されてきた。しかし、第一六条に移動した改正法では審議会の関与が削除される一方で、基本計画を規定した第一七条第七項に

は、「食料安全保障の確保に関する事項の目標」に関する達成状況の公表が追加されたが、審議会の関与は規定されていない。この結果、基本法に基づく審議会の関与は五年毎に策定される基本計画のみとなり、政策の透明性や説明責任の低下が懸念される。このため、こうした改正は極めて疑問である。

引用文献

荒幡克己（二〇二二）「規制と市場原理の中間的政策—米生産調整の五〇年と新しいポリシームックスへの道程」『米産業に未来はあるか』農政調査委員会、八〇—三二頁
農林水産省（二〇〇九）「米政策の第二次シミュレーション結果と米政策改革の方向」（平成二二年九月一五日）

改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか — 気候・戦争・食料の構造的危機段階突入の視点から照射する

東京大学名誉教授 谷口信和

1. 三つの危機からみた基本法改正の歩み

表1に示したように、二〇二二年二月のロシアによるウクライナ侵攻を直接の契機として始まった食料・農業・農村基本法（以下では現行基本法）の見直しをターゲットとした食料安全保障確保をめざす「農政転換」は二〇二四年五月二十九日の改正基本法の可決（公布・施行六月五日）と関連三法（食料供給困難事態対策法等）の六月一四日の可決によって第一段階が終了した。そして九月からの基本計画の策定と二〇二五年三月の決定という第二段階Ⅱ実施段階に移行することになった。

今回の農政転換は自民党農林族の食料安全保障の危機に対する鋭い政治的感覚に牽引されて、自民党主導という形での政治主導で進行了が（農業団体はその枠内で

の陳情に終始した感が強い）、アベノミクス農政の時とは異なって官邸の影響力は決して大きくはなかった^①。

そして、外見的には自民党農林族が農水省を動かして強力に農政転換を迫り、農業予算の増額に結実するような政策方向を実現したかにみえるが、①形式的には基本法の大枠の理念や政策方向にほとんど変更はなく、文言のみの微修正に終わっており、②政策内容的にはアベノミクス農政の継続・強化という性格が濃厚であって、③現場農業者（農業団体）からの要望が強かった適正な価格形成のような事項はほとんどが先送りされているのが実態ではないか。この意味では食料安全保障確保という大命題を骨抜きにして基本法改正の中でスルーした農水省官僚の「政治力」の巧みさが光っているようにみえる。

以下では改めて、第一に、日本の食料・農業・農村が

表 1 三つの危機（気候・戦争・食料）の深化と食料・農業・農村基本法改正の経緯

年	月	グローバル ゼーション	気候危機	二つの 戦争の 危機	世界食料 危機	食料・農業・農村基本法改正
2010		中国GDP2位	気候のレジームシフト			2010年基本計画（修正されず）
2020	1					2020年基本計画策定（修正されず）
	3					
2021	7	コロナパンデミック				
	11					
2022	1					
	2					自民党／食料安保・基本法改正検討開始
	5					自民党／食料安保・基本法改正提言
	9					政府／食料安保・基本法改正指示
	10					（農）検証部会・基本法改正検討開始
	12					
2023	4					検証部会・中間取りまとめ
	5					
	7					政策審議会最終取りまとめ
	9					
	10					
	12					
2024	1					基本法改正案等国会提出
	2					基本法改正案可決（衆院4月）
	5					関連3法案可決（衆院5月）
	6					

（出所）筆者作成。

気候危機・二つの戦争の危機・世界食料危機という三つの危機が輻輳する重大な歴史的局面の渦中にあり、この歴史的局面の正当な認識を抜きにしては「食料安全保障の確保」を実現することが困難なことをやや詳しく検討

し、第二に、こうした観点から改正基本法と食料供給困難事態対策法の問題点を明らかにし、第三に、新基本計画の検討にあたっての基本的な課題を述べることにしたい。

(1) 傾向的・循環的な危機から構造的な危機への転化

表1に示した基本法改正に至るプロセスの中で注意を要するのは、第一に、二〇二二年二月の自民党における食料安保の検討開始から、二〇二三年五月の検証部会における中間取りまとめまでわずか一年三か月で基本法改正の大枠が決まってしまったことである。中間取りまとめと最終取りまとめの間には本質的な修正や変更はなく、ほぼ中間取りまとめの線で基本法改正案が作成され、これまた両院での本質的な修正も変更もないまま、二〇二四年五月に可決・成立した。このため、改正基本法における危機認識はほぼ二〇二二年段階までのそれではまっているといわざるをえないであろう。

しかし、第二に、まさに中間取りまとめが行われた二〇二三年五月以降、三つの危機はそれぞれが一段と進化するともに、相互に輻輳しあって、単なる傾向的・循環的な危機から不可逆的な性格をもつ構造的な危機に転化したことが指摘されねばならない。呑気に傾向を論じたり、次はいつ来るかといった問題の立て方の没歴史的

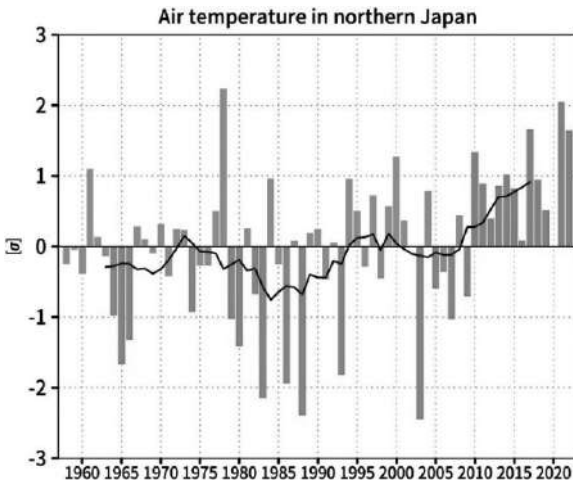
が問われる段階に突入したのである。つまり、基本法改正は本来的にはこうした構造的な危機の最新局面に対する実態認識をベースにして構想されねばならないのである。すなわち、気候変動に即していえば、変動changeの段階から、危機crisisの段階への移行が本格化し、構造的な危機が顕在化するればいつでも破局catastropheに陥る可能性が現実化する局面に入ったことを直視する必要があるということである。そこで、早速、三つの危機について検討することにした。

(2) 気候危機の最新局面

図1は北日本の四〇観測地点の一九五八年から二〇二二年までの六五年間の七月の平均気温を取り、六五年間の平均からの標準偏差 σ で各地点の気温偏差を指数化したものの平均である。マイナス〇・五 σ 未満の「寒い夏」(冷夏)が二〇〇九年までは時々発生しており、「温暖化」という実態認識を打ち消す現実が存在していた。しかし、二〇一〇年からは冷夏が全く発生しない状況¹⁾気候のレジームシフトが起きたと指摘されている(三重大学立花研究室)。一二年間の移動平均値を示す実線は温暖化が進行していることを如実に示している。

このレジームシフトの下で図2に示したように、世界六機関が二〇二三年の年間平均気温は産業革命前の一八

図1 北日本の40地点の1958～2022年の7月の平均気温の標準偏差(σ)に対する倍数(各年)



(出所) 天野美久、立花義裕、安藤雄太「2010年以降、北東ユーラシアにおける冷涼な夏の発生を気候レジームシフトが防いでいるかどうかの考察」
Journal of Climate 36,23;10.1175/JCLI-D-23-0191.1.

五〇～一九〇〇年の平均気温から最も高い水準に、突出した形で到達したと報じている。WMOは十一・四五℃(誤差±〇・一二℃)、コペルニクス気候変動サービス(EU)は十一・四八℃の気温偏差を提示しており、パリ協定による二〇三〇年の目標である一・五℃に限りな

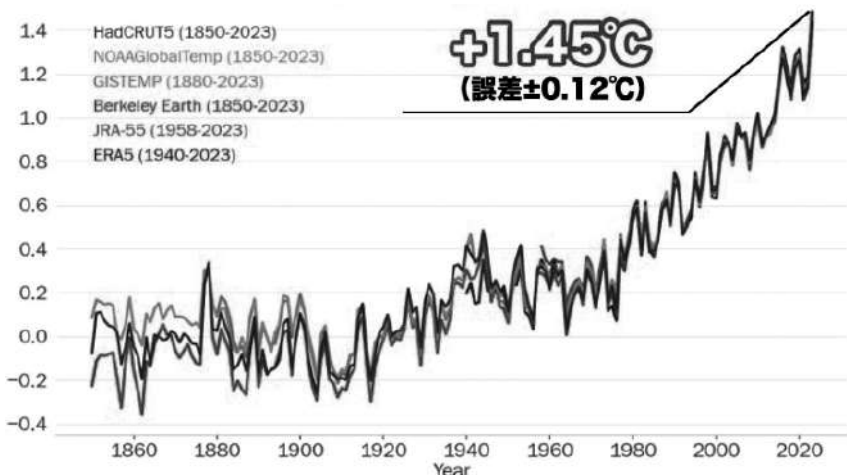
く近づいているといわざるをえない。

こうした事態は図3に示されるように、ハワイのマウナロア天文台で観測される大気中のCO₂濃度が二〇二三年五月に四二四ppmに達して、過去八〇万年間で最高水準となっているように、CO₂濃度の上昇によってもたらされている。

その意味を考える上で図4の気象庁データは極めて興味深い。大船渡市綾里の一九八七年の三五・五ppmは連続的に前年水準を更新して、二〇二三年には四二五・〇ppmにまで一直線に上昇し、観測史上最高を記録した。細部を読み取るとはやや困難であるが、CO₂濃度の序列は綾里V与那国島V南鳥島となっており、日本列島や大陸からの距離との相関関係が示されていて、人が住むところの経済活動の影響を受けてCO₂発生量が多くなっていることが明らかであるからだ。

そして、図5に示された世界の北緯六〇度から南緯六〇度の海面水温の日別平均気温の通年変化はかなり衝撃的な事実を我々に突きつけている。これによれば、過去の月別の海面水温は年により高低があつて、年とともに単純な高温化傾向が示されていたわけではなかった。そこから海洋は人類が排出するCO₂の約四分の一を吸収し、過剰な熱の約九〇％を吸収することから、気候変動の「免罪符」の役割を担ってきた。

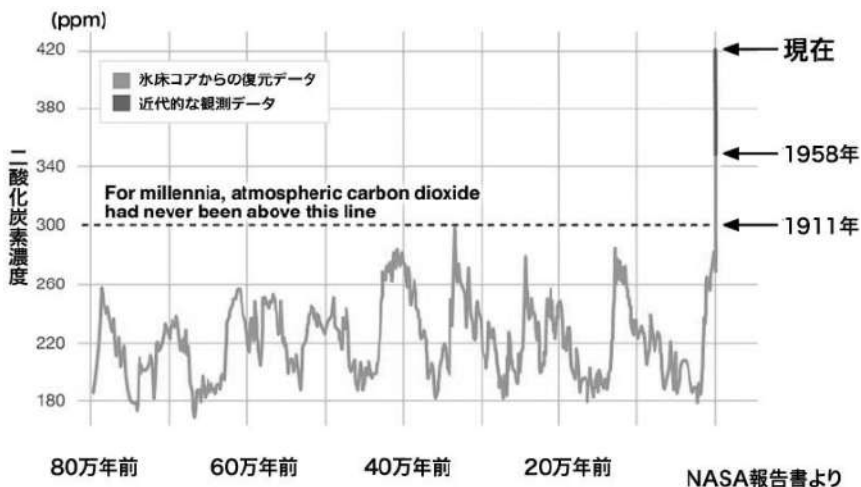
図2 世界6機関による1850～1900年の世界の年平均気温との偏差（℃）



(注) WMO報告書をウエザーニュースが一部加工したもの。
(出所) <https://weathernews.jp/s/topics/202401/170095/>

----- 改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか

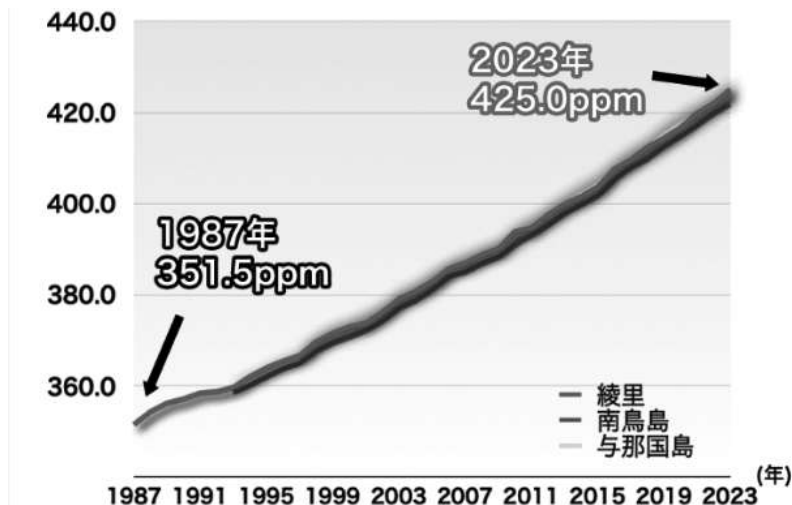
図3 大気中のCO₂濃度の長期推移（80万年前から2023年5月の数値）



(注) NASA報告書をウエザーニュースが一部加工したもの。

(出所) 図2に同じ。

図4 日本付近の3地点の大気中のCO₂濃度 (ppm) の推移（1987～2023年）

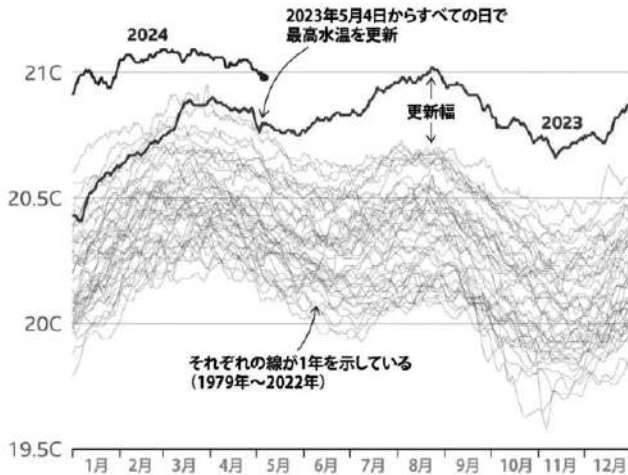


(注) 大船渡市綾里、南鳥島、与那国島の3地点。

(出所) 気象庁発表データを基にウエザーニュースが一部加工したもの。

<https://weathernews.jp/s/topics/202403/290165/>

図5 世界の北緯60度～南緯60度の海面水温の日別平均気温
通年変化（1979～2024年）



(注) 2023年12月31日はのデータは2024年1月1日に接続する。

(出所) ERA5、コペルニクス気候変動サービス（欧州中期予報センター）のデータをBBCが分析したもの。https://www.bbc.com/japanese/articles/cqvn6e9gd10o

しかし、二〇二三年五月四日からは二〇二四年五月まで二か月連続で毎日の最高気温を更新し続けており、その更新幅が著しく大きいことが明らかである。つまり、二〇二三年五月からのこの一年間は特別に海面水温

が高くなっており、世界の海洋が大量のCO₂や熱の吸収量を維持することが困難な局面に突入しているということである。二〇二三年七月に国連のグテーレス事務総長がもはや地球温暖化ではなく、「地球沸騰化」だと警鐘打したのはこうした現実を踏まえてのことである。

(3) 二〇二三年一〇月七日イスラエル・ガザ戦争勃発

以上のように気候危機が深化するなかで二〇二二年二月に勃発し、大方の期待や予想を裏切って戦闘が継続しているウクライナ戦争はすでに三年目に突入し、膨大な量のCO₂排出を通じて気候危機深化に重大な責任を負っている。にもかかわらず、二〇二三年一〇月にはさらにイスラエル・ガザ戦争が勃発し、こちらも幾度となく停戦の期待を抱かせる交渉が行われてはいるもののすでに八か月が経過して、戦争終結への道筋は容易には展望できない状態に陥っている。

この二つの戦争をめぐって世界は複雑な形での分断と対立が、諸国家間・国内諸勢力間・諸民族間・諸宗派間で引き起こされており、円滑で持続的な経済活動が攪乱される事態が発生している。その際、注目されるのはこうした戦争による危機（国際対立）と気候危機が連動する形で新たなリスクが発生していることである。

図6に示したように、二〇二三年の異常気象でパナマ

運河周辺では七〇年来の異常渇水のため、アメリカ（ガルフ・ニューオーリンズ）と日本を結ぶ穀物タンカーの中継点通航隻数は二〇二三年七月二十九日まではパナマックス三六隻だったが、二〇二三年一月一日から二四年一月一五日までは二二隻にまで順次低下したのち、一月一六日からは二四隻、三月二五日からは二七隻、五月一六日からは三一隻、六月一日からは三二隻と徐々に制限が緩和されてきているが完全復活とまではいかないのが現状である。スエズ運河を経由すると一八日、南米喜望峰回りだと二二日の追加日数が必要であり、遠隔化とチャーター料金の高騰による運賃上昇の影響がかなり大きい。

こうした中で、スエズ運河・紅海ではガザ戦争の影響でイエメンのフシ派によるイスラエル・英米の船舶攻撃、英米の反撃が激化しており、事実上の通航が困難となっており、欧米からの海上輸送ルートは喜望峰回りへ振替が行われている。いずれにしても気候危機と戦争による対立の危機がどのような形で結びつき、世界の食料・農産物・農業生産資材などの輸送にどのような影響を与えるのかは必ずしも容易には予測ができず、大きなリスク要因として存在し続けることが危惧されるところであろう。

図6 日本への海上輸送ルートにおける航行リスクの発生状況



（出所）農水省「食料安全保障月報」第35号（2024年5月）、概要編4ページ。

(4) 世界食料危機の新たな特徴

今回の世界食料危機（二〇二一年七月）は二〇〇〇年代に入ってから二〇〇六～〇八年のそれに続く二回目のものである。その際、今回は化学肥料・農薬・飼料などの農業生産素材の輸入がそれらの有力産出国であったロシア・ベラルーシ・ウクライナ等からの輸入制限・途絶（ウクライナ戦争勃発は二〇二二年二月末）によってもたらされた点が新しい点であるといわれることがあるが、これは明らかに間違っている。こうした議論は今回初めて農政の最重要課題として食料安全保障を取り上げるのだということを示明するための詭弁にすぎず、二〇〇六～〇八年の食料危機への対応が実は「一過性」のものであったことを問わず語りで示しているといえよう。

今回の食料危機をめぐってはすでに多くの論稿もあり、ここでは二点だけ食料危機が構造的な危機の段階に入ったことを示す指標に触れておくに止める。

第一は、世界の穀物需給が単年度ベースでみると極めて厳しい局面に入った中で食料危機が発生している点である。

図7は余りに見慣れた図だが、ここで注目したいのは生産量（供給）と消費量（需要）のカーブが二〇一七～一八年度あたりからほとんど重なり合い、単年度需給が綱渡りの状況に入ったことである。そして、世界の期末

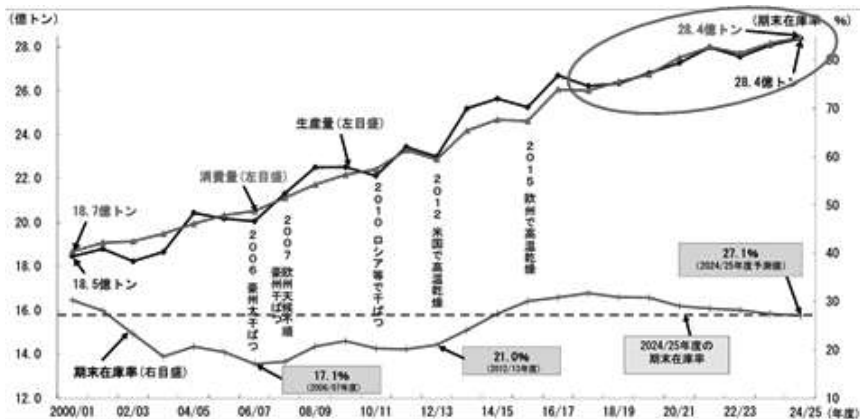
在庫率が二〇二四／二五年度でみると二七・一％とFAOが危険ラインの指標としてきた一七％（約二か月分の在庫）を大幅に上回る水準の下で食料危機（穀物価格高騰）が発生しており、二〇〇六～〇八年の食料危機が期末在庫率一七・一％で発生したのとは状況が大きく異なっていることが明らかである。

第二は、こうした新たな事情はBRICSの有力なりダーたる中国が高い期末在庫率を確保する戦略を採用していることに基づいている点である。

図8は二〇二四／二五年度の世界の穀物在庫率は二七・一％であるが、中国以外の国だけをとると一一・九％に止まっており、厳しい食料危機の水準下にある反面、中国のそれは七〇・六％に達していること、こうした中国の期末在庫率の著しい上昇が二〇〇六～〇八年の食料危機後に発生していることが明らかである。二〇一〇年にGDPで日本を追い越して著しい経済発展を遂げてきた人口大国の中国が食料安全保障を重視し、二〇二三年一月には「食料安全保障法」を成立させ、二〇二四年六月一日から施行されていることが注目される点であろう。すでに二〇二二年度実績で米と小麦の自給率が一〇〇％を超え、穀物全体でも九五％超に達している中で、国内生産を強化し、備蓄を積み増すだけでなく、多様な輸入先確保に乗り出している現実をどう評価するか

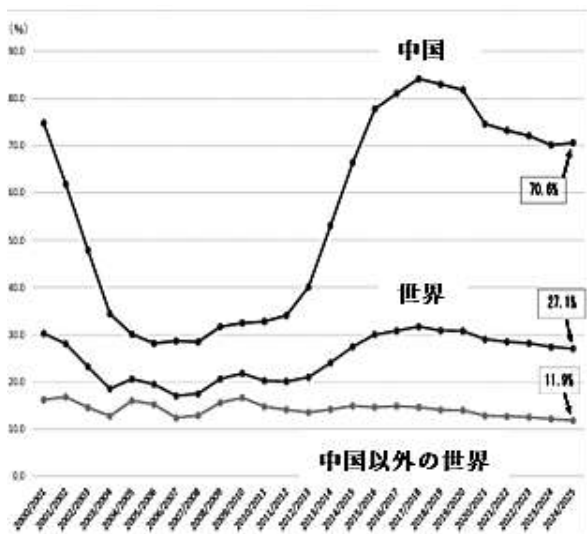
----- 改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか

図7 穀物の世界需給の推移



(出所) 農水省「食料安全保障月報」第35号(2024年5月)、概要編12ページ。

図8 穀物全体の期末在庫率(世界・中国・中国以外)



(出所) 農水省「食料安全保障資料月報」第35号、概要編13ページ。

が問われているといわざるをえないのである。

2. 改正基本法における食料安全保障の位置

(1) 本来の総合的食料安全保障のあり方

ところで筆者は食料・農業・農村基本法の目標は総合的食料安全保障の確立であり、出口は食料自給率の向上にあると主張してきた^②。総合的食料安全保障は狭義と広義の二つからなり、狭義の課題実現が先行し、それに準ずる形で広義の課題が追求されるものと考えている。

狭義のそれは、①平時の食料安全保障であり、食料（農産物）の供給に重点をおいたものだ。すなわち、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ことが最も重要な課題である。

次に、②不測時の食料安全保障は分配に重点をおくものであり、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である。

広義のそれは、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向上を図るものであって、ここでも供給に重点がおかれることになる。

その上で、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が構築されねばならないが、ここでは分配に重点がおかれることになる。

最後に、⑤種子・苗木・種畜の安定的調達と自給率の向上という困難だが長期にわたって追求されねばならない供給の課題が加わるものである。

①～⑤の課題は新自由主義的グローバリゼーションがもたらした帰結として発生するものであるから、グローバリゼーションに対する反省と批判の上に克服すべき課題であり、そこに地産地消が有する特別の意義があるといふべきであろう。これらを序列に配慮しながら、同時かつ、漸進的に実現して自給率向上をめざすことが重要である。

(2) 改正基本法における食料安全保障の位置

1) 改正基本法は食料安保をどのように強化したのか

そこで、改正基本法がこの課題をどのように追求したかをみることにしよう。図9は二〇一五年の基本計画の説明図である。この時に新たに導入された食料自給力指標が基本法第十九条の（不測時における食料安全保障）に対応する指標の位置づけをもつことを提起したもので

ある。これに対して、食料自給率は食料安全保障の枠内には位置づけられていなかった食料の安定供給の確保という基本法第二条第二項に対応するものと把握されている。事実上の平時の安全保障に相当するものであるが、食料安全保障概念をもっぱら不測時におけるものとして位置づける一九八〇年以来的伝統的な見方に固執した結果、不測時における食料安全保障の枠内に「総合的な食料安全保障の確立」という課題が書き込まれるおかしなことになっている（対応する条文が示されていない）。これは民主党政権時の二〇一〇年基本計画で提起された「総合的な食料安全保障」という考え方を密輸入した結果である。

さて、この図には改正基本法で食料安全保障にかかわるものと位置づけられた法文の条項を①から⑮まで取り上げて、関連箇所を示した。これを見ると、第一に、食料安全保障の根幹をなすはずの国内農業生産、備蓄に関しては、従来の文言をそのまま踏襲した③が、輸入に「安定的な」という修飾語を付しただけで、何ら積極的な追加・修正といった対応がとられていないことが一目瞭然である。

第二に、これとは対照的に食料アクセス・合理的な価格形成・輸入・輸出にのみ議論が集中して、新たな提起が数多くなされていることが明らかであろう。

図9 2015年基本計画における食料安全保障・食料自給率・食料自給力の関係



(注) ①～⑮は改正基本法における食料安全保障関連条文などを図の関連箇所を示したものの。

(出所) 2015年基本計画の説明文書をもとに筆者作成。

2) 食料安全保障の取り扱いの特徴

そこで、食料安全保障の取り扱いの全体的な特徴を整理すると以下になる。

第一に、改正基本法はそれまでの基本法の、(平時の)食料安定供給の確保と不測時における食料安全保障を一体化して(平時と不測時にまたがる)食料安全保障と定義したところに前進面があるといえてよい。だが、このことによって、一方では不測時の措置として食料供給困難事態対策法(困難事態対策法)へのリンクを示す第二四条を追加したものの、他方では平時の食料安全保障Ⅱ食料自給率向上の位置づけを大幅に後退させるという重大な欠陥を有するものになってしまった。

第二に、輸出による国内食料供給能力の維持を通じて食料安保を達成するという倒錯的な政策方向が強調されることになった。日本政府がWTOにおいて食料輸入国の立場として強調してきたのは、食料危機などの事態が発生したときに食料輸出国が自国への供給を優先して、食料の輸出禁止措置を取らないようにすることであった。しかし、国内市場が狭隘だから、普段は農産物を輸出することによって国内食料供給能力を維持・向上させておいて、食料が不足するような「不測時」には輸出農産物を国内供給に回すというのは先の食料輸出国への要

請と抵触するダブルスタンダードではないかという疑問を生じさせるものだといわざるをえない。

第三に、国内農業生産と備蓄に関しては従来の文言の踏襲・継続に止まり、新機軸も新たな提案もない。ここには食料安全保障が本来的には国民Ⅱ消費者の問題であって、国民的な運動によってこれを実現するという視点が欠如し、もっぱら農業者・食品産業事業者による対応に傾斜していることが反映している。

そして、第四に、農業生産の担い手の位置づけに関しては本質的な変化がなかったことが指摘される。従来からの「効率的で安定的な経営体」に加えて、「それ以外の多様な農業者」が農業生産の担い手に位置づけられたようにみえる(第二六条第二項)。しかし、二〇二〇年の基本計画においても担い手の他に、「その他の多様な経営体」(継続的に農地利用を行う中小規模の経営体や農業を副業的に営む経営体(地域農業に貢献する半農半X等)が提案されていたが、すでに四年が過ぎているにもかかわらず、それらが支援されたり、活躍している姿はほとんど目にするのではないからである。ここには、誰が食料安保を支える担い手なのかという問題が困難対策法の対象者との関連で浮かび上がってくる。

3) 第二四条「不測時における措置」

不測時への対応を示す独立の法律が「食料供給困難事態対策法」なのだが、この法律の第一条(目的)よりも改正基本法第二四条の方が分かりやすいので、こちらで検討しておく。「国は、凶作、輸入の減少等の不測の要因により国内の食料の供給が不足し国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に支障が生ずる事態の発生をできる限り回避し・・・これらの事態が発生するおそれがあると認めたと時から、関係行政機関相互間の連携の強化を図るとともに、備蓄する食料の供給、食料の輸入の拡大その他必要な施策を講ずる・・・。」とし、さらに第二項において「国民が最低限必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずる・・・」と規定されている。

第一項は、凶作による国内農産生産の減少と輸入の減少による食料の国内供給の不足に対して、備蓄からの供給と輸入拡大によって対応することが述べられており、相対的に対応が可能な施策が念頭におかれているといえる。これに対して、第二項は、増産や流通制限といった経済過程への行政的介入が提起されており、私権や営業の自由の制限に踏み込んだ、より複雑な施策が考慮されているとみることができよう。

ここでの問題は第一に、困難事態を惹起する要因が凶

作・輸入減少等のわずかな不測の要因しか掲げておらず、今日的なリスク要因への十分なまなざしが感じられないこと、第二に、困難事態が発生する恐れがあると認めたときから、行政機関の連携を図り、必要な施策を講じるとしているが、「いつ認めるのか」といった基本的な問題が定かではないこと、第三に、平時における増産や備蓄についての従来通りの対応で、不測時の増産や備蓄の十分な対応が可能なのかという根本的な疑問があることであろう。これら点については3で触れたい。

3. 食料供給困難事態対策法における食料安全保障

(1) 不測時の予測可能性というパラドックス

法案の背景を説明する文書(概要)を読んだとき、正直に言って筆者はビックリした。「食料については、異常気象等の兆候を捉えることで供給不足を事前に予想することが可能であり、当該兆候を捕捉した早期の段階から、事態の深刻度に応じた食料供給確保の措置を講ずることが必要」だとしていたからである。異常気象の予兆とは何をさし、事前予測はどこまで可能なのだろうか。自然災害をとっても、地震・噴火・洪水・旱魃・異常高低温・山林火災から伝染病の発生まで実に多様なリスクが日常茶飯事のように発生しているが、それらの予測が効果的にできたという話を余り聞いたことがない。例え

ば、本年一月一日に発生した能登半島地震がそうだ。

また、戦争・紛争等の社会的・人為的災害は果たして予知できたのか。ウクライナ戦争やガザ戦争だって、後知恵であれこれ論じることとはできても、開始の正確な事前予想は著しく困難だということをこそ前提にした議論を出発点にすべきではないのか。上述した二〇二三年五月四日からの海面水温の史上最高値更新の事実は分かったとして、それがどのようにして不測の事態に結果するのかの予測は困難だと考えて、どういう対応が必要かを考えることが議論の出発点にくるべきであろう。

(2)食料自給率が低いというリスクをどうみるか

困難事態対策法の第二、四条における食料供給困難兆候はどの時点で把握できるのか？改正基本法は第二条の食料安全保障で、第二項の食料の供給に先立って、第一項で食料アクセスを位置づけ、食料の生産よりも分配を重視する方向に舵を切った。しかし、現在求められているのは一九八〇年以来続いている食料安全保障の思想¹¹。備蓄は輸入により構築する考え方を転換することではないのか。

一九九五年の新食糧法で初めて国産米の流通在庫ではなく、備蓄という考え方が法認されたが、これ以外には広がっていないのが現実である。食料安保は国内生産と

それに基づく備蓄に依拠する時代に移行すべきであろう。

表2に、日本の穀物自給率・期末在庫率などをアメリカ・世界と比較する簡単な計算結果を示した。日本の場合、海外からの輸入が一举に途絶するが、国内生産は平年作が確保されたとして、どれだけの期間の穀物消費が可能かを試算してみた（ただし、厳密なものではない）。

これによると、在庫（四〇〇万トンと仮定した）と国内生産（九三四万トン）によって、一三三四万トンが確保できると総消費量の四〇％、つまり五か月だけ生き延びられることになる。つまり、日本の期末在庫率一二・二％は一・五か月分の消費量をカバーしているにすぎず、日本が常に輸入依存状態におかれていることを示している。

アメリカをみると、期末在庫率は一二・八％で日本と余り変わらない。しかし、第一に、国内生産量が仮に凶作で五六・二％にまで低下したとしても（二・二八億トン）、輸出分（〇・六八億トン）と在庫分（〇・五四億トン）を合わせて三・五億トンとなり、消費量をカバーできるから、一切の輸入に依存しないで一年間生き延びられる。第二に、仮に生産量＋輸出量＋期末在庫量¹²五・二八億トンを全て消費に回せば、一年半生き延びられることになる。

彼我の差は余りに大きいため、余り参考にはならない

表 2 2022／23年度の世界とアメリカ・日本の穀物需給状況

	世界		アメリカ		日本	
	100万トン	割合 %	100万トン	割合 %	万トン	割合 %
生産量	2,755	100	406	100	934	100
消費量	2,771	99.4	350	86.2	3,290	352.2
輸出量	—	—	68	16.7	▲2,355	▲253.1
期末在庫量	782	28.2	54	13.3	400 ?	?
期末在庫率%	28.2	—	12.8	—	12.2 ?	?
穀物自給率%	99.4	—	116.0	—	28.4	—
総合食料自給率%	—	—	115	—	37	—

(注) 総合食料自給率のみ2020年。日本の輸出量は純輸入量を示す。

(出所) 食料需給表及び米国農務省等需給報告 (2024. 5) により、一部筆者算出。

かもしれないが、こうした決定的な差を生み出しているのはやはり国内生産量の差であることは肝に銘じておいてよいだろう。

(3) 困難事態対策法のその他の論点

その他の論点として三つほど指摘しておきたい。

第一は、米穀・小麦・大豆等が特定食料として、生産・輸入・流通・備蓄（在庫）の政策対象とされている点である。一九九三年の「平成の米騒動」の折には三〇〇万トン弱のタイ米が緊急輸入されたが、その多くが適切に利用されなかった苦い経験を踏まえるならば、備蓄をこれらの農産物・食品に狭めることなく多様な農林水産物で実施することが追求されてよいのではないか。そこには乾燥食品・冷凍食品・レトルト食品等がもっと活用されることが求められるのではないか。

第二に、需給状況の報告徴収、出荷販売等の要請と罰則規定の厳しさがバッティングしている点に細心の注意が必要ではないかと思われる。効率的かつ安定的な経営体以外の多様な生産者にまで困難事態対策法の対象を拡大していることと、担い手政策における選別路線の継続には明らかな齟齬があるからである。

第三に、総合的な備蓄の考え方と称して、海外の生産農地（日本向け契約栽培）＋海外の倉庫の在庫＋海外か

らの輸送過程までを在庫に含めるような、事業者にはばかり視線を送るのを止めて、国民参加のフェーズフリー型の備蓄運動を災害への備えとしても一層強化することが大切であろう。

4・新たな基本計画における課題

以上に述べてきたことからすると、新基本計画策定という第二段階に移行する農政改革には余り期待できないと思われるかもしれない。しかし、今次の基本法改正は最も重要なことの多くが先送りされている。例えば、総合食料自給率以外の新たな食料安全保障指標の決定と導入が新基本計画に委ねられているといった具合だ。しかし、そのことは逆に、現行の総合食料自給率指標について、改めて引き上げの必要性が本当にないのか、あるとすれば、どのような水準が求められ、どのような作目・畜種でそれを実現するのかといった食料安全保障の根幹に関わる課題もまた先送りされていることを示しているだろう。

こうした中には水田農業政策のあり方や、飼料用米と麦・大豆・子実トウモロコシ振興のあり方、さらには直接支払いを通じた所得補償と環境支払いの関係の交通整理など幾多の農政課題が含まれているというべきである。そうした真摯な農政課題の洗い出しと解決方向の探

求の彼方にしか、日本農業と食料の未来はないというべきであろう。

注

- (1) 奥原正明氏は筆者とは基本的な立場が一八〇度異なっているが、今回の基本法改正が自民党主導型で出発し、政府はこれに追隨してきた構図であるという点を含め、法改正が食料安全保障を強化しないという点など、少なくとも分野で評価を同じくしている。奥原正明「食料・農業・農村基本法改正案の論点」『農林水産法研究』第三号（臨時増刊号）、二〇二四年三月、四一～四二ページ。

- (2) この点をやや整理した形で包括的に述べた拙稿を参照されたい。谷口信和「基本法見直しの真髄とは何か―みどり戦略を土台とした基本理念の確立―」農政ジャーナリストの会『日本農業の動き二二―食料・農業・農村基本法 どう見直すのか』農山漁村文化協会、二〇二四年二月、報告三八―六七ページ、質疑六七―七八ページ。

改正基本法 ―多様な農業人材の育成、 経営安定対策の充実を巡って―

静岡県立農林環境専門大学 小林信一

はじめに

改正食料・農業・農村基本法が五月二十九日に参議院で可決、成立し、即日施行された。本稿は四月二十四日に衆議院会館で行った国会議員の方たちを対象とする改正基本法に関する学習会での話をベースにしているが、その後国会での審議なども踏まえて再録する。

1. 基本法改正に関する私のスタンス

これまでも本誌二三年一月号の「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって」(座談会)、および二四年三月号「食料・農業・農村基本法の見直し(新基本法の策定)」をめぐって―多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実―で報告したように、基本法見直しに必要性・緊急

性があるとは思えないというのが、今更ながら私の基本的なスタンスである。

むしろ喫緊の課題は、生産基盤(担い手、農地)の脆弱化―崩壊の一手手前の危機にあることを認識し、その解決のための具体的な政策実行ではないか。そのことは、現行基本法でも、十分可能であると考えている。今、行うべきことは、

- 1) 農地を基礎とした直接支払制度の全面的な導入
- 2) 安定的な経営継続のための所得補償制度の導入
- 3) 上記と連動した政策のグリーン化 と考える。

立憲民主党は衆参両院において修正案を提出しており、参議院では国民民主党と共同提案したが、ともに否決されている。修正案自体は、持続的な農業生産活動が可能な農業所得の確保による農業経営の安定が図られる

べきことや、農業に従事する者の人権への配慮が含まれており、法律に含まれるべき内容だった。

2. 農業基本法六〇年の帰結

一九六一年に農業基本法が制定されて六〇年以上が経過した。農業基本法では、所得の農工間格差解消を目指して、サラリーマン家庭などの所得と同程度の所得を農業で稼げる自立経営農家育成を目標とした。その方策として、当時需要が伸長すると見られた果樹・畜産・施設園芸などに、従来の米麦作から農家を誘導する選択的拡大政策を取り入れた。その手段として国による大型低利融資である制度融資や価格支持政策（畜産では、畜産物価格安定法など）が創設された。結果的に、自立経営農家の育成は、畜産などで大型専業経営による達成があったが、全体としては失敗に終わった。しかし、農工間所得格差解消は、農家の総兼業化によって達成したともいえる。

一九九九年に制定された食料・農業・農村基本法では、「食料の安定供給の確保」、「多面的機能の発揮」、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」が柱となった。この改定の背景には一九八六年に開始され、一九九五年まで続いたガット・ウルグアイラウンドとWTO農業協定への対応があった。農業の多面的機能が新たに入れられた

が、EUのようにその結果として価格支持政策から直接支払いへの全面的移行があったわけではなく、中山間地域等直接支払いなど限定的に導入されるにとどまり、全体として保護水準は低下した。

今回の改正基本法の柱としては、「食料安全保障の確保」、「環境と調和のとれた食料システムの確立」、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」、「安定的輸入確保と輸出促進」、「スマート技術を活用した生産性向上」などになっている。輸出促進やスマート技術活用などの目新しい項目が入ったが、他の項目とレベルが違う、いわば戦術的な項目ではないか。

すでに指摘したように、国内生産基盤強化についての議論がほとんどされておらず、それに基づいた改正に危惧を覚える。この六〇年を振り返り、国内生産基盤がどのように変化してきたかを表1で確認したい。まず食料自給率（オリジナルカロリーベース）は一九六〇年の七九%から二〇〇〇年に四〇%にまで落ち込み、二〇二三年の直近の数値は三八%となっている。六〇年で半減したことになる。食料自給率を支える農地面積は同時期にそれぞれ六〇七万haから四八三万ha、四三〇万haへと約二／三となり、基幹的従事者数に至っては、一一七五万人から二三四万人、一一六万人へと一割になってしまった。この数値を見ただけでも、この六〇数年間に如何に国内

表 1 基本法以降60年の帰結

項 目	単位	1960年	2000年	2023年
食料自給率（カロリーベース）	%	79	40	38
農地面積	万ha	607	483	430
基幹的農業従事者数	万人	1, 175	234	116

生産基盤がぜい弱化したかがわかる。

さらに前稿でも指摘したが、農地のみでなく林地も併せた農林地として一体的に考えるべきだが、その林地の荒廃も本誌二十二年七月森林特集号で取り上げたようにすさまじい状況になっている。今回の法改正によって、新たに野生鳥獣対策が第四八条に加わったが、その点は後述したい。

3. 畜産・酪農の危機

畜産・酪農経営は現在経営悪化と負債固定化の恐れに直面している。その理由は、①飼料価格高騰、個体価格低下と②野放図な規模拡大政策をあげることができる。規模拡大を含む過大投資は一方ではバブルに踊らされた面と他方では生産回復至上主義―クラスター政策の結果である。

生乳生産は一九九〇年代の八六〇万トン台から七二〇万トン台まで減少したが、近年七五〇万トンまで回復した。二〇一〇年には北海道が都府県を抜き、現在六割近くを占める。その北海道も道東・道北が八割を占め、全体として特産地化している。つまり、危機へのレジリエンスが弱まっていることは、二〇一八年の全道ブラックアウトによる首都圏の牛乳供給の混乱が示している。また、都府県では大規模層のシェアが増加し、全体として

さらに輸入購入飼料依存が深まり、それだけリスクが増加している。

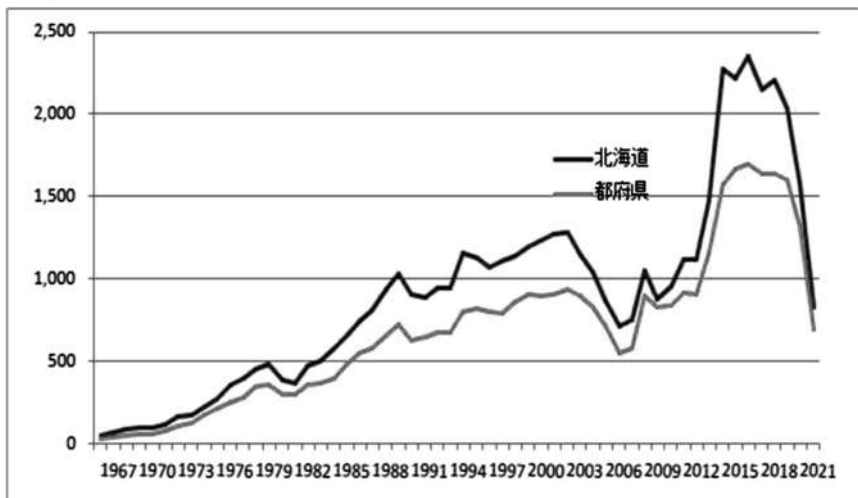
酪農家一戸当たり所得は、頭数規模の拡大もあり、右上がり傾向だった(図1)。しかし、新基本法制定、酪農では酪農乳業政策大綱による政策変更があった二〇〇〇年以降は低下に転じた。二〇一〇年代以降は、生乳のひっ迫もあり所得は急上昇したが、近年急落してしまった。これは乳価制度の変更の影響が大きかったと言わざるをえない。

肉牛肥育経営においても一頭当たり販売価格は一三〇万円以上になったが、子牛価格・飼料費高騰により、二年の所得はわずか七千円/頭にまで下落した(図2)。

経営悪化の要因は、以上のように、販売価格下落と飼料費等コスト高騰が指摘できるが、一九八〇年代も酪農は負債固定化問題に逢着した。当時北海道の酪農家の一／三は、実質的に経営が破綻していたとみられる。また多くの肉畜経営も多額の負債によって倒産し、その影響は農協の経営危機としても現れた。当時は負債固定化問題の教訓から、農協では組合長直轄の組織を作って、当該農家に各部署が一丸となって対応することや、農家の経営実態把握や経営改善のために、畜産経営診断事業の展開とそれを核として事業方式を行った経済連もあった。現在、クラスターなどを利用した規模拡大は過剰投

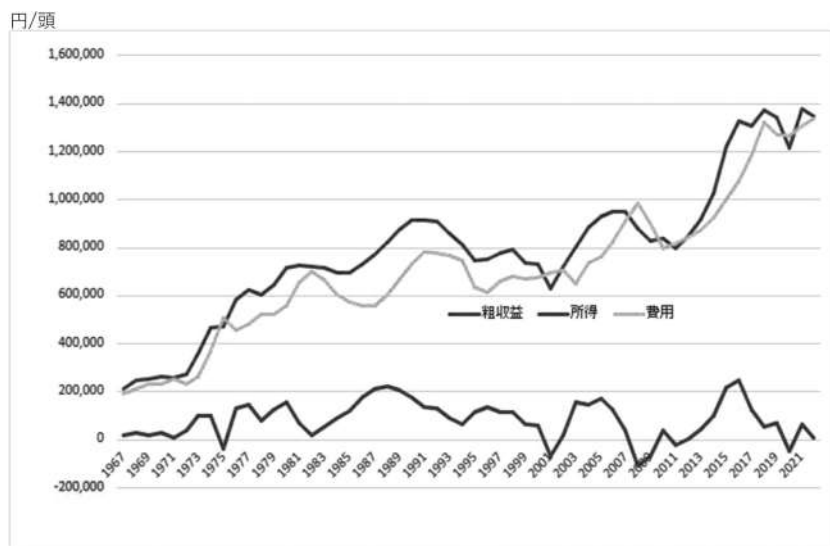
図1 酪農家1戸あたり酪農所得の推移

万円/戸



資料：畜産物価格統計

図2 肉用牛肥育経営の現状（去勢若齡牛）



資料：畜産物価格統計

資となっており、また、経営実態を把握する体制は弱体化している。

4. 経営安定政策について（畜産）

基本法でも取り上げられている経営安定政策について、酪農でのこの間の状況は、セーフティネット機能の弱体化とまとめることができる。具体的には、①不足払い制度の廃止、②指定生乳生産者団体制度の廃止、③輸入自由化と需給調整機能のマヒである。輸入自由化はチーズ関税の低下に伴う抱合せ関税方式の無力化によって、今後国産チーズの生産減少をもたらすことも予測される。

一九六六年から開始された不足払い制度は二〇〇一年には固定支払い制度に変わり、二〇一八年の改訂畜安法が生産者間に不信と対立を持ち込み、指定生産者団体の機能を弱めた結果、需給調整機能が損なわれつつある。また、飼料・資材高騰や負債問題のために経営悪化と離農増加が繰り返されてきた。肉畜のマルキン制度は課題も多いが、酪農にはマルキン制度もない。収入保険に加入可だが、経営悪化の主因である飼料費高騰などには対処できない。

畜産の持続的発展に必要なことは、畜産経営を支えるセーフティネットの整備である。供給面の強靱性維持に

は指定生産者団体制度の再度の法制化が必要と考える。

肉畜経営はマルキンが法制化され九割補填となったが、①生産者積立金が多額になる。②生産者の負担部分を除くと実質的には六七・五％の補償にしかない。

販売価格が低下し、費用が高騰すると家族労働費も確保できないこともありうる。物財費はもとより、家族労働費を一定割合補償できる制度が必要である。筆者らは、二〇〇九年から三回にわたり、酪農四団体と政策提言を行ったが、その柱は、①農地を基礎とした直接支払制度の全面的な導入、②酪農所得補償制度の導入であった。

こうした政策転換は、EUの共通農業政策を参考にすべきだろう。一九八〇年代の価格支持政策による過剰生産とその解消のための補助金付き輸出は、米国などの貿易戦争を勃発させ、GATTウルグアイラウンド農業交渉の主要テーマとなった。EUは農業の環境保全の機能に着目し、直接支払い政策への転換という価格支持政策と所得政策の分離—デカップリングを行った。当初は農業Ⅱ環境保全という外部経済への支払いという形で直接支払いだったが、その後、財政問題や環境サイドからのプレッシャーもあり、面積当たりの飼養頭数や化学肥料規制など農業形態による選別と農法誘導—クロスコンプライアンスの導入につながった。昨今は、環境規制の強化に対する農家側の反発の強まりやウクライナ侵略

による食料安全保障への危惧から、環境規制の面が後退する可能性も指摘されている。しかし、農地を基礎とした直接支払い制そのものは、変化ないと見られる。

我が国においても政策のみどり化が行われようとしている。しかし、環境規制のみを強化し、それに見合う所得補償がなければ、生産者が対応しきれずに、さらなる生産基盤の弱体化をもたらしかねない。EUの様な直接支払いが前提となるべきだ。

今日畜産は、①環境問題、②飼料穀物と人間の食料との競合、③アニマルウェルフェアなどの多くの課題に直面している。こうした課題にどのように対応し、新たな畜産の方向を探るかが問われている。その可能性としては、①放牧や飼料イネ、WCSを含む飼料作などの農地の畜産的活用、②バイオエネルギーの生産、③食農教育などがあげられるが、その内容については、紙面の制約で別途詳述したい。

5. 農業人材育成について

生産基盤としては、農地と、農業の経営と技術の能力を保持した人材の確保がその柱となるが、農業の担い手も危機的な状況にある。基幹的農業従事者は前述したように二〇二〇年には一三六万人にまで減少したが、その上六五歳以上が九割を占め、平均年齢も六七・八歳とな

り、しかも四九歳未満は一四・七万人でしかない。さらに新規就農者数は前年から一割以上も減少し五万人を切っており、そのうち四九歳未満は一六八七〇人となっている。国の計画では、二〇二三年度までに基幹的農業従事者を土地利用型作物に三〇万人、野菜・果樹・畜産に五四万人、法人に六万人の合計九〇万人、うち四九歳未満は四〇万人確保する必要があるとした。そのためには毎年二万人の新規就農者が必要で、さらに離職率三割を見込めば二・八万人が必要としていた。すでに大幅に必要な数を下回っている。

担い手確保に必要なことは、①見通しのある安定的な所得、②やりがいい、③農業者教育（経営・技術がわかる人材の育成）と考える。

海外の事例では、オセアニアのシェアミルカー制度が有名だ。酪農家を目指す若者はずまずコントラクトミルカーになって、酪農家と契約を結び搾乳作業などを行い、次にシェアミルカーとなって、酪農作業全般を受け持ち、利益を投資割合に基づいてオーナーと分け合う。その割合により、三三％、五〇％シェアミルカーなどと呼ばれ、五〇％になると、経営全体を管理し、従業員の雇用などにも責任を持つようになる。そして、上りがオーナーとなることであり、さらに高齢化に伴い、今度は自分がシェアミルカーと契約して経営を任せ、最終的には農場を

売却して引退するという農業階梯のサイクルを辿る。近年は、農場価格の高騰で新規就農が困難化している点や、大型法人経営などが増えマネージャーを雇用するケースが増えていることなどが指摘されており、典型的なシェアミルカーは少なくなっていると言われるが、家族経営を中心にその伝統は残っている。

日本でも北海道の酪農リース農場制度がいわば日本版の農業階梯制度と言える。酪農での新規就農を目指す若者は、研修農場（浜中町、別海町）に入ったり、酪農ヘルパーや農場実習生を経験し、北海道農業公社が行っている農場リース制度を活用して、公社が整備した離農後の酪農場に五年間リースして経営を行い、その後はその農場を買い取って農場経営者となる。すでに四〇〇人近くの新規就農者を生み出しており、浜中町では、町内酪農家の三割以上が新規参入者で占められている。こうした制度は、都府県ではなかなか実現できていない。筆者らは栃木県の長年放棄された農地・山林約一〇haを地元で依頼され一三名で購入してNPO法人馬頭農村塾を二〇〇九年に設立した。一五年間でヤギやブタ、ウシによる耕作放棄地放牧や水田、畑の再生に取り組み、稲作、野菜作、果樹（キウイ）および山林整備活動を行ってきた。現在は、有機農業を行う新規就農カップルに継承し、彼らが中心となって、都市農村交流活動も行っている。

しかし、こうした例は稀有と言わざるを得ない。二〇〇四年の日本型畜産経営継承制度検討会でも農業階梯の整備が肝要とする報告書を提出しているが、二〇年経っても遅々として進まない^(註)。筆者が所属する静岡県立農林環境専門職大学は、雇用・自営就農者の育成を目的としているが、その実を上げるには最終的な就農へのステップの明確化やそのための教育課程の整備など課題は多いと考える。

注

2021年に開始された全酪アカデミーは、まだ三組が新規就農したのみだが、農業階梯整備として期待できる。

6. 野生鳥獣対策について（第四八条）

改正基本法では、第四八条に「野生鳥獣対策」が新設された。条文は以下の通りである。「国は、鳥獣による農業及び農村の生活環境に係る被害の防止のため、鳥獣の農地への侵入の防止、捕獲した鳥獣の食品等としての利用の促進その他必要な施策を講じるものとする」とした。最終取りまとめにおいては、「鳥獣被害は直接的な農作物被害のほか、営農意欲の減退や生活環境の悪化等、農村における深刻な課題となっている」として、「鳥獣被害対策は、捕獲による個体群管理と侵入防止対策及び生息環境管理を地域ぐるみでいかに徹底して実施でき

るかが対策の効果を左右する」としている。つまり、鳥獣害対策の三本柱として、①個体群調整、②被害防止、③生息環境管理を上げているが、条文では生息環境管理については触れられていない。しかし、農林地の確保という生産基盤整備の面でこの点は重視されるべきと考える。生息環境管理は、集落に鳥獣を呼び寄せないための集落内の放任果樹の伐採や緩衝帯の除草などがあげられているが、それにとどまらず、シカやイノシシが棲息する森林の環境管理も含めることが肝要である。木材などの生産に供する人工林地三割程度の整備以外に、残りの七割の人工林を広葉樹林化や混交林化することで、鳥獣が棲みやすい環境を作ることが必要と考える。里地・里山の活用も昔のような薪炭や敷料としての利用以外のバイオマスや林間放牧などによる持続可能な活用も重要だろう。

野生鳥獣問題とは、「単に増えすぎた野生鳥獣の問題ではなく、農山村経済の疲弊の問題であり、その解決には地域経済の活性化による農山村の復興と農林地の再生」が必要である。この点は、本誌二四年五月号「野生鳥獣特集」で検証した。基本法にこの条文がはいったことは、評価する点であるが、生産基盤の確保問題なども絡めたきわめて大きな課題であることとして、理解する必要があるだろう。

経営所得安定対策とその財政構造(1)

農政ジャーナリスト 神山安雄

はじめに

食料・農業・農村基本法改正法は、基本理念の第一に食料安全保障の確立をかけた。その下で、環境と調和した持続可能な食料システムを確立するとした。その持続可能な食料システムに不可欠として、「合理的な費用」に配慮した価格形成が議論されている。また、「みどりの食料システム戦略」を推進するなかで、環境負荷軽減のための直接支払制度の創設が議論されてきている。

こうした背景の下で、個別経営に対して支払われている経営所得安定対策の交付金制度について、その財源を含む財政構造を分析することが、本稿の狙いである。

経営所得安定対策は、条件不利是正対策（ゲタ対策）としての麦・大豆・甘味資源作物（てん菜、でんぷん原

料バレイシヨ）とナタネ・ソバの畑作物を対象にした交付金制度と、収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）としての米・麦・大豆・てん菜・でんぷん原料バレイシヨを対象に基準収入を補てんする制度から成っている。

経営所得安定対策は、二〇一四年度から食料安定供給特別会計のなかの農業経営安定勘定をつうじて実施されている。その財政構造は、農業経営安定勘定の決算ベースでの検討をつうじて分析できる。

農業経営安定勘定の財源（歳入）は、同じく食料安定供給特別会計のなかの米麦の管理をおこなう食糧管理勘定からの繰入れ、糖価調整制度を運営する（独立行政法人）農畜産業振興機構（ALIC）からの納付金、一般会計からの繰入れから成っている。

従って、農業経営安定対策・農業経営安定勘定の分析

は、米政策・水田活用（米の需給調整）政策と関連する米麦管理の食糧管理勘定の分析が前提になってくる。

また、（独）農畜産業振興機構（ALIC）がおこなっている糖価調整制度の運営の分析も前提になる。

あわせて、個別経営に対する交付金制度としては、同じくALICがおこなっている畜産・酪農の経営安定対策の分析が必要になる。

本稿は、①農業経営安定対策の位置で、農林水産予算（当初予算・補正後予算）における農業経営安定対策経費の含まれる食料安定供給関係費の比重について分析する。②米麦の管理で、政府がおこなう国内米（備蓄米）・輸入米（MA米等）と輸入麦の管理について食糧管理勘定を中心に分析する。その上で、③農業経営安定対策の財政構造で、農業経営安定勘定について分析する。（以上、本号）

次回（8―9月合併号）は、④輸入麦の管理の課題で、輸入麦の管理についての課題を検討する。次いで、⑤糖価調整制度の運営と課題で、甘味資源作物―てん菜、さとうきび、でんぷん原料バレイショ・カンショ―の現状と課題について検討する。加えて、⑥畜産の経営安定対策で、肉用牛経営、酪農経営、養豚経営などの経営安定対策について検討する。

1. 経営所得安定対策の位置

非公共事業費のなかで、個別経営に対する収入補てん・所得政策や米麦管理費、米生産調整経費などの経費を食料安定供給関係費として区分して、財務省は公表している（図1）。

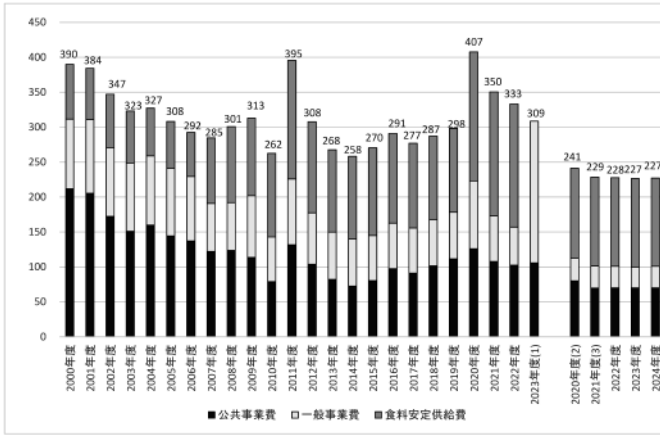
稲作経営安定対策にはじまり、麦作や大豆作の経営安定対策に拡大した単品目の収入補てん対策は、二〇〇七年度からの農政改革により経営所得安定対策として品目横断的な対策となった。

経営所得安定対策は、条件不利は正対策（ゲタ対策）で麦・大豆・てん菜・でんぷん原料バレイショを対象に生産費にもとづいて所得補てんをし、収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）で上記の四品目に米を加えた五品目合計の収入減少分を補てんするものであった。

二〇〇九年九月に発足した民主党政権は、農業者戸別所得補償制度を創設した。一〇年度から米の直接支払をモデル的に実施し、一一年度から米の直接支払、水田活用の直接支払、畑作物（麦、大豆、てん菜、でんぷん原料バレイショ、ソバ、ナタネ）の直接支払を本格実施した。

一二年末の総選挙で自公政権が復帰した。自公復帰政権（安倍政権）は、当初は戸別所得補償制度を経営所得

図1 農林水産予算の推移（2000～2024年度）



資料：農林水産省年報、各年度版、など農林水産省資料、および財務省資料により作成

注1) 2000～2020年度は、補正後予算。2023年度は〈当初予算+補正予算〉、公共事業+非公共事業。2020～2024年度は、当初予算。

- 2021年度から、食料安定供給関係費に農業者年金経費等（2020年度当初予算ベースで3030億円）を計上。2020年度（2）は、2020年度当初予算の食料安定供給関係費に農業者年金経費等（3030億円）を加えたもの。
- 2021年度（3）当初予算は、デジタル庁への移管分（197億円）を除いたもの。

安定対策に名称変更しながらもそのまま踏襲したが、一四年度から米の直接支払交付金を一〇アール一万五〇〇円から七五〇〇円に半減させ、一八年度からの米政策改革で米の直接支払を廃止し、米の生産数量の都道府県別割当てを廃止していった。一方で、経営所得安定対策の畑作物の直接支払を維持、水田活用の直接支払を拡充した。

こうした個別経営に対する直接支払、経営所得安定対策を含む食料安定供給関係費は、政策変更や情勢変化により増減している。食料安定供給関係費は、二〇〇七年度から経営所得安定対策の実施により増加した（補正後予算額は〇六年度六三一六億円から〇七年度九三七九億円に増加）。一〇年度からは戸別所得補償制度の本格実施により増加した（〇九年度一兆一〇九〇億円から一〇年度一兆一九五三億円へ。一一年度は東日本大震災対策により一兆六九七四億円）。

政権交代により安倍政権の下で減額した（一二年度一兆三〇三五億円が一三年度一兆一七九三億円）が、その後は横ばい。二〇年度はコロナ対策もあり増加した（二〇年度一兆八四三〇億円）。

食料安定供給関係費は、二一年度から農業者年金経費等（二〇年度当初予算で三〇三〇億円）を算入して公表されているため、二〇年度以前と直接の比較がで

い。当初予算でみて、食料安定供給関係費は徐々に減額されている。これは、主として水田活用の直接支払交付金が徐々に見直し・減額されているためである（水田活用の直接支払は、飼料用米等の交付金単価見直しにより二四年度当初予算三〇一五億円と前年度当初予算から三五億円減額となった）。

個別経営に対する収入・所得補てんの交付金には、水田活用の直接支払、農業経営所得安定対策、農業共済、収入保険、畜産・酪農の経営安定対策などがある。そのなかでも、農業経営安定対策は、条件不利是正対策（麦、大豆、てん菜、でんぷん原料バレイショ、ソバ、ナタネが対象）と収入減少影響緩和対策（米、麦、大豆、てん菜、でんぷん原料バレイショが対象）から成り、農業所得政策の重要な柱となっている。

このうち、麦の交付金では輸入麦の売買差益（マークアップ）が財源であり、甘味資源作物のてん菜、でんぷん原料バレイショの交付金は輸入糖・加糖調製品の糖価調整金の一部が財源になっている（注1）。

農業経営安定対策は、特別会計法の改正によって、一四年度から、食料安定供給特別会計のなかの農業経営安定勘定をつうじて運営されている。

農業経営安定勘定の歳入（財源）は、同じ食料安定供給特会内の食糧管理勘定からの繰入れと（独立行政法

人）農畜産業振興機構（ALIC）からの納付金、さらに一般会計からの繰入れによって成り立っている。枠組み上からいえば、食糧管理勘定から輸入麦の売買差益相当分が繰入れられ、ALICから糖価調整金収入の一部が納付され、不足分が一般会計からの繰入れて補てんされる仕組みである。

農業経営安定勘定の財政構造を分析するためには、第一に、国内米（備蓄米）・輸入米（MA米等）と輸入麦の管理を行う食糧管理勘定の財政構造を分析する必要がある。第二に、糖価調整金制度の分析を行う必要がある。次節で、米麦の管理をおこなう食糧管理勘定の分析を行う。その上で、農業経営安定勘定の分析を行うことにする。

2. 米麦の管理

食糧管理法の下での米麦管理

食糧管理法の下では、食糧管理特別会計に主要勘定として国内米管理勘定、国内麦管理勘定、輸入食糧勘定が設けられていた。輸入食糧（主に小麦）の売買差益にもとづく輸入食糧勘定の利益によって国内麦の価格支持、管理費の支出である国内麦管理勘定の損失をまかなう方式（内外麦コストプール方式）がとられていた。輸入食糧勘定の利益額が国内麦勘定の損失額とほぼ同じ水準

で、(穀物国際価格が高騰した一九七二～七三年の世界食糧危機の時期を除いて)、推移していた。

国内米の供給過剰が生じ、国内米勘定は多額の財政支出を負い一般会計からの多額の繰入れを要することになる。食管特会の財政問題は米問題が財政問題に転化したものであった。

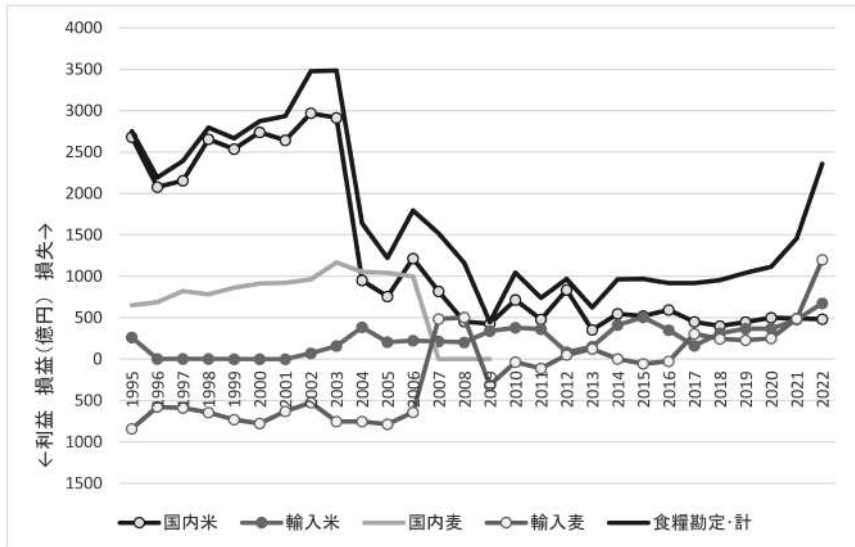
食糧法の下での米麦管理

WTO農業協定の受入れにともなって、食管法を廃止し、食糧法(主要食糧の需給価格安定法)が一九九五年から施行された。食糧法は、政府の役割を貿易と備蓄に限定した。

米は、関税化猶予・輸入制限の時期を経て、二〇〇〇年度から関税化措置(関税率ゼロの輸入枠七六・七万玄米トン設定の関税数量割当制)に移行した。国内米は、食糧法当初の計画流通米制度は〇四年度から廃止されたが、主食用米の生産調整・需給調整は継続した。

麦は、輸入麦についてカレントアクセス(現行輸入量)枠を設定し、売買同時契約方式により、政府が売買差益(マークアップ)を徴収する仕組みであった。国内麦については、集荷業者(農協等)と実需者との契約方式が奨励され、生産者に麦作経営安定対策の交付金を支払う方式であった。

図2 食糧管理勘定の損益の推移(1995～2022年度、決算ベース)



資料：農林水産省「農林水産省年報」各年度版、同「麦の参考統計表」などにより作成

米麦とも食糧管理特別会計の手法が、食糧法の下でも踏襲された。国内米（備蓄米）と輸入米（MA米）、国内麦と輸入麦の勘定を区分し、国内麦の損失分（価格支持経費等＋管理経費）を輸入麦の利益分（売買差益－管理経費）で埋める方式がとられた（図2）。麦作経営安定対策の経費は、当初、特会の国内麦勘定から支出していたが、負担軽減のため、一般会計からの支出に移された。

経営所得安定対策（条件不利是正対策＋収入減少影響緩和対策）の体系となるのは、二〇〇七年度の農政改革からである。戸別所得補償制度の時期を経て、安倍政権下で経営所得安定対策に復帰し、一四年度からの米政策改革、一八年度からの米の直接支払の廃止、米生産目標量の都道府県別配分の廃止に至っていく。

食糧管理勘定による米麦管理

現在の食料安定供給特別会計の仕組みになるのは、特別会計法改正により一四年度からである。

食料安定供給特別会計のなかに、農業経営安定勘定（経営安定対策）、食糧管理勘定（米麦管理）、農業再保険勘定（農業共済等・収入保険の再保険）、漁船再保険勘定、漁業共済保険勘定と業務勘定が設けられ、別枠で国営土地改良事業勘定が設けられている。

特別会計の利点は、特会内の各勘定間の繰入れが可能なことである。例えば、経営安定勘定以下の五勘定の人件費を含む事務取扱経費は、業務勘定に繰り入れられ、業務勘定で一括して処理されている。

食糧管理勘定は、国内米（備蓄米）、輸入米（MA米等）、輸入麦（食糧麦・輸入飼料）を管理する勘定項目である。一四年度から国内米・輸入米の勘定項目は、食糧管理勘定（米）として統合された。国内麦は生産者団体・集荷業者（農協等）と実需者との民間取引・契約取引となっており、政府管理がおこなわれていない。輸入麦は、食糧麦と輸入飼料であり、食糧管理勘定（麦）の勘定項目である。

国内米・輸入米・輸入麦の売買状況などは、財務省資料（決算の説明「各年度」）によるしかない。ただし、管理経費は、食糧管理勘定（米）に統合されており、MA米の管理経費として公表されている農水省資料により、国内米と輸入米との別に計算することになる。管理経費は、事務取扱費（人件費含む）相当分を業務勘定に繰入れて一括処理し、食糧証券の償還・利払い相当分は国債特別会計に繰入れて処理されているため、食糧管理勘定の管理経費は保管料（倉庫借入費等）だけになる。

食糧管理勘定の歳入歳出の概要（表1）と国内米・輸入米・輸入麦別の売買状況（表2）を確認しておく。

表 1 食糧管理勘定の推移 (2015～2022年、決算ベース)

単位：億円

		2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
歳入・計	A	6286	5319	5595	5569	5321	5304	6041	8469
食糧売払代	a	3861	3129	3472	3482	3097	2968	3064	3936
輸入食糧納付金		4	5	5	5	5	8	6	6
一般会計より受入		964	956	770	863	890	890	891	1912
食糧証券収入		1150	910	1000	900	970	1140	1790	2340
雑収入		148	239	131	132	127	126	123	126
前年度剰余金受入		158	79	218	187	231	173	167	149
歳出・計	B	6206	5101	5408	5338	5149	5137	5891	7954
食糧買入代	b	3484	2807	3114	3074	2999	2987	3688	4637
主要食糧管理費		300	278	243	221	237	295	289	273
経営安定勘定へ繰入		775	775	1024	956	920	815	742	1242
業務勘定へ繰入		85	91	117	86	92	70	33	13
一般会計へ繰入		0	0	0	0	0	0	0	0
国債特会へ繰入		1562	1150	910	1000	900	970	1140	1790
食糧勘定・計 A－B		79	218	187	231	173	167	149	515
食糧売買・損益 a－b		378	323	358	407	98	△19	△624	△701

資料：財務省「決算の説明」各年度、により作成

注 1) 歳出の経営安定勘定への繰入は、経営所得安定対策の条件不利是正対策（ゲタ対策）・畑作物の直接支払交付金の麦の相当分。

2) 業務勘定への繰入は、食料安定供給特別会計のうち、農業経営安定勘定、食糧管理勘定、農業再保険勘定、漁船再保険勘定、漁業共済保険勘定のそれぞれの人件費を含む事務取扱費の経理を行う業務勘定への食糧管理勘定分の繰入。

3) 国債特会への繰入は、政府短期証券（公債）である食糧証券の償還・利払い分の繰入。

2) 2021年度から、食料安定供給関係費に農業者年金経費等（2020年度当初予算ベースで3030億円）を計上。

2020年度(2)は、2020年度当初予算の食料安定供給関係費に農業者年金経費等(3030億円)を加えたものの。

3) 2021年度(3)当初予算は、デジタル庁への移管分（197億円）を除いたものの。

食糧管理勘定の歳入は、第一に、食糧証券の発行による収入である。食糧証券収入は、食糧（国内米・輸入米・輸入麦）の買入代金に充てられている。食糧証券は、政府短期投資証券（公債）のため、その償還・利払いが必要になる。食糧証券の償還・利払いは、現行の特別会計の仕組みでは、国債特別会計へ相当分を繰入れることで処理されている。

食糧管理勘定全体の損益は、売買損益（売払代－買入代）に管理経費（コスト）の損失分を加えたものになる。食糧管理勘定全体の管理経費は、倉庫借上げ料等の保管経費である。食糧証券の利払い等は国債特会への繰入れ、事務取扱費は業務勘定への繰入れで処理されているためである（表1）。

国内米（備蓄米）・輸入米（MA米等）・輸入麦（こ）とみると、国内米と輸入米の勘定は売買差損と管理経費とで赤字である。輸入麦の勘定は、売買差益が生じているが、管理費がかさむことで、近年は赤字になっている。

農水省による管理経費（表2）は、保管料のほか、利払いと事務取扱費が算入されているためである。

国内米・MA米の売買差損

国内米・輸入米で売買差損が生じるのは、主食用米の市場に影響を与えないため、加工用・援助用・飼料用と

して売却されているからである。MA米の主食用への販売は一〇万トン程度を上限にしており、主食用に回った同じ数量の国内米を備蓄米として政府が買入れ、市場に影響を与えない仕組みである。二二米穀年度のMA米販売実績は、主食用一万トン、加工用一〇万トン、飼料用六万トン、援助用二万トンである。

米の飼料用供給量は、二二年度実績で、水田活用の飼料用米が八〇万トン（うち畜産農家に一九万トン、配合飼料会社に六一万トン）、政府保有米が計七六万トン（備蓄米一七万トン、MA米五九万トン）で畜産農家に二万トン、配合飼料会社に七四万トン供給された。

農水省は、MA米の売買差損・保管料等として、MA米の輸入単価一トン当たり一〇万円に対し飼料用への販売単価三万円として差引七万円の財政負担。援助用では輸送費負担一トン当たり二万円を加え合計一二万円の財政負担。在庫一トン当たり一万円の年間保管料になる、としている（注2）。

輸入麦の管理の現状

輸入麦は食糧麦四八三万トン（小麦四六六万トン、大麦一六万トン、はだか麦一万トン）、輸入飼料一・四万トン（小麦一・二万トン、大麦一千トン）が買入れられ、同量が売却されている（二二年度実績）。買入・売却数

表2 食糧管理勘定（国内米・輸入米・輸入麦）の経費・事業実績の推移
（2015～2022年度、決算ベース）

			2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
国内米	売払代 a	億円	86	65	47	45	50	65	69	81
	売払数量	千 ^ト	293	243	171	157	170	229	194	201
	買入代 b	億円	434	429	404	280	454	525	450	371
	買入数量	千 ^ト	248	224	193	120	183	210	209	202
	買入単価	千 ^円 / _バ	175	191	208	232	247	249	215	183
	売買損益 a－b	億円	△348	△364	△358	△234	△403	△460	△381	△291
	管理費 c	億円	△138	△111	△93	△105	△96	△122	△113	△136
	損益 a－b－c	億円	△486	△475	△451	△339	△499	△582	△494	△427
輸入米	売払代 d	億円	323	354	482	381	381	369	407	390
	売払数量	千 ^ト	896	921	858	623	729	765	884	784
	買入代 e	億円	663	579	606	599	658	639	786	982
	買入数量	千 ^ト	746	822	797	683	768	713	781	761
	買入単価	千 ^円 / _バ	89	70	76	88	85	87	100	132
	売買損益 d－e	億円	△340	△225	△124	△218	△277	△271	△379	△592
	管理費 f	億円	△130	△117	△95	△76	△81	△97	△98	△80
	損益 d－e－f	億円	△470	△342	△219	△294	△358	△368	△477	△672
輸入麦	売払代 g	億円	3,452	2,711	2,943	3,055	2,665	2,535	2,588	3,465
	買入代 h	億円	2,387	1,799	2,104	2,196	1,888	1,823	2,452	3,284
	売買損益 g－h	億円	1,065	912	839	859	777	712	136	181
	管理費 i	億円	△899	△898	△1,152	△1,080	△1,043	△922	△827	△1,350
	損益 g－h－i	億円	166	14	△313	△221	△266	△210	△691	△1,169
輸入食糧麦	売払代 j	億円	3,087	2,593	2,629	2,859	2,617	2,518	2,585	3,456
	売払数量	千 ^ト	5,160	5,108	5,477	5,169	4,977	4,903	4,713	4,833
	買入代 k	億円	2,024	1,682	1,990	2,001	1,840	1,806	2,450	3,274
	買入数量	千 ^ト	5,160	5,108	5,477	5,169	4,977	4,903	4,713	4,833
	買入単価	千 ^円 / _バ	41	33	37	39	36	37	49	70
	売買損益 j－k	億円	1,064	911	639	858	777	712	135	182

資料：財務省「決算の説明」各年度版、管理費は農林水産省「表の参考統計表」P.44、同「米をめぐる状況について」P.141（食糧部会2024年3月5日提出資料）により作成

注1）特別会計法改正により2014年度から食料安定供給特別会計に食糧管理勘定（米と麦の2勘定に統合）が設けられた。2014年度は、国内米の管理費に旧政府倉庫の売却代金が含まれるため、割愛した。

2）国内米は備蓄米。輸入米はMA等輸入米。輸入麦は食糧麦（小麦、大麦＝主食用、ビール麦、はだか麦）＋輸入飼料（小麦、大麦）。

3）米の数量は、玄米重量。国内米の買入単価は1玄米トン当りに換算。

量が同量なのは、売買同時契約方式がとられているためである。

小麦には、カレントアクセス（現行輸入量）五七四万トンが設定されており、政府は売買差益一キロ四五・二円を上限に徴収し、売渡している。

輸入麦の管理では、確実に売買差益が生じることになる。この輸入差益が、農業経営安定対策の条件不利是正対策（ゲタ対策）、すなわち畑作物の直接支払交付金の麦関連の財源として、食糧管理勘定から農業経営安定勘定に繰入れられている。

輸入麦の管理勘定は、管理経費の増加によって近年は損失額を増やしているが、輸入数量があらかじめ予測されるため、当初予算額があらかじめ設定され、予算額どりの繰入れになっている。

輸入麦の管理勘定でも実質的な管理経費は増加している（表2）。しかし、食糧証券の利払い等は国債特会に相当分を繰入れ、事務取扱費は業務勘定に相当分を繰入れることで処理され、輸入麦の管理勘定の管理経費は会計処理上、圧縮されている。

しかし、輸入食糧麦の買入単価は、二二年度に一トン当たり七万円と一六年度に比べ二倍以上に上昇している。円安の急進行による輸入インフレの状況にある。売買差益は大幅に減少したが、食糧管理勘定から経営安定

勘定への繰入れは、当初予算額に従った額にならざるを得なくなっている。（この点については、4節で後述する。）

3. 農業経営安定勘定の財政構造

農業経営安定勘定の概要

食料安定供給特別会計のなかに農業経営安定勘定が置かれている。これは、農業経営所得安定対策——条件不利是正対策（ゲタ対策）の畑作物の直接支払交付金、収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）——の会計勘定である（表3）。

畑作物の直接支払交付金（条件不利是正対策Ⅱゲタ対策）は、認定農業者・認定新規就農者・集落営農の担い手を対象に、麦・大豆・てん菜・でんぷん原料バレイシヨ・ソバ・ナタネについて、標準的な生産費と標準的な販売価格との差額を補てんするものである。

収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）は、米、麦、大豆、てん菜、でんぷん原料バレイシヨの合算した標準的収入額に対して、減収分の九割を積立金から補てんするものである。積立金は、対策加入生産者と国が一对三の割合で拠出して造成されている。

経営安定勘定の歳入には、①食糧管理勘定からの繰入れがある。輸入麦の売買差益分を畑作物の直接支払交付

表3 農業経営安定勘定の推移（2015～2022年度、決算ベース）

単位：100万円

	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
歳入・計	319,549	276,310	288,861	280,778	303,532	277,482	261,304	278,552
食糧管理勘定より受入	77,530	77,530	102,430	95,630	92,030	81,547	74,180	124,186
一般会計より受入	64,847	101,817	88,610	82,807	82,251	95,661	97,037	105,941
ALIC納付金	27,717	27,472	21,892	25,398	25,744	21,635	18,718	17,116
雑収入	29	43	18	30	35	18	34	108
前年度剰余金受入	149,426	69,448	75,912	76,913	103,473	78,620	71,336	31,201
歳出・計	250,102	200,398	211,948	177,305	224,912	206,146	230,104	241,691
農業経営安定事業費	250,044	200,357	211,909	177,267	224,874	206,096	230,052	241,637
収入減少影響緩和業務委託	18	32	23	20	22	19	22	24
生産条件不利補正・交付金	211,316	175,399	198,487	173,164	219,682	205,806	226,337	211,810
収入減少影響緩和・交付金	38,710	24,926	13,399	4,084	5,169	271	3,694	29,803
業務勘定へ繰入	58	41	39	38	38	50	52	55

資料：財務省「決算の説明」各年度、より作成

注1）ALICは、（独立行政法人）農畜産業振興機構。ALIC納付金は、生産条件不利補正（ゲタ対策）・畑作物の直接支払交付金の甘味資源作物（てん菜、でんぶん原料パレイショ）相当分の糖価調整金等の一部を納付するもの。

2）歳出の業務勘定への繰入は、農業経営安定勘定の人件費を含む事務取扱費相当分の繰入。

金（ゲタ対策）のうち、麦にかかわる歳出の財源である。歳入のうち、②農畜産業振興機構（ALIC）納付金は、糖価調整事業で徴収されている輸入糖類に対する糖価調整金、加糖製品調整金の一部を、運営主体のALICが納付するものである。これは、畑作物の直接支払交付金のうち、甘味資源作物（てん菜、でんぶん原料パレイショ）にかかわる歳出の財源である。

①②で不足する分は、③一般会計から繰入れてまかなわれている。

歳出の収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）は、標準的収入の減収分の九割を補てんする基金造成での国の拠出分である。その歳出額は、当該会計年度からみて前年度の対象作物に対して支払われた減収補てんのうち、国の拠出した交付金を原資にした額である。

経営安定勘定でも、事務取扱費は、特区内の業務勘定に相当分を繰入れて、処理されている。

畑作物の直接支払交付金

畑作物の直接支払交付金は、少なくとも麦と甘味資源作物については、輸入を前提に、売買差益や糖価調整金等を財源にして運営されている。輸入前提、輸入依存の仕組みといえる。

畑作物の直接支払交付金（表4）は、担い手を対象に、

生産費と販売価格の差額を補てんするものである。面積払の一〇アール二万円（ソバは一・三万円）を土台にして、数量払の品目別交付金単価を設定し、面積払を超える分を数量払にするものである。

数量払の交付金単価（二〇～二二年産）は、小麦六〇キロ当たり六七一〇円、二条大麦五〇キロ六七八〇円、六条大麦五〇キロ五六六〇円、はだか麦六〇キロ九五六〇円。大豆は六〇キロ九三三〇円。てん菜が一トン当たり六八四〇円（糖度一六・六度、でんぷん原料バレイショが同一万三五六〇円（でんぷん含有率一九・七％）。ソバが四五キロ当たり一万三一七〇円、ナタネが六〇キロ当たり八〇〇〇円である。この平均交付金単価を基準に、品質に応じた品質区分単価が設定されている。

ここでの問題は、交付金の対象が担い手だけに限られていることである。その担い手の経営も、肥料や石油製品などの価格高騰により生産費が上昇し、苦境におちいている。「輸入依存からの脱却」は「国内農業生産の増大」によるほかないが、担い手だけに限らない価格・所得支持政策のあり方を再検討すべきときが来ている。

第二の問題は、麦と甘味資源作物では、直接支払の所得支持政策が輸入前提・輸入依存の仕組みになっていることである。この点については、後段でさらに検討することにした。

表 4 畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）の実績（2015～2022年度）

	支払額 (億円)	支 払 対 象 者 (件)					
		合 計	認 定 農 業 者		認定新規就農者		集落営農
			個 人	個 人	個 人	個 人	
2015年度	2, 113	44, 928	34, 928	5, 665	200	8	4, 335
2016年度	1, 754	44, 892	34, 449	6, 227	269	8	3, 939
2017年度	1, 985	44, 034	33, 569	6, 613	310	14	3, 528
2018年度	1, 732	42, 827	32, 355	6, 857	304	17	3, 294
2019年度	2, 197	42, 072	31, 499	7, 122	291	15	3, 145
2020年度	2, 058	41, 188	30, 578	7, 352	242	9	3, 007
2021年度	2, 263	40, 629	29, 885	7, 567	229	13	2, 935
2022年度	2, 118	40, 148	29, 190	7, 814	239	22	2, 883

資料：農林水産省「経営所得安定対策等の支払実績」各年度、により作成

表 5 収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）の支払実績（2014～2022年産）

	加入件数 (件)	支払件数 (件)	補てん 総 額 (億円)	交付金	積立金
				(億円)	(億円)
2014年産	69,741	58,375	516.4	387.1	129.3
2015年産	108,733	93,891	332.3	249.3	83.1
2016年産	106,991	57,064	178.7	134.0	44.7
2017年産	103,359	18,737	54.4	40.8	13.6
2018年産	98,957	19,771	68.9	51.7	17.2
2019年産	86,032	4,829	3.6	2.7	0.9
2020年産	76,663	27,417	49.3	36.9	12.3
2021年産	66,883	52,699	397.3	298.0	99.3
2022年産	58,671	40,599	184.4	138.3	46.1

資料：農林水産省「収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）の支払実績」
各年度、交付金額については財務省「決算の説明」各年度、により作成

収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）

収入減少影響緩和対策は、米・麦・大豆・てん菜・でんぷん原料バレイショを合算した標準的収入が減少した場合、生産者（一）と国（三）が拠出した基金から、減収分の九割を補てんする仕組みである。

減収分の九割補てんといっても、生産者は補てん金の財源に二五％分を拠出しているため、減収分が実質六七・五％補てんされる仕組みである（表5）。

政府は、収入保険への加入を促進しようとしている。しかし、収入の保障があっても、生産費の補償がなければ、所得補償にならない。そこに、収入減少影響緩和対策や収入保険制度の問題がある。

注

(1) 米・麦・砂糖など重要品目のWTO農業協定の下での貿易制度については、作山巧『食と農の貿易ルール入門』（昭和堂）が詳しい。

(2) 農林水産省「米をめぐる状況について」（二〇二四年三月五日、政策審食糧部会への提出資料）。

なお、食料安定供給特別会計の決算数値については財務省「決算の説明」各年度、を主として用いた。

その袋には、お米が何粒ありますか？

―岡山県におけるアフリカ支援米の取り組み―

全農林労働組合岡山分会 中丘寛成 氏

・はじめに

筆者が入省した平成五年、岡山県内には三分会あり、それぞれの分会で支援米の取組をしていました。その頃は、秋に各分会で収穫して支援米を県内集約し、発送式を行っていました。式の最後に、支援米を積み込んでボディに横断幕を着けたトラックの発車を見送っていたのも、今となっては懐かしい思い出です。

各分会で続いていた支援米の活動も、分会統合などで取組場所が減っていき、現在は岡山県内で一場所、津山市で約一五アールの圃場一枚だけとなりました。

現在、現場の各作業では、「岡山県平和・人権・環境労組会議（食とみどり、水を守る岡山県労働会議）」、津山市に所在する「美作地区平和センター」の皆さんに、

現場作業の参加者確保や当日の作業などで支援をいただいています。

・取組状況①

取組の特色として、現在、津山市内の圃場で取り組んでいる支援米は、労働会議だけで行っているのではなく、圃場がある地区（圃場のすぐ近所）に所在する「津山市立高野小学校」の事業活動とタイアップして、取り組んでいます。この形での取り組みも、今年で二九年目です。

その年度の二年生と五年生が、田植えや手刈りでの稲刈り、ハゼ干した稲を脱穀機で脱穀し（二年生は見学）、私たち大人たちは、児童たちが安全に作業できるよう作業のサポートをします。あとは、時間内に児童た

ちで出来なかった残り部分の作業行います。

なお、水管理や除草など普段の栽培管理は、職場のOBであり小学校のPTA会長のOBでもある河本さんをお願いして、管理いただいています。河本さんには、田植えなどの作業にも来ていただいています。

・取組状況②

ここからは、それぞれの時期の作業の様子について、ご紹介します。

田植えは例年、五月の第二週に実施します。当日は、最初の校時で二年生が、次の校時で五年生が苗を植えます。

田植えを始める前に、田んぼに集まった児童に筆者が「苗は二、三本を苗束から摘み取って、鉛筆を持つようにして、しっかり泥に差し込んで植えてね。」「植えたら一歩下がって、自分の足跡を均してね。」と、植え方を話します。児童たちは、「はい！」と元氣よく返事をしますが、いざ、田んぼに入った瞬間、水の冷たさや泥の感触にビックリしたり歓声を上げたりで、とにかく大騒ぎ。先ほどした植え方の話が忘れさられる瞬間でもあり、筆者と河本さんが、田植えの間ずっと、説明を大声で叫び続けています。

大人たちは、等間隔に目印を付けた棒を持ち、同じく



田植えの様子・岡山分会



稲刈りの様子・岡山分会



脱穀の様子・岡山分会



贈呈式で(イラスト等が張られた支援米の袋)・岡山分会

等間隔に結び目を付けた田植え紐を田んぼの端同士で引っ張って、苗を植えるサポートをし、子どもたちの田植え時間内に終わらなければ、残りの箇所を植えていきます。

また、田植えの際に、支援米の取組の看板を設置していますが、看板に描かれているイラストは、平成一七年頃、筆者が勤務していた、津山庁舎の職場の先輩が手書きしたものです。

次に稲刈りですが、例年だと九月の第二週に実施します。当日は、初めの校時では、二年生と五年生がペアになり、五年生が側でサポートしながら、二年生が稲を刈ります。

稲刈りを始める前には筆者が、「五株ずつ、刈ったら紐でしっかり括って束にして、ハゼにかけて」「鎌（ノコギリ鎌）は危ないから、ふざけて振り回したり、走り回ったりしたら駄目ですよ。」と、作業の説明と注意を話します。

その次の校時は五年生だけで刈り取ります。稲刈りに夢中になった五年生の中には、ひたすら刈り取りだけして「束ねる」をしない子もいます。文字通り「山積み」になった稲を束ねることが、この日の大人たちの、一番の仕事になります。もちろん、田植えの時と同じように、子どもたちの刈り残しがあった時は、大人たちで刈り取

ります。

脱穀は、一〇月の第一週にします。当日は、五年生が、ハゼ干し乾燥させた稲を、無限軌道を履いた、いわゆる「脱穀機」まで運んで台に置いて、それを大人が、こぎ胴にくぐらせます。二年生は、万が一、機械作業で怪我をしてもいけないので、少し離れたところから見学します。この日の大人は、脱穀した粳で満杯になったコンバイン袋を、脱穀機から外して畦まで運び出します。このほかに、稲わらを二〇束で纏めて縛る作業があります。脱穀がノンストップなので、この作業も必然的にノンストップとなり、思った以上に大変です。収穫量は、例年一〇俵前後です。

ここまで、田植えから脱穀までの作業について紹介してきました。児童の安全に注意しながら各作業をしていくのは大変で、筆者を含めて参加した大人たちは、いつも作業の終りに「今日も、くたびれたな」と言っていますが、いつも、その表情は笑顔です。

最後に贈呈式の紹介をします。贈呈式は、概ね一〇月の最終週に行われます。

最初に、小学校の体育館に五年生が集合し、筆者（労働会議）と、普段の栽培管理を行っていたいた河本さんに向けて、児童からのお礼の言葉があります。続いて、児童が書いたイラストやメッセージが張られ台車

に乗せられた支援米が、児童の手で運び込まれ、「マリ共和国へ、しっかりと届けてください。」の言葉と共に託されます。その次に筆者が、「お米がマリに届くまで」と題したスライドで、マリ共和国の現状や、支援米がマリ共和国に届くまでの概要を紹介します。

次の校時では、二年生が集合して、筆者からは「おいしい ごはんで 元気いっぱい」と題したスライドで、「お米や米粉を使った食べ物や飲み物」とか、ご飯を食べるときに気にして欲しい「五つの目当て」を話します。

なお、両スライドとも、平成一七年頃に、津山庁舎に勤務していた先輩（看板イラストの先輩とは別の方）が作成されたものです。毎年、数値などをブラッシュアップして使わせていただいています。

ところで、各学年ともスライドの話の後は、質問時間があり、どんな質問が出るか、いつもヒヤヒヤしていますが、昨年秋季に二年生から、「（支援米が三〇kg入った）その袋には、お米が何粒ありますか？」と、とてもシンプルな質問を受けました。スライドの内容に關した質問（例えば、お米の料理には、ほかに何がありますか等）は想定していたのですが、これは盲点でした。そして、相手が中学生ならば「千粒あたりの重さは何gで、袋には三〇kg入っているの・・・」といった回答もできませんが、今回は小学校二年生です。さて、皆さんなら、ど

ういった回答をされるでしょうか。

この時に筆者は、袋に近づいて数えるふりをした後、「とっても沢山あるので、数えられませんが、分かりません。ただ、この前に、みんなが頑張って稲刈りした稲の穂には、一本で二〇〇粒くらい、多いと二〇〇粒くらい、お米がありますよ。これは多いかな？少ないかな？」と回答しました。二年生には口々に、「多い！」「たくさんだ！」と驚いてもらえたので、手前味噌ですが、まずまずの回答ができたのではと思っています。

・最後に

年々、参加者の確保が難しくなり、活動の継続が厳しくなっていますが、河本さん、岡山県平和・人権・環境労働会議、美作地区平和センター、そして高野小学校の方々に支援と協力をいただきながら、先輩から受け継いできた支援米と農業再建の活動に取り組んでいきたいと思っています。