

1951年7月20日第3種郵便物認可 2025年6月1日発行 毎月1回1日発行第75巻第6号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 基本法改正後の基本計画をめぐって

作山 巧 谷口信和 矢坂雅充 服部信司 友田滋夫 安藤光義
堀口健治 小林信一 秋山 満 西川邦夫 神山安雄
トランプ政権：関税二五%の設定とアメリカ農業 服部信司

2025年 6 月号 NO.879



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二五年六月号（第八七九号） 特集 基本法改正後の基本計画をめぐって

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二五年六月一日発行 毎月一回一日発行 第七五巻第六号

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―三五〇八―四三五〇



「紫陽花」（編集部）

表紙の写真は「亀戸天神の藤棚と東京スカイツリー」です。今年の亀戸天神の藤は、訪れた4月末には散り始めの時期にありましたが、インバウンドを含め多くの観光客の目を楽しませてくれていました。亀戸天神は、学問の神様、菅原道真公（天神様）が祀られています。四代将軍徳川家綱がその鎮守神として祀るよう現在の社地を寄進し、1662年（寛文2年）に地形をはじめ社殿・楼門・回廊・心字池・太鼓橋などが太宰府天満宮に倣い造営されました。春は梅花に藤の花。秋は菊花と四季折々の彩りは「花の天神様」というにふさわしく、それぞれの見頃である2月、4月、10月に「花まつり」が開催されています。

また、上掲の写真は、「紫陽花」です。掲載した写真は、藤の花と同じく美しい紫色の花ですが、紫陽花の花言葉は、花色によって違うようです。紫は神秘的な色であることから、「知的」「神秘的」といった花言葉がありますが、一方で冷淡・無情・浮気という花言葉を併せ持っているため、贈り物にする際は十分に考慮して贈りましょう。

「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 司	東洋大学名誉教授
	堀 口 健 治	早稲田大学名誉教授
	神 山 安 雄	農政ジャーナリスト
	小 林 信 一	静岡県立農専大学名誉教授
	矢 坂 雅 充	日本農業研究所客員研究員
	秋 山 満 夫	宇都宮大学特任教授
	友 田 滋 夫	日本大学准教授
	作 山 巧 夫	明治大学教授
	西 川 邦 夫	茨城大学教授

「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・農政をととして
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、直接雇用派遣や請負、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」は筑波書房(TEL03-3267-8599)までお問い合わせください。

編集後記

気象庁の速報では、九州南部地方と沖縄地方に梅雨入りが発表されました(五月二二日時点)▼梅雨期の降水は、夏の渇水対策への備えや農業用水の確保に欠かせない自然の恵みである一方、毎年、梅雨前線が刺激され線状降水帯による豪雨被害の発生が後を絶たず警戒が必要となっています▼日本の急峻な地形を考慮して、ダムの建設やため池を利用した洪水管理が行われていますが、計画通りにコントロールできないのが自然の脅威であることも忘れてはならないことです。また、コントロールできない降水量を制御してくれるダム機能を有しているのが日本の水田であることも指摘しておきたいと思えます▼六月に入り、一面に水を湛える水田の風景を目にするようになりましたが、米作りをする人がいなくなったから、このような制御機能はどうなるのでしょうか、この機にみんなで考えて欲しいものです▼さて、今月の特集は、四月一日に閣議決定された食料・農業・農村基本計画について、本誌編集委員の先生方を総動員しての編集となりました▼新たな基本法の下で策定された最初の基本計画が、存亡の危機を迎えていると言って過言では

ない日本の農業・農村の現状を改善し、国民の食料を将来に亘り持続的に確保していくための意義あるものになるのか、各先生の鋭い指摘に関心をもちてお読みいただきたいと思います▼また、早晩会期末を迎える通常国会ですが、閉会後は、東京都議会議員選挙と第二回参議院議員選挙と続く選挙モードに突入することになります▼このような中、五月二二日には、一向に解消しないコメ不足問題に起因して農林水産大臣が交代しました。後任の小泉大臣は、自称「コメ担当大臣」を名乗り、六月上旬までに五キロ精米の店頭価格二千円台を実現すると表明していますが、結果次第では、その他の物価高対策と合わせ選挙の争点と化すことも必至の状況です▼日本の農林水産業を守り、国民の食料を確保することが重要との認識に与野党の違いは無いと信じているところですが、いずれにしても農林水産業・政策に関心をもちて国民と農林漁業者に寄りそう政治勢力が躍進することを願うばかりです▼末筆ながら、今回の特集にあたり、ご教示・ご協力をいただきました大臣官房政策課をはじめ各局担当者の皆様に心より感謝申し上げます。(岡本)



「基本計画勉強会」(編集部)

目 次

特集 基本法改正後の基本計画をめぐって

—特集の趣旨—	作山 巧 (4)
新基本計画を四つのテーマについて論評する	谷口 信和 (5)
基本計画の現場力	矢坂 雅充 (10)
令和の農政改革の政策過程	作山 巧 (14)
基本計画のポイントと「合理的な価格の形成」について	服部 信司 (20)
新基本計画における食料安全保障論の進化と限界	友田 滋夫 (23)
持続可能な農業構造とは何か	
—基本計画をテキストとして読み込む—	安藤 光義 (28)
基本計画の目標設定およびその意義	堀口 健治 (34)
新たな基本計画について	
—農業生産基盤の危機的状況にどう対応するのか—	
	小林 信一 (39)
基本法見直しの理念は何であったのか	秋山 満 (43)
新しい食料・農業・農村基本計画とコメの生産量目標	
—輸出量目標の妥当性を中心に—	西川 邦夫 (48)
地域政策からみる新たな基本計画	神山 安雄 (54)
トランプ政権：関税二五%の設定とアメリカ農業	服部 信司 (61)

[時評] 彷徨う山羊 SK (2)

☆表紙写真 「亀戸天神の藤棚と東京スカイツリー」(編集部)

「農村と都市をむすぶ」2025年6月号(第75巻第6号)通巻第879号

彷徨う山羊



二〇一三年三月の時評欄に、山羊が抱える五つの課題について書いた。一つは乳等

省令で、殺菌山羊乳の成分基準が乳脂肪率三・六％以上、無脂乳固形分八・〇％以上

で、放牧中の山羊ではその基準を超えることが難しく、山羊乳普及の障害となっている点だ。二つ目は「行政改革」で、正確な飼養頭数さえ分からなくなってしまうこと、三つ目はBSE発生後山羊を受け入れないと畜場が増えていることである。四つ目は小学校などでの飼養管理の適正化、最後の五つ目は原発事故で地域によっては放牧山羊の乳肉利用が禁止されている点である。

これらの課題は解決しただろうか。まず乳等省令は、全国山羊ネットワークなどが要望書を二〇〇九年に厚労大臣へ提出していたが、二〇一四年に省令が改正され、乳脂肪分は二・五％以上に、無脂乳固形分は七・五％以上にそれぞれ引き下げられた。夏の放牧時でも脂肪率の基準を下回ることなく出荷できるようになった。

次に飼養頭数だが、こちらは畜産統計からは外されたままだが、現在は農水省畜産局が家畜伝染病予防法に基づく届出等を基に戸数と頭数を公表している。これによ

ると一時一万頭台までに減少した飼養頭数は近年増加傾向にあり二〇二二年では三万頭以上になっている。戸数も五六七〇戸とこちらも増加している。戦後すぐのピーク時の約七〇万頭には遠く及ばないものの、他の家畜頭数や戸数が減少傾向にあることを考えると驚きだ。ただし、一部の県では県独自調査結果と大きく乖離しており、農水省公表値では補正しているようだ。正確には、現在でも補足できていないことになる。

なぜ今山羊を飼うことが盛んになっているのか。全国的な調査はないので推測するしかないのだが、筆者らが山羊飼養者を対象に行った調査によると、飼養目的として最も多かったのは「除草」だった。これは耕作放棄地の増加と農業の担い手不足を背景にしていると考えられるが、農地以外の公園やスキー場も対象とされている。山羊のレンタルビジネスも見られるようになった。飼養目的で除草とほぼ同じくらい多かったのは、「ふれあい、セラピー」だった。これには教育やペットとしても含まれる。この用途も今日的な目的と言えよう。課題の四つ目の「適正飼養」については、飼養初心者増加とともに課題のままといつてよい。全国山羊ネットワークなどが、学習会などの啓発活動を行っている。

一方、山羊の乳肉利用については少数ではあるが、やはり増加傾向にある。特に乳利用については、各地の山

羊チーズが海外も含めいくつもの賞に輝くまでになっている。ヤギ乳のペットフードも人気がある。しかし、課題の三つ目のと畜については、この十年でさらに受入れ数が減っている。二〇〇二年度には三二都道府県六〇か所のと畜場が受け入れていたが、二〇二二年度では二七都道府県に減少しており、最近はさらに減っている。

山羊は、牛、馬、豚、羊と同様に「と畜場法」によってと畜場以外での殺・解体は原則としてできない。一方、と畜業者は伝染病の蔓延など重篤な事態発生や公衆衛生上の危害が生じる恐れを都道府県知事が認める場合を除き、山羊を含む獣畜のと殺解体を拒んではならないことになっている。しかし、現実的には都道府県知事にと畜場の設置の許可を受ける際に山羊を対象としない場合や、処理するラインや検査体制が整っていない場合には、受け入れないことができる。結果的に山羊飼養者はと畜してもらえたと畜場を求めて、遠方まで生体搬送を余儀なくされている。さらに最近では他県からの生体搬入を規制すると畜場が増えている。羊も同様だ。

山羊のと畜が規制されたのは二〇〇一年のBSE発生以降で、その理由は、①交差汚染を回避するために豚と山羊のと畜ラインを分離し、共用を停止したこと、②十二ヵ月齢以上の山羊のTSE（伝達性海綿状脳症）検査義務が煩雑であること、③山羊のと畜頭数がないか、少

ないことなどが上げられる。TSE検査はと畜時生体検査で異常が疑われる場合のみ検査することになったが、と畜場での労働者不足や山羊と畜の経験不足などもあり、受入と畜場が減少している。しかし、この結果、山羊飼育者はと畜場へ搬入できず、場合によっては食肉販売ができない状況に置かれている。

本年四月に家畜改良増殖法に基づく「家畜改良増殖目標」が山羊についても産肉能力について、「発育性、増体性及び枝肉歩留まりの維持・向上に努めるものとする」などとされている。一方、「目標」の改訂過程で、と畜場問題や、さらに山羊市場が減り、山羊の改良にも影響が及ぶかねない点も含め、パブリックコメントに山羊関係者から数多くの要望が寄せられた。その結果と思われるが、「その他」の項に、以下の文章が書かれている。「家畜市場の開催やと畜場の確保・受入拡大に向けては、地元自治体等の協力を得ながら、家畜市場やと畜場の関係者との話し合い等を行うことにより、関係者の理解醸成を図ることが重要である」。関係者の理解が得られ、山羊のと畜場、市場問題が解決したと「時評」欄で報告できることを切望する。

最後に、原発事故による放牧山羊の乳肉利用は、福島県では本年四月から条件付きで解禁されたが、未だ解禁されていない県もある。

(SK)

基本法改正後の基本計画をめぐる——特集の趣旨——

明治大学農学部教授 作山 巧

本誌では、食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる、これまで五回の特集を組んだ。二〇二三年一月号（第八五二号）では四名の各編集委員を報告者とした座談会を収録した。同年五月号（第八五六号）では、その時点での政府・与党の検討状況を踏まえて、八名の編集委員による論文を収録した。同年八・九月合併号（第八五九号）では、基本法検証部会の中間とりまとめの決定を受けて、農水省大臣官房政策課長の高山成年氏が、報告者を務めた四名の編集委員からの質疑に答えた研究会を収録した。二〇二四年三月号（第八六五号）では、二〇二三年九月の基本法検証部会の答申を含む一連の文書の決定を踏まえて、全ての編集委員による論文を収録した。二〇二四年七月号（第八六九号）では、同年五月の改正基本法の成立を受けて、四名の各編集委員による論文を収録した。

今月号は、基本法の見直しに関する六回目の特集で、改正基本法に基づく初めての基本計画が二〇二五年四月に閣議決定されたことを受けて、全ての編集委員による論文を収録した。このうち拙稿では、二〇二三年二月の自民党による食料安全保障に関する検討委員会の設置に端を発し、二〇二四年六月の改正基本法の施行を経て、今回の基本計画の閣議決定に至る一連の政策過程を「令和の農政改革」と呼んだ。一九六一年の農業基本法の制定から一九九九年の食料・農業・農村基本法の制定までが三八年、それから二〇二四年の改正までが二五年であり、一つの元号の間に一度の稀な事情であることは確かである。しかし、今回の見直しの内容がそうした呼称に相応しいかは、大いに議論の余地がある。今月号の特集が、「令和の農政改革」に関する読者の理解を深める上で参考になれば幸いである。

なお、編集委員による論文の掲載は、分野横断（谷口論文、矢坂論文、作山論文）、食料政策（服部論文、友田論文）、農業政策（安藤論文、堀口論文、小林論文）、米政策（秋山論文、西川論文）、農村政策（神山論文）の順とした。

新基本計画を四つのテーマについて論評する

東京大学名誉教授 谷口信和

はじめに

二〇二〇年の食料・農業・農村基本計画について、筆者は「食料自給率向上目標」の後景化と「農政の総花化」⁽¹⁾が進展していることを問題点として指摘したが、その傾向は今回の新基本計画では一層強まったといわざるをえない。そのため、「食料安全保障の確立」を最大の課題として出発した基本法改正から新基本計画策定に至る過程で提示された政策は多岐にわたり、それらの相互関連をつかむことが著しく困難になっているだけでなく、個々の政策相互の不整合・齟齬が大きくなっていることが改めて問題点として浮かび上がっている。

新基本計画の四つのテーマと評価軸

(1) 食料自給率向上

新たな食料自給率に関する目標とKPIの設定をめぐる問題点は以下の通りである。

第一に、二〇三〇年度の供給熱量ベースの総合食料自給率目標は四五％であるが、これは二〇二〇年基本計画で示された二〇三〇年度目標と同じであり、今回の基本計画を通じて食料自給率を積極的に引き上げようという強い政策的意思が感じられないことである。

第二に、摂取熱量ベースの食料自給率については、摂取熱量を一八五〇kcalに固定する根拠の一つとされる「国民健康・栄養調査」の数字が二〇一〇年とやや古いことに加え、これ自体が変化することを排除できないという

問題がある。そして、これ以上に問題なのは、この数字が基準年の二〇二三年ですでに四五%となっていて、供給熱量ベースの総合食料自給率三八%より七%も高く、二〇三〇年目標では五〇%を超える五三%が提示されていて、あたかも容易に「食料の過半を自給」という目標が達成されるかのような印象を与えることである。

第三に、これまででも五つも指標があった「自給率」に新たな指標を付け加えねばならなかった積極的な理由がみつからないことである。これまでの総合食料自給率・食料自給力・食料国産率についても国民の間に十分に浸透していたとはいえない。

そして、第四に、飼料自給率の二〇三〇年度KPIは二八%とされ（一%の向上しか見込まれていない）、二〇二〇年基本計画が目標とした三四%を大幅に下回っていることである。わが国のカロリーベースの食料自給率が低い背景には、畜産物のカロリーベース食料国産率が六四%に達するにもかかわらず、飼料自給率が二七%に止まるため、畜産物のカロリーベース自給率が一七%となっている現実がある。つまり、食料自給率向上を通じて食料安全保障を実現する上では飼料自給率の向上は避けて通れない課題なのである。その際、完全自給できている米の食用以外の重要な用途として飼料用米の意義は限りなく大きいことを指摘しておきたい。

食料自給率向上は食料安全保障を実現する上での最も基本的な政策であり、それこそが食料安全保障の確立を目的として始まった基本法改正の趣旨だったはずだが、実施計画たる新基本計画ではそうした方向は事実上放棄されてしまったに等しいといわざるをえない。

(2) 水田政策の見直し

見直しの内容はかなり明確なので、以下のように問題点を指摘したい。

第一に、現行のような水田「転作」作物全般を奨励する「水活」を中止し、水田における畑作物については畑における畑作物と同様の生産性向上に取り組む者の支援に見直す。ここには麦・大豆・飼料作物が含まれる（つまり、これらは主として水田の畑地化によって生産性向上を図る方向が示唆されている）。

第二に、米は主食用米・新市場開拓米・米粉用米等について輸出を含めた支援を行い、大区画化等を通じた規模拡大により生産性向上を強力に支援する。

第三に、飼料用米中心の支援体制を見直し、国産飼料は労働生産性の高い青刈りとうもろこし（子実とうもろこし）等を重視した方向にシフトする。

第四に、主食用米も含めて広義の「有機農業化」の方向を支援する。

つまり、眼目は飼料用米の「手厚い支援」体制の見直しであり、大区画化・規模拡大を通じた主食用米等の輸出産業化によって水田農業の構造改革を進めようという財務省が主張し続けてきた路線の本格的な採用である。

(3) 合理的な(適正な) 価格形成

理念的な面から整理すると、第一に、消費者がアクセスできる食料価格(所得水準に依存する)と農業者の再生産保障価格(所得補償価格)が一致する保証はなく、価格(流通)政策の枠組みのただで後者を実現することはできないと考えるべきである。

第二に、食料価格と農業生産資材価格等の高騰は市場価格と消費者の所得水準との見合いでそれぞれ緊急的な政策対応によって対処すべき課題である。

第三に、農業生産者の所得確保は第一義的には価格＝消費者負担ではなく、財政支出に基づく直接支払い(所得補償)によって行われるべきである。これを土台にして、今回の法案による対応は初めてその意義を発揮できるものになるといえよう。

また、法案の細部にわたる懸念としては、第一に、最大の問題は農林漁業者とこれ以外の飲食料品等事業者の間の規模(経済力・市場支配力・取引支配力)における決定的な格差があることであり、それをどこまで斟酌

した「行動規範」(判断基準)が示されるかがポイントとなる。

第二に、食料全般に関する農水省による実態調査でのコスト把握と、コスト指標作成団体が把握する指定品目との関連が不明瞭であり、後者がどの程度の品目・産地・地域を対象として、どのように指標化するのかといった今後詰めるべき課題が山積している。

また、第三に、農産物の売り手としてはどのような経営体や団体が想定されているのかといった初歩的な点が不明瞭であり、とくに生産者団体(組織)のあり方は品目によって著しく異なっており、どの範囲までをカバーする意図があるのかが必ずしも明確ではないため、農業生産現場には過剰な期待と過剰な諦めが同居しているのが実態である。

そして、第四に、農産物の場合は、生産開始段階でのコストと収穫後のコストは、単収によって大きく異なるといった豊凶変動の影響が大きい特徴がある。このため、コストを把握した時期と農産物価格の形成時期の間に存在するタイムラグによって、高騰コストの価格転嫁への要請は一樣ではなく、法制度の現実への適用には大きな困難が伴っているようにみられる。

筆者の知見ではコロナ禍の下での厳しい経営環境から脱出した二〇二二年度にある程度好調な経営収支を記録

した大規模農業法人にあって、生産資材価格などの高騰の影響で二〇二三年度にはかつてない厳しい経営状態に陥った。しかし、そうした状況が世間で認識され、「百姓一揆」のような形で表面化されるまでには一年以上の時間が経過していることに注意を払わねばならないのである。

(4) 担い手育成と農地の維持・確保

第一に、地域計画の二〇二五年三月末の策定状況からすると、四二四万haの農地面積をカバーする計画が三二都道府県で「完成」したものの、西日本を中心に未策定が一五県に及ぶだけでなく、一〇年後の耕作者を定めた農地面積は二八四万haで六七％に止まり、三三％の農地は将来的な耕作者が確保されていない^③。目標の時期が異なるとはいえ、二〇三〇年に農地四一二万haを維持する耕作者が確保される見通しは今のままではかなり暗い。

第二に、「令和の米騒動」の下で米価が昨年の二倍以上に高騰する中で、二〇二五年産米の作付意向が二〇二五年一月末時点で調査されたが、飼料用米の作付が一・四万ha減少し、主食用米が二・三万ha増加して、飼料用米から主食用米への転換が進む見通しとなった。四月末の数字をみないと確定的なことはいえないのだが、意向

としてみるとかなり衝撃的である。なぜなら、作付面積を減らす意向は水稲の範囲でも飼料用米だけでなく、加工用米〇・三万ha、備蓄米〇・四万haに及んでいる上に、大豆〇・三万ha、麦〇・二万haも減少し、トータルでみれば、これらの水田での作付面積は〇・三万haの減少となったからである^④。これだけの主食用米の米価高騰が発生しても、戦略作物等から主食用米に転換するだけの意欲を現場の生産者が持ちえない状況が出現しており、水田における作付面積が全体として減少する状況にすでに陥っているのである。そこには、主食用米の種子の確保の問題や供給過多による米価下落の危惧が介在しているが、短期的な価格の高騰だけでは耕作意欲を鼓舞できないような中長期的な見通しの困難・不安^⑤農政に対する不信任といった、より根本的な問題があるように思われる。

第三に、周知のことだが、飼料用米の作付面積の五三％は水稲作付面積一五ha以上の経営が占めており（二〇二三年産）、大規模水田農業経営ほど飼料用米への依存率が高い傾向がみられる。そこには主食用米だけに特化しては田植と収穫の適期が限定され、規模拡大が困難となる事情が存在している。そこで、水稲を栽培する大規模水田農業経営では、①主食用米での多様な品種の採用（田植と収穫の時期の異なる品種の組み合わせ）、

②同一品種であっても、直播栽培と移植栽培を組み合わせることに伴う作期（作業時期）分散、③飼料用米を導入することによって、田植・収穫の時期の大幅な分散、という方向が様々な組み合わせで導入されている。換言すれば、水田農業経営の大規模化にとって、飼料用米の作付は重要かつ不可欠な選択肢でもある。ところが、一方では飼料用米の作付拡大に消極的・否定的な水田政策の見直しを志向し、他方では主食用米ないし米粉用米の輸出による需要拡大を通して大規模経営による生産性向上をめざすという新基本計画で提起されている政策方向は整合性が取れていないというべきであろう。

注

(1) 谷口信和「総論 二〇二〇年食料・農業・農村基本計画の歴史的な位置と課題」『日本農業年報六六 新基本計画はコロナの時代を見据えているか』農林統計協会、二〇二二年、二ページ。
この二つのことが進行した背景として、筆者は安倍政権の下での官邸主導型農政の強化の問題点を指摘した。しかし、今回の基本法改正から新基本計画決定過程ではむしろ自民党が大きな政治力行使したことができる。にもかかわらず、その内容に鋭い問題提起と解決の方向性を示す躍動感が著しく乏しいのは、一方で自民党政治が現場からの声を吸い上げる機能を喪失しつつあるからであり、他方では食料・農業・農村政策審

議会での議論が「意見を聞きおく」だけに止まり、政策変更にはほとんど反映されないからに他ならない。すなわち、現場実態に真摯に向き合った課題発見を踏まえつつ、長期的で安定的な農政構築をめざすという基本法・基本計画の本来的な役割が十分には認識されておらず、単なる政策変更の一齣の地位に転落しつつあるからであろう。

こうした袋小路からの脱出は石破首相の下で進行しつつある少数与党政治が野党との熟議を通じて、従来とは異なる政治的な意思決定方式を見出し、それが本格的に農政にまで及ぶことによって一歩を踏み出すことになるのではないか。

(2) 井出留美『私たちは何を捨てているのか』ちくま新書、二〇二五年によると、大手コンビニでは「コンビニ会計」という仕組みにより、食品の廃棄コストの八〇％以上は本部ではなく加盟店が負担する一方、利益の五〇％以上を本部が受け取ることになっているという。本部とフランチャイズ契約を結んだ加盟店の間ですら公平・公正な関係が成立しない日本的な風土の中で、生産コストの価格転嫁を実現しようとすることは現実的には極めて困難なことだといわざるをえない（同書八三ページ）。

(3) 『日本農業新聞』二〇二五年四月一八日号。

(4) 「水田における作付意向について（令和七年産第一回中間取組状況（令和七年一月末時点）」農水省、二〇二五年三月一日公表。

基本計画の現場力

基本計画の現実的な目標

日本の農業・農村などをめぐる内外の環境が急速に変化している。そのなかでスタートを切る新たな食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画という）に期待される役割はかつてなく大きい。長い間、指摘されてきた農業労働力の高齢化が終局を迎え、多くの稲作生産者が一挙に離農する時期を迎えようとしている。酪農・畜産でも飼料などの生産資材価格は円安のもとで高止まりの状況にあり、新たな投資意欲は低迷したままである。農業の多くの分野で生産基盤の脆弱化が危惧されているといえよう。

新たな基本計画は将来展望を失いつつある農業の活路を開くための指針として登場することになる。しかも切

迫した状況をふまえるならば、そのための時間的な余裕はなく、計画を確実に実現していくことが求められている。

日本農業研究所 矢坂雅充

このことを反映して、一〇年後を念頭に置いた計画から五年後の二〇三〇年までの短期の計画へと変更された。基本計画の計画期間が一〇年であると、おおむね五年ごとに策定される基本計画の中間時点で次期計画に移行するので、基本計画に対する評価が曖昧になる。そこで基本計画の策定間隔と対象期間を一致させることにしたという。策定した基本計画の内容を最終年度である五年後に評価するというのは確かにわかりやすい。今回の基本計画では多くの施策に対してKPI（重要業績評価指標）を設定しているのも、計画と実績との対応関係を明確にして、政策目標の実現をできるだけ確実なものに

したいという意思の表れであろう。言うまでもなく、できるだけ早く政策効果を出さなければ、農業や農村などの崩落的な変化に対応できなくなる。

基本計画では飼料自給率の三〇年度目標は二八%で、二三年度の二七%を一ポイント上回るに過ぎない。これまでの基本計画が過大な目標を設定してきたのとは異なり、五年後に達成しうる現実的な目標としたという。基本計画と連動して五年ごとに策定される「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」（以下、酪肉近という）でも、五年前は全国の生乳生産量を七八〇万トンとする野心的な目標数量に関心が集まったが、今回は五年後の三〇年度の目標数量は二三年度の生産量と同じ七三二万トンにとどまっている。北海道での生乳増産は続くとしても都府県の生乳生産量の減少をふまえて、実現しうる範囲に目標数量を設定したともいえるよう。政治的なメッセージを重視するあまり基本計画や酪肉近の目標がややもすれば現実離れしてきたこと、その結果、策定された当初から計画への信頼性が揺らいでいたことへの反省が窺えよう。

では、基本計画が示す政策指針によって、現実をふまえた控え目な目標は達成されるのであろうか。以下では、基本計画の施策を進め、目標とする効果をもたらす変革を実現していくメカニズム、政策の推進力に論点を

絞ってみたい。

基本計画の現場力

基本計画には農産物・食品の輸出やスマート農業に代表される新技術の社会実装・普及、有機農業をはじめとした環境調和的な食料システムなどの目標がちりばめられている。しかしこうした政策目標に接近していくためのエンジン、推進体制がみえてこない。一つは、施策を実現していくスタイルに新味がみられないことである。

多くの施策はすでに基本法改正以前に着手してきたものであり、農業生産の現場に刷新感はない。新たな基本計画はこれらの施策の進展を加速して政策目標を短期間で実現しようとしている。しかし、優良事例や成功事例のノウハウや経験を他の地域で導入させていくといった横展開、地域計画（地域農業経営基盤強化促進計画）をはじめとする既存の仕組みの機能強化といったこれまでの手法を踏襲している。短期間で基本法を改訂したこれまでの計画を策定するというスケジュールを考慮すれば仕方ないこととも思えるが、これでは五年後に目標とする状況を実現することは覚束ない。基本計画には現場と一体となって変革していく力、いわば現場力が欠けているように思えてならない。

二つは、現場力を欠如した基本計画によって、地方自

治体などの行政組織や関連団体が政策目標実現のために強いプレッシャーを受けるおそれである。多くの施策にKPIが設定されたために、そのプレッシャーはいっそう強まることになるのではないか。都道府県や市町村の農業担当職員はすでになら減員されている。農業の現場をサポートしている人や組織を、基本計画が設定した施策に動員して政策目標を達成しようとすれば過重な負担を強いことになる。それぞれの地域の状況に応じた事業計画の立案や政策推進のあり方を検討することは当然かつ重要である。それでも、そのような余裕がなく、他の地域の取り組み状況を模倣するといった対応にならざるを得ないことも多い。結局、基本計画が提示した施策は現場では上滑りして意味のある効果をもたらさないリスクが高まることになる。

三つは、地域農業のハブ組織をつくることの重要性である。地域計画は農地利用を核に人と農地のマッチングを図ろうとしているが、重要なのはマッチングの計画ではなく、マッチングを推進する人・組織である。農業生産者・事業者の労働力や機械・設備、技術などの情報を集約し、農作業などの受委託や生産物の売買などを調整する人・組織である。そうした主体が、地域の人、農地、設備・技術などを相互に補完する仕組みをつくり、あるいは相互に対立する利害を調整する地域農業のハブ組織

となっていくことが何よりも欠かせない。これは古くから指摘されてきた課題であり、地域ごとに多様な対応が欠かせない課題である。これまでは一部の集落営農組織や農業法人、農協、農業サービス事業体などが自らの事業に関連してこうした役割を果たしてきた。しかし、こうした組織を現場力を発揮する農業組織として位置づけ、もはや一刻の猶予なく育成していく必要がある。例えば次のような事例は、その一つであろう。農協と農業改良普及センターが企画調整の役割を果たして、複数のTMRセンターと堆肥センター、土建業者などの連携を実現する。その結果、酪農生産に従事する従業員やダンブカーや作業機のアタッチメントなどを組織・事業者の枠を越えて相互に融通し、労働力、設備・機械などを最小限に抑えている。繁忙期やトラブルが発生したときに想定して従業員を雇用したり、ダンブカーや機械を保有する必要はなくなる。重要なのはこうした仕組みを地域の農業法人や事業者などと摺り合わせながらつくっていく主体の役割である。地域の農業の持続的な発展の糸口を探ろうとする人・組織の活動を後押しするオーダーメイドの政策が求められている。設定したKPIをがむしやりに達成することが大事なのではなく、地域では少数派になっている農業者と農業生産のあり方を地域全体の中で模索していく主体を育成・支援することが、農政の

現場力を高めることについて。農村の生活面での条件整備を支える組織として農村RMO（農村型地域運営組織）に期待が寄せられているように、農業の現場を支えるハブ組織が求められている。

最後に、KPIの達成に囚われない中長期的な視野に立った政策指針の重要性である。五年間では評価の対象とはなりにくい農業や食品市場などの基盤づくりのための政策への関心はあまり高くない。たとえば、牛海綿状脳症（BSE）の発生でトレーサビリティ・システムの導入が、そして東京オリンピックの開催でHACCP（危機分析重要管理点）システムの義務化が検討されてきたように、食品スキャンダルやイベントを契機として強力に推進される政策が少なくない。中長期的なレベルアップが求められる社会の基盤となるシステムも、事件やイベントへの緊急対応として導入され、時の経過とともに関心が薄れる。基本計画が短期的な政策評価を念頭に置いたKPIに縛られてしまうと、中長期的に継続し改善していかなければならない施策は重視されなくなる。最終的に安定した農政の姿勢への農業生産者の信頼や社会的なセーフティネットに支えられているという消費者の安心感は揺らぐことになる。

おわりに

基本計画はどのような農業生産、農村社会、食品市場を目指すとしているのだろうか。財務省に対して農林水産省の各部署の予算を認めてもらうためには基本計画に施策が盛り込まれることが重要であろう。しかし、政策目標を実現していくための動的な行程や政策の方向性を読み取ることができない。食料・農業・農村の将来の諸相が多岐にわたっているとしてみても、それらを一つのイメージとして理解できることが施策の推進力となる。基本計画の政策目標を実現するためには、現場の具体的な設計主体、現場力を示すことが何よりも求められている。基本計画の政策目標に多くのKPIが設定されただけでは、基本計画への求心力は高まらない。

令和の農政改革の政策過程

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

令和の農政改革は、二〇二二年二月の自民党による食料安全保障に関する検討委員会の設置に端を発し、二〇二四年六月の改正食料・農業・農村基本法（基本法）の施行を経て、二〇二五年四月の食料・農業・農村基本計画の閣議決定で一段落した（表1）。しかし、今回の基本計画には、一九九七～一九九九年に農水省企画室企画官として改正前の基本法の策定に従事した筆者でさえ、違和感を覚える点が多かった。

例えば、構成については、改正後の基本法の基本理念は、①食料安全保障の確保、②環境と調和のとれた食料システムの確立、③多面的機能の発揮、④農業の持続的な発展、⑤農村の振興の五つだが、基本計画の項目立て

は、①我が国の食料供給、②輸出の促進、③国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム、④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、⑤農村の振興で、基本法とはずれがある。また、分量に関しては、今回の基本計画は一四一頁で、二〇〇〇～二〇一五年の基本計画の平均の五〇頁と比べると約三倍、二〇二〇年の七二頁と比べても約二倍である。さらに、内容についても、後述するように多くの疑問がある。

こうした問題点に対して個別に注文を付けることは容易だが、それだけでは異例の基本計画が策定された要因を明らかにすることはできない。そこで本稿では、基本法の見直しの開始から基本計画の決定に至るまでを「令和の農政改革」という一連の政策過程と捉えた上で、政策決定に関与する主体の思惑と帰結との関係を分析する

表 1 令和の農政改革の経過（2024年 1 月～2025年 4 月）

	自民党	政府・農水省	国会
2024年 2月13日	自民党の農林合同会合が食料・農業・農村基本法改正案を了承		
2月27日		食料・農業・農村基本法改正案の国会提出	
4月19日			食料・農業・農村基本法改正案が衆院本会議で可決
5月29日			食料・農業・農村基本法改正案が参院本会議で可決し成立
6月5日			改正食料・農業・農村基本法の施行
8月29日		農水大臣が食料・農業・農村政策審議会に食料・農業・農村基本計画の変更を諮問	
10月2日		食料・農業・農村政策審議会企画部会での審議の開始	
11月22日	食料安全保障強化本部を設置し、森山裕が本部長に就任		
12月4日	食料安全保障強化本部が初会合を開催		
2025年 3月27日	食料安全保障強化本部等が「新たな食料・農業・農村基本計画の実効性確保のための農業構造転換集中対策の推進等に関する決議」を決定	食料・農業・農村政策審議会が農水大臣に食料・農業・農村基本計画（案）を答申	
4月11日		食料・農業・農村基本計画の閣議決定	
4月18日	上記決議を石破首相に提出		

資料：新聞報道、自民党HP、農水省HP等を基に筆者作成。

ことで、こうした異例の基本計画が策定された要因を明らかにする。筆者はこれまでも、基本計画（作山、二〇一九）や今回の基本法の見直し（作山、二〇二三及び二〇二四）をめぐる、農政の政策決定過程に着目した論考を発表しており、本稿は現時点での集大成である。

本稿の構成は以下の通りである。第二節では、農業政策の決定に関与する主体の思惑を説明する。第三節では、前節で述べた各主体の思惑が、今回の基本計画に従来の延長線とは異なる帰結をもたらした事例を列挙する。第四節では、むすびとして、こうした異例の基本計画が策定された根本的な要因を、政官関係の観点から明らかにする。

2 各主体の思惑

本節では、農業政策の決定に関与する主体の思惑を説明する。その際には、作山（二〇二四）で示した従来の農政トライアングルを構成する自民党農林族、農協、農水官僚に加えて、首相官邸と財務省を対象とする。

まず、自民党農林族の中心人物は現自民党幹事長の森山裕で、その思惑は予算の獲得である。予算編成の指針である「骨太の方針」でも、非社会保障関係費の歳出改革が明記され、金利の上昇で利払費の急増が見込まれる中で、傍観すれば今後の農林水産予算の削減は避けられ

ない。そこで森山は、食料安全保障への関心の高まりを奇貨として、二〇二二年二月の自民党食料安全保障に関する検討委員会の設置、同年五月の講演での二〇二四年通常国会への基本法改正案の提出、二〇二四年一月に設置した総裁直轄の食料安全保障強化本部決議での石破首相への別枠予算の要求という一連の流れを主導した。

また、農協については、令和の農政改革では、政策決定への関与が第二次安倍政権以前に戻った。すなわち、政府内の政策決定では、全ての山野徹会長が農水省の食料・農業・農村政策審議会における基本法検証部会や企画部会の委員となり、与党内の政策決定でも、自民党の農林合同会合で繰り返し要望を伝える機会を得た。令和の農政改革における農協の思惑は、農業予算の獲得や適正な価格形成の実現であり、上記の森山の言動もこうした農協の要望を受けたものだった。他方で、適正な価格形成については、本稿の執筆時点で「食料システム法案」（食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律）及び卸売市場法の一部を改正する法律案）が国会に提出されているものの、価格転嫁の実現は未知数である。

次に、首相官邸については、基本法の見直しを開始したのは岸田文雄政権だったが、岸田首相は農業政策の素人で関心も薄かったことから、自民党農林族に言われるがままだった。実際に、首相官邸に設けられた「食料安

定供給・農林水産業基盤強化本部」の開催は、二〇二三年一二月末が最後だった。他方で、二〇二四年一〇月に首相に就任した石破茂は、農水政務次官や農水大臣を経験し、農業政策には一言を持っていた。二〇二四年九月の自民党総裁選では、水田転作の見直し、直接所得補償の導入、米の輸出促進といった自民党農林族の路線とは異なる主張を展開した。

さらに、財務官僚は、予算の査定権を背景とした農業政策に対する拒否権プレーヤーである。財務省設置法の第三条には、その任務の一つに「健全な財政の確保」が挙げられており、国債の残高が急増する一方で、金利の上昇によって利払費の急増が見込まれる昨今は、財政制度審議会の答申に見られるように、各府省への予算削減圧力も増している。今回の基本計画では、水田政策の見直しに関しては、「予算は、現行の水活の見直しや見直しに伴う既存施策の再編により得られた財源を活用する」（二三頁）と明記して歳出拡大を防いだが、「財政措置の効率的かつ重点的な運用」（二三三頁）の項目では、過去五回の基本計画にあった「厳しい財政事情の下で」という修飾語が消えており、農水省との攻防が伺われる。

最後に、農水官僚は、令和の農政改革では強い思惑は乏しく、一貫して受け身だった。自民党や農協が基本法

の見直しを提起した二〇二三年の前半には、農水省内で「現行法に問題があるわけではない」との声が上がって、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、二〇〇〇年からの世界貿易機関（WTO）の次期交渉という明確な目標と期限があった基本法の制定時とは異なって、農水官僚は基本法改正の必要性を感じていなかったことから、その目玉作りにも苦勞の跡が偲ばれた。

3 基本計画の帰結

本節では、前節で述べた各主体の思惑が、今回の基本計画に従来の延長線とは異なる帰結をもたらした事例を列挙する。

第一は、基本計画の計画期間が、従来の一〇年から五年に短縮され、今回は二〇三〇年とされたことである（二二頁）。しかし、一年一作が基本の農業において、五年の計画期間は短すぎる。例えば、供給熱量ベースの総合食料自給率では、これまで一〇年間の計画期間で一度も達成されなかったにもかかわらず、五年間での達成は更に非現実的である。また、二〇三〇年の目標の達成状況に

関する評価を開始する時点では、今回の基本計画で設定した目標やKPIの実績値は二〇二八年の数値すら出そろっていない可能性がある。これは、初動の五年間を農業構造転換集中対策期間と位置付けることで、別枠予算を確保しようとする森山の思惑を反映したもののだが、政策の実施や評価の点では近視眼的に過ぎて弊害が多い。

第二は、基本法の理念と基本計画の柱立てのずれである。改正前の基本法では、基本理念である「食料の安定供給の確保」は、食料消費、食品産業、農産物の輸出入等といった施策が主で、不測時の食料安全保障はその一部に過ぎず、他の基本理念である「農業の持続的な発展」とは並列の関係だった。しかし、農水省が作成した「新たな食料・農業・農村基本計画のポイント」によれば、改正後の基本法では、「食料の安定供給の確保」との関係を逆転し、「食料安全保障の確保」に基本理念とし、その下に「国内の農業生産の増大」を位置付けたことから、「農業の持続的な発展」という基本理念も「食料安全保障の確保」に従属し、基本計画の柱立てから消えた。こうした概念上の混乱は、「食料安全保障を目玉に基本法を改正する」という森山の鶴の一声が要因であろう。

第三は、米の生産量と輸出量の引上げである。従来の基本計画では、人口や一人当たり消費量の減少を反映して、米の生産努力目標は前期より引き下げられてきた。

しかし、今回の基本計画では、生産量を二〇二三年の七九一万吨から二〇三〇年には八一八万吨に増やしており、その背景には、米の輸出量（玄米換算）を、二〇二三年の四・四万吨から二〇三〇年には三九・六万吨へと九倍に増やしたことがある（二六頁）。これは、米の輸出拡大に関する石破首相の主張を反映して輸出量を大幅に拡大し、それと辻褃を合わせるために生産量も増やしたと考えられる。しかし、輸出米の生産費の採算ラインである「約九五〇〇円／六〇キログラム」の根拠は薄弱で、輸出に伴う財政負担も示されていない。

4 むすび

前節の事例は、今回の基本計画における問題点のほんの一例で、その根本的な原因は、政策決定過程で政治家同士が協議をしない慣行にある（飯尾、二〇二五）。令和の農政改革で言えば、森山は、「食料安全保障を目玉とした基本法改正」を指示したが、他の政策理念との関係のような細部は官僚に丸投げである。また、石破は米の輸出拡大を主張し、基本計画に野心的な目標が盛り込まれたが、それを実現する財源や米の需要減少との関係は官僚に丸投げである。つまり、政治家は、自らが拘る政策について官僚に指示を出す、全体の整合性や財源をめぐって政治家同士が議論して妥協することはない。

これが木に竹を接いだ今回の基本計画の帰結である。

令和の農政改革の政策過程は、審議会を含む政府内での政策決定という建前と、実際の政策は自民党の部会で決まるという現実との乖離を如実に示している。これに對して、基本法の策定過程で一九九八年一月に農水省が決定した「農政改革大綱」では、中川昭一農相名の前文に「(食料・農業・農村基本問題調査会の) 答申を踏まえ、(中略) 農政改革の方向性についての政府・与党・関係団体間の議論を集約したもの」と明記され、政府の答申が前提とされた。政治主導の定着を受けて政治家は指示を出す、相互矛盾の解消は官僚が引き受けるという政官関係はもはや限界である。令和の農政改革の帰結を、歪んだ政官関係を見直す契機とすることが求められる。

引用文献

飯尾潤 (二〇二五) 「(経済教室) 議員間討論で妥協点探れ」『日本経済新聞』(四月三日、二九頁)

作山巧 (二〇一九) 「政策推進手法としての『基本計画』の評価」

『農村と都市をむすぶ』第六九巻第一〇号、一三二―一七頁

作山巧 (二〇二三) 「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」『農村と都市をむすぶ』第七

三巻第五号、五一―五六頁

作山巧 (二〇二四) 「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、六―一一頁

基本計画のポイントと「合理的な価格の形成」について

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表 服部信司

二〇二五年三月、農林水産省は、二〇三〇年を目標とする食料・農業・農村基本計画（案）を提示した。A4版一四一頁の大部である。ここでは、そのポイントを踏まえ、「合理的な価格の形成」部分を中心に検証していく。

I 評価したい「新たな基本計画のポイント」

そのポイントは以下のごとくである。

1. 水田活用の直接支払交付金を作物ごとの生産性向上等の支援へと転換する
2. 低コストで生産しうる輸出向けコメ産地を育成し、海外の需要拡大を推進する
3. 農村で生計を立てる担い手を育成し、担い手への農地の集積を推進する

4. 持続的な農業構造の構築を目指し、四九才以下の担い手を確保する

5. 生産コストの低減を図るために、農地の大区画化、スマート農業技術の導入等を推進する

これまで、コメ生産農家に一括交付されていた「水田活用の直接支払交付金」を「作物ごとの生産性向上等への支援」に転換するとしている。作物生産の生産性向上など目的を絞った政策にしていこうのである。生産性の向上は不可欠であり、必要な転換といえよう。

II 適切な「小麦・大豆の生産拡大方針」

(1) 小麦・大豆生産の現状

二〇二三年の小麦生産量は一〇九万トン、大豆は二六八万トン（表1）。コメ（玄米）生産量は、七一七万

基本計画のポイントと「合理的な価格の形成」について

(表 1) 小麦と大豆：作付け面積(万ha)、単収(kg／10アール)、生産量(万トン)
(2023年と2030年)

	2023			2030		
	国内生産量	単収	作付面積	国内生産量	単収	作付面積
小麦	109(100)	472(100)	23. 2(100)	136. 5(126)	537(114)	26(112)
大豆	26. 8(100)	169(100)	15. 47(100)	39. 3(147)	223(132)	17(110)

資料：農林水産省、食料・農業・農村基本計画（案）、令和 7 年 5 月，16頁。
農林統計協会、ポケット農林水産統計2024, 252頁。

(表 2) 大豆と小麦：2023年作付け面積と生産量、輸入の国産切換量（2030年）
(万トン、万ha)

	現行（2023年） 生産量	現行（2023年） 作付面積	国産切換量 (2030年) 生産量	国産切換量 (2030年) 作付面積
大 豆	26. 8（100）	15. 47（100）	12. 5（46. 6）	7. 41（47. 9）
小 麦	109（100）	23. 2（100）	27. 5（25. 2）	5. 85（25. 2）

資料：農林水産省、食料・農業・農村基本計画（案）、13頁。

トン。小麦は、コメ（七一七万トン）の一三・八％、大豆は同三・三％である。

同年の作付面積で見ると、小麦二三・二万 ha、全体三九・七万 ha の五・八％。大豆一五・四七万 ha、全体の三・九％である。

生産面から見れば、小麦は有力な位置を占めているといえよう。

(2) 二〇三〇年の目標

二〇三〇年の目標は、小麦一三六・五万トン（二〇二三年の一・二六倍）。大豆三九・三万トン（同一・四七倍）である。小麦も大豆も作付面積が一〇％強伸びている一方、単収は、小麦一四％、大豆三二％と大幅に伸びている。単収の伸びによって、二〇三〇年の生産量の伸びが、支えられているのである。

とはいえ、日本の小麦・大豆の消費量の大半は、アメリカなど外国からの輸入によって賄われていることは、銘記される必要がある。

この意味からいって、二〇三〇年に向けての生産拡大方針は、適切かつ必須といえる。

Ⅲ 「合理的な価格の形成」とは何か

基本計画は、「食料システムの幅広い関係者の合意のもとで、コストを考慮した価格形成が行われる環境整備

を進める」⁽¹⁾とし、「事業者の努力義務として、持続的な供給に要する費用等を示し、取引条件に関する協議の申し出があった場合に、誠実に協議に応じることなどを定めた法制度を新たに構築する」⁽²⁾としている。

では、だれにとっての「合理的な価格」なのか。

消費者にとっては、価格は市場価格しかない。それが、消費者にとっての合理的な価格なのである。

生産者にとっては、生産コスト（所得）が保証される価格である。それは、税府が保証する以外にない。日々変動する市場価格ではない。

アメリカでは、それは、目標価格として一九六〇年代中期に設定され六〇年間の歴史と実績がある。市場価格（農場価格）が、目標価格に達しない場合には、市場価格と目標価格との差を、政府が「不足払い」として生産者に補填する。

この制度によって、アメリカ農業は維持されてきた。わが国も、全ての作物にこの制度の導入を考えるべきである。

Ⅳ 基本計画の食料自給率目標・・

二〇三三年三八%↓二〇三〇年四五%

基本計画は、二〇三〇年の食料自給率目標を四五%に設定している。これは、現在の自給率三八%から七%上

に位置する。

意欲的ではあるが、日本の現実を踏まえると、高すぎる目標に見える。

V 二〇三〇年の自給率目標：四一―四二%に

これまで、日本の食料自給率は三〇%台後半で推移してきた。これを踏まえれば、食料自給率目標は、四一―四二%を目指すべきではないだろうか。

注

- (1) 農林水産省、「食料・農業・農村基本計画」九三頁。
(2) 同上。

新基本計画における食料安全保障論の進化と限界

日本大学生物資源科学部 友田滋夫

1. はじめに

食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）の構成を新旧基本計画について比べてみると、新基本計画（二〇二五年四月）では「第二 食料安全保障の動向」という章が設けられた点が大きな違いであろう。

このような構成の違いは、食料・農業・農村基本法（以下、基本法）の改正内容を反映している。旧基本法の「食料の安定供給の確保に関する施策」が、現基本法（二〇二四年一〇月改正）では、「食料安全保障の確保に関する施策」に変わり、第一条の目的も、旧基本法では、食料、農業及び農村に関する施策について「基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め」というものであったのが、現基本法では「食料安全保障の確保等

の基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め」ということに変更された。また、第二条に規定されている食料安全保障の内容面でも、旧基本法の条文にあった「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給」されることに加えて、現基本法では「国民一人一人がこれを手でできる状態」という文言が加わった。

そして、食料安全保障を重視する以上のような観点から、現基本法は、基本計画で「食料安全保障の動向に関する事項」を定めるよう規定し、旧基本法で定めることとされていた「食料自給率の目標」も、現基本法では「食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する事項の目標」というように、食料安全保障の一環として定めるよう規定され、「国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム」（基本計画八九頁）という項も設けられ

たのである。

ところで、「安全保障」という言葉が用いられている政策として経済安全保障政策がある。その目的は、経産省「経済安全保障政策」によると、「平和と安全、経済的な繁栄等の国益を経済上の措置を通じて確保すること」とされており、「国益」であって、国民「一人一人」の利益ではない。そしてこの「経済的な繁栄等の国益を経済上の措置を通じて確保すること」を目的として経済安保法が制定されたのである。

他方、前述のように、現基本法では「国民一人一人」が食料を「入手できる状態」を食料安全保障ととらえている。したがって、新基本計画において、「食料安全保障」が、「国家安全保障」¹¹ いわば経済安保の食料版、という意味を超えて、「一人一人」にとつての食料安全保障として十分に、かつ矛盾なく位置づけられているのか、という点が問題となる。

そこで以下ではまず、基本計画に至るまでの安全保障論の流れについて確認しておきたい。

2. 国家安全保障戦略における「国益」と「一人一人」の利益

近年の安全保障戦略の端緒となるのは、二〇二二年一月に閣議決定された国家安全保障戦略（NSS）であ

ろう。この戦略は、自身を「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するもの」（NSS五頁）と位置付けている。

国家安全保障戦略は、「国家安全保障の対象は、経済、技術等、これまで非軍事的とされてきた分野にまで拡大し、軍事と非軍事の分野の境目も曖昧になっている」（NSS四頁）という認識のもと、安全保障と経済の関係について、「安全保障政策の遂行を通じて、我が国の経済が成長できる国際環境を主体的に確保」することによって「我が国の経済成長が我が国を取り巻く安全保障環境の改善を促す」という、「安全保障と経済成長の好循環」を実現するとしている（NSS一頁）。このように、経済政策は国家安全保障政策の一環として組み込まれることになる。

さらに、国家安全保障戦略では、「我が国の経済・社会活動を国内外において円滑にし、また、有事の際の我が国の持続的な対応能力等を確保するとの観点から」、¹²「食料安全保障等、我が国の安全保障に不可欠な資源を確保するための政策を進める」とされている。このように、食料安全保障は「一人一人」のためのものではなく、国家全体の安全保障といった観点から位置づけられている（NSS二六頁）。

3. 経済安保政策における「国益」と「一人一人」の利益

国家安全保障戦略と一体のものとして二〇二二年に制定されたのが、経済安保法である。経済安保法は「安全保障を確保するためには、経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性が増大していることに鑑み」て、「特定重要物資の安定的な供給の確保」等の「四施策」を定めたものである（第一条及び経済安保基本方針）。経済安保基本方針は経済安保法第二条に基づいて二〇二二年に定められたものである。

経済安保基本方針では「安全保障の裾野が経済分野へ急速に拡大する中で、国家及び国民の安全を経済面から確保することが喫緊の課題となっている」（経済安保基本方針三頁）との基本的考え方が示され、「国家安全保障の対象は、経済、技術等」の分野に拡大しているという国家安全保障戦略の枠組みを引き継いでいる。したがって経済安保基本方針では、経済を国家安全保障の手段とするという捉え方がされている。

経済を国家安全保障の手段と位置付ける点は、二〇一三年に公表された「経済安全保障に係る産業・技術基盤強化アクションプラン（たたき台）」を見ても明らかで

ある。そこでは、「NSSを中心とした経済安全保障政策の方向性」として「我が国の平和と安全や経済的な繁栄等の国益を経済上の措置を通じて確保することが経済安全保障」であると位置づけられている。さらに、二〇二四年の「経済安全保障に係る産業・技術基盤強化アクションプラン改訂版」では、「国力としての経済力の強化、エネルギーや食料等の資源の確保等」として「食料安全保障」が取り上げられている。そして、このアクションプラン改訂版でも、アクションプランを「同志国・地域とともに、国益を守るための」と位置付け、「政府全体で経済安全保障政策を推進するため、NSSを中心に各省連携の枠組みを構築」するものとしている。つまり、食料は経済安保法上の「重要物資」ではないとはいえ、国家安全保障戦略及び内閣官房国家安全保障局（こちらの略称もNSS）を頂点とする経済安全保障上の重要物資と位置付けられているといっていよい。

4. 国家安全保障および経済安保と基本法・基本計画の関係

以上のように、「一人一人」の小さな経済活動や「一人一人」とっての食料問題」は、国家安全保障という大きな「国益」によって、容易に乗り越えられてしまうような枠組みとなっている。国家安全保障戦略、経済安保

法と経済安保基本方針の枠組みに沿って、その他の安全保障関係法令が位置付けられることになる。

この点は、各政策の時系列的関係からも確認できる。国家安全保障戦略と経済安保法が二〇二二年に制定され、「国益のための経済安保」という枠組みができたのち、二〇二三年に「アクションプラン（たたき台）」で国家安全保障戦略と国家安全保障局を中心に位置付けた経済安全保障政策が再確認され、二〇二四年五月に「アクションプラン改定版」で食料安全保障が経済安全保障政策として位置付けられた。そして、二〇二四年六月に食料供給困難事態対策法が成立し、二〇二四年一〇月一日に食料安全保障を掲げた現基本法が制定される。そしてその現基本法に基づいて新基本計画が策定されたのである。

この流れを見るならば、農政における食料供給困難事態対策法から新基本計画に至る食料安全保障重視の姿勢は、国家安全保障戦略に端を発するとみてよいだろう。

そのことは、旧基本計画で使用されていなかった「地政学」や「チョークポイント」といった言葉が、新基本計画で使用されていることにも表れている。「地政学」は国家安全保障戦略や経済安保基本方針、「アクションプラン（たたき台）」以降の「アクションプラン」などで用いられた言葉であり、「チョークポイント」も「ア

クションプラン（たたき台）」以来、「アクションプラン」で用いられている言葉である

このように、新基本計画における食料安全保障論は、国家安全保障戦略の一環として位置づけられているとい

5. 海外から稼ぐ力の重視Ⅱ 国家安全保障としての輸出

こうした点をもっとも端的に示すのが、新基本計画における輸出の位置づけである。基本計画第四のⅡ「輸出の促進（輸出拡大等による「海外から稼ぐ力」の強化）」はそのタイトル通り「輸出の促進」の最大の目的が「海外から稼ぐ」ということに置かれていることを示している。

「人口減少下においても、農業生産基盤や食品産業の事業基盤の維持・強化を図るためには、農業者及び食品事業者の収益性の向上に資するよう、今後成長する海外の食市場を取り込み、農林水産物・食品の輸出の促進を図ることが重要」とされているものの、これは、「海外からの収益を得る手段」として位置づけられており、「輸出に加えて、食品産業の海外展開やインバウンドによる食関連消費」が「経常収支黒字に寄与する」と述べられている。そして、「このような「海外から稼ぐ力」を強

化するため、輸出促進施策と併せて、食品産業の海外展開及びインバウンドによる食関連消費の拡大に向けた施策を強化し、輸出拡大との相乗効果の発揮を図る」(基本計画八三頁)というのが目標の大枠として位置づけられている。つまり、輸出の最も大きな目的は、「一人一人」のための「食料安全保障」ではなく、国益としての「外貨獲得」である。かつての養蚕と同じような位置づけと言ってよい。

「食品産業の海外展開は、海外子会社の利益による企業グループ全体の価値向上や日本本社に送金される利子・配当等による日本本社の利益拡大等を通じて、食品産業の発展や経常収支黒字の拡大に寄与している」(基本計画八六―八七頁)も同様であろう。

さらに、海外需要に応じた「供給力向上の取組」においても、「マーケティングの発想で輸出先国・地域の規制・ニーズに対応して安定的・継続的に輸出に取り組む産地・拠点の形成が重要」(基本計画八五頁)とされている。これは、国内需要に適合的な農産物を生産する産地とは別に、海外需要に適合的な大規模農産物産地を作る構想である。これでは国内需要に対する供給不足が生じたときに、輸出産地の農産物を国内向けに振り向けることは難しく、「一人一人」のための食料安全保障にはつながらないだろう。

6. おわりに

以上みてきた通り、新基本計画では「一人一人」にわたっての食料安全保障が掲げられてはいるものの、新基本計画における食料安全保障とは、全体としては、国家安全保障戦略と経済安全保障政策に強い影響を受け、「一人一人」よりも「全体」の「国益」に偏ったものになっていると言える。それが最も表れているのが、輸出の位置づけである。輸出は、いちおう、食料安全保障の一環として位置づけられている。しかし、より詳しくみれば、「いざというときに国内向けに転換するための輸出」ではなく、「外貨を稼ぐための輸出」として位置づけられている。国内米価高騰の中で米輸出が伸びているのも、こうした方向性の表れと言ってよい。

とはいえ「一人一人」にわたっての食料の大切さを掲げたこと自体は、国家安全保障戦略や経済安保政策とは異なる観点とも言ってよい。

今後、食料安全保障政策の「一人一人」という観点を実質化するために、経済安保政策とは異なる農政の独自性を発揮することが求められている。

持続可能な農業構造とは何か―基本計画をテキストとして読み込む―

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

農業構造と密接に関係するのは地域計画である。本稿ではこの点に的を絞り、新しく策定された食料・農業・農村基本計画のうち、これに該当する部分をテキストとして詳細に検討を行う。具体的には「第四 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」の「Ⅰ 我が国の食料供給」の「2 食料自給力の確保」の「(2) サステイナブルな農業構造への転換に向けた具体的取組」の「①地域計画を核とする取組」である。「施策」の中の「具体的な取組」と記された箇所なので、主語が何か迷うといった曖昧さがあってはならないし、記述は明晰でなければならぬと考えるが、実際には多くの問題が残されている。

長くなるが、基本計画を引用し、それらにコメントを記していく。引用した基本計画の文章は斜体字で記し、

筆者が論点になると考えた箇所に線を付した。

① 地域計画を核とする取組

ア 地域計画に基づく担い手の育成・確保

経営体数の減少や新規就農等の状況は品目ごとに大きく異なるが、経営体数は全体として大きく減少し、二〇三〇年には二〇二〇年比で半減する見込みである。このような中、農地を適正に利用する経営体を確保していくためには、将来の担い手の育成・確保を推進し、販売金額に占める担い手のシェア拡大や、農業者の世代間のパランスの確保などを図ることで、持続可能な農業構造にしていくことが重要である。

二〇三〇年には二〇二〇年と比べて経営体数は半減する見込みという危機感は正しい感覚だが、その対策には

問題が残ると思う。農業経営基盤強化促進法が改正され、「農業を担う者」の範囲は広げられたが、効率的かつ安定的な農業経営体を育成するという方針に基本的な変わりはないというように読んだからである。

また、筆者の読み落としかもしれないが、「持続可能な農業構造」という用語（標題では「サステイナブルな農業構造」）が具体的に何を意味するのかは明確には記されていない。政策は「持続可能な農業構造」と「持続可能な農業経営体」は同じものと考えているのではないだろうか。この点は、以降でも検討していく。

このため、規模の大小や個人・法人などの経営形態にかかわらず、農業で生計を立てる担い手の育成・確保を進める。

「農業で生計を立てる担い手の育成・確保を進める」という一文に基本計画の方針が端的にあらわれている。「規模の大小や個人・法人などの経営形態にかかわらず」と言いながら、政策の狙いは農業専門的な農業経営の育成にある。他産業従事者並みの生涯賃金に見合う農業所得を実現する農業専従者を確保した農業経営体の育成という、これまでの路線に変更はないのである。

これでは農業経営基盤強化促進法の改正は何のためだったのか。法改正後も中小規模の家族経営に対するメリ

ット措置は何も講じられていなかったが、ここまで明確に「農業で生計を立てる担い手」と書かれるとは予想していなかった。農村政策とオーバーラップするような構造政策は放棄され、農業経営体育成政策への純化が図られたというのが今回の基本計画に対する筆者の評価である。それがこの一文に集約されている。

その際、地域計画に基づき、担い手への農地の集積・集約化を推進することを基本としつつ、農業を副業的に営む経営体など多様な農業者が農地の保全・管理に一定の役割を果たしながら、地域において自立的・持続的に農業生産が行われるようにすることを通じ、農地の保全や集落機能の維持を推進する。

地域計画は、農業で生計を立てる担い手への農地の集積・集約化を推進することが基本とされている。しかしながら、この文には曖昧な点が残されている。「農業を副業的に営む経営体など多様な農業者が農地の保全・管理に一定の役割」とあるが、ここである「一定の役割」とは何だろうか。日本型直接支払制度の共同活動に参加することを意味しているのだろうか。具体的な役割を示さなければ、農村の現場は何をすればよいのか分からず、困惑するのではないか。

続く「地域において自立的・持続的に農業生産が行わ

れるようにする」という文も、「自立的・持続的に農業生産」を行う主語が分かりにくい。「農業で生計を立てる担い手」なのか、それとも「農業を副業的に営む農業経営体など多様な農業者」なのか。また、「自立的・持続的」とはどのような状態を想定しているのだろうか。この文章では農村の現場は何をすればよいのか分からない。主語も役割も曖昧なまま「自立的・持続的に農業生産」が実現されるというのでは困るのである。

この文は最終的に「農地の保全や集落機能の維持を推進する」に行き着く。「農地の保全」を「推進する」とは理解できるが、「集落機能の維持」を「推進する」ことが何を意味するのか。例えば、基盤整備の進んだ平坦水田地帯では、少数の大規模な担い手に農地が集積されて農地が保全されるという政策が描く青写真が実現しているが、それが「集落機能の維持」を「増進する」とにどうつながるのだろうか。むしろ、「集落営農のジレンマ」（伊庭治彦）と同様の事態が生じているのではない。筆者は産業政策と地域政策の蝶番の役割を果たすのが地域計画であると考えているが、これでは両者の間にどのような関係が構築されるのかは見えてこない。

また、担い手への円滑な経営継承に取り組むとともに、農業教育の充実等を通じた農業内外からの幅広い新

規就農者の育成・確保に向けた総合的な支援、法人参入の促進、所有者不明農地の解消等を推進する。

「担い手への円滑な経営継承」とあるが、担い手が継承するものは何かが記されていないように思う。筆者の見落としの場合はご容赦願うが、担い手に何を継承させるのかは明記してほしかった。担い手経営の後継者への継承、担い手経営の第三者への継承というのであれば分かるが、「担い手への経営継承」というのは分かったように、正確には何を言いたいのかは筆者には分からなかった。また、「法人参入の促進」とあるが、ここでも「法人」とはどのような法人だろうか。農業生産法人であれば既に農業を行っており、「参入」という用語を使うのはおかしいことになる。

こうした取組の推進に当たっては、国は地方機関との緊密な連携の下、市町村における地域計画のブラッシュアップや実現に向けた取組をプッシュ型で支援する。

また、農業委員会及び農業委員会ネットワーク機構、農地中間管理機構、農協、土地改良区等の関係機関に加え、地域のその他の団体・関係者も一体となって地域計画の実現に向けた取組を実施できるよう後押しする。

ここで気になるのは「プッシュ型」「後押し」という用語である。補助金支給に制約条件を付ける格好で、今

回の地域計画の法定化のように、地域の自主性や内発性を削ぐような政策の押し付けが行われることを筆者は危惧している¹⁾。

イ 地域計画の分析・検証と適正な農地利用の在り方の検討

高齢化や人口減少の本格化により農業者の減少や荒廃農地の拡大が進み、地域の農地が適切に利用されなくなることが懸念される中、農地の有効利用につながるよう、農地の集約化等の取組を加速化することが重要である。

「農地の集約化等の取組を加速化することが重要」というのはその通りだが、農地を引き受けてくれる者がいない地域ではそもそも「農地の集約化」はできない。「農業者の減少や荒廃農地の拡大」が進む地域で必要なのは「農地の集約化」ではない。そうした地域での「農業を担う者」は農業で生計を立てる担い手ではなく、中小規模の家族経営、兼業農家や半農半Xなのである。こうした「農業を担う者」を増やし、支援を行うことが求められている。中山間地域ではここで記されているような「施策」や「具体的な取組」は役に立たない可能性が高いのである。

既に策定された地域計画においては、規模の小さい地区で話し合いを行ったことにより、地区内に農地の受け手がない計画や、地区として将来の具体的なビジョンがない計画が見受けられる。また、所有者が不在村の農地や近い将来に不在村の相続人に相続される農地が多くある状況や、樹木・農業用ハウス等が農地に附帯していることにより、農地の賃借が進まず、農地の集積・集約化を進める上での阻害要因の一つとなっている状況などが明らかにしつつある。

これを読んだ印象だが、農地の受け手がない理由の認識に誤りがあると言わざるを得ない。「地区内に農地の受け手がない計画や、地区として将来の具体的なビジョンがない計画」となった理由を「規模の小さい地区で話し合いを行ったこと」に求めているが、それは違うだろう。例えば、川沿いに小規模な集落が点々と連なる峡谷型の中山間地域では、規模の大きな地区を設定するのは通作距離等の点から現実的ではないし、たとえ広い範囲を設定したとしてもその中に農地の受け手がいるとは限らない。

なお、「不在村の相続人に相続される農地」が引き起こす問題についての認識は正しい。

このため、これらの状況を念頭に置きつつ、二〇二

五年度以降、策定された地域計画により地域の農地利用の実態が明確になることから、国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い、適正な農地利用の在り方について検討し、その結果を踏まえ、必要に応じて制度・事業等の見直しを実施する。

政府としても事態を打開するため、「国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い、適正な農地利用の在り方について検討し、その結果を踏まえ、必要に応じて制度・事業等の見直しを実施する」としている。

しかし、問題があるのは地域計画ではなく、農地の受け手が育たない経営環境にあるとみるべきだろう。特に「農業で生計を立てる担い手」が農地の受け手となりにくい中山間地域で目指すべきは、兼業農家や半農半Xなどの「農業を担う者」を幅広く維持・確保していくことではないか。

その際、適正な農地利用に当たっては、全ての品目で農地の集約化が有効であるとともに、品目別の団地化が重要である。このため、地域計画の分析による農地の集約化の状況把握とこれまでの取組の在り方を踏まえた課題抽出を行い、農地の集約化がより効果的に促進されるよう、必要な対応を進めるとともに、集約化の進捗率を定量的に評価するための手法を実装するよう検討を行

う。

結局、政策サイドが問題認識を改めない限り、「これまでの取組の在り方を踏まえた課題抽出を行い、農地の集約化がより効果的に促進されるよう、必要な対応を進める」ことを追求していけば何とかなるという視野狭窄的な袋小路から脱出することはできない。誤った診断からは間違った処方箋しか出てこないのである。

また、国・地方公共団体間の連携や他産業の事業者等の参画も推進しつつ、地域計画を更に進化させ、「誰に集約するか」に加え、「どの品目の産地にしていくか」の視点を加えた「地域計画を核とした産地づくり」を推進する。

さらに、地方公共団体が新規参入する経営体を誘致しやすくするため、あらかじめ整備された農業団地を形成するための新たな方策を検討するとともに、果樹、施設園芸は、集約化した産地づくりの課題となる老木抜根、農業用ハウス等の施設の撤去等の対策を検討し、外部からの新規参入を推進するための措置について検討する。

「地域計画を核とした産地づくり」は新たな視点である。新規参入者の育成、定着を図り、産地振興に取り組む方向は正しいと考える。実際、この優良事例に該当する産地は全国に少なからず存在している²⁾。ただし、そ

の多くは野菜、果樹などの園芸産地であり、受け手不在で荒廃が進んでいる水田ではない点に注意する必要がある。水田農業については産地づくりとは異なる新たな方策を別建てで用意しなければならないのである。

くわえて、不在村の農地所有者が増加すると、その所有農地の利用が困難になるおそれがあるため、地域計画の枠組みにおいて、所有者だけでなく相続人まで意向を把握し、相続前における権利移転の促進や、相続発生の時点で農地の適正利用を確保する新たな方策を検討する。

他出に伴う不在地主が増える中、「所有者だけでなく相続人まで意向を把握し、相続前における権利移転の促進や、相続発生の時点で農地の適正利用を確保する新たな方策」は確かに必要だと考える。その場合、他出者への郵送アンケートや訪問調査などを行うことになるが、問題はそれを行うだけの予算と人員―市町村や農業委員会が動くための予算と人員―を確保できるかにある^③。

以上、基本計画のごく僅かな箇所を絞って詳細な検討を行ってきた。農業構造政策ではなく農業経営体育成政策へのシフト、従来までと同じ農業専門的な担い手の重視（農業経営基盤強化促進法の改正はどこに行った

のか）、農地の集積・集約化一辺倒の地域計画であり、幾つかの点では適切な施策が打ち出されているが、誤った現状認識に基づく間違った施策も少なからずあるというのが筆者の印象である。当然のことだが、筆者の誤読や理解不足の可能性も否定できない。その場合はお詫び申し上げる次第である。

注…

(1) 地域計画策定後の問題点については、安藤光義「地域計画の役割と策定後の農地」『月刊NOSAI』第七七巻第三号、p. 四―一五（二〇二五）を参照されたい。

(2) 日本農業賞（集団の部）を受賞した産地はその典型である。安藤光義「新規就農者の定着と増加に向けて」(3)『週刊農林』第二五七三号、p. 四―五（二〇二五）は近年の受賞事例から産地形成のポイントをまとめている。

(3) 農林水産省は都道府県農業会議に所有者不明農地対策の司令塔となる専門人材を配置する方針とのことだが（日本農業新聞二〇二五年三月二一日「所有者不明農地活用へ司令塔 農業会議に専門人材配置 農水省」）、具体的に現場で活動するのは市町村であり、そこへの支援措置は欠かすことはできないと考える。今後、何らかの追加的な支援措置が講じられることを期待している。

基本計画の目標設定およびその意義

早稲田大学名誉教授 堀口健治

1. 基本計画における「第三 食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する目標」の設定

基本計画は、その第一が食料、農業及び農村に関する施策についての方針であり、第二に食料安全保障の動向、第三は堀口が注目している目標、第四は本「計画」の最大のページを占める食料、農業及び農村に関する総合的かつ計画的に講ずべき施策、となっている。最後の第五では、DXやデータ等、施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項が述べられている。

基本計画では、食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する目標を設定し、施策の有効性を示すKPI (Key Performance Indicator 重要達成度指標) を設け、少なくとも年一回、目標の達成状況の調査・公表、

KPIの検証によりPDCAサイクルによる施策の見直しを行う、としている。このKPIの一覧(目標並びに食料、農業及び農村に関する施策のKPI一覧)は、(1)我が国の食料供給、(2)輸出の促進、(3)国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム、(4)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、(5)農村の振興、の構成となっている。

この中で、(1)の中の、食料自給力の確保で、サステイナブルな農業構造、そのうちの、人・農地・技術の中の、四九歳以下の担い手数、および農地の確保にある農地面積、そして生産性の向上を取りあげる。さらに(4)の環境と調和のとれた食料システムの確立の中の、温室効果ガス削減量、についてもコメントを加えたい。

2. サステイナブルな農業構造としての「四九歳以下の担い手四・八万人維持」という目標だが、この目標だけでは不十分ではないか。目標を多様に出すべき。

二〇二三年現在の担い手（認定農業者、認定新規就農者―法人等を除く）四・八万人を、二〇三〇年度も維持するということで、目標にしている。このレベルを減らさないようにする、という考えである。高齢化して認定農業者が減っても、その程度であれば、新規に認定者を増やすことができると考えているようである。

そしてKPIとして、農業分野の生産年齢人口（一五～六四歳）を全産業並みに引き上げ、地域の方針策定に参画する女性農業者の割合（農業委員、農協役員、土地改良区理事）の目標を示し、販売金額に占める主業経営体と法人等団体経営体シェアを二三年八四％から三〇年は九割に上げ、担い手への農地集積率を六割から七割に、と示している。「担い手」目標を達成するため、こうした諸数字が改善されれば、担い手の目標の実現性が高まるので、毎年の調査・公表の際に、これ等の数字も並行して調査対象に入れ、PDCAサイクルを回したいと考えている。考えとしては妥当だろう。

だが、目標には、認定農業者等の担い手だけでなく、

減少数が大きいといつも話題になる基幹的農業従事者数の三〇年時点での目標も示すべきであろう。ただし、第四のなかの、二食料自給力の確保の②サステイナブルな農業構造への転換に向けた具体的取り組み、この中の③「持続的な農業経営の実現に向けた雇用労働力の確保・環境整備」で述べられているように、家族員を対象に数える基幹的農業従事者のみを重視するのは間違いで、これ以外に、雇われ労働者、そしてその中でも外国人労働者、これらの大きさは大事である、ということである。

これら雇用労働者は、増加しており、その目標を並べる必要がある。目標の述べ方が難しければ、KPIに現状の数字を入れ、これを増やす方向を強調すればいい。

今回の基本計画のポイントとして、別紙で、農水省はサステイナブルな農業構造の構築のため、として「親元就農や雇用就農の促進により、四九歳以下の担い手を確保」と書いている。大事なポイントの指摘である。

農水省予算には、就農準備資金・経営開始資金の予算額がある。その基礎として対象者数があるから、その増加予定数をKPIに入れればよい。この資金は新規受け入れの増加に極めて効果的なものの、仕組みを変えるたびに採択数が減るという残念な事態になっているので、仕組みを元に戻し、予算額を増やして、増加すべきことを強調してほしい。一般に農業従事者数は減るこ

とのみという印象が強いが、雇用労働者、その中の外国人、これは純増の方向で推移しており、新規就農者数とともに、これらをブッシュする政策を紹介しながら、現状はどうか、述べておく必要がある。

3. 農地の確保—二四年の耕地面積四二七万haを三〇年では四一二万haは確保するという目標

KPIとして、国内の農地全体に関する目標を新設し、二四年耕地面積からの減少を一五万haに押さえ込むことで、四一二万haとした。他方、前から政府が示している農用地区域内の農地目標面積は、三五年には三九〇万haとしている。この関係は説明すべきである。

「農用地等の確保等に関する基本指針に即して設定」とあるが、農用地区域内の農地を最重要視して、これを守る事が強調されている。もっとも、無秩序な農地転用は抑制するが、どうしても需要があり、除外して転用等を認めざるを得ない場合は、農振白地から農用地区域内への取り込みが必要だということになる。

他方で、放棄が想定される農地は、農業用地に生き返させることが求められている。

また「農業水利施設の機能が保全され、農業用水が安定的に供給されている農地面積の割合」は一〇〇%（現状維持）とKPIでは述べている。現在の水利施設を有

する農地面積は減らすことなく維持し、その水利の使い方を工夫しながら、用水が安定的に供給できるようにしておく、ということである。畑作的な土地利用であっても、水利施設の機能を維持せよ、という趣旨であろう。

また、ため池における防災工事の着手割合は、二三年の約五割を三〇年は九割以上、としている。

上記のKPIはよいのだが、大区画化の目標面積等は、土地改良計画を考慮しながらも、この農地の確保の中に目標面積として入れておくべきである。スマート農業の適用のために、大区画化が極めて大事である。水田面積では、三〇a以上区画に整備されたものは六八%だが、五〇a以上は一二%、一ha以上は六%にとどまっている。この改善目標等は明示したほうがよい。大区画化は、第四の(4)の「生産性向上に向けた取組」のところで触れられている。スマート農業技術を活用した面積の割合について、二四年は二〇%だが三〇年は五〇%と、KPIのところでは述べられているが、その場合、大区画化は貢献しているはずであり、大区画化等は確実に早急に求められるので、面積を明示したほうがよい。

再生利用が可能な荒廃農地は九・四万ha（農用地区域内では五・七万ha）あるとされるが、解消が進まず、対策も進んでいない。再生可能なのに、再生されない現実がある。しかし最近、こうした放棄地に営農型発電を導

入し、その売電収入の中から営農支援金を払って農業を維持する仕組みが出てきている。放棄地は他の農地と比べて不利な条件があるがゆえに放棄されるのだから、そこでの農業所得が生まれないことには再生できない。放棄地にさせないためには所得の保障が必要なのであり、営農型発電はそれを約束している。

農地への太陽光設置と言えば、林地と同じで、農業委員会の承認が得られれば、今までは転用して雑種地にし、パネルを設置してきた。この方式は、本来農地として利用可能な農地なのに、農業者が所得を生み出す農地ではないと判断し、農業委員会がそれを認めて転用を認めたために、太陽光パネルが置かれている。平坦で十分に農地として可能なところに、再生農地として農業を行う人が現れないので、転用されたのである。しかしこれは認めるべきでなかった。営農型発電で、農業再生につなげるべきだったのである。

4. 生産性の向上（労働生産性・土地生産性）としての、一経営体当たりの生産量及び生産コストの低減目標を叙述…基本計画の最後に、参考1・主な耕種農業に関する農業構造の見通し、参考2・技術体系の将来像と経営モデルを掲載

ここは苦心の作である。基本計画を期待する読み手としては、種類別の経営体数や平均規模の目標値を知りたいところだが、多くの変動の予見を入れないと推測値が出ないのでこれは諦め、いくつかの指標で代替させようとしている。例えば、一経営体当たりの生産量（生産量／経営体数）を示し、軽視されがちな土地生産性の改善としての生産重量を示している。最近の稲作が典型だが、味を重視した品種に偏り、価格引き上げの方向に傾斜しているが、これを単収増加の要素を軽視しないという方向の開発指標を入れ込んでいる。また一五ha以上の米の経営体の生産コストは二三年六〇キロ当たり一一、三五〇円、これを三〇年は九五〇〇円という一万円を割り込む価格に三〇年は達成するという目標になっている。小麦、大豆は現状比二割減、が目標である。

米の全体という値（平均と思われるが）の生産コストも示し、二三年六〇キロ当たり一六千円が三〇年には一三千円に下がるとしている。小麦、大豆も示されている。

他方で、水稻作付面積一五ha以上の経営体の面積シェア二〇年三割が三〇年は五割ということで計算の基礎になっている。担い手の米生産コストを、労働費削減割合は現状比六割削減、等々でKPIに入れ込んでいる。これらの諸要素を検証しながら、今後は経営体なりの予測値が出てくるものと思われるが、これを今回期待するの

は難しいことは分かる。

5. 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

Ⅳのなかの(2)環境負荷に向けた個別分野の取組の中で、③の農林漁業循環経済地域の創出、という課題が述べられている。この考え方は大事なことを強調しておきたい。

燃料・エネルギーでは、例えば施設園芸分野で園芸施設の四割が冬季の加温を行っていることが述べられ、石油を使用しているが、これをヒートポンプで置き換えることが提起されている。しかしなかなかむづかしいようだ。しかし農業機械や農業施設での石油等の使用は大きな水準を示しているので、各種の工夫で温暖化ガスの削減を目標に入れている。温室効果ガス削減量を、二二年度八〇八万トンCO₂、これを三〇年度には一一七六万トンCO₂にするとしている。そのための燃料燃焼による削減、土壌からの削減、畜産分野での削減、土壌での吸収による削減等をKPIに示している。大事である。

しかし考え方として、上記の農林漁業循環経済地域の創出、この考えを大胆に取り入れる必要がある。農業での温室効果ガス削減という課題に限定せずに、農業・農村での自然エネルギーの各種の利用の仕方により電気を

発生させ、農業・農村で使うという考えである。目の前の自然エネルギーを利用し、農業・農村地域で発生させた電気を利用することで、社会全体としての温室効果ガスの削減に貢献する、という考えである。この考えを基本計画の中に入れるべきなのである。

農業・農村での自然エネルギーは、太陽光、水力、風力、バイオマス等、多様である。太陽光では農地を維持しその農地の上での発電が期待され(営農型発電・ソーラーシェアリングとも)、また目の前の資源を使いながら、水力等歴史的に広く利用されている。

この目の前で発生した電気を農業が利用し、周辺の農業加工施設、農家が利用し、さらには農村地域にある工場や施設等が利用する、地産地消の実現である。コストは安く、これ等自然エネルギーを電気に置き換えることで、社会全体の温暖化ガス削減に貢献する。

最近の報道では、ペロブスカイトの軽くて柔軟な太陽光パネルが早く量産されそうである。しかも赤や青の光はパネルを透過して光合成に貢献し、作物の単収を高める研究成果も紹介されているので、大いに期待できる。周辺の農地から営農型発電で電気を生み出し、農業・農村での電気の利用を目標として入れておきたい。

新たな基本計画について―農業生産基盤の危機的状況にどう対応するのか―

具体的な政策手段を持たずに実現できるのか

今回策定された基本計画は、昨年六月に施行された改正基本法の理念に基づき、施策の方向性を具体化し、「平時からの食料安全保障を実現する観点から」、「初動五年間で農業の構造転換を集中的に推し進める」としている。転換されるべき農業構造とは、農業者の減少と高齢化、「国内需要を賄うために必要な面積の一／三程度しかない」農地の現状などであり、「特に中山間地域等の条件不利地域では都市に先駆けて人口減少・高齢化が進んでおり、集落による共同活動により支えられてきた農業生産活動への影響だけでなく、農村の地域社会の維持も懸念される」状況とされている。

こうした状況を打破し、食料安全保障を確保するため

静岡県立農林環境専門職大学 小林信一

の農地、人、技術、生産資材の維持・確保を意味する食料自給力確保の具体的目標として以下が示されている。

つまり、農地四一二万haの確保、四九歳以下の担い手（認定農業者・認定新規就農者）として現状の四・八万人の維持、生産性向上指標として、一経営体当たり生産量の一・八倍化、生産コストの低減などである。こうした目標を達成するために、農業経営の収益力を高め、農業者の所得を向上させるとする。基本法改定に当たっては何度も指摘してきたように、国内生産基盤強化についての議論がほとんどなされなかった。そのことを考えれば、国内生産基盤の危機的状況を踏まえて、その回復をまず目指すとしたことは評価できる。しかし、どのように農業経営の収益力を高め、農業者の所得を向上するのか。基本法はもちろん基本計画にも明確には示されていない

い。

農業の担い手の減少、高齢化は危機的な状況と言える。基幹的農業従事者数は二〇〇〇年の二四〇万人から二〇二四年には一一一万人にほぼ半減した。しかも、六五歳以上が九割、平均年齢も六九・二歳になった。四九歳未満は一二・五万人（一一・二％）にすぎない。新規就農者数も減少傾向にあり、二〇二三年度は五万人を大きく割り込む四万三、五〇〇人となっている。四九歳未満も一・六万人と減少し続けている。国は二〇二三年までに四〇万人の担い手確保という目標を掲げていた。その根拠は、土地利用型作物を基幹的農業従事者一人当たり一〇ha耕作して二九四万haに三〇万人、野菜・果樹・畜産等を主業農家約五四万人と法人の基幹的農業従事者約六万人の合計約六〇万人、合計九〇万人の基幹的従事者が必要とした。このうち四九歳以下の就農者を少なくとも四〇万人確保するとし、それには毎年二万人の新規就農者が、離農率を三〇％とすれば二・八万人必要となる。現状は前述したように一・六万人に過ぎず、なお減少傾向にある。四九歳以下の認定農業者数も減り続けている。しかし基本計画では四九歳以下の認定農業者・新規就農者数を現状の約四・八万人で維持するとしている。どのようにこの減少トレンドに歯止めをかけるのか。

危機的な担い手の状況の背後にある低所得の現状

なぜ担い手が減少するのか。それは基本計画が述べているように農業所得が十分ではなく、新規就農に魅力的でないからに他ならない。営農類型別農業経営統計によれば、水田作経営の一経営体当たり所得は、二・八haの水田を作付けてもわずか九・七万円（二〇二三年）に過ぎない。二三年の一万円に比べれば「大幅な増加」と言えるが、どちらにしてもそれで生計を賄うことは無理な水準である。他の農業部門も概ね低い所得水準である。例えば畜産では、酪農部門で二三年の赤字から二三年は黒字転換したが、搾乳頭数七三頭でわずか一八三万円である。肉牛部門は繁殖も肥育部門ともに兩年とも赤字で、養豚部門も二三年は赤字転落した。唯一養鶏部門、特に採卵鶏部門は約三、九〇〇万円の所得（飼養羽数約一〇万羽）となっているが、これは明らかに鳥インフルエンザによる羽数減少と価格高騰の影響と言えよう。しかし、その背後には鳥インフルエンザに罹患した養鶏場の倒産がある。いつ自分の農場が感染するかという恐怖を抱えながらの高収益と言えよう。

必要な所得補償制度への転換

担い手の確保に必要な安定した所得確保は如何に可能

か。基本計画でも、「食料自給力の確保」の2.「サステイナブルな農業構造への転換に向けた具体的取組」の「中長期的なセーフティネット対策」で、「農業者の経営の安定に向けて、農業経営収入保険（収入保険）、農業共済、米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）、野菜価格安定制度等のセーフティネット対策を講じて」いるが、「中長期的には、将来にわたって持続的に運営できるよう、類似制度の集約も含めて、セーフティネット対策全体の在り方を検討する」としている。しかし、セーフティネットの強化が必要なのは今であって、中長期では遅すぎることは、現状の所得と担い手の状況を見れば歴然である。現行対策は、価格変動による収入減少に焦点が当たっている。問題なのはコスト高騰も含めた所得の減少を防ぐ手立てである。EUに学んで直接支払い制度などを通して所得補償制度への転換が必要だ。

EUは共通農業政策による過剰生産と膨大な予算に挟撃され、苦心の末にデカップリングによる直接支払い制度への転換を遂げた。さらに、クロスコンプライエンスによる環境配慮型農業への転換にも成功しつつあるように見える。我が国の農政は、残念ながら直接支払いにしても中途半端な形にとどまっており、農政転換による農法転換にも舵を切ることができないでいる。EUの後追

いとはいえ、みどりの食料システム戦略を打ち出した今こそ、農地を基礎とした直接支払い方式への全面的な転換と、それを梃子にした環境配慮型農業への農法転換を行う機会とすることが望まれる。

飼料生産は増加するのか—水田政策の見直しをめぐって

基本計画では、1.「国内の食料供給」(1)「水田政策の見直し」において、「水田活用による直接支払い交付金（水活）を・・作物ごとの生産性向上等への支援へと転換する」としている。特に、「国産飼料の生産性向上を図るため、飼料用米中心の生産体系を見直し、青刈りとうもろこし等の生産振興を図る」、「麦、大豆、飼料作物については、食料自給力向上の費用対効果を踏まえて、水田、畑に関わらず、生産性向上に取り組む者の支援へ見直すべく検討する」。飼料作物については、「地域計画に飼料生産を位置付け、国産飼料の作付拡大を推進する。さらに、コントラクター、TMRセンター等の外部支援組織の運営基盤を強化するほか、労働生産性や単収の面で有利な栄養価も高い青刈りとうもろこし、牧草、ソルゴー等の飼料作物について、作付けを拡大する」としている。具体的に「水活」をどのように転換させるのか判然としないが、「飼料用米中心の生産体系を見直し、青刈り

とうもろこし等の生産振興を図る」ことは、一定の評価ができる。それは飼料用米、飼料用イネへの助成金と、青刈りとうもろこしなどへの助成金単価との大幅な違いから、それまで青刈りとうもろこしを生産していた酪農家などが「貸しはがし」にあったことを踏まえてのことである。乾田化可能な水田には、とうもろこしなどを作付けするという適地適作による畜産農家が望む飼料生産に転換することは望ましい。ただ、「単収の面で有利な栄養価も高い青刈りとうもろこし、牧草、ソルゴー等の飼料作物」という表現は飼料用米に対してのものであるならば、疑問なしとしない。飼料用米は濃厚飼料として利用されるわけで、青刈りとうもろこしなどは用途も異なり、栄養価が高いとは言えない。また、地域計画に飼料生産を位置付け、国産飼料の作付けを拡大する点は、大いに評価したいが、飼料自給率の目標が、現状の二七％からわずか一％増の二八％であるのは腑に落ちない。飼料用米、飼料用イネをかなり削減する結果なのか。

米政策をめぐってー飼料用米の位置付け

昨年から続く米の小売価格高騰を受け、米の生産抑制見直しが言及されている。しかし米の一人当たり年間消費量はピークの半分以下の五〇kg程になっており、長期にこのトレンドは大きくは変わらないだろうし、今回

の高騰の影響から急減する事さえ予想される。全国米穀販売事業共済協同組合による「米穀流通二〇四〇ビジョン」(二〇二四年)では、「現実的なシナリオ」として二〇四〇年の米の国内需要量は三七五万トン、生産量は三六三万トンとほぼ半減すると予想している。

米などの必需品は、需給のわずかなミスマッチによって価格が乱高下する恐れがある。その意味では、将来の米生産の減少予想も踏まえ、減反を基調とした米生産の抑制ではなく、むしろ生産増加を促進すべきだろう。農地を基礎とした所得補償制度を導入することにより、米価をこれまでのトレンドのように低下させることも容認できる。その結果、輸入飼料穀物と飼料用米などの国産飼料穀物の価格ギャップが狭まることで、政策的な支援次第で品質と需給バランスによって、欧米のように主食用と飼料用穀物の相互乗り入れが可能な状況が作り出せるのではないか。つまり、主食用と飼料用米の境を需給によって可変できるバッファゾーンとしての活用である。今後需要が期待できる作物は、一、〇〇〇万トン以上を輸入に依存し、価格も高騰している飼料穀物だろう。このことによって飼料自給率の向上も図れる。今回の米騒動を踏まえ、備蓄米をせめて半年分まで積み増すこととともに、飼料用米を含めた包括的な米政策の見直しが期待される。

基本法見直しの理念は何であったのか

宇都宮大学 秋山 満

1、はじめに

二〇二四年に食料・農業・農村基本法改正が行われ、二五年四月には基本計画が改定された。コロナ・ショック、ウクライナ・ショックに伴う世界的物流の混乱、輸出規制、生産資源等の価格高騰問題を契機に、国際自由貿易体制・グローバル化の不安定性が露見した。この間、世界的枠組みは大きく反転した。第一に、米中協調（一体化）から米・中ロ（BRICS）対立への移行であり、アメリカ一極支配から多極化へと転換しつつある。第二に、トランプの登場による新自由主義的グローバル化から自国優先政策への移行であり、現在、相互関税・報復関税が自由貿易システムを揺さぶりつつある。第三に、デフレ経済からインフレ経済

への移行であり、金融肥大化の下で格差社会の拡大・固定化が、従来路線に対する反発として世界的な「保守化」を進行させている。第四に、貿易枠組みの変動に加えて、世界的気候変動による世界的な食糧需給の不安定の高まりである。肥料・飼料等の生産資源の高騰と穀物価格の高騰、食料貿易における中国等の爆買い・買負け問題が顕在化する中で、国内生産主体の高齢化・弱体化が進行し、食糧安全保障問題が大きな焦点となってきたといえる。

こうした世界的枠組みの大変動に対して、基本法見直しは食糧安全保障の視点から従来の農政路線の再検討がなされていたのが問われよう。しかし、「食料・農業・農村基本法改正のポイント（令和六年八月）」内の「改正食料・農業・農村基本法の基本理念の関係性（イメー

ジ」(掲載略)に示されるように、WTO体制の下での国際化農政の枠組みで成立した旧基本法と今回の改正基本法では、その基本理念の枠組みは大きく変化していない。世界的枠組みの変動に対応した柱となるべき「食糧安全保障」と環境に調和の取れた食料システムの確立」を基軸に、これまでの諸政策のあり方が抜本的に見直されるべきであったが、緊急避難的、接ぎ木的な理念転換に留まっていたとすべきであろう。基本計画策定(四月一日)時において出された大臣談話において、農業・農村は食料の安定供給と国土保全において「国の基」としつつ、「農政の大転換」の自覚を持ち、「初動五年間で農業の構造転換を推し進める」と宣言するが、理念転換が曖昧なままでは「これまでの殻を破る大胆な政策転換」は難しいのではないかと危惧される。以下、その柱となっている「水田政策の見直しの方向性」に関して、基本計画の内容を見ていこう。

2. 水田農業見直しの動向

食料の安全保障のためには国内生産の維持・拡大が不可欠であり、第一一二回企画部会「基本計画の策定に向けた検討の視点 我が国の食料供給(農地・人・技術)」(令和六年一一月)において、水田農業を含む供給能力の現状と課題が検討されている。その内容を確認してい

こう。

まず問題意識として、食料の安全保障の確保には、農地の確保(農地)、経営体の確保(人)、収量・生産性の確保(技術)の三点が不可欠だが、「農業者の急激な減少が最大の課題」としている。待ったなしの世代交代の下で適切な指摘といえよう。

二〇二〇年から三〇年のすう勢予測として経営体数は、一〇八万から五四万個にまで急減し、主業農家においても二三万から一一万個に半減する見通しである。規模拡大が不調の場合、約三割の農地が未利用化する懸念がある。特に米と果樹部門で今後大きな影響が出ると予測されている。新規就農者は減少傾向にあり、野菜部門に集中しており、米・果樹部門では減少をカバーできない見通しとしている。

土地利用型(米)部門では、経営体数は六〇万から二七万個へ、主業農家においても八・二万から三・六万個と半減以下への減少見通しであり、経営面積は二一六万haから一四二万haへ七〇万ha程度減少する恐れがある。米の生産調整面積が約一〇〇万haであるから、その調整面積の七割が未利用化する懸念を抱えている見通しとなる。

米の収益性は、五〇〇万円以上の所得を上げるためには、稲作付規模で一五〜二〇ha以上の規模が必要であ

り、稲作の低収益性が問題となっている。現状では一五ha以上層のコストに明瞭な差はなく、規模の経済が十分に働いていない。その要因として、規模拡大に伴う圃場の分散問題と単収の伸び悩み傾向、及び、スマート農業技術の現場普及の遅れがあるとする。

こうした現状を打破するためには、地域計画を核とする取り組みが不可欠とされるが、協議の場合は八割程度で設置されているが、目標地図の策定は全地区の二割程度、計画の策定済みはわずか三割程度に留まっている。不在村地主の権利問題、ハウスなどの上物つきの農地の調整など、農地制度上の問題もあるが、こうした現状をどう評価するべきか問われてこよう。

経営の規模拡大には、労働力の確保対策が不可欠である。雇用労働確保対策としては、改正入管法等により育成就労制度が創設されたが、労働関係法規の農業特例の考え方を含めて調整しつつ、育成労働（三年）、特定技能一号（五年）、特定技能二号（制限なし）を活用して、長期間農業を支える外国人人材育成に努める方向だ。

こうした経営展開を支える技術基盤としてスマート農業技術の開発普及が不可欠だ。機械作業の自動化や農業データ活用の技術開発は進んできてはいるが、従来の栽培方式のまま導入するのでは効果が発揮できない。技術の導入効果を発揮させる栽培方式の確立や転換に向けた

取組を推進する必要があるとする。展示効果を含めたスタートアップ事業の強化とともに、支援サービス事業の立ち上げが必要になっているとする。

加えて、担い手層は大規模化や多角化に取り組んでいるが、財務管理等の経営基盤が弱く、税理士や公認会計士等を活用した経営改善指標の策定や透明性の高い農業会計ルール作りが必要だとする。合わせて、収入保険制度を柱とするセーフティネットへの加入を推進するとともに、類似制度との統合化等も検討するとしている。

以上、土地利用型部門を中心に、将来予測と対策の基本方向を企画部会での議論を中心に概観してきたが、現状に関する危機認識は強まりつつも、対策としてはこれまでの施策展開の現状追認的取り組みに終始している。基本法見直しに伴う安全保障を軸とする理念転換は具体的施策展開には反映しているとはいえないのではない。また、生産政策や担い手育成における施策は、経営者や地域の課題とされ、国家の責務や役割に関して禁欲的である点でもこれまでと同様である。市場システムになじまない食料・農業の特殊性を踏まえてこそ、固有の農業政策の必要性が出てくるが、そうした特殊性を無視して、一般企業の経営手法や新技術導入にのみ頼るのは、農政当局の自己否定になるのではないかと危惧される。

国家の自立性確保を目指した農業政策の歴史は、海外農業や他産業との国内農業の不利の補正として、国境調整政策（関税化対策）と価格支持政策（所得確保対策）の歴史であった。グローバル化の進展と農工の格差固定化は、こうした農業「保護」政策の内実を空洞化してきた。その結果が国内農業の解体的危機である。

国家の食料安全保障の視点からは、形態はともあれ、こうした備蓄水準を含めた国境調整措置と、価格ないし所得補償政策における国家の役割の再評価こそが求められるといえよう。価格政策の動向に関して節を改めてみよう。

3、農産物価格形成の見直しの方向

一〇一回企画部会「基本計画の策定に向けた検討視点 国民一人一人の食糧安全保障、持続可能な食料システム」（令和六年一〇月）において、「合理的な価格形成」が議論されている。その骨子を見よう。

コロナ・ショック、ウクライナ・ショック以降の生産資材価格指数は、肥料（一三九）・飼料（一四三）を中心に総合指数で一二に急上昇、他方、農産物価格指数は米（九九）を中心に総合で一二に止まり、農業経営の採算悪化が急拡大していた。加えて、デフレ下で食料のサプライチェーンは値上げを敬遠する動きが強まった

としている。

こうした市場価格の動向を踏まえつつ、「コスト上昇に見合った価格改定」の仕組みが必要であり、中長期的に供給が持続するシステムが必要と指摘している。課題として①品目別コストの明確化（見える化）、②消費者を始めとする関係者の理解醸成、③合理的な費用が考慮される仕組みの構築をあげている。環境激変に伴うコスト情報のミスマッチが価格低迷の原因であり、消費者を含む理解の醸成と関係間の合意作りの場を作るとしている。極力、市場システムに依存し、国家が価格形成に介入することを避ける方向が打ち出されているといえよう。

こうした中で米供給不足による令和の米騒動が勃発し、令和九年度を目標とした水田政策の見直しへと帰結している。見直しの方向としては、①直接支払交付金を作物ごとの生産性向上等支援に切り替え（品目横断的支援の見直し？）、②五年水張り要件の撤退、③輸出拡大、米粉利用拡大を含めた米需要拡大、④麦・大豆・飼料作は田畑を問わず生産性向上者への支援に切り替え、⑤有機・減農薬米は別途支援、⑥地域計画支援として農地集約化方策を見直し強化、⑦産地交付金、中山間地直接支払い、多面的機能支払いについては見直し強化する。⑧財源は水田政策の見直し再編の枠の範囲内で行う（財務

省の圧力」というものである。現在、その方向性や詳細はわからないが、生産性向上支援を前面に出すことで、担い手に絞り込んだ直接支払い制度へと再編される見込みだ。これまでの所得補償システムは生産調整への支援システムとして機能していたが、生産調整との関連は現状不明確である。生産調整のあり方全体が見直される可能性無しとしない。

4、おわりに

食糧安全保障を基軸に基本法の見直しが進んだはずであったが、基本計画への具体化のレベルでは、これまでの施策の延長上の対応に終始している。予算の絞り込みという財務省の思惑も反映しているのであろう。しかし、食糧法への移行に伴う米価下落、市場環境悪化こそが農業解体、担い手減少の主要因である。国家の責務として、安定した価格・所得政策の強化が求められている。

基本計画の開始は、本来の食糧安全保障理念に対して、二つの大きな試金石にさらされることになる。第一は、トランプの相互関税への対応である。自動車等の関税引き上げへの見返りとして、米を含む食料の市場開放が検討されている。貿易摩擦への対応として国家としての食糧安全保障への本気度が試されるとしてよい。第二

は、令和の米騒動をめぐる農政不信の高まりである。米ばかりではなく、園芸品目、畜産部門まで、価格高騰が押し寄せている。生産者、消費者双方から、農家の所得補償と生活者の求める価格の安定のための国家の責任・介入のあり方が問われている。予定されている水田政策の見直しは、食糧安全保障に寄与し、こうした国家の責任を明確化した取り組みになることを期待したい。

新しい食料・農業・農村基本計画とコメの生産量目標 — 輸出量目標の妥当性を中心に —

茨城大学 西川邦夫

1. はじめに

本稿の目的は、新しい食料・農業・農村基本計画の中でも、コメの生産量目標に焦点を当てて、その評価と課題抽出を行うことである。いわゆる「令和のコメ騒動」を受けて、コメ政策にはこれまでになく注目が集まっている。そのような状況の中で打ち出されたのが、コメの生産量目標の内訳として輸出用米の生産量を、二〇三〇年度に三五・三万トン（もしくは三九・六万トン）とする目標である。これまで生産調整政策の下で減産を続けてきたコメ政策が、増産に転換する画期として新しい基本計画を位置づける向きもある。しかしながら、目標を子細に検討すると、輸出の増加をこれまでのコメ政策の延長線上に位置づけた、現実的なものとなっていること

が明らかになる。

2. 近年のコメ政策の展開過程

本稿の議論の前提として、近年のコメ政策の展開過程を簡単に振り返っておきたい。二〇〇九年から二〇二一年にかけて展開した水田フル活用政策は、主食用米からの作付転換として、飼料用米、稲WCS、加工用米等による転作を推進した。それまでの転作が麦類や大豆等の畑作物、つまりは畑地利用が中心であったものから、水稻による転作、つまりは湛水利用へと転換したものであった（西川（二〇二四c）、p. 六―八）。

しかしながら、飼料用米の生産物価格は低い輸入トウモロコシ価格によって規定されることから、農業者に対して主食用米並みの所得を確保するためには、高額の交

付金単価が必要になった。転作面積の拡大は財政負担を大きくし、二〇一〇年代の後半からは財政当局からの度重なる圧力を受けるようになった。そのため、転作の基調は再び畑地利用へと転換し、園芸作物を中心とした高収益作物や、畑地化の推進による交付対象面積の削減を余儀なくされた（西川（二〇二三）、p. 七一九）。二〇二二年から現在までは、コメ政策はいわば「空白期」とでもいうべき状況となっており、その虚を突いたのが「令和のコメ騒動」であった。

二〇二七年度からの水田政策では交付金の対象として田と畑を区別せず、品目別に生産性上昇への支援が行われることになっている（p. 一三三^④）。基本計画におけるコメ生産目標についても、二〇二七年度からの水田政策に関する議論が反映されている。

3. 基本計画におけるコメ生産目標の概要

第1表は、基本計画におけるコメの生産量目標とその内訳を示したものである。二〇二三年度実績の七九一万吨から、二〇三〇年度目標の八一八万吨に増加することによって（p. 一六）、政策が増産に転じたとする向きもあるが、この点には留保が必要である。二〇二三年産はコロナ禍による需要減少を受けて、生産調整を強化した時期の最後に当たり、供給量を制限しすぎたこと

第1表 コメの用途別生産量の推移

単位：万トン

	2021年度	2023	2030	2023—30 年度増減	資料
合計	823	791	818	27	『食料需給表』
輸出用	2	4	40	35	「コメ・コメ加工品の輸出実績」
主食用	701	661	642	－19	『作物統計』
飼料用	66	75	減少	減少	「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移」
加工用	26	27	維持		「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移」
米粉用	4	4	増加	増加	「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移」
その他	23	20	維持		
非主食用計	122	130	176	46	

資料：農林水産省の各資料より作成

注：1）「合計」と「輸出用」が基本計画に示されている値、それ以外は他の資料からの引用。
2）非主食用計＝合計－主食用。「その他」は「非主食用計」から、「輸出用」「飼料用」「加工用」「米粉用」を差し引いた値。
3）主食用は2025年の予想生産量692万トン（西川（2025）、p.15）から、毎年10万トンずつ減少すると想定した。

が二〇二四年産にかけての「令和のコメ騒動」を招いた（西川（二〇二四b）、p. 二四）。よって、二〇二三年度の七九一万吨は基準としては過少である。二〇二三／二〇二四年の主食用米の需要量は七〇五万吨であり、その量に相当するのは二〇二一／二〇二二年となる^②。『食料需給表』から二〇二二年の国内生産量の値を示すと、八二三万吨となる。二〇三〇年度目標は現状維持と評価することが妥当だろう^③。

第1表には、生産量の内訳も示している。基本計画で示されているのは合計の生産量と輸出量だけなので、それ以外は他の統計から引用している。二〇二三年度から二〇三〇年度にかけて、合計は二七万吨増加する。輸出は三五万吨増加するので（p. 一六）、合計の増加は輸出の増加にかかっているように見える。しかしながら、想定される内訳の変化はもう少し複雑である。主食用は一九万吨の減少が見込まれるので、合計の二七万吨増加を達成するためには、輸出用も含めた非主食用で四六万吨増加する必要がある。

非主食用のうち、飼料用は減少が見込まれる。一般品種に対する交付金単価が二〇二六年産にかけて段階的に引き下げられるため、また二〇二七年度からの水田政策の見直しでは、飼料作物として飼料用米中心の生産体系を見直し、青刈りとうもろこし等の生産振興が図られる

ためである（p. 二三）。すると、輸出用の増加だけでなく非主食用の増加を補うことは、難しくなることが予想される。他に、米粉用も需要拡大のための重点事項に挙げられている（p. 二四―二五）。しかしながら、生産量はこれまで、必ずしも順調に増加してきたとは言えない。増産の見通しが立たないためであろうか、基本計画では米粉用については生産目標が設定されていない。

以上の検討から分かることは、合計の生産量目標を達成するためには、重点項目である輸出用と米粉用の増産だけでは足りず、飼料用も現在の生産量を維持することが求められるということである。水田フル活用政策における飼料用米の作付拡大と湛水利用の定着という到達点の上に、新しい水田政策を構築することが求められているのである。新しい水田政策はあくまで過去の政策の延長線上にあり、奨励する作物の重点が飼料用米から輸出用・米粉用米に移行することを意味している。輸出用米の増産は確かに野心的ではあるが、実は用途別内訳の組み換えを内実とした、現実的な計画になっているといえるだろう。もちろん、主食用米の需要減少が見込まれる下では、現状維持でさえもハードルは高い。

4. コメ輸出量目標の妥当性

基本計画にはコメの輸出目標として、「三九・六万トン」(p. 一六)と、「三五・三万トン」(p. 二六)という二つの値が挙げられている。後者については、二〇二一年一二月に策定された、農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」において、輸出重点品目として挙げられた「米・パックご飯・米粉及び米粉製品」を指しており、原料米換算したものである。一方で、前者の出所は不明だが、玄米換算したものとされている。いずれにせよ、コメの輸出量を二〇三〇年度に三五〇万トン程度まで増加させることが、基本計画における目標ということになる。

基本計画においては、輸出目標を達成するための条件として生産コストの低減を挙げている。輸出業者からの聞き取りをもとに、輸出米の採算がとれる生産費として九、五〇〇円／六〇kgが示されている。その水準を達成するための手法としては、農地の集積・集約化、農地の大区画化、品種改良や多収量品種の作付拡大、スマート農業技術の活用等が挙げられている(p. 二五―二六)。生産費九、五〇〇円／六〇kgという水準自体は、基本計画の別の個所で一五ha以上稲作経営体の二〇三〇年度目標としても掲げられている(p. 一四)。つまり、一五

ha以上の経営体は、輸出が可能な生産費への低減が求められている。これら経営体を、生産を中心的に担う「担い手」と指定するのなら、稲作の担い手は輸出をするのが当たり前というのが、二〇三〇年度に描かれている姿ということになる。

問題は、生産費九、五〇〇円／六〇kgという水準が、輸出を増加させていくうえで妥当なものかということである。筆者は以前に、輸出を拡大している輸出商社のコスト構造を分析した。二〇二二年において、競争力を持って輸出できるFOB価格(輸出港引き渡し価格)は一、二、〇〇〇円／六〇kg程度、農業者からの仕入価格(生産者価格)は六、〇〇〇円／六〇kg程度であった(西川(二〇二四a)、p. 三九)。基本計画が示している、採算が取れる生産費九、五〇〇円／六〇kgと、筆者の分析による生産者価格六、〇〇〇円／六〇kgとは三、五〇〇円の差が存在する。つまり、生産費九、五〇〇円／六〇kgでは、十分な競争力を持って輸出を増加させることはできないことになる。

両者の差を埋めるのが、輸出用米の生産に対する交付金ということになる。現在、輸出用米(新市場開拓用米)に対して支払われている交付金の単価は、産地交付金の場合二〇、〇〇〇円／六〇kg、コメ新市場開拓等促進事業の場合は四〇、〇〇〇円／六〇kgである。二〇三〇

年度における輸出用米の単収は六二八kg／一〇aが想定されているので（p. 一七）、六〇kg当たりの交付金単価は一、九一一円、もしくは三、八二二円ということになる。これを差し引くと、生産費は五、六七八・七、五八九円／六〇kgまで下がる。交付金の存在を前提にすることによって、はじめて生産者価格を、輸出競争力を持つ水準まで引き下げることができるのである。

交付金の存在を前提とした輸出の増加目標は、問題をはらんでいると言わざるを得ない。第一に、一般的な議論として、交付金に依存した生産は競争力の向上にはつながらない。第二に、財政的事情によって交付金単価が変更される不確実性が存在する。先述した通り水田フル活用政策下でも、財政当局からの圧力によって、交付金の単価やメニューは度々変更を余儀なくされた。輸出用についても基本計画期間中に政策の変更を迫られることは、十分に想定できる。第三に、交付金による輸出の増加は国際的な摩擦を惹起する可能性がある。農林水産省の公式的な見解では、新市場開拓用米に対する交付金は、WTO協定上の輸出補助金には該当しないことになっている⁴⁾。理屈ではその通りなのであろう。しかしながら、現在日本政府が貿易交渉をしているアメリカのトランプ政権は、日本のコメ政策、特に国境措置に対して度重なる不満を表明している。自動車・鉄鋼関税から相

互関税を賦課した経緯を見るなら、そのような「理屈」が通用しない相手であることを念頭に置く必要があるだろう。輸出増加の正攻法は、交付金に頼らずに輸出できる水準まで生産費を低減させることである。

5. おわりに

今次基本計画におけるコメの生産量目標は、輸出用については野心的、合計では現状維持として現実的なものであると評価できる。合計の目標は用途別内訳の組み換えによっており、水田フル活用政策の到達点を踏まえたものであるといえる。一方で、輸出増加の前提となっている、生産費目標には問題がある。生産費九、五〇〇円／六〇kgへの低減では競争力を持って輸出を増加させることは難しく、それが可能な六、〇〇〇円／六〇kg程度との間は交付金で埋めることが前提となっている。しかしながら、交付金に依存した輸出の拡大は、財政的、また国際的な不確実性が大きくなる。交付金に頼らずに輸出できる水準まで、生産費を低減させることを目標に設定することが求められるといえる。

参考文献

- ・西川邦夫（二〇二三）「米の生産調整と財政―連載の総括に代えて―」『輸入食糧協議会報』七八五・一一一三。

・西川邦夫（二〇二四a）「米の輸出における流通コストの構造―茨城県A社を対象として―」『農業経営研究』六二（二）…三七―四一。

・西川邦夫（二〇二四b）「米の価格形成をめぐる動向と展望―合理的な価格形成」と「価格成の場」をめぐって―」『農村と都市をむすぶ』八七二…一六―一八。

・西川邦夫（二〇二四c）「はじめに―水田フル活用政策の諸相―」西川邦夫（編著）『水田利用と農業政策―水田フル活用政策の歴史的品格―』筑波書房…三一―二六。

・西川邦夫（二〇二五）「食品価格高騰の背景・上 甘かったコメの需要見通し」（経済教室）『日本経済新聞』、二〇二五年四月一四日付（朝刊）…一五。

注

(1) 以下では断りの無い限り、ページ番号は基本計画内のものを指す。

(2) 農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」（各版）による。

(3) 前回基本計画では八二万トン（二〇一八年度）から八〇六万トン（二〇三〇年度）と、減産を見込んでいたことを考慮すると、政策の基調に転換の兆しが見られることも事実である。

(4) 衆議院予算委員会における緒方林太郎議員（無所属）に対する答弁。国内、国外問わず新市場向けに交付されるため、輸出

補助金には該当しないとされている。日本農業新聞「『新市場開拓用米』WTO違反ではない 農水省」二〇二五年二月七日付、を参照。

地域政策からみる新たな基本計画

農政ジャーナリスト 神山安雄

消えた「車の両輪」の文言

二五年四月閣議決定の新たな基本計画からは、「産業政策と地域政策を車の両輪として推進」という表現が消えた。そのため、産業政策と地域政策の関係性、関連づけが弱くなった。

二〇年三月閣議決定の基本計画までの「車の両輪」との表現は、農村を「農業の持続的な発展の基盤」と位置づけ、農業政策と地域政策を関連づけて同時に推進するという宣言であった（ことばだけであったとしても）。

今回の新たな基本計画は、「関係者の連携による持続的な食料システム」という大枠の柱を立て、大枠の前面に「食料安全保障の確保」をかかげ、その土台として「農業の持続的な発展」を据えた。あわせて「輸出の促進」

「食料の安定的な供給」〈環境と調和のとれた食料システム〉〈多面的機能の発揮〉を並べている。

〈農村の振興〉は、「持続的な食料システム」の大枠とは別にして、柱が立てられた。

改正基本法は、農村の振興をめぐる、人口の減少等の状況でも「地域社会を維持する」と宣言した。その点からも、農村地域政策の位置づけが注目された。しかし、「車の両輪」が消えることで、地域政策の位置づけが弱くなった。

こうした批評もあってか、新たな基本計画の閣議決定に当たっての江藤農水大臣の談話では、「車の両輪」の表現が突然よみがえった。談話は後段で地域政策の推進を述べ、「これ（地域政策）を産業政策との車の両輪として実施していく」と述べた。基本計画本体で消えた「車

の両輪」との位置づけを、大臣談話で戻したかたちである。

それで地域政策と産業政策との関連づけが明確になったわけではなく、関連性は弱いままである。

見据えるべき農村地域の現実

農村地域社会の現状、特に中山間地域でのコミュニティの危機の進行という現実を起点に、地域政策と農業政策の課題を探っていきたい。新たな基本計画が示す〈省力技術（スマート農業等）による生産性向上・大規模化〉とは別の道筋がないのか探すことが課題である。

農村地域の現実、第一に、人口減少と高齢化が進行して、農業集落の小規模化が進んでいることである（表参照）。

中山間地域、特に山間地域では、人口減少・高齢化と集落の小規模化が著しい。集落の構成戸数が九戸以下になると、集落活動・集落機能が極端に低下するという調査結果がある。山間地域の構成戸数九戸以下の集落割合は、二〇年一九・九％である。つまり、山間地域の二割の集落が、集落機能を低下させ、存続が困難になっている。文字どおり「農村コミュニティの危機」である。

第二の特徴は、類型別でみても、各地域とも、農業担い手とされる団体経営体と主業経営体は少数にすぎず、

表 農業集落の人口減少、高齢化、小規模化（2000～2020年）

			都市的地域	平地地域	中間地域	山間地域
総人口数 万人		2000年	9,888	1,039	1,302	442
		2020年	10,031	925	1,057	309
人口の 年齢構成 %	15歳未満	2000年	15	13	15	14
		2020年	12	12	11	9
	15～64歳	2000年	70	64	61	58
		2020年	61	55	52	48
	65歳以上	2000年	16	21	24	28
		2020年	27	33	37	42
総戸数 9 戸以下の 農業集落の割合 %		2010年	1.3	3.9	7.0	15.7
		2020年	1.4	3.7	7.9	19.9
1 集落当たり 総戸数、総農 家数	総戸数 戸	2010年	607	105	80	53
		2020年	682	113	83	49
	総農家数 戸	2010年	19	22	17	13
		2020年	13	15	12	9
	農家率 %	2010年	3.0	20.9	20.8	23.8
		2020年	2.0	13.4	13.9	17.5

資料：2023年度食料・農業・農村白書、農林業センサス、により作成

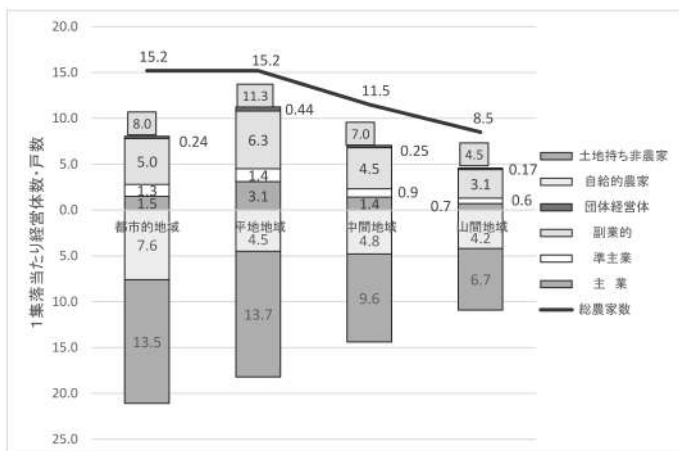
これらを上まわる数の副業的経営と自給的農家、元・農家である土地持ち非農家が広範に存在していることである（図参照）。

特に山間地域では、団体経営体は一集落当たり〇・一七、主業経営体は〇・六九であり、担い手（団体経営体、主業経営体）のいない集落が一四％にのぼっている。

この現実の姿は、農地を継続的に利用する「農業を担う者」として改正農振法の地域計画に位置づけられている中小規模の複合経営や半農半Xなど副業的経営等（改正基本法では、担い手以外の「多様な農業者」として）を抜きにして、地域政策はもとより、食料・農業政策を論じることができないことを示している。

また、特に山間地域は、農業・農村地域社会の存続の困難な集落が増えている。担い手が不足しているために、その分、高齢化しているとはいえ副業的経営や自給的農家の比重は大きい。副業的経営をはじめ、自給的農家や土地持ち非農家を含む農家以外の地域住民が、農業と集落地域社会との関りを維持し、できるならば増強していけるような地域政策を構想する必要がある。その上で、改正基本法のいう「農村と関わりを持つ者」（関係人口）の農業・農村、集落地域社会との関わりと役割を明確にしていく施策展開を構想すべきであろう。

図 1 農業集落当たりの農業経営体数、農家数等（2020年、地域類型別）



資料：2020年農林業センサス農業地域類型別報告書、により作成

注）農林業センサス対象である農業経営体は上段に、対象ではない自給的農家、土地持ち非農家は下段に図示した。

経営の大規模化指向の問題点

農水省は、一四年度に農地中間管理機構（農地バンク）を都道府県に設置し、一〇年間で担い手（認定農業者・集落営農等）に全農地面積の八割の農地利用を集積するとの政策目標をかけた。まる一〇年後、二四年三月末現在の担い手等への農地集積率は六〇・三％にとどまった。しかし、農水省は、農地中間管理機構事業の推進にあたって、二四年度以降も、担い手への農地集積割合を全農地面積の八割とするとの政策目標をかげつづけている。

農業経営の大規模化は、近年、確かに進んでいる。農業経営体の分解基軸は、一五年センサスの経営耕地面積規模五haから二〇年センサスでは一〇haに上昇した。

経営耕地面積規模一〇ha以上の経営体の経営耕地面積は一〇～一五年の五年間で一二・九万ha増えたが、一〇ha未滿層の経営耕地面積は三〇・九万ha減って、農業経営体全体の経営耕地面積は差引き一八万ha減少した。一五～二〇年の五年間でも、一〇ha以上層の経営耕地面積は一四・五万ha増えたが、一〇ha未滿層では三六・四万ha減って、農業経営体全体では経営耕地面積が差引き二一・九万ha減少している。

以上のように、一〇年代は農業経営の大規模化が政策

的に進められた時期である。経営規模一〇ha以上層は、経営耕地面積を増加させた。しかし、一〇ha未滿層の経営耕地面積の減少分、つまり中小規模層の離農跡地等を、大規模層はその四割ほどしか引き受けられていないのである。

もうひとつ着目すべきことは、〇・三ha未滿層が各地域でわずかながら増加していることである。〇・三ha未滿層という過小農が、一〇年代後半には農業・農村地域に滞留している。この時期につづく二〇年代前半の結果を示す二五年センサス結果に注目していく必要がある。

農業経営体の分化・分解を地域類型別にみると、特に山間地域での地域問題の発生が深刻である。

都市的地域では、農業経営体の分解基軸は一五年センサスで経営耕地面積規模五ha、二〇年センサスで一〇haである。平地地域と中間地域では、農業経営体の分解基軸は一〇年代をつうじて一〇haである。

しかし、山間地域では、農業経営体の分化・分解は停滞的であり、中小規模層が経営体数、経営耕地面積とも一〇年代をつうじて減少させているのに加えて、大規模層でも経営体数、経営耕地面積の減少がみられる。山間地域では、農業経営体が総じて下向分化している。山間地域では、政策的に経営規模拡大が行われても、各種条件によって、経営規模の維持が困難になっているのであ

る。

米政策・水田政策と関連して

上述のような農業経営の大規模化、農業経営体の分化・分解について、水稲作付面積規模別の階層分析によって補足して確認しておきたい。

米の生産調整・需給調整の結果、主食用米の作付面積は、この間に減少している。

そのなかで、稲作経営でも大規模化が進んだ。水稲作付面積規模一五ha以上層は、作付面積シェアを二〇〇〇年一・七%（作付面積二・五万ha）から二〇年二七・二%（同三五万ha）にまで増やした。

稲作経営の分解基軸は、水稲作付面積規模五haである。五ha以上層は、二〇〇〇～二〇年に水稲作付面積を四五万ha増加させた。一方、五ha未満層は六三・九万ha減少させた。差引き一八・九万ha減少である。

稲作経営体数は、この間に集落営農が組織化されたこともあり、二〇〇〇年一七四・七万経営から一〇年一一六・九万経営、二〇年七一・四万経営にまで減少した。

稲作経営体数の減少は、二〇〇五年以降、水稲作付面積規模五ha未満層が減少した結果である。

稲作経営の作付面積規模別の現状を、差し当たって二二年産米生産費で確認しておきたい。

二二年産米の支払利子・地代算入生産費は、全国平均六〇kg当たり一万三六八三円。相対取引価格水準（六〇kg一万三八四四円）でかろうじてカヴァーできている。しかし、相対取引価格水準で生産費をカヴァーできているのは、作付面積規模三～五ha層まで。三ha未満層は、その米価水準では生産費をカヴァーできていない。

「需要に見合った生産」という生産調整・需給調整の硬直的な運営の下で、大規模稲作経営は、飼料用米や米粉用米、輸出用米、加工用米などの水田活用の直接支払交付金等によって所得を積み増しながら、経営を維持してきた。しかし、中小規模稲作経営は、米販売収入だけでは生産費をまかなうことができず、全体として稲作の縮小に向かわざるをえなかった。主食用米の供給能力は削がれてきてしまったのである。

稲作規模一五ha以上層の作付面積シェアは、二〇年には二七%を超えた。一方で、稲作規模一ha未満層の作付面積シェアは、二〇年時点でもまだ一六%、二ha未満層まで広げれば作付面積シェアは三〇%である。

山間地域をはじめ各地域において、集落営農の組織化が重要なカギとなる。だが、主食用米の安定供給、増産のためには、中小規模稲作経営の維持が重要な意味をもつ。

また、食用米の安定供給・安全保障の確保のために

は、輸出用米ではなく、飼料用米の主食用米への転用をいつでも可能とする仕組みを構想すべきである。

地域社会構造政策の推進を

改正基本法は、人口減少等の下でも「地域社会を維持する」と宣言した。「地域社会の維持」のためには、関係人口を増やすことがひとつの方策ではある。しかし、その前に、地域社会に広範に存在している副業的経営、自給的農家、土地持ち非農家を含む農家以外の地域住民（図参照）について、着目すべきである。大規模・法人経営など農業担い手だけで、農村地域社会が成り立っているわけではない。副業的経営や自給的農家、土地持ち非農家、農家以外の地域住民の広範な存在があって、地域社会が成立している。

副業的経営体は、全国に六六・四万経営あり、のうち六六万経営に経営耕地八七・三万 ha があり、そのうち一八・五万経営が二〇・九万 ha を借入れ、一方で一五・三万経営に貸付耕地九・一万 ha がある。高齢化の進行はあるが、副業的経営体をできる限り維持し、また半農半 X などの形態での受け入れによって増強していくことが課題になる。

自給的農家は全国で七一・四万戸が経営耕地一二・六万 ha で農業を営んでいる。土地持ち非農家一五〇・二万

戸のうち、一二一・三万戸は耕地面積七七・六万 ha を所有している。

自給的農家や土地持ち非農家は農業センサスの調査対象外のため、捕捉率に問題が残る。とはいえ、副業的経営体をはじめ、自給的農家、土地持ち非農家は農業集落社会の構成員である。人口減少・高齢化と集落の小規模化が進むなかで、特に山間地域等ではその存在が重みを増している。

「地域社会の維持」は、農業担い手だけでなく、中小規模の複合経営や副業的経営といった「多様な農業者」、自給的農家、土地持ち非農家を含む農家以外の地域住民の総体としての地域社会づくりによるべきであろう。農業担い手とともに、「農村の担い手」が必要とされている。

この場合、基本法成立時に「多様な担い手」として位置づけられた高齢者や女性などの役割が重要になる。基本法の第三四条（女性の参画の促進）、第三五条（高齢農業者の活動の促進）などは、ほとんど忘れられている。

地域の土地利用、農林業を中心にした産業振興について、農業者を中心にした地域住民総がかりの構想と実践が必要になってくる。

新たな基本計画は、食料安全保障の確保、水田政策の転換に向けて、環境保全型農業直接支払と中山間地域等

直接支払の支援拡大の方針を打ちだしている。

ここでも、集落組織に対する支援だけでなく、中小規模経営や副業的経営を対象に含む個別経営に対する直接支払を構想すべきである。

特に山間地域では、集落共同活動への支援だけではなく、経営の大規模化がむずかしいため、中小規模経営・副業的経営も対象にした個別経営への直接支払が必要である。支援対象になる個別経営は、改正農振法の「地域計画」に盛りこむことで担保すればいい。

少なくとも、環境保全型農業直接支払は、個別経営を対象にした直接支払に切り換えるべきである。ただし、中小規模経営・副業的経営は経営耕地面積規模が小さいため、取り組み面積当たりの交付金では不十分である。中山間地域等においては条件不利性を考慮して、上乗せ加算の措置を考えるべきであろう。

水田政策の転換によって、作物ごとの支援に切り換えられようとしている。その対象は「生産性向上に取り組む者」とされている。現在の畑作物の直接支払交付金は対象が担い手（認定農業者、集落営農、認定新規就農者）に限られている。ここでは、中小規模経営・副業的経営は取り残されることになる。底支えのための一律の農地維持支払い等が考えられているが、経営面積単位の交付金では中小規模経営・副業的経営への効果は薄くなる。

ここでも、中山間地域等での上乗せが必要になる。

農地面積四一二万haの確保が目標とされている。しかし、大規模経営だけでは中小規模層などで生じている離農跡地等を引き受けきれっていない。中小規模経営・副業的経営が地域社会のなかに残り、農地利用をつづけていく環境条件をつくることが課題である。これは、自給的農家、土地持ち非農家を含む地域住民にとっても同じである。農業者を含む地域住民が、地域社会に残り、生業を営み、生活していく、その環境条件を整えなければならない。

農業経営の大規模化等を進めるのが、農業構造政策ととらえられている。しかし、農業者を含む地域住民が生産・生活し居住する条件をつくりだしていくことも構造政策、「地域社会構造政策」である。そうした視点からの地域政策の再構築が課題である。

トランプ政権…関税二五%の設定とアメリカ農業

服部信司

I トランプ政権…

(1) 三月、メキシコ・カナダへ関税二五%を発動

昨(二〇二四)年一月のアメリカ大統領選挙の結果、トランプ大統領の再登場となった。

トランプ政権は、三月四日、メキシコとカナダに対して二五%の関税を発動させた。

自由貿易協定を結ぶ両国に対し、高関税を課したのである。

これに対し、カナダのトルドー首相は、アメリカに対し報復関税を課すとし、四日に三〇〇億カナダドル(約三・一兆円)分のアメリカ製品に二五%の関税を課し、二五日に一二五〇億カナダドル(約一二・九兆円)分を追加した。

メキシコのシエンパウム大統領も「メキシコを苦しめる関税を支持する正当性はない」と批判している。

アメリカのプルキング研究所は、「二〇一五年にわたって、アメリカがメキシコとカナダに二五%の関税をかけ、両国が二五%の報復関税で応じれば、アメリカで四〇万人、メキシコで二二〇万人、カナダで五十一万人を超過雇用が失われる」と試算し、「関税の応酬が大きな負の経済的衝撃をもたらす」と分析している。

(2) 四月、自動車、鉄鋼・アルミへ関税二五%を発動

四月二日、トランプ政権は、鉄鋼とアルミニウム、自動車とその部品の関税を七月から二・五から二五%に引き上げると発表した。

この場合も、最も大きな損失を被るのは、アメリカ自身であるとされる。

IDM—GSMによる試算によれば、二〇二七年のアメリカのGDPは、マイナス〇・三%となる^②。カナダ・メキシコはプラス〇・一%、中国・日本・韓国は〇%とされている。

「正味の効果は、今年と来年の米国の成長と雇用の減速」^③であり、トランプ政権の自殺行為といっても過言ではない。まさしく暴挙である。

トランプ政権の関税政策は、極めて一方的であるのみならず、自国、隣国すべてに、大きな損失をもたらすもの、といえよう。

アメリカ政府に関税の撤回を強く求めたい。

Ⅱ アメリカにおける穀物価格の低下・農業所得の減少

今後五年間のアメリカの農業政策は、すでに二〇二四年五月二日に成立した二〇二四年農業法において決定されている。トランプ氏の関係者も、それを变えるような動きは一切していない。

トランプ政権下においても、二〇二四年農業法がアメリカの農業政策として引き続き行われていくのである。

二〇二四年農業法のポイントに焦点を置いていくことにする。まず、アメリカ農業の現状をみておこう。

(1) 穀価…二年間で四割近く低下

この二年間(二〇二二年度→二〇二四年度)において、アメリカのトウモロコシ・小麦の価格は四割近く大幅に下落した。

トウモロコシの農場価格は二〇二三/二四年度の六・五四ドル/ブッシェルから二〇二四/二五年度四・一〇ドルへと三七%低下し、小麦の農場価格も二〇二三/二四年度の八・八三ドル/ブッシェルから二〇二四/二五年度の五・六〇ドルへと同じく三七%も低下したのである(表1)。

その主要な背景の一つは、アメリカの穀物生産量の増大である。

アメリカのトウモロコシ生産量は、二〇二二/二三年度三億四六七〇万トンから二三/二四年度三億八九七〇万トンへと一二%増大し、今(二〇二四/二五)年度においても三億八四六〇万トンとその水準の継続が見込まれている(表2)。

(2) 輸出競争の激化

もうひとつの背景が、輸出競争の激化である。

二〇二二/二三年度において、ブラジルのトウモロコシ輸出量五四三〇万トンは、アメリカ四二二〇万トンを

(表 1) アメリカにおける穀物価格の下落 (2022/23—2024/25)

(ドル/ブッシェ⁽¹⁾)

品目	2022/23	2024/25 ⁽²⁾
小麦	8.83 (100)	5.60 (63)
トウモロコシ	6.54 (100)	4.10 (63)
大豆	14.2 (100)	10.20 (72)

注 1) 小麦・大豆：27.2kg、トウモロコシ：25.4kg

注 2) 推定 (アメリカ農務省)

資料：USDA (アメリカ農務省)、World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE), Dec., 2024

(表 2) 主要国のトウモロコシ生産量と輸出量 (百万トン)

	生産量		輸出量	
	2022/23	2024/25 ⁽¹⁾	2022/23	2024/25 ⁽¹⁾
アメリカ	346.7 (29.8)	384.6 (31.5)	42.2 (23.4)	62.9 (33.1)
ブラジル	137.0 (11.8)	127.0 (10.4)	54.3 (30.3)	48.0 (25.2)
アルゼンチン	37.0 (3.2)	51.0 (4.0)	25.2 (15.1)	36.0 (19.0)
ウクライナ	27.0 (2.3)	26.5 (1.6)	27.2 (15.3)	23.0 (12.1)
世界全体	1,163 (100)	1,219 (100)	180.3 (100)	189.8 (100)

注 1) 予測 (2024年12月時点。アメリカ農務省)

資料：USDA, WASDE, Dec. 2024

上回った（表2）。

二〇二四／二五年度には、アメリカの輸出量六二八〇万トンが、ブラジル四八〇〇万トンを逆転すると予測されているが、両国のデッドヒートは、今後も引き続くことは間違いないであろう。

(3) 農業所得も二三％減少

このような穀価の低下の結果、アメリカの農業所得も二〇二二年の一八一九億ドル（一〇〇）から二〇二四年一四〇九億ドル（七七・四）へと二二・六％減少すると見込まれている（表3）。

アメリカ農業にとって、厳しい状況が訪れている。

(4) アメリカの農場価格と生産費

ここで、アメリカの農場価格と生産費の関係を見ておこう。

表4がそれを示す。

小麦の二〇二三／二四年度の農場価格六・九六ドルは、生産費九・四七ドルの七四％である。土地と不払い労働（家族労働）の機会コストを除いた生産費七・五六ドルをとっても、農場価格はそれをやや下回る。

小麦の多くは、雨量の少ない半乾燥地帯において二年分の雨量で（二年一作で）作られているので、生産費が

（表3）アメリカの農業所得（2022—2024）

年	億ドル	指数
2022	1819	100
2023	1467	80.6
2024 ⁽¹⁾	1409	77.4

注1）2024年は予測（アメリカ農務省）。

資料：USDA, Financial Indicators of US Agriculture, 2017-2024F, Dec. 2024

（表4）アメリカの穀物：農場価格と生産費（2023／2024）

（ドル／ブッシェル）

品目	農場価格	生産費	生産費 ⁽¹⁾
小麦	6.96 (100)	9.47 (136)	7.56 (109)
トウモロコシ	4.55 (100)	4.88 (107)	3.72 (82)
大豆	12.40 (100)	12.04 (97)	8.35 (67)

注1）土地と不払い労働（家族労働）の機会コストを除く

資料：USDA, Production costs and returns per planted acre (wheat, corn, soybean)

高くつくのである。

トウモロコシの二〇二三／二四年度の農場価格四・五五ドルは、生産費四・八八ドルをやや下まわる。アメリカのトウモロコシは、その主産地…中西部のコーンベルトにおいて、大豆との輪作のもとで、大豆が生育中に地中に蓄える窒素を基に作られている。その大豆の農場価格一二・四〇ドルは、生産費一二・〇四ドルを上回っている。こうして、コーンベルトにおけるトウモロコシと大豆の輪作はベイしているものであり、中西部コーンベルトが、アメリカ世界最大のトウモロコシ・大豆生産地帯になっているわけである。

Ⅲ 価格低下への対応： 目標価格の引き上げ（二〇二四年農業法）

こうした穀物価格の低下↓農業所得の減少に対処とられたのが、二〇二四年五月に成立した二〇二四農業法における目標価格の引き上げである。

(1) 目標価格とは何か

目標価格（reference price）⁽⁴⁾とは、生産者に所得を保証する価格水準のことである。

一九三〇年代の大恐慌期において、暴落した低価格からアメリカの農民を守るために、農産物の価格支持政策

が導入された。政府が、価格を高く支えることによって、農業生産者を支持しようとした政策である。

だが、第二次大戦後↓一九六〇年代に入ると、この高価格支持政策はアメリカ農産物の国際的な高価格を招き、アメリカ農産物の国際競争力を弱体化させることになった。

そこで、一九六〇年代中期に導入されたのが、価格への政府介入を止めて、生産者に所得を保証する目標価格を設定し、価格が目標価格に達しない場合には、その差を不足払いする制度（目標価格を基準とする不足払い制度）であった。

その結果、価格は国際価格への連動を取り戻すとともに、生産者には所得が保証される制度が発足した。今日に続く「目標価格を基準とする所得保障制度」である。

(2) 二〇二四年農業法…目標価格を引き上げる

二〇二四年五月、二〇二四年農業法（Farm, food and National Security Act of 2024）が成立し、そこにおいて目標価格の引き上げが設定された。

小麦の目標価格は、二〇一八年における五・五ドル（一〇〇）から六・三五ドル（一一五）へ、トウモロコシは三・七〇ドル（一〇〇）から四・一〇ドル（一一一）へ、大豆は八・四〇ドル（一〇〇）から一〇ドル（一一九）

(表5) アメリカ：目標価格⁽¹⁾の引き上げ (2018年→2024年)

(ドル／ブッシェル)

品目	2018年農業法	2024年農業 ⁽²⁾
小麦	5.50 (100)	6.35 (115)
トウモロコシ	3.70 (100)	4.10 (111)
大豆	8.40 (100)	10.0 (119)

注1) 農場価格が目標価格を下回れば、その差が生産者に支給 (不足払い)。

注2) 2025年度 (2024年9月—) から実施。資料：USDA, Farm, Food and National Security Act of 2024.

(表6) アメリカの小麦・トウモロコシ・大豆：目標価格と生産費 (2024／2025)

(ドル／ブッシェル)

品目	目標価格 ⁽¹⁾	生産費	農場価格
小麦	6.35 (100)	9.47 (149) [100]	5.60 (88) [59]
トウモロコシ	4.10 (100)	4.88 (119) [100]	4.10 (100) [84]
大豆	10.00 (100)	12.04 (120) [100]	10.20 (112) [85]

注1) 価格が下回れば、その差が、不足払いとして生産費に支給される。資料：表2、表3と同じ。

へと一％―一九％引き上げられたのである (表5)。

この新たな目標価格と今 (二〇二四／二五) 年度の農場価格を比較すると、トウモロコシの農場価格四・一〇ドルは目標価格四・一〇ドルと同水準であり、大豆一〇・二〇ドルも目標価格一〇・〇〇ドルとほぼ同水準である。

小麦の農場価格五・六ドルは目標価格六・三五ドルを下回るので、小麦の所得は、目標価格によって支えられていることになる。ここに、二〇二四年農業法における目標価格の引き上げ効果を見ることができるといえる (表6)。

このように、目標価格は、今日においてなお、アメリカ農業政策の中軸として機能しているのである。

注

(1) 朝日新聞、二〇二五年三月五日。

(2) アジア経済研究所「世界を見る眼」二〇二五年三月三頁。

(3) ジョセフ・ギャビン、ピーターソン国際経済研究所、「トランプ関税の帰結」日本経済新聞、二〇二五年五月一日。

(4) reference priceとは、直訳すれば参照価格となるが、その役割りは、生産者に所得を保証する価格のこと。二〇一八年農業法までは、target price (目標価格) とされていた。ここでは、これまでの継続性を重視して目標価格とする。