



一家総出で 中国四国・愛媛農政 幸口 栄二
 (全農林写真コンクール応募作品から)

目 次

特集 新(第三次)食料・農業・農村基本計画をどうみるか

特集にあたって……………	谷口 信和(4)
「大転換」の新「基本計画」—が問題あり—……………	梶井 功(10)
自給率向上への思想転換から政策転換へ —新基本計画の課題—……………	谷口 信和(16)
新基本計画は食用米中心主義を超えられるか —畜産・酪農から見た新基本計画—……………	小林 信一(22)
水田高度利用に向けた技術的課題……………	梅本 雅(26)
基本計画にみる食の安全への対応……………	中嶋 康博(31)
所得補償政策・農業者(担い手)像と基本計画……………	服部 信司(37)
農業・農村における六次産業化の意味……………	斎藤 修(43)
新「食料・農業・農村基本計画」をどうみるか……………	加藤 好一(47)
新たな食料・農業・農村基本計画について……………	馬場 利彦(51)
多面的機能の有償化と北海道農業生産力の最大発揮を…	西 裕之(55)

シリーズ “どこへ行く 日本の食と農[®]”

「山羊製品の現状と将来性」……………	小澤 壮行(59)
--------------------	-----------

〔時評〕 これでいいのか—WTO農業交渉方針……………	(K)(2)
-----------------------------	--------

☆表紙写真 麦秋の頃 編集部

「農村と都市をむすぶ」2010年6月号(第60巻6号)通巻703

これでいいのか

— WTO 農業交渉方針



(一)

新「基本計画」は、食料をめぐる国際的な状況が容易ならざる事態にあることを、次のように簡潔に要約している。

“経済社会のグローバル化に伴い、世界の地域や国境を越えて、労働力、資源・製品、資金等が大規模かつ活発に移動する「ボーダーレス化」が急速に進行している中で、近年の途上国の発展に伴う資源や食料の消費増加、バイオ燃料の増産等により、農産物や肥料等の国際需給がひっ迫し、これらの国際価格は史上最高を記録した。

これを背景として、食料輸出国では自国民の食料確保のため輸出規制を導入する一方、途上国の貧しい人々を中心に栄養不足人口が増加し、暴動の発生に至るケースもみられるなど、供給熱量ベースで食料の六割を輸入に依存する我が国にとっての新たな不安材料となっている。

さらに、食品の安全性の確保に関しては、農林水産物の国境を越えた移動の拡大に伴い、国際社会が足並みを揃えて対処する必要性が高まっている。”

その通りである。こう認識したのなら、当然ながら“新たな不安材料”に対処する我が国の方針——特にWTO農業交渉に対する対応もこれまでとはちがったものになっているに違いない、と考えるのが普通だろう。

が、“輸入国としての食料安定供給の重要性を踏まえた国際交渉への対応”のところで、WTOドーハ・ラウンド農業交渉については、

“今後とも「多様な農業の共存」という基本理念を保持し、我が国の食料輸入国としての立場を最大限に反映すべきことを念頭に置きながら、各国の農業が相互に発展することができるとする貿易ルールの確立を目指す。”

としか書かれていない。○五年三月改訂の「基本計画」が、

“WTO農業交渉においては……多様な農業の共存という考え方の下、柔軟性があり、輸出国と輸入国の権利義務のバランスの取れた貿易ルールの確立に向け、我が国の主張を最大限反映させる取組を継続する必要がある。”

と書いていたのと、殆ど変わらないといっているだろうか。こんなことでもいいのだろうか。

(二)

“多様な農業の共存”について、本誌一月号の“年頭所感”の記述を引用させていただきたい。赤松農相が初

出席のWTO閣僚会議で「多様な農業の共存」を表明したことに関連しての記述である。

「多様な農業の共存」は、WTO農業交渉開始に当たったの「日本提案」の前文で、提案を貫く「哲学」として強調した理念だった。前文はその最後の方では、効率を重視した画一的な農業のみが生き残り得る貿易ルールは、わが国のみならず各国にとっても拒絶されるものである。「競争力のある一部の輸出国のみが国際市場において利益を得るような交渉結果を認めない」ことも強調していた。「多様な農業の共存」の「哲学」は、自由貿易原則に対する一定の修正を内包していたのである。赤松農相は、日本政府はこれからはこの初心に戻ることを宣言したことになる。頑張ってほしいと思う。」

ことしの二月二五日、ハノイで開かれ、日本、韓国、インドなどの各国の農業団体が集まった「協力のためのアジア農業者グループ」(AFGC)は、会議後の共同声明で、WTO農業交渉に対しては、世界の小規模農家が犠牲にならないよう、あらためて各国農業が共存できる公平な貿易ルールを求めた(二・二六日本農業新聞)。そして「現行は輸出国にミニマムアクセス(最低輸入機会)を強いながら、輸出国には輸出しない自由を認めている。権利と義務のバランスを欠くことから「輸出国側の規則を強化し、より透明性が確保されなければなら

い」と訴えた(同紙)。

WTOのあり方に対する不満は、アジアの「小規模農家」だけの不満ではない。アメリカのファーマーズ・ユニオン国際担当理事カールソン氏も、現在のWTO議長提案をどうみますか」という日本農業新聞記者の質問に、

「農業に対する規制を緩め、各国の食料主権を弱めようという内容だ。世界の飢餓人口が一〇億人に達し、食料増産に向かわなければならぬ。気候変動に対応する必要がある。貿易自由化で解決できない課題だ。WTOは農業の現実を直視し、食料・エネルギーも安全保障、気候変動問題にきちんと対応できるように、変化が求められている。」(二・二〇日本農業新聞)と答えている。

今後、日本がめざすべきはすべてを政府に依存する政府万能主義でも、格差を生み弱者を切り捨てながらすべてを民間に委ねる市場原理主義でもない」と言い切った(〇九・一〇JA全国大会での総理あいさつ)。人を首相に載っている今こそ、WTOの貿易自由化推進一辺倒路線を転換させるよう日本が頑張ることを明記すべきだったのではないか。

(K)

特集 新(第二次)食料・農業・農村基本計画をどうみるか 特集にあたって

1、新基本計画における連続（古い皮袋）と断絶（新しい酒）

二〇一〇年三月三〇日に食料・農業・農村基本計画が閣議決定された。二〇〇〇年三月、二〇〇五年三月に続く第三次の計画となるが、そのように呼んでよいのかという点については議論のあるところであろう。たしかに、食料・農業・農村基本法に基づく基本計画であって、その内容を詰める上では食料・農業・農村政策審議会企画部会が舞台となり、前政権の下で選出された委員によって検討が行われたという形式的な点からすれば、計画の連続性を指摘することが可能である。

しかし、企画部会の審議の途中で政権交代があり、官僚主導から政治主導の政策決定方式への移行という新政権の方針に基づいて、企画部会の位置づけは大幅に低下したとみられる。これまでならば、企画部会に初めて提出され、審議の後に公表されるような「配付資料」は企画部会開催の前日までに開催され、農林水産副大臣によって主宰される農林水産政策会議に先に提出されることになった。また、企画部会には常に副大臣や政務官などの政務三役の一人が出席し、議論の方向に積極的に関与して、政治主導を実践したといえてよい。

こうした形式面での転換に加えて、戸別所得補償制度の導入、品質と安全・安心確保の生産体制への転換、六次産業化による農山漁村の再生といった民主党農政の三本柱が基本計画に積極的に組み込まれ、従来の農政からの転換を高らかに謳った内容面での転換を考慮すれば、従来の基本計画との間には大きな断絶がある

とみるべきであろう。つまり、基本計画という古い皮袋に民主党農政という新しい酒を盛ったのが今回の基本計画ということになるのではないか。

ここで敢えて古い皮袋という表現を用いたのには意味がある。それは民主党の政策体系からすれば、基本計画の根拠法となる食料・農業・農村基本法にとって代わる「農山漁村再生法」の制定が農政の出発点に位置づけられていたからである。政権交代後の短期間に基本計画を確定せねばならなかったという時間的制約からすれば、やむをえない当然の政策選択といえるが、新しい酒を盛るのにふさわしい新しい皮袋の模索は早晚避けられないのではないだろうか。たとえば、しばしば指摘されているように、新基本計画で提起された「担い手政策」は明らかに現行基本法第二条の「効率的かつ安定的な農業経営」の育成を通じて望ましい農業構造を確立する方向とは異なっているといわざるをえないからである。

2、基本計画とは何か

ところで、基本計画は基本法第一五条に基づいて、食料・農業・農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために策定されるものである。ここでは、①施策の基本的な方針、②食料自給率の目標、③総合的かつ計画的に講ずべき施策、④必要な事項、について策定し、概ね五年ごとに見直すことが提起されている。

したがって、基本計画の最も重要な課題は農政の基本的な方向を提起することだと認識されており、その上での具体的な課題としては自給率目標の設定が突出した地位を占めていて、自給率の向上を旨として、関係者が取り組むべき課題を明らかにすることが特別の意義を有していることに注意する必要がある。基本計画に関連した資料として4、で示したものはいずれも自給率向上に関わる担い手の展望(構造と経営類型)・農地・生産数量・財政負担などのデータであることがこれに対応しているといえる。

総合的かつ計画的に講ずべき施策はこれらの次に位置づけられていて、その全てが基本計画の枠内で具体化されていることを求められているわけではないものと考えられる。換言すれば、具体的政策の枠組みを示すことに基本計画の重きが置かれているのである。そこに基本計画の意義と限界があることを予め承知して

おくべきであろう。

3、新基本計画の制定経過と特徴

今回の基本計画の策定はこれまでとは大きく異なっていた。

第一に、二〇〇八年二月二日の農水省のプレスリリースで策定開始が公式に宣言されたが、すでにその時点で一〇年後の食料自給率五〇%のための工程表が公表され、議論の事実上の着地点が示されたからである。そこに農水官僚の強い主導権をみることが出来る。しかし、計画策定当事者の周辺から漏れ伝わってきた情報によれば、それは自給率向上に対する強い意思表示ではなく、計画を立てれば工程表はこうなるというものにすぎなかったそうである。

したがって、第二に、二〇〇九年一月二七日から企画部会での審議が開始されたものの、議論が煮詰まっていってという印象は薄かった。むしろ、当時の石破農水相の強いイニシアティブによって、米の生産調整見直しを掲げて急遽〇九年一月三〇日に設置された「農政改革関係閣僚会合」とその下に設置された特命チームの華々しい活動(四月一七日「農政改革の検討方向」、九月一五日「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)の陰に隠れてしまった。その結果、旧政権末期の八月三日に開催された企画部会でもなお、いかなる自給率指標を採用するかといった初歩的な議論に止まっており、自給率目標を達成するための具体的な道筋に踏み込んだ議論とはなっていなかった。

こうして第三に、二ヵ月の空白期間の後に新政権下で一〇月二二日に再開された部会では、農水官僚と政務三役・民主党との間の綱引きは徐々に後者の優勢に向かって進み、政治主導の基本計画づくりに傾斜したとみてよいだろう。とくに、計画策定の最終盤では民主党の「農林水産議員政策研究会」が素案(二〇一〇年三月一日農林水産政策会議)の見直しに大きな役割を果たし、その成果を誇示するかのようにはっきりと朱の入った計画(素案)(修正案)が「見え消し修正版」(三月二四日政策会議・企画部会では三月二五日添削版)として公表されるに至ったからである。

さて、新基本計画の全般的な特徴として、以下の三点を指摘しておこう。

第一は、従来の自公政権下の農政を六項目にわたって根本的に反省し、新たな対応方向を提示した点である。本来あるべきこうした姿は従来の官僚主導農政の下ではほとんどみられなかったことであり、高く評価されるべきであろう。具体的な個々の政策の内容においても転換がみられることは本特集の各論考でも明らかにされるものと思われる。この限りでは従来の農政との間の断絶を見ることが必要であろう。

第二は、そうした政策転換の方向を総括すべく、「食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け」ることを提起し、「国民全体で農業・農村を支える社会」の創造を目指すというメッセージ性の高いものとなっている点である。この点についても全面的に賛成だと申し上げたい。

第三は、それだけに短期間で計画を仕上げたことにもなう弱点が散在していると思われる点である。たしかに「素案」から「案」(政策会議三月二四日、企画部会三月二五日)に至る過程で膨大な修正が入り、計画が「民主党の色」に染め上げられたことは疑いない。その限りでは政治主導の計画決定となったということができる。しかし、それは本当に推敲と熟慮を重ねた結果であったのかということには疑問なしとしないところである。

たとえば、第一の点で指摘したように、従来の農政全般に対する反省と批判がかなり明確に述べられ、民主党の政策方向への転換が示されていたことは評価できる。とはいえ、第二次基本計画が食料自給率向上の目標を達成できなかった問題点の具体的な指摘があったわけではない。つまり、基本計画それ自体に対する反省と批判が著しく不足しているのである。

このことは「素案」・「案」における「第二 食料自給率の目標」の部分が大幅に書き換えられたとはいえ、修正が大幅に行われたのは「1.食料自給率目標の考え方」の部分であって、「2.食料自給率向上に向けた取組」という具体的な政策に関わる箇所ではなかったことに反映されている。

また、基本計画全体にわたって膨大な修正が施されたにもかかわらず、計画の根拠となる具体的な数値目標・指標(4、の③の資料)については何ら修正が施されていないことはおかしいであろう。なぜなら、異なる政策の根拠付けが全く同じ資料に基づいて行われていることになるからである。

そこで、本特集は以上の様な性格と特徴を有した新基本計画を多様な角度から論評することを課題とし

た。その際、研究者の方には担当分野に限定して執筆して頂き、団体の方には分野に関わりなく自由に執筆して頂くとともに、余り図表は用いずに論点を明確にした文章を中心にすることを要請した。

4、関連資料

なお、読者の便宜を図るために新基本計画に関わる基本文書を末尾に示しておくことにしよう。いずれも農水省のホームページに入れば容易にアクセスできるものである。

最後に、一つだけ蛇足を恐れずにご注意しておきたいことがある。それは最終的な基本計画文書の確定に至る過程では民主党農林水産議員政策研究会(↓農林水産政策会議(↓農水官僚)↓財務省(官僚)の間での激しい攻防が存在したことである。最も象徴的な実例として戸別所得補償制度の本格実施の時期をめぐる素案から最終文書への変遷を表にして示しておいた。

これによれば、三月一八日/一九日の素案段階で、農水省側は「平成二三年度からは、・・・本格実施に向けて検討する」としていた。しかし、これでは「平成二三年度から本格実施する」のを「検討する」のか、「本格実施に向けて」、「平成二三年度から検討する」のかが曖昧であった。膨大な修正の入った二四日の政策会議提出案では「②戸別所得補償制度の本格実施 …平成二三年度から実施する」とされ、平成二三年度からの本格実施が明言されることになった。ところが、翌二五日の企画部会提出案では「本格」という文言が消され、単なる実施に格下げされた。しかし、年度が入っていることから、財務省が強い警戒感を示し、二九日の最終文書では「本格実施」が復活する一方で、実施年度の明言が回避され、「モデル対策の実施状況を踏まえて・・・制度設計を行う」とし、農水・財務両省の「痛み分け」となったというのである。とはいえ、最終文書の文言からみる限り、平成二三年度からの本格的な実施とは判断しにくいことから、三月三〇日の閣議決定後の記者会見で平成二三年度からの本格実施の意思表示を赤松農水相が表明することになったそうである(日本農業新聞、二〇一〇年三月三〇日号、三面)。

ここで指摘おきたいことはこのような「言葉遊び」は典型的な「官僚主導」なのではないかということである。誰にも分かる明瞭な言葉使い、それこそが政策に求められているのではないか。他方では、戸別所得

表 戸別所得補償の本格実施時期に関する記述の変遷

月	日	計画	会議	戸別所得補償の本格実施に関する文言の推移
3	18	素案	政策会議	②戸別所得補償制度の本格実施 平成23年度からは、平成22年度に実施するモデル対策の実施状況を踏まえて、戸別所得補償制度を本格実施に向けて検討する。
	19	素案	企画	同上
	24	案	政策会議	②戸別所得補償制度の本格実施 戸別所得補償制度については、平成22年度のモデル対策の実施状況を踏まえて、平成23年度から実施する。
	25	案	企画部会	②戸別所得補償制度の実施 戸別所得補償制度については、平成22年度のモデル対策の実施状況を踏まえて、平成23年度から実施する。
	29	案	審議会	②戸別所得補償制度の本格実施 戸別所得補償制度の本格実施にあたっては、平成22年度のモデル対策の実施状況を踏まえて、まずは恒常的に販売価格が生産費を下回っている米、麦、大豆等の土地利用型作物を対象に制度設計を行うこととするが、具体的な対象品目については、生産費等のデータの充実を図りつつ、更に検討を進める。

(注)農林水産政策会議、政策審議会企画部会、政策審議会における戸別所得補償の本格実施に関する文言の推移を整理した。太字は筆者による強調。

(出所)農水省のHPで該当会議の資料を参照した。

補償に限らず、その他においても最終計画書に至る直前まで微妙な表現の変化がみられることに注意が必要だということである。短期間に修正が急がれただけに、こなれていない文章表現が散見され、誤解を招きかねないからである。

(特集担当編集委員 谷口信和)

基本文書

①食料・農業・農村基本計画(二〇一〇年三月三〇日閣議決定)

②「食」と「地域」の再生に向けて(二〇一〇年三月三〇日農林水産大臣談話)

③食料・農業・農村基本計画に関連した数値目標・指標等

- ・ 農業構造の展望
- ・ 農業経営の発展のための展望モデル
- ・ 農地の見直しと確保
- ・ 熱量効率を最大化した場合の国内農業による供給可
エネルギー
- ・ 所得の増大に向けた主要品目における対応方向
- ・ 生産数量目標の積算根拠
- ・ 食料自給率五〇%が達成された場合の財政負担試算

「大転換」の新「基本計画」

が問題あり

東京農工大学名誉教授 梶井 功

(一)

三回目になる今回の「食料・農業・農村基本計画」は、民主党政権になって初めての基本計画である。食料・農業・農村基本法第十五条が策定を政府に義務づけているこの「基本計画」は、二〇〇〇年三月初計画、〇五年三月の改定と、これまで二回策定されているが、前二回はいずれも自民政権下でつくられた「基本計画」だった。自民党農政とのちがいをマニフェストで強調し、それで政権交替になったと、いい民主党の「基本計画」は、当然ながら前二回の「基本計画」とは相当に趣のちがうものになるだろう、と多くの人が予想したのではないか。

私もそう予想した一人だが、確かに、これまでの「基本計画」とはちがう新「基本計画」にしようと努めたことは高く評価している。

例えば「まえがき」にある次の文章

“わが国はこれまでの農政の反省に立ち、今こそ食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け、大幅な転換を図らなければならない。”

というような文章は、今までの農政文書には見られなかった文章である。鳩山内閣が内閣に新設した国家戦略室とも打ち合わせの上での表現だそうだが、この「基本計画」は三月三十一日に閣議決定されている。「基本計画」にその「基本」が盛り込まれた「農業・農村に関する各種施策」は「国家戦略」として実施に移されるはずである。期待したい。

“これまでの農政の反省に立った農政「大転換」の「基本」になる政策として打ち出したのが(1)戸別所得補償制度の導入、(2)「品質」、「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制への転換、(3)六次産業化による活力ある農山漁村の再生、の三本柱である。

戸別所得補償制度は〇七年参院選以来、民主党を農村

部で躍進させる原動力になったといっている目玉政策だが、「農業が産業としての持続性を維持して」「いけるようにするためには、意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する必要がある」という「考え方の下：導入する」のだという。

近年の食品に関する不祥事・事件の発生もあって、食の安全・安心が大きく損なわれている中で、「品質」、「安全・安心」といった消費者ニーズに適した生産体制に転換することが重要」という認識から（２）が基本施策に位置づけられているのだが、「後始末より未然防止」の考え方を基本に、トレーサビリティ「HACCP、GAPの」定着を実現する」ことが意図されている。

「六次産業化」という言葉は、今村奈良臣氏が農村振興策として1次×2次×3次⇨6次産業として使ったことから広まった言葉だが、政界用語としては、〇八年、民主党の「農林漁業政策大綱・農山漁村六次産業化ビジョン」農林漁業・農山漁村の再生に向けて「農林漁業たのが始めてだろう。ビジョンを法案化した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」(一〇一国会で衆議院提出、廃案)にも「六次産業化の促進支援」として五本柱の一になっていたが、新「基本計画」で三本柱の一となり、「国家戦略」施策となったわけであ

る。

バイオマスや太陽光・水力・風力等の再生可能エネルギーだけでなく、農山漁村の風景、そこに住む人の経験・知恵・伝統文化」に至るあらゆる「資源」を活用する事業を含めた新たなビジネスに取り組めるよう、「必要な支援を講ずる」ことがいわれている。

確かに「大転換」を言うにふさわしい基本施策が示されてはいる。問題はこれらの基本施策が、何時からどういう内容で展開するのか、諸施策は斉合性をもっているのか、「これを着実に実施することにより、平成三二年度までに供給熱量ベースでの総合食料自給率五〇%の達成」は可能になるのかだが、でき上がった新「基本計画」の各所で、これから「検討」とされている項目があまりにも多いことを、まず問題にしなければならぬ。

(一)

目玉である戸別所得補償制度にしてからがそうである。民主党のマニフェストでは「農業の戸別所得補償」については、平成三二年度、調査・モデル事業・制度設計、平成三三年度以降一兆円の予算で実施となっていた。しかし、モデル事業は今確かに実施に移されつつあるが、何時から本格実施になるのかは「基本計画」には明記されていない。実施時期が明記されなかったのは、財務省

が難色を示したためだ」という(三・二七日本農業新聞)。衆院農林水産委員会で、公明党議員が「食料・農業・農村基本計画で本格実施の実施時期を明記しなかったのはマニフェスト違反ではないか」とただしたのに対し、財務省政務官が、財務省としても「二〇一一年度予算で本格実施を焦点に据える考えを示した(四・八日本農業新聞)」そうだが、一年度本格実施を明言しないということとは財政状況如何では実施時期が伸びることもあることなのであろう。

実施時期も極論すれば「検討」段階にあるということだが、戸別所得補償の制度設計に関連して、新「基本計画」自体、これから「検討」するとしている事項として、米、麦、大豆以外の「具体的な対象品目」、規模、品質、環境保全の取組等に応じた「加算」の「制度上の位置付け」、畜産・酪農所得補償制度のあり方や導入時期、「戸別所得補償制度の仕組みがそのまま適用されることにはならない」とする「野菜や果樹」などについての「新たな支援策」をあげている。

どれをとっても難問ぞろいだが、この四つもの課題が「検討」し終らなければ実施に移れないということでもないであろう。さしあたりはまず第一の課題に早く目途をつけ、実施体制を検討すべきなのではないか。この課題に関しては、〇七年第一〇九国会に民主党が提案、衆

議院採決で廃案になった「農業者戸別所得補償法案」がそれなりの制度設計をしているので民主党の先生方は自信をお持ちなのではないか。そのときの組み立てでは、制度が対象とする「主要農産物とは、米、麦、大豆その他(法案第二条)の「食料自給率の向上ならびに地域社会の維持及び活性化その他の農業の有する多面的機能の確保に資する(法案第一条)」ものとして政令で定める農産物をいう(法案第二条)となっていた。参議院での質疑の際の発議者平野達男議員の答弁では「基本的には、標準的な当該作物に係る生産費と標準的な販売価格とを比較いたしましたして、生産費が上回っているというそういう作物については、この法律の対象にでき得る……。(米、麦、大豆以外では)菜種、てん菜、サトウキビ、でん粉用バレイショ等々の作物……」となっていた(〇七・一一一参議院農林水産委員会議録第四号五ページ)。()内は筆者補足)。

自給率五〇％への引上げを目指すため、新「基本計画」は作付増作物として米(米粉用・飼料用米一五・三万ha、食用米作付の減をマイナスして米全体で一・三万ha増)、麦(二二・一万ha)、そば(二・六万ha)、大豆(一五万ha)、なたね(〇・四万ha)、さとうきび(〇・四万ha)、飼料作物(一五万ha)をあげている。甘しよ、馬鈴しょが作付減になっているのは不思議だし、産地確立交付金

を活用して各地域が独自に産地化に成功した作物、たとえば岩手の雑穀などが無視されているのは感心しない、というように、これでいいのかなと問題にしたい点もあるが、一応戦略作物は新「基本計画」のなかでは確定している。それなのに「具体的な対象品目」をこれから検討”するというのはどうということなのだろう。

戸別所得補償制度導入や六次産業化推進となると気になるのは、米の生産調整の扱いがどうなるのか、ということである。さきに六次産業化を初めて盛り込んだ法案として紹介した農山漁村再生改革法案を、民主党は「農林漁業政策の全体像を示す法案」だとしていたが、その法案では「食料自給率目標明確化、生産調整廃止、生産数量目標設定……」が言われていた（〇九民主党国会レポート「四三ページ」）。生産調整と生産数量目標は本質的にちがうものだろうか。

生産調整は「米穀の需給の均衡を図るための」（食料法第二条）措置であるが、新「基本計画」は、「米の需給調整の推進」を論じたところ（第三の二の①のア）で生産調整をどうするかには全くふれることなく

「主食用米の需要は、……今後も減少していくことが見込まれるため、引き続き需給調整を図ることが必要である。このため年度ごとの需給実績に基づき生産数量目標を策定・配分し、需要に応じた米の供

給を推進する”

としている。

生産調整も〇三年食糧法改正以降は生産調整面積割当から生産数量割当——ネガからポジへ——に変わっている。生産数量目標”を示すのと生産数量を割当のとは、後者には強い強制感があるということだけだろう。

しかし、その強制感を伴う”割当て”を行なう主体を、改正食糧法は「米穀の生産者又は出荷の事業を行う者の組織する団体（食糧法第五条）にした。農水省の表現に従えば「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム”にしたのである。この変更の意味を、システム改変に当初から深くかかわった生源寺教授が、本質的に言っている選択制にしたのだと解説していることを、本誌〇九年九月号で私は紹介しておいた。もう一度教授の解説を掲げておこう。教授の「よくわかる食と農のはなし」（家の光協会刊）のなかの一節である。

「生産調整の新しいシステムを、納得のうえで参加する方式と表現したい。参加者に対する明確なメリット措置が提示され、これを前提として、本人の意思で生産調整に参加する仕組みを提示しているのである。逆にメリット措置を受け取らず、さまざまなリスクを承知であえて参加しない判断があるとしても、それはそれとして認める。そのうえで市場全体

の需給バランスが崩れる事態を避けるためには、相應のメリット措置が必要なのは言うまでもない。

〔前掲書〕九八ページ。

問題なのは「生産数量目標」を示す主体、「生産数量割当」をする主体にちがいがあのかだが、民主党の旧「農業者戸別所得補償法案」では「国、都道府県及び市町村」が、「主要農産物の種類ごとに」「毎年」「設定」することにしていた（法案第三条）。「農業者、農業者団体の主体的」に行なう「割当」ではない。この点のちがいは重要である。新「基本計画」が戸別所得補償法案方式での「策定・配分」を想定しているのだとするなら、食糧法の改正を提起しなければならないところだろう。が、食糧法については何の言及もない。

(三)

法改正を提起すべき、と考える問題としてもう一つ、本誌前号の「こあいさつ」のなかで指摘しておいた構造政策にかかわる問題がある。前号と重複して恐縮だが、重要な問題なので再度指摘しておきたい。

新「基本計画」の各社の新聞報道で一番目についての「は、自給率五〇%引上げ目標と」「多様な担い手」「集中路線の転換」だった。自民党政権下での「一部の農業者に施策を集中し、規模拡大を図ろうとするだけでは、農業所得の確保につながらなかっただけでなく、生産現場に

において意欲ある多様な農業者を幅広く確保することもできず、地域農業の担い手を育成するという目的も十分達成することができなかった」という「反省」に立って「意欲ある多様な農業者による農業経営の推進」を強調していたからである。この反省に立っての新政策方針は

「戸別所得補償制度の導入により、兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備するとともに、新規就農者を幅広く確保し、農業経営の多様化・複合化等の六次産業化による付加価値の向上分を経営に取り入れる取組を後押しすること等により、競争力ある経営体が育成・確保されるようにする。このことは、経営の規模拡大や効率化、あるいは集落営農の組織化といった政策方向を否定するものではなく、むしろ推進するものである」。

となる。

施策を少数の担い手に限定する選別政策が、日本農業の活力を失わせ、構造改善をむしろ押し留めることを、選別政策の登場以来、私は主張し続けてきた。この新政策方針には全面的に賛意を表するものだが、新「基本計画」が続けて「…多様な努力・取組の結果、経営体が地域農業の担い手として継続的に発展を遂げた姿である効率的かつ安定的な農業経営が、より多く確保されること

を目指す”などといっているのには賛成し難い。

“効率的”という言葉と“安定的”という言葉は、容易に“かつ”で結びつけられるような言葉ではないからである。我が国の稲作経営よりはるかに“効率的”経営であるアメリカの稲作農場ですら、二重三重の財政支援を得て“安定”経営になっていること一つを考えるだけで、“効率的かつ安定的な農業経営”という言葉のいかがわしさはわかるというものである。“効率的”経営をどうやって育成し、その“効率的”経営の安定性をどういう施策で確保していくか、が課題なのだということを強調しておかなければならない。

自民党の宮腰農林部会長が、“新たな食料、農業、農村基本計画は、計画の土台となる食料・農業・農村基本法に触れる内容が盛り込まれている。国会審議を尽くした上で閣議決定すべきだ”と新「基本計画」を問題にしたが、“宮腰氏が疑問を投げ掛けるのは「意欲ある多様な農業経営の定義で、「基本法の趣旨と矛盾する」とみる“(一〇・三・三〇日本農業新聞)からだといったことが報じられたが、宮腰議員の問題提起を良い機会に、作為的な“効率的かつ安定的”といった語句を除く基本法改正を民主党は提起すべきだろう。

戸別所得補償制度をより完全なものにするために、米価の安定が不可欠だが、それにも大きく寄与する施策と

して、民主党はかねがね“食料安全保障の観点から棚上げ方式に転換し、三〇〇万ト……備蓄体制を確立する”ことを言っていた。鳩山総理もすでに「棚上げ」方式への転換を“明言”されている(三・六日本農業新聞)。が、新「基本計画」では“あり方を検討する”にとどまっている。これはおかしいのではないか。

自給率向上への思想転換から政策転換へ

—新基本計画の課題—

東京大学教授 谷口 信和

1、基本計画と自給率問題の枠組

基本計画と自給率向上 周知のように食料・農業・

農村基本法第一五条に基づいて策定される基本計画は食料自給率の目標を定めることが義務づけられており、しかも「その向上を図ることを旨と」することになっている。このような特異ともいえる規定が存在しているのはわが国の総合食料自給率が生産額ベースでは六五％に達しているものの、供給熱量ベースでは四一％（二〇〇八年度）と先進国では最低水準に止まっており、食料安全保障に対して国民の中に存在している不安を払拭するところが基本法・基本計画の最大の課題だと認識されているからに他ならない。誤解を恐れずにいえば、食料自給率向上に向けて基本的な方針を定め、自給率向上の具体的な目標に沿って総合的・計画的に施策を講ずることが基本計画の眼目だということである。つまり、農政の「す

べての道は食料自給率向上に通ず」というわけである。日本における自給率問題の枠組 では日本における

食料自給率の低位性という問題はどのような形で存在しているのか。第一は畜産物自給率の低位性である。畜産物は一人当たりの供給熱量二、四七三キロカロリーのうちの一五・七％、三八八キロカロリーを占め、動物性タンパク質供給源であるとともに、有力な熱量供給源でもある。しかし、品目別には六八％の自給率を有するものの、二六％に止まる飼料自給率の低位性のために、供給熱量ベースでは自給率は一七％にまで低下し、総合食料自給率を八％低める結果となっている。したがって、畜産物自体の自給率を高める努力とともに、粗飼料で七九％、濃厚飼料で一％に止まる飼料自給率の大幅引き上げを通じて供給熱量ベースでの畜産物自給率引き上げが総合食料自給率向上の第一の課題となる。その際、極端に低い飼料穀物の自給率上昇が鍵を握るといってよい。

第二は食用米としての米が生産過剰に陥りながら、穀物自給率が二八％に止まるといふパラドックスの存在である。そこに、飼料用米の本格的導入を契機とした飼料穀物自給率向上の特別の意義が存在している。

第三は、消費量の増加はみられないものの、多品目少量生産が新たな意義を獲得しつつあり、農業生産額では米を凌ぐ地位を占めている野菜や果実が急速に自給率を低下させている問題である。ここでは一方で小規模生産のシェアが高いこと、他方でこうした小規模生産が直売所の隆盛と結びついていることが注目され、米＋野菜・果実の小規模複合経営が地域農業維持・発展の最後の手かかりとなっている現実がある。

第四は、豆腐・納豆・味噌・醤油といった伝統食品の原料となる食用大豆が有力な国内需要を有しながらも、供給体制構築の遅れから低い自給率に止まっている問題である（品質・ロット・価格問題の存在）。ここでは、大豆作付の八五・七％を占める水田での転作政策から解放された大豆生産の構築が課題となっている。

以上の問題に新基本計画がどのように答えているか。それが以下での検討課題となる。

2、新基本計画は三度目の正直となるか

第三次基本計画か新基本計画か さて、「特集にあたって」のところで述べておいたように（四〇五頁）、今回の基本計画は二〇〇〇年、二〇〇五年に次ぐ第三次計画の位置を占めるが（連続し古い皮袋、同時に政権交代後の新計画という性格を有している（断絶し新しい酒）。したがって、これまで二度の基本計画が四五％という自給率目標を掲げながら、これには全く届かなかったことの総括がどのようになされているかが新計画評価の第一のポイントになる。

他方では、新計画の自給率目標に深く関わる具体的な数値目標や指標は、二〇〇八年一二月に農水省が公表した「食料自給力・自給率工程表」を下敷きにして作成されているものとみられ、これとの異同が新計画評価の第二のポイントになる。

新基本計画における思想転換 さて、新計画は、①

再生産可能な経営を確保する政策への転換、②多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取組を後押しする政策への転換、③意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換、④優良農地の確保と有効利用を実現しうる政策の確立、⑤活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化、⑥安心を実感できる食生活の実

現に向けた政策の確立、の六項目を掲げ、従来の政策・政策思想を抜本的に批判し、今後の施策の基本的な方針として提示した。そして、「食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け」とともに、「国民全体で農業・農村を支える社会」の創造を目指すとしており、そこに、食料自給率向上に向けた農政思想への転換を認めることができるであろう。こうした食料自給率向上を重視する政策思想の一端は戸別所得補償モデル対策において強烈に打ち出されていたところでもある¹⁾。

3、新基本計画における政策転換と課題

自給率向上への基本的な政策的枠組と評価 新計画

は第一に、二〇二〇年度の総合食料自給率を供給熱量ベースで四一%から五〇%に、生産額ベースで六五%から七〇%に引き上げるといふ高い目標を設定した。高い目標を設定した意欲は高く評価すべきところであろう。

第二に、この食料自給率の向上は逼迫が予想される穀物を中心として実現するとした。この点も飼料穀物自給率の極度の低位性を主たる要因として穀物の総合自給率が極端な低位に止まっているわが国の問題点を改善しようという本格的な政策方向として高く評価すべきものだと思うられる。

第三に、水田を始めとした生産資源の最大限の活用が

重視され、一方では二毛作による小麦作付の飛躍的拡大を目玉として（自給率は十二〇%）、そば（同十二二%）、飼料作物（十二一%）、大豆（一一一%）、ばれいしょ（七八%）などの畑作物の増産と、他方では米粉用米（作付七・七万ha）・飼料用米（同八・八万ha）などの新規需要米の開発・普及に重点をおいた。飼料用米は不測時に於いて食用米への転換が可能であることから、飼料用米の拡大は食料安全保障に資するものだった点も新しいところであろう。わが国の農地の過半を占める水田の最高度の活用を目指し、積極的に飼料穀物・作物の自給基盤を拡大しようという点はこれまた高く評価すべき内容である。

第四に、野菜・果実は生産額ベースの品目別自給率向上が重視され、重量ベースでの自給率向上は強く志向されてはいない（後者の目標は野菜十三%、果実±〇%に止まる）。これらの部門ではより付加価値の高い生産への特化が目指されていることになる。しかし、野菜や果実などにおいては一方で、小規模経営による新鮮かつ低価格での供給をバネとして直売所などの隆盛がみられること、他方で、外食・中食への半加工農産物供給へのニーズが高い中で、一定の品質とロットでの大規模生産²⁾供給が求められていることを考慮すれば、重量ベースでの自給率向上のより高い目標設定も必要ではないかと判断

される。

第五に、畜産物は野菜・果実と同様に生産額ベースの品目別自給率向上が重視され、重量ベースでの自給率向上は強く志向されてはいない（後者の目標は生乳十一％、肉類十三％、鶏卵±〇％）。ただし、ここでは飼料自給率向上を通じた熱量ベースでの自給率向上が意識的に追求されている点が特筆される点である（生乳十一％、肉類十六％、鶏卵十七％）。こうした飼料穀物を軸とした飼料自給率の向上を通じて、実質的な畜産物自給率の引き上げを図る方向は大いに首肯できるところである。とはいえ、同じく飼料穀物に依存する畜産物でありながら、豚肉（十四％）、鶏肉（十六％）、鶏卵（十七％）で自給率引き上げに微妙な差違が存在する点など、数値目標の理解は決して容易ではないといわざるをえない。

以上のように、新基本計画においては、1、で検討した自給率問題の枠組への直接的な接近がみられ、全体的にみれば自給率向上に向けた農政思想の転換が実現されているだけでなく、これを担保する政策転換にも着手していることが確認できるといってよい。この点では大きく前進しているものと評価したい。

政策転換は具体的か　しかし、このことは新計画が手放しで評価できることを意味するものではない。そこにはこうした自給率向上政策がどこまで具体化されている

のかという疑問が残されている。この点を、同じく二〇二〇年度に五〇％の供給熱量ベースの自給率目標を提示した二〇〇八年二月の「食料自給率工程表」との異同という視点から検討してみよう。残念ながら工程表では基本計画で提示されている数値目標に対応した数字の一部が示されているのにすぎないので全面的な分析はできないが、以下の諸点を指摘できる。

第一に、耕地面積の見通しが工程表の四六二万haから新計画の四六一万haへ、耕地利用率が一〇％から一〇八％へと低下し、延べ作付面積が一三万ha程度縮小しているにもかかわらず、自給率目標が同じ五〇％となっているが、それがどのような作付構成で可能となっているのかはどこにも説明されておらず、整合的に理解することは必ずしも容易ではない。

第二に、米粉用米の作付面積が八万ha程度で変わりが無いのとは対照的に、飼料用米が四万haから八・八万haへと大幅な拡大をみせており、飼料自給率向上への新政策の強い意志を確認することができる。しかし、飼料作物は工程表・新計画ともに七一％から一〇〇％に自給率の上昇を見込んでいながら、作付面積は前者の一〇万haから後者の一〇五万haに縮小しており、後者では単収の飛躍的拡大に期待がかかる計算となっている。両者の策定時期の違いの間にそれだけの単収増を見込むことが

できる条件が生まれたのかどうかは定かではない。

第三に、生乳・乳製品の生産量は当初の九二八万トンの見通しが八〇〇万トンにまで縮小しているにもかかわらず、重量ベースの品目別自給率が七〇%から七一%へ上昇するような需給構造が想定されているが、これも理解が容易ではない。しかも飼料作物の作付面積縮小の下で単収の増大を見込み、一頭当たり搾乳量の増大をも同時達成するような緊張度の高い経営を酪農に求めることがどこまで現実的か、疑問なしとしないところである。

第四に、野菜は作付面積が五四万haから四四万haへと大幅な縮小が見込まれ、生産量が一、四二万トンから一、三〇八万トンに引き下げられているにもかかわらず、自給率が八二%から八五%へ三成も上昇することになっているが、このような生産・消費構造を思い描くことはかなり難しいといわざるをえない。

総じて、自給率目標を達成するような生産構造を実現する具体的な政策が描かれていないこと、それらの政策相互の整合性が図られてはいることが問題点として指摘できるであろう。

他の政策体系との整合性はあるか 自給率の向上はいうまでもなく農業生産の担い手の展望と密接不可分の関係に立っている。新計画における農業構造の展望では、集落営農と法人経営の農地シェアの拡大(二〇〇五

年から二〇二〇年の農地シェアの推移は集落営農が七・五%↓一八・〇%へ、法人経営が二・六%↓一〇・〇%へと展望されている)を通じて実現する構造再編が見通されている。集落営農重視の方向は二毛作による小麦作付を重視した穀物自給率向上政策とある程度整合的であり(転作作物作付における集落営農の高い比重をみられたい)、北関東以西の水田二毛作地帯で集落営農を軸とした構造再編を展望していることにつながっているとみることができ。しかし、これらの地帯は担い手不足が相当深刻化しており、集落営農の一層の組織化は容易ではないということもできる。また、構造政策の全体をみても集落営農を特別に重視した政策は見あたらない。このように自給率向上戦略と担い手政策を始め、農地政策(耕作放棄地対策)、六次産業化政策など、他の政策体系との整合性という点においても基本計画は未完成の状態にあるというべきであろう。

以上の考察をまとめてみれば、新計画は自給率問題に関する農政思想の総括と転換は実現したものの、政策構想の総括は不十分であり、政策転換に踏み出したが、一層の具体化と政策体系における整合性の点では大きな問題を残しているというのが総合的な評価ということになる。

(注)

- (1) 谷口信和「予算面からみた戸別所得補償モデル対策の性格をめぐって」『農村と都市をむすぶ』二〇一〇年四月号、四三〜五四頁。
- (2) 転作物物における集落営農の意義については、谷口信和「品目横断的経営安定対策を通じた農業構造改革」『畜産経営経済研究』第一二二号、二〇〇八年三月、五二〜六一頁。

新基本計画は食用米中心主義を超えられるか

―畜産・酪農から見た新基本計画―

日本大学教授 小林 信一

一、自給率と食用米に呪縛された旧基本計画

基本計画について、かつて筆者は「農村と都市をむすぶ」誌上で、「自給率に縛られた基本計画」(五八七号、二〇〇〇年七月号)と題して以下のように論評した。

基本計画で自給率目標を掲げることになったが、それは「一石三鳥を狙って、三兎追うものは一兎をも得ずと」なってしまう危険性が大きい。また、四五%という数値が一人歩きして、それが絶対的な目標となり、政策がそれに縛られ物事がおかしな方向に進んでしまうのではないかという危惧を持つ。その危惧が一〇年を経て現実のものとなった感がある。

三鳥とは、①脆弱化しつつある国内農業生産の維持・発展を図る、②脂肪摂取過多等の栄養バランスの崩れを是正し、崩れ始めている日本型食生活の維持を図る、③

食品ロスなどの無駄を削減し、資源循環型社会を展望することの三つのねらいであり、自給率向上は、日本型食生活の維持↓米消費量の増加、畜産物消費量の減少↓米作の重要度向上および、食品廃棄や食べ残しの減少↓必要供給熱量の減少という二つのルートを経ることによって、…目標である四五%がはじめて達成可能となるという形で互いにリンクしており、…これらが満たされなければ、自給率目標の達成は難しいということになる」。

この一〇年の過程を見れば、三鳥どころか一鳥も獲れなかったのではないか。自給率は基準年の自給率を維持するのが精一杯の状況であり、それも景気後退等による輸入の縮小や消費の減退を背景にしたものであり、国内農業構造は耕作放棄地の増加や担い手の減少・高齢化が一層進んでおり、脆弱化がさらに深化した。政策効果が発揮されなかったと言わざるをえない。

二、新基本計画の何が変わったのか

新基本計画は昨年の政権交代を受けて、初めての基本計画であり、その何が変わるのかが注目された。今回の基本計画のまえがきには、「農業・農村は、総じて農業所得の大幅な減少、担い手不足の深刻化、非効率な農地利用、農山漁村の活力の低下といった厳しい状況に直面しており、これまでの農政がこのような流れを変えることができなかつた事実は重く受け止めなければならぬ」と、これまでの自民党農政のもたらした問題点を指摘している。さらに、「過去四〇年余り続けてきた米の生産調整は、結果として農業者の間に不公平感を生み、麦や大豆等への生産転換も円滑に進まない状況をもたらしている。また、国内農業は消費者や食品産業のニーズに十分に対応できておらず、食料自給率は低迷したままとなっており、平成二〇年度の供給熱量ベースの食料自給率は四一%にとどまっている。」とし、「我が国は、これまでの農政の反省に立ち、今こそ食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け、大幅な政策の転換を図らなければならない」と、政策の大転換を宣言している。その内容は、『品質』や『安全・安心』といった消費者ニーズに適った生産体制への転換、六次産業化であるが、その柱は戸別所得補償制度の導入であり、

これらによって「活力ある農山漁村の再生を基本とした政策体系への転換を行うこととする。」としている。

所得補償制度は、その内容如何という面があるものの、最低所得保障という面を持ち、農家が安心して長期的な見通しを持って農業に従事できる基礎を提供する可能性があるという点で、従来の農政からの転換と言えるだろう。畜産・酪農についても、現行制度を踏まえて所得補償制度を導入すると言及している。酪農については現行制度で問題がないような議論もあるが、後述するように生産消費の両面において大きな問題を抱えており、所得補償制度の具体的な検討に向けた活発な議論が望まれる。

三、飼料用米は「農業革命」の契機

さらに、飼料用米を戦略的作物と位置づけた点も、画期的である。これまでの水田を対象とする農政は食用米の政策であったといつて過言でなく、それ以外の作物は、食用米を栽培できない代わりの転作物として位置付けられたにすぎなかった。今回の水田利活用自給力向上対策では、飼料用米などを生産調整と関連付けずに生産振興する点で、従来とは大きく異なる。特に、「神聖な存在」ともされる米を家畜の餌として公式に認定したことの意味は大きい。

かつて西洋では、耕地に蕪や牧草が導入されることで、飛躍的に飼料供給力が高まり、役畜の副産物としてではなく、用畜としての畜産物の生産が可能となった。このことをもって農業革命と呼ぶが、それに匹敵するところまでは言えないまでも、わが国の畜産と水田農業のあり方にとっては「革命」的な出来事ではある。

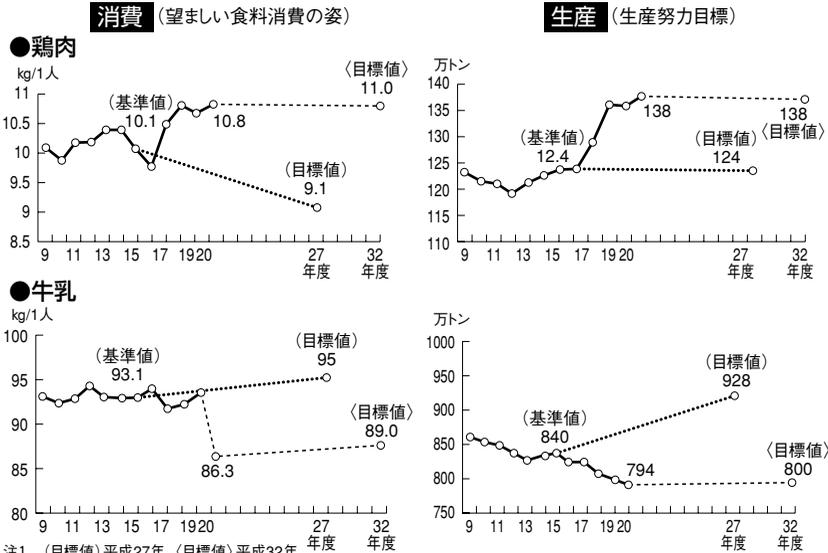
わが国の畜産は、海外の飼料穀物を無税で輸入することで、安価でしかも耕地面積に制限されずに急速な規模拡大を進めることが可能となった。一方、耕種生産のうち麦類は自由化を進める中で、食用米のみは食糧管理法によって相対的に高価格に維持することで、食用米に特化した兼業化と農村労働力の農外での安価な利用を押し進めてきた。現在でも食用米と飼料用米の価格差は五倍程度あるが、かつては一〇倍近くもあった。この構造は政策的に作られた構造であったことを確認する必要がある。国民の消費構造は、米中心から畜産物消費を増加する方向にすでに大きく変化していたにも関わらず、農政においても米を「神聖化」するあまり、大量の余剰米を生み、四〇年におよぶ減反政策に膨大な税金を投入する結果となった。需要に即した生産というならば飼料用米の生産に早くから取り組むべきであったし、その機会は何度があったにもかかわらず、自民党農政は政策転換の舵を切ることは出来なかった。

水田における飼料穀物生産の定着には、食用米と飼料用米の価格格差が品質格差程度に縮まり、市場動向によって生産者が自己判断で食用か飼料用かに振り分けるまじになることがゴールラインであろう。西洋の小麦のようである。そのためには、相当の年月と税金の投入が必要であろうし、何よりもこうした政策を「日本の国家戦略の一つとして位置付け、大幅な政策の転換を図」る覚悟が政権にあることが不可欠である。現政権がそこまでの覚悟を持って飼料用米を位置付けているだろうか。

四、自給率目標から不測時の農地・担い手確保目標へ

基本計画の自給率目標設定の基礎とされた個々の畜産物の生産・消費量のこの一〇年間の推移は、当初の基本計画の目標を大きく外れている。例えば、生乳については平成二七年度の目標は一人年間九五kg（牛乳・乳製品の生乳換算）、国内生産量は九二八万トンであったが、平成二〇年の実績はそれぞれ八六・三kg、七九四万トンにすぎない（図）。またこれまでの基本計画では減少すべきとされた鶏肉については、目標の九・一kg、一二四万トンに対して、実績は一一・〇kg、一三八万トンであった。前回の基本計画の基準年である平成一五年の実績値は生乳九三・一kg、八四〇万トン、鶏肉は一〇・一kg、一二

図 基本計画(平成17年・22年)の消費・生産目標値



四万トンであったので、生乳については大幅な生産消費量の増加、鶏肉については生産の据え置きによる消費量の低下(その背後に輸入の抑制がある)を図ろうとしたわけだが、まったくそれぞれ逆の方向に進んだと言える。前回までの基本計画では、自給率目標に合わせるために無理な目標を掲げたと言わざるをえない。

今回の基本計画の目標値は、ほぼ現状を維持するという意味で、より現実的なものと言えるかもしれない。しかし、自給率目標をこれまでより高い五〇%と設定した分、飼料自給率の向上に「しわ寄せ」された感がある。この高い目標をどのようにクリアするのか。前節で検討した点が問われることになる。

さらに言えば、これも本誌五七八号でも主張した点だが、こうした無理を重ね、つじつまを合わせて作る平時における自給率目標を設定することは止めて、「不測時にも最低限必要な熱量を確保できる農地や担い手、技術を平時から確保する事」、つまり不測時における熱量確保を核とした食料安保や国土保全の観点からの目標値を設定する方が意味があると考ええる。すでに基本計画でもその数値は掲載されているわけで、この点を柱にした計画こそが求められる。

水田高度利用に向けた技術的課題

中央農業総合研究センター 梅本 雅

水田利用の現状とその背景

農地は、人間が自由に作り出すことのできない資源であり、また、それは農業生産を行う上で不可欠な生産要素でもある。しかし、土地資源の限られたわが国においてそれが有効利用されているとは言えず、むしろ放棄地化や土地利用の粗放化が進んでいる。

昭和三十一年の全国の延べ作物作付面積は八二七万haであったが、平成一七年には約半分の四三八万haにまで激減している^{※1}。実に四〇〇万ha近い面積減少である。

このような大幅な作付面積の減少は、①農地転用や耕作放棄地化による耕地面積の減少（二三四万ha）、②不作付地の増加（約二九万ha^{※2}）、さらに、③耕地利用率の低下（一三七・六%から九三・四%へ）に起因する。このような事態が生じたことは、そのいずれもが重要な問題であるが、特に、最後の耕地利用率の低下は、面積に換

算すると約二三〇万haの減少であり、作付面積の減少要因の約六割を占めることになる。したがって、戦後に作物作付面積が減少した最大の要因は、耕地利用率の低下だということになる。そして、このような傾向は、田や畑などの地目で異なるものではなく、この点で一定程度整備された農地と言える水田においても、土地利用の粗放化という問題が発生しているのである。

これらの問題を解決していくためには、それぞれについて社会的側面（農地の転用、不在地主による放棄地化の進展の影響など）、経済的側面（収益性の低さ、農業労働力の減少への対応）、技術的側面など、多面的観点からの検討が必要となるが、本稿では、この中でも急務の課題である水田の利用率向上に対する技術的問題点に絞って整理を行うこととしたい。

単作的水田利用の現状と背景

平成一九年の水田利用率を見ると、全国平均で九八%、不作付地を除く作物が作付けされた水田に対する延べ作付面積の割合からみた利用率でも一一二%である。

特に、気象条件からは二毛作以上の利用、すなわち、夏作である水稲、大豆等と、冬作の麦類や飼料作等を組み合わせた水田利用を行うことが決して不可能ではない関東以西の地域でも利用率は一〇八〜一一九%程度であり、暖地の九州でも一三九%にすぎない。これらの地域では、水田利用率の目標は二〇〇%であってしかるべきなのであり、この点で、いかに粗放的な利用状況にあるかが分かる。

このように、わが国の水田は、実質、単作的な利用となつているのであるが、その技術的背景としては、以下の点が指摘できる。

まず、水田での畑作物の収量水準や品質が低位不安定であることがある。そのため、農業者が安定した作付けを実施せず、助成金に左右される作物選択となつていゝる。そして、それには、それら作物の栽培に関わる技術的な蓄積が不十分であることと、水田としての性質を持った圃場で畑作物を栽培することに関わる問題点がある。

このうち前者の技術としての完成度に関わる問題については、標準的な栽培方法は構築されていても、気象条

件や土壌条件が異なる場合の対応策が十分明らかになつていない、あるいは、そのことが農業者や指導者に認識されていゝないことが指摘できる。例えば、大豆作における施肥という極く基本的な技術対応についても、我々の研究機関では、湿害がないという状況を前提にすれば、大豆作では施肥は不要であり、根粒活性により収量確保は十分可能という議論を行っている。また、我々が不耕起栽培の現地実証を依頼している経営でも、約三〇haの大豆作すべてが無施肥である。これに対して、一般の大豆作では、施肥が当然のこととして行われている。もちろん、作付体系のどこかで地力維持を図る必要があるが、しかし、大豆作で基肥施用を行つても、根粒が十分に働く時には、当該年の大豆作それ自体には必ずしも意味のある肥効をもたらすとは限らないという認識を研究サイドでは持っている。例示としてここでは大豆作の施肥を取り上げたが、このようなまさに基本部分とも言える技術対応についても、農業者や指導機関によって考え方に大きな違いがあるのである。

また、上記の水田畑作物の収量・品質が低位不安定であることに関わつては、水田という水を蓄えることを目的に造成された圃場で、透水性の良い条件が求められる畑作物を栽培することによる問題も大きい。特に、水稲との輪換を図つていゝこうとすると、稲作のための漏水防

止は、畑作物のための本格的な排水対策の実施を困難とするという矛盾を孕んでいるからである。

水田高度利用に当たっての第二の技術的問題は、二年三作や一年二作などより集約的な水田利用に移行しようとする、作物代替時期に厳しい作業競合が発生するとともに、そこでの気象変動リスクがかなり大きくなることである。水稲単作の体系から、稲麦大豆二年三作や稲麦二毛作、麦大豆二毛作などの作付体系に移行する場合、それら作物の作期や在圃期間が重ならなければ大きな問題は生じない。しかし、寒地や寒冷地に行く程、作物の栽培に必要な期間は長期化するため、それら地域では作物代替時期の作業が競合し、それに対応しようとする、労働時間の増加や、作業精度の低下、作業適期を逸することによる収量・品質の低下を引き起こすことになる。

また、水稲、麦類、大豆を組み合わせた作付体系を採用した場合の作物代替時期は、本州では梅雨、あるいは、台風が襲来しやすい時期でもあることから、降雨などのリスクも発生しやすく、作業遅延の可能性はより大きくなる。すなわち、水田利用の高度化は作業遂行に関わるリスクをより増大させるのである。さらに、複数の作業が連続することから、いわば共通作業といえる堆肥投入や深耕、レベリングなど地力維持のため対策や、圃場基

盤を整えるための作業を実施することも困難となる。

加えて、このような水田の高度利用は、収益性を向上させるための規模拡大の遂行と必ずしも両立しないという点に留意する必要がある。水田農業は土地利用型の作物を基幹とする部門であり、収益性を維持するためには面積拡大を追求せざるを得ない。しかし、上述したように、二毛作体系では麦類収穫―水稲移植、あるいは、麦類収穫―大豆播種などの代替時期の作業競合が発生すること、かつ、それらの作業適期は限られることから、面積が拡大すればその制約は非常に大きくなる。

また、規模拡大を促進する省力技術も、例えば、水稲直播栽培は、本田に直接播種する技術であることから在圃期間が長くなる。そのため、従来の方式では水稲直播栽培を導入した稲麦二毛作は困難である。このように単純な省力技術の導入では問題は解決しないのであり、水田高度利用と規模拡大の同時追求を目指すためには、また新たな技術的取り組みが求められるのである。

今後の技術改善の方向

水田利用の高度化のためには、以上の技術的な問題点を改善し、水稲や水田畑作物の生産性向上と、そのような技術を導入する担い手の育成が重要となる。そこでは、地域条件に応じて、寒地や寒冷地では水稲などの単

作から二年三作へ、また、温暖地では二年三作から三年五作や二年四作へ、さらに、暖地では、稲麦大豆二年四作体系と併せて野菜等を導入した作付体系を構築していく必要がある。特に、冬作である麦類や飼料作物の導入による二毛作の拡大や、水田の稲麦大豆体系の野菜類への組み込み、さらに、夏作が大豆の場合の裏作麦の定着が具体的な課題となろう。

このような水田利用の高度化に向けては、上述したように水田という圃場の特質を念頭に置いた畑作物の収量・品質の向上が重要となるが、ここでは、特に、これら作物に対する栽培技術面での情報が適確に農業者に伝わる体制の構築がまず求められる。水稲に比べると、他の水田畑作物の技術開発・指導に関わる体制は必ずしも十分ではないからである。

また、水田での畑作物の生産を念頭におくと、圃場の排水対策は特に重要となる。農業者の中には、まだ水稲の生産を第一に考える思考様式が根強く残っているが、今後の水田農業の展開方向においては、むしろ水稲を副次部門と見なして、水稲以外の作物からの収入をいかに確保していくかに重点を置くことも検討すべきである。そのためには、水田を水稲生産のための場所ではなく、水稲も含む複数の作物生産のための圃場と考えるべきである。

水稲生産においては水を保つことが必要であるが、畑作物は、播種時には逆に湛水しないことが望まれる。また、前述したように水稲においても、例えば直播栽培を導入しようとすれば、苗立ちの安定化や雑草制御、鳥害対策を的確に講じるためには水が自由に灌排水できることが求められる。また、畑作物に対しても、排水条件を良くした場合、生育中期に降雨がないと逆に干害を受ける。したがって、今後は圃場の地下水位を制御して作物への灌水や排水を自在に行えるような圃場基盤の整備が求められる。また、ここでは、生育ステージにあわせてどのような水の制御を実施すればいいかの検討も不可欠となろう。そして、このような地下水位制御機能を持った圃場を整備することは、乾田直播栽培や不耕起栽培などの新技術導入、あるいは、水田への野菜類の定着による水田高度利用に対して大きく貢献することになると思われる^き。

また、上述した水田高度利用と規模拡大の同時追求を可能とする技術的対応策の構築も重要である。例えば、先の稲麦二毛作における水稲直播栽培の導入については、麦類の立毛中に水稲の種子を蒔く技術の開発も進められている。これは、稲と麦類の圃場占有時期が重なるという問題を立毛播種により回避し、同時に省力化も目指すという技術である。また、麦大豆二毛作体系の切替

時期の作業競合や降雨リスクを回避するための不耕起栽培も、営農現場ですでに取り組まれつつある。このような新技術の開発や定着に向けた取り組みも、今後、不可欠な課題である。

最後に、水田高度利用に向けては、個々の作物についての技術改善ではなく、一つの作付体系としての検討が特に重要となることを指摘しておきたい。水田高度利用は、一定の土地面積当たりの作付作物数の増加により可能となるが、それら作物は作業遂行や生育条件、雑草の発生、地力維持などに関して相互に密接に関連する。そのため、一作物、あるいは、土壌、雑草など特定の問題領域のみ注目するのでは、合理的な作付体系の構築は果たし得ない。したがって、作付体系全体として、すなわち水田輪作体系として営農現場に定着するかどうかを、様々な観点から検討していく必要がある。

平成二二年三月に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画においても食料自給率の向上が示されているが、技術的な側面からは食料供給力の増大が重要であり、ここでは、上述したように水田利用率の向上が不可避の課題となろう。ここまで低下した水田利用率を向上させることなくして、先の基本計画は達成し得ない。この点で、上記のような技術改善への取り組みが一層強化される必要がある。

注

1) 数字は農林水産省大臣官房統計部「耕地及び作付面積統計」。以下についても同じ。

2) 但しこの数字は田の夏期不作地である。なお、田の冬期の不作付は、統計データが示されている平成八年までは大きくは変化していない。また、畑の不作付けの状況は不明である。

3) 独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構では、そのような地下水位制御技術を開発するとともに、それを活用する栽培技術体系の研究を進めている。

基本計画にみる食の安全への対応

東京大学准教授 中嶋 康博

1、はじめに

食の安全対策は、新しい基本計画においても基本方針の一角をしめる。すなわち「第一 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」、「一・食料、農業及び農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向」では、「(エ) 安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立」において、食料自給率の向上とともに、「品質」や「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制に転換していくこととする。また、輸入食料の安定確保のための取組の強化、食品産業の持続的な発展、「後始末より未然防止」の考え方を基本に、国産農林水産物や食品の安全性向上のための科学的知見に基づく施策・措置、食品の生産から消費に至るフードチェーンにおける安全管理の取組強化等を通じて、食料の安定供給はもとより食の安全と消費者の信頼の確保を図っていく

こととする」とある。

前回の基本計画と比べると、食品安全政策の登場する場所が後方にずれている。前回は、「第一 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」、「一・食料・農業・農村をめぐる情勢の変化と施策の評価を踏まえた改革の必要性」のトップで、「(一) 食の安全や健全な食生活に対する関心の高まり」において食品安全政策が扱われていた。当時はわが国の食品安全行政の大改革からそれほど時間がたっていない時期であった。

今回、「基本的な方針」において最後に置かれたということで、安全政策が軽視されていると判断すべきではない。今回は戸別所得補償制度を中心とした政策の大転換があり、しかも食品安全政策は制度としての体系化がすでに進んでいるということも影響しているのではないかと思われる。「講ずべき施策」では、一番目に「食の安全と消費者の信頼の確保」が取り上げられている。もちろ

ん取り組むべき課題は多い。以下で提案されている事項を整理しながら、内容を紹介する。

2、策定の経緯（政権交代前まで）¹⁾

「農政改革関係係僚会合」で決定された「農政改革の検討方向」（二〇〇九年四月一七日公表）で示された食品安全政策上の課題を以下に列挙する。これをベースに検討が進められた。

(1) 生産から消費における安全性向上と科学に基づくりスク管理

「後始末より未然防止」の考え方。科学的知見を規制等の措置につなげるための調査研究。行政による科学的解析とそれに基づく施策の企画・立案（レギュラトリー・サイエンス：科学的知見と規制措置との間の橋渡しに使われる科学や研究）。行政と研究部門の連携の強化。

(2) 農産物・食品の安全性向上

農業生産工程管理（GAP）やHACCPの本格的導入や抜本的な拡大を進めるための方策。

(3) 消費者への食品情報提供の充実による信頼性の向上

生産者、食品製造業者、行政などの関係者間で情報を共有。関係行政機関の連携の更なる強化について検討。多様な手段により、より充実した情報にアクセスで

きる仕組み。食品の品質管理や消費者への情報提供などに意欲的に取り組む食品事業者が適正に評価される仕組み。

ここで示された枠組みを基にして、二〇〇九年四月二一日の第九回企画部会「食料の安定供給の確保に関する施策の整理」において食品安全政策の方向性が審議された。またその後、農政改革特命チーム第一二回会合（六月二四日）における検討によって、さらに議論された。

3、策定の経緯（政権交代以降）

八月末の衆議院選挙の結果、民主党へ政権交代した。新しい基本計画の内容は見直されることになり、その中で食品安全政策も再検討された。それまでは行政主導で作成された「農政改革の検討方向」を議論のベースにしていたが、それ以降は民主党のマニフェストが議論のベースとなった。政治主導による枠組み再編の洗礼を受けることになった。

食品安全政策の二回目の審議は、二〇〇九年一月三〇日の第一五回企画部会での「食の安全と消費者の信頼確保について」の議題の中で行われた。改めて食品安全政策の方向性が示された。資料として、『民主党「政権政策 manifesto 2009」における食の安全等関連部分（抜粋）』、『民主党「政策集 INDEX 2009」における食の安

全等関連部分（抜粋）が配布され、そこで山田副大臣より民主党の食の安全に関する考え方と政策案が披露された。

そこで中心的に紹介されたのは、リスク管理機能を一元化した食品安全庁の必要性、食品のトレーサビリティ・GAP・HACCPの整備の必要性、すべての加工食品の原料原産国表示の義務化、遺伝子組換え表示の厳格化であった。なお説明の途中では、「原則的に日本と同程度のHACCP、トレーサビリティがない食品については、食の安全上輸入をしないという選択肢、そういう考え方でいきたい」というやや踏み込んだ意向も示された。

■民主党「政権政策 manifesto 2009」における食の安全等関連部分（抜粋）

- ・食品の生産、加工、流通の過程を事後的に容易に検証できる「食品トレーサビリティシステム」を確立する。
- ・原料原産地等の表示の義務付け対象を加工食品等に拡大する。
- ・主な対日食料輸出国に「国際食品調査官（仮称）」を配置して、輸入検疫体制を強化する。
- ・BSE対策としての全頭検査に対する国庫補助を

復活し、また輸入牛肉の条件違反があった場合には、輸入の全面禁止措置等直ちに対応する。
 ・食品安全庁を設置し、厚生労働省と農林水産省に分かれている食品リスク管理機能を一元化する。
 併せて食品安全委員会の機能を強化する。

4、新しい基本計画における食品安全政策

二〇一〇年三月三〇日に新しい基本計画が閣議決定された。食品安全政策のポイントは以下の通りとなる。

- ・「後始末より未然防止」の考え方を基本とし、国産農林水産物や食品の安全性を向上。
- ・GAPは高度な取組内容を含む共通基盤づくりの推進、HACCPは中小規模層でも低コストで導入できる手法の構築・普及、トレーサビリティは米穀等以外の飲食料品に対する義務付け等の検討を推進。
- ・輸入食品の検査・監視体制の強化等による輸入食品の安全性の確保。加工食品における原材料の原産地表示の義務付けを着実に拡大。
- ・リスク評価機関の機能強化や、リスク管理機能を一元化した「食品安全庁」について、関係府省の連携の下、検討。

政治主導の検討によって付け加えられた内容は以下の

通りである。

① リスク管理機関を一元化した「食品安全庁」について、関係府省の連携の下、検討を行う

② 輸出国政府との二国間協議や在外公館を通じた現地調査等の実施、情報等の入手のための関係府省との連携の推進、監視体制の強化等により、輸入食品の安全性の確保を図る

③ 米穀等以外の飲食物品についても、米穀等に係る制度の実施状況を踏まえ、入出荷記録の作成・保存の義務付け等について検討し、その結果に基づいて制度的な対応措置を講じる

④ 加工食品における原料原産地表示の義務付けを着実に拡大する

いずれもマニフェストに示されていた内容である。②については、すでに二〇〇九年一月以降に九つの在外公館において「食の安全」担当官を指名して、海外における食の安全に関する情報収集等を強化したとのことだが、それをさらに強化するものである。③、④については、トレーサビリティや原料原産地表示について義務化への道筋をつけたものになっている。

一方、マニフェストに書かれていて、今回の基本計画本文では明示的に触れられなかったものは、「国際食品調査官（仮称）」の配置、BSE全頭検査費用の

国庫補助の復活である。

5、新たな食品安全政策の方向

二〇〇三年に食品安全基本法が制定されて、わが国の食品安全政策は新体制で再出発した。当時は、BSEや残留農薬などのフードチェーンの川上における課題が焦点となっていた。前回の基本計画は改革途上で策定されたものであり、そこで示された方針は食の安全・安心を確保するための手段のパッケージを示して、整備すべき制度のあり方を明確にした。そして前期の基本計画の間に、多くの制度、組織の設立、再編が実行されていた。消費者庁の設立、米穀のトレーサビリティの導入などが実現した。²⁾

食中毒をはじめとした食の安全問題は、ある確率でもって発生することを避けることができない。油断は禁物であり、日常的な対策では不断の努力が続けられている。その上で政策上の課題は、発生確率を社会的に許容できるレベルに抑えること、そしてその確率を少しでも低下させていくことである。安全対策の改善には終わりはない。

想定していなかった新たな食品安全問題が登場している。最近では輸入冷凍餃子による深刻な中毒事件が起こ

り、国境を越えたフードデیفENSEの必要性があらためて認識された。また非食用の事故米穀の不正規流通が明らかになって、米穀の輸入制度がはらむ構造的な問題が白日の下にさらされることになった。安全問題の原因は全く異なるが、いずれも農産物・食品の国際的取引の拡大によって起こった今日的事態である。

加工食品や外食サービスの利用がますます増えている。食品製造業や外食産業における加工調理の途中で、有害な食材がフードチェーンに混入したならば、特定できない非常に多くの人々が危険にさらされることになる。

社会経済の変化にともなって新たに食の安全を脅かす潜在的要因を発見し、適切に対処していかなければならない。そのためには農畜水産業、製造業、流通業、外食産業などの事業者と、行政や研究者とが一致協力して、情報を共有し、最新技術を開発し、システムを改善していく必要がある。今回の基本計画ではそのための社会的基盤の形成が目指されている。

このような日常的な活動と改善への取り組みが万全の態勢で進められることがまず重要である。しかし、その事実を国民・消費者に適切に伝えていくことも同じく重要なのである。国民・消費者の食への不信は看過できないレベルにまで高じているという認識が前回の基本計画

ではあった。その後も食品事故や食品偽装は続き続けている。決して食の信頼は回復しているわけではない。³⁾ 問題の起こる原因は、食品事業者の行動にあるのか、食料供給のシステムにあるのか、もしくは食品安全制度にあるのかについて、まず正しく評価して改善すべき対象を明らかにして改革に着手しなければならぬ。

深刻な問題の発生を抑止するには、大きく分けて、事前に強い規制をかける手段と、問題の端緒を迅速かつ確実に発見して未然に防いでいく手段との二通りがあるだろう。今回の基本計画で示された方向性は、解釈上異論があるかもしれないが、GAPやHACCP、トレーサビリティ、表示のいずれについても規制強化へと進んでいるのではないだろうか。その背景には、いつまでも繰り返し起こる食品事故や食品偽装への苛立ちがあるのかもしれない。前回の基本計画でもGAPやHACCPやトレーサビリティは普及がうたわれていたが、想定するほどの進展はなかった。現場の声によれば、GAPなどを導入してもコストだけ掛かって、ビジネス上のメリットを得られないというのである。

ただし義務化するだけの重大なリスクがあるかどうかは品目やフードチェーンの段階によって様々であり、一律に導入すべきではないことは明らかである。解決しなければならぬリスクの重大さと対処のためのコストを

明らかにし、費用対効果を考えて対策の進め方を検討すべきである。今後の検討で適切な対応の仕分けが行われなければならない。

〔1〕中嶋康博「新たな基本計画における食品安全政策の展開方向」『農業と経済（臨時増刊・新基本計画の論点と農政改革の方向）』第76巻第1号、2010年、136―144ページ

〔2〕中嶋康博「トレーサビリティ制度の展開と課題」『国民生活研究』第49巻第2号、2009年、77―88ページ

〔3〕中嶋康博「食の安全と信頼」『都市問題研究』第61巻第11号、2009年、3―21ページ

所得補償政策・農業者(担い手)像と基本計画

日本農業研究所・客員研究員 服部 信司

1、基礎としての戸別所得補償と水田利活用・自給力向上事業

新政権下の食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画と略）は、二〇一〇年度予算において設定されたコメ戸別所得補償と水田利活用・自給力向上事業が基礎となり、そのうえに二〇二〇年度の自給率目標・五〇%が加えられたもの、といっている。

今回の基本計画において、コメ戸別所得補償と水田利活用・自給力向上事業が持つ意味はきわめて大きい。

何故なら、生産者に六〇kg一万三七〇〇円を保障し、定額払い一〇アール一万五〇〇〇円を年内に支払う「コメ戸別所得補償」によって、この一〇年間減少し続けてきたコメからの所得―農業所得は、その減少に初めて歯止めをかけられ、生産者のコメ手取り価格は少なくとも一四%上昇しうるようになったからである¹⁾。

さらに、このコメへの所得補償の設定により、生産調整は、文字どおりの「生産者の自主的な選択制」―所得補償を得ようとすれば、生産調整計画に入り、所得補償を必要がないとすれば、自由にコメを作れる―になった。

また、水田利活用・自給力向上事業において、新規需要米（飼料用米・米粉用米・WCS用稲・バイオ燃料用米）には、一〇アール八万円の交付金が設定され、食用米を作る場合と同じ水準の所得が保障されることになった。それによって、これら新規需要米や麦・大豆などの増産↓自給率向上への道筋が明確にされたからである。

日本農業に必要な中―長期の展望―基本計画が、コメ戸別所得補償と水田利活用・自給力向上事業を基礎に、一〇年後―二〇二〇年の自給率目標を五〇%に設定するというかたちで設定された、と評価しうる。

2、今回の基本計画：これまでの政策の反省のうえに立つ

今回の基本計画は、従来の基本計画とは異なり、これまでの政策の基本的総括・反省の上に立っている。

「まえがき」において、「農業・農村は、総じて農業所得の大幅な減少、担い手不足の深刻化、非効率な農地利用、農村漁村の活力の低下といった厳しい状況に直面しており、これまでの農政がこのような流れを変えることができなかった事実は重く受け止めなければならない」とし、「我が国は、これまでの農政の反省に立ち、今こそ、食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置づけ、大幅な政策転換を図らなければならない」としているのである。

これは、農業関係者全体が共に受け止めるべき反省であると思われる。

3、三つの政策転換…「再生産を確保する政策」、「生産拡大を後押しする政策」、「多様な農業者を確保する政策」への転換

「第一 基本的な方針」の「一、食料、農業及び農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向」の冒頭において、「(1)再生産可能な経営を確保する政策への転換、

(2)多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取り組みを後押しする政策への転換」、そして「(3)意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換」という三つの政策転換が提起されている。この三つの政策転換が、今次基本計画の骨格である。

ここでは、三つの政策転換のうち、(1)再生産可能な経営を確保する政策(戸別所得補償)への転換、(3)意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換の二つを取り上げることにする。

4、「再生産を確保する政策」への転換Ⅱ戸別所得補償制度の創設と本格実施

(1) 戸別所得補償の導入

基本計画は、戸別所得補償の導入について、次のようにいう。「食料自給率の向上と多面的機能の維持を図るためには、農業生産のコスト割れを防ぎ、兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する必要がある」。

「以上のような考え方のもと、販売農家を対象に、農産物の販売価格と生産費の差額を直接交付金として支払うことを基本とする戸別所得補償制度を導入する」とし、「平成二二年度から、水田農業を対象にして、標準的な

生産費に要する費用と標準的な販売価格の差額分を交付する」とする。

平成二二年度(モデル対策)について、標準生産費を過去七年間のうちの中庸五年の「経営費+家族労働費の八割」＝一万三七〇三元/六〇kgとし、標準的な販売価格を過去三年間平均の相対価格＝一万一九七八円/六〇kgとしたわけである。

また、生産調整については、「目標の未達成分を翌年の目標から控除するなどのペナルティ措置は平成二二年度からは実施しないこととし、需給調整に伴う強制感を払拭するとともに、農業者の不公平感・閉そく感を一掃する」。すなわち、戸別所得補償の実施を踏まえ、本来の選択制・生産調整が実施に移されたのである。

(2) 「戸別所得補償の本格実施」とその検討

平成二三年(二〇一一年)度以降の戸別所得補償の本格実施、すなわち、コメ以外の作物を含む所得補償の実施については、「まずは、恒常的に販売価格が生産費を下回っているコメ、麦、大豆等の土地利用型作物を対象に制度設計を行うこととするが、具体的な対象品目については、さらに検討を進める」とする。

畑作の麦・大豆には、すでに、過去実績に基づく固定支払いを含む経営所得安定対策があり、そこに大部分の生産者が参加している。その麦・大豆についてコメ戸別

所得補償と基本的に同様の制度にしていく、ということであろう。

この点(畑作戸別所得補償)について、船山政務官から「増産になじまない。過去実績に基づく固定支払いをやめ、現行の生産量に基づく支払いに変える」という方向が提起されている。これは、生産拡大↓自給率向上という基本計画の方向に合致する考え方といえよう。

また基本計画は、「規模、品質、環境保全の取り組み等に応じた加算については、…制度上の位置づけを検討する」としている。

コメを中心に土地利用型作物については、少なくとも基本計画が前提にする一〇年間、戸別所得補償をきち々と実施し続けていく必要がある。その点を前提にすれば、それ以外の作物や加算について、基本計画が慎重な言い回しになるのは当然であろう。

全国一律の生産費と販売価格に基づく所得補償は規模の大きい生産者・経営体に有利であるから、そもそも「規模についての加算」は必要ないのである。

「畜産・酪農については、現在講じている畜種ごとの畜産経営安定対策の実施状況等を踏まえ、畜産・酪農所得補償制度のあり方や導入時期を検討する」としている。すなわち畜産・酪農については、所得補償制度に移行するが、そのあり方や導入時期は、今後検討していく。

その検討は、平成二三年度予算の策定段階において、ということであろう。

なお、「野菜・果樹については、恒常的に販売価格が生産費を下回っている状況はないと考えられるため、戸別所得補償の仕組みがそのまま適用されることにはならない」としている。これは、生産費と販売価格の差を補償する所得補償の概念を踏まえた考え方といえよう。

このような検討を踏まえれば、基本計画における「生産を確保する政策への転換」戸別所得補償の導入と本「格実施」は、高く評価されている。

(3) 戸別所得補償制度についての課題

そのうえで、課題を指摘しておきたい。それは、コメ戸別所得補償の定額払いの額である。平成二二年度の定額払いは、標準生産費(経営費+家族労働費の八割)＝一万三七〇三元/六〇kgと標準的販売価格(過去三年間の相対価格平均)＝一万一九七八円との差、六〇kg二七二五円＝一〇アール一五〇〇円とされた。

生産費(＝生産費調査)における家族労働費は、現にコメ生産のために働いた労働時間(二〇〇九年、一〇アールあたり平均二八・八五時間³⁾)に対する対価＝実際の労働についての労賃であり、これが、生産者の生活費になる。したがって一〇〇%補償(保障)されてしかるべきである。

標準的生産費を「経営費+家族労働の一〇割」＝一万四二二七円/六〇kgにすると、標準販売価格との差は二、二四九円＝一〇アール二万円となる。その財源(七六〇億円)は、今年度の価格下落に対する備え＝変動額(＝一三九〇億円)にある。次の平成二三年度予算において、この「家族労働費の一〇割保障」定額払い一〇アール二万円」が検討される必要がある。

5、意欲ある多様な農業者の育成・確保への転換

(1) これまでの政策の総括・反省

この点についても、基本計画は、まず、次のような総括と反省を明らかにする。「これまでの施策においては、『望ましい農業構造の実現』を目指し、認定農業者や集落営農の育成、水田・畑作経営所得安定対策の導入等が講じられてきた。これらの施策は、国内農業の体質強化を急ぐあまり、対象を一部農業者に重点化して集中的に実施する手法を採用していた」。

しかし、「一部の農業者に施策を集中し、規模拡大を図ろうとするだけでは、農業所得の確保につながらなかっただけでなく、生産現場において意欲ある多様な農業者を幅広く確保することもできず、地域農業の担い手を育成するという目的も十分に達成することができなかった」と。まさにその通りである。

これまでの施策は、WTO交渉の進展↓関税引き下げに対応するために、体質強化Ⅱ構造改善(規模拡大)を一〇年間で行うという目標のもとに、担い手を一定規模(個人四ha、同中山間地域二・四ha。集落営農二〇ha、同中山間地域一〇ha)以上に限定し、そこに施策を集中するとしてきた。いわば、「上からの構造改革」が志向されたのである。だが、意欲ある農業者は一定規模以上にだけいるのではない。適切な総括がなされているといえよう。

(2) 意欲ある多様な農業者による農業経営の推進

この点について、基本計画は次のように提起する。すなわち「戸別所得補償制度の導入により、意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備するとともに、新規就農者を広く確保し、六次産業化による付加価値の向上分を経営に取り入れる取り組みの後押しすること等により、競争力ある経営体が育成・確保できるようにする。このことは、経営規模の拡大や効率化、あるいは集落営農の組織化といった政策方向を否定するものではなく、むしろ推進するものである」と。

そして、「大規模効率化を目指す農業者も、規模が小さくても加工や販売に取り組むこと等により特色ある経営を展開する農業者も、各々の創意工夫を活かしながら営農の継続・発展を目指していくことができるよう、現場

の主眼的判断を尊重した多様な努力・取り組みを支援する施策を展開していくこととする」。

そのうえで、意欲ある多様な農業者による農業経営を、家族農業経営、集落営農、法人経営の三種類とし、その育成・確保を推進するとしているのである。

(3) 本来の農業発展の道筋と農業者像

農業経営の発展(規模拡大)は、意欲ある生産者の投資判断の結果として生まれる。意欲ある生産者は一定規模以上にだけいるのではない以上、多くの生産者に戸別所得補償によりその経済的条件(所得)を保障し、投資意欲ある者には、その行動を支援する必要がある。農業を発展(規模拡大)させていく主体は意欲ある生産者であり、政策はそれを支援する位置(脇役)にある。

上記の基本計画の文言は、こうした本来の農業発展の道筋(意欲ある生産者の行動による下からの構造改革)と本来の農業者像に合致している。農業発展の道筋と農業者像(担い手のあり方)について、必要にして適切な方向・内容が設定されているといえよう。

こうした農業者像を中心とする農業構造は、しかし、短期間で実現しうるものではない。一〇年―二〇年という中―長期にわたるタイムスパン(時間幅)のなかにおいて形成されるものであることが、同時に踏まえらるる必要がある。

今回の基本計画が「今後一〇年を見通して定める」としたのは、その点からも意義があると思われる。

注1)

コメ生産者の手取り最終価格となる標準生産費 160 kg 一万三七〇三円は、過去三年間の販売価格の平均一万九七八円よりも一七〇五円(二四%)高い。少なくとも、コメからの所得は、過去三年間よりも一四%上昇することになる。詳しくは、服部信司「平成二二年度予算における戸別所得補償と水田活用事業―制度の検討・意義・今後の課題―」(『本誌・二〇一〇年四月号』)を見られたい。

注2)

日本農業新聞、二〇一〇年四月二五日。

注3)

農林水産省『平成一九年産 コメ及び小麦の生産費』(農林統計協会)、二〇一〇年四四頁。(二〇一〇年五月三日)

農業・農村における六次産業化の意味

千葉大学大学院教授 斎藤 修

1、課題は何か

六次産業の発案者は明確でないが、普及における役割は、今村奈良臣教授に果たす役割が多であった。筆者は、九〇年代中ごろから地域内発型アグリビジネスの必要性を主張してきたが、六次産業とはほぼ同じ概念であり、論理化しやすいフレームワークだと考えている。その後、農水省は地域食品の振興策として、経済産業省の産業クラスターにあやかって食料産業クラスターの戦略をとり、産学官でのイノベーションの誘発を課題としてきた。農村や地方都市には多くの食品産業が集積し、地域の食品企業の販売額や雇用の役割が大きい。グローバルゼーションのもとで、食品産業と農業を活性化させる

には、食料産業クラスターを形成して、両者の提携関係を深化させる戦略が必要である。また、地域の中小企業にとどまらず、異なる経営資源を保有する農業と食品産

業が戦略的に連携することによって、両者の競争力が向上することが期待される。食料産業クラスターでは地域に集積した特定部門の加工事業を念頭においているが、直売所・外食・中食・民宿を含めた観光施設など異業種との連携が重要視されるべきであり、また地産地消というあいまいな概念よりはローカルフードシステムという概念が有効であろう。

農商工連携事業（平成二〇年開始）は、経済産業省の異分野の中小企業を連携させる「新連携事業」（平成一七年開始）、都道府県が指定した地域資源を活用した中小企業による商品役務開発等を事業内容とする「地域資源活用事業」（平成一九年開始）を受けて、農業を取り込んだ事業である。農商工連携事業では、経済主体が垂直的に連携した「単発的な製品開発」への取組が多く、原料・食材―加工業者―販売がリンクする方式がとられるものの、農業サイドはパートナーシップによる戦略的提携と

いうよりも、原料調達の対象という認識が強い。また、製品開発が地域の雇用を含めた所得の循環を生みにくく、地域への波及効果が小さい。この点は、食料産業クラスターにおける製品開発でも類似しており、これまでの地域食品協議会の組織再編として全国的組織化がなされてきたものの、波及効果は少ない。これに対して、農村の直売所の成長とレストラン・加工施設との複合化、関連店舗の集積など地域の所得の拡大と資源活用が地域活性化にはたす役割が大きいであろう。六次産業あるいは地域内発型アグリビジネスを地域的なレベルでマネジメントする最終目的は、地域の持続的な所得の拡大である。しかし、六次産業論では、地域内の生産・加工・販売の統合化や地域内の提携を重要視しすぎると、地域外との食品企業との連携やイノベーションを誘発させるシステムの食料産業クラスターの優位性を見出しにくくなる。したがって、六次産業と食料産業クラスターの戦略は統合されるべきであろう。特に地域外からの連携をもとめる食品企業は、経営資源も豊富であり、また農業・農村サイドにとの連携のリスクを吸収できる能力も高いであろう。

農水省の六次産業は、資材産業を超えてエネルギーまで含んでいるが、地域内の消費者を含んだフードシステムの構成主体が、集積のメリットと垂直的な連携のメリ

ットを引き出すことで、利益を分け合い、また相互の競争力を強化することによって効率化をはかることが必要になる。フードシステムの視点からすると、効率的なサプライチェーンの形成が社会的に必要になり、同時にバリューチェーン（価値連鎖）の形成によって統合化による付加価値の形成、また連携によるウィン・ウィンの関係の構築も課題となる。

これまで地域の農業生産法人などは、多くの部門で、小売り施設・加工場・レストラン、さらに消費者への直販などのバリューチェーンを形成し、脆弱な生産システムを補強してきたが、統合化するほど経営者能力は必要になり、また資本の投資額が多額になることから、食農連携による分業化を選択することが効率的となるであろう。

以下では、地域内発型アグリビジネスによる六次産業の概念と戦略を提案しておきたい。というのも、もっとも基本的な議論がなされていないからである。

2、六次産業の概念と戦略

(1) 六次産業（地域内発型アグリビジネス）の概念と特性

産地としての競争力のない地域から多様な経営主体による川中・川下の新しい業態を創出して統合化し、バリ

チェーンが形成されるようになった。このバリューチェーンはこれまでの一・五次製品の小さな加工というだけでなく多様な川下の業態（直販施設、レストランなど）を取り込みながら、より消費者に近づくことで生産・消費に至るローカルフードシステムを構築し、外部の経済主体との多様なネットワークを形成することで経営システム化が志向された。

六次産業は、高齢者・女性を含めた積極的な雇用創出と経営主体として川中・川下の統合化によって加工・販売の利益を調整し、再生産しにくい生産部門への再配分を図ることによって地域全体の所得を持続的に拡大することを目的とする。この経営体では、川中・川下における多様な事業展開によってバリューチェーンを形成するので、成果は経営体の内部にとどまらず、原料（食料）、労働力を媒介として地域レベルの成果と関係してくる。

地域内発型の条件は、①地域の高齢者を含めた労働力・人材の活用、②原料（食料）の地域内からの調達割合が高く、地域資源が有効に活用されていることであり、③担い手は農業生産法人、農協、などに地域の中小の小食品企業もふくまれ、いずれも生産に基礎をおいていることである。六次産業では、直売所、レストラン、加工場、交流施設を集積して小規模な拠点を形成しやすく、さらに地域によっては商工の関連施設が集積する可

能性がある。また、原料・労働力・資本などの資源の活用は、不足する経営資源は、地域外の食品・関連企業や試験研究機関からの移転や補完関係をとりながらも、内発型であることが原則的となる。農村部の中小メーカーでも、地域資源を有効に活用して、かつマーケティング活動によって販路を拡大するだけでなく、川上―川中―川下を統合し、資本提携を含めたネットワークが形成されるようになった。この提携関係では、業務提携や資本提携まで含まれ、厳密な地域主義ではなく、中核となる経営資源（コア・コンピタンス）は地域内に限定されることになる。

(2) 六次産業の基本的戦略

六次産業の経営戦略としての優位性は、地域資源の活用と川中・川下の垂直的統合化による事業領域の拡大によって付加価値を追求できた。初期の川下の事業は直売所による販売であり、より集客力を拡大するため、食事・体験・交流は消費者の滞在時間を長くし、客単価の向上につながる。

また、農村に立地する中小の食品・関連企業では、地域の生産者との原料・食料調達でのパートナーシップのある関係性にあること、連携した製品開発と地域ブランドの形成などが特徴的である。原料・食料が地域内の生産者に有利な条件となるのは、経営体が川中・川下の統

合化によって付加価値が付き、このことが生産者の契約条件の改善やインセンティブに結びついてくる。ただし、一般にレストランや交流事業では、コストが高位であり、それほど収益的ではないのに対して、直売部門は粗マージンが確保され、しかも労働生産性が良好であるので収益性が高くなる。レストラン経営では、集客力の拡大になるが、コストが高位になりがちであり、またシェアの確保の難点が多い。

(3) コンフリクトと調整

六次産業では、三つのコンフリクトが発生しやすい。第一に、地元商工業者との衝突であり、レストラン・店舗などで類似の業態が展開されるが、農商工連携の進展は、この問題の調整になるであろう。第二に、内発性の成立条件が満たされなくなるのは、原料・食材調達の広域化であり、しばしば、加工事業や店舗事業の高収益追求は、生産とのフードチェーンを弱めることになる。第三に、事業部ごとの多角化の進展と収益性の格差である。短期的な視点では、収益性の高い加工に経営資源が集中しやすく、収益性の低い生産部門や交流部門が縮小されやすくなり、チェーンよりも連携によるアウトソーシングになる場合もある。経営体のマネージャー（あるいはコーディネーター）は地域マネジメントの視点から長期的視点にたったシステムを維持する必要がある。第

四に、地域外との食品・関連企業との提携による経営資源の依存関係が強まると、取引依存度の高さや資本出資割合によって農村サイドの経営体は、コアコンピタンスの役割が減退し、またパートナーシップの関係が失われ、系列化の可能性が発生することになる。

3、結び

六次産業をめぐる本格的議論は従来からほとんどなく、地域内発型アグリビジネス論が論理を提示してきたからである。しかし、食料産業クラスター論では、域外の食品企業と農業の連携による経営資源の依存や技術移転、製品開発やイノベーションなど異なったフレームワークをもってきたが、地域活性化の視点から六次産業と食料産業クラスターは統合的に理解されることが必要になる。

参考文献

- 1、斎藤修「地域内発型アグリビジネスの展開と地域の活性化」(斎藤修「フードシステムの革新と企業行動」農林統計協会、一九九九)
- 2、斎藤修「食品産業と農業の提携条件」農林統計協会、二〇〇一
- 3、斎藤修「食料産業クラスターと地域ブランド」農文協、二〇〇七
- 4、斎藤・清野・森嶋ほか「農商工等連携による事業展開に関する調査研究」中小企総合研究機構、二〇〇九

新「食料・農業・農村基本計画」をどうみるか

生活クラブ事業連合生活協同組合連合会 会長 加藤 好一

新「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定される直前の三月一二日、農林水産省（第二一回「食料・農業・農村政策審議会企画部会」）は、「新たな『食料・農業・農村基本計画』素案・ポイント」を発表し、閣議決定に先立って国民に意見を求めました。この素案・ポイントに対して、生活クラブ連合会は三月二二日付けで計一六の意見を提出しました。

提出したこれらの意見の一部を本稿で紹介することで、生活クラブが新たな基本計画をどうみるかについての寄稿とします。

まず、素案の「まえがき」については、以下の総論を提出しました。

意見1)

農林水産業という産業の個別支援策という狭い枠を越え、国民全体の課題として、食料安全保障や環境保全などの問題解決という視点を掲げたことを評価します。国民全体の最重要課題として、自給

力向上のためのビジョンが必要であること。増産政策に転換し、猫の目農政を改めること。水田フル活用を基本としつつ、米作一辺倒に陥らぬよう、自給力向上の鍵を握る主要穀物・油糧作物・飼料作物を重点作物と位置づけ、その生産を振興すること。肥料・種（子）も自給の概念に含めること。生産対策と消費者が買い支え続けるための政策が自給力向上の両輪であり、食品表示制度の抜本改正が必要であること。地域再生Ⅱ担い手づくりに対応しい、協同組合等を育成・支援すること。これらの政策を、当事者である消費者・生産者の参画を基本に定め推進すること。以上の基本姿勢を、まずはじめに国民に示すべきです。

以下、「素案」および「ポイント」の各論に対して、次の意見を届けました。

「食料、農業及び農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向」の「二 意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換」に対しては、次の通りです。

意見2)

中小規模、兼業なども含めた、意欲あるすべての農業者に対する総合政策への転換として評価できます。ただし、「制約要因についても適切に見直すべき」とありますが、営利企業の参入については、地域に対して無責任な土地利用・営農を防ぐための一定の制約は必要と考えます。行政刷新会議が六月にまとめようとしている規制緩和策が、地域に対して無責任な企業参入を招かぬよう、政策の整合性を図ってください。また、「農業関係団体を經由又は活用した施策」が問題との記載の仕方は、農協外しの政治的な意図も懸念され、改めるべきです。地域再生をはじめ、多様なアクセス機会を提供する主体として、農協など地域に根ざした生産者組織に対する期待すべき役割を新たに位置づけるべきです。

「四 活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化」に対して：

意見3)

産地づくりⅡ地域づくりⅡ人づくりであり、施策づくりとその実行にあたっては、当事者である生産者が主体として参画できる道筋が必要で

あり、農協などの生産者団体がこれまで果たしてきた役割をふまえ、今後果たすべき要としての役割についての期待に触れるべきです。別項に「個々の取組みを大切に
する施策への転換」とありますが、生産者組織に対する
軽視や忌避は、産地における担い手づくりを進めるどころか一
気に担い手を解体する恐れがあり、危惧します。

「五 安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立」に対して：

意見4)

どのような生産対策を採っても、消費者がその取組みを買い支え続けるために必要な仕組みがなければ、自給力は向上しません。施策づくりとその実行にあたっては、当事者である消費者が自給力向上の取組みに主体的・自覚的に参加できるよう、食品表示制度の抜本改正の必要性について触れるべきです。

「新たな潮流に対応した可能性の追求」に対して：

意見5)

「素案」にある、「肥料、種子などの生産資材、エネルギーなどの確保も含めた総合的な食料安全保障を確立する必要がある」との見解に賛成です。肥料、種(子)……畜産種を含むについても、自給の概念に含めるべきであり、その実態をデータで明らかにして、方針化すべきです。種(子)の自給・作出を担

う組織が事業仕分けの検討対象とされるようですが※、長期的な食料安全保障の視点に立った検討が必要であり、慎重を期すことを求めます。

※事業仕分けの結果「家畜改良センター」は縮減とされました。

「第2 食料自給率の目標」に対して…

意見6)

少なくともカロリーベース五〇%の中期目標は堅持・明示すべきです。生産の課題として、目標達成に向けた実現可能性のある工程表が必要です。自給率向上の鍵を握る主要穀物（米・麦・大豆・そば）・油糧作物（なたね）・飼料作物（飼料用米など）を、重点品目として定め、重点品目別の生産目標（生産額、所得補償額）を、地域ごとに定めてください。油糧作物については記載が見当たりませんので、特に指摘します。また、消費の課題として、当事者である消費者が自給力向上の取組みに主体的・自覚的に参加できるように、食品表示制度の抜本改正（トレーサビリティと加工食品等の原料原産地表示の義務化、すべての遺伝子組み換え食品・飼料表示の義務化）の必要性について触れるべきです。

「農業の持続的な発展に関する施策」の「一 戸別所得補償制度の創設と生産・経営関係施策の再整理」に對

して…

意見10)

二二年度モデル対策の検証をふまえ、戸別所得補償制度を農業全体へ拡大することを支持します。現モデル事業と利活用事業を一体化し、農地保全のための面払いを基礎に、作り捨てを防ぐ出来高払いを加えて、米とその他作物とのバランスよい設計を具体的に検討すべきです。さらに畜産を含め農林水産業への全体化をめざすべきです。また、全国一律運用ではなく、地域が主体的に柔軟に運用できる設計（農地使用率、品目横断、担い手新規参入育成、コミュニティ維持・活性化事業など含む）が必要です。

「団体の再編整備に関する施策」に対して…

意見16)

農協を外し農業者への直接支払いが検討されていますが、地域組織の分断・解体、農業者の孤立化により、地域の解体をさらに加速する恐れがあるため、慎重を期すべきです。「効率的な再編整備」について、自治体再編の問題にも通じますが、事業体としての巨大化・広域合併化を促す指導に伴ない、地域再生の担い手としての機能が薄れる側面は否定できません。むしろ、効率化一辺倒の指導を見直し、新たなビジョンに基づき、地域再生にふさわしい担い手として協同組合などの非営利・協同セクターを位置づけ、そのための育

成・支援を検討すべきです。

提出した計一六の意見の要旨および全文は、生活クラブ連合会ホームページに掲載しています。

<http://www.seikatsclub.coop/coop/news/20100415.html>

また、生活クラブ連合会は、参議院選挙に向けて各党が用意するマニフェストへの反映を求め、四月一九日に各政党に政策提案を届け、あわせて回答を求めました。食料・農業政策については、以下の八点を届けています。政策提案の全文と回答は、同じく連合会ホームページに掲載する予定です。

【政策提案一】自給力の向上をめざすこと。

二〇〇九年二月末に閣議決定された「新成長戦略」輝きのある日本へ」では、「六つの戦略分野」のうち、「地域活性化戦略」のなかに「農林水産分野の成長産業化」が位置づけられました。また、二〇一〇年三月末、新たな「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定され、その「まえがき」において、「大幅な政策の転換」がうたわれ、そのための具体的な諸政策が掲げられました。これから諸政策が実施されていくにあたり、以下の八点を求めま

す。

- ① 戸別所得補償制度モデル事業について、その検証をふまえて本格実施を検討すること。
- ② 戸別所得補償制度の本格実施にあたっては、全国一律運用ではなく、地域の実態にあわせて地域の主体が制度を柔軟に活用できる運用とすること。
- ③ 自給率向上のゆくえを大きく左右する飼料作物の生産拡大にあたっては、その流通と活用のために必要な社会基盤の整備を早急に図ること。また、多収品種の開発および農法の研究を強化すること。
- ④ 自給率向上のゆくえを大きく左右するなたねなどの油糧作物を重点品目に位置づけ、必要な助成をはかること。
- ⑤ 農業や畜産における種（子）の自給が極めて低い現状を改めるよう、その自給力強化のための政策を定めること。
- ⑥ BSE全頭検査の予算措置を復活すること。
- ⑦ 「活力ある農山漁村の再生」のために、協同組合をはじめとする生産者団体の育成・支援を図り、これを阻害する政策を改めること。
- ⑧ 以上①～⑦の実施時期の目標を明らかにすること。

以上

新たな食料・農業・農村基本計画について

全国農業協同組合中央会農業対策部長 馬場 利彦

1、「新基本計画」に対する全体評価

・「国家戦略」として位置付けたことは評価

一〇年後の食料自給率をカロリーベースで五〇%とすることを目標とした新たな基本計画が決定した。実現に向けた政策の柱は戸別所得補償制度、六次産業化、食の安全・安心対策となっている。

その「まえがき」には食料・農業・農村政策を「日本の国家戦略と位置付ける」ということが盛り込まれ、農業・農村の多面的機能についても「農業・農村が有する固有の価値はお金では買うことができないものである」と明言されている。さらに、そのうえで、「国民全体で農業・農村を支える社会の創造を目指すこと」という理念が明確に示されていることは、評価すべき点である。

また一〇年後の自給率目標をカロリーベースで五〇%と示したことにも大きな異論はない。

・農業所得の拡大目標の設定が重要

しかし、これを実現するための個々の政策の方向性や具体的内容は全く不明確で、「検討する」という言葉が、いたるところに登場してくるように、しっかりとした政策イメージが明示されていないという印象がぬぐえない。この点が、前回の基本計画と比べれば対照的な感がある。

とりわけ、JAグループが、自給率目標実現のバックボーンとしての農業所得目標を設定すべきであると一貫して主張してきたことには答えはなく、所得目標が示されていくことは極めて残念でならない。

今後、自給率向上のための工程表の明示など政策の詳細を詰めていくなかでは、所得目標について示したうえで、三兆円にまで落ち込んだわが国全体の農業所得について、その拡大目標をわかりやすく設定することが重要である。そして、その実現のためには、戸別所得補償もさることながら、各々の農畜産物の需給調整により価格

安定をはかること、さらには地域農業の多様な担い手に対する所得確保のためにも、豊凶等で避けられない価格・収入の変動に対する万全のセーフティネット対策で支援することが併せて必要だと考える。

・ **六次産業化は地域・産地の協同で**

新たな基本計画では、六次産業化で付加価値を高めて所得拡大をはかるというロジックとなっているが、個々の農家の六次産業化が強くイメージされ、しかも政策支援としては無担保・無利息の融資が柱となっている。それで六次産業化が広がるのか疑問であるし、そもそも個別の農家だけで施設を整備して経営として成立しうるのには限られたものでしかないと想定される。

むしろ地域の産地単位で結集して加工・販売に取り組むべきで、集落営農組織や生産法人、JA部会などが生産から加工、販売まで協同して取り組むというような絵姿があって、これとセットで所得目標を設定し、政策的な裏付けをもってすすめるということではないか。スローガンだけでは、あるいは個々の主体性にゆだねるだけでは政策とはいえない。

2、**品目別の生産努力目標と需給・価格安定対策**

・ **穀物は意欲的な生産努力目標**

新たな基本計画で設定した自給率目標の実現のために

飼料用米、麦・大豆などの生産目標は極めて意欲的に設定されている一方で、農業所得の拡大にとって必要な野菜・果樹・畜産酪農等においてはほぼ現行の生産と同じ目標となっている。このことは生産額ベースの自給率目標にあらわれていて、前回の基本計画では平成二七年七六％と設定し、それぞれの部門が意欲的に設定されていたことからみれば、今回は平成三二年七〇％というように極めて対照的である。

しかし、これらの品目では加工分野が輸入品にシェアを奪われているからこそ、その特性に応じた様々な支援策を講じながら輸入に対するシェアの奪還をめざしていく姿として、生産目標も拡大していくというメッセージを出す必要があったのではないか。

・ **畜酪・野菜・果樹の政策方向は示されず**

戸別所得補償についても、米以外はどのようにしていくのか、その政策方向は具体的には示されていない。例えば麦・大豆や北海道の畑作に対する現行の水田・畑作経営所得安定対策の面積支払いや数量支払い、収入減少影響緩和対策はどうするのか、対象経営はどうか。さらに畜産・酪農は現行の畜種別経営安定対策を踏まえてどういう所得補償とするのか。ましてや野菜・果樹は「新たな政策を検討する」となっていて、その方向性も示されていない。

すべては今後の「検討」にゆだねられた五カ年の「基本計画」となっているが、少なくとも、現行の仕組みの検証のもとにどのような経営所得安定対策を行うのか、その方向性と工程表を示すべきであった。

・品目ごとの需給と価格安定を図ることが必要

そもそも戸別所得補償の導入が柱とはいえ、品目ごとの需給と価格の安定という視点がほとんどないことが最大の問題である。

その代表が米であり、米の需給調整についても、国が主体となって取り組むなどの計画生産の位置付けもなく、備蓄についても政府米の棚上備蓄によって需給と価格の安定をはかるべきである。生産数量目標にしたがって主食用米の作付が行われても、豊作や予期せぬ需要減によって過剰米の発生は避けられず、これへの対策がまったくないのは大きな欠陥であるといえる。

また生乳や野菜・果樹等においても、加工向け・業務用向けの対策がなければ需給も価格も安定せず、ましてや輸入農畜産物からのシェア奪還につながっていかない。

3、戸別所得補償と意欲ある多様な農業者への支援をどう考えるか

・担い手育成と経営安定を支える二階建て

新たな基本計画では「意欲ある多様な農業者」を支え

るという方向が示されているが、あらゆる農家を対象とするのが政策支援の一階部分であったにせよ、集落営農の組織化や将来を担う地域の担い手農家の経営安定のためにも、どうしても避けられない需給・価格変動による収入・所得の下落に対して、自らの抛出と国による積立によるセーフティネット対策の構築が多くの品目で必要であるし、担い手への農地集積といった将来の地域農業を支える担い手づくりのための政策を二階建てとして措置することがどうしても必要なのではないか。EU等の直接支払いには、構造政策がなくてもいいかもしれないが、わが国ではこうした日本型の政策方向が示されるべきである。

・一階部分としての直接支払い

「農業は、食料の安定供給や多面的機能の発揮など、国民の生活に重要な役割を果たしている。こうした役割は、農業が産業としての持続性を維持してこそ果たしうるものであり、その確保を図るためには、意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する必要がある。このような考え方の下、戸別所得補償制度を導入する。」というのが新基本計画でいう戸別所得補償の導入の趣旨である。

一方で、米のモデル事業の設計は販売価格と生産コスト

トの差額を埋めるといふ不足払い的発想で交付金を算出している。営農を継続することが多面的機能を発揮するというところに着目するのであれば、野菜や果樹をはじめすべての作物・農地利用に対し営農継続Ⅱ食料安定供給・多面的機能発揮のための直接支払いとして示すべきである。その際、すべての作物を通じて農地を農地として利用することによる多面的機能を評価し、これに基づいた算定も考慮すべきである。

さらに、地域・農村の再生・活性化に向けた「協同の取り組み」に対する直接支払いを現行の農地・水・環境保全対策の一階部分を見直し再構築していく必要がある。また、中山間地への直接支払いはもともと平場とのコスト差を埋めるものであり、農地・水・環境保全対策の二階部分の環境支払いも、慣行栽培とのコスト差に着目しているが、これらも協同の取り組みとしてその充実が求められる。

4、めざすべき農業・農村と政策の柱

前回から今回の基本計画策定の間には、世界的な食料危機・争奪の時代へとという大転換がおこっている。また食料・農業分野における行き過ぎた市場原理追求の歪みが地域経済と農村の疲弊を生み出した。

「世界最大の食料純輸入国である我国は経済力さえあ

れば自由に食料は輸入できるという考え方から脱し切れ「ない」というのであれば、自給率向上という国家戦略を掲げた以上、そのことを首尾一貫すべきである。WTOやFTA交渉を推進する一方で、自由に任せて価格が下がっても所得補償があるから大丈夫というような一部経済界やマスコミ等を含めた論調とは、政府として明確に決別すべきである。

適切な国境措置は引き続き前提とした上で、自給率目標の実現に向けて生産者の営農意欲を喚起し、農業・農村に元気を取り戻すため、①営農の維持・農的国土利用、農業の多面的機能に着目した新たな直接支払い、②品目ごとの特性に応じた需給と価格の安定対策、③将来の地域農業を支える多様な担い手への収入・所得安定のためのセーフティネット対策、これらを政策の三本柱に据えて、国民的合意を得てすすめていくことが必要だと考える。

多面的機能の有償化と 北海道農業生産力の最大限発揮を

北海道農民連盟 参与 西 裕之

今回の基本計画では、国民全体で農業・農村を支える必要性を明記し、食料自給率を引き上げるとともに、農業所得を増大させる政策への転換、多様な農業者の営農の継続などを打ち出している。今後、具体化に向けて米粉用米など戦略作物の需要拡大、各種施策の制度設計や予算確保などの課題は残されているものの、多面的機能の重要性、自給率向上と農家の所得確保等が明記されたことは総じて評価できる内容である。

食料の安定供給と多面的機能の両全を

しかし今後、基本計画を具体化するに当り検討すべき課題が二点ほどある。一点目は農業・農村が果たしている多面的機能の有償化である。

本連盟は、生産現場から農政改革の理念と具体的施策を提言するため、平成二〇年一二月に「真の農政改革」を取りまとめ、基本計画への反映を求めてきた。我が国

農業・農村の持続的発展のためには、新基本法の理念である食料の安定供給と多面的機能の発揮に立脚した「真の農政改革」が急務であり、農政手法を食料の供給だけに止めず、多面的機能にも軸足を置くことを提言してきた。

具体的には、①これまで無償で提供してきた多面的機能を有償化するため、多面的機能の源泉である農地に対する直接支払を講ずる。併せて、②販売価格が生産コストを下回っている作物については、生産実績に応じた数量支払を行い、農畜産物の再生産を補償する。多面的機能及び作物別の直接支払をセットで導入して、岩盤対策として農家の所得確保と農業生産を安定させることなどを求めてきた。

基本計画では「多面的機能の恩恵は、都市住民を含め、すべての国民が広く享受している」：「このようなお金で買うことのできない固有の価値を有する農業・農村

を、国民全体で支える社会を作り上げる」などと高く評価している。しかし、講ずべき施策では「農地・水・環境保全向上対策は中間評価を二二年度に実施し、中山間地域等直接支払制度を含め、直接支払制度の今後の施策のあり方を検討」するとし、全体としてあまいな表現に止めている。

すでに、EUでは、「農業が果たす食料と環境の二重の役割」の発揮を期待して、デ・カップリングによる農家への所得補償から、価格支持に対する農業者の権利を公共財の産出に結びつけた直接支払「クロス・コンプライアンス」へと移行させている。我が国でもWTO協定の「緑の政策」に基づく手法として、価格支持削減による所得減少分の補てん対策として、これまで無償で提供してきた多面的機能を有償化する施策を早急に導入すべきである。

畑作農業の生産力フル発揮を

二点目は、北海道農業の生産力を最大限に発揮できる環境作りである。

基本計画では今後一〇年間に食料自給率を五〇%にすることを目指している。各作物別の生産数量目標では、米粉用米、飼料用米、小麦など麦類、大豆、飼料作物を戦略作物とするなど、都府県の水田利活用による生産拡

大をイメージしているように思われる。これに対して、本道農業の基幹作物であるてん菜や馬鈴薯などの生産目標数量は消極的な数値が示され、自給率向上に向けて生産者の意欲を喚起し、本道農業の潜在生産力を十分に発揮できるかどうか不透明である。

とくに、生産力の発揮が期待される本道の畑作は、土地利用型作物を中心とした機械化一貫作業による合理的な輪作体系で営まれている。輪作とは、連作による地力減耗などを防止し、病害虫を減らすと共に労力の平準化、作物毎の危険分散による経営安定などを目的としている。具体的には、麦類（小麦や大麦）、豆類（大豆や小豆等）、てん菜、馬鈴薯を基幹作物とし、主産地の十勝地方では四作物による四年輪作が、網走地方では豆類を除く三年輪作が行われている。

一方、水田・畑作経営所得安定対策の導入以降、てん菜やでん粉原料用馬鈴薯の交付金対象数量の上限設定や所得減少などから、経営の維持を図るため過去実績に基づく固定支払を受けながら野菜等への作付け転換する畑作農家も散見され、輪作体系のゆがみも生じている。こうした状況を放置すると、畑作地帯での野菜生産の拡大と玉突き現象（過剰生産による価格の暴落と専業野菜農家への経済的な打撃）をより加速化させることになり、稲作、畑作、酪農・畜産、そして野菜の四本柱で構成さ

れている本道農業のバランスを崩すことになる。単に畑作の問題に止まらず、本道農業全体に大きな影響を及ぼすことになる。

基本計画では、てん菜や馬鈴薯が生産抑制的な扱いを受ける中で、生産拡大が見込まれる麦類について、本道においてはこれ以上の面積拡大は輪作体系を崩す恐れがある。また、大豆についても、十勝などでの作付け増加の可能性はあるものの、三年輪作の網走地方では積算温度が足りないため、新品種の登場をまたなければ大幅な作付け増は期待できない状況にある。

示された生産目標数値を見る限りでは、本道畑作三二万haの農地をフル活用し、生産力を最大限に発揮することは極めて難しい環境にある。そればかりか、畑地に十分に畑作物を作付けすることもできず、不作付け地や耕作放棄地が生じることも懸念される。生産調整によって都府県で生じた水田不作付け地の増大が、本道畑作にも生まれることも予想される。

畑作生産力を最大限に発揮させるためには、麦類や豆類、馬鈴薯、てん菜など畑作物を中心に生産努力することが本来の姿ではある。しかし、需給事情を何も考えずに生産するわけにはいかない。てん菜や馬鈴薯の生産目標数量に対する課題は、今後個別に対応することが必要になるが、目標数量そのものを上方修正させることは難

しいと思われる。

したがって、輪作体系の維持と生産力のフル発揮、そして農家の所得確保を図るためには、畑作に新たな戦略的作物を導入することで輪作年数を増やし、連作障害や不作付け地などを回避することが必要となる。

戦略的作物としては、新たに戸別所得補償制度への対象が検討されているそば・ナタネなどが考えられる。さらに、戸別所得補償制度の対象から外されているが、飼料作物なども積極的に位置付けるべきである。

今回の基本計画では、自給率向上の戦略作物として飼料作物（平成二〇年：四三五万TDNト↓平成三二年五二七万TDNトに二〇%拡大）を位置付けている。牛乳をはじめ牛肉・豚肉・鶏肉などの生産目標数量は現状維持だが、飼料自給率を考慮した自給率では、牛乳は三〇%から四七%に、牛肉は一二%から一九%にするなど豚肉・鶏卵も含め引き上げている。現在の輸入飼料依存の酪農・畜産の生産を、今後は国産飼料に置き換えることで達成する方針だ。

耕畜連携による自給率向上を

このため、畑作の新たな戦略的作物のひとつに飼料作物などを取り入れ、地域にあった輪作体系を確立しながら、「耕畜連携」で地元の酪農・畜産に供給する。逆に、

酪農・畜産から堆肥を還元して畑地の地力増進を図るなど、畑作と酪農・畜産を有機的に結び付けることで、畑地の生産力を間接的に発揮させ、自給率向上に貢献できる手法を検討し、制度として導入すべきではないか。

戦略的作物を導入するための課題は、畑作農家の所得確保である。十分な所得が得られない飼料作物などを導入するためには、すでに実施されている「水田利活用自給力向上事業」の畑作版を考える必要がある。畑作における自給率向上の戦略的作物を支援するための事業である。具体的には、デントコーンなどの飼料作物などを対象として、小麦並みの10a当り所得が確保できる支援を講じて、「戸別所得補償制度」とセットで導入して、畑作の持続的発展を期するべきである。

併せて加算措置として、緑肥など地力増進作物の導入や堆肥の投入など自然循環型畑作農業に対する直接支払制度の具体化も考えるべきである。

高い生産性を持つ水田のフル活用は重要な課題ではあるが、自給率50%達成のためには、本道が有する一二〇万haの農地を最大限に有効活用することも必要である。基本計画の具体化に当たり、自給率二〇〇%を誇る北海道農業の生産力及び多面的機能が最大限に発揮できる制度の確立が求められている。

「山羊産品の現状と将来性」

日本獣医生命科学大学 応用生命科学部准教授 小澤 壯行

「乳用山羊の飼育の盛んなること全国の双璧と言われる長野、群馬の両県の実情に付て観るに山羊は他の家畜が農業用家畜として飼育せられるとは異なつて、従来主として養蚕地方又は山村に於ける栄養、保健の爲という見地から、農家の自覚に基づいて自発的に飼育して来たものである。即ち山羊乳は農山村に於ける育児用として、また一般人の栄養補給用として欠くべからざる必需品となつておるのであつて、この事實は正に農山村の生活やその保健衛生等を論ずるものにとつて厚生上見落とすことのできない事柄であると思う」。若干冗長な引用であつたが村上が記すように、今を遡ること七〇年前の戦前期における山羊飼養は「盛況」であり、それは「農家の自覚に基づいて自発的に」飼育された家畜であつた。さらに山羊産品は栄養補給用物資として「欠くべからざる必需品」であり、このことは「厚生上見落とすことができない」事實であることから、まさに動物性蛋白質供給源としての山羊が、食料生産に占める地位の高さは今からすれば隔世の感がある。

ところでわが国における山羊飼養の歴史を振り返ると、敗戦の傷跡から立ち直りつつある一九四九年当時の全国飼養頭数は約四六万頭であり、その後一九五七年には六六・九万頭とピークを示した。これを境として、飼育頭数は減少の一途をたどりはじめ、二〇〇八年時点の飼育頭数は沖繩、鹿児島、群馬、北海道、長野を中心としてわずか一四、七〇〇頭を数えるに過ぎず、まさに戦前から基本法農政施行まで国民の栄養を支え続けた小さな家畜の姿は我々の目前から消し去られようとしている。さらに畜産統計では平成九年をもって山羊飼養に係る調査が廃止されていることからわかるように、国内畜産におけるその位置づけの低下は著しい。

このように「じり貧状態」にある国内山羊飼養であるが、近年になつて小さな変化が生じつつある。それは山羊飼養の見直しと飼育熱の高まりである。萬田²はこの変化を四つに分類して説明を加えている。一点目は山羊ミルクへの関心である。山羊ミルクはその組成が母乳に近く、消化吸収が優れているために牛乳の飲用が苦手な

消費者でも安心して飲むことができること。二点目はその愛らしい姿から学校等の教材動物として適している点である。また、ペットとしても飼いやすく家屋周囲の雑草を食べてくれる点からも人気が出てきていること。三点目は山羊の粗飼料利用性が高いことを利用して、耕作放棄地等の草刈りに利用する点である。さらに四点目として健康食としての山羊肉需要の高まりを指摘している。

加えて山羊飼養者自らの取り組みとしては、全国山羊ネットワークがある。このネットワークは山羊飼養者を中心として会員数六〇〇名弱を有しており、機関誌「山羊の友」を発行するとともに、毎年一回情報交換の場として「全国山羊サミット」を開催している。本サミットは、二〇〇九年で一二回目を数えており、その発表内容は開催地の地元メディアでも大きく取り上げられ、年々その注目度を増している。

萬田の指摘および全国山羊サミットにおける種々の討論を踏まえ、中西は日本国内における山羊飼育に係る喫緊の展望について、①野生化した山羊の捕獲による生体利用（肉利用）による環境改善、②新しい飲料としての山羊乳の消費拡大、③国内農地の耕作放棄化に伴う、山羊による除草利用の促進による適正な植生管理、④山羊による環境保全効果の促進（山羊放牧による保安林の

整備、山羊放牧と合鴨農法との組み合わせによる田園景観の保全）、⑤山羊を利用した動物介在活動の展開、⑥有機農業における山羊飼育の見直し（農場副産物や作物残渣の有効活用、強害雑草の生物的防除）の六点を掲げて整理している。

以上のように現下、山羊飼養はもっとも注目されている畜産分野のひとつであり、わが国農業をめぐる諸問題を解決し、同時に食育をも担う「救世主」的存在であると言っても過言ではない。しかし、残念なことは山羊産品の市場開拓とその将来性に言及した研究が極めて少ないことにある。

表にはわが国で唯一、日本ザーネン種を系統的に飼養管理し、同時に山羊振興の要ともいうべき、家畜改良センター茨城牧場長野支場がとりまとめた国産山羊産品の販売状況を加工して示した。本表に見られるように、山羊乳に関しては実に多岐にわたって製品が販売されていることがわかる。一村一品的なチーズやヨーグルト、アイスクリームはもとより、山羊乳を利用した菓子やパン、さらには石鹸やペットフードに至るまで、普段は店頭で目にすることは希であるが着実にその裾野を広げていることが分かる。特に石鹸については、昨今の各種メディアによる美容・健康ブームの創出により、女性のスキンケアへの関心が高まりを背景に、特に山羊乳を配合

して作られた石鹸は保湿力が高い等の理由で人気を博している。インターネット検索サイトでは、実に四万件以上もの業者がヒットする。このようにネット等において市販されている山羊乳石鹸は国産、輸入商品を問わず国産の美容石鹸の価格を上回って販売されていることが多い。またこれら山羊乳石鹸の利点として、他の石鹸と比べて人肌に対して保湿性を高く保つ効用を謳っている。

この点に関して、筆者らはその有効性を検証した。その結果、残念ながら山羊乳石鹸利用者区の対照区に対する保湿性の優位性は、これを認めることができなかった。また、ペットフードとして供されている山羊ミルクは、本来は「人間用」として海外では一缶(三四〇g)当たり九ドルで市販されている商品であるが、わが国では、「ペット用」として四千円程度で市販されている。誠に皮肉な話と言わざるを得ない。

一方、山羊肉が食文化として根付いている代表的な地域と例えば、沖縄ならびに鹿児島島の島嶼部である。特に、沖縄は最も山羊飼養が盛んな地域であり、国産及び輸入山羊肉の大半が沖縄に仕向けられている。沖縄で山羊は「ヒージャー」と呼ばれ、山羊肉を食べることを沖縄の方言で「ヒージャーグスイ(葉餌の意)」と言って、暑さや病気に負けないよう滋養を付ける栄養食として食したり、また、入学祝いや新築祝いなどといったお祝いの

席に、山羊一頭を近所の人たちで漬して食べるという習慣がある。しかし、最近では沖縄でも若い世代の山羊肉離れが進み、消費量の低下が懸念されている。沖縄で食されている代表的な山羊肉料理には、山羊汁・山羊刺し・チイリチー(寒天状の血液の炒め物)等がある。山羊汁は肉を骨の付いたまま鍋で炊き、塩だけで味付けをした汁物であり、表中の山羊汁がこれに該当する。また、「ヒージャーキー」とは山羊肉の「ジャーキー(干し肉)」であり、土産物店でも購入することができる。山羊刺しは一般に皮のついたままの肉を刺身で食するのだが、皮に付いた脂肪が独特の強い臭いを発しており、この臭いが山羊をよく食する人たちには好まれており、筆者の大好物でもある。また、沖縄以外では、長野県で山羊肉の販売が行われている。JAみなみ信州管内は山羊生産振興ならびに生産物利用に関して、意欲的に取り組んでいる地域であり、山羊肉の通信販売を行っている。ここでは、独特の臭いでクセのある山羊肉を食べやすいように味付けし、販売に供している。

実は表中には飲用山羊乳そのものの表記がない。実際、飲用向け山羊乳を販売している業者が無いわけではないが、あえて表中からは省いてある。この背景には厚労省の乳等省令(「乳及び乳製品の成分規格等に関する省令」)が大きく関わっている。昭和二六年に定められ

国産山羊産品一覧表

山羊乳				
製品名	チーズ	ヨーグルト	アイスクリーム	菓子
販売者数	9	6	6	4
主な種類・名称等	シェーブル さんともーれ アルプ・カーゼ カベクー エトナンカラ 胎内高原チーズ サンドモールドトクレス ピンザブラン、他	山羊ヨーグルト アルバインヨーグルト やぎの飲むヨーグルト 山羊乳ヨーグルト、他	やぎのアイスクリーム 南の国のハイジ やぎミルクのジェラード ヨーグルトアイス、他	チーズケーキ プリン チーズムースタルト やぎミルクのプリン 五反田カスター、他

山羊乳			
製品名	パン	石鹸	ペットフード
販売者数	2	9	4
主な種類・名称等	ヤギミルク・スティック やぎみるくスティック	山羊初乳石鹸 わしためえーめえーヤギの石けん アルプスの少女ハイジャギミルクソープ やぎミルク石けん 黒やぎ乳石鹸、他	山羊ミルクヘルシーボーロ 山羊ミルク(犬、猫用) 山羊乳ワッフル 山羊ミルクプリン、他

山羊肉		
製品名	加工品	精肉販売
販売者数	6	3
主な種類・名称等	味付け山羊肉 島山羊のみそ煮 山羊汁 ヒージャーキー 山羊汁冷凍パック	山羊肉

資料：(独) 家畜改良センター茨城牧場長野市場より作成
注：①販売者数が重複している製品がある。②季節販売や調査時点で販売を休止しているものを含む。

た同省令では、殺菌山羊乳の成分規格が、乳脂肪分三・六％、無脂乳固形分八・〇％以上と定められている。乳等省令で定められている牛乳の成分規格が乳脂肪分三・〇％、無脂乳固形分八・〇％以上であるから、山羊乳は牛乳を上回る乳脂肪分を確保しなければ流通してはいけないことになる。しかし、現実には日本で飼養されている日本ザーネン種の品種的特性から、乳脂肪分が三％を上回るとは困難であり、まして三・六％水準を確保するには濃厚飼料を多給することにより、かろうじてこれが成し遂げられる。今を遡ることおよそ六〇年前の乳等省令制定時に、どのような理由で山羊乳の脂肪分が現行水準に定められたかは不明であるが、いずれにしても現段階で市中に流通させるには過分のリスクを背負うことになる。ここに飲用山羊乳流通の大きな障壁が存在する⁵⁾。

最後に山羊産品の将来性について簡単に俯瞰してみた。実は消費者の山羊産品に対する関心は極めて高く、調理や加工方法次第では今後十分に需要の拡大が見込める畜産物であることは筆者らの調査から明らかである。とりわけ山羊肉に関しては昨今、ニュージールランドから沖繩へ「シェーブルミート」という商品名で生後一年未満の臭みが少なく柔らかいものが輸入され、話題に上りつつある。山羊乳人気の高まりと同時に、その副

産物である山羊肉の需要を喚起させることは肝要であり、同時にこの後も日本の国土に適した山羊飼育条件の整備、とりわけ耕作放棄地を有効利用した飼育システムを模索・確立することが必要であろう。一度は見捨てられた小さきものが今、一番熱く注目されている。

注

1 村上榮、一九四一。山羊詳説、養賢堂。東京。但し原文は旧版名遣いである。

2 萬田正治、二〇〇〇。新しい家畜復古家畜。JVM 五三(一)、六〇―六一。

3 中西正孝、二〇〇七。全国山羊サミット一〇年のあゆみと課題。全国山羊サミットin鹿児島発表要旨集、六一―七。

4 本実験の詳細については、小澤壯行、田口雄一、木口怜香、ヒュー・ブレア、藤田優、西谷次郎、二〇〇七。ヤギ乳石けんの実効性と将来性 ―乳用ヤギ飼育定着のために―。関東畜産学会報五八(一)、一―六を参照のこと。

5 現在、全国山羊ネットワーク有志により乳等省令改正が働きかけられている。この動向を注視したい。

6 このことについては、以下を参照された。

Takeyuki OZAWA, Kumiko MUKUDA, Masaru FUJITA and Jiro NISHITANI, 2009. Goat milk acceptance and promotion methods in Japan – The questionnaire survey to middle class

households –. Animal Science Journal, 80 (2). 212–219.

Takeyuki OZAWA, Jiro NISHITANI, Sachiko ODAKE, Nicolas LOPEZ – VILLALOBOS and Hugh T. BLAIR.

2005. Goat meat acceptance in Japan: Current situation and future prospects. Animal Science Journal, 76(4). 305–312.

小澤壯行、平井智恵、Nicolas Lopez – Villalobos、西谷次郎、二〇一〇。

山羊ミルクジャムの試作と受容性 ―新たな山羊産品による需要開発―、日本畜産学会報八一(2)、一九九―二〇五。

小澤壯行、西谷次郎、二〇〇七。ヤギ産品生産システムの確立とマーケティング。日本獣医生命科学大学研究報告五六号。一八一―二一。

編集後記

政府が三月末に閣議決定した新たな食料・農業・農村基本計画は、食料自給率の大幅向上を農政の至上命題にしたことや、これまでの大規模経営に支援を集中させ小規模農家を駆逐しようという施策から、規模に関わらず意欲ある多様な担い手育成へ大転換を図ることなどが特筆される。特に、食料の安定供給を「国家の責務」とする一方で、国民にも農業生産、農村の有する多面的価値の理解と健全な食生活の励行などを求め、「国民全体で農業・農村を支える社会の創造」を提起したことなどは適切な指摘であり歓迎したいと思う。

問題はこうした理念をどう具体的施策に結実させるかだが、その段になると表現はとたんに歯切れが悪くなり、「検討」の文字が目立っている。その背景には厳しい財政状況があり、戸別所得補償制度の本格実施の時期も財務省の圧力で来年度の文字を入れられなかったと聞く。

日本農業はこの一五年間で農業所得が半減し、販売農家数も三分の二に減少した。高齢化も進み、労働力の中核は六五歳以上の高齢者によって辛うじて持ちこたえている。経済的にも労力もすでに限界を超えまさに崩壊の瀬戸際に立たされている。厳しい財政状況は十分承知し

ているが、国策である以上、農林水産省の予算枠に止まらずあらゆる手だて・政策を駆使して、日本農業が生き残れる状態を一刻も早く創って欲しい。

話は変わるが、米軍普天間基地移設問題が迷走に迷走を重ねた末、自公政権時代の日米ロードマップと変わらない内容で決着されてしまった。「最低でも県外」が「出来る限り県外」、そして当初案の辺野古回帰に、それも沖縄の頭越しの決定では沖縄県民の落胆・憤りは察して余りある。

それにしても鳩山総理の言葉と存在の軽さが改めて浮き彫りとなり、「辞める」の合唱はさらに強まることが予想される。だが、総理をなじるだけではこれまで同様、問題を引きずるだけで何の解決にも結びつかない。

米軍基地が密集する沖縄、とりわけ市街地のご真ん中にある普天間基地は何時惨事が起きても不思議でない。だが、この「異常」の除去に歴代の政権やマスコミは如何ほどの努力をしたか、どれだけアメリカにも申したかを問いたい。そして、米軍基地の存在を見て見ぬ振りを決め込んできた私たちの責任も同時に問われねばならない。

日米安全保障条約改定五十年、安保条約・米軍基地の是非とその後日本の安全保障のあり方などについて、国民の議論が要請されている。

(太田)