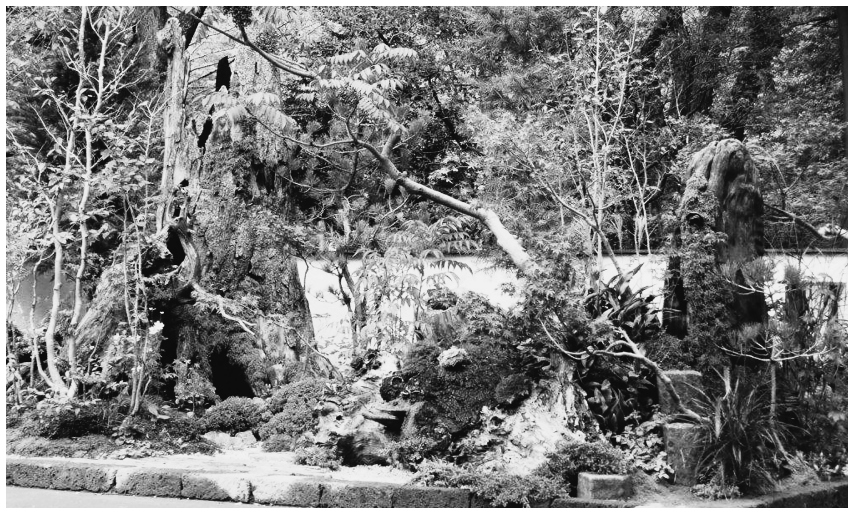




ミニ庭園コンテスト 編集部

目 次

特集 食料・農業・農村基本計画はどのように検討されるべきか

2050年を見据えた検討を望む

—地方が限界市町村とならず、日本が限界国家にならないために—

……………篠原 孝(4)

現場の視点に立った農政議論の必要性 ……………鈴木 宣弘(14)

食料・農業・農村基本計画はどのように検討されるべきか

……………小池 恒男(24)

新「基本計画」論議に望む ……………梶井 功(32)

シリーズ“東日本大震災・福島原発事故からの復旧・復興の今⑤”

全村避難の飯館村からの報告 ……………菅野 哲(41)

〔時評〕青森県の「地域経営」提案とJAの役割 ……………(た)(2)

☆表紙写真 収穫の秋 編集部

「農村と都市をむすぶ」2014年10号(第64巻10号)通巻756

青森県の「地域経営」提案とJAの役割



二〇一二年三月に青森県農林水産部が策定した「あおり農山漁村地域経営推進プログラム」は、「人口減少社会の到来による経済・社会の縮小」が農山漁村、農林水産業に与える影響について、関係者が危機意識を共有する中で、「地域経営」という新しいキーワードによって地域の振興を総合的に展開することを提起した。

ここでいう「地域経営」とは、個別経営や集落営農組織など地域の農林水産業の中核を担う「地域経営体」が、経営の効率化や多角化、多様な業種・産業との連携等によって地域資源（人、自然、技術、土地、資本、文化など）を有効に生かす経営活動を展開して収益と雇用を産みだすとともに次世代に経営を継承し、持続的・自立的に農山漁村地域の経済・社会を支えていくことであり、地域とは、社会生活の基礎的な単位である「集落」を基本とするが、複数集落など広い範囲を対象にするというものである。二〇一二年までに三〇〇の地域経営体を育成し、「地域経営」の確立を目指している。

ここでのポイントは第一に、経済・社会の縮小という深刻な事態の到来に対する正当な危機意識を出発点とし、第二に、農林水産業の中核を担う地域経営体が規模

拡大や効率化に取り組むだけでなく（地域農業の発展だけでなく）、第三に、他の業種・産業との連携によって地域資源を活用し、地域全体の収益・所得を向上させ、雇用の確保を図るとしたことである（地域経済・社会の発展をも担う）。そして、第四に、地域の範囲を集落から、実態に応じた複数集落にまで広げたことである。

一見、どこにでもありそうな提案にみえる。だが、地域経営体の類型として、②集落営農組織型、③協業型、④個別経営型、⑤農村女性組織型に先立って、①農協・漁協主導型が提起され、「農協や漁協等が主導して作業の協業化などに取り組むタイプ」と指摘されると、「おや？」と思う人が多いだろう。実際、農協等は地域経営体を支援することが期待されるだけでなく、地域経営体がない場合には自らが主体的に「地域経営」の確立に取り組むとされ、JAの出資・経営参画、業務提携等による組織経営体の体質強化の到達点としてJA出資型農業生産法人の設立が謳われ、これを通じて加工部門の導入、女性・高齢者の活躍の場の提供、新規就農者研修実施、雇用確保、人材派遣、農業機械のリースという「地域経営」の取り組み姿が描かれているからである。

もちろん、JA主導型の発展コースが、第一段階Ⅱ個別経営（水田＋りんごの複合経営）↓第二段階Ⅲ作業受託組織である稲作生産組合（旧市町村をカバー）＋りん

この個別農家＋共同防除組織→第三段階＝稲作組合法人化＋りんごの協業組織化＋共同防除組織一本化→最終段階＝JA出資型法人＝地域経営の取り組み、とされている点などは第三段階と最終段階の間に飛躍があるのではないかとといった疑問もあるが、JA出資型法人が一つしかない青森県という事情を踏まえれば理解できる。

何といっても驚きなのは以上のような提案が行政＝県からなされていることだ。つまり、地域農業・経済の発展にはJAグループの参画と力量の発揮が不可欠だと行政が認知しているのである。JA主導による典型事例とされているJA相馬村の場合には、旧相馬村とJAが協議して集落ごとに一二あった水稲生産組合を旧村単位で一本化して、水稲育苗から収穫までを集約化して、高性能機械の導入により作業効率の大幅改善を実現し、組合員はりんご作業に労力を集中する中でJAと生産者が一体となって、リンゴの高品質化・ブランド化を推進しており、JA主導型発展コースのモデルとなっている。

さらに注目されるのは、地域経営体のモデルの規模がかなり大きいことである。たとえば、集落営農型では都市的地域の（農）赤沼営農組合（七〇戸、一六〇ha）から山間地域の（農）上小国ファーム（五四戸、九〇ha）といった具合である。青森県は集落の規模が東北平均の四〇・二haに対して六四・八haと一回り大きいとはい

え、将来の経営的な自立を展望して比較的大規模な経営単位が選択されていることは大切な視点である。

また、JA出資型法人に至る、農業における協業化重視の視点は漁協を通じた漁業における協業化促進としても提起されている。むつ市の三経営体一組の協業によるホタテ貝養殖、おいらせ町の五経営体一隻共同操業によるホッキガイ桁網漁業の実施がそれだ。

こうした地域を重視した取り組みの方向は各地に広がりを見せている。宮崎県では今後の農業構造改革を支える担い手対策として、法人経営体・集落営農組織・JA（部会）が「産地経営体」を構成し、家族経営体との間に連携や参加の関係を通じて一体となって産地を意識した営農を強化する方針が二〇一三年秋から打ち出されている。そこでは「産地経営プラン」に基づく販路・ニーズを重視した生産ビジョン等により産地規模の拡大と農業所得の向上が目指されている。

このような個別の農業経営の収益や所得向上の枠を超えて、地域全体の所得向上と雇用確保に地域農業発展を結びつけざるをえないほどに地域経済の危機が深化しているのが現実であろう。しかし、そうした危機意識が共有化された時には新たな芽が生まれる可能性もまた拓けるのではないか。青森県等の挑戦に期待したい。

（た）

二〇五〇年を見据えた検討を望む

―地方が限界市町村とならず、日本が限界国家にならないために―

民主党ネクスト農林水産大臣 衆議院議員 篠原 孝

1. 正々堂々と真正面から議論、検討する

最近の農政の議論は産業競争力会議や規制改革会議による農政提言中心になっている。例えば五月一四日に規制改革会議の農業ワーキングチームによる思いつきだらけの提言が公表された。

安保法制懇は、普通の審議会と異なり全く同じ意見の人たちだけを選んで議論をしている。私が予算委員会でこの偏りを指摘をしたところ、安倍首相は「空疎な議論を排すために専門家だけで議論した」と聞き直り答弁をしている。メルケル首相が、福島第一原発事故を受けてドイツの原発をどうするのかを、哲学者、社会学者、その他のいわば門外漢ばかりの倫理委員会に委ねたのと正反対の対応である。

(1) 素人農政論に幻惑されることなかれ

〈専門家はいない「デタラメな」議論ばかりの産業競争

力会議・規制改革会議〉

産業競争力会議は安倍首相を議長に、財務相や経済相等関係大臣が入っているが、林農相はメンバーではない。他の民間議員にも、こちらも農業関係者は一人もない。そして、分科会である農業ワーキンググループには、新浪剛史（ローソン代表取締役社長CEO）、秋山 咲恵（サキコーポレーション社長）の二人だけで、農業の専門家は誰もいない（「産業競争力会議議員名簿」）。

規制改革会議も農業関係者らしいといえるのは、浦野 光人（ニチレイ相談役）だけである（「規制改革会議委員名簿」）。さすが、専門家を加えて「農業ワーキングチーム」中心に議論しているが、やたら財界寄り（？）の農政論を振りかざす学者や日本の平均とはいえない企業農家の農家ばかりで（例えば、数一〇haの経営面積、二〇（三〇名）の役職員）、これまた偏ったメンバー構成である。安倍首相の言葉をもじると、産業競争力会議は、専門家

産業競争力会議 議員名簿

平成 26 年 5 月 27 日現在

議 長	安倍 晋三	内閣総理大臣
議長代理	麻生 太郎	副総理
副 議 長	甘利 明	経済再生担当大臣 兼 内閣府特命担当大臣（経済財政政策）
同	菅 義偉	内閣官房長官
同	茂木 敏充	経済産業大臣
議 員	山本 一太	内閣府特命担当大臣（科学技術政策）
同	稲田 朋美	内閣府特命担当大臣（規制改革）
同	秋山 咲恵	株式会社サキヨーボレーション代表取締役社長
同	岡 素之	住友商事株式会社 相談役
同	礪原 定征	東レ株式会社代表取締役 取締役会長
同	坂根 正弘	コマツ相談役
同	竹中 平蔵	慶應義塾大学総合政策学部教授
同	新浪 剛史	株式会社ローソン代表取締役会長
同	橋本 和仁	東京大学大学院工学系研究科教授
同	長谷川閑史	武田薬品工業株式会社代表取締役社長
同	増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
同	三木谷浩史	楽天株式会社代表取締役会長兼社長

以外の空疎な議論を超えて「デタラメ」この上ない議論をしているとしか言いようがない。

詳細は省くが、提案内容は農協・農業委員会改革と農業生産法人の要件の緩和と、財界の長年の主張をそのまま体現した陳腐極まりないものでもある。

(2) 食糧・農業・農村政策審議会が正道を示す

〈まず専門家の議論〉

食料・農業・農村政策審議会では、空理空論ばかりが目立つ安倍官邸の農政改革議論に対抗すべく、プロの地

道な議論・検討が必要である。中嶋康博企画部会長（東大教授）の下、一四年一月より前計画の検証が行われ、今秋から次の計画の本格的議論に入るが、くれぐれも飛び跳ねた議論は避け、現場の農民、地方自治体関係者、農業団体、消費者、食品産業等関係者が納得いく検討をしてもらわなければならない。

今頃になって、安倍首相は「農政改革は安倍内閣の一丁目一番地」だとか耳触りのいいことを言い出したが、あるのは、ひたすら財界寄りの提言（例えば企業の農地取得）だらけである。このような計画にしてはならない。

〈外部の意見も組織的に聴取〉

専門家中心という農業生産サイドに偏っているのではないかとという誤解も受けがちである。意見募集も盛んにやっており、その一部は日本農業新聞紙上にも公表されている。しかし、やはりかなり濃密にかかわる人たちの意見が大半となり、逆の意味の偏りを指摘されかねない。

官邸や内閣の組織と異なり、消費者代表や財界代表者も審議会の構成員になっているが、それぞれの団体、例えば消費

者なら生協連、主婦連を一同に集め、説明して意見を聴取したらよいのではないか。経済団体の経団連、経済同友会、日本商工会議所等にも同じことをしたらよい。つまり安倍官邸と逆に専門家の議論・検討を中心としつつ、幅広く関係者の意見を聴くことである。

そして、最後には、経済財政諮問会議、産業競争力会議、規制改革会議にも意見を聴取し、本当の検討とはどういうものか示したらよい。

2. 将来を見据えた、現実的であつ理想を失わない計画とする

〈畜産を中心に論ずる〉

四回目の食料・農業・農村基本計画であるが、せっかく手間をかけて作成するのだから、目玉的なものを設け、その後の農政の指針となるようにしなければならぬ。今回は畜産業に重点的に論じてみたい。なぜかと言うとTPPで関税の引き下げ、或いは撤廃が取沙汰されているのが牛肉と豚肉の関税であり、かつ資材費の高騰、円安等による飼料穀物価格の高騰、そして休むことも出来ないという畜産独特の問題等による後継者不足など、畜産こそいろいろな問題を抱えているからである。関税をゼロにしたなら、丸太の関税ゼロで中山間地域に限界集落が生じたのと同じように、日本の地方の大半は限

界市町村になってしまう。

〈規模拡大が極限に達した日本の畜産〉

畜産業は、一般にはあまり知られていないが、日本の農業の中で、米を凌ぐ生産金額を占めているにも係わらず、あまり顧みられていない。日本の農業は規模拡大、規模拡大とありとあらゆる場所で言われているが、規模拡大が極限に達しているのが畜産である。それ故に環境問題や動物福祉の観点からみると歪みが生じてきている。

日本農業というすぐ米のことが取沙汰されるが、実は、畜産業こそ日本農業の将来を占う象徴的な分野なのである。畜産は、新計画において重点的に取り上げられるべきものである。

その前に、今日の課題である①食料自給率向上、②農業・農村あるいは農家の所得向上、③農村の活性化による人口減少の歯止めの三点と規制改革会議提言への反論について触れておきたい。

(1) 食料自給率の向上…五〇%目標は死守

食料自給率が四年連続三九%となった。民主党政権時代、食料自給率目標を五〇%に置いた。ところが、これに対して、このカロリー自給率というのは、日本独特のもので意味がない、とタメにする議論が好きな方々からクレームがつけられている。餌である飼料穀物が外国か

ら来ているので、いくら日本に養豚や酪農といった畜産業があったとしても、カロリー自給率の向上には無関係というのはおかしいというものである。

しかし、自給率というのは国内で自賄い出来るということであり、その観点からすれば、いくら豚肉や牛乳の生産量が増えても自給率が上がらないのは一つの考え方であり合理性がある。私は、このカロリー自給率という考え方は食料の生産力の判定には非常に合理的な指標だと思っている。

更にもう一つ、五〇%はとても達成できそうにない数字だが、他のもっともらしい指標に変えるべきだという、変な難癖をつけられている。

〈輸出目標一兆円と農業・農村所得倍増こそ再考すべし〉

その一方で、輸出金額が今五〇〇〇億円しかないものを、二〇二〇年迄に一兆円にという目標が掲げられている。私はかねてから、食べ物や地産地消、旬産旬消が原則であり、日本の贅沢な食べ物を世界に輸出するなどというのはエネルギー効率の観点からいってもそれほど推奨されるべきものではないと主張してきた。質にこだわる日本の消費者向けを第一に考えるべきであって、外国に輸出すればいいというものではない。

また、後で触れるが、農業・農村所得倍増計画という

法外な目標がある。これらの新たに出てきた数値目標が問題にされず、食料自給率五〇%だけを狙い撃ちするようになればこれというのは問題だと思っている。

〈金額自給率は邪道〉

新しく、生産金額自給率（六五%）という概念が前々から言われているが、これは自給率ではない。こんな考え方は他の工業製品についても聞いたことがない。そんなものを計算したところで食料安全保障上は何の意味も持たない。あまり自給率の向上が出来ないからといって、他の数値に逃げるとするのは邪道である。

〈正當な数値目標を掲げ実現するドイツにならう〉

日本も輸入に頼っている飼料穀物を水田で作るなど、それなりの努力をしてくている。遊休農地の解消あるいは、土地利用の向上を考えたりしたら、食料自給率の向上目標五〇%こそ、射程距離に入ってくるものであり、この大目標は日本農政にとって降ろしてはならない金看板である。

ドイツは、脱原発も二〇二二年ときっぱり決めた上に地球温暖化防止についても、二〇五〇年に再生可能エネルギーを八〇%にすると法律で決めている。日本も見習わなければならない。最低限の食料自給率の確保は安全保障の根幹なのだ。

(2) 農業・農村所得倍増計画は計画に入れられない

本件は、T P Pをめぐる公約違反が、農民から批判され、苦しい紛れに突然出てきたことである。六次産業も含めて計算し、農村全体で所得を倍増するという「まがい物」である。いくら安倍首相がアベノミクスの一環として主張しているとはいえ、このような根拠のないものを政府の食料・農業・農村基本計画に書き込んでなるまい。入れるとしたら、これこそ精緻な裏付けが必要である。

(3) 人口減少問題に正面から取り組む

〈中山間地域では数一〇年前から少子高齢化〉

少子高齢化による著しい人口減少などは、過疎の山村・漁村、あるいは離島・半島では、数十年前から指摘されてきたことである。それをどこかの話とばかりに放置してきたのが、都市にしか目のいかない人たちである。

それが、地方の中核都市を飛び越えて大都市にまで波及するに及び、慌てて大騒ぎしているに過ぎない。

人口減少の一番の原因は、積年の農林漁業軽視にあることは間違いない。結婚しなくなったのがいけないとか、給料が低くて子供を産めないからだとかいろいろ言われるが、それよりも、はるかかなた昔に中山間地域から子供の声が消えてしまったのだ。この問題をいくら訴えても見向きもされなかったのである。

〈対策を講じてきたE Uに過疎問題は少ない〉

E Uはとくにこの問題の根深さをわかっていた。条件不利地域に対する直接支払い等で、地方の人口減少に歯止めを掛ける政策が行われてきている。だから、フランスの山村に過疎はほとんどない。日本でも、口先だけは「日本列島改造論」のように国土の均衡ある発展とたたわれていたが、都市への一極集中、あるいは太平洋ベルト地帯への人口集中、その裏返しでの日本海側の人口減少という流れは止められなかった。いやむしろあらゆる政策が一極集中に拍車をかける方向に働いた。

〈二一世紀は「向村離都」の時代〉

この点については永らく静岡県掛川市長を務められた榛村純一氏の「明治以降、特に戦後は向都離村の時代であった。二一世紀は向村離都(都を離れて、村に向かう)形にしないとならない」という考えはまさに正鵠を得ている。私はこの言葉が気に入る、これを拝借して二十年も前から使っている。農村から出ていった人をはじめとして、都市の住民を地方に呼び戻すのである。

地方の人口減少に歯止めをかけ二一世紀を向村離都の時代にするためには、中山間地域における農林漁業の活性化以外にないことを肝に銘ずべきである。

(4) デタラメな規制改革会議や産業競争力会議の提言に
対する反論を明確に書き込む

もう一つ是非書き込まなければならないのは、農協の

あり方、農業委員会のあり方、そして農業生産法人の要件の問題である。全く農業関係者を入れない（入れたとしても偏った者しか入っていない）会合のそれこそ空疎な提言に対し、本会合において専門家がきちんと明確な方向を導きだすべきである。

更に言えば、今迫られているTPPについても言及し、その是非についても触れるべきである。こうした外部（財界、外国絡み）からの圧力に我関せずの計画では、実質性が問われることになるからである。本計画により今後は日本農政の進むべき道を、周辺の事情も合わせて調整してほしいと願っている。

3. 日本の畜産を再生する

(1) 畜産は規模拡大の見せかけの優等生

〈農家を守らずに生産効率だけを追った畜産は優等生〉
二月下旬のテレビ朝日の報道ステーション。古館伊知郎キャスターが、産業競争力会議の新浪剛史ローソン社長と大根の契約栽培を始めた農家を紹介、やればできる日本農業といったストーリーを紹介した。古館キャスターは日本農政は農家は守ってきたが、農業は守ってこなかった、いつもの一般的なコメントを述べた。

しかし、真実は全く逆である。日本は農業の生産性を重視するあまり、効率性のみを追い求め、農家を見殺し

にし、さっぱり守ってこなかったのである。だから農家戸数は急激に減少してしまった。それは、この五〇年間の畜産業の変遷を見るとよくわかる（表1日本の畜産業の平均飼養規模拡大の推移）。

〈飼料穀物を原料とする加工畜産〉

日本の畜産は、いわば「加工畜産」である。この言葉も私はかなり昔から使い始めたが、今はすっかり定着している。つまり、外国、特にアメリカから約一二〇〇万tもの大量の飼料用穀物（とうもろこし、こうりやん等）を輸入し、それを農家が肉、牛乳、卵に加工生産しているのが日本の畜産である。それは「これといった鉱物資源に恵まれない日本は鉱物資源を輸入し、それを原料にして製品を製造し、外国に輸出するという加工貿易立国で生きていくしかない」と、社会科の教科書で教えられたことの延長線上にある。日本の農地なり土地の狭さの桎梏を持つ耕種部門と異なり、畜産はその工業的性格ゆえに規模拡大が可能だったのだ。

その点では、日本の畜産をもう一つわかりやすく言えば、いわばAnimal Farm（動物農場）なのだ。工業と同じように、外国から飼料用穀物を原料として輸入し、日本で加工品（肉、牛乳、卵）を生産しているが、工業との違いは、外国に輸出せず、ほとんど国内で消費していることである。その点、オランダは加工畜産で輸出し、

日本の工業と同じことを農業（畜産）でしていることになる。しかし、近くにこれといった強力輸入国のない日本にオランダと同じことはできない。フードマイレージが大きくなり、輸送コストがかさんで採算が合わないからだ。ただ、中韓や東南アジア諸国が豊かになれば、オランダと同じことが可能といえなくもないが、食べ物 は地産地消こそ王道である。

〈庭先養鶏からすさまじいインテグレーション〉

一九六〇年、鶏を飼っている農家戸数は三六〇万戸もあった。いわゆる庭先養鶏である。どこの農家にも「にわとり小屋」があり、放し飼いされていた。私もそうした典型的な農村、農家で育っている。冬に注文した黄色いかわいひよこが各農家に配られてきた。それを暖かい部屋でかつ電球で暖めて大事に育て、大きくなったら小屋に入れた。

一九六〇年代の農村は貧しく、また自給自足体制が相対残っていたのである。卵を産まなくなった老鶏は祖父が捌き、チキンカレーや鶏肉のすき焼きを作った。これは子供の誕生日の定番の料理だった。のどかな農家の暮らしが営まれていた。

しかし、一〇年後の一九七〇年、卵生産者は一六七万戸と激減した。急激に経済成長が進み、社会構造、産業構造が変化しはじめたのである。その後、養鶏と採卵鶏

は急激に規模拡大が進んだ。いわゆるインテグレーションであり、今はわずかに約三〇〇〇戸（正確には約三〇〇〇経営体）となった。一九七〇年比五六〇分の一に減り、飼養羽数の規模は七〇羽が今は四九、四〇〇羽と七〇六倍となった。大半の人々はこの極端な規模拡大への突進の事実を知らない。

卵は物価の優等生といわれる。一九六〇年も一kg当たり一九八円、二〇一三年の今もkg当たり一九四円とほとんど変わらない。他はすべて値上がりしているのにまさに驚異的なことである。（表2卵・丸太・米等の価格推移）

(2) 極限に達した日本の畜産の規模拡大

〈農家は見殺しにして生産効率だけを追い求めた日本の畜産〉

日本の畜産業は他の分野もそれぞれ急激に規模拡大した。そして日米韓英独仏の六か国の中では、日本はアメリカに次いで規模が大きくなっている。なかでも養豚では一、四三五頭とアメリカの九四六頭を凌ぎ一番大きくなっている。ヨーロッパ諸国と比べた場合、他の畜産はイギリスには劣るが、大半は独仏を凌ぐ規模となっている。このように畜産の世界では効率性を重んじるあまり、日本の畜産農家が次々と消えていくことには何の意も注がなかったのである。

このように、畜産の規模拡大、特化はすさまじいもの

表 1 日本 の 畜 産 業 の 平 均 飼 養 規 模 拡 大 の 推 移

出典：「畜産基本調査」、「家畜の飼養動向」、「畜産統計」、「畜産物流通統計」より作成							
14.02.27 予算委員会 篠原 孝							
	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	対1970比
肥育牛 頭数/戸	...	4 (141千戸)	6	39	72	114 (16千戸)	32.6倍
乳用牛 頭数/戸	2	6 (308千戸)	18	33	53	68 (22千戸)	11.5倍
豚 頭数/戸	2	14 (445千戸)	71	272	838	1,435 (7千戸)	100.3倍
ブロイラー 羽/戸	624	3,054 (18千戸)	12,700	27,200	35,200	44,800 (2千戸)	14.8倍
採卵鶏 羽/戸	24	70 (1,678千戸)	502	1,480	30,700	49,400 (3千戸)	701.7倍
(参考) 平均耕地面積 ha.	0.88	0.95 (5,402千戸)	1.01	1.41	1.60	1.96 (1,631千戸)	2.23倍

表 2 卵・丸太・米等の価格推移

14.02.27 予算委員会 篠原 孝								
品 目	単位	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2013年	対60年比
卵	1Kg/円	198	194	305	223	189	194	1.0倍
すぎ中丸太	1 m ³ /円	11,300	18,800	39,600	26,600	17,200	11,500	1.0倍
米	60Kg/円	4,162	8,272	17,674	21,600	17,096	14,582	3.5倍
サラリーマン給与 (きまって支給する現金給与)	1ヵ月/千円	18.5	58.4	191.7	283.8	331.3	323.0	17.5倍
鉄道料金	山手線 1区間/円	10	30	100	130	130	130	13倍
ビール	大瓶/円	125	130	215	285	320	オーバーン価格 315円程度	2.5倍
森永 ミルクキャラメル	1箱(12粒)/円 (1粒/円)	20 (1.7)	25 (2.1)	70 (6)	100 (8.3)	110 (9.2)	120 (10)	6倍

出典：農水省提出資料、「値段史年表 明治大正昭和」、週刊朝日編、森永製菓ホームページ

がある。従って、規模拡大によるコスト削減は極限に達しているのである。古館コメントと大きく異なり、日本は農家を見捨てて、農業だけを守ったのである。ところが、農家を過剰に保護したため、生産性が向上しなかったとまことしやかにいわれ、国民の間に全く間違ったイメージが定着してしまっている。

〈規模拡大の進まない耕種農業〉「各国の平均農業経営面積比較」

耕種農業では規模拡大は遅々として進まない。日本の平均経営面積が〇・八八haから二・三haに拡大したが、アメリカは七三倍（一七〇ha）、オーストラリアは一三〇四倍（三〇二五ha）と足元にも及ばない。英（八四ha）、仏（五四ha）、独（五六ha）にも遠く及ばない。アメリカのとうもろこしの栽培面積三万km²は、日本の総面積三七万km²とほぼ匹敵する。

輸入金額では飼料用穀物が約五〇〇〇億円と豚肉を凌いで農作物では最大である。輸入量は一九七万tに達し、これを生産するのに必要な面積は、一六三・二万haと日本の総耕地面積四六五万haの約三分の一に当たる。

つまり、規模においてはとても諸外国と肩を並べるような農業経営というのは無理なのだ。

(3) 日本も環境保全型畜産と動物福祉が必要

EUではもう二〇数年前から農業と環境の問題が大きい

な農政問題となっている。日本では農業は環境により産業と目されているが、農業は自然と人間に都合のよい生産に向けてしまうものであり、もともと環境破壊的なのだ。

〈汚れきったオランダの農地〉

畜産でいえば、過密飼育である。牛や豚の糞尿は人間の比ではない。そのため、土壌の汚染はどんどん深刻になっていった。どこの国でも問題なのは同じだが、オランダが郡を抜いて糞尿国家になっていった。ライン川の下流で、もともと水の流れがよくない。そこに日本と同じくすさまじい「加工畜産」である。N（窒素）の出し入れを見ると、アメリカから飼料穀物を運んでくる船に糞尿を持ち帰ってもらわないとオランダ側がすぐ窒素過多になってしまうのは目に見えている。私の体験でいえば、一九九〇年代前半オランダ大使夫人は宴席の場で「オランダはいつも牧場のおいがするので嫌だ」ともらした。

〈環境と家畜に優しい農業政策〉

このため、EUでは一ha当たりの家畜飼育頭数制限（live stock unitという単位で表示）、小河川の近くには放牧しない等のいわゆる環境保全型農業の施策が導入された。もう一つクローズアップされてきたのが、動物愛護からくる「動物福祉」の考え方である。スイスでは

一九八二年から観光客に不快な思いをさせてはならないということもあり、環境上の理由(悪臭防止、景観維持)と動物福祉の二つの観点から鶏のケージ飼いは禁止されている。これが徐々に他のヨーロッパ諸国に広がっている。

へ日本の消費者がどちらを望むか明らか

ところが我が日本国では近隣住民への配慮、つまり臭の問題以外にそれほど問題にされていない。ただ最近では上辺の規模拡大に比例して経営問題にも発展する苦情が増えている。それに対してフランスでは鶏は平飼いが当然視されている。だから、平均経営規模も日本の三分の一にすぎない。つまり日本的な言い方をすれば、すべて地鶏となる。

日本の畜産ももっと自然な飼育に戻る必要があるのではないか。そうすることにより環境負荷が減り、消費者にも受け入れられるようになるはずである。こういったそもそも論も論じられてしかるべきである。

おわりに

二〇一一年は国際森林年、一二年は国際協同組合年であり、それぞれ催し物がありシンポジウムも開かれた。一四年は国際家族農業年というのに農林水産省は何も考えていないし、何にもやっていない。世界は自然資源(森

林)を大事にし、競争社会の中での助け合いを重視し(協同組合)、小さな家族が自然を共有して農業生産を行うことを見直さんとしているのに、日本一国が、少なくとも家族農業には見向きもしていない。大半の人は世界の農業経済学者や地域社会学者からみると、戦後の日本の農地解放や兼業化は成功事例として扱われていることを知らない。農政の判定を下すのは、効率一点張りのOECDだけではないのだ。

政府が農業への企業の参入などというトンチンカンなことを入れ込んでいるのは多分日本だけである。世界は、いわゆる強欲資本主義から、一人一人が小さな幸せをつかめればよいという優しい方向に舵を切りつつある。新計画もこうしたことを考慮した斬新なものを打ち出してほしいと願っている。

(注) 紙面の都合で、あまり詳細に論じられず、また表もかなり省略したが、ご興味のおありの方は、私のブログで用語検索して、ご覧いただければ幸いである。

現場の視点に立った農政議論の必要性

東京大学教授 鈴木 宣弘

「岩盤」議論の経緯を振り返ろう

新しい基本計画は、すでに動き出した「新農政」を反映したものとなるだろう。いまの自公政権の「新農政」は、農家の所得の「岩盤」⇨下支え（セーフティネット）について、民主党政権時に導入されたものをすべて白紙に戻す、つまり、前の自公政権の二〇〇七年の政策に戻すものに近い。しかし、この岩盤の議論は「民主党のしただけは元に戻す」という短絡的な発想では済まされない経緯があることを忘れてはならないと思う。このことを踏まえて、もう一度、岩盤の議論をきちんとしてもらいたい。

岩盤（所得の下支え）の議論は現場の農家の切実な声を反映したものであった。現場の声を受けた最近の農政改革の流れを要約すると、まず、二〇〇七年に、「戦後農政の大転換」として、

① 一定規模（北海道一〇ha、都府県四ha）以上の経営

体への収入変動を緩和する所得安定政策（産業政策）と、

② 規模を問わない農家全体に対する農が生み出す様々な価値を評価した直接支払い（社会政策）

とを、「車の両輪」として位置づけるといふ政策体系が打ち出されたが、その後、現場では改善を求める声が出てきた。それは、

① 規模は小さいけれども多様な経営戦略で努力している経営者をどうするのか、

② 農村への直接支払いは役立っているものの、「車の両輪」といえるだけの大きさにはほど遠い、

③ 過去三年（五年のうちの最高と最低を除く）の平均による計算では、経営所得の補填基準が趨勢的な米価下落とともにどんどん下がってしまい、所得下落に歯止めがかからず経営展望が開けない、

④ 麦・大豆等への過去実績に基づく支払いでは現場の増産・品質向上意欲が減退する、

というものであった。

これに応えるべく、前回の自公政権においても、

① 「担い手」の定義を広げる、

② その「担い手」に所得の最低限の「岩盤」が見えるようにする(例えば、「五中三」の三年のうちに一四、〇〇〇円／六〇kgを下回る年があったら、その年の値は一四、〇〇〇円に置き換えて一四、〇〇〇円を実質的「岩盤」にする)、

③ 「車の両輪」となる農の価値への支援は一〇倍くらいに充実する、その上で、

④ コメの生産調整の閉塞感を打破するための弾力化を図り、現場の創意工夫を高める、

ことが議論されたが、この議論は完結する前に政権が交代した。

そして、前回の自公政権が最後に提示した「岩盤」政策案とはほぼ同じものが、民主党への政権交代と同時に「戸別所得補償制度」によって具体化した(注)。ただし、平均コスト一三、七〇〇円と平均販売価格一二、〇〇〇円との差額(固定支払い)と基準価格(過去三年の平均販売価格)と当該年の米価との差額(変動支払い)の組合せであり、米価下落が続くと、両者に「隙間」が生じるので、実は一三、七〇〇円が「岩盤」とはいえなかったため、のちに基準価格の固定が行われた。

現場の声が「ナラシ」を「岩盤」に進化させた

以上のように、前の自公政権で、農村現場の切実な声を受けて、石破茂農相(当時)が担い手の「岩盤」(所得の下支え)の必要性を提起し、その後の政権交代を挟んで、民主党政権の戸別所得補償制度でそれが実現した。そして、こうした経緯があるのに、自公政権に戻ると、「岩盤」は壊されることになった。所得のセーフティネットの存続を見越して農地を集積し雇用を増やし規模拡大してきた専門的な水田経営ほど米価下落の影響を受けやすいこともあり、大規模経営を中心に生産現場で不安が広がっている。

前の自公政権で産業政策と地域政策とを「車の両輪」とし、水田フル活用も進める方向性が示されたのはよかった。ただ、米価下落に対するセーフティネットが不十分なことや規模要件を設けたことなどに対し、現場から改善を求める声が挙がった。過去五年のうち、中庸三年の平均からの減収額の九割を補填する収入減少影響緩和対策(ナラシ)だけでは、米価が続けて下がった場合に所得の下支えにならないとの声であった。

戸別所得補償は、そのネーミングはともかくとして、政権交代も挟んで、現場の切実な声が結実した政策の改善だったのである。現場の懸念を払拭(ふっしょく)す

るため、一〇アル当たり一万五、〇〇〇円を支払う米の直接支払交付金に加え、米価下落に対応する米価変動補填（はてん）交付金を導入した。補填額の算出に使う過去実績の年次を固定したことで完全な「岩盤」（所得の下支え）になった。

石破農相が退任直前に発表した農政改革案と戸別所得補償とはほぼ同じであったことからわかるように、政権をまたいで、現場の声が「ナラシ」を戸別所得補償に「進化」させたのである。だから、現場は戸別所得補償の法制化と長期継続を求めている。「貸し剥がし」も起こって構造改革を阻むとの批判もあったが、むしろ、経営の見通しが立つので担い手が投資しやすく、規模が大きいくコストの低い経営ほど交付金のメリットが大きいため、規模拡大が進んだとの評価が優勢である（全国の大規模稲作経営組織が今回の改革に強く反発していることが、岩盤政策への肯定的評価を物語っている）。飼料用米など水稲での転作も本格的に支援した。新規需要米を含め、地域に合った水田活用を選んでもらい、生産調整から「卒業」する意図があった。このように、戸別所得補償は、規模拡大や水田活用を促し、生産基盤の維持・拡大に一定の貢献をしたと評価しうる。

つまり、自公政権も民主党政権も農地集積や水田フル活用、生産調整の見直しを目指すのは一致しており、岩

盤（所得の下支え）が入ったのも、両政権が現場の声を受け、政策を改善したためだ。こうした一連の議論の流れがあるのに、現場を無視して「民主党が導入したものは元に戻す」との視点のみで「元の木阿弥」に戻されたら、現場はもたない。

このままでは農村現場はもたない

いま農村現場で進行している事態を直視すると、所得の下支えをなくすような議論している場合ではない状況の深刻さがわかる。

JＣ総研客員研究員姜薈さんと我々が全農委託研究として実施した品目別の将来需給の推計は重大な検討資料を提供している。最近、離脱や規模縮小による減産を残った経営の規模拡大でカバーできぬ事態が畜産・酪農を中心に全作目で進行している。

「岩盤」（所得の下支え）が導入される前で、資材高騰やＴＰＰ不安の影響もない二〇〇〇～二〇〇五年の五年間の経営規模階層間の農家数の移動割合を将来に引き延ばすと、コメ生産は、一〇haないし一五haを分岐点として、規模拡大は進むものの、離農や規模縮小農家の減産をカバーできるだけの農地集約が行われず、コメの総生産は一五年後の二〇三〇年には六七〇万トン程度になり、稲作付農家数も五万戸を切り、地域コミュニティが

存続できなくなる地域が続出する可能性がある。だからこそ、「ナラシ」（収入変動をならす政策）だけでは十分との現場の声を受けて「戸別所得補償制度」が導入されたことを忘れてはならない。

しかし、コメ以外の作目の生産推計と比較すると、二〇三〇年時点で、野菜、果樹、酪農で三割以上、牛、豚、鶏では四く六割もの大幅な生産減少が見込まれるに比べると、それでも、コメは、最も生産量の減少が小さい「優等生」である（表1）。

一方、二〇〇〇～二〇一二年について年齢階層別の嗜好変化を、価格と所得の影響を分離して抽出し、将来に引き延ばすと、コメの消費量は一人当たり消費の減少と人口減で、二〇三〇年には六〇〇万トン程度になる。なんと、生産減少で地域社会の維持が心配されるにもかかわらず、それでもコメは「余る」のである（表2）。

我々の別の試算では、戸別所得補償制度を段階的に廃止し、ナラシのみを残し、生産調整を緩和していくという「新農政」が着実に実施された場合、二〇三〇年頃には、一俵（六〇kg）で九、九〇〇円程度の米価で約六〇〇万トンでコメの需給が均衡する。ナラシを受けても米価は一〇、二〇〇円程度で、一五ha以上層の生産コストがやっと賄える程度にしかない（図1）。ナラシや収入保険は収入変動をならすだけなので、一四、〇〇〇

円とか、望ましい生産者手取り米価水準の実現を何ら補償するものではないことを改めて認識する必要がある。

そこで、コメから他作物への転換、あるいは主食用以外のコメ生産の拡大が必要ということになるが、しかし、非主食用米のうち最も力点が置かれている飼料米については、その需要先となる畜産部門の生産が大幅に縮小していくと見込まれるため、生産しても受け皿が不足する事態が心配される。

消費が伸びるのは、パンなどの小麦製品、チーズ、豚肉、鶏肉である。その他は減少し、飲用乳は三割以上、コメ、みそ、しょうゆが二割以上、牛肉、果物が二割程度、野菜は堅調で数%の減少と見込まれる。

総じて、生産、消費の双方がともに縮小基調を辿るが、生産の減少幅のほうが大きいため、「縮小均衡」も無理で、自給率がさらに低下するものが大半であることは事態の深刻さを如実に物語っている（表3）。なかでも、豚、鶏は、最も生産縮小幅が大きい一方で、消費の伸びは最も大きいので、需給ギャップが輸入で埋められるとすれば、豚、鶏の自給率の低下は著しいものとなる。

この結果は生産資材価格高騰やTPP（環太平洋連携協定）不安の影響を含んでいない。これに、TPPでのさらなる譲歩、岩盤をなくす農政改革、農業組織の解体などが進められたら、現場はどうなってしまうのか。地

表 1 品目別総生産量指数（2015年＝100）

	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年
コメ	100.00	94.63	90.71	87.71
	100.00	94.25	89.05	84.22
小麦	100.00	105.87	109.66	111.55
大豆	100.00	94.88	87.07	78.14
野菜	100.00	89.15	79.02	69.75
果樹	100.00	87.36	76.41	66.89
ばいりいしょ	100.00	87.66	76.79	67.22
生乳	100.00	87.02	75.74	65.99
牛肉	100.00	82.12	67.92	56.55
豚肉	100.00	72.41	53.31	40.04
ブロイラー	100.00	81.76	67.19	55.60

資料：JC総研客員研究員姜善さん推計。

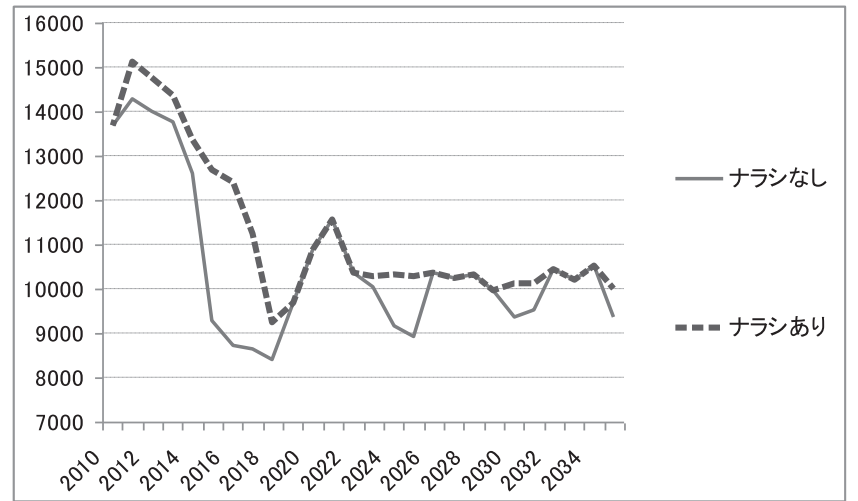
注：コメの上段は2005-2010年データ、下段は2000-2005年データに基づく推計。その他は2000-2005年データに基づく推計。

表 2 品目別総消費量指数（2015年＝100）

	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年
コメ	100.00	91.71	83.45	75.23
パン	100.00	104.83	109.48	114.31
麺類	100.00	101.00	101.96	102.92
小麦粉	100.00	101.85	104.05	106.03
小麦換算	100.00	102.81	105.54	108.34
しょうゆ	100.00	91.73	83.81	76.24
みそ	100.00	91.85	83.66	75.40
生鮮野菜	100.00	99.48	98.24	96.29
生鮮果物	100.00	93.78	87.34	80.68
ばいりいしょ	100.00	97.75	95.17	92.43
牛乳	100.00	87.45	76.13	65.77
チーズ	100.00	108.28	116.01	123.51
牛肉	100.00	91.70	84.57	78.29
豚肉	100.00	108.64	117.12	125.84
鶏肉	100.00	109.86	119.69	130.20

資料：JC総研客員研究員姜善さん推計。

図 1 所得の「岩盤」を廃止する新政策下における米価の推移の試算 (円/60kg)



資料：東大鈴木研究室グループによる暫定試算値。
注：試算の前提条件は以下のとおり。
生産調整は2015年から徐々に緩んでいくと仮定。
固定支払：2013年産は15,000円/10a；2014～2017年産は7,500円/10a；2018年産以降は0円/10a。
変動支払：販売価格が11,978円/60kgを下回った場合に、その差額を補填。2014年以降は廃止。
ナラシ＝標準的収入額（5中3）を下回った場合に9割補填（3ha以上層のみ）は継続。
主食用米以外の前提条件は下表のとおり。

小麦	大豆	米粉用米	飼料用米
ゲタ＋ナラシ：生産者価格が最低6360円/60kgを確保できるように補助。	ゲタ＋ナラシ：生産者価格が最低11310円/60kgを確保できるように補助。	直接支払：2013年産は80000円/10a；2014年産以降は105000円/10a。	直接支払：2013年産は80000円/10a；2014年産以降は105000円/10a。
直接支払：35000円/10a	直接支払：35000円/10a		

表 3 品目別自給率

	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年
コメ	98.94	102.08	107.55	115.35
	99.86	102.61	106.56	111.80
小麦	9.57	9.85	9.94	9.85
大豆	5.83	6.02	6.06	6.00
野菜	71.79	64.34	57.75	52.00
果樹	36.35	33.86	31.80	30.14
ばいりいしょ	60.35	54.12	48.69	43.89
生乳	50.56	47.43	44.37	41.43
牛肉	37.64	33.71	30.23	27.19
豚肉	34.46	22.97	15.68	10.96
鶏肉	49.72	37.00	27.91	21.23

資料：JC総研客員研究員姜善さん推計。

注：コメの上段は2005-2010年データ、下段は2000-2005年データに基づく推計。その他は2000-2005年データに基づく推計。生乳の自給率が2015年段階から実績値に比べて低すぎるのは、消費のほうが牛乳とチーズ（生乳換算）のみであるため、生乳の自給率の数字は変化の傾向のみを見るにとどめていただきたい。

域社会の崩壊を加速するような政策であってはならず、それをくい止めて、明るい未来が展望できる政策の見直しが求められている。

「新農政」で所得は増えるか

「新農政」によって、米価が上がるといふ見方と下がるという見方がある。飼料用米生産を現状の一八万トン（その他M A米などが三八万トン）から四五〇万トンまで、七、〇〇〇億円の財政負担で増やすということが米価上昇の前提だ。飼料用米の増産は重要だが、このような目標がそう簡単にできるわけではない。家畜の生理から検討しても、畜産農家がそれだけ大量の飼料米を吸収できるとは、現状では考えにくい。また、現在の米国からの飼料用とうもろこし輸入が約一、〇〇〇万トンだから、米国からの圧力も受けながら、それをコメで半分も置き換えられるだろうか。

しかも、補助金単価を一〇アル八万円から一〇・五万円に増額したというが、六八〇kg／一〇aの単収で一〇・五万円だから、単収が上がりにくい地域では、現状の八万円を確保できる五三〇kgの達成も困難という声が各地で出ており、現状の八万円を下回る支給しか受けられない農家も多く出てきそう、飼料米はむしろ減産する可能性があるという指摘もある。

そうなれば、主食用の生産枠もなくなる中で、T P Pなどの関税撤廃圧力も加わり、米価は趨勢的に下がる可能性を念頭に置かざるを得ない。それに対して、戸別所得補償の一〇アール・五万円の固定支払いと変動支払いを廃止しても、その分は「多面的機能支払い」の充実でカバーするという。しかし、「多面的機能支払い」と言っているものは、現行の「農地・水保全管理支払い」を組み換えた集団的な地域資源維持活動への支払いであり、現行に比べて、額的にも、例えば、都府県の田で一〇アールあたり四、四〇〇円が五、四〇〇円に一、〇〇〇円だけ支給単価が上がる程度である。北海道の畑作では、一、二〇〇円が一、四八〇円に上がる程度である。そして、そもそも、この支払いは組織の活動への支援金で、個別経営の所得のセーフティネットには直結しないから、従来の固定支払いと変動支払いの代わりにはならない。

こうした中、収入変動緩和策（ナラシ）のみは残し、対象を都府県で四ha以上、北海道で一〇ha以上といった規模では切らないが、認定農業者と集落営農組織に絞るという。かなり限られた経営への支払いとなる点は、前回の自公政権の時の品目横断型経営安定政策と同じである。そもそも、ナラシだけでは所得は支えられないというのが議論の出発点であった。それは収入保険に移行し

ても同じである。図1で見たとおり、将来的には、せいぜい一俵（六〇kg）一万円程度の手取り米価が確保されるにとどまる可能性がある。

米国の収入保険が手本という誤謬

米国も収入保険が主流になっており、その米国型の収入保険を手本とするのだ、という言い方もされる。しかし、これは大きな間違いである。

米国には、目標価格（生産コスト）と市場価格との差額を補填する「不足払い」という「岩盤」政策がしっかりとある。近年は、穀物価格の高騰で、市場価格が目標価格を上回っているから、収入変動をならす政策が主流になっているだけである。

新たな二〇一四年農業法でも、農家は「不足払い」と収入保険のいずれかを選択することになっている。しかも、ここがまた重要だが、収入保険の基準収入を計算する販売価格について、「販売価格が目標価格（生産コスト）を下回る場合は、販売価格の代わりに目標価格を用いる」となっている。

つまり、そもそも、収入保険に「岩盤」が入っているのである。これは、前の自公政権での「ナラシ」の改善策として、例えば、「五中三」の三年のうちに一四、〇〇〇円／六〇kgを下回る年があったら、その年の値は一

四、〇〇〇円に置き換えて一四、〇〇〇円を実質的「岩盤」にするという考え方と同じである。

米国を手本にするというのなら、岩盤付き収入保険にしないといけないのであるにもかかわらず、農産物価格がどこまで下がっても下がった状態での平均収入しか支えられないような収入保険が議論されている。

「所得倍増計画」の正体

こうした中で、現政権は一〇年で農業（農村？）所得を倍増するというのだから、驚くしかない。TPP交渉で際限ない譲歩を続け、所得のセーフティーネットを解体する農政改革をやって、地域を守ってきた農業関連組織も解体して、どうやって農業所得が倍増できるのか。しかし、どうもこういうことらしい。九九%の農家が潰れても、1%の残ったLファームやPファームのような企業による農業の所得が倍になったら、それが所得倍増の達成だと。

これぞ「アベノミクス」だ。企業が手を出さないような非効率な中山間地は、そもそも税金を投入して無理に人に住んでもらう必要がないから原野に戻したほうがいい、と主張する（現にP会長のT氏はK県の山間部でこの趣旨の発言をしている）。しかし、そこには、伝統も、文化も、コミュニティーもなくなってしまうている。そ

れが日本の地域の繁栄なのか。また、将来にわたる長期的な視点、周りも考慮する総合的な視点の欠如は、やがては多くの人々が苦しみ、結局、短期的には利益を得たつもりの人々も、自分自身も成り立たなくなる、ということが見えていない。国民に安全な食料を安定的に供給するという国家安全保障の概念も完全に抜け落ちている。

自給率目標は設定できるか

こうした中、基本計画においても、食料自給率目標をどう設定するかが問題になっている。食料自給率を軽視してはいけない。

米国では、食料は武器であり、軍事・エネルギーと並ぶ国家存立の三本柱だというのが当然の認識で、ブッシュ前大統領は農業関係者に必ずお礼を言っていた。「食料自給はナショナル・セキュリティの問題だ。皆さんのおかげでそれが常に保たれている米国はなんとありがたいことか。それにひきかえ、（どこの国のことかわかると思ふけれども）食料自給できない国を想像できるか。それは国際的圧力と危険にさらされている国だ。（そのようにしたのも我々だが、もっともっと徹底しよう。）」と。

それから、農業が盛んなウィスコンシン州の大学では、農家の子弟への授業で、教授は「食料は武器であっ

て、日本が標的だ。直接食べる食料だけでなく、日本の畜産のエサ穀物を米国が全部供給すれば日本を完全にコントロールできる。これがうまくいけば、これを世界に広げていくのが米国の世界戦略だから、みなさんはそのために頑張るんだぞ」と言っていたという。これらを聞けば、日本にとって食料自給率の向上が不可欠なこととは実感できる。

ただし、現行の基本計画で五〇%目標を定めたが、残念ながら、こういう具体的道筋と予算措置でそれを達成するかは詳細に示せなかったため、結果的に「絵に描いた餅」になった。

こんどは、実現のための道筋を明確に示した上で、実現可能な目標として、しっかりと示すべきであろう。しかし、TPPや「新農政」を前提とするかぎり、自給率は下がることはあっても、上げることは至難の業に見える。明るい未来が展望できる政策の見直しなくして、自給率目標の設定は困難と言わざるを得ない。

〈略歴〉 東京大学 大学院 農学国際専攻 教授 農学博士 鈴木宣弘 すずき・のぶひろ

一九五八年三重県生まれ。一九八二年東京大学農学部卒業。農林水産省、九州大学教授を経て、二〇〇六年より現職。専門は農業経済学、国際貿易論。日韓、日チリ、日モンゴル、

日中韓、日コロンビアFTA産官学共同研究会委員、食料・農業・農村政策審議会委員（会長代理、企画部会長、畜産部会長、農業共済部会長）を歴任。財務省関税・外国為替等審議会委員、経済産業省産業構造審議会委員。JC総研所長、農協共済総研客員研究員も兼務。『食の戦争』（文藝春秋、二〇一三年）、『TPPで暮らしはどうなる？』（共著、岩波書店、二〇一三年）等、著書多数。

（注）「岩盤」の提供は、農家のモラル・ハザード（意図的な安売り）を起こすとして問題視されてきたが、必ずしもそうではないと思われた。標準的な経営において、例えば、価格に置き換えて、目標水準一四、〇〇〇円／六〇kgと現実の当該年の収入一二、〇〇〇円／六〇kgとの乖離幅二、〇〇〇円の九割の一、八〇〇円を一俵当たりに補填することにすれば、努力の結果、当該年の収入が一六、〇〇〇円の経営でも一、八〇〇円はもらえるし、わざと八、〇〇〇円で売ったとしたら、一、八〇〇円をもらっても経営は苦しくなるから、経営努力を促す要素が組み込まれる。実際、「戸別所得補償制度」の導入直後に生じた米価低迷は、制度を見込んだ「買いたたき」と懸念されたが、その後の米価の推移は、そのような事態が解消されたことを示している。

食料・農業・農村基本計画はどのように検討されるべきか

滋賀県立大学名誉教授

小池 恒男

はじめに

周知のように『農林水産業・地域の活力創造プラン(改訂版)』(二〇一三年二月決定、二〇一四年六月改訂、以下では『活力創造プラン』と略)は、「Ⅳ 政策の実行とフォローアップ」で「食料・農業・農村基本計画の見直し」について以下のように述べている。

今後、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、

食料・農業・農村基本法に基づき、一〇年程度先を見通して策定されている食料・農業・農村基本計画(平成二二年三月三〇日閣議決定)の見直しを行う。見直しに当たっては、将来のビジョンとして、担い手となる効率的かつ安定的な農業経営の姿を具体的に示すとともに、望ましい農業構造の姿を明らかにする。また、食料・農業・農村基本計画の見直しの検討状況については、党本部においてフォローアップを行うこととする。(一七ページ)

つまり第四次の基本計画は、この記述に忠実にしたがうならば、食料・農業・農村基本法に基づき、かつ『活力創造プラン』の基本方向を踏まえて策定されなければならないということになる。そうであるならば、基本法と『活力創造プラン』の両者に矛盾のないことが大前提としてなければならない。まずこの点について検討しておきたい。

1、食料・農業・農村基本法の理念と施策の骨格

基本法は矛盾の政策体系という点で多くの批判を受けた。しかし、グローバリズム、自由主義経済の奔流に乗った目くるめく「改革」ラッシュの中にあって基本法が、

食料の安定供給の確保(第二条)、多面的機能の発揮(第三条)という二つの理念をかげ、この二つの政策理念を実現するためにはまず第一に「農業の持続的発展」(第四条)がなければならないとした点に関しては高い評価を受けた。基本法はさらに付け加えて、「農業の持

「持続的発展」を可能にする条件として、望ましい農業構造の確立（第四条）、農業の自然循環機能の維持増進（第四条）、農業の持続的発展の基盤である農村の振興（第五条）の三つの条件をあげている。つまり、この三つの条件こそが「農業の持続的発展」を保証するとした。

これに対してかつて筆者は、「農業の生産条件の整備」あつての農村の振興であるのに対して、一方における「市場原理を重視した価格形成」、いわゆる「価格政策なき生産政策」を言う矛盾を指摘して、「農業の持続的発展」を言いながら持続性の確保の範囲の中での効率性という明確な認識を欠くという決定的な弱さを問題にした。そして政策矛盾に対するあるべき対応として、「持続性の確保の範囲の中での効率性の実現」という明確な認識に立脚しつつ、二つの理念の実現の可能性を実践のなかで見出し出していくこと、地域における二つの理念の両立を目指す先進的な取り組みに大いに学ぶことの必要性を強調した。

その上で筆者は、（一）食料安全保障の実現、日本型食生活の確保、中山間農業・農村維持などの外部効果とのバランスの範囲内での市場原理の活用、（二）持続性の確保の範囲内での効率性の追求、求められるのは企業の経営や農業協同組合の本来的機能の強化による地域戦略の展開に基づく地域社会の維持・発展、（三）農業の

環境負荷についてのよりきびしい認識の徹底、よりきびしい対応の検討、それをふまえた有機低農業農業を対象とする直接支払の採用、（四）中山間地域等への直接支払のさらなる拡充、農村NPO的組織等の新たな主体の形成、農村市民社会の形成による中山間地域の維持・発展、の四点を農業の持続的発展の実現を目指す基本方向・基本方策として提起した。

2、『活力創造プラン』の理念と施策の骨格

これに対して『活力創造プラン』の施策の柱は、農業・農村に関するものに限定すれば以下の六点である。

- ①二〇二〇年までに農林水産物・食品の輸出額を一兆円に倍増
- ②二〇二〇年までに六次産業化の市場規模を一〇兆円に増加
- ③農地中間管理機構による農業構造の改革と生産コストの削減

今後一〇年間で担い手の農地利用が全農地の八割を占める農業構造の確立（現状五割）
米の生産コストを現状全国平均比四割削減（現状一六〇〇〇円なので九六〇〇円の米価の実現）
新規就農者を倍増、四〇歳代以下の農業者を四〇万人に

今後一〇年間に、法人経営体を五万法人に増加

④経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払制度の創設

↓ 別紙1

米の直接支払交付金（二六年産米から単価を七五〇〇円に削減、二九年産米から廃止）、日本型直接支払制度（農地維持支払・資源向上支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払）、経営所得安定対策、食料自給率・自給率の向上に向けた水田のフル活用、米政策の見直し、米価変動補填交付金

⑤農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革

↓ 別紙2

「農協法上の中央会制度は、制度発足時との状況変化を踏まえて、適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行する」一〇ページ

↓別紙2「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」

⑥人口減少社会における農山漁村の活性化

『活力創造プラン』は、「Ⅱ 基本的考え方」で以下のように述べている。

これらの産業政策と地域政策を車の両輪として、農業・農村全体の所得を今後一〇年間で倍増させることを目指し、①国内外の需要（需要フロンティア）の拡大、②

需要と供給をつなぐ付加価値向上のための連鎖（バリューチェーン）の構築など収入増大の取組を推進するとともに、農地中間管理機構を通じた農地の集約化などの生産コストの削減の取組や、③経営所得安定対策と米の生産調整の見直しなどの生産現場の強化、併せて、④高齢化が進む農村を、構造改革を後押ししつつ将来世代に継承するための農村の多面的機能の維持・発展を図る取り組みを進める。この四つの柱を軸に政策を再構築し、若者たちが希望を持てる「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を創り上げる。これが第二次安倍内閣の農林水産行政の方針である。

その成果を国民全体で実感できるものとすべく、農林水産業の成長産業化を我が国全体の成長に結びつけるとともに、食料自給率・自給力の維持向上を図ることにより国民の食を守り、美しく伝統ある農山漁村を将来にわたって継承していく。（五ページ）

3、効率化最優先、企業化（一般企業の農業参入）、工場生産化、成長産業化

筆者がかつて基本法について懸念した、「持続性の確保の範囲の中での効率性の実現」という明確な認識の欠如という点は、「活力創造プラン」農政によって一蹴され、まさに効率化最優先の市場化、企業化（一般企業

の農業参入)、工場生産化、成長産業化という方向に向かつての暴走にとつて替わられたといえるのではないか。

食と農の効率最優先の市場化、企業化(一般企業の農業参入)、工場生産化、成長産業化による食と農の独占的支配の典型は、アメリカ型の一握りの投資家や多国籍企業の推進する企業養鶏や植物工場、遺伝子組み換え穀物等々にみることが出来る。種鶏及びその特許、飼料、抗生物質、成長ホルモン、運搬用トラック、と畜場、そしてブランド名を所有して業界を支配します。養鶏工場で成長促進剤を注射された鶏の病気や死亡率は二八%にのぼるという。成長促進剤の効果はあまりに大きいために、内臓や骨が成長に追いつけず、大半が六週間目で足が折れたり肺疾患になってしまう。そして今では、生産者の九八%が親会社との条件のもとで働く契約養鶏「生産者」になっているという。程度の差こそあれ、豚も牛もこうした養鶏がたどった道をたどっているというのである²⁾。

注意深くみておかねばならないのは、もっとも進んだ企業化、工場生産化の典型とされるアメリカの企業養鶏においてさえ、一般企業の農業参入といいながら、参入した一般企業が肝心の農業生産を担うわけではないという点である。つまり農業生産そのものは、インティ

グレーターのもとで働く契約養鶏「生産者」によって担われているのである。「資本の農業のとらえ方」はそういうものであって、つまり、効率最優先の市場化、企業化(一般企業の農業参入)、工場生産化、成長産業化といつても、その目指すものはインティグレーターによる生産要素市場の支配、作目(畜種)ごとの業界をインティグレーターのような総合事業体が独占的に支配することではないのか。そのような環境のもとに置かれた下請け化された契約生産者が残された「裸の農業生産」のみを担うという姿なのではないのか。グローバリズム、自由主義経済、TPP協定という政治経済の大きな流れの中にあって、政府や財界が提言する農業改革の目指すべき姿もまたそういう姿なのではないのかという点である。

そうみると、経済成長フォーラムがあらさまでに求めている「一般企業の農地所有」の目的は、実は農業生産のためではなく、生産要素市場の独占的支配のための手段に過ぎないのではないかとということになる³⁾。効率化最優先の市場化、企業化(一般企業の農業参入)、工場生産化、成長産業化の本質は、資本による「いいことどり」の農業の成長産業化戦略なのではないか。

表1 26年産米（コシヒカリ）の概算金

産地 玄米1等	千葉 円	新潟			富山 円	福井 円	石川 円	滋賀 円	三重 円	愛知 円
		一般円	岩船円	魚沼円						
60kg当たり	9000	12000	12000	14200	10500	10000	10000	9000	9000	9100

資料：日本農業新聞、商経アドバイス等

4、眼の前で起こっていること ―米政策を取り巻く状況、概観―

二〇一四年産から米の直接支払いは半減、相対取引価格は下落が続いている。それでも今のところ生産現場に大きな動揺は広がっていない。しかしそれは嵐の前の静けさなのではないか。

二〇一四（平成二六）年産米の備蓄米の申し込みが殺到し、二五万トン全量がすでに成約しているという。その予定価格は一一二〇〇円程度とみられ、前年産を二二〇〇円下回っているが、これが二〇一四（平成二六）年産米のもっとも有利な取引価格になるのではないかと囁かれている。二〇一四年産米の九月の価格が一〇〇〇〇円以下でスタートを切るというようなことになれば（表1で明らかのように、すでに明らかに becoming つつある概算金はその予想をはるかに超えている）、やはりその影響はきわめて大きく、社会的にも

大きな動揺が起ることが予想される。ただ一つの期待（可能性）は、飼料用稲（飼料用米稲とWCSⅡ稲発酵粗飼料用稲）の拡大ということになるのであるが、しかしはたして、飼料用稲が米政策の救世主になりうるのか。他に代わる道はなく、なってもらわねばならない、もしなりうるとすればそれにはどのような条件が付与されなければならないのか、問題はあまりに大きい。さらにその先、肝心の実需者である畜産経営の今後における成立条件は確保できるのか。生産、流通、実需の各段階において克服しなければならない条件が必ずしもクリアされているわけではない。わが国の飼料生産の増産の構えをにらめばこそ、アメリカのTPP協定交渉における食肉に対する妥協なき強硬なきびしい要求内容ということではないのか。わが国の水田農業を取り巻く状況はまさに「前門の虎、後門の狼（飼料用稲の生産の収益性、流通インフラの整備、畜産経営にとっての食肉関税の撤廃というアメリカの要求）」という諸条件によって強く規定されている。

それもこれも『活力創造プラン』の、生産者にとってもっとも身近でもっとも直接的な影響をもたらす第四の柱である経営所得安定対策の見直し（①畑作物の直接支払交付金Ⅱゲタ対策、②米・畑作は物の収入減少緩和対策Ⅱナラシ対策、③ナラシ移行のための円滑化対策Ⅱ

二六年産限り、④米の直接支払交付金Ⅱ定額部分」と、水田フル活用と米政策の見直し（①水田活用の直接支払交付金、②米政策の見直し）のところですでに政策破たんを来していることによる。もっとも反対の立場に立てば、早くもTPP協定に沿う農政の成果が見えてきたということになるのであろう。問われるのは、どこをみて、何のために政策立案しているのかという根本のところの問題である。

5、農業・農政改革のもう一つの道

ならば農業・農政改革のもう一つの道とは何か。すでに明らかなようにそれは、アジアにあってはアジア型農業の追求であり、農業生産を担う家族経営やパートナースhipや集落営農やそれらの法人経営等々が担う農業生産のための農業・農政改革ということになる。

わが国農業の比較劣位としてあげられる点としては、規模拡大がむずかしい（気候風土にも基づく制約条件）、発展途上国の低賃金に太刀打ちできない、加えて他の先進諸国との比較において政策環境に恵まれない等々の点があげられる。しかし一方、日本農業の比較優位は、再生産可能な水、微生物の宝庫、優れた人材資源等々を有するという点、さらに農地1haで一〇・五人を養うことのできる世界に誇るべき高い生産力を有している（水

田）等々の点があげられる。

加えて、購買力平価からみれば、正常な円ドル・レートは一ドル一二〇円とされる点である。現時点での円ドル・レートは一ドル一〇〇円をわずかに超えるというレベルで推移しているが、海外生産比率がさらに高まり、貿易収支の赤字のさらなる拡大が続くなかでこれがさらに一一〇円、一二〇円と正常な円ドル・レートに移行していくことになる。するとどういうことになるか、これまでのような低価格で農産物を輸入することができなくなるということになる。

さらに、いまや日本の非GM（遺伝子組み換え）の大豆をはじめとする穀物がますます世界の宝物になっていく、その確保が国民的課題になりつつあるという点もあげられる。さらにもう一点、混住化社会、地域で多くの消費者とともに住み、くらしているという他国にないわが国農業が有している決定的な強味をあげておかなければならない。そこから出てくる答えは、徹底的に地域と結びつく、消費者と結びつく、直売所、市民農園、自然再生エネルギーの掘り起こし等々あらゆる手を尽くして結びつく。安心・安全、品質、新鮮、いのちはぐくむ農法、やさしい気持までを付け加えて結びつく。私たちに、そういう地域とともにあるいのちはぐくむ農業、非GMで、食育・地産地消の農業、地域資源を活かす農業、

安全性基準もきびしく、品質の管理水準も高い、高品質の農産物を供給する能力を備えている世界に誇れる立派なわが国の農業がある。

6、地域とともにつくる協同組合の食と農の新しい価値の連鎖

財界、農林水産省は一九九二年の「新農政」以降においてもなお、曲りなりにも農業経営体に生産の相当部分を担わせるといふ規模拡大路線をめざしてきた。しかし、第二次安倍内閣の農政の基本にすえられた「活力創造プラン」農政¹⁾は、農業成長産業化のためには企業の参入が不可欠とする農政へと大きく舵を切ったものとみななければならない（企業参入で農業の成長産業化）。

ここでは農業・農政改革のもう一つの道を切り開く具休化方策として、地域とともにつくる協同組合の食と農の新しい価値の連鎖を提起したい。それは、地域の農工商連携に基づく食と農を中心とした起業によって創り出されるものである。高齢化や人口減少にともなう食料の需給規模の縮小、食料の輸入増、デフレ経済のもとでの農産物価格の低迷等々の条件を考慮するならば、たしかに農業所得の向上のためには付加価値の創出という観点が必要となる。しかしその付加価値という果実の、生産者や地域経済による確実な獲得は、政府の『活力創造

プラン』や全国農協中央会の『営農・経済革新プラン』が提起しているような上からのバリューチェーン、経済界や大企業との資本提携によるバリューチェーンの形成によってではなく、地域とともにつくる協同組合のバリューチェーンによってこそより確実に実現されるものであろう。『トンドビに油揚げ』にならないように、その果実が生産者、地元業者、地域住民によってきちんとゲットされるような「地域とともにつくる協同組合の食と農の新しい価値の連鎖」、「農工商連携に基づく食と農を中心とした起業」、「産直や地産地消につながるよりレベルの高いところでの協同の事業起こし」をめざす必要がある²⁾。そしてこの道こそが、農業、林業、漁業の第一次産業、他の地域産業、自然再生エネルギー産業、地域金融、医療、福祉、教育、環境保全等々が、新しい産業と雇用を生み出し、地域経済を活性化させるという明確な道筋をもつものであり、内需主導の健全な国民経済の成長に広く大きくつながっていくものであることを強調しておきたい。

注

1) 小池恒男「『新基本法農政』の枠組みとその展開過程の概観」、藤谷築次編著『日本農業と農性の新しい展開方向』昭和堂、二〇〇八年一〇月、一〇五—一〇七ページ。

- 2) 堤 末果『(株) 貧困大国アメリカ』岩波新書、二〇一三年六月二七日、二七―二九ページ。
- 3) もっともあからさまに農外企業の参入を強く主張しているのは、経済成長フォーラムの『企業の農業参入促進』のための提言―参入規制の緩和と製造業の生産手法導入を―(二〇一四年六月二〇日公表)である。経済成長フォーラムは非営利団体で事務局は、交易財団法人「日本生産性本部」。
- 4) 山本伸司「農商工消連携の核に」、日本農業新聞二〇一四年七月一九日

新「基本計画」論議に望む

東京農工大学名誉教授

梶井 功

(一)

総理大臣を本部長としている農林水産業・地域の活力創造本部が二〇一三年一二月に決め、本年六月に改訂した「農林水産業・地域の活力創造プラン」は、第二次安倍内閣の農林水産行政の方針”になっている。そしてこのプランの中で、食料・農業・農村基本計画については、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本法に基づき、一〇年程度先を見通して策定されている食料・農業・農村基本計画（平成二二年三月三〇日閣議決定）の見直しに着手することとする”とされている。

「基本計画」見直しは、本年一月二八日の農政審議会・農政審企画部会合同会議から始まったが、冒頭、農水大臣の挨拶に続く「基本計画」の変更についてと平成二六年度食料・農業・農村施策についての審議会への諮問

の後、まずあったのは内閣官房からの「農林水産業・地域の活力創造プラン」の説明だった。異例の事と私は思うが、それも活力創造本部が決めた本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、ての基本計画見直しにするという方針からであろう。

が、議論の「基本方向」を決めておいて、その方向を踏まえて議論しろと審議会に求めることは、基本計画の審議のしかたを決めている基本法第一五条の二項五号が「政府は……基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない」と規定していることからいって、問題ではないか。

農政審の場で、この点について異議を申し立てたのは、唯一人、全中会長の万歳委員だけであることを、本誌7月号の拙稿で指摘しておいた。万歳委員の発言をもう一度紹介しておこう。

「……。まず、この議論の進め方について一言、話

をさせて頂きます。

私は昨年末、この審議会というものの、これはまさに農政の議論というのはこの審議会が主導すべきだというご意見を申し上げてきました。しかしながら、昨年一二月には活力創造プラン、これはまさに審議会の議論が全くなき決定されました。

まさにこの新たな基本計画を論議するに当たって、この活力創造プラン、今ほど縷々説明がございましたけれども、どういう位置付けで考えておられるのかということでありまして、審議会としての活力創造プランの考え方を整理する必要があるのかなという思いをいたしております。

その上で、この六月にはこのプランの改訂というものと言われておりますけれども、当然これは、農は国の基であり、現場の視点でもって、農政をまさにこの審議会が主導するような方向で審議が進められるべきだというふうに思っております。

活力創造プランの示す「基本方向」でいいのかどうかの吟味を通じて「現場の視点でもって、農政を……審議会が主導」してもらいたいものだ。

吟味してもらいたい幾つかの論点は前掲拙稿ですでにふれているので、繰り返さないが、一点だけ、「農業・農村の所得倍増」にふれておきたい。農水省の今の考え

方は農業所得に六次産業化による所得をプラスしたものを農業・農村所得とするらしい（本誌先月号白書座談会での農水省説明）。それでいいかどうか、私は大変疑問に思う。農政審の委員各位はどう判断するか、是非とも詰めてほしい。活力創造プランの最大の売りは「農業・農村全体の所得を今後一〇年間で倍増させる」としていることだし、基本計画見直しは「本プランに示された基本方向を踏まえ、てやれとされているのだから、審議会として「農村全体の所得」とは何だということをまずはっきりさせなければならぬはずだろう。その議論を審議会で行ったような話は、私は聞いていないが、万歳委員以外の委員各位はどう考へなのか、はっきりさせてもらいたい。

基本法第一五条第二項は、「基本計画で定めるべき事項をあげている条項だが、そのトップにあげられているのが「食料・農業及び農村に関する施策についての基本方針」であり、次が「食料自給率の目標」である。農林水産業・地域の活力創造プランの方針が「基本方針」たり得るのかどうか、その吟味から始まることは万歳委員が指摘したように審議会としての義務だといふべきだろう。

(二)

現行「基本計画」は一〇年後食料自給率五〇%（カロリー表示）引上げを目指している。この自給率目標五〇%は、生源寺会長がいうような「唐突に」（一四・二・三付日本農業新聞）出てきた数字ではない。この点については七月号所収拙稿で述べたので繰返さないが、決して軽々に扱っていい数字ではないことは、再度指摘しておきたい。

八月五日、農水省は二〇一三年度自給率がカロリー表示で三九%だったことを発表した。二〇一〇年から五〇%引上げ目標に施策を講じてきたにもかかわらず、四年連続の三九%である。この事態をどう考えるのか。農政は五〇%実現を目指して諸施策を講じてきている、その成果はこれから出る、というのか。或いは施策自体に不適切なところがあったから上昇傾向が出ないのは当然、下らなかったことを以てよかったと考えるべき、とするのか。

こういった点こそ、新たな「基本計画」作成のための議論を行なっている農政審企画部会で明らかにしてもらいたい点だが、企画部会ではこういう議論があったという報道にはまだ接していない。八月一九日付日本農業新聞も「（農政審企画）部会では目標水準の見直しを求め

る意見が出ている」こととか、中島部会長も五〇%にこだわらず「どういう水準を目標にするかは多角的に検討する必要がある」と語っていることを報じているに過ぎない。五〇%目標は「持てる資源を全て投入したとき可能」になる目標だと現「基本計画」そのものに書かれているように、もともと無理な目標なのだから、気にすることは無い、としているようだが、それでいいのだろうか。

拙編著『「農」を論ず』（農林統計協会刊）の第V章で論じたように、五〇%目標は「持てる資源を全て投入」することを前提にした計画とは言えない。例えば、五〇%ではなく四五%を目標にしていた前の「基本計画」では、飼料作物のところで「低・未利用地等を活用した放牧の拡大、草地の効率的な利用」とか、「耕作放棄地、野草地、林地等の低未利用地……を利用した放牧」に言及していた。が、現「基本計画」は林野利用についてはまったく触れていない。農用地という思想がないのである。これで「持てる資源を全て投入したといえるのか、ぜひ企画部会で議論してもらいたい」。

現「基本計画」は、基準年とした〇九年の四六一万haの耕地を維持し続け、〇九年九二%の耕地利用率を一〇八%に高めることで二〇年五〇%のカロリー自給率を目指す計画になっている。が、現実には耕地面積は減り続

け一三年には四五三万 ha になっている。〇九年以降の減少面積をあげておくと〇九一〇年一六〇〇〇 ha、一〇一一年三万二〇〇〇 ha、一一一二年一万二〇〇〇 ha、一二一三年一万二〇〇〇 ha である。四年間で計七万二〇〇〇 ha になる。年平均一万八〇〇〇 ha である。東日本大震災による減少面積を含めて年平均をいうのはどうか、と思うが、この数字を使って以下考察したい。

現「基本計画」は、これまでのすう勢通りなら一四万 ha になる転用面積を九万 ha に抑え、二一萬 ha になる耕作放棄を三万 ha に抑えこみ、更に耕作放棄のうち一二万 ha を再生することで二〇年まで四六一万 ha の耕作を保持し、その四六一万 ha の耕地利用率を一〇八%に高めることで五〇%目標を達成することになっている。年々一万四〇〇〇 ha になると見込まれる転用を年九〇〇〇 ha に抑え、年に二万九〇〇〇 ha になると予想される耕作放棄地を年三〇〇〇 ha に押さえ込むことで毎年の耕地減少面積を減らし、更に年一万二〇〇〇 ha の耕作放棄地の再生を果すことで四六一万 ha の耕地維持を目指す、という計画だった。

〇九一一年度の農地転用面積は農地法四、五条適用計で三七二二二 ha、基盤強化法適用計六一 ha の合計で三七七三 ha になる。(平成二三年度「農地の権利移動・借賃調査」による)。年平均一二四二四 ha である。〇九

一三年の「荒廃農地」面積は田一〇八六〇 ha、畑三一〇四 ha であり(「耕地及び作付面積統計」による)、年平均八三八〇 ha になる。この「耕地及び作付面積統計」の「開墾」による〇九一三年の増加面積は田一一〇二 ha、畑八六六〇 ha 計九七六二 ha であり、年平均一九五二 ha になる。

耕地及び作付面積統計の「荒廃地」が耕作放棄地に、「開墾」が耕作放棄地の「復旧」に相当するものとして、「基本計画」の四六一万 ha 維持プランに掲げた年平均値と比較すると次表のようになる。

実績の年平均計は一七八五二 ha になる。耕地面積の年平均値とくらべ、そう差はないからこの実績値でプラン達成度の評価は可能であろう。実績値とプランをくらべれば、どの項目もプランの

(第1表)「基本計画」461万ha維持プランと実績比較
(年平均) (ha)

	(A) プラン	(B) 実績	(B) - (A)	$\frac{(B) - (A)}{(A)}$
転 用	△9,000	△12,424	△3,424	0.38
耕作放棄	△3,000	△8,380	△5,380	1.79
再 生	12,000	1,952	△10,048	0.83
計	0	△18,852	△18,852	—

目標とするところからは大きく外れているが、プランの実績の面積差 $(A) - (B)$ の大きさをいえば、耕作放棄地再生の乖離面積が最も大きく、ついで耕作放棄地の乖離面積であり、転用の乖離面積が最も少ない。ということは、転用抑制の施策効力が最も高くついで耕作放棄抑制であり、最も施策効力が低かったのは耕作放棄地再生施策だった。ということになるのか。目標値との乖離度 $(B) - (A) / (A)$ でも転用が最も乖離度が低く、転用抑制施策の効果が高かったことを示しているが、耕地放棄抑制と再生では、ちょっと趣きを異にし、耕作放棄抑制が最も乖離度が高く、施策効果が一番低かったように見える。

これらは、不十分な資料による推測でしかない。転用抑制施策、耕作放棄抑制施策、及び耕作放棄地再生施策について、農政審は資料に基づいて十分吟味してもらいたい。そして各施策が如何なる要因で施策効果が上がらなかったのか、その要因を取り除くには何をしたらいいのかを議論してもらいたい。今までの審議経過を外から見ている限り、そうした議論はどうも不足しているようだ。特に転用抑制施策なり耕作放棄抑制施策では、その機能の発揮が特に望まれる市町村農業委員会に妙な制度改革がかけられており、農業委員に動揺を与え、農地保全へ意欲を萎えさせているのではないか、ということが

心配される。農政審議会としても、こういう点にも意見を出すべきだと私は思う。四六一万 ha の耕作地保全プランは現行「基本計画」の要である。それが「計画」で描いたようには進展していないのである。審議会はもっとこの点の究明に力を入れてほしい。

(三)

四六一万 ha の耕地維持とともに重視されているのが〇八年九二・二%の耕地利用率を一〇八%に高めることだが、この耕地利用率は〇九年九二・一%、一〇年九二・二%、一一年九一・九%、一二年九一・九%、一二年九一・九%、一三年九一・八%と、全く上昇を見せていない。この点の解明をこそ審議会は重要視すべきだろう。

耕作地利用率を高めるには、地域政策が不可欠である。このことを、私は自民党政権下の〇八年に自給率五〇%への引上げの工程表を——それは四六二万 ha の耕地維持、耕地利用率一一〇%への引上げを内容としていた——を発表した時点で指摘した。その旧稿の載録をお許しただきたい。

「転用規制の強化」は私も賛成だが、この「農地改革プラン」が制度化したとしても、農地減少は食い止められるだろうか。今のようなコストもまかなえない状況、農業では食っていけないと嘆かざるを

得ない状況が続く限りは、駄目だと私は思う。この状況を変える農政転換が行われるかどうかだが、その点がより深く関わると思われるのが、現状九四％の耕地利用率を一一〇％に高めることの可能性である。

可能性検証のために、一一〇％の耕地利用率を実現していた一九七〇年は、どの地域の営農で実現していたのか、それがどう変わったのかを見ることにした。表2を見られたい。

第一に常識的な話だが、耕地利用率は全国一律にはいかない。北海道、東北、北陸は一九七〇年時点でも耕地利用率は一〇〇を切っていた。一〇八・九％の耕地利用率は関東以西、特に四国、九州の高い耕地利用率によるところが大きかった。西日本農業こそが集約多毛作農業だったのである。が、関東以西のその耕地利用率も、現在は軒並み一〇〇を切っており、九州だけが辛うじて一〇〇を上回っているという状況になってしまっていることにまず注目する必要がある。

耕地利用率を一一〇％にまで高めようとするなら、何よりもこの本来的に多毛作集約農業だった地域の耕地保全に努め、その利用度が高まるようにしなければならない、ということに当然ながらなる。

(第2表) 耕地利用率の地域性

	耕地利用率		1970～2005 耕地減少率	05年農業就業人口	
	70年	05年		15～29歳	65歳以上
全 国	108.9%	93.9%	△19.0%	5.8%	58.2%
北 海 道	94.5	99.6	18.4	7.6	34.3
東 北	99.4	87.4	△14.2	5.8	57.5
北 陸	94.9	88.7	△26.8	7.9	64.4
関東・東山	118.5	91.7	△28.9	5.2	57.6
東 海	108.0	90.9	△34.6	5.4	59.4
近 畿	103.6	88.5	△31.5	7.2	59.1
中 国	106.2	81.1	△38.3	5.1	68.6
四 国	128.4	93.0	△29.1	4.6	60.2
九 州	131.4	104.3	△19.0	5.6	55.7

が、この本来的多毛作集約農業地域にこそ、今、日本農業でもっとも問題にしなければならぬ事態が顕著に進行していることに注目する必要がある。第一にこの地域でこそ耕地減少率が高いということがある。第二に農業就業者の高齢化率が高い。中国

地方は六五歳以上農業就業人口比率は七割になろうとしている。四国も六〇％を超えた。反面は二九歳以下の若い農業者の割合が低いことである。北陸も農業就業者高齢化率が高いが、ここは若い農業者比率が一番高いことが救いになっている。

この事態をどうやって変えるか、に指針を出すことができて初めて自給率五〇％達成は可能になる。

米粉米生産や飼料米生産の拡充による水田のフル活用は、私も大賛成である。そういう水田のフル活用を含めてどこかという農地をどういう営農方式で活用していくのかという生産政策、その営農でまともな生活ができるような農業所得確保政策を基本計画は示さなければならぬ。若い新規就業者を増やすには「国は「サラリーマンよりもちょっと有利な収入だ」と思わせるくらいの大胆な支援が必要」だという「社長島耕作」の原作者弘兼氏の発言（〇八・五・一三付日本農業新聞）をまた引用させていただいておく。審議会の検討に期待したい。（〇八・一二・二〇付農業協同組合新聞）。

北海道、東北、北陸も一年一作しかできない、ということではむろんない。耕地利用率が一二・三〇％近かった時代、例えば一二・八・四％の耕地利用率だった一九六四年についてみれば、北海道一〇・一％、青森一〇・八・〇

％、岩手一一・五％、宮城一一・三％、秋田一六・二％、山形一〇・六・四％、福島一二・五・九％、新潟一〇・四・三％、富山一二・五・三％、石川一一・六・四％、福井九・九％と、福井以外は一〇・〇％を超えていた。それが一九七〇年には、北海道、東北、北陸は一〇・〇％を切り、そして〇五年には一〇・〇％を超えるのは九州のみとなってしまったのである。

耕地利用率を高めようとするれば、北海道、東北、北陸でも頑張れる余地はあるが、特定された期間内に一〇・八％にもっていかうというのであれば、まずは北海道、東北よりは多毛作可能な気象条件下にあり、かつては一三・〇％という高い耕地利用率だったのに、いま大きく耕地利用率を低下させている四国、関東・東北といった本来的多毛作地域ともいべき地域で、ことさらに耕地保全に努めるとともにその利用度を高めるようにする必要がある。各地域の特性にあった複合生産体系を類型化し、その類型で標準的経営が健全な生活を営むに足る所得を確保できるような施策を確立する必要がある。それには当然ながらどういう営農主体を地域営農の担い手とするか、という構造政策も関係する。

今まで「基本計画」で農業の地域性を考慮して来なかった。この点、最大の欠陥だと私は思う。新しい「基本計画」をつくるに当たっては、地域視点を欠落させない

でほしい。

(四)

耕地利用率を高めるべく想定された各作目の作付進展状況については、品目ごとにA、B、C評価をし、詳細な検討を加えた資料を農水省は用意し、農政審の審議に供している。この資料での検討が進んでいるのである。目標値と基準値を結んだ線より上にあればA、基準値マイナス5%の値と基準値を結んだ線より上にあればB、それ以外はCということだが、A評価になっているのは、そば、豚肉、鶏肉、鶏卵、B評価が牛肉で、それ以外の作物はすべてC評価となっている。これは生産の進捗度の評価だが、進捗状況に続いて用途別の状況を示した上で、基本計画上の克服すべき課題、C評価（目標が未達成）となった要因分析が行われている。要因分析は「目標設定の考え方」「施策の取組状況とその効果」「施策の妥当性」にわけて行われ、最後に「まとめ（目標設定の妥当性）」が記述されている。まとめがそれでいいかを問題にすべきだろう。

例えば米についての「まとめ（目標設定の妥当性）」についての記述を示しておくと、米粉用、飼料用を除く米については「高齢化が進行する中で、一人当たりの消費量が増える目標を設定することは過大」となっており、

り、米粉用米についても「小麦の需要が堅調で、かつ、小麦とは異なった特徴を持つ中で、小麦需要の一割程度を代替することとしており、目標設定が過大。また、製粉コストの削減等に対応した取組も不十分」となっている。いずれも目標設定過大の評価である。そして飼料用米についてだけが、「主食用米の需要が減少している状況の下で、目標設定は適切。しかしながら、多収性専用品種の導入や飼料用米の効率的な流通体制の確立等に対応した取組が不十分であったことから、平成二四年度の実績（一六・七万トン）が想定していた当該年度の進捗予定値（二四万トン）から乖離」としている。

主食用米についての目標設定過大は素直に受け取れるだろうか。今年の農業白書は、栄養バランスに優れた、健康的な食生活を形成している「ことも評価されて、和食」がユネスコの無形文化遺産になったことを真っ先に取り上げた。このことを意識してか、食生活がPFCバランスを崩し、F過多になっている現実と言及することを避けたが、この食生活の是正は、これから作る新基本計画でも重視すべきことではないだろうか。六五歳以上の単身世帯での食料費支出額のなかで天ぷら・フライ、サラダ、調理パンなどへの支出が増えていることを農業白書は指摘していたが、高齢者がF過多になりつつあるということだろう。その是正こそ問題にすべきで、こ

で軽々に「高齢化が進行する中で、一人当たりの消費量が増える目標を設定することは過大」などとすべきではなく「増やす」目標の維持こそ重要とすべき、と思う。

小麦、大・はだか麦、大豆についても「目標設定が過大」とされているが、いずれも「排水性の向上」の必要性が強調されていることからすると、土地改良投資の十分さこそを問題にすべきだろう。どういう地域でどれ位の増産を計画したのに、何が障壁になって作付が進まなかったのか、を明らかにすべきだ。地域条件を踏まえての計画であるべきだし、対策もそれぞれの地域に即して立てられなければならない。

全村避難の飯舘村からの報告

菅野 哲

☆ 状況は

二〇一一年三月一日、飯舘村は岩盤の上にあるため揺れはあったが、家屋にはほとんど被害はなかった。しかし翌一二日に福島第一原発の事故が発生し、二〇キロ圏内の南相馬市、双葉町の人々が飯舘村に避難してきた。村では避難所を開設し一、〇〇〇人以上を受け入れた。一日と一五日にさらに爆発事故が起き、一五日から一六日にかけて降った雨と雪によって高濃度の放射性物質が飯舘村に降り注いだ。

県がモニターで調べた結果、空間線量は一五日の夕方毎時四四・七マイクログラムという驚くべき数値を計測したが、テレビのテロップで一度出ただけだった。私はその日に役場の知人に電話して様子を確かめ、周りの人たちに避難を勧め、翌日、翌々日と役場に行き、すぐ避難すべきだと訴えた。

東電で働いていた若者たちがツイッターで情報を流していてそれをキャッチしていた人たちもなぜ避難をさせないのかと役場に押しかけて訴えたが、「国や県からの指示がない」の一辺倒の回答しかなかった。

この行政の対応に怒りを感じ、これはもう行政を信じてはダメだと、地域住民は自主的に避難を始め、周囲に促した。

県がようやく重たい腰を上げ栃木県鹿沼市にバスで三五〇人を自主避難させたのは一九日と二〇日にかけてのこと。

水道水から放射性物質が検出され（九六五ベクレル）、給水停止になり、全戸にペットボトルが配られたのは二一日。住民は長期間の被ばく状態に置かれ、放射性ヨウ素を含んだ水を一週間以上飲み続けることになった。

これで行く県や村も動き出すかと思いきや、二五日の行政主催の講演会に呼ばれた長崎大学の高村昇教授

（現在「福島民報」連載『放射線・放射性物質Q&A』の回答者）が約四〇〇人の村民を前に、「子どもも外で遊ばせられる、洗濯物もホコリをたたく程度で取り込める、食べものも安全、心配しないで生活できます。」との講演をし、安全神話の浸透が図られる。

三月二八日～二九日にかけて京都大学原子炉実験所の今中哲二助教らが村内の汚染状況を調査。

原子力安全保安院が「飯館村は避難の必要がない」と発言した三一日に、今中氏は調査結果をもとに村長に避難を提言したが、村長は「公的機関が計測した発表ではないので受け入れられない」と拒否。

四月一〇日、今度は教育委員会が、一、〇〇〇人以上を集めて近畿大学の杉浦教授を講師に、再び「安全神話」の講演会を開催したが、安全だという話を聞いたその翌日の一日、政府が飯館村を計画的避難区域にする報道された。

二二日に飯館村は計画的避難区域に指定され、村は五月末までの計画で避難開始することになった。それから七月にかけて住民は家畜の処分と農業の廃業に追いやられた。家族同様だった牛を手放さなければならぬというつらさ、涙を流して牛と別れ、その上で自分たちが避難をする悔しさ。なぜこんな風になってしまったのという思いを、農家の人たちはみな持ち続けてきた。

原発なんてむなしいよな。

☆ 飯館村から仮設住宅に避難している人々の心中は

福島第一原発から三〇km以上離れているにも関わらず、原発爆発後の風向きから高濃度の放射性物質が降り注ぎ、全村避難となった飯館村。

当時六二〇〇人いた村民は福島県内外への避難を余儀なくされてから四年目になった。

避難された方一人ひとりにそれぞれの痛み、怒り、苦しみ、辛さがある。

「飯館は住むのにいい所だから、先祖代々、人間の住みかとして人生を何代も何代も埋めてきたのにと、悔しさと無念に覆われている。

☆ 豊穡の地を追われ

飯館村には豊穡な自然とその恵みを受けた食文化があった。

山に入れば、春にはふきのとう、ごごみ、わらび、秋にはきのこ類が食卓をにぎわし、村人は凍み餅、凍み豆腐、凍み大根、漬けものと加工を施して食文化を築き上げてきた。

一次産業を蹂躪する農政に翻弄されながらも、歯をく

いしばって土地を守り、育ててきたのである。

「国の流れに逆らいながらも、先祖代々伝わってきた土地を守るのが、土に生きる者の使命なんだと必死に働いていた。

土に生きて、自然の恩恵受けて私たちは生きてきたんだよ。

そういう人々が放射能に追われ、仮設住宅生活をして、という心境はいかなるものかなって、本当に語りきれない。」

この三年間で、飯館村民二五〇人以上が望郷の念にかなれながら亡くなっている。いかに無念であったことかと心が痛む。

☆ 渦巻く不安と不信

飯館では老親、子ども夫婦、孫といった多世代で暮す人々が多かったが、仮設や借り上げ住宅の狭さ、仕事の関係、避難時期のずれなどから世代ごとに分かれてしまった。

仮設住宅には高齢者が多く、若夫婦と子供たちは離れた町に住み、賑やかな孫の声からすっかり遠ざかってしまった。

同じ地域の人々もいくつもの仮設に分散してしまい、顔を会わせる機会が少ない。

住居とはいえば、四畳半一間に台所で、広々とした飯館の家とは比べるべくもなく、隣を隔てるのは薄い壁一枚だ。農作業もできず、運動不足から体調を崩す人も多い。

恋しい、帰りたいと願う飯館村であるが、帰村のたびに目にするのは、ねずみが走り、かびが生えてしまった我が家と、イノシシに掘り返された田畑である。「どんなに立派な家でも、人が住んで居なければ朽ちてしまう。村も同じだよ。見るのは悲しいもの」と、村民は最近はず村に帰ることが少なくなった。

村は帰村に向けて除染を進めているが、除染したとしても、人が住めるほど線量が下がるのか。行政が定める基準は本当に安全なのか。その基準で若者が帰ってくるだろうか。帰村可能と決定されてしまえば補償金は打ち切られるのではないか。田畑の作物が売れなければ乏しい年金だけで生きていかなければならないのだろうか。村民たちの不安は深まるばかりである。

☆ ふり絞る気力で生きる

仮設の周りに畑を借りて野菜を栽培する人が増えてきた。「土に触ることによって、少しでも放射能の不安と恐怖から抜け出して、一時的にも村で生活した時の気分に浸りたいんだ」と思う。

種を播けば芽が出て作物になり、それを採って食べ「お

いしい」と感じる喜び。この喜びを与えてくれる「太陽と土」に感謝して村民は一日一日を生きている。

でも、すでに今五〇〇人を超える村民の多くが二地域居住を覚悟し、避難先に新居を構えるために住宅の購入を進めている。また、専業農家の多くの方は避難先に農地を求めて農業経営を再開し始めている。

しかし、これは自分の人生も、村の行く末も見えない、真綿で首を絞められるような不安の中で、とにかくその日一日を生き延びるための方策にすぎない。

何万回、何十万回、『原発さえなかったら』と思ったことか。

残された人生を自分なりに選択して生きようと思っ
て、自らの覚悟を定めようとしている村民の姿は凄烈で
さえある。

菅野 哲（かんの ひろし）

住 所 福島県相馬郡飯館村

避難先 福島県福島市

☆プロフィール

出生 昭和三年四月二七日 戦後開拓者の長男として福島県飯

館村で出生

学歴 昭和四二年三月 福島県立相馬高等学校卒業

職歴 昭和四二年三月 家業の農業を継ぐ

昭和四三年五月 飯館村森林組合に就職
昭和四五年四月一日 飯館村役場に奉職

農業委員会戦後開拓行政の整理、開拓農協の総合農協への統合
農政、総務、企画、税務、建設、住民、飯館村振興公社、飯館
館菜園の再興と負債整理、(財)飯館村社会福祉協議会の再構築、南
相馬合併協議会総務班長として現在の南相馬市の建設計画を樹
立、住民課長、産業振興課参事兼産業振興課課長を歴任して平成
二一年三月三十一日退職。

平成二二年四月一日から荒廃した二・五ヘクタールの畑を再開
発して、二三〇本の銀否を植栽、大根、白菜、人参、ニンニク等
高原野菜を栽培し、産直を始める。

平成二三年三月一二日の福島第一原発事故により五月から福島
市に避難して借上げ住宅に居住。

相馬市、伊達市、国見町等に畑を借りて、共同農園を開設して
避難する村民との交流を図るとともに、福島市荒井に一ヘクタール
の畑を共同耕作して、作物を避難住民に配分してコミュニケー
ションを図るために尽力している。

また、農産物の加工技術を繋ぐことと食文化を維持すべく、凍
み餅やキムチ漬け、味噌等を主に、福島県では作れなくなったこ
とから、埼玉県長瀬や長野県小海町のNPOと交流して伝統的な
食文化の伝承による加工品づくりを行っている村民の先頭に立っ
て努力している。