



研究会の模様（編集部）

目 次

研究会

「持続可能な食と地域づくり」に向けた

JAグループの取り組みと提案

～「食料安全保障」に資する基本政策と取り組みの展開方向～ …（4）

司会：谷口信和 報告：馬場利彦

米国2018年農業法と日本農政への示唆

……………服部信司（36）

森林総研研究成果報告

無花粉スギ品種作出の高速・省力化に向けたDNAマーカーの開発

……………三嶋賢太郎（51）

〔時評〕 畜産経営安定法改正から1年 ……………m（2）

☆表紙写真 あやめ祭（茨城県潮来市 全農林埼玉分会 高島栄）
「農村と都市をむすぶ」2019年5月号（第69巻第5号）通巻第810号

畜産経営安定法改正から一年



時評

生乳取引や生乳流通の法的枠組みが変更されて一年が経過した。生乳共販を核とする生乳の取引や流通を支えてきた加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（いわゆる不足払い法）が廃止され、平成三〇年四月に改正畜産経営安定法（改正畜安法）が施行された。この制度改革で生乳市場が一挙に変貌を遂げるような事態は生じなかったが、生乳取引契約のトラブルや酪農生産者間の軋轢が生じている。

改正畜安法による生乳取引に関する改正点は、①補給金交付対象の拡大、②指定事業者への集送乳調整金交付、③共販における部分委託である。なかでも農協組合員の生乳出荷に際して部分委託契約を基本的な取引形態とする改正は大きな問題を孕むこととなった。

米や野菜とは異なって、生乳は貯蔵性がなく安定供給が求められるうえに、そのまま消費者に販売することができない。出荷先は生乳を処理・加工する乳業工場に限られ、しかも乳業メーカーは寡占構造を取ることが多く、生産者が結束して共同販売を行うことの必要性が広く認められてきた。欧米でも農協の生乳共販では全量出荷が一般的である。

酪農生産者の農協への部分委託販売では、売れ残りの生乳が農協出荷に回されたり、需要期には農協出荷が減少する可能性がある。農協は生産者が出荷先を見いだせず余ってしまった生乳であっても委託販売の申し出を拒否できず、需給調整負担を押し付けられるおそれがある。こうした組合員の「いいとこ取り」の生乳取引が広がれば、生乳共販は成り立たなくなってしまう。

そこで二股出荷によって可能となる「いいとこ取り」の取引をどのように排除するのが課題となり、施行規則では正当な理由があれば、農協は取引の申し出を拒否することができることとされた。①季節的変動を越えた数量が変動する取引、②短期間に限定して行われる取引、③特定の用途での販売を条件とした取引、④品質基準を満たさない生乳の取引、⑤契約で定めた数量を当事者の合意なく大幅に増減させた取引などである。

しかし生乳取引には次のような変化が生じている。

第一に、アウトサイダー取引が広がっていた北海道、群馬県、岩手県などで期中を含めて出荷先を変更した生産者が少数ながら現れた。

第二に、当事者の合意に基づかない期中での出荷先変更が各地で相次いだ。たとえば、一方的な通告で出荷乳量の約半分を需要期には農協以外へ、不需要期には農協に出荷するといった期中での出荷先変更である。まさに

「いいとこ取り」の取引といえよう。

第三に、出荷先変更のうち二股出荷は一部にとどまっている。北海道では三〇年度の出荷先変更総数一四戸のうち二股出荷は三戸にすぎない。それでも生乳出荷量の一割が農協、九割がそれ以外の事業者という二股出荷契約を結んでいる生産者が散見される。

第四に、非乳業の乳ビジネスへの参入がみられた。酪農生産者から直接生乳を購入することが法的に認められ、乳ビジネスへの参入障壁が低下したことの表れである。たとえば、業務用マーガリンやホイップクリームなどを取り扱っている総合食品メーカーが、北海道の生乳を原料として牛乳・乳製品製造を開始している。

第五に、酪農生産者と乳業メーカーなどの直接契約への動きがみられた。生乳の最終ユーザーである乳業や食品メーカー、外食事業者などとの直接契約を志向する生産者は少なくない。一方、地元の生産者との直接契約を希望するローカル乳業メーカーも出てきており、需給調整の余地が限られた取引が拡大する可能性もある。

こうした生乳取引で「いいとこ取り」を排除するのは、実際には多くの困難をとまなう。出荷計画からの逸脱の程度や期間などを明確に規定することが容易ではないように、生産現場には農協共販をめぐる地域での対立を表明して協議・調整するのを憚る傾向がある。さらに委託

契約は民法で委任者が一方的に契約を解約することができるとされている。組合員が一方的に農協への出荷を中止したり、農協への出荷を申し出ることが認められているとの解釈もある。生乳取引契約の期中での変更によって大きな被害が生じた場合には、違約金を求めることは可能であるといわれるが、その実効性をめぐる法解釈は一樣ではない。「いいとこ取り」の取引を具体的に規制する手法は整備されていないことがわかってきた。

契約の約定を守らなくても、何ら制裁などを受けない心配がないのであれば、「いいところ取り」の取引で利益を追求するのは、個別の経営者として合理的な経営判断であろう。酪農制度改革がイコールフットリングでの生乳取引の実現とはほど遠い現実をもたらしている。

生乳共販における部分委託・二股出荷は、「いいとこ取り」の取引を生乳市場に浸透させ、生産者間の軋轢を引き起こす。さらに乳業への安定的な生乳供給の要請に応えるために毅然とした対応を求める指定事業者と、地域の組合員の融和を図るために対立を避けようとする農協との間の不協和音を増幅させている。「いいとこ取り」の取引をできる限り回避するためには、農協共販の自主性を尊重し、部分委託が広がらない対策を講じるとともに、組合員の生乳共販、酪農生産者組織への信頼を高めるために、生産者組織の再編、機能強化を図る必要がある。(m)

研究会

「持続可能な食と地域づくり」に向けたJ-Aグループの取り組みと提案
「食料安全保障」に資する基本政策と取り組みの展開方向へ



谷口信和氏

谷口（司会） きょうは、全中の馬場さんにおいて、全中が去年の6月頃からずっと取り組んでこられた、『食料安全保障』に資する基本政策と取り組みの展開方向』という内容の『持続可能な食と地域づくり』に向けたJ-Aグループの取り組みと提案』についての研究会を行うことに致したいと思います。

今回の提案は、全中としては斬新で非常に重要な問題提起をしているのではないかと私は高く評価しておりますが、同時に、まだまだブラッシュアップする余地があるの

ではないかなとも考えております。こうしたプロセスを経なければ、食料安全保障に関する国民的な合意形成の非常に有力な素材になるのではないかと考えております。

二月六日から八日にかけて、全中は関係委員会と理事会において組織討議案を決定し、三月八日に最終的な決定をした上で、国民的な運動を行うというスケジュールで臨むというようにお聞きしています。

まず、一時間ほど全中参事の馬場さんからご報告をいただいて、次に私の方から一〇分ぐらいのコメントをさせていただきます、それへのご回答をお願いしたいと思います。その上で、自由に討議する予定で進めさせていただきます。

研究会出席者

(2019年 2 月 5 日 於：農林水産省会議室)

司 会 谷口信和

報 告 馬場利彦 JA全中参事（基本政策対策室長）

出席者 梶井 功、服部信司、堀口健治、加瀬和俊、
小林信一、矢坂雅充、秋山 満、安藤光義、
友田滋夫

す。



馬場利彦氏

それでは、馬場さん、
よろしくお願いいたします。
す。

馬場 ご紹介いただき
ましたJA全中参事の馬
場でございます。本日は
よろしくお願いいたしま

なぜ、いま食料安全保障なのか

馬場 まず、一二月一二日に開催された農政ジャーナ
リストの会で、全中の中家徹会長が話した内容に少し中
身を追加した「持続可能な食と地域づくりに向けて」
わが国の食料安全保障の確立のための国民的議論を」と
という資料に基づき、「なぜ、いま『食料安全保障』を
問うのか」ということから説明します。

中家会長は、全中会長に就任当初から食料安全保障に
関して国民的議論が必要であると考えており、食料安全
保障を問う基本政策を検討するために、昨年四月に私を
室長として、基本政策対策室が新設されました。JA、
都道府県中央会、女性協、青年協などによる検討会、他
団体などとの意見交換を経て、今日に至っています。

「なぜ、いま『食料安全保障』を問うのか」というこ

とについて、主な理由を三つ掲げています。一つ目は、食料自給率・自給力の低迷です。平成一一年に食料・農業・農村基本法（以下、「新基本法」という）が制定され、今年は、ちょうど二〇年という節目の年です。基本法第二条二項には、食料安全保障の確保とストレートには書いてはいないものの、食料の安定供給について、「国内の農業生産の増大を図ることを基本に」ということが明記されています。そのため、これまで基本計画の四回の策定においても、自給率の向上を旨として基本計画は策定されてきました。近年、韓国では農業の公的価値を憲法に入れるべく一、〇〇〇万人署名が行われましたが、全中では平成九年に新基本法制定にあたり、生協や労働組合と協力し、一、〇〇〇万人署名を行いました。しかし食料自給率はその後、低迷したままの状況です。後ほど触れますが、食料自給率とは結果として出てくるものであるため、食料自給力が重要なのではないかと考えています。現在の基本計画で食料自給力指標という考えが生まれたのは大きな前進だと思います。しかし、食料自給力自体が分かりづらく、国民に浸透していません。また、労働力・技術力が十分あるという前提で考えられているため、農地が減った分だけ自給力が落ちてしまっているという表示にしかみえなくなっているのは残念でなりません。

いずれにしても、食料自給率はかつてのように一気に減少している訳ではないものの、新基本法制定以降、二〇年間はほぼ三八〜四〇％程度で低迷しています。しかし、食料自給力指標の方は、近年急激に落ち込んできており、このことが問題だと考えています。食料自給率に関して大きな問題は、食料自給力の基本である「農地」と「人」が近年大きく減少しているということです。

農研機構が「二〇二五年の地域農業の姿が把握できる地域農業情報」で算出した一〇年後の市町村別農家数を、全中で足し上げてみると、将来的に農家数は大きく減少し、それに伴い、都府県で一四〇万ha程度の大量な離農による農地が出てくることが予想されます。

そして、農業就業人口は二〇〇万人から一〇年後には一二〇万人程度まで減少し、新規就農者も、一時期多少増えたものの、将来的には四九歳以下の若手農業者も二五万人から一二万人に半減する見通しです。

こうした状況においても、近年の農政は、成長産業、輸出といった政策が矢継ぎ早に打ち出されています。産出額は九・二兆円、生産農業所得も、二七、二八、二九年と、三カ年増大しているようにみえますが、農産物の品薄、人手不足、災害等などによる単価高が要因であり、実質的には産出額や所得は増大しているとは言えません。

二〇年前の世界食糧サミットでは食糧不足が議論となった

二〇年前、新基本法ができた当時は、世界的な食糧不足のなか世界食糧サミットが開催されるなど、食糧安全保障の議論がコミットされていた時期でありました。改めてこのときの定義を確認すると「食糧安全保障は、すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」(一九九六年：国連食糧農業機関 (FAO)) とされています。

二〇年たった今日、人口は増加し、水やエネルギー、食料の需要が増加するというなかで将来的な食糧需給は不安定な状況が続くことが予想できます。また、一九九六年の食糧サミットでは飢餓を撲滅するためにローマ宣言などがあった訳ですが、その後、七億人台へ減ってきていた飢餓人口は、直近ではまた八億人を超え、かえって増えているという状況です。

その大きな要因の一つは、世界的な異常気象による災害の多発です。国内でも豪雨や地震などさまざまな災害が増えてきており、被害が増大していますが、世界的にもそのようなのです。

平成一三年に日本学術会議で公表された農業農村の多面的機能の評価は八兆円を超えると言われていましたが、二〇年たった今、多面的機能の価値・評価はどうなっているのか、改めて評価する必要があるのではないかと考えています。

なお、我々が過去教えられた時と違って、このところ日本のエンゲル係数が若干高くなっているのが見てとれます。これは品薄で単価が上がっているのもありますが、円安といった為替も影響しているのではないかと考えています。

TPPやEUとのEPAといった国際化の進展は、家計に直結してくるのではないか、ということであります。一段と国際化が進展し、私達の食卓も世界の影響を受けやすく、為替や需給が家計まで直結するという状況が出てきかねないと捉えております。

また、一方で、若者の田園回帰の動きというのはみとれます。移住人口が増えている市町村も旧村単位で見れば東北太平洋岸沿いなど結構あります。

こうした状況でありますので、物はあふれているかもしれないませんが、今、食料の安全保障は重大な曲面に来ているという認識を国民と共有したいというのが全中家会長の思いです。

国民に問う 食料安全保障とは何か

それでは、『持続可能な食と地域づくり』に向けたJAGグループの取り組みと提案』について説明します。食料安全保障に資する基本政策を問うというのが会長のミッションでありましたけれども、モノがあふれかえっている今の国民に「食料安全保障をどう考えますか」と正面から言ってもどうかと思い、持続可能な食、あるいは地域をどう考えますかということを問うていくということではないかということで、タイトルをそのようにしてあります。

「はじめに」というところでは、食への関心、地域への関心も高まりつつあるということを記載していますが、それは、農業者を初め皆さんの努力であると言えます。しかし、現状、正反対に食と地域の足元は揺らいでいるのが実態ではないか。国際交渉も、TPP11や二月には日EUのEPAが発効、今後もTAG交渉があります。まさに重大な局面を迎えている訳で、食と地域の持続性について、その現状と課題・認識を国全体に広げて、あるべき姿を議論し、共有していくという基本スタンスを明確にしています。

ちょうど基本計画も見直される年であり、基本計画の柱にこの食料安全保障の議論を据えたいというのが全中

中家会長の思いです。JAGグループは伝える取り組み、あるいは取り組みの見える化というのは下手ですが、様々な意味で一層の取り組み展開を伝えたいと考えています。また、具体的な政策提言という形はとっていませんが、食料安全保障の観点から政策理念、あるいは基本となる政策の強化と方向に関する理念も打ち出していきたいと考えています。

話はまた戻りますが、現行の基本計画は、たてつけ上は産業政策と地域政策の車の両輪だといっているわけですが、どうしても、車の片輪走行でしかありません。そういう面で、地域づくりも含めて、国民一人ひとりが農業・農村を支えるというような環境づくり、世論づくりということを方向としてまとめたという位置づけであることを、最初に申し上げておきます。

その基本認識としてまず押さえておきたかったのは、国民・世論の現状認識です。全中では、毎年二、五〇〇人ぐらいのアンケートを、無作為でとっています。そのアンケートでも、国内農業への期待は、一番が国産の安定供給ですが、二番にコストの引き下げでした。また、購入時の重視する点で一番回答率が高かったのは、残念ながら価格が安いことでした。国産というのはその次、新鮮もその次という状況です。

一方で、これは政府の世論調査も同じですが、不安材

料は、後継者不足で担い手がなくなるとか、災害で食料が足りなくなるとか、過疎化が進むというような実態を捉えたところでの不安というのはあります。また、輸入が増えて安全性が確保されないという懸念があることも見て取れます。

次に、農業に対してどのようなイメージを持っているのかを知るため、和食が無形文化遺産に登録されたことを知っているかと聞いたところ、結構知っている方がいました。しかし、自身の県や市町村の特産品を知っていますかという問に対しては、六割程度の回答であり、四割は知らないという結果でした。また、多くの人が農業の経験がなく、農業をしたいと思わないが五割となりました。そして、農業問題に関心があるが四割、多面的機能の意味を知っているのは一割という結果となりました。

田舎で育った世代が減少しているなか、農業に対する関心が低くなっているのが現実で、このようなアンケート結果になるのは仕方がないことではあります。しかし、これからの日本社会に必要なと思うことという問いに対し、第一は安全な食料が入手できる社会、第二は地方が退廃しない社会でありました。まさに国民・消費者の問題意識は、我が国の国民・消費者の持続可能な食、あるいは地域が満たされる社会が築かれるかという点にあり、そのため、タイトルを「持続可能な食と地域づく

りに向けた」としたところです。

食料・農業・農村基本法制定から二〇年

これからが本題です。先ほども説明しましたが、食料・農業・農村基本法から二〇年という節目であります。自給率は二〇年間低迷し続けています。本来であれば、国民一人当たりの摂取量、人口ともに減っているため、農業生産が維持されていけば、食料自給率は上がるはずですが、食生活が大きく変わったわけではない状況の中で、自給率が上がらない原因は自給力が落ちているからであり、現行の食料自給力指標以上に潜在的な生産力・自給力は落ちていると思います。

食料・農業・農村基本法ができてから二〇年、自給力指標は一貫して低下しており、潜在能力は落ちていることが問題です。平成二六年の世論調査で、食料の供給に対する不安要因の第一位が「国内生産による食料供給能力が低下するおそれがある」であり、全中アンケートと同じような結果となっています。輸入増による不安にあるというよりも、国内農業の生産減に対する不安のほうが大きく、消費者はこうした不安が解消されることを期待しており、そのためには自給力の低下が一番の課題であると考えます。

さらに国際化の進展や世界の需給変動等により、製造

過程や生産過程がみえない海外産の商品が輸入されることにより、私たちの食卓まで影響が及ぶようになります。加工品は原産地表示をするが、イタリア産トマト缶のトマトが実は中国産だったり、製造過程が本当にみえているかという点、そうではない。さらに、先ほど申したように国際的な食料需給変動のリスクは大きくなると考えます。

国内的には、先ほど申したとおり農業就業人口、農地が減少し、地域の多面的機能の後退も含めて、地域全体の安全保障に関する問題になっている。田園回帰の動きはあるとしても、それを全体的に広げていかないと、地域の暮らしを守ることはならない。

以上のことを課題認識とし、現在、重大な局面を迎えているなかにあつて、JAGグループをはじめ食料・農業・地域の関係者は、国民・消費者の期待と信頼に応え、多様な需要や新たなニーズも取り組むことが必要です。それと同時に、国においても、国内外の環境変化を踏まえた安全保障の観点からの政策理念の確立と基本となる政策の強化が求められます。

また、さまざまな地域で農業・農村が存在危機を迎えていることについて、その現状や課題を共有し、一人ひとりが農業・農村を支えたいと思えるような環境をつくり上げることが必要です。

こうしたことから、まずは農業・農村の現場の努力や取り組みを正確にわかりやすく発信することです。消費者目線でわかりやすく説明することが必要だと考えています。農業・農村の実態を伝えて、こうした情報を広げることによって、一人でも多くの支え手を増やすことが大切です。現在、自己改革の一環でJAGグループは、准組合員に対して「食べて応援」「作って応援」に取り組もうと、准組合員を巻き込んだ活動をしています。さらに国民・消費者が農業に参加するということも含めて、一人でも多く農業の支え手を増やしていく環境をつくるが必要だと考えています。

食料安全保障とは持続可能な食と地域づくり

繰り返しになりますが、国際化がより進展するなかで、「食の安全・安心の確立」と「国内生産の増大」が求められています。また、災害時においても食料を安定して供給できるようなことを含めて、地域の安全保障と持続可能性を確保していくことが基本だと考えています。食料安全保障を確立するために必要な五つの方向を打ち出しています。

① 「家族農業・中小規模農業者など多様な農業者により、中山間地域・離島を含め、各地域で農業経営が持続的に展開されている」ということ。規模拡大や成長

産業化だけでは物事は進まず、家族農業、中小規模農業者を含め、全ての農業者がもてる力を発揮しなければ農業・農村を維持できません。そのために、さまざまな農業経営体に対する農業政策、地域政策が不可欠となります。

例えばTPP関連対策等も成長産業化に向けた対策として要件にふるいをかけるのではなく、すべての農業者を総動員しない限り、自給力は維持・強化できないということです。

- ② 「生産及び経営にかかる品種（種子など遺伝資源）や技術が、適切に守られたうえで改良・向上・革新されている」ということ。種子法も廃止され遺伝資源などの保護が必要だし、国際化が進むなかで、技術革新を通じて農業の全ての要素で生産性を画的に上げていかなければ、現状の生産力水準を維持できません。そういう面からも、技術革新を活用することは極めて重要だと考えています。

- ③ 「各品目の生産基盤たる農地および農業関連施設が、災害対応を含めて維持・強化されている」ということ。

- ④ 「水・エネルギーや肥料・飼料などの生産資源が多角的に維持・確保されとともに、その自給・循環の取り組みが広く展開されている」ということ。再生可

能エネルギーのことも若干触れています。あわせて、国交省が行っている循環野菜の様な取り組みをはじめ、SDGsの観点からも耕畜連携をすすめ、エサ米をはじめ飼料を自給することは極めて重要なことと考えています。

こうした自給力の向上を図るためにそれぞれの要素を強化することが基本だと考えています。そして

- ⑤ 「国民・消費者全体で、食の安全・安心にかかる情報、食料・農業・農村の現状・認識にかかる情報が共有されている」ということ。国民の認識共有がないと、片手落であって、国民・消費者に対して、安全・安心の情報も含めた幅広い発信をして、国内農産物の消費を支えてくれる方を一人でも多く増やすことが、食料安全保障につながると考えています。

食料安全保障の確立に向けた政策の基本理念と強化の方向

「食料安全保障の確立」のための政策の基本理念と強化の方向として、五つの方向に基づき、わが国の食料・農業・農村に持続性を確保し、食料安全保障を確立するうえでの政策の基本理念は、「農地」「人（農業者）」「技術」「持続性」の四つを軸とし、これらを維持・強化していくこととしています。

その中では、「農地」を荒廃させないために農地面積の目標化や多面的機能も再検証が必要などとしていますし、「人」においても家族経営を含めた多様な経営が必要であり、新規就農を増やす農業就業者数等の目標化が必要などとしています。また、「技術」の革新、とりわけ省力化・物流関連の対応は急務であり、さらに、「持続性」については国産の需要拡大、食品ロス削減、生産コストに見合った価格形成、資源循環、中山間地域対策、鳥獣被害対策、移住・定住支援など、それぞれの政策の維持強化について、現行の政策や農水省以外の関連政策を含め検証し、見直し・強化していくことが必要だと考えます。

とりわけ、将来にわたってわが国の食料安定供給をはかり、農業・農業者を持続可能としていくため、再生産可能な価格形成に取り組むとともに安定的な農業所得の確保対策、労働力確保・省力化技術、物流の対応などが重要であり、また、農業・農村の多面的機能発揮のため、日本型直接支払など地域政策の拡充が重要であるといっています。

また、「国民の選択が日本農業・農村のあり方を決める」との考えに立ち、その選択に資するべく、政府および食料・農業・農村の関係者は、政策のあり方も国民合意のもとに進めていくために、国民・消費者に対して関

連する関連する情報や政策の意味を伝える取り組みが必要ではないかと考えます。

自給率向上に向けた四つの政府目標を明確に

次に、「食料自給率・自給力目標とその実現に向けた展開方向」ですが、新基本法では、「食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、農業生産及び消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして」基本計画を定めると書いてあります。

基本計画の改定の本格議論は秋以降になり、それまでは現場の方のヒアリングをすると役所は言っていますが、いずれにしても、自給率目標は立てるんだろうと思います。ここ二〇年、食料自給率は上がったためしがなく、現状、食料自給率目標は四五％ですが、これを引き上げるような目標を立てるとは到底考えられません。それでも、少なくともその目標値に向かって、どのような取り組みをするのか示さなければなりません。自給力指標が今の基本計画で初めて出されたが、あまり国民的な議論にはならなかった。というのも「農地面積をベース」に「労働力及び技術・生産資材は十分に調達される」との前提で算定と書いてあるものだから、何だ、架空かとみんな思ってしまう。日本の食料を自給する力が下がっ

ていることを示すためにつくられた指標だとは思いますが、国民的議論や目標にもならず残念でなりません。

本来の意味での潜在的な生産力は食料自給力の指標よりももっと低いと言わざるを得ないと思います。自給力の向上による食料安全保障の確立という観点からは、総合自給率目標に加えて、その達成に必要な自給力の構成要素である「農地（農地面積）」、「人（農業就業者数）」、「品目別生産数量」を、政府の目標として設定することが必要だという提起をしています。実は谷口先生のご指摘のとおり、それぞれの数値はありますが、見通しや展望だったり、あるいは生産努力目標ではない。それは政府の目標とはいいいにくい。また、何が問題かというと政府の目標というよりも、国民全体の目標になっていることです。それぞれの数値をしっかりと目標に据える必要があれ、確かに結果として自給率はこうなりましてということとは白書などでも必ず出てきますが、毎年の生産努力目標や人、農地などに関する状況について、白書に書いてはあるものの、広く国民に伝わっているかという、そんなことにはなっていない。それはそうした枠組みができていないことに問題であり、食料・農業・農村審議会ですっかり議論し、常にフォローアップしていく枠組みの構築が必要なのではないでしょうか。

食育に関しては、食育基本法のもと食育基本計画で二一の具体的な数値目標（これはアンケートの結果を上げるとかも目標の一つだったりします）があり、都道府県・市町村段階でも食育推進計画をつくっている。こうした枠組みが重要なのではないかと思います。

食育基本法は、都道府県・市町村でも基本計画を立てることができるということに言及した法律になっていますが、新基本法にはこうした内意がない。そのため、政府の数値目標を参考に自主的に中長期計画として策定している県はありますし、条例をつくっている県もあります。いずれにせよ、生産努力目標は示されているが、じゃあうちの県はどうするんだというところを広く関係者と議論し、共有化していくという枠組みが重要なのではないかと、という意味で、「食料自給率・自給力目標の実現に向けた枠組みの構築」を提起しています。自給力に関する目標を設定した上で、国民・消費者を含め関係者が共有・実践していく枠組みが必要であると言いたいし、あわせて、技術革新、また、持続性の観点からフードロスや中山間地域対策等の政策の強化ということを通して上げています。

国は様々な計画をつくっていますが、都道府県や市町村に連動しているのか、また、農業者やJAだけではなくて、生協や協同組合関係団体、あるいは商工会、地域の経

済団体、消費者、市町村の住民を巻き込んで、共有の目標と実績管理を行い、地域が一体となった取り組みを進めることが最もやるべきことではないか、と申し上げたい。

新潟のJAえちご上越がある上越市は、市で新基本法を受けて条例をつくり、五年に一回の見直しペースだと思いますが目標をたてています。この計画目標には農業者数や、農地面積も示し、食育基本計画も取り入れ、地域独自の目標設定をしています。加えて、地域版農政審議会のような、消費者や生協の人など多様な人たちが参加している会議を設定し、しかも毎年、目標の達成度合いを検証しています。こうした取り組み内容は、市役所のホームページで公開されています。

このような官邸主導でなく地域の取り組みは、昔よく地域農政と呼んでましたが、こうした動きをつくっていくことが大事だと考えています。枠組みをつくるにあたって、全市町村で行うのは難しいかもしれませんが、少なくとも県域ではこのような取り組みを行い、市町村もJAと一緒に動いてくれるような枠組みをつくり、地域や関係者が一体となった取り組みを進めようじゃないかということを提起させていただいています。

JAグループとしてどう取り組むか

「持続可能な食と地域づくりに向けたJAグループの

取り組み方向」としては、繰り返しになりますが、JAグループとしていろいろな情報発信をしようと考えています。全国だけでなく、都道府県でも、生協などを含めたさまざまな団体と協力している県も多くありますが、改めて地域の食や農業、あるいはそれに関連づけてSDGsの観点からも課題を共有するために枠組みや座組みをつくっていくことが必要ではないかと思っています。

また、二〇県近くの都道府県で、食料・農業・農村基本条例をつくっていますし、何らかの中長期の農業振興計画は策定されています。市町村で条例をつくっているところも結構あります。例えば、福岡などはそうです。

二〇年前に、新基本法・基本計画策定を機に消費者や生協、商工会議所、事業者団体などを巻き込んで、地域でそれぞれの目標を策定・共有して、食と農・地域にかかわる取り組みを運動として広げていくというような取り組みを「やろう!」と提起しましたが、実行したのは一部でありました。改めてこうしたことを提起して、JAグループとしても仕掛けていこうと考えています。

そのため、意識して、一般国民・消費者を巻きこんだ取り組みをしていく。これには様々な取り組み方があるため「JAグループで横展開する取り組み方向」として、画一的に「これをやろう」とは言わずに、国民の理解・支持を得た政策展開を求める一方で、持続可能な食と地

域づくりに向けて、各段階で、組合員はもろろんのこと、国民・消費者への活発な議論と取り組みを横展開していくと考えています。

食の切り口から

「食」の切り口からは、食の安全・安心、GAPの実践、HACCPへの取り組みなどが見える化していくことが必要です。また、「食×コミュニティ」という造語をつくったりしていますが、地場産の料理教室や子ども食堂にも取り組んでいます。JAグループは子ども食堂というより地域の集まり場所をつくっている面があり、コミュニティづくりのための食堂のようなイメージでやっているところが結構あります。そういった食に関連したコミュニティづくりという意味で、他団体、商工会とも連携して取り組みをいろいろ進めていくということ。また、食育として、地産地消等の取り組みを教育機関と連携して行っているところもあり、こうした取り組みを小学校だけではなくて中学・高校まで広げていけないかと考えています。

ところで食品フードロス法案が超党派で検討されていますが、この法案では行政が取り組み指針などを策定するようになっていきます。農業農村の現状を食を通じて見える化することも重要で、例えば農産物にQRコード

をつけてピットとやったら、農村の現場、生育の映像あるいはつくっている人の顔や作業がみえるといった視覚化する取り組みも提案しています。

「農」や「農村・地域」の切り口から

「農」の切り口からは、まさに田園回帰、人をどう増やすかという取り組みにほかなりません。取り組み方向として、地域営農ビジョン、人・農地プランを通じ地域の集落像をみんなで描くと同時に、新規就農とかJA出資型法人の取り組みを広げていくということが大切です。また、アグリスクールや農業塾などにより、いろいろな形で新規就農者や従事者を受け入れていく取り組みをさらに広げていくことが重要です。また、農福連携や新技術の普及といった取り組みをすすめるためにも、JAグループが取り組んでいる事例などを情報収集し、横展開していくことを考えています。

また、「農村・地域」の切り口からいえば、商工会とか他の協同組合と連携した人材確保といったことを言っています。EUではリーダー事業というのがあって、地域のコーディネーター、地域の人で企画して、地域の課題克服に必要な取り組みに対してEUが金を出すといういい仕組みになっている。全国町村会では農村価値創造交付金とおっしゃっていますが、まさにそういう取り組

みが必要だろうと思います。

ちなみに超党派で、特定地域人材づくり法案いわゆる細田法案というのをご存じですか。これも、そろそろ国会にでてくるんじゃないかと思いますが、要は、人口減少地域のところで農協とか関係団体の人たちが出資してつくる事業協同組合に市町村も入り、人を雇って、その賃金を一部国が助成するといった法案です。

そのほか、「半農半X」の提起とか、ふるさと納税も盛んにやっているところもありますが、クラウドファンディングみたいに本当の意味での参画・出資というような取り組みを広げていこうと考えています。

言い忘れましたが、食農教育の観点からいうと、青少年自然体験法案というものもあります。まだ法案のままですが、この法案も通れば画期的なことだと思います。

およそ全国で一〇〇万人いる小学五年生全員を一週間程度、農山漁村で滞在させようという法案ですが、これに期待している面もあります。

最後に国民合意形成の切り口から

最後に、「国民合意形成」の切り口からですが、JAグループは、かつては「国民にとって農業とは」を世論に問うたり、食料・農林漁業・環境フォーラムを開催したりしました。「みんなのよい食プロジェクト」の一環

として「笑味ちゃん」マークのバッジをつけていますが、この笑味ちゃんは、食べるという字ですよ、国産を食べましょうという意味で「笑味ちゃん」ですが、余り浸透していない。そのため、改めて考えないといけないなということ、現在、再検討しています。

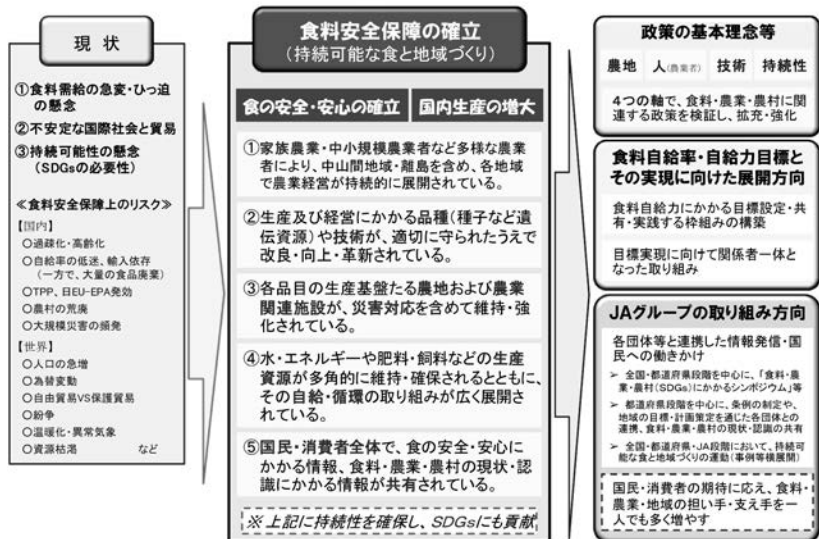
いずれにしても、伝える取り組みというのは大事なことであります。各世代での教育の充実のためにJAでは色々なかたちで食育というか食農教育を行っています。こうした取り組みを中学、高校含めて各地に広げていきたいと考えています。一部の都市JAでのみ行われていることですが、支店の一階は全国の産品の直売所になっていて、二階が信用事業としているなど、JAの取り組みを様々発信し取り組みを広げていくことも重要です。また、役所は「フード・アクション・ニッポン」という取り組みをしており、JAグループと一緒にやれるものはないのかと末松次官もいわれていたので、全国段階で検討しようと考えています。

さらに検討事項として、食料・農業・地域の関係者による広範な議論を仕組めるように、ヨーロッパのようなステークホルダー会合のような仕組みが中長期的には必要ではないかと考えています。

ヨーロッパの国民合意がなぜできているんだと聞かれたときに、ヨーロッパの教科書には戦争体験が多く書い

「持続可能な食と地域づくり」に向けたJAグループの取り組みと提案【イメージ】

～「食料安全保障」に資する基本政策と取り組みの展開方向～



てあり、食料不足も何ページにもわたって書いてある。日本は少ししか記載がなく、教育内容や教科書が違うからと答える人もいる。それだけではなく、核心は、農業関係者だけで農業政策を議論しているのではなく、多様な人による座組があり、国民会議・ステークホルダー会合が機能している点に違いとしてあるのではないかと考えています。

こうした違いが、ドイツの「緑の週間」やフランスの「味覚週間」のような国を挙げたイベントへとつながっているということを見ると、中長期的な課題として掲げているということでもあります。

以上、それをまとめたのがこのイメージ図です。ありがとうございます。

コメント①評価すべき点

谷口 ありがとうございます。

それでは、当初の予定通り、私のほうから簡単にコメントさせていただきます。それへのお答えもいただいたのに、皆さんからの自由な質疑応答という形で進めたいと思います。

コメントは大きく分けて二つあります。一つは注目すべき点、つまり評価している点です。もう一つはもう少し検討が必要なのではないか、詰めが必要なのではない

いかなという期待を込めた点です。

第一に注目すべき点は、基本的にこういう形で食料安全保障論をまとめられたということです。食料安全保障という言葉自体はあったと思うのですが、それを「持続可能」という言葉で媒介しながら、地域と食を結びつけて議論しようとしたところに大変に新鮮で、重要な問題提起を読み取りました。

その詳しい内容が一四ページに示されています。地域のところは、新しい概念であるがゆえにちょっと理解が難しい面が残っていますが、食料安全保障と地域がどういう関係にあるかについて、自然災害や農業災害などを地域の安全保障として理解しようとしています。私自身は賛成ですけれども、これをもう少しブラッシュアップしていくと、いい内容になるのではないかなと思います。

二番目の肯定的な評価は、食料自給率目標に加えて、農地（農地面積）、人（農業就業者）、品目別生産量を、食料自給力に関する指標ではありますけれども、食料自給率と同じようなレベルでの政府目標、中期的に法定目標にしたいということです。基本法に定められたような、法律で実現すべき目標と定めるものに引き上げるというような意味合いでおっしゃったのだと思いますが、極めて大事な問題提起かと思えます。

三番目は、それら四つの指標を、今までは全国一本のデータなわけですが、都道府県・市町村レベルでも法定の目標や計画にしていってらどうか。指数化、計画化することを提起した点です。これも大変に重要です。

ただし、ここには結構厄介な問題が含まれます。都道府県単位での数値と国レベルの数値が合うかどうかという話になるわけですね。恐らく国はいきなり都道府県単位の数値は出さないとすると、農政局管内での自給率だとか農地面積を出さなければいけなくなってきます。今までは出していないわけです。自給率の計算は一方で積み上げになっているんだという話と、それが我々には示されていないということ、本当に自給率目標が担保できるようなものになっているかどうかという点についてはいつも議論になるので、そういう点を明確にするという点ではすごく大事な視点かなということだと思います。

四番目に、以上の視点から、食、農、農村・地域、それから国民合意形成という四つの切り口で運動を提起したということです。何となくごちゃごちゃと食料安全保障の課題があるのではなくて、食についてはこういう観点からというように分けて、それぞれに関わる運動を提起しています。どのように進めるのかという工程表も含めて、そういうことが問われる内容にブレークダウンし

たという点で非常に重要な点だと思います。

コメント②改善が必要な点

谷口 以上の点を評価した上で、もう少し具体的にしておきたいという期待があります。

一つは、これは非常に厄介な問題ですけれども、二〇一五年の基本計画で出された食料自給力指標についての位置づけが必ずしも明確ではないという点です。そもそも、食料自給力指標自体は目標ではないんです。計算したらこうなっていましたというものです。計算方法として四つ出されていて、穀物系と芋系でもってカロリーを取る二つの方式と、栄養バランスを考慮する・しない二つの方式の組み合わせで、カロリーを計算した結果のデータです。もっと高いカロリーを供給できることが求められるというのか、いけないのか、国のほうがちょっとはつきりしないんです。

全中は食料自給力の要素に関する指標として、農地と人と品目別生産量を挙げていると思うのですけれども、実は食料自給率を計算する上で担保すべき指標として、もともと農地面積の見通しや品目別生産努力目標は国としても提出しているわけですね。唯一出されていないのが人ですが、人については、基本計画の中の農業構造の展望の中において農業就業者数を掲出しているので、基本

計画本体の自給率にかかわる数字としては計上していないという点で、ばらばらになっている面はありますけれども、一応提起していることになっているともいえます。

私の考えでは、食料自給率目標の提起の中で四つの指標を法定目標として入れることは、そもそも基本法の関係でいうとそう難しい話ではなくて、運用の面でもある程度できるのではないかと。その際、全中が指摘する通り、生産努力目標のように、いかにも実現すべき目標ではなくて、努力はするけれどもできなかったらしょうがないとあきらめるような表現ではなくて、食料自給率と同じように、「法定目標」として、政府が基本計画をつくる段階で約束とまではいわないまでも、実現すべき目標として頑張るんだということを宣言したという内容にすることが大切ではないかと思えます。

そうすると、問題は新たな三つの目標を食料自給力に関する目標として取り上げた場合、逆にいうと、食料自給率のほうに示してある農地面積の見通しとか生産努力目標という数値については落としてしまうのかということになる。そこところは整序が必要なのかなと思います。

私は、二〇一五年基本計画で食料自給力指標を導入したがゆえに、逆に食料自給率があいまいになってしまった、ばやけてしまっているという印象があるんです。目

標として数字でわかりやすいものが出ているというわけでないことが、食料自給力指標の難点で、じゃあどうなんでしょうかという、なんか大変ですよというだけで終わってしまう。自給率だけを見ているのでは危険ですよ。

実態はもっとすごく深刻ですよという、いわば警鐘を乱打する役割を担うという点では評価するのですが、それ以上ではないなという気がしています。

ですから、改めて自給率と自給力に関する諸目標の間の関係を整理しなければいけないし、自給率の中における具体的な目標になっているものを食料自給力の枠組みの中でどのように位置づけるかという点について、もう少し整理が必要なのではないかなという気がしています。

例えば、二〇一五年の基本計画に出ているのですけれども、イギリスの食料自給力は非常にシンプルです。全部の耕地に食用小麦だけを作付したらどうなるんだ、例えばこういう計算なんですね。そして、化学肥料を一切使わない有機農法でやった場合にはどうなるかというわけですから、土地生産性は大きく落ちるけど、それでもここまでは生産できますよという問題提起です。ひしひしと危機感が伝わってくるような数字になっています。日本の場合には、農業資源は全部所与のままでしょう。そうすると、結局面積の増減で決まってしまうから、農

地面積を維持すればいいじゃないかという話で済んでしまうような、軽い目標になっている指標だという気がするんです。そのあたりのところが大きな論点なのかなと思います。

以上の二つは結構難しい問題です。食料自給力指標を出してしまったがゆえの難点があると思いますが、検討が必要な項目だと思います。

追加の意見

谷口 あとの二つは意見です。一つは政策としての持続性の問題です。基本法と基本計画の最大の問題は実是国家における農政の政策的持続性の欠如だと思います。五年ごとに基本計画をつくっているけれども、そのたびに重点が変わっているような印象があります。ですから、基本計画を三本、四本貫いて串刺しにして、これでいくぞというような高い決意があるかという点、余りない。結局、最大の問題は、五年以上の期間にわたる政策の持続性がないことであって、政策目標自体がはっきりしていない。腰が座っていないということですね。これは基本計画に限らず農政の全部についていえることですけれども、まさに食料自給率目標を掲げるような最も基本的なところについては、ちゃんと腰が据わった政策をどう立てるかということが鍵ではないか。この点についての批判

や指摘が少し希薄なのではないかなと思います。

この点に関わって大きい問題は、以前から私が繰り返し述べていることですけれども、まさに農林水産省や中の人事にかかわってくる問題です。担当者が二年程度でころころ入れ替わって、本当に専門性をもった人が、長期の計画に責任をもって取り組む体制にそもそもなっていないのではないかとことです。体制自体がなっていないのに、政策だけに持続性を求めても困難だという現実もあるだろうという気がしています。

もう一つは、全中提案を繰り返し読んでみたんですけども、食料安全保障を実現する上での地産地消の意義が少し希薄になっているんじゃないかという印象があったということです。軽視しているわけではないのです。が、文言として取り上げられる頻度がすごく小さい。そして、図表にもほとんど取り上げられていない。自給率向上にとっては、やはり地産地消が基本だと思います。いろいろな農業資源を動員して生産量を最大限に増大していくとなると、販売を実現する手段としての直売所、その役割をもっともって高めていいんではないかなと考えます。

全農が今、全国二〇カ所にいわゆるAコープと直売所を連携するような施設を作ったそうですが、これはいい取り組みだと思うんです。恐らくそこには、スーパーや

他の商業施設とぶつかってくる要素があるので、難しい面を含んでいるとは思いますが、地産地消運動を通じて自給率向上は運動としては取り組みやすいし、消費者にとってもわかりやすいものだといえます。とくに、私は直売所一番不足しているのは都市的地域だと思います。都市のすぐそばにもっとも多くの直売所があってもいいのではないのでしょうか。もうちょっと強調していただいた方がいいかなと思ったということです。とりあえず以上のようなコメントと意見を申し上げました。答えやすいところだけ答えてくださって結構です。よろしく願います。

食料自給力指標について

馬場 ありがとうございます。

まずは評価をいただきました、自給力指標のところですけれども、現行の基本計画で初めて出してきたのに、もったいないなと思っていました。もうちょっと言及すればいいのにと。みんなに聞いても、「何だよ、人も技術もあるという前提であり、そんなもの自給力といわないぞ」といわれて、「そうですよね」という答えしかできなかったんですけれども、要は、自給する力って、それこそ農地と人と技術だと思うんですが、それをあらわさなければ意味ないだろうと思います。そういう議論は前

回の審議会ですればよかったのかもしれませんが、しかし、当時、日生協の委員の方が同じようなことをいっていました。わかりやすく人、農地を目標にしようじゃないですか。おっしゃるとおりと私なんかは思っていました。

ということで、政府が目標にしたがらないのは、いわれたように、配分みたいになってしまう可能性があるからというのもあるのかもしれない。国が目標を立てると、それを割り当てるみたいなことになりかねないと思われるのは嫌だというのが本音だと思います。国としては、計画経済じゃないからという観点から嫌がっているのは事実ですし、国から県に「落とし込んで」「県で立てましょう」というと「やめてくれ」と双方から言われるでしょう。

私も落とし込むという意味で枠組みを提起しているわけではなくて、それぞれの地域がどう捉えて、どう考えるかということを考える場・機会にすべきという意味で言っている。おっしゃられるように、構造展望にも基幹的従事者は今の四〇代以下の就農を二倍にしないと九〇万人にならず、そうだと自給率目標は達成しませんねというふうにいっているんです。いっているんだけど、じゃあ倍にしましょうというのが各県なり地域の目標になっていますかというとなってます。基本計画でこういう数値目標をだしたら、じゃあうちの地域では農業

従事者を三倍ぐらいにしようとか、もっと何かしなきゃいかんというように受け取られるのが目標なのではないかと思っています。そのため、農業構造の展望ももったいないなと思っています。地域でどうするんですか、考えてくださいよという提起をすればいいと思うわけで、そういう面では、座組み、枠組みの提案としていえば、食育基本法はそういう提案をしていますよということなぞっていているということでもあります。

自給率とかというのは国のもの、あるいは自給力指標なんていうのは宙に浮いたものみたいに捉えられていますが、もう差し迫った問題であり、そんなことをいってられる状況ではありません。そのため、地域で考えましょうよという方向性を提起したらいいんじゃないかというのを申し上げているつもりであります。

ある市では基本条例があって、国の基本計画があって、県の計画があるのですけれども、その方向性を踏まえて市の農業農村基本計画を策定する、食育計画はまた別につくっているというところもありますし、なかに取り込んでいるところもある。そのような県とか市町村もトータルで数えていないのでわかりませんが、いずれにしても、国の目標を踏まえて県なり地域の問題として、それぞれ関係者が入って議論されている。消費者も、あるいは商工会とか飲食店とか事業者も巻き込んでいく、

そのようなことが大事なのではないかということです。

諸外国の食料安全保障はどうなっているか

馬場 ついでに、スイスは、憲法改正で食料安全保障を入れたというのでかなり話題になりました。しかし、もともと連邦憲法には書いてあって、その中に幾つか要素が入ったということであります。

着目したのは、連邦議会の下にあるステークホルダー会合です。農業関係者だけでなく、いろいろな関係団体、関係者が集り、議論をします。だから、農業にとっていいことも、アニマルウェルフェアのように、ちょっと厄介なことも、入れられています。

フランスも、今は施行されていないと思いますけれども、新法で、いわゆる農産物の価値を伝えるというか、再生産価格を表示しようというのを法律で入れようとしています。結果としてみると、環境団体や消費者など様々な関係者が入っているもので、農業者にとっていいことも、余り評価していない人もいます。しかし、売り手と買い手で契約書を取り結び、その中に生産にかかった費用を明記することを義務化することが明記され、そこだけは前進と言っていました。

そういう面では、官邸主導ではなくて、国民会議主導、あるいは農政審主導でやったらいんじゃないのかとい

うことを片方でいいかたことであります。そうしないと国民合意には行き当たらないということではないかと思っています。

先生のご指摘にもありましたように、我が国とヨーロッパの違いを考えてみると、我が国は、いろいろな計画はあるが、進捗管理等をはほとんどしていない点にあります。フランスやスイスは、目標の数は少なく、一つの目標に対してそれだけに集中して最後まで取り組んでいる。また、政策予算は四、五年スパンなので、その検証の際には、関係者だけではなくて、国民全体にアンケートをとるなどして、広く国民で議論をする仕組みができていくというところは決定的な違いがあると思います。

なお、予算を五年スパンぐらいで考えると、憲法を変えなければなりません。単年度予算と憲法でしっかり書いてあるところを農業だけ突き破れるかという、はなかなか容易なことではありませんが、思いはそういうことです。

もう一方で、第二八回JA全国大会議案というものがあり、ここに直売所などといった自ら取り組む課題は提起しています。本日の提起は、組合員だけでなくもう少し視点を広げてやりましょうという意味で整理しています。

地域安全保障をどう考えるか

谷口 ありがとうございます。

それでは、ほかの編集委員の方からご自由に、特定の箇所にとだわりませんので、聞きたいところをぜひお願いします。

秋山 議案書の六ページにアンケートがあって、二位が「地方が退廃しない社会」、それから「弱者を切り捨てない社会」「格差の少ない社会」ということで、意見が高い。一番は農業だから当然食料というのを掲げているんだけど、今の格差社会であったり、定住社会が解体していくところに関する危機感はかなり出ている言葉だと思うんです。そうすると、今回の議案書のところに出てくる農業に関する安全保障の部分と、もう一つ、地域の安全保障という言葉を使っていますかね、その地域の安全保障というのがちょっとわかりづらい。ここに出てくるアンケートでいくと、地域における格差は正であったり、定住社会の確立の問題であったり、地域づくりみたいな部分に関する国民合意というか、それが農業とも連携しながらできる部分の声が非常に強まっているんだと思うんです。とすると、これは直接に地域における食の安全保障だけじゃなくて、地域自体をどう作り直していくかという形の中に農業が非常に大きな意味をも

つ、あるいは食が大きな意味をもつという形での位置づけになってくるんじゃないかという気がします。せっかく出ているこの二位、三位、四位を地域安全保障というところで、うまく使えないのかなというのがすごく気になったということです。

それと、資料集のほうの二一ページ、農研機構で類推している農家戸数の推移が出ています。二五年になったら九〇万戸になっちゃいますよというような話の数字で、たしか、新規就農者か何かの部分をごだけ確保していくか、二万人必要だということにも、一人一〇ヘクタールやっていくとしたら、稲作だけでも三〇万人必要で、ほかの部門の部分でいくと六〇万人必要、合わせて最低でも九〇万人必要だから二万人だとやったわけですよ。とすると、すぐ直近のところでは九〇万戸まで落ちるという事態というのは、その確保しようとしている戸数というか人数というか、その部分をほうっておくと下回るという段階にきているということですね。とすると、人の部分をどのような形で落ち込まないようにするか、是正の方向を考えるとという部分、農地も大事なんですけれども、人の部分にかなり着目していくと、相当危機的だということをはかなり出しているんじゃないか、危しいのではないか。当然、強調はしているんですけども、より声を上げるべきではないかという気がしたというこ

とです。

また議案のほうに戻って、一三ページ、さっきの地域の格差だったり、格差社会に関して気になっているのは、⑦のあたりに、食料・農業・地域の支え手（「関係人口」）という部分と、農業の担い手・支え手という農業の裾野という部分が出てくるんです。その結びつき方というんですか、どのような形で地域づくりと農業づくりみたいなものがリンクするのかわからない部分ですね。その具体的なイメージが湧いてくると、国民運動だったり地域運動だったりという形で、取り組み形態ができる形になるのではないかと。どうしても食料・農業というような形で、なおかつ「・地域」になってくるので、本来は、地域の担い手と農業の担い手がどういう連携のシステムの中で地域づくりの形になっていくかということの具体化が求められているのではないかと。この二つの担い手、支え手というのがどういう関係になってくるのかわかりづらかったということです。

それと、谷口先生がおっしゃっていた部分の食料自給力との関係でいくと、国の食料自給率は五％上げますというふうになっているけれども、じゃあ五％上げるためにどうするんだという話が数値目標として余りはっきりしないわけですね。であれば、食料自給力の指標自体は、いざとなったときの形の計算ばかりしているんだだけ

も、じゃあ五％上げるためには農地をどうもっていかなくない、人をどうもっていかなくない、技術をどうもっていかなくないという具体的な数値目標を提示すべきではないかと。いざとなったときのために、潜在力として五％上げるための指標というんですか、そういう具体的な政策目標とリンクした自給力を出すのであれば意味があるんだけれども、今のようないざとなるときだけの指標だと、かえって食料自給率目標がいまいになていくので、できれば、五％だったら五％でいいんだけど、五％上げるというためには、農地だ、人だ、品種だ、技術だ、この辺をこまでもっていかないと五％上げられないんだという具体的な目標設定をさせて、それを必ずチェックしていくというような仕方にもっていくような提案をしていったほうが、農水省としても苦しいんじゃないかという気がするんですけど。（笑声）

数値を目標にするとはどういうことか

馬場 地域づくりについての内容がわかりづらい、あまり出てこなくなってしまうというのは、ご指摘のとおりです。地域の人材の核は農業者であり、地域のための農業振興をという観点で考えていました。

また、秋山先生が言われたように、食料自給率を五％上げることは、生産努力目標の数量が確保されれば達成

できる数字です。えさ米を一一〇万トンにすると生産努力目標には出しています。では、それに必要な人ということですね。実はそれが目標になってないじゃないかというのが私のいいことです。農地も、四四〇万haを前提に算出しているはずなのに、その数値を切りそうですし、基幹的農業従事者九〇万人をもう切ってしまうような状況です。

だから、人とか農地を目標として掲げるというのは、今出しているその見通しなり努力目標の数値を目標にしろという意味です。明確に数字をこれくらいにすべきと示すつもりはないけれども、今ある数字を目標にして、一〇年先にはこれを必ず確保するというように建付けようといったのです。だから、今ある数値そのものをどう確保するんだという方向に全体の話をもっていくべきなのではないかと考えています。

基幹的農業者だけでなく、地域の人に少しでも携わってもらわないともう間に合わないという状況になっています。現在は外国人まで入れるような時代であり、「食べて応援」はもちろん、地域の人に一人でも多く農業にかかわってもらう必要があります。基幹的農業従事者は最低九〇万人なら九〇万人としたうえで、水管理・保全管理やあぜ草刈りなどの作業において、片手間でも何で

もいいので関わってもらえないかと、農業塾でも子ども食堂でも何でもいいので、いろいろなイベントを通じて訴える必要があります。そういう運動をつくりながら、少しでも携わってもらわなければ、現状を維持できなくなってしまいます。そのため、食べて応援、理解して応援してくれるような人を「支え手」、少しでも携わってくれる人を「担い手」と言い、裾野を広げるためにも、こうした表現をしています。

現在はまさに危機的な局面であり、こうした局面であることを分かってもらうことが大前提であり、こうした動きをつくっていきたいと考えています。

谷口 そういうことだとすると、市民農園なんかはもっと具体的に「やるぞ!」といってくれればいいんですがね。そこがちょっと足りないんじゃないでしょうか。市民農園大運動やりますみたいなの。そうすると、ああそうか、全中は相当に都市住民が農業に関与することに本気なんだというメッセージを出してもらったほうがいいのかなという気がしますね。

求められる大きな政策的方向性

矢坂 いくつもお尋ねしたいと思います。

一つは、今回の議案書が基本計画のコンセンサスづくりを強調していることに関してです。その意図はおおい

に共感します。審議会がうまく機能していない状況では、問題意識を共有してボトムアップで問題を解決していく道筋を探らざるを得なくなっているということなのでしょう。

その分、政策提言はトーンダウンしているようです。どのような政策が必要になっているのかといった内容が少なく、やや物足りないという気がします。例えば、日本がEPAやTPPの世界に足を踏み込み、関税などの国境調整措置を緩和するならば、直接払いによる農業保護に舵を切る時期に来ている、中山間地域を稲作の維持で守るのではなく、飼料作物栽培を含めて、省力化や粗放化農業を検討するといった長期的な視野で今後の日本農業の方向性を示すような政策提言が必要だったのかなと思います。

二つは、さきほどから話題になっている食料自給力です。低い食料自給率への危機感はあまり高くないので、食料自給力は食料安全保障に関する警鐘を鳴らすという役割を担っている、つまり架空であっても共感できるようなシグナルです。食料自給力は現実の世界からはずれていても、国民の関心を引き寄せるという重要な役割を期待されているのではないか。イギリスの食料自給力の推計方法のように、石油等が入らなくなれば実質的に有機農業だけでやっていくという事態になるという設定に

はあり得るかもしれないという論理があります。食料自給力は架空だとしても、その枠内では現実的な論理で推計されていれば耳を傾けたくなるのですが、日本の食料自給力はあまりにも常識的な発想からずれていて共感を呼び起こすことにはならなかった。

先ほど指摘された農地や農業労働力、農産物生産量の目標は、本来全く別の目標数値として法定的に定めることが必要なのでしょう。それが難しいとしたら、現在の食料自給率や食料自給力とは別の共感しうる指標を考えたものではないか。つまり将来の農業労働力の変化を前提とした場合の食料生産力の動向を推定するといった具合です。

関連して地域食料自給率についてですが、例えば、新潟県の食料自給率を県内の食料消費量で食料生産量を割って求めれば当然一〇〇%を上回るわけですけれども、それ自体はあまり意味がありません。地域の食料自給率は特定の地域で生産された食料がその地域で消費されている比率がどれくらいを示すといった指標として使われるべき数字だと思います。それは国の食料自給率と性格が異なるので、注意が必要です。

最後に、技術革新に関してですが、省力化技術の開発が労働力不足の中で必要だというときに、AIやIoTの導入といった発想に絞られ過ぎていてのではないかと

これらは農業外で開発された技術の導入なので、企業や研究所との連携が重視されるようになり、系統農協の中での取り組みという発想が弱くなります。農協や生産者ももっている技術やその活用のあり方を伝えていく力や指導力が弱ってしまっているから、主体的に技術を選び取って普及していくという方向性を訴えられなくなっているのではないかと心配をいたしました。

馬場 確かに、直接支払いへのかじを切るべきだとは思いますが、政策提案というのは別に用意しようと考えているため、ここでは基本方向ということで示すにとどめています。これからの拡充強化の方向は、家族農業を守るためにも直接支払いなども必要ではないかということとを思いついて「再生産可能な価格形成に取り組むとともに安定的な農業所得の確保対策、労働力確保・省力化技術、物流の対応などが重要であり、また、農業・農村の多面的機能発揮のため、日本型直接支払など地域政策の拡充が重要である」との方向性を示すのみでとどまっています。

地域の食料自給率の意味は

谷口 政策集は近々出すんですか？

馬場 これは中長期的な方向感として基本的な方向と出していくものだと考えています。

技術について受け身の書き方になっているという指摘はその通りです。技術開発のほうに余り投資していないで、JAグループは技術を活用する側になっており、開発側になかなか回っていないところがあります。全農では農研機構やいろんな企業・メーカーと組んだ取り組みをしています、それでも受け身的に見えてしまったのかもしれない。

また、地域の自給率とは、おっしゃられるとおりで、地域で自給率を立てることの意味はあまりないと思っています。農地をどうするんだ、人をどうするんだということが大事なのではないかと考えています。そのため、自給力にかかわる国の目標を踏まえて、県などのそれぞれの地域が自らで考えて目標をつくるような提起の仕方にしています。国がだす方向性に向かって、地域の実態を踏まえてどのように具体的に進めていくかということが地域の中で議論されるといった、ボトムアップによる取り組みを起こしていくことが大事だと思っています。

谷口 食料自給率というところからベースだけ意識しているけれども、重量ベースの品目別自給率があるんですね。それを掲げるだけでも相当意味があるでしょう。

それから、金額ベースも含めてね。そういう多様なものを地域では使えばいいというように考えていけばよいと思います。何となくイメージですぐにカロリーとなっち

やうから。

矢坂 地域では生産量とか金額ベースでやってますよね。

谷口 そうでしょう。だからそっちをもっと出していいわけですね。

服部先生、どうぞ。

服部 どうもありがとうございます。さっきもちょっと誰か指摘されましたけれども、二一ページの「対応方向」の②「具体的アクションプランなど工程表を、都道府県段階など地域で作成・公表し」とあるでしょう。当然、これ、JAが主体になってやるということでしょうね。

馬場 主体というのは、それぞれですね。行政も含めてです。

服部 含めてだけど、しかし、それはJAが中心になってやるということでしょう。行政にやってくれなくて、やってくれるとは限らないでしょう。私は、これを読んでいて、これが「取り組みと提案」の肝だと思ったんですね。これをJAが主体になって、都道府県段階など各地域で作成・公表するということをやったら、本当に画期的なことだし、大きく状況が動くと思うんですね。そういうもので大変期待しているし、ぜひこれを成功してほしいと思います。

馬場 今も各県には目標はあるのですが。

服部 単に目標を掲げるというのと、「作成・公表し」ということは違うでしょう。

馬場 そうなっていないから問題だということをお願いなのです。各県それぞれ、五年計画とかがあり、農地面積や人とかに関する目標をつくっています。それは県などによる行政のものであって、農協のものでなかったりする。もちろんJAの役職員がは審議会などに当然入っています、それを自分事としては受け取っていません。こうした目標や進捗状況が、消費者を含めたみなさんに周知しなければ効果はないし、JAグループも努力はしているが、なかなか伝わっていません。こうした努力を広げるためにもしっかりと働きかける必要があります。自己改革ではJAも目標に対する工程表をつくっていますが、全体的な人や農地に関する話であり、農協だけでは管理できない部分があります。そのため、JAも審議会に参加して、広く周知するよう働きかけるべきだと思います。

高らかに謳いあげて欲しいフードセキュリティ

谷口 安藤先生、どうぞ。

安藤 ありがとうございます。食料安全保障についてです。もう少し過去のことも含めて書いてはどうかと

思いました。農業生産力を高めなければいけないという話はそのとおりなのですが、日本経済全体の危機のシナリオをちゃんと描いたうえで、「農業は最後のよりどころである」というようなストーリーを具体的に書いて訴えたほうがよいのではないのでしょうか。

例えば、一九七三年にオイルショックがあって、貿易収支が赤字になって、それで石油は買えない、食料は買えないという状況になりました。また、そのときは世界穀物危機もあり、たとえお金があったとしても、アメリカが大豆を売ってくれないという大変な状況の中で、とにかく日本国内で食べられるものだけでも自給しないと、もう日本経済は倒れてしまうといった状況から食料安全保障が唱えられるようになってきたということですから。フードセキュリティはナショナルセキュリティだった時代があったわけです。

そうした危機的な状況が、この後、財政赤字の問題も含めて、日本経済が破綻したときどうするのかといった、そうしたイメージを喚起するようなものをもう少し出したほうがよいように思います。農地を、人をとという話だけではなくて、日本経済は本当に大変なのですよということを訴えるべきだと思います。その中で、最後に頼れるものは何でしょう、という話をもっと衝撃的に書いていく必要があると思います。

あるいは、戦後、日本経済を支えたのも、やはり農業であり、それを基盤にしながらか何とか経済成長を遂げていったという歴史もあったわけですね。いつまでもこうした繁栄が続くわけではないので、そのときに、歴史的・長期的にみた場合に、食料安全保障というのは、単に危機的な状況、災害のときだけではなく、長期的な日本経済、日本という国を考えた場合には必要なのだというところをどこかで高らかにうたい上げてほしいなと考えておりました。これが一点目です。

あと二つほどは、やや細かい話をつついてみたいと思います。国民全員の声という話です。特にヨーロッパの話聞く限りですが、消費者がすごく重要な役割を果たしているということのようです。しかし、残念ながら、全中の調査を見ると、安ければいいとなっています。そうすると、消費者の大半の部分というのは安ければいいということになってしまっています。重要なのは、安全性と価格とどちらを重視していて、安全性に対してそれだけのお金を払うのかどうかです。もし、それを払わない消費者だったら、やはりそれは、徳野先生の話ではないですが、そんな消費者は豚のような消費者なので、何でも食って生きていくだろうということでしょう。そういう消費者が一定割合いるわけですよ。そうではなくて、ちゃんとお金も払って、いいものを求める、安全な

ものを買う、そういう消費者をどう育てられるかがすごく重要です。消費者の声といっても、そういう方々が少数派だとすると、やはり外国の、安くて安全ではないけれども、それしか買えないような賃金しかもらえていない人たちが多数を占めているから、輸入品でも仕方がないという話になるかもしれないということです。

消費者の動向はどういう方向に向かっているのか、しかしそれはただ単に消費者のエゴなのかどうか。やはり給料が少なくて苦しいから、そうした選択をせざるを得なくなっているのかどうか。そのあたりをもう少し詰めて分析をしてみてはどうかと思います。

特に注目されるのがエンゲル係数の上昇です。低所得者層で随分エンゲル係数が上がっているという話は、白書でも書かれているようなので、そのあたりをもう少しみていく必要があるでしょう。経済原則で動いていくと、どうしても安かろう悪かろうという流れに行ってしまうですが、それとは違う方向を目指すためには、消費者が今どういう状況に置かれているかということも丁寧にみてあげる必要があると感じました。

それから、田園回帰への注目は、大変重要な論点だと思います。国や制度にはもう頼れない、自分たちで村に戻り生活を立て直していくのだ。そういう人たちも出てきているように思います。そこで少し気になっているの

は、田園回帰で農山漁村地域に移住する人たちのどれくらいが農業に本当に戻ってきているのかという点です。ただ単に農村に流されている人たちも当然いると思いますが、その一方で、大変な能力を持っていてそれを発揮している人たちもいます。徳島県の神山町のように、別に農業じゃなくて、農村が暮らしやすいからということで、クリエイティブな人たちが戻ってくるという動きもあります。その結果、地域経済は活性化し、町村としてみると万歳というところもある。

そういう人たちが戻ってきて農村経済は発展するけれども、農業はどうなっているかという点をもう少し詰めてみる必要があるのではないでしょうか。農村イコール農業ではないということです。地域イコール農業ではないということです。イギリスの農村政策をみると、むしろ農業はもういいよということになっています。農業以外の部門をふやして、農村経済を多様化させていくことで地域経済の振興を図ろうという方向で進んでいます。必ずしも農業オリエンテッドというわけではないのです。

そうすると、農村って何だろう、そこにおける農業はどういう位置づけになるんだろう、という疑問がわくことになります。農村に戻っている人たちはどういうことを本当は考えているのでしょうか。農村だから農業というようにアプリオリに考えてしまわずに、そのところ

をもう少し丁寧にみていく必要があると思います。そして、そこにでき上がっている経済はどういうものか。それが地域の安全保障にどうつながるか。もう少し分析・検討する余地がありそうだと感じたということです。

最後になりますが、外国人労働力について全中は本音でどう考えているのでしょうか。やはり低賃金労働力を使って、生産を増やした方がいいのでしょうか。外国人を入れて、新しいコミュニティをつくり、本当に地域の安全保障を確立しようとしているのかどうか。本当のところはどうなのでしょう。

食料安全保障を他人事から自分事へ

馬場 安藤先生のご指摘のとおりで、消費者に向けては、この資料ではよくありません。消費者にとって農業者が減少している、輸入が増えているとはどういう意味なのかということをこちらから発信していく材料が必要です。例えば、今おっしゃられたような、日本経済全体の動きや過去の状況についてなどがあると思います。この資料の副題はかた苦しくなってしまうと思いますが、要は「伝えよう、日本の農業」という意味であります。食や地域の現実を消費者に広げようということであり、まず、いい切り口を与えていただきましたので、検討させていただきますと思います。

安藤 「百姓をいじめたら国が減じる」（山口巖）という主張もありました。

馬場 そういった食料安全保障を自分事として捉え、考えられるようなツールをつくらないといけないかというのは会長から言われていることでもあります。今後、若手が頑張ると思いますし、今のご指摘はそのとおりだと思います。

私もアンケートをみて、価格が第二位に来ているのはショックだった。ええっ、やっぱりそうかと。みる人によっては、消費者も二極化しているから、若い人では値段を最優先しているという人はいっぱいいらっしゃると思います。こうした流れに対抗するためには、加工・外食用の国内生産を拡大しなければなりません。そうしなければ、外国産に需要をもていかれます。加工・外食用の割合が高い若者が国産は高い、安けりゃいいと思っており、この考え方を変えることが一番難しいということですね。考えてもらう消費者をつくるためにも、教宣活動・発信というのは、必要だと思います。「国民の選択が日本農業・農村のあり方を決める」としているのはまさにそうした理由からであり、そういう目線で改めて各県が情報提供していくような資料をつくりたいなとは思っています。

最後にいわれた外国人労働力ですけれども、正直言うと地域によって本当に求めているところはいっぱいある

というのが現実です。それは特に園芸地帯であり、選果場も含め、ギリギリの状況であります。ただ、今回の制度は、勘違いしてはいけないのは、普通の労働力と同じであって、ということとは、日本人の労働条件と同じということと一緒ですからね。安かろうと思って雇用する人たちは大間違いということになるわけです。そのため、受けとめる人は、技能実習生を延長させるというために使うというのが大半なのではないかと思えますし、改めてとなると、これは覚悟が要することになります。なので、技能実習生の卒業生たちをプールしておけばいいなとも思っています。農作業は季節性があるため、どうしてもプールできるのか検討が必要であります。

いずれにしても、人手不足のため、先ほといわれたように、本当に粗放的な技術ということも含めた技術革新が必要です。ブランド競争にしろ何にしろ、手間をかけて高くしていいものを生産するという結果、結局、もう手間が回らないという状況になってしまっています。省力化の技術革新とあわせて、外国人技能実習生の延長としての外国人労働力について否定はしません。けれども、なかなか当てにできないとは思っています。これは、農産物輸入における買い負けと一緒に、いずれほかの産業や他国に流れることもあるのではないかと思っていますので、長期的にはどうかと私自身は思っています。

います。

一言ずつの質問を

谷口 もう予定の時間が来ていますけれども、一言ずつ聞いてください。

小林 先ほど矢坂さんがいわれたことと、それから、今、価格が第一だというのがびっくりしたという話でいうと、価格が安いということ、国産であるということとを両立するためには、やはり直接支払いしかないのではないかと。もうこの辺ではっきりしたほうがいいんじゃないですか。もうTPPとかEUEPAとかに反対ということじゃなくて、そういう流れに來てしまったということとを踏まえて、大転換を前面に押し立てていくことが必要ではないかと、最近私は思うようになっています。海外はもうそういう形で直接支払いでやっているわけですから、フェアじゃないわけですね。フェアじゃないということをもっといったほうがいいんじゃないでしょうか。

安藤 直接支払いについてですが、農産物の価格が下がって、所得税が累進課税ならば、この政策は所得再分配政策になります。その点をもう少し明確に打ち出してもよいように思いました。

谷口 加瀬先生、いかがですか。

加瀬 書かれていることのバックにどういう実態があ

るのかというのを知らないもので、非常に印象批評的なんですけれども、プレスリリースをする場合に、どこを重点にしているのか。恐らく、社説に出るとすると、旧来どおりの認識だと。危機あおりだということになるんじゃないかという気もするんですが、そういう点で、どういう点を重点にして報道されることを期待しておられるのか。それが、安いものでいいんだという消費者に対してすごく影響のある大新聞の社説に影響すると思うので、そこがもしわかれば。

谷口 国民に向けて書いているのか、組合員に向けているのかという。

馬場 記者向けには、パワーポイントの資料を使用しようかなと考えています。

谷口 あくまで基本は組織討議向けですね。

堀口 先生、ありますか。

堀口 食料・農業・農村基本計画で、これにも当然議論に加わることになると思うんですが、数字に対する責任というか、政策担当者としての責任が非常にあいまいになってきている。青年就農者、たしか当初は毎年二万人ぐらいを想定して、青年等就農給付金と農の雇用事業で何とか必要な人数を維持しようというけど、最近では数字をいわないようにしている。あれは結果なんですというらしい。我々は二万人に向けて政策を用意した

んじゃないのかというが、いやいや、数字は後から出てくるものですと。それだと計画とはいわないのじゃないかと。依然として政策上これだけの人数が必要という根拠が一応できていたはずなので、それを修正するならば、何の理由で修正する、あるいは政策が効果がなかったとか、そういう吟味というのはすごく必要じゃないかと思うんですね。

馬場 そのとおりだと思います。四〇歳代以下の就農者を二万人ペースじゃなくて二倍にしないと、九〇万人になりませんというのが構造展望であります。青年就農給付金はその前の民主党時代につくっていましたが、いずれにせよ、この制度は新規就農者を倍増するためにできているはずですよ。だから、倍増するためには就農給付金を活用しつづけたら倍になるのかということを検証していかないといけないと思います。そこができていない。じゃあ県は倍にするような動きつづけていますかという、そんなこともない。我々もJAグループも同様に、各地域が目標を掲げてやることをやっていかないといけないと思います。

谷口 友田さん、お願いします。

友田 先ほど安藤先生がおっしゃっていたことかわるんですが、国内農業への期待としては、農産物の安定供給という、ある意味では食料安保というものを国民

が求めている。にもかかわらず、反面で価格は安いことを求めているという非常に矛盾した状況にあるかと思うんです。

この価格が安いことを求めている層も含めて、国民の合意形成ということが非常に強調されていますけれども、国民の合意形成に取り組む必要があると思うんです。そのために、誰がどういうことを具体的にすべきかというのを、ここでは国民合意形成のためにPRとかいろいろ書いていますけれども、もうちょっと具体的に、これは全中さんがやる範囲のことを超える部分もあると思いますので、国はどういうことをすべきだとか、農協はこういうことをするとか、もうちょっと具体的に書き込んでいただくと、わかりやすかったのかなと思います。私、この価格が安いということを求める動きとエンゲル係数のことを、来る前に家計調査をちょっとみたんですけれども、食料の消費者物価指数とエンゲル係数の動きが非常にかぶっているんです。消費者物価指数が上がったから、エンゲル係数が上がったというようなことなんです。ですので、このままいくと、恐らく価格が安いことを求める消費者が離れていってしまうと思うんです。ここをどうやって取り込むかということが一つの課題かなと思います。

もう一点、家計調査をみていて思ったんですけれど

も、食料消費支出は価格が上がったせいで伸びているんですけれども、ほかの消費支出全体は減っているわけですね。ですので、消費支出全体が減っていく中で、国民に食料の価格が高くていいですよということを納得してもらわなければ困るわけですから、消費支出全体が落ちていく中で、農産物は高くていいですよという国民をいかにつくっていくかということについて、誰がどのような役割を果たすべきかということをもうちょっと考えなければいけないと思った次第です。

谷口 今の質問に関係して、平均貯蓄性向と可処分所得の関係はどうですか。僕は可処分所得が減っているんじゃないか、貯蓄性向が高まっているんじゃないかと思うんだけど、そういう数字になっていませんか？

友田 そこまで細かくみてないですけども。

谷口 可処分所得が下がるとエンゲル係数は上がっちゃいますよね、食べ物にいかなきゃいけないから。

友田 税金にとられるのと、あとは貯蓄に回っているということですよ。

谷口 その要素があるかどうか、ぜひ研究してください。食料問題が逆に重要になってしまっているという面があると思いますよ。では、そういうあたりで締めるということにしたいと思います。

どうもきょうはありがとうございました。

米国二〇一八年農業法と日本農政への示唆

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表 服部 信司

1 はじめに

昨（二〇一八）年一二月、今年二〇一九年から二〇二三年に至る五年間のアメリカ農業政策のあり方を規定する二〇一八年農業法が成立した。

二〇一八年農業法は、これまでの所得保障の制度（不足払い）を維持・継続しつつ、所得保障の基準Ⅱ目標価格の水準を維持・引き上げたことを特徴としている。

二〇一八年農業法は、農業生産者の所得保障の体制を維持し、整えたのである。

まず、(1)二〇一一年から二〇一七年⁽¹⁾に至る過去七年間のアメリカ農業において所得保障の基準をなす目標価格がどのように機能したか、を検討し、(2)目標価格を引き上げるためのメカニズムなど二〇一八年農業法のポイ

ントを明らかにする。そのうえで、(3)日米農政比較を行い、(4)日本農政への示唆を提示していくことにしたい。

2 二〇一〇年代のアメリカ農業と目標価格による所得保障

(1) 二〇一〇年代のトウモロコシと大豆の状況、その目標価格

表1は、トウモロコシの二〇一一年―二〇一七年における生産費⁽²⁾と販売価格（農民受け取り価格）、表2は小麦、表3は大豆の生産費と販売価格を示す。

表1によれば、二〇一一年から二〇一四年に至る二〇一〇年代前半の四年間、トウモロコシの販売価格（農民受け取り価格）は、生産費を上回り続けた。大豆も同様である（表3）。二〇一〇年代前半のコーンベルト（ア

(表1) アメリカのトウモロコシ：生産費と価格（ドル／ブッシェル）

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
生産費 ¹⁾	4.20	5.53	4.33	4.05	4.04	3.68	3.58
価格 ²⁾	6.80	6.92	5.69	4.17	3.78	3.60	3.62
目標価格 ³⁾	2.63	2.63	2.63	3.70	3.70	3.70	3.70

1) 生産費：全算入生産費（自己所有地の地代分、自己労働の労賃分を含む）。

2) 価格：農民受け取り価格。

3) 目標価格：不足払い（価格が目標価格に達しなければ、その差が政府から支払われる）の基準。

資料：USDA, ERS. Costs of Production, Feb., 2018. World Agricultural Supply & Demand Estimates (WASDE), Dec. 2018
Macrotrends, Prices, Historical Charts Data.

(表2) アメリカの小麦：生産費と価格（ドル／ブッシェル）

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
生産費	7.57	6.86	8.00	8.54	7.76	5.90	7.37
価格	7.14	7.54	6.86	5.89	5.08	4.40	4.40
目標価格	4.17	4.17	4.17	5.50	5.50	5.50	5.50

資料：表1と同じ。

(表3) アメリカの大豆：生産費と価格（ドル／ブッシェル）

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
生産費	8.70	10.41	10.65	9.72	9.65	8.52	9.05
価格	13.19	14.62	13.86	12.29	9.42	9.88	9.78
目標価格	6.00	6.00	6.00	8.40	8.40	8.40	8.40

資料：表1と同じ。

(表4) アメリカ農業部門の実質所得 (億ドル) (2017年価格)

年	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
億ドル	892	706	865	1248	1040	1313	964	839	627	632
指数	100	79	97	140	117	147	108	94	70	71

資料：USA. Council of Economic Adviser, Economic Report of the President, Feb. 2018

(囲み1) 2018年農業法の実効目標価格 (effective reference price)

A,Bいずれか小さい方

A 目標価格の115%

B (1)、(2)のうちの大きい方

(1) 目標価格

(2) 直近5年のうちの最高と最低を除く3年間の販売価格平均の85%。

注1) 5中3の販売価格平均の85%が、目標価格を上回った場合には、目標価格の115%以内においてその販売価格平均の85%が実効販売価格となる。

資料：Agriculture Improvement Act of 2018.

イオワ、イリノイ、ミズーリ、オハイオ、インディアナ州・トウモロコシ・大豆の主産地) ③を中心とするアメリカ中西部は、好況を享受していたのである。

そのことは、二〇一一年―二〇一三年のアメリカ農業の実質総所得が一〇〇億ドル(一一兆円)を上回り続けたことにも示される(表4)。

これに対し、二〇一五年・二〇一六年のトウモロコシの販売価格(三・七八ドル、三・六〇ドル)は下落して、生産費(四・〇四、三・六八)を下回り、二〇一七年の販売価格(三・六二)は、生産費(三・五八)をほんの僅かに上回っているに過ぎない。

ただし、二〇一六―一七年におけるトウモロコシ販売価格の下落(三・六〇、三・六二ドル)は、目標価格(三・七〇)によってカバーされている。

二〇一六年・一七年は、目標価格を基準とする不足払いがトウモロコシについて行われ、それによってトウモロコ

シ生産者の所得が保障されたのである（表1）。

他方、大豆の生産者販売価格は、二〇一一年―一七七年の間、ほぼ一貫して生産費を上回り続けている（表3）。

中国による年九〇〇〇万トンを超す大豆の大量輸入⁽⁴⁾により、この間、大豆価格は高水準を維持していたのである。

(2) 二〇一〇年代の小麦の状況、その目標価格

二〇一一年―一四年の小麦の生産者販売価格は、目標価格を上回っていたが、二〇一五―一七年の販売価格（五・〇八、四・四〇、四・四〇）は、目標価格（五・五〇）を下回っている。二〇一五―一七年において、目標価格を基準とする不足払いが行われたのである。

だが、小麦の目標価格の水準（五・五〇ドル／ブッシェル）は、生産費（二〇一五―一七年平均・七・一〇ドル）の七八％にとどまっており、生産費の総てをカバーしうるものではない。

ただし、半乾燥地帯で作られる小麦⁽⁵⁾の場合には、水分が主要な生育条件であり、肥料などは副次的な要素に留まる。小麦は休閒地方式によって二年分の雨量で作られる。小麦生産は粗放的であり、そのコストには、トウモロコシ・大豆に比べ、弾力性があることが留意されてよい。

3 二〇一八年農業法―目標価格・引き上げのメカニズムを導入―

(1) 実効目標価格の導入

二〇一八年農業法の最大の特徴は、目標価格（reference price）を引き上げるメカニズムを導入したことがある。

それが、実効目標価格（effective reference price）の設定である。これまでは、各農業法において農業法の期間五年間の目標価格の水準が決定されていた。直近の二〇一四年農業法についていえば、二〇一四年↓二〇一八年の五年間の目標価格が、そこにおいて、決定されていたのである。すなわち、小麦の目標価格は二〇一四―一八年を通し五・五〇ドル、トウモロコシは同三・七〇ドル、大豆八・四〇ドルであった。

これに対し、二〇一八年農業法は、「直近五年間の販売価格（生産者の販売価格）をも考慮に入れ、翌年度の実効目標価格を設定する」としたのである。

すなわち、実効目標価格は、以下のA、Bのいずれか小さい方とされた（**囲み1**）。

A 目標価格の一・五%

B (1) 目標価格（二〇一四年農業法における）

(2) 直近五年間のうちの最高と最低を除く三年間

(表5) アメリカ：2019年度・実効目標価格（ドル／ブッシェル）

	2018 年の目標 価格	2018 年の目標 価の 115%	過去 5 年の販売価 格のうち最高と最 低を除く 3 年間平 均の 85%	2019 年度の 実効目標価格
小 麦	5.50 (100)	6.33	4.35	5.50 (100)
トウモロコシ	3.70 (100)	4.26	3.27	3.70 (100)
大 豆	8.40 (100)	9.66	9.05	9.05 (108)

資料：USDA, Agriculture Improvement Act of 2018

(表6) 実効目標価格（2019）と生産費（2017）の比較

作 物	実 効 目 標 価 格 (2019) (A)	生 産 費 (2017) (B)	比 較 (%) (A/B)
小 麦	5.50	7.37	75
トウモロコシ	3.70	3.58	103
大 豆	9.05	9.05	100

資料：USDA/ERS.

の生産者販売価格
均の八五％
のうちのいずれか大き
い方。

この方式によれば、実効目
標価格は、目標価格と同じ
か、その水準を一五％まで上
回ることになる。

二〇一八年農業法は、アメ
リカ農業の所得保障の基準で
ある目標価格を引き上げるメ
カニズムを導入したのであ
る。

今二〇一九年度について、
実効目標価格を算定すると、
小麦は五・五〇ドル／ブッシ
エル、トウモロコシ三・七〇
ドル、大豆九・〇五ドルとな
る（表5）。

小麦とトウモロコシは現行
目標価格と同じであるが、大
豆は、目標価格を八％上回る
ことになる。引き上げのメカ

ニズムが、作動し始めているといえよう。

(2) 実効目標価格（二〇一九）と二〇一七年生産費との比較

実効目標価格の実質的な意味を知るために、二〇一七年の生産費と比較してみよう。表6がそれである。

これによれば、トウモロコシの実効目標価格三・七〇ドルは生産費三・五八ドルの一〇三％、大豆の実効目標価格九・〇五ドルは生産費九・〇五ドルと同じである。

トウモロコシと大豆の実効目標価格は生産費をカバーしている。アメリカ農業の中軸作物トウモロコシと大豆については、目標価格（所得保障政策）は生産者の生産費をカバーし保障するという重要な役割を果たしているのである。

小麦の二〇一九年の実効目標価格五・五〇ドルは生産費（二〇一七）七・三七ドルの七五％であり、生産費の四分の三しかカバーしていないが、そこには、小麦生産の多くが粗放的な二年一作の休閒地方式で生産されているという事情があるとみられる。

4 実効目標価格による 所得保障(1) 価格損失補償

価格損失補償 (Price Loss Coverage: PLC) は、二〇

一四年農業法において導入された。二〇一八年農業法においても、それが引き続き所得保障政策として用いられているのである。

(1) 価格損失補償の仕組み

その仕組みは、次のごとくである。

目標価格に販売価格（販売年度一二か月間の全国平均価格）が達しない場合に、目標価格と販売価格との差について支払が行われる。支払額は、（その差）×（支払単収）×（基準面積×〇・八五）。基準面積（Base Acre）とは支払対象面積（支払額を算定する際に用いる面積）のことである。

(2) 農場の総基準面積のなかでの各基準面積の変更・再配分

二〇一三年までの基準面積は、「九八〇一年の作付面積の平均」、または「九一―九五五年の作付面積の平均」のうち、生産者が選択した方の面積であった。それを、二〇一四年農業法は、農場の総基準面積の枠内で、これまでの基準面積と二〇〇九―一二年の平均作付面積のうち、生産者が選択する方に変更しうる、とした。すなわち、農場の各作物の基準面積を再配分し得るとしたのである。農場の総基準面積を変えないという枠内に

において、各作物の基準面積を直近の作付面積に変更する¹¹各作物の基準面積を再配分し得る、としたわけである。

これによって、二〇一四年に変更が必要な農場において、基準面積の変更が行われた。二〇一八年農業法の政策も、この基準面積に基づいている。

5 実効目標価格による 所得保障(2)・収入保障 (ARC)

収入保障 (Agriculture Risk Coverage: ARC) も二〇一四年農業法において導入された。それが、二〇一八年農業法においても、引き続き所得保障政策として用いられているのである。

(1) カウンティベースか、農場ベースか、を選ぶ

収入保障を選択する場合には、カウンティ(郡)ベースの収入保障(カウンティARC)とするのか。個別農場をベースとする収入保障(農場ARC、または、個別ARC)とするかを選択する。ただし、農場ベースの収入保障とする場合には、農場の全作物を収入保障とする。その場合には、価格損失補償はオプションとならない。

(2) カウンティARCの場合

当年のカウンティの「作物収入額」(カウンティの平均単収) × (年度平均の全国販売価格) が、「基準収入額の八六%」よりも少ない場合に、その差の支払いが行われる。

基準収入額は、(カウンティの五年オリンピック平均単収) × (五年オリンピック平均全国販売価格)。ここで、¹²「オリンピック平均」とは「最低と最高の年を除く中庸年の平均」のことである。

保障の幅は一〇%。当年の作物収入額が基準収入額の七六%まで低下しても、基準収入額の八六%が保障されるわけである。七五%以下は、生産者が加入する作物保険でカバーするという前提に立っている。

なお、全国平均価格が目標価格よりも低い場合には、全国平均販売価格の代わりに、目標価格が用いられる。収入保障においても、目標価格が最低保証価格(「セーフティネット」)の役割を担っているのである。

対象面積は基準面積の八五%。基準面積の八五%に対して支払いが行われることになる。

(3) 農場ARCの場合

農場の生産している各作物の収入(「作物の生産量」×「販売年度・全国平均価格」)の総計額が、各作物の

(表7) 作物別：価格損失補償・収入保障への参加率 (2014年農業法) (%)

作物	収入保障 (ARC)	価格損失補償 (PLC)
小麦	56	42
トウモロコシ	93	7
大豆	97	3
コメ	0.2	99.8
落花生	0.3	99.7
全体	77	23

資料：American Farm Bureau Federation, Reviewing Potential PLC Payments. 原拠USDA/ERS.

基準収入額（各年度の収入額の五年オリンピック平均額）の総計の八六％を下回った場合に、その差の支払いが行われる。

保障の幅は、カウンティベースの場合と同様、一〇％。当年の収入額の総計が基準収入額総計の七六％まで低下しても、基準収入額総計の八六％が保障されるわけである。

全国平均販売価格が目標価格を下回った場合には、目標価格が用いられる。

対象面積は基準面積の六五％。カウンティベース八五％よりも少ない。カウンティベースの場合には、個々の

農場の単収は平準化されてカウンティの平均単収となるが、農場ベースの場合には、カウンティ平均からの乖離が発生し、支払がカウンティベースの場合よりも増大するから、対象面積を引き下げているのである。

ただし、二〇一四年農業法下において、農場ARCを選択した生産者は極めて少ない。

6 二〇一八年農業法の特徴

以上のように、二〇一八年農業法は、二〇一四年農業法の所得保障政策・価格損失補償と収入保障を維持しつつ、目標価格を引き上げるメカニズムを導入している。それは、二〇一四年農業法下の五年間（二〇一四―二〇一八）において、価格損失補償と収入保障がともにアメリカ農業に適合した政策であったことを示すものである。その上に、所得保障の基準である目標価格を引きあげるメカニズムが設定されたのである。

7 価格損失補償と収入保障への参加率 (二〇一四年農業法下)

二〇一四年農業法下の二〇一四―一八年における価格損失補償・収入保障への参加率（作付面積ベース）を示したのが、表7である。

これによれば、参加率は、トウモロコシ・大豆（コー

ンベルト)、小麦(大平原地帯)、コメ・落花生(南部)に三分されている。

トウモロコシ・大豆は、収入保障が圧倒的に多い。大豆九七%、トウモロコシ九三%である。実効目標価格の算定に用いられる過去五年間の販売価格の中に、目標価格を上回る高価格の時期が三年間も含まれているからである。

これは、二〇一四年農業法の策定時から予想された事態であった。トウモロコシ・大豆の作物収入保険への参加率は極めて高く(トウモロコシ九一%、大豆九〇%。二〇一三年)、収入保障がカバーしない「基準収入の七五%以下」については作物収入保険がカバーしうる体制が整っているからである。

これに対し、コメ・落花生の南部作物は、そのほとんど総てが価格損失補償(不足払い)に参加した。

これも、二〇一四年農業法の策定段階において予測されていた事態であった。コメの作物収入保険への参加率は低く(三八%、二〇一三年)、落花生の場合には収入保険自体が設定されていないからである。

小麦は、トウモロコシ・大豆とコメ・落花生の中間にある。基準面積での参加率は、価格損失補償四二%、収入保障五六%で、収入保障がやや多いが、両者は半々に近い。

小麦の主作地帯(大平原地帯・北ダコタ、南ダコタ、カンサス、オクラホマ、テキサス北部)の東部地域では大豆と小麦の二毛作が進み、大豆↓収入保障を軸に、小麦についても収入保障への参加農家が生まれたと考えられる。

半乾燥地帯である大平原地帯西部の伝統的な「小麦單作+子牛」生産の場合には、価格損失補償を選択したとみられる。小麦の価格の変動幅は大きく、価格下落時には、固定した目標価格を基準にする価格損失補償の方が、変動する市場価格を基準にする収入保障よりも、リスク管理に適していると判断されたのである。

8 価格損失補償の支払単価と価格損失補償・収入保障への支出

二〇一七年の価格損失補償の支払単価(目標価格―二〇一七年度平均販売価格…五・五〇―四・七二)は、〇・七八ドル/ブッシェルである(表8)。

価格損失補償・収入保障を中心とする二〇一七年度の作物別純支出額は、トウモロコシを中心とする飼料穀物が四五・五億ドル(総計の五六%)、大豆一・三億ドル(一一・八%)、小麦一・一億ドル(二三・七%)となっている(表9)。トウモロコシ飼料穀物の支出額が圧倒的に大きいのは、それらの生産量が極めて大き

(表8) 小麦：価格損失補償の支払単価 (2017) ドル/ブッシェル

項 目	ドル/ブッシェル
目 標 価 格	5.50
融 資 単 価	2.94
販売年度平均価格	4.72
融資単価と平均価格のうちの高い方	4.72
支 払 額	0.78=(5.50-4.72)

資料：USDA, agfax, 2019.2/19.

(表9) 作物への純支出額 (億ドル)

作 物	2017 (実績)		2018 (農務省による推定値)	
	億ドル	%	億ドル	%
飼料穀物	45.5	56.0	34.2	44.0
小 麦	11.1	13.7	22.9	29.8
大 豆	11.3	13.8	1.9	2.4
コ メ	5.4	6.6	0.6	0.8
落 花 生	5.5	6.8	6.0	7.7
総 計	81.3	100	77.7	100

資料：USDA, 2019 Budget Summary, 2018, Feb. p.18.

(表10) 価格損失補償 (PLC)・収入保障 (ARC) への支出 (億ドル)

年	億ドル	指数
2016	53.1	100
2017	79.5	150
2018	75.6 ⁽¹⁾	142

注1) 推定 (2019年2月時点) 資料: USDA/ERS

いからである。

また、価格損失補償と収入保障への支出額は、二〇一七年七九・五億ドル、二〇一八年七五・六億ドル (二〇一九年二月時点での推定) となっている (表10)。いずれも、発足時二〇一六年に比べ、五割近い増大になっている。これらの政策は、今や農務省の中心政策になっているのである。

ちなみに、それらは、農務省における作物への全支出額の各七〇%、六七%を占めている。

る⁽⁷⁾。

9 日米農政比較と日本への示唆

(1) 所得補償 (保障) の基準・生産費 (アメリカ) と市場価格の平均 (日本)

1) アメリカ・生産費に基づく目標価格に固定

アメリカにおいては、すべての穀作物について、一九六〇年台中期以降、不足払いが行われてきた。一九七三年農業法において、不足払いの基準は生産費に基づく目標価格とされ、目標価格は農業法の期間 (通常五年)、固定された。

一九九六年農業法において、不足払いは一旦廃止され、代わりに固定支払いが導入された。しかし、不足払いは、二〇〇二年農業法において「新しい不足払い (C P・反循環支払)」として再導入され、二〇一四年農業法以降、「価格損失補償 (PLC)」および収入保障の一部として維持されているわけである。

二〇〇二年農業法において不足払いが復活した際、農業法において目標価格と生産費の関係は示されず、二〇〇三年から二〇〇七年の目標価格の水準だけが示された。二〇〇八年農業法においても同じである。ただし、その目標価格の水準は、二〇〇二年農業法の場合には生産費と同じであり、二〇〇八年農業法の場合にも生産費

に近く、二〇一四年農業法においては生産費を上回り、二〇一八年農業法のトウモロコシ・大豆は二〇一七年の生産費と同じか上回っていた。

このように、二〇年間近く、〃目標価格は生産費に基づく〃という状況が続いてきたのである。

生産費は、家族労働報酬、自己所有地についての地代分、減価償却費などの機会コストを含む生産費（わが国で言う全算入生産費）であり、それが保障され、得られるならば、農業生産は持続的に維持され得るという水準である。一九六〇年代以降のアメリカ農業の発展は、この〃生産費に基づく目標価格を基準とした不足払い制度〃によって支えられてきたのである。

2) 日本…市場価格の五年中庸三年平均

日本において、経営所得安定対策が導入されたのは、一九九八年の稲作経営安定対策においてである。所得保障（補償）の基準は、過去三年間の入札指標価格（〃市場価格）の平均とされた。担い手経営安定対策（二〇〇四―〇六年度）における基準は、直近三年間平均の都道府県の収入（〃市場価格）とされ、品目横断的経営安定対策（二〇〇七年―〇九度）においては、過去五年中の中庸三年（五中三）の都道府県収入（〃市場価格）が基準とされた。

民主党政権下の二〇一〇―一三年度においては、戸別所得補償制度が実施され、所得保障（補償）の基準は、標準的な生産費（過去七年中の中庸五年の「経営費＋家族労働費」）の八割とされた。所得補償の基準は、市場価格から「生産費の八割」に変更され、基準はほぼ固定されたのである。

二〇一二年末における自民政権への移行により、二〇一四年度以降、経営所得安定対策は、品目横断的経営安定対策と同じ政策Ⅱ収入減少緩和対策（ならし）に戻り、所得補償の基準も五中三の都道府県収入（〃市場価格）に戻った。

だが、経営所得安定対策の基準を「市場価格の平均」にすることは、価格の下落に応じて、保障（補償）の基準自体が低下するという問題―経営安定対策が経営安定対策としてきちっと機能しえないという問題―を抱えることになる。すでに、この問題は、二〇〇九年以前においても発生していたが、二〇一四年の米価下落時において強く意識されることになった。

戸別所得補償制度は、それが民主党政権による政策であったということから、その具体的な検証もなく、自民党の政策に移し替えられたが、経営所得安定対策としてきちっと機能したことは明らかである。だから、生産者の多くがこれを支持した。

経営所得安定対策が機能するには、その所得保障（補償）の基準は、固定される必要がある。では、いかなる水準に固定されるべきか、といえば、それは、生産費、または生産費の一定水準を置いて他にない。現在の日本の経営所得安定対策の在り方には、修正が問われているのである。

飼料用米にも、主食用米と同じ所得を保障するとしてから、米価の下落問題は緩和しているが、この基本問題を曖昧にしてはならない。

(2) 経営所得安定対策の対象者…アメリカは全生産者、日本は認定農業者

1) 日本…認定農業者に限定

一九九八年発足の稲作経営安定対策においては、全生産者が対象であった。これが、担い手経営安定対策（二〇〇四―〇六年度）において、認定農業者（水田経営面積…北海道一〇ha以上、都府県四ha以上）と同二〇ha以上の集落営農に限定され、その資金は国三…生産者一の割合で拠出するとされた。品目横断的経営安定対策（二〇〇七―〇九年度）においても、一定規模以上の認定農業者と集落営農への対象者の限定と生産者による資金の拠出は、基本的に引き継がれた。

民主党政権下の戸別所得補償においては、対象者は全

生産者となり、資金の拠出は不要となる。

しかし、自民党政権への復帰により、二〇一四年度以降、経営所得安定対策（収入減少影響緩和対策（ナラシ））の対象者は、認定農業者、集落営農、認定就業者となり、生産者による資金の拠出も復活した。ただし、二〇一五年度から、規模要件は課せられていない。

では、現在（二〇一九年三月時点）、経営所得安定対策（収入減少影響緩和対策）の参加者は、どれくらいになっているのか。

二〇一七年度の米・直接交付金対象者は七三・一万八、その支払面積は九四・一万ha、水稻作付面積一四七・九万haの六三・六％に当たる^⑧。

言い換えれば、日本においては、コメ生産面積の約四割が経営所得安定対策（セーフティネット）の無い状態に置かれていることになる。

2) アメリカ…全生産者

これに対し、アメリカにおいてもEUにおいても、経営所得安定対策を含むすべての農業政策は、全生産者を対象としている。アメリカの場合、全農場二一萬の四分の三（一五九萬）が趣味や居住目的で農業を行う農村居住農場である（二〇一二年農業センサス）。そのアメリカにおいて、農村居住農場を含む全農場が経営所得安

定対策の対象とされている。

アメリカでは、規模の大小にかかわらず、兼業か専業にかかわらず、農業生産を行っている者は、同じ生産者として公平に政策の対象になっている。これは、現在だけでなく、戦前・戦後から一貫して、そうである。これは、公平性の原則によるものといえよう。

3) 対象者を限定する論理とその問題

「経営安定対策の対象を限定する」という考え方は、「小規模生産者は生産性の向上に資することはない↓その存続は規模拡大の妨げになる↓全生産者を対象にするのはバラマキである」という論理に基づいている。

具体的には、「経営所得安定対策の支払いが小規模生産者に対して行われれば、（それがなければ、農業生産を止めたであろう）小規模生産者を農業内にとどめるから、規模拡大を妨げる」という主張である。

だが、この議論は、重大な事実誤認に基づいている。

経営所得安定対策の支払は面積単位である。したがって、その支払いは経営面積の大きな大規模農家にとって圧倒的に有利である。小規模面積の農家にも支払いが行われるが、その額は、極めて少ない。二〇一〇年度の戸別所得補償の作付け規模別の支払額に基づいて計算すれば、〇・五ha未満の小規模農家五一・四万の受け取った

支払額は、平均五・六万円にすぎない。月平均額にすれば、わずか四七〇〇円である。これが、農業に留まるという判断をする額になりうるはずがない。

バラマキ論は、こうした経営所得安定対策（面積単位の支払い）のもつ特質を無視した議論に陥っているのである。

「全生産者を対象にしているから、不必要なバラマキ」という批判は、欧米において今もかつても存在しない。欧米においては、全生産者を対象とする経営所得安定対策（アメリカにおける不足払い、EUの直接支払い）の下で、規模拡大が進展してきたのである。

農業者の生産活動は、農地を生産に用いることによって、多面的機能の発揮に貢献している。そこに、全生産者が政策の対象になる積極的根拠がある。

(3) 経営所得安定対策の資金：アメリカは全額政府資金、日本は生産者が四分の一を負担

アメリカは経営所得安定対策に必要な資金はすべて政府が責任をもつ。基準（目標価格）以下への価格の下落について生産者には責任がないから当然である。これに対して日本ではその資金を、政府3…生産者1の割合で拠出する。生産者が4分の1を負担するのである。その結果、経営所得安定対策といっても、4分の1割り引か

れたものにとどまる。

EUにおいても経営所得安定対策（直接支払い）について生産者の抛出の負担はない。

生産者が経営所得安定対策の一部を負担するということは、その分、経営所得安定対策の意義を低めるものであって、政策の目標に逆行する。

こうしたこと（生産者の抛出）はとり止め、欧米と同様にその必要資金の全額を政府がまかなうべきである。

(4) アメリカ…農業法と日本…基本計画

アメリカは、五年ごとに全政策のチェックを行い、次の五年間に行う政策を農業法として決定する。

日本においては、その作業は農水省における基本計画の策定として行われる。

ただし、基本計画の策定は、農水省内の作業であり、議会で審議・策定されるものではない。煎じ詰めれば、基本計画は、農水省の意向に過ぎない。アメリカの「農業法の議会における策定」と日本の「基本計画の農水省における策定」の間には、根本的な差異がある。

日本も、農水省における基本計画の策定から、議会における五年ごとの全政策の点検に基づく政策決定に移行する必要がある。

注 (1) 二〇一八年をとらないのは、本原稿の執筆時（二〇一九年

二月中旬下旬）において、二〇一八年のデータが、未だアメリカ政府から公表されていないことによる。

(2) 生産費は、全算入生産費であり、自己所有地の地代分、自己労働の労賃分も算入されている。生産者にとっては、それが実現されれば望ましい価格。

(3) コーンベルトにおいて、トウモロコシと大豆は輪作で作られる。

(4) 中国の大豆輸入量は、二〇一六／一七年度九、三五〇万トン、二〇一七／一八年度九、四一〇万トンで群を抜いている。第二位の大豆輸入国・地域はEUで、両年度平均で一四六〇万トン。USDA/ERS, WASDE, Feb. 2019, 9.28.

(5) 小麦地帯は、雨量の少ない半乾燥地帯（ミシシッピー川からロッキー山脈に至る間の大平原地帯（Great Plain））に展開する。ここでは、二年分の雨量で作物を作る休閒地方式で小麦生産が行われている。詳しくは、服部信司『アメリカ農業・政策史』（農林統計協会、二〇一〇年）、第一章を見らいたい。

(6) reference priceは、直訳すれば、参照価格であるが、その実質的な意味はこれまでのtarget price目標価格と同じである。したがって、実質的な意味を重視し、目標価格とする。

(7) USDA, FY2019 Budget Summary, Feb. 2018, p. 17.

(8) 農林水産省『ポケット農林水産統計二〇一八』二〇四頁。

森林総合研究成果報告

無花粉スギ品種作出の高速・省力化に向けたDNAマーカーの開発

国立研究開発法人 森林研究・整備機構

森林総合研究所林木育種センター 育種部 基盤技術研究室

三嶋 賢太郎

1、森林総合研究所林木育種センターにおける取り組み

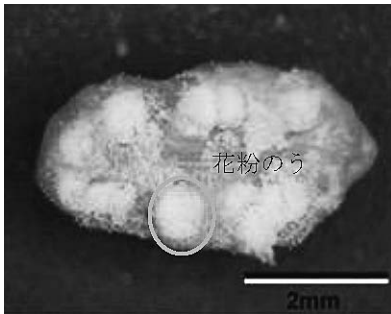
森林総合研究所林木育種センターでは、遺伝的に優れた特性を持つ林業用種苗の品種開発、先端技術を用いた育種期間の短縮、林木遺伝資源の収集・保存、林木育種の海外協力などに取り組んでいます。スギにおいては、約三、七〇〇の精英樹が全国のスギ林から選抜されています。一般的に、林木の育種は、作物の育種と大きく異なります。それは、林木が永年性の植物であり、個体のサイズも極めて大きい点です。これらの特徴は、育種を行う上での繁殖の特性に反映します。具体的には、個体の成熟にかかる期間の長さとそれを育成する試験地のコストがかかることとなります。これらの林木の育種の現

状を改善するために、出来るだけ早く、コストをかけずに様々な形質について品種開発を行う取り組みも進めています。

2、花粉症対策品種開発の取り組み

国民の約三割が罹患していると言われるスギ花粉症は、近年特に大きな社会問題となっています。当センターでは、上記の精英樹の中から雄花の着生量がない、あるいは極めて少ないことが調査によって明らかになった品種を「少花粉スギ・低花粉スギ」として、全国で約一六〇品種を開発しています。また、平成二〇年三月に無花粉スギ品種として「爽春」を開発し品種登録しました。「爽春」は花粉を生産しませんが、雌花は通常のスギと同じように着生し、種子を生産します(図1)。

図1 無花粉個体の成熟期雄花の断面



通常のスギにおける成熟期雄花の断面



通常のスギ（上）は雄花の中の花粉のうの中に多数の花粉が形成されているのに対して、無花粉スギでは、花粉が全く形成されていない（下）。

この「爽春」の原因となる遺伝子の変異は、交配実験によって、劣性ホモ型であることが分かっていますので、「爽春」を母樹として普通のスギの花粉と交配すると、その全ての子供は花粉を生産しますが、さらにその子供同士を交配すると二五%の確率で無花粉スギが得られることとなります。このようにして、平成二八年度と平成二九年度には、無花粉かつ成長の良い品種として「林育不稔一号」「林育不稔二号」を開発しました。（図2）

無花粉スギの品種開発を行う際、交配を二世代行うことや、交配後の無花粉形質を判定する必要があることから、効率化およびコストの削減が望まれてきました。そ

のため、無花粉形質を品種改良のより早い段階で効率的に選抜するために、開発した無花粉品種である「爽春」を使って、無花粉遺伝子を判定できるDNAマーカーの開発を進めてきました。

3、無花粉遺伝子を迅速に判定するDNAマーカーの開発

「爽春」の持つ無花粉遺伝子を判定できるDNAマーカーを開発するために、連鎖解析（無花粉かどうか」という表現型とDNAマーカーの相関関係を調べる」という手法を用いました。具体的には「爽春」を種

子親とした交配を行うことでF1世代（雑種第一代）を作出し、さらにF1世代同士を交配したF2世代（雑種第二代）まで育成しました。得られた子供群を調査し花粉の有無を調べるのと同時に、遺伝子型についても約七万個のDNAマーカーを用いて、形質とDNAマーカーとの相関関係を検証しました。その結果、無花粉形質と強く関連するDNAマーカーが検出できました。このDNAマーカーは、共優性（例えばAA、Aa、aaといった三タイプの遺伝子型を識別できる）であるため、無花粉個体（aa型…劣性ホモ個体）

図2 林育不稔1号

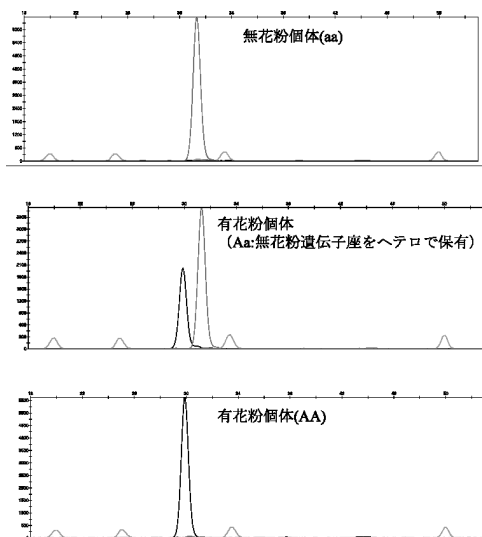


を一〇〇%の精度で識別することが可能であると考えられます(図3)。

4、無花粉遺伝子を潜在的に保有するヘテロ個体を識別できるマーカーの利用

開発したDNAマーカーは、遺伝子型としてヘテロ型個体が識別できます(Aa)。このヘテロ型を示す個体は有花粉となりますが、潜在的に無花粉の遺伝子型を保有しています。開発したマーカーを用いて無花粉遺伝子を潜在的に保有するヘテロ個体を識別できることは、無花粉の品種開発を進める上で大きな利点となります。それは、一度の交配によって、精英樹の持つ優良な形質を持ちながら無花粉である品種を作出できるからです。例えば、「爽春」や「爽春」と精英樹との交配によって開発された「林育不稔1号」(平成二八年度開発)「同2号」

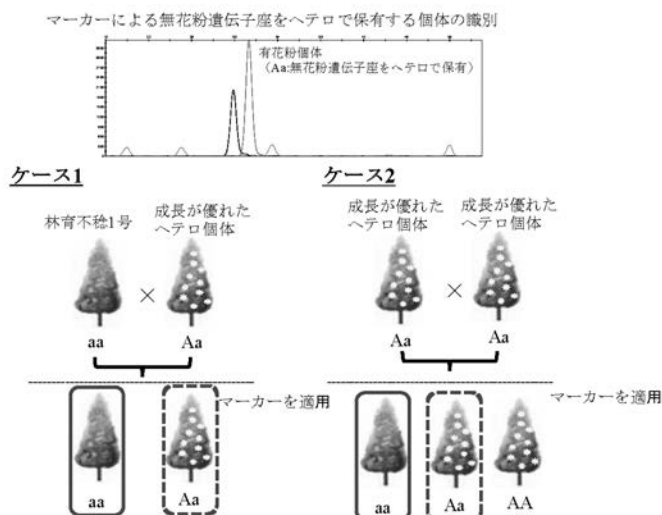
図3 DNAマーカーによる分析図



シーケンサーと呼ばれるDNA分析機器を用いてDNAマーカーのタイプを分析した時に得られる分析結果。

(平成二九年度開発)とマーカーによって明らかとなった成長が優れたヘテロ個体と交配した場合(図4、ケース1)、五〇%の確率で無花粉個体が得られ、残り五〇%はヘテロ個体となりますが、マーカーを活用することで、苗木が一年目の段階で無花粉個体か、ヘテロ個体かを識別できます。また、ヘテロ個体同士を交配させた場合(図4、ケース2)、二五%の確率で無花粉個体が得られ、五〇%はヘテロ個体となります。これまでは、通常の個体(AA)とヘテロ個体(Aa)を識別すること

図4 ヘテロ個体を用いた品種開発の例



ができませんでしたが、開発したマーカーを活用することで、ヘテロ個体についても迅速に識別できます。交配で得られたヘテロ個体は、次世代の無花粉品種開発のための交配親として活用することができます。

このように、無花粉品種の開発に向けた交配を行う度

に、一定の割合で無花粉形質を持った個体が得られますが、開発したマーカーは交配で得られたF1個体等に適用することにより、無花粉個体やヘテロ個体を迅速かつ正確に識別できます。このマーカーの活用により、品種開発に要する世代交代の縮減短縮や交配で得られた個体の無花粉やヘテロの判別に要する時間の大幅な短縮が可能になります。

開発したマーカーを用いて、関東育種基本区（林木育種事業は、北海道育種基本区、東北育種基本区、関東育種基本区、関西育種基本区、九州育種基本区の五基本区に分けて行われています。）の精英樹等の約一、〇〇〇クローンを調査したところ、ヘテロ型を示すものが数クローン見つかりました。精英樹は、成長や材質に優れていますので、これらを活用することができれば、成長や材質に優れた多様な無花粉品種開発の効率化につながります。現在、マーカーで選ばれたクロンの人工交配による検証を進めています。今後は、無花粉遺伝子をヘテロで有するクロンの公表を進めると共に、関東以外の育種基本区においても同様の調査を進め、成長や材質に優れた無花粉品種開発のための「ヘテロリソース」の構築を進めていきたいと考えています。

（林木育種センター発行「林木育種情報No.二五、二九から一部転載しています」）

編集後記

ここふた月ほど、新天皇の即位を前に前天皇の譲位に伴う様々な行事が続き、マスコミは大フィーバー、過熱とも言える報道が続きました。そしてこの一日からは新しい元号「令和」の時代がスタートしました。

ところで、「元号」は、もとは中国の制度に倣ったもの。紀元前一四〇年ごろ、前漢の武帝が「建元」という元号を定めたことが最初だそうです。日本は古代、周辺諸国とともに中国の影響を受ける冊封国であり、漢字などの文化を取り入れてきました。飛鳥時代になると律令制度を取り入れ、国家建設をめざすようになり、元号もそうしたなかで取り入れられたのです。日本での最初の元号は「大化の改新」の「大化」（西暦六四五年）で、その後二回途絶えることもありましたが、七〇一年に大宝と改元して以来、現在まで続いています。

元号は、平安前期以前の不詳のものを除き、出典は全て中国の書物です。近現代では、明治・大正は「易経」、昭和は「書経」、平成は「史記」と「書経」からとっています。「令和」の出典は「万葉集」とのことですが、漢字そのものは中国伝来であり、「万葉集」を強調する意味がよくわかりません。

中国周辺の東アジア諸国も元号を使用していました

が、現在は、正式な制度として使用しているのは日本だけのようです。中国は清朝滅亡後、廃止しています。

日本においては明治期、「二世一元の制」となり、天皇の代替わりのときに改元されるようになりましたが、それまでは天皇の代替わり時のほか、慶事、大地震、大火、飢饉、疫病の流行などの度に頻繁に天皇が改元しました。一世一元制は、中国・明代において始まった皇帝一代一元とした制度で清朝まで続けました。皇帝は時間をも支配するという、皇帝の絶対権力を示すためのものでした。日本はそれに倣ったものと考えられます。

明治から昭和までの改元は「旧皇室典範」などによって行われ、皇室の役割でした。戦後、皇室典範に元号の記述はなく元号廃止論もありましたが、一九七九年「元号法」が成立し今に至っています。元号法は二条だけの法律で、元号使用を義務づける条文や、使用しないことに対する罰条などはありません。

かつてはそれなりに聞こえた、元号を廃止しようという声はあまりありません。一方、今回の「令和フィーバー」によって、『元号』の地位が確固たるものになったようにも感じます。しかし、世界的に極端な国粹主義の広がりがある中、再び排他的・攻撃的な精神につながらないか危惧しますし、譲位に伴う神事は政教分離原則に抵触するのではと感じます。

（花村）