



秋の茶畑（静岡県島田市金谷地区 編集部）

目 次

「新編集代表」のお知らせとあいさつ

『むすぶ誌』で学び、農政推進の現場に反映させる活動を進めよう

－谷口信和先生「新編集代表就任」にあたって－

柴山好憲（4）

新たな編集代表に就任して谷口信和（5）

特集 食料・農業・農村基本計画

食料・農業・農村基本計画における食料自給率向上の意義

－基本計画をめぐる特集によせて谷口信和（7）

基本計画の基本的課題矢坂雅充（18）

政策推進手法としての「基本計画」の評価作山 巧（23）

「食料の安定供給」とは何か友田滋夫（28）

市場開放下におけるフードシステムの検討を秋山 満（33）

農地中間管理機構が抱える制度的課題安藤光義（40）

基本計画を支える政策の継続性が大事堀口健治（47）

畜産に関する基本計画

－酪肉近の経営モデルをめぐる－小林信一（52）

基本計画（日）と農業法（米）

－日米農政比較と日本の課題－服部信司（56）

農村地域政策と農業資源・環境保全対策・

－新基本計画にむけた課題－神山安雄（61）

水産研究成果報告

近年の海洋観測に係る研究開発の方向性

－水中グライダー観測の活用－田中雄大（68）

〔時評〕農産物輸出の不都合な真実TS（2）

☆表紙写真 北海道庁旧本庁舎庭園（北海道札幌市 編集部）

「農村と都市をむすぶ」2019年10月号（第69巻10号）通巻第815号



農産物輸出の不都合な真実

最近の農業政策でとりわけ重視されているのが、農産物の輸出促進である。九州大

学の榎木誠・森高正博・福田晋による二〇一〇年の論文では、政府主導の農産物の輸出拡大策は、牛肉・オレングジの自由化が決まった一九八〇年代後半が一回目、小泉政権下でアジア諸国との経済連携協定が進展した二〇〇〇年代半ばが二回目とされている。このため、二〇一二年末に発足した第二次安倍政権下での現在のブームは三回目ということになる。

輸出促進の暗黙の前提

農産物輸出を勧める政府の決まり文句は、「日本の国内市場は少子高齢化で縮小するのに対して、アジア等の新興国での経済成長や人口増加により、世界の食市場は今後一〇年間で倍増することから、農林水産物・食品の輸出で海外の需要を取り込む」というものである。しかし、この主張の背後には、国内の食料需要は減少する一方で、供給は維持されるという暗黙の前提がある。

しかし、この前提に無理があることは明らかである。二〇一五年の産業別の平均年齢は、全産業が四六歳なのに対し、農業は六三歳であった。つまり、周知のように

農業は他産業よりも大幅に高齢化が進展し、最近に従事者も大きく減少している。このため、先に減るのは食料の需要ではなく供給であり、心配すべきなのは、輸出よりも国内市場向けの国産品の確保であろう。

最近の農業生産額増加の要因

この点で、農水省の「生産農業所得統計」は、興味深い事実を示している。ここで、「生産額 $\parallel$ 生産量 $\times$ 単価」なので、「生産額の増減率 $\parallel$ 生産量の増減率 $\times$ 単価の増減率」という近似が成立する。日本の農業総産出額は、二〇一〇年から二〇一六年の六年間で、八・一兆円から九・二兆円へと、一三・三パーセント増加した。しかし、その内訳に関する筆者の試算では、生産量が一・四パーセント減少する一方で、単価は一四・七パーセント上昇している。つまり、最近の農業総産出額の上昇の大半は、生産量の増加ではなく単価の上昇によるものである。

では、その要因は何か。生鮮農産物の輸出額は総産出額の一パーセントにも満たないため、それが主因でない。むしろ、需要に対して国産品が不足し、価格が上昇したと見るのが自然であろう。仮に、国産品と輸入品の品質が同じであれば、国産品の不足は輸入品で代替され、価格の上昇は起こらないはずである。この点で、国産品の単価の上昇は、消費者の国産品へのこだわりを示

しており、必ずしも悪い話ではない。

農産物輸出の不都合な真実

しかし、農産物の輸出促進を喧伝する政府にとって、これは不都合な真実である。第一に、「国内の供給に対して需要が不足しているため、輸出で稼ぐ」という論理が誤りであることを示している。国産農産物の単価の上昇は、足りないのは需要ではなく供給であることの証左である。筆者が知る日本有数のみかん産地でも、国内向けの出荷に手一杯で、輸出に回す余裕はない。伝統的な輸出品目のみかんでさえ、この有様である。

第二に、国産品の価格上昇は輸出に逆風となる。日本産の農産物は品質で勝負するため、価格は重要でないという主張がある。しかしこれは、所与の価格に対する需要量と、価格の変化に対する需要の変化とを混同している点で間違っている。価格が上がるほど売れる商品はめったに存在せず、高品質な日本産農産物であっても、価格が上がれば売上げは減る。それは、過去の円高局面で農産物輸出が失速した経験からも明らかであろう。

八方美人ではない的を絞った輸出促進策を

ではなぜ政府は、国内供給の不足という本質には目を背け、海外需要の取り込みばかりを喧伝するのだろうか。それは、農産物の輸出促進策が、環太平洋パートナ

ーシップのような貿易協定を正当化する口実として生み出されたからである。農業界には、関税を撤廃する貿易協定はすこぶる評判が悪い。そこで登場するのが、日本側だけでなく相手側の関税も下がるので、それを奇貨として農業も輸出で稼ぐべきとの主張である。それが生産基盤に打撃を与え、供給不足に拍車をかける点には触れない。他方で、海外需要の取り込みは相手国の関税撤廃と辻褄が合うため、そちらのみが喧伝されるのである。

筆者は、農産物輸出を否定するものではない。近隣のアジアを中心に、日本産農産物を高く評価する市場が生まれつつあるのは確かである。また、牛肉やりんごのように、輸出が増加し農業者も裨益している未加工の農産物があるのも事実である。このため、真に必要なのは、競争力と供給力がある品目に絞った促進策である。日本が土地に恵まれないことを考えれば、それは畜産を含む資本・労働集約型の農産物ということになる。

他方で、加工品の清酒は別として、粒米の輸出促進は大いに疑問である。国内では、飼料用米に多額の補助金を投入して価格を引き上げ、輸出を難しくする一方で、海外に対しては輸出の旗を振る自己矛盾は疑うべくもない。こうした八方美人的な政策は、農産物の輸出促進がその場しのぎの方便に過ぎないことの証である。

(TS)

「新編集代表」のお知らせとあいさつ

『むすぶ誌』で学び、農政推進の現場に反映させる活動を進めよう

―谷口信和先生「新編集代表就任」にあたって―

全農林労働組合 中央執行委員長

柴山好憲

今月号から「農村と都市をむすぶ」誌の編集代表が谷口信和先生となりました。

先生からは八月号に寄稿（梶井功先生の逝去を悼む）・谷口信和東京大学名誉教授）を頂いたところですが、前任の梶井功先生がお亡くなりになった事を受け、中央執行委員会としての編集代表就任要請を快くお受け頂きました。改めて感謝申し上げます。

本誌は一九五一年の創刊から六十九年目を迎えますが、一九七四年、近藤康男先生を代表とした「農林行政を考える会」に編集を依頼して以降でも四五年が経過します。故・梶井功先生には、一九九九年七月号（五七五号）から二〇年間、編集・発行にご尽力を頂きました。また、農業・農政に対する検証や政策提言、さらには、「労農市民運動・活動家必携」（二〇〇一年一〇月）の発刊へ

のご協力など、労農提携・農業再建運動に対する指針提示とご指導を頂きました。

全農林労働組合と本誌の読者を代表して心から感謝申し上げます。

さて、二一世紀農政の指針とした「食料・農業・農村基本法」が制定され二〇年を迎え、明年春には同基本計画の見直しが行われます。基本法制定時には、食料安全保障の達成と農業・農村の有する多面的機能を拡充するという政策の機軸を打ち出しましたが、食料自給率が過去最低を更新していることを踏まえれば、その理念と実効性は形骸化していると言えます。競争力強化、成長産業化の名の下で進められる農林水産政策の具体化は、持続可能な農林水産業の確立と地域社会の構築に繋がるのか、基本法との整合性と合わせ検証と総括が必要です。

また、TPPや日欧EPA、さらには、日米による貿易協定等により、わが国の農林水産業はかつて経験したことの無い自由化に晒されるなかで、食料安全保障の確立に向けた具体の取り組みも必要となっています。

その意味でも、農林行政を考える会と本誌が示す政策方向を学び、農政推進の現場に反映させる活動が極めて

重要と考えています。

日本の農林水産業が重要な局面を迎える今、本誌は新しい代表の下で歩み続けることとなりますが、「農林行政を考える会」と本誌にご協力頂いている諸先生のさらなる活躍と、私たちに對する変わらぬご教授をお願い申し上げます。

新たな編集代表に就任して

東京大学名誉教授

谷口信和

本誌八月号でお知らせしたように、梶井功先生が去る七月二日にご逝去された。

先生は一九九九年七月号から二〇一九年七月号まで二〇年にわたって本誌の編集代表を務められた。近藤康男先生が全農林労働組合からの委嘱に基づいて一九七四年十一月号から現在のような編集委員会体制を敷かれた時から、ほぼ四五五年間にわたって編集委員を務めてこられた梶井先生のご逝去は本誌の歴史にとっても大きな転換点となるできごとだといつてよいだろう。

私は去る七月二六日の全農林からの要請に基づいて本誌編集代表への就任をお引き受けすることにした。もとより、力量不足の感は否めず就任に躊躇がなかったわけではないが、先人たちの遺志を引き継いで本誌の継続・発展を願う気持の強さがそうした躊躇を脇に迫りやってくれた。編集代表になったときの年齢は近藤先生が七五歳十一ヶ月、梶井先生が七二歳十ヶ月、私が七一歳四ヶ月だから、若干だが若返りに貢献することになった。お引き受けするにあたって、全農林の正副委員長等に

申しあげた決意が三つあった。

第一は、編集委員の一層の若返りを図り、組合員の年齢構成に少しでも近づける努力をすることである。高齢者を排除するのではなく、現役・若手世代を積極的に登用することにした。すでに、昨年から二人の新編集委員をお迎えして実践に移しつつあるが、それはまた現在の日本農業が直面する課題でもあるといえる。

第二は、インターネット等を活用した受発信機能の飛躍的増大を図る中で、本誌と組合員がより直接に結びつく方法の開拓である。そのために、読者である組合員の皆さんの積極的な意見表明と議論の組織化を図ることが求められていると思われる。

第三は、大所高所から日本農業や農政のあり方を論じるだけでなく、現実に農政を執行する農林水産省の職員

や組合員の皆さんの仕事のあり方に対しても、問題提起できるような内容に本誌の編集方向をシフトすることである。そのためには、現場の第一線で仕事をしている組合員の皆さんと研究者である編集委員の従来にも増した密接な連携・協力の機会を積極的に構築することが不可欠だろうと考えられる。

日本農業は本当に深刻な状況にあるといわざるをえない。それを何とかしたいという農水省の職員の素直な感性を伸ばし、それを現実化するために、全農林は何をなすべきか、農村と都市をむすぶ誌はどのような役割を果たすべきか。そのためにはむすぶ誌の財政的基盤をどうするのか。そうした課題の解決の一端を担う決意である。

食料・農業・農村基本計画における

食料自給率向上の意義 —基本計画をめぐる特集によせて

東京大学名誉教授 谷口 信和

はじめに

本号では二〇一九年九月から政策審議会において見直しの審議が本格的に始まった食料・農業・農村基本計画について、本誌編集委員が独自の視点から見解を述べることにした。審議開始から閣議決定までの期間が半年と短いため、月刊誌である本誌では審議内容に沿った逐次の検討が困難なことから、審議開始後の早い段階で意見表明を行うおとするものである。編集委員の間での意見の調整は行わず、それぞれの立場で自由に議論してもらうことにしたため、基本計画の全体についての網羅的な吟味は断念した。

本稿はこの特集のリード的な意味も含めて、食料自給率の向上をめざした食料・農業・農村基本法と基本計画

の意義を明らかにし、議論に一石を投じようとするものである(1)。

1、基本法・基本計画における食料自給率問題の意義

(1)基本法の農水省原案と国会における修正

ところで、改めて確認しておく必要があるのは、一九九九年七月に成立した食料・農業・農村基本法は政府提出の原案に国会で三か所の修正が施されたという点である。

第一は、施策の四つの基本理念の筆頭に位置づけられた第二条二項の食料の安定供給については、「国内の農業生産を基本とし」から、「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし」へと、「増大を図ること」が強調さ

れる形で追加された点である。

第二は、第一五条の基本計画において定められる食料自給率の目標については三項で「その向上を図ることを旨とし」という文言が追加され、単に数字的な目標を提示するだけでなく、それが向上の目標として示されねばならないと規定した点である。

そして、第三は、政府により定められた基本計画はまずもって「国会に報告すること」が追加的に義務づけられ、公表が求められることになった点である。

これ以上の追加的な説明は無用といえるほど明瞭に、成立した基本法は食料自給率の向上を最大の政策目標とすることを眼目として制定されたのである。

(2) 基本法に託つての基本計画の位置

それでは基本法に託つて基本計画はどのような位置を占めるのか。この点は一九六一年に制定された農業基本法が精緻な条文構成を有していたにもかかわらず、制定後一〇年も経たないうちに「死に体」状態になったことの反省を踏まえて、新たな基本法では基本法と現実の政策執行の乖離をチェックし、自給率向上という政策目標が達成されるように、ほぼ五年をめどとする基本計画の策定が組み込まれたところに眼目があったと評価されているところである⁽²⁾。

にもかかわらず、二〇〇〇年から始められ、すでに四

回を数えた基本計画のどれもが食料自給率向上の目標を達成していないし、そうした状況に直面して基本法の改正や修正が求められることもなかった。こうした現実を踏まえれば、法が執行されるあらゆる局面で法と現実の間の鋭い緊張関係を明らかにする作業が欠かせないというのが筆者の基本的な立場である。そこで、食料自給率の実態についての詳細な検討から始めたい。

(3) 日本における食料自給率問題の核心

改めてここで、日本における食料自給率問題の核心をやや論理的に整理しておこう。二〇一五年の基本計画は食料自給率と並んで新たに食料自給力の概念を導入した。このことの含意を筆者なりの言葉で言い換えれば、

「平時の病」としての生活習慣病による食料自給率の低位性の問題と、「不測の事態」によって罹患した感染症への対応可能性としての食料自給力の水準の問題という複線的な視点を「食料安全保障論」に提起したということである。

しかし、そこでは感染症の発症を防ぐような健康管理Ⅱ不測時への対応という食料自給力水準への注意が払われていても、平時の病としての生活習慣病Ⅱ日常的な食料自給率の低位性がある程度克服されていないければ、感染症という不測の事態が発生した場合の食料自給力は、生活習慣病に感染症が加わった状態に相当し、そもそも

十分には發揮できないのではないかという根本問題が存在している。つまり、今日ではまず、生活習慣病を克服することを前面に立て、その上で感染症が発症しない条件を創出することが重要だということになる。そこに、食料自給力概念に先行する食料自給率概念の優位性があるといわざるをえないのである。

2、食料自給率三七・三三%のこの国のカタチ

(1)二〇一八年度食料需給表の衝撃 (1マスコミの鈍感さ)

二〇一九年八月六日に農林水産省は「平成三〇年度の食料需給表」(概算値)を公表した。この報に接したとき、筆者には大きな衝撃が二つ走った。

一つは大手マスコミの食料自給率問題に対する驚くほどの鈍感さであった。この間の緊迫する国際・国内情勢(政治・経済・外交・軍事)の下での食料自給率低下という視点が全くなく、日本の食料安全保障がいつ脅かされてもおかしくない事態が頻発しているにもかかわらず、それらへの言及はみられなかった。

二つ目は二〇一八年度のカロリーベースの総合食料自給率は小数点以下二桁まで表記すれば三七・三三%であって、一九九三年度の平成の米騒動時(Ⅱ米作況指数七〇という異常事態の時)の三七・三七%をも下回る過去

最低水準に「平常時」に落ち込んだことである。この数字は記者発表されたにもかかわらず、「農業協同組合新聞」以外は報道しなかった。四捨五入された三七%でもって、どのマスコミも一九九三年度と並ぶ過去最低という表現に落ち着いてしまった。わずか、〇・〇四%程度のことでそんなに大騒ぎすることはないという「反論」が聞こえてきそうだが、この意味はかなり深刻である。

(2公表数字の一覧)

そこで、農林水産省の「平成三〇年度 食料自給率・食料自給力指標について」に基づいて、公表している自給率に関する数字を表1にまとめた。

素直にこれらの新たに算出された数字の関連を読めば、以下のような筋書が浮き彫りになるだろう。たしかに、飼料自給率を考慮したカロリーベースの厳密な総合食料自給率は二〇一八年度に三七%となつて、一九九三年度の過去最低水準三七%に並び、二〇一七年度よりも一%低下した。しかし、不測時に飼料用米を食用に転用すると仮定すれば、これよりも一%高い三八%となるだけでなく、飼料自給率を考慮しない総合食料自給率は四六%(一九%)となつて、基本計画に基づく二〇二五年度の自給率目標四五%(これは飼料自給率を考慮した数字)をも超える水準に達している。しかも、二〇一六、一八年度は同一水準に止まり、低下を免れているから、

表 1 2018年度総合自給率に関する公表数字の一覧

基準	飼料自給率反映	区分	2016年度	2017年度	2018年度	2025年度(目標)
カロリーベース	○	総合	38	38	37	45
	○	総合・飼料用米の食用計上	40*	39	38	
	○	畜産物品目別	16	16	15	
	×	総合	46	46	46	
	×	畜産物品目別	63	62	62	
生産額ベース	○	総合	68	66	66	73
	○	総合・飼料用米の食用計上	—	—	—	
	○	畜産物品目別	63	59	56	
	×	総合	71	69	69	
	×	畜産物品目別	74	69	68	

(注)1. 飼料自給率反映の欄は反映を○、反映せずを×で示した。

2. カロリーベースの総合自給率のうち、飼料用米の食用計上の2016年度は筆者の算出。

(出所)農林水産省「食料自給率・食料自給力指標について」平成29年度、30年度による。

表 2 自給率表示方法の恣意性 (%)

公表年	年度	カロリーベース		生産額ベース	
		通常表記	小数点以下表記	通常表記	小数点以下表記
2018年	2016	38	37.65	67	67.17
	2017	38	37.78	65	64.99
2019年	2017	38	37.79	66	—
	2018	37	37.33	66	—

(注)2017年度の数値のうち、小数点以下二桁までの表記は、2018年公表分は概算値、2019年公表分は確定値。

(出所)農林水産省「食料自給率・食料自給力指標について」平成29年度、平成30年度及び「食料・農業・農村の動向」令和元年度による。

自給率向上に関する政策的努力の「成果」がみられるのではないか。また、完全自給がそもそも困難な飼料の自給率(二五%)を考慮すると、国産畜産物の自給率は一五%にしか評価されないが、生産しているカロリーからすれば、六二%に達しており生産者の努力が反映した数字になるといえる、というのがそれである。

(3) 公表数字の問題点

では、以上のような公表数字のどこに問題があったのか。

問題の第一は、公表の仕方の「姑息性」にある。表2に示したように、二〇一八年八月の二〇一七年度数字の公表においては、カロリーベースの総合食料自給率が二〇一六年度三八%に対して二〇一七年度も三八%で同一水準であった。しかし、ここでは初めて小数点以下二桁までの数字が示されており、二〇一六年度の三七・六五%から二〇一七年度の三七・七八%(概算値)に〇・一三%とわずかではあるが上昇していたことを滲ませる内容となっていた。

だが、二〇一九年八月の食料需給表公表の記者レクでは、小数点以下二桁の数字も口頭報告されたものの、文書においては全て四捨五入した数字だけが示され、二〇一七年度のカロリーベースの自給率三八%が、二〇一八年度に三七%と一%低下した事実だけが指摘されるに止まった。そのため、多くのマスコミは二〇一八年度の自給率三七%は一九九三年度に並ぶ過去最低水準となったと報道した。

問題の第二は、飼料自給率を反映しない総合食料自給率の数字を提示することの積極的な意義が極めて曖昧だということである。そもそも、飼料自給率が〇%のときの畜産物の自給率はどこまで意味があるのかが不明確である。食料供給のどこまでが自前でできているかを明確にするところに自給率指標の本来の意味があるわけで、農業の究極の意義は土地からの食料確保の可能性を指しているからである。また、飼料自給率を反映しないとカロリーベースの総合食料自給率が四六%となり、あたかも基本計画の二〇二五年度目標が達成されているかのようない「示唆」は付度の極みではないかと思われる。

問題の第三は、不測時に飼料用米を食用に振り向けた場合の自給率算出の意味はどこにあるのかが著しく不鮮明だという点である。飼料用米国内生産量相当の食料輸入が減少し、これを飼料用米の主食用への転用で補え

ば、輸入量だけが減少して、国内生産量は維持されるわけだから自給率が上昇するのは当然。飼料用米で生産されていた畜産物の自給率は低下するが、そもそも、飼料穀物を飼料利用して生産した畜産物を消費する「迂回生産」消費よりも、飼料穀物を直接食用にした方が自給率向上効果は大きいことも常識の範囲だろう。こうした不測のことを考慮して「自給力指標」を導入し、供給熱量の実績値や推定エネルギー必要量に対する供給可能性を検討したのではなかったのか。

(4 自給率低下の説明の不十分性)

以上のような自給率の数字の採用の仕方に関わる問題に加えて、自給率低下の説明の仕方にも重大な問題があったといわざるをえない。詳細は省略するが、とくに重要と思われる「畜産物が、天候不順による飼料作物の減少に伴う飼料自給率の低下を通じて国産熱量が減少する一方、牛肉、乳製品における輸入増がみられた」という点について指摘しておきたい。なぜなら、畜産物の需給構造の変容の全体像が明確にされないまま、国産の生産量の増加にもかかわらず、飼料作物の生産減少を通じて飼料自給率低下によって供給熱量が減少したと牛肉・乳製品の輸入増が並列的に指摘され、カロリーベースの自給率低下がもたらされたとされているからである。そこに、昨今のアベノミクス農政の問題性が鋭く照射さ

れている。

(2) 畜産物需給の実態と農産物輸出偏重農政の齟齬

(1) 畜産物需給の実態

アベノミクス農政における食料自給率向上戦略は、①高齢化と人口減少により、②国内の食料消費需要が縮小する中で、③増大する海外の（富裕層をターゲットとした）食料消費需要を取り込んだ外需主導型の国内農業発展によるというものである³⁾。

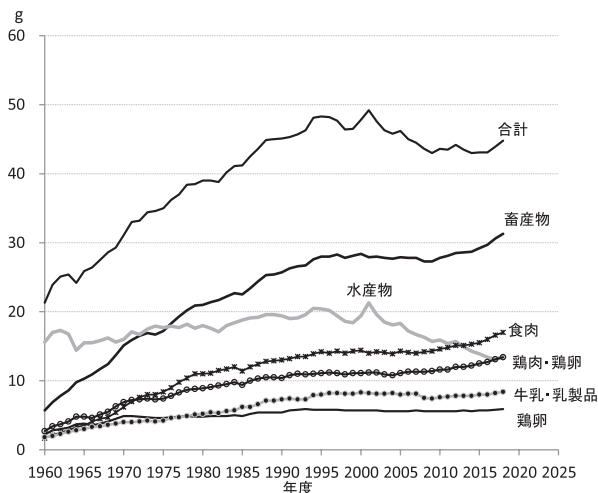
カロリーベースでみた食料消費の飽和点到達は一人一日当たりの供給熱量でみると一九九六年度の二六七〇・四 kcal であり、二〇一八年度には二四四三・二 kcal にまで八・五%低下している。その背景には一人当たり食料消費量の減少に結びつく高齢化があることは容易に予測がつく。そして、常識的には高齢化によって動物性タンパク質の摂取量は減少し、消費性向は若い時の肉類から、次第に魚介類にシフトしていくとみられている。その結果、総人口が減少するような局面に入れば、動物性タンパク質の総消費量（消費仕向量）は減少し、肉類の消費量も減少に向かうだろうというのが大方の見方である。

ところが、図 1 によると、たしかに一人一日当たり動物性タンパク質供給量は一九九五～二〇〇一年（BSE 発生の年）にピークを迎えた後に漸減して、二〇一〇年

度までは停滞していたが、二〇一四年度以降は再び増加局面に入りつつある。近年の動物性タンパク質の反転増加の動きは、二〇一〇年度以降に先行して増加局面に入り、二〇一二年度以降は連年ピークを更新しつつけている畜産物に牽引されている。反対に水産物は二〇一〇年度にピークを迎えた後はかなり明瞭な後退傾向が継続している。つまり、高齢化が深化し、日本の総人口減少が始まった二〇〇九年以降、水産物消費は引き続き減少する一方、畜産物消費の反転増加に牽引されて動物性タンパク質の消費は増加局面に入りだしたことが、この一〇年ほどの動物性タンパク質の消費動向における大きな変化である。畜産物は程度の差はあるものの、食肉から鶏卵に至るまで増加に転じているが、食肉の増加がとくに大きい。

以上の事実、第一に、青年期までに畜産物消費（肉食）の増加という食生活の変化に対応してきた戦後団塊世代は高齢者となっても水産物消費（魚食）に移行することなく、畜産物消費を継続している、第二に、むしろ単価上昇が続く中で、骨付き魚を調理したり、食べるのが苦手な若齢層に水産物消費の低迷がみられ、全体としての消費縮小に結びついている、第三に、畜産物消費においては近年の増加傾向は、食肉＜牛乳・乳製品＞鶏卵の序列で顕著なことを示唆している。とくに、第三の点

図1 1人1日当たりの動物性タンパク質供給量の構成変化



(注) 1. 畜産物は食肉、鶏卵、牛乳・乳製品の計。水産物には鯨肉を含む。

2. 食肉は牛肉・豚肉・鶏肉・その他の肉であり、鯨肉を除く。

3. 鶏肉と鶏卵を合計して、鶏由来のタンパク質を別掲した。

(出所)農水省「食料需給表」により筆者算出。

は品目別自給率の序列とは逆順になっており、そこに、自給率向上のチャンスがあるとみられることから重要な事実である。

紙幅の制約から、このうちの肉類についての需給の全体的な動向のみを結論的に記せば、「高齢化と人口減により縮小する国内需要」といった見方とは異なる冷厳な現実がそこにある。すなわち、鶏肉・豚肉・牛肉で若干の数量的な差違はあるものの、共通しているのは国内消費需要が増大している中で、国内生産はある程度増大したものの、その伸びを上回って輸入が増加したために、輸入依存が高まり自給率が低下したという事実である。何も外国市場を相手にしなくても、国内に有望な市場が広がりつつある中で、増大する内需に対応できない国内生産の弱体化をこそ問題にすべきなのである。

華々しい喧伝の下で進められている農産物輸出においては、肉類計でみても二〇〇七年度の〇・八万tが二〇一八年度には一・八万tと二〇倍以上に増加したものの、その量は微々たる水準に止まり、輸出货量の輸入量に対する倍率は二〇〇七年度の三・〇五倍から二〇一八年度の一・七八倍に「縮小」したに過ぎないのである。輸出によって国内生産を伸ばし、自給率を向上させるといふ「願望」は滔々たる畜産物輸入の奔流の前では焼け石に水ほどの効果ももたないといわざるをえない。

(2) 食料自給率向上に占める畜産物と飼料用米等の意義

そこで、供給熱量（二四四三 kcal）に占める畜産物（四三四 kcal）の高い割合一七・八%とともに、これが国内消費需要の増加している重要な農産物であることを考慮すれば、この品目別自給率と飼料自給率を同時に高めることによってカロリーベースの総合食料自給率を向上させることが自給率問題解決の王道だということができる。先にみた、飼料自給率を反映しない総合食料自給率四六%とは、実は飼料自給率一〇〇%の場合の総合食料自給率に他ならないからである。

その際、増大する食肉需要の牽引者が濃厚飼料に依存して飼養される中小家畜の農産物（鶏肉・豚肉）であることから、飼料用米利用に活路が拓ける可能性が高いことが指摘される。そして、現在の飼料用米をめぐる政策上の最大の問題は、飼料用米が依然として食用米の生産調整政策の「手段」の地位に止まり、食用米の供給数量調整と価格維持に従属した役割しか与えられていないことである。このことは筆者がこれまで繰り返し指摘してきたことであるが、二〇一二―一三年産の飼料用米作付面積の減少は食用米の備蓄確保優先政策によって、二〇一七―一八年度の減少は米の生産調整政策の転換による食用米作付へのシフトによってもたらされている。この点では飼料用米と同様に「新規需要米」として取り扱わ

れている W C S 用稲が穀物ではなく、粗飼料として畜産農家との間の耕畜連携を担う飼料作物の地位を有していることから、食用米との代替関係にはなく、比較的安定した持続的な作付面積増加傾向を有しているのとは対照的である。換言すれば、飼料用米政策には持続性と安定性が求められているのである⁽⁴⁾。

飼料用米等に対する財務省からの予算削減圧力は大きな問題ではあるが、同時に飼料用米政策自体にも改善を要する点が少なくない。飼料用米はいわゆる水田転作による新規需要米だけではなく、備蓄米や M A 米などの政府所有米穀といった多様なルートと位置づけをもった供給源が存在している。こうした中で、飼料用米の安定的な確保を図る上では、それらを整理して包括的な飼料米調達政策を打ち立てる必要がある。たとえば、二〇一五年の基本計画では二〇二五年の飼料用米（新規需要米）の生産努力目標が一〇万 t と記載されているが、食料・農業・農村白書等では生産努力目標の達成状況に飼料用米などは記載されていないし、また、将来の飼料用米の利用可能量についての試算「家畜の生理や畜産物に影響を与えることなく供給可能と見込まれる水準」四四九万 t がどのような調達ルートを想定したものであるのかが判然としないため、新規需要米の形での調達量がどのように見通されるのかが分からず、現場での生産意欲を

醸成するものとはなりきっていないという弱点があるといわざるをえない。今回策定される基本計画ではこの飼料用米政策の明確化が重要な個別的な課題とされるべきであろう(5)。

なお、飼料用米の農業構造政策上の意義については非とも確認しておく点がある。すなわち、飼料用米は大規模稲作経営ほど有力な選択作物であって、飼料用米政策の推進は同時に大規模経営の育成に大きく貢献する有力な構造政策の性格を有している点である(6)。したがって、大規模経営の安定性を担保する上では飼料用米政策の安定性が大切であり、飼料米政策の安定性や経済性が失われれば、大規模経営は食用米に復帰・転進する可能性があるだけでなく、規模縮小を余儀なくされる可能性を孕んでいるともいえる。ここに、飼料用米の作付がもつ総合食料自給率向上と農業構造改革に占める特別の意義が存在しているのである。

3、求められる食料安全保障の課題

以上の点を踏まえ、今回の基本計画策定にあたって求められる食料安全保障の課題について、簡単に整理しておきたい。

第一に、現行基本法が食料安全保障政策としては不測時に偏った不備な体系であることを認め、平時と不測時

にまたがる総合的食料安全保障の観点からの整理に基づいて改正すべきである。農水省のホームページに掲げられている食料安全保障に関する膨大な資料の多くは不測時の対策の検討に費やされているものの、自給率低下に歯止めがかけられない状況ではそれらの実効性もおぼつかない。その際、自給率向上を実現する国内農業生産拡大のためには、一五・二〇年程度の長期的な政策的安定性を担保するように法律に基づいた生産誘導の政策体系を構築することが不可欠である。二〇一四年度から意欲的な奨励策が採用された飼料用米がわずか五年目の二〇一八年産で作付面積を減少させるようなことでは自給率向上の大事業は到底実現できない。

第二に、平時の食料安全保障としては自給率向上が第一級の課題であることを再確認し、自給率向上に資するあらゆる可能性を活用する視点を明確にすべきである。たとえば、耕作放棄地の復旧・活用にあたっては牛のほかに山羊や羊の放牧も含め、農業者だけでなく多様な地域住民の参加をも視野に入れた政策の構築が必要である。また、市民農園を始めとする多様な自給的性格の強い土地利用の実態を把握し、平時におけるそれらの積極的な奨励が不足時の食料供給に果たす役割を適切に評価し、位置づけるべきである。

第三に、備蓄を米・麦・飼料穀物に限定するのではな

く、その範囲を農作物から食料にまで広げるとともに、必要備蓄量の再検討を行うべきである⁽¹⁾。その水準はヨーロッパ諸国に比べて決して多いとは言えない。同時に備蓄の対象に農業生産資材をも含めることが不可欠であるし、未利用の原野や林間放牧できる森林、耕作放棄地の賦存状態についても適切な把握と利用可能性についての検討が必要である。こうした対策には当然多額の費用がかかるわけだから、広く国民的な議論に訴えることが重要であろう。

今日では食料安全保障を単独で考えるのではなく、①国家安全保障（狭義の国防⇨国土の安全保障）、②社会保障（国民⇨人の安全保障）、③食料安全保障（生存の安全保障）という三つの安全保障の一環として体系的に捉える視点も重要であろう。その際、農業は国土保全で①に、食料供給で③に、国民の農業参加を通じたQOL（生活の質）確保で②に関係することになる。したがって、国連レベルで提唱されている食料主権論は食農主権論に拡充されて再構築されるべきではないかと思われる。

今回の基本計画を真に意味あるものにするためには、まずもって重量ベースの品目別自給率がなぜ向上しなかったのかを詳細に検討することから始めねばならないだろう。その上で基本法や基本計画のあり方に関する議論

にまで踏み込むことが求められる。時間が不足するならば、二〇二〇年三月に策定することを延期してもよいのではないか。それくらいに覚悟と決意がない安易な計画は政治への信頼を損なうもの以外の何物でもないだろう。

（注）

（1）本稿は、近刊が予定されている『日本農業年報六五 食と農の羅針盤のあり方を問う―食料・農業・農村基本計画によせて』に掲載される谷口信和「総論 食料・農業・農村基本法における食料自給率と基本計画の意義」をほぼ1/2程度に圧縮・加筆したものであることをお断りしておきたい。

（2）旧農業基本法が一九六一年の制定後まもなく「死に体」となり、現実の政策やその執行の基本たりえなくなつた問題を克服すべく、食料・農業・農村基本法には基本計画の策定が盛り込まれた点については、食料・農業・農村基本政策研究会編著『逐条解説 食料・農業・農村基本解説』大成出版社、二〇〇〇年、五五ページ、および、谷口信和「総説 高度経済成長と農業基本法の政策体系」『戦後日本の食料・農業・農村 第三卷（I）高度成長期Ⅰ―高度経済成長期と農業基本法』農林統計協会、二〇一九年、一六四ページを参照されたい。

(3) アベノミクス農政については、谷口信和「アベノミクス農政の『全体像』」『日本農業年報六一 アベノミクス農政の行方』農林統計協会、二〇一五年、一〇二二ページで検討しておいたが、外需主導型の国内農業発展戦略という性格は当初からはほとんど変わっていない。

(4) 谷口信和「米生産調整政策転換の歴史的な地位と課題」『日本農業年報六四 米生産調整の大転換』農林統計協会、二〇一九年、一〇一九ページ参照。

(5) これまでのところ、飼料用米政策はもっぱら稲作経営の問題としてとらえられてきたが、今後は国産の飼料用米を活用する畜産経営に対して、インセンティブを付与するような方向が検討されるべきであろう。国産の飼料用米を利用した畜産物が必ずしも応分の付加価値生産を実現できてはいない現状を打破する上では、国産飼料用米を利用する畜産経営が農業の多面的機能の維持に間接的に貢献することを評価するような方向を考える必要があるのではないかと思われる。

(6) 食用米と飼料用米は田植え(播種)と収穫の時期が大きく異なるから、作期分散により大規模経営でも作付規模を大きく拡大できる可能性が広がる点が重要である。

(7) 石油備蓄法に基づく二〇一八〜二二年度の石油備蓄目

標は消費量の二六〇日分であるが、二〇一九年七月末現在の備蓄量は二二六日分となっているのに対して(資源エネルギー庁による)、農産物では政府備蓄米一〇〇万トン(消費量の一・六ヶ月分)、外国産食糧用小麦需要の二・三ヶ月分、飼料穀物八万トン(〇・六ヶ月分)などとなっており、著しく少ないというべきであろう(農水省HP)。

基本計画の基本的課題

矢坂雅充

1、はじめに

現在の農業基本法では、五年ごとに農業政策の方針となる基本計画が策定されており、現在、五回目の基本計画策定に向けた検討が進行中である。農業が崖っぷちに立たされているなかで、どのような基本計画が策定されるのが注目される。日本農業を支えてきた昭和・一桁代の農業生産者がリタイアする最終局面を迎え、TPP11をはじめとするFTAの発効も相次いでいる。日本農業を取り巻く環境は明らかに異なる次元へと変化しつつある。

かつての農業基本法は政策策定の精神を示すにとどまり、実際に施行される政策展開とはかけ離れたものとなっていた。その反省から、現在の農業基本法は現実の政策との結びつきが重視され、施策計画が五年ごとに策定される基本計画で示されることとなった。

危機的な状況に向かいつつある農業の実態を踏まえるならば、現在検討されている農業基本計画からは、これまでにない危機感や緊張感がにじみ出てくるはずである。新基本法が施行された二〇〇〇年には、食料・農業・農村という政策体系や中山間地域への直接払いが導入され、新しい政策への期待、議論の高まりがあった。

しかしその後、基本計画が新たな地平を拓くという期待は希薄になり、社会的な関心呼び起こすことはなかった。これからの五年間の政策の姿を示す基本計画であるにもかかわらず、そして農業の危機的な状況がいつそう深刻になっていくことが確実であるにもかかわらず、基本計画の内容をめぐって議論が立ち上がり、政策論議が深まっていくことはなかった。「農業の持続的な発展」と「食料の安定供給」などの農業基本法の目標に向かうための具体的な政策のあり方を示すという基本計

画の本来の役割は十全には機能しなくなっている。

以下では、基本計画がこのような隘路に陥ってしまった状況を整理し、危機に直面している日本農業の活路を見いだすために必要な視座を指摘することしよう。

2、基本計画の限界

(1) 基本計画の限界

五年ごとに基本計画は改定される。五年間という比較的短い期間に限定されているので、将来の農業、農村、食料の状況も現状との連続面が強く意識されがちであろう。それでも基本計画が果たすべき役割は、変化していく農業を取り巻く内外の環境変化の中で、農業基本法が掲げる農業ビジョン実現のために、どのような政策が必要であるのかを提示することのはずである。目先の政策課題に対応した施策指針に終始した計画では、長期的な政策課題を意識した戦略的な施策指針にはなりえない。多くの政策が政治的な要請や事後対策の積み重ねとなり、現在の農業基本法とその具体的な施策指針である基本計画の間にも大きな溝ができてまわっている。

それは基本計画の位置づけに由来する。基本計画に盛り込まれる政策は、もっぱら現在実施されている政策の延長や拡充といった様相を呈している。基本計画が今後五年間に実施しうる政策のフレームワークとして位置づ

けられ、そこから外れた施策を導入することが難しいからである。基本計画は予算獲得の根拠となる政策リストであり、現在の政策を継続し拡充していくためには、それが基本計画に明記されていることが望ましい。こうして基本計画の内容は現在の政策に強く引きつけられることになった。政策の連続性を考慮すれば、それは一定の合理性を持っているが、農業を取り巻く環境変化に依じて基本法の農業ビジョンを具体的な政策指針として示すという積極的な機能は失われていく。基本計画は農業ビジョンの実現のために将来を先取りした戦略的な政策指針を具体的に示すことが難しくなり、現状追隨的な性格が強くなっている。

こうした基本計画の変質は、内閣が独自に政治的なビジョンを掲げて新たな政策を導入する状況を容認し加速してきた。厳しさを増す生産・流通環境のもとで、農業が発展しうる方向性やそのための農政改革のあり方を中長期的なビジョンとして示すことは、当然ながら重要な政治的な課題として認識される。農業基本法や基本計画はその政治的な要請の受け皿になり得ず、官邸主導の農業振興や農政改革のプランが、審議会での検討を経ずに相次いで施行されてきたともいえる。基本計画の策定は行政のイベントとして継続されているものの、基本法が掲げる農業ビジョンとそれを実現するための政策との橋

渡しをするという基本計画の役割は、この二〇年の間に形骸化の一途を辿り、ロードマップとしての機能は失われていった。

(2) 基本計画から乖離した政策展開

基本計画が短期的な政策リストとして位置づけられるようになり、政府は「農林水産業・地域の活力創造プラン」などの農業ビジョンを打ち出してきた。ここではその内容に立ち入って検討する余裕はないが、キャンペーンのタイトル風にいえば、①規模拡大志向をもつ農業生産者への投資補助、②農産物・生産資材の市場競争促進によって、市場競争力のある農業経営と活力のある農業の実現、ということになるだろう。投資への補助金交付と流通の効率化政策それ自体は旧来の農業補助政策を踏襲しているが、支援対象を農業法人などの大規模経営にターゲットを絞り、市場競争における対抗力を確保するための組織である農協に対して市場競争指向の改革を迫り、農政の新機軸であるような印象を与えた。FTA/EPAの締結による農産物・食品輸入拡大による農業縮小への危惧も、締結国の輸入関税の低下・撤廃による市場開放や海外での日本食ブームを背景として、農産物輸出が拡大していくことで払拭されると主張してきた。

しかし、市場競争を通じて日本の農業は新たな活力を生み出すというメッセージが繰り返し表明されても、日

本農業が直面している危機的な状況が解消されていくという感触は得られそうにない。それは市場競争の結果をビジョンとして語ることに無理があるからだろう。競争的な市場では非効率な生産者が淘汰され生産性の高い生産者が日本の農業を支えていくという。このような抽象的な論理からは、今後大きく変貌を遂げると思われる農業生産の規模、担い手、農地利用や農産物の価格形成、需給調整システムのあり方を見通すことはできない。競争の結果として生き残った農業が、持続的な発展を続け、国民や環境などにもっとも多くの便益をもたらすとは限らない。市場競争を促すだけでは農業のビジョンは語れない。いくら市場競争を強調しても、それでは羅針盤を持たずに航海に乗り出すような無鉄砲さ、思慮の不足を曝け出すにすぎないだろう。

3、基本計画に求められる視座

日本農業が直面している問題は、なし崩し的に進行した危機的な状況にとどまらず、今後、農業や農業政策が依って立つ前提が確実に変化し、従来の農政の延長ではすまない新たな政策対応が求められることである。それはTPP11やEU、アメリカとのFTAの発効が日本農業に及ぼす影響のように、一〇年から二〇年といった長い期間をかけて顕在化する。国境調整措置で国内農産物

市場を保護し、消費者負担のもとで稲作や酪農などの農業を保護してきた仕組みは徐々に維持し得なくなるだろう。国内の農産物市場は激しい価格変動を繰り返している。国際市場からの影響を受けて不安定性が高まる。農産物の需給調整システムや価格形成のあり方を含めて、フードシステムはこれまでにない質的な変貌を遂げていく。これまでの農業ビジョンをそのまま維持しようとすれば、そのための政策手法は抜本的な変革を迫られるに違いない。五年間の政策リストとしての基本計画の策定を繰り返しては、農業政策の基本的な変革に向けた準備、移行措置を講じていくことは難しい。

そこで第一に、中長期的な農政指針が必要になる。これから着実に生じる日本農業の変化を踏まえて、それに対処しうる中長期的な戦略的な政策パッケージを示し、段階的に短期的な政策リストに組み込んでいくというのが現実的であろう。これまでの政策の方向性を変更するには、相当の移行期間を設ける必要があり、それが生産・流通の現場に浸透していく過程で、政策の改定を繰り返していくことにもなるからである。

第二に、総合的な視点による政策立案である。やや遠い将来の状況を正確に見通すことは不可能であり、中長期的な政策パッケージを策定するためには、多角的な視点から政策を評価する必要がある。政策改革がもたらす

影響の地域性や時間的变化、制度・規制間の矛盾など、フードシステム全体への連鎖的な影響に留意したものでなければならぬ。

短期的な成果を上げるために、社会的なインパクトがありそうな特定の規制や制度を次から次へと探し回り、制度改革を提起してきた規制改革委員会のような組織で検討を進めるのは百害あって一利なしである。制度改革の内容が見当違いであることが多いことを別にしても、一部分を切り取って安易に提起された制度改革が連鎖的に新たな問題を生み出すことに無頓着であり、かえって根本的な改革を阻害しかねない。

欧州委員会は広い分野の政策改革に際して、ハイレベル専門家グループによる勧告や評価を土台として検討を進めている。中長期的な政策パッケージの策定に当たって参照すべき仕組みであろう。中長期の政策パッケージの検討は、審議会のあり方を再検討することにもつながっていく。

第三に、政策手法の基本的な転換である。近年、米や牛乳乳製品の内外価格差は概して広がっている。為替レートや国際価格の変動も大きく、単純な比較はできないが、主食用米の価格は飼料用米などの非主食用米への補助で引き上げられ、生乳価格も都府県酪農の酪農生産の縮小や肉用牛価格の高騰を背景に年々上昇してきたから

である。日本の米や生乳の価格は世界でトップクラスの高さになっている。先にふれたように、今後、FTAの発効によって関税割当制度のもとで輸入が拡大し、その調製品・派生品の輸入も増えていくと見込まれる。国内価格の上昇は、関税引き下げなど措置の影響をいっそう深刻にする。いうまでもなく輸出拡大にも大きな障害となる。

日本もいよいよ本格的な直接払いの導入を検討する時期になっているといえよう。国境調整措置の緩和によって農産物価格が国際価格水準に向けて徐々に低下していく。それでも国内の農業生産が維持されるように事後的に農業生産者に補償金を交付する直接払い制度の導入をいまから検討しなければ、「農業の持続的な発展」と「食料の安定供給」は望めなくなる。

むしろ、農業生産者や食品事業者の価格変動への対応力の弱さ、財政危機のもとでの財源確保の困難、WTOにおける農業保護合意との整合性確保、そして何よりも農業への財政支出増に対する納税者からの批判といった難しい問題を解決していかなければならない。大きな政策転換を実現するにはかなりの年月がかかるに違いない。それゆえいまから政策転換に向けた移行措置や対応策に着手しなければならないのである。

最後に、農業への問題関心の醸成である。目先の問題ではなく、やや遠い将来の農業の行方を見通した議論で

あっても、多くのステークホルダーが将来の農業ビジョンやそれを実現するための政策パッケージに関心を寄せていくことが、政策転換を実現していくための前提になる。農業生産が縮小しても、不足する農産物・食品を海外から輸入すれば事足りると考える国民も多い。中長期的な課題に対して、農業生産者、食品事業者そして何よりも行政は、議論の枠組みを整理して、一定の合意を得ていくために議論を積み上げていく時間と労力を考えたと及び腰になりがちである。そこには「農業の持続的な発展」や「食料の安定供給」のためとはいえ、国民に農業への財政負担の増加を求めることは至難の業であるという諦観がありそうだ。

農業は多くの国民にとって日常生活から切り離された存在になっている。そのような状況では、農業の将来に強い関心を抱き、それに対する負担も厭わない人々が増えていくことは期待できない。迂遠ではあるが、中長期的な政策パッケージの策定が現実的な意義を持つためには、日常生活の中で農業への多様なアクセスが確保され、国内の農業が生活を支えているという実感がもてる社会を改めてつくり出していくことが必要である。

環境問題をはじめとして私たちは多くの中長期的問題に直面している。基本計画も目先の問題だけではなく、将来を見据えた計画として位置づけしていく時期にある。

政策推進手法としての「基本計画」の評価

明治大学農学部教授 作山 巧

1 はじめに

「食料・農業・農村基本計画」は、一九九九年に制定された食料・農業・農村基本法（新基本法）に基づく。その第一五条第一項では、「政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画を定めなければならない」とされ、同条第七項では、「政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする」とされている（傍点は筆者）。このため、二〇二〇年に決定されるのは、新基本法に基づく五回目の基本計画となる。

基本計画の起源は、一九九六年の「農業基本法に関する

る研究会報告」にさかのぼる。旧農業基本法の評価と新基本法で考慮すべき視点の検討を行った同報告では、「様々な面で、農業基本法が予想していた事態をはるかに超える経済社会の変化が進むにつれ、現実との乖離が徐々に進み、同法は現実の施策のあり方の指針たり得なくなった」ことから、「法律制定から時間が経過しても、また予想をはるかに超える状況の変化があった場合にも、当該政策目標及び、方針が個々の施策の企画立案・運営の実質的な基準であり続けるような工夫」が提起された。その「工夫」が、基本計画という仕組みであった。基本計画は、新基本法農政の実施におけるPDCAサイクルの要である。PDCAサイクルとは、プラン（計画）、ドゥー（実施）、チェック（評価）、アクション（改善）の四段階からなり、新基本法の体系では、Pが基本

計画の策定、Dが個別施策の実施、Cが政策の評価、Aが基本計画の変更に相当する。新基本法の理念（政策目標）は、①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村の振興の四つである。他方で、これらの目標を達成する政策手段は多様であることから、基本計画で施策のメニューを提示し、五年間の実施後の情勢変化や政策評価を踏まえて、それを現実に向かうように変更するというプロセスが想定されていた。

筆者は、農林水産省在勤中の一九九七年から二年間、大臣官房企画室（現政策課）企画官として、新基本法の策定に従事した。筆者の担当は主に農村政策で、新基本法での農業の多面的機能の位置づけや、中山間地域等直接支払制度の創設に関与した。このため、新基本法制定後の基本計画の策定には従事していないものの、それが新基本法に規定された経緯は承知しており、その後の展開にも関心を払ってきた。そこで本稿では、過去四回の策定経過を踏まえて、基本計画が新基本法で想定されたような役割を果たしてきたのかを評価する。

2 基本計画の策定経過

本節ではまず、過去四回の基本計画の策定経過を概観する（**第一表を参照**）。

第一回の基本計画は、二〇〇〇年三月に閣議決定さ

れ、それと併せて、首相を本部長とする食料・農業・農村政策推進本部が内閣官房に設置された。基本計画には、一九九八年九月の食料・農業・農村基本問題調査会の答申を受け、政府・与党・関係団体間の議論を経て一九九八年一二月に農林水産省が決定した「農政改革大綱」の内容が反映された。他方で、基本計画で新たに盛り込まれたのが食料自給率目標の数値であり、一九九八年度で四〇パーセントだった供給熱量ベースの食料自給率を、二〇一〇年度に四五パーセントに引き上げることが定められた。ただし、その後もBSEや食品の虚偽表示等の問題を受けて、二〇〇二年四月に「食と農の再生プラン」が策定され、同年一二月には国による米の生産調整配分の廃止を柱とする「米政策改革大綱」が決定された。

第二回の基本計画は二〇〇五年三月に閣議決定され、二〇一五年度の食料自給率目標は、供給熱量ベースでは前回と同様に四五パーセントとされる一方で、新たに設けられた生産額ベースでは七六パーセントとされた。この際の特徴は、基本計画の閣議決定の直前に、食料・農業・農村政策推進本部が、「二一世紀新農政の推進について」攻めの農政への転換を決定したことである。その上で、同本部がその進捗状況と成果を毎年度検証することとされ、二〇〇六年から二〇〇八年までは、毎年

第1表 基本計画の策定経過

年	内閣	農水省	内閣官房
2000	小淵→森	第1回基本計画の決定	食料・農業・農村政策推進本部の設置
2001	森→小泉		
2002	小泉	食と農の再生プランの決定 米政策改革大綱の決定	
2003	小泉		
2004	小泉		
2005	小泉	第2回基本計画の決定	「21世紀新農政の推進について～攻めの農政への転換～」の決定
2006	小泉→安倍		21世紀新農政2006の決定
2007	安倍→福田		21世紀新農政2007の決定
2008	福田→麻生		21世紀新農政2008の決定
2009	麻生→鳩山		農政改革関係閣僚会合の設置 農政改革の検討方向の決定
2010	鳩山→菅	第3回基本計画の決定	食と農林漁業の再生推進本部の設置
2011	菅→野田		我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画の決定
2012	野田→安倍		
2013	安倍		農林水産業・地域の活力創造本部の設置 日本再興戦略の決定 農林水産業・地域の活力創造プランの決定
2014	安倍		農林水産業・地域の活力創造プランの改訂
2015	安倍	第4回基本計画の決定	
2016	安倍		農林水産業・地域の活力創造プランの改訂
2017	安倍		農林水産業・地域の活力創造プランの改訂
2018	安倍		農林水産業・地域の活力創造プランの改訂
2019	安倍		

資料：中嶋康博（2015）「食料・農業・農村基本計画の見直しにおける産業政策の視点」『農業と経済』第81巻第2号を参考に筆者が作成。

「21世紀新農政200X」が決定された。他方で基本計画には、「政府一体となった施策の推進」という項目が新たに盛り込まれ、「内閣総理大臣を本部長とする食料・農業・農村政策推進本部を中心として、食料自給率の向上に向けた取組を始め、政府一体となって実効性のある施策の推進を図るものとする」と明記された。

第三回の基本計画は、民主党政権下の二〇一〇年三月に閣議決定され、二〇二〇年度の食料自給率目標は、供給熱量ベースでは五〇パーセントに引き上げられる一方で、生産額ベースでは七〇パーセントに引き下げられた。食料自給率目標を含む基本計画は、前年九月に政権を獲得した民主党のマニフェストを色濃く反映したものとなった。

他方で、その後の菅政権下でのTPP（環太平洋パートナーシップ）交渉への参加検討表明を受けて、TPP参加を想定した農業対策を検討するため、二〇一〇年一月に食料・農業・農村政策推進本部を廃止し、首相を本部長とする食と農林漁業の再生推進本部が設置された。しかし、二〇一一年三月の東日本大震災を受けて、それへの対応を中心とする「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」が決定された。

第四回の基本計画は二〇一五年三月に閣議決定され、二〇二五年度の食料自給率目標は、供給熱量ベースで四五パーセントに引き下げられる一方で、生産額ベースでは七三パーセントに引き上げられた。その前の二〇一三年五月には、食と農林漁業の再生推進本部を廃止し、首相を本部長とする農林水産業・地域の活力創造本部が設置され、同年一二月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が決定された。特に、二〇一四年一二月に改訂されたプランでは、「今後、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、(中略)食料・農業・農村基本計画の見直しを行う」とされ、基本計画がプランに從属することになった。また、二〇一三年六月に閣議決定された「日本再興戦略」では、農林水産業を成長産業化する成果目標が定められ、その具体化は産業競争力会議で進められた。

3 基本計画の策定経過の特徴

前節での概観に基づいて、基本計画の策定経過の特徴は、以下の三点に要約される。

第一は、基本計画が農水省主導で作成するものから、政治主導による決定に從属するものへと変化した。例えば、二〇〇〇年の第一回の基本計画は、農水省が自民党農林族議員やJA全中等との調整を経て作成した農政改

革大綱が下敷きとなった。また、内閣官房に設置された食料・農業・農村政策推進本部も、基本計画の推進に当たって農水省が他省の協力を得る狙いがあった。さらに、基本計画の枠外で決定された「食と農の再生プラン」や「米政策改革大綱」も、作成の主体はあくまで農水省であった。これに対して、特に二〇一〇年の第三回の基本計画以降は、基本計画が政治主導の決定(民主党政権ではマニフェスト、第二次安倍政権では官邸プラン等)に從属するようになった。

第二は、農水省内の問題として、基本計画やその変更が、農水省の施策を総点検した上で、パッケージとして提示するという形になっていない。例えば、二〇〇〇年に第一回の基本計画が策定された後の二〇〇二年には、「食と農の再生プラン」や「米政策改革大綱」が決定され、食品安全や米に関する政策はそれらに基づいて実施されている。また、政策評価によって施策の見直しのサイクルを回すという視点も欠如している。新基本法には、基本計画の変更の際の考慮事項として、「食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価」が規定されているにもかかわらず、効果分析に伴う基本計画の変更については、食料自給率目標の検証以外は触れられていない。

第三に、これらの結果として、基本計画独自の設定と

して注目されるのは、ほぼ食料自給率目標に限られている。上記のように、基本計画で農水省の施策を総点検した上での新たな施策体系の提示が不十分なのは、策定を担当する大臣官房が個別施策の担当局を十分にグリップできていないことに一因がある。そうなると、大臣官房が独自に策定できるのは、食料自給率目標しか残っていない。しかし、新基本法の第十五条第二項によれば、食料自給率の目標は基本計画に盛り込むべき事項の一つに過ぎず、食料自給率目標に過度に偏向した基本計画は、「食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る」という本来の目的に應えていない。

4 基本計画の評価

本稿で検証した過去四回の基本計画の策定経過は、新基本法で想定されたプロセスとは異なっており、基本計画は当初の役割を十分に果たしていない。

まず、前節で概観した第一の特徴である政治主導の定着は、施策の計画性の確保や政策評価に基づく見直しというプロセスを損なっている。政治家は政権の獲得を目的とするため、眼中にあるのは自分の任期内の短期的な成果であり、前政権の継続ではなく相違点のアピールを重視する。このため、戸別所得補償制度の変遷に見られるように、政治主導の決定は政策のぶれを増幅してい

る。また、前政権の施策を否定して打ち出されるのは、当該施策の政策評価に基づくものではなく、「農村所得倍増」のように、前政権と差別化するための結論ありきのものとなる。また、第二の特徴である農政の総点検の欠如や、第三の特徴である食料自給率目標への偏重にしても、施策の総合性の確保や政策評価に基づく見直しという基本計画が想定したサイクルから逸脱している。

上記のうち、特に施策の計画性の欠如は、政権交代が現実となる中で、過度の政治主導がもたらした問題であるのに対し、施策の総合性の欠如は、古典的な官僚のセクシヨナリズムに由来する問題である。後者に対する批判から前者が正当化されてきたのが最近までの流れだが、その弊害も顕在化していると言えよう。その改善策の提示は本稿の守備範囲を超え、別稿に譲らざるを得ないものの、政治的利害を離れた政策の整合性のチェックや政策評価を実施する独立機関を、内閣の外に設置するのも一案であろう。

「食料の安定供給」とは何か

日本大学生物資源科学部 准教授 友田 滋夫

1、食料の安定供給の確保についての基本法のイメージ

「食料・農業・農村基本計画」では、その計画名の通り、内容的にもおおむね、「食料」「農業」「農村」の順に叙述されている。そしてこの計画名が「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という）であるのは、それが「食料・農業・農村基本法」（以下「基本法」という）に基づくものであるからである。

「基本法」制定にあたっては、様々な検討がなされたが、その重要なものとして、「農業基本法に関する研究会報告」（農林水産大臣主催、荏開津典生座長、平成八年九月、以下「報告」という）がある。

この「報告」で「新たな基本法の制定に向けた検討に

あたって考慮すべき視点」の第一に挙げられたのが、「食料の安定供給の確保」、第二が「食品産業の活性化」、第三が「消費者の視点の重視」であり、第四以降に「新しい農業構造の実現」「自由な経営展開の推進」「農業経営の安定の確保」「農業の有する多面的機能の位置付け」「農村地域の維持・発展」と続く。つまり、食料・農業・農村という順序はこの時から決まっていた。したがって、「基本法」に述べられるところの「健康で充実した生活の基礎」として供給されるべき「良質な食料」、あるいはまた「基本計画」で「安定供給」すべきとされている「食料」のイメージは、「報告」に書き込まれたものであるといってよいだろう。「報告」の「新たな基本法の制定に向けた検討にあたって考慮すべき視点」に書かれた言葉で整理するならば、それは「現在の豊かな食生活

を前提に食料の安定供給を確保していく」ということであり、その「豊かな食生活」とは、たんに量的に豊かとか、バラエティに富んでいるということのみならず、「国民の食生活の健全な維持・発展」、「消費者の健康・安全志向」を考慮し、「品質の向上、安全性の確保や、規格・表示の整備、適正化等の消費者ニーズに的確に対応した」食料である。

2、現「基本計画」における食料の安定供給の確保

では、現「基本計画」において国民に「安定供給」すべき「食料」はどのようなものとイメージされているのか。

「基本計画」では、国内生産基盤の脆弱化や世界的な食料等の需給のひっ迫等、「食料供給に関する様々なリスクの検証は十分ではなかった」とし、さらに食料の安定供給の確保について「豊かな食生活の中では、その在り方について意識されることが少なく、国民的議論が十分に深まっていけない現状にある」（「基本計画」五頁）として、食料の「安定供給」とは何かについて具体的に詰められていなかったことが明らかにされている。

その対策として「基本計画」は「我が国の農林水産業が有する食料の潜在生産能力を評価して示す」（「基本計

画」一〇頁）ということを挙げ、「潜在生産能力」を評価する指標としてAからDの四つのパターンの「食料自給力指標」を試算している。Aは栄養バランスを最も考慮したもので、B、C、Dと進むに従って、栄養バランスよりもとかくカロリーを確保するようなものとなっていく。そして最も「まとも」なパターンAでも、栄養バランスは完全に考慮されるのではなく、「一定程度考慮」されるにとどまる（「基本計画」二五頁）。不測時であるから、栄養バランスや食料の質はある程度犠牲にせざるを得ないわけだが、このような不測事態に対応した食料需給体制にどのように移行するかをより具体的に示していくことが必要だろう。現「基本計画」ではこの点について、「現実とは切り離された潜在生産能力を示すものであることから、一定の前提を置かざるを得ない」として、「生産転換に要する期間は考慮しない」「農林水産業生産に必要な労働力は確保されている」「生産要素（飼料は除く。）については、国内の農林水産業生産に十分な量が確保されているとともに、農業水利施設等の生産基盤が適切に保全管理・整備され、その機能が持続的に発揮されている」という前提が置かれている。しかしこの前提はあまりにも現実離れしているだろう。実際には生産転換にはある程度の期間を要するだろう。たとえば、何月に何千トンの輸入が途絶えた場合、何月

までにどのような移行過程を経て、どのような作物を栽培することによって何月にパターンAを実現する、といったことが明らかにされて、必要な国内備蓄量も初めて明らかになるのではないだろうか。

また、「多様かつ高度な消費者ニーズ等への的確な対応」や「食品の安全確保と、食品に対する消費者の信頼の確保」（「基本計画」一一頁）も「報告」における「安定供給すべき食料」のイメージに沿ったものと言えるが、これが不測事態や「潜在生産能力」とどのような関係にあるのかの説明も求められるだろう。

さらに、不測時にのみこうした「質」を後回しにした内容での食料の「安定供給」がありうるとしても、それではどの程度の時間で元のように「質」の高い食料の「安定供給」に復帰できるのか。もちろんそれは不測事態の内容にもよるだろうが、どのような不測事態であれば、どのような期間で復帰できるのか、その筋道も含めて明らかにしておくことが必要だろう。令和元年台風一五号に伴う、千葉県内の停電について、東電は当初、九月一日中に全面復旧するという見通しを示していたが、その後この見通しの甘さを認め、復旧は大幅に遅れている。食料の「安定供給」について同様のことがあってはならない。

3、国民の健全な食生活

現「基本計画」は、食料の「安定供給」の確保に関する施策として、栄養面における「質」だけではなく、「食品の安全確保と消費者の信頼の確保」、「国民の健全な食生活に資する」ための「食育や「和食」の保護・継承等」、「六次産業化、農林水産物・食品の輸出、食品産業の海外展開等の取組」を挙げている（「基本計画」一二九頁）。これらは「報告」の「豊かな食生活」観をより具体化したものと言ってよいだろう。

ただし、「健全な食生活」と「和食」等の食文化は対立する場合がある。食文化の形成には歴史的に特定の地域で得ることのできた食材が大きな影響を与えるから、特定の食文化に用いられる食材はある程度限定される。これに対して、他地域の食文化が混入してくれば、食生活に用いられる食材は多様化する。そしてこうした食生活の変化が「日本型食生活」の形成に寄与してきた。

また、特定の食材が「健全な食生活」を構成する食材として評価されるかどうかは、時代によって移り変わる。かつて、動物性油脂は健康に悪く、植物性油脂が良い、従ってバターは健康に悪く植物性油脂を原料とするマーガリンが良いと言われた時代があったが、その後マーガリンに含まれるトランス脂肪酸が心筋梗塞などの危

陰因子であるとされ、トランス脂肪酸含有率の低いマーガリンも出回るようになっていた。また、かつては植物油の中でも不飽和脂肪酸であるリノール酸が良いと言われていたが、その後、日本脂質栄養学会によってリノール酸過剰摂取が心疾患やアレルギー疾患の要因であることが指摘されている。肉類についても、かつては「スタミナがつく食材」と言われてきたが、その後、飽和脂肪酸の多い肉よりも不飽和脂肪酸の多い魚の方が体に良いと言われるようになった。しかし現在では、肉は魚よりも良質なタンパク源であるという評価がされるようになりつつある。卵についても、栄養があつてよいと言われていた時代から、コレステロールを上げる原因になるという悪い評価を受けた時代を経て、現在では卵のようなコレステロール含有量の高い食物を食べても血中コレステロールが上昇しない体質の人が多いことが明らかにされており、厚生労働省の「日本人の食事摂取基準」二〇一五年版では、従来設けられていたコレステロールの摂取上限目標が削除されている。こうした例は枚挙にいとまがない。

だとすれば、できるだけ様々なものを食べてリスクを下げるのが「望ましい食生活」であろう。「日本型食生活」も、和食に中華や洋風料理が入り込むことで形成され、それゆえに体に良いと言われてきたものと考えられ

る。つまり健康的な「日本型食生活」とは「和食」という食文化の破壊過程で生まれたとも言いうるのであり、しかもそれが輸入食材や輸入飼料を利用して進められてきた面を持っていた。「望ましい食生活」ということと「食文化を守る」ということと「国産食材」ということの整合性を、今一度整理し直したうえで、これらを「安定供給」の中に位置づけ直すことが必要だろう。

4、農林水産物・食品の輸出、食品産業の海外展開等の取組

現「基本計画」は、食料の「安定供給」の一環として「農林水産物・食品の輸出、食品産業の海外展開等」を挙げており、さらにその中に「輸出促進等に向けた日本食や日本の食文化の海外展開」を含めている（「基本計画」三五頁）。しかし、日本の食文化を海外に輸出し、農業や食品産業が海外市場を取り込むことと、「安定供給」は必ずしも直結するものではない。

平時において、日本から諸外国に食料を輸出し、相手国からも日本が食料を輸入するという良好な関係を築いておけば、不測時にも同じ関係が維持されて「安定供給」を図ることができるという考え方もありうるだろうが、日本で食料不足が起った際に相手国への輸出を停止してその分を国内供給に回して「安定供給」を図るとい

考え方もありうるだろう。しかし、相手国から逆に禁輸措置を受けるかもしれないし、世界の食料需給の引き締まりによって輸入が困難になれば、日本が海外に輸出する余裕はなくなってしまうだろう。

また、日本国内においては、どの地域に行ってもハンバーガーも中華料理も同じように食べられるようになり、地域独自の食文化が薄れつつあるから、「食文化を守る」ことが大切であると言われてきた。このような「地域独自の食文化を守ることが大切だ」という考え方を敷衍すれば、日本食が海外に普及するということは、海外のそれぞれの国の食文化を壊していくことにならないだろうか。世界の「マクドナルド化」は悪いが、世界の「和食化」なら良いのだろうか。日本国内では地域で受け継がれてきた伝統的な食文化の衰退、食卓と生産現場との距離の拡大が問題視されているが、日本の食文化が海外に輸出されることによって当該国でそのような事が起こっても問題ないのだろうか。それとも、そんなことが問題になるほど大規模な和食の海外進出などは、そもそも想定していないのだろうか。そうであるなら、和食文化の「輸出」による日本からの食材輸出や日本の食品産業の海外進出にもそれほど期待はできないということになる。

さらに、日本の食文化を輸出し、日本から食料を輸出

する取組を広げるということは、フードマイレージという言葉に象徴されるように、食料輸送に伴う二酸化炭素排出を増やす行為である。SDGsの目標一二は「持続可能な消費と生産のパターンを確保する」であるが、国連広報センター「持続可能な開発目標（SDGs）―事実と数字」（二〇一八年二月、以下「事実と数字」という）は、目標一二について、エネルギー節約の必要性を説き、「エネルギーの使用が最も急速に拡大しているのは輸送部門」であることを指摘している。また、目標一三は「気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を取る」であるが、「事実と数字」は、二酸化炭素排出量の増加を問題視している。平成三〇年度「食料・農業・農村白書」では九二頁、一三〇頁、二〇九頁等でSDGsに沿った取組をとりあげている一方で、八七・八八頁では食品の輸出拡大と食文化の海外展開を取り上げている。次期「基本計画」では、食文化や食料の輸出促進とSDGsとの整合性について検討し直し、それぞれをより説得的に位置づけ直す必要があるだろう。

市場開放下におけるフードシステムの検討を

宇都宮大学 教授 秋山 満

1、はじめに

基本計画の見直しが本年九月より本格化する見通しである。現行の基本計画では、食料自給率目標は二〇二五年目標として供給熱量ベースで四五%、生産額ベースで七三%と定めていた。しかし、近年、供給熱量ベースで三八%、生産額ベースで六六%とむしろ自給率の低下が進展し、食料の安定供給に不安感が広がっている。

こうした自給率の低下の現状のもとで、TPP11、日欧FTAが発効段階となると共に、日米FTA交渉の行方が危惧されている。こうした市場開放圧力は、一方では貿易摩擦を伴う海外との貿易交渉圧力によるものであるとともに、他方では、加工食品や外食産業からの開放要求による内圧の結果でもある。日本の食品製造業、食

品流通業、及び外食産業は、海外食材に依存して展開してきた経緯があり、円高を契機に、この間、低価格・簡便化志向に対応した海外食材調達に奔走してきた現実がある。

こうした現状に対抗して、国内においても川上からの六次産業化や農商工連携等、農業関連産業との連携運動も進められているが、必ずしも生産段階への価値分配を含むフードシステムの是正には届いていないのが現状である。

こうした現実を踏まえた場合、特にGATT合意以降の日本のフードシステムの変化・歪みの摘出が必要であり、その是正に向けた基本計画の見直しが求められよう。フードシステムの全体構図は、産業連関表に連動して、ほぼ五年毎に飲食費の流れとして白書等で公表され

てきているが、後にみるように二〇〇五年より分類指標が変わり、必ずしも統計は接続していない。加えて、フードシステム全体を押さえていた「農業・食料関連産業の経済計算」は二〇〇五年までで廃刊・簡略化されると共に、代わりに「農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表」に変更されている。しかし、後者は二〇〇五年度と二〇一一年度の分析があるのみである。産業連関表との連携が必要な点もあるが、基本計画見直しにあたり、最新の分析が求められよう。

こうした中で、白書ではフードシステム全体の歪みのは正よりも、市場開放に連動した食品流通の効率化・高度化を推進しており、具体的には実需者・川下主導の市場外流通を主体としたグローバル・フードバリューチェーンの構築を掲げている。この間進展した卸売市場改革もその一環であったといえよう。

そこで本稿では、GATT合意直後の九五年と直近の二〇〇五年における飲食費の流れを概観しながら、この間の最終消費からみた飲食費の部門別帰属の動向を再確認するとともに、フードシステムの歪みと市場開放におけるその影響を概観する。以上の、課題整理のもとで、基本計画見直しにおけるフードシステム再編の課題を検討したい。

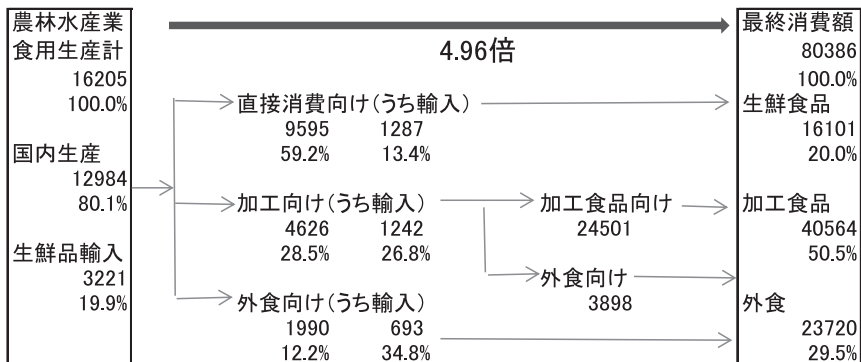
2、最終消費からみた飲食費の流れの変化

図1、図2は最終消費からみた飲食費の流れを、白書等から一九九五年（GATT合意直後）と二〇一一年（直近）を簡略化して示したものである。但し、先に触れたように、両者は集計方式の変更に伴い、統計は接続していない。大きな変更点は、二〇〇〇年産業連関表までは、精穀（精米精麦等）、各種肉類（と畜・解体）、魚介類（冷凍処理等）は、括弧内の一部「加工の」業務を含むといえ、精米・精肉・鮮魚等は通常観念では生鮮食品として扱われているため、生産段階からの流通経路として「直接消費向け」に分類するとともに、消費段階においても生鮮食品として扱っていた。しかし、二〇〇五年からは、生産段階においては全て「加工向け」に分類替えしており、消費段階のみ生鮮食品に分類している。そのため、生産段階からの流通経路の流れは大きく変化している。

以上の点を念頭に、まず九五年の図1をみよう。輸入を含めた食用農林水産物の生産額は一六・二兆円であり、加工・流通・外食等を経由（輸入加工・半加工品含む）した最終消費額は八〇・四兆円に膨らんでいる。その倍率は四・九六倍であり、加工・流通・外食等を経由することでおよそ五倍に「付加価値額」を増大させていることになる。生産段階からの流通経路をみると、直接

図1 最終消費からみた飲食費の流れ（1995年）

単位:10億円・%



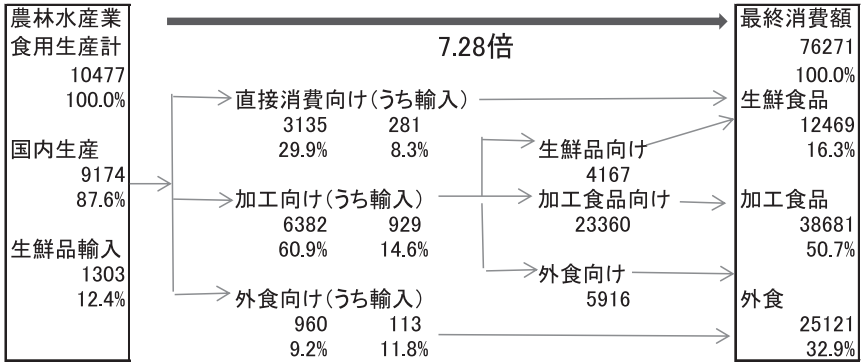
注：平成11年食料・農業・農村白書57pより作成

消費向け五九・二％、加工向け二八・五％、外食向け一二・二％であり、国内生産を主とする農林水産物生産は直接消費向けを中心に生産していることがわかる。他方、最終消費段階では、生鮮食品二〇・〇％、加工食品五〇・五％、外食向け二九・五％となっており、周知の通り加工・外食依存が著しい。こうした生産方向と消費動向のギャップを埋めるために、輸入食材や加工・半加工品輸入を増大させてきたのであり、結果として自給率低下を促進してきたと言える。もっと言えば、近年の六次産業化や農商工連携は、こうした生産と消費構造のずれ違いを、下からは正す運動として評価することが出来よう。

続いて、直近二〇一一年の図2をみよう。先に見たように分類方式が異なり、統計は接続しない。輸入を含めた食用農林水産物の生産額は一〇・五兆円であり、農業生産の縮小（三五・二％減）が著しい。他方、最終消費額は不況下の低価格化を反映して七六・三兆円（五・一％減）に縮小した。しかし、農林水産物生産額と最終消費額の倍率は七・二八倍であり、この間むしろ関連産業を中心に「付加価値額」を増大させてきたことがわかる。生産段階からの流通経路をみると、分類項目の変更を反映して、直接消費向け二九・九％、加工向け六〇・九％、外食向け九・二％であり、精米・精肉・鮮魚が加工扱い

図2 最終消費からみた飲食費の流れ（2011年）

単位:10億円・%



注：平成11年食料・農業・農村白書57pより作成

となることから加工向け中心の生産のように集計されている。最終消費段階では、生鮮食品一六・三％、加工食品五〇・七％、外食三二・九％となり、ほぼ生産構造に対応した消費構造のように指標される。こうした分類方式では、九五年にみられた生産と消費のねじれ構造や、加工食品を含む輸入食材増大の影響、また、この間進めてきた六次産業化や農商工連携の動きの評価は困難であろう。勢い、フードシステムの分析は、個々の農産物の輸出入や六次産業化・農商工連携の取り組みの分析に止まり、全体としてのフードシステムの歪みの把握と是正方向の評価が困難となっている。

基本計画の見直しにあたり、二〇〇〇年までの分類費目に立ち返り、九五年と最新データを比較することで、この間の市場開放の影響とフードシステムの歪みの構造を検討する必要がある。また、出来れば、フードシステムとの関連で、最終消費からは外れるが、外数として継続する形で、食用自給率に影響の大きい飼料等の動向（飼料米等のエサ生産の動向）も分析に加えるとともに、加工品と水産品で三分の二を占める農産物輸出との関連も検討すべきであろう。

3、最終消費からみた飲食費の部門別帰属額の推移

表1は、最終消費からみた飲食費の部門別帰属額の推移を見たものである。最終消費額は八〇年から九五年に六八%も上昇し、戦後のほぼピークを形成するが、農林業生産額は五・三%の減であり、円高の影響もあり輸入農産物も減少（七・六%）している。この間の最終消費の増大は、食品製造・流通・外食産業によりもたらされており、食の外部的・サービス化が著しく進んだことがわかる。こうした食の外部的・サービス化に連動して、加工品輸入が急増していることが注目される。GATT合意以後の九五年から二〇一一年をみると、不況と人口増加の終了により最終消費額が減少（八・二%）するとともに、特に国内農林水産物が二一%も減少していることが注目される。関連産業においても、過当競争による低価格志向のもとで生産額を縮小しているが、輸入農産物、輸入加工品のみ急増している。市場縮小のもとで、市場開放の影響もあり、国内生産から海外生産・輸入への切り替えが急ピッチで進んだことがわかる。表出は省いたが、生産・消費倍率は八〇年で三・六六倍、九五年で六・四九倍、二〇一一年で七・二八倍となっており、低賃金と低価格輸入依存をバネとした関連産業の「付加

表1 最終消費からみた飲食費の部門別帰属額の推移

単位：10億円、%、ポイント

		年 次			増減率	
		1980年	1995年	2011年	95/80	11/95
実数	合計	49450	83104	76271	68.1	△ 8.2
	農林漁業	13515	12798	10477	△ 5.3	△ 18.1
	国内生産	12278	11655	9174	△ 5.1	△ 21.3
	輸入農産物	1237	1143	1303	△ 7.6	14.0
	食品製造業	13841	25742	24284	86.0	△ 5.7
	国内生産	11887	21145	18369	77.9	△ 13.1
	輸入加工品	1954	4597	5916	135.3	28.7
	食品流通業	13359	27471	26311	105.6	△ 4.2
	外食産業	8736	17092	15198	95.7	△ 11.1
	合計	100.0	100.0	100.0		
構成比	農林漁業	27.3	15.4	13.7	△ 11.9	△ 1.7
	国内生産	24.8	14.0	12.0	△ 10.8	△ 2.0
	輸入農産物	2.5	1.4	1.7	△ 1.1	0.3
	食品製造業	28.0	31.0	31.8	3.0	0.9
	国内生産	24.0	25.4	24.1	1.4	△ 1.4
	輸入加工品	4.0	5.5	7.8	1.6	2.2
	食品流通業	27.0	33.1	34.5	6.0	1.4
	外食産業	17.7	20.6	19.9	2.9	△ 0.6

注：「平成23年（2011年）農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表」大臣官房統計、農林水産省、平成28年3月より作成

表2 食品製造業に投入された食材金額の推移

単位: 10億円、%、ポイント

		年 次			増減率	
		1980年	1995年	2011年	95/80	11/95
実数	合計	8929	9150	7846	2.5	-14.3
	国産食用	7482	7344	5453	-1.8	-25.7
	輸入食用	888	661	929	-25.6	40.5
	輸入加工品	559	1146	1464	105.0	27.7
構成比	合計	100	100	100		
	国産食用	83.8	80.3	69.5	-3.5	-10.8
	輸入食用	9.9	7.2	11.8	-2.7	4.6
	輸入加工品	6.3	12.5	18.7	6.2	6.2
海外素材比率		16.2%	19.7%	30.5%	3.5	10.8

注: 表1に同じ

価値」産業化を強めているといえよう。

こうした動きが顕著な食品製造業に投入された食材比率をみたのが表2である。海外産食材使用比率は輸入加工品依存を中心に八〇年の一六・二%から九五年に一九・七%に上昇したが、二〇一一年には輸入農産物増大を中心に三〇・五%にまで跳ね上がっている。開放経済体制への移行に伴い、国産原材料から輸入原材料への切り替えが急ピッチで進んでいる。国産原材料から切り離された加工貿易型の食品関連産業化が進展しているのであり、その延長上に関連産業の多国籍化が進展しているとしてよい。こうした動きを反映して、基本計画で重視していた農産物・食品輸出も加工品・水産品が三分の二を占める現状となっており、「和食」の世界的普及とは必ずしも連動していないのが現状である。

4、フードシステムのねじれ構造の分析と再編への戦略化を

以上、GATT合意以後のフードシステムの展開を概観したが、人口減少と不況の影響による食料消費・市場の縮小傾向の下で、食品関連産業を中心に国内農産物から加工品輸入を含む海外食材への切り替えが進展し、国内農業生産はダブルパンチの状況にある。食品産業は輸入食材依存の加工貿易化を推し進めているのである。こ

うしたフードシステムのねじれ構造を放置したまま、今後本格化するTPP11、日欧FTA、加えて日米FTAを迎えた場合、国内農業の海外産食材への切り替えが加速化し、世代交代期とも連動して国内農業解体に帰結する恐れなしとしない。

食料自給率を維持し、最低限の国内農業を保全するためには、フードシステムのねじれ構造の再構築が不可欠であろう。低価格志向と効率化優先の川下主導の上からの統合化戦略化ばかりでなく、国内の農業と土地利用を保全する生産に基盤を置いた下からのフードシステムの再編戦略化が求められる。基本計画の見直しにおいては、食料安全保障や食料自給率目標と連動させつつ、実態に即したフードシステムの現状把握を行うとともに、フードシステムの歪みを是正する六次産業化や農商工連携の戦略的推進が必要であろう。こうしたフードシステム全体の見直しに連動させて、国内生産に基盤を置いた農産物輸出への体質改善や、国内土地利用と連動した飼料生産体制のあり方を検討する必要がある。TPP等による市場開放第二段を迎えて、食料供給システム全体を見直す総合的な食料戦略が検討されることを期待したい。

農地中間管理機構が抱える制度的課題

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授

安藤光義

はじめに

担い手への農地集積率を八割とすることが農林水産省のKPIであり、それを推進するための仕組みが農地中間管理機構である。二〇一九年に農地中間管理機構については制度改正が行われ、より現場の意向を反映したものに大幅に改善が図られた。しかし、農地を借り受けるプロセスと貸し付けるプロセスと切り分けたことがもたらす根本的な矛盾を解決するまでには至っていない。新たな基本計画は、農地中間管理機構を活用した構造改革の実現を目標として掲げられると思われるが、中山間地域の担い手不足だけでなく、以下で記すような制度的な課題を抱えることになるだろう。

1、農地中間管理機構の仕組みとねらい

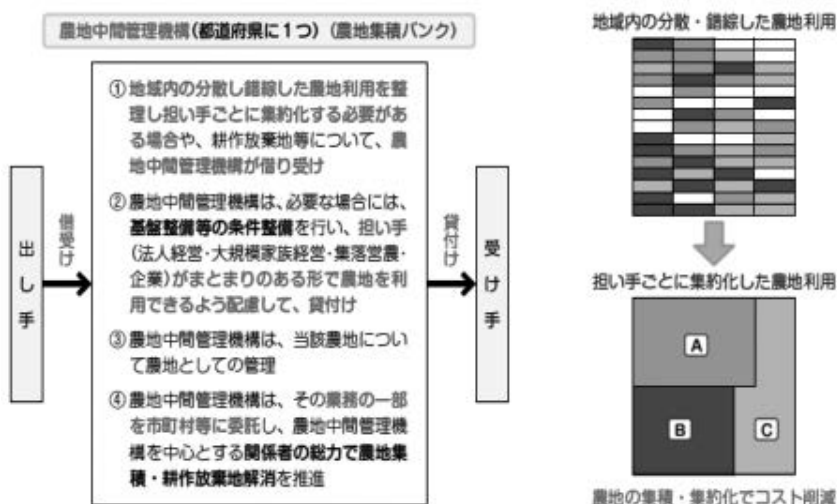
農地中間管理機構が創設されて五年目を迎えたが、その成果は決して芳しくはない。こうした結果になることは当初から予想されていた。歴史的に振り返ってみると担い手への農地集積はこれまで市町村やJAが担ってきたが、それを都道府県レベルで動かそうということ自体にそもそも無理があったのである。初年度に政府が期待した県の実績が最下位に近い成績だったのはその証左であり、それを踏まえた検討会でも「市町村の重要性」が声高に叫ばれていたにもかかわらず^(注1)、制度の根本的な問題点の見直しは行われなまま五年が経過してしまった。農地集積の鍵を握っているのは地元を取り組みだが、それを前提に制度は組み立てられることはなかっ

たのである。

最初に農地中間管理機構（以下、機構と呼ぶ）の仕組みとねらいを確認しておこう（図）。農地中間管理事業のポイント、機構が農地を借り受けるプロセスと農地を貸し付けるプロセスを切り離れた点にある。これが機構のレーゾンデートルである。貸し手と借り手の間でまとまった話が利用集積計画に乗せられるというのが一般的な農地貸借だが、この方式によって誰に農地を貸すかは機構に白紙委任されることになった。機構は農地の借り手を公募し、適切と判断した相手に農地を貸し付ける。その過程で、これまで別々の借り手に貸していた農地を入れ替えて面的に集約することができるようになったのである。また、機構集積協力金によって農地の貸し手が増えれば、担い手への農地集積を面的にまとめて推進できることになる。さらに農地の貸付先の決定が機構に一任されたことで、企業の農業参入の促進という効果も期待できるようになった。

だが、農村の現場では、誰に農地を貸すかは相手との信頼関係が決定的に重要であり、機構への農地を貸し付けも借り手が事前に内定している場合が多く、当初の想定通りにはならなかった。そうしたなか、いくつかの県は実績をあげてきた。そこに共通しているのは集落営農の推進に熱心に取り組んできた点である。集落営農の設

図 農地中間管理機構の仕組みとねらい



資料：農林水産省作成

資料：農林水産省作成

立には地元での話し合いが不可欠で、そこに農地中間管理事業が導入され、集落営農の法人化と同時に機構に農地が貸し付けられたのである(注2)。また、土地改良事業の実施地区では話し合いの場が設けられており、ここに積極的な働きかけを行って成果をあげたところもある。最近、機構の実績が伸び悩んでいるのは、こうした成果を出し易い地区が少なくなってきたからだろう。残されたのは農地を動かすのが難しい地区だとすると、制度を見直しても実績をあげるのは容易なことではない。

2、機構が抱える根本的な矛盾

最初に記したように、機構は現地での実働部隊を持たないので、市町村やJ Aと業務委託契約を結んで対応してきた。制度の設計当初からの問題が顕在化しないよう手を尽くしてきたというのが私の現地調査の印象である。中央が設計した制度の不備を農村の現場が必死に補ってきたが、それにも限界があるというのが率直なところである(注3)。

市町村は農政担当職員が不足しており、これまで農地集積に取り組んできたところは別だが、そうした蓄積のない市町村に動いてもらうのは大変なことである。市町村合併以降、地方自治体は弱体化しており、そこに大き

な負担を負わせるのには無理がある。今後重要な役割を担うことが想定されている農業委員会の事務局体制も同様である。制度から外されていたJ Aも、農地利用集積円滑化事業(以下、円滑化事業とする)に熱心だったところは引き続き頑張っており、組合員のために農地を守る仕事でもあるので業務の委託先にもなっている。しかし、円滑化事業を廃止してしまえば、その分、機構の取り扱い実績は増えたとしても、今後J Aからの協力は得られなくなるかもしれない。

すなわち、現在の業務委託体制がうまく機能しなくなる可能性が高いのである。それを避けるためにも市町村やJ Aが主体的に動ける制度にしていく必要があるが、そうなると都道府県レベルの機構は不要で市町村レベルに設置すればよいことになり、現在の機構は廃止という結論になってしまう。最初からのボタンを掛け間違えてあり、その問題は早くから認識されていたのに放置されてきたのである。

もちろん、機構の実働部隊を市町村に設置する制度も整備されてきた。農業委員会制度の改革である。これによって農業委員会は機構と連携して農地利用最適化の推進のために働くことが義務となり、農地利用最適化推進委員が設置された。しかし、農業委員会が市町村や農協、機構が現地に置く専門員らとの連携関係の構築は容易な

ことではない。また、農地行政の進め方は地域によって異なるため雛型を示すことも難しいというのが実際のところである。このように期待薄ではあるが、農業委員会が機構の実績不振の責任の転嫁先になってくれるという点で政府にとって改革のメリットはあったのかもしれない。

3、直面することが予想される機構の制度的な問題点

二〇一五年センサスは日本農業が縮小再編過程にあることを明らかにしたが(注4)、それは一方で担い手への農地集積が急速に進む可能性があることを意味している。農地利用最適化推進委員が縦横無尽の活躍をする市町村が増えるかもしれない。そこで今後、機構の実績が順調に伸びた場合に生じると予想される制度的な問題点を指摘しておくことにしたい。

一つが借り手からの地代の減額請求への対応と地代未収問題である。貸し手が農地を貸しているのは機構であり、借り手が農地を借りているのは機構からであり、地代は両者別個に機構との間で決まっている。そのため借り手から地代の減額請求があった場合、貸し手と地代引き下げ交渉を行うのは機構となる。また、借り手から地代を徴収し、貸し手に地代を支払うのも機構の役割であ

る。機構への農地集積が進めば進むほど、そうした責任を負う農地は増えることになるが、現在の機構の人員体制で対応できるのか疑問が残る。今後、どこかで米価が下落した時に地代の未収問題が頻発し、地代減額のための貸し手との交渉に追われることになるが、この業務に機構は耐えられるだろうか。

もう一つが貸し手への地代の円滑な支払いである。貸し手が死亡すると相続が発生し、地代の振込口座を変更しなくてはならない。これは原則として機構が行うべき業務である。機構が取り扱う農地が期待通り増えた場合、そうした作業が増えるが、本当に対応できるのかどうか疑問が残る。原則的に地代は機構が支払うべきものである。現物支払いの地代の処理方法も気になるところである。また、使用貸借の場合は地代の支払いがないため、契約が終了するまで、貸し手が死亡していたり、行方不明になっていたり、相続人の確定ができないといった問題は判明しない。そのため貸し手の確定に手間取り、借り手への契約更新ができないといった状況が生じる可能性があるだろう。

これらはいずれも、機構が農地を借り受けるプロセスと農地を貸し付けるプロセスを切り離れた農地中間管理事業の根本的な仕組みに起因する問題であり、解決は難しい。

4、制度改正に関しての論点

(1) 「協議の場の実質化」とはどの範囲か

「地域における農業者等による協議の場の実質化」を図ることは重要なポイントであり、この点に着目した点は高く評価することができる。ただし、これを政策として進める場合、一定程度共通の理解となるような「場」を予め示しておかないと事業は進捗しない危険性がある。人・農地プランが前面に据えられているが、この作成が実質的な意味を持ち得ないかもしれない。以前は集落を単位とすればよかったが、担い手の経営規模が拡大し、複数集落で農地を集積している場合は少なくとも、「協議の場」をどのように設定するかは大変難しい問題だからである。さらに集落自体の結束力も弱体化が進んでいるという状況もある。生産調整の廃止は話し合いの場を持つ必要性をなくし、これに迫り打ちをかけることになる。

大規模な担い手が複数展開しているような地域では、地区を設定するよりも、担い手を組織化し、彼らの間で経営地を交換して農地の面的な集約化のための合意を形成し、その結果を地権者に話して了解を取り付けていった方が進めやすいのではないだろうか。地権者の合意の積み上げは次第に時代にそぐわなくなってきたような

に思う(注5)。

(2) 機構集積協力金について

農地の集約化を地域ぐるみで進める観点から、集積・集約タイプに重点を置く方向のようだが、それにフィットするような集落営農は既に機構の事業に動員されてしまっている。いわば立毛は刈り尽くされた状態にあり、もう一度種を播くところから始めなければならぬため、思うほどの成果は出ない可能性がある。そのことは十分認識しながらも、機構のメリットとして農地集約・面的集積を全面に出さないと、制度の存続は難しい状況にあったのではないかと推測される。だが、繰り返しとなるが、事業に動員できる集落営農はほとんど残っておらず、実績が伸びるかどうが大変心もとないというのが率直なところである。例えば大分県の機構の実績をみると、「集落営農の利用実績は近年減少傾向にある一方、個人経営の利用実績が大きく増えており、地域集積協力金の出番はなくなってきた」という分析がされている(注6)。

今後、後継者を確保できない大規模経営の離農が多発することが予想され、そうした大規模経営の間での農地の貸し借りが増えていくのではないか。(1)で記したように、これまでのような集落単位での農地集積という時代

は終焉しつつあるということかもしれない。

また、中山間地域では機構集積協力金の支給要件が緩和されるが、担い手がいなければ、この緩和も意味を持ち得ない。中山間地域での担い手育成、農地の受け手づくりは、機構の事業とは別に考えなくてはならないだろう。加えて農地中間管理事業における「担い手」に人・農地プランの中心経営体は入らないため、ここに農地集積を進めたとしても集積実績にカウントされないし、機構集積協力金対象者にならないという問題も残されている^{注1}。中山間地域では認定農業者になるのが難しい中心経営体がかんりの農地を引き受けているが、この認定農業者と中心経営体との乖離に対する手当てはされていない。

(3) 地代の統一に立ちはだかる壁

農地の交換を行って面的集積を実現するためには地域内での地代の統一が不可欠である。数千円程度の違いであれば何とか調整はできるが、問題は、地代無料の貸し借りが増えていることにある。これは農地の需給バランスを考えればやむを得ない。通常は低い方の地代に統一されるのだが、さすがに無料に統一することはできないし、かといって有料にすると無料で借りている担い手の了解を得ることは難しい。

都市近郊と中山間地域でこうした農地が増える傾向に

ある。地代の無償化自体は、担い手の負担を減らす方向にはたらくので望ましいと言えるが、農地の交換にとってはマイナスに作用する可能性があるかもしれない。

おわりに

最後になるが、地代が無料ということは、地主が身銭を切って農地を維持していることを意味している。しかし、現在の世代が交代すればこうはいかなくなり、最終的に農地は荒廃せざるを得ない。また、地代が零では土地改良事業の合意を地権者から得るのも難しくなるだろう。次の基本計画の実施期間中に、担い手への農地集積が進む一方で、荒廃農地が中山間地域を中心に広がることと予想されるのである。4の②の最後で記したように、農地中間管理機構自体は担い手の育成やその経営の安定化に対しては「中立」、少し厳しい言い方をすれば「無力」なのである。このままだと、長期的には食料自給率はさらに低下し、食料安全保障の基盤は掘り崩されていくことになるだろう。

注：

(1) 二〇一五年五月二七日開催の第二回農業ワーキング・グループと第二三回産業競争力会議による実行実現点検会合（テーマ…農業）合同会合議事録を参照されたい。そこで

は各委員が市町村の重要性を唱えている。それほど市町村が重要であれば都道府県ではなく市町村に機構を設置すればよかったのではないだろうか。

- (2) 初年度の機構の実績とその要因の分析については、安藤光義・深谷成夫「農地中間管理機構の現状と展望」『農業法研究』第五一号(二〇一六)を参照されたい。

- (3) これは新制度の作動の失敗事例として捉えることができる。政権交代後にこうした問題が生じるとして、作動に留意した改革に必要な原則として牧原出氏は四点を挙げるが、そのうち二つは、農地中間管理機構については全く逆のことが行われたからである。「第一は、官僚の行動を急激に刷新しないことである。従来のルーティンの枠を壊さず、徐々にそれが新しい制度へと置き換わるような展望をもった改革が必要である。第二に、官僚の業務量を過大にしないことである。情報化が急速に進み、かつ公務員の定数削減の中で、現場ではともすれば業務量が過大になりつつある。業務量を削減するような改革こそ、作動する改革である」(牧原出『崩れる政治を立て直す』講談社現代新書(二〇一八)、二二〇頁)。

- (4) 安藤光義編著『縮小再編過程の日本農業(日本の農業二五〇・二五二)』農政調査委員会(二〇一八)を参照されたい。

- (5) 地区面積二七一haのうち一九〇haを農地保有合理化事業に

乗せて、一七人の大規模農業経営の経営耕地の分散を解消した静岡県磐田市の事例でも、最初の原案作成は一七人の担い手によって行われていた。安藤光義「大規模借地経営展開地域における農地保有合理化事業の意義」『農業・食料経済研究』第五四巻第一号(二〇一七)。

- (6) 大分県農地中間管理機構の内部資料(二〇一八年度資料)によれば、「規模拡大意向のある集落営農法人などの事業利用は一巡」しているのに対し、「二〇一七年度は、その他法人や個人の利用割合が七〇%」となっており、「地域集積協力金の出番はなくなってきた」と分析している。そこで目指されているのは「農地利用最適化推進委員と連携して個人の担い手等へ農地中間管理事業の活用を働きかけ」である。集落での話し合いではなく、個別経営が農地を借りる場合に農地中間管理機構を通してもらえるよう働きかけを行って実績をあげていくというのが大分県の基本路線なのである。

- (7) この問題点の指摘については愛知県、宮城県からのヒアリング調査結果に基づく。

基本計画を支える政策の継続性が大事

早稲田大学名誉教授 堀口健治

基本計画を達成するにはそれを支える農業政策の継続が大事と考える。計画を実現するためには計画的な手法が必要なことは当然で、そのためには継続する政策について途中の成果チェックやそれに基づく修正が求められるものの、基本的な枠組みは変えないことが必要である。ここでは担い手の確保、それも若手の就農者の動向、それに大きく影響している旧青年就農給付金（現在の農業次世代人材投資資金）の状況を見ておきたい。

1、新規就農者調査と旧青年就農給付金

農水省の『新規就農者調査』は、その年に就農した新規就農者について、二〇一四年五八千人、一五年六五千人、一六年六〇千人、一七年五六千人、一八年五六千人と、二〇〇七年の七三千人以降、最近は約六万人弱のと

ころでとどまっているものの、減少ぎみであることを示している。このうちの四九歳以下は、一四年以降二二千人、二三千人、二二千人、二一千人、一九千人と四年連続で二万人を超えていたものの、一八年は二万人を割ってしまった。

ただ内容には変化があり、雇用による農業への参入が急速に増えていること、旧青年就農給付金（農業次世代人材投資資金）が経営としての新規参入に大きく貢献しさらに親元就農もプッシュしていることが確認できる。農の雇用事業も雇用人の増加に役立っているし、さらに技能実習生という雇用外国人も急速に増えている。現状は、これらの動きと、従来多かった農業後継者・定年帰農者の減少ぎみの動きとの、相克である。

就農形態別新規就農者数のうちで最大は依然として新

規自営農業就農者（一七年四二千人、一八年四三千人）であるが、この数年間は減少傾向に見える。この中の四九歳以下（一七年一〇千人、一八年一〇千人）もこの三年は微減傾向を示している。ただし新規就農者数に占める割合をみると、新規自営農業就農者数は二〇〇年代八割を占めていたが最近七割台に落ちてきている。これに対して四九歳以下の新規自営農業就農者数は二〇〇年代も二〇一〇年代も新規就農者数の二割を維持している。比率として若手が相対的に増え全体に占める割合が保たれているのである。

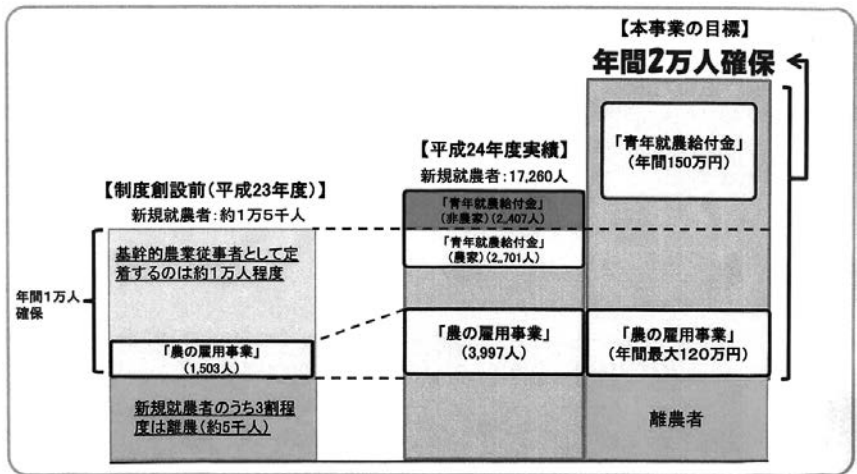
新規雇用就農者（一七年一一人、一八年一〇千人）は数の上で二番目の位置にあり、一四年までは七千人台であったものの、その後の四年間は一万人台の水準に達している。急激な増加である。また農業に雇われて働く外国人は一八年に三万人を超える水準になっている。

ということとは、いかにして人材投資資金を活用してさらに農業に参入する人の増加で、減少分を補い、農の雇用事業でさらに日本人雇用者を一層増加させることである。

2、農業次世代人材投資資金の画期的な意義とその効果

図はこの政策の目標を説明する際に農水省が使った資

図 青年新規就農者の現



料である。フランスで成功している政策を日本でも導入した際に、数値目標を出すようにしたものであり、人を直接に確保するという効果の大きい農業政策を分かりやすく説明したものである。今もその政策的意義は変わらないが、農水省としては「フローベースの離農率を把握するのは難しく、今はストックベースで四〇万人という目標のみを掲げ」そこに向けて少しずつ増やしていく姿勢だとのことである。

この図は以下を説明していることになる。土地利用型作物は、基幹的農業従事者一人が一〇ha耕作すると仮定して二九四万ha（全体の八割）を約三〇万人、野菜・果樹・畜産等を、主業農家約五四万人（一戸に基幹的農業従事者二人と仮定）と法人の基幹的農業従事者約六万人を合わせて約六〇万人、計九〇万人の基幹的農業従事者が必要と計算し、これを安定的に担うためにはそのうちの二〇〜六五歳代四〇万人が必要だと計算した。そのことから平均して毎年二万人の青年層が新規就農し継続していくことが必要と考え、制度の創設時は二〇代以下の新規就農者が年間一・五万人位いるが、他産業と同じように三割は離農とみて定着は一万人位と考え、これを二万人に増やすことにより四〇歳代以下の四〇万人を確保できると考えたのである。しかし図をみれば一二（平成二四）年の制度開始の年でもまだまだ二万人のレベルに

は達していない。相当の新規就農者の増加が必要であり、そのためには旧青年就農給付金も農の雇用事業でも格段の対象者の増加が必要なのが分かるのである。

表は制度創設以来から直近までの交付人数の推移、そして四四歳以下の新規自営農業就農者数および新規参入者数を載せたものである。

日本独特の仕組みである「準備型」の受給者は二年以内の研修に年一五〇万円の給付を受けて、適切な研修・教育機関や先進的な農業経営者・農業法人のところで学び、それ以降の自立的経営につなげようとするものである。あるいは既存経営の期待される後継者として、さらには農業企業に雇われて能力を発揮できる雇用者として、一年以上・二年以内の研修の成果が生まれるものと位置付けられている。表に見るように受給者の三分の二は非農家出身者であり、非農家出身者にとり農業参入への準備を具体化する良い機会である。また親元に戻る自営農業就農者にとっても広く学ぶよい機会であり、自らの経営計画を作成する時期として有効な期間である。授業料や各種資材費そして生活費に、支給される年一五〇万円を充てながら新規参入の準備を行う。これも就農時四五歳未満の要件が付くが、特に親元就農を目指す者は研修終了後五年以内に経営を継承するか農業法人の共同経営者になるという厳しい要件が付いている。この場合

表 農業次世代人材投資事業の出身別交付人数推移 (単位: 人)

年度		平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度	平成 29年度
準備型	非農家	1,133	1,410	1,459	1,567	1,555	1,495
	農家	574	785	951	910	906	847
	合計	1,707	2,195	2,410	2,477	2,461	2,342
経営開始型	非農家	2,407	3,642	4,829	5,334	6,008	6,369
	農家	2,701	4,248	5,201	6,296	6,310	6,303
	合計	5,108	7,890	10,090	11,630	12,318	12,672
新規採択	準備型	1,707	1,331	1,490	1,463	1,531	1,394
	経営開始型	5,108	3,184	2,938	2,593	2,282	2,130
44歳以下	新規自営農業就農者	9,300	8,880	10,630	10,070	9,390	8,400
	新規参入者	1,960	1,880	2,450	2,320	2,218	2,410

資料：農林水産省資料より筆者作成。なお44歳以下の新規参入者は『新規就農者調査結果』（各年版）より。

の経営継承は全ての継承を意味するので慎重に対応する必要がある。

これに対して、経営開始型の受給者は、独立・自営就農時の年齢が四五歳未満であること、農地の所有権または利用権を交付対象者が有していること（農地が親族からの借入が過半である場合は交付期間中に所有権移転をすること）、主要な機械・施設を所有ないし借りていて、生産物等の出荷取引や経営収支を交付対象者名義の通帳・帳簿で管理すること、が求められる。また独立・自営就農五年後には農業で生計が成り立つ実現可能な計画を立て、さらに人・農地プランへの位置付けも求められている（なお一九年から五〇歳未満とか親元就農でも農地の所有権のみでなくて利用権も認められる変更があった）。

ただし親元就農の場合、上記の要件を満たせば、親の経営から独立した部門経営を行う場合や、親の経営に従事してから五年以内に継承することを決めた場合は、その時点から支給対象となる。特に部門新設の場合、新規参入者と同じ経営リスク（新規作目の導入や経営の多角化等）を負い、経営発展に向けた取組を行うと市町村長に認められることが必要となっている。

「経営開始型」の人数は、制度開始の一・二年度は全員が新規採択者だが、二年目以降は継続で受けるものと新

規に受ける者との合計の人数が表示されている。そのため、その年の新規採択だけ的人数が分かるように、別途、準備型と計開始型を表の下欄で分けて示しておいた。ただし非農家と農家との合計値である。

その新規に採択された経営開始型の数値は、最初の年は五千人を超えたが、翌年以降は三千人から順次減ってきて、直近の一七（平成二九）年では二千人強のレベルに落ちてきている。しかも新規採択の場合でも非農家出身と農家出身とほぼ半分ずつであろうから、例えば一七（平成二九）年度の経営開始型の新規採択は一、一三〇、この半分を非農家出身とみて約一千人強とすると、表の最下欄の「四四歳以下の新規参入者」二、四一〇人の四割しか経営開始型の投資事業はカバーしていないことになる。もちろん新規参入者には投資事業を必要とせずにいる人もいるはずだから、これらの新規参入者全員が支給されるべきだというわけではない。実際もらわずに農業に参入しているのである。しかし支給条件が難しく受けることが出来なかったとすれば、その条件を改善さえすればさらに多くの新規参入者を農業に迎え入れることが考えられる。経営開始型で非農家出身の人がなぜそれほどに対象外になるのか、この事情を分析する必要がある。そして問題は農家出身の場合の方が大きいかもしれない。農家出身で就農する場合は新規自営農業就農者に

多く含まれるであろうが、その数は一七（平成二九）年度八千人強、これに対して経営開始型の受給者は非農家の場合と同じく一千人とすれば、この差ははるかに大きい。親元就農での受給者はきわめて少ないのである。

フランスの仕組み等を参考に、受給しやすくする検討を行ってほしいものである。改善することで、経営開始型の希望者をさらに募り、農家出身、非農家出身ともにその数が増えることが期待されるからである。

その意味で人材投資資金の一九年予算が前年予算に比し一割もの削減がなされたことは政策の継続性を大いに妨げるものである。削減はこの政策の経緯で初めてのことである。増額が期待されているはずなので、逆に削減されて生じた混乱は大きい。新規就農を積極的に受け入れて来た市町村は、勧めてきた新規就農者に対して、自治体のリスク負担で従来通りの対象数の適用を実施したりしている。計画的に若手の農業従事者を増やすという政策は、一貫した予算措置や仕組みの維持こそが大事だと指摘しておきたい。

畜産に関する基本計画―酪肉近の経営モデルをめぐつて―

日本大学生物資源科学部 教授 小林信一

一・基本計画と酪肉近

現行食料・農業・農村基本計画（二〇一五年三月）の目次で「畜産」の文言が出てくるのは、二・農業の持続的な発展に関する施策（六）需要構造等の変化に対応した生産・供給体制の改革②畜産クラスター構築等による畜産の競争力強化の項目のみであった。そのほかに関係する文言としては、「飼料用米」があるが、あくまで米政策改革の中でのことである。

その畜産クラスター構築等の項目では、「畜産について、高齢化等による離農や後継者不足等を背景に農家戸数や飼養頭数が減少していることから、畜産農家を始めとして、地域に存在するコントラクター等の外部支援組織や関連産業等の関係者が有機的に連携、結果し、地域

全体で畜産の収益性を向上させる取組（畜産クラスター）の推進等により競争力を高め、生産基盤の強化を図る」としている。そのために、「新規就農者等の確保や経営資源の円滑な継承」の促進、「搾乳ロボット等の省力化機械の導入・活用、外部支援組織の活用を通じた労働負担の軽減」の推進、「性別別受精卵・精液を活用した優良な乳用後継牛の確保や、和牛受精卵を活用した和牛の生産拡大」、「ICTの導入・活用による飼養管理の高度化、多様な消費者ニーズに的確に対応した生産」の推進、「生産性の高い草地への改良、水田を活用した飼料作物やエコフィード（食品残さ等利用飼料）等の生産・利用の拡大、荒廃農地等における放牧の活用等により、国産飼料の利用」の推進、さらに「畜産経営の安定を図る観点から」の経営安定対策の実施など、多岐にわ

たっている。

今回、新たな基本計画を策定するにあたっては、こうした現行計画の到達状況について総括し、その成果と課題を新計画の出発点とするのが、まさに基本となるべきだろう。九月六日に開始された審議会企画部会の「審議の進め方」によれば、現行基本計画の検証を行うとしているので、今後その内容が明らかにされると思われる。

ところで、畜産については、「酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律」（酪肉近）に基づいて、五年ごとに「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本計画」と「家畜改良増殖法」に基づく「家畜増殖目標」を策定することになっている。これらの品目別基本計画は、「食料・農業・農村基本計画」と軌を一にして策定されており、審議会畜産部会においても「酪肉近」の議論が始まっている。「酪肉近」においては、生乳生産量などの具体的な数値目標を掲げており、現行計画とのかい離状況が明確になる。

二．現行酪肉近の目標と現状―生産基盤の脆弱化に歯止めがかからない都府県

現行酪肉近の中では、生産基盤は危機的な状況であり、「今後一〇年間は、次世代の我が国の酪農及び肉用牛生産の基礎を形づくり、方向性を左右する重大な期間

となる」としている。しかし、生乳生産の状況を見ても、二〇一八年度の生乳生産量は全国合計で七二九万トンと、目標年度二〇二五年度の七五〇万トンからほど遠く、基準年度（二〇一三年度）の七四五万トンからも一六万トン減ってしまっている。特に、都府県は三三二・四万トンと、基準年度の三五九・八万トンから二七万トン減である。酪農家戸数は毎年四％前後減少を続けており、生産基盤の弱体化に歯止めがかかっていない。

酪農家の所得状況は、コストこそ高止まり状況にあるものの、乳価の上昇と個体販売価格の高騰により、バブルと言われるほどに改善している。平均酪農所得は全国平均で約一、五〇〇万円、北海道では平均二、〇〇〇万円に達している。こうした所得状況にも関わらず、生産基盤の回復がなかなか見えてこない。畜産部会の資料によれば、生乳の生産数量の目標について、現状の評価として「二頭当たり乳量は増加傾向にあるものの、経産牛頭数（二歳以上の雌牛）が減少傾向で推移したことから、目標値を下回って推移（地域別で見ると、北海道は増加する一方、都府県では減少）しているが、後継牛となる二歳未満の雌牛頭数は三年連続で増加していることから、今後は生乳生産量の伸びが見込まれる」としている。ここには、計画を設定した年から生産が減り続けている要因について分析しようとする姿は見えてこない。政策

の検証とはなっていない。減少している理由は、酪農家や後継者にとって酪農の将来展望が見えにくい状況にあるためだろう。現行計画策定以降、畜安法改訂による指定生乳生産者団体の実質的な廃止や、日EU・EPAやTPP一への発効による乳製品輸入の増加など、酪農を取り巻く環境が酪農家にとって憂慮される状況になっていることがあげられる。

三、経営モデル設定は適切か—大規模化一辺倒への疑問

現行酪肉近計画では、「近代的な酪農経営及び肉用牛経営の基本的指標」の項目で、「生産基盤を維持・強化し、持続的な成長・発展を図るためには」、「地域の実情等に応じて、それぞれの多様な経営判断により、生産コストの低減や販売額の増加に資する取組を効率的に組み合わせ、収益性の向上を図ることが重要」として、「競争力の高い畜産経営のモデル」として、酪農では六つの経営類型を提示している。

北海道など土地条件の制約が小さい地域については、①放牧によりゆとりを確保しつつ、アイスクリーム等の製造・直販により販売額の増加を図る家族経営、②搾乳ロボット等により省力化・規模拡大を図るとともに、性別技術や受精卵移植技術を活用した効率的な乳用後継

牛確保と和子牛生産を行い、収益性の向上を図る家族経営、③飼料生産・調製や飼養管理の分業化・機械化等による省力化・効率化を通じ、規模拡大を図る大規模法人経営。また、都府県などの土地条件の制約が大きい地域については、④コントラクターの活用等により省力化しつつ、つなぎ飼いで可能な範囲での規模拡大を図る家族経営、⑤搾乳ロボット等により省力化しつつ規模拡大を図るとともに、飼料用米等を活用した耕畜連携により経営の持続性を確保する家族経営、⑥稲WCSを活用した耕畜連携により経営の持続性を確保するとともに、チーズの製造・直販により販売額の増加を図る大規模法人経営の類型を設定している。

つまり、規模拡大や六次化による販売額の増加と、搾乳ロボットや性別技術、受精卵移植技術などの先進技術導入、コントラクター、TMRセンターによる外部化などを前面に押し出した経営モデルとなっている。その基調は規模拡大であり、機械化などによる大型投資の促進となっている。生乳生産が減少する中で、規模拡大によってその傾向に歯止めをかけたという政策当局の「思い」もわからないではないが、個別経営にとって、これらの経営類型が果たしてモデルとして最適かについては、疑問である。

四、次期酪肉近計画に求められる課題—来るべき冬に備えた健全経営の育成を

今秋にも日米FTAが締結されるなど、今後酪農経営を取りまく環境は、厳しさを増すと予想される。今は将来の冬に備え、体力をつける時期だろう。二〇一八年度の全農酪農コンクールで最優秀賞に輝いた岩手県の上崎さんは、経産牛頭数三四頭規模で、所得額一、二〇〇万、一、三〇〇万円を維持しており、生乳1kg当たり生産費は、出品六作品中最低の1kg当たり八三円だった。土づくりに取り組み、牧草の量と質を高め、濃厚飼料給与量を抑え、地元産製造副産物発酵TMRを主体に給与し、粗飼料自給率一〇〇%、乳飼比三割以下を達成している。乳量は九、五〇〇kg、体細胞数も八・七万個で、乳牛の事故率ゼロ、無理のない生涯乳量5万kgを目標とし、牛群改良を進め、ゆとりのある経営を実現している。経営環境が恵まれている今、新たな投資を行わないのかと質問したところ、「今は次のステップのために、経営を充実する時期」と答えてくれた。無暗な投資を行わない姿勢に共感した。さらに、「自分の経営が存続するには仲間の存在が不可欠」という考えに立ち、地域に貢献している姿も審査員から高く評価された。今求められるのは、まさに上崎さんのような経営ではないか。

酪農バブル後の経営環境の悪化が、一九八〇年代の酪農負債固定化時代の再来にならないように、無暗に大規模投資を進めるのではなく、経営の健全化を図ることを最優先すべきだろう。後継者や新規参入者が安心して酪農経営を行えるセーフティネットの整備とともに、地域全体で経営コンサルなどによって酪農経営を支える体制作りを行うことが望まれる。畜産クラスター事業は、本来は地域全体で個別経営を支えるシステム作りのはずだ。それが現在では大型の個別融資事業になってしまった感がある。これでは、生産基盤を強化するはずの畜産クラスター事業が、固定負債化経営を作り出す事業になりかねない。これまでの審議会での議論でも、家族経営が各地で減少していくことへの危機感と家族経営の重要性についての意見が多く見られる。次期酪肉近、および基本計画では、生産基盤の脆弱化に歯止めをかける、特に家族経営の存続・発展に向けた施策を、現行計画の反省に立って、畜産クラスター事業についても、本来の地域で個別経営を支える地域政策として、どのように実施するかを真摯に議論してほしい。

基本計画(日)と農業法(米)

―日米農政比較と日本の課題―

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表

服部信司

日本農業の「基本計画」は、どうあるべきか。アメリカの農業法との比較を通して考えてみよう。

アメリカの農業法は、五年ごとに議会で決定される。

そこに、政府（農務省）からの関与はない。立法（農業法の制定）は議会、政府はその執行というように、両者の役割は分離・分担されている。

日本の基本計画は、議会ではなく、農水省が策定する。その期間は五年であり、五年間の政策の在り方の方がその内容である。それは、以降五年間の政策に大きな影響を与えるとはいえず、なお、政府＝農水省の意向（策定）に留まる。

まず、日本とアメリカの農政の内容を比較検討し、それを踏まえて、日本の農政の特徴と基本計画の課題を考えていきたい。

(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、一九六〇年代中期以降、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（P L C）」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―一〇六年度）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―一〇九年度）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＝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んと機能しないという問題―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置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。

3) 経営安定対策の基準を固定すべき

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おいて他にない。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・一万人。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。

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

「経営所得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・四萬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、農業に留まるといふ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。

4) 日本も全生産者を対象に

農業者の生産活動は、農地を生産に用いることによって

て、多面的機能の發揮に貢献している。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

1) アメリカは全額政府資金

アメリカは、経営安定対策に必要な資金は、すべて政府が責任を持つ。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。

2) 日本は生産者が四分の一負担

これに対して、日本では、その資金を政府三・生産者一の割合で生産者も拠出する。生産者が四分の一を負担するのである。その結果、経営所得対策といっても、四分の一割り引かれたものにとどまる。

3) 日本も全額政府が負担すべき

EUにおいても、経営所得安定対策(直接支払い)について、生産者の拠出に負担はない。

生産者が経営所得安定対策の資金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。生産者の拠出を取りやめ、欧米と同様に、その必要資金の全額を政府が賄うべきである。

(4) 長期政策の決定(米)と策定(日)

1) アメリカ・農業法として議会で決定

アメリカは、五年ごとに議会において全政策のチェックを行い、次の五年間に行う政策を議会が農業法として決定する。

2) 日本・政府における基本計画の策定

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、政府内の作業であり、議会で審議・策定されるものではない。アメリカの「農業法の議会における決定」と日本の「基本計画の政府における策定」の間には、基本的な差異がある。

3) 日本・基本計画の策定を踏まえた、議会における決定に移行すべき

日本も、農水省における基本計画の策定を踏まえた、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。

それこそが、政策決定の透明性を一点の曇りもなくすることにつながるであろう。

農村地域政策と農業資源・環境保全対策..

——新基本計画にむけた課題——

神山 安雄

はじめに

新基本計画策定にむけた論点は、第一に、グローバル社会（グローバル資本主義）の下での農業のあり方、第二に、特殊日本的には少子・高齢化、人口減少の下での日本農業・農村社会のあり方であろう。

第一の論点では、TPP11、日EU経済連携協定の発効の下での、また日米貿易協議との関連での日本農業について、世界農畜産品市場の動向もあわせて、検討する必要がある。第二の論点では、日本の食料・農業・農村全体からの議論が必要である。

ここでは、こうした議論を念頭におきながら、農村地域政策、なかでも条件不利地域（中山間地域等）対策と農業資源保全・環境保全対策について検討したい。

農政改革の下で、地域・資源・環境政策は、「日本型直接支払」として、中山間地域等直接支払と多面的機能支払（農地維持支払・資源向上支払）、環境保全型農業直接支払が継続して実施されている。しかし、安倍政権の下で、農業政策は産業政策、とくに担い手対策といった構造政策が強調され偏ったかたちで展開されている。地域・資源・環境政策について、もういちど重点において見直し・検討がおこなわれる必要があるとの問題意識からである。

1、地域と環境..政策の関連性

一九九九年制定の新基本法（食料・農業・農村基本法）は、四つの基本理念——①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的発展、④農村の振

興——をかけた。

基本理念の関係は、「農村の振興」（農村の総合的な振興・中山間地域等の振興・都市と農村の交流）を土台にして、「農業の持続的な発展」を実現すること（「農業の持続的発展」Ⅱ「農村の振興」という関係）によって、「食料の安定供給の確保」と「農業・農村のもつ」多面的機能の発揮」を実現していくというものであった。

「農村の振興」のなかで、とくに条件不利地域である中山間地域の振興は、多面的機能（環境の保全・国土の保全・地域文化社会の維持など）を発揮していくうえで重要である。中山間地域は、環境保全機能の維持という面でもっともセンシティブなためである。

ヨーロッパ共同体（EC）は、一九八〇年代半ばに条件不利地域政策の強化と農業環境政策の創設へと政策転換をはかっていく。その理論立ての根拠として、EC委員会議報告『環境と農業』『農村社会の将来』をまとめた。

報告『環境と農業』（一九八五）は、「農業は本来、環境保全的である」が、近代化農業は、環境にいくつかのプレッシャー（負荷）を与えているとした。第一に、都市化・開発により農地・山林を減少させ、環境に負荷を与えていること。第二に、近代化農業は、農薬と化学肥料の多投・家畜の密飼い等により、環境に負荷を与えて

いること。第三に、第一次産業から第二次・第三次産業への労働力移動による農業就業人口の減少・高齢化の進行によって、とくに山岳地帯などの条件不利地域で農地・山林の管理が不十分となり、環境に負荷を与えていることを指摘した。

とくに第三の指摘は重要である。農地・山林は、人間が労働の対象としてきた二次的自然である。人間が労働の対象としていったん手を加えた二次的自然は、絶えず労働の対象とし手を加えつづけないと、劣化してしまう。二次的自然である農地は、農業生産活動をつうじて保全される。

ECは、これらを理論的根拠として、八〇年代半ばから条件不利地域直接支払と環境保全特別地域直接支払を制度化して実施していった。

ECのこうした地域と環境を重視した政策転換は、たとえば条件不利地域直接支払が家畜の飼養密度を制限することを条件としているように、生産抑制政策の側面を強くもっていた。EC共通農業政策は、輸入可変課徴金と輸出補助金をともなう域内統一農産物価格が国際価格を上回る農産物価格を実現することによって、七〇年末から穀物や牛乳・乳製品などの深刻な過剰問題を発生させていたからである。

EC共通農業政策の転換を念頭において、OECD『農

業および環境政策：政策統合の好機』（一九八九）は、農業生産（調整）政策と価格・所得政策、農業環境政策の統合について提起した。

日本では、新基本法制定にむけた議論とあわせて、E Cの条件不利地域直接支払の日本への適用が議論された。新基本法は、中山間地域等において「生産条件の不利を補正するための支援」を打ちだした。

2、日本の条件不利地域対策と資源・環境保全対策

新基本法の下で、条件不利地域対策としての中山間地域等直接支払制度が最初に具体化された（図1）。

新基本法は、第三五条（中山間地域等の振興）で、国は、中山間地域等において、「適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずる」とした（同条第一項）。

これを受けて、第一次食料・農業・農村基本計画（二〇〇〇年三月閣議決定）には、中山間地域等直接支払制度の実施が盛りこまれた。

過疎法など地域振興八法指定の市町村で、農振農用地区域内の傾斜地農地等を対象に、耕作放棄地発生防止の集落協定を締結した集落組織に対して、直接支払交付金

図1 農村地域政策と農業資源・環境保全対策の推移

条件不利地域対策		農業資源保全・環境保全対策				
中山間地域等直接支払制度						
2000	↑ 耕作放棄防止の集落協定					
2001	第 都府県・急傾斜田					
2002	I 基本単価21,000円/10 a					
2003	期					
2004	↓					
2005	↑ 耕作放棄防止の集落協定					
2006	機械共同利用等体制整備	農地・水・環境保全向上対策(2007～2010)				
2007	Ⅱ 都府県・急傾斜田	共同活動支援 都府県・田4,400円/10 a 北海道・田3,400円/10 a	営農活動支援 共同活動地域内のエコ ファーマー（減農薬・ 減化学肥料）			
2008	期 体制整備21,000円/10 a					
2009	↓ 基礎単価16,800円/10 a					
2010	↑ 耕作放棄防止・体制整備					
2011	第 都府県・急傾斜田	農地・水管理支払 都府県・田4,400円/10 a 北海道・田3,400円/10 a	環境保全型農業直接支援 減農薬・減化学肥料 ＋カバー・クロップ等 冬期湛水管理 有機農業			
2012	Ⅲ 体制整備21,000円/10 a					
2013	期 基礎単価16,800円/10 a	長寿化対策 農地・水管理支払と同額				
広域協定・集落連携加算						
日本型直接支払（2014年度～）						
中山間地域等直接支払制度		多面的機能支払				
2014	↓	農地維持支払 都府県・田 3,000円/10 a	資源向上支払 共同活動 2,400円/10 a 長寿化 4,400円/10 a	環境保全型農業直接支払 （名称変更） カバー・クロップ等8,000円/10 a 堆肥施用 4,400円/10 a 有機農業 8,000円/10 a		
2015	↑ 耕作放棄防止・体制整備					
2016	第 都府県・急傾斜田					
2017	Ⅳ 体制整備21,000円/10 a					
2018	期 基礎単価16,800円/10 a					
2019	↓ 広域協定・集落連携加算	3活動・計 9,200円/10 a				

資料：農林水産省関係資料等により筆者作成

を支払うものであった。

交付金単価は、都府県の急傾斜地・田で一〇a当たり二万一〇〇〇円とされた。これは、急傾斜地と平地との米生産費の差額の八〇％として算出されたものであった。交付金は、耕作者個人に支払うことができるが、五〇％以上は集落共同活動に使うよう行政指導された。

第一期は、二〇〇〇～四年度として、五年ごとに見直しすることとされた。

第二期（二〇〇五～九年度）から交付金単価が見直され、集落協定にもとづき機械共同利用や担い手の育成等をおこなう集落組織に対しては、体制整備の交付金（都府県の急傾斜地・田が一〇a二万一〇〇〇円）。それ以外は、基礎単価（体制整備の八割相当、都府県の急傾斜地・田で一万六八〇〇円）とされた。

構造政策の性格を加味した体制整備と基礎単価の交付金体系は、第二期以降、継続されている。

全国の体制整備の割合は、第二期・初年度（〇五年度）が協定数四五％、交付面積七九％、最終年度（〇九年度）が協定数四七％、交付面積七九％。第三期・初年度（一〇年度）が協定数六七％、交付面積七二％、最終年度（一四年度）が協定数六八％、交付面積八七％。第四期・初年度（一五年度）が六八％、交付面積八七％で、第四期の四年度目の一八年度が協定数六九％、交付面積八七％

（五八万ha）であった。

新基本法は、四つの基本理念をきっかけ、食料・農業・農村政策および農業環境・資源保全政策に関連性をもたせ、むすびつけようとした。しかし、政策相互のむすびつきはなく、むしろ切り離されていた。農村の振興では、前述のように、大きな政策として中山間地域等直接支払制度が二〇〇〇年度からスタートしていた。しかし、農業環境政策は弱く、有機JAS制度・家畜排せつ物適正処理法など環境三法の施行にとどまった。

農業資源保全対策が本格的に実施されるのは、二〇〇七年度の農政改革からであった。

第二次基本計画（二〇〇五年三月閣議決定）は、検討すべき事項として、①品目横断的な経営所得安定対策、②農地・農道・水利といった農業資源保全対策、③環境保全対策をかけた。

その検討の結果、〇七年度から農政改革三対策として、①品目横断的経営所得安定対策（〇八年度から水田・畑作経営所得安定対策）、②米政策改革推進対策、③地域資源・環境保全対策としての農地・水・環境保全向上対策が実施されていく（図1）。

農地・水・環境保全向上対策は、農業者・農業関係組織だけでなく地域住民組織や都市住民などの地域組織が、農地・農道・水利施設といった地域農業資源を保全

する活動や田んぼの生き物調べなどに取り組む共同活動を支援するものであった。

減農薬・減化学肥料栽培など環境保全型農業への取組みについても支援する仕組みがあった（営農活動支援）が、共同活動支援に取り組む地域内に限定して、相当程度のまとまりをもって取り組むエコファーマーなどに支援をおこなうものであった。国の財政支援を極力削減する制度設計であり、営農活動支援への取組みはわずかな面積にとどまった。

減農薬・減化学肥料といった環境保全型農業に対する支援策は、国・自治体の財政支出を抑えるために、農地・水・環境保全向上対策の中の共同活動実施地域における一定のまとまりがある取組みに限定されてしまった。無農薬・無化学肥料の有機農業農家に二、三戸での取組みは、対象外となった。

民主党政権が成立すると、農業者戸別所得補償制度が創設されるとともに、農地・水・環境保全向上対策の共同活動支援と営農活動支援は分離され、農地・水管理支払と環境保全型農業直接支援対策とが実施されることになった（図1）。農地・水管理支払は、従来の共同活動支援とあわせて、水利施設等の長寿命化対策が実施された。

環境保全型農業への直接支払（直接支援）は、民主党

政権の下で二〇一一年度から本格的に実施されることになった。

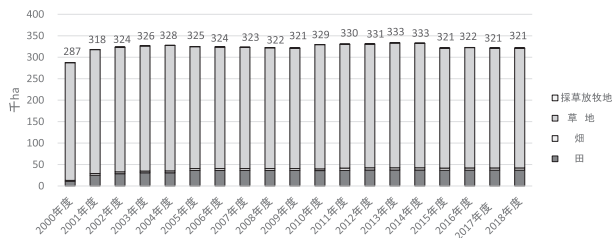
しかし、二〇一二年末の総選挙で自公政権が復帰し安倍政権が成立すると、戸別所得補償制度は廃止されて水田・畑作経営所得安定対策が実施されるとともに、二〇一四年度から「日本型直接支払」が実施されることとなった。日本型直接支払は、中山間地域等直接支払とあわせて、創設された多面的機能支払（農地維持支払と資源向上支払）、環境保全型直接支払を束ねるものであった（図1）。

農林水産省は、担い手への農地集積八割を政策目標にかかげ、農地中間管理機構事業を推進している（その問題点については、前掲の安藤光義報告）。

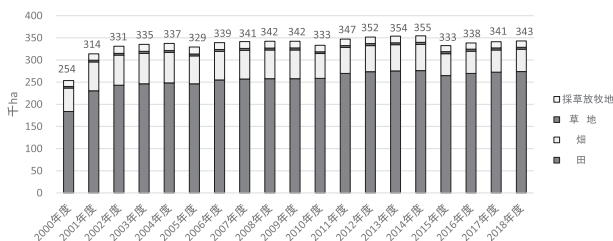
問題は、そのなかで、安倍政権の下での日本型直接支払、とくに多面的機能支払が、農地と水利など農業資源保全の地域共同活動による取組みによって、「担い手の負担を軽減する」ものの、「担い手への農地集積を後押しする」ものと位置づけられていることである。

農業資源保全対策は、担い手への農地集積政策の補助的な政策ではない。また、自給的農家や土地持ち非農家などは「担い手への農地の貸し手」として農村地域社会で生活しているわけではない。農村地域政策全体、農業資源・環境保全対策全体の再構築が課題である。

図2 中山間地域等直接支払制度の地目別交付金交付面積の推移(2000～2018年度)
(1) 北海道



(2) 都府県



資料：農林水産省「中山間地域等直接支払交付金の実施状況」各年度版、により作成

3、中山間地域対策と資源・環境対策の課題

中山間地域等直接支払制度は、第一期から第三期をつうじて、全国の傾斜地等農地六五〇六八万haを対象に実施されてきた(図2)。都府県では傾斜地水田を中心に三三〇三三万ha、北海道では草地を中心に三二〇三三万haを直接支払の対象としてきた。

しかし、集落協定等締結の交付金交付面積は、第三期・最終年度(二〇一四年度)の全国六八・七万haから第四期・初年度の一五年度は六五・四万haと三万haあまり減少した(図2)。

とりわけ中山間地域では人口の減少・高齢化の進行がいちじるしく、農業生産活動を維持することが困難になっている地域もある。農業生産活動を五年間維持して、構造政策の性格をもつ集落協定を締結することに、二の足を踏む高齢化・小規模集落が増えていることの現れといえる。

二〇一八年度食料・農業・農村白書は、第三章農村振興の冒頭で、農業集落の地域類型別の分析をして、とくに山間地域では二〇一〇～一五年の間に平均総戸数が五三戸から五一戸に減少し、平均農家数は一三戸から一一戸に減少したと指摘した。総戸数九戸以下の農業集落の割合は、山間地域では一五・七%から一七・九%に増え

た。また、白書は、総戸数一〇戸を下まわる農業集落では、農地や農業用排水路等の地域資源の保全などの集落活動の実施率が急激に低下する傾向にあるとの農林水産政策研究所の調査結果を紹介している。

中山間地域等直接支払では第三期対策から、小規模・高齢化支援や集落連携促進、協定の広域化に加算措置を講じている。一四年度（都府県）では、小規模・高齢化集落支援加算が三八二協定、三二七三ha、集落連携促進加算が一二協定、五〇六haあった。一八年度（都府県）では、集落協定の広域化支援加算が一七一協定、九九三七ha、小規模・高齢化支援加算が三〇協定、五八六haあった。

多面的機能支払の資源向上支払（長寿命化）の取組みでは、広域活動組織が一四年度四〇一組織から一八年度六一六組織に増えた。

集落協定を小規模・高齢化集落を含めて広域化していくことへの支援、集落連携への支援を強化することが課題である。

中山間地域等の条件不利地域に対する「農業生産条件の不利を補正するための支援」が、「適切な農業生産活動の継続」「多面的機能の確保」につながると、新基本法は位置づけた。そのためには、中山間地域等の農業集落における農家数（副業的農家・自給的農家を含む）と

総戸数（土地持ち非農家などを含む）の確保が、課題になっている。

中山間地域等では、畜産経営が多く展開し、稲作も基幹作物としてある。TPP11や日EU・EPA等への対策は、影響の大きい中山間地域等を念頭において、十分に実施する必要がある。

中山間地域等直接支払の第五期対策にむけては、集落協定の広域化・集落連携の強化の継続とあわせて、集落の将来像策定を体制整備の条件に加えること、耕作放棄が発生した場合の交付金単年度分の返還といった特別の措置が検討されている。あわせて、条件不利の補正支援が農業生産活動の継続と多面的機能の確保につながるという新基本法が描いた政策理念の原点に立ち戻った対策、集落地域社会の維持のための対策を構想することが重要になっている。

水産研究成果報告

近年の海洋観測に係る研究開発の方向性 —水中グライダー観測の活用—

国立研究開発法人水産研究・教育機構

東北区水産研究所資源環境部

任期付研究員

田中雄大

1. はじめに

水中グライダー（以下、「グライダー」と略す）は、機体内の浮き袋の体積を変化させることにより、海洋内부를降下・浮上して観測を行う自動観測器である。近年の技術的な進歩により、最大潜行深度が六〇〇〇mのものまで開発されている。グライダーは鉛直方向の降下・浮上の際、左右についた羽によって得られる揚力を推進力として約〇・五ノットの速度で水平方向にも航行することができ、航行に動力を用いないことから消費電力が低く、リチウムバッテリーを利用し一ヶ月を超えるような長期の観測を行えることが大きな特徴である。この

プラットフォームにCTD (Conductivity-Temperature-Depth、電気伝導度・水温・水圧（深度）を測定する測器) などのセンサーを取り付けることで、高時間解像度の海洋環境情報を取得することができ、船舶観測の空白域・空白期間を補強する観測として期待されてきた。水産研究・教育機構東北区水産研究所（以下、東北区水産研究所）では、筆者が所属する以前の二〇〇七年に日本で初めてグライダーによる観測が行われて以来、1) Slocum Glider (米国Teledyne Webb Research社) 2) Sea Glider (米国Kongsberg社) 3) Sea Explorer (仏国Alseamar社) の三機種による観測を実施してきた。これまで多くのトラブルを経験しながらも、その都度改善し、現在に

至っている。この間、グライダーによる海洋観測は日本の様々な学術研究機関（水産研究・教育機構日本海区水産研究所、海洋研究開発機構、気象研究所、東京大学大気海洋研究所）へ導入が広がり、上記三機種のいずれかによる観測が実施されてきた。東北区水産研究所では、マサバなどの浮魚類を中心に東北太平洋沖および道南沖海域での漁場分布・漁場形成過程の解明に資する海洋観測を進めており、特に、親潮水分布の監視、親潮フロント域での水塊構造の把握などをターゲットとして、近年グライダーによる観測を行なっている。本稿では、これらの目的を達成するために必要な観測・運用体制の構築に係る近年の状況について報告する。

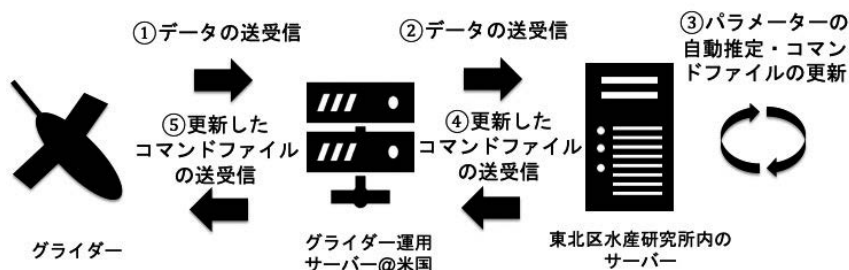
2. 自動運用体制の構築

東北区水産研究所で主に使用しているSeaCiderは、海面に浮上している際、イリジウム衛星を介して、米国にあるグライダー運用サーバーとの通信を行い、取得したデータの送信や次の潜行に関するコマンドの受信を行なったのち、再び潜行を開始する。コマンドには、予定潜行深度や目標点の緯度経度に加え、グライダーの潜行角度や浮き袋の体積など、グライダーの姿勢制御に係るパラメーターの設定が含まれる。通常、グライダーは水平方向に対して約二五度の角度、鉛直方向に約〇・一五

m/sの速度で降下、浮上を行うが、適切な姿勢での潜行が行われない場合、CTDセル内にきちんと海水が通らず、水温・塩分の測定値に大きなエラーが現れる場合があるなど、観測に大きな問題が生じうる。そのため、この姿勢制御パラメーターの調整については、グライダーが浮上する度に、運用担当者が手作業で受信したデータを解析し、コマンドファイルを作成・更新していた。しかし、長期間・二四時間対応となるため、運用担当者の負担が大きく、作業負荷の軽減・効率化が求められていた。

そこで、まず初めに、SeaCiderを対象機種とし、この姿勢制御パラメーターの推奨値を自動推定するプログラムの開発を行なった。言語はMATLABを用い、浮上時にグライダーから送信されるデータファイル（netcdf形式）と、センサー毎に固有の設定値が格納されたキャリブレーションファイルを入力データとして、姿勢制御に必要なパラメーターを出力する。その際、推定したパラメーターを反映したコマンドファイルも同時に出力する。担当者による手作業と本プログラムによる自動推定との結果は互いに整合的であったが、海底に着底した時や、降下から浮上に移る時の速度の変化が不安定な時など、想定される挙動とは異なる状況下において、信頼できる自動推定結果が得られないことが分かり、そのよう

図1：将来的なグライダー自動運用体制の模式図。②—④に係るシステムの構築を進めている。①と⑤については、イリジウム衛星通信により行われる。



な場合は自動推定値を採用しないなど、適宜、プログラムの改変を加えている。

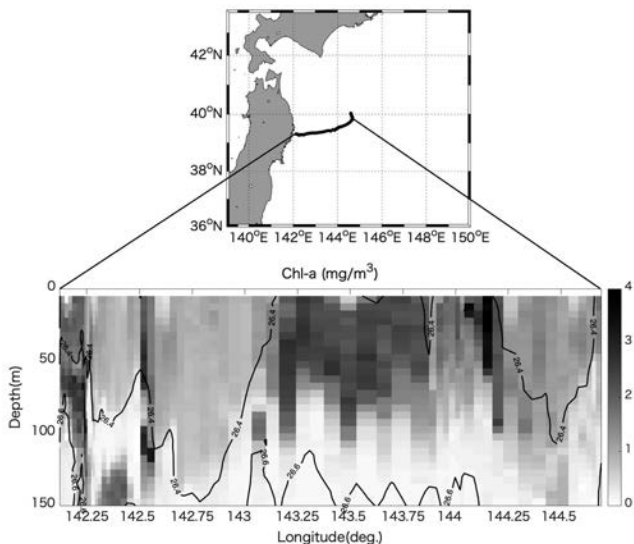
現在、筆者が所属するグループでは、観測のさらなる自動化のため、米国にあるグライダー運用サーバーで受信したデータを、東北区水産研究所内に設置したサーバーへ自動的にダウンロードし、推奨パラメーターの自動推定を行なったのち、出力されたコマンドファイルを米国のサーバーにアップロードするシステム

ム開発と実証試験を進めている（図1）。このシステムが完成すれば、これまで運用担当者の手作業に頼っていた一連の作業が大きく削減され、複数のグライダーによる同時広域観測の効率的な運用につながると期待される。また、SeaGlider以外の機種についても、自動運用体制の構築に向けて、情報収集を含めた検討を開始している。

3.. 多項目観測による漁場環境調査

グライダーには、CTDの他、溶存酸素、蛍光強度・濁度計など様々なセンサーを取り付けることができ、一〇〇〇m深まで潜行する場合、約一マイル（二km）の高い水平解像度で様々な海洋環境情報を取得することができる。こうしたことから、性質の異なる水塊が隣接する前線付近での海洋構造の把握にも適しており、親潮、黒潮、津軽暖流水が複雑に混ざり合う東北太平洋沖での漁場環境の把握への有効性が期待されている。図2は、二〇一八年四月に三陸沖で行なったStlocumグライダーによる観測結果である。概して、表層に比較的高温高塩の水塊が占める海域（例えば一四二・七五度E付近）よりも、比較的低温低塩の水塊が占める海域（例えば一四三・五度E付近）において、クロロフィルa濃度（植物プランクトン現存量の指標）が高い傾向にあるが、濃度

図2：カラーは、Slocumグライダーによる観測で得られたクロロフィルa濃度の空間分布。コンターは等密度面を表す。



が 3 mg/m^3 を超えて特に高い海域は、この二つの水塊が隣接し、等密度線が鉛直的に切り立った前線近傍（例えば一四四・二度E付近）にあるように見える（図2）。筆者が所属するグループでは、こうした海洋前線の分

布や、前線近傍での物理過程、植物プランクトンによる生産過程、動物プランクトンなどより高次生物の分布の把握に資する観測を進めている。近年では、水塊の混合強度を定量化する乱流計（鉛直微細構造測定器）等をグライダーに搭載し、観測を行ってきた。現在、グライダーの潜行角の見積もりが混合強度の定量化に与える影響について検討を行なっている。また、今後は、栄養塩濃度（特に硝酸塩濃度）や植物プランクトンの光合成活性を測定するセンサーを搭載し、混合過程が植物プランクトンの生産へ与える影響評価や、音響測器を用いた高次生物分布の把握に係る運用・観測手法の開発に取り組む予定である。

謝辞…

グライダー姿勢制御に係る最適パラメーター自動推定システムの開発については、東北区水産研究所のシーズ研究より助成を受けた。また、近年のグライダー観測および自動運用体制の構築は、東北区水産研究所の奥西武博士、長谷川大介博士らと共同で進めている。加えて、グライダー観測においては、若鷹丸の乗組員をはじめとした水産研究・教育機構関係者など多くの方々にお世話になった。

編集後記

「激甚災害」という言葉をここにきて頻繁に聞く気がします。昨年は西日本豪雨災害や北海道胆振東部地震、一昨年は豪雨や台風による被害、その前の年には熊本地震が起こりそれぞれ指定されました。そして先日台風一五号による千葉県での停電や断水。この被害が激甚災害に指定される見込だそうです。

今回の千葉の大規模停電の原因のひとつとして、特産の山武杉（さんぶすぎ）の倒木で電線や電柱が直撃されたことが挙げられています。県によると、山武市周辺では二五〇年以上前から山武杉が植林されており、建材などに使われてきたそうです。ただ、山武杉には、菌により幹の外側が腐る「溝腐病（みぞぐされびょう）」にかりやすい弱点があるそうで、今回、溝腐病のスギが七、八メートルほどの高さでポキンと折れる様子が多数見られました。専門家によれば、「スギの価格が低迷し、切っても販売先がないため民有林は荒廃する一方。集落に近い場所に森林がある千葉県では起こるべくして起きた被害ともいえる」とのこと。となると今回の災害は一面、「人災」となります。

さて、日米首脳が貿易協定交渉で最終合意し、安倍首相は「両国にとってウィンウィンの合意」と述べました。

本当に「ウィンウィン」なのでしょうか。日本は、米国が求めた牛肉や豚肉などの関税をTTP加盟国と同水準に直ちに引き下げることになります。牛肉で言えば、三八・五％がTTP発効二年目の二六・六％に一気に下がります。発効二年目に合わせることは関税削減期間の短縮であり、TTP合意を超えるものではないかとの批判があります。だいたい、TTPからの離脱を一方的に決めたのはランプ氏。にもかかわらず、TTP発効で米国産の牛肉などが厳しい競争を強いられると日本に交渉入りを迫り、来年の大統領選勝利のために早期決着を繰り返し求めてきたのです。誠に身勝手。

加えて問題なのは、自動車部品の関税削減が継続協定となったこと。日本は米国に自動車の関税撤廃を要求していたものの見送られ、TTPで八割以上の品目の関税を即時撤廃するとしていた自動車部品の関税削減は継続協議にとどまりました。また、米国がちらつかせてきた日本の自動車への追加関税をどう回避するかも焦点でしたが、これについては「協定の誠実な履行がなされている間」米国は追加関税や輸入数量制限をしないことを文書で確認する形になりました。しかし、本当に確約となるのか心許ないところです。近い将来、自動車への追加関税がまたぞろ農産物の市場開放の取引に使われるのではないかと心配です。

（花村）