1951年７月20日第３種郵便物認可　2020年６月１日発行　毎月１回１日発行第70巻第６号　ISSN 0913―6134

農村と都市をむすぶ

特集　新たな食料・農業・農村基本計画をどうみるか
――新型コロナウイルス禍の下からの出発

谷口信和　服部信司　矢坂雅充　友田滋夫
秋山　満　作山　巧　安藤光義　堀口健治
小林信一　神山安雄

「スマート農業技術が要請される背景と今後の方向」へのコメントに対する回答
梅本　雅

2020年 **6・7** 月合併号　NO.823

編集代表　谷口信和

農村と都市をむすぶ　二〇二〇年六・七月合併号（第八二三号）特集　新たな食料・農業・農村基本計画をどうみるか

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二〇年六月一日発行　毎月一回一日発行　第七〇巻第六号

農村と都市をむすぶ　頒価四二〇円　送料一五〇円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL　〇三―三五〇八―四三五〇

深見神社夏越の大祓い（神奈川県大和市）（編集部）

「農村と都市をむすぶ」編集委員会
（農林行政を考える会）

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集委員	服部信司	国際農政研究所代表
	堀口健治	早稲田大学名誉教授
	神山安雄	農政ジャーナリスト
	加瀬和俊	東京大学名誉教授
	小林信一	静岡農専短大教授
	矢坂雅充	東京大学准教授
	秋山満	宇都宮大学教授
	安藤光義	東京大学教授
	友田滋夫	日本大学准教授
	作山巧	明治大学教授

編集後記

五月二五日、新型コロナウイルス感染症による緊急事態宣言がすべて解除となり、同日、安倍首相は会見で「わずか一ヶ月半で今回の流行をほぼ収束させることができた」「人口当たりの感染者数や死亡者数を、G7、主要先進国の中でも圧倒的に少なく抑え込めた」「日本モデルは世界の模範」などと高揚した表情で自賛しました。

これに対し有識者からは、G7諸国と比べて日本の感染者数・死亡者数が桁違いに低いのは事実である一方、アジア・オセアニア主要国での人口百万人当たりの死亡者数や感染制圧までの期間などをみると日本は最下位グループだとの指摘がされ、山梨大学学長は「国は感染者を増やさないためにPCR検査を抑制した」と批判しました。ネット上では「国民が自粛を頑張ったからだ」など安倍首相の自賛を冷笑する投稿があふれました。

ところで、政府首脳や各知事が連呼した「自粛要請」という言葉。「自粛要請に従わない（従えない）」方面からは、日本語としてそもそもおかしい。自粛とは、自分で「しない」と決めることだろう。要請に対しては「従う」ではなく、「応じる」ものだろう、との素朴な声が聞こえてきます。新型インフルエンザ等対策特別措置法をみると「みだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる」とあります。つまり、「自粛要請」ではなく、みだりに外出しないでくださいとの「協力要請」なのです。

小池東京都知事は先日、「これまで〝自粛〟のお願いばかりをしてきましたが、これからは自らを守る〝自衛〟の局面ではないか」と語ったそうです。飲食店をはじめ多くの業種で「自粛要請」による経済的損失を被っています。その損失への補償を、為政者の側は基本的にやりたくない、できたら国民の皆さんの自己責任でやってほしいとの本音が〝自粛〟や〝自衛〟という言葉ににじみ出たように感じます。

さて、新食料・農業・農村基本計画は、まさに新型コロナウイルスの感染爆発の途上で決定されましたが、そこには新型コロナウイルスにかかる記述が少々追記されたのみでした。本誌編集委員会は、むしろこの新たな事態に正面から向き合うべきと判断し、新型コロナウイルス問題を論評の出発点に据えた論文を掲載することにしました。このため、通常号を大きく超える論文数、ページ数となり「六・七月合併号」としたところです。情勢の変化に可能な限り機敏に対応し、論評を加えたいとの編集委員会の思いをご理解をいただければ幸いです。

（花村）

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

日本農業年報64
米生産調整の大転換
—変化の予兆と今後の展望—
日本農業年報65
食と農の羅針盤のあり方を問う
—食料・農業・農村基本計画に寄せて—
編集代表　谷口信和
編集担当　安藤光義

TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題

農産物の関税引き下げ問題を中心にしつつ、知的財産権、国営企業などのルール分野問題も解明。

服部信司 著

日本の労働市場開放の現況と課題
農業における外国人技能実習生の重み

堀口健治　編

農業を実際に支える外国人技能実習生、すでに常雇いの一割以上にもなり大事な労働力です。その制度と実状を解説。農家雇用だけでなく農協に雇われ組合員を助ける動きも現れ、双方にとって、ウインウインの関係を考えます。

就農への道
多様な選択と定着への支援
堀口健治・堀部篤 編著

就農した若者の色々な事例を参考になるよう紹介しています。農地の手当てから資金調達、販売等、皆さん工夫しています。自分の夢を活かす雇われ就農も、また色々なやり方がある親元就農も記載しました。

◎「米生産調整の大転換」、「食と農の羅針盤のあり方を問う」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」は農林統計協会（TEL03-3492-2990）にお問い合わせください。「就農への道」、「日本の労働市場開放の現況と課題」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部（TEL03-3508-4350）までお問い合わせください。

目　　次

特集　新たな食料・農業・農村基本計画をどうみるか
ー新型コロナウイルス禍の下からの出発

2020年新基本計画をどうみるか
　―二度目の悲劇に終わらせてはならない　……谷口信和（４）
根拠の不明確な自給率45％目標
　―中心は牧草など飼料作物の拡大―　……服部信司（24）
食料自給指標をめぐって　……矢坂雅充（31）
新型コロナウイルス感染症拡大下における買占め騒動からみた
　食料の安定供給の必要性　……友田滋夫（43）
コロナショックとフードシステム　……秋山　満（53）
農林水産物・食品の輸出促進
　―前面に出た五兆円目標を検証する―　……作山　巧（61）
温存された構造改革路線
　―見果てぬ夢としての農業構造改革―　……安藤光義（71）
新規就農や人材確保戦略に軌道修正はあるか
　―制度が促進する新規就農者増加への期待そして
　　農業を支える担い手の一環に位置付けられるべ
　　き雇用労働者及び外国人労働力―　……堀口健治（79）
リスクにさらされる酪農・畜産の生産基盤回復戦略は確立されたか
　―感染症と放牧、野生動物との関係をめぐって―
　　……小林信一（88）
農村地域政策と地域資源・環境保全政策
　―家族農業経営と農村地域社会の維持保全の視点から―
　　……神山安雄（95）
農村政策は何を目指しているのか
　―農村の振興とは何か―……安藤光義（104）

「スマート農業技術が要請される背景と今後の方向」への
コメントに対する回答
　　……梅本　雅（111）

［時評］この政権下でコロナと戦う国民の不幸……H2（２）

☆表紙写真　農村風景　（長野県安曇野市）（編集部）

「農村と都市をむすぶ」2020年６・７月合併号（第70巻第６号）通巻823号

時評

この政権下でコロナと戦う国民の不幸

1、どこが指揮を執っているのか

新型コロナ感染症がダイアモンドプリンセスの巨大船で発生し、船室や廊下といった狭い中で、他方、広いホールや食堂で、感染を抑える仕事は大変だろうと国民は感じていた。案の定、抑えきれず感染者を多く出したが、船内の様子や対応の説明を聞くたび、どこが司令部なのか、誰が指揮を執っているのか、わかりにくかった。あとから聞くにつけ、船の所属、色々な国籍の乗客・船員など、複雑な事情が分かったが、同時に、自衛隊から派遣された救護班は誰も感染者を出していない事実にも驚かされた。なぜその方式を学ばないのか、それに倣って救護体制を組まないのか、みな不思議に思ったのではないかと思う。指揮・指示が出身組織で分散していたのでは、と疑われる。

今でもクラスターに医療施設等が上がるが、これを防ぐには成功した自衛隊方式を取り入れればよいと考える人は多いだろう。自衛隊ほどの防護服や対応の施設・用具等が不足しているならば、それらを支援することが考えられる。こうした単純な質問に答えがないまま、時間が過ぎる。そして未だ十分な対応がなされないまま、各府県の知事に任されてきているように見える。

2、「仲間内」のヒントか、専門家からのアドバイスか

全体の指揮を誰がとっているのか不明の中で、出てきたアイデイアの一つにアベノマスクがある。マスク不足が眼前で起きている中での、首相直々のアイデイアだったと聞くが、どこの企業が受注したのか、随意契約か、またまた首相に「近い」企業なのか、と色々な声が上がった。しかしとんでもないことになる。マスクが小さ過ぎる、不良品がある、製造から各家庭への配布までの計画は遅れに遅れ、薬局に民間ルートでマスクが入る時期にようやく家庭のポストに入る始末である。自らマスクを作り、また人のために工夫して作成するなどの民間の知恵が広がる中での、首相からの贈り物は巨額の予算を使いながら期待された効果は発揮されていない。

コロナで大幅収入減の家庭に限る三〇万円政府支給は、それでは遅く影響はすべての国民に関わるとして国民一律一〇万円の支給になった。ここらあたりから、首相直々の政策選択から、専門家のアドバイスを受けたり国会等からの提示も聞くようになった。かくして早急に国民に配布し生活苦を少しでも和らげる政策として特別定額給付金が決まる。しかもこれも問題がいろいろ起きる。

3、何ごとも政策の実行が遅い

一〇万円は急速に配布できると思われた。マイナンバーカードをすでに持っていればとりわけ早いと思われ

た。写真付きだし番号もあるのでコピーだけでよいと思われた。しかし、性悪説に立つのか、いろいろ要件が付されたので、申請の間違いを含め、早いはずのオンライン申請が途中で取りやめになったり、自治体からの郵送の方が早いなど、全く想定できない混乱状態が起きている。

4、政策支援がどう実行されどこまで来ているのか

持続化給付金は企業が対応しているところは進捗しているようだが、雇用調整助成金はうまくいってない。四月に助成率を引き上げ適用条件も緩和した。しかし申請に時間がかかり、短期雇用やシフトで働く人も対象になったが、その指示が各県の労働局に伝わっていない。そのため早く現金が必要だからと社会福祉協議会（社協）の緊急小口資金に駆け込む人が多くなっている。

5、「目詰まり」という言い訳

この言葉を首相からも担当大臣からも聞かされた。国際的にも遅れている日本のＰＣＲ検査数の少なさ、解消するために手を打ったと聞くがそうなっていない。そしてその理由が「目詰まり」だというのだ。だがこの言葉は、原因を説明するものではなく、状況を表しているにすぎない。どこかの国の大統領が、コロナの対応を聞かれて死亡者数の予測を述べ、いかに死者を減らすかの説明がなされない「隔靴掻痒」の感じと似ている。目詰まりなら、何が原因でこれから何をどうするのか、国民は聞きたい。数を減らしてきた保健所に仕事を集中させているのを改め、仕事を分散させる方向を国民は聞きたいのに。

6、政策対応の遅さが派遣や非正規労働者等、弱者の苦労を増大させる

こうした混乱の中で、社会全体の消費は確実に落ちる。また企業を守るためとして弱い立場の労働者が先ず解雇されたり休業状態に追い込まれる。コロナと同時に不況とも戦うためには人々への社会的底支えがますます必要になるのに、政策の遅れは深刻さを拡大する。集中的に政策を実行しなければならないとき、他方で、気に入った人を、仕組みを変えてまでポストにつけるべく、どさくさ紛れに国会を通過させようとする。いさめる人もおらず、結局はかけマージャンで当該者が下りざるを得ない、全くみっともないことであった。しかしそれでなされるべき政策の実行は遅れに遅れる。

第二波、第三波を防ぎながら、今や社会経済の全体の立て直しを図る正念場にある。今まで日本は、他国と比べ、国民の我慢と自主性に大きく依存してきたが、いよいよ政策を総動員して感染防止と経済回復の両立に取り組む時期である。

（Ｈ２）

二〇二〇年新基本計画をどうみるか
―二度目の悲劇に終わらせてはならない

東京大学名誉教授　谷口信和

1、はじめに―本特集のねらい

（1）二〇二〇年基本計画策定の特異性

新しい食料・農業・農村基本計画が二〇二〇年三月三一日に閣議決定された。二〇〇〇年以来、五度目の策定である。だが、今回は二つの点で特異な策定過程を経ることになった。

第一は、これまで決定前年の一月から一年三ヶ月間かけて食料・農業・農村政策審議会（実質的には企画部会）で検討して成案を得るのが普通であったが、今回は前年（二〇一九年）の九月からわずか半年間の実質的な審議で決定に至る超短期間で進められた点である。

たしかに、二〇一九年三月から六月までの企画部会では基本計画を視野に入れて(1)、農業者からのヒアリングが集中的に行われ、現場の声を聴いて基本計画に反映することが試みられた。しかし、基本計画策定の諮問自体は九月になって初めて行われるという変則的な経過をたどった。

この六月と九月の間には実は三つの大きな断層がある。一つは政策審議会の会長が交代したことであり（七月八日）、二つは官邸主導型農政を実質的にリードしてきた奥原正明氏が事務次官退任（二〇一八年七月）後も止まっていた農水省顧問の地位から六月末に去ったことであり(2)、三つは九月一一日の第四次安倍第二次改造内閣で農水大臣が吉川貴盛氏から江藤拓氏に代わったことである。これらの断層はすぐ後にみるように基本計画の内容に小さくないシフトをもたらすことになった。

第二は、政策審議会の答申案をまとめる最終段階の二

〇二〇年一月二九日（企画部会で基本的な考え方の提示が行われた）以降、日本国内においても新型コロナウイルスの感染拡大が始まり（同日の新規感染者数四人）、三月一一日にはWHOが世界レベルでの「パンデミック」を宣言する一方、国内の新規感染者数は三月三一日には二二五人、四月一一日には七二〇人のピークに向けて感染爆発が進行する渦中で基本計画が決定されざるをえなかった点である。

いまだ国内はもとより世界的なレベルでも感染終息の目途が立っていない状況ではあるが、すでに終息後には従来とは異なって、コロナと共にある〝With コロナ〟、新しい世界（新たな日常・新しい生活様式）〝New Normal〟が待ち受けているとの見方はその内容の不確実さはともかく、多くの人々の共感を得ているところだろう。だとすれば、向後一〇年間の食料自給率向上および農政のあり方の基本方針を定める基本計画はこうした重大な与件変化を視野に入れて、早急に再検討すべきものと思われる。そこでは、短期的な食料・農業・農村をめぐる環境変化への対応としての「コロナ対策」とともに、中長期的な「新たな日常」に向けた食料・農業・農村政策の本格的な転換が課題とされねばならない。ここでは単に基本計画だけでなく、基本法自体の内容にも踏み込んだ再検討が不可避とならざるをえないであろう。

（2）本特集のねらい

こうした状況下において、本誌も編集委員会の開催が困難となる中で十分な議論を踏まえた編集方針を確立することができない状態が続いている。しかし、決定された重要な農政方針である基本計画について、今日の新型コロナ感染爆発（全国に対する緊急事態宣言の発令四月七日・解除五月二五日）の事態を一定程度踏まえながら、最低限の検討を行っておくことが必要と判断して、緊急避難的ではあるが、編集委員による自由な論考を用意することにした。昨年の一〇月号の特集が審議開始直後の見解表明であるとすれば、今回は決定直後のそれとなる。

本稿は全体のリード的な意味も含め、基本計画の眼目である食料自給率向上問題とこれを担保する「多様な担い手」の視点から構造問題の一端についてふれることにする。その際、前提として上述のような農水省トップの交代が従来の官邸主導型農政からの半歩脱却に踏み出す契機となっている点について吟味し、基本計画の農政思想＝哲学の転換の方向性に示唆を与えることにしたい。

本稿に続く論稿は基本計画の各論に対応して、食料・農業・農村政策の順に配置したが、きちんとした調整を行っているわけではないため、重複や遺漏があることは避けられない。読者諸賢のご寛恕をお願いしたい。

2、官邸主導型農政からの半歩脱却

（1）農水省に新しい風が吹き始めた

これまでの安倍政権下の農政を筆者はアベノミクス農政とか官邸主導型農政と呼んできた。前者は主として政策の内容に即したネーミングであり、後者は主として政策の決定メカニズムに注目した規定であった(3)。しかし、新型コロナウイルス感染爆発に直面する中で長期政権にも陰りがみられ、決定された新基本計画の内容にも従来の農政路線からのシフトが生まれつつある。

そこで、本稿では改めて安倍政権下の農政全般を「アベノミクス農政」(4)と呼び、その内容を、①官邸主導型農政（トップダウン型政策決定）、②新自由主義的農政（グローバリゼーション指向型企業的農業路線）、③規制改革推進農政（セーフティネット解体型競争万能路線）と整理して、新基本計画策定にみられる変容を検討することにしたい。

その際、注目しなくてはならないのは農水省のツートップの立ち位置が大きく変化したことである。

第一は予め政治日程が定められていた二〇一九年七月の参議院選挙によって内閣改造が必至となる情勢の下で、九月一一日に江藤拓新農水大臣が誕生したことである。畜産（肉用牛・養豚・ブロイラー）と施設園芸を主軸とする有数の農業県（宮崎県）選出の「農林族」議員であり、現場実態を熟知している同氏は、折しも新たなステージに入りだしていた「豚コレラ」（後にＣＳＦ・豚熱との表記に統一された）問題に対して、早くも九月二〇日には防疫指針の改定を通じて、飼養豚への予防的なワクチン接種へと農水省の方針転換を可能にするという離れ業をやってのけた(5)。

官邸が農水大臣の頭越しに直接に農水省の官僚を動かすところに「官邸主導型農政」の意思決定の特徴があるとすれば、強力なリーダーシップを発揮し続けている江藤大臣の誕生は農水大臣⇓農水官僚という「指揮系統」の強化を通じて、省庁責任制の本来の姿への復帰に大きな一歩を踏み出したといってよい。一言で表現すれば、農水省内の風通しが良くなり、農水省の官僚・職員がやる気を発揮できる職場環境が急速に復活したのではないか。そうした変化の一端は「ＢＵＺＺ　ＭＡＦＦ」と呼ばれる、農水省の職員が担当業務にとらわれず、個々のスキルや個性を活かして「わが国の農林水産物の良さや農林水産業、農山漁村の魅力を発信するプロジェクト」（霞が関初のユーチューバー）誕生に象徴的に示されている。

第二は官邸主導型農政の実質的な牽引者であった奥原前事務次官の顧問退任により、末松広行事務次官が従前

よりは「伸び伸び」と力量を発揮できる環境が生まれたことである。もとより、奥原氏に近い幹部職員が多数存在している模様ではあるが(6)、農水官僚のトップは紛れもなく末松氏であることの意味は極めて大きいというべきであろう。この間の官邸主導型「農政改革」の全てにおいて「黒子」とはほど遠い剛腕を振るった奥原氏(7)とは異なり、食料安全保障に強い関心を抱く末松氏はSDGsなどにも理解を示しており(8)、従来型の官邸主導型農政への軌道修正に力量を発揮することが内外から期待されている。

そして、第三は政策審議会の会長が交代となり、基本計画の諮問・答申が新会長の下で仕切り直しされることになった。これがどのように「事前に」準備されていたのかは知る由もないが、農水省の「新しいツートップ」体制の下で基本計画の策定が行われることになった意味は決して小さくはないものと思われる。このことは、三月二五日に基本計画の答申を受けた江藤大臣が〝基本計画は基本法に基づいて決定するものであることに触れ、「基本法はあらゆるものの上位に来るものだと私は考えている。これに基づいてしっかりと産業政策と地域政策のバランスをとりながら（農政を）行っていきたい」と話した〟(9)とされていることによく示されている。

以上の事実は①の官邸主導型農政のあり方に事実上の「軌道修正」が行われていることを示しているといってよいであろう。

（2）新基本計画の特徴と農協の指導者たちの受け止めかた

1）新基本計画の特徴

そこで、新基本計画の概要と特徴を簡単に整理しておこう。基本計画の「概要」、基本計画「本文」、食料・農業・農村「白書」（概要）の特集一などでの内容を整理すると以下のようになる。

①基本計画は農政の**中長期的な基本指針**として策定する。

②従来の成果を踏まえ、農政の成長産業化に向けた**農政改革**を引き続き**推進**する。

③**農業の成長産業化をめざす「産業政策」と農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を進める「地域政策」を「車の両輪」**として進め、**食料自給率の向上と食料安全保障の確立**を図る。

④食料自給率目標としては従来の総合食料自給率（供給熱量ベースと生産額ベース）と飼料自給率に加え、国内生産に着目した**「食料国産率」**（供給熱量ベースと生産額ベース）を**新たに設定**するとともに、**食料自給力指標の内容を拡充**し、**将来の見通しも提示**する。

⑤**農林水産大臣を本部長**とする**司令塔組織**の下で、二

○三〇年までに**農林水産物・食品の輸出額を五兆円とする目標**を設定する。

⑥食育や地産地消の推進など、**食と農に関する新たな国民運動の展開**を通じて農業・農村に対する国民的な合意（「**農は国の基**」）を形成する。

⑦―**1中小**・家族経営など**多様な経営体の生産基盤の強化**を通じた**農業経営の底上げ**を図る（「白書」）、（**経営規模の大小や中山間地域**といった条件にかかわらず、**農業経営の底上げにつながる生産基盤の強化**を図る：「概要」）、（**経営規模や家族・法人など経営形態の別にかかわらず、経営発展の段階や、中山間地域等の地理的条件、生産品目の特性などに応じ**、経営改善を目指す農業者を幅広く**担い手**として**育成・支援**する：「本文」）。

⑦―**2担い手の育成・確保、農地の集積・集約化**を進め、二〇三〇年までに全農地面積の八割が担い手によって利用される農業構造の確立をめざす。**担い手とは効率的かつ安定的な農業経営体ないし、これをめざす経営体**であり、認定農業者（個人・法人・リースによる参入企業）・集落営農組織（任意組織）・認定新規就農者からなる（「展望」）。

⑦―**3**担い手とともに、地域を支える農業経営体と位置づけられる「**その他の多様な経営体**」は、担い手に利用されていない農地を利用し、「継続的に農地利用を行う**中小規模の経営体**」と「**農業を副業的に営む経営体**（地域農業に貢献する半農半Xや定年帰農など）」からなり、**営農の継続が図られるよう配慮**していく。担い手とその他の多様な経営体は農協や法人の品目部会などを通じて連携・協働する（「展望」）。

⑦―**4**農業経営の展望において家族経営を含む多様な担い手のモデルを三七類型示すとともに、**新たなライフスタイルを実現する取り組み**（半農半X、林業との複合経営、定年帰農など）を九事例示した。

⑧関係府省や都道府県・市町村、事業者と連携し、a．所得と雇用機会の確保、b．農村地域定住条件の整備、c．新たな活力の創出、の三つの柱に沿った地域の振興に関する施策を総動員した「**地域政策の総合化**」を図る。

以上のうち、農業構造政策・担い手の理解に関わる⑦が1～4に区分されているのは、基本計画の概要、本文、食料・農業・農村白書の概要などにおける記述が微妙に異なり、以下にみるように農協の指導者たちに善意の「誤解」を招いているため、正確に引用する必要が生じたからである。

2）農協の指導者たちの受け止めかた

このような基本計画の内容について、「農業協同組合新聞」は中家徹全中会長の対談を始めとして、合計九人の農協のトップが寄せた長文の論稿を連続して取り上げ

ている[10]。筆者の知る限り、農協陣営の現場の指導者の意見をいち早く、まとまった形で取り上げたものであり、極めて有益である。その内容を詳細に紹介することはできないので以下のように簡単に整理しておく。

①今回の基本計画には多くの農協人が好感をもった。上述⑥のように、「農は国の基」との文言が盛り込まれた上に[11]、③産業政策と地域政策を車の両輪として取り組むとされ、地域政策の役割が高まったとの印象を与えたこと、農村の振興に果たすJAの役割が正当に評価されたことが大きいといえる。

だが、こうした評価にもかかわらず、一方では「地域の活力創造プラン」ですら、車の両輪論は採用されていること、他方では「作文」に終わりがちな政策文書は具体的な実践と結びつかない限り、鵜呑みにはできないという「懐疑心」が存在していることも事実である。それと同時に単に農水省にお願いするだけでなく、JA自らが具体的な実践計画を策定し、実践に移すことの重要性を指摘する点は「自立的農協改革」を進めるリーダー層ならではの決意と受け取った。

②上述の④食料自給率については多くの指標を提案し、引き上げを目指そうとしている点については半分ほどから好感をもって受け止められているものの、新たな食料国産率についての積極的な支持はほとんどなく、内容についても分かりにくいとの意見があった。また、半分ほどのリーダーは自給率向上が掛け声だけに終わり、形骸化していることに批判的であり、一方では飼料用米の生産努力目標を引き下げたことを問題ととらえ（一一〇万トンから七〇万トンへ）、他方ではいわゆる担い手だけでなく、地域住民まで含めた多様な階層の参加を得て進めるべきであるとの積極的な提案があった。極めて正鵠を射た見解だと思われる。基本計画の実践の意義を多くのリーダーが強調し、地産地消・食育推進などの具体策を挙げてはいるものの、食料自給率向上につながるような作物や畜種の具体的な提起は一部に限られ、基本計画の眼目である食料自給率向上の具体策が現場に浸透しているとはいえない状況である。この点は後に3で検討する本稿の中心的な課題となる。

③農産物の輸入についてはもっと反対の立場を明確にすべきであり、安全性問題や日本の低農産物価格問題をきちんと論ずるべきであるとの指摘が一方にあり、他方では上述の⑤の五億円の輸出目標への疑問や輸出促進の具体策の乏しさを指摘する声があった。

④ほとんどの人が強い関心をもったのは⑦の担い手問題であった。多くの論者が⑦―1の「白書」と「概要」の線に沿ってこれを好意的に理解し、基本計画への賛同の根拠にした。たしかに、「中小経営や家族経営、中山

間地域などの条件不利地域の農業経営の生産基盤を強化して底上げを図る」と読めば、この間のアベノミクス農政とは大きく異なり、農業経営の選別路線と決別し、地域に存在する全ての農業経営の生産基盤を強化して底上げを図るという宣言にも受け取れる。だが、残念ながらこの点は明らかにミスリードであり、基本計画と現場の農協のリーダー層の理解の間にねじれがあるといわざるをえない。

たとえば、基本法は第二一条で、「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずる」としている。つまり、農業の担い手とされるのは「あくまで効率的かつ安定的な農業経営」であり、これらの効率的かつ安定的な「農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」ために、「営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進」を図るとしているのであり、支援対象は「効率的かつ安定的な農業経営」に到達しようという者だけである。上述の⑦―1の「本文」ではこれを「経営改善を目指す農業者」と呼んでいることになる。

⑦―2以下はそのことを明瞭に区分すべく、「担い手」と「その他の多様な経営体」の「展望」における規定を紹介したものである。選別的な農業路線は依然として健在であるといえる。したがって、現在は農地面積の六割を占める「担い手」が一〇年後には八割になる代わりに、「その他の多様な経営体」の占める面積は四割から二割に低下することになる。後者には規模の拡大や経営改善が求められるわけではなく、「営農の継続が図られるよう配慮する」だけである。

⑤なお、やや長くなるので恐縮だが、次のようなピンと背筋が伸びる意見が開陳されていたので是非とも引用しておきたい。「今回の改定では主に食料自給率目標、国内生産基盤、農村政策が議論されている印象が強いが、この基本計画はもっと広く農政の基本指針と施策が定められるべきではないか。これはわが国の食料・農業・農村が次世代へと持続的に継承され、国民生活の安定や国際社会に貢献していくために、今後一〇年先の農政指針となるものでなければいけないと考えるからだ。さらに、自然災害や新型コロナウイルス感染症の拡大、貿易自由化の加速などが食料自給率の低迷に影響し、日本の食料安全保障を揺るがす事態になりつつある。このため国内農業生産の増大と食料自給率を向上させることを基本に、日本の食料・農業・農村の将来はどうあるべきかを農業・農村の現場に立ち戻って地域で考えていかね

ばならない」(12)。

恐らくは、他の論者の「ぶれない農業政策が必要」「食料安全保障の具体策が必要」という意見とも相まって、基本計画に「物語性」を求めたものといえよう。それはまた、個々の対策や政策を貫いた農政のあり方を指し示すような「農の哲学」の必要性を指摘するものでもあるだろう。

(3) 論点整理―アベノミクス農政の「変容」

以上のような検討を踏まえて、先に予告しておいた新基本計画にみられるアベノミクス農政からの変容の概要を整理してみたい。食料自給率問題に関しては以下の3で詳しく検討することにする。

1) 官邸主導型農政(トップダウン型政策決定)

この点についてはすでに指摘しておいたように、軌道修正が行われているとみてよい。

かつての産業競争力会議の後継組織たる未来投資会議の農業政策への影響はそれほど大きくはないが、規制改革推進会議は依然として大きな影響力を行使して、二〇一九年一一月以降は、①新規就農支援、②スマート農業について審議を開始しており、重点的フォローアップ事業として、①新規就農支援、②農協改革(信用事業)、③漁業改革、④スマート農業、⑤農地利用(農地利用の促進、全面コンクリート張りの農業用ハウスの農地法上の取り扱い)、⑤その他(肥料取締法による規制見直し、畜舎建設規制見直し、農作物栽培施設の立地規制見直し)などを取り扱っていて、仕組みとしての官邸主導型農政は厳存している。また、農水大臣はいうまでもなく安倍内閣の一員に他ならず、閣内一致原則に従うことを要請されている。したがって、官邸主導型農政からの脱却は半歩進められたというのが実情とみるべきである。

なお、注意を要するのは官邸主導型の意思決定・政策執行自体が問題だというわけではなく、省庁横断的な事項や省益が過度の弊害をもたらすような案件については官邸主導型に意味がある場合も少なからず存在している。とはいえ、トップダウン型の意思決定は現場の実態についての十分な情報がないまま即断即決型で進められるわけだから、平常時や長期にわたる政策決定方式としては有効だということはできない。この間の官邸主導型農政の問題は農業の生産現場の実態を踏まえずに、あるいは無視して、財界や一部の学者の「先鋭な」見解を上から押しつけたところにあったというべきである。

2) 新自由主義的農政(グローバリゼーション指向型企業的農業路線)

農政における新自由主義的な政策の主要な特徴は、①農産物貿易政策における徹底した自由化路線(国境措置の撤廃)に基づく比較優位原則による国際分業指向(国

内には強い農業だけを残す）、②家族経営に優越する地位を企業的農業経営に与え、これを軸とした競争を通じた国内農業構造改革の推進（農業への一般企業の参入）、③農業経営の大規模化・企業化と産地化を前提とした六次産業化（農商工連携）・外需対応でグローバルな流通の組織化、④農商工連携を通じた地域の大経営による所得確保と多面的機能を活用した都市農村交流人口の確保を通じた地域コミュニティの活性化、として整理できる。このうちの④＝地域政策が著しく弱く、①～③の産業政策に著しく傾斜してきたことは多方面から指摘・批判されてきたところである。

こうしたグローバリゼーション至上主義の考え方に対しては、第一に、二〇一八年一二月（ＴＰＰ11）、二〇一九年二月（日欧ＥＰＡ）、二〇二〇年一月（日米貿易協定）に自由貿易協定が次々に発効し、農産物輸入が増加して国内農業を圧迫する状況が一層深刻化しつつあることが明らかになる一方で[13]、第二に、二〇一八～一九年には日本と世界で気候危機を契機とした自然災害が頻発する中で、ＳＤＧｓに基づいた持続的な経済・社会（農業・農村）を早急に再構築する運動が大きく盛り上がっているところに、第三に、新型コロナウイルス感染症の世界的なパンデミックが発生する事態に陥る中で、サプライチェーンの長大化・広域化のリスクがマスク（医療器材・機器）問題や食料問題（＝人間生存の基本的条件）で集中的に顕在化しており、重大な反省が迫られている。

しかしながら、こうした事情を十分に考慮に入れる時間的な余裕がないまま決定されてしまった基本計画では、第一に、農産物輸出額五兆円目標にみられるように、外需主導型の国内農業発展モデルが描かれたままであり、今日の日本と世界が直面している歴史的な課題に十分に応えることができない。早急に内需主導型国内農業発展モデルへの転換が求められることになろう。

第二に、食料自給率が今も低下し続けている状況の下で、食料自給率向上の今日的な意義を再認識するならば、農業者以外の地域住民をも含む地域的農業資源を最大限に活用し、地産地消など地域循環型の地域農業・経済を再構築する多極分散型国土建設へと移行することが課題となる。この点では基本計画において食育や地産地消の推進、食と農に関する国民運動の展開、「農は国の基」といった視点が強調されているほか、半農半Ｘや定年帰農などの位置づけが高められていることはある程度評価されるのではないか。これらのことは他方で、都市への人口集中と農村の過疎の問題を解決することなしに新型感染症のリスクから解放されないことを意味している。都市での人口過剰（不完全就業状態の実存）と農村

における人口不足（農業労働力の不足）をつなぐ鍵は「多様な担い手」に基づく新しい地域農業のあり方の模索となるべきであろう（3を参照）。

第三に、このことは企業的農業経営至上主義に陥らずに、市民農園、半農半X、家族農業経営、集落営農などをも含めた「多様な担い手」の地域ごとの組み合わせの下で、地域農業を再構成するという新しい「農の哲学」の構築を必要とすることになる。この点でも基本計画は担い手には含めない形ではあるが、「その他の多様な経営体」の表現で半農半Xや定年帰農などを農業構造の一翼に位置づけた点で従来の路線に微調整が加えられているといえる。

とはいえ、新自由主義的農政からの脱却は残念ながら不十分であり、1／4歩程度の前進が見られるとの評価に止まるのではないか。

3）規制改革推進農政（セーフティネット解体型競争万能路線）

規制改革推進は農業における自由競争を徹底し、企業的農業の全面的な展開を保障するものとみられており、依然として一般企業による農地所有の自由化を始め、残存する諸規制撤廃が執拗に追及されている。とはいえ、農協などの協同組合運動の全否定に近い意見が大手を振っていた頃に比べれば、すでにかつての多くの主張は実現されており、枠組みとしての規制改革推進農政は残ってはいるものの、その影響力は格段に小さくなっている。

また、新型コロナウイルス禍の広がりの中で単純な競争万能主義やセーフティネットの解体、公共的な組織・サービスの民間委託を万能とする見方には警戒感が強まるという情勢変化が見られる点にも注目すべきであろう。全体としてみるならば、影響力を低下させつつも規制改革推進農政は継続しているものとみておきたい。

3、食料国産率は切り札たりうるか―食料自給率目標をめぐって

さて、基本計画の眼目はいうまでもなく食料自給率向上の数値目標の設定とその実現を根拠づける施策＝食料消費の見通しと品目別の生産努力目標の具体化におかれ、これを担保するものとして農地面積の見通しなどが提示されている。

今回の基本計画では、①食料国産率という新たな数値目標が導入されたこと、②二〇一五年の基本計画から導入されている食料自給力指標について、内容を拡充するとともに、将来の見通しも提示するという新機軸が注目されるところである。

（1）食料自給率目標の設定

二〇一八年度の総合食料自給率（供給熱量ベース）は三七・三三％と史上最低の水準に落ち込んだにもかかわらず、大手マスコミがこれを積極的に取り上げたという印象はほとんどなかった(14)。もはや先進国では最低レベルのわが国の食料自給率という状況が余りにも長く続いて、ニュース性に乏しくなったことが背景にあるのだろうか。しかし、ここ数年の異常気象・自然災害の多発、ＳＤＧｓをめぐる国際的な関心の高まり、そして今回の新型コロナウイルス禍といった事態を直視するならば、食料自給率の向上と妥当な水準（少なくとも五〇％）の確保は第一級の政治的課題であるはずである。

表１に示されるように、今回の基本計画でも供給熱量ベースの総合食料自給率の一〇年後（二〇三〇年度）の目標は前回並みの四五％に設定された。民主党政権時の二〇一〇年基本計画は食料の自給という基本的な政策理念に沿って、初めて二〇二〇年度に五〇％という高い目標を掲げたが、一度も引き上げに成功することなく推移し、現在は史上最低の水準に落ち込んでいる。そこから、安倍政権下の二〇一五年計画は再び二〇二五年度に四五％という「実現可能な目標」へと水準を下げた。そして、今回の基本計画である。

やはり、政策にはまずもって理念が必要である。だと

表１　食料自給率目標と実績

年度		2013（実績）	2018（実績）	2025（目標）	2030（目標）
総合食料自給率	供給熱量ベース	39	37	45	45
	生産額ベース	65	66	73	75
飼料自給率		26	25	40	34
食料国産率	供給熱量ベース		46		53
	生産額ベース		69		79

（注）網掛けは2015年計画。
（出所）2015年、2020年の食料・農業・農村基本計画による。

すれば、自給率水準は「少なくとも」五〇％とならざるをえないのではないか。問題はこれが、一〇年後では達成不可能であれば、いつ頃の目標ならば達成可能なのか。そこに至る前段として一〇年後の二〇三〇年度には何％の目標が設定されるのか。こういう風に理念に沿って課題と目標を設定するのが本来のあり方ではないかと思われる。

本当に食料自給率を引き上げる強い政策的な意思があるならば、何よりもまず自給率目標未達の分析を徹底的に行うことから始めねばならないだろう。だが、これまでの基本計画と同様に、未達の要因を十分に分析せずに（つまり過去の政策のきちんとした反省をせずに）、「先に決められている」新たな自給率目標を達成するように、時々の情勢に合わせて、生産拡大する品目を決め、「意欲的な目標」数字を組み合わせて計画（生産努力目標）を作文することに止まっているのではないか。少なくとも断固として自給率を引き上げるという強い政策的な意思が感じられたとはいえない。

たとえば、一〇年後を展望した目標数字を提起していながら、年次目標は示されておらず、中間年の五年ごとに新たな計画が策定され、その都度内容や重点が大きく変わっている。中長期の安定した政策体系の下での自給率向上の取り組みにはなっておらず、現場の農業生産者に希望と安心を与える政策目標だとは言い難いのが現実ではないか。求められる一〇～二〇年程度の安定した政策の提起と、実施のための年次別の工程表（最低でも中間年の目標数字）が必要であろう。そのためには言い古されたことになるが、猫の目農政からの脱却が不可欠である。

（2）飼料自給率を考慮しない「食料国産率」の評価

今回新たに導入された食料国産率とは、国産の畜産物を総合食料自給率に組み込むときに供給熱量にしても生産額にしても飼料の自給率を考慮して割り引いて算入しているのをやめて、そのまま算入したものである。換言すれば、飼料自給率が一〇〇％だと仮定して、国産の畜産物は全て国産だとした時の総合食料自給率ということになる。

いくら畜産物が一〇〇％国産だといっても、飼料の自給率が〇％では、一旦緩急ある時の事態＝食料安全保障上の危険にきちんと対応できる自給率水準とはならない。こうしたことから、供給熱量ベースの総合食料自給率が一九八七年度から導入されたのは、飼料自給率を考慮したカロリーベース自給率が五〇％を切り、「食料安全保障」の視点から自給率問題が農業問題の重要課題に浮上したためであった（**表2**）。

食料国産率を積極的に導入する理由の説明は、飼料自

給率によって割り引くことなしに、畜産・酪農の国内生産の努力を正当に反映したいというものである。**表3**のように、供給熱量ベースの牛肉の自給率は一一%、畜産物全体では一五%で、これらを組み込んだ総合食料自給率がおなじみの三七%になるわけだが、飼料の自給率を無視すれば、牛肉四三%、畜産物六二%、食料国産率四六%になるというものである。この四六%を五三%に引き上げるのが今回の基本計画の新たな目標数字となる。五〇%を超える自給率目標が食料国産率によって示されることの意義は政策当局にとってかなり大きなもののようである。しかし、そこには大きな問題があるといわざるをえないであろう。

第一に、これまでも総合食料自給率（供給熱量と生産額ベース）に加えて食料自給力指標という複数の指標がある上に、新たに食料国産率を追加して、果たして多くの国民に正確に理解してもらうことが可能かという点である。

牛肉や豚肉・鶏卵の自給率は重量ベースで表記されれば誰でも理解できる。つまり、飼料自給率を考慮せずに重量ベースで表示される現行の品目別自給率がそれである。簡単にいえば、消費する重量のうち、国産分がどれだけあるかというものである。表3では牛肉三六%、豚肉四八%、鶏卵九六%となっていて、基本的には食料国

表2　総合食料自給率の推移（%）

食料需給表	年度	1986	1987	1988	2018
当時+1989年度白書	総合食料自給率（金額ベース）	73	71	70	–
	総合食料自給率（供給熱量ベース）	51	**49**	**49**	–
2018年度	総合食料自給率（金額ベース）	83	81	77	66
	総合食料自給率（供給熱量ベース）	51	50	50	37

（出所）「食料需給表」などによる。

表3　総合・類別・品目別自給率と食料国産率の対応関係（2018年度）

自給率・国産率指標	供給熱量ベース		重量ベース		生産額ベース	
	飼料反映	飼料無視	飼料反映	飼料無視	飼料反映	飼料無視
	現行自給率	食料国産率	現行自給率	現行自給率	現行自給率	食料国産率
総合食料自給率	37	46	–	–	66	69
畜産物自給率	15	62	–	–	56	68
牛肉自給率	11	43	10	36	56	64
豚肉自給率	6	48	6	48	43	56
鶏卵自給率	12	96	12	96	65	96

（注）網掛けは現行の「食料需給表」に掲載されている数値。その他は2020年基本計画参考資料１による。
（出所）2020年食料・農業・農村基本計画・参考資料１「食料自給率目標と食料自給力指標について（説明参考資料）」および平成30年度食料需給表による。

産率と同じである。

ここで基本的にといったのは、牛肉でだけ品目別が三六％であるのに対して、食料国産率は四三％となっていて七％も高いという差が存在しているからである。品目別自給率は畜産物だろうと穀物や野菜だろうと、同じ品目であれば国産品も輸入品も同質と評価して、重量で集計して自給率を計算している。ところが、牛肉は霜降り（脂肪交雑）が特徴の国産牛肉は輸入牛肉に比べてカロリーが著しく高いため(15)、この点を考慮して供給熱量ベースで算出される食料国産率は品目別自給率よりも高くなっているのである。しかし、これは例外である。

換言すれば、畜産・酪農の国内生産の努力・貢献を評価するには品目別自給率をみれば十分なのであって、何も新たに食料国産率などという込み入った指標を追加して、国民の間に混乱を持ち込む必要はないのである。また、品目別自給率では畜産物といった集計数字が算出されないのに対し、食料国産率はそれが可能だという反論がありうる。しかし、現場の生産者にとっては品目別の生産量や自給率には実体的な根拠があるが、畜産物の生産量や自給率といった集計概念は実感で把握できるものではなく、生産活動にとっての有効な指標としての意味はほとんどないといわざるをえない。

第二に、二〇一八年度の食料国産率四六％という水準はこの間の供給熱量ベースの総合食料自給率目標四五％にほぼ匹敵することから、すでに「自給率目標」が実現されているかのような印象を与える役割をもってしまう。また、二〇三〇年度の食料国産率目標五三％はすでにこれだけで自給率目標が達成されたかのような印象を与えることになり、四五％に止まる総合食料自給率目標の意味をむしろ後景に退かせ、自給率向上運動に水をさすことが危惧される。

第三に、「食料国産率の併記は飼料増産の重要性を認識させる」（鈴木宣弘氏）という積極的な評価もあるが(16)、飼料自給率はもともと、供給熱量ベース・生産額ベースの総合食料自給率と並ぶ第三の食料自給率目標であって、取り立てて食料国産率という新たな指標を採用して、国民に食料自給率問題の理解を困難にさせる必要はないだろう。

（3）問題の多い飼料用米の生産努力目標の引き下げ

食料国産率の新規採用よりも重要なのは、どのような品目の生産努力目標の引き上げを通じて食料自給率を向上させるかという戦略の明確化であろう。

まず、一人・一年当たりの消費量と国内消費仕向量（つまり需要）の見通しからみておこう。この点を検討するために**表4**を用意した。

これによれば第一に、耕種部門（飼料用米と飼料作物

を除く）では一人当たり消費量と国内消費仕向量の両者が二〇一八年度から三〇年度にかけて増加すると見込まれる品目は一つもない。一人当たり消費量の増加が見込まれる唯一の品目である野菜においても消費仕向量は微減が見込まれている。見通しとは大きく異なって、一八年度までは顕著な一人当たり消費量と消費仕向量の増加を実現した大豆も、三〇年度にかけては両者の減少が見込まれており、耕種部門は総じて一人当たり消費量・消費仕向量の減少・停滞が支配的だと予測されている。

第二に、これとは対照的に畜産物はかつての見通しを大きく上回る形で二〇一八年度実績まで一人当たり消費量・国内消費仕向量の増大を実現してきた。三〇年度にかけては豚肉と鶏卵で一人当たり消費量の停滞と消費仕向量の縮小が見込まれているが、生乳・牛肉・鶏肉は引き続き両者の増加が見込まれ、生乳と鶏肉でその傾向が強いとみられる。

第三に、飼料のうち、飼料用米は二〇二五年度までに見込まれていた一一〇万トンという意欲的な消費仕向量の増加にブレーキがかけられ、三〇年度の見通しは七〇万トンに大きく下方修正された。反対に、二〇一八年度まで見通しを大きく下回った仕向量しか実現できなかった飼料作物は三〇年度にかけて仕向量の大幅増が見込まれている。

表４　品目別の１人・１年当たり消費量および国内消費仕向量の見通し

年度	1人・1年当たり消費量 kg／人・年								国内消費仕向量 万トン							
	2013		2018		2025（前計画）		2030（新計画）		2013		2018		2025（前計画）		2030（新計画）	
品目	実績	指数	実績	指数	見通し	指数	見通し	指数	実績	指数	実績	指数	見通し	指数	見通し	指数
米	57	100	54	94.7	53	93.0	50	87.7	857	100	799	93.2	761	88.8	714	83.3
飼料用米	-	-	-	-	-	-	-	-	11	100	43	390.9	110	1000.0	70	**636.4**
小麦	33	100	32	97.0	32	97.0	31	93.9	699	100	651	93.1	611	87.4	579	82.8
大豆	6.1	100	6.7	**109.8**	6.0	98.4	6.4	104.9	301	100	356	**118.3**	272	90.4	336	111.6
野菜	92	100	90	97.8	98	106.5	93	**101.1**	1,508	100	1,461	96.9	1,514	100.4	1,431	94.9
果実	37	100	36	97.3	40	108.1	36	97.3	766	100	743	97.0	754	98.4	707	92.3
茶	0.7	100	0.7	100.0	0.7	100.0	0.7	100.0	8.9	100	8.6	96.6	8.5	95.5	7.9	88.8
生乳	89	100	96	**107.9**	93	104.5	107	**120.2**	1,164	100	1,243	**106.8**	1,150	98.8	1,302	**111.9**
牛肉	6.0	100	6.5	**108.3**	5.8	96.7	6.9	**115.0**	124	100	133	**107.3**	113	91.1	134	**108.1**
豚肉	12	100	13	**108.3**	12	100.0	13	108.3	244	100	264	**108.2**	227	93.0	256	104.9
鶏肉	12	100	14	**116.7**	12	100.0	15	**125.0**	220	100	251	**114.1**	208	94.5	262	**119.1**
鶏卵	17	100	18	**105.9**	17	100.0	18	105.9	252	100	274	**108.7**	251	99.6	261	103.6
飼料作物	-	-	-	-	-	-	-	-	436	100	435	99.8	501	114.9	519	**119.0**

（注）1. 2013年度と2025年度の数字は2015年基本計画における実績と見通し。2018年度と2030年度の数字は2020年基本計画による。
2. 米は米粉用米と飼料用米を除いたもの。
3. 牛肉と豚肉の１人・１年当たり消費量は正肉、国内消費仕向量は枝肉換算値。
4. 飼料作物は良質粗飼料のTDN換算値。
5. 網掛けは2018年度実績が2025年度見通しよりも下回った箇所（指数の欄のみ）に行い、反対に上回った箇所は太字とした。
6. 2030年度の指数の太字は2018年度の指数を上回る見通しを示したものである。

（出所）2020年３月25日食料・農業・農村政策審議会配布資料１「食料・農業・農村基本計画（案）（概要）」により筆者算出。

このような見通しに対応した品目別の生産努力目標と自給率目標を**表5**に示した。これによれば、第一に、耕種部門（飼料用米と飼料作物を除く）では食用米を別として、消費仕向量の停滞・減少の見通しの下で二〇一八年度実績を上回る高い生産努力目標を掲げ、自給率の大幅引き上げを見込んでいる。とくに、小麦・大豆での生産増と自給率向上は総合食料自給率（熱量ベース）引き上げへの貢献が期待されているのに対し、茶の顕著な自給率引き上げは輸出農産物としての位置づけと農業所得引き上げへの期待が大きいものと思われる。

第二に、畜産物では全てにおいて二〇三〇年度にかけて生産増大を見込んでおり、とくに牛肉では生産拡大と自給率向上の併進が、鶏卵では生産は微増だが自給率向上を見込み、両者とも輸出増大が企図されているところが共通点となる。

第三に、飼料用米は需要見込みに沿った生産が見込まれるのに対し、飼料作物は二〇一八年度から三〇年度にかけて一・四三倍の生産を見込み、自給率一〇〇％の目標が掲げられている。

以上から明らかなように、生産努力目標と自給率の数字からも茶・牛肉・鶏卵などの生産増大と自給率向上が輸出指向型国内農業発展戦略に牽引されたものであるといえる。ここでは詳細に検討はしなかったが、りんごや

表5　品目別の生産努力目標と自給率目標

年度	生産努力目標　万トン								品目別自給率　%			
	2013		2018		2025（前計画）		2030（新計画）		2013	2018	2025	2030
品目	実績	指数	実績	指数	目標	指数	目標	指数	実績	実績	目標	目標
米	859	100	775	90.2	752	87.5	723	84.2	100	97.0	98.8	101.3
飼料用米	11	100	43	390.9	110	1000.0	70	636.4	100	100	100	100
小麦	81	100	76	93.8	95	117.3	**108**	133.3	11.6	11.7	15.5	18.7
大豆	20	100	21	105.0	32	160.0	**34**	170.0	6.6	5.9	11.8	10.1
野菜	1,195	100	1,131	94.6	1,395	116.7	1,302	109.0	79.2	77.4	92.1	91.0
果実	301	100	283	94.0	309	102.7	308	102.3	39.3	38.1	41.0	43.6
茶	8.5	100	8.6	101.2	9.5	111.8	**9.9**	116.5	95.5	100	111.8	125.3
生乳	745	100	728	97.7	750	100.7	**780**	104.7	64.0	58.6	65.2	59.9
牛肉	51	100	48	94.1	52	102.0	**57**	111.8	41.1	36.1	46.0	42.5
豚肉	131	100	128	97.7	131	100.0	131	100.0	53.7	48.5	57.7	51.2
鶏肉	146	100	**160**	109.6	146	100.0	**170**	116.4	66.4	63.7	70.2	64.9
鶏卵	252	100	**263**	104.4	241	95.6	**264**	104.8	95.1	96.0	96.0	101.1
飼料作物	350	100	350	100	501	143.1	**519**	148.3	80.3	80.5	100	100

（注）1. 2013年度、2025年度の数字は2015年基本計画における実績と目標。2018年度と2030年度は2020年基本計画による実績と目標。
2. 米は米粉用米と飼料用米を除いたもの。
3. 牛肉と豚肉は枝肉換算値。
4. 飼料作物は良質粗飼料のTDN換算値。
5. 2018年度実績の太字は2025年度目標を超えた箇所、2030年度目標の太字は2025年度目標を超えた箇所を強調したものである。

（出所）2020年3月25日食料・農業・農村政策審議会配布資料1「食料・農業・農村基本計画（案）（概要）」により筆者算出。

かきなどの果実や米粉用米、かんしょなどについても同様の傾向が看取されるが、国内需要の掘り起こしや地産地消による新たな付加価値商品の開発などの地に足のついた戦略の構築が必要ではないかと思われる。

たとえば、牛肉の需要拡大を踏まえた和牛による生産拡大の方向は妥当だとしても、先に注(15)でも触れたように霜降りの高カロリー牛肉へ過度に傾斜した生産誘導には若干の疑問符が付く。なぜならすでに欧米の牛肉大量消費国ではヘルシー志向の高まりの中で、牛肉消費は減少し、豚肉や鶏肉・羊肉といった低カロリー・低脂肪肉への選好が強まっている現実があり、牛肉についても赤身肉や熟成肉といった新たな方向が選択されつつあるからである。

そして、ここではとくに飼料用米の生産努力目標の大幅引き下げについて以下の点から再考を求めることにしたい。

第一に、水田作の濃厚飼料である飼料用米は湿田を多く抱えたわが国の農地条件の下で、最適の作物選択といえる。とくに棚田を擁する中山間地帯では水田としての農地保全が洪水防止を軸とした多面的機能発揮の有力な条件となっており、こうした地域での採卵鶏・ブロイラー経営及び養豚経営の広範な展開の実態を踏まえれば、中山間地域の耕畜連携のあり方として飼料用米を軸とした水田の畜産的利用と飼料用米を利用した国産畜産物生産（とくに中小家畜）が大きな意味をもってくるであろう。多面的機能維持と結合した国産畜産物消費に対する消費者の支持を政策的に支援する仕組みの開発が求められよう。

第二に、飼料用米の位置づけの低下に大きく規定される飼料自給率目標の四〇％から三四％への引き下げは、消費の拡大が見通される畜産物の本来の自給率低下を招き、総合食料自給率引き上げの国民運動に水をさすことにならざるをえないだろう。

第三に、畜産物消費の拡大と国内畜産の生産拡大は他方で大量の糞尿処理の必要性を惹起するが、その際、堆肥や液肥などを通じた窒素肥料吸収型の高単収の飼料用米専用種の活用が大きな意義を有することになる。

第四に、飼料用米への政策的な助成を単に水田農業経営に対して「水田転作」の視点から行うだけでなく、国産飼料に立脚した畜産経営を支援する観点から行うことが求められる。その際、畜産経営の周辺に存在する水田の耕作放棄地がイノシシやシカなどの野生鳥獣の棲み処・隠れ家となり、豚熱や様々な感染症の畜舎への侵入の契機となっている現実を踏まえて、耕作放棄地復旧・再利用に向けた耕畜連携を組織化することが家畜の感染症対策の一環として考慮される必要があるだろう。

第五に、飼料用米は水田作大規模経営にとっては食用米との組み合わせによって作期分散を実現する有力な作物となりうることから、農業構造改革の推進にとっても大きな意義を有する。そして、食用米とのコンタミを避けながら、低コストの飼料用米供給を実現するため、フレコンバッグによるもみ貯蔵方式と近隣畜産経営での利用という地域循環型耕畜連携に大規模経営が積極的に乗り出せる条件づくりが重要であろう。

第五に、飼料用米の作付は二〇一三年度と二〇一八年度以降にわたって大きく縮小した。前者は二〇万トンの備蓄米確保という政策的な要請から、後者は米の生産調整の転換にともなう食用米回帰の影響を受けたものであり、いずれも政策要因が引き金となっている。飼料用米のような新規政策は長期の安定した政策的な取り組みを抜きにして自然発生的に広まるものではない。このような意味でのわが国の農政の宿痾ともいうべき「猫の目農政」に別れを告げない限り自給率向上という重要政策はいつまでたっても「絵に描いた餅」に終わらざるをえないのではないか。

（4）食料自給力指標をめぐって

二〇一五年基本計画では「食料自給力指標」を導入したが、ほとんど議論されることはないまま、今日に至った。そこから、今回は農業労働力、省力化技術をも考慮した多様な指標パターンを提起するとともに、将来の見通しまで示し、七ページも費やして詳細な検討結果を提示している。それにもかかわらず、ますます複雑になり、国民が理解する気にはならない代物になっているといわざるをえない。自給率のような大切な指標は、生産者はもとより大多数の国民にとって手に取るように分かるものでなくてはならないのではないかと思われる。これらのデータの算出と資料への整理にかけた膨大な努力は自給率向上に直結するような、より現実性のある提案作成に振り向けられるべきであろう。

5、おわりに―新型コロナウイルス禍終息後に基本計画の再検討を

筆者は二〇一五年基本計画について、①策定主体は農水省と政策審議会ではなく、官邸と農林水産業・地域の活力推進本部におかれ、②策定方向においても食料自給率向上を前提＝政策目標とする基本法との齟齬が不可避な、農産物輸入拡大と一握りの企業的農業経営による輸出拡大路線を骨格とする新自由主義的農政の支配下にあるという悲劇的な地位におかれたことを指摘した(17)。これに準えていえば、二〇二〇年基本計画は新型コロナウイルスの感染爆発の途上で決定されざるをえなかった不幸に見舞われた。それを二度目の悲劇としないために

は新型コロナウイルス禍終息が見通された段階でＳＤＧｓを正面から取り入れながら再検討を行うしかないであろう。それだけの重大な変更を新型コロナウイルス禍は基本計画に突き付けているのである。

（注）

（1）食料・農業・農村政策審議会第六七回企画部会議事録、二ページにヒアリングの趣旨についての農水省の見解が述べられている。

（2）「「官邸人事」によって混乱に陥った農水省の知られざる悲劇」Ｗｅｂ版「現代ビジネス」二〇一九年二月二八日号参照。前事務次官奥原正明氏の顧問としての位置の意味が紹介されている。

（3）谷口信和「官邸主導による日本農政「転換」の実像―農地中間管理機構管理法案を中心に―」『日本農業年報六〇』農林統計協会、二〇一四年、同「アベノミクス農政の「全体像」―財界主導型農政への転換」『日本農業年報六一』農林統計協会、二〇一五年、同「アベノミクス農政とＴＰＰ交渉に翻弄された基本計画の悲劇」『日本農業年報六二』農林統計協会、二〇一六年、同「歴史と現実に背馳する官邸専決型「農政改革」―日本農業・農政解体への片道切符―」『日本農業年報六三』農林統計協会、二〇一八年などで繰り返し論じてきた。

（4）個々の特定の農業政策をさして「アベノミクス農政」と呼ぶのではなく、安倍政権下の農政全体を指し示すものとして「アベノミクス農政」と呼ぶことにしたい。三本の矢に始まる「アベノミクス」はほとんど成果らしいものがないまま、今日に至るまで漂流し続けているが、その命脈がひょっとすると「アベノマスク」によって断たれることが予感される中で、改めてその内容を以下の三点に整理してみたい。

（5）谷口信和「豚コレラ　食料安保を直撃　国内需要に向け土台強化を」『農業協同組合新聞』二〇一九年九月三〇日号、一面。

（6）鈴木宜弘「「望ましい農業構造の姿」の変遷（一）」『週刊農林』二〇二〇年五月二五日号、四～五ページに農水省内の力学の変化についての指摘がある。

（7）奥原正明『農政改革　行政官の仕事と責任』日本経済新聞出版社、二〇一九年はこの間の農政改革に同氏が「黒子」としてではなく、牽引者としてどのように関わったかが詳細に示されている。

（8）末松広行『食料自給率の「なぜ?」』扶桑社、二〇〇八年。

（9）ＪＡｃｏｍ農業協同組合新聞「二〇二〇・〇三・二五　新たな基本計画を答申―新型コロナ対策も盛り込む―食農審」の記事。官邸主導型農政への移行の最も明確な宣言は、二〇一三年一二月一〇日に決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、「本プランにおいて示された基本方

向を踏まえて・・・食料・農業・農村基本計画の見直しに着手する」とされ、本来は農水省に設置されている食料・農業・農村政策審議会に諮問され、答申を受けて決定されるべき基本計画の上位に「地域の活力創造プラン」が立ったことで示された。今回の江藤大臣の「基本計画は基本法に基づいて決定するものであり」「基本法はあらゆるものの上位に来る」との発言は以上の「プランの路線」とは一線を画することを宣言する性格をもったものであり、注目すべき内容であるといえよう。谷口信和「アベノミクス農政の「全体像」」前掲書、四ページ。

(10) Web版のJAcom農業協同組合新聞で取り上げられたのは、中家徹JA全中会長、八木岡努JA水戸組合長、小林光浩JA十和田おいらせ理事（二本）、阿部勝昭JA岩手県中央会副会長、宗欣孝JA福岡市専務、宮永均JAはだの専務、菅野孝志JA福島中央会会長、海野文貴JA愛知東組合長、岩佐哲司JAぎふ専務であり、同紙二〇二〇・四・六、四・一三、四・一四、四・一六、四・一七、四・二〇、四・二一、四・二四、五・七、五・一一に掲載されている。

(11) 基本計画の閣議決定にあたっての農林水産大臣談話で、江藤大臣は二度も「農業・農村は国の基」という言葉を使用して、今回の基本計画の意義を語っていることも大いに影響しているであろう。農林水産大臣談話「新たな食料・農業・農村基本計画の閣議決定に当たって」二〇二〇年三月三一日。

(12) 宮永均「多様な住民が参加する地域の基本計画構築を」JAcom農業協同組合新聞二〇二〇・四・二〇による。

(13) (独)農畜産業振興機構によれば、二〇一九年度の輸入量（部分肉ベース）は豚肉が九五・三万トンで過去最高となり、一八年度比四・〇%増、牛肉が六二・二万トンで同じく過去最高となり、一八年度比〇・四%増であった。農水省の食料需給表は部分肉ベースであるため、八月に公表されるこれらの自給率が注目されるところである。

(14) この点に必死になって警鐘を鳴らした筆者はむしろ自分の方がおかしいのかと不安になったほどである。谷口信和「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」『農村と都市をむすぶ』二〇一九年一〇月号、七～一七ページ。

(15) 七訂日本食品成分表（二〇一七）によれば、たとえば、脂身つきのサーロインの一〇〇g当たりカロリーは和牛肉だと四九八kcalなのに対して、輸入牛肉は二九八kcalに止まっている。

(16) 「時評」『DAIRYMAN』二〇二〇年四月号、一八ページ。

(17) 谷口前掲稿「アベノミクス農政とTPP交渉に翻弄された基本計画の悲劇」五～六ページ。

根拠の不明確な自給率四五％目標
―中心は牧草など飼料作物の拡大―

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表　服部信司

Ⅰ　基本計画における自給率・農地・単収の目標

1．二〇三〇年の品目別自給率目標

(1)　二〇三〇年の目標値：二〇一九年度に比べ、どれくらい引き上げられているかまず、その点を見ておこう。

表2が、それである。

コメは、自給率が九七％（二〇一九）→九八％（二〇三〇）と、ほとんど変わらないので、ここでの検討外とし、小麦、大豆、飼料作物（牧草）について、取り上げる。

1)　小麦

小麦の二〇一九年の生産量は七六万トン（**表2**）、そ

基本計画における「二〇三〇年の食料自給率四五％への目標設定（**表1**）」は、〝牧草生産量の拡大（四八％増）を中心にして、食料自給率を三五％から四五％に引き上げる〟ことが軸になっている。

食用穀物や畜産物などの直接食用農産物の自給率の大幅な引き上げではなく、牧草という畜産飼料の自給率の引き上げという食料自給率の間接的な形での引き上げである。

穀物生産の自給率増加は、小麦自給率一二％（七六万トン）から一九％（一〇八万トン）へ、大豆自給率六％（二一万トン）から一〇％（三四万トン）へ、に留まる。

食料自給率四五％への拡大といっても、その中身は薄いといわざるをえない。

根拠の不明確な自給率45％目標―中心は牧草など飼料作物の拡大―

（表１）食料自給率目標〈基本計画〉

（%）

年度	2019 実績	2030 目標	現行目標
供給熱量ベース　総合自給率	37	45	45
生産量ベース　総合自給率	66	75	73
飼料自給率	25	34	40

資料：農水省「基本計画」2020年、参考資料より。

（表２）主要品目の作付面積・単収・生産量・自給率（基本計画）

品　目	2019 年度				2030 年度目標 1)			
	作付面積 万 ha	単　収 トン/ha	生産量 万トン	自給率 %	面　積 万 ha	単　収 トン/ha	生産量 万トン	自給率 %
コ　メ	147 (100)	5.32 (100)	775 (100)	97 (100)	132 (90)	5.47 (103)	723 (93)	98 (101)
飼料用米	8 (100)	5.38 (100)	43 (100)	上に含む	9.7 (121)	7.20 (133)	70 (163)	上に含む
小　麦	21 (100)	3.99 (100)	76 (100)	12 (100)	24 (114)	4.54 (114)	108 (123)	19 (158)
大　豆	15 (100)	1.67 (100)	21 (100)	6 (100)	17 (113)	2.00 (120)	34 (136)	10 (167)
野　菜	40 (100)	2.81 (100)	1131 (100)	77 (100)	42 (105)	3.14 (112)	1310 (116)	91 (118)
飼料作物 2)	89 (100)	3.51 (100)	350 3) (100)	76 (100)	117 (131)	4.13 (118)	519 3) (148)	100 (132)

注１）努力目標
注２）牧草など。
注３）可消化養分総量（TDN）。
資料：農水省「食料自給率目標と食料自給力指標について」2020年４月、農水省「基本計画」2020年、参考資料より。

の自給率は一二％であった。これを二〇三〇年に生産量一〇八万トン、自給率一九％にする。生産量を三二万トン、四二％増やし、自給率も七％ポイント引き上げるという意欲的な目標である。

2）大豆

大豆も、二〇一九年の二一万トン、自給率六％から、二〇三〇年に三四万トン、自給率一〇％にする。

作付面積を一五万haから一七万haへと二万ha（一三％）、単収を一・六七トンから二トンへと二〇％増大させて、生産量を二五万トンから三四万トンへと九万トン（三六％）増やすとする。これも意欲的な目標である。

3）飼料作物（牧草など）

牧草を中心とする飼料作物については、二〇一九年の生産量三五〇万トン、自給率七六％を、二〇三〇年には同五一九万トン、一〇〇％にする。

作付面積を八九万haから一一七万haへと二八万ha（三一％）拡大し、単収を三・五一トン／haから四・一三トンへと〇・六二トン（一八％）、生産量を三五〇万トンから五一九万トンへと一六九万トン（四八％）拡大する、とする。

小麦・大豆以上の最も意欲的な目標設定である。

4）二〇三〇年の食料自給率

これらによって、二〇三〇年の食料自給率を四五％に、とする。二〇一九年の自給率三七％から、八％ポイント、率にして二二％の引き上げとなる。

食料自給率目標四五％は、小麦・大豆・飼料作物自給率目標の大幅なアップの結果である。

(2) 農地面積の見通し

現行（二〇一九年）の農地面積は、四三九・七万haである。

これまでの趨勢が今後も継続した場合には、二〇三〇年度には四七・七万ha減少し、三九二万haになる。しかし、今後行う施策の効果を見込んだ場合には、減少面積は二五・七万haに減少し、二〇三〇年度の農地面積は、四一四万haに留まる見とおしとされる（**表3**）。

(3) 作付面積の拡大と単収の上昇が、生産増の根拠

以上のように、基本計画における生産増大は、作付面積の拡大と単収の上昇の二つがその根拠になっている。

二〇一九年度と比較した二〇三〇年度の作付面積は、小麦で一四％、大豆で一三％、飼料作物で三一％増大しており（**表2**）、いずれも、作付面積全体の増加率四・二％を大幅に上回っているのである。

また、単収は、小麦一四％、大豆二〇％、飼料作物一八％の増となっている（**表2**）。

単収の増と作付面積の拡大とが相まって、生産量の増大：小麦二三％、大豆三六％、飼料作物四八％の増をも

たらすとされる。

⑷ 生産拡大の中心をなす飼料作物

生産拡大の中心に設定されているのが、牧草など飼料作物の一六九万トン、四八％増である。大豆・小麦も生産は拡大とされているが、その拡大幅は、大豆三六％：一三万トン、小麦四二％：三二万トンで飼料作物と比べるとやや小さい。

その結果、飼料作物の自給率は、二〇一九年度七六％から、二〇三〇年度には実に一〇〇％になるとされているのである。

Ⅱ 基本計画を検討する

以上の二〇三〇年度に向けての基本計画を検討していこう。

1．農地面積が二五・七万ha（五・八％）減るなかで、主要品目の作付面積の維持は可能か

農水省の「基本計画」による「農地面積の見通し」によれば、現行の農地面積四三九・七万haは、⑴「これまでの趨勢が今後も継続していく場合」には、二〇三〇年度に三九二万ha、すなわち、現行の農地面積よりも四七・七万ha（一〇・八％）減少する、⑵「今後行う施策の効果を見込んだ場合」には、二五・七万haの減少にとどまり、二〇三〇年度の農地面積は、四一四万haとなる、という見通しを示している。

ここで注目したいのは、基本計画では、「今後の施策が効果を上げた場合」においても、なおかつ、二五・七万haの農地減少が起こり、農地面積は四一四万haに減少する、としている点である。

二〇一九年度において、主要品目の作付面積の総計は二九〇・一万ha、飼料作物の作付面積は八九万ha、合計三七九・一万haとなる。これは、現行の農地面積四三九・七万haの八六％に当たる。

これに対し、二〇三〇年度の場合には、主要品目の作付面積の総計は二八七・九万ha、飼料作物の作付面積は一一七万ha、合計四〇四・九万haとなる（**表4**）。これは、「これまでの趨勢が今後も続く」とした場合の農地面積三九二万haを一二・九万ha（三・二％）上回ることになる。一二・九万ha（全体の三・二％）の農地面積が不足することになるわけである。

他方、「施策の効果が見込まれる場合」には、二〇三〇年度の農地面積は、四一四万haとなり、二〇三〇年度の主要品目・作付面積と飼料作物の作付面積の合計面積四〇四・九万haを九・一万ha（二・二％）上回ることになる。

「施策の効果が見こまれれば」二〇三〇年度において

も、主要品目の農地面積は、辛うじてではあるが、確保されることになる。

だが、主要品目の必要な作付け総面積に対する農地面積の余裕は、二・一％：九・一万haで極めて小さい。このことからも、後に見る「耕作放棄地の生産への回帰」が重要な意味を持っているのである。

2．小麦・大豆の大幅な単収増の根拠はあるのか

基本計画の中心は、小麦・大豆・飼料作物の作付面積の増加とかなり大幅な単収増である。その単収増に十分な根拠があるのだろうか。

(1) 小麦

基本計画は、「新品種の開発導入の促進」を、小麦の「克服すべき課題」としている。小麦の「一四％の単収増」は、これから開発されるべき課題であって、具体的な根拠があるものではないように見られる。

(2) 大豆

基本計画は、大豆についても、小麦と同様に、「新品種の導入の促進」を「克服すべき課題」とする。大豆の「二〇％の単収増」も、これから開発されるべき課題であって、具体的な根拠があるとは見られない。

(3) 飼料作物

飼料作物（牧草）の単収増について、基本計画は「草地改良」とともに、「優良品種普及」をあげている。ここでは、小麦・大豆とは異なり、優良品種は既に存在しており、その普及が課題とされている。

牧草の単収向上は、現実的課題として設定されているとみられる。

(4) 根拠のない小麦・大豆の単収増

このように、基本計画の「二〇三〇年度における小麦の一四％の単収増、大豆の二〇％単収増」は、これからの課題であって、そこには具体的な根拠は存在しないと見なければならないであろう。

いわば、基本計画は、具体的な根拠のないままに、小麦と大豆の単収増を前提とし、二〇三〇年度における自給率の四五％への上昇を設定していると考えられるのである。

(5) 希望的観測に留まる自給率四五％

農水省が「二〇三〇年度に自給率を四五％に」とすれば、日本の農業関係者のだれもが喜ぶであろう。だが、農水省が言うからには、そこに根拠がなければならない。

残念ながら、今回の基本計画には、その根拠が乏しい。二〇三〇年度の食料自給率目標四五％は、希望的な観測に留まっているとみられる。

（表３）基本計画における農地面積の見通し（2019→2030年度）

（万 ha）

年　　度	2019	2030	差
現行の面積	439.7		
これまでの趨勢が今後も継続した場合の2030年度の面積		392	−47.7 （−10.8%）
今後行う施策の効果を見込んだ場合の2030年度の面積		414	−25.7 （−5.8%）

資料：農水省、「基本計画」2020年、資料Ｉ－１。

（表４）基本計画：主要品目の作付面積の総計と農地面積（2019, 2030）

（万 ha）

年　　度	2019	2030
主要品目・作付面積の総計	290.1	287.9
飼料作物の作付面積	89	117
合　　計	379.1　(86)	404.9 (97.8) (103.2)
農地面積（趨勢が継続した場合）	439.7　(100)	392　(100)
農地面積（施策の効果を見込む）		414　(100)

資料：表２と同じ。

（表５）耕作放棄地と荒廃地の面積

（万 ha、%）

	万 ha	備考
耕作放棄地(1)	39.5　(9.0)	2017 年
荒廃地(2)	28.1　(6.4)	2018 年
合　計	67.6　(15.4)	
農地面積	439.7　(100)	2019 年

注１）耕作放棄地：過去１年以上作付せず、今後数年の間に再び作付けする意思のない土地。農家の自己申告による。
注２）現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では、作物の栽培が客観的に不可能となっている農地。
注３）農地全体の１／７が荒廃地・耕作放棄地。
資料：ポケット農林水産統計、2018、pp. 130−131. 農地面積は基本計画：「農地の見通しと確保」による。

3．耕作放棄地の回復、それに基づく自給率の向上

耕作放棄地面積三九・五万haは、現行の農地面積四三九・七万haの九％（表7）であり、二〇三〇年度に見通される農地面積四一四万haの九・五％に当たる。

耕作放棄地が耕地に回復すれば、自給率の一割近い向上になる。すなわち、自給率は、三五％＋三・五％＝三八・五％になるわけである。

これと着実な単収増による主要品目の自給率の向上で、自給率四〇％台を目指すことが現実的であろう。

だが、そのためには、耕作放棄地の回復に向け、そこで生産する生産者への支援が必要であり、そこに思い切った財政資金の投与が求められる。

食料自給指標をめぐって

矢坂雅充

基本計画ではつねに食料自給率の目標値（法定目標）が話題とされる。今回の基本計画では、二〇一八年度（基準年度）の総合食料自給率供給熱量ベース三七％、生産額ベース六六％に対して、二〇三〇年度（目標年度）の目標をそれぞれ四五％、七五％とした（**表1**）。これらの目標が五〇％と七〇％に設定された民主党政権下の二〇一〇年基本計画を除くと、ほぼこれまでの食料自給率目標と同じ水準となっている。食料自給率目標が据え置かれる一方で、現実の総合食料自給率（供給熱量ベース）はじりじりと低下していることが驚きもなく受け止められ、常態化しているようでもある。

もっとも二〇一五年基本法から食料自給指標には変化がみられる。以下では、新たに公表されるようになった食料国産率と食料自給力指標を中心に食料自給指標の位置づけの変化を検討し、食料安全保障に関するリスクコミュニケーションという視点から食料自給指標のあり方を見直してみたい。

1、多様な食料自給率

(1) 食料自給率

食料自給率は①品目別自給率（重要ベース）・穀物自給率（重量ベース）、②総合食料自給率（供給熱量ベースと生産額ベース）、③飼料自給率、④食料国産率（供給熱量ベースと生産額ベースといった多様な指標で示される。農林水産省は食料自給率を次のように説明している。「食料自給率は、国内の食料消費が国産でどの程度賄われているかを示す指標です。我が国の食料自給率は、長期的に減少傾向で推移しており、先進国中最低水

表１　食料・農業・農村基本計画における食料自給率等の目標

		平成30年度（基準年度）	令和12年度（目標年度）
法定目標	供給熱量ベースの総合食料自給率	37%	45%
	生産額ベースの総合食料自給率	66%	75%
飼料自給率		25%	34%
供給熱量ベースの食料国産率		46%	53%
生産額ベースの食料国産率		69%	79%

資料：農林水産省「食料自給率目標と食料自給力指標について」2020年　より引用

準となっています。」（農林水産省ホームページ）

食料自給指標のなかでも一般的に利用されているのは、供給熱量ベースの総合食料自給率である。国民に供給される食料（国内消費仕向の食料）に占める国内生産の食料の比率を、私たちが生きていくために摂取している熱量で示しており、直感的なわかりやすさで食料自給率を代表する指標として普及してきた。一九九九年に成立した食料・農業・農村基本法のもとで、五年ごとに策定される基本計画は法定目標として総合食料自給率の目標を設けることとした。こうして食料自給率は政策目標として位置づけられることとなり、政策論争の焦点として関心を集めてきた。

政策目標としての食料自給率の意義や食料自給率向上のための政策対応については他稿に譲り(注1)、ここでは以下の二点を指摘するにとどめる。一つは、食料自給率が農業政策によってもたらされる成果であると一義的には言えないことである。食料自給率の分子に位置する国内生産とともに、その分母に置かれる食料消費量によっても食料自給率は変化する。農業生産力の低下で国内生産は減少してきたが、人口減少などで食料消費量も減少して総合食料自給率（供給熱量ベース）はおおよそ横ばいで推移している。食料消費は国民の所得水準や生活スタイルの変化、高齢化や人口減少などとともに変動す

ることに留意しなければならない。

もう一つは、食料安全保障に関する政府と国民のコミュニケーションのための指標としての食料自給率の役割である。国民が負っている食料安全保障リスクを食料自給率という具体的な数値で示し、そのリスク認識を共有して政策を実施するというループが期待される。政府による総合食料自給率の説明で、それが先進国の中で最低水準であることがつねに強調されるように、食料安全保障リスクに対する国民の高い意識が農業政策を展開していく基礎になると考えられてきたからである。欧州では国民の農業への関心事が環境負荷の軽減、環境保全への寄与へと移りつつあるが、食料輸入大国の日本では農業に関する国民共通の関心は食料安全保障にあるといえよう。

(2) 食料国産率

二〇二〇年の基本計画では、「飼料自給率を反映しない食料自給率」が供給熱量ベースと生産額ベースで算出され、新たに「食料国産率」という名称で公表された。食料国産率は飼料の国産・輸入を問わず、国内で生産された食料の自給率であり、飼料自給率とともに二〇三〇年度の目標数値が設定されている。二〇一八年の食料国産率は供給熱量ベースで四六%、生産額ベースで六九%、これらをふまえて一〇年後の食料国産率目標はそれぞれ五三%、七九%とされた。農林水産省は食料国産率を「需要に応じて増頭・増産を図る畜産農家の努力を反映し、国産畜産物に対する消費者の実感に近い自給率」（農林水産省ホームページ）であると説明している。消費者の関心を喚起するための指標ではなく、畜産農家の生産活動の成果を示す指標としている。これまでも飼料自給率を反映しない「産出段階」の自給率は公表されてきたが、安価な輸入畜産物との競合にもかかわらず市場を確保した国産畜産物のシェアを、改めて食料国産率として公表することにしたのである。

それはこれまでの食料自給率とは異なる食料国産率の役割につながっている。第一に、食料国産率が畜産業活性化のKPIとしての性格を帯びていることである。前掲**表1**に示されるように、二〇一八年度の食料国産率は供給熱量ベースで六九%、二〇三〇年度の目標はそれぞれ五三%、七九%である。鶏卵の食料国産率はいずれも九六%であり、食料国産率の向上はそれらが五〇%程度にとどまっている食肉や生乳に要請されることになる。輸出振興を念頭において牛肉や乳製品の生産拡大に積極的に取り組むことが示唆されているのである。食料国産率の目標設定は、肉用牛や酪農といった畜産農家・団体の政策対応を促すねらいがあるといえよう。食料国産率それ自体に生産振興政策として

の機能を担わせることで、食料自給率はますます捉えにくい指標になってきている。

第二に、畜産政策への跳ね返りが考慮されていないことである。生乳や牛肉・豚肉といった食肉の食料国産率は、その国境調整措置や直接払いなどの政策対応によって強く規定される。TPP11、EUや米国とのEPAによって乳製品・牛肉・豚肉の国境調整措置が緩和され、これらの畜産物輸入の拡大が危惧されている。このまま推移すれば、食料国産率の低下が見込まれる。アメリカとのFTAを締結した韓国のように、安価な輸入畜産物輸入の拡大によって消費が刺激されて国内消費量が拡大し、鮮度や品質などで評価される国産畜産物の生産が維持されることもあるが、その場合でも需要増の多くは輸入畜産物で賄われ、食料国産率は低下している。飼養頭数規模の拡大、生産性向上、省力化促進といった畜産農家の取り組みで輸入畜産物に対する市場競争力を確保して国内市場を守り、さらに輸出拡大を実現するというのは楽観的すぎるであろう。牛肉をはじめとする畜産物の輸出拡大に過度な期待を寄せていることが危惧される。

むしろ食料国産率の目標設定によって、これらの畜産部門に対する政策対応が問われるというべきだろう。新型コロナウィルス蔓延の影響で経済活動が停滞し、今後しばらくの間は乳製品や食肉需要の減少、国際畜産物価格の低迷が見込まれる。販路を失った畜産物が日本市場に流れ込んでくれば、食料国産率の低下は避けられない。食料国産率の推移は畜産政策の成果を色濃く反映しており、畜産政策の政策評価へと跳ね返るのである。

2、食料自給力指標の位置づけ

二〇一五年の基本計画で新たに食料自給力指標が公表された。農林水産省は「輸入食料の大幅な減少といった不測の事態が発生した場合は、国内において最大限の食料供給を確保する必要があることから、平素から我が国農林水産業が有する食料の潜在生産能力を把握しておくことが重要」であり、花卉などの非食用作物が栽培されている農地を含めた潜在的な食料生産能力を反映した指標を設定したと説明する(注3)。国民が必要とする最低限の食料を供給するという食料安全保障の観点から、食料の潜在生産能力（食料自給力）の状況を示す指標を開発したというわけである。

(1) 食料自給力指標の概要

食料自給力指標は二〇一五年基本法で登場し、二〇二〇年基本法で改訂されている。以下では、改訂された点に留意して食料自給力指標の特徴を整理することにしよう。なお、ここでは便宜的に供給熱量ベースの食料自給

力指標を取り上げて検討する。

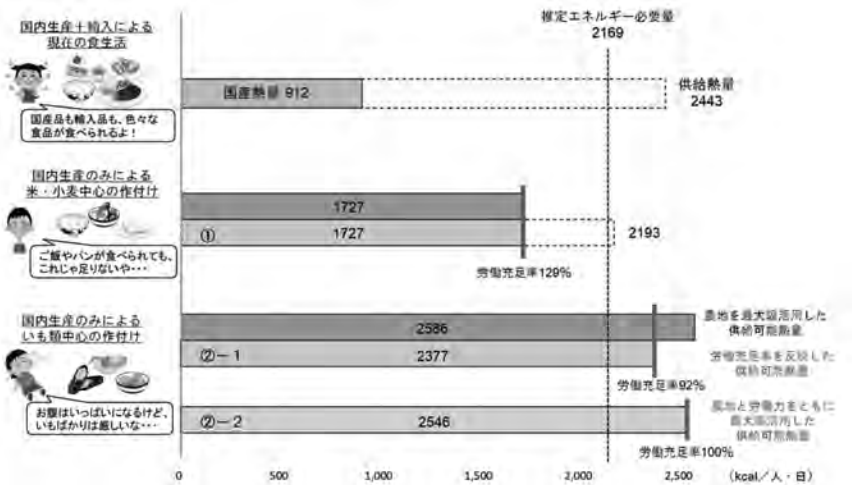
① 不測の事態における食料供給

食品輸入が途絶するという状況では、国内で生産される食料だけで国民の食生活を支えていかなければならない。そこで国内で生産される食料の総熱量を人口×年間日数で割り、国民一人が一日に得られる供給可能熱量を算出するというのが、食料自給力指標の基礎的な考え方となる。**図1**に示されるように、現在の食生活を前提として、国内で生産される食料から供給される国産熱量は一、〇三一kcal／人・日にすぎない。それは生活を維持していくために必要とされる推定エネルギー必要量を大きく割り込んでいる。それだけ現在の日本は海外からの輸入食品に依存しているわけである。国内で生産される食料で養える国民は半分程度でしかないことがわかる。現実離れした極端な状況ではあるが、食料輸入が途絶した場合の国民への供給可能熱量によって食料供給リスクを示し、食料安全保障への関心を喚起しようとしているのである。

② 潜在生産能力にもとづく供給可能熱量の推定

不測の危機的な状況では非食用の作物が栽培されている耕地にも食用作物を作付け、農地を最大限活用した農業生産に取り組むという想定は妥当なことと受けとめられるであろう。危機的な状況が一定期間続くと見込まれ

図1　2018年度の食料自給力指標



資料：表1と同じ

れば、再生利用可能な荒廃農地の再生を図り、農地の拡大に取り組むことも理解しやすい。

こうして利用可能な農地を最大限活用して供給しうる熱量は、前掲**図1**に示されるように「米・小麦中心の作付け」では一、七二七kcal／人・日、「いも類中心の作付け」では二、五八六kcal／人・日へと現時点での国産熱量より増加する。前者では、農地に余裕があれば二、一九三kcal／人・日の供給が可能であるが、農地が不足するので供給可能熱量は一、七二七kcal／人・日にとどまる。食料自給力は基本的に利用可能な農地の面積によって規定されるようになっていることがわかる。

二〇二〇年基本計画の食料自給力指標では、新たに労働充足率を反映した潜在生産力も算出されるようになった。農地を最大限活用しようとしても、それ以前に労働力の限界に直面してしまい、利用可能な農地を一〇〇％活用できなくなる場合もあるからである。具体的にはいも類中心の作付けでこうした事態が生じる。いも類の栽培は米・小麦栽培よりも労働集約的で、一〇アールあたりの投入労働時間は米二四時間、小麦四時間にたいして、かんしょ九五時間、ばれいしょ一五時間である。いも類中心の作付けにすると、より多くの労働力が必要となることがわかる。こうしていも類中心の作付けでは労働力の充足率は九二％となり、労働力不足で農地を一〇〇％活用することができない。供給可能熱量も農地をフルに活用できると想定したときよりも一割弱減少して二、三七七kcal／人・日となる。

そこでいも類を中心としながらも、米・小麦などの他の栽培品目を増やす作付け構成で、農地と労働力をフルに活用できるように調整すると、二、五四六kcal／人・日の供給可能熱量が確保されるという算出結果が示される。このように農地と労働力を一〇〇％活用できるような最適な作付け構成で供給可能熱量を算出するという最適化問題を解いたことが、食料自給力指標改訂の一つの眼目であったといえよう。

③ 生産シナリオ

農地や労働力を最大限活用した作物栽培では、すでにふれたように、「米・小麦中心の作付け」と「いも類中心の作付け」の二つの生産シナリオが設定されている(注4)。さらに上述のようにシナリオ2．に「農地と労働力を最大限活用するための米、小麦、いも類の最適な組み合わせによる作付け」（**図1**の最下段）が付け加えられている。

こうして三つのケースが食料自給力指標として示されることとなった。いま一度整理すれば、以下のようになる。

シナリオ1　農地のフル活用＋米・小麦中心の作付け

（一、七二七kcal／人・日）

シナリオ2A　労働力のフル活用＋いも類中心の作付け（二、三七七kcal／人・日）

シナリオ2B　農地と労働力のフル活用＋再構成されたいも類中心の作付け（二、五四六kcal／人・日）

なお、いずれの場合もたんぱく質、ビタミン・ミネラルといった栄養素を充足し、栄養バランスが考慮された作物作付け構成となることが前提とされる。米・小麦・いも類によるごはん、パン、うどん、焼きいも・粉吹きいなどと野菜や果物、畜産物、魚介類の料理を組み合わせた食事メニュー例も示されている。食料が逼迫する状況でも、供給可能熱量を最大化するだけでなく、供給される農産物などを用いて日頃親しんでいる食事メニューで栄養バランスのとれた食事をとることができることを示唆している。それでもシナリオ2A（いも類中心の作付け）では一人・一日あたり供給可能熱量は二、五〇〇kcalを上回るものの、利用できる食材はかなり限られる。たまごは一・五ヶ月に一個、肉類は二三日に一皿分、牛乳は四日にコップ一杯で畜産物はまれにしか食卓に上らない。一方で、一日に利用できるいも類はさつまいも四本、じゃがいも六〇〇グラム弱といった具合で、いも料理が食事の定番メニューになる。

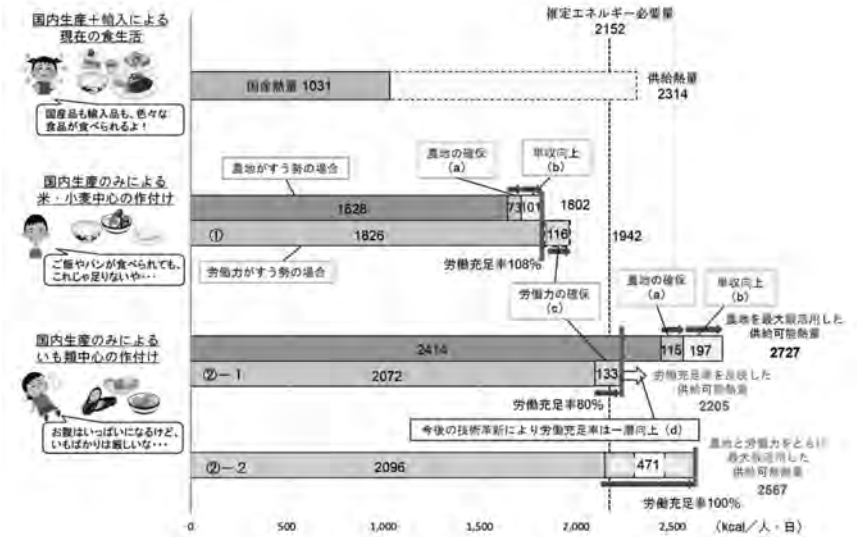
④　一〇年後の食料自給力指標の見通し

二〇二〇年基本計画では、二〇一八年度の食料自給力指標にもとづいて二〇三〇年度の食料自給力指標を推定している。そこでは一〇年後の農地、労働力がこれまでの趨勢に従って変化すると想定するだけでなく、①農地の確保（新規拡大）、②単収の向上、③労働力の確保（新規就農）、④技術革新といった生産条件の変化が見込まれている。上述の三つのシナリオについてみておこう（**図2**）。

シナリオ1では、農地の趨勢的な減少が見込まれるものの、荒廃農地の再生などによる農地の増大、単収の向上、さらに新規就農者の増加などによる労働力の確保によって、供給可能熱量が上乗せされる。それぞれ一人一日あたり七三kcal、一〇一kcal、一一六kcalの増加が見込まれ、シナリオ1の供給可能熱量は一、九四二kcal／人・日になる。

シナリオ2Aでも、農地の確保と単収向上によって上乗せされる供給可能熱量をそれぞれ一一五kcal、一九七kcalと見込んでいる。しかし、労働力の趨勢的な減少によって労働充足率は八〇％へと下落し、新規労働力の確保による押し上げ分一三三kcalを加えて二、二〇五kcalとなり、かろうじて推定エネルギー必要量二、一五二kcalを上回る。

図２　令和12年度の食料自給力指標の見通し



資料：図１と同じ

シナリオ２Ｂでは、農地確保、単収増加、労働力確保を組み入れたうえで、上述ような最適化のための調整によって二、五六七kcal／人・日の熱量が供給されることが示される。推定エネルギー必要量を四〇〇kcalほど上回り、熱量だけでみれば十分な食料が国民に供給されるということになる。

以上みてきたように、改訂食料自給力指標では、農地と労働力といった資源と作付体系・栽培作物構成を組み合わせた潜在生産能力の推定がより精緻化されていることが理解される。

(2)　食料自給力指標の課題

食料自給力という概念は食料安全保障について考える際に有用な指標である。とくに日本のように食料の多くを海外に依存している場合には、食料安全保障に関わるリスクを直感的に理解し共有するための手法、いわばリスクコミュニケーションのためのツールとして活用される。

完全に食品輸入が途絶して、自国で生産される農産物などで国民を養わなければならなくなるという事態が発生する確率を把握することは不可能であろう。絶えず世界各地で発生している干ばつや洪水などの自然災害や戦争・外交上の対立、紛争、大規模な事故などとは次元の

異なる事態である。食料安全保障リスクとして食料輸入途絶のリスクを含めるのはふさわしくないかもしれない。それでも食品輸入が途絶した場合にどの程度の食品が国民に提供されるのか、国民の食生活はどの程度脅かされるのかということ、いわば食料輸入途絶リスクの重篤度は食料安全保障リスクの評価に影響する。食料自給力指標はその重篤度を示す尺度となる。食料安全保障に関わる施策の目的として、この重篤度の軽減、潜在的な食料生産力の増大を位置づけるのであれば、食料自給力指標は政府と国民が食料安全保障について議論するときの材料、つまりリスクコミュニケーションのためのツールになる。

こうした視点から日本の食料自給力指標を見直してみよう。

① 想像を喚起するツール

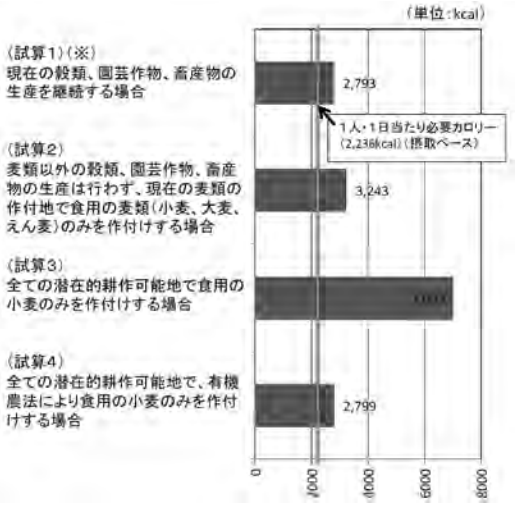
食料の輸入途絶によって被る重篤な影響を予め正確に把握することは不可能である。自然災害などによる食品輸入の減少、輸入価格の高騰といった具体的な影響とは異なって、その全体像をイメージすることさえ困難である。そもそも資源を最大限に活用して生産しうる食品の供給能力を把握することに大きな限界がある。言うまでもなく農地と労働力が確保されるだけで農産物の生産には結びつかないように、最大限生産可能な農産物などの供給能力はおおまかで抽象的な推定にとどまる。そこで食料自給力指標は食料輸入途絶がもたらす影響を想像しやすくするように重篤度を「見える化」して表現しているのである。食料自給力指標はこうした特異なコミュニケーション・ツールであることを忘れてはならない。

② 共感されるバーチャルな現実味

食料自給力指標は実際の危機とは距離を置いたバーチャルな指標である。それでもその指標が現実味を帯びて受けとめられることで、広くコミュニケーション・ツールとして活用されることになる。とくに食料危機への対応として選択される生産シナリオの条件が、国民から「ありうること」として共感されることが重要であろう。非現実的であっても食料危機の重篤さが反映された生産シナリオであると共感されなければ、食料安全保障は自分自身にふりかかる問題であるとは認識されない。

この点で日本が参考にしたイギリスの食料自給力指標が興味深い。**図3**はイギリス国内の農業生産による供給可能熱量を、現状の生産シナリオ（試算1）を除く三シナリオで推定している。栄養バランスをとるための作付けとすることには考慮せずに、（試算2）現在の耕作地に穀物を作付けする場合（注5）、（試算3）すべての潜在的に耕作可能な農地に小麦を作付けする場合、（試算4）すべての潜在的に耕作可能な農地で有機農法の小麦を作

図３　イギリス国内農業生産による潜在的供給可能熱量の試算



（※）畜産物を生産するため、穀物の一部を飼料として利用
資料：DEFRA Food Security Assessment（2010）等
農林水産省「食料自給率と食料自給力指標について」（説明参考資料）2015年より引用

付けする場合である。イギリスでは現状のシナリオですでに一人一日あたり必要熱量を上回る熱量が供給されるので、現在の耕作地に穀物を作付けする試算２では供給可能熱量はその水準をさらに上回る。すべての潜在的な耕地に小麦を作付けする試算３では、飼料用の穀物を食用に転換する効果が大きく、必要カロリーの水準をはるかに超えることになる。

試算４では、潜在的に作付可能な農地で有機農法による小麦生産を行うというシナリオが示される（注６）。化学肥料などが利用できなくなり、緑肥や家畜堆肥に依存する有機農法での生産を余儀なくされるということだろう。有機農業や環境保全への関心が高いイギリスならではのシナリオであるといえよう。ちなみに有機農法のもとでは単収が減少するものの、潜在的に耕作可能な農地に小麦を栽培すれば、供給熱量が必要水準を上回ることが示されている。

これらのシナリオがイギリス国民に共感されるものとなっているかどうかはわからないが、いずれのシナリオもシンプルな条件で構成されており、飼料用の穀物の食用小麦への転換、有機農業の全面化のように食料危機のイメージを感覚的に訴えるものになっている。

③　食料自給力指標の精緻化の功罪

日本では国内資源を最大限活用した食料生産の推定方

法の精緻化、栄養バランスの確保、作付体系の詳細なモデル化など、食料自給力指標が具体的な農業生産や食生活に立脚したものとなるように改訂されてきた。指標の信頼性を高めるために、できるだけ生産や消費の実態に合わせて推定を積み上げている。北海道、都府県、沖縄の地域性、湿田、乾田、汎用田といった田の生産条件や畑作物の輪作体系なども考慮され、食料自給力指標は膨大なバックデータから算出されていることがわかる。シミュレーションモデルで将来の状況を予想する場合、現実との突き合わせを繰り返しながら予想精度を高めていくことが欠かせない。食料自給力指標の算出も、こうした努力の成果であるといえよう。

しかし、一方で食料自給力指標が国民とのリスクコミュニケーションのツールとして利用されるという視点は欠落している。国民に食料安全保障への関心を喚起し、どのようなリスクを負っているのかを感覚的に理解してもらう工夫が必要だろう。精微なモデルによって複雑な農業生産のメカニズムを模写して潜在的な食料供給能力を推定しても、かえって国民には理解してもらえず、不評を買うことになろう。この指標は施策を講じる政府が必要としているのではなく、何よりも政府の食料安全保障への対応を国民に評価してもらい、コミュニケーションを図るためのインフラだからである。

④ リスクコミュニケーションの重要性

新型コロナウイルス感染防止の取り組みをつうじて、政府と国民の直接的なリスクコミュニケーションの重要性が改めて認識された。今後起こりうるかもしれない災厄に備えるために、国民それぞれが社会の問題を自らのこととして引き受けて行動していくことで、将来の災厄リスクは大きく軽減されていく。そのためには政府の指針をめぐって国民とのコミュニケーションが欠かせないことが、コロナ禍による政策の混乱からも明らかになったといえよう。

中長期的な政策課題である食料安全保障を感染症リスクと同じ枠組みで論じることはふさわしくないかもしれない。しかし、国民の漠とした大きな不安を前にして政府が挑戦しなければならないのは、食料安全保障リスクが他人事ではなく、私たち自身の問題であることに気づき、政府の対応に関心を持ってもらうためのリスクコミュニケーションではないか。食品自給力指標を政府のリスクコミュニケーションの重要な手法として改めて認識し、国民への発信力を強化していく必要がある。

（注1）谷口信和「食料・農業・農村基本計画における食料自給率向上の意義」『農村と都市を結ぶ』八一五、二〇一九年一〇月、矢口芳生「食料自給率・自給力からみた基本計

画の検証」（安藤光義編『食と農の羅針盤のあり方を問う』所収）農林統計協会、二〇一九年などを参照。

（注2）牛肉の食料国産率（二〇一八年度）は供給熱量ベースで四三％、生産額ベースで六四％であり、同じく豚肉ではそれぞれ四八％、五六％である。

（注3）農林水産省「食料自給率目標と食料自給力指標について」二〇二〇年を参照。

（注4）二〇一五年基本計画では、シナリオ1．とシナリオ2．がそれぞれ栄養バランスを考慮する場合と考慮しない場合に分けられ、四つの生産シナリオが設定されていた。二〇二〇年の基本計画では、栄養バランスを考慮しないシナリオを削除して二つの生産シナリオに集約されている。

（注5）図2の試算2の説明が原資料（DEFRA, UK Food Security Assessment:Detailed Analysis（2010年改訂）とは異なっているので、本文では原資料の説明に依拠した。

（注6）原資料では試算1が図の最上段に示されており、読者の関心を惹きつける配置となっていることも興味深い。

新型コロナウイルス感染症拡大下における買占め騒動からみた食料の安定供給の必要性

日本大学生物資源科学部　友田滋夫

一、はじめに　食料・農業・農村基本計画における食料の安定供給の位置づけ

新型コロナウイルス感染症拡大に伴い買占め騒動が起こったことは記憶に新しい。今回の買占め騒動の特徴については別稿を用意する予定であるが、この買占め騒動は、安価な生活必需品を安定的に供給するための基盤がいかに重要であるかを物語っている。そして基礎的食料は生活必需品の最たるものである。そこで、基本計画における食料の安定供給についての記述内容が、生活必需品である基礎的食料の安定供給をどのようにとらえているかを検討することとしたい。

基本計画の中で食料の安定供給について最も詳しく述べられているのは、「第３　食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」の「１．食料の安定供給の確保に関する施策」（以下「１．」と略す）の部分である。そこでこの部分を重点的に検討し、必要に応じて他の部分の記述内容で補足することとする。

二、「新たな需要の開拓」と食料安定供給

「１．」の最初に置かれているのは「（１）新たな価値の創出による需要の開拓」である。安定供給の第一に置かれたこの項のタイトルに象徴されるように、基本計画における「食料の安定供給」の考え方は、「既存の需要」＝「生活必需品としての基礎的物資」に重点を置いておらず、「新たな需要の開拓」に重点を置いている。その①として、「新たな市場創出に向けた取組」という項目が置かれており、そこでは「国民の健康志向や高齢

化等の食をめぐる市場変化に対応するため」の食品開発が取り上げられている。また、②では「農業と、食品製造業などの二次産業、観光業などの三次産業との積極的な連携による付加価値の高いビジネスの創出を推進する。加えて、新市場を獲得するため、食品関連事業者や先端技術に関するベンチャー企業等が、農業者や農業協同組合等と協働で行う地域農産物やその加工品の輸出のための施設整備等を推進する。こうした付加価値の向上や民間活力の導入等により、農業者の所得向上を図る」（二八ページ）と述べている。これらはいずれも高付加価値を目指す動きを重視している。

このように、「講ずべき施策」の冒頭すなわち重点は高付加価値な「新たな市場創出」である。ところが今回の買占めでまず需要が急増して店頭在庫が尽きたのは価格の安いもの、すなわち低付加価値な従来品であった。価格の安いものへの需要は確実に存在し、危機においてその需要は高まる。ところが、食料の安定供給の重点を「新たな価値の創出による需要の開拓」ととらえる政策においては、こうした低付加価値の従来品をいかに安定供給するかという視点は抜け落ち、あるいは後背に追いやられているのではないだろうか。

もちろん、「新たなもの」「高付加価値なもの」は、優良経営の生き残り策としてはありうる方向であろう。しかし、食料の安定供給という項の中の、しかも第一番目でこのような政策が取り上げられるということは、食料の安定供給政策が経営政策に飲み込まれてしまっていることを意味するのではないだろうか。むろん経営がまったくなくなっては国内生産者による食料供給をすることができないのは確かだが、高付加価値なものを生産する経営だけが生き残ってもまた、国民に対する国内農産物の安定的な供給は不可能なのである。

三、「新たな需要」としての輸出促進

また、輸出促進が食料の安定供給施策の項で取り上げられており、その位置づけも、「1．」の「(2)」番目に置かれている。その内容は、「農業・農村の持続性を確保し農業の生産基盤を維持していくため、品目ごとの特性を踏まえて国内需要に応じた生産を拡大することに加え、我が国の高品質な農林水産物・食品を輸出に仕向けるための努力を官民の総力を挙げて行い、可能な限り輸出を拡大していく。」（三〇ページ）というものである。国内の「農林水産物・食品の消費の減少が見込まれる」から「高品質な農林水産物・食品を輸出に仕向け」て農業基盤を維持し、いざとなったときに輸出を止めて農業基盤を国内供給のために充てる、という論理である。これは「食料危機下においては輸出制限をします」と相手

国に暗に言っているようなものである。

他方で、「（5）食料供給のリスクを見据えた総合的な食料安全保障の確立」では、「主要穀物の輸出禁止・規制に関する規律強化を図るなど、主要穀物の安定供給の確保に資するよう交渉を進める。」（三七ページ）とのことだが、このことと日本の輸出戦略の関係をどのように考えたらよいのだろうか。基本計画は、日本は「危機下において輸出制限をする」と暗に言っておきながら、輸入相手国に対しては「危機下において輸出制限をしないよう交渉する」と述べているのである。

食料危機は国内単独で起こるのではない。グローバル化が進むもとで、特に基礎的食料を海外に頼っている日本のような国においては、食料危機は世界の食料市場における供給不足を反映したものとして現れることが多いだろう。世界食料市場が供給不足状態にあるとき、すなわち輸出国において輸出余力が低下しているときに、「食料危機下において輸出制限をする」と言っている国（日本）に対して輸出国が輸出制限しないと見込むことはむつかしいだろう。そして価格志向に対応した安価な食料を輸入に頼っている中で、こうした食料危機下に輸入も輸出も止まる事態になった場合、最も被害を受けるのは価格志向の強い消費者＝国民の多数を占める所得階層中層から下層の消費者であろう。

加えて、高品質な農林水産物・食品の輸出によって食料の安定供給につながるような農業の生産基盤が維持されるのかどうか、その関連性は極めて不透明といわざるを得ない。確かにこの間、農林水産物・食品の輸出額は伸びている。農林水産省「二〇一九年農林水産物・食品の輸出実績（品目別）」（二〇二〇年四月）によると、二〇一九年の農林水産物・食品輸出額は、前年より〇・六％伸びて九一二一億円となっている。伸びているのは畜産品（対前年増減率七・三％）、穀物等（八・三％）、野菜・果実等（五・二％）、加工食品（五・五％）である。林産物（▲一・五％）と水産物（▲五・二％）は減少している。

これら輸出品の輸出制限によって生産基盤を国内向けに振り向けることで国内食料の安定供給に結び付くものなのかを検討すると、以下のとおりである。

「農産物」（「畜産品」「穀物等」「野菜・果実等」「加工食品」「その他農産物」）は五八七八億円と、輸出額全体の六四・四％を占め、対前年伸び率も三・八％と伸びている。

そのうち「畜産品」は七〇八億円（構成比七・八％）である。「畜産品」のうち最も多いのは「牛肉」の二九六・七億円で、伸びも二〇・〇％と高い。次いで多いのが「粉乳」の一一二・六億円である。いずれにしてもこ

れら畜産品の多くは輸入飼料に依存している。つまり、いかに畜産品の輸出を伸ばそうとも、それが輸入飼料に依存している以上、食料危機下においては飼料輸入が困難となると見込まれ、生産基盤を国内向けに転換するどころではなくなるのである。次に、「穀物等」は四六一・八億円（構成比五・一％）であるが、その内容は「小麦粉」「即席めん」「うどん・そうめん・そば」「米」「その他」であり、「米」を除くと、多くは輸入原材料を用いたものと考えられる。よって、食料危機下において国内向けに確実に転換できるのは「米」の四六・二億円だけである。

「野菜・果実等」は四四五・〇億円で構成比四・九％であるが、そのうち半分以上の二九六・六億円が青果物である。青果物はほぼ確実に純粋な国産品といえるが、青果物のうちほぼ半分の一四四・九億円はりんごであり、次いでぶどうである。そのほかにも、もも、なし、かんきつ類（うんしゅうみかん等）、くり、かきといった果樹が目立つ。また、「野菜・果実等」のうち、青果物以外で主なものは「ナッツ調製品」と「果汁」である。これらはたとえ国産原材料のものであっても、果樹と同様、ほとんどが樹園地で生産される。果樹園を普通畑に転換するのは非常に手間がかかり、耕作放棄化しやすいことは周知のことである。食料危機下において果樹園を伐採伐根し危機対応型の食料供給基盤とすることには非常に困難が伴うと考えなければならない。

「加工食品」は三二七一億円で構成比三五・九％と輸出の主力商品であるが、かねてから指摘されているように、その原材料の多くは輸入されている可能性が高い。輸出額の大きいもののうち国産原料によっていると考えられるものは清酒、焼酎、ぶどう酒ぐらいであろうか。さらにこれら酒類は醸造過程における付加価値が大きい。たとえば、日本政策投資銀行地域企画部『清酒業界の現状と成長戦略～「國酒」の未来』（二〇一三年）によると、清酒一升あたり卸売価格一四五三円のうち、米の費用は二四四円にすぎない。したがって、輸出額構成比がそのまま食料供給基盤としての構成比ではないことに注意しておかなければならない。

「その他農産物」は九九二億円で構成比一〇・九％である。そのうち大きいのは「たばこ」「緑茶」「播種用の種等」「花き」（「植木等」と「切花」）「植物性油脂」「配合調整飼料」などである。このうち原材料が輸入依存と考えられるのが「たばこ」「植物性油脂」「配合調整飼料」である。また、「緑茶」「植木等」は果樹と同じく樹木が植えられていたり、コンクリート基盤の上に鉢物や盆栽を置く施設を作ったりしている場合も多いため、その普通畑への転換は容易ではないものが多い。結局、食料危

機下で基礎的食料供給のための圃場に容易に転換できるのは「播種用の種子」（一三一・一億円）ぐらいであろうか。

「林産物」は三七〇億円で構成比四・一％と小さい。また、かつてのように農家林家が林業を支えているのであれば林業所得が農家所得となり、農家を支える基盤となるだろうが、現在のように大規模施業が主体となっていると、林産物輸出と食料供給基盤との結びつきは弱くなっているだろう。

「水産物」（「水産物」「水産調製品」）は、二八七三億円、構成比三一・五％である。そのうち「水産物」は二一六三億円、構成比二三・七％である。水産物のうち、ホタテ貝、真珠、さば、ぶり、かつお・まぐろ類といったところが大きい。しかし、ホタテ貝や真珠の養殖者が基礎的食料の生産者に転換できるだろうか。そもそもこれらは、普通の人にとっては「非日常」の消費財である。そしてこれら「非日常」の消費財の生産は危機下においては中止し、「日常」の消費財生産に転換すればよいという発想自体、「不要不急」な文化施設や芸能がコロナ感染拡大下において何の補償もなく休業させられた状況とどこかつながるものがあるように思われる。和牛や真珠などが本当に大切なのであれば、緊急時にもそれが生産できるようにすべきである。基礎的食料の供給体制は、「非日常」の消費財生産とは切り離して、独自に構築すべきものではないだろうか。真珠や和牛は調整弁ではない。しかし同時に、食料供給体制としても普通の消費者の消費力としても余裕がないゆえに、「非日常」向け生産と「日常」向け生産が切り離せない現実と、「非日常」消費財生産者が、危機において「日常」向け消費財生産者に転換せざるをえない現実、そしてその転換が容易にはできないという現実がここにある。

以上のように、輸出の振興は日本の高付加価値型農業や食品関連産業の経営戦略あるいは日本の就業基盤の創出戦略としてはあり得るとしても、それがそのまま基礎的食料の安定供給基盤になるわけではなく、むしろ輸出志向型農林水産業の中には、食料危機下において価格志向の消費者に対する基礎的食料供給基盤とはなりえないものが多く含まれているのである。しかも、基本計画では、輸出額を令和元年の目標とされていた一兆円から、令和一二年までに五兆円に増やすという目標を立てている。和牛や果実や緑茶の輸出が伸びれば伸びるほど、つまり、輸入飼料や樹園地の面積が増加すればするほど、食料危機局面における基礎的食料の安定供給基盤は掘り崩されていく側面がある、ということを直視すべきであろう。

四、都市農村交流と食料安定供給

「1．」の三つ目は、「(3) 消費者と食・農とのつながりの深化」であり、その第一として、「① 食育や地産地消の推進と国産農産物の消費拡大」が置かれている。すなわち、「消費者や食品関連事業者に積極的に国産農産物を選択してもらえるよう、農林漁業体験、農泊、都市農業、地産地消などの取組間の連携強化により消費者と農業者・食品関連事業者との交流を進め、消費者が日本の食や農を知り、触れる機会の拡大を図る。」(三三ページ) ということであり、都市農村交流によって相互理解を進め、国産農産物の消費を常日頃から拡大することによって、安定的な食料供給基盤を確保しようということである。たしかに、交流が平時から国産の基礎的食料の消費拡大に結びつけば、その生産基盤が維持拡大され、危機における食料供給の安定化につなげることができる。そして、実際にも都市農村交流は広がりを見せている。交流人口や関係人口はその多義性からして数の推移を正確につかむのが困難だが、ふるさと回帰支援センターの二〇一八年度「年次報告書」によると、問合せ・来訪者数は二〇〇八年度から二〇一八年度まで順調に伸びている。にもかかわらず、日本政策金融公庫の消費動向調査によると、二〇一七年以降、総じて国産志向は弱まっているのである。つまり、都市農村交流に交流としての意義があるとしても、交流の拡大は必ずしも国産志向の拡大に結び付いていないのである。

また、「学校や病院等施設の給食における地場産食材の活用や地産地消を推進する。」(三三ページ) は平時から地域の食料供給基盤を維持するという点では効果的であろうが、こうした地産地消はあくまでも多様な出荷先の一つとして位置付けておかなければならない。今回のコロナ拡大に伴う休校で学校給食用食材が行き場を失ったのは、学校給食に過度に依存していたため、学校給食で減った代わりに家庭で増えているはずの需要にうまく対応できなかったためである。そのため、野菜の小売価格は「巣ごもり消費」の影響を受けて高騰しているのに対し、給食用野菜は廃棄されるというようなおかしな現象が起きているのである。供給先を多元化し、リスクを分散しておかなければ、産地で生産されたものがあるのに、消費にうまく結びつかず安定供給できない、ということが起こりうる。安定供給のためには「交流」「地産地消」からもう一歩踏み込んだ検討が必要だろう。

五、流通効率化が安定供給にもたらした問題

「1．」の五つめは、「(5) 食料供給のリスクを見据えた総合的な食料安全保障の確立」で、その第一に置か

れているのは「① 不測時に備えた平素からの取組」である。その内容は、「国内における緊急的な食料の増産や供給、主食である米及び小麦の適正な備蓄水準の確保と円滑な活用、他の輸入国からの代替輸入の確保などの具体的な方策について、事態ごとのシナリオによるシミュレーションを実施し、対応手順の実効性の検証、必要に応じた見直しや更なる充実を行う。さらに、大規模災害に備えた家庭備蓄の重要性の普及啓発を通じて、食料安全保障に関する理解の醸成を図る。」ということになっている。このように、流通の初点における「増産・備蓄」と最終点である家庭における「備蓄」が取り上げられている。

しかし、今回の買占め騒動における店頭在庫の欠品という事態は「国内産地に在庫はあり、生産も順調」という中でも、小売在庫がなくなるということを示した。つまり、流通初点に在庫があっても小売店の店頭において安定供給が実現できるとは限らないということである。

また、生活必需品の小売在庫の中でもとくに「安いもの」から在庫が尽きていき、「高いもの」が売れ残る傾向、さらに高付加価値・高級品は売れないといった傾向が明らかであった。

その後買占めは徐々に落ち着き、コメは当初の混乱こそ収まったが、トイレットペーパーなどは店頭在庫が不十分な状態が長期化した。これは生産地における在庫の適正化や家庭内在庫の適正化の問題というよりも、それをつなぐ流通の問題である。給食食材と同様、「巣ごもり」で家庭内需要が伸びる代わりに事業所向け需要が減少しているはずだが、流通に余裕がないため、これらの需給をうまく結びつけることができないのである。工場においても、東日本大震災等の教訓から、部品調達の多元化は進んだが、ジャストインタイムという考え方自体はむしろ強化されている。製造も小売も、効率化と運転資金の節約のために棚卸資産をなるべく少なくするようになっている。その分、流通に係る負荷は肥大化し、流通労働者は不足傾向に陥り、国内のどこかに在庫があっても、消費動向がわずかに変化し、流通が少しでも滞れば、加工段階や小売段階での在庫はあっという間になくなってしまう。コロナ感染が流通労働者の間に広がれば、流通はあっという間にダウンしてしまうであろう。

ところが基本計画はこうした流通の危機に、さらなる合理化で対応しようとしている。「③食品産業の競争力の強化」では、「ア 食品流通の合理化等」として「食品流通におけるトラックドライバーなどの人手不足等の問題に対応し、サプライチェーン全体での合理化の取組を加速化する。物流拠点（ストックポイント）の整備・活用や、集出荷場の集約等による共同輸配送の取組を推

進するとともに、産地における貯蔵施設の整備や、長期貯蔵に係る技術の実証・開発により産地の需給調整機能を拡大し、出荷の平準化を図る」（二八～二九ページ）とされている。つまり、ジャストインタイムという構造そのものには手を付けず、むしろそれをさらに確固としたものにするための「合理化」によって乗り切ろうとし、在庫負担は「産地の需給調整機能」に一方的に負わせようとするのである。前述のように、今回のコロナウイルスの拡大に伴う店頭在庫の不足は、「物資が産地にあっても消費地になければどうにもならない」事態を示した。トイレットペーパーは工場にあり、米は産地にあったにもかかわらず、消費地に届かなかったのである。危機対応としての安定供給（危機にこそ安定供給が求められる）は「産地の需給調整機能」だけに負うわけにはいかないことを今回の買占め騒動は示したのであるが、「ア食品流通の合理化等」からは、そういった視点が抜け落ちている。「納品期限の緩和」（二九ページ）「リードタイムの調整、欠品に対する取扱い等業界の商慣習の見直しを推進」（三〇ページ）は、食品ロスとの関係で触れられるのみである。

不測の事態でも基礎的食料を安定供給するには、ジャストインタイムという現代の効率的経営を支える仕組みの見直しが必要になってくる。少量多頻度輸送、個配や宅配といった、「便利なシステム」を見直すとなれば、例えば現在の高付加価値食品市場を支える「お取り寄せ」などにも影響が出る可能性がある。

また、「食料自給力指標」の試算の前提として「ア生産転換に要する期間は考慮しない」（二〇ページ）ということが置かれている点も考慮すると、この「指標」が現実的な指標であるための前提としても、流通各段階に十分在庫があり、生産転換に要する期間はこれら流通在庫で十分に対処できるという体制が求められることになる。「不測の事態が発生した場合は、国内において最大限の食料供給を確保する必要がある。」（一八ページ）というような「不測の事態」の場合にも、どれほどの流通在庫が存在するかということが「時間稼ぎ」の大切な要素となってくる。

六、新型コロナ拡大下における「新たな需要」の縮小をどう考えるか

今回のコロナ拡大下において余剰となった高級品は多少価格が安くなったとはいえ、普通の消費者の胃袋を満たすものとはなりえないだろう。加えて、高級品の輸出により、生産基盤を守り、危機下において食料供給ができるようにするという論理は矛盾に満ちていた。にもかかわらず、「2．農業の持続的な発展に関する施策」で

も高級品輸出が取り上げられる。たとえば「（6）需要構造等の変化に対応した生産基盤の強化と流通・加工構造の合理化」でも「高品質な牛肉を安定的に供給できる生産体制を構築する」ことが取り上げられている（四七ページ）。また、同じく「（6）」の「加工・業務用野菜について、輸入品から国産への置き換えを目指し、生産体制の強化を図るため、機械化一貫体系が確立していない品目向けの機械開発、ドローンによる肥料・農薬散布の普及、ロボット、ＡＩ、ＩｏＴ、環境制御技術等を活用したデータ駆動型農業への転換を推進する」（四八ページ）は必ずしも高級品志向ではないだろうが、「高品質な国産果実への国内需要や輸出拡大に対応するため、優良品目・品種への転換を一層加速」（四八ページ）、「茶については、更なる輸出拡大に向けて、海外需要や多様化した消費者ニーズに対応するため、抹茶や有機茶等への転換や改植・新植、必要な施設整備、スマート農業による省力化・生産コストの低減等を推進する」（四八ページ）なども高品質輸出志向である。

もちろん、「安定供給の維持のために鎖国が望ましい」というわけではない。食料危機下における国際協調は各国が国内に閉じこもるよりも危機を軽減するであろう。しかしながら、「農林水産物・食品の輸出の大幅な拡大を図り、世界の食市場を獲得していくことが不可欠」（四ページ）「新市場を獲得する」（二八ページ）「戦略的な海外展開を通じて広く海外需要を獲得していく」（三二ページ）「海外市場の獲得を目指していく」（五一ページ）「将来における市場獲得を可能とするよう」（五三ページ）といったように、国際化が「いかにして他国に先駆けていち早く市場を獲得するか」といった観点で行われている限り、それは危機の基盤を拡大させるだけである。

国際化は、「農村に安定的な所得や雇用機会を確保するため、地域内で生産された農畜産物や、これを原材料として地域内で加工された食品等について、地域内の学校や病院等施設の給食への活用、農産物直売所等での提供・販売や、各種イベント等での消費者への啓発を通して地産地消を実現し、農村で生み出された経済的な価値を地域内で循環させる地域経済循環を確立する。」（五八ページ）といった観点を基本として行われるべきである。そして、地域内循環を県内循環が補完し、それを国内循環が補完し、それらを最後に補完するのが世界規模の循環なのである。保険会社がリスク分散のために再保険するのと同じである。

ところが現実は逆で、最初から世界市場の獲得が第一目標になっている。これでは、世界市場が破綻したときに国内市場にリスク分散することは困難であろう。まる

で直通運転を極限まで拡大した鉄道網のようである。確かにうまくいっているときは便利であるが、どこかで事故が起こるとそれは一挙に全体に波及する。世界市場第一という視点のままでは、地域経済循環の確立は極めて限定的なものにならざるを得ない。

そして、「高級品で世界市場を獲得する」路線の下で、「既存の市場」「ふつうの安くてありふれた生活必需品」の市場は軽視され、「危機」においてそれらの供給が不安定化し、そのことは、普段から「普通の安くてありふれた生活必需品」を購入している「普通の人たち」に最も大きな被害をもたらすのである。その一端を、今回のコロナウイルスのもたらしたいくつかの騒動は物語っているのではないだろうか。

コロナショックとフードシステム

宇都宮大学　秋山　満

1、はじめに

第一次大戦時のスペイン風邪の世界的拡散に匹敵する、およそ一〇〇年ぶりのパンデミックが世界を覆っている。中国武漢から始まったコロナショックは、またたく間に欧州・アメリカを経由して、新興国・途上国へと拡散し、その勢いはなお拡張途上にある。日本においては、四月に非常事態宣言入りし五月下旬に解除されたが、秋口からの第二波への備えが欠かせない状況だ。ロックアウトの経験は、グローバリゼーションに酔いしれた世界経済に冷や水を浴びせ、この間の新自由主義的手法への深刻な反省を迫るとともに、ポスト・コロナに向けた「新しい生活習慣」への戸惑いと模索が始まっている。まさに歴史的危機・転換期に直面し、ポストコロナはこれまでの延長上にはないという予感が広がっている。

コロナショックは、感染に関わる病理学的な問題であると共に、それを契機に吹き出して来る社会的・構造的問題でもある。こうした危機的事態の場合、一般にその災害固有の問題と共に、それまで潜在的に進行していた社会的問題が、災害を契機に顕在化し増幅して現れる。社会的格差の拡大、非正規雇用や社会福祉における弱者切り捨て、経済・効率優先の過度なグローバリゼーションと社会システム、複雑化したサプライチェーンと行き過ぎたサービス化の進展等、コロナ危機のさなかに顕在化した事象は、実はコロナショック以前から進行していたものが多い。危機を契機に社会的優先順位が、経済→生活→命から命→生活→経済へと大きく逆転するととも

に、これまでの政治や社会のあり方に対する不満が顕在化、その視線に厳しさが増してきている。コロナショックを契機に、これまでの社会の歪みを見据えた大きな構想転換が求められている。

第五次食料・農業・農村基本計画は、こうした危機のさなかに決定された。致し方ないとは言え、コロナショックの影響は全く反映されていない。しかし、基本的・長期的計画である以上、ポストコロナを見据えた基本計画の再検討が不可欠であろう。こうした再検討の端緒として、本稿ではコロナショック下の食料輸入、食品関連事業の動向、農産物市場の動向を中心に、その問題状況を概観する。

2、コロナショック下の農産物貿易の動向

表1は、コロナショック下の農産物輸入の動向を見たものである。世界における競争力低下を反映して、日本の貿易収支は二〇一八年から赤字基調に転化してきている。二〇二〇年は二・三月に輸入縮小により一時的に黒字化したものの、四月には輸出が大幅に鈍化し再度赤字に転化している。世界的需要蒸発により、自動車産業に見るように今後の輸出見通しは厳しい。加工貿易立国自体がぐらつき始めていると言えよう。こうした中で、農産物輸入の動向を確認すれば、中国ロックアウトの影響（農産物輸入四七・一％減）で水産物、野菜を中心に二月に輸入が九・七％と大きく減少した。その後、欧州・北米への感染拡大の影響で四月に五・九％減少し、上記品目に加えて穀物輸入が減少してきている点が注目される。アメリカは、貿易自由化の影響もあり穀物輸入での位置を下げるとともに、三月以降、移民労働に依存する豚肉加工大手の感染による一時閉鎖もあり、肉類の輸入も不安定化して

表1　日本の2020年月別商品別輸入金額の推移（対前年同期比増減率・世界・アメリカ・中国）

	世界				アメリカ				中国			
	1月	2月	3月	4月	1月	2月	3月	4月	1月	2月	3月	4月
総額	▲3.6	▲13.9	▲5.0	▲7.2	▲12.2	▲5.9	1.3	1.6	▲5.7	▲47.1	▲4.5	11.7
1 食料品	▲0.4	▲9.7	0.5	▲5.9	▲8.2	▲9.0	▲15.5	3.1	0.7	▲34.4	2.4	▲7.1
魚介類	▲15.3	▲21.0	▲9.7	▲18.8	▲2.7	▲4.5	▲27.9	▲10.6	3.4	▲40.6	▲3.6	▲21.9
肉類	9.5	▲6.0	6.8	5.6	24.7	7.7	▲5.7	31.7	▲8.5	▲42.3	▲9.2	▲8.7
穀物類	▲0.2	▲0.1	6.7	▲3.2	▲50.5	▲32.4	▲24.3	▲16.0	▲17.0	68.1	15.2	5.7
野菜	1.3	▲17.2	4.5	▲0.2	▲1.4	▲8.9	▲10.1	▲3.4	1.3	▲36.9	9.6	4.4
果実	7.2	▲0.9	4.4	▲0.6	37.9	12.3	▲2.8	0.9	0.0	▲37.7	12.1	11.0
2 原料品	2.2	6.3	1.9	▲3.2	▲1.2	▲12.1	4.5	2.5	13.1	▲28.6	▲18.6	4.0
木材	▲12.5	▲18.0	▲15.9	▲20.5	▲4.2	21.1	11.1	▲13.9	7.9	▲64.8	▲19.2	▲14.9
大豆	20.6	▲21.9	▲5.6	31.9	23.5	▲18.8	▲8.7	36.9	36.0	▲63.6	▲14.8	34.1

資料：財務省「貿易統計」より作成（原材料は他に非鉄金属、鉄鉱石を含む）

いる点も見落とせない。

表2は、より細かい品目別の輸入動向（一―三月期）を見たものである。畜産物では、オーストラリアからの牛肉輸入拡大、アメリカの豚肉輸入不安定と、輸入自由化とコロナショックの影響が交差している。穀類では、北米への感染拡大に伴う麦類輸入の減少、エサ用トウモロコシ輸入が減少している。野菜や水産物は、中国の影響で大きく輸入量が減少している。感染の拡大に伴い、輸入減少品目、減少割合が拡大してきている点が問題であろう。

表2　品目別農産物輸入の動向
（2020年1～3月期・対前年同月比）

	前年同期対比（%）		輸入相手一位の国
	数量	金額	
牛肉（くず肉含む）	5.4	6.7	オーストラリア
豚肉（くず肉含む）	▲ 2.4	▲ 1.2	アメリカ合衆国
家きんの肉	7.5	23.9	ブラジル
食肉調製品（鶏肉調整）	▲ 4.9	▲ 2.9	タイ
酪農品	▲ 5.6	▲ 5.1	ニュージーランド
穀物	4.5	1.8	アメリカ合衆国
小麦	▲ 0.6	▲ 4.0	アメリカ合衆国
大麦（裸麦を含む）	6.3	▲ 10.6	カナダ
とうもろこし	6.4	5.6	ブラジル
とうもろこし飼料用	▲ 8.5	▲ 9.5	ブラジル
果実（生鮮・乾燥）	3.2	7.1	アメリカ合衆国
果実・缶びん詰（調製）	1.6	▲ 3.4	中華人民共和国
野菜（生鮮・冷蔵）	▲ 17.2	▲ 9.1	中華人民共和国
乾燥野菜	▲ 20.7	▲ 9.7	中華人民共和国
野菜缶等（ジュース含む）	1.9	▲ 0.5	中華人民共和国
野菜調製品（冷凍含む）	1.2	0.3	中華人民共和国
水産物　計	▲ 5.0	▲ 15.7	中華人民共和国
林産物　計	…	▲ 13.5	中華人民共和国

資料：農林水産省「農林水産物輸出入情報」（貿易統計）

現在、南米および途上国への感染拡大、今後冬期を迎えるオセアニアへの第二波の拡大が懸念されている。コロナショックが収まらない中で、大規模経営を支える移民労働の動向と今後の世界的な作付動向の検討が必要である。加えて、食糧危機による社会不安抑制目的で、ロシアをはじめ一四カ国が一〇年ぶりに輸出規制に乗り出してきており、こうした動きの拡大にも注目しておく必要があろう。大規模経営における雇用労働、港湾や輸送関連における感染動向等付随する不安定要因も多く、基本計画が想定する五年程度は農産物貿易が不安定化することを覚悟する必要があろう。食料安全保障のためには、「輸入国の多元化」が困難化する中で、「備蓄の増大」に加えて、「国内生産の増大」に本腰を入れる必要がある。あわせて食料輸入に依存したアジア共同での食料備蓄や自給率向上へ向けた取り組みが求められる。

3、食品関連産業の動向

非常事態宣言による休業や営業時間短縮の影響を大き

く受けた食品関連業界の動向を確認しよう。**表3**は、自粛要請の影響を強く受けた外食産業の売り上げ動向を見たものである。消費税増税の影響は少なく、一月までは順調に売り上げを伸ばしていたが、二月から飲食を伴うパブ、居酒屋、ディナーレストランで売り上げが落ち始め、自粛が本格化する三月以降は、全体で八二・七%、非常事態宣言に入る四月には六〇・四%にまで売り上げを落としている。特に先の業態では、壊滅的な水準にまで売り上げが下がり、某居酒屋チェーンでは店舗数削減に動くとともに、報道等では個人業主における廃業が進んできている。

表4は、量販店の売り上げ動向を見たものである。小売業は消費税増税の影響が強く、昨年一〇月からすでに売り上げを落としていた。外出抑制の強まる二月以降、営業時間短縮の動きを伴いつつも食料品の売り上げが回復・増大した点が注目される。しかし、他の生活関連物資の節約志向の強まりにより総売上は低空飛行を継続、厳しい経営環境の下、店舗縮小の動きが広がっている。個人業主においては高齢世帯の店舗も多く廃業の動きが強まっており、商店街の存続すらが危惧されている状況である。

表3　外食産業の売上高前年同月比（%・2020年）

	1月	2月	3月	4月
全体	101.9	104.8	82.7	60.4
ファーストフード	103.5	109.8	93.1	84.4
ファミリーレストラン	100.2	102.0	78.8	40.9
パブレストラン・居酒屋	101.0	94.5	56.7	8.6
ディナーレストラン	102.3	97.4	59.5	16.0
喫茶	101.3	98.9	75.3	27.6
その他	95.0	86.5	61.7	49.8

資料：日本フードサービス協会「外食産業市場動向調査」より作成

表4　チェーンストア部門別販売額の推移（前年同期比：%）

	2019年	2020年			
	10-12月	1月	2月	3月	4月
総販売額	92.4	92.3	98.4	95.6	95.5
食料品	93.8	93.2	99.3	100.6	108.7
農産品	93.1	92.0	95.4	101.0	114.6
畜産品	93.6	93.3	101.5	104.7	117.3
水産品	89.7	90.9	94.2	94.4	105.0
惣菜	101.0	101.3	106.0	100.7	93.6
その他食品	93.1	92.1	99.3	100.7	109.5
衣料品	81.5	82.4	86.7	70.9	45.7
住関品	90.8	90.9	98.4	94.6	86.4
サービス	86.9	82.7	95.2	68.4	75.4
その他	96.2	99.8	101.1	80.8	51.6

資料：チェーンストア協会「チェーンストア販売統計」より作成

統計的には確認はできなかったが、食品加工業においても需要蒸発に加えて加工原料確保が難しく、営業困難を抱えた地場産業が多い。この他にインバウンド需要が急減した観光業界が大きな痛手を被ってきている。加えて、輸入食材に依拠した一部ファーストフード店や加工メーカーにおいても、

原料調達に関する不安が広がっており、国内回帰を検討する動きも報道されている。今後、需要蒸発からの揺り戻しがどれぐらい期待できるのか未知数であり、特に高級食材の需要蒸発が著しく、原料調達、品揃えの見直しを含めたフードシステム全体の見直し検討が必要となってきている。

4、農産物市場の動向（青果物と肉市場）

表5は、青果物卸売市場における卸売数量の推移を見たものである。まず野菜を見れば、輸入野菜の減少にもかかわらず三月までは順調な国内集荷を行っていたが、非常事態宣言に入る四月以降、国内出荷も含めて品薄状態へと推移している。こうした中で輸入野菜に注目すると、ブロッコリーやさやえんどう、たまねぎに代表される輸入数量が急減した品目と、アスパラガスやかぼちゃ等、一時的に減少しても代替的に他産地から調達し、品不足を解消した品目群に分かれる点が注目される。四月以降は非常事態宣言入りによる需要蒸発（外食？）により、国内、輸入野菜とも卸売数量全体の減少が見られる。果実に関しては、輸入果実の増大に押されて国内果実の卸売数量の減退が見られたが、野菜と同様、四月以降、国内、輸入ともども卸売数量が減少している。

図1は、卸売市場における野菜と果実の価格形成の動向を見たものである。まず、輸入野菜においては、一月まで中国を中心とした輸入野菜減少に伴う価格高騰が見られたが、二月以降の外食関連における需要蒸発により、輸入数量減少にもかかわらず価格低下傾向で推移している。他方、三月以降、国産野菜を中心に品不足が顕在化、むしろ価格上昇傾向へと転化している点が注目される。しかし、資料は省いたが、メロン等の高級商材は、需要蒸発により一気に卸売価格が低下、高級化に対応した付加価値型野菜生産が苦境に陥っている。果実に関しては、国産

表5　青果物卸売市場の卸売数量の推移（主要卸売市場計・対前年同旬比%）

	1／上	1／中	1／下	2／上	2／中	2／下	3／上	3／中	3／下	4／上	4／中	4／下	5／上	5／中
野菜総量	104	107	99	107	99	109	103	80	115	103	83	102	94	94
輸入野菜計	91	89	81	96	93	99	99	77	112	86	67	87	84	82
アスパラガス	102	105	76	96	92	118	117	116	185	131	126	72	68	52
ブロッコリー	115	39	58	37	84	48	27	50	59	47	51	39	61	41
かぼちゃ	96	95	91	113	114	111	121	86	124	97	77	102	94	82
さやえんどう	65	44	41	41	48	46	75	4	77	61	77	90	42	38
たまねぎ	56	51	38	43	34	33	37	33	54	27	22	26	33	29
にんにく	95	103	96	96	100	136	107	75	146	88	81	96	102	98
しょうが	110	99	92	99	100	111	78	72	101	75	52	62	75	75
生しいたけ	94	95	99	96	101	97	85	65	93	87	58	70	54	58
他の輸入野菜	97	93	91	86	81	107	81	73	103	79	55	83	77	107
国産果実総量	91	100	89	95	98	102	97	82	110	88	77	92	94	91
輸入果実計	104	109	100	108	97	102	96	81	106	113	79	80	91	96

資料：農林水産省「青果物卸売市場調査」により作成

果実が品不足により価格が好調に推移、輸入果実も安定した価格推移を示しており、品不足の現状は野菜ほど顕著ではない。但し、こちらも需要蒸発により、高級果実類が一気に苦境に陥っている点が注目される。

次に、食肉市場についてみよう。**図2**は牛肉卸売価格を見たものである。牛肉市場はここ数年上昇傾向にあったが、オーストラリからの輸入牛肉増大とともに、コロナショックによる高級食材の需要蒸発が顕在化し、卸売数量が減少しているにもかかわらず卸売価格の低下が進行している。こうした牛肉価格の下落は繁殖子牛にも波及、ここ数年続いた子牛バブルがはじけた形となっている。他方、豚肉市場は逆である。**図3**は豚肉卸売価格の

図1　青果物卸売市場価格の推移

―主要卸売市場計・対前年同旬比%―

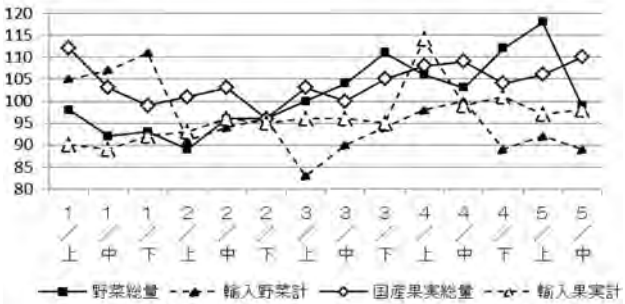


図2　牛枝肉卸売価格の旬別推移

―東京都中央卸売市場　去勢B３・２B―

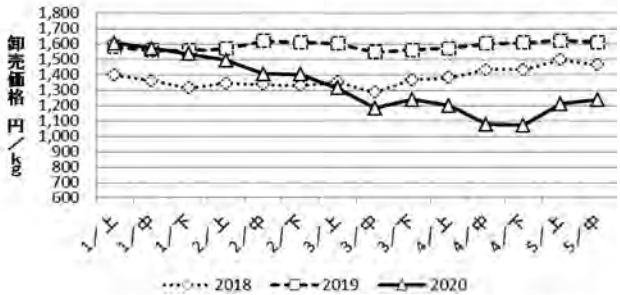
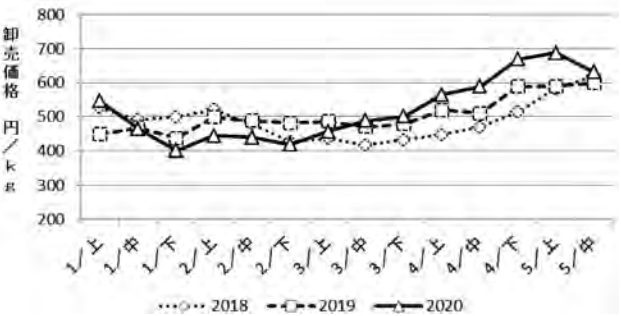


図3　豚枝肉卸売旬別価格の推移

―東京都卸売市場　極上・上―



推移を見たものである。アメリカの大手豚肉加工会社の一時閉鎖による品不足不安とともに、コロナショックを契機とした牛肉代替需要が発生、緊急事態入りによる上場数量の弱含みもあり、卸売価格はむしろ高騰してきている。外食需要の蒸発と節約志向の高まりにより、牛肉と豚肉では明暗を分けた形だ。

以上、統計で確認できる青果物と食肉市場について概観したが、外食等の利用する輸入野菜、輸入肉に対する需要が蒸発し価格下落が進むとともに、国産野菜や豚肉に見られる価格高騰・回帰が見られる。他方、メロンや牛肉（及び花卉）に見られる高級食材・商材は、外食自粛と節約志向の高まりによる価格下落が顕著となってきている。野菜も食肉もこれまで独自販売、付加価値化・高級化対応に励んできたが、そうした対応を進めた大規模層ほどコロナショックの打撃は大きくなっているものと思われる。

5、結びにかえて

以上、速報段階の資料を中心に、食料をめぐるコロナショックの影響を概観してきた。こうした不安定な動きは今後数年程度続くと思われる。自由化とコロナショックの影響を峻別しつつ、世界の貿易市場の不安定要因の検討が必要であろう。国内回帰を含めた食品関連業界の原材料調達行動の変化、予想される経済危機に連動した節約志向の広がり、外出抑制やネット販売等の消費行動の変化等、ポストコロナの社会のあり方を展望した基本計画の再検討が求められる。そこでは、食品産業の国内回帰の動きとも連動しつつ、国内生産を基本としたフードシステム全体の再構築とともに、過度に都市集中化した経済システム自体を地方分権的なものに編成替えする必要があろう。ＩＴ革命は中央集権的な情報管理システムから分権的な管理システムへの移行可能性を生み出しつつある。その基礎の上に域内循環を基本とした地方経済圏の自立と緩やかな連携システム作りが求められる。

コロナ危機（第二波）に連動して、今後予想される世界的経済危機、世界的食糧危機が発生した場合、食料自給率が三七％の日本は、真っ先にその影響を受けるばかりでなく、今後感染拡大が予想されるアフリカをはじめとする途上国を中心に、飢餓問題が深刻化することが懸念されている。日本の安易な緊急輸入が、常に途上国等の飢餓問題と連結しており、「意図せざる加害者」の立場にあることを忘れてはならない。日本の自給率向上と地方分権の取り組みに連動して、海外食料に依存するアジア全体での域内食料自給力向上の取り組みで補完する必要があろう。

連鎖型の世界的危機をめぐっては、その危機対応も鋭

い対立を招く場合が多い。ショック・ドクトリンが指摘するように、一方での規制改革や統制化による上からの危機対応に道を開くのか、他方での地域や連携すべき産業間の再構成を図り下からの危機対応を構想していくのか、ポストコロナの姿をめぐってその有り様が問われてくる。一〇〇年前のスペイン風邪は、世界を三周し、三年に及ぶ世界的被害をもたらし、その後の経済大恐慌、統制型国家システムへと推移、第二次大戦に及ぶ再度の世界的危機の契機となった。今度のコロナショックとの戦いも、長く厳しい戦いとなることが予想される。東日本大震災の傷が癒えないうちに、その経験すらが忘却されてきているのが日本である。危機は始まったばかりであるが、危機を繰りかえさせない覚悟が求められている。

農林水産物・食品の輸出促進
―前面に出た五兆円目標を検証する―

明治大学農学部教授　作山　巧

本稿は、五兆円目標のうち農産物に対象を絞った上で、その妥当性を検証することを目的とする。次節では農産物輸出の動向と意義を整理し、第三節では新型コロナウイルス感染症が農産物貿易に与える影響について検討する。第四節では基本計画における輸出目標を概説し、第五節では基本計画に盛り込まれた輸出目標の問題点を検証する。第六節では本稿の結論を述べる。

1　はじめに

二〇二〇年三月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」（農林水産省、二〇二〇a）では、「食料の安定供給の確保に関する施策」の一環として、二〇三〇年までに農林水産物・食品の輸出額を五兆円とする目標が設定された。この「五兆円目標」は、二〇一四年五月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」（官邸プラン）で既に掲げられていたが、基本計画は閣議決定されることに加えて、目標の内訳が示されている点が異なる。基本計画では、農林水産物・食品の輸出目標額五兆円のうち農産物が三・四兆円で、その内訳は一次農産品（加工食品を除いた農産物）が一・四兆円、加工食品が二兆円とされている。

2　農産物輸出の動向と意義

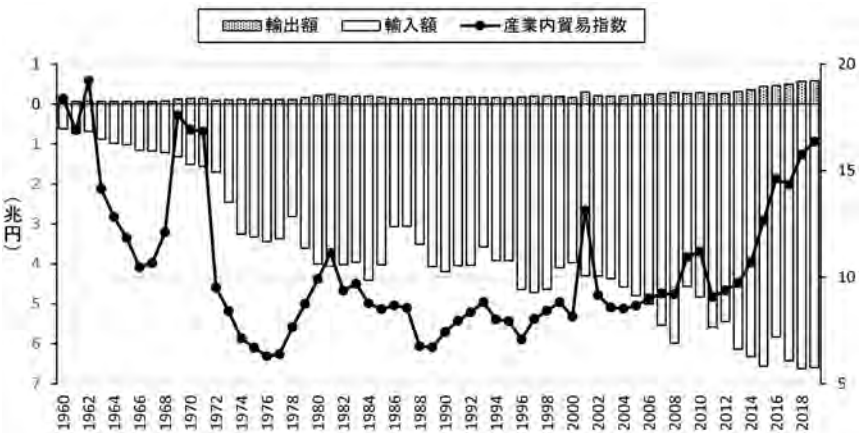
農産物の輸出促進については、その是非自体が論争となっており、農業界でも十分な合意が得られていない。最近の農業政策は、官邸プランからＴＰＰ等関連政策大綱に至るまで、輸出促進に著しく傾倒している。基本計画の記述を要約すれば、その主張は、「少子高齢化・人

口減少に伴って、農林水産物・食品の国内消費の減少が見込まれ、農業の生産基盤を維持していくために輸出を拡大する」（三〇頁）というものである。他方で、食料・農業・農村基本法で「食料自給率の向上」がうたわれており、生産基盤の衰退が続く中で、輸出よりも国内への供給を優先すべきとの主張も根強い。つまり、前者は需要の拡大を重視しているのに対し、後者は供給の縮少を重視していると解釈できる。本節では、前者を「輸出重視論」、後者を「国内供給重視論」と便宜的に命名した上で、農産物輸出の動向と意義について検討する。

図1には、日本の農産物の輸出額、輸入額、産業内貿易指数の推移を示した。ここで産業内貿易とは、同一部門内で行われる輸出入であり、産業内貿易指数は、「1－｜輸出額－輸入額｜÷（輸出額＋輸入額）×100」で算出される。この指数は、輸出額と輸入額が同額であれば100となり、輸出額と輸入額のどちらかが皆無なら0になる。つまり、農業という同一部門に関して、輸出入のバランスを示す指標といえる。

図1によれば、最近の日本の農産物輸出額は約六千億円なのに対して輸入額は約六・六兆円で、依然として輸入額が圧倒的に多い。他方で、産業内貿易指数は、一九七〇年代以降はほぼ一桁代だったものの、二〇〇〇年代半ばから増加傾向に転じ、二〇一〇年代に入って急激に

図1　農産物の産業内貿易指数の推移



資料：農林水産省「農林水産物輸出入統計」を基に筆者作成。

上昇している。つまり、農産物の輸入額に対して輸出額が増加し、日本はかつての輸入一辺倒から輸出もする国へと変化しつつある。ただし、農産物には輸出入ともに加工食品が含まれており、輸出額に占める加工食品以外の一次農産品の割合（二〇一九年）は四四％で、食肉や青果物のような生鮮農産品の割合は一～二割である。

産業内貿易の一因は、農産物の品質や消費者の嗜好の多様性である。例えば、二〇一八年に日本は、米国から一六五六億円の牛肉を輸入する一方で、米国に対して三三億円の牛肉を輸出している。米国産牛肉と日本産牛肉（和牛）では、品質が全く違うことは明らかである。つまり、日本でも低脂肪で安価な米国産牛肉を好む消費者がいる一方で、米国でも高脂肪で高価な日本産牛肉を好む消費者がいるからこそ、産業内貿易が発生する。

産業内貿易を考慮すると、国内供給重視論とは異なって、輸出は一概に否定すべきものではない。つまり、農産物の輸出は、各国の嗜好の違いに供給側が合理的に対応した結果で、国内への供給が犠牲になっているわけではない。そもそも、農産物の出荷は民間の経営判断であり、政府が出荷先を指示できるわけでもない。むしろ、中国向けの大玉りんご、香港向けの小型さつまいも、台湾向けの長いものように、内外の嗜好の違いが輸出につながり、産地が潤っている例もある。重要なのは、農業者の所得向上であり、輸出がそれに寄与するのであれば、積極的に進めるべきものであろう。

3　新型コロナウイルス感染症と農産物貿易

新型コロナウイルス感染症の世界的な蔓延は、農産物の貿易にも大きな影響を及ぼしている。このため、輸出目標を検証する前提として、それが日本の農産物の輸出入に与える影響について検討する。

まず輸出については、短期的に大きな打撃となることは確かである。例えば、二〇二〇年一～四月の日本の農産物輸出額は前年同期とほぼ同額の一九四一億円だったが、品目別の内訳を見ると、加工食品が三％の増加なのに対して、牛肉が二九％の減少、りんごが二七％の減少で、主要な一次農産品が大きく減少した。また、今後は更に影響が拡大することも考えられる。他方で、中長期的には、物流の停滞といった供給側の制約は解消され、需要も徐々に回復すると考えられる。また、多くの品目では、輸出に代わる新たな国内需要の開拓も見込み難い。このため、新型コロナウイルス感染症の短期的な影響に目を奪われ、輸出の意義自体を否定することは、「角を矯めて牛を殺す」ことになりかねない。

次に、輸入に関しては、ロシア等の新興国や開発途上国を中心に輸出制限が発動されたものの、日本の輸入に

特段の支障は生じていない。それでも、今回の新型コロナウイルス感染症の拡大は、日本国民が食料の国内生産の必要性を再認識する契機になったと考えられる。例えば、二〇二〇年三月末の新型コロナウイルスに関するG20の首脳声明（外務省、二〇二〇）は、国際的な流通の確保が必要な必需品として、医薬品に加えて農産品を挙げている。他方で、マスクの輸出制限のような緊急措置は「一時的」とするよう要請しており、逆に言えば「一時的」なら認められることを意味する。実際に、新型コロナウイルス感染症の拡大初期には、その大生産国の中国だけでなく、域内における物品の輸出制限を禁止しているEU加盟国ですら、マスク等の医療物資の輸出を一時的に制限した。

こうした事例は、グローバル化の中でも国民国家は健在で、必需品の不足といった有事に直面すれば、各国は自国第一主義に走ることを改めて示した。確かに、自国でマスクが不足している際にその輸出を強要することは非現実的で、世界貿易機関（WTO）の協定でも「食料等の不可欠な産品の一時的な輸出制限」は明示的に認められている（ガット一一条二項ⓐ）。このように、輸出国側が供給義務を放棄する可能性がある以上は、輸入国側も、農産品のような絶対的な必需品に関しては、危機管理策として一定の国内生産の維持が正当化される。

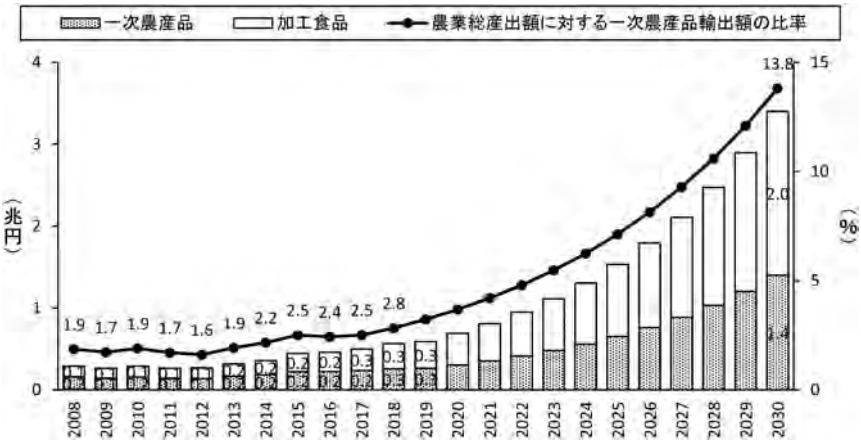
そこで問われるのが、「日本が一方で食料の輸出を促進しつつ、他方で一定の自給を主張するのは矛盾しないのか」という問題である。こうした問いに対しても、食料の性格や品質の違いが答えとなる。つまり、日本が輸出しているのは牛肉、りんごといった一次農産品や加工食品で、いわば奢侈品（贅沢品）である。他方で、有事の際に国民の生存に不可欠な必需品は米等の穀物が中心である。このため、平時には海外の需要や国内農業者の所得確保を念頭に奢侈品を輸出する一方で、有事に備えて米等の必需品を自給することは矛盾しない。例えば、農産物の大輸出国である米国がマスクの自給を目指したとしても、それを非難する国はない。輸出品と輸入品の性格は異なり、必需品であるマスクの国内生産を確保するのは、有事に備えた危機管理として当然だからである。

4　基本計画における輸出目標

本節では、基本計画における新たな輸出目標の水準や内訳について概観する。

基本計画では、二〇三〇年までの輸出目標額五兆円のうち農産物が三・四兆円で、内訳は一次農産品が一・四兆円、加工食品が二兆円である。**図2**には、目標実現に至る経路を示した。まず、一次農産品の二〇一九年の輸

図２　農産物輸出額の推移と目標



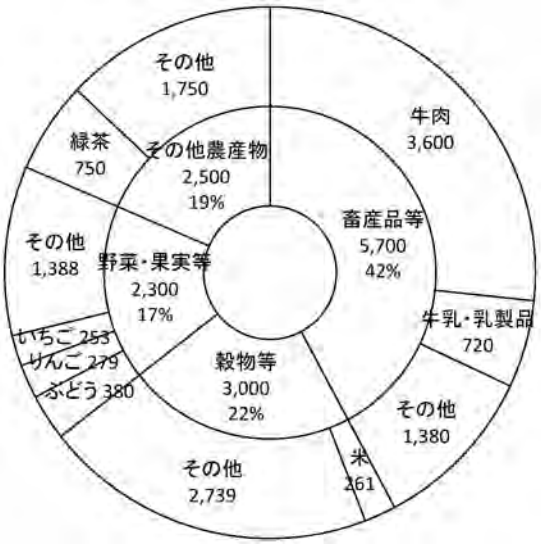
資料：農林水産省「農林水産物・食品の輸出促進について」（各年版）、「生産農業所得統計」を基に筆者作成。
　注：2030年の金額や比率に至る経路は筆者の試算である。

出額は二六〇七億円で、その約五倍の一・四兆円を達成するには、年率一七％の伸びが求められる。また、加工食品の二〇一九年の輸出額は三二七一億円で、その約六倍の二兆円に到達するには、年率一八％の伸びが必要である。更に、基本計画を基に、二〇三〇年の農業総産出額を約一〇兆円と想定すると、輸出目標が実現すれば、農業総産出額に対する一次農産品輸出額の比率は、二〇一八年の約三％から二〇三〇年には約一四％へと大幅に上昇する。

次に**図3**には、一次農産品の輸出目標額一・四兆円の品目別内訳を示した。ただし、この内訳は二〇二〇年三月に与党の会合で非公式に示されたもので、基本計画には明記されていない（日本農業新聞、二〇二〇）。この内訳では、一次農産品の輸出目標額は一兆三五〇〇億円とされ、品目グループ別では四二％を占める畜産品等が最大で、その中でも三六〇〇億円の牛肉が突出している。牛肉の二〇一九年の輸出額は二九七億円であり、目標達成には約一二倍の伸びが必要になる。また、生産量に関しては、二〇一八年の輸出の割合は約一％だが、二〇三〇年には一八％になると見込まれている。

今回の輸出目標は、良く言えば「野心的」、悪く言えば「非現実的」である。前述のように、一次農産品の輸出目標達成には年率一七％の伸びが必要だが、対前年比

図３　一次農産品の輸出目標額の内訳（億円）



資料：日本農業新聞（2020年）を基に筆者作成。

でそれを超えたのは過去一〇年間で二〇一三年と二〇一五年の二回しかない。また、加工食品の輸出目標達成には年率一八％の伸びが必要だが、対前年比でそれを超えたのは過去一〇年間で二〇一五年の一回のみである。目標には根拠が必要で、過去の傾向の延伸は一般的な手法だが、過去に一、二回しかなかった伸び率が、今後一〇年間続くと想定するのは、恣意的とのそしりを免れまい。

5　輸出目標の問題点

本稿の冒頭では、農産物の輸出促進を巡って、国内供給重視論の限界を指摘したが、政府が主導する輸出重視論にも問題点がある。

そもそも日本の農産物輸出促進策は、農業界からの内発的な要請ではなく、農産物の輸入自由化に対する農業者の不満をそらすという政府の思惑に起因する（栩木他、二〇一〇年）。政府主導の輸出促進策には三つの段階があり、一回目は牛肉・オレンジの自由化を契機とした一九八〇年代後半以降、二回目は小泉政権による経済連携協定（ＥＰＡ）の推進を契機とした二〇〇五年以降、三回目は安倍政権による環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）参加を契機とした二〇一三年以降である。つまり、日本の農産物の関税を削減する貿易協定の正当化を迫ら

れた政府の思惑と、その時点での農産物輸出額の増加傾向とが一致したのが、官主導の輸出促進策の正体である。

このため、TPP等のメガ自由貿易協定（FTA）の締結を含む政府の施策によって輸出額が伸びたとする言説も散見されるが、**図1**における産業内貿易指数の顕著な上昇は二〇一二年以降なのに対し、メガFTAの発効は二〇一八年以降で、両者の因果関係は見出しがたい。むしろ、輸出目標の設定によって輸出額が増加した（輸出目標→輸出増加）というよりも、輸出額が伸びているから目標を設定した（輸出増加→輸出目標）、という逆の因果関係が真相である。このように、農産物輸出の促進自体は妥当でも動機が不純なため、今回の輸出目標を含めて、政府の輸出促進策には様々な矛盾がある。

第一は、輸出拡大の目的と効果に関する矛盾である。基本計画の本文では、「農業の生産基盤を維持していくため、（中略）輸出を拡大していく」（三〇頁）と述べられており、「輸出の拡大→農業の生産基盤維持」という因果関係が想定されている。他方で、同時に公表された参考資料（農林水産省、二〇二〇b）では、牛肉、乳製品、青果物を念頭に、「海外の需要が高いにもかかわらず供給力が不足」（三頁）しているとの分析が示され、「生産基盤の強化→輸出の拡大」という逆の因果関係が想定されている。このように、時と場合によって論理関係が逆転するのは、輸出の理念が十分に整理されていない証拠である（この点については補論を参照）。

第二は、輸出促進の対象品目と指標の矛盾である。二〇二〇年四月に施行された農林水産物・食品輸出促進法の目的は「農林水産業及び食品産業の持続的な発展に寄与」とされており、対象には食品産業が生産する加工食品も含まれている。他方で、基本計画では、「輸出拡大の目的は、海外への販路の拡大を通じて農林漁業者の所得向上を図ること」（四頁）とされ、食品産業が生産する加工食品への言及はない。そうだとすれば、基本計画の輸出目標の対象品目は、一次農産品と国産原料を用いた加工食品に限定しなければ整合性がとれない（山田、二〇一九）。自給率で五種類の目標を設定している中で、輸出目標が一つでなければならない理由はないだろう。

第三は、輸出目標の策定プロセスと「証拠に基づく政策立案」（EBPM）との矛盾である。安倍政権は、政策目的を明確化した上で合理的根拠に基づいて政策を企画するEBPMを推進している。しかし、輸出額一兆円目標が未達となった要因分析をせずに、結論ありきでその五倍の目標を設定した今回の決定は、EBPMとは真逆である。輸出目標の個別品目の内訳は与党にのみ提示され、算出根拠は与党にすら示されていない。EBPM

の推進論者は、政策決定は政治闘争であり、重要な政策ほど合理的根拠でなく政治的思惑で決まるという現実を見落としている。このため、政治的思惑を排除する決定プロセスの変更方策を示さない限り、ＥＢＰＭなど絵に描いた餅である。

6　結論

最近の農産物輸出額の増加は加工食品が中心だが、牛肉、緑茶、りんごのような一次農産品も伸びており、農業者の所得向上の観点から、その推進には十分な意義がある。他方で、政府による輸出促進の狙いは、ＴＰＰのような貿易協定の正当化にあるため、農業者の所得向上という目的よりも輸出という手段が先にあり、矛盾も多い。そのために、政府が設定する輸出目標も、輸入原料に依存した加工食品や漁獲量に左右される水産物等を含んで水ぶくれし、目的と指標に乖離がある。そうした問題を放置したまま設定された新たな五兆円目標は、農業者を鼓舞するものとはいえない。農産物の輸出拡大に求められているのは、短期的な「やってる感」ではなく、息の長い地道な取り組みである。

引用文献

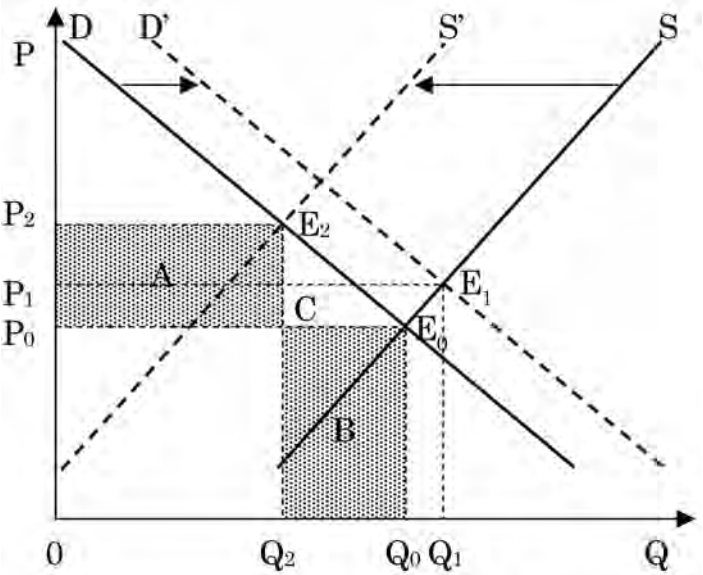
外務省（二〇二〇）「新型コロナウイルス（ＣＯＶＩＤ―19）に関するＧ20首脳テレビ会議首脳声明（仮訳）」（三月二六日）
栩木誠・森高正博・福田晋（二〇一〇）「国産農水産物輸出拡大目標の策定と問題点」『九州大学大学院農学研究院学芸雑誌』第六五巻第二号
日本農業新聞（二〇二〇）「品目別三〇年輸出目標　牛肉三六〇〇億円、米二六一億円」（三月一五日、一面）
農林水産省（二〇二〇ａ）「食料・農業・農村基本計画」（三月三一日）
農林水産省（二〇二〇ｂ）「農林水産物・食品の輸出」（三月三一日）
山田優（二〇一九）「農林物輸出『その他のその他』が品目一位のナゾ」『東洋経済オンライン』（四月一九日）

（補論）農産物輸出と農業生産額の関係

本文でも紹介したように、基本計画では、「輸出拡大の目的は、海外への販路の拡大を通じて農林漁業者の所得向上を図ること」と述べられている。しかし、農産物の輸出が農業所得の増大につながる前提条件は十分に認識されていない。そこで補論では、簡単な経済学のモデルを使って、その条件を明らかにする。

図4において、縦軸は価格、横軸は数量、右上がりの実線Ｓは日本の農産物全体の供給曲線、右下がりの実線

図４　農産物輸出と農業生産額の関係



Dは輸出を含む日本の農産物全体の需要曲線である。需給は需要曲線Sと供給曲線Dが交わるE_0で均衡し、価格はP_0、生産量はQ_0、農業生産額（価格×生産量）は$0P_0E_0Q_0$となる。農産物の輸出促進策は、海外での日本産農産物の需要増大を狙ったもので、**図4**において需要曲線は右に移動し点線D'となる。この結果、均衡点はE_1に移り、価格はP_1、生産量はQ_1、農業生産額は$0P_1E_1Q_1$となる。ここで、$0P_0E_0Q_0 < 0P_1E_1Q_1$なので、輸出が増えれば農業生産額も増加する（農業所得は農業生産額の一部なので、この結論は農業所得にも当てはまる）。

ただし、ここまでの分析では、日本の供給曲線Sが変わらないと仮定している。しかし実際には、農業就業者や農地等の減少によって農業生産力は減退していることから、実際の供給曲線は継続的に左に移動していると考えられる。また、**図2**に示したように、農業総産出額に対する一次農産品の輸出額の比率は、二〇一八年時点で約三%に過ぎず、輸出が農業生産額の増大に寄与しているとは言いがたい。こうした状況を踏まえると、**図4**の需要曲線は当初の実線Dのままなのに対して、供給曲線は左に移動して点線S'となる。この結果、需給の均衡点はE_2に移り、価格はP_2、生産量はQ_2、農業生産額は$0P_2E_2Q_2$となる。

ここで、当初の農業生産額$0P_0E_0Q_0$と、農業生産力が

減退した場合の農業生産額$0P_2E_2Q_2$を比較する。$0P_0CQ_2$は両方に共通なので捨象すると、$P_0P_2E_2C$（面積A）は、供給の減少に起因した価格の上昇による農業生産額の増加を表すのに対して、$Q_2CE_0Q_0$（面積B）は、供給の減少に起因した生産量の減少による農業生産額の減少を表す。農業生産額の増減は、AとBの大小関係に依存し、A＞Bならば増加する一方で、A＜Bならば減少する。また、それを規定するのは需要曲線Dの傾きであり、傾きが急（価格が上昇しても需要が大きく減らない）であれば、A＞Bとなり農業生産額が増加しやすいのに対し、傾きが緩やか（価格が上昇すると需要が大きく減る）であれば、A＜Bとなり農業生産額が減少しやすい。

以上の分析から、次の含意が得られる。第一に、輸出促進策によって国産農産物への需要が増大（需要曲線の右方移動）しても、供給力の維持（供給曲線の左方移動の抑止）が伴わなければ、農業生産額は増加しない。「海外の需要が高いにもかかわらず供給力が不足」という指摘は、まさにそうした事態を表している。第二に、仮に農業生産額が増加しても、それは農業生産量の増加を意味しない。農業生産額の増加は、需要の増大（需要曲線の右方移動）によって生産量が増加した場合だけでなく、供給の縮小（供給曲線の左方移動）によって生産量が減少した場合でも発生する。生産量の減少と価格の上昇が併存する最近の動向から、現在の日本で起こっているのはまさに後者であり、二〇一七年までの三年連続の農業総産出額の増加は、朗報ではなく警鐘であろう。

温存された構造改革路線
―見果てぬ夢としての農業構造改革―

東京大学大学院農学生命科学研究科教授　安藤光義

1、はじめに

本稿では「農業の持続的な発展に関する施策」の内容の検討を行う。今回の基本計画では中小・家族経営を重視するものとなったという話もあるようだが、文面を読む限り、担い手重視という路線に変化はみられない。

基本計画の方針を記した「第一　食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」の「2．施策の推進に当たっての基本的な視点」の「(3) 農業の持続可能性確保に向けた人材の育成・確保と生産基盤の強化に向けた施策の展開」には次のように記されている。

「農業者の大幅な減少等により、農業の持続性が損なわれる地域が発生する事態が懸念されることから、これを防ぎ、我が国農業が成長産業として発展していくためには、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立することが重要である。人・農地プランによる地域農業の点検の加速化と各種施策の一体的な実施による効率的かつ安定的な経営を目指す経営体を含む「担い手」の育成・確保と農地中間管理機構を通じた農地の集積・集約化、また、そのための農業生産基盤整備の効果的な推進が喫緊の課題である。さらに次世代の担い手への農地をはじめとする経営基盤の円滑な継承が必要である。」

このパラグラフのなかに「効率的かつ安定的な農業経営」という言葉が二回も出てくることはそれを象徴している。こうした経営を育成・確保するために農地の集積・集約化と基盤整備を進めるという施策は数十年前から実施されてきたものである。ただし、経営継承が取り上

げられた点は評価することができる。

以下では、こうした問題意識に基づいて基本計画を批判的に検討したいと思う。

2、中小・家族経営に対する具体的な施策は何か

「はじめに」の最初に指摘した問題である。基本計画で「中小・家族経営など多様な経営体」が言及された点は大きな変化ではあるが、具体的にどのような施策が用意されるのだろうか。文面を読む限りだが、残念ながら見つけることができなかった。

計画における中小・家族経営に対する認識は「産地単位で連携・協働し、統一的な販売戦略や共同販売を通じて持続的に農業生産を行う」（『基本計画』三九頁、以下では引用頁のみを記す）というものなので、農業協同組合を通じた産地の再編や梃入れを図ることくらいしか考えられない。野菜・果実の産地の園芸農家はこれでよいのかもしれないが、中小・家族経営の多くを占める稲作農家に対してはどのような施策が講じられるのだろうか。

「地域社会の維持に重要な役割を果たしている実態に鑑み」（四二頁）という認識は正しいが、それに続くのは「生産基盤の強化に取り組むとともに、品目別対策や多面的機能支払制度、中山間地域等直接支払制度等、産業政策と地域政策の両面から支援を行う」（四二頁）という一文だけで、中小・家族経営を直接的な対象とする施策は残念ながら記されていない。また、「生産基盤の強化」の意味する内容も漠然としており、これが通常の「農業生産基盤整備」だとすれば新しい支援とは言えない。さらに「多面的機能支払制度、中山間地域等直接支払制度」に至っては既存の施策にすぎないし、そもそも両者は農村政策の範疇ではないか。中小・家族経営を対象とした施策とは何なのだろうか。

ここから少し頁をめくって「①肉用牛・酪農の生産拡大など畜産の競争力強化」の「ア．生産基盤の強化」のところに「中小・家族経営の経営資源の継承」（四七頁）が記されているのが一つの発見ではある。これを読み込めば、中小・家族経営については規模拡大を要件とはせず、現状維持であっても経営継承支援の対象とするということになるからである。しかし、それ以外には明確な施策を見つけることはできなかった。

文面を読む限りだが、中小・家族経営はやはり政策の対象ではないと言わざるを得ない。もし、評価するとすれば、計画に「書き込んだ」こと自体ということなのだろう。これを根拠とした施策の立案と予算獲得について農林水産省の頑張りに期待したいところである。

3、農地保全への危機意識はあっても具体的な施策はない

担い手の減少が進むなか、農地保全も限界を迎えているという危機意識が基本計画にはあらわれていたように思う。

「ア・担い手への重点的な支援の実施」では「既存経営基盤では現状以上の農地引受けが困難な担い手も現れている」（三九頁）という記述がみられる。実際に平地農業地域でも、担い手が経営を廃止した場合、残っている担い手がその農地を引き受け切れないケースが散見されるようになってきた。中山間地域ではそもそも担い手がいない地域が広がっている。こうした事態に対して効率的かつ安定的な農業経営への農地集積・集約化の推進は意味をなさないのである。

それではどのような対策を講じればよいのか。だが、「地域の農業生産の維持への貢献という観点で、このような担い手への支援の在り方についても検討する」（四〇頁）とあるだけで具体的な施策は示されていない。農地保全に対して直接支払制度を行うのであれば話は分かりやすいが、それは期待できるだろうか。中山間地域の農地保全は中小・家族経営によって担われているが、先に見たように具体的な施策はないので期待薄である。「検討はしたが財源がなく難しかった」というのが結論か。ここも掛け声だけで終わる可能性が高い。

「オ・企業の参入」では「特に担い手が不足している地域においては農地の受け皿として期待される」（四二頁）とあり、企業参入に最後の期待を寄せているようだが、農業に参入した企業が担う農地面積は僅かに過ぎず、農地保全の担い手にはなっていない。

その結果、「②荒廃農地の発生防止・解消、農地転用許可制度の適切な運用」で「荒廃農地の発生要因や地域、解消状況を詳細に調査・分析するとともに、有機農業や放牧・飼料生産など多様な農地利用方策とそれを実施する仕組みの在り方」（四四頁）を総合的に検討し、必要な施策を実施するということになるのだろう。放牧などの粗放的な土地利用への転換を推進していくということであり、これは耕作農地からの撤退を意味する。明記されてはいないが、「農地保全からの撤退」も課題として取り上げるというメッセージを基本計画の中に読み込んだ次第である。

4、認定農業者制度を使いこなしているか

これは基本計画の問題というより、その検討過程に問題はなかったかという指摘である。

基本計画の参考資料である「農業経営の展望」は「他

産業並みの所得を目指し、新技術等を導入した省力的かつ生産性の高い経営モデルを、主な営農類型・地域について例示的に」示し、「都道府県・市町村が作成している農業経営基盤強化促進法に基づく基本方針・基本構想における農業経営の基本的指標等を作成・見直しする際に、各地域の実態に応じて参考となるように提示」（二五頁）するものである。農業経営基盤強化促進法を根拠に、都道府県・市町村を通じて効率的かつ安定的な農業経営を育成・確保していく、すなわち、認定農業者制度を活用していくという方針は間違っていない。だが、今回の基本計画の検討に際して、認定農業者制度を十分活用したかどうかについては疑問が残る。

認定農業者になろうとする者は農業経営改善計画を提出して市町村の認定を受けなければならない。この農業経営改善計画には現在の経営面積と目標とする経営面積が記載されている。当然、これらはデータベースとなって市町村・都道府県は把握していなければならないし、最終的には農林水産省に集約され、全国レベルのデータベースが構築されていなければならない。実際、それに類するデータベースがあるので、現在の担い手への農地集積率は六割という数字をはじき出すことができていると考える。

そこで確認したいのは、農業経営改善計画に記載されている目標とする経営面積を市町村レベルで集計し、それを積み上げて都道府県レベルおよび全国レベル数字を算出したかどうかである。この数字は果たしてどれくらいだろうか。これを使えば将来的に認定農業者が担うことのできる農地面積は容易に推測できるからである。担い手への農地集積八割という目標が本当に実現可能かどうかも簡単に判定できるはずである。会議資料を確認する限り、そうした検討は行われなかったようだ。何か不都合な真実でもあったのだろうか。もっとも、制定から三〇年近くが経過した農業経営基盤強化促進法の業務統計の活用は専ら認定農業者の「数」だけで、このような形で活用した経験がないのだから仕方がない。今後に期待したいところである。

認定農業者は「他産業並みの所得」の実現を目標としており、必ずしも農地保全の担い手とはならない可能性がある。収益性の高い施設園芸や養豚、養鶏などの施設型畜産が担う農地面積は大きくはないからである(注1)。それゆえ、認定農業者制度を評価する場合、「数」だけでなく、彼らが担う経営面積も重要なのである。認定農業者の経営面積を把握していなければ、基本方針・基本構想に記されている効率的かつ安定的な農業経営への農地集積率という数値目標を管理することはできないのである。

今後、「農業経営の展望」で示された経営モデルを参考にして都道府県・市町村で目標とすべき営農類型が示されることになる。その際、地域の実情を鑑みながら各営農類型の農業経営をいくつ育成・確保するのか示し、担い手への農地集積率がそれと整合的（各営農類型の農業経営の数に経営面積を乗じたものを合計すれば担い手への農地集積面積となる）なものとなるような基本方針・基本計画の策定を都道府県と市町村にはお願いしたい。農業経営基盤強化促進法に則って構造政策を推進するにはこの作業が欠かせない。構造政策の進捗管理のツールとして認定農業者制度を活用していただければと思う(注2)。

最後は蛇足になる。「農業経営の展望」では「ライフスタイルや地域の活性化等に寄与する取組事例」（四九～五四頁）が示された。中小・家族経営も重要というメッセージと理解したが、これらは効率的かつ安定的な農業経営の外枠であり、その経営面積は農地集積率八割の中には含まれないという理解で間違いないか。担い手の定義を曖昧にし、その集積面積を嵩上げするといったことはしないと農林水産省を信じている。

5、人・農地プランの実質化の実際

基本計画では人・農地プランの実質化の推進を大きな課題として掲げている。今年の三月初めにある県を訪ねた時の状況を簡単に紹介することにしたい。

この県は農業委員と農地利用最適化推進委員を合計すると以前に一・四倍の人数になったとのことである。人・農地プランの実質化に向けて、二〇一八年四月から実態把握調査を開始している。三年間を目途に全筆調査を行う予定である。当初は農家からの申告方式で調査を行ったが、十分な情報を得ることができなかったため農家台帳を郵送で配布して記入してもらう方式に変更した。市町村によっては農業委員の選挙人名簿の作成とセットで調査を行っており、効果をあげていた。返信のない農家を農業委員、農地利用最適化推進委員が訪問して回収している。兼業農家は米の生産調整に関心がないので、水田再生協議会などを通じても情報があがってこない状況にある。米の生産調整の廃止は、地域と行政との関係を疎遠にしてしまうというマイナスの効果を農地集積にもたらしたようだ。

人・農地プランは収集した情報の地図化を行い、話し合いを行うことになっている。農政課系統と農業委員会系統との連携がうまく行っていない市町村が多いのが懸念されるとのことであった。地図の作成までは農業委員会が行い、その先の貸し借りのマッチングは農政課が行っていくという分担関係になっている。前者の調査結果

を後者が話し合いにつなげていくことができるかどうかが問われているということのようだ。また、重点地区を設定して取り組んでいるのは、全筆調査がうまくいっておらず、情報を集め切れていないことを示しているとみるべきかもしれないと話していた。

農地の貸付け希望は山あいの条件の悪いところが多い。畑は荒れていてもあまり気にならないようである。そのため中山間地域では荒地の非農地化を進めようという動きがある。平地農業地域ではゴミ捨て場になることを市町村が懸念しており、非農地化は認めないところが多い。担い手が経営を縮小・廃止した結果、借り手をみつけることができず、農地が宙に浮いてしまうという問題は少しずつではあるが、出始めている。ただし、平地農業地域ではまだ借り手に意欲はあり、農地を借りてくれないということはないという話であった。

この県では担い手が米の生産調整の割当を受けたくないので貸し借りが相対のままとなっている農地が残っている。また、経営耕地の交換による集約化を視野に、一部の市町村では小作料の統一化を進めているとのことであった。

基本計画で「地域の農業者と、地方公共団体、農業委員会、農業協同組合、土地改良区といったコーディネーター役を担う組織や農地中間管理機構が一体となって人・農地プランの実質化を推進する」（四三頁）と記されているが、「一体となって」が本当に実現されるかどうかが課題として立ちはだかっているということである。

6、持続的な発展とは何か

基本計画でいうところの「持続的な発展」とは何だろうか。私の読み落としかもしれないが、具体的な定義はされていない。自分が欲しいものが分からなければ手に入れることはできない。もしかすると欲しくもなかったのかもしれない。

持続的な発展の鍵を握っているのは、文面を読む限り、担い手をはじめとする人材の育成・確保にあるというのが農林水産省の認識のようだ。この認識は正しい。不足しているのは農地ではなく人に局面が移行してきているからである。その場合、決定的に重要なのは経営者の能力開発ではないだろうか。労務管理、資金管理、事業戦略の策定ができる経営者をどれだけ育成することができるかが問われている。量も大切ではあるが、それ以上に質が重要なのである。制度的に法人化を進めても内実が伴わなければ意味がない。法人化した集落営農が後継者を確保できず、その将来が危ぶまれていることをみれば、法人化はゴールではないことは明らかである。青色申告などは、真に求められている経営者にとっては当

然のことであって課題にもならない。もっと人材の質に踏み込んだ議論が必要だったのではないだろうか。

「就職氷河期世代をはじめとした幅広い世代の就農希望者に対する実践的なリカレント教育」（四一頁）の推進はポイントだが、その中味はどのようなものを想定しているのだろうか。最近の新規就農者は法人経営への雇用就農が増加しているが、その方向を後押しするような教育なのか、それとも新規独立のための教育なのか。前者の場合、彼らの今後のキャリアパスをどうするかも大きな課題となるはずである。将来の展望を持てなければ人材は集まらないからである。「農繁期における労働力が確保できるよう、「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律（令和元年法律第六四条）の仕組みも活用する」（四三頁）とあるが、これでは人材といっても賃稼ぎの単純労働者に過ぎず、持続可能なものとはならないだろう。目先の量の確保に追われた結果なのではないか。

今回の新型コロナウイルス禍は、外国人技能実習生に労働力の量を依存して規模拡大を図ってきた農業経営や産地に大きな打撃を与えたことも忘れてはならない。最終的に求められるのは、高賃金→高能力→高生産性→高賃金→…、という好循環を農業労働力について創り出すことなのである。

いずれにせよ、農業を担う「人」については、持続的な発展とは何かという視点から、本当に必要な課題をじっくりと考えなければならなかったが、それは果たされなかったのである。

この欠陥は、「自然資本」「環境保全型の農業」「有機農業」といった「農業の持続的な発展」にとって決定的な鍵となる概念は五四頁の後半から五五頁の前半にかけて僅かな記載にとどまっていることにもあらわれている。参考資料の「農業経営の展望」で有機農業のモデル経営は二つしか示されていない。「ＳＤＧｓ」という言葉も五五頁の本当の最後に出てくるだけにすぎない。「農業の自然循環機能」を前面に据え、先の三つの概念をキーワードにして農業の持続的な発展を構成すべきではなかったか。もう少し言うならば、持続的な発展とは何かという哲学が欠落していたということになるだろう。

7、おわりに

最後に、まとまった形で議論をするのが難しかった問題をいくつか論じて本稿を終えることにしたい。

麦・大豆の生産増大はどのようにして実現するのだろうか。かつて「麦・大豆の本作化」の時は助成金をかなり支出したことで麦・大豆の作付面積が大きく伸びたが、今回はそうした支援は記されていない。助成金の増

額のような生産刺激的な施策なくして目標の達成はできないのではないか。米政策改革以降、麦・大豆の作付面積はほとんど伸びていないという実情をどのように評価しているのか、それを踏まえた基本計画となっているのかどうか疑問が残るところである。

気になるのは「総合的かつ効果的なセーフティネット対策の在り方の検討」（四五頁）である。「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金や、野菜価格安定制度など、農業保険以外の制度も踏まえ、総合的かつ効果的なセーフティネット対策の在り方について検討」するとあるが、既存の制度を廃止し、収入保険制度に一元化することが狙いなのかどうか。既存の制度では今回の新型コロナウイルス禍による農業経営への打撃に対応することができない面もあり、収入保険制度への加入が進む可能性があるが、利用者の視点に立った慎重な検討が求められると考える。

土地改良区の体制強化で「貸借対照表を活用した施設更新に必要な資金の計画的な積立の促進等」（四六頁）は重要なポイントである。分割不能な共有財である水利施設は、農地面積が減少したからといって縮小するのは困難な場合が多く、安定的な農業用水の供給のためにはその収支を確定し、不足金額を明確にすることが必要となる。この数字に基づいて土地改良区に対する直接支払制度にあたるような施策を獲得できるかどうかが今後の課題となるだろう。水利施設の維持管理を担う土地改良区を、国土保全のための交付金の支給対象としていくということである。

注：

(1)「山間地域になる程、土地条件に依存しない「超」集約的な施設型作物によってしか農林家の再生産が困難だという構造」（佐藤一九九四：二二―二三頁）にあり、高付加価値型農業による地域振興と農地保全の乖離という問題が生じていたことは一九九〇年代から指摘されていた（安藤一九九七、安藤二〇〇〇）。

(2)例えば、安藤（二〇一九）は、新潟市の認定農業者のデータベースを用いた分析を行っているが、業務データのこうした活用をお願いしたいということである。

参考文献：

安藤光義（一九九七）『中山間地域農業の担い手と農地問題（日本の農業二〇一）』農政調査委員会安藤光義（二〇〇〇）「農村政策の政策体系としての評価」『日本の科学者』三五（一一）
安藤光義（二〇一九）「平成期の構造政策の展開と帰結」田代洋一・田畑保編著『食料・農業・農村の政策課題』筑波書房
佐藤宣子（一九九四）「中山間地域における農林業構造の変化と農林地の保全問題―大分県での集落調査から―」『農業問題研究』三九

新規就農や人材確保戦略に軌道修正はあるか

―制度が促進する新規就農者増加への期待そして農業を支える担い手の一環に位置付けられるべき雇用労働者及び外国人労働力―

早稲田大学政経学術院名誉教授　堀口健治

1、コロナ禍がもたらしたもの

海外からの供給停止や貿易が止まることで困ったのはマスクだけではない。日本の製造業そのものが中国等の海外に部品や完成品で大きく依存していることが明らかになり、その危うさが強く認識された状況であった。ただ農産物や食品が不足したり、買いだめの現象が強く表れなかったのは幸いだった。海外からの農産物の物流が継続していたし、国内での貯蔵がそれなりにあった。そしてなによりも国内の農業が、うち続く台風等の被害にもかかわらず、しっかり継続し、必要な農産物を供給し続けたことが国民に安心感を与えていたと思われる。加工食品業界や通販を含め物流業界も機能していた。

しかしあらためて日本の自給率の低さが思い出され、成り行き次第では食料パニックが起きかねない可能性があったことも実感される。多くの人が、国内にある農業がいかに大事か、食料を国内でまかなう重要性を認識した昨今である。

ここではその国産の農業を支える労働力をあらためて考えておきたい。メディアを通じた一番の印象は、コロナで入国できない技能実習生が実は産地にとって大きな役割を果たしていることの実感であり、植え付け、収穫の心配が特に野菜で大きいことが分かった。そして、宿泊や飲食業界での休業中や解雇された人を農業界が受け入れ、双方で助け合ったことは多く報道されていた。ここから得られることは、それほどまでに外国人労働力に依存している日本の農業の認識であり、他方で失った外国人観光客の多さでもあろう。その意味から農業界でい

えば、外国人労働力に依存する度合いを減らし、日本の若者に就農を期待することであろうか。

本稿ではそうした日本の若者が、非農家出身の大卒者を含め、農水省の農業次世代人材投資資金や農の雇用事業等の制度により、一定程度就農する傾向があることを確認し、従来からの流れをさらに強化すべきことを強調したい。国費で就農者に対し、一定期間彼らの生活費を直接支援したり、彼らを雇用する農家や法人に雇用原資を期間限定だが応援するという政策は、それまでにはない大きな意義を持つ政策である。そして、最近、こうした政策が財政的な事情で予算額を減らされたり、支援対象を絞ることで就農傾向を弱める結果になっているように見えることを指摘しておきたい。

ただ、こうした日本の若者の就農が期待通り強まるとしても、現在の外国人労働力に置き換わることはとても無理である。人口減少下でしかも非農業の職種を選択する傾向が若者に圧倒的に強い以上、不足する農業の分野を外国人が埋めるのは必至だといってよい。今の社会経済構造を維持し、また農業の規模を保つには技能実習生を主とする外国人は欠くべからざる存在である。増加傾向にある農業への技能実習生の前年と比べ増えた人数（平成三〇年一〇月末農業に従事する技能実習生は二八千人で前年同月比四千人の増加）を見ると、日本人の新規雇用就農の若者の人数（平成三〇年に新規強就農した四四歳以下は六千人）の七割に迫っている。農業の規模をさらに拡大し自給率を上げるには、不熟練労働力が主である技能実習生の増加が主になるが、最近増えている一定の技能を持った特定技能外国人や海外の大学を卒業した高度人材も日本農業は必要としているようだ。

今回のコロナ禍は、そうした多様な海外の人材の供給が、農業でも、また一定の期間であるにしても、ストップしたことによる影響の大きさを確認させたことになる。確実に海外の人材が来日することは、日本の若者がより多く就農することと並行して、同じように期待されなければならないことなのである。

なおメディアで多く報道しているが、四月以降来日が予定されていた技能実習生が来ないことで、産地が大わらわで日本人の臨時募集を始めたことは事実だし、地域でのマッチングの努力が実り、休業下の旅館や飲食業等の従業員が旅館組合や農協とのコラボで農家に入り、戦力になっていることは注目すべきである。ただ指摘すべきは、こうした産地は長野や群馬等の高冷地野菜地帯に多いことである。雪が多い冬を迎える毎年一〇月末には仕事を終えて技能実習生を帰国させる産地で、そしてこの三月、四月に新たな技能実習を一号（一年未満）として迎えるところである。ここでは全く人が足りない。

他の多くの野菜地帯は技能実習生を二号まで、すなわち三年間雇用するところが多いので、この産地での三、四月来日の技能実習生は三年を終えて帰国する人の代わりの人達である。これらの産地では帰国予定者に日本にとどまってもらい、来日できない人の代わりに働いてもらうことで何とかしのいでいる。

高冷地野菜地帯は冬場の仕事がなく、雇用する時点の三月・四月から一〇月末まで、技能実習一号で雇用し、冬になる前に仕事を終えて帰国させている。技能実習のビザはその人にとって一回限りのビザなので、産地は、毎年、経験のない不熟練の若者を新規に受け入れ、あらためて指導し仕事をしてもらっているのである。

冬場の仕事を作って周年雇用に変えるか、あるいは変形労働時間の仕組みを使って冬場は帰国させ、春から二号の技能実習生とした同じ人が来日できれば（この仕組みを法務省は認めないが）、仕組みとしては安定するのだが、高冷地野菜地帯の多くは毎年入れ替える形なので、コロナの時期に来日がストップした今回は被害が大きくなりそうなのである。

さらに言えば、農業規模を拡大するのでさらに増やして新しい技能実習生を迎え入れようとしたところや、幹部として特定技能外国人や海外大卒の高度人材を「技術・人文知識・国際業務」ビザで採用した経営が、今回のコロナでこれらの人は来日できなかった場合は、対処方法はなく、来日を待つ以外にない。

今回のコロナによる来日ストップは、受け入れる日本の農業側の外国人への対応や期待の違いがいろいろあることが浮き彫りになったことが大事であろう。技能実習の三号でさらに二年働き、あるいは就労ビザとして令和元年四月から導入された特定技能一号は、一定の経験を持ち、農業経営にとっての準幹部として残る仕組みを設けたので、さらに滞在して働くことを希望する外国人にとっては、また幹部や準幹部でも人が不足する規模の大きい農業法人にとっても、望ましい仕組みだと言えよう。なお特定技能二号は今の高度人材のように一定年数を経ると常住ビザを申請する資格ができるので、移民に近い形になるが、この業種は現在では限られている（建設業と造船舶用工業のわずか二業種）し、また特定技能一号の年数を経なければならないので、議論としてはこれからであろう。現状では、技術を磨き、そして出身国に多くの金銭を持ち帰る出稼ぎを希望する若者が多く来日していることになる。しかしこれはこれで大事で、来日者が皆日本に滞在し移民を希望しているわけではなく、多くが一定の年数の後、母国に帰り結婚したり、家族の元に戻りたい若者である。それにどれだけ応えられるか、これが大事である。

2、担い手を増やす青年就農給付金（農業次世代人材投資資金）

安倍首相は令和元年六月の記者会見で「四〇歳代以下の若手新規就農者は統計開始以来初めて（平成二六年から）四年連続で二万人を超えた」とアベノミクス農政の成果を強調した。この二万人は必要な若手就農者数として政府が設定した目標だったからである。

令和五年には四九歳以下の農業従事者（ただし基幹的農業従事者と雇用者の合計であることに注意）を四〇万人確保することが日本農業の維持のために必要という目標を設定し、そのためには毎年二万人の青年の就農が求められると政府は計算した。令和元年で六五歳未満の基幹的農業従事者数は四三万人だったが、その五年前は八〇万人もいたから大きな減少であり、政策を打たなければ、その後も離農等でさらに従事者数は減少するとみられる。そのため四〇万人を維持すべき人数として設定し、そのためには青年が二万人以上毎年参入し農業を継続しないと危機的状況になるとしたのである。安倍首相が二万人を四年連続で上回ったとして強調したのはそうした背景がある。もっともこれらはギリギリの水準の確保すべきレベルであり、必要な最低の人数であることも指摘しておきたい。

人数計算には民主党政権が二四年に導入した青年就農給付金（自民党政権で農業次世代人材投資資金に名称を変えたが仕組みは維持されている）が入っている。またそれ以前に導入（二〇年）した「農の雇用事業」で、雇う側に雇用原資（四五歳未満対象で一人一二〇万円を二年間）を供給し、雇用就農を増やす仕組みもこの計算の中にある。青年就農給付金と農の雇用事業は、新規就農総合支援事業としてあらためて二四年以降位置付けられ、二万人確保のための重要な施策になったのである。

給付金の制度は、若手農業者比率が他のＥＵ国に比べ高いという参入者増加の成果を示した仏の青年就農給付金の仕組みを日本に導入したもので、就農者への直接的給付である。半世紀弱にわたりこの政策を続けているフランスは平成二七年で一人当り年一九四万円給付であり、給付期間は日本と同じ五年である。ただし日本は対象が四五歳以下で毎年一五〇万円である（令和元年以降は五〇歳未満に拡大）。

安倍首相が自慢した二万人を大きく超えた年次の中で、最大の二三千人であった平成二七年の新規就農者数（農水省新規就農者調査）をみてみよう。四九歳以下の新規就農者二・三万人の内訳は新規自営農業就農者（親元就農）が最大で一・三万人、次いで新規雇用〇・八万人、新規独立〇・三万人である。農の雇用事業の支援が

ある雇用者及び人材投資事業の経営開始型の支援がある新規独立は従来と比べ大きく増えている。数字を見ると、この年の農の雇用事業の採択数は〇・四万人、経営開始型で新規に採択されたのが〇・三万人（新規独立就農だけではなく、後に述べるが、この中には部門新設に取り組む後継者や五年以内の経営継承等を約束することで、親元就農であっても経営開始型の人材資金を受けることができる）が効果をあげている。

一般的に言えば、農業経営が所得を上げ再生産が定着するには年数を要する。樹木や家畜等は出荷まで年数がかかり資金が必要だからであり、その意味では農業への新規参入は結構厳しい。そのために青年就農給付金でこれを緩和しようというのである。日本政策金融公庫が実施した令和元年の「認定新規就農者・青年等就農資金融資先フォローアップ調査」によると、給付金受給者で公庫融資先九九五人の所得は、経営開始一年目の人の半分が給付金を含めても所得ゼロの赤字経営だった。赤字経営ということは、就農前に自前の資金を相当に用意しないと生活できないということである。しかし給付金は参入のための負担を減らすことで若者の農業への導入促進に役割を果たしている。なお年数が経つと赤字経営は減り五年目は赤字経営が一割に減っている。年数が経つと、再生産の軌道に乗る経営が増えてくるのである。

3、雇用就農を農業の担い手に位置付けた二万人目標

新規就農者で最近大きく増加しているのは、農水省の『新規就農者調査結果』によると、新規参入者と並んで、七か月以上の常雇いという新規雇用就農者（なお外国人は除いているので技能実習生は含まれない）である。もっとも平成三〇年は就職率が高く、新規参入者とともにそれまでの増加傾向から減少に転じている。そのこともあり四九歳以下の新規就農者数は二万人を割る。

なお四九歳以下の新規雇用就農者は非農家出身が八四％（平成三〇年）と大半である（五〇歳以上を加えた全体でも八二％）ことは注目しておくべきである。他の仕事から農業の新規雇用就農への転換であり、非農家出身の人達が農業を選択している意義は大きい。この流れをもっと拡大させたい。また今回コロナ禍を契機に農業に仕事を見つけ、常雇いとして、サービス業から乗り換えてくれることも期待したいところである。

農業雇用といえばパートが多かったが、今は雇う側も確実に来てくれる通年雇用者を希望し、雇われる側も通年雇用や正社員を望むので、常雇いが急速に増加している。非農家出身の大卒で農業関係に就きたいとする若者達も結構多い。彼らは他の中堅企業と同じ報酬で社会保

険等、同一条件なら農業を厭わない。スマート農業も彼らの関心を農業に向かわせる要因になっていよう。そして農業への新規独立参入はリスクが高いのでむしろ雇われを選択しているとみられる。

大事なことは新規雇用就農が農業の担い手に位置付けられたことである。これは大きな考え方の転換である。今までは担い手として基幹的農業従事者が想定され農家世帯員の「主に自営農業」という者がその対象として数えられてきた。しかし二万人の計算で農の雇用事業による雇用者も計算に加わり、雇われ者が担い手に位置付けられたことになる。筆者もその考えを支持する。それは人を雇用することが多い法人の重要性を強調しているのでは、と考える人も多いであろう。結果としてはその側面もあるが、若者が就農を本格的な就職先として覚悟していることが大事で、そうした思いで就職したことの積極性を評価したい。パートでもない、腰かけでもない、本人の長期に勤める仕事として農業を選択したことの重みからいって、農業の担い手として位置付けることが正当であろう。

（株）イオンアグリ創造では正社員募集に百倍を超えるエントリーシートが毎年来る。年単位の変形労働時間制なので農繁期は朝六時から割増賃金無しの一〇時間労働が続くが、その分、年間労働総時間二千時間の下、有給休暇以外に二〇日間の特別休暇が農閑期にある。また直営農場が全国に増え若くして農場長等の責任ある仕事を任される。若者の考えや期待に向いているから希望者が多い。昇給や昇格、社会保険、退職金等の、他の企業では当たり前の制度を農業経営が持つようになっていることも、若者を引き付ける要因になっている。こうすることで若者の就農が大きく前進することになる。農業を一生の仕事して選択する若者がこうした仕組みで多く増えるのは、企業にとってだけではなく、日本農業にとって大きな力になる。

さらに令和元年度補正予算で六四億円が措置されたが、これの新規就農支援緊急対策事業も注目される。就職氷河期世代等を含む幅広い世代の就農を促進するため、就農希望者への支援や農業大学校等のリカレント教育の提供等、地域における受け入れ・支援体制を充実させ、地域農業の支え手を確保し育成する新しい事業である。これらも令和五年までに四〇代以下の農業従事者を四〇万人に拡大する政策目標を支えるものである。

具体的には、就職氷河期世代には、就農予定時の年齢が四九歳以下で、最長二年間、年一五〇万円を研修用に交付するもので、独立自営就農、雇用就農、条件が付いた親元就農、そのどれでも目指すものだが、基本は今までの人材投資事業の準備型と同じである。予算が増額さ

れたのである。なおシニア世代の五〇代の就農希望者には研修機関を支援し研修料金が免除されるようにする。このようにして、四〇万人を達成しようとする幅広の支援が盛られていること自体、歓迎されることである。

というのは新規就農者調査で、平成三〇年の新規就農者数は五六千人であり、今まで議論して来た四九歳以下はそのうち一九千人である。残りの、五〇歳以上の三七千人は、その多く（三三千人）が新規自営農業就農者であり、実家に戻る帰農者である。五〇歳以上の新規雇用就農は三千人、新規参入者は一千人だから、いわゆる定年帰農の数の上で占める位置は若手のそれよりはるかに大きい。これらの対象を支援する国の政策は見られなかったが、上記の研修料金が無料になるよう研修機関に助成をだすことになった。今まで一部の自治体が就農対象の年齢を幅広にすることで支援している事例はあるが、国としては政策対象になっていなかった。五〇歳以上の新規自営農業就農者三三千人のうち、五〇～五九歳までは六千人もおり、定年以前に機能した人だろうからより体力もあり技術への取り組みも熱心なはずである。こうした人への研修の支援を強化すれば、今以上に他産業から農業に戻る人が多くなることが期待できるし、重要な地域農業の担い手になるはずである。

4、ヒラから幹部にまで広がる外国人労働力も担い手に位置付けるべき

外国人労働力が急速に増加し、労働力が絶対的に不足する産業を支え始めている。平成二七年農業センサスが把握した農業通年雇用者数二二〇千人の一割弱が外国人（同年の厚労省「外国人雇用状況の届出状況」による農業従事者数は技能実習生一七千人を含む二〇千人で、他に専門的・技術的分野及びその他身分に基づくビザの人もいる）とみられる。厚労省「外国人雇用状況の届出状況」では最近は毎年三～四千人が農業従事者として増加し、日本人の新規雇用就農に近づく大きさになっている。この数を入れれば二万人は達成されている。技能実習の初年度の一号は外すとしても、二号や三号、特定技能外国人、そして専門的・技術的分野の人たちは農業の担い手として重要である。令和元年一〇月末で厚労省「外国人雇用状況の届出状況」をみると一・三千人の専門的・技術的分野の人が働いており、また外国人技能実習機構によると団体管理型で平成三〇年度は、技能実習二号二〇千人、三号一千人、法務省資料によると令和元年一二月末で特定技能一号に〇・三千人が、それぞれ農業分野で働いている。

なお外国人の多くは技能実習生である。彼らは単純労

働の繰り返しではなく多種の仕事をこなす多能工を期待されている。平成二二年法改正で、それまでは研修生の位置付けで報酬も最低賃金の半分強の水準であったものが、一年目から雇用労働者として労基法に守られる労働者になった。日本の仕組みはon the job trainingで研修と雇用労働という二重の位置付けを維持している。だから、技能実習生は家族経営であれば家族員と一緒に、企業であればチームの日本人リーダーと一緒に仕事を行っている。外国人だけが一方的に増えることはなく、日本人との組み合わせで戦力になるし熟練も高まる。

日本の特徴は雇用する半年以上も前に雇用主が選考・面接に自己負担で現地に向かうことである。その場で契約を結ぶので雇用条件や残業も正確に説明される。ブローカー任せで間違った情報を得て来日し失踪するケースを聞くことがあるが今や少ない。契約後はすぐに両親に会いに行くところが多い。契約した実習生は、半年以上、日本語を合宿で集中的に勉強するのが多い。これが事務費と合わせ彼らが送り出し団体に払う経費である。日本での月額給与の三か月分位を払っているのが標準である。そして雇用する日本側の旅費負担で来日するがこれも日本の特徴である。労働力が絶対的に不足する中で確実に契約通り勤める技能実習生は戦力になっている。

例えば群馬県G社は平成初期から農業研修生を受け入れ、平成一二年以降は着実に技能実習生を増やしてきた。経営者の夫婦は必ず面接に行き、決まれば足を伸ばして家族に会うことまでしているので、だまされて失踪するということがない。

平成二九年で技能実習生一五人、日本人配偶者の外国人四人、永住者四人、これに技術ビザが三人おり、日本人とあわせて一〇〇名前後の社員で大規模な畑作野菜と漬物工場を経営する。三号技能実習生は三年働いた中の優秀な二名を受け入れ、後輩を指導する準幹部にした。海外大卒の技術ビザの雇用者は日本人幹部と同様の月給でその専門性を生かす。また運転免許証のため外免切替の受験料も法人が負担し、さらに大型特殊免許を取らせ収穫機など機械も操縦できてチームリーダーの役割を外国人も果たしている。外国人はヒラだけでなく、準幹部のチームリーダーに三号の実習生は多くなっていて、外国人も職階に位置付けられているのである。

5、農業次世代人材投資資金及び農の雇用事業の採択者数の減少と予算減

最近は農福連携が関心を持たれ令和元年の補正予算ではシニア等の就農に支援が付くことになった。こうした制度の支えが新規就農をさらに拡大することを期待したい。だが最近は採択数が減少し、安倍首相が自慢した二

万人超えは平成三〇年以降未達である。

財政的要因からであろうが、人材投資資金の平成三一年予算は前年の一割減、農の雇用事業も令和二年予算は前年一割減である。いずれも今までは増加してきた予算項目であったのに大きく減らされている。新規就農者増加の妨げになることが憂慮される。さらに令和元年度から人材投資資金の希望者は、「原則として」とあるが前年の世帯の所得が六〇〇万円以上を超えると対象外にした。奨学金という性格のものではない人材投資資金が、仏のように若手就農者を増やすには、こうした制限は設けるべきではない。農業に新規参入するための資金であり、リスク対応、および生活費の支援の性格のものである。「原則」になっているので、所属世帯の前年の所得が六〇〇万円を超えているとしても内容がよければ採択されるので、この項目が応募を妨げることにならないことを願っている。

さらに親元就農は、単に親元のところに戻って家族の一員として働く場合は、人材投資資金の対象外である。新規独立のようなリスク負担がないので支援の対象から外しているのである。ただし親とは異なる「新しい部門新設」や五年以内の経営継承、あるいは共同経営者を約束すれば、人材投資資金の対象になる。この部門新設が最近は厳しくなり、申請する前に市町村に相談（認可が市町村長）すると不採用の示唆が結構あると聞く。親元に戻る場合でも、リスクを負って、親とは異なる新しい農業を開始する場合には対象として広く部門新設を認め、取り組む技術革新を含めて判断し、支援の対象にしてほしいものである。また若者の年齢からいえば、彼らの親はそれほどの年齢でもないので、就農後五年以内に経営を全て継承することは難しい。継承計画を立て、部分的に実行する場合も、対象に入れるような工夫があれば、後継者も積極的に農業に従事しようとする心構えが強くなる。

農の雇用事業も最近は採択数が落ちてきている。応募資格がより厳しくなり、雇用規模の小さい経営では継続率が低下した場合、応募できない状態を多く生み出している。農業での継続率を高めるような経営の工夫等を積極的に評価することで、応募対象を広げてほしい。

これまで展開してきた、新規就農や人材確保戦略に軌道修正があってはならないのである。むしろ予算増加で支援対象を増やし若者の就農の増加傾向を定着させてほしいのである。

リスクにさらされる酪農・畜産の生産基盤回復戦略は確立されたか
―感染症と放牧、野生動物との関係をめぐって―

静岡県立農林環境専門職短大　小林信一

1、酪農・畜産のリスク

本特集は新たな基本計画の評価についてだが、新型コロナウイルス問題の重大性を考慮し、この事態に正面から取り組んで、基本計画そのものを再検討する必要があるのではないかという視点が求められている。つまり、「新型コロナ問題はグローバリゼーションのあり方に重大な修正・変更を迫る内容を有しており、現在の基本計画に示される農政思想（理念）の根本にまで遡る再検討を要請しているとみるべき」というのが、谷口編集代表から執筆者に投げかけられた課題である。筆者もその考えに全面的に賛成する。

畜産・酪農におけるリスクは、新型コロナウイルスと同様に、感染症問題としては現在深刻さを増しているCSF（豚熱）のまん延や、中国で猛威を振るい、豚肉などの食肉の世界貿易にまで大きな影響を与えているASF（アフリカ豚熱）の日本への上陸の恐れ、二〇一〇年に宮崎で三〇万頭以上の豚・牛の殺処分をもたらした口蹄疫、現在も散発する高病原性鶏インフルエンザなど枚挙にいとまがない。この他、人獣共通感染症であるO一五七やシカがもたらすSFTSなどは直接的な人的被害をもたらしているし、さらに狂犬病もいつ日本に再上陸してもおかしくないと言われている。ウイルスや細菌ではないが、BSEも甚大な被害を畜産業に与えた。このような疾病対策については、本稿の後半で畜産の在り方との関係で考察するが、畜産が抱えるリスクはこれにとどまらない。本誌一九年四月号（通巻八〇九号）に「農産物特産地化の危うさ―北海道胆振東部地震と生乳移送

への影響」として酪農が北海道に集中することの危険性を指摘し、都府県を含め酪農が広く多様な形で存在することの必要性を強調した。前述したように、ＡＳＦの影響で中国による食肉輸入が急増し、価格高騰のために輸入しづらくなるという事態も報告されているが、わが国が相対的に貧しくなる中で、輸入食料の買い負けということも取りざたされるようになっている。経済のグローバル化の中で、食料を海外に依存することの危険性を指摘することは今さらの感もあるが、実感を伴ってきたということかもしれない。

2、基本計画では、生産基盤回復戦略はどのように語られているか

基本計画でも常に達成できない目標とは言え、食料自給率の向上を掲げている。今回は、新たに飼料自給率を反映しない「食料国産率」という概念を掲げている。これまでのオリジナルカロリーベースでの食料自給率では、畜産については飼料自給率が加味されるので、例えば鶏卵自体の自給率は九六％であるにもかかわらず、飼料自給率が一〇％程度でしかないため、その掛け合わせで得られた一二％が鶏卵の自給率となる。これを食料国産率概念では、飼料の国産率を加味しない九六％を使うというものだ。食料への畜産業の貢献を反映させるという面では、畜産関係者としては良かったと思う反面、飼料自給率の重要性が薄まるのではないかという危惧もある。基本計画の中でも併用するとされているが、飼料自給率の目標値を前回の四〇％から三四％へと引き下げたことが気がかりである。三四％という目標値はこれまでの計画の中で最も低い。仮に飼料自給率が一〇〇％であれば、オリジナルカロリーベースでも目標値の四五％は達成できる計算である。これほど飼料自給率は、重要なはずなのにである。

飼料自給率を高めるには濃厚飼料自給率を高める必要があるが、その柱は飼料用米である。食料自給率向上には、飼料用米や飼料用イネなどの水田における飼料作を米政策のつけたしではなく、農政の柱として据えることが必要だろう。輸入飼料への依存の危険性は、安全保障上の問題のみならず、遺伝子組み換えやポストハーベストなどの安全性問題、粗飼料については、輸入稲わらからの口蹄疫の伝播の恐れや、米国で発生しているシカのＢＳＥと言われるＣＷＤによる牧草汚染の懸念など、疾病の問題などもある。

さらに今回は、食料自給力の算定において、農地とともに「労働充足率」を制約条件として加味した。担い手の確保を重視した結果と言えよう。こうした工夫については、評価したい。しかし、残念ながら全体の基調は、

リスクに備えた地産地消を強く意識したものとなっているとは言い難い。基本計画と同時に公表された第八次酪農肉用牛近代化指針では、家族経営の重視を謳いながら、やはり基調は大型投資を伴う法人化、大規模化路線のままである。酪農や畜産ではいわばバブルが弾け、今後はさらなる輸入自由化もあり、冬の時代の到来が予想される。多くの畜産経営が経営的に行き詰まることも危惧される。こうしたことを見越した農政の転換が必要な時期であるにも関わらず、基本政策が変わらなければ畜産のみならず日本農業を危うい途に追い込むことになりかねない。農業政策は、個別大規模法人経営の育成を柱にした産業政策から、豊かな農村を再建するための農村振興政策として根本から作り直す必要がある。そのためには、基本計画をやり直すくらいの覚悟が必要だろう。

3、家畜伝染病予防法改正と放牧

五月一三日に農水省は、「家畜伝染病予防法施行規則の一部を改正する省令案」についてのパブリックコメントの募集を開始した。その背景として、「平成三〇年九月に二六年ぶりにCSF（豚熱）が岐阜県で発生し、以後、愛知県、三重県、福井県、埼玉県、長野県、山梨県及び沖縄県でも相次いで発生しており、令和二年三月末現在で殺処分頭数は一六万頭を超える」など、二〇一〇年の宮崎県で発生した口蹄疫以来、「最悪の家畜伝染病事案」となっていることと、海外ではASFがアジアを中心に急速に拡大し、我が国への同病の侵入リスクが最大限に高まっていることを挙げている。すでに本年四月三日に家畜伝染病予防法の一部を改正する法律（以下「改正法」）が公布され、それに先立ち、同年三月九日に「豚及びいのししに係る飼養衛生管理基準」（以下「豚等基準」）が公布されている。今回、改正法を踏まえ改めて豚等基準のさらなる見直しと、他畜種の飼養衛生管理基準についても、同様に見直すとしている。

四月に改正され、七月公布予定の改正法の内容は、豚コレラ、アフリカ豚コレラの名称を豚熱（CSF）、アフリカ豚熱（ASF）にする名称変更をはじめとして、1)家畜の所有者・国・都道府県・市町村・関連事業者の責務の明確化、2)飼養衛生管理基準の遵守に係る是正措置等の拡充として、①衛生管理区域ごとの飼養衛生管理責任者の選任、飼養衛生管理に関する罰則の強化など、3)野生動物の悪性伝染性疾病のまん延防止措置として、浸潤状況調査や経口ワクチン散布などや、感染発見場所の消毒や通行制限、周辺農場の家畜の移動制限などの法律への位置付け、4)予防的殺処分の対象疾病にASFを追加し、野生動物で口蹄疫又はASFの感染が発見された場合にも、予防的殺処分が実施できるように措置、5)

家畜防疫官の権限等の強化、輸出入検疫の罰則強化などが盛り込まれた。

今回改正が提案された飼養衛生管理基準の内容は、新たな豚等基準に倣い、「牛、水牛、鹿、めん羊、山羊の基準」（以下、「牛等基準」）、「鶏その他家きんの基準」、「馬の基準」の三種類の基準の大幅見直しと豚等基準の追加的な見直しからなっている。例えば牛等基準改正案では、①家畜の所有者の責務の新設、②飼養衛生管理マニュアル作成と関係者への周知徹底、③野生動物が家畜伝染病に感染確認された場合に農水大臣が指定する地域（大臣指定地域）において、以下のことを講じ、またそれに備えて平時から取り組み内容に習熟することの義務付け。また、新たに追加された措置は、ア・野生動物での感染確認地域に立ち入った者の衛生管理区域への立入制限、イ・安全な資材の利用、ウ・大臣指定地域に指定された場合の放牧場、パドック等における舎外飼養の中止、④衛生管理区域の考え方の明確化、⑤放牧制限の指示に備えて、放牧家畜を飼養できる畜舎の確保や出荷・移動の準備、⑥猫などの愛玩動物の衛生管理区域内への持込みや飼養の禁止、⑦更衣及び車両の乗降の際の交差汚染防止措置、⑧畜舎ごとの専用の靴の使用、⑨ねずみ及び害虫の駆除、⑩衛生管理区域内の整理整頓及び消毒、⑪衛生管理区域から搬出する物品の消毒等と、相当詳細な衛生対策を求める内容となっている。

この改正案で特徴的な点は、衛生管理の厳格化とともに、ＣＳＦの制圧を困難にしている野生動物への感染問題を踏まえた野生動物への対応と放牧などの舎外飼養の制限・中止指示である。以下では、①放牧などの舎外飼養をどのように考えるべきか、②野生動物問題にどのように取り組むべきか、の二つについて、リスク対応を念頭に考えていきたい。

4、放牧をどのように考えるべきか

飼養衛生管理基準の見直し案が公表され、すぐに畜産関係者の間に放牧飼養禁止につながる改正案に反対のコメントを出す動きが広まった。特に、有機農業や動物福祉関係者からの反発は大きかった。農水省の改正案は、牛豚あるいは鶏についても、放牧形態での飼養を認めないということではない。実際に有機ＪＡＳ法では、屋外飼養が必須となっている。しかし、同時にすでに家伝法には、放牧等の制限の条項（第三四条）が存在し、「都道府県知事は、家畜伝染病のまん延を防止するため必要があるときは、規則を定め、一定種類の家畜の放牧、種付、と畜場以外の場所におけると殺又はふ卵を停止し、又は制限することができる」としている。

今回反発が強かったのは、具体的に畜種を定めて飼養

衛生管理基準として舎飼い飼養「禁止」（実際には、「禁止」という文言は使われておらず、「制限」、「停止」、「中止」という表現になっているが、それぞれの定義が示されておらず、この点も混乱に拍車をかけた）が明記されたためと思われる。その中で、野生動物に口蹄疫などの伝染病が蔓延した場合に、家畜の放牧などの舎外飼養が制限され、その準備段階として畜舎などの確保を講じる必要があるとされた。また、現在のＣＳＦのまん延・拡大状況から見て、舎外飼養が制限される範囲が広く、期間が長くなり、実質的に放牧形態の家畜飼養ができなくなるという危惧も背景にあると思われる。大臣指定区域の解除要件も示されていない。さらに言えば、放牧形態が「不衛生」ということ自体が科学的な論拠を持たないという主張もある。

ＣＳＦは、現在前述のように、岐阜県、愛知県、長野県、三重県、福井県、埼玉県、山梨県、沖縄県の八県の養豚場で発生が確認されおり、また、野生イノシシでの陽性が確認されている府県は、岐阜県、愛知県、三重県、福井県、長野県、富山県、石川県、滋賀県、埼玉県、群馬県、静岡県、山梨県、新潟県、京都府、神奈川県の一府一四県に達している。大臣指定地域は、野生イノシシのＣＳＦ感染状況、農場周辺の環境要因（野生イノシシの生息状況、周辺農場数、豚等の飼養密度、山、河川の有無等の地理的状況）を踏まえ、ＣＦＳの発生リスクが高い地域について指定されるが、現在は茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、沖縄県の二四都府県にまで広がっている。つまり、茨城県、栃木県など9府県は、豚にもイノシシにもＣＳＦ陽性は確認されていないが、大臣指定地域とされており、放牧制限などの指示の可能性もある。

養豚業者に対しては、豚舎とその周辺の衛生管理区域を二重の柵で囲うことが本年一一月に義務化される。放牧地も衛生管理区域と見なされ、外柵の内側五m以内とされている。さらに、大臣指定区域に指定されることに備えて放牧養豚場では、「避難」用の豚舎を準備しなければならず、生産・販売の特徴である「放牧」ができなくなる上に、豚舎への投資も求められ、経営的にも厳しい状況に追いやられることになる。こうした経営的な損失に対する補償を求める動きもあるが、イノシシにも飼育豚にもワクチンが投与され、豚舎と放牧場も含めた周辺の衛生管理区域を二重柵で囲っても、舎飼い豚と放牧豚に感染リスクの違いがあるのかという疑問の声もある。口蹄疫については二〇一〇年に宮崎県で発生した際

も、シカなどへの感染が疑われたが、すべて陰性でこれまで野生動物から家畜に伝播した例はない。口蹄疫の場合は空気感染もするので、放牧を取りやめることが感染抑止にどの程度有効かという点の共通認識はない。

国は口蹄疫もそうだが、CSFの場合もワクチン接種なしの清浄化を目指しており、放牧制限が長期化すれば、日本の放牧養豚農家は消滅するだろう。すでに放牧養豚農家の中には、放牧中止の指導を受け、その撤回を求めて取り組んでいる農家もある。口蹄疫が問題になった時も、酪農教育ファームの是非が議論されたり、鶏インフルエンザでは、動物園などでのふれあい広場からヒヨコが撤去されたりしたこともあった。牛や山羊、羊では放牧は非常に重要な飼養形態であり、肉牛繁殖では周年放牧もさほど珍しくはなく、酪農で周年・昼夜放牧を行っている農家は少ないが、総飼養頭数のほぼ1／4に何らかの放牧を行っている。特に、中山間地域における耕作放棄地の増加に対し、牛や山羊の放牧は有効な農地利用方法である。

結局、放牧を畜産の中でどのように位置づけ、感染予防との関係で、どう折り合いをつけるのかという点だろう。欧州では、口蹄疫が野生動物に発症しても放牧を取りやめるという話は聞いたことがない。放牧の重要性をどう考え、感染症対策との折り合いをつけていくかが問われている。

5、野生動物との関係をどうするのか

今回のCSF蔓延のコントロールを難しくしている大きな要因が、野生イノシシがCFSに感染したためということは、まちがいないところだろう。しかし、野生イノシシの感染経路と言われていることから考えるならば、イノシシが人の近くにいる状況になったことが、一番の問題だろう。

イノシシの生息数は、環境省の推定によると約八八万頭（二〇一七年度）と、八九年度の二五万頭の三倍以上となっている。ニホンジカの生息数は、本州以南だけでも二四四万頭（二〇一七年度）に達し、北海道の六六万頭を加えると三〇〇万頭以上になる。近年減少傾向とはいえ、一九八九年度の三一万頭の八倍である。しかもイノシシ、シカとも毎年五〇万頭以上を狩猟や有害獣処理によって殺しているにも関わらずである。国は個体数の半減を目標にしているが、そのためには年間の殺処分数を八〇万頭以上にする必要があるとしている。

ここまで急激に個体数が増加した原因については、温暖化で雪が降らず、越冬できるようになった、あるいは天敵である狼が絶滅したなどの説もあるが、筆者はプッシュ・プル要因としてまとめている。つまり、プッシュ

要因とは、戦後の木材需要の高まりが針葉樹による造林を活発化させたが、その後の木材自由化などによる木材価格急落のため、間伐などの森林管理が行き届かず、森林の荒廃による下層植生の貧弱化をもたらし、結果として森林の中に野生動物の餌がない状況を作り出したことである。それだけでは、森林内の野生動物の頭数は減少するはずだが、農山村の過疎高齢化、耕作放棄地の増加が、野生動物を集落に引き寄せ（プル要因）、農地を餌場とするようになったことが、頭数急増の要因と考える。

その結果、山林被害を除いた野生鳥獣による農産物被害だけでも毎年二〇〇億円前後を推移することになり、野生鳥獣対策に国費だけでもアベノマスクの1／4以下ではあるが、一〇〇億円以上を費やすことになった。つまり、野生鳥獣問題は、農山村の疲弊とそれをもたらした農林業政策の問題と捉える必要がある。イノシシ、シカ、クマなどの野生鳥獣は農山村の集落どころか、近年は都市部にも出没しており、直接的な野生動物による人的被害や交通事故の多発をもたらしている。山林の荒廃は、山崩れなどを呼び、都市災害も引き起こしている。また、感染症は、ＣＳＦや口蹄疫も深刻だが、猫を通して都市の主婦に感染し、死に至らしめたＳＦＴＳは、シカにたかるダニが媒介するといわれる。こうした人獣共通感染症が広まれば、大きなパニックを引き起こすことが危惧される。つまり、野生鳥獣問題は、もはや農山村の問題にとどまらず、都市の問題としても深刻化しており、その根本的な解決は農山村を疲弊と荒廃から再生させることである。その一里塚として、森林の整備（間伐や広葉樹林の植林による混交林化などによるシカ等が棲める森作り）と耕作放棄地の再生による野生動物と人間の棲み分けが必要だろう。農山村に子供たちの声が戻るような農村振興策が望まれる。そうした中で、荒廃した農地の再生には、耕作放棄地放牧や林間放牧などを含めた農地の畜産的利用が重要で、有効な手段としてある。感染症対策のみが突出した対処療法的で、近視眼的な施策は、まさに「角を矯めて牛を殺す」ことになりかねない。

農村地域政策と地域資源・環境保全政策
―家族農業経営と農村地域社会の維持保全の視点から―

神山安雄

1、新基本計画と農村地域政策

二〇二〇年三月に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画の特徴は、第一に、「農業の成長産業化に向けた農政改革を引き続き推進する」として、これまでの安倍内閣の農政路線を踏襲していることである。

にもかかわらず、第二に、農業者の高齢化・減少と相次いで締結したＴＰＰ11、日ＥＵ経済連携協定、日米貿易協定による農畜産品の市場開放といった国際環境の下で、家族経営を含む大小の農業経営を対象にして、「産業政策と地域政策を車の両輪」とした、生産基盤の強化と資源・環境保全など多面的機能の発揮を図るとしたことである。中小規模の家族農業経営にも目を向け、地域政策を重視する政策方向を打ちだしたといえる。

新基本計画のポイントとして、次のような政策方向が打ちだされている。

「経営規模の大小や中山間地域といった条件にかかわらず、農業経営の底上げにつながる生産基盤の強化を図る」

「農業・農村の持続性を確保するため、地域をいかに維持し、次の世代に継承するか、という視点を重視する」

「産業政策と地域政策が車の両輪となるよう、特に地域政策の施策効果が高まるように、関係府省や地方公共団体等と連携し、生産基盤の強化と多面的機能の発揮を図っていく」

現在進行中の新型コロナウイルス症候群のパンデミック（世界的大流行）は、感染拡大を防ぐための都市のロックダウン（都市封鎖）等の対策がとられ、モノとヒト

の国内外の流れが寸断され、グローバリゼーションの限界を露呈させた。格差拡大社会の下での医療・福祉のあり方、食料自給力・食料安全保障のあり方、人間の安全保障のあり方が問われることになった。これから来るであろう新型コロナウイルス感染拡大の第二波、第三波の心配だけでなく、これからさらに深刻化するであろう世界経済危機にどう対応するかが問われている。わたしたちは、経済発展段階の境目、それもクレバスのような境目の始まりに立たされているのかもしれない。とするなら、来るべき経済発展段階は、グローバル資本主義が壊してきた人間の安全保障を再建・確保するものでなければならない。

そこでは、持続性の確保、地域社会の維持がカギになるであろう。

そうしたマクロの課題を視野に入れながら、ここではミクロともいえる農村地域政策と地域資源・環境保全政策について、家族経営と地域社会の維持という視点から検討したい。

2、農村地域社会の現状

農業・農村地域は、少子・高齢化、人口減少が進んでいる地域である。特に条件不利な中山間地域は、高齢化と人口減少がもっとも進んでいる地域である（表1）。

表１　地域類型区分別の人口と農業集落（2010年、2015年）

			都市的地域	平地地域	中間地域	山間地域
人口の年齢構成	総人口（万人）	2010年	9,973	1,263	1,087	385
		2015年	10,005	1,143	1,006	351
	15歳未満（%）	2010年	13.4	13.2	12.2	10.7
		2015年	12.9	12.4	11.3	9.7
	15～64歳（%）	2010年	65.1	61.0	58.0	54.6
		2015年	62.1	57.4	54.6	51.3
	65歳以上（%）	2010年	21.5	25.8	29.8	34.7
		2015年	25.0	30.2	34.1	39.0
農業集落の構成	平均総戸数（戸）	2010年	607	105	80	53
		2015年	633	107	81	51
	平均農家数（戸）	2010年	19	22	17	13
		2015年	16	19	14	11
	農家率（%）	2010年	3.1	21.0	21.3	24.5
		2015年	2.5	17.8	17.3	21.6
総戸数９戸以下の農業集落数と割合		2010年	416	1,370	3,249	4,156
		（%）	1.3	3.9	7.0	15.7
		2015年	449	1,444	3,650	4,768
		（%）	1.5	4.2	7.7	17.9

資料；食料・農業・農村白書、2018年度版、および同・参考統計表、により作成

二〇一〇年から一五年の五年間で、都市的地域は人口が増加したのに対して、平地農業地域は一二〇万人（九・五％）、中間農業地域は八一万人（七・五％）、山間農業地域は三四万人（八・八％）の人口が減少した。

人口が減少するなかで高齢化が進み、特に山間地域では六五歳以上高齢化率は三九％にのぼっている。

人口減少のなかで、総農家数も減少した。都市的地域の農業集落では、平均総戸数六三三戸のうち平均農家数は一六戸、農家率二・五％と農家は少数派となっている。中間地域では平均農家数一四戸（農家率一七・三％）、山間地域では平均農家数一一戸（同二一・六％）である（二〇一五年）。

この農家数には、販売農家だけでなく自給的農家も含まれている。総農家数は二〇〇〇年三一二万戸から一五年二一五・三万戸に減少し、販売農家数は同時期、二三三・七万戸から一三二・七万戸に減少した。一五年では、販売農家のうち主業農家は二九・三万戸（総農家数の一三・六％）に減少し、準主業農家は二五・七万戸（同一一・九％）、副業的農家は七七・七万戸（同三六・一％）に減少した。自給的農家は、一〇年の八九・七万戸（同三五・五％）までは増加していたが、一五年には八二・六万戸（同三八・四％）に減少した。また、元農家である利用農地五a以上一〇a未満の土地持ち非農家は、一五年には一四一・三万戸（総農家数に対して六五・六％）に増加した。

農村地域社会では、主業・準主業農家、副業的農家のほか、自給的農家、土地持ち非農家が広範に存在し、そのほか農家以外の世帯が加わり、集落を構成している。

総戸数が一〇戸以下の農業集落では、農地や農業用用排水路の保全、伝統的な祭り・文化・芸能の保存などの集落活動の実施率が極端に低下する(注1)。総戸数九戸以下の農業集落の割合は、中山間地域で高く、一五年では中山間地域あわせて八四〇〇あまりの集落におよんでいる（**表1**）。こうした集落では、集落機能が維持できず、地域社会の存続が危ぶまれている。

総農家数が減少することで、農業資源総量―農地面積、農業就業人口、家畜飼養頭羽数―が減少している(注2)。（ただし、家畜飼養頭羽数は近年、微増している）。荒廃農地面積は、中間地域、都市的地域で多く、荒廃農地率は、田より畑が高く、都市的地域と中間・山間地域で高い（**表2**）。

中山間地域は、中小規模の経営が多く、米作の比重が高いが、畜産・酪農経営が多く立地している。また、近年は、野菜・花き類など高収益作物の作付けが増えている。畜産・酪農では、TPP11、日EU経済連携協定、日米貿易協定の発効による影響が大きく、新型コロナウ

表２　再生可能な荒廃農地（Ａ分類）の賦存状況（2017年）

		都市的地域	平地地域	中間地域	山間地域
荒廃農地（Ａ分類）	面積	2.8	1.4	3.9	1.1
田畑計	割合	30.6	15.0	42.5	11.8
田	面積	1.3	0.5	1.5	0.4
	指数	189	100	208	254
畑	面積	1.6	0.9	2.4	0.7
	指数	402	151	396	350

資料；農林水産省「荒廃農地の発生状況等の分析について」2019年12月
注１）2017年耕地面積は、444.4万ｈａ。荒廃農地（Ａ分類）田畑計は9.2万ｈａ。
２）「荒廃農地」は、現に耕作されておらず、耕作放棄によって荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地。
３）「荒廃農地（Ａ分類）」は、荒廃農地のうち、抜根、聖地、区画整理、客土等により再生することで、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれるもの。
４）割合は、荒廃農地（Ａ分類）9.2万ｈａに対する割合。
５）指数は、平地地域・田の荒廃農地率を100とした指数。

イルス禍では畜産・酪農、野菜・花き経営への影響が大きくなっている。

しかし、中山間地域は、耕地面積や販売農家数、農業産出額でもおよそ四割のシェアを占めている（**表３**）。

新基本計画の策定では、食料自給率・食料自給力等について議論を重ね、食料自給率向上の政策目標を供給熱量ベースで四五％、生産額ベースで七五％に据えた。また、新型コロナウイルス禍のなかで、食料安全保障の議論も起こっている。

食料自給・安全保障を確保する上で、およそ四割のシェアをもつ中山間地域は重要な位置を占めている。生産条件の不利を是正するために、底上げすべき地域といえる。

中山間地域で人口の高齢化と減少が進んだことは、特に高度成長期以降の経済成長にともなって、第一次産業から第二次産業、第三次産業へ労働力が大量に移動した結果である。人口の高齢化と減少は、農地や山林の管理を不十分にして、荒廃を招くことになった。農地や山林は、人間が労働の対象にした二次的自然である。いったん労働の対象にした二次的自然は、労働の対象としつづけないと自然環境が劣化することになる。二次的自然である農地は、農業生産活動をつうじて維持保全される。

その意味で、中山間地域は、自然環境保全について脆

表３　中山間地域の主要指標（2015年）

		全　国（A）	中山間地域（B）	割　合（B/A）%
人　　口	万人	12,709	1,420	11.2
総土地面積	千ha	37,797	27,409	73.7
耕地面積	千ha	4,496	1,841	40.9
林野面積	千ha	24,802	21,742	87.7
総農家数	千戸	2,155	953	44.2
販売農家数	千戸	1,330	566	42.6
農業産出額	億円	88,631	36,138	40.8
農業集落数	集落	138,256	73,759	53.3
第１次産業就業者数	千人	2,222	861	38.8
	割合%	4.0	12.7	

資料；農林水産省「農村振興をめぐる情勢」2019年５月。
注１）地域類型区分は、2017年12月改訂のもの。
２）人口、耕地面積、農業産出額、第１次産業就業者数の中山間地域の値は、農林水産省農村振興局地域振興課の推計。
３）第１次産業就業者数の割合は、全産業就業者数に対する割合。

弱な地域であり、条件不利を是正しながら、幅広く多様な人材を呼びこみ育成しながら、生産基盤の強化と定住条件の整備を進めて底上げすべき地域である。

3、農村地域政策の「三つの柱」

新基本計画は、「農業・農村地域をいかに維持し、次の世代に継承するか」という視点を重視する。その上で「産業政策と地域政策が車の両輪となるよう、特に地域政策の施策効果が高まるよう」、関係府省や地方公共団体等と連携し、「生産基盤の強化と多面的機能の発揮」を図るとした。

そのため、「地域政策の総合化」を打ちだし、「三つの柱」を据えた。「三つの柱」は、①農業の活性化や地域資源の高付加価値化を通じた所得と雇用機会の確保、②安心して地域に住み続けるための条件整備、③地域を広域的に支える体制・人材づくりや農村の魅力の発信等を通じた新たな活力の創出――である。

こうした取組みを、関係府省や地方公共団体、事業者と連携・協働して進めることによって、農村の持続性を高めながら、日本型直接支払制度も活用し、農業のもつ多面的機能を適切かつ十分に発揮していくという政策の筋立てである。

ここでは、農村地域政策について新基本計画が据えた

「三つの柱」に沿って、その論点を検討していきたい。

4、地域資源活用による所得と雇用機会の確保

一つ目の柱は、地域資源を活用した所得と雇用機会の確保である。

その第一は、中山間地域等の特性を活かした複合経営等の多様な農業経営の推進である。

中山間地域等直接支払制度によって生産条件の不利を是正しながら、地域の特性を活かした作物や技術を導入しながら、「小規模農家をはじめとした多様な経営体」が、米、野菜、果樹等の作物の栽培や畜産、林業を含めた多様な経営の組合せにより所得を確保する複合経営を展開すべきとして、その複合経営モデルを提示した。あわせて総合的な基盤整備と生産・販売施設等との一体的な整備を推進するとした。

第二は、他分野との組合せ等を通じた所得と雇用機会の確保である。

農村地域資源を発掘し磨き上げた上で他分野と組み合わせる「農村発イノベーション」の取組み、六次産業化、農泊の推進、ジビエ利活用の拡大、農福連携、農村への農業関連産業の導入等を例示している。

第三は、地域経済循環の拡大である。バイオマス・再生可能エネルギーの導入と地域内活用、農畜産物や加工品の地域内消費（地産地消）など、地域資源を活用した地域経済循環の構築などにより各地域が自立・分散型の社会を形成し補完しあう「地域循環共生圏」の創造に取り組むことができるようにするとした。

第四には、多様な機能を有する都市農業の推進をあげている。

新基本計画がこれまでの基本計画と異なる点は、「他産業並みの所得を目指し、新技術等を導入した省力かつ生産性の高い経営モデル」を営農類型・地域別に三七事例を示すとともに、「新たなライフスタイルや規模が小さくても農地の維持、地域の活性化に寄与する取組み」を例示したことである。「半農半X」の実践二事例、地域特性を活かした複合経営二事例、地域資源を活用した地域活性化二事例、定年帰農の取組みを例示している。（ほかに都市住民の理解増進が三事例）。

新基本計画が、特に中山間地域等における「小規模農家をはじめとした多様な経営体」による地域資源を活かした複合経営の展開に初めて着目して、経営事例を例示したことは評価できる。

しかし、そのための総合的な基盤整備と生産・販売施設等の一体的な整備が前提になる。同時に、六次産業化や他分野と組み合わせた「農村発イノベーション」、再生可能エネルギーの導入等による「地域循環共生圏」の

創造などには多額の投資が必要になる。

現在の農村地域政策と地域資源・環境保全政策は、日本型直接支払制度――中山間地域等直接支払制度、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――の体系のなかにある(注3)。環境保全型農業直接支払が減農薬・減化学肥料栽培等に取組む農業者組織を交付金対象としているほかは、中山間地域等直接支払も多面的機能支払も集落組織が交付金対象であり、個別農業者への支払は出役労賃などでしかない。

個別農業経営を対象とする経営所得安定対策――水田活用の直接支払・畑作物の直接支払――や収入保険制度も、担い手を交付金対象とする性格に変わってきている。肉用牛経営・養豚経営には新マルキン・豚マルキンがあるが、飲用乳地帯の都府県酪農に対する所得政策は欠けている。

中山間地域等における地域資源を活用した所得確保を考える場合、「小規模農家をはじめとした多様な経営体」も含めた所得対策による底支えを考えるべきであろう。

アメリカの農業所得政策は、農業法にもとづいて、トウモロコシ・小麦・大豆・米・綿花など土地利用型作物には、価格損失補償か収入保障の不足払い保障がある(注4)。酪農には、全乳価（飲用乳＋加工原料乳）と飼料価格との差額をマージンとして保障する酪農マージン保障計画（ＤＭＣ）がある。米中貿易戦争による輸出減に対する損失補償では、穀物類や豆類、ナッツ・果実類、肉用牛・酪農（乳製品）など多品目を対象にした市場円滑化計画（ＭＦＰ）の直接支払が二〇一八年、一九年に実施されている。また、新型コロナウイルス禍の農家支援では、コロナウイルス食料支援プログラム（ＣＦＡＰ）で総額一六〇億ドルが投入される(注5)。二〇年一月十五日から四月十五日までの五％以上の価格下落に対する補償とロックダウン（都市封鎖）等による物流停滞で生じた損失（滞貨等）への補償で、穀物類や肉牛・豚・羊、酪農（乳製品）、ナッツ類や果実・野菜類など多品目を対象にした直接支払である。やむをえず廃棄された野菜・果実類や牛乳も対象になる。

アメリカのこうした重層的な農業所得政策にくらべ、日本の所得政策は範囲が狭く小規模である。

5、農村に人が住み続けるための条件整備

二つ目の柱は、中山間地域等をはじめとする農村に安心して住み続けるための条件整備である。

ここでは、①地域コミュニティ機能の維持や強化、②多面的機能の発揮の促進、③生活インフラ等の確保、④鳥獣被害対策等の推進――を施策の柱にしている。

地域コミュニティ機能の維持では、地域のビジョンづ

くりや生活サービス機能等を基幹集落へ集約した「小さな拠点」づくりが具体的な施策である。

中山間地域等直接支払の第五期対策では、集落協定に集落ビジョンづくりを盛りこめば、体制整備の交付金単価が支払われることになった。新基本計画では、地域の共同した耕作・維持活動に加えて、放牧や飼料生産など、少子高齢化・人口減少に対応した多様な農地利用方策とその実施の仕組みについての総合的な議論の場（農村政策・土地利用の在り方プロジェクト）を設置するよう提案している。

「小さな拠点」づくりでは、拠点となる基幹集落と周辺集落との関係づくりが依然として課題である。

多面的機能の発揮の促進では、日本型直接支払制度の三制度の連携強化を図り、集落内外の組織や非農家の住民と協力しながら、活動組織の広域化等や人材確保、省力化技術の導入を進めるとしている。

生活インフラ等の確保では、定住条件整備のための総合的な支援をうたっている。

6、農村を支える体制・人材づくり、活力の創出

三つ目の柱は、地域を支える体制・人材づくりや農村の魅力の発信等を通じた新たな活力の創出である。

ここでは、①地域を支える体制・人材づくり、②農村の魅力の発信、③多面的機能に関する国民の理解の促進――を施策の柱に据えている。

地域を支える体制・人材づくりでは、地域課題に取り組む地域運営組織づくりや集落協定の広域化、集落営農等の活動の地域づくり分野などへの多角化等を提案している。

地域人口の急減に直面している地域では、地域内の様々な事業者を「多業（一つの仕事のみに従事するのではなく、複数の仕事に携わる働き方）」によって支える人材の確保とその活躍を推進することで、地域社会の維持と地域経済の活性化を図ることを提案している。

同時に関係人口の創出・拡大によって地域の支えとなる人材のすそ野を拡大する必要性を強調している。

農村の魅力の発信では、「半農半X」や「二地域居住」など農村での副業・兼業などの多様なライフスタイルの実現などを提案している。

7、まとめにかえて

新基本計画は、「産業政策と地域政策の車の両輪としての推進」を打ちだし、地域政策を重視するとともに、特に中山間地域等においては「小規模農家をはじめとした多様な経営体」という表現で、家族農業経営に着目する施策展開を打ちだしている。

これは、農村地域、特に中山間地域では、集落機能が低下し、地域社会の維持が困難になっている地域が増加しているとの危機感があるとともに、一方では「田園回帰」の動きなどの高まりへの期待も強まっているとの両面の情況変化に対応しようとしたものである。

新基本計画は、日本型直接支払制度――中山間地域等直接支払制度、多面的機能支払制度、環境保全型農業直接支払――といった従来からの農村地域政策、地域資源・環境保全政策にとどまらず、「地域ビジョン」の策定、「地域運営協議会」の設置などの施策展開を提案している。

しかし、「地域を維持していくため、あらゆる世代の人々が参画して行う地域の将来像についての話合い」を促して、「地域のビジョンづくり」を行うといっても、新基本計画も認めるように、「少子高齢化・人口減少、地方公共団体の職員数の減少」といった現実に突き当たらざるをえない。

「車の両輪としての産業政策と地域政策」という場合、中山間地域等においては、産業政策の柱のひとつである経営所得対策の政策対象が、担い手だけでなく、「小規模農家をはじめとした多様な経営体」にもおよんでいくことが、「所得と雇用機会の確保」の上で重要であろう。こうした「小規模農家」を含む所得政策、雇用拡大策とともに定住条件の整備を土台にして、はじめて総合的な農村地域政策を組み立てることができるのではないであろうか。

注（1）食料・農業・農村白書、二〇一八年度版、二二六ページ。

（2）宇佐美繁「農業構造の変貌」（宇佐美編著『日本農業―その構造変動―』第1章）。

（3）神山安雄「農村地域政策と農業資源・環境保全対策」、本誌二〇一九年一〇月号。

（4）詳しくは、服部信司『アメリカ二〇一八年農業法』第一章。

（5）米国農務省、ホームページ、およびプレスリリース、二〇二〇年五月二二日。日本農業新聞、二〇二〇年五月二四日。

農村政策は何を目指しているのか―農村の振興とは何か―

東京大学大学院農学生命科学研究科教授　安藤光義

1、はじめに―「地域政策の総合化」はどこに―

基本計画の農村政策では新しい重要な提案がいくつか行われており、この点は評価することができる。特に計画検討の最終段階において「また、農村、特に中山間地域では、少子高齢化・人口減少が都市に先駆けて進行している一方で、「田園回帰」による人の流れが全国的な広がりを持ちながら継続しているなど、農村の持つ価値や魅力が国内外で再評価されており、こうした動きも踏まえ、地域住民に加えて関係人口も含めた幅広い主体の参画の下で、農村の振興に関する施策を推進していく必要がある」という一文が加わったことの意義は大きい。都市から農村への人口移動（田園回帰）という新たな潮流を後押しし、農村の外の人たち（関係人口）との連携関係を構築しながら振興を図るという戦略が農村政策として示されたからである。

だが、農村政策が実効性のあるものとなるかどうかの鍵は現場の執行体制にある。基本計画が指摘するように「地域政策の総合化」（『基本計画』六頁、以下では引用頁のみを記す）を図ることが大きな鍵を握っているのだが、残念ながらそこには「関係府省が連携した上で都道府県・市町村、事業者とも連携・協働し」（六頁）と記されているだけで、具体的にどのような執行体制を構築したらよいかは白紙のままである。筆者に見落としの場合はご容赦いただきたいが、農村政策の詳細が記されている「3．農村の振興に関する施策」には「地域政策の総合化」というキーワードは一度も登場することのないまま、数多くの施策が羅列されているだけである。「局

あって省なし、課あって局なし」の施策の積み上げでは困るのである。

2、農村政策の執行体制をどう構築するか
―棚田地域振興法が試金石―

市町村、農業協同組合の合併が進み、地域を束ねる制度的な枠組みが失われているなかで農村政策の執行体制をどう構築するかは今後の農村政策の大きな課題であることは間違いない。「3．農村の振興に関する施策」の最初でも「関係府省、都道府県・市町村、民間事業者など、農村を含めた地域の振興に係る関係者が連携し、現場の実態と課題やニーズを把握・共有した上で、その解決や実現に向けて、施策を総合的かつ一体的に推進する」（五六頁）と記されているし、最後でも「関係府省、都道府県・市町村、民間事業者など、農村を含めた地域の振興に係る関係者が連携する」（六三頁）と繰り返し記されているが、この「連携」をどのように進め、関係者のプラットフォームをどう構築するかについての具体的な記述はない。

この問題を考える場合、棚田地域振興法の経験が一つの試金石となるだろう。同法については次のような論点があるからである。

そのポイントは地域の範囲をどう設定するか、すなわち、「棚田地域」をどのような範囲で設定するかにある。棚田地域とは「自然的社会的条件からみて一体的な日常生活圏を構成していると認められる棚田を含む一定の地域で政令で定める要件に該当するもの」とされていたが、抽象的であり、具体的なイメージを持つのは難しい。以前はこの地域を「旧旧市町村」としていたと記憶しているが、この旧旧市町村の範囲が、「指定棚田地域振興協議会」（以下、協議会）の構成メンバー（団体や組織を含む）の範囲と必ずしも一致しない可能性もある。その場合、どのように範囲を設定したらよいのだろうか。

また、この棚田地域の設定を行わないまま先に協議会を立ち上げ、地域の設定は事後的に行うとした場合、どのような範囲の個人、団体、組織に声をかけて協議会を組織すればよいのだろうか。

棚田地域として設定する範囲の基準を政策が予め与えておかないと市町村による円滑な政策の執行は難しく、成功事例の横展開を図ろうとしてもうまくいかないからである。しかし、その反面、あまり上から画一的な枠組みを与えすぎると、地域が考える力を奪ってしまうことが懸念される。ここには農村政策の執行体制をどのように構築すればよいのかという根本的な問題が横たわっているのである。

棚田地域の指定数は順調に増加しており、具体的な取組みも進んでいるはずなので、ここで提起した論点をどのようにクリアしているのかについての実績は蓄積されていると考えてよいだろう。地域の範囲をどのように設定し、どのような司令塔を設置するかが政策執行の要諦である。棚田地域の指定を通じて得られた知見を基本計画に示してもらいたかったのだが、残念ながらそうした記述を確認することはできなかった。

3、市町村の財政基盤の弱さ

今回の新型コロナウイルス感染拡大防止のための休業要請補償を巡っては、国と地方自治体との間の権限関係の未整理状態が露呈するとともに、地方自治体の間の財政力格差が顕わになった。財源のある一部の地方自治体と地方交付税頼みの地方自治体という格差である。首都圏でも東京都と他の地方自治体との格差は著しいものがあることが明瞭となり、そのことは対策姿勢の違いとなってあらわれた。

都道府県以上に農村地域の市町村の財政基盤は脆弱であり、ナショナルミニマム水準の農村政策が実施される保障はない。市町村合併によって周辺農村部の声が届かなくなっていることに加え、地方自治体の財政悪化によって農業・農村関連事業の予算の確保は難しく、農林行政を担当する職員の削減も進んでいる(注1)。

「財源保障を行うことで格差の是正を確保する」という日本の地方交付税制度の基本的な考え方は地方交付税の削減によって大きく揺らいでいる。「特別歳出枠等」も「地方自治体を国の望む方向に奨励したり、誘導したりする効果」を有しており、地域の元気創造事業費の算定方法も「需要額の算定に、行政改革（主として人件費の削減）の努力を測る指標や、地域活性化の成果を測る指標が取り入れられ」ている（青木二〇一七、一六－二〇頁）。その結果、「職員数を他自治体よりも削減すればするほど、職員給与を減らせば減らすほど、より多くの地方交付税が配分される」（青木二〇一七、二〇頁）という、にわかには信じられないような事態に地方自治体は追い込まれているのである。この地方交付税を巡るゲームに翻弄される地方自治体からは、じっくり時間をかけて地域振興に取り組む余裕は失われている(注2)。こうした状況は農村政策の執行体制に大きな影響を与えることになるはずである。市町村が大きく揺らいでいる下で、それよりも小さい範囲を設定した農村政策を、地方自治体間格差が生じないよう、着実に執行していくことができるかどうか不安が残る。

4、「農村の振興」は定義されているか

ここで角度を変えて、政策の原点に立ち戻って基本計画における農村政策を眺めてみることにしよう。

何をもって農村の振興が実現されたとすることができるのか。そのための数値目標として何を設定すればよいのか。これは農村の振興は基本計画でどのように定義されているのかという問いである。別稿でも記したがように、自分が欲しいものが分からなければ手に入れることはできない。農村の振興はお題目になっていないだろうか。

基本計画では、所得と雇用機会の確保、定住条件の整備、農村を支えるための取組の創出の三つを農村の振興の柱としているが、その結果、何が実現すれば目標が達成されたことになるのだろうか。インプットとアウトプットはあっても、成果として求めるアウトカムは示されていないのである。それは農村の振興とは何かという定義が欠落していることによる。もう少し言えば、目指すべき農村像はどのようなものかという議論が欠けていたということでもある。多面的機能を果たしているから農村は重要であるという紋切り型の説明ではなく、私たちの暮らしにとって農村はどのような具体的な意味を持っているのかに関して、国民から広く意見を募って集約を図らない限り、「私たちにとっての農村」という意識は定着することはないだろう。これは今後の宿題として残されることになった。

5、農村政策の狙いは集落ではなく農用地

果たして農林水産省は何を農村政策のアウトカムとして求めているのだろうか。

基本計画の文面を読んで気づくのは、集落よりも農用地が先に記されていることである。どちらが先でもよいのかもしれないが、常識的に考えれば重要な方が先に来るはずなので、「多面的機能を果たす農用地の保全が重要」というのが真意ではないか。

具体的には、「中山間地域等直接支払制度の活用により農用地や集落の将来像の明確化を支援する」（五九頁）と「農用地や集落の将来像の明確化を図る集落戦略の作成」（六〇頁）の二箇所である。

「集落」とは社会であり、人々の暮らしを意味するが、それよりも「農用地」の方が先に置かれている。基本計画は人よりも農地を優先しているようにみえる。

農村地域の暮らしを支援するための「地域運営組織等の活動を農地の利用及び管理などに広げていくことに対する支援の在り方を示す」（六一頁）という記述も「農

用地」重視の反映だと思われる。しかしながら、計画の検討の過程で、現在活動している地域運営組織のうちどれくらいがこの方向に踏み出すと予想したのだろうか。「集落営農等の活動を地域づくりなどの分野に多角化していく」（六一頁）可能性は高く、実際、島根県の地域貢献型集落営農はその成功例だが（注3）、自らの暮らしを支えることを本来的な目的としている地域運営組織が農地にまで活動のウイングを広げていくかどうかについては疑問が残る。「2．農業の持続的な発展」のところで「集落営農については農業者の高齢化等により今後更に脆弱化することが懸念される」（四〇頁）と記されているように、法人化した集落営農でさえ後継者を確保できず、解散の危機を迎えているというのが基本計画の認識ではなかったのか。その認識が正しいとすれば地域運営組織に農地の利用及び管理を担わせるのは極めて難しいと考えるのが自然ではないだろうか。

6、本当に求められている農村政策とは何か

問われているのは、農村に暮らす人たちに求められている農村政策とは何かという認識である。高齢化・人口減少社会の最先端にある農村、特に中山間地域では、多面的機能を強調して農地保全を図るという政策は限界に来ているとみるべきではないか。この先の一〇年を見据えれば、農村政策に問われているのは農地保全から農村社会へのシフトを進めることではないか。しかもその農村社会とは、これまでの集落を前提としない自由な発想が求められる。

農地保全の根拠とされる多面的機能をつぶさに検討していけば、それは必ずしも農地でなければ果たせないものとは限らない。それどころか農地ではなく自然に戻した方がよい場合もある。生産過剰で悩んでいる水田については環境省と協力して広大な湿原に戻すという選択肢もあり得るかもしれない。実際、EUでは農地の再野生化という議論もされているし、実践例もある（注4）。

中山間地域等直接支払制度や多面的機能支払制度などの日本型直接支払制度は、農地や水利施設などの農村地域資源の保全を、集落活動の再編強化を通じて達成しようとするものであり、日本の農村社会、特に水田型集落の特性を十分踏まえた優れた政策として高く評価することができる。だが、このスキームの鍵を握っている集落の基礎体力の衰えは如何ともしがたい。集落活動の活性化と農村地域資源の保全の両方の実現を目指したが、高齢化と人口減少によって集落が機能不全に陥れば破綻せざるを得ない。そして、そのファイナル・カウントダウンは始まっている。どこかの段階で、農村地域資源の保

全のためではなく農村社会支援のため、あるいは自然資本保全のために直接支払交付金を転換するという乾坤一擲の勝負に出ないと、農林水産省は農村政策のリーダーシップを発揮できないまま沈んでいってしまうのではないか(注5)。私の杞憂であることを祈るばかりである。

注：

(1)『平成二〇年版食料・農業・農村白書』の一四八－一四九頁に、市町村における農林水産関係職員数と農業関係予算の減少度合いが他に比べて大きく、それが合併市町村ほど顕著であることが示されている。堀部（二〇一九）も市町村の農業行政部門の職員数が一般管理部門のそれと比べて減少の度合いが大きいことを指摘している。

(2)「地方自治制度を設計する際に、財政規律の維持、地方の自律性の確保、地域間の格差是正という三つの制度理念の中で、最大でも二つしか満たすことができない」（北村ほか二〇一七、一六九頁）という制約がある。そのため理論的には、地方分権の下で「地方の自律性の確保」と「財政規律の維持」が選択されれば「地域間の格差是正」は諦めざるを得ないことになる。また、青木（二〇一七）が指摘するように、ふるさと納税と地方法人課税の部分的な国税化は、「東京VS地方」という構図を意図的に演出したものであり、創出財政力の弱い自治体を救うのに、国は自らの財源を割かず、「ヒトのカネ」である地方税の活用を企てたという批判もある。

(3)島根県の地域貢献型集落営農については、今井（二〇一二）などを参照されたい。

(4)英国での再野生化の事例を紹介したものに、イザベラ・トゥリー（二〇一九）がある。

(5)都市農業についても農林水産省がリーダーシップを発揮できるかどうか不安が残る。生産緑地法の改正、都市農地の貸借の円滑化に関する法律の制定など一連の制度整備によって都市農地の存続の可能性は飛躍的に高まったし、東京都では既にその活用が始まっている。しかしながら市街化区域内の農地が生産緑地として現在の水準を維持していくかどうかは分からない。都市農家は農地以外に賃貸用不動産、広大な屋敷地を所有しており、農地について相続税納税猶予制度の適用を受けたとしてもかなりの金額の相続税が課せられ、農地は減っていく運命にあるからである（安藤二〇二〇）。市街化区域内は一九六七年に建設省に譲ったとして傍観することなく、国土交通省と協力して取り組んでいかなければ、都市農地そのものが失われてしまうのである。

参考文献：

青木宗明（二〇一七）「地方税財政を破壊させた国の二つの大罪」『二〇〇〇年代の地方財政―地方分権改革後の地方自治の軽視と税財政の弱体化』地方自治総合研究所

安藤光義（二〇二〇）「都市農家の相続税と都市農地の行方―一連の制度改正を受けて―」『農村と都市をむすぶ』第八二一号
イザベラ・トゥリー（二〇一九）『英国貴族、領地を野生に戻す―野生動物の復活と自然の大遷移―』（三木直子訳）築地書館
今井裕作（二〇一二）「集落営農が取り組む社会サービス事業」『農業と経済』七八（二）
北村亘・青木栄一・平野淳一（二〇一七）『地方自治論―二つの自立のはざまで―』有斐閣
堀部篤（二〇一九）「市町村農政が有効に機能するための行財政の運営戦略」『農業と経済』八五（五）

「スマート農業技術が要請される背景と今後の方向」へのコメントに対する回答

農業・食品産業技術総合研究機構　梅本　雅

本誌五月号の拙稿に対して、編集委員の皆さんから多数の有益なコメントを頂いた。本来、研究会であればその場で回答することが出来たのだが、紙上での意見交換となったことからそれが行えなかった。このことを踏まえ、本誌六月号においてコメントへの回答を行う機会を設けて頂いたことに感謝申し上げる。また、コメントの中には筆者の説明不足や記述の曖昧さに基づく指摘も多く、この点はお詫びしなければならない。前稿（五月号）の補足も含め、改めて筆者の考えを述べさせて頂きたい（注１）。

スマート農業の理解

まず、多くの委員に共通する疑問は、筆者のスマート農業に対する定義の不明確さにあったかと思う。その端的なものは、谷口氏の「スマート農業について氏独自の明確な定義がなされていないのではないか」という指摘である。これは筆者のスマート農業に対する理解とも密接に関連しているのであるが、その理由は、まさに谷口氏が整理されているように①現在の部分技術であるスマート技術を体系化したものがスマート農業であるとせずに、②そこに技術体系の改善、土地利用の再編等も加えたものを「スマート農業技術を契機とする新たな営農体系」としていることにある。

たぶん、スマート農業の説明を行うのであれば、前者の整理の方が明快であったであろう。筆者は、スマート農業とは「ＩＴＣ、ＲＴ、ＡＩを活用した農業、すなわち、データに基づく農業」という説明を行っており、それらはまだ部分技術であるから、それらを体系化したも

のがスマート農業技術、あるいは、スマート農業という整理になる。しかし、そうせずに、あえて定義という形で述べると「ＩＣＴ、ＲＴ、ＡＩなどデータを活用した農業技術を導入しつつ、それを契機に新たな栽培方法、土地利用方式、制度変革、経営革新を内包した営農システム」をスマート農業による新たな営農体系として説明を行った。ただ、この定義は抽象的であり、また、ＩＣＴやＲＴが水田利用再編の契機となるかという疑問が当然、提起されるであろう。

このような批判は予想しながらも、あえて、上記のように技術体系の改善や土地利用の再編も含めた概念としてスマート農業による新たな営農体系を示した理由、換言すれば、ＩＣＴ、ＲＴなどスマート農業技術のみで新たな技術体系を示さなかったのは、わが国において今後求められる技術革新は何であり、また、これらからの技術体系はどのように想定されるべきかを意識した上でスマート農業を議論したかったからである。なお、このことは、いわゆる狭義の意味でのスマート農業技術が有効性を持たないという意味ではなく、一般に議論されるスマート農業という視点からは必ずしも議論の対象にならない事項も見逃してはならないという意図からである。ただ、筆者の問題意識はやや空回りの感があったようにも思う。この点は、今後、より明確な説明が行えるようにしたい。

これらを踏まえ、以下、コメントに回答していきたい。

まず、筆者に求められたスマート農業技術を導入した今後の営農像について。秋山氏からは「一人一〇haから五〇haの拡大はやや過大な見積もりと思われる」という指摘があったが、筆者は、自動化農機を用いることでこのような面積拡大が可能になるとは考えていない。拙稿（五月号）の**表4**に示したように、筆者が想定している作付体系は畑輪作であり、その中には土壌管理のための休閑なども含まれる。更に、土地条件も大区画・連坦化された状態を想定している。既存の水稲を中心とする作付体系や分散錯圃のままの土地条件であれば、自動化農機を導入しても、それだけでは一人五〇haの耕作は困難であろう。しかし、土地利用の仕方そのものを転換し、その条件のもとでスマート農業技術を適用していけば、一人五〇haの耕作は必ずしも不可能ではないと思われる。**表4**は現状を示しているのではなく、スマート農業技術の活用と、土地利用も含む既存の仕組みそのものの再編がなされることを念頭に置いた営農像、換言すれば、目指すべきと考える将来像であり、また、それを示すことが筆者に与えられた課題であると考えた。このような議論はスマート農業のテーマではないと思われるかもしれないが、筆者にとってはＩＣＴ、ＲＴ、ＡＩの導

入も、土地利用方式の再編も一体的に捉えるべき問題なのである。

また、谷口氏からは筆者の畑輪作体系における飼料作物が牧草、デントコーンなのか、さらに、飼料稲、飼料用米の位置付けをどう考えるかという指摘があった。この点について、筆者がここで想定する飼料作物は子実用トウモロコシである。その理由は、水田作経営が畜産経営用に飼料作用地を提供するのではなく、耕種経営の一部門として飼料生産を位置付けられないかと考えたこと、また、収穫後の残渣を土壌に還元し、地力維持対策として活用していきたいと思うからである。長大作物であるトウモロコシは土壌に根が深く伸長することで排水性を高めるとともに、残渣も多いことから有機物として有効に機能する。この点は麦類や大豆など畑作物生産の安定化に寄与しよう。地力維持対策としては耕畜連携による堆肥施用があり、これももちろん重要であるが、しかし、筆者が想定する面積規模の圃場に堆肥を散布するとすれば大量の堆積物の運搬が必要となるのであり、その運搬、保管コスト・場所を考えると限界があると思われる。また、トウモロコシ子実の利用による自給濃厚飼料の確保というねらいも当然ある。

なお、筆者は飼料稲や飼料用米生産の意義を否定するものではなく、前項の**表4**にも示しているように、例えば湿田地帯では水稲単作が望ましく、また、そこでは飼料稲や飼料用米の導入が当然想定されよう。しかし、全国どこでも同じように水稲が作付される必要はないのではないか。例えば、関東でも利根川の中上流域などでは傾斜地も多い。それらの農地は排水性が良く畑作物の栽培に好適であるが、水稲を作付けする場合には圃場の大区画化という点で不利であり、畦畔管理にも時間を要する。そのような場所では、水稲（主食用水稲、飼料稲、飼料用米）よりも、畦畔を必要としない畑作物である麦類や大豆、飼料作物の導入を進めた方がいいと思われるのである。

以上の議論はスマート農業から外れた印象を与えるが、繰り返しになるが、筆者にとっては密接に関連しているテーマである。前稿の**表4**に示したような高い作業性で、複合的な土地利用を実施し、かつ、大規模でも高い収量、品質を安定的に確保していこうとすれば、自動化農機の活用、ドローンによるセンシング等を通した様々な情報（データ）に基づく経営判断、省力的な生産技術の活用、優れた収量性・耐病性等をもった新品種の導入、土地利用の再編はいずれも必要と考える要素なのである。

服部氏からは「スマート農業の体系化を図るとは何が想定されているのだろうか」という指摘を頂いたが、筆

者は、例えば、温暖地の水田作を想定した場合、①担い手経営への農地の面的集積と圃場の大区画化、②自動化農機の導入による省力化、③ＩＣＴを活用した栽培管理支援システム等の活用による収量・品質の向上、④ＧＩＳを組み込んだ生産支援システムによる圃場別の精密な栽培・作業管理の実施、⑤圃場別生育データ、収量・品質データ等の収集・利用による肥培管理の精緻化、⑥自動化農機や雇用労働力導入に合わせた組織体制・作業体制の再編、⑦水稲乾田直播栽培の導入といった技術体系自体の高度化、⑧業務加工用良食味多収品種を含む新品種の採用やそれに併せた水利条件の変更など、様々な要素を組み合わせて一つの営農体系を構築して行くことを想定している。ただ、概念として明確性を欠くという点ではご指摘の通りかと思う。

なお、矢坂氏からスマート農業導入による収量増加は困難ではないかという指摘があったが、筆者は、大規模化し、多数の圃場を耕作することになっても、気象データ、土壌データ、作業記録、作物の生育データ等を農業者が十分に活用していくことで収量増加につなげることが出来るのではないかと考えている。筆者にとって収量・品質の向上は必須のテーマであり、その基礎となるのが①品種、②データに基づく栽培管理、さらに、③適期作業であると思う。そして、部分技術としてのスマート農業技術は、それらを組み合わせた形で体系化されていく必要があろう。

スマート農業技術の経済性

次に、スマート農業技術の経済性について回答したい。

まず、堀口氏から、「（スマート技術を）導入した際のコスト削減、メリットを数字的に述べてほしかった」という指摘があったが、確かに、筆者の報告に期待された内容もこの点にあったかと思う。そのことは理解しつつ具体的な導入コストや経済効果を示さなかったのは、それらの数字がまだ事例としてのものでしかなく、各地の実証試験のデータをみても、作業の仕方や圃場条件によって労働時間等にかなりのばらつきがあるからである。また、スマート機器の導入コストも年々変化しているとともに、すでに市販されているドローンの導入価格を見ても、機種や機能により大きく異なる。そのため、ドローンによる防除と動力散布機による薬剤散布コストの比較を行うとしても、詳しい機種や機能、販売時期などの提示が必要である。

さらに、筆者の問題意識には、例えば自動化農機の導入効果の解析を行うとしても、友田氏が指摘されるように機械の導入コストと、それによって減少する労働時間

に労賃単価を乗じた労働費の削減効果とを比較する方式が適当かという思いもある。作業効率、あるいは作業体系が変わることは、規模拡大の可能性や部門構成、作物の収量性にも影響を与えるはずである。もちろん、現状ではまだ既存の作業の代替でしかない面もあるが、本来のスマート農業技術はそのような波及効果を持つものとして見てもいいように思われる。換言すれば、どのような経済性評価が望ましいのかという観点からの検討も、今後必要であろう。

このような事情から前稿では機械・機器等の導入価格と導入効果を比較したデータを示していないのであるが、技術の普及においてそれら経済性に関するデータを広く示していく必要があることはいうまでもない。すでにスマート農業技術に関する経済効果の分析を行った報告はいくつかあるが(注2)、この点については引き続き情報発信に努めていきたいと考えている。

なお、これまでの技術開発においては、新技術の導入が新規投資を必要とするなど、多くの場合高コストであったことは事実である。また、日本農業における資材や機械・施設の価格が海外に比較し割高であることはすでに指摘されている。その結果として、例えば、米の生産コストをみても、資材費の削減が進んでいないこともあり、その低減率は小さい(注3)。この点で、スマート農業技術の低コスト化、低廉化はいっそう進めていく必要がある。

なお、友田氏からは、労賃は上昇しておらず、自動化農機と労働との代替は進まないのではないか、あるいは、自動化農機は人を不要とするのではないかという指摘を頂いている。しかし、すべての作業が自動化できる訳ではなく、人力に依存せざるを得ない、あるいは、その方が合理的な作業は残る。一方、単純作業、あるいは、危険な作業が自動化されることは農業者にとって有益だろう。かなり以前になるが、試験場において自動運転トラクターの実演をしていたときに、ある農業者の方が、これでもう薬剤散布で農薬を浴びなくて良くなるという感想を述べられていたことが思い出される。

現状の自動化は、機械が人を不要とすると言うよりも、むしろ、労働力が絶対的に不足する中でそれを補うことでようやく農業生産を維持できるという点に意義が見出されそうである。労賃が高騰していないことを指摘されているが、それは、労働力に余裕がある訳ではなく、経営の賃金負担力の問題ではないだろうか。また、都合の良い時期にのみ雇用するという方式で今後どれだけの被雇用者を確保していけるかも疑問である。筆者は、労働力不足はもっと切迫した問題となってきているのではないかと思う。

技術普及に関わる条件

さらに、スマート農業を展開していくためにはサービスの供給体制、人作りが大事であるという指摘が神山氏、小林氏からあったが、この点は全く同感である。スマート農業技術が体系として成り立っていくには、技術の指導体制、機械の部品供給・保守・点検、技術を適用する農業者の知識、スキル、さらには、経営者能力そのものの向上も必要であるという点も改めて指摘しておきたい。

自動化農機の安全性についての指摘を友田氏から頂いたが、この点も重要であり、より詳しく記載すべきであったと思う。農林水産省でも「農業機械の自動走行に関する安全性確保ガイドライン」（二〇一八）の策定も含め様々な取り組みがされており、農研機構でも安全性検査の充実に努めている。ただ、筆者は、機械開発に関する対応だけでなく、例えば自動化農機が稼働する圃場、あるいはエリアへの人の立ち入りそのものを防止、又は規制する取り組みも必要ではないかと思う。工場内など外部から侵入することが出来ない閉鎖空間での自動化とは異なる、圃場、あるいは農道という一般に解放された空間での自動化農機の普及をどのように図っていくかという点について、今後、検討を進めていく必要があろう。

さらに、秋山氏から技術普及の階層性、体系化の重層性に関わる指摘があったが、確かにスマート農業技術といっても多様なものがある。特に、自動化農機など多額の投資を伴うものは経営規模によってその導入の適否が変わるが、一方、いわゆるソフト（ＩＣＴ）は規模に関わらず広く導入可能であると思われる。したがって、技術の特質に適合した普及戦略を構築して行く必要があろう。ただ、いずれの技術も、一つの農業経営に導入されていくとすれば、その経営の中での体系化が図られていくと考えられる。

全体について

最後に、コメント全体についての筆者の印象も記載しておきたい。

まず、筆者のスマート農業の理解、あるいは、それを導入した営農像については、日本農業の将来に対する問題意識、特に、農業労働力の動向、農業経営の収益構造、あるいは、土地利用型作物の収量性の停滞といった点に関する危機意識がかなり影響している。コメントの中には家族経営や集落営農への期待が記載されているものがあった。筆者もそのような家族経営、集落営農の意義を否定するものではないが、わが国の人口動態、あるいは、家族経営、集落営農の現状を見るときに、それらの組織

に今後どれだけの期待がかけられるのか疑問に思うことも多い。現状はかなり深刻であると思う。また、水稲や畑作物の収量性の停滞という点も筆者は改善すべき重要な問題と考えており、そこから畑輪作体系の構築という提案につながっているのであるが、これらの点について委員各位はどのように考えられるだろうか。

また、多くの方が自動化農機への言及をなされ、そこでは、機械装備に関わる多額の投資とコスト負担、その省力効果の限界を指摘されている。この点はもちろんその通りであるが、やや議論が自動化農機に偏っている印象も受ける。無人のトラクターは確かに社会の注目を得やすいが、スマート農業という観点からはその一部を構成するものであり、ＩＣＴやＡＩといった分野での技術革新の影響も大きいと思われる。スマート農業という観点からは、やはりデータ活用の可能性をもっと議論していく必要があるのではないだろうか。

さらに、全体として結論をやや急ぎすぎておられる印象も受ける。安藤氏は「スマート農業技術自体が農業の成長産業化に直接貢献するのは困難であることを意味している」とされるが、現段階でそのような結論を導くのは早計であるように思われる。筆者が指摘したように現在のスマート技術は部分技術であるが、いきなり体系化される技術はなく、それには時間がかかる。それがゆえに筆者も「農業経営への影響を議論するのは早計」と記載したのであるが、「農業経営の質的転換の為の駆動力は経営側の主体性にかかっているが、スマート農業についてはそれが見えてこない」という点は、自らの経営的必要性からデータを活用した農業に取り組み始めている農業者が生じてきている実態を見るときに(注4)、必ずしもそうではないのではないか、スマート農業を契機とする経営者の主体的な動きはかなり生じてきているのではないかと思うのである。この点では、現状の問題点を解決するために何が取り組まれるべきかを考え、課題解決に向けた営農現場の取り組みを支援していくことが重要ではないだろうか。

注1）本稿は、掲載号の翌月号での掲載を希望したことから、委員各位の最終稿を確認しないまま執筆を行っている。そのため、誤解に基づく回答もあるかもしれないが、この点はご容赦頂きたい。

注2）スマート農業技術の経済的な分析を行った研究として、松本浩一（二〇一六）「水田作経営における農作業ロボットの導入可能性と条件」関東東海北陸農業経営研究一〇六、六五―七〇、松本浩一（二〇一九）「スマート農業技術の経営的評価手法の評価と展望―水田作経営を中心に―」　農研機構研究報告一、三三―三七、吉田晋一（二〇一九）：「楽に真っ直ぐ！

自動操舵機能付き田植機の直進性と経済性」農研機構技報二、一八―二一等を参照。

注3）この点については、五月号の拙稿の注1に掲載した論文を参照されたい。

注4）例えば、茨城県西部においてオペレータ一人当たり約五〇haを耕作している大規模水田作経営を紹介しておきたい。この経営は、元々は水稲の乾燥・調製を行う受託組織であり、比較的小型の乾燥機を多数装備している。そのため、収穫時期は、いつどれだけ収穫できるか（収穫したか）に加え、収穫した籾をどの乾燥機に張り込むかという点に関する判断が経営運営において非常に重要な課題となっていた。そのため、経営者は、ある農機メーカーの営農管理システムを導入し、圃場別の作業データ、収量データを常に確認するとともに、それに応じて乾燥施設にいる作業者に指示を行っている。そして、このような取り組みを通して、上記の規模を限られた人員で作業していくことが可能となっている。また、この経営では、圃場別収量データだけでなく、乾燥・調製に関わるデータ、特に、米の品質に関わるデータも収集し、区別出荷につなげている。このように、自らの経営の必要性からＩＣＴを利用し、データを活用した農業を実践する経営者も生じてきている。

編集後記

五月二五日、新型コロナウイルス感染症による緊急事態宣言がすべて解除となり、同日、安倍首相は会見で「わずか一ヶ月半で今回の流行をほぼ収束させることができた」「人口当たりの感染者数や死亡者数を、G7、主要先進国の中でも圧倒的に少なく抑え込めた」「日本モデルは世界の模範」などと高揚した表情で自賛しました。

これに対し有識者からは、G7諸国と比べて日本の感染者数・死亡者数が桁違いに低いのは事実である一方、アジア・オセアニア主要国での人口百万人当たりの死亡者数や感染制圧までの期間などをみると日本は最下位グループだとの指摘がされ、山梨大学学長は「国は感染者を増やさないためにPCR検査を抑制した」と批判しました。ネット上では「国民が自粛を頑張ったからだ」など安倍首相の自賛を冷笑する投稿があふれました。

ところで、政府首脳や各知事が連呼した「自粛要請」という言葉。「自粛要請に従わない（従えない）」方面からは、日本語としてそもそもおかしい。自粛とは、自分で「しない」と決めることだろう。要請に対しては「従う」ではなく、「応じる」ものだろう、との素朴な声が聞こえてきます。新型インフルエンザ等対策特別措置法をみると「みだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる」とあります。つまり、「自粛要請」ではなく、みだりに外出しないでくださいとの「協力要請」なのです。

小池東京都知事は先日、「これまで〝自粛〟のお願いばかりをしてきましたが、これからは自らを守る〝自衛〟の局面ではないか」と語ったそうです。飲食店をはじめ多くの業種で「自粛要請」による経済的損失を被っています。その損失への補償を、為政者の側は基本的にやりたくない、できたら国民の皆さんの自己責任でやってほしいとの本音が〝自粛〟や〝自衛〟という言葉ににじみ出たように感じます。

さて、新食料・農業・農村基本計画は、まさに新型コロナウイルスの感染爆発の途上で決定されましたが、そこには新型コロナウイルスにかかる記述が少々追記されたのみでした。本誌編集委員会は、むしろこの新たな事態に正面から向き合うべきと判断し、新型コロナウイルス問題を論評の出発点に据えた論文を掲載することにしました。このため、通常号を大きく超える論文数、ページ数となり「六・七月合併号」としたところです。情勢の変化に可能な限り機敏に対応し、論評を加えたいとの編集委員会の思いをご理解をいただければ幸いです。

（花村）