

1951年7月20日第3種郵便物認可 2023年9月1日発行 毎月1回1日発行第73巻第8号 ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

研究会 令和四年度 食料・農業・農村白書をめぐって

司会 友田 滋夫

報告者 西川 邦夫

コメント 牧之瀬泰志 ほか

2023年 8・9 月合併号 NO.859

研究会 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって

司会 安藤 光義

報告者 谷口 信和 作山 巧 堀口 健治 矢坂 雅充

コメント 高山 成年

農地中間管理機構関連農地整備事業の実態と課題 池田 好男

西川 邦夫

外国人労働者の受け入れ方 神山 安雄



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二三年八・九月合併号(第八五九号) 研究会 令和四年度 食料・農業・農村白書をめぐって

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二三年九月一日発行 毎月一回一日発行 第七三巻第八号

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二一  
全農 農林労働組合  
農村と都市をむすぶ編集部  
TEL 〇三三五〇八一四三五〇



「夏空と湖沼」(編集部)

表紙の写真は、札幌市東区にあるモエレ沼公園を象徴するモニュメント「HIDAMARI」というガラスのピラミッドです。著名な彫刻家であるイサム・ノグチが基本設計したこの公園は、全体を一つの彫刻作品というコンセプトで2005年にグランドオープン。広大な敷地には幾何学的な施設が点在し、休日などは多くの家族連れで賑わっています。

なお、上掲の写真は、茨城県中部の鉾田市、茨城町、大洗町にまたがる「湖沼(ひぬま)」です。ヤマトシジミの生息地として有名で、北部に自然公園などの施設もあり釣りやキャンプ、ウインドサーフィンなども楽しめます。2015年にはラムサール条約にも登録され、多くの水鳥が生息し、鴨や千鳥の渡り鳥、冬場にはオオワシやオジロワシも見られることもあるとか。

## 「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
編集長	安藤 光義	東京大学教授
編集委員	服部 信司	東洋大学名誉教授
	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
	小林 信一	静岡農専短大教授
	矢坂 雅充	日本農業研究所研究員
	秋山 満夫	宇都宮大学教授
	友田 滋夫	日本大学准教授
	作山 巧夫	明治大学教授
	西川 邦夫	茨城大学准教授

## 「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68

### 食料安保とみどり戦略を 組み込んだ基本法改正へ —正念場を迎えた日本農業への提言—

ウクライナ戦争によって一挙に顕在化した日本の食料安全保障の脆弱性。基本法改正を通じた農政転換はみどり戦略の土台の上で、その課題克服に込められているのか。リニューアルした日本農業年報の最新版は問いかける。

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



### 増加する雇用労働と 日本農業の構造

労働者が農業を支える仕組みが広がっている。経営者、家族だけでなく、従業員が重要な担い手になっているのである。

- ① 担い手の労働者を、直接雇用派遣や請負、外国人を含め、その大きさを示した。
- ② 法人に労働者は多いが、正規かパートか、キャリアアップはどうか、代表的な事例を集め分析した。
- ③ 家族経営でも人を雇うことで展開を図り、後継者が戻るなど、新たな動きを紹介している。

堀口健治・澤田守 編著



◎「食料安保とみどり戦略を組み込んだ基本法改正へ」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」、「増加する雇用労働と日本農業の構造」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。

## 編集後記

温暖化の影響か、今年は異常（今後これが通常か）ともいえる猛暑に見舞われています。背景には、偏西風とエルニーニョ。北極の温暖化による偏西風の蛇行と熱帯性のエルニーニョの合わせ技により、世界的な猛暑が命や暮らしを脅かしています。七月にはヨーロッパ各国で四〇度超え、アメリカや中国では五〇度を超えたとのニュースも。

我が国でも一〇年に一度？と言われる猛暑の夏が続き、過去最多の熱中症警戒アラートの発動と救急搬送が今なお続いています。筆者の住む北海道（札幌）でも経験のない長期間の暑い夏により、冷房機器の不備による小中学校の休校や早退がニュースとなる状況です。

農作物や酪農・畜産にも大きな影響を与え、生産資材価格や燃油の高騰に困窮する生産者には、生育や生産の心配も重なり、多重苦の状況にあります。同時に水不足の地域では、米の生育にも深刻なダメージを与えており、将来に向けた食の安全保障はもとより、「今でしょ」の対策が求められています。さらに、処理水放水による風評対策など、我が国の農・水産業が直面する課題・問題があまりにも大きく、政府の主体的責任が求められています。

さて、今回は八・九月合併号として、「白書」と「基本法見直し」の研究報告、そして、二つの論文という重厚な冊子となりました。それぞれの研究会では、基本法・基本計画を踏まえた各種政策の評価と課題、今後の食料安全保障のあり方が最大のテーマとなっています。とくに、基本法の見直しをめぐる、三回目の掲載となりましたが、今後、「中間取りまとめ」を踏まえた年内の法案作成と次期通常国会での審議が焦点の課題となります。不確実と言われる時代と世界情勢、さらには、自然環境の不安定化がもたらす影響が予測できない中、命の源となる「食」と「環境」を如何に確保・保全していくのが、国に求められてくる最重要な役割です。

なお、編集部で用意した今回の表・裏表紙写真、とりわけ裏表紙の「涸沼」は、本年一・一二月と連続掲載予定の現地視察報告の際に写したものです。今号の神山先生の論文にもあるように、「技能実習制度及び特定技能制度のあり方に関する有識者会議」による最終報告が今秋にも出されようとしている中、外国人受け入れの多い茨城県農業の取り組みと実態について二日間にわたり調査してきましたので、乞うご期待です。

読者の皆さん、まだまだ暑い日が続きそうですので、対策を怠らずお過ごしください。

（柴山）



「基本法見直し研究会より」（編集部）

## 目 次

### 研究会

令和四年度 食料・農業・農村白書をめぐって……………（4）

司 会 友田 滋夫  
 報 告 者 西川 邦夫  
 コメント 牧之瀬泰志 ほか  
 出 席 者 谷口 信和 安藤 光義 服部 信司 堀口 健治  
 神山 安雄 小林 信一 矢坂 雅充 作山 巧

### 研究会

食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって……………（47）

司 会 安藤 光義  
 報 告 者 谷口 信和 作山 巧 堀口 健治 矢坂 雅充  
 コメント 高山 成年  
 出 席 者 服部 信司 神山 安雄 西川 邦夫

### 農地中間管理機構関連農地整備事業の実態と課題

—茨城県と鳥取県の比較より—……………池田 好男  
 ………………西川 邦夫（75）

外国人労働者の受入れ方……………神山 安雄（86）

[時評] 酪農は支援すべきではないか……………SK（2）

☆表紙写真 「モエレ沼公園・ガラスのピラミッド『HIDAMARI』」（編集部）  
 「農村と都市をむすぶ」2023年8・9月合併号（第73巻第8号）通巻第859号

## 酪農は支援すべきではないか



畜産の負債固定化農家には次のような共通した問題点があった。第一に自己資本の蓄積が弱く、負債依存率が高かった。第二に、畜舎や機械化への過剰な投資を行う傾向があり、これが過大負債に結びついて、コスト高へとつながった。過剰投資は過小規模の結果である場合と、投資経済の観念が欠落している場合があるが、補助金行政がそれを助長した面も見逃せない。第三に、大規模有利の規模経済が必ずしも貫徹しておらず、規模拡大するほど「薄利多売」化する傾向がある。畜産では規模が大きいかほど一頭当たり所得は横ばい、ないし低下する傾向にある。「薄利」を「多売」でカバーすれば総所得は増加しても価格変動にもろい不安定経営になる。第四に、畜産は農家間の生産性、収益性格差が大きく、この点、単収や所得率が比較的平準化している稲作などと大いに異なっている。大規模化で高額所得農家が生まれた反面、畜産ではとくに倒産、離農農家も多く現出した。

以上は、今日の畜産経営の状況を的確に描いていると思われる読者がほとんどと思われる。しかし、実はこの文章は四半世紀前に書かれたものである（「新井肇著「農家の負債問題と経営体質の強化」『農業と経済』一九九

八年一〇月号」。しかも、同論稿には、「農家負債の固定化（焦げ付き）」が最初に社会問題としてクローズアップされたのは一九八〇年ごろ、北海道酪農がきっかけであった。」との言及がある。当時の経営不振の要因は、それまでのような一時的周期的な価格変動ではなく、急速な成長による構造的な面があり、農協や行政が強力に進めた拡大政策に一因があると指摘している。

今日酪農を中心として畜産経営が陥っている状況はほぼ半世紀前にも経験し、その後繰り返して直面してきたと言える。その間、こうした「試練」に耐え、畜産は発展してきたのだろうか。残念ながら、飼養農家数は減少を続け、また、飼養頭数も減少傾向にある。全体として、畜産業は発展を続けているとは言えない。その要因の大きな部分は、こうした経営危機に遭遇して、倒産したり、自ら離農を選択したりした畜産農家が多く存在したからにはかならないだろう。

今日の酪農経営危機に際し、以下のような「批判」もしくは「反論」がある。「酪農経営は、これまで高所得を享受していたのであり、今経営が厳しいからと言って、消費者や国に泣きつくのは、お門違いだ。自己責任ではないか。」といったものだ。確かに、酪農経営の一戸当たり平均所得は、二〇一五年以降二〇年までは一、五〇〇万円を超えていた。北海道では二、〇〇〇万円以

上であった。他の農業部門に比べれば、高い所得水準と言える。但し、家族労働力は二・三〜二・五人程度であり、一人にすれば驚くほどの高給というわけではない。

また、酪農危機が叫ばれた二〇〇七年度の所得は約五五〇万円にまで落ち込んでおり、多くの酪農家が経営を断念した。今また、同様な事態が起きつつある。さらに、前述したことは、これまで繰り返してきつてきたことであり、そのたびに酪農業は総体として弱体化してきた。

確かに一部の経営はいまだに高い収益を維持している。しかし、それをもってして、酪農経営の支援を行うべきではないというのは、木を見て森を見ない、つまり経営を見ているようで、経営総体の動向を見ていない浅はかな批評家の言うことだ。こうした近視眼的な見方を行政当局は持っていると思うが、この間の行政対応は逆に生乳生産の減少という事態のみに目が行って、個別経営の状況に十分配慮が行っていなかったのではないかと思わざるを得ない。つまり、生乳生産の回復―大規模化―巨額の投資をクラスター事業などで行い、現在そのことが個別経営の危機を深めてはいないか。まさに、「補助金行政がそれを助長した面も見逃せない」。

J Aなども、一九八〇年代の畜産危機には、購買や信用などの各部署がばらばらに対応して、農家経営を全体として把握していなかったことが倒産を招いた一因であ

ったことの反省に立って、組合長直属の農家経営を全体でサポートする部署を設置したところもあった。そうした対応を継続しているJ Aはどのくらいあるのだろうか。「国が畜産対策として力を入れている畜産クラスター事業が、ややもすると箱ものへの投資を助長するだけのものとなっていることに、将来の負債固定化の恐れを感じている。本来クラスター事業は、地域全体で畜産経営を支える仕組み作りであったはずだ。昭和五〇〜六〇年代に起きた酪農負債問題の再現を危惧する。負債固定化を避けるためにも、生産者団体による経営コンサル体制の整備が望まれる。本来のクラスター事業を生産者が主導して行うことが、生産基盤の弱体化を防ぐ途だろう。」これは、本誌二〇一八年四月号の時評「備えはできているのか―畜産バブルの後」の締めくくり文である。

また、筆者らは二〇〇七―八年の酪農経営危機を踏まえ、三度にわたって、以下の様な提言を行った。つまり、個別経営に対するセーフティネットとして、掛け金選択制の任意所得保険制度の新設と、酪農などの公益的機能に対する納税者支払い―さらに自給飼料に根差した酪農への転換を促進する意味合いを持つ、全農家対象の農地を対象とした品目横断的 direct 支払い制度の設立である。生産者団体によるコンサル体制の整備とともに、こうした制度を今からでも作るべきだ。

(SK)

研究会

令和四年度 食料・農業・農村白書をめぐって

○司会（友田）

それでは、時間になりましたので、今年度の「食料・農業・農村白書」についての研究会を始めさせていただきます。私は、司会を務めさせていただきます日本大学の友田と申します。よろしくお願いたします。本日はお忙しいところ、農林水産省の皆様方にはお時間をいただき、大変ありがとうございます。



友田 滋夫氏

まず本日の流れですけれども、茨城大学の西川先生から今年度の白書についての全体的な感想と、質問を述べていただきます。その後、農林水産省の方々から西川先生の質問について御回答いただき、その後、西川先生

から追加の御質問をいただくという流れで行きたいと思えます。

○西川  
それでは、西川先生、よろしくお願いたします。

茨城大学の西川と申します。本日はお忙しいところ、また暑い中、お集まりいただきまして、大変ありがとうございます。着座にて失礼させていただきます。

それでは、私からは、お手元にある「二〇二三年版白書研究会の質問事項等」という、パワーポイントを印刷した資料に沿って御説明をさせていただきます。

まず、私の簡単な自己紹介です。西川邦夫と申します。茨城大学農学部地域総合農学科の准教授をしております。専門は農業経済学、また農政学であります。なお、資料には主要業績も記しております。

本日、私がお話しする報告の内容、構成ですが、皆様、

## 研究会出席者

(2023年7月11日 於：東京都・農林水産省会議室)

司会 友田 滋夫

報告者 西川 邦夫

コメント：(農林水産省)

牧之瀬泰志	大臣官房	広報評価課情報分析室	室長
向江 拓郎		デジタル戦略グループ	
		デジタル戦略推進チーム	課長補佐
林 伸光		政策課	食料安全保障室 企画官
西澤 克二		新事業・食品産業部	企画グループ
			調整官
春日 朱里		新事業・食品産業部	
		新事業・国際グループ	課長補佐
古林 五月		環境バイオマス政策課	課長補佐
原口 尉		環境バイオマス政策課	課長補佐
寺内 直人		〃	係長
菅野 清	輸出・国際局	国際地域課	国際専門官
廣谷 龍輔		国際経済課	国際専門官
富樫 達也	農産局	企画課	課長補佐
高梨 暁人		企画課	課長補佐
大塚 将史		貿易業務課	係長
藤井 俊明		農業環境対策課	課長補佐
佐々木敏晃		穀物課	課長補佐
東 祐希		穀物課	係長
福原 昭彦		穀物課	経営安定対策室 企画官
澤本 貴洋		地域作物課	課長補佐
菊池 一史		地域作物課	課長補佐
鈴木 雅人	畜産局	企画課	課長補佐
上條 敬明		飼料課	飼料専門官
平田 裕祐		牛乳乳製品課	課長補佐
伴 光		食肉鶏卵課	課長補佐
井上 崇	経営局	経営政策課	経営専門官
大橋 太一		保険課	課長補佐
村本 淳	農村振興局	総務課	課長補佐

出席者	谷口 信和	安藤 光義	服部 信司	堀口 健治
	神山 安雄	小林 信一	矢坂 雅充	作山 巧



西川 邦夫氏

編集委員も含めて白書は一度目を通してという前提で、なるべく早く進めて、後ろの議論の時間を多く取っていきたくと考えています。

最初に、議論のきっかけとして、白書に対する雑感ということでお話しさせていただきます。

私が「食料・農業・農村白書」を最初に読みましたのは、大学の学部四年生のときです。ゼミで二〇〇四年版を読んだのが最初でして、以降二〇年間、毎年欠かさずに読ませていただいています。白書の公開に合わせて、農林行政を考える会では毎年白書研究会を開催していますが、私は昨年からの研究会に参加をさせていただいています。二〇年間という短い期間ですが、白書を読んでいて幾つか印象に残った出来事がありました。一つは、恐らく二〇〇七年版からだと思いますが、農林水産省様のホームページにHTML版が掲載されるようになったと思います。後で少しお話ししますが非常に使いやすくなりました。これが一点目であります。

二点目に、白書の分量削減とビジュアル化が進んだとかがありました。これもやはり二〇〇七年版なのですけ

れども、当時、従来からページ数が三〇%削減されました。分量に関しては二〇一〇年版からはぼ元の分量に戻りましたが、ビジュアル化はその後も続いているということです。

ここで、ビジュアル化はどういったことを指すのかと、こちらも過去の白書研究会で議論されておりまして。二〇〇七年版の白書を作ったときに、当時の池淵情報分析室長が当研究会に出席され、背景等について説明をされておりまして。自民党の中で、白書の見直しを検証するワーキングチームが当時あって、これまでは字が細かく最後まで読み終える人がいなかったのではないかと。それで、政府全体としてスリム化してはどうかと、そういうことが一つのきっかけとなったようです。恐らく、ここにおられる編集委員の皆さま方はそちらに出席されていたと思いますので、覚えていると思われます。

それに対して、研究者の側から、いろいろと意見もございまして。例えば私の隣の隣におられます谷口信和先生などは、非常に肯定的な意見をお持ちだったのですけれども、ただ図表が多くなった割には少し説明が少なくなったと。それから、お亡くなりになられた当時の編集委員である佐伯尚美先生が、因果関係とか、そういったものがちょっと分かりにくくなったというようなこともお話しされました。行政側と研究者の間で見解の相



違があった、そんな経緯もございました。

本日、なぜこのような話をしたかということですが、それは、私がビジュアル化された白書を、大学教育で随分と活用していることを紹介させていただきたかったからであります。確かにビジュアル化されて、因果関係という面からは少し分かりにくくなったところもあったかもしれませんが、データの量は大変充実し、大学の授業でも非常に重宝させていただいているということですから。作図が大変きれいですので、学生にとっても非常に分かりやすい。私が作る図表はあまり評判がよくないのですが、白書の図を引用すると、学生は非常によく分かるということですよ。

二〇二二年度におきまして、私の農政学の授業で、白書の引用箇所はスライドの枚数で換算すると二〇・一％、農業経営学では一一・二％となっております。白書がなると授業が成り立たないという状況になっていきます。

ただ、授業において白書の図表等の解説を行う際に、作成する側の方たちがどういうことを考えておられるのかということを気になっていました。そういうわけで今回、このような機会を与えられたことは大変ありがたく思っています。本来は、白書を教育でどのように活用するかということについても意見交換をと思っておりますが、研究会の趣旨ではございませんので、今日は割愛を

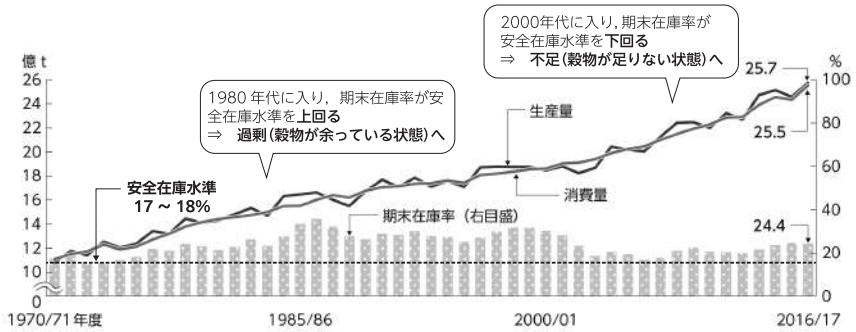
させていただきます。

白書からの引用例ということで、私の提出資料にもありますように、様々な形で授業で活用させていただいています。引用をつけることはもとより、加筆をした場合には加筆をしているということも記入しています。こちらには図1ですが、長期間で期末在庫率と穀物の需給を見るところという私が大変好きな図で、よく使っています。安全在庫水準というのをFAOで定めていますが、それを加えながら、期末在庫率の水準が下がっていたら不足で、期末在庫率の水準が上がっていたら過剰なのですと、そんな説明をしています。

ただ、この図は二〇一七年の白書が最後でした。そこで、最近まで引き延ばすかどうかということ、次の図(図2)、これは私が作成したものです。これでは、例えば一九七〇年代とか二〇〇〇年代の中頃というのは、やはり期末在庫率の低下が食料価格の高騰に非常に影響を与えていたことが分かります。しかし、今回の食料価格の高騰というのは、期末在庫率の下落がまだ見られない、これはどういうことなのか最近考えています。この点については、谷口信和先生から同様の質問が予定されていますので、そちらへの回答という形で御教示いただければと思います。

続きまして、今年の白書で興味深かった分析について

図1 世界全体の穀物の生産量・消費量・期末在庫率



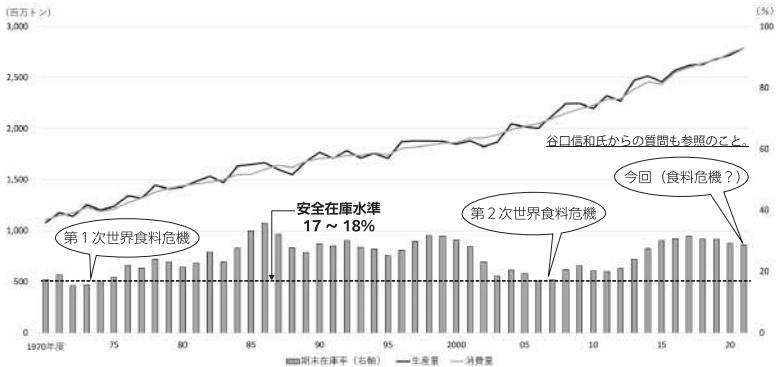
資料：米農務省 [PS&D]、[World Agricultural Supply and Demand Estimates] を基に農林水産省で作成（平成29（2017）年3月時点）

注：1）穀物は、小麦、粗粒穀物（とうもろこし、大麦等）、米（精米）の合計  
2）期末在庫率＝期末在庫量／消費量×100

白書（2017年版）、p.93、図表1-3-1、より、加筆の上引用。

\*安全在庫水準とはFAOが1974年に定めた基準。作物別では小麦25~26%、粗粒穀物15%、米14~15%（白書（2013年版）、p.57、図2-1-7、脚注3）。

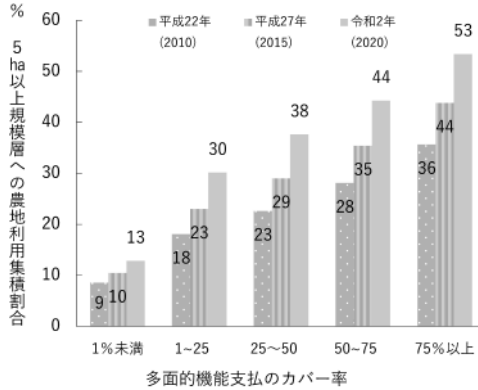
図2 世界の穀物需給と期末在庫率の長期的推移



白書（2017年版）、図表1-3-1（[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12232574/www.maff.go.jp/j/wpaper/w\\_maff/h28/h28\\_h/trend/part1/chap1/c1\\_3\\_01\\_1.html](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12232574/www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h28/h28_h/trend/part1/chap1/c1_3_01_1.html)）、白書（2022年版）、図表1-2-7（[https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w\\_maff/r3/r3\\_h/trend/part1/chap2/c2\\_2\\_00.html#d0112](https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r3/r3_h/trend/part1/chap2/c2_2_00.html#d0112)）、のデータを接続して作成（2023年6月20日確認）。



図4 市町村単位の多面的機能支払のカバー率と経営耕地面積5ha以上の農業経営体への農地利用集積割合の関係（都府県）



資料：農林水産省「多面的機能支払交付金の中間評価」（令和4（2022）年10月公表）を基に作成  
 注：1）多面的機能支払のカバー率とは、令和元（2019）年度の農用地面積に対する認定農用地面積の割合  
 2）横軸は、多面的機能支払のカバー率の範囲ごとに市町村を分けたもの  
 3）縦軸は、該当する市町村の平成22（2010）年、平成27（2015）年及び令和2（2020）年における経営耕地面積5ha以上の農業経営体への農地利用集積割合の平均を示したもの  
 4）農地利用集積割合とは、全ての農業経営体の経営耕地面積の合計に対する経営耕地面積が5ha以上である農業経営体の耕地面積

じた次第です。

白書を読ませていただいて、個々の分析については、私個人としてはおおむね首肯できるものであると考えています。そこで、白書に関わらせて、幾つか政策の御認識をお尋ねし、私の質問に代えさせていただきます。

「二〇二三年版白書の特徴」ということで、まず二つほど質問をさせていただきます。先ほど白書を作られている方のお考えを知りたいと申し上げましたが、白書を作成される過程で特に力を入れた点、思い入れのある点ですとか、それから御苦労された点がございましたら教えていただければと思います。私たちは、私だけかもしれませんが、白書の作り手の方々がどのようなことを考えて白書を作られたのかという点について教えていただきたいと考えています。

二つ目に、白書作成のプロセスについても教えていただければと考えています。我々が手に入れるのは冊子、もしくはウェブ版ですが、恐らくそれを作成される中には、かなりの労力が投入されていると思われれます。例えば白書の作成というのはいつ頃から始まるのか、作成期間はどれぐらいかかるか、誰が全体構想を考えて、どのような分担で記事が作成されるか等についてです。

続いて、米政策と水田の畑地化について質問いたします。水田の畑地化については、今回の白書でも食料安全

保障のところはかなり強調されていると思います。ただ、水田の畑地化というのは、通常であれば米政策、主食用米からの作付転換のところに記述されると考えております。小川真如先生などは、水田を水田として活用することが、水田フル活用政策であるという指摘もされており（「現代日本農業論考」春風社、二〇二二年）、私としては、そういった政策の流れの中で、二〇〇九年に米穀の新用途への利用の促進に関する法律が制定されたことと認識しています。そのように考えますと、水田の畑地化は、水田フル活用政策からの重要な転換というように考えられます。水田フル活用政策というのは一旦終了したと、そのような認識でよろしいかということをお尋ねいたします。

次の図5は、水田フル活用政策をめぐる過去の白書の記述を二〇〇九年頃から抜き出したものです。これらで毎年、「水田フル活用」や「水田を有効に活用して」といった記述があったのですが、二〇二二年版から類似の表現が見当たらなくなりました。何らかの政策の転換があったのかということをお教えいただけます。

水田の畑地化の二つ目であります。水田の畑地化と並びまして、これは水田も含めてですが、麦・大豆・飼料作物の作付拡大も随所で指摘されています。過去の白書

（二〇〇二年版一七六ページ）を見ますと、一九九〇年代後半から二〇〇〇年代初頭にかけて、水田での麦・大豆の急激な作付拡大が品質問題を惹起し、実需者のニーズに合わなかったことが指摘されています。国産食用大豆の需要拡大も今回の白書で見込まれていますが、あくまで品質が確保されてこそだと考えております。そこで、そういった過去の教訓等も踏まえ、今回の作付拡大では品質問題が惹起しないような対策は講じられているのかということも御教示いただければと思います。

水田の畑地化の三つ目です。これまでの白書では、水田が果たしている多面的機能（生物多様性の保全を含む）も強調されてきました。そちらの記述について図6にまとめてありますので、見ていただければと思います。環境省のほうでは、生物多様性国家戦略二〇二二―二〇三〇において、三〇by三〇目標、これは二〇三〇年までに陸と海の三〇%以上を保護地域として保全するといった目標、それと合わせてOECM（自然共生サイト）の確保も掲げています。このOECMの事例として、棚田等の水田を挙げている事例が結構多い。また農林水産省のほうでも、農林水産省生物多様性戦略において、水田や水路、ため池等からなる生態系ネットワークの保全の推進を掲げています。水田の畑地化が、上記の政府としての方針と齟齬を生じていないのかという点も教え

図5 水田フル活用政策をめぐる過去の白書での記述

年版	頁番号	記述等
2009年版	p.186	水田フル活用に向けた新規需要米（米粉用米、飼料用米等）の本格生産を推進するなど、生産調整の実効性の確保に向けた取組を推進する。
2010年版	p.104	水田を有効に活用して食料の安定供給の確保を図るため、米粉用米・飼料用米の生産増に取り組んでいくことも重要です。
2011年版	p.177	食料自給率向上、水田の有効活用のためには、輸入小麦の代替となる米粉、飼料用とうもろこしの代替となる飼料用米の需要・生産の拡大が必要です。
2012年版	p.182	食料自給率の向上のためには、水田を有効に活用し、麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産することが不可欠です。
2013年版	p.191	米の消費及び生産が減少を続ける中、食料自給率の向上、水田の有効活用に向けて、米粉の生産・利用の拡大等が進められています。
2014年版	p.15	「ウ、水田フル活用と米政策の見直し」…（中略）…麦、大豆、飼料用米等の作物の生産性向上や…（中略）… <u>水田を有効に活用していくことが重要です。</u>
2015年版	p.17 (施策)	食料自給率・食料自給力の維持向上を図るため、飼料用米、麦、大豆など、戦略作物の本作化を進めるとともに、…（中略）… <u>水田のフル活用を図ります。</u>
2016年版	p.129	我が国の気候・風土に適した米は、とうもろこしとほぼ同等の栄養価を有し、…（中略）… <u>水田フル活用による農地の維持保全等</u> を図ることができます。
2017年版	p.19 (施策)	食料自給率・食料自給力の維持向上を図るため、飼料用米、麦、大豆など、戦略作物の本作化を進めるとともに、…（中略）… <u>水田のフル活用</u> を図ります。
2018年版	p.148	都道府県段階と地域段階に設置された農業再生協議会は、…（中略）… <u>主食用米、麦、大豆、飼料用米等の作付方針（水田フル活用ビジョン）</u> を検討し、…
2019年版	p.181	<u>水田フル活用による食料自給率の向上等</u> を図るため、水田における麦、大豆、飼料用米、米粉用米等の主食用米以外の作付けに対する支援を実施しています。
2020年版	p.193	食料自給率・食料自給力向上等を図る観点から、 <u>水田をフル活用し、需要のある麦、大豆、米粉用米、飼料用米等への転換を進めることが重要</u> です。
2021年版	p.188	<u>水田をフル活用し、需要のある麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物や野菜、果樹等の高収益作物等への転換が進められることが重要</u> です。

\*2022年版、2023年版では類似の表現が見当たらなかった。

図6 水田の多面的機能（生物多様性を中心に）をめぐる過去の白書での記述

年版	頁番号	記述等
2004年版	p.205	農業を通じた自然への働きかけにより、水田は様々な生物の生息の場となるなど多様な生態系を形成している。
2006年版	p.196	農村では、多様な生態系の保全に関して、水田をはじめとする農業生産の基盤が密接不可分にかかわりをもちながら、その役割を果たしている。
2007年版	p.158	13～18年度に全国の水田を対象に行われた調査では、国内に生息する淡水魚の種類のうち、…（中略）…豊かな生態系を育てている。
2008年版	p.62	水田や水路等の水と生態系のネットワークは、生物多様性の保全に貢献
2010年版	p.209	水田魚道の設置等生物多様性に配慮した生産基盤整備の推進、…（中略）…生物多様性保全を重視した農林水産業を一層推進していくことが必要です。
2013年版	p.291	水田や畑が適切かつ持続的に管理されることにより、…（中略）…多様な野生動植物の保護にも大きな役割を果たしています。
2014年版	p.162	水田や畑が適切かつ持続的に管理されることにより、…（中略）…多様な野生動植物の保護にも大きな役割を果たしています。
2016年版	p.26 (施策)	有機農業や冬期湛水管理等、生物多様性保全に効果の高い営農活動に対して支援します。
2017年版	p.26 (施策)	有機農業や冬期湛水管理等、生物多様性保全に効果の高い営農活動に対して支援します。
2018年版	p.26 (施策)	有機農業や冬期湛水管理等、生物多様性保全に効果の高い営農活動に対して支援します。
2019年版	p.213	水田や農業水路周辺の生物多様性保全活動が促進されるとともに、国民的理解の推進や農産物の新たな付加価値の付与、…
2020年版	p.237	有機・農薬節減栽培の水田では慣行栽培よりも多くの動植物が確認できること、一部の種については畦畔の植生高や輪作等の管理法が個体数の増加につながる事が分かりました。
2021年版	p.31 (施策)	環境保全型農業直接支払制度により、有機農業や冬期湛水管理等、生物多様性保全等に効果の高い営農活動に対して支援します。
2022年版	p.28 (施策)	環境保全型農業直接支払制度により、有機農業や冬期湛水管理等、生物多様性保全等に効果の高い営農活動に対して支援します。
2023年版	p.214	例えば我が国の耕地面積の大半を占める水田は、特有の生態系を維持し、多様な生き物の棲み家を提供しています。

ていただきたいをお願いします。

畑地化の四つ目です。以上お話ししてきた疑問については、どういった水田が畑地化の対象になっているかが明らかになれば、ある程度解消されると考えています。例えば基盤整備された稲作優等地が畑地化されるのと、水利機能が既に喪失された水田が畑地化されるのでは、受けるイメージが異なると考えられます。白書の内容とはちょっと外れますが、二〇二三年度以降の畑地化が申請された一万ヘクタール（日本農業新聞、二〇二三年六月一日〇日付）がどういった水田なのか、可能な範囲で教えていただきたい。

続いて、農産物の輸出促進についてです。まず米と米加工品の輸出拡大です。米・米加工品の輸出拡大は、生産基盤としての水田維持として重要な方向性と考えられますが、一方で最大の輸出先である中国は福島原発事故等を理由に、東日本一〇都県からの輸入を現在でも禁止しています。そういった制限解禁のために、現在、どのような交渉が行われどこまで進んでいるか。また産地で何か努力ができるようなことがあるのかといったことも教えていただきたい。

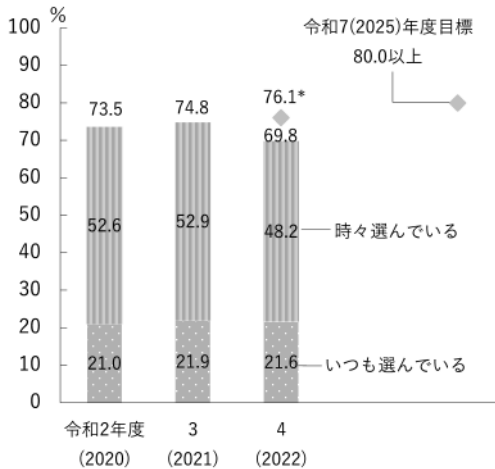
続いて、牛肉の輸出についてです。白書では、二〇二二年の牛肉輸出額の減少をカンボジア向け輸出の減少とアメリカでの物価高騰による消費減退という理由で説明

されていきました。一方で、全中のレポート（全国農業協同組合中央会『国際農業・食料レター』No.二〇〇、二〇二二年一二月）などを見ますと、日米貿易協定で確保できたアメリカの輸入低関税枠が足りずに、枠外分について円安メリットを享受できないという指摘もありました。牛肉は非常に重要な輸出品目であると考えていますが、今後の輸出拡大のためにどのような対策をとっていくのか、貿易交渉も含めて教えていただきたい。

次に、農業政策のスマート化についてお尋ねします。今回、eMAFF地図について取り上げられておりました。eMAFFとのひもづけとか、農業委員会、地域農業再生協議会の業務改善のためにeMAFF地図の整備が進められているということでした。例えば、農地中間管理事業では機構に農地情報が集積されてきておりまして、錯綜した権利関係も少しずつではありますが、整理がされてきています。そのため、そういったところにeMAFF、またはeMAFF地図が導入されると、相乗効果が非常に大きいと考えられます。一方で土づくりについては、農業生産現場レベルの土壌診断の結果のデータベース化が推進されると書かれています。読む限りeMAFF地図は行政向けに公開される印象を受けましたが、一般の農業者にも公開される予定があるのかということも伺いたい。



図7 産地や生産者を意識して農林水産物・食品を選ぶ国民の割合



資料：農林水産省「食育に関する意識調査」を基に作成

- 注：1) 全国20歳以上の者を対象として実施した郵送及びインターネットによるアンケート調査  
 2) 「産地や生産者を意識して農林水産物を選んでいるか」についての質問への回答結果  
 3) 「いつも選んでいる」、「時々選んでいる」の合計を「選んでいる」としている。  
 4) \*は政策評価の測定指標による令和4（2022）年度の目標値

最後に、政策評価の測定指標についてです。図7は一つの例として挙げたのですが、今回の白書の図表に、測定指標による目標値が記載されている場合があります。これら目標値というのがどのように決められているかが分からなかったのも、もし引用元の文書等が併せて示されていると、読者が政策評価をする際に便利だと思いました。これは感想です。

私からの報告と質問については以上です。

○司会

西川先生、どうもありがとうございました。

それでは、農林水産省から、西川先生の御質問に対して御回答をお願いいたします。

「二〇二三年度白書で力を入れた点と白書作成プロセス」

○牧之瀬室長

ありがとうございます。農林水産省大臣官房広報評価課情報分析室長の牧之瀬と申します。よろしくお願いたします。

農村と都市をむすぶ編集委員会の皆様におかれましては、毎年、この「食料・農業・農村白書」を取り上げていただきまして、ありがとうございます。今年度の令和四年度白書につきましては、先般、五月二六日に閣議決定をさせていただきました。公表させていただいており



た。ここは毎年度、苦勞したところが一つありまして、それはやはり分かりやすい説明を心がけるといふところでございます。そこは記載内容のみならず、記載テーマの選定からなのですけれども、記載内容の表現ぶりと併せて、分かりやすい白書づくりというのは苦心したところでございます。ここで作成いたしました白書をできるだけ多くの方に読んでいただきまして、食料・農業・農村の動向、食料・農業・農村の今の状況を知っていた手がかりになればと思っております。

二つ目の質問ということで、白書作成のプロセスについて御質問いただいております。これにつきましては、大きな流れといたしましては白書を公表した直後、今年でございますと六月になりますけれども、六月頃から白書づくりには着手いたします。まず着手するときには情報の収集がございまして、記載すべき要素の選定、さらには事例候補の選定、そういったことから進めてまいります。その後、秋頃から素案の検討に入り、白書本文の執筆に入っております。その後、例年、年明けから、食料・農業・農村政策審議会の企画部会で御審議いただくことになっておりますので、まず一ヶ月頃に、構成案の御審議をいただいております。その後、三月に骨子案、四月に本文案ということで御審議いただくのですけれども、それに合わせて、本文の方も仕上げていくという状

況になっております。最終的には、例年、五月下旬頃の閣議決定となっておりますので、そうした意味では、作成期間はほぼ一年がかりということで御理解いただければと思います。

それから白書の全体的な構想についてであります、大臣官房総括審議官の下で広報評価課情報分析室が担当させていただいております。情報分析室では、一〇名ほどスタッフがおりますが、この中で八名ほどが担当パートナーというものを持ちまして、原案の作成を進めてまいります。そこで作成した原案を各局長の方とコミュニケーションを取りながら調整していく。その後、省外の方ともまた調整していくという形で進めまして、最終的に審議会のほうで御意見をいただきまして、もっとこうしたことを書くべきとか、こうした見せ方をすべきといった御意見を頂戴します。そうしたことを踏まえて、更にブラッシュアップしていったら、最終的な文章に仕上げていくというところでございます。

以上、最初の二問につきまして御回答させていただきました。

### 【米政策と水田の畑地化に関して】

#### ○富樫課長補佐

米政策と水田の畑地化についてお答えします。

四問ほど御質問をいただいておりますけれども、まず

は、米政策と水田の畑地化についての四つ目の質問からお答えしたほうが話がスムーズかと思しますので、こちらからお話しします。

主食用米の需要が毎年一〇万トンベースで減少している中で、主食用米から、米粉用米や新市場開拓用米、輸入依存度の高い麦や大豆などへの作付転換を行うために水田活用の直接支払交付金を措置しています。

この作付転換を進めてきた中で、麦や大豆、野菜などの畑作物の転換作物の作付けが固定化している水田が出てきました。今回の水田活用の直接支払交付金の見直しに当たっては、このような畑作物の作付けが固定化している水田については畑地化を促すとともに、水稲と畑作物のブロックローテーションを行う水田については、そのブロックローテーション体系の再構築を促すことを目的としています。

水田の畑地化にあたっては、畑作物促進事業により支援を行っているところですが、この事業に申請を行う対象は、麦や大豆、野菜などの畑作物が連続して作付けられており、産地の話し合いに基づいて水田から畑地化することを選択した水田がまずは想定されます。先ほどの質問にもありましたが、しっかりと基盤整備がなされた稲作優等地の水田についても一律に畑地化を促しているわけではないことをご理解いただければと思っていま

す。

この前提の下で、一つ目の質問への回答となります。各産地が、畑作物が固定化している水田は畑地化して本作化を進めていく、あるいは、稲、麦、大豆のブロックローテーション体系をもう一度しっかりと構築してみよう、ということを地域の話し合いで決めたのであれば、いずれの取組であっても後押ししてまいりますので、水田であっても畑地であっても、農地をしっかりと活用していくという方針に変わりはありません。

#### ○佐々木課長補佐

穀物課で大豆を担当しております佐々木でございます。二つ目の質問について御説明させていただきます。

私は大豆の担当なので大豆中心にお話しさせていただきます。私ですが、今般の支援策は、基本的に実需者と結びつけた取組を対象とする形となっております。具体的な支援策としては、農業機械や営農技術の導入だとか、作付けの団地化といった取組に対して支援をするだとか、産地化に向けての検討の促進、あとは安定供給といった観点で、ストックセンターの整備等であります。

また、国産の使用量を増やすといった食品製造事業者が施設整備等をする場合についても、産地と結びついた形で取り組む場合は支援するところであり、生産・流通・消費、それぞれの段階において総合的な支

援を行っており、需要に応じた生産拡大を進めているところでございます。

二つ目については以上です。

○富樫課長補佐

続きまして、米政策と水田の畑地化の三つ目の質問への回答ですが、こちらも冒頭申し上げましたとおり、我々が行っている畑地化の政策は、畑作物が連続して作付けられている水田が畑地化していくというイメージをお持ちいただければと思っております。

環境バイオマス政策課から、コメントがあればお願いします。

○古林課長補佐

環境バイオマス政策課の古林と申します。よろしくお願いたします。

三つ目の質問のところでは生物多様性の保全に係り御質問をいただいておりますので、少し補足をさせていただきます。今、農林水産省では、みどりの食料システム戦略や、引用をいただいております農林水産省生物多様性戦略に基づきまして、水田、畑に関わらず、化学農薬や化学肥料の低減など、生物多様性の保全を含む環境負荷軽減を図ることとしておりまして、引き続き、こうした環境負荷軽減の取組を推進してまいりたいと思っております。

以上です。

【農産物輸出促進(こいつ)】

○高梨課長補佐

農産物輸出促進の高梨と申します。よろしくお願いたします。

農産物の輸出促進に関する御質問につきまして、最初に私から、米・米加工品の輸出拡大の重要性等について説明させていただいた後に、中国の一〇都県輸入規制の関係について、別の担当者より説明させていただければと思っております。

まず、国内の主食用米の需要が減少する傾向が続いております中、主食用米から麦・大豆・野菜等需要のある作物への転換とともに、輸出拡大を図ることは、国内の生産力を維持する上でも重要と考えております。二〇二〇年の農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略において、米、パック御飯、米粉及び米粉製品を重点品目の一つに選定し、二〇二五年の輸出額目標を一二五億円と設定いたしました。また、香港、アメリカ、中国、シンガポールを重点国としまして、それぞれに輸出額目標を設定しております。

米、パック御飯、米粉及び米粉製品の輸出は増加してきておりまして、二〇二二年には前年に比べ二六%増の八三億円となり、このうち中国への輸出は、前年に比べ

一九％増の約三億円となっております。輸出のさらなる拡大に向けては、米については、日系だけではなく現地系のレストランチェーンや輸出事業者の進出がまだ十分な国・地域など新たな市場を開拓することや、パック御飯、米粉及び米粉製品につきましては、市場規模の大きいアメリカ等における需要の開拓を図る必要があると考えております。

このため、改正輸出促進法に基づく認定団体である一般社団法人全日本コメ・コメ関連食品輸出促進協議会（全米輪）を中心としたオールジャパンでのプロモーションの強化などにより、さらなる輸出促進を取り組んでいくこととしております。

私からは以上でございます。

#### ○菅野国際専門官

続きまして、輸出・国際局国際地域課の菅野と申します。よろしく申し上げます。

私からは、中国の輸入規制の関係でお答えをさせていただきます。中国の輸入規制は新潟県産のお米を除く福島県などの一〇都県の全ての食品・飼料の輸入停止を続けているほか、輸入可能な品目についても産地証明書などを要求しているところがございます。しかしながら、日本産食品の安全性は科学的に証明されておりまして、輸入規制は科学的知見に基づき、早期に撤廃すべきというのが

我が国の立場でございます。

そういう中、米を含めた中国の輸入規制の措置については、これまで日中の首脳会談ですとか、日中の外相会談などのハイレベルの場ですとか、中国の担当省庁であります海関総署との間での事務レベルの会合の場などにおいて、早期の撤廃を働きかけているというところでございます。

具体的な交渉の内容につきましては差し控えさせていただきます。ただ、農水省としましては、関係省庁と連携をしまして、引き続き様々な機会を捉えて、規制の早期撤廃に向けて、より一層働きかけてまいりたいと考えております。

以上でございます。

#### ○伴課長補佐

続きまして、牛肉の輸出についてもお問い合わせがございました。畜産局食肉鶏卵課で牛肉の輸出を担当しております伴と申します。私から簡単に御説明させていただきます。

まず先生から御指摘のございましたとおり、昨年の牛肉輸出につきましては、過去最高であった二〇二一年に比較しますと四％減少、五二〇億円ということで、この要因としましては、カンボジアをはじめとしたアジア向けの輸出が二〇二一年に比べると減少したということ



輸出・国際局国際経済課でアメリカを担当しております。輸出と申します。

先ほど畜産局の伴補佐のほうから御説明させていただきました米国の低関税枠の部分について、少し追加でお話しさせていただきます。

申し上げましたとおり、米国の複数国向け牛肉の低関税枠というのは、毎年年初から先着順で運用されているという状況でございます。近年、米国へのブラジル産牛肉の輸出の急増というところで、この低関税枠の消化の時期というのが早まっているというところでございます。複数の国の利害が関係する非常に難しい問題ではあるのですが、米国側に対しては、低関税での輸出が行えるよう、様々な日米間の機会を捉えて働きかけを行っているところがございます。

詳細については相手がある話ですので、これ以上のコメントは差し控えていただければと思うのですが、米国への働きかけは粘り強く続けてまいります。

以上です。

### 【農業政策のスマート化について】

#### ○向江課長補佐

続きまして、農業政策のスマート化の項目について回答させていただきます。デジタル戦略グループでeMAFF地図を担当しております向江と申します。よろしく

お願いします。

お答えさせていただきます。eMAFF地図というのは、現場の農地情報を統合して、農地関係業務の技術的な効率化を実現するためのシステムです。令和三年度から開発をしております。令和四年度から一部機能の運用を既に開始しております。先生からも少しお話がありましたけれども、各台帳の農地に位置情報を付与していくという、紐付けという作業を全国的に実施しているところです。これにより、タブレットで地図情報を表示する等が可能になりますので、これを実施しながら、そういうアプリケーションの普及にまずは努めてまいりたいと思っております。

先生から御指摘のありました、一般の農業者にそういった情報を公開する予定があるかということなのですが、けれども、既に公開している情報もございます。例えば農地の位置情報などについては、eMAFF農地ナビというウェブサイトが既にできており、既に公表しております。さらに、それに乗せして、こういったデータを追加で公開していくかということはまだまだ議論が十分できておりませんので、現場の意見を聞きながら、今後、検討してまいりたいと思っております。

以上です。

### 【政策評価の測定指標について】



## ○牧之瀬室長

政策評価の点で一点、御質問がありますので、それについて触れさせていただければと思います。

政策評価につきましては、行政機関が行う政策の評価に関する法律がございまして、これに基づきまして、農水省のほうで行っております政策評価の枠組みの中で、学識経験者の先生方の御意見を踏まえて決定しているということでございます。

今年度の白書につきまして、三三七ページに、「講じた施策」というところがございます、その中で政策評価に関する記述がありまして、QRコードを貼り付けております。ここを御覧いただくと、そのページに飛ぶようになっていますので、また後ほど御確認いただければと思っております。

以上です。

## 【追加コメント】

## ○司会

それでは、西川先生の御質問に今、お答えいただきましたので、西川先生から何か追加で御質問があればよろしく申し上げます。

## ○西川

御回答いただきまして、大変ありがとうございます。

私から特に追加で新たな質問はないのですが、三点ほど申し上げたいと思います。

一点目は、アメリカ向けと中国向けの輸出等については、いろいろ働きかけをされているということですので、ぜひとも今後もそういった働きかけを継続していただければと思います。

二点目はeMAFF地図についてです。例えば今後、中間管理事業関係で地域計画の策定を進めていくと思いますが、その際にeMAFF地図が利用できるかと効果が大きいと思いますので、ぜひこちらも進めていただきたい。

三点目に、今後の農業環境政策において二つの柱になるのが、温室効果ガスの問題と生物多様性になってくると思います。そのときに、ポイントになってくるのが水田だと思います。農林水産省の文書の中にも、水田由来のメタンが結構発生することが出てきます。一方で、水田では生物多様性が確保されるということですが、ここはかなり難しいバランスの話になってくるのではないかと思います。うまく政策のほうで進めていただければと思います。

私からは以上です。

## ○司会

西川先生、ありがとうございます。

そうしましたら、今、西川先生から追加のコメントがございましたけれども、それに対して農林水産省のほうから何かございましたら、お願いしたいのですが。

特にございませんでしょか。

それでは続いて、ほかの先生方から出ている質問を事前に農林水産省にお伝えしてありますので、農林水産省から御回答をお願いしたいと思います。

○作山

### 【食料安全保障】という用語の範囲について】

特集では、「食料安全保障」という用語の範囲に混乱が見られます。その冒頭（四ページ）で引用されている「用語の解説」（二九三〜二九四ページ）には、基本法第二条第四項の定義（不測時の供給確保性）とFAOの定義（平時の入手可能性）の両方が紹介されています。

しかし、特集では、基本法の定義から外れる食品アクセス問題や低所得者層の増加も食料安全保障の範疇と説明されています（一五ページ）。このように、政府の白書であるにもかかわらず、用語の範囲が基本法と乖離しているのは適当でなく、特集における定義を示すべきだったのではないでしうか。

○林企画官

大臣官房政策課食料安全保障室の林と申します。

作山先生から、食料安全保障という用語の範囲、定義

の件で御指摘をいただいております、その件で御回答申し上げます。

現行基本法では、食料安全保障の定義について明確には示されておりませんが、食料安全保障の用語について、凶作等不測の要因により国内需給が逼迫、またはそのおそれがある場合にも国民が最低限度必要とする食料の供給が図られなければならないとの観点から、第一九条において、不測時における食料安全保障に関する条文が規定されておりまして、白書の用語の解説では、第一九条の基となる第二条第四項の内容を記載しているところです。

他方で、昨春秋から基本法の検証・見直しを審議いただいている基本法検証部会におきましては、FAO等における国際的な議論の進展を踏まえつつ、食料安全保障を「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時からその達成を図るべきではないかなどといった議論が行われてきたところでありまして、その中で取り上げられた食品アクセス問題等についても食料安全保障を扱う本特集で取り上げたところでございます。

このように、食料安全保障の在り方についてはまさに現在進行形で議論が行われている状況の中、白書においてはこのような記載とさせていただきますものであります。

て、御理解いただければ幸いです。政府としましては、基本法検証部会の間取りまとめ等を踏まえまして、今後、国民の皆様の御意見を伺いながら、食料安全保障の在り方について引き続き検討してまいりたいと考えております。

### ○神山

#### 【飼料・油糧種子・甘味資源作物について】

コロナ禍とウクライナ危機の下での食料安全保障について、白書の論点は的確だと思えます。ウクライナ危機の影響は、特に日本の農業・食料システムに対する「過度な輸入依存」のために生じている、脆弱な部分への影響が大きいと思えます。飼料問題と油糧種子・甘味資源作物の問題について質問します。

まず、配合飼料価格の高騰時の対策には、配合飼料価格安定基金制度がありますが、同制度は価格の高止まり時には価格補てんが十分にできない弱点をもっています。今回は、配合飼料価格高騰特別緊急対策での補てんが行われました。今後もうこうした緊急対策で対応するのかがどうか。通常補てん基金はすでに枯渇しており、民間からの借入れによる対応となりますが、最終的には生産者負担とならざるを得ません。米国の酪農マージン補償の事例も含め、酪農・畜産の経営安定対策の見直し・検討は考えられないでしょうか。

「持続可能な農業・食料システムを主流にする」場合、油糧種子、甘味資源作物を位置づけしなおす必要があります。FAOの食品価格指数でも、今回、穀物を上まわって植物油が高騰した（白書一〇ページ、図表・特一八）。世界でいちばん多く使われているパーム油の第一位の輸出国インドネシアが輸出規制したこと（白書五ページ）が直接の原因のひとつですが、EUのなたね油、インドネシアのパーム油など植物油がバイオディーゼル原料として利用されていることも、原因のひとつです。航空業界では、「持続可能燃料」として廃食油の回収・精製を含む植物油のジェット燃料利用が始まっています。大豆・なたねは、搾油原料ですが、搾油後の大豆油かす・なたね油かすは飼料原料でもあります。同時に、植物油はディーゼル燃料としての利用が増加しています（白書六九ページ）。

大豆の増産はいわれています。なたねは、播種前契約、施設整備、エルシン酸とグルコシレートの下含有のダブルロー品種の普及がわれています（白書第三部四ページ）が、直接支払の交付金単価の事実上の引き下げ等、振興対策は弱まっています。油糧種子なたねの位置づけを明確にし、市民運動の菜の花プロジェクトなども含めて、本格的な振興策に乗りだすべきだと思いがいかがでしょうか。

日本の甘味資源作物（てん菜、サトウキビ、バレイシヨ、カンシヨ）は、経営所得安定対策の対象ですが、砂糖・でんぶん等は輸入からの調整金徴収をもとに国産品との抱き合わせ制によって需給調整されています。油糧種子とともに、甘味資源作物についても、今後の位置づけについてどう考えているのか、お伺いします。

#### ○上條飼料専門官

神山様から御質問いただいたことについて回答させていただきます。私、畜産局飼料課の上條と申します。

御質問いただいております配合飼料価格の高騰時の対策と経営安定対策、こちらについては配合飼料価格安定制度というものを設けておりまして、直近一年平均に比べて上昇している部分を補てんするというような仕組みになっております。今般の価格高騰において、令和四年度第三四半期、第四四半期においては、この制度とは別に、国全額での支援をさせていただきました。令和五年度第一四半期以降、まさにこの四―六期については、御指摘いただいておりますように、やはり直近一年平均と比較して上昇している部分でございますので、高止まりすると補てんが出にくくなるというような仕組みでございます。このため、この制度に新たな特例というものを設けて、国からの抛出も含めて、生産者への補てんが出来るような仕組みを導入しました。

この配合飼料価格安定制度による支援だけで般般の価格高騰による生産者への影響緩和というのを図るつもりはなくて、畜種ごとに経営安定対策であったり、金融支援もやっております。こういった対策も含めて、総合的に支援していく考えてございます。

以上です。

#### ○菊池課長補佐

農産局地域作物課の菊池です。

私からは、油糧種子なたねの位置づけを明確にし、本格的な振興策に乗り出すべきではないかといった御指摘に対して説明します。

油糧用のなたねについては、輸入も含めた年間供給量が約二〇〇万トンですが、このうち国産は三、〇〇〇（四、〇〇〇）トンということで、ほとんど輸入に依存しているという状況です。こうした中でも、食料・農業・農村基本計画において、なたねを食料自給率の向上を図る上での主要品目の一つとして位置づけた上で、油糧用のなたねについては、畑作物の直接支払交付金、いわゆるゲタ対策の対象農産物としており、交付金の交付を通じて、国民に対する食料の安定供給の確保を図っているところでです。

また、国産なたねについては、食用の油に望ましいとされるエルシン酸を含まない品種が主流になっておりま

すが、キャノーラをはじめとする輸入のなたねについては、エルシン酸を含まず、かつ油の搾りかすを飼料原料としても利用可能というグルコシレート含量も低いダブルロー品種が主流になっています。こうしたことから、農林水産省では、国産なたねの安定供給と需要の拡大を図るために、省力機械の導入や、ダブルロー品種への切替えに必要な取組の支援など、なたねの支援策を講じているところです。

#### ○澤本課長補佐

地域作物課の澤本です。

過度の輸入依存とバイオエタノールの関係で、神山先生から甘味資源作物に関して御質問いただいたところで、

てん菜とサトウキビということで申し上げますと、我々は糖価調整法と呼んでおりますが、同法に基づき、海外から輸入される安価な原料糖から調整金を徴収して、それを財源にして、産地の生産者、国内産糖の製造事業者に対して交付金を交付することによって、国内産の砂糖と、海外から輸入される安価な原料糖から作られる砂糖との内外価格差の調整を行っております。これにより、国民の皆様に対する国内産糖の安定供給というのを行っているところです。

この制度を我々は糖価調整制度と呼んでいるわけですが、

が、国内において持続的にてん菜、そしてサトウキビの生産、それを通じて国民への国内産糖の安定供給というのをしっかり行っていくためには、この糖価調整制度の安定的な運営というのが不可欠だと思っております。

他方で、近年、消費者の低甘味指向とか人口減少といったことがあり、砂糖消費量は減少しているところで、そういうことなどもありますので、収入源たる輸入糖と、支出となる国内のてん菜やサトウキビから作られる砂糖とのバランス、これをしっかり保っていくというのも同時に重要だと思っております。

そのような中、バイオエタノール原料のお話もいただいているところです。例えば、てん菜、サトウキビなどに関連してS A Fが近年話題になっており、国際航空の合意でグローバル目標や、国内航空における目標が設定されるなど、航空セクターにおける脱炭素の中心的な役割が期待されているところです。我々農水省としては、国産S A F向けの甘味資源作物の生産や、その拡大に当たっては、我が国が食料、飼料の多くを輸入に依存しているところですので、まずは食料の安定供給と両立していくことが重要かと考えております。また、国産の甘味資源作物をS A Fの原料として活用するためには、これらの生産・製造に要するコストを踏まえ、甘味資源作物

生産者そしてそれを利用した国内産糖の事業者の再生産というものが確保されるように、価格と量の両面で長期的・安定的に引き取っていたか、がほかの甘味資源作物と同様に論点になるかと思っているところです。

いずれにしても、農水省としてはこのような課題を踏まえつつ、S A F官民協議会の議論に積極的に参加し、航空業界や石油元売り業界と課題の共有等を図っているところです。

以上でございます。

○谷口

【今回の穀物価格高騰の特徴をどのように理解するのか】

今回の食料安保のリスク拡大は穀物等の農産物の価格高騰だけでなく、肥料や飼料などの農業生産資材の調達困難と価格高騰という「新たな事態」の発生によって特徴づけられるという見解は正当でしょうか。実は、価格の高騰や調達困難の程度や期間には差があるものの、二〇〇六〜〇八年も今回も穀物価格等と肥料原料価格等の高騰は同時に発生しており、食料安保のリスクは二〇〇六〜〇八年からのわずか一五年間に二度（ないし三度…農産物価格については二〇一〜一三年にも認められる）も発生していることを直視すべきと考えます。

つまり、食料安保の課題は二〇〇六〜〇八年頃から継続的な課題として存在し続けていたとみるべきではない

でしょうか。

二〇〇六〜〇八年と今回の穀物価格等の高騰における最大の差違は、前者が世界的な穀物期末在庫率の著しい低下と、国内在庫率を低下させていた中国による国内在庫率の積み増しが交差したところで発生していたのに対し、今回は世界的な期末穀物在庫率は高い状態にあり、中国の期末穀物在庫率も高水準を維持している中で、とくに飼料としての位置づけの高い油糧作物たる大豆が世界的な在庫率低下の下で中国が在庫率の急激な引き上げ（爆買い）に傾斜したことを背景としてみるとみるべきではないですか。

また、二〇〇六〜〇八年と今回の間に進行していた事態とは何でしょうか。

○林企画官

谷口先生から、二〇〇六年から二〇〇八年の穀物等の価格高騰も踏まえて、現在の状況の認識ということについて御指摘、御質問いただいておりますので、それについて御回答申し上げます。

二〇〇六年から二〇〇八年、このときには干ばつ等に加えまして、新興国の発展による原油価格の高騰、それからトウモロコシのエタノール需要との競合といった複合的な要因が重なり、穀物等の価格が高騰したと考えております。御指摘にありますように、このとき併せて肥

料の価格高騰も生じているというところでございます。穀物等の価格は二〇〇八年以降も干ばつ等による不作によって不安定性が増しており、また二〇〇八年や二〇二二年の異常年を除いても、世界的な需要の増大ですとか、生産コストの増加によって、二〇〇八年以前よりも以降のほうが平均的に高くなっているというように分析をしております。

そうした中で、今回、二〇二一年以降の状況ですけれども、干ばつ等による不作だけではなく、まずロシアによるウクライナ侵略という事態によって、穀物等の一層の価格高騰がもたらされたという点、それから産出国が偏っており、調達の切替えが難しい化学肥料の原料で、一部の輸出国における輸出検査の厳格化、それからロシア・ウクライナ情勢によって調達が不安定化したこと、こういったことによりまして、二〇〇六年から二〇〇八年、あるいは二〇一二年から二〇一三年といったときはまた異なるリスクが顕在化したものと考えております。

このような世界の食料情勢の変化に加えまして、国際的な、経済的な地位の低下に伴う我が国の輸入国としての購買力の低下ですとか、国内の農業者の減少・高齢化、農村人口の減少による集落機能の低下など、基本法制定時以降の約二〇年間に於ける国内外の情勢の変化を

踏まえまして、食料の安全保障の強化に向けた課題を捉える必要があると考えております。

そして、谷口先生から、穀物等の在庫率なども踏まえて、我が国の食料安全保障の在り方についても御意見をいただいております。特定国に対する言及は控えさせていただきますと思いますが、世界の穀物等の需給・価格を分析する点において期末在庫率の水準というのは重要な要素の一つと考えておりまして、引き続き注視してまいりたいと考えております。

我が国におきましては、六月二日に決定した新たな展開方向をここで示しましたように、気候変動による食料生産の不安定化、それから世界的な人口増加等に伴う食料争奪の激化、食料の武器化、災害の頻発化・激甚化など、食料がいつでも安価に輸入できる状況が続くわけではないということが明白となる中で、食料安全保障を抜本的に強化する、その政策を確立する必要があると考えているところです。このため、食料の安定供給につきましては、食料や生産資材について過度な輸入依存を低減していくため、安定的な輸入と備蓄等を適切に組み合わせつつ、小麦や大豆、飼料作物など、海外依存の高い品目の生産拡大を推進するなどの構造転換を進めていくと考えてございます。

○友田

## 【価格転嫁の可能性について】

規制緩和、価格破壊が賞賛された時代を超えて、価格転嫁を保証することは、事業者が賃金原資を生み出すうえでも非常に重要なことではありますが、当面は、実質賃金の低下が避けられません（現に、賃上げは広がっているが、それでも実質賃金が低下している）。実質賃金の低下は、消費者（労働者）が消費物資の価格上昇分を賃金に転嫁できていないことを意味します。農業経営も含む事業者が価格転嫁をすることを、家計費を賃金に価格転嫁できていない消費者が納得しうるかどうか。

白書ではフランスのEgalim法が取り上げられています。一九九五年を一〇〇とした二〇二一年の消費者物価指数と実質賃金を見ると、フランスは消費者物価指数が一四〇程度で、時間当たり実質賃金も一三〇ぐらいいなっています。つまり、物価上昇以上に賃金上昇するなかで、価格転嫁は消費者の納得を得ることが容易であり、そういった基礎的条件のもとにEgalim法が成立したといえるのではないかと。ところが、日本の場合、消費者物価指数が一〇〇をやや超えているのに対し、実質賃金は長らく一〇〇を割っており、二〇二一年にようやく一〇〇をわずかに超えるところまで戻ったところであり、このように日本はフランスと違って、物価上昇は緩やかであったが、賃金上昇率は物価上昇率を下回っ

てきました。こうした日本の状況の下で、Egalim法がどの程度日本の政策の参考になり、価格転嫁が消費者の理解を得ることがどの程度可能かお伺いします。

## ○西澤調整官

新事業・食品産業界企画グループの西澤でございます。

友田先生から、価格転嫁に関する御質問で二点いただいております。

まず一点目が、農業経営も含む事業者が価格転嫁をすることを、家計費を賃金に価格転嫁できていない消費者が納得し得るかどうかという御質問への、御回答につきましては、令和三年末に決定いたしました「転嫁円滑化施策パッケージ」におきましては、中小企業の賃上げの環境を整備するという目的が掲げられております。また、価格転嫁の先行きを見通すことは困難と考えておりますけれども、令和五年三月の中小企業庁の価格交渉促進月間のフォローアップ調査の結果によりますと、受注企業が発注企業に対して価格転嫁に応じてもらえたとする割合、価格転嫁率と言いますが、全業種で四七・六％で、食品製造業では五八・六％ということでございます。

農林水産省といたしましては、消費者の皆様は御理解いただけるよう、昨年度は牛乳やお茶などの品目を対象



にコスト上昇の背景等を伝える広報動画を作成し、本年度は対象品目を拡大しまして、生産現場の状況等を伝える生産者のインタビュー動画に加えまして、農場での体験とか、インフルエンサーやSNSなどを使い発信して、しっかりと情報提供や説明をしてみたいです。

次に二点目の御質問ですけれども、日本の状況下でEgalim法がどの程度日本の政策の参考になり、価格転嫁が消費者の理解を得ることがどの程度可能なのかというところでございます。御回答といたしましては、長期にわたるデフレ経済の下で、農業・食品産業は生産コストが上昇しても、それを販売価格に反映することが難しくなっており、生産から消費までのフードチェーンの各段階において、適正に価格転嫁を進めていくためには、小売等の事業者だけではなく、消費者に、生産コストについて御理解いただくことが不可欠でございます。このため、農林水産省といたしましては、①テレビやラジオによる政府広報のほか、②インターネットなどの媒体を活用して、資材価格の高騰など、生産コスト上昇の背景を分かりやすく伝えるための広報を行っているところでございます。

今後は、さらに効果的な発信につなげられるよう、小売店店頭での発信やインフルエンサーの活用などにも取り組む予定でございます。これら広報手法の充実等を

通じまして、消費者の理解醸成を進めてまいります。

また、フランスのEgalim法の応用につきましては、日本とフランスでは先生御指摘のほかにも、生産や流通実態に違いがございますので、こうしたことを踏まえた上で、同法も参考にしつつ、今後、創設する予定の食料システム関係者の協議の場での御議論を踏まえまして、適正な価格転嫁を進める仕組みの検討を進めてまいりたいと考えているところでございます。

以上、簡単でございますが、御回答です。

#### ○矢坂

##### 【Egalim法・Egalim2法の説明(2/2)】

「適切な価格転嫁のための取組を推進」（白書二九ページ）では基本法検証部会ではしばしば取り上げられ、高い関心が持たれているEgalim法、Egalim2法についてふれられています。さらに「法律の内容や執行状況等の調査を行っています。」として、「フォーカス」（白書三〇ページ）で法律の概要が説明されています。

しかし、白書の説明は基本法検証部会などで紹介された資料を要約して記述しただけで、かえって読者にはわかりにくくなっています。この法律の執行状況についても調査を行っているというのであれば、Egalim法・Egalim2法の内容を理解するために、法律の条文などを説明するよりも、法律の執行状況や牛乳・乳製品取引へ

の影響を説明した方がよかったと考えます。

たとえば、価格転嫁の観点からは、乳業メーカーが小売業者に牛乳・乳製品を販売するときの価格が乳業メーカーの生乳調達価格を下回らないこと、いわば再販売価格を規制して廉売を抑制し、牛乳・乳製品の小売価格を円滑に引上げ、酪農生産の持続性を担保しようとしていることが強調されるべきだと思いますが、いかがでしょうか。あわせてEgalim法・Egalim2法などの執行状況についてどのような調査をされたのかをご教示ください。

#### ○春日課長補佐

同じく新事業・食品産業部新事業国際グループの春日と申します。

Egalim法、Egalim2法の説明について、矢坂先生から御質問いただきましたので、回答申し上げます。

Egalim1、2法については、昨年度、調査委託事業を実施いたしました。調査委託事業では、フランス農業・食料主権省や専門職業間組織等へのヒアリングを通じて、法律制定の背景、条文の解釈、執行状況の把握などを行いました。

執行状況については、例えば白書の三〇ページで御紹介しております書面契約の記載義務事項の一つ目、「価格及び生産品指標を考慮した価格を自動改定できる決定方式、または価格の決定様式」ですが、条文はこのまま

書いてあるのですけれども、この文言だけでは何を示しているのか分からなかったため、実際の契約の中で、どういう形で落とし込むことを想定しているのかということとを調べたり、また、専門職業間組織が生産コスト指標を作成することになっておりますけれども、各専門職業間組織がどのような指標を作成しているかなどを調査いたしました。

取引への影響につきましては、Egalim2法が施行されてわずかしか経過していないことや、エネルギーや輸送価格の上昇など、Egalim2法の制定時には予測できなかった外部要因によってインフレが発生しておりますので、現時点でEgalim2法の効果を評価することは難しい状況と聞いております。

調査委託事業の詳細につきましては農林水産省ホームページで報告書を掲載しておりますので、御覧いただければと存じます。

以上です。

#### ○堀口

#### 【食料安全保障と再生可能エネルギーの活用について】

今回の白書では、食料安全保障のテーマを抜き出し、具体的な対応を述べていることは大いに評価されますが、小麦、大豆、飼料等の自給拡大に加え、肥料の自給への取組等について、さらに展開してほしいと思います。

ます。また、安全保障の中に、再生可能エネルギーの活用や農業・農村のスマートシティ化も、並行して入れべきだったのではないでしょうか。例えとなりますが、電気であれば営業型発電によるオンサイト・オフサイトによるスマートシティ化への貢献や小水力発電の水利施設等への提供、さらにはバイオマス発電による消化液の活用等、多様なトピックにも結びついたのではないかと考えます。

### ○林企画官

堀口先生からの、特集の食料安全保障の内容につきまして御指摘をいただいております、そちらについてお答えいたします。

小麦・大豆、それから飼料作物等の生産拡大、それから肥料における国内資源の利用拡大の取組につきましては、特集においても三二ページから三三ページのところで取り上げておりまして、また特集ではございませんが、第二章のほうで具体的な取組等を紹介しているところでございます。

また、御指摘の再生可能エネルギーの活用等も含め、様々な政策が食料安全保障の確保には重要と考えておりますけれども、特集のほうでは紙面の限りもありまして、昨年一二月に策定した食料安全保障強化政策大綱などの取組を中心に取り上げたところでございます。再生

可能エネルギーの活用等の取組につきましては、白書の第三章第四節などで取り上げているところでございますので、白書全体として幅広いトピックスを御紹介しておりますことから、御理解いただければと存じます。

私からは以上となります。

### ○安藤

#### 【収入保険と経営所得安定対策について】

収入保険の加入経営体数は増加傾向にあることが指摘されていますが、この背景についてどのように分析をしているのでしょうか。コロナ禍による業務用野菜の売れ行き不振、外食市場の縮小に伴う業務用米の売れ行き不振などを受けて、収入保険の加入経営体数が増加したと理解してよいでしょうか。また、そうしたことを考えるためにも営業類型別の加入経営体数の推移を示していただけとありがたいです。

また、水田作経営については経営所得安定対策もあるので、こちらからの乗り換えが、水田作の大規模経営で進んだのかどうかという点が気になるところでございます。どうでしょうか。この対策は北海道の畑作経営も含まれているので、加入申請状況の数字については北海道と都府県とに分けて示す必要があるように思いますし、その数字を示していただけるとありがたいです。

こうした農業経営を支えるための仕組みを最終的には

どのような方向に持っていけるのでしょうか。一時期は収入保険制度に集約していくという話もあったように記憶しています。

経営所得安定対策については、麦のマークアップ率が下がる一方で、輸入小麦の販売価格を抑制するといったことがあり、安定的な財源を確保することができるといえるかが気になっています。

### ○大橋課長補佐

安藤先生からの御質問に対してお答えさせていただきます。経営局保険課の大橋と申します。よろしくお願ひします。

収入保険ですが、まず御質問の関係で、加入経営体数は増加傾向にあるのだけでも、分析はされているのかという御質問があります。お答えさせていただきます。自然災害の多発化だと激甚化、それから先生の御質問の御意見にもあるように、新型コロナウイルス感染症、こういったものの影響で、農業者の関心が高まったこと等によって、収入保険の加入経営体数が増加傾向にあると考えております。

それから、先生からの御質問で、営農類型別の加入経営体数、あるいは水田作の経営所得安定対策絡みで大規模経営から収入保険への乗換えが進んでいるのか。それから北海道と都府県とに分けて加入申請状況を示してい

ただけるとみたいな、データのなどの御質問がございますので、まとめて回答させていただきます。

大規模経営かどうかという、規模の大小ごとの収入保険の加入状況というデータは、申し訳ございませんがないのですけれども、農林水産省のホームページでは、品目別とか都道府県別の加入状況、あるいはナラシも含めた類似制度からの移行状況、こういったもののデータを公表しておりますので、参考にしていただければと思っております。

それから三つ目、最後の御質問で、農業経営を支えるための仕組みを最終的にどのような方向に持っていけるのかと。多分、農水省でいろいろとセーフティネット対策を講じていますが、これらの集約、方向性、どういった方向に持っていくのかみたいな御質問かと思えます。その回答なのですけれども、昨年一二月に農業保険法施行後四年を迎えた収入保険等の今後の取組方針について決定をしております、この中で収入保険と他のセーフティネット対策については、当面はそれぞれの制度の機能・役割を適切に発揮して、加入者がそれぞれのニーズに応じて、いずれかの制度に加入できるようにするとされております。

簡単ですが、以上でございます。

### ○福原企画官

経営所得安定対策室の福原と申します。

経営所得安定対策における畑作物直接支払交付金、いわゆるゲタ対策については、担い手経営安定法において標準的な生産コストと標準的な販売収入の差額を補てんとすると定められております。このため、ゲタの交付単価に関しては、客観的な統計データ等を踏まえて、機械的な算定をして、単価を算定しております。また予算については、引き続き必要予算について、予算確保に努力してまいりたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

### ○大塚係長

引き続き、農産局貿易業務課の大塚と申します。

輸入小麦の政府売渡価格の設定を担当しております。輸入小麦の政府売渡価格については、通常、四下期と一〇月期の年二回改定しているところ、昨年一〇月期については、政府の物価対策の一環としまして、通常、半年間の輸入小麦の平均買付価格を元に政府売渡価格を算定するところ、緊急措置として算定期間を一年間に延長し、実質的に売渡価格を四下期から据え置きました。また、今年の四下期については、激変緩和措置として、一年間の平均買付価格を元に算定した政府売渡価格の上昇分について、直近六か月の期間で算定した場合の水準まで抑えるというような対策を取ったところです。このこ

とに伴う収入減少分に関しては、予備費を活用して充てるということを三月に決定いたしましたして、減少相当額の約三一一億円を確保し、特別会計に繰り入れております。

### ○小林

#### 【畜産・酪農の生産基盤強化等の競争力強化】

酪農経営について需給ギャップの解消のための対策として、①生産コストの上昇を適正に価格に反映、②生産者による生産抑制を挙げますが、小売価格の上昇は消費減退を呼び、生産抑制はようやく増加に転じた生産に水を差し、経営が悪化している酪農家の経営状況の悪化にもつながりかねません。生産者団体による自主的な生産抑制も二股出荷の公認により効力が危ぶまれております。畜安法改定時に、需給調整については国が責任を持つと断言したことから見ても、十分な対策になっていないのではないのでしょうか。

#### 【鳥獣被害対策とジビエ利活用の推進】

農作物被害額の推移をみる限り、順調に減少し解決に向かっているように見えます。しかし、指摘されているように、荒廃農地の拡大による被害額の減少という面や、生息域の拡大、都市部への出現による人身被害など新たな被害も増加しており、そうした被害状況を表す統計も加えていただくと、問題の深刻さがより理解できる

と思います。

ジビエ利用は進みつつあると思いますが、一方では認証施設数の三年ごとの更新に伴う減少や、コロナ禍などによる処理施設の稼働率の低下、経営悪化など課題も多いと思われまます。そうした課題への対策についても、言及していただきました。

#### ○平田課長補佐

私、畜産局牛乳乳製品課の平田と申します。

小林先生から御質問いただいております酪農の関係の御質問にお答えさせていただきたいと思えます。

先生からの御質問にありますとおり、酪農経営が非常に厳しい状況に直面していると認識しております。主に生産コストの急激な上昇に加えて需給の緩和、つまり需給ギャップが生じている状況で、これがまたさらに上昇した生産コストの価格への転嫁を難しくしているというところで、非常に難しい状況に置かれていると、そのように認識しております。

こういった状況を踏まえまして、農林水産省としましても、生産コストの急激な上昇に対しまして、先ほども御説明がありましたけれども、飼料高騰対策として配合飼料価格対策、それに加えて粗飼料対策、こういったものを措置させていただいております。さらに需給ギャップへの対応としましては、生産者、乳業メーカー、政

府と三者の協調した脱脂粉乳の過剰対策、あとは生産者団体が取り組んでおられます生産抑制に対する支援、加えて出口対策として、消費拡大に対する対応ということで、インバウンド向けの、海外からの観光客を対象とした需要拡大対策ということで、様々、対応をさせていただいております。

あと、今般の経営の危機に当たっての最大の要因は、やはり輸入飼料への過度の依存であるということもありますので、体質強化対策ということで、これまで以上に国産飼料に立脚した酪農経営を推進するための飼料対策も充実させておりますし、需要拡大に向けては、これからは輸出にも力を入れていく必要があるだろうというところで、輸出にも支援をさせていただいております。なかなか一つで全てが解決という形にはなりませんけれども、多方面、様々な政策を集めまして、酪農経営の支援をさせていただいているところでございます。

以上でございます。

#### ○村本課長補佐

農村振興局総務課の村本でございます。

小林先生からは鳥獣被害対策とジビエ活用推進の二点について質問をいただいております。

まず鳥獣被害対策でございますけれども、御指摘のとおり、野生鳥獣による問題というのは、農作物の被害の

みならず、最近では人身事故ですとか、車両との衝突事故、家屋被害など、広範にわたっておりまして、農村における生産や生活の深刻な課題となっておりまして、農水省が直接対応している農作物の被害対策と、関連するデータについて記載しているところでございます。御指摘いただいた新たな被害につきましては、来年度に向けてどのような記載ができるのか、検討してまいりたいと考えております。

続きまして、ジビエ利用に関する課題への対応でございますけれども、まず国産ジビエ認証制度の普及につきましては、認証施設が持つ高い衛生管理基準などの優位性を外食事業者や宿泊事業者等に向けて周知・啓発するとともに、認証取得のメリット・デメリットのさらなる分析・調査を行いつつ、既存認証施設や新規認証取得を目指すジビエ処理施設にとって価値のある制度となるように取り組んでいきたいと考えております。

また、新型コロナウイルスの影響につきましては、令和二年度以降は外食需要の低迷等によって、多くの施設が出荷減等の影響を受けましたけれども、コロナ対策予算等の活用により、在庫保管経費や販売促進、販路の多様化等の取組に対する支援を行いました。その後、外食需要の回復に加え、コロナ禍ではあっても複合経営や人

材育成など、特色のある取組を行う施設が増えたことによりまして、令和三年度の全国の処理加工施設におけるジビエ利用量は増加しているところでございます。ジビエ利用の推進に当たりましては、御意見いただきましたように、まだまだ課題が多くありますので、優良事例などの取組を広く展開していくとともに、関係者の連携による商品開発や販路開拓等の取組を支援してまいります。

併せて、このことを踏まえまして、来年度の白書に向けて記載内容を検討してまいりたいと考えております。以上です。

#### ○司会

農林水産省からの御回答は以上でよろしいでしょうか。

それでは、今の御回答を踏まえまして、御質問を出された先生方から追加で質問があれば、よろしくお願いいたします。

#### ○神山

神山です。御回答いただきありがとうございます。

食料安全保障と関連する問題についてですけれども、石油の問題と穀物の問題が密接に関連しながら、今、表れているのではないかと。ロシアがたまたま原油、天然ガスの輸出国であると同時に穀物の新興輸出国だといこ

とはなくて、やはり二二世紀に入って二〇〇〇年代から、石油の問題、つまりエネルギーの問題と穀物、それから油糧種子も含めて、関連が密接になってきているのではないかとというのが私の問題意識で、その中で食料の安全保障も捉えていくべきではないでしょうか。

その場合に、飼料の自給率が極めて低い問題と合わせて、食用油の自給率も極めて低いわけです。そこに政策を入れていかないと、自給率は上がっていかないのではないかと。伝統的なものになたねがあるわけですが、比較的軽く見られていて、政策の努力は評価できるわけですが、もう少し力を入れてやっていくべきではないかと考えます。

ニユーヨークの原油価格とシカゴの穀物価格を二〇〇〇年から月ごとに落としていくと、原油の価格と穀物の価格、同じ波形なのです。原油、エネルギーと穀物が同じ国際的な金融取引の中に入っているのではないかと思うのです。世界経済の動きと食料の問題、エネルギーの問題というのを、併せて見ていくべきではないか。

今、バイオ燃料は持続可能燃料として航空機にまで使っています。シンガポールにフィンランドの企業が進出をして、アジアの油を集めることを始めたわけです。アジアの油といったらパームオイルです。

これ以上、熱帯雨林を伐採して、インドネシアやマレー

シアでパームオイルを増産させていいのかどうか。持続可能な農業・食料システム、持続可能な社会を実現するために、では農業の分野、あるいは食料システムの分野はどう貢献していくかというところで食料の安全保障も考えていく必要があります。政策の努力は回答いたしたい、よく分かっていますし、評価しますけれども、今、事実としてどうなっているのか。その辺の分析を白書でもう少しやってもらいたいと思うのです。

アメリカの物価が上昇したから牛肉の消費が落ちてしまったと説明されましたけれども、アメリカの低関税枠の仕組みの中で、ブラジルがどんどん売ってしまっているわけです。日本は高級品の牛肉を売ろうとしていますが、低関税枠を超えたら従価税になり、高い価格は高い関税がかかってくるわけで、売り負けてしまっている事実を直視すべきだと思います。

余計な話までしてしまいましたが、エネルギーの問題と合わせて食料の問題を考える時期に来たのではないのでしょうか。バイオ燃料の問題も本文の中できちっとやられているので、問題意識をもっと発展させて、事実関係を押さえながら政策の方向を出してもらいたいというのが私の感想です。

#### 〇司会

ありがとうございます。油脂というのは、恐らくもと



もと工業原料という性格を持っていたと思いますので、単に食料だけを見てはいけません。油糧や穀物とエネルギー問題との関わりが近年大きくなっているのではないかとこのことでコメントをいただきましたけれども、これについて、農林水産省から何かお答えはありますでしょうか。

○林企画官

食料安全保障室の林です。

私から、食料とエネルギー、マーケットの連関性みたいなこともしっかり見ていくということについて、お答えしたいと思います。

先ほど二〇〇八年頃の穀物価格の高騰のところでも少し触れましたが、バイオ燃料がトウモロコシ等を原料とするという観点で、原油価格の動きと穀物価格の動きの連関性が高まっている、そのように我々としても考えておりますので、そのようなエネルギーの情勢も含めて、穀物・食料については見ていく必要があるかと思いません。

一方で、国際的な価格の乱高下といったものは、国際的な治安の情勢、今回、ウクライナ情勢もございましたけれども、そういったことに投機的な資金が反応しているというようなところもございますので、直接的な需給の関係だけではない部分もございますが、そうしたこと

も含めて、エネルギーと食料の関係について、我々としてもしっかりと分析をして、食料安全保障をしっかり確保していきたいと考えております。

○司会

ありがとうございます。神山先生、よろしいですか。

○神山

二〇〇〇年代後半と一〇年代前半の穀物と原油の価格高騰と、今回の穀物・原油価格の高騰で全く違う面があるのは、二〇〇八年リーマンショックでのドル安円高に對して、今回は円安なわけです。円安が価格高騰を増幅してしまっている。石油と穀物・油糧種子との関連で、為替レートなど世界経済の動きの事実関係を捉えながら政策を立案していくべきだと感じています。

○司会

ありがとうございます。今、食料安全保障がテーマとなっておりますので、とりあえずこのテーマで続けたいと思っておりますが、追加で御質問されたい方、堀口先生どうぞ。

○堀口

質問は、食料安全保障に絡めており非常に答えにくいかと思いますが、神山先生ともエネルギーの意味で絡んでおり、直接的には営農型太陽光発電の農地の不適切利用の問題です。これがどのように展開するかということ

で、白書は従来どおり、再エネの中で太陽光発電も大事ですよと書いておきながら、片方で、慎重にという図も入っているのですが、非常に扱いが困ったのではないかと思うのですが、私が言いたかったのは、いわゆる農業農村が貢献する地球環境の問題とか、特に再エネのところでは、大きな期待がされるのですけれども、一般的に電気をたくさん供給するという視点だけではなくて、今回、全く抜けていたのは、営農型太陽光発電で起こした電気を農業の中で使おうとする視点です。例えば畜産だとかハウスだとか、一番分かりやすいのは小水力発電が土地改良区の賦課金を減らすということですが、それ以外でもローカルで発生した電気をローカルで地産地消するという視点が入ってこない。そこら辺を言いたくて、位置づけがしにくいところに書いてしまったところだと思います。そういう意味では、問題として残しておきたいと思えます。

### ○司会

堀口先生、ありがとうございます。太陽光発電等について、先ほど神山先生からもエネルギーと食料の関係ということで質問が出ていましたけれども、少し込み入った話ですので、堀口先生、もう一度、趣旨を簡潔にお願いできますでしょうか。

### ○堀口

結論から言いますと、神山先生が言った食料の問題と、片方でエネルギーの問題が、実は絡み始めているのです。ですから、営農型太陽光発電というのは、御承知のように農地の不適切利用が二割もあるのかというので、それは農地転用を法制化して、不正なものに対しては施設を強制撤去させるという、その方向はもろろいいのです。ただ、私が言いたかったのは、再生エネルギーを、いわゆる一般的に電気を起こして、農業農村が貢献するというだけではなくて、ローカルでの農業、あるいは農村の電気に振り向けるというところの視点です。地球環境に貢献するとかいう一般的な話ではなくて、農業農村でのエネルギー、特に電気、あるいは熱を起こすということが、実は農業自体に大きく貢献できるはずであると。その視点が抜けてやしないかなということです。

### ○司会

農村地域における電気の自給がどの程度進められているのかというような趣旨の御質問と捉えてよろしいでしょうか。

### ○堀口

はい。

### ○村本課長補佐

農村振興局の村本でございます。農村地域における再

生可能エネルギーの活用に関する御質問がありました。農村地域には多くのエネルギーが賦存していますから、それらを有効に活用していくことは重要だと考えております。

今、手元に小水力発電の事例がありますので紹介しますと、土地改良事業では農村の水路などへの小水力発電施設の設置を推進しており、令和四年度末時点において一六九の小水力発電施設を整備済みでありまして、さらに令和五年度、二七施設で整備を行っているところでございます。

土地改良事業では、長期計画におきまして、土地改良施設の使用電力量に占める小水力発電などの再生可能エネルギーによる発電電力量の割合を増加させる目標を掲げておりますので、本計画に基づいて小水力発電ですとか、その他の再生可能エネルギーの積極的な活用を進めていきたいと考えております。

### ○司会

ありがとうございます。

あと食料安全保障については、恐らく谷口先生からご発言したいことがあると思いますが。

### ○谷口

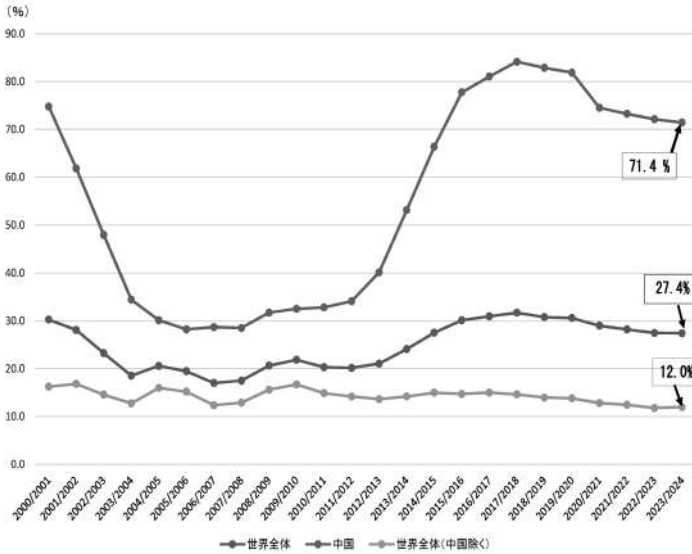
ありがとうございます。

先ほどの説明でよく分かったのですけれども、三番目

の私の質問については十分にお答えいただけませんでした。つまり、今回の世界的穀物価格高騰の性格がこれまでのそれとは違うことをはっきりさせることが、日本の食料問題の今後を考える上で重要であり、備蓄の意義につながるのだということをお願いしたのです。今回は世界の穀物の期末在庫率が非常に高い。前回は異常に低い。そして、一九七二〜七三年も低いから発生したのです。ところが今回、高いのに起きたのはなぜか。中国が世界全体の在庫の大部分を持っているからです。中国を除いた残余の世界の在庫率は著しく低いのです。つまり、中国以外の世界は非常に危機的な一七%を割るような期末在庫率の状態になっていることは農林水産省の最新の『食料安全保障月報』できちんと分析されています。人口大国の中国は自国の穀物自給率が高いにもかかわらず、食料安全保障を強く意識して、大量の輸入を行い国内の高い在庫率を確保しています。ここに、今回の食料危機の特徴があります。

アメリカの穀物期末在庫率などは低いのですが、輸出国ですから輸出をやめればいくらでも在庫を持つことができます。しかし、日本のように穀物の自給率が低く、大量に輸入している国で食料安全保障を考えるとときには、国内自給を強化することはもちろんですが、同時にきちんとした在庫を持つことがポイントだと思います。

図8 穀物全体の期末在庫率の推移



(出所) 農林水産省『食料安全保障月報』2023年5月号、12ページ。

この間の中国の対応から学ぶべきは、今日の食料安全保障を考える上での在庫の持つ意義の決定的な重要性です。基本法の検証部会の議論では在庫についてあまり重要視されなかったように感じました。外国の倉庫にある在庫とか、船で運送途中のものも在庫とみなすという考え方が示されていました。非常事態を考えれば、国内になれば在庫とは言えないと思います。今日の世界食料危機が日本の食料安全保障に突きつけた重要課題の一つが在庫の重要な意義だと言うことを白書は食料安全保障の分析を通じて提起して欲しかったということです。

○林企画官

食料安全保障室の林です。

御指摘のように食料安全保障月報において、アメリカ農務省のデータを基に、中国と中国以外の在庫率ということで分析をしているところではございます。他方で、中国の備蓄なり、在庫の実態がどういったものなのかとか、背景といったことについて、なかなか我が国として知り得ない部分もございますので、確たるところが申し上げられないというところは御容赦いただきたいと思えます。

一方で、今回の基本法の検証の中で、おっしゃっていただいたように様々な視点が提起されたところでございますけれども、我が国の食料の備蓄強化に向けて、国内

外の食料安全保障の状況を適切に把握・分析の上、これを踏まえて備蓄の基本的な方針を明確にしていく、こういった旨も、新たな展開方向の中で書かせていただいているところですので、様々、御意見、御議論を踏まえながら、備蓄についても方針を考えていきたいと考えております。

#### ○司会

谷口先生、よろしいですか。ほかに食料安保について、どなたか、ございますか。なければ、このテーマについては終了いたします。

それでは、食料安保以外のことで、どなたか御質問がございましたら、お願いいたします。

#### ○西川

私の質問では出していなかったのですが、価格転嫁のことについて、少しお話を伺えればと思います。農林水産省が行政の立場として、価格転嫁をどこまで政策としてできるのかというのが、私は少し測りかねているところがあります。例えば行政指導みたいな形で価格を上げなさいというのはなかなか難しいと思いますし、それから以前の食糧制度のように公定価格というような形、これも難しいと思います。そうすると、情報提供とか、それぐらいしか方法としてはないのではないかと。そうすると、政策の有効性としてどうなのかと思っています。

質問としては、農林水産省が価格転嫁にどこまで踏み込んで政策を行うのか、どのような働きかけができるのか、その限界を教えてくださいなと思います。よろしくお願いします。

#### ○司会

私もその点は、本当に精神論だけで、広報だけでうまくいくものなのかという点、非常に疑問を持っておりますので、よろしく願います。

#### ○西澤調整官

新事業・食品産業界部企画グループの西澤でございます。

この価格転嫁につきましては、今回の基本法検証部会で御議論いただいているところでございます。持続可能な食料供給を実現するためには、生産だけでなく、流通、加工、小売等のフードチェーンの各段階の持続性が確保される必要があります、また、これが実現することは、消費者の利益にもかなうものであると認識しています。一方、現状では生産から小売まで、コスト増の負担を転嫁しきれないという実態があるため、フードチェーンの各段階を通して適正な価格形成を行っていく必要があると基本法検証部会の中間とりまとめがされたところです。このため、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部の食料・農業・農村政策の新たな展開方向で決定された

とおり、食料システムの各段階の関係者が協議できる場を創設し、適正取引を推進するための仕組みについて御議論いただき適正な価格形成の仕組みの構築を検討していくこととしてございます。

### ○司会

— ありがとうございます。この点は、恐らく農林水産省だけではなくなかな解決は難しい問題かと思しますので、ほかの省庁とも連携をして、どうやって解決していくかということだと思えます。また来年度の白書を期待しておりますので、よろしくお願いいたします。

### ○服部

— 今の問題に関連しまして白書の二七ページにおいて、コスト上昇分の適切な価格転嫁に向けた対応が書かれています。ではどうするのかということについて、白書は生産者の販売先への交渉、働きかけだと言っています。生産者の販売先への交渉、働きかけによりコスト上昇分の価格転嫁が行われるということは、実際問題、非常に難しいし、ほとんどできないと思います。そんな簡単に価格転嫁されることを相手が認めるとは思われませんし、今までそういう実績がなかったと考えられます。となると、ここには根本的な課題・問題があると思います。それは、生産費というものを基準とした所得補償制度、農家の販売額が生産費を下回った場合には国がその

差を補てんする制度、これを、私は日本においても考える必要があると思います。アメリカは、長い間そうしています。六〇年代後半、正式には七三年農業法以降、生産費を基準とした目標価格というものが具体的に設定されていて、農家の販売価格がそれを下回れば、その差が不足額として補てんされると、こういう制度になっているのです。ヨーロッパの直接支払制度、これも基がこういう制度です。先進国で、日本だけがこういう制度をとっていないのです。

私は、日本農業を維持発展させるためには、生産費を基準とした所得補償制度を導入する必要があると思うのです。だから、農林水産省にはアメリカの生産費を基準とした不足払制度、ヨーロッパの直接支払制度などを調査・研究して、日本においても是非こういう制度を取り入れてもらいたいと思います。

小麦と大豆については、全く同じとは言いませんけれども、それとやや似た制度があります。いわゆる直接支払交付金、ゲタ制度が取られている。これも、生産費と販売価格の差を補てんする制度として、全農産物に共通する制度として考えてもらいたいと思います。

— 以上です。

### ○司会

— 服部先生、ありがとうございました。不足払制度を日

本においても導入すべきだという話でしたけれども、農林水産省からコメントがありましたらお願いします。

——なかなかお答えづらいですか。

○服部

検討の課題にするというお答えでも結構です。

○林企画官

我が国においては、先ほど御説明いたしました畑作物の直接支払交付金、それから水田活用の直接支払交付金ですとか、多面的機能の支払交付金という形で、農家に対する直接支払いの制度があるところです。各国それぞれ、様々な制度があるということは承知しておりますけれども、それぞれの国の状況、あるいはこれまでの経緯等を踏まえて、各国において制度が成立していると思えますので、その上で我が国の制度というものが今、ありますけれども、そういった直接支払いということで、我が国として運用している制度というのをしっかり活用して、農家の経営安定を図っていきたい。セーフティネットについても、収入保険ですとか、ナラシ対策ということで対策を講じておりますので、そういった直接支払い、セーフティネットを組み合わせて、農家の経営をしっかり支えていくというのが我が国の農業政策の基本ということを考えております。

○司会

お答えづらいことをコメントいただきまして、どうもありがとうございます。

それでは、もう時間もございませんけれども、何かございせんか。

○矢坂

単なる感想で恐縮です。白書が取り扱っている項目が多岐にわたり増えているものの、各部署が少しずつ書いていて、読んでも内容が分からないのです。百科事典のように網羅的で、全体を通して読んでも頭の中に残るものが少なくなってきたような印象を受けます。毎年ほぼ同じような内容で、しかも五、六行で記述された細やかな項目が並んでいると、デジタル化は進んだのだけれども、何か薄っぺらなものになってしまいます。その時々に取り上げて、伝えたい項目を取捨選択して詳しく論じるというのが望ましいスタイルだと思います。

○司会

矢坂先生、ありがとうございます。農林水産省から何かございますか。

○牧之瀬室長

ありがとうございます。今、矢坂先生からコメントをいただきましたように、来年度白書に向けては、めり張りのつけ方や、取捨選択の仕方についても工夫していきたいと思っております。

現在、基本法の検証・見直しも行われておりまして、施策の見直しも進んでいるところでありますので、そうした動向などでもできるだけ伝えていけるような努力も併せてしていきたいと思っております。

それから、それぞれ先生方から、例えばエネルギーと食料を合わせて考えといった視点もありましたし、あるいは農村地域のエネルギーの地産地消のお話もありましたし、あとは、中国の食料安保上の在庫のデータの話しもいただきました。そうしたことも今後の我々の白書づくりの参考にさせていただきながら、来年度についてはより良いものとなるよう、国民の方により分かりやすく伝えていけるような努力をしていきたいと思っております。また引き続き叱咤激励をいただければありがたいと思いますし、今後ともいろいろな観点からの御意見をいただけますと、我々としても非常に助かりますので、よろしく願います。

○司会

ありがとうございます。

では、本日は貴重なお話をお伺いする機会をいただき、大変ありがとうございます。これをもちまして、今年度の白書研究会は終わりにしたいと思います。どうもありがとうございます。



研究会

食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる

基本法見直し「中間取りまとめ」にかかる研究会

○安藤 本日はお忙しい中、高山政策課長さんにお越しいただきました。基本法検証部会が中間取りまとめを出したことを受けまして、このような意見交換の場を設けさせていただいた次第です。

早速ですが、谷口先生、作山先生、堀口先生、矢坂先生の順に中間取りまとめに対するコメントをしていただき、その後、政策課長さんからのリプライをお願いします。



安藤 光義氏

「基本的理念をどう見るか―食料安全保障の強化は担保できるのか―」

○谷口 私は総論と基本計画というフレームワークで質問させていただきたいと思います。総論という意味は基本的理念をどう見るかということですし、出口として基本計画の問題があると思います。

まず第一点目が、基本法見直しのポイントは食料安全保障の強化を担保する基本法への改正ということが主たる課題になるのではないかとということです。この問題意識が共有されているかどうかは別として、私はそう考えております。この観点から見たときに中間取りまとめにおいて、評価すべき点を五つだけ挙げると言われれば、以下の五つを挙げたいと思います。

一つ目が平時と不測時の両者にまたがる食料安全保障の提起です。今まで基本法では不測時しか提起されてい

## 研究会出席者

(2023年7月24日 於：東京都・農林水産省会議室)

司 会 安藤 光義

報 告 谷口 信和

作山 巧

堀口 健治

矢坂 雅充

コメント 高山 成年 大臣官房政策課長

出席者 服部 信司 神山 安雄 西川 邦夫

なかったわけですが、今回は平時の問題を取り上げようとしたということです。

二つ目はみどり戦略に対応して、農業と食品産業の持続的な発展を掲げたことです。つまり食料産業全体が持続的なものになることを提起した点です。

三つ目は、現行基本法の効率的で安定的な農業経営に加えて、副業的農業経営や自給的農家等を農業人材という形で位置つけたことです。

四つ目は、大きな話題になっている市場における適切な価格形成メカニズムを導入しようという問題提起です。

最後は、あまり注目されてはいないのですが、私は重要な点だと思ふのが、情勢変化に応じて基本法の弾力的な見直しを認めたこと、つまり恒久法だとか憲法だとかという感覚ではなくて、弾力的に変える経済法的方向を認めたことです。そして、具体的な施策を示し、KPI等が入っている基本計画を恐らく適切なタイミングで検証・見直しを行っていくことが指摘された点です。

次に、第二点目以下が批判になりますけれども、逆に言えば期待であります。こういうことを考慮してほしいということですね。

第二点目は、見直しの重大な弱点は基本法と基本計画の体系が期待された役割を必ずしも十分に発揮できな



谷口 信和氏

った要因の検証が不十分だったのではないかと思います。事実はそうだったとしてなぜなのかということですが、一番はっきりしないのが機能しなかったのは基本法本

体が問題だったのか、基本計画に問題があったのか、あるいは両方なのか、この関連が必ずしも明瞭ではないということだと思います。例えば基本法に関してはいろいろなことが言われていますけれども、中山間地域直接支払、多面的機能等々たくさんの領域において、少なくともかつての農業基本法農政とは違う問題提起の言わば旗振り役の機能を果たしたと思っています。

他方で基本法や基本計画が機能しなかったという場合に、毎年の細かな検証がされていないとか、何年かおきにきちんと検証されなかったので情勢の変化に追いついていけなかったという言い方をされています。しかし、基本計画自体はきちんと五年ごとに見直しをしてきたわけですから、何もしていなかったのではなく、よくやっただにもかかわらずうまくいかなかったのは何故なのか。つまり、期間をおいて見直せばいいという話ではなさそうだということになると、この両者の関連をどう見るか

ということが重要だと思います。

しばしば、基本計画は一度も目標を達成しなかったと言われますが、これは必ずしも正しくはなくて、飼料用米等々については、予期せぬ形で目標が達成されてしまっている現実もあります。だとすれば、飼料用米に関しての検証・評価がきちんとなされないうまま、いつの間にか子実とうもろこし生産に傾斜する姿勢に問題はないかと思わざるをえません。

また、基本計画の自給率目標が達成されなかった要因をどう見るかについては、私は二つの大きな問題があるのではないかと考えています。一つは一〇年後の目標を立てて、五年ごとにチェックと改訂をしていますけれども、毎年の里程碑がはっきりしないのです。ですから、五年後になると、過去に立てた目標だから情勢が変わってしまったのでやむをえないという形で、きちんとした総括抜きに次の目標に移るといった感じだったのでないか。

逆に言うと、毎年の白書が唯一のチェック結果を生産努力目標という形で出していたのですけれども、それ自体は国会で細かな議論がされたという形跡があまりないものですから、残念だなと思います。つまり議論する仕組みはあるのですが、その仕組みを十分に機能させるようにはなっていません。その最大の問題は、やはり国会

で三点セットのそれぞれが状況に合わせてどうなっているかという議論がされていないことにあると思います。つまりチェックして議論していくという仕組みが機能していないことが大きな問題だといえます。ですから、それらを国会での審議事項という形にするためには、三点セットを法律として明確にすることが必要だということになると思います。

それから、もう一つは少し厳しい言い方になりますけれども、農水省に本気で食料自給率向上をめざす強い政策的意思があったのかに関して少し疑問があります。少し疑問があるという意味は、農水省自身が一生懸命食料自給率の問題を取り上げようとしている一つの証拠として、「食生活・ライフスタイル調査」を令和三年から始めたからです。その結果を見て、私はかなり驚きました。

まず、食料自給率という言葉の国民的な認知度ですが、二〇二一年一月と二〇二二年一月に食料自給率、食料供給力と食料国産率の説明をした上で認知度を調べました。二つ驚いたことがあります。

一つは、食料自給率という指標ですら四〇％程度と極めて認知度が低いことです。二〇一五年に新規登場した食料自給力では三〇％程度です。さらに二〇二〇年に登場した食料国産率に至っては二〇％程度に止まっています。

しかも、実は二〇二二年二月にウクライナ戦争が始まった後の一月に調査していますが、直前には食品や農産物の価格高騰があって、自給率が国民的な関心を呼んでいた時期だったはずですが、まさに食料安全保障という議論が佳境に入るような時期だったのですけれども、二〇二一年に比べて二〇二二年の認知度は三指標とも下がってしまいました。表に示した程度ですから、誤差といえなくもない水準ですが、上がってしかるべきものが上がっていないというのはあまり望ましいことではありません。

私の感覚では、こんなにたくさんさんの自給率に関する指標を出されても、多くの国民にとっては良く分からないと思います。はっきり言って指標が多過ぎると思います。この単語を見たって、食料自給率と食料国産率の区別などできっこないですよ。

その上で、二つ目に驚いたのは、食料自給率を高めることの重要度ということについてのアンケート結果なのです。「非常に重要」と「重要」というものを足すと、二〇二二年の六八・四％が二〇二二年には六五・六％に低下しています。ウクライナ戦争の前後でむしろ低下したことは全く理解できませんでした。この問いには前文があって、それを読んでから回答するのですが、全文二五六字とかなり長いのです。

表1 食料自給率などの認知度 (%)

指標	調査年月	詳しく知っている	おおよそ知っている	合計
食料自給率	2022. 11	6. 0	34. 4	40. 4
	2021. 11	6. 2	36. 6	42. 8
食料自給力	2022. 11	4. 4	27. 4	31. 8
	2021. 11	5. 2	28. 6	33. 8
食料国産率	2022. 11	3. 8	19. 5	23. 2
	2021. 11	4. 1	20. 4	24. 5

表2 食料自給率を高めることの重要度 (%)

調査年月	非常に重要	重要	小計	どちらとも いえない	わからない	重要では ない	まったく重 要ではない
2022. 11	26. 9	38. 7	65. 6	14. 8	15. 0	2. 3	2. 5
2021. 11	26. 1	42. 3	68. 4	14. 8	12. 7	2. 2	2. 0

(出所) 表1、2とも農林水産省『食生活・ライフスタイル調査』令和3—4年度。

きちんと読むのがいやになってしまふ感じです。しかも、その途中に「現在は食料の安定供給に懸念はないものの」というフレーズが入っています。ウクライナ戦争が継続している最中にこのようなフレーズの入った説明文を読めば、少なくとも国民はこんな状態でも心配ないと農水省が言いながらアンケートを行っているとなると、答えはあまり「大変だ、食料自給率を上げる」というようにはならないのではないかと気がしました。

第三番目の点は、国民一人一人の食料安全保障論には落とし穴があるのではないかとということです。これは今回の見直しの目玉の一つとされていますが、国民一人一人が実際に食料を手にできていくかどうかという食品アクセスに着目して、FAOの定義に基づく新しい食料安全保障の考え方を導入したものです。個人レベルまで降りて食料安全保障を考えると非常に大きな前進ですが、私は本来の食料安全保障というのは、平時の国内生産に基づく高い自給率と安心感のある備蓄、これが最も根本にくるべきものであって、これをおいて安全保障を語ることはできないのではないかと考えています。

今回の食料安全保障の議論の起点となった二〇二〇年から二二年の世界食料危機の特徴は、結論的に言うと、世界レベルでの非常に高い穀物期末在庫率の下で発生し

たことにあります。二〇〇六～〇八年の食料危機は期末在庫率が一七%でしかなく、FAOの定義による食料危機になる危険ラインに突入して発生しました。一七%とは年間消費量の約一/六、つまり二か月分の在庫しかないということです。しかし、現在の世界の二〇二三/二四年度の穀物期末在庫率は二七・四%とその水準を一〇%も上回っているところで食料危機が発生しました。

図示してはませんが、この二七・四%という数字は中国単独の穀物期末在庫率が七一・四%の高水準に達しているのに対して、中国以外の残余の世界の期末在庫率が一二・〇%という危険な状況に陥っていることの合成として成立しています。その結果、中国は世界の穀物在庫全体の五八・六%を占めています。中国が高い期末在庫率を有し、世界全体の期末在庫の過半を占めていることから、残余の国が著しく低い期末在庫率に転落した結果として穀物国際価格が高騰して、中東や北アフリカの穀物輸入国が食料危機に陥ったというわけです。

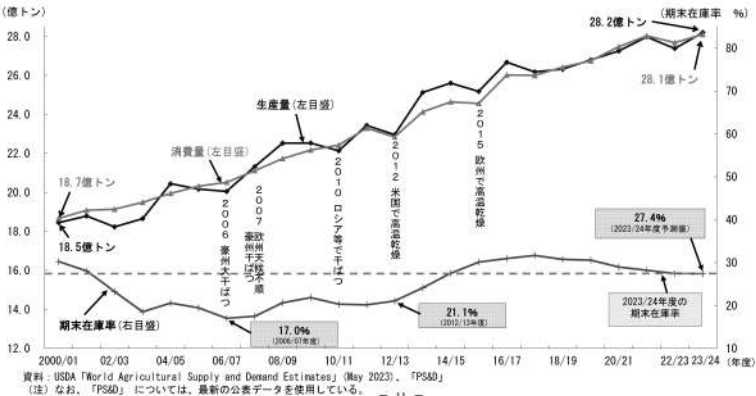
中国がどのように大量の在庫を備蓄を抱え込んでいることの意味をどう考えたらよいのか。中国のような人口超大国では、在庫をきちんと持たないと食料安全保障のことは考えられないという現実があります。そして九五%を超えるような高い穀物自給率を確保しているながら、なおかつ大量の備蓄を持っているという点は、日本が食

## 図 穀物の世界需給と期末在庫率の推移

### 資料2 穀物の生産量、消費量、期末在庫率の推移

- 世界の穀物消費量は、途上国の人口増、所得水準の向上等に伴い増加傾向で推移。2023/24年度は、2000/01年度に比べ1.5倍の水準に増加。一方、生産量は、主に単収の伸びにより消費量の増加に対応している。
- 2023/24年度の期末在庫率は、生産量が消費量を下回り、前年度より低下し、27.4%。過去の価格高騰年の2012/13年度(21.1%)を上回る見込み。

#### □ 穀物(コメ、とうもろこし、小麦、大麦等)の需給の推移



(出所) 農林水産省「食料安全保障月報」2023年5月号、11ページ。

料安全保障を考える上で中国から学ぶべきことではないかと思えます。アメリカのような穀物輸出国は別に期末在庫率が高くなっても、不測時には輸出をやめればどうにかなるという現実があります。輸出国による不測時の輸出禁止はWTO違反かもしれませんが、現実にはそれが通ってしまうのが世界政治の実態だといわざるをえません。

ところで、見直しでは二〇二〇年の英国農業法を参照しながら、日本の食料安全保障を考えていくとされ、FAOの食料安全保障の定義に沿ったレポート作成が提起されています。しかし、この定義は一九九五年の世界食料サミットで示された考え方で、そのときの食料供給は国内生産または輸入とされていますが、備蓄はありません。直後の括弧の中にはフードエイドつまり食料援助と書かれています。つまりこの定義は、自国での生産がありません。つまり、備蓄などを考える余裕もない途上国を念頭に置いて、輸入と食料援助などを考慮に入れた食料供給体制の下で、国民一人一人に食料が行き渡るようにすることが食料安全保障の課題だという視点から作成されているとみるべきです。

次の表3は、イギリスと日本の食料自給率・穀物自給率の推移を示したものです。イギリスは一九六一年頃の低い自給率が二〇一八年には大幅に改善された状況を踏

表3 自給率水準の推移 (%)

	食料自給率 (熱量)		穀物自給率	
	1961年	2018年	1961年	2018年
日本	78	37	75	28
イギリス	42	65	53	82
ドイツ	67	86	63	101

(出所) 農林水産省「食料需給表」令和2年度による。

いうことではないか、物事の順番からいうと少しずれていっているのではないかと思えます。

なお、食料安全保障は本来、国民的な課題であって、国民参加なしには実現できないという観点から私はフェーズフリーの防災論を応用した備蓄の思想が重要だという問題提起をしていますが、海外の在庫を備蓄とみなすようなところは少しおかしいのではないかと思っています。

まえて、食料アクセス面での国民の間での格差を問題にして食料安全保障レポートを三年に一度出すことを行っています。これを日本が参考にしていこうというのですが、一九六一年当時の自給率は食料も穀物もイギリスより日本の方がずっと高かったにもかかわらず、二〇一八年には立場は完全に逆転しています。したがって、イギリスの経験から学ぶべきは食料・穀物自給率向上の達成を踏まえた上で食料アクセス問題の改善と

二点補足して終わりにします。現行基本法の四つの理念と見直し後の四つの理念のうち、四番目のところがかなりいろいろなものが並んでいるので、ちょっと対応が理解しにくいと感じました。また、適切な価格形成メカニズム問題は各論のところで指摘していただくと思いますが、私が最大の問題だと思っているのは、これは高騰対策だということです。価格高騰に対する事後的な対応ということになると、高騰している最中に経営がばたばたと倒れているような状況を防ぐことは困難です。このため、岩盤となる直接所得補償があった上で、この議論があるとより分かりやすいのですが、そういう組立てになっていないことが問題ではないかと思えます。以上です。ありがとうございます。

○安藤 ありがとうございます。続いて、作山先生からお願いたします。

【食料安全保障の概念をどう理解するか―FAOのフードセキュリティとの関係―】

○作山 明治大学の作山です。

本日は意見交換、研究会の機会を設けていただきまして、ありがとうございます。特に今日は地方の意見交換会もやっているようで、そういう中で、高山課長に御参加いただきまして、本当に感謝しております。

最初ですが、私は一〇年前まで農水省に勤めており

まして、現行基本法の策定時には大臣官房企画室の企画官として食料・農業・農村基本問題調査会の農村部会を担当し、主に多面的機能や農村政策を担いました。基本問題調査会の立ち上げから国会審議まで従事しました。

ということ、二〇年ぶりの基本法改正ということで、私も非常に思い入れもあるのですけれども、基本問題調査会との対比も含めてコメントや質問を行いたいということでございます。

私は食料部門部分と言われたのですが、まず全体に関してコメントをしたいと思えます。

まず全体として、さっきの谷口先生のコメントと重複するところもあるのですけれども、まず、中間とりまめを読みましたが、分量が五一ページと非常に長いのと重複が多いです。基本問題調査会の資料を見ましたら、中間取りまとめは一八ページ、最終答申は二五ページでした。役所がつくっているのが、当然様式はほとんど一緒です。重複が第一部の三と四、第一部の全般と第二部の各論、第二部の食料分野と第三部の「不測時における食料安全保障」で特に多かったと思えます。

基本問題調査会の際には、当時の官房長にきた最終答申案はページが多かったので、半分にしると指示をしたという記録があります。冗長な報告書は整理が不十分な証拠であり、読者に読む気を失わせるということもある





作山 巧氏

ので、最終答申は重複を削除した上で、簡潔明瞭な文書にすることを期待したいと思います。

二番目は内容に関してですけれども、書き込み過ぎて、私には議論の余

地が乏しく見えました。基本問題調査会の中間取りまとめでは、意図的に三つの論点を両論併記にしました。意図的というのは、例えば中山間地域への直接支払い導入のように、本当は意見があまり違っていかないのに、両論併記をつくらしたりしたことですけれども、国民的な議論を促すためにそのようにしました。

これに対して、今回の中間取りまとめでは、基本法への追加事項も含めて最終答申と見まがうほどに詳細的な記述があるので、議論の余地が乏しく見えます。今、地方での意見交換会をやっていると思いますけれども、これだけびしりと書かれると、「何を言っても変えてくれない」というようにしか見えないのではないかと思うのです。

最終答申、これはお考えがあればぜひ伺いたいのですが、九月という報道も見ましたけれども、それだと中間取りまとめ後の議論が三か月ぐらいいしかなないので、国民

的議論はちょっと難しいのではないかと思いました。

次に、中間取りまとめの二ページですが、大臣の諮問文では、「基本的な政策の検証及び評価」を求めているのですけれども、実際に、これはさっき谷口先生の御発言にもありましたが、あまりやっていないのではないのか。「検証」は一応やったと書いてありますけれども定量的な検証はなくて、中間取りまとめの二ページにも「評価をやりました」とは書いていないのです。

現行基本法の第一五条第七項では、基本計画の変更に関してですけれども、「政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ」て基本計画を変更すると書いてあるのですが、当然こうした規定はもっと高いレベルである基本法の見直しにも準用されるべき考え方だと思います。しかし、情勢の変化を十分に考慮しているのは分かりますが、「施策の効果に関する評価」というのはなかったのではないかと思いました。

また、中間取りまとめ三六ページに関しては、「多面的機能」という基本理念の代わりに「環境分野」という施策を柱立てたことを踏まえると、法律の名称を「食料・農業・農村・環境基本法」に変更するののかという疑問を持ちました。

次は、食料分野の質問をさせていただきます。

まず全体ですが、食料安全保障の定義と指標について、自作の表を前提に質問させていただきます。表を御覧いただいて、今の基本法の食料安全保障はBのところ、国家レベルの供給確保性で不測時のことだけを扱っています、それをCも含めるように拡大したので、新たな範囲はBとCになったということでしょうか。

二番目として、そうだとすれば、『大辞泉』を引きますと、安全保障とは「国外からの攻撃や侵略に対して国家の安全を保障すること」ということで、有事を指す概念なので、中間取りまとめで使っている「平時の食料安全保障」というのは、用語的には自己矛盾があるのではないかと思ったのです。このため、FAOのフードセキュリティは、私はB+Cを指していると理解していませんけれども、これは「食料保障」と解した上で、不測時における国家レベルの供給確保性、従来のBのところは従来どおり「食料安全保障」とすれば用語の自己矛盾が解消されて整合性が取れるのではないのでしょうか。「FAOのフードセキュリティを食料安全保障と訳すのは間違いだ」ということはいろいろな方がおっしゃっておられますので、そこは考えたほうがいいのではないかと思いました。

次に、改正基本法では食料安全保障でFAOの定義を

表 食料安全保障の定義と指標の整理

	国家レベルの供給確保性	個人レベルの入手可能性
平時	<p>A</p> <p>定義：なし</p> <p>↓</p> <p>指標：食料自給率</p>	<p>C</p> <p>定義：FAO</p> <p>「全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的、社会的及び経済的にも入手可能であるときに達成される状況」</p> <p>↓</p> <p>指標：栄養不足人口</p>
不測時	<p>B</p> <p>定義：現行基本法（2条4項） 「国民が最低限度必要とする食料は、<u>凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない</u>」</p> <p>↓</p> <p>指標：食料自給力</p>	<p>定義：中間とりまとめ</p> <p>「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」</p> <p>↓</p> <p>指標：？</p>

採用するとおっしゃっているわけですから、個人レベルの食料安全保障が満たされているか否かをモニターする指標として、FAOは栄養不足人口を用いているのです。では、日本はどうするのかということが中間取りまとめでは見えなかった。要するに、指標の定義とモニターする指標はセットなので、それもこの表に示しましたけれども、FAOは定義が個人レベルの食料安全保障だから栄養不足人口が世界で何人いるかという個人を計算しているわけです。そのような整合的な指標をつくる必要がある。では、日本で栄養不足人口をカウントするのかということになります。

次に一四ページ、中間取りまとめにおける「食料の安定供給」と「食料安全保障」の包含関係がどうなっているのかということで、現行基本法の第二条では、「食料の安定供給の確保」が基本理念の一つですから、それが上位概念なわけですね。食料安全保障は不測時だけということ、その一部だったということで、上下関係ははっきりしていたと思います。

ただ、中間取りまとめを見ると、一二ページ、これは主にタイトルなのですけれども、「国民一人一人の食料安全保障の確立」というタイトルの下に、「食料の安定供給のための総合的な取組」というのが置かれていて、包含関係が逆転したように見えるのです。食料安全保障

のほうが広くて食料安定供給の方が狭いということなのか、こういう理解が正しいのか教えていただきたいということです。

一九ページ、「適正な価格形成のための施策」ですけれども、価格転嫁という用語は使っていないですが、議論を見ていると、多分、生産者から消費者への価格転嫁のことなのではないかと思いました。ただ、経済学的に見ると、価格転嫁の効果というのは消費税の引上げと同じで、低所得者ほど食料費支出の割合であるエンゲル係数が高いので、価格転嫁をすると消費税を上げたのと同じで格差が広がります。つまり、中間とりまとめで「低所得者層の増加」が問題だと言っていることは逆効果になるのです。

このために、純粹に経済政策的な議論をすると、生産者に直接所得補償して、所得税や法人税のような累進課税でその財源を補填すると、生産者や消費者を保護しつつ格差も縮小するのですけれども、そういう検討はされないのでしょうか。価格転嫁の成否は、マクロ経済政策である消費者の所得の増加次第であり、消費者の所得が増えないのに転嫁をすると、消費が安いほうにシフトしたり、輸入品にシフトしたりして、結局国産の消費は増えないので、農業政策の範疇からは外れているのではないかと思いました。

また、中間取りまとめでは、「適正取引が推進される仕組みの構築の検討」とされていて、「検討」ということは「すぐにはやらない」ということなので、今後の検討手順や実現時期をどのように考えているのかお尋ねしたいということです。乳製品などについて研究会をつくられて議論を始められたようですけれども、乳製品だけで終わっては意味がないので、食料全体についてどう考えているのでしょうか。

批判的なコメントばかり申し上げましたけれども、四六ページの「不測時の食料安全保障への対応強化」というのは、私は非常に高く評価しております。本来であれば、これをメインにして、それに対応する指標としては食料自給力にするというのが先の表でいうとBであり、そうすれば食料安全保障の定義と指標の整合性が取れるのではないかというのが私の以前からの考え方ということになります。

そろそろ時間になりましたので、これまでにしたいと思えます。ありがとうございます。

○安藤 ありがとうございます。それでは、続きまして、堀口先生、お願いいたします。

【多様な農業人材の確保をめぐって―多様な人材をどう定義し、位置づけるか―】

○堀口 私は、農業のところを担当させていただきまし

た。主として農業施策の見直しの方向に関わってくるところですけれども、一つは、多様な農業経営、いろいろなタイプがある、これは随分議論になっていて、それで表現としても多様な農業人材の位置づけの中に副業で営む経営体や、自給的農家というようなものも入っている。いわゆる規模が拡大する経営だけではないのだなという意味では理解されたのですけれども、現場で歩いていると地域計画の中に、あるいは目標地図の中に入るのでしょねと確認される。それはもうまさに現場での話合いで、そういう副業的な経営も目標地図の中に入ってくるのですよと申し上げたのですが、御指摘のあるところは、いろいろなタイプの経営も含むのですよという場合の背景には、これは文章の中にはありませんけれども、最近ではサービス産業がそれを支えるので、見かけ上の規模が小さいとしても実際行っている農作業そのものは地域で大事だというようなタイプもたくさんあるわけです。

ですから、多様なというのは、どういう意味で多様かというのを定義するのはなかなか難しいと思うのですが、サービス産業なり、JA出資型の法人なども含めていろいろなタイプがあった上でどこがどのように地域農業を担うのかということになるのではないかと。現場では、目標地図が頭にあって、地域計画をどうつくるか



堀口 健治氏

いうところはこれから始まるので、ここでの規定は非常に重要ではないかと思っております。

二番目は、これもそことかぶるのですけれども、多様な農業人材の位置づけということにも関わってくるわけですが、人材の育成確保のところ、特にこの時代は雇用労働力、雇われ労働力が非常に大きな位置を占めているというのは、まさにそのとおりだと思うのです。

特に通年雇用者のところがそうでありませけれども、御承知のようにいろいろなタイプの雇われがあって、若い人も含めてこのところを政策的に捉えるということが必要ではないかというところです。

外国人材は、今、日本の農業を支える前向きなところで、外国人材が計画的に入ってくるのが大事だと思うのです。しかし中身を見ていると、かなり層が分かれてきて、いわゆる技能実習生のレベルの不熟練の労働力のところから特定技能のところのそれなりの熟練なり、日本語を話すのが入ってくるし、それから議論になりますけれども、特定技能二号のところだと、それなりの農業経営での指導なり、ほかの産業だと班長だとかそういう

ものを経験していないと受験の資格がないとか、昇給・昇格の波が農業のほうは遅れているので、多分これから一気に来るのだと思います。そういう外国人をどう定義していくかということもあらうかと思えます。

白書のときにも感じたのですけれども、いわゆる次世代の人材投資事業や農の雇用事業というのは長らくずっとやってきていて、私はこれを非常に評価しているのですが、残念ながら毎年やるたびに採択の人数が減ってきている。予算が減っているわけではなくて、そういう意味では、多様な出身の農業人材で日本人の通年雇用者というのは重要な要素で増やさないといかんのですけれども、こちら辺の強調が必要ではないかというのが私の指摘の二つ目であります。

農地の維持・拡大という趣旨は依然としてあって、谷口さんのお話もありましたように、高度な水田の維持と片方で安易に水田を畑地化されたら困りますよという、その両立をどこの線引きなり、どのようにしていくかということが依然として必要である。私などが心配するのは、畑地化というのに向いている耕地はあるかと思うのですが、そのことは暗渠排水なり、いろいろな土地改良が必要な上での期待される畑地なのです。ですから、水田は当然それが先行していますけれども、農地を維持する場合の水田の畑地化というのも、そういう意味

を含めて位置づける必要があるのではないかということがある。

それから、これは再生エネルギーで関係しているところですけれども、荒廃農地、再生利用困難と判断する安易な転用がかなり進んで、御承知のように設置型の太陽光発電、いわゆる野立てというのですが、野立てが猛烈に増えているのは、このところは林地の転用を含めてすごく利いているのです。それに対して、いろいろな農地の継続、粗放的であっても、というのは、改めて強調されるべきではないかというのが三つ目です。

四つ目は、環境とかそういうことにやや関わっているので、農業の構造から外れるところでありますけれども、営農型の太陽光発電の議論で感じましたのは、営農型太陽光発電そのものは、もちろん二〇三〇年の太陽光の目標の重要な要素なのですが、そのためだけにやっているのではなくて、むしろ営農太陽光発電は他の農業経営だとか地域の電気に結びついているのです。だから、農業にこそ、あるいは地域にこそ、農業・農村資源の再エネ利用なのだという位置づけをもっと強調すべきではないかということを感じています。

以上です。

○安藤 ありがとうございます。それでは、最後に、矢坂先生からお願いいたします。

【集落に代わる新たなコミュニティの検討とフードチェイン政策分野の創出が必要】

○矢坂 日本農業研究所の矢坂と申します。私からは、農村・環境分野についてコメントや感想を申し上げますと思います。

まず、農村分野についてです。最初の点は、農村の集落展望と農村政策の行方というようなことになります。中間取りまとめでは、農村の集落は今後縮小と機能不全に陥るおそれ高いと指摘しています。二〇五〇年には、人口九人以下の小規模集落が全集落の一割を超え、中山間地域では三割を超え、さらに、こうした集落の農地面積が三〇万ヘクタールに及ぶと指摘しています。また、その予備軍となり得る高齢化率五〇%以上の集落の農地面積も約七〇万ヘクタールに達すると見通しており、集落を単位とする農村コミュニティの在り方が大きな曲がり角にあることを示しています。

こうした農村の集落が農村コミュニティの基礎として機能し得なくなるといふ危機に対して、中間取りまとめは、農村の様々な農業経営体に加えて、地域活動をはじめとして多様な形で農に関わる者によって、地域農業の持続性を確保するとしています。地域農業の担い手を広く捉えて支援することで、脆弱化する集落を補完し、代替していこうとしているわけです。



矢坂 雅充氏

その代表的な取組が農村RMOということになるようです。それは集落内の農業者コミュニティから非農業者を含めた住民コミュニティへと、また単独集落から広域的な

複数集落へと集落コミュニティの枠組みを広げて、これまでの集落コミュニティを実質的に維持していこうという発想であるように思います。集落の枠を広げること

で、地域活動のリーダーとしての資質を持つ人たちが見出し出され、農業や食などに関心を寄せる小学校区単位の地域住民コミュニティが生まれていくという可能性は確かに否定できません。

しかし、上記の集落コミュニティの脆弱化、消滅の危機という認識に正面から対応したものは言えないのではないかと考えています。モデルケースや優良事例を示すことで、集落コミュニティが直面しようとしている危機的な状況が大きく改善されるとは言えないからです。集落コミュニティを拡張したRMOを設立することが難しい農村も多くなって、取り残されていくといった状況になる前に、農村コミュニティの在り方についての立ち入った検討が必要なのではないでしょうか。

すぐ後に触れるように、農村政策が地域資源管理、水田の維持に偏ってしまっていることの表れであるように思います。集落コミュニティの枠組みから離れることができず、個別農業者が相互につながるネットワーク型のコミュニティなど、様々な農村コミュニティの在り方を想定することが難しくなっているのではないのでしょうか。

二番目に、日本型直接支払制度と地域資源管理についてです。

安藤光義氏が『農村と都市をむすぶ』八五六号掲載の「基本法見直しの論点―食料・農業・農村の各領域について―」で指摘しているように、農村政策の枢要をなしている日本型直接支払制度は、水田型集落の特性を踏まえ、水田を維持するという地域資源管理に偏っており、農村社会の在り方を見直すという視点が欠如しているように思います。

中山間地域等直接支払が専ら水田の維持を目的として制度設計されており、畑地や草地などの維持管理は軽視されているとしばしば指摘されてきました。中山間地域等直接支払に多面的機能支払と環境保全型農業直接支払を日本型直接支払として統合する際にも、交付対象は集落などの農業者が組織する団体が基本とされ、特例としての個別農業者への直接支払いの交付はかなり制限されて

います。

水田を核とする集落コミュニティが脆弱化しつつある中で、直接支払の要件を集落組織などの農業者組織とすることの矛盾が顕在化し、直接支払の実施状況は低迷しています。

こうした環境保全型農業直接支払は、有機農業支援に結びつきにくくしています。有機農家は野菜などの栽培を主体としていることが多く、さらに慣行農法の農家との距離を保ちながらも、自らの有機農業を確立したいというこだわりも強いわけです。各地にこうした農家は点在し、集落コミュニティとは異なったコミュニティを形成していることが多いようです。

協同組合や出荷組合を組織している例もありますが、多くは親睦や情報交換といった緩やかな組織にとどまっている場合が少なくありません。集落コミュニティにこだわってきた日本型直接支払は、有機農業などに見られるような集落とは異なったコミュニティを形成している農業者への支援としては有効ではないと思います。個々の農業者への支援という視点を導入する必要があるのではないのでしょうか。

三番目は、営農困難地域についてです。中間取りまとめでは、稲作などを継続できない農地は、放牧地などの粗放的な管理や林地化などによって、農地保全と環境保全

を図るとしています。様々な農業従事者を総動員しても農地を耕作することができなくなれば、より省力的な農地利用として牧草地や放牧地への転換を図ったり、さらには林地化するという選択も合理的であると指摘しているわけです。

しかし、農地の粗放的利用や林地化のイメージはきわめて抽象的であり、どのように草地を利用し、林地を維持管理していくのかという点には触れられていません。荒廃地にはしないというものの、粗放的利用の具体的な担い手のイメージは不明です。管理されず荒廃した里山や、放置されている里山に隣接する畑地や草地は、熊や鹿などの生育場所となり、鳥獣害の拡大を招くと指摘されてきました。営農が困難となった地域の農地の粗放的利用の在り方は、農村の営農や生活環境に大きな影響を与える可能性があり、しかも地域の営農環境や立地などの条件を踏まえる必要があり、新たな基本法がその方向性を検討すべき重要な論点であると思います。

次に、環境分野です。最初に、フードチェーンを通じた環境と調和の取れた食料システムについて申し上げます。

農産物、食品の生産、加工、流通、販売といったフードチェーン全体で環境負荷を抑制した持続可能な仕組みを構築するという方向性が中間取りまとめで示されてい



ます。農業生産の分野だけで環境負荷をできるだけ抑えた栽培管理などを普及しても、今問われているのは社会全体としての環境保全、持続性の確保でありますから、当然のことだと思います。

しかし、日本ではフードチェーンの各段階をモノや情報を管理・記録しながらつないでいく取組の経験は浅く、政策的な関与も特定の分野に偏っており、多くの課題を残しています。

特に卸・小売流通への政策的な関与は農林水産省の所掌外という認識もあり、食品表示やトレーサビリティといったフードチェーンを通じた取組は、普及推進と有効性・信頼性のはざまで揺らいできました。フードチェーンを通じた環境と調和の取れた食料システムを実現するために、施策見直しの方向として示される農業生産や食品製造・加工、消費などの各段階での施策を通じて、農産物、食品が生産から消費に至る流れをどのように変えていくのかという視点を持つことが重要です。それは、例えば有機農産物の生産から消費までの流れを例に取って、政策的な課題をつなげて検討するといったことにもつながります。

最後に、第四の柱としての環境分野の設定についてです。環境に関わる農林水産省の政策をまとめて食料、農相、農村の政策分野と並ぶ第四の政策分野とすること

は、国民にその重要性を示すという意図は十分に理解できますが、政策体系としての位置づけが曖昧であり、政策展開の改善に結びつかないように思います。この点を考慮すれば、フードチェーン政策という農林水産省が不得手としてきた新たな政策分野として、環境施策や食品安全などの施策の方向性を包括的に検討する方が有意義ではないでしょうか。

以上です。

○安藤 ありがとうございます。この後は一括して課長さんから、お答えできる範囲で構いませんので、リプライをいただければと思います。

それでは、よろしくお願いいたします。

#### 【政策担当者からのリプライ】

○高山政策課長 非常に包括的で、かつ個別具体的なコメント、ご指摘も含めていただきまして、ありがとうございます。いただいたコメント、ご指摘について、私なりの私見も入るところがあるかもしれませんが、少しコメントをさせていただきます。

最初に、谷口先生から評価できるベスト五ということでした。これらについて、ご理解をいただきありがとうございます。大事なのは、これらの問題意識に正面から向き合って今後の施策展開に魂を入れていくということなのだろうと思います。



高山 成年氏

その上で、いくつかご指摘を頂戴していますので、コメントさせていただきます。

一つ目に、機能しなかったのが基本法なのか、基本計画なのかというご指摘がございます。これについては、我々の認識としては基本法に基本理念を記載し、さらにブレイクダウンして個別の施策を講じていくというものと考えています。ブレイクダウンした施策を基本計画に位置づけ、五年ごとに一〇年後を見据えてアップデートしていくということがあります。

そういう意味では、基本法、基本計画、個別の施策をしっかりと検証して、その時々的情勢にしっかりと向き合って政策を講じていく必要があるのだろうと考えています。

国会報告義務はあるが、審議事項ではないというコメントを頂戴しています。これについては、我々は、基本法、基本計画を受けて、その施策の推進状況は、日々の役所からの情報発信、あるいは農業者や加工流通者、消費者など外部からのお問合せに対してご説明をしています。関連して国会にも、日々のお求めに応じてご説明などを

させていただいております。国会においても、これは通常国会もあれば、臨時国会もありますけれども、農林水産委員会を中心として農林水産行政や食料行政について、ご議論いただいております。

そういう意味では、現行の法律において義務的審議事項にはなっていないわけですが、我々の施策について情報発信をする中で、それを受けて国会でも日々御議論いただいております。それらを通じて国会でのチェック機能を果たしていただいているのものと認識しています。

ここでの谷口先生の問題意識というのは、施策を言いつ放しとかいうことではなくて、外部の目線でチェックを受ける、そういう緊張関係の中でやっていくべきというご指摘と受け止めました。そうした緊張感を常に持つて臨んでいきたいと考えています。

「食料自給率を高めることの重要度に関する調査」における「現在は食料の安定供給に懸念はないもの」という説明について少し緊張感が足りないのではないかとというご指摘がありました。最近もウクライナとロシアの関係で黒海の穀物インシアチブが止まってコメントを求められたことがあったのですが、「これにより小麦の日本への供給が滞るものではありません」と申し上げています。日本への食料の安定供給に不安が生じうる、といったメッセージを徒に発するのは控えたいと考えていま

す。

ただ、谷口先生の問題意識は、これも政策当事者である我々がしっかりと緊張感を認識した上で施策を企画・立案し、それを実施していくべきというご指摘だと思いますので、しっかりと受け止めさせていただきたいと思えます。

基本計画で飼料用米は、目標が達成された唯一の事例としていいが、そこから今度は子実用とうもろこしの方に力を入れていくのかというご指摘がありました。現在、日本の畜産、酪農は、飼料を輸入に大きく依存しています。とうもろこしを始めとする飼料穀物を大量に輸入している中で、これらを直ちに一〇〇%置き換えるというのは現実的には考えられないわけですが、国内で供給できるものがあるのであれば、その資源を最大限活用しようということで、今、飼料用米に加えて、子実用とうもろこしの生産の支援をしています。

その際、施策の効果的な推進という観点から、飼料用米の専用品種の取組などを特に推進しています。

備蓄の話もあります。現行の基本法では、国内の生産に備蓄と輸入を組み合わせることで、全体としての供給を確保していくという考え方でおりまして、備蓄も効果的な政策の道具だという認識です。引き続き、備蓄について一層効果的・効率的に運営していくという視点が重

要と考えています。

このことで少し補足をさせていただくと、国内生産、備蓄、輸入に加え、最近では輸出についても政策としての重点を置いています。マクロの視点で見れば、国内での生産基盤をより充実、安定させていくために、もう少しミクロの視点で見れば、個々の農業、食料産業において成長戦略を描いていこうとすると、伸びるマーケットに向き合っていく必要があるだろうということで輸出に取り組んでいます。それが国内の生産基盤の強化につながるという考えです。ここに出てくるイギリスのように明日からなるのは難しいですが、国内の生産基盤を維持、さらに強化していくということからすると、伸長する世界のマーケットを大切にしていくというのが重要なことだと考えています。そして国内の生産基盤強化が食料安全保障に繋がっていくと考えています。

また、飼料用米抑制論や水田の畑地化をどこまで進めるつもりなのかというご指摘がありますが、ここで大事なポイントとして我々が認識していますのは、需要のあるものをしっかり作って供給していくという基本的な考え方です。

国内の農山漁村を大切にしつつ、その上で需要のあるものを作っていく。そのことを意識しながら、必要な施策を講じてまいります。

さらに、環境分野は、食料の分野にも農業の分野にも農村の分野にも今や避けて通れない視点だと考えています。農業には多面的機能があることこれまでお話をできており、その面は引き続き世の中にアピールしていかなければいけないと思いますが、最近では農業には、環境への外部不経済もあるということについて、日本だけではなく世界で議論されています。農業について、環境へのマイナスの経済効果があるなら、それをどのように低減していくかという視点が重要と認識しています。

最後の市場における適正な価格形成メカニズムについては、大事な論点と認識しています。様々なセーフティネットとしての施策も講じていくわけなのですが、やはり一番大事なのはサプライチェーンのそれぞれの段階において、負担を適切に共有することと考えています。誰かが独り勝ちするという枠組みでは、そのサプライチェーンというものは、結局持続的ではないでしょうから、そういう意味で、食料のサプライチェーンの全ての段階において、みんなで合理的な価格形成というものに関与するということが大事だと思っています。それに向けて関係者によるしっかりとした議論が必要だと考えています。

なお、一時的に生産資材などの価格が高騰し、価格転嫁が追いつかないのではないかとというようなこともあり

得るところでして、そのときは緊急の措置として、例えば家畜の飼料や肥料などに対して、迅速な措置を講じているところでは。

ただ、政策の基本は、適正な価格形成、すなわち、誰かに押し付けるとか、誰かが独り勝ちするというのではなく、消費者に届くまでのサプライチェーン全体を健全で持続的なものにしていくことなのだろうと考えています。

次に作山先生からコメントを頂戴しています。前回の基本法に従事されたということで、敬意を表したいと思っています。

最終答申への道筋、いつぐらいかということですが、現在、検証部会の地方意見交換会を開催していますし、同時にパブリックコメントのような手続もやらせていただいているところです。したがって、これらの地方の意見交換会など、手続も踏まえつつ、頂戴したご意見をよく咀嚼させていただきたいと考えています。

情勢の変化しか考慮されおらず、評価はどうなのだというご指摘ですが、この評価のところは、先ほど申し上げましたが、これまでの施策の中で、国会を含め、あるいは国会以外の場でのいろいろな反応、ご指摘や御批判なども頂戴しているところでありまして、情勢の変化とともに、消費者やステークホルダーの方も含む世の

中のご反応なども踏まえながら進めていきたいと考えています。

また、環境分野というのは、食料・農業・農村の全てに関わる、今後ますます重要になる要素と考えており、それをよく踏まえて、今後の基本法、基本計画、あるいは個別の施策について検討していきます。

食料分野に関する御質問は、これまでの「食料安全保障の定義」を大きくしたのかというご指摘だと理解しています。我々もそのように認識しております、食料安全保障というものを個人レベルまで、そして平時からそういうものに意を用いて、施策を講じていくということだと考えています。

その関連で、「安全保障」について言葉遣いに関するご指摘もいただきました。我々としては「食料」に着目して「食料安全保障」という概念を用いているところで

す。その後にはFAOの使っている「指標」を、日本ではどうするかということですが、まさに今回こういう食料安全保障の定義を幅広く捉えて、施策を講じていくに際し、施策の進捗を確認していく上で非常に大事なところだと思っています。指標については、よく検討をしていきたいと思っていますので、さらにご指導いただけたらと思います。

食料安定供給と食料安全保障という広い意味での包含関係の話については、これまでの食料安全保障というのは、不測時に注目していましたが、それを平時、国民一人一人の問題も含めてということで、より広い概念で捉えています。食料安全保障の確立に向けて、食料の安定供給にしっかりと取り組んでいく、そのように考えています。

最後に、価格転嫁についてご指摘をいただいています。適正な価格形成というのは、食料の全体としてのサプライチェーンが健全に、かつ持続的に回っていくうえで、非常に大事だと思っています。これまでも物価の優等生みたいに言われてきたアイテムなどもあります。そういうものが健全で持続可能なサプライチェーンなのかということも含めて、関係者間で議論ができればと考えています。

例えば飼料や肥料など生産資材のコストが上昇するということがあります。そうした場合に、それは自分の販売先の人だけが納得すればいいということではなく、結局そのサプライチェーンは最後の消費者のところまで、また、一歩手前というところ外食事業者や小売など、サプライチェーン全体において理解をいただく必要があると思っています。そういう意味では、それぞれの段階でコストがどのくらいかかるのかということも含めて、消費

者、川下まで含めたみんなの理解をいただくための理解醸成の取組が重要と考えています。

その中で、作山先生から所得税や法人税で累進課税をしっかりと取って、それを所得補償のような仕組みでやったらいいのではないかとのお話がありました。税制については、農政の当事者で決められるところではないわけですが、ただ、我々としても納税者からいただいたお金をどのように使うかという意味においては、税制もよく意識をしていかなければいけないと思っています。

その際に、施策というのは、効果的であると同時に持続的である必要があります、その持続可能性の中には納税者の方々の理解という視点もあります。適正な価格形成のあり方をしっかりと議論していくことが大事だと思います。

今や食料のサプライチェーンもかなりグローバル化し、輸入原材料もありますので、国産品のコストだけではなくて、付加価値などを含めて、川下の方々の理解がとても大事だと思っています。

作山先生から対象品目についてもお話がありました。まず、以上のような問題意識を持って、どういう品目で進めていくのが適当なのかという点も含め、丁寧な議論が必要だと考えています。

最後のところで、不測時の食料安全保障への検討をこ

評価いただきました。食料の安全保障という意味では、不測時の対応も大事ですし、平時からの取組、すなわち、国内の供給体制をしっかりと維持・構築していくことも大事だと思っています。現行の基本法にもありますけれども、国内生産、備蓄、輸入をうまく組み合わせ、平時の対応をしっかりと進めていく必要があります。

どうしても国内で生産できないものは、輸入に頼るわけですが、一方で最近では、輸出もうまく使っていく、国内の生産基盤を強化するという動きも出てきているところです。

次に、堀口先生からコメントをいただいた点について、コメントをさせていただきたいと思います。

一つ目のコメントについて、大規模経営が主たる担い手であることは間違いないが、多様な経営が存在を強調すべきということでございます。色々なサービス事業体や、副業経営の方などいろいろな例示をいただいています。効率的で安定的な経営体の重要性を踏まえつつ、多様な方々の果たすべき役割を認識し、そのことが中間取りまとめの中でも位置づけられています。

その上で、それらの方々に応じてどういう施策を講じていくかということは、全体の枠組みをよく意識した上で、それに応じた施策をよく検討していきたいと思っています。

同じような問題意識で多様な農業人材ということで、外国人材の活用などもご指摘いただいています。外国人材の活用などについては、法務省出入国在留管理庁が特定技能の仕組みについてより世の中に即したものをというところで検討いただいており、我々農業や食料の分野も重要なユーザー側として議論に参画しています。外国人材の獲得においても、外国との競争というのは常にありますので、そういうものも意識して、取り組んでいきたいと思っています。

そのほか農地の維持・拡大について御意見を頂戴しています。ここでもやはり基本にある考え方としては、まず需要のあるものをしっかり作っていく、その方向性で施策を講じていくというだと考えています。

その中で、エネルギー利用や排出権取引のような話などもあります。そういうものも、広い意味では国内の資源の有効活用ということで、ご指摘いただいたような問題意識もよく受け止めて、今後の施策検討を進めていきたいと思っています。

最後、矢坂先生から、農村分野について幾つかのコメントを頂戴しています。

最初のところでですが、農村コミュニティの在り方というところで、水田の維持に偏っているのではないかということについてです。人口減少や過疎化の課題が日本にあ

る中で、農村はそれに先駆けているということ、幅広い取組が必要という問題意識を持っています。集落機能を維持するのが難しい集落も増加していると認識しています。

したがって、始めのところ矢坂先生からご指摘をいただいていますように、こういう多様な人材を活用して農村の機能を確保していくということで、農村政策の一环として農村RMOみたいなものを支援していくとか、こういうものも含めてやっていきたいと考えています。

また、直接支払制度の在り方ということで、ご指摘をいただいています。農村政策として中山間の直接支払制度などがあるわけですけれども、これについても今回の農村政策、農村の機能維持をどのように果たしていくかという観点から、よく、現在の農村の状況や他の中山間地域施策の在り方をよく分析をし、さらに検討を進めてまいりたいと考えています。

従前の営農困難地域については、現状のまままで維持するのが難しいところ、農地としての営農が継続できないようなところは、粗放化、粗放的な管理や林地化があるとの議論もなされています。そういうものを進めるに当たって、今回、先生にご指摘いただいたような問題点、これはそれぞれの地域によって、様々な状況があるのだらうと思います。それらの状況をさらによく踏まえて具

体的な施策の在り方について更に検討を進めていきたいと思えます。

環境分野については、食料の川上から川下まで全体に至るフードサプライチェーンの中で、環境の負荷があるのではないかという問題が提起されております。それを全体として検討する必要があるのだらうというご指摘はそのとおりだと思います。これは価格転嫁の話もそうでしたが、結局サプライチェーン全体として環境の課題にも向き合って取り組んでいかなければ、どこかの点だけで対応するとか、そういうことではないと思えますので、食料システム全体として環境の課題にも向き合っていくべく、中間取りまとめを踏まえてさらに施策の検討をしていきたいと考えてございます。

少し時間が長くなってしまいましたけれども、私からのコメントとさせていただきます。

○安藤 ありがとうございます。それでは、コメントをされた先生からご意見をいただければと思います。

谷口先生、お願いいたします。

#### 【輸出をどう考えるか】

○谷口 非常に丁寧にお答えいただきました。心から敬意を払いたいと思います。もう少し木で鼻をくくったような答えが返ってくるかと危惧していましたので、感銘を受けました。

その上で一つだけ、これは結構大きい論点ですが、私には実はかなり前から輸出が大事だと言っていたほうなのです。けれども、大局的に言うとうと、日本は輸出で国内生産を発展させるというほどの国ではないように思えます。得意なものを輸出する前に得意ではないものがないような状態にしておいた上で、得意なものを輸出できるというのです。ドイツなどを見てみると、何でもかんでも輸出しているわけではなくて、ドイツワインだとか、ソーセージだとか、得意なものを輸出しています。さすがドイツだなど思うようなものを輸出しています。例えば豚なども生体で輸出したりもしているわけです。ですから、そういうことを考えていくと、日本の場合、そのようになるかというのがちょっと疑問なのです。

最大の問題は、WTOで日本政府がずっと指摘してきたように、輸出国の輸出禁止みたいなことはやめてくれ、輸入国が困るのだからということですが。不測の事態になったときに輸出国の都合で勝手に輸出をやめることは、国際貿易の互恵性の原則に反するからです。そうすると、日本が食料米を輸出していて、他の国で食べてもらっているときに、不測の事態が発生したから輸出を中止しようということは通用しないのではないかと。日本政府がかつて言っていたことと違うことを実際にやらざるを得なくなるということは、ロジックとして輸出戦略の



中でも考えておく必要がありはしないかということです。

日本酒などは余り問題にならないように思いますが、普通の飼料用米と食用米との間の垣根がだんだん低くなっていく状況の下で、いわゆる食用の多収米を輸出に向けていますが、日本国内で足りなくなった、大不作だから輸出をやめますと簡単には言えないことも生じるという辺りのことをどう考えるかが論点として残っていると思いました。

○高山政策課長 ただいまの点、短くコメント差し上げてもよろしいですか。

○安藤 お願いいたします。

○高山政策課長 今のご懸念はもっともだと思います。我々も、苦手なものを輸出するということはあまり想定しておりません。国際マーケットへは、日本が得意なものを輸出して勝負するのがよいと考えています。日本酒、牛肉、お茶、果物など日本が得意なものを平生から輸出して、農村に、あるいは生産者にお金が落ちる。そうやって稼ぐことを通じて農村が元気になる姿をイメージしています。日本がすぐに純輸出国になれるかという点、それはハードルが高いと思うのですが、得意なものを世界のマーケットを出してしっかり稼いでいく。現にそういう動きが日本酒、牛肉、お茶、リンゴなどで出て

きています。そうやって農村にお金が落ちる、それを見て、ほかのところもそれに続いていく。そういう広がりが進むことを期待しています。

WTOにおける輸出規制の議論などとの関係はよく意識して政策を進めていきたいと思っております。ありがとうございます。

○安藤 ありがとうございます。それでは、作山先生、お願いいたします。

○作山 では、簡潔にお話しします。詳細な御回答ありがとうございました。私からは一点だけ、審議会の諮問と答申の関係なのですが、諮問文には「評価をなさい」と書いてあるので、審議会として農林水産政策の評価を求められているわけですが、中間取りまとめでは「評価をした」ということが書いていないので、最終答申をつくるときには、多分少なくとも「評価をした」と書いておいたほうがいいのではないかと、国会対策とか色々なことがあると思いますので、ということだけです。

以上です。

○安藤 よろしいでしょうか。それでは、堀口先生、お願いいたします。

○堀口 どうもありがとうございます。みんな気にしておりまして、多様な農業経営、あるいは多様な人材というのは、これからどのようになるのだろうか。そうい

うものも政策対象に考えて、これから対応されたら大変ありがたいことなので、そこは見守っていきたいのですが、一点だけ三番目の農地の量的な拡大のところで、見えていまして、メガソーラーとかいわゆる農地転用、林地転用のほうが少し多いのだけれども、それでも農地転用は相当な面積になっていますよね。それを二〇三〇年を目がけてさらに維持というのは、いろいろな傾斜度が高いところへ移っていくから、それは無理ですよと。営農型発電という日本の技術があるのだから、放棄地も含めて農地を増やす方向、農地を維持する方向というのがもつとここで強調されないとまずいのではないかという思いをしています。

以上です。

○高山政策課長 ありがとうございます。食料安全保障という文脈で食料の安定供給が大事であり、そのための重要な装置としての農地ですので、ただいまのご指摘いただいた点も受け止めて検討を進めたいと思っております。

○安藤 それでは、矢坂先生、お願いいたします。

【従来とは異なるフェーズに入った農村】

○矢坂 中間取りまとめの農村分野で強調されている施策は、実は現基本法の下で数年前から導入されている施策で、それらをさらに継続していくというトーンになっ

ています。これから二〇年の間に農業者の高齢化、農村の過疎化も一層進み、さらに農業者そのもの人数が急速に減っていくことでしょう。これまで予測はしていたものの、大きく崩れていくような変化が目前に迫っているという危機感の中で、農村政策は従来どおりのトーンになっておりやや違和感を覚えます。今までは気づかなかったような問題や深刻な状況が起きうることを想定して、セーフティネットとしてあるいはホスピスとして機能するような施策を講じる必要があると思いますが、そのような危機感が伝わってこないのです。

農地の荒廃を回避するための粗放的な農業への転換の必要性が抽象的な記述にとどまっているのは、そのような事態に直面する農村についての議論を先送りしたことの表れでしょう。本来、新たな基本法の策定では、農村が従来とは違ったフェーズに入っていくことを想定して、そのような事態を回避する対策だけではなく、それにも対応しうる重層的な対策にも踏み込まないと、中期的な政策指針として充分ではないのではないかと。急速にしかも大きく変化していく将来の農村の状況を危惧し不安を覚えている農家や住民はかなり多いと思うのですが、農村RMOのようなモデル的な事業の活用で解決していくという指針だけでは、かえって失望の念を抱かせたのではないかと心配しているのです。

以上です。

○高山政策課長 矢坂先生のご指摘は受け止めさせていただいて、これからの施策の検討に当たっていききたいと思えます。ありがとうございます。

○安藤 ありがとうございます。それでは、服部先生、お願いいたします。

○服部 中間とりまとめの二ページ目の終わりのほうに六として基本計画・食料自給率というのがあります。食料自給率は、国内生産と消費に関する目標の一つとし、それに加え、新しい基本計画で整理される課題に適した数値目標等を設定する。これは今までにない視点で、これは非常に大事だと思います。だから、単に食料自給率だけではなく、ほかにも日本の農業を維持発展させるために必要な指標をここで数値目標として出すことだと思ふのです。

食料自給率ではどうしても大まか過ぎるので、なるべく早く具体化して日本の農業を維持発展させるために必要な指標を出していただきたいと願っています。

○高山政策課長 ありがとうございます。短くコメントさせていただきますと、まず基本法の議論をしているわけですが、その基本法ができた翌年には、今度は新しい基本法に基づいて、基本計画をつくるということになるという想定です。

そうしたときに、新しい基本計画において、まさに今、

服部先生がおっしゃったような問題意識もそうだし、例えばエネルギーの問題や肥料の問題など現在のカロリ―ベースの自給率では直接的には評価できないけれども、大事なものがありません。基本計画にどういうものを目指して設定するのが最も今日的で良い指標になるか、これは基本法の議論ともある意味連続している議論になりますので、今いただいたご指摘も踏まえて検討していきたいと思っています。ありがとうございます。

○安藤 ありがとうございます。それでは、最後に、神山先生からお願いします。

○神山 持続可能な農業・食料システムといった場合に、農村地域政策と農業環境政策が鍵になってくると思ふのです。その場合に、基本法ができる前からの議論として、農業政策を統合していく考え方、環境の問題、直接支払のような所得政策、あと地域政策、それらを絡め合わせて展開していく。ECの条件不利地域政策や環境保全政策が発効していくとき、その後の農政課題としてOEC D等が一九八〇年代後半に出しています。そういう考え方ができないかと思うのです。

矢坂さんの指摘されたように今の環境保全型農業の施策では、個別の対応はなかなか難しい、地域全体としての対応になってしまっている。多様な経営体だとか多様

な人材といった場合に、副業的な経営を育てる観点からすると、そこで生計が立てられないといけないわけですから。半農半Xというのは、外から所得を持ってこようという形です。農村地域の内在的な発展というのが、もう少し考えられないといけないのではないかと。

また、土地利用のあり方です。遊休農地の林地化と即、出されてしまっているのですけれども、そうではなくて、採草放牧地のような畜産的な利用を耕境のすれすれ、耕境内外のところをつくっていくことが必要なのではないか。それが鳥獣害防止にもつながってくるし、同時に土地利用という形で広い意味での備蓄をしていくところにつながっていくのではないかと。そのような広い考え方をしていくべきなのではないかと。

これから農村の地域政策、農業環境政策、どのように位置づけて進めようとしているのか、もっと多様な形、多角的な形で展開してほしいという意味から、お考えをお聞きたいと思うのです。

○高山政策課長 ありがとうございます。農村の施策については、食料を供給していくという機能ももちろんあるわけですが、同時に地域を守るという観点もあって、そこでの施策というのは、これをひとつやれば大丈夫という万能薬みたいなものが今あるとは私自身は思っておりません。農山漁村の中での仕事、イノベーショ

ンみたいなものを応援していく、あるいは地方における農業インフラみたいなものをどうやって維持するか、あるいは農泊や、鳥獣被害についてジビエとして利用していくなどもあるし、そういう意味では、全体的・多角的な視点での取組が必要だと感じています。

その中で、現在講じている農村関連施策をどういう形で講じていくのが最も効果的かというのがあります。これは矢坂先生から頂戴したそのままの延長でいいのかというコメントとも同様のものと受け止めております。さらに検討してまいりたいと思います。

○神山 ありがとうございます。

○安藤 予定していた時間をかなり超過してしまいました。これをもちまして、本日の会を終わりにしたいと思います。高山政策課長さんには長時間にわたってお付き合いただき、本当にありがとうございます。

○高山政策課長 本日はこの様な機会をいただきありがとうございます。引き続きよろしくお願いいたします。

# 農地中間管理機構関連農地整備事業の実態と課題

—茨城県と鳥取県の比較より—

常陽水道工業株式会社代表取締役 池田好男

茨城大学農学部准教授 西川邦夫

## I はじめに

コメの国内消費量は昭和三七（一九六二）年をピークに下がり続け、米価は一進一退を繰り返しながらも総体的に下落している。これまで水田農業を支えてきた兼業農家の多くは離農しつつあり、そのため耕作放棄地が増えており、日本の稲作農業は継続と農地の保全が困難になっている状況である（石井、二〇一八）。

この状況を改善するため、平成二五（二〇一三）年六月一四日に閣議決定された「日本再興戦略」において、担い手を利用する農地面積を国内農地の八割に引き上げることが目標とされ、各都道府県に農地中間管理機構（以下、「機構」という）が設置された。機構が農地の出し

手と受け手との間を仲介することで、分散し錯綜している農地を整理して集約化を図りながら担い手に貸し付ける。そして、一人当たりの経営規模の拡大と生産コストの削減を進めようとしたのである（安藤、二〇一七）。

更に、平成二九（二〇一七）年五月に土地改良法が改正され、翌平成三〇（二〇一八）年四月一日に農地中間管理機構関連農地整備事業（以下、「機構関連事業」という）が創設された。農林水産省（以下、「農水省」という）の資料「農地中間管理機構関連農地整備事業（公共）」によると、「農地中間管理機構への貸出しが増加する中、担い手は整備されていない農地を借り受けず、農地の出し手は基盤整備を行う用意がないため、担い手への農地集積が進まないおそれがあり、このため、機構が

借り入れている農地等で、農業者の申請・同意・費用負担によらず、都道府県が行う基盤整備を支援します。」と定められている（太字は資料のまま）。そして「事業目標」は、「全農地面積に占める担い手が利用する面積の割合の増加（八割「令和五年度まで」）」としている。

他にも農業競争力強化農地整備事業（通常の基盤整備事業）や農地耕作条件改善事業が、令和五（二〇二三）年度までに全農地の八割を担い手に集積という同様の目標を掲げた事業はある。しかし、それらは事業費の受益者負担金（事業費の一・二・五％）を段階的に軽減する措置はあるが、機構関連事業は段階を踏まず一律に受益者負担金が全く掛からないところに特徴がある。その点に於いて、機構関連事業が農業者や土地持ち非農家にとって最も魅力的な事業であると思われる。

しかし、機構関連事業が実施されているのは、茨城県内では南友部地区（笠間市）が唯一施工中であり、塩田地区（常陸大宮市）は本県二例目として令和四（二〇二二）年末に採択されたが、令和五（二〇二三）年八月末現在まだ工着手されていない。全国的に見ても、鳥取県の皆生地区と香取地区の二地区のみが、全国に先駆けて令和四（二〇二二）年度末に完了しているだけである。

機構関連事業が現在どのように展開しているか検討した研究は少なく、その進捗状況は必ずしも明らかになっ

ていない。そこで本論文では、茨城県において機構関連事業がどのような状況にあり問題点はどこにあるかを、鳥取県との比較を試みながら考察する。本論文では、関係各機関や農業法人等（農水省、茨城県、茨城県農地中間管理機構、鳥取県、土浦市、各土地改良区、南友部農事組合法人）への聞き取り調査を行った。

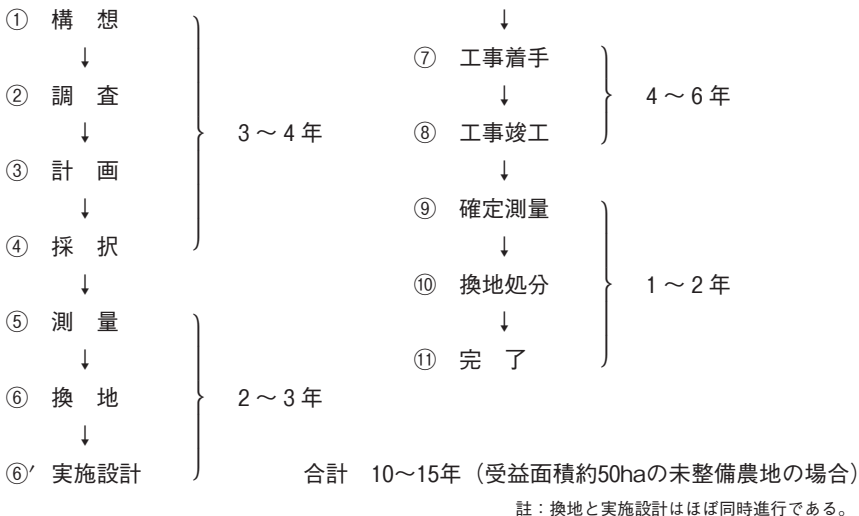
## II 農地中間管理機構関連農地整備事業の展開

### 1. 基盤整備事業の一般的作業の流れ

通常の基盤整備事業に於ける一般的な作業の流れは、図1-1のようになる。

図に示した作業の流れは、あくまで一般的事例であり、地区面積や施工内容、難易度、また換地がスムーズに進まない場合等、状況によってその工期は変化する。一般的に、地元の同意を得てから最初に始める計画調査業務（構想・調査・計画）までに三〜四年を要し、計画の段階では換地計画や計画設計（大まかな設計図）を作成する。その後、採択申請書を都道府県知事名で農水省地域農政局長宛に提出する。採択が決定すると、測量及び換地作業に取り掛かる。換地作業は土地改良連合会の受託業務であるが、実際に換地の素案を決めるのは地元農業者である。この換地作業と並行して、都道府県は実施設計（詳細設計）業務をコンサルタント会社に発注し

図－１ 基盤整備事業の一般的作業の流れと期間



委託する。測量からこの実施設計が終了するまで、一般的に二～三年の期間を要する。設計が出来上がると都道府県はいよいよ工事の発注となる。この工事は面整備、道路、パイプライン（または用水路）、暗渠排水、排水路、用（揚）排水機場等で、規模や予算の付き方等によって四～六年を要する。工事が竣工すると、確定測量をして換地原案との差異を確認し、その後換地処分を行う。換地処分とは、登記のための最終簿冊である換地計画書を作成し、登記まで行う業務である。この最終作業に一～二年を要する。

以上が通常事業の一般的事例であるが、事業開始条件としては地元同意を九五％以上得なければ始まらない。土地改良法に依れば二／三以上の同意で実施できるのだが、茨城県の場合は実務上九五％以上としている。反対者が多い中で基盤整備を強行すると、その後の用排水路の管理や除草等共同作業に支障を来たさないと限らないからである。

一方、機構関連事業は、前記地元同意に代えて農地中間管理権の設定が必要となる。農地中間管理権とは、農地の出し手が機構に農地を貸し付け、機構は担い手にその農地を貸し付ける（転貸）ための権利設定である。このことが機構関連事業と通常事業の採択までの相違点であり、その他全体の作業の流れとしては機構関連事業も

通常事業と同様である。

## 2. 全体的動向

令和四（二〇二二）年一月に農水省農村振興局農地資源課へヒアリングした際、同年度中に機構関連事業の完了を予定しているのは鳥取県と北海道の各一地区（北海道は遅れる可能性あり）とのことであった。その後、同年九月に鳥取県へ電話調査を実施したところ、年度中の完了予定地区が皆生地区（一〇・六ha）と香取地区（五・六ha）であることが分かった。そして、このほかに四地区（実際は五地区）の機構関連事業が実施され施工中であるという。前述のように、一般的に基盤整備事業の構想から完了までは、面積にもよるが未整備地区の場合一〇～一五年の期間を要する。機構関連事業の創設が平成三〇（二〇一八）年四月一日なので、令和四（二〇二二）年度末に完了した鳥取県の二地区は、異例の速さと言えそうである。北海道はインターネットで調べると宇摩地区（五五・九ha）で実施していることが分かった<sup>1</sup>。

その資料によると、事業工期が令和一（二〇一九）年度～六（二〇二四）年度になっている。

全国から農水省に採択申請が提出されている基盤整備事業の件数は、ヒアリングの時点で約九〇〇件あり、その内機構関連事業は一五〇～一七〇件であるという。つ

まり、機構関連事業は創設されてからの日がまだ浅いため完了した地区は二地区にとどまるが、南友部地区のように施工中の地区や、これから採択される地区はかなり増えていると言えそうである。

## 3. 茨城県内の動向

茨城県に於ける機構関連事業を計画している地区は、令和五（二〇二三）年八月末時点で表1の通りである。表中、（一）南友部地区は、前述の通り機構関連事業が本県で初めて採択された事例で現在施工中である。令和四（二〇二二）年八月三〇日に担い手である南友部農事組合法人にヒアリングしたことによると、従前より集落営農組織が設立されていて、地権者四三名全員が当法人の構成員であるため、農地中間管理権の設定が順調に行われた。併合した隣接の未整備農地には所有者不明農地が存在したが、地元笠間市の協力を得て相続者にコンタクトできたとのことである。（二）塩田地区は、令和四（二〇二二）年一二月に採択となり、機構関連事業本県二例目になる。この塩田地区は畑地整備である。（三）小和田地区は、一部地権者から反対があつて規模を縮小し二ha程度になる。令和五（二〇二三）年八月に採択となり本県三例目である。（四）石川地区は、不在地主一名の合意取り付け見込みが立ち、見直しは良好であ



表－1 茨城県内機構関連事業予定地区

	地区名	所在地	面積	見通し	理由
1	南友部地区	笠間市	14.2ha	施工中	令和1(2019)年11月採択
2	塩田地区	常陸大宮市	11.6ha	○	令和4(2022)年12月採択
3	小和田地区	つくば市	19ha	○	令和5(2023)年8月採択
4	石川地区	阿見町	13ha	○	不在地主合意
5	大塚上地区	龍ヶ崎市	30ha	×	通常事業に転換
6	吉沼明戸上口地区	つくば市	34ha	×	通常事業に転換
7	吉沼下通後田地区	つくば市	43ha	×	停止中
8	八代地区	潮来市	24.5ha	×	通常事業に転換
9	上郷地区	笠間市	不明	×	断念

資料：茨城県農村振興技術連盟「いばらきの土地改良」(2019)(2021)(2022)、日本工業経済新聞、及び令和5(2023)年8月までに複数回行った聞き取り調査により作成。

る。更に、隣接する再整備農地一部を加えることになり、受益面積は一六ha程度になる予定である。その他の五地区は、通常事業に転換したり、断念したり、停止中であつたりする。

機構関連事業予定地区九地区中、変更を経ながらも実施見込みになるのは、施工中を含めて四地区だけである。九地区中五地区が挫折しているとすれば、機構関連事業に何らかの問題が存在しているのかもしれない。それについて次に考察してみる。

### Ⅲ 農地中間管理機構関連農地整備事業の問題点

#### 1. 茨城県農地中間管理機構の問題点

茨城県農地中間管理機構が配布していたパンフレット「農地中間管理事業を活用して皆さんの農地を活かしましょう！」(二〇二〇年六月、二〇二二年四月)には、「農地の出し手に対して「受け手への貸し付けが決まるまでの間、農地を管理します。」(二〇二二年四月版)には削除されている)、農地の受け手に対しては「貸付期間や賃料等の諸条件について調整のうえ、借受希望内容に適合する農地について、貸付(転貸)に向けたマッチングを行います。」と記されている。

しかし、令和三(二〇二二)年五月に茨城県農林振興公社の機構事業部担当責任者にヒアリングしたところ、

機構は借り手の決まっていない農地を借り受けることはなく、農地の出し手と受け手の決まっている農地に中間管理権を設定（転貸）するだけだというのである。農地の出し手と受け手のマッチングについては、機構は市町村に委託しており、農地中間管理権を設定するという事務処理を行っているのである。従って、パンフレットに記載されているような農地の集積や集約に伴うマッチングを、機構自らが行っているわけではないのである。

## 2. 農地中間管理機構関連農地整備事業「対策のポイント」の問題点

農水省の機構関連事業の資料中「対策のポイント」には、太字で「：農業者の申請・同意・費用負担によらず、都道府県が行う基盤整備を支援します。」と記されている。この表現から、農業者の申請が不要で同意も取る必要がないとすれば、機構に貸し出しで集まった農地を都道府県が自動的に基盤整備を行ってくれると解釈してしまう農業者がいても不思議ではない。このことについて、南友部地区の機構関連事業を担当した茨城県農地整備課の担当官に質問したところ、「農地中間管理事業の推進に関する法律」によって、機構が地権者等に機構関連事業が行われる可能性について説明することが義務化されたこともあり、機構関連事業であれ通常事業であれ地元

関係者へは充分過ぎるほどの説明が必要であるとのことであった。そして、機構関連事業の場合は単に「申請書」と「同意書」が不要なだけで、説明（同意）不要とはならないとのことであった。

また、農水省農地資源課の担当官に同様の質問をした際にも、全国的に地元合意（＝同意）を取らずに進んでいるところはないとの回答であった。

以上のことから、農業者が誤解を招くような表現を何故農水省は示しているのか、そして何故表現を改めようとししないのかという点に問題がある。

## 3. 農地中間管理機構関連農地整備事業「採択要件」の問題点

農水省による「農地中間管理機構関連農地整備事業実施要領」（以下、「実施要領」という）には採択要件として、次のように示されている。

① 事業対象農地の全てについて機構が農地中間管理権を有すること、または機構が農業経営等を受託していること。（共に一五年間以上）

② 事業対象農地面積…一〇ha以上（中山間地域は五ha以上）「各団地…一ha以上（中山間地は〇・五ha以上）」のまとまりのある農地」

③ 事業実施地域の収益性が事業完了後五年以内（果

樹等は一〇年以内)に向上(販売額二〇%以上向上または生産コスト二〇%以上削減)<sup>2</sup>。  
 ④事業対象農地の八割以上を事業完了後五年以内に担い手に集団化 等

ここで本論文が注目する採択要件は①、つまり事業対象農地の全てについて農地中間管理権を設定するということである。実施要領に記載があった「または機構が農業経営等を受託している」ケースは、担い手が農地を機構に返還した場合に次の担い手が決まるまでの管理耕作(最長二年間)を想定したものと考えられ、農地中間管理権はすでに設定されていることと思われる。

農地には所有者不明(相続未登記)のものが多く存在する。農地中間管理権の設定には、相続権者または所有者を特定しなければならない。所有者不明(相続未登記)農地について、農業経営基盤強化促進法や農地法の改正により、農業委員会による探索・公告等の手続きを経て、従前より簡便化され設定可能となった。しかし換地が伴う場合、事業終盤の換地処分の段階では必ず相続人から換地同意を取得しなければならない。そうしないと登記手続きができないのである。また、農地に抵当権や質権が設定されていると農地中間管理権の設定はできない。

以上のため、事業対象農地の全てに農地中間管理権を設定するという実施要領上の採択要件を地元同意に置き換えると、茨城県における実務上九五%以上の地元同意が必要という採択要件に到達しない可能性が高くなる。前記吉沼地区(つくば市)の二件についてはこの問題が存在していることで、吉沼下通後田地区は停止中、吉沼明戸上口地区は通常事業に転換されている。

#### IV 鳥取県における農地中間管理機構関連農地整備事業の取組

機構関連事業について令和四(二〇二二)年一二月二日、先進地である鳥取県農地・水保全課へ聞き取り調査を実施した。九月に電話調査を行った際には、前述したように令和四(二〇二二)年度完了予定が二地区、その他四地区が施工中ということであったが、聞き取り調査の際には更に一地区が施工中であり、その他に一地区が設計中であることが分かった。表1-2は各地区の詳細を纏めたものである。施工中は、船岡・印賀・白谷・森藤・山上の五地区、設計中は富益地区とのことであったが令和四(二〇二二)年度末に終了したと思われる。いずれも事業期間は短く、特に富益地区の事業完了が令和六(二〇二四)年度を予定しているのは、驚異的な速さと言わざるを得ない。

表－２ 鳥取県内機構関連事業地区

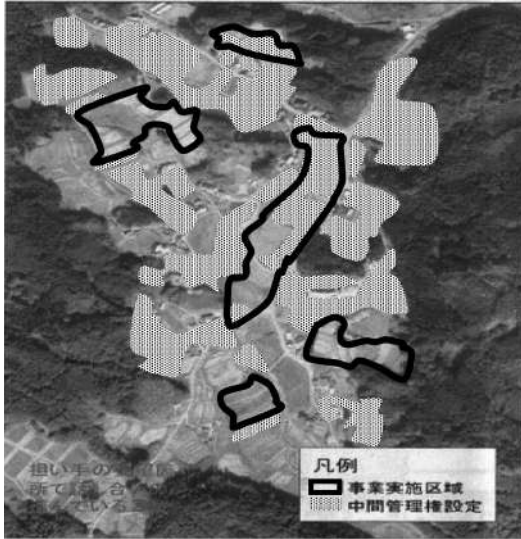
地区名	事業期間	農地の状況	地権者数	担い手	収益性	集団化目標	工種
皆生	H30(2018) ～R4(2022)	10.6ha 未整備 畑	54名	(株)1社 個人8名	3.63倍	83%	区整・水路 ・ゲート
香取 (中山間)	H30(2018) ～R4(2022)	4ヶ所5.6ha 再整備 畑	3名	(有)1社	牧草地→ 大根栽培	100%	区画整理 用排水路
船岡 (中山間)	R1(2019) ～R5(2023)	3ヶ所6.5ha 未整備 田	31名	(農法) 1社	90%向上	100%	同上
印賀 (中山間)	R1(2019) ～R5(2023)	6.2ha未・ 再整備 田	17名	(株)1社 個人1名	20%向上	87.1%	同上
白谷 (中山間)	R1(2019) ～R7(2025)	5ヶ所9.1ha 未整備 田	11名	(農法) 1社	2.46倍	100%	同上
森藤	R2(2020) ～R6(2024)	2ヶ所10.8ha 未整備 畑	2名	(有)1社 個人3名	3.6倍	82.4%	同上
山上 (中山間)	R2(2020) ～R7(2025)	39.9ha 再整備 田	25名	(農法)1社 (有)2社	34%向上	100%	区整・水路 ・暗渠排
富益	R3(2021) ～R6(2024)	13.3ha 未整備 畑	33名	(株)1社 個人11名	5.92倍	87.3%	区画整理 用排水路

資料：鳥取県農地・水保全課提供資料により作成。担い手欄の(株)は株式会社、(有)は有限会社、(農法)は農事組合法人である。収益性及び集団化目標はいずれも事業完了後5年以内である。工種欄の区整は区画整理、水路は用排水路、ゲートは取水ゲート、暗渠排は暗渠排水のことである。

事業年度の初年が採択年度であり、採択から完了まで極めて速いのは、面積が小さく工種が少ないこと、更に再整備地が多いことも理由に挙げられる。しかし、本論文で注目している農地中間管理権を一〇〇％設定するという要件からは、鳥取県では基盤整備の実施を土地改良法に沿って地元同意二／三以上としていることも大きい。地区内の二／三以上の受益者が同意して事業の実施を希望すれば実施するというのである。同意者に対して農地中間管理権を一〇〇％設定すれば良いことになる。そのため区画形成に支障が出たり、道路が直線であるべきところがクランクになったりしても、受益者がそれを受入れ事業の実施を希望する総意があれば実施するというのである。

また、鳥取県の場合、農地中間管理権設定及び換地業務が容易である地域を、例えば小面積であっても積極的に選定していることである。機構関連事業の採択要件に「各団地・一ha以上(中山間地は〇・五ha以上)のまとまりのある農地」とあるように、小面積農地が数ヶ所点在しているも、合計受益面積が一〇ha以上(中山間地は五ha以上)になれば良いのである。図1-2は白谷地区の実施状況を示したものであるが、飛び地であっても事業が実施されていることが分かる。

図－２ 白谷地区計画概要図



資料：鳥取県農地・水保全課提供の資料

## V おわりに

茨城県と鳥取県の機構関連事業を比較すると表－3のようになる。茨城県において機構関連事業がなかなか軌道に乗らない主な理由は、農地中間管理権の一〇〇％設定が実質的に地元同意に置き換えられていることである。通常の整備事業の場合は地元同意を九五％以上必要としているが、機構関連事業の場合は地元同意に代えて農地中間管理権を一〇〇％（反対者五％分を除外したものに對して）設定しなければならない。つまり、機構関連事業は「農業者の申請・同意・費用負担によらず」と言いつつ、茨城県では実質的に地元同意九五％以上という実務上の要件が従来通り適用されているのである。また、反対者五％の農地が事業対象地区の内部にあって、圃場区画や道路形成に支障があると判断されれば、九五％の同意があったとしてもその事業は原則実施されない。

これに対し鳥取県は、機構関連事業を土地改良法の通り地区の二／三以上の同意で実施し、同意者に対して農地中間管理権を一〇〇％設定することとしている。また、農地中間管理権設定及び換地業務が容易である地域を、例えば小面積で団地が分散していても積極的に選定している。そのため、区画形成に支障が出たり、道路が直

表－3 茨城県と鳥取県の機構関連事業比較

項目	茨城県	鳥取県
事業実施までの農業者の同意	実務上95%以上	土地改良法上2/3以上
反対者の農地が整備地区内に存在している場合の事業実施の可能性	原則実施しない	同意者希望により実施
完了までの工期	長い（工種多い）	短い（面積小・工種少）
機構に返却された農地の管理期間	2年	3年
農地返却時のマッチング	市町村を通じて行う	機構が直接行う
行政の機構関連事業に取組む姿勢	普通	積極的
令和5（2023）年8月末現在採択件数	3地区	8地区

線であるべきところがクランクになったりしても、受益者がそれを受入れ事業実施を希望する同意者の総意があれば実施している。以上のような機構関連事業に対する行政の積極的な態度と事業要件に対する柔軟な解釈が、鳥取県における進捗の速さに帰結していると考えられる。今後所有者不明農地の増加、それに伴う地元合意形成の困難性が強まることが予想される下では、鳥取県における機構関連事業の進捗方法から示唆されるところは大きい。

なお、両県における事業推進に対する態度の違いは、農地中間管理事業にも及ぶ。貸し手と借り手の農地のマッチングについては、両県とも市町村が主体で行うことは同じであるが、担い手（借り手）が離農して機構に返還された農地については、鳥取県の機構は独自の情報をもとに新しい担い手を探して、機構が直接マッチングを試みている。鳥取県では担い手不在となった農地は三年間に限り管理している（茨城県の機構は二年間）が、その間に過去に知り合った農事組合法人等に打診し、マッチングに成功もしている。茨城県の場合はここでも市町村が主体である。

茨城県内の各土地改良区にヒアリングすると、機構がマッチングをしないことへの不満や、事業完了後五年以内の達成要件への不安視する向きも見受けられる。これ

ら農業者の不満や不安をいかに小さくし、機構関連事業を推し進めようとする役所や機構の積極姿勢が、茨城県と鳥取県の採択件数の差に表れているように思えるのである。

【引用文献】

- 安藤光義（二〇一七）「農政改革がもたらす農村の変容と対抗—農地中間管理事業を対象に—」『住民と自治』六四九～六一〇。
- 石井敦（二〇一八）「真の低コスト稲作のための利用集積・圃場整備と土地改良法の改正」『土地と農業』四八・二二六～二四二。
- 茨城県農村振興技術連盟（二〇一九）「いばらきの土地改良」二八：九一～二四。
- 茨城県農村振興技術連盟（二〇二二）「いばらきの土地改良」三〇：一四一～一五。
- 茨城県農村振興技術連盟（二〇二二）「いばらきの土地改良」三一：一〇一～一一。
- 【参考資料】
- 茨城県農地中間管理機構パンフレット（二〇二〇年六月）（二〇二二年四月）
- 農林水産事務次官「農地中間管理機構関連農地整備事業実施要領」（平成三〇年三月三〇日付け二九農振第二六九〇号）。
- 農林水産事務次官「農地中間管理機構関連農地整備事業実施要綱」

（令和四年四月一日付け三農振第三〇二六号）。

農林水産省農村振興局農地資源課「農業競争力強化農地整備事業〈公共〉」

（<https://www.maff.go.jp/j/nousin/keikku/noutiseibi/attach/pdf/ind-ex-18.pdf>）（二〇二三年六月一九日確認）。

農林水産省農村振興局農地資源課「農地耕作条件改善事業」

（<https://www.maff.go.jp/j/nousin/keikku/noutiseibi/attach/pdf/index-20.pdf>）（二〇二三年六月一九日確認）。

農林水産省農村振興局農地資源課「農地中間管理機構関連農地整備事業〈公共〉」

（<https://www.maff.go.jp/j/nousin/keikku/noutiseibi/attach/pdf/index-19.pdf>）（二〇二三年六月一九日確認）。

注

1 北海道庁ホームページ

（[https://www.pref.hokkaido.lg.jp/15/0/0/5/3/4/2/\\_kikoukanren\\_uma.pdf](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/15/0/0/5/3/4/2/_kikoukanren_uma.pdf)）（二〇二三年六月一九日確認）を参照。

2 この収益性向上要件も機構関連事業の進捗を阻む要因となっているが、本論文では紙幅の都合上触れなかった。

# 外国人労働者の受入れ方

農政ジャーナリスト 神山安雄

## 1. はじめに（本稿の課題）

少子高齢化・人口減少社会が本格的に到来する中で、労働力不足を補うための外国人材（外国人労働者）の受入れ人数が増えている。コロナ禍による物流・人流の寸断等によって、一時は停滞的だったが、日本国内で就労する外国人の人数は、二〇二二年一〇月末時点で約一八二万人にまで増加した（図1）。

政府は、専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進するとして、一八年に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を決め、「外国人材の適正な受入れ」「受入れ環境整備」に取り組みとしている。

就労のための在留資格には、技能実習制度と特定技能

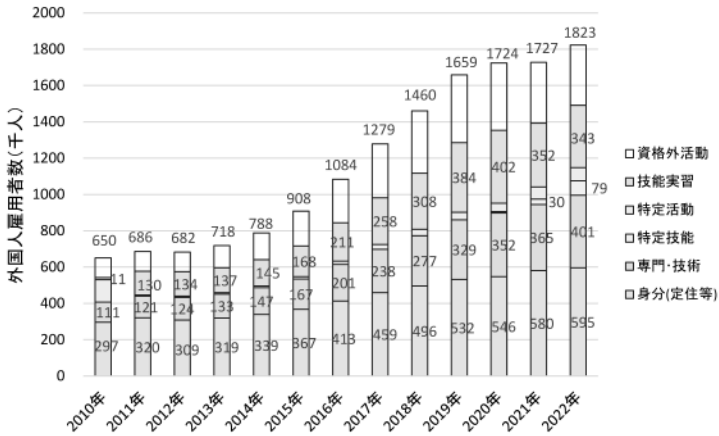
制度がある。農業分野では、特に技能実習制度の利用が進み、二二年一〇月末時点で約三万人を受け入れている。特定技能外国人は、一三年一月末一・七万人である（図2）。農業分野でも、外国人労働者の雇用の重みが増している。

技能実習制度では、制度目的の人材育成をつうじた国際貢献と実態（労働力不足への外国人労働力の利用）とが乖離している問題がある。特定技能制度では、「外国人材の積極的な受入れ」のために、制度の拡充が求められている。

政府は、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」を設置し、二二年一二月から検討をはじめ、二三年四月に「中間報告書」をまとめた。その後、検討をつづけ、今秋には最終報告の予定である。



図1 外国人労働者数の推移（2010～2022年、在留資格別）



資料；厚生労働省、「外国人雇用状況」の届出状況まとめ、各年版、により作成

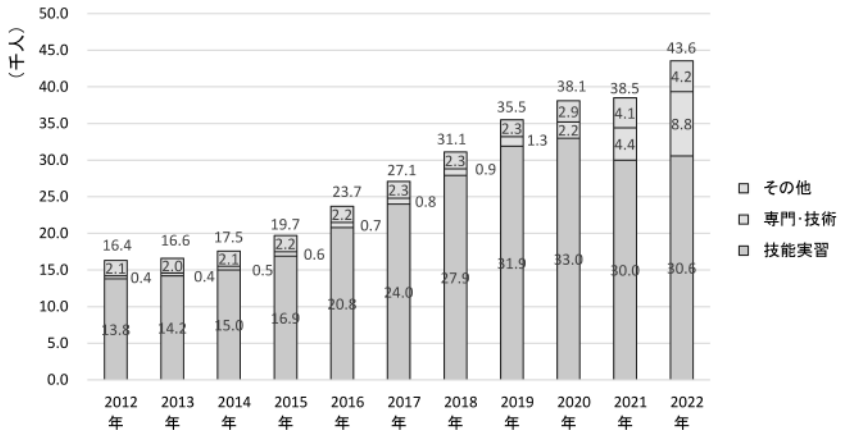
注1) 各年とも10月末時点の数値。

2) 「身分」は、定住者、永住者、日本人の配偶者等。

3) 「専門・技術」は、専門的・技術的分野の在留資格。2019年4月から発足した「特定技能」は、別に図示して、2019年からの数値は特定技能を除いた数値。

4) 「資格外活動」は、留学生等に認められたアルバイト等（1週28時間以内）。

図2 農業分野における外国人労働力の受入れ状況（2012～2022年）



資料；農林水産省「農業分野における新たな外国人材の受入れについて」2023年3月、により作成

注1) 厚生労働省、「外国人雇用状況」の届出状況、からの特別集計（各年10月末日現在）。

2) 専門・技術（専門的・技術的分野）には、2019年から特別技能外国人を含む。

農業分野の特定技能外国人数（2023年1月末）は、17,088人。受入れ人数上限は、2019年度からの5年間で36,500人としている。

ここでは、まず、①有識者会議「中間報告書」の内容を検討する。これと前後するが、次に、②技能実習制度と特定技能制度の現状と課題を検討する。最後に、③技能実習制度を廃止した上で発足する新制度と特定技能制度のあり方を検討したい。

## 2. 有識者会議「中間報告書」の内容と課題

### 技能実習制度の廃止と新制度

「中間報告書」は、第一に、技能実習制度を廃止して、「外国人材」受入れのための新たな制度をつくるよう、提言した。

技能実習制度は、制度目的「外国人材の育成をつうじた国際貢献」・技術移転による「国際協力」と実態「国内の企業等による労働力としての利用」とが乖離している。このため、技能実習制度は廃止して、外国人材の確保と人材育成とをあわせもつ新しい制度を創設すべきだとの提言だ。

### キャリアパスの仕組み

第二に、外国人材（外国人労働者）が、新制度（現・技能実習制度）から特定技能へ円滑に移行できるキャリアパスの仕組みをつくるよう提言した。

技能実習制度は、途上国の外国人を日本で一定期間に

限って受け入れ、OJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）をつうじて技能を習得、帰国後にその技能を生かすという、人材育成・技術移転をつうじた国際貢献を制度の目的にしている。

技能実習1号（研修二か月、実習一〇か月）・技能実習2号（実習二年）・技能実習3号（実習二年）の階段式の仕組みで、1号、2号、3号の修了時に実技等の試験がある。

特定技能制度は、外国人材の確保を目的にしている。労働力不足の深刻な一二分野（介護、建設、造船等、電気電子関連等製造業、農業、漁業、食品製造業、外食業など）に、一定の専門性・技能をもつ即戦力の外国人を受け入れるもの。通算五年の在留・就労の認められる特定技能1号（家族の帯同は認めない）、熟練した技能を要する業務に従事する特定技能2号（期限なし、家族の帯同を認める）がある。

特定技能1号の資格認定には、日本語能力と実技等の試験があるが、現行制度でも、技能実習2号の優良な修了者は特定技能1号の資格認定の試験等を免除している。

新制度（旧技能実習制度）は、人材の確保を目的にしながら、人材育成（OJT等技能実習により、未熟練労働力を一定の専門性と技能をもつ労働者に育成）の機能

をもたせ、特定技能に円滑に移行させる、という段階を踏んだキャリアアップの仕組みにしようというものだ。

この場合、技能実習は八六職種一五八作業におよび、特定技能は一二分野二四業務。農業分野の技能実習は、耕種農業（施設園芸、畑作・野菜、果樹）と畜産農業（養豚、養鶏、酪農）と二職種六作業。特定技能は、耕種農業と畜産農業の二業務だ。このため、円滑な移行のために、新制度の技能実習について特定技能の業務区分と同じにするとしている。

### 労働力の移動の自由

現行・技能実習制度では、1号・2号の実習期間に実習先を変更（転籍）することが、特別の事情のない限り、認められていない。

ILO等は、技能実習生は「労働者」であり、労働者としての権利の保護を勧告している。そのなかに、労働者としての移動の自由がある。

OJTをつうじた技能実習による人材育成の場合、一定期間での反復・継続を必要とする。

中間報告書は、転籍の制限の緩和を提言した。現行制度では、技能実習2号から3号に移行するときに転籍が認められている。そのため、技能実習1号から2号に移行する際に転籍を認めることが考えられるが、技能実習

1年目の初期経費（渡航費用等を含む）の負担の問題がでてくる。

### 特定技能制度の拡充

特定技能制度については、建設業と造船・船用工業の二分野に限られている特定技能2号の在留資格を、農業を含む一分野に拡大することを、中間報告書は提言した（介護分野は、国家資格を取得すれば、専門的・技術的分野として在留・就労が認められるため、特定技能2号の在留資格は不要だ）。

### 3. 技能実習制度・特定技能制度の現状と課題

#### 外国人労働者数の増加

技能実習・特定技能の在留資格を含めて、外国人労働者数は、コロナ禍による人流の寸断で一時停滞的だったが、増加傾向を取り戻している（図1）。

技能実習は、二〇年四〇万人からコロナ禍により二二年三四万人になっている。このうち二割強が建設関係、二割弱が食品製造関係と多い。機械・金属関係は一五％弱で、農業関係は一割弱だ。

特定技能は、一九年度から制度が発足したが、二二年には七・九万人に増え、二二年十二月末の速報値では一三万人に増えている（特定技能2号の八人を含む）。こ

のうち三三％が飲食料品製造業、製造業が二一％で、農業は一三％と三番目に多い。介護は一二％、建設業は一〇％だ。

農業分野は、主に技能実習制度を利用して外国人労働者が増えてきた(図2)。二一年、二二年はコロナ禍により技能実習は減少し、二二年十月末時点で三万人。代わりに専門的・技術的分野で増加し、二二年十月末で八八〇〇人に増えた。特定技能は、専門的・技術的分野の在留資格に含まれているが、二三年一月末時点では一・七万人に増加している。

雇用労働者としての外国人労働力の重みは、増している。

### 外国人労働者の賃金水準

外国人労働者の賃金水準(表1)は、平均で月額二四・八万円、一番高い専門的・技術的分野で三〇万円。一般労働者(男女計)の賃金水準を下回っている。技能実習は月額一七・八万円で、高卒初任給をやや下回る水準。特定技能は二〇・六万円で、専門学校卒をやや下回る水準だ。

技能実習も特定技能も職種・分野ごとに賃金水準が異なる。技能実習では(図3)、建設業や製造業が相対的に高く、農業は全産業平均を下回っている。特定技能で

表1 外国人労働者の賃金水準(2022年、在留資格別)

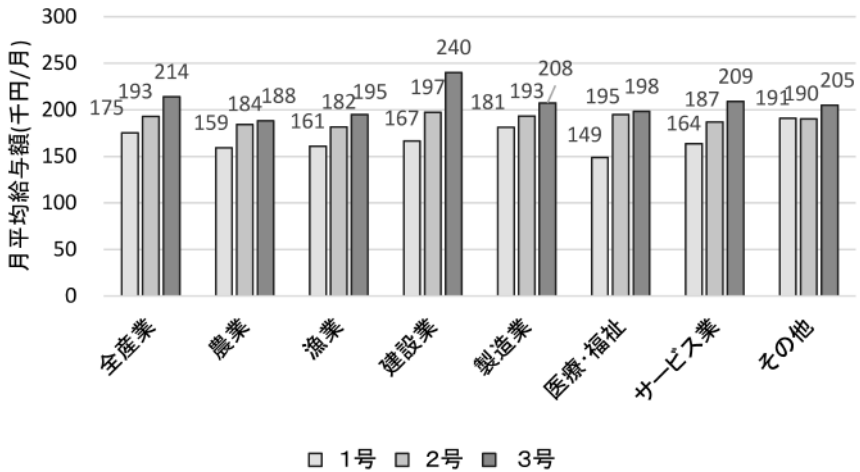
	賃 金 (千円)	平均年齢 (歳)	勤続年数 (年)
外国人労働者・計	248	34.1	3.6
身分(定住者等)	281	43.8	5.6
専門的・技術的分野	300	31.9	3.3
特定技能	206	29.0	2.4
技能実習	178	27.9	2.4
特定活動・資格外活動	221	31.0	2.8
一般労働者・男女計	312	43.7	12.3
正社員(正職員)	328	42.6	12.8
正社員(正職員)以外	221	50.0	9.8
新規学卒者・高校卒	181	—	—
専門学校卒	213	—	—
大学卒	229	—	—

資料；厚生労働省、賃金構造基本統計調査、2022年版、により作成

注1) 2022年6月分の所定内給与額の平均。いずれも男女計。

2) 「資格外活動」は、留学以外の資格外活動。

図3 技能実習生の月平均給与額（2021年度、段階別・業種別）

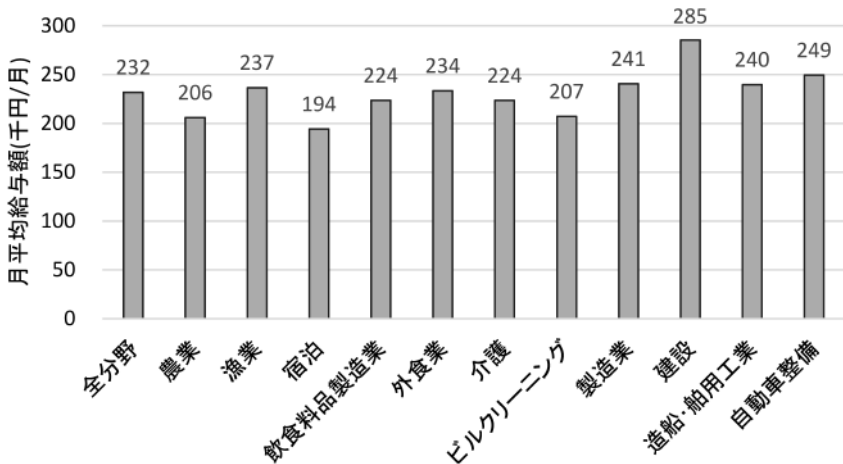


資料：有識者会議（第8回）資料「技能実習制度の現状について」により作成

注1）2021年度の月平均給与額である。原資料は、外国人技能実習機構資料。

2）サービス業は、他に分類されないもの。

図4 特定技能外国人の月平均給与額（2021年、分野別）



資料：有識者会議（第8回）資料「特定技能制度の現状について」により作成

注1）出入国在留管理庁資料。2021年を通じ在留した特定技能外国人に関する届出にもとづき、1か月当たり平均支給賃金額（総額）を算出した暫定値。

2）製造業は、成形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業の3分野の一括集計によるもの。

も(図4)、建設業が高く、次いで自動車整備、製造業が相対的に高い。農業は、全分野平均を下回っている。

外国人労働者が男女計の数値のため一般労働者も男女別を表示していないが、正社員(正職員)・男は月額三五・四万円、女は二七・六万円と七・七万円の差がある。正社員(正職員)以外では、男二四・八万円に対して女一九・九万円と、四・九万円の差がある(二二年)。

非正規労働者の割合が男二二%、女五四%(二二年)という雇用形態・男女別の格差や大企業と中小企業の企業規模別の格差が存在する日本の労働市場のなかで、外国人労働者、特に技能実習外国人は、相対的な低賃金労働力として位置づけられている。

### 技能実習・特定技能制度の抱える課題

技能実習制度は、制度目的(人材育成をつうじた国際貢献)と実態(企業等による労働力としての利用)の乖離が指摘されてきた。そのため、有識者会議の中間報告書は、技能実習制度を廃止し、人材確保と人材育成の役割をあわせもつ新制度を創設するとした。

その場合、単に廃止とするのではなく、技能実習制度のもつ人材育成の機能——OJTをつうじた未熟練労働者を一定の専門性と技能をもつ者への育成——が発揮されたのかどうかを総括する必要がある。

帰国後の技能実習生のフォローアップ調査<sup>(注1)</sup>によれば、技能実習で学んだことが「帰国後、役に立った」者は八九%、その内容は「修得した技能」七六%、「職場の規律」六六%、「生活経験」五四%だ。

帰国後、①「雇用されて働いている」一六%、②「雇用されて働くことが決まっている」九%、③「起業している」一四%、④②③合計四〇%だ。①②③合計でみると、農業が四七%、機械・金属四三%、食品製造三七%、建設三二%だ。また技能実習3号・特定技能で日本に戻る者は、建設が一七%と多く、農業、機械・金属、食品製造などは八%程度だ。

技能実習制度の目的「人材育成をつうじた国際貢献・技術の海外移転」が果たされているかは、ごく一部というのが現実だ。日本農業法人協会は、制度発足の当初から技能実習生の受入れ団体・監理団体だが、一時期、インドネシアのA州政府と契約し、農業高校卒業生を受け入れて、三年間の実習を経て帰国後、州政府が営農指導分野に職員として採用するとの事業を実施していた。

環境保全型農業を推進しているE県の農業法人CM社は、現行の技能実習制度には問題があるとして、外国人技能実習生の待遇は宿舍等を含め日本人と同じとし、実習生の出身地に法人の海外法人を設立して、帰国後は海外法人の職員として採用し、環境保全型農業に取り組み

でもらっている。技術の海外移転の好例だ。  
ごく一部の事例だとしても、こうした農業法人の取り組みを引き続き生かしていくことが重要だ。

### 労働者の権利と人権の保護

技能実習制度・特定技能制度の下で、労働者の権利や人権の保護にかかわる問題が生じている。

全国の労働基準監督機関が、労働基準関係法令違反が疑われる技能実習生の実習実施者に対して、二二年には監督指導を九八二九件実施し、法令違反の認められた実習実施者は七二四七件だった<sup>(注2)</sup>。主な違反事項は、使用する機械等の安全基準(二四%)、割増賃金の支払い(一七%)、健康診断結果についての医師等からの意見聴取(一六%)などだ。

機械・金属、食品製造業では安全基準や労働時間の監督指導が多いが、建設業では割増賃金の支払い、年次有給休暇の監督指導が多い。農業では、賃金の支払い、年次有給休暇、安全基準の監督指導が多くなっている。

技能実習でも特定技能でも失踪者(行方不明者)が出ている。技能実習では、二一年の失踪者数は七〇〇〇人余り。技能実習生総数の一・八%だ。このうち建設関係が五四%、農業一〇%、食品製造関係七%、機械・金属関係六%などだ。特定技能での失踪者数は二一年七六

人、特定技能外国人総数の〇・一四%だ。このうち農業が二三人(三〇%)、食料品製造業二一人(二九%)、建設業一人(一八%)となっている<sup>(注3)</sup>。

出入国在留管理庁による実習実施者に対するアンケート結果<sup>(注4)</sup>によると、技能実習生の失踪原因について、「技能実習生自身の私生活上の問題」七六%、「経済的な事情」六八%、「同僚の実習生など外国人同士の人間関係の問題」五二%が多くなっている。

技能実習生の八五%が、来日前に、母国の送出し機関や仲介者に平均五四万円を支払い、このため、約五五%の実習生が来日前に、母国で平均五五万円の借金をしている<sup>(注5)</sup>。送出し機関や仲介者への支払い費用と借金額はほぼ同額であり、国籍によって異なる。ベトナムが支払い費用六九万円・借金額六七万円、中国が支払い費用五九万円・借金額五三万円、カンボジアが支払い費用五七万円・借金額五七万円と高額であり、ミャンマーは支払い費用二九万円・借金額三二万円、インドネシアの支払い費用二四万円・借金額二八万円、フィリピンが支払い費用九万円・借金額一五万円だ。

技能実習生は、いずれも借金という「経済的な事情」をかかえている。このため、給与水準には敏感だ。技能実習生の三割が実習先を変えたいと思ったことがあるが、その第一の理由は、期待通りの給与水準でないため、

だった。

#### 4. 新たな制度に向けて

##### 人材確保と人材育成

技能実習制度は、制度目的と実態とが乖離しているため、廃止されて新たな制度となる。

その場合、新たな制度の中に、人材育成——未熟労働者を一定の専門性と技能をもつ労働者に育成する——をどのように組み込んでいくかが課題となる。

OJTによる技能実習は、人材育成の重要な手法であり、その効果は実証済みだ。

日本政府は、単純労働力として外国人労働者を受け入れることに否定的だ。そうであるならば、新たな制度が「人材確保」を前面に出すとしても、「人材育成」を必要不可欠なものとして組み込んだ制度にする必要がある。

##### キャリアパス・キャリアアップの仕組み

現行の技能実習・特定技能制度でも、技能実習2号の優良な修了者には、特定技能1号（相当程度の専門性と技能をもつ外国人労働者）の資格試験を免除する仕組みになっている。

技能実習の職種・作業を整理して、特定技能の分野に

あわせ、キャリアアップのための円滑な移行を進めるべきだ。

特定技能1号の資格試験は、一定の日本語能力の試験のほか、専門性・技能を問う資格試験については日本語だけでなく母国語での受験ができる。しかもペーパーテストの性格もっている。

そのため、OJTをつうじて専門性と技能を身につけた技能実習2号の修了者と特定技能1号の資格試験合格者との間には、専門性と技能の水準に差がでてくることになる。キャリアアップ・キャリアパスの仕組みを備えた新制度と特定技能制度の拡充を考える場合、新制度にOJTをつうじて専門性と技能を身につける人材育成の仕組みを組み込むことが必要不可欠だといえる<sup>注6</sup>。

現行制度の下でも、農業法人に雇用される外国人材（外国人労働者）が、技能実習2号・3号から特定技能1号に移行して、農場の作業グループのリーダーの役割を果たしている事例がみられる。現行制度でも実現しているキャリアパスの道すじを、より強化していくことが求められる。

##### 転籍・移動の自由の確保

現行の技能実習制度では、技能実習1号・2号の期間（三年間）、実習先を変更すること（転籍）を、特別の



事情のない限り、認めていない。

新たな制度が「外国人材（労働力）の確保」を目的として前面に出した場合、労働者の移動の自由を確保する必要がある。その場合、未熟練労働者を一定の専門性と技能をもつ労働者に育成するという「人材の育成」を、制度の中に組みこんでいく必要がある。その「人材の育成」は、性格が異なり、OJTをつうじた技能実習期間中の作業の継続・反復が保障されなければならない。技能実習期間中の移動は、一定の制限を必要とする。

工業生産は、自然過程と切り離して行うことができる。しかし、農業生産は、自然再生産過程と完全に切り離して行うことができない。米麦作は一年一作だが、施設園芸でもトマトなどは一株の苗を仕立てて数か月間、収穫できるようにする栽培体系が確立している。施設園芸の葉物野菜でも、一年四作程度だ。農業分野のOJTをつうじた技能実習期間は、三年ないし五年という現行の技能実習期間が合理的だ。

新たな制度では、現行の技能実習1号の修了時点での移動・転籍とすべきだろう。技能実習の効果を考えれば、同一の分野・職種での移動・転籍とすべきだ。

その場合、現行の技能実習1号については、監理団体が「実習実施者」（農家など）から毎月の定期的な監理経費以外に、実習開始当初の講習等の経費の初期費用と

して、実習生一人当たり三四万円ほどを徴収している<sup>注1</sup>。転籍する場合、この初期費用の負担の補償が課題となる。

## 5. まとめ

政府は、外国人労働力の受入れ方として、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を策定している。「外国人材の適正な受入れ」と「日本人と外国人との共生社会の実現」がその基本的な考え方だ。

「適正な受入れ」だとする制限のある一方で、労働者の権利や人権の保護について不十分な点が多い。

新制度で、「人材の確保」（労働力の確保）を前面に出すならば、労働者の権利の保護を前面に出す必要がある。

同時に、技能実習制度のもつ「人材の育成」——未熟練労働者を一定の専門性と技能をもつ労働者に育成——という機能を残す必要がある。「人材の育成」は、個々人の技能を育成することで、「共生社会の実現」につながるし、「国際貢献」にもつながるからだ。

東南アジア諸国などからの人材（労働力）の受入れは、シンガポールや韓国などと競合している。日本が建前として単純労働力の受入れを認めていないのに対して、これらの国にはそうした制限はない。円安が進んで、日本

の賃金水準のメリットは薄れた。競争が気になる。

日本の外国人労働力の受入れは、人材（労働力）の確保だけでなく、建前として人材の育成（未熟練労働者を一定の専門性と技能をもった労働者に育成）を組み合わせるだ。新制度でも、人材の確保を前面にだしたとしても、人材育成の機能を組みこんだ仕組みとする必要がある。

農業分野への外国人労働力の受入れは、産業分野・職種の賃金格差（**図3**、**図4**）、地方賃金格差など労働条件をはじめ、社会生活条件が不利な状況にある。外国人材に選んでもらえるような労働条件・社会生活条件をつくることが課題だ。

日本の労働市場は、正規労働者・非正規労働者間、男女間などの格差をかかえて編成されている。その労働市場の中で、特定技能外国人・外国人技能実習者は底辺に置かれている（**表1**）。現行の技能実習制度・特定技能制度の議論は、労働問題を議論することでもある。外国人の労働者としての権利と人権の保護を議論することは、日本労働市場の現実や難民の扱いにみられるような日本の行政の在り様や社会問題の中での議論になる。

救いは、長年、外国人技能実習生を受け入れている農業法人等の受入れ姿勢だ。技能実習生を一樣に「うちの子どもたち」と表現する。現行制度の中で、技能実習五

年を修了し、特定技能外国人として作業班のリーダーとなっている例は多い。「共生社会」は、行政のことばではなく、現場で少しずつ積み上げていくことばであるべきだ。

#### 注記

- (1) 有識者会議（第2回）資料、外国人技能実習機構「帰国後技能実習生フォローアップ調査」（二〇二二年度）。
- (2) 厚生労働省、技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況（二〇二二年）。
- (3) 有識者会議（第8回）資料、技能実習制度の現状について。同、特定技能制度の現状について。
- (4) 有識者会議（第1回）資料、出入国在留管理庁、特定技能制度及び技能実習制度に関する意識調査について。
- (5) 注3に同じ。
- (6) OJTをつうじた技能実習の意義とそのキャリアアップの仕組みの必要性については、堀口健治「量質ともに重みを増す農業従事外国人」日本農業新聞、二〇二三・五・二二。
- (7) 有識者会議（第8回）資料、技能実習制度の現状について。