

1951年7月20日第3種郵便物認可 2024年3月1日発行 毎月1回1日発行第74巻第3号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

特集 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって（その4）

作山 巧 安藤光義 谷口信和 友田滋夫 服部信司 矢坂雅充  
西川邦夫 秋山 満 神山安雄 小林信一 堀口健治  
原子力緊急事態宣言の継続、放射能例外状態の常態化での  
「ふるさと喪失」を問う 糸長浩司  
栃木県における「農林水産業再建運動」と  
「アジア・アフリカ支援米活動」について 小林長武

2024年 3 月号 NO.865



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ

二〇二四年三月号

農村と都市をむすぶ

頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一  
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

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二四年三月一日発行 毎月一回一日発行 第七四巻第三号



「手作りお雛様・札幌市資料館にて」（編集部）

表紙の写真は、宮城県南部の大河原町の「白石川堤一目千本桜」です。例年4月上旬、町内に流れる白石川沿いに八キロメートルにわたりソメイヨシノを中心とした千本を超える桜並木が満開となります。遡ること100年前、同町出身の実業家である高山開治郎氏の寄贈により誕生し、多くの人に感動を与えています。名の由来は、日本を代表する桜の名所である奈良県吉野町の「吉野山」が、平安時代より「一目千本」と呼ばれてきたことにちなんで名付けられたとのこと。今年は早めの開花予想のようで、3月下旬が見頃かも。

また、上掲の写真は着物を再利用した「手作りお雛様」です。筆者の友人が札幌市資料館などで毎年開催している「SAPPORO・DE・ひなめぐり」のイベントから。江戸時代に定着したと言われるお祭りですが、この時期の風物詩として。

## 「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	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



### 水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、水田を地域農業・産業の拠点として活かすための実践的提案の書

### 「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



### 「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著

◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」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。

「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しつつ、知的財産権、国営企業などのルール分野問題も解明。

服部信司 著



### 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、直接雇用で派遣や請負、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。



「東綾瀬公園・東京都足立区」(編集部)

## 目 次

### 特集 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる(その4)

食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる(その4)

―特集の趣旨―……………作山 巧 (4)

食料・農業・農村基本法見直しの政策過程

―制定時と比較した政官関係の変貌―……………作山 巧 (6)

新機軸は打ち出されなかった基本法見直し

―顧客は食品産業なのか―……………安藤 光義 (12)

基本法見直しの方向は「食料安全保障の確保」を担保しているか

……………谷口 信和 (18)

基本法改正議論における食料の安定供給の考え方……………友田 滋夫 (24)

新農業基本法をめぐる

「不測時における食料安全保障」を中心に

……………服部 信司 (32)

適正な牛乳価格形成をめぐる……………矢坂 雅充 (37)

農産物価格形成をめぐる論点 ―米価形成を中心に―

……………西川 邦夫 (44)

基本法改正と水田農業政策……………秋山 満 (51)

基本法改正の方向性をめぐる

―生産基盤強化のための人と農地政策―……………神山 安雄 (56)

食料・農業・農村基本法の見直し(新基本法の策定)をめぐる

―多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実―

……………小林 信一 (62)

農地確保・有効利用の農業振興地域整備法等に係る政府提案の改革方向

―必要な農地の確保には農地管理に苦勞する自治体との協調姿勢が必要

：食料とエネルギー両建ての営農型発電推進も強調すべき―

……………堀口 健治 (66)

### 原子力緊急事態宣言の継続、放射能例外状態の常態化での

「ふるさと喪失」を問う……………糸長 浩司 (74)

### 栃木県における「農林水産業再建運動」と

「アジア・アフリカ支援米活動」について……………小林 長武 (84)

[時評] 食料安全保障と政策倫理の基準……………UMA (2)

☆表紙写真 「白石川堤一目千本桜・宮城県大河原町」(仙台分会)

「農村と都市をむすぶ」2024年3月号(第74巻第3号)通巻第865号

## 食料安全保障と政策倫理の基準



二〇二四年は波乱の幕開けとなった。一月一日に能登半島地震が起こり、東日本大震災を彷彿とさせる大災害となった。幸い志賀原発は停止中であつたため原発災害は免れた。いち早く安全報道がなされたが、その後の報道で、想定以上の揺れの加速度、津波が発生し、電源喪失、大量の油漏れ、放射能モニタリングポストの故障等が相次ぎ、危機的事態であつたことが指摘されている（NHK、文春など）。加えて、震災による道路網の寸断は、災害時の避難計画が絵に描いた餅であることを示しており、原発災害を免れ得たのは、まさしく運頼みの事態であつたことが明らかになりつつある。

他方、世界情勢も緊迫している。収束が見えないウクライナ戦争に加えて、前年一〇月からのイスラエルの中東ガザ地区侵攻による世界的紛争拡大がある。その底流には、コロナ下で痛んだ欧米型先進国の衰退と、拡大するBRICS等の新興国の世界的対立激化がある。覇権国アメリカは、大統領選挙を前に国内分断を強め、こうした紛争の世界的拡大に混迷の度を増している状況だ。

「文明の内なる衝突―九・一一そして三・一一へ」（大澤真幸）という本を読み直した。現在の事態は、まさに

九・一一から三・一一に至る事態を圧縮して示しているように思われたからだ。八九年ベルリンの壁崩壊に始まるアメリカの一人勝ち体制（歴史のおわり）は、二一世紀に入り、〇一年九・一一テロにより動揺過程に入った。テロによる内なる文明（先進国繁栄）の破局は、常態化した非常事態にある外側の第三世界の現実と地続きであることが露わとなった。九・一一テロは、その表裏関係の内部化した悲劇として受け止められた。日本の一一年三・一一は、地震大国日本における地震・津波という外からの偶発的悲劇に、潜在的危険性のある原発の存在が内から加わることにより破局的事態となった。

破局に連動して、政策的倫理基準の偶有性が露わとなる。先進国の繁栄と支配の構図、原発の安全神話の下の効率性追求は、第三世界の反乱や原発事故などの破局的偶発事態が起こり得ないことを前提に仕組まれている。しかし、こうした偶発的事態こそが現実的であり、むしろ必然的ですからあつたことが露わとなり、政策選択の倫理性は正当性を失う。破局的事態を前にして、過去の政策選択のあり方が別様の可能性として浮かび上がってくる。こうした過去のあり得べき選択を、未来選択へ挿入することこそが求められていた。しかし、現実はずらに反転する。アメリカは起きるべき危機に対し、政策的偶有性を確定的事態と解釈する「先制防衛」という形

で対応し、「テロとの戦い」という終わりのない戦争へと突入していった。日本は、あり得べき選択としての原発廃止を「現実的」ではないと判断し、別の破局の原因である地球温暖化への対応という「正当性」を持ち出すことで、その存続を模索している。こうした破局後のショック・ドクトリン的対応が、現在の危機的状況へと連なり、むしろ加速化している点に留意する必要がある。

翻って、日本の食料安全保障の議論を見てみよう。今次の基本法見直しの背景は、一方では選択的拡大下の食料自給力の低下と高齢化等の国内農業生産主体の弱体化という近代化農政の帰結である。他方では、国際化農政の果てに顕在化した世界的食料供給の不安定化である。地球温暖化等気候変動要因の深刻化、国境を越える病害虫拡散、国際紛争等の地政学的リスクの高まり、戦時下・コロナ下の国際物流網の混乱・遮断、加えて輸出余力国の特定化と人口増大圧力の下での円安を契機とした買付けリスクの顕在化がその背景である。世界的食料危機、飼・肥料の高騰は、食料品の高騰を招き、スタグフレーション的事態の主要因となっている。

こうした食糧危機は、敗戦直後を別にしても、七三年、九三年、〇八年と幾度か繰り返してきており、「起こりえないこと」でなく、まさしく現実的事態である。加えて需給混乱に伴う一時的危機ではなく、飢餓と飽食の二

重構造を前提とした構造的危機となってきた点にその特徴がある。これまでの食料危機においては、海外からの食料調達により何とかしのいできたが、国際食料価格の高騰を招き、飢餓国等に対する「意図せざる加害者」の立場にいたことを直視する必要がある。「世界で最初に飢えるのは日本」（鈴木宣弘）と言われるように、「金を払えば食料は買える」時代は終わりつつある。日本の現実には「潜在的飢餓」の状態にあることを噛みしめる必要がある。EUではグリーン政策への移行に伴い農業支援削減を契機に、ドイツを中心に大規模な農民の反乱が起こってきている。日本においては、水田の畑地化、五年水張りルール、飼料米の補助削減等「水田潰し」的政策展開に現場の反発が強い。食料安全保障議論では、非常時における農業生産・食料管理の統制化・管理強化を模索している。他方で、「水田潰し」に見るように、市場原理主義にこだわり、農業「保護」水準の削減・縮小を模索している。保護水準の削減と非常時における統制強化の併存的政策展開は、現場からは受け入れがたいものである。市場原理主義的農政からの脱却を図りつつ、国民が安心できる国土の保全と国内農業生産力の維持増進こそが求められているのであり、基本法改正議論を契機に本腰を入れた農政転換が進むことを期待したい。

(UMA)

# 食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる(その4)

## ―特集の趣旨―

明治大学農学部教授 作山 巧

本誌では、農政の指針となる食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる、三回にわたって特集を組んできた。まず、二〇二三年一月号(第八五二号)では、編集長の安藤光義氏を司会者、作山巧、神山安雄、小林信一の各編集委員を報告者とし、編集委員間で議論を行った座談会を収録した。次に、同年五月号(第八五六号)では、その時点での政府・与党による検討状況を踏まえた編集委員による論文を収録した。さらに、同年八・九月合併号(第八五九号)では、基本法検証部会の中問とりまとめの決定を受けて、編集長の安藤光義氏を司会者、谷口信和、作山巧、堀口健治、矢坂雅充の各編集委員を報告者とし、農水省大臣官房政策課長の高山成年氏が報告者からの質疑に答える形で開催した研究会を収録した。

今月号は、食料・農業・農村基本法の見直しに関する四回目の特集で、二〇二三年九月の検証部会の答申や、同年一二月の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部での「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」を含む一連の文書の決定を踏まえて、編集委員による論文を収録した。今回の見直しの特徴は、自民党が岸田首相に対して何度も提言し、それを官邸本部が公認することで、基本法の見直しを含む新たな農政の展開方向が形成された点である。つまり、検証部会の答申のみで全体像を把握することができないことから、表1に基本法見直しに関する自民党、首相官邸、農水省の動きを時系列で示した。本リードでは、紙幅の制約から各論文の紹介は割愛するが、それを読み進める見取り図として参照願いたい。

なお、編集委員による寄稿は、総論(作山論文、安藤論文)、食料政策(谷口論文、友田論文、服部論文)、価格形成(矢坂論文、西川論文)、農業政策(秋山論文、神山論文、小林論文、堀口論文)の順に掲載した。

表1 基本法見直しの経過

	自民党	首相官邸	農水省
2022年 2月24日	「食料安全保障に関する検討委員会」を設置		
5月24日	「食料安全保障の強化に向けた提言（中間とりまとめ）」を決定		
6月7日	上記提言を岸田首相に提出		
6月21日		「農林水産業・地域の活力創造プラン」を改訂し、2022年秋から基本法の検証作業を本格化する旨を決定	
6月28日		「農林水産業・地域の活力創造本部」を「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」に改組	
9月9日		岸田首相が基本法改正を見据えた検証・見直しを指示	
9月29日			食料・農業・農村政策審議会に検証部会を設置
10月18日			基本法検証部会での議論を開始
11月30日	「『食料安全保障強化政策大綱』の策定と食料・農業・農村基本法の見直しに向けた提言」を決定		
12月12日	上記提言を岸田首相に提出		
12月27日		「食料安全保障強化政策大綱」を決定	
2023年 5月17日	「持続可能で強固な食料供給基盤の確立に向けた『食料・農業・農村政策の新たな展開方向』の策定と食料・農業・農村基本法の見直しに関する提言」を決定		
5月22日	上記提言を岸田首相に提出		
5月29日			中間とりまとめを決定
6月2日		「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定	
9月11日			答申を決定
12月14日	「食料・農業・農村政策の新たな展開方向に基づく食料・農業・農村基本法の改正の具体的な方向性についての提言」を決定		
12月20日	上記提言を岸田首相に提出		
12月27日		「食料・農業・農村政策の新たな展開方向に基づく施策の工程表」、「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」等、「食料安全保障強化政策大綱」の改訂を決定	

資料：新聞報道、自民党HP、農水省HP等を基に筆者作成。

# 食料・農業・農村基本法見直しの政策過程 — 制定時と比較した政官関係の変貌 —

明治大学農学部教授 作山 巧

## 1 はじめに

二〇二二年に始まった食料・農業・農村基本法の見直し作業は、首相が本部長を務める食料安定供給・農林水産業基盤強化本部において、「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」を含む一連の文書が二〇二三年末に決定されたことで一段落した。このため、本稿が世に出る二〇二四年三月には、不測の事態がない限り、基本法改正法案の国会提出にもめどがついているはずである。一九九九年に制定された基本法は、他の法律改正に伴う字句修正を除いてこれまで一度も改正されたことがなく、今回は四半世紀振りの農政改革を意味する。

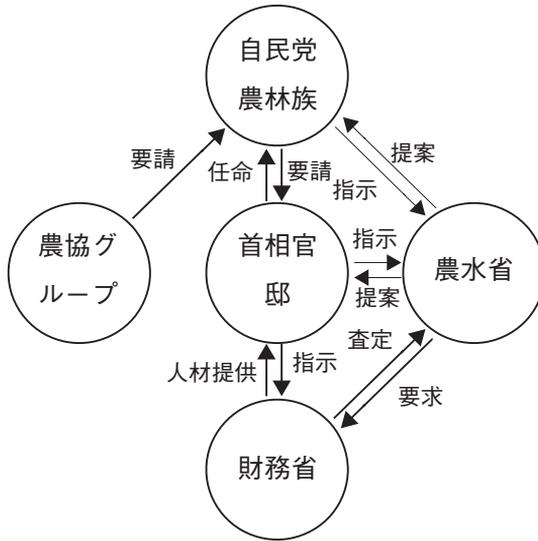
筆者は、農水省大臣官房企画室（現政策課）に在籍中の一九九七〜一九九九年に基本法の策定に従事し、特に

農業の多面的機能の位置付けや中山間地域等に対する直接支払いの導入を担当した。当時と今回を比べると、同一の法律の制定と改正であるにもかかわらず、政策過程には大きな違いがある。このため本稿では、基本法の制定と今回の見直しの政策過程を比較することにより、政官関係を中心に政策形成に関与する主体の相互関係の変化とそれが政策の帰結に与えた影響を明らかにする。

## 2 農業政策の決定に関与する主体

本稿では、単なる事実の羅列や時論を避け、体系的で一般性のある分析をするため、農業政策の決定に関与する主体とその相互関係を図1のように捉える。伝統的な枠組みは「農政トライアングル」（作山、二〇二二）で、自民党農林族、農水省（農水官僚）、農協という政官業

図1 農業政策の決定主体と相互関係



三者の相互関係で農業政策が決定されるというものである。ただし、首相官邸は、一九九〇年代以降の統治機構改革を受けて影響力を増し、場合によっては農業政策の決定主体となった。また、財務省も、自ら政策を提案するわけではないが、財政負担を伴う政策にはその同意が必要であり、予算の査定権を持つ拒否権プレーヤーという意味で決定主体の一つである。

図1の主体間の関係は次の通りである。農協グループは、自己の利益を踏まえた政策の実現を自民党農林族に要請する。自民党農林族は、その要請に自己の利益も加味して提言を作成し、首相官邸に要請し、農水省に指示する。農水省は、自民党農林族や首相官邸の指示を受けて政策案を策定すると同時に提案もし、財政負担を伴う政策は財務省に要求する。財務省は、農水省の要求を査定する一方で、府省の一つとして首相官邸から指示を受けるものの、OBの国会議員や現役官僚の人材提供を通じて、首相官邸を動かせる。最後に、首相官邸は、自民党総裁として自民党農林族に対しては役職を任命し、農水省や財務省に対しては政策を指示する。以下ではこの枠組みを活用して、基本法の制定と見直しを分析する。

### 3 基本法制定の政策過程

基本法制定の契機は、外圧だった。一九九三年にガッ

ト・ウルグアイ・ラウンド（UR）交渉が妥結し、それを受けて一九九五年に発効した世界貿易機関（WTO）の農業協定では、輸入数量制限の廃止と関税への転換（関税化）、関税や国内補助金の削減が義務付けられたほか、二〇〇〇年からの次期交渉の開始も規定された。国内では、特に米の輸入数量制限に注目が集まり、政府は特例措置を獲得して関税化を回避したものの、「米の完全自給」を求めた国会決議は守られず細川首相が謝罪した。また、次期交渉での関税や国内補助金の更なる削減が確実視され、それに備えた国内政策の変更も求められていた。

一九九四年には、首相を本部長とする緊急農業農村対策本部で「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」が決定され、「新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」と明記された。また、一九九五年に農相の私的諮問機関である農業基本法に関する研究会が設置され、翌年に報告が出された。さらに、一九九七年四月に首相の諮問機関として食料・農業・農村基本問題調査会が設置され、一二月の「中間とりまとめ」を経て、一九九八年九月に「答申」を示した。他方で、自民党では調査会と並行して議論を行い、農水省はそれを反映した「農政改革大綱」を同年一二月に決定した。基本法案は一九九九年三月に国会に提出され、七月に可決・施行された。

基本法の制定は農水官僚が主導した（細谷、一九九九）。目標は次期WTO農業交渉が始まる二〇〇〇年（高木、一九九九）、それから逆算する形で、上記の研究會、調査會や自民党での議論が計画され、目論見通りに一九九九年に施行された。こうした計画的で長期的な視点は官僚主導の証左である。また、中間とりまとめで両論併記とされた①国内農業生産の位置付け、②食料自給率の政策目標の設定、③株式会社社の農地の権利取得、④中山間地域等への直接所得補償の導入の四点についても、答申において官僚主導で一本化された（金子、一九九八）。

他方で、農政トライアングルを構成する他の主体の意見は、「農政改革大綱」を通じて集約された。中川昭一農相名の前文には、「答申を踏まえ、（中略）農政改革の方向性についての政府・与党・関係団体間の議論を集約したものであり、いわば、関係者の政策合意として、今後の政策推進の具体的指針」と明記されている。この記述は、当時の主流だった三者会議の構成員として農政トライアングルを公認する一方で、その検討は「答申を踏まえ」たものと述べ、官僚主導を裏付けている。

農政トライアングル以外の主体に関しては、首相官邸は、調査會が首相の諮問機関だったにもかかわらず、首相官邸での開催は諮問時と答申時の二回のみで、他は農

水省内での開催だったことが端的に示すように、関与は乏しかった。また、大蔵省（当時）は、新規の財政負担を伴う中山間地域等直接支払いに対する拒否権プレーヤーだったが、一九九二年の新政策以降の強固な反対姿勢を転換し、調査会の答申で農水省の要求を容認した。つまり、基本法策定の政策過程は、農政トライアングルの枠組みで説明でき、主役は農水官僚だった。

#### 4 基本法見直しの政策過程

基本法見直しの契機は、食料需給の逼迫による国際価格の高騰だった。穀物を含む農産物の国際価格は、二〇一一年には新型コロナウイルス禍での海上運賃の高騰や主要生産国での高温乾燥等で既に上昇しており、二〇二二年二月のロシアによるウクライナに侵攻後には過去最高を更新した。これまでは、国際的な食料価格高騰の悪影響を受けるのは輸入飼料に依存した畜産が中心だったが、今回のウクライナ戦争は、穀物、油糧種子、肥料原料、原油の生産国が関与していた。このため、飼料に加えて肥料や燃料の価格も大幅に高騰し、日本農業の相対的な収益性の推移を表す交易条件指数（農産物価格指数÷農業生産資材価格指数×一〇〇）は六〇年ぶりの低水準となった（作山、二〇二四）。

これを受けて、基本法見直しは自民党が主導した。こ

れを明示するために、本誌冒頭の拙稿（特集の趣旨）の表1には、自民党、首相官邸、農水省の動きを時系列で示した。二〇二二年の動きは作山（二〇二三）で既述し、二〇二三年の動きに関する説明は紙幅の制約から割愛するが、見直しをめぐる主体間の関係には明確なパターンがある。つまり、「①自民党の提言→②岸田首相への提出→③官邸本部での決定」であり、二〇二二～二〇二三年にかけてこれが四回繰り返されている。また、農水省での基本法検証部会の設置は二〇二二年五月の自民党提言を受けたもので、二〇二三年六月に官邸本部で決定された「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」も、検証部会の「答申」を先取りしたものとなっている。

特筆すべきなのは、官邸本部での決定文書は自民党の提言と一字一句変わらないという点である。例えば自民党は、二〇二三年一月に「食料・農業・農村政策の新たな展開方向に基づく食料・農業・農村基本法の改正の具体的な方向性についての提言」として、「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」と『食料・農業・農村政策の新たな展開方向』に基づく具体的な施策の工程表」を決定したが、それらはその後官邸本部で決定された文書と全く同一である。このことから、官邸本部は自民党の提言の追認機関に過ぎず、今回の基本法見直しの主役は自民党農林族だったことは明らかであ

る。

他方で、農水官僚の役割は、特に見直しの開始当初は限定的だった。農水省は、二〇二二年秋の時点では基本法の見直しに消極的で、検証部会の設置も自民党の提言を受けた岸田首相の指示によるものだった（作山、二〇二二）。また、二〇二三年九月の答申は五月の中間とりまとめとほぼ同一で、検証部会での実質的な審議期間は七ヶ月しかなく、農水官僚に日程管理の主導権がなかったことを示唆している。ただし、自民党の提言を作成しているのも農水省であり、自民党の意向やスケジュール感を踏まえつつ、自民党と審議会との交通整理や政策の具体化には依然として主導的な役割を果たしている。

これに対して、農協グループはウクライナ戦争の発生前から基本法の見直しを主張しており、検証部会に全中会長が入った。また、自民党の部会でも頻繁に意見表明の場が与えられ、最終的な実現はさておき、合理的な価格形成等に関する要望は政策文書に十分に反映された。

次に、農政トライアングル以外の主体に目を転じると、まず首相官邸については、基本法見直しに関する主要な決定が、首相が本部長を務める食料安定供給・農林水産業基盤強化本部でなされていることから、一見すると主導権を發揮しているように見える。しかし、それは上述のように自民党の提言を公認しただけで、自民党農

林族の権威付けに使われたに過ぎない。他方で、安倍政権で外され続けた財務省は、岸田政権では新旧の内閣官房副長官（衆院）や二人の首相秘書官を輩出している点で影響力は極めて強い。それは、今回の見直しで新たな財政負担を伴う政策が皆無であったことから裏付けられ、拒否権プレーヤーとしての存在感を示したと言える。

## 5 結論—政官関係の変貌

前節までの対比から、政策形成の主導権が制定時の農水官僚から今回の見直しでは自民党農林族に移ったことが示された。基本法の制定時には、検討の主体は農水官僚が事務局を務める調査会で、自民党農林族や農協グループは、その答申を踏まえた政策や工程の具体化を担った。他方で、今回の見直しでは、その開始から内容に至るまで自民党農林族による提言がリードし、官邸本部がそれを公認する一方で、農水省の審議会は脇役に甘んじた。自民党農林族を率いる森山裕衆院議員は、二〇二二年五月の時点で、基本法改正法案の二〇二四年の国会提出に言及し、その後の展開は「森山カレンダー」（伊本、二〇二三）の通りである。こうした族議員主導の背景には、岸田首相が標榜する「政高党高」があり（作山、二〇二三）、統治機構改革で首相官邸の力が強まった現在

でも、農業政策への介入の有無は時の首相の理念次第ということを示している。

他方で、族議員主導という意味での政治主導の問題点も多い。その本格的な検討は別稿に譲るが、例えば、検証部会に対する大臣の諮問には、「食料、農業及び農村に係る基本的な政策の検証及び評価並びにこれらの政策に必要な見直しに関する基本的事項」とあるが、超特急で作成した答申に検証や評価がない。また、自民党での議論には資料や議事録の公開義務がなく、透明性が欠如している。「民主的統制」を旗印に進められてきた政治主導が、国民の「知る権利」を侵食している現実に危機感を持つ必要がある。

#### 引用文献

- 伊本克宜（二〇二二）「畜産決定—政治的配慮も課題先送り」『農業協同組合新聞』第二五二三号、五頁
- 金子弘道（一九九八）「農業基本法をめぐる政治学—農水省主導で一本化」『農業と経済』第六四巻第一三号、六〇～六四頁
- 作山巧（二〇二二）『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革—安倍・菅政権下のPPPと農協改革の背景』農林統計協会
- 作山巧（二〇二三）「食料・農業・農村基本法見直しの政治力学—安倍政権と岸田政権との対比から」『農村と都市をむすぶ』第七

三巻第五号、五一～五六頁

作山巧（二〇二四）「基本法見直し答申の矛盾とその解消案」『季刊地域』第五六号、六七～七一頁

高木賢（一九九九）「私記『食料・農業・農村基本法』制定経過」

『農業と経済』第六五巻第一六号、五〇～六二頁

細谷章（一九九九）「食料・農業・農村基本法案の経過と政治的背景」『農業と経済』第六五巻第九号、七五～八〇頁

# 新機軸は打ち出されなかつた基本法見直し

## —顧客は食品産業なのか—

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

〔環境に区分されたみどり戦略—直接支払いなき  
『クロスコンプライアンス』—〕

基本法検証部会の最終答申では「食料」「農業」「環境」「農村」の四分野に分けて施策の方向が示されたが、改正法案でも基本的にそれは踏襲された。すなわち、「食料安全保障の確保」「環境と調和のとれた食料システムの確立」「農業の持続的な発展」「農村の振興」の四つの領域に分けて修正案が整理されている。

最終答申についても指摘したが、みどりの食料システム戦略は「農業」ではなく「環境」に区分されている点は問題である<sup>注1</sup>。有機農業の栽培面積の拡大など、これまで農業生産のあり方を根本から見直し、そこから新たな農村社会を展望することがみどりの食料システム

戦略には求められていたし、そうした期待が寄せられていたのだが、残念ながら、それは裏切られる結果となった。

また、みどりの食料システム戦略が「環境」に区分されたことで、仮に直接支払いが実施されたとしても、英国のような環境公共財の供給に見合う支払いしか行わないことが確実となった。せいぜいが環境保全型農業直接支払交付金あるいは多面的機能支払交付金の上乗せ程度である。食料供給基盤を拡充し、それを支えていくような直接支払いの芽は最終答申の段階で摘まれてしまっている、その後も復活することはなかった。それどころか、二〇二三年一月二十八日に食料・農業・農村基本法検証PTが出した『食料・農業・農村政策の新たな展開方向』に基づく具体的な施策の内容<sup>注2</sup>では、環境負荷低減

を強制的に進めるため、これを補助金交付のための必須要件として課すこととされたのである。<sup>注2</sup>。そして、改正法案では「環境」は後景に退き、「食料システム」が前面に据えられることになった。主役は食品産業ということなのであろう。

### （既定路線を歩んだだけの二年半

### —重要なのは輸出促進とスマート農業—

基本法検証部会では密度の濃い検討を行ったようではあるが、結局は既定の路線の上を歩いたにすぎなかったというのが、二年半にわたる騒動に対する最終的な評価である。これよりも前の時点で全てが決まっていたのだと思う。具体的には、二〇二二年九月九日に食料安定供給・農林水産業基盤強化本部が出した「新しい資本主義の下での農林水産政策の新たな展開」において「①スマート技術等の活用による担い手の育成」「②輸出促進」「③農林水産業のグリーン化」「④食料安全保障の強化」の四本が検討課題の柱として据えられており、改正法案の内容もそれを踏まえたものとなっている。

「食料安全保障の確保」の「基本理念」で「海外への輸出」を太字で強調し、「基本的施策」でも「収益性の向上に資する農産物の輸出の促進（輸出産地の育成、生産から販売までの関係者が組織する団体（品目団体）の

取組促進、輸出相手国における需要の開拓の支援等）」が掲げられている。行き場のない「②輸出促進」が「食料安全保障」に入れられて改正法案に行き着いたのであり、食料安全保障という「母屋」は輸出という「庇」に乗っ取られてしまった感は否めない。様々な制約条件がある中で大変クレバーな形で取りまとめたことに対し、担当者の方々には敬意を表したいと思うが、輸出促進、しかも食品産業の輸出<sup>注3</sup>が食料安全保障につながるというロジックは、私たちのような一般の国民の感覚からは外れているというのが率直なところである。

そして、「農業の持続的な発展」の中心には「①スマート農業技術等の活用による担い手の育成」が当然のように居座わったまま<sup>注4</sup>、スマート技術への投資を促進するための低利融資が用意されることになったのである。

### （農地所有適格法人への出資規制緩和への懸念— 農林水産省の顧客は食品産業—）

基本法検証部会の最終答申の「離農の受け皿となる法人の持続的な経営を実現」に該当するものとして、農振法や農地法の改正によって「農地の確保・適正利用に係る措置の強化」を図る一方、「将来にわたって農地の総量を確保し、最大限活用を図るための措置」という名目

で「懸念払拭措置を講じた上で食品事業者等との連携による出資の柔軟化」が図られることになる見込みである（本稿執筆時点）。

直接的な狙いは受け皿と法人の経営基盤強化だが、その結果は食品産業による川下の農業生産者に対する影響力の強化であり、大規模経営の系列化あるいは囲い込みとなる可能性が高い<sup>注5)</sup>。この法改正の背景にあるのは、基本法検証部会ではなく、食料産業政策委員会の「食品産業の振興に向けた政策提言（中間取りまとめ）」である。そこにおける「すでに確立した販路等を持つ流通事業者など、強みを有する地域の食品事業者が、農林漁業者の抱える販路開拓などの自身では対処が難しい課題を解決することにより、農林漁業者を経営面・技術面等で支援助し関係を構築する取組や、地域の食品事業者と農林漁業者が共同して新たなビジネスを創出する取組等を推進していく必要がある」という一文や、企業のヒアリングにより得られた優良な事例として「農業への参入や契約栽培等により、品質の良い原料の確保やバリエーションの構築を行い、高付加価値化や農業者への利益還元を実現している事例」が法案説明資料<sup>注6)</sup>で紹介されている。

ただし、その実際の評価は複雑なところがある。この資料で説明されている「地域の農地や雇用の受け皿とし

て活動する農地所有適格法人の中には、生産規模の拡大や、経営の多角化に取り組む中で、取引先等からの出資により、資本面での増強を図り、更なる投資に繋げる事例や、実需者の視点を取り込み、経営発展を図る事例がある」という記述はその通りであり、また、農業経営の発展に伴い必要とされる投資金額は急上昇する傾向にあり、財務基盤の強化は必須という事情があるからである。かつて農業生産法人の農作業従事要件の緩和が、経営の多角化を進めた先進的な農業経営者から求められた構図と同様だと理解することができる（ただし、今回のような事例は極少数にとどまるのではないだろうか）。こうした方向は、ある意味、必然なのかもしれない。

だが、本稿で記してきたように、「環境」の主役は「食料システム」であり、食品産業である。「輸出」も中心は食品産業であり、「輸出産地」という記述があったことなどを重ね合わせると、農林水産省が見ているのは農業生産者ではなく食品産業という印象が強く残り、この方向での規制緩和に対して不安をなすとすることはできないのである。

注…

(1) 安藤光義「食料政策分野が突出、全体貫く哲学がない」『全国農業新聞』二〇二三年一月一三日。その結果、本稿でも指摘

したように、農業生産支持のための直接支払いの芽は摘まれてしまったのである。なお、この時点では、本来の意味とは異なる『クロスコンプライアンス』という強制力が課せられるとは思ってはいなかった。詳しくは次の注(2)で記す通りである。

(2) 「五 みどりの食料システム戦略による環境負荷低減に向けた取組強化」では「展開方向に記載されている施策について、以下のとおり具体化を進める」とし、「(1)最低限行うべき環境負荷低減の取組」において「農林水産省の全ての補助事業等に対して、最低限行うべき環境負荷低減の取組の実践を義務化する『クロスコンプライアンス』を導入する。これにより、農林水産省の補助金等の交付を受ける場合には、環境負荷低減の取組の実践が必須となる。具体的には、補助金等の交付を受けるためには、みどりの食料システムの基本方針に示された『農林漁業に由来する環境負荷に総合的に配慮するための基本的な取組』について、①取り組む内容を事業申請時にチェックシートで提出すること、②実際に取り組んだ内容を事業実施後に報告することを義務化することとする」とされた。

EUの共通農業政策の『クロスコンプライアンス』は、農業生産と切り離れた直接支払いが農地の荒廃をもたらさないようにするためフィシユラー改革によって義務化された措置であるのに対し(Statutory Management Requirements (SMRs) の遵守 Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC) の維持する)、日本ではEU型の直接支払いを実施していないに

し、行う見込みもないにもかかわらず『クロスコンプライアンス』という用語を用いているのには違和感を覚える。EUの直接支払制度を正確に理解している者であれば、このような使い方はしないのではないだろうか。

もっとも、『クロスコンプライアンス』という用語は、一つの事業の要件を満たすことが同時に別の事業の要件を満たすという意味で一九七〇年代に米国で用いられたのが始まりなので、その後のEUの共通農業政策との関係を断ち切ってしまうは使えないことはないのだが、前述したような違和感が強く残る。

なお、直接支払いが環境公共財の供給に対する対価となるような場合は、『クロスコンプライアンス』の必要性は疑問視されることになるかもしれないというのが専門家の見方である(Roel Jongeneel and Hans Brand, 2011. *Direct income support and cross-compliance*. In: Arie Oskam, GerritMeester and Hub Sliwis(eds.) *EU Policy for agriculture, food and rural areas*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, the Netherlands, pp.197-212)。日本の直接支払いは実施されるとしてもこのタイプであると予想されるので、『クロスコンプライアンス』という用語はやはりおかしいということになるだろう。

(3) 農林水産省の整理によると、二〇二二年の農林水産物・食品の輸出額は一兆三、三七二億円であり、このうち農産物が八、八六二億円で最も多く、全体の六六・三%を占める。問題は、この農産物の内訳である。最も多いのは加工食品の五、

〇五一億円で、これだけで三七・八%と全体の四割近くを占めている。以下、畜産品一、二六八億円、野菜・果実等六七九億円、穀物等六二七億円と続いている。さらに加工食品の内訳をみると、最も多いのがアルコール飲料一、三九二億円（ウイスキー一五六一億円、清酒四七五億円、ビール一〇七億円、焼酎二二億円、ぶどう酒七億円）、次が調味料六六七億円（ソース混合調味料四四八億円、醤油九四億円、味噌四四四億円）、三番目が清涼飲料水四八二億円となっている。それ以外で金額が大きいものとしては、米菓を除く菓子二八〇億円、栄養補助食品二三〇億円などとなる。

輸出といっても多いのはアルコール飲料や調味料であり、これらの輸出促進が食料安全保障に結びつくとはどうしても思えないのである。輸出するなら食料安全保障の根幹である米でないといけないが、輸出補助金をつけるだけの覚悟はないのだろう。米国から一定量のM/A米を毎年輸入して血税を無駄にしているくらいなのだから。

もっとも、現行の基本法には「輸出」の記載がないので、単にそれを補ったかったのかもしれない。しかしながら、繰り返しになるが、これが食料安全保障に貢献するとは筆者にはどうしても思えないのである。

(4) スマート農業はデジタル田園都市構想とリンクした官邸案件でもあり、「農業の持続的な発展」の施策の柱として置かざるを得ないということである。

「農業の持続的な発展」という言葉からイメージされるキーワードは、一般的には「環境」「循環」「自然」「有機」といったものだと考えるが、彼らと筆者とは見えている世界がどうも違うようだ。

ただし、農業従事者が減少する中で一人当たりが担うことのできる農地面積を増やす必要があり、そのためにスマート農業技術が重要であることは十分に理解している。

(5) 米国では農民の大企業への依存度が高まっています。「世界の食糧体制の中で、農民は比較的小規模な、独立した唯一の運営主体になってしまっ」ており、「限定的な保護しか与えられないまま、主要なリスクを背負っており、その上、投入物契約や購入契約に対しても、責任を負わなければならない立場となっている」。その結果、「大規模農家であっても、実質的には、大企業や裕福な投資家が所有する農場で、小作人として働いているにすぎない農民は多い」という状況になってしまっているのである。

「農民たちは、収入がどうであれ、また、できうる限り、あるいは望みうる限り、有能で自立した人間でありたいと考えていたとしても、企業が中心のグローバルな食糧生産システムの中にあっては、自分たちはいまだに基本的には下働きの労働者にすぎない存在であるとも思っている。アメリカやヨーロッパや日本で、農民たちが補助金を手にしたとしても、かれらはいまだに誰かに従属しているのである。それは、昔よりはましな

状態だとしてもである」(マーク・B・タウガー『農の世界史』ミネルヴァ書房(二〇二三)、戸谷浩訳、二九一—二九四頁)。

なお、米国農業については、磯田宏『アメリカのアグリフードビジネス—現代穀物産業の構造分析』日本経済評論社(二〇〇一)、同『アグロフェューエル・ブーム下の米国エタノール産業と穀作農業の構造変化』筑波書房(二〇一六)、小澤健二『二〇〇〇年代のアメリカ農業—農業の工業化の諸相』日本経済評論社(二〇二三)を参照されたい。

(6) 農林水産省経営局・農村振興局「農地の確保と適正・有効利用及び人と農地の受け皿となる法人の経営基盤強化について」

(二〇二三年一月)。

# 基本法見直しの方向は「食料安全保障の確保」を担保しているか

東京大学名誉教授 谷口信和

## 1. 二本立ての法律による食料安保の確保

(法律案概要による検討)

二〇二四年一月二六日に通常国会が開会されたなかで、食料安全保障の確保を眼目とした基本法改正案(平時と不測時の食料安保の理念を規定)と食料供給困難事態対策法案(不測時における食料の安定的な確保の具体的な方針・措置を規定)の概要が明らかになった。その要点を整理することから始めたい。

### (1) 基本法改正案

#### ① 三つの基本理念と基本的な施策

改正案では「食料安全保障の確保」に関して三つの基本理念を提起した。第一は、「食料安全保障の確保」であり、定義として「良質な食料が合理的な価格で安定的

に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態」とした。

第二は「国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤等の確保が重要であることに鑑み、国内への食料供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じて食料の供給能力の維持が図られなければならない」とした。

第三は「食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品事業者、消費者その他の食料システム関係者により、その持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない」とした。

こうした基本理念を実現する基本的な施策としては、

第一に、食料の円滑な入手（食品アクセス）の確保（輸送手段の確保等）、農産物・農業資材の安定的な輸入の確保（輸入相手国の多様化、投資の促進等）、第二に、収益性の向上に資する農産物輸出の促進（輸産地の育成、生産から販売までの関係者が組織する団体（品目団体）の取組促進、輸出の相手国における需要の開拓の支援等）、第三に、価格形成における費用の考慮のための食料システムの関係者の理解の増進、費用の明確化の促進等、が規定されている（太字は原文のまま）。

## ②食料安全保障の理念の拡張

現行基本法において、食料安全保障は第十九条において「不測時における食料安全保障」の文言で把握されており、もっぱら危機管理対応として規定されている。これに対して、今回の改正案では「食料安全保障の確保」を基本理念として規定し、その定義を、第一に、不測時だけでなく平時も含めた理念として「食料の安全保障の確保」を規定するとともに、第二に、国民に対する「食料の安定的な供給」の確保を図るだけでなく、第三に、「国民一人一人が入手できる」という食料アクセス（入手）の確保に踏み込んだところが新しい点だといえる。たしかに、今回の食料安保に関する政府・自民党の議論は二〇二二年のウクライナ戦争勃発を契機とする世界食

料危機を直接の出発点としてはいるが、すでに民主党政権時の二〇一〇年の食料・農業・農村基本計画では「総合的な食料安全保障の確立」の項が立てられ、「不測時のみならず、平素から食料の供給面、需要面、食料の物理的入手可能性を考慮するアクセス面等を総合的に考慮し……総合的な安全保障を確立していくことが必要である」と指摘されていた。

これは直前の二〇六〇八年にわが国もまた第二次世界食料危機に見舞われたことを背景としていたものであったが、一方では基本法の規定（不測時の食料安全保障）を「踏み越える」（平素の食料安全保障と総合的な食料安全保障）という法解釈上の問題点を含んでいたが（本来ならば、基本法の改正手続きを踏むべきであった）、他方では二〇〇〇年、二〇〇五年の基本計画が一〇年後の食料自給率目標を四五％としていたのに対して、二〇一〇年基本計画は食料安全保障上の危機感を背景として五〇％という高い食料自給率目標を設定したところに独自の意義があった。この時に導入されていた飼料用米の生産数量目標こそ二〇二二年に「達成された」七〇万トンの水準だったことは注目されてよい。

こうした過去の経験（実績）の丁寧な検証がないまま、国民一人一人の食品アクセスの提起によって、今回の見直しを通じて平時の食料安全保障への視野が広がったと

手放しで喜ぶわけにはいかないだろう。

なぜならば、第二の理念で謳われている「国民に対する食料の安定的な供給」については太字の箇所が今回の新たな提起の内容であり、一方で「国内への食料供給」が従来と同様の扱いに止まっているのに対して、他方では「食料供給能力の維持」にあたって重視されているのが「海外への輸出を図ること」とされているからである。

その結果、食料自給率の向上を通じた国内への食料供給の増大に基づく食料の安定的供給の確保といった国内農業の発展戦略は後景に退き、農業の輸出産業化による国内農業生産基盤の確保・食料の供給能力の維持が強調されることになる。

この点は基本的な施策の箇所をみれば一目瞭然である。第一のところは農産物の安定的な輸入の確保、第二の箇所ではもっぱら農産物輸出の促進しか提起されていないからである。食料自給率目標の単なる指標の一つへの格下げはそうした考え方に導かれたものに他ならない。食料自給率向上の方針は事実上ネグレクトされてしまったといわざるをえないであろう。

### ③適正な（合理的な）価格形成

ところで、多くの農業者や農業団体からの期待が高かった「食料・農産物の適正な価格形成」については、「合

理的な価格形成」「合理的な費用の考慮」といった文言を用いながら、第一に、需給事情及び品質評価が適切に反映されることを前提にしつつ、第二に、食料の持続的な供給が行われるように、第三に、食料システム関係者（農業者・食品事業者・消費者等）の合意に基づいて、第四に、持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならないとされた。

第一の指摘は、現行基本法第三〇条（農産物の価格の形成と経営の安定）を踏襲したものであり、その合意は「農業所得の確保に強く配慮した価格政策の運用」は農産物の需給事情を適切に反映せず、消費者ニーズが生産者に的確に伝わらないことから市場歪曲的になることを避け、価格形成にあくまで市場原理を活用しようというものである。

第二の指摘が新機軸であり、食料・農業生産の持続性が担保されるように、農業生産資材の高騰した価格（費用）が食料・農産物価格に「適切に転嫁」されることを認めようというものである。ただし、第三の指摘のようにその転嫁は生産者から消費者までの食料システム関係者の合意に基づかねばならず（協議組織の設立と合意形成が条件）、第四に、高騰した価格がそのまま転嫁されるわけではなく、持続的な供給に要する「合理的な費用」が考慮されるべきであるということである。

つまり、合理的な価格は、一方で国民一人一人が安定的に食料を入手できる状態にある価格（消費者の所得水準に依存する）であるのに対し、他方で農業者の再生産（持続可能性）を担保する価格水準であることが求められる。この両者が一致する保証はどこにもない。こうした合理的な価格形成をめぐっては適正な価格形成と直接所得補償のギャップとして従来から議論されてきたが、二〇二三年五月二六日に注目すべき意見が日本生活協同組合連合会「食料・農業・農村基本法見直しに関する意見書」において示された。その一部を要約すれば、**「高まる生産コストやリスクに対応し、再生産が可能となる条件を整えていくことは重要です。一方、内外価格差が大きい中で、再生産に必要なコストを単純に価格転嫁すれば、かえって国産農産物の支持が低下することも懸念されます。財政支出に基づく生産者への直接支払い等を通じ、国内農業生産の強化や再生産への配慮と、消費者の食品アクセスに配慮した価格とのバランスを図ることを求めます」というものである。**

原材料・生産資材価格の上昇・高騰を最終価格に転嫁することができるのは価格上昇からかなりの時間が経過してからとならざるをえない。しかも、これは常に後追いの救済策となるから、それまでの間に農業経営等の継続困難が発生する可能性を排除できない。また、価格

変動は一方的な上昇だけでなく、低下も起きるからどのくらいのタイムスパンで価格を把握すべきかを判断することは決して容易ではないし、再生産の保証となることは事前的には認識不可能である。したがって、欧米のように財政支出による直接所得補償（面積あたり又は家畜頭数あたり）の前提の上で、価格変動に対する対応の方法を構築することが望ましい現実的な解決の方向性となる。実際、「適正な価格形成に関する協議会」の設置、「飲用牛乳」「豆腐・納豆」についてのWGでの検討は継続となり、通常国会での法制化は先送りとなっている（二〇二四年一月二六日農相会見）。

## (2)食料供給困難事態対策法案

基本法改正案との一括審議が希望されている「食料供給確保困難事態対策法案」は「米穀、小麦、大豆その他の国民の食生活上又は国民経済上重要な食料の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高い事態に対応するため、食料供給困難事態対策本部の設置、当該食料等の安定供給の確保のための輸入若しくは生産の促進又は出荷の調整の要請の措置を定める」目的で提案されたものである。

食料については異常気象等の兆候を捉えることで供給不足を事前に予想することが可能であり、当該兆候を捕

捉した早期の段階から、事態の深刻度に応じた食料供給確保の措置を講ずることが必要だとの判断による。

内閣総理大臣を本部長とする食料供給困難事態対策本部を設置し、供給量を確保すべき重要品目やその生産に必要な資材の供給目標数量の設定などの方針を策定する。安定供給の確保のための措置として、輸入業者・生産業者・販売業者に対して出荷・販売の調整・輸入拡大・生産拡大の要請を行い、特定食料に関して供給が不足するおそれが高い場合に政府本部の宣言に基づき計画の届出指示、計画届出変更指示等を行うとともに、重要品目について民間の在庫、国内の需給状況を把握するため、輸入・生産・販売事業者に対して主務大臣が輸入・生産・販売の状況に関する報告を求め、これを可能にするとされている。これらの実効性確保のため、財政支援・立入検査、公表等を措置するといふものである。

以上は現代版の食料の輸入・生産・流通統制法とでもいべきものであり、その内容に詳しく立ち入って吟味するには情報が不足しているといわざるをえない。ただし、平常時の食料安全保障の議論に先行して法制化まで進めなければならないとした根拠は必ずしも明確ではない。いわば、本来の安全保障の議論に先行して有事法制の立法化が行われた状況に似た印象をもったことを指摘しておきたい。

## 2. なぜこうなってしまったのか？

### 背景と理念的な整理

食料安全保障を正面に据えた基本法に改正する上での不可欠の課題こそ食料自給率の向上だったのだが、これが現行基本法の下でなぜ実現できなかったのかという点についての検証がほぼ完全にスルーされてしまった中では期待することが困難だったというべきであろう。国民への食料の安定供給を確保するためには、①国内生産に、②安定的な輸入と、③輸入から構築される備蓄を組み合わせるべきだと整理したのは一九七五年の「食糧問題の展望と食糧政策の方向」（農政審議会建議）であった。その背景こそ一九七二年から始まった第一次世界食料危機であった。建議はたしかに国内生産体制の整備や農地造成なども提起し、「自給力の維持向上」を目標としたが、飼料穀物の需要の大部分は輸入に依存せざるをえないとしていた。

旧農業基本法以来の貿易立国論への拘泥という国民世論が支配的な中で、内外の農業生産性格差の存在の下で輸入と輸入に基づく備蓄に大きく依存した食料安全保障という考え方は、一九六四年から二〇一〇年まで四七年間の連続貿易黒字達成の下で「食料はいつでも同盟国から安定的に購入できる」という「不動の確信」によって

裏打ちされてきた。国産からの備蓄を農政が容認したのは一九九三年の平成の米騒動後の一九九五年の食糧法が初めてで、米は在庫⇨流通上での需給不一致によって発生した意図せざる在庫から、不測時に備えて意識的に在庫を積み増す「備蓄」の考え方に移行することになった。とはいえ、米以外では依然として在庫という考え方から脱却できてはいない。

今日、二つの戦争と気候危機が結びついて、アメリカのガルフ（ニューオーリンズ）からパナマ運河経由の日本への穀物輸送はパナマにおける異常渇水によってスエズ運河・紅海経由を余儀なくされていたが、ついにガザ戦争の影響で紅海周辺における英米とフーシ派との戦闘激化によって、喜望峰回りに移行せざる得なくなっている。こうした状況が今後も危惧される中において、いつまでも日本が本来の食料安全保障に正面から向き合わなことが許される日々は続かないであろう。

# 基本法改正議論における食料の安定供給の考え方

日本大学生物資源科学部 友田滋夫

## 1. 「平時」の食料供給が問題とされる時代背景

本稿では、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」（二〇二三年六月二日、以下では「展開方向」という）および「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容（二〇二三年二月二七日、以下では「具体的な施策」という）を参考にしながら、「展開方向」のⅡ「政策の新たな展開方向」の二「食料の安定供給の確保」のなかの(5)「円滑な食品アクセスの確保」、(6)「国民理解の醸成」、(7)「事業者・消費者の役割」、(8)「食品産業の持続的な発展」の部分と、「具体的な施策」の該当部分について検討を行う。

その前に「展開方向」の目次構成について若干述べて

おくと、Ⅱの一「食料安全保障の在り方」の(1)「平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立」において、「食料安全保障について、平時にも、国民一人一人が食料にアクセスでき、健康な食生活を享受できるようにすることを含むものへと再整理する」（「展開方向」二頁）とされ、(2)「食料安全保障の状況を平時から評価する仕組み」は「再整理」された考え方に沿って「平時」の問題（「不測の事態」が起こらないようにするための「平時」の取組も含む）を取り扱い、(3)「不測時の食料安全保障」は従来の考え方に沿って「不測時」の問題（「不測の事態」になったらどうするかという問題）を取り扱っている。こうした、食料安全保障についての二つの考え方のもとで、Ⅱの二「食料の安定供給の確保」の各項目でも「平時」の問題と「不測時」の問題が取り上げられている。

つまり、Ⅱの二は、Ⅱの一をより具体的にしたものというところまでできる。

「不測時」の観点は、従来の食料安全保障観とその延長線上にあるものだが、こうした観点は、高度経済成長に支えられて形成されたと考えられる。満園勇は、内閣府の調査によって生活程度が「中」と回答した割合が「七二・四％（一九五八年）、七五・七％（一九六〇年）、八六・五％（一九六五年）、八九・五％（一九七〇年）と増加し、一九七三年に九〇・二％とはじめて九〇％を上回った」ことをもって、「総中流」論の起点」としている。そして「高度経済成長を通じて広がった中流意識を持つ人びと」は、「大衆消費社会」において、「一定の消費水準」あるいは「消費様式の一定の二様性」をもつ「消費者」として立ち現れてくる人びと」であると述べている（満園二〇一五年、一一頁）。つまり、高度経済成長期においては、皆が「私も人並みの消費生活が送れるようになるはずだ」という期待を持ちえたことに基づく「中流」意識の下で、皆が同じように消費している（つもりになっていた）。

したがって、国民全体を均質の消費主体とみなして、この均質の消費主体に対して均質の食料を供給すれば、食料は全員に平等に行きわたる（とみなされていた）。もちろん高度経済成長期においても貧困層は形成されて

いたものの、それは「普通の人」にとっては別世界の話であって、終身雇用制度の枠組みに乗っている人々が突如として貧困に陥ることは殆ど想定されていなかったし、その枠組みに乗っていない中小零細工業従事者も成長の果実を多少なりとも得ることができた。したがって、彼らの食料（だけでなく消費財の）需要はだいたい同じ方向を向いており、いわゆる「大量生産・大量消費」の流れに沿って、食料も「大量生産」されたものを皆に同じように供給すれば食料安全保障は実現できた。大量に輸入さえできていれば、たいいていの「中流」の消費者には、安定的に供給されたのである。

主食のコメが国によって同質同価格で安定的に大量供給されたことも食料安全保障の実現にとって大きな役割を果たしただろう。一九六九年に自主流通米制度が発足したが、小池晴伴らの整理によると、政府米比率は一九七五年度まで七割を超えており、五割を切るのは一九八七年度である（小池・三島一九九四年）。要は高度経済成長期からバブル景気前までの食料安全保障とは、政府米や輸入依存の安価な大衆向け食料（その原材料などになる麦・大豆・飼料穀物）を「不測時」にいかにか確保するか、それを代替する国産品（イモなども含む）をいかにか「不測時」に確保するかという問題であった。

このような食料安全保障観の背景は、バブル経済期ご

ろから急速に変化する。政府米比率が七〇%代から五〇%を切るまでに要したのは一〇年強（一九七五年度の七一・三%から一九八七年度の四八・二%へ）であった。

しかしバブルの過程で「高いコメ」の需要は高まり、政府米比率が五〇%代から三〇%を切るまでに要したのはわずか五年であった（一九八六年度の五〇・八%から一九九一年度の二九・六%へ）。こうして米の銘柄別価格差が広がったところでバブル景気は崩壊し、九〇年代不況の中、規制緩和と総人件費管理の圧力の下で、成果主義賃金の導入、雇用量の抑制、非正規雇用など低コスト労働力の活用が広がる。それは当然、収入の多い人と収入の少ない人の格差を生み、それに応じて食料品需要も、安い食料品を求める人、高くて品質の良い食料品を求める人などに多様化し、さらには安い食料品さえ十分に確保できない人を生むことになる。

このように、食料安全保障における新しい考え方が生じた背景には、高度経済成長の終焉と、低成長のなかで規制緩和によってふたたび経済成長を遂げようという新自由主義路線があったと考えられる。こうした政策の結果、労働力も含む様々な資源が「効率」の名の下に酷使され、持続可能性や地域格差、貧困にかかわる問題を激化させた。多くの人々にとって、貧困は身近になり、紛争や疫病といった「不測の事態」が起ころなくとも食品

にアクセスできない人々が身近に発生するようになったし、天候不順といった環境問題を背景とした「不測の事態」の発生確率も高まった。

こうして「平時」の食料供給について、中山間地域等の利益率の低い地域からの小売店撤退、貧困などの事情を抱える世帯における食料購入力の低下（単に経済的に購買力がないということのみならず、体力や年齢などから来る購買行動の偏りによる栄養の不足も含む）などの問題が多発するようになり、これに資源の不足や「不測の事態」による食料価格高騰が拍車をかけることになる。

したがって、食料安全保障における「平時」観点の導入は不可欠な時代の要請と言え、「展開方向」と「具体的な施策」は、この時代の要請に応えたという意味で、食料安全保障観における大きな前進であったと評価できるだろう。

## 2. 「平時」観点の導入から生ずる問題点

とはいえ、食料安全保障について、「平時」における食料の安定供給と「不測時」における食料の安定供給の二本立てで検討した「展開方向」と「具体的な施策」は、矛盾もはらむものとなる。というのも、「平時」に食料がうまく供給できないことの要因として、「展開方向」

のⅡの二「食料の安定供給の確保」の⑤「円滑な食品アクセスの確保」で指摘されているような物流の非効率性の問題もあるが、同時に「平時」においても「需要はあるのに供給が不足している」という問題もある。例えば、「食料安全保障の強化に向けた構造転換を図るため、国内生産の増大については、食料供給力の維持・強化を前提に、海外依存度の高い品目の生産拡大を行うことにより実現する」（「展開方向」三頁）とか、「加工・業務用野菜について、輸入原料から国産活用への切替えを促進するために、実需者と連携して安定的な供給体制の構築を推進するとともに、国内外の需要に答えきれっていない果樹について、生産の増大に転じるため、担い手・労働力の育成・確保とともに省力化した生産体系への転換を推進する」（「展開方向」三頁）、といったことは、国内農業生産が国内需要に応じきれないことを示している。

他方で、「人口減少に伴い国内市場が縮小する中で、輸出の促進については、国内の農業生産基盤の維持を図るために不可欠なものと政策上位置付ける」（「展開方向」四頁）といったように、「平時」においては国内食料生産は需要に対しますます過剰になりつつあり、輸出に力を入れることで生産基盤を維持し、そのことが「不測時」における国内向け生産の基盤となるといった観点

も入り込んでいる。

同じような観点は、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料安全保障強化政策大綱（改訂版）」（二〇二三年一月二七日、以下「食料安保大綱」という）における「人口減少に伴い、国内市場が縮小する中で、マーケットインによる「稼げる輸出」を拡大する産地を形成することが、強固な食料供給基盤を確立する上でも重要」（「食料安保大綱」四頁）や、「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」（二〇二三年一月二七日、以下「基本法の改正の方向性」という）における「輸出を通じた食料供給能力の維持」（基本法の改正の方向性「一頁」といった記述にも見られる。

このように、「平時」における食料安定供給の問題は「平時」の食料供給不足を背景にしている一方で、「不測時」に備えて「平時」に輸出を促進するのは「平時」の食料供給過剰を背景にしている。

しかも、輸出促進によって食料生産基盤を維持することが食料安全保障上、有効であるとは限らない。例えば、「食料安保大綱」では「海外の規制やニーズに対応した輸出産地の育成」（「食料安保大綱」四頁）が強調されており、自民党総合農林政策調査会・農林部会・農産物輸出促進対策委員会「稼げる輸出」に向けた第五次提言―輸出を「稼ぎ」の柱にするための取組強化―（二〇

二三年五月一七日、以下「第五次提言」という)も「海外のバイヤーの買い付け訪問を受け、また「戦略的拠点」における小売店の棚や外食店での取扱いの拡大を図るため、生産から流通・販売まで一気通貫となる大規模輸出産地を選択的に育成し、生産・流通の転換を推進すべきである。」(第五次提言「四頁」と述べている)。

こうした輸出専用産地で輸出専用の品目を作るなら、生産技術も、生産される品目の規格も、輸出産地向けに特殊化したものになる。国内食料が不足した際にそれを突如として国内向けの品目・規格・技術に転換できるとは限らない。「輸出先国・地域の規制やニーズに対応する生産を行うには試行錯誤が必要であるため、短期的には収入増につながらなかったり」(第五次提言「四頁」)することが考えられるというのは、輸出専用産地を国内向け産地に切り替えることの困難さの裏返しといえる。

また、「気候変動等により災害が激甚化していることも念頭に、安定的な供給の確保に資するよう、基盤整備を重点的に行うなど海外マーケット向けの強い輸出産地作りを進めるべきである」(第五次提言「四頁」という)ように、輸出拡大戦略においては、国外への「安定的な供給」が必要とされているが、それはすなわち「災害が激甚化」して国内供給が不安定化した時にも、海外への供給をある程度優先せざるをえない、ということである。

このように、輸出拡大によって「国内の農林水産業・食料産業の生産基盤の維持・強化」がされたとしても、国内への供給力の強化・安定化につながるものになるとは限らない。また、「JFOODOは、高所得層の需要開拓と戦略的売り込みへの支援、将来的にも稼げる商品の情報を生産者・産地に提供」(第五次提言「一三頁」)などの記述は、輸出が高所得層向けのものとして想定されていることを示す。これは日本における高所得層の需要に限界があり、国産の高品質・高価格食料品の国内市場が小さいので、海外の高所得層向けに販売するという考え方であるが、国内で売れない食料品の生産を増やし、そのための生産基盤を増強することになれば、「平時」から食品アクセスに課題を抱えている低所得層の食品アクセス問題はかえって不安定化してしまう可能性がある。

### 3. 「平時」における「不足」と「過剰」の併存と食品アクセス

このように、「平時」でも食料がうまく供給できていないという観点と、「平時」には国産食料は過剰であり輸出を振興すべきであるという観点は本来整合性に欠ける部分がある。そこで、この矛盾を残したまま、国内では海外で売れるものを作り、縮小する国内市場向けの食

料の大部分を、価格の安さを基準として海外から調達する、という、食の格差の存在を前提とした戦略はさらに強化されざるを得ない。つまり、現時点で打ち出されている政策は、食の格差の「解消」を目指すものとはなっていない。その結果、「平時」にも食品アクセスに問題を抱える人々は、「不測時」に更なるしわ寄せを受けることが予測されることから、その対策を強化しておく必要がある。

そこで、食の格差を補填するものとして位置付けられるのが、「生産者・食品事業者からフードバンク、子ども食堂等への多様な食料の提供を進めやすくするための仕組みを検討する」（「展開方向」五頁）、「フードバンク・子ども食堂・子ども宅食等への多様な食料の提供に向けて地域の関係者が連携する体制づくり」（「食料安保大綱」六頁）、「食料の寄附促進のための体制整備」（「基本法の改正の方向性」一頁）といったことになる。

そして、こうした食の格差を前提とすれば、「国民理解の醸成」は重要ではあるが難しい課題となる。「多様化する国民のニーズに応える生産者・事業者の様々な取組を表示・可視化することによる消費者や食品産業等への情報発信の強化」（「展開方向」五頁）とはいっても、ニーズは「多様化」というより「分裂」しつつある。ここでは細分化されたニーズごとに生産者と消費者の関係

を作らざるを得ない。とすれば、「理解の醸成」も、一般論として国民大多数に同じような「理解の醸成」を図るのではなく、小集団ごとに「理解の醸成」を図ることになってくる。そして、小集団ごとの「理解」は、それぞれの小集団によって全くかけ離れていることもありうる。例えば、「国民各層の理解と支持の下、生産・流通コスト等を価格に反映しやすくするための環境の整備を図る」（「食料安保大綱」六頁）、あるいは「食料の価格形成に当たっては、農業者、食品事業者、消費者といった関係者の相互理解と連携の下に、農業生産等に係る合理的な費用や環境負荷低減のコストなど、「食料の持続的な供給に要する合理的な費用」が考慮されるようにしなければならない」（「基本法の改正の方向性」二頁）といっても、価格転嫁に対する反応は「国民各層」によって異なるだろう。

「具体的な施策」では、「国民理解の醸成」について、「展開方向」以上の具体化がされていないが、今後、より具体化をして、どの層の国民に、どのような理解を醸成していくのか、そして階層化された小集団ごとの「理解」の質的な差をどのように関連付けていくのか、といった課題に取り組むことが必要だろう。

また、事業者・消費者の役割に関して、環境負荷の低減を図り「持続的な食料供給の実現」（「展開方向」五頁）

を図ることは、環境破壊による食料供給の不安定化の影響を最も被るのが「平時」から食品アクセスに課題を抱えている人々であると考えられることから、重要な課題ではあるが、「それぞれの当事者が、より主体的に、持続的な食料供給に寄与していくことが必要」（「具体的な施策」一二頁）といっても、階層化された小集団ごとに寄与できることや寄与に対する考え方は異なるだろう。

場合によっては、持続性よりも当面は価格を重視する消費者がいてもおかしくないし、現在の取引条件の下では「持続的」でない生産方法が続けたいと考える生産者もいるはずである。一般的には日本よりも環境意識が高いと思われている欧州において、二〇三〇年までに農薬使用量を五〇％削減することを定めた「植物保護製剤の持続可能な利用に関する新規則」（SUR）案の取り下げ表明に追い込まれ、さらには農業分野において二酸化炭素以外の温室効果ガスの削減目標が削除されたことを見ても、分断された「国民各層」の「理解醸成」は簡単でないことがわかる。そうした消費者や生産者も含めて、持続性を確保していく主体と位置付けるためには、多様な主体ごとに持続性への接近の仕方をさらに具体化する必要があるだろう。

食の格差を補填するための食品アクセス対策を担う主体についても、さらなる検討が必要であろう。「具体的

な施策」は、「本年度内に関係省庁による支援策パッケージを取りまとめた上で、地方自治体、社会福祉協議会、JA、食品事業者、NPO等の地域の関係者が連携する体制づくりを支援し、移動販売車等の買い物困難者対策や、フードバンク、子ども食堂、子ども宅食等への食品提供等の経済的に困窮している者への対策を推進する」（「具体的な施策」一二頁）としている。こうした具体的な施策を食料安全保障の問題として正面から取り上げるようになったことは大きく評価できるものの、「地方自治体など、各地域が主体的に進める取組であることを前提とした上で、農林水産省においても関係省庁と協力して食品アクセスの質的充実・面的拡大を図り、買い物困難者・経済的に困窮している者への対応に取り組むことが重要である」（「具体的な施策」一一頁）ともされている点は問題もはらんでいる。中山間地域等における買い物困難者の問題は、自治体等の地域主体の錯誤によって発生しているのではない。中山間地域等における農業生産の条件不利性と同様、条件不利地域である故の買い物困難者である。そして、基本法が、もはや農業基本法ではなく、食料・農業・農村基本法であるならば、条件不利性によって生じる食品アクセスの問題も、「各地域が主体的に進める取組」という位置づけを超えて、国が積極的に関わるべき取組として位置づけ、最低限の食品ア

クセスは国が保証すべきであろう。またこの問題は食品産業と食品流通の問題なので、省庁連携の中でも農林水産省が主体的な力を発揮すべきであろう。

貧困対策としてのフードバンクや子ども食堂についても、貧困の大きな要因は雇用システムの変化や社会保障政策の不備などにあり、個人の責任に帰すべき問題ではない。また、産業構造や年齢構成などによって貧困層が多い地域とそうでない地域があり、それは地域の責任ではない。貧困世帯における最低限の食品アクセスは国が保証すべきものである。これも食料供給の問題という側面があるので農林水産省が主体的に関わるべき問題であるが、社会保障の問題という側面もあるので、農林水産省だけが主体的に関わるのではなく、厚生労働省などとの連携が必要であろう。

「地方自治体、社会福祉協議会、JA、食品事業者、NPO等」は食品アクセス問題解決を担う取組主体として重要ではあるが、食品アクセス問題に最も責任を負うべきは国なのである。

参考文献

- 自民党 総合農林政策調査会・食料安全保障に関する検討委員会
- ・農林部会「持続可能で強固な食料供給基盤の確立に向けた」食料・農業・農村政策の新たな展開方向」の策定と食料・農業・

農村基本法の見直しに関する提言」二〇二三年五月一七日

自民党 総合農林政策調査会・農林部会・農産物輸出促進対策委員会「稼げる輸出」に向けた第五次提言「輸出を「稼ぎ」の柱にするための取組強化」二〇二三年五月一七日

自民党 食料・農業・農村基本法検証PT「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容」二〇二三年二月一四日

小池晴伴・三島徳三 「主流流通米の拡大による政府米流通構造の変貌」『北海道大学農経論叢』五〇集、五三―六六頁、一九九四年二月

満園勇「日本における中流意識の歴史的展開―消費史との関係を中心に」『歴史と経済』第二二七号、二〇一五年四月

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」二〇二三年六月二日

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容」二〇二三年一月二七日

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料安全保障強化政策大綱（改訂版）」二〇二三年一月二七日

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」二〇二三年二月二七日

# 新農業基本法をめぐって 「不測時における食料安全保障」を中心に

東洋大学名誉教授 服部信司

## 1 「不測時における食料安全保障」を提示

新農業基本法（食料・農業・農村基本法…令和五年九月）は、次のようなことを前提にしている。

「現行基本法において、長期的に世界の食料需給が逼迫する懸念が意識された。このため、平時では国内農業生産の増大を図ることとしたが、全ての食料を国内で供給することは不可能である。このため、不測の事態において、我が国への安定した輸入が困難となる事態が生じても、国民が必要とする栄養を国内で供給することが可能となるような体制を整備しておく必要があるという考えのもと、基本理念の第二条と第九条において、不測時における食料安全保障の規定を置いた」<sup>1)</sup>と。

こうして、「不測時における食料安全保障をどうする

か」が、新農業基本法の中軸になっている。「危機管理体制について平時から検討し、準備しておく必要がある」という観点で最低限度必要とする食料の量的な確保と国民に平等に配分することを重点とした考え方を規定した<sup>2)</sup>する。もっともな規定であろう。

## II 白書における自給率の位置づけ…

### 「いくつかの目標のひとつ」

これまで、「食料・農業・農村基本計画」における目標は、食料自給率だけであった。これについて、基本法は、「基本法制定からの情勢変化及び今後二〇年を見据えた課題を考えると、輸入リスクが高まる中で、国内生産を効率的に増大する必要性は以前にも増している。

一方で、・国民一人一人の食料安全保障の確立

- ・輸入手続きが増大する中で、食料の安定的な輸入
- ・肥料・エネルギー資源等食料自給率に反映されない生産資材等の安定供給

- ・国内だけでなく、海外も視野に入れた農業・食品産業への転換

- ・持続可能な農業・食品産業への転換等

基本理念や基本的施策について見直し、検討が必要なものが生じており、これらを踏まえると、必ずしも食料自給率だけでは直接に捉えきれないものがあると考えられる<sup>3)</sup>と、白書はしている。

ここから、

「基本計画の見直しにあわせ、

- ・自給率目標は、国内生産と望ましい消費の姿に関する目標の一つとし、

- ・新しい基本計画で整理される数値目標または課題の内容に応じた目標も活用しながら、定期的に現状を検証する仕組みを設けることとするべきである<sup>4)</sup>としている。

自給率目標は、いくつかの目標のなかの一つ<sup>5)</sup>に位置づけられているわけである。

自給率の位置づけは、変わったといえよう。

### Ⅲ 新基本法…食料自給率目標を示さず

こうした自給率目標の位置づけの変化の結果として、今次基本法においては、食料自給率目標は、示されていない。

だが、自給率は、我が国農業の最も基本的な指標―農地面積、それを基礎とする農産物の生産量と消費量を基に算定される指標―である。日本農業の姿をもっとも端的に示すものでもある。

ちなみに、基本計画（二〇二三年）では、二〇三〇年の自給率目標は、四五%と示されている。この四五%が現行三六%に比べ、高過ぎるというのであれば、現実的な数値に変更すればいい。それが、できないというのであろうか。

変更後の目標が三〇%台後半であっても、恥じることはないのである。

### Ⅳ 「コスト上昇分の価格転嫁が難しい状況」…

#### これの打破が必要

令和四年度の白書は、「農業生産資材の価格指数の二〇二二年一月から二〇二三年二月時点への上昇率は一一・九、農業経営体が販売する農産物価格指数は一〇・八三である」とし、「飼料や肥料原料の価格高騰により

生産資材の高騰が続く一方、農産物価格への転嫁は円滑には進んでいないことが伺われる<sup>5)</sup>としている。

そのうえで、「生産コストの上昇等を適切な価格に反映し、経営を継続できる環境を整備することが重要」としつつも、「流通段階の価格競争が厳しいこと等、様々な要因で、農業生産資材等のコスト上昇分を適切に取引価格に転嫁することが難しい状況にある<sup>6)</sup>とする。

では、どうしたらよいのか。白書は、「日ごろから交渉相手と情報を密に共有する」「値上げ交渉において、客観的な経営上の数値やその資料を用いて具体的に交渉している<sup>7)</sup>」としている。生産者の懸命な努力が伝わってくる。

だが、それで生産者が報われるか、どうかはわからない。それでは困るのだ。生産者の所得がきちっと保証される必要がある。そういう制度を作る必要がある。

## V 政府が生産者の所得を保証する制度を設けるべき

アメリカでは、まさに、このような制度が行われている。

議会が、農業法（期間五年）において、各農産物に目標価格（Target Price：生産者の所得を保証する価格）を設定している。価格が目標価格に達しなければ、その

差が不足払いとして、政府から生産者に支給される。

アメリカにおいては、一九三〇年代の大恐慌下において、価格の暴落に苦しむ農業生産者を支えるために、農産物価格を高く支える価格支持制度が導入された。

だが、農産物価格を高く支えることにより生産者を支えるというこの政策は、アメリカの穀物価格を人為的に国際価格よりも高くする結果となり、アメリカ農業の国際競争力を弱めアメリカの農産物輸出を低下させることになった。

そこで、一九六〇年代中期に、生産者への支持を価格への支持から、所得への支持に切り替える不足払い制度に転換したのである。この制度の特徴は、価格支持政策とは異なり、政府が農産物価格に介入しない点にある。不足払い制度は、以降、今日まで途切れることなく実施されてきた。アメリカ農業は、この制度に支えられ発展してきたのである。

## VI 我が国の経営安定対策の課題

わが国の牛乳の不足払い制度、小麦・大豆の直接支払い交付金（ゲタ対策）は、このアメリカの政策に近い。

わが国においても、コメを含む全農産物に生産者の所得を保証する目標価格を設定し、生産者価格がそれを下回った場合には、その差を政府が補填する所得保証政策

を考へるべきである。

## VII 予算の軸を水田の畑地化↓

### 小麦・大豆生産の拡大に

今年度（令和五年度）の予算は、その冒頭に「食料安全保障に向けた構造転換対策」を掲げ、「畑作物の本作化対策」を設定している。そこにおいて、「水田の畑地化や畑地化後の畑作物の定着までの一定期間の支援」を行うことが記されている。その「支援」が、水田活用の直接支払交付金（令和五年度予算三〇五〇億円）である。

水田活用の直接支払交付金は、水田において、麦・大豆・米粉用米などの作付けを拡大するための支援Ⅱ交付金である。

仮に、水田で自由に米を作れば、国内のコメ需要に対し生産が過剰になり、その処理が困難になる。日本のコメ価格は、国際的には高く、輸出しえないからである。水田で、コメ以外の作物を作るといふのは、その結果に他ならない。

米に適した水田でコメ以外のものを作るのであるから、相応のコストがかかる。水田活用の交付金は、そのコストをカバーするための政府からの支援金である。

水田に作るコメ以外の作物についての支援の額は、麦・大豆・飼料作物は一〇アールあたり三・五万円、ホー

ル・クropp・サイレージ用稲八万円、加工用米二万円、飼料用米・米粉用米五・五―一〇・五万円となっている。

生産者は、こうした交付金を得て、水田における麦・大豆作りなどを行なうわけである。

交付金の受給者は、ほぼ全農家Ⅱ農業経営体と考えられる。その数は約一〇三万。個別経営体九九・一四万、団体経営（組織）体三万九五〇〇である。

二〇三〇年における小麦の作付面積は三〇・七万ha、二〇二〇年二七・三万haよりも三・四万ha（一三％）増、その生産量は一〇八万トン。二〇二〇年九五万トンより一三万トン（一四％）増とされる。

二〇三〇年の大豆面積は一七万ha、二〇二〇年一四・二万haよりも二・八万ha（二〇％）増。生産量は三四万トン。二〇二〇年二万トンよりも一三万トン（六二％）増とされている。

その場合の二〇三〇年の自給率は、現在よりも上昇するものの、小麦一六・六％、大豆一〇・一％で、なお極めて低い。二〇三〇年の目標を現行目標の少なくとも一・五倍、可能ならば現行の二倍くらいに高め、そこに向けての施策を整える必要がある。

小麦・大豆の生産を本格的に拡大するには、水田の畑地化を行わなければならない。

農林水産省は、畑地化支援・定着促進事業を設けている。

水田の畑作物利用には、田畑輪環方式と水田の畑地化がある。

田畑輪環方式は、少ない資本で輪作が可能な反面、作物の高品質化・低コスト化について、抜本的な改善がでない限界があるとされる。

畑地化（「田から畑への永久転換」）は、「転作物物の作付け圃場を固定化し、熟畑化により生産力を高める方式」であり、「畑地化整備を進めることにより、広範な圃場に適用が可能」とされる。

今後の日本農業を考えれば、「田から畑への永久転換」の課題にこたえることが、日本農業に問われているのである。

注1) 農業基本法、四四頁。

注2) 同上。

注3) 同上。

注4) 基本法、四三―四四頁。

# 適正な牛乳価格形成をめぐる

日本農業研究所研究員 矢坂雅充

学校給食や外食、海外旅行者などが支えていた牛乳乳製品需要が一挙に消失したコロナ禍で、日本の酪農乳業は甚大な影響を受けた。新型コロナウイルス感染症の発生から四年ほどが経過した今も、酪農は危機的状況から脱することができないでいる。外食やインバウンド需要などでバター需要が盛り返しているものの、ヨーグルト消費の低迷などもあって、乳業メーカーの脱脂粉乳在庫はかつてない高水準で推移した。その結果、生乳過剰を解消するために、酪農経営は減産を強いられていった。一方、この間に飼料価格や燃油価格などが急騰して酪農経営は厳しい状態に陥り、廃業する酪農経営も多くなっている。生乳生産コストが急増しているなかで、生乳の減産や子牛価格の下落などで収入が減少しているからである。

こうした酪農経営の状況を反映して、飲用等向けの乳価は異例の期中改訂によって二〇二二年一月、二三年八月にそれぞれ一〇円ずつ引き上げられた。乳価の改定期が遅れ、乳価の引上げ幅も生乳生産費の上昇に見合っていないと指摘されているものの、脱脂粉乳在庫を削減するために生乳生産の抑制が要請される状況で、乳価引上げをめぐる乳業と酪農生産者団体の厳しい交渉を経た合意であった。

折しもフランスではエガリム法（エガリムⅠ法一八年公布、エガリムⅡ法二一年公布、エガリムⅢ法二三年公布）が制定され、農畜産物を原材料とする食品の価格形成のあり方を改める動きが牛乳乳製品で一定の効果をもたらしていた。エガリムⅠ法で原料の調達価格ほどでの販売を規制し、Ⅱ法ではサプライチェーンの川上部門での生

産コストの変動分を川下部門に位置する小売業者への卸売価格にそのまま転嫁することが規定された。ミルクサプライチェーンでは契約による取引が普及し、生産者の組織化も進んでいるので、エガリム法の規定が機能しやすいと考えられている。詳述する余裕はないが、II法のもとでは飼料などの資材価格の変動を酪農生産者と乳業メーカーの取引価格に反映させ、その変動分を乳業メーカーは小売業者への牛乳乳製品の卸売価格にそのまま転嫁することになる。小売業者はそれをふまえて牛乳乳製品の小売価格を設定し、最終的には消費者が生乳生産費の増加部分を負担することが想定されている。こうした社会実験ともいえるフランスの試みが、日本の生乳・牛乳の価格形成のあり方を改善するモデルになり得るのではないかという期待が広がり、エガリム法の概要が紹介され、適正な価格形成のあり方が新たな基本法策定の論点に位置づけられていった。

もとより日本でも乳価形成のあり方は積年の課題であった。ごく簡単に振り返っておこう。まず酪農生産者の受取価格として政策的に設定された保証乳価の正当性の揺らぎである。一九六六年に施行された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法、いわゆる不足払い法で加工原料乳生産者の生乳生産費をカバーする生産者の受取価格、つまり乳業メーカーの支払い乳価（基準取引価格）と補

給金単価を合わせた保証乳価が、財政難などの影響を受けて、生乳生産費の変化を反映しにくくなっていった。米価と同様、選挙対策などの政治的な配慮で補給金単価の算定に用いる指標の修正などが行われることもあり、保証価格の信頼性が揺らぐこととなった。

いま一つは、補給金単価の固定性と取引乳価改訂の緩慢さである。二〇〇一年からは生乳生産費（保証価格）と乳業メーカーの支払可能価格（基準取引価格）との差額（絶対額）を補填する補給金単価から、前年度の単価に生産コストの変動率を乗じた固定的な補給金単価に移した。それは生産者団体と乳業メーカーとの加工原料乳の取引乳価が乳製品需給などを反映した弾力的な価格形成を促すとした制度改正であった。しかし実際には補給金単価が固定的になっただけで、取引乳価が生乳需給や乳業メーカーの事業の状況を反映して弾力的に変動することはなく、従前どおり価格変動が少ない取引が継続された。加工原料乳の販売者がホクレン農協連合会のみで、乳製品を製造するために加工原料乳を購入する乳業メーカーが大手乳業メーカーなどに限定されるという市場構造は変わらないのだから当然であったといえよう。双方とも取引乳量と価格の安定性を重視しているので、補給金単価の算定方式が変更になっても、加工原料乳価形成のあり方そのものには変化が生じなかった。

その結果、二〇〇八年に飼料穀物価格が高騰し国際的な畜産危機に直面した際に、日本での取引乳価改訂が諸外国に比べて大幅に遅れ、酪農経営も深刻な経営難に陥った。そこで二〇一〇年代には都府県の酪農生産の低迷、生乳不足基調の長期化という状況もあって、酪農生産者団体と乳業メーカーの乳価交渉を円滑に進めるために小売業との調整も行われるようになり、乳価改定は頻繁になされていった。

しかし、すでにみたように近年の乳価改訂は生乳過剰のなかでの乳価引上げであり、乳価交渉はかつてなく難航した。生乳卸業者や乳業メーカーなどに生乳を出荷する酪農生産者が徐々に増加しており、乳価引上げの条件として酪農生産者団体が組織的に生乳の減産を酪農生産者に求めることにも限界が生じている。さらに乳価引上げによって生乳需要が減少し、乳製品在庫が積み上がることに大手乳業メーカーは危機感を募らせた。結果的には、乳価は二二年一月に飲用等向けが一〇円/kg、二三年四月に加工向けが一〇円/kg、二三年八月に飲用等向けが一〇円/kg、二三年一二月にバター・生クリーム向けが六円/kgの引上げとなった。難しい状況のなかでの乳価改定を評価する指摘がある一方で、それでも酪農経営の苦境からの脱出には結びついていないという批判も少なくない。乳価引上げは不可欠であるという認識は

共有されているとしても、乳価引上げによる牛乳消費減少で増産される乳製品の処理負担や生乳減産への対策強化に対する酪農生産者団体の責任の取り方が焦点とされた。乳価引上げによって牛乳乳製品の消費にどの程度の影響があるか見通すのは容易ではない。生乳過剰のもとの乳価引上げにはかつてなく難しい判断が求められたのである。このように生乳や牛乳などの価格形成のあり方は、生乳の生産コストの変動に留まらず、需給状況や市場構造や政策・制度などの絡み合いのなかで規定されている。

農水省は二〇二三年四月に「畜産・酪農の適正な価格形成に向けた環境整備推進会議」を立ち上げ、その後、八月に大臣官房新事業・食品産業部が事務局となって「適正な価格形成に関する協議会」が設置され、そこでの飲用牛乳ワーキンググループで議論が進められている。飲用牛乳ワーキンググループの会合では、①酪農生産者団体と乳業メーカーとの生乳取引、②乳業メーカーと小売業者の牛乳取引、③小売業者の消費者へ牛乳販売について、価格交渉やその際のコストの捉え方などをめぐって、関係者と事務局の質疑応答が行われている。酪農生産者団体と乳業メーカーとの乳価交渉に対象を絞り込むことなく、ミルクサプライチェーンの各段階での価格形成の連鎖を検討対象としていることは高く評価でき

るが、エガリム法の影響を受けて、事務局は生産コストの増分を川下の事業者に転嫁できれば適正な価格形成がなされると理解して、生産コストの指標を模索しているようである。①の乳価交渉については、農業経営統計調査として牛乳生産費が公表されており、乳価改定の経緯もある程度公表されているので、乳価交渉の論点はある程度整理されている。しかし②や③は乳業メーカーや小売業の経営の機微に触れることでもあり、牛乳事業の収益性の低さ、取引価格の安定性重視といった抽象的な指摘にとどまっている。たとえば乳業工場は装置産業のようには牛乳製造量の多寡によって変動するうえに、乳業メーカーごとの収益構造もかなり異なるので、個別具体的な説明やデータ提供は困難であることが繰り返し表明されている。

その結果、ミルクサプライチェーンにおける価格形成の課題を見出すことが難しくなっている。フランスがエガリム法などで導入した牛乳乳製品の再販規制を政府が導入しようとしているとは思えない。牛乳の生産コストに関する情報提供を行って、消費者の理解醸成を図るといったことなのかもしれない。公的なウェブサイトで、各省庁が所管している統計データを収集・加工して酪農経営の生産コストやミルクサプライチェーンの事業者間取引の状況を示す指標などをできるだけ迅速に伝えるこ

とは重要で、むしろ日本ではこうした取り組みが立ち後れている。ただし、それをもって適正な価格形成を実現するための施策とするのは羊頭狗肉の誹りを免れないだろう。生乳や牛乳の価格形成を深掘りして議論するのは容易なことではないが、この機会にサプライチェーンを構成する事業者と政府が真摯に議論することが望ましい。以下では、より直接的に生乳や牛乳の価格形成に関わる問題をいくつかごく簡単に指摘しておくことにしよう。

第一に、大規模酪農法人経営の生乳生産費の把握である。牛乳生産費調査は公表までに一年半ほどのタイムラグがあり、しかも調査対象は家族経営が主体で、すでに生乳生産の相当の比率を占めるようになっていた大規模酪農法人経営が調査対象に含まれていない。前者のタイムラグについては、生産資材の統計数値などを利用して直近の生産費が推定されている。飼料高騰時には飼料の内容や構成が変更されることもあり、後に公表される生産費調査の数値と若干のずれが生じるものの、推定値の信頼性を損なうほどではないといえよう。後者の調査対象についての問題はより深刻である。酪農メガファーム、ギガファームと呼ばれる大規模酪農法人経営は、生乳の増産や減産に際して大きな影響力を持つようになっている。生乳需給が反転する局面で重要な役割を果たす

こともあり、大規模酪農法人経営を調査対象に組み込むことは避けて通れない問題になっているといえよう。

第二は、乳業の生乳需給調整機能の強化である。コロナ禍で生じた大量の脱脂粉乳在庫の解消がなかなか進まない状況で、生産資材価格などの高騰を背景とする乳価交渉を行うのは容易ではない。生乳不足基調が続いていたときは生乳の増産を促すための乳価引上げであったが、今回は生乳の減産を条件とする乳価引上げになり、難しい判断が求められた。

生乳の需給ギャップが生じてもそれを調整する仕組みが整っていることが、円滑な乳価交渉を実現する基礎なのである。詳述する余裕はないが、乳製品のなかで唯一増え続けているチーズ需要の一部を輸入チーズから国産チーズに置き換えていくなど、貯蔵性のある国産乳製品需要を創出して生乳の需給調整機能を強化していく必要がある。

第三は、農協系酪農生産者団体（以下、農協系団体）の生乳需給調整機能の維持である。近年の乳価交渉が難航したいま一つの要因は、農協系団体が酪農経営に減産を要請することに慎重にならざるを得なくなっていることである。畜産経営安定法の改正で農協系団体以外への生乳出荷の自由が喧伝され、農協系団体との二股出荷を含めて、生乳卸業者をつうじて取引乳価単価が高い飲用

牛乳メーカーに出荷する酪農経営が徐々に増えている。

農協系団体が要請する減産による収益減を回避するために生乳卸業者などへの出荷を決断する酪農経営者が増えたのは当然といえよう。農協系団体が減産要請を強化すればするほど、こうした傾向に拍車がかかることは間違いない。

生乳卸業者などへの生乳出荷の拡大は、最終的に牛乳小売価格の低迷をつうじて飲用乳価の引上げにプレキを掛けるおそれがある。生乳卸業者などの取引先は乳製品製造設備を保有しない牛乳メーカーであり、集乳量の増加は廉売による牛乳払取で調整されることになる。牛乳廉売競争で牛乳価格の引き上げが困難な状況では、農協系団体の乳価引上げ要請が実現する条件は失われてしまう。

ちなみに生乳取引では生産された生乳の全量を乳業が引き取り、受乳拒否をしないという取引関係が成り立っている。生乳取引では交渉を経て決定される乳価に関心が集まるが、全量取引が安定取引の基礎となっている。農協系団体が乳業の需要をふまえて生乳生産目標を設定して生産の誘導を図り、実際には避けられない過不足は乳業が引き受けて調整するという相互の協調関係の上に乳価が設定されるといえよう。さきにもたように需給調整には関与しない酪農生産者の生乳流通が拡大し、農協

系団体による生乳生産の調整機能が十分に機能し得なくなると、適正な乳価形成だけでなく全量取引による取引の安定性も維持し得なくなる可能性がある。

第四は、プライベートブランド牛乳市場の見直しである。スーパーマーケットの牛乳売場では、限られたフェイス数（列数）ながら多種類のナショナルブランド牛乳（NB牛乳）が並べられている一方で、一〜二種類のプライベートブランド牛乳（PB牛乳）が大量に並べられている。小売価格も両者では大きく異なり、今日ではNB牛乳は一リットル三〇〇円ほどであるのに対して、PB牛乳は同二〇〇円ほどである。両者の生乳価格はそれほど変わらないにもかかわらず、牛乳小売価格には大きな価格差が生じていることがわかる。

NB牛乳の小売価格はその商品を卸している乳業メーカーの意向を反映して決められるが、PB牛乳の小売価格は小売業者が店舗間競争などをふまえて決定している。単純化して言えば、NB牛乳は川上部門のコスト増が川下に転嫁されて小売価格が設定される。乳価改定時に乳価増加分と乳業メーカーのコスト増などが加算されて卸売価格が変更され、それに小売業者の通常のマージンが上乗せされて小売価格が決められる。

一方、PB牛乳の小売価格の決定権は小売業者にあるが、ロスリーダーとして低価格が設定されることが多

い。たとえば小売業者は設定した小売価格からごくわずかな小売マージンを差し引いた価格での納品を要請することになる。

このように低価格が設定されるPB牛乳が牛乳販売の大きなシェアを占めており、ミルクサプライチェーンにおける価格形成の課題として認識されている。

一つは、乳価引上げによるコスト増が牛乳納品価格に転嫁されない乳業経営の悪化である。PB牛乳の多くは牛乳製造を主体とする中小乳業メーカーであり、全量取引ではなく必要時必要量取引になるので、取引乳価はやや割高となる。原乳価格が割高であるうえに小売業者への納入価格が低く抑えられ、中小乳業メーカーの粗利率はきわめて低くなる。薄利多売でようやく事業を継続しているのが中小乳業の経営実態であり、PB牛乳を持続的に提供しうる経営環境にはない。大手乳業メーカーは収益率の低いPB牛乳の製造を取りやめたり、グループ会社によるダブルブランド牛乳で対応するようになっており、中小乳業メーカーが牛乳事業を継続できなくなれば、牛乳市場は大きな混乱に陥ることになる。

二つは、乳価引上げの限界認識である。PB牛乳は飲用向け乳価が幾度となく引き上げられても、小売業者はマージンをさらに低く抑えろといったことで店頭でのPB牛乳価格の価格引上げには慎重に対応してきた。その

結果、二年ほどの間に乳価が二〇円／リットルも引き上げられたものの、P B牛乳の小売価格は一リットル二〇〇円ほどにとどまっている。一方、N B牛乳は乳価引上げや乳業や小売業のコスト増などが転嫁されやすく、小売価格は三〇〇円を超えるようになった。P B牛乳との価格差が一〇〇円以上に開いてしまったのである。このままではN B牛乳の市場が大幅に縮小してしまうという危機感を募らせている乳業メーカーもあり、乳価引上げには慎重になってきているとも言われる。川下部門の小売業から価格形成されるP B牛乳の拡大によって、川上部門のコスト増を転嫁してきたN B牛乳の市場が消滅しかねないというわけである。適正な牛乳小売価格の形成もミルクサプライチェーンの重要な課題なのである。

以上みてきたように、適正な乳価形成という問題はコスト指標を活用してコストの増分を川下部門に転嫁するという限定された枠組みでは論じきれないことがわかる。生乳生産構造の変化、生乳の需給調整や農協共販のあり方、乳業メーカーの収益構造や事業戦略の分化、小売業の牛乳販売戦略など、酪農乳業やミルクサプライチェーン特有の基本的な問題と関わっている。本稿では、実態からずれた生乳生産費の把握、生乳取引価格改定をめぐる協議・交渉力の弱体化、生産コスト転嫁が難しい

P B牛乳の増大といった三点を取り上げた。ほかにも飲用向け乳価と加工向け乳価の価格差、バター・脱脂粉乳の需給跛行性、乳価の安定性重視と需給動向に弾力的に対応した乳価改訂のバランスなど、価格形成に関わる論点は多く残されている。いずれも消費者への情報提供・理解醸成といった取り組みで価格形成が適正になるとは考えられない。適正な価格形成に向けて真摯に取り組もうとするならば、ミルクサプライチェーンにおける生乳・牛乳価格形成の問題点に即して、具体的な施策や事業者間取引ルールあり方などを模索していく必要がある。農水省の適正な価格形成に関する協議会は改めて課題設定や問題意識が問われているといえよう。

# 農産物価格形成をめぐる論点

## ―米価形成を中心に―

茨城大学 西川邦夫

### 1. はじめに

食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって、重要な論点の一つとなっているのが農産物価格形成のあり方である。特に、価格下落によって損失を被る農業サイドからは「適正な価格形成」を求める声が強くなり、農林水産省も基本法の改正案に、「合理的費用」にもとづく価格形成を基本理念として挿入することを検討しているとの報道もある<sup>①</sup>。一方で、生産者数も多く注目度が高い米の価格形成の手法については、「適正な価格形成」だけでなく、「価格形成の場」についても並行して議論が進められている。両者の関連は必ずしも明確ではなく、またそれぞれが背景とする理論的バックボーンも異なる。

そこで本稿では、米価を対象として、「適正な価格形

成」と「価格形成の場」をめぐる議論の推移と、経済学的な含意を検討する。そのうえで、価格形成をめぐる政策課題を明らかにしたい。

### 2. 農産物価格形成をめぐる二つの考え方

農産物の価格形成については、一般的に①生産費説、②需給説、という二つの考え方がある。生産費説とは、農産物価格は生産費によって規定されるというものである。ある国において、国民の需要量を満たすための供給量を、国内の農業生産によって確保するためには、その需要量を満たす最後の（限界的な）生産者の生産費が補償される必要がある。そうでなければ、供給が需要に対して不足してしまうためである。限界生産者の生産費によって農産物価格が規定される、という考え方が生産費

説である。

一方で、需給説とは価格は市場における需要と供給の関係によって決まるとする考え方である。需要が供給を超過すると価格は上昇し、逆だと下落する。短期的にはその時々需給関係によって決まるので、生産費が補償されるとは限らない。ただし、価格が生産費を割り続けると生産の継続が難しくなるので、長期的には必要な供給量を確保できる水準の生産費は補償されるはずではある<sup>3</sup>。

生産費説は国民の需要量を国内生産で満たすことを前提としているので、食料安全保障と親和性が高い。それに対して、あくまで需要と供給によって価格が決まると考える需給説は、市場メカニズムを重視する考え方であるといえる。米政策は一九九五年の食糧法、一九九八年の食料・農業・農村基本法の制定によって、前者から後者に転換した。それまで政府買入価格の基準とされてきた生産費所得補償方式は廃止され、「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする」（基本法第三〇条第一項、下線は筆者）とされた。現在の議論に引き付けて考えると、生産費説にもとづいているのが「適正な価格形成」<sup>4</sup>、需給説にもとづいているのが「価格形成の場」

の議論ということになるだろう。

### 3. 価格形成をめぐる議論の推移

第1表は、「適正な価格形成」と「価格形成の場」の議論の推移を示したものである。時系列としては、二〇二二年八月に農林水産省が米先物市場の本上場を不認可したことが起点となる。その代わりとして検討が進められたのが米の現物市場であり、二年にわたる検討を経て二〇二三年一〇月に「みらい米市場」が開設された。また、それ以前から農林水産省では研究会を設置して、事前契約（先渡契約）をリスクヘッジの手法として普及を図ってきた。多様な価格形成の場を形成する動きは、先物市場の廃止によって終わったわけではなかった。それらの動きを総合する形で、二〇二三年八月に農林水産省に設置された米の将来価格に関する実務者勉強会（以下、「実務者勉強会」）では、事前契約取引（先渡契約）、現物市場、先物市場の三者がセットで議論されている。後でも検討するが、「価格形成の場」の議論では、一度廃止された先物市場を価格形成機構の中に再び位置づけ直す形で議論が進められているのである。

「価格形成の場」が再構築されている間隙を縫って、基本法見直しの議論で主役となっているのが「適正な価格形成」の議論である。原油や肥料等の資材価格高騰の

第1表 「適正な価格形成」と「価格形成の場」の議論の推移

年	月	「適正な価格形成」の議論	「価格形成の場」の議論
2021	8		<ul style="list-style-type: none"> <li>・農林水産省が米先物市場の本上場を不認可</li> <li>・米取引の事前契約研究会「座長メッセージ」</li> <li>・米の現物市場検討会の設置</li> </ul>
	9		
2022	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農林水産省「食品製造業者・小売業者間における適正取引推進ガイドライン」の公表</li> <li>・野村哲郎農林水産大臣（当時）が記者会見でエガリム法に言及</li> <li>・食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料安全保障強化政策大綱」に「適正な価格形成と国民理解の醸成」を明記</li> </ul>	
	10		
	12		
2023	3		<ul style="list-style-type: none"> <li>・米の現物市場検討会「米の現物市場について（報告）」</li> </ul>
	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間取りまとめ」に「適正な価格形成のための施策」を明記</li> </ul>	
	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・畜産・酪農の適正な価格形成に向けた環境整備推進会議「中間取りまとめ」</li> </ul>	
	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適正な価格形成に関する協議会の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米の将来価格に関する実務者勉強会の設置</li> </ul>
	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適正な価格形成に関する協議会で牛乳と納豆・豆腐を先行させる（米は後回しへ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米の現物市場「みらい米市場」が開設</li> </ul>

資料：農林水産省各資料より作成。

転嫁を目的として、二〇二一年一月に「食品製造業者・小売業者間における適正取引推進ガイドライン」が公表された頃から議論が活発になった。二〇二二年一月には、野村哲郎農林水産大臣（当時）が記者会見でフランスのエガリム法（後述）に言及し、その後の基本法見直しの関連文書には必ず「適正な価格形成」が出現するようになった。畜産・酪農の適正な価格形成に向けた環境整備推進会議で先行して議論が行われ、二〇二三年八月からは適正な価格形成に関する協議会ではフードチェーンの各段階の当事者が参集して議論が進められている。ただし、一〇月には牛乳と納豆・豆腐が先行して議論されることになり、米は対象からいったん外されることになった。

#### 4. 米価形成の論点

##### (1) 「適正な価格形成」―農協系統組織主導の運動論―

「適正な価格形成」の議論の展開に寄与してきた新山陽子によると、「適正な価格とは、農畜産物の生産コストを反映した価格。生産コストには家族労働報酬も含まれる」（下線は筆者）。新山も言及しているのがフランスで制定されたエガリム法であるが、その中でも二〇二一年に制定されたエガリムⅡ法が重要である。同法においては、①書面契約締結の義務化（価格とその自動改定

方式、もしくはは価格計算式の記載を含む)、②生産コスト指標の作成と契約への反映(専門職業間組織(生産、流通、加工、外食等の団体で構成)が作成、農業者と購入者間の「枠組み協定」も作成する)が規定されている。

つまり、フードチェーンの関係者間で作成した生産コスト指標を、書面契約によって取引価格に反映させることで、生産費を反映した価格の形成を促すものである。

一方で、新山は適正な価格形成をめぐる問題点として、以下のような指摘もしている。「独占禁止法との関係は最も難しい。価格は売り手と買い手の交渉で決まる。そこに何らかの規定を設けると、同法に抵触する可能性が生まれる。…(中略)…社会的に合意が得られる範囲の新たな方策を検討し、公正取引委員会の了解を得なければならぬ」<sup>7)</sup>。市場取引における当事者間の競争に何らかの制約を加えることが、独占禁止法に抵触する可能性を懸念しているのである。また、基本法見直しの議論においては、「適正な価格形成」のためには「需要に応じた生産」の実現が前提であることは、政府文書で繰り返し表明されている<sup>8)</sup>。米政策における「需要に応じた生産」とは、すなわち主食用米の生産調整を指す。

以上の検討から、「適正な価格形成」のイメージが浮かび上がってくる。当事者間の話し合いで価格を引き上げる方向にもっていくためには、供給サイドも強い交渉

力を持つ必要があるが、そのようなことができる主体は、市場に出回る米の六〇%程度を集荷している農協系統組織(西川(二〇二二)、p. 二二)以外にあり得ない。生産調整を農林水産省と協調して遂行できる力量を持つのも、農協系統組織だけである。相対取引という農協と卸売業者が個別交渉によって価格形成を行う現在の仕組みを前提として、農協系統組織が供給を絞りながら価格形成のイニシアティブを維持することが「適正な価格形成」ということになる。

## (2) 「価格形成の場」—先物市場と主食用米の生産調整—

先述の通り、実務者勉強会においては先物市場も含めて、多様な市場の役割と関係が検討されている。フードチェーンの関係者が安定的な取引を行うとともに、適切にリスクヘッジするためには、将来的な価格を見通せる必要があるためである。近年、広く用いられるようになってきた先渡契約(事前契約)では、契約内容として取引量だけを決め、価格は除外される場合が多い。そのため、リスクヘッジの手法としては必ずしも十分なものはなっていない。将来的な価格を決めることができるのは先物市場のみとなる<sup>9)</sup>。そして、先渡契約、現物市場、先物市場を生産者が組み合わせて利用することで、リスクヘッジが行われることがイメージされている<sup>10)</sup>。

ここで問題となってくるのが、先物市場と主食用米の生産調整との関係である。両者が果たして両立するかということは、以前から議論されてきた問題である。特に生産調整による主食用米の価格維持を支持してきた農協系統組織は、先物市場の開設に強く反対してきた経緯がある。筆者が知る限り、農協系統組織が先物市場に対する態度を正式に表明したのは二〇一一年にさかのぼる。

ここでは、「生産調整への参加を誘導している政策との整合性を保てない」（下線は筆者）こと、つまり先物市場を農業者が利用することで生産調整に参加しなくなることに對する懸念が示されている<sup>11</sup>。先渡契約において価格を除外することも関係するが、出来秋の需給状況によって生産者への仮渡金や、卸売業者との相対取引価格の水準を決める、現行の農協系統組織による価格形成のあり方（西川（二〇二二））を維持したい、つまり価格形成のイニシアティブを失いたくないという思惑が強くにじんでいる。

「価格形成の場」の議論も、最終的には主食用米価格の維持に偏った、現行の生産調整をめぐる問題に行き着く。現行の生産調整の骨格となっているのは、主食用米並みの所得を確保する転作助成を用いた作付転換の推進と、用途限定米穀制度による主食用米と非主食用米の需給の遮断（いわゆる「横流し」の防止）である。この仕

組みによって最も影響を受けるのが、転作助成が無い特定米穀等（米菓、みそ等の原料）の非主食用需要である。

この部分は、市場メカニズムが働いているがゆえに米市場の中でバッファの役割を果たし、需給の変動が最も激しい部分となっている。特定米穀とはふるい目から落ちた粒が小さい米を指すが、主食用米の価格が引き上げられると再度ふるい目にかげられ、不足する中食・外食等、低価格の業務用米として供給されることになる<sup>12</sup>。

転作助成の対象となり、その他用途への転換が認められていない非主食用米の作付拡大は、業務用米の不足に拍車をかけて上記の動きを増幅する。そのため、特定米穀等を扱っていた業者の需要は代わりにM A米に向くのである（熊野（二〇二二））、国産米への需要がその分だけ浸食される。なお、国内主食用米需要が減少する中で、交付単価の高い非主食用米の作付を拡大していくことは、財政的な持続可能性に対する懸念を高めていることは周知のとおりである。

## 5. おわりに

現状の米価形成の議論は、「適正な価格形成」と「価格形成の場」との選択の問題である。生産費と需給のどちらにもとづくのか、運動論か市場メカニズムか、先物市場を認めるのかどうか、現行の生産調整を維持するの

かどうかである。どちらの議論においても、中心的な役割を果たしているのは農協系統組織であり、価格形成の「イニシアティブを維持するために、「適正な価格形成」に対しては肯定的、「価格形成の場」に対しては否定的ということになる。

最後に、今後の展望について私見を記したい。過去約半世紀にわたって生産調整を続け、供給が需要を上回らないように、つまり米価を一定の水準に維持するよう農政は市場へ介入してきたが、その結果はとどまることを知らない国内米消費の減少であった。米価は消費に影響を与えないとする根強い見方(青柳(二〇二二)、p. 一〇六—一〇七)もあるが、女性の社会進出等の家計の変化を考慮した計量モデルでは、近年になるにつれてその度合いは縮小しつつも、消費量は価格に有意に反応してきたことが明らかにされている(草苺(一九九八)、p. 三三)<sup>13</sup>。米価を維持するための政策や運動ではなく、市場メカニズムを信頼することが今後の米価形成の議論には求められているのではないか。

#### 参考文献

- ・青柳齊(二〇二二)『米食の変容と展望—二〇〇〇年以降の消費分析から—』筑波書房。
- ・井野隆一・田代洋一(一九九二)『農業問題入門』大月書店。

- ・熊野孝文(二〇二二)「加工用米、特定米穀、MA米、そして食用米について」『農業協同組合新聞』二〇二二年二月一日付 (<https://www.jacom.or.jp/column/2021/02/210216-49491.php>) (二〇二四年一月二八日確認)。

- ・草苺仁(一九九八)「家計」の変容とコマ消費」農業総合研究所『米の流通・消費の変貌—小売と消費者を中心に—』(平成九年度秋季特別研究会討論記録)…四—三四。

- ・西川邦夫(二〇二二)「米の価格形成の仕組みと今後の展望—相對取引価格と現物市場創設をめぐる—」『輸入食糧協議会報』七七九—一七八。

- ・西川邦夫(二〇三三)「米政策における価格と需要—安さで消費は増えるか?—」『輸入食糧協議会報』七八四—二〇—二九。

- ・佐伯尚美(一九八七)「農産物価格論の破綻」『農村研究』六四…一—二。

#### 注

1 例えば、日本農業新聞「価格法制化「期待」八割—JATOP アンケート、九割「転嫁の実感なし」—」、二〇二三年一月一五日付。

2 日本農業新聞「基本理念に「価格形成」—基本法改正案概要、「合理的費用」考慮を明記—」、二〇二四年一月一七日付。

3 井野・田代(一九九二)、p. 八六、によると、需要と供給は価格の変動をもたらすが、価格の水準を決めるのではなく、

- 需給均衡下の価格水準を決めるのが農産物の生産費であると指摘している。しかしながら、佐伯（一九八七）、p.p. 七—八、が指摘するように、農産物過剰という現実の下では、価格は需要と供給によって決まるとしか言いようがなく、供給サイドの条件が市場規制的に作用することは無い。生産費説は「あるべき価格」として運動の指標にはなるだろうが、現実の価格を説明するツールにはならないことになる。その意味では、現在の「適正な価格形成」をめぐる議論が、フードチェーンの各段階の関係者を集めた運動の形態をとっていることは注目に値する。
- 4 ただし、どの階層の生産費を対象とするのかということについては、議論が深まっていないのが現状である。基本法見直しでは担い手の議論が「多様な担い手」に拡大したことも、より議論を複雑にする可能性がある。
- 5 米の将来価格に関する実務者勉強会と、ほぼ同時に設置されていることが注目される。
- 6 日本農業新聞「適正価格への課題—新山陽子氏に聞く（上）—」、二〇一三年九月二日付。
- 7 日本農業新聞「適正価格への課題—新山陽子氏に聞く（下）—」、二〇一三年九月三日付。
- 8 例えば、基本法検証部会での検討結果を最終的に取りまとめた、食料・農業・農村政策審議会「答申」（二〇一三年九月）、p. 一九、では「適正な価格形成のための施策」の項目で、「需要に応じて生産された農産物等の適正な価格形成が必要であり」と指摘されている。
- 9 農林水産省「米の将来価格を決定することのできる取引とその活用について」、二〇一三年一月、第二回米の将来価格に関する実務者勉強会資料、を参照。
- 10 農林水産省「米の将来価格を決定することのできる取引の活用について」、二〇一三年二月、第三回米の将来価格に関する実務者勉強会資料、を参照。同資料では、先物市場の利用に重点を置いた分析がなされている。
- 11 全国農業協同組合中央会「米の先物取引に関するJAグループの基本的な考え方」、二〇一二年五月二七日、を参照。
- 12 日本経済新聞「業務用コメ「規格外」で波紋—木徳神糧など卸大手参入、ニッチ市場で争奪戦—」、二〇一二年一月三日付。
- 13 興味深いのは、価格と消費量の関係に対する見方を、農林水産省がその時々々の状況によって変えてきたことである。第二次安倍政権発足当時のように農政が外部から攻撃されている時は両者の関係を否定し、通称「石破プラン」（米政策に関するシミュレーション結果）（第一次・第二次、二〇〇九年）作成時のように省内の内発的な力によって改革に向かう時は肯定しているのである。詳しくは、西川（二〇一三）、p.p. 二二—二三、を参照。農林水産省の本音がどの辺にあるかは、おおよそ明らかではないだろうか。

# 基本法改正と水田農業政策

宇都宮大学農学部 秋山 満

## 1. はじめに

一九六一年の農業基本法、一九九九年の食料・農業・農村基本法を経て、二〇二四年に二五年ぶりの食料・農業・農村基本法の改正が行われようとしている。高度成長下の農業基本法においては、農工間生産性・所得格差の是正を基本理念に、選択的拡大を中心とする生産政策、零細農耕からの脱却を図る構造政策、それを支える米価政策を柱とする価格政策を基本に、曲がりなりにも農業近代化の方向性を打ち出していた。九九年食料・農業・農村基本法は、八六年のプラザ合意、九三年のガット合意を背景に、農業政策の国際化への対応が焦点となった。九二年新たな食料・農業・農村政策への移行は、九三年農業経営基盤強化促進法、特定農山村法（中山間

立法）、九五年新食糧法への移行と体制整備を図りつつ、価格政策の撤退と直接支払型政策への移行を伴いつつ、市場原理活用型農政へと大きく転換した。あわせて五年見直しの基本計画による計画法制的色彩を強めつつ、新基本法へと軟着陸していった。

今次の基本法見直しの背景は、一方では選択的拡大下の食料自給力の低下と高齢化等の国内農業生産主体の弱体化という近代化農政の帰結であり、他方では、国際化農政の果てに顕在化した世界的食料供給の不安定化である。地球温暖化に伴う気候変動要因の深刻化、コロナ感染症拡大を含む国境を越える病害虫の拡散、国際紛争等の地政学的リスクの高まりや感染拡大に伴う国際物流網の混乱・遮断であり、加えて輸出余力国の特定化と人口増大圧力の下での円安を契機とした買負けリスクの顕在化

である。国際市場に依拠した食料供給政策の限界とともに、国内供給力強化を柱とした食料安全保障の強化が問われているとしてよい。以下、食料安全保障の柱となる穀物生産、特に水田農業政策のあり方に関して検討しよう。

## 2、水田農業の現状と将来見通し

### ― 担い手の弱体化 ―

食料安全保障の基本は、国内農業生産の増大を基本に、取り分けエサを含む穀物生産の維持・増大こそが大切である。日本農業においては水田農業の位置づけ・方向性が問われることになる。水田農業の現状を担い手と農地確保の観点から確認しよう。

まず、担い手の動向である。個人経営体における基幹的農業従事者は、二〇二〇年の一六万人（六〇歳未満二三・八万人）から二〇四〇年には三〇万人程度にまで縮小することが予想されている。このうち稲作販売一位の基幹的農業従事者は現状の五五万人から二〇年後には六・二万人程度へ急減する見通しだ。次期基本法時に進行する世代交代・農地流動化を伴う経営継承に関して、無事乗り切っているのが第一の問題となる。

水田経営は、果樹部門とともに担い手以外への生産依存が高い部門である。稲作部門の主要農家・団体経営の

生産シェアは五一％に止まっている。水稲作付農家七・四万戸、水稲作付面積一二八・六万haのうち、五ha未満層に経営体の九二・三％、水稲作付面積の四八・四％が集中している。一ha未満層の基幹的農業従事者の平均年齢は七〇・七歳、一〜五ha層でも六八歳となっており、こうした層を中心に二〇年後には農家のリタイアが急速に進むことが予想されている。他方、五ha以上の個人経営体は七・七万戸、集落営農を含む団体経営は一・五万個であるが、基幹的農業従事者の四割以上が六五歳以上となっており、それぞれ四一・三万ha、一九・四万ha（計約六〇万ha）の水稲作付面積となっている。こうした担い手層においても世代交代が進む中で、五ha未満層の作付面積六二・三万haを受け止めるとすれば、現状に倍増する規模拡大が必要となる。米価の下落と拡大農地の分散化の下で、担い手層の拡大意欲が減退していることが指摘されている中で、こうした構造変動を乗り切っているのが危惧されている。

基本法検討審議会資料では、水田農業の見通しについて、主食用需要量が二〇二〇年七〇四万トから二〇四〇年に四九四万トまで三〇％も減少すると予測し、作付面積は一三七万haから九六万haにまで四一％も縮小するとしている。水田面積は同期間二二五万haから二〇三万haにまで縮小する見通しだが、二〇四〇年の要生産調整面

積は現状の八八万haから一〇七万haにまで拡大し、主食用米作付と生産調整面積が逆転する事態を予想している。現状に倍する担い手への水稲生産の集積は、同時に担い手主体の生産調整の拡大・集中化を想定せざるをえない状況となっている。そうした事態の進行の下で、「土地余り」ともいふべき事態が進展してきており、水田農業担い手の育成確保に向けた支援方策強化とともに、水田土地利用のあり方の方向付けが問われているように思われる。以下節を改めて検討しよう。

### 3, 水田保全と担い手育成確保の方向

政策基調としては、担い手への農地集積八割を目標に、効率的・安定的経営の維持確保とともに、経営形態の法人化を推進してきた。米の主産地においては個別型規模拡大、兼業深化地帯や中山間地においては集落営農を含む団体経営体の育成が図られてきたといえよう。今次の改正検討においては、担い手確保の危機感からスマート農業・人材派遣・機械リース等のサービス事業者の促進とともに、定住確保の視点も含めて半農半Xなどの多様な農業人材の育成・確保も図るとしている。規模拡大の自立型担い手育成に加えて、「多様な担い手論」を打ち出した形だ。しかし、こうした多様な担い手が地域の中でどうした役割分担を計っていくのか、必ずしも

判然としない。この点は、効率的な水田生産を目指す従来型担い手育成路線と、「みどりの食料システム戦略」にみる環境重視型農業の推進方向と相まって、育成すべき担い手像の曖昧化につながっているように見える。政策的には両者をつなげる柱としてバイオやICT技術を活用したスマート農業などの新技術に期待している形だが、国民理解としての有機農業や環境保全型農業とはやや理念を異にしているように思われる。担い手形態と目指すべき農業方向の関連付けに関して、より明確なメッセージが求められる。加えて、担い手不足と農地余り現象の下で、「最後の借り手」としてのJA出資法人や市町村公社等の公共型担い手育成の必要性が増してきている。こうした公共型担い手育成に関しては、条件不利地や飛び地の集積等、経営的な困難がつきまとい、政策的にはやや冷淡な扱いだ、国土保全・地域保全の観点から公共機関による生産補完としてきちんと政策的に位置づけていく必要がある。

### 4, 「水田潰し」から田畑輪換型土地利用方式の確立へ

こうした方向付けの曖昧性は、水田土地利用のあり方にも垣間見える。先に見たように、人口減少と米需要の減退の下で、水田面積の過半が生産調整となる事態が迫

っている。国土保全や環境保全の観点からは、環境親和的な装置としての水田保全が求められる一方、安全保障や需給調整の観点からは、転作の本作化、畑地化という形で「水田潰し」ともいえる政策展開が進行しつつある。

改正基本法を先取りする形で進んでいるのが「畑地化促進助成」である。一〇a一四万円（高収益作物は二二万五千元）の畑地化支援一時金に加えて、定着促進支援として五年間一〇a二万円（加工業務用は三万円）の支援が準備されている。生産調整経費の削減目的が優先しているといえよう。こうした畑地化支援に関しては、現場では余り評判が良くない。地目転換が個人申請のため、まとまった水田地帯に虫食いの畑地が発生してしまうこと、水利費等経常賦課金等の残存水田の負担増大と再計算の必要、今後の水田再整備等における合意形成の困難増大、畑地化農地の遊休地化を促進する懸念等の声が上がっている。

こうした畑地化を推進する手段として利用されているのが「五年水張りルールの具体化」である。生産調整交付対象として、五年間に一度も水稲作付のない転作地においては生産調整交付対象から外すという措置である。こうした措置採用の理由について、転換作物が固定化している水田は畑地化を促すとともに、水田機能を有する農地においてはブロックローテーション体系を促すため

としている。現場においては、水田の土地条件や地域の合意形成により固定団地化して生産調整に協力してきた経緯があり、農家からの反発の声が強い。生産調整当初、転作定着化に向けて加算金等により転作地の団地化やブロックローテーションに取り組んでいたが、平成米大不作を契機とした復田過程でこうした取り組みが解体する契機となった。経営安定所得対策への移行に伴い、こうした団地化やブロックローテーション推進の措置自体が解体してきた現実がある。生産調整に協力してきた現場からは、突然の方針転換に当然の反発といえよう。

さらに、生産調整の主力となってきた飼料用米（一般品種）の助成措置の削減である。飼料用米の経営所得安定対策の助成金は二三年まで標準単価一〇a八万円であったが、二四年より徐々に削減し、二六年には六・五万円まで引き下げる方向である。理由は多収品種の種子確保が可能になったことから、多収品種への転換を促すためとしている。現場では多収品種はコンバイン故障の原因となりやすく、落種による混米の恐れもあることから、一般品種を活用している事例が多い。現場では「水田潰し」の一環として受け止められている。これまで望ましい方向として田畑輪換的な土地利用を推進することなく、基本法改正議論を契機に矢継ぎ早の水田潰しを進める政策展開に、政策不信の念が強まってきているとい

えよう。

望ましい土地利用の方向は、地域環境親和的な水田という装置を維持しつつ、輪作を内包した地域的な田畑輪換的土地利用方式の確立の方向であろう。人・農地プランの実質化では農地の集積ばかりに力点がかかり、地域の土地利用や作付体系確立へ向けた合意作りは弱い。コロナ後、地域の話し合い自体が空洞化する中で、地域住民・担い手の話し合いの場を早急に再建する必要がある。あわせて、地域の実情に合った担い手形態とともに、作付体系に関わる面的な土地利用計画の話し合いが必要であろう。その際、麦・大豆に加えて、水田における本格的な飼料生産の確立こそが求められている。新規需要米としてのWCSや飼料米に加えて、デントコーンや子実トウモロコシに関しても支援システムを一本化し、水田土地利用の一環に本格的に導入する必要がある。こうした動きを助長するためには、地域間連携を含む本格的な耕畜連携システムの確立とともに、国産飼料利用を促す助成措置の確立こそが求められる。単なる水田減らしではなく、本格的な田畑輪換的な土地利用方式の確立に向けたビジョンの提示こそが必要であろう。

## 5、おわりに

現状では「米余り」の現実があり、主食用米、国産農

産物に関する需要拡大策が不可欠である。

主食用米に関しては、福祉対策の一環として、高齢者単独世帯や母子家庭、フードバンク、子ども食堂等へ向けた米の無償配布等が検討されて良い。また、学校給食へ向けた米の無償配布等が強化される必要がある。政府の役割を安定措置としての備蓄に止めることなく、教育や福祉政策の一環として米を活用する必要がある。

新規需要米生産に関しては、需要適性に応じた品種改良を一層強力に進める必要がある。国産材料を用いた加工食品に関して官民を挙げた消費拡大対策を強化する必要がある。特に学校給食等においては、米粉や国産麦・大豆を利用したパンや麺等を積極的に活用し、国産型食生活の定着を図る必要がある。

日本は世界的に見ても農業適地の自然条件を有するとともに、有史以来の過去労働が水田という装置を営々と築き上げてきた。わずか一世代の間にかこうした遺産を喰い潰していくのではなく、その資産の継承と発展こそが望まれている。食料安全保障が問題となる中で、そうした理念を高く掲げるとともに、国民合意を形成していくことこそが今求められている。

# 基本法改正の方向性をめぐって ——生産基盤強化のための人と農地政策——

農政ジャーナリスト 神山安雄

## 基本法改正の方向性

政府の食料安定供給・農林業基盤強化本部は昨二三年十二月、「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」（以下、「方向性」）をまとめた。あわせて、二二年十二月策定の「食料安全保障強化政策大綱」を改訂し、農水省が基本法改正法案と国会での一括審議を希望している不測時の食料安全保障強化のための「食料供給困難事態対処法案（仮称）」、農地の総量確保と効率的・有効利用のための農振法等改正法案、スマート農業の振興のための新法「スマート農業技術活用促進法案」の概要をまとめた。

「方向性」の柱は、①食料安全保障の抜本的な強化、②環境と調和のとれた産業への転換、③人口減少下にお

ける生産水準の維持・発展と地域コミュニティの維持——の三本である。

基本法の検証・見直しを進めた政策審の「答申」にそったものだ。「答申」は、「平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立」と「環境と人権に配慮した持続可能な農業・食料システムの確立」を強調した。

政府・自民党は、政策審の「中間とりまとめ」を受け、「食料安全保障強化政策大綱」をまとめ、一年後に「基本法の改正の方向性」をまとめた。ここでは、コロナ禍やウクライナ危機、気候危機の中で、中国の食料輸入大国化などから輸入リスクが高まり、石油・天然ガス価格の高騰、飼料・肥料など生産資材価格の高騰もあって、食料安全保障の強化を前面にだしていった。

その結果、食料安全保障強化政策が肥大化し、農業環

境政策と農業生産政策・農村地域政策は退いている。

### 基本理念とその関連づけ

現行基本法は、四つの基本理念をかけた、それらを関連づけている。「〔農業の持続的な発展〕」「〔農村の振興〕」を土台にして、「食料の安定供給の確保」と「多面的機能の発揮」を実現するというものである。

もちろん、この関連づけられた基本理念にもとづく政策が、総合的・一体的に推進されたとはいえない。五年ごとの基本計画の策定ごとに、「産業政策（農業生産政策・構造政策・所得政策など）」と地域政策を車の両輪として推進」と言わなければならなかったのは、産業政策と地域政策が総合的・一体的に推進されてはいなかったからである。基本計画にかかげた食料自給率の向上の政策目標は、これまで一度も達成されていない。

論点を戻そう。「方向性」は、この基本理念に、新たな観点からの「理念」を付け加えた。

第一は、食料安全保障を柱に位置づけたことである。「国全体としての食料の確保（食料の安定供給）」に加え、「国民一人一人が食料を入手できるようにする」平時からの食料安全保障の確立を含めるものとしている。

第二は、「環境と調和のとれた食料システムの確立」を柱に位置づけたことである。「多面的機能」に加え、「環

境と調和のとれた農業・食料システムの確立」を位置づけた。その上で、環境等の持続性に配慮した取り組みを促進するとしている。

「方向性」の上記の書きぶりからすると、「食料の安定供給の確保」には「食料安全保障の強化・確立」が上乘せされ、「多面的機能の発揮」には「環境等に配慮した持続可能な農業・食料システムの確立」が上乘せされたことになる。

しかし、第三の柱とされている農業生産政策・構造政策と農村地域政策は、これまでの政策的な枠組みの中から抜け出していない。人口減少社会の下での需要減少、農業生産縮小の危機、農村コミュニティの危機に立ち向かう政策方向が示されているとはいえない。

### 基本法改正の方向性の論理立て

「方向性」は、食料安定供給の基本的考え方を堅持するとした。この基本的考え方は、現行基本法の第一条（食料の安定供給の確保）2項に書かれている。食料の安定供給については、「国内の農業生産の増大を図ることを基本」とし、「これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせる」というものである。

その上で、新たな視点として、食料安定供給を図るための「生産基盤等の重要性」、「国内供給に加えて輸出を

通じた食料供給能力の維持」、「安定的な輸入・備蓄の確保」も追加するとしている。

生産基盤の維持につながる具体的な施策としては、農地の確保・有効利用、農業生産基盤の整備・保全、人材育成・確保、技術開発・普及等を例示している。

輸出促進の各種施策とともに、安定的な輸入の確保では、輸入相手国の多様化、輸入相手国への投資促進等の施策を例示した。生産資材の安定的な確保では、肥料・飼料作物の国内資源の有効活用、輸入の確保等を具体的な施策としてあげている。つまり輸入前提の対処策である。

基本法改正の方向性の論理立ては、「過度な輸入依存の低減」の観点から、「国内の農業生産の増大」が基本であり、そのためには「生産基盤等が重要」である。重要な生産基盤等は、特に農地の確保・有効利用と人材の育成・確保、つまり「人と農地」であるとしている。

### 担い手と多様な農業人材

生産基盤の「人と農地」のうち、まず「人」についてみていこう。

「方向性」は、「効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保」を引き続き図るというように、「担い手」として「効率的かつ安定的な農業経営」を位置づけている。

加えて、農地の確保に向けて、担い手とともに地域の農業生産活動を行う「担い手以外の多様な農業人材」を位置づけるとしている。

農水省はこれまで、「担い手」に二三年度までに全農地面積の八割の農地を集積するとの政策目標をかかげてきた。この目標について農地中間管理機構（農地バンク）事業をつうじて達成するとしてきた。

ここでいう「担い手」は、大規模経営、農業法人経営、集落営農、企業などである。

しかし、「担い手」への農地集積率は、二二年度末（二三年三月末）時点で五八・九％である。一三年度末（二四年三月末）までの一年間でこれを二割強も上積みすることは不可能である。

農振法がすでに改正され、農地を継続的に利用する「農業を担う者」として、中小規模の複合経営や半農半Xなど副業的経営を、人・農地プランを法定化した「地域計画」に、担い手とともに、位置づけるといった「地域計画」づくりの取り組みが行われている。

都府県でも農業経営の大規模化が進んでいる。しかし、農業経営体すべての総経営耕地面積は減少している。大規模経営だけでは現在の農地面積すべての利用を担いきれないというのが現実である。

「効率的かつ安定的な農業経営」である「担い手」へ

の農地集積八割という政策目標がなぜ達成されなかったのか、その政策推進・事業手法が間違っていたのではないか、その問いに応える総括なしで、「担い手」と「担い手以外の多様な農業人材」と区分けする手法には疑問を感じる。「農業・農地利用を担う者」という概念を「農業・農村を担う者」として広くとらえて具体的な施策としていく必要がある。

中小規模の複合経営も副業的経営も、その農業・農村地域で生計を立てていく必要がある。「地域計画」に位置づけられた「農業を担う者」であれば、畑作物の直接支払い交付金の対象であり、生産資材価格の高騰・高止まりに対する影響緩和の支援対策の対象にも、要件があれば、なることができる。基本法改正では「食料の持続的な供給に要する合理的な費用」が考慮される価格形成が盛りこまれるが、当面、野菜・果樹などは施策の対象から外されている。

半農半Xの「X」は、多くが農業・農村外の収入を想定している。農村コミュニティの維持を考えれば、もう一度、六次産業化等の農業・農村地域からの内発的な発展を構想する必要がある。政府のこれまでの六次産業化の事業は、機械施設などへの多額の投資を必要とするものであった。コミュニティ規模や生産グループ規模の六次産業化への積極的な支援を進めるべきである。

中小規模の複合経営や副業的経営にとって、漬物など食品加工等の取り組みも重要になる。食品衛生法の改正で、販売目的の漬物製造でも、衛生的な製造施設を備えた上で保健所の営業許可をえることが必要になった。共同加工場や施設整備費用等への支援が必要になっていく。

### 農地の総量確保と有効利用

基本法改正とあわせて、農地の総量確保と適正・有効利用に向けた農業振興地域整備法（農振法）など農地法制の一部改正が予定されている。

食料安全保障の根幹は「人と農地の確保」。食料の生産基盤である農地について、総量確保と適正利用のための措置を強化する必要があるとの考え方からである。

農地の総量確保のために、農振農用地区域の変更（使用目的変更⇨転用⇨のための農用地区域からの除外）について国の関与を強化する。地域計画内の農地の転用規制を強化する。営農型太陽光発電（ソーラーシェアリング）の対応を厳格化する（営農部分について平年収量の八割以上の確保が要件）——の内容である。

全国の二一年の総農地面積は四三四・九万haで、基準年一九九一年からの二年間で四・八万ha減少した。このうち農振農用地区域内の農地面積は三九九万haで、二年間で

一・二万 ha 減少した。

国は、二〇三〇年時点で総農地面積四一四万 ha、農用地区域内の農地面積三九七万 ha の確保を目標にかかげている。現在までの趨勢でいくと、特に農用地区域内農地面積の目標確保には「赤信号」が点っている。

そのため、都道府県ごとの農地面積確保の目標達成や、規制緩和により都道府県知事の権限となっている開発等のための農用地区域の変更・除外（農地転用）に、国の関与を強める。

問題は、農地所有適格法人（農業生産法人）の経営基盤強化を名目にした出資要件の緩和である。

農地を所有することのできる農地所有適格法人は、出資要件が原則、農業者二分の一超とされている。農業者以外からの出資を二分の一未満に抑え、農業者の経営決定権を守る仕組みである。

農業者が食品事業者等と連携する場合は、農業者の出資が三分の一超、連携する食品事業者等の出資とあわせて二分の一超となれば、これを認めるという「出資の柔軟化」（出資要件の緩和）である。

政府は、農地所有適格法人が「人と農地の受け皿」であり、将来にわたる農地の最大限の活用を図るためには、その経営基盤の強化が必要とする。その裏付けの数は、法人その他の経営耕地面積シェアが二〇〇五年八

・二%から二〇年二三・四%に増加したこと。四〇歳以下の新規就農者数は二〇〇七年二・一万人、うち雇用就農が二六%、二一年一・六九万人、うち雇用就農四六%と、法人等に雇用されている新規就農者の割合が増えていること、といったものである。

食品事業者等の経営権が強まり、経営が不振となった場合、所有する農地の転売売却が行われはしないかという懸念が強まる。

政府は、懸念払しょくのための厳格な措置をとるとして、国による審査、農地転用の制限、種類株の制限、必要に応じ国による農地買取等の措置をあげている。

日本農業新聞の報道（二月八日付け）によれば、特例適用の厳格な措置の内容は、次のようなものである。

——認定農業者として五年以上の実績があり、「地域計画」に位置づけられた農地所有適格法人に限り、特例が適用できる。法人は、「農業経営発展計画」を作り、国（農水大臣）の認定を受ける必要がある。農地の権利移転や転用、取締役の選解任には、株主総会での三分の二以上の賛成を必要とする特別決議が必要となるよう、定款に定める。出資できる業種は、食品事業者や地銀ファンドに限り、法人と取引関係のある者とする。国が、農地の転用や権利移転を監視し、転用・権利移転の際は国がその都度認定する。定期報告も義務づけ、必要な措置

を法人に勧告できるようにする。

そこまでして、なぜ農地所有適格法人の出資要件を緩和するのか、はなはだ疑問である。現行制度でも、農協出資やアグリビジネス投資育成株式会社の出資受け入れなどが認められている。今回の出資要件の緩和が、制度全体に風穴をあけることにならないか懸念される。

### 農業・地域・環境政策の総合的推進

基本法の検証・見直しは、「平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立」を「環境等に配慮した持続可能な農業・食料システムの確立」をつうじて実現するものと方向づけた。政府の「基本法の改正の方向性」は、これを踏まえたものだが、農業生産政策・農村地域政策はこれまでの枠組みから抜け出すことをせず、「農業の持続的な発展」や「地域コミュニティの維持」はことばだけになっている。

政府の「方向性」の論理立ては——食料安定供給の確保は「国内農業生産の増大」が基本であること。そのためには、「生産基盤の強化」（人と農地の確保）が重要であること、であった。「効率的かつ安定的な農業経営」が担い手としながらも「多様な農業人材」を位置づけた。しかし、実際の事業展開をみれば、省力技術の機械・施設を導入するスマート農業、PPP関連対策の畜産クラ

スター事業、「みどり戦略」の環境負荷低減型の農業・食料システム推進など、多額の投資が可能な大規模経営・法人経営を対象にした施策となっている。

農業生産政策、人と農地にかかわる生産基盤強化政策と農村地域政策（地域コミュニティ政策）とを一体的に位置づけ、これらを農業環境政策と総合的に推進し、その一体的・総合的な政策推進を直接支払いなどの所得政策で支えていくという基本的な考え方が必要である。

その場合、大規模経営・法人経営だけでなく、「多様な農業人材」とする中小規模の複合経営や副業的経営といった家族経営を含めて「農業・農村を担う者」と位置づけることが重要になる。さらに「農業・農村を担う者」を広くとらえ、農業生産者だけでなく、地域住民、二地域居住者や農業・農村ファンといった関係人口まで含めた施策展開を構想する必要がある。

追記 参考資料は、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部の第四回会合（二〇二三年十二月二十七日）の「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」とその関連法案の概要等の資料を基本にした。また、その後の動きについては、特に日本農業新聞（二〇二四年二月八日）の記事などで、補っている。

# 食料・農業・農村基本法の見直し(新基本法の策定)をめぐる — 多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実 —

静岡県立農林環境専門職短大 小林信一

## 農地確保は農林地一体で

本誌二三年一月号の「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐる」(座談会)で報告したように、いまだに基本法見直しに必要性・緊急性があるとは思えない。また、これもすでに指摘したように、国内生産基盤強化についての議論がほとんどされておらず、それに基づいた改正に危惧を覚える。一部改正をするならば、「みどりの食料戦略システム」の精神を基本法の中に取り込むことだろう。

本稿では編集委員が項目ごとに検討を行うことになったので、筆者は生産基盤の確保に直結する「多様な農業人材の育成」と「経営安定対策の充実」について執筆することにする。

生産基盤としては、農地と担い手の確保があげられる。農地については、紙面の関係で断念するが、必要な農地を確保するための政策が望まれる。その際、「農地」は正確には「農林地」、つまり農地と林地を一体として考えるべきだろう。座談会でも述べたが、野生鳥獣による農業被害は、森林の荒廃が原因の一端になっている。国の鳥獣害対策の三本柱の一つである生息環境管理は、集落に鳥獣を呼び寄せないための集落内の放任果樹の伐採や緩衝帯の除草などにとどまらず、シカやイノシシが棲息する森林の環境管理も含めることが肝要だ。木材などの生産に供することが可能な面積は、コスト面や労働力の面から人工林地の三割程度とみられる。残りの七割の人工林をどのように管理するのが今後大きな課題となってくると思われる。その部分を中心に広葉樹林化や

混交林化することで、鳥獣が棲みやすい環境を作ることが必要と考える。里地・里山の活用も昔のような薪炭や敷料としての利用以外のバイオマスや林間放牧などによる持続可能な活用も重要だろう。

## 関連二法の問題点

農地の確保や食料生産の維持には、新基本法と同時に、一括して上程される「食料供給困難事態対策法」と「食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律」の改正も効果が期待されている。「食料供給困難事態対策法」は米麦などの主要な食料が大幅に不足するような事態に對して、生産の促進などを生産者に要請可能とする法律とのことだ。具体的には米麦などのカロリー供給可能な農産物の生産に、その他の生産からシフトさせる法律と説明されている。罰則規定までは考えていないようだが、差別的な取り扱いができるようにはするとみられる。緊急事態への対処ということだろうが、国の号令一下、他の作物から米麦に切り替えられるとは考えにくい。畑地から水田への生産基盤の交換や作物栽培のための技術習得は短期的には難しいし、今後農業自体の担い手が確保できるかという根本的な課題が解決されない限り、この法律は絵にかいた餅になりかねない。

また、「食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律」の改正は、農用地区域の変更に係る国の関与の強化などが規定されている。どちらかというところ罰則による強化となるようだ。全国市長会はこの法案に對し、危惧するとの意見書を提出している。つまり、「これまで「農地法制の見直し」に関して、都市自治体の地域の実情に應じた農地の確保と主体的なまちづくりを両立させた取組を制約し、これまで積み重ねてきた地方分権の取組に反するような見直しは行わないよう、再三にわたり求めてきた」として、以下の様な措置を要望している。

「食料の安定供給を確保するには、……農用地等を確保するだけではなく、農業従事者が安心して農業生産を拡大できる環境整備が必要不可欠」であることから、①……優良農地でさえ担い手の確保が困難な状況であることから、多様な農業人材の育成・確保に早急に取り組むこと、②……安定した所得を確保したうえで、農業従事者が安心して営農を継続できるように具体的な対策を講じること、③中山間地域等、条件不利地において、荒廃農地の解消や基盤整備事業を推進すること、としている。全くもったもな危惧であり、要望だろう。担い手あっての農地だ。

## 多様な農業人材の育成とは

農業の担い手の減少、高齢化は危機的な状況と言える。基幹的農業従事者数は二〇一〇年の二〇五万人から二〇二〇年には一三六万人に三割以上減少した。しかも、六五歳以上が九割、平均年齢も同時期六六・二歳から六七・八歳になった。四九歳未満は一四・七万人にすぎない。

新規就農者数も二〇二二年度は対前年度比一二・三％減少して五万人を大きく割り込んだ。四九歳未満も一六、八七〇人と減少し続けている。国は今後の担い手として、二〇二三年までに四〇万人の確保という目標を掲げていた。その根拠は、土地利用型作物を基幹的農業従事者一人当たり一〇ha耕作して二九四万haに三〇万人、野菜・果樹・畜産等を主業農家約五四万人と法人の基幹的農業従事者約六万人の合計約六〇万人、合計九〇万人の基幹的従事者が必要とした。このうち四九歳以下の就農者を少なくとも四〇万人確保するとし、それには毎年二万人の新規就農者が絶対的な必要数とした。ただし、離農率を三〇％とすれば二・八万人必要となる。すでに目論見は崩れている。

四九歳未満の新規雇用就農者数は、自営農業就農者数を上回るようになっており、家族経営が日本の農業を支

えてきたという農業構造自体が変化を見せるとは言えるだろう。しかし、雇用就農者数も一万人台を維持するのが精いっぱいな状況である。

農地の受け皿となる法人や新規就農者等の育成・確保に取り組むことが、基本法検証PTの具体的な施策内容に書かれているが、具体的な施策としてはスマート農業と、人口減少下で限られた農業労働力を安定的に確保するための外国人労働者の確保に「逃げ込んでいる」ようにも思える。「生産原価計算や販売手法、労務管理など」のり・スキリングや経営者教育による農業経営人材の育成」や「各都道府県の農業経営・就農支援センターをはじめとする農業関係機関のより一層の連携強化及び他産業からの経営人材の参入を促すためのネットワーク作りを進める」とあるが、具体的にどこで、どのように進めていくのか。新規就農希望者が農業経営者への道筋を見通せる農業階梯の整備がぜひとも必要だ。

## 経営安定対策の充実

担い手の確保には、全国市長会の要望書にあるように、農業従事者が安心して営農を継続できる安定した所得の確保が不可欠である。その点について、PTによる対策では、既存の畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)、肉用牛肥育・肉豚経営安定交付金、収入減少影響緩和交

付金（テラシ対策）、収入保険等で対応していくとする。その他、多面的機能・環境負荷低減の直接支払などにより安定的な経営を確立している。

しかし、従来の経営安定対策では不十分であったことの表れが、就農者数の減少と考えるべきではないか。担い手の確保には、就農者が安定的な所得を確保できる見通しを持てるのが、最低限必要であろう。その意味で、基本法を変えるのなら、経営安定対策の抜本的な改革を行うことが、農政改革の内容になるべきだろう。

EUは共通農業政策による過剰生産と膨大な予算に挾撃され、苦心の末にデカップリングによる直接支払い制度への転換を遂げた。さらに、クロスコンプライエンスによる環境配慮型農業への転換にも成功しつつあるように見える。我が国の農政は、残念ながら直接支払いにしても中途半端な形にとどまっており、農政転換による農法転換にも舵を切ることができないでいる。EUの後追いとはいえ、みどりの食料システム戦略を打ち出した今こそ、農地を基礎とした直接支払い方式への全面的な転換と、それを梃子にした環境配慮型農業への農法転換を行う機会とすることが望まれる。

## 農地確保・有効利用の農業振興地域整備法等に係る政府提案の改革方向

「必要な農地の確保には農地管理に苦勞する自治体との協調姿勢が必要・食料とエネルギー両建ての営農型発電推進も強調すべき」

早稲田大学名誉教授 堀口健治

1. 二〇二四年二月下旬国会提出予定の「食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律案」

要旨は、「我が国の食料及び農業をめぐる諸情勢の変化に鑑み、国民に対する食料の安定供給を確保するため、国及び都道府県において確保すべき農用地の面積の目標の達成に向けた措置の強化、農地の違反転用に対する措置の強化、農地所有適格法人の食品事業者等との連携による経営の発展に関する計画の認定制度の創設等の措置を講ずる」となっている。

「農振法の三条の二の規定に基づき定めた「農用地等の確保等に関する基本指針」で、二〇三〇年（令和一二）

で確保すべき農用地区域内の農地面積の目標は三九七万haとされている。しかし基準年の二〇一九年（令和元年）で四〇〇・二万haだったが、二〇二二年ではすでに三九七・八万haにまで減っている。

もともと農用地区域内の農地を含む全農地の減少は、一九年の全農地面積が四三九・七万ha、そして二一年は四三四・九万haになっており、基準の三〇〇年の見通しは四一四万haと大きく減る予想である。

これと比べれば農用地区域内の農地面積は減少程度が低い。しかしそれでも三九七万haという目標の達成そのものはまだまだ危ういとみられる。

そのため、「農地の総量確保のための措置」として、①ゾーニングへの国の関与の強化（県の目標面積の達成に向けた措置及び農用地区域の変更に係る国の関与強化

等)、②地域計画内の転用規制強化(地域計画内の農地についての転用規制強化、営農型太陽光発電等への対応厳格化)、そして「適正利用のための措置」として農地の権利取得の厳格化(農地の権利取得時の法令順守状況等を確認し不適正な農地利用を防止等)を法に盛り込むとしている。

全農地の減少傾向の大きさを考えると、農用地区域内の農地、せめてこれこそは守るべきでそのためには安易に農用地区域のゾーニング変更を認めず、県の目標面積の達成に全力を挙げるといふ国の姿勢が明瞭である。二三年一二月の農水省経営局・農村振興局「農地法制の見直しの方向性」によると、そこには「農地の総量確保に向けた措置」として農振法の改正等により、以下の措置を取るとしている。

① 目的規定に食料の安定供給の確保と農用地等の確保を明記するとともに国と地方公共団体の責務を規定する。

② 農用地区域からの集团的農用地の除外について、都道府県の同意基準として都道府県の面積目標の達成に支障を及ぼすおそれがある場合には同意できないことを明記するなど、除外に係る要件を厳格化する。その際、国の基本方針に食料の安定供給の確保等を踏まえて農用地等の確保に関する基本的考え方

に係る記載を追加し、当該基本方針の国の面積目標に基づいて都道府県の目標面積を設定することとする。

③ 国及び都道府県の面積目標の達成に向け、都道府県が一定の規模以上の除外の協議の資料の写しを国に提出する規定及び必要に応じて国が説明を求める規定を追加する。

④ 現在のすう勢が続けば面積目標の達成状況が不十分になりうる場合に、国が都道府県に対して勧告する仕組みを追加するとともに、是正の要求も柔軟に行える措置を追加する。

⑤ 面積目標の達成等に向けて、国と地方で協議を行う場を設置する。

⑥ 地域計画内の農地の農用地区域への編入を促進するため、地域計画内の農地を農用地区域に定めるべき土地として明記する。

全体として国の権限を強め自治体はそれに従うべきという姿勢がありありである。それほど危機感が強いというところかもしれない。

しかしこの姿勢に全国知事会が反発し「農地法制の見直しに係る緊急要請」を二四年一月一〇日に行っている。それによると農地確保は国と地方が政策目標を共有し、相互に協力して実効性のある目標管理の仕組みを構

築してきたところであり、……地域住民に身近な地方公共団体が主体となった土地利用を進めていくことが重要である、としている。1として、地域の実状を踏まえて、土地利用では国の土地利用規制は必要最小限とし、2地方が主体的に農地の確保目標の設定や管理を行い、農用地区域の設定や除外は地域の状況に応じた柔軟な対応が可能となるようにすること。3農業の持続的な発展には、農業者の所得確保向上などの課題に配慮することが「線引き」の議論を有効にするとして政府の役割を指摘している。

知事会の反発は実情を踏まえた批判でもあるし、農地調整の苦勞も反映されている。例えば二二年の農用地区域内の農地面積を見ると、前年の除外によるマイナスは二一・三千ha、これに対しプラスの編入は九・六千ha、その結果三九七八・三千haと、前年の二一年の三九九〇・〇千haから一一・七千haも減少している。なお耕地全体を対象とした面積調査によると、二二年の田畑計の耕地面積は四三三・五千ha、拡張が六・六千ha、かい廃が三〇・二千ha、なので二四・〇千ha分が二一年の耕地面積から減少しており、この大きさは農用地区域内の農地の減少に先行していることが分かる。こうした実情からいえば、知事会も守るべき優良農地をどう維持するか。問題点を認識していることも明らかである。今後も国と

地方の協議の中で策を探るしかないであろう。

二一年の水準を維持するには、除外を押しとどめるだけではなく、編入で増やす道もある。「強権的」に除外を無くすのは難しく編入で維持せざるをえないことが結構ある。筆者も、ある果樹地帯で観光農園を応援する共同施設・駐車場への農地転用に賛成した記憶がある。その施設があることで、共同施設以上に農地転用は進める必要もなくなった。また共同施設による観光客の増加は周りの観光農園を栄えさせ後継者も残っている。さらに周辺の傾斜地にもミカン園が拡大していた。除外も認めながら編入で面積を維持する方向である。

その場合、編入対象は農振白地地域が大きいであろうから、分散・狭小なしかも傾斜等が強い農地が多い農振白地地域では、土地改良等を加えないと優良な農用地にならないことも意味する。

## 2. 農地の総量確保に係る荒廃農地の動向

忘れてならないのは荒廃農地である。本文の1.の冒頭に、「もっとも農用地区域内の農地を含む全農地の減少は、一九年の全農地面積が四三九・七万ha、そして二一年は四三四・九万haになっており、基準年三〇年の見通しは四一四万haと大きく減る予想である。」と紹介した。

二四年一月の農水省「荒廃農地の現状と対策」は、基準年の一九年現在の農地面積は四三九・七万 ha、これが三〇年のすう勢（これまでのすう勢が今後も継続した場合の三〇年の農地面積）は、農地転用一六万 ha、荒廃農地発生三二万 ha、これらの分が減るので、三九二万 ha になるとみている。これに荒廃農地の発生防止一七万 ha、荒廃農地の解消五万 ha が施策効果として三〇年までに期待されるとして、三〇年では四一四万 ha が確保されるとしている。施策効果が出たことで四一四万 ha が維持されると、二四年の文書ではむしろ強調されている。

二二年の内訳をみると、全農地面積が四三二・五万 ha（この中に〇・八万 ha の二号遊休農地―農業の利用の程度が周辺の農地の利用程度に比して著しく劣っていると認められる農地―も含まれていることを認識している）である。これ以外に荒廃農地二五・三万 ha、そのうちの九・〇万 ha は一号遊休農地（現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地―すなわち再生利用が可能な荒廃農地―抜根、整地、区画整理、客土等で再生することにより、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれるもの）がある。そして荒廃農地（再生困難な荒廃農地一六・三万 ha―荒廃農地のうち、森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なも

の、または周囲の状況からみて、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当するもの）がある。

これ等を多面的機能支払制度、中山間地域直接支払制度、農地中間管理事業等の事業等で、荒廃農地の発生を防止し解消にもついでいこうとしている。この政策は大事で、抜かすことなく今回の農地の総量確保の政策にしっかり書き込む必要がある。

### 3. 推進すべき農地維持の営農型発電と抑制すべき転用農地の「野立て」発電

前述の「農地法制の見直しの方向性について」の、2. 農地の適正利用に向けた措置では、農地法の改正等で下記の措置をとることとしている。

- ① 違反転用に係る原状回復等の措置命令を履行しないものについて、その旨を公表する仕組みを設ける。
- ② 営農型太陽光発電について、許可基準・提出資料の規定を法令に明記するとともに、農地法において、農地転用の許可に際し、定期報告を行う等の条件を付けることを義務化し、違反した場合は許可取り消しにつながる仕組みを構築する。また、制度の目的・趣旨をガイドラインで明確化し、既設の不適切な営農型太陽光発電については、一時転用許可の再許

可時に許可しない。

③ 農地の権利取得の要件として農地法等の農業関係法令の順守状況を追加し、併せて、過去、農地の権利取得後に耕作の事業に供することなく、他者に譲渡したり転用したりする行為等を行ったものについて農地の権利取得が認められないことを処理基準で明確化する。また、市町村を跨いだ違反情報等の共有の円滑化に係る手法については、関係行政機関の実務の状況等を踏まえ検討を進める。

④ 地域計画の区域内における遊休農地に関する裁定申請を義務化し、かつ申請期限を短縮する。

⑤ 地域ごとの運用の不均衡の是正・防止を図るため、国において、転用基準の解釈などについて運用通知で明確に示すとともに、地方公共団体の担当者を対象とした実務研修の開催や、農地転用許可事務の実態調査などを継続的に実施する。

上記の文章では、農地の適正な利用のために、農地転用に係る違反への厳格な対応が示されている。そして営農型太陽光発電はパネルを支えるパイプの基礎の部分が一時転用に関わるのだが、その転用の問題ではなくパイプの基礎以外の土地が農地として十分に利用されているかの問題として、対象になっている。

しかし営農型太陽光をFITの買入れ価格が高い時

に参入した外部資本が、発電の利益のみにこだわり、当初の約束を守らず農業に力を入れない問題への対処は重要である。しかしそれは営農型太陽光の二割弱であった、八割は農業と太陽光による発電事業をともにしっかりと維持している現実を強調しておく必要がある。日本発の技術である営農型発電は、農地の利用を従来通りに維持しながら、飽和点を超える太陽光を利用し電気を起こすという共生なので、画期的な技術と位置付けるべきである。営農型の一部にある、約束の農地利用を怠る業者への対応は当然であり上記のように排除が必要だが、そうではない多くの業者の活動は社会的に周知される必要がある。強調の仕方は大事で、いまだ営農型発電を見えない農業委員会の多くがそうした面倒を引き起こす営農型発電を避ける傾向に陥らないよう、正確な説明が必要である。

**第1表は**、太陽光を設置するための転用許可実績の推移を見たものだが、大きいのは、営農を廃止した農地を転用し裸地の上にパネルを敷く「野立て」の件数と転用面積である。一・四万haの面積でありこれが最も大きい。営農型はパイプの基礎部分の一時転用許可だが、パネル下の農地を下部面積として表に載せており、これの合計面積が一〇〇七・四ha、そしてすでに転用許可を更新した面積（合計は五七六・一七ha）と合わせると一五

第1表 太陽光発電設備を設置するための農地転用許可実績

年度	合計		農地全体を転用して設置する方式 (営農を廃止)		営農を継続しながら発電する方式 (営農型発電設備) ※再許可を除く			(参考) 営農型発電設備の再許可(左の外敷) (一時転用許可期間の更新)		
	件数	転用面積	件数	転用面積	件数	転用面積 (支柱部分)	下部農地面積	件数	転用面積 (支柱部分)	下部農地面積
平成23年度	18	0.7	18	0.7						
平成24年度	1,152	263.9	1,152	263.9						
平成25年度	6,388	1,351.8	6,286	1,351.4	102	0.2	15.5			
平成26年度	12,281	2,268.0	11,930	2,267.6	351	0.4	55.0			
平成27年度	9,827	1,581.3	9,432	1,580.8	395	0.5	85.0	4	0.005	0.37
平成28年度	9,713	1,555.9	9,309	1,554.9	404	1.0	159.3	102	0.1	21.3
平成29年度	8,296	1,250.0	7,978	1,249.5	318	0.5	79.6	362	0.4	53.0
平成30年度	11,580	1,696.3	11,105	1,695.5	475	0.8	151.4	347	0.3	76.6
令和元年度 (平成31年度)	12,909	1,983.7	12,256	1,981.8	653	1.9	180.1	409	0.9	165.2
令和2年度	11,108	1,467.9	10,308	1,467.4	800	0.5	132.7	633	0.8	125.2
令和3年度	7,152	981.5	6,301	980.9	851	0.6	148.8	634	0.9	134.5
合計	90,424	14,400.8	86,075	14,394.4	4,349	6.4	1,007.4			

農林水産省農村計画課調べ

注1 「農地全体を転用して設置する方式」については、平成23年4月から調査を実施。

注2 「営農を継続しながら発電する方式」については、平成25年度から調査を実施。

注3 「下部農地面積」については、営農型発電設備の下部の農地の面積。

注4 令和3年度に、令和2年度末までの件数・面積について精査した結果、一部修正を行っている。

八三・五七haになる。だがこの営農型発電の面積合計は野立ての転用した面積合計の一一％でしかない。

すなわち、工夫を加えれば使える農地、その多くが裸地にされ発電に利用されている。さらに山林を伐採した林地開発による太陽光発電が二〇年の時点で一・九万haもあり、合わせると三・三万haとこの面積は極めて大きく、国土に占める太陽光発電の割合で日本を世界でトップクラスに押し上げる最大の要因になっている(堀口)「営農型太陽光発電の現状と課題」全国農業会議所『農政調査時報』二〇二三年秋号)。

だが本来の農地、本来の林地、これらを裸地にしたうえで太陽光発電だから、農地、林地として利用できるものを他目的に転用している。農地で言えば、第2表の第二段をみて再生利用困難な荒廃農地が利用されているとの反論があるかもしれない。やむを得ないということかもしれない。だが三段目は、農用地区域内でも現況が非農地という判断がなされると、除外手続きをして同じように地目転換しパネルを設置したもの、さらには四段目の再生可能な荒廃農地でも「耕作者を確保することができず今後耕作の見込みが少ない」とされた農地等もあることが分かる。耕作者を工夫して見つけ、農地を維持する努力を優先する方策があるべきではなかったか。むしろ放棄地で積極的に営農型太陽光発電を導入し農地を

第2表 再エネ導入に係る農地転用規制の課題と対応方針（概要）  
再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォースでの  
意見に対する農水省の対応 一令和3年3月23日農林水産省一

項目	課題	対応方針
営農型太陽光発電（一時転用の基準）	荒廃農地活用での地域の平均単収の8割以上の確保が困難。また、一時転用期間が10年以内のため金融機関からの資金調達が困難。	荒廃農地の活用では、単収8割以上確保の要件は求めず、下部の農地が適正かつ効率的に利用されているか否かで判断（通知）。下部農地の営農等に支障が生じていない限り、再許可で期間更新ができる仕組みである旨を周知（通知）
再生利用困難な荒廃農地の非農地判断	再生利用困難な荒廃農地の非農地判断について、農業委員会における非農地判断が迅速に行われていないため、自動的に非農地とすべき。	農業委員会が利用状況調査において再生利用困難な荒廃農地（非農地）と判断した場合にはその旨を所有者、市町村、法務局等の関係機関に対して通知し、通知を受けた市町村長が職権で一括して法務局に地目変更の申し出を行うよう通知を发出。
農用地区域内の非農地活用	非農地判断されても農用地区域内の場合には用途・開発に制限があり活用できない。	非農地判断された荒廃農地を農用地区域から除外する場合のガイドラインを明確化し、除外手続きを円滑化（通知）。
再生利用可能な荒廃農地の活用	再エネ法の対象となる「再生利用可能な荒廃農地」の条件が厳しく、活用が進まない。	再生可能な荒廃農地でも「耕作者を確保することができず今後耕作の見込みがない」ことで対象とする条件緩和（再エネ法の告示・ガイドライン通知）。
事前調整手続	事前調整についても標準処理期間を設ける等手続きを迅速化すべき	関係機関の連携による複数手続の同時並行処理の徹底等の周知（通知）。
<p>上記のほかの論点への農林水産省の対応方針として、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 営農型発電設備での地上権・賃貸借許可を含めた農地転用手続きのワンストップ化</li> <li>② 温室等と一体的に設置した太陽光発電設備の取り扱い（農地転用に当たらない）の明確化</li> <li>③ 垂直型太陽光パネルの取り扱いの明確化</li> <li>④ 農地所有適格法人の農業関連事業に営農型太陽光発電・バイオマス発電事業等を明確に位置付け（省令改正）</li> <li>⑤ 営農型太陽光発電設備の下部の農作物栽培品種を自由に選定することが可能である旨の周知</li> <li>⑥ 営農型太陽光発電設備の下部の農地の所有権移転や賃借権の設定の取り扱いの周知</li> <li>⑦ 営農型太陽光発電設備の下部の農作物について複数の農作物を記載した営農計画書も許可対象とすることの周知</li> </ol>		

※農林水産省は、上記の対応方針に関して「再生可能エネルギー設備の設置に係る農業振興地域制度及び農地転用許可制度の適正かつ円滑な運用について（令和3年3月31日付け2農振第3854号農林水産省農村振興局長通知）」を发出。

維持するやり方があり、実績も出てきている。営農型発電は一段にあるように、荒廃農地活用の営農型発電では、収入の電気代を荒廃地の開墾資金に利用し、農地の維持と発電を両立させている。荒廃農地は、開墾・耕作してもすぐには他の既設農地の収量水準に追いつくのは難しいので、農地を適正かつ効率的に利用しているとの判断で取り組ませるやり方がまずは導入されている。単収八割を機械的に適用しない仕組みであるが、一定期間後は八割以上の規定は当然に適用される。

だから、貴重な農地を維持・拡大せねばならない日本の現状からいえば、野立ての太陽光発電は抑制すべきであり、営農型発電こそ拡大すべきであるといえよう。

なお農業に力を入れず電気代のみを得るような、FITの価格が高い時に参入した発電事業者はこれを排除する方式が今回、厳しいガイドラインを設定することで対応する。しかし今回制定する予定の「営農型太陽光発電に係る農地転用許可制度上の取り扱いに関するガイドライン」はその手続き・申請書類等が極めて煩雑で、営農型発電を推進どころか、意欲をそぎかねない。農地利用を確実にするために、認定農業者が発電事業者を兼ねる事業方式を優遇し、その場合の必要な手続きを簡素化し、そうでない場合の申請の仕組みと差を設けるべきである。まともな営農型発電と趣旨を守らないおそれのあ

りそうな営農型発電を同一に見てはならない。

#### 4. 農地所有適格法人の経営基盤強化

人と農地を引き付ける傾向を持つ法人だが資本的には他産業と比較し弱い位置にあるので、今回は食品事業者・地銀ファンドとの連携による経営の発展と資本の強化を期待し、食品事業者・地銀ファンドの出資に係る議決権要件を農地法における特例として認めようとする案件である。

特例を適用しても農業者割合は、特別決議の拒否権を持つ三分の一超とし、かつ農業者と食品事業者・地銀ファンドで過半数以上でなくてはならないものとする。また、農地の権利移転・転用、取締役の選解任等を特別決議の対象とすることを要件とする。

農業とそれを原料とする加工はもともと関係も強く収益を上げる方向なので、五〇%以下に抑えられている非農業の資本が半額以上の出資を認められるのを契機に、農業者由来の法人が乗っ取られる危険、それとは異なる認識したのである。しかしこれを突破口にして、外資を含む非農業関係の投資が農業者を出自とする農業法人を「飲み込む」ことがないよう、今後も慎重な対応が大事である。

# 原子力緊急事態宣言の継続、放射能例外状態の常態化での「ふるさと喪失」を問う

元日本大学教授、飯舘村放射能エコロジー研究会共同世話人 糸長浩司

## ■能登半島地震・志賀原発、そして原発長期災害 中での放射能汚染継続

二〇二四年元旦、M七・六の能登半島地震が起き、二  
三二名（一月一八日、関連死を含む）の死者となる大惨  
事である。四mを超える隆起による湾の機能不全、道路  
の寸断、液状化、土砂崩落、家屋倒壊、家屋火災とあら  
ゆる災害形態が一挙に生じた。幸い志賀原発は停止中で  
あり甚大な事故には至らなかったが多くの課題を残して  
いる。外部電源故障、オフサイトの放射能測定器の機能  
不全、道路寸断による避難計画の全面破綻等である。改  
めて地震大国の日本での原発稼働の危険性、及び原子力  
緊急事態宣言中である事実を強く受け止めるべきであ  
る。

筆者は福島県飯舘村のむらづくりに一九九〇年代より  
関わってきた。飯舘村の七五%以上が森林に覆われ放射  
能物質が降った。宅地と農地は除染したが、森林は住宅  
や道路周囲の二〇mの落ち葉除染（土壌は除染せず）の  
みである。放射性セシウム（以下Cs）、特に半減期三  
〇年のCs137が残ったままで、麓の住宅は除染して  
も再度の汚染が襲うことが予想される。飯舘村民の「初  
期被ばくとふるさと喪失」裁判の支援として二〇二一年  
秋に飯舘村内一二軒の住宅の放射能測定を行った。その  
際に、各宅地での除染前後及び半年〜一年後の環境省の  
データ（二〇二四年〜二五年）も比較した。除染後に空  
間線量率が増加する宅地は二三%あり、周囲が山林であ  
ることから除染後の再汚染があることが推察できた。

合計一四八地点で地面、地上約1m、地上約2mの高

さ別での空間線量率比較では、地面の線量率が高い傾向となる(図1)。除染後の風雨、落葉の堆積等によるセシウムの堆積と推察できる。平均値では放射線管理区域の $0.6 \mu\text{Sv}/\text{h}$ 以下だが、 $0.6 \mu\text{Sv}/\text{h}$ を超える測点(地面で三三測点(二三%)、地上1mで一六測点(一%)、地上2mで一〇測点(七%))である。地上1mの二〇二一年の測定値と、環境省測定(二〇一五年時の空間線量率から二〇二一年の自然減衰での空間線量率推計値と比較し、比較値(二〇二一年測定値/自然減衰推定値)を求めた。比較値一を超える自然減衰より測定空間線量率が高い箇所は三七点(二六%)であり、自然減衰を阻む森林からの再汚染があると推察できる。

宅地や裏山で深度三〇cmの土壤コア抜きを行い、五cm層単位でのCs137の賦存量を測定した。二三コアで一三八サンプルである。裏山や山際宅地の土中のセシウム量が多く、表層五cm層で最高四万Bq/kgと高く、概ね深さ一〇cmまでにCs137は浸透している。庭木の表層土壌は一度除染されているはずであるが、二〇cmの深さまでCs137が浸透している。裏山及び裏山際宅地では深度一〇cmまでに九九%浸透し、庭の樹木下で深度二〇cmまでに九四%浸透している(表1)。樹幹流(雨による幹に沿った流下)により幹から根にセシウムが流下していると推察する。地面の空間線量率(y)と表層

五cm層のCs137量(x)の関係式は $y = 10544x - 2304$ ( $R^2 = 0.45$ )となり、ある程度の相関がみられ、地面の空間線量率から土中のCs137量を推察できる。村の南部(原発から三〇kmに近いエリア)の山間地域の住宅では、宅地すぐの裏山の土壤表面は $2.1 \mu\text{Sv}/\text{h}$ で、土中の表層五cm層ではCs137は四万Bq/kgと高く、五〜一〇cm層でも約一万Bq/kgあり、山際の住宅裏の土壌五cm層でも一・四万Bq/kgと高いままである。二〇二三年一月に一二軒の内の一軒で室内の掃除ゴミ(約半年分)のCs137量は八、八五〇〜一、二〇五〇Bq/kgであり室内へのCs137の入り込みがあることは明確である。長期汚染地域での生活における内部被ばくリスクに関しての調査研究とその防御対策は必至といえる。

### ■里山の放射能汚染と再生の課題

村内での村民との試験圃場地の裏山で二〇二二年七月に測定した。樫大木直下の表層土壌にはCs137が四〇、五一〇Bq/kgと非常に高い。樹幹流による影響である。幹から離れた表層は一・九 $\mu\text{Sv}/\text{h}$ で土中五cmは九、九九〇Bq/kgのCs137である。作業小屋の前の桜の樹皮のCs137は三五、五一四Bq/kgと高く、花びらは一九Bq/kgあり樹木の汚染は続く。

図 1 飯館村の12軒の戸建て住宅での高さ別空間線量率の分布状況

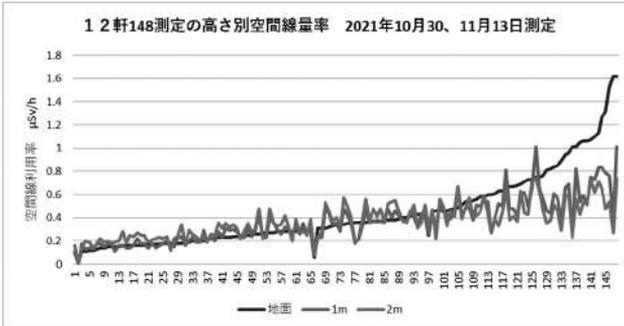


表 1 飯館村の12軒23測点の土中のCs137賦存量比較

深さ cm	山・山際の土平均		庭の樹木の土平均		宅地の土の平均	
	Bq/kg	比率	Bq/kg	比率	Bq/kg	比率
0～5	15,223	61%	3,047	39%	5,452	54%
5～10	9,263	37%	1,993	26%	2,494	25%
10～15	191	1%	1,425	18%	980	10%
15～20	73	0%	706	9%	650	6%
20～25	51	0%	371	5%	467	5%
25～30	32	0%	208	3%	105	1%

■生活環境の長期的放射能汚染状態が宙つりにさ  
れていく

森林再生をどう図るかは重要なテーマである。二〇一七年五月に非汚染の杉苗（分解性ポットを使用した苗木）の提供を受け、農場の里山の汚染土壌に植え、二〇二三年五月に伐採した七年生杉のCs137の含有量を測定した。樹木内のCs137量は二〇一五年の被曝杉と比べると一／一〇〇と非常に低い含有率であり、汚染土壌での野菜への移行率に相当する。二〇一五年の被曝杉ではCs137が辺材より高かった心材では、七年生杉では心材は辺材や樹皮、葉よりも低い。このことから被曝杉の心材への移行は汚染土壌からの移行ではなく、汚染樹皮からの移行と推察でき、かつ、非汚染苗木はその成長過程で汚染土壌からのCs137の移行率は、野菜とどうように〇・一〇・三％程度と低いといえる。

以上の点から、土壌汚染された里山の再生に非汚染の苗木を植樹することは有効であると推察するが、現に汚染されている樹木の処理をどう的確に処理するかが課題として残る。

放射能汚染対処特措法（以下「特措法」）の目的には、「事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することを目的と

する。」とある。生活環境について同法では定義されていないが、環境省の環境基本法に関するHPで、「生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。）」（線は筆者）と解説している。食用に供する魚、野草、キノコ、農産物及びその生息環境は飯館村民にとっての身近な生活環境（里山環境）である。生活環境の長期的な汚染の低減を図る目的の法律である特措法だが、対象は除染したもの（土壌等）と放射能汚染廃棄物のみに限定され、里山環境の汚染対策は対象となっていない。三

・一 一直前まで大切に維持してきた生活環境が汚染されはく奪され、「ふるさと空間」が喪失した。一〇〇年以上にわたる放射能汚染という汚染環境下では元の状態への再創造は不可能と言わざるをえない。飯館村民が口々に「元の飯館村に戻して欲しい」という言葉の真の意味がここにある。

### ■原発事故により、飯館村での「ふるさと育成」

#### 条件の破壊

飯館村は住民、行政、研究者の協働による自然共生型のむらづくり、「ふるさと育成」の歴史を持つ。「ふるさと育成」の条件は、①自然の条件、②歴史社会の条件、③互酬・自然経済の条件、④地方自治の条件である。こ

の四条件が原発事故により破壊された。

#### ①自然の条件の破壊

山、川、農地に手を入れつづけることで自然の恵みを糧として生き、さらに憩いの場とし、「自然との共生居住権」を享受してきた。しかしこれらは汚染されCs137が残存している。元の自然に戻るには二〇〇〜三〇〇年という八世代以上かかる。先に環境省のいう生活環境（里山環境）に村人は支えられてきたが、この自然の条件が破壊された下で、被ばくリスクに耐えながら長期的に何の保障もない生活の自己選択が強いられている。除染しても農地には数百〜数千Bq/kgのCs137がある。幸い農産物への移行率は低いとはいえ、農産物に含まれるCs137はゼロではない。毎日一Bqの採取を続けると尿での排出を考慮しても、一定期間で平衡状態となり体内に常時一四〇Bq程度のCs137があることになる。ベーター崩壊による細胞の破壊が常時体内で起きるという体内被ばく状態のリスクを抱える。

#### ②歴史社会の条件の破壊

飯館村には二〇の行政区（コミュニティ）がある。各行政区は長い歴史をもち、祭り・行事も盛んであり、共有地持山（共有牧野組合所有）での共同的活動も維持されてきた。筆者が一九九五年から指導した各行政区での地区別計画づくりと実践は全国的にもまれで貴重な共同



写真1 飯館村の中心市街地の多くの住宅は解体された。

の営みであった。二〇〇年以上前の天明飢饉で疲弊した時代には、越後地方からの多くの移民（浄土真宗寺院の僧侶たちの誘導）により村の存続があった。戦後、浜からの開拓民の入村、震災前には里山暮らしを愛する移住者もいて村社会の新たな賑わいもあった。現在の帰村率は三割であり、発災前の行政区での社会的営みは破壊されるか、細々と続けられている状況である（写真1）。

二地域居住により行政区の環境維持やコミュニティ維持に努力している村民もいるが、時間の経緯とともにその継続性は厳しいものがある。祭り・行事の伝統文化の維持継承も難しく、共的空間の維持も不可能となり荒廃が予想される。

### ③ 互酬・自然経済の条件の破壊

飯館村では発災前は「までいな暮らし」という、田園環境を大切しゆとりのある暮らしをむらづくりの基本としていた。山の幸、川の幸、農の幸を食し、村内の水を飲み、村内の薪を利用し暖を取り、風呂に入り調理をしていた。食もエネルギーも地元での自然資源に依拠した地産地消の身近な自然経済が生活は支えていた。お金がなくても、所得が少なくても生活は成立していた。隣近所や親せき、仲間からのおすそ分け」の互酬経済も大きな支えの一つである。経済だけでない心の交流という心理的役割も大きかった。この経済が発災による避難生活で

破壊された。全て金を介した経済に翻弄されるという市場経済の痛みとその虚しさを村民は避難生活で味わってきた。豊かな自然資源が放射能汚染され、その自然資源を活用した自然経済が営めない避難生活はより村民の避難経済を疲弊させ、かつ、お金、市場経済、都市経済に頼らざるを得ないという経済意識に変容させた。帰村して、自家菜園を営む村民たちも、生産した農産物の放射能汚染を気にして気軽にかつてのような「おすそ分け」ができないと苦悶する。互酬経済の意識が委縮してしまった。長期的な放射能汚染による相互扶助Ⅱ互酬・自然経済の萎縮・崩壊である。自然からの燃料も汚染されている。筆者の調査では村内の住宅での薪ストーブの灰にはCs-137が五、〇〇〇Bq/kg近く含まれている。放射能汚染下という例外状態下での生活環境において、身近な自然経済に頼るといふことはこのリストを抱えることになる。

#### ④ 地方自治の条件の切斷

筆者が指導した一九九四年の飯館村第四次総合振興計画には、村民の自主共同による二〇地区別の「地区別計画」が含まれている。地区別計画の活動資金として総額二億円がふるさ創生資金を生かした用意され、一〇年間の二〇行政区の個別地域づくりの資金として各地区一〇〇万円が支給された。その後、筆者は継続的に指導し、

第五次総合振興計画が二〇〇五年に「大いなる田舎までライフ・いいたて」として、地区別計画及び地区間連携計画も含めて計画された。までのい(じっくりゆっくり)な田舎の魅力をより高め、そこに暮らす誇りを抱けるむらづくりを進めてきた。しかし、村行政と村民の共同による地方自治によるむらづくりの伝統は切斷されつつある。帰村率三割では厳しい。より行政依存型のむらづくりにならざる得ない。帰村村民の高齢化はそれに拍車をかける。発災直後からの高額な復興関連補助金はいつまでも継続できず、復興関連で膨大に新築された公共施設群を村単独の予算で維持することは厳しいことは村民からも指摘される。発災前は、村民の自主的で共同的な活動により、行政負担はカバーされていた面が大きい。村民(行政区)と村行政の両輪で回っていた飯館村のむらづくりは、一方の村民の急激な減少と高齢化により、村行政だけの片輪で回すことがいつまで可能かが問われことになる。

### ■ 原子力緊急事態宣言継続Ⅱ例外状態の常態化による被災地被災者と環境の宙づり状態

原子力災害対策特別措置法(以下「原災法」)による原子力緊急事態宣言(以下「緊急事態宣言」)は解除されず、日本はジョルジョ・アカンベンが述べる「例外状

態の常態化」にある。独のカール・シュミットは一九二二年に「主権者とは例外状態に關して決定をくだせる者をいう」とし、混乱と病んだ民主主義に対してヴァイマル憲法第四八条での大統領緊急令という例外状態での正義の政治を期待した。良い例外状態があるとすれば、緊急事態宣言下で国民のための正義の執行がされるべきであるが、残念ながら後で述べるように現存被ばく状況という法外での被ばくを許容する悪い例外状態の常態化が進んでいる。①破壊されている原子力施設は危機的状況のままであり再度の放射性物質が飛散される可能性があり、②原子力施設から飛散した放射性物質が森林・河床に広域かつ大量に残存し除去できず現存被ばく状況がつづき、③森林等に堆積された放射性物質は豪雨災害等で生活圏域に流下し再被ばくを拡大させる可能性も否定できない状態にある。

原災法では緊急事態宣言中は緊急事態応急対策（原子力災害の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策）、宣言解除後に原子力災害事後対策（原子力災害の拡大の防止又は原子力災害の復旧を図るため実施すべき対策）と規定している。現在は宣言中での災害の拡大防止の期間であるが、実際は事後対策の復旧（復興）事業が大規模に実施されているという法施行上の矛盾がある。災害の拡大（環境汚染や被ばくの拡大）防止の応急

対策がされないまま、帰還優先の復興事業が事後対策として実施されているとも受け取れる。原災法そのものの欠陥でもあり、例外状態を決定した執行権者の責任でもある。

### ■放射能例外状態Ⅱ現存被ばく状況

官邸は、「事故などの非常事態が収束する過程で、被ばく線量が平常時の公衆の線量限度（ $1\text{ mSv}/\text{年}$ ）より高い状態が定着し、さらなる線量低減に長期間を要する状態を「現存被ばく状況」と呼びます。現存被ばく状況では線量限度を用いずに、公衆の防護活動の目安とする線量である「参考レベル」を用います。……現存被ばく状況にある福島の状態に当てはめると、国・規制当局が定めた避難あるいは帰宅基準のもとで、帰宅を望む住民の帰宅を促す一方、放射線防護の最適化を實踐して、参考レベルを目安として反復して防護活動を実施することが肝要です。それによって、一日も早くより安定した生活環境を整備することが望まれます。」（放射線防護の最適化／現存被ばく状況での運用）と説明する。福島での生活は $1\sim 2\text{ mSv}/\text{年}$ の現存被ばく状況で我慢することを要請している。自然災害状態において、食料・燃料・快適な住まい等は補償できず一部生存権の欠落状態に耐えて欲しいという例外状態を長期的に要請しているこ

となる。この期間がCs137の半減期から想定しても二〇〇年以上になる。一方で、この超超長期的な放射能例外状態に関して執行者＝政府は、立法府に適正な法制定を要請してはいない。

環境省のHPでは「事故によって被ばく状況が変わり、公衆被ばくについては、日本の法令にはない参考レベルの考え方が採用されました。……ICRP二〇〇七年勧告の被ばく状況に応じた線量目安を参考に……第二に、……必要に応じて、更に低い参考レベルを設定することで、線量低減を効率的に進めていくこととされています。」とある。非常に執行者としては不明瞭な公式文書である。かつICRPという外部からの参考値という「基準」で例外状態を定義しているだけで、主権権者としての責任を回避している。さらに平常時における国民（公衆）の被ばくしない権利としての1mSv/年以下は法的に指定されていない。発災後の政府答弁は、「線量告示は、原子力事業者等が原子力施設の運転等に際して満たすべき基準を定めたものであり、御指摘のような「公衆の被ばく限度」を定めたものではない。」（平成三〇年一月二〇日）である。国民の被ばくに対する身体防御のための基準を緊急事態宣言下において法に定めて対処することもせず、参考値というあいまいな基準で長期的汚染地域での生活を国民の自己責任で放置している。二

〇〇八年ICRP111勧告で使用した長期汚染地域という重要な言葉も使用せず、例外状態下での長期汚染地域が存在しないかのような対策を政府はとり続けている。国民の身体に関わる重要な問題である被ばく問題が宙づりにされている状況である。例外状態における執行権を付託した国民を守るための執行権力から逃走している。加害者の東京電力及び原発推進を進めてきた政府の一連の政策をかばうためか。

### ■飯館村で進む核災害リスクを伴う復興事業

汚染木材が飯館村蔵平に建設中のバイオマス発電所の燃料になる。この施設はFIT対応施設で東電が主体の民間企業が運営し、八〇億円近くの国からの補助金で建設され収益は東電らに入る。バグフィルターを二段設置し飛灰管理をするというが、バグフィルターは放射性超微粒子を補足できず煙に交じり周辺に放射性物質が降り注ぐ。事業者は九九・九九%の集塵と自慢するが、〇・〇1%は漏れ、それが三〇年間施設敷地及び周囲に降下し汚染を継続させる。電離則に相当する施設であり労働災害も危惧される。かつ、燃焼灰はCs137が濃縮され一〇万Bq/kgを超えると予想され、指定廃棄物となることは明確であるにも関わらず放射性同位元素等規制法の対象外として、作業労働に関してのみ労働安全衛生法

における特別規則の電離則を当てはめるような見解を関係省は示すのみであり、法的には中途半端な施設の位置づけとなっている。

帰還困難区域の長泥では環境省主導で村内の汚染除去土壌を再利用した水田埋立・圃場整備事業が「再生利用実証事業」として実施されている。「特措法」での処分の一形態としての実証事業を政府は位置付けているが、法的根拠は希薄であることを意識してか、政府自身も「実証」という実験的事業と認めている。何十年にわたる農作業が被ばくのリスクの上に実験労働として村民によって行われる。例外状態での無謀な作業（電離則の管理下での労働）が復興事業の一つとなっている。埋立圃場は比曽川（南相馬市の上流）より高くなり、川沿いに約2m高い垂直のコンクリート擁壁が立つ異様な河川風景が生まれ（写真2）、この擁壁は一〇〇年以上にわたって維持し続けるという難題が突き付けられている。

## ■おわりに

能登半島地震による道路破断と家屋倒壊、志賀原発設備の破損で、改めて原発事故からの避難計画は破綻していることが明確となったにも関わらず、原発稼働中止はなく再稼働の勢いはやまない。緊急事態宣言の長期化は放射能例外状態の常態化を意味し、その中で国民、被災

者は現存被ばく状況を我慢し、かつ、健康被害は原発事故由来ではないと主張され、被害者の自己責任で対処せよという例外状態での冷酷な政治がまかり通っている。一九二二年の例外状態の概念を提示した独のシュミットが期待した正義の主権権者は存在せず、不正義の主権権者による放射能例外状態の統治が、今後一〇〇年以上も続くと思定すると絶望しかない。しかし、それを変革するのも国民であることを肝に命じて地道な支援研究行動を続けることにする。

## ★謝辞

菅野哲さん等の飯館村民及び日本大学内ヶ崎万蔵准教授の皆さんの協力と、二〇二三年度の現地調査の一部は一般財団法人住総研の研究補助二〇二三年度によるものであり、感謝申し上げます。

## 参考文献

- 1) ジョルジョ・アガンベン、例外状態、未來社、二〇〇七
- 2) 糸長浩司、編著、三・一一後の建築・まち／われわれは明日どこに住むか、彰国社、二〇一一
- 3) 糸長浩司、原発災害地・飯館村民への支援と二地域居住復興の途を考える、農村と都市を結ぶ誌、七二九号、二〇一一
- 4) 糸長浩司、大震災後の建築と人、応答漂うモダニズム、左右社、



写真 2 飯館村長泥（帰還困難区域）での汚染土壌を活用した実証事業による圍場整備。比曾川沿いに膨大な擁壁が造られ、その内部に汚染土壌が1m以上堆積している。実証事業として何十年とこの擁壁からの放射性物質の流出を防止することにもなる。

二〇一五

- 5) 糸長浩司、福島の地域復興の現状と課題 — 飯館村の汚染実態、除染限界、二地域居住シナリオ —、農村と都市を結ぶ誌、七七六号、二〇一六
- 6) 糸長浩司、監修著、東日本大震災・復興の七光と影、BIO CITY七五号、(株)ブックエンド、二〇一八
- 7) 糸長浩司、共同編著、震災復興から俯瞰する農村計画学の未来、農林統計協会、二〇一九
- 8) 糸長浩司、原発事故・終わりなき人為災害と復興事業による核災害のリスク、農村と都市を結ぶ誌、八三一号、二〇二二

# 栃木県における「農林水産業再建運動」と「アジア・アフリカ支援米活動」について

「連合栃木・食みどり、水を守る運動推進委員会」事務局長 全農林とちぎ分会 小林長武

## 〈栃木県労農会議の結成と共闘組織との労農運動の展開〉

栃木県におけるアジア・アフリカ支援米活動は、栃木県労農会議及び旧全農林関東地方本部の労農共闘推進の取り組みなど、農林水産業再建運動の歴史に遡ります。

栃木県労農会議は、一九六六年六月二五日、農協会館にて結成大会を開催。故松山二郎氏を議長（葉たばこ・米づくり農民・社会党県議）として、全専売（現全たばこ）、全日農、農協労連、全農林からの代表を役員として、運動方針には「組織の強化・拡大、労農オルグを総評に要請、米価・葉たばこ価格の引き上げの闘い、農協の民主化」などを掲げスタート。米の在庫大幅増、国の行政改革・第一次定員削減の動きなどから農業再建・労

働者の権利擁護の機運が盛り上がり、一九六七年には県内の加盟団体も一二団体となり、共闘組織との労農運動が一気に加速化しました。

一九六九年八月一日からの自主流通米制度実施に対し「食糧管理制度」を守る闘いを展開。五〇万枚チラシ配布、三〇万人余りの署名獲得、中央動員にも積極的に参加してきました。

一九七〇年からは国の減反政策がスタートし、その後、二次の過剰米処理問題、引き続き減反政策の中で、米価審議会対策、エサ米労農実験田作付け、労農学習会、各種集会・街頭宣伝活動などを展開。葉たばこを守る闘いでは、葉たばこ審議会対策、農民集会支援、旧専売公社民営化反対闘争を展開してきました。

一九八〇年代に入り財界からは「農業過保護論」が叫

ばれ、行革審・農政審報告においても、すべてが経済合理主義・競争原理を全面に出した輸入自由化・食糧管理制度解体攻撃となり、この総仕上げの役割として、外圧を利用したガット・ウルグアイラウンド農業交渉に求めるといったもので、当時の日本農業は、例外なき関税撤廃といった過去に例のない極めて厳しい時代の到来となりました。

こうした状況の中、一九八一年に開催された旧全農林関東地本「第四回農政研究集会」では、「調査研究活動から行動する農研活動へ」との集會集約が行われ、同年開催の第一〇回地本定期大会では、①県・地域における労農市民との対話集會、共闘諸団体との活動・交流、②労農共闘に関する組織的な学習、宣伝活動、③署名活動及び政策推進のための各級議会対策などが推進されました。

一九八六年には、中央労農市民会議とも連携した「一、〇〇〇万署名」を中心とする第一次農業再建運動に取り組むことに加え、農業・農政に対する知識をより一層深めるための「理論誌」として「農村と都市をむすぶ」誌の購読・普及拡大運動にも取り組んできました。

こうした取り組みと並行して、栃木県内の農林水産業再建運動を推進する体制づくりとして、県内の全農林地域分会が中心となり、地域労農会議が栃木県内の四箇所

(芳賀、上都賀、県北、県南)に組織化されました。一九八五年からアフリカ支援米活動が始まり、一九九五年には「アジア・アフリカ飢餓救援米」の名称となり、二〇〇二年からは「アジア・アフリカ支援米」に改称され、現在に至っています。

「アジア・アフリカ支援米」活動を通じて、世界規模での食料安全保障や環境保護など農林水産業のもつ多面的機能の役割などを地域ぐるみで考えながら、持続可能な農林水産業を求めてきました。

### 〈栃木県労農会議から連合栃木への運動継承〉

連合栃木は、二〇〇一年一月に「連合栃木・食とみどり、水を守る運動推進委員会」を起ち上げ、「アジア・アフリカ支援米」活動を栃木県労農会議から運動を継承しました。初代「連合栃木・食とみどり、水を守る運動推進委員会」事務局長の故石原富雄氏(元全農林中央執行委員長)からは、生前、「当時、農業に対して縁遠い民間などの産別から理解をいただくまでに多くの時間と労力を費やした。」との話しをお聞きしておりました。そうした中、二〇〇二年一月四〜五日には「みどり豊かな鬼怒川から語り広めよう自然の生きる道」をテーマに、「第三四回食とみどり、水を守る全国集會」(栃木県鬼怒川温泉「あさやホテル」)が開催され、栃木県での

開催は初めてであったものの、連合栃木として実行委員会が結成され、全国から一、二六七人の仲間に参加いただく中で「アジア・アフリカ支援米」活動を連合栃木に継承したことを報告させていただきました。また、全国集会では、日本の公害の原点である足尾銅山などをはじめとするフィールドワークも実施され、緑を失った足尾の山への植樹体験も行っていただきました。翌二〇〇三年には、連合栃木としてマリ共和国の大使をお招きし、民間の産別・単組やその家族、県民とともに「アジア・アフリカ支援米」発送式を行うなど、更なる運動の発展が図られていきました。

このように栃木県労働会議は活動の多くを連合栃木に継承したことから、三七年にわたる活動に終止符をうち、二〇〇三年八月二九日に発展的に解散しました。

「連合栃木・食とみどり、水を守る運動推進委員会」の活動は、食料や緑、水を守る活動を通じ、安心・安全な県民生活に寄与することを目的とした国民運動として位置づけ、その活動の一つとして、「アジア・アフリカ支援米」に取り組んでいます。また、支援米を通じた国際貢献とともに、活動を通じて、参加者の皆さんに、食料や農業の問題について考えていただくきっかけとなっています。

### 〈連合栃木・食みどり、水を守る運動推進委員会〉におけるアジア・アフリカ支援米活動

飢餓で苦しむ人々のために、「米を中心とした海外への食料等のボランティア支援」として、二〇〇二年、連合栃木として初めて県北地域の塩谷町において運動を開始しました。連合構成組織の組合員のみならず、その家族や地方議員の先生とも一緒に、地元農家の皆さんのご協力・ご指導をいただきながら運動をスタートさせました。その後、石橋町（現下野市）、大田原市、鹿沼市と場所を変えながら、現在も活動を続けています。

これまでの参加者・発送数量は、田植え（二八回一、七七一名）、稲刈り（二四回一、四六四名）、発送数量（一三、〇五一kg）となり、多くの組合員に参加いただき支援米をアジア・アフリカに送っています。（別紙1）※二〇二三年稲刈り参加者八三名、発送数量四八〇kg  
また、田植え・稲刈り後には、全農林の組合員が講師となり、ミニ学習会を開催しています。地産地消、食料自給率や食品ロスの削減、水田の多面的機能、食品の安全性、食育、家畜防疫、環境問題や水の話など、その時々に関心事をわかりやすく情報発信し、家族を含めた参加者との交流の場としています。

《連合栃木 アジア・アフリカ支援米の取り組み》

年	田植え	稲刈り	発送式 米量、産地
2001		10/ 7日 塩谷町 前身団体主催	
2002	5/26日 塩谷町 40名	10/ 5土 石橋町 50名 10/12土 塩谷町 50名	2012/12 780kg 石橋・塩谷
2003	5/17土 塩谷町 43名 5/18日 石橋町 50名	10/11土 石橋町 65名 10/18土 塩谷町 45名	2004/1 1,200kg 石橋・塩谷・国公総連
2004	5/15土 塩谷町 52名 5/29土 石橋町 46名	9/25土 塩谷町 51名 10/ 9土 石橋町 <sup>台風21号中止</sup>	2004/12 870kg 石橋・塩谷
2005	5/14土 石橋町 52名 5/15日 塩谷町 45名	10/ 8土 石橋町 45名 10/ 9土 塩谷町 43名	2006/ 1 840kg 石橋・塩谷
2006	5/13土 下野市 37名 5/14日 大田原市 75名	10/ 7土 大田原市 59名 10/14土 下野市 62名	2007/ 1 900kg 下野・大田原
2007	5/12土 下野市 57名 5/13日 大田原市 60名	10/ 6土 下野市 38名 10/ 7日 大田原市 67名	2008/ 1 960kg 下野・大田原
2008	5/11日 大田原市 80名 5/17土 下野市 70名	10/ 4土 下野市 51名 10/ 5日 大田原市 80名	2008/12 960kg 下野・大田原
2009	5/11日 大田原市 92名	10/ 3土 大田原市 57名	2010/ 1 大田原市 480kg
2010	5 /8土 大田原市 75名	10/ 9土 大田原市 68名	2011/ 1 大田原市 420kg
2011	5/ 7土 大田原市 53名	10/ 1土 大田原市 65名	2012/ 1 大田原市 457kg
2012	5/12土 大田原市 69名	10/ 9土 大田原市 60名	2012/12 大田原市 485kg
2013	5/11土 大田原市 66名	9/28土 大田原市 77名	2013/12 大田原市 470kg
2014	5/10土 大田原市 67名	10/ 4土 大田原市 69名	2014/12 大田原市 424kg
2015	5/09土 大田原市 69名	10/ 4土 大田原市 中止	2015/12 大田原市 445kg
2016	5/29日 鹿沼市 69名	10/ 2日 鹿沼市 60名	2017/ 1 鹿沼市 480kg
2017	5/28日 鹿沼市 82名	10/ 1日 鹿沼市 74名	2017/11 鹿沼市 480kg
2018	5/27日 鹿沼市 90名	9/30日 鹿沼市 <sup>台風24号中止</sup>	2018/11 鹿沼市 480kg
2019	6/ 2日 鹿沼市 76名	10/ 6日 鹿沼市 82名	2019/12 鹿沼市 480kg
2020	6/ 7日 鹿沼市 59名	10/ 4日 鹿沼市 57名	2021/ 1 鹿沼市 480kg
2021	5/30日 鹿沼市 58名	10/ 3日 鹿沼市 6名 ※感染症防止のため役員対応	2022/ 1 鹿沼市 480kg
2022	5/29日 鹿沼市 57名	10/ 2日 鹿沼市 55名	2023/ 1 鹿沼市 480kg
2023	5/28日 鹿沼市 82名	10/ 1日 鹿沼市 83名	2024/ 1 鹿沼市 480kg
計	<b>全 28 回=1,771 名</b>	<b>全 25 回=1,464 名</b>	<b>全 20 回=13,051kg</b>



マリ共和国大使を迎えて行われた アジア・アフリカ支援米発送式（栃木県公館）



### 第34回 食とみどり、水を守る全国集会



### みどり豊かな鬼怒川から 語り広めよう人と自然の生きる道

日時 2002年12月4日(水)～5日(木)  
場所 栃木県藤原町・鬼怒川温泉「あざやホテル」

主催 第34回食とみどり、水を守る全国集会実行委員会  
第34回食とみどり、水を守る全国集会栃木県実行委員会

## 2023年度 アジア・アフリカ支援米の活動

2023.5.28：アジア・アフリカ支援米田植え





連合栃木「足尾植樹デー」にて



【2004～2008 の植樹地 (2010 年)】



【植樹前の状況】



【2009 年の植樹地 (2010 年)】



【植樹前の状況】

### 〈もう一つの取組み 足尾での植樹活動〉

「連合栃木・食みどり、水を守る運動推進委員会」の活動目的の一つとして足尾プロジェクト活動がありました。「森林・緑地、河川・湖沼等を守る運動を通じての緑化・環境改善に寄与する」ことを目的に、足尾の緑化に貢献する取り組みです。緑の失われた足尾の山にミズナ、コナラなどの苗木七〇〇〇本を植樹しました。二〇〇三年から一〇年間延べ二二〇〇人の参加をいただき、現在では多くの場所が緑が復活しています。昨今、環境問題が取り上げられる機会がありますが、一度失われた自然を取り戻すためには、多くの時間と労力が必要となることを改めて認識しました。

### 〈今後の活動について〉

「アジア・アフリカ支援米」活動は、栃木県労農会議として活動開始してから延べ三七年、連合栃木に継承し二二年が経過し、多くの産別・単組から積極的に参加いただける活動として、連合栃木の国民運動として定着しました。リピーター率も高く、毎年参加いただいている組合員からは、「農業体験を子供と一緒にできる貴重な場」との声をいただき、食育活動としても評価いただいています。また、参加いただいた組合員はもとより、協

力いただいている農家の皆さんからも「私どもが育てた米が、飢餓に苦しんでいるアフリカ（マリ共和国）に届く。しっかり管理しなくては」などの言葉をいただくまでになり、地域交流にも一役かっています。

私は、今年で一〇年目の事務局長となりますが、多くの皆さんの協力をいただき、国民運動として大きく成長した「アジア・アフリカ支援米」活動を次の世代に引き継いでいけるよう頑張っていきたいと思えます。

## 編集後記

「今年は季節の巡りが早いですね」と言いたいところですが、居住地の札幌は今も雪景色、春はまだ遠き日の感です。一方、春の到来は花粉症の方につらい季節、憂鬱な日々を送られている人も多いのではないのでしょうか。徐々に温かくなるのは心も緩みますが、温暖化の影響かと季節感の変化に懸念と不安を感じてしまいます。

復旧・復興が思うように進まないと聞く、能登半島地震による被災地にとって、少しでも前に進むことが出来る季節となること願わずにはいられません。

さて、今回の特集は、「基本法の見直しをめぐって」をテーマに四回目、本誌編集委員会の全委員から関連法を含む今次改正法に対する評価と課題について寄稿いただいています。通常より分厚な内容となっていますが、「基本法改正の意味」、「食料確保と輸入依存重視の意図」、「食品産業重視の食品アクセス」、「環境部門に特化する直接支払い」、「農畜産物適正価格の確立」、「買い物困難地域における食料アクセスの在り方」などに着目して読み込んでみたいと思います。読者の皆さんも個々にテーマを見つけて、熟読いただければ幸いです。

なお、特集四回目となった今でも、これまでの「基本法」との温度差が感じられず、敢えて法案の改正に踏み

込んだ経緯がよく見えないこと。さらには、二〇〇年が経過した基本法・基本計画下における農業・農政の検証が適正に行われてきたのかなど、気になっているのは筆者だけなのでしょう。

結びに、今号には、糸長様より福島県飯舘村の現状と課題について寄稿頂きました。原子力回帰のエネルギー政策、「核廃棄物処分問題」に揺れる我が国にとって、警笛を鳴らす寄稿となっています。災害に対する問題意識を高め、被災地・被災者に寄り添いつづける、そのことを改めて自覚しなければと思う日々です。(柴山)

### 「お詫び」

二〇二四年一月号 (No.八六三) で掲載されました、「水田活用と畑作物の直接支払による転作物振興に関する評価分析」(万木孝雄・宮田剛志) におきまして、四八ページ、第2表の右端、(12)列目の数値が、すべて一ケタ分大きく算出されているミスがございました。

その(12)列目の単位を、

(誤) 「kg/万円」より、(正) 「kg/一〇万円」

また五〇ページ、上三〜四行目、

(誤) 「直接支払一万元に対する生産量」より、(正) 「直接支払十万元に対する生産量」

のように訂正いたします。