ISSN 0913-4034

農村と都市をむすぶ

特集　基本法改正後の基本計画をめぐって
作山　巧　谷口信和　矢坂雅充　服部信司　友田清夫　安藤光義
堀口健治　小林信一　秋山　満　西川邦夫　神山安雄
トランプ政権：関税二五％の設定とアメリカ農業　柳原信司

2025年 6 月号　NO.879

編集代表　谷口信和

「農村と都市をむすぶ」編集委員会
〈農移行政を考える会〉

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	静岡県立農専大学名誉教授
	矢坂雅充	日本農業研究所客員研究員
	秋山　満	宇都宮大学特任教授
	友田清夫	日本大学非常勤講師
	作山　巧	明治大学教授
	西川邦夫	茨城大学教授

農村と都市をむすぶ　頒価一一〇円　送料七五円

「農村と都市をむすぶ」 2025年6月号（第75巻第6号）通巻第879号

目　次（青色文字をワード化しています）（他は、ワード化が遅れています。次のアドレスでお読みください　https://x.gd/VLTFHx　）

［時評］彷徨う山羊　　SK（2）　Ｐ３

特集　基本法改正後の基本計画をめぐって

―特集の趣旨―　作山　巧（4）　Ｐ６

新基本計画を４つのテーマについて論評する　谷口信和（5）　Ｐ７

基本計画の現場力　矢坂　雅充(10)　Ｐ１５

令和の農政改革の政策過程　作山巧(14)

基本計画のポイントと　「合理的な価格の形成」について　服部信司(20)

新基本計画における食料安全保障論の進化と限界　友田滋夫（23)

持続可能な農業構造とは何か

―基本計画をテキストとして読み込む―　安藤光義（28)

基本計画の目標設定およびその意義　堀口健治(34)

新たな基本計画について―農業生産基盤の危機的状況にどう対応するのか―　小林信一（39）　Ｐ２１

基本法見直しの理念は何であったのか　秋山　満(43)

新しい食料・農業・農村基本計画とコメの生産量目標

―輸出量目標の妥当性を中心に―　西川邦夫（48)

地域政策からみる新たな基本計画　神山安雄（54)

トランプ政権 ： 関税２５％の設定とアメリカ農業　服部信司（61)

☆表紙写真　「亀戸天神の藤棚と東京スカイツリー」（編集部)

「農村と都市をむすぶ」 2025年6月号（第75巻第6号）通巻第879号

【時評】　彷徨う山羊

2013 年 3 月の時評欄に、山羊が抱える 5 つの課題について書いた。

1 つは乳等省令で、殺菌山羊乳の成分基準が乳脂肪率 3・6%以上、無脂乳固形分 8・0%以上で、放牧中の山羊ではその基準を超えることが難しく、山羊乳普及の障害となっている点だ。

2 つ目は「行政改革」で、正確な飼養頭数さえ分からなくなってしまったこと、

3 つ目は BSE 発生後山羊を受け入れないと畜場が増えていることである。

4 つ目は小学校などでの飼養管理の適正化、最後の 5 つ目は原発事故で地域によっては放牧山羊の乳肉利用が禁止されている点である。

これらの課題は解決しただろうか。まず乳等省令は、全国山羊ネットワークなどが要望書を 2009 年に厚労大臣へ提出していたが、2014 年に省令が改正され、乳脂肪分は 2・5%以上に、無脂乳固形分は 7・5%以上にそれぞれ引き下げられた。夏の放牧時でも脂肪率の基準を下回ることなく出荷できるようになった。

次に飼養頭数だが、こちらは畜産統計からは外されたままだが、現在は農水省畜産局が家畜伝染病予防法に基づく届出等を基に戸数と頭数を公表している。

これによると 1 時 1 万頭台までに減少した飼養頭数は近年増加傾向にあり 2022 年では 3 万頭以上になっている。

戸数 5670 戸とこちらも増加している。

戦後すぐのピーク時の約 70 万頭には遠く及ばないものの、他の家畜頭数や戸数が減少傾向にあることを考えると驚きだ。

ただし、1 部の県では県独自調査結果と大きく乖離しており、農水省公表値では補正しているようだ。

正確には、現在でも補足できていないことになる。

なぜ今山羊を飼うことが盛んになっているのか。

全国的な調査はないので推測するしかないのだが、筆者らが山羊飼養者を対象に行った調査によると、飼養目的として最も多かったのは「除草」だった。

これは耕作放棄地の増加と農業の担い手不足を背景にしていると考えられるが、農地以外の公園やスキー場も対象とされている。

山羊のレンタルビジネスも見られるようになった。

飼養目的で除草とほぼ同じくらい多かったのは、「ふれあい、セラピー」だった。これには教育やペットとしてなども含まれる。

この用途も今日的な目的と言えよう。課題の 4 つ目の「適正飼養」については、飼養初心者の増加!ともに課題のままといってよい。

全国山羊ネットワーなどが、学習会などの啓発活動を行っている。

1 方、山羊の乳肉利用については少数ではあるが、はり増加傾向にある。

特に乳利用については、各地の山羊チーズが海外も含めいくつもの賞に輝くまでになっている。

ヤギ乳のペットフードも人気がある。

しかし、課題の 3 つ目のと畜については、この十年でさらに受入れ数が減っている。2002 年度には 32 都道府県 60 か所のと畜場が受け入れていたが、2022 年度では 27 都道府県に減少しており、最近はさらに減っている。

山羊は、牛、馬、豚、羊と同様に「と畜場法」によってと畜場以外でのと殺・解体は原則としてできない。

1 方、と畜業者は伝染病の蔓延など重篤な事態発生や公衆衛生上の危害が生じる恐れを都道府県知事が認める場合を除き、山羊を含む獣畜のと殺解体を拒んではならないことになっている。

しかし、現実的には都道府県知事にと畜場の設置の許可を受ける際に山羊を対象としていない場合や、処理するラインや検査体制が整っていない場合には、受け入れないことができる。結果的に山羊飼養者はと畜してもらえると畜場を求め

て、遠方まで生体搬送を余儀なくされている。

さらに最近では他県からの生体搬入を規制すると畜場が増えている。

羊も同様だ。

山羊のと畜が規制されたのは 2001 年の BSE 発生以降で、

その理由は、

①交差汚染を回避するために豚と山羊のと畜ラインを分離し、共用を停止したこと、

②12 ヵ月齢以上の山羊の TSE（伝達性海綿状脳症）検査義務が煩雑であること、

③山羊のと畜頭数がないか、少ないことなどが上げられる。

TSE 検査はと畜時生体検査で異常が疑われる場合のみ検査することになったが、と畜場での労働者不足や山羊と畜の経験不足などもあり、受入と畜場が減少している。

しかし、この結果、山羊飼育者はと畜場へ搬入できず、場合によっては食肉販売ができない状況に置かれている。

本年 4 月に家畜改良増殖法に基づく「家畜改良増殖目標」が山羊についても産肉能力について、「発育性、増体性及び枝肉歩留まりの維持・向上に努めるものとする」などとされている。

一方、「目標」の改訂過程で、と畜場問題や、さらに山羊市場が減り、山羊の改良にも影響が及びかねない点も含め、パブリックコメントに山羊関係者から数多くの要望が寄せられた。

その結果と思われるが、「その他」の項に、以下の文章が書かれている。「家畜市場の開催やと畜場の確保・受入拡大に向けては、地元自治体等の協力を得ながら、家畜市場やと畜場の関係者との話合い等を行うことにより、関係者の理解醸成を図ることが重要である」。

関係者の理解が得られ、山羊のと畜場、 市場問題が解決したと 「時評」欄で

報告できることを切望する。

最後に、原発事故による放牧山羊の乳肉利用は、福島県では本年４月から条件付きで解禁されたが、未だ解禁されていない県もある。（SK）

基本法改正後の基本計画をめぐって―特集の趣旨

明治大学農学部教授 作山 巧

本誌では、食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって、これまで５回の特集を組んだ。

2023 年１月号（第 852 号）では４名の各編集委員を報告者とした座談会を収録した。

同年５月号（第 856 号）では、その時点での政府・与党の検討状況を踏まえて、８名の編集委員による論文を収録した。

同年 89 月合併号（第 859 号）では、基本法検証部会の中間とりまとめの決定を受けて、農水省大臣官房政策課長の髙山成年氏が、報告者を務めた４名の編集委員からの質疑に答えた研究会を収録した。

2024 年３月号（第 865 号）では、2023 年９月の基本法検証部会の答申を含む１連の文書の決定を踏まえて、全ての編集委員による論文を収録した。

2024 年７月号（第 869 号）では、同年５月の改正基本法の成立を受けて、４名の各編集委員による論文を収録した。

今月号は、基本法の見直しに関する６回目の特集で、改正基本法に基づく初めての基本計画が 2025 年４月に閣議決定されたことを受けて、全ての編集委員による論文を収録した。

このうち拙稿では、2022 年２月の自民党による食料安全保障に関する検討委員会の設置に端を発し、2024 年６月の改正基本法の施行を経て、今回の基本計画の

閣議決定に至る 1 連の政策過程を「令和の農政改革」と呼んだ。

1961 年の農業基本法の制定から 1999 年の食料・農業・農村基本法の制定までが 38 年、それから 2024 年の改正までが 25 年であり、1 つの元号の間に 1 度の稀な事情であることは確かである。

しかし、今回の見直しの内容がそうした呼称に相応しいかは、大いに議論の余地がある。

今月号の特集が、「令和の農政改革」に関する読者の理解を深める上で 3 考になれば幸いである。

なお、編集委員による論文の掲載は、分野横断(谷口論文、矢坂論文、 作山論文)、食料政策(服部論文、友田論文)、農業政策(安藤論文、堀口論文、小林論文)、米政策(秋山論文、西川論文)、農村政策(神山論文)の順とした。

新基本計画を 4 つのテーマについて論評する

東京大学名誉教授 谷口信和

はじめに

2020 年の食料・農業・農村基本計画について、筆者は「食料自給率向上目標」の後景化と「農政の総花化」注(1)が進展していることを問題点として指摘したが、その傾向は今回の新基本計画では一層強まったといわざるをえない。

そのため、「食料安全保障の確立」を最大の課題として出発した基本法改正から新基本計画策定に至る過程で提示された政策は多岐にわたり、それらの相互関連をつかむことが著しく困難になっているだけでなく、個々の政策相互の不整合＝齟齬が大きくなっていることが改めて問題点として浮かび上がっている。

新基本計画の 4 つのテーマと評価軸

（1） 食料自給率向上

新たな食料自給率に関する目標と KPI の設定をめぐる問題点は以下の通りである。

第 1 に、2030 年度の供給熱量ベースの総合食料自給率目標は 45%であるが、これは 2020 年基本計画で示された 2030 年度目標と同じであり、今回の基本計画を通じて食料自給率を積極的に引き上げようという強い政策的意思が感じられないことである。

第 2 に、摂取熱量ベースの食料自給率については、取熱量を 1850 に固定する根拠の 1 つとされる「国民健康・栄養調査」の数字が 2010 年とやや古いことに加え、これ自体が変化することを排除できないという問題がある。

そして、これ以上に問題なのは、この数字が基準年の 2023 年ですでに 45%となっていて、供給熱量ベースの総合食料自給率 38%より 7%も高く、2030 年目標では 50%を超える 53%が提示されていて、あたかも容易に「食料の過半を自給」という目標が達成されるかのような印象を与えることである。

第 3 に、これまででも 5 つも指標があった「自給率」に新たな指標を付け加えねばならなかった積極的な理由がみつからないことである。これまでの総合食料自給率・食料自給力・食料国産率についても国民の間に十分に浸透していたとはいえない。

そして、第 4 に、飼料自給率の 2030 年度 KPI は 28%とされ(1%の向上しか見込まれていない)、2020 年基本計画が目標とした 34%を大幅に下回っていることである。わが国のカロリーベースの食料自給率が低い背景には、畜産物のカロリーベース食料国産率が 64%に達するにもかかわらず、飼料自給率が 27%に止まるため、畜産物のカロリーベース自給率が 17%となっている現実がある。

つまり、食料自給率向上を通じて食料安全保障を実現する上では飼料自給率の

向上は避けて通れない課題なのである。

その際、完全自給できている米の食用以外の重要な用途として飼料用米の意義は限りなく大きいことを指摘しておきたい。

食料自給率向上は食料安全保障を実現する上での最も基本的な政策であり、それこそが食料安全保障の確立を目的として始まった基本法改正の趣旨だったはずだが、実施計画たる新基本計画ではそうした方向は事実上放棄されてしまったに等しいといわざるをえない。

（2）水田政策の見直し

見直しの内容はかなり明確なので、以下のように問題点を指摘したい。

第１に、現行のような水田「転作」作物全般を奨励する「水活」を中止し、水田における畑作物については畑における畑作物と同様の生産性向上に取り組む者の支援に見直す。

ここには麦・大豆・飼料作物が含まれる（つまり、これらは主として水田の畑地化によって生産性向上を図る方向が示唆されている）。

第２に、米は主食用米・新市場開拓米・米粉用米等について輸出を含めた支援を行い、大区画化等を通じた規模拡大により生産性向上を強力に支援する。

第３に、飼料用米中心の支援体制を見直し、国産飼料は労働生産性の高い青刈りとうもろこし（子実とうもろこし）等を重視した方向にシフトする。

第４に、主食用米も含めて広義の「有機農業化」の方向を支援する。

つまり、眼目は飼料用米の「手厚い支援」体制の見直しであり、大区画化・規模拡大を通じた主食用米等の輸出産業化によって水田農業の構造改革を進めようという財務省が主張し続けてきた路線の本格的な採用である。

（3） 合理的な（適正な）価格形成

理念的な面から整理すると、第１に、消費者がアクセスできる食料価格(所得水準に依存する)と農業者の再生産保障価格(所得補償価格)が１致する保証はなく、価格(流通)政策の枠組みの中だけで後者を実現することはできないと考えるべきである。

第２に、食料価格と農業生産資材価格等の高騰は市場価格と消費者の所得水準との見合いでそれぞれ緊急的な政策対応によって対処すべき課題である。

第３に、農業生産者の所得確保は第１義的には価格=消費者負担ではなく、財政支出に基づく直接支払い(所得補償)によって行われるべきである。

これを土台にして、今回の法案による対応は初めてその意義を発揮できるものになるといえよう。

また、法案の細部にわたる懸念としては、第１に、最大の問題は農林漁業者とこれ以外の飲食料品等事業者の間の規模(経済力・市場支配力・取引支配力)における決定的な格差があることであり注(2)、それをどこまで斟酌した「行動規範」(判断基準)が示されるかがポイントとなる。

第２に、食料全般に関する農水省による実態調査でのコスト把握と、コスト指標作成団体が把握する指定品目との関連が不明瞭であり、後者がどの程度の品目・産地地域を対象として、どのように指標化するのかといった今後詰めるべき課題が山積している。

また、第３に、農産物の売り手としてはどのような経営体や団体が想定されているのかといった初歩的な点が不明瞭であり、とくに生産者団体(組織)のあり方は品目によって著しく異なっており、どの範囲までをカバーする意図があるのかが必ずしも明確ではないため、農業生産現場には過剰な期待と過剰な諦めが同居しているのが実態である。

そして、第４に、農産物の場合は、生産開始段階でのコストと収穫後のコストは、単収によって大きく異なるといった豊凶変動の影響が大きい特徴がある。

このため、コストを把握した時期と農産物価格の形成時期の間に存在するタイムラグによって、高騰コストの価格転嫁最 への要請は一様ではなく、法制度の現実への適用には大きな困難が伴っているようにみられる。

筆者の知見ではコロナ禍の下での厳しい経営環境から脱出した 2022 年度にある程度好調な経営収支を記録した大規模農業法人にあっても、生産資材価格などの高騰の影響で 2023 年度にはかつてない厳しい経営状態に陥った。

しかし、そうした状況が世間で認識され、「百姓一揆」のような形で表面化されるまでには 1 年以上の時間が経過していることに注意を払わねばならないのでる。

（4） 担い手育成と農地の維持・確保

第 1 に、地域計画の 2025 年 3 月末の策定状況からすると、424 万 ha の農地面積をカバーする計画が 32 都道府県で「完成」したものの、西日本を中心に未策定が 15 県に及ぶだけでなく、10 年後の耕作者を定めた農地面積は 284 万 ha で 67%に止まり、33%の農地は将来的な耕作者が確保されていない注 (3)。

目標の時期が異なるとはいえ、2030 年に農地 412 万 ha を維持する耕作者が確保される見通しは今のままではかなり暗い。

第 2 に、「令和の米騒動」の下で米価が昨年の 2 倍以上に高騰する中で、2025 年産米の作付意向が 2025 年 1 月末時点で調査されたが、飼料用米の作付が 1・4 万 ha 減少し、主食用米が 2・3 万 ha 増加して、飼料用米から主食用米への転換が進む見通しとなった。

4 月末の数字をみないと確定的なことはいえないのだが、意向としてみるとかなり衝撃的である。

なぜなら、作付面積を減らす意向は水稲の範囲でも飼料用米だけでなく、加工用米 0・3 万 ha、備蓄米 0・4 万 ha に及んでいる上に、大豆 0・3 万 ha、麦 0・2

万 ha も減少し、トータルでみれば、これらの水田での作付面積は 0・3 万 ha の減少となったからである注 (4)。

これだけの主食用米の米価高騰が発生しても、戦略作物等から主食用米に転換するだけの意欲を現場の生産者が持ちえない状況が出現しており、水田における作付面積が全体として減少する状況にすでに陥っているのである。

そこには、主食用米の種子の確保の問題や供給過多による米価下落の危惧が介在してはいるが、短期的な価格の高騰だけでは耕作意欲を鼓舞できないような中長期的な見通しの困難・不安=農政に対する不信感といった、より根本的な問題があるように思われる。

第 3 に、周知のことだが、飼料用米の作付面積の 53%は水稲作付面積 15ha 以上の経営が占めており (2023 年産)、大規模水田農業経営ほど飼料用米への依存率が高い傾向がみられる。

そこには主食用米だけに特化していては田植と収穫の適期が限定され、規模拡大が困難となる事情が存在している。

そこで、水稲を栽培する大規模水田農業経営では、

①主食用米での多様な品種の採用 (田植と収穫の時期の異なる品種の組み合わせ)、

②同一品種であっても、直播栽培と移植栽培を組み合わせることによる作期 (作業時期) 分散、

③飼料用米を導入することによって、田植・収穫の時期の大幅な分散、という方向が様々な組み合わせで導入されている。

換言すれば、水田農業経営の大規模化にとって、飼料用米の作付は重要かつ不可欠な選択肢でもある。

ところが、一方では飼料用米の作付拡大に消極的・否定的な水田政策の見直しを志向し、他方では主食用米ないし米粉用米の輸出による需要拡大を通して大規

模経営による生産性向上をめざすという新基本計画で提起されている政策方向は整合性が取れていないというべきであろう。

注（1）谷口信和「総論 2020 年食料・農業・農村基本計画の歴史的な位置と課題」『日本農業年報 66　新基本計画はコロナの時代を見据えているか』農林統計協会、2021 年、2 ページ。

この 2 つのことが進行した背景として、筆者は安倍政権の下での官邸主導型農政の強化の問題点を指摘した。

しかし、今回の基本法改正から新基本計画決定過程ではむしろ自民党が大きな政治力を行使したということができる。

にもかかわらず、その内容に鋭い問題提起と解決の方向性を示す躍動感が著しく乏しいのは、一方で自民党政治が現場からの声を吸い上げる機能を喪失しつつあるからであり、他方では食料・農業・農村政策審議会での議論が「意見を聞きおく」だけに止まり、政策変更にほとんど反映されないからに他ならない。

すなわち、現場実態に真摯に向き合った課題発見を踏まえつつ、長期的で安定的な農政構築をめざすという基本法~基本計画の本来的な役割が十分には認識されておらず、単なる政策変更の一齣の地位に転落しつつあるからであろう。

こうした袋小路からの脱出は石破首相の下で進行しつつある少数与党政治が野党との熟議を通じて、従来とは異なる政治的意思決定方式を見出し、それが本格的に農政にまで及ぶことによって一歩を踏み出すことになるのではないか。

注（2）井出留美『私たちは何を捨てているのか』ちくま新書、2025 年によると、大手コンビニでは「コンビニ会計」という仕組みにより、食品の廃棄コストの 80%以上は本部ではなく加盟店が負担する 1 方、利益の 50%以上を本部が受け取ることになっているという。

本部とフランチャイズ契約を結んだ加盟店の間ですら公平・公正な関係が成立

しない日本的な風土の中で、生産コストの価格転嫁を実現しようとすることは現実的には極めて困難なことだといわざるをえない(同書 83 ページ)。

注(3)『日本農業新聞』2025 年 4 月 18 日号。

注(4)「水田における作付意向について(令和 7 年産第 1 回中間取組状況(令和 7 年 1 月末時点))」 農水省、2025 年 3 月 19 日公表。

基本計画の現場力

日本農業研究所 矢坂雅充

基本計画の現実的な目標

日本の農業・農村などをめぐる内外の環境が急速に変化している。そのなかでスタートを切る新たな食料・農業・農村基本計画(以下、基本計画という)に期待される役割はかつてなく大きい。長い間、指摘されてきた農業労働力の高齢化が終局を迎え、多くの稲作生産者が 1 挙に離農する時期を迎えようとしている。

酪農・畜産で

も飼料などの生産資材価格は円安のもとで高止まりの状況にあり、新たな投資意欲は低迷したままである。

農業の多くの分野で生産基盤の脆弱化が危惧されているといえよう。

新たな基本計画は将来展望を失いつつある農業の活路を開くための指針として登場することになる。

しかも切迫した状況をふまえるならば、そのための時間的な余裕はなく、計画を確実に実現していくことが求められている。

このことを反映して、10 年後を念頭に置いた計画から 5 年後の 2030 年までの短期の計画へと変更された。

基本計画の計画期間が 10 年であると、おおむね 5 年ごとに策定される基本計画の中間時点で次期計画に移行するので、基本計画に対する評価が曖昧になる。

そこで基本計画の策定間隔と対象期間を 1 致させることにしたという。

策定した基本計画の内容を最終年度である 5 年後に評価するというのは確かにわかりやすい。

今回の基本計画では多くの施策に対して KPI (重要業績評価指標)を設定しているのも、計画と実績との対応関係を明確にして、政策目標の実現をできるだけ確

実なものにしたいという意思の表れであろう。

言うまでもなく、できるだけ早く政策効果を出さなければ、農業や農村などの崩落的な変化に対応できなくなる。

基本計画では飼料自給率の 30 年度目標は 28%で、23 年度の 27%を 1 ポイント上回るに過ぎない。

これまでの基本計画が過大な目標を設定してきたのとは異なり、5 年後に達成しうる現実的な目標としたという。

基本計画と連動して 5 年ごとに策定される「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」（以下、酪肉近という）でも、5 年前は全国の生乳生産量を 780 万トンとする野心的な目標数量に関心が集まったが、今回は 5 年後の 30 年度の目標数量は 23 年度の生産量と同じ 732 万トンにとどまっている。

北海道での生乳増産は続くとしても都府県の生乳生産量の減少をふまえて、実現しうる範囲に目標数量を設定したともいえよう。

政治的なメッセージを重視するあまり基本計画や酪肉近の目標がややもすれば現実離れしてきたこと、その結果、策定された当初から計画への信頼性が揺らいでいたことへの反省が窺えよう。

では、基本計画が示す政策指針によって、現実をふまえた控え目な目標は達成されるのであろうか。

以下では、基本計画の施策を進め、目標とする効果をもたらし変革を実現していくメカニズム、政策の推進力に論点を絞ってみていきたい。

基本計画の現場力

基本計画には農産物・食品の輸出やスマート農業に代表される新技術の社会実装・普及、有機農業をはじめとした環境調和的な食料システムなどの目標がちりばめら

れている。

しかしこうした政策目標に接近していくためのエンジン、推進体制がみえてこない。

1つは、施策を実現していくスタイルに新味がみられないことである。

多くの施策はすでに基本法改正以前に着手してきたものであり、農業生産の現場に刷新感はない。

新たな基本計画はこれらの施策の進展を加速して政策目標を短期間で実現しようとしている。

しかし、優良事例や成功事例のノウハウや経験を他の地域で導入させていくといった横展開、地域計画(地域農業経営基盤強化促進計画)をはじめとする既存の仕組みの機能強化といったこれまでの手法を踏襲している。

短期間で基本法を改訂して基本計画を策定するというスケジュールを考慮すれば仕方ないこととも思えるが、これでは5年後に目標とする状況を実現することは覚束ない。

基本計画には現場と1体となって変革していく力、いわば現場力が欠けているように思えてならない。

2つは、現場力を欠如した基本計画によって、地方自治体などの行政組織や関連団体が政策目標実現のために強いプレッシャーを受けるおそれである。多くの施策に

KPIが設定されたために、そのプレッシャーはいっそう強まることになるのではないか。都道府県や市町村の農業担当職員はすでにかなり減員されている。

農業の現場をサポートしている人や組織を、基本計画が設定した施策に動員して政策目標を達成しようとすれば過重な負担を強いることになる。

それぞれの地域の状況に応じた事業計画の立案や政策推進のあり方を検討することは当然かつ重要である。

それでも、そのような余裕がなく、他の地域の取り組み状況を模倣するといった対応にならざるを得ないことも多い。

結局、基本計画が提示した施策は現場では上滑りして意味のある効果をもたらさないリスクが高まることになる。

3つは、地域農業のハブ組織をつくることの重要性である。

地域計画は農地利用を核に人と農地のマッチングを図ろうとしているが、重要なのはマッチングの計画ではなく、マッチングを推進する人・組織である。

農業生産者・事業者の労働力や機械・設備、技術などの情報を集約し、農作業などの受委託や生産物の売買などを調整する人・組織である。

そうした主体が、地域の人、農地、設備・技術などを相互に補完する仕組みをつくり、あるいは相互に対立する利害を調整する地域農業のハブ組織となっていくことが何よりも欠かせない。

これは古くか指摘されてきた課題であり、地域ごとに多様な対応が欠かせない課題である。これまでは1部の集落営農組織や農業法人、農協、農業サービス事業体などが自らの事業に関連してこうした役割を果たしてきた。

しかし、こうした組織を現場力を発揮する農業組織として位置づけ、もはや1刻の猶予なく育成していく必要がある。

例えば次のような事例は、その1つであろう。

農協と農業改良普及センターが企画調整の役割を果たして、複数のTMRセンターと堆肥センター、土建業者などの連携を実現する。

その結果、酪農生産に従事する従業員やダンプカーや作業機のアタッチメントなどを組織・事業者の枠を越えて相互に融通し、労働力、設備・機械などを最小限に抑えている。繁忙期やトラブルが発生したときを想定して従業員を雇用したり、ダンプカーや機械を保有する必要はなくなる。

重要なのはこうした仕組みを地域の農業法人や事業者などと摺り合わせながら

つくっていく主体の役割である。

地域の農業の持続的な発展の糸口を探ろうとする人・組織の活動を後押しするオーダーメイドの政策が求められている。設定したKPIをがむしゃらに達成することが大事なのではなく、地域では少数派になっている農業者と農業生産のあり方を地域全体の中で模索していく主体を育成・支援することが、農政の現場力を高めることにつながっていく。

農村の生活面での条件整備を支える組織として農村RMO(農村型地域運営組織)に期待が寄せられているように、農業の現場を支えるハブ組織が求められている。

最後に、KPIの達成に囚われない中長期的な視野に立った政策指針の重要性である。5年間では評価の対象とはなりにくい農業や食品市場などの基盤づくりのための政策への関心はあまり高くない。

たとえば、牛海綿状脳症(BSE)の発生でトレーサビリティシステムの導入が、そして東京オリンピックの開催でHACCP(危機分析重要管理点)システムの義務化が検討されてきたように、食品スキャンダルやイベントを契機として強力に推進される政策が少なくない。中長期的なレベルアップが求められる社会の基盤となるシステムも、事件やイベントへの緊急対応として導入され、時の経過とともに関心が薄れる。基本計画が短期的な政策評価を念頭に置いたKPIに縛られてしまうと、中長期的に継続し改善していかなければならない施策は重視されなくなる。

最終的に安定した農政の姿勢への農業生産者の信頼や社会的なセーフティネットに支えられているという消費者の安心感は揺らぐことになる。

おわりに

基本計画はどのような農業生産、農村社会、食品市場を目指そうとしているのだろうか。

財務省に対して農林水産省の各部局の予算を認めてもらうためには基本計画に施策が盛り込まれることが重要であろう。

しかし、政策目標を実現していくための動的な行程や政策の方向性を読み取ることができない。食料・農業・農村の将来の諸相が多岐にわたっているとしても、それらを１つのイメージとして理解できることが施策の推進力となる。

基本計画の政策目標を実現するためには、現場の具体的な設計主体、現場力を示すことが何よりも求められている。

基本計画の政策目標に多くの KPI が設定されただけでは、基本計画への求心力は高まらない。

新たな基本計画について―
農業生産基盤の危機的状況にどう対応するのか

静岡県立農林環境専門職大学 小林信一

具体的な政策手段を持たずに実現できるのか

今回策定された基本計画は、昨年６月に施行された改正基本法の理念に基づき、施策の方向性を具体化し、「平時からの食料安全保障を実現する観点から」、「初動５年間で農業の構造転換を集中的に推し進める」としている。

転換されるべき農業構造とは、農業者の減少と高齢化、「国内需要を賄うために必要な面積の 1/3 程度しかない」 農地の現状などであり、「特に中山間地域等の条件不利地域では都市に先駆けて人口減少・高齢化が進んでおり、集落による共同活動により支えられてきた農業生産活動への影響だけでなく、農村の地域社会の維持も懸念される」状況とされている。

こうした状況を打破し、食料安全保障を確保するための農地、人、技術、生産資材の維持・確保を意味する食料自給力確保の具体的目標として以下が示されている。

つまり、農地 412 万 ha の確保、49 歳以下の担い手（認定農業者・認定新規就農者）として現状の４・８万人の維持、生産性向上指標として、一経営体当たり生産量の

１・８倍化、生産コストの低減などである。

こうした目標を達成するために、農業経営の収益力を高め、農業者の所得を向上させるとする。

基本法改定に当たっては何度も指摘してきたように、国内生産基盤強化についての議論がほとんどなされなかった。

そのことを考えれば、国内生産基盤の危機的状況を踏まえて、その回復をまず

目指すとしたことは評価できる。

しかし、どのように農業経営の収益力を高め、農業者の所得を向上するのか。

基本法はもちろん基本計画にも明確には示されていない。

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、2000 年の 240 万人から 2024 年には 111 万人にほぼ半減した。

しかも、65 歳以上が 9 割、平均年齢も 69・2 歳になった。

49 歳未満は 12・5 万人(11・2%)にすぎない。

新規就農者数も減少傾向にあり、2023 年度は 5 万人を大きく割り込む 4 万 3,500 人となっている。

49 歳未満も 16 万人と減少し続けている。

国は、2023 年までに 40 万人の担い手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 1 人当り 10ha 耕作して 294 万 ha に 30 万人、野菜・果樹・畜産等を主業農家約 54 万人と法人の基幹的農業従事者

約 6 万人の合計約 60 万人、合計 90 万人の基幹的従事者が必要とした。

このうち 49 歳以下の就農者を少なくとも 40 万人確保するとし、それには毎年 2 万人の新規就農者が、離農率を 30%とすれば 2・8 万人必要となる。

現状は前述したように 1・6 万人に過ぎず、なお減少傾向にある。

49 歳以下の認定農業者数も減り続けている。

しかし基本計画では 49 歳以下の認定農業者・新規就農者数を現状の約 4・8 万人で維持するとしている。

どのようにこの減少トレンドに歯止めをかけるのか。

危機的な担い手の状況の背後にある低所得の現状

なぜ担い手が減少するのか。

それは基本計画が述べているように農業所得が十分ではなく、新規就農に魅力的でないからに他ならない。

営農類型別農業経営統計によれば、水田作経営の一経営体当たり所得は、2・8ha

の水田を作付けてもわずか 9・7 万円(2023 年)に過ぎない。

年の 1 万円に比べれば「人幅な増加」と言えるが、どちらにしてもそれで生計を賄うことは無理な水準である。

他の農業部門も概ね低い所得水準である。

例えば畜産では、酪農部門で 22 年の赤字から 23 年は黒字転換したが、搾乳頭数 76 頭でわずか 183 万円である。

肉牛部門は繁殖も肥育部門もともに両作とも赤字で、養豚部門も 23 年は赤字転落した。

唯 1 養鶏部門、特に採卵鶏部門は約 3, 900 万円の所得(飼養羽数約 10 万羽)となっているが、これは明らかに鳥インフルエンザによる羽数減少と価格高騰の影響と言えよう。

しかし、その背後には鳥インフルエンザに罹患した養鶏場の倒産がある。

いつ自分の農場が感染するかという恐怖を抱えながらの高収益と言えよう。

必要な所得補償制度への転換

担い手の確保に必要な安定した所得確保は如何に可能か。

基本計画でも、「食料自給力の確保」の 2. 「サスティナブルな農業構造への転換に向けた具体的取組」の「中長期的なセーフティネット対策」で、「農業者の経営の安定に向けて、農業経営収入保険 収入保険)、農業共済、米・畑作物の収入減少影響緩和交付金(ナラシ対策)、野菜価格安定制度等のセーフティネット ト対

策を講じて」いるが、「中長期的には、将来にわたって持続的に運営できるよう、類似制度の集約も含めて、セーフティネット対策全体の在り方を検討する」としている。

しかし、セーフティネットの強化が必要なのは今であって、中長期では遅すぎることは、現状の所得と担い手の状況を見れば歴然である。

現行対策は、価格変動による収入減少に焦点が当たっている。

問題なのはコスト高騰も含めた所得の減少を防ぐ手立てである。

EU に学んで直接支払い制度などを通した所得補償制度への転換が今必要だ。

EU は共通農業政策による過剰生産と膨大な予算に挟撃され、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。

飼料生産は増加するのか－水田政策の見直しをめぐって－

基本計画では、1.「国内の食料供給」(1)「水田政策の見直し」において「水田活用の直接支払交付金(水活)を・・作物ごとの生産性向上等への支援へと転換する」としている。

特に、「国産飼料の生産性向上を図るため、飼料用米中心の生産体系を見直し、青刈りとうもろこし等の生産振興を図る」、「麦、大豆、飼料作物については、食料自給力向上の費用対効果を踏まえて、水田、畑に関わらず、生産性向上に取り

組む者の支援へ見直すべく検討する」。

飼料作物については、「地域計画に飼料生産を位置付け、国産飼料の作付拡大を推進する。さらに、コントラクター、TMR センター等の外部支援組織の運営基盤を強化するほか、労働生産性や単収の面で有利な栄養価も高い青刈りとうもろこし、牧草、ソルゴー等の飼料作物について、作付けを拡大する」としている。

具体的に「水活」をどのように転換させるのか判然としないが、「飼料用米中心の生産体系を見直し、青刈りとうもろこし等の生産振興を図る」ことは、1 定の評価ができる。

それは飼料用米、飼料イネへの助成金と、青刈りとうもろこしなどへの助成金単価との大幅な違いから、それまで青刈りとうもろこしを生産していた酪農家などが「貸しはがし」にあったことを踏まえてのことである。

乾田化可能な水田には、とうもろこしなどを作付けするという適地適作による畜産農家が望む飼料生産に転換することは望ましい。

ただ、「単収の面で有利な栄養価も高い青刈りとうもろこし、牧草、ソルゴー等の飼料作物」という表現は飼料用米に対してのものであるならば、疑問なしとしない。 飼料用米は濃厚飼料として利用されるわけで、青刈りとうもろこしなどとは用途も異なり、栄養価が高いとは言えない。

また、地域計画に飼料生産を位置付け、国産飼料の作付けを拡大する点は、大いに評価したいが、飼料自給率の目標が、現状の 27%からわずか 1%増の 28%であるのは腑に落ちない。

飼料用米、飼料用イネをかなり削減する結果なのか。

米政策をめぐって―飼料用米の位置付け

昨年から続く米の小売価格高騰を受け、米の生産抑制見直しが言及されている。

しかし米の 1 人当たり年間消費量はピークの半分以下の 50 ㎏程になっており、長期的にこのトレンドは大きくは変わらないだろうし、今回の高騰の影響から急減する事さえ予想される。

全国米穀販売事業共済協同組合による「米穀流通 2040 ビジョン」（2024 年）では、「現実的なシナリオ」として 2040 年の米の国内需要量は 375 万トン、生産量は 363 万トンとほぼ半減すると予想している。

米などの必需品は、需給のわずかなミスマッチによって価格が乱高下する恐れがある。

その意味では、将来の米生産の減少予想も踏まえ、減反を基調とした米生産の抑制ではなく、むしろ生産増加を促進すべきだろう。

農地を基礎とした所得補償制度を導入することにより、米価をこれまでのトレンドのように低下させることも容認できる。

その結果、輸入飼料穀物と飼料用米などの国産飼料穀物の価格ギャップが狭まることで、政策的な支援次第で品質と需給バランスによって、欧米のように主食用と飼料用穀物の相互乗り入れが可能な状況が作り出せるのではないか。

つまり、食用と飼料用米の境を需給によって可変できるバッファーゾーンとしての活用である。今後需要が期待できる作物は、1000 万トン以上を愉人に依存し、価格も高騰している飼料穀物だろう。

このことによって飼料自給率の向上も図れる。

今回の米騒動を踏まえ、備蓄米をせめて半年分まで積み増すこととともに、飼料用米を含めた包括的な米政策の見直しが期待される。