

新基本計画の枠組みと課題

中嶋 康博

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授

1. はじめに

平成27年3月31日に新たな食料・農業・農村基本計画（基本計画）が閣議決定された。これは、食料・農業・農村基本法がおおむね5年ごとに基本計画を変更することを定めていることに基づく。

図1は今回の基本計画の全体構成を示している。基本計画は、はじめの「まえがき」に続いて、第1のパートで「食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」を述べる。さらに第2のパートは「食料自給率の目標」、第3のパートは「食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」と続き、そして第4のパートが「食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」となる。



図1 新たな基本計画の構成

出典：『食料・農業・農村基本計画について』（農林水産省・食料・農業・農村基本計画ホームページ掲載）

http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/2_keikaku_gaiyou.pdf

基本計画本体には、併せて策定された以下の参考資料が加えられている。これらの参考資料はこれまでになく種類が多く、掲載する事項も多い。

- ・食料・農業・農村基本計画に係る目標・展望等（「食料安全保障、食料自給率及び食料自給力の関係」、「食料自給率目標と食料自給力指標について」、「不測時に備えた食料安全保障」、「農地の見通しと確保」、「農業構造の展望」、「農業経営等の展望」）

- ・農林水産研究基本計画

- ・魅力ある農山漁村づくりに向けて

- ・品目別基本方針等関係資料

2. 基本的方針

「まえがき」では、わが国が超高齢化、本格的な人口減少社会の到来、地方の衰退、グローバル化、情報化などの影響により、経験したことのない経済社会の構造の変化に直面し、大きな転換点を迎えることになったと指摘している。農業・農村においては、農業就業者の高齢化、農地の荒廃、農業生産基盤の老朽化、野生鳥獣被害の拡大、など懸念事項が山積している。

これらの状況を克服し、わが国の食料・農業・農村が、国民に食料を安定的に供給すること、地域の経済を支える重要な役割を担うこと、国民が真に豊かさを実感できる社会を構築すること、などの貢献をし続けるためには、「発想を転換し、多様な人材を取り込みつつ、新たな仕組みの構築や手法の導入等にスピード感を持って取り組んでいかなければならない」、「改革の必要性や施策の方向について認識を共有し、自ら変革し、創意工夫を発揮してチャレンジしていく姿勢が不可欠」、「農業・農村の価値を認め……国民共有の財産として次世代に引き継いでいくことが重要」としている。

そして「農業の構造改革や新たな需要の取り込み等を通じて農業や食品産業の成長産業化を促進するための産業政策と、構造改革を後押ししつつ農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進するための地域政策を車の両輪として進めるとの観点に立ち、食料・農業・農村施策の改革を進め、若者たちが希望の持てる「強い農業」と「美しく活力ある農村」の創出を目指していく」とされた。

次に第1のパートでは、前半において「1. 高齢化や人口減少、グローバル化の進展等の情勢変化への対応」の説明を行った。そこでは企画部会で精力的に検証した施策の評価と課題の内容を反映したものとなっている。扱われた内容としては、「高齢化や人口減少による食料・農業・農村への影響」、「世界の食料需給等の見通しとグローバル化の進展」、「消費者ニーズと食をめぐる課題の多様化」、「農業を支える担い手など農業・農村の構造の変化」、「農業・農村の多様な可能性」、「東日本大震災からの復旧・復興の状況」である。

そこでは、食料・農業・農村にとって逆風となる様々な課題が存在していることが示された。しかし、それらを克服するための萌芽的な取り組みはすでに現れており、ICTやロボ

ット技術をはじめとした研究開発も進められている。また現行基本法の時代となつてからの国内的・対外的な制度上の対応が様々な局面で成果をあげつつある。また消費・生活・社会の劇的な変化は新たな可能性を生むきっかけになりうる。改革を進める上でこれらの認識は貴重である。もちろん新たな挑戦には数多くの困難がつきものである。それらを乗り越えるために政策支援が求められる。その中であつて、やはり東日本大震災のもたらした影響は決して忘れてはならない。

第1のパートの後半では、「農業や食品産業の成長産業化と農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進する施策展開」において、施策の展開における基本的視点を述べている。

1つ目は「施策の安定性の確保」。基本計画の最も重要な機能は今後10年間の施策の方向性を示すことであり、基本計画をきっかけにして新たな農業の取り組んでもらうことを目的としている。そのためには現場での思い切った投資が必要だが、しかし施策が頻繁に変わるようでは、せっかくの挑戦に対してハシゴをはずすようなことになる。農家にとって最大のリスクは政策だと言われることがないようにしなければならない。

2つ目は「食料の安定供給の確保に向けた国民的議論の深化」。今回の基本計画の目玉の一つである食料自給力指標の目的がここにある。

3つ目は「需要や消費者視点に立脚した施策の展開」。人口減少など食料・農業をめぐるマーケットの縮小が懸念されている。高齢化の進展する成熟社会であるからこそ、消費者の意識を踏まえた取り組みが欠かせないことが指摘されている。

4つ目は「農業の担い手が活躍できる環境の整備」。農業就業者の高齢化、人口減少による人手不足が進む中、さらに困難な時代の農業の将来を託す担い手の確保は並大抵のことでは達成できない。将来の展望、経営発展の道筋を示しながら、支援を再構築していく必要がある。

5つ目は「持続可能な農業・農村の実現」。多面的機能の発揮を維持するため、環境調和、資源循環を実現できる持続的な経営・地域コミュニティ・技術の維持・継承を図らなければならない。この点に配慮しながら、施策の改革を進める過程で反作用が起こらないように対応することが求められる。

6つ目は「技術革新」。生産や流通の現場ニーズに直結した戦略的な研究開発を進め、その成果を現場に移転して、生産性の向上、需要への対応、新たな価値の創出を目指している。次の項目に対処するための技術的基盤を提供するものである。

7つ目は「農業者の所得の向上」。基本計画の見直しを始める以前に、政府が農業・農村の所得倍増を目指すとしたことに対応して、施策を転換する上での目標として設定している。このことに関連した方針は、参考資料「農業経営等の展望について」の中の「農業所得の増大と農村地域の関連所得の増大に向けた対応報告について」において説明されている。

3. 基本計画策定の経緯と論点

このように定められた経緯を振り返る。基本計画の見直しは、平成26年1月28日に開催された食料・農業・農村政策審議会・同企画部会合同会議で開始した。それ以降、同年末までに16回の企画部会、1回の現地調査、全国10カ所での地方意見交換会を行い、平成27年3月に審議会での答申、そして閣議決定がされた。この見直しの着手については、平成25年12月10日に決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下、活力創造プラン）の中で、以下の通り指示された。

今後、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本法に基づき、10年程度先を見通して策定されている食料・農業・農村基本計画（平成22年3月30日閣議決定）の見直しに着手することとする。見直しに当たっては、将来のビジョンとして、担い手となる効率的かつ安定的な農業経営の姿を具体的に示すとともに、望ましい農業構造の姿を明らかにする。また、食料・農業・農村基本計画の見直しの検討状況については、当本部においてフォローアップを行うこととする。（下線は筆者による）

このように「農業の持続的な発展に関する施策」を中心とした検討課題のフレーミングは、「活力創造プラン」で示されており、この方向も踏まえて企画部会で基本計画見直しの議論が行われることになった。

「農林水産業・地域の活力創造プラン（改訂版：平成26年6月24日決定）」は、農林水産業・地域の活力創造本部（以下、活力創造本部）での議論を経て、決定されたものである。活力創造本部は、農業生産額の減少、基幹的農業従事者の高齢化、耕作放棄地の倍増の克服と活力の回復を課題とし、これらの課題の解決のため、「農林水産業を産業として強くしていく政策（産業政策）と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策（地域政策）を車の両輪として、関係府省が連携し、内閣をあげて取り組むとの方針の下、幅広い政策分野にわたって必要となる施策を検討することを目的として」設置された。

第1回目の活力創造本部（平成25年5月21日）において、農林水産省提出された主な検討課題は、以下の3つであった。

1. 農林水産業を成長産業とするための方策
2. 美しく伝統ある農山漁村を次世代に継承するための方策
3. 食の安全、消費者の信頼を確保するための方策

平成25年6月14日には「日本再興戦略」が閣議決定されて、「成長への道筋」に沿った主要施策として、「農林水産業を成長産業にする」とし、以下の成果目標（KPI：Key Performance Indicators 重要業績評価指標）が定められた。

【今後10年間で】

- ・全農地面積の8割が、「担い手」によって利用
- ・コメの生産コストを現状全国平均比4割削減
- ・法人経営体数を5万法人
- ・6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増

【平成32（2020）年に】

- ・6次産業の市場規模を10兆円
- ・農林水産物・食品の輸出額を1兆円

その後、活力創造本部（第4回：平成25年8月8日）において、以下の総理指示があった。

これまでの当本部や産業競争力会議等での議論を踏まえ、若者たちが希望を持てる「強い農林水産業」、「美しく活力ある農山漁村」を創り上げ、その成果を国民全体で実感できるものとして欲しい。その際、特に以下の3点を基本として検討されたい。

1. 農山漁村の有するポテンシャルを十分に引き出すことにより、農業・農村全体の所得を今後10年間で倍増させることを目指し、我が国全体の成長に結びつけるとともに美しく伝統ある農山漁村を将来にわたって継承していくこと。
2. 消費者の視点を大切にし、農林水産業者が経営マインドを持って生産コストを削減し収益の向上に取り組む環境を創り上げること。
3. チャレンジする人を後押しするよう、規制や補助金などの現行の施策を総点検し、農業の自立を促進するものへと政策を抜本的に再構築すること。

産業競争力会議では、「日本再興戦略」で示された改革の方向を基に検討が進められた。同会議に25年9月に農業分科会が設けられて、1回目の同分科会（平成25年9月3日）で農地中間管理機構の制度設計について、2回目（10月9日）で経営所得安定対策と米生産調整のあり方について議論された。3回目（10月24日）には、同分科会主査から、主食用米の生産数量目標の廃止など農地の集積促進及び担い手の経営力向上に資する補助金等の改革の提案がなされた。

この提案をきっかけに検討が進み、産業競争力会議課題別会合（平成25年11月22日）において、農業基本政策の抜本改革が示されることになった。

同課題別会合および活力創造本部（第9回：平成25年11月26日）において、林農林水産大臣は「攻めの農林水産業」のための農政の改革方向として、①生産現場の強化、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、③需要フロンティアの拡大、④農山漁村の多面的機能の発揮を柱に、産業政策と地域政策を車の両輪として、「攻めの農林水産業」を展開することにより、「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を創り上げ、農業・農村全体の所得倍増を目指すことを表明した（図2）。活力創造プラン（平成25年12月10日）はこのことを反映し決定された。

農林水産省は、活力創造プランの決定を踏まえて、「4つの改革」を進めることとなった。4つの改革とは、「農地中間管理機構の創設」、「経営所得安定対策の見直し」、「水田フル活用と米政策の見直し」、「日本型直接支払制度の創設」である。これは、①生産現場の強化、④農山漁村の多面的機能の発揮に係わる産業政策と地域政策の改革を進めるものである。

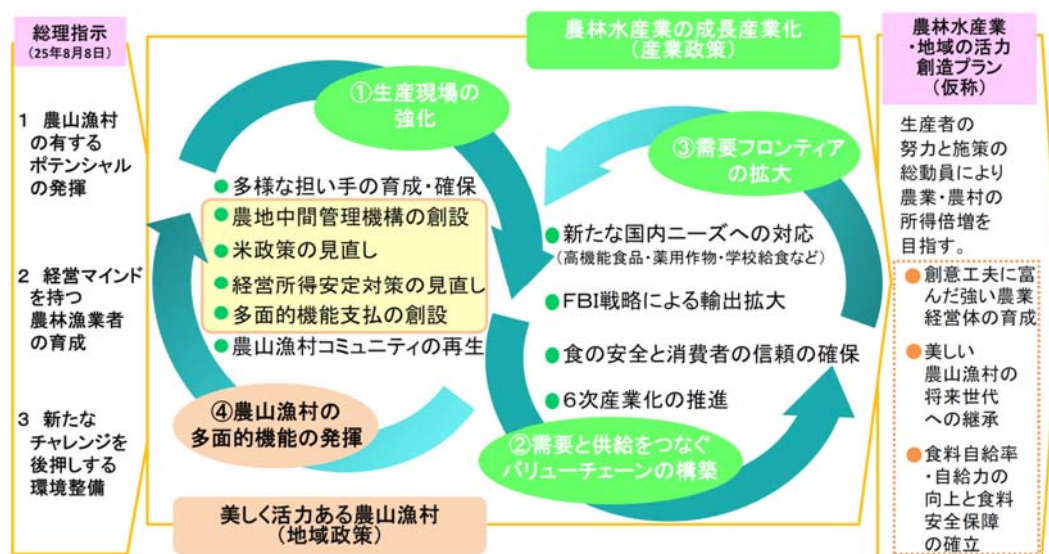


図 2 攻めの農林水産業のための農政改革の方向

資料：農林水産省

平成 25 年 12 月には、農地中間管理機構関連 2 法（「農地中間管理事業の推進に関する法律」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」）が成立して、農地中間管理機構が創設されることとなった。また、平成 26 年 6 月には、農政改革 2 法が成立し、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」の改正によって経営所得安定対策の見直しが行われ、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」の制定によって日本型直接支払（多面的機能支払等）の取組を法律に位置付けることになった。

この段階で活力創造プランに示された、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、③需要フロンティアの拡大についての対応が残されていた。もちろん、このことに関連して、すでに六次産業化・地産地消法（平成 22 年 12 月）による総合化事業及び研究開発・成果利用事業、株式会社農林漁業成長産業化支援機構法（平成 24 年 9 月）に基づき株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A－FIVE）による農林漁業成長産業化ファンドを通じた出融資や経営支援が実施されていた。

産業競争力会議農業分科会は、2 月から 4 月にかけて輸出、A－FIVE、その他の重点農政改革の対応についてフォローアップの議論を行った。また規制改革会議農業ワーキング・グループでは、農業協同組合、農業委員会等の改革に関する議論を継続していた。

それらの議論を踏まえて産業競争力会議課題別会合（平成 26 年 5 月 19 日）において、「意欲ある農業の担い手と企業の英知・人材を総動員した農業（酪農・畜産を含む）の産業競争力強化」および「農業改革の 3 つの柱（農業委員会等の見直し、農地を所有できる法人（農業生産法人）の見直し、農業協同組合の見直し）」が議論され、林農林水産大臣からは、「攻めの農業」実現のためのロードマップが示された。

これらの検討を踏まえて、平成26年6月24日には、「日本再興戦略」（改訂）が閣議決定され、「農林水産業・地域の活力創造プラン」が改訂されたのである。

4. 食料政策の検討の枠組み

今回の食料・農業・農村基本計画（基本計画）では、食料の安定供給について多角的な検討が行われた。これは、本基本計画の特徴の一つとして指摘できる。そこでは、これまでの食料自給率目標の設定に加えて、食料自給力指標の算定、総合的な食料安全保障の確立など、新たな概念や取り組みが提示されることになった。以下では、それらを中心に紹介していくこととしたい。

図3は食料自給率、食料自給力、食料安全保障の関係を示しつつ、食料の安定供給に関する施策と農地の見通し、農業構造・経営展望との関係を確認している。

図中左下にある「総合的な食料安全保障」は、これまでの「緊急事態食料安全保障指針（平成24年9月）」を充実・強化したものである。そこでは不測時の事態を明示し、それぞれの場合の食料安全保障の施策を明らかにしたことが重要である。これはリスクマネジメントに関する国際標準規格ISO31000のリスクマネジメントプロセスに準拠して検討された。

一方、今回新たに導入された食料自給力指標は、国民に食料の安全保障問題をより深く考えてもらうため、日本の農業の実力を示す尺度として算定されたものである。内閣府の世論調査によれば、供給熱量ベースの総合食料自給率が40%前後に過ぎないことについて、国民の8割は不安を感じているという。しかし自給率が低いのは、国民が国内での生産では対応が難しい食事を望んでいることが原因の一つである。そのような食生活を選択しながら、国内供給に不安を感じるというのは、ある種矛盾があると言いきかもしれない。そこには、ぜいたくな食生活を維持できるのではないかという楽観論、できないという悲観論が交じっているとわづらざるを得ない。この不安の原因となっている真の食料供給能力、食料の潜在生産能力があるかないかを評価するため、食料自給力指標が開発されることになった。

なお、言うまでもないが、食料自給率も食料自給力も現実の生産のあり方と可能性に大きく左右される。そのあり方は、農地面積の見通しや農業構造の展望や経営展望、研究基本計画等の技術の体系といったものが基礎となっている。図3はこれらの展望と生産努力目標、そして食料自給率目標などの関係についても整理している。

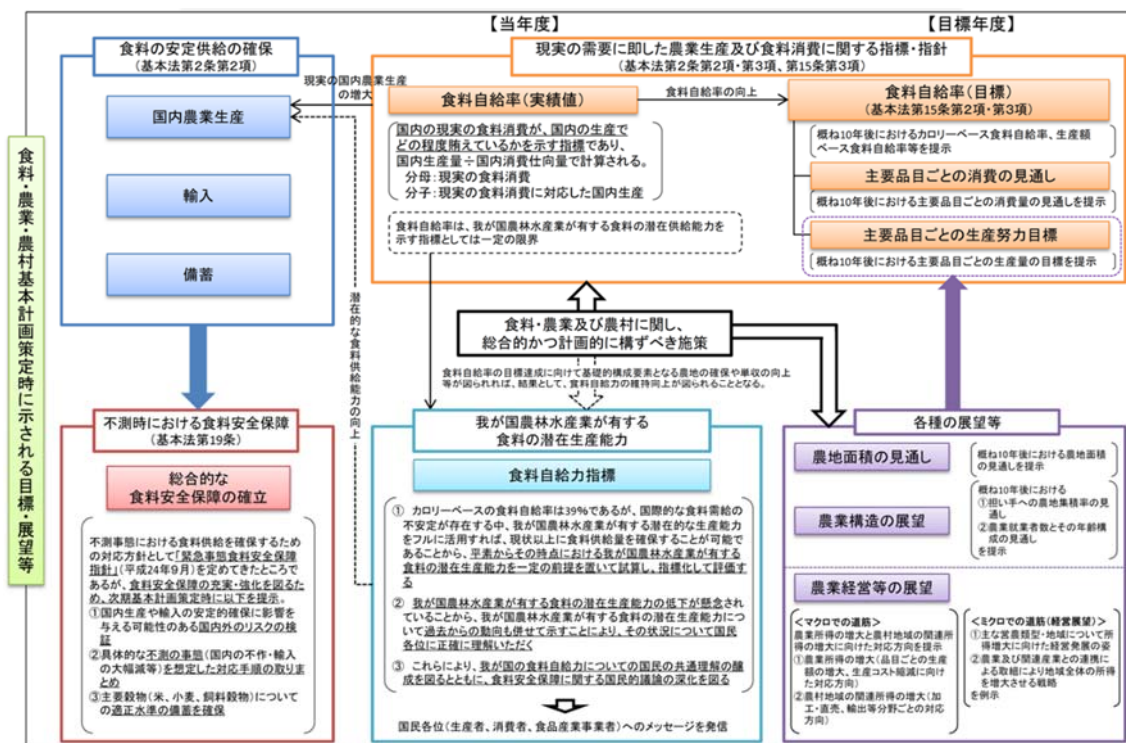


図3 食料安全保障、食料自給率及び食料自給力の関係

出典：『食料安全保障、食料自給率及び食料自給力の関係』（食料・農業・農村基本計画（平成27年3月31日閣議決定）参考資料）

http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/5_kankei2.pdf

5. 食料自給率目標

基本計画では「食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として定める」（基本法15条3項）こととしている。食料自給率は、国内生産と消費の実態を反映したものであり、その目標値は、基本計画で想定している消費と振興しようとする国内供給とから算出される。本文中には、目標年度における食料消費の見通しと生産努力目標の数値が、米から飼料作物までの一覧として示されている。生産努力目標とは、農業生産に関する課題が解決された場合に実現可能な国内の農業生産水準として定められる。その課題とは、優良農地の確保と担い手への農地集積・集約化、担い手の育成・確保、農業の技術革新や食品産業事業者との連携等による生産・供給体制の構築等の実現である。

品目ごとに生産と消費がどのようにバランスしているか、それらを積み重ねて総合化した結果が、食料自給率目標となる。今回の基本計画では表1の通り、目標年度の平成37（2025）年度において、供給熱量ベースの総合食料自給率は45%、生産額ベースの総合食料自給率については73%、併せて定められた飼料自給率は40%とされた。

表 1 新たな基本計画における食料自給率目標等

		平成25年度(基準年度)		平成37年度(目標年度)	
法定目標	供給熱量ベースの総合食料自給率	39%	$\left(\frac{1人・1日当たり国産供給熱量(939kcal)}{1人・1日当たり総供給熱量(2,424kcal)} \right)$	45%	$\left(\frac{1人・1日当たり国産供給熱量(1,040kcal)}{1人・1日当たり総供給熱量(2,313kcal)} \right)$
	生産額ベースの総合食料自給率	65%	$\left(\frac{食料の国内生産額(9兆8,567億円)}{食料の国内消費仕向額(15兆1,200億円)} \right)$	73%	$\left(\frac{食料の国内生産額(10兆4,422億円)}{食料の国内消費仕向額(14兆3,953億円)} \right)$
		飼料自給率	26%	40%	
		$\left(\frac{純国内産飼料生産量(616万TDNトン)}{飼料需要量(2,380万TDNトン)} \right)$		$\left(\frac{純国内産飼料生産量(889万TDNトン)}{飼料需要量(2,243万TDNトン)} \right)$	
農地面積		454万ha (平成26年 452万ha)		440万ha	
延べ作付面積		417万ha		443万ha	
耕地利用率		92%		101%	

出典：『食料自給率目標と食料自給力指標について』（食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定）参考資料）

http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/3_jikyuu.pdf

生産努力目標を実現するため、どのように農地が利用されるかに関しては、目標年度における農地面積の見通し、延べ作付面積及び耕地利用率が定められている。特に農地面積については、参考資料「農地の見通しと確保」に基礎となる施策目標が記されている。これまでの勢からは農地面積は目標年度までに32万ha減少することが見込まれるが、荒廃農地の発生抑制や再生などにより、20万haに戻すことを目指している（図4）。

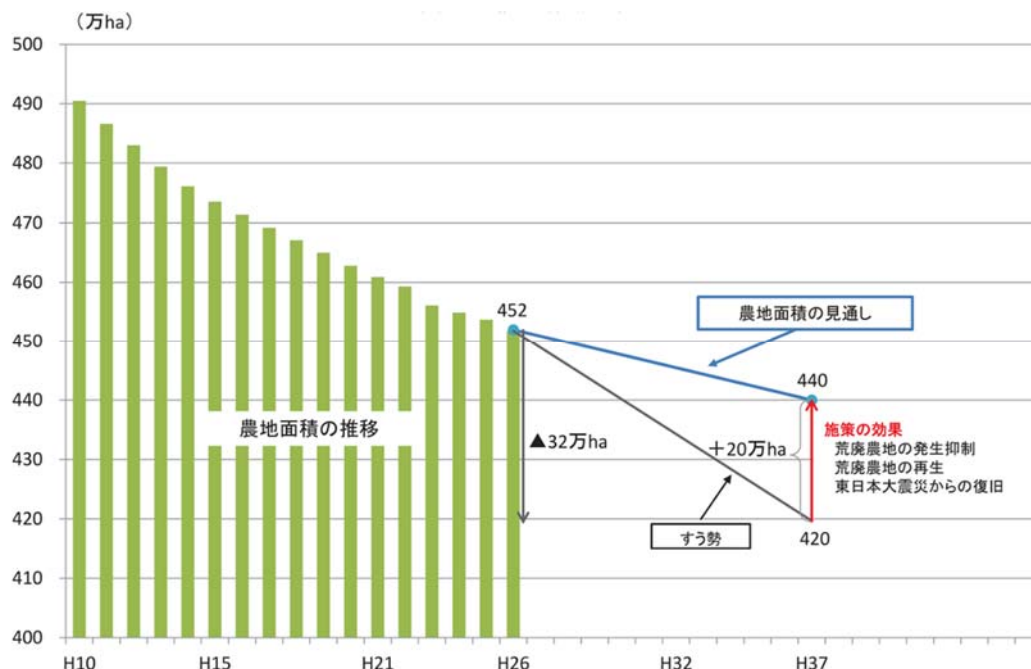


図 4 農地面積の推移と見通し

出典：『農地の見通しと確保』（食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定）参考資料）

http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/6_nouchi.pdf

これらの農地を利用して、定められた生産努力目標を実現するには、担い手が確保されて、農業経営が健全に運営されなければならない。担い手の姿と農業就業者数の将来目標については、参考資料「農業構造の展望」において示されている（図5）。土地利用型作物には約30万人、それ以外の園芸・畜産等には約60万人の基幹的農業従事者や雇用者が必要だとされた。そしてこの就業者数のレベルを維持するには、年間2万人程度の青年の新規就農者が必要だと想定していた。

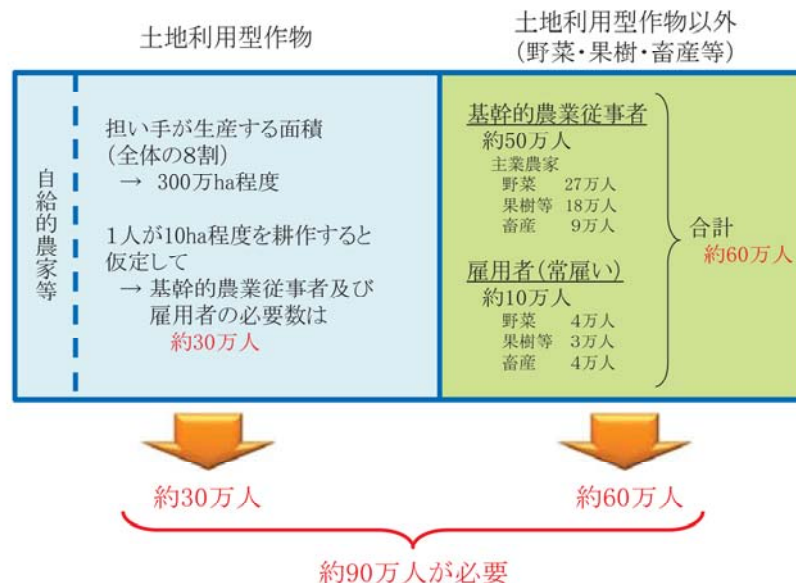


図5 農業就業者の必要数

注：食料・農業・農村政策審議会第50回企画部会（平成27年1月28日）配布資料
http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/7_kozo.pdf

各品目の生産努力目標がどのような経営によって実現できるのかについては、参考資料「農業経営等の展望について」の中の「農業経営モデル」（水田作から有機農業までの35モデル）において示されている。そこでは、今回の基本計画において担い手が目指す「効率的かつ安定的な農業経営」の姿が将来のビジョンとして例示された。それらは先進事例を参考に、今後の農地の利用集積・集約化、新品種・新技術の開発等の成果を反映したものとなっている。そして、この農業経営モデルで想定された最新技術の利用を実現していくための研究開発の道筋を示したものが、参考資料「農林水産研究基本計画」である。またこれらの農業経営者が食品産業事業者とどのように連携していくかについては、参考資料「農業経営等の展望について」の中の「地域戦略の例示」において示されている。

カロリー（供給熱量）ベースの自給率については、図6のように昭和40年には73%だったのが、その後、年々低下し続けている。食料自給率は食料消費を分母、食料の国内供給を分子とした比率で計算される。過去に自給率が低下していったのは、消費が上昇し、国内供給が縮小していったからである。

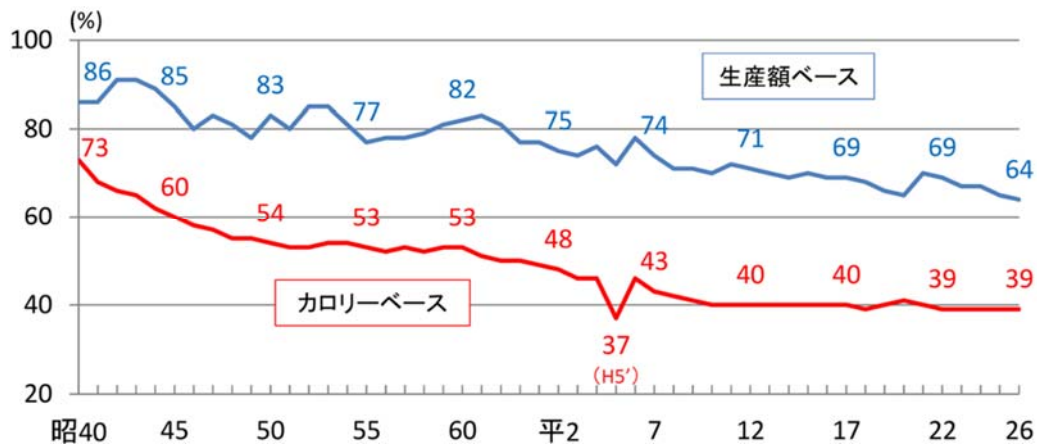


図6 総合食料自給率の推移

資料：農林水産省

ただし、おおよそ昭和50年から60年までの間と、平成12年前後から以降では、自給率の低下がとまり、自給率水準がほぼ一定に維持されている。この2つの時期における消費と国内生産の動きを詳しく観察すると、そのような事態となった背景は異なっていることが分かる。前者の時期には、消費の上昇が鈍り、国内生産の低下も一時的にストップしていた。後者の時期には、消費も国内生産も徐々にではあるが平行して減少していたのである。

平成12年から基本計画が策定されるようになったのだが、以上のことからすると、この時期に自給率が維持されたのは必ずしも計画が功を奏したというわけではない。残念ながら国内生産は減少し続けた（図7）。しかし幸いなことに消費が低下していたため、自給率の低下に繋がらなかったのである。

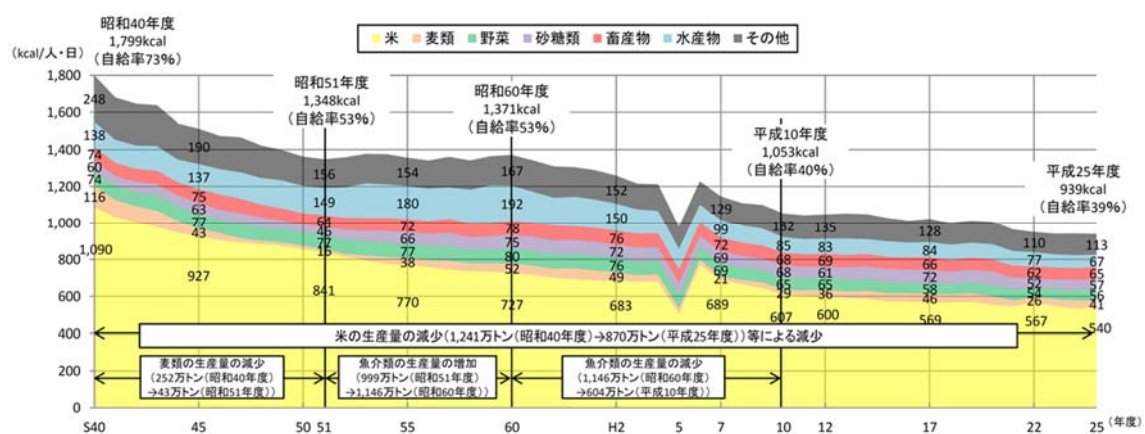


図7 1人1日当たり国産供給熱量の推移

注：食料・農業・農村政策審議会第50回企画部会（平成27年1月28日）配布資料
http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H27/pdf/150128_02_01.pdf

今後、人口減少が顕著になるので消費はさらに低下する可能性がある。もし国内生産の現状を維持できたならば、そしてさらに上昇させることができたならば、食料自給率を向上させることが可能となる。今回の基本計画では、自給率目標の計算根拠が示された（表 1 参照）。供給熱量ベースの総合食料自給率に関して言えば、分母の消費にあたる 1 人・1 日当たり総供給熱量は平成 25 年の 2,424kcal が平成 37 年には 2,313kcal に減少すると見込まれるが、一方の分子の国内生産にあたる 1 人・1 日当たり国産供給熱量は平成 25 年の 939kcal を平成 37 年には 1,040kcal へ増加させると想定している。

基本計画ではこのように国内生産を上昇させるため、様々な施策が講じられることになっている。この方策を進める上で、平成 12 年以降、せっかく消費が低下したにもかかわらず、なぜその好機に乗じて生産を拡大できなかったか、その理由は振り返っておくべきだろう。消費が減ったことと国内生産が低下したこととが関係しているかもしれないのである。

消費の減退が生産の低下につながるという悪循環を生むような構図が今後も続くならば、自給率を向上させるチャンスを活かせないことになる。その打開のためには、新たな国内マーケットや輸出先の開拓を同時に進めるべきである。バリューチェーンの構築、イノベーションを通じた新たな価値の創出、グローバルマーケットの戦略的な開拓については、今回の基本計画で取り組むことになっている。それらによる国内外での国産農産物の需要拡大が、国内生産を大いに刺激することを期待したい。

6. 食料自給力指標

食料自給率は、国内の食料供給能力を示す指標となっているが、しかしそれは現状の消費のあり方によって大きく評価が異なることになる。戦後、われわれの食事は、豊かなものになっていった。この食事パターンは、わが国農業の生産条件からすると対応が難しいものであった。ぜいたくな食事を楽しめば楽しむほど、国内では対応できず、食料供給能力はますます低くなってしまった。

その食料供給能力はどのくらいのレベルにあるのか。基本計画はどれを食料自給力として把握することとなった。食料自給力は、国内に存在する農地や水などの農業資源、農業就業者、そして現在の農業技術の 3 要素によって構成されるものと規定される（図 8）。その上で現状の 3 要素をフル活用して、国内生産のみでどれだけの食料を最大限生産することが可能かを試算したのである。今回の試算では、農地利用のあり方に注目することにしていて、その耕作を実現する上で農業労働や技術からの制約はないと仮定している。そのような意味でも、今回の試算は仮想的なものであり、政策上の目標にはしないことになった（平成 26 年 12 月 19 日企画部会）。

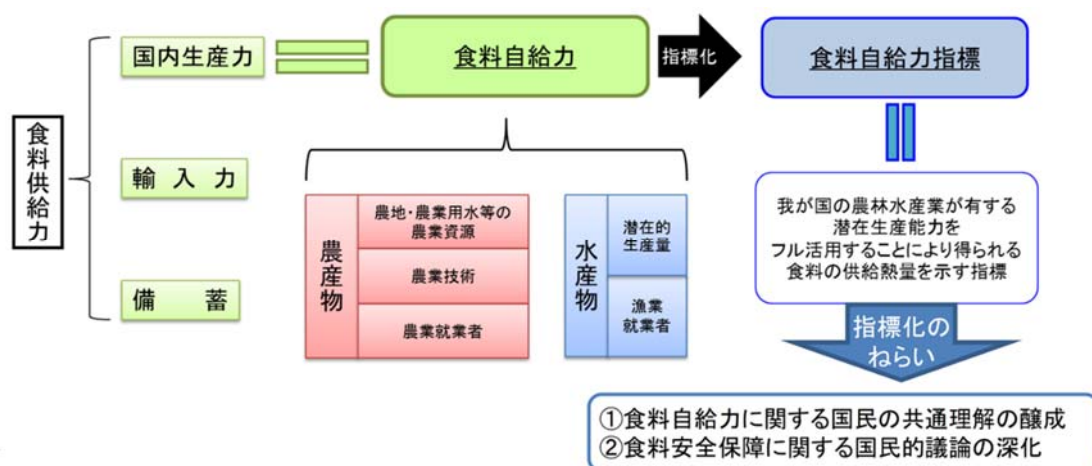


図8 食料自給力の指標化のねらい

資料：農林水産省「知ってる？日本の食料事情 パンフレット」（平成27年10月）

http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/pdf/shoku_all.pdf

すでに指摘したように、何を生産するかで食料供給能力の評価は大きく変わってしまう。そこで、生産品目の決定において、国民が生きるための食事の提供に徹することを判断基準とした。生命と健康の維持に必要な食料の生産を複数のパターンに分けて、それぞれの熱量効率が最大化された場合の国内農林水産業生産による1人・1日当たり供給可能熱量を示すこととしている。設定されたのは、次の4つのパターンである。

- ①栄養バランスを一定程度考慮して、主要穀物（米、小麦、大豆）を中心に最大の熱量を供給できるように作付けする場合（パターンA）
- ②主要穀物（米、小麦、大豆）を中心に最大の熱量を供給できるように作付けする場合（パターンB）
- ③栄養バランスを一定程度考慮して、いも類を中心に最大の熱量を供給できるように作付けする場合（パターンC）
- ④いも類を中心に最大の熱量を供給できるように作付けする場合（パターンD）

推計はまず基準年度である平成25年度の数値を計算し、さらに過去にさかのぼることとした。食料自給力指標には、農産物とは別に推計された水産物の潜在供給能力による熱量分も加えてある（図9）。

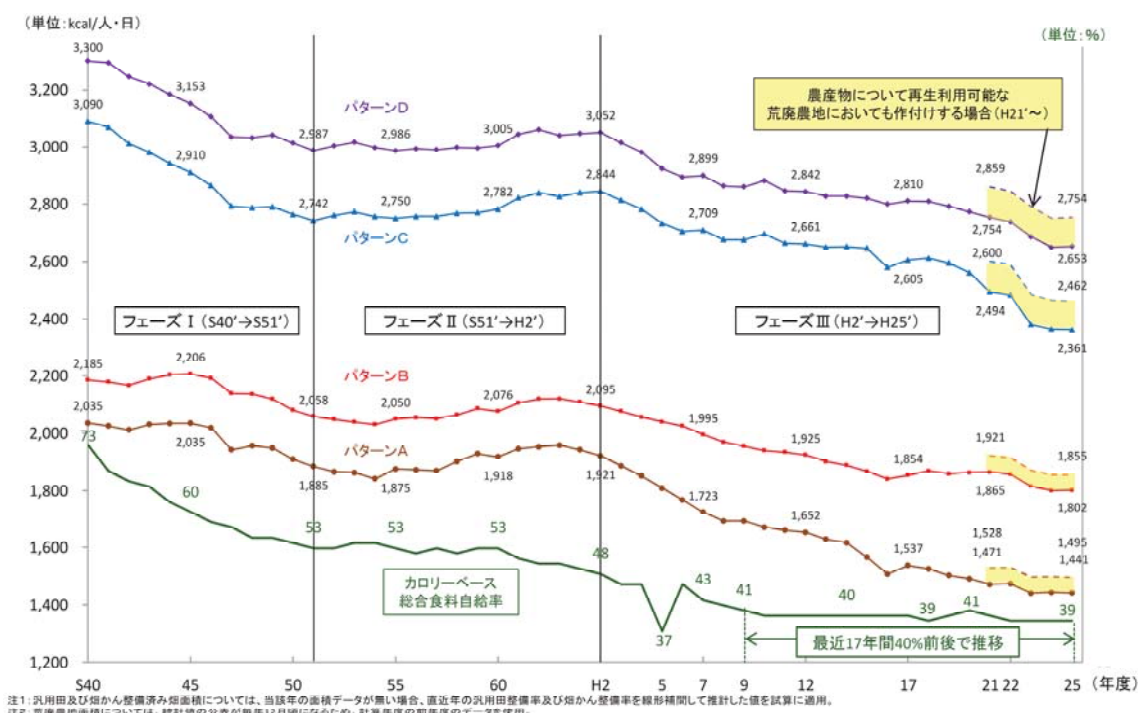


図9 食料自給力指標の推移

出典：表1と同じ

それが供給力として十分かどうかを判断する尺度として、1人・1日当たりでみて、推定エネルギー必要量 2,147kcal、総供給熱量の実績値 2,424kcal の2つが用意された。

基本計画での説明によれば、「栄養バランスを一定程度考慮する」とは、厚生労働省が「日本人の食事摂取基準（平成27年版）」で示すたんぱく質の推奨量を充足し、かつ、ビタミン・ミネラルの推奨量（推奨量の設定がなされていない栄養素については、推定平均必要量又は目安量）を現状の食生活と同程度に充足（26栄養素中18栄養素について充足）することを意味している。

推計はまず基準年度である平成25年度の数値を計算し、さらに過去にさかのぼることとした。食料自給力指標には、農産物とは別に推計された水産物の潜在供給能力による熱量分も加えてある。

結果は、再生利用可能な荒廃農地での作付を含めた場合でみて、平成25年度においてはパターンAが 2,754kcal、パターンBが 2,462kcal、パターンCが 1,855kcal、そしてパターンDが 1,495kcal となった。それが供給力として十分かどうかを判断する尺度として、1人・1日当たりでみて、推定エネルギー必要量 2,147kcal、総供給熱量の実績値 2,424kcal の2つが用意された。この尺度と推計結果を照らし合わせてみると、いも類を利用したパターンCやDでは、これらの尺度を超えているのだが、一方で、いも類を利用しないパターンAやBでは、これらの尺度を下回っている。いも類利用の可否はともかくとして、現在の農地でフル活用しても、必要なカロリーを摂取できるかどうかギリギリの状況にあるという

ことが分かる。またあわせてタンパク質、ビタミン、ミネラルの過不足についても示されていて、栄養に配慮するといっても必ずしも十分ではないことも明らかになった。

荒廃農地については考慮できなかったが、過去にさかのぼって食料自給力指標の推移も確認された。いも類を利用したパターンCやDでは、生存に必要とされるエネルギー量を超えているのだが、一方で、いも類を利用しないパターンAやBでは、これらを下回っている。いも類利用の可否はともかくとして、過去も農地をフル活用しても、必要なカロリーを摂取できるかどうかギリギリの状況にあるということが分かる。結局、日本は人口が非常に多く、農地が少ないために、かつて自給力はそれほど高くなく、こういった制約の下で食料供給が行われていた。今回の算定で、わが国の食をめぐる現実が明確になったといえる。

このような動向には農地面積、農地の整備状況、反収の動向が影響している。それに加えて指摘されるのが、水産物の潜在的供給能力の変化である（図10）。図中のフェーズⅡでは自給力が向上したが、このことには水産物が非常に大きく貢献した。この時期に潜在生産量が急激に増えていたのである。一方でフェーズⅢになると、潜在生産量が急激に下がってしまい、そのことが非常にネガティブな影響となってしまったのである。この背景には制度的な問題と資源管理上の問題がある。

食料自給力指標の試算について現状と過去からの推移を示した目的は、わが国の潜在的な食料生産能力についての実態も、共通の前提の下で国民に認識してもらうことであった。その上で食料安全保障に関する議論を深化させることを目指している。このことは現実の消費状況に左右されてしまう食料自給率指標では実行できなかったのである。

このような国民的議論を進めることで、国内のすべての関係者に食料の安定確保への取り組みを呼びかけたいとしている。すなわち、消費者には、国産農林水産物の積極的な消費拡大や農山漁村の重要性に対する理解。生産者には、農地等の農業資源や農業技術のフル活用。食品産業事業者には、国産農林水産物の積極的な活用・販売や生産者と一体となった新たな取り組みの展開。そして地方公共団体には、地域の農林水産業のさらなる振興、農地等の確保、新技術の開発・普及、農業就業者の確保などを働きかけるとしている。これらの取り組みは、関係者間で共通した理解と意識がなければ進められない。そのための鍵となるのが、食料自給力指標なのだとすることを最後に強調しておきたい。（図11）。

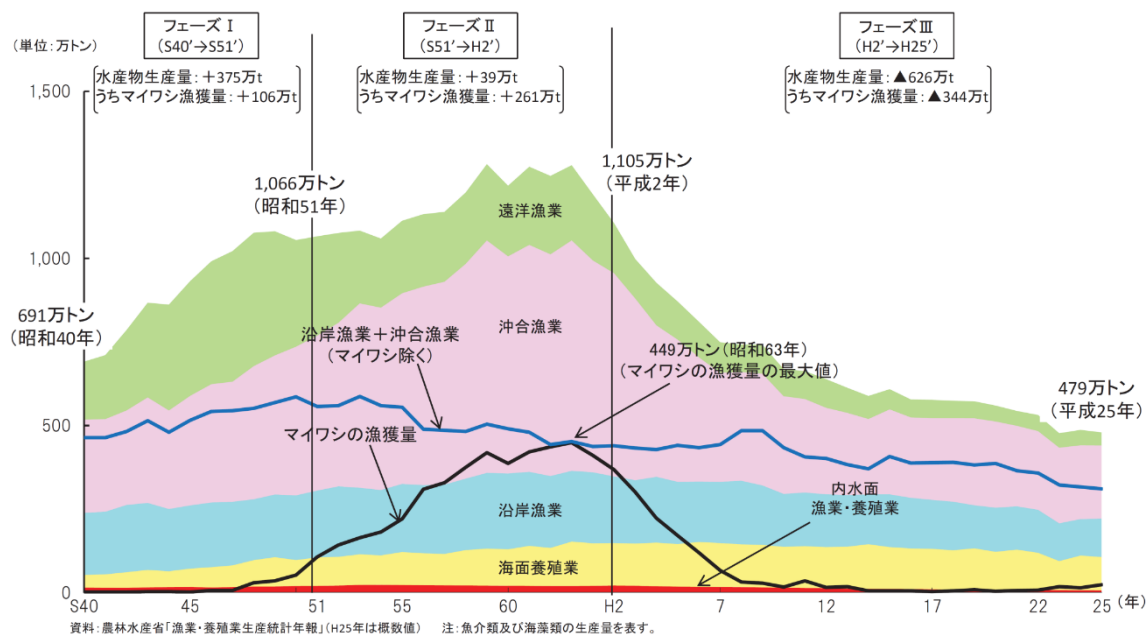


図10 漁業・養殖業生産量の推移

出典：表1と同じ

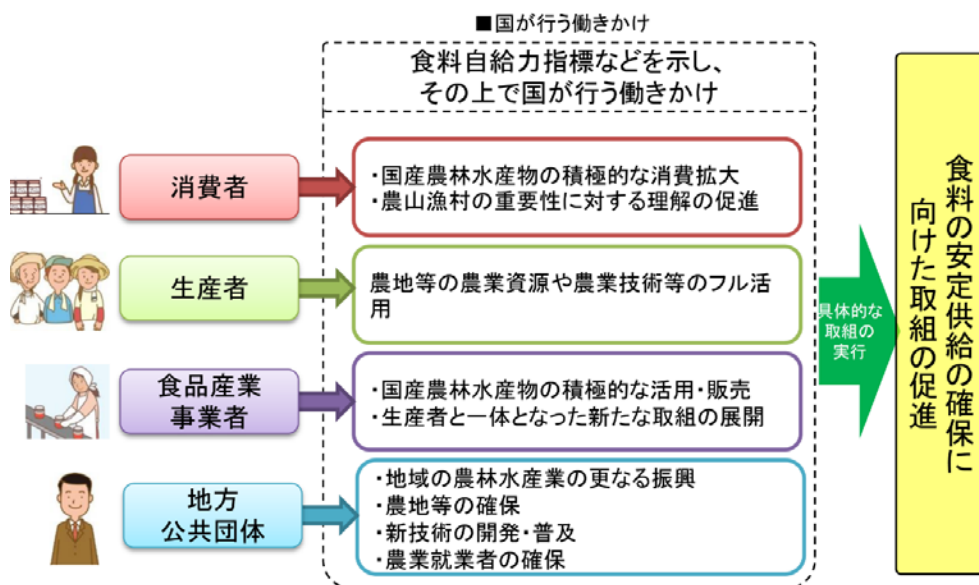


図11 食料自給力指標をもとにした国民的議論

出典：図8と同じ

7. おわりに

国の成長戦略に後押しされて、この数年の間に農業政策の改革論議が急ピッチで進んだ。「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、制度改革の方向性と施策が明記された。そこで示された改革スキームは、10年前の基本計画後に定められた経営所得安定対策等

大綱での政策パッケージの再編（経営所得安定対策）、さらなる強化（日本型直接支払）、頓挫していた政策の再構築（米政策改革）、それらに加えてこの１０年間で創設・改善された政策・制度のレベルアップ（農地中間管理機構、６次産業化、輸出促進）、新たな課題（農業団体改革）などから構成される。これらの改革案は突然登場したのではなく、これまでの政策議論の延長線上に築かれている。

スピードを意識しながら農業構造改革を推し進める背景には、この１０年間の経済・産業・社会の急速な変化がある。人口減少や高齢化の進行、景気変動やライフスタイルの変化による食料経済の変容、ライフサイエンスやＩＣＴなど科学技術の進歩、グローバル経済の進展などが大きなインパクトを与えてきた。それらは今後もさらなる変化が見込まれる。政策は常に見直していかなければならない。

政策を検討する枠組みは１０年前と大きく変わった。政府におかれた農林水産業・地域の活力創造本部（活力創造本部）が、産業競争力会議、規制改革会議での検討を踏まえて、農業構造改革の方向性を先の「農林水産業・地域の活力創造プラン」として決定した（平成２５年１２月、２６年６月改訂）。経済が目まぐるしく変化する時代においては、時機を逸することなく、農業政策を適切に改革しなければならない。そのために活力創造本部の設置された意義は大きい。

「食料・農業・農村基本法」が制定されて以降、政策の大きな転換は５年ごとの食料・農業・農村計画の見直しで行われると想定されてきた。ところが活力創造本部の前身である食と農林漁業の再生推進本部（再生推進本部）が前回基本計画決定後すぐ平成２２年１１月に設置されて、食料・農業・農村基本計画見直しの間でも政策が検討されるようになった。再生推進本部は、ＴＰＰ対応という当初の目的から離れたが、未曾有の被害をもたらした東日本大震災からの復興を踏まえた新しい食料・農業・農村政策の方向性を打ち出し、重要な役割を果たすことになった。

活力創造プランでは、日本型直接支払制度の創設など、美しく活力ある農山漁村を維持するための地域政策にも目配りしたが、農業の成長モデルを創るための産業政策としての改革案のウェイトの方が大きかった。現在、見直しが行われている基本計画に照らしてみると、「農業の持続的発展に関する施策」を中心に検討されたと言えよう。

見直し作業では、これらの改革が一段と有効かつ実現可能な政策になるように検討が進められた。その上でそれらが、食料自給率の向上や食料の安定確保、多面的機能の発揮や農村の振興と調和しなければならない。

ポイントは、この成長モデルが新たな時代に適応した持続可能な食料・農業・農村を構築できるかどうかである。強い農業を創りつつ、食料の供給、環境の維持、国土の保全が安定してはじめて持続可能なモデルとなる。それを支えるのは、人的ネットワーク、農地、水資源など、過去の先人が営々たる努力で築き上げてきた有形・無形の莫大な農業・農村ストックである。実は、農業が成長経済の一翼を担うと目されているのは、このストックがあるからである。

持続可能であるには、この農業・農村ストックを的確に維持管理しなければならない。更新投資や補修・補強などを確実に実行しないと、間違いなくストックは短期間に失われる。また日常的な生産行為で適切な維持管理を心掛けなければ、農業・農村ストックは徐々に毀損していく恐れがある。それは土づくり、用排水路の泥上げ、道普請、そしてムラの寄り合いなど幅広い領域に及ぶ。

持続可能な成長モデルとするには、このストックの維持管理に係るコストや手間を経済行為の中にきちんと組み込んでいかなければならない。そうしなければ、実はストックを食いつぶして高い利益を生み出すだけのことになってしまい、食料の安定供給や多面的機能の発揮は危うくなるだろう。

先に述べた通り、食料・農業・農村基本法の制定以降、大きな改革は5年ごとに検討されるという期待が社会に形成されてきた。裏返して言えば、5年間は政策・制度の枠組みは安定していると考えることができた。このことは農業者の意思決定、特に投資の決断にとって大きな下支えになっていたはずである。ただし、今回の改革の経緯から、政策の安定性に係る前提が崩れるかもしれないと農業者が懸念してもおかしくない。このことは将来に対する積極的な取り組みにとって障害となるだろう。

政策の安定性に関して、政府は強いメッセージを用意すべきである。もちろん社会の変化に合わせた政策見直しはタイミングを逃さず行われなければならない。したがって、もし政策を変更するならばどのような検討の手順や枠組みで行うか、あわせて事前に提示しておくべきであろう。政策形成の透明性と予見性は、担い手を育成し農業を成長産業にする上で重要な要素なのである。