

1. 何のための基本法の見直し?

我が国は、米国の占領・洗脳政策の下、米国からの要請を GATT・WTO、FTA などを通じて受け入れ続けてきた。曇りかける農産物関税削減・撤廃と国内農業保護の削減に晒され、農業を弱体化し、食生活を改変させられ、戦後の米国の余剰農産物の処分場として、グローバル穀物メジャーなどが利益を得るレールの上に乗せられ、食料自給率を低下させてきた。

日本側も、米国の思惑に乗り、農産物を米国への「生贄」にして自動車などの輸出利益を増やし、「食料はお金を出せば買える」というのが食料安全保障かのような経済政策を推進してきた。

「規制撤廃、貿易自由化を徹底すれば、皆が幸せになれる」という「市場原理主義」は、皆を守るルールを破壊し、日米の政権と結びついた一部のグローバル企業などが利益を集中するのに貢献し、日本や多くの途上国で、貧困、格差の拡大と食料自給率の低下を招いた。

そこに、「クワトロ・ショック」(コロナ禍の物流停滞、中国の食料輸入の激増(爆買い)、異常気象の通常気象化による不作の頻発、ウクライナ紛争)が襲いかかり、食料やその生産資材の調達への不安は深刻の度を強めている。不測の事態に命を守る食料安全保障のコストを勘案しない「自由貿易論」の破綻も明白に露呈した。

現行基本法は GATT ウルグアイラウンド合意を「過剰優等生」的に受け入れ、「市場原理主義」に立脚して価格政策(政府買い入れ)などを廃止していく流れをつくったが、その現行基本法の見直しを今やるということは、「市場原理主義」の限界を踏まえ、食料自給率を高める抜本的な政策を打ち出すためだ、と誰もが(少なくとも筆者は)考えたが、違っていた。

驚くべきことに、現行基本法検証の「中間とりまとめ」においては、世界的な食料需給情勢の悪化については認識・分析されているにもかかわらず、食料自給率は、「国内生産と消費に関する目標の1つ」(注)と、位置づけはむしろ低下し、食料自給率向上の抜本的な対策の強化などは言及されていない。何のための見直しなのか? が大きく問われる。

(注)〇 審議会会長の次の発言(主要部分のみ)とも呼応する。①平時の安定供給は重要。安定的な供給が満たされているかどうかは、需要側の直面する環境によって異なるため、一般に安定供給は、需要側で定義されるべきもの。②これまで農業政策においては、自給率という供給側の目線から議論がなされていた[...]。③食料安全保障を、自給率という一つの指標で議論するのは、守るべき国益に対して十分な目配りがますますできなくなる可能性。④貧困率や年齢、あるいは地域における食料のアクセス性の違いなど、多面的な側面から議論する必要。この論旨は筆者には理解ができない。自給率は供給÷需要であり、供給側の目線ではない。

2. 脆弱な日本の食料安全保障と深刻化する酪農・農業危機

日本の食料自給率は、飼料のみならず、肥料や種などの生産資材の自給率の低さも考慮すると、38%どころか10%あるかないかで、海外からの物流が停止したら、世界で最も餓死者が出る国との試算も出されている(Lili Xia et al.)ほど、我が国の食料安全保障は脆弱なのである。

野菜の自給率で考えると如実にわかる。野菜の自給率は80%と言うが、その種は9割が海外の畑で種採りしてもらっているから、それが止まれば自給率は80%から8%に下がる。それから、化学肥料はほとんど全てが輸入に頼っている。それが止まれば取量は半減するから、野菜の自給率は80%が8%になり、そしてさらにその半分の4%という事態が起こりうるということである。

今こそ、不測の事態に国民の命を守るように、国内農業生産基盤を強化しないといけなはずだが、逆に、国内農業は生産コストが急騰しているのに農産物の販売価格が上がらず、酪農などを中心に農家の廃業が激増している。早晚、子供に牛乳を飲ませられないような食料安全保障上の深刻な事態になりかねない。

それなのに、肥料や飼料への断片的な補填はあるが、赤字補填の抜本的対策が何ら見えてこない。

3. 酪農の「7重苦」は限界を超えている

特に、酪農の「7重苦」は限界を超えている。

- ①2020年に比べて肥料1.5倍、飼料1.5倍、燃料4割高、と言われる生産コスト高。
- ②コストが暴騰して、価格転嫁ができずに乳価は上がらない。

- ③追い討ちをかける乳雄子牛など、子牛価格の暴落による副産物収入の激減と売れない子牛が薬殺されることに育てた酪農家の女性陣の精神的疲弊。
- ④さらに、これ以上絞っても授乳しないという減産要請で、4万頭もの乳牛の処分と、ついには、生乳廃棄まで生じている。
- ⑤脱脂粉乳在庫の処理に北海道の酪農家だけで年350億円以上の負担金が重くのしかかる。
- ⑥「低関税で輸入すべき枠」を「最低輸入義務」と言い張り、国内在庫が過だから、乳価は上げられない、牛乳搾るな、牛処分しろ、と言いながら、北海道の減産量14万トンと同じ生乳換算14万トンの乳製品輸入は続ける不条理。
- ⑦コスト高による赤字の補填、政府が在庫を持ち、国内外の援助に活用するという他国では当たり前の政策がない。

乳製品需給の緩和は畜産クラスター政策による増産誘導とコロナ禍による在庫増が主因で酪農家のせいでない。需給緩和だからと言って赤字で苦しむ酪農家の乳価を上げられないというもの、乳価を据え置いて乳製品在庫処理の多額の負担金を酪農家に出させるのも不条理である。

千葉・北海道中心に行われた全国107戸の緊急調査では98%の酪農家が赤字に陥っている。子供の成長に不可欠な牛乳を供給する産業全体が丸ごと赤字という異常事態である。取引乳価はkgあたり10円引き上げられたが、酪農家の赤字幅は少なくとも約30円という事態では10円の値上げだけでは赤字が解消しない。2023年8月に、もう10円引き上げられることになったが、それでも、少なくとも10円の赤字が残る。

2022年11月30日、農水省前で「酪農ヤバいです。壊滅の危機です」と千葉県の酪農家さんが子牛とともに訴えた。

「毎日、毎日、増え続ける借金を重ねながら365日休みなく牛乳を搾っています。いつか乳価が上がるだろうと淡い期待を持っていますが、希望が持てません。国の政策に乗って、借金をして頭数を増やしたけど、借金が大きすぎて酪農をやめて返済できる金額ではありません。来年の3月までに、9割の酪農家が消えてしまうかもしれません。牛乳が飲めなくなります。」

「酪農が壊滅すれば、牧場の従業員も、獣医さん、エサ屋さん、機械屋さん、ヘルパーさん、農協、県酪連、指定団体、クーラーステーション職員、集乳ドライバー、牛の薬屋さん、牛の種屋さん、削蹄師さん、検査員、乳業メーカー、みんな仕事を失います。皆さんにお詫びします。」

この発言は重い。酪農が崩壊すれば、消費者としても牛乳が飲めなくなるが、さらに、酪農・畜産、農業が地域にあることによって成り立っている仕事も組織も皆「運命共同体」だということである。農漁業消滅＝食料消滅＝農漁協消滅＝関連産業の消滅＝地域消滅なのだと肝に銘じて、皆が動かなくてははいけない事態なのである。

4. 必要なのは供給力削減でなく需要創出による前向きの需給調整

しかも、輸入が滞りつつある食料危機においてやるべきは、コメ作るな、生乳搾るな、15万円払うから牛処分しろ、でなく、政府が増産を促し、他国のように買い上げ、国内外の援助に活用する前向きの財政出動こそが、消費者も助け、在庫減り、食料危機にも備え、生産者も救われる。

「米国の市場を奪う」との怒りを恐れ、それをせずに、強制的な減産が要請され、牛乳廃棄まで起きている。もうすぐ不足基調に転じ、増産しようとしても、子牛を育てて牛乳搾れるようになるには何年もかかるから、絶対に間に合わない。

案の定、また、「バターが足りない」という事態になっている。不足と過剰への場当たりの対応を要請され、酪農家は翻弄され、疲弊してきた歴史をもうこれ以上繰り返してはならない。

5. 義務でないのに莫大な輸入を続け、国内農家には、コメつくるな、牛処分せよ

さらに、コメ77万トン、乳製品13.7万トンというウルグアイラウンド（UR）合意で定められたミニマム・アクセスやカレント・アクセスは低関税を適用する枠として決められた輸入枠で最低輸入義務とは国際条約のどこにも書いていないのに、日本だけが「国際約束だ」と言い張って輸入している。本当は米国との密約で「米国枠」を設定されているからである。

輸入を減らせば、事態は一気に改善できるのに、それを頑としてやらない。しかも、円安もあり、日本の国産より輸入のほうが相対的に高くなり、入札しても不落が出るような状況も生じているのに、他国に訴えられるり

スクがあるとして、無駄に輸入を続け、国内農家には減産させている。

米国との約束で購入している 36 万トンのコメの価格は直近では 1 俵 3 万円にも達し、国産米の 3 倍近くにもなるため、入札しても売れ残り、そうした輸入米の飼料用処分などのために 500 億円規模の税金が使われているとの情報もある(全国農民連『農民』)。

あるテレビ番組で筆者も問題点を指摘すると、翌日、①要請がないから援助はできぬ、②乳牛淘汰は農家を選択した、③輸入は業界の要請だ、と国は説明した。さらに、数日後には、説明を変えて、輸入に頼る日本が輸入を減らすと信頼をなくして、今後輸入できなくなると困るから、と言い出した。

コスト高の「価格転嫁」が進まずに現場が苦悩する中、他人事のように「責任転嫁」をしている場合なのだろうか。外国の顔色を窺って農家や国民に負担を負わせ、食料安全保障を崩壊させるのは限界に来ている。自ら命を絶たれてしまう農家が後を絶たない。

5. 牛肉・豚肉生産も危機的状況～「マルキン」が機能していない

TPP 対策で牛豚の経営安定対策(家族労働費を含む生産費と市場価格との差を補填する「マルキン」)は、赤字の補填率を 8 割から 9 割に引き上げ、豚については生産者負担を 1/2 から 1/4 に減らす措置が採られた(政府の実質補填は 0.9×0.75 で 67.5%だが)。

よく言われるのが、牛豚はマルキンがあるから恵まれている。酪農には、それが無いから、酪農版マルキンが必要だと。ところが、その牛豚のマルキンが機能していないことが判明している。

牛については、マルキンの交付金が発動されている。しかし、鳥取県などの関係者からの指摘は、農家拠出金と交付金がほぼ同じで、補填にはなっていない、というのである。豚は、もっと深刻だ。全国の豚肉生産の 2 割を占める鹿児島・宮崎の養豚経営では、9 割が赤字で、飼料安定基金の特別補填(結局は生産者負担になる)で何とか凌いでいるという。ところが、豚マルキンは、ここ何年も発動されたことがなく、この危機的状況においても、発動されていない。9 割が赤字なのに、黒字になっているという算定がされている。拠出金分が持ち出しになっているのである。

これでは、経営継続は困難で、廃業が続出しかねないと現場の危機感は強まっている。標準的生産費に実態が反映されていないとの指摘がある。特に、特に黒豚は肥育期間が長いからその分コストが高くなるが、そういう実態もまったく反映されていない。

6. 早急に実現すべき政策

① 食料安全保障確立基礎支払い

欧米諸国は穀物や酪農の赤字(販売価格のコスト割れ)を政府が補填する仕組みを維持している。これは、「戸別所得補償制度」のような農家を助けるだけの政策のイメージでなく、国民の命を守る「食料安全保障確立基礎支払い」(食料安全保障を憲法にも明確に位置付けたスイスが各種の農家への直接支払いを再編して、ベースになる「供給保障支払い」を手厚くしたのが参考になる。)として位置づけ、導入すべきである。

例えば、現在、我が国において、コメ 1 俵 1.2 万円と 9 千円との差額を主食米 700 万トンに補填するのに 3,500 億円(10a 当たり収量を 10 俵とすると 3 万円/10a)、全酪農家に生乳 kg 当たり 10 円補填する費用は 750 億円(1 頭当たり乳量を 1 万 kg とすると 10 万円/1 頭)。

差額補填制度については、モラルハザード(意図的な安売り)を招くから結局農家のプラスにならないとの指摘がなされてきたが、だからこそ、10a 当たりや 1 頭当たりの支給の形に変換すればよいのである。

牛豚のマルキンについては、まず、1/4 の生産者拠出の撤廃と現場の実態を反映した標準生産費の算定方法の見直しが必要である。

防衛費 5 年で 43 兆円にしてトマホークなどを買うなら食料にもっと財政出動するのが安全保障ではないか。しかも、再生エネ電気買取制度による 22 年度の買取総額は 4.2 兆円にもものぼる。これによって日本は面積当たり太陽光導入容量が世界 1 位になっている。太陽光パネルには大きな問題も指摘されているが、とにかく、お金をかければ大きな成果が上げられることは証明されている。食料とエネルギーは安全保障の 2 本柱なのに、農水予算は総額でも 2.3 兆円しかないのは、再エネ予算に比しても格段に少なすぎる。

② コメ・乳製品などの在庫を政府が買上げ、国内外の援助に回す出口対策の仕組みの導入

米国も、カナダも、EU も、設定された最低限の価格(「融資単価」、「支持価格」、「介入価格」)で政府が乳製品

を上げ、国内外の援助に回す仕組みを維持し、生乳需給の最終調整弁を政府の役割と位置付けている。

つまり、直接支払いの補助金と支持価格での政府買入れの二本立てである。しばしば、欧米は価格支持から直接支払いに転換したとされる（「価格支持→直接支払い」と表現される）が、実際には、「価格支持+直接支払い」の方が正確だ。

つまり、価格支持政策と直接支払いとの併用によってそれぞれの利点を活用し、価格支持の水準を引き下げた分を、直接支払いに置き換えているのである。GATT ウルグアイラウンド合意を受けた現行基本法の下、価格支持(政府買入れ)を廃止した「過剰優等生」は日本だけである。「価格支持+直接支払い」の欧米とは真逆に、日本は価格支持をほぼなくし、直接支払いも不十分、という「二重苦」にある。

③ 義務ではないコメ・乳製品の輸入の停止

④ 所得に応じた食料購入カードの支給といった消費者支援制度の導入

米国の農業予算は年間 1000 億ドル近いが、驚くことに、その 64%が SNAP という消費者の食料購入支援 (EBT カードで所得に応じて最大約 7 万円/月まで食品購入できて、代金は自動的に受給者の SNAP 口座から引き落とされる) に充てられている。

これは農業支援政策としても重要である。消費者の食料品の購買力を高めることによって農産物需要が拡大され、農家の販売価格も維持される。SNAP 政策の限界投資効率は 1.8 と試算され、SNAP を 10 億ドル増やせば社会全体の純利益が 18 億ドル増え、うち 3 億ドルが農業生産サイドへの効果と推定されている。こうした政策も日本にはない。

⑤ 農家の資金返済の猶予措置や無利子・無担保の長期融資などの拡充

⑥ 仏、加のようなコスト上昇を自動的に価格にスライドして上乗せしていく制度の検討

フランスは、労働者の賃金も、労働法に基づき、2%以上の物価上昇が生じたら自動的に引き上げられることになっているが、農産物の取引価格についても、農家のコスト上昇分を販売価格に反映する「自動改訂」を政策的に誘導する仕組みもできている (Egalim 2 法による)。

日本でも、以前、そのような仕組み作りのための算定ルール (フォーミュラ) の検討が「酪農乳業情報センター」 (現 J-milk の前身) で民間主導で行われたが、小売部門の参加が得られなかったこともあり、頓挫した経緯がある。

現在、⑥は基本法の目玉の一つのように議論されつつあるが、フランスでも実効性には疑問も呈されているし、小売主導の日本の流通システムでこれを確立するのは容易ではない。しかも、消費者負担にも限界があるから、それを埋めるのこそが政策の役割なのに、政策での財政出動はせずに、あくまで民間に委ねようとする姿勢である。

仮に、仕組みができたとしても、その時には、農家が激減しているかもしれない事態では、倒産しつつある農家を救うのに間に合わないことを認識する必要がある。その前に、欧米の「価格支持+直接支払い」政策を早急に導入すべきだ。

7. 現行基本法の見直しに期待できるか

戦後の米国の占領政策により米国の余剰農産物の処分場として食料自給率を下げていくことを宿命づけられた我が国は、これまでも「基本計画」に基づき自給率目標を 5 年ごとに定めても、一度もその実現のための行程表も予算も付いたことがなかった。

平成 18 年に農林水産省は、食生活を和食中心にすることで食料自給率は 63%まで上げられるとの試算も示しており、今後の行程表づくりや予算確保の 1 つの指針となると思われたが、そのレポートは今はネットなどで検索してもアクセスできなくなっている。

今回の現行基本法の見直しでは、食料自給率の位置づけを、逆に「格下げ」しており、本気で自給率を上げるつもりがあるとは思えないどころか、低下を容認することを、今まで以上に明確にしたとも言える。

さらに、生産資材の暴騰で倒産も相次ぐ日本の農業危機は深刻さを増している。それを改善するための抜本的な対策が出されないまま、有事には、作目転換も含めて、農家に増産命令を発する法整備をする方向性が示された。現状の農業の苦境を放置したら、日本農業の存続さえ危ぶまれているのに、どうして有事の強制的増産の話

だけが先行するのか。

さらには、防衛予算を大幅に増やして、敵基地攻撃能力を高めて攻めていくことも想定するかのような議論が先行し、まっとうな農業の危機を放置したまま、だから昆虫食や培養肉や人口卵を推進しようとするかの機運さえ醸成されつつある。まともな食料生産を潰して、トマホークとコオロギで生き延びることができるのか。

この流れでは、我々の置かれている危機的な食料安全保障の崩壊のリスクを軽減することは困難である。今こそ、財務省により枠をはめられ、減らされ続けてきた農水予算の異常さを認識しつつ、事態を抜本的に変えるには、基本法とは別に、「食料安全保障推進法」(仮称)(注)を超党派の議員立法で早急に制定し、財務省の農水予算枠の縛りを打破して、数兆円規模の予算措置を農林水産業に発動すべきではないか。

また、今こそ、地域地域からの取り組みが重要になっている。「今だけ、金だけ、自分だけ」(3だけ主義)の日米のオトモダチ企業が国の政治を取り込み、農家や国民を収奪しようとするのを放置したら、物流が止まれば、国民の食料なくなるが、農業の崩壊で関連産業も農協・生協も地域の政治・行政も地域そのものも存続できない。今こそ、協同組合、市民組織など共同体的な力が自治体の政治・行政と連携して地域で奮起し、地域のうねりを国政が受け止めて国全体のうねりにする必要がある。

地域の種を守り、生産から消費まで「運命共同体」として地域循環的に農と食を支える「ローカル自給圏」(小谷あゆみさんの表現)のようなネットワーク、システムづくりが有効である。1つの核は学校給食の地場産農産物の公共調達である。全国で取り組みが始まっている。先日、筆者が話をさせていただいたセミナーでは、市長さんが有機米給食のため「1俵4万8千円で買い取ります」と宣言し、会場から歓声が上がった。こうした取り組みが広がれば、流れは加速され、地域に好循環が生まれる。

農家と住民一体化で耕作放棄地は皆で分担して耕す仕組みも重要である。母親グループが中心となって親子連れを募集して、楽しく種蒔き、草取りして耕作放棄地で有機・自然栽培で小麦づくりし、学校給食を輸入小麦から地元小麦に置き換えていった実践事例もある。「生産者」と「消費者」の区別のない「一体化」(トフライの prosumer)で、共に作り、共に食べる仕組みづくりが各地で拡大している。

直売所やマルシェも全国的に増加し、地元農家の安全・安心な自慢の農産物が適正な価格で評価される役割を果たしている。大手流通規格の制約を受けないから、見栄えをよくするための無駄な農薬を減らした農産物生産にもつながる。直売所間の転送システムを充実することによって直売所販売による農家収入の飛躍的増加に成功した事例もある。直売所販売の拡大にも期待したい。

まず、現下の農業危機に早急に対処すると同時に、世界的な土壌の劣化・水や資源の枯渇・環境の破壊に加え、輸入途絶リスクの高まりと世界的な消費者の減化学肥料・減化学農薬を求める潮流からも有機・自然栽培の方向性を視野に入れた国内資源循環的な農業の展開への取り組みを急ぐことも求められている。

耕地の99.4%を占める慣行農家と0.6%の有機・自然栽培農家は対立構造ではない。安全で美味しい食料生産への想いは皆同じである。生産資材の暴騰下でも踏ん張ってくれている農家全体を支援し、かつ国内資源を最大限に活用し、自然の摂理に従った循環農業の方向性を取り入れた安全保障政策の再構築が求められている。

(注)食料安全保障推進法(仮称)の骨子案

- ・食料安全保障の強化。食料自給率を高め輸入が途絶しても国内生産で国民に食料供給できる体制を確立。
- ・そのために、数兆円規模の農業振興予算を増額し、「食料安全保障確立基礎支払い」*として、普段から、耕種作物には、農地10a当たり、畜産には、家畜単位当たりの基礎支払いを行う。その上に減化学肥料・減化学農薬支払い、多面的機能支払いなどを加算。*生産費上昇や価格低下による赤字幅に応じた伸縮メカニズムを組み込む。
- ・食料需給の最終調整弁は政府の役割とし、下限価格を下回った場合には、穀物や乳製品などの政府買入れが発動され、国内外の人道支援物資として活用される仕組みを整備。
- ・小中高での子供達への食と農と農村の教育を必修にする。

参考文献

Lili Xia et al., "Global food insecurity and famine from reduced crop, marine fishery and livestock production due to climate disruption from nuclear war soot injection," Nature Food, Vol 3, No 586, pp. 586-596, August 2022.

磯田宏『世界農業食料貿易構造把握の理論と実証』(筑波書房、2023年6月)。

加藤好一『「基本法改正」に関する「中間とりまとめ」の評価と課題』(メモ、2023年6月)

鈴木宣弘「WTO交渉の頓挫とFTAの拡大―貿易自由化の本質―」、松原豊彦・冬木勝仁編『世界農業市場の変

動と転換 (講座 これからの食料・農業市場学 1)』(筑波書房、2023年5月)、pp.23-45。
鈴木宣弘「日本の食料自給と食料安全保障の課題」『日本作物学会講演会要旨集 255』、p.186、2023年3月27日。
鈴木宣弘「深刻な食料・農業危機の現状と打開策」『共済総合研究』vol.86、pp.74-86、2023年3月。
鈴木宣弘「Column13 世界の食料貿易体制」、関根佳恵 編著『ほんとうのサステナビリティってなに?: 食と農のSDGs』(農山漁村文化協会、2023年2月)。
鈴木宣弘「基本法に求められるもの(1)(2)(3)」『週刊農林 (2502)(2506) (2510)』 pp.4-5,4-5,4-6、2023年1・2・4月。
鈴木宣弘『協同組合と農業経済～共生システムの経済理論』(東京大学出版会、2022年1月、食農資源経済学会賞受賞)。