

リレーコラム

検証・2021年度食料・農業・農村白書 食料安保に力点 酪農問題は踏み込み不足

2021年度（令和3年度）の食料・農業・農村白書は、これまでと様変わりした。20年度食料・農業・農村基本計画を踏まえ、さらには直近のウクライナ問題も加わり、食料安全保障に力点を置いた。酪農では生乳需給緩和と消費拡大を載せた。全体的トーンは、一時の農政改革路線から転換し、現実路線を色濃くしている。

1. ウクライナ問題に言及

2021年度食料・農業・農村白書（以下、「白書」）に関連し、自民党から指摘が強かったのが食料安全保障の重要さと引き続き新型コロナウイルス禍の影響度だ。

そこで、本文第1章「食料の安定供給の確保」の項目に入る食料安保関連の当初の書きぶりが直され充実した。ロシアのウクライナ侵攻を踏まえ直近の穀価格物の高騰なども加えられた。

ロシア・ウクライナ紛争は、世界の穀物大国の激突である。小麦、トウモロコシ、肥料原料、さらにはヒマワリ、菜種など食用油の原料となる油糧種子の大産地だ。ウクライナの西側の港湾都市オデッサがロシアの攻撃にさらされれば、同国の穀物物流がさらに大混乱を起こす上に、欧州の軍事的脅威が増す。

こうした欧州有事も念頭に、白書で食料安定供給は「国の最も基本的な責務の一つ」として安全保障上の食料の位置づけを強調。コロナ拡大、ウクライナ問題で「食料自給率向上や食料安全保障の強化への関心が一層高まっている」と国民的関心の強さを明記した。

2. 多様化するリスク

農水省は「リスクの多様化」との表現で、平素から食料の安定供給確保に一層の万全を期す必要があるとした。国の食料安保対応で、新たに平素の取り組みの中に「早期注意段階」を加え、備えを強めた。食品メーカーなどへの情報提供として「ウクライナ情勢に関する相談窓口」も設置している。

食料安保は、国内農業生産を第一に、適切な輸入と備蓄で対応する。そこで、白書では品目別の備蓄の具体的な内容も示した。政府米100万トン、食用小麦は外国産需要量の2.3カ月分、一方で飼料はトウモロコシ等100万トンとしたがあくまで民間備蓄だ。これでは政策的な対応とはとてもいえない。もともとコメ備蓄についても過去の過剰在庫で財政負担が膨大に膨らんだ反省から最低限の回転備蓄水準にとどめている経過がある。飼料備蓄もどうするのか。配合飼料高騰時に一定水準を超えれば政府、生産者負担などで補填する仕組みがあるが、程度問題による。飼料のセーフティーネットはあくまで一時的な高騰に耐える仕組みで、連続的な高騰には財源枯渇が避けられない。

さらに、今回のウクライナ問題で顕在化したのは生産資材、肥料の安定供給と安定価格を維持することが脆弱なことだ。生産現場で肥料を安定的に使用できなければ、農業生産に大きな支障をきたし、農業者の離脱加速、自給率低下、輸入食料依存度が増すといった「食の悪循環」、負のスパイラルに陥りかねない。つまりは、国家の安全保障上も重大な懸念を抱えることを意味する。

3. 飼料自給をどうするのか

食料安保はもともと、自国で農業生産を通じ国内消費をできるだけ賄う体制の構築が大前提だ。今回のウクライナ問題であらわになった生産資材の安定供給問題も、輸入食料の依存度を高めてきたツケが回ったとも言える。

改めて問題となるのは飼料自給率の低さだ。日本はもともと、輸入飼料に過度に依存した加工型畜産が定着してきた。これは、コメの生産調整政策と表裏一体の関係にある。一旦断ち切れた耕畜連携を再び見直すことが重要だ。稲作、土地利用型農業と畜産、酪農を結びつける。水田農業の在り方がカギを握る。むろん飼料用米の振興があるが、稲作農家の主食用米価格維持の発想から始まった。飼料用米の畜産活用はまだ課題が多い。水田という古来の生産装置をどう生かし、品目ごとの需給に応じた国内農業生産を組み立てていくのか。

ウクライナ問題を大きな契機に、水田+畜酪の有畜農業復活の道を探るべきだ。農水省の後押しもあり、JA全農は畜酪の飼料に有用な栄養価の高い子実用トウモ



農政ジャーナリスト 伊本 克宜

ロコシ生産振興に力を入れ始めた。

4. 食料国産率というマジック

ここで気になるのは、2020年度の食料・農業・農村基本計画（以下、「基本計画」）から新たな概念として導入された「食料国産自給率」のとらえ方だ。畜酪で飼料自給率を反映しない形で試算する。

導入時、農水省からは国内畜産農家の生産努力を反映すると説明された。確かにその側面は評価していい。だが、畜酪農家の本当の実態、飼料依存度が軽視されては本末転倒となりかねない。自給飼料率の高さは、飼料の国際相場、需給に左右されにくい持続可能な畜酪経営の礎となるからだ。

20年度基本計画論議と並行した酪農・肉用牛近代化基本方向（新酪肉近）の協議でも、食料国産率が自給飼料生産の振興に逆行しないかなどの懸念も出た。食料国産率という数字のマジックを認識する必要がある。

今回の白書で、飼料自給率を反映しないカロリーベースの食料国産率は46%、反映すれば自給率は37%。つい、基本計画の目標数値自給率45%と混同しかねない。

問題の畜産物の食料国産率とカッコ内の飼料自給率の内訳を見よう。畜産物食料国産率63%（飼料自給率16%）。牛肉43%（11%）、豚肉50%（6%）、鶏卵97%（12%）、牛乳乳製品61%（26%）。食卓で毎日欠かせない鶏卵はほぼ100%国産だが、輸入飼料が止まれば一挙に供給不足となりかねない飼料自給率12%の実態だ。唯一、酪農だけが飼料自給率26%。草地酪農やデントコーンなど自給飼料基盤を持つ北海道の役割が大きい。ただ、飲用原料地帯の都府県酪農は、飼料高騰は大打撃となる姿が浮き彫りとなる。

5. 生乳需給にも言及

白書冒頭のトピックは、農水省の問題意識を示す。掲載順位は政策的な優先順位も表わすと言っていい。トピック1は、自民党の指摘もあり「新型コロナの影響が継続」を掲げた。コロナ禍は、姿を変え、形を変え収まらず、国内経済に暗い影を落とし続ける。

トピックに、コロナ禍対応で生乳廃棄問題と関連し業界挙げた牛乳消費拡大の動きを取り上げた。白書は、金子原二郎農相自ら定例会見で牛乳を一気飲みする姿を写真入りで載せた。パフォーマンスだが、農政行政トップの意気込みを示した。岸田文雄首相もコロナ対応での国民向け会見でコメと生乳過剰に触れ、需要拡大を訴えた。

6. 改正畜安法の課題触れず

畜酪問題で白書では、政府の生産基盤支援で頭数が回復しつつあることも明記した。一方で生乳需給対応の本質には踏み込んでいない。改正畜産経営安定法に伴い、需給調整が効きにくくなっている実態がある。北海道などで大規模酪農経営の二股、三股出荷が増えれば、いくらホクレンなど指定生乳生産者団体に結集して生産抑制をしようとしても、需給コントロールが不完全となりかねない。農水省の畜産部会でも生産者団体、乳業メーカー双方からたびたび出ている改正畜安法の見直し、検証のキモの部分だ。その意味で、白書の生乳需給問題の扱いは、表面上の問題に終始し、踏み込み不足と言わざるを得ない。

7. 農協改革評価で変化

一方で、2015年前後の急進的な農協改革から一転し、白書の分析も農業現場の実態に沿った現実路線を示している。当時はJA全中の監査権限剥奪による中央会制度廃止、全中の農協法からの除外、「第二全農」などもちらつかせながら株式会社への選択を含む全農改革、生乳全量委託を見直す現行指定団体制度廃止の生乳制度改革などが強行された。

今回の白書は農協の動きを「農業者の所得向上に向けた自己改革を实践」と一定評価している。これは、「官邸農政」からの転換の一つと見ていい。