

国産飼料の自給率を高めるために考えること

－政策・飼料関係予算の変遷と統計数値から見えてくるもの－

はじめに

2020 年以来、新型コロナウイルス感染症のパンデミックやウクライナ紛争などによりフードサプライチェーンの混乱が引き起こされたことに加え、世界の飢餓人口の急拡大や近年の異常気象の頻発に起因する生産の不安定化と供給不安、価格高騰を伴う国際的な食料危機が生じ、わが国の食料安全保障への関心が高まってきた。その中で 2023 年度から「食料・農業・農村基本法」(以下、基本法)の見直し作業が開始され、これまでの基本法にはなかった平時からの食料安全保障の達成や、環境に配慮しつつ生産性の高い農業生産への転換等を基本とする見直しが行われ、2024 年 5 月 29 日に新たな基本法(以下、改正法)が成立した。

日本は農地資源が少なく、エネルギー資源小国であることなどが相まって食料の輸入依存度が高い。そのため、今後予想される更なる輸入の不安定さや国内生産基盤の脆弱さが大きなリスクとなっている。近い将来、世界では人口増に起因して穀物不足を招くと予測されており、人間の食料はもとより家畜飼料についても需給はひっ迫し価格が益々上昇する可能性がある。さらに日本固有の問題として、地政学的リスクから輸入が容易に出来なくなることも想定に入れておかなくてはならないと考えられている。世界的に穀物が不足し価格が高騰した場合に、穀物を家畜の飼料として今まで通り使い続けることが日本酪農畜産のあり方として果たして良いのか、問い合わせ直す必要があるように感じる。

このような状況の下、わが国は家畜飼料の四分の三を輸入に依存している実態にあり、粗飼料自給率は 78% ではあるが濃厚飼料ではわずか 13% にすぎない(2022 年度)。これは、国内で家畜飼料用穀物等を作ることができないのではなく、国産は輸入と比較して高価格とならざるを得ないため需要が少なく、作られていないということであろう。現在は酪農畜産を取り巻く環境悪化に伴い、生乳生産コストの 40% 以上を占める飼料価格が上昇、高止まりしているため酪農畜産経営は厳しい状況にある。今後は、輸入飼料価格が高騰した際に酪農畜産経営が大きな打撃を受けないよう、可能な限り飼料を自給することが食料安保と酪農畜産の未来にとって必要な要素となるだろうと考える。優先度としては、粗飼料の完全自給を目指していくところではあるが、2023 年度酪総研シンポジウムにおいて、酪農学園大学の日向¹⁾が飼料自給率向上に向けた濃厚飼料自給の重要性について見解を述べているように、粗飼料のみならず濃厚飼料の問題についても避けて通ることができない。

このレポートでは、これまでの政策や予算の変遷を整理・確認し、現在の家畜飼料生産の現状を統計資料から確認して変化を見ていくことで、これまでの飼料に関する政策推移と、それに投じた飼料関係予算が家畜飼料生産にどのように影響してきたかについてまとめた。そして今後は、どのような政策・施策が必要か、どうすれば国内の飼料生産が増加に向かうのかを検討してみたいと思う。

I . これまでの政策、予算の変遷

1. 「食料・農業・農村基本計画」と「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」

2024 年に改正法が成立したところだが、その前の基本法は 1999 年に制定されたものである。政府は、概ね 5 年毎に食料・農業・農村に関し中長期的に取り組むべき方針を定める。これが「食料・農業・農村基本計画」(以下、基本計画)である。基本計画では基本法に示された基本理念の実現に向けた基本方針や、政府が今後 10 年程度を見通して取り組むべき事項が示される。前基本法下での基本計画の変遷をまとめたので見てみよう(表1)。

表1 前「食料・農業・農村基本法(1999年制定)」に基づく基本計画の変遷

	概要	基本的な方針	食料自給率の目標
第1次基本計画(2000年)	省略	省略	省略
第2次基本計画(2005年)	省略	省略	省略
第3次基本計画(2010年)	<p>2010年(平成22年)3月30日閣議決定。</p> <p>民主党への政権交代がなされた影響を受け、食料自給率目標は50%(カロリーベース)へと引き上げられ、民主党がマニフェストで掲げていた戸別所得補償制度と6次産業化が政策の柱となった。2005年基本計画では、「担い手」へ施策を集中的・重点的に実施するとされていたが、2010年基本計画では、兼業農家や小規模経営を含んだ「意欲あるすべての農業者」を支援対象とする方針転換がなされた。</p>	<p>新たな理念に基づく食料・農業・農村政策の一 体的展開</p> <ul style="list-style-type: none"> ・戸別所得補償制度の導入 ・食の安全・安心の確報 ・6次産業化による活力ある農山漁村の再生 	<p>供給熱量ベース 50%</p> <p>生産額ベース 70%</p> <p>(平成32年度－2020年度)</p>
第4次基本計画(2015年)	<p>2015年(平成27年)3月31日閣議決定。</p> <p>再び自民党・公明党に政権が戻り、食料自給率目標は2010年基本計画の検証結果を踏まえてカロリーベースで45%、生産額ベースで73%と変更された。今回の基本計画の目玉としては、農林水産業が有する食料の潜在能力を評価する「食料自給力指標」を、新しい指標として導入していくことが盛り込まれている。</p>	<p>農業や食品産業の成長産業化を促進する「産業政策」と、多面的機能の維持・発揮を促進する「地域政策」とを車の両輪として食料・農業・農村施策の改革を着実に推進</p>	<p>供給熱量ベース 45%</p> <p>生産額ベース 73%</p> <p>(平成37年度－2025年度)</p>
第5次基本計画(2020年)	<p>2020年(令和2年)3月31日閣議決定。</p> <p>これまでの施策の評価及び食料・農業・農村をめぐる情勢の変化と課題を踏まえて策定された。また、今回の基本計画では、その内容を分かりやすく伝えるため、「我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために」という副題がつけられた。</p>	<p>「産業政策」と「地域政策」を車の両輪として推進し、将来にわたって国民生活に不可欠な食料を安定的に供給し、食料自給率の向上と食料安全保障を確立</p>	<p>供給熱量ベース 45%</p> <p>生産額ベース 75%</p> <p>(令和12年度－2030年度)</p>

農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/)を基に作成

2010 年に策定された第3次基本計画は民主党政権下において策定されたものである。食料自給率目標(カロリーベース)が 50%に引き上げられ、民主党の中心施策である戸別所得補償制度の導入が謳われるなど、かなり意欲的な理念先行型の基本計画であったことがうかがえる。しかしこの政権は迷走し続け3年あまりで終わりを迎えたため、基本方針に示された施策が完全に実現することは無かった。

2015 年に策定された第4次基本計画は再び自民党政権に戻った後に策定されたものである。前政権時に示された計画とは異なり、カロリーベースの食料自給率目標をやや現実感のある 45%とするなど、かつての基本計画に戻った感がある内容となった。ここでは、農業・食品産業の成長のための「産業政策」と多面的機能の維持・発揮を促進する「地域政策」とを車の両輪として施策を実施すると定められ、比較的バランスの取れた計画であったと感じる。しかしその後、官邸主導で現場実態を無視した規制改革を主体とした奇妙な改革が行われたために、示された政策意図は迷走したのではないかと感じる。

2020 年に策定された第5次基本計画では、「産業政策」と「地域政策」の車の両輪が改めて提言され、国民生活にとって不可欠な食料を供給し、食料自給率の向上と食料安全保障を確立することが定められた。この考え方は、地球規模で起きている気候変動による食料生産の不安定化、政治的な軋轢や紛争等によって引き起こされる可能性が高くなつた需給変動等々によって、食料不足が現実化する可能性が高くなつことにより注目されたものである。

基本計画の中で最も重要な指標だと思われる食料自給率の目標は、基本的にはカロリーベースの食料自給率として目標値が定められてきた。だが同時に毎回新たな評価手法が加えられており、これは、食料自給率目標未達に対する批判の矛先を転じるために目先を変えた新たな指標を定めているよう見えてしまう。必要都度達成度合いを評価し次の施策を構築し推進するようにしていくことは必要だが、第1次産業における基本計画や目標は、長期的な目標を設定し施策を推進することが重要ではないか。目標が短期的に変更されることは生産現場に混乱を生じさせるばかりで、対応していくのではないかと感じる。

また基本計画に連動して「酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律及び家畜改良増殖法」に基づき、同時期に酪農・畜産版の基本計画とも言える「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)が定められる。これも基本計画と同様にまとめたので見てみよう(表2)。

2010 年策定の酪肉近は、わが国の酪農畜産が輸入飼料に依存していることをリスクと捉え、自給飼料基盤に立脚した持続可能な酪農畜産への転換が謳われている。また、所得補償制度を導入することが記載されており、民主党政権下で策定された計画としての特徴を示していた。

2015 年策定の酪肉近は、担い手不足、乳牛資源不足、飼料価格高騰が3大課題であるとして、①人(担い手、労働力確保)、②牛(飼養頭数確保)、③飼料(国産飼料生産・利活用による飼料費低減、安定供給)の3点についてターゲットを明確化し施策を構築していることが特徴的であった。とかく政策は理念が先行しがちだが、この年の酪肉近は課題の明確化と施策の具体化がかみ合つた非常に良い計画であったと感じる。

2020 年策定の酪肉近は、食料安全保障の考え方を踏まえ過度に輸入飼料に依存した体系から、国産飼料に立脚した酪農畜産への転換を図ることを強く打ち出していた。

自給飼料に限つたところだけを抜き出して酪肉近をまとめているため、政策目標は飼料自給率(粗飼料・濃厚飼料とも)としている。政策説明の中に、ほぼ一環して「わが国の酪農畜産が輸入飼料に依存していることをリスクと捉え、自給飼料基盤に立脚した酪農畜産への転換・強化を図っていく」とする部分があるが、少なくとも 2010 年以降に飼料自給率目標が達成されたことはなく、向上に向かう様子もない。政策目標数値を変えず継続して同じような政策が策定され続けている中、近年、世界規模の異常気象

表2 『酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針』の変遷(自給飼料部分)

「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針及び家畜改良目標」は、それぞれ酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律及び家畜改良増殖法に基づき、酪農及び肉用牛生産の振興・家畜の改良施策に関し、政府が中長期的に取り組むべき方針を定めたものであり、情勢変化等を踏まえ、概ね5年ごとに定める

	新たな酪肉近のポイント（総論）	飼料に係る方針	施策の方向	自給飼料の政策目標	
				基準年度	目標年度
平成22年(2010年) 7月策定	(1)我が国の酪農及び肉用牛生産は輸入飼料に依存している (2)畜産物の需要や価格が低迷している (3)口蹄疫等の悪性伝染病が、今後ともいつどこで発生するのか分からない、という国内外のリスク要因を踏まえ 1 所得補償制度の導入 2 持続可能な酪農及び肉用牛生産への転換 3 家畜衛生対策の充実・強化等 4 自給飼料基盤に立脚した酪農及び肉用牛生産への転換 5 消費者ニーズに応えた畜産物の生産・加工・流通と自給飼料基盤に立脚した国内生産の意義についての国民の理解の促進	資源循環型で環境負荷軽減に資する自給飼料基盤に立脚した酪農及び肉用牛生産への転換	<ul style="list-style-type: none"> ・自給飼料の利用拡大 農地や未利用地の有効活用 水田を活用した稲WCS、飼料用米の生産利用を拡大 ・地域条件に応じた多様な飼料生産 各地域の条件に適合した品種や飼料生産利用技術の開発・普及 不耕起播種技術等の省力化技術 ・二毛作・二期作等農地の有効活用 ・耕畜連携による資源循環 耕畜連携を強化し、地域での飼料生産やたい肥利用を促進 ・草地基盤整備、良品種の開発・導入 放牧によるコスト低減とゆとりの創出 ・河川敷等未利用資源の活用 ・コントラクター、TMRセンターの活用 ・国産粗飼料の広域流通の構築 ・エコフィード等の利用拡大 	H20年(2008年)	H32年(2020年)
平成27年(2015年) 3月策定	地域の知恵の結集による畜産再興プラン 『人・牛・飼料の視点での基盤強化』 1. 人(担い手・労働力の確保) 担い手の育成と労働負担の軽減、放牧活用の推進、外部支援組織の活用の推進、ロボット等の省力化機械の導入推進、経営能力の向上 2. 牛(飼養頭数の確保) 生産構造の転換等による規模拡大、計画的な乳用牛後継牛の確保と和牛生産の拡大、乳用牛の供用期間の延長、牛群検定の加入率の向上、飼料効率の向上等による生産性の向上、家畜の快適性に配慮した飼養管理の促進 3. 飼料(飼料費の低減、安定供給) 国産粗飼料の生産・利用の拡大、放牧活用の推進、飼料用米等国産飼料穀物の生産・利用の拡大、エコフィードの生産・利用の促進、飼料の流通基盤の強化、肉用牛生産における肥育期間の短縮	国産粗飼料の生産・利用の拡大、放牧活用の推進等により、輸入飼料への依存から脱却し、国産粗飼料等の生産基盤に立脚した安定的な生産に転換	<ul style="list-style-type: none"> ・国産粗飼料の生産・利用の拡大 草地の生産性向上 コントラクタ等の活用による高品質・低成本の粗飼料生産 青刈りとうもろこし等の高栄養作物や水田を活用した稲WCS等の生産拡大 ・放牧の推進 ・飼料用米等飼料穀物の利用拡大 国産飼料穀物(飼料用米等)の生産・利用の拡大 アイコーン等の新たな濃厚飼料原料の生産・利用推進 ・エコフィードの生産・利用の促進 ・飼料の流通基盤の強化 調製・保管体制を構築し広域流通を推進するための体制整備 	H25年(2013年)	H37年(2025年)
令和2年(2020年) 3月策定	持続可能な酪農・肉用牛生産の創造に向けて 1. 生産基盤の強化 ①肉用牛・酪農経営の増頭・増産 ②中小規模の家族経営を含む収益性の高い経営の育成、経営資源の継承 ③経営を支える労働力や次世代の人材の確保 ④家畜排せつ物の適正管理と利用の推進 ⑤国産飼料基盤の強化 ⑥経営安定対策の適切な運用 2. 需要に応えた国産畜産物の供給 ①生乳 ・需要のあるチーズ等の乳製品製造に向けた高品質生乳の生産、商品開発等 ・最適な生乳流通体制の構築等 ②牛肉 ・消費者ニーズや収益性を考慮した多様な牛肉生産 ・生産現場と結びついた流通改革の推進等 ③輸出の戦略的拡大 3. 産業として持続的な発展 ①災害に強い畜産経営の確立 ②家畜衛生対策の充実・強化 ③持続的な経営の実現と畜産への信頼・理解の醸成	濃厚飼料の大部分は輸入に依存しているが、今後、世界的な穀物需給の逼迫や気候変動により生産量が減少し、その結果として、生産コストが押し上げられるおそれがある。このため、輸入飼料に過度に依存した畜産から国産飼料に立脚した畜産への転換を推進	<ul style="list-style-type: none"> ・良質粗飼料の生産、気象リスクへの対応、飼料生産組織の高度化 優良品種普及、大型化草地整備、コントラクターやTMRセンターの活用、収穫適期が異なる複数の草種の導入 ・放牧に対する理解醸成 技術普及、人材育成、公共牧場の預託、機能強化、水田等を活用した放牧の推進 ・飼料用米の生産 多収品種の利用、コスト削減、複数年契約による安定生産・供給 ・子実用とうもろこしの生産 生産・利用体系の構築 ・エコフィードの活用 安定的な原料調達と安全性の確保 ・良質かつ低廉な農業資材の供給 飼料製造工場の再編合理化等 	H30年(2018年)	R12年(2030年)

農林水産省「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針・家畜改良増殖目標等」(https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/rakuniku_kihon_houshin.html)を基に作成

表3 主な飼料関係予算(年度当初概算決定時)の変遷

年度	自給率目標	事業名	主な対策	内 容	予算額(前年)
2011年度 (平成23年度)	・飼料自給率 2008年度(H20年度) 26% ↓ 2020年度(H32年度) 38%	飼料増産総合対策事業	1. 粗飼料の生産拡大 ・国産粗飼料増産対策 ・草地生産性向上対策 ・飼料用米農業安全確保対策 2. エコフィードの生産拡大と利用の促進	コントラクター支援、高品質・高収量稲WCS生産利活用 高位生産性草地への転換、優良飼料作物種子の安定供給の取組 粗米等の農業残留試験及びこれらを給与した畜産物中の残留試験 TMRセンターでの食品残さの飼料利用拡大など	2,235(3,751)百万円
		農業者戸別所得補償制度	水田活用の所得補償交付金	水田で麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産する農業者に対して直接交付金 ①飼料作物 35,000円/10a ②飼料用米・WCS稲 80,000円/10a ③二毛作助成 15,000円/10a ④耕畜連携助成 13,000円/10a など	100(488)百万円
		I. 飼料自給率の向上 飼料増産総合対策事業	1. 草地生産性向上対策 2. 国産粗飼料増産対策 3. エコフィード増産対策事業	草地改良、優良飼料作物種子の活用、コントラクターの技術者資質向上、配合飼料を減らせる粗飼料・イアコーン等の国内生産・給与技術、公共牧場の機能強化など	1,011(1,055)百万円
2016年度 (平成28年度)	・飼料自給率 2013年度(H25年度) 26% ↓ 2025年度(H37年度) 40%	クラスター草地整備(公共) 草地難防除雑草駆除等緊急対策事業		コントラクター等の飼料生産機能強化、青刈りとうもろこしの作付・利用拡大、放牧 品質向上、差別化	290(290)百万円
		II. 飼料穀物の安定供給 飼料穀物備蓄対策事業		畜産クラスター計画を策定した地域で農地集積、飼料生産基盤の整備 高位生産草地への転換、駆除対策の活用・普及	551(595)百万円 170(170)百万円 16,400(−)百万円 700(−)百万円
2015年度 (平成27年度) 補正予算を含む		III. 東日本大震災 農業生産対策交付金	1. 被災地における生産力の回復 2. 農畜産物の販売力の回復		1,766(1,580)百万円
		草地関連基盤整備(公共)		農地集積の加速化、大型機械に対応した効率的な飼料生産基盤の整備	3,312(5,053)百万円の内数
2021年度 (令和3年度)	・飼料自給率 2018年度(H30年度) 25% ↓ 2030年度(R12年度) 34%	飼料生産型酪農経営支援事業		自給飼料の生産と環境負荷軽減の取組みに対し交付金 (飼料作付面積一北海道40a/頭、都府県10a/頭以上) 輸入粗飼料の使用量を削減と飼料作付面積拡大の取組みに対し交付金(30,000円/1ha)	4,783(6,219)百万円
		農業者戸別所得補償制度	水田活用の所得補償交付金(飼料部分)	水田で麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産する農業者に対して直接交付金 ①飼料作物 35,000円/10a ②飼料用米・WCS稲 80,000円/10a ③二毛作助成 15,000円/10a ④耕畜連携助成 13,000円/10a など	6,800(6,581)百万円
		米活用畜産物等ブランド化推進事業	1. 米活用畜産物等ブランド化推進事業 2. 米活用畜産物等全国展開事業	米活用畜産物のブランド化、全国展開	307,765(277,026) 百万円の内数
		強い農業づくり交付金 農業労働力最適化支援総合対策事業		簡易作付条件整備等の飼料基盤整備、放牧関連施設、国産粗飼料や飼料用米の生産・調製・保管施設の整備 産地単位で「労働力確保戦略センター」を立ち上げ、農作業の外部化や援農隊による労働力の提供など	35(−)百万円 20,785(23,085)百万円の内数 250(−)百万円の内数
		畜産生産力・生産体制強化対策事業	1. 草地生産性向上対策(リスク分散型) 草地生産性向上対策(優良品種利用) 2. 飼料生産利用体系高効率化対策 (飼料作物生産組織強化対策) 飼料生産利用体系高効率化対策 (国産濃厚飼料生産利用推進) 3. 国産飼料資源生産利用拡大対策 4. 持続的飼料生産対策	不安定な気象に対応したりスク分散による粗飼料の安定的確保 草地改良や飼料作物の優良品種利用・安定生産、飼料用種子の備蓄 飼料生産組織の作業効率化・運営強化 国産濃厚飼料の生産振興 放牧、未利用資源の新たな活用・高品質化 温室効果ガス削減飼料の流通量等のデータ収集・分析	887(900)百万円の一部
		環境負荷軽減に向けた酪農経営支援対策	1. 環境負荷軽減型酪農経営支援(エコ館事業) 2. 環境負荷軽減型酪農経営支援推進	飼料作付環境負荷軽減に対する交付金 エコ酪農事業実施推進、要件確認、事業効果の測定	6,048(6,183)百万円
		草地関連基盤整備<公共>	飼料生産の基盤整備	1. 大型機械化体系に対応した草地整備 2. 泥炭地帯における草地の排水不良の改善	333,256(326,436)百万円の内数
		水田活用の直接支払交付金		水田で麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産する農業者に対して直接交付金 ①飼料作物 35,000円/10a ②飼料用米・WCS稲 80,000円/10a ③高収益作物等拡大加算 35,000円/10a ④子実用とうもろこし 10,000円/10a など	305,000(305,000)百万円

農林水産省「予算、決算、財務書類等」(<https://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>)、「飼料関係予算について」(https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/shiryo/jikyuu_siryo_yosan/siryou_kannkei_yosann.html)を基に作成

による作況の不安定化や需給変動等により穀物の国際価格が乱高下、高止まりして、酪農畜産の生産コストが押し上げられていることから、過度に輸入飼料に依存した酪農畜産から国産飼料に立脚した酪農経営への転換の必要性が更に強く呼ばれているところだ。粗飼料自給率目標は 100% となっているが、牧草・飼料作物の増産について目標到達のための具体的な施策に乏しく、稲作の減反転作作物としての飼料用米、WCS 用稻の生産推進のほうに主眼が置かれてきているように思われ、国産粗飼料生産はこの方針で良いのかという疑問が残る政策展開になっていると感じる。一方、濃厚飼料自給率目標は 15% に過ぎず、子実用とうもろこし生産やエコフィードに係わる施策が示されているのみである。課題が大きいことは理解するものの、現場利用できる研究を更に推進し、子実用トウモロコシ以外の飼料用穀物生産の可能性を示していくことも必要なではないか。“はじめに”で述べた通り、飼料自給率向上のためには濃厚飼料についても自給率を向上させるための具体的な施策がもっと示されて然るべきであろうと感じる。

2. 飼料関係予算の推移

表3に主な飼料関係予算の変遷について、表4に飼料自給率向上に資すると思われる予算の推移を示した。ここで示している予算は年度当初の概算決定時のものである。年度当初予算としたのは、これが我が国農政の推進にとって本当に必要なものを示していると考えるからである。近年は補正予算で主要施策の財源を賄うという不自然な形態が一般化しているが、そのようなその場しのぎの対応では農政の長期に亘る継続的な計画の実現が難しいのではないかと思う。

毎年の予算は、基本計画や酪肉近で掲げた目標を達成するよう、様々な施策に対して交付されているものであろう。飼料自給率が大きな目標として掲げられている中で、牧草や飼料作物の増産に対応する予算が、2011 年度以降、毎年削減されているように見える。2019 年度から事業名と内容とが大きく変わり予算額の変化が分かりにくくなっているが、その後の同じ事業名の変化を見ると、以前と同様に毎年削減されている。勿論、同じ事業名を比較しているだけのものなので、名称の変化に伴って内容が細分化されたり、他の事業に分割されたり、さらにそれに他の要素が加えられたりして予算が組み換えられた結果を見ておらず、表に示した部分以外の全体像が確認されていない、予算の全てをチェックできていないのかもしれない。しかし、まとめた範囲内で見る限り、政策目標と予算措置がチグハグであると感じてしまう。また近年では、草地の生産性向上は当然として、それに加えて環境負荷軽減を達成するような施策に対する予算が大きくなっていると感じる。更に、水田活用直接支払交付金の予算が増えているが、これは、コメの消費減少を受けた減反政策を実現し、かつ水田を有効活用するために有効な施策だが、いつまでも予算支出が継続されることが保証されているものではない。近年、この予算執行に対する厳密化が図られてきて、事業を利用するハードルが上がってきているように感じる。予算措置が削減されたり利用のハードルが高くなったりすると、飼料用米や WCS 用稻を作付けするためのインセンティブが減退して他の作物へ転換することになり、飼料向け生産が減少する可能性が高い。そのため、水田活用施策の運用変更中止や予算継続の意見が多く聞かれている。水田の活用を真に家畜飼料生産のためと位置付けるのであれば、飼料予算として計上すべきなのであって、減反の見返り施策として位置付けることに違和感を抱かざるを得ない。このことは、2022 年度酪総研シンポジウムにて酪農学園大学の相原²⁾が、水田での飼料作物生産を米政策とは切り離して飼料政策として確立すべきだと指摘している。水田を活用した飼料生産が水田を維持するための一時しのぎの政策にすぎないのであれば、国産の家畜飼料供給はいつまでも不安定なままなので、政策変更により国産の家畜飼料生産を推進する具体的な施策を再構築すべきではないかと考える。

表4 飼料自給率向上に資すると思われる事業予算の年度別推移

年度	事業名	内容	予算額(前年度予算)
2011	飼料増産総合対策事業	粗飼料の生産拡大 エコフィードの生産拡大と利用の促進	2,235(3,751)百万円 100(488)百万円
2012	飼料増産総合対策事業	粗飼料の生産拡大 エコフィードの生産拡大と利用の促進	1,643(2,235)百万円 67(100)百万円
2013	飼料増産総合対策事業	粗飼料の生産拡大 エコフィードの生産拡大と利用の促進	1,423(1,643)百万円 57(67)百万円
2014	飼料増産総合対策事業	草地生産性向上対策 国産粗飼料増産対策 エコフィード緊急増産対策	696(610)百万円 581(803)百万円 89(57)百万円
2015	飼料増産総合対策事業	草地生産性向上対策 国産粗飼料増産対策 エコフィード増産対策事業	290(696)百万円 595(581)百万円 170(89)百万円
2016	飼料増産総合対策事業	草地生産性向上対策 国産粗飼料増産対策 エコフィード増産対策事業	290(290)百万円 551(595)百万円 170(170)百万円
2017	飼料増産総合対策事業	草地生産性向上対策 国産粗飼料増産対策 エコフィード増産対策事業	277(290)百万円 564(551)百万円 170(170)百万円
2018	飼料増産総合対策事業	草地生産性向上対策 国産粗飼料増産対策 エコフィード増産対策事業	226(277)百万円 648(564)百万円 96(170)百万円
2019	畜産生産力・生産体制強化対策事業 (うち飼料増産対策)	草地生産性向上対策 飼料生産利用体系高効率化対策 国産飼料資源生産利用拡大対策	1,383(1,496)百万円の一部
2020	畜産生産力・生産体制強化対策事業	草地生産性向上対策 飼料生産利用体系高効率化対策 国産飼料資源生産利用拡大対策 持続的飼料生産対策	900(1,383)百万円の一部
2021	畜産生産力・生産体制強化対策事業	草地生産性向上対策 飼料生産利用体系高効率化対策 国産飼料資源生産利用拡大対策	1,218(900)百万円の一部
2022	畜産生産力・生産体制強化対策事業	草地生産性向上対策 飼料生産利用体系高効率化対策 国産飼料資源生産利用拡大対策 持続的飼料生産対策	853(887)百万円の一部
2023	畜産生産力・生産体制強化対策事業 (うち国産飼料の生産・利用拡大)	草地生産性向上対策 飼料生産利用体系高効率化対策 国産飼料資源生産利用拡大対策 持続的飼料生産対策	343(438)百万円
2024	国産飼料増産対策事業	国産飼料増産対策事業 飼料自給率向上緊急対策※ 国産濃厚飼料生産の推進	1,820(2,143)百万円の一部 (※2023年度補正予算)

農林水産省

「予算、決算、財務書類等」(<https://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>)

「飼料関係予算について」(https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/shiryo/jikyuu_siryo_yosan/siryou_kannkei_yosann.html)
を基に作成

3. 飼料自給率の推移

次に、今までの我が国の飼料自給率の推移を見ていこう(表5)。

この10年間において飼料全体の自給率は25~27%、粗飼料自給率は76~79%、濃厚飼料は12~14%を示しほぼ変化がない。2018~2020年に若干低下したものの近年わずかに向上し、10年間を通してみてもほぼ変化が見られないというのが現状だ。

表5 飼料自給率の推移

	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	(単位:%) 2022年度 (概算)
全体	26	27	28	27	26	25	25	25	26	26
粗飼料	77	78	79	78	78	76	77	76	76	78
濃厚飼料	12	14	14	14	13	12	12	12	13	13

農林水産省「飼料を巡る情勢」令和6年2月 を基に作成
https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/lin/l_siryo/index.html

ここまで基本計画、酪肉近、飼料関係予算、飼料自給率についてそれぞれの変遷を見てきた。基本計画、酪肉近とともに、その時々の環境変化を受けて政策が変化していることがうかがえる。基本計画・酪肉近において、2010 年には民主党政権下での戸別所得補償制度が記載されたことが目新しい施策ではあるが、それ以外に特に新しい施策は見当たらず、毎年大差ない政策が継続されているように見える。そもそも家畜飼料を増産することに対し特別な妙薬があるとも思えないし、施策が新しければ良いとは考えていない。だが予算は、示された政策目標実現のための事業に対して与えられているはずなので、一番の政策目標である飼料自給率向上について目標を達成できていないばかりか大きな変化をしていないのであれば、現行の事業に変わる新しい施策への変更を考えるべきではないだろうか。

また飼料関連予算についてみると、牧草・飼料作物の増産や生産性向上のための予算は年々削減され、代わりに水田活用直接支払交付金による飼料用米や WCS 用稻の生産に予算がシフトしているよう見える。水田活用についてはあくまでも転作奨励なので、予算が削減されれば、飼料用米や WCS 用稻を作らない可能性が高く、家畜飼料の安定供給にはならないと考えられる。そのため、根本的に牧草・飼料作物・その他飼料用穀物を安定的に生産できる体制構築のために、政策や事業内容・予算のあり方を根本的にえていかなければならない時期にきているのではないかと思う。

II. 国内での飼料生産、飼料の輸入について

1. 国内での飼料の生産状況

牧草、青刈りトウモロコシ、そして近年増加しつつある飼料米、WCS 用稻についての生産動向を統計資料から見てみよう。

(1) 牧草の作付面積、収穫量、10a 当たり収量の推移

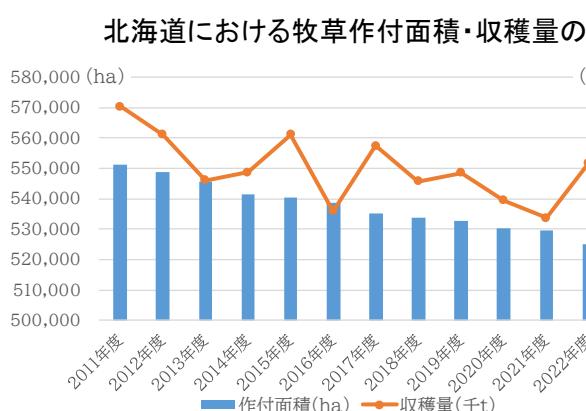


図1 北海道における牧草作付面積・収穫量の推移
農林水産省 作物統計調査を基に作成

<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumoto/index.html>



図2 都府県における牧草作付面積・収穫量の推移
農林水産省 作物統計調査を基に作成

<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumoto/index.html>
※2012年度、2013年度の牧草収穫量は参考値

の 10a 当たり収量の推移を図3に、都府県の推移を図4にそれぞれ示した。

牧草作付面積は北海道、都府県ともに年々減少を続けている状況にある。収穫量においても、その年の天候次第で増減することがあるものの、減少のトレンドを示していることが分かる。また、北海道では牧草の 10a当たり収量は 3,200~3,300kg 程度、都府県では 4,000kg 程度となっており、天候次第で増減することがあっても大きな変化がなく推移していることから、特筆すべき生産技術の改善が図られていないと考えられる。2022 年度の北海道では収穫量が大きく増加に転じているが、これは、6月中下旬の 1番草収穫時に長雨となったために収穫時期が大幅に遅れて刈り遅れとなつたためであり、収穫量は増加したが、平均して高水分で纖維分が高く品質は良好ではないようだ。

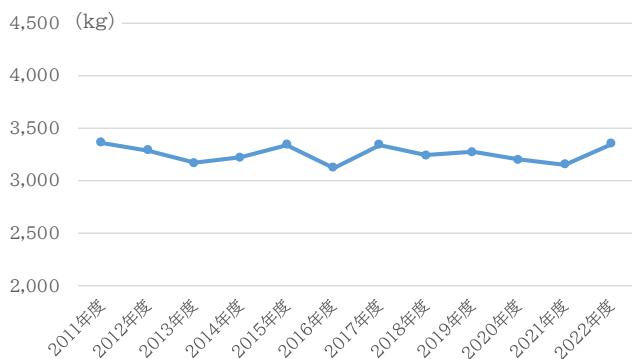


図3 北海道における牧草の10a当たり収量推移

農林水産省 作物統計調査を基に作成
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumoto/index.html>

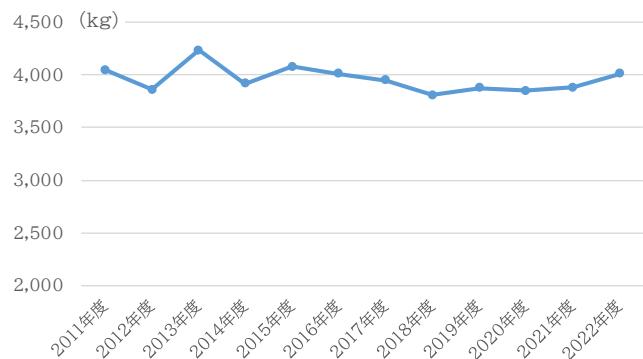


図4 都府県における牧草の10a当たり収量推移

農林水産省 作物統計調査を基に作成
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumoto/index.html>
※2012年度、2013年度は参考値

(2)トウモロコシの作付面積、収穫量、10a 当たり収量の推移

北海道における青刈りトウモロコシ作付面積・収穫量の推移を図5に、都府県における推移を図6に示した。北海道における青刈りトウモロコシの 10a 当たり収量の推移を図7に、都府県の推移を図8にそれぞれ示した。

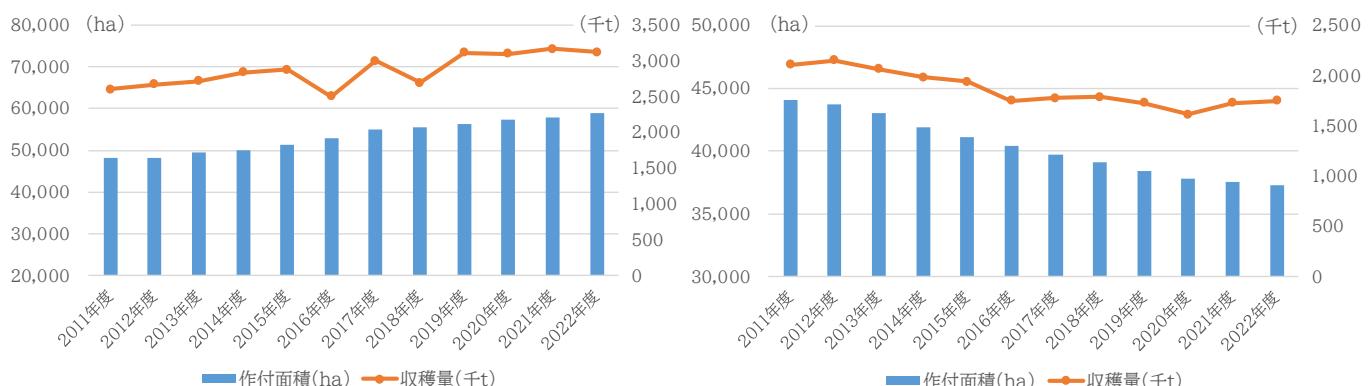


図5 北海道における青刈りトウモロコシ作付面積・収穫量の推移
農林水産省 作物統計調査を基に作成
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumoto/index.html>

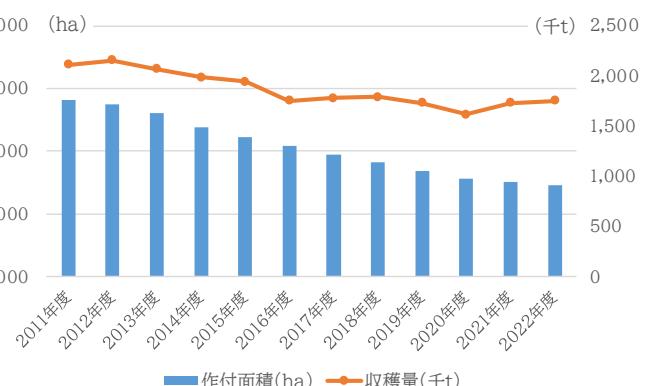


図6 都府県における青刈りトウモロコシ作付面積・収穫量の推移
農林水産省 作物統計調査を基に作成
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumoto/index.html>

北海道では温暖化の進展に伴う作付け可能地域の拡大もあって、作付面積が増加するとともに収穫量も増加傾向にあるが、都府県では作付面積は減少し、収穫量も減少傾向を示していることが分かる。また、北海道では青刈りトウモロコシの 10a当たり収量は 5,500kg 程度となっている。北海道では台風と

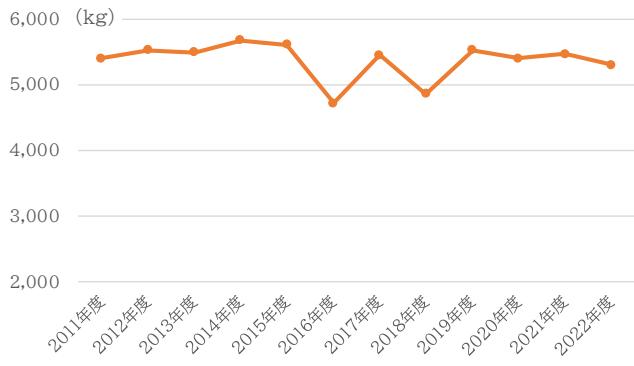


図7 北海道における青刈りトウモロコシの10a当たり収量推移
農林水産省 作物統計調査を基に作成
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>

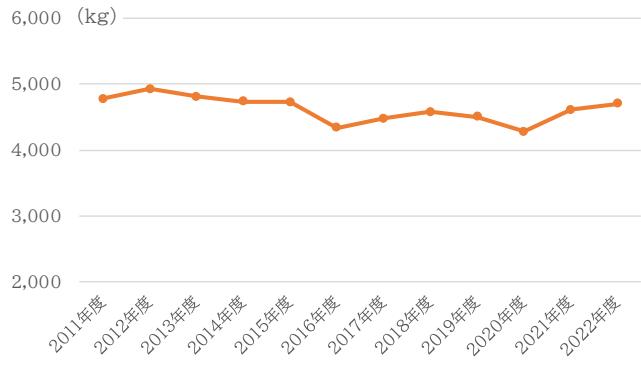


図8 都府県における青刈りトウモロコシの10a当たり収量推移
農林水産省 作物統計調査を基に作成
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>

前線の停滞などで記録的多雨を記録した2016年や2018年のように大幅な収量減となる年があり、その年の気象条件によって変動が大きい。温暖化により青刈りトウモロコシの作付け可能地域が拡大し作付面積が増加してきたものの、本来、耕作限界に近いため冷夏になるとトウモロコシの生育に支障をきたすことがある。また以前には北海道に台風が上陸することは少なかったが、近年は普通になってきたため収穫前に倒伏してしまったり、収穫時に土が混入しトウモロコシサイレージの品質低下を起こしたりすることが多くなった。そのため、北海道でトウモロコシサイレージ給与の多い飼養管理をしている経営では、作付けには十分な注意が必要となる。都府県では4,600～4,700kg程度の安定的な推移を示し、天候不順な年であっても減少幅は北海道のように大きく変動していない。これは、北海道より平均気温が高く生育に要する日数が短いため天候の影響を受けにくいくことや、台風や大雨などの影響が都府県全体に起きているのではないため想像される。ただし統計を詳細にみると単収の地域差は大きく、北関東では北海道並み、九州では都府県の平均並み、東北では4,000kg弱と都府県平均より少なくなっているという現状がある。青刈りトウモロコシも牧草と同様に気候要因以外での単収の変化が少ないことが分かる。

(3)飼料米の作付面積、生産量とWCS用稻の作付面積の推移

飼料用米作付面積・生産量およびWCS用稻の作付面積の推移を図9に示す。

飼料用米の作付面積は2017年をピークに一旦減少した後、2021年から大きく増加に転じた。これは2021年度に飼料用米の作付けに対する助成制度が、前年度より作付けが増加した場合に加算交付(3,000円以内/10a)されるようになったためだと言われている。飼料用米生産量は作付面積の増減に沿う形で変動している。飼料用米については、養鶏・養豚での利用が主であり乳牛・肉牛への大量給与は無理があり、酪農ではWCS用稻、肉牛では稻わらの利用を主体として考えることが現実的である。

WCS用稻の作付けは徐々に増加傾向にある。多収の専用品種が開発されたために単収が増加し、高糖度高消化性WCSイネなどの高栄養品種も開発されるようになってきた。まず都府県で普及し始め、現在では北海道でも酪農家のWCS用稻の利用が進みつつある、2024年には道内大手畜産会社と稻作農家とが稻WCS協議会を立ち上げ、年間2千tの稻WCSが供給されることが発表されるなどの動きもある。次年度以降も作付面積を拡大させる可能性があるということなので、これを契機に北海道内のWCS用稻の普及が更に進み、輸入飼料に傾倒する畜産経営を脱却して、国産飼料利用拡大が加速することが期待される。

ただし、現状の米需給や政策全般がこのまま続くと仮定すると、飼料用米やWCS用稻の生産が持続

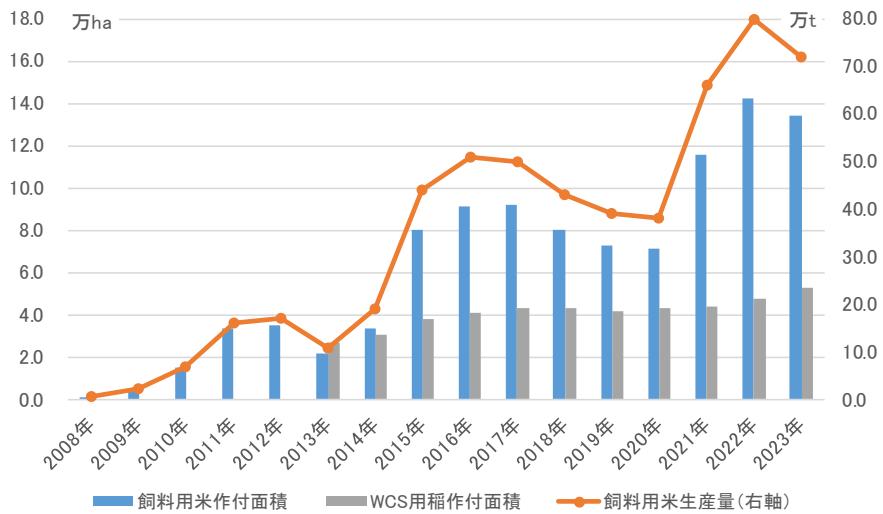


図9 飼料用米作付面積・生産量およびWCS用稻作付面積の推移

農林水産省 飼料用米をめぐる情勢について 令和5年11月

<https://www.maff.go.jp/j/seisan/kokumoto/attach/pdf/siryouqa-124.pdf>

農林水産省 主食用米、戦略作物等の作付意向及び作付状況等について

<https://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatsu/sakudou.html> を基に作成

性のある生産体系となるためには、水田活用直接支払制度が継続されるという条件が必要となる。水田活用を家畜飼料生産の有力な手段として考えるならば、前述した通り、水田での飼料作物生産を米政策とは切り離して飼料政策として確立すべきという酪農学園大学の相原の指摘が適切である。

2. 飼料の輸入状況

(1) 粗飼料

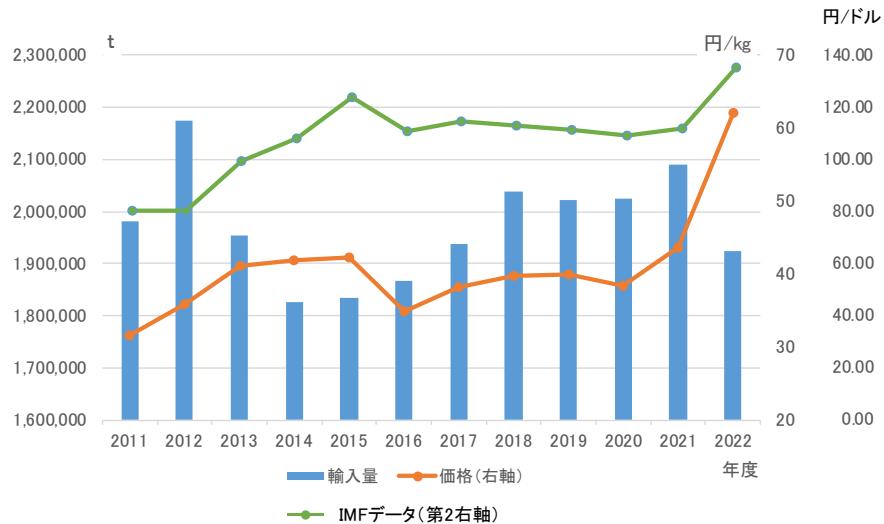


図10 牧草の輸入量・価格・為替の推移

財務省「貿易統計」を基に作成

<https://www.customs.go.jp/toukei/info/index.htm>

牧草の輸入量・価格の推移について図10に示す。牧草の輸入量は2012年度に217.5万t程度でピークとなった後は円安が進んだために価格が上昇し(2011年度:31.6円/kg→2013年度:41.2円/kg)輸入量は減少した。その後価格がやや低下し安定したため(39円/kg前後)輸入量は徐々に増加し、2021

年度には 210 万 t にせまる輸入量となった。しかし、2022 年度には価格が急激に上昇した(62.2 円/kg)ために輸入量は急減した。

(2) 濃厚飼料

配合飼料の主原料となる飼料用トウモロコシの輸入量と価格の推移を図 11 に、配合飼料(乳牛用)の国内生産量と価格の推移について図 12 に示す。

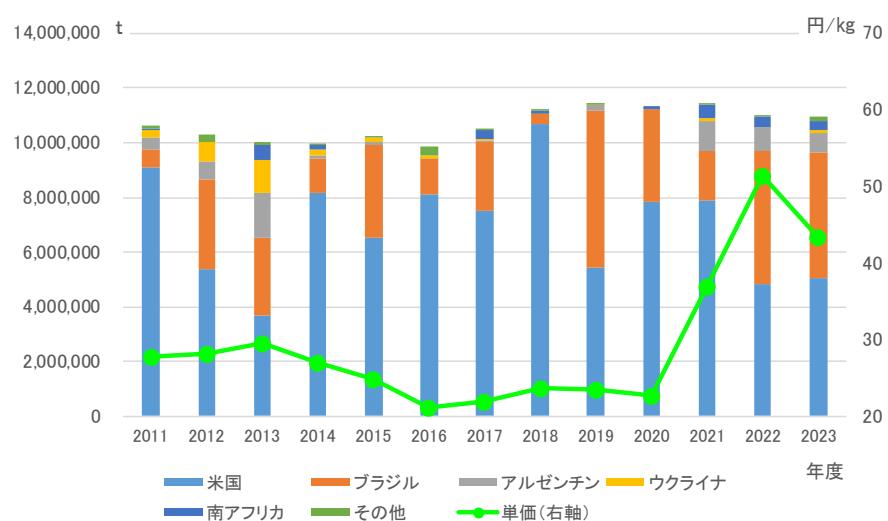


図11 飼料用トウモロコシの輸入量と価格の推移

財務省「貿易統計」を基に作成

<https://www.customs.go.jp/toukei/info/index.htm>

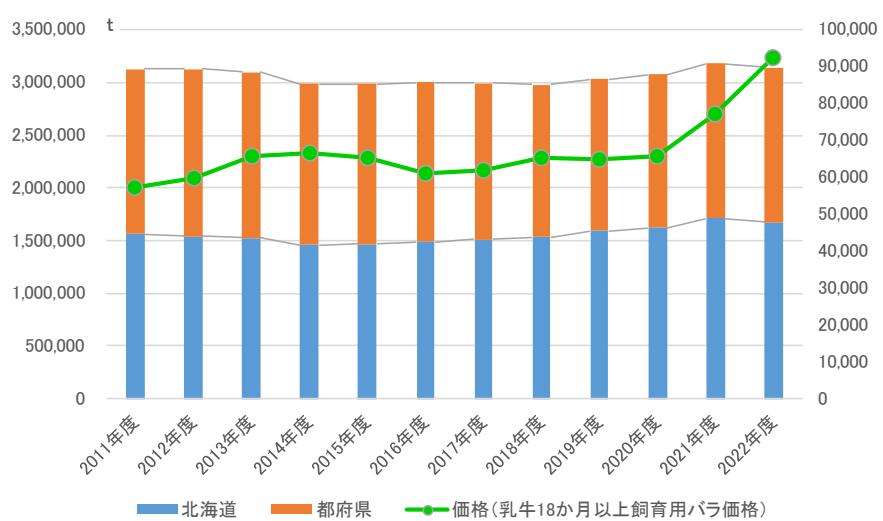


図12 配合飼料(乳牛用)の生産量と価格の推移

農林水産省「飼料月報<速報版>」を基に作成

(令和2年3月までは「流通飼料価格等実態調査<速報版>」)

https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/lin/l_siryo/cyosa/kako.html

図 11 に示す通り、飼料用トウモロコシの輸入量は 1,000 万 t 前後で推移していたが 2018 年度以降 1,100 万 t 前後に増加した。各年とも主な輸入先は米国とブラジルで、米国からが最も多く全体の約 65%、

次いでブラジルが約 26%となっており、この2か国からの輸入量が全体の 90%以上を占めている。価格は 20~30 円/kgで推移していたが、2021 年以降急騰した(2020 年度:22.7 円/kg→2022 年度:51.5 円/kg)ものの輸入量の変化は小さい。ちなみに、わが国の配合飼料生産量は概ね 2,300 万t前後で推移しており、その内乳牛用は全体の 14.3%(2023 年度)となっている。

次いで図 12 に示す通り、配合飼料(乳牛用)の国内生産は 300~310 万 t 程度で大きな変動がなく推移している。徐々にではあるが北海道での生産量が増え、都府県での生産は減少してきた。2021 年度以降価格が急上昇を示しているが、図 11 で示した通り飼料用トウモロコシ価格が急騰したことによるところが大きい。2022 年に牧草の輸入量が急減したのとは異なり配合飼料の生産量は変化していない。そこから輸入飼料の価格高騰に対する酪農家の対応として考えられることは、輸入牧草は代替飼料があり使用量を削減することができるが、配合飼料は変えられるような代替飼料がなく、乳牛の健康と生乳生産を確保するために給与量を変えずに飼養管理しているということだろう。図 10 で見る 2022 年度牧草輸入量の前年差(▲167 千 t)と図2で見る 2022 年度の都府県の牧草収穫量の前年差(176 千 t)とが拮抗していることから、輸入牧草利用の多い都府県酪農家では、削減された輸入牧草の代替として増産された国産牧草や稻 WCS が利用されたのではないかと推察される。

ここまで、国内の牧草・飼料作物の収穫量の推移、牧草の輸入量と価格の推移、配合飼料の生産量と価格の推移等について見てきた。次いで、飼料価格等の変化が生乳生産費に及ぼす影響について見てみようと思う。

III. 生乳生産費の推移

生乳生産費の中で、一番大きな比率を占めているのは飼料費である。図 13 に示す通り、北海道では物貯費のうちのほぼ 50%以上を占めていて、そのうち流通飼料費は 35~40%程度で徐々に増加しつつあり、牧草・放牧・採草費は 13~19%程度で徐々に減少している。ここから、自給飼料生産での減肥など様々なコスト削減が行われたことに加え、価格高騰によって購入飼料コストが増加して自給飼料コストが相対的に低下してきたと考えられる。図 14 に示す通り都府県では飼料費は物貯費のうちのほぼ 60%程度を占めていたが、2017 年頃から購入飼料費は 55%程度と低下し、2022 年には価格高騰のため 59%を占めるまで再び増加した。自給飼料費は 5%程度で大きな変化なく推移している。

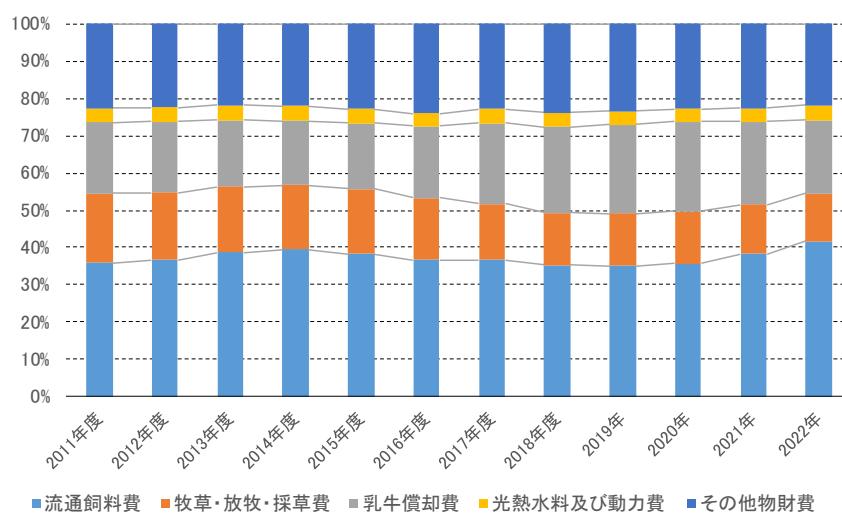


図13 北海道における生乳生産に係わる物貯費の構成割合

農林水産省「畜産物生産費統計(牛乳生産費)」を基に作成

https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/seisanhi_tikusan/

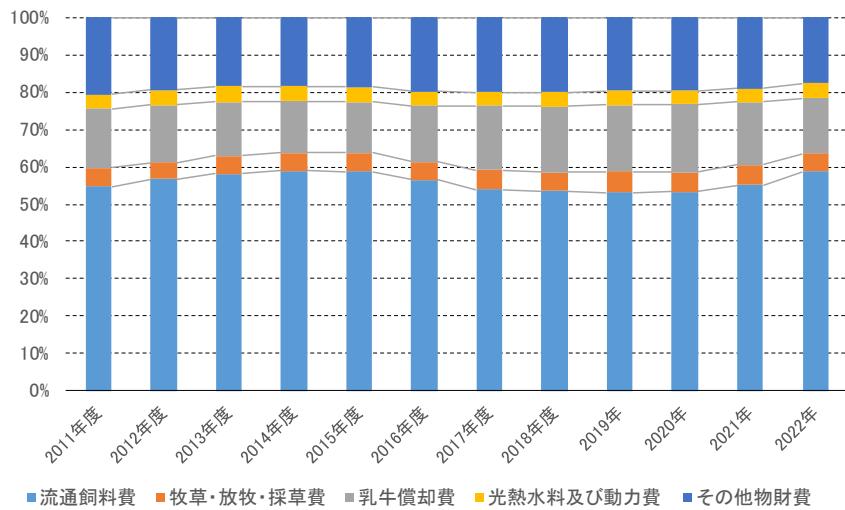


図14 都府県における生乳生産に係わる物財費の構成割合

農林水産省「畜産物生産費統計(牛乳生産費)」を基に作成

https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/seisanhi_tikusan/

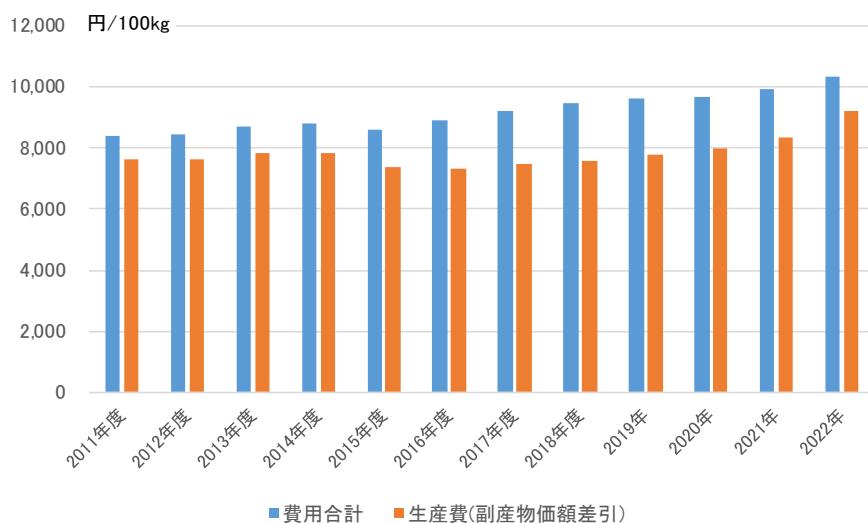


図15 生乳100kg当たり(F3.5%換算乳量)牛乳生産における費用合計と

生乳生産費(副産物価額差引)の推移(全国)

農林水産省「畜産物生産費統計(牛乳生産費)」を基に作成

https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/seisanhi_tikusan/

図15に示す通り、生乳生産における費用は上昇し続けている。その中で生乳生産費(副産物価額差引)が2015年度から減少に転じている。これはその頃、乳牛頭数が減少したために又レ子価格を中心とした個体価格が上昇したためである。次いで図16に示す通り、費用のうち占有率上位5費用の変動率を見ると、乳牛償却費・農機具費が2016年度以降急上昇を示している。これは2015年度に畜産クラスター事業が始まって以降、大型経営体が盛んに作られ乳牛の導入が進んだことや大型機械類の導入が行われたりした影響が大きいと考えられる。さらに近年では、流通飼料費と光熱水料及び動力費(エネルギー費用)も急上昇を示していて、特に費用中の半分以上を占める飼料費(特に流通飼料費)の高騰によって生産費用が著しく押し上げられていることがうかがえる。一方、自給飼料生産に係わる費用については、この10年以上大きな変化を示しておらず、全体像としては自給飼料生産に積極的に取り組む姿は見えてこない。

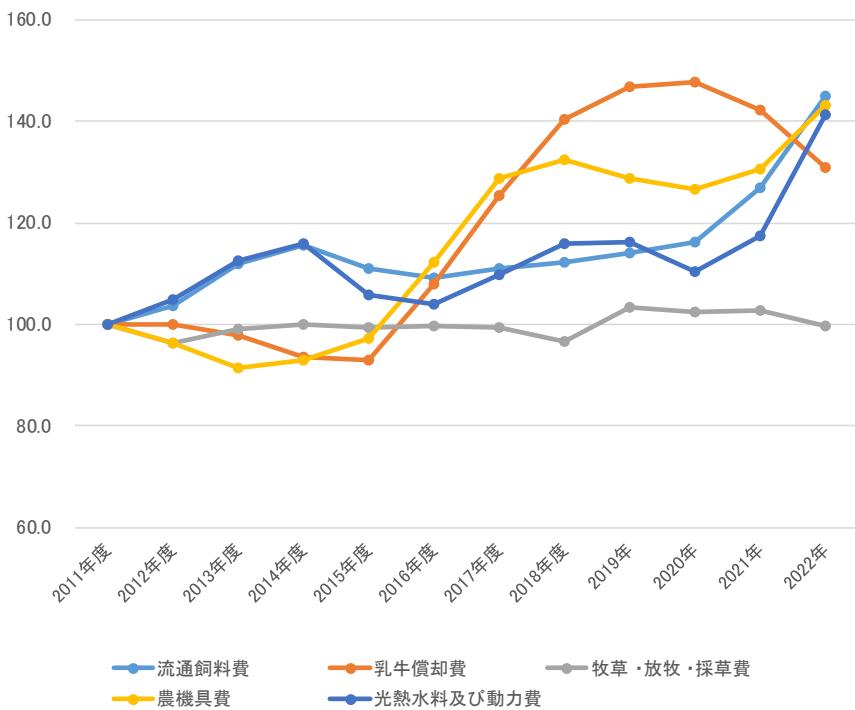


図16 生乳100kg当たり牛乳生産費(F3.5%換算乳量)における
占有率上位5費用の変動率推移(全国一労働費除く)
(2011年度を100とした時の各年の指数)

農林水産省「畜産物生産費統計(牛乳生産費)」を基に作成

https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/seisanhi_tikusan/

ここまで、生乳生産費等と費用の変動などの推移について見てきた。生乳生産費の中で最も大きな比率を占める流通飼料費は図16に示した通り、この期間において約45%の上昇となっており、生乳生産コストのうち最も価格上昇率の大きな要素となっている。一方、自給飼料費(牧草・放牧・採草費)は変動が少なく維持されている。

この結果をもって自給飼料生産が購入飼料に比べてコスト的に有利であると言うことはできないが、自給飼料利用を増やすことでコスト変動を抑制することが可能なのではないか。つまり、流通飼料費は生産地の作付け、気象、需給、為替などの他動的要因で変動するのに対し、自給飼料費は主にエネルギーや肥料等の自ら使用したコストによって変動し、生産ロス削減や土壤分析に基づく減肥など削減に取り組むことで、生産コストの変動幅を抑制することが可能なのではないかと考えられる。

IV. どのような政策や予算の使い方であれば国産飼料の生産、利用が増加する可能性があるのか？

これまで、酪農・畜産政策と予算の変遷、牧草・飼料作物等の生産推移、配合飼料の生産・価格の推移、同時期の生乳生産費の推移等について、それぞれまとめと考察を行った。

当然のことではあるが、その時々の取り巻く環境に従って基本計画や酪肉近は策定され、その計画に従って予算が作られている。基本計画には食料自給率、酪肉近では飼料自給率が重要な政策目標として掲げられている。また近年の数値以外の政策目標では、環境負荷軽減を前提とした自給飼料生産、圃場や機械の大型化や飼料生産組織を利用した作業効率化による自給飼料に立脚した酪農畜産への転換、産業政策と地域政策を両立させた改革等が大きな方針となっている。しかしながら、その時々の環境認識に合わせているはずのいかなる施策を行っても、掲げられた政策目標が達成されていない。

政策は理念を示すものであって必達ではなく努力目標という位置づけであるならば、実施された施策には一定の効果があり目標達成とまではいかなくても生産基盤が毀損するのを防ぐための一定の効果があつたと整理することもできるが、このような捉え方をすることで本当に良いのだろうか。正直なところ、実施された施策や予算措置はどこか的を外しているのではないかと思えてしまう。

最後に、制度・政策や生産、消費等について多面的に課題を抽出して整理していきたい。

1. 農業と食料を守ることについて

現在の世界政治経済状況からすると、「安いところから買えば良いので、国内で作る必要はない」という、これまで当たり前のように思われてきた考え方は、完全に否定されたのではないか。我々はコロナ禍で、一時的にではあるがマスクや消毒液ひとつ買うことができなかつた。家畜飼料や食料で同じことが起こらない保証は何もなく、リスクを最大限に考えておくべきではないだろうか。日本は産業のグローバル化によって発展を遂げてきた国なので、自由貿易を否定する考えはまったく無いが、「農業を特別扱いせず競争原理を働かせれば良い」というのは、食料の安定供給を果たす意味においてあまりにも無責任な論調ではないかと思う。もし、国民が食料不足に対し不安を覚えるようであれば、政情が不安的になるばかりか紛争や暴動が起きる可能性をも高めることになる。我々の周りでも、数年前には業務用バターだけでなく家庭用バター不足も二度三度と発生しスーパーの売り場から無くなり、また、2024年には米の需要増と供給不足が重なり価格が高騰し店頭から無くなり、その後新米の販売が始まつた後も価格の高止まりが続いていることなど、ひとつ間違えるととんでもない状態を引き起こすことになりかねない。

国内農業と食料を守るという政策を実施していることは世界的に見て何も特別なことではない。単に予算が足りる・足りないというのではなく、政策の制度設計や予算の使い方が真に食料・農業を守る政策であるのかが問われていると思う。ただし、農業が守られる立場にあるということは、農業者は必要な義務を果たす責任を持ち、自由に一定の制約がかかるのも必然であるということを理解する必要もある。この件についての詳細は後述する。

2. 「適正な価格形成に関する協議会」での議論と消費者の思うことについて

現在、「適正な価格形成に関する協議会」で生産コストを反映した価格形成の仕組みづくりが議論されていて、各段階のコストの明確化と消費者の理解醸成が必要との意見が出されている。しかしながら、生産コストに対する消費者からの一定の理解が得られたとしても、それが消費行動と直結するかどうかは分からぬ。消費者は生産者がいなくなつては困ることは理解するし、国による農業補助も一定量は必要ということに賛成すると思う。ところが生産コストの変動が反映される仕組みで価格が決められるようになり、生産コストが上がり販売価格もそれに連れて上がつた場合でも、消費者は国産を積極的に消費する行動をとるだろうか？この場合、「いくら高くなつても国産なら買う」ではなく、むしろ「国産がこんなに高いなら、輸入の安い物を買う」という考えになるのではないか？消費者には、自らの生活を犠牲にしてまで国内の農業生産を守る義務は無い。我々は、サプライチェーンの川上の利益が必ずしも川下の利益とはならないことを理解しなければならないと思う。消費行動には適正な値頃感というのが必要なはずだ。共産主義経済でないのだから、価格は市場で合理的に形成されるべきもので、形成された販売価格と生産コストとの差が存在することは（もちろん差がないことが理想であり望まれることなのだが）容認せざるを得ない。だからそこで、生産者の所得補償については国が政策的に行うことが必要であるという考え方が求められてくるのではないか。勿論、ただ単純に差を埋めるような不足払い方式であった場合、国際貿易のルール上受け入れられないが、環境負荷軽減に対するクロスコンプライアンスを必須

条件として土地や乳牛に対して所得補償の見合い分を直接支払いする場合には、貿易ルールに反することのない理にかなった政策となるのではないかと思う。

そこで、どのような理解があればこのような財政支出が可能となるのか、どのようにして国産飼料生産・利用を増やしていくらよいのか、どのような施策が必要となるのか、批判されるのを覚悟の上で提案していきたいと思う。

3. 農業の多面的機能についての理解推進と制度・政策のあり方

国土を農業生産のために使うということは、第1に食料生産のためであり、第2に国土を保全してくれていること、つまり多面的機能の発揮ということだと思う。食料生産のためというのはあたりまえだが、多面的機能の発揮というのは土地の農業利用に付随しているものの、あまり消費者の理解が進んでいないのではないだろうか。多面的機能の発揮といつても、農業者からしてみればインセンティブがなければ意識的に行動することがないだろうし、その行動がなければ消費者の理解も難しいと感じる。農業生産が行われず土地が田畠として使われなくなると、水田が持つ水資源のかん養や洪水防止などの緑のダムとしての機能が失われ、畠として利用されないと土地をカバーする植物が無くなり裸地化するために、土壤侵食・土砂流出などによる災害を引き起こす原因となる。耕作放棄地はあっという間に雑木林となり、それが拡大することで有害昆虫の発生が増加したり、有害鳥獣が出没しやすくなったりすることが考えられる。つまり、きちんと利用されている田畠は災害等から国土や我々を守ってくれている存在なのだと重要な点が重要だ。今後は、このような多面的機能の発揮という点に対して消費者の理解を進めることが非常に重要な要素であるという理解を求める。その理解が進んでいくことで、農業への財政補助が、食料生産という産業的政策であるのみならず、国土保全のために必要な社会的政策であると認識することができるようになるのではないか。

現状の政策は、生産者自ら何かに取組んだら、あるいは何かを買ったら、その一部を補助するといった条件付き交付金施策が多いが、現状のこのような施策を再考し、EU の農業政策を参考に「日本型直接支払い制度」として再構築すべきではないかと提案したい。つまり農業者は、土地を単に所有するのではなく、必ず環境負荷軽減策を伴った農業生産を行って土地を最大限活用することで、食料生産と国土保全の双方を担う存在となるのだ。このことが、前述した生産者の義務となるのである。今後は、直接支払い制度をメイン政策と位置付け、予算を様々な条件付き交付金政策から直接支払いに集中して振り向けるという農業政策が相応しいのではないかと考える。

4. 酪農・畜産分野での制度・政策のあり方について

酪農・畜産分野では、アニマルウェルフェアの実現や環境負荷軽減のためにも乳牛飼養頭数とその頭数に見合う土地面積とをセットに営農することを基本として、自給飼料生産を基本に据えた酪農経営を再構築し、必要な土地を持てない場合には飼養頭数に見合う土地面積から生産された国産飼料の利用を義務とすることをクロスコンプライアンスの条件のひとつに加えるということも必要となるだろう。すなわち、土地面積当たりの飼養頭数の規定と自給飼料生産の利活用をセットとして、環境負荷軽減を図ることと同時に国産飼料生産と利用を推進しようとする考え方である。これによって飼料生産と利用が現状より一歩進むことが期待できるのではないかと思う。

と言っても、「粗飼料はともかく濃厚飼料では国内で充足できないではないか？あるいは配合飼料の

給与量を減らすことになったら乳量が維持できないのではないか？」という意見が多いかもしれない。もちろん配合飼料全てを国産で置き換えるだけの飼料穀物生産は可能性が薄いというよりほぼ無理だし、政策のハードルを高くしすぎても意味はない。だが、直接支払い制度によって飼料用穀物生産を行うインセンティブは高くなると考えられ、現状使用している配合飼料の一部を国産で置き換える可能性は高まるのではないだろうか。また、粗飼料の利用を多くして配合飼料の給与量を削減すると乳量が維持できなくなるという意見も多いだろう。配合飼料給与量を削減し、乳量を減らさずかつ乳牛の健康状態を維持するには、牧草や飼料作物の高品質化が必要だ。その点については酪農総合研究所が行った「経営実証農家」によって、植生改善によって牧草等の高品質化を図り生乳生産の効率を高めていくという一連の実証結果が示されているので参考にしていただきたい。必ずしも配合飼料の給与量を維持しなければ乳量が維持できないということではない。また更なる能力向上のためには乳牛の遺伝的改良が何よりも重要になる。ゲノム検査を利用し牛群の遺伝的能力向上を図っていただきたい。自給飼料を積極的に使って経営を維持するハードルは、想像しているよりも高くはないと思う。

5. 「みどりの食料システム戦略」とEU型農業政策への転換について

わが国は、2021 年に「みどりの食料システム戦略」を策定、2022 年7月「みどりの食料システム法」を施行させた。この法律により環境と調和のとれた食料システムを確立させる理念を定め、農林漁業に由来する環境への負荷の低減を図る計画を設け、農林漁業及び食品産業の持続的な発展、環境への負荷の少ない健全な経済の発展等を図ることとした。「みどりの食料システム戦略」においては、政策手法のグリーン化の取り組みとして、2030 年までに施策の支援対象を持続可能な食料生産を行う者へ集中していくことを目指すとともに、補助金拡充、環境負荷低減メニューの充実、これらとセットでのクロスコンプライアンス要件の充実を図ることとされた。また、2024～2026 年度の試行期間を経て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り組みの実践を義務化する「クロスコンプライアンス」を導入することを決めた。これは正に前述した通りの、EU 型の農業政策への転換ではないのか？ であれば、環境クロスコンプライアンスを受給条件とする日本型直接支払い制度を新たに構築し、予算を集中させて、わが国農業の再構築を目指す政策へと大胆に変化させるべきではないだろうか。このような政策と財政措置によって農業生産の維持が図られ、消費者にも納得感のあるものとなるのではないかと考えるのである。

6. 農業・農村政策と地域での課題に対する対応

北海道など土地に恵まれている場所でも、自ら飼料生産を行っていく場合に課題となるのは労働力問題だろう。家族経営の雇用労働の無い場合での適正規模は、搾乳牛頭数 60～80 頭程度、経営面積 50～80ha 程度までというところではないか。この規模であれば、飼料の収穫やサイレージ調製などをコントラクターに依頼することを前提として、自給飼料生産を行ながら経営を行っていくことは可能であり、このような経営体が地域の基本となるはずだ。大型経営を批判するつもりは全くないので誤解をしないでいただきたいが、大型経営の場合は、所有する土地面積と飼養する乳牛頭数とのバランスが悪くなり自給飼料生産を中心に据えた経営を目指すことより、購入飼料を中心とした経営に向かう動機が強くなると考えられる。今後は、大型法人設立と同時に TMR センターを立ち上げて周辺酪農家の飼料供給も行うと同時にコントラクターとして地域の飼料生産を請け負うなど、地域として積極的に自給飼料を生産利活用しようとする組織を作っていくことが益々必要とされるであろう。すでに現在、自給飼料生産を行っていく上でコントラクターの力は重要な要素になっており、十分に機能を発揮して生産者の期待に応えてい

くためにはその経営体力強化が何よりも重要である。そこでこれからは、コントラクターや TMR センターだけでなくヘルパー組合等の外部支援組織が合流して、酪農作業全般を請け負う企業体として発展させていくことが望ましいのではないか。今より大きな企業体として機能していく中で労働力の相互補完もやり易くなるだろう。また、地方では農業が最大の産業である場合が多いが、人口減少のために全ての産業で労働力不足となっていることから、(酪農を含む)農作業全般を請け負う企業体を地域課題解決のための公共財と位置づけ、農業ばかりではなく土木業、建設業、運輸業等との協業によって整備していくというはどうだろう。その中で業務を相互に補完していくことで労働力不足という地域課題解決の一助となるのではないかと考える。そうすると、農村社会では経営の大小に関係なく一定数の農業者数が存在し続けていくことが必要であり、多様な経営が成り立つような政策が必要なのである。

農業・農村政策については、全国町村会³⁾が 2014 年 9 月「農業・農村政策のあり方についての提言－都市・農村共生社会の創造～田園回帰の時代を迎えて～」、2019 年 11 月「これからの農業・農村政策のあり方についての提言～都市・農村共生社会の創造～」を作成しており重要な示唆を示してくれている。農村はなぜ必要なのかという観点では、「農村は生命を維持し、心身ともに健やかに暮らしていくための存在で、農業生産を通じた食料の供給により、国民の生存を支えているだけでなく森林等による二酸化炭素の吸収や水源のかん養などを通じて、環境の保持や国土の保全にも重要な役割を果たしている」と明示している。これらは、国がやらなければならないことと地方がやるべきことを明確にして、産業政策と地域政策(多面的機能の発揮)のバランスを均衡させる政策の必要性があるという提言である。つまり、農業・農村を維持するための政策は地域政策そのものであることは言うまでもなく、さらにそれは国・国民が存在するために必要であることが述べられているのではないかと思う。

おわりに

酪農における牧草・飼料作物生産に限らず土地利用型の農業全般に言えることだが、農業の第1の意義は食料生産であることは言うまでもない。だが、国土を農地として継続的に使っていることは、食料生産と同等以上に多面的機能の発揮という点で重要な意味を持ち、価値のあることではないか。水田は水資源のかん養や土壤侵食防止、洪水防止などの緑のダムとしての機能がある。また、畠として利用されることで浸透・貯留水の増加と表面流出が減少して、土砂流出防止や地下水かん養などに貢献する。離農が進み耕作放棄地が拡大することで雑木林となり有害昆虫の発生が増加したり、里山の縮小によって有害鳥獣が出没したり、農作物を作っていない裸地は土壤侵食によって災害を引き起こしたりする原因となる。これでは農村の維持も難しくなる。そのような環境認識によって農業や農村の存在が国民によって有意義であると理解され、そこに税金を投入しても守ろうとすることに対して賛同をいただけ、直接支払いの農業補助の形が望ましい補助のあり方なのではないかと認識できるようになるのではないか。もちろんそれには農業者の義務が伴うことは言うまでもなく、農作物の作付け義務と環境に対するクロスコンプライアンスを条件とすることは必須となる。このような政策や予算措置が、酪農畜産分野では自給飼料生産とその利用を進めるためのブースターとなるに違いないと思うのである。

以上のように、批判を受けるのを覚悟でこれから必要とされる政策について検討した。これから「みどりの食料システム戦略」を本格的に実施していくことでもあり、この際、これまでに効果のあまり見えなかった政策を継続するより、大胆に「日本型直接支払い制度」へ変革していくことが必要であると考えた。

ここに記したことが議論を呼び、生産者にとっても消費者にとっても WINWIN となる、眞の食料・農業・農村政策が展開され、結果が伴うようになることを望みたい。

稚拙な文書、拙い説明であり、うまく説明が尽くされていない部分や不十分なところが多いかもしれ

い。これは筆者の持つ知識、文書作成能力が不十分なためであり何卒ご容赦願いたく、ただ内容の意図するところをご理解いただければ幸いである。

以 上

【引用】

- 1) 雪印メグミルク(株)酪農総合研究所 「2023 年度 酪総研シンポジウム」
<https://www.rakusouken.net/symposium/session/240201/>
- 2) 雪印メグミルク(株)酪農総合研究所 「2022 年度 酪総研シンポジウム」
<https://www.rakusouken.net/symposium/session/230202/>
- 3) 全国町村会 <https://www.zck.or.jp/site/proposal/list40.html>
「農業・農村政策のあり方についての提言－都市・農村共生社会の創造～田園回帰の時代を迎えて～」
「これからの農業・農村政策のあり方についての提言 ～都市・農村共生社会の創造～」