

森信茂樹が問う

不定期連載

(原則年6回)

# 霞が関の核心

## 難局を乗り越え、 農と食の課題解決に 挑む

東京財団政策研究所研究主幹

森 信 茂 樹



高齢化と人口減による農業者の減少、国際情勢変動の影響を受けた食料安全保障等、日本の農政は大きな、そして困難な局面に直面している。農水省は現在、四半世紀ぶりの食料・農業・農村基本法の改正はもちろんだ、スマート農業の進展、農産物の海外輸出促進等々により、産業としての農業基盤の強化を図っている。直近の各種問題と対応の数々を、横山次官に解説してもらった。



◇ ゲスト

農林水産事務次官

横山 紳

よこやま しん

昭和38年3月13日生まれ、兵庫県出身。東京大学法学部卒業。61年農林水産省入省、平成25年大臣官房秘書課長、28年国際部長、29年総括審議官（国際）、令和元年経営局長、2年官房長、4年6月より現職

## 四半世紀ぶりの基本法 改正

**森信** 食料・農業・農村基本法の改正が、農水省における目下最大の政策課題だと思えますが、改正の背景・主旨はどのようなものでしょう。

**横山** この基本法自体、1999年に成立したもので、来年改正法が成立するとちょうど四半世紀ぶりとなります。25

年前と現在とでは農業をめぐる状況も大きく変化しており、特に食料安全保障の観点においてはコロナ禍然りウクライナ問題然り、改めてこの問題にしっかり対応していくことが必要となりました。また、生産現場においては農業者の高齢化も想定以上に進んでおり、将来の農業者の減少が危惧される状況です。これらの状況に的確に対応していくことが改正の主たる背景となります。

スケジュールとしては来年の通常国会提出を目指し、9月末に食料・農業・農村政策審議会から答申をいただき、与党においてもご議論をいただくなど鋭意作業を進めているところです。

**森信** 農業者の高齢化は深刻化しているようですね。60歳以上の方が8割近いとか。

**横山** 平均年齢が68歳ですので、かなり厳しい状況です。例えば今後20年ほど先の未来を展望した時、農業者の数は大きく減少していくものと想定されます。そうした状況下で国民の皆さまに食料を確保・供給していくためには基本法の見直しが第一歩となります。

さらに、環境に配慮しながらサステナブルな農業の実現を目指すことも重要な目的の一つです。

**森信** 農業自体がSDGs的なイメージがありますからね。

**横山** はい、農業は自然を利用した産

霞が関の核心

農林水産事務次官 横山 紳

業ですのでそれ自体環境に良いと思われるかもしれませんが、実際には化学肥料や農薬を使うのはもちろん、農業機械やハウスでは化石燃料を消費します。

このように、自然を相手にしていれば環境に良いかという点と決してそうではありません。このため、現在、「みどりの食料システム戦略」を進め、環境負荷をできるだけ低減した形での農業へ持っていきたいと考えています。これも農業をめぐると大きな変化だと思えます。

**森信** 高齢化への対応については、どのような手立てが考えられるでしょう。

**横山** 従前より、若い人に農業で働いてもらうよう直接的な財政上の支援をしてきました。とはいえそれでも、絶対数は今後間違いなく減っていきます。そこで、少人数でもしつかり農業ができるような体制を構築する必要があります。そのためにはやはりスマート農業、すなわち新たな技術を使って少人数でも生産性をアップさせることが必要です。また、サービス事業体という作業を請け負うよ

うな法人や団体を支援し、ドローンを飛ばすなど実際の作業はこれらの団体が担当するという仕組みを確立できれば、結果として少人数でも農業生産を維持できます。こうした環境を整備していくことが大事だと思います。

## カギは儲かる仕組みづくり

**森信** 農業の法人化がなかなか進んでいないという指摘があります。農業の大規模化を図り先端技術や生産資源を投入して、効率的な農業を展開するという理念があると思われませんが、実際の法人化の進捗状況はいかがでしょうか。

**横山** そうは言っても進んでいる、とは思いますが。戦後の農地解放によって全国に生じた小規模農家が徐々にまとまりながら、またリタイア等により、今まで農業者の減少傾向は続いてきながら一方で規模の拡大は着実に進んできました。その段階で個人や農家の単位ではなく、法人としての位置付けになるわけです。

### もりのぶ しげき

法学博士。昭和48年京都大学法学部卒業後大蔵省入省、主税局総務課長、大阪大学教授、東京大学客員教授、東京税関長、平成16年プリンストン大学で教鞭をとり、17年財務省財務総合政策研究所長、18年中央大学法科大学院教授。東京財団政策研究所研究主幹。著書に、『日本が生まれ変わる税制改革』（中公新書）、『日本の税制』（PHP新書）、『抜本的税制改革と消費税』（大蔵財務協会）、『給付つき税額控除 日本型児童税額控除の提言』（中央経済社）等。日本ペンクラブ会員。

従って少ない数の法人でより広い面積の農業を行う、という方向には全体としては向かっています。

**森信** 一時期、兵庫県養父（やぶ）市における「法人農地取得事業」がメディアでも取り上げられました。その後の動向はあまり聞こえてきません。

**横山** 農業法人は、法人による農地の所有はできるものの、農業関係者がその法人の株式の過半を取得していなければならぬという制限があります。その制

限を取り払ったのが養父市における事業なのです。

**森信** 文字通り純粹な意味での法人です。すね。

**横山** そうした方式でスタートしたものの、現実にはリースがほとんどでした。リース、つまり農地を借りる場合には制限がないため、どんな法人でも借りることが可能です。そうすると逆に所有の効果はどれほどあるのだろうか、ということになります。結果としては養父市の取り組みはあまり広がりませんでした。

ただ現在は、農水省の制度ではなく構造改革特区の枠組みとなりますが、養父市と同じ形式であれば、希望する法人はどここの市町村でも農地を所有することは可能です。でも、大きな広がりには、今のところなっていないと。

**森信** 広がらない主な理由と言います  
**横山** 端的に申せば、農業自体が儲か

るのか、という根源的な問い掛けに尽きると思いますが。法人であれ個人であれ先ずは農業を儲かる仕組みに変えていかねばなりません。

**森信** その、儲かる仕組みを確立することこそ最も難しい点ですね。

**横山** はい、おっしゃる通りです。

**森信** 儲かる仕組みを模索しつつ、収益性を確保するのは容易なことではないかと。

**横山** まずは生産の段階で、やはりマーケットで需要がある作物を作ることが第一です。その場合マーケットと言っても、国内だけでなく、むしろ人口すなわち需要の多い海外を見据える必要があります。

**森信** では日本の農家さんも、輸出を念頭に置いて作物の選定などを？

**横山** 現段階ではまだそこまで至らず、普通に出荷した生産物の一部が輸出に廻っている、という状況が多いです。

われわれもまさにこの点を変えていくべく検討しています。つまり、輸出向けの産地を作っていく、という発想です。

**森信** 具体的な方策や作物などは。

**横山** GFP（農林水産物・食品輸出プロジェクト）という名の下で輸出しようとする者が集い、最初から輸出を前提に各種作物を作ってもらおうという構想を進めています。また、以前から輸出を前提とした生産販売を行っている地域もあり、青森のリンゴなどはその良い例となります。

**森信** 私が今から20年近く前に東京税関長を務めていたころ、税関前に青森からリンゴを積んだトラックが、輸出向けに通関待ちの列をなしていました。輸出先は主に香港や台湾等で、その頃から既に人気があったということですね。

農林水産物・食品の輸出に関しては数値目標の設置がありました。今どのような状況でしょうか。

**横山** 当初目標とされた1兆円は達成し、2022年時点では1兆4140億円でした。現在は25年段階で2兆円、30年段階で5兆円という目標を立てています。今年も春先までは順調に推移していましたが、ALPS処理水に関連する影響が気がりなところです。

## コメの価格をめぐる諸状況

**森信** 日本の農政はこれまでコメ中心で需給調整などもされてきたと思います。が、食料自給率と併せて転換期に来ているのではないかと思われまます。

**横山** 確かにコメの消費量は毎年10万トンくらいずつ減少しています。人口減に加えて、国民一人当たりの消費量も昔は年間120キロくらい食べていたところ現在は50数キロまで落ちているのが主な原因です。そういう意味では今後も、コメの消費量は減っていかざるを得ないでしょう。そうなると農業者の方にはコメ以外の作物を作ってもらおう、これがわれわれがこれまででも、これからも実施し

て行く施策となります。そして作る以上は、需要のあるものを作ってもらおう必要があります。例としてはこれまで主に輸入に頼っていた小麦や大豆などですね。需要に応じた生産にもっていくことが、食の安全保障という観点からも極めて重要となります。

**森信** コメに関しては、価格メカニズムがいま一つ機能していないという指摘もあるようですが。

**横山** コメを作りたい農家の方が多く、農業機械などもコメ生産用の機械を導入する傾向にあるので、他の作物への転換は容易ではありません。従って今は、コメを作りつつも米粉に加工したり、人間の食用ではなく家畜の飼料用にするなど多様な用途展開も図られています。

**森信** かつて堂島の先物取引に由来したコメの先物取引が行われましたが、これが廃止になった背景は何でしょうか。

**横山** 2011年にコメ先物取引が始まりましたが、試験上場の段階で取引業者が増えない等の理由により本上場には

至りませんでした。

**森信** 市場に参加する人の数が少なかったのでしょうか。

**横山** どこまでを多い少ないと捉えるのか議論はさまざまですが、結果的に21年に打ち切りとなりました。ただ、他方で新たな動きとして本年10月16日に、オンラインでも取引が可能な民間によるコメの現物市場がスタートしました。コメの価格決定に一石を投じるのではないかと注目しています。

**森信** 欧州ではワイン、米国では小麦などがごく普通に先物取引されています。

**横山** はい、小麦に限らず、大豆、トウモロコシなど主要農産物は先物取引で価格が決まります。

**森信** 農水省さんとしては、こうした投機的な動きはあまり歓迎しないというスタンスでしょうか。

**横山** この点はさまざまな議論があるところだと思えます。コメについては食料法の時代から政策的に半ば特別な位置付けとされてきたこともあって、一部で

は先物取引に対する一種の忌避感があるのも事実です。

いずれにしても先物取引に関してはわれわれ行政が直ちに何か手を打つということではなく、あくまで申請が上がれば、という立場となります。ただ、コメはある意味最も難しい存在ですので、現物市場もみながら冷静に考えていきたいところでは。生産、流通、実需者それぞれに意見が分かれると思いますので、精査した上で多角的な検討をする必要があります。

## 国産小麦の生産を奨励

**森信** 食料自給率が低迷しています。これはやはり上げていくことが前提でしょうか。

**横山** 現実に食料自給率は37〜38%あたりで推移しています。基本法においても、食料自給率は向上を図ることを旨とする明記されています。他方、われわ

れが認識すべきは、日本国民全員が今食べているものを仮に農地面積に換算すると、今の日本の農地の約3倍必要になるということです。つまり、自給率100%にすることは、現実的ではありません。かつてのように日本人が大量にコメを食べるようになれば別ですが、そうでなければ自給率が劇的にアップすることは農地という資源の制約上、非常に困難です。

**森信** 日本に残された農地とはそれほど少ないものなのですか。

**横山** 合計して約430万ヘクタールほど、それに対し輸入穀物量は飼料用のトウモロコシや油を搾る大豆などを加えるとその2倍以上に相当するので現在の農地ではとても賄えず、自給率の向上にはおのずと限界があることを認識しなければなりません。

ただ、そうした状況下ではありますが、少しでも国内で作れるものは作って

いく、という姿勢はこれからも必要です。その点ではまさしく需要に応じた生産、すなわちコメだけでなく、小麦や大豆などの生産が求められるところです。

**森信** ウクライナ問題で小麦の国際価格が上昇しているのに、なぜ日本の国産小麦の生産は増えないのでしょうか。国産小麦を使ったパンなども店頭に並び始めているようですが。

**横山** 長期傾向で捉えたと徐々に増えており、以前に比べてご指摘の国産小麦のパンなども確かに多くなりました。ただ、小麦は用途によってスペックが異なる点が難しく、例えばパン用、パスタ用それぞれに品種が決まっており、むしろ外国産の小麦の方が、スペックが安定して汎用性が高いため使いやすいという利点があります。また価格の面でも外国産の方がまだまだ優位性を保っています。

**森信** 外国産小麦に関しては輸入時に介入されているのでしょうか。

横山 農水省が国家貿易で買っています。つまり外国から農林水産省が買ってマークアップをのせて売る、という仕組みです。

森信 これと併せ国産小麦の生産奨励していくと？

横山 マークアップの差益分で小麦に関する支援を講じています。

森信 輸入牛肉なども同様でしたね、関税収益を補助事業に回していました。

横山 はい、農畜産業振興機構の事業ですね。似ていると言えば似ているでしょう。

森信 農水省OBからもコメを自由に作らせるべきとの批判の声があるようです。

横山 コメの生産を拡大して積極的に海外へ輸出すべき、との指摘はあります。しかし、そうすると価格が大きく低下し、農業という産業が成り立つのか、国際市場に期待するほど安定的な需要があるのか等々の懸念が生じます。コメの価格を安くしつつ同時に農業者の所得を確保す

るのは、非常に難しい問題です。

森信 農業者の所得確保は、長年のテーマですからね。

横山 かつて民主党政権下では農業者に対する所得補償などの制度もありましたが、その財源となったのは公共事業のカットによるものですから、現在その政策に戻るのとはなかなか困難です。

森信 シコンクリートから人へを掲げていた時代ですね。

横山 公共事業は産業インフラだけでなく防災や多面的な機能を發揮するもので、その整備も重要だと思えます。

森信 円安が進行する現在、日本が海外で生産物を買い負ける傾向があり、国内の消費者に高品質な生産物が流通しない、という問題が起きていると聞きました。

横山 先ほどシ食の安全保障の変化と申しましたが、1990年代の日本は世界最大の食料純輸入国であり、食料生産国にとって日本は一番のシお客さまでした。ところが今や、その地位は中国

に取って代わられましたので、ご指摘のような問題は確かにあります。また、中国は人口が多いので国内の僅かな変動が世界の貿易に与える影響が大きい、それ故に日本にとってシ買い負けが起ころ懸念も高まっていると言えるでしょう。そういう意味でも、やはり国内で作れるものは国内で、という方向に帰着します。

森信 今般の円安は、農政にとってマナスに作用しているのでしょうか。

横山 輸出促進の面では円安はプラスに働いているので難しいところです。一方で飼料や肥料など生産資材を海外から輸入しているので、円安の影響を受けるとこれら資材の価格も高騰する点を、併せて考えていかねばなりません。

## 新しいシ日本型シ農業の確立を

森信 国際経済激動の中、農政の筋を通して自給率を上げていくというのは、大変困難なお仕事ですね。

横山 おっしゃる通りで、自給率とい



を新と  
図る姿  
抑制が  
環境を  
ながら  
しなご  
使しな  
駆使し  
省力化  
かつ効  
新技術  
をかせ  
低減さ  
これら  
思いま  
す。

う点だけを捉えるならば、消費者の方々の日常の購買活動や食生活のありようを含めて考えていかないと、上げていくことはかなり難しいと思います。われわれとしてはとにかく、日本にある農地などの資源をしっかりと使って農業・畜産を行う、肥料も家畜の糞を用いた堆肥、下水汚泥に含まれる肥料成分などを利用して化学肥料の使用量を減らす、等々の展開を図って少しでも海外に依存する比重を低下させていくよう努力する所存です。

**森信** 農業が産業になつてきているという点ではオランダが、国土面積が小さいにもかかわらず、世界屈指の農業生産性を上げて海外輸出しているそうですね。日本も一時期、こういう国を一つのお手本にするという動きがありました。その後はいかががでしょうか。

**横山** オランダの農業は園芸の比率が高いため、全ての面で参照にするのは難しく、日本ではコメ、麦、大豆などを対象にできるだけ新しい技術を導入して、日本型と言うべき新たな生産方法を確立していくべきだと思います。農薬を撒くのも以前は田畑一面に散布していましたが、今ではドローンで必要な箇所だけピンポイント射出することで効率的かつ環境負荷の少ない害虫駆除ができるようになりました。肥料も、全面一様に撒くのではなく必要な所に必要な分だけ限定して撒くことも可能です。これら新技術を駆使しながら環境負荷を低減させ、か

つ省力化、コスト抑制を図り、効率的な生産を維持する、これが新しい日本型農業として求められる姿だと思います。

**森信** やはり、農業者の減少が不可逆の中で生産性を維持するのは容易ではないようですね。

**横山** 人口減の流れが止まらない以上、いかに農業生産を守り食料を供給していくか、これは大きな命題です。農業も一つの産業なので、儲からないと誰も従事しなくなり、若い世代の新規参入も期待できません。農業を生業として適正な収益を得られるという道筋を付けていくのがわれわれの仕事となります。

**森信** 民主党時代には、林業も儲かるようにして若い人を呼び込もうと政権が掛け声をかけたことがありました。ですが現在、林業が復興したという話は聞きません。

**横山** いわゆるウッドショックにより、木材価格が一時高騰しましたが、若



い人の参入も含めてまだ厳しいですね。結局、伐った材木を加工・流通・販売するという一連の流れが確立されないと産業としては成り立ち難いので、そのためにはサプライチェーンの川下部分でもしつかり材木を使ってもらうことが重要です。現在は住宅だけでなく、一定の高さのビルにも木材の活用が可能ですので、需要の広がりを期待したいと思えます。

**森信** 今後、若い人が参入するような農業・林業に変化していくと良いのですが。

**横山** おっしゃるとおりです。農業も上手く経営すれば儲かりますので、若い参入者がちよつとした工夫によって相應の収益を上げている例も少なくありません。

**森信** 北海道では規模の大きな農地で大変な収益を上げている地域があるそうですね。

**横山** やり方次第で儲かる先例として、ヨコ展開できればと思います。農業

は決して無くなる産業ではないと思えますので、高齢化がさらに進み農業者がリタイアする中で農地を上手く集約して、若い人が新しい技術を使いながら営農し、かつ儲かる、そしてSDGsにも適う、こうしたシナリオが描ければ理想です。もちろん、地域々々においては条件の良いところばかりではありませんから、現実はそのなりに甘くないことも十分認識しています。

**森信** 次官は休日どのように時間を過ごさしに？

**横山** 料理を作っています。兵庫生まれなので関西風のお好み焼きや肉じゃがなど一通りは。コロナ禍の間に外出・外食が制限されていたので、その反動もあるかもしれません。現在は電気圧力鍋など調理器具もどんどん進化しているので、負担なく楽しく料理できます。

**森信** ご家族にも喜ばれますね。本日はありがとうございます。

### インタビューを終えて

大変丁寧に、素人の筆者の質問に答えていただいた。農業の高齢化が進んでいく中で、日本の農政を安心して任せられる、という信頼感の醸し出されるお話しぶり、お人柄であった。今後のご活躍をお祈りしたい。

### これまでの登場者

2022年			
2月号	枝元 真徹	農林水産事務次官	
5月号	中島 淳一	金融庁長官	
7月号	山田 邦博	国土交通事務次官	
10月号	高嶋 智光	法務事務次官	
11月号	古谷 一之	公正取引委員会委員長	
2023年			
1月号	宮内 和洋	会計検査院事務総長	
3月号	茶谷 栄治	財務事務次官	
4月号	山下 哲夫	総務事務次官	
5月号	多田 明弘	経済産業事務次官	
7月号	藤井 直樹	国土交通事務次官	
10月号	渡辺由美子	こども家庭庁長官	