もくじ　CONTENTS

不登校を家庭だけの問題にしない
― 保護者としての経験から考える、地域支援と自治体の役割 ―……1
水戸市議会議員　**森　智世子**

連載　どうなる食・農・地域　～農政記者から見た現状と課題
第16回「25年度農業白書「令和コメ騒動」「昭和100年」戦後農政の最大課題は米国による「胃袋占領」」……17
農政ジャーナリスト・元日本農業新聞論説委員長　**伊本克宜**

不登校を家庭だけの問題にしない
― 保護者としての経験から考える、地域支援と自治体の役割 ―

水戸市議会議員　**森　智世子**



プロフィール
森智世子（もり・ちよこ）
1973年生まれ 茨城大学大学院理工学研究科都市システム工学専攻
博士前期課程終了
・元水戸市役所職員
・元NPO法人自治経営事務局長
・2023年より水戸市議会議員（１期目）

要旨
不登校の子どもを支える際、学校復帰のみを目標にすると、本人と保護者をかえって追い詰めることがある。本稿では、筆者が保護者として経験した葛藤と認識の変化を出発点に、保護者の孤立、相談窓口の分散、学校外の学びの位置づけ、子どもの意見表明などの課題を整理する。その上で、教育・福祉・医療・地域が連携し、どこに相談しても必要な支援につながる自治体の仕組みを提案する。

キーワード：不登校、保護者支援、教育機会、子どもの意見、こどもアドボカシー、
地域連携、地方自治

1　はじめに
2　娘の不登校と、うろたえる親
3　市役所を退職して見えてきたもの
4　「学校へ戻す」ことだけを目標にしない
5　保護者もまた支援を必要としている
6　学校の外を「社会資源」として捉え直す
7　子どもの声を支援の中心に置く
8　「地域全体で支える」とは何か
9　自治体に求められる八つの取組
10　地方議会にできること
11　おわりに―家庭を孤立させない地域へ

1　はじめに

子どもが、ある日、学校へ行けなくなる。

それは、決して特別な家庭だけに起こることではない。しかし、実際にわが子が学校へ行けなくなったとき、保護者は大きな戸惑いの中に置かれる。

「なぜ学校へ行けないのか」「このままで将来は大丈夫なのか」「親として何をすればよいのか」「自分の育て方が悪かったのではないか」。子どもの状態を心配する一方で、学校や周囲からどのように見られるのかを気にし、保護者自身が深く傷つき、孤立していくことも少なくない。

文部科学省が公表した令和６年度の調査結果によると、小・中学校の不登校児童生徒数は約35万４千人、高等学校では約６万８千人となっている［１］。不登校は、もはや一部の子どもや家庭だけの問題ではない。それにもかかわらず、実際の対応は、今も子ども本人と家庭、そして担任や学校の努力に委ねられる部分が大きい。

もちろん、学校は子どもの学びや育ちを保障する上で、極めて重要な場所である。学校に戻りたいと願う子どもには、その希望を実現するための支援が必要である。一方で、登校だけを唯一の目標にすると、かえって子どもや保護者を追い詰めてしまうこともある。

必要なのは、「学校へ行くか、行かないか」という二者択一ではない。子どもが安心して休めること、学びたいときに学べること、家庭以外の人や場所とつながれること、そして子ども自身が自分の人生やこれからについて考え、選択していけることである。

本稿では、私自身が保護者として経験した娘の不登校を振り返りながら、子どもと家庭がどのような困難に直面するのかを考えたい。その上で、不登校を家庭だけの問題にせず、学校、行政、地域、民間団体、医療や福祉の関係者、そして同じ経験をした保護者が、どのようにつながり、支えていくことができるのかを考察する。なお、本人のプライバシーに配慮し、本稿では経過の詳細や本人の具体的な発言は記載せず、保護者である私自身の経験と認識の変化を中心に述べる。

2　娘の不登校と、うろたえる親

私は大学院修了後、水戸市役所に就職し、土木技術職として17年間勤務した。３人の子どもを育てながらフルタイムで働き、仕事にも子育てにも、自分なりに一生懸命取り組んでいたつもりだった。市役所の仕事にはやりがいがあり、行政施策や公民連携、都市経営などについて学ぶ機会にも恵まれていた。

そのような生活の中で、娘が中学校へ入学して間もない頃から、学校へ行くことができなくなった。

当時の私は、目の前で何が起きているのかを理解できなかった。最初のうちは、何としても学校へ行かせなければならないと思っていた。学校へ行かないことを認めてしまえば、そのまま社会から離れてしまうのではないか。勉強が遅れ、進学できなくなり、将来の選択肢がなくなるのではないか。そうした不安が次々と頭に浮かんだ。

母親である自分の責任も感じた。もっと早く何かに気づくべきだったのではないか、仕事を優先し過ぎたのではないかと自分を責めながら、同時に、娘に対しても学校へ行くことを求め続けた。

娘には娘なりの苦しさがあったはずである。しかし、当時の私は、その苦しさを受け止めるよりも、学校へ行けないという目の前の状態を、何とか変えようとしていた。心配しているからこそ強く言ってしまう。その言葉によって子どもはさらに追い詰められる。子どもの状態が悪化すると、保護者はますます不安になり、さらに強く働きかけてしまう。その繰り返しだった。

私は、県や教育委員会、民間団体、大学の研究室など、支援につながる可能性があると思った場所を訪ねた。しかし、どこに相談すればよいのか、どのような支援が娘に合っているのかを、保護者である私自身が探し続けなければならなかった。こうした経過については、2019年に自らのウェブサイトでも公表している［8］。

相談機関が全くなかったわけではない。対応してくださった方々に悪意があったわけでもない。それでも、当時の私には、娘と家族の状況を継続して理解し、一緒に考え、伴走してもらえる場所になかなか出会えなかったという感覚が残っている。

相談するたびに、最初から状況を説明しなければならない。担当する制度や機関が変われば、また別の窓口を案内される。何を選べばよいのかは、最終的に家庭の判断に委ねられる。保護者自身が疲れ切っているときに、制度や支援機関を調べ、比較し、子どもの状態に合う場所を探し続けることは簡単ではない。支援制度が存在することと、実際に支援につながることは、同じではないのである。

3　市役所を退職して見えてきたもの

娘の不登校が続く中で、私は17年間勤務した市役所を退職した。仕事を辞めるという決断は、決して容易なものではなかった。市役所の仕事にはやりがいがあり、経済的にも安定していた。退職によって、家計や自分自身の将来がどうなるのかという不安もあった。それでも、娘と一緒に過ごす時間を確保する必要があると考えた。

退職して娘と過ごす時間が増えたからといって、すぐに状況が変わったわけではない。先の見えない日々は続いた。しかし、時間を重ねる中で、私自身の考え方は少しずつ変わっていった。

それまでの私は、娘を学校へ戻すことが、親としての役割だと思っていた。しかし、学

校へ行かせることよりも、まず娘が安心して生きられることの方が大切なのではないかと思うようになった。

娘の人生は、娘のものである。親が望む道を歩かせるのではなく、娘が自分の人生を選択できるように支えること。すぐに答えが出なくても、目の前にいる娘を信じること。今できないことだけを見るのではなく、本人が生きていること、笑えること、何かに関心を持てることを大切にすること。そこに気づくまでには、長い時間がかかった。

当時、同じ経験をした保護者から、「目の前にいる子を信じること」と助言された。私は、その言葉をすぐには受け入れられなかった。信じて待っていれば本当に状況が変わるのか。将来に間に合わなくなるのではないか。親が何もしなければ無責任なのではないか。そう思っていた。

しかし、後になって分かったのは、「信じて待つ」とは、放置することではないということである。子どもの言葉を無理に引き出さず、話したいときに話せる関係を保つこと。安心して休める環境を整えること。本人が何かをしてみたいと思ったときに、その選択肢を一緒に探すこと。医療や福祉などの専門的な支援が必要なときには、適切につなぐこと。そして何より、本人の変化を、大人が決めた期限で急がせないことである。

文部科学省は、不登校への支援について、「学校に登校する」という結果だけを目標にするのではなく、子どもが自らの進路を主体的に捉え、社会的に自立することを目指す必要があるとしている。また、不登校の時期が、休養や自分自身を見つめ直すための積極的な意味を持つ場合があることも示している［2］。

一方で、登校を無理に促さなければ、すべてが自然に良い方向へ向かうというわけでもない。学習の遅れ、進路選択の難しさ、友人や社会とのつながりの減少、生活リズムの乱れ、心身の状態の悪化など、さまざまな困難が生じる可能性がある。だからこそ、「無理に学校へ行かせない」ということと、「必要な支援を行わない」ということを混同してはならない。登校を強制しないことと、子どもの学びや社会とのつながりを保障することは、両立させていく必要がある。

4 「学校へ戻す」ことだけを目標にしない

学校へ行くことができなくなった子どもに対して、周囲の大人は、つい「どうすれば学校へ戻れるか」を考える。もちろん、本人が学校へ戻りたいと希望している場合には、学校の環境を調整し、その希望を支える必要がある。

教室には入れなくても、別室なら過ごせる子どもがいる。毎日は難しくても、週に数日なら登校できる子どももいる。登校時間をずらすことや、オンラインで授業に参加すること、信頼できる教職員と短時間会うことが、次の一歩につながる場合もある。

しかし、すべての子どもが、すぐに学校へ戻ることを望んでいるわけではない。学校へ行きたいと思っていても、心身の状態からどうしても行けない場合もある。学校で傷ついた経験を持ち、戻ることに強い不安を感じている場合もある。また、本人にも、なぜ行けないのかを言葉にできないことがある。

大人が「学校へ戻りたいはずだ」と決めつければ、子どもは本当の気持ちを話せなくなる。「学校へ戻りたい」と言えば、すぐに行動を求められるかもしれない。「行きたくない」と言えば、怠けていると思われるかもしれない。そのような不安があれば、子どもは沈黙する。

支援する側は、学校復帰という結論を先に置くのではなく、まず本人が今、何に苦しみ、何を望み、何ならできそうなのかを丁寧に考えていくことが大切である。

教育機会確保法は、学校以外の場で行われる多様で適切な学習活動の重要性と、不登校児童生徒に休養が必要な場合があることを踏まえ、国や地方公共団体が、本人と保護者に対して情報提供や助言などの必要な支援を行うことを定めている［3］。これは学校を否定する法律ではない。学校という大切な教育の場を基本としながらも、既存の学校教育だけでは支え切れない子どもに対して、学びや成長の機会を途切れさせないための考え方である。

学校へ戻ることと、学校の外で学ぶことを対立させる必要はない。子どもの状態や希望は、時間とともに変化する。ある時期には自宅で休み、その後、オンラインで学び始め、地域の居場所に参加し、再び学校とのつながりを持つこともある。反対に、一度は登校できても、再び休養が必要になることもある。

支援は、一本道ではない。行ったり戻ったりしながら、自分に合う場所や学び方を探すことができる。その選択を否定されず、何度でも選び直せることが重要である。

5　保護者もまた支援を必要としている

不登校支援を考える際、子どもへの支援は語られても、保護者への支援は後回しにされがちである。しかし、子どもが学校へ行けなくなったとき、保護者もまた、大きな不安と負担を抱える。

学校への連絡、欠席の対応、子どもの生活や学習への心配、相談機関探し、医療機関への受診、仕事との両立、きょうだいへの配慮、家族内の意見の違いなど、日々の生活の中で多くの課題に直面する。特に、子どもを自宅に一人にできない場合、保護者が仕事を休んだり、勤務時間を短くしたり、退職したりせざるを得ないことがある。

私自身も市役所を退職した。しかし、すべての家庭が、そのような選択をできるわけではない。退職によって収入が減れば、今度は経済的な不安が家庭を圧迫する。保護者が精神的、時間的、経済的に追い詰められれば、家庭内に余裕がなくなる。子どもを早く動か

そうとしたり、結果を求めたりしてしまう背景には、保護者自身の孤立や不安がある。

保護者を責めるだけでは、状況は改善しない。子どもの安心を守るためにも、保護者が相談でき、休むことができ、必要な情報を得られる仕組みが必要である。

相談の場では、「焦らないでください」「しばらく様子を見ましょう」と言われることがある。その言葉自体が間違っているわけではない。しかし、保護者が知りたいのは、単に焦らないことではない。今日、子どもにどう接すればよいのか。学校とはどのように話せばよいのか。勉強や進路はどう考えればよいのか。生活リズムや食事に変化があったとき、どこまで見守り、どの段階で医療につなぐべきなのか。仕事を続けるために利用できる支援はあるのか。そうした具体的な疑問に、一緒に向き合ってくれる存在が必要である。

また、専門職による支援とともに、同じ経験を持つ保護者同士のつながりも大きな支えになる。専門知識だけではなく、同じように悩み、失敗し、迷ってきた人の言葉だからこそ届くものがある。ただし、経験者の言葉も一つの正解ではない。「うちの子はこうだった」という経験を、別の子どもや家庭にそのまま当てはめることはできない。必要なのは、経験を押しつけるのではなく、保護者が自分たちに合う方法を考えられるよう支えることである。

6　学校の外を「社会資源」として捉え直す

私は娘の不登校を経験する中で、家を含めた学校の外の教育や人とのつながりを、改めて「社会資源」として捉える必要があると考えるようになった［8］。

学校の外の学びというと、フリースクールや教育支援センターが思い浮かぶ。しかし、子どもの学びや成長につながる場所は、それだけではない。図書館、公民館、市民センター、青少年施設、地域のスポーツ活動や文化活動、自然体験、ボランティア活動、オンライン上の学びや交流、大学や民間団体が行う講座なども、子どもにとって大切な社会との接点になり得る。

一方で、「居場所を用意すれば子どもが参加する」とは限らない。不登校の子どもだけを集めた場所に抵抗を感じる子どももいる。人と会うこと自体が難しい時期もある。集団の中に入ることが負担になる子どももいる。そのため、地域の居場所は、子どもを一つの場所へ集める発想ではなく、複数の選択肢を用意する発想で考える必要がある。

にぎやかな場所が合う子どももいれば、少人数で静かに過ごせる場所が必要な子どももいる。決まったプログラムに参加したい子どももいれば、何もしないで過ごせる場所を求める子どももいる。対面での交流が難しくても、オンラインなら人とつながれる場合がある。反対に、オンライン上の関係に疲れ、自然の中や地域活動での体験を求める場合もある。大切なのは、子どもがその時々の状態に応じて、過ごす場所や人との関わり方を選べ

ることである。そのためにも、地域の中に多様な選択肢を少しずつ増やしていくことが必要である。

また、学校外での活動を単なる「学校へ戻るまでの一時的な場所」としてだけ捉えるのではなく、そこでの経験そのものを学びとして大切にする視点が必要である。そこで出会った人、得た経験、身につけた知識や技術は、その子どもの学びそのものであり、学校に戻ったかどうかだけで、その価値を測ることはできない。

2024年には、一定の要件の下で、不登校児童生徒が欠席中に行った学習の成果について学校が成績評価を行えることが法令上明確化された。学校外や自宅で続けた学習の成果を適切に評価し、本人に伝えることは、学習意欲と社会的な自立を支える上で重要である［5］。

制度が整えられても、実際の運用が学校や自治体によって大きく異なれば、子どもが受けられる支援に差が生じる。自治体や学校には、学校外での学びをどのように把握し、評価につなげ、関係者と共有するのかについて、分かりやすい考え方や手続きを示すことが求められる。

7　子どもの声を支援の中心に置く

大人が不登校を「問題」としてだけ語り続ければ、子どもは、自分自身が問題のある存在だと受け止めてしまう可能性がある。支援制度や相談窓口を整備するだけでなく、不登校に対する社会の見方そのものを変えていく必要がある。

不登校は、子どもの人格や価値を表すものではない。不登校という状態だけで問題行動であると受け取られないようにすることは、国の通知でも明確にされている［2］。そして、支援を考える際には、子どもの声を中心に据えることが大切である。

また、文部科学省委託調査では、不登校のきっかけや要因について、児童生徒や保護者の認識と、教師の認識との間に差が確認されている［10］。支援する側の見立てだけで支援を組み立てるのではなく、本人と保護者の声を丁寧に聴くことが欠かせない。

私は現在、こどもアドボカシーについて学び、学校などで行われる子ども向けのワークショップにも関わっている。

私が学んできたこどもアドボカシーは、子どもが自分の気持ちや意見を表明できるよう支え、その意見が周囲の大人や関係機関に適切に伝わるようにする取組である。ただし、大人が子どもの気持ちを推測し、代わりに結論を決めることではない。

大人は、子どものためを思うほど、つい先回りをしてしまう。

「本当は学校へ戻りたいのではないか」

「勉強ができるようになれば安心するのではないか」

「友達と会った方が元気になるのではないか」

そうした大人の考えが先に示されると、子どもは大人が望んでいる答えを感じ取り、自分の本当の気持ちを話せなくなることがある。

学校でのワークショップに関わる中でも、子どもの話を聴くためには、大人が話を進め過ぎず、子ども同士の対話を見守る姿勢が大切であると感じている。子どもの発言をすぐに評価したり、正しい答えに導いたりするのではなく、安心して言葉を出せる時間と関係をつくることが必要である。

また、子どもには、意見を言う権利があると同時に、今は話したくない、まだ決められないという意思を尊重される権利もある。

不登校の子どもに対しても、すぐに将来の希望や学び方を決めるよう求めるのではなく、「今は分からない」「何も考えたくない」という気持ちを受け止める必要がある。安心できる関係が築かれて初めて、子どもが少しずつ自分の思いを表すことができる場合もある。

こども基本法は、すべての子どもが将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会を目指す包括的な基本法であり、国や地方公共団体に対して、子ども施策の策定、実施、評価に当たり、子どもや若者の意見を反映するための必要な措置を講じることを求めている［6］。

子どもの意見を聴くとは、単にアンケートを行うことではない。また、「学校へ戻りたいですか」「どこで勉強したいですか」と質問し、答えを求めることだけでもない。

子どもが安心して話せる関係や環境を整えること。言葉で説明することが難しい子どもには、絵、文章、オンライン、信頼できる人を介した方法など、さまざまな表現手段を用意すること。話したくないという意思も尊重すること。そして、聴いた意見を実際の支援や政策にどのように反映したのかを、子ども本人に伝えることが必要である。

こども家庭庁のガイドラインも、子どもや若者の意見を聴き、政策に反映するための具体的な工夫や留意点を示している［7］。

こどもアドボカシーの考え方は、個別の子どもへの支援だけでなく、自治体の政策形成にも生かすことができる。

自治体が不登校支援の制度をつくる際にも、大人だけで「子どもに必要な支援」を決めるのではなく、不登校を経験した子どもや若者から、実際に困ったこと、助けになったこと、支援を受けにくかった理由などを、できる限り丁寧に聴いていくことが大切である。

さらに、意見を聴くだけで終わらず、どの意見を施策に反映したのか、反映できなかった場合にはその理由を伝えることも大切である。意見を述べても何も変わらず、結果も伝えられなければ、子どもは「話しても意味がない」と感じてしまう。

不登校支援においても、大人が良いと思う支援を一方的に提供するのではなく、本人が何を望み、どのような支援であれば受け入れられるのかを、継続して確かめていく必要がある。

子どもの意見は、一度聴けば終わりではない。子どもの気持ちは、その時々の心身の状

態や、周囲との関係によって変化する。

子どもの気持ちが変化することを前提として、何度でも意見を伝え、支援や学び方を選び直すことができる仕組みが必要である。

8 「地域全体で支える」とは何か

不登校を地域全体で支えるというと、地域の人が家庭に積極的に入り込み、子どもを外へ連れ出すことを想像するかもしれない。しかし、子どもや家庭が望んでいない関わりは、支援ではなく負担になる。

地域全体で支えるとは、すべての人が直接、子どもや家庭に関与することではない。困ったときにつながれる場所が、地域の中に複数あること。最初に相談した場所が担当外であっても、適切な支援先につないでもらえること。本人や家庭の情報が、同意なく広がらないこと。必要なときには専門的な支援が受けられ、少し元気になったときには、特別扱いされず地域の活動に参加できること。そうした環境をつくることである。

地域全体で支える仕組みには、いくつかの段階が必要だと考える。

第一に、誰もが日常的に利用できる場所である。

図書館、公民館、市民センター、児童館、スポーツ施設、文化施設などが、学校へ行っているかどうかにかかわらず、子どもが安心して利用できる場所であることが重要である。

第二に、早い段階での情報提供である。

欠席が続き始めた時点で、相談先、学校内外の居場所、学習支援、医療や福祉の窓口、保護者会などの情報が、学校から自然に提供される仕組みが必要である。文部科学省も、不登校対策の中で情報提供の充実を掲げ、自治体や学校が保護者へ必要な情報を提供できるよう、情報提供様式を示している［4］［9］。

第三に、専門的な支援である。

心身の不調、発達上の特性、家庭内の困難、いじめ、経済的な問題など、複数の課題が重なっている場合には、教育だけで対応することはできない。福祉、医療、心理、子育て支援などの専門職が連携しなければならない。

第四に、経験者や地域住民との緩やかなつながりである。

専門家ではなくても、子どもの話を否定せずに聴くことができる人、結果を急がず見守ることができる人、子どもの興味に一緒に付き合える人は、地域の中にいる。ただし、善

意があれば何をしてもよいわけではない。支援する側には、子どもの権利、個人情報、適切な距離、本人の同意について学ぶ機会が必要である。

地域の力と専門性は、対立するものではない。専門職がすべてを抱え込むのでもなく、地域の善意だけに任せるのでもなく、それぞれの役割と限界を理解しながらつながることが重要である。

9 自治体に求められる八つの取組

不登校支援を家庭や学校だけの問題にしないために、自治体には次のような取組が必要だと考える。

（1）「どこに相談してもつながる」窓口をつくる

相談窓口を一つに集約することが難しくても、最初に相談を受けた部署が、必要な支援先へ確実につなぐ仕組みはつくることができる。教育委員会、子育て支援、福祉、保健、医療など、どの窓口から入っても、「担当ではありません」で終わらせないことが重要である。担当部署を案内するだけでなく、必要に応じて担当者同士が連絡を取り、相談者が何度も同じ説明を繰り返さなくてもよいようにする。いわゆるワンストップ窓口とは、すべてを一人の担当者が解決することではなく、最初に相談を受けた窓口が、次の支援につながるまで見届けるという考え方である。

（2）不登校初期の情報提供を標準化する

不登校が始まったばかりの保護者は、何を調べればよいのかも分からない。そこで、欠席が一定期間続いた家庭に対して、学校や自治体から共通の「情報セット」を提供する仕組みが必要である。情報セットには、学校で利用できる支援、校内教育支援センターや別室の利用方法、学校外の公的な支援、地域のフリースクールや居場所、オンライン学習や自宅学習の扱い、出席扱いや成績評価、教育・福祉・医療の相談窓口、保護者会、緊急時の相談先などが考えられる。情報は一度渡して終わりではなく、子どもの状態が変化した際に繰り返し案内する必要がある。紙だけでなく、自治体のウェブサイトやスマートフォンからも分かりやすく確認できるようにすべきである。

（3）家庭ごとの伴走者を明確にする

支援機関が多くても、全体を見渡す人がいなければ、家庭は制度の間に取り残される。学校の担当者、スクールソーシャルワーカー、教育支援センターの職員、子ども家庭支援の担当者など、家庭の状況に応じて伴走する人を明確にする必要がある。伴走者は家庭に

指示をする人ではない。子どもと保護者の話を聴き、現在利用している支援を整理し、必要な支援先との調整を行い、状況の変化を一緒に確認する役割である。

（4）学校内外の学びの選択肢を保障する

校内教育支援センター、教育支援センター、フリースクール、オンライン学習、自宅での学習など、子どもの状態や希望に応じた複数の選択肢を整えていく必要がある。ただし、場所や制度を設けるだけでは十分ではない。利用時間や対象年齢、本人の状態に応じた過ごし方、学校との連携など、子どもが実際に利用しやすい環境を整えることが重要である。

民間のフリースクールを利用する場合には、授業料などが家庭の負担となることもある。茨城県では、令和3年度から「民間フリースクール連携推進事業」を実施し、学校以外の学びの場を支援している［11］。

令和８年度には、一定の所得要件などを満たす家庭に対して、保護者が支払う授業料等の２分の１以内、児童生徒１人につき月額１万５千円、年間18万円を上限とする補助を実施している。また、一定の要件を満たす民間フリースクールに対しては、運営費の２分の１、年間100万円を上限とする補助も設けられている［12］［13］。

こうした支援は、家庭の経済的な負担を軽減するとともに、子どもの多様な学びを支える施設が安定して活動を続けるためにも重要である。今後も県の支援制度が継続され、利用実態や当事者の声を踏まえながら、さらに充実していくことが期待される。

市町村においても、県の補助制度を必要な家庭や施設に分かりやすく周知するとともに、地域にどのような学びの場があり、どのような支援が不足しているのかを把握することが大切である。その上で、地域の実情に応じて、県の制度を補完する支援や、学校とフリースクール等との連携を検討していくことが望まれる。

（5）保護者支援を不登校施策に位置づける

保護者への支援を、付随的なものではなく、不登校施策の中心の一つとして位置づける必要がある。専門職による相談だけでなく、保護者同士が安心して話せる場、経験者による個別相談、オンラインで参加できる交流の場など、複数の方法を用意する。また、仕事との両立や経済的な困難についても、教育委員会だけでなく、子育て、福祉、就労などの担当部署と連携して考える必要がある。保護者に余裕が生まれることは、子どもを急がせずに見守ることにもつながる。保護者支援は、子どもへの支援そのものなのである。

（6）教育、福祉、医療、地域の連携を日常化する

関係機関の連携は、支援が必要になったときだけに始めるのではなく、平時から少しずつ築いておくことが大切である。教育委員会、学校、福祉部門、保健部門、医療機関、フリースクール、地域団体、保護者団体などが、互いの役割や支援内容を知る機会をつくることが望ましい。不登校を教育委員会だけの課題にせず、自治体全体の子ども政策として

扱う視点が必要である。

（7）子どもの意見を継続的に聴く

自治体が不登校施策を検討する際には、不登校を経験した子どもや若者の声を丁寧に聴いていくことが大切である。

ただし、会議の場に出席し、大勢の大人の前で自分の意見を話すことができる子どもばかりではない。オンラインや匿名での回答、個別の聞き取り、文章や絵による表現など、子どもが自分に合った方法を選べるようにすることが望ましい。

また、子どもの意見を一度聴くだけで終わらせるのではなく、こどもアドボカシーの考え方を取り入れ、必要に応じて、こどもアドボケイトなど子どもが信頼できる人が継続して関わりながら、その時々の気持ちや希望を聴いていくことも大切である。子どもの気持ちは、心身の状態や周囲との関係によって変化するため、安心して何度でも話し、考え直すことができる環境が求められる。

さらに、聴いた意見がどのように施策へ生かされたのか、すぐには反映できない場合にはどのような理由があるのかを、子どもにも分かる形で伝えることが大切である。こうしたやり取りを重ねることが、子どもが「自分の声は大切にされている」と感じられることにつながる。

（8）「登校できた人数」だけで施策を評価しない

不登校施策の成果を、学校に復帰した人数や登校日数だけで評価すると、支援する側が登校を急がせることにつながりかねない。本人が希望する登校が実現したことは大切な成果であるが、それ以外にも、安心して過ごせるようになった、信頼できる人とつながった、学習を再開した、自分の希望を言葉にできた、家庭内の衝突が減った、保護者が相談先を持てた、本人が望む次の段階へ進めた、といった変化を丁寧に捉える必要がある。自治体は、相談件数や施設の利用人数だけでなく、支援につながらない子どもがどの程度いるのか、利用者が支援をどのように受け止めているのか、支援を途中で利用しなくなった理由は何かといった点も、検証していくことが大切である。

10　地方議会にできること

私は現在、水戸市議会議員として、行政の制度や予算を審議する立場にいる。保護者として支援を探し続けた経験と、行政職員として働いた経験、そして議員として行政を外側から確認する現在の立場から感じるのは、制度の有無だけでは支援の実態を判断できないということである。

相談窓口が設置されている。支援員が配置されている。居場所が開設されている。行政の資料では、そのような事業の実施状況が示される。しかし、本当に確認しなければならないのは、その支援が必要な子どもや家庭に届いているかということである。

相談した人が必要な支援につながったのか。相談できずにいる人はいないか。子ども本人の希望が尊重されているか。制度の対象にならないことで取り残されている人はいないか。支援する職員や教職員が、過度な負担を抱えていないか。議会は、こうした点を行政に問い、制度や予算の改善につなげる役割を持つ。

同時に、個人的な経験だけを一般化しないことも重要である。私の娘に合った支援が、別の子どもにも合うとは限らない。私自身が苦しかった経験から、「すべての家庭が同じように感じている」と決めつけることもできない。だからこそ、多様な当事者の声を聴く必要がある。

学校へ戻りたい子ども。学校以外で学びたい子ども。今は何も考えたくない子ども。人とつながりたい子ども。静かに一人で過ごしたい子ども。それぞれの声に耳を傾け、共通する制度上の課題を見つけ、政策へつなげていく。それが、地方議員に求められる役割の一つであると考えている。

また、不登校支援は、教育政策だけにとどまらない。子どもの権利、福祉、医療、保護者の就労、家族支援、地域づくり、公共施設の在り方など、自治体の多くの分野に関係する。縦割りの制度を越えて議論し、自治体全体として子どもと家庭を支える仕組みをつくるためにも、議会が分野を横断して問題を取り上げる意義は大きい。

11　おわりに―家庭を孤立させない地域へ

娘が不登校になった当初、私は、何としても学校へ行かせなければならないと思っていた。それが親としての責任であり、娘の将来を守ることだと信じていた。しかし、焦り、不安になり、親子でぶつかる中で、私は少しずつ考え方を変えていった。

学校へ行くことだけが、子どもの成長ではない。今は動けなくても、その子どもの中で時間は流れている。安心して休み、自分を取り戻し、誰かと出会い、何かに興味を持つことも、その子どもの大切な歩みである。

ただし、それを家庭だけで支えることは難しい。子どもが学校へ行けなくなったとき、家庭が孤立し、保護者が仕事を辞め、情報を探し回り、将来への不安を一人で抱えることもある。そのような状況を、個々の家庭だけに委ねるべきではない。

学校、行政、地域、民間団体、医療や福祉の専門職、経験した保護者が、それぞれの立場や役割を越えて緩やかにつながる必要がある。どこに相談しても、「ここでは分かりません」で終わらない。子どもや家庭の状況に合わなければ、別の選択肢を一緒に探す。学校へ行けない時期にも、学びや人とのつながりが途切れない。保護者もまた、支援され、休

むことができる。子どもが自分の気持ちを話したときには、その声が尊重される。話せないときには、話せないことも受け止めてもらえる。

私が考える「地域全体で支える」とは、そのような地域をつくることである。不登校の子どもを、特別な存在として社会の外側に分けるのではない。学校へ行っている子どもも、行っていない子どもも、それぞれの違いを持ったまま、地域の中で学び、人とつながり、成長できる。

不登校を経験したことで、私は、学校の外にも学びがあり、家庭の外にも子どもを信じてくれる人が必要であることを知った。一人の子どもを家庭だけで抱え込まず、地域の多様な人や場所が、必要なときに支えとなる。そのつながりは、不登校の子どもだけのためのものではない。

誰もが、人生の中で立ち止まることがある。病気になることも、仕事や人間関係につまずくこともある。既存の仕組みに合わず、生きづらさを感じることもある。立ち止まった人を排除せず、再び動き出すまで支えることができる地域は、すべての人にとって暮らしやすい地域である。

子どもの不登校を、子どもや保護者の責任にしない。家庭を孤立させず、学校だけにも背負わせず、地域全体で子どもの育ちと学びを支える。その仕組みをつくることは、地方自治体が果たすべき重要な役割である。そして、子ども一人ひとりの声を聴きながら、その仕組みをより良いものへ変え続けていくことが、私たち地方議員と自治体関係者に求められているのではないだろうか。

参考文献・資料

［１］文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査（令和６年度調査結果、令和８年１月16日更新）」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1302902.htm

［２］文部科学省「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」元文科初第698号、2019年10月25日。
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1422155.htm

［３］「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」（平成28年法律第105号）、e-Gov法令検索。
https://laws.e-gov.go.jp/law/428AC1000000105

［４］文部科学省「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策（COCOLOプラン）」2023年３月31日。
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1397802_00005.htm

［５］文部科学省「不登校児童生徒が欠席中に行った学習の成果に係る成績評価について（通知）」６文科初第1126号、2024年８月29日。
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1422155_00002.htm

［6］「こども基本法」（令和４年法律第77号）、e-Gov法令検索。
https://laws.e-gov.go.jp/law/504AC1000000077
［7］こども家庭庁「こども・若者の意見の政策反映に向けたガイドライン（第２版）」2026年５月29日改定。
https://www.cfa.go.jp/policies/iken/ikenhanei-guideline
［8］森智世子「水戸市議会議員｜森ちよ子（森智世子）のプロフィール」2019年８月24日公表（2026年７月４日更新）。 https://m-area-ameba.info/profile/
［9］文部科学省初等中等教育局児童生徒課「不登校児童生徒の支援に係る情報提供等について」（事務連絡）2023年７月31日。
https://www.mext.go.jp/content/20230801-mxt_jidou02-000028870-10.pdf
［10］文部科学省「不登校の要因分析に関する調査研究 報告書」（文部科学省委託事業、受託者：公益社団法人子どもの発達科学研究所）2024年３月（2024年５月27日差し替え）。
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1397808.htm
［11］茨城県教育委員会「民間フリースクール連携推進事業」。
https://kyoiku.pref.ibaraki.jp/gakko/compulsory-education/student-guidance/free-school/
［12］茨城県教育委員会「民間フリースクール通所に係る授業等の補助（所得要件等あり）―令和８年度茨城県民間フリースクール推進事業授業料等補助」。
https://kyoiku.pref.ibaraki.jp/gakko/compulsory-education/student-guidance/free-school/page-40040/
［13］茨城県教育委員会「民間フリースクール運営に係る費用の補助（要件あり）―令和８年度茨城県民間フリースクール推進事業運営費補助」。
https://kyoiku.pref.ibaraki.jp/gakko/compulsory-education/student-guidance/free-school/page-40038/
（各ウェブ資料の最終閲覧日：2026年７月31日）

［1］ ［2］ ［3］ ［4］ ［5］

［6］ ［7］ ［8］ ［9］ ［10］

［11］ ［12］ ［13］

連載

どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題

第16回「25年度農業白書「令和コメ騒動」「昭和100年」戦後農政の最大課題は米国による「胃袋占領」」

農政ジャーナリスト・元日本農業新聞論説委員長　**伊 本 克 宜**



プロフィール

伊本克宜（いもと・かつよし）　農政ジャーナリスト。元日本農業新聞論説委員長。

・農政ジャーナリスト・専門紙「農業協同組合新聞」客員編集委員
・千葉県立農業大学校研究科講師（「農政時事」「農業協同組合論」）。
・農政ジャーナリストの会会員

近著に「令和のコメ騒動」をはじめ最新農政ドキュメントを描いた『激変！農政のゆくえ』（KKベストブック刊２０２５年７月刊）。『天地の防人　食農大転換と共創社会』（KKベストブック２０２２年９月刊）『農政記者四十年』（農林統計協会２０２１年６月刊）。

日本農業新聞報道記者時代、１９９３年の農政大転換時にガット・ウルグアイラウンド農業交渉最終合意のジュネーブ特派員、政権交代に伴う自民党の野党転落と細川非自民連立政権取材。１面コラム「四季」、「論説」を担当。論説では主に農政、国際、農協、酪農・乳業問題を担当。

仙台市出身。１９５５年１０月生まれ。１９７８年、茨城大学卒（農業経済学専攻）、東京農工大学大学院（合格後に辞退）。

２０２６年は「昭和百年」に当たることから、２０２５年度農業白書でも１世紀の食料・農業・農村の変遷を振り返った。食料自給率の低下、農業・農村衰退の歴史と軌を一にすることが分かる。そして敗戦後、米国による軍事と食の“傘“に覆われ、いまだに米国による“日本人胃袋占領“政策が貫かれている現実を見る。「自治権いばらき」連載「どうなる食・農・地域」第１６回は、白書を踏まえやや長いスパンで、特に戦後農政の課題と現状を読み解く。あわせて「令和のコメ騒動」、食料自給率の重要品目である酪農問題も考えていく。

震度７「熊本地震」と「共助」の役割

２０２５年度農業白書の分析に入る前に、２０２６年７月２８日に起きた最大震度７の「熊本地震」と、発災後の農業関連対応で注目を集めた「共助」の力を見たい。

２０２６年秋以降、畜産経営安定法改正の具体的検討が始まる中で、熊本地震での指定生乳生産者団体機能が注目されている。広域需給調整によって生乳廃棄回避を実現しているためだ。需給調整を畜安法に位置付ける必要性が裏付けられた形だ。

「有事」に指定団体「共助」発揮

最大震度７に見舞われ大きな被害を出した熊本地震。熊本県は西日本最大の酪農地帯だが、熊本県酪連をはじめ県内乳業工場の操業停止、生乳輸送の寸断などの中でも、酪農家から指定団体が受託した生乳の廃棄は回避されている。

中央酪農会議の本田光広専務は「指定団体の集荷機能と多元販売による需給調整が生乳処理の混乱を防いでいる」と、指定団体の役割の重要性を強調する。Jミルクの渡辺裕一郎専務は災害など「有事」も含め、指定団体の「共助」の側面こそ、酪農・乳業の持続的発展には欠かせないと指摘。喫緊の課題である脱脂粉乳の過剰在庫対策も含め、業界全体での需給調整対応の必要性を説く。

自主流通牛乳なら大量廃棄も

逆に言えば、災害など緊急時では生乳流通自由化を促す改正畜安法で指定団体を経由しない非系統の自主流通の生乳処理は極めて難しいことも示す。指定団体に結集していなければ大量廃棄もあり得たからだ。

日量６００トン、ホクレンなど物流支援

九州生乳販連は、乳業工場の被害状況などを踏まえ県内外を視野に生乳処理を実施。ＪＡ

全農など全国連も連携して、域外も含め広域需給調整を実施中だ。

熊本県は日量６００トンもの生乳を処理しなければならない。特に問題となっているのが、県内の乳業工場で処理しきれない生乳の長距離輸送をどうするのか。そこで、ホクレン、関東生乳販連など東日本の指定団体も生乳運搬の大型ローリー車と運転手を派遣するなど、全国挙げた広域需給調整のための物流支援を進む。「共助」の典型例だ。ここでも、全国的な規模での指定団体の需給調整機能が発揮されている。

問われる畜安法の需給調整

こうした中で、秋以降、年末の２０２７年度畜酪政策論議と絡め生乳の需給調整を重視した畜安法の改正論議が本格化する見通しだ。

簗和生自民畜酪対委員長が示した生乳の需給と価格の安定に示した具体策は２つ。全ての酪農・乳業関係者、酪農家が参加した需給調整の取り組みを促す仕組みづくり。

具体策の一つは、需給調整対策の参加を条件としたクロスコンプライアンスの対象に法制度で位置づく加工原料乳補給金を組み入れること。現行畜安法の改正が必要となる。もう一つは、酪農家全体を守るための規律強化。具体事例として、指定団体の集荷コスト増につながっている少量・複数集荷の是正。いわゆる「ちょい出し二股出荷」に畜安法規律強化の網を掛ける措置だ。

ＪＡグループ北海道は、畜安法改正に向け、加工原料乳補給金に需給調整のクロコン導入にとどまらず、国が需給調整の責任を持つべきと主張する。

熊本地震に伴う、指定団体の役割発揮は、あらためて需給調整機能の重要性を示した。これを踏まえ、今後の畜安法改正論議でも非系統を含めた需給調整参加への対応が問われるのは間違いない。

食料安保に暗雲、自給率過去最低

白書分析の前にもう一題。２０２６年８月公表の最新の食料自給率を見よう。一般的な比較の指標であるカロリーベースで過去最低の３７％に落ち込んだ。白書トッピクス「昭和１００年」と農政の結末とも言えるからだ。

コメ輸入響き３７％に低下

食料自給率は国内の食料供給に占める国内生産の割合を示す。熱量で換算した「カロリーベース」と、野菜などカロリーの低い品目も評価できる「生産額ベース」で毎年算出している。

自給率はカロリーベースで２０２０年度などの３７％が過去最低で、２５年度も並んだ。４０％を割り込むのは１６年度連続で、ここ数年は３７、３８％で推移している。

２５年度は、前年度から１・１ポイント低下した。このうち０・８ポイントはコメが押し下げた。「令和のコメ騒動」で国産米の価格が上昇したことで、割安感から高い関税を払ってでもコメを輸入する動きが活発になったためだ。例年数百トン程度にとどまるコメの民間輸入量は１１万トンに上った。そのため、コメの自給率は、重量ベースで前年度比２ポイント減の９５％にとどまった

飼料自給率も続落、濃厚飼料１割ラインに近づく

自給率を見るポイントとして、重要項目の一つが飼料自給率だ。食肉や生乳の国内生産が多くても、畜酪生産の礎となる飼料を輸入に頼っていたのでは畜産物の自給率は「砂上の楼閣」に過ぎなくなるからだ。

２５年度飼料自給率は前年度比２ポイント減の２４％となった。政府の３０年度目標は２８％。２５年度は粗飼料は同１ポイント減の７９％と８割の大台を切った。夏の暑さで牧草の収穫量が減ったことなどが影響した。肉質や乳量に大きな影響を与える濃厚飼料は同１ポイント減の１１％。水田農業で価格が上昇した主食用米への回帰が進み、飼料用米の生産量が減った。

日本の畜酪は輸入飼料依存の異常な「加工型畜産」で、農家経営は国際市況に左右されてきた。３０年度目標の飼料自給率目標２８％はまさに最低水準とも言っていい数字だ。それすら達成できず、２５年度時点で２ポイント減の２４％という実態に農水省は危機感を持つべきだろう。

後述する日本農業の実相を示す三つの数字「５０―５０」「３兆円」「１３％」。最後の１３％は二つの自給率であるエネルギー自給率と濃厚飼料自給率を指す。エネルギーとトウモロコシなどの濃厚飼料の自給率はだいたい同じ１３％で推移してきたからだ。それが１３％からさらに下がり１１％となったことは、いよいよ畜酪存亡の危機ライン１０％自給率割れも見えてくるという惨状ととらえるべきだ。飼料面で農水省は、トウモロコシに着目しているが、あくまで良質粗飼料の青刈りトウモロコシを前面に出している。だが、輸入トウモロコ

シ代替の子実用トウモロコシを大幅に増産しなければ、濃厚飼料自給率はいつまでも異常な低さのままだ。配合飼料の国際市況は高止まりのままで、市況の上げ下げで成り立つ配合飼料基金制度は財源枯渇に直面している。国産子実用トウモロコシの計画的増産と、主用米とは別立てで飼料用米の安定確保の仕組みを再構築する必要がある。

戦後８１年、「油断」と「糧断」の懸念

タイトルの「米国による胃袋占領政策」はコメと畜産の在り方に深く関わる。戦後、コメは米国産余剰農産物の中でも小麦の処理として粉食奨励によるパン食推進で消費が大きく落ち込む。戦後の一人当たり年間コメ消費量は１９６２年度の１１８・３キロをピークに現在は半分以下の約５０キロにまで下がった。主食の座を侵食しているのがパン食であり、米国産が多くを示す。米国による主食の「胃袋占領政策」である。

さらに畜酪にも及ぶ。１９６１年農業基本法で「選択的拡大品目」として牛乳・乳製品を生産する酪農、食肉を生産する畜産を掲げた。それから６５年、品目別農業生産額の約４割を畜酪が占めるまでに成長した。だが内実は先述した、飼料を輸入に頼った、世界でも異常な「加工型畜産」としての奇形的発展に過ぎない。農政のど真ん中に、水田農業と畜産をリンクした耕畜連携型地域農業を位置付け、飼料自給率を飛躍的に高めていかないと、日本の食料自給率の基盤はますます脆弱なものになりかねない。

半世紀前にアジア初の万博を成功させ、今のホルムズ海峡有事を予言した近未来小説を１９７２年に刊行した元通産官僚、作家、経済評論家の堺屋太一。いまその復刻版が書店に並んでいる。題名は「油断」。油が断たれる中でのパニックとなる日本経済のありようを描いた。

米国とイランとの戦争が泥沼化し、石油の中東依存が高い日本の経済を揺さぶっている。通産官僚出身の作家･堺屋太一は１９７５年に中東危機に伴う近未来小説「油断」を書いた。名前の通りに日本への石油が断たれるというシナリオだ。これと絡めればウクライナ紛争なども踏まえた食料危機による「糧断」、つまり食糧が断たれる事態も想定される。だからこそ、２０２５年に１９９９年制定の食料・農業・農村基本法を改定した改正基本法で食料安全保障を前面に掲げた。

「油断」と「糧断」はともに、日本の経済安全保障上の重大問題だ。コメの安定供給と国内畜酪の根幹を成す飼料自給率の大幅アップの必要性が、今回の自給率過去最低の３７％という問題から見えてくる。

白書冒頭特集「令和のコメ騒動」

２５年度白書の中で、トピックス「昭和１００年を振り返って」を取り上げる前に、国民の最大関心事となった「令和のコメ騒動」に触れざるを得ないだろう。白書でも、冒頭の特集で取り上げた。



北日本新聞　河北新報　2025年(令和7年)5月1日(木曜日)

米国産コメ輸入拡大案 有識者2氏に聞く

トランプ米政権との関税交渉に直面する政府内で、米国産コメの輸入拡大案=■が浮上している。自動車関税の見直しを求める「交渉カード」の一つと位置付けられる一方、国内でコメ価格の高騰が続く中、割安な輸入米を求める声に応える狙いもありそうだ。「聖域」とされたコメでの譲歩が、国内生産の弱体化を招かないのか。コメ政策はどうあるべきなのか。2人の有識者に聞いた。

（経済部・菊間深哉）

米国産コメの輸入拡大案　米国やタイ、オーストラリアなどから、非関税でコメを輸入しているミニマムアクセス（MA）米のうち、6万トン程度（最低輸入量、MA）米のうち、6万トン程度を実質的に米国向けの特別枠として設置する案。MA米は1993年に合意した関税貿易一般協定（ガット）ウルグアイ・ラウンドの農業分野交渉で導入が決まった。米国が2017年に最終的に離脱した環太平洋連携協定（TPP）では、実質的に米国産コメの非関税輸入枠6万トンが設定される予定だった経緯がある。

宮城大名誉教授
大泉一貫氏

国際競争力高めよ

―米国産のコメ輸入拡大案が出る一方、交渉材料から除外するとの報道もある。

日本農政の自滅

「そもそもコメ以交渉カードにならないと思っている。関税交渉の対象になる可能性のある「非関税障壁」の9項目を見ると、最も影響の大きな自動車の米国国産を促すのがトランプ氏の最大の目的だろう。コメの増減、輸出拡大はあまり大きな影響はないと思っている。

―MA米の米国産落札については「TPP11」「日EU」協定の発効を踏まえ、国別枠の数量を段階的に引き上げてきた。

「MA米の米国産落札については、TPP11、日EUなどの国別枠の数量を段階的に引き上げてきたことがある。MA米全体の数量（77万トン）が国際的に変えられず、国内に大きな影響はない」

―問題はMA米の米国産ではなく、むしろ最近の米国産に偏る国別輸入の拡大だ。国別枠をどう考えるか。

「そもそもMA米は、ガットのウルグアイ・ラウンド合意で、交渉全体の材料の一つに過ぎない。そもそも米国にコメのさらなる輸出余力があるのかも疑問だ。米国は各国から農産物輸出が落ち込む中、「本当の狙いは大豆やトウモロコシの対中輸出拡大かもしれない」

農政ジャーナリスト
伊本克宣氏

「命の糧」守り抜け

―米国産コメの輸入拡大案が取り沙汰されている。

本当の狙いは別

「トランプ米大統領の狙いは圧倒的に対中国だ。コメは戦略的に対中国カードに使えない。農業分野は最後まで残った。日本は「本年はわが国農業の大きな転換点だ。4月に食料・農業・農村基本計画を改定し、食料供給困難事態対策法が施行され、食料安保強化の方向を鮮明にした。危機に備える「食料供給困難事態対策法」が施行され、食料安保強化の方向を鮮明にした。「石破茂首相をはじめ、林芳正官房長官、江藤拓農相、自民党内でも森山裕幹事長、小野寺五典政調会長ら、重職を占めるのは農林族だ。夏の参院選で、農業票が欲しくて輸入拡大へ返しているとみる向きもある。

―輸入拡大には政府・自民党内にも慎重論がある。

「本当は言えない」

―輸入米にコメが安くなると価格を押し下げる効果はあるのか。

「一時的な対応で主食の根幹を揺るがすべきではない。輸入米にコメが安くなると価格を押し下げる効果はあるのか。

「一時的な対応で主食の米の作付拡大を提言した。

国内で不協和音

「国際交渉では国内の不協和音が最も弱点になる。現場が国内で一体化している姿勢を示すことが欠かせない。コメ農家がどうすれば持続できるのか、生産者の視点がもっと大切にされるべきだ。世界の貿易の流れは関税だけでなく、農産物はほぼ例外がある。わが国ではコメが『命の糧』であり、そもそも交渉材料にすべきではない。

―日米関税協議が始まる前、財務省が財政制度等審議会の分科会で、「コメ価格の対策として輸入米の活用拡大を提言した。

「国際交渉では国内の不協和音が最も弱点になる。現場が国内で一体化している姿勢を示すことが欠かせない。コメ農家がどうすれば持続できるのか、生産者の視点がもっと大切にされるべきだ。世界の貿易の流れは関税だけでなく、農産物はほぼ例外がある。わが国ではコメが『命の糧』であり、そもそも交渉材料にすべきではない。

―日米関税協議でも、慢性的な需給緩和を理由に減反が続けられてきた。

「1971年（昭和46年）に減反が始まった当時、国民1人が1年間に食べるコメの量は118キロだった。今は50キロ前後まで減った。上がる前にとる今、輸出産業化は現実的なのか。

「農家の数が急減する将来はそう変えられない。高齢、零細の農家は、意欲ある担い手に農地を集積・集約化する機構が必要だ。農地をもうからなければ、やめていくのは当然だ。問題は農家や農業者の数ではない。水稲作付面積の8割を担っている20ヘクタール以上の大規模農家でさえ、コメ農家の減少に歯止めがかからない。最終的には、生産性の高い大規模農家が日本農業のメインに据えるべきだ。彼らで余ったコメを輸出していく」

―「輸入米は主食用ではない」との農業団体の主張もある。

「輸入米は主食用ではない」と言うが、国内に流通すれば、価格や味、使い勝手で国産米と競合する。国際競争力をつけていかなくてはならない。最終的には、コメの関税が0％になって、外国産米と戦えるよう、国内で余ったコメを輸出していく」

―「輸入米は主食用ではない」と言うが、国内に流通すれば、価格や味、使い勝手で国産米と競合する。国際競争力をつけていかなくてはならない。最終的には、コメの関税が0％になって、外国産米と戦えるよう、国内で余ったコメを輸出していく」

―農業団体の主張もある。

「農業を主体的事業にする」基幹的農業従事者（1ヘクタール以上の農家）は、10年前の2015年（平成27年）に140万人いたが、今は半分以下の70万人を切った。

―日本の農政の自滅と言える。

「日本の農政はコメを「聖域」として守ってきたのではないか。

効率化と増産を

「足元を見ると、日本の農政は国産米を優遇させたことで外国産米の輸入拡大を招き、国産米を消えさせようとしている。

―日本の農政の自滅と言える。

「日本は生鮮野菜と補助金などで比較的、稲作を重視してきた。それが稲作の技術革新をしながら、コストを減らして増産につなげる機会を失ってきた。それが稲作を主食用で生産基盤を弱体化している姿勢を示すことが欠かせない。コメ農家がどうすれば持続できるのか、生産者の視点がもっと大切にされるべきだ。世界の貿易の流れは関税だけでなく、農産物はほぼ例外がある。わが国ではコメが『命の糧』であり、そもそも交渉材料にすべきではない。

―日米関税協議でも、慢性的な需給緩和を理由に減反が続けられてきた。

「1971年（昭和46年）に減反が始まった当時、国民1人が1年間に食べるコメの量は118キロだった。今は50キロ前後まで減った。上がる前にとる今、輸出産業化は現実的なのか。

「農家の数が急減する将来はそう変えられない。高齢、零細の農家は、意欲ある担い手に農地を集積・集約化する機構が必要だ。農地をもうからなければ、やめていくのは当然だ。問題は農家や農業者の数ではない。水稲作付面積の8割を担っている20ヘクタール以上の大規模農家でさえ、コメ農家の減少に歯止めがかからない。最終的には、生産性の高い大規模農家が日本農業のメインに据えるべきだ。彼らで余ったコメを輸出していく」

―「輸入米は主食用ではない」との農業団体の主張もある。

での必要量増加に加え、訪日客増加でのインバウンド需要や家庭購入量の増加で、需要見通しと実績が乖離したと分析。コメ不足に対応した民間在庫の取り崩し、民間在庫の減少に伴い流通段階での集荷合戦が発生し米価高騰。しかし、同省は生産量が足りているとの見方を変えなかった。実際のコメ流通で何が起きていたのかを見逃したのだ。

そのため、備蓄米対応も遅れた。不作時に備蓄米を放出するというルールの下、政府備蓄米の放出時期の遅れ、コメ卸売業者の不安を解消できず、さらにコメ価格高騰を招いた。いわば官僚の前例踏襲主義、柔軟な対応を欠いた農水省の判断ミス、国家的な「人災」となった。

「文藝春秋」異例のコメ特集記事

「令和のコメ騒動」は、さまざまなメディアで虚実ないまぜの過熱報道を招き、国民の不安を高めた。米価高騰による的外れの「犯人捜し」も民放テレビ・ワイドショーで連日行われた。

こうした中で、筆者が注目したのは国民的月刊誌「文藝春秋」の異例の対応だ。

月刊誌は読者離れがはなはだしく、購読数も年々減っている。かつてオピニオン誌として言論をリードした岩波書店の「世界」をはじめ、読売新聞グループ傘下で再出発している「中央公論」などは苦戦を強いられているのが現状だ。一方で「文藝春秋」は独自の特集記事などでいまだに人気を保ち国民的月刊誌と言ってもいい「一強」的地位を保つ。



その「文藝春秋」が「令和のコメ騒動」にいち早く反応し連続した企画を打ったのだ。農業問題などほぼ取り上げない同誌が、米価高騰の社会問題化、読者の関心が高いと見ての雑

誌ジャーナリズムとしての嗅覚が働いた結果だろう。

典型は２０２５年９月号。同年は戦後８０年という節目で、メイン記事は大座談会「日本のいちばん長い日」。芥川賞発表もあり５７２ページ、１８００円という大部数を期待しての力の入れようだ。だが、そればかりではない。なんと「令和のコメ騒動」関連記事を４本も散りばめているのだ。早世の天才作家・芥川龍之介の親友・菊池寛が創業した文藝春秋。傘下の「週刊文春」は“文春砲”で名高いゲリラ取材でたびたび国会でも取り上げられている。文春DNAのニュース感覚は、本体の月刊誌「文藝春秋」でも健在と見ていい。

「令和のコメ騒動」関連４本が載った同号を詳しく見よう。

まず、藤原正彦、塩野七生など人気筆者が担当する「巻頭随筆」に稲作農家でバレーボール元日本代表・中垣内祐一「コメ生産者の声」と、極めてまっとうな意見が載った。次に「プロ米農家の農政への大不満」。書き手はかつて日本農業新聞で営農技術を担当し、退職後はフリー記者に転じた窪田新之助氏。農政の専門家ではないので政策的に見るべきものはないが、ＪＡに批判的論調でコメ生産調整の不毛性などを繰り返している記者だ。同誌としては論調のバランスを取ったのだろう。さらに「自民党はコメの政党である」（磯田道史、門井慶喜）は歴史学者と直木賞作家の対談で、コメの歴史的特殊性と伝統的な自民党の政治手法を踏まえた客観的な見方を示した。４本目は日本の顔インタビュー・日本料理人・神田裕行「ミシュラン三つ星、コメ騒動に一家言あり」。神田氏は日本料理と地元食材の関係を重視してきた料理人の一人。米価は今までが安すぎたのであって「ようやく適正価格になったのではないか」と、生産者の立場に理解を示す内容だ。

「文藝春秋」の同号は、「令和のコメ騒動」が社会問題化したことを物語る。そして、SNSを筆頭に週刊誌や民放テレビのワイドショー、一部の反農協論者で垂れ流された自民党、農水省、ＪＡ「農政トライアングル」悪者論とは一線を画した見識も示した。同号前後も農相インタビューなど通じ、「令和のコメ騒動」を継続して取り上げた。

農水次官は誰に頭を下げたのか

その一つ「文藝春秋」２０２５年１１月号１３０ページ。「コメ失政　右往左往する自民党」と題し、ノンフィクション作家・奥野修司が書いた。まともな、かつ冷静な論考と言っていいだろう。

奥野氏の文章は次のシーンから始まる。２０２５年８月８日、自民党農林合同会議の席上、渡辺毅農水事務次官（当時）は、居並ぶ自民党農林幹部に「コメは足りていると申し上げてきましたが、誤っていました」と言い、深々と頭を下げた。

高級官僚は二つの特徴がある。「謝らない」「間違いを認めない」。だが農水官僚のトップで

ある次官が、農政の根幹であるコメ需給の間違いを認め懺悔したのは異例中の異例と受け止められた。

しかし問題は、いったい誰に謝ったのか、だ。少なくても国民、農業者、消費者にではないだろう。長年、表裏一体の関係にある与党・自民党の農林幹部に「限定」して頭を下げたのだ。本当に反省し、その後の農政転換に生かそうとしているのか。直近までの農政対応を見る限り、そうは見えない。需給お構いなしに備蓄米を放出し消費者米価を下げることだけに専念した当時の小泉進次郎農相。「絵になる大臣」として大臣室前には常にテレビが待ち構え、言動は中継、記事化され、大きな影響力を持った。

それから１年。農業者が危惧したとおり、需給バランスは崩れ生産者米価暴落の懸念が生産現場で広がっている。小泉農政劇場の近視眼的対応、消費者米価にばかり力点を置き、生産者の再生産維持を後回しにした結果だ。「小泉コメ担当大臣」のしりぬぐいは次の鈴木憲和農相に任された。「需要に応じた生産」。こんな当たり前の事がいまだにできず、１００万トン在庫水準の回復もなかなか進まない事態となった。

こうした中で、次官が頭を下げた１年後の２０２６年８月にはイトーヨーカ堂系スーパーでついに５キロ１０００円台のコメが表れた。２０２５年産福島県産「天のつぶ」が５キロ１９９８円（税別）で週末セールで出回り始めた。同品種は福島県の期待のオリジナル品種。それが最安値販売となる。２０００円大台を切るのは、数年前のデフレ時代の米価水準に「逆戻り」したことを示す。



イトーヨーカドー系食品スーパーは週末、コメ５キロ1998円の超安値販売。
高値から一転、コメ過剰でデフレ時代の価格に戻るケースも出てきた

奥野氏は、２０１５年前後の新自由主義の衣をまとった「安倍官邸農政」を批判的にとらえる二人の農政関係者にも取材している。元農水官僚で国際交渉などを担当した作山巧明治大学教授（農業経済学）と、「官邸農政」時に奥原正明農水次官と対立した荒川隆元官房長だ。荒川氏は「安倍政権下で経産官僚が官邸官僚となり、農水省自身も経産省みたいなことを言い出した」と奥原氏を暗に批判。「令和のコメ騒動」の伏線として「安倍官邸農政」時代の規制緩和、自由化があると見た。

奥野氏は最後に「哲学のない農政が描く未来の農業は、農地の大規模化とスマート農業である。農家を育てず、農地を守らず、失政すれば誰も責任を取らない。結局、尻ぬぐいするのは国民だ」と結んだ。的を射た指摘だろう。

イタリア在住作家・塩野七生の「新視点」

同じく「文藝春秋」の２０２６年５月号「巻頭随筆」。複数の識者らがエッセイを寄稿する。同コーナーで長年「日本人へ」のタイトルで執筆する塩野七生氏。イタリア在住の作家で「ローマ人の物語」やルネサンスなどを独自の視点で描く。彼女がなんと「令和のコメ騒動」を取り上げた。前代未聞であり、やはり国民的関心、いやイタリアまで飛び火する社会的関心事なのだと改めて思った。

小タイトルが〈「中卒の星」の声にも耳を傾けてみませんか〉で、ちょっとわかりにくいだろうが、「令和のコメ騒動」を真正面から取り上げた。関心のある読者は再読してもらいたい。

塩野氏が触れたのが同誌で４回にわたり連載したインタビュー広告記事。広告記事の狙いは自社のＰＲが目的で、むろん内容は割り引いて考えなければならない。だが、筆者が読んでも含蓄のある内容で、塩野氏が注目したのも分かる。もっとも「令和のコメ騒動」がなければ、目にとまらなかったに違いない話題ではある。

連載は２０２６年１～４月号まで４回続いた「コメで日本を変えた男」雑賀慶二（さいか・けいじ）東洋ライス社長（和歌山市）。業界の有名人で、中卒ながら勘と努力で、コメ業界を代表する会社に育てた。無洗米、金芽米などヒット商品を相次いで出し、コメに新たな付加価値を見出した立志伝中の人物でもある。９２歳となった今でも現役で、コメの将来を考え続けている。インタビュー記事で聞き手は前述した元日農の営農技術記者・窪田新之助氏。これは農協批判が色濃い農政記事とは違い、技術記者の能力が生かされた面白い内容となった。むしろ彼はこういった記事を書いていった方が、存在感を増すだろう。

塩野氏は「なぜイタリアのコメはまずいのか。それが精米手法の違いにあったと分からせてくれた」と連載記事を評価。「医食同源米」普及と学校給食への提供、「エコ・グリーン・

カプセル」と名付けた小型保管庫で古米の熟成保管を行う。塩野氏は「令和のコメ騒動のカギは古米の熟成保管の活用にあるのではないか」とも指摘する。確かに、自ら実践しながら前に進む東洋ライス・雑賀氏のアイデアは傾聴に値する。同氏の提案に対し、農水省をはじめ関係者の関心がいま一つなのはコストや特許など難点があるのかもしれない。しかし、新たな「視点」で日本のコメ問題を考えるヒントにはなる。

塩野氏は「巻頭髄質」の最後にこう言い放つ。「天下りや既得権保持で動きが取れないでいる農水省や農協は放っておいて、政府主導でやってみてはどうか。おコメだけはホルムズ海峡の通航の行方に関係ないのだから」と。

そう言われないためにも、「令和のコメ騒動」を教訓にした農水省とＪＡの役割発揮が必要だろう。

妄想「農政トライアングル」

２０２５年の新米が出回るまでの半年間、まさに「令和のコメ狂騒曲」が連日のように鳴り響いた。ここで決まり文句のようなフレーズ「農政トライアングル」が繰り返された。半世紀近く農政記者を担ってきた筆者からは、「虚構」「妄想」と映る。内実はどうか。

２０２５年３月のある週刊誌見出し。「ようやく備蓄米２１万トン放出」「国民を苦しめるコメ不足　本当の元凶」「農政トライアングルの大問題」。そうか、悪いのは「農政トライアングル」という〈三角形〉を形成している輩で、それらを排除すればいいのか、となりかねない。これでは、問題の本質を見えていない。見ていない。いやそもそも「農政トライアングル」など存在するのか。誰か実際に現場を見たのか。

筆者は、よく大学校での農政学講義や講演などで農政構図についてＮＨＫをもじって「ＮＯＫ」と説明する。農政という白地に線を引き色付けして絵に仕上げる「主要プレーヤー」を指す。Ｎは永田町、Ｏは大手町、Ｋは霞ケ関。つまり、自民党、全中をはじめ農業団体、農水省の本拠地を示す。

「政官業」、つまり自民党、農水省、農業団体が農政指針で調整し合うのは「主要プレーヤー」としては当然である。それが例えば、元農水官僚・山下一仁氏らが数十年前から農協貯金などを確保するため零細農家を維持するＪＡ既得権維持が目的だとすれば、確かに問題だ。だが、零細農家保護そのものがＪＡ既得権とは全くの見当違いだ。国産需要縮小につながる貿易自由化に抗い、生産費を償い自らの経営を少しでも楽にする生産者価格引き上げをもとめることは農業者の生存権主張と同じだ。「農政トライアングル」による国民無視の〈談合〉との指摘もあるが、食料主権確立の運動は結局、国家の利益の国益というより国民の利益で

ある真の国益と言えよう。自民、農水省、農業団体トップによる三者懇、三者協議と言われるものは存在したが、要望と決定事項の伝達の場に過ぎない。しかもその現場で取材した記者などほんのわずかだ。

２０２４年１０月の第３０回ＪＡ全国大会の決議内容でも明らかだ。担い手の育成、農業生産力の拡大を通じた食料自給率と自給力向上を目指し、さまざまな具体的取り組みを挙げている。農業者の再生産価格の実現と国民への国産農畜産物の安定供給を責務とする。だからこそ「国消国産」運動なのだ。協同組合が相互扶助の組織である以上、担い手ばかりでなく家族農業、中小経営農家と共に農業者全体で地域の産地力底上げを目指すことは、持続可能な食料生産という点でも理に叶う。地域実態を踏まえた現実的な対応でもある。第２次安倍政権下、官邸主導の「２０１５年体制」時のような貿易自由化、規制緩和を前面に出した大規模化、効率化偏重の農政は大転換を迫られているのだ。

国民を無視したＪＡ既得権維持の「農政トライアングル」などは“虚構”に過ぎない。「令和のコメ騒動」と絡め、「ＪＡは備蓄米放出に反対した」の指摘もあるが、備蓄米制度が米価高騰対策とは違うとしていたに過ぎない。農業者が備蓄米放出に伴う米価低迷を懸念するのは当然だろう。ＪＡ全中会長が会見で繰り返しているように、「農業者の再生産コストも念頭に、消費者に安心してコメを食べてもらう価格水準が望ましい」のだ。あくまで、生産者と消費者の〈共存〉が国民全体の利益につながる。「自他共栄」との発想だ。それが国民の利益、国益であって、ＪＡ既得権のみに焦点を当てることは、物事の本質を見誤る思考停止となりかねない。

「コメの値段はこの秋も上がる」「農林族、農水省、ＪＡの罪」「零細農家を守るための政策が元凶だ」のタイトルで『文藝春秋』２０２５年５月号も「コメ騒動」を取り上げている。

「減反こそ今回の騒動を招いた真の要因」と指摘。自民農林族、農水省、ＪＡの「農業ムラ」は、利権を確保するために減反を推進し、コメの価格維持を行ってきたとする。内容は、表題ほど刺激的ではなく、割と冷静に需給の分析を交えている。ただ、雑誌の営業上、タイトルを目立つようにしたのだろう。「米価はこの秋も上がる」はそうだろう。逆に言えば、今までが安すぎたのだ。既に、25年春段階から出来秋のコメ集荷合戦が激しく、産地では増産するにも水稲種子の不足も出ているほどだ。

「減反こそ元凶」というならば、需要に応じた生産の在り方をどうするのか。「減反廃止」が「自由生産」では、かえって苦しむのは米価依存度の高い大規模農家であり、経営打撃から回り回って消費者にはね返る。問題は疲弊した産地の再生、輸入依存度の高い品目増産と連動した水田農業の再構築、新たな産地と消費地との結び付き。むろん今の縮小生産の「負

のスパイラル」に陥りかねないコメ生産調整の仕組みも抜本見直しが欠かせない。

官邸農政を総合的､俯瞰的にとらえた『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』（作山巧、農林統計協会）は、具体的数字を示し「官邸農政」の本質をとらえようとした労作と言っていいだろう。なぜ第２次安倍政権で官邸農政が貫かれ、反ＴＰＰを唱えた全中を標的とした急進的な農協改革は可能だったのか。

農協課、経営局長、事務次官となり官邸と呼応して急進的な農協改革を進めた改革派官僚・奥原正明氏の軌跡なども紹介している。農協法旧３章の中央会制度全てを削除しつつ、全中を一般社団化する半面で、都道府県中央会を農協法上の連合会とした２０１５年農協法改正を「以前の内閣法制局であれば、こうした恣意的な改正は認めなかった可能性が高い」との指摘も鋭い。安保法制を契機に内閣法制局の官邸従属も、「全中解体の一因」とした。

ただ農政分析面で隔靴掻痒の感もある。自民農林族のとらえ方だ。同著１１０ページのコラム「森山裕の言動と選挙制度改革」。森山氏は２０１４年６月の農政シャーナリストの会講演で「全中自体は、農政運動はやめた方がいい」と語った。筆者も同席していたが、森山氏の発言の真意を計りかねた。作田氏はこの発言を「農協に肩入れすると首相官邸から睨まれるという懸念を吐露した」と見る。果たしてそうだろうか。

官邸は確かに「族を以て族を制する」戦略をＴＰＰ、農協改革で執った。当時、全中専務だった冨士重夫氏に聞くと「自民農林幹部には手のひらを返したように官邸にすり寄った者と、最後までぎりぎりの妥協点を探った者に分かれた」と言った。以前、直接、森山氏に当時の発言が「官邸に屈したとの見方があるがどう思うか」と聞いた。同氏は「そうしたとらえ方は当たらない。全中が政策提案をするのは当然。ただ政策決定は政治家に任せてほしいという意味だ」と語った。同じ農林族重鎮でも、官邸の意向をくんだ西川公也氏と、今でも農協に寄りそう森山氏を同一視はとてもできない。

白書「昭和１００年」と「未来としての過去」

農業分野での災害と「共助」の力の有効性を見た。本題の２０２５年度白書分析に入ろう。筆者の専門分野である酪農・乳業と絡め読み解きたい。

あらためて昭和元年（１９２６年）から昭和１００年（２０２５年・令和７）の推移をみると、それは日本経済のグローバル化に伴う食の洋風化、輸入自由化の拡大、農業・農村の衰退と表裏一体をなす。

白書はトッピクスで「昭和１００年を振り返って」を特集し、年代ごとに特色、主な出来

事を記述した。推移を分かるにしても内容が“平板”で、起伏がよく分からない。農政は三本柱から成り立つ。コメ・水田農業、担い手・経営者問題、そして農地問題だ。どれ一つとっても、うまくいかず、今日の農政課題として大きな問題となっている。

難事の打開は反省の上に立ち、うまくいかない原因と別の視点からやり方を試みることで新たな進路と突破口が開かれるのが常だ。白書を読み解く中で、この平板的な「振り返り」は、〈昭和百年農政〉を巡り農水官僚が自覚と反省の上に立っていないことを改めて示している。

ここで、「未来としての過去」という視座から「農政百年」、特に「戦後農政」を振り返りたい。過去の歴史的出来事からヒントを得て未来の展望を開くことができないか。ドイツの社会哲学者ユルゲン・ハーバーマスが提唱した「未来としての過去」の視点が有効となる。

「昭和百年」と「平成三十年農政史」

「昭和百年」の１世紀の中で、平成の３０年（１９８９～２０１８）は、今に続く農政上の重大事項、そして政策決定が成された。つまり「昭和百年」の入れ子細工、ロシアの民芸人形マトリョーシカのように「平成三十年農政史」を振り返り精査することは、農政の課題と打開策を探ることとも重なる。

それは、２度の非自民政権もはさみながらも農業を巡る自由化、大規模化、規制緩和の政策遂行の過程でもある。「平成三十年農政史」の農政･農協への試練は、最後に後述する「２０１５年体制」とも称される安倍一強政権下での「官邸農政」で展開された。

農業人口・農家・農地三大不変数の「崩壊」

日本農業は明治以降、昭和の高度成長期前までほぼ百年間、変わらない数字、いわゆる「３大不変数」があった。①農業就業人口１３００万人②農家数５５０万～６００万③農地６００万余町歩。これが「昭和百年」で見ると、激変し日本農業の衰退と結びついていることが分かる。

輸入依存「前提」だった１９６１年基本法

戦後日本は、敗戦に伴う米軍占領を経て独立、経済大国の道を突き進む。半面、農業分野を凝視すれば、１９６１年（昭和３６）の農業基本法制定で戦後農政の指針は整ったものの、重大な問題点を内包したままの政策展開となった。

後述する戦後日本農政を大きく左右する米国の３人の仕掛人、電撃的な米中国交回復をはじめ水面下の忍者外交として名をはせたキッシンジャー米国務長官になぞらえれば、３人の「農業キッシンジャー」がいた。それぞれ「小麦」「大豆」「食肉・飼料用トウモロコシ」を売

り込み、今に至る米国農業による日本人の“胃袋占領政策“の礎を構築した。

「農政の憲法」１９６１年農業基本法はこうした中で制定された。農政の柱に農工間所得均衡、自立経営農家、選択的拡大、構造政策などを位置付けた。だがそれは、安価な米国の農畜産物の輸入を「大前提」にしていた。特に、飼料用トウモロコシの大量輸入は、日本の畜酪の対米依存を決定的なものにした。国内畜酪が発展すればするほど輸入飼料が増え、逆に自給率が下がる矛盾した構図だ。

３つの数字「５０―５０」「３兆円」「１３％」

「昭和百年」を踏まえ農政・酪農問題を考えると、過去・現在・未来を包含する課題とも重なる、３つの象徴的な数字を考えたい。「３兆円」「１３％」「５０―５０」だ。

「５０―５０」は２０２６ＷＢＣでも期待の大リーガー・大谷翔平選手の５０本塁打、５０盗塁の超人的な金字塔だが、もう一つの意味も思う。少子高齢化の日本は平均年齢が約５０歳、さらにコメの一人当たり年間消費量が５０キロにまで落ち込んでいる現実だ。高齢化とコメ離れは今後の農政展開の重要な課題となる。

「３兆円」は農林水産業の年間予算に相当する。その１割、約３０００億円が水田転作関連。「３兆円」の“壁“を突破するため、別途、JRAから５年間２兆５０００億円の予算を確保して「農業構造転換集中期間」の構造対策を進めていく。「３兆円」は過度の円安を是正するため財務官が為替介入する財政規模とも匹敵する。１発の円安是正の為替介入で「３兆円」。これが国民の食料を担う農業予算と同じとなると、やはりもっと増やすことが必要ではないか。農水省は新たな財源探しを迫られている。１ドル１６０円台乗せを阻止するため、直近の２０２６年５月連休時の円安是正の為替介入は農業予算「３兆円」をはるかに超えた「５兆円」ともされる規模だ。

「１３％」の数字は深刻だ。日本経済の構造的な課題を表す。まず、資源小国の日本にとってエネルギー自給率が約１３％。原発再開をどうするのか、いや再生可能エネルギーをもっと有効に活用できないかなどの議論は当然だ。もう一つの「１３％」は飼料自給率、中でもトウモロコシなど濃厚飼料自給率の数字だ。自給飼料問題は日本農業最大のアキレス腱でもある。

戦後農政という長いスパンで「食農クライシス」を考えると、米国の対日食料戦略が続き、「令和のコメ騒動」の淵源もそこにあることが分かる。戦後の米国による占領政策は、沖縄の基地問題などの課題を残しながら一定期間で終わったが、いわば日本人の「胃袋占領政策」は続いていると見るべきだ。

３人の「農業キッシンジャー」

３人の「農業版キッシンジャー」ともいえる人物が重要な役割を果たした。小麦のリチャード・バウム、大豆のジョージ・ストレーヤー、食肉・飼料作物のクラレンス・バンビーだ。１９６１年の農業基本法成立前後に３人の農業キッシンジャーの活動が本格化する。その意味で「６１年基本法」は、米国の食料戦略も前提にした日本農業の「青写真」を描いたと言えるかもしれない。先述した３つの数字「３兆円」「１３％」「５０－５０」とも密接に絡む。コメは米国産小麦のパンに需要を奪われ、米国産トウモロコシは現在の輸入飼料依存型畜産をつくり、濃厚飼料自給率１３％というとんでもない低い数字を招いた。

そして農政は今、輸入依存度の高い品目の自給率を挙げる３品目に、小麦、大豆、飼料作物を挙げる。３人の農業キッシンジャーが標的とし米国依存度が高いまさにその３品目だ。農政の矛盾を表していないか。

「４大転機」不足払い・雪印受乳削減・ガット合意・改正畜安法

１９１７年の明治、森永、１９２５年の雪印の３大メーカーが、ほぼこの１００年前後に創業した。いくつかの関連著書から「昭和百年」と農政･酪農を振り返りたい。軸は酪農乳業の「３大転機」となった酪農不足払い制度、雪印需給削減事件、改正畜安法だ。

筆者の２０２５年７月の新著「激変！農政のゆくえ」（kkベストブック刊）は､「小泉劇場再び」をはじめ最も早く社会問題になった「令和のコメ騒動」の真相を探った農政ドキュメントだ。同著で米と牛乳の主軸２品目を取り上げた。昭和１００年と農林省創設（１９２５年）と重なることから「百年の誤読」、つまりは農政が１世紀にわたり“読み違え“と指摘。第３章「ミルクのミライ」では改正畜安法の致命的欠陥と今後の酪農乳業も展望した。全体を俯瞰するなら「日本酪農産業史」（前田浩史、農文協）が参考になる。地方乳業史の記述が著者独自の視点だ。客観的な記述を心掛けているが、実際の酪農乳業史は、生産者と乳業の激突の歴史の時期も長い。


令和の米騒動
舞台裏に迫る
仙台出身・伊本さんドキュメント出版
激変！
農政の
ゆくえ
伊本克宣
令和のコメ騒動
酪農有事
衝撃 農業者の大幅減

拙著最新刊「激変！農政のゆくえ」を「令和の米騒動 舞台裏に迫る」と経済面カラー面囲み記事で紹介された（2025年８月「河北新報」）

総合乳価要求と不足払い「片肺飛行」

今年で６０年となる１９６６年の加工原料乳補給金制度を含む酪農不足払い法は、特に北海道酪農の礎となった。乳業で恩恵を受けたのは雪印だ。制度発足前後の内実は「中央酪農会議５０年の足跡」の関係者座談会に詳しい。

酪農振興、不足払い法と１９６２年中酪設立は表裏一体の関係にある。中酪創設５０年時に、筆者は酪農乳業界の“生き証人“であり旧知の西原高一・元副会長に当時の状況をインタビューした。西原氏は「不足払いで飲用を含め総合乳価を求めたが、結局は加工原料乳に限定された。コメの財政負担が問題となり、政府が酪農不足払いは「第二の食管」になりかねない」と危惧したためだと証言した。

その西原氏の上司で、中酪初代事務局長でＪＡ全中常務・専務を歴任した「ミスター農協運動」山口巖氏の著書「緑の旗の下に」（協同組合通信社）に酪農への熱い思い、不足払い法、農協牛乳の創設など農民自ら加工・販売まで含む農民資本の大切さを説いた。同著で「乳業メーカーはパッカーだ」と、乳業への不信感も吐露している。山口氏は全中中興の祖で第４代会長・宮脇朝男氏の懐刀となった。理論家として名をはせ、農業者の利益を代弁し政治家や財界と互角に渡り合った熱血漢だ。酪農は山口氏を抜きに語られない存在である。筆者は同氏と酪農問題の話をしたことはないが直接、「これからは若い君らの時代だ。頑張りなさい」と激励されたこともある。

「全中は反対」記事の一知半解

「昭和百年」を迎えた中で、歴史は正確に伝えられなければならない。業界紙の日刊酪農乳業速報の４月２日付講演会の連載記事「不足払い法制定の舞台裏」の中で「全中も反対だった。専門農協に集乳権を奪われるというのが理由だが」とあるのは、間違いだ。ことの本質を理解していない証しでもあろう。むしろ反対は大手乳業で、先の中酪・西原氏の証言にあるように農業団体は「飲用も含む総合乳価への不足払い導入を求めていた」のだ。補給金対象を加工原料乳に特化することで、後々に飲用乳価交渉での紛争の火種となっていく。つまり不足払い法は出発から「片肺飛行」を余儀なくされたのだ。

一楽照雄と中酪初代事務局長・山口巖

山口氏は先述の著作で農水省の桧垣徳太郎畜産局長（当時）から「ガンちゃん、そんなに欲張るなよ。それを言うと両方ともパーになるよ」となだめられた。「ガンちゃん」とは山口氏の愛称。「両方パーになる」とは飲用含む不足払いと加工限定の不足払い両方とも実現しなくなるとの意味だ。決して全中、中酪など農業団体が総合農協と専門農協の利権争いで「不足払い反対」などではない。

付け加えるなら、当時の酪農振興で触れるべき人物に一楽照雄氏を忘れてはならない。農

林中金、全中の役員を担い、全国の農業団体で酪農振興をいち早く唱え、山口氏を中酪事務局長に据えた人物でもある。協同組合運動、有機農業などの理論的な旗振り役で、地道な運動の大切さを唱えた「暗闇に種を蒔くが如し」の箴言を残した。一楽氏は、今では有機農業の先達として戦後農政史に名を残すが、早くから酪農振興を掲げた。後に有機農業の理論的支柱になったのは、今でも問われる循環農業である土づくりと「耕畜連携」「有畜農業」の必要性を誰よりも理解していたからだろう。一楽氏の偉業は、雪印の創始者、デンマーク循環農法を礎に日本酪農の展望を「健土健民」の４文字に凝縮した先見の徒・黒沢酉蔵とも重なる。

不足払い法に伴う北海道酪農と共に発展し業界1位になった雪印乳業（現在の雪印メグミルク）。その軌跡をつづった「健土健民の百年」。第５章「北海道における大幅な受乳削減」は同社の立場からその時の経過を記す。筆者は１９８０年６月の「雪印受乳削減」直後に、酪農家の読者が多い日本農業新聞北海道版で「不足払いへの乳業の反乱」と、制度との関連で大局的な記事を書いた。さらに、道酪農の立志伝中の人物で、「健土健民」を掲げた同社創業者の黒沢酉蔵氏に入院中の札幌医科大を訪ね単独インタビューした。写真をフラッシュで撮ろうとすると、同行した酉蔵氏次男でサツラク農協・黒沢信次郎組合長に「フラッシュはだめだ。おやじの寿命が縮む」と制止されたのを思い出す。結果的に、黒沢翁に合った最後の記者になった。

「不足払いの反乱」雪印受乳削減の強行

同著の中で「雪印受乳削減、専門紙のスクープ」ともある。１９８０年６月１２日付の業界紙の記事を指す。書いたのは日刊酪農乳業速報北海道支社の門博朗記者だ。同著編集に業界紙の記者がかかわったからだろう。誰も知らないことだが、実は筆者は掲載の前日、６月１１日夕方に門氏と会い、受乳削減の全貌を知った。要するに、二人の記者だけが事前に知っていたことになる。

同著では触れられないが、受乳削減事件、さらには相次ぐ不採算工場の閉鎖は、結果的に雪印の「落城」、終わりの始まりを用意したといえる。ホクレンはリスク分散で北海道農協乳業（現在のよつ葉乳業）への配乳傾斜を加速していくからだ。強引な雪印の経営判断はのちの食中毒事件、牛肉偽装事件などを経て「雪印解体」を迫られた深淵ではなかったのか。

自由化・大規模化・規制緩和「３点セット」と「２０１５年体制」

今から３３年前、１９９３年１２月のガット農業交渉妥結は日本農業に「農業総自由化」を迫ることになる。当時、筆者は日農ジュネーブ特派員としてガット最終合意を取材した経験を持つ。

ガット合意は、まず主食コメに大きなインパクトを与える。１９９３年は歴史的に重要な出来事が重なった。記録的冷夏に伴う「平成のコメ騒動」、「自民党の野党転落」、そして「コメの部分開放」を含むガット農業交渉合意だ。６１年基本法で明記した牛肉、乳製品、果樹といった「選択的拡大品目」の一層の市場開放につながり、その後の日豪ＦＴＡ、ＴＰＰ交渉、日米貿易協議合意の「導火線」となっていく。

「欠陥」改正畜安法と需給混乱

改正畜安法は、「２０１５年体制」とされる当時の「安倍一強」による「官邸農政」のもとで強行された。同法は、「官邸農政」による農協法改正の延長線に位置づく。一元集荷多元販売の現行指定団体制度の廃止、生乳流通自由化を内容とした。

その結果、北海道を中心に非系統の生乳自主流通グループが取り扱いを拡大して、生乳需給調整の実効性が大きな課題となる。見直しの転機となったのは２０２５年度。生乳需給緩和、脱脂粉乳の過剰在庫問題が放置できない状況となった。農水省は民間のＪミルク基金による脱粉在庫削減に呼応する形で、需給調整基金への参加を補助事業の条件とする「クロスコンプライアンス」に踏み切った。

冒頭に挙げた「未来としての過去」の視座で、「官邸農政」による改正畜安法の推移を見れば、おのずと今後の「解」が見えてこないか。持続可能な酪農経営には、「需給」安定が何よりも重要で、それは全国協調で進めなければ実効性が「担保」できないということを物語る。流通自由化の改正畜安法とは逆の流れこそ求められる。

６０年前になぜ酪農不足払い法を作ったのか。「未来としての過去」から「昭和百年」「平成３０年農政史」と農政・酪農を踏まえ、「需給安定」確立と需要拡大が期待できる官民挙げた国産チーズ振興が今後の大きな宿題だろう。

受託酪農家９０００戸割れ　後継者不足に将来不安

戦後、農業基本法で「選択的拡大品目」に位置づけされ大きな成長を遂げてきた日本の畜産・酪農だが、先にみたように、生産拡大の裏には米国の「日本人胃袋占領政策」が着実に進められてきた。特に国内畜酪にとって大きなネックは飼料の海外依存、特にトウモロコシの米国依存だ。飼料海外依存、官邸農政主導による改正畜安法などもあり、不安定な経営は酪農家戸数の減少となった具体化している。

酪農離農が大きな転機を迎えている。中央酪農会議がまとめた６月末現在の受託戸数は９１３８。９０００戸割れが目前に迫っていることが分かった。離脱要因は高齢化に加え、負債、将来不安も大きな課題だ。

酪農団体危機感「施策強化を」

酪農家の離農高止まりに生産者団体が危機感を強めている。

全国酪農協会の総会で隈部洋会長（全酪連会長）は酪農家の減少に改めて懸念を表明した。「非常に難しい経営環境の中で、この１年間で５００戸近く減った。こうした傾向に歯止めをかけるため、必要な施策を政府・与党に訴えていく必要がある」と、酪農経営支援の強化を訴えた。

２０２５年度末の指定団体傘下の受託酪農家戸数は９２５１戸。前年度対比で９４・９％。１年間で４４６戸もの酪農が離農したことへの政策対応が急務との思いからだ。Jミルクの副会長も兼任する隈部会長の発言には、牛乳消費低迷と脱脂粉乳在庫累増による生乳需給緩和の早期是正の認識も強い。

１万戸割れから２年、１０００戸離農

「酪農家の経営離脱が加速している。２０２４年１０月の指定団体受託戸数１万戸の大台割れから２年近く。秋までに９０００戸割れとなるのではないか」「確かにこのままの推移で行けば、早晩、９０００戸を割り込むことになる」

６月２４日の中酪総会後の会見で、酪農家離農高止まりの記者の質問に寺田繁事務局長は秋までに受託戸数が９０００戸の大台割れとなりかねないことに懸念を示した。

受託戸数１万戸割れで、中酪が酪農危機の現状を訴え大きな反響を呼んだのは２４年１２月２日の会見だ。５０人以上のメディアが集まった。それ以降、国産牛乳の安定供給へ国民的な関心が広がった。２５年８月の飲用乳価値上げなどもあったが、飼料代など生産資材の高止まり、脱脂粉乳の在庫削減など生乳需給緩和への対応で、生産者の将来不安も募り９０００戸割れはついに“秒読み”段階に入った。

揺らぐ生産基盤、８０００戸台突入か

直近の受託酪農家戸数を見よう。別枠の約４０戸強ある沖縄まで含む数字は月末にまとまる。最新数字である５月（６月末現在）は９１３８戸、前年度同期比で９５・５％。９月末にまとまる８月受託戸数の数字で９０００戸大台割れが濃厚だ。

問題は減少率と同時に実際の酪農家の戸数だ。４月が９２１４戸、同９５．０％。やや緩やかになったのとはいえ、離農率が５％前後と高率なのに変わりはない。注視したいのは１カ月で７６戸も減少している点だ。

都府県のうち、首都圏を抱え最大の酪農主産地である関東の受託戸数は１５０９、同９４．

１％。ひと月で８戸の酪農家がやめた。今夏には１５００戸割れが確実だ。大消費地の生乳安定供給は北海道の道外送りの動向がカギを握る。特に生乳生産減の一方で需要が増え需給ギャップが広がる夏場の安定供給が大きな課題となる。

九州は８９２戸、心配な熊本「半導体バブル」「巨大地震」

九州の最新（６月末現在）の受託戸数は８９２戸、前年対比９６・２％だ。

ここで懸念されるのは、熊本に進出した台湾メーカーの半導体バブル。日本経済にとっては好材料となるが、農業分野への悪影響も指摘される。

進出先が、西日本最大級の農業地帯、畜産地帯であるＪＡ菊池管内だからだ。特に農業分野への労働力不足と、半導体生産が大量の水を必要とすることから地下水減少なども注視する必要がある。熊本は西日本最大の生乳生産を誇り、酪農離脱加速は、九州全体の生産基盤沈下に直結しかねない。

加えて、７月末の最大震度７「熊本地震」の影響だ。西日本最大の酪農地帯・熊本農業は大きな試練を迎えている。

「トリプル減」全国９０００、北海道４０００、都府県５０００割れ

酪農家戸数減の深刻度をより強めているのが、トリプル減、３つのマイナスが同時進行していることだ。

「トリプル減」とは３つの大台、全国で９０００戸割れ、都府県で５０００戸割れ、主産地・北海道で４０００戸割れが同時進行している危機的な実態を指す。つまりは全国的な生産基盤の地盤沈下が起きているのだ。

直近の受託戸数９１３８の内訳は、沖縄４４含む都府県５０８９、北海道４０４９。１カ月で７６戸減った。特に大きいのが北海道だ。４月の４１０１戸から５月には４０４９戸になった。改正畜安法以降、北海道は非系統の自主流通グループの増加が目立っておりホクレン傘下の受託戸数がそのまま酪農離農とは限らないが、４０００戸割れが目前に迫っているのは間違いない。

「後継者不足」に加え北海道離農「負債・将来不安」

酪農離脱の要因は何か。それによって、戸数減に歯止めをかける施策対応が探れる。

北海道農政部は「北海道における酪農経営の離脱状況」をまとめた。調査は市町村と連携

して１年かけ２６年２月１日の状況を把握した。対象は受託農家ばかりでなく、学校や試験場まで含めた生乳出荷者なので、全道の実態が分かる。

ここで注目したいのが離農要因だ。「高齢化、後継者問題、労働力不足」が４２・７％と最も多い。経営転換、つまり酪農をやめ肉牛や畑作など品目を転換するケースも２７･４％。一方で前回調査より減少したとはいえ、「負債問題」５・６％、「将来不安」８・１％の合計１３・７％にのぼった。

中酪全戸調査「5年後」にも注目

中酪は２６年度、全国酪農基礎調査を行う。ここで注目されるのは「５年後の経営」だ。

５年後、つまり近未来に酪農家がどういった経営を選択するのか。規模拡大、規模縮小、あるいは後継者のめどが立たず離農の選択肢をある。離農実態や離農理由なども調査するが、都府県ではやはり「後継者不足」「高齢化」が多いだろう。また人口減少社会に突入する中で「労働力不足」も深刻となる。

生乳需給調整へ法改正検討

自民党畜産・酪農対策委員会は２０２６年７月１５日、生乳需給安定強化に向けた提言を示した。国の主要な畜酪補助事業で、脱脂粉乳在庫対策参加を条件とするクロスコンプライアンス（コンプラ）に加工原料乳補給金を加えることを求めた。“欠陥法“ともされてきた畜安法改正が具体的に動き出した。

「官邸農政」是正の第一歩か

自民党畜酪委は「生乳需給と価格の安定を図るための施策強化」に向けた提言を農水省に示した。これを受け同省は、早急に畜安法改正の具体的対応を迫られる方向だ。

２０１８年施行の改正畜安法は、「官邸農政」とされた２０１５年前後の一連の農政・農協改革の柱の一つ。これまでのホクレンなど指定生乳生産者団体の一元集荷体制を是正し、生乳流通自由化を促した。スタート時から、酪農家の生乳出荷選択肢が増える一方で系統共販率が下がり用途別需給調整に大きな支障が出るとの懸念も指摘されていた。改正畜安法の狙いの一つが指定団体集乳率９５％以上あった農協共販の弱体化だったためだ。

今回の自民党提言は、「官邸農政」による全中の農協法外し、全農改革をはじめ一連の農協改革の弊害を、実態に即して是正しようとの一歩と評価する指摘もある。１３日のＪＡグループ北海道の道選出国会議員要請で、今回の畜安法見直しの動きを鈴木貴子自民党広報本部長は「あくまでキックオフ」と強調。今後も見直しの検討を深化していく姿勢を明らかにした。

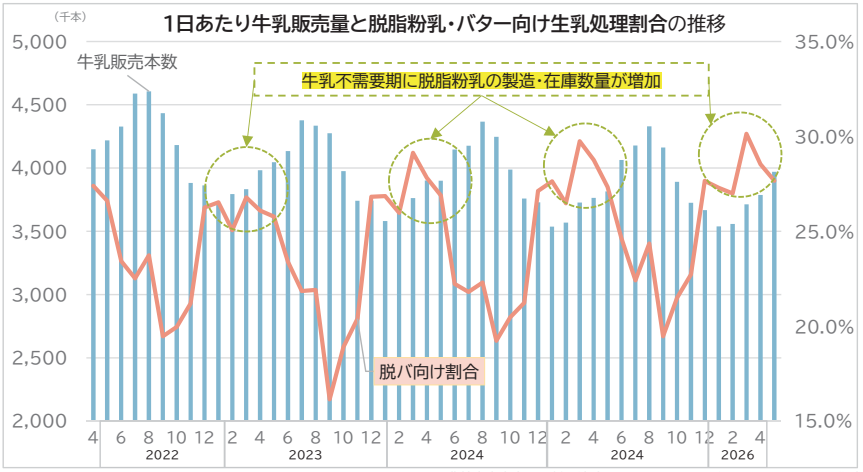
需給安定キーワード「協調」

簗和生自民畜酪対策委員長が示した生乳の需給と価格の安定に示した具体策は２つ。通底するのは全ての関係者、酪農家が参加した需給調整の取り組みを促す仕組みづくり。キーワードは「協調」だ。

すべての乳業者の皆様へ

「需給変動対策特別事業」へのご参画と「緊急対策金」へのご協力のお願い

牛乳消費量の減少が脂粉乳在庫の増加につながっています



※農林水産省牛乳乳製品統計　インテージSRI＋データをもとにJミルク作成

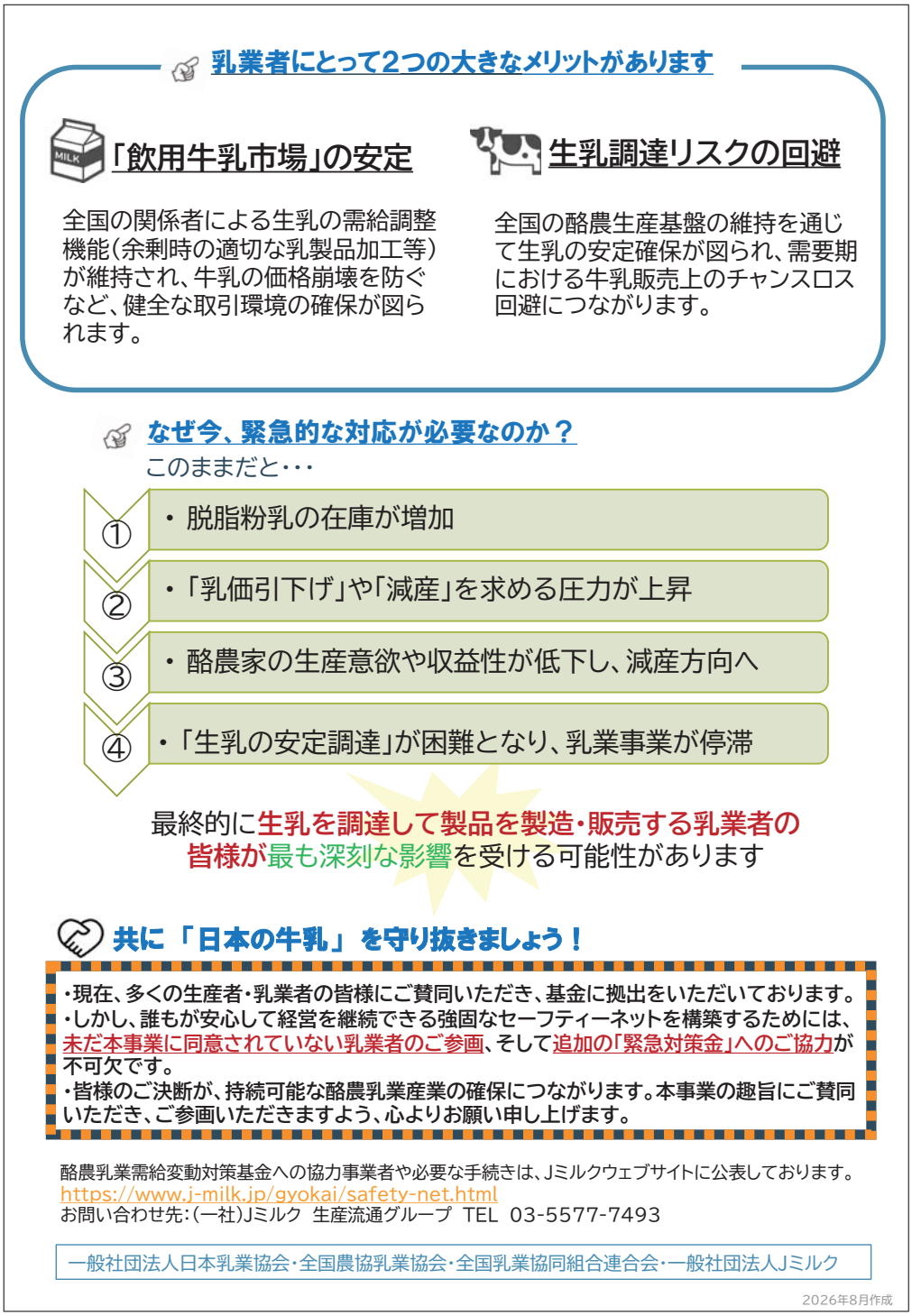
このままでは、生産基盤や飲用牛乳市場に悪影響が及び、我が国酪農乳業の持続可能な発展を阻害する可能性があります。

この危機的な状況を乗り越えるには、全国すべての酪農乳業関係者の　協調した次の対策が必要です！

「酪農乳業需給変動対策特別事業」と「緊急対策金」にご協力を！

（生産者も同額を負担する「1対1」の協調体制）

項目	内容
拠出金単価	現行の「需給変動対策金」15銭 新たな「緊急対策金」15銭 } 計 30銭/kg （緊急対策金の対象期間は2026年10月～28年3月まで）
緊急対策の実施期間	2026年10月 ～ 2028年3月（期間限定の集中対策） ※2028年度以降の扱いについては、2026年度下半期から検討を開始します。
用途と目標	脱脂粉乳の新規需要創出（飼料向け、調製品置換え、輸出向け）の取り組みを拡充し、毎年度末の脱脂粉乳在庫を「8万トン未満」に抑制します。 （併せて、「入口（生産）」「出口（需要）」対策も進めていきます。）



具体策の一つは、需給調整対策の参加を条件としたクロコンの対象に法制度で位置づく加工原料乳補給金を組み入れること。現行畜安法の改正が必要となる。もう一つは、酪農家全体を守るための規律強化。具体事例として、指定団体の集荷コスト増につながっている少量・複数集荷の是正。いわゆる「ちょい出し二股出荷」に畜安法規律強化の網を掛ける措置だ。

系統外対象は１万６０００トン

今回の自民提案に沿って補給金をコンプラ対象にしても、効果は限定的との見方も強い。対象数量が限られるためだ。

２０２５年度の補給金交付数量は、生乳を集め乳業に販売する第１号対象事業者のうちホクレンなど指定団体約３５０万トン、非系統の自主流通グループは約１万６０００トン。系統集荷乳量の０・５％程度に過ぎない。

ただ、補給金交付は酪農制度全体の根幹を成す。生乳需給調整への協力を畜産クラスター事業など主要補助事業の要件とすること自体、流通自由化という改正畜安法の狙いから路線修正とも言え、今後の酪農政策への有形無形の影響が出る可能性もある。

課題は国の責任明記

補給金をクロコン対象とする法改正が俎上に上ったことで、今後の課題は制度上で国が「需給」に関与することを明記するのかどうか。

自民畜酪委を前に、１４日、北海道の酪農主産地のＪＡ組合長らが上京して畜安法規律強化を求め道選出自民党国会議員へ要請活動を行った。指定団体傘下の酪農家と非系統出荷者との不公平感が解消するまで、畜安法改正、規律強化の議論を継続するよう念押しした。

ポイントは、補給金をクロコン対象とするだけでは生産現場の酪農家の不公平感は解消しないとの点だ。道酪対では畜安法に「国が需給調整を担い、需給調整の協力する生産者に万全な経営安定支援を措置する」よう明記することを迫っている。畜安法改正をめぐる今後の政府・与党調整の焦点ともなる見通しだ。

合理的価格形成へコスト転嫁

今後の農政の行方で注目されるのは大きく言って二つ。２０２６年度の食料システム法施行に伴うコスト転嫁が農畜産物価格に適正に転嫁されるのか。さらに２０２７年度からのコメ生産調整見直しも含めた水田農業政策の転換、農地全体のフル稼働を視野に入れた水田・畑作対策の具体的な制度設計だ。

１０月に「牛乳コスト指標」

ここでは合理的価格形成の前提となる「コスト指標」の関連し、コメに次ぐ重要品目である酪農での動向を見よう。

食料システム法に基づく牛乳のコスト指標は今後、２０２６年１０月公表に向け具体的な協議に入る。牛乳価格は、両極となっている市場実態に沿い２つの価格帯で示す。飲用乳価

は需給に応じ決まる側面が強い。関係者の間では「参考程度に過ぎない」との指摘も出ており、同法の課題も映す。

食料システム法と「バイイングパワー」

飲用牛乳の適正な価格形成について、農水省は４月、食料システム法に基づく指標策定等団体として「飲用牛乳コスト指標作成推進会議」を認定した。

同会議の特徴は、牛乳の実際の価格形成に関わる生産・処理業者、販売の生処販３者で構成されていることだ。代表には酪農・乳業界を束ね生処販を代表するＪミルクの渡辺裕一郎専務が就いた。渡辺作成推進会議代表（Ｊミルク専務）は４月下旬のＪミルク事業説明会で牛乳コスト指標に関連し、指標公表の１０月までに、中間取りまとめも含め今後具体的な協議に入るとした。

食料システム法はもともと、自民農林幹部・森山裕前自民党幹事長の「持続可能な農業確立」への強いリーダーシップで作られた経過がある。森山氏は「スーパーの強力なバイイングパワーで生産者はコスト転嫁できないでいるのが実態だ。これでは日本の農業、産地は持たない」との危機感が背景にある。野菜をはじめ米価などがコストを反映できない価格で売られている実態を転換するのが当初の狙いだった。

指定品目はコメ、野菜、飲用牛乳、豆腐、納豆。野菜は種類が多く別立てとなるが、牛乳、豆腐､納豆に共通するのは生活必需品の日配物でＰＢ商品もあり過当競争から安値が恒常化、たびたび不当廉売などの指摘もあった品目だということだ。コメ、牛乳、豆腐、納豆は特にスーパーのバイイングパワーにさらされてきた。

ただ注視すべきは、食料システム法が求める適正価格は、コストを反映した合理的な価格形成で、生産者サイドが期待している再生産価格の補償とは違うということだ。「適正」の中身が生産者、業者、消費者では一致せず、むしろかけ離れている実態も直視する必要がある。特に牛乳は、その傾向が強まっている。

牛乳「２つの価格帯」と改正畜安法

今回、牛乳コスト指標では２つの価格帯を設定する。低価格帯と高価格帯に両極化するスーパーでの価格実態を反映した。

２０２４年のケースだと１リットル当たり低価格帯は「１７５～２０９円」、高価格帯は「２７０～３０４円」。２５年８月から乳価改定に伴い同１０円以上の値上げになっており、１０月に示すコスト指標も反映する見込みだ。

牛乳は歴史的に安値、不当廉売などで独禁法の対象ともなってきた。小売価格が引き上がらなければ飲用向け生産者もアップできないことから、業界が連携して生産価格と納入価格是正の動きは「牛乳価格環境整備」と称された。しかし、関係業者による価格改定の「談合」とみなされ、公取委の警告などを受けた経過もある。

生産者飲用乳価と乳業メーカーからスーパーへの納入価格はセットで引き上げが試行されてきた。生産資材費の高止まりに伴うコスト高を反映したここ数年の乳価格改定は、例えば飲用乳価キロ３円値上げだと乳業、スーパーなどの中間経費、マージンを加え末端小売価格は１リットル１０円超の値上げとなっている。

牛乳小売価格は原価、つまり飲用乳価水準の割合が半分程度を占めるとされる。ではなぜ同じ牛乳１本がスーパー店頭で１００円前後も違うのか。農水省は、乳業メーカー聞き取りなどをもとにして公式には乳価は大差ないが、製造コストや販売戦略などの違いがあるとの公式見解を示す。

だが関係者からは、生乳流通自由化を促した改正畜安法の関連を指摘する声も強い。系統共販率が下がる一方で、飲用向けにほぼ特化している非系統の自主流通グループは乳価水準を下げる代わりに一定数量を販売する仕組みともされる。結果、スーパーでの低価格販売が可能となる。それとは別に、中小メーカーは大手乳業と違い宣伝費などを削り比較的低い納入契約で店頭に並べる傾向も強いとも見られる。

どうする「合理的価格形成のジレンマ」

関東生乳販連など生乳生産者指定団体と大手メーカーとの飲用乳価交渉は、これまでも生産費など酪農家の経営コストなどをもとに議論を重ね、結論を得てきた。しかし、乳価引き上げの際にもっとも大きな要素は、需給ひっ迫、酪農家の離農への対応だったことは重要だ。

食料システム法に基づくコスト指標は、需給とは直接関係ない。需給を前提にすれば、生乳が不足し売り手市場になった時に、乳業は指定団体の値上げ要求を受け入れてきた。だがここ数年の乳価改定は需給ではなくコスト高を反映した。その結果が、生乳需給の緩和を招き飲用牛乳の消費低迷と脱脂粉乳の在庫累増だ。現在の酪農・乳業界の苦境は、食料システム法がもたらす課題とも重なる。

コスト反映による牛乳価格改定は、特に大きな購買層である子育て世帯を直撃した。牛乳の購入量が減り、消費低迷につながっているのだ。

北海道大学農学部の清水池義治准教授は「牛乳・乳製品の場合、価格上昇に消費者の購買力が明らかに追いついていない。現状は合理的な価格形成のジレンマと言える」と指摘。打

開策として、政府による生産者への直接支払いを通じた「所得支持」を提案する。具体的には乳用経産牛単位での交付金支給だ。

欠陥・畜安法ついに「射程」に

系統外の牛乳が首都圏などに大量に流入、「安売りの温床になりかねない」として一層の畜安法の規律強化を求める声が高まってきた。今秋以降の畜安法改正論議では、季節変動の対応した販売や国主導の生乳需給調整の在り方も問われる。

「一層の不公平感解消を」

酪農の持続的発展や生乳の安定生産に向け、畜安法改正も含めた規律強化の動きが具体化している。

８月１８日、JAグループ北海道の定例会見で樽井功JA北海道中央会会長は、生乳需給調整を担保する畜安法改正論議を「引き続き我々が求める生産者間の不公平感解消が実施されることを期待したい」と、非系統の生乳取引での一層の規律強化を求めた。

７月１５日の自民党畜産・酪農対策委員会の提言では①加工原料乳補給金をクロスコンプライアンスの対象に加える②二股少量出荷（ちょい出し）の規制強化の２点を明記。補給金を需給調整実施要件のクロコンに加えることは法改正が必要となることから、政府・与党での調整が続いている。樽井会長の発言は、これを受けたものだ。

畜安法規律強化に関連し、これまでJAグループ北海道では食料安全保障強化の視点も踏まえ、生乳の需給調整を国が行う旨を畜安法に明記も求めてきた

補給金クロコン対象では「不十分」

系統外の自主流通業者への畜安法規律強化の声は、都府県でも同様だ。

都府県生乳生産の約３割を占める関東生乳販連の高橋秀行新会長は７月の就任後の会見で「直面する最大の課題は、系統外の生乳が大量に関東に流れ込み需給バランスが取れなくなっていることだ」と強調した。

都府県最大の指定団体トップとしての高橋会長の懸念は、改正畜安法に伴い生乳流通自由化が指定団体傘下の酪農家に需給調整のリスクが偏重しているためだ。会見で高橋会長は「系統外は加工施設がないので飲用向けで売り、需給がだぶつくと価格が安くなっていく。

我々は定価で売っているが売れ残る可能性が続いている」と構造的な課題を指摘。「国の責任で需給調整を進めないと、指定団体のインサイダーと系統外のアウトサイダーも共倒れしかねない」とした。さらに、補給金をクロコン対象とする動きを生産者間の不公平感解消には「不十分」として、畜安法の一層の規律強化を求めた。

安売り招く系統外「箱取引」是正を

こうした中で、不十分ながら農水省は畜安法の規律強化を進めてきた。系統外による飲用牛乳の市場混乱を是正する対応にも動き出した。

系統外も含めた酪農・乳業関係者を集めた「生乳需給情報交換会」で、同省は生乳需給の過不足を伴う季節変動に応じない系統外の「箱取引」と称される流通、販売に是正を求めた。「箱取引」は毎月同じ数量を取引するため、飲用牛乳の不需要期に当たる冬場は需給緩和になり、牛乳安売り要因の一つとなる。飲用牛乳市場全体の価格低下、ホクレンの生乳道外移出シェア縮小にもつながっている。

ただ、どう具体的に系統外流通の主流である「箱取引」を見直すかは難しいのが現状だ。系統外の自主流通グループは、用途別需給調整を行う加工施設をほとんど持っていないことから、季節変動に関わらず飲用向けで処理せざるを得ない。「箱取引」契約ルール見直しの具体化はこれからの課題だ。

森山前幹事長、改正畜安法「正しい方向か反省」

畜安法改正へ提言をまとめた先の自民党畜酪委員会時に、最後を締めくくった森山裕総合農林政策調査会最高顧問（前自民党幹事長）の含蓄ある「言葉」に、現在の生乳需給に苦しむ酪農の課題が集約されている。

２０１８年施行の改正畜安法は、規制緩和、自由化を進めた一連の「官邸農政」による農協改革の一環で断行された。ホクレンなど指定団体による一元集荷を廃止、生乳流通自由化を促す。いわば「農協共販」の弱体化を狙った。改正畜安法に伴い、指定団体の共販率が下がり生乳緩和時に適切な対応が取れず、需給調整のしわ寄せは系統傘下の酪農家に偏りかねないことが想定された。当時から「欠陥法」との見方も強かった。

森山氏は自民畜酪委の最後に、８年前の現行指定団体制度を廃止した生乳改革論議を振り返り「もう少し議論して正しい方向で進めていくべきだったと改めて思う。あの当時は、世論の攻勢に我々が屈した感じもあったと反省している」と後悔を口にした。

「世論の攻勢」とは、メディアによるバター不足は指定団体の存在が元凶と名指し批判されたことを指す。森山前幹事長は、中央畜産会会長や自民党有志議員でつくる酪政会会長も

兼ねているだけに、今後の畜安法改正論議は生産現場の意見を十分組み入れた方向を改めて示したものだ。

参考資料　昭和100年

(参考)昭和元(1926)～35(1960)年の主な動き

	昭和元(1926)年～	11(1936)年～	戦後(1945)～	31(1956)年～
一般	世界恐慌(4)	日中戦争(12～) 第二次世界大戦(14～) 太平洋戦争(16～)	終戦、国際連合設立(20) 日本国憲法公布(21)	南極地域観測隊派遣開始(31) 岩戸景気(33～36) 国民所得倍増計画閣議決定(35)
食料		食糧管理法制定(17)	物価統制令公布(21) JAS(日本農林規格)制度創設(25) 栄養改善法制定(27) 学校給食法制定(29)	インスタントラーメンの登場(33)
農業	米豊作(5) 北海道・東北地方大冷害(6)	農地調整法制定(13)	農地改革に関する覚書(20) 自作農創設特別措置法制定(21) 農業協同組合法制定(22) 農業災害補償法制定(22) 農薬取締法制定(23) 土地改良法制定(24) 米価審議会設置(24) 肥料取締法制定(25) 家畜伝染病予防法制定(26) 農業委員会法制定(26) 農地法制定(27)	「コシヒカリ」を新品種として登録(31)
農村			総農家数のピーク(25)	

	単位	昭和元(1926)年	11(1936)年	21(1946)年	31(1956)年
総人口	百万人	60.7	70.1	75.8	90.2
米の生産量	万t	815.0	983.6	912.4	1064.7
農業総産出額	兆円	…	…	…	1.6
農地面積	万ha	…	…	…	601
総農家数	万戸	556	560	570	604(30年)

資料：総務省「人口推計」、農林省「農林省統計表」、農林水産省「作物統計」、「生産農業所得統計」、「耕地及び作付面積統計」、「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、「食料需給表」
注：1) 米の生産量は収穫量(子実用)の数値
2) 平成30(2018)年度以降の総合食料自給率(供給熱量ベース)は、イン(アウト)バウンドによる食料消費増減分を補正した数値。数値は各年度のもの
3) 米の1人当たりの消費量は、年間の国内の食料消費用として仕向けられた数量を総人口で除した値であり、加工米飯、もち、米菓、米穀粉は含まれ、飼料用、種子用、加工用(酒類、みそ等)の米は含まない。数値は各年度のもの

1

(参考)昭和36(1961)～平成10(1998)年の主な動き

	昭和36(1961)年～	45(1970)年～	55(1980)年～	平成元(1989)年～
一般	東海道新幹線開業(39) 東京オリンピック開催(39) いざなぎ景気(40～45) 東名高速道路全線開通(44)	日本万国博覧会(大阪万博)開催(45) 沖縄本土復帰(47) オイルショック(48,53)	東北・上越新幹線開業(57) 青函トンネル開業(63) 瀬戸大橋開通(63)	消費税導入(元) 東西ドイツ統一(2) 旧ソヴィエト連邦崩壊(3) バブル経済崩壊(3) EU(欧州連合)発足(5)
食料	スーパーマーケットで冷凍食品売場が開設(38)	ファストフード店の登場(45) 卸売市場法制定(46) カップ麺の登場(46) フランチャイズ方式によるコンビニエンスストアの登場(49)	日本型食生活の提起(55) 宅配ピザの登場(60)	食糧管理法廃止、食糧法制定(6) 加工食品の期限表示制度導入(7) ミニマムアクセス米輸入開始(7) O-157による食中毒発生(8)
農業	農業基本法制定(36) 農業生産法人制度創設(37) 米の生産量ピーク(42) 農業振興地域整備法制定(44)	米の生産調整の本格実施(46) 農業就業人口が1千万人を割る(50)	ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉開始(61)	肉用子牛生産者補給金制度創設(2) ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉実質合意(5) 米の大不作(5) 農業経営基盤強化促進法制定(5) (農用地利用増進法改正/認定農業者制度創設) 青年就農促進法制定(7)
農村	八郎潟干拓地に大潟村誕生(39)	過疎地域対策緊急措置法制定(45) 農村地域工業導入法制定(46) 国土利用計画法制定(49) 一村一品運動の提唱(54)	郵便局によるふるさと小包の取扱開始(58)	グリーン・ツーリズムの提唱(4) 特定農山村法制定(5) 農山漁村滞在型余暇活動促進法制定(6)

	単位	昭和36(1961)年	45(1970)年	55(1980)年	平成元(1989)年
総人口	百万人	94.3	103.7	117.1	123.2
食料自給率(供給熱量ベース)	%	73(40年度)	60	53	49
年間一人当たりの米の消費量	kg/人・年	117.4	95.1	78.9	70.4
農業総産出額	兆円	2.1	4.7	10.3	11.1
農地面積	万ha	609	580	546	528
総農家数	万戸	606(35年)	540	466	419

2

(参考)平成11(1999)～令和7(2025)年の主な動き

	平成11(1999)年～	20(2008)年～	30(2018)年～	令和6(2024)年～
一般	9・11同時多発テロ(13) 京都議定書発効(17) 原油価格高騰(18)	穀物価格高騰(20) リーマンショック(20) 我が国の人口がピーク(20) 東日本大震災(23) TPP大筋合意(27) 国連でSDGs採択(27)	CPTPP発効(30) 日EU・EPA発効(31) 日米貿易協定発効(2) 新型コロナウイルス感染症の世界的な流行(2)	能登半島地震(6) 大阪・関西万博開催(7)
食料	食料・農業・農村基本法制定(11) 加工乳等による大規模食中毒事故(12) 食生活指針策定(12) 無登録農薬問題発生(14) 牛肉偽装事件発生(14) 食育基本法制定(17)	事故米穀の不正規流通問題発生(20) 「和食；日本人の伝統的な食文化」がユネスコ無形文化遺産に登録(25) 機能性表示食品制度開始(27)	築地市場の豊洲移転(30) 輸出促進法制定(元)	食料・農業・農村基本法改正(6) 食料供給困難事態対策法制定(6) 食料システム法制定(7)
農業	BSE感染牛発生(13) 79年ぶりに鳥インフルエンザ発生(16) リース方式による農業参入の展開(17) 有機農業推進法制定(18) 品目横断的経営安定対策開始(18)	口蹄疫発生(22) 人・農地プラン策定開始(24) 農地中間管理機構創設(26) 地理的表示法制定(26)	豚熱発生(30) 収入保険開始(31) 農業用ため池管理保全法制定(31) みどり法制定(4)	スマート農業技術活用促進法制定(6)
農村	中山間地域等直接支払導入(12) 多面的機能の評価に関する日本学術会議答申(13) 農地・水・環境保全向上対策導入(19)	六次産業化・地産地消法制定(22) 農山漁村再生可能エネルギー法制定(25) 都市農業振興基本法制定(27)		

	単位	平成11(1999)年	20(2008)年	30(2018)年	令和6(2024)年
総人口	百万人	126.7	128.1	126.7	123.8
食料自給率(供給熱量ベース)	%	40	41	37	38(概算値)
年間一人当たりの米の消費量	kg/人・年	65.2	58.8	53.4	53.4(概算値)
農業総産出額	兆円	9.4	8.5	9.1	10.8
農地面積	万ha	487	463	442	427
総農家数	万戸	324	252	216(27年)	175(2年)

3

第3節　我が国における農業生産資材の供給

我が国においては、農業生産資材やその原料を海外から多く輸入している中で、化学肥料や飼料等について、輸入価格の高騰や原料供給国からの輸出の停滞等の安定供給を脅かす事態が生じるなど、食料安全保障上のリスクが増大しています。このため、国内資源の利用拡大や生産拡大、化学肥料の使用量低減、化学肥料や飼料の備蓄、価格高騰時の影響緩和対策等を推進することが重要となっています。

本節では、農業生産資材の安定供給に向けた取組や価格高騰への対応について紹介します。

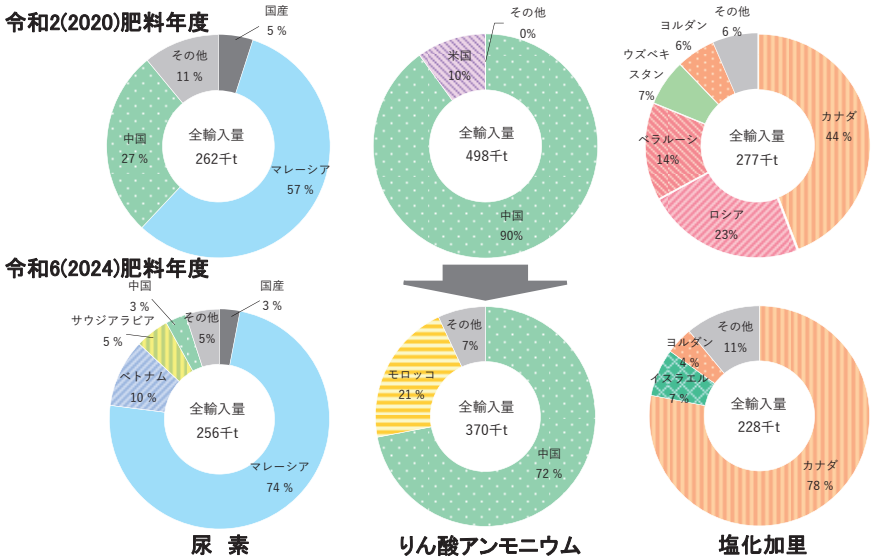
(1) 農業生産資材の供給

(肥料原料の供給状況)

我が国は主要な肥料原料である尿素、りん酸アンモニウム及び塩化加里のほとんどを輸入に依存しています。このうち、りん酸アンモニウムの製造に必要な資源であるりん鉱石はモロッコ、中国、エジプト等が、塩化加里の製造に必要な資源である加里鉱石はカナダ、ベラルーシ等が世界の経済可採埋蔵量の大半を占めており、主要な肥料原料の製造に必要な資源は世界に偏在しています。

令和3(2021)年秋以降、中国による肥料原料の輸出検査の厳格化やロシアによるウクライナ侵略の影響等により、これらの国から我が国への肥料原料の輸入が円滑に進まなくなりました。これを受け、我が国においても、輸入業者が調達国を転換する取組を進めた結果、例えばりん酸アンモニウムでは、中国からの輸入割合が90%から72%まで減り、代わって、モロッコ等からの輸入が増えています(**図表1-3-1**)。

図表1-3-1　我が国の主な肥料原料の輸入相手国



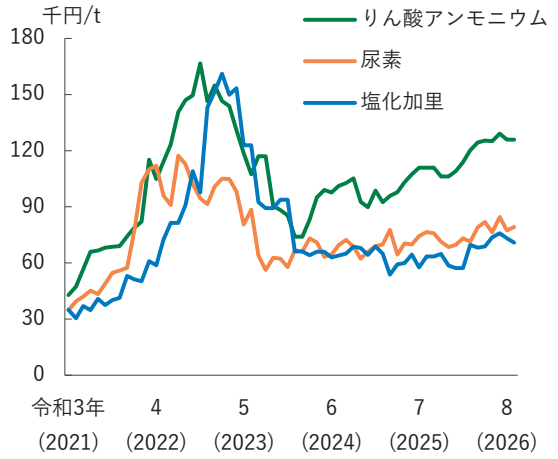
資料：農林水産省作成

注：1) 肥料年度は、当該年の7月から翌年6月までの期間
2) 全輸入量には、国産は含まれない。
3) 工業用仕向けのものを除く。

(肥料原料の輸入通関価格は令和3(2021)年から上昇傾向)

肥料原料の輸入通関価格は、令和3(2021)年から上昇傾向にある中で、ロシアによるウクライナ侵略等の要因も重なり、尿素は令和4(2022)年4月に過去最高値となる11万7千円/t、りん酸アンモニウムは同年7月に過去最高値となる16万7千円/t、塩化加里は同年10月に過去最高値となる16万1千円/tとなるなど価格が急騰しました(**図表1-3-2**)。その後、令和5(2023)年1月以降は下落しましたが、りん酸アンモニウムは引き続き高い水準となっています。

図表1-3-2 肥料原料の輸入通関価格



資料：財務省「貿易統計」を基に農林水産省作成
注：月当たりの輸入量が5千t台以下の月は、前月の価格を表記。なお、前月の月当たりの輸入量も5千t台以下の場合は、前々月の価格を表記

(肥料原料の備蓄の取組を支援)

肥料原料については、世界的な穀物需要の増加や紛争の発生等の国際情勢の変化に伴う供給途絶リスクが顕在化しています。このため、令和4(2022)年5月に成立した経済安全保障推進法[1]に基づく特定重要物資として肥料を指定し、特に供給途絶リスクの高い肥料原料であるりん酸アンモニウムと塩化加里を対象に、令和9(2027)年度までに年間需要量の3か月分の備蓄体制を構築することを目標に、肥料関係事業者における備蓄原料の保管料等を支援しています。令和8(2026)年3月末時点で、りん酸アンモニウムは2.4か月分、塩化加里は3か月分の備蓄体制を構築しています。

(農薬の供給状況)

農薬については、農薬製剤の大部分、農薬原体の相当量を国内で生産するとともに、双方とも輸出を行っており、比較的供給途絶リスクの小さい農業生産資材と言えます(**図表1-3-3**)。農薬原体の輸入先国については、ドイツ、インド、中国等が上位を占めていますが、全体で30近い国・地域に分散しています。

[1] 正式名称は「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」

図表1-3-3 令和6(2024)農薬年度における農薬の需給状況

形態	国内生産量	輸出量	輸入量	主要輸入先国	概要
農薬原体	4.4万t	2.2万t	1.4万t	ドイツ 25% インド 24% 中国 19%	・製剤は大部分、原体も相当量を国内生産し、輸出も実施 ・輸入先国は複数に分散
農薬製剤	20.5万t	1.5万t	2.6万t	マレーシア 23% ベルギー 23% 中国 13%	・代替剤も存在 ・供給減少リスクに対して一定の対応が図られている。

資料：一般社団法人日本植物防疫協会「農薬要覧2025」を基に農林水産省作成
注：1) 令和6(2024)農薬年度とは、令和5(2023)年10月～6(2024)年9月までの期間
2) 農薬製剤の20.5万tは、国内出荷量の数値

(種苗の安定供給)

稲、麦類、大豆の種子や果樹の種苗は、ほぼ全量が国内で生産されている一方、野菜種子については、国内流通の約9割が国外で生産されています。これは、我が国の種苗会社が、良質な種子を安定的に供給するため、種子生産に適した北半球・南半球の複数国に採種地を持つことでリスクを分散して生産していることによるものです。さらに、種苗会社は約1年分の種子を国内で備蓄しており、安定供給体制は確保されています。

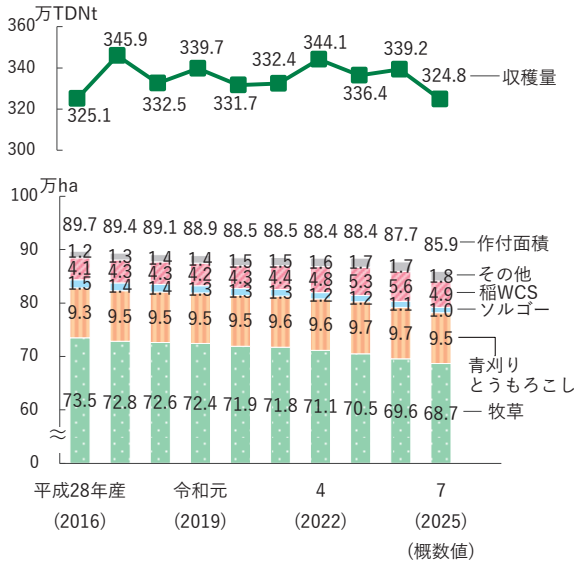
農林水産省では、このような野菜種子の供給体制をより安定化させるため、近年の気候変動による採種適地の変化等に備えた採種地の開拓を推進するとともに、国内の採種農家の高齢化等を踏まえた効率的な採種技術の開発・実証や種子処理農薬の登録の維持・拡大に向けた取組を進めることとしています。

(飼料の供給状況)

令和6(2024)年度の畜産における飼料供給量は、概算で2,367万7千TDN[1]tとなっており、飼料供給量に占める割合は、自給率が高い粗飼料が2割、自給率が低い濃厚飼料が8割となっています。飼料穀物の輸入量は1,310万tで、そのうちとうもろこしが約9割となっており、その主な輸入先は、米国とブラジルです。飼料穀物の不測の事態に備え、配合飼料メーカー等が飼料穀物の需要量の約1か月分に相当する約100万tを備蓄しています。

飼料作物のTDNベースの収穫量については、令和7(2025)年産は324万8千TDNtと、前年産に比べ4.2%減少しました(**図表1-3-4**)。これは、牧草や青刈りとうもろこしの収穫量が減少したこと等によるものです。

図表1-3-4 飼料作物の作付面積と収穫量



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「作物統計」、「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移」を基に作成
注：1) 収穫量は農林水産省「作物統計」等を基にした推計値
2) 稲WCSの作付面積は、農林水産省「新規需要米等の用途別作付・生産状況の推移」の稲発酵粗飼料用稲の数値

[1] Total Digestible Nutrientsの略で、家畜が消化できる養分の総量

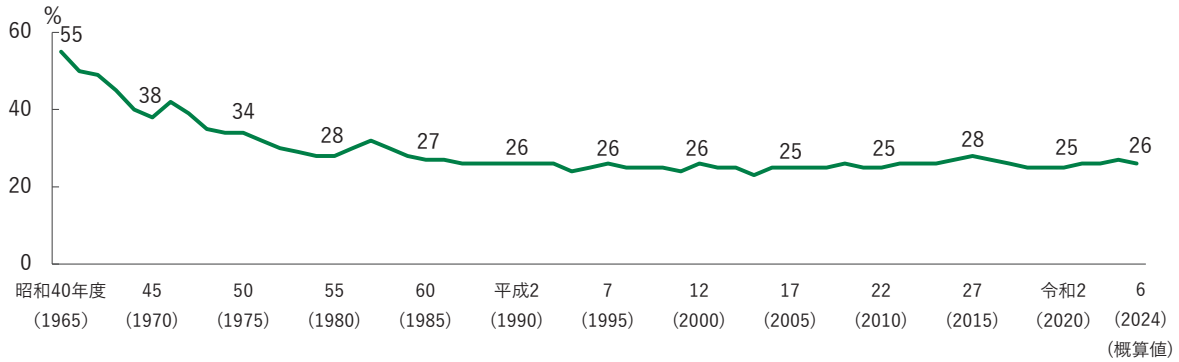
また、令和7(2025)年産の飼料作物の作付面積は、85万9千haとなり前年産に比べ2.0%減少しました。

青刈りとうもろこし生産の推進
URL：https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/lin/l_siryo/aogari_corn.html

(飼料自給率は前年度と同水準で推移)

令和6(2024)年度の飼料自給率は26%と、前年度に比べ1ポイント低下しました(**図表1-3-5**)。その内訳を見ると、粗飼料自給率は前年度と同じ80%、濃厚飼料自給率は前年度と同じ13%となりました。国際情勢に左右される輸入飼料への過度な依存から脱却するためには、限られた農地や労働力を有効に活用し、国内飼料生産基盤に立脚した畜産経営へ転換する必要があります。

図表1-3-5 飼料自給率



資料：農林水産省「食料需給表」
注：粗飼料及び濃厚飼料を可消化養分総量(TDN)に換算して算出

(2) 農業生産資材の生産・流通の確保

(肥料原料の安定確保等を推進)

農林水産省では、原料を輸入に頼る化学肥料から国内資源を活用した肥料への転換を図るため、令和12(2030)年までに肥料の使用量(リンベース)に占める国内資源割合を令和3(2021)年の25%から40%にまで高める目標を掲げ、畜産業由来の堆肥や、肥料成分を含む下水汚泥資源等の高品質化・ペレット化等を通じて肥料利用を推進しています。

なお、令和6(2024)年6月の改正後の食料・農業・農村基本法(以下「改正基本法」という。)において、国の責務として、農業生産資材の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずる旨が規定されました。これを受けて、農林水産省において、肥料価格の動向を調査するとともに、肥料原料価格が急騰し、肥料小売価格の高騰が見込まれる場合は、これまでの肥料価格高騰対策事業の仕組みや効果等を踏まえた影響緩和対策を実施することとしています。

国内肥料資源の利用拡大に向けた全国推進協議会
URL：https://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/sizai/s_hiryo/kokunaishigen/zennkokusuishin.html

(事例) 国内資源の肥料利用を拡大し、地域資源循環を実践(埼玉県)

朝日(あさひ)アグリア株式会社では、「堆肥を極める」というテーマの下、多様な原料を側条施肥機等の高機能な農業機械で散布可能な品質に粒状化できる独自の技術を活かし、地域の未利用資源を活用した新商品開発に挑戦するなど、積極的な国内資源の肥料利用拡大を推進しています。

同社では、埼玉県神川町(かみかわまち)にある関東工場において、家畜ふん堆肥を活用した肥料の製造を行い、堆肥の調達元で利用する地域資源循環に、JAグループ等と連携して取り組んでいます。さらに、同県で発生した食品残渣(ざんさ)由来の堆肥を原料に活用した複合肥料や、同県やJAグループさいたまと共同で下水汚泥燃焼灰を原料に活用した菌体りん酸肥料入りの複合肥料を開発するなど、新たな取組にも挑戦しています。

このような取組を通じて、資源循環型農業の実現、肥料コスト低減・安定供給を図り、堆肥等の国内資源を活用した肥料が全国で広く利用される未来を目指して活動しています。





家畜ふん堆肥を活用した肥料
資料：朝日アグリア株式会社

(国産飼料の生産・利用拡大を推進)

我が国の畜産経営において、令和6(2024)年の経営費に占める飼料費の割合は、畜種によって差があるものの、約4～7割となっており、飼料の多くを輸入に依存しています。

国際情勢に左右される輸入飼料への過度な依存から脱却するためには、限られた農地や労働力を有効に活用し、牧草、青刈りとうもろこし等の国産飼料の生産に立脚した畜産業へ転換する必要があります。

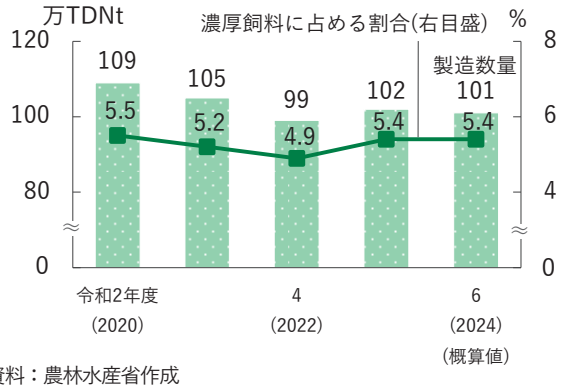
このため、農林水産省では、人材確保・育成を通じたコントラクター[1]等の飼料生産組織の運営強化、国産粗飼料の品質表示による販売拡大・広域流通、草地整備による生産性向上等を支援するとともに、「地域計画」への飼料生産の位置付けを促しました。また、耕種農家と畜産農家が連携し、飼料作物と堆肥を循環させる「耕畜連携」を推進しており、飼料作物を生産する耕種農家への飼料給与情報や飼料分析結果の提供への支援のほか、耕畜連携協議会が行う畜産農家と耕種農家のマッチング活動に取り組んでいます。これらの取組により、国産飼料の生産・利用拡大を推進しています。

[1] 畜産農家から、播種や収穫等の飼料の生産作業を受託する外部支援組織

このほか、食品製造副産物等を有効活用して製造された飼料である「エコフィード[1]」の利用も、食品リサイクルによる資源の有効活用や国産飼料の生産・利用拡大等を図る上で重要な取組です。

エコフィードの製造数量は、令和6(2024)年度は101万TDNtとなり、濃厚飼料全体の5.4%に相当する水準となっています(**図表1-3-6**)。

図表1-3-6 エコフィードの製造数量と濃厚飼料に占める割合



資料：農林水産省作成

(農林水産分野ではエネルギー利用の9割以上を化石燃料に依存)

我が国は、石油や天然ガス等の資源に乏しいため、エネルギー自給率が低く、令和5(2023)年度のエネルギー自給率(IEAベース)は、前年度に比べ2.6ポイント上昇したものの、15.3%となっています。なお、経済産業省の調査によると、令和5(2023)年度の農林水産業のエネルギー消費量は23万8千テラジュール[2]と、前年度に比べ6.6%減少となっています。

農林水産分野では、エネルギー利用の9割以上を化石燃料に依存しており、電力の利用は全体の7.0%となっています(**図表1-3-7**)。化石燃料の中では、重油の消費が最も多く、次いで軽油、ガソリン、灯油の順となっています。特に重油は、農業分野では施設園芸で加温に用いられる燃油暖房機で多く消費されています。軽油やガソリンは農業機械、灯油は穀物を乾燥させる機械で利用されることが多くなっています。

また、原油価格は、ロシアによるウクライナ侵略直後に大きく上昇し、令和4(2022)年度以降はおおむね下落基調でしたが、イラン情勢の緊迫化に伴い、令和8(2026)年3月には価格が高騰しています(**図表1-3-8**)。政府は、イラン情勢を受け、関係行政機関の緊密な連携の下、中東情勢に関する情報の収集・共有・提供を適切に行うとともに、中東地域の航行の安全、エネルギーの安定供給等の確保を図るため、中東情勢に関する関係閣僚会議を開催しました。農林水産省では、農林水産業・食品産業を所管していることから、燃料油や石油製品等の供給について、流通や取引の状況に影響が及ぶ場合に備えて、事業者からの情報を受け付ける相談窓口を設置し、関係省庁と連携しながら政府一体となって対応することとしています。さらに、今後、事業者の実態を把握するとともに、個別課題の解決を図り、燃料油や石油製品等の安定供給に向けて対応することとしています。

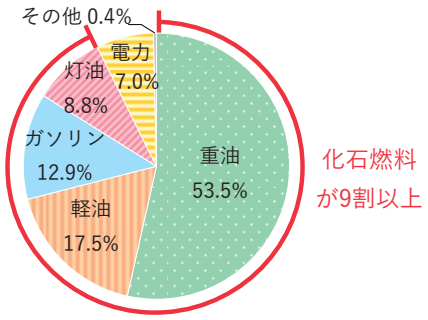
化石燃料の価格は、地政学上のリスクや国際的な市場の影響等の他律的な要因に左右されやすいため、農林水産分野の持続的な発展に向けては、化石燃料に依存しない再生可能エネルギーの活用も重要となっています。

---

[1] 「環境にやさしい(ecological)」や「節約する(economical)」等を意味する「エコ(eco)」と飼料を意味する「フィード(feed)」を併せた造語

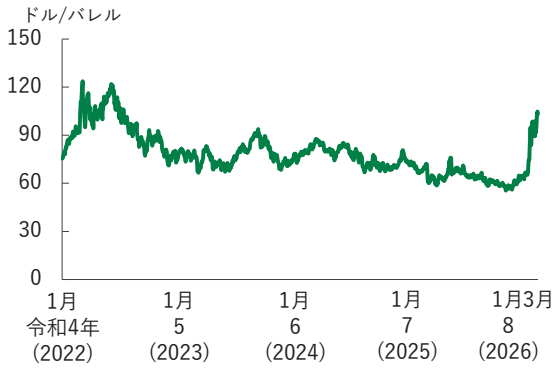
[2] テラ・ジュールの略。テラは10の12乗のこと。ジュールは熱量単位

図表1-3-7 農林水産業におけるエネルギー源別のエネルギー消費量



資料：経済産業省「令和5年度総合エネルギー統計」を基に農林水産省作成
注：「その他」は、潤滑油、LPG、都市ガス、熱を含む。

図表1-3-8 原油価格



資料：米国エネルギー情報局「Weekly Petroleum Status Report」を基に農林水産省作成
注：1）参考文献一覧を参照
2）原油価格は、米国の代表的な指標原油であるWTI(West Texas Intermediate)原油の価格。1バレル=42ガロン≒159ℓ

(3) 燃料価格高騰への対応

(燃料価格や電気料金の高騰に対し、施設園芸農家等に向けた支援策を実施)

我が国の施設園芸経営において、令和5(2023)年の経営費に占める燃料費の割合は約2～4割となっています。

農業生産資材価格指数(光熱動力)は、令和3(2021)年以降、上昇傾向で推移しており、令和7(2025)年4月には過去最高となる138.9となりました(**図表1-3-9**)。

また、農業水利施設は、維持管理費に占める電気料金の割合が大きく、エネルギー価格高騰による影響を受けやすくなっています。

図表1-3-9 農業生産資材価格指数(光熱動力)



資料：農林水産省「農業物価統計調査」
注：1）令和2(2020)年の平均価格を100とした各年各月の数値
2）令和7(2025)、8(2026)年は概数値

農林水産省では、令和7(2025)年度においても引き続き、計画的に省エネルギー化等に取り組む産地を対象に、施設園芸及び茶の農業者と国で基金を設け、燃油・ガスの価格が一定の基準を超えた場合に補填金を交付しました。また、施設園芸農家向けのヒートポンプ等の導入支援を継続しました。

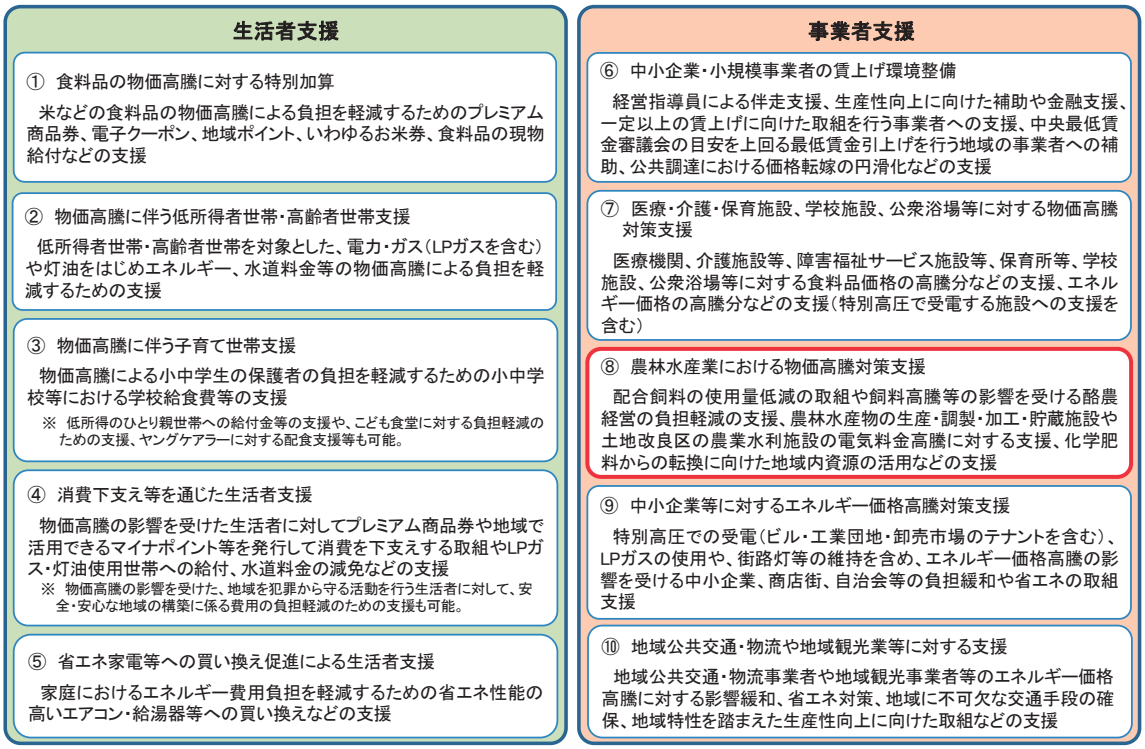
さらに、農業水利施設について、ポンプの集約・再編、高効率機器への変換等の省エネルギー化を進めるとともに、物価高騰の影響を緩和するため、令和7(2025)年6月から9月まで、これらに取り組む土地改良区等に対し、電気料金高騰分の一部を支援しました。

(農林水産業における物価高騰に対する支援に重点支援地方交付金を活用)

内閣府では、エネルギーや食料品価格等の物価高騰の影響を受けた生活者や事業者に対し、「物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金」(以下「重点支援地方交付金」という。)により地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細かく必要な事業を実施できるよう支援しています。重点支援地方交付金では、地方公共団体に対し、生活者支援と事業者支援から成る推奨事業メニューを提示しており、事業者支援のメニューの一つに農林水産業におけ

る物価高騰対策支援があります(**図表1-3-10**)。なお、令和7(2025)年12月には、重点支援地方交付金の推奨事業メニューに食料品の物価高騰に対する特別加算が追加されました。

図表1-3-10 重点支援地方交付金の推奨事業メニュー



資料：内閣府公表資料を基に農林水産省作成

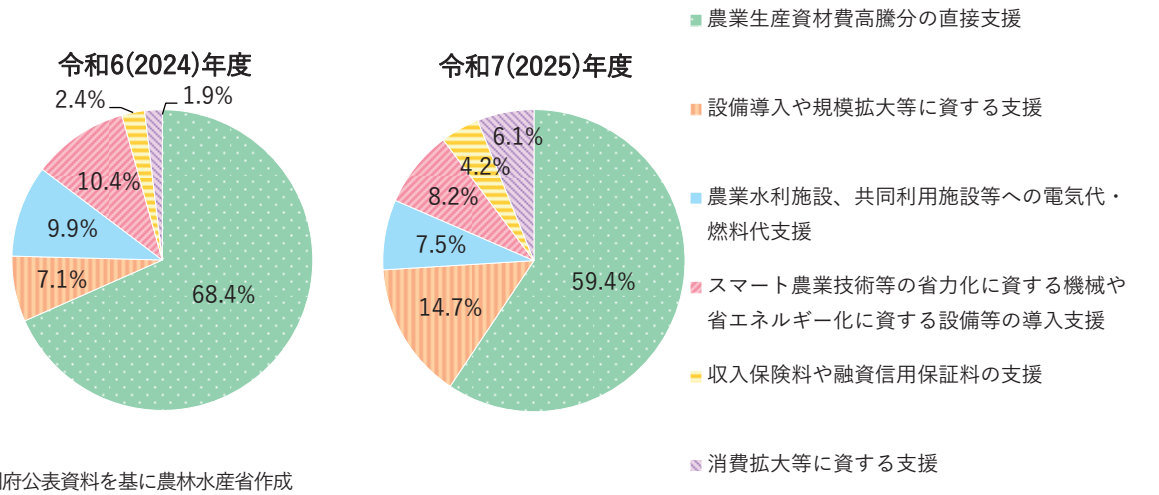
農林水産業における物価高騰対策支援では、配合飼料の使用量低減の取組や飼料高騰等の影響を受ける酪農経営の負担軽減の支援、農林水産物の生産・調製・加工・貯蔵施設や土地改良区の農業水利施設の電気料金高騰に対する支援、化学肥料からの転換に向けた地域内資源の活用等の支援も可能となっており、農林水産省では、農林水産・食品分野での活用事例を紹介し、地方公共団体による重点支援地方交付金の活用を推奨しています。

令和6(2024)年11月の「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策」に基づく重点支援地方交付金においては、16,973事業が交付決定を受け、その交付対象経費は1兆306億円となりました。このうち、農林水産業における物価高騰対策支援は1,959事業と全体の11.5%で、交付対象経費は815億円と全体の8.0%となりました。また、令和7(2025)年11月の「「強い経済」を実現する総合経済対策」に基づく重点支援地方交付金においては、10,206事業が交付決定を受け、その交付対象経費は1兆6,171億円となりました。このうち、農林水産業における物価高騰対策支援は1,197事業と全体の11.7%で、交付対象経費は734億円と全体の4.5%となりました。

令和6(2024)年度においては、農林水産業における物価高騰対策支援のうち、農業分野に関する支援を見ると、飼料や肥料、燃料等の農業生産資材費高騰分を直接支援する事業が68.4%と最も多く、次いでスマート農業技術等の省力化に資する機械や省エネルギー化に資する設備等の導入支援が10.4%、農業水利施設や共同利用施設等への電気代・燃料代支援が9.9%となっています(**図表1-3-11**)。また、令和7(2025)年度においても、令和6(2024)年度と同様に農業生産資材費高騰分を直接支援する事業の割合が高い状況ですが、設備導

入や規模拡大等に資する支援や消費拡大等に資する支援等の割合が上昇しています。農林水産省においても、引き続き地方公共団体に重点支援地方交付金の農業分野における更なる活用を働き掛けていくこととしています。

図表1-3-11 農業分野の重点支援地方交付金実施計画の事業別割合



資料：内閣府公表資料を基に農林水産省作成

注：1) 地方公共団体から提出され、内閣府が取りまとめ公表している実施計画から、推奨事業メニュー「農林水産業における物価高騰対策支援」に当てはまる事業のうち、農業分野に関する支援として令和6(2024)年度は1,062事業、令和7(2025)年度は839事業を抽出し、農林水産省にて独自に分類・集計した数値。なお、令和7(2025)年度は、令和7(2025)年12月24日までに交付決定した事業を分類・集計したもの

2) 「設備導入や規模拡大等に資する支援」は、スマート農業機械や省エネルギー化に資する設備等を除く。

(コラム) 各地で重点支援地方交付金を活用した支援が展開

地方公共団体においては、重点支援地方交付金を活用し、農業分野に関する物価高騰対策として、飼料や肥料、燃料等の農業生産資材価格の高騰対策や土地改良区の農業水利施設の電気料金高騰対策を始めとした支援が引き続き展開されています。

例えば岐阜県では、配合飼料の使用量低減に取り組む畜産農家に対し、飼料価格高騰額の一部を支援しています。また、宮城県では、同県内に事業所を有する清酒製造業者に対し、清酒原料米の価格高騰による影響を緩和するとともに、同県産米を使用した高品質な酒造りの生産基盤の維持・強化を図るため、同県産の令和7(2025)年産酒造好適米及び主食用米の購入数量に応じて、その経費の一部を支援しています。

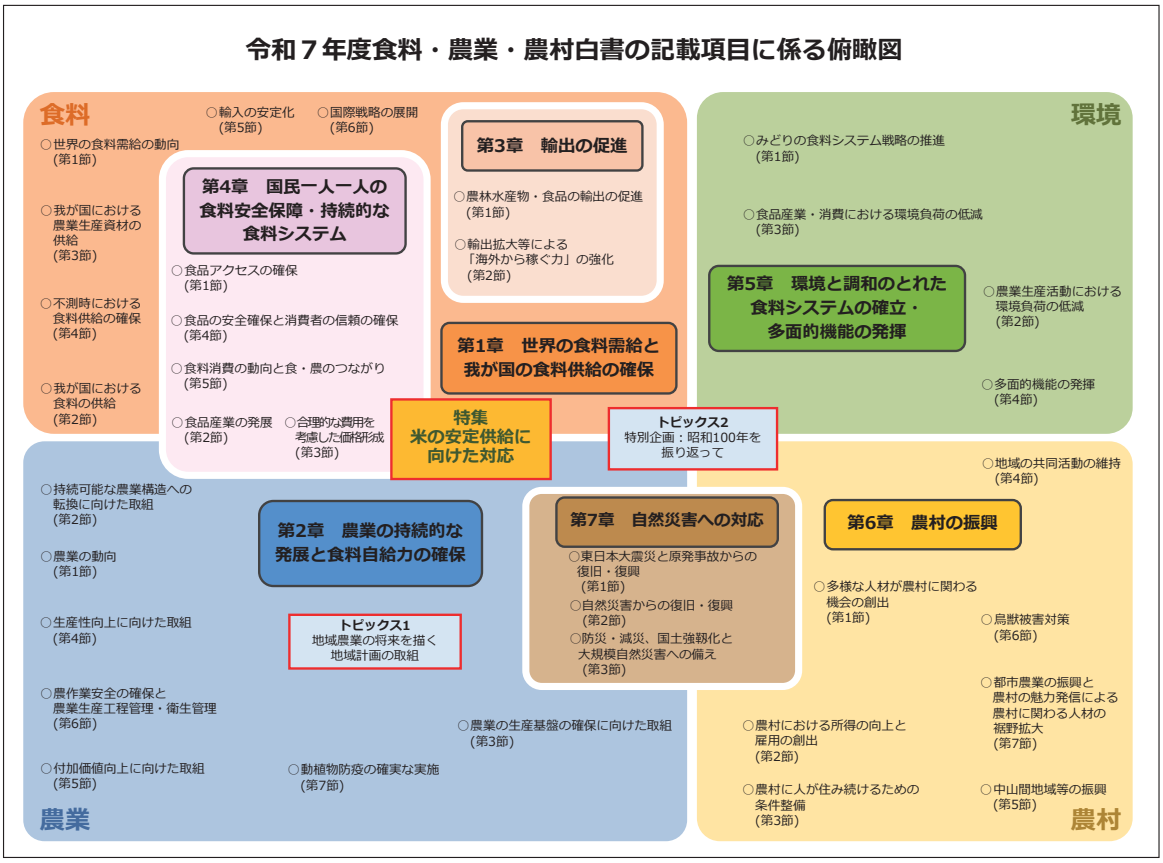
このように、地方公共団体においては重点支援地方交付金を効果的に活用し、事業者に対して地域の実情に応じたきめ細かな支援を行っているところです。



宮城県の日本酒

資料：宮城県

参考資料　白書俯瞰図


令和７年度食料・農業・農村白書の記載項目に係る俯瞰図
食料
○輸入の安定化（第5節）
○国際戦略の展開（第6節）
○世界の食料需給の動向（第1節）
○我が国における農業生産資材の供給（第3節）
○不測時における食料供給の確保（第4節）
○我が国における食料の供給（第2節）
第4章　国民一人一人の食料安全保障・持続的な食料システム
○食品アクセスの確保（第1節）
○食品の安全確保と消費者の信頼の確保（第4節）
○食料消費の動向と食・農のつながり（第5節）
○食品産業の発展（第2節）
○合理的な費用を考慮した価格形成（第3節）
第3章　輸出の促進
○農林水産物・食品の輸出の促進（第1節）
○輸出拡大等による「海外から稼ぐ力」の強化（第2節）
第1章　世界の食料需給と我が国の食料供給の確保
特集
米の安定供給に向けた対応
トピックス2
特別企画：昭和100年を振り返って
環境
○みどりの食料システム戦略の推進（第1節）
○食品産業・消費における環境負荷の低減（第3節）
第5章　環境と調和のとれた食料システムの確立・多面的機能の発揮
○農業生産活動における環境負荷の低減（第2節）
○多面的機能の発揮（第4節）
農業
○持続可能な農業構造への転換に向けた取組（第2節）
○農業の動向（第1節）
第2章　農業の持続的な発展と食料自給力の確保
○生産性向上に向けた取組（第4節）
トピックス1
地域農業の将来を描く地域計画の取組
○農作業安全の確保と農業生産工程管理・衛生管理（第6節）
○農業の生産基盤の確保に向けた取組（第3節）
○付加価値向上に向けた取組（第5節）
○動植物防疫の確実な実施（第7節）
第7章　自然災害への対応
○東日本大震災と原発事故からの復旧・復興（第1節）
○自然災害からの復旧・復興（第2節）
○防災・減災、国土強靱化と大規模自然災害への備え（第3節）
第6章　農村の振興
○地域の共同活動の維持（第4節）
○多様な人材が農村に関わる機会の創出（第1節）
○鳥獣被害対策（第6節）
○都市農業の振興と農村の魅力発信による農村に関わる人材の裾野拡大（第7節）
○農村における所得の向上と雇用の創出（第2節）
○農村に人が住み続けるための条件整備（第3節）
○中山間地域等の振興（第5節）
農村

トピックス 2

特別企画：昭和100年を振り返って

令和8(2026)年に、昭和元(1926)年から起算して満100年を迎えます。昭和から平成、令和にかけての100年間で、我が国の食料・農業・農村は大きく変わりました。以下では、令和7(2025)年度の特別企画として、社会・経済の全般的な動き、国民生活の変化、農業生産・農業構造の動向、農村の変化について紹介します[1]。

(1) 昭和初期から戦中、戦後復興にかけての食料・農業・農村

(昭和元～20年)

昭和初期においては、国民所得の増大や都市化に伴って食生活の質が向上し、農業生産の構成も変化していきました。生糸の価格が暴落し、桑の生産に代わって野菜や果実の生産が増加する中、農業関係の試験研究の体制が整い、農作物の品種開発と栽培技術の向上、家畜の改良に向けた環境整備が行われました。

例えば稲は寒さにはあまり強くないため、北海道や東北等では昭和初期において稲が十分に実らない冷害が起きました。このため、耐冷性を強化した品種の開発が進み、昭和6(1931)年に多収性、耐冷性、そして良食味を兼ね備えた品種「水稲農林1号」が誕生しました。また、西洋りんごについては、欧米から様々な品種を輸入して栽培試験を行ってきましたが、昭和初期にかけて、試験研究機関による組織的な国産品種の開発が開始されました。

こうした取組を背景に、我が国の農業は、世界恐慌[2]の影響を受けながらも、農業者の経営多角化で対応し、野菜や果実、工芸農作物、畜産の生産が大幅に拡大しました。食糧自給の面からは、小麦の増産が注目され、技術的な改良等を通じて増産が図られました。

流通・消費面を見ると、鉄道交通網の発達により、野菜や果実の長距離輸送が増加しましたが、昭和初期の家庭には冷蔵庫等の電化製品が普及しておらず、生鮮食品の長期保存は困難でした。

このような中、昭和2(1927)年には、京都市で中央卸売市場法に基づく初の中央卸売市場が開設されました。その後、昭和5(1930)年に高知市、昭和6(1931)年に横浜市、大阪市、昭和7(1932)年に神戸市、昭和10(1935)年に東京市(当時)で、それぞれ中央卸売市場が開設されました。



せりの様子

資料：東京都中央卸売市場

昭和14(1939)年に始まった第二次世界大戦下では、米や麦等の生産が優先され、生糸や果実等の生産が減少したほか、昭和17(1942)年には食糧管理法が制定され、様々な物資の統制が行われる中で、米麦についても配給統制が行われました。さらに、肥料等農業生産資材の配給、労働力の調整が行われ、農業の生産構造や農村は著しく変化しました。

[1] 参考文献一覧を参照
[2] 昭和4(1929)年に米国で発生し、世界的に影響を及ぼした。

(戦後～昭和35年)

戦後農政の主要な課題は、食糧の確保と農村の民主化、農業の近代化でした。自作農創設特別措置法の制定等の農地改革により、自作農が多数を占める農業構造が創出されるとともに、農業協同組合法の制定により、零細経営を協同の力により補完する協同組合の発達が促進されました。また、昭和26(1951)年には農業委員会等に関する法律が制定され、農業全般にわたる問題を総合的に解決するための民主的な農民代表機関として行政委員会である農業委員会が設置されました。



食糧難に対応するために設けられた国会議事堂前の畑

資料：株式会社共同通信社

深刻な食糧難を打開していくため、国内の食糧増産や肥料の生産体制強化が喫緊の課題であり、農薬取締法や肥料取締法、植物防疫法の制定等に加え、土地改良法の制定により、国営事業等による農地の開拓や、農業用水の開発が積極的に行われるようになりました。さらに、頻発する災害を乗り越えて農業生産を軌道に乗せるため、昭和22(1947)年に農業災害補償法が制定されました。



昭和30年の学校給食

資料：独立行政法人日本スポーツ振興センター

困難な食糧事情ではあったものの、昭和22(1947)年には、救援物資を受けつつ学校給食が主要都市を対象に再開され、徐々に全国に展開され、昭和29(1954)年には学校給食法が制定されました。この後、学校給食は時代とともに形を変えていきました。本トピックスでは、学校給食のメニューを時代とともに振り返ります。

農林水産物・食品の品質改善を目的として、昭和25(1950)年に農林物資規格法[1]が制定され、農林物資の規格と格付(検査)から成るJAS(日本農林規格)[2]制度が創設されました。流通・消費面を見ると、昭和28(1953)年には、消費者が自ら商品を選び、購入する我が国初のセルフサービス式スーパーマーケットが開業し、昭和30年代から食品スーパーや総合スーパーが各地に展開されるようになりました。

我が国経済が戦後復興を遂げる中で、農業生産も、昭和20年代後半には戦前の水準まで回復しました。また、昭和31(1956)年には、「水稲農林1号」を親として、耐冷性、食味を改良した特性を持つ「コシヒカリ」が誕生しました。

(2) 高度経済成長期から国際化が進展する中での食料・農業・農村

(昭和36～44年)

昭和30年代の経済成長過程において、農業従事者と他産業従事者との所得格差が拡大しました。農業部門から他産業部門への労働力の移動や、農産物の消費の拡大と需要構造に変化が生じるなど、農業をめぐる環境は大きく変化しました。

このような状況を踏まえ、昭和36(1961)年に、農業の生産性の向上、農業従事者と他産業従事者との生活水準の均衡を目標とする「農業基本法」が制定されました。同法におい

[1] 平成29(2017)年の改正による正式名称は「日本農林規格等に関する法律」
[2] 第4章第2節参照

ては、生産政策(農業生産の選択的拡大、農業の生産性向上等)、価格・流通政策(農産物価格の安定及び農業所得の確保、農産物の流通合理化等)、構造政策(農業経営の規模拡大、農業経営の近代化、協業の助長等)を3本の柱とする農業政策の方向付けが行われ、同法に基づき各種政策が展開されました。また、同法に基づき同年度版から農業白書が作成・公表されました。

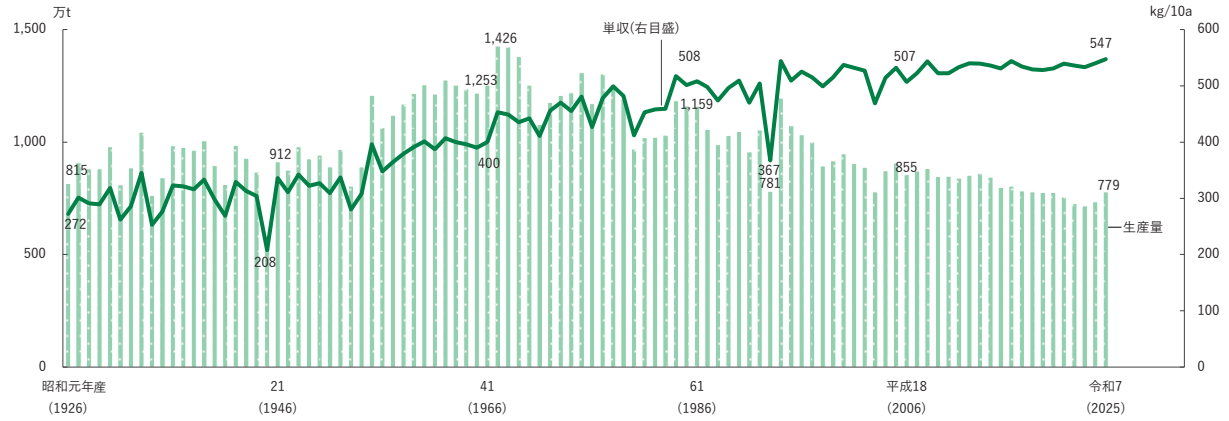
昭和39(1964)年には、我が国はIMF[1](国際通貨基金)8条国へ移行するとともに、OECD[2](経済協力開発機構)へ加盟することにより、開放経済体制へ移行し、農業部門の対応も課題となっていきました。

農業生産の選択的拡大という考え方の下で、各種政策が講じられた結果、畜産や園芸の生産拡大が進み、農業総産出額は、昭和35(1960)年の1兆9千億円から昭和44(1969)年の4兆7千億円と大幅に向上しました。一方、小麦、大豆、飼料穀物の輸入量の急増と国内生産の大幅な減少、これに伴う作付延べ面積の減少が進みました。

また、稲作技術が向上し、米の単収は、昭和元(1926)年産の200kg/10a台から昭和41(1966)年産の400kg/10aへと飛躍的に増加しました(**図表 トピ2-1**)。一方、米の年間1人当たり消費量[3]は、昭和37(1962)年度に118kgとなって以降、減少傾向となり、昭和44(1969)年度には100kgを下回りました。

この結果、供給熱量ベース総合食料自給率は、昭和40(1965)年度は73%でしたが、以降、米の消費量の減少、畜産物や油脂類の消費拡大等の食生活の変化とともに長期的に低下傾向をたどりました。

図表 トピ2-1 米の生産量と水稲の単収



資料:昭和元(1926)～32(1957)年産までは農林省「農林省統計表」(昭和17(1942)及び18(1943)年産のみ農商省「農商省統計表」)、昭和33(1958)年産以降は農林水産省「作物統計」

注:1) 生産量は収穫量(子実用)の数値

2) 昭和19(1944)年産から昭和48(1973)年産までは沖縄県を含まない。

農業構造については、兼業化が進展するとともに、農業者の高齢化も進行しました。また、都市的土地の需要拡大に伴う農地価格の上昇等により、土地利用型農業の規模拡大は進みませんでした。

---

[1] International Monetary Fundの略

[2] Organisation for Economic Co-operation and Developmentの略

[3] 国民1人・1年当たり供給純食料

価格・流通政策としては、品目ごとの価格安定等に係る法制度が整備され、著しい価格低落時の補給金の交付等が行われ、農業経営の安定に貢献しました。

流通・消費面を見ると、高速道路網の発達により、遠方の産品を含めた多様な食材の生産地から消費地への輸送が可能になりました。昭和30年代半ば(1960年頃)には、食品の製造工程や包装工程の機械化、冷凍等による保存期間の長期化等の食品製造技術は著しく進歩し、昭和43(1968)年にはレトルト食品が登場しました。

また、2ドア式の冷凍冷蔵庫の普及を背景に、水産系の食品製造事業者が食品の冷凍加工を目指した本格的な研究に取り組み、冷凍食品に適した調理方法を開発し、調理冷凍食品を市販したことにより、次第に食品スーパー等で専用の売場が設けられるようになりました。昭和31(1956)年から派遣が始まった南極地域観測隊の食料として冷凍食品が採用されたことや、昭和39(1964)年に開催された東京オリンピック[1]の選手村で多くの選手等に短時間で提供するために冷凍食品が使用されたことで、外食分野での冷凍食品の導入が進み、家庭での消費も拡大しました。



家庭消費向けの冷凍食品売場
資料：株式会社ニチレイ

農村においては、情報伝達や交通手段の発達により生活上の利便性が改善され、農業者の消費水準が高まった一方、混住化や農地転用の進行等が土地のスプロール化を招きました。このため、農業生産に必要な農用地等の確保及び農業の健全な発展を図ることを目的とする「農業振興地域の整備に関する法律」等が制定されました。

(昭和45～54年)

1970年代においては、昭和48(1973)年のオイルショックを境に、国内経済のインフレとそれに続く不況等の厳しい局面を経験し、安定成長へと移行しました。都市化、工業化は全国に波及し、都市の過密とその一方で農村の過疎化が進みました。1年のうち一定期間家族のもとを離れて職に就く出稼労働者数は昭和40年代後半以降減少傾向にあり、地方から都市部への人口移動は、高度経済成長の終わりに向けて、勢いを弱めつつも、継続しました。



昭和40年代後半の学校給食
資料：一般財団法人武蔵野市給食・食育振興財団

農業者の状況を見ると、在宅の雇用兼業が一般化し、農業者と非農業者の生活水準は、昭和40年代後半には均衡に向かいました。昭和45(1970)年には、第2種兼業農家[2]が5割を占め、かつ兼業農家の多くは経営を稲作にシフトし、土地を資産的に保有する傾向を強めた一方、専業的な経営は養豚や養鶏、施設園芸といった土地に依存しない資本集約的な部門での発展を図る方向に向かいました。

農業生産面においては、米については昭和41(1966)年度に完全自給を達成しましたが、

[1] 正式名称は「第18回オリンピック競技大会」
[2] 兼業所得の方が農業所得よりも多く、世帯員の中に兼業従事者が1人以上いる農家

消費が減退している中で生産量が増加し続け、供給過剰状態となって昭和45(1970)年には政府米在庫量が720万tに達し、昭和46(1971)年から生産調整が本格実施されました[1]。米のほかにも、みかんや生乳等の農産物の需給が緩和しました。

食生活では、肉類の消費が伸びた一方、穀物の消費が減少しました。農産物輸入は増加を続け、我が国は世界的に上位に位置する農産物純輸入国となり、供給熱量ベース総合食料自給率は50%台になりました。昭和47(1972)年の東欧や旧ソヴィエト連邦における穀物の不作に始まる国際農産物需給の逼迫(ひっぱく)は、昭和48(1973)年の米国産大豆の禁輸措置につながり、国民の食料供給に対する関心が高まる一つの契機となりました。学校給食では、カレーライス等のメニューが見られるようになり、飲み物として牛乳が提供されるようになりました。

流通・消費面を見ると、生鮮食料品等を安定的・効率的に供給するため、昭和46(1971)年に卸売市場法が制定され、卸売市場施設の整備や、その適正かつ健全な運営を確保すること等により、取引の適正化や生産・流通の円滑化が進められました。これによって、食生活は高度化、多様化し、この動きに対応して食品の加工・流通を担う食品産業は大きく成長しました。昭和40年代半ばから、カップ麺の登場に加え、外食産業では、チェーン店経営によるファミリーレストランやファストフードの業態が登場しました。昭和40年代には、米国のコンビニエンスストア業態が我が国の小売業界にも導入されました。



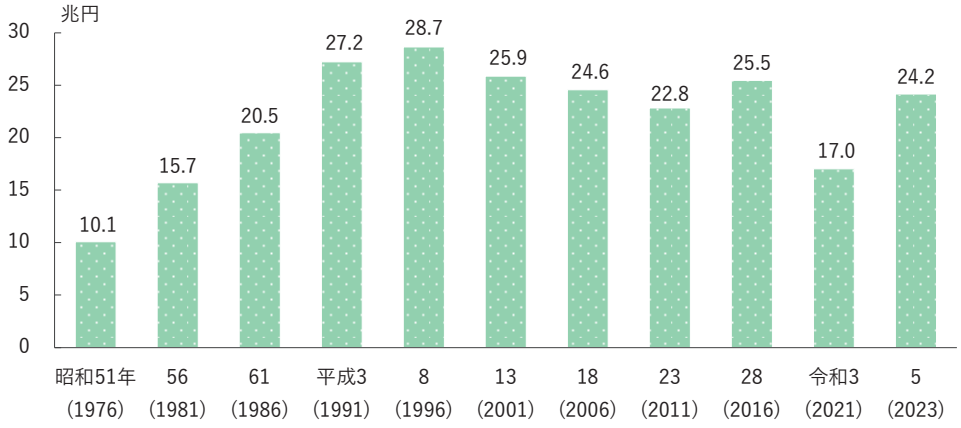
我が国初のフランチャイズ方式による
コンビニエンスストア
資料：株式会社セブン-イレブン・ジャパン

(昭和55～63年)

二度にわたるオイルショックを克服した我が国経済は、1980年代に入り、好調な対外輸出等に支えられて景気拡大基調となりました。国民の食生活は、所得向上、生活様式の変化等を背景に多様化が一層進みましたが、全体的には食料消費の伸びは緩やかなものとなり、栄養的には飽和に近い状態になりました。こうした中で、我が国の風土に根差し、バランスの取れた日本型食生活の維持・定着が課題とされました。昭和61(1986)年には、外食産業の市場規模は20兆円を超える規模となりました(**図表 トピ2-2**)。

[1] あわせて、昭和46(1971)年以降、2度にわたり過剰米処理を実施

図表 トピ2-2 外食産業の市場規模



資料：一般社団法人日本フードサービス協会「外食産業市場規模推計」を基に農林水産省作成

また、食生活の洋風化や多様化が進み、弁当やおにぎり等の中食の利用が拡大し、スーパーマーケット等では中食の売場が拡大しました。昭和63(1988)年には、冷蔵による宅配サービスが開始され、冷蔵・冷凍保存を必要とする食品や生鮮食品を入手できる場が店舗以外にも拡大する契機となりました。学校給食では、主流であるコッペパンのほか、揚げて調理されたパンも提供されていました。



スーパーマーケットの総菜売場

農業においては、大幅な円高に加え、農産物の国際需給も緩和したことから、農産物の内外価格差が拡大し、その縮小に向けた生産性向上のための取組が強化されるとともに、需給緩和基調が続く米、小麦、加工原料乳等の行政価格の引下げが行われました。さらに、昭和63(1988)年に牛肉、かんきつ等の輸入自由化が決定されました。農業総産出額は、昭和59(1984)年の11兆7千億円をピークに減少しており、品目別に見ると、昭和63(1988)年頃には、米、畜産、野菜・果実の産出額がほぼ同じとなりました。農産物の品種開発や優良品種の普及が進み、例えば果実については、日持ちが良く、良食味を兼ね備えたリンゴ品種の「ふじ」[1]が広く普及し、おおむね昭和62(1987)年以降、「ふじ」は国内のりんご生産量の5割程度を占めるようになりました。



昭和50年代から60年代初めの学校給食
資料：一般財団法人武蔵野市給食・食育振興財団

農業構造については、高齢専業農家が増加し、第2種兼業農家が減少する中で、農用地利用増進法に基づき、生産性の高い担い手の育成確保とともに、担い手を中核とした地域農業の組織化が推進されました。

[1] 昭和37(1962)年に品種登録

農村においては、中山間地域等の条件不利地域では過疎化が進行し、地域社会の維持が困難となる地域も見られるようになりました。一方、農村で農業が営まれることにより発揮される国土の保全や水源の涵養、自然環境の保全等の多面的機能に注目する動きも見られるようになりました。一村一品運動に代表される農産物の高付加価値化と地場消費の開拓の取組やふるさと小包に見られる地域から都市部に向けた発信の取組も活発になりました。

(平成元～10年)

平成に入ると、国際的には東西ドイツの統一、旧ソヴィエト連邦の崩壊等による冷戦体制の終結といった政治経済体制の枠組みに大きな変化が生じました。また、国内では、平成3(1991)年のバブル経済崩壊以降、我が国経済社会は長い低迷期に入りました。さらに、情報通信技術や交通手段の飛躍的な発達により、経済社会のボーダレス化が急速な勢いで進みました。こうした中で、平成5(1993)年には、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉が実質合意されるなど、農産物貿易の自由化が進み、平成7(1995)年には新たな世界の貿易ルールとして包括関税化の実施、農業保護の削減、輸出補助金の削減を進めるWTO[1]農業合意が実施に移されるなど、新たな国際環境に対応した農政を展開していく必要性が増大しました。

また、国民の意識や生活様式が、健康や暮らしの心地良さ等を優先する価値観へと変化する兆しがある中で、食生活は量的にも質的にも充足し、安全性等への関心の高まりに対応した表示・規格制度の充実や、環境への配慮に対応した循環型社会の実現に向けた取組も進展しました。



平成2年頃の学校給食

資料：一般財団法人武蔵野市給食・食育振興財団

農業政策については、経営感覚に優れた効率的かつ安定的な経営体の育成を狙いとする構造政策の強化や価格政策の見直し等が進められました。職業としての農業を見直す動きもあり、新規就農青年数[2]は順次回復傾向となり、平成10(1998)年には年間に1万人を超えました。また、政府による食糧管理に重点を置き、厳格に流通ルートを特定する制度から、流通面の規制を緩和し、生産者の自主性の発揮や流通の合理化を図る制度とするため、食糧管理法を廃止し、食糧法が平成6(1994)年に制定されました。

農業技術面では、米について、平成5(1993)年の大冷害を受け、「ひとめぼれ」等の耐冷性に優れた品種の普及が進みました。また、遺伝子解析技術の進展や情報通信技術の発達により、品種開発の効率化が進み、スマート農業の基盤となる技術も確立されました。

農村については、過疎化や高齢化が引き続き進行している中で、中山間地域を対象とした施策を実施し、定住化を促進するといった生活環境施設等の整備が行われるとともに、グリーン・ツーリズムを始めとする都市と農村の交流活動等が行われました。

---

[1] World Trade Organizationの略で、世界貿易機関のこと

[2] 新規就農者のうち、「学生」から「農業が主」となった者と、39歳以下の「勤務が主」から「農業が主」となった者の合計

(3) 世界の転換期における我が国の食料・農業・農村

(食料・農業・農村基本法の下での展開)

1990年代後半には、地球資源の有限性や環境問題、食料危機への不安等の課題が一層顕在化し、戦後の農政を形作ってきた制度の全般にわたる抜本的な見直しが必要になりました。このため、21世紀を展望しつつ、国民全体の視点に立って食料・農業・農村政策を再構築し、食料の安定供給の確保と農業・農村の持つ多面的機能の発揮が図られるよう、農業の持続的な発展と農業が営まれる農村の振興を図ることを旨とする「食料・農業・農村基本法」(以下「基本法」という。)が平成11(1999)年に制定されました。基本法に基づいて平成12(2000)年に策定された基本計画では、食料自給率の目標が設けられました。また、基本法に基づき、平成11(1999)年度版から「食料・農業・農村白書」が作成・公表されることとなりました。

2000年代に入ると、原油価格の高騰や国際的な環境への関心の高まり等を背景に石油代替燃料としてのバイオ燃料への需要が高まりました。また、世界的な干ばつや洪水等の異常気象が続くとともに、金融危機、経済危機が発生し、原油等を始めとする原材料価格が高騰したことに加え、世界の人口増加や開発途上国・新興国の経済成長等により、金融市場からの資金が穀物市場へと流れる投機的な動きが広がり、穀物価格の上昇・急騰につながりました。

国内では、BSE(牛海綿状脳症)の発生や、無登録農薬問題、加工乳による大規模食中毒事故、牛肉偽装事件、事故米穀の不正規流通問題といった、食の安全を脅かし、消費者の信頼を揺るがす事案が発生し、国民の食に対する関心と不安が高まり、食品安全に関する各種制度の創設・見直しが行われました。また、口蹄疫や高病原性鳥インフルエンザ等の伝染性疾病の発生等も農業に大きな影響を及ぼしました。



建設会社が農業に参入し、
りんどうを生産

農業構造については、平成17(2005)年の農業経営基盤強化促進法の改正により、農地のリース方式による一般法人の農業参入が可能となりました。また、担い手の確保・育成の観点から、品目横断的経営安定対策(平成18(2006)年)や水田・畑作経営所得安定対策(平成19(2007)年)が開始されました。このほか、環境に配慮した栽培方法である有機農業[1]を一層推進するため、平成18(2006)年に「有機農業の推進に関する法律」が制定されました。

平成24(2012)年には、集落や地域における徹底した話合いを通じて、今後の中心となる経営体と、その経営体への農地集積方法や、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業の在り方等を定めた「人・農地プラン」の作成が開始されました。くわえて、平成26(2014)年には、農地の貸借を通じて担い手への農地の集積・集約化を進めるための機関として、各都道府県に農地中間管理機構(農地バンク)が創設されました。

流通・消費面では、インターネットの普及に伴い、EC[2]市場が平成10年代以降急速に発展し、書籍や家電等に加え、食品類の取扱いも行われるようになり、日常的に商品を購入

[1] 第5章第2節を参照
[2] Electronic Commerceの略で、電子商取引のこと

する手段となりました。また、平成17(2005)年に制定された食育基本法を受け、平成21(2009)年の改正後の学校給食法には、その目的に学校給食を活用して食育を推進することが明記されました。学校給食では、食育を意識して昔ながらの郷土料理等が提供されるようになりました。

さらに、消費者の視点で政策全般を監視し、消費者行政を一元的に推進する組織として、平成21(2009)年に消費者庁が設置されました。

平成25(2013)年には、「和食」[1]がユネスコ[2]無形文化遺産として登録されました。このことが日本食文化を見つめ直す一つの契機となるとともに、次世代に向けた保護・継承の動きや、農林水産物・食品の輸出等につながることが期待されるようになりました。



平成25年の学校給食
資料：一般財団法人武蔵野市給食・食育振興財団

平成26(2014)年には、地域ならではの自然的、人文的、社会的な要因の中で育まれてきた品質、社会的評価等の特性を有する産品の名称を、地域の知的財産として保護する地理的表示法[3]が制定されました。

また、世界的な貿易の枠組みも大きく変化していきました。WTOでの多国間の貿易自由化交渉が停滞する中、特定の国・地域間で貿易ルールを取り決めるEPA/FTA[4]の締結が世界的に進み、平成30(2018)年12月にはCPTPP[5](環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定)が、平成31(2019)年2月には日EU[6]・EPAが、令和2(2020)年1月には日米貿易協定が、それぞれ発効しました。これらの協定における輸出先国・地域の関税撤廃等の成果を最大限に活用し、我が国の強みを生かした品目の輸出を拡大していくことが重要です。令和元(2019)年には、輸出促進法[7]が制定され、政府が一体となって農林水産物・食品の輸出拡大を支える制度が整備されるとともに、我が国農林水産業の生産基盤の強化と新市場開拓の推進等の取組が進められました。

さらに、障害者の農業分野での活躍を通じて、農業経営の発展とともに、障害者の自信や生きがいを創出し、社会参画を実現する「農福連携」[8]の取組が広がりました。農福連携は、平成27(2015)年に国際連合(以下「国連」という。)で採択されたSDGs[9](持続可能な開発目標)に掲げられた包摂的な社会の実現にも通じる取組です。

(食料・農業・農村基本法改正へ)

令和2(2020)年に始まった新型コロナウイルス感染症のまん延といった世界的な感染症の流行や、気候変動による生産・流通・消費への複合的なリスクが顕在化している中、令和4(2022)年2月のロシアによるウクライナ侵略等により、世界の食料供給や国内外の物流

---

1 正式名称は「和食；日本人の伝統的な食文化」。第4章第5節を参照
2 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizationの略で、国際連合教育科学文化機関のこと
3 正式名称は「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」
4 第1章第6節を参照
5 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnershipの略
6 European Unionの略で、欧州連合のこと
7 正式名称は「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」
8 第6章第2節を参照
9 Sustainable Development Goalsの略

に大きな影響が生じたことから、地政学的な情勢の不安定化が、輸入依存度の高い我が国の食料供給に深刻な影響を及ぼし得ることが認識されました。

また、世界的には、中国やインド等の新興国の経済が急成長し、食料のほか、肥料等の農業生産資材への需要が増加しており、新興国によるそれらの輸入量も急増しています。我が国が輸入に大きく依存している穀物、油糧種子、肥料や飼料等の調達競争が激化しており、世界中から必要な食料や農業生産資材を望ましい条件で調達できない状況となってきています。

約30年にわたるデフレ経済下で、国内の農産物・食品価格はほとんど上昇しないまま推移しました。実質賃金が上昇しない中で、消費者も低価格の食料を求め、安売り競争が常態化し、サプライチェーン全体を通じて食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化されました。生産コストが増加しても価格を上げることができない問題が深刻化し、農産物や生産資材の価格が急騰した際にも価格に速やかに反映できず、事業継続にも関わる事態が生じるようになりました。



新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い流通が混乱し、空になった商品棚(豪州)

資料：独立行政法人農畜産業振興機構

また、農業者の減少・高齢化が著しく進行し、基幹的農業従事者[1]数は、平成12(2000)年の約240万人から、令和5(2023)年には約116万人と半減し、その年齢構成のピークは70歳以上層となりました。20年後の基幹的農業従事者の中心となることが想定される60歳未満層は、全体の約2割の24万人程度にとどまっています。

農村においては、都市に先駆けて人口減少・過疎化が進んできました。その結果、集落機能の維持に支障を来す事態も生じています。集落内の戸数が9戸以下になると、用排水路の管理や農地の保全等の集落が担ってきた共同活動が著しく減退するといった状況も見られるようになりました。



国際情勢の変化に伴う調達リスクの高まりを受け、備蓄を開始した肥料原料(茨城県)

このように生産基盤が弱体化する中、基本法が制定された平成11(1999)年には想定されなかった情勢の変化を踏まえ、令和5(2023)年6月に内閣総理大臣を本部長とする「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」において、「平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立」、「環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換」、「人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立」という新たな三つの柱に基づく政策の方向性が示されました。

(4) 未来に続く食料・農業・農村

(初動5年間で農業の構造転換を推進)

こうして、令和6(2024)年6月に、基本法は、将来にわたる食料安全保障の確保を基本理念の柱とした内容へ、25年ぶりに改正されました。また、改正された基本法の内容を実現

[1] 個人経営体の世帯員であって、15歳以上の世帯員のうち、自営農業を主な仕事としている者

するため、不測時の食料安全保障の対応を強化するための「食料供給困難事態対策法」[1]や、食品等の持続的な供給を実現するため、食品産業の持続的な発展と合理的な費用を考慮した価格形成を内容とする食料システム法[2]等が制定又は施行されました。

また、改正された基本法で掲げた基本理念に基づき、施策の方向性を具体化する計画として、新たな基本計画が令和7(2025)年4月に策定されました。同基本計画に基づき、基本法改正後の初動5年間で農業の構造転換を推し進めるため、農地の大区画化、共同利用施設の再編集約・合理化、スマート農業技術・新品種の開発・普及、輸出産地の育成等の施策に集中的に取り組んでいます。

農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしている農村は、人口減少・高齢化が進行しており、農村に関わりを持つ人材を増やすなどの農村の活性化に向けた取組を推進しています。

このような中、昭和100年の間、国や都道府県の農業関係の試験研究機関等により絶え間なく行われてきた品種の開発にも変化が見られます。例えば稲については、主に耐冷性や多収性、良食味の観点から品種開発が進められてきましたが、近年では、稲の登熟期における高温の影響で品質の低下が課題となっていることから、高温耐性品種の開発が進められています。また、輸出産地を育成する観点から、低コストで生産できる栽培技術の開発とともに、多収品種の開発への関心が再び高まりつつあります。



高温条件でも白濁が生じにくい水稲の高温耐性品種「にじのきらめき」(左)と既存品種(右)

資料：国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構

リンゴについても、近年の労働力不足や環境変化に対応した品種開発が進められており、例えば食味も良好で機械化適性を持ち省力化に資する「紅(べに)つるぎ」や、気候変動に対応し、高温条件でも果皮の着色が優れた「紅(べに)みのり」や「錦秋(きんしゅう)」等の様々なニーズに対応した品種が開発され、普及が進められています。



リンゴの主力品種「ふじ」(左)と高温条件でも果皮の着色に優れる「錦秋」(右)

資料：国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構

ブドウについても、皮ごと食べられる黄緑色品種である「シャインマスカット」の生産が拡大し、我が国の高品質果実として輸出が進んできたほか、気候変動に対応した新たな品種の開発も進められています。

今後も、我が国の高い技術やノウハウ等の強みを活かしつつ、優良な品種の開発や導入を促進していくことが重要です[3]。

昭和100年にわたる歴史の中で培われてきた成果を確実に継承しつつ、我が国の自然と調和した農業と和食を始めとする多様な食文化を経済社会の持続的な発展に資するよう活用していくため、今後とも国民全体が一丸となって取り組んでいくことが必要です。

---

1 第1章第4節を参照
2 第4章第2節及び第3節を参照
3 第2章第5節を参照

第3節　合理的な費用を考慮した価格形成

食料の持続的な供給を実現するためには、生産だけでなく、加工、流通、小売等の各段階の持続性が確保される必要があり、このことは、消費者の利益にもかなうものです。生産や流通に要するコストが上昇する中、我が国の農業・食品産業において食料の持続的な供給を実現するためには、これらのコストを適切に価格へ転嫁することが重要です。そのためには、食料システムの各段階におけるコストを把握・明確化し、生産から消費に至る食料システム全体で合理的な費用が考慮される仕組みを構築する必要があります。

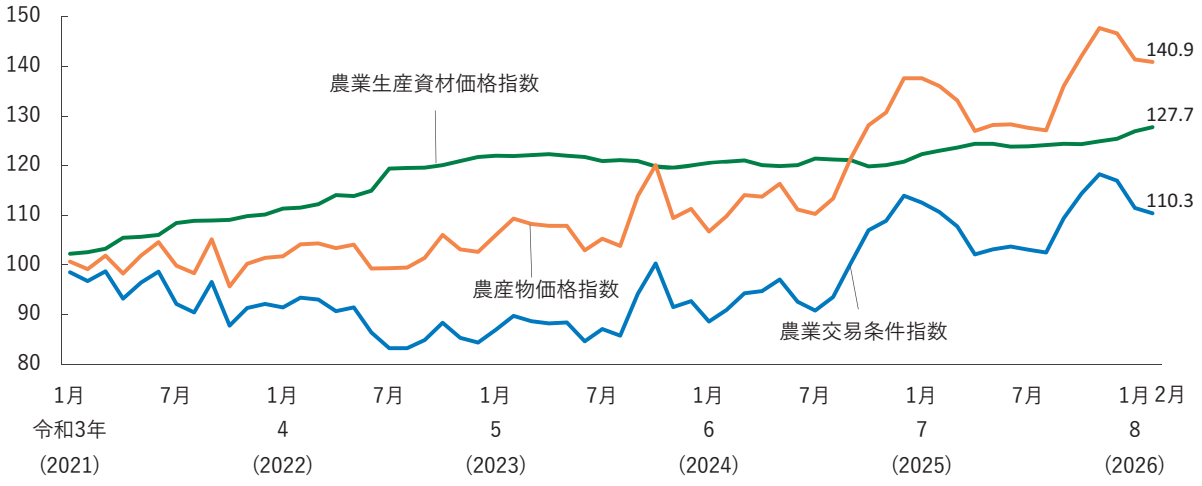
本節では、価格転嫁等の動向や、国民の理解と納得を得られる合理的な費用を考慮した価格の形成に向けた取組について紹介します。

(1) 農産物と農業生産資材の価格動向と課題

(農業生産資材価格指数は高止まり、農産物価格指数は上昇傾向で推移)

農業経営体が購入する農業生産資材価格に関する指数である農業生産資材価格指数については、令和3(2021)年以降、肥料や飼料等の価格高騰により上昇し、令和5(2023)年4月以降は横ばい傾向で推移しており、令和8(2026)年2月時点で127.7となっています(**図表4-3-1**)。一方、農業経営体が販売する農産物の生産者価格に関する指数である農産物価格指数については、令和3(2021)年以降、ほぼ横ばいで推移しており、農産物価格と農業生産資材価格の相対的な関係の変化を示す農業交易条件指数については、おおむね令和2(2020)年の平均値である100を下回る水準で推移していました。その後、令和6(2024)年8月以降、米や野菜等の価格が大きく上昇したことを受け、上昇基調で推移しており、令和8(2026)年2月時点では110.3となっています。令和6(2024)年9月以降は100を上回る水準で推移しています。

図表4-3-1　農業生産資材及び農産物の価格指数と農業交易条件指数



資料：農林水産省「農業物価統計調査」

注：1) 令和2(2020)年の平均価格を100とした各年各月の数値
2) 令和7(2025)、8(2026)年は概数値
3) 農業交易条件指数=農産物価格指数÷農業生産資材価格指数×100
4) 農業交易条件指数は令和2(2020)年の平均値を100とした各年各月の数値から算出

（コスト高騰を踏まえた農産物・食品への価格転嫁を推進）

農林水産省では、食品製造業者と小売業者、又は卸売市場の仲卸業者等と小売業者との取引関係において問題となり得る事例等を示した「食品製造業者・小売業者間における適正取引推進ガイドライン」及び「卸売市場の仲卸業者等と小売業者との間における生鮮食料品等の取引の適正化に関するガイドライン」の普及を通じて、取引上の法令違反の未然防止に努めるとともに、事業者の品質向上等の経営努力が報われる適正な取引を推進しています。

農業生産資材や原材料の価格高騰は、農業者や食品企業の経営コストの増加に直結し、最終商品の販売価格まで適切に転嫁できなければ、食料安定供給の基盤自体を弱体化させるおそれがあります。このため、農業者や製造事業者等の売り手が自らのコスト構造を把握し、買い手に対して説明できるようにすることで、コストの実態について消費者等の理解を得ながら、食料システム全体で合理的な費用を考慮した価格形成が行われるよう、環境整備を進めていくことが必要です。

（事例）生産コストの見える化による価格交渉（静岡県）

静岡県静岡市（しずおかし）の静岡県経済農業協同組合連合会（以下「JA静岡経済連」という。）は、令和7（2025）年に策定した「JA静岡経済連3か年計画」において、生産コストの上昇を加味した販売価格の実現を位置付けています。農業経営を支えるためには、安定的な取引関係を構築しつつ、価格交渉を行うことが重要です。このため、JA静岡経済連では、産地が価格形成等に関与する取引である直接販売取引を進めています。

農業生産資材の価格高騰により経営費が上昇する中、価格交渉を円滑に進めるためには、経営費の上昇分を「見える化」することが重要です。JA静岡経済連では、令和4（2022）年から、同県がモデルごとに作成した栽培コストに、JA静岡経済連が取り扱う農業生産資材の価格を反映させることで、主要品目の標準的な経営費を算出し、経営費の増加に対する実需者の理解を得ることに役立てています。具体的には、卸売業者を通じて実需者の希望数量を取りまとめた上で販売先を決定するとともに、取引価格は、前年の市場価格をベースに経営費の上昇分を加味した消費者が継続して購入できる価格となるようバランスを考慮して設定しています。

また、価格交渉に先立ち、流通関係者と販売戦略を共有するために戦略書を作成して、需要量のヒアリングを実施し、生産計画と照らし合わせた販売計画書の作成、生産者・卸売業者等との意見交換等を行っています。このような取組を通じて、産地と実需の関係者間で販売強化に向けた連携と信頼関係の構築を進めています。



生産者の 生産基盤の強化 に資する内容	
基本目標１	産地の維持・拡大に向けた 生産基盤の強化
基本戦略１	組合員の農を支える事業活動
＜戦略１＞	JA域を超えた事業連携・協調による 生産基盤の強化
＜戦略２＞	生産コストを考慮した適正な価格形成 と販売力強化
＜戦略３＞	系統結集力の発揮による生産コスト 削減
＜戦略４＞	環境調和型農業・スマート農業への 対応

ＪＡグループの 経営基盤の強化 に資する内容	
基本目標２	事業環境の変化に対応しうる 経営基盤の構築
基本戦略２	組合員のくらしを軸とした 総合事業の展開
＜戦略５＞	地域共生と豊かな暮らしの実現
＜戦略６＞	ＪＡ・経済連の新たな一体的事業 運営体制の構築

「JA静岡経済連3か年計画」の内容

資料：静岡県経済農業協同組合連合会

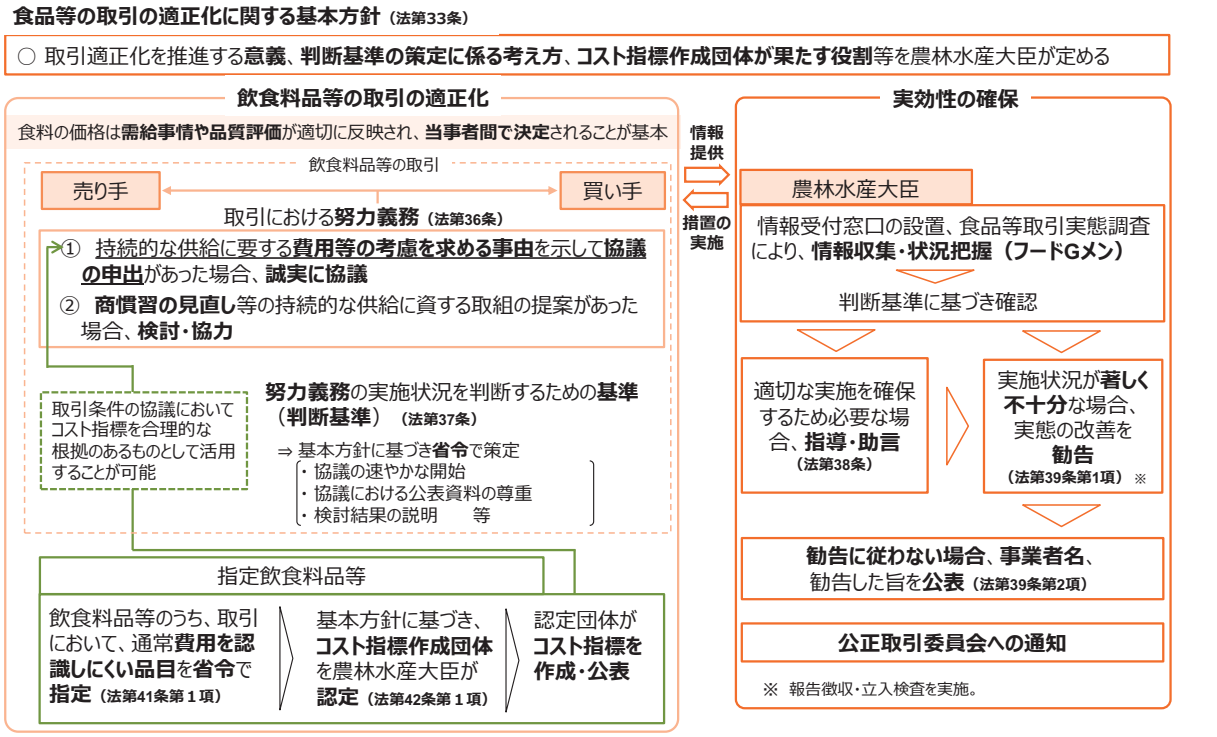
(2) 合理的な費用を考慮した価格形成に向けた取組が進展

(食料システム法に基づきコスト指標の対象品目を指定)

合理的な費用を考慮した価格形成の仕組みづくりに当たり、農林水産省では、令和5(2023)年8月に設置した「適正な価格形成に関する協議会」において、米、野菜、飲用牛乳、豆腐・納豆について実務に精通した取引担当者等による課題の分析等を行いました。

こうした議論を踏まえ、食料システム法では、食品産業の持続的な発展を促す認定制度を創設[1]するとともに、食品等の取引の適正化を図るため、売り手と買い手双方に対する努力義務の措置と努力義務が果たされているかの判断の基準となるべき事項(判断基準)の策定を行い、取組が不十分な場合等には農林水産大臣による指導・助言、勧告・公表、公正取引委員会への通知等の措置を講ずることとしています(**図表4-3-2**)。さらに、取引において、消費者の値頃感等から、飲食料品等のうち持続的な供給に要する費用について認識しにくいものの指定や当該指定飲食料品等についてコストの指標を作成する団体の認定、卸売市場における指標の公表等の措置も講ずることとしており、令和8(2026)年1月に米穀、野菜、豆腐、納豆、飲用牛乳(成分無調整牛乳のみ)を指定飲食料品等として規定する省令を公布しました。食料システム法に基づく食品等の取引の適正化について、令和8(2026)年4月の施行に向けて実効性を確保するため、令和7(2025)年10月から農林水産省本省や地方農政局等に専門職員(フードGメン)を配置し、生産から販売に至る各段階の取引実態調査を行うほか、取引や協議に関する外部からの相談等に対応する情報受付窓口を設置し、体制整備に取り組んでいるところです。

図表4-3-2 持続的な供給に要する費用を考慮した取引の適正化のための具体的措置



資料:農林水産省作成

[1] 第4章第2節を参照

(3) 消費者の理解醸成に向けて

(フェアプライスプロジェクトを引き続き展開)

持続的な食料システムを確立するためには、生産者等の売り手と小売業者等の買い手との間でコストを考慮した取引が行われることに加え、消費者からコストの実態に対する理解と支持を得ることが不可欠です。

このため、農林水産省では、農林水産業の現状や我が国の未来について考え、生産等の現場の実情やコスト高騰の背景等を分かりやすく伝える広報活動「フェアプライスプロジェクト」を継続して実施しています。同プロジェクトのウェブサイトでは、生産者のインタビューのほか、生産者と消費者をつなぐ食品スーパーにおける価格決定の難しさを描いた動画等を紹介しています。



テレビアニメーション
「あはれ！名作くん」との
コラボビジュアル

(コラム) 値段のないスーパーマーケット・豆腐屋さんを開催

農林水産省は、食品の合理的な費用を考慮した価格形成について消費者が主体的に考える場を提供するため、「フェアプライスプロジェクト」の一環として、「値段のないスーパーマーケット」を開催しました。同イベントは、農林水産・食品産業を取り巻く現状について学び、値付け体験を通して食品の価格が生産者・流通業者・販売者・消費者にとって「フェアな値段」であるとはどういうことかを考えてもらうという取組で、令和7(2025)年2月の4日間、東京都で、令和7(2025)年11月の2日間、大阪府で開催されました。

同イベントでは、実際のスーパーマーケットのように牛乳、豆腐、納豆、野菜が陳列されていますが、商品には値札が付いていません。参加者は、展示されたパネルから生産や流通にまつわる現状について学んだ上で、自分がフェアだと考える価格を設定し、その価格で商品を購入することができます。購入後には、自分で設定した価格と実際の小売価格との比較結果が記載されたレシートが発行され、価格に対する理解を深めることができる仕組みになっています。

また、会場ではショートドラマやアニメーション、インタビュー動画等も上映され、子供から大人まで幅広い層が楽しみながら学べる工夫が施されました。多くの来場者が価格を自分で決めるという新しい体験を通じて、食品の価値や価格の裏側にあるストーリーに触れることを目指したものです。

さらに、同プロジェクトの一環として「値段のない豆腐屋さん」が令和7(2025)年10月の4日間、東京都で開催されました。豆腐を消費者が購入するまでのサプライチェーンにも目を向けながら「フェアな値段」について考えてもらう場を提供しました。まず、豆腐の原料となる大豆の生産から、豆腐を製造し、小売店に並べられるまでの工程やコスト、食品の供給に係る背景について、展示を通して学んでもらいました。その上で、将来にわたって良質な豆腐が提供され続けるためには豆腐の値段はいくらが妥当であるか、豆腐の値付け体験を通して、考えてもらいました。

このような取組は、単なるイベントにとどまらず、持続的な食料供給の実現に向けた社会的な意識改革の一環であり、オンライン上で値付けできるウェブ体験版や学校での出前授業等を通じて、全国的に展開することとしています。



イベント会場内



体験レジ

公益社団法人茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

理事長	飯田　正美（代表理事）		
副理事長	堀　　良通		
専務理事	千歳　益彦		
理　事	斎藤　義則	研究員	岡野　孝男
理　事	日下部好美	研究員	大高　みよ
理　事	石松　俊雄	研究員	有賀　絵理
理　事	今井　路江	研究員	横田　能洋
理　事	清水　瑞祥	研究員	横木　裕宗
監　事	須之内浩二	研究員	萩谷　慎一
監　事	堀江　　優		
監　事	菅谷　　毅		

自治権いばらき

№162　2026年9月15日発行

発　行　所　公益社団法人 茨城県地方自治研究センター
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内
TEL 029-224-0206

編集・発行人　飯田 正美

印　　刷　コトブキ印刷株式会社
水戸市千波町2398-1
TEL 029-241-1000