

力強い北海道農業の構築に向けて

国連が世界各国に家族農業経営への支援を呼びかける中、わが国では家族農業経営を一層の市場原理のもとに置く農政改革が進められています。

停滞・低迷する日本農業の中で異彩を放つ北海道農業・農村の将来展望とその実現に必要な取り組み、農政のあり方、研究者・研究機関の果たすべき役割などに関して、第一回から第四回までは道内、第五回からは道外の学識経験者の方々から提言をもらいます。

第六回は東北大学大学院農学研究科教授冬木勝仁氏、第七回は京都大学大学院経済学研究科教授久野秀二氏です。

第六回

需要に応じた米生産と北海道農業の展望

東北大学 大学院農学研究科 教授 冬木勝仁

一．米の需給調整の仕組みの

変更と「目安」の設定

農業者自らの判断で需要に応じた計画的生産を行わなくてはならない。とはいえ、全く指標がない中で計画的生産を行うことは困難であるため、何らかの「目安」が必要である。

今年産から米の需給調整の仕組みが大きく変わった。これまで

でのように国が生産数量目標を配分するというのがなくなり、

今年の初め、農林水産省は各道府県が設定した二〇一八年産米生産量「目安」の一覧表を公表した。「目安」は、国が米の



冬木勝仁(ふゆき かつひと)氏

1962年 京都市生まれ
 1989年 京都大学大学院経済学研究科博士前期課程修了
 1995年 東北大学より博士(農学)の学位授与
 論文題名『米穀流通における規制緩和と米穀卸売業者の動向に関する研究』

1990年 東北大学農学部助手
 1994年 東北大学農学部講師
 1997年 東北大学農学部助教授
 1999年 東北大学大学院農学研究科助教授
 2007年 東北大学大学院農学研究科准教授
 2017年 東北大学大学院農学研究科教授。博士(農学)。

【主要著書】

- ・『グローバリゼーション下のコメ・ビジネス—流通の再編方向を探る—』2003年、日本経済評論社
- ・『農業経営安定の基盤を問う』(分担執筆)2003年、農林統計協会
- ・『現代の食とアグリビジネス』(分担執筆)2004年、有斐閣
- ・『食料・農産物の流通と市場 II』(分担執筆)2008年、筑波書房
- ・『与件大変動期における農業経営』(分担執筆)2008年、農林統計協会
- ・『復興の息吹き—人間の復興・農林漁業の再生』(分担執筆)2012年、農山漁村文化協会

生産数量目標を配分しない中で、それに代わるものとして、各道府県の農業再生協議会が設定したもので、生産調整の指標となる数量である。

国が生産調整に関わらないという方針になったため、各都道府県の「目安」を国が取りまとめて公表することも当初は慎重であったが、充実することを約束していた「情報提供」の一環として、二〇一八年一月の「米に関するマンスリーレポート」で都道府県別一覧表を公表した。

概ね半数の県が国全体の需要予測と前年産までの県別配分割合を基に、二〇一七年産に倣った算定方式で主食用米生産量の目安を設定している。だが、八%近く積み増した千葉を筆頭に一三道県が二〇一七年産を上回る目安を設定している。一方で、下回る目安を設定しているのも七府県あり、全国合計で二〇一八年産主食用米の生産量目安は二〇一七年産目標を若干上回る程度である。なお、「飯米・縁故米を除く流通量ベース」で生産目標を設定している新潟や前年産の作付実績をもとに設定している京都は単純に比較できないが、独自に計算した上で新潟を増産、京都を減産とし、数字上は若干減産になっているが、算定方式が変わらない宮崎、沖縄を据え置きとした。

二〇一七年産と異なる数量を設定した道府県の算定方式は

それぞれ異なるが、大きく分けると、地域や単位農協が設定した数値を積み上げた方式と需要動向を何らかの方法で勘案した方式、それに加えて他作物を含めた県全体の農業振興策に沿った方式である。

米需給・価格の安定のためには目安の実効性が問われる。二〇一七年産を超過作付した千葉や新潟が目安を上積みしたことは想定できるが、同じく超過作付した福島、静岡、愛知が目安を少なくしたことは注意を要する。また、前年産は生産調整の「深堀」を行い、主食用米の生産を目標よりも少なくしていた青森、秋田、宮城が目安を上積みしたことの影響も注意する必要がある。

これらの道府県は需要動向をふまえて目安を設定しているのであるが、その推計方法はまちまちである。また、二〇一八年産は制度変更初年度のため、前年産を踏襲した多くの県でも、石川のように「需要見込みの把握方法を検討」しているところもあり、いずれは需要動向をふまえるが、その方法を模索しているというのが多くの道府県の実態であろう。

二 具体的な計画的生産の取り組み

いずれにせよ、「米の生産数量目標に従って生産」すること

を要件とした米の直接支払交付金がなくなるので、これまでと同じように配分したとしても、それは「目安」でしかなく、具体的な取り組みが重要である。

そのことに関して、五月末に今年産米の中間的取組状況（四月末現在）が公表された。主食用米、飼料用米、加工用米、麦、大豆、備蓄米などの作付状況を都道府県ごとに示したものであり、今年産の需給と価格の見通しを判断する上で重要な情報である。

昨年と比べて、主食用米については三四道府県の作付面積が横ばい、七都府県で減少し、増加しているのは六県にとどまっているため、収量が増加しなければ、大幅な供給過剰による米価暴落という事態は避けられそうである。

前述したように、国は今年から生産数量目標を配分しなくなったが、東京と大阪を除く道府県は需要に応じた計画的生産を進めるための「目安」を設定した。主食用米の作付面積を増やした県のうち青森、秋田、新潟、鳥取は「目安」も増やしており、計画どおりといえるが、若手、福島は事情が異なる。

若手は主食用米の作付面積を昨年並みとしていたが、今年作付面積が増加している。また、福島は昨年より減らす「目安」を設定したが、実際には増加している。同じく「目安」を減らした静岡、愛知、香川、熊本などでは横ばいである。

このように、実際の作付面積が「目安」を上回る県が多くなれば、供給過剰の可能性が生じるが、「目安」を下回っている県の方が多いので、さしあたりは大丈夫である。

主食用米以外の作物に目を向ければ、これまで主食用米の超過作付を解消する上で大きな役割を果たしていた飼料用米の作付面積を減らした道県が東日本で目立つ。その代わりに、輸出用米等の新市場開拓用米を増やしている道府県が多い。

戦略作物と位置付けられる飼料用米、加工用米、WCS、麦、大豆は「水田活用の直接支払交付金」の「戦略作物助成」の対象で、販売農家や集落営農に助成金が直接交付されるが、新市場開拓用米は同交付金の「産地交付金」の対象であり、内外の新市場開拓を図る米穀の作付面積に応じて都道府県に配分された後、それぞれが設定した助成内容に従って農業者に配分される。したがって、助成内容を設定する都道府県や地域農業再生協議会の取り組みが重要となる。

北海道については、道全体で主食用米の作付面積が「目安」どおり横ばいで、飼料用米、加工用米、大豆が減少、WCS、新市場開拓用米、麦が増加している。石狩市や当別町は主食用米、飼料用米、加工用米がともに増加し、麦が減少しており、米を増産している地域もあれば、南幌町のように主食用米、飼料用米を減らし、麦、大豆を増産している地域もある。また、

主食用米を増やし、戦略作物を減らした滝川市のような地域もあれば、逆に主食用米を減らし、戦略作物に力を入れた名寄市のような地域もある。特徴を一言で表現しやすい地域だけあげたが、それぞれの地域農業再生協議会ごとに特徴が現れている。

この点は、主食用米が増産傾向にある東北各県とは異なる。戦略作物の取り組みは地域によって異なるが、青森、秋田、宮城、福島では多くの地域が主食用米の作付面積を増やしている。とりわけ、秋田では二五の地域農業再生協議会のうち主食用米を減らしたのが二地域、横ばいが二地域だけである。「需要に応じた計画的生産」によって主食用米が増加しているのであれば良いが、「米の生産数量目標に従って生産」することを要件とした米の直接支払交付金がなくなった結果の増産であれば需給の不安定要因である。

このことに関して、宮城の「目安」の考え方が示唆的である。宮城県は、国が示す全国の需給見通しに県産米のシェアを乗じた数量を「宮城県の基本数量」とした上で、各地域農業再生協議会から報告された契約見込数量を勘案して、宮城県全体の「生産の目安」を算定している。契約見込み数量の合計が、前年の契約実績を上回る場合、増加した数量を「基本数量」に上乘せた数量を「目安」とし、前年の契約実績並み、または下

回る場合、「基本数量」を「目安」としている。この方式では、「生産の目安」が減少することはない。

これに比べれば、北海道は各地域農業再生協議会が、どのような基準を用いたかはわからないが、地域ごとに「需要に応じた計画的生産」を模索している様子がうかがえる。

三、主食用米におけるミスマッチ

米の主産地である東北各県が増産傾向にあるとはいえ、前述したように、今年産米の中間的取り組み状況を見る限り、主食用米の大幅な供給過剰という事態は避けられそうであるが、問題は主食用米の用途別の需要と供給のミスマッチである。

農林水産省が公表した「米をめぐる状況(2011年7月)」によれば、「主食用米全体の需給は均衡している中、産地においては、高価格帯中心の一般家庭用の米を生産する意向が強い」一方、買い手においては、二割を占める低価格帯中心の業務用などにも対応した米生産へのニーズがあり、ここにミスマッチが生じている状況」である。

卸売業者の販売量に基づいたデータでは四〇%弱が業務用向けに供給されているので、産地が家庭内食向けに生産したつもりの主食用米が業務用として販売されているのである。かつて

は業務用といえば北海道産というイメージが強かったが、食味向上や販売努力、道内消費拡大の結果、道産米は三分の二が家庭内食用である。代わって、秋田を除く東北各県や栃木で業務用向けが家庭内食向けを上回っている。

青森では「まっしぐら」という品種が業務用の大部分を占めている。この品種は収量性やブレンド特性に優れており、県の方針として、外食産業等の業務用を中心に販路の拡大に努めている。山形では特定の大手コンビニエンス・ストア・チェーンの米飯原料の主力である「はえぬき」が業務用の殆どである。しかしながら、岩手、宮城では「ひとめぼれ」が、福島、栃木では「コシヒカリ」が業務用の主力であり、家庭内食用と変わらぬ。

このあたりが「ミスマッチ」の実態であり、原料コストの引き下げを期待している業務用の実需者にとっても、収入増加を見込んだ農業者にとっても、不満足な結果をもたらしている。本来であれば、一定の食味を保ちつつ、低コスト生産が可能な専用品種への切り替えが必要なのであるが、県が新規投入する品種は高価格帯を目指したものが多い。

作ったお米が高く評価されて喜ばない農家はまずいない。そのため農家は日々努力している。それゆえ、高価格帯を目指すことは理解できるが、消費者の動向を考えれば、一律にその

方向を目指すことが正しいとは言えない。

日本穀物検定協会が公表した二〇一七年産米の食味ランキングでは四三銘柄が最高の「特A」になった。ピークであった二〇一五年産の四六銘柄からは減少しているが、二〇〇〇年産が十一銘柄であったことを考えれば、おいしいとされる米が増えている。

特A銘柄が増え、日本の米が全体としておいしくなっているということは消費者にとっても喜ばしいが、それでも一人当たりの米消費は減り続けている。むしろ、消費が減っているからこそ特Aが増えているといえる。縮小する市場の中で少しでも有利に売りたいという産地の思いが特Aの増加に拍車をかけている。デビュー直後に特A評価を受けた北海道「ゆめぴりか」や山形「つや姫」が比較的高値で販売されていることを考えれば、産地の思いも理解できる。

ただ、日本の米づくりの今後を考えた場合、本当にこの方向で良いのか疑問がある。もちろん、おいしい米を作ることは必要である。だが、すべての産地、生産者が特Aを目指すような方向だけに進めば、結局のところ優位性が失われ、これまでと同じように過度な競争が繰り返されることになる。皆が同じ方向を向いては共倒れになりかねない。

食べ方によって求められる「おいしさ」は異なる。食味その

ものを評価する場合もあれば、一緒に食べるものとの相性を重視する場合もある。また、調理や加工の仕方によってもおいしさは異なる。近年の経済状況をふまえ価格を第一に考える食べ方もあろう。外食や中食あるいは加工米飯など米消費の形と市場が多様化している状況をふまえれば、米づくりも多様でなければいけない。食味重視、コスト重視、食べ方の提案、環境配慮、地域性など、今後は様々な要素を考慮した個性的な米づくりとそれに対応した農地利用の工夫が求められる。主食用米と戦略作物を区分するだけでなく、主食用米の中で用途別の「需要に応じた計画的生産」にまで深掘しなければならぬ。

この点、前述したように、かつて業務用米の主力であった産米は今や三分の二が家庭内食用である。ある牛丼チェーンは以前ほぼすべての米を北海道から仕入れていたが、現在では他県の大規模法人経営との間で、民間企業が開発した品種の契約栽培を進め、仕入れ先を多元化している。同業他社もそれに追随している。北海道も業務用需要に対する生産・販売戦略を再構築する必要がある。

四・米輸出への期待

全国的にも、北海道でも増加傾向にある新市場開拓用米に関連して、米輸出をめぐる情勢について触れておこう。

今年の五月九日に行われた安倍首相と中国の李克強首相との会談で、中国が行っている日本産食品の輸入規制緩和を進めることが合意された。それと関連して、日本から中国に米を輸出する際に必要な指定精米工場、燻蒸倉庫を増やすことも合意された。これまで指定されていた施設は神奈川県にしかなく、今回北海道など産地に近い場所の施設が指定されたことで、流通コスト削減が期待でき、中国への米輸出拡大の条件が整備された。

ただ、現在でも燻蒸倉庫の能力は年間七、〇〇〇tあるにもかかわらず、中国への米輸出は二九八t（二〇一七年）にとどまっていることを考えれば、輸出のための施設だけの問題ではない。米の主要産地である新潟や宮城を含む一〇都県産の全ての農林水産物・食品について、中国が未だ輸入停止措置を続けていることもあるが、日本側の輸出推進体制の課題もある。

一つは、現在の取り組みが産地バラバラに行われていることである。輸出推進のために、農林水産大臣の下、二〇一七年九月に「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト」が立ち上げられて

いるが、まだ緒についたばかりである。実際の取り組みが各産地に委ねられている状況では、国内の産地間競争を海外に拡大することになる。産地間で切磋琢磨することを否定するわけではないが、まずは、オール・ジャパンで日本産米市場全体の拡大戦略を持つ必要があるだろう。

いま一つは、農業者の意識の問題である。「米輸出」と言われても、多くの農業者は具体的なイメージを持たず、自分自身が取り組むという意識にはならないだろう。もちろん、政府は輸出拡大が重点課題であることを農業者に示し、多くの情報を提供しているが、それだけでは自分が米を輸出することを実感できない。商社、米卸売業者や全農、農協など組織の取り組みだけではなく、同じ目線の農業者による実際の輸出の取り組みが身近になれば、自分自身も取り組むことができる課題として意識するようになるだろう。そのためには、ロール・モデル（社会的役割が果たせ、他の見本になるような人）として、各地に輸出に取り組む先進的農業者を重点的に育成することも必要であろう。

他の先進国と比べて日本は農産物の輸出が少ない。輸出だけで米生産者の経営が向上するわけではないが、販路開拓の一つの選択肢として、輸出を考える農業者がもっと居てもよいだろう。前述したように、中国への輸出用に北海道内の施設が指定

された。この機会に、これまで先進的な役割を担ってきた北海道の農業者に米輸出でも先陣を切って欲しい。

五・米流通改革と北海道農業

昨年の国会では、二〇一六年十一月二十九日に決定、公表された「農業競争力強化プログラム」に基づく「農業競争力強化支援法」及び関連七法が成立した。単独の法にはなっていないが、このプログラムには米卸売業界再編も含まれ、農協改革と併せ、米流通が大幅に変化することが予想される。

プログラム本文では、「中間流通（卸売市場関係業者、米卸売業者など）については、抜本的な合理化を推進すること」が示されているのだが、併せて公表された参考資料では、米卸売業者数が過剰であることが強調され、「生産者・JA等が、自ら販路を開拓するとともに、流通を合理化してコストを削減」することが今後の方向として示されている。

現在、全国で二六〇社以上の卸売業者が存在しているが、この数は食糧制度末期の状況と変わらない。もちろん、食糧法から食糧法に移行したことで新規参入が相次ぎ、その後の競争を経て、顔ふれは入れ替わっているが、数としてはほぼ同じくらいである。米の市場規模が縮小していることを考えれば、確か

に業者数は過剰であろう。

この資料では過当競争による経営状況の厳しさが強調されるとともに、日本の米流通が韓国と比べて多段階になっており、非効率であることが示されている。明言はしていないが、生産者・農協等が自ら販路を開拓するとともに、中間流通を極力なくし、産地と実需者が直接取引する形態を推奨しているように見える。

また、全農の販売事業に対しては、「流通関連企業の買収」「委託販売を廃止し、全量を買取販売に転換すべき」などを求めている。こうした政府の方針をふまえ、全農は、二〇一七年三月二十八日に開催した臨時総代会で、主食用米について、二〇一八年度に実需者への直接販売を二二五万t（取扱量の六二％）に、生産者からの買取集荷を五〇万t（集荷量の二五％）に拡大することを決定し、二〇二四年度にはそれぞれ九〇％、七〇％を目指すことも示している。

さらに、全農は、回転ずし最大手あきんどスシローの親会社であるスシローグローバルホールディングス（SGH）の株式を取得し、実需者との結びつきを強めている。SGHの株式は米卸売業者最大手の神明も取得し、筆頭株主となっており、元気寿司との経営統合など業界再編を進めている。全農はSGHの第二位の株主であり、スシローへの米供給継続で神明と合意

している。また、包装米飯大手のサトウ食品工業への出資も決定し、着々と「流通関連企業を買収」の方向を進めている。

回転寿司業界再編を通じて、全農と米卸売業者最大手の神明が結びつきを強めることは多くの米卸売業者にとって脅威である。集荷率は以前よりも低くなったとはいえ、全農のシェアは大きい。生産者団体と米卸売業界最大手が協力して、実需段階まで含む米流通再編を進めることは多くの米卸売業者の存亡にも関わる。

大手同士の合従連衡が進む米流通再編の中で、ホクレンを中心とする北海道産米の販売戦略を改めて考える必要がある。

六 北海道農業への期待

これまで、それぞれの項目で北海道農業との関わりを指摘してきたが、最後に東北在住の私から見た北海道農業への期待を述べておきたい。

「隣の芝生は青く見える」のかもしれないが、都府県農業から見て、北海道農業の規模はつらやましい。だが、それも一概には言えなくなってきた。二〇一五年農林業センサスのデータでは引き続き5ha以上の経営体が増加しており、都府県農業でも規模拡大が進んでいる。とりわけ七年半前の東日本大震災の

津波被災地では、復興政策による誘導もあり、これまでとは異なる大規模化が進んでいる。震災時あるいはその後にくなくなった農家、この地を離れた農家、営農を継続できなくなった農家が多数存在し、その農地を少数の組織または個人の担い手が引き受けたことが背景にある。

被災地に限らず、大規模化した農業経営体の中には発展方向を模索している経営体も多い。北海道の農業者には、本稿で指摘した項目を含め、先進的経営体として道外農業者のロールモデルになって欲しい。そのことが日本農業全体の発展（再生）につながるであろう。

第七回

主要農作物種子事業と北海道農業への期待

京都大学 大学院経済学研究科 教授 久野 秀 二

一．はじめに

筆者は一九九五年七月から二〇〇五年三月まで、途中二年間の在外研究を挟んで約一〇年間に、北海道大学農学部／農学研究科・農業市場学研究室の助手を務めた。もともと京都大学経済学部、同大学院経済学研究科で政治経済学から農業問題にアプローチするトレーニングを受け、たまに京都周辺の中山間地域で農業農村構造調査を手伝う機会があったものの、種子・農業を中心とする農業資材産業のグローバルな展開過程を歴史的・構造的に捉える研究に従事していたため、研究室での学生指導等を通じて得た北海道農業に関する見聞は最初から最後まで新鮮であったし、率直に言えば、京都周辺の中山間地域農業との

大きなギャップに戸惑うことばかりであった。当時の三島徳三教授、飯澤理一郎准教授の計らいで得た、北海道農産物協会からの委託事業「種子事業の構造と展開」は、残念ながら北海道を対象とするものではなかったが、ほぼ制度論（歴史と構造）に終始していた筆者の種子市場研究を、不十分ながらも現場レベルに引き寄せる貴重な機会となった^{注1}。二〇一六年一〇月頃に突如浮上し、二〇一七年一月頃からメディアでも取り上げられるようになり、そうこうするうちに国会で短期間のうちに可決・成立に至った主要農作物種子法廃止をめぐる問題理解と世論喚起において、数少ない種子市場研究者として微力ながら一定の役割を果たしているのも、北大時代の経験のおかげである。

前置きが長くなったが、このたび『地域と農業』誌から標題

にあるテーマで寄稿する機会を与えられた。この目的のために新たな調査を実施することもなかったし、紙幅も限られているため、すでに各方面で執筆・発言してきた内容からそれほど代わり映えのしないものに留めざるを得ないが、二〇一七年一〇月に北海道農政部で種子法廃止に係る意見交換を行い、北海道の先進的な取り組みについて学ぶ機会があったので、そこで得た知見を可能な限り盛り込みたいと思う。なお、全国的には生産者の関心も消費者の関心もコメに集中しているが、主要農作物種子制度の対象には麦類と大豆が含まれる。コメの優良品種でも北海道の存在感が飛躍的に高まっているものの、麦大豆において北海道が同制度の下で果たしてきた、そして今後も果たすことが期待されている役割はひときわ大きい。この点にも言及したいと思う。

二 「主要農作物種子法」と

公共財としての優良品種

北海道立総合研究機構中央農業試験場遺伝資源部長の田中義則氏は、一九五二年に制定された「主要農作物種子法」(以下、種子法)の目的と性格を次のように端的に表現している——それは「国民の食料を確保する食料安全保障に対する国の意思で

あり、その実行を生産現場である都道府県に義務付ける法的根拠」であり、その下で都道府県は「関係機関との連携により品種改良と種子生産のシステムを維持し、主要農作物種子の品質確保と安定供給」に取り組むことができたのである^{注3)}。ところが、二〇一七年一月一五日付の農林水産事務次官通知によれば、種子法等の効果もあつて稲の生産は拡大しコメの供給不足は解消したが、食生活の変化に伴う需要量の減少により供給過剰となるなどの「状況の変化」に伴い「種子法の意義も変質した」のだという。政府は二〇一七年三〜四月の国会審議でも、

- ① 都道府県育成品種が優先されることが構造的に避けられない、
- ② 都道府県の枠を超えた広域的・戦略的な品種開発と種子生産のニーズに応えられない、
- ③ 種子の生産供給が安定しており、

全都道府県に一律に種子事業を義務付ける必要がなくなった、という説明を一方的に繰り返していた。しかし、言つまでもなく、種子法が果たしてきた役割と機能がなくなつたわけではない。

種子法は主要農作物(水陸稲、麦類、大豆)の優良な種子の生産及び普及を促進するため、都道府県が普及すべき優良品種(奨励品種)を指定し、その原原種・原種・一般種子の生産と安定供給に都道府県が責任を持つことを定めてきた。この目的のため、都道府県は種子法を根拠に一般財源(地方交付税)生



久野 秀二 (ひさの しゅうじ) 氏

- 1968年 大阪府豊中市生まれ（東京都出身）
 1995年 京都大学大学院経済学研究科博士後期課程中退
 北海道大学農学部／農学研究科・助手
 2001年 博士（農学、北海道大学）取得
 2002－2004年 ワーヘニンゲン大学社会科学部・客員研究員
 2005年 京都大学大学院経済学研究科・准教授
 2010年 同・教授（2012年より同・国際プログラム主任）
 2012年 アムステルダム自由大学社会科学部政治学科・客員研究員

【主要著書】

- ・『Reconstructing Biotechnologies: Critical Social Analyses』Wageningen Academic Publishers 2008年 共編著
- ・『食料主権のグランドデザイン：自由貿易に抗する日本と世界の新たな潮流』農文協 2011年 共著
- ・『食と農の社会学：生命と地域の視点から』ミネルヴァ書房 2014年 共著
- ・『Risk and Food Safety in China and Japan: Theoretical Perspectives and Empirical Insights』Routledge 2018年 共著

【主な論文】

- ・「多国籍アグリビジネスによる「種子の包摂」の現段階と対抗運動の可能性」『有機農業研究』第8巻2号 2016年12月 単著
- ・「遺伝子組換え作物の正当化言説とその批判的検証」『農業と経済』第83巻2号 2017年3月 単著
- ・「Revitalising Rurality under the Neoliberal Transformation of Agriculture」『Journal of Rural Studies』Vol. 61 2018年7月 共著
- ・「農業知財に関するバイオパイラシー問題の潮流と今後の課題」『農業と経済』第84巻11号 2018年11月 単著

産流通振興費」への上乗せ分。一九九八年以前は補助金として配分されていた）から捻出した予算に基づいて、①指定種子生産圃場の指定及び圃場審査、生産された種子の生産物審査、②指定原原種・原種圃場の指定及び圃場審査、生産された原種・原種の生産物審査、③有用な品種を奨励品種として指定するための試験、④優良な種子の生産及び普及のための指定種子生産者等への勧告・助言・指導、⑤種子の安定供給のための種子計画の策定等を粛々と行ってきた。主要農作物（穀物）は野菜と比べて種子の増殖率が低く、しかも毎年安定的に大量の種子を準備する必要がある。純度と発芽率の高い種子を一般生産農家に供給するためには種子増殖の過程で自然交雑や人・機械を介した異品種の混入、病虫害の発生等の種子事故を防がなければならない。これらの作業に多大な時間と労力を要するため、育種家種子から原種を、原原種から原種を、原種から一般種子を、それぞれ段階を追って、綿密な計画と緻密な作業に基づいて生産するシステムが整備されてきたのである。

北海道の優良品種のうち、水稻の「ゆめぴりか」は上川農試、「ふっくりんこ」は道南農試、「おぼろづき」は北海道農研センター、「ななつぼし」と「そらゆき」は中央農試で育成された。通常、水稻品種の育成には一〇年以上の年月を要する。育種母本の交配、系統の選抜と検定、有望な系統の評価という「育種サイクル」を二〜三回ほど繰り返してようやく育種目標に達した新品種候補系統が生まれる。さらに能力評価のため、三年以上かけて育成場以外の農業試験場で奨励品種決定基本調査、農業改良普及センターや地域農業技術センター、JA等の協力を得て奨励品種決定現地調査を実施する。栽培適性だけでなく、実需者である事業者や消費者の協力によって食味や品質、加工適性などの評価も行う。

北海道では、認定された優良品種の育種家種子を中央農試遺伝資源部が担当して作出し、道から委託されたホクレン種苗生産センター（滝川市）が育種家種子から原原種を生産し、水稻の場合は道の指定を受けた岩見沢市（旧栗沢町）・滝川市（旧江部乙町）・秩父別町・当別町・北斗市・中富良野町の六採種組合（原種圃場八・一ha）で原原種から原種を生産し、道の指定を受けた同じ市町にある農協の採種圃場（約九八九ha）で原種から一般種子が生産される。麦類の場合は、原種生産（八三ha）を道内一一農協と幕別町・女満別町にある特産種苗協会、

一般種子（約二、五〇〇ha）を道内三六農協、一事業者、幕別町の特産種苗協会が担っている。大豆の場合も、原種生産（二六八ha）を道内一五農協と幕別町・女満別町にある特産種苗協会、一般種子（九一四ha）を道内三六農協、二事業者、幕別町の特産種苗協会が担っている。この種子生産事業に四年は必要である。

これら各段階で種子の品質と安全を確保し、種子の安定供給を図るため、主要農作物の生産と流通に関わる多くの関係機関（道農政部、中央農試、JA北海道中央会、ホクレン、集荷団体、米麦改良協会、北海道農研センターや農業改良普及センター等）が種子生産農家・採種組合と地域レベルで幅広く連携している。こうした主要農作物種子の生産・供給システムが安定的に維持され、その役割を果たしてこられたのは、それが種子法によって公的な事業として明確に位置づけられていたからである。

一九八六年に種子法が改正され、さらに一九九五年に食糧管理法が廃止されたことによって、民間事業者が主要農作物種子事業に参画できるようになったが、主要農作物種子の生産・流通・管理に国と都道府県が主導的な役割（最終的な責任）を果たすという基本方針はその後も貫かれてきた^{注4}。いくつかの有望な民間育成品種が開発されたものの、なかなか奨励品種に指

定されないため都道府県の補助を受けられず、国や都道府県が育成した公共品種と比べて五〜一〇倍もの価格でしか種子を農家に販売できない、だから広く普及しないのだ、という不満が出ていたのは事実である。

しかし第一に、国土が南北に長く、同じ県でも平坦部や山間部が入り乱れ、各地で多様な農業が営まれる日本では、多様な品種の開発と緻密な種子の生産管理が不可欠であり、地域ならではのユニークな命名などマーケティング努力も含め、多様な優良品種が地域農業の活性化に繋がってきたし、そのようなものとして品種開発の努力が重ねられてきた。裏を返せば、全国で栽培され長年にわたり高評価を得ている「コシヒカリ」など一部の品種を除き、各品種の種子は市場規模が小さく、手間とコストを考えれば、民間企業が営利目的で種子事業に参画するのはそもそも難しいのである。水稲作付面積で新潟県に次ぐ北海道では、「ななつぼし」や「ゆめぴりか」のような主力品種ともなれば全国有数の作付面積となるが、二〇一八年度の奨励品種はうるち米だけで一七品種あり、気候や土壌等の自然条件に応じて区分された地帯別に適地・適作を推進するため各品種の作付指標が設定されている。小麦の奨励品種は、秋小麦の「きたほなみ」や春小麦の「春よ恋」など九品種で、基本的に適応地帯は全道にまたがるが、加工適性や形態特性、病害抵抗

性等の障害耐性にバリエーションがある。大豆は「ユキホマレ」や「ユキシズカ」など一九品種が奨励品種に指定されており、やはり六地帯区分ごとに適応品種が複数提示されている。

第二に、育成された優良品種はその時々の実用品種として広く普及し生産されるだけでなく、新たな品種改良の育種素材として広く活用される遺伝資源でもある。公共育成品種は国内の農業生物資源ジーンバンク（植物遺伝資源はつくば市にある遺伝資源センターと、他の農研機構や農林水産省傘下の研究所にある一二のサブセンターで構成される）はもちろん、国際農業研究機関（CGIAR傘下のIARC）や各国のジーンバンクとつながる国際的な遺伝資源ネットワークに組み込まれることになる。農業分野でも知的財産権の強化による資源や技術の私的専有（囲い込み）が政策的に推進されるような状況下で種子法が廃止されてしまったわけだが^{注5}、日本と世界の食料安全保障に直結する主要農作物の遺伝資源に対する公的管理が弱まることは避けなければならない。

要するに、主要農作物の優良品種は「地域の共有財産」であると同時に、持続的に保全・利用される遺伝資源として「全人類の共有財産」でもあるということだ^{注6}。そして、そうした「共有財産」としての種子・遺伝資源を生産・供給・管理する役割を国と都道府県に課してきたのが、主要農作物種子法だっ

たのである。法制定時の目的に照らした「種子法の意義」が仮に「変質」したとしても、種子法が果たしてきた役割と機能を否定する理由にはならないはずである。

三．種子法廃止理由の虚構性と

背景にある新自由主義的農政

ここでは、種子法が「我が国農業の国際競争力の強化に向けて官民の総力を挙げた種子の開発・供給体制を構築することと矛盾する」と断定した二〇一七年一月の農林水産事務次官通知をもとに、政府の種子法廃止理由の虚構性を明らかにしていきたい。

第一に、事務次官通知は「各都道府県とも家庭用需要を志向した画一的な品種開発を目指してきた」とする。また、同じことだが「外食・中食産業用や輸出用などの多様な需要に対応する品種や生産コストを下げる品種の開発はほとんど取り組まれていない」と決めつけている。昨年来、同じような言説が『日本経済新聞』を中心に盛んに繰り返されている。各都道府県が良食味ブランド米を志向していたのは事実だが、その背景には米価の趨勢的低下と地域農業の衰退を打開するために、ブランド米を育成して少しでも有利な市場価格を確保しようとする各

都道府県の生存戦略があるし、実際には各栽培地域の多様な条件に応じた多様な品種を開発し普及してきたことは先に指摘したとおりである。もちろん、民間事業者の力の入れ具合からすれば相対的に弱かったかもしれないが、一部の都道府県では加工用・業務用向けに多収性品種の開発が進められている。国の農研機構も重視して取り組んでおり、北海道農研センターが育成した「雪ごぜん」(きらら397)の一九%増、次世代作物開発研究センターが育成した「やまだわら」(埼玉県と群馬県で産地品種銘柄に登録されている「朝の光」の三三%増)や「とよめき」(「コシヒカリ」の二三%増)など、各地域の栽培条件や作型に合った実用品種がすでに開発されている。つまり、民間事業者でなければ対応できないということではない。むしろ、そうした国や都道府県の知見を民間事業者に「払い下げる」ことが種子法廃止の狙いではないのか。

第二に、事務次官通知は「都道府県開発品種が奨励品種を占め、民間事業者開発品種は採用されにくかった」とする。前述したように、そうした傾向があったのは事実である。しかし、そもそも北海道でも他の府県でも、品種改良は各地域で広く普及すべき優良品種の開発を目的としており、それゆえ優良品種(奨励品種)を決定するための各種試験を必然的に伴っており、さらに優良品種の種子を安定的に生産・供給する責任を負って

いる以上、種子生産と品種改良が一体の事業として取り組まれてきたのはむしろ当然である。もちろん、民間育成品種でもその優良性と普及性が認められれば奨励品種に認定され、前述したようなシステムを通じて種子の生産と普及がされることになっていくし、少ないながらもそうした事例があるのだから、種子法の存在が民間企業の参入を妨げてきたというのは言いがかりである。民間企業が得意とする（というよりも、そうしなければ利益を確保できない）ハイブリッド品種の場合、種子生産の方法は通常のやり方とは大きく異なるため、都道府県の奨励品種として種子法に従った種子の生産・供給を行うことは、

技術的にもビジネス的にも想定されていなかったのではない^{注7}。採種の手間と採種効率の低さを考慮すれば、公共品種種子の一〇倍もの価格となるのは当然であろう。生産規模を拡大しようが、奨励品種として都道府県の補助金を得ようが、この価格が大幅に下がるとは思えない。したがって、種子法廃止とセットで論じられた「良質で低廉な農業資材の供給」とはベクトルの向きが逆である。それでも、例えば三井化学アグロの「みつひかり」は超多収性が一部の生産者から高く評価されており、一九県で産地銘柄品種に認定され、業務用米として大規模農家・農業生産法人を中心に全国で約一、六〇〇ha作付けされているという。ちなみに、兵庫県の基幹奨励品種は「品質・

収量性及び栽培性ともに優秀であり、かつ、広域適応性が高いため、県が普及を促進する必要があると認める品種」と定義され、県内一、五〇〇ha以上の作付けが見込めることが要件となっている。奨励品種は各地域にとってそのくらい重たいステータスなのであって、新規参入企業が片手間にやり遂げられるものではない。

第三に、そもそも政府が目指そうとしている「農業の国際競争力強化」「成長産業化」「輸出産業化」とは何を意味しているのか。種子法廃止を最初に提言した規制改革推進会議・農業WGのメンバーでもある大泉一貫氏は、次のような説明を試みている^{注8}。すなわち、彼らが目指す農政は「輸出などの農産物市場開拓をめざし、経営者重視の構造改革推進に重点を置いており、それまでの稲作偏重、その根源にあった兼業農家維持の保護農政とは一線を画している」。そこでは「市場に敏感な農業生産の構築が重要」であり、そのためにも「計画経済で作付けがなされるコメの生産調整を見直す必要があった」し、「実質的に地域組合と化している農協に攻めの農政の隊列に加わってもらう必要があった」のである。目指すべきは「グローバルフードチェーンの構築」であり、それは「海外で売ろうとする輸出事業者が、国内産地と結びつきを強化し、産地・物流・販売事業者・海外消費者の全体がつながる仕組み」である。そう

した政策を決定するためには、農林水産省を主幹とするステークホルダーの集まりとしての審議会（例えば食料・農業・農村審議会）に任せていては「現状維持か保守的なところにとどまる傾向」にあるから、「規制改革会議や未来投資会議、国家戦略特区のような機関が牽引するよりほかない」云々。大泉氏はこのように論じ、官邸主導の強権的新自由主義政策（アベノミクス農政）を正当化する。こうした農業観・農政観を正面から批判する磯田宏氏によれば、これは要するに、所得階層別に世界的規模で再編が進む農産物・食料消費市場に合わせたバリューチェーンの階層別再編（富裕層向け、中間層向け、貧困層向け）に日本農業を投げ込むものであり、グローバル市場競争に参画できる一部の農業経営者を重点的に支援する一方で、大多数の農家・農村地域を切り捨てる政策である^{注9}。換言すれば「点」を育てるために「面」をないがしろにする政策である。こうした「攻めの農業」は、地域に立脚して多様な事業展開を図る先進的な農業経営者の感覚からも乖離するものであるが、政府が「農業競争力強化プログラム」を実施するために強権的に進める一連の法整備の一環として種子法廃止を位置づけて理解すると合点がいく。しかし、いま日本で求められているのは、一部に形成されてきた大規模経営・営農組織だけに施策を振り向けることなく、地域農業・農村の担い手である多様な

「小さな農業」との支え合いを通じて地域農業の維持を図ろうとする「モザイク型農業」を展開させることであり^{注10}、それを主要農作物の生産面で支えてきたものこそ、種子法だったのである。

四．主要農作物種子制度はどうなるのか

各都道府県は種子法を根拠法として一般財源（地方交付税）から事業予算を確保してきた。二〇一八年六月までに全国六三地方議会から「万全の対策を求める」や「参議院附帯決議に基づく新たな整備と積極的な施策を求める」といった意見書が提出されたことに示されるように、根拠法が廃止された後も主要農作物種子事業が継続的に運用されるのかが懸念されている。市民団体「たねと食とひとフォーラム」が二〇一八年六月に実施した都道府県アンケートによれば、全体的に種子事業関連予算は前年度とほぼ同額で、事業継続の意思表示を含む回答も散見される。しかし、都道府県としての責任を継続して果たす意思を示しつつも、例えば「指定」を「認定」、「審査」を「検査」に置き換えたり、「承認」や「届出」、「報告」にトーンダウンさせたりと、種子法廃止への対応に苦慮している様子が窺える。新潟県や埼玉県、兵庫県、そして現在準備中の

北海道など、独自の条例を制定する都道府県がある一方、大阪府、奈良県、和歌山県、山梨県など主要農作物生産が相対的に弱い府県で種子事業を米麦協会や種子協会等に移管する動きも生まれている。

各地で育成され普及してきた公共品種に対する生産者・消費者の需要がなくならない限り、すべての都道府県が種子生産事業から撤退することは想定できない。民間企業がビジネスとして主要農作物種子事業に参入するためにも、育種素材となる優良品種を育成・供給・保全する役割を公的試験研究機関が担い、あるいは固定種の種子を安定的に生産・供給する役割を都道府県が担うことが不可欠なはずだ。しかし、品種改良事業が量的・質的に低下した場合に、それと連動して種子生産事業が弱体化する可能性、逆に、種子生産事業が弱体化した場合に、それと連動して品種改良事業の力量が後退する可能性は否定できない。知識やノウハウ、そして遺伝資源は、現場で使い続けることによってこそ十全に維持できるものである。国の試験研究機関は遺伝資源の管理と育種素材の開発に事業を特化することが可能かもしれないが、地域農業の多様な条件に応じた多様な品種の育成と普及に果たすべき都道府県の役割は、品種改良だけでなく種子生産事業だけでもなく、両者が一体となって取り組まれてはじめて発揮されるものである。

種子事業の現場や生産者・消費者の間で高まる懸念や批判の声に対して、事務次官通知は「種子に関する業務のすべてを、直ちに切りやめることを求めているわけではない」と応じているが、同時に、都道府県が必要な措置を講ずるのは「民間事業者の種子生産への参入が進むまで」としている。総務省も「引き続き種子生産の経費を織り込んで地方交付税を配分」するが、「状況が変われば見直す」と本音を隠していない。野党が共同で提出した種子法復活法案の審議で、自民党議員は「地方自治体に再び法律で義務づけを行うことは、地方自治体の能力を軽んじている。地方主権に反するのではないか」と発言した。本来必要な事業を、予算を保証することなく、その継続の判断を含めて地方に丸投げする姿勢は、まさに新自由主義的な地方分権の典型であり、こうした認識が現在の政府・与党に蔓延しているとすれば、アベ政権が続くかぎり、多くの生産者・消費者・種子事業関係者の懸念が現実のものとなる可能性は否定できない。

農業競争力強化支援法は第八条四項で「種子その他の種苗について、民間事業者が行う技術開発及び新品種の育成その他の種苗の生産及び供給を促進するとともに、独立行政法人の試験研究機関及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供を促進する」とした。まさに公的種子事業の民

間企業への「払い下げ」である。事務次官通知にはより明確に「農業競争力強化支援法の目的は、官民の総力を挙げた種子・種苗の開発・供給体制を構築することで、我が国農業の国際競争力を強化し、農業を成長産業にすることにあり」と書かれている。世界的にはバイエル・モンサントやダウ・デュポン、シンジエンタ・中国化工等の巨大多国籍企業（バイオメジャー）による種子市場の支配が強まっている。トウモロコシや大豆と比べると、小麦やコメの種子にはまだ本格的に参入しておらず、米国でも公共品種が一定のシェアを維持しているものの、趨勢的には民間品種への移行が顕著である。日本モンサントや住友化学がコメの品種開発と種子生産に参入していることをもって、「黒船襲来」の如くバイオメジャーの日本市場参入を警戒する声も聞かれるが、種子ビジネスというのはそれほど単純ではない。それでも、政府が法律によって「国や都道府県の知見を民間事業者に提供」することを方針として定めた以上、それが国外に流出したり外資が参入したりする事態につながる可能性は否定できない。そのため、事務次官通知も「民間事業者への知見の提供に当たっては、この観点（Ⅱ国内農業の国際競争力強化と成長産業化という支援法の目的）から適切な契約を締結する」等の対策を講じる必要があるとし、野党の復活法案でも知見の提供を国内事業者に限定する条文が含まれていた。

しかし、すでに参入している国内事業者も多国籍企業であるし、民間企業の事業活動に国境で線を引くことにどれだけの意味があるのだろうか。外資のみを規制すれば、TPPやRCEP等の自由貿易投資協定で必須となりつつある「投資家対国家紛争解決（ISDS）条項」に抵触する可能性もある。知見の提供を含む官民連携そのものは否定されるべきとは思わない。繰り返すように、問題はむしろ国と都道府県の役割を民間事業者の「黒子」として積極的・一方的に知見を提供することに矮小化している点にあると、筆者は考える。そうした「官民役割分担」が戦略的計画の欠如、長期的研究に必要な資金の不足、公的部門が果たしてきた人材育成や改良普及活動の弱体化をもたらしたことは、英国や欧州の経験からも明らかであるし、米国でも現場の研究者が懸念している点である^{註1}。

五．おわりに

北海道は日本の食料基地と言われるように、コメは全国二位（七・二％）、小麦は全国一位（六六・三％）、大豆も全国一位（三五・〇％）で、主要農作物種子法では対象外だったものの、小豆に至っては九一・九％を占める。こうした圧倒的な位置を占める北海道農業を支えているのは、言つまでもなく優良な品

種を継続的に育成し、その良質な種子を安定的に生産・供給する主要農作物種子事業であり、それが北海道農政部だけでも、農業試験場だけでも、ホクレンや採種組合だけでも、種子生産農家だけでもなく、それらを含む多くの関係機関が縦横に連携することで初めて十全に機能するものであることは、先に説明したとおりである。こうした公的種子事業を今後も安定的に維持・発展させることは、もはや北海道農業だけの問題では済まされず、種子法廃止によって縮小・撤退を余儀なくされるかもしれない一部の都府県を支援することも含め、日本全体の公的種子事業を支えていく役割が期待されている。北海道が独自の種子条例を制定する準備を進めているのは、そうした姿勢の表れであると評価したい。

行政や農業団体のみならず、北海道では一般の生産者や消費者の関心も高く、二〇一八年六月には「北海道たねの会」が「国民の食料主権と農家の種子権を支持する立場から、道民の共有財産である、北海道らしい多様な安全安心な種子を守り育むとともに、そうした種子なしでは生まれぬ多様な安全安心な食と農業と地域産業、地域社会を支え、発展させることを中心に、豊かな北海道づくりに貢献すること」を目的に設立されている。もちろん、守り育まなければならないのは「北海道だけ」の種子でも「日本だけ」の種子でもない。それらには海外

から導入した遺伝資源を素材に育成されたものも多分に含まれているし、今後も国境を越えて自由に行き交う遺伝資源が、日本と世界各地の「食と農業と地域産業、地域社会を支え、発展させる」ことに繋がるのだという認識が必要である。そうした生産者・消費者・公的種子事業関係者の思いや願いが対峙しているのは、国境の向こう側ではなく、国境を跨いで世界中で農業技術と遺伝資源を私的に囲い込み、自らの利益の極大化を図りながら、各地の食と農と生物多様性を破壊することを厭わぬグローバル資本であり、それを政策的に支えることを自らの使命とすべく日本や米国などの政府である^{注12}。国や都道府県の種子事業に関わる研究機関や行政機関、あるいは農協・農業団体を孤立させることなく、広く生産者と消費者を巻き込んだ世論と運動を持続的・発展的に構築していくことが求められている。北海道がその先頭に立つことを期待して、本稿を締め括りたい。

注記

- 1 久野秀二『種苗事業の構造と展開——規制緩和・国際化・バイオテクノロジー』北海道農産物協会、一九九八年一〇月。
- 2 例えば、久野秀二「主要農作物種子法廃止の経緯と問題点——公

- 的種子事業の役割を改めて考える」『京都大学大学院経済学研究所
デイスカッションペーパー・シリーズ』J-17-001、2007
年四月・久野秀二「誰のための主要農作物種子法廃止なのか――
価格引下げは実現するか」『農業と経済』第八三巻一〇号、一二
一三五頁、二〇一七年一〇月臨時増刊号：たねと食とひと@
フォーラム「六月三日シンポジウム「種子法廃止後のたねのゆく
え」報告書」二〇一八年九月、などを参照されたい。
- 3 田中義則「種子法が果たしてきた役割と廃止後の課題」、荒谷明
子ほか『種子法廃止と北海道の食と農』寿郎社、五二―七二頁、二
〇一八年三月。
- 4 久野秀二「主要農作物種子制度下のコメ種子市場とアグリビジネ
スの事業展開」『農経論叢』第五五集、七三―八五、一九九九年三
月（前掲『種苗事業の構造と展開』にも所収）。
- 5 安川誠二「種子法はなぜ廃止されたのか」、荒谷明子ほか『種子
法廃止と北海道の食と農』寿郎社、七二―八九頁、二〇一八年三月。
- 6 田中義則、前掲。
- 7 高澤裕考氏による三井化学アグロでのヒアリング。たねと食とひ
と@フォーラム、前掲報告書に所収。
- 8 大泉一貫「EPA/FTAに日本の農業はどう対応するのか」
『農業と経済』第八四巻三号、一六〇―一六八頁、二〇一八年四月
臨時増刊号。
- 9 磯田宏「グローバリゼーションをめぐる国際動向と日本のメガF
TA/EPA路線の意味」『農業と経済』第八四巻三号、一四七―
一五九頁、二〇一八年四月臨時増刊号。
- 10 香川文庸「多様な経営様式がみつもザイク型農業像による未
来」『農業と経済』第八四巻一号、一八一―二七頁、二〇一八年一
二月号。
- 11 久野秀二、前掲デイスカッションペーパーを参照。
- 12 実際、アベ政権は「世界でも最も企業が活動しやすい国づくり」
を標榜している。他方、トランプ政権の「アメリカ・ファースト」
はとくに貿易面で米系多国籍企業の利害と衝突しながらも、全体的
には国内外で規制緩和を進め、投資環境を整備することに忙しい。
久野秀二「国際通商交渉をめぐる農業関連業界・多国籍企業の動
向――「国際主義vs保護主義」言説を検証する」『農業と経済』
第八四巻三号、三三―四五頁、二〇一八年四月臨時増刊号。