

# 地域圏を軸とした「食料政策」

## －「食生活の質」改善のための施策へ－

上田 遥

(日本学術振興会 特別研究員・名古屋大学)

アジア/日本農業経済学会大会

シンポジウム「食料・農業・農村基本法改正をめぐる課題」

23年3月19日

1

## 本報告の内容

---

1. 日本の「食料政策」はどうか
2. 「地域圏」における取り組みの必要  
－地域圏食料プロジェクト（PAT）と可能性の探求－
3. 「食生活の質」改善のための施策
  - 1) 「食料安全保障」という基本理念の徹底へ
  - 2) 「地域圏」を軸にした政策体系づくりへ
  - 3) 「食料政策」の政策領域・関係性の明確化へ
  - 4) 「食料政策」の意思決定プロセスの再考へ

2

# 1. 日本の「食料政策」は どうなっているのか

3

## 1-1. 現行法における「食料政策」

### ◆日本に「食料政策」はあるのか

- ・「食料」関連政策はあるが「食料政策」は存在しない（清原2021）
- ・「食料政策」は旧基本法にない新特徴（生源寺1999）
- ・行政/研究用語としても普及（生源寺2006；塩川2019；中嶋2020）  
→基本理念である「食料安全保障 food security」をどう理解するか次第

### ◆「食料安全保障」の国際的理解

「すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を物理的・社会的・経済的にも入手可能である」状態（FAO 2009）

- 1974：途上国における基本食料の量的充足性（availability）
- 1996：「アクセス可能性（access）」「適切な利用（utilization）」先進国含む
- 2002：accessの「社会的」側面
- 2009：「時間的安定性（stability）」

清原昭子（2021）「日本に『食料政策』は存在するのか」『農業と経済』

生源寺眞一（1999）「食料・農業・農村基本法」『農村計画学会誌』

生源寺眞一（2006）『現代日本の農政改革』

中嶋康博（2020）「平成期の食料政策の課題」『フードシステム研究』

塩川白良（2019）「食料・農業・農村基本法の理念と政策展開」『農業経済研究』

FAO (1996) Rome Declaration on Food Security and World Food Summit Plan of Action

FAO (2002) The State of Food Insecurity in the World 2001

FAO (2009) Declaration of the World Food Summit on Food Security

4

## 1-1. 現行法における「食料政策」

### ◆1999年 現行基本法からみた「食料政策」

→法律名「食料・農業・農村基本法」

→第2条「食料の安定供給の確保」≡「食料政策」の目的

「将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給される」こと

→第16~20条「食料の安定供給の確保に関する施策」≡「食料政策」の内容

- ・食料消費施策（食品安全確保、食生活指針など）
- ・食品産業施策（事業基盤の強化、流通合理化など）
- ・輸出入措置
- ・不測時における食料安全保障

\*食料・農業・農村基本問題調査会（1997年発足）専門委員 生源寺

「日本の食料政策の主要な関心事は、不測の自体に対する備えである」

- ・国際協力の推進

→「目的」と「内容」にずれがある

→「食料安全保障」概念は登場するが、当時の国際的定義（FAO 1996）と異なる（「不測時」に限定、希薄なaccessやutilization側面 など）

→「食料安全保障（FAO定義）」を実現するための食料政策が必要

5

## 1-1. 現行法における「食料政策」

### ◆基本計画からみた「食料政策」（第4次計画「食料の安定供給の確保」施策）

① 新たな価値の創出による需要の開拓

- ・新市場の創出（介護食品、スマートミール、代替肉等）
- ・バリューチェーンの創出（6次産業化、地域農産品の輸出支援等）
- ・食品産業の競争力強化（流通合理化、労働力不足対応、環境問題対応等）

←第17条「食品産業施策」  
食料政策予算中6.2%

→「アクセス」（特に小売段階）への視点が希薄

② 消費者と食・農のつながり進化

- ・食育、国産消費促進、和食の保護継承
- ・消費者と生産者の関係強化（CSAなど）

←第16条 食糧消費施策  
予算中0.2%

→食生活水準の「格差」へのアプローチが希薄

③ 食品安全確保と消費者の信頼確保

- ・食品表示の適切化、トレーサビリティの普及啓発

←第16条 食品安全確保  
予算中5.4%

④ グローバルマーケットの戦略的開拓

←第18条 輸出入措置  
予算中5.9%

⑤ 食料供給リスクを見据えた食料安全保障

←予算中88%（米麦など主要食料の需給及び価格の安定）

（→④⑤は主にavailabilityに関連する政策）

→やはり「食料安全保障（FAO定義）」を実現させる食料政策になっていない

6

## 1-2. 基本法検証部会のふみこんだ議論（第3回検討部会資料）

### ◆「食料安全保障」概念をめぐる現行法との違い

- ・「平時」の食料安全保障
- ・入手可能性（アクセス）と格差
- ・都市部を含む地域（地域圏）のフードシステム強化
- ・食材供給以外の必要な公共サービス供給（食育など）

#### 【論点】

上記のような状況を踏まえて、以下のような施策を考えることが必要か。

- ✓ 食料安全保障を平時の問題としてとらえ、輸入リスクへの対応や国民一人一人が健康な食生活を享受できることを位置づける必要があるのではないか。
- ✓ 国民の健康な食生活を確保するため、都市部も含め、以下のような点を考えることが必要ではないか。
  - ① 食品アクセス困難者や経済的弱者への対策の在り方
  - ② 食品アクセス困難者や経済的弱者を含め、国民の生涯を通じた健全な食生活実践に向けた知識や判断力の習得
  - ③ 国民に食料を届けるため、特に地域の食品製造・流通・小売による供給体制の在り方
- ✓ 平時の食料安全保障の課題に対し、国民の視点に立って、食料安全保障の観点から改善をチェックしていく仕組みの導入が必要ではないか。
- ✓ 不測時の食料安全保障の定義の明確化や、不測時の対応について、改めて検討する必要があるのではないか。

出所：第3回検討部会資料「国際的な食料安全保障に関する考え方」46頁

7

## 1-3. 現行法における「地域」の位置付け

### ◆ここまでの議論

- 「食料安全保障（FAO定義）」を実現するための「食料政策は存在していない」
- 人々の食料へのアクセス状態は異なる（物理的・社会的・経済的条件の違い）  
→食料政策の実行性を担保するためにも「地域」への視点が必要

### ◆現行法・基本計画からみた「地域」

- 旧基本法：地方公共団体は「国の施策に準じて施策を講じる」存在
- 現行法第8条「国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」  
\*現行法は地方公共団体の主体性を重視（生源寺1999）
- 第3次基本計画（2015-2020）以降  
「産業政策」と「地域政策」を両輪とする政策体系

→現行法の「地域」とは「農村」であり、

人口の70%（国勢調査）を占める「都市」は念頭におかれていない

→農業施策、都市のフードシステム強化施策を別々に展開するのではなく、  
「地域圏（territoire）」という範囲で両者の課題解決につなげること

8

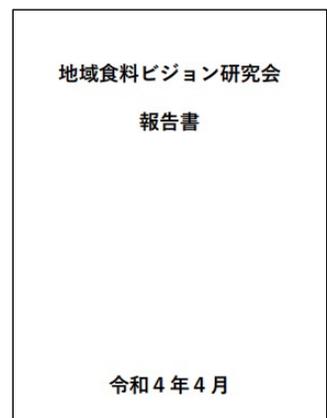
## 2. 「地域圏」における取り組みの必要

9

## 2. 地域圏食料プロジェクトと可能性の探索

- ◆ 「地域圏 (territoire)」とは何か (新山ら2021など)
  - ・ 自然環境や、そこで営まれる人間活動を通じて  
歴史的・社会的に形成されたまとまりや構造をもつ空間
  - ・ 近接性や補完性を生かせる範囲  
(政令指定都市、中核市、周辺市町村、  
歴史的にまとまりある複数市町村 など)
- ◆ 地域食料ビジョン研究会 (21年2月～)
  - ・ 農水省有志職員、フードシステム研究者

新山陽子 (2021) 「地域圏フードシステムの構築」 『農業と経済』  
新山陽子・大住あづさ・上田遥 (2021)  
「フランスにおける地域圏食料プロジェクトと地域圏フードシステム」 『フードシステム研究』



10

## 2-1. フランス-地域圏を軸とした「食料政策」-

### ◆ フランスの「食料政策」

- ・法的根拠：2014年農業・食料・森林未来法（←2010年農業・漁業近代化法）
- ・目的：FAO定義における「食料安全保障」の確保
  - 「全国食料計画」PNA：
    - 第1次計画（2010-14）にはじまり現在、第3次計画（2019-23）
  - 「地域圏食料プロジェクトPAT」：PNAを地域圏アンカリングするためのツール
    - 「地域圏フードシステム」（農業者-加工業者-卸売業者-小売業者-消費者の密接な関係性）の構築へ（\*またPNAとは別に「持続可能な農業の地域計画PRAD」もPATの形態をとる）
  - 「全国食料評議会」CNA：フードシステム代表者からなる独立諮問機関、方向づけ
- ・具体的内容（以下、未来法から抜粋）
  - 生産者-加工業者-消費者間の地理的近接の発展
    - 特に良質な食材（季節的、原産地表示、有機など）の集団給食への提供
  - 良質な食材の消費を促進するための食育・食情報（「全国健康栄養計画」と連携）
  - 「PAT」の形態をとり、地域圏内の関係者を結びつけ、地域圏内の農業・食料の質の向上
    - \*ほかにも、食の貧困施策、食文化遺産振興施策など
- フードシステム、アクセス、**  
**地域圏での強化、食品供給にとどまらない公共サービス（貧困対策、食育など）の視点**  
→**検証部会の「論点」にも合致している**

11

## 2-2. PATの性質と方法

- 1) 目的：地域圏フードシステムの構築（\*地産地消振興ではない）
- 2) 方法：地域圏関係者による共同診断→目標・工程表作成→アクター特定→行動
- 3) 主導力：公共主体やアソシエーション、そして専門職業者（一般市民ではなく）
- 4) 予算上も「全国食料計画≒PAT」（全プロジェクト中86%）、抜本的な予算措置あり

### ◆ 共同診断（Languedoc-Roussillon, Auvergne レジオンの場合：大住2021より抜粋）

#### -地域圏フードシステムの評価：

- 食品への地理的・経済的アクセス状況
- 地域の消費者の食習慣、ニーズ（何を求めているか）
- 多様で良質な食品を届けるための流通・加工・小売の状態
- 短食品経路の状態（フードチェーン関係者間の関係づくり、農業構造化への支援等）

#### -社会的側面の評価：

- 公共の集団給食契約において地場産/有機製品の利用を支援しているか
- 子ども向けの食育、地域住民のための食習慣改善に向けた情報戦略があるか
- 社会的弱者における良質な食品へのアクセスを改善する支援措置があるか

#### -環境的側面の評価（農地保護措置、アグロエコロジーの支援、食品ロス削減など）

### ◆ 具体的アクション（Toulouse Métropoleの場合：新山ら2021より抜粋）

1. 地域内の生産、就農支援 - 域内需要に応える農業の育成
2. 集団給食への地域製品調達の支援 - 学校給食の重視
3. フードチェーンの構造化 - 専門領域の構造化（=永続的な関係性構築、特に公益卸売市場）
4. 意識改革とアクセスの改善 - 良質な食材へのアクセスが裕福な人々のものにならないように

12

## 2-3. 日本における実施可能性—京都市を例に—（『報告書』18-35頁）

### ◆ 地域圏フードシステム、食料へのアクセス（物理的・社会的・経済的）

- ・生産段階：市内農家の減少
- ・卸売段階：域内産集荷量減少、仲卸業者への流通コストしわ寄せ（中央卸売市場）
- ・小売段階：専門小売店の減少（域外からの量販店参入による競争激化）  
→全産業段階で、市内消費者に良質な食品を届ける機能低下のおそれ
- ・消費段階：市内住民の食品へのアクセス状況、食生活ニーズに関する情報が不足  
→結節点=卸売市場の機能強化（出荷方法工夫、相対取引・流通コスト検証など）  
地元資本の小売事業者支援（地域企業振興条例との接合）など いくつかの可能性

### ◆ 学校給食

- ・地場産野菜の導入、しかし調達方法の固定性、地場産野菜の価格高など障害あり  
→追加的費用の分担調整へ（自治体、保護者（所得水準別）、事業者、そして国も）

### ◆ 生活弱者（経済的・物理的アクセス状況に恵まれない人々）

- ・健康関連部局：一般向け食育はあるが、生活弱者向けのハイリスク・アプローチはない
- ・子ども関連部局（貧困対策を担う）：  
子ども食堂はあるが「居場所事業」（食生活改善の位置付け希薄）  
「食は生活の一部」であり、貧困世帯にむけた積極的施策なし  
→生活弱者・貧困世帯の食生活改善に直接とりくむ部局・施策が現状ない
- ・関連部局の調査：食料の量的十分性や栄養状態など限られた項目（量的調査のみ）。  
食生活のトータルな把握、食生活状況を深く知ることが難しい  
→対策検討のための部局間連携が不可欠

13

## 3. 「食生活の質」改善のための施策へ —基本法改正の論点—

14

## 3-1. 基本理念「食料安全保障」の徹底へ

- ◆ 検証部会：国際的理解（本来の意味）にそった「食料安全保障」への刷新  
→基本理念を実際の政策としていかに徹底できるか
- ◆ 「潜在能力アプローチ」による理論的補足（Sen 1981, 1985, 1992, Ueda 2021）
  - ・ 飢饉：食料不足ではなく、食料を入手するための機会・能力が剥奪された結果  
→食料安全保障：「量的十分性」から「アクセス」へ
    - 潜在能力 = 「生活の質 well-being」を達成するための能力・機会
    - = 「機能 functionings：様々な価値ある活動・状態」の束
    - 食潜在能力 ⇒ 財（食料）を「食生活の質 well-eating」に変換利用できる自由度
  - ・ 潜在能力アプローチの示唆
    - ① 食料安全保障とは「食潜在能力」の保障（不平等の減少）である
    - ② 食潜在能力の水準は人それぞれ異なる（変換要因の多様性）  
「アクセス」も物理的・社会的・経済的状況によって異なる  
→画一的には把握しがたい、地域圏に根ざした状況把握と対策立案へ
    - ③ 「食生活の質」は栄養・量的十分性のみならずトータルな食機能で構成される  
（良質な食材の利用、楽しみ、規則正しさ、共食、手作り料理＋時々外部化など）  
→「活動的で健康的な生活（...for an active and healthy life）」部分の豊富化へ

Sen (1981) Poverty and Famines, Sen (1985) Commodities and capabilities, Sen (1992) Inequality Reexamined  
Ueda (2021) Establishing theoretical foundation of food education using Sen's capability approach. Food Ethics  
Ueda (2022) What is eating well? Capability approach and empirical exploration in Japan. Appetite.

15

## 3-2. 「地域圏」を軸にした政策体系づくりへ

- ◆ 検証部会：都市を含む「地域（圏）」の主体性を発揮させる政策体系づくりの整備  
→ではその具体的実効性をどう確保するか
- ◆ 食潜在能力の水準は人それぞれ異なる（変換要因の多様性）  
「アクセス」も物理的・社会的・経済的状況によって異なる  
→画一的には把握しがたい、地域圏に根ざした状況把握と対策立案へ
- ◆ 「地域圏食料プロジェクト PAT」からの示唆
  - ・ 地域圏の食生活およびフードシステム状態をまずは診断すること  
（既存の自治体調査の限定性、部局間連携の不足）
  - ・ 現行法下における「地方公共団体の主導性発揮のための枠組み」の再検証
  - ・ 地方公共団体への抜本的な予算的措置

16

### 3-3. 「食料政策」の政策領域・関係性の明確化へ

- ◆ 現行法：目的と内容のずれ、政策内容の関連性が不明確  
(食料消費施策、食品産業施策、輸出入措置 など)
  
- ◆ 「食料安全保障」理念に基づきどう体系化するか
  - ① 「フードシステム」視点の統合
  - ② 従来欠如していた「食品アクセス」対策の拡充 (その意味でも「地域圏」視点)
  - ③ 従来欠如していた「食の貧困」対策の統合
    - \* 「食の貧困」=食潜在能力が社会的に許容できないほど剥奪された状態  
経済的弱者のみならず、身心の病気、障がい、時間的制約(長時間労働)など  
様々な困難(阻害的な変換要因)を抱える者を含む
- 全施策において格差減少の視点を
- 経済弱者には「食料支援」と「補完的施策(子ども食堂、食育等)」両輪の施策を
- ④ 法文上、基本計画上も関係性が明瞭な形で提示されることが望ましい

上田(2022)「食の倫理の再検討」『立命館食科学紀要』  
上田(2023)「食生活支援の実態と今後の課題」『フードシステム研究』  
CNA(2022) Avis: Prévenir et Combattre Precarité Alimentaire.

17

### 3-4. 「食料政策」の意思決定プロセスの再考へ

- ◆ 現行法第39-43条「食料・農業・農村政策審議会(農政審)」
  
- ◆ フランス「全国食料評議会(CNA)」からみた問題点
  - 1) 構成委員の代表性
    - ・ CNA：専門職業組織(フードシステム関連)
    - ・ 農政審：私企業(22年9月末時点：農政審委員22名中10名)
      - 当該産業の代表的利益を表明する能力に限界あり
      - 現行政策を擁護する人選の可能性を「制度上」否定できない
  
  - 2) 作業部会の開放性と機動性
    - ・ 農政審：10の専門部会(一部、さらに小委員会を持つ)
    - ・ CNA：政策提言の数だけ作業部会があり(91部会：1985-2022年)
      - より多様な専門家の参画が可能
      - 若手研究者も参画(2022年「食の貧困対策」部会など)
      - 有識者ヒアリングのみならず、広範な資料整理や追加調査の統合も

18