

「食料・農業・農村基本法」改正をめぐる課題 —これからの食料政策・農業政策を考える—

座長解題

新山 陽子
(京都大学)

1. はじめに

若手育成ワークショップと本シンポジウムの位置づけ

「研究者の現在と将来－大学での育成と社会での仕事を考える－」
：第1回開催 2022年3月日本農業経済学会大会

目的：大学院博士課程進学者、博士学位取得者を増やし、大学における研究、社会における活躍

検討グループ：大学（北海道大学・東京大学・京都大学）、農林水産省、農林水産政策研究所、
民間シンクタンク（農林中金総合研究所・三菱UFJリサーチ&コンサルティング大阪）

取り組みの検討

1. 博士修了者のキャリアパスについて、農林水産省、民間シンクタンク、農林水産省研究所などから、学会を通じて周知し、大学院進学誘因を高めるとともに、これら機関においても人材確保ができるようにする
2. 大学とこれら機関の間で共同研究を行うことにより、大学研究者・大学院生らは社会的な課題を深く知りそれを掘り下げる研究ができるようにし、農水省やシンクタンクは研究上の知見を政策や仕事に生かせるようにする。あわせて、学会大会で重要な政策課題の議論を行う
3. 大学院において若手が魅力を感じ、意欲をもてる研究のあり方について、さらに検討を進める

本シンポジウムは、第2の課題の一つである、重要な政策課題の議論を行う

2. 基本法検証部会における現状把握と論点

「食料・農業・農村基本法」（1999年制定）の23年を経ての改定であり，世界や日本の社会状況，食料，農業をめぐる状況は大きく変化しており，抜本的な見直しとなりそうである。

「食料・農業・農村政策審議会」に「基本法検証部会」を設置（部会長は中嶋康弘東京大学教授）2022年10月18日第1回部会から2023年1月27日第8回部会まで，検証の前半の会合

基本法の目的である「食料の安定供給の確保」「農業の持続的な発展」「多面的機能」「農村の振興」について，制定から今日までの変化を捉えた分析資料が，海外の施策の動向を含めて提示され，これからの対応の課題，必要な施策を考えるための論点が提示された。

後半の議論が始まり，2023年6月頃に中間とりまとめが行われる予定である。

詳細は杉中総括審議官による第1報告で紹介されるが，各回とも多くのデータにより20年余の状況変化がよく把握され，今後の方策や検討のために重要な論点が提示されている。

- ◆ 法制定時の見通しとは異なる事態に直面していることが多く，
前提とされた輸入の安定はリスクを抱え，国内市場の成長は人口減で縮小に転じている。
需要に応じた生産への転換を，価格政策から市場に委ねる方策へと転じたが，シフトできていない。
人口減により，農業生産も共同体で維持してきた水利施設などの農業基盤の持続も困難に直面している。
- ◆ 国民の側からみても，市場にだせば届いた状態から，都市部を含めて，フードシステムの届ける力が弱まっている。また，賃金水準・雇用形態から，経済的弱者が増え，生活時間に余裕がなく、健康で豊かな食生活ができない人々が増えている。
- ◆ 農業，食品産業，流通業，消費者/市民というフードシステムの全体にわたって課題が山積するが，もちろんそれぞれについて工夫された取り組みがあり，海外の試みもある。

それらをもとに，それぞれについて，施策の検討方向が論点として提示されている。（第1表）

日本の基本法は理念法であるが、将来に向けて対応を要する課題、必要な施策が想定できて初めて、有効な理念が導出できるのではないか。

第10回以降、今後の施策の方向の提示に入り（これまで基本理念、食料）、よりいっそう掘り下げが進み、委員の意見も活発になってきている。

第1表 基本法検証部会における論点

分野	テーマ	提示された論点
安定的な食料供給	食料の輸入リスク（第1回）	輸入リスクの増大を踏まえた施策の必要：①食料・肥料など、国内資源の有効活用、②輸入依存度の大きい食料・資材の輸入安定施策
	事業継続・国内市場の仕組みづくり方策（第2回）	前提とされた成長する国内市場から人口減による縮小の下で、食料の安全保障の観点から、農業・食品産業の持続のため、①輸出促進のための産地育成・輸出組織づくり、②国内市場における適正な価格形成のあり方の検討、③フードチェーンの各業種が参加する専門職業間組織の仕組みづくりの検討、④事業者の円滑な世代交代、事業継承
	国際的な食品安全保障の考え方（第3回）	食料安全保障を平時の問題としてとらえ、国民一人一人が健康な食生活を享受できるように位置づけ、検討の必要：①都市部も含め、食品アクセス困難者・経済弱者への対策、健康な食生活実践に向けた知識・判断力の習得、国民に食料を届けるための地域の食品製造・流通・小売による供給体制のあり方、②食料安全保障の観点から改善チェックの仕組み、③輸入リスクへの対応、④不測時の食品安全保障の定義の明確化と対応
農業の持続的な発展	人口減少下における担い手の確保（第4回）	基幹農業従事者が激減する恐れの中、農業経営体への施策の検討：①土地利用型、労働集約型の特性を踏まえ、個人経営・法人経営の役割明確化と経営発展支援、②農業法人の経営基盤強化と雇用労働力の労働環境の整備、地域内外での労働力調整、③個人経営の多様な人材確保、経営継承の方策
	需要に応じた生産（第5回）	選択的拡大下の価格政策から市場に委ねることに転換したが、需要に合わせた生産にシフトできていない状態に対し、①食料安全保障の観点から政策的に推進する必要、②水田の畑地化により増産の必要な品目への転換、③各品目に応じた取り組み方策
	食料安定供給のための生産性向上・技術開発（第6回）	スマート農業導入のための技術開発、農業支援サービス事業者の育成・普及、支援・データ充実のための国・自治体のDX：デジタルトランスフォーメーション化、品種開発のための国・自治体・民間会社の連携、基礎研究基盤の強化
持続可能な農業の確立	（第7回）食料供給に関わる自然資源を生態系サービスの一つとして位置づけ、①持続可能な農業を主流にし地域全体で取り組める仕組み・政策手法のグリーン化、②食品産業・流通・消費者を含むフードチェーン全体で食品ロス削減や持続可能性に向けた取り組み、③気候変動・自然災害・家畜伝染病・病害虫リスクの広がりへの生産者・生産地域におけるリスク管理意識の向上と対策強化	
農村の振興	（第8回）人口減のもとで、食料安全保障上からも不可欠な農業生産活動継続のために、①農村コミュニティの機能維持：移住・関係人口の増加・起業による就労機会の増加に向けた関係省庁・自治体・民間企業の連携の取り組み、②共同活動によって担ってきた排水管理の管理対象・管理主体の明確化、③住民の安全にも資するよう鳥獣害防止の体制整備	

資料：検証部会各回資料「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化」（農林水産省）「論点」より
<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/index.html>

3. 政策の構造化と関係者の議論

今後の議論とまとめにおいて考慮が必要なこと、本日の議論においても考慮されたいこと。

農業、食品産業、流通業、消費者/市民からなるフードシステムのすべての領域において新たな施策が求められると言ってもいいほどであり、施策がバラバラの方向を向いては、施策立案においても、実施においてもポジションがつかめず、有効な方策にならないと考えられる。政策全体の構造化が必要であらう。

構造化の第一の鍵：全体の目指すべき目的を明確にすること

そうすれば、施策をその目的に向けて体系化することができる。

- 可能性はすでにみられる。前半の部会では委員の意見交換はされず、意見提示にとどまるが、論点は前向きに受け止められ、施策を考えるにあたって一定の共通の認識基盤ができているようにみられる。
- その最も大きなポイントは、第3回部会の農林水産省資料の冒頭に示されたFAOの定義する食料安全保障の概念である。

「食料安全保障は、全ての人、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、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」

*1996年の世界食料サミットにおいて提示され、2002年に「社会的にも」が加えられた。

これが全体の目的に関わるものとして認識されてきているようにみえる。

第1表 基本法検証部会における論点

分野	テーマ	提示された論点
安定的な食料供給	食料の輸入リスク（第1回）	輸入リスクの増大を踏まえた施策の必要：①食料・肥料など、国内資源の有効活用、②輸入依存度の大きい食料・資材の輸入安定施策
	事業継続・国内市場の仕組みづくり方策（第2回）	前提とされた成長する国内市場から人口減による縮小の下で、 食料の安全保障の観点から 、農業・食品産業の持続のため、①輸出促進のための産地育成・輸出組織づくり、②国内市場における適正な価格形成のあり方の検討、③フードチェーンの各業種が参加する専門職業間組織の仕組みづくりの検討、④事業者の円滑な世代交代、事業継承
	国際的な食品安全保障の考え方 （第3回）	食料安全保障を平時の問題としてとらえ 、国民一人一人が健康な食生活を享受できるように位置づけ、検討の必要：①都市部も含め、食品アクセス困難者・経済弱者への対策、健康な食生活実践に向けた知識・判断力の習得、国民に食料を届けるための地域の食品製造・流通・小売による供給体制のあり方、② 食料安全保障の観点から改善チェックの仕組み 、③輸入リスクへの対応、④不測時の食品安全保障の定義の明確化と対応
農業の持続的な発展	人口減少下における担い手の確保（第4回）	基幹農業従事者が激減する恐れの中、農業経営体への施策の検討：①土地利用型、労働集約型の特性を踏まえ、個人経営・法人経営の役割明確化と経営発展支援、②農業法人の経営基盤強化と雇用労働力の労働環境の整備、地域内外での労働力調整、③個人経営の多様な人材確保、経営継承の方策
	需要に応じた生産（第5回）	選択的拡大下の価格政策から市場に委ねることに転換したが、需要に合わせた生産にシフトできていない状態に対し、① 食料安全保障の観点から政策的に推進する必要 、②水田の畑地化により増産の必要な品目への転換、③各品目に応じた取り組み方策
	食料安定供給のための生産性向上・技術開発（第6回）	スマート農業導入のための技術開発、農業支援サービス事業者の育成・普及、支援・データ充実のための国・自治体のDX：デジタルトランスフォーメーション化、品種開発のための国・自治体・民間会社の連携、基礎研究基盤の強化
持続可能な農業の確立	（第7回）食料供給に関わる自然資源を生態系サービスの一つとして位置づけ、①持続可能な農業を主流にし地域全体で取り組める仕組み・政策手法のグリーン化、②食品産業・流通・消費者を含むフードチェーン全体で食品ロス削減や持続可能性に向けた取り組み、③気候変動・自然災害・家畜伝染病・病害虫リスクの広がりへの生産者・生産地域におけるリスク管理意識の向上と対策強化	
農村の振興	（第8回）人口減のもとで、 食料安全保障上からも不可欠な農業生産活動継続のために 、①農村コミュニティの機能維持：移住・関係人口の増加・起業による就労機会の増加に向けた関係省庁・自治体・民間企業の連携の取り組み、②共同活動によって担ってきた用排水管理の管理対象・管理主体の明確化、③住民の安全にも資するよう鳥獣害防止の体制整備	

資料：検証部会各回資料「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化」（農林水産省）「論点」より
<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/index.html>

農林水産省の資料においても、第3回部会に限らず、「食料安全保障の観点から」として論点が提示されている（例えば第1表下線部）。

部会でも、委員の発言にこの言葉が入ることが多くなっている。

例えば、「集落の営農継続の困難は食料安全保障上のリスクと言える。農村の農地・水管理は社会全体が恩恵を受けていることを明記することが必要」との発言があった（清原委員発言）。確かに、一市民から遠い存在の農地や水管理を自らの生活に繋げて考えられるようになるう。

構造化の第二の鍵：施策の体系化

- そのポイントは、フードシステム（food systems, 食料システム）の視点を明確にすることである。
- 食料安全保障の確保にはフードシステムの持続が必須である。そして、施策はすべてフードシステムのいずれかの段階に対するものである。
- 食料安全保障の確保という目的のもとに、フードシステムを持続させるという視点から施策の体系化ができ、これによって、すべての施策、関係者が相互に結びついていることを示せ、連携を確保できる。

構造化の第三の鍵：枠組み施策と具体施策の明示

- 状況は地域や事業者によって異なる。まず、全体の枠組みを定める施策があり、そのもとに、地域や事業者の実情や特性に応じた具体的な施策が立てられる必要がある。
- 当事者らが実情に応じた具体策を検討できるような方策を設定しておくことも、必要である。

以上を進めるにあたってのアプローチの手法：

- 全てにおいて、関係者（国、地方自治体、専門職業者・組織、地域社会の共同体、市民）の協議が必要である。
- また、協議のためにはデータや資料の作成が必要である。
- この協議による施策作成の仕組みも法制化が必要であろう。

4. 報告の構成

第1報告「食料・農業・農村基本法見直しの検討状況：食料安全保障の確立に向けた持続可能なフードシステムの構築」 杉中 淳 農林水産省大臣官房総括審議官（博士（総合政策））

基本法検証部会の第8回までに行われた議論を紹介する。農林水産省資料において、現基本法が目指した4つの目的について、制定後20年間の推移と達成状態についてデータで示し、その評価とともに今後の施策や検討課題に関する論点が提示されており、その内容とともに、委員の意見を含めて、議論のポイントを提示する。

第2報告「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（博士（農学））

食料政策のなかでも、都市部を含む地域圏における人々の食品へのアクセスの改善を論じる。フードシステムの強化、学校給食の充実、食の貧困や格差の改善を取り上げ、フランスの地域圏食料プロジェクトの取り組みと日本の都市における現状と取り組みの可能性の検討事例をもとに、施策の課題、さらに食料政策の意思決定プロセスの再考について提示する。

第3報告「農地・農業用水の持続的利用と食料の安定供給に関する論点」 竹田麻里 東京大学特任研究員（博士（農学））

食料の安定供給からみた、平地と条件不利地域の農地利用の方向、農業水利施設の管理（基幹施設統廃合の際の地域単位での計画的議論の必要、土地改良区の体制強化、水田に配分する末端施設管理組織の脆弱化と排水計画の作成）、農業のもたらす持続性への効果を生態系サービス概念から総合的・実証的に捉えることの必要、それらへの消費者理解の促進について論点を提示する。

コメンテーター 横山 紳（農林水産事務次官）、清原 昭子（福山市立大学教授）