

## 「食料・農業・農村基本法」見直し～食・農の未来をどう切り開くか～

横山英信（岩手大学人文社会科学部）

### 1. 「食料・農業・農村基本法」見直しをめぐるこの間の動向

2022. 9.29 農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に対して食料・農業・農村基本法の検証・見直しに関する諮問が行われる

【背景】・世界的な食料・諸物資の需給の混乱，価格の高騰

→ 米・中対立下の「経済安全保障」に加えての「食料安全保障」の急浮上

・基本法が抱える「諸問題」への対処

→ 最大の焦点は「食料自給率」の扱いをどうするか

⇒ 同審議会の下に「基本法検証部会」が設置される

2022.10.18 基本法検証部会第1回会合

2023. 5.29 基本法検証部会で「中間取りまとめ」が了承される

2023. 6. 2 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（＝官邸）が「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定

2023.9.11 基本法検証部会及び食料・農業・農村政策審議会で「答申」が了承される

⇒ 来年の通常国会に基本法見直しに関する法案が提出される予定

### 2. 「食料・農業・農村基本法」とは何か

日本農政の方向性を示す理念法 → これをベースにして個々の施策が行われる

①農業基本法（1961年制定）＝旧基本法

——高度経済成長成長期の「開放経済体制」「農工間の所得格差」への対応

【キーワード】選択的拡大，自立経営

②食料・農業・農村基本法（1999年制定）＝現行基本法

——世界的な新自由主義・グローバリゼーションの流れ（1995年WTO〔世界貿易機関〕発足）への対応・順応

——「農業」と「食料」「農村」との乖離の拡大への対応も

\* 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」（1992.6）

——GATTウルグアイ・ラウンドの妥結を見込んだ，現行基本法制定に向けた農政の方向付け

\* 現行基本法に先んじての食糧管理法廃止・食糧法施行（1995.11）

——食料需給に対する政府の責任を大幅に後退させる。

### 3. 現行基本法の特徴とその下での農政展開

#### (1) WTO下での農産物輸入拡大が前提

①一応は「国民に対する食料の安定的な供給については、・・・、国内生産の増大を図ることを基本とし、・・・」（第2条第2項）、「・・・食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、・・・」（第15条第3項）とされている。

ただし、

\* 政府案での「増大」の記載 → 国会提出前の削除 → 国会審議による再挿入

\* 政府案では「自給率」は法律の本文中では触れず、別途策定される「食料・農業・農村基本計画」の中で自給率の目標値を定めるとしていた。

→ 法案の国会審議の中で「自給率」という語句が法律の本文中に位置づけられ、「向上を図ることを旨とし」という文言も加わる。

②第2条第2項の上記の文言の後には「これ（＝国内生産）と輸入及び備蓄を適切に組み合わせる行われなければならない。」として、わざわざ「輸入」が付け加えられている（第18条で関税率の調整や輸入の制限等に触れているものの）。

→ 法律本文中への「輸入」の挿入は、輸入拡大を見越し、国内生産が増大しなかった場合の政府の責任回避のための「布石」として捉えることができる。

——現行基本法策定に際してそもそも政府は国内生産増大・自給率向上について後ろ向きだったと断ぜざるをえない。

⇒ 結果的には国会審議を通じて「国内生産増大」「自給率向上」という文言が盛り込まれたが、同法はWTOをはじめとする国境措置（＝輸入を抑制する効果を持つ関税や輸入数量制限など）弱化の流れに囲まれており、弱化をさらに進めるFTA（自由貿易協定）・EPA（経済連携協定）が締結されてきた。

⇒ 現行基本法法下行われる国内生産施策、とくに価格・所得政策（＝市場価格と生産費の差額の補填）にその流れに対抗できる効力がない場合は、輸入農産物の流入のさらなる拡大によって国内農業は打撃を受け、国内生産増大・自給率向上は画餅に帰すことになるし、実際にそうなった。

#### (2) 価格・所得政策における市場原理導入のさらなる強化（第30条）

「生産と需要のミスマッチを解消する」という建前の下、旧基本法に比べて「生産費を補償する」という側面が弱まる

→ 2009年9月の政権交代後の民主党連立政権下の「農業者戸別所得補償制度」によって「生産費を補償する」性格が強化されるが、2012年12月の政権再交代後の自公連立政権下の「経営所得安定対策の見直し」「水田フル活用・米政策見直し」によって再び弱められる。

\* 米の生産費補償の放棄、米の生産調整業務からの国の撤退（2018年度～）

#### (3) 「効率的かつ安定的な経営体」が日本農業の相当部分を担う農業構造の確立を目指す（第21条）

旧基本法以来の規模拡大路線のさらなる強化に加えて、「農業経営の法人化を推進する」（第22条）ことも明確に打ち出す。

\* 2009年農地法等改定——一般株式会社の借地による農業参入を自由化。  
2023年度の法人経営体数目標は5万とされる。

\* 2014年度「農地中間管理事業」の開始

——2023年度までの10年間で「担い手」の農地利用が全農地の8割を占める農業構造を実現することを目標。農地の貸し手が貸付先を農地中間管理機構に「白紙委任」することによる企業参入の促進も狙う。

#### （4）中山間地域等の振興（第35条）

中山間地域に対して、農業の生産条件に関する不利を補正し、多面的機能の確保を図るための施策を講じる。

\* 「中山間地域等直接支払交付金」「環境保全型農業直接支払交付金」「多面的機能支払交付金」

——ただし、集落コミュニティによる農道や用水路などの共同管理を通じて、規模拡大に取り組む「担い手」の負担を軽減することも期待される（「農業構造改革」の後押し）。

### 4. 現行基本法下における日本の食料・農業をめぐる主な動向

#### （1）諸々のFTA（自由貿易協定）／EPA（経済連携協定）締結による国境措置のさらなる弱化

日豪EPA（2015年1月発効）                      TPP11協定（2018年12月発効）

日EU・EPA（2019年2月発効）                  日米貿易協定（2020年1月発効）

日英EPA（2021年1月発効）                      RCEP協定（2022年1月発効）

→ 食料品・農産物の関税引下げ、低関税枠の設定・拡大

\* WTO協定下でのミニマム・アクセス米（年間77万t）の継続

\* TPP反対運動への「仕返し」及び農業関連分野への企業参入促進を狙った一連の「農協改革」

#### （2）日本の農業・食料に関する主要指標【資料①②③④⑤⑥⑦】

○農地面積	1999年	486万6000ha	→	2022年	432万5000ha
延べ作付面積	1999年	459万4000ha	→	2022年	394万7000ha
耕地利用率	1999年	94.4%	→	2022年	91.3%
○基幹的農業従事者	1999年	233万6500人	→	2023年	116万3500人
〃 平均年齢	2005年	59.6歳	→	2022年	68.4歳
○農業産出額	1999年	9兆3638億円	→	2021年	8兆8384億円
生産農業所得	1999年	3兆6865億円	→	2021年	3兆3479億円

○供給熱量自給率 1999年 40% → 2022年 38%  
穀物自給率 1999年 27% → 2022年 29%

○米——減反拡大にも拘わらず、市場価格は低下（生産農家の大宗が採算割れ）

### （3）「担い手」への農地集積率・法人経営体数【資料⑧⑨】

○「担い手」集積率 2013年度 48.7% → 2021年度 58.9%（同年度目標73.7%）  
→ 伸び悩み。伸びは分母である耕地面積の減少によるところも大。

○法人経営体数 2010年度 2万1600 → 2022年度 3万2200（同年度目標4万6500）  
→ 伸び悩み

### （4）中山間地域をめぐる動向【資料⑩⑪⑫】

○中山間地域等直接支払制度の協定面積は近年減少傾向  
2012年度 68万2000ha → 2014年度 68万7000ha → 2021年度 59万7000ha

○環境保全型農業直接支払交付金の交付対象面積も近年減少傾向  
2012年度 4万1000ha → 2017年度 8万9000ha → 2021年度 8万2000ha

○多面的機能支払交付金の交付対象面積は頭打ち  
農地維持支払，資源向上支払（地域資源質的向上），資源向上支払（施設長寿命化）のいずれの交付金においても，2014年度以降の交付対象面積には，現在のところ減少傾向は見られない（2022年度は，それぞれ，231万8000ha，207万1000ha，78万9000ha。重複あり）。ただし，この数年間は頭打ち状態。

## 5. 基本法見直しをめぐる諸問題——審議会「答申」（2023.9.11）の内容 【資料⑬】

（1）「答申」の最大の問題——「情勢の変化」が滔々と述べられている一方で，現行基本法に基づく農政が日本農業にもたらした影響については全く触れられていない。

→ 分析・検証なしに今後の展望を指し示すことができるのか

（2）さらなる輸入拡大を見越して予防線を張る

「食料の安定供給については，国内農業生産の増大を基本としつつ，輸入の安定確保や備蓄等の有効活用等も一層重視する。」

（3）「国境措置」「価格・所得政策」に関する言及が全くない

——国内農業の採算性を確保し，国内生産を拡大させるためには必要不可欠

○輸入政策として提示されているのは「安定的輸入のための輸入先国への投資拡大」などであり，輸入抑制を図ろうとする姿勢は見られない。

○採算性については「市場における適正な価格形成を実現し，・・・持続可能な食料システムを構築する。」としか触れていない。

（4）海外市場への輸出促進を強調 【資料⑭⑮】

——現行基本法下でも強調されてきた。

○農林水産物・食料の輸出額は伸びているように見えるが、その圧倒的部分は「加工食品」であり、原材料の多くは輸入農産物  
→ 日本の農業生産の拡大に直結することにはならない。

○輸出自体は否定すべきものではないが、供給熱量自給率38%の現状下では、まずは国内への供給を最優先に位置づけるべき

#### (5) 「生産性の高い農業経営の育成・確保」について

○法人だけでなく、一応は「個人経営」＝家族経営も対象にしている。

→ ただし、主たる対象は「離農する経営の受け皿となる経営体」「付加価値向上を目指す経営体」

○農地の確保及び有効・適正利用＝農地の集積・集約化

→ この間の耕地面積減少、担い手集積率未達成をどう捉えるか

→ 採算性が低い、もしくは赤字状態の下では、そもそも規模拡大をしようとする意欲自体がわからない。

○スマート農業技術の開発・普及

→ 採算性の向上に繋がらないならば、農業再生の切り札になり得ない。

○「外国人労働者も含めた多様な労働力の確保」

→ もし行うとするならば、きちんとした雇用制度・条件の整備が必要。低採算性を放置したままの劣悪条件での雇用は許されない。

#### (6) 食料自給率目標の「格下げ」

「自給率目標は、国内生産と望ましい消費の姿に関する目標の一つとし」

→ いろいろな理屈を並べて「必ずしも食料自給率だけでは直接に捉えきれないものがある」とするが、要は国内生産拡大・自給率向上が見込めない（その意思もない）下で自給率目標を廃止したいのが本音

→ 今までも「生産額ベース自給率」「食料自給力」「食料国産率」等々の「目眩まし」のための指標が次々に登場してきていた。

#### (7) 「不測時」における「国家総動員法」的対応

「深刻な食料安全保障リスクが発生した場合には、食料生産に必要な農地、農業者、農業機械・施設の活用、生産資材の優先的な配分等を、行政命令により行うというような制約を伴う手法も想定する必要があるが、このような措置を円滑に行うため法的措置が十分かどうかについて、検証を行うべきである」

→ 低自給率・主要食糧流通の全面的規制緩和を前提にしての「不測時」の対応

→ まさに「国家総動員法」的な発想

→ ならば、食料管理法廃止の総括をどう行うのか。

#### (8) 「農村に関する基本的施策」「環境に関する基本的施策」

——「食料」「農業」に関する基本的施策のあり方に大きく規定される

→ どのような施策を並べようが、地域農業・日本農業の維持・拡大が見込めない中で、農村や環境保全型農業のみが発展することはありません。

⇒ 現行基本法の新自由主義・グローバル化対応・順応の路線から全く変わっていないどころか、それをいっそう強化しようというものになっている。

## 6. 食・農の未来をどう切り開くか——基本法見直しに対する対抗軸

### (1) 食料自給率を引き続き中心指標に位置づけ、その向上を図る

○確かに1つの指標だけで「国民への食料供給の安定度」を評価することはできないが、自給率はその最重要の指標

→ 自給率を軸に据えて、その他の指標で補足することが求められる

→ 自給率が高ければ、「不測時」の混乱も少なく、「国家総動員法」的な施策を採る必要もない。

○そもそも「平時」に日本農業をないがしろにして、「不測時」に農民に作付を強制するのは筋が通らない。

→ 旧・食糧管理法のような、主食の安定供給のために政府が主食の日常的な管理を行う施策が必要。

### (2) 輸入を抑制する「国境措置」と、採算性を保障する「価格・所得政策」の再建——国内生産拡大の中軸となる施策

○この2つをスルーして国内生産増大を図ることは無理

→ 2つをしたくないがゆえに、あれこれの「目眩まし」の施策を持ち出す。

○答申が打ち出している農地集積・集約化による規模拡大も、採算性の向上が見込めない限りは行われぬ。

—「農地を貸したい人は多くても借りたい人は少ない」という現状

### (3) 家族経営を中心に据えた農業政策の再建 【資料⑮】

○「家族経営よりも企業経営の方が市場対応力が優れている」とは言えない

→ 「家族経営が成り立たないような価格状況の下では企業経営だって成り立たない」

——家族労働力の労働費の「縮減可能性」（家族労働力は「商品化」されていないため、価格が低いときには「生活費の切り詰め」＝「自己搾取」で対応することができる）、農業労働の「マニュアル化」の困難性。

○家族経営に軸を置いた農協の再建

農家、地域農業・日本農業あってこそその農協

→ 農業の採算性が確保され、国内生産が拡大すれば農協の経営も安定する。

→ 農協の運動体としての側面の再確認。

### (4) 食料の安定供給、安全・安心を願う国民各界・各層との共同運動