

▶ 関連論考

食料・農業・農村基本法改正とその後の動向

ー国民皆農で食料安全保障を確立していくべき時代にー

薦谷 栄一(農的社会デザイン研究所代表)

はじめに

わが国農政の憲法ともいうべき食料・農業・農村基本法(以下「基本法」)は1999年に成立したが、その大改正が2024年5月、四半世紀ぶりに行われた。地球温暖化や世界的な人口急増などにより食料需給のひっ迫が進行する中、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻をトリガーに穀物価格が高騰したことから、食料安全保障の確保が大課題となり、これへの対応を中心とする基本法の改正が図られたものである。

本稿は、改正の趣旨と概要について確認したうえで、その改正内容について吟味するとともに、改正後の日本農業の動向を踏まえて、持続可能な日本農業のあり方について私見を展開すると同時に、ワーカーズコープをはじめとする協同組合組織が、今後の日本農業にどうかかわっていくべきかについて問題提起を試みることにしたい。

1 改正の趣旨と概要

改正の趣旨は、その基本理念の見直しに凝縮される。これまでの基本法では基本理

念は、(1)食料の安定供給の確保、(2)多面的機能の発揮、(3)農業の持続的な発展、(4)農村の振興、の4つがあげられていた。これが、改正基本法では(2)～(4)は変わらず、(1)の「食料の安定供給」の確保が「食料の安全保障」の確保に見直しされたもので、食料生産をめぐる環境の変化・ひっ迫への対応に最大の力点が置かれたことを示している。

ここでもう一つ踏まえておくべきは、その背景には農地面積の減少と担い手の不足という農業生産構造の変化、日本農業の弱体化という以上に崩壊の危機に直面している現状に、いかに対処していくかの大問題が横たわっている。これにどう対応しようとしたのか、将来展望を獲得できるものとなったのか、その肝心の中身が問われなければならない。

主な変更点を見ると、食料安全保障の確保を最重点にするが、従来のように輸入に力を入れるだけでなく輸出の伸長が強調されていることが大きな特徴である。これについては次の2であらためて触れることにする。生産関係では水田の畑作化が明記されるとともに、先端技術を活用しての生産

性の向上、環境負荷の低減、共同活動の促進、地域資源の活用などが強調され、あわせて食料システムという生産のみならず流通や食品産業等をも含めた概念が提示されており、食料自給率の向上とともに環境負荷の低減を目指す。また、農政審議会などでの議論を反映して小農・家族農業・自給的農業を意味する「多様な農業者」が盛り込まれた。この意義は大きい。そして、伝染病等の予防、障害者等の活動参画のための環境整備、鳥獣害対策、都市・農村交流など、あらたな動きや環境変化への対応が取り上げられている。

2 改正内容についての見解

第1に、食料安全保障と輸出の関係についてである。ここで、日本農業の最大の問題として置かれているのが米需要量の減少である。人口の減少に加えて、国民1人当たり米消費量は減少傾向にあり、米の生産過剰圧力は強くなる一方であり、実質的には継続されてきた米生産調整はもはや困難であるとの認識が前提にある。

むしろ米は自由に生産させ、過剰になって国内で消費できない分は輸出すればいい。日本の米は食味が良く、海外での需要確保、輸出伸長は可能との見立てである。そのためには生産コストの低減が必須として生産規模の拡大と先端技術の活用によってこれを可能にしようとするものである。

ここには、海外での日本食ブームがさらに拡大するとの大きな期待が込められているが、日本と同じく米食文化の国であって

も、品種の相違、国それぞれの食べ方があり、必ずしも日本の米が高評価されるとは限らない。また、日本の米をたまに食べるのはいいとしても、家庭での日常的消費にまで食い込むことはむずかしい。

基本的には各国の米文化を尊重すると同時に各国の食料主権を尊重していくことが、さらにひっ迫する可能性が高い世界的な食料需給基調下での日本政府が立つべき基本スタンスであるとする。

第2に、大農機具やスマート技術を活用しての生産性向上によりコスト低減を図っていくことは大事ではあるが、山がちで平地の少ない日本の地形などの生産条件からして、国際競争力が確保可能な規模にまで拡大していくことは、特定の地域を除けば不可能である。

わが国国土の4割は中山間地域が占め、そこでは小規模・家族農業が主になって地域を守ってきた。農業ではもっぱら土地生産性と労働生産性の2つのメジャーで効率性が語られるが、これにエネルギー生産性、社会的生産性も加えて評価すべきであり(2024年10月10日、協同組合懇話会での愛知学院大学経済学部経済学科教授の関根佳恵氏による講演「アグロエコロジーと協同組合」資料より)、これら多様なメジャーによって中山間地域を再評価し、多様な支援を組み合わせて守っていくことが必要である。

わが国では大規模農業を推進するだけではなく、小規模・家族農業、さらには自給的農業も含めた多様な担い手によって農地を守り、消費者との交流をも含めた多様で

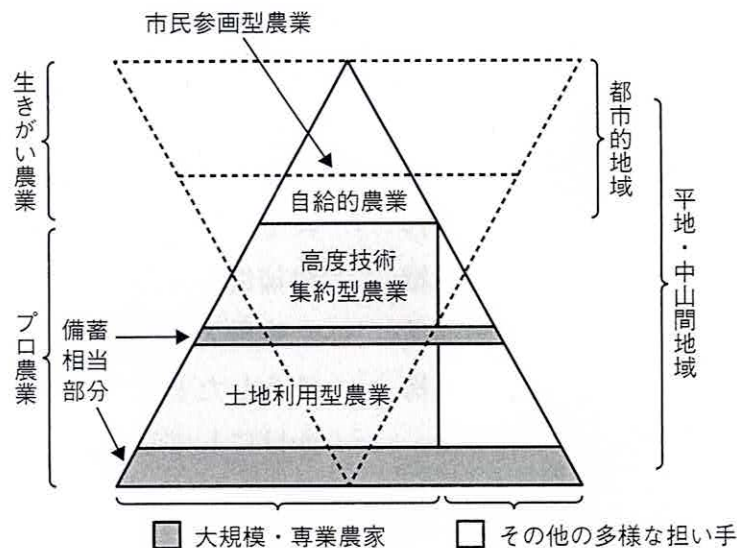


図1 多様な担い手による多様な農業(筆者作成)

自給的な農業を展開し、日本らしい食料安全保障の確立をめざしていくべきである(図1)。

第3に、EUをはじめとする先進国では、農業は競争原理だけでは守っていくことは困難であるとして、直接支払による所得補償を前提に農政は展開されているが、改正基本法は食料の合理的な価格形成を唱道するにとどまっている。財政負担の増大を危惧しての措置であることは明白であるが、苦境に晒されている農業経営の実情からして、自由競争の中での適正価格形成はきわめて困難と言わざるを得ない。

農業・農村を市場原理には任せない、社会的共通資本として国が財政負担して所得補償を講じていくことが最大のポイントである。経営の見通しが立たない中で、担い手を確保し日本農業を再生していくことはむずかしい。

第4に、今回改正で「都市農業」は盛り込まれなかった。「都市と農村との交流等」

は都市農業を連想させなくもないが、都市農業は、新鮮な農産物の供給、身近な農業体験・交流の場、災害時の防災空間、心やすらぐ緑地空間、国土・環境の保全、都市住民の農業への理解の醸成など、多様な機能を持っている。農業を身近に感じ、農業を体験したり、参画したりしていく上で、日本農業全体を守っていくためにも都市農業の存在は必須である。減少を加速する都市農地を守っていくためにも、「都市農業」を何としても＜挿入＞してほしいところだった。

3 基本法の歴史的意義と改正基本法の位置づけ

ここで、そもそも今回の基本法改正の必然性、必要性について考えておきたい。

戦後の食料ひっ迫を乗り越えて、日本農業の生産水準が戦前にまで回復しつつある中で検討されたのが、1961年に成立した農業基本法(以下「旧基本法」)である。