

2023(令和5)年6月2日

農林水産大臣 野村 哲郎 殿

食料・農業・農村基本法の見直しに関する提言

立憲民主党農林水産部門 部門長 金子 恵美
新 食料・農業・農村基本法検討WT座長 田名部 匡代

「食料・農業・農村基本法」は1999(平成11)年に施行され、20年余の時間が経過した。この20年間の時日を考えれば、政府の言う食料安全保障上のリスクの高まりや環境問題への対応等、少なくない情勢の変化もあり、今回、基本法の検証が行われていることを歓迎したい。立憲民主党においても基本法の充実した見直しに向けて、農林水産省や有識者、関係する団体、農業者など、広く意見を聴取し、議論を重ね本提言を作成した。農林水産省においては、本提言を、食料・農業・農村基本法、農政全体の見直しに反映するよう求めるものである。

1. 基本法制定以降の情勢の変化及び政策検証

食料・農業・農村基本法が制定された平成11年以降からおよそ20年の月日が過ぎ、我が国や我が国を取り巻く情勢は大きく変化している。

審議会等の議論においては「食料安全保障上のリスクの高まり」や「地球環境問題への対応」、「海外市場への志向と市場メカニズムの変化」等について指摘がなされているが、これらの情勢変化を踏まえた基本法の見直しを行うのは当然としても、なおその変化を踏まえた上で、基本法が求める政策目標が達成できなかった事実については総括すべきである。

特に、基本法が求める食料安定供給の確保に対する、食料自給率の低下という失敗。農業の有する多面的機能の発揮に対する、耕作放棄地の増大という失敗。農業の持続的な発展と基盤としての農村の振興に対する、農家経営の減少と高齢化、担い手不足等、農村人口の減少という失敗等については真剣な総括と抜本的な政策の変更が必要なのではないか。よって今回の基本法の見直しを契機として、政策の棚卸、変更を期待する。

また、食料の安定供給にとっては、食料の国内生産が重要な要素であり、そのためには農業労働力や農地などの確保に向けた政策が適時適切なものであれば必要量を確保できたのではないか。つまり食料・農業・農村基本計画に装備されているはずのPDCAサイクルの機能不全の問題ではないか。

輸入については、貿易黒字が安定的に確保できることを前提としてきたのではないか。現在の貿易、経済をめぐる状況はこうした前提から大きく乖離している。また、日本の経済力が世界第二位の実力をいつまでも維持できると考えていたのではないか。特にバブル崩壊以降、格差、貧困の拡大によって日々の食料確保に支障を来たす国民が生まれてきているのではないか。等について疑問を有している。こうした農業構造の確立も、農業の成長産業化も実現できていない。

以上を踏まえ、今回の見直しに際し、政府がこれまで掲げてきた「農業の成長産業化」や、「新自由主義的な政策」から政策を転換し、農業経営の安定化策の構築・強化に舵を切るよう求めるものである。

2. 基本法見直しに関する提言

食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会中間取りまとめを踏まえた基本法見直しに関する提言は以下の通りである。

(1) 「食料安全保障」について

- 食料安全保障の確立は今や喫緊の課題。FAOの定義などもあるが、我が国の「食料安全保障とは何なのかしつかりと再定義すべきである。すなわち、これまで非常時のみの概念であった我が国の食料安全保障の概念を「非常時ばかりでなく平時の国民一人一人の食へのアクセス等を考慮した定義とすべきである。また、「食料安全保障」を執行ならしめるための新法を立てるべきである。
- 食料の安定供給の確保と不測時の食料安全保障について、平時において国民が安心して食生活を送れるよう、国内外の食料需要に応じた国内供給力の維持及び向上の観点から、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これに輸出、輸入及び備蓄を適切に組み合わせて行うこととすべきである。
- 食料安全保障を執行ならしめるには、基盤となるべき農地の確保、農業者の経営を維持・発展させる必要がある。また、適正な価格形成のための施策が構築されとしても、その実効性は未知数であり、再生産を可能とする所得水準に見合う価格が実現する保証はない。よって「農業者戸別所得補償」などの直接支払を実施すべきである。その際、農地を維持し、農地として活用することを念頭に、面積に着目した直接支払等を実施すべきである。
- また、地域の自主性や積極的な取り組みを促す観点から、産地資金（産地交付金）を拡充強化し、作物・交付単価を、産地自らが決定し、地域戦略作物として振興できる仕組みを制度化すべきである。

- 備蓄については、非常時の食料確保という機能に加え、食育での活用、低所得者・貧困対策での活用、加えて国際援助物資としての活用、更には国民への食料の安定供給のための適正な食品輸入備蓄等、目的・用途の拡大を書き込むべきである。
- また、国民の健康な食生活を補償するため、食品関連事業者やフードバンク等を積極的に位置付け、フードバンクや子供食堂などの活動について支援を強化していくべきである。また学校給食の無償化、有機食品の活用を積極的に進めるべきである。
- 川上としての生産者と川下としての流通、販売事業者の関係について日本版エガリム法の制定により、適正な価格再構築を図る必要がある。ただし、フランスにおけるエガリム法などは、農業経営支援策としては不十分との評価もある。直接所得補償が加わって、農業農村の維持が実現されているとの評価を受け止めるべきである。

(2) 「食料」について

- 適正な価格形成のための施策について

食料安全保障のためには、需要に応じて生産された農産物等の適正な価格形成が必要であると考え、農産物では、需要に対して供給量を機動的かつ弾力的に調整することができないことや供給量がわずかでも増えると需給の均衡は大きく下落することなど価格の需要弾力性が小さい。従って農産物の価格形成を市場だけに委ねると、生産者の収入・所得は不安定化する可能性が高い。そのため歴史的には価格支持政策や生産調整が行われてきた。今後も価格形成を市場に委ねるのであれば、コストを賄う所得確保のための直接支払制度（農業者戸別所得補償等）の導入が必要である。
- 食品産業の持続的な発展

原料調達が多角化、国産原料の利用促進等による持続性配慮、輸出拡大、事業継承の円滑化による食品産業の持続的な発展等に加え、先進的な食料産業の発展だけでなく、地場の歴史や伝統に根差した食品産業、食文化、手法についての保存や保護、振興などを図るべきではないか。
- 食料消費施策

食品安全等のリスク管理措置や食品表示については、国際的に共通なリスク分析等の考え方も踏まえ、引き続き必要に応じて見直し・対応の強化を図っていく必要があるが、一方では欧州や米国等、考え方に違いがあるのも事実であり、予防的な見地も含め、我が国の国民・消費者に対する安全な食品の提供が第一であるという考え方に立って進められるべきである。さらに、消費者への適切な情報提供、消費者教育、食育等の推進も重要であり、消費者自らが消費

生活に必要な知識を習得し、必要な情報を収集することにより、理解を深め、持続可能な食料の供給に一層積極的に関与できるよう促していく。また、「ゲノム編集食品」など、論議のある新しい技術を用いた食品等の表示などについては、予防的見地と消費者の選択を可能ならしめる観点から行うべきである。

○輸出政策

輸出を国内農業及び食品産業の生産の維持・強化に不可欠な要素として位置付けるのであれば、国内農業者等に裨益する政策とすることは当然である。また、輸出を通じた国内農業生産力の維持・拡大が、平時・不測時を通じた国民への食料の安定供給に寄与するものであるべきである。

○輸入政策（水際での検疫、輸入の安定化）

豚熱や鳥インフルエンザ、ジャガイモシロシストセンチュウなどの事例を見るまでも無く、輸入に伴う水際検疫の充実、体制強化を図るべきである。

○不測の事態における食料安全保障

不測の事態を想定した対応については、大幅な私権の制限を伴うことが想定されることに鑑み、法的な裏付けが必要であると考ええる。この観点からも「食料安全保障法」は検討すべきである。

(3) 「農業」について

○基本法では「効率的かつ安定的な農業経営」が農地の大部分を保有する「望ましい農業構造」を実現することを目標に、「大規模専業経営＝労働生産性の向上＝農業の成長産業化」を目指すことに政策の重点を置いてきたが、我が国全体の経済の収縮・停滞期やデフレ下では、これらのモデルでは対応できない。成長産業化という文脈から離れた農業経営の安定化策の構築・強化を図るべきである。

○離農する経営の受け皿となる経営体を位置付けることについては、当該経営体が自主的経営判断として「離農する農家の農地の受け皿となる」のであれば問題はない。しかし、経営の観点以外の要素として、政府が離農する経営の農地を受け皿となる経営体に引き受けさせるという趣旨であるとするれば、それは公共性の観点からの条件となるので何らかの公的支援の対象とする必要があるのではないか。そうした観点からも農地に対する直接支払等を実施するべきではないか。

○水田が余っているとの指摘

ニーズが減少する水稻中心の生産体制が維持され、増産が求められる小麦や大豆、加工・業務用野菜、飼料作物などの需要のある作物への転換が十分に進まず、主食用米の作付けという観点からの水田は余っているという指摘がなされた。しかしながら、食料安全保障上の観点からも優れた生産装置である水

田の活用は重要である。また、①アジアモンスーン地帯における水田という生産装置を維持することの食料安全保障上の意義、②米の内外の需要見込み（＝輸出可能性）、③国内生産構造変革の可能性（大規模稲作経営の規模拡大の可能性）を踏まえ、水田の在り方をしっかりと議論する必要があるのではないかと。

○需要に応じた生産

国内農産物に対する消費者ニーズが堅調であり、輸入品から国産への転換が求められる小麦、大豆、飼料作物について、国内生産の増大を積極的かつ効率的に図っていく。また、加工・業務用野菜、米粉用米、業務用米などの加工や外食等において需要の高まりが今後も見込まれる作物についても生産拡大及びその定着を図っていくことは必要である。しかし、気候風土や、輪作体系、作物価格という経営安定等の観点も重要であって、産地の意向も確認しながら適地適作で進めていく必要がある。そこで、水田活用直接支払交付金については、水田において主食用米以外の作物の生産を奨励し、主食用米並みの所得を確保し、農業経営を維持するという政策目的を評価し、水田機能の維持を超えて、主食用米以外の作物に対する不足払い政策（所得補償策）として位置付け、積極的に活用するべきである。

○農業生産基盤の維持管理の効率化・高度化

施設の集約・再編、省エネ化等に加え、当該施設の維持管理について、食料安全保障の観点からの国内生産の維持という側面に着目し、最終的には「公的負担」による支援を検討する必要がある。

○スマート農業等の技術や品種の開発・普及、農業・食関連産業のDX

まずは主要種子法が担っていた公共育種事業を基本法に位置付けるべきである。また、農業競争力強化法で規定された公的機関が有している種苗の知見は、国民全体の財産として活用すべきことを明記する必要がある。また、種苗や遺伝情報などは、国民共通の財産として管理し、在来の種苗の保護、育成を図る旨規定すべきである。また、農業に関連する技術開発については、国の役割を明確にし、産学官の連携や都道府県との連携のもとに、他国に劣後することの無いよう取り組むべきである。

○都市住民の理解増進の場としての農村、都市農業の振興

都市農業は、新鮮な農産物の供給基地として重要であるだけでなく、良好な景観の形成、レクリエーションの場の提供、防災空間の確保等、都市住民の良好な生活環境の保全に寄与することを踏まえその振興がうたわれている。都市農業の果たす極めて重要な機能について、基本法に明確に位置付けるべきである。

○生産資材の価格安定に向けた国産化の推進

肥料など、生産資材の急激な高騰は、生産物価格への転嫁が間に合わない、も

しくは出来ない場合の影響緩和などの対策をあらかじめ制度化し対応していくべきである。

以下の政策については中間取りまとめを踏まえ、引き続き強力に対策を講ずる必要がある。

- 個人経営の経営発展の支援
- 農業支援サービス事業体の育成・活用の推進についての施策
- 農業法人の経営基盤の強化
- 農地の確保及び適正・有効利用
- 人材の育成・確保
- 農福連携の推進等
- 知的財産の保護・活用の推進
- 経営安定対策の充実
- 災害や気候変動への対応強化

(4) 「農村」について

以下の政策については中間取りまとめを踏まえ、引き続き強力に対策を講ずる必要がある。

- 農村への移住・関係人口の増加、農村コミュニティの維持、農村インフラ機能の確保
- 人口減少下における末端の農業インフラの保全管理
- 農村におけるビジネスの創出
- 都市と農村の交流、農的関係人口の増加
- 多様な人材の活用による農村の機能の確保
- 中山間地域における農業の継続
- 鳥獣被害の防止

(5) 「みどり・環境」について

これまでの農政の基本法は、1999(平成 11)年の制定以来、食料・農業・農村基本法であった。しかし昨今、SDGs に対する関心が高まり。また、農業も環境との調和が叫ばれ、2022(令和 4)年は「みどりの食料システム戦略」の法制化(みどりの食料システム法の制定)も行われた。そこで、今次の改正にあたり、「食料」、「農業」、「農村」という従来の柱に加え、「環境」という柱を立て、「食料・農業・農村・環境基本法」とするなど、検討を深めていくべきではないか。

以下の政策については中間取りまとめを踏まえ、引き続き強力に対策を講ずる必要がある。

る必要がある。

- 環境負荷の低減を図る持続可能な農業・食品産業への転換
- 食料供給によって、農業生産現場で発揮されている、環境や生態系の保全、自然景観の保全などのサービス（機能）が損なわれないよう環境負荷低減を行う農業を主流化することによって、食料供給とその他の生態系サービスの調和を図り、これらのサービスを効率的に最大限に発揮すること。
- みどりの食料システム法に基づいた取り組みを基本としつつ、農業者、食品事業者、消費者等の関係者の連携の下、生産、加工、流通、販売のフードチェーン全体で環境と調和のとれた食料システムの確立を進めること。
- 持続可能な農業の主流化
環境負荷の低減、環境負荷低減の阻害要因にならないこと。
有機農業の拡大、温室効果ガスの排出削減、生物多様性の保全
品種や機械などの技術開発、バイオマスやたい肥等の国内未利用資源の有効活用、人権やアニマルウェルフェア
- 食料供給以外での持続可能性
農地の林地化、バイオマス、再生可能エネルギーによる発電、熱利用
- 持続可能な食品産業
有機農産物の分別管理や履歴管理等の加工流通段階での取り組み、環境、人権に配慮した原材料の調達、食品産業における温室効果ガスの排出削減、製造段階での製造の効率化、賞味期限延長のための技術開発、物流における納品期限等の商慣習の見直し
- 消費者の環境や持続可能性の理解醸成

(6) その他

- 次期通常国会に提出が見込まれる基本法改正法案には、本提言の内容を最大限盛り込むとともに、法案審議には十分な時間をかけるべきである。さらに、基本計画についても、新たな基本法に基づく施策を着実に講ずることができるよう、速やかに見直すべきである。
- 行政機関及び団体その他についての記述
農業経営者の経営管理の向上への努力
消費者の理解の必要性
関係事業者の役割の明確化
団体の役割等
フードシステムを機能させるための団体の役割

以上

2023(令和5)年6月2日

農林水産大臣
野村 哲郎 殿

新たな食料・農業・農村政策の推進に必要な定員要求に関する申し入れ

立憲民主党 農林水産部門
部門長 金子 恵美

ウクライナ危機を背景とした食料安全保障の強化が最重要課題となるなか、農林水産省は、2022(令和4)年9月29日に食料・農業・農村政策審議会に食料・農業・農村基本法(以下、「基本法」)の改正に向けた「基本法検証部会」を設置し、本年5月29日に中間取りまとめを行いました。

「農政の憲法」とされる基本法は、農林水産業の将来や食料の安全保障など、国民の生命と暮らしに直結する重要な法律です。特に食料安全保障の確立は、生産を支える農業の担い手の育成、農地の確保などが急務であり、一朝一夕で確立できるものではありません。そのことを国民に理解してもらい、幅広い農林水産施策を円滑かつ的確に推進していくためには、十分な予算に加え、人員を確保することが必要です。

しかし、農林水産省においては、大幅な定員削減が継続している一方で、新規増員要求数については、前年度要求数と同数の410人とどまっている状況が継続しています。定員合理化に取り組むことは必要ですが、内閣の重要政策に係る取組を推進する体制の重点的な整備のための新規増員要求は積極的に行うべきです。

国民の生命と暮らしを左右する食料安全保障の確立をはじめ、新たな食料・農業・農村政策の推進は、政府、内閣の最重要課題です。食料安全保障の確立に係る取組を推進する体制の整備など農林水産行政の展開に必要な人員を将来にわたって確保するため、令和6年度定員要求において、前年度を大幅に超える新規増員要求を行うとともに、確実に確保するよう申し入れます。

以上