食料・農業・農村基本法の改正論議の経過

1．**中山間地域フォーラムの提言**（2019 年 11 月）

総合的な農村政策の再構築を！｜食料・農業・農村基本計画の改定に関する緊急提言

1．基本法施行 20 年の成否を十分検証し、国民全体の視点で農村政策を再構築するとともに、法改正も視野に入れること

・・・田園回帰など基本法制定後の新しい農村の潮流や価値観の変化は基本法の「理念」に沿うのか、・・・等について、国民的な議論の場で十分な時間をかけて検証しなければならないはずである。制定後 20 年たった基本法の改正も視野に入れるべきであろう。

4．新しい価値観やライフスタイルを実現できる農山村の位置づけを明確にし、柔軟な支援を行うこと

・・・こうした農山村の新しい価値観に基づく位置づけは、20 年前に制定された現行の基本法にはないものであり、今後、基本法の改定も検討する必要があろう。

2．**食料・農業・農村基本計画**（2020 年 3 月）

第 1　食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

2．施策の推進に当たっての基本的な視点

（5）地域政策の総合化と多面的機能の維持・発揮

このことから、農村を維持し、次の世代に継承していくため、農村を活性化する施策を講じ、「地域政策の総合化」を図ることが重要である。 「地域政策の総合化」に当たっては、①農業の活性化や地域資源の高付加価値化を 通じた所得と雇用機会の確保、②安心して地域に住み続けるための条件整備、③地域 を広域的に支える体制・人材づくりや農村の魅力の発信等を通じた新たな活力の創出 の「三つの柱」に沿って、効果的・効率的な国土利用の視点も踏まえて関係府省が連携した上で都道府県・市町村、事業者とも連携・協働し、農村を含めた地域の振興に 関する施策を総動員して現場ニーズの把握や課題解決を地域に寄り添って進めていく必要がある。

3．**食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会中間とりまとめ**（2023 年 5 月）

（3）農村施策の見直しの方向

以上のような情勢の変化や課題を踏まえ、食料安全保障の観点から以下のような基本的施策を追加、又は現行基本法に規定されている農村に関する施策の見直しを行うべきである。

① 人口減少下における末端の農業インフラの保全管理

② 人口減少を踏まえた移住促進・農村におけるビジネスの創出

③ 都市と農村の交流、農的関係人口の増加

④ 多様な人材の活用による農村の機能の確保

⑤ 中山間地域における農業の継続

⑥ 鳥獣被害の防止

4．食料・農業・農村政策審議会答申（2023 年 9 月）

5．食料・農業・農村基本法改正案国会提出（2023 年 3 月）

6．改正食料・農業・農村基本法公布・施行（2023 年 6 月）

（参議院農林水産委員会参考人質疑資料）

食料・農業・農村基本法改正案の問題点

2024. 5．14

1．　第 6 条では、農村振興の目的として「農業の持続的な発展」だけを掲げている。しかし、農村は、農業の基盤であるとともに、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など多面的機能が発揮される場として、国民全体にとって近年ますます重要な地域になっているので、その趣旨を基本理念に明記すべきではないか。

（注）過疎法、山村振興法では、それぞれ過疎地域、山村という地域自体が多面的機能を発揮し、国民に恵沢をもたらしている旨を明確にしている。

2．　同じく第 6 条（第 43 条第 2 項も同様）では、農村振興施策の手段として「農業生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上」だけを掲げている。しかし農村の振興のためには、農村発イノベーション、バイオマス・再生可能エネルギー、地域経済循環など地域資源を活用して所得と雇用機会を確保し、地域経済力の向上を図ることが近年ますます重要になっているので、「地域資源を活用した所得と雇用機会の確保」を農村振興の施策として位置付けるべきではないか。

（注）食料・農業・農村基本計画（令和 2 年 3 月閣議決定）では、農村振興施策 3 本柱の最初に上記の「所得と雇用機会の確保」を掲げている。また EU の共通農業政策 CAP でも「農村地域の活性化（地域経済発展）」を農村振興施策の目的の 1 つに掲げている。

3．　第 43 条第 2 項及び第 45 条では、「農村との関わりを持つ者の増加」を図るための施策として「産業の振興」及び「地域の資源を活用した事業活動の促進」を図る旨の規定を新設している。しかし「産業の振興」や「地域の資源を活用した事業活動の促進」は現に農村に住んでいる「農業者や地域住民の所得向上など地域経済の振興のため」にまず必要なことなので、修正をするべきではないか。

（注）山村振興法の「基本理念」には「産業の育成による就業機会の創出」が掲げられている。

4．　農村の人口減少や過疎化が加速化しているのは、「農業では食べていけない」状況が続いてきたからなので、上記 2.の施策による副業所得を含め「農村に住み続けられる持続可能な所得の確保」を中期的な政策目標として規定すべきではないか（第 5 条など））。

（注）EU の共通農業政策 CAP では「農業者の公正な所得確保」が最重要目的に掲げられている。また食料・農業・農村基本計画では、農村振興施策の最重要項目として「地域資源を活用した所得と雇用機会の確保」を掲げている。

5.　中山間地域は、現行の条件不利補正が十分な効果を上げていない一方、多面的機能が特に発揮される地域であり、デジタル技術の活用、再生可能エネルギーの利用など新たな可能性も出てきているので、直接支払いを充実刷新させて環境と調和した地域づくりを推進することとしてはどうか（第 47 条）。

（参照条文）

（農村の振興）

第６条　農村については、農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより、農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしていることに鑑み、農村の人口の減少その他の農村をめぐる情勢の変化が生ずる 状況においても、地域社会が維持され、農業の有する食料その他の農産物の 供給の機能及び多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない。

（農村の総合的な振興）

第 43 条　国は、農村における土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農業の振興その他農村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進 するものとする。

２　国は、地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観が優れ、豊かで住みよい農村とするため、地域の特性に応じた農業生産の基盤の整備及び保全並びに農村との関わりを持つ者の増加に資する産業の振興と防災、交通、情報通信、衛生、教育、文化等の生活環境の整備その他の福祉の向上とを総合 的に推進するよう、必要な施策を講ずるものとする。

（地域の資源を活用した事業活動の促進）

第 45 条 国は、農業と農業以外の産業の連携による地域の資源を活用した事業活動を通じて農村との関わりを持つ者の増加を図るため、これらの事業活動の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

（中山間地域等の振興）

第 47 条　国は、山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪 く、農業の生産条件が不利な地域（以下「中山間地域等」という。）において、その地域の特性に応じて、新規の作物の導入、地域特産物の生産及び販 売等を通じた農業その他の産業の振興による就業機会の増大、生活環境の 整備による定住の促進、地域社会の維持に資する生活の利便性の確保その他必要な施策を講ずるものとする。

２　国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする。

発言

「農政の憲法」改正に抱く疑問

野中 和雄 NPO法人中山間地域フォーラム副会長

改正食料・農業・農村基本法が先の国会で成立した。これにより食料安全保障の関連施策が充実することは高く評価できる。だが、農業政策と車の両輪である農村政策には課題を残す改正だった。四半世紀ぶりに「農政の憲法」を本格改正するなら、農村振興についても25年間の変化や旧法の成果を十分検証し、国民全体の視点に立って、将来に希望の持てる農村の姿を指し示してほしかった。

例えば、農村施策の基本理念を規定する改正法第6条では、農村振興の目的として「農業の持続的な発展」だけを掲げている。しかし、農村は単なる農業の生産基盤ではない。近年の田園回帰ブーム、特定地域に通い継続的にかかわる「関係人口」の増加といった現象に見るように、自然環境の保全や良好な景観の形成、文化の伝承など多面的機能が発揮される場として、ますます重要な役割を果たすようになっている。また、農村の文化的景観が世界的に注目されるなど、その価値と魅力は内外で再評価されるようになってきた。

農村施策の基本理念としては、最近改正された過疎法や山村振興法と同様に「農村が国民に恵沢をもたらす公益的な役割」も明記すべきだったのではないか。そうすれば国民の幅広い共感が得られ、農業者・農村住民の誇りと自信にもつながったように思う。

同じ6条は農村振興の手法として「農業の生産条件と生活環境の整備その他の福祉の向上」だけを挙げた。しかし近年、農村ではさまざまな産業が芽吹いている。農村発イノベーション(技術革新)、多彩な人材による地域密着型の起業、太陽光・バイオマス等の再生可能エネルギー導入などである。それらが生み出す経済的価値は地域内で循環し、地元経済の自立を促す。公共事業やリゾート開発といった外部からの投資に依存しない内発的発展の可能性は、旧法制定時より格段に高まっている。

また、これらは住民の所得向上や関係人口の増加にも大きく貢献する。従って、農村振興は豊かな地域資源を活用し、多様な事業や産業を総合的に推進することを明記すべきであろう。改正法43条2項と45条は「産業振興」や「地域資源を活用した事業活動の促進」の目的を「農村との関わりを持つ者の増加」としたが、そのように限定するのは誤りと考える。

最近、農業に関心を持つ若者は増えているが「農業で食べていけない」ことが担い手不足の要因になっている。副業収入の確保を含め、農業を志す若者が農村に住み続けられるよう支える施策について、基本法で目標を示すことができなかったことを残念に感じる。

欧州連合(EU)の共通農業政策は、冒頭に「農業者の公正な所得確保」を掲げている。日本と事情は多少異なるが、その姿勢は参考にしてよい。多くの識者が指摘するように、農地面積等に応じて支給する直接支払いの拡充について、過去の施策の検証に基づいた新たな制度設計が急務である。

基本法に基づき5~10年間の農政の方向を示す食料・農業・農村基本計画も来年春、改定される。今度こそ農村の明るい未来を切り開く国民的な議論を期待したい。

のなか・かずお 東京大卒。農林水産省構造改善局長、水資源機構副理事長などを経て現職。

NEWS plus α

取材考記

経済部　加藤裕則

改正法理念「食料安保」農村との共存から

この1年余り、「食料安全保障」という言葉を追いかけてきた。

5月下旬、改正食料・農業・農村基本法が成立した。基本法は「農政の憲法」と言われる。食料安保の確保は、その第1条に書き込まれ、基本理念になった。

改正前にも法律に記されていた。ただ、それは深刻な食料不足という緊急時の対応に限られていた。今回、新たに農業の振興、安定した輸入、備蓄、適正な価格形成など平時からの対応を含む多くの主要施策が食料安保の確保を目的とするものとして組み込まれた。

なぜ、重視するのか。

自民党農林族の実力者、江藤拓氏は3月の衆院本会議で、ロシアのウクライナ侵攻で肥料や飼料の価格が高騰したことなどを挙げ、「食料が戦略物資になったことが明確になった」と述べた。食料が、いつでも安価に手に入る時代は終わったという認識だ。

日本の原風景のような中山間地域にある水田。「食料安全保障」が国会で議論され、農業や食のあり方が問われている＝富山県上市町

政府が国民の食料を確保する――。そんな勇ましい「意志」が込められているようで、官僚や政治家を鼓舞するのだろう。でも、私はどこか距離を感じた。

5月14日、参院の農林水産委員会で、参考人質疑があった。明治大学の作山巧教授（農業経済学）は「食料安全保障という用語の使い方に問題がある」と言った。続けて、「『安全保障』は外国からの攻撃から国を守るという有事をさし、平時の食料確保を含めて『食料安全保障』とするのは拡大解釈だ」と説明した。

「分かりにくい言葉。これまで通りの『食料の安定供給』でいいのでは」と言う生活協同組合の幹部もいた。力強い言葉に、国民や農家は威圧を感じやすいのではないか。

日本は食料の6割（カロリーベース）を海外に頼る。肥料もほとんどが輸入だ。そんな脆弱（ぜいじゃく）性を抱える国にとって、「農政の憲法」はどうあるべきなのか。

やはり国会に参考人としてよばれた元農水省構造改善局長の野中和雄氏の言葉にヒントがあった。「（食料安保は）都市住民から見れば重要だ。ただ、農村地域に住んでいる人にとっては、その前に自分の仕事、暮らしを続けられるのが一番重要」。今回の基本法改正には、農村を再生させる視点が抜け落ちている、という訴えだった。

消費者と、農業に関わる人びとや地域との共存、さらに農業や食料分野を含む多角的な国際貢献が、一番の「安全保障」になるのではないか。野中氏らの言葉を聞き、強くそう思っている。

かとう・ひろのり　1989年入社。地方総局のほか東京や大阪、名古屋、福岡で経済を担当した。先月、川崎市の自宅近くのスーパーでニュージーランド産のリンゴを見つけた。なかなかの味で、食料自給率の向上は簡単ではないと思った。

「責　切容認せず、今後も厳正に対
（佐藤祐生、塩谷耕吾）