年頭所感

食料安全保障確立に向けた基本法の見直しとは何か―二〇二三年農政の最大の課題

東京大学名誉教授　谷口信和

1．はじめに―農政の転換点と食料安全保障

野村哲郎農林水産大臣は八月の就任後、ことあるごとに「今は農政のターニングポイント」と言い続け、その第一の課題として食料安全保障の確立を強調している(1)。全く同感である。今日の日本は解決を迫られる喫緊の課題が社会の隅々にまで山積している。気候危機、コロナパンデミック危機、経済格差による分断と対立の危機という新自由主義的グローバリゼーションがもたらした三つの危機に、新たにロシアのウクライナ侵攻という戦争の危機が加わり、日本と全世界を覆っているからである。

農業と農政に即してみれば、①度重なる異常気象の下での災害の頻発と農業生産の攪乱による農産物国際価格の乱高下、②コロナパンデミックで始まった世界的な物流の停滞・混乱にともなう農産物（穀物に加えて牧草などの飼料作物も）・食品輸入価格の上昇、③パンデミックからの回復の早かった中国の急速な経済成長・畜産の発展を有力な契機とするとうもろこし・大豆国際価格の高騰、石油価格の上昇、尿素などの肥料原料調達困難、④ウクライナ戦争勃発による世界的な穀物・油糧作物価格の一層の高騰、肥料原料調達困難と価格高騰、エネルギー価格高騰（石油＋天然ガス）などが複合的に組み合わさった上に、日本では日米の金融政策の違いに基づく金利差にともなう異常な円安がこれを激化させている。そこから、日本では農業者にとっての生産資材価格高騰、農産物販売価格への転嫁困難と需要の後退（「農産物過剰」）と、消費者にとっての農産物・食品価格の高

騰（「農産物・食品不足」）が同時併存するという異常な状態が出現している。これが食料安全保障を農業政策の前面に立てねばならない現局面の特徴であるといってよい。

すでに政府は二度の補正予算による物価高騰対策を打っているが、喫緊の課題の解決という対策だけではどうにもならないところから、食料安全保障の確立をめざして、食料・農業・農村基本法の見直しに着手したわけである。

ところで、農業・農政以外で二〇二二年の日本における重大事態を一つだけあげよといわれたら、筆者は躊躇なく出生数八〇万人割れをあげることにしたい。各種のマスコミは二〇二二年一一月から一二月にかけて、二〇二二年の出生数が八〇万人を割り込み、七七万人前後となる見通しを公表した(2)。これによれば、①八〇万人割れは一八九九年（明治三二年）の人口動態調査開始以来の最小を記録するだけでなく、②国立社会保障・人口問題研究所のこれまでの八〇万人割れの二〇三〇年という推計を七年も早めるとともに、③人口が一億人を下回る時期も二〇五三年という同研究所の推計より早まる可能性が高いという。さらに、④二〇二二年の合計特殊出生率(3)が一・二七となり、二〇〇五年の最低水準一・二六に迫るという試算も示されている。

実はそれらの記事で初めて知ったことだが、一九六六年は「ひのえうま」の年にあたり、合計特殊出生率が一・五八(4)で異常に低かったのだが、その後一九八九年には一・五七となってこれを下回ったことから「一・五七ショック」と呼ばれ、少子化が社会問題として認識されるようになったということである。ちなみに、一九九四年は子育て支援の「エンゼルプラン」がまとめられて少子化対策が打ち出される起点となった。にもかかわらず、わが国の少子化対策は今日に至るまでめぼしい成果をあげてはいない。その結果が先に示した出生数八〇万人割れとなって現れている。それらの記事の中で河合薫氏は「少子化問題はずっとずっと本当にずっと日本社会の大きな問題だった。にもかかわらず、まるで〝キャンペーン〟のようなものばかりが繰り返されてきた。当然、効果はほぼなし。…「少子化対策」と銘打つのであれば、蜘蛛の糸を張り巡らせるように「産める社会」を構築する必要があるのに。日本中のすべての人たちに「子育ての国にしよう！みんなで子育てしよう！」という気持が共有されるべき」だと憤慨しつつ強調している。

筆者がこの合計特殊出生率一・五七ショックに注目したのは、この一九八九年度こそ供給熱量ベースの総合食料自給率が四九％となって、初めて五〇％を割った年だからである(5)。言うなればこのときこそ、農政当局が

食料自給率低下問題に正面から向き合う起点だったのである。しかし、食料自給率向上が農業の基本法に登場したのは一九九九年の食料・農業・農村基本法が最初であって、二〇〇〇年度からは基本計画で一〇年先の食料自給率向上目標を掲げて〝キャンペーン〟のようなものを繰り返してきた。にもかかわらず、二〇〇〇年度の四〇％は二〇二一年度に至っても三八％に止まっているのが実態である。

つまり、少子化も食料自給率向上もそれが大問題だとはいっても、政府や日本社会はまともに取り組んでこなかった点では全く同じである。絵に画いた餅だったといわざるをえない。だが、注2に示したように、これらの問題に取り組むとすれば、向後一〇年が最後のチャンスかもしれない。このような危機意識を共有することが全ての議論の出発点におかれねばならないのである。

2．食料安全保障確立に向けた基本法の見直し

(1)自民党農林水産関係合同会議の提言

すでに農林水産省は食料・農業・農村政策審議会に新たな「基本法検証部会」を設置して二〇二二年一〇月から月に二回のペースで、一年程度かけて基本法の見直しを開始しており、一二月末に第六回の会議が開催される予定である。

一方、今回の基本法見直しの直接の火付け役となった自民党の農林水産関係合同会議は一一月三〇日に「「食料安全保障強化政策大綱」の策定と食料・農業・農村基本法の見直しに向けた提言」をまとめ、議論の方向を実質的に先導する役割を担っている。これによれば、第一に、「近年の急激な食料安定供給リスクの高まりに鑑みれば、我々に残された時間は限られており」という危機感を出発点として、第二に、政府に対して二〇二二年末までに「食料安全保障強化政策大綱」（仮称）の策定を求めるとともに、二〇二三年の「骨太方針等の策定前に具体的な施策の方向性を含む中間取りまとめを行い、令和五年度中の「基本法の改正案」と「関連法案」の国会提出も視野に、検証・検討の加速化を求め」ている(6)。

そして、基本法と食料安全保障との関係については以下のように指摘している点が注目されるところである。

第一は、基本法の見直しとは基本法の改正であって、新たな基本法の制定は想定されてはいない点である。基本法の見直しに向けた論点として、一食料安全保障の在り方、二食料の安定供給の確保、三農業の持続的な発展、四農村の振興（農村の活性化）、五みどりの食料システム戦略による環境負荷低減に向けた取組強化、六多面的機能の発揮、七関係団体の役割が示されているが、二、三、四、七（基本的理念）は現行基本法とほぼ同様の表現となっている。

第二は、食料安全保障が筆頭に掲げられ、以下に食料・農業・農村を配置していることからみて、食料安保が改正基本法における主軸の位置を占めるとされている点である。

第三は、みどり戦略に関わる取組がこれらの次に位置づけられ、基本法とみどり新法とのドッキングが図られているが、その関係は必ずしも明瞭ではない点である。

第四は、多面的機能の発揮が中山間地域等直接支払い、多面的機能支払い・環境保全型農業直接支払いを含む日本型直接支払い政策として一括され、充実の方向が示されている点である。これは基本法の弱点として指摘されてきた多面的機能の位置づけの低さを、現実に実施されている政策に合わせて修正するものであるが、一方では食料安保が基本的理念に追加されて、五つの理念に拡充されるのか（多面的機能は従来通り含まれる）、他方ではみどり戦略の後の位置づけになっていることから、一～六がまとめて基本理念に整理されるのかなど、現段階では予測できない点が少なくない。

また、提言では次のような重要な論点が提示されている。第一は、食料安保について、これまでの不測時の対応だけでなく、「平時」からの安全保障の確立に向けた対応を提案していることである。筆者はこの点の重要性を繰り返し指摘してきたので(7)、総合的食料安全保障論がやっと検討の俎上にのぼるのではないかと期待しており、とくに以下の三で新たな視点を付け加えることにしたい。第二は、フランスのエガリム二法のような「再生産に配慮された適正な価格形成・転嫁が必要であり、その実現に向け、海外の事例も踏まえた仕組みづくり」が提起されたことである。これも全く異存がない。

以上のように、提言の内容には依然として不分明な箇所が少なくないが、大局的には賛同できるものであり、本稿では主として食料安全保障に絞って深掘りすることにしたい。

(2)基本法検証部会第三回での論点整理

ところで、検証部会は二〇二二年一一月一一日の第三回会合で「国際的な食料安全保障に関する考え方」のテーマの下に農水省の報告と二名の有識者ヒアリングを行った。前者においては今後の施策の方向に関する注目すべき重要な四つの「論点」が提示されている(8)。

第一は、「食料安全保障を平時の問題としてとらえ、輸入リスクへの対応や国民一人一人が健康な食生活を享受できることを位置づける必要がある」とした点である。

第二は、「国民の健康な食生活を確保するため、都市部も含め、以下のような点を考えることが必要」として、①食品アクセス困難者や経済的弱者への対策、②①も含めて、国民の生涯を通じた食生活実践に向けた知識や判断力の習得、③国民に食料を届けるため、特に地域の食品製造・流通・小売による供給体制をあげた点である。

第三は、平時の食料安全保障の課題に対し、国民の視点に立って、食料安全保障の観点から改善をチェックしていく仕組みの導入が必要とした点である。

第四は、不測時の食料安全保障の定義の明確化や、不測時の対応について、改めて検討する必要があるとした点である。

興味深いのはこれらを踏まえた委員の発言のうちの大橋弘政策審議会会長の発言だ。少し長いが、概要なのでそのまま引用しておこう。「緊急時における食料安全保障は、平時における食料供給が機能していないと機能せず、したがって、平時の安定供給は重要。安定的な供給が満たされているかどうかは、需要側の直面する環境によって異なるため、一般に安定供給は、需要側で定義されるべきものと考える。これまで農業政策においては、自給率という供給側の目線から議論がなされていたが、需要側の目線に立った安定供給と食料安全保障について政策立案を行うという視点が大事だと、認識を新たにした次第。食料安全保障を、自給率という一つの指標で議論するのは、守るべき国益に対して十分な目配りがますますできなくなる可能性。貧困率や年齢、あるいは地域における食料のアクセス性の違いなど、多面的な側面から議論する必要。」(9)というのが主要な部分である。

周知のように基本法が不測時の食料安全保障（第二条第四項と第一九条）しか取り上げていないのに対して、今回の見直しに際しては農水省も多くの委員も平時の食料安全保障を取り上げることに注意を向け、これに賛同の意を表明している点では大きな前進がみられるといえる。だが、農水省が示した上述の第一の論点では、①食料安全保障を平時の問題としてとらえるとしてはいるが、そこでの新たな重要課題として提示されているのは、a．輸入リスクへの対応と、b．国民一人一人が健康な食生活を享受できることを位置づけること、だけになっていることに注意を払う必要がある。

このうちのaについては従来のように輸入リスクを不測時についてだけ考えるのではなく、平時から適切な対応を取るようにしようということであり、もちろん異論はない。また、bについては一九九六年のFAO食料サミットで提起されたFood Securityの概念＝定義を食料安全保障と翻訳して採用しようというものであって、上述の第二の論点で示された食品アクセス困難者（買い物

難民）や経済的弱者への対策などにつながる内容となっており、第三の論点もその延長線上の課題の提起だといってよい。そして、第四の論点では不測時の食料安全保障についても改めて検討しようとなっていることからみて、農水省が提起した論点とは、①食料安全保障を平時と不測時の両者にまたがるものとして定義しなおし、②FAOの定義のように平時にあっても食料のアクセスに困難を抱える国民等への対策を追加しようというものだと整理できる。

これには全く異論がないが、実は最も大事なものがすっぽりと抜け落ちているといわざるをえない。それは平時の食料安全保障を担保する最大の要素である国内農業生産と備蓄の意義が全く語られていないからである。換言すれば、高い食料自給率を実現する国内農業生産がしっかりと確保され、それらにも依拠した形で安全な備蓄水準が実現されるとともに、これらでは対応できない国内需要に応じた農産物・食品の輸入と備蓄が適切に組み合わせられてこそ、平時の食料安全保障は平均的な国民だけでなく、経済的・社会的弱者に対してもその役割を十全に発揮できるということが最も重要な点である（備蓄は国産農産物・食品からだけでなく、輸入農産物・食品からも形成される）。

先の大橋発言は「これまで農業政策においては、自給率という供給側の目線から議論がなされていたが、需要側の目線に立った安定供給と食料安全保障について政策立案を行うという視点が大事だと」農水省の報告を聞いて、「認識を新たにした次第」ということだった。そこから導き出される結論は「食料安全保障を、自給率という一つの指標で議論するのは」（つまり）「守るべき国益に対して十分な目配りがますますできなくなる可能性」をもったものだから、改めるべきだということになるだろう。食料自給率だけが食料安全保障の唯一の指標ではないことはこれまでの行論からも明らかであり、筆者もそのように考えている。だが、平時の異常に低い食料自給率の問題を脇において、食料安全保障を語ることはできないのである。

つまり、食料安全保障とは、①平時において国民が安心して食生活を送れるように、国内農業生産に基づく食料自給率を国民が納得できる水準に維持することを基本として、これに備蓄（これは国産・輸入の農産物・食品から形成される）と輸入を組み合わせて食料の安定供給を実現し（平時の食料安全保障：供給に重点がおかれる）、②農産物・食品調達に困難を生じる不測時に備えた対策を国内農業生産・備蓄・輸入の全分野にわたって平時から構築し、それを実践する手順までの具体化を図る（不測時の食料安全保障：分配に重点がおかれる）こ

とを基本とするものであり、この両者を合わせた総合的食料安全保障の構築に他ならない（以上は狭義の食料安全保障）。そして、今日的局面ではこれに、③飼料・化学肥料・農薬等の基本的農業生産素材の安定的調達と自給率の向上（供給に重点がおかれる）、④食料へのアクセスに困難を抱える社会的弱者・地域等への配慮の対策（分配に重点がおかれる）を組み込んだものになることが求められるといえよう（広義の食料安全保障）。①は基本法の第二条第二項と、②も第二条第四項、第一九条と大差ないものなのだが、なぜか先の農水省の提示した論点と筆者の整理の間には溝がある。

そこで、農水省の提示した資料と翻訳に基づいて(10)、今一度ＦＡＯの定義をみると、「食料安全保障は、全ての人が、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、十分で安全かつ栄養のある食料を、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」となっている。そして、食料安全保障を構成する四つの要素を、①供給面＝適切な品質の食料が十分に供給されているか（Food Availability）、②アクセス面＝栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ちうるか（Food Access）、③利用面＝安全で栄養価の高い食料を摂取できるか（Utilization）、④安定面＝いつ何時でも適切な食料を入手できる安定性があるか（Stability）としている。このうちの①は先の農水省の提示した第一の論点に対応するものであり、②～④が第二、三の論点に相当することも明らかであろう。

問題は引用されている①供給面の英文の原文にあるといわざるをえない。The availability of sufficient quantities of food of appropriate quality, supplied through domestic production or imports(including food aid) がそれだが、直訳すれば、「国内生産または輸入（食料援助を含む）によって供給される、適切な質の食料を十分な量だけ入手可能であること」となる。ここでは国内生産と輸入が「またはｏｒ」という言葉で何らの軽重を付けずに並列され、二者択一的に示されていることが印象的である。ＦＡＯの定義であるから先進国だけでなく開発途上国も含めて全世界共通の定義だと考えれば納得がいく（とくに食料援助という言葉が輸入に付加されているところにそれがよく示されている）。

ところが、筆者が参照したＦＡＯの「食料安全保障の基礎的な概念の紹介」の文書(11)では、食料の物理的入手可能性 Physical Availability of food の説明は Food availability addresses the "supply side" of food security and is determined by the level of food production, stock levels and net trade. となっている。直訳すれば、「食料

の入手可能性は食料安全保障の〝供給面〟に焦点をあてるものであり、食料生産の水準、備蓄の水準および純貿易によって決定される」であり、備蓄は在庫、純貿易は純輸入と言い換えてもよいだろう。他の多くの国際機関などがＦＡＯの文書を引用する際にはほぼこの英文に沿ったものが用いられている(12)。上の農水省の引用文との違いは、a．国内生産と輸入が二者択一的に示されているのではなく、b．国内生産、備蓄、輸入が順序だてて記載されており、この序列での重要性が示唆される点である。実はｂの考え方こそ、わが国が一九七五年の「食糧問題の展望と食糧政策の方向」「総合食糧政策の展開」から採用している基本的な視点に他ならず、基本法はそれを法律として明文化したものだったのである（厳密には二で検討する）。

つまり、先に示した農水省の論点一は、①「国内生産または輸入」を二者択一的に取り扱っているＦＡＯ文書を根拠にして、②国内生産ではなく、もっぱら輸入に関わる食料の物理的入手可能性の問題（これが輸入リスクへの対応に相当する）に着目するとともに、③「国民一人一人が健康な食生活を享受できること」を位置づけることによって平時の食料安全保障を「新たに考えよう」ということになる。今回の食料安全保障問題を考える上での最重要課題＝本気で食料自給率向上を実現する方途を国民的な合意で作り上げる決意があるのか、重大な不安が脳裡をよぎるといわざるをえないのである。

3．農政は本気で食料自給率向上に取り組んできたか

さて、現行基本法の見直しを考えるにあたって、農業の基本法である農業基本法と食料・農業・農村基本法がどのように食料自給率向上を位置づけてきたかを簡単に振り返っておくことにしたい(13)。

一九六一年に制定された農業基本法（以下では農基法と略記）は食料自給率向上を有力な課題と認識してはいなかった。一九六〇年の総合食料自給率が生産額ベースで九三％（カロリーベースでは七九％だが、当時は算出・公表されてはいなかった）という状況では当然だったといってもよい。そして、一九六七～七〇年頃には農基法は事実上レームダック（死に体）化していて、現実の農政を誘導する機能を失っていた。だから、一九七二～七三年に世界食料危機と石油危機が勃発し、とくに国内ではアメリカの大豆輸出規制をきっかけとした「豆腐騒動」などが発生しても、農基法を改正してこうした事態に対応しようという動きは起きなかった。

ただし、食料が第三の武器になったといわれた食料危

機のショックは大きく、一九七五年には農政審議会の建議「食糧問題の展望と食糧政策の方向」と農林省省議決定「総合食糧政策の展開」によって「国民食糧の安定的な供給を確保」すべく、国内生産体制の整備、安定的な輸入の確保と備蓄が「総合的食糧政策」の方向として提起された(14)。当時の計算では生産額ベースでみた一九六三年度の総合自給率八二％が一九七三年度には七一％にまで低下したことが背景にあった（最新の食料需給表ではそれぞれ八六％、八一％となるが）。注意を要するのは、第一に、今後とも輸入に依存せざるをえないものは安定的輸入を図るとされたことであり、第二に、備蓄は基本的に輸入農産物と関連させて位置づけられていたことである。一九六四年から二〇一〇年まで四七年間貿易黒字が続く中では、貿易で稼いだ豊富な外貨で低廉な農産物を外国（とくにアメリカ）から買えばよいという考え方が支配的であった。したがって、食料自給率向上は必ずしも大きな国民的世論とはなりえなかった。

こうして、食料自給率の向上が農業の基本法に課題として取り上げられるには一九九九年に制定された食料・農業・農村基本法まで待たねばならなかったのである。上述のように、一九八七～八九年度あたりに五〇％を切ったカロリーベースの食料自給率は基本法制定時には四〇％にまで転落し、二〇二一年度も依然として三八％に止まっている。

基本法では食料自給率の向上が最重要課題に位置づけられただけでなく、食料の安定供給は国内生産（の増大）と輸入及び備蓄を適切に組み合わせて行うとされた。備蓄が輸入とのみ関連づけられてはいなくなったことが前進である。その背景としては一九九五年に施行された新食糧法によって、それまで単なる年度末の政府在庫の地位に止まっていた国産米の「備蓄」が制度として明確に位置づけられ、米不足への対応の役割を担い始めていたことが指摘できる。この旧食管法から新食糧法への移行に伴う備蓄の制度化を促したのは一九九三年の「平成の米騒動」であり、備蓄の欠如が冷害による国産米の不作（作況指数七四）から米価暴騰を招いたためである(15)。

基本法は食料自給率の向上を課題として掲げ、五年ごとに策定した基本計画で一〇年後の自給率目標を提示してきたにもかかわらず、今日まで自給率の向上が図られなかったことは冒頭に指摘した通りである。その間、二〇一一年の東日本大震災と原発事故による食料需給の混乱を踏まえて、二〇一二年には「緊急事態食料安全保障指針」を策定して不測時の食料安全保障の充実を図り、二〇一五年の基本計画においては不測時対応の視点から「食料自給力指標」を導入するとともに、二〇二〇年基本計画では「食料国産率」なる新指標を編み出したりと、

新指標づくりに終始しているといわざるをえない。

今日の時点で食料安全保障を基本法と食料自給率との関係で考えるとするならば、二つの論点がある。第一の論点は平時と不測時にまたがる総合的食料安全保障の観点を採用するか否かであるが、これはすでに結論が出たといってよいだろう。

第二の論点は総合的食料安全保障の指標を何にするかであるが、これは平時の食料安全保障の指標であるカロリーベースの総合食料自給率をおいて他にない。国民参加型での食料自給率向上と総合的食料安全保障の確保を実現する上で最も大切なことは誰もが分かる簡単な指標（食料自給率）を採用することであり、平時の食料安全保障と不測時の食料安全保障を切れ目なく結びつける国民参加型の運動を組織することではないか。そのヒントが「国民参加型の防災対策」として開発された「フェーズフリーの防災対策」にあるのではないかと思われる。

4．フェーズフリーの防災対策から学ぶ食料安全保障のあり方

二〇一八年に発足した（一社）フェーズフリー協会のホームページ(16)等によると、①フェーズフリー（Phase Free）とは平常時と災害時という社会のフェーズ（状態、時期）の境を取り払い、両者を切れ目ない連続のものとして捉えて、②その両者に活用できる商品・サービス・アイデアを五つの原則に基づいて考えたり、開発することである。③五つの原則とは、a．常活性（どのような状況でも利用できる）、b．日常性（日常から使える）、c．直感性（使い方、使用限界、利用限界が分かりやすい）、d．触発性（気づき、意識、災害に対するイメージを生む）、e．普及性（参加でき、広めたりできる）である。

防災に即していえば、防災のための特別なものではなく、普段の生活の中で自然に使え、災害の際にも役に立つようなものがフェーズフリーとなる。二〇一九年にジャパン・リジリエンス・アワード強靭化大賞でグランプリを受賞した今治クリーンセンター(17)の例で説明しよう。二〇一八年に竣工したセンターは、平常時は市民の憩いの場、災害時は防災拠点として「いつも」と「もしも」の両方＝フェーズフリーで地域貢献するごみ処理施設である。平常時には廃棄物処理・地域への電力供給・市民活動の場・イベント開催・環境啓発活動・施設情報発信を行う一方、災害時には廃棄物処理の継続・避難所への電力供給・災害廃棄物処理・避難スペース開放・避難所運営・災害情報発信を行い、三二〇人の市民が一週間避難するために必要なスペースと食料品等を備蓄して

いる。災害時にインフラが断絶することを想定して、電気（停電時にも焼却炉が稼働できるような非常用発電機確保）、上水（地下水処理施設により用水確保）、下水（排水クローズド運転可能）、燃料・薬品（一週間分の備蓄）の対策が取られている。

こうした発想を農産物・食品の備蓄（食料安全保障）に応用してみてはどうだろうか。不測時のための備蓄という発想をやめて、平時と不測時に共通の備蓄という考え方を導入する。このため、農産物・食品の賞味期限・消費期限一杯までの長期間にわたって備蓄するという「棚上げ備蓄」的な考え方ではなく、消費するまでの期間を備蓄と考える「回転備蓄」あるいは「流通在庫」の考え方を採用する。したがって、備蓄する場所は日常の活動空間から遠く離れた大規模な倉庫ではなく、日常の活動空間の中に、多数の小規模な倉庫を設けることになる。備蓄する主体と場所は家庭から始まって、学校・会社・公共施設、こども食堂・ＮＰＯ法人の活動拠点、農産物直売所・道の駅・コンビニ・スーパー、レストラン…と限りなく広がる可能性がある。その際、単純な備蓄を行うだけでなく、日常的な消費に結びつける活動が求められるが、家庭では食事、学校などでは給食、直売所や道の駅では併設レストランでの外食、こども食堂・ＮＰＯ法人の食事難民支援など多様な消費形態が考えられる。備蓄する側では備蓄空間・容器・器具あるいは冷蔵・貯蔵施設等多様な整備が必要となる（→新たな商品需要の発生）。

他方、生産者・流通側では従来のような規格化された画一的な農産物・食品の生産・広域流通だけでなく、規格外のものや多様なロットの商品の地域内流通が可能となる。その結果、生産点では選果作業の省略、生産物廃棄の縮小を通じて生産・流通コストの削減の条件が生まれ、備蓄する側ではより低廉な農産物・食品の確保が可能となる一方、発生する可能性が高まる食品ロスを堆肥などに転換し、自家菜園・市民農園・学童農園…などで活用することが期待される。

主食用米では精米での流通ではなく、現在よりロットの大きな玄米流通を広げて消費段階での少量今摺り精米を振興し（米ぬかも活用できる）、おいしいお米の消費拡大を通じて需要の拡大に結びつけるなどの工夫がなされてもよいだろう。かつてはどの家庭にもあった米櫃の現代的な復活によって倉庫・倉敷料の節約の効果が生産者側にももたらされるのではないか。

以上のように農産物・食品を国民各層の間の備蓄形成を通じて流通・消費する仕組みを構築することは国産農産物の販路拡大＝需要創造につながり、国民参加型の食料安全保障構築に貢献するのではないか。農水省は消費者の参加を促す啓発活動に止まることなく、備蓄への参加を容易にする多様な支援策を講じることによって生産者への支援も実現できるだろう。

5．おわりに―自給率向上への日本的な道筋

もはや紙幅が尽きている。最後に、新たな基本法を考えるにあたっての枠組みを箇条書き風に示してまとめに代えたい。

①新たな基本法はみどり戦略と結合し、みどり戦略を土台とする基本理念を提示すべきである。だとすれば、アジアモンスーン地帯での食料システム戦略というみどり戦略の位置づけからみて、水田と食用米（粒食から粉食への拡大）・飼料用米の意義を明確にした基本理念が不可欠である。

②基本法の目標は総合的な食料安全保障の確立におかれ、その重要な指標としてカロリーベースの食料自給率目標を改めて掲げることが有意義である。各農業部門振興の目安となる指標は品目別自給率（重量ベースと金額ベース）が分かりやすく、有効である。

③食料安全保障確立を担保する基本理念としてはこれまでの四つの理念を拡充した安全な食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、地域農業の持続的な発展、農村の振興が妥当である。

④基本法は二〇五〇年を展望した理念法として構築し、その下で五～七年程度の期間を目安とした概算的な予算を措置された基本計画を法律として作成し（実施法）、年度当初予算を重視した予算編成（実施計画）の三本立てとする。以上の構成＝体系は概ね、ＥＵの「農場から食卓へ戦略」→「共通農業政策」→「各国の個別農業政策」の体系に準ずるものである。理念法・実施法とも情勢変化に対応して、国会での審議を経て機敏に修正するものとすべきであろう。

以上を貫く最も重要な点は食料自給率の向上が日本農業の存続・発展に不可欠の課題だと認識して、農政がどこまで本気で取り組むかということにある。それなくしては冒頭に指摘した少子化対応と同様に日本社会沈没の危機から逃れることは困難だと覚悟することが求められている。

（注）

（1）例えば、私を含む三人の「野村哲郎農相　鼎談　農政は転換点」『農業協同組合新聞』二〇二二年一〇月二〇日号、一～二面を参照されたい。

（2）例えば、日本総研リサーチ・アイ　№二〇二二―〇五六（一一月一〇日）、日本経済新聞一二月二日号及び河合薫「三〇代女性「結婚肯定派」たった九％？　産めよ、育てよ、お国のために」『日経ビジネス』電子版一二月一四日など。最初の資料で藤波匠氏は「この一〇年が少子化対策の最後のチャンスと捉えるべきである」と述べているが、以下で筆者が検討する食料安全保障＝食料自給率問題もまた、今が対策の最後のチャンスともいうべき正念場にさしかかっていると認識している。

（3）合計特殊出生率は一五～四九歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する。

（4）　丙午（ひのえうま）の女は夫を食い殺すという俗説の影響で、丙午にあたった一九六六年（昭和四一年）の合計特殊出生率は一・五八で一九六五年の二・一四、一九六七年の二・二三に比べて異常に低かった。

（5）正確にいえば、一九八九年二月に公表された一九八七年度の『食料需給表』はそれまでの数量ベースや金額ベースの自給率に加えて、初めて供給熱量ベースの食料自給率を掲載し、一九八六年度の五一％が一九八七年度には四九％となって食料自給率が危険水域に突入したことに警鐘乱打することを意図していたものと推察される。しかしながら、食料自給率は不断に算出方法や基礎データが更新されるため、現在では五〇％割れは一九八九年度の四九％となっている（一九八八年度五〇％、一九九〇年度四八％）。これらの点の詳細については、谷口信和「日本における食料自給率目標と食料・エネルギー問題の相克」『日本農業年報五四　世界の穀物需給とバイオエネルギー』農林統計協会、二〇〇八年、一九〇～二〇五ページ。

（6）本稿執筆時点では政府の「食料安全保障強化政策大綱」（仮称）が決定・公表されていないので、そこで提言よりさらに踏み込んだ食料安保に関する提案が出てくるかどうかは分からないまま検討を進めざるをえない。

（7）谷口信和「総論　アベノミクス農政とＴＰＰ交渉に翻弄された基本計画の悲劇」『日本農業年報六二　基本計画は農政改革とＴＰＰにどう立ち向かうのか―日本農業・農政の大転換―』農林統計協会、二〇一六年、一～二六ページを始めとして、同「総論　食料・農業・農村基本法における食料自給率と基本計画の意義」『日本農業年報六五　食と農の羅針盤のあり方を問う―食料・農業・農村基本計画に寄せて―』農林統計協会、二〇一九年、一～二二ページまでで詳しく検討してきた。

（8）「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化（国際的な食料安全保障に関する考え方）」農林水産省、二〇二二年一一月、スライド四六。

（9）「食料・農業・農村政策審議会　基本法検証部会（第三回）議事概要」二ページ。

（10）注8のスライド八による。

（11）https://www.fao.org/3/al936e/al936e00.pdf

（12）例えば世界銀行の文書「食料安全保障とは何ですか？」を参照されたい。
https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security

（13）以上の点を含めて、新たな基本法の策定を提案した拙稿を参照されたい。谷口信和「総論　新たな農業の基本法体系はどうあるべきか―求められる骨太の大胆な構想」『日本農業年報六八　食料安保とみどり戦略を組み込んだ基本法改正へ―正念場を迎えた日本農政への提言―』筑波書房、近刊（二〇二三年）。

（14）大臣官房企画室「農業基本政策関係資料」第一巻、一九九五年一〇月による。

（15）佐伯尚美「新食糧法の構造と特質」『日本農業年報四二　政府食管から農協食管へ―新食糧法を問う―』農林統計協会、一九九五年、二五～二六ページ。

（16）フェーズフリーについてはhttps://phasefree.or.jp/about.html、今治クリーンセンターについてはhttps://dwasteinfo2.nies.go.jp/page/page000098.htmlを参照した。

（17）