改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか

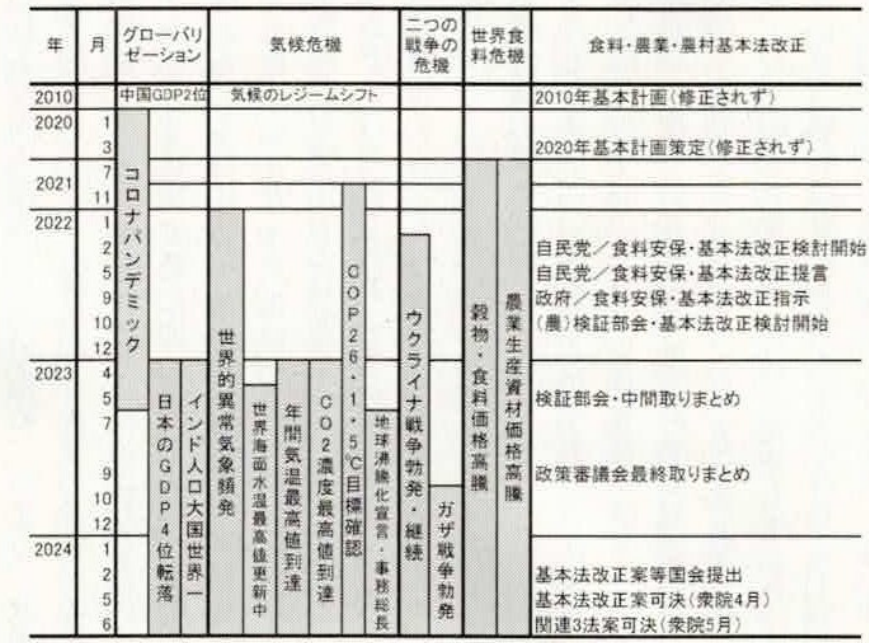
― 気候・戦争・食料の構造的危機段階突入の視点から照射する ―

東京大学名誉教授 谷口信和

「農村と都市をむすぶ」２０２４年７月号

１．三つの危機からみた基本法改正の歩み

表１　三つの危機（気候・戦争・食料）の深化と食料・農業・農村基本法改正の経緯



（出所）筆者作成。

表１に示したように、２０２２年２月のロシアによるウクライナ侵攻を直接の契機として始まった食料・農業・農村基本法（以下では現行基本法）の見直しをターゲットとした食料安全保障確保をめざす「農政転換」は２０２４年５月２９日の改正基本法の可決（公布・施行６月五日）と関連三法（食料供給困難事態対策法等）の６月１４日の可決によって第一段階が終了した。

そして９月からの基本計画の策定と２０２５年３月の決定という第

二段階＝実施段階に移行することになった。

今回の農政転換は自民党農林族の食料安全保障の危機に対する鋭い政治的感覚に牽引されて、自民党主導という形での政治主導で進行したが（農業団体はその枠内での陳情に終始した感が強い）、アベノミクス農政の時とは異なって官邸の影響力は決して大きくはなかった。

そして、外見的には自民党農林族が農水省を動かして強力に農政転換を迫り、農業予算の増額に結実するような政策方向を実現したかにみえるが、

①形式的には基本法の大枠の理念や政策方向にほとんど変更はなく、文言のみの微修正に終わっており、

②政策内容的にはアベノミクス農政の継続強化という性格が濃厚であって、

③現場農業者（農業団体）からの要望が強かった適正な価格形成のような事項はほとんどが先送りされているのが実態ではないか。

この意味では食料安全保障確保という大命題を骨抜きにして基本法改正の中でスルーした農水省官僚の「政治力」の巧みさが光っているようにみえる。

以下では改めて、

第一に、「日本の食料・農業・農村が気候危機」・「二つの戦争の危機」・「世界食料危機」という三つの危機が輻輳する重大な歴史的局面の渦中にあり、この歴史的局面の正当な認識を抜きにしては「食料安全保障の確保」を実現することが困難なことをやや詳しく検討し、

第二に、こうした観点から改正基本法と食料供給困難事態対策法の問題点を明らかにし、

第三に、新基本計画の検討にあたっての基本的な課題を述べることにしたい。

（１）傾向的・循環的な危機から構造的な危機への転化

表１に示した基本法改正に至るプロセスの中で注意を要するのは、

第一に、２０２２年２月の自民党における食料安保の検討開始から、２０２３年５月の検証部会における中間取りまとめまでわずか１年３か月で基本法改正の大枠が決まってしまったことである。

中間取りまとめと最終取りまとめの間には本質的な修正や変更はなく、ほぼ中間取りまとめの線で基本法改正案が作成され、これまた両院での本質的な修正も変更もないまま、２０２４年５月に可決・成立した。

このため、改正基本法における危機認識はほぼ２０２２年段階までのそれで止まっているといわざるをえないであろう。

しかし、第二に、まさに中間取りまとめが行われた２０２３年５月以降、３つの危機はそれぞれが一段と進化するとともに、相互に輻輳しあって、単なる傾向的・循環的な危機から不可逆的な性格をもつ構造的な危機に転化したことが指摘されねばならない。

呑気に傾向を論じたり、次はいつ来るかといった問題の立て方の没歴史性が問われる段階に突入したのである。

つまり、基本法改正は本来的にはこうした構造的な危機の最新局面に対す実態認識をベースにして構想されねばならないのである。

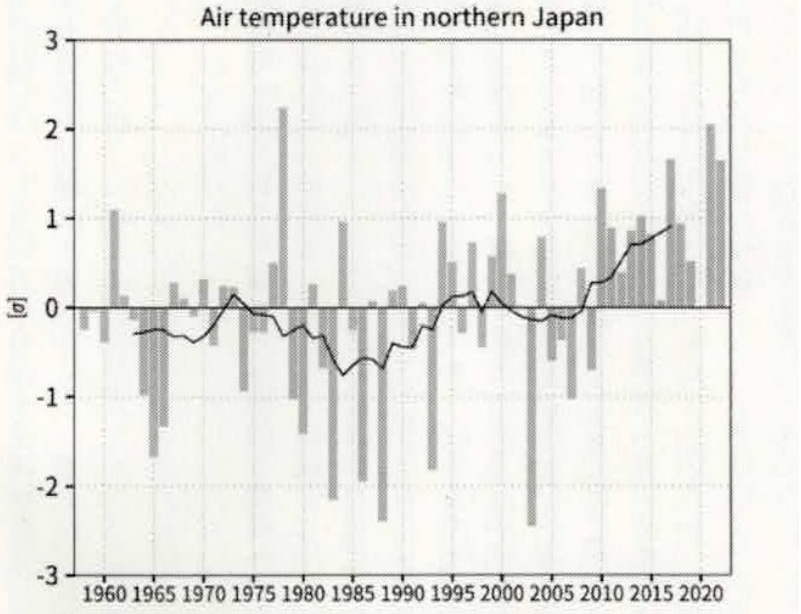
すなわち、気候変動に即していえば、変動 change の段階から、危機

crisis の段階への移行が本格化し、構造的な危機が顕在化すればいつでも破局 catastrophe に陥る可能性が現実化する局面に入ったことを直視する必要があるということである。

そこで、早速、三つの危機について検討することにしたい。

（2）気候危機の最新局面

図１　北日本の40地点の1958～2022年の７月の平均気温の標準偏差（σ）に対する倍数（各年）



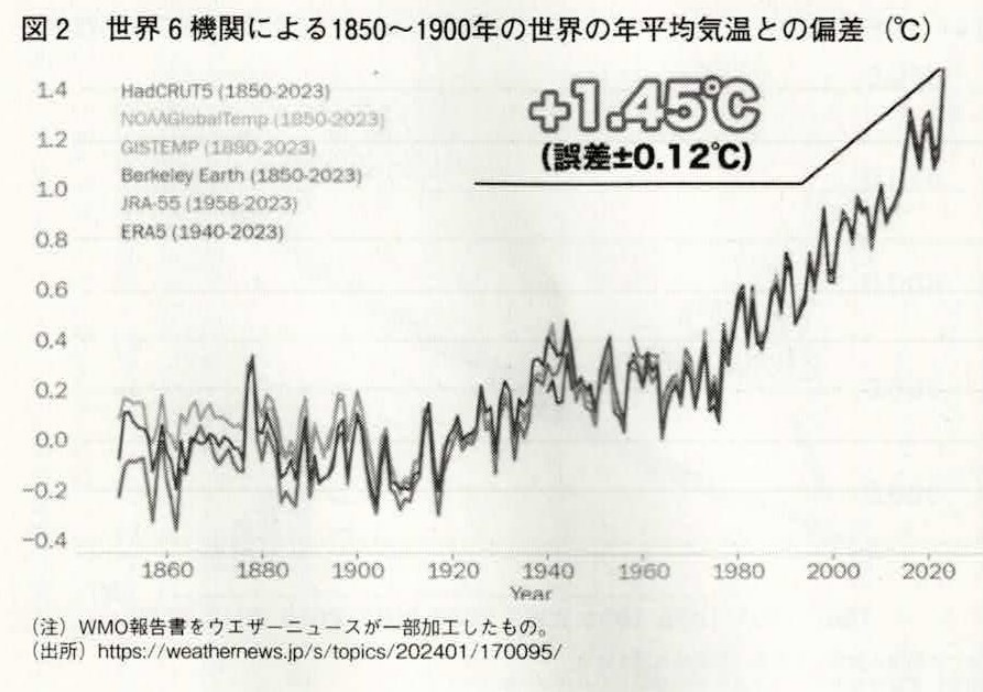
（出所）天野美久、立花義裕、安藤雄太「2010年以降、北東ユーラシアにおける冷涼な夏の発生を気候レジームシフトが防いでいるかどうかの考察」Journal of Climate 36,23;10.1175/JCLI-D-23-0191.1.

図１は北日本の４０観測地点の１９５８年から２０２２年までの６５年間の７月の平均気温を取り、６５年間の平均からの標準偏差（σ）で各地点の気温偏差を指数化したものの平均である。

マイナス０．５（σ）未満の「寒い夏」（冷夏）が２００９年までは時々発生しており、「温暖化」という実態認識を打ち消す現実が存在していた。

しかし、２０１０年からは冷夏が全く発生しない状況＝気候のレジームシフトが起きたと指摘されている（三重大学立花研究室）。

１１年間の移動平均値を示す実線は温暖化が進行していることを如実に示している。



このレジームシフトの下で図２に示したように、世界６機関が２０２３年の年間平均気温は産業革命前の１８５０～１９００年の平均気温から最も高い水準に、突出した形で到達したと報じている。

WMO は＋１．４５°Ｃ（誤差±０．１２°Ｃ）、コペルニクス気候変動サービス（EU）は＋１．４８°Ｃの気温偏差を提示しており、パリ協定による２０３０年の目標である１．５°Ｃに限りなく近づいているといわざるをえない。

こうした事態は図３に示されるように、ハワイのマウナロア天文台で観測される大気中の CO2 濃度が２０２３年５月に４２４ppm に達して、過去８０万年間で最高水準となっているように、CO2 濃度の上昇によってもたらされている。

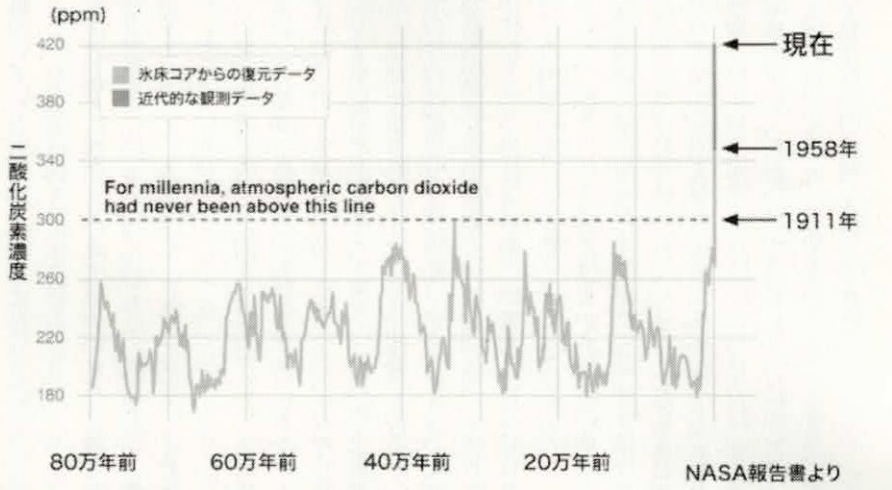
その意味を考える上で図４の気象庁データは極めて興味深い。

大船渡市綾里の１９８７年の３５１．５ppm は連続的に前年水準を更

新して、２０２３年には４２５・０ppm にまで一直線に上昇し、観測史上最高を記録した。

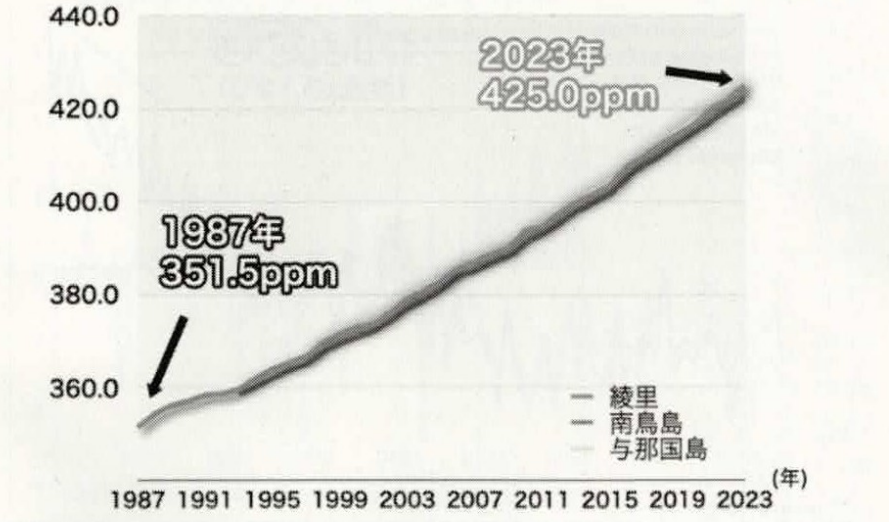
細部を読み取ることはやや困難であるが、CO2 濃度の序列は綾里＞与那国島＞南鳥島となっており、日本列島や大陸からの距離との相関関係が示されていて、人が住むところの経済活動の影響を受けて CO2 発生量が多くなっていることが明らかであるからだ。

図３　大気中のCO2濃度の長期推移（80万年前から2023年５月の数値）



（注）NASA報告書をウエザーニュースが一部加工したもの。
（出所）図２に同じ。

図４　日本付近の３地点の大気中のCO2濃度（ppm）の推移（1987～2023年）



（注）大船渡市綾里、南鳥島、与那国島の３地点。
（出所）気象庁発表データを基にウエザーニュースが一部加工したもの。
https://weathernews.jp/s/topics/202403/290165/

図５　世界の北緯60度～南緯60度の海面水温の日別平均気温
通年変化（1979～2024年）

（注）2023年12月31日はのデータは2024年１月１日に接続する。
（出所）ERA5、コペルニクス気候変動サービス（欧州中期予報センター）のデータを
BBCが分析したもの。https://www.bbc.com/japanese/articles/cqvn6e9gdl0o

そして、図５に示された世界の北緯６０度から南緯６０度の海面水温の日別平均気温の通年変化はかなり衝撃的な事実を我々に突きつけている。

これによれば、過去月別の海面水温は年により高低があって、年とともに単純な高温化傾向が示されていたわけではなかった。

そこから海洋は人類が排出する CO2 の約４分の１を吸収し、過剰な熱の約９０％を吸収することから、気候変動の「免罪符」の役割を担ってきた。

しかし、２０２３年５月４日からは２０２４年５月まで１２か月連続で毎日の最高気温を更新し続けており、その更新幅が著しく大きいことが明らかである。

つまり、２０２３年５月からのこの１年間は特別に海面水温が高くなっており、世界の海洋が大量の CO2 や熱の吸収量を維持することが困

難な局面に突入しているということである。

２０２３年７月に国連のグテーレス事務総長がもはや地球温暖化ではなく、「地球沸騰化」だと警鐘乱打したのはこうした現実を踏まえてのことである。

(3) ２０２３年１０月７日イスラエル・ガザ戦争勃発

以上のように気候危機が深化するなかで２０２２年２月に勃発し、大方の期待や予想を裏切って戦闘が継続しているウクライナ戦争はすでに３年目に突入し、膨大な量の CO2 排出を通じて気候危機深化に重大な責任を負っている。

にもかかわらず、２０２３年１０月にはさらにイスラエル・ガザ戦争が勃発し、こちらも幾度となく停戦の期待を抱かせる交渉が行われてはいるもののすでに８か月が経過して、戦争終結への道筋は容易には展望できない状態に陥っている。

この二つの戦争をめぐって世界は複雑な形での分断と対立が、諸国家間・国内諸勢力間・諸民族間・諸宗派間引き起こされており、円滑で持続的な経済活動が攪乱される事態が発生している。

その際、注目されるのはこうした戦争による危機（国際対立）と気候危機が連動する形での新たなリスクが発生していることである。

図６に示したように、２０２３年の異常気象でパナマ運河周辺では７０年来の異常渇水のため、アメリカ（ガルフ: ニューオーリンズ）と日本を結ぶ穀物タンカーの中継点通航隻数は２０２３年７月２９日まではパナマックス３６隻だったが、２０２３年１２月１日から２０２４年１月１５日までは２２隻にまで順次低下したのち、１月１６日からは２４

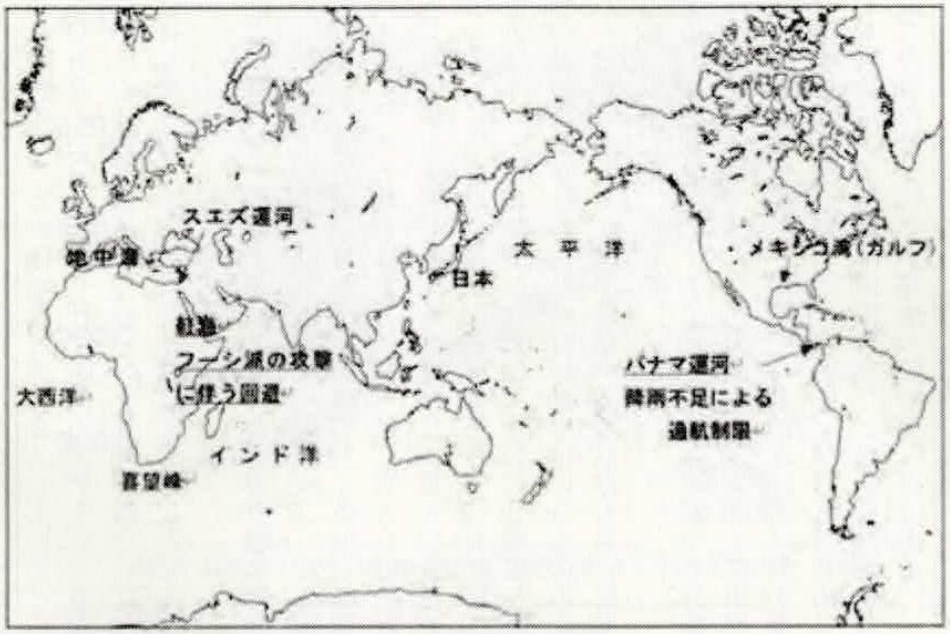
隻、３月２５日からは２７隻、５月１６日からは３１隻、６月１日からは３２隻と徐々に制限が緩和されてきているが完全復活とまではいかないのが現状である。

スエズ運河を経由すると１８日、南米喜望峰回りだと２２日の追加日数が必要であり、遠隔化とチャーター料金の高騰による運賃上昇の影響がかなり大きい。

こうした中で、スエズ運河・紅海ではガザ戦争の影響でイエメンのフーシ派によるイスラエル・英米の船舶攻撃、英米の反撃が激化しており、事実上の通航が困難となって、欧米からの海上輸送ルートは喜望峰回りへ振替が行われている。

いずれにしても気候危機と戦争による対立の危機がどのような形で結びつき、世界の食料・農産物・農業生産資材などの輸送にどのような影響を与えるのかは必ずしも容易には予測ができず、大きなリスク要因として存在し続けることが危惧されるところであろう。

図６　日本への海上輸送ルートにおける航行リスクの発生状況



（出所）農水省「食料安全保障月報」第35号（2024年５月）、概要編４ページ。

（4） 世界食料危機の新たな特徴

今回の世界食料危機（２０２１年７月～）は２０００年代に入ってからは２００６～２００８年の食料危機それに続く２回目のものである。

その際、今回は化学肥料・農薬・飼料などの農業生産素材の輸入がそれらの有力産出国であったロシア・ベラルーシ・ウクライナ等からの輸入制限・途絶（ウクライナ戦争勃発は２０２２年２月末）によってもたらされた点が新しい点であるといわれることがあるが、これは明らかに間違っている。

こうした議論は今回初めて農政の最重要課題として食料安全保障を取り上げるのだということを弁明するための詭弁にすぎず、２００６～２００８年の食料危機への対応が実は「一過性」のものだったことを問わず語りで示しているといえよう。

今回の食料危機をめぐってはすでに多くの論稿もあるが、ここでは２点だけ食料危機が構造的な危機の段階に入ったことを示す指標に触れておくに止める。

第一は、世界の穀物需給が単年度ベースでみると極めて厳しい局面に入った中で食料危機が発生している点である。

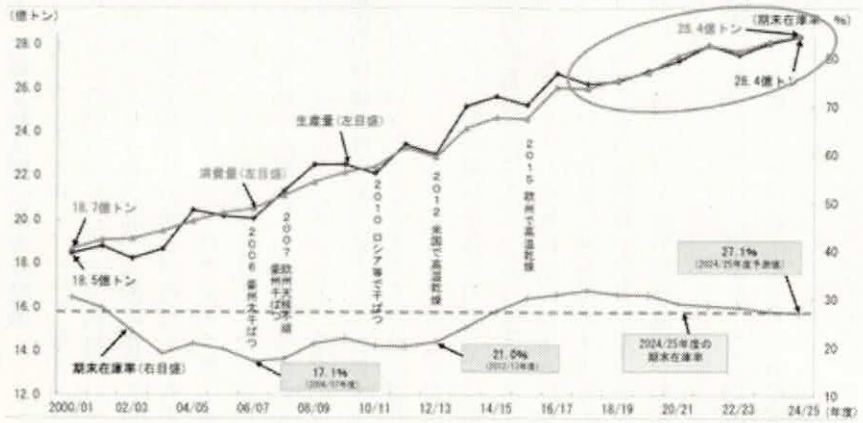
図７は余りに見慣れた図だが、ここで注目したいのは生産量（供給）と消費量（需要）のカーブが２０１７／２０１８年度あたりからほとんど重なり合い、単年度需給が綱渡り的状況に入ったことである。

そして、世界の期末在庫率が２０２４／２０２５年度でみると２７．１％とＦＡＯが危険ラインの指標としてきた１７％（約２か月分の在庫）を大幅に上回る水準の下で食料危機（穀物価格高騰が発生しており、２００６～２００８年の食料危機が期在庫率１７．１％で発生したのとは

状況が大きく異なっていることが明らかである。

第二は、こうした新たな事情は BRICS の有力なリーダーたる中国が高い期末在庫率を確保する戦略を採用していることに基づいている点である。

図７　穀物の世界需給の推移



（出所）農水省「食料安全保障月報」第35号（2024年５月）、概要編12ページ。

図８　穀物全体の期末在庫率（世界・中国・中国以外）

（出所）農水省「食料安全保障資料月報」第35号、概要編13ページ。

図８は２０２４／２０２５年度の世界の穀物在庫率は２７．１％であるが、中国以外の国だけをとると１１．９％に止まっており、厳しい食料危機の水準下にある反面、中国のそれは７０．６％に達していること、

こうした中国の期末在庫率の著しい上昇が２００６～２００８年の食料危機後に発生していることが明らかである。

２０１０年にGDPで日本を追い越して著しい経済発展を遂げてき人口大国の中国が食料安全保障を重視し、２０２３年１２月には「食料安全保障法」を成立させ、２０２４年６月１日から施行されていることが注目されるところであろう。

すでに２０２２年度実績で米と小麦の自給率が１００％を超え、穀物全体でも９５％超に達している中で、国内生産を強化し、備蓄を積み増すだけでなく、多様な輸入先確保に乗り出している現実をどう評価するかが問われているといわざるをえないのである。

２．改正基本法における食料安全保障の位置

（１）本来の総合的食料安全保障のあり方

ところで筆者は食料・農業・農村基本法の目標は総合的食料安全保障の確立であり、出口は食料自給率の向上にあると主張してきた。

総合的食料安全保障は狭義と広義の二つからなり、狭義の課題実現が先行し、それに準ずる形で広義の課題が追求されるものと考えている。

狭義のそれは、

① 平時の食料安全保障であり、食料（農産物）の供給に重点をおいたものだ。

すなわち、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することが最も重

要な課題である。

次に、

② 不測時の食料安全保障は分配に重点をおくものであり、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常時から構築し、それを実践する手順までの具体化を図ることを基本とするものである。

広義のそれは、

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向上を図るものであって、ここでも供給に重点がおかれることになる。

その上で、

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が構築されねばならないが、ここでは分配に重点がおかれることになる。

最後に、

⑤ 種子・苗木種畜の安定的調達と自給率の向上という困難だが長期にわたって追求されねばならない供給の課題が加わるものである。

①～⑤の課題は新自由主義的グローバリゼーションがもたらした帰結として発生するものであるから、グローバリゼーションに対する反省と批判の上に克服すべき課題であり、そこに地産地消が有する特別の意義があるというべきであろう。

これらを序列に配慮しながら、同時かつ、漸進的に実現して自給率向上をめざすことが重要である。

（2）改正基本法における食料安全保障の位置

1）改正基本法は食料安保をどのように強化したのか

そこで、改正基本法がこの課題をどのように追求したかみることにしよう。

図９　2015年基本計画における食料安全保障・食料自給率・食料自給力の関係

第1章　総則（第1～16条）
　第2条　食料安全保障の確保（基本理念に関わる）
　　①良質な食料への国民1人1人のアクセス（2-1）
　　②食料の合理的な価格での安定的供給（2-1）
　　③国内生産増大・安定的な輸入と備蓄の確保（2-2）
　　④海外への輸出を通じた食料供給能力の維持（2-4）
　　⑤合理的な価格形成は需給事情・品質評価を適切に反映し、合理的な費用を考慮すべし（2-5）

第2章　基本的施策（第17～25条）
　第1節　基本計画　第17条
　　⑥食料安保の動向に関する基本計画策定（17-2-2）
　　⑦食料自給率の向上その他の食料安保の確保に関する改善（17-3）

　第2節　食料安全保障の確保に関する施策
　　⑧食料の円滑な入手が可能となるよう、食料の輸送手段の確保促進・食料の寄付の円滑化を図る（第19条）
　　⑨農産物の安定的な輸入確保のため、輸入相手国の多様化、相手国への投資促進を図る（21-1）
　　⑩輸入により国内農産物生産に重大な支障を与える場合、関税率調整・輸入制限等を実施する（21-2）
　　⑪肥料等の農業資材の安定的な輸入確保のため、輸入相手国の多様化、相手国への投資促進を図る（21-3）
　　⑫農業者・食品産業事業者の収益性向上のため農産物輸出促進の多様な取り組みを実施する（第22条）
　　⑬食料の価格形成における食料の持続的な供給に要する合理的な費用の考慮（第23条）
　　⑭凶作・輸入の減少等の不測の事態が発生する恐れが認められたときから、備蓄する食料の供給・食料輸入の拡大等を図る。食料増産・流通制限等の措置を講ずる（24-1, 2）
　　⑮農産物・農業資材の安定的な輸入の確保に資する国際協力を推進する（第25条）

（注）①～⑮は改正基本法における食料安全保障関連条文などを図の関連個所に示したもの。
（出所）2015年基本計画の説明文書をもとに筆者作成。

図９は２０１５年の基本計画の説明図である。

この時に新たに導入された食料自給力指標が基本法第１９条の不測時における食料安全保障）に対応する指標の位置づけをもつことを提起したものでる。

これに対して、食料自給率は食料安全保障の枠内には位置づけられていなかった食料の安定供給の確保という基本法第２条第２項に対応するものと把握されている。

事実上の平時の安全保障に相当するものであるが、食料安全保障概念

をもっぱら不測時におけるものとして位置づける１９８０年以来の伝統的な見方に固執した結果、不測時における食料安全保障の枠内に「総合的な食料安全保障の確立」という課題が書き込まれるおかしなことになっている　(対応する条文が示されていない)。

これは民主党政権時の２０１０年基本計画で提起された「総合的な食料安全保障」という考え方を密輸入した結果である。

さて、この図には改正基本法で食料安全保障にかかわるものと位置づけられた法文の条項を１から５まで取り上げて、関連個所に示した。

これをみると、第一に、食料安全保障の根幹をなすはずの国内農業生産、備蓄に関しては、従来の文言をそのまま踏襲したが、輸入に「安定的な」という修飾語を付しただけで、何ら積極的な追加・修正といった対応がとられていないことが一目瞭然である。

第二に、これとは対照的に食料アクセス・合理的な価格形成・輸入・輸出にのみ議論が集中して、新たな提起が数多くなされていることが明らかであろう。

2) 食料安全保障の取り扱いの特徴

そこで、食料安全保障の取り扱いの全体的な特徴を整理すると以下のようになる。

第一に、改正基本法はそれまでの基本法の、(平時の) 食料安定供給の確保と不測時における食料安全保障を一体化して (平時と不測時にまたがる) 食料安全保障と定義したところに前進面があるといってよい。

だが、このことによって、一方では不測時の措置として食料供給困難事態対策法 (困難事態対策法) へのリンクを示す第２４条を追加したも

のの、他方では平時の食料安全保障＝食料自給率向上の位置づけを大幅に後退させるという重大な欠陥を有するものになってしまった。

第二に、輸出による国内食料供給能力の維持を通じて食料安保を達成するという倒錯的な政策方向が強調されることになった。

日本政府が WTO において食料輸入国の立場として強調してきたのは、食料危機などの事態が発生したときに食料輸出国が自国への供給を優先して、食料の輸出禁止措置を取らないようにすることであった。

しかし、国内市場が狭隘だから、普段は農産物を輸出することによって国内食料供給能力を維持・向上させておいて、食料が不足するような「不測時」には輸出農産物を国内供給に回すというのは先の食料輸出国への要請と抵触するダブルスタンダードではないかという疑念を生じさせるものだといわざるをえない。

第三に、国内農業生産と備蓄に関しては従来の文言の踏襲継続に止まり、新機軸も新たな提案もない。

ここには食料安全保障が本来的には国民＝消費者の問題であって、国民的な運動によってこれを実現するという視点が欠如し、もっぱら農業者・食品産業事業者による対応に傾斜していることが反映している。

そして、第四に、農業生産の担い手の位置づけに関しては本質的な変化がなかったことが指摘される。

従来からの「効率的で安定的な経営体」に加えて、「それ以外の多様な農業者」が農業生産の担い手に位置づけられたようにみえる（第２６条第２項）。

しかし、２０２０年の基本計画においても担い手の他に、「その他の多様な経営体」（継続的に農地利用を行う中小規模の経営体や農業を副業

的に営む経営体（地域農業に貢献する半農半Ｘ等））が提案されてはいたが、すでに４年が過ぎているにもかかわらず、それらが支援されたり、活躍している姿はほとんど目にすることがないからである。

ここには、誰が食料安保を支える担い手なのかという問題が困難対策法の対象者との関連で浮かび上がってくる。

3）第２４条「不測時における措置」

不時への対応を示す独立の法律が「食料供給困難事態対策法」なのだが、この法律の第１条（目的）よりも改正基本法第２４条の方が分かりやすいので、こちらで検討しておく。

「国は、凶作、輸入の減少等の不測の要因により国内の食料の供給が不足し国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に支障が生ずる事態の発生をできる限り回避し・・・これらの事態が発生するおそれがあると認めたときから、関係行政機関相互間の連携の強化を図るとともに、備蓄する食料の供給、食料の輸入の拡大その他必要な施策を講ずる・・・。」とし、さらに第２項において「国民が最低限必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めたときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずる・・」と規定されている。

第１項は、凶作による国内農業生産の減少と輸入の減少による食料の国内供給の不足に対して、備蓄からの供輸入拡大によって対応することが述べられており、相対的に対応が可能な施策が念頭におかれているといえる。

これに対して、第二項は、増産や流通制限といった経済過程への行政的介入が提起されており、私権や営業の自由の制限に踏み込んだ、より

複雑な施策が考慮されているとみることができよう。

ここでの問題は

第一に、困難事態を惹起する要因が凶作・輸入減少等のわずかな不測の要因しか掲げておらず、今日的なリスク要因への十分なまなざしが感じられないこと、

第二に、困難事態が発生する恐れがあると認めたときから、行政機関の連携を図り、必要な施策を講じるとしているが、「いつ認めるのか」といった基本的な問題が定かではないこと、

第三に、平時における増産や備蓄についての従来通りの対応で、不測時の増産や備蓄の十分な対応が可能なのかという根本的な疑問があることであろう。

これら点については３で触れたい。

３．食料供給困難事態対策法における食料安全保障

（１）不測時の予測可能性というパラドックス

法案の背景を説明する文書（概要）を読んだとき、正直に言って筆者はビックリした。

「食料については、異常気象等の兆候を捉えることで供給不足を事前に予想することが可能であり、当該兆候を捕捉した早期の段階から、事態の深刻度に応じた食料供給確保の措置を講ずることが必要」だとしていたからである。

異常気象の予兆とは何をさし、事前予測はどこまで可能なのだろうか。

自然災害をとっても、地震・噴火・洪水・旱魃・異常高低温・山林火災から伝染病の発生まで実に多様なリスクが日常茶飯事のように発生

しているが、それらの予測が効果的にできたという話を余り聞いたことがない。

例えば、本年１月１日に発生した能登半島地震がそうだ。

また、戦争・紛争等の社会的人為的災害は果たして予知できたのか。

ウクライナ戦争やガザ戦争だって、後知恵であれこれ論じることはできても、開始の正確な事前予想は著しく困難だということをこそ前提にした議論を出発点にすべきではないのか。

上述した２０２３年５月４日からの海面水温の史上最高値更新の事実は分かったとして、それがどのようにして不測の事態に結果するのかの予測は困難だと考えて、どういう対応が必要かを考えることが議論の出発点にくるべきであろう。

（２）食料自給率が低いというリスクをどうみるか

困難事態対策法の第２、４条における食料供給困難兆候はどの時点で把握できるのか？

改正基本法は第２条の食料安全保障で、第２項の食料の供給に先立って、第１項で食料アクセスを位置づけ、食料の生産よりも分配を重視する方向に舵を切った。

しかし、現在求められているのは１９８０年以来続いている食料安全保障の思想＝備蓄は輸入により構築する考え方を転換することではないのか。

１９９５年の新食糧法で初めて国産米の流通在庫ではなく、備蓄という考え方が法認されたが、これ以外には広がっていないのが現実である。

食料安保は国内生産とそれ基づく備蓄に依拠する時代に移行すべき

であろう。

表２　2022／23年度の世界とアメリカ・日本の穀物需給状況

	世界		アメリカ		日本	
	100万トン	割合　%	100万トン	割合　%	万トン	割合　%
生産量	2,755	100	406	100	934	100
消費量	2,771	99.4	350	86.2	3,290	352.2
輸出量	—	—	68	16.7	▲2,355	▲253.1
期末在庫量	782	28.2	54	13.3	400？	？
期末在庫率%	28.2	—	12.8	—	12.2？	？
穀物自給率%	99.4	—	116.0	—	28.4	—
総合食料自給率%	—	—	115	—	37	—

（注）総合食料自給率のみ2020年。日本の輸出量は純輸入量を示す。
（出所）食料需給表及び米国農務省等需給報告（2024.5）により、一部筆者算出。

表２に、日本の穀物自給率・期末在庫率などをアメリカ世界と比較する簡単な計算結果を示した。

日本の場海外からの輸入が一挙に途絶するが、国内生産は平年作が確保されたとして、どれだけの期間の穀物消費が可能かを試算してみた（ただし、厳密なものではない）。

これによると、在庫（４００万トンと仮定した）と国内生産（９３４万トン）によって、１３３４万トンが確保できると総消費量の４０%、つまり５か月だけ生き延びられることになる。

つまり、日本の期末在庫率１２．２%は１．５か月分の消費量をカバーしているにすぎず、日本が常に輸入依存状態におかれていることを示しアメリカをみると、期末在庫率は１２．８%で日本と余り変わらない。

しかし、第一に、国内生産量が仮に凶作で５６２%にまで低下したとしても２．２８億トン)、輸出分（０．６８億トン）と在庫分（０・５４億トン）を合わせて３．５億トンとなり、消費量をカバーできるから、

一切の輸入に依存しないで一年間生き延びられる。

第二に、仮に生産量+輸出量+期末在庫量＝５．２８億トンを全て消費に回せば、一年半生き延びられ彼我の差は余りに大きいため、余り参考にはならないかもしれないが、こうした決定的な差を生み出しているのはやはり国内生産量の差であることは肝に銘じておいてよいだろう。

（３）困難事態対策法のその他の論点

その他の論点として三つほど指摘しておきたい。

第一は、米穀・小麦・大豆等が特定食料として、生産・輸入・流通・備蓄　（在庫）の政策対象とされている点である。

１９９３年の「平成の米騒動」 の折には３００万トン弱のタイ米が緊急輸入されたが、その多くが適切に利用されなかった苦い経験を踏まえるならば、備蓄をこれらの農産物・食品に狭めることなく多様な農林水産物で実施することが追求されてよいのではないか。

そこには乾燥食品 冷凍食品・レトルト食品等がもっと活用されることが求められるのではないか。

第二に、需給状況の報告徴収、出荷販売等の要請と罰則規定の厳しさがバッティングしている点に細心の注意が必要ではないかと思われる。

効率的かつ安定的な経営体以外の多様な生産者にまで困難事態対策法の対象を拡大していることと、担い手政策における選別路線の継続には明らかな齟齬があるからである。

第三に、総合的な備蓄の考え方と称して、海外の生産農地（日本向け契約栽培）　+海外の倉庫の在庫+海外からの輸送過程までを在庫に含めるような、事業者にばか視線を送るのを止めて、国民参加のフェーズフ

リー型の備蓄運動を災害への備えとしても一層強化することが大切であろう。

４．新たな基本計画における課題

以上に述べてきたことからすると、 新基本計画策定という第二段階に移行する農政改革には余り期待できないと思われるかもしれない。

しかし、今次の基本法改正は最も重要なことの多くが先送りされている。

例えば、 総食料自給率以外の新たな食料安全保障指標の決定と導入が新基本計画に委ねられているといった具合だ。

しかし、そのことは逆に、現行の総合食料自給率指標について、改めて引き上げの必要性が本当にないのか、あるとすれば、どのような水準が求められ、どのような作目・畜種でそれを実現するのかといった食料安全保障の根幹に関わる課題もまた先送りされていることを示しているだろう。

こうした中には水田農業政策のあり方や、飼料用米と麦・大豆・子実トウモロコシ振興のあり方、さらには直接支払いを通じた所得補償と環境支払いの関係の交通整理など幾多の農政課題が含まれているというべきである。

そうした真摯な農政課題の洗い出しと解決方向の探床の彼方にしか、日本農業と食料の未来はないというべきであろう。

注

（１）奥原正明氏は筆者とは基本的な立場が１８０度異なってはいるが、

今回の基本法改正が自民党主導型で出発し、政府はこれ追随してきた構図であるという点を含め、法改正が食料安全保障を強化しないという点など、少なくない分野で評価を同じくしている。

奥原正明「食料・農業・農村基本法改正案の論点」『農林水産法研究』第三号臨時増刊号)、２０２４年３月、４１～４２ページ。

（２）この点をやや整理した形で包括的に述べた拙稿を参照されたい。

谷口信和 「基本法見直しの真髄とは何か―みどり戦略を台とした基本理念の確立」、 農政ジャーナリストの会『日本農業の動き２２１、食料・農業・農村基本法 どう見直すのか』農山漁村文化協会、２０２４年２月、報告３８～６７ページ、質疑６７～７８ページ。

時　評

新農業基本法の問題点：食料自給率目標を示さず自給率目標を明示し、全農産物に所得保障制度を

これまでの「食料・農業・農村基本法」における目標は、食料自給率だけだった。

これについて、基本法は、「基本法制定からの情勢変化や今後２０年を見据えた課題を考えると、国内生産を増大させる必要性は以前にも増している。」とし、

白書は、「輸入リスクが増大する中での食料の安定的な輸入、肥料・エネルギー・資源等の自給率に反映されない生産資材等の安定供給等基本理念や基本的施策について見直しが必要なものが生じており、食料自給率だけではとらえきれないものがある」とし、「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すべき」とした。

自給率の位置づけは後退したといえよう。

こうした自給率目標の位置づけの変化の結果として、今次基本法においては食料自給率目標は示されていない。

だが、自給率は、我が国農業の最も基本的な指標 農地面積、それを基礎とする農産物の生産量と消費量を基に設定される指標である。

ちなみに、基本計画 （２０２３年）では、２０３０年の自給率目標は４５％と示されている。

この４５％が、 現行自給率３６％に比べ高すぎるというのであれば、現実的な数値に変更すればいい。

それができない”というのであろうか。

変更後の目標が３０％台後半であっても、恥じることはないのである。

令和４年度の白書は、「飼料や肥料原料の価格高騰により、生産資材の高騰が続く一方、農産物価格への転嫁は円滑には進んでいないことが伺われる」としている。

これについて、「流通段階での価格競争が厳しいこと様々な要因で、コスト上昇分を適切に価格に転嫁することが難しい状況にある」とする。

どうしたらよいのか。

生産者の所得がきちっと保証される必要がある。

そういう制度を作る必要がある。

アメリカでは、まさに、このような制度が行われている。

議会が、農業法の期間（５年）において、各農産物に目標価格（生産者の所得を保証する価格）を設定している。

価格が目標価格に達しなければ、その差が不足払いとして政府から生産者に支給される。

わが国の牛乳の不足払い制度、小麦・大豆の直接支払交付金は、このアメリカの政策に近い。

我が国においても、全農産物に所得保障制度を設定することを考えるべきである。

令和５年度の予算は、その冒頭に「食料安全保障に向けた構造転換対策」を掲げ、「畑作物の本作化対策」を設定している。

そこにおいて、「水田の畑地化や畑地化後の畑作物の定着までの一定期間の支援」を行うことが記されている。

その「支援」が、水田活用の直接支払交付金である。

水田活用の直接支払交付金は、水田において、麦・大豆・米粉用米などの作付けを拡大するための支援＝交付金である。

令和五年度の予算額は３０５０億円。

仮に、水田で自由に米を作れば、国内のコメ需要に対生産が過剰になり、その処理が困難になる。

米に適した水田でコメ以外のものを作るのであるから、相応のコストがかかる。

水田活用の交付金は、そのコストをカバーするための政府からの支援金である。

麦・大豆・飼料作物は１０アールあたり３．５万円、ホール・クロップ・サイレージ用稲８万円、加工用米２万円、飼料用米・米粉用米５．５～１０．５万円となっている。

生産者は、こうした交付金を得て、水田における麦・大豆作りなどを行なうわけである。

交付金の受給者は、ほぼ全農家=農業経営体と考えられる。

その数は約１０３万。

個別経営体９９．１４万、団体経営（組織） 体３万９５００である。

２０３０年における小麦の作付面積は３０．７万ha、２０２０年２７．３万haよりも３．４万ha（１３％）増。

２０３０年の大豆面積は１７万ha、２０２０年１４．２万haよりも２．８万ha（２０％）増。

その場合の２０３０年の自給率は、現在よりも上昇するものの、小麦１６．６％、大豆１０．１％で、なお極めて低い。

２０３０年の目標を現行目標の少なくとも１．５倍、可能ならば現行の２倍くらいに高め、そこに向けての施策を整える必要があろう。

小麦・大豆の生産を本格的に拡大するには、水田の畑地化を行わなければならない。

水田の畑作物利用には、田畑輪環方式と水田の畑地化がある。

田畑輪環方式は、少ない資本で輪作が可能な反面、作物の高品質・低コスト化について、抜本的な改善ができない限界があるとされる。

畑地化（「田から畑への永久転換」）は、「転作作物の作付け圃場を固定化し、熟畑化により生産力を高める方式」であり、「広範な圃場に適用が可能」とされる。

今後の日本農業を考えれば、「田から畑への永久転換」の課題が、問われている。

（SH）

基本法改正の評価と展望―五つの基本理念の関係と課題―

東京大学大学院農学生命科学研究科 安藤光義

改正食料・農業・農村基本法が２０２４年５月２９日に成立した。

本特集では、この改正基本法のついての評価を三人の論者にお願いすることにした。

作山巧「改正食料・農業・農村基本法の評価 参議院農林水産委員会での意見陳述から」、谷口信和 「改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか―気候・戦争・食料の構造的危機段階突入の視点から照射する」、小林信一「改正基本法―多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実を巡って―」の三本の論稿である。

各論稿ともに要所を突いたものとなっている。

作山論文は、参議院農林水産委員会での参考人としての意見陳述のポイントをまとめたものであり、食料安全保障、食料の合理的な価格形成が有する問題点を鋭く指摘する。

谷口論文は、気候危機、二つの戦争の危機、世界食料危機という三つの危機が輻輳する重大な歴史的局面に日本は置かれているという視点から基本計画まで射程に入れた課題を提起する。

小林論文は、目下の喫緊の課題は基本法改正よりも、生産基盤（担い手、農地）の脆弱化であり、崩壊の一歩手前の危機にあることを認識し、その解決のための具体的な政策実行ではないかという視点から、畜産経営を中心に経営安定対策、農業人材の育成について具体的に論じている。

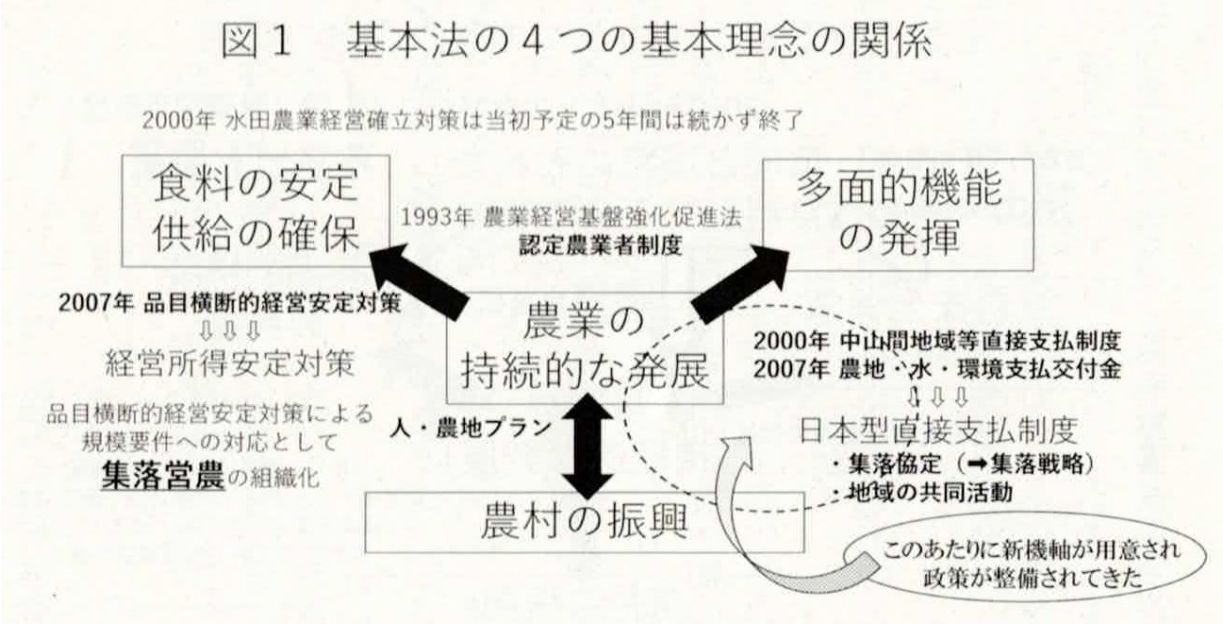
これらの論稿と直接関係するものではないが、最初に改正基本法が掲げる五つの基本理念の関係を簡単に整理し、基本法の体系が抱える課題を記しておきたいと思う。

改正基本法の基本理念は「食料安全保障の確保」「環境と調和のとれた食料システムの確立」「多面的機能の発揮」「農業の持続的な発展」「農村の振興」の五つである。

これらの間の関係をどのように理解すればよいか、すなわち、改正基本法の体系を全体としてどう把握すればよいのかという問題である。

(現在の基本法の四つの基本理念の関係と施策)

現在の基本法の基本理念は「食料の安定供給の確保」「多面的機能の発揮」「農業の持続的な発展」「農村の振興」の四つであった。その関係を示したのが図１である。



農業の持続的な発展を図ることができれば食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮は実現され、農業の持続的な発展と農村の振興は手を携えて「車の両輪」として進む関係となっている。

農業の持続的な発展については、農業経営基盤強化促進法による認定農業者制度が選別的な担い手育成政策として基本法制定に先駆けて実施されていた。

基本法制定に合わせて用意されたのが、食料自給率向上を視野に入れた「麦・大豆の本作化」を推進する水田農業経営確立対策と農地保全のための中山間地域等直接支払制度であった（２０００年)。

前者は予算不足のため途中で終了し、米政策改革に移行することになったが、後者は農地・水・環境保全向上対策が加わり（２００７年)、最終的には日本型直接支払制度として整備されることになり、現在に至っている。

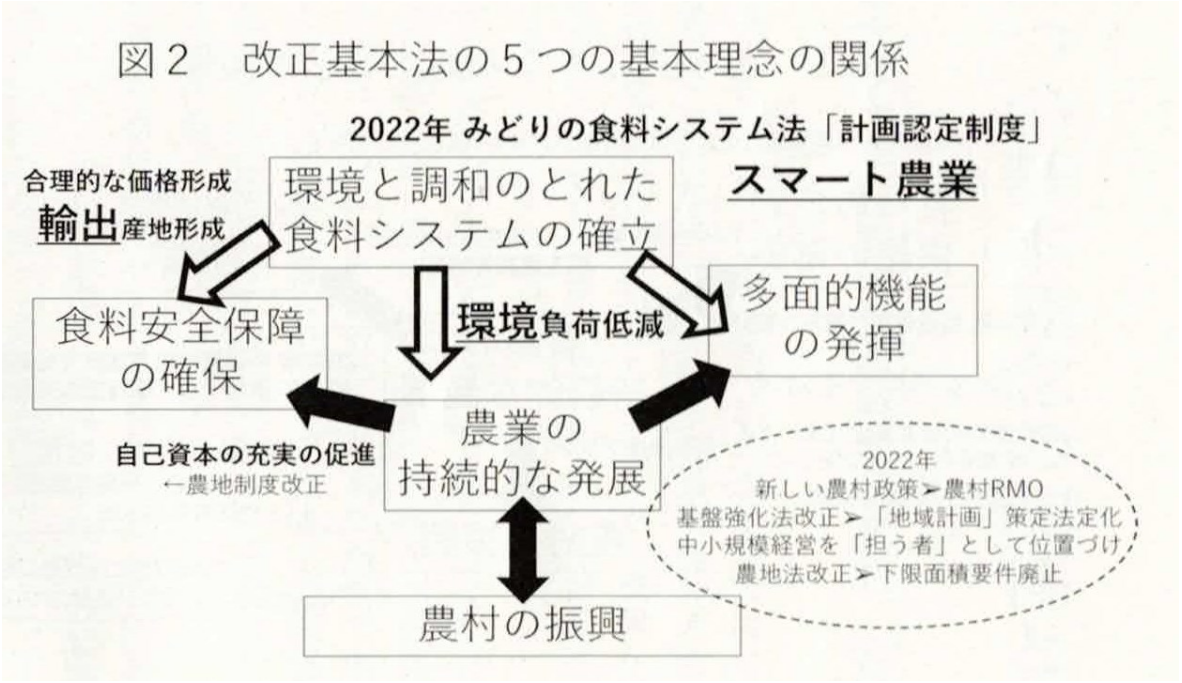
選別的な担い手育成政策は、規模要件を課した品目横断的経営安定対策に引き継がれたが（２００７年)、それは全国的な集落営農の設立を進める結果となったのは周知の通りである。

現在の基本法では「多面的機能の発揮」と「農村の振興」という基本理念を軸に新たな施策が登場し、農村の現場では集落協定の締結、地域の共同活動、集落営農の設立などの動きが生まれてきたのである。

図１の右下の点線で囲んだ辺りに新機軸が用意され、構造政策と農村政策の間を繋ぐものとして集落が位置づけられ、その後は集落を起

点に「人・農地プラン」の策定や地域資源管理が実施されることになった。

（改正基本法の五つの基本理念の関係と施策）



改正基本法の五つの基本理念の関係を私なりに整理すると図２のようになる。基本法検証部会の議論で「みどりの食料システム戦略」は農業政策に入れられなかったこと、「環境と調和のとれた食料システムの確立」が「総則」の二番目に記されたこと、環境負荷低減は農業生産のあり方に大きな影響を与えることなどから[注1]、これを最上部に記し、「食料安全保障の確保」、「多面的機能の発揮」、「農業の持続的な発展」に向かって一方通行の矢印をつけた。

これまで充実が図られてきた点線で囲まれた領域は手薄である。

地域計画策定の法定化、中小規模経営の担い手としての位置づけ、農地権利取得の下限面積撤廃、農村 RMO 設立など準備が積み重ねられてきただけに、農村政策は後景に追いやられたという印象が強い。

「輸出」、「スマート農業」、「環境（グリーン化）」は、官邸の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部における不動の柱であり、当然のことではあるが、改正法に反映された。

輸出については「食料安全保障の確保」の一つとして明記され、スマート農業については「農業の持続的な発展」における「生産性の向上及び付加価値の向上」が加筆され、環境負荷低減に至っては「環境と調和のとれた食料システムの確立」、「多面的機能の確保」、「農業の持続的な発展」の三つの基本理念に繰り返し登場することになったのである。

しかしながら、現在の基本法制定時のように、この後に何か新しい施策が出てくる見込みは小さい。既に法律は改正済み、ないしは制定済みであり、予算も確保され、事業はスタートしているからである。

例えば、環境負荷低減は「みどりの食料システム法」が制定済みで（２０２２年）、 全ての都道府県で基本計画が策定され、計画認定制度の実績もあがってきている。

スマート農業も２０２３年度補正予算で４０億円以上が計上され、２０２４年度予算も用意されて事業は順調に走っている。

改正基本法の関連法として、自己資本強化のための農地所有適格法人に対する食品産業等の出資規制の緩和、農業振興地域の運用の厳格化などもあるが、いずれも新たな

予算を伴うものではない。食料供給困難事態対策法も同様である。

こうしてみると官邸案件が最優先され、それを現在の基本法に上から無理やり「接ぎ木」し、新規予算獲得という厄介なハードルを巧み

に回避しながら、確定済みの施策を基本理念に置き換えて整理したにすぎないように思えてくる。

また、今回新たに加わった基本理念「環境と調和のとれた食料システム」の中心となる主体は食品産業とその関連産業、大規模な雇用型法人経営である。

その狙いは、上からの技術革新の推進によって農業者の資本への包摂を進め、食品関連産業との一体化を通じて農業の産業化を実現しようとするものだと考えられる。

そして、その具体的な姿が官邸案件でもある輸出の促進、輸出産地の形成なのである。

今後策定される基本計画においてどのような議論が行われ、 どういった具体的な施策が新たに登場することになるのだろうか。

正直なところ、あまり期待はできないのだが、ともかく、その行方を注意深く見ていきたいと思う。

注:

(1) 注

「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」で「農林水産省の全ての補助事業等に対して、最低限行うべき環境負荷低減の取組の実践を義務化する『クロスコンプライアンス』を導入する」とされたからである。

しかし、このクロスコンプライアンスという用語の使い方には問題なしとすることはできない。

EUの共通農業政策の『クロスコンプライアンス』は、農業生産と切り離した直接支払いが農地の荒廃をもたらさないようにするためフィシュラー改革によって義務化された措置であるのに対し、日本ではEU型の直接支払いを実施していないし、行う見込みもないのに『クロスコンプライアンス』という用語を用いていることに違和感を覚えざるを得ない。EUの直接支払制度を正確に理解している者であれば、このような使い方はしないのではないだろうか。

もっとも、『クロスコンプライアンス』という用語は、一つの事業の要件を満たすことが同時に別の事業の要件を満たすという意味で１９７０年代に米国で用いられたのが始まりであり、EUの共通農業政策とは別の文脈であると言い切ってしまえば使えないことはないのだが、やはり釈然としないというのが率直なところである。

なお、直接支払いが環境公共財の供給に対する対価となるような場合は、『クロスコンプライアンス』の必要性は疑問視されるというのが専門家の見方のようだ　(Roel Jongeneel and Hans Brand, 2011. Direct income support and cross-compliance. In: Arie Oskam,Gerrit Meester and Huib Silvis（eds.）　EU Policy for agriculture, food and rural areas. Wageningen Academic Publishers, Wrgeningen, the Neitherlands, pp.197-212)。

日本の直接支払いは、実施されたとしても、この環境公共財の供給に対する対価支払いだと予想されるので、やはり『クロスコンプライアンス』という用語はおかしいということになる。

また、日本農業新聞に連載されていた荘林幹太郎氏による「考察 クロスコンプライアンス」も、現在のような使い方は問題なしとすることはできないと主張しているように筆者は読んだ。
まさか、直接支払いを実施するにしても農林水産省には予算がないため、『クロスコンプライアンス』を広く省内の事業に課し、それらの事業の予算を原資として財源を確保することが狙いだということはないとは思うが、『クロスコンプライアンス』の先にどのような政策が展望できるのか全く見通すことができないだけに、こうした疑心暗鬼が生ずるところである。

② 基本法見直しの政策過程において財務省の力が強かったことについては、作山巧「食料・農業・農村基本法見直しの政策過程制定時と比較した政官関係の変貌？」 『農村と都市をむすぶ』 第７４巻第３号（２０２４）を参照されたい。

編集後記

２１３通常国会はドタバタしながらも閉会、焦点となっていた政治資金規正法改正案は、与党自民党による数の力で強行成立し、６月２６日に交付されました。
しかしながら、多くの課題を残し内容の詰めが必用として、施行自体は２０２６年１月という有様です。
閉会後は、次の自民党総裁は誰に?
衆議院の解散総選挙はいつ?
・・などが注目されていますし、この冊子がお手元に届く前に決まるであう東京都知事選挙の行方も気になるところです。

筆者にとって最大の関心事であった「食料・農業・農村基本法」の改正案（新基本法）は、５月２９日に成立しました。

当冊子では「食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって」と題し、２０２３年１月号より今号を含め５回にわたり編集・発行してきました。

２０２２年夏以降、改正に向けた動きが活発化し、自民党の農林水産部会や農水省の政策審議会での検討が積み上がるなか、その動向を横目に見ながら、「座談会」（８５２号）からスタートしました。

２０２３年５月号（８５６号）では政策審議会の中間取りまとめに対する見解整理（その２）。２０２３年７月には農水省基本法検証部会の中間とりまとめをテーマとした研究会報告　（その３）　（８５９号）。

本年３月には通常国会に提出された改正案に対する論評として整理（その４）。

今号（８６９号）では成立した新基本法に対する評価等（その５について掲載しています。

本誌では、編集長である安藤先生より　「評価と展望」を含めたリード文以降、全農林農政学習会で講師を務められた各先生より、それぞれの立場で指摘頂いています。

改正基本法は成立しましたが、魂を入れ込むのはこれからで、今後策定される「基本計画」に向けて、どの様な議論と検討が行われ、どの様に反映されているのかが焦眉の課題となっています。

谷口先生の論文にもあるように、新基本法や食料供給困難事態対策法が日本における食料安全保障の確立に繋がるのか、それが最大の課題であり生命線ではないでしょうか。

なお、支援米活動報告として、中四国ブロック岡山分会の中丘様より寄

稿頂きました。

感謝と同時に例年の活動に敬意を表したいと思います。

結びに、筆者が編集を担当して３年が経過します。

この秋には新たな方と交代を予定しており、担当も残り僅かとなります。

出身が北海道ということから、どうしても記事や写真に偏りがあったのでは？

と反省していますが、もう少しの間ご辛抱を。　（柴山）

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二四年七月一日発行　毎月一回一日発行　第七四巻第七号

農村と都市をむすぶ　頒価二一〇円　送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL.〇三（三五〇八）四二五〇

「初夏に咲き乱れる・東京都日比谷公園にて」（編集部）

表紙の写真は、筆者のふるさと北海道北見市端野町の実家裏手のタマネギ畑です。生産量日本一とされる北見市は、戦前、ハッカ生産で世界的に有名でしたが、食料生産への転換後、冷涼な気候からタマネギの栽培に適していると広がりました。ビニールハウスで苗を育て、４月下旬以降定植、防除作業を継続しながら７月下旬の収穫を迎えます。８月以降全国各地への出荷が始まりますが、冷蔵施設も充実し年中の発送となっています。

また、上景の写真は、東京都・日比谷公園にある百合の花です。多くの種類が植えられ、初夏の公園を賑やかに彩っています。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会
（農林行政を考える会）

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集長	安藤光義	東京大学教授
編集委員	服部信司	東洋大学名誉教授
	堀口健治	早稲田大学名誉教授
	神山安雄	農政ジャーナリスト
	小林信一	静岡県立農専大学名誉教授
	矢坂雅充	日本農業研究所研究員
	秋山満	宇都宮大学特任教授
	友田滋夫	日本大学准教授
	作山巧	明治大学教授
	西川邦夫	茨城大学准教授

1951年７月20日第３種郵便物認可　2024年７月１日発行　毎月１回１日発行第74巻第７号　ISSN 0913－6134

農村と都市をむすぶ

特集　食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって（その５）
安藤光義　作山　巧　谷口信和　小林信一
経営所得安定対策とその財政構造(1)　神山安雄
その袋には、お米が何粒ありますか？
―岡山県におけるアフリカ支援米の取り組み　中丘寛成央

2024年 7 月号　NO.869

編集代表　谷口信和

「乱立？東京都知事選」（編集部）

6月20日に公示された東京都知事選挙、乱立？のなか一体誰が・・・。

目　　次

特集　食料・農業・農村基本法の見直しをめぐって（その5）

基本法改正の評価と展望―五つの基本理念の関係と課題―
……安藤　光義（4）

改正食料・農業・農村基本法の評価
―参議院農林水産委員会での意見陳述から―
……作山　　巧（9）

改正基本法と食料供給困難事態対策法は食料安保を担保しうるのか
―気候・戦争・食料の構造的危機段階突入の視点から照射する
……谷口　信和（18）

改正基本法―多様な農業人材の育成、経営安定対策の充実を巡って―
……小林　信一（34）

経営所得安定対策とその財政構造(1) ……神山　安雄（42）

その袋には、お米が何粒ありますか？
―岡山県におけるアフリカ支援米の取り組み― ……中丘寛成央（55）

［時評］　新農業基本法の問題点：食料自給率目標を示さず
自給率目標を明示し、全農産物に所得保障制度を ……（SH）（2）

☆表紙写真　「今年のタマネギの生育は？・北海道北見市端野町」（編集部）

「農村と都市をむすぶ」2024年7月号（第74巻第7号）通巻第869号