

東京大学大学院 農学生命科学研究科 研究科長
農業・資源経済学専攻 教授

なか しま やす ひろ
中 嶋 康 博



目次

- | | |
|-----------|--------------|
| 1. はじめに | 6. 農業の持続的な発展 |
| 2. 目的 | 7. 農村の振興 |
| 3. 基本理念 | 8. 価格形成 |
| 4. 食料安全保障 | 9. リスク対応 |
| 5. 環境との調和 | 10. おわりに |

1. はじめに

食料・農業・農村基本法が制定以来、四半世紀の時を経て改正された（令和6年5月29日成立、6月5日公布・施行）。改正前は43条であったものが、改正後は56条となり、内容の大幅な改定がなされた。

筆者は、食料・農業・農村政策審議会に設けられた基本法検証部会に委員として参加し、基本法制定後約20年間の情勢の変化の検証、時代の変化に応じた政策の有効性の点検、今後20年の情勢の変化が政策課題に与える影響の予測、そのことを踏まえた上での改正すべき論点について、広範な議論と答申のとりまとめを行った。改正の経緯や意義については、筆者は別の機会に執筆したのでそ

らを見ていただきたいが¹、そこで最大の課題とされたのは、今後20年間の変化を見据えながら、食料安全保障を確保・強化するために食料・農業・農村施策をいかに改革するかであった。そのことを達成するために、食料・農業・農村政策の体系的な見直し、既存施策の現代的なアップデート、そして新たな施策の追加を検討した。改正法を見て、検証部会で議論されたことはすべて組み込まれたのではないかという印象を持っている。

農林水産省が改正法の地方説明会で利用している資料²によれば、改正のポイントは以下の6つに整理されている。

1. 国民一人一人の「食料安全保障」を基本理念の中心に
2. 「環境と調和のとれた食料システム」

1 中嶋康博「食料・農業・農村基本法改正の意義」『製粉振興』No.631、2024年7月、pp. 5-13.

2 農林水産省「食料・農業・農村基本法 改正のポイント」2024年8月
<https://www.maff.go.jp/j/basiclaw/attach/pdf/240709-2-22.pdf>（2024年9月1日閲覧）

を新たな基本理念に

3. 人口減少下における農業生産の方向性を明確化
4. 人口減少下における農村の地域コミュニティの維持を明確化
5. 「食料システム」の位置付けと関係者の役割を明確化
6. 改正基本法における次期基本計画の策定
そのことを踏まえて、目的、基本理念、食料安全保障、環境との調和、農業の持続的な発展、農村の振興という視点と、さらに価格形成、リスク対応という2つの視点を加えて、逐条的に変更点を指摘したい。以下では、条文の一部修正、新たに追加された条文を区別するため、修正・追加された部分は下線を引いて明らかにした。なお理解を助けるために、一部の条文については削除部分を示しているところがある。

2. 目的

■目的（第1条）【改正】

この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、食料安全保障の確保等の基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。

検証部会の答申でその姿勢が現れていたように、「食料安全保障の確保等の」が付け加えられたことで、基本理念が食料安全保障の確保を中核におきながら設定されていること

が示されることとなった。

3. 基本理念

■食料安全保障の確保（第2条）【改正】

食料については、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることに鑑み、将来にわたって、食料安全保障（良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態をいう。以下同じ。）の確保が図られなければならない。

（中略）

- 4 国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤、食品産業の事業基盤等の食料の供給能力が確保されていることが重要であることに鑑み、国内の人口の減少に伴う国内の食料の需要の減少が見込まれる中においては、国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない。
- 5 食料の合理的な価格形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業の事業者、消費者その他の食料システム（食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体をいう。以下同じ。）の関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない。

これまでの第一の基本理念とされたのは「食料の安定供給の確保」であったが、それ

が「食料安全保障の確保」に変更された。このことについて、検証部会ではFAO（国連食糧農業機関）のFood Security（食料安全保障）の定義を援用しながら議論された。食料供給（国内生産、輸入）力を保持・改善してマクロベースでのFood Availability（食料の利用可能量）を維持・向上させることは、食料安全保障を確保するための必要条件である。しかし、わが国でも地理的・経済的理由から食料の入手が困難な事例が増えつつある。その実態を踏まえるならば、食料の安定供給が食料安全保障にとっての十分条件となるためには、Food Access（食料の入手性）の充実を図ることが求められる。この政策意図が、国民一人一人の食料安全保障という理念に込められていると言える。

また、第2条において、新たに「食料システム」という概念が定義された。生産から消費までカバーすることで、Food AvailabilityとFood Accessを統合して政策的に対応できるプラットフォームが用意されることになった。

■環境と調和のとれた食料システムの確立（第3条）【新規】

食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない。

国際的に環境政策の取組みが拡大していることを踏まえて、食料政策と農業政策のあり方として、環境と調和することを求めることとなった。その対象には、温室効果ガスの削減（ゼロカーボン）や生物多様性保全への配慮

などが含まれることとなり、これまでのローカルな視点からの環境対策からグローバルな視点からの環境対策へと拡張されることとなった。

もともと食料・農業・農村基本法体制になって以降、様々な農業環境対策が推進されていた。1999年には環境関連3法と呼ばれる、「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律（持続農業法）」、「肥料取締法の一部を改正する法律」、「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」が定められて、2005年には環境保全型農業の効果のレベルに応じた施策を展開するための農業環境規範が定められた。また2007年には農地・水・環境保全向上対策が開始されて、2011年は農地・水保全管理支払交付金、環境保全型農業直接支援対策へと展開していった。

2022年7月に「みどりの食料システム法（環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律）」が施行されて、農業領域にだけにとどまらず、生産から消費まで環境負荷の低減に資する取組みを推進するようになった。今回の改正においてその基本理念が基本法の中で定められることとなった。

その前の2021年5月には「みどりの食料システム戦略」が策定され、持続可能な食料システムの構築に向け、中長期的な観点から、調達、生産、加工・流通、消費の各段階の取組とカーボンニュートラル等の環境負荷軽減のイノベーションを目指すこととなった。2021年9月に国連食料システムサミットが開催され、SDGs（持続可能な開発目標）達成のために持続可能な食料システムの確保が世界的共通の課題として議論されたが、その際

にわが国は「みどりの食料システム戦略」を通じて取り組んでいくこととした。

■多面的機能の発揮（第4条）【改正】

国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割に鑑み、将来にわたって、環境への負荷の低減が図られつつ、適切かつ十分に発揮されなければならない。

多面的機能は、農業の食料生産活動によって産み出される結合生産物としての環境便益を意味する。この環境便益はローカルな地域や関係者に恩恵をもたらすものである。もしこの活動に伴うローカルな環境負荷をもたらす恐れがある場合、環境負荷が環境便益を損なうことに気づき、そのようなことがないように回避する意図を関係者が持つことで関係者間での調整が行われることは可能だが、グローバルな環境負荷が発生していることには気づくことは難しく、対策が放置される恐れがある。そのことへ対応するための制度的な枠組みが提案されたことになる。

■農業の持続的な発展（第5条）【改正】

農業については、そ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の重要性に鑑み、人口の減少に伴う農業者の減少、気候の変動その他の農業をめぐ

る情勢の変化が生ずる状況においても、これらの機能が発揮されるよう、必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され、地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わせられた望ましい農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。）が維持増進される生産性の向上及び農産物の付加価値の向上並びに農業生産活動における環境への負荷の低減が図られることにより、その持続的な発展が図られなければならない。

2 農業生産活動における環境への負荷の低減は、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。）の維持増進に配慮して図られなければならない。

将来の農業の持続的な発展を目指す上で最大の脅威の一つは、高齢化の進展とともに進む人口減少である。農業生産活動にとって担い手・労働力の不足が決定的な制約となる一方で、人口減少による国内消費・マーケットの縮小は農業の収益を低下させることとなり、そのことが担い手の確保を一層困難にし、投資意欲を抑えることになる。このような課題を解決するために、生産性を向上してコストダウンを進め、後に（第31条で）言及する知的財産等を活用して付加価値を高めることで収益を向上させるという施策の方向性が示された。また農業における環境調和対応において、あらためて自然循環機能の維持増進への配慮の必要性が確認された。

■農村の振興（第6条）【改正】

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。

今後の農村の振興においても、人口減少が大きな制約要因であることが明記された。

■農業者等の努力（第10条）【改正】

農業者及び農業に関する団体は、農業及びこれに関連する活動を行うに当たっては、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする。

旧第9条「農業者等の努力」では、農業者と農業団体との努力に言及していたが、農業団体の部分は切り離して、新第12条「団体の努力」において言及することになった。

■団体の努力（第12条）【新規】

食料、農業及び農村に関する団体は、その行う農業者、食品産業の事業者、地域住民又は消費者のための活動が、基本理念の実現に重要な役割を果たすものであることに鑑み、これらの活動に積極的

に取り組むよう努めるものとする。

農業に関する団体だけでなく、食料に関する団体（例えばフードバンク活動を行うNPO法人）や農村に関する団体（例えば地域おこし活動を行う農村RMO：農村型地域運営組織（Region Management Organization））が活躍している実態を踏まえて、基本理念の実現において、重要な役割を果たすステークホルダーとして位置づけることとなった。

■団体の相互連携及び再編整備（第51条）【改正】

国は、基本理念の実現に資することができるよう、食料、農業及び農村に関する団体について、相互の連携を促進するとともに、効率的な再編整備につき必要な施策を講ずるものとする。

食料、農業及び農村に関する団体は、「第三章 行政機関及び団体」での旧第38条においてすでに言及されていたが、今回のような位置づけではなかった。今回の改正においてこの部分は第51条となり、国はそれらの団体の相互の連携を促進するための施策を講ずることと定められた。

■農業者等の努力の支援（第13条）【改正】

国及び地方公共団体は、（中略）農業者及び食品産業の事業者並びに食料、農業及び農村に関する団体がする自主的な努力を支援することを旨とするものとする。

上記の通り、基本理念における食料、農業及び農村に関する団体の役割の再定義にとも

ない、国および地方公共団体がそれらの団体の活動を支援していくことが規定された。

■消費者の役割（第14条）【改正】

消費者は、食料、農業及び農村に関する理解を深めるとともに、食料の消費に際し、環境への負荷の低減に資する物その他の食料の持続的な供給に資する物の選択に努めることによって、食料の持続的な供給に寄与しつつ、食料の消費生活の向上に積極的な役割を果たすものとする。

第3条に定められた新たな基本理念「環境調和」を食料システム（食料の生産から消費に至る各段階の関係者）において実現していくためには、環境対策に要する掛かり増し経費（通常より増してかかる経費）が不可避免的に発生することとなる。消費者もそのことについて理解した上で応分の負担を伴う行動をしてもらうことを期待する規定が導入された。

■食料・農業・農村基本計画（第17条）【改正】

政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。

2 基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 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
- 二 食料安全保障の動向に関する事項
- 三 食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する事項の目標
- 四 食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

五 前各号に掲げるもののほか、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

3 前項第三号の目標は、食料自給率の向上その他の食料安全保障の確保に関する事項の改善が図られるよう農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとする。

7 政府は、少なくとも毎年一回、第二項第三号の目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならない。

8 政府は、世界の食料需給の状況その他の食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。

基本理念において食料安全保障の確保が強調されたことを踏まえ、基本計画において食料自給率の目標に加えて、食料安全保障の確保に関する事項の目標も定めることとなった。基本法検証部会では、その事項として例えば農業資材の確保について議論があった。また、この目標の達成状況については毎年モニタリング結果を公表することとされた。

4. 食料安全保障

■食料安全保障の確保（第2条）【改正】

食料については、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることに鑑み、将来にわたって、食料安

全保障（良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態をいう。以下同じ。）の確保が図られなければならない。

4 国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤、食品産業の事業基盤等の食料の供給能力が確保されていることが重要であることに鑑み、国内の人口の減少に伴う国内の食料の需要の減少が見込まれる中においては、国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない。

食料輸出の振興が食料の安定供給を進める上で役割を果たすことと規定された。検証部会では、農業生産における資源の確保や活用では、輸出よりも輸入代替を志向すべきではないかという意見があったが、様々な議論を経て、平時において直接的に国民へ食料供給をすることにならないが、輸出を目指す経営が育成されることで食料の供給能力を維持することとなり、不測時の食料安全保障を確保する上で貢献しようという理解に至った。

■食料消費に関する施策の充実（第18条）【改正】

国は、食料の安全性の確保及び品質の改善を図るとともに、消費者の合理的な選択に資するため、食品の製造過程の管理の高度化その他の食品の衛生管理及び品質管理の高度化、食品の表示の適正化その他必要な施策を講ずるものとする。

現行基本法が制定された後、食品安全基本法が制定されてリスク分析やフードチェーン

アプローチが進展し、HACCP（危害要因分析・重要管理点）方式に沿った衛生管理の制度化が行われた。一部分の改正にとどまるように見えるが、現場での安全性の確保及び品質の改善対策が技術的にも制度的にも大きく進歩した実態を踏まえている。

■食料の円滑な入手の確保（第19条）【新規】

国は、地方公共団体、食品産業の事業者その他の関係者と連携し、地理的な制約、経済的な状況その他の要因にかかわらず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の促進、食料の寄附が円滑に行われるための環境整備その他必要な施策を講ずるものとする。

いわゆる食品アクセス問題への対策を進める上で、現場で取り組まれている技術的革新や市場的な取引を超える寄付活動などの取り組みを積極的に取り込んでいく必要性と可能性が規定された。

■食品産業の健全な発展（第20条）【改正】

国は、食品産業が食料の供給において果たす役割の重要性に鑑み、その健全な発展を図るため、環境への負荷の低減及び資源の有効利用の確保その他の食料の持続的な供給に資する事業活動の促進、事業基盤の強化、円滑な事業承継の促進、農業との連携の推進、流通の合理化、先端的な技術を活用した食品産業及びその関連産業に関する新たな事業の創出の促進、海外における事業の展開の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

食品産業における環境負荷低減への取り組み

みについては、食品リサイクル活動など改正前から規定されていたが、今回の基本理念における環境調和規定を踏まえた持続的な供給に資するような事業活動を促進することが加えられた。また中小企業が多い食品産業において事業継承問題が持続的な発展において障害になっている実態を踏まえた規定が加わった。

■農産物等の輸出入に関する措置（第21条）【改正】

国は、国内生産では需要を満たすことができない農産物の安定的な輸入を確保するため、国と民間との連携による輸入の相手国の多様化、輸入の相手国への投資の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

3 国は、肥料その他の農業資材の安定的な輸入を確保するため、国と民間との連携による輸入の相手国の多様化、輸入の相手国への投資の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

改正前は輸入と輸出の措置が同一の条項であわせて規定されていたが、それぞれの課題の重要性を考慮し、分離して規定されることとなった。

検証部会でも議論されたわが国の輸入力の低下を踏まえて、安定して輸入するための相手国への働きかけについて規定された。また農産物だけでなく、農業資材の安定的な輸入にも言及することとなった。

■農産物の輸出の促進（第22条）【新規】

国は、農業者及び食品産業の事業者の

収益性の向上に資するよう海外の需要に応じた農産物の輸出を促進するため、輸出を行う産地の育成、農産物の生産から販売に至る各段階の関係者が組織する団体による輸出のための取組の促進等により農産物の競争力を強化するとともに、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化等の輸出の相手国における需要の開拓を包括的に支援する体制の整備、輸出する農産物に係る知的財産権の保護、輸出の相手国とのその相手国が定める輸入についての動植物の検疫その他の事項についての条件に関する協議その他必要な施策を講ずるものとする。

近年進めてきた輸出振興方針と諸施策があらためて基本法の中に規定された。

■不測時における措置（第24条）【改正】

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、又はこれらの事態が国民生活及び国民経済に及ぼす支障が最小となるようにするため、これらの事態が発生するおそれがあると認めるときから、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ものとする。

2 国は、第二条第六項に規定する場合において、国民が最低限度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るときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

改正前も旧第19条において凶作や輸入途絶

が起こった際の「不測時における食料安全保障」が規定されていて、今回の改正では本第24条の第2項として引き継がれることになったが、そのための実効ある手段が用意されていないことが検証部会で議論されて、関係行政機関相互間の連携の強化や関係する事業者等に要請するための法的経済的手段を整備することが規定された。それを踏まえて、基本法の改正と同時に「食料供給困難事態対策法」が制定された。

■国際協力の促進（第25条）【改正】

国は、世界の食料需給の将来にわたる安定並びにこれによる我が国への農産物及び農業資材の安定的な輸入の確保に資するため、開発途上地域における農業及び農村の振興に関する技術協力及び資金協力、これらの地域に対する食料援助その他の国際協力の推進に努めるものとする。

国際協力の目的に、農産物および農業資材の安定的輸入を確保するためであることが加えられた。

■農業生産の基盤の整備及び保全（第29条）【改正】

国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより農業の生産性の向上を促進するとともに、気候の変動その他の要因による災害の防止又は軽減を図ることにより農業生産活動が継続的に行われるようにするため、地域の特性に応じて、環境との調和及び先端的な技術を活用し

た生産方式との適合に配慮しつつ、農業生産の基盤の整備及び保全に係る最新の技術的な知見を踏まえた事業の効率的な実施を旨として、農地の区画の拡大、水田の汎用化及び畑地化、農業用排水施設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備及び保全に必要な施策を講ずるものとする。

気候変動などにより激甚災害が多発している、発災時の農業BCP（Business Continuity Plan：事業継続計画）を事前に検討しておく必要性が高まっている。農業生産者の高齢化が進む中、被災から復旧するための中長期の取り組みが困難で立ち直れずに離農してしまう恐れが大きくなっている。

■農業資材の生産及び流通の確保と経営の安定（第42条）【改正】

国は、農業資材の安定的な供給を確保するため、輸入に依存する農業資材及びその原料について、国内で生産できる良質な代替物への転換の推進、備蓄への支援その他必要な施策を講ずるものとする。

食料安全保障をめぐる議論において、肥料や飼料などが食料以上に海外へ大きく依存している実態へ注目が集まっている。ここ数年の円安と地政学的要因が作用して資材価格が高騰してしまい、そのことが農業生産に大きな影響を与えることとなった。それらへの総合的な対策として改正部分が付け加えられたと言える。

5. 環境との調和

■環境と調和のとれた食料システムの確立（第3条）【新規】

食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない。

前述の通り。

■多面的機能の発揮（第4条）【改正】

国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割に鑑み、将来にわたって、環境への負荷の低減が図られつつ、適切かつ十分に発揮されなければならない。

前述の通り。

■農業の持続的な発展（第5条）【改正】

農業については、そ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の重要性に鑑み、人口の減少に伴う農業者の減少、気候の変動その他の農業をめぐる情勢の変化が生ずる状況においても、これらの機能が発揮されるよう、必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され、地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わせられた望

ましい農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。）が維持増進される生産性の向上及び農産物の付加価値の向上並びに農業生産活動における環境への負荷の低減が図られることにより、その持続的な発展が図られなければならない。

2 農業生産活動における環境への負荷の低減は、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。）の維持増進に配慮して図られなければならない。

前述の通り。

■消費者の役割（第14条）【改正】

消費者は、食料、農業及び農村に関する理解を深めるとともに、食料の消費に際し、環境への負荷の低減に資する物その他の食料の持続的な供給に資する物の選択に努めることによって、食料の持続的な供給に寄与しつつ、食料の消費生活の向上に積極的な役割を果たすものとする。

前述の通り。

■環境への負荷の低減の促進（第32条）【新規】

国は、農業生産活動における環境への負荷の低減を図るため、農業の自然循環機能の維持増進に配慮しつつ、農薬及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物

等の有効利用による地力の増進、環境への負荷の低減に資する技術を活用した生産方式の導入の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、環境への負荷の低減に資する農産物の流通及び消費が広く行われるよう、これらの農産物の円滑な流通の確保、消費者への適切な情報の提供の推進、環境への負荷の低減の状況の把握及び評価の手法の開発その他必要な施策を講ずるものとする。

第3条の説明の際に言及した、環境3法制定以降に進められている持続可能な農業の確立の取組が定められるとともに、生産された農産物の流通、消費における環境への負荷低減を推進する施策を講じることとされた。

6. 農業の持続的な発展

■望ましい農業構造の確立（第26条）【改正】

2 国は、望ましい農業構造の確立に当たっては、地域における協議に基づき、効率的かつ安定的な農業経営を営む者及びそれ以外の多様な農業者により農業生産活動が行われることで農業生産の基盤である農地の確保が図られるように配慮するものとする。

第26条では、今後も人口減少と高齢化が進み、農業労働力のさらなる減少が見込まれる中、効率的かつ安定的な農業経営（効安経営）が中心となって国内の食料生産を支える農業構造を確立していくことを前提としつつ、新たに定められた第2項において、地域の協議に基づきながら効安経営を補完するような多

様な農業者による農業生産を展開して、食料供給力を支えるべく農地利用維持に資することを図ることとした。

■専ら農業を営む者等による農業経営の展開（第27条）【改正】

2 国は、農業を営む法人の経営基盤の強化を図るため、その経営に従事する者の経営管理能力の向上、雇用の確保に資する労働環境の整備、自己資本の充実の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

第27条ではもともと家族農業経営の活性化と農業法人の推進の施策を講じるとされてきた。そのうち農業法人は規模拡大していく過程で損益分岐点比率が高くなりがちで売上の減少への耐性が低いこと、自己資本比率が低く財務面での安全性に懸念があることなどから経営基盤の強化を図る必要があり、新たに設けられた第2項において施策を講じることとされた。

■農地の確保及び有効利用（第28条）【改正】

国は、国内の農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用を図るため、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保、効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積及びこれらの農地の集団化、農地の適正かつ効率的な利用の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

農地の集積策に加えて、現場で効果がある集団化策に対応することとし、適正かつ効率

的な利用の促進への施策を講じることとされた。

■農業生産の基盤の整備及び保全（第29条）【改正】

国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより農業の生産性の向上を促進するとともに、気候の変動その他の要因による災害の防止又は軽減を図ることにより農業生産活動が継続的に行われるようにするため、地域の特性に応じて、環境との調和及び先端的な技術を活用した生産方式との適合に配慮しつつ、農業生産の基盤の整備及び保全に係る最新の技術的な知見を踏まえた事業の効率的な実施を旨として、農地の区画の拡大、水田の汎用化及び畑地化、農業用排水施設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備及び保全に必要な施策を講ずるものとする。

持続的な農業の発展に資する農地、農業用水の整備において、あらためて適切な保全（維持管理）が必要であることが明記された。農地、農業用水の整備は今回の改正前から環境に調和することは定められていたが、そのことに加えて、農村インフラの老朽化が進む中、人口減少が維持管理を困難にしていくと見込まれることを踏まえ、整備と保全の両面からICT（情報通信技術）を始めとする先端的な技術の利用を進めることとされた。

■先端的な技術等を活用した生産性の向上（第30条）【新規】

国は、農業の生産性の向上に資するた

め、情報通信技術その他の先端的な技術を活用した生産、加工又は流通の方式の導入の促進、省力化又は多収化等に資する新品種の育成及び導入の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

人口減少が進む中、農業生産における労働力不足は今まで以上に深刻になることは間違いない。そのために直接労働生産性を向上させること、また土地生産性を向上させることで間接的に労働生産性を向上させることを目指して、あらゆる分野での先端的な技術を取り入れるための施策を講じることとされた。このことに関連して「スマート農業技術活用促進法（農業の生産性の向上のためのスマート農業技術の活用の促進に関する法律）」が新たに制定されて、「生産方式革新事業活動及び開発供給事業の促進に関する基本的な方針」に基づいて、スマート農業技術の活用と新たな生産の方式の導入、スマート農業技術等の開発と普及が進められることとなった。なお農業生産だけでなく、加工や流通分野における労働力不足対策も求められている。

■農産物の付加価値の向上等（第31条）【新規】

国は、農産物の付加価値の向上及び創出を図るため、高い品質を有する品種の導入の促進及び農産物を活用した新たな事業の創出の促進、植物の新品種、家畜の遺伝資源、地理的表示（特定農林水産物等の名称の保護に関する法律（平成二十六年法律第八十四号）第二条第三項に規定する地理的表示をいう。）、農業生

産に関する有用な技術及び営業上の情報
その他の知的財産の保護及び活用の推進
その他必要な施策を講ずるものとする。

人口減少などにより国内市場の縮小が懸念される一方で、海外市場は今後も拡大していくことも見据えながら、それらに対応して農業を持続的に発展させていくためには、第30条で進めるとされた生産性の向上とともに、本第31条で定める付加価値の向上による農業収益の向上が必須となる。そのために知的財産を活用するための制度面、ビジネス面の基盤を整備して施策を推進することとされた。

■農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進（第37条）【新規】

国は、農業者の経営の発展及び農業の生産性の向上に資するため、農作業の受託、農業機械の貸渡し、農作業を行う人材の派遣、農業経営に係る情報の分析及び助言その他の農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進に必要な施策を講ずるものとする。

農業現場では、農作業受委託が確実に進み、農業工程は分業化されて、作業のアウトソーシングが進んでいる。その内容は単純な耕起、田植え、収穫、調製作業にとどまらず、経営計画の策定、雇用の確保、栽培状況の診断など、バリューチェーン全体に係わるような分野まで広がっている。それらの活動を支えるのはドローンやロボットなどの機械や施設であるが、加えてそれを駆動させる情報技術である。

そのような事業を展開する農業サービス事

業体は、活動エリアを特定の地域に限定することなく、従来の圏域を越えて、場合によっては全国的に展開することもあり得る。その結果、利用される機械や施設の稼働率は高く維持できることから、早めに機械や施設を更新して常に最先端の技術を適用できる優位性を持ちうる。それらの技術を農業現場に実装する担い手としてスタートアップへの期待が高く、すでにビジネスが展開しつつあり、農業界を支える新たな人材が活躍できる分野が広がっている。

■技術の開発及び普及（第38条）【改正】

国は、農業並びに食品の加工及び流通に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため、これらの技術の研究開発の目標の明確化、国、独立行政法人、都道府県及び地方独立行政法人の試験研究機関、大学、民間等の連携の強化、地域の特性に応じた農業に関する技術の普及事業の推進、民間が行う情報通信技術その他の先端的な技術の研究開発及び普及の迅速化その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、食料システムにおいて情報通信技術を用いて情報が効果的に活用されるよう、食料システムの関係者による情報の円滑な共有のための環境整備を推進するために必要な施策を講ずるものとする。

今後、労働力はさらに減少し、農地面積も拡大することは見込めないことから、労働と農地の面で農業生産における総投入の伸びは望めない。このような状況の中で、食料安全保障を確保するために国内生産力を上昇させ

る、そのための総産出を増やすには、全要素生産性を高めるように農業分野の技術革新を進めなければならない。その方策において最重要課題となっているのが、この第38条の改正で加えられたDX（デジタルトランスフォーメーション）化の推進である。なお、技術開発の担い手として、独立行政法人化した国や都道府県の試験研究機関に加えて、民間の研究機関、企業の研究所さらにはスタートアップなどの取組みが期待されている。

7. 農村の振興

■農村の振興（第6条）【改正】

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。

前述の通り。

■農村の総合的な振興（第43条）【改正】

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。

農業生産の基盤（農地と農業用水）において、施設の老朽化、管理する人々の減少や高齢化という実態を踏まえて、第29条での改正と同様に、整備と保全の両面から対策を進めることとされた。またいわゆる関係人口（農村との関わりを持つ者）の増加が農村振興策の一つとして加えられて、そのことは新設された第45条に規定された。

■農地の保全に資する共同活動の促進（第44条）【新規】

国は、農業者その他の農村との関わりを持つ者による農地の保全に資する共同活動が、地域の農業生産活動の継続及びこれによる多面的機能の発揮に重要な役割を果たしていることに鑑み、これらの共同活動の促進に必要な施策を講ずるものとする。

農地と農業用水の保全（維持管理）活動が、農村の共同活動で支えられている実態を踏まえて、あらためて農村施策の中に位置づけられた。この活動を支えるのは日本型直接支払制度における多面的機能支払交付金となる。

■地域の資源を活用した事業活動の促進（第45条）【新規】

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。

農業はもとより、観光を中心とした農業以外の産業と連携し、地域の資源を活用することで、関係人口（農村との関わりを持つ者）を増やし、農村振興を行う施策が規定された。その主体として、第12条にあるように農村に関する団体の一つである農村RMOの活躍が期待されている。

■障害者等の農業に関する活動の環境整備（第46条）【新規】

国は、障害者その他の社会生活上支援を必要とする者の就業機会の増大を通じ、地域の農業の振興を図るため、これらの者がその有する能力に応じて農業に関する活動を行うことができる環境整備に必要な施策を講ずるものとする。

農福連携を重要施策として基本法に定めることとなった。また省庁横断の会議として設置された「農福連携等推進会議」において、2024年6月に「農福連携等推進ビジョン」が改訂されて、取り組む主体数の目標を3,000から12,000以上に、また新たに地域協議会に参加する市町村を200以上にすることを定めて、活動をさらに拡大推進していくこととなった³。

■都市と農村の交流等（第49条）【改正】

国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、余暇を利用した農村への滞在の機会を提供する事業活動の促進その他の都市と農村との間の交流の促進、都市と農村との双方に居所を有する生活をするのできる環境整備、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

都市と農村の交流のあり方が、二地域居住など新しい移住・定住が進むなど、関係人口の拡大が多様な形で展開することを踏まえて、新しく定義された。

8. 価格形成

基本法検証部会では、価格転嫁、価格形成について多角的に議論が行われた。食料・農業・農村基本法が制定された後、デフレが長く続き、わが国の農産物・食料価格が海外諸国と比べて特異的な動きを示していることが示された。そのことが特に農業部門の全体的な収益を低迷させることとなり、その後の担い手や後継者不足、投資の減少、耕地利用率の続落を招くことになったと言わざるを得ない。その背景には、長期的に見たときに人口減少が影響していること、そして1990年代から現在に至るまでの国内消費の継続的低下のあることが指摘できる。

その解決に向けて、この10年来、農産物・食品の輸出を始めとして、バリューチェーンの構築や需要フロンティアの拡大による需要

3 農福連携等推進ビジョン（2024改訂版）の概要
https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/noufuku/attach/pdf/suisin_kaigi-5.pdf（2024年9月1日閲覧）

喚起策を行ってきたところである。その延長線上に、いわゆる稼ぐ力を高めていくために前述した第31条で付加価値の向上の施策が規定された。

しかしながら第42条でも触れたように、さらに農業資材の価格高騰によって、農業収益が悪化することになった。その関連で価格転嫁に対する強い関心もたれて、検証部会でも、また中間取りまとめを公表した後の地方意見交換会でも多くの意見を寄せられた。

なお、合理的な費用は持続的な供給を保障するものという理解であるが、現代的には環境と調和した食料生産や流通を実現するための費用も含まれると解釈している。

■食料安全保障の確保（第2条）【改正】

5 食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業の事業者、消費者その他の食料システム（食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体をいう。以下同じ。）の関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない。

これまで価格形成については、改正前の第30条、改正後の第39条において、需給事情と品質評価を反映したものとして実現するものとされてきたが、そこに持続的な供給を実現する費用も考慮すべきとされた。

■食料の持続的な供給に要する費用の考慮（第23条）【新規】

国は、食料の価格の形成に当たり食料システムの関係者により食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるよう、食料システムの関係者による食料の持続的な供給の必要性に対する理解の増進及びこれらの合理的な費用の明確化の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

食料の持続的な供給に要する合理的な費用を考慮するにあたり、その持続的な供給の必要性に対する理解の増進と合理的な費用の明確化の促進が必要であるとされた。そのための議論の深化が求められる。

■農産物の価格の形成と経営の安定（第39条）【改正】

国は、農産物の価格の形成について、第二十三条に規定する施策を講ずるほか、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、需給事情及び品質評価が適切に反映されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

需要に応じた生産のあり方は、検証部会の中でも一回分を割いて重点的に議論を行った。そのような生産を行うためには、消費の意向を適切に伝えるべく価格シグナルが機能していることが必須であり、需給事情と品質評価を反映した価格形成が行われなければならない。

■農業資材の生産及び流通の確保と経営の安定（第42条）【改正】

3 国は、農業資材の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

農業資材の安定供給や価格安定も施策の対象として基本法に規定された。

9. リスク対応

気候変動を背景にした気象災害の頻発、畜産物供給を危うくするような甚大な被害をもたらすことが懸念される家畜伝染病、海外からの植物の病害虫の侵入、さらには中山間地域を中心とした鳥獣害被害の拡大など、農業生産を脅かす新たなリスクが顕在化していることを踏まえて、以下の通り、新たな規定が導入された。

■農業生産の基盤の整備及び保全（第29条）【改正】

国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより農業の生産性の向上を促進するとともに、気候の変動その他の要因による災害の防止又は軽減を図ることにより農業生産活動が継続的に行われるようにするため、地域の特性に応じて、環境との調和及び先端的な技術を活用した生産方式との適合に配慮しつつ、農業生産の基盤の整備及び保全に係る最新の技術的な知見を踏まえた事業の効率的な実施を旨として、農地の区画の拡大、水田の汎用化及び畑地化、農業用排水施

設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備及び保全に必要な施策を講ずるものとする。

農業BCPに対する措置が規定された。

■伝染病等の発生予防等（第41条）【新規】

国は、家畜の伝染性疾病及び植物に有害な動植物が国内で発生及びまん延をした場合には、農業に著しい損害を生ずるおそれがあることに鑑み、その発生の予防及びまん延の防止のために必要な施策を講ずるものとする。

家畜伝染病、植物病虫害等への対策が新たに基本法に規定された。

■鳥獣害の対策（第48条）【新規】

国は、鳥獣による農業及び農村の生活環境に係る被害の防止のため、鳥獣の農地への侵入の防止、捕獲した鳥獣の食品等としての利用の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

鳥獣害被害が拡大している実態を踏まえて、その対策の必要性と、その手段として捕獲した鳥獣の食用等としての利用方策が含まれた。

10. おわりに

最後に、改正の意義を読み解くもう一つのポイントとして、食料・農業・農村をめぐる支援者・関係者を増やすことにつながるいくつかの条項が加えられたことを指摘したい。すでに内容は上述したが、一覧すると以下の

ようになる。

- 第12条「団体の努力」〔新規〕
- 第13条「農業者等の努力の支援」〔改正〕
- 第14条「消費者の役割」〔改正〕
- 第19条「食料の円滑な入手の確保」〔新規〕
- 第26条「望ましい農業構造の確立」〔改正〕
- 第37条「農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進」〔新規〕
- 第45条「地域の資源を活用した事業活動の促進」〔新規〕
- 第46条「障害者等の農業に関する活動の環境整備」〔新規〕
- 第51条「団体の相互連携及び再編整備」〔改正〕

これまでも第23条「人材の育成及び確保」、第34条の「女性の参画の促進」、第35条「高齢農業者の活動の促進」などで、多様な人材の農業への参画を促してきた。今回の改正で条文としての変更はなかったが、検証部会では例えば女性農業者が果たす役割について、ダイバーシティ&インクルージョンの観点も交えながら、多くの議論を行ったことを記憶している。このような新たなステークホルダーの登場が、わが国の食料・農業・農村を動かす一助となることを期待したい。