

日本農業経済学会2025年度
大会シンポジウム
2025年3月29日 日本大学

「食料・農業・農村基本法」の改正
にみるポスト新自由主義の度合
-市民社会組織からみた評価-

池上 甲一

近畿大学名誉教授/ FFPJ常務理事

ikegami@nara.kindai.ac.jp

報告の課題

仰木の写真：不耕作水田、未収穫水田の登場

不耕作水田の秋 2024年10月12日撮影



初めて登場した不耕作水田
2024年8月16日撮影



未収穫のまま放置された水田
2024年9月28日撮影

農家・農地の減少と農村の荒廃を防げなかった日本農政

- 自由主義的農政の帰結というには早計に過ぎるが、農家・農地の減少と農村の荒廃を防げなかったことは事実
- 2024年基本法はこの流れを逆転できるか
- 今後20年間で基幹的農業従事者が30万人に
- 「減る」「減る」の強調ばかり
- 2024年基本法に僅かながらでも希望を託せるのか、当てにせずに自力と協同による独自の転回を目指すべきなのか

本報告の課題 1

企画の趣旨を受けた問題意識

新自由主義の「行き詰まり」 ⇒ さまざまな新自由主義の問い直し、ポスト新自由主義論、ポスト資本主義論 ⇒ 「脱」「超」「新」その方向と具体像は混迷

日本の食と農でも同様な行き詰まり・「危機」 ⇒ 「食農政策」にもポスト新自由主義の動きがみられるのか、あるとすればそれはどの程度の広がりや深さなのか？

2024年基本法における「ポスト」新自由主義的側面：食料安全保障、合理的な価格形成、環境負荷低減、人口減少下の農村地域社会維持など

⇒ 市民社会組織にとって望ましいポスト新自由主義的政策につながるのか

☆ **本報告の課題：市民社会組織からみた2024年基本法の評価**
ポスト新自由主義の幅と深さに注目する

報告の課題 2

市民社会組織：「99%」のウェルビーイングの向上を目指す　ポスト新自由主義
そもそも「自由(Liberty)の王国」(ヘーゲル)は人間の至高の目標のひとつ
それなのになぜ新自由主義は99%に嫌われ、逆に1%の王道になったのか
今まさに避けて通れない課題

各種「正義」の実現　気候正義(Climate Justice)、食の正義(Food Justice)
環境正義(Environmental Justice)

公正と「主権」(Fairness and Sovereignty)

上記の観点も踏まえながら、2024年基本法の理念・政策を評価する

4つの反グローバル化の動きも可能な範囲で考慮

リージョナル化、ポピュリズム型、NGO・市民社会型、ローカル化(池上 2024)

仮説：2024年基本法は融通無碍で「鵠」的性格を持っている

**仮説：基本法の「鵠性」・融通無碍性が検証・総括・責任なしの農業政策を放置
「鵠性」のゆえに基本法が長期間継続**

2024年基本法（誤解を避けるために、2024年5月に成立した改訂基本法を2024年基本法とする）には、新自由主義的要素とポスト新自由主義的要素とプレ新自由主義(強権的)的要素の併存・対立(緊張)が認められる

⇒これら3要素を国家主導で融通無碍に使い分ける このこと自身、すでにポスト？
ポスト新自由主義の多面性または多義性とも関連する

2024年基本法独自の性格なのか

⇒1961年基本法、1999年基本法でも市場主義的(競争原理)と国家介入(統治)という違う要素の混在ではなかったか⇒歴史的検証の必要性

今回はまとめて示唆するだけ

報告の構成

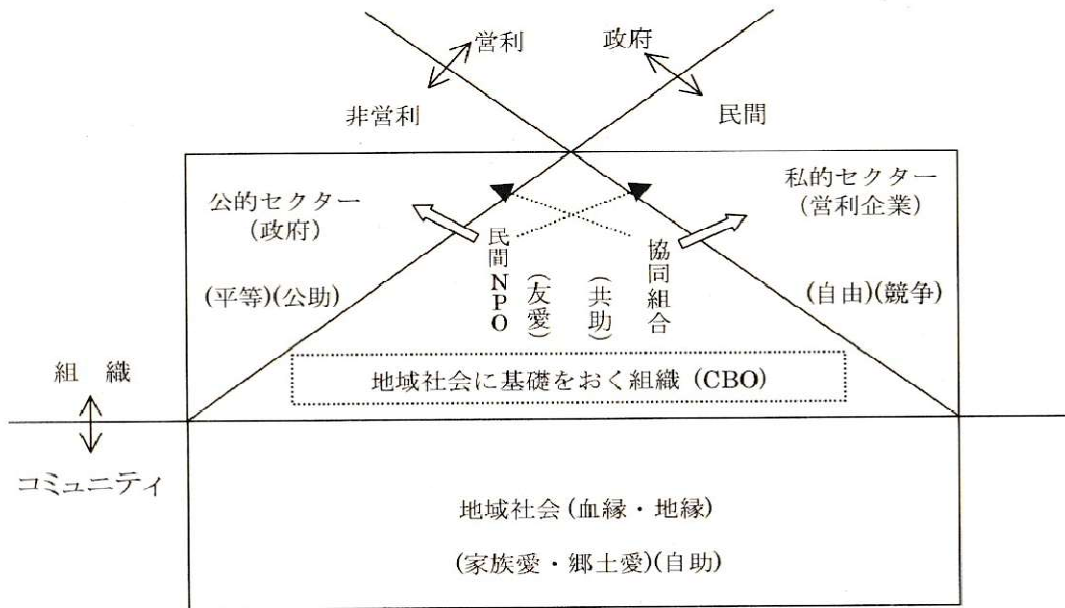
1. 課題の設定
2. 方法
 - 1) 市民社会組織（CSO）論
 - 2) 新自由主義とポスト新自由主義
3. 2024年基本法の見直しと国会審議：意思決定過程のありかた
4. 改正基本法の理念と構図：産業政策・地域政策・環境政策の関係
5. 食料安全保障政策についての検討
6. 食料供給困難事態対策法の本質
7. 食料安全保障関連予算(概算請求)の検討
8. 結論：2024年基本法におけるポスト新自由主義の度合い

方法

- ①市民社会組織（CSO）という視点
- ②新自由主義とポスト新自由主義

方法1 市民社会組織からの視点

図2 公・共・私セクターの相互関係



注) 富沢賢治 (14) の図4 を一部改変。
(池上 2008)

公・共・私セクターのうち、共的セクターの一翼を担う
しかしCivil Society Organization (CSO)が示すように、協同組合や地域社会とは異なる組織原理・基盤
個人・団体の自発的な意思に基づく参加と民主的運営

共通目標と緩やかな連帯
⇒ 社会課題解決志向
⇒ 熟議型の運営

社会的連帯経済の要素
NPO/NGO、社会的企業

(池上 2008, 富沢 2008, 山口 2004, 舟橋・壽福 2013ほか)

世界への影響力を広げる市民社会組織

顕著な動き

G7 Summit vs. The Other Economic Summit (1984-)

World Economic Forum vs. World Social Forum (2001-)

WTOドーハラウンドの挫折 シアトル会議(1999)、カンクン会議(2003)

地球温暖化・気候変動 生物多様性問題/CBDとABS

国連食料システムサミット(2021) vs. Food Systems 4 People

国境を超える農民運動 (TAMs) との連携

貿易自由化・経済偏重・成長志向への対抗、環境・食料・貧困・格差の解消

脱グローバル化・ローカル化の軸をなす

市民社会組織と研究者

CSOと研究者を結ぶアクティブ・スカラー論

アクティブ・スカラーとしての自己紹介

- フェアトレード研究
- ランドグラブ研究：
 - 日本・モザンビーク・ブラジル3か国市民会議とプロサバナ事業
- NPO/NGO：日本アフリカ学会でNGOと開発について基調講演
- 各種NGO・NPOの役員
 - 地球環境市民会議（CASA）
 - 西日本アグロエコロジー協会
 - 家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン（FFPJ）

FFPJの紹介

☆FFPJ：国連家族農業の10年（UNDFE）の日本連絡組織

メンバー：農民連、全日農、生協、自伐協、沿岸漁連など+個人

活動：UNDFEの世界行動計画

⇒国内行動計画（NAP）の作成に向けた分析と交渉 農水省、FAO、JAFID

オンライン連続講座

出版：グローバル時代の食と農 3巻本

政策提言：基本法と基本計画（農、林、水産）、みどり法など

小規模つぶしの政策（漬物問題、中山間地等直接支払）など

国際連携

FFPJのウェブサイト：<https://www.ffpj.org/>

西日本アグロエコロジー協会の紹介

☆日本に適するアグロエコロジーのあり方の探究、定着、拡大

アグロエコロジー：地域の生態系（とくに耕地と周辺の生態系）とその利用の仕組み（歴史的に積み上げられてきた知識・知恵、文化、営み）を重視

生態系と仕組みはそれぞれの地域で違う ⇒ 画一的ではない、多様性、分権的

☆原理・原則

持続可能な食料システムを目指す科学・実践(生産・消費)・社会運動の統合
環境的持続性、社会的公正性、経済的実行可能性、連帯（Gliessman 2015）

☆協会の設立：2021年に兵庫県有機農業研究会を改称・設立

学習・「啓発」活動（講演会・セミナー）、提言、情報発信、生消交流など
調査活動:「田んぼの生き物調査」 昆虫相と残留農薬との関係、水質

西日本アグロエコロジー協会：<https://www.facebook.com/aguriekorojii>

方法2 新自由主義とポスト新自由主義

新自由主義（的）農政とポスト新自由主義（的）農政を分かつもの

基本的な流れ：本格的検討は別の機会に

一般的な新自由主義の思想・主張と新自由主義経済から特質を抜き出す

⇒ 新自由主義政策の基本的要素、論理の整理

⇒ 農政を対象に、ポスト新自由主義の度合いを判断するための基準

新自由主義に対する批判

☆新自由主義とは 資本による福祉国家の脱構築手段

ハーヴェイ『新自由主義』、スティグリッツ『世界の99%を貧困にする経済』、コリアー/ケイ『強欲資本主義は死んだ』などを参照

➤「市場の公平性こそが倫理であり、国家・社会の機能のすべて、人間の行為のすべてを導くことができる指針」という教義（H.の帯）

➤市場の機能不全：「市場の失敗」に加えて

「市場は効率的ではない」膨大なニーズを放置（S.p.16-17）

本領を発揮していない 政府の役割の正当な評価

➤合理的選択モデルが市場原理主義の基礎にある

「個々人の強欲が(私経済的に)効率的な結果をもたらす」が個人を越える主体（=地域、協同組合、社会）は存在せず、全体の善の促進は目指さない（C.p.38-43）

ポスト新自由主義をめぐる議論

☆資本主義批判とその限界：錯綜しているが曲がり角にあることは共通認識

ポール・メイソン 2017 『ポスト・キャピタリズム』

Danny Dorling, 2020, Slowdown: The End of the Great Acceleration-and Why It's Good for the Planet, the Economy, and Our Lives(邦訳: 『スローダウン』)

Jason Hickel, 2020, Less is More: How Degrowth Will Save the World(邦訳 『資本主義の次に来る世界』)

倫理資本主義 (マルクス・ガブリエル)

☆新自由主義の生み出した地球規模の問題をめぐる対立

気候危機⇒ 脱成長 vs. エコロジー的近代化 グリーン・ニューディール

経済格差⇒ 連帯税 (金融税) vs. 援助、トリクルダウン

☆コロナ禍の下での文明論的転換の見通し ポスト/ウィズ・コロナ社会の現在？

共生社会システム学会特別企画の成果 『ポスト新自由主義のビジョン』 2021

新自由主義（的）農政

- 市場(競争)と効率性を重視

 - 自立の要求⇒政策資源の配分の集中と選択、財政負担削減

- 産業主義的農業の推進

 - 産業主義 = エネルギーと資本の多投による物量的生産力（工業的生産）

 - + 利潤極大化(資本主義的生産)

- 構造改革によるプロ経営体育成

 - 小農・家族農業の多就業性の否定(兼業批判) 純化主義

- 輸出拡大：自由貿易体制への積極的応答

- トップダウン型意思決定 速度 ⇔ 熟議型民主主義

 - Sekine & Bonanno, 2016, The Contradictions of Neoliberal Agri-foodも参照

ポスト新自由主義農政

- ☆ 「ポスト新自由主義的農政」の主要局面、可能ならば指標を
 - 「非」新自由主義的農政は自動的に「ポスト新自由主義」か？
「大きな政府」「福祉国家」「管理型」 最近では国家主導資本主義の主張も
(溝端 2022)
 - 「ポスト」たる条件 修正、「脱…」、共生、「徳の経済」
新自由主義的農政の生み出した問題の克服—弥縫策ではない抜本的な解決
新自由主義のオルタナティブになり得る新機軸
10年後の農業・農村像を想起させる
BAU型ではない バックキャスティング
セクショナリズム(新自由主義的か?)の克服
予算単年度主義の改善

江藤農相の就任会見 (24.11.12)
「日本の農政は大転換が求められています」

大転換の方向と内容の吟味

想定される具体例

☆農政の原理：全面転換は非現実的 漸進的、部分的改良
産業農政の抑制 (利潤原理⇒生命原理)

基本食料のコモンズ化、協同の重視

食料政策：フードセキュリティ 食料主権 管理型貿易政策

農業環境政策の優先 「永続性」 地域政策との連動

補助金に環境基準 クロスコンプライアンス

価格形成への関与

政策の意思決定プロセス 市民社会組織の関与

PDCAの実質化、担保 モニタリング・システム

予算に占める新自由主義的政策とポスト新自由主義的政策

予算に占める地域政策、環境政策の割合がひとつの目安にならないか

2024年基本法の見直しと国会審
議：意思決定過程のありかた

新基本法の決定過程

及び腰

自民党
農林族

☆見直しの機運⇔基本法見直しは労多くして益少なし：農水省

2022.2.24 森山裕衆議院議員による「食料安全保障の強化」提起

自民党に「食料安全保障検討委員会」設置

農協

農協組織代表の藤木参院議員、全中の中谷会長が基本法見直しを要請

6.21 政府「活力創造本部」で基本法検証の決定

出遅れ

6.28 活力創造本部を「**食料安定供給・農林水産業基盤強化本部**」に改組

9.9 岸田首相、強化本部で「見直しをお願いする」発言

9.29 食料・農業・農村政策審議会開催→基本法検証部会の設置

農水も本気

自民党農林族＋農協＋農水官僚のトライアングル
官邸主導農政の棚上げ・変質？ (作山 2021)

農政のへゲモニー争い

検証部会設置後の開催経過

2022.10.18 第1回検証部会 委員13人＋臨時委員7人

2023.5.29までに全16回 月2回のペース：異例の急ピッチ

省庁内に設けられる各種部会、委員会の限界（基本法に限らないが）

主に利害関係者＋研究界から構成 「閉じた世界での議論」

意思決定方式として歪な印象

マルチ・ステークホルダーが関与できる仕組み⇒「熟議型民主主義」

2023.5.19 中間とりまとめ案の公表

6.23～7.22 パブリックコメント

7.14～8.9 11都市で地方意見交換会(ブロック単位)

検証部会の委員と選定された「代表」(陳述人)との意見交換のみ


検証部会設置後の開催経過

☆「強化本部」の動き

2022.11.30 自民党、食料安全保障強化政策大綱の策定と基本法の見直しの提言

→2023年の骨太方針の策定前に中間取りまとめを

2023年度中の改正案の国会提出も視野に



出口に枠が
はまった

→検証を加速化→首相に提言を手交

12.27 食料安全保障強化政策大綱を「強化本部」で決定

2023.6.27 「骨太の方針2023」閣議決定 議論なしのわずか25分で承認

中間とりまとめ公表後の動き 1

☆不測時食料安全保障検討会 **官邸主導**

「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」（2023.6.2強化本部決定）に基づく
「不測時」の定義、不測時に講ずる措置、関係省庁の役割分担・連携
メンバー：JA関係3人、商社1人、研究者5人(流通、商学、農技研、法学)

検討会は非公開、会議資料・議事概要等は**公開義務なし**(開催要領)

「公表できる」との説明：

実際には全6回分が公開 議事録はなし(適正価格は発言者名入りの議事要旨)
2023年12月に「取りまとめ案」公表

中間とりまとめ公表後の動き 2

☆適正価格形成協議会 **農水省の主導**

2023.8.29 第1回開催 検討会は非公開、会議資料・議事概要等は**原則**公開

メンバー：流通4人、食品産業4人、外食1人、農業4人、消費者3人、研究者2人

第4回協議会（24年4月5日）において、「合理的な価格形成」が議案として提示
国会上程中の2024年基本法案の記述に対応

江藤農水大臣の就任演説でも強調

食品等流通法の改正で対応

コスト指標の作成（指標作成団体が認定を申請）

「合理的なコストを考慮する仕組み」

売り手(農業者)：費用考慮申し出⇒買い手(食品等事業者)：誠実な協議

国会における審議

基本法改正 12の付帯決議事項で2024年5月29日に成立

審議時間は衆参合計で47時間45分 関連3法案が同じく24時間

(坂本哲志2024年6月27日 <https://www.tetusi.com/diary/2024/5311/>)

衆院農水委員会の審議時間は参考人質疑と地方公聴会を含めて27.5時間、本会議を含めると30時間余りで、**重要広範議案としては審議時間過去最短か？**

(日本農業新聞2024年4月17日 <https://www.agrinews.co.jp/news/index/227013>)

1999年基本法は「8年の年月と70時間の国会審議」 (「時の動き」1999.10)

基本計画の作成過程

農林水産政策審議会企画部会 2024年10月2日～2025年3月21日
ほぼ月2回のペース 超特急

異例(?)な対応

パブリックコメント：2月7日～2月21日の2週間

骨子案の段階でパブコメ

地方説明会：2月17日～2月21日 オンライン開催

慌ただしい日程 5日間です

「アリバイ作りでしかない」との声も

国民への周知過程の問題点

パブリックコメント(意見の公募)：「命令」については2005年に法制化
行政手続法では原則30日間以上の期間

パブリックコメントの期間は政治的スケジュールに依存
第5次基本計画は長めだった、今回は極めて短い
今回の地方説明会はオンライン：申込期間が10日ほど

初めからフィードバックを意図していない！

パブリックコメントの整理だけでも2週間以上は必要、基本計画へのフィードバックにはさらに2週間以上 3月末の閣議決定は無理筋
熟議のかけらもない

☆市民社会との協治の視点あるいは国民との対話の視点を軽視
パブコメに緊張感を持たせることが必要

くじ引き民主主義の可能性

くじ引き民主主義とは

「無作為抽出された一般市民による意思決定の方法」 (吉田 2021:8)

市民会議、市民討議、市民参審制、討論型世論調査などを一括

代表制民主主義の劣化・機能不全を補正する方法限定的利用

政治的意思決定への不信、分断・断絶、反リベラリズムに抗する

熟議・討議によって違いを摺り合わせ、共同決定

日本でも様々な取り組み

「構想日本」：「自分ごと化会議」 事業仕分けの例は150以上

行政主導ではなく市民主導の例も

すべてというわけにはいかないが、食と農は身近な分野

2024年基本法の理念と政策枠組

基本法改正案の提案理由

近年における世界の食料需給の変動、地球温暖化の進行、我が国における人口の減少その他の食料、農業及び農村をめぐる諸情勢の変化に対応し、**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、農業の持続的な発展のための生産性の向上、農村における地域社会の維持**等を図るため、基本理念を見直すとともに、関連する基本的施策等を定める必要がある。

2024年2月27日 衆議院受理の提案理由

改正基本法の基本理念

1. 食料安全保障: 「**国民1人1人の食料安全保障**の確立」

供給面: 平時からの食料安全保障、国内生産 + 輸入先の多様化 + 備蓄

合理的な価格形成: 食料システムとして合理的費用の考慮

輸出による国内生産基盤の確保 → **産業主義の強化**

分配面: 「食料を届ける力」 (食品アクセス)

不測時の対応: **食料供給困難事態対策法**

2. 環境と調和のとれた食料システムの確立

有機農業など推進 **環境は負荷の低減が目的** 農林水産業のグリーン化

3. 農業の持続的な発展: 新たな技術も活用した、**生産性の高い農業経営**

人口減少下の方向 スマート農業 自然循環機能の維持増進

4. 農村の振興: 農村・農業に関わる人を増やし、農村や農業インフラを維持

人口減少下でも **地域社会を維持**

改正食料・農業・農村基本法の基本的枠組み

基本理念：国民全体の基本法

食料安全保障の確保

輸出促進
輸入先多様化
食品アクセス
合理的価格

多面的機能の
十分な発揮

農業の持続的な発展

不測時の対応：食料供給
困難事態対策法

環境と調和のとれた
食料システムの確立

農村の振興

出典)農林水産省資料

食料安全保障政策についての 検討

フードセキュリティ

食料輸入先の拡大・多元化

輸出による生産基盤維持と不測時の代替

食料供給困難事態対策法

合理的な価格の形成？

食料安全保障問題が2024年基本法の目玉

第2章第2節 基本的施策

食料の輸送手段確保・寄付の円滑化(19条) フードデザート 農村は？

食料と肥料の安定的輸入確保⇒相手国多様化、投資促進 (21条)

農産物輸出促進のための多様な取組(22条)

食料の価格形成における合理的な費用の考慮(23条)

不測の事態発生する恐れ⇒備蓄食料、食料輸入の拡大、食料増産・流通制限(24条)：食料供給困難事態対策法の根拠

国際協力⇒輸入の安定的確保に資するように(25条)

基本法改正前後の主要法制度：食料安全保障

基本理念		改正前	改正後
食料安全保障	平時	国産＋輸入＋備蓄 食料自給率目標 食料自給力/供給力	国産＋輸入＋備蓄 備蓄概念の拡張 その他の指標のひとつ 食料の供給能力 輸入先の安定化・拡充 輸出拡大による基盤維持 合理的な価格形成 食品アクセス
	有事・不測時	食料安全保障強化政策大綱	輸出農産物の国産転用 食料供給困難事態対策法

新基本法の食料安全保障 1

新食料・農業・農村基本法の目玉は「食料安全保障」

食料安全保障法という評価もある

平時と不測時の断絶をシームレスにする

平時

国内生産：旧基本法と同じ表現

輸入の安定化・多様化で食料安全保障を確保⇒輸入依存傾向に拍車

旧基本法見直しは、輸入依存の危うさがきっかけで始まったはず

輸出で国内生産を確保⇒輸出向け作物に転換？



貿易依存の食料安全保障路線

**食料自給率目標
位置付の低下**

CO2排出量の増加
フードマイレージ

**食料システムの
脱炭素目標**

輸入依存の食料安全保障？

新基本法の方針：輸入先拡大・安定化のために民間の海外投資促進

⇒食料需給が厳しくなる予測の中で、輸出できる国はあるのか？

⇒日本の輸入能力と要求品質

買付競争に負ける 日本^の輸入量の減少

国際価格の上昇→南の国々に打撃

⇒民間投資

今またランドグラブか

農業への直接投資に消極的な日本企業 農業関連投資はきわめて少ない

⇒国際協力 輸入先確保が目的 「ひも付き」で国際的批判の教訓

新基本法の食料安全保障 2

農産物輸出で国内生産を維持、緊急時に国内向けに転換
実現性は低いし、国際的な信頼の低下にも結び付く

➤農産物輸出で国内生産を維持できるか？

2023年は過去最高の農産物輸出！ でも9064億円 円安下でもこの程度
為替による水ぶくれ金額 輸入：10兆円以上(2021年)
競争力以外のハードルは高い（実務）

94億円の米輸出(2023年) vs. 国内の米粗生産額 1兆4000億円 (2022年)

⇒輸出で国内生産の維持・強化には程遠い **輸出強化の幻想**

米輸出モデル産地で9割（22年度）≡ **補助なしの輸出はきわめて困難**

2024年11月までの累計 農産物輸出8,727億円 輸入87,327億円
米の輸出106億円 米不足下の輸出増

新基本法の食料安全保障 2 (続き)

▶ 緊急時には輸出禁止、国内食料へ

こうした対応は「**二枚舌外交**」として非難される恐れ

従来のWTO農業交渉：「輸出禁止」条項を問題視、改正・廃止を主張

こうした主張と整合性が取れない

輸出向け農産物はどれだけ国内需要をまかないきれなのか

米不足が問題となり始めた2024年7月以降の輸出量(単位：トン, g/人)

	7月	8月	9月	10月	11月	1~11月累計
輸出量	3,663	4,014	4,014	3,678	4,741	40,280
消費量	4,521	4,505	4,504	4,849	5,051	—

輸出の品目別内訳と伸び率 (2023年)

(100万円、%)

品目	金額	対前年同期比
加工食品	510,341	1.0
日本酒	41,082	-13.5
ウイスキー	50,120	-10.6
ソース混合調味料	54,355	12.4
農産品	396,108	
牛肉	57,821	11.2
牛乳・乳製品	30,789	-3.6
米	9,411	27.5
リンゴ	16,709	-10.7
タバコ	18,073	42.2
緑茶	29,186	33.3

・加工品の輸出額 >> 農産品の輸出額

・農産物輸出の過半は加工食品、農産品でも牛肉以外は茶とタバコ

・日本酒が伸びているとは言っても、ウイスキーに及ばないし、どちらも大幅減
 ・米輸出は94億円、2022年の生産額は1兆4000億円
輸出は生産の1%未満

水田の維持に役立つ？
効果は限定的

備蓄の考え方は変わったか

☆備蓄についての新機軸はない

公的在庫はコメのみ

民間在庫をあてにする⇒民間在庫を把握する必要：報告義務

⇒供給困難事態対策法の「立入り」検査

「総合的な備蓄」：

日本への輸送途中

海外の買付地のサイロ保管

海外の契約栽培農地

2024年夏以降の米価高騰と備蓄
買い戻し条件付き売却の評価

本格的な備蓄政策には及び腰
中国の備蓄政策と対照

国の備蓄はあてにならない
地域で対応する必要性

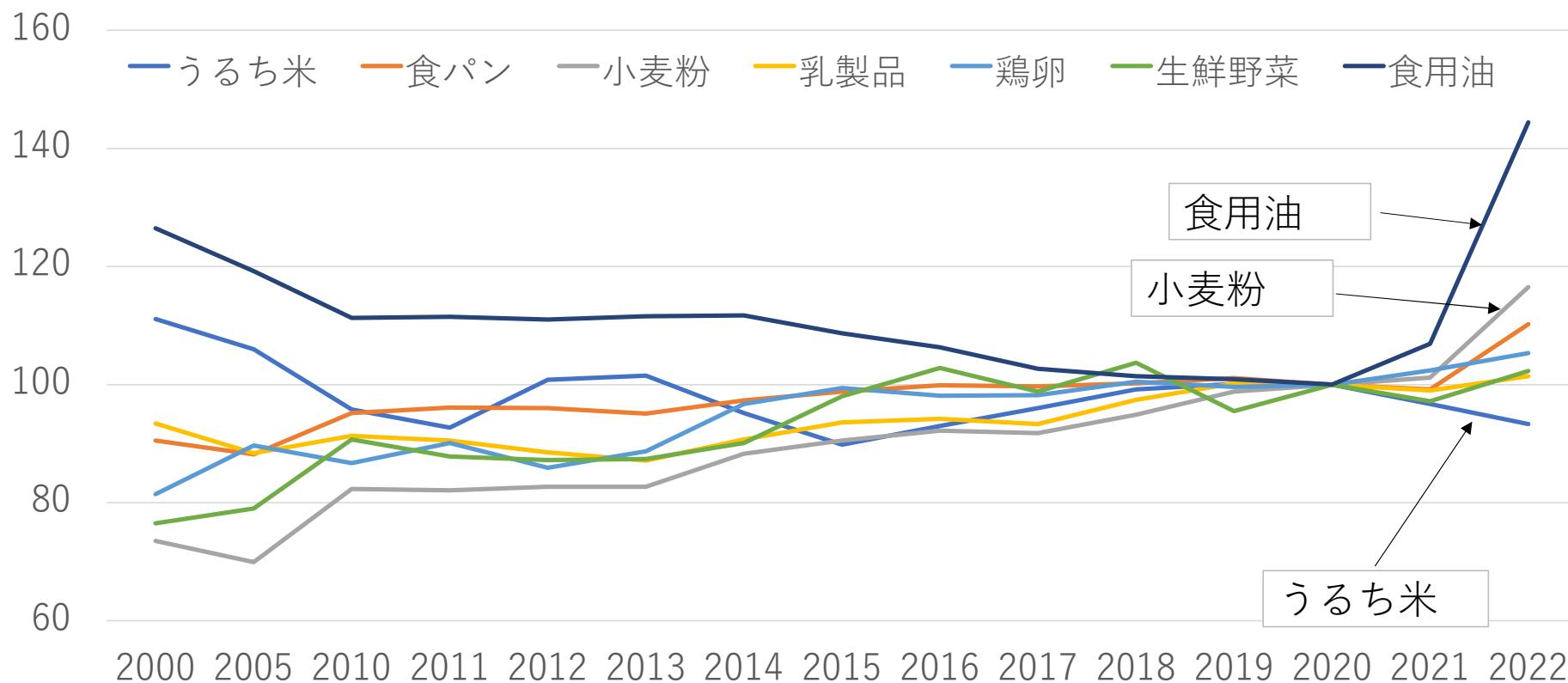
合理的な価格の形成

「適正」な価格形成→「合理的」な価格形成（政府の基本的な姿勢：堅持）
農民からの期待は大きかった

価格形成は食料システムの各段階ごと 各主体による価格転嫁可能性の違い
それぞれが価格に反映できる仕組みにする コストの構造把握
コスト把握を容易にするための新法の用意⇒食品等流通法の改正

- 価格形成が農業所得に反映できるか 他産業並みの労賃評価が可能か
結局物財費のみにならないか 低下する農業所得率を改善できるか
不足分を直接所得補償の方が現実的という主張
⇒むしろ **直接所得補償を前提**に、価格形成を考えるべき

価格転嫁しにくい農畜産物



消費者物価指数(2020 = 100)

出典) 総務省「消費者物価指数」

食料供給困難事態対策法の特質 —統制経済の魔力—

食料供給困難事態対策法提案理由

☆不測時食料安全保障法が食料供給困難事態対策法に変わったのはなぜ？

2024年2月段階（国会提出直前）でも仮称だった

農水省レクチャーでは納得いく説明なし

困難事態法の提案理由：

「米穀、小麦、大豆・・・の国民の食生活上・・・重要な食料の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高い事態に対応するため、食料供給困難事態対策本部の設置、当該食料等の安定供給の確保のための輸入若しくは生産の促進又は出荷の調整の要請等の措置を定める必要がある。」

食料安全保障リスク要因の多様化・深刻化：気候危機、家畜伝染病・病虫害

新型感染症、地政学、畜産需要・非食用需要、買い負け

既存制度の限界：政府全体を統括する体制未整備、既存法制度は限定的

法の構成①

困難事態とは： 「困難**兆候**」と「**困難事態**」の2段階(2条) 法案には例示なし

対象：**特定食料と特定資材**(2条)

特定食料：食生活と原材料⇒**米、小麦、大豆、菜種・パーム油、畜産物、砂糖**

特定資材：肥料、飼料、種子・種苗、農薬、動物用医薬品など⇒**政令で指定**

肥料は経済安全保障推進法の活用・連携 燃油：石油備蓄法など

政府の体制 政府の判断

基本方針の閣議決定(3条) + 情報収集(4条) ⇒ **「困難兆候」の発生**報告(5条)

⇒ 食料供給困難事態対策本部の設置(6条) 総理大臣 + 全閣僚(7条)

⇒ 対策実施方針(9条)：対象食料・資材、供給目標数量、各省庁対策 公示(12条)

①困難事態 目安：**2割減少**かその恐れ⇒国民経済・国民生活への支障が発生

②食料供給が確保されない 目安：供給熱量1900kcal/人・日以下

法の構成② 食料供給困難事態対策

	出荷・販売の調整 (15条)	輸入の促進 (16条)	生産・製造の促進 (17条、18条)
困難兆候	調整の「 要請 」	輸入促進の「 要請 」	生産・製造促進の「 要請 」
困難事態	「出荷販売計画」の 作成・届け出「指示」	「輸入計画の作成・届け出「指示」	「生産・製造計画」の作成・届け出「指示」
	「出荷販売計画」の 変更の「指示」	「輸入計画」の変更の「指示」	「生産・製造計画」の変更の「指示」
担保措置 罰則	計画届け出指示に従わない⇒罰金 公表 報告の拒否、虚偽の報告、立ち入り検査拒否⇒科料		

財政措置

出荷販売業者（JAなど）、輸入業者、生産業者
計画通りに生産・輸入できなくても罰則対象外

**すべての農家は農林
水産物生産可能業者**

その他の対策(20条) + 熱量重視生産

- ・ 標準価格の設定 ⇒ 買占め・売り惜しみ防止
(国民生活安定緊急措置法、買占め等防止法)
- ・ 価格統制の実施
(物価統制令)
- ・ 割当て・配給の実施
(国民生活安定緊急措置法、食糧法)
- ・ **熱量を重視**した食料の生産・配分
生産転換の要請・指示 (17条) ⇒ 「増産命令」
割り当て・配給の実施

管理・統制経済

農水省の追加説明(地方説明会・近畿ブロック)

➤供給確保対策

短期は出荷販売調整や輸入の促進、長期は国内で**増産**

➤困難事態：生産計画の変更指示は対象者を「省令で定めるものに限定」

➤生産の**促進** 耕作に適した農地、専門的技術

重要品目の**生産業者** + 「生産可能業者」(要件は省令) **今後検討**

例：果樹の伐根やハウス撤去などを要しない

対象者の範囲は実施方針に位置づける

農水省の追加説明(地方説明会・近畿ブロック)

供給確保対策の実効性確保 財政上の措置と罰則

インセンティブとしての財政上の措置

輸入業者：高価格での輸入 通常との差額補填？

出荷・販売業者：在庫の積み増し 在庫量の負担

生産業者：農地整備や高コストの資材費 平時との差額？

転換に伴う機会費用の評価
財政措置の支払い方法（助成か税制措置）と補償のタイミング

罰則 個々の事態に応じた支援内容を検討：具体化されていない

立入り拒否：科料 「**前科にはならない**」

指示に違反して計画提出せず：罰則

「**増産計画提出は義務付けない**」

「花農家に芋を作らせる命令を出して従わなければ罰則」や
「増産計画を提出しなければ罰則」という除法は正しくない

法の構造と矛盾？

困難事態法はフードセキュリティに貢献？

1. 営業の自由侵害⇒営農意欲の減退可能性

困難事態の認定は政府判断、認定も基本方針も閣議決定、国会へは事後報告

⇒いつ、特定食料の増産要請ができるか分からない 長期的・計画的営農に支障

⇒**特定食料の低収益性**：平時の生産能力低下

⇒財政措置の水準は不透明

2. フードセキュリティの「リスク要因多様化・深刻化」

困難兆候は早期に把握可能という説明 本当に可能か？

⇒気象条件でも？ 洪水、山火事、地震、飛蝗、地政学的リスク

3. 総合的備蓄はどこまで有効か

海外輸出港、倉庫：コロナ禍の海運逼迫⇒大幅な遅れの危険性

海外農地：リスク要因多様化の下ではあてにならない

困難事態法はフードセキュリティに貢献？ 続

4. タイムラグ 「兆候」の把握⇒「困難事態」の公示⇒特定食料の供給にかかる時間と**種苗確保**に対する懸念

「さあ、特定食料の増産を」といって、種苗の確保がすぐできるのか
(種子法廃止が効いてくるのでは？、熱量重視の生産：イモの苗)

生産開始から収穫までの期間 民間備蓄放出でどこまでしのげるか

5. 有事法制、軍事費大幅増額と兵器の大幅拡充、経済安全保障法には食料が欠落
⇒困難事態法は「有事体制」の一翼と見ることも可能

地方自治体に対する国の指示権とも連動する可能性 現代版総力戦体制ともいえる

6. 困難事態の影響は社会的弱者により強く現れる **分配の構造的視点の欠如**

7. 消費者は統制される存在 消費者の農業参加の軽視

8. 平時は情報収集(コストは?) 特定食料の増産は?

困難事態法の本質

➤ 有事(不測時)の食料安全保障としての「食料増産・転換命令」と「流通統制」

統制経済 私権の制限と自主性の制約

➤ 食料供給困難事態に「食べられないものを生産するのか」

同調圧力が作用する社会 営農の自主性を貫くことの困難さ

コロナ禍の下での自主的営業停止や「コロナ警察」を想起!

なぜ今この時期に、食料供給困難事態対策法が導入されたのか

戦時統制経済の端緒はどこにあったのか

☆「満州国」におけるテクノファシズム（ミムラ、2021）がキーではないか

「日本の生命線」の「満州国」 憲法も議会もない

「軍と官僚による『独裁国家』」（山本、2024:68）

テクノクラート官僚による技術合理性の実験場

計画経済・統制経済はテクノクラート官僚が力を持つ体制

「革新官僚」星野直樹、岸信介、椎名悦三郎など

帰国して戦時統制経済の立案・指導・推進

白紙委任法としての国家総動員法 資本増殖の保障と統制経済

食料とエネルギー(戦時の必須物資)の一元管理：テクノクラートの合理性貫徹

⇒ 困難事態法による食料統制の類似性

食料安全保障関連予算(概算請求)の検討

2025年概算要求予算

2025年度予算概算要求と前年度予算との比較					
費目	実額(億円)		費目割合(%)		対前年比
	2024年度	2025年度	2024年度	2025年度	
1. 食料安全保障	5955.3	6,061	55.2	47.6	101.8
2. 農業の持続的な発展	3,858	5,544	35.7	43.5	143.7
3. 農村の振興	184	227	1.7	1.8	123.4
4. みどり戦略関連事業	51	97	0.5	0.8	190.2
5. 多面的機能の発揮	747	813	6.9	6.4	108.8
農業予算計	10795.3	12742	100	100	118.0
出典) 農林水産省「令和7年度農林水産関係予算概算要求の概要」					
注1)2024年度は当初予算額、2025年度は概算要求額、林業と水産業は除外					
2) 一部、公共事業費を含む					

食料安全保障関連予算

(億円)

1. 食料安全保障	2025年度	2024年度
水田活用直接支払	3,015	3,015
水田農業高収益化(一部公共)	2,905	2,905
食料供給困難事態対策法	3-	
飼料生産基盤立脚型酪農・肉用牛産地支援	61-	
合理的な価格の形成	4	0.3
持続可能な食品等流通総合対策事業	32	2
輸出産地・事業者の育成・展開	37	32
消費者理解醸成・行動変容推進事業	1	1
農業と食品産業の連携強化	3-	

安全保障関連予算の
ほぼ半分が水田活用
直接支払

+

水田農業高収益化は
畑地化と高収益作物
産地、生産基盤整備



食料安全保障関連予算
は水田農業再編予算

市民が考える食料安全
保障？

食料安全保障関連予算の詳細検討①

▶食料等安定輸人体制確立対策事業：3000万円(新設) 投資可能性調査 1件
(民間企業の海外投資案件の形成：食料や化学肥料など輸入先国でのサプライチェーン確保に向けた支援)

▶不測時に備えた食料供給体制の構築：3億6300万円(6300万円) 既述

総合的な備蓄の推進に向けた食料供給困難事態対策法に基づく特定食料・特定資材の民間在庫の実態等に関する調査、不測時における食料供給シミュレーションモデルの構築、世界の食料需給動向等の総合調査・分析

A. 食料供給困難事態対策事業：2億5600万円(新設)

①総合的な備蓄体制の推進に向けた民間在庫調査事業(官民合わせた総合的な備蓄体制に向けた定期的な調査の手法)

②不測時における食料供給シミュレーションモデル構築

B. 世界食料需給動向等総合調査・分析事業：1億700万円(6300万円)

食料安全保障関連予算の詳細検討②

飼料生産基盤に立脚した酪農・肉用牛産地支援：60億5500万円(新設)

酪農・肉用牛経営の連携による飼料生産基盤及び国産生産資材の活用と良質な飼料の生産を最大化する取組等を支援、対象は地域協議会、生産者団体

- ①飼料生産計画（5か年）を作成、実施する取組の支援
- ②有機飼料の生産支援
- ③上記①と②の事業実施にむけた推進活動

食料安全保障関連予算の詳細検討③

農林水産物・食品の輸出促進：197億1000万円（101億6700万円）

2030年輸出5兆円目標の実現

大規模輸出産地の形成、サプライチェーンの連結強化、マーケットインによる海外での販売力の強化

①生産・流通の転換による輸出産地の形成

GFP（農林水産物・食品輸出プロジェクト）による伴走支援・人材育成

②戦略的サプライチェーンの構築

輸出支援プラットフォームによる輸出事業者支援

③輸出の環境整備 輸出環境整備推進事業など

海外の需要に合う輸出品目への集中⇒緊急時に国内振り向けできるのか

食料安全保障関連予算の詳細検討④

消費者政策適正取引推進・消費者理解促進対策事業：4億円（3000万円）

合理的な費用が考慮される価格形成の仕組み構築（食品の生産・製造・流通コストの上昇分の円滑な価格転嫁）

+ 消費者への理解醸成

⇒ 価格転嫁を進める関係者を支援対象

農協など事業体や食品企業が想定？
個別経営体や「多様な担い手」では無理？

A. 合理的な価格形成に向けたコスト等に関する調査等

① 食料システムの各段階のコスト構造や取引価格等の調査等

② 取引実態調査等（価格転嫁状況、価格交渉、契約など）

B. 消費者等の理解醸成のための広報

食料安全保障関連予算の詳細検討⑤

買物困難者、経済的困窮者の食品アクセスの確保：15億8500万円(2億5千万円)

A. 食品アクセス総合対策事業：3億8500万円（1億円）

①食品アクセス確保の体制づくり 円滑なアクセス

②食品アクセス担い手確保・機能強化 定額交付

フードバンクやこども食堂等のスタートアップ・機能強化

B. 持続可能な食品等流通総合対策事業

同上のうちの物流生産性向上推進事業：12億(1億5千万)の「内数」

フード・デザート対策、物流のラスト・ワンマイル対策

過去のフード
バンク対策か
らの大転換

フードバンクと政府の関与

	日本	アメリカ	フランス
食品寄付(t)	2,850t(2018年)	739万t(2018年)	12万 t (2019年)
政府の支援	なし 2020年に備蓄米91万tのうち18tを子ども食堂・宅食向けに「食育」用として交付	政府が余剰農産物を買って支給 最大のフードバンクは食品の32%が政府から運営費助成	EUと政府からの支援金で食品を確保(約30%)
税制優遇制度	なし	あり:食品寄付の拡大控除	あり:食品寄付の60%相当額控除

出典) 「農民」2021年8月2日号、原資料は消費者庁「諸外国における食品の寄付の実態等に関する調査」

JAや民間企業の寄付頼み

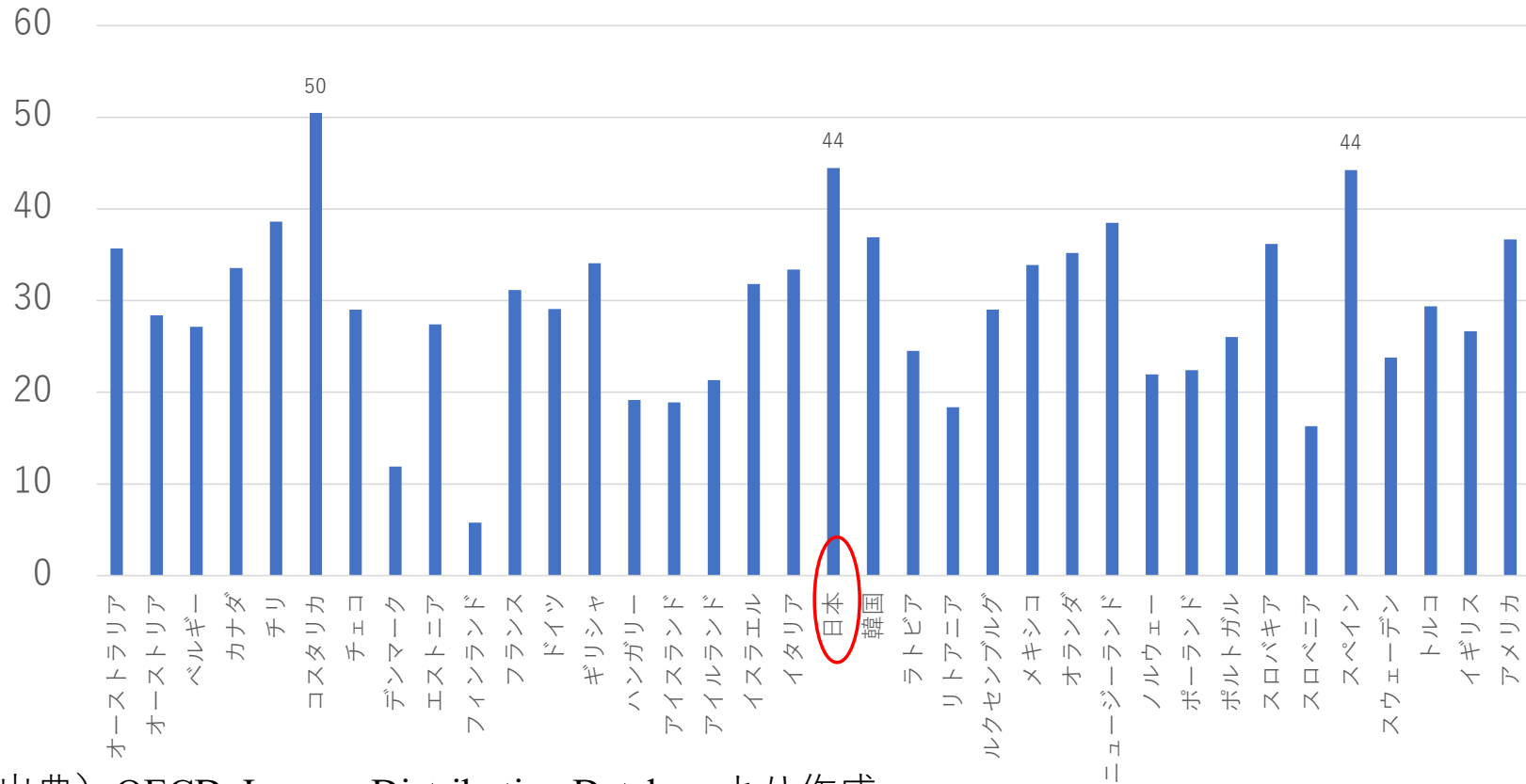
「円滑な入手」(基本法19条)のみで政府は主体ではない
炊き出しなどNPO/NGO活動が必須

日本の貧困と飢餓

A. 日本の貧困率		2016年	
相対的貧困率	15.6%		
子どもの貧困率	13.9%		
子どもがいる1人親世帯の貧困率	50.8%		
B. 食料困窮経験のある世帯	2017年	2022年	
全世帯	13.7%	11.1	
子どもがいる1人親世帯	35.9%	20.8	
単身高齢男性世帯	19.4%	18.3	
C. シングルマザーアンケート	2020年		
食料困窮率	30%		
フードバンクの利用率	4%		
フードバンクを利用したい人	58%		

出典) 農民」2021年8月2日号、原資料はAが国民生活基礎調査
2016年、Bが「生活と支え合い調査」、Cが「ネクストサピエンス」調査

子供のいる一人親世帯の相対的貧困率



出典) OECD, Income Distribution Databaseより作成

注) 日本を含めて基本的に2021年の数値、それ以外の国：オーストラリア2020, チリ2022, デンマーク2019, ドイツ2020, アイスランド2017, メキシコ2022, ニュージーランド2020

結論

過去の基本法の鶴性 要約

- 1961年農業基本法

産業主義的農政としての構造改革路線
介入型農政としての価格政策
農村と食料の視点は薄い

あくまでも農業の基本法

- 1999年食料・農業・農村基本法

国際化農政による国際競争力強化圧力
代償としての地域政策導入
食料と農村と環境（多面的機能）の視点

新自由主義的性格

「木に竹を接ぐ」不整合

非新自由主義的性格

鶴性の強化・膨張

ポスト新自由主義農政の深度測定

食料安全保障政策を中心に検討

⇒ 新機軸の導入　しかし限定的　政策決定過程でも一部に新しい動き

将来の方向

☆リベラルなポスト新自由主義の拡充？

現在の日本社会、地球社会の課題解決に適する方向？

気候正義、食料正義、環境正義、分配の是正(貧困・格差問題)にこたえる方向

☆国家統制的・主導的方向？

典型が国家主導的輸出産業化(官邸マター：安藤2024)と食料供給困難事態対策法

「鵜性」の功利的な活用

食料安全保障政策と農村地域政策　農村の不可欠性

政策の意思決定

安全装置としてのセキュリティ

人が生きるには安全装置が必要⇒安全装置の確保＝セキュリティ
多様でレベルの異なるセキュリティ⇒家族、地域社会、国家

食料についての安全装置を確保＝フードセキュリティ

国の役割のひとつ：国民に食料を供給⇒フードセキュリティ＝食料安全保障

国が、国産＋輸入＋備蓄で量を供給すればOKという信仰

この信仰が大きく揺らいでいる

低い食料自給率＝輸入依存のもろさが2022年以降明白に

食の確保には文化の保全、創造、抵抗も含まれる⇒食の確保の多面性

一国主義・技術主義の食料安全保障の限界

フードセキュリティ
の再検討が必要

最近のフードセキュリティ論

従来の「4側面+2側面」論が2020年前後から活発化

FAOのHLPE(ハイレベル専門家パネル)の報告書

(HLPE, 2020, Clapp et al. 2021)

エージェンシー：主体（的能力）

個人のウェルビーイングの達成には個人の意思表示と行動が重要

地域レベルのagencyも

文化的受容性、地域の供給源最優先 ← 個人・集団・地域が声を上げる

作るもの、食べるもの、加工の仕方、運搬などを **自己決定⇒食料主権**

サステナビリティ：持続性

食農システムの環境負荷の共有（後述）

資源の世代間配分（池上 1997） ← SD概念

FAOの新フードセキュリティの内容

供給	国内生産又は輸入によって供給。個人ニーズを満たす量と質の食品
アクセス	<u>他の基本的ニーズを損なわないで</u> 十分な食料を入手する経済的手段を持つ。十分な食料が、社会的弱者やその集団にとって入手可能
利用	全ての生理的ニーズを満たす、 <u>栄養状態がウェルビーイング</u> に到達
安定性	突発的なショック発生時に <u>食料を確保する能力</u>
<u>主体性</u>	自分たちが食べるもの、生産する食品、その生産・加工・流通の選択、食料システムを形成する政策過程に関与するための行動能力。そのことを支持する <u>統治構造と社会政治システム</u>
<u>持続性</u>	自然・社会・経済システムの長期的再生に貢献、 <u>将来世代の食料需要を損なわずに、現在世代の食料需要を満たす</u> フードシステム

食料安全保障の目指すべき方向

☆新しいフードセキュリティの観点からも食料安全保障の本道・原点に立ち返ることが重要

原点とは：国内生産の強化

農業の「担い手」+農地+経営的再生産(+社会的再生産)の確保

価格政策の限界 下支えとしての直接支払←コモンズとしての食料認識

地域ごと（市町村、都道府県）の食料自給率向上

国内生産に基づく備蓄と納得のいく運営

国際的な動向の「謙虚な」精査と教訓の研究

→SDGsやUNDRP、UNDRIPなどの国際枠組 CEDAW？

食料安全保障の新しい挑戦例

2024年基本法には地方自治体の役割としてフードセキュリティを明記していない

農地のない都市は視野の外にある

産業政策と供給視点の食料安全保障政策が原因

極めて弱い消費視点

都市の食料安全保障をどう確保すればよいのか

自給率向上都市宣言 匝瑳市の例

農地のない都市がオーガニックビレッジ宣言 泉大津市

大阪府泉大津市の取り組みが持つ意義

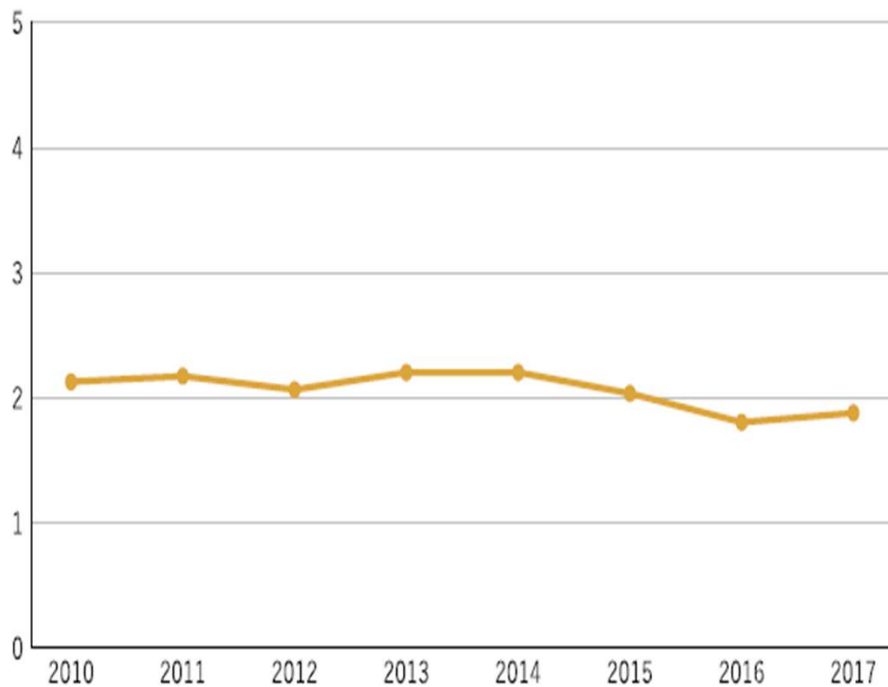
☆食料安全保障と農業環境政策を橋渡しして、都市住民の（安全な）食料の確保と（安全で環境保全に寄与する）食料を生産する農村の支援
消費地としての泉大津市が生産地としての旭川市と連携協定を締結
旭川産の有機米を購入

☆市民の健康増進と食料危機への備えが市政の柱
⇒健康づくり推進条例の柱に食育の推進（医食農同源，身土不二）
「金芽米」によるオーガニック給食

10自治体程度と農業連携協定を予定 特裁米や有機JAS米の備蓄を構想

ポスト新自由主義的な動きとして評価 地方自治体が先に行く

SDGsは農業予算増大の根拠になりえる



出典) SDGs推進本部 2021

農業志向指数(AOI)はSDGs進捗の評価指標

Agricultural Orientation Index(AOI)=

(農業支出/政府支出) / (農業のGDP比)

2015年まで2以上 ⇒ 以降2を下回る

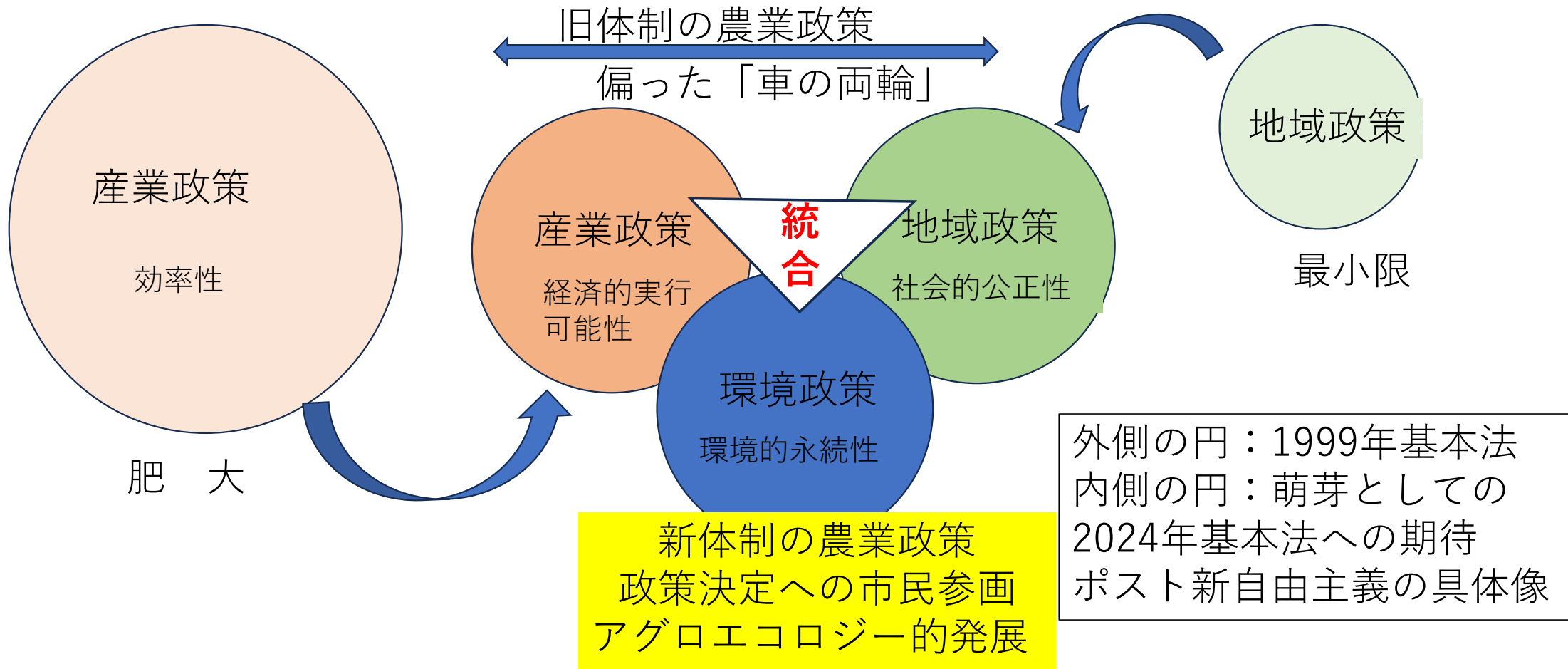
2020年以降微増だが、15年以前の水準には程遠い 農業予算拡大の側面支援？

2018年以降のAOIの推移

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AOI	1.6	1.6	1.2	1.3	1.5	1.5

政府支出は財務省「財務統計」、GDPと農業総生産は農林水産省HP「GDP（国内総生産）に関する統計」を利用して算出。FAOはAOIの対象とする農業には林業と水産業を含めている(FAO, SDG Indicator Portal)。

2024年基本法枠組の読み替え： 「車の両輪」論からトライアングルへ



参考文献

Cohen, M. J., and Smale, M. (2012) *Global Food-price shocks and poor people, Themes and Case Studies*, Routledge, London, UK

舟橋晴俊・壽福臣眞美（2013）『公共圏と熟議民主主義』法政大学出版局.

ハーヴェイ・デヴィッド（2007）『新自由主義—その歴史的展開と現在』作品社.

池上甲一（2008）「農村における『新しい公共』と農協の役割」『農業と経済』74(9):31-40.

池上甲一（2022）「SD概念の本質的理解から産業的食農システムの根本的転換を見通す」『環境思想・教育研究』15：53－63.

Jason Hickel（2023）*Less Is More-How Degrowth Will Save the World*, Penguin Books, UK.

ジャニス・ミムラ（2021）『帝国の計画とファシズム—革新官僚、満州国と戦時下の日本国家』人文書院

ジョセフ・E・スティグリッツ（2012）『世界の99%を貧困にする経済』徳間書店.

小泉達郎（2024）「フードセキュリティの国際的潮流から学ぶ—顕在化するリスク・不確実性」『農業経済研究』96(2)120-133.

参考文献

- 河野真太郎(2022)「訳者解題」ウェンディ・ブラウン『新自由主義の廃墟で 真実の終わり
と民主主義の未来』人文書院：263-274.
- 福岡伸一（2007）『生物と無生物の間』講談社.
- マーク・エデルマン，ボラス・Jr（2018）『国境を越える農民運動』（船田クラーセンさやか監
訳）明石書店.
- 溝端佐登志（2022）『国家主導資本主義の経済学』文眞堂.
- ポール・コリアー，ジョン・ケイ（2023）『強欲資本主義は死んだ 個人主義からコミュニティの
時代へ』勁草書房.
- ポール・メイソン（2017）『ポストキャピタリズム 資本主義以後の世界』（佐々とも訳）東洋経
済新報社.
- 作山巧（2021）『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革—安倍・菅政権下のTPPと農協
改革の背景』農林統計協会.

参考文献

- 作山巧（2024）「食料・農業・農村基本法見直しの制作過程—制定時と比較した政官関係の変貌—」『農村と都市を結ぶ』 865：6-11.
- 白石嘉治・大野英士（2005）『ネオリベ現代生活批判序説』新評論.
- セルジオ・ラトゥーシュ（2010）『経済成長なき社会発展は可能か？—〈脱成長(デクロワンス)〉と〈ポスト開発の経済学〉』（中野佳裕訳）作品社セルジオ・ラトゥーシュ（2013）『〈脱成長〉は、世界を変えられるか？—贈与・幸福・自律の新たな社会へ』（中野佳裕訳）作品社.
- 立川雅史，2024，「食料安全保障(フードセキュリティ)をめぐる新たな視点と地域対応」『検証「食料・農業・農村基本法」の見直し』（季刊農業と経済）90－1.
- 富沢賢治（2008）「市場統合と社会統合」中川雄一郎・柳沢敏勝・内山哲朗『非営利・協同システムの展開』日本経済評論社：54.
- ウェンディ・ブラウン（2022）『新自由主義の廃墟で 真実の終わりと民主主義の未来』（河野真太郎訳）人文書院.

参考文献

山口 定(2004)『市民社会論 歴史的遺産と新展開』有斐閣.

ヨルゴス・カリス (2022) 『LIMITS一脱成長から生まれる自由』 (小林舞・太田和彦・田村
典江監訳) 大月書店.

山本義隆(2024) 『核燃料サイクルという迷宮』 みすず書房

吉田徹、2021『くじ引き民主主義 政治にイノベーションを起こす』 光文社



ご清聴
ありがとうございました

石川県銭谷五兵衛博物館
展示(池上撮影)