

# 多面的機能に関する「基本法」改正の主な論点

オリザネット 齊藤光明

論点1：「基本法」制定で、農業の有する多面的機能は、それまで以上に発揮されるようになったのか。

「基本法」の基本理念とされている「多面的機能の発揮」は、1999年の法制定以降、どうなったのだろうか。

法制定以前より、一層発揮されるようになったのか。

それとも現状維持なのか、衰退したのか。

今まで以上に発揮されたのなら、「基本法」はうまく働いたと言えよう。

現状維持なら、ほおっておいたら衰退したものの「基本法」の働きによって食い止めたといえるかもしれない。

「基本法」が働いている中で、多面的機能が衰退したなら、「基本法」は役に立たなかったと言えよう。

基本理念の大きな柱のひとつにあげられた「多面的機能の発揮」は、「基本法」制定でどうなったのか。

論点2：多面的機能の発揮に、「施策」の規定は不要なのか。

「基本法」は、「多面的機能の発揮」を基本理念に掲げているが、他の3つの理念にあるような施策の定めがない。

「食料の安定供給の確保」を実行を確実にするため「基本法」は、16条～20条に施策内容を定めている。「農業の持続的な発展」については21条～33条、「農村の振興」については、34条～36条にある。

しかし、多面的機能の発揮のための施策は規定がない。看板だけあって中身がないのである。

それは、農業や農村が振興すれば、多面的機能は自動的についてくるといわんばかりである。

本当にそうなのだろうか。

論点3：多面的機能のうちの自然環境の保全機能に生物多様性保全機能は含まれていないのではないか。

「基本法」制定直前の1998年に農林水産省農業総合研究所がまとめた「多面的機能の経済的評価（代替法による試算）」の評価対象機能は、国土保全機能、水源涵養機能、大気、水、土壌などの自然環境保全機能、そしてやすらぎ、レクリエーション機能である。自然環境保全機能として生物多様性は含まれていない。

第3条でいう自然環境保全機能とは、ゆたかな緑、きれいな大気、きれいな水といった範疇でしかないのではないか。

論点4：「基本法」の多面的機能は、プラス面だけ考えればよいのか。

多面的機能は、「基本法」第3条で「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」と定義づけされている。これについて、基本法逐条解説書は「農産物のように市場で評価されるものではないが、第三者に対して何らかの利益を与えるもの（外部経済効果）を生ずる機能」と説明している。

農産物を生産するとき、多面にわたる機能が生じるが、その中にはプラスもあればマイナスもある。

「基本法」でいう多面的機能は、プラスのものだけで、マイナスは考えない。

これは正しいのだろうか。

だから現行「基本法」は、生物多様性の劣化も、温室効果ガスの発生にも対応できないのではないか。

論点5：「基本法」に、環境保全の規定がなくてよいのか。

第3条の自然環境の保全機能の発揮のほか、環境への負荷の低減（第17条）や、環境との調和に配慮（第24条）、自然循環機能の維持増進（第4条、第32条）は規定されているものの、施策全般に対する環境保全規定がない。

わが国の農業政策は、産業政策と地域政策の二本柱である。両政策は、車の両輪と言われる。農政の憲法といわれる「基本法」の構造がそうになっているからだ。

SDGsのもとでの“持続可能な開発”は、経済、社会、環境の調和をうたっている。「基本法」は、産業政策、地域政策、環境政策の3本柱にすべきではないか。

「基本法」に環境保全を規定しなくてよいのか。

## 論点6：多面的機能の発揮に関連する法令制度は、役に立っているのか。

農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律が2014年に制定され、多面的機能支払交付金、中山間地域等直接支払交付金、環境保全型農業直接支払交付金が、国、地方合わせて毎年1,500億円もの予算が使われているが、役に立っているのだろうか。同法と「基本法」だけで、多面的機能は十分発揮できるのか。

多面的機能の発揮のために、足りないものはないのだろうか。

## 論点7：生物多様性保全と地球温暖化防止などを進める施策の根拠となる規定は「基本法」のどこにあるのか。あるいはないのか。

2022年に「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」（みどり戦略法）が制定され、温室効果ガスなどの環境負荷の低減策の推進が進められることになった。このなかで農林水産省は、有機農業を進めることが生物多様性保全の対策であると言い切っている。

本当にそう考えてよいのだろうか。

みどり戦略法は、「基本法」では手におえなくなったから作られた法律なのではないか。本来、生物多様性保全と地球温暖化防止などの施策を進めるための規定が「基本法」にあってしかるべきではないか。

## 論点8：遺伝子組み換え、残留農薬など食料の安全性を確保するための規定が、「基本法」になくてもよいか。

遺伝子組み換えや、残留農薬を規制するという議論の前に、「基本法」は食料生産において、食品の安全性を確保する責務があるという規定を「基本法」に含まなくてよいか。

食品安全基本法は、食品関連事業者の責務として農産物の生産者に対しても、食品の安全性を確保するために必要な措置講ずる責務を有すると規定しているが、「基本法」に、そのための施策の推進を定める規定を設ける必要はないか。

## 論点 9：動物福祉を「基本法」に規定しなくてよいか。

家畜を虐待して飼育した畜産物を食料とせざるをえないことへの消費者の不安が増大すると、食料の安定供給に支障が生じることにならないか。

吉川農水大臣が、鶏卵生産大手「アキタフーズ」から現金計 500 万円の賄賂を受け取って、家畜飼育環境の向上を図る国際獣疫事務局（O I E）の「アニマルウェルフェア」基準案が国内業者の打撃になるとして、基準案への反対意見をまとめ、鶏卵業者を利するよう動いた事件があった。（2022 年 5 月有罪判決）

農水大臣が犯罪を犯してまで業者と癒着し、家畜の虐待を続けさせて良いのかどうか。

「基本法」に動物福祉の規定を設けなくてよいか。

## 論点 10：食料安全保障は、「基本法」第 19 条で十分ではないか。

「基本法」19 条に（不測時における食料安全保障）が規定されている。

「国は、第二条第四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。」

第二条第四項「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需 給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない。」

国内自給率の向上は、化学肥料原料をほぼ 100%輸入している状況では、これ以上は無理ではないか。

## 論点 11：多面的機能の発揮は重要なのか。

農業の有する多面的機能が、農業生産活動と正の関係にあるなら、「基本法」で規定しなくても、農業をやっさえいれば十分発揮できるのではないか。もし、そうなら、「基本法」から多面的機能を排除しても、問題ないのではないか。

多面的機能を規定する 3 条をやめてしまう。

かわりに農業生産活動と負の関係にある地球温暖化対策や生物多様性保全、洪水防止など通常の農業生産活動をしているだけでは対応できない課題の対策を規定すべきではないか。

多面的機能の発揮をやめ、環境の保全を規定してはどうだろうか。

# 食料・農業・農村基本法の構造

