

農林水産政策研究所レビュー

Primaff Review



● 巻頭言

新規就農者の減少と新規参入支援

● 研究成果

<センサス分析シリーズ>

No.11 中山間地域農業に関する分析から

No.12 農業集落に関する分析から

欧州連合におけるスマートヴィレッジの取組

● 世界の農業・農政

中国食糧安全保障法成立—習路線を徹底し国家安全を確保—

No.118

令和6年3月

農林水産政策研究所

Primaff Review No.118

農林水産政策研究所レビュー

CONTENTS

●巻頭言

新規就農者の減少と新規参入支援

——農研機構 中日本農業研究センター 転換畑研究領域 畑輪作システムグループ長補佐 澤田 守 1

●研究成果

センサス分析シリーズNo.11

中山間地域農業に関する分析から

——農業・農村構造プロジェクト センサス分析チーム 2

センサス分析シリーズNo.12

農業集落に関する分析から

——農業・農村構造プロジェクト センサス分析チーム 3

欧州連合におけるスマートヴィレッジの取組

——政策研究調整官 田中 淳志 4

●世界の農業・農政

中国食糧安全保障法成立—習路線を徹底し国家安全を確保—

——国際領域 上席主任研究官 百崎 賢之 6

●研究レビュー

EUにおける環境持続可能性向上に関する政策と研究動向

——国際領域 桑原田智之 8

●連携研究スキームによる研究

成熟社会における食の価値に関する学際的研究

——中嶋 康博・中谷 朋昭・竹田 麻里・東原 和成・岡本 雅子・早川 文代・中野 優子 10

●シンポジウム概要紹介

北東アジア農政研究フォーラム 第15回国際シンポジウムについて

——企画広報室 交流情報課長 角田新二郎 12

●就任挨拶

就任に当たって

——農林水産政策研究所長 内田 幸雄 14

●研究成果報告会概要紹介

ベトナムの農業・稲作と土地制度

——国際領域 主任研究官 岡江 恭史 15

●ブックレビュー

『好循環のまちづくり！』枝廣 淳子 著

——農業・農村領域 上席主任研究官 梶脇 利彦 16

※「センサス分析シリーズ」は、2020年農林業センサスの分析結果のポイントをご紹介します。

メールマガジン

「農林水産政策研究所ニュース」のご案内

研究成果報告会・講演会の開催案内、刊行物の新刊情報など当研究所の研究活動に関する情報をわかりやすく、タイムリーに発信しています。ぜひ、ご登録ください。

<https://www.maff.go.jp/primaff/koho/e-mag/index.html>

新規就農者の減少と新規参入支援

農研機構 中日本農業研究センター

転換畑研究領域 畑輪作システムグループ長補佐 澤田 守

新規就農者の減少が続いている。50歳未満の新規就農者数は、2022年に1万6,870人となり、比較可能な2006年以降、最も少ない人数になった（農林水産省「令和4年新規就農者調査結果」）。都道府県別にみても、北海道において調査開始以降、最も少ない人数を記録するなど、全国各地で深刻な事態となっている。

新規就農者の減少は、農家子弟の就農である新規自営農業就農者が減っていることが大きな要因となっている。だが、別の見方として、主に非農家からの就農である新規参入者がほとんど増加していないことも要因の一つにあげることができる。50歳未満の新規参入者数は、2022年には全国で2,650人にとどまり、2014年以降、ほぼ同じ水準で推移している。2012年度からの青年就農給付金事業をはじめとして、様々な支援制度が整備されているものの、大幅に増加させるまでには至っていない。

新規参入者の支援に関しては、これまで北海道などで先駆的に取り組まれてきたが、全国的には1987年の全国新規就農ガイドセンターの設立以降、支援体制が整備されるようになる。その当時から新規参入時の課題として、農地の確保、資金の確保、営農技術の習得が大きな課題であることが指摘されてきた。それから30年以上経過しているが、新規参入者の課題は現在でもほとんど変わっていない。一般社団法人全国農業会議所の最新の調査結果（「令和3年度新規就農者の就農実態に関する調査結果」）をみると、新規参入者が就農時に苦労したこととして、農地の確保をあげる割合は73%に達しており、前回、前々回の調査よりもむしろ高まる傾向にある。同様に資金の確保は69%、営農技術の習得に関しては58%が苦労した点としてあげている。これらの結果をみると、新規参入者の課題は以前からほぼ変わらず、参入者が増えない要因として捉えることができる。

昨年調査に伺った九州の新規参入者A氏の場合、2014年にイチゴ栽培を開始し、2023年にはハウス面積45aにまで拡大している。直近の販売金額は3千万円近くに達しており、販売先を独自に確保し、新規参入者の成功事例になっている。しかし、ハウス

に関しては、住居兼作業場がある集落を超えて3ヶ所に分散しており、うち2ヶ所のハウスは作業場から2～3km程度離れている。参入時にハウスが見つからず、なんとか確保できた最初のハウスも条件が良くなかったため、別の離れた場所でハウスを探すことになったという。規模拡大を図るためにはやむを得ない選択ではあったものの、作業の効率性という観点からみれば、現在でも大きな問題を抱えている。

一方、2015年に関東で新規参入したB氏（施設野菜）の場合、参入後ハウス面積を拡大し、現在では1億円を超える販売金額に達している。この参入者の成功要因はいくつかあるが、要因の一つとして出荷作業場から数百メートル以内に約60棟、1.2haのハウスを集積している点があげられる。このような農地の確保・ハウスの集積ができた要因については参入者自身の経営者能力に起因するところが大きい。新規参入者にとって、最初の農地確保、その後の農地・施設の集積がいかに重要かを考えさせられる。

新規参入者の場合、自己資金が少ないことが多い。そのため、参入後に地域を変更することは容易ではない。その一方で、最初に確保した農地は比較的条件が良くない場合が多く、条件の悪い環境で営農を開始することで、結局、経営的にも厳しくなることが多い。

今後、新規参入者を増やすためには、参入者の能力を見極めた上で、参入初期から優良な農地を担える仕組みが必要になっているように思われる。地域農業においては、2023年から地域での話し合いにより、目指すべき将来の農地利用を明確化する地域計画を定めることが推進されている。地域農業の実態を踏まえつつ、新規参入者をさらに増やすための支援対策を考えていくことが重要になっている。



中山間地域農業に関する分析から

農業・農村構造プロジェクト センサス分析チーム

担い手層への農地集積における地域差が拡大

今回のセンサスでは、担い手層への農地集積が大きく進展したことがわかりましたが、条件が不利な中山間地域では農業者の減少・高齢化にともなう農地の荒廃も深刻化しており、平地農業地域の集積動向とは差があります。図1は2020年時点での10ha以上規模の農業経営体による農地集積率（集積水準）と2015年から2020年にかけての同集積率の増加ポイント（集積動向）を、都府県の各地域ブロックについて平地、中間、山間農業地域に分けてプロットしたものです。

この図から、10ha以上規模層の農地集積水準が高い地域ブロックほど農地の集積が進んでいる傾向がうかがえますが、多くの地域ブロックにおいて中山間地域の位置は平地農業地域よりも図の左下に位置しています。しかしその中で北陸の山間農業地域では、10ha以上規模層の農地集積率が40%と高く、この5年間に12ポイント集積率を高めています。一方、2020年でも集積率が10%に満たない四国の山間農業地域では、集積率の上昇は3ポイントにとどまっており、同じ山間農業地域であっても担い手層への農地集積状況には大きな差があります。

なお、南関東と沖縄の山間農業地域の集積率はそれぞれ10%、22%ですが、この5年間に集積率がそれぞれ17ポイント、19ポイント低下しており、この図には掲載していません。両ブロックの山間農業地域は、今回担い手層への農地集積が後退した地域といえます。

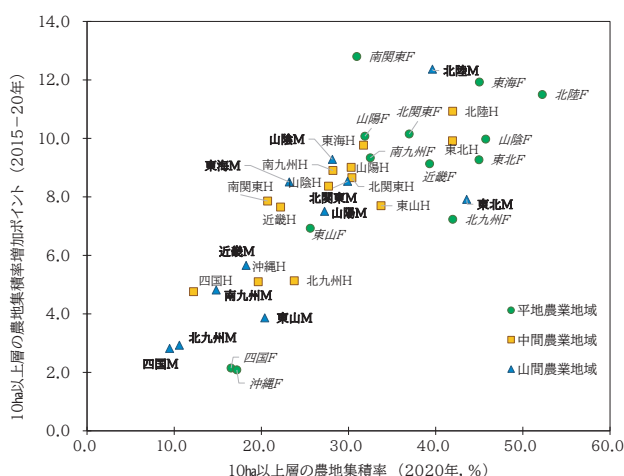


図1 農業地域類型別の農地集積率の動向（都府県）

資料：農林業センサスの調査票情報から独自に集計。

注：地域ブロック名に付した記号は、Fが平地農業地域、Hが中間農業地域、Mが山間農業地域である。

規模の小さな経営体での後継者確保は深刻

5年以内に農業経営を引き継ぐ後継者を確保している経営体の割合を農業地域類型別にみると（図2）、すべての地域類型で経営規模が大きい経営体ほど後継者の確保割合は高まっていますが、50ha以上規模層においてもその割合は6割弱にとどまっています。

また、同図から中山間地域に着目すると、5～10ha層では後継者の確保割合は3割程度にとどまりますが、10～20ha層では約4割、20～30ha層では5割程度に高まります。これら規模層での後継者確保割合は、他の地域類型とほぼ同じで地域差はみられません。ただし、30～50ha層になると、山間農業地域のみ5割を下回っており、これら規模層での後継者確保が課題であることがうかがえます。

一方で経営耕地規模が小さい農業経営体においては、後継者確保割合の低さが際立っており、農業経営の後継者が十分に確保できていない状況です。野菜等の集約的な農業経営が行われている都市的地域では、5ha未満の各規模層での確保割合が他の地域類型に比べやや高くなっていますが、中山間地域での確保割合は25%前後にとどまり、約4分の3の経営体では農業後継者を確保できていないことになります。

今後これら農家が大量に離農することによって、多くの農地が地域に供給されると想定されますが、引き受け手となる担い手の少ない中山間地域では、これら地域に供給された農地をどう円滑に集積していくのかが一層重要な課題になっています。

（佐藤 孝一）

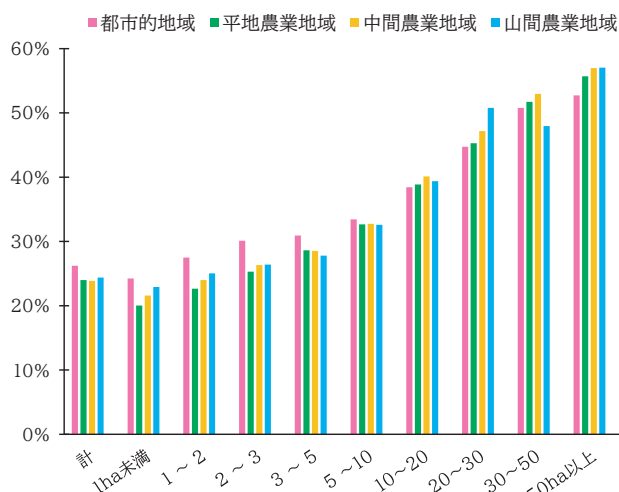


図2 農業後継者を確保している経営体割合（都府県）

資料：農林業センサスの調査票情報から独自に集計。

農業集落に関する分析から

農業・農村構造プロジェクト センサス分析チーム

集落の小規模化により共同活動の実施集落割合が低下

2020年での全国の農業集落数は138,243集落となり、2015年からわずかに13集落の減少でした。しかし、全国の1集落当たり平均農家戸数（中央値）は9戸、山間農業地域においては6戸となるなど、農業集落の小規模化が進んでおり、集落の機能や活動の低下が懸念されます。

そこで、農業集落の多くが寄り合いの議題としている「環境美化・自然環境保全」を取り上げ、集落での共同活動の実施状況を農業地域類型別に比較すると（下表）、2020年でも都市的地域と山間農業地域で「活動が行われていない」とする農業集落の割合が他の地域類型よりも高く、2015年からその割合が上昇しています。また、2020年の共同実施率（活動を実施した集落のうち、他の農業集落と共同で活動を実施した集落が占める割合）をみると、山間農業地域は2015年から5ポイント低下し、26.5%と農業地域類型の中で最も低くなりました。なお、今回新たに調査された「寄り合いの議題とはなったが実際には活動が行われなかった」農業集落の割合をみると、都市的地域と山間農業地域の両地域ではともに3.6%とやや高くなっています。

小規模集落は他集落との共同で地域資源の保全活動を維持

農業集落による地域資源（農地、農業用排水

表 環境美化・自然環境の保全活動の実施状況別集落数割合

			地域の取組として活動が行われている			活動が行われていない	
			単独の農業集落で活動	他の農業集落と共同で活動	共同実施率	寄り合いの議題あり	寄り合いの議題なし
全 国	2015年		56.1%	25.2%	31.0%	18.7%	—
	2020年		57.3%	22.6%	28.2%	20.1%	3.2%
農業地域類型別	都市的地域	2015年	50.4%	23.2%	31.5%	26.4%	—
		2020年	50.5%	20.7%	29.1%	28.7%	3.6%
	平地農業地域	2015年	61.4%	24.2%	28.3%	14.4%	—
		2020年	61.6%	24.8%	28.7%	13.6%	2.5%
	中間農業地域	2015年	56.7%	26.9%	32.2%	16.4%	—
		2020年	58.9%	23.3%	28.4%	17.7%	3.3%
	山間農業地域	2015年	54.6%	25.3%	31.7%	20.1%	—
		2020年	56.5%	20.4%	26.5%	23.1%	3.6%

資料：農林業センサスの調査票情報から独自に集計。

注(1)分析対象の農業集落は、2015年と2020年の両調査で継続一致している137,017集落である（名称が一致しない集落は除外）。

注(2)農業地域類型別の農業集落数は、2017年12月改定の農業地域類型区分による。

注(3)「共同実施率」は、活動が行われている集落のうち、他の農業集落と共同で活動した集落の割合。

注(4)「寄り合いの議題あり」は、寄り合いの議題とはなったが活動が行われなかった集落が分析対象集落全体に占める割合。

路、森林、河川・水路、ため池・湖沼）の保全活動状況をみると、保全活動を実施した農業集落割合は、いずれの地域資源においても2010年以降上昇しており、その中でも農業用排水路での取組割合が最も高く、2020年では80%を超えています。また、2015年から調査されている「他の農業集落と共同で保全」の項目から共同保全率（地域資源を保全している集落において共同で保全している集落の割合）を求め、2015年と2020年で比較すると、農地ではやや低下していますが、他の地域資源ではいずれも上昇しています。日本型直接支払における広域化した活動組織への支援等を背景に、他の農業集落と共同で地域資源を保全する活動が広がっている様子がうかがえます。

下図は、農業用排水路の保全活動について、集落規模（農家戸数）との関係を示したものです。2020年に保全活動を実施した集落割合は、1集落当たりの農家数が10戸以上の階層で9割近くまで達する一方、農家数が「4戸以下」の集落では約6割となっています。さらに、共同保全率（図中の青斜字）をみると、「4戸以下」及び「5～9戸」の集落がともに49.2%と最も高くなっています。集落規模が小さくなるにつれて、保全活動を実施する農業集落の割合が低くなる一方、共同保全率は高くなっており、小規模集落では、他の集落と共同することによって地域資源の保全活動が維持されていることが示されています。

（平形 和世）

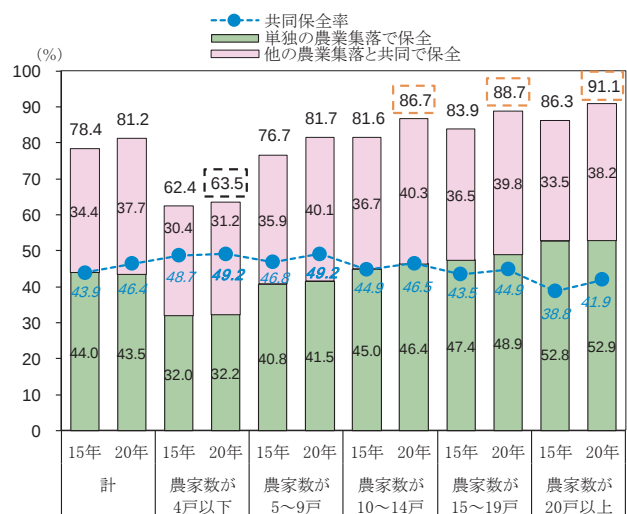


図 農業用排水路を保全している農家戸数規模別の集落数割合

資料：農林業センサスの調査票情報から独自に集計。

注(1)分析対象の農業集落は、2015年と2020年の両調査で継続一致している137,017集落である（名称が一致しない集落は除外）。

注(2)「共同保全率」は、保全をしている集落のうち、他の農業集落と共同で保全した集落の割合。

欧州連合におけるスマートヴィレッジの取組

政策研究調整官 田中 淳志

1. はじめに

近年の農村では、少子化や若者の人口流出により定住人口が減少することによって地域の経済規模が縮小しています。そのことが買い物、娯楽、教育、医療、福祉や交通などの公共・民間事業の継続を困難にし、事業が廃止されることで地域の雇用が失われ、それによりさらに地域から人口が流出するという負の連鎖が起っています。加えて、地域住民の高齢化により地域の伝統・文化活動の衰退や、耕作放棄地・鳥獣害の増加等に直面し、地域資源を活用した農村の経済活動の停滞に結びついています。

このような中、政府は2021年にデジタル田園都市国家構想を策定し、地方における官民のデジタル投資を増加させ、デジタル化を通じて地方が抱える課題を解決し、すべての人がそのメリットを享受できる心豊かな暮らしを実現することを掲げました（デジタル庁、2021）。この中で現在の農村では、住民が教育、仕事、医療や介護などのために地域から離れざるをえないことがあり、この課題をデジタルの力で解決し、地域にしながら最先端のサービスを楽しむことを目標としています。

わが国のみならず、欧州連合（EU）においても農村における同様の社会的課題があり、デジタル化を推進して解決する試みが行われています。この取組は「スマートヴィレッジ」構想のもとで行われており、本稿ではわが国の参考となるものとしてご紹介します。

2. スマートヴィレッジとは

SMART VILLAGES（スマートヴィレッジ）は2017年に登場したEUの政策立案分野での新しいコンセプトで、デジタルインフラをベースにし既存の強みや資産を活用し、新しい機会の創出にも取り組む農村と農村コミュニティを指しています。スマートヴィレッジにおいては、デジタルテクノロジーやイノベーション、様々な知識の有効活用により、従来型や新時代のネットワークやサービスが拡充し、住民や事業体はその恩恵を享受できるようになっています。またデジタルテクノロジーとイノベーションの活用により、生活の質や水準、住民向けの公共サービスの水準が高まり、資源をより有効に活用して環境への負荷が軽減され、農村における生産物のバリューチェーンに新たな成長の機会が生まれ、生産プロセスの改善をもたらすとされています。

す。しかしこのコンセプトはどんな問題でも解決できる万能薬を提供するものではなく、各地域の実情に合わせ、ニーズと可能性を基盤とした地域特有の戦略を掘りどころにしています（EC、2017）。

3. スマートヴィレッジ構想の形成と成果

わが国と同様に、欧州でも農村におけるデジタルインフラは都市部と比較して脆弱で、その結果としての情報格差（デジタルディバイド）が広がっています（ENRD、2017）。このような状況で、EU加盟各国代表やEU関係機関、農村振興に関わる様々なステークホルダーが集まる欧州農村部開発会議（ECRD）では、2016年に「CORK 2.0 DECLARATION（CORK宣言）」が採択され、農村の経済成長と持続可能性はデジタル化やそれによるイノベーションによって達成することが可能であるとしました。

翌2017年に欧州委員会（EC）では「EU Action for SMART VILLAGES（EU Action）」が採択されました。上記のCORK宣言は、農村の暮らしの向上をめざす宣言文で、デジタル化に関係しない農村の様々な課題も含めて列挙されていますが、EU ActionではCORK宣言で列挙された課題のうち特に、農村と都市を隔てるデジタルディバイドを克服し、インターネットの普及とデジタル化によって農村振興の可能性を広げることを政策立案者に求めています。また、農村と都市の役割は相互補完的であり、役割のさらなる拡充をめざして、生活や産業、環境などの各分野の政策を統一的視点に立って機能させることの必要性を強調しています。

続いて2018年に欧州経済社会評議会（EESC）は意見書として「Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Villages and small towns as catalysts for rural development - challenges and opportunities'」を公表し、スマートヴィレッジを全面的に支援すること、農村部における固定・モバイル高速ブロードバンド通信網の整備が必要であることを述べています。

同じ2018年にECRDは新たに「BLED DECLARATION」を採択しました。2016年に採択されたCORK宣言との違いは、特にスマートヴィレッジ構想の推進を促すことに特化して宣言文を採択したことです。その中では、農村コミュニティ及びインフラ整備にさらなる投資を行う必要性が述べられ、具体的に、イノベーション創出の仕掛け人育成、様々な分野のシナ

ジー効果を生み出す政策立案、官民資金確保やアイデア誘致などが挙げられています。それによりインターネットでつながった巨大なデジタル農村を構築し、各種サービス、農業やバイオ技術分野などで農村に雇用を創出し、高い水準の農村生活を達成するとしています。

このような宣言やアクションプランの下で、共通農業政策（CAP）予算、研究・イノベーション開発資金「ホライゾン2020」、欧州戦略投資基金（EFSI）、欧州構造投資基金（ESIF）などの大型資金や、ESIFの一部である欧州地域開発基金（ERDF）、CAP予算を用いた農村振興ファンドである欧州農業農村振興基金（EAFRD）などを利用し、スマートヴィレッジを推進する様々なハード・ソフト面でのICT実証事業がEU各国内で推進されてきました。その成果はERDF予算であるEnhancing Rural and Urban Digital Innovation Territories（ERUDITE）、CAP予算であるEuropean Network for Rural Development（ENRD）などのプロジェクト成果として公表されています。地方でのテレワーク拠点の整備に関する研究成果では、各地域に存在するテレワーク拠点をタイプ分類し、今後テレワーク拠点を整備する予定の他地域に参考となるような整理表を公表しています（表）。また、高速ブロードバンド回線を整備する工事を始める地域、農家を対象としたオンライン及びオフラインマーケティングセミナーを開催する国、テレワーク拠点整備をきっかけに都市部から大勢の移住者が来た都市近郊地域、都市部から来た人材により農村居住者の利用できるクリーニングや歯科診療などオールインワン生活支援サービス事業の起業があった地域とそのビジネスモデル、農村部に住む中高生が利用できる

る公共の配車アプリの事例などが報告されています（ENRD, 2018）。

4. おわりに

高速ブロードバンド普及エリア割合を見るとEUではわが国よりも低い国がほとんどです（ENRD, 2017；総務省, 2018）。そのような中で、様々な予算、基金を用いて急速に各国でスマートヴィレッジの取組が進んでいます。わが国にも先進事例は多くありますが、EUでも農村において若者から高齢者まで様々な年代で、様々な用途でデジタルテクノロジーが利用されており、わが国で参考になるものも多く見られます。

【参考文献】

- 総務省（2018）「ICTインフラ地域展開戦略検討会（第1回）事務局提出資料1-2-2」『ICTインフラ地域展開戦略検討会（第1回）配布資料』。 https://www.soumu.go.jp/main_content/000529587.pdf（2024年1月20日参照）。
- デジタル庁（2021）「デジタル田園都市国家を目指す将来像について」『デジタル田園都市国家構想実現会議（第2回）大臣提出資料』。 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital-denendai2/siryoushi.pdf>（2024年1月20日参照）。
- EC（2017）EU Action for SMART VILLAGES.
- ECRD（2016）CORK 2.0 DECLARATION.
- ECRD（2018）BLED DECLARATION.
- EESC（2018）Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘Villages and small towns as catalysts for rural development - challenges and opportunities’（2018/C 081/03）.
- ENRD（2017）Re-Imagining Rural Business Opportunities.
- ENRD（2018）DIGITAL AND SOCIAL INNOVATION IN RURAL SERVICES.
- EU, Interreg and MICROPOL（2015）MICROPOL Partnership Final Project Report.

表 地方で整備するテレワーク拠点（SWC）のタイプごと概要

経済振興型SWC 場所： アクセスしやすい地方に多く見られるが、人里離れた地方にもある。 ビジネス利用者： 遠隔勤務の人から起業家、公共・非営利セクターの利用者まで、様々なタイプの利用者を対象としている。 ビジネスサービス： ビジネスサポートを含む様々なサービスをビジネス利用者に提供し、専任のサポート・管理スタッフを配置している。 コミュニティサービス： 地域コミュニティに対して、無しまたは限定的なサービスを提供する。	社会経済ハブ型SWC 場所： より小規模で遠隔地の農村部に多い。 ビジネス利用者： 起業家から民間・公的機関の遠距離勤務者まで、様々な利用者を対象としている。 ビジネスサービス： ビジネスサポートやSWCの運営に特化したスタッフにより、様々なサービスを提供している。 コミュニティサービス： 雇用、情報、その他様々な公共サービスやコミュニティサービスなど、ビジネス以外の幅広いサービスを幅広いコミュニティに提供するサービスハブとして機能している。
起業型SWC 場所： アクセスしやすい地方に多い。 ビジネス利用者： 主に民間の起業家、自営業者、新規事業、零細・小規模事業者を対象としている。 ビジネスサービス： 重点的なビジネス支援を含む様々なサービスを企業に提供し、SWCの管理・支援に専従するスタッフを擁している。 コミュニティサービス： サービスを提供することはほとんどなく、提供するとしても、失業者の雇用や自営業への支援に重点を置いたものとなる。	遠隔勤務型SWC 場所： 田舎町に多く見られ、遠隔勤務の人たちが主に利用している。 ビジネス利用者： 主に都市部に本社がある企業に所属する利用者を対象としている。 ビジネスサービス： 企業や個人ユーザーに専用のサポートを提供し、SWCの管理とサポートに専念するスタッフがいる。 コミュニティサービス： 地域社会にサービスを提供することはあまりなく、提供するとしても、失業者が遠隔地就労の機会を得られるよう支援することに重点を置いている。

資料：EU et al.（2015：9，fig2.2）より筆者和訳。

注：地方でのテレワーク拠点の名称は、スマートワーキングセンター（Smart Working Center, SWC）と呼ばれています。



世界の農業・農政

中国食糧安全保障法成立 — 習路線を徹底し国家安全を確保 —

国際領域 上席主任研究官 百崎 賢之

1. はじめに

2023年12月29日、長年の懸案であった中国の食糧安全保障法が、全国人民代表大会常務委員会で成立し、2024年6月1日から施行されることとなりました。2018年以降、その成立が目指され、習近平国家主席・中国共産党総書記の下で、「経済社会の安定と国家の安全を保全する」（同法第1条）重要テーマとされてきたものです。

中国は、14億人の人口を「食べさせて」いくため、国民生活を支える基幹的な農作物は自ら確保しなければならないという、政権を担う中国共産党と政府の強い使命感の下に、「食糧」をめぐる「主導権を握る」ことを極めて重視してきました。

ここでは、これまでの経緯も踏まえつつ、法律の内容について紹介するとともに、今後の展望等について考えてみたいと思います。

2. 「食糧安全保障法」をめぐる経緯

「食糧安全保障」については、2015年に制定された「国家安全法」（第22条）でもその整備が国家安全維持の任務として位置付けられ、「農業法」でも一つの章（第五章）が充てられています。中国共産党中央・国务院（内閣に相当）連名による各年の最重要テーマを示す「一号文件」は2023年まで20年連続で、「三農」（農業・農村・農民）分野に関するものとなっていますが、その中で2018年・2019年に連続で「食糧安全保障立法の推進」が示され、2021年からの「国民経済・社会発展五か年計画」でも「食糧安全保障法の制定」が明示されました。対外的な情勢の不安定化により、習近平政権が食糧安全保障を極めて重視する中でその制定が急がれ、2023年の「一号文件」で改めて「食糧安全保障法の制定推進」が掲げられました。そして、2023年6月以降、全国人民代表大会常務委員会で、二度のパブリックコメントも経て三回にわたり法案の審議が行われ、12月末に法律が成立しました。

国家の総合的な計画調整を司る国家发展改革委員会とその傘下で食糧管理を担当する国家糧食・物資備蓄局が担当した法案は、立法過程で農業政策に関わる規定もかなり追加、修正が加えられています。

3. 「食糧安全保障法」の概要

まず、第1条の法の目的は、「食糧の有効な供給を保障し、国家の食糧安全を保障し、食糧安全リス

クを防止・制御する能力を向上させ、経済社会の発展と国家安全を保全するため、憲法に基づいて、本法を制定する。」とされています。つまり、食糧の安定供給・食糧安全保障の確保が、国の経済社会と安全の保全であるとの認識が基本になっています。

次の第2条において、「国の食糧安全業務は、中国共産党のリーダーシップを堅持」と明示した後に、「『自ら主導権を握り、国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入し、科学技術を支えとする』という国家食糧安全戦略を実施し」とあります。これは、2013年12月、習近平政権の初期に同氏が打ち出した中国の食糧安全保障の基本目標をこの法律に位置付けたものです。つまり、食という国民の基本について、他国に従属することなく、適度な輸入も織り込みつつも、国内産を基本に、生産能力を確保していくことが宣言されています。

これに続いて、「穀物の基本的な自給」と「食用食糧の絶対的安全保障」（＝完全自給）と明示されています。政策方向としては、コメと小麦は自給を堅持（飼料用や高品質の小麦は、近年輸入が増えています）、大豆も、搾油用は別ですが、豆腐等の「食用」については自給で賄う方針を維持しています。

さらに、「国家食糧安全の保障は大食物観を打ち建て、多元的な食物体系を構築し、……人民大衆の食物品種が豊富で多様で、品質栄養が健全であるという消費ニーズを満たす」とされています。一見、「食糧」の安全保障から外れるようですが、中国の国民の食が量的に充足し、人々の求めるものが、食の多様さや質や安全面での充実に移ってきている中、習氏自らが打ち出した「大食物観」が法文上も反映されているのが、この表現です。

次の第3条では、党・政府における施政推進の基本と位置付けられている「責任制」の食糧安全保障への適用についての条文となっており、「党と政府が同じ責任」を負うこととされています。「責任制」は、食糧供給だけでなく、農地確保、農村振興など様々な面でどのレベルの組織がどのような責任を負うのかを明確にしたうえで、当該組織や幹部の実績評価基準を評価点数方式で示し、成績査定を行うことにより政策目標の達成を期するものです。通常、「食糧」については「省長責任制」とされますが、本法では、責任の最上位者のみならず、県クラス以上の地方政府には省、市、県等の段階ごとに各領域内の食糧安全保障の責任があり、どのレベルもそれ

表 食糧安全保障法の概要

第一章	総則	食糧安全保障の基本原則、自ら主導権を握る、食糧安全責任制、党政同責、財政金融措置等
第二章	耕地保護	耕地総量の保全、転用耕地に対する補償徹底、耕地利用優先順位を徹底、高規格農田
第三章	食糧生産	種子振興、生産資材安定供給、水利インフラ、農業機械技術、食糧生産面積の保全と収益保障
第四章	食糧備蓄	中央政府・地方政府の備蓄と社会責任備蓄による体系、請負企業の業務管理と量・質保障等を徹底
第五章	食糧流通	食糧市場管理強化、流通インフラの整備、業者の台帳整備
第六章	食糧加工	食糧加工業の発展奨励、供給と品質の安全の保障
第七章	食糧緊急対応	突発事態による市場需給と価格の異常な変動等に対応した食糧買入・売渡、緊急の輸送や供給体制
第八章	食糧節約	生産、備蓄、流通、加工、消費の各段階における食糧の節約徹底、損失減耗の防止、浪費の是正
第九章	監督管理	政府による監督検査、モニタリング・警報システム、標準体系、投資安全審査、信用記録整備等
第十章	法律責任	違反に対する各種処分、犯罪を構成する場合の対応等
第十一章	附則	食糧の定義、植物油と油料作物に対する本法の参照適用、施行日（2024年6月1日）

を党組織主導で担っていくことを意味します。

次の第二章と第三章が農業政策に関係するものですが、特に重視され、各論の筆頭に置かれているのが、第二章の「耕地保護」です。耕地の転用は厳格に抑制するが、転用がどうしても必要な場合にも、転用耕地を補充する責任を課す等とするとともに、耕地利用についてまず食糧の生産に、他には綿、油、糖類、野菜、粗飼料の生産に使用することとし、地方政府に栽培用途の管理、耕地利用の優先順位の実行を求めています。耕地の質の保護も重視されており、「高規格農田」の整備や土壌の保護、荒廃地の整備やアルカリ土壌の改善等が掲げられています。

第三章の「食糧生産」では、最初に、習政権が耕地保護と並んで重視する「種子」についての条文が置かれ、種子形質資源の保護・利用、種子形質バンクの建設や植物新品種権の保護等が入っています。以下、農業生産資材の安定供給、水資源管理、農業機械化の推進、防災減災や病虫害対策等が続きます。

食糧生産に充てる栽培面積の大きな増加が見込めない中、非常に重視されているのが単収の増加であり、法案審議過程で「食糧単収の向上促進」が加えられ（第23条）、混作等の普及が例示されています。

他方で、食糧生産の競争力が下がってきている中で、農村振興や都市住民との収入格差の是正を担保しつつ、食糧生産を維持するため、生産者補助金と政府の最低買付価格により、「食糧作物栽培への意欲を保護」（第26条）しようとするのと同時に、他産業への就業や農村労働力の減少により弱体化している生産力をカバーするため、食糧生産者に対する機械作業の代行などを指す「社会化サービス」による支援の充実（第27条）が強く打ち出されています。

第四章から第八章までは、食糧流通、加工等に関する内容です。第四章は、「食糧備蓄」体系の確立についてで、政府としての備蓄が中央政府備蓄と地方政府備蓄に区分されるとし、中央の備蓄規模、地方備蓄の総量については国務院が確定する等とする一方、食糧加工企業等による「社会責任備蓄」も重視され、農家の自主備蓄についても規定しています。政府の食糧備蓄を請け負う企業等の経理や台帳整備等の適正化についても細かく定めています。

第五、六章は「食糧流通」、「食糧加工」です。

第七章「食糧緊急対応」は、突発事態による食糧

市場の異常な変動を受けて、国務院に報告し承認を得て、地域ごとに緊急の備蓄放出、運搬、加工、供給等の措置を行うこと等を規定しています。

第八章「食糧節約」について一章が充てられているのも、習氏の姿勢が強く表れたものと言えます。2021年4月制定の「反食品浪費法」に続き、改めて節約励行、浪費への反対の方針が示され、食糧生産、備蓄、流通、加工、消費の各段階で食糧の損失損耗を減少させる方策について示されています。

第十一章「附則」では、「食糧」が、小麦、コメ、トウモロコシ、大豆及び「雑糧」とその食品であるとされ、「雑糧」も大麦等が例示されています。また、近年、植物油とその原料の自給強化が重視されているため、菜種等、元来「食糧」に含まれない植物油原料作物について、本法の「参照適用」を定めています。

4. 中国食糧安全保障の展望

本法からは、限られた耕地面積の減少を食い止め、環境的に無理をしても、食糧生産最優先で耕地を確保しつつ、混作や密植の普及を含め単収の増加を進めることで何とか食糧作物の収量を維持増加させようとする方向が読み取れます。「大食物観」という概念を習氏自ら提唱してはいますが、基本的に「食糧優先」の政策方向は変わらず、今後人口が減少に向かうとはいえ、不安定な対外情勢の中、補助金や政府買入保障価格を引き上げ、生産量の死守を期す困難な状況が続くとみられます。

他方、本法では、「国は国際食糧安全保障に係る合作（＝協力・連携）を強化し、食糧の国際貿易の機能を発揮させる」（第4条）と簡単にしか触れていませんが、食用食糧の大宗を自給する基本方針の下でも、大量の穀物や大豆を輸入し、世界市場に大きなインパクトを及ぼす状況も変わらず続いていくと考えられます。本法にはありませんが、「輸入の多元化」や「中国版穀物メジャー」を育て、戦略的、安定的な輸入を図る方針が、「五か年計画」や「一号文件」等で示されており、最近、トウモロコシ等のブラジルからの輸入の急増等の状況がありますが、我が国ははじめ世界各国に大きな影響を与える中国の食糧輸入と、その前提となる国内生産の状況、最高幹部への権限の集中が進む共産党・中央政府の政策運営方向を、更に注意深く見守っていく必要があるものと考えられます。

EUにおける環境持続可能性向上に関する政策と研究動向

国際領域 桑原田 智之

1. はじめに

欧州及び地球規模で環境・気候問題が存在するとの認識の下、欧州における環境・気候政策立案については、ますます、長期的な持続可能性目標によって推進されるようになっていきます（EEA, 2019）。多くの点で進展が見られる一方で、EUの2050年までの長期ビジョンである「地球の限界（planetary boundaries）の範囲内で、良い生活を送る（living well）」を達成するためには、まだ多くのことが残されていると指摘されています（OECD, 2023）。この地球の限界の概念は、スウェーデン・ストックホルムのレジリエンス・センター所長で環境学者のヨハン・ロックストローム氏を中心としたグループが提唱したものであり、地球上で人間が安全に生存できる活動範囲や限界点を科学的に定義した概念で、2015年に制定されたSDGs（持続可能な開発目標）にも大きな影響を与えたとされています⁽¹⁾。

以下では、EU農業の環境持続可能性向上に向けた規制等の概観後、農業の持続可能な利用に向けた取組に係る研究動向等を紹介します。

2. EU農業の環境持続可能性向上に向けた規制等

EU域内の農業の環境持続可能性を向上させるために、EUでは、様々なイニシアティブ・規制・インセンティブが制定・適用されてきており、これらは、環境持続可能性向上の側面から、あるべき農業の方向性について指し示したものと言えます。

現行のCAP（2023～27年）は、自然と農業の長期的な持続可能性を支援し、「Farm to Fork（農場から食卓まで）戦略」及び「EU生物多様性戦略2030」（2020年公表）における目標を実行に移すため、クロス・コンプライアンスにおけるより高い環境要件や、第一の柱におけるエコ・スキームの導入を含む、新たな「グリーン・アーキテクチャ」が包含（OECD, 2023）される政策体系となっています。中でもエコ・スキームは、自然や気候に優しい方法で土地を管理する農家に金銭上の報酬を与えるもので、CAP規則では、各加盟国策定のCAP戦略計画において同スキームが、気候（緩和と適応）、環境⁽²⁾、動物福祉、抗微生物抵抗性のうち少なくとも二つの行動分野をカバーすることを義務付けています（OECD, 2023）。

また、これ以外で、農業部門に対して環境上課される制約としての法規制をみると、例えば、大気汚染では国別排出上限指令（National Emission

Ceilings Directive）、温室効果ガス排出では努力分担規則（Effort Sharing Regulation）や土地利用・土地利用変化と林業（LULUCF）規則、水質では水枠組み指令（Water Framework Directive）などが例として挙げられます。

しかし、OECD（2023）によると、これらの法規制が設定した目標の下での進捗状況はまちまちであり、全般的には当初の目標を下回っているとされ、このように進展が遅れている理由の一つとして、野心と行動の間の「実施ギャップ（implementation gap）」が挙げられています。EUは、2000年代における東方拡大等に伴い、多様な産業構造、所得水準の加盟国により構成される状況となっており、このようなEUの特殊状況を踏まえると、加盟国のさまざまな状況を反映させるために設けられた柔軟性メカニズムについては、農業者や加盟国が、より低コストで実施しやすいアプローチを選択することを可能とする一方で、持続可能性の改善には限界を与え努力を弱めてきた（OECD, 2023）と指摘されています。このようにEUにおいては、柔軟性と持続可能性の達成の間で最適な両立を確保することが重要と考えられます。

3. 農業の持続可能な利用に向けた取組に係る研究動向

続いて、農業部門における環境持続可能性向上に向けた個別具体的な取組として農業を取り上げ、その研究動向に触れたいと思います。

（1）農業の使用許可・販売に係る規制とその課題

農業の使用・販売については、1991年以来EUレベルで規制されており（OECD, 2023）、2009年には、農業の持続可能な利用に関するEUテーマ別戦略（2006年開始）に代わって、持続可能な農業使用指令（the Sustainable Use of Pesticides Directive；SUD）が施行されています。同指令の目的は、農業使用による人の健康や環境へのリスクと影響を低減し、総合的病害虫管理（IPM）や、農業の代替となる化学物質以外のアプローチや技術使用の促進を通じて、農業の持続可能な使用を達成することです。

このSUDに基づき、加盟国は、農業の持続可能な使用をどのように達成するかを定めた国家行動計画（National Action Plan；NAP）の策定が義務付けられており、同計画には、農業使用による環境へのリスクと影響を軽減するための定量的な目標、対策、スケジュールを含むこととされています。しか

し、NAPに基づく農薬の持続可能な利用の促進については、不十分な目標設定や（政府による）モニタリングの不十分さがその効果を低下させている（OECD, 2023）との指摘があります。

目標設定に関しては、EC（2017）は、正確で測定可能な目標が不足していると指摘しています。具体的には、農薬リスク削減目標を全体的に定量化して設定しているNAPは4か国⁽³⁾のみであり、さらにこれを環境リスクの指標と結びつけているのは2か国⁽⁴⁾のみとなっています。こうした正確で測定可能な目標不足との課題の存在にもかかわらず、Helepiciuc and Todor（2022）では、現行のSUDの下では、測定方法の提起や、目標の導入に向けた時間軸を示すことができていない旨が指摘されています。

当局によるモニタリングに関しては、Remáč（2018）は、農薬が環境や人の健康に及ぼす影響のモニタリングが限られており、NAPの影響評価は困難であると指摘しています。現行の規制体系の下では、農業者は農薬の使用記録を保管するよう義務付けられていますが、政府が農薬利用者からこれらの記録を収集する法的義務はありません。

（2）課題解決に向けた取組

測定可能な目標設定、モニタリングに関して課題が指摘されていますが、解決に向けた動きも見られます。前者については、2019年にEU全体として最初となる基準リスク指標（harmonised risk indicator）が公表され、2011年から13年までの農薬使用のベースラインと、販売データに基づく2011年から2019年までのトレンドが設定されました。このような動きを通じて、EU域内において正確な測定が可能な目標設定に係る課題が促進されることが期待されます。モニタリングに関しては、改正農業投入産出統計規則2022/2379に基づき、2025年から加盟国の報告義務を強化することが予定されています。これはEU域内の各加盟国に対して農場単位で農薬使用データを収集し報告を求めるもので、2026年から農薬使用に関する年次データの収集を求めることが予定されています（OECD, 2023）。この結果、植物保護製品の使用について加盟国当局が記録簿を保有することとなり、モニタリング機能の強化が期待されます。

（3）経済的持続可能性との両立

環境持続可能性の向上は、経済的持続可能性との両立が確保される必要がありますが、Ramboll and Arcadia International（2021）は、農薬削減目標実現に向けた取組がもたらす経済的影響の予測には大きな不確実性があるとしています。Bremmer et al.（2021）によると、2030年の農薬削減目標実現に向けた取組に伴う収量減少の推定値は、専門家の意見に基づく、永続的作物では7～30%、一年生畑作物では0～15%と幅があると指摘されています。このように経済的影響に幅がある要因の一つとして、農薬の代替品に係る利用可能性をどの程度見積もるかが挙げられると考えられます。代替品の利用可能性を高める手段として技術革新があり、その可

能性を正確に見積もることは難しいですが、Lechenet et al.（2017）の研究に示されているような、フランスの先進的農場が収益性を維持しながら農薬使用を削減した例に示されているように、大きなものになる可能性があるということは指摘できると考えられます。

4. まとめ

EUにおいては、SUDに代わる新たな持続可能な農薬使用規則（SUR）（2022年6月欧州委員会提案）について、農業界の反発等の中、2024年2月に欧州委員会から撤回の意向が示されました。環境持続可能性と食料安全保障・農業生産の両立確保に向け、欧州の動向に我が国としても注視する必要があると考えられます。

注

- （1）SDGs message collection; https://gliese.co.jp/sdgs/glossary/planetary_boundaries.html
- （2）具体的には、水質の保護又は改善、水資源への圧力の軽減、土壌劣化の防止、土壌の回復、土壌肥沃度の改善と栄養管理、生物多様性の保護、生息地又は種の保全・回復、農薬の使用削減又は持続可能な使用。
- （3）デンマーク、フランス、ドイツ、ルクセンブルク。
- （4）デンマーク、ドイツ。

引用文献

- Bremmer, J., Gonzalez-Martinez A., Jongeneel R., Huiting H. and Stokkers R. (2021) Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level.
- EC (2017) On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, COM (2017) 587 final, European Commission.
- EEA (2019) The European environment – state and outlook 2020, European Environment Agency.
- Helepiciuc F. E. and Todor A. (2022) Evaluating the EU's Efforts to Improve Resilience to Health and Environmental Risks Associated with Pesticide Use by Analyzing the National Action Plans of EU Member States from 2009 to 2019. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 19(9): 5446
- Lechenet, M. and Dessaint F., Py G., Makowski D. and Munier-Jolain N. (2017) Reducing pesticide use while preserving crop productivity and profitability on arable farms. *Nature Plants*, 3(3).
- OECD (2023) *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*.
- Ramboll and Arcadia International (2021) Study supporting the evaluation of Directive 2009/128/EC, on the sustainable use of pesticides and impact assessment of its possible revision. Final Impact Assessment Report.
- Remáč, M. (2018) Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides: European Implementation Assessment, EPRS | European Parliamentary Research Service.

成熟社会における食の価値に関する学際的研究

中嶋康博¹・中谷朋昭¹・竹田麻里¹・東原和成¹・岡本雅子¹・早川文代²・中野優子²

農林水産政策研究所は、農林水産省の行政部局に農林水産政策の推進方向に対応した政策の選択肢を提言するとともに、研究における人的交流の拡大を目的として大学を始めとした研究機関等との連携を強化した「連携研究スキームによる研究」を実施しています。

1. 研究の目的

本研究では、SDGs時代における真の「豊かな食」を提供するための情報基盤の確立に向けて基礎的知見を得るため、学際的・実践的な研究に取り組んだ。そこではまず「豊かな食」に対する消費者の選好（食の価値）を把握することとした。その目的は、今後さらなる高齢化が進む中、デジタルトランスフォーメーション（DX）の普及したポストコロナ社会において、消費者がこれら「食の価値」に基づいた正しい選択を行うことを支援するため、必要な情報を構造的に整理し、その情報を伝達するための有効な手段を探索することにある。

食の情報の伝達手段は多様化し、次々と自主的表示や関連する規格が開発された。そしてそれらが普及すると、表示法が改訂されて、義務的表示と公的規格に取り込まれていくことを繰り返している。このことについては、科学的知見や検査方法の革新的進歩によって品質および健康の分野での進展が著しい。ただし、それはいまだに発展途上にあり、品質や健康に関する表示方法をめぐる課題は多い。一方で、倫理的情報も様々提供されるようになっている。

なぜこれら様々な要素に関心が持たれるのか、それを何によって同定すべきか、そしてそれをどのように表現すべきなのは、これまでの表示の歴史がたどってきたように、プリミティブな段階から徐々に発展させなければならない。すでに多くの倫理的要素が表示や認証制度で扱われている実態があるが、乱立しつつある状況を整理して、総合的に把握するための研究の第一歩が求められている。

2. 学際的研究体制

本研究は、以上で提示した「食の価値」について、経済・心理学研究班、脳科学研究班、品質評価学研究班からなる自然科学および社会科学の学際的な研究体制を組み、次の6つの課題について多角的に検討を進めた。

①「食の価値」仮説の理論的検討

食の満足度を左右する要素としては、(A) 品質（香り、味、食感、鮮度）、(B) 健康（安全・栄養）、(C) 倫理（環境・人権・地域）を「食の価値」を決定する主要3要素であるという仮説の下に検討を進める。既存研究をレビューし、実証分析のためのモデル化を検討した。その結果は、脳科学研究班や品質評価学研究班に伝達してモデルの共有化を図った。

②脳科学視点からの「食の価値」情報の把握

「食の価値」の中で重要な要素に着目し、そうした「価値」の違いや「価値の付与」が食品選択に及ぼす影響について、官能検査、脳波検査、磁気共鳴機能画像法（fMRI）検査による分析を行う上での条件を確認した。

③経済・心理学視点からの「食の価値」情報の把握

「食の価値」主要3要素ならびに、それぞれの細項目の間の関係を特定する。Best-Worst Scaling (BWS) Methodを用いた消費者WEBアンケート調査を行い、「食の価値」の選好構造を計量経済学的に明らかにした。

④脳科学視点からの「食の価値」の基準化・表現法の開発

「食の価値」のうち、主に (A) 品質要素と (B) 健康要素への反応を脳波検査、fMRI検査によって計測することの可能性を探った。

⑤経済・心理学視点からの「食の価値」の基準化・表現法の開発

農産物生産の現場の状況や環境を現地調査して、(A) 品質要素および (C) 倫理要素についてのデータをどのように取得するか、その方法を検討し、フィールドサーバーによる栽培情報やドローンによる俯瞰的画像の利用可能性を探った。

⑥品質評価学視点からの「食の価値」の基準化・表現法の開発

これまで蓄積した官能評価用語体系を活用し、その言語化のために言葉（要素）を集約していくか、あるいは置き換えるか、等について検討した。

1：東京大学大学院農学生命科学研究科 2：国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構食品研究部門

3. 研究成果の紹介

以下では研究の一部について簡単な紹介を行う。

1) 食の価値ホイール

先行研究や本研究グループのメンバーによる過去研究に依拠しつつ、日本の消費者における「食の価値」仮説検討に適した価値項目の設定を行った。2020年11月（第1回）、2021年3月（第2回）、2022年3月（第3回）にWEBによる消費者調査を実施した。前回調査結果を振り返りつつ、コロナ禍であることなどから国内の消費者が直面する状況に応じて修正を加えながら質問項目の変更を行った。

3回いずれの調査においてもそれぞれ2段階（第1次調査→第2次調査）のWEB調査を行い、第1次調査で5万人を対象に全国ブロックごとに性別・年齢階層別の人口数での割付を行って回答を回収した後、本研究グループで過去に検討した食の信頼感などを手掛かりに対象を絞り込んだ第2次調査で食の価値項目のBWS調査を実施した。以下、第1回調査結果の一部を紹介する。

第1回調査では、食の価値項目を合計12項目、そのうち(A)品質を7項目、(B)健康を2項目、(C)倫理を3項目とした。具体的には、(A)品質が価格／見栄え／産地／自然さ／風味／目新しさ／利便性、(B)健康が安全性／栄養価、(C)倫理が環境への影響／公平さ／動物福祉である。図では、BWS法による分析により計算された選好シェア（SOP：Share of Preference）を食の価値ホイールとして表示した。

なお、ここでは価格に関する選好は除いたSOPとして作成した。そこで示されている通り、健康面、特に安全性への関心の高さが大きく現れる一方で、環境への選好は必ずしも大きくないことが明らかになった。

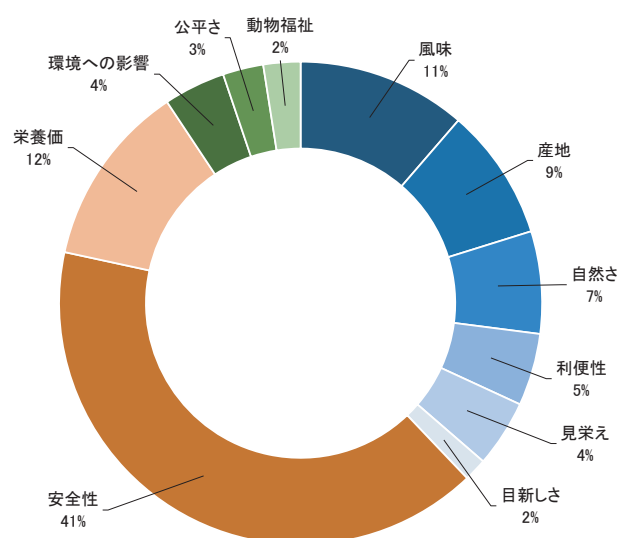


図 食の価値ホイール

2) 実食をとまなう「食の価値」調査

経済・心理学研究班と品質評価学研究班と合同で消費者WEBアンケート調査を行い、「食の価値」の表現方法を探索し、消費者モニター調査を行って、

その表現方法の有効性を確かめることとした。農村価値を「食の価値」の枠組みの中でどのように表現するかを検討するために、消費者WEBアンケート調査と消費者モニター調査（デプスインタビュー・アイトラッキング分析）を行い、その結果を踏まえて集めるべき農村情報をリスト化した。消費者モニター調査の際には、360度画像を利用して、被験者に自由に視点を動かしてもらい、農村風景のどこが注目されるのかを明らかにした。

さらにドローンで撮影した栽培地の風景動画、フィールドサーバーで収集した生産環境情報を提供しながら、その栽培地で収穫された米の実食調査を実施した結果、どちらの生産環境情報も米の支払意思額の平均値を有意に高め、特に両方の情報を提供した場合には普段購入する米を上回る支払意思額となり、生産環境情報は米の選択に影響を与える可能性が示唆された。



写真 実食調査の様子

4. おわりに：政策への含意

エシカル消費への社会的な関心が高まり、今後拡大していくのではないかと期待が持たれている。しかしながら本研究の結果からすると、現時点では必ずしも食の倫理要素への選好はそれほど高くないという結果が示された。ただし、Z世代の環境意識の高さも指摘されるところなので、世代別、性別、地域別にさらなる分析をする必要がある。

ECサイトを通じた食品の消費チャネルは今後確実に拡大すると予想される。食の購買行動が変容することで、容器包装型の商品情報提供モデルから、インターネット経由の情報提供モデルへと変化せざるを得ないことを踏まえ、情報の選択と提供方法の検討が必要である。

米を対象に検討したところ、生産風景や生育状況に関する具体的な生産情報が食選択に対して一定の影響を与えることが確認できた。ただし限られた条件のもとでの検証であり、本研究で扱った「食の価値」要素を幅広く考慮した検討が今後求められる。

これらの基礎的研究が、将来ECサイトでの情報提供における規格を標準化したり、その情報をどのように収集し蓄積し伝達すべきかの枠組みを検討したりするきっかけにならないかと考えている。さらには、新たな商品開発、地域振興支援にとっても示唆を与えることができれば幸いである。

北東アジア農政研究フォーラム 第15回国際シンポジウムについて

企画広報室 交流情報課長 角田 新二郎

北東アジア農政研究フォーラム (FANEA)

北東アジア地域（日本・中国・韓国）は自然的・社会的・文化的に多くの共通点が見られ、経済がグローバル化する中で、食料・農業・農村問題にも類似の課題が存在します。こうしたことを踏まえ、農林水産政策研究所は、中国農業科学院農業経済発展研究所（IAED/CAAS: Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of agricultural Sciences）及び韓国農村経済研究院（KREI: Korea Rural Economic Institute）と北東アジア農政研究フォーラム（FANEA: Forum for Agricultural policy research in North East Asia）を2003年に設立し、研究活動の連携を図っています。

この活動の一環として、テーマを設定し最新の研究成果を報告・討議する国際シンポジウムを、3機関の持ち回りにより、年1回のペースで開催しています。

なお、前回は、2019年の中国（青島市）でしたが、その後、新型コロナウイルス感染症の拡大があり、4年ぶりの開催となりました。

シンポジウムの概要

第15回となる今回のシンポジウムは「新型コロナ（COVID-19）等が食料、農業、農村に与えた影響～グローバルな視点での食料安全保障や農村活性化を踏まえて～」をテーマに掲げ、2023年12月6日に東京都（三田共用会議所）において開催しました。また、シンポジウムとしては初めてオンライン配信を組み合わせた、ハイブリッド開催としました。

さて、新型コロナウイルス感染症とそれに伴う経

済環境の悪化により、我が国の農林水産業・食品産業が深刻な需要減少や人手不足等の課題に直面する中、将来にわたって国民が必要とする食料の安定供給を確保するためにも、生産基盤・経営の安定を図ることや農村の所得向上と地域の活性化を図ることが重要な政策課題となっています。そこで、テーマについては、「新型コロナ等が食料、農業、農村に与えた影響—食料安全保障を含む—」及び「グローバルな視点での農村活性化」をサブテーマとし、2つのセッションに分けて各国から報告・討議しました。

また、参加者については、韓国からはKREIの金台勳（Kim, Tae Hun）副院長はじめ5名、中国からはIAED/CAASの胡向东（HU XIANGDONG）副所長はじめ6名が出席し、日本からは政策研の高橋所長はじめ30名のほか、有識者として、（株）農林中金総合研究所から内田常務取締役をはじめ3名が出席し、シンポジウム全体では約100名の参加がありました（web参加を含む）。

セッションⅠ「新型コロナ等が食料、農業、農村に与えた影響—食料安全保障を含む—」

セッションⅠは、IAED/CAASの趙一夫（ZHAO YIFU）氏が座長となり、報告・討議が行われました。

まず、KREIの朴美星（Park Mi Sung）氏から「ポストCOVID-19の食品市場の変化に対応した農産物安全政策」というタイトルでの報告がなされ、「デリバリー食品」の安全管理に焦点を当てた報告が行われました。

次に、日本の政策研から伊藤暢宏研究員が、「緊急事態宣言によって消費者の買い物行動はどう変化



セッションⅠの報告者
（左から朴、伊藤、王の各氏）



セッションⅠの討議者
（左から陳、村上、承の各氏）



セッションⅡの報告者
(左から柳、國井、王の各氏)

したか? : OfflineとOnlineの利用」というタイトルで、行動制限の中での消費者行動の変化分析等について報告を行いました。続いて、IAED/CAASの王晓君 (WANG XIAOJUN) 氏は、「新型コロナウイルス感染症流行下における中国の食糧安全保障の強靱性」というタイトルで、中国はコロナ禍でも穀物等の生産や保管が安定的に行われていたことを報告しました。その後、KREIの承俊鎬 (Seung Jun Ho) 氏、政策研の村上智明主任研究官、IAED/CAASの陈学渊 (CHEN XUEYUAN) 氏の3人を討議者としてセッションⅠの討議が行われました。

KREIの承俊鎬 (Seung Jun Ho) 氏は、日中韓が協力することによって、世界の食料安全保障に貢献できるのではないかという指摘を行いました。次に、村上主任研究官は、それぞれの報告にコメントし、韓国の報告に対して、デリバリー食品の安全管理における国と民間の役割分担の在り方、中国に対し安定的な生産への課題や対策について質問しました。

続いてIAED/CAASの陈学渊 (CHEN XUEYUAN) 氏から、日韓の報告に対し、消費行動の変化が習慣、コスト、価格、品質などに与えた影響に関し、さらに分析が必要であり、中国はこれまで以上に供給面での対応が必要である旨のコメントがありました。

セッションⅡ「グローバルな視点での農村活性化」

セッションⅡは、KREIの成在薫 (Sung Jae Hoon) が座長となり、報告・討議が行われました。

まず、KREIの柳讃熙 (Rhew Chanhee) 氏から「韓国の農村観光政策と動向」というタイトルでの報告がなされ、コロナ禍で危惧された農村観光が人々の「ローカル」への関心の高まりに従って、新たなチャンスに直面していることが示されました。次に、政策研から國井大輔主任研究員が、「多様なステークホルダーの参画による持続的な農村活性化—京都府京丹後市A地区の事例—」というタイトルで、景観保全等様々な取組で行政、民間団体、教育研究機関、地域組織の4つの組織がどう役割を果たしたかについて分析し報告しました。続いて、



セッションⅡの討議者
(左から趙、内田の各氏)

IAED/CAASの王国剛 (WANG GUOGANG) 氏は、「中国における高規格農地建設政策とその穀物収量増加効果」というタイトルで、食料安全保障の根幹は農地にあり、食料の需給の逼迫を高規格農地の整備により、農地の質の向上と食料生産の増加を図り農村を維持していることを報告しました。

その後、座長を兼任するKREIの成在薫 (Sung Jae Hoon) 氏、(株)農林中金総合研究所の内田多喜生常務取締役、IAED/CAASの趙一夫 (ZHAO YIFU) 氏の3人を討議者としてセッションⅡの討議が行われました。KREIの成在薫 (Sung Jae Hoon) 氏は、中国の報告に対し、費用対効果等の分析の必要性を指摘し、日韓の報告者に対し、国や地方行政の関わり方について質問を行いました。

(株)農林中金総合研究所の内田常務取締役からは、農協の役割についての説明とともに、韓国に対しインバウンドへの対応策、政策研に対し報告における農協の役割、中国に対し合意形成の在り方について質問がありました。

また、IAED/CAASの趙一夫 (ZHAO YIFU) 氏から、中韓の報告に対しコメントし、中国においても農村観光が重要であるものの、中国はこれからも生産基盤の強化を図っていく必要がある旨のコメントがありました。

次回のシンポジウム (第16回) は、2024年11月末頃、韓国の羅州市において開催される予定です。



シンポジウム会場にて集合写真

就任に当たって

農林水産政策研究所長 内田 幸雄

農林水産政策研究所長の内田幸雄（うちだゆきお）です。よろしくお願い申し上げます。

能登半島地震の発生からまもなく3か月が経ちますが、いまだ厳しい状況を余儀なくされている方々が多くいらっしゃいます。一日でも早く平穏な生活を取り戻されることを心よりお祈り申し上げます。

当研究所は、農林水産関係で唯一の国の政策研究機関であり、政策の企画立案に必要な情報収集や現状分析・将来予測を行い、この成果を行政部局へ提供してきました。

我が国の農林水産業は、国民に対して良質な食料を安定的に供給するという重要な役割に加え、地域の主要産業であり、食品産業などの裾野の広い関連産業と深く結び付いています。農林水産業が地域で継続して営まれることで、関連産業と相まって活力ある農山漁村が形成されているのです。

一方、我が国の農林水産業を取り巻く環境は大きく変化しています。途上国を中心に人口は急増し、食料需要も増加する一方、異常気象の頻発や地政学リスクの高まりにより、世界の食料生産・供給は不安定化しています。また、長い間経済成長が鈍化した我が国に対し、中国やインド等の新興国が急成長した結果、我が国の地位は低下し、食料や資材を容易に輸入できなくなりつつあります。国内では、農業者の減少・高齢化などが続く中、2009年には総人口も減少に転じ、国内市場は縮小を続けています。加えて、SDGsの浸透により、環境や生物多様性等への対応は農林水産業の発展や新たな成長のための重要課題となっています。

このような我が国の農林水産業を取り巻く環境の変化を踏まえ、今後20年を見据えた新たな課題に対応していくため、農林水産省は、食料・農業・農村基本法の検証・見直しを行い、政府の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部において、昨年6月には「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」が、年末には「食料・農業・農村政策の新たな展開方向



に基づく施策の全体像」が取りまとめられました。

この全体像においては、施策の4本柱として、

1. 平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立
 2. 本格的な人口減少に対応した施策の強化
 3. 農林水産物・食品の輸出促進
 4. 環境と調和のとれた食料システムの確立
- が示されています。

これらの新たな課題には、従来の延長で対応していくことは難しく、新たな発想に立った政策の企画立案が強く求められますが、このような状況でこそ、当研究所の果たすべき役割は一層大きなものになると考えています。

また、政策の必要性はもとより、農林水産業や農山漁村の重要性を我が国共通の理解としていくためには、政策効果を明確にして、広く一般の方々にご理解・ご納得いただけるように説明していくことが必要です。政策への活用のみならず、研究で得られた成果を様々な媒体で発信してまいります。

ここ数年はコロナ禍のため、現地調査や対面セミナーが制約されていましたが、従来型の取組が復活しつつあります。また、いわゆるハイブリッド方式が一般化し、遠方とのコミュニケーションが容易になっています。今後とも、行政部局のみならず、客員研究員等外部の研究者や大学等の研究機関との連携の下、農林水産業や農山漁村の持続的発展につながる研究を進めてまいります。関係各位の一層のご理解とご支援をお願い申し上げます。

ベトナムの農業・稲作と土地制度

日時：令和5年11月14日（オンライン開催）

国際領域 主任研究官 岡江 恭史

本報告会では、ベトナムの農業・稲作と土地制度について筆者が報告しましたので、その概要を紹介します。

1. ベトナムの稲作と新しいコメ政策

1980年代からの市場経済化によって、ベトナムは現在世界有数のコメ輸出国となりました。ベトナムにとってコメは重要な輸出産品であるとともに国民の主食でもあるため、米価の上昇は稲作農家の所得向上や外貨獲得の面では望ましい一方、都市住民の生活には打撃であり労働者の人件費高騰も工業製品の輸出競争力の面で不利益をもたらすという矛盾を抱えています。それが2007～08年の世界的な米価急騰で顕在化しました。このときベトナム国内の米価も高騰し、それが国内物価全体の高騰をもたらしました。そのためベトナム政府はコメの輸出規制を行い、それがさらに国際米価の高騰をもたらしました。

この混乱を受けて、その後①水田の転用規制、②備蓄施設の強化、③零細業者淘汰、④価格支持策の導入、という新たなコメ政策が講じられることになりました。これまでの市場経済化の方向に反するこれらの規制策は、生産安定・流通効率化・備蓄強化による物価安定が主目的であると思われますが、市場経済化によって復活した華僑商人への対策という点も考えられます。2023年はインドのコメ輸出規制によって国際米価が高騰しましたが、2007～08年の時と違って、ベトナムは輸出規制を行いませんでした。それどころか、2023年は輸出货量・輸出額ともに過去最高を記録しました。この点から、新政策は一応の「成功」と言えると思います。

2. ベトナムの土地制度

ベトナムの農地は、1993年に全面改正された土地法によって、土地の全人民所有（国家による統一的管理）の原則を維持しながら、20年間の土地使用権が個人に分配されました。この「使用権」は、交換・譲渡・賃貸・相続・抵当する権利も含み、期限が来た2013年に改正された土地法では1993年にさかのぼって50年間の使用権が認められるという形で継続して使用が認められました。このように個人の土地私有権が事実上認められているといえます。

近年ベトナム政府が大規模経営を認める政策を展開しているにもかかわらず、経営規模の拡大は進んでいません。その理由の一つに農地の分散錯雑状態があげられます。1993年の農地分配時には、その地方（行政村）ごとに農業人口一人あたりの面積が等しくなるように均等に分けられました。特に北部では、面積のみならず土地等級（地味）ごとの平等性も追求されたため、ただでさえ小さい農地がさらに細分化されました。この状態を解消するために、2003年と13年からの2回にわたって農地の交換分合が行われました。これは分散した農地の地片（筆）を農家同士で交換させて集積させる政策です。

例えば筆者が調査した北部紅河デルタのハイズオン省の村でも世帯当たりの平均筆数が減ってきました。しかしこれは、各世帯の分散していた農地が1～2か所に集約されたことによるもので、特定の専業農家に農地が集約されたわけではありません。それどころか、交換分合によって耕作がしやすくなったために、それまで大規模農家に貸していた水田を取り戻して自ら耕作する農家もみられました。非農業就業機会が増えているにもかかわらず多くの世帯が自らの農地を手放さないのは、市場経済化における変動リスクに直面している村人にとって、分配された農地が最低限の生活保障となっている事実があります。



当日の様子

（左）井上莊太郎総括上席研究官（司会者）、（右）筆者（報告者）

【参考文献】

岡江恭史（2022）「ベトナムの農業と土地制度」長友謙治・河原昌一郎・岡江恭史著『改革30年 農業と土地制度—ロシア・中国・ベトナム—』筑波書房。

『好循環のまちづくり！』

枝廣 淳子 著

農業・農村領域 上席主任研究官 梶脇 利彦



『好循環のまちづくり！』

著／枝廣 淳子

出版年／2021年

発行所／岩波書店

本書は、著者がいくつかの自治体に足を運び、地域の活性化や地方創生に取り組んできた中で作り上げてきた「まちづくりのプロセス」を紹介し、そのノウハウを『「それぞれの地域で使ってもらえるようにしたい！」との思いで』執筆されています。本書は、6つの章から構成され、

「第1章 まちづくりのホップ、ステップ、ジャンプ！」では、まちづくりに①「未来の望ましいまちの姿を描く」、②「つながりをたどって現状の構造を理解し、望ましい好循環を描く」、③「悪循環を断ち、好循環を強めるプロジェクトを立案・実行する」の3つをそれぞれ「ホップ」、「ステップ」、「ジャンプ」と呼んで整理し解説しています。この中で私が印象に残ったのは、まちづくりのプロセスを進めていくための推進体制づくりであり、ある自治体の事例では共有ビジョンを作る委員会の委員は、町民と役場職員で構成され、両者はいずれも公募により選出され、選ばれた町民と役場職員の混成チームにするといった方法でした。町民や役場職員の若手の中からチームのメンバーになりたいと自発的に手があがる、このことがまちづくりの出発点であると感じました。

「第2章 まちづくりのホップ」では、「ビジョンとは何か」、「ビジョンの効用とは何か」について、著者の考えを述べ、将来から現在を振り返る「バックキャストिंग」というやり方で、まちづくりのための共有ビジョンを描くことの有用性に言及し、アイデアが出やすくなるコツを教えてください。アイデアを出すのは、なかなか難しいものになりがちであるところ、付箋や模造紙などを使ったシンプルでやさしいアイデアの出し方を紹介している点に面白さを感じました。

「第3章 まちづくりのステップ」では、物事は様々な要素でつながってできているという考え方である「システム思考」によって、まちの構造を見える化していくことを解説しています。まちが『①「このままいくとどうなるか」「どうしたいのか？」のパターンを描いてみる』、『②「このままパター

ン」がどうして生まれているのか、その構造を要素のつながりで考

える』、『③「理想パターン」に変えていくために、構造のどの要素やつながりを変えればよいかを考える』、とし要素をつないで、まちの構造を探っていく「ループ図」の作り方を示しています。過去や現状についての認識共有や目標のすり合わせを行っていくうえで「ループ図」の作成は、有用な方法の1つであると感じました。

「第4章 まちづくりのジャンプ」では、具体的なプロジェクトを検討していく上で、「自分たちのまちの構造上のあちこちに、小さくてもよいから好循環を創り出せないだろうか？そのような視点でループ図を見て、具体的なプロジェクトを考えていく」と「多くのまちに役立つ、いくつかの“基本形”」があるとして、そのポイントを紹介しています。また、自分たちの取り組みが望ましい方向や構造に近づいているかの物差しとなる指標づくりを説明しており、この指標づくりに「行政指標」と「住民指標」を組み合わせるといった方法はプロジェクトを効果的なものとしていく上で大切であると感じました。

「第5章 プロセスから生まれるもの」では、まちづくりのプロセスから得られるものは「希望」であり、「厳しい状況でもこんこんと湧き出す希望の泉を創ることこそ、まちづくりの大事な鍵だと」し、

「終章 まちの持続性可能性と幸福度を考える」では、まちづくりは、「ホップ、ステップ、ジャンプ！」のプロセスを通じて「まちの人たちが民力を高め、まちづくりのチームが生まれること。それこそがまちづくりの要諦」だと結んでいます。

農山漁村の過疎化や少子高齢化が急速に進む中で、「好循環なまちづくり」に取り組むことの難しさはわが国が直面している、どのような手順を踏んで人や組織を動かしていくことが大切であるかの方法論が丁寧に書かれており、農山漁村振興の調査研究に取り組む上で、現場での実践にも役立つ一冊になると思います。

2024(令和6)年3月22日 印刷・発行

Primaff Review

農林水産政策研究所レビュー No.118



編集発行 農林水産省農林水産政策研究所
〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-1-1
中央合同庁舎第4号館
TEL 03-6737-9000
FAX 03-6737-9600
URL <https://www.maff.go.jp/primaff/>

印刷・製本 株式会社 美巧社

