

農林水産大臣 江藤 拓 様

「食料・農業・農村基本計画」策定に関する提言

生活クラブ事業連合生活協同組合連合会会長 村上 彰一
東都生活協同組合理事長 風間与司治
生活協同組合連合会コープ自然派事業連合理事長 岸 健二
生活協同組合連合会アイチョイス理事長 大宮 隆博
グリーンコープ生活協同組合連合会会長 日高 容子
パルシステム生活協同組合連合会理事長 大信 政一

はじめに

私たち生活協同組合の6つのグループは、全国各地で活動し、産直を通じて消費と生産をつなぎ、互いが助け合い、資源循環などによる持続可能な社会づくりを追求してきました。ここ数年で、食料・農業の状況は大きく変化しており、その中で「食料・農業・農村基本法」の改正は、国内の農畜水産業を守り、食料自給率向上に向けて大きな機会となると捉えています。各生協では協議を重ね、合同で学習会を開催し、多くの消費者や生産者の声をまとめてきました。2024年3月に提言を農林水産大臣に提出し政務官と面談を行い衆議院会館で多くの消費者、生産者と超党派の国会議員、農林水産省の方との意見交換会を実施してきました。

新型感染症やウクライナ情勢による国際物流の混乱、急激な円安で輸入に頼る穀物や飼料・肥料などの生産資材、エネルギーの高騰が生産者と消費者の暮らしに大きな影響を与えています。気候変動問題の深刻化に伴う自然災害の多発化・激甚化や家畜伝染病・病虫害被害拡大の国内農業生産への影響も懸念されます。世界的な食料需要が増大する一方、日本の経済的地位低下による買い負けが生じ、食料・エネルギーの海外調達がいつそう困難になる中で、国内の農畜水産業の生産強化が大きな課題となっています。改正法では、スマート農業の推進や農林水産業のグリーン化、輸出強化、食料安全保障の強化がうたわれていますが、これでは根本的な解決にはなりません。

私たちが提携する産直生産者は、安全でおいしい農産物をつくるために、日々土を耕し、家畜を養い、自然と向き合い農業を営んできました。また、農業生産を通して、地域の環境を守り、生態系を維持することにも努めてきました。しかし、現在、このような農業を続けていくことが厳しい状況になりました。異常気象による災害、農業の担い手不足、農業経営の赤字などにより農家人口は年々減少し、食料自給率も低迷しています。

消費者の中には、安全でおいしい国産の農産物を食べたいと思う方がたくさんいらっしゃいます。令和のコメ騒動が象徴するように、このままでは安全な国産の農産物が食べられなくなってしまう日が近づいています。これから10年先の食料・農業・農村について、消費者団体の立場から新しい基本計画に対して意見を提言いたします。基本計画の取りまとめに際しては、多くの国民に情報を開示し、生産者や消費者の意見を農政運営に適切に反映させる仕組みを構築していただきたいと思います。

1. 食料自給率目標の明示と実現に向けた対策を求めます

世界人口の増加に伴う食料争奪の激化、気候危機による食料生産の不安定化、緊迫度を増す国際情勢、日本の経済的地位の低下などにより、食料やその生産資材の輸入が難しくなっています。改正基本法では「国民一人一人の食料安全保障」を基本理念の中心に位置付けましたが、日本の安全保障上の最大の弱点は、食料自給率がカロリーベースで先進国最低の38%にとどまり、過度に海外依存していることです。昨夏の米不足や価格高騰が示すように、安定供給の確保は喫緊の課題であり、有事に備えて平時から自給率を引き上げる必要があります。政府は国内生産の拡大、輸入依存からの脱却、備蓄の強化を一層推進し、将来にわたり国民一人一人に安定的に食料を供給できる体制を構築すべきです。そのために、食料自給率の目標を明確に定め、抜本的な対策を講じることを強く求めます。

(1) 農業の多面的機能を発揮し、脱炭素を推進するために食料自給率の向上が必要です

改正基本法では、「環境と調和のとれた食料システム」が新たな基本理念として加えられ、農業の多面的機能を発揮しながら環境負荷の低減を図ることが求められています。農業・農村の多面的機能には、国土の保全、水源のかん養、生物多様性の維持、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承などがあり、これらは環境負荷の低減を図りつつ、国内で農業生産が持続的に行われることによって初めて十分に発揮されます。みどりの食料システム戦略が示す環境負荷低減の方向性や、SDGs・脱炭素化に向けた国際的な動向を踏まえると、有機農業をはじめ、環境や食の安全に配慮した持続可能な食料の生産と消費を大幅に拡大し、それを食料自給率の向上につなげることが不可欠です。政府は、農業の環境負荷低減と多面的機能の発揮を両立させるために、持続可能な農業の推進策を強化し、食料自給率の向上に向けた具体的な施策を講じるべきです。

(2) 食料自給率向上に向けた抜本的な対策の強化を求めます

政府は2000年に基本計画で食料自給率目標を45%に定めてから、その目標を一度も達成できず、むしろ低下の一途をたどっています。異常気象や国際紛争による輸入途絶など、安全保障上のリスクが顕在化する中、食料生産基盤の維持・強化は喫緊の課題です。しかし、これまでの未達成要因の検証もないまま、食料自給率を単なる指標の一つに格下げし、農政の中心から外すことは許されません。規制緩和や貿易自由化の影響で食と農が危機にさらされてきた現実を踏まえ、食料安全保障の要として食料自給率目標を明示し、その向上策を具体的に示すべきです。また、飼料だけでなく、種子・肥料・エネルギーなどの生産資材における海外依存からの脱却を図るとともに、品目ごとの目標と課題を明確化し、戦略的に自給率を向上させることが不可欠です。平時からの自給率向上こそが真の安全保障であり、食料供給の混乱を招きかねない有事法制に頼るべきではありません。国民の命を守るためには、まず苦境にある国内生産者を支援し、安心して農業を続けられる環境を整えることが最優先の課題です。

(3) 100%自給可能な水稻の生産基盤強化を求めます

政府は水田の畑地化を推進していますが、水田の維持は食料安全保障の要であり、その多面的機能の発揮にも不可欠です。特に、主食として唯一100%自給可能な水稻の生産基盤を強化することが重要です。現在、米の生産量は700万トン台まで減少していますが、最大1,300万トンの確保が可能との試算もあります。国内生産の強化と備蓄の拡充に向けた財政投入を行い、食料安全保障を確立すべきです。また、畜産飼料の国産化を進めるため、飼料用米の生産拡大を推進し、補助金制度の維持と主食用米を含めた総合的な価格保障の強化が不可欠です。さらに、水田復帰が困難な農地を活用し、小麦・大豆・加工用野菜・飼料作物の生産を拡大する施策を推進すべきです。併せて、国際協定上は全量輸入する義務のないミニマム・アクセス米を毎年77万トン輸入し続けながら、国内生産者に減産を要請するような施策は見直しを求めます。政府が農産物の増産を促進し、フードバンクや子ども食堂への支援など国内外の貧困問題の解消に向けて活用する施策を進めるべきです。

(4) 食料自給率向上には担い手の確保が必要です

農業の担い手はこの20年で半減し、高齢化が進んでいます。農地面積もピーク時の約7割に減少し、近年の生産コスト上昇が価格に転嫁できない状況が続く中、特に酪農・畜産分野で離農が加速しています。食料の安定供給を確保するため、農業人口や耕地面積の数値目標を明示し、担い手確保と農地の維持・拡大に向けた抜本的な施策を求めます。日本の農業補助金制度は、基盤整備事業やメーカーなど業者向けが中心であり、欧米のように生産者への直接支払い制度が十分に整備されていません。日本の農家1戸当たりの直接支払額は欧米の半分程度にとどまり、手続きも煩雑です。しかし、生産者への直接支払いは、農業の継続を支えるだけでなく、消費者を守り、国民全体の安全保障にも寄与する制度です。また、気象災害や家畜疾病、飼料・肥料価格の高騰、漁獲量の減少など厳しい状況が続く中で、農畜水産業を持続可能にするためには、生活を保障する柔軟な所得支援制度の確立が不可欠です。特に、兼業農家を含めた多様な担い手の実情に即した対策を講じる必要があります。さらに、中山間地域では果樹農業が地域経済と環境保全を支える重要な役割を担っています。規模を問わず営農継続が可能となる支援制度の整備が求められます。また、新規就農の促進に向けて、有機農業や環境保全型農業への技術支援、農地の確保を進め、若い担い手が活躍できる環境を整備すべきです。

2. 国内農業、生産者を保護するための適正な価格形成について

国内生産者の後継者・担い手不足は、市場価格の変動によって生産者の農業所得が安定しないことが大きな理由として挙げられます。とりわけ昨今は新型コロナウイルス感染症、ロシアのウクライナ侵攻、中国など新興国の

農産物輸入の拡大、気候変動に伴う異常気象の頻発などで肥料・飼料価格が2倍、燃料費は4割の上昇となる中、生産者は生産資材、物流費や人件費の高騰を農畜産物価格に転嫁しきれない状況に直面し、農業経営が立ちゆかず離農、廃業に追い込まれる生産者も続出しています。日本は防衛予算を2027年度までの5年間で43兆円まで増やす一方、農業予算は諸外国と比較しても圧倒的に貧弱です。国内生産の増大と食料自給率向上、食料の安定供給に向けて、農林水産関係予算の大幅な増額が必要です。

(1) 農業分野における財政支援を求めます

食料危機と農業危機が同時に到来した今、これは産消提携による買い支えだけで解決できる問題ではありません。日本においてもフードサプライチェーンの各段階での適正な価格転嫁の仕組みを確立するとともに、民間任せにせず、政府の財政出動により生産者に最低限必要な支払額と、消費者が支払える限界額のギャップを埋める政策を求めます。現行法に基づく農業災害による損失の補てんだけでなく、生産資材の急騰に対する支援策、緊急事態や自然災害からの復旧・復興支援の施策、公的な財政支援も基本法に位置付けることを求めます。

適正な価格形成が行われる仕組みは、生産コストの上昇をそのまま価格に反映させるだけなら、私たち消費者がますます苦しむことになります。消費の減退が経済不況を招き、またデフレ経済へと逆戻りします。農業支援、消費者支援などの総合的施策が必要です。農産物などの生鮮食品は、市場の需給バランスで価格が上下するため、生産コストの上昇による赤字部分を補填する所得補償のような直接支払いを基本とすべきです。これは欧米などで実施されています。日本も本格的な直接支払いの導入が急がれます。

(2) 農業生産者と消費者が対立しない価格政策の実現を求めます

多くの消費者は物価高に苦しんでいます。生産者価格を上げると消費者にしわ寄せが来るとの意見も出ています。消費者には、現状の農業の状況をきちんと伝え、また、輸入農産物に対して国産の価値を伝える情報提供を強化する必要があります。出荷価格が再生産価格を割った場合は生産者への支援、販売価格が高騰した場合は消費者への支援の両面の政策を求めます。

現状、農業生産者は市況価格が参考となり、赤字であっても出荷を余儀なくされています。しかしながら、市場での競り機能は形骸化し相対取り引きが中心となっています。生産者が価格決定に参加できる相対取り引きの推進を求めます。生協が実施している産直提携の仕組みも参考になると考えます。生産者、消費者の交流を積極的に進め、たくさんとれたものを上手に活用するなどの消費者への行動変容について、私たち生協の産直の仕組みを積極的に活用していくことを求めます。

(3) 再生産可能な価格の設定と維持に向けた政策を求めます

農業従事者の減少は深刻な問題です。現状の農家や生産者は、自らが生産した農産物がいくらかで売られるか分からずに生産されています。そのような状況で、再生産価格を下回る価格での取引が多発しています。言い換えれば、作物を出荷すればするほど赤字となっています。各主力作物の再生産可能な価格を設定し、最低限農家の所得がそれを維持できる仕組みの構築が急務です。農家や生産者の生産物を幅広く出荷できる規格の見直し、規格外の農産物の活用を促進し、生産者の出荷歩留まりを向上させつつ、食品ロスの削減にも貢献する政策の実現を求めます。所得を向上させるためには、未利用資源の活用など生産原価の低減を進めつつ、一方で農産物の流通コストを下げる取り組みも必要です。

(4) 農業生産現場における長時間労働、低収入から脱却できる仕組みづくりを求めます

農業生産者は、休みも取れず、残業代も無く、低収入での労働を余儀なくされています。労基法が適用されない中、多くの生産者は最低賃金以下の収入となっています。また、酪農などは早朝から深夜まで、休日が取れずに働いています。そのような中、ヘルパー制度への支援や農業従事者への賃金補償などへの財政支出を求めます。

3. 環境保全型農業、みどりの食料システム戦略について

2050年までに農林水産業でのCO₂排出量実質ゼロを実現するため、みどりの食料システム戦略では現在0.7%の有機栽培面積を2050年までに25%(100万ha)に拡大することをはじめ、化学農薬の50%削減、化学肥料の30%削減を掲げています。みどりの食料システム戦略での有機農業推進方針と、改正基本法に基づく基本計画「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」との関係性が分かりにくいいため、より分かりやすく整理し明示すべきです。

そして、その主要施策となる「温室効果ガス削減量」「化学農薬・化学肥料の使用量低減」「有機農業

の取組拡大」「事業系食品ロスの削減」「農業生産活動の継続を通じた多面的機能の発揮」の推進には、環境保全型農業直接支払交付金・多面的機能支払交付金のさらなる充実によって、各施策の推進を学校給食などで地元社会が支え再生可能エネルギーを含め循環型地域経済を各地域の足元から構築していくことが必要です。有機農業面積とその担い手を飛躍的に広げるため、国内外の有機農業の実践を検証・普及し、家族農業経営や新規就農者への支援を拡充すべきです。多国籍企業が主導する遺伝子操作やゲノム編集、スマート農業技術により食品産業化された農業に組み込まれ、地域農業とその担い手が排除されることがあってはなりません。

(1) 自然循環を生かした安全でおいしい食べものづくりの推進が必要です

日本は豊かな森・川・海の自然循環を有しています。森から供給されるミネラルは、腐植化により植物に吸収されやすいものになり、川から海へと、流域の農業や水産業に力を与えます。自然循環により生み出される恵みを感じながら食べることは、日本の農業を守り、地域の自然環境や生きもの(生物多様性)を育み、食文化を継承するという共感の輪を広げることにつながります。将来にわたって食の安全・安心を確保し、食の危機から子どもたちの未来を守るために、輸入に依存せず、国産資源で安全で高品質な食料供給を可能とする持続可能な農畜水産業推進の方向性が、消費者にとって分かりやすく示されることを求めます。

(2) 環境への取り組みと、資源循環型農業(未利用資源の活用)の推進を求めます

地球温暖化の大きな要因は、人口増加とその経済や生産活動からのCO₂排出量を吸収できる限界を大きく超えたことです。そこに、世界的な森林伐採など環境破壊が拍車をかけました。COPでもCO₂削減の目標しか出せない状況の中、CO₂排出削減に向け生産者だけでなく、流通業や国民も理解し積極的に取り組むべきです。農業においては、みどりの食料システム戦略に基づく化学農薬・化学肥料の使用削減と資源循環、バイオ炭による炭素貯留など、CO₂排出削減につながる環境負荷低減の取り組みを強化してください。なおメタンガス抑制については、中干し延長ではなく、生物多様性保全と両立する技術を確立するために、調査研究及び議論の場が必要と考えます。

世界的な化学肥料原料の偏在と、食料生産の増大による化学肥料の需要増大を踏まえ、既存の肥料・農薬の流通構造から脱し、肥料・飼料をはじめとする生産資材の国内にある未利用資源の活用を推進し、環境保全型で持続可能な農業を進めるように求めます。また農村では森林の荒廃も大きな課題となっています。森林は環境保全、生態系の維持、水資源の保有など重要な役割があります。森林里山再生の取り組みは、林業の再構築と鳥獣害対策にもつなげるなど、地域全体の視点での取り組みの推進強化を求めます。

(3) みどりの食料システム戦略を農業政策に位置付けた持続可能な農業の推進を求めます

みどりの食料システム戦略で掲げる化学農薬・化学肥料の削減や生産資材の国産化、温室効果ガス削減、食品ロス削減などを基本計画に明確に位置付けることを求めます。その上で、高品質・多収量で収益・自給率の向上にも貢献し、雑草の抑制効果もある既存の優れた循環型農法の横展開を推進すべきです。

みどりの食料システム戦略は、有機農業の名の下で安全性が懸念されるゲノム編集技術やRNA農薬、代用肉・昆虫食を打ち出すなど有機農業の本質を損ない、多国籍企業とその先端技術に依存した点が是正される必要があります。また、多様な農業経営体が重要な担い手として地域農業にしっかりと組み込まれ、地域農業の発展につながる戦略となるように是正した上で、その実効性が担保されるように基本計画で明確に打ち出すことを求めます。

(4) 有機農業・環境保全型農業の推進と学校給食への活用を求めます

有機農産物や特別栽培農産物の生産拡大には、契約取引を前提として、生産されたものが確実に販売しきれる仕組みが重要です。私たちは、有機農業、環境保全型農業に取り組む生産者と共に、生産計画、計画販売を重視して取り組んできました。ただ、一般流通では、有機農産物や特別農産物は価格が高いという理由で販売が敬遠される傾向にあります。市場流通においては、相場に左右され、また慣行との加算の明確な指標もなく、外見、規格などで安い値段で取引される場合もあります。販売が敬遠されると、結局買い叩かれてしまい、ダンピングして出荷せざるを得ない状況になります。また、生産者は有機で出荷しても、流通事業者、小売事業者は、小分け事業者の認定の課題、格付けの煩雑さ、区分管理の手間、コストなどにより無格付け(慣行と同じ)で店頭に置かれてしまう場合が多く発生します。そこから脱却するために、契約販売の推進を行い、制度として支援する仕

組みを求めます。

安全・安心で環境にも優しい農産物の持続的な生産・消費の手段として、公共調達が最も有効です。有機農業生産と消費の推進に当たっては、学校給食における有機農産物の取り扱いの先進事例を踏まえて、積極的に推進することを要望します。全国で有機農産物による学校給食が実現できるように、行政と生産者、関係団体が連携した仕組み作りを求めます。子どもたちに本物の食材を提供し、有機農産物の良さを知ってもらうことは、健康面でも食育面でも大きな効果があります。子どもたちが、食と農についての豊かな体験と知識に触れられるよう、学校教育における食育について、基本計画で補強すべきと考えます。

未来を担う子どもたちのために、食の安全・安心を確保し、健やかな食生活が送れるようにすることは、私たちの共通の願いです。そのためには、全ての農業を持続可能な有機農業または環境保全型農業に転換していくことが重要です。有機農業先進国では国が十分な財政的な支援策とともに有機農業への転換・拡大を推進しています。新規就農者・有機転換農家・有機農業者などの有機農業・環境保全型農業への転換促進と生産拡大に向けた支援策について、より充実した財政上の措置を講じてください。

4. 消費者の立場に立った食品安全などに関わる規制と表示、食料の安全確保の強化について

自給率向上を図るためには、消費者が積極的に国産品を選び消費できるようにすることが重要です。食品安全・食品表示に係る制度・政策について、より分かりやすい、選びやすい表示制度の確立が必要です。食品安全・食品表示に係る記述は、輸出入に係る観点のみであり、偏っていると言わざるを得ません。基本法の趣旨に則り、食品安全・食品表示に係る制度・政策について見直しが必要です。

(1) 食品安全・食品表示に係る制度・政策について、食品表示法の基本理念に則って検討することを求めます

食品安全・食品表示に係る制度・政策について、自給率向上を図るための見直しに当たっては、食品表示法の基本理念「消費者の安全及び自主的かつ合理的な選択の機会が確保されなければならない。」に則って、以下の項目について検討することを求めます。

①加工食品の原料原産地表示制度の見直しを求めます

食品表示基準の改正により、加工食品の原料原産地の新たな表示制度が 2022 年4月から完全施行となりましたが、原料原産地が不明で「国産」との誤認を招きかねない「国内製造」表示が多用される状況となっています。消費者が国産原材料を使った加工食品を選択しやすくすることは、食料自給率向上につながります。加工食品の原料原産地をより明確に表示する制度となるよう見直しを求めます。

②遺伝子操作(遺伝子組換え、ゲノム編集)食品の表示制度の見直しを求めます

食品表示基準の改正により、遺伝子組換え作物・食品の新たな表示制度が 2023 年4月から完全施行となりましたが、「遺伝子組換えでない」という任意表示の条件が厳格化(とうもろこし・大豆について公定法検査で不検出)されたことにより市場から「でない」表示が減少し、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が損なわれる事態となっています。遺伝子組換え作物・食品の国内商業生産が現在行なわれていない日本において、消費者が遺伝子操作されていない食品を選択しやすくすることは、食料自給率向上につながります。

また、市場化されて間もないゲノム編集食品については、種(子)にも食品にも表示制度がなく、予防原則を重視する消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が全く保証されておらず、生産者にも混乱を招きかねません。遺伝子操作(遺伝子組換え、ゲノム編集)食品の表示制度の見直しを求めます。

5. 農村政策について

ここ数年で若い世代を中心に「田園回帰」の流れや「関係人口」が増えてきたことは、これからの食料自給を高める上で、とても喜ばしいことだと思います。コロナ禍の閉鎖した社会環境からの価値観の変化や、徐々に農村のインフラも整ってきたことも後押しをしていると思いますが、まだまだ農村人口は少なく、新たに村外から人を呼ぶにしても、農業以外の維持管理を担う人材も不足している結果が水源かん養や森林環境なども悪化させている実態です。農村には自然資源が豊富にあり、都市との共同体であることを再認識した計画を立てていただきたくよう求めます。

(1) 多様な農業形態、担い手の確保と気候風土に適った地域農業の育成を求めます

目先の経済効率の追求に傾斜した大規模経営・企業化の推進ではなく、規模の大小を問わず多様な農業経営体を地域農業の重要な担い手として位置付けることを求めます。地域農業の発展は、農村やそ

の景観が持つ癒やしの機能を高め、新規就農者の確保・育成につながります。

食料を安定供給するためには、地域の気候風土に適った農業生産を基本とすべきだと考えます。日本の気候風土に適った食料政策の確立を考えるべきです。

(2) 農村のインフラや環境の維持管理を行うための役割を担う人材の構築を求めます

人口減少が進む我が国においては、特に過疎化が進む地域もあり、農村のインフラや環境の維持管理を行うための役割を担う人材が不足しています。村の再生は食料自給率向上のみならず、生態系サービスによる多様な恩恵を提供してくれます。農村が主体的に活動しやすく、発揮できる農業・農村づくりを求めます。

(3) 関係人口を増やす都市と農村の交流や活動支援を求めます

産直活動や農村行事などへ消費者が参加する交流は、都市と農村の経済循環や関係人口を増やす取り組みにもつながります。都市に住む消費者が農村の価値を理解する機会を推進する施策をお願いします。また、農福連携や援農の取り組みを推進し、実際に農業へ関わることができ行動に移しやすい具体的な施策を求めます。

(4) 家族農業への支援を求めます

日本における家族経営体は98%を占めます。家族で安心して農業ができる経営支援の拡大を要望します。最近では、家族で新規就労・移住する方も多くなり、村の人口増と活性化に寄与しています。家族就労者が暮らしやすい環境整備や農業経営支援を求めます。

以上