

「食料・農業・農村基本法」改正に対する提言

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

わたし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」（以下「基本法」という。）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。

新型コロナウイルスやウクライナ情勢、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、物流の混乱など、世界的な食料需要の増加の中で、日本の経済的地位低下により買い負けが生じ、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。しかし改正案の「最終取りまとめ」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。

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法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考えます。

I. 食料自給率目標の明示と実現のための対策について**1. 食料安全保障の確立のために、食料自給率の向上が必要です**

世界の人口増加、気候危機による食料生産の不安定化、地政学的リスクの高まり、日本の経済的地位の低下などにより、食料や生産資材の輸入が難しくなっています。食料安全保障は、「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を将来にわたり入手可能な状態」と位置づけられましたが、日本の食料安全保障上の最大の弱点は、食料を過度に海外に依存し食料自給率が余りにも低いことです。食料の安定確保や価格などについて、輸入リスクの高さを実感する昨今、将来にわたって食料が国民一人一人に行きわたるようにするために、食料自給率の向上に向けた取り組みが必要です。

2. 多面的機能、脱炭素化の推進のために、食料自給率の向上が必要です

現行基本法では、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等を「多面的機能」と定義し、基本理念の一つと位置づけていますが、これらの多面的機能を発揮するためには、農業が国内で営まれる必要があります。食料自給率の向上が必要です。「みどりの食料システム戦略」で示された農業の環境負荷低減の方向や、SDGs、脱炭素に向けた国際的な動向を踏まえると、有機農業をはじめとした環境に配慮した持続可能な農業を国内で広げ、食料自給率を向上させることが必要です。

3. 食料自給率目標の明示と実現のための対策を求めます

食料自給率目標が「国内生産と望ましい消費の姿に関する目標の一つ」とされ、その位置づけが下げられています。しかし、食料自給率は、国民一人一人の食料安全保障を確保する上で最も重要な目標であり、数値目標を明示すべきです。総合的な食料自給率目標に加え、肥料、飼料、種子、小麦、大豆、野菜などについても、過度な海外依存を脱却するために、品目別に具体的な目標水準や課題を示し、実現のための対策の検討と実行が必要です。

4. 100%自給可能な米作を強化する対策を求めます

食料安全保障のためには、主食となる穀物で自給率100%を達成できる水稲の生産基盤の維持が重要です。また、畜産飼料の国産化につながり、水田を維持することができる飼料用米を広げることにも重要です。飼料用米に対する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が必要と考えます。水田復帰が困難な圃場もあるため、園芸作物への転作ありきの生産調整とせず、小麦、大豆、加工・業務用野菜、飼料用作物等について、耕作されていない農地を活用することが優先と考えます。また、ミニマムアクセス米については見直しを求めます。

5. 国内自給率向上のためには担い手が必要です

農業従事者の高齢化と急速な減少が続いています。日本の農業行政の補助金制度は、基盤整備事業やメーカーなど業者に流れるものが多く、欧州のように生産者に直接支払いされる制度は少なく手続きも煩雑です。気象災害による生産減少や被害、家畜疾病による一斉殺処分、飼料や肥料の高騰、海流の変化に伴う漁獲量減少の影響など、一次産業をめぐる厳しい情勢に対して、農畜水産業を継続する上で生産者の生活を保障できる柔軟な所得支援制度の確立を求めます。兼業農家を含めた多様な担い手によって成り立っている日本の農業の現状を踏まえた対策を求めます。規模の大小に関わらず、また中山間地域などでも営農が継続できるなど全ての農業者が受けられる制度を求めます。新規就農者の拡大に向けて有機農業、環境保全型農業の技術の支援策や農地の確保などの政策を積極的に行い若い方が営農できる環境整備を求めます。

II. 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

1. 生産者の農業所得の向上と再生産を確保し得る適正な農林水産関係予算を求めます

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、燃料費が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、農業経営が立ち行かず離農、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年間で現行の1.6倍の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。

2. 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及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づ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るべきだと考えます。基本理念の説明の中で、市場原理を活用して、需要に即した農業生産とありますが、地域の気候風土に合わない農業生産には限界があります。まず「日本国内で作りやすいものは何か？」そこから出発して、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。

3. 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共に、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、わたしたち消費者がますます苦しむこととなります。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。これは欧米等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。

4. 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。現在の生産者は、農産物がいくらで売られるか分からずに生産しています。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、農産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、最低限生産者の所得がそれを維持できる仕組みの構築が急務です。生産者の農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。

Ⅲ. 環境保全型農業、みどりの食料システム戦略について

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を育み、食文化を継承するという共感の輪を拡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強く希望します。

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の確立するために、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強化し、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」を農業政策に位置づけた持続可能な農業の推進を求めます

国連は2028年までを「家族農業の10年」と定め、家族農業をSDGs達成の鍵と位置付けています。EU・中国をはじめ、世界の潮流は有機農業、減化学合成農薬・減化学肥料栽培に向かっています。有機農業をはじめとする環境に配慮した持続可能な農業生産の推進は、人と自然に優しく、生物多様性の保全に貢献し、長期的・社会的・総合的に経営効率が最も高いといえます。環境保全・生物多様性保全など持続可能な食料・農業システムをあらゆる農政の前提として基本法の目的に明記し、その実現に向けた家族農業の役割、政府の役割を明らかにしてください。とりわけ「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法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。

しかし、「みどりの食料システム戦略」は、有機農業の推進を掲げているにも関わらず、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を是正する必要があります。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法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。わたしたちは、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、現在においても有機農産物や特別栽培農産物が、流通上で一部評価されずに販売されている現状が数多くあります。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要望します。

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づくりを求めます。子どもたちに本物の食材(安全で環境に配慮された食材)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、基本法で補強するべきと考えます。

未来を担う子どもたちのために、食の安全・安心を確保し、健やかな食生活を送ることができるようにすることは、わたし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共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。

IV. 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

1. 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が必要です

「最終取りまとめ」における食品安全・食品表示に係る記述は、輸出入に係る観点のみであり、偏っていると看做されるを得ません。基本法改正に当たっては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、自給率向上を図るための見直しが必要です。

2. 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。

以上の観点から、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。

以上