

2023 年 5 月 26 日

農林水産大臣 野村 哲郎 様

日本生活協同組合連合会
食料・農業問題検討委員会
委員長 畑 忠男

食料・農業・農村基本法見直しに関する意見書

わたしたち生協は、3,000 万人を超える組合員からなる日本最大の消費者組織です。生協は、消費者一人ひとりが出資・利用・運営する事業体を通じて、消費者が求める安全でよりよい食品を、消費者みずから手に入れようという活動からスタートしました。安全性や品質保証、食品表示、適正な価格、安定供給など、食をめぐる消費者の様々なねがいを、生産者や食品産業など多様なパートナーとつながり、協力することで実現してきました。

生協産直では、生産者と消費者の相互理解と対等な関係に基づき、農産物の鮮度・品質保証や、有機栽培・特別栽培を含む環境に配慮した生産など、様々な課題に取り組んできました。これらの実践は、日本の生協の 21 世紀理念「自立した市民の協同の力で 人間らしいくらしの創造と 持続可能な社会の実現を」、コープ SDGs 行動宣言の一つ「持続可能な生産と消費のために、商品とくらしのあり方を見直していきます」につながっています。

近年、食料・農業をめぐる情勢は大きく変化しています。新型コロナウイルス感染症やウクライナ危機、30 年ぶりの円安水準で、輸入に依存する穀物や飼料・肥料などの生産資材、エネルギーの価格が高騰し、生産者と消費者のくらしに大きな打撃を与えています。

世界的な食料需要の増加と日本の経済的地位の低下により、食料・エネルギーの海外調達がいつそう困難になると見込まれる中、国内の農業生産を強化していくことが喫緊の課題となっています。また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・病害虫の拡大は、農業生産に大きな被害をもたらしています。気候変動対策や生物多様性保全への要請が世界的に高まり、農畜水産業のグリーン化や持続可能な食料システムの確立が求められています。

こうした課題に取り組むためには、農業関係者だけではなく、加工・流通・消費・再生に至るフードチェーン全体の事業者・関係者や、消費者・市民社会の協力が不可欠です。

しかしながら、現在進められている食料・農業・農村基本法の見直しプロセスを含めて、消費者が課題の理解を深め、主体的に考え、意見を発信できる機会が十分に確保されているとはいえません。消費者が食料・農業・農村にかかわる豊かな体験や交流を通して、理解を深める機会を増やしていくこととともに、政策決定プロセスへの参画の機会を確保していくことが、社会全体で課題解決を進めていくうえで大切だと考えます。

わたしたち生協は、生産者をはじめ、多様なパートナーとの協力を通じて、消費者のねがいを実現してきた立場から、食料・農業・農村についての意見をとりまとめました。現在論議が進められている「食料・農業・農村基本法」の見直しに反映いただきたく、意見として提出いたします。

食料・農業・農村基本法見直しに向けた生協のねがい～5つの重点

1. 食料安定供給の確保に向けた国内農業生産の強化

国内外における食料調達リスクがかつてなく高まる中、将来にわたって食料安定供給を確保していくため、国内農業生産をいっそう強化するとともに、輸入の安定化や備蓄の強化に関する施策と適切に組み合わせることが必要であると考えます。

国内農業生産の強化は、国産農産物の積極的な利用につながるよう、多様化する消費者や実需者のニーズに応じて行われることが必要です。そのためには、品種や生産技術の開発・改良から計画的生産、集荷・保管・出荷、加工、流通、消費に至るバリューチェーン全体での連携・協力が重要であると考えます。農業者と流通・小売など食品産業の事業者、地方公共団体などの連携強化・支援について、基本法で補強することを求めます。

米は日本で唯一 100%自給可能な穀物としてこれからも安定的に生産・供給されるよう、意欲ある担い手への支援を中心に、水田稲作の生産構造を強化していくことを求めます。

一方で、食料自給の観点からは、国内需要が高く、輸入依存度の高い小麦・大豆や飼料の国産化も必要です。過去 20 年間、小麦の単収は大きく向上しておらず、大豆の単収は低下しています。品種や生産技術の開発・改良や、実需者との連携を含め、中長期的な生産目標に基づく一貫性のある政策・制度で、生産力を拡充し、安定生産・安定供給を支援していくことを求めます。

2. 再生産と消費者の食料アクセスに配慮した透明で公正な価格形成

食料は、あらゆる人の生命維持や健康で文化的な生活にとって欠かせないものであり、現行基本法の通り、将来にわたって良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されることを求めます。また、需給や品質評価を適切に反映できる透明で公正な市場制度や仕組みを強化していくことが必要です。

高まる生産コストやリスクに対応し、再生産が可能となる条件を整えていくことは重要です。一方、内外価格差が大きい中で、再生産に必要なコストを単純に価格転嫁すれば、かえって国産農産物の支持が低下することも懸念されます。財政支出に基づく生産者への直接支払い等を通じ、国内農業生産の強化や再生産への配慮と、消費者の食料アクセスに配慮した価格とのバランスを図ることを求めます。

透明で公正な価格形成には、農業・食料関連産業の国内生産額の 8 割以上を占める食品産業の役割が重要です。生産コストを含む生産現場の情報の共有化など、フードバリューチェーン全体での農業者や事業者の協力について、基本法で補強することを求めます。

3. 持続可能な農業・食料システムへの転換

農業の多面的機能という外部経済効果のみならず、温室効果ガス排出や化学農薬・肥料による土壌・河川汚染など、農業がもたらす外部不経済を含めてトータルでとらえ、持続可能な農業・食料システムを追求していくことについて、基本法の理念として明確に位置づけること、モニタリング・情報開示を進めることを求めます。

特に「みどりの食料システム戦略」に基づく環境負荷の低減や、国内資源の最大活用による循環型農畜産業の構築、働く人の人権尊重について基本法で補強することを求めます。

また、生態系サービスを全体でとらえ、改善していくため、農業政策と畜産・水産・林業政策や、農村・地域政策との連携を高めていくことも必要です。

食品産業においては、加工・流通・消費過程での食品ロスの削減や、食品廃棄物の堆肥化・リサイクルループ構築、流通の合理化などを通じた環境負荷低減と、サプライチェーンにおける働く人の人権尊重について、基本法で補強することを求めます。

環境や社会に配慮した持続可能な生産のためにかかる追加的コストは、単に価格転嫁によって一部の消費者に負担を求めるだけでなく、その便益が及ぶ社会全体で広く分担する仕組みを強化することを求めます。税や課徴金・補助金、排出権取引、公共調達、認証制度など様々な政策手段を整備・活用していくことが必要です。

4. 農村の維持・発展、都市と農村の共生

農村は国土の大半を占め、農地や水などの農業資源管理に加え、景観の保全、伝統・文化の継承、水源涵養や気候調整などの生態系サービスの提供に極めて重要な機能を果たしています。農村人口の急速な減少の中で、これらの機能が維持されるために、管理の担い手へ対価が支払われる仕組みを社会全体で運用していくことが重要です。日本型直接支払いや、森林環境税等で実践の進む生態系サービス支払いなどの施策について、基本法で補強することを求めます。

農村の価値を活かしながら、新たなくらしや産業を発信していくために、地域産業と異業種との連携を進めることが必要と考えます。産官学民連携で農林水産業・食品産業分野のイノベーションを促進するプラットフォームを農村に構築するなど、新たな農村振興策について、基本法で補強することを求めます。また、都市と農村が支え合い、共生できる社会に向けて、農的関係人口の創出や、学校給食等の公共調達を含めた都市と農村の経済循環の構築などをさらに支援していくことを求めます。

5. 消費者・市民社会の参画、消費者と生産者の相互理解と協力

現行基本法は、国民的視点を取り入れ、農業だけでなく食料や農村、多面的機能を含む総合的な理念を掲げました。その実現に必要な、幅広い事業者や消費者の理解と協力を得るためにも、国の政策や地域計画など、食料・農業・農村にかかわる重要な政策・方針決定の場に、農業者や農業関係団体だけでなく、消費者や若者世代の代表など、多様なステークホルダーが参画できる機会を拡充していくことを求めます。

消費者・市民社会の参画を促進するため、新たな基本法の理念に沿って、長期的な政策目標を明らかにし、分かりやすい目標・指標体系を整理すること、定期的かつ時宜を得たモニタリングと政策評価、情報開示と広報を進めることを求めます。目標数値の検討にあたっては、カロリーベース総合食料自給率だけではなく、重要品目ごとの自給率目標や、農業生産基盤の構成要素ごとの目標など、事業者・消費者にとっても課題と対策がより分かりやすいものとするを求めます。

また、学校教育における食育・体験型学習、学校給食での地元農産物や有機・特別栽培農産物の利活用、都市農業の振興などの施策を基本法で補強すべきと考えます。特に、消費者への一方的な発信だけではなく、消費者と生産者の交流と相互理解の機会を拡充していくことを求めます。

食料・農業・農村基本法見直しに向けた生協のねがい

1. 食料問題に関する生協のねがい

(1) 国内農業生産の強化を中心とする食料の安定供給の確保

国際情勢の不安定化や、日本の経済的地位・購買力の低下、世界的な食料需要の増大、気候変動など、食料の安定供給・安定調達をめぐるリスクは高まり続けています。将来にわたって食料の安定供給を確保していくため、国内農業生産をいっそう強化するとともに、輸入の安定化や備蓄の強化に関する施策を適切に組み合わせることが必要であると考えます。

国内農業生産の強化は、国産農産物の積極的な利用につながるよう、多様化する消費者や実需者のニーズに応じて行われることが必要です。食料自給の観点からは、国内需要が高く、かつ輸入依存度の高い小麦・大豆や飼料の国産化の推進が重要です。また、家庭での調理や食事のあり方が変化する中で、野菜や果実などの加工・業務用ニーズは引き続き高まっています。品種や生産技術の開発・改良から、計画的生産、集荷・保管・出荷、加工、流通、消費に至るバリューチェーン全体での連携・協力を強化していくこと、そのための農業者、食品製造や流通・小売に関わる事業者、地方公共団体の役割や連携について、基本法で補強することを求めます。

輸入は、山がちで平野が少なく、限られた国土に多くの人口を抱える日本において、健康で充実した生活を支える栄養ある食料を確保するうえで欠かせない手段です。安定した輸入のためには、平和な国際関係や信頼に基づく貿易関係が極めて重要です。現行基本法にある開発途上地域への技術協力や食料援助だけでなく、先進国も含めた平和な国際関係の構築や、輸入の安定化に向けた施策について、基本法で補強することを求めます。また、輸入食品の安全性の確保のための制度・監視体制等の充実は引き続き重要です。

備蓄は、気候変動・災害リスクの高まりや国際情勢の緊迫化を受けて、強化していく必要があります。同時に、備蓄強化にかかるコストの合理化や、人口動態・情勢を踏まえた備蓄水準の見直し、期限を迎えた食料備蓄を無駄にしないような用途の確保についても、基本法で補強すべきと考えます。

(2) 再生産と消費者の食料アクセスに配慮した、透明で公正な価格形成

食料は、あらゆる人の生命維持や健康で文化的な生活にとって欠かせないものであり、現行基本法で掲げているように、「将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給」されることを求めます。価格形成においては、現行基本法の通り「消費者の需要に即した農業生産」が強化されるよう、需給や品質評価を適切に反映できる透明で公正な市場制度や仕組みの強化が必要です。

国内農業生産を強化していくうえで、農業者の経営安定化対策など、再生産に必要な条件を整えていくことが重要です。特に近年では、急激な生産資材高騰や異常気象・家畜伝染病など生産上のリスクが高くなっており、農業者の暮らしを守り、生産を持続していけるようなしくみが望まれます。一方で、輸入品との内外価格差が大きい中で、再生産に必要なコストを単純に価格に転嫁すれば、かえって利用離れにつながるなど、国内農産物の支持が低下することも懸念されます。国内農業生産の強化の便益は社会全体に及ぶもので

あり、そのコストは価格転嫁によって消費者のみが負担するのではなく、財政支出によって社会全体で広く分担していくべきです。財政支出に基づく生産者への直接支払い等を通じて、国内農業生産の強化や再生産への配慮と消費者の食料アクセスに配慮した買いやすい価格の実現とのバランスを図ることを求めます。

食料価格の形成においては、農業・食料関連産業の国内生産額の 8 割以上を占める食品産業の役割が大きくなっています。生協の産直事業では、生産者と消費者の対等な関係に基づき、生産者のくらしや努力と消費者の支持のバランスを図りながら価格を協議・設定してきました。また生産コスト高騰や家畜伝染病などの問題については、買い物の場面や広報媒体等を通じて、消費者の理解促進に努めています。このように、透明で公正な価格形成のため、生産コストを含む生産現場の情報の共有化など、生産・加工・流通・小売・外食を含むフードバリューチェーンの各主体が協力していくことについて、基本法で補強すべきと考えます。

この間の記録的な物価上昇では、農産物を原料とするものだけでなく、輸入に依存するエネルギー価格の高騰で、様々な生活必需品が値上がりしています。消費者、特に家計に余裕のない世帯への負担が大きくなっており、健康な食生活が維持できないおそれすらあります。国内農業生産の強化や環境配慮などに必要な追加的コストの価格転嫁にあたっては、消費者の家計負担や可処分所得の状況を踏まえて、バランスを取りながら進めることを求めます。

（３）食料の物理的アクセスの確保

物流の 2024 年問題に象徴されるように、物流業界での構造的な人手不足や労働時間適正化の中、流通システムの効率化は喫緊の課題となっています。流通システムの効率化に向けて、共同物流・共同配送などの施策や食品産業の事業者の役割について、基本法で補強すべきと考えます。

また人口減少と集住密度の低下により、食品小売店や配送網の維持が難しくなる地域が増加しています。買い物困難に直面する地域では、行政や社会福祉協議会、地域の住民団体、農協や生協など協同組合を含む流通・小売事業者が連携して買い物支援に取り組んでいます。地域の実情に応じた役割・コスト分担によって、持続可能な仕組みをつくるのが課題となっており、そのための支援策が必要です。

一方で、急速な人口減少と高齢化、地方自治体の財政難の中でも公共サービスや生活インフラへのアクセスを確保し続けるため、国土交通省を中心に地域生活圏や集落生活圏の構造の見直しが検討されています。現在の構造を前提とした対策だけではなく、長期的な国土計画の変革とも連携し、物理的アクセス問題の解決を図る必要があります。

（４）食料の経済的アクセスの確保

非正規雇用の拡大や、世帯人数の減少・高齢化を背景に、低所得世帯が増加しています。記録的インフレが進み、税・社会保障の国民負担率も上がり続ける中、経済的困窮による食料アクセスの問題が深刻化することが懸念されます。一義的には経済的困窮を生まないための社会保障政策や教育政策が重要ですが、今ある貧困問題に対応するために、食料への経済的アクセスに関する定期的な実態把握と、フードバンクや子ども食堂等への支援、

新たな食料支援策の検討を求めます。

食料支援にあたっては、特に、地域ごとのステークホルダーのプラットフォームづくりや、余剰が発生する現場と支援現場とのマッチングなど、継続的な支援を可能にする効率的な仕組みの整備が必要と考えます。

（５）食品の安全性と選択性の確保

食品安全は、消費者の安全・安心なくらしの基礎となるものです。国際的な共通認識とされているリスクアナリシスの仕組みの運用と、消費者が正確な情報に基づき判断できるようにするための丁寧なリスクコミュニケーションの徹底が引き続き大切です。

世界人口増加に伴う食料増産や環境負荷低減などのため、バイオテクノロジーやフードテックなど新たな技術の開発・活用が急速に進んでいます。こうした技術を利用した食品の導入や普及にあたっては、リスクアナリシスの仕組みを適切に運用するとともに、技術の内容や意義などについて、消費者に正確に、分かりやすく伝えることを求めます。

持続可能な食料システムへの転換が求められる中、化学肥料・農薬使用や CO2 排出などの環境負荷や人権尊重への対応など、消費者の選択を支えるために提供すべき情報が多様化しています。消費者が、自らのニーズや価値観に沿って主体的に食品を選びとることができるよう、表示・情報開示に関わる制度のさらなる充実・整備を求めます。その際には、商品表示にとどまらず、インターネット等での情報開示の促進やルール形成も必要と考えます。

２．農業に関する生協のねがい

（１）需要に応じた国内農業生産の強化

日本の高温多湿な気候風土に適し、連作障害を起こさない水田稲作は、日本の農業において基幹的役割を担ってきました。また米は日本ならではの食生活や食文化に大切な役割を果たしています。米が唯一国内で 100% 自給可能な穀物として、これからも安定的に生産・供給されるよう、意欲ある担い手への支援を中心に、飼料用米を含めた水田稲作の生産構造を強化していくことを求めます。世界における日本食市場の広がりを踏まえ、輸出によって農業者所得の向上を図る施策の検討も必要と考えます。

一方、国内における米の一人当たり消費量は減少を続け、米余りを回避するために国による需給バランスの調整が行われています。食料自給の観点からは、国産需要の高い小麦・大豆や、野菜・果実など加工・業務用ニーズの高い農産物、国内畜産を支える飼料などの国産化を推進していくことも必要です。過去 20 年間、小麦の単収は大きく向上しておらず、大豆の単収はむしろ低下しています。品種や生産技術の開発・改良、実需者との連携による商品開発や普及促進を含め、中長期的な生産目標に基づく、一貫性・安定性のある政策・制度によって生産力を拡充し、安定生産・安定供給を支援していくことを求めます。

飼料自給率の向上は、海外からの調達が困難になる中、日本型畜産を支える基盤として喫緊の課題です。畜産業は、農業における家畜排せつ物の堆肥活用、流通・加工段階で発生する食品廃棄物のエコフィード活用など、国内で循環型農業・食料システムを構築するためにも重要な役割を持っています。地域ごとに耕畜連携による飼料自給体制づくりへスピードを上げて取り組めるよう、支援の強化を求めます。

麦・大豆や飼料などの生産強化にあたり、水田の畑地化が必要と指摘されています。一度水田を畑地化するとすぐには湛水機能を戻すことはできません。また現在、畑作物の栽培に適さない湿田が水田の約半分を占めると言われています。現在の水田を前提とした水利システムからの変更を含め、どこに・どの程度水田を維持していくのか、中長期的なビジョンに基づく判断や投資が必要です。土壌や気候風土、水利・交通インフラを含め、地域ごとに多様な条件を踏まえた農地・水田活用の中長期的な計画を立てること、その計画策定プロセスに、農業者だけではなく、地域の非農業者や消費者を含む多様なステークホルダーの参加を促進していく必要があると考えます。

（２）国内生産基盤強化のための輸出促進、知的財産の管理・活用

急速な人口減少・少子高齢化で国内市場の縮小が避けられない中、国内の農業生産基盤の維持・強化や、生産者の所得向上のためには、海外市場を志向することも必要と考えます。現行基本法には輸出促進の目的が位置づけられていません。基本法において、国内生産基盤の強化や農業所得向上といった輸出促進の目的を明記するとともに、その目的にどの程度寄与しているのかを定期的に検証することを求めます。

輸出にあたっては、相手国では生産が難しいものの貿易を中心として、相手国の農業を弱めることにつながらないこと、お互いにメリットを感じられる互恵的関係を構築していくことが大切であると考えます。

日本で開発された優良品種の海外流出が相次ぎ、輸出機会の逸失につながっています。農業の生産性向上や高付加価値化に貢献する品種や栽培技術などの知的財産について、適切な管理・活用を進めることを基本法に位置づけることを求めます。

（３）農業の担い手の確保・育成

人口減少・高齢化により、基幹的農業従事者の急速な減少が続いています。避けられない人口減少の中でも、食料の安定供給や農業の持続的な発展を確保していくために、現行基本法にある通り「効率的かつ安定的な農業経営」を中心とする農業構造を確立し、その主体への農地の利用の集積を進めることが必要と考えます。

「効率的かつ安定的な農業経営」の主体として法人経営が注目されています。法人化によって雇用労働が創出され、障がいのある方や時間制約のある方を含め、より多様な働き方が可能になることも期待されます。法人化自体が目的とならないよう、法人経営が果たす役割について基本法に位置づけ、支援策を補強することを求めます。

農業の担い手を確保していくためにも、働く人の人権が尊重され、安全や健康が守られるように労働環境・制度を整え、魅力ある産業としていくことを求めます。制度設計にあたっては、通年雇用が困難、収穫期に集中して人手が必要など、農業ならではの特性を考慮することが必要です。

「効率的かつ安定的な農業経営」を担う人材、特に未来を担う世代の育成は極めて重要です。地域ごとの中核的な若手農業者の育成、地域を超えたネットワークの構築や知識・経験の共有など、人材育成の施策を補強すべきです。

「効率的かつ安定的な農業経営」が難しい農地や中山間地域を中心に、担い手不足が加速する中で、耕作放棄地が増加し続けています。農地を最大限維持し、有効活用していく

ために、中小・家族経営や高齢者に加え、半農半Xや二拠点居住者など、多様な人材の役割を位置づけ、支援していくことも必要です。また、障がい者や就労に困難を抱える方などが生き生きと働ける場として、農業・農村は重要です。農福連携の意義や支援について、基本法で位置づけることも必要と考えます。

（４）生産性向上と技術開発

日本では過去 20 年間、米・大豆・小麦など主要穀物の土地生産性が向上してきませんでした。国際情勢が激変し、国内農業生産の強化が求められる中、生産性向上は大きな課題です。農地の集約・区画拡大をはじめとする生産基盤の整備が引き続き重要です。また、品種開発やスマート農業技術、農作業を受託できる農業支援サービス事業体など、農業の様々な側面における革新が重要とされています。国の研究機関や行政が持つリソースを共有化しながら、民間の農業関連ビジネスを育成していくこと、金融等を含め、産官学民の連携で農畜水産業・食品産業分野のイノベーションを生み出すエコシステムを構築することが必要です。

土地生産性・労働生産性の向上だけでなく、気候変動対策や生物多様性保全に貢献するような技術開発も重要です。

農業・食料生産における技術革新の一環として、新たな育種技術や培養肉の商品化など、気候変動への適応や、食料増産にあたっての環境負荷抑制のための技術開発が進んでいます。リスクアナリシスと丁寧なリスクコミュニケーションを前提として、技術開発を支援していくことが必要であると考えます。

（５）災害対策、家畜伝染病・病虫害対策

気象災害が頻発化・激甚化し、農業生産への影響も拡大する中、災害による損失の補てんだけでなく、災害からの復旧支援や防災・減災などの施策も、基本法に位置づける必要があります。

気候変動の影響により、家畜伝染病や病虫害被害がさらに拡大していくことが懸念されます。水際対策の強化やまん延の防止、そのための技術開発などについて、基本法で補強すべきと考えます。

３．環境・サステナビリティへの生協のねがい

（１）持続可能な農業・食料システムへの転換

現行基本法では「非貿易的関心事項」として日本政府が提唱した「多面的機能」が理念の一つに位置づけられましたが、農業がもたらす外部経済効果だけではなく、温室効果ガス排出や化学農薬・肥料による土壌・河川汚染などの外部不経済への関心が世界的に高まっています。また環境の持続可能性に加え、社会的な持続可能性への関心が高まり、サプライチェーンを通じた人権尊重のための国際的な枠組みが急速に整備されています。持続可能な農業生産・食料システムを追求していくことについて、基本法に明確に位置づけることを求めます。

特に「みどりの食料システム戦略」で掲げた化学農薬・化学肥料の使用抑制や温室効果ガス排出などの環境負荷低減、働く人の人権尊重について、基本法で補強する必要がある

と考えます。農業による沿岸漁業・海洋生態系への負荷は無視できないものとなっています。生態系サービスを全体でとらえ、向上させていくために、農業政策と畜産・水産・林業政策との連携、農村・地域政策との連携を高めていくことも必要です。

食品産業においても、加工・流通・消費過程で発生する食品ロスの削減や、食品廃棄物の堆肥化・リサイクルループの構築、流通の合理化などを通じた環境負荷低減と、働く人の人権尊重は大きな課題です。

肥料・飼料をはじめとする生産資材の海外調達が困難になる中、酪農・畜産からの廃棄物や稲わら、下水汚泥などを活用した、資源・エネルギー循環の構築がますます重要になっています。国内資源を最大限活用した、循環型農畜産業の生産体系構築について、基本法で補強すべきと考えます。

（２）持続可能性のためのコスト分担とモニタリング・情報開示

環境負荷の低減をはじめ、持続可能な生産を進めるためにかかる追加的なコストについては、単に価格転嫁によって一部の消費者に負担を求めるのではなく、その便益が及ぶ社会全体で広く分担する仕組みを強化することを求めます。農業者や事業者の自発的な努力が促されるよう、規制的手段に加えて、税や課徴金、補助金、投融資、排出権取引、公共調達、ラベル・認証制度など様々な政策手段を整備していくことが必要です。

コスト分担に消費者の理解と納得を得るためにも、持続可能な農業・食料システムに関する分かりやすい目標・指標体系の整備と、モニタリング・情報開示を求めます。

４．農村への生協のねがい

（１）農業資源・生態系サービス管理のための経済循環

農村は、農地や水といった農業生産に欠かせない資源管理の場です。また日本ならではの景観の保全や、様々な伝統・文化・行事の継承、森林生態系を含めた水源涵養・気候調整などの生態系サービスの提供においても極めて重要な役割を担っています。人口減少が進み、農村における農業資源や生態系サービスの維持管理の担い手確保がますます難しくなる中で、こうした機能を可視化し、管理の担い手へ対価が支払われる経済循環の仕組みを社会全体で運用していくことが重要です。多面的機能支払いや中山間地等直接支払い、森林環境税等で実践の進む生態系サービス支払いなど、農業資源・生態系サービス維持管理のための施策について、基本法で補強することを求めます。

（２）農村からのイノベーションと農的関係人口の拡大

農村には、豊かな自然環境や日本ならではの景観、食文化、伝統行事など、将来にわたり大切にしていきたい価値が蓄積されています。これらを活かしながら魅力ある仕事やチャンスを創造していくために、農村において農林水産業と異業種との組み合わせ、多様な人・組織とのかかわりによるイノベーションを促進していくことが重要です。スマート農業や、鳥獣害対策とジビエ活用、エネルギー生産を含めて、産官学民連携で農林水産業・食品産業分野のイノベーションを促進するプラットフォームを農村に構築するなど、農村から新たな産業や暮らしを発信していくための施策について、基本法で補強する必要があると考えます。

農業従事者は現在人口の約 1%、今後さらに減少していくことが予想されています。生協では産直事業を中心に、生産者と消費者の交流会、親子での産地見学、点検・確認会、農業体験・援農、被災産地でのボランティアなど、消費者と生産者の多様なつながりを広げてきました。こうした消費者と生産者の交流を通じた農的関係人口の創出や、学校給食・公共調達を含めた都市と農村の経済循環の構築について、基本法で補強することを求めます。都市農業については、現行基本法における「都市住民の需要に即した農業生産」だけでなく、農業への消費者理解を促す役割についても明記すべきと考えます。

5. 農政全般に関する生協のねがい

(1) 政策決定プロセスへの消費者・市民社会の参画と透明性の確保

現行基本法は、農業にとどまらず国民的な視点を取り入れ、食料や農村、多面的機能を含む総合的な理念を掲げました。食料・農業は、農業者だけの課題ではなく、消費者・市民を含む社会全体の課題です。

基本法制定以降の新たな課題に対応していくうえでも、農業者だけではなく、幅広い事業者や、消費者の理解と協力が求められています。そのために、食料・農業・農村にかかわる政策決定のプロセスに、農業者だけではなく、消費者や、若者世代の代表など、多様なステークホルダーが参画できる機会を拡充していくことを求めます。

日本の農業政策や農業予算は極めて複雑で、農業関係者以外には理解が難しいのが実情です。農業政策や農業予算の決定過程の透明性を高めるとともに、政策目標や施策、財政支出とその費用対効果について、納税者である消費者へより分かりやすく情報開示していくことを求めます。

(2) 消費者と生産者の相互理解と協力

食料・農業・農村をめぐる課題が多様化・深刻化する中で、消費者や市民社会に求められる役割も大きくなっています。現行基本法では消費者について「食料、農業及び農村に関する理解を深め、食料の消費生活の向上に積極的な役割を果たす」としています。しかし、流通の発展に伴い、多くの消費者にとって農業生産の現場や農村の生活はさらに遠いものとなっており、生産者の苦労や創意工夫など生産の実態について知る機会は限られています。消費者が食と農について理解を深めるための食育・教育や、情報発信・コミュニケーションなどの施策について、基本法で補強することを求めます。

中でも、小・中・高校および大学を中心とした若い世代への食育・体験型学習が極めて重要です。子どもたちを通じ、親世代も改めて理解を深めるきっかけを得ることができそうです。あらゆる子どもたちが、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・体験型学習や、学校給食における地元農産物、有機・特別栽培農産物の利活用などの施策について、基本法で補強すべきと考えます。

一方で、消費者が食と農について理解を深めるだけではなく、生産者が消費者の多様なくらしや食のニーズ、農業・農村への想いについて理解を深めることも重要です。そのことは、需要に応じた生産や品質改善などを通じ、消費者の国内農業・農産物への支持を高めることにつながります。生協産直においても、生産者と消費者の交流・コミュニケーションを大切に広げ、そこで培われた対等な信頼関係が、品質保証システムの強化や環境保

全型農業などの課題に協力して取り組む礎となってきました。生産者と消費者の交流や相互理解の促進についても、基本法に位置づけることを求めます。

（３）新たな理念に基づく分かりやすい政策目標とモニタリング・情報開示

基本法制定以降の新たな課題に社会全体で取り組んでいくためにも、食料や農業、農村・国土についての長期的なビジョン、政策目標を分かりやすく示すことが重要です。頻繁な政策や制度の変更は、農業者をはじめとするステークホルダーの経営判断を難しくします。新たな基本法に基づき、政策目標を分かりやすく示し、農政の一貫性・予見可能性を確保することを求めます。

現行基本法では基本計画で定める目標として「食料自給率」のみを規定しており、農村や多面的機能を含む幅広い理念の実現状況が適切に評価され、分かりやすく発信されてきたとはいえません。新たな基本法の理念に沿って、消費者にとっても分かりやすい目標・指標体系を整理すること、そのうえで定期的かつ時宜を得たモニタリングと政策評価、情報開示を進めることを求めます。

「食料自給率」は食料の消費と生産・調達に関する大局的な見取り図を得る指標として重要ですが、国内の農業生産の強化との関係は分かりにくいものとなっています。例えばカロリーベース総合食料自給率からは、米の消費拡大や国産飼料による畜産物の普及などがどのように国内農業の強化に貢献しているのかを読み取ることはできません。また、ビタミンやミネラルの供給源として健康な食生活に欠かせない野菜や果物の生産が反映されにくいという課題もあります。食料自給率は、飼料、小麦、大豆、野菜など品目別にとらえ、目標水準や課題を示していくことが必要です。また食料自給力指標も、統合した指標とすると、農業資源（農地・農業用水等）、農業技術、農業労働力などの構成要素ごとの課題が見えにくくなります。消費者や市民社会の理解と協力を得るためにも、消費者・事業者にとっても、めざすべき方向や課題、課題解決のためにとるべき行動が分かりやすい目標・指標体系の整備を求めます。

新たな基本法において平時からの「食料安全保障」という概念を用いることが検討されています。しかし「食料安全保障」は、一般の消費者にとっては主に川上の調達リスクや不安要素がイメージされ、具体的にどのような状態を指すのかが分かりにくい言葉です。

「食料安全保障」を消費者にとっても分かりやすく定義し、そのうえで「食料の安定供給の確保」を軸として、「食料流通・アクセス」「食料利用」などの重要な政策課題についても基本法に位置づけるべきと考えます。

以上