

食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第7回）議事概要

1. 日時：令和5年1月13日（金）13:30～15:55

2. 場所：農林水産省7階講堂

3. 出席委員：

井上委員、合瀬委員、大橋委員、清原委員、香坂委員、齋藤委員、茂原委員、
高槻委員、寺川委員、中嶋部会長、中家委員、二村委員、堀切委員、真砂委員、
三輪委員、柚木委員、吉高委員（磯崎委員、上岡委員、山浦委員は欠席）

4. 議題：

食料・農業・農村基本法の検証・見直し検討について
（有識者ヒアリング[テーマ：持続可能な農業の確立]）

5. ヒアリング者：

三好 智子 国際有機農業運動連盟（IFOAM） 世界理事
信達 等 不二製油グループ本社株式会社 執行役員 油脂事業部門長 兼
SCM（サプライチェーンマネジメント）グループリーダー

6. 主な発言内容：

（中家委員）

- ・ 我々も、みどりの食料システム戦略を踏まえた環境調和型農業の推進に向けた取組方針の検討を進めているが、外国に比べて日本の消費者の環境に対する意識が極めて低い状況の中、環境負荷軽減の認証制度やそのラベルを作っても、消費者に認識されなかったり評価されなければ意味がない。生産者の努力や付加価値に対する適正な評価が持続可能な農業に不可欠であり、基本法の見直しに当たっては、再生産可能な価格での需要に応じた生産が行われる仕組みが必要。
- ・ 自然災害が多発・甚大化する中で、現行基本法では、災害による損失への補てんという規定しかないため、災害からの復旧や防災・減災への支援を明記すべき。
- ・ 多面的機能の貨幣評価の試算において、各機能の評価額を足し合わせると8兆2千億円ほどであり、これは農業の総産出額に匹敵するほどの凄い価値。他方で外部不経済効果もあるものの、改めて多面的機能の大きさを情報発信すべきではないか。

（香坂委員）

- ・ 農業の外部効果がマイナスを取りうる点は、今後検証していくことが必要。
- ・ 生物多様性枠組条約の締約国会議での農薬等を含む化学的リスクを半減させていくというターゲットや、有害なものを減らし有益なものを増進させるための補助金等のインセンティブをどうデザインしていくのかという点について、今後国内外で議論していく必要があると思うが、農水省からもご意見いただきたい。
- ・ 今後、さらに気候変動や生物多様性保全が課題となる中、みどりの食料システム戦略の実現に向けた役所の本気度が問われていくことになる。環境省の各種戦略や森林分野ではデュー・ディリジェンス、パームオイルの調達なども関わってくる。持続可能性に配慮した輸入原材料調達にかかるKPIも設定されている中で、様々な議論が必要。例えば海外の消費者が、これらの取組をどう評価するかなどについても農水省からコメントをいただきたい。

- ・ 海外の種苗大手企業は国際会議や学会などに合わせて、どうやって生物多様性を守るか、といった広告を打つなど、農業を環境の対立軸に据えることなく、上手に環境保全の姿勢をアピールしてきている。

(堀切委員)

- ・ S D G s が企業の行動規範として広く認識され、社会課題に目配りした企業行動が求められている状況において、みどりの食料システム戦略において、農林水産業に限らず、食品産業や消費者を巻き込んだ形で、フードサプライシステムを持続可能なものにする、中長期的な政策の基本方針として打ち出したことは評価されるべき。
- ・ みどりの食料システム戦略における食品産業に関わるK P I として、持続可能な輸入原材料調達の実現や、労働生産性の3割向上、食品ロス半減が設定されているが、食品産業界としても戦略を踏まえた対応が必要と認識。
- ・ 食品を生産現場から消費者まで届ける際には、多種多様な主体が関わっているが、商慣習の見直しなどを進めるには、食品製造や食品流通など各ステークホルダーが問題意識を共有して連携して対応していくことが必要。
- ・ 農林水産省の声掛けで今年度、フードサプライチェーン全体を俯瞰したプラットフォームが立ち上げられ、官民での連携・業界の枠を超えた情報共有の場が設定されており、このような場を活用して食品産業の課題解決を目指していきたい。
- ・ 今後S D G s やE S G投資、持続可能な輸入原材料調達等への対応には、短期的に農業や食品産業にとってはコスト要因となりうる。将来にわたり持続可能なフードサプライチェーンを維持していくためには食品産業も努力していくが、持続可能な食料システム実現にはコストがかかることを消費者に伝え、理解を醸成していく必要。そのためには環境教育や食育等を進めていく必要があるが、それを教育現場に任せるだけではなく、企業として工場見学等を積極的に進めていきたい。

(寺川委員)

- ・ 本日のテーマは大変重要なテーマ。食料安保を考えつつ生態系サービスを考えるということで、トータルで考えるべきであり、プラス面・マイナス面を評価して、年次ごとにプラス面が増える施策などが必要。
- ・ G H G のデータがあったが、企業は計画目標含めて削減計画を着実に実行している。コストも増加するが、サステナビリティを意識しない企業は資本市場から追いつかれてしまうので、危機感をもってやっているが、農作物はコストを負担するのは消費者なので、負担するのはなかなか難しいところ。
- ・ 今までのデフレの中では難しかったが、今のインフレや拡大再生産経済に向かえば、大きな転換点となる。持続可能性にかかるコストが価値あるものということを消費者に理解してもらう活動をすべき。
- ・ 当社でも持続可能な農業の取組として、牛のゲップ削減の実証試験やバイオ炭、Jクレジット等にも取り組んでいるが、国内で開発は地道に行われているが、大規模化が難しくコストが回収できない点が課題であり、コストがかかることを消費者に理解してもらうような活動が必要。難しいかもしれないが、(コストの整理がなされ、適正な価格が維持されるという前提で) 持続可能な農業を行わないものにペナルティを科すことも一案。

- ・ 病虫害や家畜伝染病については常にいたちごっこ。消費者には、防疫体制の確立にもそれなりのコストがかかることを理解していただきたい。

(茂原委員)

- ・ 甘楽町では、23 年前に「甘楽ふるさと農園」という市民農園を開設。化学肥料や除草剤等を使わない有機栽培を特徴としており、町民にとって有機農業は身近な存在となっている。
- ・ 一般的に有機農産物は割高に感じられており、消費者の価格志向は仕方ない面もあるが、持続可能な農業の重要性を消費者に理解してもらうような広報戦略が必要。特に、学校給食や食育と連動させた取組が重要。
- ・ 有機農業の取組面積を全体の 25%に引き上げるには、消費者の理解や安定的な市場が必要だし、農家の手取り確保が必要。重要なのは、農業者の所得向上対策。
- ・ 多面的機能と生態系サービスの説明があったが、中山間地域の農業が果たしている役割は大きい。持続可能な農業の中に地域政策をしっかりと位置付け、厚みのある政策にする必要がある。

(二村委員)

- ・ 消費者の理解を得るためには、多面的機能といったプラスの面だけでなく、農業が環境に負荷を与えている面があることへの理解が切り離せない。農業が環境に良いという面だけが消費者には示されているが、負の面があることも正面切って示す必要があるのではないか。
- ・ 環境負荷を低減する取組にかかるコストを、意識の高い一部の消費者が負担するだけでは量的に足りない。温室効果ガスの場合は排出権取引やカーボンプライシングといったものもある。消費者への価格転嫁だけでなく社会全体でコストを負担する仕組みを考えた方が良いのではないか。
- ・ 有機農業について生産コスト以上に流通コストがかかるという話があったが、区分をして管理をしなければいけないことから生じている面もある。サプライチェーン全体の流れの中で、業種や業界や規制において、行政間の壁を超えて新しい合理的な仕組みをつくれるかが問題になってくるのではないか。

(合瀬委員)

- ・ 農水省資料 P. 34 にある、日本の消費者意識の低さに愕然とした。食料・農業・農村基本法の第 12 条に消費者の役割を書き加えたのにもかかわらず、こうなったことを考える必要。多面的機能は WTO 交渉において国内農業の存続を図るための概念ではあったが、農業の正の面ばかりを強調してきた農水省の問題もあるのではないか。
- ・ 現基本法では、農業・農村の問題は国民全体の食料問題なのだということを、新たに打ち出してきたと思うが、国民の意識が本当にそうなっているかを、今一度検証しないとイケない。

(齋藤委員)

- ・ 気候変動が、すでに農家経済に悪影響を及ぼしている。みどりの食料システム戦略が定められた今、我々農業者はこの内容を熟知し、可能な限り生産活動を変えていかないと、生産そのものができなくなるという危機感を抱いている。
- ・ 化学肥料だけに頼らず地域の有機質肥料を活用した農法に取り組んだり、近場に供給することで流通コストの削減等を図るといった取組も考えられる。せっかくみどりの食料システム戦略が定められたので、農業者にも伝えて推進していただきたい。

(高槻委員)

- ・ 持続可能な農業の確立はまさに基本法のテーマ。農地だけでなくその上流部の森林や、周辺の宅地を含む農村等、広い領域を考慮する必要がある。その上で過疎問題を含めて考えていく必要。
- ・ 基本法は農業中心であるが、農地からの下流部分には海があり、海も食料の源。農地の荒廃の結果等によって海に悪影響が出てしまうと、せっかく海に囲まれた我が国の地理的優位性を活かすことができなくなってしまう。
- ・ 科学的な調査に基づくマッピングをすべきという意見を出したが、今回の資料に盛り込んでいただいた。こうしたデータに基づいて、効率的に持続可能性を高めていく戦略を練るべき。

(吉高委員)

- ・ みどりの食料システム戦略の中で、有機栽培については、高温多湿で病害虫が多いので、農薬は急には減らせないが、生物多様性との関係からも、時間軸を持って総合防除するという考え方もあるとのことだが、T N F Dの情報開示においては地域性が求められる。有機栽培の定義が欧米と違うことが妥当と考えてよいのか。
- ・ 農水省資料 P.34 の消費者の意識調査については、年代別のデータはないのか。大学の講義で学生に聞くと、「多少高くなっても選びたい」という声は結構聞くので、年代別で違うのではないのか。
- ・ サステナビリティを政策の根本に置くのが世界の潮流なので、今回の基本法検証のあらゆる面において考慮されるべき。気候変動と生物多様性も同様に、検証すべてのベースとして議論すべきだったと思う。また、先ほどいたちごっこという話もあったが、それも我が国の強みという観点もあると思う。気候変動をベースに政策の棚卸しをすることを期待するが、農水省の認識を教えてください。

(清原委員)

- ・ 持続可能性や食料主権といった点は、F A Oの食料安全保障概念に追加して組み込むことが、F A Oやその他国連機関によって認められている。
- ・ 持続可能性は、食料政策の枠組みで取り組むべき課題。現在の政策では、環境負荷の削減対策が農業生産段階に偏る状態にあり、食に関わるトータルな範囲での持続可能性の維持は不可能。食品製造業や流通業、小売業の活動自体での対策が必要。
- ・ 消費者理解の醸成などによって、特定の生産物や生産者を差別化する戦略のみでは、環境に配慮した農産物の普及には限界がある。環境への配慮が農業や社会的に

真に必要な特性であれば、幅広い生産者が一般的に環境に配慮した農産物の生産に取り組める支援や施策を検討すべき。

(井上委員)

- ・ 中山間地域で新規就農で有機農業に取り組んで 20 年以上になるが、当時から単価がほとんど変わっていない。その一方、大きく変わったことは、SDGs、環境負荷低減、持続性の流れをくんだ流通業者等サプライチェーンの中流から大きなロットを求められることが多くなった。しかし、農家の手取りはさほど上がっていない。
- ・ 日本で有機農業が進まない理由として挙げられた、多くの消費者にとって持続可能性が関係ない事項になっているということをいかに変えていくかが重要。広報や教育現場での取組を増やすことで改善につながるのではないかな。
- ・ 弊社の農業体験の参加者に毎回聞いているが、100 人中、有機食品を手にとったことがある人は 3 割いるが、有機 JAS 認証を知っている人は 1 人、その背景や規定を知っている人はゼロと、有機農業や SDGs は消費者に全く伝わっていない。
- ・ 「政策手法のグリーン化」の観点では、環境直接支払の中で、昨年からはまった、団体活動の推進のための勉強会を行う取組は、生産者同士の交流が生まれ、地域性を持った有機農業の推進普及がなされるのではないかなという点で成功事例だと感じた。

(大橋委員)

- ・ 基本法の一つの柱として多面的機能があり、我が国でも精緻な議論が過去にされてきたが、その後も継続的に検討が行われてきたかといわれると心許ないところもあるかと思う。気候変動やサステナビリティの観点から、外部経済性を超えて農業の果たす役割がまだまだあることがわかった。
- ・ まずはスタート地点として、みどりの食料システム戦略にしっかり取り組み、各地域での基本計画にある良い取組を全国的に広げていく仕組みが必要。そして、みどり戦略を海外展開の戦略につなげ、日本企業の海外への商流を作るという視点も重要。
- ・ 気候変動やサステナビリティの観点では、農業が食料供給を超えてカーボンニュートラルに貢献する役割がもっとあり、検討を要する事項だと思う。農水省資料 P.38 にバイオマス燃料の記載があるが、エネルギー生産は食料供給と相反するものと捉えるべきではなく、農家が食料供給に加えエネルギー生産にも役割を果たすことで、海外に流出している我が国の所得を農家の所得とし、日本経済の活性化につなげていくといった発想の転換が必要ではないかな。
- ・ それによって、食料供給を超えて農業が果たす役割が広がるとともに、多様な担い手が参入する広がりを持っていく。これにより、自立的な農業経営を行っていく素地もでき、需要に応じた生産を超えた農地の活用方法も見つかるのではないかな。こうした視点から、農業者の新たな取組の地平を切り拓いていただきたい。

(真砂委員)

- ・ 人権デュー・ディリジェンスは、輸入において苦勞されているという話があったが、国内においても技能実習生の問題がある。農業分野は労働基準法の規制の適用

除外になっているが、その中で適正化する努力もされていると思うが、技能実習生制度の適正運用における人権配慮も留意していただきたい。

- ・ 昨年末に、政府で食料安全保障強化政策大綱が決定された。部会で議論している最中に政治的に枠をはめられたようで、個人的には愉快的な気持ちにはならない。次回以降でよいので、本大綱と部会での議論あるいは結論がどのような関係にあるのか、事務局から具体的に説明いただきたい。

（三輪委員）

- ・ みどりの食料システム戦略は非常に意欲的な目標を立てているが、環境のみならず農業経営や食料安保、輸出促進といった様々な分野に効果を発揮するものと考えられる。このように、一つの政策が他の分野と有機的に関連しているものについては、分野ごとにぶら下げるのではなく、基本法の冒頭部分などで謳う方が、国民にメッセージが伝わりやすいのではないかと。
- ・ 環境に優しく儲かるとか、食料安保に資する農業といった理想像と現実にはギャップがあるので政策が必要だと思うが、現にEUではF2F戦略で掲げられている農業のリスク換算での使用量半減についてロシアのウクライナの侵攻による食料供給不安から足踏みしているとも聞くので、現実には即した形での実施が必要。
- ・ よりスムーズに環境保全型農業へ移行するための技術開発の促進には、補助金と税制をうまく組み合わせた形で、理想像と現実のギャップを埋めていく仕組みが必要。
- ・ GHG削減の効果を表示する実証等の取組は非常に重要。過去にあったカーボンフットプリントは、当時の社会情勢等から定着しなかったが、今はSDGsへの関心や理解は高まっているので、単なる実証ではなく国の制度や業界のルール等、オーソライズされた仕組みにすることで、消費者の方々に広く巻き込んでいくことができる。

（柚木委員）

- ・ 現行基本法制定後の20年間で、多面的機能がどのような役割を果たしてきたのか、定量的・定性的の両面から検証・評価し、その上で、新しい概念である生態系サービスについて、基本法における位置づけを検討すべき。
- ・ 持続可能な農業の普遍化といっても、現場の農業者には浸透が進んでいないのではないかと。普遍化していくためには、みどり法に基づく地域毎の基本計画の実践を通じて、現場への浸透を強力に進める必要。同時に、持続可能な農業への転換に要するコストに係る農業者の負担については政策的な支援が必要。
- ・ カーボンクレジットが農業分野でどう活用できるかも検討が必要。バイオマス燃料の生産を通じて農業振興が図れる余地は相当あるのではないかと。長期的な視点が必要。
- ・ 農水省資料P.19に温室効果ガスの排出量の記載があるが、農業や森林吸収量がどうなっているのかについてもまたの機会に紹介してほしい。

(杉中総括審議官)

- ・ 吉高委員から指摘のあった世代別のデータについて、手元にデータがないためすぐにお示しできないが、非常に重要な指摘であり、優先順位を高く受けとめていきたい。
- ・ 真砂委員から御指摘のあった政策大綱について、これは検証部会での議論を阻害するものではないが、この場で報告すべきという御指摘はごもっともであり、部長とも相談し、情報提供の機会を設けたい。
- ・ 香坂委員等から指摘のあった、みどりの食料システム戦略の実現に向けた本気度について、基本法にどう位置付けていくかはこれからの議論となるが、農業だけでなく、食品製造業や流通業、小売業といったフードチェーン全体を含めた政策のグリーン化が必要ではないかと問いかけさせていただいており、重要視しているということ。

(川合農林水産技術会議事務局長)

- ・ みどりの食料システム戦略については、昨年の通常国会で法律が全会一致で成立し、7月1日に施行。9月に基本方針を出し、都道府県から基本計画を受け付けている。すでに滋賀県、北海道、長崎県、大分県の4道県が策定し、年度内にほぼ出揃う予定。税制優遇措置があるため、農家の方々が恩恵を享受できるように、都道府県、市町村、JAグループ、法人協会等とよく相談しながら進めている。機械については、これまで大手のメーカーが作ってこなかった草刈り機等が、中小のメーカーやベンチャーで多く作られており、現在そういった機械の申請も多数上がってきている。
- ・ みどり戦略を作るときに、環境負荷低減が見えるようにして欲しいという意見を踏まえ、まずは生産者の努力をしっかりとトレースすることとした。数年前に行った見える化の表示は、算定方式が難しすぎたので、地域の肥料や農薬の投入量と比べてどの程度削減できているかを簡単に評価できるようにして、星三つの表示にした。大手のスーパーも含めた各所に参加いただき、好評な面もあるが、価格が高い、わかりにくいといったご意見もいただくので、制度を走らせながら、本格化していきたい。また、何回説明をしてもみどり戦略はわかりにくいという意見はあるが、農業高校や学習指導要領でSDGsを学ぶ小学校等に若手職員が出かけ、同じ目線で粘り強く意見交換をしている。
- ・ 香坂委員から指摘があったが、生物多様性COP15に合わせてみどり戦略を前倒しするのかという質問を各方面からうけるが、これは世界全体の目標。みどり戦略は、欧米のルールではなく、雨が多く中小農家の多いアジアモンスーンができるルールを日本が中心に作って世界に発信していくことを目標としている。
- ・ 寺川委員の方からバイオ炭やJクレジットについて指摘があった。丸紅でも取り組んでいただいているが、民間企業からの支援も重要であり、農水省として応援したい。
- ・ 大橋委員からSAFについて指摘があったが、官民協議会で、国交省、経産省等と連携している。バイオ燃料は非常に必要だという声があるが、一定程度コストがかかるので、どうやって農産物で貢献していくかを考えている。

- ・ また、高槻委員から気候変動による収量減少について指摘があったが、これは温暖化対策計画の中で、高温でも白く濁らない米等、品種の数だけでなく、技術面や栽培面でも公表しているところ。引き続き改善していきたい。
- ・ 柚木委員から指摘のあったG H Gの吸収量は、日本は 4450 万トン、うち森林が 4050 万トン。

(水野輸出・国際局長)

- ・ 香坂委員から質問のあった、海外の消費者が持続可能な取組をどのように捉えているかについて、日本に比べて海外、特に欧米の消費者の意識はかなり高いと認識。このような海外市場に向けて輸出をうまく活用することで、日本の農業の持続可能性を高めていくことは一つの視点。有機農産物は生産にコストが高くかかるが、有機農産物であれば海外で相当高い値段で販売できているため、国内の有機農業への転換のために輸出の収益を活用していくことも可能。今後の基本法の見直しにあたって、この点を考慮して輸出の促進に取り組んでいくということは検討に値すると考えている。

(三好氏)

- ・ 吉高委員から御指摘のあった有機栽培の定義について、日本には有機 J A S 認証制度があり、有機食品の定義や理念、認証基準と認証方法も含めて同等性のある欧米等の国々と概ね同様。
- ・ 欧米では畜産と連携した有機農業が主流となっているが、日本や中国、韓国、インドなどでは、温暖な気候や菌や微生物が豊富な土を活用して有機農業を行っている。歴史が長く技術も成熟しているが、現状では研究が進んでおらず、一般化されていない。日本で行っている有機農業を発信していただき、有機農業の普及方法の確立を目指してほしい。

(上岡委員) ※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 多面的機能の評価額に関する 2001 年の試算について、新しい評価額を提示してはどうか。また、山から海洋まで繋ぐ自然の原点として、森林の多面的価値についても理解を深める必要。
- ・ 引き続き各品目・地域で有機農業等の環境に配慮した技術の確立と効果の検証が望まれるが、この観点で、みどりの食料システム法に基づく基本計画が各自治体で広く策定されることが肝要。
- ・ 農業の持続可能性の「見える化」について、消費者理解が重要。温室効果ガスの削減の取組に対するポイント還元など、消費者と生産者・販売者が win-win の関係になる仕組みがあるとよいが、根本的には国民の理解が重要。
- ・ 国民理解の長期的な対策として、学校教育や、学校給食等と連動した食・農・環境教育の徹底が必要。自然に触れる教育が、教育未来創造会議でも重視されている理系人材の育成やグリーン社会の構築、新たなイノベーションを起こせる人材育成にもつながる。
- ・ 特に学校給食は、給食自体が教材であることの理解が必要。地域の食材を認識し、農林漁業と結びつけて食材に五感で触れる教育の強化を将来的に望む。農地等を活用した教育により、農業・農村が地域環境、生物多様性、文化等、地域を守る産業

であることへの理解促進が重要。また、学校給食に例えば有機農産物を導入することにより、流通に乗らない希少な農産物の確実な販売に繋げつつ、ある程度の取引価格の保証により、生産者と消費者に相互にメリットある関係性を構築できる。

- ・ 環境に配慮した生産と、食料安定供給のための食料増産は、相反する側面も持つが、地球環境に配慮しつつ、地域資源を活用していくことが、今後のあらゆる意味での持続可能な農業にとって必要。
- ・ 食料安定供給のためにも国内向け・輸出向けに何を生産拡大するか整理する必要。輸出向け品目については、輸出先によって有機であることが求められる場合がある。戦略的に有機栽培を拡大することも可能ではないか。

(山浦委員) ※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 持続可能な農業に今後必要なことは、個々の積極的かつ主体的な取組を促す活動。その意味において、高齢化している農業従事者に変化を求めるのは難しいため、持続可能な農業を求める対象を若手や法人に絞る必要性を感じる。
- ・ 国別の有機食品の年間消費量を見ても、環境問題や世界の有事に対する日本のリテラシーの低さと当事者意識や危機感の無さを浮かび上がらせているが、これは、教育の問題も大きいのではないか。
- ・ 今取り組むべきこととして、①環境教育を行い、意識と行動を変えること、②カーボンニュートラルに向けて生産者への正しい情報提供の強化と、生産者の取組へのサポートを拡充すること、③消費者を中心に小売や流通を含めたサステナブルな消費や活動に対する明確なメリット（ポイント還元や消費税の軽減など）を作ること、と考える。
- ・ 地球環境を守ること自体が我々や未来を生きる子供たちへの最大のメリットであることも共有しつつ、省庁として「何が正しい」かを明確にして、流されずにリーダーシップをとってほしい。

(中嶋部会長)

- ・ 各委員の意見の内容は、90年代初頭の地球サミットの頃から検討されており、現行基本法制定時には議論はある程度進んでいたと思うが、改めてその内容を今後取り入れるべきという御意見が多かったのではないか。
- ・ 環境対策に関して、90年代は地域、国によって違いがあるので、それぞれ独自の対策をとるという基本的なスタンスがあったが、地球温暖化という人類共通の課題を受けて、今は国際標準的な地球レベルでの対応が求められるという考え方に移ってきている。そういった国際的な流れを踏まえながら、国内の食料・農業・農村政策のあり方を検討すべきと学ばせていただいた。

以 上