

2025年1月22日

農林水産大臣 江藤 拓 様

日本生活協同組合連合会

食料・農業・農村基本計画策定に関する意見書

食をとりまく昨今の情勢を踏まえて、「食料・農業・農村基本法」が1999年の制定以来はじめて改正されました。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、その検討に際して食料・農業・農村についての意見を取りまとめ、2023年5月に意見書を農林水産大臣に提出しました。

以降も気候変動による影響や、日々目まぐるしく変化する国際情勢を背景に、生産者と消費者双方のくらしの先行きが不透明な状態が続いています。

2024年8月には、巨大地震や台風への備えなどの影響もあり、消費者の生活に欠かせない米の需給が逼迫しました。地域によっては品切れも発生し、需給のバランスが崩れて急激に価格が高騰する事態へと発展し、諸物価の高騰に賃金の上昇が追いつかない状況で、消費者の家計は大きな打撃を受けています。

戦前の1932年には、米の凶作と物価高騰により政府所有米の払い下げを求める運動が起こり、全国の生協へと広がりました。また、戦後の食糧難に生協は、米の配給制度を通じて事業活動を再開し、高度成長期には産地の生産者と組合員が直接手を結び、安定生産・安定供給を目指す産直事業を育んできました。その生協においても、昨夏は米不足に直面し、欠品や抽選対応による供給など組合員の信頼に応えることができない事態となりました。

政府は国民一人一人の食料安全保障を掲げています。主食である米を含めた主要作物の安定的な生産と供給の実現は農政の最重要課題です。農政およびフードチェーンに対する消費者の信頼確保の観点からも、改正された基本法の理念や食料・農業・農村が抱える課題について、消費者および食と農に関わる全ての関係者の理解促進が求められます。また、急速に進む少子高齢化、特に生産現場の担い手不足に対しては、長期的な視点で持続可能な食と農を実現すべく政策目標を定め、定期的に計画を見直し施策を進めることがいっそう重要になっています。また、このプロセスには消費者を含めあらゆる関係者がそれぞれの立場から課題解決に取り組むことが今こそ求められています。

今回、以下の点を主な理由として、「食料・農業・農村基本計画」策定に向けて改めて意見を提出します。

- ① 基本法改正以降生じているさらなる環境の変化を踏まえ、持続可能な食と農につながる基本計画の検討を進めていただきたいため。
- ② 基本計画の策定論議において明らかになった重要な論点について、検討し反映いただき

たいため。

- ③ 基本法改正に対して 2023 年 5 月に提出した意見のうち、基本計画の検討に際して特に重視して検討いただきたい点があるため。

これらを踏まえて「食料・農業・農村基本計画」を検討いただきたく、2023 年 5 月に提出した意見に加えて提出いたします。

1. 食料問題について

総務省統計局の家計調査によると、エンゲル係数（二人以上の世帯）は2024年8月には30%を超え、続く物価高騰により消費者のくらしは厳しさを増しています。生産者にとっては再生産が困難な状況が続き、農業経営を断念するケースも見られます。フードチェーンの発達一方で、昨年は、災害への備えの影響などで端境期に主食用米の需給が逼迫し価格が高騰するなど、安定供給のための仕組みの脆弱性が浮き彫りとなりました。長期的な食料の需要と国内生産・輸入の見込みも把握した上で、将来にわたり安定的に食料が供給されるよう、基本計画の策定を進めてください。

(1) 消費者の食品アクセスに配慮した再生産可能な価格形成を推進してください。

- ・適正なコストの転嫁を進めることは必要です。一方で市場を混乱させ、また、購入できない価格となって消費者の利用が離れることにならないよう、価格転嫁の進め方には慎重な検討を求めます。
- ・再生産が可能な価格形成に向けて、生産段階のコストについて標準的なコスト指標などの形で可視化し、フードチェーンの関係者が参考にしやすく、かつ消費者が関心を持ちやすいように情報提供されることを求めます。
- ・主食である米が安定的な価格で供給されるために、生産者が再生産可能な価格としつつ、中間流通における実態や課題も含めて調査・検討を求めます。

(2) 消費者の食品アクセスを維持・向上するために、フードチェーンの関係者がそれぞれの役割を果たせるよう、持続可能な仕組みづくりを支援してください。

- ・経済的なアクセスについて、いっそう効率的な運用が進むよう支援を検討してください。賃金引上げとインフレの速度に乖離がある状態が続いていることから、支援を必要とする消費者の増加が懸念されます。中間支援団体を含め各地域ごとの実態や現状を把握し、効率的に運用できるよう必要な支援の仕組みを求めます。
- ・物理的なアクセスの観点では、公共交通機関の減便や運転免許の返納が増加し、特に地方で買い物が困難となる高齢者が増加しています。フードチェーンの関係者や行政機関、諸団体が連携し、地域の実情に応じた役割・コスト分担に基づく持続可能な仕組みの構築や支援策を求めます。

(3) 備蓄米の柔軟な運用の可能性の検討も含めて、2024年に発生した米の需給逼迫のような状況を防ぐ手立ての検討を求めます。

- ・主食である米は、収穫が年に1度の作物であるからこそ、不足が無いよう見通しを立てて流通の現場で最適化されるべきです。作況指数や需要量の見通しの精度を高め、実態に即した生産量・流通量などの的確な状況把握を求めます。
- ・米を入手することが困難な状況が発生してしまった2024年の米不足をふまえ、備蓄米の柔軟な運用について検討すべきです。
- ・今回の事例から教訓を引き出し、同様の状態が生じないよう調査し、関係者だけでな

く消費者へも広く発信してください。災害などの外的要因の想定も含めて平時からの食料安全保障を実現してください。平時とは異なる状況が想定される場合には、家庭内備蓄の持ち方を含め適切なタイミングでの積極的な情報発信をお願いします。

2. 農業について

少子高齢化などを背景とし持続可能な農業の確立は喫緊の課題となっています。食と農を支える基盤の産業として人材の確保と育成を重視し、基本法の理念に基づき、バックキャストで長期的な政策目標を立て推進してください。

(1) 需要に応じた国内農業生産の強化を求めます。

- ・食料自給の観点から、国産需要の高い品目、加工・業務用ニーズの高い農産物、国内畜産を支える飼料の国産化を促進する取り組みをさらに強化してください。
- ・産直の一環として、飼料用米を配合した飼料で育てられた豚を取り扱っている生協の事例では、2009年度から2023年度の14年間で生産頭数が約15倍に伸びるなど、消費者含めて高いニーズがあります。特に輸入に依存している濃厚飼料の国産化や、飼料用米の生産・供給のさらなる拡大を推進してください。
- ・高い等級の牛肉や高価格で取引される青果の生産へ偏りすぎず、消費者の普段の暮らしを支える商品の安定的な供給を確保するようにしてください。
- ・現在の生産物の規格は、消費者の普段の暮らしのニーズと乖離しているケースがみられます。規格の見直しに消費者の意見を反映させて、より出荷量の歩留まりを上げ、その結果として生産効率を上げるなど柔軟な仕組みづくりを進めてください。

(2) 持続可能な農業のための地域計画を支援し推進してください。

- ・気候変動や少子高齢化の影響を踏まえ、持続可能な生産のために長期的・科学的な見地から実効性のある地域計画の見直しを推進してください。
- ・地域計画は農業者だけでなくその地域に関わる多様な人々も含めて論議されることを重視してください。飼料自給率向上のためにも畜産農家も積極的に参加することを推進してください。

(3) 輸入・輸出については、自給率確保を目指すもの、輸入に頼らざるを得ないもの、海外からの需要が強いものなどを品目ごとに整理した上での施策を求めます。

- ・輸入については、今後も気候変動や世界情勢の変動など予期しないリスクの発生が想定されます。リスク管理を進め、いち早く情報収集・共有し必要な手立てを打つとともに、消費者に状況が理解されるよう適切に情報発信することを求めます。
- ・輸出については、自給率の低下や国内の食料の価格の高騰につながることをないように推進することを求めます。

(4) 多様な担い手の確保や新規参入が促進されるような施策を求めます。

- ・基幹的農業従事者の減少は、国内農業や食料の安定供給にとって大きな危機の一つです。農業が働きがいのある魅力的な産業となるような施策を期待します。
- ・次世代を担う若者の進路やキャリアの選択肢となるよう教育や体験などの機会の充実を求めます。社会人の転職や副業の候補として農業が挙がるような施策を検討してください。
- ・地権者が他出してしまった農地の存在などが新規参入の障壁になる例も指摘されます。今後、就農を希望する人・法人が参画しやすくなるよう、制度や運用の改善を期待します。
- ・人材を雇用する農業関係者が、働き方の見直しを進め、経営や福利厚生面含めたマネジメントスキルをアップデートできる機会の充実を期待します。また、既存の農業従事者も希望すればリスクリングできるなど産業としての農業の育成を推進してください。
- ・農業現場のダイバーシティに配慮してください。また、技能実習生などの外国人労働者は日本の農業現場に不可欠となっている現状を踏まえ、今後のいっそうの定着につながるよう、人権に配慮した労働環境の見直しを推進してください。
- ・障がい者などとのマッチングを通じて農福連携を進め、また、酪農ヘルパーやサービス事業体の普及を促進するなど、誰もが働きやすい環境づくりや担い手不足解消の各支援を進めてください。

(5) 災害対策、家畜伝染病・病虫害対策の強化を求めます。

- ・気候変動の影響で、気象災害が頻発化・激甚化しています。災害による損失の補てん、また、災害からの復旧支援や防災・減災などの施策の強化を求めます。
- ・家畜伝染病や病虫害被害がさらに拡大していくことも懸念されます。水際対策の強化やまん延の防止やそのための技術開発、獣医師不足問題の対応などについて具体的な施策を求めます。

3. 環境・サステナビリティについて

気候変動・地球温暖化などを背景に、農業生産における環境負荷低減の取り組みは消費者にとっても関心の高い課題です。温室効果ガスやプラスチックの排出量の削減など、有効的に各施策を進めてください。

(1) 農業生産における温室効果ガスの排出量削減の施策を強化してください。

- ・生産者が農業生産に関わる温室効果ガス排出削減に取り組めるよう、作業負荷やコストを考慮した実現性の高い削減策の調査・検討を進めてください。
- ・カーボンプライシングの考え方を強め、負荷低減の取り組みが持続的に行われるような仕組みづくりの検討を求めます。
- ・「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を進めてください。

(2) プラスチックの排出量の削減を推進してください。

・プラスチックの排出量の削減も世界的に大きな課題となっています。農業だけでなく漁業においても、資材関係のプラスチック使用・排出状況の実態を把握した上で、プラスチック排出量の削減に向けた施策を求めます。

(3) 持続可能なフードチェーンの実現に向けて関係者の取り組みを推進してください。

・温室効果ガスの削減など環境負荷低減に向けた取り組みは喫緊の課題となっており、生産現場だけではなく、集出荷施設・調整・輸送・製造業者含め、フードチェーン全体できめ細かく連携して取り組む必要があります。課題の見える化を推進し、関係省庁横断でそれに対する施策を計画的・継続的に進めてください。

・人権についても社会的に大きな課題となっています。生産現場含め課題点を明らかにし、持続可能なフードチェーンの構築に向けた取り組みを推進してください。

(4) 化学農薬や化学肥料の使用量低減や耕畜連携を推進してください。

・輸出の強化に際して、検疫対策などによって過度な農薬・化学肥料の使用につながらないように進めて下さい。

・効果的に使用量を低減するために、国内資源を活用する地域循環型農業を推進してください。例えば耕畜連携の実践が進んでいます。それぞれの生産現場が近隣に存在することが推進の鍵になっていることから、飼料用米含めた水田や、堆肥の有効活用などを地域内で連携が進むよう推進してください。

4. 農村について

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（かんよう）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が、農村の衰退によって、直近でも住宅街における獣害の発生など社会的な問題も発生しています。各機能への支援を進めてください。

(1) 管理の担い手へ対価が支払われる仕組みを構築してください。

・人口減少、特に過疎化が進む地域では、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。鳥獣被害の問題は離農にもつながる深刻な問題で、持続可能な農村のためにそれらの活動に対して対価が支払われることを求めます。

(2) 関係人口の裾野を広げる多様な活動の支援を求めます。

・産直や産地見学など消費者との交流、また、学校給食や公共調達含めた都市と農村の経済循環の構築を推進する施策を求めます。また、援農の取り組みを推進し、消費者が実際に行動を起こせるような具体的な施策を求めます。

・農村や産地を訪問する取り組みだけにとどまらず、農業に関心を持つ関係人口を増や

す取り組みを後押ししてください。

5. 農政全般について

(1) 消費者を含めたフードチェーンの一連の関係者が課題意識を持ち、行動につながる情報提供をさらに強化してください。

・基本法の改正によって消費者の役割が見直されたことを受け、消費者が自主的に食料問題を理解し消費行動に結びつけることが重要となっています。例えば環境負荷の低減の努力をしている生産者を応援したい、持続可能な方法で生産された商品を選びたい、といったニーズに対して、その選択を容易にするような表示・情報開示やデジタルを活用した仕組みの充実を求めます。

・持続可能な食に向けて、消費者だけではなくフードチェーン関係者全体での理解促進を求めます。食と農をとりまく背景、基本法が示す理念や目標について、フードチェーン関係者の理解が進むような取り組みを推奨してください。

・学校給食は食育にとっても重要な機会です。学校と地域の連携を推進しつつ地産地消の生産物の利活用を促進することを求めます。また、体験活動などを通じて有機・特別栽培農産物の理解を促進するなど、幅広く食育を普及していくことを求めます。

・大人についても、特に都市部では農業に触れる機会がない、食生活が偏った食事となる、といった多様な課題が存在します。それぞれの課題に対応した施策を進めてください。

・カロリーベースの食料自給率については、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。しかし、国内農業の生産強化との関係は分かりにくく、国産飼料による畜産物の普及についての貢献が読み取りにくいなどの課題があります。消費者を含めたフードチェーンの一連の関係者の理解と協力を得るためにも、目指すべき方向や課題の理解がすすみ、行動につながりやすい目標・指標体系の整備を引き続き求めます。

(2) 政策決定プロセスへの消費者を含めたフードチェーン一連の関係者の参画と透明性の確保を進めてください。

・各施策を進めるにあたっては、農業関係者に限らず消費者を含めたフードチェーン一連の関係者も政策決定プロセスに参画できる環境づくりが必要です。農業関係者以外も理解しやすい理念や政策目標、そして評価・モニタリングなどを設定・開示してください。また、今後地域計画において明らかになる地域ごとの農地の集約化などの課題点やその他情勢の変化を受け、継続的・計画的に見直しを進めてください。

以上