

食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第11回）議事概要

1. 日時：令和5年3月14日（火）15:00～17:00

2. 場所：農林水産省7階講堂

3. 出席委員：

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

4. 議題：

食料・農業・農村基本法の検証・見直し検討について

〔今後の施策の方向（食料）〕

5. 主な発言内容：

（堀切委員）

- ・ 世界の食料需給の構造的な変化によって、輸入が不安定化する中で、食料の安定供給の確保を施策の第1の理念に位置づけるということは今後も継承すべき。
- ・ 資料P. 2に国内生産の増大を基本に位置付けるという記載があるが、20年前と環境が激変して、調達が困難になるリスクが顕在化し、輸入が不安定化する中で、輸入の安定化のための施策の強化に加え、国内生産に目を向けることは必要。一方、国内消費者の豊かで多様化した食生活は、国産品のみでは満たすことはできず、海外からの輸入が必要という事実を直視し、あまり内向きの自給志向にならないようにすべき。
- ・ 農産物の価格形成について、資料P. 11やP. 16で言及されているが、国産農産物の生産拡大については、需要者が求めるものの生産拡大で実現すべき。生産者が、事業者が何を望んでいるかをとらえて生産活動に反映させるということを続けることが必要。食品産業の立場からは、加工特性や機能性も考慮しながら、その安定供給を国内の産地に期待している。また、価格形成については、市場機能を阻害しない、市場で受け入れられる水準でなければ、持続可能ではない。食品産業においても、コストが上がった分を思うように価格に転嫁できずに苦慮しているし、価格改定する際には、価格を上げるだけでなく、その価格以上の価値をどう消費者・生活者に提供をするかということを常に心掛けながら行っている。売り手と買い手が納得する価格で取引が行われること、また、事業者が求める価格以上の価値を生み出すという視点が重要。
- ・ フードシステムの持続可能性について、資料のとおり、持続可能性に配慮した取組が求められる領域が広がり、環境に加えて人権など、新たな課題が次々と出てきている。企業としては投資家目線の評価に応えていくことも重要になってきているが、各企業が取組を進めていく上で、新しい課題について手探りで進めなければいけない部分や、サプライチェーンの関係者、消費者の理解が必要なことから、企業が取組を進める上での環境整備について国としても配慮していただきたい。また、資料P. 9で食品製造業の事業承継の円滑化や体質強化について言及がされている。食品製造業は、ほとんどの企業が中小零細企業であるということから重要と考えており、実効性のある施策を期待している。

- ・ 資料P. 10の食品安全や食品表示の規格基準の国際ルールとの整合性の確保については、輸出の障害という面だけではなく、国内の消費者、あるいは食品企業にとって合理的な制度はどうあるべきかという観点から丁寧な議論をお願いしたい。

(真砂委員)

- ・ 「4 食料施策の見直しの方向」は概ね妥当。
- ・ 輸入リスクについては、世界経済がブロック化していく中、相手先が友好国なのか、非友好国なのかを区別して考えていく必要がある。例えば経済安全保障推進法上重要物資に指定されている肥料と、輸入国が米国、カナダ、豪州の小麦とを比べた場合、輸入リスクの程度には大きな差がある。この点をしっかり留意して備蓄政策等の政策を考える必要。
- ・ サステナビリティは、今回の改正の1つの柱だと思うが、農業のもつ外部不経済と、いわゆる多面的機能と言われる外部経済とのバランスをよく認識して基本法に位置づけていく必要。

(香坂委員)

- ・ 企業のコンプライアンス意識や、国際的な人権デューディリジェンスの意識の高まりがこの20年間の大きな変化であり、しっかり捉えていく必要。
- ・ 輸出の役割について、輸出が国内生産に置き換わるほどのボリュームがあるわけではないが、国内の人口が減っていく中で、国内の農業や農地を維持するための一つの選択肢として、あるいはそこに有機等のレバレッジを効かせるためにも、選択肢として輸出を確保していくことが大事。
- ・ 環境面については、ISOやTNFDといった動きがあるが、例えば、ISO/TC331の生物多様性の中では、ドイツが食品セクターにおける生物多様性パフォーマンス向上のためのガイダンスを提案しており、9月にはTNFDにおいても同様のガイドラインが出てくるため、食品産業もこれらに対応していく必要がある。その際、研究側とデータに基づいた議論となることが大事。
- ・ 先ほど、フードテックの話があったが、これは過去20年というよりこれから20年の大きな変化かもしれないが、シンガポールや米国では、かなり早いペースで名称・表示のあり方、管轄のルールメイキングが進んでいる印象があり、注視していく必要がある。
- ・ 知財保護、トレーサビリティ、ブランド保護を進めていく上でDXの活用が極めて重要。

(合瀬委員)

- ・ 全体として、概ねこのような方向で良いと思う。
- ・ 「4 食料施策の見直しの方向」について、現行基本法は、以前の基本法と違って、国民全体の視点からの施策であると考ええると、消費者の役割を与えられたものとしてではなく、消費者の選択は極めて重くなっているの、消費者が主体的に食料安定供給に関わるというくらいの強い責務にした方が良いのではないかと。特に「(2)適正な価格形成のための施策」で、適正価格について消費者や事業者も含めた関係者の理解醸成に向けた施策も必要とあるが、これは基本法12条にきちんとかなり強めに「消費者も主体的に関わる」というふうにした方が良いと感じた。

- ・ その意味での後半部分の「安全性の確保や環境に配慮した食品の生産等にはコストを要することについて、消費者理解の醸成を図る。」ことは理解できるが、前半部分の「海外市場を見据えた農業・食品産業への転換、安定的な輸入確保を図る観点」については、むしろ輸出のところに書くべき。
- ・ 「(9)世界の食料安全保障強化の観点からの国際協力の推進」は大切。2007年の食料品価格高騰の時に、アフリカにおける日本の役割が強く言われてきた。世界で食料の生産を増やすことは、海外から大量に食料を輸入する日本の責任でもある。海外の国民の健康的な食生活の確保という観点からではなく、日本国内の食料確保の観点からということは、強く意識して書くべき。

(中家委員)

- ・ 食料施策の見直しの中で、「輸入品を国産に切り替える」ということが入っていないと思ったが、説明の中で次の回と理解。
- ・ 資料P. 11のデフレ経済下における価格形成機能について、「農業者・農業者団体等は、コスト構造の把握など適切なコスト管理のもとで価格交渉を行いうるような経営管理が必要」という文面があるが、コスト管理ができていないから価格転嫁ができていないと誤解を招くのではないか。
- ・ 資料P. 16の「適正な価格形成のための施策」について、適正な価格とはそもそも何かという議論があると思うが、資料には「需要に応じて生産された農産物等の適正な価格形成が必要」という文言があるが、一般の消費者が見たときにどう捉えるか。例えば、「再生産に配慮した適正な価格」とした方がより明確になるのではないか。
- ・ 農業者だけでなく消費者、あるいは事業者などの幅広い方々の、いわゆる国民理解の醸成が必要不可欠。みどりの食料システム法の基本理念の中に、「農林漁業者、食品産業事業者、消費者、その他の食料システム関係者の理解の下に、これらの者が連携することにより、その確立が図られなければならない」と記載されている。このように、幅広い方々が互いに連携する、あるいは理解し合うという部分が非常に重要であり、どこかに記載してもよいのではないか。
- ・ 資料P. 27「不測の事態における食料安全保障」について、宣言の手続きや食料の増産、食料生産のための資材の割り当て、流通統制や国民への配分というような、今まで聞いたことがないような文言があり、今後、法律を作るときに政府が強制力を持って統制や管理をするというイメージがあるが、詳細な説明をいただきたい。

(磯崎委員)

- ・ 今回の方向性について、概ね賛成。
- ・ 多くの農家や生産者は、非常に価格交渉力が弱く、サステナブルにするには、「農業者・農業者団体等は、コスト構造の把握など適切なコスト管理の下で価格交渉」、「消費者に食品にかかるコストが認識される」ということが明記してあることに賛成。
- ・ 資料P. 13については、単に輸入しても安かろう悪かろうということがあることから、適切な農業指導を行うことをしっかり明記しても良いと思う。
- ・ 「(5)輸出政策」については、単に作るのではなく、相手のニーズが大事なので、相手の市場調査やマーケティングもしっかり行うべき。

- ・ 農産品のアンマッチによって利益を生んでいないと感じる。農家は誰かが儲かるとそれを作るが、供給が多くなると一気に価格が下落する。需給バランスにマッチした商品の組み合わせをしっかりと考えていく必要。

(寺川委員)

- ・ 資料P. 7に記載のある、食品産業における国産原材料への切替えの促進は良いと思うが、品質の安定が必要であるし、次回のテーマかもしれないが、やはり農業従事者を増やしていくという理念がないと、安定的な供給は行えないので、この点はどこかで明記すべき。
- ・ 全体的に、消費者の役割が非常に重要と感じた。また、中家委員から「再生産に必要な適正な価格」という言葉があったが、安全で品質が良いものは安くは買えない。コストがかかっていることをはっきり認識していただくように、かつて電力でやっていた総括原価方式のようなモデルを示して、消費者の意識を高める必要。

(柚木委員)

- ・ 食料安全保障の観点について、食料政策全体を見直すという方向付けを今回示されたのは、非常に良かった。
- ・ 不測時の食料安全保障について、不測の事態とはどのような時かという判断基準をしっかりと示す必要がある。また、それに伴う食料の増産や流通の配分のあり方については、新たな制度が必要。これからの検討課題になってくると思う。
- ・ 食料政策全体で、国内生産、輸入、備蓄のバランスをどう取っていくのかの方向性を示していく必要。
- ・ 食品アクセスについては、ヒアリングでも説明があったが、安全安心な食料を安定的に入手できるという点で地産地消のエリアを設定しながら、食料の安定供給を進めていくことも重要。
- ・ 適正な価格形成について、やはり農業の再生産の確保が基本だと思う。同時に農業経営における生産原価や生産コストの見える化を図り、経営管理をしっかりとすることは、消費者への信頼にもつながる。
- ・ 備蓄について、生産余力という言葉が使われているが、農地や労働力の状態にも関係。この問題も含め更なる検討が必要。

(齋藤委員)

- ・ 資料P. 7の買い物困難者について、地方の農村部に住んでいると、今まで自由に買い物できていたスーパー等がどんどん撤退している。当然、供給網の問題等、経済的にいろいろあると思うが、山形だけではなく、全国の地方農村部の状況。地方都市部に行かないとなかなか買い物もできない。人口が減る中、食品の供給網が細くなるのではないかと心配。来年から始まる輸送の労働問題によって、いろんなコストが上がっていくと思う。こういった点は、基本法の中で謳うよりは、別の角度で、地方自治体からの支援により、生活環境の維持をしていくということかと思う。
- ・ 畜産の飼料は、ほぼ海外から仕入れている。備蓄できるほどの金銭的余裕はないと思うが、今は、中国などで載せ替えて日本に入ってくる。これは、日本にはパナマックス級の大型船が、日本の港湾に穀物を7万トン一気に下ろせるような設備がないため。こうした設備ができれば、7万トンの在庫ができ、備蓄と言わなくても、

数量が滞留しているので、飼料の安定供給に繋がるのではないかと思います。グレインサイロも含め、整備をお願いしたい。

(三輪委員)

- ・ これまでの委員の意見を踏まえて適切にまとめていると思うので、概ね賛同。
- ・ 中家委員、柚木委員から御指摘のあった再生産可能な価格は、重要な大原則かと思うが、生産者の所得水準も踏まえることが重要。平均的な賃金と農業者の平均的な所得が乖離するのは不自然であるし、物価高といったしわ寄せが生産者に来ることは避けなければならない。日本全体の各産業で所得が上げていくという方向性にする必要。
- ・ 一方、価格自体は市場に委ねる大原則があるが、目玉商品など極端な安売りにおいて価格形成は歪んでいるのではないか。
- ・ 価値が適切に伝わっているかという点で、規格や表示、認証といった仕組みもブラッシュアップする必要。例えば、日本ワインという制度ができ、国内醸造のものと、ブドウ自体が国産で国内醸造のものが区別され、世界的に注目されて価格が上がった。こういった価値を届けるためという記述があったが、公的あるいは業界の仕組みが大切。また、DX構想の中でも、価値の伝達にデジタル技術を活用することも、本腰を入れて取り組む必要があると感じる。
- ・ 食料安全保障は、不測の事態が起きるだろうというつもりで検討しないと、いざというときに対応できない。基本的なスタンスは、個別の法律ではなく、基本法に明記すべき。

(大橋委員)

- ・ 食品アクセスについて、幹線物流も重要だと思うが、ラストワンマイルについても重要。これは食の関係者だけで維持できない世界。他分野の荷物と混載するなど、考えるべき部分がある。関係省庁と連携するとあるが、どう進めるのか戦略的に考えるべき。
- ・ 適正な価格形成について、他の委員の意見もその通りと思うが、他方、コストを見せると叩かれる世界でもある。市場が拡大しない分野においては、ゼロサムの世界のなか、交渉力で価格付けされている部分もあるのではないかと。ただ、行政がどの程度この世界に入るのかは、難しい部分もあると思う。理念などは行政でもできるが、最終的には、民・民の交渉力の中で決まる部分もある。そうすると、中小事業者の危惧をどう考えていくのか、あるいは、それらを束ねてどうやって交渉力を高めていくのかという考え方が重要。そういうところをしっかりとサポートする施策も考えるべき。
- ・ P.4の市場メカニズムについて、磯崎委員からも話があったと思うが、完全に市場に委ね、価格シグナルでやっていくという理念はすごく重要。ただ、必ずしも民・民の取組はすべて市場でやっている部分だけではなく、相対契約で長期的な取引の中で生産をするということは、価格の安定化や経営の見通しを立てる上でも重要な考え方であるし、価格が振れる世界では、先物を使うことも重要。そういう意味において、市場価格のフラクチュエーションが必ずしもシグナルとはならないことに留意する必要。また、こうした考えの中で、海外向けの食料生産を強化するという方向性には賛成であり、ぜひそういう方向で進めていただきたい。

- ・ 不測の事態については、様々な分野で現在議論されているという認識。例えば、ガスの分野でも、不測の事態についての法改正が最近行われているのではないかと。ドイツの法律を真似て作ったとのことだが、相当強権的なところもあるし、認定事業者に対して行うということであれば、農業でそれをどう行うかについては、あまりイメージが湧かない。ここはしっかり議論しないと混乱する。

(山浦委員)

- ・ 不測の事態について議論されているが、そもそも人口減少でマーケットが小さくなっているのと同時に、それよりもはるかに早いスピードで農家の減り幅は大きい。現状の基幹的農業者は130万人を切っていて、そのうち65歳以上が7割を超えている。20年後を見ると7割のほぼ全員辞める状態になっており、このままだと、未来に不測の事態は必ず来る。そうなった時、平時と不測の事態の定義が何なのか考える必要。
- ・ 備蓄について、今後様々なあり方を検討していくと書かれているが、(米について)現状では、棚上備蓄して、数年後に貴重な食料が二束三文で違う形で流れていくということで、これだけ食料安全保障の話をしていく中で、もう少しスマートな備蓄のあり方という部分で、海外拠点での生産や備蓄というのものもあるが、国内においても、価格と品質を担保した形での備蓄の仕組みも可能なのではないかと。コストもかかると思うが、もう少し短いスパンで市場に出し、交換することで、食料としての質を担保しながら、やっていく方法もあるのではないかなと思う。

(清原委員)

- ・ 食品アクセスについて、弱者だけでなく、誰もが対象となるという視点が必要。2024年問題は今後深刻化し、誰もが直面する問題となっているし、「安かろう悪かろう」という商品が増えているという食生活の質の問題も、多くの人に影響を与える問題。
- ・ 適正な価格形成について、長い目で見たときに拡大・再生産ができないということが重要な点。これが、質の問題にも関わってくる。
- ・ 食料消費施策について、安全性の確保や環境配慮にはコストを要するということだが、食品安全は、差別化の手段ではなく、もはや取引の前提条件となっている。コストを負担することを広く理解してもらうためには、安全を提供する側にこのスタンスの自覚が必要。
- ・ 消費者に対しては、「情報さえあれば」に陥ってはいけないと考える。前回、二村委員から「一人一人の消費者は既に自分にとって適切な行動をしている」という話があったように、消費者は、情報、知識があるだけでは社会的に合理的な選択をしてくれない。環境配慮型の農産物や、適正な価格の食品を自ずと選択できる環境の構築を検討すべきではないか。

(吉高委員)

- ・ 全体的な見直しの方向性については賛同。
- ・ この20年で顕在化したサプライチェーンの危機については、輸出と輸入双方に影響する。輸出量は国内生産に比べて小規模というコメントもあったが、真砂委員の指摘にもあった友好国という視点で、将来的には輸出の対象の食品も食料安全保障

に関わってくるのではないかと。以前もコメントしたが、国際協力は、単に友好国を作るだけではなく、食料ルートの確保にも資するという観点もあるので、輸出入にも相関関係があって、分けて考えなくてもいいと思う。ただし、食品ロスという言葉が全体でP. 12にしかないのが気になる。環境問題として捉えられているが、世界的にはやはりサプライチェーン危機や食料危機の中で捉えられているものであり、食料の安定供給の政策の一環として捉えるべき。

- ・ 持続可能な農業や食品安全について、輸出だけではなく、国内生産においても、例えばインバウンドなど、外国人の需要が増えれば、必然的に海外目線で食品が選択され、買ってもらえる商品になる。
- ・ 食品アクセスについて、清原委員も御指摘のとおり、経済的な貧困と、買い物困難地域などの物流の問題は分けて考えるべき。また、経済的理由だけではなく、例えば、両親ともにエッセンシャルワーカーの場合、子供の朝食を取る時間が遅くなり、脳の発達に影響するというデータもあるが、これらはこども食堂やフードバンクで対応できるものではない。また、子供や消費者だけではなくて、親に対しての食育も必要。食育という言葉が、P. 19にしかないが、消費者側の立場では、全てに関わってくると思うので、食育についてもう少し強調すべき。宮崎県の気仙沼高校で授業したところ、漁獲量が減っていることは認識していても、それが気候変動の影響だと言ったところ、驚いたと言っており、もっと勉強しなければと言っていた。やはり食料に関する教育については、農水省だけではないと思うが、食料の供給や生産は外せない問題だと思うので、強調していただきたい。
- ・ 食育は有用なコミュニケーションツール。例えば、外部経済の内在化ツールとしてラベリングという手法は非常に有効だが、認証コストがかかる。ある大手コーヒーチェーンでは、今後、自分たちの商品に自らラベリングをして、新たな価値を消費者に伝えていく、と言っていた。こういったツールが、価格の向上を促すことにもつながる。
- ・ 堀切委員も仰っていたが、価格形成について、市場の受入体制を考えた生産や消費者とのコミュニケーションを行った生産ということではなければ、具体的な資金の流れができるのは難しいと思うので、この辺りも強調すべき。

(井上委員)

- ・ 見直しの方向について概ね賛成。
- ・ 資料P. 11に、「消費者に食品にかかるコストが認識されることも不可欠」と記載があるが、「消費者や流通業者、小売業者に食品にかかるコストが認識されることも不可欠」と追記してはどうか。生産現場としては、再生産可能な水準で価格交渉したいが、それならいらぬといわれることを非常に恐れている。消費者と一番密接に繋がりを持つ流通小売業者側から、農業者に歩み寄る形がとれるのであれば、価格交渉がスムーズにできるのではないかと。
- ・ 食品アクセスについて、フードバンクやこども食堂だけではこの問題を解決するのは難しい。私も中山間地に住んでおり、2024年問題で売り買いがそもそも難しくなるのではないかと不安だが、こういった問題を直接解決するのはソーシャルビジネスやコミュニティビジネスであり、これらに取り組む社会起業家の活動の支援を行うことが必要ではないかと。

- ・ 中家委員から、「生産者と消費者の相互理解」という発言があったが、この書きぶりとしては「消費者と生産者の相互理解」とし、消費者からの歩み寄りに期待したい。

（上岡委員）

- ・ 食料安全保障について、FAOの定義する食料安全保障の確保に支障が生じているということだが、現状として、フードバンクやこども食堂は、いつでもどこでも必要とする人が常にアクセスできる状況にはまだない。誰しものが安定的に安全な食料を手に入れるためには、フードバンクの活動支援などフードセーフティネットを構築できるような政策的支援が強化される必要。また、二村委員や他の委員からもあったように、食品アクセスの問題と貧困層への対応は別の課題として整理すべき。
- ・ 食品安全行政について、厚労省との関係もあるが、リスク分析の中でもとりわけ消費者への理解を促すリスクコミュニケーションが重要と考える。食品表示の分かりやすさはもとより、有機JASやGAP等、生産者や消費者双方にメリットをもたらす仕組みづくりが必要。また、現在注目されている培養肉、昆虫食などといったフードテックについても、今後食料安定供給に資する可能性があるとするれば、その安全性をリスク分析等により確認する施策が必要。
- ・ 消費者支援について、消費者にとっての適正な価格とはどのような価格か、今一度考える必要。国内生産の維持や持続可能な農業生産に向け、消費者理解を促すためにも、国民理解の醸成に向けた取組を整理する必要がある。また、吉高委員からも指摘があったが、食育基本法との連携も是非お願いしたい。
- ・ 国内需要は量的には縮小傾向だが、一方で、消費者の食に対する国産志向の高まりをしっかりと捉えた上で、何をどう国内需要用に仕向けるのか、輸出入や輸送の環境負荷との兼ね合いも考えつつ、検討できると良いのではないかと。

（中嶋部会長）

- ・ 見直しの方向性に関しては、大体御賛同いただいたと理解。事務局の方では、これを踏まえて検討を進めていただきたい。

（杉中総括審議官）

- ・ 本日いただいた様々な御意見は、中間とりまとめの参考とさせていただく。
- ・ 不測の事態については、改めて基本計画の回のところで深掘して御説明させていただきたい。

（中家委員）

- ・ 齋藤委員、井上委員から、過疎化が進む中での買い物困難者の話があった。今後ますます増えていくと思うが、地元で走らせている移動販売車が非常に好評。資料P. 14にフードバンクやこども食堂などの活動の支援を強化する必要とあるが、移動販売も組み入れていただきたい。

(二村委員) ※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 「食品アクセス」が最初に来ている点、食料の安定的な確保・調達、食料生産力の確保について言及がないことに違和感。平時において必要な食料を入手できる状態とするためには、①必要とされる量の食料の安定的な確保・調達、②それが適切に流通し届けられる社会インフラの問題、の2つが必要で、①の食料の安定的な確保・調達の具体的な課題として、国内における食料生産力の確保、そして輸入と備蓄のあり方、ということになるが、今回、食料の安定確保・調達やそのために必要な生産力について言及がなされていない。「食料」の安定的な調達の問題として政策を見ることも必要ではないか。
- ・ 「食品アクセス」の問題と、経済的な困難による食の問題は、対象も対処方法も全く異なるため、切り分けるべき。経済的な理由によって必要な食料が入手できない問題は、本来的には社会政策の課題と考えるが、食品・食料に関わる領域として課題設定し政策を講じるとすれば、余剰食料の活用の促進やそのためのしくみの構築として、別途掲げてはどうか。
- ・ 価格形成においては、市場価格の乱高下が生産者に大きな負荷となっていると承知。一方で、管理価格的なあり方が有効に機能するとは考えにくく、市場での価格形成をベースにしながら、より適切に市場を機能させるための補正的な制度や施策を講じる方向性はないのか、検討する必要。
- ・ 平時においては、安定的な食料の生産・調達とフードチェーンや今後必要性が高まる環境に配慮した持続可能な食料生産などが課題となり、それに対応した消費者の理解と行動が必要。一方で、不測時にとられる食料供給のための施策と消費者への影響、消費者がとるべき行動は、現時点では消費者の理解や社会的な合意が形成されているとは言えない。平時と不測時では消費者に求められる役割には違いがあることを踏まえ、消費者の行動に結びつくようなコミュニケーションが必要。

以 上