

食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第3回）議事概要

1. 日時：令和4年11月11日（金）13:30～15:30
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、三輪委員、山浦委員、柚木委員、吉高委員（磯崎委員、上岡委員、真砂委員は欠席）
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：国際的な食料安全保障に関する考え方]）
5. ヒアリング者：
清原 昭子 福山市立大学都市経営学部 教授
米山 廣明 一般社団法人全国フードバンク推進協議会 代表理事
6. 主な発言内容：
（中家委員）
 - ・ 現行の基本法では、食料安全保障の位置づけが不測時のみに限定されているが、制定時に比べて、食料安全保障のリスクは様々な面で高まっている。平時を含む食料安全保障の強化を基本法に明確に位置付けるべき。また、イギリスやフランスの事例を参考にしつつ、我が国が置かれている状況を考慮した上で食料安全保障の定義を明記すべき。
 - ・ 貧困対策も基本法見直しの重要なテーマ。省庁横断で検討が必要になるが、現金で支給されている児童手当や生活保護などの公的支援の一部を、国産農畜産物の購入に用途を限定して支出してはどうか。また、アメリカのフードスタンプを参考に、子ども食堂、フードバンクなどの民間の取組みと公的な支援を結び付けた日本版フードスタンプの創設を視野に入れて、貧困対策に関する記載を明記すべき。
（寺川委員）
 - ・ 平時の安定的な食料確保だけではなく、国民が十分に健康的な食生活を営めるようにするといった視点も大切であり、基本法の中に取り込んでいくべき。
 - ・ 農家の収益が上がれば担い手の生産意欲も向上するが、現状は資材や燃油費が高騰する中、酪農家の離散が加速していると聞く。一方で、流通側は、集客して売るのが基本であり、安価競争の中で食品価格を抑えたい実態もあることから、市場経済の中で生産物などの価格をコントロールするのは難しい。
 - ・ 最終的には、賃上げにより給料を増やして需要を喚起するのが一番大切だが、まずは国民に食料品のコスト構造について理解してもらうことが重要。そのためには、こういった形で価格が構成されているのか十分に理解してもらう必要。

- ・ スーパーについては、地方の、人が集まらないところに出店するのは難しく、ネットスーパーなどといった展開も考えられるが、その際には物流コストの軽減や高齢者のＩＴ活用への支援を検討することも重要ではないか。

（香坂委員）

- ・ 清原委員から、経済的アクセスと物理的アクセスの両方が大事との指摘で、欧州の「農場から食卓まで（Farm to Fork）戦略」は環境の話と思われがちだが、社会層ごとの肥満、情報の格差といった経済的アクセスについて、欧州議会を含め、幅広く議論がなされている。同時に、行き過ぎた環境保護の主張では、農業バッシングの動きも出てきており、生産者側が「我々が文化的景観を守ってきた」ということを訴えなければならない事態にも発展。日本においても、経済的アクセス、環境とのバランス、社会的な価値と公平性についても議論していくべき。

（三輪委員）

- ・ 平時と不測時の両方について、基本法にしっかり盛り込んでいく必要がある。全員に食料が届くことの重要性や社会的弱者へのフォローも含めて、法律に書いていくべきではないか。
- ・ 一方、農業者側にしわ寄せがくるのは本末転倒。食料安全保障の観点からも生産者が継続的に食料生産を担ってもらうためには、生産者のモチベーションを保ち、生産を継続してもらえるよう配慮した上でのフードセキュリティが大事。
- ・ 不測時の対応として、ドイツの法律には財産権も含めた位置づけがあるが、我が国にはそこまでの法的根拠はない。基本法の見直しにあたっては、他省庁の法律も含めて、不測時に対応できるような法律のバックグラウンドを整えておくことも重要ではないか。

（大橋委員）

- ・ 緊急時における食料安全保障は、平時における食料供給が機能していないと機能せず、したがって、平時の安定供給は重要。安定的な供給が満たされているかどうかは、需要側の直面する環境によって異なるため、一般に安定供給は、需要側で定義されるべきものとする。これまで農業政策においては、自給率という供給側の目線から議論がなされていたが、需要側の目線に立った安定供給と食料安全保障について政策立案を行うという視点が大事だと、認識を新たにしたい。
- ・ 食料安全保障を、自給率という１つの指標で議論するのは、守るべき国益に対して十分な目配りがますますできなくなる可能性。貧困率や年齢、あるいは地域における食料へのアクセス性の違いなど、多面的な側面から議論する必要。行政としてもこうした観点で情報収集し、政策立案に遅滞なく活かしていくべき。英国の事例は大変参考になる。我々の法定白書である食料・農業・農村白書についても、この基本法の見直しの機会に、政策立案の在り方と共に、政策立案におけるあるべき位置づけを、しっかり議論できる場として設けていただきたい。

（柚木委員）

- ・ 平時の食料安全保障についても、基本法に盛り込んでいく必要がある。その際、国や地方自治体、生産者、食品関連業者にとって、それぞれの取組が目に見えるような形で進めていくことが大切。また、不測時についても、家庭における備蓄など含めて具体的な方向性を示すことが必要。
- ・ 貧困層の問題については、日本においても無視できない状態にあると改めて認識。その上で、食生活の実態について、栄養学や医学といった面も意識しながら把握していく必要。
- ・ エガリム法については、EUの直接支払との関係についてもチェックしていきたい。

（合瀬委員）

- ・ 食料品アクセスの問題は、貧困、教育、そして人口減少によって引き起こされていると考えるが、原因が多様であり、一律に議論はできない。それぞれの原因を特定した上で、すべての人が食料に平等にアクセスできるきめの細かい解決策を探す必要がある。
- ・ フードスタンプは1つの解決策だが、市場からの買い上げを行うことによって、市場を歪めることにならないか。
- ・ 人口減少や購買力の問題になると、農林水産省がやるべきことと、国全体としてやるべきことを分けて考えるべきではないか。すべてのことを農林水産省が担うのは無理がある。しっかり区分けをしながら、解決策を探る必要がある。

（堀切委員）

- ・ 食料の偏在性が見えてきている。食料が足りない、食へのアクセスが困難な貧困者や高齢者の問題といった平時の食料安全保障の問題がある一方、食品ロス 520 万トンのうち、その半分は家庭から発生している。これをどう捉えて、どう対応していくか。
- ・ 国民すべてが、食に対してもっと関心を持つことが必要。朝食を抜く、3食バランスよく食べられていないといった子どももあり、親世代の食に対する知識が低下していることも大きな問題。
- ・ 消費者と接していると、例えば、消費期限と賞味期限の違いが分からない人もいる。食に対して判断する力が国民全体的に落ちてきているように感じており、このことも食の偏在が起きる原因ではないか。このあたりのことについても、基本法の中で訴えることができればと思う。

（二村委員）

- ・ 英国の事例で、食料品アクセスについての調査を行っている話があったが、我が国において、食料品アクセスに関する調査や関係する指標はあるのか教えてほしい。
- ・ FAOの定義からは、一人一人の消費者が、自分が食べたいと思うものを選んで買えるという状況が重要だというイメージを持った。食料品が安価に、安定的

に買えることは重要。一方で、そのことで生産にかかる費用が十分に賄えないのであれば、どう生産コストを抑えるのか、どう公的に支援できるのかを考える必要。

- ・ フードバンクやこども食堂の取組は非常に大切な活動と考えており、我々も協力をしている。これらの取組を実施しやすくするための環境整備が重要。社会的な制度として位置付けていく際には、学校給食の問題なども併せて位置付けるべき。
- ・ 食料品アクセスについては、加工食品にどのように国産原材料を使っていけるかが重要。国産の原材料を使った加工食品はニーズが高い。生産、加工、流通のプロセスの中で課題があるならば解消していく必要がある。

(齋藤委員)

- ・ 子供がお腹いっぱい食べることができない現状があるということには大変衝撃を受けた。農業者は生産しても規格の問題で3分の1くらいは売れずに捨てている。加工品においても、賞味期限の3分の2が残っていないとスーパーには納品できないのが現状であり、このことも廃棄につながっている。これらを売ることができれば全体のコストも下がる。
- ・ 520万トンの食品ロスがある中、飢えている人もいる。もっとできることがあるのではないかと。法人協会においてもこども食堂に対して数年前から提供を始めており、今後も続けていきたいと考えさせられた。

(吉高委員)

- ・ 主要な国際会議でも、食料危機は重大なテーマ。食料が平時でも危機状態であるという認識は共通であり、不測時はめったに起こらないが、起こってからでは取り返しがつかない状態を指している。そのため、需要側の目線に立った安全保障の議論を行うべきという意見に異論はない。
- ・ 環境関連では、金融機関、規制当局、企業が、自然資源に関する様々なリスクや参入するタイミングを開示する枠組みであるTNFD（自然関連財務情報開示タスクフォース）が動き出している。こういった情報の開示に対応できなければ、国際的食料の確保は難しくなってくる。
- ・ このような枠組みのように価値の見える化は重要であり、食料システムにおいては価値の見える化がされていないのではないかと。これは、フランスのエガリム法しかり、欧州のあらゆるグリーンディール政策にもつながること。特に金融分野では強く感じる。
- ・ 外務省の開発協力大綱改定の委員もしているが、ODA予算が極端に減っている中で、国益とどう両立するかという議論をしている。しかし、その（開発協力大綱の）中に我が国の食料危機の話はあまり触れられていない。ODAを活用して、日本の食料安全保障にどうつなげるかについては語られていなかったため、考えがあればお聞きしたい。
- ・ 国内での食料アクセスにおいては、地域循環が重要。現在、環境省の脱炭素先行地域の選定にも関わっているが、異常気象が増える中、地域の生命線である食料、

エネルギー、水について、今後どのように強靱性を養っていくか検討している自治体は多い。

- ・ 基本法の検証においては、ヴィーガンなど食料に関して高い感度があるZ世代、SDGsネイティブと言われる小中高生やサステナビリティに感度の高い大学生らとも一緒になって考えることも重要。また、気候変動によってフードシステムが壊滅してしまうと食料の供給ができなくなることも考えられるので、多角的に政策を考えていただきたい。

(高槻委員)

- ・ イスラム教を国教とする国は、信仰上の義務である五行の中に、モスクを通じた再分配が組み込まれており、平時において食料が手に入らないといった問題は起こらないが、我が国では、フードバンクのような仕組みが必要と感じた。
- ・ 不測時の対応としては、全ての不測時を予測することはできないが、首都圏直下型地震や重要な食料輸入国からの輸入が止まった場合など起こりうる不測時のケースを想定し、それぞれの不測時に何ができるかを平時のときからあらかじめ考えておくべきではないか。
- ・ 自給率以外の視点も含めて多角的な見方で見ておかないと、今後対応できない可能性もあるので（指標については）工夫していった方が良いのではないか。

(山浦委員)

- ・ 食料安全保障の問題については、苦しんでいる方々とそうではない方々がいる中で、どこをベースに考えるのか。すべてを含んだ形で考えると、歪な仕組みになるのではと考える。
- ・ フードバンクにおける日米の差について、その違いの一つとして、NPOや支援団体の立場の差が大きい。国内だとボランティアは無償活動という面が大きいですが、アメリカだと人やお金を集めることにかなり積極的。NPOや支援団体のイメージアップや、これらを支援する動きが国にあってもよいのではないか。

(茂原委員)

- ・ 国民に安定した食料を届けるのは国の責務。国内においては、供給者である農家が安心して生産できることが重要。農家が一定程度の収入が確保されて、後継者もしっかりいるという基礎的なことが、食料安全保障につながっていくのではないか。
- ・ 不測時における外国の対応の例についても説明があったが、日本においても、しっかりとした不測時の計画を作ることは重要と考える。

(井上委員)

- ・ 清原委員の発表にあった「食べ物の作られ方がわかる力」「食べ物を作る仕事ができる力」が必要という部分は、生産者として非常にありがたい話。こういった力をつけていくことが、生産者と消費者の相互理解を形成する絶好の機会。

- ・ 米山氏からフードバンクの組織基盤の脆弱さについて指摘があったが、組織基盤の強化には公的サポートを行うことが重要。組織基盤の強化が図られるのなら、フードバンクを活用して、食料安全保障の強化につながるような活動ができるのではないかと。例えば、余剰生産分を買い上げて、加工品を製造し、コンビニで提供するなどはどうか。

(清原委員)

- ・ 合瀬委員から、人口減少や高齢化、所得の問題等、農林水産省では対応できないものは切り離して対応すべきとの意見があった。問題として整理するにはそのような発想も必要だが、例えば厚生労働省も食料品アクセスについては問題意識を持っているので、共同で対応していくべきではないか。

(米山氏)

- ・ フードスタンプについては、慎重な議論が必要。既存の社会保障制度の上にプラスアルファで拡充するならよいが、既存の社会保障制度を代替するとなると、かえってセーフティネットが脆弱になる恐れがあり、経済的な困難を抱える世帯に悪影響が出る可能性もある。既存の社会保障の予算を削って置き換えるのは、既存の社会保障制度がより強固なものになるということが大前提。
- ・ 食料安定供給を農林水産省だけで議論するのは難しいと多くの方が考えているが、現場で活動していても縦割りの問題が難しい。我々も食品ロスを福祉政策に活かそうとしているが、農林水産省からは福祉に提供する部分は補助対象にならない、厚生労働省からは食品ロスの削減だから我々は関係ないという考え方になってしまう。アメリカでは農務省がフードバンクを所管しているように、どこか1つの省庁でしっかり役割、責任を定めて一元化して取り組んでいただきたい。

(杉中総括審議官)

- ・ 二村委員から御質問の食料品アクセスの調査については、対象が限定的ではあるが、農林水産政策研究所において調査を実施。
- ・ 吉高委員より御指摘のODAについては、現行基本法でも、国際協力の推進という形で海外の食料問題に対して国際協力や支援を行っていくという規定はある。ただ、海外で食料が安定的に生産されることが日本のためにもなることについて、もう少し突っ込んだ議論や考察は必要。
- ・ なお、運用に当たっては縦割りの問題があり検討していきたいが、食料・農業・農村基本法は、政府全体で行う施策を規定するもの。

(小峰参事官)

- ・ 高槻委員から御指摘のあった不測時の対応として、緊急事態食料安全保障指針において、不測時の状況に合わせてレベル0、レベル1、レベル2と設定している。また、指針に基づいたシミュレーション演習についても実施しているところ。

(中嶋部会長)

- ・ 今直面している様々な問題が、現時点での社会情勢や経済情勢に基づくものなのか、それとも構造的な変化があって今後もずっと対処していかなければならないものなのかが気になる。個人的には、構造的な変化が起こっているため、今までの枠組みを見直していかなければならないのではないかと考えている。
- ・ 基本法制定時の枠組みは、人口増加、経済成長、都市化の進展という昭和の時代の社会情勢をある程度引きずっていたのではないか。その時の食料問題を解決するには、輸入も使いながら食料供給力を高めるといったことだったと思うが、これらの3つの社会情勢が大きく変化したことを踏まえると同時に、社会の成熟化に合わせてもっときめ細かい対応をする必要があるのではないか。
- ・ フードバンクの話を伺って興味深いのは、90年代に想定していなかったNGOやNPOの役割が非常に大きくなっていること。これらの団体はプレイヤーやステークホルダーとして、基本法に位置付けられていなかったのではないか。また、そういう方々を支える上で、国のみならず地方公共団体の役割が気になるところ。
- ・ 食料を安定して供給できるのかという問題は、食料供給力の評価に関わる。それは国内生産と輸入と備蓄で論じられると考えるが、今回は備蓄の問題があまり取り上げられていなかった。次回以降で、備蓄についての追加資料を用意していただきたい。

以上