

## 新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けた主な論点

## 総論

国民が将来に向けて明るい展望を描くことができるよう、農業・農村の現状を踏まえた対応方向を整理した上で、政策体系を再構築すべきではないか。

## 1. 食料、農業及び農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向

## (1) 多様な用途・需要に対応して生産を拡大する政策への転換

農業経営の体質強化を図りつつ、限られた用途・需要の下で生産を抑制する政策から、多様な用途・需要に対応しつつ生産を拡大する政策への転換を図るべきではないか。

## (2) 意欲ある多様な農業者を育てる政策への転換

担い手不足が更に深刻化する前に、施策対象の裾野を広げ、意欲ある多様な農業者を育てる政策に転換すべきではないか。また、その推進を図る上での制約要因を適切に見直すべきではないか。

## (3) 優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立

農地転用規制の厳格化、耕作放棄地対策の推進、耕地利用率の向上を図る施策等により、優良農地の確保と有効利用を推進すべきではないか。

## (4) 活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化

活力ある農山漁村の再生に向け、地域資源を活用した新産業の育成、集落機能の強化等の施策を政府一体となって総合的に講じるべきではないか。

## (5) 安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立

食料自給率向上に直接的な効果のある施策を優先的に講じ、輸入食品の安定確保のための取組の強化、食品産業の事業基盤の強化、食料供給の行程管理を徹底することなどを通じ、食料の安定供給と食品の安全の確保を図るべきではないか。

## 2. 新たな潮流に対応した可能性の追求

### (1) 世界経済における新興国の台頭

アジア諸国など新興国との連携を深め、その発展を促すため、食料、バイオ・環境等の先進技術等の分野の施策を推進し、相互に発展する環境を形成すべきではないか。

### (2) 地球環境問題の進行

農業分野において、環境に配慮した生産活動等を推進し、環境と調和した経済社会の形成という地球的課題に対して主導的役割を果たすべきではないか。

### (3) 国境を越えた様々な不安要因の発生

農産物の国際需給のひっ迫等を踏まえた総合的な食料安全保障を確立するとともに、食品の安全性を確保し、食料の安定供給を確保すべきではないか。

### (4) 我が国経済の回復に向けた模索

農林水産業、農山漁村が、環境、雇用、福祉、コミュニティなどの多角的な観点から、我が国経済社会に中長期的に貢献し得る道筋を明らかにすべきではないか。

### (5) 人々の価値観・ライフスタイルの多様化

人々の価値観・ライフスタイルの多様化を踏まえ、「農」との絆を強化する取組を促進し、国民全体が農業・農村を応援する関係を構築すべきではないか。

## 3. 政策改革の視点

### (1) 効率的・効果的で分かりやすい施策の展開

政策目的と政策手法の対応関係を明確化するなど、複雑な政策体系は見直し、シンプルで分かりやすいものに改善すべきではないか。

### (2) 施策対象者が主体性と創意工夫を発揮する施策の展開

意欲ある者の主体性と創意工夫を阻んでいる制度を適切に見直し、その発揮を促す施策に転換すべきではないか。

### (3) 国民の理解と具体的行動を促す施策の展開

農業・農村の価値や役割について国民全体で共有する取組を強化し、食料自給率の向上や地域活性化につながる取組を広範に展開すべきではないか。

## 食料自給率の目標について

### 1. 食料自給率目標の考え方

世界の食料需給がひっ迫基調にある中、多くの国民が食料事情に不安を抱えていることを踏まえ、食料自給率を10年後に供給熱量ベースで %とすることを目標に掲げるべきではないか。

### 2. 食料自給率向上に向けた取組

生産面では、水田をはじめとした生産資源を最大限に活用できるよう、消費面では、潜在的需要の掘り起こし等を進めて消費者や食品産業事業者が国産品が選択されるよう、環境を整備することが必要ではないか。

また、国際的な食料事情や我が国の食料事情及び農業の多面的機能について、国民に対し分かりやすく情報提供すべきではないか。

## 食料の安定供給の確保に関する施策について

### (1) 食の安全と消費者の信頼の確保

#### ① 食品の安全性の向上

「後始末より未然防止」の考え方を基本とし、国産農林水産物や食品の安全性を向上させるべきではないか。

#### ② 食品供給行程における取組の拡大

国産農林水産物や食品の安全性向上のため、生産者・食品産業事業者が、食品供給行程において、科学的知見に基づく取組を確実に実施できるような体系を構築すべきではないか。

##### ア 生産段階における取組

農業生産工程管理(GAP)については、食品安全に加え、環境保全、労働安全も対象とした高度な取組内容を含む共通基盤づくりを進めつつ、産地における更なる取組を推進すべきではないか。

##### イ 製造段階における取組

危害分析・重要管理点(HACCP)については、食品の製造実態に応じた低コストで導入できる手法等を構築・普及しつつ、零細規模層に対する一般的な衛生管理を徹底すべきではないか。

##### ウ 流通段階における取組

国民の健康保護、消費者利益の増進、農業等の健全な発展を図る観点から、米穀等以外の飲食料品についても、米トレーサビリティ制度の実施状況を踏まえ、入出荷記録の作成・保存の義務付け等について検討すべきではないか。

#### エ 輸入に関する取組

輸入食品の安全性の確保のための検査・監視体制の強化を図るべきではないか。

#### ③ 食品に対する消費者の信頼の確保

加工食品の原料原産地表示の対象品目の拡大と義務付け等について検討し、制度的な対応措置を講じるべきではないか。

### (2) 国産農産物を軸とした食と農の結び付きの強化

#### ① 国民との結び付きの強化

国産農産物の潜在的な需要の掘り起こしや栄養バランスの改善を通じて、農業と国民との結び付きを強化し、こうした考え方を食育推進基本計画の見直しに適切に反映させるべきではないか。

#### ② 地産地消の推進

直売所の運営・販売力の強化や、学校給食や社員食堂、外食・中食事業者などの実需者との連携強化による地場農産物の利用拡大を図るべきではないか。

### (3) 食品産業の持続的な発展と新たな展開

食品産業が、食料の安定供給や地域の活性化に引き続き貢献できるよう、食品産業全体の将来展望や課題について、官民で共有した上で、それぞれの役割分担を踏まえた対応方向を明らかにする、「食品産業の将来方向（仮称）」を策定すべきではないか。

#### ① フードチェーンにおける連携した取組の推進

フードチェーンが適切に機能するよう、国内農業との連携強化や農業の参入促進を推進するとともに、卸売市場の機能強化を図るべきではないか。

また、高齢化の進展等に対応した多様な配達サービスの展開による食料品の円滑な提供を図る取組についても推進すべきではないか。

#### ② 国内市場の活性化

国内市場の維持・回復のために、農商工連携、地域ブランドの活用等を推進すべきではないか。また、企業の社会的責任を果たすため、環境に配慮した取組、コンプライアンスの徹底などを推進すべきではないか。

③ 海外展開による事業基盤の強化

アジア等海外市場への展開により食品産業の事業基盤を強化し、我が国の食料の安定供給の確保を図るべきではないか。

(4) 総合的な食料安全保障の確立

食料の安定供給に関する不安要因に対応するため、供給面、需要面、食料へのアクセス面等を考慮した総合的な食料安全保障を確立すべきではないか。

① 生産資材の確保等生産面における不安要因への対応

生産資材の安定供給に向け、使用量抑制対策等に加え、海外から輸入する肥料原料の安定確保対策等を総合的に講じるべきではないか。また、輸入検疫や国内防除・防疫措置の強化について、リスク評価に基づく確なりリスク管理措置を実施すべきではないか。

② 流通、消費面における不安要因への対応

新型感染症等に起因する流通の混乱に備えた食料供給の確保対策や、米麦の備蓄の適切かつ効率的な運営を推進すべきではないか。

③ 国際的な食料の供給不安要因への対応

中長期の変化も含めた国際需給の分析能力の強化や商品先物市場の監視等により、食料品の安定的な価格での提供に貢献すべきではないか。

また、国民への食料の安定供給のために必要な輸入については、その安定化・多角化を図るとともに、海外農業投資を促進すべきではないか。

さらに、アフリカ諸国をはじめとする開発途上国の農業・農村の振興や技術協力、資金協力、食料援助に加え、アセアン+3緊急米備蓄の実現等に向けた取組を行うべきではないか。

(5) 輸入国としての食料安定供給の重要性を踏まえた国際交渉への対応

WTO ドーハ・ラウンド農業交渉については、今後とも「多様な農業の共存」という基本理念の下で、食料輸入国としての我が国の立場を最大限反映すべく取組を継続すべきではないか。また、EPA(経済連携協定)やFTA(自由貿易協定)については、食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興などを損なうことは行わないことを基本に取り組むべきではないか。

## 農業の持続的な発展に関する施策

### (1) 戸別所得補償制度の創設と生産・経営関係施策の再整理

食料自給率の向上と多面的機能の維持を図る観点から、「戸別所得補償制度」を導入し、小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことを可能とすべきではないか。

#### ① 戸別所得補償のモデル対策と米の需給調整

##### ア 水田におけるモデル対策の実施

水田農業を対象として、モデル対策を実施。

##### イ 米の需給調整の推進

需要実績等を基に生産数量目標を配分し、需要に応じた生産を推進すべきではないか。また、未達成者に対するペナルティ的措置を廃止すべきではないか。

#### ② 戸別所得補償制度の本格実施

平成23年度からの本格実施に向けて、対象品目、支援内容、加算のあり方等について検討すべきではないか。

#### ③ 生産・経営関連施策の再整理

既存の水田・畑作経営所得安定対策や品目別の各種施策を、簡素でわかりやすい政策体系に整理すべきではないか。また、品目別の実施されてきた生産振興施策について、品目ごとの克服すべき課題の解決に向けた対策を講じつつ、品目を問わず必要とされる施策については、メニュー化、統合化を進めるべきではないか。

### (2) 農業・農村の6次産業化の実現による売れる農業・儲かる農業の推進

以下のような取組を体系的に実施し、農業・農村の6次産業化を推進することにより、農業部門に帰属する所得を増大させるべきではないか。

#### ① 生産・加工・販売の一体化

農業者が、加工・販売などに主体的に進出するとともに、加工・流通や外食と中食との連携を強化し、実需者との契約による生産・販売や、産地における一次加工の取組などを推進すべきではないか。

#### ② 産地の戦略的取組の推進

産地の収益力を高めるため、基幹施設の整備、リース方式による機械の導入、技術導入、生産基盤の整備、販売企画力の強化、産地間連携の促進や地域ブラン

ド確立に向けた取組を促進すべきではないか。

③ 収益性の高い部門の育成・強化

収益性の高い花きなどの非食用作物、機能性農産物等も振興していくべきではないか。

④ 農林水産物・食品の総合的な輸出促進

輸出額を1兆円水準とすることを目標に、品目や国・地域を絞った輸出戦略を策定した上で、農林漁業者や食品産業事業者への支援や海外販路の維持・拡大施策を推進すべきではないか。

⑤ 農業生産資材費の縮減

生産資材（肥料、飼料、農薬、農業機械等）のコスト縮減に向け、局所施肥等による肥料利用効率の向上、作期分散による農業機械の稼働率の向上などの取組を推進すべきではないか。

(3) 意欲ある多様な農業者による農業経営の推進

戸別所得補償制度の導入により、意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備するとともに、新規就農者の確保や多様な農業者による経営の多角化・複合化などの取組を支援すべきではないか。

① 意欲ある多様な農業者による農業経営の育成・確保

ア 家族農業経営の育成・確保

地域農業の担い手の中心となる家族農業経営について、規模拡大や多角化・複合化による経営改善を支援すべきではないか。その際、地域農業の担い手を育成・確保する仕組みとして普及・定着している認定農業者制度を活用すべきではないか。

イ 集落営農の育成・確保

集落営農の育成・確保を推進し、法人化、経営の多角化・複合化や地域農業・農地の維持等に向けた各種取組を進めるべきではないか。

ウ 法人経営の育成・確保

地域における雇用創出や農業生産活動により、地域の所得向上や活性化に寄与している法人経営の育成・確保を進めるため、人材の育成、施設・機械の整備等を支援すべきではないか。

② 人材の育成・確保等

ア 新たな人材の育成・確保

幅広い人材の育成・確保を推進するため、多様な就農形態・経路に即した情

報提供や、農業高校・農業大学校等における人材育成、農業法人等での実践的な研修等を支援するとともに、経営開始に当たって、農地の確保や機械・施設等の整備へ支援すべきではないか。

#### イ 農村を支える女性への支援と高齢農業者の活動の促進

女性の農業経営・地域社会への参画や加工販売等への進出を支援すべきではないか。また、農村の高齢者が農業生産活動を継続出来るよう、ヘルパー制度を含む地域内外での助け合い活動の支援など、高齢者が持つ知識や経験を活かせるような環境づくりを促進すべきではないか。

#### ③ 作業を受託する組織の育成・確保

農作業の外部化により、高齢化や担い手不足が進行している生産現場の労働負担の軽減等を図る観点から、生産受託組織や酪農などのヘルパー組織の育成・確保を推進すべきではないか。

#### ④ 多様な農業経営の特性に応じた資金調達の円滑化

意欲ある農業者が、それぞれの経営の発展段階に応じ、創意工夫を活かした経営発展ができるよう、資金調達の円滑化などを推進すべきではないか。

### (4) 優良農地の確保と有効利用の促進

#### ① 計画的な土地利用の推進、転用規制の厳格化

新たな農地制度に基づく農地の転用規制の厳格化及び運用の適正化を通じ、優良農地の確保を実効あるものとすべきではないか。

#### ② 意欲ある農業者への農地集積の推進

土地利用型農業において、意欲ある農業者に対して地域の実情に応じて農地の利用集積を進めることにより、農地の有効利用を促進すべきではないか。

#### ③ 耕作放棄地対策の推進

耕作放棄地再生利用の取組への支援や関係機関の役割強化等により、農用地区域を中心に再生・有効利用を推進すべきではないか。

#### ④ 農地情報の利活用の推進

農地情報（地図情報）の整備を促進し、戸別所得補償制度をはじめとした各般の農業施策等における利活用を推進すべきではないか。

### (5) 農業災害による損失の補てん

農業災害の発生時における損失の合理的な補てんにより、農業経営の安定を図るため、農業災害補償制度の更なる合理化及び効率的運営に取り組むべきではな

いか。

(6) 食料供給力強化に向けた農業生産基盤整備の抜本見直し

厳しい財政状況の下、食料供給力を支える役割を担う生産基盤の保全管理と整備をより効果的・効率的に実施する必要があることから、施策体系、事業の仕組みを抜本的に見直すべきではないか。

① 国民の食料を支える基本インフラの戦略的な保全管理

基幹的水利施設について、ライフサイクルコストを低減し、機動的かつ確実に  
行う新しい戦略的な保全管理を推進すべきではないか。

② 地域の裁量を活かした制度の推進

地域の裁量で実施内容などを選択できる、地域のニーズに即した柔軟な対応を  
可能とする仕組みを構築すべきではないか。

③ 食料自給率の向上等に資する基盤整備の推進

自給率向上に資する麦・大豆の生産拡大に直結する整備等を重点的に推進すべ  
きではないか。

(7) 持続可能な農業生産を支える取組の推進

農地での炭素貯留量の増加につながる土壌管理や冬期湛水管理など環境保全効  
果の高い多様な営農活動の推進を図るべきではないか。有機農業については、技  
術体系の確立・普及など、生産から消費まで一貫した施策を講じるべきではない  
か。

**農村の振興に関する施策**

(1) 農業・農村の6次産業化

農業者による生産・加工・販売の一体化や第2次・第3次産業との融合による  
地域ビジネスの展開等を促す「農業・農村の6次産業化」を推進すべきではない  
か。

① 「地域資源」を活用した「産業」の創造

農林水産物、副産物等の地域資源を最大限活用する取組を推進することにより、  
農林水産業や農山漁村に密着した産業を新たな成長産業とすべきではないか。ま  
た、これらの産業分野における新事業の創出に向け、各地で携わる人材を育成す

る取組を推進すべきではないか。

② バイオマスを基軸とする新たな産業の振興

農村に豊富に存在する稲わら、剪定枝等の未利用資源、食品残さ等の廃棄物等のバイオマスについて、地域での利活用を推進し、ビジネスモデルを構築すべきではないか。

③ 農村における再生可能エネルギーの生産・利用の推進

未だ十分な活用がされていないバイオマス、太陽光、水力、風力などの再生可能エネルギーの利用拡大を図るべきではないか。

(2) 都市と農村の交流等

① 新たな交流需要の創造

訪日外国人や、観光・行楽部門の余暇消費の多い高齢者などに積極的にアプローチし、農村との新たな交流需要を創出することが必要ではないか。

② 人材の確保・育成、都市と農村の協働

農村地域において都市部の人材等を活用する取組を推進すべきではないか。また、多様な主体との協働により、農村の地域資源の発掘・活用を推進すべきではないか。

③ 教育、医療・介護の場としての農山漁村の活用

関係府省が連携して、農山漁村を教育、医療・介護の場として活用するための施策を推進すべきではないか。また、子どもの農業体験を推進すべきではないか。

(3) 都市及びその周辺の地域における農業の振興

都市農業が果たしている多様な役割を維持するため、市民農園や直売所の整備等を含め、都市及びその周辺の地域における農業の振興を図るための施策を推進すべきではないか。

(4) 集落機能の維持と地域資源・環境の保全

人口減少や高齢化等により失われつつある農村コミュニティや、地域資源・環境等を維持するための取組等を重点的に推進すべきではないか。

① 農村コミュニティの維持・再生

今後の農村コミュニティの維持・再生について、国と地方の役割分担も踏まえた上で、政府一体となって対応方を検討すべきではないか。

② 中山間地域等直接支払制度

適切な農業生産活動の維持を通じて多面的機能を確保する観点から、中山間地域等直接支払制度を引き続き実施すべきではないか。

③ 農地・水・環境保全向上対策

農地・水・環境保全向上対策について、効果と課題を明確化するための評価を実施すべきではないか。その上で、今後の施策のあり方を検討すべきではないか。

④ 鳥獣被害対策の推進

鳥獣被害は、中山間地域を中心に深刻化・広域化しており、効果的な対策が求められていることを踏まえ、地域一体で取り組む体制を整備すべきではないか。

⑤ 快適で安全・安心な農村の暮らしの実現

快適で安全・安心な農村生活を実現するため、地域の創意工夫を活かしながら、集落基盤の計画的な整備等を関係各省が連携して推進すべきではないか。

(5) 農山漁村活性化ビジョンの策定

農山漁村の将来像を明確化し、各種取組の効果的な展開を期すため、「農山漁村活性化ビジョン」を新たに策定すべきではないか。

**食料・農業・農村に横断的に関係する施策**

(1) 技術・環境政策等の総合的な推進

農林水産分野の変革を実現するための包括的な戦略を策定し、これに基づき技術・環境政策を総合的に推進すべきではないか。

① 革新的な技術開発の推進

新品種や革新的な生産技術の開発、温室効果ガス発生抑制技術等の地球温暖化への対応技術の開発等を計画的、効率的に推進し、普及実用化につなげるべきではないか。

② 研究開発から普及・産業化までの一貫支援

研究開発から産業化までを一貫して支援する視点を導入し、人材・情報活用を含めた研究管理機能を強化するとともに、研究成果の普及・実用化体制を強化すべきではないか。

③ 地球環境問題への貢献

ア 地球温暖化対策への貢献

温室効果ガス排出削減目標の達成に貢献するため、省エネ施設・機械の導入

や農地の炭素貯留量の増加につながる土壌管理などを推進するとともに、排出削減量の取引制度などを推進すべきではないか。

イ 循環型社会形成への貢献

バイオマス資源について、効率的かつ有用に変換する技術の開発・実証、地域における活用推進計画の策定、利用の円滑化に向けた取組を総合的に推進すべきではないか。

ウ 生物多様性保全への貢献

里地里山の保全や生物多様性保全を重視した農業生産活動等を推進するとともに、農業の営みが生物多様性に与える効果を定量的に把握するための指標の開発などを進めるべきではないか。

④ 知的財産の保護・活用

新技術、新品種などの知的財産としての権利取得と活用を推進しつつ、地域の食文化を活かした取組や、地域ブランド化を目指す取組等を支援すべきではないか。

(2) 「農」を支える多様な連携軸の構築

農業を取り巻く多様な分野の様々な関係者が、相互に協力し合い発展する結び付きの構築を促進すべきではないか。

① 連携軸に関する理解の促進と既存施策の重点化

農業・農村の価値や役割、我が国の食文化等、食と農の結び付きに関する様々な情報を消費者等に対して分かりやすく発信する取組を強化すべきではないか。

② 関係者のマッチング等の充実と人材の確保

連携軸を構築しようとする関係者間のマッチングを機会の拡充を進めるべきではないか。その際、国の職員も連携軸の構築・強化に努めるべきではないか。

③ 連携軸に関する国民理解の促進と具体的行動の喚起

連携軸につながる新たな取組について、先導的な取組や成功例を収集・分析、広く発信することにより、国民への理解と具体的行動を喚起すべきではないか。

**団体の再編整備に関する施策**

食料、農業及び農村に関する団体については、効率的な再編整備につき必要な施策を講じるべきではないか。

## その他施策の推進に必要な事項

### (1) 官民一体となった施策の総合的な推進

#### ① 国、地方をはじめとする関係者の適切な役割分担

国だけでなく地方自治体、農業者、消費者、企業等関係者の適切な役割分担の下、食料自給率の向上をはじめ、施策を総合的かつ計画的に推進すべきではないか。

#### ② 効果的・効率的な施策の推進体制の整備

新たな施策を農業・農村の現場の最前線まで浸透させ、国民全体の理解と納得を得つつ具体的な取組を進めるため、地域の体制づくりを推進すべきではないか。

### (2) 国民視点に立った政策決定プロセスの実現

#### ① 国民の声の把握

政策の企画・立案段階から、国民の声を把握し施策に反映させていくとともに、国民が望む情報を適時適切に提供する広報活動の実現を図るべきではないか。

#### ② 科学的・客観的な分析

施策の立案から決定に至るまでの検討過程において、施策を科学的・客観的に分析し、その必要性や有効性を明らかにすべきではないか。

#### ③ 施策の進捗管理と政策評価の適切な活用

目標を達成する観点から、施策の内容、規模、手順、時期、手法及び目標との関連等を明らかにするとともに、必要に応じて施策内容を見直すなど戦略的に対応すべきではないか。

### (3) 財政措置の効率的かつ重点的な運用

限られた予算を最大限有効に活用する観点から、施策ニーズに応じて従来の予算構造を見直し、施策の選択と集中的実施を図るべきではないか。