新たな国際環境に対応した農政の展開方向

平成6年8月

農政審議会

目次

Ⅰ はじめに

Ⅱ 食料・農業・農村を取り巻く状況と課題

1 ウルグァイ・ラウンド農業合意の農業・農村等への影響と課題
(1) ウルグァイ・ラウンド農業合意の内容
(2) 農業・農村等への影響と課題

2 農業・農村に対する国民の期待と農政に対する要請
(1) 農業・農村に対する国民の期待
(2) 消費者の視点の重視
(3) 農業の発展に向けての農政への要請
(4) 規制緩和の推進と地域レベルにおける意思決定の重視
(5) 団体等のあり方

3 新政策の推進と今後の課題

Ⅲ 今後の農政の展開方向

1 食料供給に関する考え方
(1) 食料の安定供給と国内生産の位置付け
(2) 新たな長期見通しの策定

2 新たな米の管理システムの構築
(1) 米管理の意義と見直しの必要性
(2) 新たな米管理システムの方向
1) 基本的考え方
2) 全体需給の調整
3) 米の流通態様と価格形成
4) 安定供給の確保と流通規制
5) 制度改革の手順等

3 新たな国際的枠組みの下における価格政策の展開
(1) 市場原理の活用と経営の安定を踏まえた価格政策の展開
(2) 農産物の作目ごとの対応

4 活力に満ちた農業構造・農業経営の実現
(1) 農業経営者の自立とそれに対する支援
(2) 国際化に対応し得る生産基盤の確立
(3) 現場に直結した技術開発・実用化の加速

5 総合的視点に立った農山村地域の活性化
(1) 地域の他産業をも含めた起業への支援
(2) 生産基盤と生活環境の一体的整備
(3) 農林地の有する国土・環境保全機能を維持・保全するための支援

6 食品産業の活性化

7　消費者との共生と情報アクセスの拡大

8　農業基本法の見直し

Ⅳ　21世紀の農政の確立に向けて

Ⅰ　はじめに

本審議会は、平成4年6月に策定・公表された新政策（「新しい食料・農業・農村政策の方向」）を具体化すべく、順次、農業構造・経営対策、主要経営部門についての経営展望、中山間地域対策及び農村地域の土地利用のあり方について政策方向を提示してきた。
この間、政府においても、これらの方向を踏まえて農業経営基盤強化促進法、特定農山村法（「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」）を制定するなど新政策に基づく施策を展開しつつある。
今般、ウルグァイ・ラウンド農業合意を受け入れることとなったが、この合意の実施に伴う諸課題に的確に対処するとともに、我が国農業・農村の将来展望を切り拓いていくためには、構造政策及び地域政策につき新政策の一層の深化・具体化を図り、また、米の生産調整と管理及び農産物の価格政策については方向性を示しながら、新たな国際環境に積極的な対応を行って、21世紀の農業・農村を創造すべく前向きに対応することが必要である。
今日、我が国農業・農村をめぐる情勢は、確かに厳しいものではあるが、諸施策の的確な推進により、21世紀に向けた飛躍を図り得るものと考えられる。
本報告は、このような観点から、昨年12月17日の閣議了解「ガット・ウルグァイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」に基づき、我が国農業・農村が21世紀に向けて自立を遂げ、持続的に発展していくことを期し、今後の政策推進の指針として、次の点に主眼を置き、取りまとめたものである。

ア　国内生産の位置付けと役割を改めて確認すること。
イ　ウルグァイ・ラウンド農業合意の受入れに伴うマイナスの影響を極力緩和しつつ、新政策で提示された活力に満ちた農業構造・農業経営を早期に実現すること。
ウ　中山間地域等ウルグァイ・ラウンド農業合意の影響が大きく現れるおそれのある地域の活性化を図ること。
エ　意欲ある農業者の創意工夫の発揮と自由な経営展開が可能となるよう、農業を取り巻く規制のあり方を見直すこと。
オ　農政推進に当たって消費者・女性の視点を一層重視すること。

Ⅱ　食料・農業・農村を取り巻く状況と課題

近年の農業・農村は、土地利用型農業での規模拡大の遅れ、担い手の減少、高齢化、耕作放棄地の増大、農山村における過疎化の進行に加え、需要・生産両面からの要因による食料自給率の低下等あらゆる面で大きく変化している。
そのような中で、経営感覚に富んだ、意欲ある若き担い手や、その置かれた条件をたくみに活用した取組も各地・各農業の分野に育ちつつあり、発展に向けた明るさも見られるところである。
いわば我が国農業・農村は、構造的変革の局面にあると考えられる。
以上の状況に対応して新政策が策定されたが、これに基づく種々の取組が緒についたところでのウルグァイ・ラウンド農業合意の受入れ、更に、昨年の米の著しい不作と緊急輸入等その後の情勢にめまぐるしい変化が生じている。
また、農業・農村・農政に対する農業者・国民の要望と期待も大きな高まりをみせている。

1　ウルグァイ・ラウンド農業合意の農業・農村等への影響と課題

(1)ウルグァイ・ラウンド農業合意の内容

ア　ウルグァイ・ラウンド農業合意により、国境措置、国内支持、輸出競争の3分野に

新たな規律が設定されることとなった。なお、我が国は輸出補助金を供与していないため、主に国境措置と国内支持が関係することとなる。

また、関税のみによる国境措置と関税率の引下げを目指すというガットの基本思想が、農業分野においても適用され、将来に向かって継続される方向が示された。

イ　麦、乳製品、でん粉、雑豆、落花生、こんにゃくいも等に係る輸入数量制限や豚肉に係る差額関税制度が関税化されることとなった。

なお、関税化に伴う関税相当量は、6年間でその15%が削減されることとなり、輸入アクセスは、原則として現在の水準（カレント・アクセス）を維持することとなった。

ウ　米については、関税化の特例措置が認められた。一方その関係で、6年間で4%から8%に拡大する加重されたミニマム・アクセスを受入れることとなり、更に、7年目以降の取扱いについては、6年目に再協議することとなっており、特例措置を継続する場合には、追加的かつ受入れ可能な譲許が必要となる。

エ　米、麦、乳製品（指定乳製品等）及び生糸に係る国家貿易は、維持されることとなった。

オ　以上のほか、近年輸入が自由化された牛肉、オレンジ果汁等を含むすべての品目の関税率が引き下げられることとなった。

カ　また、関税化品目については、輸入量の著しい増加又は輸入価格の著しい下落を条件として、一定の関税率の引上げを行う特別セーフガードが認められたことに加え、牛肉及び豚肉については別途の緊急調整措置の実施が可能となった。

なお、ガット19条に基づく一般のセーフガードについては、協定が制定され、その適用に関する規律が明確化された。

キ　国内支持については、ＡＭＳ（農業保護相当額。内外価格差＋削減対象補助金の合計額）の総額を、1986年から1988年までを基準年として、1995年以降6年間で20%削減することとなった。なお、我が国のＡＭＳは、1993年時点では、削減約束が果たされている。

(2)農業・農村等への影響と課題

ア　米については、特例措置が確保された一方、加重されたミニマム・アクセスの受入れと昨年の不作、緊急輸入を契機に、食糧管理の制度・運用の全般にわたり国民的議論が展開されている。

その他の関税化する農産物については、相当程度の関税相当量水準が設定され、麦、乳製品及び生糸に係る国家貿易が維持されることとなった。

イ　しかし、中長期的に見れば、今後我が国農産物については、新たな国境措置の実施過程で、一般関税引下げ品目も含めて、輸入農産物との競合が強まることとなり、品目によっては、今後の為替水準の動向により影響が早めに生ずるおそれもある。

また、農業保護の削減というウルグァイ・ラウンドの基本理念の下では、従来のような価格政策の運用を行うことが次第に困難となり、一層の生産コストの縮減が求められることとなる。

このため、新政策で提示された活力に満ちた農業構造、力強い農業経営の実現を図るために一層の政策努力が必要である。

特に、平坦な地域に比べて生産条件が不利な中山間地域に影響が大きく現れる懸念があり、その活性化に向けた取組が課題である。

このような状況の下で、生産者の営農意欲を喚起し、我が国農業・農村の自立と持続的発展を確保するためには、一層の政策努力に加え、国内生産に関する考え方、将来展望の早期提示が求められる。

ウ　食品産業においては、円高が進むにつれ原材料の海外調達のメリットが拡大し、海外で原料農産物を一次加工するケースや、場合によっては海外立地や製品の輸入を図るなどいわゆる空洞化の動きがある。

一方、国内農業は、これまで生鮮向けの生産を主体とし、加工向けとしては価格、供給の安定性の両面から十分には対応しきれていない。

今回の新たな国境措置の導入と加工品を含む関税率の引下げは、このような動きを加速し、国産農産物需要の減少につながりかねない。

したがって、品質等の面での有利性を活かしつつ、国産の原料農産物の生産コストの縮減と安定供給、国産の農産物の販路である食品産業の活性化の必要性が増大している。

エ　輸入食品・農産物の増加を契機として、消費者から安全性の確保に対する要請が強

まっている。このため、消費者に対する食品の安全性に関する情報の的確かつきめ細かな提供の必要性が増大している。
　更に、食料・農業事情の理解を深めるために、内外の農業・農村の現状に関する情報の提供も重要である。
オ　いずれにせよ、ウルグァイ・ラウンド合意の実施期間を通じて、21世紀に向けた農業構造の実現を目指した農政を展開することにより、我が国農業の将来を切り拓くことが重要であり、また、可能であると考えられる。

2　農業・農村に対する国民の期待と農政に対する要請

(1)農業・農村に対する国民の期待

ア　近年、国民所得水準が向上する中で、生活の豊かさを求める世論が高まってきている。
　農業や農村はその多面的機能（食料供給、地域経済安定、保健休養、伝統文化維持、国土・環境・景観保全等の機能）の発揮により、生活の質の向上に大きな役割を果たしている。
イ　中でも、人間の生活にとって不可欠な食料については、良質・安全・新鮮な食料の供給、長期的に安定した供給、納得できる価格水準での供給を求める声が年々高まってきている。特に、国産農産物の安定的供給に対する要請には根強いものがある。
　また、農村については、都市と相互に補完し合い、共生していくことを基本としつつ、生活の豊かさを求める都市住民等からの期待をも踏まえ、農村地域が景観、緑、水等の提供という面に加え、生産への参加のよろこびや、「ゆとり」と「やすらぎ」を享受し得る生産・生活・交流の場として一層開かれた空間となることが期待されている。

(2)消費者の視点の重視

　戦後の経済発展を重視する経済運営の中で、生産の視点が重視され、ややもすると消費の視点が軽視されがちであったが、近年、生活の豊かさを求める世論の高まりから、消費の視点の一層の重視を求める声が高まっている。
　このため、農政においても、生産現場においても、消費者の意向を的確に把握し、それを取り入れていくことが求められる。

(3)農業の発展に向けての農政への要請

ア　農業者、農業関係者からは、国内生産の位置付けや役割の重要性を再確認することにより、希望を持って農業に取り組むことができるようにすべきとの声や、農業を産業・職業として誇りが持て、十分な収入等が実現できるものにして欲しいとの要請が強まっている。
　また、その際、農業経営の自立・発展のため、創意工夫の発揮や自由な経営展開を一層推進し得るような条件整備が求められている。
　更に、農業者をはじめ国民各界・各層からは、長期的展望に立ち一貫した農政の推進を求める声が強い。
イ　農業経営及び地域営農において重要な役割を担っている女性については、その役割を積極的に位置付け、正しく評価していくことが求められている。

(4)規制緩和の推進と地域レベルにおける意思決定の重視

ア　農業の多面的な機能を確保するための施策の一環として、公的規制が実施されている。
　これらには、国民の安全等の確保、国土・環境の保全等の観点からの規制、農産物の需給及び価格の安定等の観点からの規制等がある。
イ　近年、消費者の選択機会の拡大、内外価格差の縮小等の観点から、農業・農産物に係る規制の緩和の必要性が高まっている。
　農業の分野からも、多少のリスクが生ずるとしても、農業者の創意工夫の発揮や自由な経営展開を妨げている諸規制を緩和して欲しいとの声があがっている。また、生

産コスト縮減の観点からも、資機材に係る規制の緩和や流通ルートの多元化等により、資機材価格の低下が可能となるような条件を整備すべきとの要請が強い。
　このため、これらの諸規制を積極的に見直し、緩和していくことが、今後の農業の持続的発展を図る上からも課題となっている。
　他方、環境への意識の高まりや食品の安全性への要請の強まりを反映して、生命・身体の安全や国土・環境の保全、適正な土地利用等に関する規制については、引き続きその必要性が強く求められている。
ウ　また、地域レベルにおける意思決定の重視と活動の自由度を一層高めるべきとの要請が強まってきており、農政の分野においても、地域の特性に応じた展開が不可欠であることから、このような動きに応えていくことが求められる。

(5)団体等のあり方

　農協、農業委員会等農業関係団体・組織や、行政組織についても、農業実態や各般の情勢変化に対応しつつ、新政策の方向性を踏まえ、業務運営、組織のあり方の見直しを行うべきとの声が高まっている。
　このうち、農協系統組織については、団体自らによる経営の合理化に向けた業務運営の改善、二段階制に向けての単協の合併を中心とした組織再編の取組が行われているところであるが、更にその加速化を図るとともに、市町村との関係、農家に対する営農指導等の見直しを行うことが課題である。

3新政策の推進と今後の課題

ア　新政策は、我が国農業・農村を取り巻く状況が、あらゆる面で大きく変化しており、今後の食料供給や農村社会の存続に重大な影響を及ぼしかねない事態に至っていることに対処し、論点整理と方向付けを行ったものである。
　また、新政策に基づく政策展開の手法は、上意下達的なものではなく、地域・現場の合意を重視したものであることに特徴がある。
イ　新政策では、農業政策について、他産業従事者に比較して遜色のない労働時間・生涯所得を実現し得る経営感覚にすぐれた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う力強い農業構造の実現等を推進することとしている。
　地域政策については、自主性と創意工夫を活かした地域づくりを基本に、農林業をはじめとする産業活動の振興、生活環境や景観の整備、医療・福祉の充実、多面的な機能の維持・保全等の施策を展開することとしている。
ウ　他方、新政策においては、ウルグァイ・ラウンド農業交渉が継続中であり、農産物に係る国境措置の変更等が見極めがたかったという当時の事情を反映して、米の生産調整と管理及び農産物の価格政策については政策の抽象的な方向性は示しつつも、具体的な施策展開の考え方までを提示するには至らなかった。
　これらについては、国民からの安定的な食料供給に対する期待、農業者の創意工夫を助長するとの観点、ウルグァイ・ラウンド農業合意による影響等を踏まえて、十分な検討を行い、施策の具体化を行うことが課題である。
エ　新政策において方向性が提示された構造政策や地域政策についても、その後の状況の進展・変化やウルグァイ・ラウンド農業合意による情勢変化を踏まえた深化・具体化を図ることが課題である。

Ⅲ　今後の農政の展開方向

1　食料供給に関する考え方

(1)食料の安定供給と国内生産の位置付け

(国内生産、輸入及び備蓄の適切な組合せによる食料の安定供給)
ア　世界の食料需給は、中長期的には、急激な人口の増加や地球の温暖化、熱帯林の消失、砂漠化の進行等の地球環境問題を考慮した場合、不安定な局面が現れることも懸念され、逼迫する可能性もある。
　一方、国民の食生活は近年急速な変化を遂げ、農産物の輸入依存度が高まっており、我が国が輸入している食料等の生産のために、海外において約1200万haの農地が使用

されている状況にある。したがって、国内で極力資源の有効活用を図るとしても、これらの輸入食料を国土資源に制約がある我が国ですべて生産することは非現実的であり、食料の安定供給を確保していくためには、国内生産に加えて輸入及び備蓄を適切に組み合わせていくことが不可欠である。

なお、経済力にまかせて食料輸入を際限なく拡大することについては、食料輸入開発途上国の食料調達を困難にする、あるいは食料輸出国自身の環境破壊を助長するといった国際批判を惹起するおそれがある。

イ　国内生産については、基礎的食料である米は国内自給を基本とするとともに、その他の農産物についても良質・安全・新鮮で適正な価格の農産物を求める消費者のニーズに的確に対応して、国産品の持つ有利性を前面に打ち出した生産・販売を行うことを通じ、可能な限り国内生産を維持・拡大するよう努めることが重要である。

その際、農地等の生産資源は、一旦毀損された場合、その回復には非常な困難が伴うことから、平素から優良農地の整備・確保や地力の維持増進に努める必要がある。特に、水田は優れた生産装置であり、将来にわたり地域営農の基幹となる優良な水田については、その生産能力を良好な状態で保全しておくことが重要である。また、これらに加え、技術水準の向上、農業経営の自立を図ることにより、不測の事態にも対応し得る国内供給体制を確保しておくことが必要である。

一方、そのために過大なコストをかけるということでは国民の理解は得がたいことから、継続的かつ可能な限り生産性の高い農業生産を実現するとの観点に立った政策展開に努める必要がある。我が国の農地集積が遅れている状況等からすれば、構造政策の一層の推進によって、将来展望を見出すことは可能と考えられる。

ウ　また、国内生産と併せて、備蓄の保有や食料輸出国との良好な関係の維持等による安定的な輸入の確保、更には開発途上国の食料生産力の向上を通じて国際需給の安定を図るための国際協力等の不断の努力が必要である。

エ　更に、近年我が国の食料消費は、単身世帯の増加や女性の社会進出等を背景に、食の外部化、サービス化、簡便化が進行するとともに、健康面や安全性に対する消費者の関心が高まってきていることから、単に生産のみならず食料の流通・加工分野も含めた一体的なシステムとして食料の安定供給を考えていくことが重要である。

(食料自給率の低下傾向に歯止め)

ア　自給率は、国内需要量に対する国内生産量の水準を示すものであり、我が国では、総合的な指標として供給熱量自給率で表示してきたが、この自給率は、昭和40年の73%から平成4年には46%に低下している。

イ　自給率の動向は、以下のように、生産面の要因のみならず、需要面、すなわち国民の食生活の内容によっても左右されてきたところである。

(ア)　中長期的に見た場合、これまでの自給率の低下は、自給品目である米の消費の減少、畜産物及び油脂の消費に伴う飼料穀物や油糧原料の輸入の増加等、主として国民の食生活が多様化・高度化してきたこと、また、その変化に国内生産が対応しきれなかったことによるものである。

(イ)　一方、最近の自給率の低下は、麦、大豆等の生産が減少していることに加え、魚介類等の生産が減少してきたことによるものである。

このように、自給率は、現状の食生活の実態を反映した結果としての国内需要量に対する国内生産量の水準を示すものであり、その水準が直ちに食料の国内供給力の程度を示すものではないことに留意する必要がある。

ウ　今後、我が国の自給率に影響を及ぼす要因としては、国民の食生活、生産構造の変化に加え、ウルグァイ・ラウンド農業合意に伴うミニマム・アクセスやカレント・アクセスの実行、関税化及び関税率の引下げ等に伴う輸入農産物との競合の強まり等があるが、我が国の自給率が先進国のうちでも異例に低い水準となっていることも踏まえ、引き続き自給率の低下傾向に歯止めをかけることを基本として政策展開に努め、国内生産の維持・拡大を図って行くべきである。

(2)　新たな長期見通しの策定

ア　平成2年に策定された長期見通し(「農産物の需要と生産の長期見通し」)については、その後の社会・経済事情等の変化を背景に、かなりの品目について需要及び生産の両面で乖離している。また、ウルグァイ・ラウンド農業合意に伴い、今後我が国の農業及び農産物貿易に新たな枠組みが設定されることとなる。

イ　これらの事情を踏まえ、本審議会において、早急に新たな長期見通しの策定に向けての検討を行うこととする。
その際、以下の項目に留意することとする。
(ア)新たな国境措置の下での我が国の食料・農業政策の基本方向を示すこと。
(イ)生産者が将来の農業経営に意欲を持てる生産の方向を示すこと。
(ウ)健康面にも配慮した将来の我が国の食生活の姿を想定して、これに対応した農業生産の姿を描くこと。
(エ)消費者・実需者に対しては、ニーズに即した良質・安全・新鮮で適正な価格の農産物を安定的に供給する上で我が国農業が果たす役割を示すこと。

2　新たな米の管理システムの構築

(1)米管理の意義と見直しの必要性

ア　生産者に対しては米の再生産を確保し、消費者に対してはその安定供給を図ることを目的とする食糧管理制度は、昭和17年の制定以来、米をめぐる社会的・経済的実態の変化を踏まえ、種々の改善がなされてきている。
イ　ウルグァイ・ラウンド農業合意を踏まえた国際化への新たな対応の必要性、昨年の米の著しい不作と緊急輸入の経緯等から、現行の制度及び運用の全般にわたり国民的議論が展開され、特に次の点が強く指摘されている。
(ア)生産者等の創意工夫が発揮されにくいのではないか。
(イ)消費者ニーズに十分対応しきれていないのではないか。
(ウ)流通ルートが消費者の購買行動、流通実態の変化に対応しきれていないのではないか。
(エ)制度と実態との乖離の結果、不正規流通の発生、制度に対する信頼感の低下をもたらしているのではないか。
(オ)米の地位の変化に伴い、現行の割当的な生産調整、流通規制といった厳格な管理手法を維持する必要性は、相当程度薄れているのではないか。
ウ　以上の点を踏まえつつ、米の需給及び価格の安定が適切に図られるよう、現行の生産調整・管理の制度及び運用について抜本的な見直しを行うことが必要である。

(2)新たな米管理システムの方向

1) 基本的考え方

以下の基本的考え方に即して、米の需給及び価格の安定が適切に図られる新たな米管理システムを構築する。
ア　稲作農業の体質強化、生産の活性化が図られるよう、生産者の自主的な判断に基づいた生産調整への転換や生産者の販売の多様化が必要である。
イ　米が主食として食生活に占める地位、昨年の米の著しい不作の経験等にかんがみ、主食の安定供給を図る観点から、備蓄をシステムの中に位置付ける必要がある。
ウ　生産調整、備蓄、ミニマム・アクセスを有機的かつ的確に運用するための計画制度を確立する必要がある。
エ　一層の市場原理の導入を図るため、自主流通米のような民間流通の良さを活かして流通する米（以下「自主流通米」という。）を基本とし、需給実勢を反映した価格形成が図られるようにするとともに、政府は、政府米の操作を通じて、備蓄の運営やミニマム・アクセスの運用を行うべきである。また、政府は、生産調整実施者を対象として買入れを行うこととする。
オ　消費者ニーズの高度化・多様化に対応し得るよう、流通規制を緩和する必要がある。
カ　米の品質や安定供給に対する国民の関心の高まりに対応し、その信頼に応え得る適切な検査・表示を通じた安定流通の確保、各種情報の適切な提供等の充実を図ることが必要である。
このため、以下の点について検討を急ぎ、その成果を踏まえて、現行食糧管理法にこだわらず、新たな法体系を整備すべきである。

2)全体需給の調整

(生産調整)
ア　潜在的需給ギャップの存在、多数の生産者により担われている稲作の生産構造等から、引き続き需給事情に応じた適切な生産調整を実施することが不可欠である。その際、生産者団体の主体的取組を助長する必要がある。
イ　新たな生産調整については、全体需給の調整が図られることを基本としつつ、生産者の自主的判断に基づいて生産調整が実施されるようにするとともに、米の生産力の調整・維持にも重点を置いた仕組みとすることが必要である。
　その際、強制感を伴う現行の実効確保措置については見直すことが必要である。
　なお、稲作の生産構造等から、土地・水利用等の調整を含め、望ましい地域営農に向けて、地域での話合いを助長することが必要である。
ウ　実施に当たっては、
　(ア)生産調整参加者の生産調整目標は、全体の需給調整に留意しつつ、極力、地域・生産者の意向を踏まえ、国が示す都道府県別生産調整目標を基に、都道府県及び市町村の段階において調整すること、
　(イ)生産調整実施者に対しては、政府買入れの対象とすること、生産調整助成金を交付すること等
　の措置を講ずる必要がある。
エ　なお、現行の生産調整規模については、昨年の著しい不作により逼迫した米の需給事情の下で早期に所要の在庫造成を図る必要があるとの観点から緩和し、実施していることに留意することが必要である。

(中期的観点に立った備蓄の保有)
ア　ゆとりある需給操作への国民的要請等を踏まえ、中期的観点に立った備蓄の保有を通じて需給調整を図ることを、新たな米管理システムの中に位置付けていくことが必要である。
イ　その場合、米の国際市場の狭隘性、国民の根強い国産米指向等を勘案すれば、国産米を中心に安定供給を図りつつ、ミニマム・アクセス輸入米の活用も考えるべきである。
　なお、我が国が国際貢献を行うという観点から、備蓄米を活用した食糧援助について、国際ルール、費用負担等の問題も含め検討する必要がある。
ウ　運用面で、
　(ア)備蓄水準は、過去の不作の状況等を踏まえ、ゆとりある需給操作が可能な水準を基本としつつ、一定の幅をもって運用すること、
　(イ)用途としては、主食用、加工用又は援助用等に充当すること、
　(ウ)過大な在庫を保有することがないよう、全体需給の調整を図る中で適切な備蓄操作を行うこと、
　(エ)政府備蓄だけでなく、自主流通米が基本となることにかんがみ、民間備蓄も実施すること、
　といった点について検討する必要がある。
エ　更に、備蓄については、多くのコスト負担を伴うものであることについて、国民的コンセンサスを得ることが必要である。

(ミニマム・アクセスの運営)
　ミニマム・アクセス輸入米については、国家貿易を通じて買入れを行い、原則として、主食用及び加工用に売却する。また、輸入米の市場評価を得る観点から、一部につき売買同時契約方式を導入する。
　なお、輸入米の売買差益については、備蓄保有に関する経費などに活用することも検討する必要がある。

(計画制度)
　以上の生産調整、備蓄及びミニマム・アクセス輸入が有機的連携の下に運用され、全体需給の調整が図られるよう、計画制度の充実と実態に即した運用を図ることが必要である。

3)米の流通態様と価格形成

(米の流通の態様)

ア　新たな米管理システムの下では自主流通米を基本とし、それを広域的かつ計画的に流通させる主体を制度上も位置付け、政府米は備蓄の運営やミニマム・アクセスの運用のための機能を有するものとすべきである。なお、政府米の通常の仕向先は、主食用のうち一定の品質で相対的に安価な用途や加工用等を基本とする。
イ　加工用需要については、政府米及び自主流通米を主体として対応していくこととする。なお、現行の他用途利用米制度については、見直しの上、必要に応じこれに代わる民間流通のあり方を検討する。

(米の価格形成)
ア　自主流通米の価格形成の場については、法制度にこれを位置付けるとともに、透明性の確保や需給実勢の的確な反映が必要である一方、生産者の営農と消費者家計の安定が要請されていることも踏まえ、入札取引の仕組みを改善する必要がある。
イ　政府買入価格については、生産調整や備蓄操作を通じた需給調整の実効性の確保に留意しつつ設定することにつき検討し、政府売渡価格については、原則として需給実勢を反映した価格として弾力的に設定していくことが必要である。

4)安定供給の確保と流通規制

ア　流通規制については、主食である米の安定供給の確保のために必要とされるものであるとの基本的考えの下に、その内容は、米をめぐる社会的・経済的実態の変化に即して必要最小限のものに改め、生産者の意欲ある経営の展開、流通段階への新規参入等による競争原理の導入、消費者の多様なニーズへの対応等の要請に的確に応え得るものとしていくことを通じて、不正規流通が解消されるようにすることが必要である。
イ　このため、消費者の必要とする米については、生産者から集荷・販売過程を通じて消費者までの安定的な流通を確保することを基本としつつ、
(ア)生産段階においては、生産者の創意工夫が発揮されるよう、販売の多様化を行うこと、
(イ)集荷・販売段階においては、その活性化、消費者の選択機会の増進が図られるよう、現行の規制の見直しを行うこと、
が必要である。
ウ　流通規制については、投機の対象となりやすいという米の商品特性にも留意しつつ、見直しを行うとともに、緊急時においては、確実な集荷制度や配給制をはじめとする所要の措置を適用し得るようにする必要がある。

5)制度改革の手順等

新たな米管理システムへの移行が円滑に進められるよう、手順・タイミングや移行に伴う影響と対応方針についても適切に検討する必要がある。

3　新たな国際的枠組みの下における価格政策の展開

農産物は、国民生活上基礎的な物資であり、需要の弾力性が乏しいこと、生産や消費の単位が小さく多数であること、生産に一定の期間を要すること、貯蔵性に乏しいこと、更に天候要因に大きく左右されること等により生産と価格が大幅に変動し易いという特性を有している。また、我が国においては、可能な限り生産性の高い農業生産を実現することを主眼としつつも、急峻な国土条件及び高地価といった農業内部の努力のみでは解決することのできない制約がある。
このため、我が国における価格政策は、一定の国境措置を前提として農産物需給の調整と安定を図ることにより、消費者家計の安定と生産者の所得の確保を目的として実施されている。

(1)市場原理の活用と経営の安定を踏まえた価格政策の展開

ア　ウルグァイ・ラウンド農業合意により、当面は相当程度の関税相当量水準の設定等が図られることとなったが、中長期的には関税率・関税相当量の削減や為替水準の動向によっては国内市場に国際市場からの影響が強まってくること、内外価格差の縮小を求める消費者サイドの要請が高まっていること等から、価格政策について、従来の

ような運用が次第に困難となる。
　このような中で、中長期的には市場原理の一層の活用を図るとともに、構造政策の一層の推進により、今後とも生産コストの縮減に努力することが必要である。
　なお、内外価格差については、国際価格が輸出補助金等各国の政策運用のあり方により人為的に低くなっている場合があり、品質や流通・消費形態、為替水準等の影響も受けるものであることから、比較に当たっては、これらのことに十分留意すべきである。

イ　今後の価格政策の運用に当たっては、新政策で提示された農業構造の実現を促進するため、需給事情を反映させた価格水準としていく必要がある。
　その際、経営体の安定的発展をいかに確保するかという視点にも留意する必要がある。

ウ　また、新たな国境措置の下におけるそれぞれの農産物に係る政策については、構造政策の推進により生産コストの縮減に努めつつ、以下の観点から既存制度のあり方も視野に入れて早急に検討すべきである。
　(ア)国際市場からの影響が強まり、一国のみの需給調整では価格の調整を図ることが行いにくくなる中で、生産の安定等をどのように考えるか。
　(イ)価格低下と構造政策による生産コストの縮減にタイムラグが生ずる場合、あるいは価格の過度な変動が生ずる場合に、経営体の安定的発展をいかに図るか。

(2)農産物の作目ごとの対応

ア　国境措置の変更に伴い、食糧管理法（麦）、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（乳製品）、繭糸価格安定法（生糸）等の改正が必須である。

イ　麦、乳製品、でん粉、雑豆、落花生、こんにゃくいも及び繭・生糸については相当程度の関税相当量水準の設定、国家貿易の維持等が図られたが、中長期的にみれば次第に影響が生ずることが予想されることから、今後の動向を踏まえた対応が課題である。その際、麦等畑作物については、北海道等の輪作にみられるように複数の作目が組み合わされていることも勘案する必要があり、乳製品については、生乳の計画生産のあり方について意欲のある経営体の育成に資する観点から検討すること等が必要である。

ウ　また、牛肉、豚肉、オレンジ果汁等既に輸入が自由化され、今回関税率を引き下げる品目については、円高基調の下で、影響が懸念される品目が多いことから、その実態を踏まえた対応が課題である。その際、牛肉については、現行の肉用子牛の生産者補給金制度等を適切に運用することが重要であり、豚肉については、基準輸入価格の引下げを視野に入れて検討することが必要である。また、果汁については、生果の生産との関連も勘案する必要がある。

4　活力に満ちた農業構造・農業経営の実現

　新政策で提示された農業構造は、地域の合意に基づき、大規模な個別経営体（単一経営又は複合経営）や組織経営体と小規模な兼業農家や高齢農家とが、役割分担により農地や労働力を有効に活用し、地域全体としての農業生産力の維持・強化を図る姿を展望したものである。
　今後農業を維持・発展させるためには、この農業構造の実現に向けて、経営感覚にすぐれた農業経営者の自立とそれに対する支援、生産基盤整備の推進及び技術対策の強化等を組み合わせ、いわば「経営政策」ともいえるような政策展開を強化することが基本である。

(1)農業経営者の自立とそれに対する支援

ア　農業の体質強化を加速的に推進するため、農業経営基盤強化促進法に基づく都道府県の基本方針の下に、速やかに担い手へ農地の過半を集積することが不可欠である。そのためには、今後、利用権の設定等により過去10年間の実績の2～3倍に相当する農地の流動化を見込む必要がある。
　また、最近、農地の中間保有・再配分機能が十分に発揮されないといった新たな課題も生じている。
　このため、流動化を加速的に進める観点から、既存の施策を見直しつつ、農用地利

用改善団体等の農用地利用調整活動、関係機関・団体による取組の強化、金融等各種施策の活用等を通じて担い手への農地の利用集積を一層進めるとともに、経営転換に伴い遊休化するおそれのある農地を担い手に適切に集積することが必要である。

イ　また、地域において今後中心となるべき個別経営体や組織経営体に対し、新技術や新たな生産方式の導入等施策を集中することにより、地域における生産体制・農業構造の構築を加速することが必要である。

ウ　今後厳しさを増す経営環境に対処し、国際化に立ち向かうためには、農業の構造再編の過程で、育成すべき経営体の経営基盤の強化を図ることが重要である。
このため、これら経営体について総合的融資制度の活用を図っていくことが必要である。
農家負債の問題については、実態を踏まえた上で対応の必要性の検討を行う必要がある。

エ　経営全般を通ずる生産コストの縮減のため、肥料・飼料等資材に係る規制の見直し・流通の効率化、畜舎に係る建築基準法による規制や農業機械に係る車検等の規制の緩和、農業者のコスト意識の定着等農業経営の効率化の観点を踏まえた農協の事業運営の見直しが必要である。

オ　農業・農村の新たな担い手を確保するに当たって、農業内外からの新規就農を促進する環境整備が重要である。

カ　農業生産において重要な役割を担っている女性については、経営の一翼を担うものとしての役割の明確化と適正な報酬の確保、就業環境の改善、地域の意思決定の場への参画等に向けた条件整備が必要である。

(2)国際化に対応し得る生産基盤の確立

ア　生産性が高く効率的な基盤づくり、担い手を支える活力ある地域づくりのため、第4次土地改良長期計画に即し、大区画ほ場整備等の高生産性農業基盤整備の重点的かつ加速的な推進を図っていくことが必要である。
その際、基盤整備と農地利用の集積を一体的に進める担い手育成型の事業等の強化が重要である。

イ　事業の推進に当たっては、農業農村整備事業の工期の一層の短縮、重点的な事業実施等を通じた事業効果の早期発現等を図るとともに、整備水準や事業費単価の見直し、負担金の償還方法、基盤整備の効果が個人に及ぶことや土地改良施設の公益的機能をも視野に入れた負担のあり方等を踏まえた農家負担への配慮が重要である。また、費用対効果等についての検討も必要である。

ウ　農業生産基盤と生活環境が密接に結び付いている農村の特性を踏まえ、生産基盤と生活環境の一体的整備が必要である。

エ　更に、担い手への急速な農地利用集積に伴う農業構造の大きな変化や集落機能の低下に対して、農業水利施設の管理体制の再編強化等を図ることが必要である。

(3)現場に直結した技術開発・実用化の加速

農業者が夢を持って農業に取り組めるようにするためには、技術の分野における進展が重要である。
今後の技術開発は、経営体育成、生産性向上、高付加価値化、労働快適化及び環境保全型農業の確立をキーワードとして、生産現場に直結する技術の開発を官民一体となって行うとともに、未普及技術の全国的な普及を展開することが求められる。
このため、作目、分野ごとに重点的に研究目標を明確化し、国、都道府県及び民間の力を結集して、早急に現場で利用できる技術の開発を促進するとともに、新技術の実証、意欲的な農業者に対する技術情報の提供等を強力に推進することが必要である。

5　総合的視点に立った農山村地域の活性化

中山間地域等ウルグァイ・ラウンド農業合意の影響が大きく現れるおそれのある地域について、各種施策の充実とそれらの総合的推進が必要である。
施策面では、地域における起業支援、都市等に比べて立ち遅れている集落排水等生活環境と生産基盤の一体的な整備、国土・環境保全機能を維持・回復するための農業活動への支援等の充実が基本である。

また、各種施策を総合的に推進するため、関係省庁の一層の密接な連携･協力の確保及び国、都道府県、市町村の適切な役割分担が必要である。特に、地域の活性化について単独の市町村では対応しがたい場合には、複数の市町村が連携し、役割を分担することも考慮すべきである。

その際、中山間地域といっても、都市部から比較的近距離にある地域もあれば、中国･四国のように圏域の大部分が中山間地域であるところもあることから、他の地域と同じような画一的な取組では活性化にはつながらないことに留意し、その有する地域特性を十分活かし、自主性、創意工夫を発揮することが望まれる。

また、農山村地域は他地域と比べて高齢化が進行しているため、高齢者が生きがいとやすらぎを持てる豊かな地域社会を形成することにより、将来の高齢化社会における地域社会のあるべき姿を提示していくことが求められる。

(1)地域の他産業をも含めた起業への支援

ア　中山間地域の有する特色ある地域資源を活かした新規作物等の導入や、それに関する技術の開発･普及、更には、異業種交流による新たな経営部門の開始等により、農家や地域全体の所得を確保することが必要である。

これらの成果を活かすため、産品の販売促進、グリーン･ツーリズムをはじめとするふるさと情報の提供等の活動を展開することが重要である。

イ　また、条件が不利な中山間地域における活力ある農業の展開を図る観点から、若者を中心とした新規就農を促進するための魅力ある条件整備が必要である。

ウ　更に、山村の総合的な活性化の観点から、特定農山村法関連施策の活用や特用林産物の生産による地場産業の育成、山村体験交流の促進など、諸施策を総合的に推進していく必要がある。

(2)生産基盤と生活環境の一体的整備

ア　中山間地域における交通アクセス条件の改善、生活環境･情報基盤の整備、医療･福祉水準の向上等を図るため、地形･土地条件の制約等を踏まえ、生産基盤から生活環境までを含む幅広い投資ニーズに応えて、各種事業を総合的に推進する必要がある。

イ　また、中山間地域の広域的な活性化を図るため、市町村又は数市町村にまたがる地域を対象として、生産基盤と生活環境の一体的整備と併せた地方単独事業等による活性化施設等の整備により、広域的な地域づくりを行う必要がある。

(3)農林地の有する国土･環境保全機能を維持･保全するための支援

ア　中山間地域の農林地の有する国土･環境保全機能の維持･保全を図るため、各地域において、農林地の保全･管理活動や担い手の確保等の幅広い取組が基金や第3セクターの設置･運営等により行われているが、これらへの支援が重要である。

イ　中山間地域に多く存在する耕作放棄地については、集落をベースとした地域のコンセンサスに基づく土地利用の構想に沿って、地域の実態に応じた適切な土地利用が行われるよう誘導･支援していくことが必要である。

6　食品産業の活性化

ア　食品産業は、食料の安定供給に寄与するとともに、国産農産物の販路として、また、地域の経済･雇用を支えるものとして重要な役割を果たしている。

食品産業が脆弱化することとなれば、国産農産物需要の一層の減少につながる懸念が大きい。

イ　このため、加工原料としての国産農産物の安定的かつ適正な価格水準での供給体制を整備するとともに、消費者ニーズに即応しつつ、創意工夫、経営努力による技術力･販売力の向上等、生産に加え、流通･加工･消費に至るフードシステム全体の効率性の向上を図ることが必要である。

ウ　輸入事情の変化等に対応して、特定農産加工業経営改善臨時措置法の活用により農産加工業の再編･合理化を推進することが必要である。

7　消費者との共生と情報アクセスの拡大

ア　輸入食品･農産物の増加や消費者ニーズの変化に対応し、安全性のモニタリング、有機農産物等についての新たな規格･表示の整備、原産国表示等輸入食品･農産物の表示の適正化を通じた情報提供に一層努めることが必要である。

イ　また、農村地域や、知識集約産業としての農業の活性化等を図るため、消費者ニーズの生産サイドへの的確なフィードバック、有機･無農薬など生産現場における多様な取組の消費者への紹介、研究サイドからの新技術の生産･流通サイドへの提供等、食料･農業･農村に関する幅広い情報交流の促進が重要である。

ウ　消費者と農業者とは、農業の維持発展と食料の安定供給等を通じて共生の関係にあり、相互の信頼･協調関係の強化が重要であることを改めて認識する必要がある。

8　農業基本法の見直し

昭和36年に制定された農業基本法については、制定時に比べ社会経済情勢、特に、国民の農業･農村への期待や農政が目指すべき目標が変化してきており、また、国際化の進展という状況変化もあることから、新しい時代に即した国民的コンセンサスを明確化する意味でも見直すべきとの意見が大勢であった。

したがって今後、次のような観点からその改正の要否も含め検討すべきである。

なお、その場合、農業基本法がその検討過程において各界との広範な意見交換、議論を経た上で、関係する諸制度、諸施策の整備を伴って制定されたという点に十分留意すべきである。

(ア)農業基本法がその政策の目標としている農工間格差の是正、選択的拡大、規模拡大や自立経営の育成という考え方の今日的な評価

(イ)農業生産や農業経営に加えて、食料の安定供給や消費者の視点、食品流通･加工など幅広い「食料」という視点の導入

(ウ)農業の担い手としての経営体の育成や地域レベルでの意思決定を重視する「新政策」の考え方の農政推進上の位置付け

(エ)農村の環境整備や活性化などの課題、農業･農村の有する多面的な機能等の位置付け

Ⅳ　21世紀の農政の確立に向けて

以上述べた今後の農政の展開方向については、政府において早急にその具体化を図り、実施すべきである。

新たな長期見通しの策定については、本審議会の企画部会において早急に検討に着手することとする。また、農業基本法の見直し問題についても、速やかに検討体制を整備すべきである。

更に、各般の情勢変化への対応や農業基本法の見直しとも関連して、農協、農業委員会等農業関係団体･組織や行政組織の業務運営、組織のあり方についても同じく検討することが適当である。

いわゆる直接所得補償方式については、ＥＵ型のそれを我が国に直ちに導入することは適当ではないという意見が大勢を占めた。一方、本報告においては、中山間地域の農林地の有する国土･環境保全機能の維持･保全について、幅広い取組の必要性を提言したところである。本問題についても、引き続き検討することとする。

なお、本審議会における議論の過程で、工業製品の貿易ルールを農産物に単純に当てはめるべきでなく、環境、食料安全保障等の農業及び農産物の特性を考慮すべきであり、そのことを我が国は将来に向けて主張すべきとの意見が大勢を占めたところである。

また、開発途上国の自立的発展にとって、食料･農業分野に対する協力が極めて重要であることから、今後の我が国の国際社会への貢献の一環として、食料援助を含む国際協力を進めるべきとの意見も大勢を占めた。

米の関税化の特例に係る7年目以降の取扱いについては、引き続き米の関税化をすべきでないという意見と、その時点における諸情勢を踏まえた適切な対応を行い得るよう、あらかじめ複数の選択肢を準備しておくべきという意見などに分かれた。本問題は、外交問題も含む中長期的な農政展開の方向に関する重要な事項であるので、政府において、引き続き、慎重に検討することが必要である。