

中間論点整理の概要 (食料・農業・農村政策審議会企画部会)

はじめに・・・中間論点整理の位置付け

食料・農業・農村が直面している課題や施策の方向等について、食料・農業・農村政策審議会企画部会において本年1月以来重ねてきた議論に関して、中間的に論点を整理。この中間論点整理がたたき台となって、国民的な議論が広く展開されることを強く期待。

第1 政策展開の基本的な考え方

1. 食料・農業・農村が将来にわたって果たすべき役割

食料・農業・農村は、国民生活や我が国経済社会の在り方と直結。経済社会の構造の変化、国民の意識や価値観の変化を的確に受け止め、引き続き、国民生活の向上や我が国経済社会の発展に貢献していくことが必要。

2. 農政改革の必要性

食料・農業・農村をめぐる次のような状況の変化に対応し、思い切った改革に早急に着手することが必要。

農業の構造改革の立ち遅れ

農業従事者の減少・高齢化等が加速化する一方、農業経営の規模拡大や新規就農者の受入は不十分であり、生産構造の脆弱化の進行が懸念。このため、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立することが急務。

食に対するニーズの多様化と高度化

近年、BSEの発生などを契機に、国民の食の安全に対する信頼は大きく揺らいでおり、国民の食に対する信頼を再建することが急務。他方、国民の食生活の変化に国内農業生産は十分に対応できていない状況。農業と食品産業については、両者の連携強化などを通じてバランスのとれた健全な発展が図られることが重要。

農業の有する多面的機能に対する期待の高まり

過疎化・高齢化の進行に伴う農業生産活動の停滞等から、多面的機能の発揮に支障が生じる事態も懸念。このため、農地・農業用水等の資源の保全管理や環境と調和した持続的な農業の展開が大きな課題。

グローバル化の進展

国際規律の強化や中長期的な貿易自由化の流れにも対応し得るよう、構造改革を通じて農業の競争力の強化を図るとともに、国境措置に過度に依存しない政策体系の構築が必要。一方、アジア諸国における高品質の農産物や食品のニーズの高まり

をチャンスと捉え、戦略的な海外市場開拓・販売促進の取組強化や海外ニーズに対応できる産地づくり等が必要。

農業・農村における新たな動き

厳しい農業・農村の状況下にあっても、地域には、今までにない意欲的な取組が出現。こうした動きを積極的に受け止め、新たな政策の構築に生かすことが必要。

3. 改革に当たって留意すべき基本的な視点

農政改革を実効あるものとするため、関係者が次のような改革の視点を共有し、具体的な行動に取り組むことが必要。

メリハリの効いた分かりやすい政策体系の構築

目的を明確にした施策手段を確立し、施策効果に照らして適切な対象に焦点を当てて、集中的に施策を講じていくことや施策間の連携強化を図ること等を通じ、施策を一層効率的・効果的なものとし、国民に分かりやすい政策体系とすることが必要。

農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進

農業者や地域が、一層主体的に行動し、創意工夫を發揮できるようにするため、官と民、国と地方の役割分担を明確にすること、農業者や地域の主体的な取組を重点的に支援する政策手法の構築等が重要。

消費者の視点を踏まえた施策の展開

消費者に選択される農産物や食品の供給を図るため、消費者ニーズが正確・迅速に生産者に伝わるようにし、ニーズに応える供給に向けて意識改革を促すことが必要。また、消費者が正確な情報を得た上で商品選択を行えるようにすることが必要。

環境保全を重視した施策の展開

循環型社会への転換に貢献するため、食料・農業・農村に関する施策についても環境保全を重視した体系にすることが必要。その際、環境負荷の低減や自然環境の保全等がより高いレベルで実践されるよう促すことも重要。

4. 国民の理解と納得

国民の理解と納得を得て農政改革を進めるには、特に次の点に留意することが必要。

透明性の確保

政策の決定と実行の過程における透明性を高めていくことにより、政策の在り方について国民の理解と納得を得ていくことが重要。政策評価を積極的に活用し、必要に応じて政策を見直すことが重要。

国民負担の在り方

政策の実施は国民負担によって支えられていることから、目的に応じた施策の選択と集中的実施により、国民負担を合理的なものにしていくことが必要。また、新たな施策に伴う負担の必要性について、国民の理解と納得を得ることが必要。

第2 政策改革の方向

1．論点整理の考え方

これまで企画部会で検討してきた重点課題について、相互の関連にも留意し、4つの柱で論点を整理。その際、今後更に検討すべき課題や施策の選択肢等が明確になるよう記述。

2．担い手政策の在り方

(1) 基本的考え方

立ち遅れている我が国農業構造の改革を加速化させるため、農業経営の改善に向けた各種施策の対象を担い手に明確に絞った上で集中的・重点的に実施することが必要。

(2) 具体的な施策手法

- ・ 担い手の明確化に当たっては、認定農業者制度を基本とすることが適当であるが、認定のバラツキの解消など制度運営の改善を徹底することが必要。
- ・ 経営主体としての実体を有し、将来、効率的かつ安定的な農業経営に発展していくことが見込まれる集落営農については、担い手として位置付けることが適当。併せて、集落営農の組織化と法人化を促進していくことが必要。また、農作業の受託組織などのサービス事業体について、その機能に応じた施策の整備が適当。
- ・ 農業経営に携わる人材を、就業形態や性別等を問わず、幅広く育成・確保していくことが重要。
- ・ 融資の更なる活用、農地等の経営資源の円滑な継承等が重要。

(3) 施策の具体化に向けた手順

望ましい農業構造の実現が急務であり、平成17年度から施策の具体化に取り組むとともに、担い手への施策の集中化・重点化を促進していくことが必要。

3．経営安定対策（品目横断的政策等）の確立

(1) 基本的考え方

構造改革を促進する等の観点から、品目別に講じられているすべての経営安定対策について、対象となる担い手を明確化し、その経営安定を図る対策に転換していくことが急務。

(2) 品目横断的政策の考え方

- ・ 複数作物の組合せによる営農が行われている水田作及び畑作については、品目別ではなく経営全体に着目した品目横断的政策として 諸外国との生産条件の格差を是正するための対策に加えて、収入・所得の変動が経営に及ぼす影響を緩和するための対策を検討することが必要。
- ・ 対象経営については、認定農業者であることを基本とすることが適当。その際、経営主体としての実体を有する等の一定の集落営農については、施策の対象に含

めることが適当。また、経営規模や経営改善の取組等を要件化。

- ・ 施策の持続性・安定性を確保する観点から「緑の政策」に該当するようにする一方で、需要に応じた国内生産の確保や生産性の向上、構造改革の加速化等の我が国農業の課題の解決につながるような工夫も必要。また、直接支払の導入に対する国民理解の醸成、米政策改革の実施、関連産業や地域経済社会との関係等への配慮が必要。

(3) 品目別政策(野菜、果樹、畜産等)の見直し

部門専門的な営農類型(野菜、果樹、畜産等)については、対象経営を明確化し、経営の安定性を向上させることを基本に、品目別に検討することが必要。

(4) 施策の具体化に向けた手順

- ・ 制度導入には、法制面における整備の必要性等もあり、一定の準備期間が必要。このため、制度の骨格を早期に示すとともに、支払方法・手順のシミュレーションや交付システムの開発について平成17年度に着手することが適当。
- ・ その際、対象経営の捉え方、支援水準の考え方、配慮事項への対応、担い手の責務などの制度の骨格を固める上での必要な要素については、企画部会に対応方向を報告することが必要。
- ・ 対象者の経営規模の要件、支援単価等の制度の具体的内容等について検討することが必要。
- ・ 品目別政策については、他の部会等における議論を踏まえ、対象経営の捉え方、営農類型ごとの固有の課題に対応する施策の在り方等について、対応方向を企画部会に報告することが必要。

4. 農地制度の在り方

(1) 基本的考え方

農地は、農業生産と農業経営にとって最も基礎的な資源であり、食料の安定供給を確保し、農業の多面的機能を維持するためには、優良農地の確保と農地の効率的な利用の確保の課題の解決に向けた総合的な検討が必要。

(2) 優良農地を確保する措置の強化

- ・ 優良農地の面的な確保を図る観点から、ゾーニングと転用規制の制度の在り方を検討していくことが必要。
- ・ 農地転用規制における国と地方の関係の在り方を検討することが必要。

(3) 農地を農地として効率的に利用する仕組みの構築

- ・ 農地の利用集積の対象となる担い手を明確化し、地域の話し合いと合意に基づく集積の取組を加速化することが必要。また、担い手への利用集積等を通じた耕作放棄地の発生防止・解消に向けた施策の見直しについて検討することが必要。
- ・ 農地の効率的な利用を促進する観点から、農地の権利移動規制の在り方の検討を行うことが必要。一方、更なる要件緩和には慎重であるべきとの意見もあり、

検討に当たっては十分留意することが必要。

- ・ 構造改革特区の枠組みについては、実施状況等についての調査の結果を踏まえ、弊害が生じないと認められる場合には全国展開につなげるとの方針に沿って検討を行い、結論を得ることが適当。

(4) 施策の具体化に向けた手順

- ・ 他の施策との関連が深いことや整理すべき法技術的な問題も多いことを踏まえながら、制度や施策の具体化に向け速やかに検討を進め、早期に企画部会に具体像を示すことが必要。
- ・ 構造改革特区の全国展開については、出来秋後の検証・評価を踏まえ、平成16年末までの間で可能な限り速やかに結論を得ることが必要。

5. 農業環境・資源保全政策の確立

(1) 資源保全施策の在り方

ア 基本的考え方

農地・農業用水等の資源は、農業者の生産基盤であるとともに、食料の安定供給や多面的機能の発揮に不可欠な社会共通資本。今後は、新たな施設の整備から、既存の施設の更新や保全管理に重点を置く施策に移行していくことが必要。

イ 具体的な施策手法

- ・ 過疎化・高齢化・混住化等が進行するなかで、資源が今後とも良好な状態で保全管理されるよう、地域の実態に応じた施策手法の選択と組合せが可能となる施策体系を構築することが必要。
- ・ その際、従来からの手法に加え、農業者のみならず地域住民等の多様な主体の参画を促すとともに、農村環境への国民の関心の高まりにも応える工夫が必要。

ウ 施策の具体化に向けた手順

- ・ 資源の保全状況や望ましい保全管理手法についての調査に平成17年度から着手し、有識者を交えた多角的な議論を重ねることが適当。
- ・ 上記の結果を踏まえ、資源や農村環境の保全活動に対する支援の具体的内容について検討し、モデル的に施策の実効性を検証していくことが必要。

(2) 農業生産環境施策の在り方

ア 基本的考え方

環境問題に対する国民の関心が高まるなかで、我が国農業全体について環境保全を重視したものに転換していくことが不可欠。

イ 具体的な施策手法

- ・ 環境と調和のとれた農業生産活動を確保するため、農業者が最低限取り組むべき規範を策定し、規範の実践を各種支援策実施の要件とすることが必要。

- ・ 環境保全への取組が特に強く要請されている地域において、環境への負荷の大幅な低減を図るためのモデル的な取組に対する支援を導入することが必要。

ウ 施策の具体化に向けた手順

- ・ 農業者が取り組むべき規範を平成16年度中に策定し、平成17年度以降、各種支援策のうち可能なものからその実践を要件化していくことが適当。
- ・ モデル的な取組に対する支援の具体的手法等については、平成17年度から必要な調査に着手し、その結果を踏まえ検討することが必要。

第3 その他

1．今後の主要な検討課題と検討の進め方

秋以降の企画部会では、第2において整理した4つの論点に係る施策の具体化像を明確にするとともに、これまで議論を行わなかった食料自給率目標をはじめ、食の安全・安心の確保、農産物や食品の輸出促進などの諸施策の在り方についても検討。

2．改革の工程管理と計画的な推進

基本計画の変更後速やかに、施策の具体化に向けた手順と実施の時期を明示したプログラムを作成し、改革の工程管理と計画的な推進を図ることが必要。