

2014年10月28日

農林水産大臣 西川 公也 殿

日本生活協同組合連合会  
会長 浅田 克己

## 新たな『食料・農業・農村基本計画』に関する意見書

我が国は人口の減少・高齢化が進む中、国内需要は減少し、農村の過疎化や農業の担い手の減少・高齢化などが進んでいます。それに伴い、耕作放棄地などが増加し、鳥獣被害なども深刻化するなど、国内農業は存続の岐路に立たされています。

我が国の農業を発展させ持続可能なものとするためには、既にまったなしの状況であり、今こそ危機感を持ち、持続可能となるあらゆる政策を行っていく必要があります。

しかし、これまでの農政に基づいた政策では、食料自給力を強化することができず、食料自給率の低下にも歯止めをかけることができていません。また、現在の基本計画下においても、農業法人などの新たな担い手の参入は一定あるものの、自給率や生産量などの目標は達成の見込みは厳しく、希望ある日本の農業の将来を展望することは困難な状況にあります。

2000年に基本計画が策定されて以降、5年おきに計画は見直されてきましたが、日本の農業の実態に鑑み、これまで行ってきた政策について総括し、真に実効性と一貫性のある政策へとつなげていかななくてはなりません。

このたび、新たな基本計画を作成するにあたっては、担い手を確保・育成し、地域資源をフル活用し、世界に誇れる我が国の農業技術を組み合わせ、食料自給力を高めていく取り組みを重点的に行う必要があります。

そのためには、担い手による効率的で安定的な農業経営を推進していくとともに、耕作面積の約4割を占めている中山間地域、離島などの条件不利地域にある小規模な農業への支援を行い、農業の発展と持続可能な地域社会づくりの両面を同時に追求していく必要があります。このことは、国連が2014年を「国際家族農業年」と定めたことから、とくに重要です。

全国の生協は、これまで産直事業や食育などの活動を通じて、地域の生産者との連携を深めてきました。今後の日本の農業と地域社会を支えていくために、生協もより積極的に役割を発揮していきたいと思えます。

将来に展望のある農業をつくりあげていくため、生産者自身がより主体的に関わっていくように、政府がいわゆるリーダーシップと必要な役割を発揮していくことに期待し、以下のとおり要望いたします。

# I. 総合的政策テーマ

## 1. 食料自給力の強化

- ①食料自給力の強化と自給力評価指標の導入を求めます。食料自給率の低下の要因を分析した上で、自給力の到達目標を指標化し、定期的に評価できる仕組みの構築が必要です。
- ②水田のフル活用に向けて、新規需要米（米粉用米、飼料用米など）の展開に向けた取り組みをさらに推進していくことを求めます。
- ③農業政策の度重なる方向転換が生産者に混乱や不安を与えてきたことに鑑み、安心して農業を営めるように、一貫した農業政策とすることを求めます。

## 2. 食料自給率の向上

- ①自給力向上に必要な施策の積み上げによる食料自給率の目標設定を求めます。前回の基本計画の数値目標は、現実と大きくかい離しています。次期基本計画の策定にあたっては、「目標数値ありき」の策定のあり方を見直し、全国の数値目標を決める前に、各地域にある諸課題を把握し、食料自給力を高める計画を地域ごとに策定するなど、具体的な施策を積み上げた上で、明確な根拠のある目標を設定していくことを求めます。
- ②様々なベースの自給率や自給力の評価指標が認知されるよう、食育活動、学校教育、マスメディアなどを通じて広く国民に提供されていくことを求めます。

## 3. 農業の担い手の確保・育成

- ①この10年間を集中育成期間とし、農業を支えていく担い手確保のための支援政策を強化することが必要です。
- ②担い手への所得補償型の直接支払制度の強化を求めます。
- ③今後、米などを効率よく生産し、農地の維持保全を図り、農業を強化していくためには、農業生産の担い手に農地を集積していく必要があります。農地の活用に意欲的な担い手へ、地域の生産者の意思を尊重しながら円滑な農地の集約化の推進を求めます。

## 4. 地域社会づくり

- ①今後の農村のあり方を展望していくには、農業地域のみを対象とした政策ではなく、都市部を含めた地域社会全体の問題として捉えた政策を行っていく必要があります。農林水産業を含め、地域全体を維持していくために、生産者、農業団体、加工・流通企業、消費者がお互い知恵を出し合い、人・自然・インフラなどの地域資源を共有しながら有効利用していけるような政策を求めます。
- ②条件不利地域における地域社会を支えていくため、国や地方自治体が住民の参加のもと、積極的に地域づくりをリードしていくことを求めます。
- ③地域社会の重要な担い手である小規模な家族農業や、女性農業者の役割発揮を促す施策を求めます。

## II. 各論

### 1. 生産から消費までをつなぐ取り組み

- ①産地交流や地産地消活動などの直接的なコミュニケーションに加え、ITなどを活用し、都市部にいながら日常的なコミュニケーションが行えるようにするなど、消費者と生産者のコミュニケーションを推進するための政策を求めます。
- ②条件不利地域にある小規模な農家など、生産者サイドからの努力だけでは、市場のニーズに応えきることが困難な場合もあります。生産者・加工業者・流通事業者を結ぶ農商工連携を後押しする施策の充実を求めます。

### 2. 地域社会の中で役割を発揮する農業

- ①地産地消に関わる情報交換の場の提供、消費者とのマッチング、直売所設置のための土地利用の規制緩和など、地産地消の取り組みの支援の強化を求めます。また、都市部近郊で行われる農業は、その立地からも地域住民との交流などに貢献しており、重要な役割をはたしています。
- ②女性が活躍できる政策や、高齢者の健康づくりや生きがいくりの場として農業を位置づけることも大切です。障がい者雇用や中間的就労などでの活躍の場が広がるよう、厚生労働省とも連携し、社会福祉政策と結びついた農業への支援を求めます。
- ③今後、6次産業を10兆円規模にするとしていますが、目標達成に向けた具体的なプロセスを地域ごとに明確に示すことを求めます。6次産業を推進するにあたり、地域の生産者と事業者の連携が円滑に進むよう、地方自治体と国の役割分担なども明確にしながら取り組んでいくことを求めます。

### 3. 食品の安全

- ①食品の安全を確保するには、各工程におけるリスク管理の強化が必要です。食の安全と安心の向上にむけた社会システムづくりを進めるとともに、正確な情報提供や学習など、リスクコミュニケーションを積極的に進めることを求めます。
- ②フード・ディフェンスの強化を求めます。意図的な犯罪に対し個々の事業者の努力に止まることなく、行政、生産者、食品産業が連携し一体的に取り組む政策を求めます。
- ③フードチェーン全体での品質保証を実現するためには、全体で共通した品質保証の考え方をもち、工程管理の仕組みを構築することが重要です。また、農業生産におけるGAP（適正農業規範、農業生産工程管理手法）、食品の製造・流通におけるHACCPやISOなどの取り組みも、啓発のレベルにとどまらず実践的に普及していくことを求めます。

### 4. 食育の取り組み

- ①子どもから高齢者まで健康な食生活を実践するために、あらゆる機会において食育を経験できるよう、取り組みの推進を求めます。
- ②子どもたちが農業や食の大切さを強く感じられるよう、文部科学省と連携し、授業のカリキュラムに組み入れるなど、子どもたちへの食育の強化を求めます。

- ③日本人の死亡原因の約 6 割が生活習慣病に起因するものだといわれています。厚生労働省や地方自治体との連携強化を図りながら、食育による食生活の改善などを通じた生活習慣病予防の取り組みの強化を求めます。

## 5. 環境・エネルギーの取り組み

- ①環境保全に重点を置いた農林水産業の推進を求めます。生物多様性保全に積極的に貢献していくため、環境保全に効果の高い営農活動の普及・推進を図っていくことが重要です。水産物においては漁獲量の減少など、資源の枯渇が懸念されており、前もって漁獲量を調整するなど長年にわたる取り組みが必要です。また、食料・食品の無駄や廃棄を減らす取り組みの強化を求めます。
- ②農地の多面的機能は地域に重要な役割を果たしています。市場経済における価値だけでなく、農業によって発揮される多面的機能の価値を定量化し、付加価値の重要性の認識を高めていく必要があります。
- ③農村地域における再生可能エネルギーとしては、今後バイオマスと小水力発電の取り組みが期待されており、これらの技術向上を含めた本格的な推進を求めます。

## 6. 東日本大震災における復興支援と自然災害への対応

- ①東日本大震災の復興支援を求めます。「農業・農村の復興マスタープラン」において、津波被災農地については 3 年間で復旧が計画されていましたが、まだ 3 割が営農を再開できていません。1 日も早く復興できるよう、スピード感を持って取り組むことを求めます。
- ②福島第一原子力発電所の事故による風評被害の防止や、復旧・復興に向けた取り組みの強化を求めます。
- ③農業災害補償制度の充実に向けて見直しを図るよう求めます。また、地域全体で防災力を高めていくために、設備の改修や耐震対策とともに、地方自治体や市民団体などと連携した防災対策に取り組み、農業による防災力の強化を求めます。

## 7. 食品や農産物における輸出入

- ①日本では、食料や飼料を大量に輸入しています。今後、大規模な自然災害や不作などによる世界的な食料危機の発生など、不測の事態に対応できるよう安定した供給体制の強化を求めます。
- ②販路の確保やノウハウの普及などにより、国内の意欲ある生産者が参加できる輸出政策を求めます。
- ③TPP 交渉において、「食品の安全・安心」にかかわる政策について後退することがないよう求めます。また、国会決議を遵守し、国内の農業が衰退することのないよう求めます。

## 8. 国際協力

- ①アジアの国々との連携を強化し、食の安全の強化、農業技術の向上、食料生産能力の強

- 化、環境の保全、生物多様性の保護、食料の不足時の連携などを図ることを求めます。
- ②途上国への国際協力の推進を求めます。世界的に見ても先進的な日本の農業技術を、ODA などを通じて海外諸国に提供することで国際協力や世界的な食料確保に貢献していけるよう、施策の強化を求めます。

## 9. 行政、農業組織

- ①農政において、全国規模と地域ごとに行う政策の両方が密に連携していくことで、効果的・効率的に役割を果たしていくことが期待されます。国や地方自治体が行う様々な支援政策がありますが、消費者にとってわかりやすく効率的に行われることを求めます。
- ②財政投入の後には、定期的に用途内容を点検し、財政措置の費用対効果の評価を厳密に行い、その結果を国民に公表することで透明性が確保されることを求めます。
- ③日本の農業の発展と地域社会づくりにおいて、協同組合組織は重要な役割をはたしています。協同組合の価値と原則に基づき、主体性を大切にしながら、育成発展にむけた取り組みの推進を求めます。
- ④農業委員会、土地改良区などについて、設立した時代とは農業を取り巻く情勢も大きく変わっており、各農業組織が機能的に役割を發揮できるように見直しを求めます。

以上

# 新たな『食料・農業・農村基本計画』に関する意見書（説明資料）

## I. 総合的政策テーマ

### 1. 食料自給力の強化

#### ・食料自給力の強化、自給力評価指標の導入、長期的に安定した農業政策を求めます。

現在、我が国は人口の減少・高齢化の進行とともに国内需要が減少する中、農業の担い手は減少し、それに伴い耕作放棄地も増加しています。平成以降、農業生産の縮小に歯止めがかけられておらず、日本の農業を発展させ、持続可能なものとするためには、既にまったなしの状況であると言えます。

基本計画策定以降、改善されない日本の農業の実態を鑑み、これまで行ってきた政策について総括し、真に実効性と一貫性のある政策へとつなげていかななくてはなりません。

政府はそうした危機感を持ち、日本の農業を再生していくため、食料自給力を高め、次世代へ継承し、持続可能となる継続的な施策を行う必要があります。そのためには、担い手、農地や農業用水などの農業資源、農業技術から成る、国内農業生産による食料の潜在的な供給能力を示す「食料自給力」の強化を図ることがとくに重要です。

これまで食料自給率が強化されてこなかった要因を詳細に分析したうえで、現在の食料自給力がどの程度あり、今度どれだけ強化していく必要があるのか、年毎の工程計画を策定し、到達目標を指標化し、定期的に評価できる仕組みを構築していくことを求めます。また、自給力の新たな指標が客観性を持った国民的な合意のもとで作られるよう、算出のプロセスを公開する必要があります。工程計画を策定するにあたっては、それぞれの地域の実情に応じて計画が進められるよう、地域ごとに計画を策定する必要があります。

現在の基本計画では、2020年度における主要品目の生産数量目標を設定しており、米粉用米、飼料用米、小麦、大豆、飼料作物について大幅な生産拡大を図ることとしています。しかし、2012年の状況では、新たに期待されていた米粉用米（目標50万t中3.3万t）や飼料用米（70万t中16.7万t）などの生産量は目標に遠く、小麦や大豆などにおいても作付面積が拡大せず、生産量が減少傾向にあります。

全国の生協は、これまでも飼料用米や米粉用米の活用などに取り組んできましたが、社会全体へ普及している状況にはありません。水田の活用は重要な課題であり、水田のフル活用に向けて、新規需要米（米粉用米、飼料用米など）の展開に向けた取り組みをさらに推進していく必要があります。飼料用米の現状は、管理施設や流通など、目標達成のための設備やインフラが整っていません。また、食用米とのコンタミ防止策など、生産地での棲み分けに関する施策も十分ではありません。これらの整備について現場まかせとせず、目標を達成できるよう、政府が役割を果たしていく必要があります。

また、生産者への所得政策などの重要政策が、その時々政治的判断によって方向転換が繰り返され、混乱や不安を与えてきました。農政の根幹となる政策は、長期的な展望を持ち、根拠となる法律を守り、一貫した政策を行うことを求めます。

## 2. 食料自給率の向上

### ・自給力の向上に必要な施策の積み上げによる食料自給率の目標設定を求めます。

我が国の食料自給率（カロリーベース<sup>1</sup>）は39%、穀物自給率<sup>2</sup>は28%と、先進国の中でも最低の水準となっています。

2010年3月に策定された「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」）では、食料自給率を2020年度までに供給熱量ベースで50%、生産額ベースで70%にそれぞれ引き上げることを掲げています。しかし、2010年から現在において、供給熱量ベースの食料自給率は39%、生産額ベースの食料自給率は68%と、ほぼ横ばいで推移しています。

基本計画で定めてきた自給率の目標数値は、5年ごとに見直しているにもかかわらず、依然として1度も達成できていません。また、県単位など、地域ごとの自給率目標なども設定されておらず、全国一律での目標となっていることも、農業の実態とかい離する原因になっていると考えます。

次期基本計画を策定するにあたっては、「目標数値ありき」の策定のあり方を見直す必要があります。将来にわたって持続可能な農業となるよう、全国の数値目標を決める前に、各地域にある諸課題を把握し、食料自給力を高めるための計画を地域ごとに策定するなど、具体的な施策を積み重ねた上で、明確な根拠のある目標を設定していくことを求めます。

また、自給率には、供給熱量ベースや生産額ベースのほかにも、重量ベースや品目別など、多様な自給率の指標があり、それらを総合的に見ていくことが必要と考えます。しかし、国民には供給熱量ベースの自給率が主に認知されており、それだけの指標によって農業が評価される状況を改善していく必要があります。自給率の意味について正確に理解され、様々なベースの自給率や自給力の評価指標が認知されるよう、食育活動、学校教育、マスメディアなどを通じて広く国民に提供されていくことを求めます。

## 3. 農業の担い手の確保・育成

### ・農業の担い手の確保を集中的に行うことを求めます。

日本の農業を支える農家、とりわけ専業農家の高齢化が進行するとともに、耕作放棄地の面積は、高齢農業者のリタイアなどに伴って拡大しています。農業と地域社会を持続可能なものとし、地域環境や国土・環境を保全するためには担い手<sup>3</sup>とともに、積極的に生産・

<sup>1</sup> 農林水産省「食料需給表」（2011年度）によると、アメリカ127%、フランス129%、ドイツ92%、イギリス72%となっており、我が国の食料自給率（カロリーベース）は先進国の中で最低の水準となっている。

<sup>2</sup> 農林水産省「食料需給表」（2011年度）によると、我が国の穀物自給率は28%と、178の国・地域中125番目、OECD加盟34か国中29番目となっている。

<sup>3</sup> 1999年公布の『食料・農業・農村基本法』の第4条の基本理念において、また、その後2005年の「食料・農業・農村基本計画」改定の中で、「担い手」の概念を、「効率的かつ安定的な農業経営及びそれをめざして経営改善に取り組む農業経営者」と定義した。主には認定農業者となる。その後、2007年の「経営所得安定対策等大綱」では、集落営農も担い手として対象となり、法人化をめざすべきであるとしてあることから、法人経営も担い手として定義されるようになった。2013年の農林水産省「中間管理機構の概要」や、農林水産省・地域の活力創造本部によると、担い手とは、「法人経営・大規模家

出荷を行う小規模な生産者も大切です。

とりわけ今後の農業を持続可能なものとするためには、基幹的に農業に従事する人が90万人も必要であるとされています。農業を発展させていくためには、有能な人材の確保に加え、経営管理の高度化、対外信用力の向上、農業従事者の福利厚生の充実、経営継承の円滑化などの条件を整備し、経営として成り立つように、担い手を育成・支援していくことが重要です。

農業の担い手の多くが70歳代を超えていることから、10年後には技術や技能などを継承することも困難になることが予想されます。今こそ、担い手を確保・育成していく最後の機会であると捉え、この10年間を集中育成期間とし、農業の未来を支えていく担い手確保のための支援政策を強化することが必要です。

担い手の確保・育成を進めるためには、地方自治体との連携が欠かせません。地方自治体の役割を明確にし、必要な支援を行うことを求めます。

加えて、参入した団体・企業が、安易に営農から撤退し耕作放棄してしまうことを防ぐために、農業委員会や行政機関などによる点検・監視・指導の体制強化と、悪質な行為への罰則強化を求めます。

#### ・新規就農者<sup>4</sup>の確保及び育成、指導などの支援の継続・強化を求めます。

現在、新規就農者は毎年5万6,000人ほどおり、そのうち39歳以下も毎年1万5,000人ほど就農しています。しかし、生計のめどが立たないなどを理由に、数年以内に3割は離農しているといわれています。

農業を持続可能にするためには、希望を持って就農する新たな担い手が、農業で生活を営めるようになるまで、育成・指導などの支援を継続・強化していく必要があります。現在の政策では、青年就農給付金<sup>5</sup>や、青年等就農資金<sup>6</sup>など、就農後しばらくの間は経済面などでの支援もありますが、その有効性を検証し、新規就農者への農業予算の拡充を行うことが求められています。

また、新規に就農する機会として、学校を卒業し就職を決める時期は重要ですが、農業高校や大学の農学部などを卒業した学生<sup>7</sup>が、実際に就農するケースは少ない状況にあります。専門知識を学んだ学生が、農業に魅力を感じ、現場で実践していける展望を持ち、就

---

族経営・集落営農・新規就農・企業」としている。

<sup>4</sup> 次のいずれかに該当する者 (1) 新規自営農業就農者：農家世帯員で、調査期日前1年間の生活の主な状態が、「学生」または「他に雇われて勤務が主」から「自営農業への従事が主」になった者 (2) 新規雇用就農者：調査期日前1年間に新たに法人などに常雇い（年間7か月以上）として雇用されることにより、農業に従事することとなった者。(3) 新規参入者：調査期日前1年間に土地や資金を独自に調達し、新たに農業経営を開始した者。

<sup>5</sup> 青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、就農前の研修期間（2年以内）及び経営が不安定な就農直後（5年以内）の所得を確保（年間150万円）する給付金。

<sup>6</sup> 新規就農者の定着を促進するため、従来の就農支援資金から、貸付プロセスを見直し内容を拡充した新規就農者向けの無利子資金貸付事業。2014年より開始。

<sup>7</sup> 新規学卒就農者：自営農業就農者で「学生」から「自営農業への従事が主」になった者及び雇用就農者で雇用される直前に学生であった者。農業高校卒業生の農林業就職率（2013年）は2.5%、大学農学部卒業生の農林業就職率は3.0%となっている（農林中金「日本における農業教育者」より）。



農でできる環境を整備していくことが必要です。卒業前の就職活動シーズンなどに一般企業と同様に就農できる場を確保したり、農業研修を受ける機会を幅広く増やすなど、積極的に新規就農の取り組みを推進することを求めます。

さらに、農業に関する教育を行うにあたり、技術習得中心の内容にとどまらず、農業経営者として育成していくことも重要です。過去の事業仕分けによって農業大学校<sup>8</sup>は廃止となりましたが、民間の日本農業経営大学校や、農業系の様々な専門学校などが農業経営者の育成に尽力しており、それらへの支援を求めます。

そのほか、都市から農村へ移住し就農を希望する人々や、退職した人などのセカンドライフとしての活躍の場など、就農を希望する人々への支援の充実が必要と考えます。

#### ・担い手への所得補償型の直接支払制度の強化を求めます。

欧米諸国では、20世紀末以降、農業支援の政策を価格支持制度などの消費者負担型的手法から財政負担型の直接支払制度へと大きく転換してきました。直接支払制度は、日本でも2000年の中山間地域等直接支払制度<sup>9</sup>から本格的に導入され、水田・畑作経営所得安定対策<sup>10</sup>と農地・水・環境保全向上対策（現在の農地・水保全管理支払交付金<sup>11</sup>）、農業者戸別所得補償制度<sup>12</sup>、などに取り組んできました。

しかし現在でも、持続可能な農業・農村を実現する政策として定着したとはいえ、農業所得（農業純生産）は減少傾向で推移しており、2011年度では、1990年度の6兆1千億円のほぼ半分である3兆2千億円となっています。

今後は日本の農業の担い手への支援をより強化していく必要があります。また、WTOや広域経済連携などのグローバル化の影響により、関税の引き下げや、価格支持の削減・廃止といった政策変更があった場合には、価格低下などによって所得が大きく減少する恐れがあります。これらに対応した、所得補償型の支払い制度をあわせて強化していくことを求めます。

#### ・農地の活用に意欲的な担い手へ、地域の生産者の意思を尊重しながら円滑な農地の集約化の推進を求めます。

今後、米などを効率よく生産し、農地の維持保全を図り、農業を強化していくためには、農業生産の担い手へ、地域の生産者の意思を尊重しながら円滑に農地を集積していく必要があります。現在の耕作放棄地は、滋賀県ひとつ分といわれていますが、このほかに潜在的な放棄地も存在しているといわれています。政府は、今後10年間で担い手が利用する面積を拡大し、全農地面積の8割を占める農業構造をめざすとしていますが、現状の担い

<sup>8</sup> 1968年に、農家の後継者確保とリーダー的農業者の育成を目的に設立された。独立行政法人化などを経て、2010年4月の行政刷新会議の事業仕分けにより廃止とされ、2011年末で終了した。

<sup>9</sup> 条件不利地域において、引き続き農業生産活動の維持を通じて多面的機能を確保するための支払制度。

<sup>10</sup> 当年産の販売収入が標準的収入を下回った場合に、減収額を補てんする支払制度。「認定農業者」または「集落営農組織」で一定の経営規模(面積又は所得)を有することが要件。

<sup>11</sup> 地域共同による農地・農業用水などの資源の保全管理、農村環境保全向上の取り組みへの支払制度。

<sup>12</sup> 販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象として、その差額を交付することにより、農業経営の安定と国内生産力の確保を図るとともに、戦略作物への作付転換を促し、食料自給率の向上と農業の多面的機能の維持をめざすための支払制度。

手の利用面積は農地面積全体の 5 割となっています。

担い手が 8 割を占める構造にするためには、スピード感を持って農地の集積・集約化を進めていく必要があります。現在、その解決手段として農地中間管理機構<sup>13</sup>の設置が進んでいます。農地中間管理機構には、分散した農地利用を整理、集約化していく機能に一定の効果을期待しますが、農地中間管理機構に預けられた農地は、受け手が見つかるまで管理することとされており、多大なコストがかかる懸念があります。

また、条件不利地域にある集約化になじまない立地条件の農地や、農地に関わるトラブルなどについて、どこまで責任を持って関与していけるのか見えない状況もあります。現場が混乱することなく、農地の活用に意欲的な担い手が円滑に農地を集約できるように推進していくことを求めます。

また、農地を貸す側にとっても利用しやすいように、中間管理機構からの情報提供や、手続きの簡便化、権利問題の整理などが必要です。

## 4. 地域社会づくり

### ・持続可能な地域社会を形成していくための政策を求めます。

2014 年 5 月 8 日に発表された、日本創生会議の人口減少問題検討分科会の報告<sup>14</sup>は、このまま人口減少と東京圏への集中が続いた場合、日本の半数の市区町村が消滅の可能性があるとして警告し、日本の将来の地域社会のあり方について問題提起しました。

農業地域に目を向けると、2010～50 年の 40 年間で、中間農業地域の人口は 3 分の 1 に減少し、約半数が 65 歳以上になると見込まれており、平地農業地域においても人口が約 4 割減少し、高齢化率は 40%を超えるとされています。こうした実情を改めて認識し、地域社会をどのように作りあげていくのか、国をあげて検討しなくてはならない状況にあります。

今後の農村のあり方を展望していくには、農業地域のみを対象とした政策を行うのではなく、近接する都市部を含めた地域社会全体の問題として捉えた政策を行っていく必要があります。農林水産業を含め、地域全体を維持していくために、地域の生産者、農業団体、加工・流通企業、消費者がお互い知恵を出し合い、人・自然・インフラなどの地域資源を共有しながら有効利用していけるような政策が必要です。

我が国の中山間地域<sup>15</sup>は耕作面積のうち約 4 割を占めており、日本の農業を支えるうえ

<sup>13</sup> 農地の集積・集約化が円滑に進むよう、農地の中間的受け皿として設置される。都道府県段階に公的な機関として位置づけられる。① 地域内の分散し錯綜した農地利用を整理し担い手ごとに集約化する必要がある場合や、耕作放棄地などの借り受け。② 必要な場合には、基盤整備などの条件整備を行い、担い手（法人経営・大規模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、貸付け。③ 農地中間管理機構は、当該農地について農地としての管理。④ 業務の一部を市町村などに委託し、農地中間管理機構を中心とする関係者の総力で農地集積・耕作放棄地解消を推進。

<sup>14</sup> 増田寛也元総務相が座長を務める日本創成会議が、2014 年 5 月 8 日、人口の減少と東京圏への集中がこのまま続けば、日本の半数の市区町村が行政サービスの維持が難しくなり消えてしまうと推計し、消滅可能性がある 896 の地方自治体を公表した。「増田ショック」ともいわれる。

<sup>15</sup> 平野の外縁部から山間地を指す。山地の多い日本では、中山間地域が国土面積の 73%を占めている。

で重要な地域となっています。しかし、これら中山間地域や、離島などの条件不利地域においては、地理的に農地の大規模集約などを行うことが困難であるほか、高齢化や人口減少などが急速に進んでおり、限界集落<sup>16</sup>が多く存在するなど、著しく深刻な状況にあります。その一方で、これらの地域は、水源のかん養、洪水や土壌崩壊の防止、国土の保全などの多面的機能<sup>17</sup>によって、都市住民を含む多くの生活者の暮らしを守るなど、重要な役割を持っています。地域を形成していくための重要な担い手である小規模な家族農業や、女性農業者の役割発揮を促す施策を求めます。このことは、国連が 2014 年を「国際家族農業年<sup>18</sup>」と定めたことからもとくに重要です。加えて、条件不利地域の地域社会を支えていくための政策は、耕作放棄地の発生防止策などの限定的な支援<sup>19</sup>のみにとどまっていると、過疎化の進行を止められません。国や地方自治体が積極的に地域づくりをリードしていく必要があります。

尚、人口減少や高齢化がさらに進行する中でも、地域の中で暮らしが循環できるよう、将来の地域社会のあり方について、国や地方自治体が横断的に協力しながら、住民参加のもとに検討していくべきと考えます。

---

また、耕地面積の 40%、総農家数の 44%、農業産出額の 35%、農業集落数の 52%を占めるなど、我が国農業の中で重要な位置を占めている。

<sup>16</sup> 過疎化・高齢化が進展していく中、経済的・社会的な共同生活の維持が難しくなり、社会単位としての存続が危ぶまれている集落。中山間地域や山村地域、離島などの社会経済的条件に恵まれない地域に集中している。

<sup>17</sup> 独立行政法人農業工学研究所『農業・農村の有する多面的機能の解明・評価-研究の成果と今後の展開-』（2004年7月）によると、多面的機能の各データを活用し、環境経済統合勘定により試算した結果、農林業部門の環境費用(負荷)は 10 兆 590 億円、環境便益は 47 兆 6260 億円との参考値が算出されている。個別機能では、洪水防止機能が 1/100 確率の洪水に対して全国で 2 兆 6,321 億円、窒素の水質浄化機能が水田で 700 億円の外部経済、有機性資源活用機能が 240 億円/年などとなっている。

<sup>18</sup> 第 66 回国連総会は、2014 年を「国際家族農業年 (IYFF2014)」と制定した。特に農村地域における飢餓や貧困の撲滅、食料安全保障および栄養の提供、生活改善、天然資源管理、環境保護そして持続可能な開発を達成するうえで家族農業や小規模農業が担う重要な役割について、世界の注意を喚起することにより、その認知度を高めることを目的としている。

<sup>19</sup> 2000 年以降、「中山間地域等直接支払制度」による直接支払などがある。

## II. 各論

### 1. 生産から消費までをつなぐ取り組み

#### ・地域の生産から消費までをつなぐ政策の強化を求めます。

地域の農業を活性化していくためには、生産から消費までのつながりを強め、様々な主体が協力し、地域資源を有効に活用していくことが必要です。政府は、農商工連携や6次産業などの地域の取り組みについて、農林漁業成長産業化ファンド<sup>20</sup>(A-FIVE)を推進していますが、生産者主体の取り組みにとどまらず、それぞれの地域の食品産業や食品流通業、生協、消費者など、地域づくりを担う様々な主体の取り組みを支援し、強化することで、双方のポテンシャルを引き出し、農業所得への向上にも寄与していくことが期待されます。地域の生産から消費まで連携を深められるための政策を重視し、強化することを求めます。

#### ・消費者と生産者のコミュニケーションを推進するための政策を求めます。

国内の農業生産量は減少傾向にあります。その背景には、人口減少や食文化の変化などの要因だけでなく、現在の国内における消費者のニーズや生産者の意欲を市場が受け止めていないこともあると考えます。日本の農業には、海外需要に加え、高齢者用の介護食品などの新たな国内市場における展望や、地域社会での役割、食育の推進など、農業に対する多くの潜在的なニーズがあると考えられます。消費者と生産者が協力して知恵を絞ることでニーズを開拓し、国内の農産物の生産量や消費量を増加につながることを期待します。

そのためには、消費者と生産者、生協とJAなどが恒常的にコミュニケーションを行うことができる機会を増やし、「顔のみえる」関係を強めていく必要があります。現在行われている産地交流や地産地消活動などの直接的なコミュニケーションに加え、ITなどを活用し、都市部にいながら日常的なコミュニケーションが行えるようにするなど、積極的に消費者と生産者のコミュニケーションを推進する政策を求めます。

#### ・食品産業や食品流通業との連携強化を後押しする施策の充実を求めます。

食品産業は、農林水産業とともに食料の安定供給や消費者の食生活の実現に重要な役割を担っています。また、食品流通業は、良質な食品を安定的かつ効率的に供給するとともに、多様化する消費者のニーズを生産者や食品製造業者へ伝達する重要な役割を担っています。

生産者が自ら販路を開拓するケースもありますが、条件不利地域にある小規模な農家など、生産者サイドからの努力だけでは市場のニーズにこたえきることが困難な場合もあります。食品産業、食品流通業からのアプローチも含め、生産者・加工業者・流通事業者を結ぶ農商工連携を後押しする施策の充実を求めます。

<sup>20</sup> 日本の農林漁業が農林漁業者の所得を確保し、農山漁村において雇用機会を創出することができる成長産業となるようにするため、農林漁業者が主体となって新たな事業分野を開拓する事業活動などに対し農林漁業成長産業化ファンドを通じて出融資や経営支援を実施する株式会社。2013年2月設立。

## 2. 地域社会の中で役割を発揮する農業

### ・地産地消の取り組みの支援の強化を求めます。

地産地消の取り組みは、地元での加工や直売所などの取り組みを通じた農産物の高付加価値化や規格外品の活用の促進、雇用の創出などによる地域産業の活性化に加え、生産者と消費者との結び付きの強化、学校給食での活用をはじめとした食育の推進など、地域の活性化のために大きな効果が期待されます。また、都市部近郊で行われる農業<sup>21</sup>は、その立地からも地域住民との交流などに貢献しており、重要な役割をはたしています。

海外展開などを展望するような農業の推進にも期待しますが、こうした地域で生産と消費が循環する農業の強化も同時に行っていく必要があります。

地産地消に関わる情報交換の場の提供、消費者とのマッチングなどの取り組み、直売所設置のための土地利用の規制緩和、加工所や直売所への運営指導など、地産地消の取り組みの支援の強化を求めます。

### ・女性が農業や地域でさらに活躍できる政策を求めます。

2013年における基幹的農業従事者<sup>22</sup>のうち女性農業者は約73万人と、42%を占めており、農業や地域活動の担い手として重要な役割を果たしています。地域社会の中で、農業の役割を発揮していくためには、女性の活躍が欠かせません。これまでも、女性農業者の力を積極的に生かしていくために、「農業女子プロジェクト<sup>23</sup>」などの取り組みが進められていますが、より地域での取り組み事例を幅広く紹介することや、就農支援を行うなど、女性が農業や地域でさらに活躍できる政策を求めます。

### ・障がい者雇用や中間的就労など、社会福祉政策と結びついた農業への支援を求めます。

高齢者がいつまでも元気でいられるように、健康づくりや生きがいくくりとしての農業も期待されます。運動や自然と触れ合うことのできる農業の役割は大きく、要介護状態にある方のリハビリテーション、介護予防などの一環として農業を活用する事例もあります。

また、いくつかの地域生協では、障がい者が農業生産の場で活躍する機会を提供するなど、障がい者の就労支援に取り組んでいます。このほかにも中間的就労<sup>24</sup>の活躍の場としても期待されています。障がい者雇用や中間的就労などでの活躍の場が広がるよう、厚生労働省とも連携し、社会福祉政策と結びついた農業への支援を求めます。

<sup>21</sup> 都市農業について明確な定義は整理されていないが、農業生産面では農林統計で用いられている「都市的地域」をもって都市農業とみなすことが多い。また、農地税制面では都市計画法の市街化区域内とそれ以外の区域とで取扱いが異なることから、市街化区域内で行われている農業をさすことが多い。

<sup>22</sup> 自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事（農業）」である者。

<sup>23</sup> 農林水産省は2013年11月、「女性農林漁業者とつながる全国ネット（愛称：ひめこらぼ）」と連携して立ち上げた。女性農業者の活動を社会全体に発信することによって、その存在感を高め、将来的には職業として農業を選択する女性の増加を図ることをめざしている。

<sup>24</sup> 厚生労働省の「中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン」では、一般就労といわゆる福祉的就労との間に位置する就労の形態として位置づけられ、生活困窮者自立促進支援モデル事業において「就労訓練事業」として実施するものとしている。

### ・6次産業を10兆円規模に展開していくプロセスを明確に示すことを求めます

農山漁村の所得や雇用の増大、地域活力の向上を図るためには、農産物の生産に加えて、農産物の加工や直売、観光農園の開設などの農業生産関連事業の取り組みが重要です。これらを一貫して行う取り組みである6次産業<sup>25</sup>の推進は、地産地消と合わせ、地域の活性化のための取り組みとして重要であると考えます。

農林水産省が農業生産関連事業に取り組む農業経営体及び農協などを対象に行った調査によると、2012年度における全国の農業生産関連事業の年間総販売金額は1兆7,451億円となっています。現在の6次産業の取り組みは、地域での協力関係の構築に上に、少しずつ形成され、徐々に事例も増えています。政府は今後、この市場を10兆円規模にするとしていますが、その形成には相当な努力が必要であると考えられるため、目標達成に向けた具体的なプロセスを地域ごとに明確に示すことを求めます。

加えて、6次産業を推進するにあたり、地方自治体の役割は重要です。地域の生産者と事業者の連携が円滑に進むよう、地方自治体と国の役割分担なども明確にしながら取り組んでいく必要があります。

また、条件不利地域にある小規模な生産者が多い地域では、生産サイドが主体的に6次産業化の司令塔となるのは困難な場合もあり、地元の食品産業や生協などからのアプローチも重要です。今後、参入する事業者が安易に取り組みから撤退するようなリスクに留意しつつ、地域で円滑に連携が進むように、6次産業を形成するための企業や団体の取り組みを支援することを求めます。

## 3. 食品の安全

### ・国内外におけるリスク管理の強化を求めます。

食品の安全を確保するには、各工程におけるリスク管理の強化が必要です。原料生産、加工、保管、流通、販売、消費に至るフードチェーンの各工程でのトレーサビリティの確立を進め、安全性を担保する仕組みの導入を求めます。

また、食の安全と安心の向上にむけた社会システムづくりを進めるとともに、正確な情報提供や学習といったリスクコミュニケーションを積極的に進めることを求めます。

### ・フード・ディフェンス（食品防御）<sup>26</sup>の強化を求めます。

近年、国内外において、食品加工の現場で、消費者の安全・安心を脅かすような事件が続いています。これまでHACCP<sup>27</sup>など、安全を確保する衛生管理手法が用いられてきまし

<sup>25</sup> 農山漁村の活性化のため、地域の第1次産業と関連する第2次、第3次産業（加工・販売など）に係る事業の融合などにより地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を行う取り組み（6次産業化）。

<sup>26</sup> 食品への意図的な異物の混入を防止する取り組み。原料調達から販売までのすべての段階において、人為的に毒物などが混入されることのないように監視するもの。

<sup>27</sup> 食品の製造・加工工程のあらゆる段階で発生する恐れのある微生物汚染などの危害をあらかじめ分析（Hazard Analysis）し、その結果に基づいて、製造工程のどの段階でどのような対策を講じればより安全な製品を得ることができるかという重要管理点（Critical Control Point）を定め、こ

たが、意図的な犯罪を 100%防止することの困難さも浮き彫りになっています。

意図的な犯罪（フードテロ）も含む食品安全の向上には、個々の事業者の努力に止まることなく、日本の食品業界全体の重要課題として、食品の製造と流通に関わるあらゆる組織が関与し、努力していくことが求められています。フード・ディフェンス（食品防御）の体制構築が進められるよう、行政、生産者、食品産業が連携し、一体的に取り組めるよう政策の強化を求めます。

#### ・フードチェーン全体での品質保証体制の強化を求めます。

フードチェーン全体での品質保証を実現するためには、全体で共通した品質保証の考え方をもち、工程管理の仕組みを構築することが重要です。国として、品質保証の基本的考え方と工程管理を進めるガイドラインの考え方を示すことを求めます。その上で、これらを広めるための教育、システムや設備の充実への支援施策を求めます。

また、農業生産における GAP（適正農業規範、農業生産工程管理手法）、食品の製造・流通における HACCP や ISO などの取り組みも、啓発のレベルにとどまらず実践的に普及していくことが重要です。また、関係者の負担軽減のために、国のリードによる各制度の基準や運用の統一もはかれるべきです。これらの取り組みが、生産から消費までのフードチェーンの各工程におけるリスク低減に実効性のある管理施策として、国と地方自治体の適切な分担のもとに推進されることを求めます。

## 4. 食育の取り組み

#### ・健全な食生活を実践する食育の取り組みの推進を求めます。

農業を通じた食育は、生命の大切さなどを教える教育や、健康に生きていくための食の大切さを知るための基礎となります。食育の経験を通じて、食に関する知識と選択する力を習得し、健全な食生活を実践することができる消費者を育てる取り組みとして重要です。

国内の主要農産物である米や、水産物の消費などの消費量が減少していますが、食文化の欧米化が原因であるだけでなく、調理方法などを知らないために、食材の選択の機会が減少していることも影響していると考えます。農林水産省の調査<sup>28</sup>では、農林漁業関係の様々な経験をしている人ほど、食に対する意識（食生活についての関心や普段食べるものや食事の重視度）や望ましい食生活のあり方を示した「食生活指針」（2000 年）の実践度が高くなっています。また、2013 年には、「和食<sup>29</sup>：日本人の伝統的な食文化」がユネスコ無形文化遺産に登録されるなど、日本の食文化が注目されています。

子どもから高齢者まで健康な食生活を実践するために、あらゆる機会において食育を経験できるよう、取り組みの推進を求めます。

---

れを連続的に監視することにより製品の安全を確保する衛生管理の手法。

<sup>28</sup> 食に対する意識と農林漁業との関わりについて、農林水産省が調査を行っている（2013 年 7 月）。

<sup>29</sup> 政府は和食の特徴を、多様で新鮮な食材とその持ち味の尊重、栄養バランスに優れた健康的な食生活、自然の美しさや季節の移ろいの表現、正月などの年中行事との密接な関わり、の 4 点としている。

**・子どもたちが農業や食の大切さをより強く感じられる取り組みの強化を求めます。**

地方での人口減少が進む中、とくに年齢の若い人が都市部へ流出しています。そのため、農業生産の現場を肌で感じられる機会は、これまで以上に減少していきます。将来を担う子どもたちが、生命や農業、食の大切さを感じ、「農」を心身で感じられる教育の強化が必要です。グリーンツーリズムなど、農業や食に触れる貴重な取り組みは多くありますが、農産物の種まきから収穫まで一貫した体験などは、より価値のあるものになると考えます。農産物の成長過程におけるひとつのシーンだけを体験させるのではなく、生きもののストーリーとして体験できるよう、取り組みの強化が必要です。

また、学校教育の場でも学校給食などの取り組みにとどまらず、文部科学省と連携し、授業のカリキュラムに組み入れるなど、子どもたちへの食育の強化を求めます。

**・厚生労働省や地方自治体との連携強化を図りながら、生活習慣病予防の取り組みの強化を求めます。**

今の日本での死亡原因の約 6 割が生活習慣病<sup>30</sup>に起因するものだといわれており、健全な食生活を実践し得る人を育てる食育の取り組みが、より重要となっています。

厚生労働省との連携強化を図りながら生活習慣病予防の取り組みの強化を求めます。

また、食育は地域における取り組みが重要であり、とくに地方自治体の役割が期待されます。地方自治体との連携強化を求めます。

## **5. 環境・エネルギーの取り組み**

**・環境保全に重点を置いた農林水産業の推進を求めます。**

環境問題に対する関心が高まる中、農業生産のあり方を環境保全を重視したものに転換していくとともに、生物多様性保全に積極的に貢献していくため、より環境保全に効果の高い営農活動の普及・推進を図っていくことが重要です。

水産物においては漁獲量の減少など、資源の枯渇が懸念されています。水産物の多くは全体の個体数が不明であるため、前もって漁獲量を調整するなど長期にわたる取り組みが必要です。気候環境にも大きな変化がある中、継続して水揚げが行えるように、世界の国々とも協力しながら水産資源の保全を図っていくことが求められています。

将来にわたって農林水産業が循環しながら維持されるように、環境保全に重点を置いた農林漁業の推進を求めます。

**・食料・食品の無駄や廃棄を減らす取り組みの強化を求めます。**

日本では、年間 約 5,500 万トン食糧を輸入しながら、約 1,800 万トンも廃棄しています。

出荷せず廃棄されることも多い規格外品の流通促進や、食品加工の過程で生じる端材の利用促進、食に適さない部位などのバイオマス<sup>31</sup>活用など、資源を循環させていく技術開

<sup>30</sup> 食事や水分のとりかた、喫煙、運動などの習慣生活習慣が要因となって発生する諸疾病のこと。適切ではない生活習慣から、高血圧、肥満などにより糖尿病、脳卒中、心臓病などの原因となる。

<sup>31</sup> バイオマスは生物が光合成によって生成した有機物であり、バイオマスを燃焼することなどにより放



発を進める施策を求めます。

また、食品の無駄を減らしていくことや、飼料の自給率を向上させていくために、小売業、外食産業、食品加工業から発生する食品の規格外品などを減らしていく活動や、食料・食品の大切さを広める食育活動を推進することも必要です。食品残さや食品の規格外品を排出元から使用先まで幅広くつなげ、飼料(エコフィード)や肥料の利用に生かす取り組み、フードバンクの活用などをいっそう推進する施策を求めます。

大量の食品廃棄を生み出す要因といわれる基準外品の廃棄・回収のあり方、賞味期限表示のあり方などについて方針の整理を行い、食品廃棄の発生を抑制する取り組みや法制度の整備を求めます。

#### **・農地の多面的機能の価値を定量化し、付加価値の重要性の認識を高めることを求めます。**

農地の多面的機能を維持していくことは、里海を含む国土の保全などの環境維持として重要な役割を果たしています。また、林業の振興などによって荒れた山を管理し、里地里山<sup>32</sup>の維持に取り組むことで、近年増加しているシカなどの鳥獣被害を防止していく必要があります。市場経済における農産物の価格としての価値だけでなく、農業によって発揮される多面的機能について、その価値を定量化し、付加価値の重要性の認識を高めていく必要があります。また、鳥獣対策による鹿肉や猪肉などの副産物の資源も有効に利用できるよう、加工産業との連携や流通システムを構築していく政策を求めます。

#### **・再生可能エネルギーの取り組みの強化を求めます。**

太陽光、風力、水力、地熱、バイオマスなどの自然のエネルギーを活用した再生可能エネルギーは、持続的な利用が可能であるとともに、農業との親和性も深く、資源の少ない日本においては、より推進していく必要があります。とりわけバイオマスと小水力発電<sup>33</sup>の取り組みに期待されており、これらの技術向上を含めた本格的な推進を求めます。

再生可能エネルギーを地域の中で積極的に有効活用し、地域での循環型農業によって農山漁村の活性化と農林漁業の振興を一体的に推進することを求めます。

## **6. 東日本大震災における復興支援**

#### **・東日本大震災の復興支援を求めます。**

2011年の東日本大震災では、津波による農地の浸水や農業水利施設の破損などが広域で発生し、農業生産や地域での生活に甚大な影響を及ぼしました。とりわけ福島第一原子力

---

出されるCO<sub>2</sub>は、生物の成長過程で光合成により大気中から吸収したCO<sub>2</sub>であることから、バイオマスはライフサイクルの中では大気中の二酸化炭素を増加させない。

<sup>32</sup> 環境省によると、原生的な自然と都市との中間に位置し、集落とそれを取り巻く二次林、それらと混在する農地、ため池、草原などで構成される地域。

<sup>33</sup> 太陽光発電や風力発電と比較すると天候による発電量の変動が少ないという利点がある。また、農業用ダムや農業用水路などは用水を安全に通水するため、水流のエネルギーを減らす落差工や減圧バルブなどの施設を有していることから、これら施設の新設や改修に併せて発電施設を整備し、そのエネルギーを有効に活用することが可能。

発電所の事故によって大量の放射性物質が放出され、福島をはじめ多くの地域が、これまで経験したことがない重大な被害がもたらされました。発災から3年が経過した今でも避難を余儀なくされている方や、農業や漁業を再開できずにいる方が多くおられます。

農林水産省は、2011年8月に策定した「農業・農村の復興マスタープラン」において、津波被災農地についてはおおむね3年間での復旧をめざすという農地の復旧スケジュールを組み取り組んでいます。東北6県では、まだ3割が営農を再開できていない状況です。1日も早く、東日本大震災から復興できるよう、スピード感を持って取り組んでいくことを求めます。また、復旧した農業についても、生産支援や食品産業との連携、販売支援などのあらゆる支援を強化することを求めます。

#### **・福島第一原子力発電所の事故による風評被害の防止、復旧・復興に向けた取り組みの強化を求めます。**

福島第一原子力発電所の事故により、とりわけ福島の農業は深刻な被害を受けています。事故当時、食品衛生法の基準を超えた農産物が見つかり、その地区全体から出荷停止を行うという措置がとられ、その後も除染などの負担を強いられるなどにより、多くの生産者が農業を諦めることになりました。その後、検査体制の強化などにより安全性が確認され、農業を再開できたとしても、風評被害などに悩まされる状況が続いています。農地の除染やため池などの放射性物質対策の状況や放射能検査体制などの周知の徹底、産地の視察、リスクコミュニケーションなどを通じ、福島県産農産物の品質や安全性について正確に伝えることが必要です。福島第一原子力発電所の事故による風評被害を防止する取り組みの強化を求めます。また、継続的な放射線の計測管理、正確な情報の発信、土壌の放射性物質の低減対策の推進など、復旧・復興に向けた取り組みの強化を求めます。

#### **・農業による防災力の強化を求めます。**

日本では近年、集中豪雨の発生が増加傾向にあるほか、台風被害や土砂崩れなどの災害が発生するなど、年間を通して多くの自然災害に見舞われており、その範囲や被害の規模は拡大しています。また、今後も南海トラフ地震や首都直下型地震など、今後も大規模な災害が想定されています。

現在の農業災害補償制度<sup>34</sup>では、対象品目が限定されているなど、農業経営全体をカバーできているとは言えません。気候変動による自然災害が増加している現状を踏まえ、農産物の被害に対応できるように、制度の充実に向けて見直しを図るよう求めます。

また、農業には、農地が持つ保水・貯留機能による洪水・土砂災害の防止や、避難場所としての役割など、農地や農業水利施設が多面的な機能を有した大切な地域資源であり、防災面での役割発揮が期待されます。しかし、生産者の減少や高齢化に伴う地域の防災力の低下や、管理されていない荒山や、農業水利施設の老朽化などが危惧されます。

<sup>34</sup> 農業者が出し合った共済掛金を原資として、自然災害により被害に遭われた農業者に、被害程度に応じて共済金が支払われる。相互扶助を基本に、全国各地域にある農業共済組合又は市町村によって運営され、農業共済事業とも呼ばれている。尚、収量減少が対象であり、数値を把握できることが前提となっているため対象品目が限定されているほか、価格低下などは保障の対象外となる。

地域全体で防災力を高めていくために、設備の改修や耐震対策とともに、地方自治体や市民団体などと連携した防災対策に取り組み、農業による防災力の強化を求めます。

また、日本大震災が発災した際の、食料などの緊急的な配給の状況などを分析し、次に発生しうる災害に備えた新たなマニュアルを作成し、他省庁との連携や、備蓄・供給ルートを整備など、経験に基づいた実効性のある防災計画の強化を求めます。

## 7. 食品や農産物における輸出入

### ・食料の安定した供給体制の強化を求めます。

日本では、食料や飼料を大量に輸入しています。とりわけ大豆や小麦、とうもろこしなど、食生活で欠かせない作物も国内ではほとんど生産されていません。

しかし、世界的には人口増加、地球温暖化などによる気候変動、バイオ燃料の増大、原油価格の上昇、様々な地域紛争の勃発など、今後も農業生産や食料供給の面では不安定な状況が続くことが予想されます。

今後、大規模な自然災害や不作などによる世界的な食料危機の発生など、不測の事態に対応できるよう食料の安定した供給体制の強化を求めます。

また、肥料や燃料は、農業の自給力を支える重要な要素でありながら、原料の多くを海外に依存しています。国内農産物と同様に、国産品の調達率を高める施策や、代替原料の技術開発、不足分の海外からの安定調達の施策が重要です。

さらに、現在の食料備蓄の状況や、その分配ルートなどの現状の整備状況、今度の計画などについて、不足がないか検証し、広く国民に分かりやすく伝えることを求めます。

### ・国内の意欲ある生産者が参加できる輸出政策を求めます。

政府は今後、日本の農産物の輸出を、現在の約 4,500 億円から 2020 年には 1 兆円にまで拡大するとしてます。国内需要が減少にある現状において、海外へ付加価値のある日本の農産物を輸出していくことが期待されています。しかし、輸出を行うためには、販路の確保や、輸出における諸手続きなどのノウハウが不足しており、ハードルを高く感じる生産者も多くいると考えられます。これまで輸出を行ってきた比較的規模の大きな生産者だけでなく、小規模な生産者を含め国内の意欲ある生産者が参加できる輸出政策を求めます。

また、近年の海外における日本食ブームなどにより、海外での日本食・食文化の普及が進んでいます。これに合わせ、国産の農畜水産物が海外の外食市場で積極的に活用される輸出政策を求めます。

### ・TPP<sup>35</sup>交渉において食品の安全・安心や国内の農業が後退することがないように求めます。

広域経済連携に関わる協定交渉が世界各地で進められていますが、とりわけ TPP 交渉においては、秘密交渉であることから、その交渉内容や進捗状況も国民には知らされず、不透明なものとなっています。

<sup>35</sup> 環太平洋パートナーシップ協定 (Trans-Pacific Partnership) 交渉。米国、豪州など 12 ケ国で交渉が行われている。日本は 2013 年 3 月に参加を表明し、7 月のマレーシア交渉から正式に参加した。

TPP は日本の食生活や地域の環境に大きな影響を及ぼすものであり、あらためて消費者の立場に立った視点での政策が求められます。TPP 交渉の中では今後、非関税障壁として各国の定めている安全にかかわる政策に対し緩和を求められる可能性も指摘されています。とりわけ消費者にとって影響の大きい「食品の安全・安心」にかかわる政策について、後退することがないように求めます。

また、TPP 交渉が進められる中で、物品市場アクセス分野において、日本の農業の将来への懸念する声が出ています。農業の持つ多面的な価値を、あらためて認識する必要があります。全国の生協はこれまで産直事業などを通じて生産者と協同し、消費者・組合員の命と健康を育む事業を創り上げてきました。国産原材料を使った加工食品の開発や、米の消費拡大に向けた取り組みなども行っています。農業は、水源のかん養などに見られる環境保全機能や生態系保全機能、地域コミュニティの活性化など、多面的な価値を持っており、国民の安全で安心な生活の実現に寄与しています。国会決議<sup>36</sup>を遵守し、国内の農業が衰退することのないよう求めます。

## 8. 国際協力

### ・アジアの国々との連携強化を求めます。

日本の食文化は欧米化などの多様化が進んでいるものの、米を主食とした食文化が基礎に根付いています。アジア各国においても米を主食とした文化は多く、食材や気候などにも多くの共通点が存在します。また、立地条件などから、農林水産物や加工食品の輸出入も盛んに行われています。

こうしたアジアの国々と協力し、食の安全の強化、農業技術の向上、食料生産能力の強化、環境の保全、生物多様性の保護、食料の不足時の連携などを図ることにより、日本の農業の発展や食の安定化に貢献するものと考えます。アジアの国々とこれらの政策について、よりいっそう協力を強化していくことを求めます。

### ・途上国への国際協力の施策の強化を求めます。

日本では人口減少が進んでいますが、アフリカなどの途上国をはじめ、世界的には人口増加傾向にあります。加えて、日本が食料や飼料の大量輸入することは、食料不足に悩む国々や人々に大きな負荷をかけていると認識せねばなりません。こうした食料をめぐる状況は、食料・エネルギー資源の偏在や貧困による購買力の格差も加わって、人々の生存に関わる問題や安全保障上の問題を引き起こしています。

豊かな食を享受する人々と飢餓に苦しむ人々が併存するという人権、不平などの問題でもあります。これらの問題の解決のためには、各国の食料主権確立や食料安定供給確保をはじめとする世界的な取り組みが急務であり、日本も重要な課題として国際協力を強化していくことを求めます。

また、世界的に見ても先進的な日本の農業技術を、ODA などを通じて海外諸国に提供す

<sup>36</sup> 参院農林水産委員会では4月18日に、「TPP 協定交渉参加に関する決議」を賛成多数で採択され、衆院農林水産委員会も19日に同様の決議内容を賛成多数で採択された。

ることで国際協力や世界的食料確保に貢献していけるように、施策の強化を求めます。

## 9. 行政、農業組織

### ・国や地方自治体のリーダーシップの発揮を求めます。

農政を担う行政組織には、国や地方の農政局、県や市区町村などの農政部局など、様々な範囲に対応した組織があります。全国規模と地域ごとに行う政策の両方が密に連携していくことで、効果的・効率的に役割を果たしていくことが期待されています。それぞれの行政が、他分野との連携も含めた取り組みを主体的に行い、生産者自身がより主体的に関わっていけるように現場の農業を支え、地域づくりを活性化させ、自給力の向上に貢献していくよう、国や地方自治体のリーダーシップの発揮を求めます。

### ・わかりやすく効率的な財政投入を求めます。

国や地方自治体が行う各種の基盤整備への支援や補助金など、様々な名称の支援政策があり、消費者にとって、わかりにくい制度となっています。複雑になっている制度を改めて、効率的に行われることを求めます。

また、財政投入の後には、定期的に用途内容を点検し、財政措置の費用対効果の評価を厳密に行い、その結果を国民に公表することで透明性が確保されることを求めます。

### ・各農業組織が機能的に役割を発揮できるよう、見直しを求めます。

日本の農業の発展と地域社会づくりにおいて、協同組合組織は重要な役割をはたしています。協同組合の価値と原則<sup>37</sup>に基づき、主体性を大切にしながら、育成発展にむけた取り組みの推進を求めます。

また、農業委員会<sup>38</sup>、土地改良区<sup>39</sup>などは、農地の有効利用、土地改良事業の効率的な運営のために設置・運営されてきました。これらの組織を設立した時代とは農業を取り巻く

<sup>37</sup> 「協同組合のアイデンティティに関する声明 (1995年、ICA マンチェスター大会で決定)」より引用。  
協同組合の価値：協同組合は、自助、自己責任、民主主義、平等、公正、そして連帯の価値を基礎とする。それぞれの創立者の伝統を受け継ぎ、協同組合の組合員は、正直、公開、社会的責任、そして他人への配慮という倫理的価値を信条とする。

協同組合の原則：協同組合がその価値を実践に移すための指針としており、7つの原則がある。①自発的で開かれた組合員制、②組合員による民主的管理、③組合員の経済的参加、④自治と自立、⑤教育、訓練および広報、⑥協同組合間協同、⑦コミュニティへの関与。

<sup>38</sup> 農業委員会系統組織は、市町村農業委員会、都道府県農業会議、全国農業会議所から成り立っている。市町村農業委員会は、公職選挙法を準用した農業者の代表である農業委員を基礎とする系統組織として構成され、農地法に基づく売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申、遊休農地の調査・指導などを中心に農地に関する事務を執行する行政委員会として市町村に設置されている。都道府県農業会議は、原則として市町村農業委員会の会長が会議員になり、その会議員と都道府県内の各種農業団体の代表、学識経験者などの会議員で構成され、行政庁の諮問機関として行政行為を補完する業務、農業および農業者の代表機関として行う業務がある。全国農業会議所は、都道府県農業会議をはじめ、全国農業協同組合中央会など全国段階の農協連合会、農業の改良発達を目的とする団体、学識経験者を会員として構成される。

<sup>39</sup> 農業用排水施設の管理や、農地の整備等を行う土地改良事業を実施することを目的として、地域の関係農業者により組織された団体。

情勢も大きく変わり、新たに農地中間管理機構などが設置<sup>40</sup>される中では、今の各農業組織の個々の役割を検証し整理していく必要があります。

農業へ様々な団体・企業などが参入する中において、地域社会づくりが円滑に進むためにも、これらの農業組織が現状に即してその役割を果たしていくことが求められています。各農業組織が機能的に役割を発揮できるように見直しを求めます。

---

<sup>40</sup> 農地中間管理機構の業務には、農地の集約や基盤整備などの業務が含まれており、農業委員会などの関係機関との役割や裁量などの整理について指摘されている。