

農政改革の検討方向（案）

I 基本的考え方

1 農政改革の必要性とその目的

(1) 我が国農業・農村の現状に関する認識

- ① 我が国農業は、農業所得（農業純生産）の半減、高齢化、農地面積の減少という厳しい状況下で、新たな担い手の参入が進まず、現在、産業としての持続可能性喪失の危機に直面していることを認識すべきである。
- ② 世界の食料需給については、中国、インドなどの新興国の人口増加と食生活の改善等により、今後もひっ迫基調で推移すると予測され、もはや「経済力さえあれば自由に食料が輸入できる」時代ではなくなっていることを認識すべきである。
また、燃油、肥料等の農業生産資材についても、世界的な資源問題の深刻化から、安定的な輸入に一層の努力を払わなければならなくなっていることも忘れてはならない。
- ③ 我が国農村は、過疎化、高齢化、所得機会の減少により疲弊が進んでいるが、今次の百年に一度といわれる経済危機の影響により、兼業機会が失われ、地域の活力がますます低下していくことが懸念される。

(2) 農政改革の必要性とその目的

以上のような状況にかんがみれば、今こそ現行のあらゆる農業政策について、現在の枠組みで持続可能性の喪失の危機から脱却し得るのか、世界の食料事情や我が国農村の置かれた新たな事態に対処し得るのかという観点から検証し、見直しが必要なものについては、思い切って改革を行うことが必要である。

今回の改革の目的は、農業・農村に元気を取り戻し、それにより、国民全体が裨益しようとするものであり、次の3つの再生を期するものとする必要がある。

- ① 産業としての持続性の再生
元気な担い手、生産性向上、有効な土地利用等
- ② 安定的な食料供給力の再生
食料供給力の向上、生産の持続性の維持等
- ③ 農村の活力の再生
所得機会・就業機会の確保、環境保全、地域コミュニティの維持等

2 改革の成果の共有

(1) 改革によって期待される成果

① 今回の改革によって3つの再生が実現された場合、所得向上、雇用の吸収、輸出によるマーケットの拡大が図られ、農業は地域の成長産業として我が国経済の底力の発揮に貢献し得ることができる。

また、グローバル化の進展にも対応し得る農業構造の確立も図られる。

② 農業・農村は、国土の保全、文化・教育・美しい環境の提供など、国民生活に関わる様々な社会的価値と可能性を有しており、3つの再生は、その価値の高度な発揮を促すものである。

(2) 成果の共有

① 以上のように、農業、農村の問題はすべての国民が関わる国家的な課題であり、改革の成果は国民全体で共有できるものとする必要がある。このような観点から、国だけでなく自治体、農業者、農業団体、流通関係者、食品産業関係者、消費者等の関係者における役割分担、関与の仕方について、検証・再構築する必要がある。

② また、農業、農村は地域によって多様であり、改革の成果を全国的に発揮するためには、地域ごとの状況や創意工夫によりきめ細やかな仕組み作りが可能となることを基本とすべきである。

3 国民的議論の喚起

① 政府は、国民全体から共感と支援を受けることができる、透明性と公平性が確保された、わかりやすい政策を展開する必要がある。

② 同時に、農業・農村サイドの自らの努力に加えて、誰が、どのような負担によって、どのようにして我が国農業を支えていくかということについても、国民的議論の中で検討を進める必要がある。

4 国民に信頼される農政の推進

農政については、生産者側の視点に立つことが多いとの指摘がある一方で、生産現場からは本当に生産者の視点に立っているのかどうかを疑問視する声もある。また、生産者と消費者は本来対極にあるべきものではないとの指摘もされている。

以上を踏まえれば、生産者、食品産業、消費者のそれぞれの立場の方に支持され、理解され、信頼される農政の実現が極めて重要な課題となるものと考えられる。そのため、個別政策の内容を徹底して検証し、見直すことはもとより、政策決定の透明性

の向上、国民に対する説明責任の着実な実行、施策・体制・予算の簡素化、用語の簡易化など国民視点に立った施策運営を図っていく必要がある。

5 政策目標のあり方

以上のように改革の目的を設定し、その成果を共有するために国民的議論を喚起しながら国民に信頼される農政を推進していく場合、それに相応しい政策目標の設定のあり方について検討していく必要がある。

II 検討項目と検討方向

1 食品の安全性の向上

(1) 生産から消費における安全性向上と科学に基づくリスク管理

「後始末より未然防止」の考え方を基本とし、農場から食卓にわたりリスク管理を着実にいき、食品の安全性の向上を図る。そのために必要な情報等の収集、汚染実態等の科学データの整備、安全性向上対策の策定、普及等の取組を強化する。

また、これらの食品の安全に加え、生産資材や動植物防疫等幅広い分野において、科学的知見を規制等の措置につなげるための調査研究や、行政による科学的解析とそれに基づく施策の企画・立案（レギュラトリー・サイエンス：科学的知見と規制措置との間の橋渡しに使われる科学や研究）、行政と研究部門の連携の強化等について検討する。

(2) 農産物・食品の安全性向上

農場から食卓にわたる安全性向上の取組を推進するため、農業生産工程管理（GAP）（※）やHACCP（※）の本格的導入や抜本的な拡大を進めるための方策について検討する。

（※）農業生産工程管理（GAP）：生産段階において、農産物の安全性向上に加え、環境の保全等の目的で農業生産工程全体をリスク低減のための指針等に基づいて整理された管理点の実施・点検等を通じて管理し、適正な農業生産を実現するために有効な手法。

HACCP：食品加工の段階において、食品のすべての製造工程であらかじめ危害を予測し、危害につながるポイントで継続的に監視・是正することにより、問題のある製品の出荷を防止する管理手法。

(3) 消費者への食品情報提供の充実による信頼性の向上

消費者への食品情報提供を充実する観点から、次のような仕組みの構築について検討する。

- ① 通販やネット販売などの販売方法の多様化、原料調達グローバル化等に対応し、容器包装への表示に限らず、多様な手段により、より充実した情報にアクセスできる仕組み。
- ② 食品の品質管理や消費者への情報提供などに意欲的に取り組む食品事業者が適正に評価される仕組み。

2 担い手の育成・確保

- (1) 担い手問題の検討の基本方向
- (2) 新しい担い手の参入を促す仕組み
- (3) 担い手を育てる仕組み
- (4) 担い手を支える仕組み

3 農地問題

- (1) 「平成の農地改革」の意義と政策効果
- (2) 農地改革を現場で強力的に推進するための方策

4 農業生産・流通に関する施策のあり方

- (1) 需要を基本とした対策の構築
- (2) 作物別の特性に応じた施策の構築
- (3) 米の生産調整の問題

5 農業所得の増大

- (1) 農業所得問題の政策上の位置付け
- (2) 生産、価格、コストそれぞれの論点

(3) 横断的事項への対応

6 食料自給力問題

(1) 食料安定供給のための政策目標の設定

現在、農林水産省においては、食料自給率目標について、カロリーベースの数値を中心的な概念とし、野菜、果樹、畜産の生産力を加味する観点から、金額ベースの数値も併用している。近年、世界的な食料需給のひっ迫が懸念される中で、国民への食料の安定的供給のためには、どのような政策目標を設定することが適切かということについて、幅広い観点から改めて検討する。

(2) 食料安定供給に向けた政策的論点

その際、国内生産力を適切に表すための指標、輸入の安定化のための取組み、備蓄を含めた食料供給安定化のための手法について明らかにしていく。また、世界の食料需給の観点から、生産や投資促進のあり方につき検討を行う。

(3) 総合的な肥料確保戦略

中国、インド等の人口増加と食生活の向上に伴い、国際的な肥料需給がひっ迫してきていることから、輸入の安定化、適切な施肥の指導等を含めた総合的な肥料確保戦略について検討を行う。

7 農山漁村対策

(1) 農山漁村対策の政策上の位置付け

農山漁村は、食料供給のみならず、自然環境・景観、きれいな空気、水などを生み出す多面的機能が発揮されている地域である。

一方、現在は、人口の減少、ますます高まる高齢者比率、生活基盤の整備の遅れ、地域管理能力の低下など、農山漁村は多くの問題を抱えており、国民全体としてこれらの地域が抱える不利な条件を補正し、支援していくことが必要である。特に、今次の経済危機の影響で兼業機会もますます減少する中で、現場で効果が実感される対策として再構築していく。

(2) 農山漁村の活性化のための施策の検証

農村地域の活性化の第一歩はその地域の農業と担い手を元気にすることである。このため、兼業機会が減少する中で農業活性化のための施策の農村部での機能のあり方、地産地消の推進による農村の消費経済の活性化、都市と農山漁村の共生・対流のあり方などについて、施策の検証を行い、有効な活性化対策のあり方について検

討する。また、高齢化が進行する中で、農業に従事する若い世代と高齢者との役割分担など、地域のマネジメント体制のあり方について検討を行う。

(3) 中山間地域等直接支払などの意義と今後のあり方

- ① 農業集落等の活動や多面的機能の発揮に着目して行われる「中山間地域等直接支払い」、「農地・水・環境保全向上対策」について、それぞれの意義、現場における効果や実施状況等を検証しつつ、あり方を検討する。
- ② その際に、山あいの農地面積の狭小な地域における上記施策の多様な効果についても検証する。

8 連携軸の強化

(1) 連携軸強化の必要性

農業・農村は、国民共通の資産であり、国民全体で価値を享受すべきである一方、国民全体が様々な形で支えていくべきものでなくてはならない。このため、多様な分野の多様な主体が価値を共有し、連携して農業・農村を発展させていけるよう、他分野との連携を強化していくことが必要である。

(2) 施策のあり方

連携に当たっては、それによる利益が片務的なものとならないことを基本に、その強化を図るべきである。

その際、農業と食品加工業などの関連産業との農商工連携といった経済的な連携のほか、教育面などの社会的な観点からの連携など、それぞれに即した連携の強化策を検討する。

なお、連携を推進する施策についても、既存の関係者間で実施されるだけでなく、新しい連携が芽生えるよう幅広い関係者の参加が得られることを旨として実施することを検討する。

9 新しい分野への挑戦

(1) 農業・農村の潜在力を活かした新たな分野のあり方

農業・農村は他産業と比較して遅れた分野としてとらえられることが多かったが、豊富な未利用バイオマスや太陽光などの自然エネルギーなど国民生活に新たな恩恵を与えうる新分野が多く存在するなど、農業や農村ほど潜在力を秘めた分野はないととらえることができる。

(2) 重点プロジェクトの推進

農業・農村の持つ潜在力を最大限に活かすためには、各分野に対するプロジェクト方式による支援が必要である。農林水産省からは、次の重点プロジェクトが提起された。今後、これらを中心に具体的に進めるための政策的な枠組みのあり方を検討する。

① **耕作放棄地解消プロジェクト**

耕作放棄地の再生・利用を図るためには、「引き受け手をどうするか」「土地条件はどうか」「作物をどうするか」等の課題がある。このため、農地制度の基本を「所有」から「利用」に再構築する平成の農地改革を行った上で、耕作放棄地の再生・利用の取組に対する支援を水田フル活用に向けた政策等と組合せて講じ、その農業上の利用の推進を図る。

② **緑と水の環境技術革命**

ア バイオマス新産業創造プロジェクト

農林水産物から新素材等を製造する技術や、環境負荷抑制や生物多様性の確保を通じて、次世代へ豊かな環境を継承するための技術などの開発・実用化を加速する。

イ アグリ・ヘルス産業開拓プロジェクト

近年実用化されつつある遺伝子組換え技術等を活用した農作物・カイコ等の生産技術や、LED等の人工光を用いた植物工場における高度な生産管理技術を用いながら、医薬品、医療用新素材等を生産する。

ウ 未利用エネルギー活用プロジェクト

農山漁村に豊富に存在し、現在、利用されていないバイオマス、太陽光、水力、風力などの自然エネルギーを効果的に活用する社会システムの構築を推進する。

③ **農山漁村IT活用総合化プロジェクト**

世界最高の情報通信基盤・技術を活かしつつ、「省力」、「売上」、「便利」、「元気」、「安心」をキーワードに農山漁村の活性化を図る。

④ **食品産業グリーンプロジェクト**

資源・エネルギーの投入・利用の最適化とエミッションの最小化を可能とする食品産業のグリーン化と企業体質の強化を実現する。