

## (2)

## 新たな食料・農業・農村基本計画

### (新たな基本計画の策定経過)

新たな基本計画の策定に当たり、平成21年（2009年）1月27日に農林水産大臣が食料・農業・農村政策審議会会長（林良博東京大学大学院教授）に諮問して以降、具体的な検討を行う同審議会企画部会（部会長：鈴木宣弘東京大学大学院教授）において、地方視察を含め、計20回にわたる審議が行われました。その結果、新たな基本計画は、平成22年（2010年）3月29日に開催された同審議会で審議会会長が農林水産大臣に答申し、3月30日に閣議決定されました。

特に、平成21年（2009年）9月の政権交代以降においては、毎回、農林水産省の政務三役（農林水産大臣、農林水産副大臣、農林水産大臣政務官）のいずれかが企画部会等に出席し、戸別所得補償制度、農業・農村の6次産業化をはじめとする新たな農政の方向を基本計画にどのように位置付けるかについて多くの議論が行われました。

また、今回の検討に関しては、審議会の場以外にも、国民から幅広い意見・提案をうかがう機会が設けられ、平成22年（2010年）1～2月には、政務三役や企画部会委員等の出席のもと、全国9か所で公開討論会が開催されました。これら公開討論会、地方農政局等主催の意見交換会へは5,154人の参加があり、また、平成20年（2008年）12月から平成22年（2010年）3月にかけて、インターネットや地方農政局等を通じて3,355件の意見・提案が寄せられました。

これらを通じた国民からの意見・提案は、企画部会に提出され、基本計画の検討に活用されました。



食料・農業・農村政策審議会会長（林教授）から赤松農林水産大臣への答申の手交（平成22年（2010年）3月29日）



公開討論会（平成22年（2010年）2月28日、埼玉県さいたま市）において基調講演を行う赤松農林水産大臣

### (基本計画が目指す「国民全体で農業・農村を支える社会」)

新たな基本計画においては、これまでの農政が、農業・農村が厳しい状況に直面している流れを変えられなかったことを率直に反省したうえで、食料・農業・農村政策を国家戦略の一つとして位置付け、大幅な政策の転換を図ることを明記したことが特徴となっています。

また、食料の安定供給は、国家の最も基本的な責務として確保すべきであり、農業・農村が有する多面的機能は、すべての国民がその恩恵を享受している一方で、安価な輸入農産物の浸透や需要を上回る生産等により米等の農産物価格が低迷するなど、個々の農業者の努力だけでは克服し難い状況があることを述べています。

これを受けて、新たな基本計画では、国民一人ひとりの理解と行動のもと、「国民全体で農業・農村を支える社会」の創造を目指す必要があることを指摘しています。

**(基本計画に基づき今後取り組むべき施策の基本的方針)**

政府は、このような視点に立って、既存の思考や手法の問題点を強い決意で改善していくこと、そして意欲ある者の創意工夫を引き出し、農業・農村の秘める力が最大限に発揮され、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、戸別所得補償制度の導入、「品質」、「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制への転換、6次産業化による活力ある農山漁村の再生という新たな理念に基づく施策を基本に、各般の施策を一体的に推進する政策体系に農政を大転換させ、「食」と「地域」の早急な再生を図っていくことを明記しています。

食料・農業・農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向として以下の6点を掲げています。

一つは、再生産可能な経営を確保する政策への転換です。

最近15年間に、販売農家数が3分の2に減少する一方、農業所得（農業純生産）はほぼ半減しています。これは、農産物価格が下落傾向をたどる中で、生産コストとなる資材価格が上昇し、収益性が著しく悪化したことを反映したものであり、この結果、農業の再生産の確保が困難になっています。こうした状況が継続することとなれば、食料自給率の向上や多面的機能の発揮が脅かされるおそれがあります。

このため、農業生産のコスト割れを防ぎ、兼業農家や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ができる環境を整備し、再生産可能な農業経営の基盤を作る政策への転換を図ります。

二つは、多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取組を後押しする政策への転換です。

これまでは需要の減少する用途に対して生産を抑制する施策が進められてきた一方で、需要が増加する用途への供給面での取組を十分に促進できなかったこと等もあり、食料自給率は低迷を続けています。例えば、基幹作物である米は、需要が減少していく中で、生産が需要を上回り、しばしば供給過剰が生じたことや、経済低迷によりデフレ傾向となった影響を受けて、価格形成に下落圧力が加わって推移しました。これが生産サイドのコスト削減努力を相殺し、所得は総じて恒常的な赤字状態に陥っています。

野菜は、食の外部化の進展に伴い、市場が青果用から加工・業務用へと変質してきたにもかかわらず、生産面での対応が遅れたことから、輸入量が増加し、販売額も減少しています。また、酪農は、飲用牛乳やバター・脱脂粉乳等の消費が減少する一方、消費が拡大しているチーズは、内外価格差が大きい中で、国産品を上回るペースで輸入品が増加しています。

また、生産された農産物に加工・販売の面から付加価値を高めようとする取組や、農家民宿、農家レストラン等の経営の多角化・高度化を進める取組、さらには地域に豊富に存在するバイオマス等の未利用資源を用いた新たな事業を展開しようとする取組に対して、体系的に後押しするための施策が整備されていませんでした。

このため、多様な用途・需要に対応しつつ生産を拡大する取組を後押しする政策への転換を図り、また、農業者の経営の多角化・高度化に向けた取組を促進するとともに、農業・農村の6次産業化を推進します。

三つは、意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換です。

農業者の高齢化が進み、近い将来には昭和一けた世代と呼ばれる高齢農業者の大量リタイアが見込まれています。一方、農業の将来を担うべき農業経営者の育成は遅れており、新規就農者数も少なく、後継者の確保は極めて不十分な状況にあります。

これまでの施策においては、「望ましい農業構造の実現」を目指し、認定農業者や集落営農の育成、水田・畑作経営所得安定対策の導入等が講じられてきました。これらの施策は、国内農業の体質強化を急ぐあまり、対象を一部の農業者に重点化して集中的に実施する手法を採用していました。

しかしながら、経済低迷と農産物価格のデフレ傾向の中で、一部の農業者に施策を集中し、規模拡大を図ろうとするだけでは、農業所得の確保につながらなかっただけでなく、生産現場において意欲ある多様な農業者を幅広く確保することもできず、地域農業の担い手を育成するという目的も十分に達成することができませんでした。

このため、農業者の創意工夫を活かしながら営農を継続・発展させることができるよう、現場の主眼的判断を尊重した多様な努力・取組を支援する施策を展開します。

四つは、優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立です。

農業や農村の衰退とともに、農地面積の減少が続き、農業生産が行われない耕作放棄地や不作付地が年々増加しています。また、耕地利用率が低下するとともに、担い手に対する農地のまとまった利用集積が進まないなど、農地の有効利用は進んでいない状況にあります。

こうした状況に対し、これまでも農地転用許可制度、耕作放棄地の解消に向けた施策や、担い手に対する農地の利用集積の促進等の施策が講じられてきました。しかしながら、農地の価格は、近隣の住宅地や商工業地等と比較すると著しく低く、常に転用圧力にさらされてきました。また、農用区域など農地利用を確保すべき農地であっても、制度上、転用できないわけではなく、特に学校や病院などの公共目的の転用は許可が不要とされてきました。これを背景として、農地転用の収入を期待する農地所有者と、事業者、さらに施設用地等を確保したい行政等の利害が一致する形で平地部等の農地転用が行われ、優良農地の無秩序な廃れをもたらしています。

また、耕作放棄地の発生については、引き受け手がないなどの理由によって、従来講じられてきた対策や制度では、その解消につながっていません。さらに、農地利用については、担い手への利用集積が徐々に進んできたものの、経営する農地が分散してしまう、十分な所得が得られる作物がないなどの要因により、農地の流動化が進まず、効率的な利用につながっていません。

他方、農業生産条件の制約から、生産性が低く農地の有効利用が進んでいない地域もあります。また、農地の有効利用のために不可欠な農業用水については、農業水利施設の老朽化が進み、施設の将来にわたる機能発揮に不安が生じています。

このため、農地転用規制の厳格化、耕作放棄地対策の推進等により優良農地を確保しつつ、多様な農業者の確保、耕地利用率の向上を図る施策等により、農地を有効利用する政策を確立します。また、必要な生産基盤の整備等を推進します。

五つは、活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化です。

我が国の農山漁村では、過疎化、高齢化が進む中、農林水産業が停滞するとともに、就業機会の減少が進行し、都市部よりも厳しい雇用状況が続いています。また、日常生活に必要な買物、医療、交通等の確保が不十分な地域や、集落の維持が困難になっている地域も広範に出現し、地

域の活力が一層低下しています。

こうした状況に対して、これまでの施策においては、農林水産業及び関連産業の振興をはじめ、都市と農山漁村の交流促進、中山間地域等における農業生産条件の不利を補正するための措置等が講じられてきました。

しかしながら、農山漁村対策は、本来、農林水産業のみならず、第2次・第3次産業、各種インフラといった関係府省の所管分野を含む施策を、地域の主体的な努力とともに体系的に組み合わせ、関係府省の連携の下に総合的に講じられるべきであるにもかかわらず、このような取組が徹底されなかったために十分な成果があげられていません。この点において、農山漁村及び中山間地域等の振興に関する総合的な政策の企画・立案及び推進を所掌する農林水産省が、その任務を十分果たせてこなかった点も否めません。

このため、農山漁村対策として、新産業の育成、都市農村交流、集落機能の強化等を政府一体となって総合的に講じる政策へ転換します。

六つは、安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立です。

前基本計画では、平成27年度（2015年度）の供給熱量ベースの食料自給率を45%に設定するなどの目標を掲げ、消費面・生産面のそれぞれから重点的な取組が行われてきました。

このうち、生産面の取組として、食料自給率の向上を直接的な目的に掲げた生産拡大対策については、米の生産調整との関連において麦、大豆等の生産振興が進められることとなりました。しかしながら、その際、生産調整の達成者のみに助成金や経営所得安定措置を講じるという手法を採用したことなどから、麦や大豆等への作付転換が円滑に行われず、需要に応じた生産拡大を抑制する方向に一定程度作用する側面があったと考えられます。

一方、消費面の取組として、食育運動が推進される中、近年では、朝ごはん摂取や食料自給率向上の国民運動が積極的に展開され、食料自給率を上げるべきとの国民理解も着実に浸透しています。しかしながら、消費者の意識としては、食生活の面での関心は総じて高いものの、食を支える農業・農村についての日本人共通の価値観を広く共有し、具体的な行動を喚起したり、それを世代間で継承するための取組を促すまでには至っていません。

また、食の安全と消費者の信頼を確保するための取組が推進されてきた一方で、近年の食品に関する不祥事・事件の発生もあって、食の安全・安心が大きく損なわれており、企業コンプライアンスの強化や、食品の安全性向上を含むフードチェーン管理の取組の徹底が食品産業事業者に求められています。

このため、自給率向上に直接的な効果のある施策の優先度を高めつつ、食品産業の健全な発展、「後始末より未然防止」の考え方を基本とした食品の安全性の向上やフードチェーン管理の徹底等を通じて、食料の安定供給と食品の安全の確保を確立します。

また、新たな基本計画では、①世界経済における新興国の台頭、②気候変動をはじめとする地球環境問題の進行、③国境を越えた移動の拡大と様々な不安要因の発生、④我が国経済の回復に向けた模索、⑤人々の価値観・ライフスタイルの多様化といった新たな潮流の中での対応方向を示すとともに、政策改革の視点として、効果的・効率的で分かりやすい施策の展開、施策対象者が主体性と創意工夫を発揮する施策の展開、国民の理解と具体的な行動を促す施策の展開の3点を示しています。

## 食料・農業・農村基本計画の主な内容 (食料自給率目標及び講ずべき施策)

### 食料自給率の目標

世界の穀物等の需給はひっ迫基調にあり、食料自給率を最大限向上させていくことは必要不可欠であることから、平成32年度(2020年度)の食料自給率目標は、国際情勢、農業・農村の状況、課題克服のための関係者の最大限の努力を前提として、供給熱量ベースで50%（生産額ベースで70%）と設定されました。

この目標を達成するため、生産及び消費の両面において重点的に取り組むべき事項及び克服すべき課題を明確化し、国民に対してわかりやすく情報提供していきます。

### 食料の安定供給の確保に関する施策

#### 1 食の安全と消費者の信頼の確保

「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ます。

農業生産工程管理（GAP）については、高度な取組内容を含む共通基盤づくりの推進、危害分析・重要管理点（HACCP）については、中小規模層でも低コストで導入できる手法の構築・普及、トレーサビリティについては、米穀等以外の飲食料品に関しても、米穀等に係る制度の実施状況を踏まえ義務付け等の検討を進めます。

また、輸入食品の監視体制の強化等による輸入食品の安全性を確保します。

加工食品における原料原産地表示の義務付けを着実に拡大します。

さらに、リスク評価機関の機能強化や、リスク管理機関を一元化した「食品安全庁」について、関係府省の連携の下、検討します。

#### 2 国産農産物を軸とした食と農の結び付きの強化

国産農産物の潜在的な需要の掘り起こしや継続的な消費を喚起する国民運動、食育等を通じて、国産農産物の生産と国民の食生活の結び付きを強化します。直売所の運営・販売力の強化や学校給食、外食・中食事業者等実需者との連携強化による地場農産物の利用拡大を推進します。

#### 3 食品産業の持続的な発展と新たな展開

フードチェーンにおける事業者間の連携した取組の推進や国内市場の活性化、海外展開による事業基盤の強化等に取り組めます。食品産業全体の将来展望や課題について官民で認識を共有した上で、それぞれの役割分担を踏まえた対応方向等を明らかにする「食品産業の将来方向（仮称）」を策定します。

#### 4 総合的な食料安全保障の確立

国内農業生産の増大を基本として国民に対する食料の安定供給を確保します。また、食料の安定供給についての不安要因に対応するため、生産資材の確保対策を講じるとともに、輸入検疫や国内防除・防疫措置の強化を実施します。これに加え、流通・消費面を考慮した取組や、国際協力の推進、海外農業投資の支援等を内容とする総合的な食料安全保障を確立します。

#### 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、「多様な農業の共存」という基本理念を保持し、我が国の立場を最大限反映すべきことを念頭に置きながら取り組めます。

EPA/FTA 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・農村の振興等を損なうことは行わないことを基本に取り組めます。

**農業の持続的発展に関する施策****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ためには、兼業農家や小規模農家を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続し、経営発展に取り組める環境を整備することが必要です。このため、戸別所得補償制度を導入します。

今後、規模、品質、環境保全等に対応した加算について、他の施策等との関係を整理しつつ、制度上の位置付けを検討します。また、米以外の品目についても、制度のあり方や導入時期を含めて検討します。

**2 農業・農村の6次産業化等による所得の増大**

生産・加工・販売の一体化、産地の戦略的取組の推進、輸出促進、生産資材費の縮減等を体系的に実施することにより、6次産業化等を推進し、新たな付加価値や人材を創出し、雇用と所得を確保し、若者や子どもも農山漁村に定住できる地域社会を実現します。

**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、地域農業の担い手の中心となる家族農業経営について、規模拡大や経営の多角化等の経営改善を促します。その際、地域に普及・定着している認定農業者制度を活用します。

また、小規模農家や兼業農家も参加した集落営農や、地域の雇用創出に寄与している法人経営を育成・確保します。

さらに、新たな人材の育成・確保や女性・高齢者の活動の促進、意欲ある多様な農業者による農業経営の特性に応じた資金調達の円滑化を推進します。

**4 優良農地の確保と有効利用の促進**

新たな農地制度に基づく農地の転用規制の厳格化及び農業振興地域制度の拡充と、これらの適切な運用を通じ、優良農地を確保するとともに、農業生産を目的とする土地利用とそれ以外の土地利用とを一体的かつ総合的に行うことができる計画を、地域住民の意見を踏まえつつ策定する制度を検討します。また、意欲ある多様な農業者への農地集積、耕作放棄地の再生・有効利用、農地情報の利活用を推進します。

**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を合理的に補てんすることにより、農業経営の安定を図ることとし、これを目的とした保険の仕組みを用いた農業災害補償制度について、更なる合理化及び効率的運営に取り組みます。

**6 農作業安全対策の推進**

行政機関や民間事業者等の関係者の協力の下、農作業安全対策を強化します。

**7 農業生産力強化に向けた農業生産基盤整備の抜本見直し**

農業生産基盤整備については、我が国の農業生産力を支える重要な役割を担っていますが、より効率的・効果的に実施することが求められているため、施策体系や事業の仕組み等を抜本的に見直します。基幹的水利施設の戦略的な保全管理、地域の裁量を活かした制度、食料自給率の向上等に資する基盤整備の推進等、農業生産基盤の保全管理と整備の新たな展開を推進します。

## 8 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、冬期湛水管理など、環境保全効果の高い営農方式の導入を促進します。有機農業については、有機農業推進法に基づく取組や有機 JAS 制度の活用等を通じ、生産・流通の更なる拡大を促進します。

### 農村の振興に関する施策

#### 1 農業・農村の6次産業化

農業と第2次・第3次産業の融合等により、農山漁村に由来するバイオマス等のあらゆる資源と産業とを結び付け、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の6次産業化を推進します。

#### 2 都市と農村の交流等

農村への新たな交流需要の創出、都市部を含む人材の確保・育成、教育、医療・介護の場としての農山漁村の活用等を推進します。

#### 3 都市及びその周辺の地域における農業の振興

都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しを検討します。都市農業を守り、振興する取組を推進し、その機能や効果を十分に発揮します。

#### 4 集落機能の維持と地域資源・環境の保全

農村コミュニティを維持・再生するための対応方策の検討、中山間地域等直接支払制度の継続実施と法律上の措置とすることを含めたあり方の検討、農地・水・環境保全向上対策の評価と施策のあり方の検証、鳥獣被害対策の推進、快適で安全・安心な農村の暮らしの実現等を推進します。

#### 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、国と地方の役割分担による活性化施策の推進方向を示す農山漁村活性化ビジョンを、関係府省連携の下、策定します。

### 横断的な事項に関する施策

#### 1 技術・環境政策等の総合的な推進

革新的技術の開発や産業化、低炭素型産業構造への転換等を実現するため、包括的な技術・環境戦略を策定し、研究開発から普及・産業化までの一貫支援、地球温暖化対策や生物多様性保全を含む地球環境問題への貢献、知的財産の保護・活用の取組を総合的・体系的に推進します。

#### 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るため、情報発信の強化や関係者のマッチングの充実、人材の確保、国民各層への理解、具体的行動の喚起等を推進します。

### 団体の再編整備等に関する施策

団体（農業協同組合、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等）それぞれの本来の役割を適切に果たしていくとの観点から、その機能や役割が効率的・効果的に発揮できるよう、その効率的な再編整備を推進します。