

我が国の食と農林漁業の再生のための 基本方針・行動計画

平成23年10月25日

食と農林漁業の再生推進本部決定

目 次

I. はじめに	1
II. 目指すべき姿と基本的考え方	2
1. 目指すべき姿	
2. 基本的考え方	
III. 農林漁業再生のための7つの戦略	3
戦略1 競争力・体质強化 ～持続可能な力強い農業の実現～	
戦略2 競争力・体质強化 ～6次産業化・成長産業化、流通効率化～	
戦略3 エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する	
戦略4 森林・林業再生 木材自給率50%を目指し、森林・林業再生プランを推進する	
戦略5 水産業再生 近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築する	
戦略6 震災に強い農林水産インフラを構築する	
戦略7 原子力災害対策に正面から取り組む	
IV. 速やかに取り組むべき重要課題	11
V. 行動計画（今後5年間の工程表）	12

I. はじめに

- (1) 我が国の食と農林漁業は、所得の減少、担い手不足の深刻化や高齢化といった厳しい状況に直面している。農山漁村も活力が低下しており、食と農林漁業の競争力・体質強化は待ったなしの課題である。同時に、我が国の貿易・投資環境が他国に劣後してしまうと、将来の雇用機会が喪失してしまうおそれがある。こうした認識に立って、食と農林漁業の再生実現会議は、「包括的経済連携に関する基本方針」（平成 22 年 11 月 9 日閣議決定）にあるとおり、「高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じる」ことを目的として、これまで精力的に議論を積み重ねてきた。
- (2) そうした中、東日本大震災が起り、農林漁業に大きな被害をもたらした。現代文明の脆弱性を露呈し、他方、被災地を支援する動きが国内外に広がり、我々は、人と自然の共生、人々の絆やつながりの価値を再認識した。原子力災害がいまもなお継続していることから、被災地を中心に農林漁業者は営農・操業に大きな不安を抱えている。我が国の農林水産物の信認は大きく低下した。また、東日本大震災を機に、産業の空洞化懸念は深刻化している。地域経済も深刻な影響を受けるおそれがある。
- (3) 他方、東日本大震災直後の状況から食料生産・物流が断絶した場合の食料の安定供給の必要性が再認識された。これを機会に、国民生活の根幹を担う農林漁業が国民の期待に応えられるよう、農林漁業関係者の意識改革を図ることも必要である。国内外を視野に、農林水産物の個性、強み、特色、持ち味を再確認し、ジャパンブランドを早急に再構築する必要がある。
- (4) 本基本方針は、これまでの検討を踏まえ、我が国の食と農林漁業の再生の姿、全国対策として講すべき方針及びこれを実現するための行動計画を基本方針としてまとめたものである。これにより、「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定）に基づく食料自給率 50% の達成等を目指していく。さらに、我が国の食と農林漁業の再生の姿とその実現のために講すべき施策は、東日本の復興にも資するものである。

被災地域においては、本基本方針を踏まえ、復興を進めていく上で全国のモデルとなるような思い切った施策を展開することが期待される。

- (5) 以上を通じ、次世代を担う農林漁業者が、安心して農林漁業の再生に取り組めるような新しい農林水産行政を推進する。

II. 目指すべき姿と基本的考え方

1. 目指すべき姿

- (1) グローバル化が進展する中で、様々な地域や多様な産業が共存する。人と人の絆を大切に、お互いの価値を認め合い、持続的に繁栄する社会を構築する。
- (2) 農林漁業も活力に満ち、若者が魅力を感じ、従事したくなるような産業となる。農林漁業に従事する人だけでなく、農山漁村に暮らす人も活き活きと生活を営み、安心して生業にいそしむ。都市の消費者も、食料供給に不安を持たずに食生活を営む。
- (3) 必要な政策メニューを、責任を持って提示し、現場の方々の主体的判断を尊重する。
- (4) 国内需要が縮小する中、新たな需要の創出、内外の新規市場の開拓を通じて国内の生産基盤を維持し、高いレベルの経済連携と両立しうる持続可能な農林漁業を実現する。

2. 基本的考え方

- (1) 「美味しい」、「安全」、「環境にやさしい」という持ち味を再構築する取組を推進し、需要に応じた農業を実現する。農山漁村に存在する豊富な資源を有効に活用し、6 次産業化を推進することにより、付加価値を向上させ、雇用と所得を生み出し、農林漁業を更に成長産業化する。

(2) 経営継承を円滑に行い、農林漁業の6次産業化等を担う人材を確保する。

特に、土地利用型農業については、今後5年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。これを実現するため、担い手、農地、生産対策、関連組織等に関する仕組みを見直し、一体的に改革する。

(*)1 一定規模を示して、それ以下を政策の対象から外すことを目的とするものではない。現場の方々の具体的な判断を尊重しつつ政策の選択肢を示すことにより誘導することが重要である。

(*)2 上記の考え方方は、意欲あるすべての農業者が農業を発展できる環境を整備するとの「食料・農業・農村基本計画」の方針を変更するものではなく、むしろ進める性格のものである。

(3) 農林漁業は本来成長産業である。強みを伸ばし、弱点を克服するという視点で農林水産政策全体を攻めの姿勢で見直し、世界各国の農林漁業従事者の経営ノウハウ、技術や農林水産政策から学びつつ、高い目標を掲げて、優秀な人材を呼び込む。

(4) 政府は、農林漁業者にセーフティネットを提供する。これによって、農林漁業の多面的機能等を維持する。

III. 農林漁業再生のための7つの戦略

【戦略1】競争力・体質強化

～持続可能な力強い農業の実現～

- ・新規就農を増やし、将来の日本農業を支える人材を確保する
- ・平地で20～30haの土地利用型農業を目指す

(1) 新規就農の増大

① 基幹的農業従事者の平均年齢が66.1歳（平成22年）と高齢化が進展する中、持続可能な力強い農業を実現するには、青年新規就農を大幅に増加させることが必要である。このことから、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るために、青年就農者の経営安定支援、法人雇用就農の促進、地域のリーダー人材の層を厚くする農業経営者教育の強化を推進する。

また、地域農業の活性化や6次産業化に女性の能力を積極的に活用するため、農林水産施策における女性優先枠の設定、計画づくりに際して女性の参画を求めるなどの措置を講ずる。

② 経営の複合化・法人化、機械や技術の最適化、6次産業化など農業経営の多様な発展の道筋に対応して、農業経営者を客観的に評価する指標を策定する。また、これを優れた農業経営者の育成支援に向けた取組に活用する。

(2) 農地集積の推進

戸別所得補償制度の適切な推進やほ場の大区画化と相まって、幅広い関係者による徹底した話し合いや相続等の際に担い手へ農地の集積を促す仕組み等により農地集積を加速化し、農業の競争力・体質強化を図る。

意欲ある関係者を含め、集落ごとの話し合いの中で、今後の地域の中心となる経営体（個人、法人、集落営農）への農地集積、分散した農地の連坦化が円滑に進むよう、これに協力する者に対する支援を推進する。加えて、農地法の遊休農地解消措置を徹底活用する。

さらに、農地集積を促進するため、すでに区画が整備されている水田のけい畔除去等による区画拡大を含め、ほ場の大区画化を進める。

以上のような農地集積のための取組や集落営農の推進などの方策を、地域の特徴に応じて組み合わせることにより、Ⅱの「2. 基本的考え方」にあるとおり、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。

(3) 関連組織・関連産業のあり方

農協、農業委員会については、農業者の経営発展のための役割に徹するという考え方の下、具体的には、

① 農協系統組織については、持続可能な力強い農業の実現を図るとともに、実現後の姿を踏まえた事業体制を構築する。特に、食品産業、量販店、商社などとの協力・連携によって農産物の販売力を抜本的に強化し、それを前提に、買取販売の拡大など農業者の経営発展に資する事業展開を強化する。

また、肥料等の生産資材については、海外原料価格の高騰等の中で資材メーカーなどとの協力・連携により、国内に供給する資材価格の引下げに取り組む。

② 農業委員会系統組織については、遊休農地解消等を含めた平成21年の改正農地法の運用の徹底に努め、その状況を見極めた上で、組織のあり方に

いて検討する。

- ③ 加えて、関係府省が連携して、生産資材に係る施肥量の低減など農業者の生産コスト低減に資する技術開発、流通合理化等を進めていく。

【戦略2】競争力・体质強化

～ 6次産業化・成長産業化、流通効率化 ～

「美味しい」「安全」「環境にやさしい」といった持ち味を再構築する

内外を含め、消費者のニーズに即してこそ持続可能な農林漁業の発展がある。この方向で消費者目線に立った農林漁業経営を促進し、農林漁業関係者の意識変革を図ることが重要である。

(1) 農林漁業の高付加価値化

- ① 農林漁業・農山漁村の6次産業化を促進するためには、生産・製造技術や経営・マーケティング等の多様な知見が必要である。このため、農林漁業者にアドバイスを行う専門家（6次産業化プランナー）の育成を強化する。また、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（6次産業化法）に基づく計画的な取組に対する支援措置等とあわせて、地域における関連施設の設置の円滑化等を図る。
- ② 農林漁業者等による農林水産物の加工・販売、農山漁村の環境・資源を活かした観光・商品化等に取り組む6次産業化事業者への成長資本の提供やハシズオン支援（経営支援）を一体的に実施するためのファンドの組成について具体的に検討し、平成23年度中に結論を得る。
- ③ 環境保全型農業、「農業生産工程管理（GAP）」「危害分析・重要管理点（HACCP）」など品質等を客観的に評価できる取組を拡大する。
- ④ 独立行政法人、大学、民間、都道府県等の総力を結集し、農林漁業の成長産業化に必要な先進的な技術の開発・実用化・普及を戦略的に推進する。普及事業については、先進的な農林漁業者等に対する技術指導・支援の体制を強化する。加えて、農商工連携などによる経営の高度化を図るために取組に対する経営支援などの中小企業政策と連携を推進する。

(2) 消費者との絆の強化

- ① 地域の力が総合的に発揮されるよう、都市住民のライフスタイルを変える市民農園やグリーン・ツーリズムの活用、企業や消費者が農林漁業を支援する仕組みの導入、学校給食等の公的施設の活用や鳥獣被害対策との連携等による地産地消の推進、社会福祉事業と農林漁業の相互連携等を推進する。

この際、特に豊かな自然に恵まれた中山間地域を中心に、これらの取組を関係者が共同して行うことによって地域が新たな価値を創造する場、高齢者が生活しやすい場となるように努めるものとする。

- ② 海外を含めた消費者、産業界、外国政府等幅広い層の参加を得た「食と農林漁業の祭典（仮称）」の開催等、供給・需要サイドの新しい関係を踏まえたジャパンブランドの再構築に資する取組を進める。

(3) 国産農林水産物・食品の輸出戦略の立直し等

- ① 原発事故に伴い、食品の安全確保の必要性が高まる中、我が国の農林水産物・食品に対する諸外国の評価がゆらぎ、諸外国の規制強化等による損失が生じている。我が国の農林水産物・食品への信認を回復し、輸出の落ち込みを挽回し、再び拡大させるため、体制の強化を含め、輸出戦略を立て直す。
- ② 我が国の高品質な農林水産物に対する信用を高め、適切な評価が得られるよう、地理的表示の保護制度を導入する。
- ③ 日本の食文化の無形文化遺産への登録に向け、関係省庁が連携して検討し、平成23年秋に結論を得る。

(4) 流通効率化

- ① 農林漁業の成長産業化や輸出戦略の立直し等の課題に対応しつつ、食品産業のあり方や展開方向を示した「食品産業の将来ビジョン（仮称）」を平成23年度中に策定し、これに基づき進めていく。
- ② 農協系統組織や生産資材関連産業に係る流通合理化については、戦略1の(3)に掲げるとおり進めていく。

【戦略3】エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する

- (1) 土地、水、風、熱、生物資源等のエネルギー源が農山漁村に豊富に存在する。豊かな農山漁村を形成するためには、これらの地域資源を有効に活用し、

新たな所得と雇用を生み出すことが重要である。

また、当該資源を活用して、再生可能エネルギー（太陽光、小水力、風力、地熱、バイオマス等を用いたエネルギー）を供給することは、分散型エネルギー供給体制の形成や国土の有効な活用等にも資するものである。

- (2) このため、農山漁村に存在する資源を活用し、農山漁村が有する食料供給や国土保全の機能を損なわないような適切な土地・資源利用等を確保しながら、地域主導で再生可能エネルギーの供給を促進する取組を推進し、農林漁業の振興と農山漁村の活性化を一体的に進めるための制度について具体的に検討し、平成23年度中に結論を得る。
- (3) また、このような取組を推進するため、再生可能エネルギーの技術開発を加速するとともに、6次産業化法に基づく計画的な取組に対する支援措置等の活用を通じて、災害に強く、エネルギー効率の高い、自立・分散型エネルギー・システム（スマート・ビレッジ）の形成に向けてモデル導入等を行う。

【戦略4】森林・林業再生

木材自給率50%を目指し、森林・林業再生プランを推進する

- (1) 「森林・林業再生プラン」（平成21年12月25日農林水産省公表）を踏まえて策定された「森林・林業基本計画」（平成23年7月26日閣議決定）に基づき、我が国の森林資源を最大限有効に活用して森林・林業を再生し、持続的な森林経営の確立と国産材の安定供給体制を構築するため、多様な森林の整備、森林施業の集約化や路網整備、人材育成、木材の利用拡大を総合的に推進する。
- (2) 被災者の生活再建に必要な住宅等の資材を確保するため、木材の安定供給を推進する。
- (3) また、地産地消、バイオマスエネルギーの利用の推進など山村に豊富に存在する森林資源の有効活用や都市と山村の協働、きのこ等特用林産の振興等により、林業等の収入を補完する就業機会の創出等を促進する。

【戦略5】水産業再生

近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築する

- (1) 省エネ・省コスト等高性能な漁船の導入、協業化や船団の合理化、高度な品質管理手法の導入等の取組や共同利用漁船の導入等を契機とした生産性・収益性の高い経営を推進する。また、養殖経営の特性を踏まえた共同化・協業化等を推進するとともに、衛生管理体制の高度化や適正な養殖密度での生産を推進する。
- (2) 就業希望者と漁村とのマッチングや漁業現場での長期研修等の推進などにより次世代の担い手の定着・確保を推進する。また、資源管理・漁業所得補償対策により、適切な資源管理と燃油高騰等に対応した漁業経営の安定を確保する。
- (3) 地域の漁業を支える役割を果たしていくよう漁協系統組織の経営基盤等を確保するための組織・事業の再編整備等を目指す漁協等の取組を促進する。
- (4) H A C C Pに基づく品質管理など安全な水産物の安定的な供給に向けた水産流通・加工業の取組を支援するとともに、漁業・漁村の6次産業化を通じた産地の水産業の強化の取組や、流通拠点漁港における高度衛生管理対策など水産物の生産・流通の拠点となる、漁港の流通・加工機能の強化等を推進する。

【戦略6】震災に強い農林水産インフラを構築する

(1) 地震、津波などを想定した農林漁業・関連産業等の見直し

- ① 防災・減災の観点から全国的なインフラ整備を見直す。特に、地震によって損壊のおそれのある農業水利施設の改修・整備等を重点的に推進する。また、津波に対する減災機能も考慮し人工盛土も活用した海岸防災林の復旧・再生を図る。漁港については、岸壁の耐震化や防波堤の強化、避難路の整備等を推進する。

- ② 本基本方針の推進や東日本大震災の教訓等を踏まえ、我が国農業の体质強化と震災からの復興等に対応した新たな政策展開に資するため、土地改良事業等の方向性を示した「土地改良長期計画」（平成 20 年 12 月 26 日閣議決定）を平成 23 年度末を目途に見直す。
- ③ 農地・農業用水等の資源や土地改良施設の保全管理・整備について見直し、施設の長寿命化等を図る。また、保全管理等を円滑に実施するため、NPO 等の活用を含め、集落を支える広域的な保全管理体制を構築する。

（2）災害を想定した食品のサプライチェーン対策や飼料の安定供給対策

災害発生時に米・生鮮食料品等を安定的に供給できる体制を構築するため、関係者による協議や連携等を推進する。また、災害発生時に畜産農家に飼料を安定的に供給できるよう、地域間・地域内での連携を推進するとともに、飼料用穀物の適正な備蓄水準を確保する。

（3）食料安全保障マニュアルの見直し

今回の震災・原発事故の教訓を将来に生かす観点から、これらを含む食料の安定供給に関する様々な不安要因（リスク）について、早急に検証を行い、この結果に基づき「不測時の食料安全保障マニュアル」（平成 14 年 3 月 25 日農林水産省決定）を見直す。

【戦略 7】 原子力災害対策に正面から取り組む

地震、津波に続いて発生した今回の原子力災害は、世界的にも最大級の水準のものである。我が国の農林水産物への被害は現在もなお拡大し、信認を著しく毀損している。

このような被害に対する農林漁業者の心情に思いをはせ、政府は一丸となって、以下に掲げる対策も含め、原子力災害対策に正面から取り組んでいく。

- （1）食品衛生法上の暫定規制値を超過する食品の流通を防止するため、検査体制を強化し、その上で国産農林水産物の放射性物質濃度の調査を的確に実施することに加えて、農地土壌、飼料・肥料等の生産資材、森林、海域等における放射性物質の濃度実態を調査する。

また、「除染に関する緊急実施基本方針」（平成 23 年 8 月 26 日原子力災害対策本部）等に基づき、国が、県、市町村、地域住民と連携し、農地及び森林の放射性物質の低減対策や拡散防止対策を実施するとともに、地方自治体が行う除染等の取組についても、国は必要な措置を実施する。

- （2）農業者が安心して営農できるよう、畜産農家や耕種農家等の現場に対する情報提供や技術指導を適切に実施する。また、農業者が希望する場合には、将来性のあるまとまった地域への移転や研修を受け入れることを支援する。
- （3）消費者に的確に情報を伝達するため、放射性物質濃度調査の結果を迅速に公表する。
- （4）原子力損害賠償支援機構や原子力損害賠償紛争解決センターが設立されたところであり、原発事故で被害を受けた農林漁業者等への賠償については、東京電力による賠償が迅速かつ適切になされるよう、政府全体として万全を期す。

IV. 速やかに取り組むべき重要課題

- (1) 食と農林漁業の再生に当たっては、東日本農林漁業の復興、日本の農水産物の信認回復にしっかりと取り組まなければならない。戦略6、戦略7として、震災に強い農林水産インフラの構築、原子力災害対策の取組について記述しており、まずは、農林漁業における震災対策について万全の措置をとることが必要である。なお、被災地において、全国のモデルとなるような施策を開発するに当たっては、それぞれの地域の地勢等の条件やこれまで営まれてきた農林漁業の特徴を念頭に置く必要がある。
- (2) 本基本方針は、震災前までの検討で抽出した課題に、戦略6や戦略7といった震災後に新たに生じた課題を加え、全国的な競争力・体质強化等のために検討すべき施策をまとめたものである。競争力・体质強化、地域振興を5年間で集中展開し、食と農林漁業の再生を早急に図る。当面、そのための取組に資源を集中的に投下しなければならない。
- (3) こうした施策を実現するために、7つの戦略ごとに、別表の行動計画を示した。
- (4) 高いレベルの経済連携と農林漁業の再生や食料自給率の向上との両立を実現するためには、本基本方針にある諸課題をクリアし、なおかつ、国民の理解と安定した財源が必要である。消費者負担から納税者負担への移行、直接支払制度の改革、開国による恩恵の分配メカニズムの構築も含め、具体的に検討する。
また、種々の対立構造を避け、冷静な議論が行われるよう、必要な情報を国民に開示する。
具体的な方策は、上記の考え方をもとに、国民的議論を経て、個別の経済連携ごとに検討する。

V. 行動計画（今後5年間の工程表）

戦略		行動計画（平成23～28年度）	
戦略1 競争力・体質強化 ~持続可能な力強い農業の実現~		青年就農者の経営安定支援、法人雇用就農の促進 農業経営者を客観的に評価する農業経営者教育の強化 指標の策定 [23～24] 農林水産施策における女性優先枠の設定等	
戦略2 競争力・体質強化 ~6次産業化・成長 産業化、流通効率化～		戸別所得補償制度の適切な推進 集落内での徹底した話し合いを通じた農地集権分散した農地の連坦化やけい畔除去等による区画拡大を含め、ほ場の大区画化を推進 農業委員会による改正農地法の運用の徹底 生産コスト低減に資する技術開発、流通合理化等	
戦略3 エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する		ファンドの組成について具体的に検討し、結論 [23] 6次産業化の促進（プランナーの育成強化、ファンドによる支援等） 普及事業における先進的農林漁業者等に対する技術支援体制の強化 [24] 環境保全型農業、GAP、HACCP等の展開	
戦略4 森林・林業再生		市民農園やグリーン・ツーリズムの活用 地産地消（鳥獣被害対策との連携等）、社会福祉事業との相互連携等の推進 ジャパンブランドの再構築に資する取組の推進	
戦略5 水産業再生		輸出戦略の策定 [23] 食文化の無形文化遺産登録の提案 [23] 地理的表示の保護制度の導入 「食品産業の将来ビジョン(仮称)」の策定 [23]	
戦略6 地震に強い農林水産インフラを構築する		農山漁村における再生可能エネルギー生産促進のための制度について検討し、結論 [23] 地域主導で再生可能エネルギーの供給を促進する取組の推進	
戦略7 原子力対策に正面から取り組む		森林整備、森林施業の集約化、路網整備の促進 木材育成、木材利用の拡大、木材の安定供給、木質バイオマスのエネルギー利用等の推進	
戦略8 農地で20～30ヘクタール規模の土地利用の実現		農業の実現 新規就農者を増やすことによる人材を確保 農林漁業者等に対する技術・経営支援体制の充実 農業の市場規模の拡大	
戦略9 國産農林水産物、農地土壌、生産資材（肥料・飼料等）、森林、海域等における放射性物質の濃度調査		農業の実現 新規就農者を増やすことによる人材を確保 農業の市場規模の拡大	
戦略10 農産農家や耕種農家等への情報提供や技術指導の適切な実施		農業の実現 新規就農者を増やすことによる人材を確保 農業の市場規模の拡大	
戦略11 除染対策工法の確立 [23]		農業の実現 新規就農者を増やすことによる人材を確保 農業の市場規模の拡大	
戦略12 被害を受けた農林漁業者等への東京電力による賠償について、迅速かつ適切になされるよう政府全体として万全を期す		農業の実現 新規就農者を増やすことによる人材を確保 農業の市場規模の拡大	