

中間論点整理

平成16年8月

食料・農業・農村政策審議会企画部会

目 次

はじめに	1
第1 政策展開の基本的な考え方	2
1. 食料・農業・農村が将来にわたって果たすべき役割	2
2. 農政改革の必要性	2
(1) 農業の構造改革の立ち遅れ	2
(2) 食に対するニーズの多様化と高度化	3
(3) 農業の有する多面的機能に対する期待の高まり	3
(4) グローバル化の進展	3
(5) 農業・農村における新たな動き	4
3. 改革に当たって留意すべき基本的な視点	4
(1) メリハリの効いた分かりやすい政策体系の構築	4
(2) 農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進	5
(3) 消費者の視点を踏まえた施策の展開	5
(4) 環境保全を重視した施策の展開	5
4. 国民の理解と納得	5
(1) 透明性の確保	5
(2) 国民負担の在り方	6
第2 政策改革の方向	6
1. 論点整理の考え方	6
2. 担い手政策の在り方	6
(1) 基本的な考え方	6
(2) 担い手の明確化	7
(3) 人材の育成・確保	8
(4) 担い手への支援方策	8
(5) 施策の具体化に向けた手順等	9

3. 経営安定対策（品目横断的政策等）の確立	9
(1) 基本的な考え方	9
(2) 品目横断的政策の考え方	10
(3) 品目横断的政策への転換に当たっての配慮事項	11
(4) 品目別政策（野菜、果樹、畜産等）の見直し	12
(5) 施策の具体化に向けた手順等	13
4. 農地制度の在り方	13
(1) 基本的な考え方	13
(2) 優良農地を確保する措置の強化等	14
(3) 農地を農地として効率的に利用する仕組みの構築	15
(4) 施策の具体化に向けた手順等	16
5. 農業環境・資源保全政策の確立	16
(1) 資源保全施策の在り方	16
ア 基本的な考え方	16
イ 国、地方公共団体、農業者等の適切な役割分担	17
ウ 具体的な施策手法	17
エ 施策の具体化に向けた手順等	18
(2) 農業生産環境施策の在り方	18
ア 基本的な考え方	19
イ 具体的な施策手法	19
ウ 施策の具体化に向けた手順等	20
第3 その他	20
1. 今後の主要な検討課題と検討の進め方	20
2. 改革の工程管理と計画的な推進	20

はじめに

我が国農政においては、平成11年7月に新たな政策指針として食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）が制定され、平成12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」という。）に基づき、計画的な施策の推進が図られてきた。

こうしたなか、昨年12月、亀井農林水産大臣は、食料・農業・農村政策審議会に対して基本計画の変更について諮問を行った。諮問に際し、大臣からは、①品目横断的政策への転換、②担い手・農地制度の見直し、③農業環境・資源保全政策の確立、に重点的に取り組む必要があるとの意向が示された。

本審議会は、これに応え、企画部会において、食料・農業・農村をめぐる情勢分析や大臣から示された重点課題を中心に当面の検討を進めることとし、本年1月30日以来、15回にわたって議論を重ねてきた。

その結果、食料・農業・農村が現在直面している課題については、相当程度認識の統一が図られるに至った。他方、重点課題をめぐる施策の具体化の方向については、現時点で明示しきれていない点もある。しかし、農政の改革には格段のスピードアップが不可欠であり、大臣からも、可能なものから平成17年度の予算措置や制度改正の中で具体化を図る方針が示されていることを踏まえ、この度、これまでの議論に関して、中間的に論点を整理した。

農政の改革は、食料・農業・農村の各領域で国民生活に深く関わっている。改革の成否は、農業者・農業者団体だけでなく、広く国民全体が、改革の必要性和方向について共通の認識を分かち合い、それぞれの役割に応じて適切に行動することによって決まると言っても過言ではない。この中間論点整理がたたき台となって、食料・農業・農村に関する国民的な議論が広く展開されることを強く期待するものである。

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

食料は、人間の生命の維持に不可欠であるとともに、健康で充実した生活の基礎である。また、農業は、食料を供給する機能に加え、国土や自然環境の保全、良好な景観の形成などの多面的機能を有しているほか、食品産業を始めとする関連産業とともに、地域経済において重要な役割を果たしている。さらに、農村は、農業の持続的な発展の基盤としての役割を果たすとともに、農業者を含めた地域住民の生活の場でもある。加えて、農村は、自然に恵まれ、都市で生活する人々の求めるゆとりや伝統文化が息づく空間でもある。

このように、食料・農業・農村は、国民生活や我が国経済社会の在り方と深く結びついており、関係する政策については、国民の理解と納得を得て進める必要がある。基本法において基本計画を概ね5年ごとに見直すこととされたのは、経済社会情勢が激しく変化するなかで、食料・農業・農村の問題について、定期的に国民的な議論の機会を提供するためでもある。

現在、我が国は、少子高齢化が進行し、人口が減少局面に入るなど社会構造の変化に直面している。また、国際化、情報化の進展は経済活動に大きな変革をもたらしている。さらに、安全・安心、ゆとりや安らぎ、健康等を求める声が高まるなど、国民の意識や価値観にも変化がみられる。食料・農業・農村は、このような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かなければならない。

2. 農政改革の必要性

食料・農業・農村をめぐって、農業の構造改革の立ち遅れなど危機的な状況が深化してきている。今後とも食料・農業・農村が我が国経済社会においてその役割を十全に果たしていくためには、思い切った改革に早急に着手する必要がある。

(1) 農業の構造改革の立ち遅れ

農業従事者の減少・高齢化、農地面積の減少が加速化している。一方、特に土地利用型農業において農業経営の規模拡大が遅れており、効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保や新規就農者の受入れも十分に進んでいない。このまま農業の生産構造の脆弱化が進行すれば、食料の安定供給の確保や多面的機能の発揮、地域の経済・社会の維持・発展に重大な支障が生じるおそれがある。

このため、効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保を図り、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造を確立することが急務である。その際、地域には農業に関わる多様な主体が存在するなかで、効率的かつ安定的な農業経営を核として、兼業農家、高齢農家などを含む地域の関係者が、望ましい地域農業の姿の実現に向けて、相互の役割分担等についての合意形成を図りながら、地域農業の再編に取り組むことが重要である。

(2) 食に対するニーズの多様化と高度化

国民に対し、安全な食料を安定的に供給することは、国の最も基本的な責務である。しかしながら、近年、BSE（牛海綿状脳症）や食品の不正表示問題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いる。このため、産地段階から消費段階にわたるリスク管理の徹底や、消費者への的確な情報の提供等により、国民の食に対する信頼を再建することが急務である。

他方、加工食品や外食の比重が高まるなど国民の食生活は大きく変化している。こうした変化に対し、国内の農業生産は必ずしも十分に対応できておらず、将来、食品産業の輸入農産物への依存度が更に高まり、国産農産物の市場の縮小につながることも懸念される。農業と食品産業は、ともに食料の安定供給や地域の経済・雇用を支える重要な役割を果たしており、契約栽培、新商品の共同開発等による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である。

(3) 農業の有する多面的機能に対する期待の高まり

農業は、その生産活動を通じて、食料を供給する機能のほか、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など多面的な機能を発揮している。心の豊かさやゆとり、安らぎなどの価値観を求める国民が多くなるなかで、農業の有する多面的機能に対する国民の期待が高まっている。しかしながら、近年、農村においては、過疎化・高齢化の進行に伴い、農業生産活動の停滞・後退がみられ、多面的機能の発揮に支障が生じる事態も懸念されている。また、河川や湖沼、地下水の水質汚濁等が問題視されるようになるなかで、農業生産活動においても環境への負荷を低減させていくことが求められている。

このため、多面的機能の発揮の基盤である農地・農業用水等の資源を良好な状態で保全管理するとともに、持続的な生産のための輪作や土づくりを行うなど適切な農業生産活動を促すことにより、農業が本来有する自然循環機能を維持・増進し、環境と調和した持続的な農業を展開していくことが大きな課題である。

(4) グローバル化の進展

現在、WTO農業交渉においては、国境措置や国内支持に対する国際規律の強化が議論されている。この7月末には、交渉の枠組みが合意され、今後、この枠組みを前提に、国境措置におけるセンシティブ品目の取扱いや国内支持の約束等について、より具体的なルール策定に向けた交渉が行われることとなっている。また、我が国は、東アジア諸国等と経済連携の強化に向けた交渉を行っており、そのなかで関税の撤廃等が議論されている。このような交渉の場において、多様な農業の共存という考え方に基づいた我が国の主張を最大限反

映させる取組を継続することが重要である。同時に、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を構築することが求められている。

一方、アジア諸国においては、経済成長による所得水準の上昇に伴い、高い品質の農産物や食品に対するニーズが高まっている。さらに、中国、台湾のWTO加盟による市場アクセスの改善も加わって、我が国の農産物や食品は輸出拡大の好機を迎えている。この好機を我が国農業と食品産業の活性化につなげるため、より戦略的な海外市場の開拓と販売促進の取組を強化するとともに、海外のニーズに対応できる産地づくりや知的財産権・ブランドの保護強化等の条件整備を進める必要がある。

(5) 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現れている。例えば、生産者が食品メーカーや外食産業と連携・協力し、新商品の開発や販路拡大に成功している取組は、経営発展の新たな方向を示している。女性が中心となった生産物直売の成功は、地域の知恵と個性を活かした取組が農村に新たな活力をもたらすことを実証している。また、地産地消やスローフードの活動の浸透は、生産と消費の関わりや伝統的な食文化について、改めて理解を深める絶好の機会を提供している。さらに、農業生産や農産物流通において、インターネットなどが活用され、GPS（全地球測位システム）やICタグの実用化が始まっている。このようなイノベーション（技術革新）は、農業・農村の未来を切り拓く大きな可能性を秘めている。これらの新たな動きを積極的に受け止めて、新しい政策を構築していくことが重要である。

3. 改革に当たって留意すべき基本的な視点

農政には、国、地方公共団体、農業者・農業者団体、食品産業事業者、消費者など多くの関係者が関わっている。農政改革を実効あるものとするためには、関係者が改革の視点を共有し、具体的な行動に取り組む必要がある。

(1) メリハリの効いた分かりやすい政策体系の構築

施策の実施に当たっては、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、これを集中的に講じていくことが重要である。また、施策相互の重複を排除するとともに、複数の府省に関係する施策も含め、施策間の連携の強化を図る必要がある。特に農政においては、農業を産業として振興する産業政策と農村地域を維持・振興する地域振興政策について、これまでその関係が十分に整理されないまま実施されてきた面があり、両者を明確に区分して施策を体系化する必要がある。これらを通じて、施策を一層効果的・効率的なものとし、国民に分かりやすい政策体系を構築すべきであ

る。

(2) 農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進

自然条件、立地条件等の違いの下、各地域において多様な農業が展開されているなかで、今後の施策は、農業者や地域が、一層、主体的に行動し、創意工夫を発揮できることを基本に講じられるべきである。このため、民間にできることは民間に、地方にできることは地方に、との考え方に基づき、官と民、国と地方の役割分担を明確にすることが重要である。また、農業者や地域の自立を促す観点から、その主体的な取組を重点的に支援する政策手法を構築するとともに、諸規制についても、農業者の多様な要望や地域の実情を踏まえて見直す必要がある。その際、規制については、単に緩和するだけでなく、場合によってはその運用の厳格化等も視野に入れる必要がある。

(3) 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を供給することが、農業と食品産業が発展するための基本である。消費者は、国産の農産物や食品の購入を通じて我が国農業・農村の発展に寄与しているとみることもできる。したがって、消費者のニーズがより正確かつ迅速に生産者に伝わるようにするとともに、ニーズに応える供給に向けて意識改革を促していく必要がある。また、食育の推進等を通じ、消費者が、健全な食生活の在り方や農産物と食品に関する正確な情報を得た上で商品選択を行えるようにすべきである。こうした観点から、生産から消費までの過程を一連のものとして捉え、施策を展開することも重要である。

(4) 環境保全を重視した施策の展開

地球資源の有限性や環境問題の重要性に対する認識の高まりに伴い、我が国社会を持続可能な循環型社会へ転換していくことが国民的な課題となっている。農業の自然循環機能を適切に発揮させることを通じ、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とする必要がある。その際、農業者の主体的な取組を基本としつつも、生産活動に伴う環境負荷の低減や農村の豊かな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である。

4. 国民の理解と納得

(1) 透明性の確保

食料・農業・農村政策は、国民生活に深く結びついたものであるとともに、国民それぞれが役割分担に応じた適切な行動をとることなしには目的の実現が難しい面もある。地産地消の取組や都市・農村交流の促進等により、国民が農業・農村と触れ合い、理解を深めることができるようにしながら、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である。

その際、政策目標を明らかにし、これに照らして政策の効果を評価し、必要に応じてその見直しを行うことが重要であり、政策評価制度の仕組みを積極的に活用すべきである。

(2) 国民負担の在り方

政策の実施は、納税者負担等さまざまな形の国民負担によって支えられているが、その状況を国民に分かりやすく示した上で、目的に応じた施策の選択と集中的実施によって、国民負担を合理的なものにしていくことが求められている。

また、環境の変化に対応して新たな施策を講じるに当たっては、既存施策の廃止・見直しを徹底しつつ、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必要がある。また、将来の負担の見込みについても国民に提示できるようにする必要がある。

第2 政策改革の方向

1. 論点整理の考え方

これまで企画部会において重点的に検討してきた①品目横断的政策への転換、②担い手・農地制度の見直し、③農業環境・資源保全政策の確立、の3課題は、相互に密接に関連している。ここでは相互の関連にも留意し、4つの柱として論点を整理した。その際、政策転換の基本的な考え方をできるだけ明瞭に示すとともに、施策の具体化に当たり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に心がけた。

2. 担い手政策の在り方

(1) 基本的な考え方

望ましい農業構造を確立するためには、効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営（以下「担い手」という。）を育成・確保することが急務である。

すなわち、水田農業を中心に担い手が十分に確保されているとは言えず、また、担い手への農地の利用集積についても増加率が鈍化するといった状況にあることを踏まえ、望ましい農業構造の実現に向けた施策面での格段の努力が必要となっている。

このため、担い手の確保や、家族農業経営の活性化と農業経営の法人化の推進など、農業経営の改善に向けた各種施策については、これを望ましい農業構造の実現に効果的に結びつける観点から、これまでの価格政策等のように幅広

い農業者を一様にカバーするのではなく、対象を担い手に明確に絞った上で集中的・重点的に実施すべきである。

このような施策は、対象者を明確にして講じられる産業政策であり、一定の地域を対象として講じられる地域振興政策とは明確に区分されるものである。

担い手に対し施策を集中化・重点化していくことは、第一に、担い手にとっては、中長期的な視点に立ち、安心して経営の拡充に取り組むことが可能となること、第二に、地域にとっては、地域農業を将来にわたってその核として支える担い手を中心に、土地利用や農業生産を再編する契機となることが期待できること、第三に、国民にとっては、施策の目的と対象が明確化されることにより、施策に対する理解が進むと考えられること、等の面でも有益である。

もちろん施策の集中化・重点化に当たっては、営農類型ごとの課題や地域の実態を踏まえて推進していく必要がある、

- ① 構造改革が立ち遅れている土地利用型農業については、施策の集中化・重点化の前提として、地域における担い手とそれ以外の者の役割分担等について合意形成を図る必要があるほか、経営規模の拡大や経営の多角化など生産構造の変革を促す施策の充実を図ることも重要である。
- ② 土地の制約が小さいこと等から経営規模の拡大がある程度進展している野菜、果樹、畜産等の部門については、更なる規模拡大が必要なケースもあるものの、生産コストの削減や省力化の推進など経営体質強化のための施策を充実することがより重要である。
- ③ 都市的地域における農業については、新鮮な農産物を供給することや農業体験の場を提供すること等を通じて、都市住民のニーズに引き続き応えていくことも期待されている。

(2) 担い手の明確化

施策の集中化・重点化に当たっては、その対象をいかに設定するかが重要な課題となる。

現在、担い手を明確化し、支援施策を集中化・重点化していく仕組みとして、認定農業者制度が設けられている。これは、国が全国一律の基準・要件によって担い手を指定するのではなく、市町村が、例えば、平地農業地域、中山間地域、都市的地域などの地域の実態を踏まえ、効率的かつ安定的な農業経営を目指す者を、農業者自らの申請に基づいて認定する制度である。

担い手を地域の中から明確にしていくことを意図した認定農業者制度の考え方は、今後とも尊重していくことが適当である。しかし、引き続き認定農業者制度を基本として担い手の明確化と支援の集中化・重点化を進めるに当たっては、担い手の概念との乖離が生じないようにするため、目指すべき農業経営の指標等の適正化、認定プロセスの透明性の確保、認定のバラツキの解消、認定後のフォローアップ等を徹底する必要がある。その際、担い手の活動範囲が市

町村の区域を超えて広域化している等の実態も踏まえる必要がある。

なお、土地利用型農業、特に水田農業においては、伝統的に、集落など地縁的なまとまりのある一定の範囲において、地域ぐるみで農地や農業用水の利用調整を行いながら営農が維持されている場合が多い。また、主業農家が存在しない水田集落の割合が全国で5割に上るといった状況もある。土地利用型農業の担い手の確保に当たっては、こうした地域の実態を踏まえた施策を工夫することが重要である。

① 集落営農の位置付けについて

一元的に経理を行い法人化する計画を有する等、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である。このことを踏まえ、併せて、地域の合意に基づく農地の集団化等を通じ、集落営農の組織化と法人化を促進していく必要がある。

なお、現在、法制審議会において検討されている有限責任会社（LLC）などの新しい法人形態については、農業における具体的な活用方法等について研究を進める必要がある。

② サービス事業体の位置付けについて

水田における農作業の受託組織や畜産関係のコントラクター組織など主として農作業の受託を業務とするサービス事業体については、地域の農業生産を支える様々な機能を果たしており、農地の権利を有していないものであっても、地域農業の担い手の確保という観点から必要な場合には、その機能に応じた施策を講じていくことが適当である。

(3) 人材の育成・確保

今後、農業従事者の大幅な減少が見込まれるなかで、就業形態や性別等を問わず、農業に携わる人材を幅広く育成・確保していくことが重要である。

特に、農業法人に雇用される形の就農が増加するなど就農ルートが多様化していることに対応し、関係情報の提供や研修など新規就農を支援する施策を拡充する必要がある。また、家族経営協定の締結を促進し、女性の認定農業者の拡大を図るなどにより、女性を担い手として積極的に位置付け、農業経営や地域社会への一層の参画を可能とする環境条件を整備することは、農業経営の発展に資するだけでなく、地域の活性化にもつながる。さらに、第一線を退いた高齢農業者についても意欲・能力に応じて活躍できる環境を整備すべきである。

(4) 担い手への支援方策

担い手に対する支援施策については、担い手の創意工夫や主体的な判断を尊重し、その経営改善努力を側面から促すように講じることが重要である。その際、融資は、経営改善等の取組に対して直接働きかけることができる支援手法

であることから、その更なる活用を推進する必要がある。

また、今後、離農したり経営規模を縮小する経営が増加すると見込まれるなかで、これらの経営が保有する農地等の経営資源が次代の担い手に円滑に引き継がれるような施策の整備を進めることは、今日的な重要課題である。

さらに、現在、国の施策は、都道府県、市町村の段階を順に經由して講じられているが、担い手の活動範囲が広域化している状況を踏まえると、国と地方の適切な役割分担を前提としつつ、担い手のニーズによっては国に対し直接的に支援を求めることが可能な途を開くことも必要である。

加えて、地域においては、担い手を経営面や技術面で支援するために各種の団体や機関が設けられているが、支援を効果的なものにするとともに、団体や機関の効率性を高めるため、相互の連携強化や窓口の一元化等の支援体制の合理化を進める必要がある。

(5) 施策の具体化に向けた手順等

望ましい農業構造の実現が急がれることから、特に、

- i) 認定農業者制度の運営改善の徹底
 - ii) 担い手の育成・確保に向けた地域における合意形成と地域の実態を踏まえた集落営農の組織化と法人化の促進
 - iii) サービス事業体の施策上の位置付け
 - iv) 担い手の経営改善努力を側面から促す施策の推進、融資の更なる活用の推進
 - v) 農地等の経営資源の円滑な継承
 - vi) 担い手を支援する団体や機関の連携強化や窓口の一元化の更なる促進
- 等の課題については、平成17年度から取り組むとともに、担い手への施策の集中化・重点化を促進していくべきである。

また、産業政策として講じられる施策と農村振興施策など他の分野の施策との機能分担を明らかにし、各種施策の適用対象等について早急に整理を行う必要がある。

3. 経営安定対策（品目横断的政策等）の確立

(1) 基本的な考え方

基本法の制定以降、農産物の価格については、需給事情や品質評価を適切に反映して形成されるよう政策転換が図られる一方で、農産物の価格が変動した場合の経営への影響については、品目ごとに一定の価格補てんを行うこと及び生産条件の不利を補正することにより経営の安定を図る対策が導入されてきた。しかしながら、これらの対策は、幅広い農業者を対象としており、経営規模の拡大等による構造改革の推進を直接意図したものではなかった。また、品質をめぐる需要と生産のミスマッチが生じるなど、需要に応じた生産の誘導等の機

能が十分発揮されていない面があった。

このため、市場の有するニーズ情報伝達機能を阻害しない施策への転換という見地を含めて、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、構造改革の加速化を図る観点から対象となる担い手を明確化し、その経営の安定を図る対策に転換していくことが急務である。その際、水田作や輪作による畑作のように複数の作物を組み合わせた営農類型については、品目別ではなく経営全体に着目して施策（品目横断的政策）を講じることが適切である。また、野菜、果樹、畜産等の部門専門的な営農類型については、品目別政策等の見直しで対応することが適当である。

また、新たに導入する経営安定対策を持続的・安定的に運用していくためには、現行のWTO農業協定において削減約束の対象とされていない「緑の政策」に該当するよう検討することが適当である。しかしながら、欧米諸国で実施されている直接支払のように過去の生産実績に基づく支払の仕組みとする場合、生産を抑制し、また、現状の農業構造を固定化する方向に働く可能性がある。我が国において、需要に応じた国内生産の確保や構造改革の加速化が喫緊の課題となっていることからすれば、経営安定対策への転換に当たっては、これらの課題の解決につながるような「日本型直接支払」ともいふべき工夫を行うことが適当である。

なお、経営に着目した直接支払の導入に当たっては、農業分野において国が直接的に支援を行う必要性やその効果等について、国民の理解と納得を得る必要がある。また、国からの直接的な支援を受ける担い手に求められる責務を明確にすることも必要である。

(2) 品目横断的政策の考え方

ア 対象経営

現行の制度の運営改善の徹底を前提として、認定農業者であることを基本とすることが適当である。その際、担い手政策との整合を図り、一元的に経理を行い法人化する計画を有する等、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、施策の対象に含めることが適当である。また、これらの対象の設定については、構造改革を推進する観点から、経営規模や経営改善の取組等を要件化することが適当である。

イ 対象営農類型

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とすることが適当である。

ウ 支援の仕組み

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べきである。

a 諸外国との生産条件格差の是正対策

諸外国との生産条件格差に応じて支払単価を設定し、対象経営の過去の一定期間の生産実績（対象面積）に基づき、直接支払を行う仕組みとすることが考えられる。なお、本対策の導入に当たっては、現行の品目別制度のなかで諸外国との生産条件格差を是正する観点から設けられている措置については廃止する等、機能を整理する必要がある。

直接支払の対象面積は、全経営面積ではなく、諸外国との生産条件格差が国内市場において顕在化している品目に係る面積とすることが適当である。なお、この対策を現行WTO農業協定上の「緑の政策」に該当する政策とするためには、毎年作付品目の選択は原則として自由とする必要がある。

b 収入・所得の変動による影響の緩和対策

対象経営の当該年の収入又は所得が基準となる水準を下回った場合に、その下落分の一定割合を補てんする仕組みとすることが考えられる。手法としては、積立方式と保険的方式とが考えられるが、これに関連して農業災害補償制度の在り方についても検討する必要がある。

なお、この対策の実施については、生産条件格差の是正対策が対象経営の安定化にもたらす効果を見極めつつ、検討する必要がある。

(3) 品目横断的政策への転換に当たっての配慮事項

ア 消費者・実需者の期待に応える農業生産への配慮

- ① 品目横断的な経営安定対策を、過去の作付実績を基準として支払う仕組みとして導入する場合に、捨て作り等のモラルハザードの発生を回避するとともに、需要に応じた国内生産の確保や生産性の向上等の我が国農業の課題の解決に資するような工夫が必要である。このため、諸外国との生産条件格差を是正する対策の一部を構成するものとして、品目ごとの当該年の生産量や品質に基づく支払を行うことにより、生産性や品質の向上を促進するための支援策を措置することが考えられる。
- ② 環境問題に対する国民の関心の高まりに応じて、農業生産活動に伴う環境負荷の低減を図る取組の実践を要件化することを始め、他の施策との連携を行う必要がある。

イ 構造改革の加速化への配慮

品目横断的な経営安定対策の導入が、農業構造を固定化し、構造改革の進展を阻害することのないよう、基準期間以降に経営規模の拡大・縮小が行わ

れた場合の取扱いについて、施策上の工夫が必要である。

また、対象経営の要件や支払単価の設定については、構造改革の加速化を促すため、一定期間ごとに見直す必要がある。

ウ 施策に対する国民理解の醸成

経営に着目した直接支払の導入に当たっては、支援対象となる担い手が、狭隘な国土条件等の下で、欧米のそれとは異なる制約を受けながら効率的かつ安定的に営農を展開することにより、国内の農業生産を基本とした食料の安定供給の確保や国民生活の安定・向上に寄与することを分かりやすく説明し、国民の理解と納得を得ていく必要がある。このため、支援対象となる担い手には、耕作放棄を行わないこと、持続的な生産のための輪作や土づくりを行う等適切な営農等に取り組むこと、その営農の内容を対外的に明らかにすることといった責務があることを明確にする必要がある。また、国としても施策の実施状況と効果について評価し、その結果を国民に説明する必要がある。

エ 米政策改革の着実な実施

水田農業については、平成16年度から、望ましい農業構造と米づくりの本来あるべき姿の実現を目指し、「地域水田農業ビジョン」の策定を通じた地域の担い手の明確化や担い手を対象とした経営安定対策の導入など、米政策改革への取組が行われている。水田作における品目横断的な経営安定対策の導入については、この米政策改革による水田農業の構造改革の推進状況等を検証しながら進めることが重要である。

オ 関連産業・地域経済社会との関係等を踏まえた対応

てん菜、さとうきび、でん粉原料用ばれいしょ・かんしょといった原料作物については、特定の地域の農業における基幹作物であり、その生産が関連産業とともに地域の経済社会において重要な位置を占めていることを踏まえて対策を構築すべきである。その際、市場原理の一層の導入や関連産業も含めたコスト削減の推進に資するものとして施策の在り方を検討する必要がある。なお、さとうきび、でん粉原料用かんしょについては、代替作物に乏しい自然条件の下で、その多くが零細な経営により生産されている実態を踏まえた対応が必要である。

(4) 品目別政策（野菜、果樹、畜産等）の見直し

野菜、果樹、畜産等の部門専門的な営農類型については、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、品目別に検討する必要がある。その際、これら営農類型については、土地利用型農業に比べて経営規模の拡大

等の構造改革が一定程度進展している実態も踏まえ、経営体質の強化や消費者のニーズに対応した生産・供給体制の構築等、営農類型ごとの課題に的確に対応したものとする工夫が必要である。

(5) 施策の具体化に向けた手順等

- ① 品目横断的政策への転換については、経営に着目した直接支払という新たな施策手法であるとともに、法制面での整備の必要性等もあり、制度導入までに一定の準備期間が必要であると考えられる。このため、この政策転換を円滑に図るべく、制度の骨格をできるだけ早期に示すとともに、具体的な支払方法・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である。
- ② その際、制度の骨格を固める上で必要な、
 - i) 品目横断的政策の具体的な対象経営の捉え方（経営規模や経営改善の取組等に係る要件設定の考え方、集落営農のうち経営主体として実体を有するものの捉え方等）
 - ii) 諸外国との生産条件格差の捉え方と支援水準の考え方
 - iii) 我が国農業の特質への配慮措置の具体的内容（生産性や品質の向上を促進するための措置、構造改革の加速化への配慮措置、国際規律との関係）
 - iv) 担い手の責務（耕作放棄を行わないこと、適切な営農に取り組むこと等）
 - v) 収入・所得の変動による影響の緩和対策の在り方（生産条件格差の是正対策が対象経営の安定を図る上でもたらす効果、補てんの方式）
 - vi) 原料作物に係る対策の具体的内容（関連産業も含めた対策の在り方、市場原理の一層の導入の方法）等の要素については、農林水産省より企画部会に対応方向を報告し、議論に供すべきである。
- ③ また、対象者の経営規模等の要件や支援単価等の制度の具体的かつ詳細な内容については、今後、制度の実行予算の要求や法制面での整備内容の具体化までの間に農林水産省において検討する必要がある。
- ④ さらに、品目別政策（野菜、果樹、畜産等）については、農林水産省は、本審議会の他の部会等における議論を踏まえ、経営の安定を図るための対策における対象経営の捉え方、営農類型ごとに固有の課題に対応する施策の在り方等について、その対応方向を企画部会に報告する必要がある。

4. 農地制度の在り方

(1) 基本的な考え方

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る。国民に対する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、優良な農地を適切に確保し、その有効利用を図っていくことが不可欠である。

しかしながら、我が国における農地利用の実態については、

- i) 農地として利用すべき土地について、計画的で秩序だった利用が定着しておらず、幹線道路沿いや集落周辺部において個別・分散的な農地転用の事例も見受けられる等、優良農地の面的確保が妨げられている
- ii) 農地を有効に利用することが期待される担い手への農地の利用集積が進んでいない
- iii) 都市住民等の農地利用のニーズが高まっている一方で、耕作放棄地が増加している

等の状況にある。

また、こうした実態を招いている要因として、農地に関する制度やその運用に対し、例えば農地法とその特例法である農業経営基盤強化促進法が複層的に適用されていることも含め、様々な指摘や提案がなされている。それらは、優良農地の確保と農地の効率的な利用の確保の2つの課題に集約される。これらの課題は、農地に係る法制度の問題だけではなく、担い手の確保や農業生産の在り方とも密接に関連しており、他の政策の在り方と併せて、その解決に向けて総合的に検討を進める必要がある。

なお、農地に関し、各地域が直面している課題に的確に対応するため、各地域において、必要に応じて地図情報等を活用し、農地利用の実態を高い精度で把握しておくことも重要な課題である。

(2) 優良農地を確保する措置の強化等

ア 優良農地の確保に関する措置等

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望ましい農業構造を実現していくためには、その前提として、優良農地を面的に確保していくことが不可欠である。その際、我が国においては利用可能な土地が少なく、農地に対する転用需要が強いことから、土地利用を適切に誘導していくことが特に重要である。

また、農地転用の許可制度やゾーニングである農用地区域の制度の運用については、これが厳格に行われていないことが農地の転用期待を高めているとの観点から、これらの農地利用規制の厳格な運用と透明性を高めるべきであるとの意見がある一方で、地域経済を活性化するためには農地転用に係る規制を緩和すべきであるとの意見もみられる。

このため、優良農地である農用地区域のゾーニングと農地法に基づく転用規制について、個別・分散的な農地転用を防止するとともに、優良農地の面的な確保を図る観点から、制度運用の客観性・透明性の確保を含めて、制度の今日的な在り方を検討していく必要がある。

イ 国と地方の関係

農地転用の許可制度については、地方からは、国から地方への一層の権限委譲を求める意見が多い一方で、優良農地の確保は食料の安全保障を支える最重要課題であることから、国の責任の下に行うべきであるとの意見もある。

こうした多様な意見を踏まえ、優良農地の確保をいかに図るべきかとの観点から、農地転用の許可に関する国と地方の関係の在り方について、検討を行う必要がある。

(3) 農地を農地として効率的に利用する仕組みの構築

ア 農地の利用集積の促進と集積の対象となる担い手の明確化

担い手に対する農地の利用集積を進めるためには、認定農業者制度によって集積の対象となる担い手を明確化するとともに、農用地利用改善事業の実施などを通じ、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必要がある。

また、担い手への農地の利用集積については、面積を量的に拡大するだけでなく、それが営農の効率化に結びつくよう、農地が面としてまとまった形で集積されることが重要である。このため、集落機能を活かして農地が地縁的にまとまった形で利用される体制を作るなど、農地流動化の質的側面の向上を促進する仕組みを検討する必要がある。

イ 耕作放棄地の防止・解消措置

耕作放棄地の防止・解消については、農業経営基盤強化促進法に、特定遊休農地の利用計画の枠組み等が設けられているものの、実績が乏しい現状にある。また、引き続き耕作放棄地は増加傾向で推移しており、今後、不在村土地所有者の増加等に伴って一層拡大することが見込まれる。

このため、耕作放棄地の場所・面積・所有者等の実態把握を踏まえ、担い手への利用集積等を通じたその発生防止と解消に向けた施策の見直しを検討する必要がある。

ウ 農地の権利移動制限の見直し

農地の権利移動規制については、

- i) 農地の権利取得時に求められる要件が厳しく、意欲ある人材の農業への参入の阻害要因となっていることから、要件を緩和すべきである
- ii) 農業生産法人制度についても、事業範囲等についての要件が厳しく、事業の多角化や農業への参入の阻害要因となっていることから、要件を緩和すべきである

等の意見を踏まえ、農地の効率的な利用を促進する観点から、規制の在り方の検討を行う必要がある。

一方、

iii) 投機や不耕作目的の農地取得を防止し、地域の調和等を確保するためには、更なる要件緩和には慎重であるべきである。特に、地域に根ざした農業主体の法人にはなりえないような株式会社等による農地取得は認めるべきではない

との意見もあり、検討に当たっては十分留意する必要がある。

他方、農地の権利移動制限に関し、構造改革特区の枠組みにおいては、一般の株式会社、NPO法人等が農地を借りて農業経営を行うこと（リース方式）や市民農園を開設することが認められている。この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である。

(4) 施策の具体化に向けた手順等

- ① 農地制度は、農業生産や農業経営の在り方を大きく左右するものであり、生産振興対策や担い手確保対策等とも関連するとともに、整理すべき法技術的な問題も多い。このため、現に生じている優良農地の確保やその効率的な利用の確保に係る問題を根本的に解決していくという観点に立って、農林水産省において、
 - i) 優良農地の面的な確保を推進する上で望ましい農用地区域制度や転用規制の在り方
 - ii) 担い手への農地の利用集積について、面としてのまとまりを確保しながらその加速化を実現するための施策の枠組み
 - iii) 耕作放棄地の発生防止・解消のための施策
 - iv) 意欲と能力のある主体による農地の権利取得とその効率的利用を促進する上で望ましい農地の権利移動制限の在り方について、速やかに検討を進め、早期に企画部会に具体像を提示すべきである。
- ② リース方式の枠組み等による構造改革特区の全国展開については、本年の出来秋後に、収穫までの一連の作業行程に関する検証を行い、その評価を踏まえて、平成16年末までの間で可能な限り速やかに結論を得る必要がある。

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 基本的な考え方

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、農業の有する多面的機能の発揮に不可欠な社会共通資本であり、これまでに生産性の高い農業を実現するため、良好な営農条件を備えた相当量の農地や水利施設等が整備されてきた。これらの資源は、適切に保全管理

されることではじめてその機能を十分に発揮するものであり、一旦機能が損なわれるとその復元に多大な時間と経費を必要とすることから、可能な限り良好な状態で保全管理していくことが重要である。したがって、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必要がある。

これまで、資源の保全管理は、集落などの取組として農業者を中心に行われてきたが、農村における過疎化・高齢化・混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、その適切な実施が困難になりつつある。

また、農村で資源の適正な保全管理が行われ、農業生産活動が実施されることによってもたらされる国土の保全、水辺環境や生態系の保全、農村景観の形成等の多面的機能の便益は、地域住民を中心に広く国民が享受するものであるが、保全管理に係る負担の多くは農業者に集中していることから、受益と負担の間に不整合があり、近年の混住化等の進行によってこの不整合が拡大している。

このような傾向が続けば、農村の自然環境や景観の保全・形成等の多面的機能の発揮をめぐる国民の要請に応えることが不可能になる事態も懸念される。

これらの状況に対応し、資源が今後とも良好な状態で保全管理されるよう、将来にわたり、適切に資源の保全管理を行い得る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必要がある。その際、農村振興の面からも、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し、併せて農村環境の保全といった国民の要請の高まりにも応える工夫が必要である。

イ 国、地方公共団体、農業者等の適切な役割分担

農地・農業用水等の資源を良好な状態で保全することは、食料の安定供給や多面的機能の発揮を通じ、農業者、地域住民、国民全体の利益につながる取組である。

このため、これらの資源の保全を通じて得られる利益に応じて、国、地方公共団体、農業者等が適切に役割を分担する必要があり、国としては、地域の多様な実態を踏まえて必要な支援・関与を行うとの考え方をとるべきである。

ウ 具体的な施策手法

地域によって、自然条件、立地条件、土地利用や営農の形態等が異なることから、

- i) 耕作放棄地の発生防止と解消に向けた既存制度の見直しと強化により農地の適正な保全・利用を促す手法

- ii) 農地・農業用水等の資源の果たす役割や保全の重要性についての理解を深めるため、先進的な取組に関する情報を幅広く提供することなどにより自発的な取組を促す手法
- iii) 農地や農業用水路等の施設を整備する際に、施設の保全管理に関する計画を策定するとともに、管理技術の研修を行うことにより地域の農業者による管理体制を一体的に整備する手法
- iv) 地域の創意工夫による多様な取組を基本とした資源や農村環境の保全活動に対する支援を行う手法

といった規制的手法から奨励的手法までを適切に組み合わせて実施することが有効と考えられる。

保全活動に対する支援の手法については、担い手への農地利用の集積などの構造政策との連携と整合性に留意する必要がある。また、対象とする取組の範囲や地域における幅広い関係者の役割分担を明確にすることにより、国民の理解と納得を得ていくことが重要である。このため、例えば、保全活動への支援が必要とされる場合、資源や農村環境の保全活動において最低限取り組むべき規範を策定するとともに、モデル的に、

- i) 一定のまとまりを持った地域において、農業者だけでなく地域住民等が幅広く参加する組織体（協議会等）を設置し
 - ii) 組織体の構成員が取り組む行為の内容を協定として明らかにし
 - iii) 規範となる保全活動を超えた効果の高い取組への支援を行う
- ような仕組みについてその実効性などの検証を行いつつ、施策を導入していく必要がある。

エ 施策の具体化に向けた手順等

- ① 資源保全について、規制的手法から奨励的手法までを適切に組み合わせて実施していくことの有効性を検証する必要があることから、
 - i) 地域実態に応じた資源の保全状況の把握
 - ii) 当該地域における望ましい保全管理手法の検討を行う調査について、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ていくことが適当である。
- ② この調査結果を踏まえ、保全活動に対する支援が必要と判断される場合には、
 - i) 資源や農村環境の保全活動に係る規範の具体的内容
 - ii) 保全活動に対する支援の手法の具体的内容
 - iii) 既存施策との整合性の確保方策等について、モデル的に施策の実効性を検証していく必要がある。

(2) 農業生産環境施策の在り方

ア 基本的な考え方

農業は、本来、その生産を自然界の物質循環に依存し、環境と調和した産業である。同時に、環境との調和なしには農業自体の生産活動も長期的に持続できないものである。

こうした関係を踏まえ、農業生産活動が環境に与える負荷を低減させるため、これまで、土づくりを通じ肥料・農薬の使用量を減らす取組を実践する農業者（エコファーマー）の育成や家畜排せつ物の適切な処理の推進が行われてきている。しかしながら、一部の地域では、肥料の過剰な投入や家畜排せつ物の不適切な処理等が環境に負荷を与え、地下水等の汚濁の一因となっている。

環境問題に対する国民の関心がますます高まるなかで、農業に対する国民の信頼を得ていくためには、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することが不可欠である。このため、農業者が取り組むべき規範を明確にし、農業振興施策全般に関連付けるとともに、環境に与える負荷の大幅な低減を図る取組を推進する必要がある。

イ 具体的な施策手法

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するとともに、より高いレベルの環境保全の実現を目指す農業者を育てていくため、

- i) 環境と調和のとれた農業生産活動の確保を図るため、農業者が最低限取り組むべき規範を策定し、各種支援策を実施する際の要件として、農業者にこの規範の実践を求めるとともに
- ii) 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、農業生産活動に伴う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

方向で施策の具体化を図る必要がある。

これらの施策の具体化に当たっては、EUの農業環境政策が、汚染者負担原則の下、農業者の責任で達成すべき水準を設定し、これを超える取組を奨励的施策の対象としていることを参考にすべきである。

一方、我が国では、国土に占める農地の割合が小さいことに加え、降水量が多く、また、水田農業が中心であるため、農業が環境に与える影響がEUと異なることや、営農形態には地域差も大きく、環境に与える負荷もまちまちであることなど、日本農業の特徴を踏まえて施策の仕組みを検討する必要がある。その際、各地域の環境の保全に地方公共団体が果たす役割との連携を十分に図ることが必要である。

なお、環境に与える負荷を低減させる取組は、特別の農産物を生産する高付加価値型農業であり、支援の必要性が乏しいと認識されがちであるが、モデル的な取組に対する支援の導入に当たっては、この取組が広範に普及する

につれて、生産される農産物の付加価値の低下が避けられないこと等を国民に説明していく必要がある。

ウ 施策の具体化に向けた手順等

- ① 農業者が最低限取り組むべき規範については、平成16年度中に有識者の意見を踏まえて策定するとともに、平成17年度以降、その規範の実践を各種支援策のうち可能なものから要件化していくことが適当である。
- ② モデル的な取組に対する支援の円滑な導入を図るため、平成17年度から環境負荷の低減効果に関する評価・検証手法等を確立するための調査に着手することが適当である。このモデル的な取組に対する支援の具体的手法、支援対象地域等については、調査の結果を踏まえて検討する必要がある。

第3 その他

1. 今後の主要な検討課題と検討の進め方

今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像を明確にするとともに、食料自給率目標をはじめとする政策展開の目標や指針のほか、食の安全・安心の確保、農業生産資材の生産及び流通の合理化、新技術・品種の開発・普及、有機物の循環利用の促進、食品産業の競争力強化、農産物や食品の輸出促進、農村の振興などの諸施策の在り方についても検討を行うべきである。

2. 改革の工程管理と計画的な推進

各分野における施策改革を着実に具体化し、実施していくため、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べきである。