

農政改革の検討状況

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、今後もひつ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。にもかかわらず、食料に対する国民の認識を含め、日本の食料生産を担うべき農業の将来はまことに不安と言わざるをえない。

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、所得機会の減少が進んでいるが、近年、更に兼業機会の減少も重なり、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決意を持たなければならない。

今回の改革の目的は、農業・農村に意欲と活力を取り戻し、それにより、国民全体が利益を受け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

経営意欲を持った担い手の参入、生産性向上、有効な土地利用、農業による所得確保等

- 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、国民生活にかか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かか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、国だけでなく地方自治体、農業者、農業団体、流通関係者、食品産業関係者、企業、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

農業が産業として持続性を確保し、農村が地域としての活力を回復するには、農業・農村サイドの努力が前提となる。その上で国民全体から支援を受けながら、農業・農村が持つ様々な社会的価値が十全に発揮されるようにすることが必要である。その際、

- ① 国民全体から共感と支援を受けられることができる、透明性と公平性が確保された、わかりやすい政策の展開

② 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我が国農業を支えていくかということについての国民的議論に留意する必要がある。

このため、政策の企画・立案段階から、ホームページを通じた情報提供や意見募集を行うとともに、全国各地での消費者、生産者、地方自治体等との意見交換等を積極的に行い、国民的議論の喚起に取り組む。

その際、客観的なデータに基づいたシミュレーションの公表を行うなど、政策の企画・立案に至った背景を明示的に示し、透明性・客観性をもった議論を行う。

4 国民に信頼される農政の推進

(1) 信頼される農政の実現

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・予算の統合と簡素化、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。特に、農業・農村の現場で分かりやすく、使われやすいように施策の重点化を図る必要がある。

(2) 政策決定の透明性の向上と説明責任の着実な実行

農林水産省は、政策決定プロセスを広く国民各層が参画できる透明性の高いものとすべく、特に「国民の声の把握」及び「科学的・客観的な分析」を重視して、8月中に政策決定プロセスの改善策をとりまとめるよう検討を進める。

(3) 施策・体制・予算の統合と簡素化、施策の重点化等

(機構改革)

国民視点に立った行政を円滑に遂行するため、農林水産省の機構改革として、

- ① 「食の安全」の視点を最優先とする組織の実現
- ② 利益相反部門の分離
- ③ 農林水産省改革の実効を期し、その永続を担保する体制の構築

④ 国民のニーズの変化に即応した体制の構築

に向け、本省組織の再編成を進める。

また、地方農政事務所の原則廃止と地方農政局、本省総合食料局のあり方の抜本的見直しを進める。

(予算の統合、簡素化、重点化)

農林水産関係予算については、国民にとって、より分かりやすく、使いやすいものとするため、22年度予算概算要求に向けて、目的・手段が類似・重複する事業の廃止、統合及びメニュー方式化の検討を進めるとともに、事後評価を十分に行い、予算の重点化に活用するなど、PDCAサイクルを着実に実施する。

なお、補助事業の申請手続きについても、申請者の負担を軽減できるよう、簡素化等を実施する。

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を明確にする必要がある。

国民から共感され、信頼される農政を推進するためには、透明性のある分かりやすい政策を展開することが不可欠である。このため、あらゆる政策について、誰でも分かりやすく政策目的を適切に具体化した、実現可能性のあるアウトカム目標を設定、明示する。

この政策目標は政策評価などのPDCAサイクルの中で絶えず、検証、分析し、予算、制度、機構の見直しに反映するとともに、政策目標自体も状況に応じたものに見直していくこととする。

II 政策項目と改革の基本方向

1 食品の安全性の向上

(1) 食品の安全性向上に向けたレギュラトリーサイエンスの充実・強化等

食品の安全性の向上のための取組については、「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るリスク管理を着実に実施することが必須である。そのために必要な科学的知見の収集、汚染実態等の調査、安全性向上対策の策定、

普及等の取組を強化することが必要である。食品については、世界的にも民間よりも行政がデータの作成をはじめとして安全確保のための取組を講じている。

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を図ることが必要である。

このため、食品の安全性向上に向けて、以下の政策を総合的に推進する。

① リスク管理の推進

「農林水産省及び厚生労働省における食品の安全性に関するリスク管理の標準手順書」に基づき、

ア 危害要因の健康への悪影響に関する知見や汚染実態調査の結果等の科学的データの収集・分析

イ リスク管理を的確に進めるために必要な調査・研究の企画・実施

ウ 生産現場の実態に係る情報の収集・解析の強化等を通じた、多様な産地・品目等を考慮した実行可能な指針等の策定

エ 指針に基づくリスク管理措置の実施

等の取組を着実に実施する。

② レギュラトリーサイエンスの枠組みの充実・強化に向けた体制の整備等

レギュラトリーサイエンスの充実・強化に向けた体制整備を図るため、以下のとおり、行政や研究部門の取組や都道府県における安全性向上対策を実施する。

ア 行政の取組強化

行政、研究機関、有識者等による共通の場での情報共有・意見交換等

イ 試験研究部門の取組強化

農林水産研究基本計画における研究の方向性の明確化や推進体制の整備等

ウ 都道府県における安全性向上対策の強化

生産現場等における実行可能性・コスト等の検証・評価の実施等

さらに、科学的検討に基づくリスク管理措置を策定できる人材の養成等を図るほか、行政と研究部門が共同で計画を策定し、研究開発と調査分析を一体的に推進する。

③ 緊急時における迅速かつ適切な判断を可能とする仕組みの整備

食品事故などの問題が発生した際に、行政において迅速かつ適切に科学に基づく判断ができるよう、問題の検証や対処方法の策定等を緊急的かつ的確に実施する体制を整備する。

(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の本格導入や抜本的な拡大を進めるための方策を推進する。

① GAPの本格的普及

農産物の生産段階において、食品の安全性向上をはじめ、消費者や実需者等の多様なニーズに応える管理がなされ、信頼の向上につながるGAPの普及を推進する。

ア 食品安全、労働安全、環境保全の取組に係る標準的なGAPの策定（標準的なGAPは、順次策定される食品の安全性向上のためのリスク低減の指針等を反映する）

イ 普及組織なども活用した、よりきめ細かな工程管理を導入する産地への支援の充実

② HACCPの普及拡大

食品製造段階における安全性の向上に向け、HACCP法に基づく基本方針の改正（施設の整備の基準の弾力化等）を進めるほか、HACCP法に基づく長期低利融資、人材育成のための研修等のHACCP普及拡大の支援を推進する。

また、HACCP手法の導入が困難な中小零細の食品製造事業者等に対して、これらの事業者が食品の安全性の向上と品質管理の徹底に取り組めるよう、それぞれの食品の特性に応じて国と業界団体が協力して業種別の合理的・科学的な衛生管理手順のマニュアルを作成し、それに基づく一般的衛生管理、品質管理の徹底を図るための施策を重点的に推進する。

(3) 消費者への食品情報提供の充実による信頼性の向上

① 食品の安全確保に関する情報の共有と国民への提供

内閣府食品安全委員会、厚生労働省、環境省、農林水産省で設置している「食品安全行政に関する関係府省連絡会議」などを通じて、食品の安全の確保に関する情報の共有化を進めるとともに、国民に対する分かりやすい情報提供に努める。

② 消費者への食品情報提供を充実する仕組みの構築

ア 食品情報開示の仕組みの構築

販売方式の多様化に対応し、多様な手段により消費者が情報へアクセスできる仕組みを構築するため、食品情報の開示のあり方に関する有識者会議を開催し、秋頃を目途に、①インターネット等による加工食品の原料原産地などの情報の開示のあり方、②通販やネット販売などにおいて開示すべき基本的な商品情報等について、方向性をとりまとめる。

とりまとめを受けて、農林水産省で指針を策定し、指針に沿った情報開示の取組を普及する仕組みを構築する。

イ 食への信頼向上活動評価システムの確立

食品の品質管理や消費者への情報提供など食への信頼向上活動に意欲的に取り組む食品事業者が民間の主体により適正に評価される仕組みを構築する。

具体的には、①食品事業者による食への信頼向上活動について、関係者が情報共有を行う枠組みを構築し、食品事業者や消費者等の参画により持続的に改善する、②平成21年度から、この枠組みを活用し、食品事業者や関連事業者が具体的な基準等を作成して、評価・奨励を行うことを促進する。

2 担い手の育成・確保

(1) 総合的な担い手対策の必要性

農業生産の持続性を確保し、国民への食料の安定供給を図っていくためには、十分な所得が確保できる農業経営体を育成し、経営発展に向けて果敢に挑戦していけるような経営者を育てていくとともに、絶えず新しい人材が農業に参入できる環境づくりを行うことが農政の中で最も優先する課題の1つである。

このため、新しい担い手の「参入を促す仕組み」、経営感覚を持った経営体に「育てる仕組み」、それを「支える仕組み」といった体系を立てて、総合的な担い手対策を検討する。

(2) 新しい担い手の参入を促す仕組み

① 農業経営体やそれを支える人材がそれぞれの特性に応じて育成・確保される仕組みの構築

「平成の農地改革」を踏まえ、農地の「利用」による多様な担い手の参入促進、農業生産法人制度の要件緩和による外部資本等との連携強化等の新たな枠組みが現場で有効に活用されるよう、経済界等も含め、制度の周知・助言などを行う。

② 農業に参入したい者が雇用の形等で就農できる方策の充実

新規就農者の確保については、①就農準備校や道府県農業者大学校での研修教育などを通じた技術習得の支援、就農後のスキルアップ等に関する支援、②新規に経営を開始する者の農地確保や機械の購入等に係る負担を軽減する措置、③法人に雇用される形での就農を促進するための「農の雇用事業」の充実等の検討を進める。

(3) 担い手を育てる仕組み

① 小規模農家からでも経営体になることができる育成プロセス

参入した担い手を「育て支える」機能を充実させる観点から、担い手の意向・特性に応じた支援手法の整備を進める。小規模農家等から、認定農業者になり、経営発展に成功した優良事例を発掘して、経営発展したコツ等を農林水産省ホームページ等で幅広く周知する。

② 「平成の農地改革」推進の現場の体制整備や政策支援

平成の農地改革を契機に農地の面的集積を推進するための「農地集積加速化事業」など各種支援策をフルに活用し、現場での面的集積に係る体制づくりを行うことなどにより、担い手の育成・確保や農地の面的集積に全力を挙げて取り組む。

③ 農業経営体が必要な資本、運転資金等を幅広いチャンネルで調達する方策の実施

農協系統や政策金融機関が主体である農業金融について、農業経営体が必要な資本、運転資金、設備資金等をより円滑に幅広いチャンネルで調達できるような方策の検討を進める。

(4) 担い手を支える仕組み

水田・畑作経営所得安定対策、野菜・畜産など品目別の経営安定対策のほか、金融、災害対策などの仕組みが現在用意されているが、今後、制度運用の実態や現場の意見などを幅広い観点から検証した上で、必要な措置の検討を進める。

特に、中山間地域等において、農地等の地域資源の維持など地域農業の守り手的な役割を担う法人の位置付けや支援のあり方の検討を進める。

3 農地問題

(1) 「平成の農地改革」の意義と政策効果

「平成の農地改革」法（平成21年6月17日成立）は、①貸借規制を見直し多様な担い手の参入を促進、②相続税納税猶予について担い手に貸し付けられた農地にも適用するなど、担い手への農地集積を加速化、③持ち主が不明な耕作放棄地を一定の手続きを経て、所有者の同意なしに担い手へ集積、④従来許可不要であった公共施設への農地転用を新たに許可対象とするなど、農地転用規制を厳格化、⑤国及び都道府県が確保すべき農用地面積の目標を定めることを法律上明確化するなど、優良農地の総量確保などの、今までの理念や措置を抜本的に見直したものである。

これにより、農地の確保や有効利用、農地の集積による利用促進や多様な担い手の参入を図るための幅広い制度改正が実現した。

（2）農地改革を現場で強力で推進するための方策

① 農地改革の推進体制

平成の農地改革の内容や支援策について、生産現場等に浸透させるためには、

ア 全国、都道府県、市町村の各段階で関係機関が緊密に連携しつつ、推進体制を構築

イ 農業者や農地制度に関わる行政はもとより、食品・建設業者、NPOをはじめ、都会のサラリーマンを含めた国民全体に十分に理解してもらえるよう、徹底的な取組

を行うことが不可欠である。このことは、資産保有的な所有意識が強い中で、特に重要である。

なお、平成の農地改革の実施に当たり、農業委員会が適切に事務を行うことが必須であることから、農業委員会に対しては、その判断基準の透明化や全国的な公平性確保の観点から、審議において具体的な根拠等を明示させること、審議経過のすべてを議事録として公表させること等の取組を進める。

② 耕作放棄地解消に向けた取組

耕作放棄地38.6万ha（平成17年農林業センサス）については、その解消に向けての課題（引き受け手、土地条件、導入作物）に対応するため、今回の農地制度の見直しのほか、所有者と利用者との調整などの再生・利用の取組に対する支援を実施するとともに、必要に応じて水田フル活用や面的集積に向けた施策等を活用することで、その有効利用を目指す。具体的には、

ア 平成20年度に実施した耕作放棄地に関する現地調査の結果、雑草・灌木等の繁茂により現状では耕作できないが一定の手当を行うことで耕作が可能にな

- ると見込まれる約15万 ha については、森林化・原野化が進み農地として再生することが不可能となることを防止し、その有効利用を図るため、平成23年度を目途に農業上重要な地域である農用地区域を中心に概ね10万 ha の再生・利用を目指す。(農用地区域外は、市民農園等としての利用を促進する。)
- イ 現状で耕作可能な状態の耕作放棄地(農家に耕作の意思がない農地。約19万 ha と推計)については、所有者への働きかけや引き受け手との間の調整を推進し、水田フル活用や面的集積の促進その他の関連施策を必要に応じて活用し、その有効利用を促進する。
- ウ 森林化・原野化が進み農地への復旧が困難となっている土地については、必要に応じ、周辺農地への悪影響(鳥獣被害の拡大等)の防止や立地条件に応じた利用(森林、各種施設用地、バイオマス等)を図る。
- エ 再生・利用の取組の実施主体である耕作放棄地対策協議会については、全都道府県で設置済みの都道府県協議会と連携し、市町村段階の地域協議会設置を促進する。(地域協議会は、平成21年6月末時点では、390市町村で設置済み、931市町村で準備中又は設置の意向あり)

③ 新たな土地利用計画制度の検討

農林水産省としては、更なる農地確保の取組を進めるとともに、農村地域の秩序ある土地利用を図る観点から、今後、新たな土地利用計画制度について、都市計画制度の見直しを検討している国土交通省と連携して検討を進める。当面、平成21年度においては、国土交通省と今後の作業日程を調整の上、具体的な検討方法を確立する方針である。

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

農産物の生産は、需要を起点に売れるものを作っていくことが大原則であり、農業生産・流通に関して措置されている現行の補助事業等の施策が、需要に応じて売れるものを作る取組に対して支出される仕組みとなっているか点検する。

(2) 作物別の特性に応じた施策の構築

現在の水田農業の構造改革が遅れていること、生産調整の実施者に不公平感があることを踏まえ、自給力の向上のための米政策・水田農業のあり方について検討を

進める。世界的な食料需給のひっ迫の可能性も踏まえ、大豆・麦・米粉用米・飼料用米などの定着・拡大が進むような思い切った生産振興策を検討し、早期に実施に移す。

(3) 米の生産調整の問題

アンケート調査や2次シミュレーションを踏まえ、21年度からの水田フル活用・全面活用の実施状況も検証しながら、

- ① 生産調整実施者の不公平感が解消されること
- ② 担い手経営の安定・発展や農業経営者の創意工夫につながること
- ③ 大幅な過剰在庫の発生を回避すること

を基本に、生産調整のあり方について検討を進める。

5 農業所得の増大

(1) 農業所得問題の政策上の位置付け

① これまでの農政においては、農業部門全体における所得問題について明確に焦点を当てた政策的論議が十分行われてこなかった。他方で、最近15年間に販売農家数が3分の2に減少する中、農業所得（農業純生産）が半減するなど、農業の持続性が危うくなっている状況下において、この問題を真正面から受け止める必要がある。

② その際、農業所得は「生産量×価格－コスト」であるため、戦略的に農業所得の回復を図るには、(ア)加工・業務用需要への対応、輸出拡大等による販売量の拡大、(イ)高付加価値化、直接販売等による販売単価の向上、(ウ)生産・流通コストの低減の3つの要素に着目して品目ごとに対応方針を策定し、戦略的に所得の最大化を図ることが必要である。

(2) 農業所得増大に向けた戦略的取組の基本的考え方

農業所得を増大させるためには、ニーズに対応した高品質化や高付加価値化に努めつつ、生産性の向上を図ることにより、消費者・実需者に選択される農産物の生産・販売力を強化していくことが必要である。これは、経営感覚に優れた担い手の育成、規模拡大によるコスト低減、産地の育成など、供給面にかかる施策全般を戦略的に展開することで初めて達成される。

農業・食料関連産業が生み出す付加価値のうち、農業等の帰属割合は低下傾向に

ある一方、食品製造業、流通業等の割合は増加し、現在は9割近くに達している。このような状況で所得の向上を図るには、農業者自らが、農業生産に加えて、流通・加工・外食などに直接取り組むことが不可欠である。

このため、直売所の設置や契約取引等の多様な販売チャネルの開拓、ロットやアイテム数の確保等による価格交渉力の強化、一次加工やレストラン等も含めた新商品開発など、農産物を商品として販売する力（販売企画力）の強化が必要である。

これに効果的に取り組むため、生産・出荷の単位である産地に着目し、その販売戦略の立案・実行に対し、制度の整備や専門家によるサポートも含めた支援の強化を図る。

また、このような販売戦略の下、需要の変化や地域の実情に応じて、総合的に販売価格（P）の向上、販売量（Q）の拡大、コスト（C）の縮減に取り組む必要がある。各要素に係る主な取組としては以下の事項が考えられ、これらへの支援を重層的に行うことにより、農業所得の向上を図る。

① 販売価格 <P>

- ア 加工・流通等の取組による付加価値創出
- イ 高品質な農産物の生産とブランド化の推進 等

② 販売量 <Q>

- ア 輸入品のシェアが増大している加工・業務用需要に対応した生産・流通体制の整備
- イ 輸出の拡大 等

③ コスト <C>

- ア 作業規模の拡大によるスケールメリットの発現
- イ 新技術の導入等による生産プロセスの改善 等

(3) 品目ごとの戦略的対応方針

品目ごとの、販売価格（P）の向上、販売量（Q）の拡大、コスト（C）の縮減の取組については、別添（略）のとおり。

(4) 横断的事項への対応

所得の増大を図る上で、横断的に取り組むべき次の共通事項についても、改革・改善を進める。

① 付加価値を増大させるための流通、加工体制

卸売市場の再編・連携を加速化するため、近年の農畜産物の流通の変化に対応し、

全国的な卸売市場の再編成等の方向について検討を進める。

また、流通コスト削減のための技術の導入・普及については、新技術開発等に加え、生産者から消費者に至るフードチェーン全体での効率的なシステム構築への支援の検討を進める。

② 農協の経済事業のあり方

農協について、これまでの経済事業改革だけでなく、

ア 多様な経営体に対して、どのように総合的・補完的な事業・サービスを提供していくのか

イ 担い手の不足する地域で農業を維持するための農協の役割はどのようなものか

ウ 流通が多様化する中で、どのように農畜産物の販売力強化を行うのか

など、今後の農協事業のあるべき姿について検討するため、「農協の新事業像の構築に関する研究会」を立ち上げ（5月下旬）、検討結果を9月を目途にとりまとめる。

③ マーケットを拡大するための輸出拡大方策

農林水産物・食品の輸出については、近年、拡大傾向で推移してきたが、昨年（平成20年）は年初来の水産物の輸出の減少に加え、秋以降は世界的な景気後退や円高等の影響により、輸出をめぐる環境は相当厳しく、20年の輸出額は前年比微減程度にとどまったが、21年度第1四半期の輸出額は大幅な減少となった。

他方、農林水産物等の輸出は、新しく可能性に富んだ需要の開拓による生産品目の再編・調整、生産量の拡大、経営に対する意識改革による主体性と創意工夫の発揮を通じ、農林漁業者等の経営の発展を図るものである。

このため、厳しい輸出環境の中でも、引き続き、農林水産物等の輸出額を平成25年までに1兆円規模とすることを目指し、

ア 輸出環境の整備

イ 品目、国・地域別の戦略的な輸出対策

ウ 意欲ある農林漁業者等に対する支援

エ 日本食・日本食材等の海外における需要開拓

の4点を柱として、輸出をめぐる現状を踏まえ適切な見直しを図りつつ、着実に施策を推進する。併せて、日本食文化の重要な構成要素である日本酒等も一体として輸出促進を行うこと等の具体的な検討を進めている。

④ 経営資源の最適配分

来年3月に策定予定の「農業経営の展望」において、経営資源を最適化する経営像を提示する。また、各地域で経営資源の最適配分による所得増大に取り組む者をモデル的に支援することの検討を進める。

6 食料自給力問題

(1) 食料安定供給のための政策目標の策定

食料自給率目標については、生産・消費両面の関係者の取組の指針であると基本法上位置付けられている。また、食料自給率の国民への認知度についてみると、内閣府が昨年9月に実施した世論調査によると、食料自給率が低いと思う人が約8割を占めるなど、国民への認知度は高い。

他方、食料自給率については、

- ① 生産、消費の双方の動向で数値が変動すること
- ② カロリーベースでの表示を基本としていることから、畜産や野菜の貢献度が低く報告されること
- ③ 農業生産の構成要素である農地・人・技術との関係が不明確であり、農業政策の目標として不十分であること

等の問題も指摘されている。

このため、食料自給率を引き続き国民的な取組の指針とするためにも、補完的に、農業生産の構成要素である農地・人・技術の要因変化によって農業生産がどのように変化するかを示す指標を開発する方向で検討を進める。

なお、具体的な指標の開発に当たっては、米の生産調整や農業所得の実情に関する基本方向とも整合性を保ちつつ、学識経験者の技術的な意見も聴きながら本年秋までに案を示すこととする。

(2) 食料安定供給に向けた政策的論点

- ① 生産力向上に向けた生産技術の確立

国内生産力を向上させるため、農地の周年有効活用技術を確立するとともに、食料自給力の強化のため、パン・中華めん用の高品質小麦の開発や生産コストを5割程度削減する超低コスト作物生産技術の開発等に取り組み、水田の潜在能力（底力）の最大限の発揮を目指す。

- ② 海外からの食料調達の安定化

穀物等の国際価格が 2006 年秋頃から上昇基調で推移した背景には、農作物の不作等の短期的な面もあるが、途上国の経済発展による食料需要の増大等の構造的な要因があると考えられる。昨年 7 月の G 8 洞爺湖サミット等においても世界の食料生産の促進の必要性が認識されており、我が国の食料安全保障を高めていく観点からも課題である。

このため、本年 2 月、農林水産省は「新たな食料情勢に応じた国際的枠組み検討会」において、世界及び我が国の食料の安定供給の確保を図る上で、我が国からの海外民間投資の促進を図っていくことが必要との整理を行った。

これを踏まえ、本年 4 月、関係省庁・機関から成る「食料安全保障のための海外投資促進に関する会議」を設置し、海外からの食料調達の安定化のための海外民間投資を関係機関一体となって支援するための検討を進めている。

同会議においては、本年夏を目途に海外農業投資を促進するための戦略を取りまとめ、海外投資を戦略的に促進する農産物及び地域に関して、海外投資を支援するための方策を定めることとしており、次の事項等について、検討を進める。

- ア ODA と日本企業との連携
- イ 公的金融等公的支援の活用
- ウ 農業投資先として有望な国との投資協定の活用
- エ 農業投資関連情報の収集・提供体制の整備

(3) 総合的な肥料確保戦略

近年、中国、インド等の人口増加と食生活の向上等に伴い、国際的な需給がひっ迫基調となっている肥料については、「海外原料の安定確保」と「国内資源の有効活用」を柱として、肥料確保の取組を推進する。

海外原料の安定確保については、輸入商社や経済産業省等の関係省庁等との連携により、中長期的な世界の原料需給動向を調査・分析の上、有効な対応方針を策定することとして、7 月中に戦略会議の立上げを予定している。この会議の中で、我が国の肥料供給におけるクリティカルポイントを明らかにし、効率的なリスク管理体制の構築に向けた検討を行う。

また、国内資源の有効活用については、りん酸を含む下水汚泥やりん酸・加里を豊富に含む家畜ふん尿をはじめとする未利用・低利用資源の活用を促進する。

さらに、省資源の面からの肥料確保の取組として、「施肥量の抑制」について一

層の取組強化を図ることが必要である。7月に、有識者による「肥料高騰に対応した施肥改善等に関する検討会」において、中間取りまとめ報告書が取りまとめられたところであり、施肥量の低減に向けた取組を推進する。

7 農山漁村対策

(1) 農山漁村対策の政策上の位置付け

① 農山漁村活性化の全体像の明確化

「産業政策としての農政」と同様に、「地域政策としての農政」は重要なテーマであり、農業及び農山漁村を国民全体で支える視点が重要となる。そこで、農山漁村活力の再生へ向けた3つのキーワードとして、「地域コミュニティの維持」、「所得機会・就業機会の確保」、「環境保全」を掲げた上で不足項目を検証し、農山漁村対策を現場で効果が実感される対策に再構築する。

具体的には、

ア 「地域コミュニティの維持」として、衣食住・生活インフラ等の確保、伝統文化の保全、ITインフラの整備等

イ 「所得機会・就業機会の確保」として、農業の活性化、農商工連携、高付加価値化・ブランド化、産業誘致、新産業創造、都市と農山漁村の共生・対流等

ウ 「環境保全」として、国土、生態系、景観などの保全、地球温暖化防止への貢献

等を総合的に推進することとし、関係省庁の関連施策を含めて、農山漁村活性化施策の全体像を明確化するためのビジョンを策定する。

その際、「定住自立圏構想」と「地域マネジメント法人」（後述）を密接に連携させ、これを支える土台とする。

② 新たな支援策の必要性

「中山間地域等直接支払制度」、「農地・水・環境保全向上対策」、「耕作放棄地再生利用緊急対策」等の従来の直接的な支援は、農業や農業資源などの農業生産活動に着目し、生産条件の格差是正や農業資源の適切な保管理に着目して支援を行うものである。また、地域の多くの農業者等を対象とし、地域の創意工夫を引き出す仕組みとしていることから、地域の高い評価を受けている。

しかしながら、農山漁村が直面している状況は、高齢化や所得・兼業機会の減

少を背景とした集落崩壊の危機など農業を超えるものであり、また、支援対象があくまで農業や農業資源にとどまる従来の直接的支援では必ずしも十分な政策効果が期待できないことが懸念される。

このため、従来の「中山間地域等直接支払制度」等の「良さ」を生かしつつ、これらの対策で十分対応できていないところを補う新たな支援として、地域社会活動への支援や農山漁村が本来有する自然環境の保全などさまざまな機能の向上を図る活動への支援策について検討を進める。

(2) 農山漁村の活性化のための施策の検証

① 集落機能の維持

多くの農山漁村集落では、将来的に住民が生活するための基本的な条件が成り立たなくなりつつあることを踏まえ、

ア 農山漁村の集落における定住を維持するための仕組みを作ること（定住の維持に資する「生活支援サービス」の実施体制を整えること）、

また、集落住民の定住を維持するために何らかの仕組みが必要とされている地域においては、農地・山林・景観等の資源管理も十分に行われないことが懸念されることから、

イ 農地等の地域資源を適正に管理する活動（以下「環境保全活動」という。）が継続的に行われる仕組みを確保すること

が必要である。すなわち、従来の集落機能を、将来を見据えて適切に見直し、維持できる仕組みが必要である。

② 地域資源の活用

また、集落住民の定住のためには、まず、生活を送るために最低限必要なサービスの提供を整える必要があるが、このほか、地域資源を活用して地域に一定の収入を確保することによって、より定住意欲の喚起に資するものとして、観光資源を活用したグリーン・ツーリズムやバイオマス資源等を活用した特産品開発などの産業化など、地域活性化のための事業（以下「地域活性化事業」という。）が並行して実施されることが効果的である。

③ 「地域マネジメント法人」の設立

同一の農山漁村地域において、自治会、協議会など多くの活動組織が設立されているが、少ない人口や限られた人材という制約のもとでは大部分が同様の構成員から構成されているという状況を踏まえ、上記(1)及び(2)の活動毎にさらなる主体を

設立するよりも、既存組織を含めてこれらを統括して戦略的な活動を容易とする、核となる組織づくりを行うことが効率的かつ効果的である。これには、具体的には以下のような内容が考えられる。

ア 取組内容

複数の集落（小学校区程度）の範囲で「生活支援サービス」の提供、「環境保全活動」を行う「地域マネジメント法人」の創設を促進する。地域活性化事業についても必要に応じて併せて行う。

イ 法人形態

会社、特定非営利活動法人（NPO）、JA、一般社団法人、農業法人などその形態は問わず、国等の公的機関が、上記取組を行う法人を「地域マネジメント法人」として認定する。

ウ 活動範囲等

集落機能を維持・再生できる最大の範囲、地域資源を活用した経済活動が成立し得る最少の範囲等を勘案し、複数集落（小学校区程度：およそ100～1,000世帯程度）で一法人を形成することを標準として想定する。

④ 定住自立圏構想との連携について

周辺市町村、特に高齢化・過疎化が進行した農山漁村においては、地域が自立して基本的な生活機能を有するコミュニティを維持する仕組みを構築して、各種施策受け入れの基盤となって下支えすることにより圏域全体が活性化される。

そのため、地域マネジメント法人は、定住自立圏構想におけるネットワークの一環として、

ア 農山漁村のコミュニティを再生させる生活支援サービス等の機能を担うことにより定住自立圏域を下支えし、また、

イ 中心市への農林水産物加工品の提供等地域資源活用ビジネスを通じて民間活力活用的一端を担う。

ウ さらに、周辺市町村において地域マネジメントの組織が一定の水準をもって整備されることによって、中心市による圏域全体のマネジメントをより円滑に進めることが可能となる。

なお、地域政策については、国が取り組むべきものか、農林水産省が関与すべきかという点をよく検討すべきとの意見が出されている。

(3) 中山間地域等直接支払いなどの意義と今後のあり方

① 中山間地域等直接支払いの効果や実施状況の検証

中山間地域等直接支払制度については、中山間地域における農用地の保全に着目した生産条件の不利補正策として大きな成果を挙げているが、中山間地域では平場に比べ高齢化の進行が著しく、今後ともその進行が不可避である。このような中で、このまま何らの対策も講じなければ、将来において農業生産活動が困難と考える高齢農家の多くが協定から離脱していくことが懸念される。

このため、本制度の今後のあり方については、高齢化の進行等の課題についての中山間地域等総合対策検討会における実施状況の検証等を踏まえ、検討を進める。

また、農地・水・環境保全向上対策については、活動地域における地域資源の適切な保全やコミュニティ活動の活性化などの効果を検証しつつ、農村地域マネジメントの今後の展開を踏まえ、平成 24 年度からの次期対策について検討を進める。

② 農地面積の狭小な地域における施策の効果の検証

特に、山あいの農地面積の狭小な地域における直接支払い等の効果の検証を行う。その際、新たな住民サービス提供、地域資源活用ビジネス、里地里山等での環境保全等の取組を行う地域マネジメント法人に対する支援の検討を進める。

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、様々な形態での連携が考えられ、それぞれに即した連携の強化策が必要である。

また、その際、連携を推進する施策については、既存の関係者間だけでなく、幅広い関係者の参加を得て実施される枠組みとすることが重要である。

今後、食品産業や農業などの供給側が、エンドユーザーである消費者や国民のニーズ・期待に応え、食の安全性や品質の確保、環境問題といった今日的課題に対応していくには、事業者が個々に対応するのではなく、フードチェーン全体で情報を共有しながら相互に連携し、協働して取り組む必要がある。また、従来、農林水産業者と食品事業者に限られていた連携の枠を幅広い事業者等の参加が得られるものに見直すことも必要である。

新たな連携を進めるに当たっては、新たな技術やノウハウ等との融合による「地域イノベーション」を誘発するものとする必要がある。このため、従来の連携の概念を抜本的に見直し、①連携主体については、農林漁業者や食品企業以外の民間企業、研究機関、法務等の専門家等の参画を図るなど新たな業種・業界との協同を進め、②視点・素材については、フードチェーン全体で情報を共有し、人・モノ・カネ・技術などの融合的な活用を図り、③成果・製品については、新素材、知財、サービス等の創造を進め、④手法として、学術的知識を有し、各種資源をマネジメントできるプロデューサー的人材の確保と配置、新たなビジネスモデルの検討、研究開発、実証のプランニング等を一体的に行う場の形成などに取り組むこととする。

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。当面、次のプロジェクトを重点的に進めるが、今後さらにこのようなプロジェクトを開拓、設定、推進する必要がある。

① 耕作放棄地解消プロジェクト（前掲 3 農地問題で記述）

② 緑と水の環境技術革命

(バイオマス新産業創出プロジェクト)

(アグリ・ヘルス産業開拓プロジェクト)

(未利用エネルギー活用プロジェクト)

ア 新たな食料資源産業の総合的戦略の策定

豊富な未利用バイオマスや太陽光、水力、風力等の自然エネルギーなど、農業・農山漁村に賦存する各種資源を活用した食料資源産業において、素材・エネルギー・医薬品などの新産業を創出するための総合的戦略となる基本方針を策定する。

具体的には、戦略的に取り組む分野及び技術を選定し、事業化に必要となる国の支援措置（予算、税制、金融措置等）を明記するとともに、新産業創出に向けた工程表を策定する。

併せて、素材産業やエネルギー産業、医薬品産業等農業以外の産業や、先端的研究を行っている研究機関、金融機関、関係府省などを構成員とする協議会を設置し、新産業創出に向けた取組を強力に支援する。

イ 新たな食料資源産業創出に向けた支援体制の整備

農業・農山漁村を基盤とした新産業を今後5年から10年で創出し、農業の活力を取り戻すため、新たな支援体制の構築に向け検討を進める。

具体的には、試行段階から実証段階に至るまでの取組を国が手厚く支援するとともに、異分野を含めた技術シーズの組合せにより新たな事業を創造するためのコーディネーター機能を強化することについて検討を進める。

ウ 民間企業の参入リスクの軽減

農業・農山漁村の有する未利用資源を活用した新産業創出に取り組む民間企業の参入リスクを軽減するため、関係府省とも連携し、新たな資金の確保や、今後5年から10年で産業化が図られるよう、必要経費の支援について検討を進める。

その際、農業・農山漁村の潜在力を活用して6兆円規模の新産業を創出することに鑑み、必要な資金規模について検討を進める。

さらに、量産・実用化段階において、規制の改廃や参入企業に対する金融・税制措置により民間企業の参入リスクを軽減することについて検討を進める。

併せて、原料となる農林水産物の質・量両面での安定供給を実現するための

仕組みの構築について検討を進める。

③ 農山漁村 I T活用総合化プロジェクト

近年、データの活用による管理分析農業や人工衛星活用による栽培管理、他産業との連携など新しいスタイルでの農業の取り組みが見られるが、こうした農業では、世界最高の情報通信基盤・技術（I T）が活用されており、今後、農業・農村において抜本的な普及拡大を進め、「省力」「売上」「便利」「元気」「安心」の効果を発現させて地域の活性化を図る必要がある。

このため、次のとおり、関係府省が連携して、農林水産業をはじめ農山漁村でのあらゆる分野で I Tの活用に取り組む地域を支援することについて検討を進める。

ア 推進基本方針の策定

農山漁村における I T活用を総合的に推進するため、関係府省が連携して、アクションプランとしての推進基本方針を策定する。

イ 地域の取組に対する支援措置及び支援体制の整備

I Tの活用を地域の取組として総合的に推進するため、農山漁村 I T活用総合化プロジェクト推進連絡会議（仮称）の開催、地域説明会を開催し各地域で I T総合活用を検討する場（地域協議会）の設置と地域協議会が描く総合活用プランへの支援など、情報通信基盤等に関する支援措置及び支援体制を関係府省が連携して整備する。

なお、総務省をはじめとする関係府省で構成される「農山漁村 I T活用総合化プロジェクト推進連絡会議（仮称）」の設立準備を進めており、第 1 回協議会を 7 月に開催する予定である。

また、農山漁村の現場で I T活用による地域の活性化が広まり深まるよう、今秋以降関係府省が連携して各地域で説明会を順次実施する。

④ 食品産業グリーンプロジェクト

フードチェーン全体で食料資源を無駄なく、効率よく使い切ることにより、環境との調和と食品産業の体質強化を同時に追求するため、①食品リサイクル・ループの構築や業種連携等による食品廃棄物発生抑制モデルの検討等の資源利用の最適化に向けたフードチェーン全体でのシステム構築、②新たな用途へのリサイクルに資する技術の改良・導入を進める。