

食料・農業・農村政策審議会
基本法検証部会
中間取りまとめ等について

令和 5 年 8 月 3 日

農林水産省

1 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会 中間とりまとめ（令和5年5月29日）

- 2022年9月29日、農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に対して、「食料、農業及び農村に係る基本的な政策の検証及び評価並びにこれらの政策の必要な見直しに関する基本的事項に関することについて、貴審議会の意見を求める。」と諮問。
- 現行基本法制定後の約20年間における農業構造の変遷や国際的な議論の進展等の情勢の変化、それを踏まえた政策の検証や今後20年程度を見据えた課題の整理、さらに、これらを踏まえて見直すべき基本理念や基本的な施策の方向性について、集中的に議論、2023年5月29日中間とりまとめ。

中間とりまとめ（抜粋）

第1部 食料・農業・農村施策全般

4 食料・農業・農村基本法制定後の情勢の変化と今後20年を見据えた課題

（7）農村における地域コミュニティの維持や農業インフラの機能確保

現行基本法は、農業者の所得向上とともに、都市より立ち遅れている農村の生活環境面の整備もあわせて推進していくことにより、農業者以外も含めた住民が農村に居住し、農業生産活動が継続的に行われていくという考えであった。しかしながら、農村の人口は今後急速に減少し、集落機能が維持できない地域も出てくることが見込まれており、これまで集落による共同活動により支えられてきた農業生産活動の継続性が懸念される状況となっている。

このため、地方自治体間の連携の促進、農業以外の産業との連携の強化、農村における生活利便性の向上等により、都市から農村への移住、都市と農村の二地域居住、地域内でのビジネスにおけるイノベーションの創造等によって農村と関係を持つ、いわゆる関係人口の増加により、農村コミュニティの集約的な維持を図っていくことが重要である。

一方、都市からの移住等は、農村の人口減少を完全に充足できるわけではなく、農村の人口減少は避けられない。各地域は、それぞれが置かれている状況等を踏まえ、地域の農業をどういう形でどう維持するのかを考える必要がある。その際、特に農村に一定の住民がいることを前提にこれまで地域で支えてきた末端の用排水路、農道等の農業インフラの保全管理等にどう対応するかを考える必要がある。

5 基本理念の見直しの方向

（4）農村への移住・関係人口の増加、地域コミュニティの維持、農業インフラの機能確保

地方自治体間の連携の促進、農業以外の産業との連携の強化、農村における生活利便性の向上等を通じて、都市から農村への移住、都市と農村の二地域居住、地域内でのビジネスにおけるイノベーションの創造等によって農村と関係を持つ、いわゆる関係人口の増加を実現することにより、地域のコミュニティ機能を集約的に維持する。また、農村人口の減少により集落機能の低下が懸念される地域においても農業生産活動が維持されるよう、用排水路等の生産基盤の適切な維持管理を図る。

第2部 分野別の主要施策

3 農村分野

(2)食料・農業・農村基本法制定後の情勢の変化と今後20年を見据えた課題

③ 集落の共同活動、末端の農業インフラの保全管理の困難化

末端の用排水路や農道等は、農業生産の基盤であるとともに、雨水排水や交通等生活の基盤ともなっており、その泥上げや草刈り等の保全管理作業については、農業者だけでなく農業者の地縁・血縁者を中心とした非農業者を含む地域住民が共同活動により担ってきた。

農村の人口減少に伴い、集落内の戸数・人口が減少し、集落の小規模化も進展している。集落が小規模化すると、農業用排水路や農地の保全、伝統的な祭・文化・芸能の保存等の集落活動の実施率が低下するという研究結果もあるが、2050年には「人口9人以下」の小規模集落が全集落の1割を超え、特に、山間農業地域では3割を超えることが見込まれている。このように集落規模の縮小が進む中、2050年には、人口9人以下になると想定される集落に存在する農地面積は約30万ha、その予備軍となり得る高齢化率50%以上の集落に存在する農地面積は約70万haに達すると推測されている。これらの農地を有する集落では、共同活動の実施率は更に低下し、農業生産や農村生活に大きな影響を与えることが懸念される。

このため、農村人口の減少によって、これまで集落による共同活動により保全管理していた末端の用排水路や農道等の農業インフラ機能の維持が困難となる問題は、食料安全保障に関わる深刻な課題となる。

今後も人口減少・高齢化が農村を中心に進行する状況において、地域の農業の持続性を確保していくためには、効率的かつ安定的な農業経営体とともに、兼業農家、自給的農家、農業者の地縁・血縁者等も含めた伝統的な地域コミュニティによる共同活動を、可能な範囲で継続していくことが重要である。

また、人口減少により、従来の地域コミュニティによる共同活動が困難となる地域では、他地域から移住し、農業生産活動に取り組みつつ、農業以外の事業にも取り組む者、地域資源の保全・活用や地域コミュニティの維持に資する取組を行う者等、多様な形で農に関わる者を確保することも必要である。

特に、末端の農業インフラの保全管理を持続的に行之い得るか否かは、食料の安定供給に関わる問題であり、食料安全保障上のリスクである。また、その地域で営農を継続する農業者の経営にも直結する問題でもあることから、農業者の減少、農地所有者（土地持ち非農家）の不在村化や代替わりが進行し、これまでの共同活動が困難となるなどのリスクを踏まえ、各地域において管理の在り方を明確にしつつ、農業インフラの保全管理コストの低減を図るなどして、その機能を維持していく必要がある。

(3)農村施策の見直しの方向

① 人口減少下における末端の農業インフラの保全管理

末端の用排水路、農道等については、草刈りや泥上げ等の共同活動を通じた保全管理を継続するため、集落内の非農業者・非農業団体の参画促進等を引き続き実施することが重要である。

一方、農業生産を継続する意向があるものの、集落の小規模化に伴い、集落内で末端施設の保全管理を担う人員を確保することが困難となり、農業生産自体の継続が困難となる地域が増加していくことが懸念される。このため、このような地域では、市町村の関与の下、農地の農業上の利用や粗放的管理、林地化といった最適な土地利用の姿を明確にした上で、開水路の管路化、畦畔の拡幅、法面の被覆等による作業の省力化やICT導入やDXの取組等による作業の効率化、施設の集約・再編を推進する。あわせて、集落間の連携、共同活動への非農業者・非農業団体の参画促進、土地改良区による作業確保等、継続的な保全管理に向けた施策を講ずる。

現行基本法制定後の約20年における情勢の変化

● 国際的な食料需要の増加と食料生産・供給の不安定化

- ・ 世界人口：約60億人(1999年)→80億人を突破(2022年)
- ・ 異常気象の頻発に起因する生産の不安定化、穀物価格の高騰

● 食料・農業をめぐる国際的な議論の進展

- ・ 食料安全保障に関する国際的な議論：
「全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分で安全かつ栄養ある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能」(FAO食料サミットにおける定義)
- ・ SDGs(持続可能な開発目標)(2015年)等、環境や人権等の持続可能性に配慮した農業・食品産業に関する議論の進展

● 国際的な経済力の変化と我が国の経済的地位の低下

- ・ 我が国GDP：世界2位(1999年)→世界3位(2020年)
1人当たりGDP：世界9位(1999年)→世界13位(2020年)
- ・ 輸入国としての影響力の低下：
純輸入額1位 1998年日本(40%)→2021年中国(29%)
- ・ 経済的理由による食品アクセスの問題(低所得者層の増加)
- ・ 価格形成機能の問題(20年以上にわたるデフレ下で安売りの常態化、サプライチェーン全体を通じて食品価格を上げることが敬遠する意識)

● 我が国の人口減少・高齢化に伴う国内市場の縮小

- ・ 我が国人口：2008年をピークに減少、高齢化率29%(2020年)
- ・ 食料を届ける力の減退(2024年問題、トラックドライバー不足、スーパー等の閉店による買い物困難者等の増加)
- ・ 国内の食市場の縮小
- ・ 国際的な食市場の拡大、我が国農林水産物・食品の輸出の拡大(3,402億円(2003年)→1兆4,148億円(2022年))

● 農業者の減少と生産性を高める技術革新

- ・ 基幹的農業従事者：
・ 240万人(2000年)→123万人(2022年)
・ 60歳未満層が約2割(約25万人)(2022年)
- ・ 農業法人を中心とした大規模な農業経営の増加
- ・ スマート農業・農業DXによる生産性向上

● 農村人口の減少、集落の縮小による農業を支える力の減退

- ・ 都市に先駆けた人口減少・過疎化の進展
- ・ 集落機能を維持できない9戸以下の集落の増加

今後20年を見据えた予期される課題

● 平時における食料安全保障

- ・ 気候変動等による食料生産の不安定化(輸入リスク)
- ・ 質・量的に十分な食料を確保できない国民の増加

● 国内市場の一層の縮小

- ・ 縮小する国内市場向け投資の減少

● 持続性に関する国際ルール強化

- ・ 環境・人権に配慮しない食品の市場からの排除

● 農業従事者の急速な減少

- ・ 少数の経営体で食料生産を行う必要
- ・ 雇用労働力は全産業で取り合い

● 農村人口の減少による集落機能の一層の低下

- ・ 自然減による農村人口の急減
- ・ 集落の共同活動による末端インフラ管理の困難化

今後20年の変化を見据え、現行基本法の基本理念や主要施策等を見直し

1 基本理念

(1) 国民一人一人の食料安全保障の確立

国民の視点に立って、食料安全保障を、不測時に限らず「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義し、平時から食料安全保障の達成を図る。

① 食料の安定供給のための総合的な取組

国内農業生産の増大を基本としつつ、輸入の安定確保や備蓄の有効活用等も一層重視

② 全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善

買い物困難者等の解消に向けて地域の食品製造、流通、小売事業者による供給体制の整備、経済的理由により十分な食料を入手できない者を支えるフードバンク等の活動への支援等

③ 海外市場も視野に入れた産業への転換

農業・食品産業の食料供給機能の維持強化を図るために海外市場も視野に入れた産業に転換

④ 適正な価格形成に向けた仕組みの構築

消費者や実需者のニーズに応じて生産された農産物について、市場における適正な価格形成を実現し、生産者、加工・流通事業者、小売事業者、消費者等からなる持続可能な食料システムを構築

(2) 環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換

食料供給以外の、正の多面的機能の適切かつ十分な発揮を図るとともに、農業生産活動に伴う環境負荷等のマイナスの影響を最小限化する観点から、気候変動や海外の環境等の規制に対応しつつ、食料を安定的に供給できるよう、環境負荷や人権等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換を目指す。

(3) 食料の安定供給を担う生産性の高い農業経営の育成・確保

離農する経営の農地の受け皿となる経営体や、付加価値向上を目指す経営体が食料供給の大宗を担うことが想定されることを踏まえ、農地バンクの活用や基盤整備の推進による農地の集積・集約化に加え、これらの農業経営の経営基盤の強化を図るとともに、スマート農業をはじめとした新技術や新品種の導入を通じた生産性の向上を実現する。

(4) 農村への移住・関係人口の増加、地域コミュニティの維持、農業インフラの機能確保

都市から農村への移住、関係人口の増加により、地域のコミュニティ機能を集約的に維持する。また、人口の減少により集落機能の低下が懸念される地域においても農業生産活動が維持されるよう、用排水路等の生産基盤の適切な維持管理を図る。

2 食料に関する基本的施策

- **食料安全保障の定義を見直し、国民一人一人に食料を届けるための食料システムを構築**
- **食品アクセス**
幹線物流の効率化やラストワンマイル物流による届ける力の強化、フードバンクやこども食堂等の活動支援 等
- **適正な価格形成**
適正な価格形成に向けた食料システム全体での仕組みの構築、消費者や事業者等の理解醸成 等
- **食品産業の持続的な発展**
・原料調達の多角化、国産原料の利用促進等による持続性配慮、
・輸出拡大、事業継承の円滑化による食品産業の持続的な発展 等
- **バリューチェーンの創出、新たな需要の開拓**
バイオテクノロジーやデジタル技術等の活用による新需要の開拓 等
- **食料消費施策・食品安全**
リスク分析等を踏まえた食品安全施策、食品表示の見直し、食育の推進 等
- **輸出施策**
輸出産地の形成等による供給力向上、品目団体や海外拠点の活用による市場開拓、規格・基準の国際的なルールとの整合性 等
- **輸入施策**
安定輸入のための輸入先国への投資拡大、輸入先国との政府間・民間事業者間の枠組み作り、海外の情報収集 等
- **備蓄施策** 民間在庫や海外での保管等を総合的に考慮した備蓄
- **世界の食料安全保障強化の観点からの国際協力の推進**

4 農村に関する基本的施策

- **農村人口が減少する中で集落による農業を下支えする機能を集約的に維持**
- **末端の農業インフラの保全管理**
共同活動への非農業者の参画促進、開水路の管路化やICT導入等による作業の省力化・効率化 等
- **農村におけるビジネスの創出**
農山漁村発イノベーションの推進、移住・定住の促進、情報基盤の整備 等
- **都市と農村の交流、農的関係人口の増加**
二地域居住や農泊の推進による関係人口の増加、農村RMOの育成 等
- **多様な人材の活用による農村の機能の確保**
・農地の集積・集約化を進め、副業的経営体など多様な農業人材が農地の保全・管理を適正に行う、
・集落内外の非農業者やNPO法人等の集落活動への参画、
・集落外からの新規参入による農地利用や集落活動への参画 等
- **中山間地域における農業の継続**
・中山間地域等直接支払の引き続きの推進、
・営農を継続できない農地は、粗放的管理や林地化 等
- **鳥獣被害の防止** 人材育成、新技術の活用、ジビエ活用 等

3 農業に関する基本的施策

- **今日的な情勢での効率的かつ安定的な農業経営の位置付け：**
〔・離農する経営の農地の受け皿となる経営体や付加価値向上を目指す経営体を育成・確保し、農業従事者が減少する中で食料を安定的に供給〕
- **個人経営の経営発展の支援** 第三者も含めた円滑な継承による個人経営の経営発展 等
- **農業法人の経営基盤の強化等**
法人の経営管理能力の向上により離農の受け皿となる法人の持続的な経営を実現 等
- **多様な農業人材の位置付け**
地域の話合いを基に、離農する経営の農地の受け皿となる経営体や付加価値向上を目指す経営体への農地の集積・集約化を進め、副業的経営体など多様な農業人材が農地の保全・管理を適正に行う 等
- **農地の確保及び適正・有効利用** 農地の集積・集約化 等
- **需要に応じた生産** 小麦、大豆、加工・業務用野菜、飼料作物、米粉用米等の生産の拡大、水田の畑地化・汎用化 等
- **農業生産基盤の維持管理の効率化・高度化**
施設の集約・再編、省エネ化、ICT活用等の推進、土地改良区の運営基盤の強化 等
- **人材の育成・確保**
雇用労働力の確保のための労働環境の整備、スマート農業や環境負荷低減に対応するための教育の充実 等
- **スマート農業等の技術や品種の開発・普及、農業・食関連産業のDXによる生産性の向上**
スマート農業技術の開発・普及、農業支援サービス事業者の育成・活用 等
- **農福連携の推進、女性の参画促進、高齢農業者の活動促進**
- **知的財産の保護・活用の推進**
GI等を活用したブランド化、専門人材の育成・確保を通じた知的財産マネジメント能力の強化、育成者権管理機関の設立及び取組推進 等
- **経営安定対策の充実** 収入保険等のセーフティネットの普及・利用促進 等
- **災害や気候変動への対応強化** 技術や品種の開発・普及による適応策の充実、防災・減災対策 等
- **生産資材の国産化の推進等** 堆肥や下水汚泥資源の利用拡大、肥料価格急騰時の影響緩和対策 等
- **動植物防疫対策の強化** 水際対策の推進、飼養衛生管理や総合防除の徹底 等

5 環境に関する基本的施策

- **環境負荷低減を行う農業を主流化することによって、生態系サービスを最大限に発揮する**
- **みどりの食料システム法に基づいた取組を基本としつつ、フードチェーン全体で環境と調和のとれた食料システムの確立を進める**
- **持続可能な農業の主流化**
・各種支援の実施に当たっては、そのことが環境負荷低減の阻害要因にならないことを前提とする
・有機農業の拡大、温室効果ガス排出削減、生物多様性の保全に配慮した農業の推進 等
- **食料供給以外での持続可能性**
農地の林地化、国産バイオマス原料に関する取組、再エネによる発電・熱利用の推進 等
- **持続可能な食品産業**
環境や人権に配慮した原材料調達、食品ロス削減、納品期限等の商慣習の見直し 等
- **消費者の環境や持続可能性への理解醸成**
生産者の努力や工夫の見える化、行動変容の促進 等

6 基本計画・食料自給率

- **平時からの食料安全保障を実現する計画に見直し。**
- **現状の把握、課題の明確化、具体的施策、その施策の有効性を示すKPIの設定。**
- 食料自給率は、国内生産と消費に関する目標の一つとし、それに加え**新しい基本計画で整理される課題に適した数値目標等を設定。**

7 不測時の食料安全保障

- 不測時に関係省庁が連携して対応できるよう、**政府全体の意思決定を行う体制の在り方**を検討する。
- 不測時の食料の確保・配分に必要な**制約を伴う義務的措置**やそれに関連する**財政的な措置**等の必要性について検討する。

2 食料・農業・農村政策の新たな展開方向（令和5年6月）

- 食料・農業・農村基本法制定から20年以上が経過し、基本法制定当時等は、前提となる社会情勢や今後の見通し等が変化。基本法については、こうした状況を踏まえながら、将来に向かって持続可能で強固な食料供給基盤の確立が図られるよう、見直し。
- 本とりまとめは、基本法の見直しに当たり、特に基本的施策の追加又は見直しが必要となっている事項について、政策の方向性を整理したもの。

食料・農業・農村政策の新たな展開方向（抜粋）

[令和5年6月2日 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 決定]

I 基本的な考え方

③農業・農村、特に中山間地域について、急激な人口減少によって担い手を確保することが極めて困難となる中で、生産水準を維持・発展させ、地域コミュニティを維持するための政策を確立する。

II 政策の新たな展開方向

6 多面的機能の発揮

日本型直接支払については、農業・農村の人口減少等を見据えた上で、持続可能で強固な食料供給基盤の確立が図られるよう、まずは、

① 中山間地域等直接支払については、引き続き地域政策の柱として推進するとともに、農業生産活動の基盤である集落機能の再生・維持を図るため、農地保全やくらしを支える農村RMO等の活動を促進する仕組みを検討する。

② 多面的機能支払・環境保全型農業直接支払については、

ア) 草刈りや泥上げ等の集落の共同活動が困難となることに対応するため、市町村も関与して最適な土地利用の姿を明確にし、活動組織における非農業者・非農業団体の参画促進や、土地改良区による作業者確保等を図る仕組みを検討する。

イ) 先進的な環境負荷低減への移行期の取組を重点的に後押しするとともに、これらの取組を下支えする農地周りの雑草抑制等の共同活動を通じて面的な取組を促進する仕組みを検討する。

これらとともに、地域計画を始めとする人・農地関連施策やみどりの食料システム戦略との調和などを図る。

食料・農業・農村基本法の見直しの方向（「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」）

- 国際的な食料生産の不安定化、我が国の農業従事者の減少、農業をめぐる国際的な議論の変化を踏まえ、**平時からすべての国民の食料安全保障を確保するため、食料・農業・農村基本法を見直し**。この見直しの方向性について、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」で取りまとめ。

平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立

○ 食料安全保障の定義

食料安全保障を国民一人一人がいつでも食料を容易に入手可能な状態にすることと定義し、**平時からの食料安全保障を確保**。

○ 輸入リスクの軽減に向けた食料の安定供給の強化

小麦・大豆、加工・業務用野菜、米粉用米等の**国内農業生産の増大や飼料、肥料等の生産資材の確保**を図るとともに、輸入の安定確保や備蓄の有効活用等も重視。

○ 海外市場も視野に入れた産業に転換

輸出拡大により農業・食品産業の生産基盤を確保。

○ 適正な価格形成に向けた食料システムの構築

持続可能な食料システムの構築に向けて、できる品目から、生産から加工・流通・販売までの**各段階で適正な価格形成の実現**。

○ 全ての国民が健康的な食生活を送るための食品アクセスの改善

買い物弱者等や、経済的理由により十分な食料を入手できない者も健康な食生活が送れるよう**地域の食品事業者による供給体制を整備**。

環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換

○ 環境と調和のとれた食料システムの確立

- ・環境負荷低減等を行う**持続的な農業を主流化**。
- ・農業生産、加工、流通、小売を含む**食料システム全体でグリーン化**。

人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立

～急激な農業者の減少下で食料供給を行える農業の確立～

○ 人口減少下でも生産を維持する供給基盤の確立

- ・農村の人口が急減する中で、離農する経営体の農地の受け皿となる経営体等（担い手）の育成・確保。
- ・農業法人等の経営基盤の強化。
- ・地域の話合いを基に、担い手に加え、**多様な農業人材も参加して地域の農地を保全・管理し、持続的な生産につなげる**。

○ スマート農業などによる生産性の向上

- ・スマート技術の活用により生産性を向上し、食料供給を確保。
- ・農業経営体を経営・技術等でサポートするサービス事業体の育成・確保。

○ 家畜伝染病・病害虫、防災・減災等への対応強化、知的財産の保護等

～農村人口減少の中での農村集落機能の維持～

○ 農村コミュニティの維持

- ・イノベーションによるビジネス創出や**情報基盤整備等**により都市から農村への移住、関係人口の増加等を図る。

○ 農村インフラの機能確保

- ・集落機能の低下が懸念される地域においても、**農業生産に不可欠な農業水利施設等の維持管理**を図る。