

# 特 集

## ～新たな農政への大転換～



(代かき作業)



(育苗ハウス)

「食料の安定供給の確保」、「多面的機能の十分な発揮」、「農業の持続的発展」、「農村の振興」という基本理念を掲げた食料・農業・農村基本法が制定されて10年が経過しました。この間、様々な取組により一定の成果は現れているものの、食料自給率の低迷、消費者の食に対する信頼の低下、農業所得、農業者や農地の減少、農村の活力低下等、農業・農村は厳しい状況におかれています。

平成22年（2010年）3月には、これまでの反省に立ち、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内容とした新たな食料・農業・農村基本計画が策定されました。

このような経緯を踏まえ、本特集では、食料・農業・農村基本法制定以降、食料・農業・農村分野においてこれまで講じられた主な施策や動向を紹介するとともに、農政を大転換する新たな基本計画の主な内容等を記述しています。

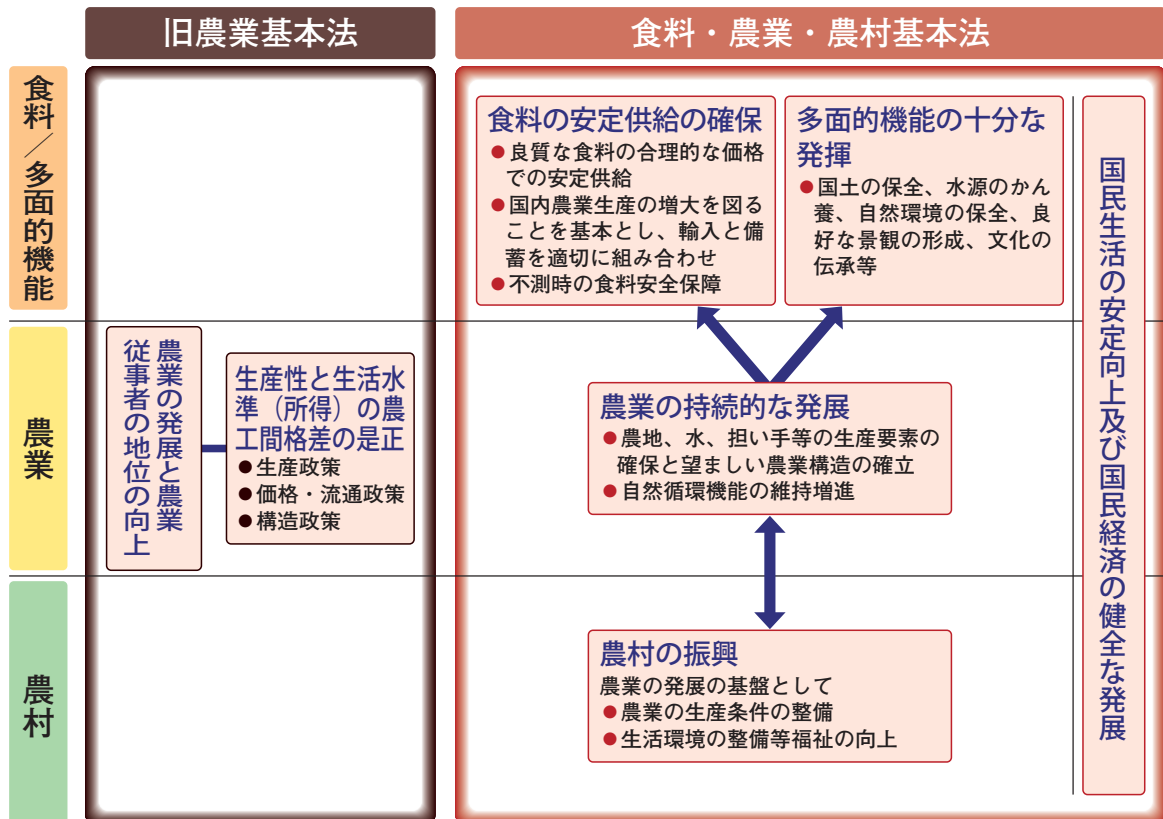
また、トピックスとして、戸別所得補償制度の本格導入に向け、平成22年度（2010年度）に戸別所得補償モデル対策が導入されたことも紹介しています。

(1)

これまでの食料・農業・農村施策

- 食料自給率の低下、農業者の高齢化・農地面積の減少、農村の活力低下が進むなど、食料・農業・農村をめぐる状況が大きく変化してきたことから、平成11年（1999年）7月、「農業基本法」が見直され、「食料・農業・農村基本法」が制定。
  - 新基本法では、「食料の安定供給の確保」、「多面的機能の十分な発揮」、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」の4つの基本理念が掲げられ、食料・農業・農村分野において講じていくべき政策体系が明らかにされているところ。
  - 具体的には、
    - ・ 食料分野では、「良質な食料を合理的な価格で安定的に供給する」、「食料の安定供給については、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行う」、「不測の事態においても食料の供給の確保が図られなければならない」
    - ・ 農業分野では、「必要な農地、農業用水、担い手等を確保し望ましい農業構造を確立する」
    - ・ 農村分野では、「農業の生産条件の整備、生活環境の整備その他の福祉の向上により、農村の振興を図る」
- 等とされているところ。

特一 1 農業基本法から食料・農業・農村基本法へ



資料：農林水産省作成

- 新基本法に基づく最初の「食料・農業・農村基本計画」が、平成12年（2000年）3月に策定され、食料消費に関する施策、望ましい農業構造の確立のための施策、中山間地域等の振興に関する施策等の推進に重点。また、食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるとしつつも、平成22年度（2010年度）の食料自給率目標を供給熱量ベースで45%と設定。
- 平成17年（2005年）3月に策定された基本計画では、
  - ・ 食の安全の確保に対する高い関心に対応してリスク管理を実施
  - ・ 品目別の価格・経営安定対策から地域農業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行
  - ・ 望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革
  - ・ 環境保全を重視した施策の一層の推進と農地・水等の地域資源の保全のための政策等の確立
 を目指すとされたところ。  
 また、平成27年度（2015年度）の食料自給率目標を供給熱量ベースで45%、生産額ベースで76%と設定。
- これら2つの基本計画に基づき、食の安全確保、担い手・農地対策、新たな米政策、中山間地域対策等の施策を実施するなど各分野で様々な改革努力。

## 特一 2 過去2回の食料・農業・農村基本計画の主な内容

	基本計画（平成12年（2000年）3月）	基本計画（平成17年（2005年）3月）
食料自給率の目標	供給熱量ベース食料自給率 45% （2010年度）	供給熱量ベース食料自給率 45%（2015年度） 生産額ベース食料自給率 76%（2015年度）
講ずべき施策		
食料の安定供給の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食料消費に関する施策</li> <li>・ 不測時における食料安全保障</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食の安全と消費者の信頼の確保</li> <li>・ 望ましい食生活の実現に向けた食育の推進</li> <li>・ 地産地消の推進</li> <li>・ 食料の輸入の安定確保と不測時における食料安全保障</li> </ul>
農業の持続的な発展	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 望ましい農業構造の確立</li> <li>・ 技術の開発及び普及</li> <li>・ 農産物の価格の形成と農業経営の安定</li> <li>・ 自然循環機能の維持増進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保</li> <li>・ 人材の育成・確保等</li> <li>・ 農地の有効利用の促進</li> <li>・ 経営安定対策の確立</li> <li>・ 多様な経営発展の取組の推進</li> <li>・ 農業と食品産業の連携の促進</li> <li>・ 農産物・食品の輸出の促進</li> <li>・ 経営発展の基礎となる条件の整備</li> <li>・ 農業生産の基盤の整備</li> <li>・ 農業生産環境施策の導入</li> <li>・ バイオマス資源の利活用</li> </ul>
農村の振興	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農村の総合的な振興</li> <li>・ 中山間地域等の振興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資源保全施策の構築</li> <li>・ 農村経済の活性化</li> <li>・ 都市と農村の共生・対流</li> <li>・ 快適で安全な農村の暮らしの実現</li> </ul>

資料：農林水産省作成

### 特－3 平成12（2000）～平成16年度（2004年度）の主な施策

		平成12年度（2000年度）	平成13年度（2001年度）
一 般		合併特例債の措置（00年4月～05年3月） （市町村の合併の特例に関する法律改正）	米国同時多発テロ事件（01年9月） いわゆる「骨太の方針」の決定（01年6月） BSE感染牛発生（01年9月）
農政全般		食料・農業・農村基本法（99年7月） 食料・農業・農村基本計画（00年3月）	
食料の安定供給の確保	食の安全・信頼確保	生鮮食品の原産地表示の義務化（00年7月）	加工食品の原材料名等の表示の義務化（01年4月） 遺伝子組換え食品の表示等の義務化（01年4月）
	食生活	食生活指針（00年3月）	
	食品産業	容器包装リサイクル法（00年4月）	食品リサイクル法（01年5月）
	国際	WTO農業交渉開始（00年3月） WTO農業交渉日本提案提出（00年12月） ねぎ等にかかるセーフガード政府調査開始（00年12月）	WTOドーハ・ラウンド交渉開始（01年11月）
農業の持続的発展	農業構造・経営	農業構造の展望（00年3月）	
	農地		農地法改正（01年3月） ・農業生産法人の一形態として株式会社形態の導入
	農業生産・主要食糧		
	バイオマス		
農村の振興		中山間地域等直接支払制度（00年度～）	農業及び森林の多面的機能の評価について日本学術会議答申（01年11月）

### 特－4 平成17（2005）～平成21年度（2009年度）の主な施策

		平成17年度（2005年度）	平成18年度（2006年度）
一 般		愛知万博「愛・地球博」（05年3～9月）	合計特殊出生率（1.25）、過去最低を記録（06年） 65歳以上の人口比率が20.1%で世界最高（06年） 総人口が戦後初の減少（06年）
農政全般		21世紀新農政の推進について（05年4月）	21世紀新農政2006（06年4月）
食料の安定供給の確保	食の安全・信頼確保	リスク管理の標準手順書の作成（05年8月） JAS法改正（06年3月） ・登録認定機関を民間に移行	残留農薬等のポジティブリスト制度（06年5月）
	食生活	食育基本法（05年7月） 食事バランスガイド（05年6月）	食育推進基本計画（06年3月）
	食品産業		
	国際	メキシコとのEPA発効（05年4月）	マレーシアとのEPA発効（06年7月）
農業の持続的発展	農業構造・経営	経営所得安定対策等大綱（05年10月）	品目横断的経営安定対策（06年）
	農地	リース特区全国展開（05年9月）	
	農業生産・主要食糧		有機農業の推進に関する法律（06年12月）
	バイオマス	バイオマス・ニッポン総合戦略（06年3月）	国産バイオ燃料の大幅な生産拡大に向けた工程表（07年2月）
農村の振興			

(つづき)

平成14年度 (2002年度)	平成15年度 (2003年度)	平成16年度 (2004年度)
構造改革特別区域法公布 (02年12月)	北米、豪州等で干ばつ (03年) 新型肺炎SARS中国・台湾中心に猛威 (03年)	新紙幣発行 (04年11月)
食と農の再生プラン (02年4月)		食料・農業・農村基本計画 (05年3月)
JAS法改正 (02年7月) ・違反業者名公表の迅速化、罰則強化 農業取締法改正 (03年3月)	農業取締法改正 (03年7月) 牛の個体識別を義務付ける法律 (03年12月) 食の安全・安心のための政策大綱 (03年6月) 食品安全基本法 (03年7月)	農業取締法改正 (04年6月)
		卸売市場法改正 (04年6月)
シンガポールとのEPA発効 (02年11月)	カンクンWTO閣僚会議 (03年9月)	WTO交渉枠組み合意 (04年7月)
		農業構造の展望 (05年3月)
	リース方式による株式会社等の農業参入 (構造改革特別区域法施行) (03年4月)	
米政策改革大綱 (02年12月)		食糧法改正 (04年4月) ・計画流通制度の廃止、生産調整等の見直し等
バイオマス・ニッポン総合戦略 (02年12月)		京都議定書発効 (05年2月)
	都市と農山漁村の共生・対流推進会議 (オーライ!ニッポン会議) 設立 (03年6月)	

(つづき)

平成19年度 (2007年度)	平成20年度 (2008年度)	平成21年度 (2009年度)
米国のサブプライムローン問題 (07年)	リーマンショック (08年) 世界的な金融危機 (08年)	新型インフルエンザの世界的流行 (09年)
団塊の世代が徐々に定年退職 (07年)	事故米穀の不正規流通問題の発覚 (08年9月)	
		食料・農業・農村基本計画 (10年3月)
21世紀新農政2007 (07年4月)	21世紀新農政2008 (08年5月)	米関連3法(米粉・エサ米法、米トレーサビリティ法、改正食糧法) 成立 (09年4月) JAS法改正 (09年5月) ・原産地虚偽表示食品の販売者に対する直罰規定
食品リサイクル法改正 (07年12月)	容器包装リサイクル法改正 (08年4月)	卸売手数料の自由化 (09年4月)
チリとのEPA発効 (07年9月)	WTO非公式閣僚会合 (08年7月) インドネシアとのEPA、ブルネイとのEPA発効 (08年7月)	WTO公式閣僚会議 (09年11月) スイスとのEPA発効 (09年9月)
タイとのEPA発効 (07年11月)	ASEANとのEPA、フィリピンとのEPA発効 (08年12月)	ベトナムとのEPA発効 (09年10月)
水田・畑作経営所得安定対策 (07年)	農地改革プラン (08年12月)	農地法等の一部を改正する法律 (09年12月)
米緊急対策 (07年10月)		
農山漁村活性化法 (07年8月) 農地・水・環境保全向上対策 (07年度～)	農工商等連携促進法 (08年7月) 子ども農山漁村交流プロジェクト (08年度～)	



- しかしながら、食料・農業・農村分野の現状は厳しく、前基本計画で掲げた目標に大きく及ばない状況。
- 供給熱量ベースの食料自給率は、
  - ・ 食生活が大きく変化し、国内で自給可能な米の消費が減少する一方、国内生産では供給困難なとうもろこし等の飼料穀物を必要とする畜産物や、大豆やなたね等の油糧種子を使用する油脂類の消費が増加したこと
  - ・ 農産物価格の低下や農業所得の減少を主な要因として、基幹的農業従事者数、耕地面積が大きく減少し、耕地利用率も低下するなど、国内の食料供給力がぜい弱化したこと等から、前基本計画で平成27年度（2015年度）の目標を45%としたものの、近年40%程度で推移。生産額ベースの食料自給率も低下傾向で推移。

### 特-5 食料・農業・農村関係主要指標の推移

			昭和40年	50	60	平成2年	7	12	17	21	27 (前基本計画の目標)	
			1965年	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2015	
自給率	食料自給率（供給熱量ベース）	%	73	54	53	48	43	40	40	* 41	45	
	（生産額ベース）	%	86	83	82	75	74	71	69	* 65	76	
	飼料自給率	%	55	34	27	26	26	26	25	* 26	35	
食料消費・食生活等	供給純食料 （1人1年 当たり）	米	kg	111.7	88.0	74.6	70.0	67.8	64.6	61.4	* 59.0	—
		小麦	kg	29.0	31.5	31.7	31.7	32.8	32.6	31.7	* 31.1	—
		野菜	kg	108.1	110.7	111.7	108.4	106.2	102.4	96.3	* 94.2	—
		果実	kg	28.5	42.5	38.2	38.8	42.2	41.5	43.1	* 40.1	—
		肉類	kg	9.2	17.9	22.9	26.0	28.5	28.8	28.5	* 28.5	—
		牛乳・乳製品	kg	37.5	53.6	70.6	83.2	91.2	94.2	91.8	* 86.3	—
		魚介類	kg	28.1	34.9	35.3	37.5	39.3	37.2	34.6	* 31.5	—
		油脂類	kg	6.3	10.9	14.0	14.2	14.6	15.1	14.6	* 13.9	—
	脂質割合（供給熱量ベース）	%	16.2	22.8	26.1	27.2	28.1	28.7	29.0	* 28.8	—	
	朝食欠食率	（20歳代男性）	%	—	15.5	23.5	25.5	30.8	30.5	33.1	* 30.0	—
（20歳代女性）		%	—	11.7	14.7	14.3	18.2	16.3	23.5	* 26.2	—	

資料：農林水産省「食料需給表」、厚生労働省「国民健康・栄養調査」（2005年、2008年）、「国民栄養調査」（1975～2000年）

注：1) 食料自給率、供給純食料、脂質割合については、年度ベースの数値

2) \*は平成20年（2008年）の数値

3) 平成27年（2015年）の目標値については、「食料・農業・農村基本計画」（平成17年（2005年）3月）において示されたもの

- 農業生産額は、平成2年度（1990年度）をピークに米を中心に減少傾向。農業所得（農業純生産）も、平成19年度（2007年度）には平成2年度（1990年度）から半減。
- 販売農家数は、長期的に減少を続け、平成21年（2009年）は170万戸。主業農家数も35万戸にまで減少。基幹的農業従事者数は191万人に減少し、65歳以上の者の占める割合が6割。新規就農者数はこの10年は6万～8万人、そのうち39歳以下の新規就農者は1万2千～1万5千人で推移。
- 耕地面積は、昭和36年（1961年）をピークに長期的に減少し、平成21年（2009年）には461万ha。一方、耕作放棄地面積は年々増加するとともに、耕地利用率も大きく低下。
- 農村では、若年人口の都市への流出等により、人口減少と高齢化が進行。平成17年（2005年）には、総人口に占める農村人口の割合は34%まで低下し、農村における65歳以上の者の割合は24%まで上昇。近年は、景気の悪化を受け兼業機会も減少し、非常に厳しい状況。

特-6 食料・農業・農村関係主要指標の推移（つづき）

		昭和40年	50	60	平成2年	7	12	17	21	27	
		1965年	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2009	(前基本計画の目標) 2015	
生産額	農業生産額	兆円	3.5	10.1	13.7	13.7	12.3	10.6	9.9	*1 9.7	—
	農業純生産	兆円	2.0	5.1	6.0	6.1	5.1	4.0	3.6	*1 3.3	—
農家	販売農家数	万戸	—	—	331	297	265	234	196	170	—
	主業農家数	万戸	—	—	—	82	68	50	43	35	—
農業労働力	基幹的農業従事者数	万人	894	489	346	293	256	240	224	191	—
	(平均年齢)	歳	—	—	—	—	59.6	62.2	64.2	65.7	—
	(65歳以上の割合)	%	—	14.1	19.5	26.8	39.7	51.2	57.4	60.4	—
	新規就農者数	万人	17.6	10.4	9.4	1.6	4.8	7.7	7.9	*2 6.0	—
	(39歳以下の新規就農者数)	万人	—	—	2.1	0.4	0.8	1.2	1.2	*2 1.4	—
	集落営農	万組織	—	—	—	—	—	1.0	1.0	*3 1.4	—
	農業生産法人数	万法人	—	0.3	0.3	0.4	0.4	0.6	0.8	1.1	—
農地	耕地面積	万ha	600	557	538	524	504	483	469	461	450
	耕作放棄地面積	万ha	—	13.1	13.5	21.7	24.4	34.3	38.6	—	—
	耕地利用率	%	123.8	103.3	105.1	102.0	97.7	94.5	93.4	*2 92.2	105
農村	農村人口	万人	5,101	4,812	4,770	4,546	4,432	4,412	4,344	—	—
	(対総人口比)	%	52	43	39	37	35	35	34	—	—
	(65歳以上の割合)	%	8	10	13	15	18	21	24	—	—

資料：農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」、「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、「耕地及び作付面積統計」、農林水産省調べ、総務省「国勢調査」

注：1) 農業生産額、農業純生産については、年度ベースの数値

2) \*1は平成19年(2007年)の数値、\*2は平成20年(2008年)の数値、\*3は平成22年(2010年)の数値

3) 新規就農者数については、平成20年(2008年)は雇用就農者を含むため接続しない。

4) 農村人口については、昭和40年(1965年)の数値に沖縄は含まれていない。

5) 平成27年(2015年)の目標値については、「食料・農業・農村基本計画」(平成17年(2005年)3月)において示されたものの

## (2)

## 新たな食料・農業・農村基本計画

- 農業・農村のおかれている厳しい状況を放置すれば、食料自給率の向上や多面的機能の発揮が脅かされ、国民全体が不利益を被るおそれ。今後、意欲ある者の創意工夫を引き出し、農業・農村が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開くことができるよう、農政を大転換させ、「食」と「地域」の早急な再生を図る政策体系を再構築するため、平成22年（2010年）3月、新たな基本計画を策定。
- このような方針のもと、平成32年度（2020年度）の食料自給率目標を供給熱量ベースで50%（生産額ベースで70%）と設定するとともに、フードチェーンにおける取組（農業生産工程管理（GAP）、<sup>ギャップ</sup>危害分析・重要管理点（HACCP）、<sup>ハサップ</sup>トレーサビリティ）の拡大等の「食料の安定供給の確保に関する施策」、戸別所得補償制度の導入等の「農業の持続的な発展に関する施策」、農業・農村の6次産業化の推進等の「農村の振興に関する施策」等を明示。

### 新たな食料・農業・農村基本計画のポイント

- ▶ 国家の最も基本的な責務として食料の安定供給を確保
- ▶ 食料・農業・農村政策を国家戦略として位置付け
- ▶ 「国民全体で農業・農村を支える社会の創造」を明記

#### 過去の農政の検証を行い、新たな政策の対応方向を整理

- ・ 収益性が著しく悪化し、農業の再生産の確保が困難になっている状況を踏まえ、**再生産可能な経営を確保する政策への転換**
- ・ 需要が減少する用途の生産を抑制するなど、需要の変動への対応が十分でなかった政策から、**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**
- ・ 対象を一部の農業者に重点化して集中的に実施する政策から、**意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換**
- ・ 農地確保等に関する施策が十分な効果を得られなかったことなどを踏まえ、**優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立**
- ・ 地域の活力が一層低下している状況を踏まえ、関係府省連携の下、**活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化**
- ・ 自給率向上に向けた取組や、フードチェーン管理の取組の徹底等が求められている状況を踏まえ、「品質」や「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制に転換し、**安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立**

#### 【食料自給率】

- ・ 平成32年度の目標として供給熱量ベースで50%まで引き上げることを明記

#### 【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た食品の安全性向上やフードチェーンにおける取組（トレーサビリティ、GAP、HACCP）を拡大。「食品安全庁」について検討

#### 【農業経営の育成・確保】

- ・ 「戸別所得補償制度」の創設により、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するとともに、6次産業化の取組を後押しすること等により、競争力ある経営体を育成・確保

#### 【農業・農村の6次産業化】

- ・ 農林水産物、バイオマスなどの資源と産業を結びつけ、地域ビジネスの展開等を図る「農業・農村の6次産業化」を推進
- ・ 集落機能の維持と地域資源・環境の保全を推進し、農山漁村の将来像を明確化するため、関係府省が一体となって農山漁村活性化ビジョンを策定