

第2節 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

(1) 食料・農業・農村基本法が前提としていた状況の変化と新たな課題

(現行基本法制定以降、食料・農業・農村をめぐる内外の情勢は大きく変化)

現行基本法制定以降、食料・農業・農村をめぐる内外の情勢は大きく変化しました。その中には、政策の前提となる情勢が大きく変化したものや、政策の目的は変わらないものの目的の遂行についての考え方や実現手法が変化したもの等が見られ、その態様は多岐にわたっています。

特に令和4(2022)年2月に始まったロシアによるウクライナ侵略等により、世界の食料生産・供給は不安定化しており、食料安全保障をめぐる情勢は大きく変化しています。

また、現行基本法制定後、環境保全や持続可能性をめぐる国際的な議論は大きく進展し、農業や食品産業と持続可能性との考え方も大きく変化しています。

現行基本法の基本理念が前提としていた状況が大きく変わりつつあり、新たな課題も生じています。

(2) 平時における食料安全保障リスク

(世界情勢の変化により食料安全保障に係る地政学的リスクが高まり)

近年、新型コロナウイルス感染症のまん延、エネルギー価格の高騰、気候変動、紛争等による複合的リスクが顕在化しています。そのような中、ロシアによるウクライナ侵略等により、黒海経由の穀物輸出の停滞、国際的な小麦相場や肥料原料価格の高騰といった世界の食料供給を一層不安定化させる事態が発生し、これを契機として、地政学的リスクの高まりが世界の食料供給や国内外の物流に大きな影響を及ぼすことが改めて認識されました。

地政学的な情勢の不安定化は、輸入依存度の高い我が国の食料供給に深刻な影響を及ぼす可能性があります。



ウクライナ情勢をめぐり開催された
G7首脳会合(令和4(2022)年3月)

資料：首相官邸ホームページ

URL：https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202203/24g7.html

(食料安全保障に関する国際的な議論が進展)

FAO¹(国際連合食糧農業機関)は、世界規模で食料問題に関する議論が行われた平成8(1996)年の世界食料サミットにおいて、食料安全保障について「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、十分に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である」ことと定義

¹ Food and Agriculture Organization of the United Nationsの略

しました(図表 特2-1)。

図表 特2-1 FAOにおける食料安全保障の定義

【FAOにおける食料安全保障の定義】

食料安全保障は、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であるときに達成される。

【食料安全保障の四つの要素】

Food Availability(供給面)

適切な品質の食料が十分に供給されているか。

Utilization(利用面)

安全で栄養価の高い食料を摂取できるか。

Food Access(アクセス面)

栄養ある食料を入手するための合法的、政治的、経済的、社会的な権利を持ち得るか。

Stability(安定面)

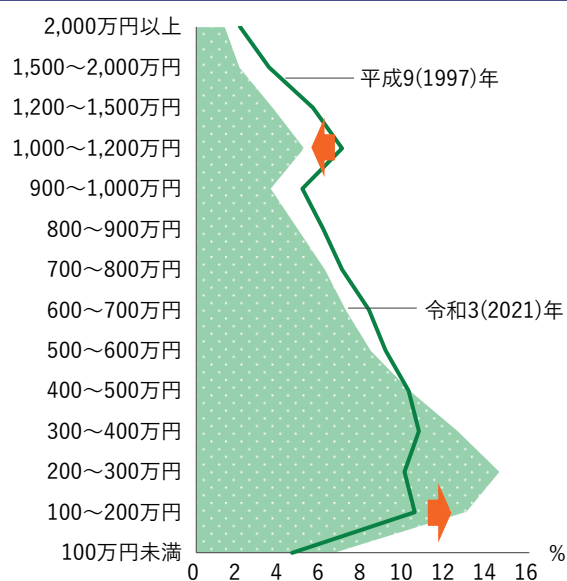
いつ何時でも適切な食料を入手できる安定性があるか。

資料：農林水産省作成

(経済的理由により十分な食料を入手できない人が増加)

厚生労働省の調査によると、所得金額階級別世帯数の相対度数分布について、平成9(1997)年と令和3(2021)年を比較すると、高所得世帯の減少のほか、200万円未満の世帯割合の増加が見られています(図表 特2-2)。このような状況の下、経済的理由により十分な食料を入手できない人が増加していることがわかります。

図表 特2-2 所得金額階級別世帯数の相対度数分布の変化



資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に農林水産省作成

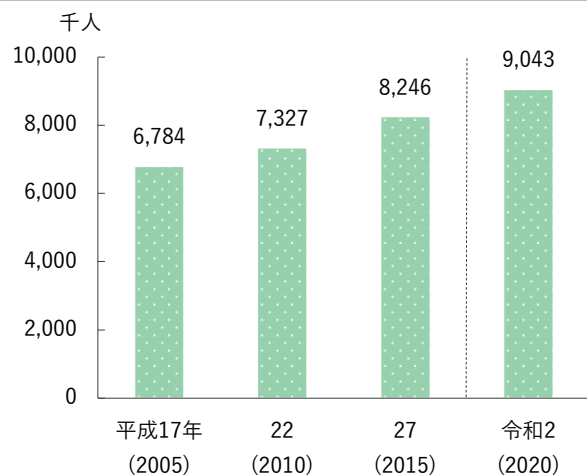
(食料を届ける力が減退)

農林水産物・食品の流通は約97%をトラック輸送に依存していますが、トラックドライバー不足が深刻化しています。このまま推移すると、令和12(2030)年には、トラックを含む自動車運転者の時間外労働の上限規制が適用される、いわゆる「物流の2024年問題¹」の影響と併せて輸送能力の約3割が不足する可能性もあるとの推計があり、食品流通に支障が生じる懸念が高まっています。

¹ トピックス2を参照

また、国内市場の縮小の影響は、特に過疎地で顕在化・深刻化しています。都市部と比べて生活環境の整備等が立ち遅れている中山間地等で人口減少・高齢化が先行して進むことから、小売業や物流等の採算が合わなくなり、スーパーマーケット等の閉店が進むこととなりました。この結果、高齢者等を中心に食品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる人、いわゆる「買い物困難者」が増加しています。令和6(2024)年2月に農林水産政策研究所が公表した調査によると、令和2(2020)年の食料品アクセス困難人口は全国で904万3千人と推計され、平成27(2015)年と比べ9.7%増加しました(図表特2-3)。食品アクセス²の問題は、当初は中山間地等の問題として認識されていましたが、今日では都市部でも発生し、全国的な問題となっています。

図表 特2-3 食料品アクセス困難人口



資料：農林水産政策研究所「食料品アクセス困難人口の推計結果」(令和6(2024)年2月公表)

注：1) 店舗まで直線距離で500m以上、かつ、65歳以上で自動車を利用できない人を「食料品アクセス困難人口」として推計

2) 店舗は、生鮮食料品小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー及びコンビニエンスストア。ただし、令和2(2020)年はドラッグストアを含む。

3) 令和2(2020)年は、食料品アクセス困難人口の推計方法が異なるため、平成27(2015)年以前とは連続しない。

(平時における食料安全保障リスクに対応する必要)

我が国では、1990年代以降、非正規雇用の増加等により、低所得者層が増加しつつあり、経済的理由により十分かつ健康的な食事がとれない人等に食品を提供するフードバンクの取組が広がりを見せています。一方、我が国のフードバンクは、米国等と比べても歴史が浅く、食品の提供機能の拡大に向けた組織基盤の強化が課題となっています。

また、産地から消費地まで農産物・食品を輸送する幹線物流の持続性確保が課題となっているほか、買い物困難者の増加等が課題となっています。

このように、平時において食品アクセスに困難を抱える国民が増加傾向にある中、平時から食料を確保し、全ての国民が入手できるようにするため、関係省庁・地方公共団体等が連携して対応する必要があります。

(3) 食料安定供給に係る輸入リスク

(新興国や途上国を中心に世界人口が増加)

平成11(1999)年当時に約60億人であった世界人口は、平成22(2010)年には約69億人、令和5(2023)年には80億1千万人、令和32(2050)年には約97億人になると推計されています(図表 特2-4)。

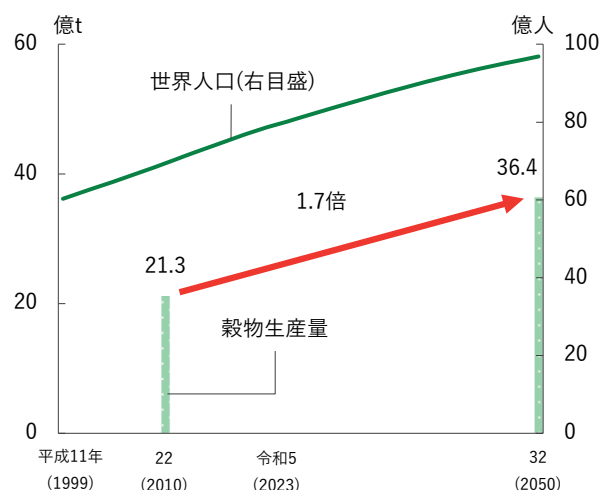
¹ 第1章第4節を参照

² 第1章第4節を参照

一方、平成22(2010)年に21億3千万tであった穀物生産量は、令和32(2050)年には36億4千万tになると推計されています。人口増加に対応し、世界の穀物生産量も増加していますが、自然条件に左右される農業の特性上、豊凶による生産量の変動によって、豊作時には膨大な在庫を抱え、不作時には価格が急騰する状況が繰り返されています。

また、令和4(2022)年2月に始まったロシアによるウクライナ侵略は、小麦等の主要生産国であるウクライナの輸出量の減少を招き、小麦の国際価格は同年3月に過去最高値となりました。これらの不安定さは、経済的に豊かな先進国・新興国、貧しい途上国の配分の問題を背景に、途上国の飢餓を始め、世界的な食料安全保障に大きな影響を及ぼしています。

図表 特2-4 世界人口と穀物生産量の見通し



資料：国際連合「World Population Prospects 2022」、農林水産省「2050年における世界の食料需給見通し」(令和元(2019)年9月公表)を基に農林水産省作成

注：世界人口は国際連合の推計値

(気候変動による異常気象の頻発に起因し、食料生産が不安定化)

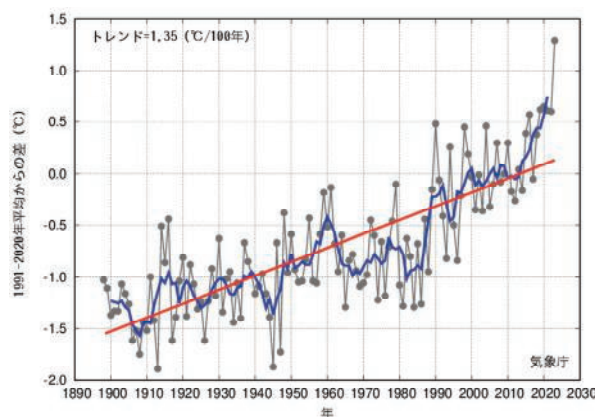
地球温暖化の影響により、高温、干ばつ、大規模な洪水等の異常気象が頻発し、2000年代に入ってから、毎年のように世界各地で局所的な不作が発生しています。

このような要因もあいまって、世界的な食料生産の不安定化が助長されており、穀物価格の高騰と暴落が繰り返されるようになっています。

食料や農業生産資材を輸入に依存している我が国では、中長期的に見て安定的な調達が困難になるリスクが高まるといった影響が顕在化しています。

例えば我が国の年平均気温は、過去100年当たりで1.35℃の割合で上昇しています(図表 特2-5)。農林水産業は気候変動の影響を受けやすく、高温による品質低下等が既に発生しています。

図表 特2-5 我が国の年平均気温偏差



資料：気象庁「日本の年平均気温偏差の経年変化(1898～2023年)」(令和6(2024)年1月公表)

注：黒の細線は、各年の平均気温の基準値からの偏差。青の太線は、偏差の5年移動平均値。赤の直線は、長期変化傾向。平均気温の基準値は、平成3(1991)～令和2(2020)年の平均値

(輸入国としての影響力が低下)

我が国では約30年にわたるデフレ経済下で経済成長が著しく鈍化したのに対し、世界的には中国やインド等の新興国の経済が急成長しました。その結果、令和2(2020)年時点で、我が国のGDP(国内総生産)は世界第3位を維持していますが、1人当たりGDPでは世界第

13位¹まで低下しており、今後我が国の経済的地位は更に低下することが予想されています。また、新興国等においては、食料のほか、肥料等の農業生産資材の需要が増加しているため、それらの輸入量も急増しています。

(フォーカス) 世界の穀物在庫量における中国の割合は突出して高い水準

令和6(2024)年3月末時点での米国農務省の推計によると、2023/24年度における中国の穀物等の輸入量の見通しは、とうもろこしが2,300万t、米が210万t、小麦が1,100万t、大豆が1億500万tとなっており、いずれの品目においても世界有数の輸入国となっています。

世界における中国の輸入量の割合(前後3か年平均)の変化を見ると、とうもろこし、米、小麦、大豆については、2002/03年度と比べて2022/23年度はいずれの品目においても上昇しています(図表1)。

また、2022/23年度末時点における世界の穀物在庫に占める中国の割合を見ると、とうもろこし68.3%、米60.2%、小麦51.2%、大豆31.7%となっており、突出して高い水準となっています(図表2)。

一方、我が国では長期にわたるデフレ経済下で経済成長が鈍化し、世界における輸入国としての地位は低下しています。近年では、中国が最大の純輸入国となっており、このような情勢の中で調達競争が激化し、いわゆる「買い負け」の懸念も生じています。

世界の穀物消費量が増加傾向で推移する中、今後とも中国の穀物需給の動向を注視していく必要があります。

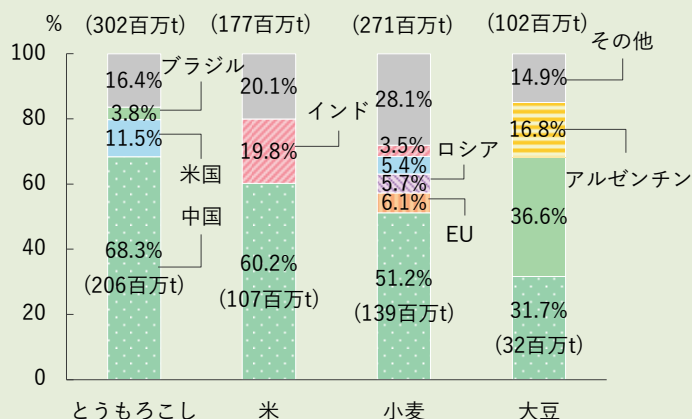
図表1 世界における中国の輸入量の割合

品目	2002/03年度	2022/23年度
とうもろこし	0.03%	11.6%
米	2.2%	7.8%
小麦	1.7%	5.4%
大豆	28.5%	60.7%

資料：米国農務省「PS&D」を基に農林水産省作成

注：令和6(2024)年3月末時点の数値

図表2 主な穀物等の国・地域別の期末在庫(2022/23年度)



資料：米国農務省「PS&D」を基に農林水産省作成

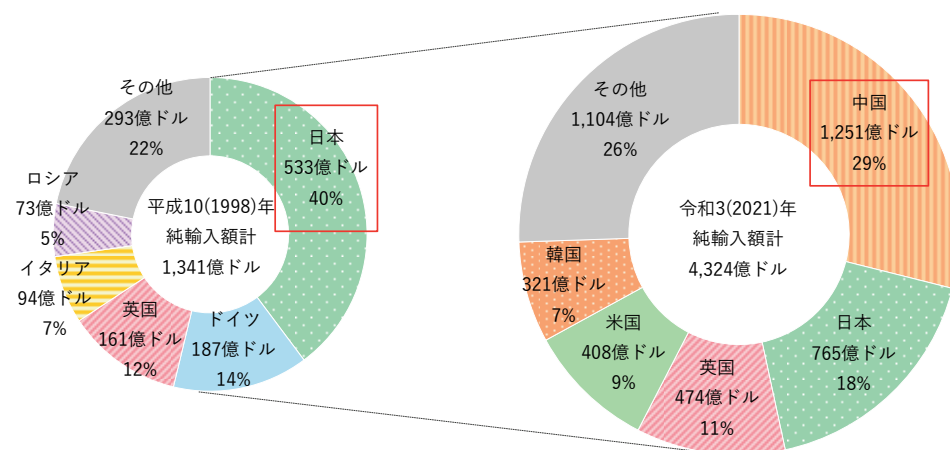
注：令和6(2024)年3月末時点の数値

このような状況の中、世界最大の農林水産物純輸入国は、平成10(1998)年には日本(シェア40%)でしたが、令和3(2021)年には中国(シェア29%)となっており、中国が食料貿易のプライスメーカーとなっています(図表 特2-6)。

我が国が輸入に大きく依存している穀物、油糧種子、肥料や飼料等の農業生産資材の調達競争が激化しており、世界中から必要な食料や農業生産資材を思うような条件で調達できない状況となってきています。

¹ 人口1千万人以上でGDP上位60か国・地域を対象とした場合の順位

図表 特2-6 農林水産物純輸入額の国・地域別割合



資料：S&P Global「Global Trade Atlas」を基に農林水産省作成

注：経済規模とデータ制約を考慮して対象とした41か国・地域のうち、純輸入額(輸入額－輸出額)がプラスとなった国・地域の純輸入額を集計したもの

(食料安定供給に係る輸入リスクに対応する必要)

世界的な食料需要が高まる一方、異常気象等による不作が頻発し、中国のような経済力のある食料の輸入大国が新たに現れる状況において、輸入価格は上昇し、安定的な輸入にも懸念が生じています。

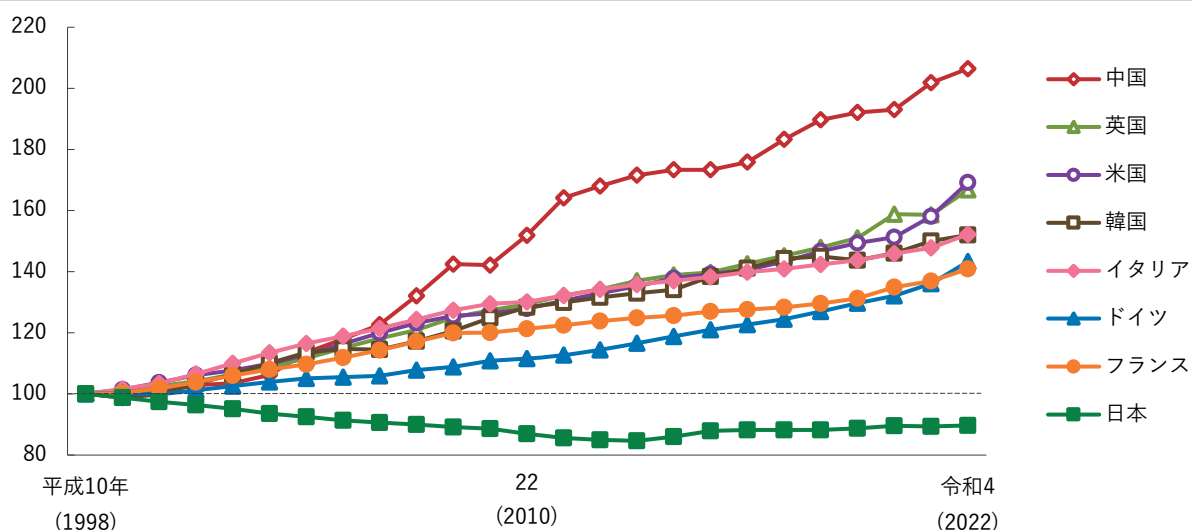
このため、輸入に依存する食料や農業生産資材においては、国内生産の拡大に一層取り組むとともに、輸入の安定化や備蓄の有効活用等にも取り組む必要があります。

(4) 合理的な価格の形成と需要に応じた生産

(価格形成機能の問題が顕在化)

GDPデフレーターは、平成10(1998)年以降、各国で上昇していますが、我が国では2000年代に低下し続けるなど、平成10(1998)年を下回る水準で推移しており、デフレ下に置かれています(図表 特2-7)。

図表 特2-7 主要国におけるGDPデフレーター(平成10(1998)年を100とする指数)



資料：世界銀行「経済に関するデータ」を基に農林水産省作成

注：GDPデフレーターとは、名目GDPを実質GDPで除して算出される、国内要因による物価動向を示す指標

約30年にわたるデフレ経済下で、国内の農産物・食品価格はほとんど上昇しないまま推移してきました。消費者も低価格の食料を求めるようになる中で、安売り競争が常態化し、サプライチェーン¹全体を通じて食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化されました。生産コストが増加しても価格を上げることができない問題が深刻化し、農産物や生産資材の価格が急騰した際にも製品価格に速やかに反映できず、事業継続にも関わる事態が生じています。

(合理的な価格の形成に向けた取組や需要に応じた生産を推進する必要)

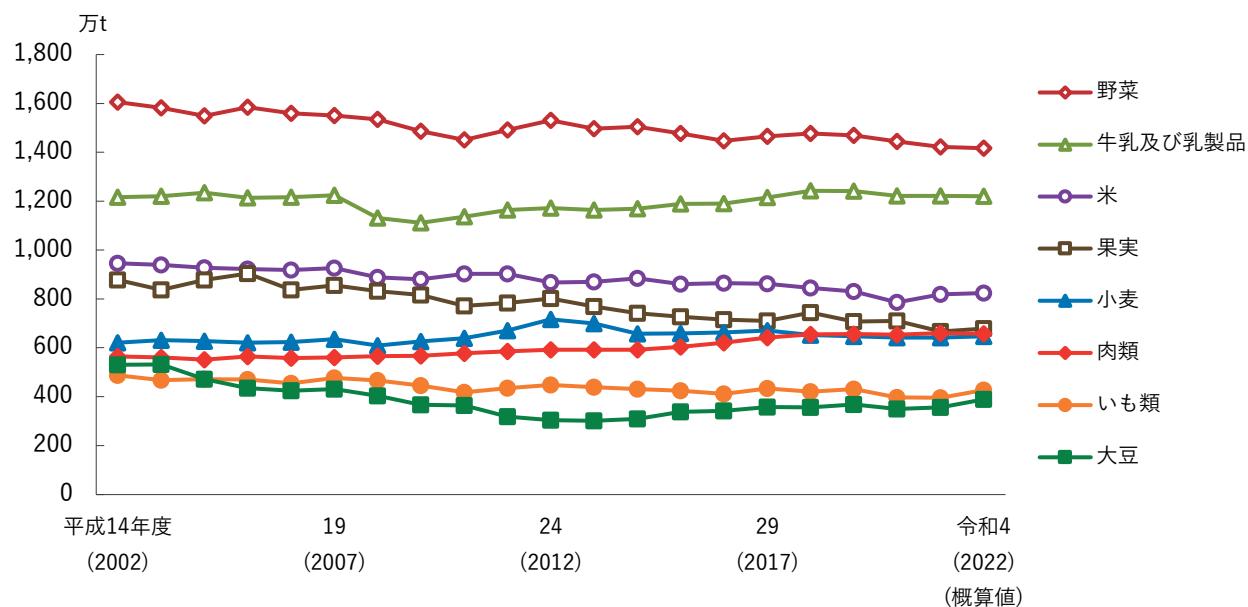
主要な農畜産物の需要量(国内消費仕向量)は、平成14(2002)年度以降の約20年間で、高齢化による総カロリー摂取の減少はあるものの、増加している肉類を除いておおむね横ばい又は減少傾向で推移しています(図表 特2-8)。

我が国では、他品目に比べ農外収入が大きく兼業主体の生産構造や他作物への転換が進まなかった稲作を始め、生産サイドにおいては、その需要に合わせた対応が必ずしもできていません。このため、農産物市場の動向だけでは農業者の経営が変更される状況に至っていないことがうかがわれます。

また、長期にわたるデフレ経済下で、価格の安さによって競争する食品販売が普遍化し、その結果、価格形成において生産コストが十分考慮されず、また、生産コストが上昇しても販売価格に速やかに反映することが難しい状況を生み出しています。

このため、合理的な価格の形成が行われるような仕組みの構築を検討するとともに、需要に応じた生産を政策として推進することが求められています。

図表 特2-8 主要な農畜産物の需要量(国内消費仕向量)



資料：農林水産省「食料需給表」

¹ 第1章第3節を参照

(5) 農業・食品産業における国際的な持続可能性の議論

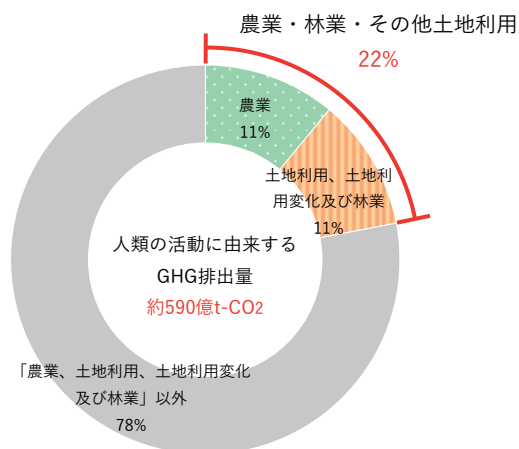
(環境に配慮した持続可能な農業を主流化する政策の導入が進展)

地球環境の保全や貧困問題の解消といった持続的な社会・経済の形成に向けた国際的な議論が進み、そのような議論の動向が農業や食品産業の在り方にも大きな影響を及ぼすようになってきています。特に世界の農業・林業・その他土地利用由来の温室効果ガス(GHG¹)排出量については、令和元(2019)年は排出量全体の22%を占めることから、温室効果ガスの排出削減や土壌・水資源の保全等が求められています(図表特2-9)。

また、農業が環境に負の影響を与え、持続可能性を損なう側面があることへの関心が高まる中で、食料供給が地力の維持や自然景観の保全等の生態系サービスに与える悪影響を最小化していくことが重要という考え方が国際的に浸透しています(図表特2-10)。

このような中、農業生産活動においても、環境への負荷を最小限にする取組が求められるようになり、各国・地域において持続可能な農業を主流化する政策の導入が進みました。

図表 特2-9 世界の農林業由来のGHG排出量



資料：IPCC「Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change」(令和4(2022)年4月公表)を基に農林水産省作成

注：1) 参考文献一覧を参照
2) 令和元(2019)年の推定値
3) 排出量は二酸化炭素換算

図表 特2-10 地球環境問題リスクとして指摘されている事項

主な項目	気候変動・生物多様性への影響
施肥(肥料)	・ 過剰施肥による一酸化二窒素の発生、水質悪化 ・ 肥料の生産・調達に伴う化石燃料の使用
防除(農薬)	・ 不適切な農薬の使用による生物多様性の損失
農業機械・加温施設等	・ 化石燃料の使用による二酸化炭素の発生 ・ 農業機械作業による土壌の鎮圧
プラスチック資材等	・ 廃棄段階での処理 ・ 製造段階における燃料燃焼 ・ マイクロプラスチックによる海洋生物等への影響 ・ 不適切な処理等による生態系の攪乱
家畜飼養	・ 牛等反すう動物の消化管内発酵によるメタンの発生 ・ 家畜排せつ物処理に伴うメタン、一酸化二窒素の発生 ・ 硝酸態窒素による水質汚染
圃場管理	・ 水田土壌等からのメタンの発生 ・ 土壌粒子の流亡等による水質汚濁、富栄養化

資料：農林水産省作成

農林水産省では、食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実

¹ Greenhouse Gasの略

現させるため、令和3(2021)年5月に「みどりの食料システム戦略」(以下「みどり戦略」という。)を策定し、中長期的な観点から、調達、生産、加工・流通、消費の各段階での取組を推進しています(図表 特2-11)。さらに、令和4(2022)年には、みどりの食料システム法¹が制定され、農業の環境負荷低減を図る取組が進められています。

くわえて、食品産業も、環境や人権に配慮して生産された原材料の使用や食品ロスの削減といった持続性の確保に向けた取組が求められるようになりました。ビジネスにおいても持続可能性を確保する取組が企業評価やESG²投資等を行う上での重要な判断基準となりつつあります。

今後、国内外の市場において環境や人権等の持続性に配慮していない農産物・食品は消費者・事業者選ばれにくくなる可能性があること、持続性に配慮していない食品産業等は資金調達がしにくくなる可能性があること、諸外国・地域の規制・政策が持続可能性により重点を置くものに移行することが想定されることを踏まえ、我が国としても、慣行的な農業・食品産業で十分とせず、環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業を主流化していく必要があります。

あわせて、温室効果ガスの吸収や生物多様性の保全といった農業分野が有する効果についても評価をしながら、民間投資の呼び込みにつなげる必要があります。

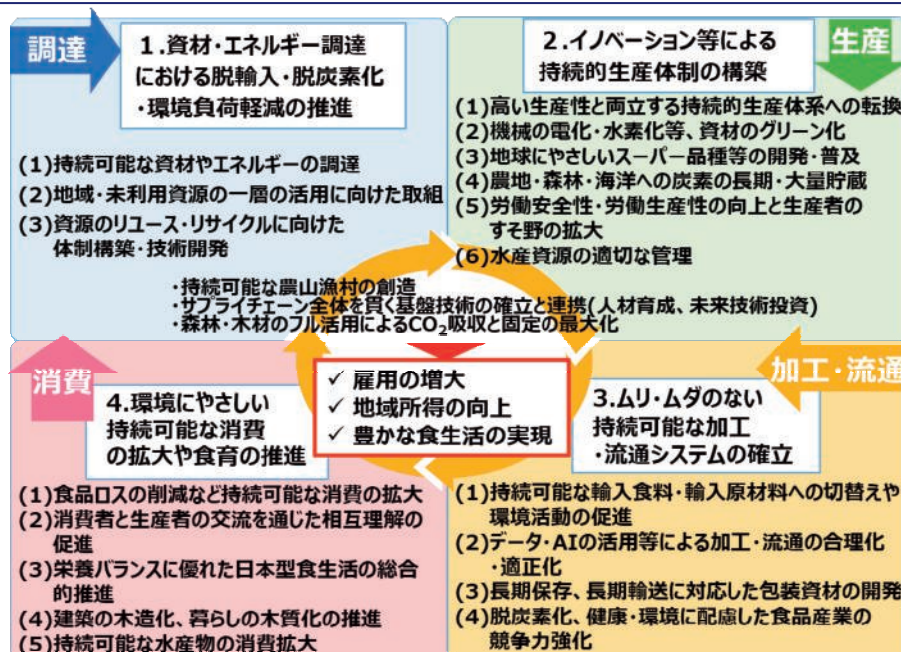
これらの持続可能な農業・食品産業に向けた取組を進めていく上では、消費者・事業者の理解と行動変容が不可欠となっています。



みどりの食料システム戦略

URL : <https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/index.html>

図表 特2-11 みどり戦略の各分野での具体的な取組



資料：農林水産省作成

¹ 正式名称は「環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律」

² Environment(環境)、Social(社会)、Governance(ガバナンス(企業統治))を考慮した投資活動や経営・事業活動のこと

(6) 海外も視野に入れた市場開拓・生産

(人口減少・高齢化に伴い国内市場が縮小)

我が国の人口は平成20(2008)年をピークに減少に転じており、今後とも人口減少や高齢化により、食料の総需要と1人当たり需要の両方が減少することが見込まれ、国内の食市場が急速に縮小していくことが避けられない状況となっています。また、少子化や高齢化の進展により単身世帯が増えることも見込まれており、家庭で直接又は調理を経て消費される生鮮食品から調理済み等の加工食品に需要がシフトすることが予想されています(図表 特2-12)。総世帯の1人当たり食料消費支出における生鮮食品の割合は、平成27(2015)年の27.4%から令和22(2040)年には21.0%にまで縮小することが見込まれています。

我が国の農業は、これまで主として国内市場への供給を想定し、また、生鮮品を生産・販売する志向が強い傾向にありました。このため、これまでの国内需要を想定した農業・食品生産を続けていく場合、農業の経済規模も急速に縮小していくおそれがあります。

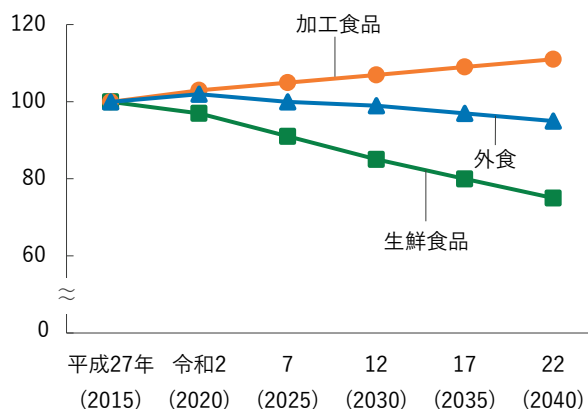
(国際的な食市場が拡大)

世界人口の増加に伴い、国際的な食市場は拡大傾向にあり、主要国・地域の飲食料マーケット規模は平成27(2015)年から令和12(2030)年にかけて1.5倍になると予測されています(図表 特2-13)。特にアジア地域は、世界の経済発展の中心地であり、高所得者層の増加等により、日本食が受け入れられ、我が国の農産物や加工食品の需要も高まりつつあります。令和3(2021)年には我が国の農林水産物・食品の輸出額が初めて1兆円を超え、更なる拡大の余地が見込まれています。

(海外も視野に入れた市場開拓・生産を推進する必要)

人口減少とともに国内市場の縮小が避けられない状況において、国内市場のみを指向し

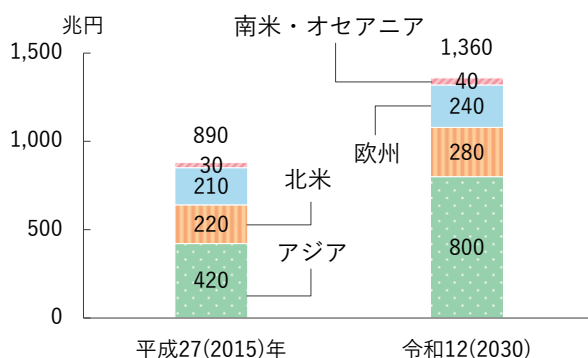
図表 特2-12 食料消費支出の将来推計(平成27(2015)年の食料支出総額(総世帯)を100とする指数)



資料：農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計(2019年版)」

注：生鮮食品は、米、生鮮魚介、生鮮肉、牛乳、卵、生鮮野菜、生鮮果物の合計。加工食品は、生鮮食品と外食以外の品目

図表 特2-13 世界主要34か国・地域の飲食料市場規模



資料：農林水産政策研究所「世界の飲食料市場規模の推計」(平成31(2019)年3月公表)

注：主要34か国・地域は、平成27(2015)年のGDP上位20か国(日本を除く。)のほか、これらに含まれないEU加盟国の上位5か国及びAPEC参加国・地域の上位10か国・地域を加えた国・地域

続けることは、農業・食品産業の成長の阻害要因となるおそれがあります。

一方、輸出は堅調に増加していることから、今後、国内需要に応じた生産に加え、輸出向けの生産を増加させていくことは、農業・食品産業の持続的な成長を確保し、農業の生産基盤を維持していく上で極めて重要です。

持続的な成長とリスク分散、農業の生産基盤の維持の観点から、国内市場だけでなく海外市場も視野に入れた農業・食品産業への転換を推進していく必要があります。

(7) 人口減少下においても食料の安定供給を担う農業経営体の育成・確保 (農業者の急減と経営規模の拡大が進行)

我が国の人口減少は、農村で先行し、農業者の減少・高齢化が著しく進展しています。基幹的農業従事者¹数は、平成12(2000)年の約240万人から令和5(2023)年には約116万人と半減し、その年齢構成のピークは70歳以上層となっています。20年後の基幹的農業従事者の中心となることが想定される60歳未満層は、全体の約2割の24万人程度にとどまっています(図表 特2-14)。

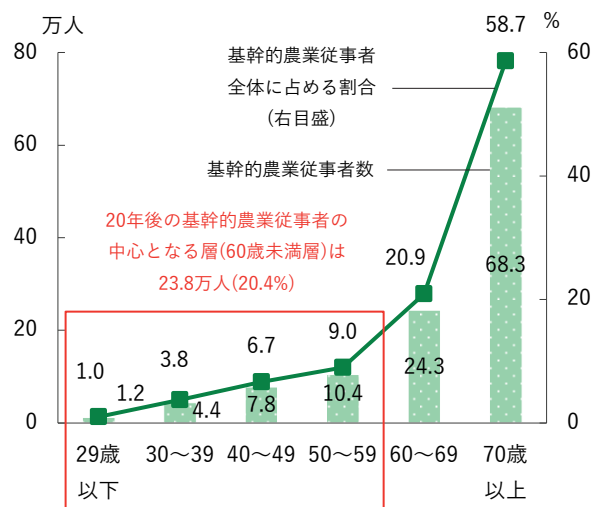
このような急激な農業者の減少の中で、農地等を引き受けてきたのは比較的規模の大きい農業経営体であり、その結果、平成17(2005)年から令和2(2020)年にかけて、経営耕地面積20ha以上の農業経営体は約37%、農産物販売金額5千万円以上の農業経営体は約42%増加しています。1経営体当たりの経営耕地面積・農産物販売金額の拡大傾向は、今後とも継続することが見込まれています。

(スマート農業技術等の生産性向上等に資する技術革新が進展)

情報通信技術の進展やこれを支える通信インフラの整備等が進んだことを背景に、ロボット、AI²(人工知能)、IoT³等の先端技術やデータを活用したスマート農業技術といった農業の生産性向上等に資する技術革新が見られています。

今後、農業者の減少が見込まれる中、食料の供給基盤の維持を図っていくとともに、生産性の高い農業を確立するためには、デジタル変革の進展を踏まえ、スマート農業を一層推進していくことが重要です。

図表 特2-14 年齢別の基幹的農業従事者数



資料：農林水産省「令和5年農業構造動態調査」を基に作成
注：令和5(2023)年2月1日時点の数値



ドローンを活用した農業散布

資料：ヤマハ発動機株式会社

¹ 15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者

² Artificial Intelligenceの略

³ Internet of Thingsの略で、モノのインターネットのこと

令和元(2019)年度からスマート農業実証プロジェクトを全国217地区で推進し、作業時間の大幅な削減効果が明らかになったほか、草刈り等の危険な作業や重労働からの解放、水田の水管理や家畜の体調管理等の現場のはり付きからの解放といった効果、環境負荷低減によるみどり戦略の実現への貢献を確認しています。一方で、スマート農業機械等の導入コストの高さやそれを扱える人材の不足、従来の栽培方式にスマート農業技術をそのまま導入してもその効果が十分に発揮されないこと、スマート農業技術の開発が不十分な領域があり開発の促進を図る必要があること等の課題が判明しました。

(人口減少下においても食料の安定供給を担う農業経営体の育成・確保が重要)

農業者が大幅に減少することが予想される中で、今日よりも相当程度少ない農業経営体で国内の食料供給を担う必要が生じています。

今後、離農者の農地の受け皿となる経営体や付加価値の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から、これらの経営体への農地の集積・集約化に加え、安定的な経営を行うための経営基盤の強化や限られた資本と労働力で最大限の生産を行うための生産性の向上が求められています。

また、昨今普及しつつあるスマート農業技術や新品種を活用し、生産性を重視する農業経営が必要となっています。

(8) 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

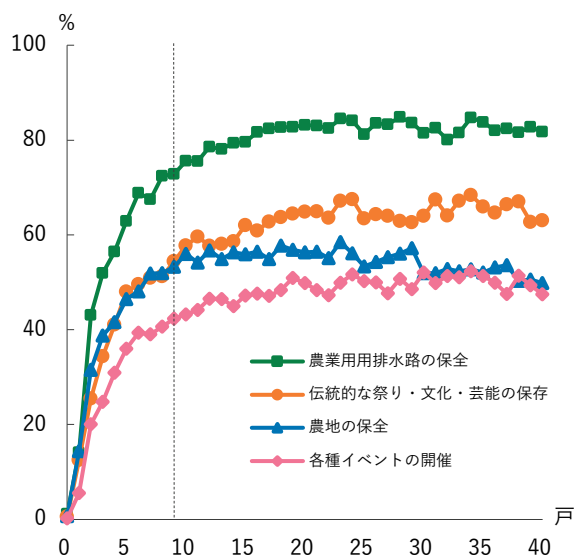
(農村人口の減少、集落の縮小により農業を支える力が減退)

我が国の農村では都市に先駆けて人口減少・過疎化が進んできました。

その結果、集落機能の維持に支障を来す事態も生じており、集落内の戸数が9戸以下になると用排水路の管理や農地の保全等の集落が担ってきた共同活動が著しく減退するといった状況も見られています(図表特2-15)。

農村人口の減少や集落機能の低下は食料安全保障上のリスクとして認識されるべき課題となっています。

図表 特2-15 総戸数別の集落活動の実施率



資料：農林水産政策研究所「日本農業・農村構造の展開過程-2015年農業センサスの総合分析-」(平成30(2018)年12月公表)を基に農林水産省作成

注：集落活動とは、「集落の活性化のための活動」、「地域資源の保全活動」を指す。

(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が重要)

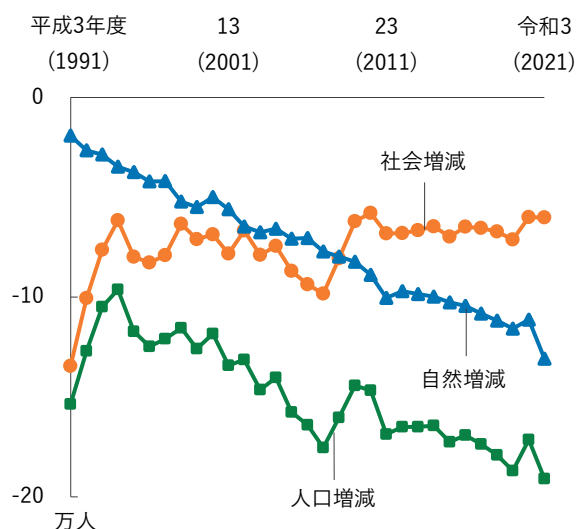
農村の人口減少は、これまで、農村から都市への人口流出による社会減を主として想定していたため、このような社会減が原因の人口減少に対しては、都市との生活環境の格差

の是正により、農村からの人口流出を押しとどめる対策が有効と考えられてきました。しかしながら、過疎地域では、特に中山間地域¹での高齢化が顕著であること等を背景として、平成21(2009)年度以降、社会減より自然減が大きくなっています(図表 特2-16)。このため、今後、農村への移住等により社会減が一定程度緩和されたとしても、それを上回る規模で自然減が進行することが予想されています。農村でも人口減少が特に著しい地域では、集落の存続が危惧されており、これまで集落の共同活動により支えられてきた農業生産活動の継続が懸念される状況となっています。

このため、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の増加促進のほか、都市農業や農泊等を通じ、都市住民等と農業・農村との関わりを創出し、農村地域の関係人口である「農村関係人口」の拡大・深化により、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となっています。

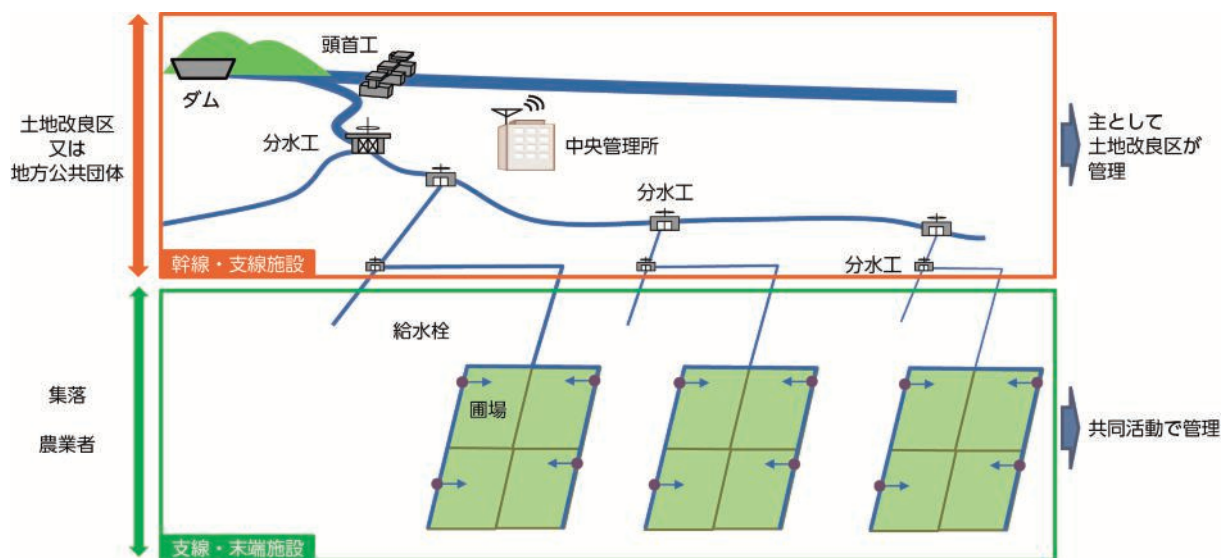
一方、都市からの移住等は、農村の人口減少を完全に充足できるわけではなく、農村の人口減少は避けられない状況にあります。各地域では、それぞれが置かれている状況等を踏まえ、地域農業を維持する方策を考える必要があります。その際、特に農村に一定の住民がいることを前提にこれまで地域で支えてきた用排水路や農道といった末端の農業インフラの保全管理等への対応を考える必要があります(図表 特2-17)。

図表 特2-16 過疎地域における要因別の人口増減



資料：総務省「令和3年度版 過疎対策の現況」(令和5(2023)年3月公表)を基に農林水産省作成

図表 特2-17 農業用排水施設の維持管理に係る役割分担のイメージ



資料：農林水産省作成

¹ 第4章第6節を参照

第3節 食料・農業・農村基本法の見直しに向けて

(1) 食料・農業・農村政策の新たな展開方向

(「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定)

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部では、令和5(2023)年6月に、現行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「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を決定し、(1)平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立、(2)環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換、(3)人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立という新たな三つの柱に基づく政策の方向性を明らかにしました(図表 特3-1)。

図表 特3-1 「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」の概要

平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立	人口減少下でも持続可能で強固な食料供給基盤の確立
○ 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 買い物困難者等や、経済的理由により十分な食料を入手できない者も健康的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	～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。 ○ スマート農業等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者の育成・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。
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	

資料：食料安定供給・農林水産業基盤強化本部資料を基に農林水産省作成

(食料・農業・農村基本法の改正の方向性を取りまとめ)

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部は、令和5(2023)年12月に「食料・農業・農村基本法の改正の方向性について」を策定するとともに、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく施策の工程表を策定し、食料・農業・農村基本法の改正内容を実現するために必要な関連法案やその他の具体的な施策について取りまとめました。今後、令和7(2025)年には次期食料・農業・農村基本計画を策定し、工程表に基づいて施策の進捗管理を行うこととしています。

① 食料安全保障の在り方

(国民一人一人の食料安全保障を確立)

食料安全保障について、基本理念において柱として位置付け、全体としての食料の確保

に加えて、国民一人一人が食料にアクセスでき、健康な食生活を享受できるようにすることを含むものへと再整理することとしています。

その際、農地・水等の農業資源、担い手、技術等の生産基盤が強固なものであることは食料安全保障の前提である旨を位置付けるとともに、食料システムを持続可能なものとするため、国・地方公共団体・農業者・事業者・消費者が一体となって取組の強化を進めることとしています。

(食料安全保障の状況を平時から評価する仕組みを検討)

食料安全保障の確立の観点から、現状の把握、分析を行うには、英国の食料安全保障報告書が参考になります。同報告書はテーマとして、(1)世界の食料供給能力、(2)英国の食料供給源、(3)フードサプライチェーンの強^{きょうじんせい}靱性、(4)家庭レベルの食料安全保障、(5)食品の安全性と消費者の信頼の五つが設定され、テーマごとの指標、ケーススタディで構成されています。また、指標ごとに現状を分析するレポートの作成が義務付けられています。

(フォーカス) 英国では、食料安全保障に係る報告書を作成し、議会に報告

英国では、EU離脱後の同国の農業政策の法的な基礎を規定するものとして、令和2(2020)年11月に「農業法2020」が法制化されており、同法に基づき、食料安全保障の報告書の作成や、農産物の購入者への公正取引義務等が位置付けられています。

同法第19条では、国務大臣は、少なくとも3年に1度、英国の食料安全保障に係る統計データの分析を含む報告書を作成し、議会に提出しなければならない旨が規定されています。また、同条に基づき報告書で分析されるデータは、(1)世界の食料供給能力、(2)英国の食料供給源、(3)フードサプライチェーンの強靱性、(4)家庭レベルの食料安全保障、(5)食品の安全性と消費者の信頼に関するものを含むことができるとされています。

Defra*(環境・食料・農村地域省)の責任の下、令和3(2021)年に公表された「英国食料安全保障報告書2021」においては、人口増加と対比させた世界の農業・食料生産に関するトレンド、気候変動やその他の要因による食料生産への影響、労働・水・肥料等の農業生産上の鍵となる投入要素の状態についての検証、英国が世界の食料市場にアクセスする上で重要となる世界の食料貿易のトレンド等について分析しています。その上で、国内生産だけでなく世界市場から食料を調達することは、英国の食料の強靱性に貢献していると評価する一方、世界貿易への過度な依存は、食料供給を世界的なリスクにさらす可能性があるとも指摘しています。

* Department for Environment, Food and Rural Affairs の略

英国食料安全保障報告書2021の重要構成要素

重要構成要素	内容
世界の食料供給能力	世界的規模での食料需給、リスク、トレンド、これらの英国の食料供給に対する影響等
英国の食料供給源	英国における食料消費に対する供給源となっている主な国内生産や輸入元等
フードサプライチェーンの強靱性	フードサプライチェーンを下支えする物的、経済的、人的インフラやこれらの脆弱性等
家庭レベルの食料安全保障	食料の入手のしやすさ、食品アクセス等
食品の安全性と消費者の信頼	食料に係る安全性、食料に関連する犯罪等

資料：農林水産政策研究所「プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策] 研究資料 第9号」を基に農林水産省作成

農林水産省では、英国等の先進的な事例も参考とし、様々な指標を活用・分析することにより、我が国の食料安全保障の状況を定期的に評価する仕組みを検討することとしています。

また、食料自給率やその他の食料安全保障の確保に関する事項の目標を定め、目標の達成状況を少なくとも毎年一回調査し、その結果を公表するなど、目標の達成状況を踏まえてPDCAを回す新たな仕組みの導入を検討することとしています。

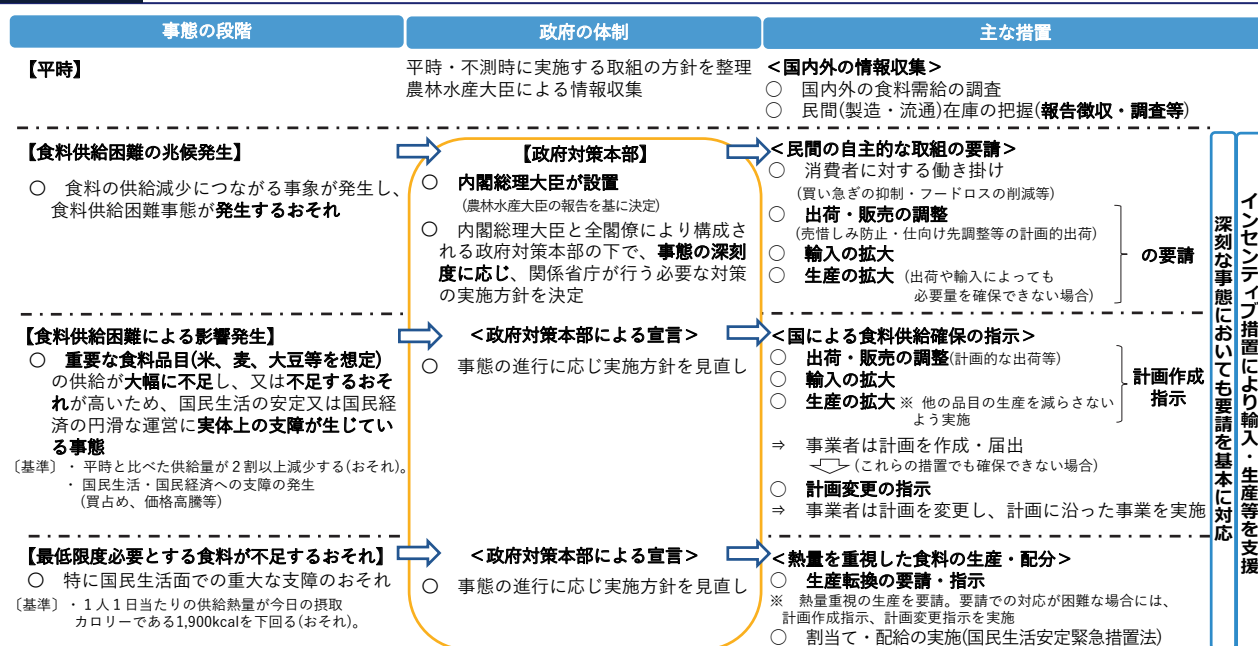
(不測時における食料安全保障の対応を強化)

世界的な食料需給の変化や生産の不安定化等により、我が国の食料安全保障上のリスクが高まっている中、食料供給が大幅に減少する不測の事態への対応が必要となっています。このため、政府は、令和5(2023)年8月に、生産・流通・消費や法律・リスク管理等の幅広い分野の有識者や関係省庁から成る「不測時における食料安全保障に関する検討会」を立ち上げ、不測の事態への対応について法的な根拠の整理や必要な対策の検討等を行いました。

同検討会では、その基本的な考え方として、(1)農業者を始めとする事業者の自主的な取組を基本とすること、(2)食料の供給不足が予想される段階から対策を講じ、食料供給不足が国民生活や国民経済に与える影響を早期に防止すること、(3)食料の供給確保対策は、事態の進行に合わせて段階的に追加していくこと等を整理し、同年12月に取りまとめました。

これを受け、政府は、米穀、小麦、大豆その他の国民の食生活上又は国民経済上重要な食料の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高い事態に対応するため、食料供給困難事態対策本部の設置、当該食料等の安定供給の確保のための出荷若しくは販売の調整又は輸入若しくは生産の促進の要請等の措置を定める「食料供給困難事態対策法案」を第213回通常国会に提出したところです(図表 特3-2)。

図表 特3-2 不測時の食料安全保障の強化のための新たな法的枠組み



資料：食料安定供給・農林水産業基盤強化本部資料を基に農林水産省作成

② 食料の安定供給の確保

(食料の安定供給の確保に向けた構造転換を推進)

国内の農業生産の増大を図ることを基本に、輸入・備蓄を行うという食料安定供給の基本的考え方は堅持することとしています。そのため、小麦や大豆、飼料作物といった海外依存度の高い品目の生産拡大を推進するなどの構造転換を進めていくこととしています。

また、食料安定供給を図る上での生産基盤等の重要性、国内供給に加えて輸出を通じた食料供給能力の維持、安定的な輸入・備蓄の確保といった新たな視点も追加し、輸入相手国の多角化や輸入相手国への投資の促進等についても位置付けることとしています。

さらに、農業生産に不可欠な資材である肥料について、主要な原料の大部分を海外に依存する化学肥料の使用量の低減に向けて、堆肥・下水汚泥資源等の国内資源の利用拡大や適正施肥等の構造転換を進めていくこととしています。飼料については、飼料作物を含めた地域計画の策定を促進するとともに、耕畜連携や飼料生産組織の強化等の取組を進め、国産飼料の生産・利用拡大を図っていくこととしています。

くわえて、農業生産資材について、その安定確保の視点を加えるとともに、農業生産資材の価格高騰に対する農業経営への影響緩和の対応も明確化することとしています。

(輸出促進を国内の農業生産基盤の維持に不可欠なものとして位置付け)

人口減少に伴い国内市場が縮小する中で、輸出の促進については、国内の農業生産基盤の維持を図るために不可欠なものとして政策上位置付けることとしています。

その際、農業者等へ真に裨益^{ひえき}するよう、地域ぐるみで海外の規制・ニーズに対応した生産・流通へ転換することにより、高い付加価値を創出する輸出産地の形成を進めるとともに、マーケットインの発想の下、輸出促進法¹に基づく認定農林水産物・食品輸出促進団体の取組や輸出支援プラットフォームによる支援の強化等により、生産から加工、物流、販売までのサプライチェーン関係者が一体となった戦略的な輸出の体制の整備・強化を行うこととしています。あわせて、育成者権管理機関の取組を推進すること等により、海外への流出防止や競争力強化等に資する知的財産等の保護・活用の強化等の施策を講じることとしています。

(合理的な価格の形成に向けた対応を推進)

食料の合理的な価格の形成に当たっては、農業者、食品事業者、消費者といった関係者の相互理解と連携の下に、農業生産等に係る合理的な費用や環境負荷低減のコストといった食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならないことを明確化することとしています。

その上で、食料の持続的な供給の必要性に対する国民理解の増進や、関係者による食料の持続的な供給に要する合理的な費用の明確化の促進、消費者の役割として持続的な食料供給に寄与すること等を明確化することとしています。

また、農林水産省では、令和5(2023)年8月に、生産者、製造事業者、流通事業者、小売事業者、消費者等から成る食料システムの各段階の関係者の協議の場として「適正な価格形成に関する協議会²」を設立しました。本協議会では、生産から消費に至る食料システム全体で適正取引が推進される仕組みの構築を検討しており、合理的な価格の形成について、

¹ 正式名称は「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」

² 第1章第4節を参照

生産から消費までの関係者の理解醸成を図ることとしています。

(全ての国民が健康的な食生活を送るため、円滑な食品アクセスの確保を推進)

全ての国民が健康的な食生活を送ることができるよう、円滑な食品アクセスの確保を図るため、産地から消費地までの幹線物流について、関係省庁と連携し、パレット化や検品作業の省力化、トラック予約システムの導入、鉄道や船舶へのモーダルシフト、中継共同物流拠点の整備等を促進することとしています。さらに、関係省庁と連携し、物流の生産性向上に向けた商慣行の見直しや物流標準化・効率化の推進、荷主企業等の行動変容を促す仕組みの導入等を進めることとしています。

また、消費地内での地域内物流、特に中山間地域でのラストワンマイル物流について、関係省庁と連携しながら、地方公共団体、スーパーマーケット、宅配事業者等と協力し、食品アクセスを確保するための仕組みを検討することとしています。

くわえて、福祉政策、孤独・孤立対策等を所管する関係省庁と連携し、物流体制の構築、寄附を促進する仕組みといった生産者・食品事業者からフードバンク、こども食堂等への多様な食料の提供を進めやすくするための仕組みを検討することとしています。

(事例) 移動販売による買い物支援と併せ、高齢者の見守り活動を実施(島根県)

島根県^{おくいずもあやう}奥出雲町の「NPO法人ともに」では、買い物支援の取組として、食料品や日用品を購入できるスーパーマーケットを運営するほか、移動販売事業を実施しています。販売品目は、利用者からの要望を基に生鮮食品を始め食料品全般を取り扱っています。

同町の^{みざわ}三沢地区では、地域内の商店が閉店したことに伴い、平成31(2019)年4月から地域住民が食料品や日用品を販売する「買い物サロン」を開始しました。その後、利用者から多様な品揃えを求められたことを受けて、令和3(2021)年7月に販売品目を見直し、「ともにマーケット」をオープンしました。

また、同年10月に開始した移動販売事業については、冷蔵・冷凍庫を完備した移動販売車「ともに号」に、ドライバーと見守り活動を行うスタッフが同乗し、食料品の販売を行っています。販売は地域の約80軒を対象とし、週に1回ずつ5地区を巡回しています。移動販売訪問時には、ゴミ捨てや電球の付替え等の生活上の小さな困り事の解決も請け負っています。

同地区では、当該事業の運営に地域住民が参画することで雇用の創出につながっているほか、移動販売事業と併せて見守り活動を実施することで、高齢者の様子や健康面等について定期的に確認することが可能になっています。

同法人では、今後とも買い物困難者が増加することを見据え、行政の支援も受けながら、事業の継続・強化を図っていくこととしています。



移動販売車「ともに号」

資料：NPO法人ともに



ともにマーケット

資料：NPO法人ともに

③ 環境負荷低減に向けた取組の強化

(環境と調和のとれた食料システムの確立を位置付け)

農業者、食品事業者、消費者等の関係者の連携の下、生産から加工、流通・販売まで食料システムの各段階で環境負荷の低減を図ることが重要であることを踏まえ、環境と調和のとれた食料システムの確立を図っていく旨を柱として政策上位置付けることとしています。

その際、農業・食品産業における環境への負荷の低減に向けて、令和4(2022)年7月に施行された「みどりの食料システム法¹」に基づいた取組の促進を基本としつつ、最低限行うべき環境負荷低減の取組を明らかにし、各種支援の実施に当たっても、そのことが環境に負荷を与えることにならないよう、補助金の支給要件として最低限行うべき環境負荷低減の取組を義務化するクロスコンプライアンスの導入とともに、先進的な環境負荷低減の取組の支援について検討することとしています(図表 特3-3)。

また、食料システム全体で環境負荷低減の取組を進めやすくなるよう、環境負荷低減の取組の「見える化」の推進、脱炭素化の促進に向けたJ-クレジット制度等の活用、食品事業者等の実需者との連携や消費者の理解の醸成に係る施策を講ずることとしています。

このほか、食品産業についても、食料供給等に向けて重要な役割があり、より主体的な取組が期待される中で、その持続的な発展に向けた施策について明確化することとしています。

図表 特3-3 クロスコンプライアンスで求める最低限行うべき環境負荷低減の取組



資料：農林水産省作成

¹ 特集第2節を参照

(事例) 直販事業者との契約栽培により安定的な有機農業を実現(群馬県)

群馬県高崎市の農業者グループである「くらぶち草の会」では、同市倉渚地区で環境負荷低減に資する取組を推進するとともに、人材の確保・育成等の取組に注力し、安定的な有機農業を実現しています。

同グループは、令和5(2023)年9月時点で41人の会員で構成され、約71haの農地で、レタス、キャベツ等の50品目以上の野菜を、農薬や化学肥料に頼らずに栽培し、販売事業者との契約に基づく計画生産により、安定した所得を確保しています。

有機栽培は「土づくり」を基礎とし、家畜ふん尿やコーヒーかす等の地域資源を活用した堆肥を利用しています。また、研修会を実施し、地域全体での技術を底上げすることで、ベテランの有機農業者は慣行と同程度の収量を、地域全体でも慣行比約8割の安定した生産を実現しています。収穫後は、会員の共同出資により設置した予冷・集出荷施設で、野菜の鮮度維持を図りつつ、ロットの確保による効率的な出荷を実現しています。

さらに、同市では、同地区に滞在型の研修施設を整備し、安心して生産から出荷調整まで学べる環境を整備しているほか、就農相談会等を開催し、関心を示した就農希望者に対して農業体験を実施することにより、人材の確保に積極的に取り組んでいます。研修中は、生産から出荷に係る技術に加え、農地や空き家の確保、地域住民との交流等も積極的に支援しています。くわえて、研修後も、新規就農者を頻繁に訪問し、孤立させないよう手助けするとともに、販路開拓は同グループが担うことで、新規就農者が生産に集中できる環境を整備しています。

同グループでは、令和6(2024)年4月を目途に2人の農業者がみどりの食料システム法に基づく計画の認定を受ける予定となっており、今後とも技術の向上に努めながら、直販事業者との契約栽培や新規就農支援等の取組を推進していくこととしています。



地域資源を活用した土づくり
資料：くらぶち草の会



有機農業の指導を受ける新規就農者
資料：くらぶち草の会

④ 農業の持続的な発展

(農業の持続的な発展に向けた取組を推進)

農業について、人口減少等の諸情勢が変化する中においても、農産物の供給機能や多面的機能が発揮されるよう、効率的かつ安定的な農業経営の育成・確保を引き続き図ることとしています。

また、スマート農業技術や新品種の開発等を通じた生産性向上、知的財産の保護・活用等を通じた付加価値向上といった農業を持続的に発展させるための政策の方向性を位置付けることとしています。

さらに、人材の育成・確保に加えて、農業法人の経営基盤の強化や農業支援サービス事業体の育成・確保も位置付けることとしています。

(多様な農業者を育成・確保)

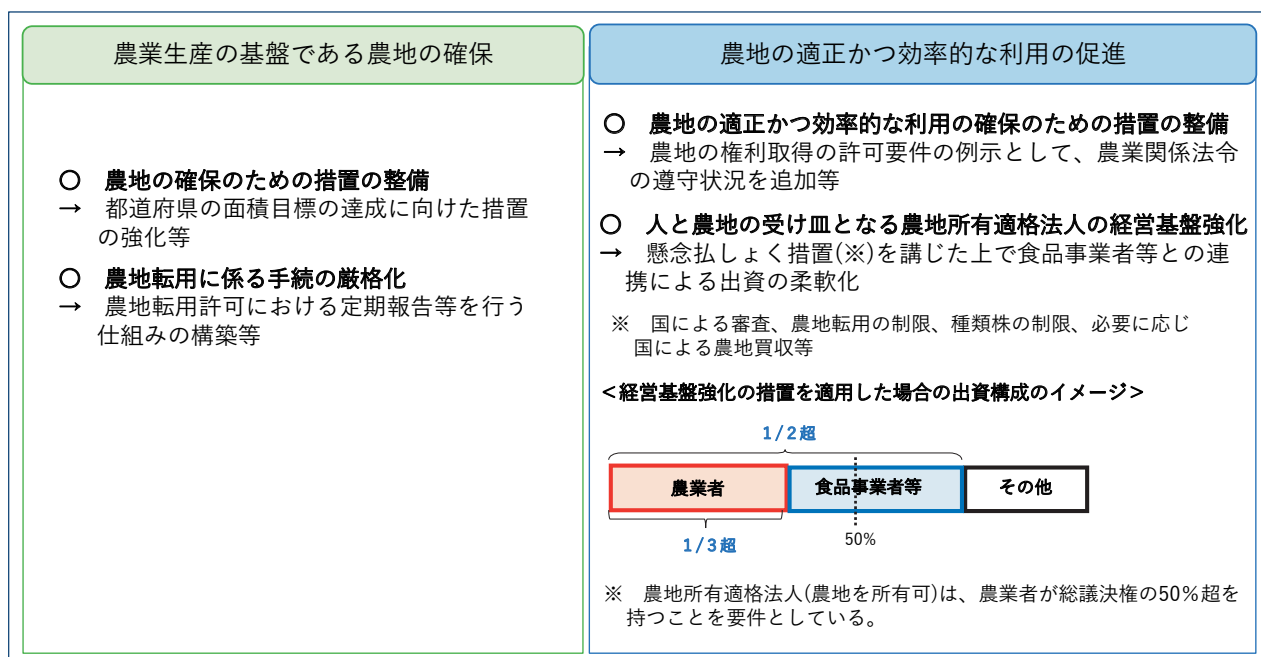
今後、人口減少が避けられない中で、食料の生産基盤を維持していくためには、中長期的に農地の維持を図ろうとする者を地域の大切な農業人材として位置付けていくことが必要です。その上で、生産水準を維持するためには、「受け皿となる経営体と付加価値向上を目指す経営体(効率的かつ安定的な経営体)」が円滑に生産基盤を継承できる環境の整備が不可欠です。このため、受け皿となる経営体と付加価値向上を目指す経営体を育成・確保しながら、多様な農業者とともに生産基盤の維持・強化を図られるよう、新規就農の推進を始めとして、将来の農業人材の育成・確保を図ることとしています。

(農地の確保と適正・有効利用を推進)

目標地図を含む「地域計画¹」に基づき、目標地図上の受け手に対する農地の集約化等を着実に進めるほか、世界の食料事情が不安定化する中で、我が国の食料安全保障を強化するため、国が責任を持って食料生産基盤である農地を確保するとともに、その適正かつ効率的な利用を図る必要があります。

政府は、我が国の食料及び農業をめぐる諸情勢の変化に鑑み、国民に対する食料の安定供給を確保するため、国及び都道府県において確保すべき農用地の面積の目標の達成に向けた措置の強化、農地の違反転用に対する措置の強化、農地所有適格法人の食品事業者等との連携による経営の発展に関する計画認定制度の創設等の措置を講ずることを内容とする「食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律案」を第213回通常国会に提出したところです(図表 特3-4)。

図表 特3-4 食料の安定供給のための農地の確保及びその有効な利用を図るための農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律案の概要



資料：農林水産省作成

¹ トピックス1を参照

(農業生産基盤の整備や適切な保全に向けた取組を推進)

農業者が減少する中で、スマート農業技術等を活用した営農が進めやすくなるよう、^{ほじょう}圃場の一層の大区画化やデジタル基盤の整備を推進すること等により、農地の受け皿となる者への農地の集積・集約化を促進することとしています。このほか、需要に応じた生産を促進するため、水田の汎用化に加えて、水田の畑地化を推進することとしています。

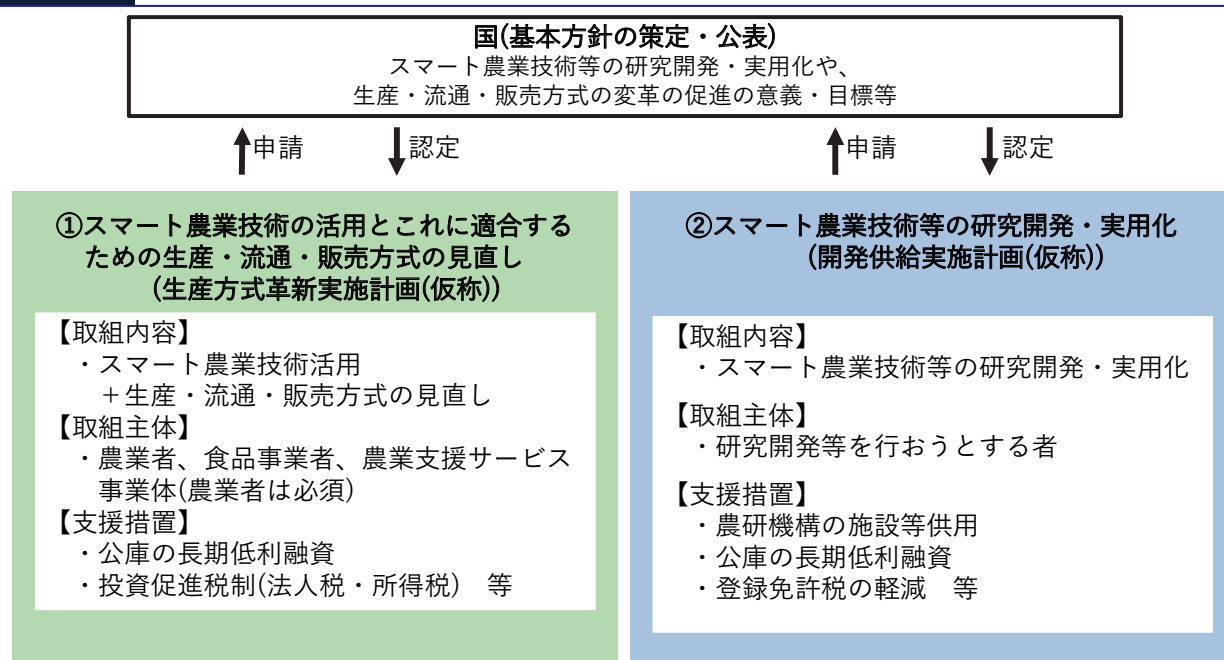
また、農業生産基盤の整備については、災害の頻発化・激甚化が顕著となる中、災害の防止・軽減を図るためにも行う旨や、施設の老朽化等が進む中、人口減少により施設の点検・操作や集落の共同活動が困難となる地域でも生産活動が維持されるよう、農業水利施設等の農業生産基盤の保全管理も適切に図っていく必要がある旨を、それぞれ位置付けるとともに、必要な事業や仕組みの見直し等も行うこととしています。

さらに、農業生産基盤の保全管理に当たって、^{とうしゅこう}頭首工等の基幹施設については省エネルギー化や再生可能エネルギーの利用、集約・再編、^{けいはん}ICT¹(^{のりめん}情報通信技術)等の新技術活用等を、用水路等の末端施設については開水路の管路化、畦畔拡幅、法面被覆等を、それぞれ推進することとしています。

(スマート農業技術の導入による生産性の高い農業への転換を推進)

政府は、農業の生産性の向上を図るため、スマート農業技術の活用及びこれと併せて行う農産物の新たな生産の方式の導入に関する計画並びにスマート農業技術等の開発及びその成果の普及に関する計画の認定制度を設け、これらの認定を受けた者に対する株式会社日本政策金融公庫(以下「公庫」という。)^{にっぽんせいさいきんゆうこう}による貸付けの特例等の措置を講ずることを内容とする「農業の生産性の向上のためのスマート農業技術の活用の促進に関する法律案」を第213回通常国会に提出したところです(図表 特3-5)。

図表 特3-5 スマート農業技術の活用促進のための法的枠組み



資料：農林水産省作成

¹ Information and Communication Technologyの略

また、スマート農業技術の導入効果を十分に発揮するため、生産現場において、スマート農業技術の活用を支援する農業支援サービス事業者等と連携しながら、スマート農業技術に適合した栽培体系の見直し等の生産・流通・販売方式への転換を促進することとしています(図表 特3-6)。

図表 特3-6 スマート農業技術に適合した栽培方法転換のイメージ

(現状)



樹木が圃場内に散在し
作業動線が複雑

(将来の姿)



樹木を直線的に配置し
機械作業を容易化

資料：農林水産省作成

(事例) 圃場規格の整備と高畝栽培での自動収穫ロボットの開発を推進(神奈川県)

神奈川県鎌倉市の^{かまくらし}inaho株式会社では、人手による作業を前提とした栽培方式の変革に向け、高畝栽培の改良・普及とアスパラガスを自動収穫するロボットを開発しており、少人数でより大きな面積に対応できる栽培方式の実現を目指しています。

アスパラガス栽培においては、従来の平畝栽培では、圃場内の茎葉の密度が高く、機械導入による栽培管理が困難であるほか、一本一本目視で確認しながらの人手による収穫作業となり、生産性の向上に結び付かないことが課題となっています。

このため、同社では、通路幅が広く、機械導入・栽培管理が容易になる圃場規格の整備とアスパラガス自動収穫ロボットの開発を一体的に進めています。高畝栽培で自動収穫ロボットを用いると、平畝栽培と比較して、作業時間が約5分の1に短縮することが確認されています。また、推奨圃場規格においては、春芽で80%、夏芽で65%の収穫を達成しています。

同社では、令和2(2020)年度からは、アスパラガス生産における働き方改革の実現を目指し、枠板式高畝栽培を基盤とした省力安定栽培システムの開発を産学連携で進めています。また、令和3(2021)年からは、自動収穫機の効率的な稼働を目指し、香川県や北海道にて実証導入を行っています。実証圃場では、株当たり3.3本程度の親茎を立てるところ、株当たり2本と疎植栽培にすることにより、自動収穫ロボットがアスパラガスを認識・アクセスすることが容易になることが確認されています。

同社では、今後とも関係機関と連携しながら、収量性と親茎密度の適切な関係性の確認を進め、枠板式高畝栽培の普及に向けた取組を推進し、若手農業者の参入促進を図っていくこととしています。



通路幅の広い高畝栽培の圃場

資料：inaho株式会社



アスパラガスの
自動収穫ロボット

資料：inaho株式会社

さらに、スマート農業技術には、開発が不十分な領域があること等の課題を踏まえ、国が主導で実装まで想定した重点開発目標を明確にした上で、これに沿って研究開発等に取り組むスタートアップ等の事業者に対する国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構(以下「農研機構」という。)の施設供用等を通じた産学官連携の強化により研究開発を促進することとしています。

(家畜伝染病、病虫害等への対応を強化)

家畜伝染病や病虫害の侵入・まん延リスクが高まる中で、これらの発生予防・まん延防止等について新たに位置付けるとともに、効果的に動植物検疫を実施する体制や予防を重視した生産現場での防疫体制を構築することとしています。具体的には、(1)家畜防疫官・植物防疫官の体制の充実、ICT技術等の活用による効果的な検疫体制の構築と厳格な水際措置の実施、(2)家畜診療所等における産業動物獣医師の確保、遠隔診療等による適時適切な獣医療の提供、データに基づく農場指導等による飼養衛生管理水準の向上、(3)病虫害発生予測の迅速化・精緻化や防除対策の高度化等による総合防除体系の構築等の施策を講じることとしています。

⑤ 農村の振興

(農村の活性化に向けた取組を推進)

農村に関わりを持つ人材を増やすため、地産地消・6次産業化¹や農泊といった地域資源を活用した農山漁村発イノベーションを推進するとともに、関係人口も交えて地域に根ざした経済活動が安定的に営まれるよう、地方公共団体と民間企業の連携による取組の支援を行うこととしています。農村の活性化や地域課題の解決に向けた取組も広がっており、有機農業のブランド化・販路拡大、地域農業の条件に合ったスマート農業技術の導入による農作業の効率化といった事例も見られています。このような取組の拡大に向け、これまで農業・農村に関するビジネスに携わっていなかった事業者と農業・農村の活性化に関わる関係者とのマッチング機会を創出し、課題解決に協力可能な企業を農村に呼び込むこととしています。

また、中山間地域等において複数の集落の機能を補完して、農用地の保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティ維持に資する取組を行う組織である農村RMO²の形成を推進することとしています。

さらに、中山間地域等において棚田の振興を始め、地域に「活力」を創出するための社会貢献やビジネスの展開を図る企業の活動を後押しし、企業と地域との相互補完的なパートナーシップの構築を推進することとしています。

くわえて、中山間地域における農地保全のための地域ぐるみの話し合い、農地の粗放的な利用、基盤・施設整備等にきめ細やかに取り組めるよう支援し、農村の持続的な「土地利用」を推進することとしています。

¹ 第4章第2節を参照

² Region Management Organizationの略

(事例) 地域課題の解決に向け、農業や観光等の街づくり事業を展開(山形県)

山形県鶴岡市のYAMAGATA DESIGN株式会社では、「官民共創」による地域課題の解決に向け、産学官連携による農業人材の育成・確保や観光・教育等の街づくり事業を展開しています。



同社は、庄内地域を拠点に地方都市の課題を希望に変える街づくり会社として、観光、教育、人材、農業の四つの事業で分野横断的な取組を展開しています。

また、同社が令和元(2019)年11月に設立した有機米デザイン株式会社*では、有機米のマーケット拡大と有機農業に取り組む農業者の所得向上を目指した活動を推進しています。除草作業を省力化する自動抑草ロボット「アイガモロボ」の開発・製造では全国の農業者や地方公共団体、普及機関と連携し、有機農業の推進に向けた技術実証や有機農産物の販路確保に取り組んでいます。

また、令和4(2022)年8月には、一般社団法人ヴァンフォーレススポーツクラブ及び山梨県北杜市と包括連携協定を締結し、農業や観光等の振興を始め、子供達を中心とした新たな食育の展開により、循環型社会の形成や地域の活性化を図る取組を推進しています。

さらに、令和5(2023)年8月には、宮城県大崎市と「持続可能な農業推進に関する協定」を締結し、グリーンな栽培体系への転換に協働で取り組み、世界農業遺産「大崎耕土」での有機農業や環境保全型農業の普及を図る取組を推進しています。

このほか、YAMAGATA DESIGN株式会社では、平成30(2018)年9月に、庄内平野の水田の上に浮かぶように建つホテル「スイデンテラス」を開業し、自社農園で栽培した野菜を用いた料理を始め、地域の魅力を体感できるサービスを提供しており、年間約5万人が宿泊しています。

同社では、「地方の希望であれ」という新たなビジョンを掲げ、令和6(2024)年4月から、創業の地を表す「株式会社SHONAI」に社名変更することとしており、庄内という起点を強化しながら、そこで生まれたモデルを通じて日本全国の地方都市の課題を希望に変えるアクションを創発していくこととしています。

* 令和6(2024)年4月から「株式会社NEWGREEN」に社名変更し、農業のグリーン化を通じて農業者の所得を向上する取組を加速化することとしている。



宮城県大崎市との協定式

資料：YAMAGATA DESIGN 株式会社



ホテル「スイデンテラス」

資料：YAMAGATA DESIGN 株式会社

(農村の振興について、地域社会の維持を図っていく旨を位置付け)

農村振興の政策の方向性について、「基盤整備」、「生活環境整備」の二本柱に加え、農泊の推進等を念頭に農村との関わりを持つ者(農村関係人口)の増加に資する「産業の振興」や多面的機能支払を位置付けることとしています。また、農村RMOの促進を始めとして、中山間地域の振興等を念頭に「地域社会の維持」を図っていくほか、鳥獣害対策や農福連携等について明確化することとしています。

⑥ 多面的機能の発揮

(地域が一体となった共同活動により多面的機能の発揮を促進)

農業・農村は、国土の保全、水源の涵養、良好な景観の形成等の多面的機能を有しており、これを適切かつ十分に発揮させるためにも農業生産活動の継続に加えて、共同活動による地域資源の保全を図ることが重要です。

このため、日本型直接支払制度については、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、具体化を図ることとしています。このうち中山間地域等直接支払制度については、引き続き地域施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、農地保全や暮らしを支える農村RMO等の活動を促進する仕組みを検討することとしています。

(事例) 大学・企業と連携した棚田保全の取組を推進(香川県)

香川県小豆島町の小豆島町中山棚田協議会は、地域の文化や伝統の源である千枚田を守るため、大学・企業と連携した棚田保全の取組を推進しています。

小豆島のほぼ中央の中山間地域に位置する中山地区は、古くから棚田による稲作が行われてきていますが、特に「つなぐ棚田遺産」にも選ばれている「中山千枚田」での米作りは、保水や生態系の保全、景観の形成だけにとどまらず、「農村歌舞伎」や「虫送り」等の伝統や文化が蓄積されており、地域文化の軸となっています。

一方、同地区では、地域の過疎化・高齢化の進行により、棚田の荒廃や水循環機能の低下、農作業効率の更なる悪化等のほか、地域文化の伝承にも影響が及んでいることから、地域住民が主体となって同協議会を立ち上げ、中山間地域等直接支払交付金を活用しながら、多様な保全活動を実施しています。

同協議会では、香川大学と連携し、用水路清掃等のボランティア活動や耕作体験、伝統行事への参加を通じて、様々な交流を行っています。大学生によるボランティア活動の受入れ等により、棚田での耕作が地域の活力づくりにつながり、耕作放棄地の解消にも寄与しています。

また、地元酒造会社と連携して、日本酒の原料となる酒米の作付けを平成27(2015)年度から実施しています。休耕田の解消・予防を図るとともに、収穫した酒米を使って醸造した酒を地酒として販売しています。

このような取組の結果、協議会の発足から約10年で水田面積は約1割増加しました。同協議会では、先人達が築き守ってきた美しい棚田と、棚田を中心に培われてきた文化・伝統を後世に残すため、今後とも大学や企業と連携し、担い手の確保、農産物の販売、伝統行事への参加等を促進していくこととしています。



つなぐ棚田遺産
「中山千枚田」



酒米の籾まき作業

資料：小豆島町中山棚田協議会

また、多面的機能支払制度については、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こととしています。

さらに、環境保全型農業直接支払制度については、先進的な環境負荷低減への移行期を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辺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ととしています。

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戦略との調和等を図っていくこととしています。

(2) 食料安全保障強化政策大綱の改訂

(食料安全保障強化政策大綱を改訂)

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部は、令和4(2022)年12月に、食料安全保障の強化に向けて構造転換を図るため、継続的に講ずべき対策とその目標を明らかにするものとして「食料安全保障強化政策大綱」(以下「政策大綱」という。)を策定しました。

その後、現行基本法の見直しに向けた検討が進められる中で、「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」においては、平時から食料安全保障を抜本的に強化するための政策を確立することとされました。これらの食料安全保障の考え方を踏まえ、川上から川下までサプライチェーン全体の強靱化につながる構造転換を集中的に進めていく観点から、令和5(2023)年12月に政策大綱を改訂し、施策の拡充を図りました。

また、政策大綱においては、新しい資本主義の下、農林水産業・食品産業の生産基盤を強固にする観点から、食料安全保障の強化のための対策に加え、スマート農林水産業等による成長産業化、農林水産物・食品の輸出促進、農林水産業のグリーン化についても、改めてその目標等を整理し、その実現に向けた主要施策を取りまとめています。



政策大綱の改訂を発表する内閣総理大臣

資料：首相官邸ホームページ

URL：https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202312/27nourin.html

(3) 食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案の国会提出

(第213回通常国会に食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案を提出)

政府は、近年における世界の食料需給の変動、地球温暖化の進行、我が国における人口の減少その他の食料、農業及び農村をめぐる諸情勢の変化に対応し、食料安全保障の確保、環境と調和のとれた食料システムの確立、農業の持続的な発展のための生産性の向上、農村における地域社会の維持等を図るため、基本理念を見直すとともに、関連する基本的施策等を定める「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案」を、第213回通常国会に提出したところです(図表 特3-7)。



食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案
新旧対照条文

URL：<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/attach/pdf/18siryo-5.pdf>

図表 特3-7 食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案の概要

食料安全保障の確保

- (1) 基本理念について、
 - ① 「食料安全保障の確保」を規定し、その定義を「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態」とする。(第2条第1項関係)
 - ② 国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤等の確保が重要であることに鑑み、国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない旨を規定(第2条第4項関係)
 - ③ 食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品事業者、消費者その他の食料システムの関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない旨を規定(第2条第5項関係)
- (2) 基本的施策として、
 - ① 食料の円滑な入手(食品アクセス)の確保(輸送手段の確保等)、農産物・農業資材の安定的な輸入の確保(輸入相手国の多様化、投資の促進等)(第19条及び第21条関係)
 - ② 収益性の向上に資する農産物の輸出の促進(輸出处地の育成、生産から販売までの関係者が組織する団体(品目団体)の取組促進、輸出の相手国における需要の開拓の支援等)(第22条関係)
 - ③ 価格形成における費用の考慮のための食料システムの関係者の理解の増進、費用の明確化の促進等を規定(第23条及び第39条関係)

環境と調和のとれた食料システムの確立

- (1) 新たな基本理念として、食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない旨を規定(第3条関係)
- (2) 基本的施策として、農業生産活動、食品産業の事業活動における環境への負荷の低減の促進等を規定(第20条及び第32条関係)

農業の持続的な発展

- (1) 基本理念において、生産性の向上・付加価値の向上により農業の持続的な発展が図られなければならない旨を追記(第5条関係)
- (2) 基本的施策として、効率的かつ安定的な農業経営以外の多様な農業者による農地の確保、農業法人の経営基盤の強化、農地の集団化・適正利用、農業生産の基盤の保全、先端的な技術(スマート技術)等を活用した生産性の向上、農産物の付加価値の向上(知財保護・活用等)、農業経営の支援を行う事業者(サービス事業者)の活動促進、家畜の伝染性疾病・有害動植物の発生予防、農業資材の価格変動への影響緩和等を規定(第26条から第31条まで、第37条、第38条、第41条及び第42条関係)

農村の振興

- (1) 基本理念において、地域社会が維持されるよう農村の振興が図られなければならない旨を追記(第6条関係)
- (2) 基本的施策として、農地の保全に資する共同活動の促進、地域の資源を活用した事業活動の促進、農村への滞在機会を提供する事業活動(農泊)の促進、障害者等の農業活動(農福連携)の環境整備、鳥獣害対策等を規定(第43条から第49条まで関係)

施行期日

公布の日

資料：農林水産省作成

