

食料・農業・農村基本計画

平成22年3月

食料・農業・農村基本計画

まえがき

21世紀の農政の基本指針である食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）が平成11年7月に制定されてから10年が経過した。この間、基本法が掲げた基本理念を具体化するため、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）が2度にわたり策定され、これに基づき、食料・農業・農村政策が推進されてきた。

消費者や食品産業のニーズが多様化する中、基本計画に基づいた様々な取組によって、新鮮な農産物や多彩で高品質な食品が手頃な価格で食卓に並ぶようになった。また、こうした消費者のニーズに応えようとする農業者、食品産業事業者の努力も徐々に広がりを見せる中で、先進的な経営を行い、他産業を上回る所得を得る農業者も現れている。また、四季に彩られた我が国の農産物や旬を重視する我が国の食文化を再評価する動きもある。

他方、農業・農村は、総じて農業所得の大幅な減少、担い手不足の深刻化、非効率な農地利用、農山漁村の活力の低下といった厳しい状況に直面しており、これまでの農政がこのような流れを変えることができなかつた事実は重く受け止めなければならない。

過去40年余り続けてきた米の生産調整は、結果として農業者の間に不公平感を生み、麦や大豆等への生産転換も円滑に進まない状況をもたらしている。また、国内農業は消費者や食品産業のニーズに十分に対応できておらず、食料自給率は低迷したままとなっており、平成20年度の供給熱量ベースの食料自給率は41%にとどまっている。この間、多くの先進国では、農業を重要な産業と位置付け、その振興に努めてきた結果、食料自給率が向上した。平成15年の供給熱量ベースの食料自給率は、米国では128%、英国では70%となっている。

途上国では、人口増加や経済発展に伴って、資源や食料の消費が増え続けている。また、米国等を中心にバイオ燃料の増産が進むなど、農産物の用途も多様化しており、農産物の国際的な需要は今後更に高まることが予想される。地球全体では、環境問題が深刻化し、農地の減少が進む中、食料輸出国は輸出規制を導入し、途上国の貧しい人々を中心に飢餓や暴動が深刻化している。こうした状況にもかかわらず、世界最大の食料純輸入国である我が国は、「経済力さえあれば自由に食料が輸入できる」という考え方から脱し切れていない。

四方を海に囲まれた島々から構成される狭い国土条件の下で、1億2千万人を超える国民を養う必要がある我が国においては、国民に対する国家の最も基本的な責務として、食料の安定供給を将来にわたって確保していかなければならない。

我が国は、これまでの農政の反省に立ち、今こそ食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け、大幅な政策の転換を図らなければならない。我が国の農業・農村には、こうした情勢の変化に対応し、大きな役割を果たすことができる十分な潜在力がある。国内の農地を最大限に活用し、そこで生産された安全で質の高い農産物や、それらを原料とした加工品等として大きな付加価値を付けて販売することができれば、食料自給率の向上だけでなく、世界的な食料事情の安定化と国際的な市場の拡大につながる。

また、地域に豊富に存在する未利用資源を用いて、日本の農業や食品産業が培ってきた付加価値を高める生産技術や、バイオマスや環境等の先進技術を活用すれば、農村を新たな成長産業の育成の場として雇用と所得を生み出すとともに、環境面でも温室効果ガスの排出抑制等に積極的な役割を果たすことが可能となる。

さらに、農業・農村の活性化は、良質な水・空気を生み、多様な生物を育む。また、水源のかん養、美しい景観・伝統文化の継承、国土保全への貢献は、人が人らしく生きることが助け、子どもが自然に親しみ、豊かな人間性を育む土壌になる。我が国経済社会が成熟化し、人々の価値観・ライフスタイルが多様化している中で、農村で農業が営まれることにより発揮される多面的機能の恩恵は、都市部に住む人々を含め、すべての国民が広く享受しており、こうした価値に思いを致す必要がある。

他方、我が国は、国土の約7割が山林という急峻で狭い国土条件の下、外国と比べて農業の効率化に一定の限界がある。その制約の中で、安価な輸入農産物の国内市場への浸透や需要を上回る生産等により農産物価格が低迷し、農業所得の減少要因となっており、特に中山間地域等の条件不利地域は、厳しい状況にさらされている。こうした状況は、個々の農業者の努力のみでは克服し難いものであり、これらを現状のまま放置すれば、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がある。

このような農業・農村が有する固有の価値は、お金で買うことのできないものであり、農業・農村を国家の基盤として将来の世代に確実に継承していかなければならない。一方、その実現には、国民一人一人が国産農産物に込められた農業・農村の価値を適正に評価し、健全な食生活を実践するなどの行動が欠かせない要素となる。また、こうした国民の理解と行動に支えられることにより、農業者、食品産業事業者は、質の高い食料を合理的な価格で供給する努力を続けることができ、そのことが地域社会を再生させていく力となる。

今後の政策展開に当たっては、以上のような考え方を政策理念に位置付け、このような国民各層の主体的な継続性のある取組を後押しし、将来にわたって、消費者と国民が豊かな食と環境の恩恵を受け、また、農業者や食品産業事業者が誇りと希望を持って生産活動にいそむることができる「国民全体で農業・農村を支える社会」の創造を目指すことが必要である。

政府は、こうした視点に立って、既存の思考や手法の問題点を強い決意で改善していくこととする。そして、意欲ある者の創意工夫を引き出し、農業・農村の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描くことができるよう、戸別所得補償制度の導入、消費者が求める「品質」と「安全・安心」といったニーズに適った生産体制への転換、6次産業化による活力ある農山漁村の再生を基本に、各般の施策を一体的に推進する政策体系に農政を大転換させ、「食」と「地域」の早急な再生を図っていくものとする。

食料・農業・農村に関する施策は、国民生活や我が国の経済社会のあり方と深く結び付いている。このため、政府は、本基本計画を、農業を通じて国民の命と健康を守り、さらには我が国の経済、環境、伝統文化等を含めた国民の生活を豊かなものとするための指針として位置付けた上で、各般の施策を関係府省の連携の下で総合的かつ計画的に推進していく必要がある。

なお、本基本計画は、食料・農業・農村に関する各種施策の基本となるという性格を踏まえ、今後10年程度を見通して定めるものとするが、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化及び施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直し、所要の変更を行うこととする。

第1 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

本基本計画に基づき政策体系を再構築するに当たり、食料・農業・農村の状況を踏まえて、過去の施策がどのように機能してきたのか、また、政策の実効を期す上でどのような課題があるのかといった点を明らかにするとともに、今後取り組むべき施策の基本的な方針を整理することとする。

1. 食料、農業及び農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向

(1) 再生産可能な経営を確保する政策への転換

【現状】

農業は、その持てる力を最大限に発揮することにより、食料自給率の向上に寄与し、食料の安定供給に貢献するという役割を担っている。また、農業は、空気・水・土壌の保全、国土や自然環境の保全、災害の防止といった多面的機能を有している。このような農業の役割や機能は、国民に対して特別の対価を求めることなく、いわば無償で提供されているものである。

しかしながら、最近15年間に、販売農家数が3分の2に減少する一方、農業所得（農業純生産）はほぼ半減している。これは、農産物価格が下落傾向をたどる中で、生産コストとなる資材価格が上昇し、収益性が著しく悪化したことを反映したものであり、この結果、農業の再生産の確保が困難になっている。こうした状況が継続することとなれば、食料自給率の向上や多面的機能の発揮が脅かされるおそれがある。

【対応方向】

農業が、食料の安定供給や多面的機能の発揮という役割を持続的に果たしていくことは、国民全体の利益に適うものである。この観点から、農業生産のコスト割れを防ぎ、兼業農家や小規模経営を含む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ことにより、再生産可能な農業経営の基盤を作ることとする。

(2) 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

【現状】

これまでは需要の減少する用途に対して生産を抑制する施策が進められてきた一方で、需要が増加する用途への供給面での取組を十分に促進できなかったこと等もあり、食料自給率は低迷を続けている。

例えば、基幹作物である米は、需要が減少していく中で、生産が需要を上回り、しばしば供給過剰が生じたことや、経済低迷によりデフレ傾向となった影響を受けて、価格形成に下落圧力が加わって推移した。これが生産サイドのコスト削減努力を相殺

し、所得は総じて恒常的な赤字状態に陥っている。

野菜は、食の外部化の進展に伴い、市場が青果用から加工・業務用へと変質してきたにもかかわらず、生産面での対応が遅れたことから、輸入量が増加し、販売額も減少している。また、酪農は、飲用牛乳やバター・脱脂粉乳等の消費が減少する一方、消費が拡大しているチーズは、内外価格差が大きい中で、国産品を上回るペースで輸入品が増加している。

また、生産された農産物に加工・販売の面から付加価値を高めようとする取組や、農家民宿、農家レストラン等の経営の多角化・高度化を進める取組、さらには地域に豊富に存在するバイオマス等の未利用資源を用いた新たな事業を展開しようとする取組に対して、体系的に後押しするための施策が整備されていなかった。

【対応方向】

農業経営の体質強化を図りつつ、農産物を用途・需要別に必要な量・仕様に従って供給することにより、多様な用途・需要に対応した生産拡大の取組を後押しする政策への転換を図っていくこととする。

また、農業者が、消費者・実需者のニーズに対応して、生産・加工・販売の一体化等の経営の多角化・高度化に向けた取組を促進するとともに、地域の第1次産業とこれに関連する第2次・第3次産業に係る事業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の6次産業化を推進する。

(3) 意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換

【現状】

農業者の高齢化が進み、近い将来には昭和一桁世代と呼ばれる高齢農業者の大量リタイアが見込まれている。一方、農業の将来を担うべき農業経営者の育成は遅れており、新規就農者数も少なく、後継者の確保は極めて不十分な状況にある。

これまでの施策においては、「望ましい農業構造の実現」を目指し、認定農業者や集落営農の育成、水田・畑作経営所得安定対策の導入等が講じられてきた。これらの施策は、国内農業の体質強化を急ぐあまり、対象を一部の農業者に重点化して集中的に実施する手法を採用していた。

しかしながら、経済低迷と農産物価格のデフレ傾向の中で、一部の農業者に施策を集中し、規模拡大を図ろうとするだけでは、農業所得の確保につながらなただけでなく、生産現場において意欲ある多様な農業者を幅広く確保することもできず、地域農業の担い手を育成するという目的も十分に達成することができなかった。

【対応方向】

戸別所得補償制度の導入や農業・農村の6次産業化の推進等を通じて、競争力ある経営体が育成・確保されるようにするとともに、適地適作を基本とした地域の実情を踏まえた政策体系を構築する。

これにより、大規模効率化を目指す農業者も、規模が小さくても加工や販売に取り

組むこと等により特色ある経営を展開する農業者も、それぞれが創意工夫を活かしながら営農を継続・発展させることができるよう、現場の主体的判断を尊重した多様な努力・取組を支援する施策を展開していくこととする。また、女性や高齢者の役割が適切に発揮されるよう、必要な条件整備を図っていくこととする。

さらに、農業参入に対して厳格な規制を設けていた農地制度については、平成21年に農地法等を改正し、地域と調和した適正な農地の利用を図りながら、多様な農業者が農地を利用できるようにしたところであり、これを適切に推進することとする。

(4) 優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立

【現状】

農地は、食料の安定供給にとって不可欠な資源であると同時に、農業生産が行われることで多面的機能が発揮されていることから、国民の貴重な財産として守られるべきものである。しかしながら、農業や農村の衰退とともに、農地面積の減少が続き、農業生産が行われない耕作放棄地や不作付地が年々増加している。

また、耕地利用率が低下するとともに、担い手に対する農地のまとまった利用集積が進まないなど、農地の有効利用は進んでいない状況にある。

こうした状況に対し、これまでも農地転用許可制度、耕作放棄地の解消に向けた施策や、担い手に対する農地の利用集積の促進等の施策が講じられてきた。しかしながら、農地の価格は、近隣の住宅地や商工業地等と比較すると著しく低く、常に転用圧力にさらされてきた。また、農用地区域など農地利用を確保すべき農地であっても、制度上、転用できないわけではなく、特に学校や病院などの公共目的の転用は許可が不要とされてきた。これを背景として、農地転用の収入を期待する農地所有者と、事業者、さらに施設用地等を確保したい行政等の利害が一致する形で平地部等の農地転用が行われ、優良農地の無秩序な廃れをもたらしている。

また、耕作放棄地の発生については、引き受け手がないなどの理由によって、従来講じられてきた対策や制度では、その解消につながっていない。さらに、農地利用については、担い手への利用集積が徐々に進んできたものの、経営する農地が分散してしまう、十分な所得が得られる作物がないなどの要因により、農地の流動化が進まず、効率的な利用につながっていない。

他方、農業生産条件の制約から、生産性が低く農地の有効利用が進んでいない地域もある。また、農地の有効利用のために不可欠な農業用水については、農業水利施設の老朽化が進み、施設の将来にわたる機能発揮に不安が生じている。

【対応方向】

農地転用規制の厳格化、耕作放棄地の解消に向けた対策の推進等により優良農地を確保するとともに、農地を耕作する多様な農業者の確保と作付拡大を通じて、不作付地の解消、耕地利用率の向上を図る施策を整合性を持って講じ、農地の有効利用を図ることとする。

また、食料を安定して生産するためには、農地の量的な確保と併せて、農地や農業用水等の整備・保全管理をより効果的・効率的に行うことが欠かせない。このため、地域のニーズに応じて、農地の排水対策、水利施設の補修や更新など、必要な農業生産基盤の整備等を今後とも推進することとする。

(5) 活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化

【現状】

我が国の農山漁村では、過疎化、高齢化が進む中、農林水産業が停滞するとともに、就業機会の減少が進行し、都市部よりも厳しい雇用状況が続いている。また、日常生活に必要な買物、医療、交通等の確保が不十分な地域や、集落の維持が困難になっている地域も広範に出現し、地域の活力が一層低下している。

こうした状況に対して、これまでの施策においては、農林水産業及び関連産業の振興をはじめ、都市と農山漁村の交流促進、中山間地域等における農業生産条件の不利を補正するための措置等が講じられてきた。

しかしながら、農山漁村対策は、本来、農林水産業のみならず、第2次・第3次産業、各種インフラといった関係府省の所管分野を含む施策を、地域の主体的な努力とともに体系的に組み合わせ、関係府省の連携の下に総合的に講じられるべきであるにもかかわらず、このような取組が徹底されなかったために十分な成果が上げられていない。この点において、農山漁村及び中山間地域等の振興に関する総合的な政策の企画・立案及び推進を所掌する農林水産省が、その任務を十分果たせてこなかった点も否めない。

【対応方向】

農山漁村のあるべき姿を描き、これを関係者が共有した上で、地域資源を活用した新産業の育成、観光業との連携による交流促進、農山漁村のコミュニティの維持・再生といった施策を、政府一体となって整合のとれた形で総合的に講じることにより、農山漁村や中山間地域等の豊かさと活力を取り戻していくこととする。

(6) 安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立

【現状】

米の消費減少等の国民の食生活の変化と国内農業生産の減少により、食料自給率の低迷が続いている中で、前基本計画では、平成27年度の供給熱量ベースの食料自給率を45%に設定するなどの目標を掲げ、消費面・生産面のそれぞれから重点的な取組が行われてきた。

このうち、生産面の取組として、食料自給率の向上を直接的な目的に掲げた生産拡大対策については、米の生産調整との関連において麦、大豆等の生産振興が進められることとなった。しかしながら、その際、生産調整の達成者のみに助成金や経営所得安定措置を講じるという手法を採用したことなどから、麦や大豆等への作付転換が円

滑に行われず、需要に応じた生産拡大を抑制する方向に一定程度作用する側面があったと考えられる。

一方、消費面の取組として、食育運動が推進される中、近年では、朝ごはん摂取や食料自給率向上の国民運動が積極的に展開され、食料自給率を上げるべきとの国民理解も着実に浸透している。しかしながら、消費者の意識としては、食生活の面での関心は総じて高いものの、食を支える農業・農村についての日本人共通の価値観を広く共有し、具体的な行動を喚起したり、それを世代間で継承するための取組を促すまでには至っていない。

また、食の安全と消費者の信頼を確保するための取組が推進されてきた一方で、近年の食品に関する不祥事・事件の発生もあって、食の安全・安心が大きく損なわれており、企業コンプライアンスの強化や、食品の安全性向上を含むフードチェーン（食品供給行程）管理の取組の徹底が食品産業事業者に求められている。

【対応方向】

食料自給率向上に直接的な効果のある施策の優先度を高め、これを的確に推進するとともに、「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ていくこととする。

また、輸入食料の安定確保のための取組の強化、食品産業の持続的な発展、「後始末より未然防止」の考え方を基本に、国産農林水産物や食品の安全性向上のための科学的知見に基づく施策・措置、食品の生産から消費に至るフードチェーンにおける安全管理の取組強化等を通じて、食料の安定供給はもとより食の安全と消費者の信頼の確保を図っていくこととする。

2. 新たな潮流に対応した可能性の追求

21世紀に入り、新興国が著しい経済成長を続ける一方で、先進国では経済低迷が長期化し、資源・エネルギー、食料の世界的な争奪等の様々な問題が生じている。また、地球環境問題、新型インフルエンザといった人類共通の新たな課題が顕在化している。

国内では、非正規雇用が増加し、労働者の3分の1を占める中、賃金の伸び悩み、雇用の減少等の厳しい状況が続いている一方、人々の価値観・ライフスタイルが環境への配慮や余暇活動の重視等の形で多様化しており、我が国の農業・農村に求められる役割も大きく変化している。

(1) 世界経済における新興国の台頭

【現状】

近年、我が国経済が停滞している一方、中国、インド、アセアン諸国等、アジアを中心とする新興国が著しい経済成長を続けている。グローバル化、IT化がこれらの動きを一層加速させている中で、上述のような様々な問題が顕在化しており、将来的