

食料・農業・農村政策の新たな展開方向

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

I 基本的な考え方

食料・農業・農村政策については、食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号。以下「基本法」という。）を基本的な指針とし、これに基づいて体系的に施策を講ずることとしているが、基本法制定から 20 年以上が経過し、基本法制定当時とは、前提となる社会情勢や今後の見通し等が変化している。

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、以下の基本的な考え方に基づいて見直しを行うものとする。

- ① 気候変動による食料生産の不安定化や世界的な人口増加等に伴う食料争奪の激化、食料の「武器化」、災害の頻発化・激甚化等、食料がいつでも安価に輸入できる状況が続く訳ではないことが明白となる中で、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。
その際、新興国の経済成長に伴い、強固な食料供給基盤の確立の観点からも、マーケットインによる「稼げる輸出」を拡大し、農業・食品産業を成長する海外市場も視野に入れたものへ転換する。
- ② 温室効果ガスによる気候変動の影響や、生物多様性の喪失等が進み、カーボンニュートラル等の環境負荷低減等に向けた対応が持続的な食料生産を確保するために不可避となる中で、農業・食品産業を環境と調和のとれたものへと転換するための政策を確立する。
- 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。
- ④ この際、政策の効率化・統合・拡充を進め、将来にわたって安定的に運営できる政策を確立する。

本取りまとめは、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である。今後は、本取りまとめを踏まえ、法律・予算・税制・金融等における各施策の具体化を進め、必要に応じて、食料安全保障強化政策大綱等の各種政策決定事項の見直し等も行うものとする。

また、本年度中（令和 5 年度中）の国会提出も視野に検討を進めている基本法の見直しに当たっても、本取りまとめに基づく政策の展開方向も踏まえ、更に検討を深化させるものとする。

II 政策の新たな展開方向

1 食料安全保障の在り方

(1) 平時からの国民一人一人の食料安全保障の確立

食料安全保障について、F A Oなどでは、国全体で必要な食料を確保するというだけでなく、国民一人一人にまで行き渡るようなものとされている中で、こうした国際的な定義も参考に、食料安全保障について、平時にも、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。

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。

(2) 食料安全保障の状況を平時から評価する仕組み

英国では、平時においても食料安全保障の状況をチェックする仕組みがある。こうした先進的な事例も参考とし、

- ① 世界の食料需給の状況
- ② 我が国の食料や生産資材の輸入
- ③ 農地・水等の農業資源、担い手、技術等の生産基盤の状況を含む国内の食料供給力の状況
- ④ 国内外の物流の状況等を含むサプライチェーンの状況

などを示す様々な指標を活用・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。

(3) 不測時の食料安全保障

現行の基本法では、不測時の食料安全保障について、食料増産、流通制限などを講ずる旨が規定され、農林水産省の緊急事態食料安全保障指針において、その具体的な手順等を定めているものの、政府全体で対処するための具体的な体制は定まっていない。

このため、不測時における基本的な対処方針を明確にしていくとともに、平時と不測時の切替えや、不測時における個別のケースに応じた対策を、農林水産省以外の省庁による対策も含め、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を構築する。

また、現在不測時の対応の根拠となる国民生活安定緊急措置法や食糧法などで十分な対応を講じられるのか検証の上、食料安全保障上のリスクに応じて、不測時の対応根拠となる法制度を検討する。

2 食料の安定供給の確保

(1) 食料の安定供給の確保に向けた構造転換

食料や生産資材について過度な輸入依存を低減していくため、安定的な輸入と備蓄とを適切に組み合わせつつ、小麦や大豆、飼料作物など、海外依存

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。

現行の基本法では、国内の農業生産の増大を図ることを基本とする旨が規定されているが、食料安全保障の強化に向けた構造転換を図るため、国内生産の増大については、食料供給力の維持・強化を前提に、海外依存度の高い品目の生産拡大を行うことにより実現する。

その際、需要に応じた生産に向けて、平地・中山間地など各地の産地化の意向を踏まえ、水田機能を維持しながら麦・大豆等の畑作物を生産する水田については水稲とのブロックローテーションを促すとともに、畑作物の生産が定着している水田等は畑地化を促していく。

特に、畑作物の生産を増大させるためには、本作化による品質や収量の向上を図ることが重要であり、各産地における農地利用を含めた産地形成の取組を推進する。

また、国内で自給可能な米を原料とした米粉について、専用品種の開発・普及等により産地化を図るとともに、食品製造事業者や製粉企業による新商品の開発等を促進し、米粉の利用拡大を加速する。

そのほか、加工・業務用野菜について、輸入原料から国産活用への切替えを促進するために、実需者と連携して安定的な供給体制の構築を推進するとともに、国内外の需要に応えきれていない果樹について、生産の増大に転じるため、担い手・労働力の育成・確保とともに省力化した生産体系への転換を推進する。

その上で、国内生産で国内需要を満たすことができない食料については、

- ① 海外調達のための輸入相手国への投資の促進、輸入国の多元化
- ② 官民による輸入相手国との連携強化・需給状況に関する情報共有等の安定的な輸入の確保を図る施策を講ずる。

また、食料の備蓄強化に向けては、国内外の食料安全保障の状況を適切に把握・分析の上、これを踏まえて、備蓄の基本的な方針を明確にしていくことを検討する。

(2)生産資材の確保・安定供給

食料や生産資材について過度な輸入依存を低減していくため、農業生産に不可欠な資材である肥料について、堆肥・下水汚泥資源、稲わら等の国内資源の利用拡大や、肥料の使用の低減に資する環境負荷低減の取組を推進するなどの構造転換を進めていく。

現行の基本法では、生産資材については、生産・流通の合理化を促進する旨が規定されるにとどまるが、生産性・品質・環境等も考慮して安定的な確保・供給も促進することとし、輸入への依存度が高い生産資材について、未利用資源の活用等、国内で生産できる代替物へ転換することを位置付ける。

その際、肥料については、価格・供給の安定を図るため、

- ① 平時においては、化学肥料から堆肥や下水汚泥資源等の代替資源への転換、堆肥の広域流通を促進するとともに、調達先国との資源外交の展開、肥料原料の備蓄体制の強化を進める。
- ② 価格急騰時においては、価格転嫁が間に合わない高騰分の補填対策を明

確化して対応していく。

また、飼料については、耕畜連携や飼料生産組織の強化等の取組による稲わらを含む国産飼料の生産・利用拡大を促進するための仕組みを検討する。

(3)農産物・食品の輸出の促進

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。

その際、国産の農産物・食品の輸出の促進について、農業者等へ真に裨益するよう、

- ① 地域ぐるみの生産・流通の転換による輸出産地の形成
- ② 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
- ③ 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

等の施策を確実に講ずる。

なお、輸入の急増、国内生産の減少の際に必要な輸出入に関する措置についても適切に講ずる。

(4)適正な価格形成

食料システム全体を持続可能なものとしていくため、食料システムの各段階の関係者が協議できる場を創設し、

- ① 適正取引を推進するための仕組みについて、統計調査の結果等を活用し、食料システムの関係者の合意の下でコスト指標を作成し、これをベースに各段階で価格に転嫁されるようにするなど、取引の実態・課題等を踏まえて構築する。
- ② 適正な価格転嫁について、生産から消費までの関係者の理解醸成を図る。

なお、資材価格急騰時など価格転嫁が困難な場合には、農業者の経営の安定に向けて、配合飼料価格安定制度などで対応していく。特に、肥料については、価格急騰時においては、価格転嫁が間に合わない高騰分の補填対策を明確化して対応していく。

(5)円滑な食品アクセスの確保

円滑な食品アクセスの確保を図るため、

- ① 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、
 - ア) 「2024年問題」を始め、トラックドライバーの人手不足の深刻化を見据え、農林水産物・食品の取扱いが敬遠されることのないよう、パレット化、検品作業の省力化、トラック予約システムの導入等を促進するとともに、
 - イ) 鉄道や船舶等へのモーダルシフトを促進する。

さらに、この取組など物流生産性向上も後押しするものとして、関係省庁と連携し、法制化も視野に、

- ア) 物流の生産性向上に向けた商慣行の見直し

イ) 物流標準化・効率化の推進
ウ) 荷主企業等の行動変容を促す仕組みの導入
等を進める。

- ② 消費地内での地域内物流、特に中山間地域等でのラストワンマイル物流について、関係省庁と連携し、地方自治体、スーパー、宅配事業者等と協力して、食品アクセスを確保するための仕組みを検討する。
- ③ 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など、生産者・食品事業者からフードバンク、子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。

(6)国民理解の醸成

国民理解の醸成に向けて、

- ① 食・農林水産業への理解の増進を図るための学校教育等における農林漁業体験や学校給食での食育の充実・強化
- ② 棚田地域や農業遺産地域の魅力発信、我が国・地域の農林水産物の利用を促進する国産国消・地産地消の推進、子ども農山漁村体験や都市農地を活用した農業体験の促進
- ③ 環境負荷低減の取組の「見える化」の推進
- ④ 多様化する国民のニーズに応える生産者・事業者の様々な取組を表示・可視化することによる消費者や食品産業等への情報発信の強化等の施策を講ずる。

(7)事業者・消費者の役割

事業者の役割について、食料システムの持続可能性を確保することが重要であることを踏まえ、食料の供給が持続的に図られるよう努力する旨を位置付ける。

消費者の役割について、食料システムの持続可能性を確保することが重要であることを踏まえ、食料システムの各段階における環境負荷低減の取組について理解を深め、持続的な食料供給の実現に向けて協力する旨を位置付ける。

(8)食品産業(食品製造業、外食産業、食品関連流通業)の持続的な発展

現行の基本法では、食品産業の食品供給に果たす役割に着目し、環境負荷低減等への配慮や、事業基盤の強化、農業との連携の推進等、産業の健全な発展のために必要な施策を講ずる旨が規定されているが、食品産業が食料システムの重要な構成員であることを明らかにした上で、その持続的な発展を図るため、

- ① 産地・食品産業が連携して加工特性・機能性の合う国産原材料を安定的に供給・調達できるよう、産地育成・安定調達等を図りやすくする仕組み
- ② GHGの排出抑制等の環境負荷低減、人権に配慮した原材料調達、フードテックなど新技術の活用等、食品産業による持続可能性に配慮した取組

を促進する仕組み

を構築し、国内資源の活用に積極的に取り組む企業に対して後押しを行う。

特に、食品ロスの削減に向けては、製造段階での製造の効率化、賞味期限延長のための技術開発、納品期限（1/3ルール）等の商慣習の見直しとともに、食品廃棄量の情報に加えて新たにフードバンクへの寄附量の開示を促進するなど、食品事業者の取組を促進する。

3 農業の持続的な発展

(1)多様な農業人材の育成・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ある。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ある。

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、多様な農業人材とともに生産基盤の維持・強化が図られるよう、以下の施策を講ずる。

- ① 地域計画の策定を徹底し、地域内の将来の農地利用の姿を明確にした上で、
- ② 受け皿となる経営体が生産基盤を引き受けやすい形で継承できるよう、農地バンクを通じた農地の集約化等や、スマート技術等の省力化技術の導入に資する基盤整備の推進
- ③ 地域で離農農家が出てきた場合に、受け皿となる経営体が、農地を引き受けやすくするための仕組みの検討
- ④ 多様な経営体に対し、経営・技術等をサポートするサービス事業体の育成・確保を図るための仕組みの検討
- ⑤ 他産地・異業種や、外国から、労働力不足を補完する仕組みの検討
- ⑥ 青年等の雇用を通じた経営強化や労働環境の改善等に取り組む経営体の育成・確保
- ⑦ 新規就農の推進、スマート技術や有機農業等の農業高校・農業大学校等における教育内容の充実等、将来の農業人材の育成・確保
- ⑧ 経営力向上、人材育成、経営基盤の強化等に向けて農業経営を後押しする仕組みの検討
- ⑨ 地域農業の主体となる効率的かつ安定的な経営体に対し、引き続き、経営所得安定対策の措置
- ⑩ 地域計画に基づき持続的に農地を利用する多様な農業人材の意欲的な取組の推進 等

(2)農地の確保と適正・有効利用

地域計画（目標地図）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る。

具体的には、

- ① 地方公共団体による農用地区域（ゾーニング）の変更に係る国の関与の強化
 - ② 地域計画内の農地に係る転用規制強化
 - ③ 農地の権利取得時の耕作者の属性の確認
 - ④ 営農型太陽光発電事業に係る不適切事案への厳格な対応
 - ⑤ 地域計画内における遊休農地の解消の迅速化
- 等の仕組みを検討する。

(3)経営安定対策の充実

農業者の経営の安定に向けて、畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）、肉用牛肥育・肉豚経営安定交付金、収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）、収入保険等で万全に対応していく。

特に、肥料については、供給・価格の安定を図るため、以下の措置を講ずる。

- ① 平時においては、化学肥料から堆肥や下水汚泥資源等の代替資源への転換、堆肥の広域流通を促進するとともに、調達先国との資源外交の展開、肥料原料の備蓄体制の強化を進める。
- ② 価格急騰時においては、価格転嫁が間に合わない高騰分の補填対策を明確化して対応していく。

そのほか、農業・農村の人口減少等を見据えた中で、持続可能で強固な食料供給基盤の確立が図られるよう、多面的機能・環境負荷低減の直接支払や農地の確保・集約化などの施策とともに、需要に応じた生産を推進し、将来にわたって安定運営できる水田政策を確立する。

(4)農業生産基盤の整備・保全

農業者が減少する中で、スマート技術等を活用した営農が進めやすくなるよう、ほ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。

また、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、水田の畑地化も推進する。

現行の基本法では、農業生産の基盤の整備については、生産性の向上を促進するために行う旨が規定されているが、

- ① 気候変動の影響に伴う災害の頻発化・激甚化が顕著となる中、災害の防止や軽減を図るためにも行う旨や、
- ② 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にするため、農業水利施設等の農業生産の基盤については、その保全管理も適切に図っていく必要がある旨

も位置付け、必要な事業や仕組みの見直し等を行う。

その際、防災・減災、国土強靱化対策については、中長期的かつ明確な見

通しの下、継続的・安定的に取組を進めていくことが重要であり、国土強靱化の着実な推進に向けて強力に取組を進めていく。

また、災害復旧に当たっては、再度災害の防止等に向けた改良復旧の取組を推進する。

さらに、農業の生産基盤の保全管理については、

① ダム、頭首工等の基幹施設は、省エネ化、集約・再編、ICT等の新技術活用等を推進する。

ライフサイクルコストを縮減するとともに、突発事故の発生を防止するため、施設の管理水準の向上を図るとともに、行政の判断で迅速に対策を行うことができる仕組みを検討する。

② 用水路等の末端施設は、特に中山間地域では、草刈り、泥上げ等の共同活動が困難となっていくため、最適な土地利用の姿を明確にした上で、

ア) 開水路の管路化、畦畔拡幅、法面被覆等を推進する。

イ) 共同活動への非農業者・非農業団体の参画促進等を図る仕組みを検討する。

(5)生産性の向上に資するスマート農業の実用化等

現行の基本法では、農業や食品加工・流通に関する技術について、研究開発や普及の推進を図る旨が規定されているが、

① 人口減少下においても生産力を維持できる生産性の高い農業を実現するため、スマート技術や新品種の開発

② 開発した技術や営業上の情報などの知的財産等の保護

③ 食品の生産から加工・流通までの無駄を省く食料システムの構築等の施策を講じていく旨を位置付ける。

特に人口減少下においても生産水準が維持できる生産性の高い食料供給体制を確立するため、

① スマート技術等の新技術について、国が開発目標を定め、農研機構を中心に、産学官連携を強化し開発を進めると同時に、

② 生産者・農協、サービス事業者、機械メーカー、食品事業者、地方自治体等、産地・流通・販売が一体でスマート技術等に対応するための生産・流通・販売方式の変革（栽培体系の見直し、サービス事業者の活用等）などの取組を促進する

仕組みについて検討する。

また、知的財産等の保護・活用の強化に向けて、

① 育成者権管理機関等を通じた新品種の保護・活用と開発の推進

② 知的財産等を戦略的に活用できる専門人材の育成・確保等を通じた知的財産マネジメント能力の強化

などの必要な施策を講ずる。

(6)家畜伝染病、病害虫等への対応強化

現行の基本法では、家畜伝染病、病害虫等への対応について具体的な規定がないが、家畜伝染病や病害虫の侵入・まん延リスクが高まる中で、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。

具体的には、

- ① 家畜防疫官・植物防疫官の体制の充実や、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や、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
- 等の施策を講ずる。

4 農村の振興(農村の活性化)

農村の活性化を図る上で重要な課題である「しごと」「暮らし」「活力」「土地利用」の観点から、以下の施策を推進する。

- ① 多様な人材の呼び込みに必要な農村の「しごとづくり」を強化するため、地産地消・6次産業化や農泊など地域の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、官民共創の仕組みも活用しながら伴走支援を行う。
- ② 複数集落エリアで農地保全や生活環境支援等に集約的に取り組むなど、農村の「暮らしづくり」を担う農村RMOについて、特に中山間地域の小規模集落向けに形成を図る。
- ③ 中山間地域等において、棚田の振興など地域に「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。
- ④ 中山間地域における農地保全のための地域ぐるみの話合い、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。

また、こうした課題に対して、地域資源やAI、ICT等のデジタル技術を活用し、解決に向けて活動する「デジ活」中山間地域での取組を、農林水産省が中心となり、関係府省と連携して支援する。

これらの施策のうち、6次産業化や農村RMOについては、現行の基本法では、具体的な規定はないが、地域コミュニティの維持に必要不可欠な取組である旨を位置付ける。

そのほか、現行の基本法では、具体的な規定はないが、

- ① 鳥獣被害が農村における生産と生活の課題となる中で、鳥獣被害対策に取り組んでいく旨を位置付け、効率的な捕獲や侵入防止対策とジビエ利用の推進を図る施策を講ずる。
- ② 障害者を始めとする多様な人々の社会参画と同時に、これを通じた地域農業の振興が期待される中で、農福連携に取り組んでいく旨を位置付け、

必要な施策を講ずる。

5 みどりの食料システム戦略による環境負荷低減に向けた取組強化

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への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、基本法に位置付ける。

その際、農業及び食品産業における環境への負荷の低減に向けて、みどりの食料システム法に基づいた取組の促進を基本としつつ、

- ① 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に配慮していく。
- ② 更に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。
- ③ 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、以下の施策を講ずる。
 - ア) 環境負荷低減の取組の「見える化」の推進
 - イ) 脱炭素化の促進に向けた J-クレジット等の活用
 - ウ) 食品事業者等の実需者との連携や消費者の理解の醸成

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。
- 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。

7 関係団体等の役割

現行の基本法では、特に規定がないが、人口減少や環境問題・気候変動等に対応しながら、地域農業・農村を維持し、食料安全保障を確保するために

は、食料・農業・農村に関わる関係団体が、農業者・食品事業者等の経営発展、地域農業・農村の維持・発展を図るため、その役割を適切かつ十分に果たしていく必要があり、その取組を後押しすることを位置付ける。

なお、土地改良区については、農業水利施設の保全管理など求められる機能を発揮するため、合併、土地改良区連合の設立等を進めることを通じて、土地改良区の運営基盤の強化を図る。

また、食料安全保障の確保と食料・農業・農村の振興に向けて、農業関係団体のほか、川中・川下の食品事業者・団体、消費者団体、地方自治体等、食料システムの幅広い関係者の連携強化を促す。

以 上

食料・農業・農村基本法の
検証・見直しの検討状況について
(参考資料)

令和 5 年 7 月

農林水産省

目 次

I 食料・農業・農村基本法の見直し検討について	2
II 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会でこれまで議論されたテーマ	
1. 食料の安定供給の確保	
(1) 国際的な食料安全保障に関する考え方	5
(2) 食料の輸入リスク	8
(3) 備蓄	17
(4) 食品アクセス	21
(5) 国内市場の将来展望	26
(6) 輸出、知的財産	33
2. 農業の持続的な発展	
(1) 人口減少下における担い手の確保	38
(2) 需要に応じた生産	45
(3) 生産性向上に向けた技術開発	52
3. 持続可能な農業の確立	58
4. 農村の振興	65

I 食料・農業・農村基本法の見直し検討について

これまでの検証・検討の状況

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

令和4年

9月9日 第1回

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

○総理指示（抄）

全ての農政の根幹である食料・農業・農村基本法について、制定後約20年間で初めての法改正を見据え、関係閣僚連携の下、**総合的な検証を行い、見直しを進めてください。**

また、喫緊の課題である食料品の物価高騰に緊急に対応していくため、（中略）農林水産大臣を中心に、来年に結果を出せるよう、緊急パッケージを策定してください。

11月8日 第2回

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

「食料品等の物価高騰対応のための緊急パッケージ」の決定

12月27日 第3回

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

○総理指示（抄）

世界的な食料情勢や気候変動、海外食市場の拡大など我が国の食料・農業を取り巻く課題の変化を踏まえ、野村農林水産大臣を中心に、関係閣僚の協力を得て、**来年度中に食料・農業・農村基本法改正案を国会に提出することを視野に、来年6月を目途に食料・農業・農村政策の新たな展開方向を取りまとめてください。**

令和5年

6月2日 第4回

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

○総理指示（抄）

野村農林水産大臣を中心に、関係各位におかれては、**来年の通常国会への改正案提出に向け、食料・農業・農村基本法の改正に向けて作業を加速してください。**あわせて、**施策の具体化を進め、年度内を目途に、工程表を取りまとめてください。**

食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会の開催状況

R4

9月29日 食料・農業・農村政策審議会に諮問、
食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会の設置

10月18日 第1回 有識者ヒアリング（食料の輸入リスク）

寺川 彰
平澤 明彦
丸紅株式会社 代表取締役社長 執行役員
株式会社農林総合研究所 執行役員 基盤形成部長

11月2日 第2回 有識者ヒアリング
（国内市場の将来展望と輸出の役割）

吉田 直樹
松元 和博
國分 晃
株式会社バビファイブインターナショナルホールディングス
代表取締役社長CEO
株式会社バビファイブインターナショナルホールディングス
海外事業部長 兼 北米事業部長
国分グループ本社株式会社 代表取締役社長 執行役員

11月11日 第3回 有識者ヒアリング
（国際的な食料安全保障に関する考え方）

清原 昭子
米山 廣明
福山市大学部 経済学部 教授
一般社団法人全国フードバンク推進協会 代表理事

11月25日 第4回 有識者ヒアリング
（人口減少下における担い手の確保）

江川 章
丸田 洋
中央大学経済学部 准教授
株式会社環境情報 代表取締役

12月9日 第5回 有識者ヒアリング
（需要に応じた生産）

関根 久子
富士 聡子
農研機構 日本農畜研究所 センター
岐阜県 稲穂地域 稲穂作付グループ 上級研究員
オシックスラ大地株式会社 執行役員 CSR商品部長

12月23日 第6回 有識者ヒアリング
（食料安定供給のための生産性向上・技術開発）

地主 建志
成勢 卓裕
株式会社稲田産学研究所 代表取締役社長
株式会社たけな 代表取締役

R5

1月13日 第7回 有識者ヒアリング
（持続可能な農業の確立）

三好 智子
信達 等
国際有機農業運動連盟 (IFOAM) 世界理事
不二製油グループ本社株式会社 執行役員
油研事業部長 兼 SGMグループ長

1月27日 第8回 有識者ヒアリング（農村の振興）

山中 大介
渡部 雅俊
ヤマガタビル株式会社 代表取締役社長
たけな 大地産学 総務課 代表

2月10日 第9回 食料・農業・農村をめぐる情勢の変化（備蓄、食品安全、食品表示、知的財産）

2月24日 第10回 今後の展開方向（基本理念）

3月14日 第11回 今後の施策の方向（食料）

3月27日 第12回 今後の施策の方向（農業）

4月14日 第13回 今後の施策の方向（農村・環境）

4月28日 第14回 今後の施策の方向（基本計画等）

5月19日 第15回 中間取りまとめ（案）

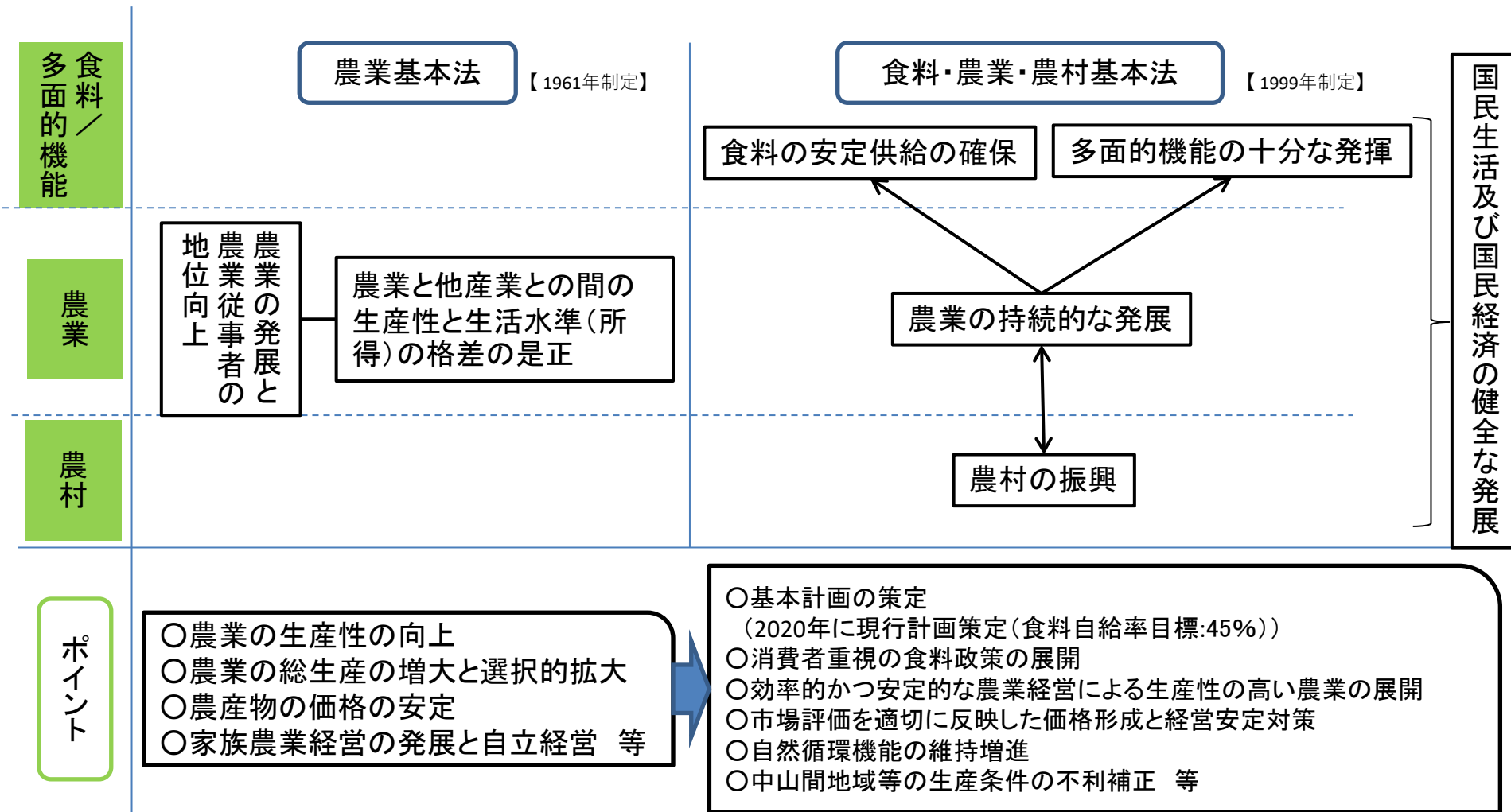
5月29日 第16回 中間取りまとめ

基本法の検証・見直しに向けた今後の進め方

今後、全国10か所程度で地方意見交換会を実施し、意見交換会開催後は、速やかに最終答申を取りまとめ。

食料・農業・農村基本法

- 食料・農業・農村基本法においては、国民的視点に立った政策展開の観点から、①食料の安定供給の確保、②農業の有する多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展と④その基盤としての農村の振興、を理念として掲げる。



- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
 - 1. 食料の安定供給の確保
 - (1) 国際的な食料安全保障に関する考え方

国際的な食料安全保障（Food Security）の概念

- 1996年11月にローマで開催されたFAO食料サミットは、世界規模で食料問題について論議された初めての会議。
- 「すべての人の食料安全保障を達成し、2015年までに現在の栄養不足人口を半減することを目標」として、「世界食料安全保障のためのローマ宣言」が取りまとめ。
- その中の、「世界食料サミット行動計画」の中で、下記の食料安全保障の定義を提起。

【国連食糧農業機関（FAO）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。

“Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.”
This widely accepted definition points to the following dimensions of food security:

【食料安全保障の4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

The availability of sufficient quantities of food of appropriate quality, supplied through domestic production or imports (including food aid)

Utilization（利用面）

：安全で栄養価の高い食料を摂取できるか

Utilization of food through adequate diet, clean water, sanitation and health care to reach a state of nutritional well-being where all physiological needs are met. This brings out the importance of non-food inputs in food security.

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うるか

Access by individuals to adequate resources (entitlements) for acquiring appropriate foods for a nutritious diet. Entitlements are defined as the set of all commodity bundles over which a person can establish command given the legal, political, economic and social arrangements of the community in which they live (including traditional rights such as access to common resources).

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

To be food secure, a population, household or individual must have access to adequate food at all times. They should not risk losing access to food as a consequence of sudden shocks (e.g. an economic or climatic crisis) or cyclical events (e.g. seasonal food insecurity). The concept of stability can therefore refer to both the availability and access dimensions of food security.

2020年英国農業法

- 英国がEUから離脱するにあたって、EU CAPによる直接支払いからの転換を図る必要があったが、それだけでなく、FAOの食料安全保障の定義に則った食料安全保障のレポートの作成や、農産物の購入者への公正取引義務などを位置付け。

- 1 財政支援（EU離脱後の直接支払等）
- 2 食料と農産物市場（食料安全保障、不測時対応）
- 3 食品サプライチェーンにおける透明性と公平性（情報提供義務、公正取引義務、団体（生産者団体と職業間専門組織））
- 4 農業農村関連措置（肥料取締）
- 5 農産物（有機農産物）
- 6 WTO農業協定
- 7 ウェールズ・北アイルランド
- 8 補助

- 少なくとも3年に1回、食料安全保障に関するレポートを作成
レポートには以下の要素は含めなければならない（19条）

- ① 世界の食料供給能力
- ② 食料供給源
- ③ フードサプライチェーンの強靱性
- ④ 食料に対する家計支出
- ⑤ 食品の安全性及び食品に対する消費者の信頼

- 不測の事態の宣言（20条）と不測時の支援に関する権限付与（21条）

- サプライチェーンへの情報提供を求める権限（23条）

- 公正取引義務（29条）

－ 農産物の購入者への公正取引義務と義務の執行（調停、違反時の罰則）

－ 義務として、契約の書面化及び契約記載事項を含むことを課することができる

記載事項は以下のようなもの：

- ①量、②配送方法、③価格メカニズム（コスト変動時の調整含む）、④支払い、⑤加工、マーケティング、広告費、⑥期間 など

- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 1. 食料の安定供給の確保
 - (2) 食料の輸入リスク

我が国の食料の安定供給の確保の考え方

- 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料需給等に不安定な要素が存在していることを考慮し、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ることにより確保。

(1) 食料安全保障の確立に向けた取組

① 国内の農業生産の増大

- ・ 担い手の確保や農地の集積・集約化
- ・ スマート農業による生産性向上
- ・ 国産農産物の増産や国産への切替え
- ・ 輸出拡大にも対応した畜産物、果実等の増産
- ・ 食育や地産地消の推進

等



② 輸入穀物等の安定供給の確保

- ・ 輸入相手国との良好な関係の維持・強化
- ・ 関連情報の収集・分析、定期的な情報発信

等



③ 備蓄の適切な運営

- ・ 米、小麦及び飼料穀物の備蓄の適切な運営

等

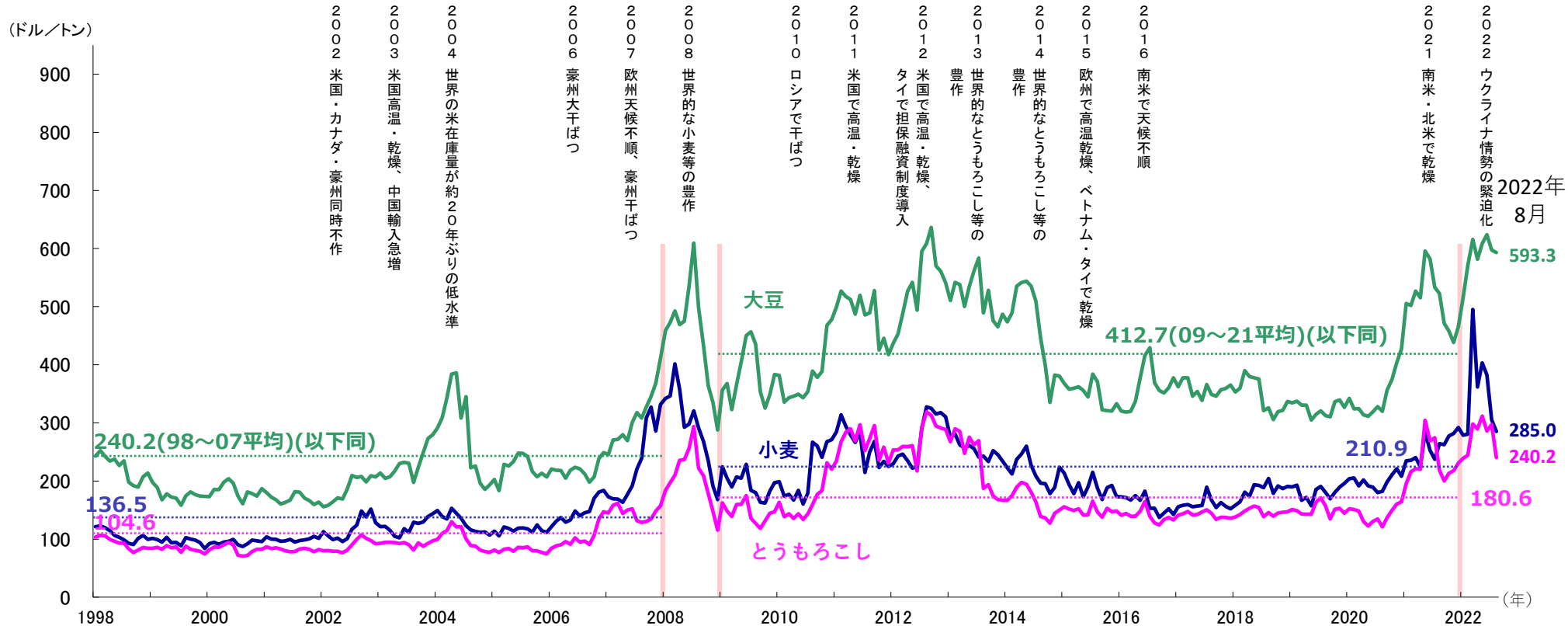
(2) 不測時に備えた食料安全保障

- リスクを洗い出し、そのリスクごとの影響度合、発生頻度、どう変化するか等について定期的に検証
- 主要な不測の事態を想定した具体的な対応手順を検証

輸入依存度の高い穀物等の価格の推移

- 世界的な穀物価格の上昇が発生した2008年以降、豊作と高温乾燥等による不作により価格の不安定性が増しているところ。
- 2008年、2022年の異常年を除外しても、世界的な需要の増大や生産コストの増加により、2008年以前より以降の方が平均的に高くなっている。

穀物等の国際価格の動向（ドル/トン）



	1998~2007年平均価格	2009~2021年平均価格
大豆	240.2	412.7
小麦	136.5	210.9
とうもろこし	104.6	180.6

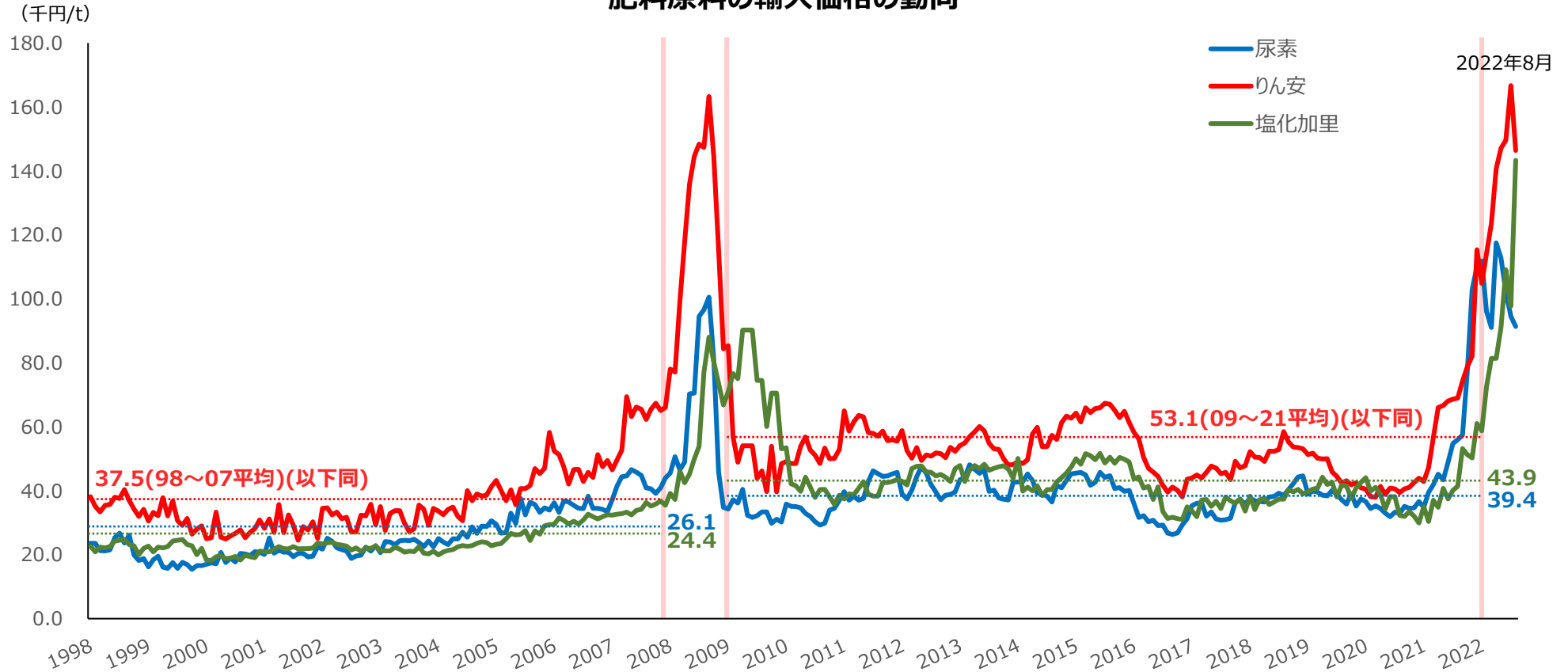
資料：シカゴ商品取引所の各月第1金曜日の期近終値の価格。

注：過去最高価格については、シカゴ商品取引所の全ての取引日における期近終値の最高価格。

肥料原料の価格の推移

- 化学肥料原料の国際価格は、昨年半ばより、穀物需要の増加や原油・天然ガスの価格の上昇等に伴い、高騰。
- 2008年、2022年の異常年を除外しても、肥料原料価格は2008年以前より以降の方が平均的に高くなっている。

肥料原料の輸入価格の動向



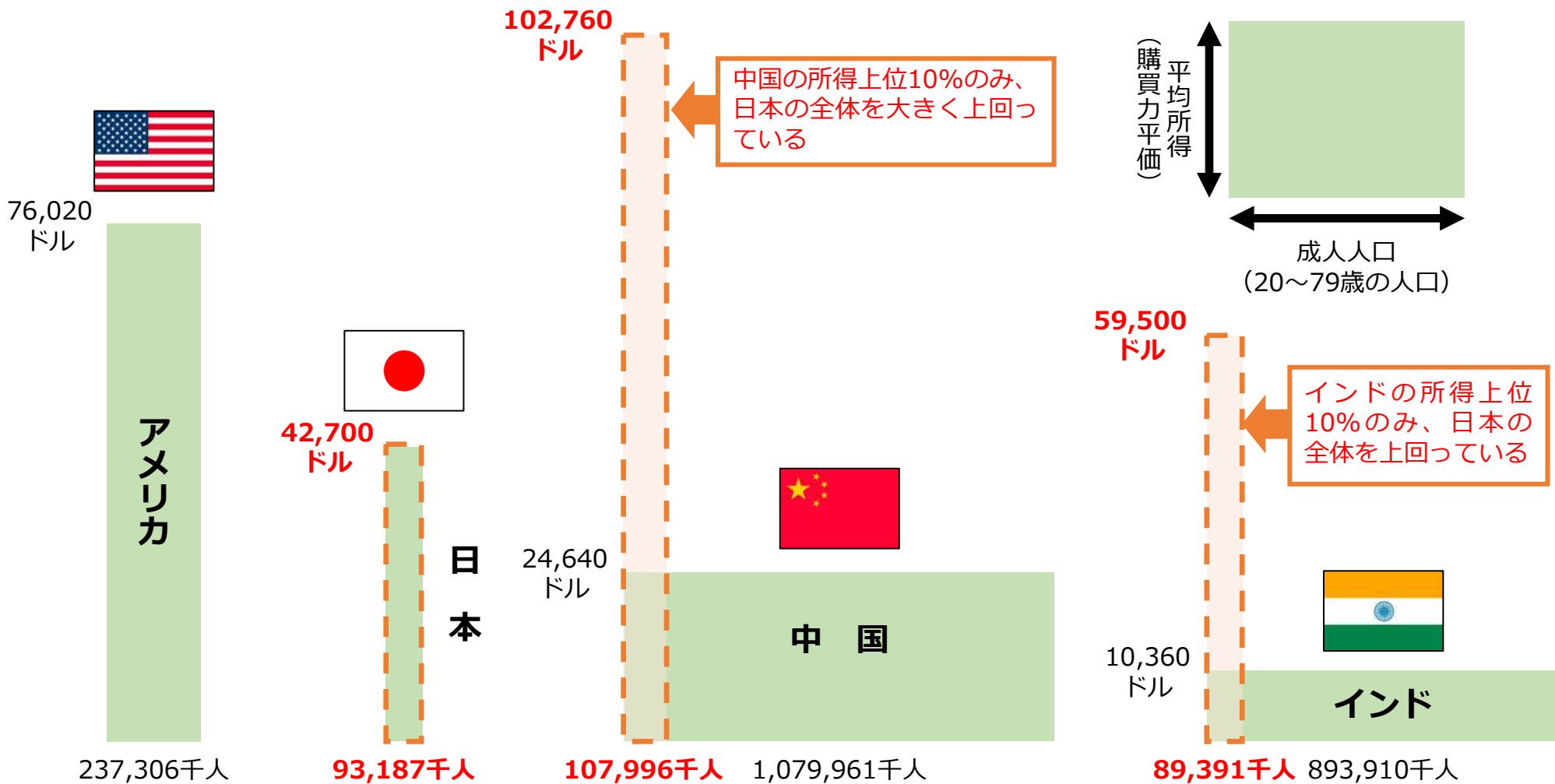
	1998~2007年平均価格	2009~2021年平均価格
尿素	26.1	39.4
りん安	37.5	53.1
塩化加里	24.4	43.9

資料：農林水産省調べ

注：財務省貿易統計における各原料の輸入額を輸入量で除して算出。ただし、月当たりの輸入量が5,000t以下の月は前月の価格を表記。

各国の人口と所得

○ 日本の平均所得は、中国、インドを上回るが、それぞれの国の所得上位10%層のみをみると、その平均所得は日本全体を大きく上回っている。

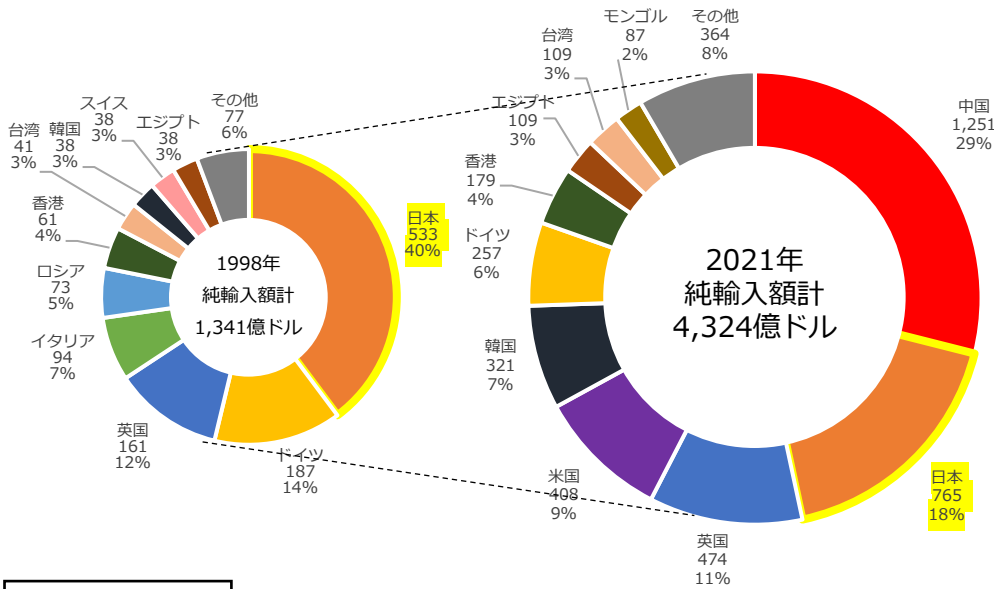


資料：「WORLD INEQUALITY REPORT 2022」及び「IDF Diabetes Atlas」
注：2021年時点。

世界の農林水産物の輸入状況

- 1998年当時、日本は世界1位の農林水産物の純輸入国であり、プライスメーカー的な地位であったが、近年はその地位が低下。現在は中国が最大の純輸入国となっている。
- 20年前は、食料自給率は低くとも諸外国から購入できていたが、近年、中国が輸入を増やし、プライスメーカー的な地位になりつつある中、日本がそれに左右されることとなる可能性。

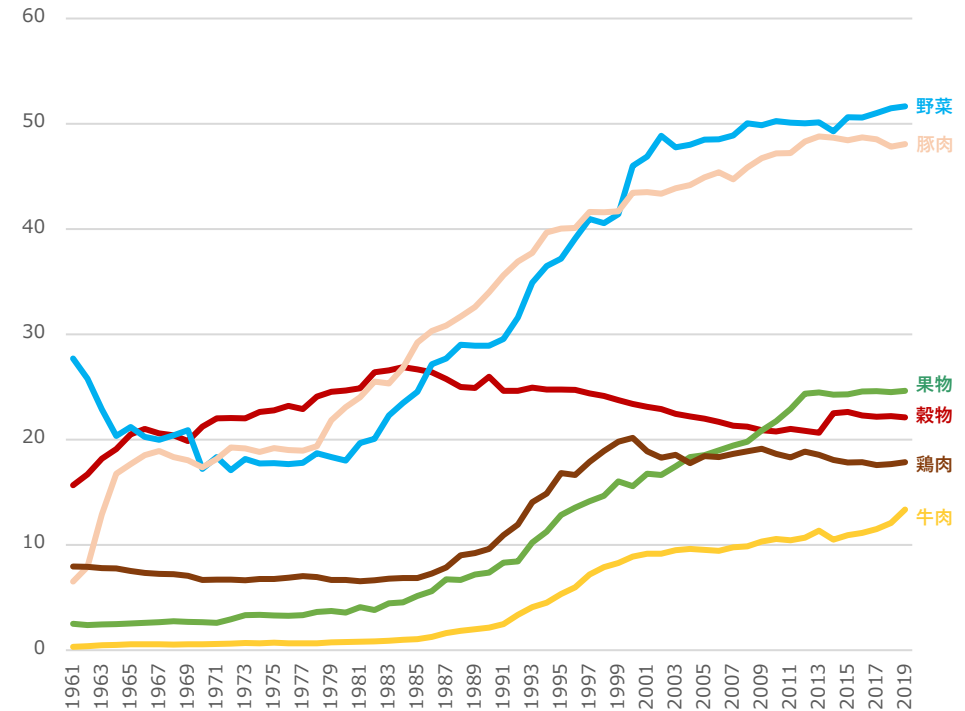
農林水産物純輸入額の国別割合



<凡例>
 国名
 純輸入額 (億ドル)
 シェア (%)

資料：「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か国のうち、純輸入額（輸入額-輸出額）がプラスとなった国の純輸入額から作成。

世界の食料消費量に占める中国の割合

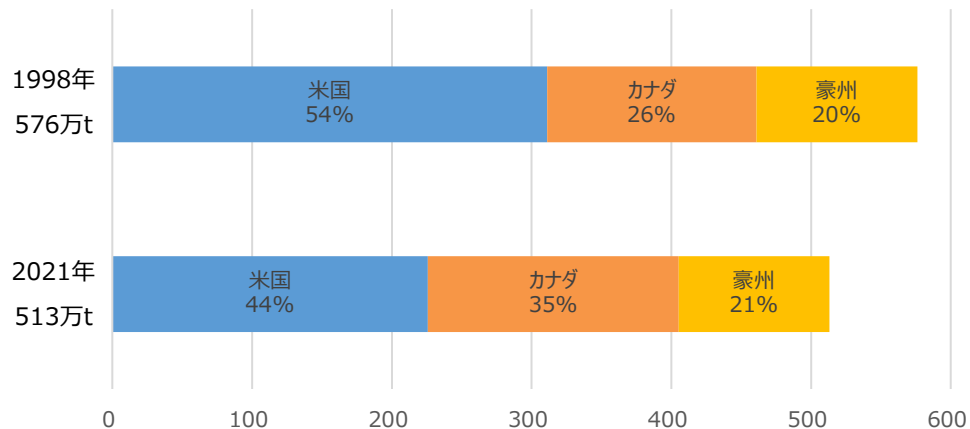


資料：「FAOSTAT」

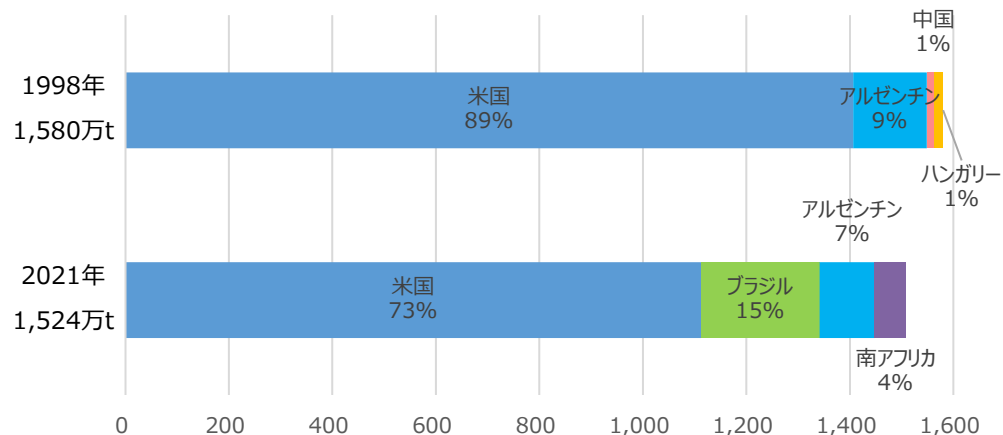
我が国の主要穀物等の輸入

- 国内生産では国内需要を満たすことができない品目は、品目ごとの国際需給及び価格の動向を踏まえた安定的な輸入を通じて、国内への供給を行っている。
- いずれも、米国、カナダ、豪州など特定の国からの輸入が多い。

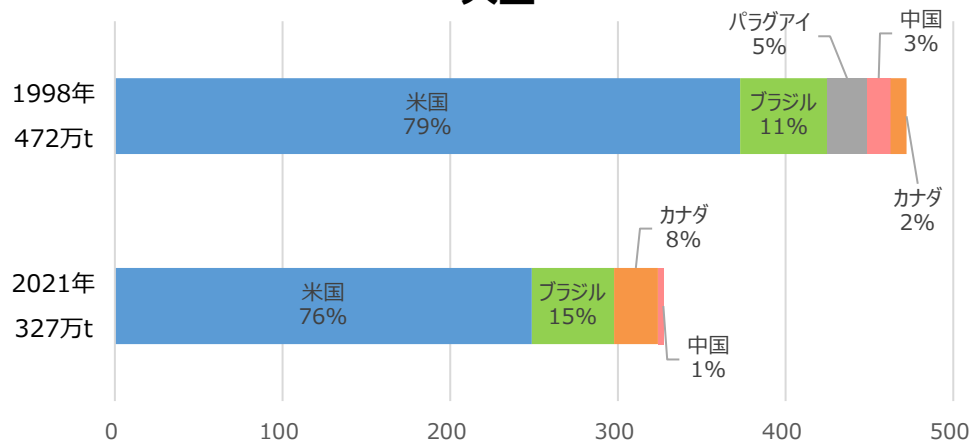
小麦



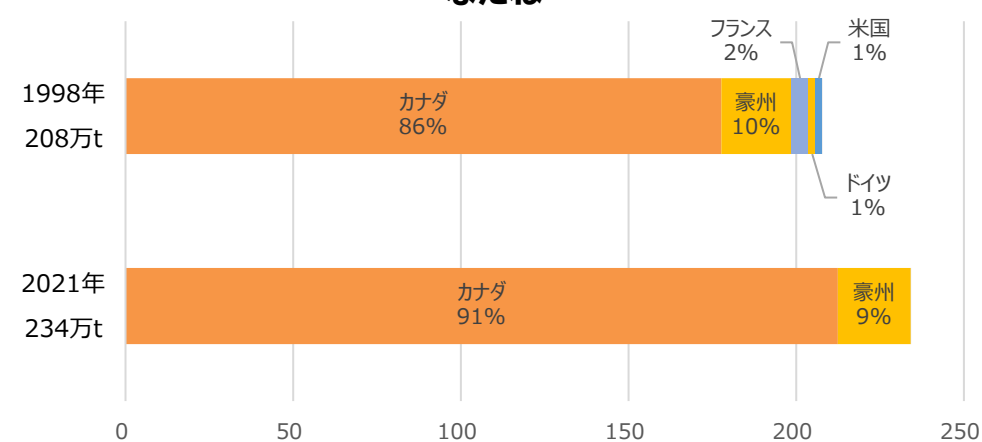
とうもろこし



大豆



なたね



資料：財務省「貿易統計」を基に農林水産省にて作成。

注1：主な用途は、小麦は食糧用、とうもろこしは飼料用、大豆、なたねは油糧用である。

注2：小数点以下四捨五入のため、合計値が合わない場合がある。

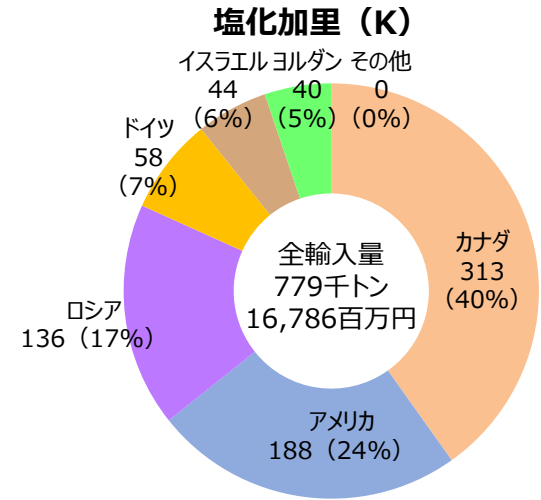
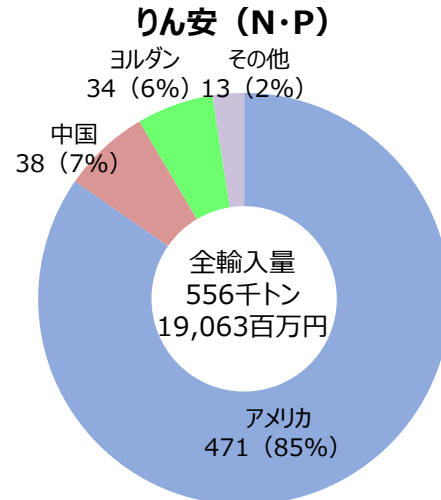
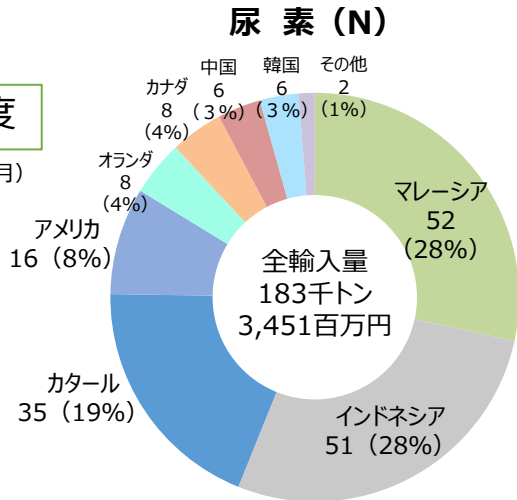
注3：加工品の原料分は含まない。

我が国の肥料原料の輸入状況

- 2020肥料年度の主な輸入先国は、尿素についてはマレーシア、中国、りん安については中国、塩化加里についてはカナダと特定の国への依存度が高まっている。
- こうした中、2021年秋以降、中国において肥料原料の輸出検査が厳格化され、我が国の肥料原料の輸入が停滞したことを受け、モロッコ等からの協調買入を急遽要請。また、ロシアやベラルーシから一定割合を輸入していた塩化加里についても、ウクライナ侵略の影響によりカナダ等から必要量を確保。

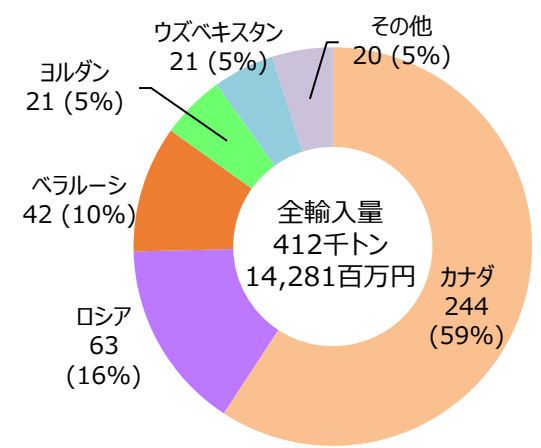
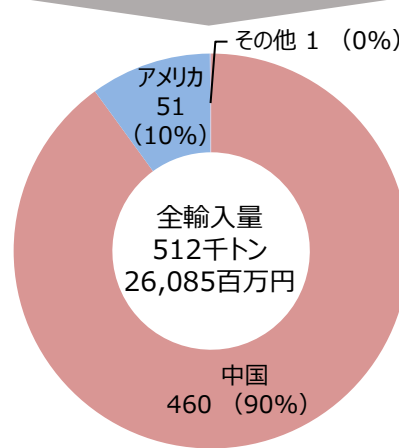
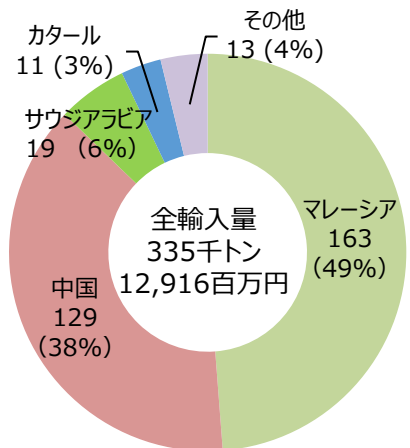
1998肥料年度

(1998年7月～1999年6月)



2020肥料年度

(2020年7月～2021年6月)



現在の対応状況

中国からの輸入が停滞
→ マレーシア等からの輸入
が増加

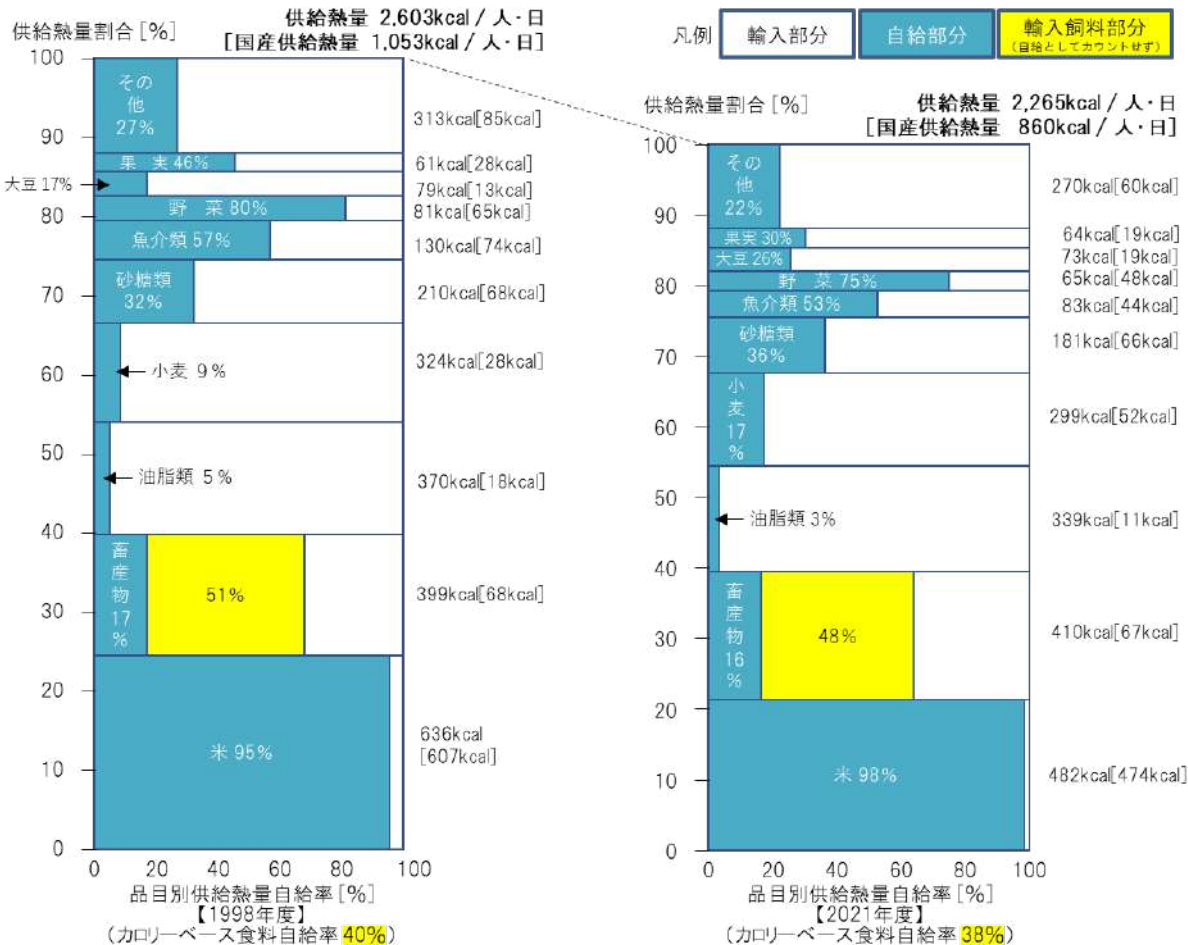
中国からの輸入が停滞
→ モロッコ、ヨルダン等からの
輸入が増加

ロシア・ベラルーシからの輸入が停滞
→ カナダ等からの輸入が増加

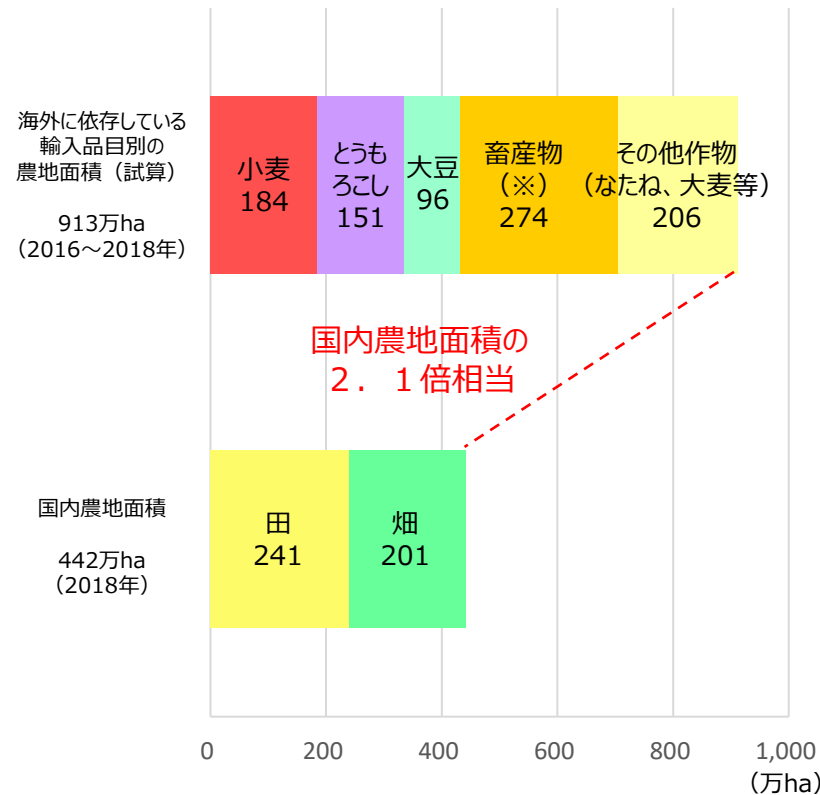
食料の輸入依存

- 小麦、大豆、飼料、油脂類等の自給率は低く、大部分を輸入に依存。
- 穀物、油糧種子について、その輸入量を生産するために必要な海外の農地面積は日本の農地面積の2.1倍に相当し、すべてを国産で賄うことは不可能。
- 輸入している農産物の国産化を推進する一方、国産化が難しい品目については、安定的な輸入を行っていくことが重要。

食料消費構造と食料自給率の変化



日本の農産物輸入量の農地面積換算（試算）



資料：農林水産省「食料需給表」、「耕地及び作付面積統計」等を基に農林水産省で試算。
 (※) 輸入している畜産物の生産に必要な牧草・とうもろこし等の量を当該輸入相手国の単収を用いて面積に換算した。大豆油の搾りかすや小麦ふすま等も飼料として活用。
 注：1年1作を前提。

- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 1. 食料の安定供給の確保
 - (3) 備蓄

日本における穀物等の備蓄（備蓄水準とその考え方）

- 現在、米、食糧用小麦、飼料穀物について国として備蓄事業を実施。
- 備蓄水準は、
 - ・ 自給している米については、「国内の不作に対し（緊急輸入等せずに）国産米でもって対処し得る水準」、
 - ・ 多くを輸入に依存している食糧用小麦と飼料穀物については、「不測時に、代替輸入先からの輸入を確保するまでの期間に対処し得る水準」を確保することを基本に設定。

	品目	備蓄水準	備蓄水準の考え方
国産	米	100万トン程度	10年に1度の不作（作況92）や、通常程度の不作（作況94）が2年連続した事態にも、国産米をもって対処し得る水準 ・ 2001年当時の需要量をベースに設定 （2011年の回転備蓄方式から棚上備蓄方式への変更時に、引き続き100万トン程度として設定）
輸入	食糧用小麦	国として 外国産食糧用小麦の 需要量の2.3カ月分 （90万トン程度）	過去の港湾ストライキ、鉄道輸送等の停滞による船積遅延の経験等を考慮した水準 ・ 代替輸入に4.3カ月程度必要 ・ すでに契約を終了し、海上輸送中の輸入小麦の量は2カ月分程度 ・ 差し引き2.3カ月分程度の備蓄が必要
輸入	飼料穀物	100万トン程度	不測の事態における海外からの供給遅滞・途絶、国内の配合飼料工場の被災に伴う配合飼料の急激なひっ迫等に対処し得る水準 ・ 過去に備蓄を活用した最大実績は75万トン（東日本大震災時） ・ 海上輸送中の飼料穀物約100万トンが存在しており、備蓄飼料穀物とあわせて2カ月程度のストックとなり、この間に代替輸入国への変更等が可能
輸入	食品用大豆 2010年度をもって廃止	需要量の約1カ月分 （1981～1994年度は8万トン） 廃止直前の2010年度は約2週間分の3万トン	過去の国際的な供給不安、輸出規制等を考慮した水準 （1974年の備蓄事業開始以降、一度も備蓄の放出が行われていないこと等を理由に2010年度をもって廃止）

日本における肥料の備蓄

- 肥料は、日本の食料安定供給に極めて重要な役割を果たしているが、その原料となる資源は特定の地域に偏在しており、そのほとんどの供給を輸入に依存している。また、世界的な穀物需要の増加や紛争の発生等の国際情勢の変化により、原料の供給途絶リスクが顕在化している。
- このため、2022年5月に成立した経済安全保障推進法に基づく「特定重要物資」として肥料を指定し、その安定供給に取り組む肥料原料の輸入事業者・肥料製造事業者による肥料原料の備蓄の取組を支援することとしている。

経済安全保障推進法（2022年5月成立）の概要

安全保障の確保に関する経済施策を総合的かつ効果的に推進するため、経済施策として、**(1)重要物資の安定的な供給の確保**、(2)基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、(3)先端的な重要技術の開発支援、(4)特許出願の非公開の4つの制度を創設。

【重要物資の安定的な供給の確保のための制度の概要】

政府は安定供給を確保すべき物資を「特定重要物資」として指定。

民間事業者が策定した供給確保のための計画を所管大臣（肥料の場合は農林水産大臣）が認定し、支援措置を実施。

<特定重要物資の指定> 抗菌性物質製剤、**肥料**、永久磁石、工作機械・産業用ロボット、航空機の部品、半導体、蓄電池、クラウドプログラム、天然ガス、重要鉱物並びに船舶の部品の11物資を政令で指定（2022年12月23日施行）

(肥料の指定理由) 肥料の原料は、**資源が特定の地域に偏在**しており、**そのほとんどの供給を輸入に依存**。世界的な穀物需要の増加や紛争の発生等の**国際情勢の変化**により、**原料の供給途絶リスクが顕在化**。

肥料の安定供給確保に向けた施策

【支援する取組】

肥料原料の輸入事業者・肥料製造事業者による肥料原料（りん安・塩化加里）の備蓄の取組

【目標】

2023年から、りん安・塩化加里について、保管施設の整備を進めるとともに原料備蓄水準を高め、2027年度までに、年間需要量の3か月分相当の備蓄を目指す。

【支援内容】（2022年度補正予算額：16,000百万円）

- ① りん安・塩化加里を備蓄するために必要な保管費用（保管料・保険料等）
- ② りん安・塩化加里を保管するために必要な保管施設の整備費用

(参考) 諸外国における食料等の備蓄

品目	備蓄の状況、考え方等
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> ● 冷戦時代に核攻撃に備えて保有していた国家食料備蓄は1990年代前半に廃止。
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家穀物備蓄（パン用小麦及びエンバク）や民間有事備蓄（豆類、コンデンスミルク及び全乳粉）を実施。（家庭内備蓄も奨励）
オランダ	<ul style="list-style-type: none"> ● 憲法や法律において食料安全保障に係る記載はなく、備蓄・不測時対応についての情報は特段ない。
スイス	<ul style="list-style-type: none"> ● 憲法102条にて、有事には生活に必須な物資やサービスを国家が供給すること及び予備的措置をとることが定められている。 ● 輸入業者や製造業者に対して、米（4カ月分）、料理油脂（4カ月分）、食用小麦（4カ月分）、砂糖（3カ月分）、窒素肥料（作期に必要な量の3分の1）等の備蓄が義務付けされている。
ニュージーランド	<ul style="list-style-type: none"> ● 備蓄、不測時対応についての情報は特段ない。
ルウエー	<ul style="list-style-type: none"> ● 食料備蓄法に基づき穀物輸入会社による穀物の独占輸入制度等を利用した食料備蓄を2003年に廃止。 ● 2011年の経済準備法により、民間企業に最大30日分の食品貯蔵を義務付けている。
中国	<ul style="list-style-type: none"> ● 長年にわたり食糧備蓄を実施。小麦とトウモロコシで政府在庫が拡大。 ● トウモロコシに関しては、価格保護による過剰生産、内外価格差の拡大による財政負担の急増を受けて、2016年に臨時買付備蓄制度（実質的な最低買入価格保障の機能）を廃止するなど、生産補助政策を大幅に見直し。

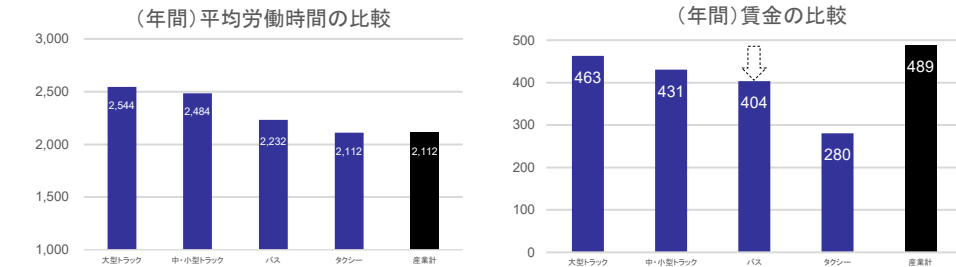
- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 1. 食料の安定供給の確保
 - (4) 食品アクセス

2024年問題の影響

- トラックを含む自動車運送業では、長時間労働・低賃金で人手不足も深刻化。
- 一方、働き方改革法（2019年4月施行）により、従来時間外労働規制の適用除外だった「自動車の運転業務」にも2024年4月から年960時間（＝月平均80時間内）の上限規制が適用される。
- これまでのような運送を行うことが困難となり、コストの増加も不可避。

自動車運送業の現状

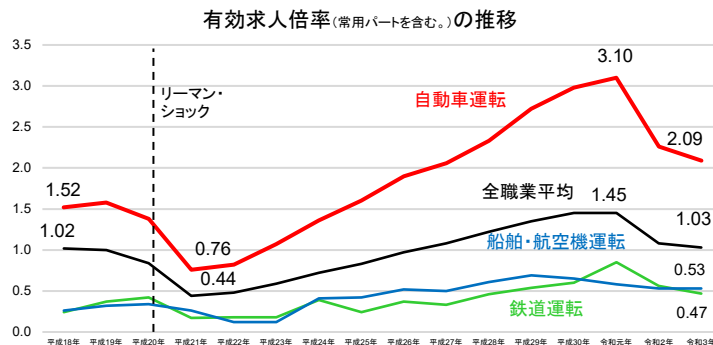
- トラック・バス・タクシーの運転者は、全職業平均に比べ、年間労働時間が1～2割長いにも関わらず、年間賃金は最大で約4割低い状況。



注1) 「大型トラック」、「中・小型トラック」、「バス」及び「タクシー」はそれぞれ厚生労働省「令和3年賃金構造統計調査」における「営業用大型自動車運転者」、「営業用普通・小型貨物自動車運転者」、「営業用バス運転者」及び「タクシー運転者」の数値。
注2) 年間労働時間は、「令和3年賃金構造統計調査」の「所定内実労働時間数」及び「超過勤務労働時間数」の和を年間に換算。

出典：厚生労働省「令和3年賃金構造統計調査」より国土交通省作成

- 2021年の「自動車運転の職業」の有効求人倍率は、全職業平均1.03倍に比べ、2.09倍と運転者不足が深刻。



「自動車運転」、「船舶・航空機運転」及び「鉄道運転」は、厚生労働省「一般職業紹介状況」の「自動車運転の職業」、「船舶・航空機運転の職業」及び「鉄道運転の職業」の数値。

物流の停滞のほか、生活交通・観光客輸送への支障の恐れ

政府全体の動き

- 「働き方改革実行計画」（2017年3月働き方改革実現会議）長時間労働の是正を図る観点から、時間外労働について罰則付きの上限規制を導入
- 「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」（働き方改革法）（2019年4月施行）従来時間外労働規制の適用除外だった「自動車の運転業務」にも2024年4月から年960時間（＝月平均80時間内）の上限規制を適用

≪労働基準法改正により法定：罰則付き≫

- 原則、月45時間 かつ 年360時間
 - ・ 特別条項でも上回ることを出来ない年間労働時間を設定
 - ① 年720時間（月平均60時間）
 - ② 年720時間の範囲内で、一時的に事務量が増加する場合にも上回ることを出来ない上限を設定
 - a. 2～6ヶ月の平均でいずれも80時間以内（休日労働を含む）
 - b. 単月100時間未満（休日労働を含む）
 - c. 原則（月45時間）を上回る月は年6回を上限
- 自動車の運転業務の取り扱い
 - ・ 施行後5年間 現行制度を適用（改善基準告示により指導、違反があれば処分）
 - ・ **2024年4月1日以降 年960時間**（月平均80時間）
 - ・ 将来的には、一般則の適用を目指す

食料品アクセス困難人口の動向

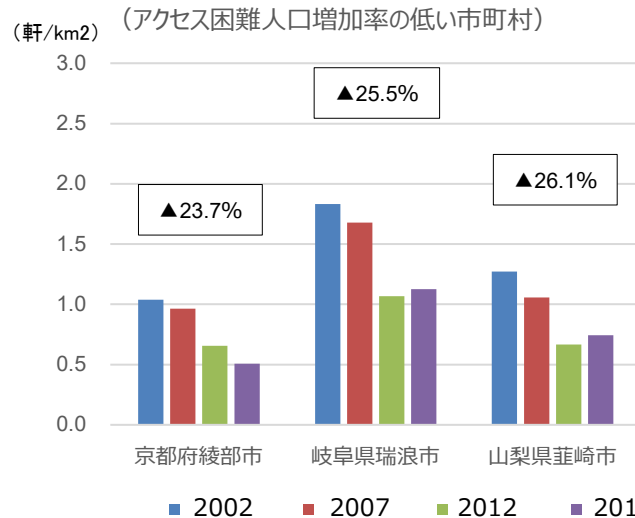
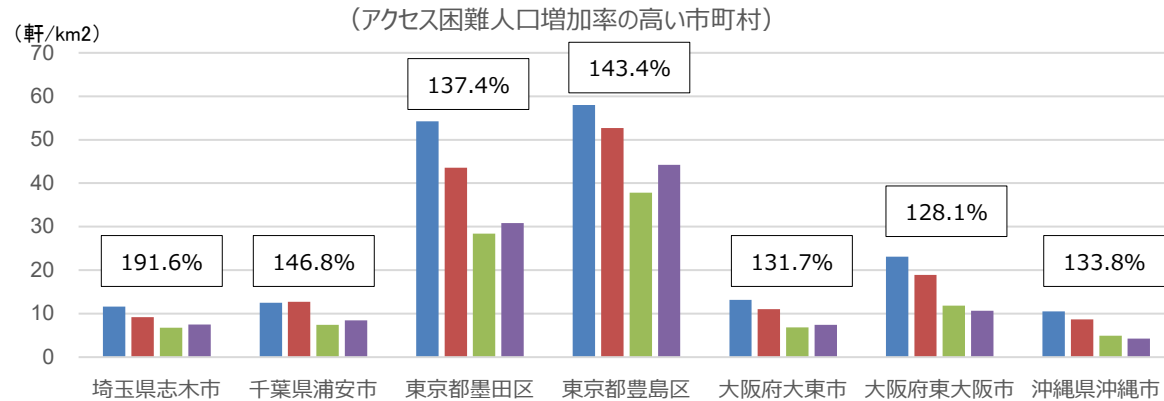
○ 食料品アクセス困難人口の増加率の高い市町村は、比較的都市部に集中。食料品店舗数を可住地面積で除して求めた店舗の密度は、食料品アクセス困難人口率の増加率の高低によらず減少傾向であり、高齢者の加齢による自動車免許の返納などが進む中で、食料品アクセス問題は都市部、農村部など特定地域に偏らず全国的な課題。

※食料品店舗数は、商業統計調査、経済センサスにおける「百貨店・総合スーパー」「各種食料品小売業」「野菜・果実小売業」「食肉小売業」「鮮魚小売業」「その他の飲食料品小売業」の合計値

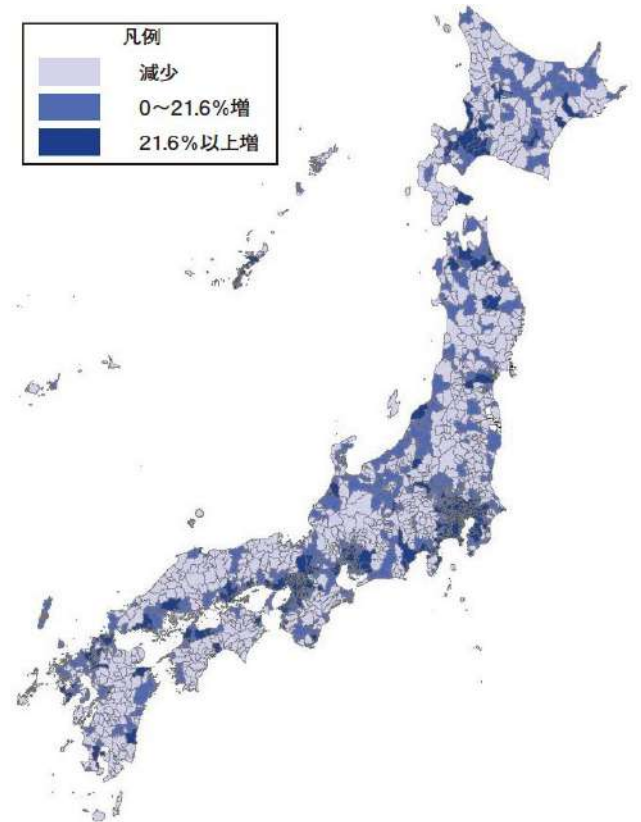
※食料品アクセス困難人口とは、店舗（生鮮食料品小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニ）まで500m以上かつ自動車利用が困難な65歳以上の高齢者

可住地面積当たり食料品店舗数

□内はアクセス困難人口増加率（2015年/2005年）



アクセス困難人口増加率・市町村別 (2015年/2005年)



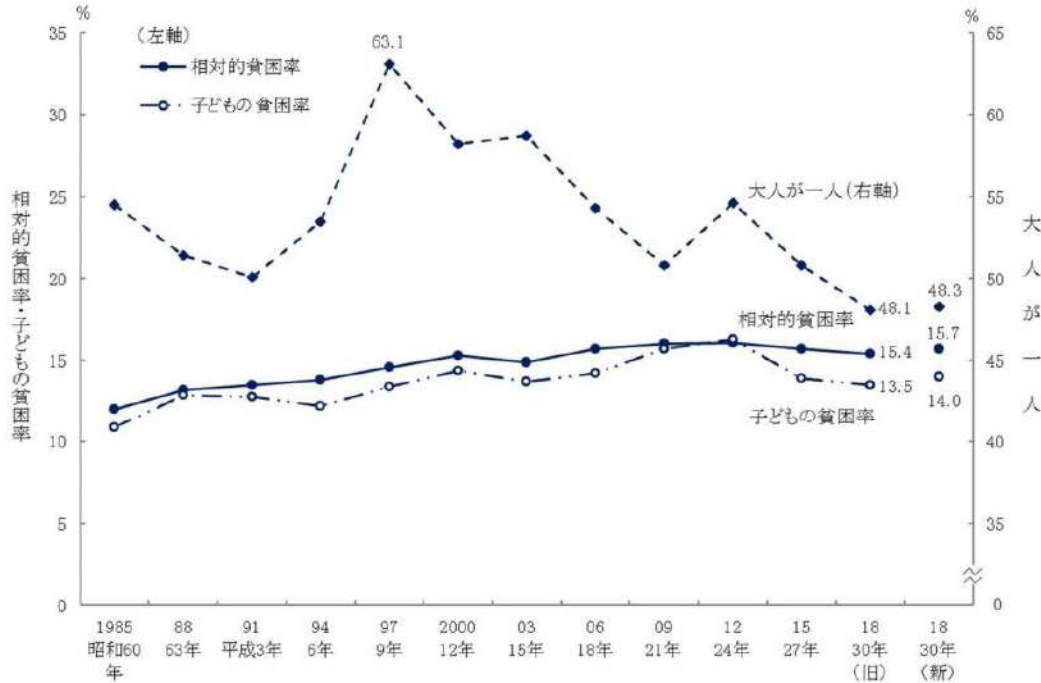
資料：農林水産政策研究所

資料：店舗数については、2002、2007年は経済産業省「商業統計調査」、2012、2016年は総務省・経済産業省「経済センサス」
 可住地面積については、2017年社会人口統計体系

貧困率の推移と各国との比較

- 日本における貧困率は、ほぼ横ばいで推移しているが、その値は各国と比較しても高位にある。
- 所得金額階層別世帯数の相対度数分布の変化を見ると、1世帯当たりの平均所得金額の減少、高所得世帯数の減少、平均所得金額以下の世帯割合の増加が見られ、相対的貧困者の増加がうかがえる。

日本における貧困率の推移



資料：日本は厚生労働省「国民生活基礎調査」(OECDの作成基準に基づいて算出)

注1：貧困率とは、等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合で、OECDの作成基準に基づいて算出している。

注2：1994年の値は兵庫県を除いたもの、2015年の値は熊本県を除いたものである。

注3：2018年の新基準は、2015年に改定されたOECDの所得定義の新たな基準で、従来の可処分所得から更に「自動車税・軽自動車税・自動車重量税」、「企業年金の掛け金」及び「仕送り額」を差し引いたものである。

注4：大人とは18歳以上の者、子供とは17歳以下の者をいう。

注5：等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

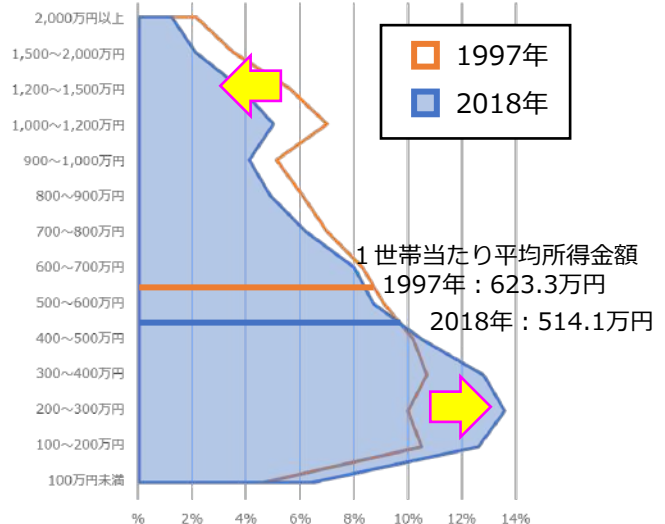
各国における貧困率の比較 (%)

	2018年
アメリカ	18.1
韓国	16.7
日本	15.7
イタリア	14.2
英国	11.7
ドイツ	9.8
フランス	8.5

資料：日本は厚生労働省「国民生活基礎調査」(OECDの作成基準に基づいて算出)、その他各国はOECD

注：貧困率とは、等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合。

所得金額階層別世帯数の相対度数分布の変化

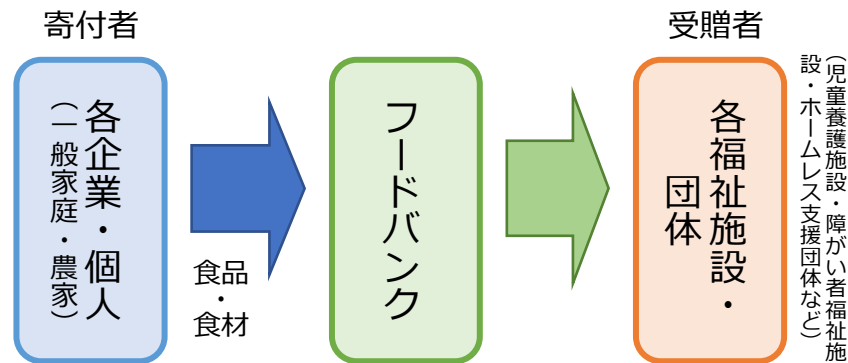


資料：「国民生活基礎調査」

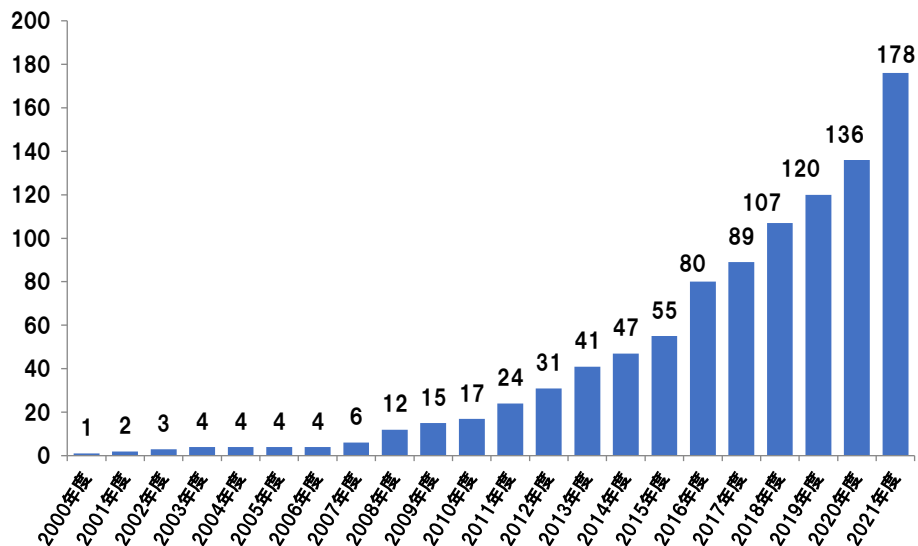
フードバンクについて

- 生産・流通・消費などの過程で発生する未利用食品を食品企業や農家などからの寄付を受けて、必要としている人や施設等に提供する取組。
- もともと米国で始まり、既に約50年の歴史があるが、我が国では、ようやく広がり始めたところ。（日本では北海道から沖縄まで約180団体が活動）
- 各国の政策に位置付けられ、多くの国で取り組まれている。

フードバンクの概念図



国内のフードバンク団体数



各国の取組例

	アメリカ	フランス	英国
概要	<p>1967年に世界初のフードバンクが誕生したフードバンク発祥国</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国に1,304のフードバンク団体（2018年時点）。それらの団体が、地域のチャリティや協会、フードパントリーを連携しており、各地域の拠点で個人に食品を配布。 ・寄附された食品を配布する団体は全米で数万あるとも言われる（正確な数のデータは不明） 	<p>欧州でのフードバンク発祥国</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1984年、欧州最初のフードバンクが設立。 ・キリスト教系の団体を中心となって、貧困問題への対処の一つとして活動が始まり、現在のバンク・アリマンテール※につながる。 <p>※バンク・アリマンテールは、フランス全土にネットワークを有する仏最大のフードバンク</p>	<p>2大フードバンク※が地域の慈善団体等と協力し全国で活動を展開</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国に2,000以上のフードバンクが存在。 ・1994年からフードバンクが活動を始め、企業などからの食品寄附を受けて、各フードバンク団体が多くの慈善団体やコミュニティグループ、教会と提携し、必要とする人へ食品を配布。 <p>※Trussell Trust と FareShare</p>
政策	<ul style="list-style-type: none"> ・食品寄附に係る税制優遇 ・寄附した食品に起因する意図しない事故の免責制度 ・余剰農産物などを政府が買い上げ、各州を通じてフードバンクに提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・食品寄附に係る税制優遇 ・政府はフードバンク団体に対して民間の保険の活用を推奨 	<ul style="list-style-type: none"> ・善意の行動が好ましくない結果を引き起こした場合の免責法あり

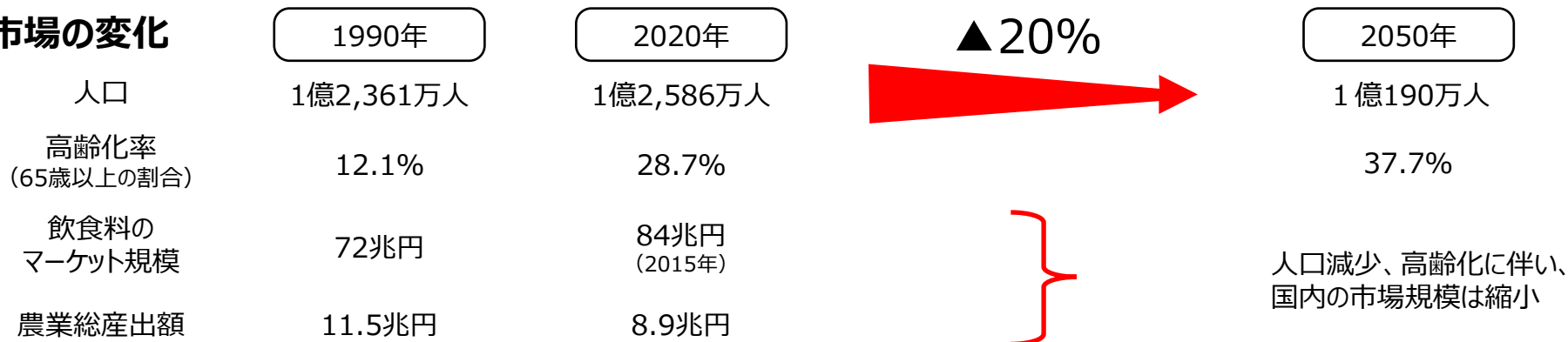
資料：2020年度消費者庁請負調査
諸外国における食品の寄附の実態等に関する調査業務報告書（概要版）

- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 1. 食料の安定供給の確保
 - (5) 国内市場の将来展望

国内市場について（国内市場と海外市場の変化）

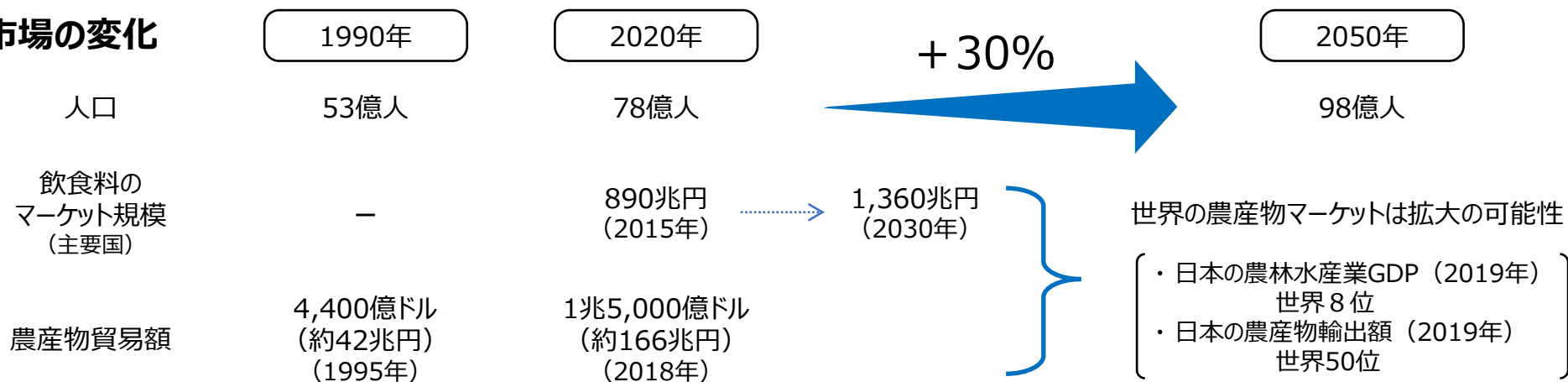
- 国内の市場規模は、人口減少や高齢化に伴い、縮小。
- 急速な需要の減少が、日本の農林水産業に大きな影響を与えることは不可避。
- 世界の農産物マーケットは、人口の増加に伴い、拡大する可能性。
- 農林水産業の生産基盤を維持・強化し、農林水産物・食品の輸出促進により世界の食市場を獲得していくことが重要。

国内市場の変化



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」
農林水産省「農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表（飲食費のフローを含む。）」、「生産農業所得統計」

海外市場の変化

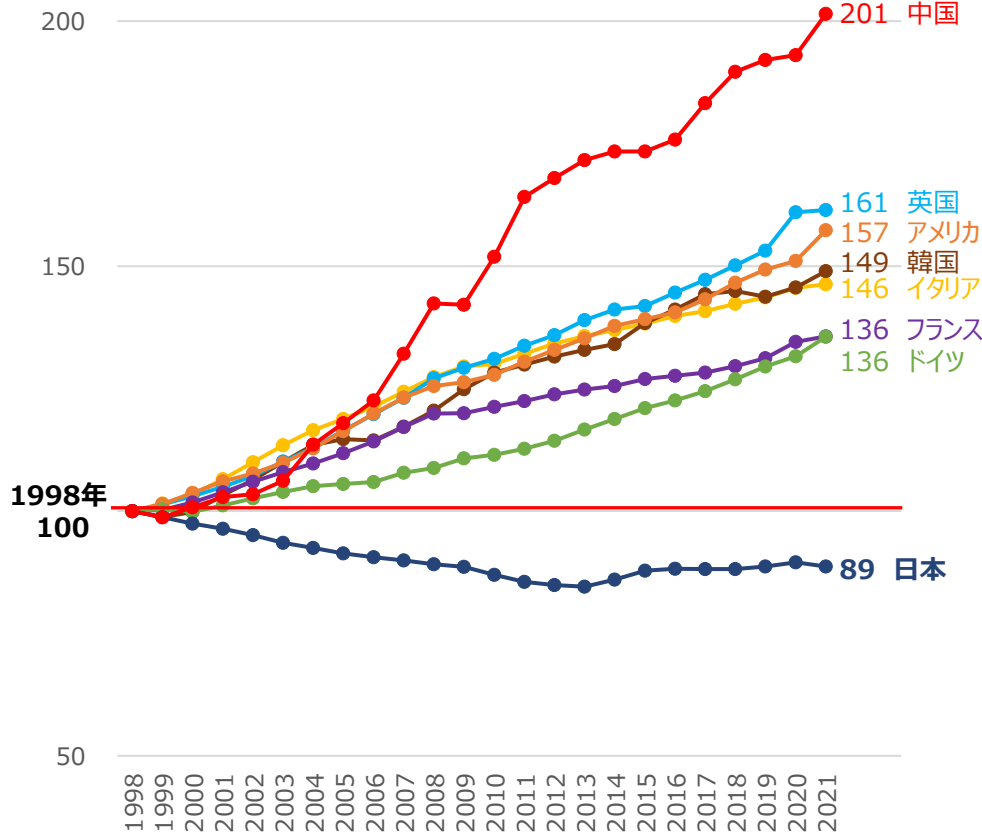


資料：国際連合「世界人口予測・2017年改訂版」、農林水産政策研究所「世界の飲食料市場規模の推計」、FAO「世界農産物市場白書（SOCO）：2020年報告」

国内市場について（各国におけるGDPデフレーターと日本における食料の消費者物価指数の推移）

- GDPデフレーターは、1998年以降、各国で上昇するも、日本では下降傾向で推移している。
- 食料の消費者物価指数は、いずれの品目も、長期のデフレ下にあったが、近年、上昇傾向で推移している。

各国におけるGDPデフレーターの推移（1998年=100）

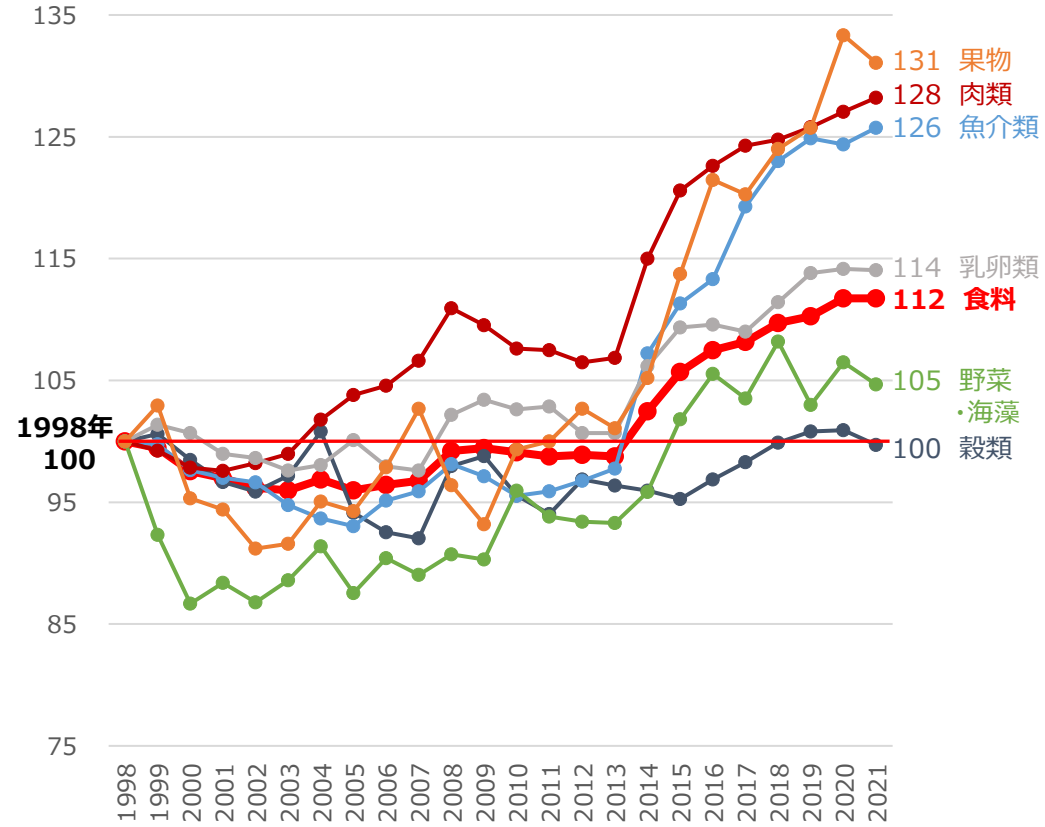


資料：THE WORLD BANK

注1：GDPデフレーターとは、(名目GDP) / (実質GDP) × 100で計算される、消費だけでなく、設備投資や公共投資なども含めた国内経済全体の物価動向を表す包括的な指標。

注2：資料では2015年=100とされているものを、1998年=100とにおいて計算。

食料の消費者物価指数の推移（1998年=100）



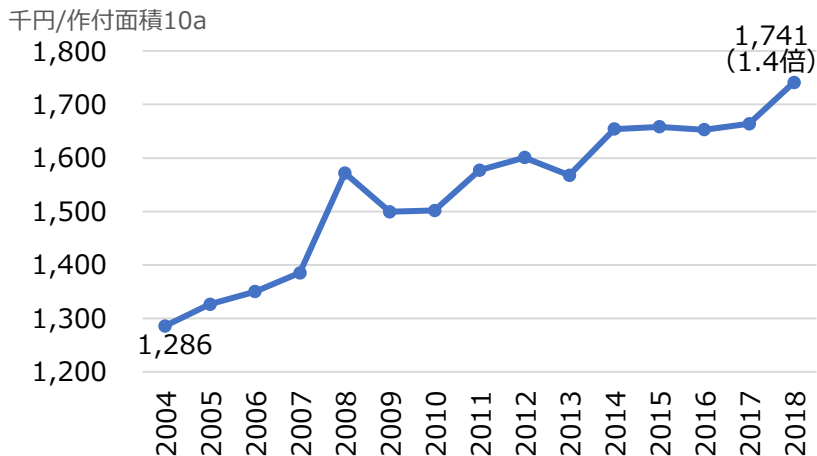
資料：総務省「消費者物価指数」（2020年基準消費者物価指数）

注：資料では2020年=100とされているものを、1998年=100とにおいて計算。

国内市場について（農業経営費と農産物生産者価格指数）

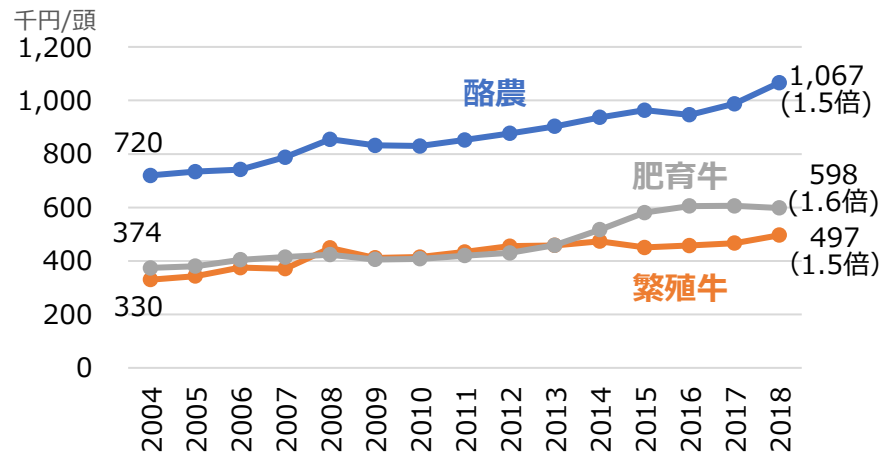
- 施設野菜作や酪農、肥育牛、繁殖牛経営（個別経営）における農業経営費は、資材価格の上昇等により、増加。
- コストの増加を踏まえた価格形成が必要。

○施設野菜作経営（個別経営）における農業経営費の推移



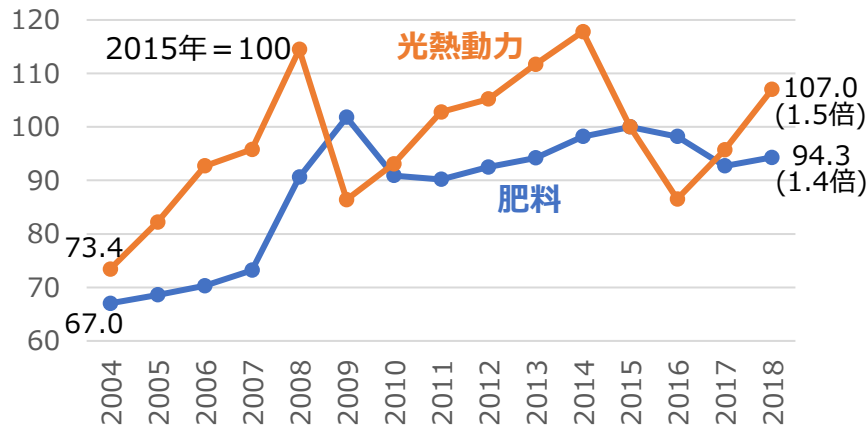
資料：農林水産省「営農類型別経営統計」
注：（）内の数字は2004年比

○酪農、肥育牛、繁殖牛経営（個別経営）における農業経営費の推移



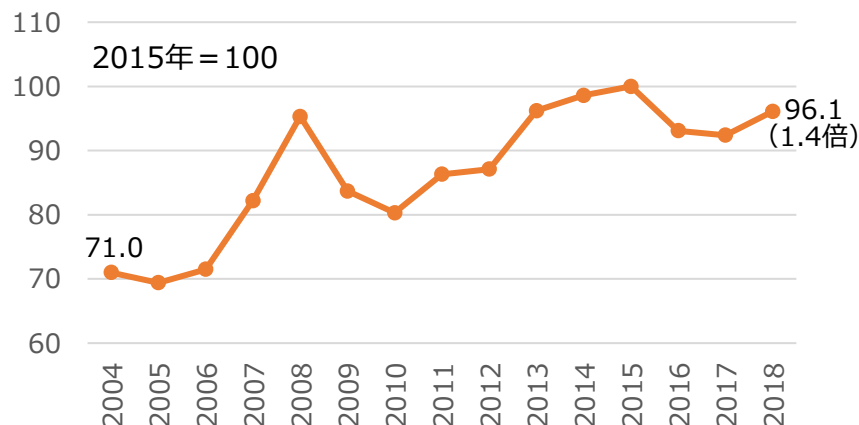
資料：農林水産省「営農類型別経営統計」
注：（）内の数字は2004年比

○農業生産資材価格指数（光熱動力、肥料）の推移



資料：農林水産省「農業物価統計調査」
注：（）内の数字は2004年比

○農業生産資材価格指数（飼料）の推移

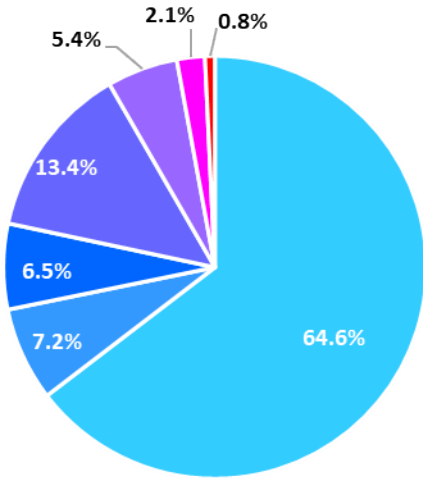


資料：農林水産省「農業物価統計調査」
注：（）内の数字は2004年比

国内市場について（価格交渉促進月間（2022年3月）フォローアップ調査結果（食品製造部分抜粋））

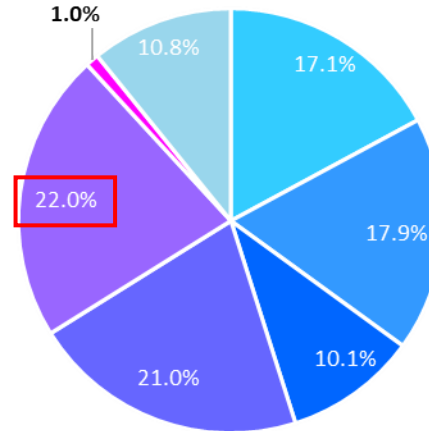
○ 経済産業省の調査では、「食品製造」において、直近6ヶ月間、費用が上昇している中、価格が据え置かれている場合等の割合が22%に及ぶ。

○直近6ヶ月間の価格交渉の協議



1. 発注側企業に協議を申し込み、話し合いに応じてもらった。（協議の結果、価格が変更されなかった場合も含む）
2. コスト上昇分を取引価格に反映させるため、発注側企業から協議を申し込まれた。
3. コストが上昇していないため、発注側企業に協議を申し込まなかった。
4. コストは上昇しているものの、自社で吸収可能と判断したため、発注側企業に協議を申し込まなかった。
5. 発注量の減少や取引を断られるおそれがあること等を考慮し、発注側企業に協議を申し込まなかった。
6. 発注側企業に協議の申し込みを行ったが、応じてもらえなかった。
7. 取引価格を減額するために、発注側企業から協議を申し込まれた。（協議に至らない一方的な通知を含む）

○直近6ヶ月間の価格に転嫁できた割合



- A: 10割
- B: 9割～7割程度
- C: 6割～4割程度
- D: 3割～1割程度
- E: 0割（費用が上昇している中、価格が据え置かれている場合等）
- F: マイナス（費用が上昇したにもかかわらず、逆に減額された場合等）
- G: 価格改定は行われていない（費用が上昇していないため）

<下請Gメンヒアリング等による生声> 【凡例】○：よい事例、▲：問題のある事例、n=794

- 小麦や砂糖などの価格上昇については広く知れ渡っており、昨年8月とこの2～3月の交渉では比較的すんなりと受け入れてもらった。
- 原材料費を3カ月毎に改定する取り決めがあり、その都度見積している。他のコストについても交渉しやすく、適宜、価格交渉出来ている。
- 2021年秋から協議を始め、2022年春からレギュラー品20品目程度について値上げを了承してもらった。約3年振りの値上げ。
- 価格交渉は労務費、原材料費、エネルギーコスト全てを含めた金額で行い、必要な全ての経費を適切に価格転嫁できている。
- ▲小麦の値上げを受け、昨年から交渉をしているが、相手先が価格据え置き宣言をしており、価格アップの実現は出来ていない。
- ▲燃料代の上昇や、円安による原材料の価格の上昇によって、製品（鯉節）の製造コストが上昇しているが、取引先に価格交渉をしても値上げできる見込みがない。
- ▲飴や砂糖といった原材料品や包装資材が値上がりしているが、川下の流通業の価格決定権が強すぎて価格交渉できない。
- ▲業界団体が弱く、競争の中で様子を窺っている状況。中小・零細の集まりなので、値上げをすると売上げが減っていくし、下手をすると受注がなくなる。上がらないのが当たり前、と考えられている。
- ▲通販事業では、親会社及び食品業界の価格競争が激しく、値上げできる環境でない。値上げ交渉を口に出すと、この事業を撤退すると言われる。

国内市場について（卸売業者、仲卸業者、スーパーマーケットの経営収支）

- 卸売業者、仲卸業者の営業利益率は、いずれの分野においても±1%前後。
- 下段表が示すように、卸売（川上）よりも仲卸（川下）の方が営業利益が低い傾向。
- スーパーマーケットの営業利益率は1.4%。
- このような状況下においては、出荷者、卸売業者、仲卸業者、実需者それぞれの、価格交渉力が必要であり、適切な価格形成が重要。

中央卸売市場卸売業者及び仲卸業者の営業収支（総売上高に対する割合）の内訳（2020年度）

【卸売業者】					【仲卸業者】				
	単位：%					単位：%			
	青果	水産	食肉	花き		青果	水産	食肉	花き
売上総利益（粗利）	6.57	5.41	4.27	9.73	売上総利益（粗利）	12.81	13.16	8.00	19.25
販売費・一般管理費	6.16	5.05	4.20	9.88	販売費・一般管理費	13.24	13.62	7.20	20.11
うち人件費	2.74	2.89	2.13	6.40	うち人件費	5.75	7.44	3.13	10.95
営業利益	0.41	0.36	0.07	▲0.15	営業利益	▲0.42	▲0.46	0.80	▲0.86

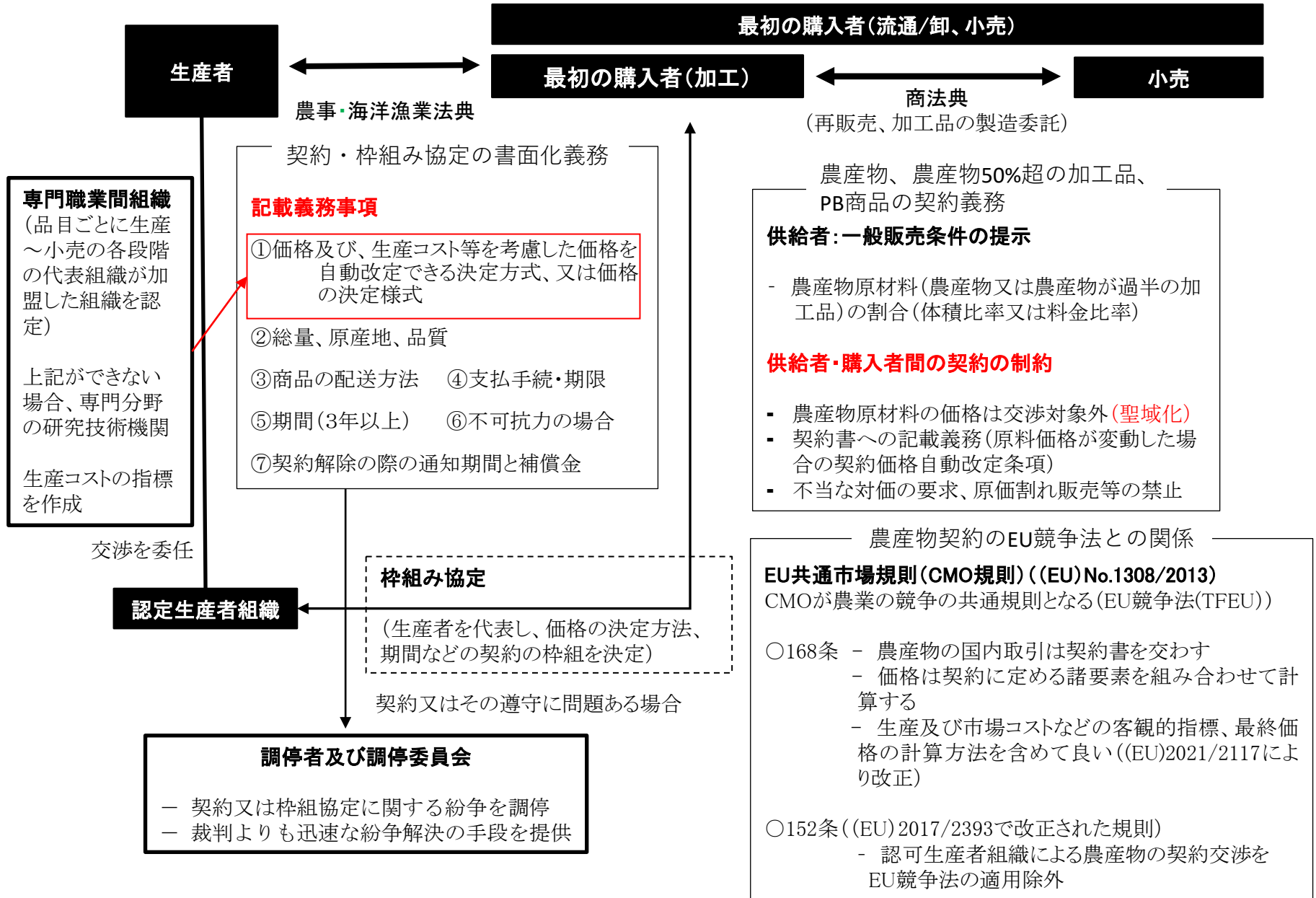
資料：食品流通課調べ

スーパーマーケット経営指標（2021年度）

売上高規模	単位：%					
	全体	30億円未満	30億円以上 100億円未満	100億円以上 300億円未満	300億円以上 1000億円未満	1000億円以上
売上総利益（粗利）	26.17	26.45	25.20	26.37	26.90	26.05
営業利益	1.40	0.35	0.89	1.40	2.13	2.61

資料：2022年「スーパーマーケット年次統計調査報告書」
 （一社）全国スーパーマーケット協会
 （一社）日本スーパーマーケット協会
 オール日本スーパーマーケット協会

国内市場について（フランスのEgalim（エガリム）法及びEgalim 2法の概要）

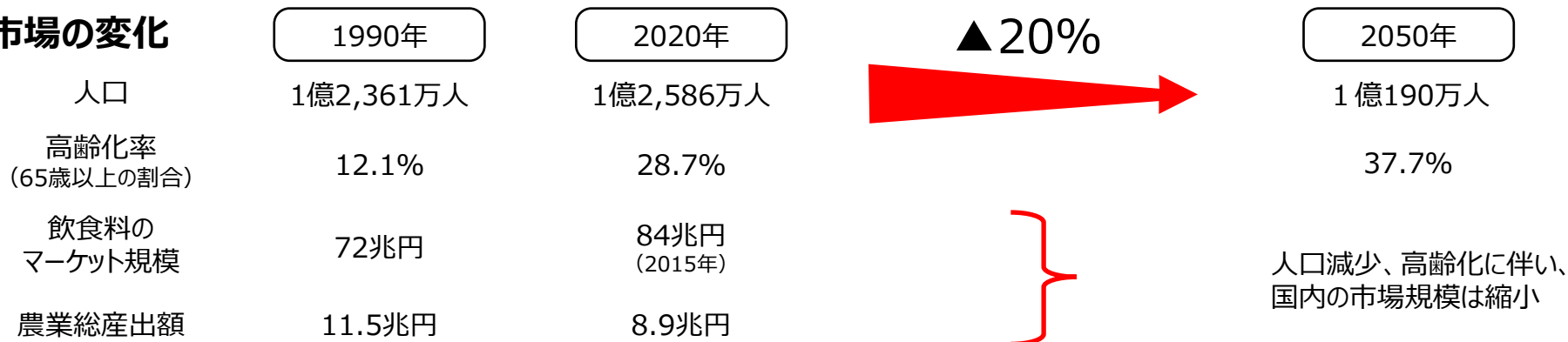


- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 1. 食料の安定供給の確保
 - (6) 輸出、知的財産

輸出について（国内市場と海外市場の変化）

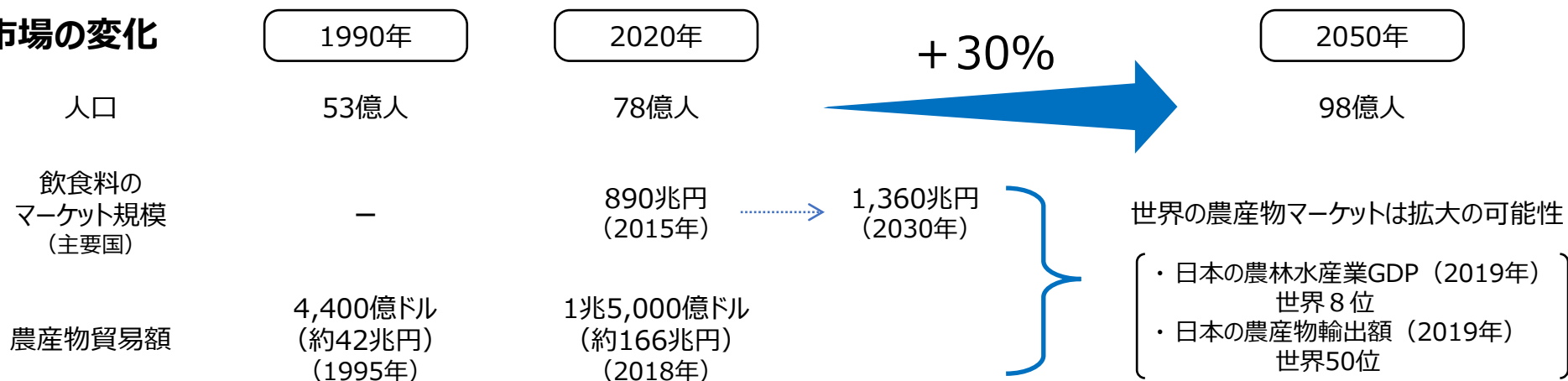
- 国内の市場規模は、人口減少や高齢化に伴い、縮小。
- 急速な需要の減少が、日本の農林水産業に大きな影響を与えることは不可避。
- 世界の農産物マーケットは、人口の増加に伴い、拡大する可能性。
- 農林水産業の生産基盤を維持・強化し、農林水産物・食品の輸出促進により世界の食市場を獲得していくことが重要。

国内市場の変化



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」
農林水産省「農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表（飲食費のフローを含む。）」、「生産農業所得統計」

海外市場の変化



資料：国際連合「世界人口予測・2017年改訂版」、農林水産政策研究所「世界の飲食料市場規模の推計」、FAO「世界農産物市場白書（SOCO）：2020年報告」

農産物・食品の輸出割合

- 世界の農産物市場が拡大する中で、日本の輸出割合は他国と比較しても低いため、今後、輸出増のポテンシャルは比較的高い。
- 国内生産額の10%を海外市場へ販売することで、5兆円目標を達成し、国内の農林水産業の活性化を図る。

諸外国の主要農産物・食品の輸出割合 (2019)

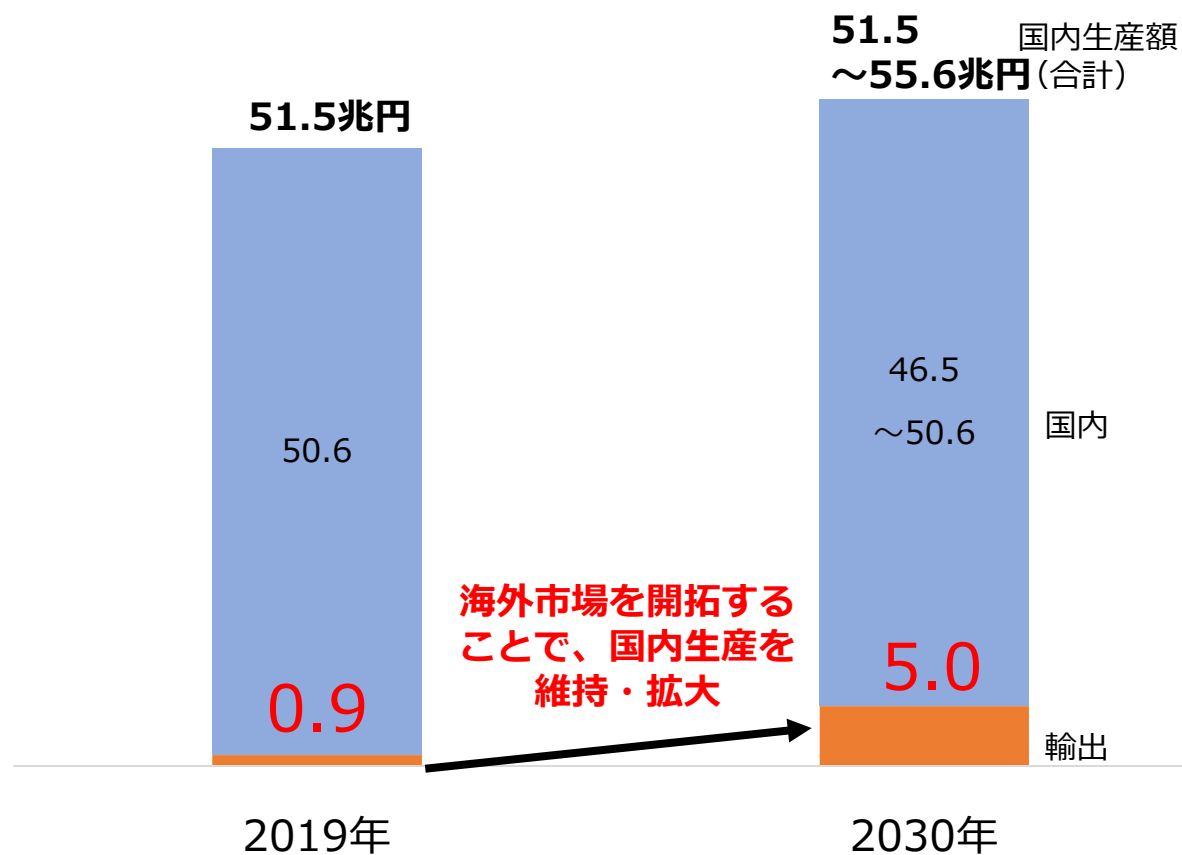
(億ドル)

国名	生産額 (農産物・ 食品製造業 (含水産業)・ 木材産業)	輸出額 (農産物・ 食品製造業 (含水産業)・ 木材産業)	輸出割合
アメリカ	12,489	1,424	11%
フランス	2,590	668	26%
イタリア	2,040	494	24%
イギリス	1,358	288	21%
オランダ	901	781	87%
日本	4,348	69	2%

資料：FAOSTAT（生産額、輸出額：主要農産物）
UNIDO（国際連合工業開発機関）ISIC Revision3
（生産額、輸出額：食品製造業（含水産業）・木材産業）

注1：FAOSTATの輸出額は生産額の対象品目と同一とした。
注2：UNIDOはISIC Revision3の「15」、「16」、「20」で計算。
注3：FAOSTATとUNIDOの重なる品目がないように調整（生乳など）

5兆円目標の意義



資料：農業：農業総産出額（生産農業所得統計）
林業：木材・木製品製造業（家具を除く）の製造品出荷額等（工業統計）及び栽培きのこ類の産出額（林業産出額）の合計
漁業：漁業産出額（漁業産出額）
食品製造業：国内生産額（農業・食料関連産業の経済計算）
注1：食品製造業の原料の一部に農業、林業、漁業生産物が含まれる。
注2：2030年の国内生産額は試算値

日本で開発された品種の海外流出事例（シャインマスカット）

- 日本の優良な品種は海外でも高く評価されているが、海外への無断流出が複数事例確認されている。
- 2016年に流出が発覚したシャインマスカットは、特に中国で急速に普及。日本の約30倍もの栽培面積となっており、一般的な許諾契約ベースで、年間100億円以上※の損失が発生。※中国におけるシャインマスカットの生産量に、中国における市場出荷価格（340円/kg）と許諾料割合（出荷額の3%と想定）を乗じて算出。

【国内】

- ・シャインマスカットは我が国で育成されたブドウ品種
- ・甘みが強く、食味も優れ、皮ごと食べられることから、高値で取引
- ・輸出産品としての期待も高い

苗木が海外に流出



【中国】

- ・「**陽光バラ**」「**陽光玫瑰**」「**香印翡翠**」等の名称での販売を確認
※「香印」はシャイン (xiāng yìn)と発音される。
- ・「**香印**」を含む商標の出願（**香印青提**、**香印翡翠**）が判明
- ・日本原産として、高値で苗木取引



中国産「陽光バラ」
(約490円/バック)

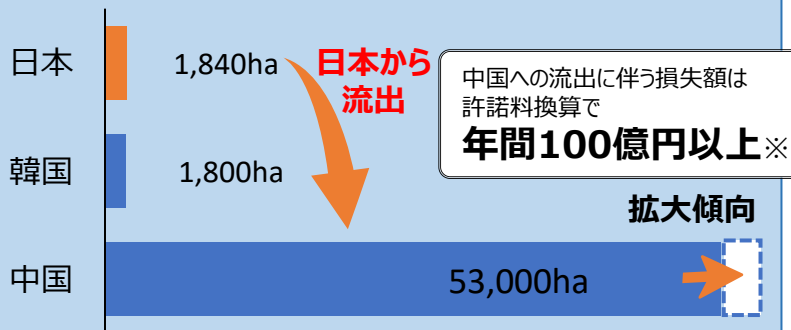


中国産「香印翡翠」
(約1,357円/kg)

【韓国】

- ・**韓国国内**でのシャインマスカットの栽培、市場での販売を確認

シャインマスカットの栽培面積



生産物が更に輸出

【東南アジア等】

- ・**タイ**市場で**中国産**、**韓国産**シャインマスカットの販売を確認
- ・**香港**市場で**中国産**、**韓国産**シャインマスカットの販売を確認
- ・**マレーシア**、**ベトナム**市場で**韓国産**シャインマスカットの販売を確認



タイ市場で発見された中国産「陽光バラ」



タイ市場で発見された韓国産「SHINE MUSCAT」

資料：(公社)農林水産・食品産業技術振興協会調べ。

シャインマスカットの栽培面積については、韓国は2019年、中国は2020年の同協会調べによる推定値。また、日本は農林水産省「令和元年産特産果樹生産動態等調査」。

品種管理体制の強化に向けた育成者権管理機関の設立

- 海外への流出は、品種登録出願中や普及段階において生じている可能性があるものの、育成者権者である公的機関や個人育種家等では、単独で品種管理を行うことは困難。
- 日本の優良品種の海外へのライセンスに対するニーズは高まっているものの、現状の品種管理体制では、海外流出につながる懸念もある。

品種管理の課題

- 公的な農業研究機関であっても、知財専門家が不足
- 公的な研究機関等は、農業者との関係が深く、ドライな管理を行い難い
- 海外での育成者権の管理や行使には全国的な視野（輸出等）が必要

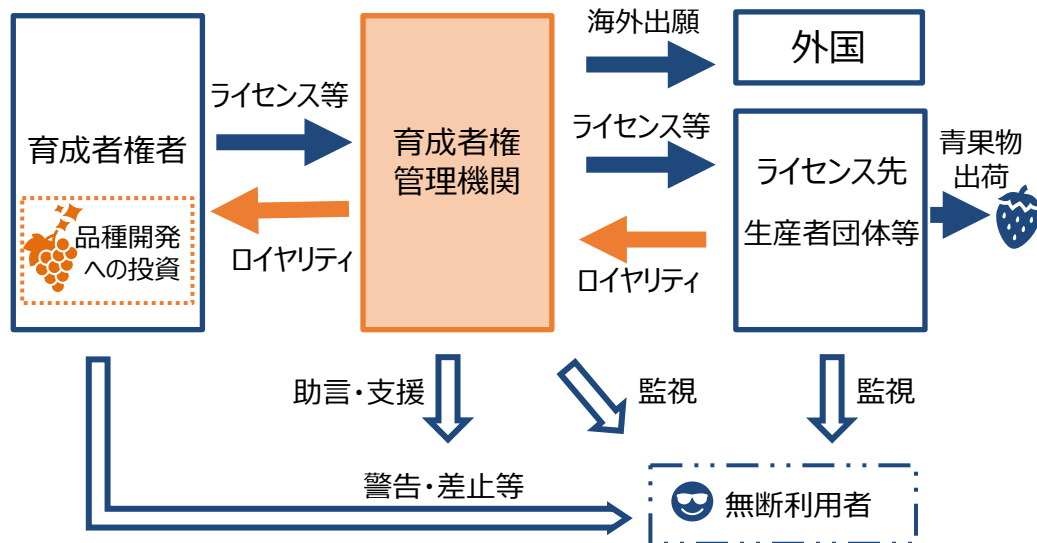
- ⇒
- ✓ 育成者権者が自ら権利の管理・活用を行うのは困難
 - ✓ 現状の脆弱な品種管理体制では、海外にライセンスしても品種の流出につながる懸念

育成者権管理機関の設立

- 育成者権管理機関は、育成者権者に代わって、**海外への品種登録や侵害の監視を行う**とともに、**海外にライセンス（利用許諾）し、育成者権者にロイヤリティ（利用料収入）を還元**する機能を果たす。
- まずは、農研機構を中心に、都道府県、日本種苗協会、全農等の関係者が連携し、**2023年度から海外への品種登録や海外ライセンスに着手し、早期の法人設立**を目指す。

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略（2022年12月改定）」

育成者権管理機関のイメージ



海外の育成者権管理機関の例

シカソフ (SICASOV)

- 1947年にフランスの種苗企業の出資により設立
- 国内外の4,400品種を管理
- ロイヤリティ収入：年間98～126億円

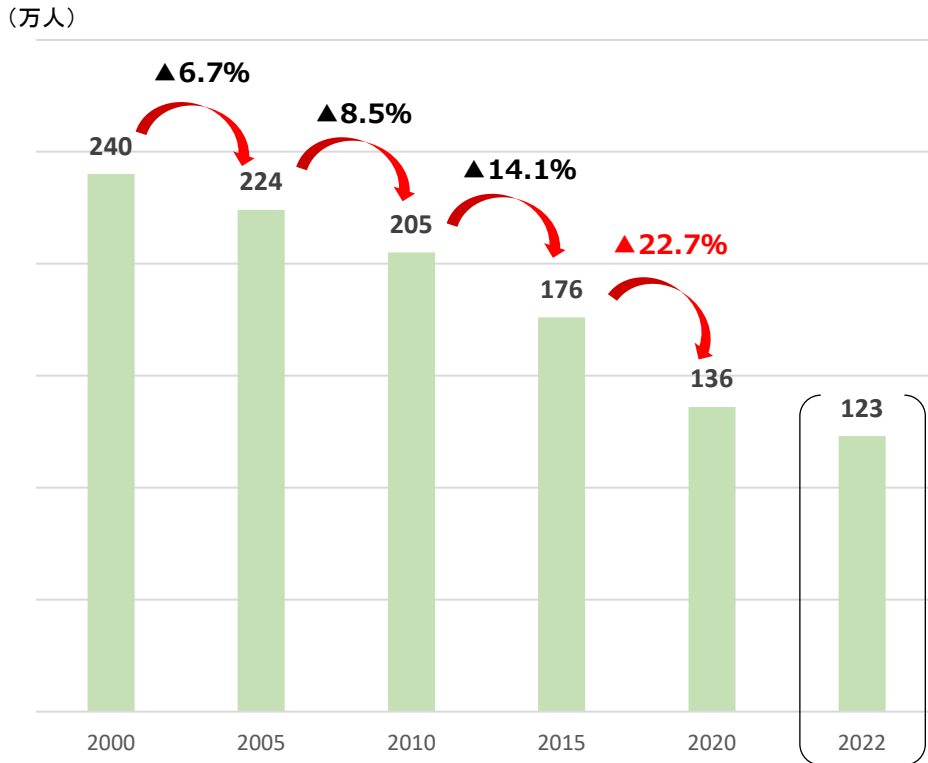


- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 2. 農業の持続的な発展
 - (1) 人口減少下における担い手の確保

基幹的農業従事者数の推移・年齢構成の動向

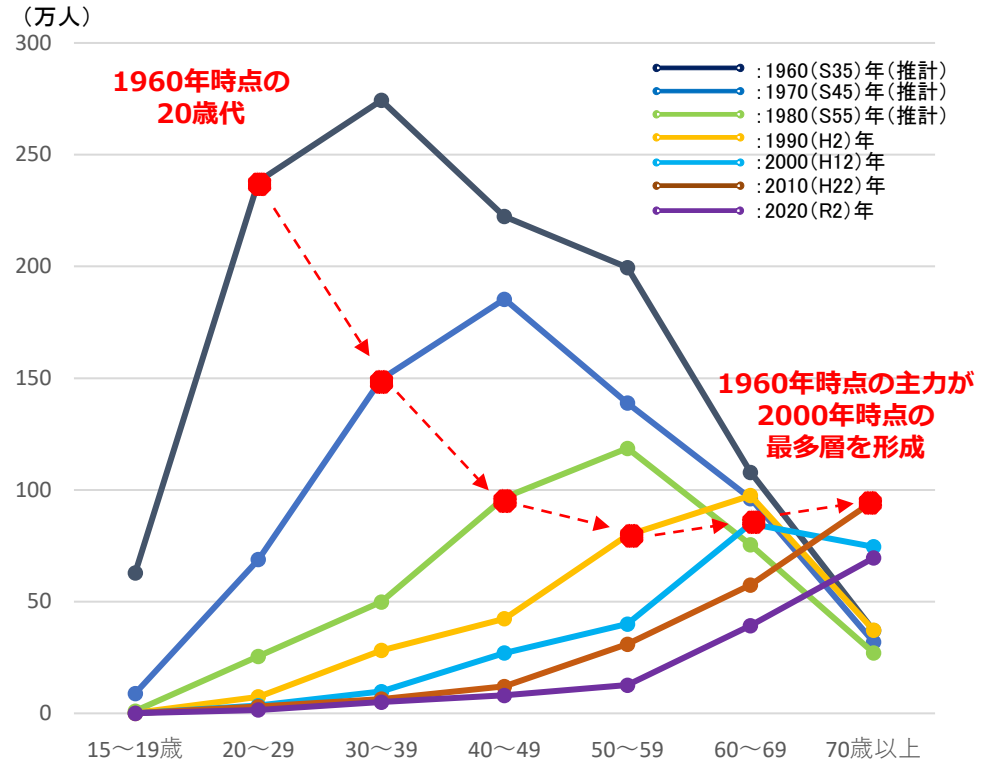
- 基幹的農業従事者数は2000年から20年間で、240万人から136万人に半減している。特に2015年から2020年の5年間で2割以上減少しており、2000年以降で最大の減少割合となった。
- 基幹的農業従事者の年齢構成をみると、1960年時点で20歳代であった主力層が高齢化し、2000年時点での最多層を形成しており、2010年以降の最多層は70歳以上となっている。

基幹的農業従事者数の推移



- 資料：
- ・ 農林水産省「農林業センサス」(2022年のみ「農業構造動態調査」であり第一報)。
 - ・ 基幹的農業従事者とは、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(雇用者は含まない)。
 - ・ 2010年までの数値は販売農家であり、2015年以降は個人経営体の数値であることに留意。

基幹的農業従事者の年齢構成の動向

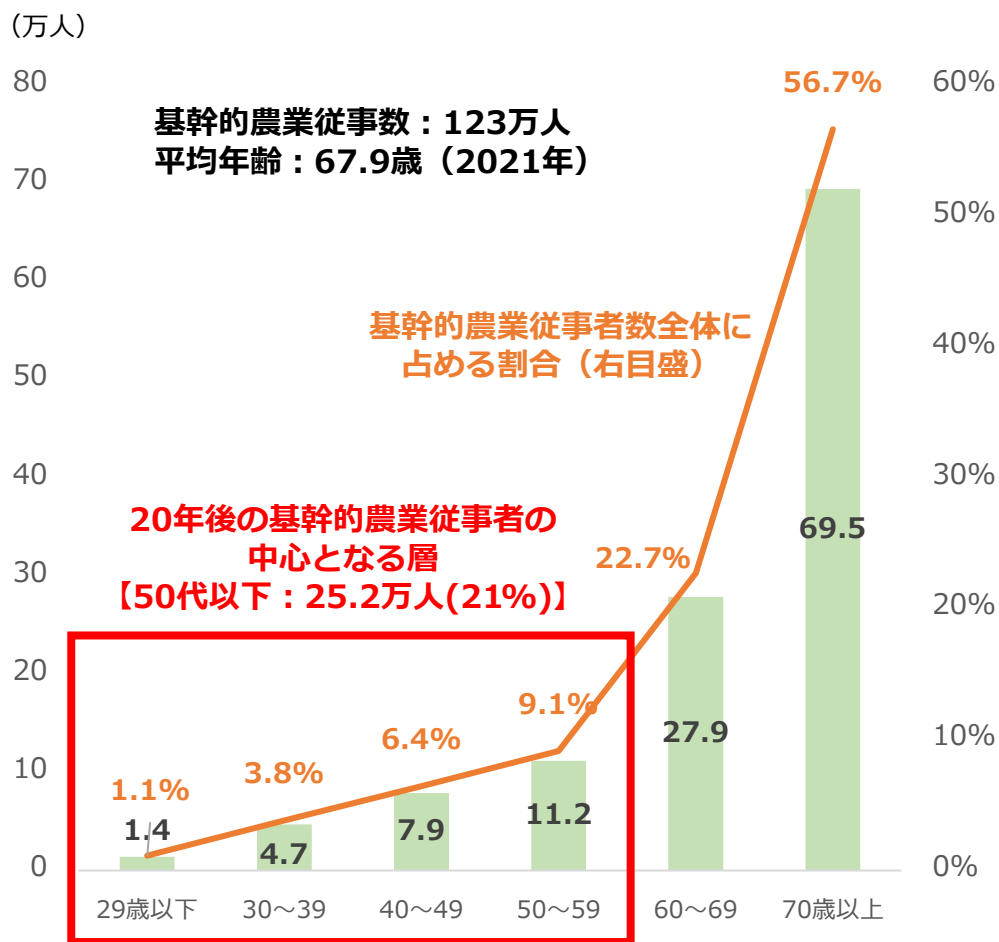


- 資料：
- ・ 農林水産省「農林業センサス」、総務省「国勢調査」により作成。
 - ・ 基幹的農業従事者とは、15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者(雇用者は含まない)。
 - ・ 1960年は農業就業者数(国勢調査)の年齢構成から推計。また、1985年以前は、1990年の総農家と販売農家の比率(年齢階層別)から推計。
 - ・ 1990年までは、16歳以上、1995年以降は15歳以上。

基幹的農業従事者の年齢構成

- 2022年における基幹的農業従事者数は123万人、平均年齢は67.9歳（2021年）で、年齢構成は70歳以上の層がピークになっている。
- 今後10年から20年先を見据えると、基幹的農業従事者数は大幅に減少することが確実であり、少ない経営体で農業生産を支えていかねばならない状況。

基幹的農業従事者数の年齢構成（2022年）



資料：農林水産省「農業構造動態調査」（2021年、2022年）

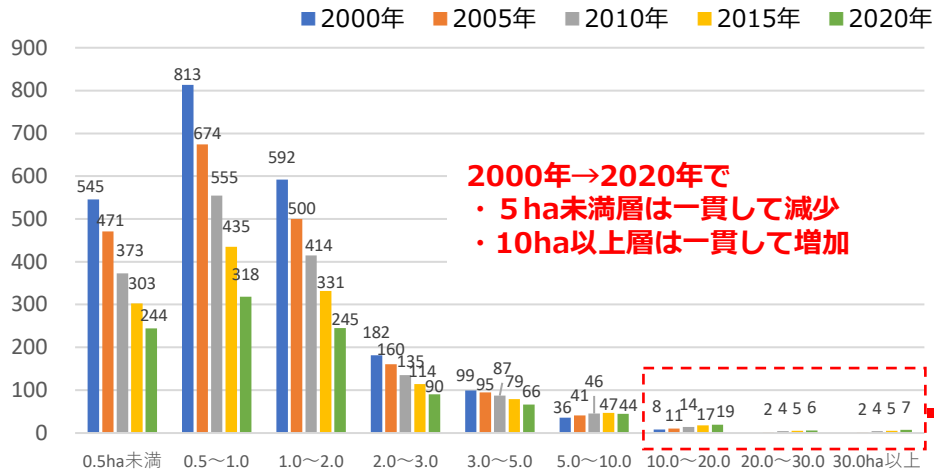
注：基幹的農業従事者とは、15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者（雇用者は含まない）。

経営耕地規模別経営体数の推移

- 都府県における経営耕地規模別の経営体数は2000年以降、5ha未満の経営体数は一貫して減少する一方、10ha以上の経営体数は増加。
- 2015年から2020年にかけての経営体数の変化率は、2010年から2015年の変化率と比べ、5ha未満層の減少率と20ha以上層の増加率が拡大。
- 特に大規模層ほど法人経営が占める割合が増加しており、30ha層では2015年に50%であった法人の割合は2020年には60%に拡大。
- これらのことから、離農した経営体の農地の受け皿となり農業法人の大規模化が進展していることがわかる。

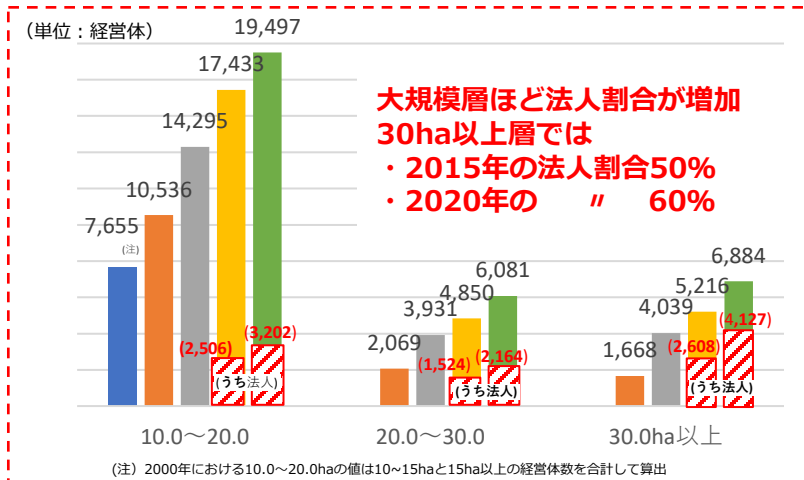
経営耕地規模別の経営体数の推移
(都府県：2000年～2020年)

(単位：千経営体)



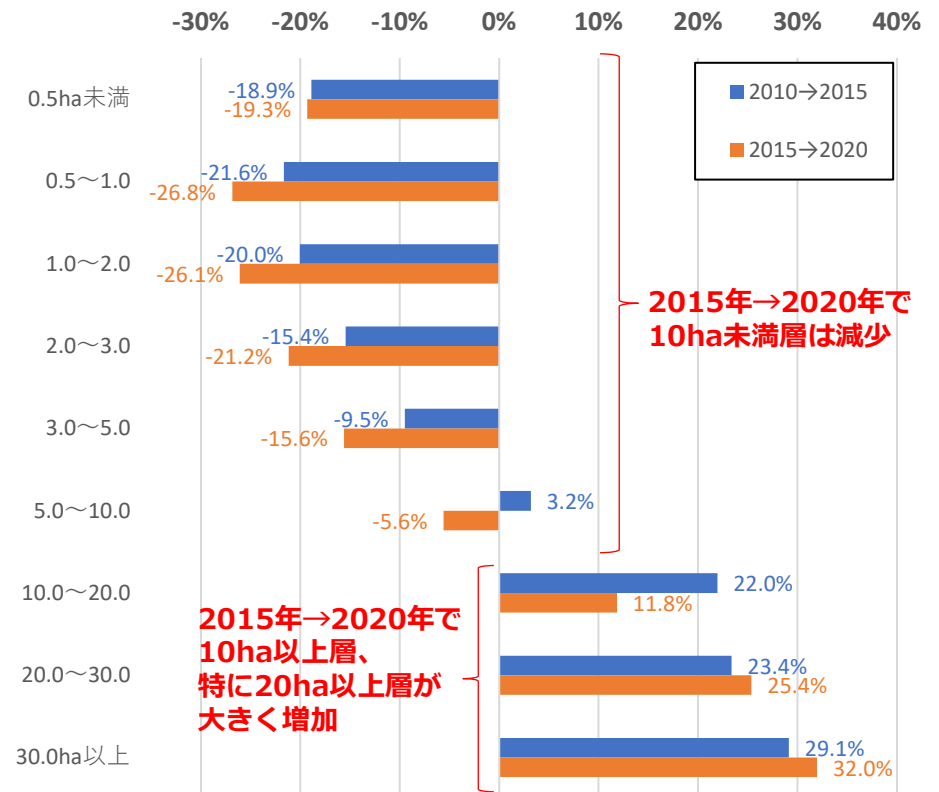
2000年→2020年で
・ 5ha未満層は一貫して減少
・ 10ha以上層は一貫して増加

10ha以上層のみ



大規模層ほど法人割合が増加
30ha以上層では
・ 2015年の法人割合50%
・ 2020年の " 60%

経営耕地規模別の経営体数の変化率（都府県）



2015年→2020年で
10ha未満層は減少

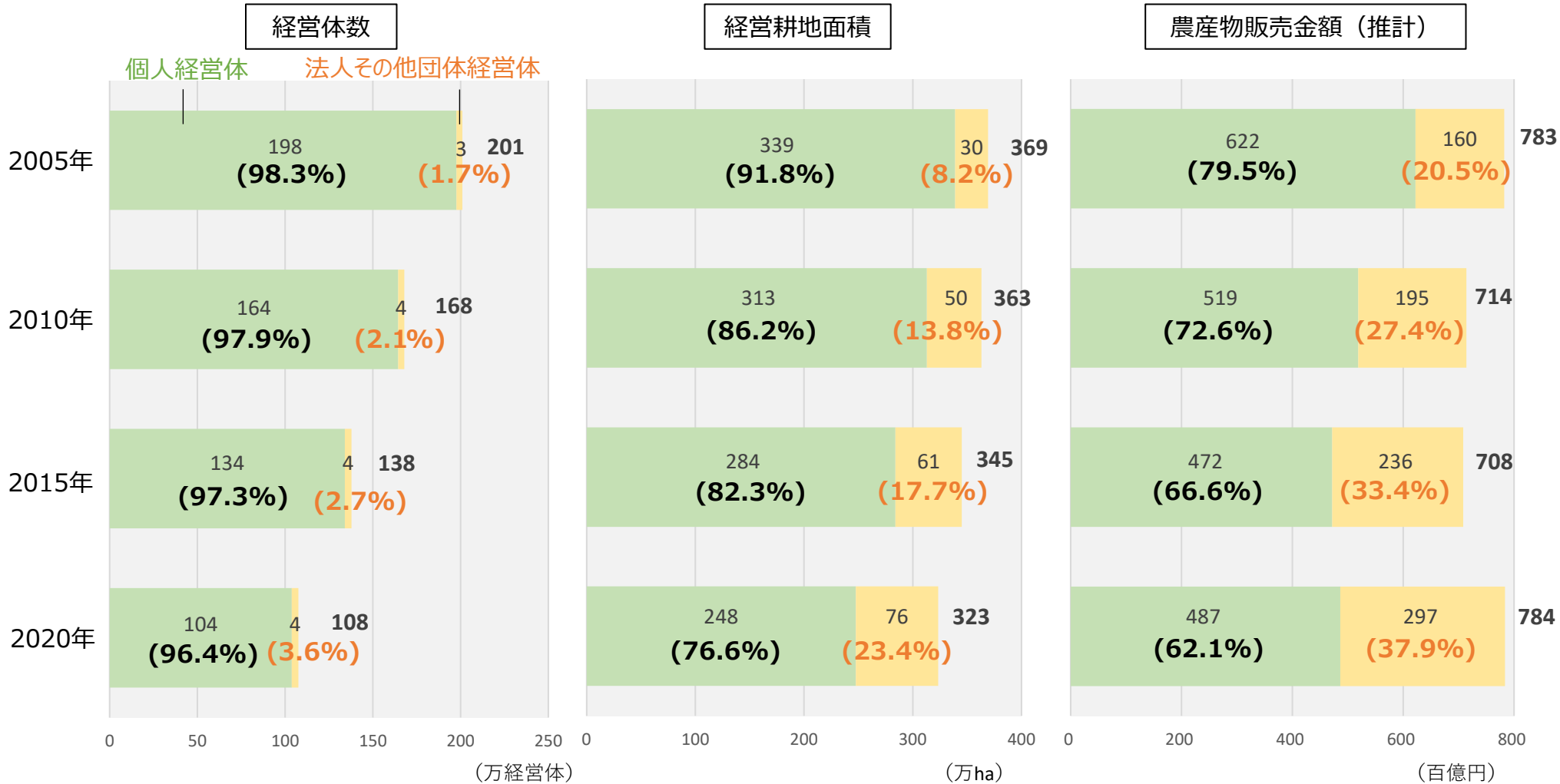
2015年→2020年で
10ha以上層、
特に20ha以上層が
大きく増加

離農した経営体の農地を引き受けることによって、
経営体の大規模化が進展

資料：農林水産省「農林業センサス」
注：2000年は販売農家、2005年以降は農業経営体の数値である。

経営体数等に占める個人経営体と法人その他団体経営体のシェア

- 2020年における「法人その他団体経営体」のシェアは、経営体数は全体の3%程度であるが、経営耕地面積は約1/4、農産物販売金額は約4割まで拡大。
- 少ない農業法人が離農する個人経営体の農地等を引き受け、食料生産・供給を支えている構造となっている。
- 経営体の数は大きく減少しているものの、経営面積や農産物販売金額は維持ないし小幅な減少にとどまる。



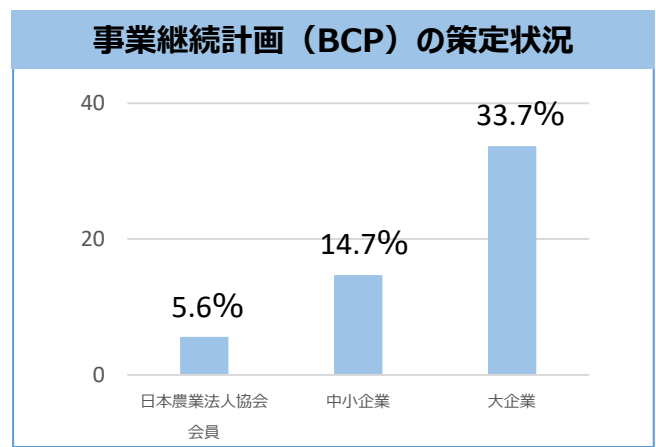
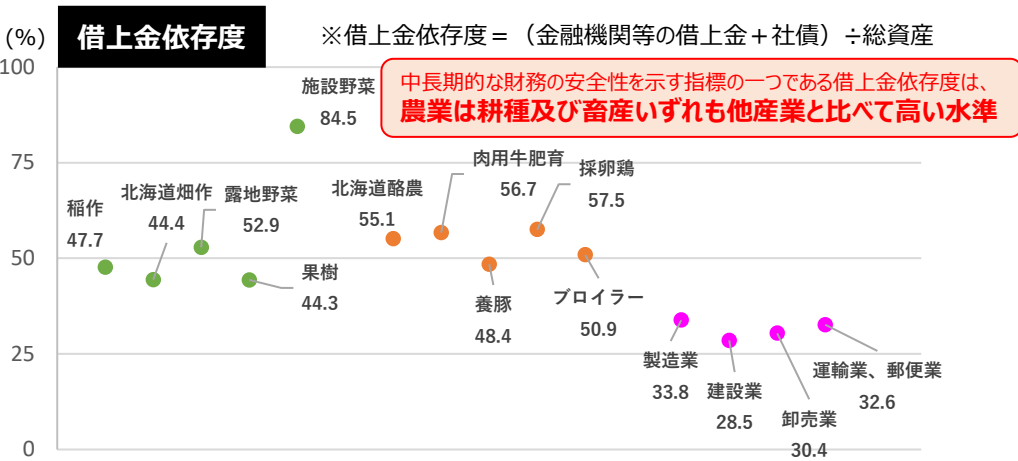
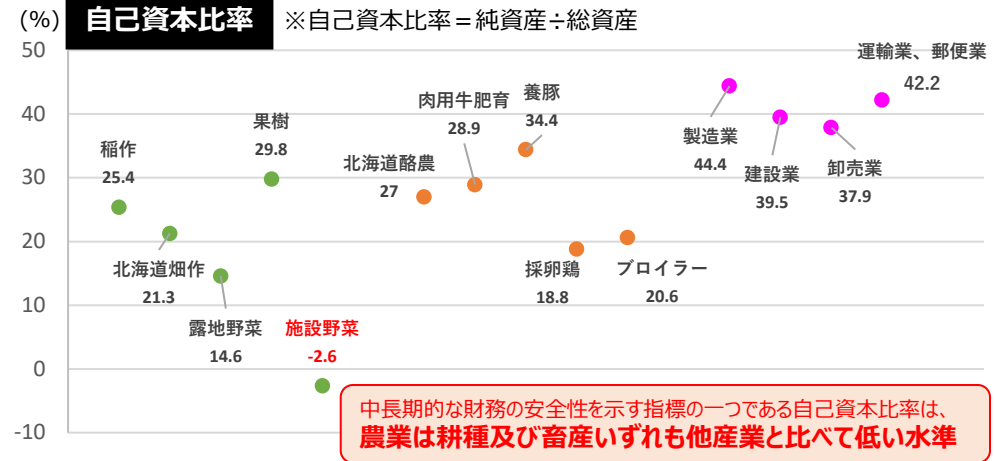
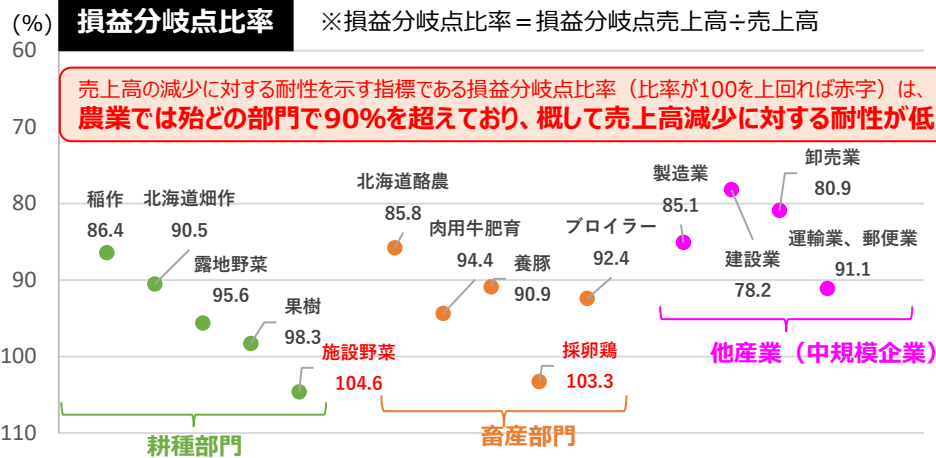
資料：農林水産省「農林業センサス」

注：農産物販売金額は、農産物販売金額規模別経営体数に、それぞれの階層ごとに階層の中間値（50万円～100万円であれば75万円）を乗じて求めた推計結果を基にシェアを算出した。

農業法人の財務基盤に関する指標

- 法人の売上高の減少に対する耐性を示す指標である損益分岐点比率は、農業では殆どの部門で90%を超えており、概して売上減少に対する耐性が低い。
- また、中長期的な財務の安全性を示す指標の一つである自己資本比率について、農業法人は耕種部門及び畜産部門いずれも製造業など他産業の中規模企業と比較して低い水準にある。（対して、借上金依存度は高い水準）
- 事業継続計画（BCP）の策定率も低く、債務超過に陥った時等の経営の強靱性が弱く、倒産しやすい実態。

農業法人の財務基盤に関する指標（2019年）

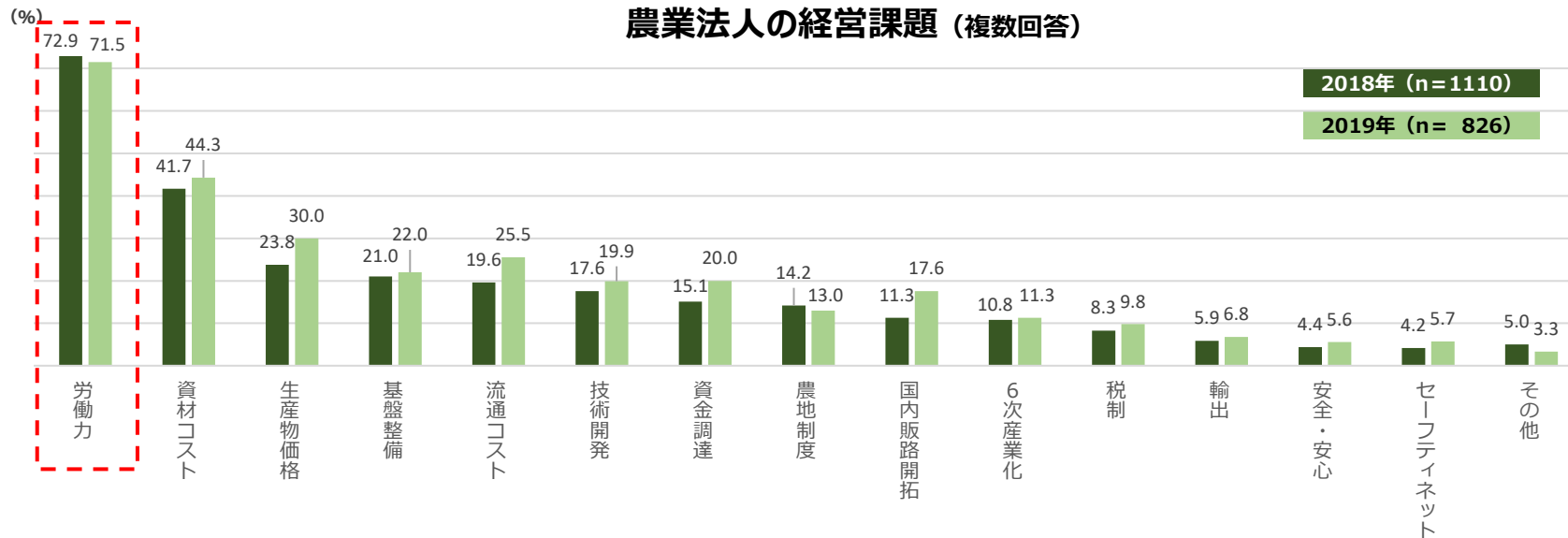


資料：農業（耕種＋畜産）は日本政策金融公庫「令和元年 農業経営動向分析結果（2020年12月）」。
 他産業は財務省「法人企業統計調査年報（2019年）」。
 注：グラフ中の農業の数値は、日本政策金融公庫の融資先の農業法人の2019年決算データを分析した結果である一方、他産業の数値は無作為抽出による標本調査により母集団法人の2019年度の推計値であることに留意。
 なお、ここでいう中規模企業とは資本金1千万円以上1億円未満の企業である。

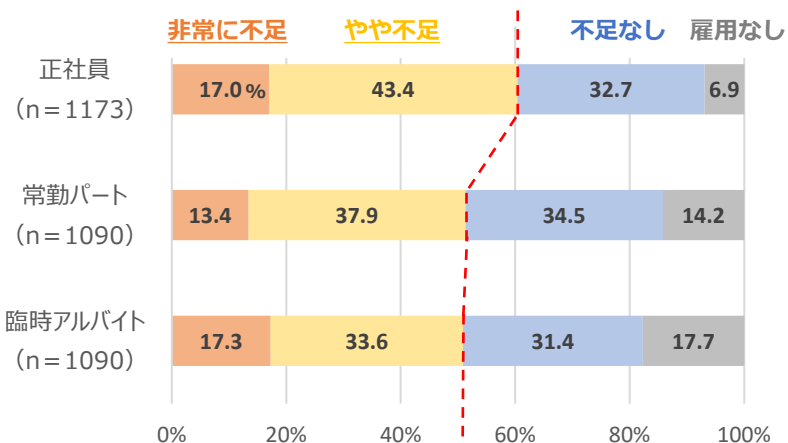
資料：日本農業法人協会「2021年度版 農業法人白書」（n=1419）
 （株）帝国データバンク「事業継続計画（BCP）に対する企業の意識調査（2022年）」

農業法人の労働力の不足状況等

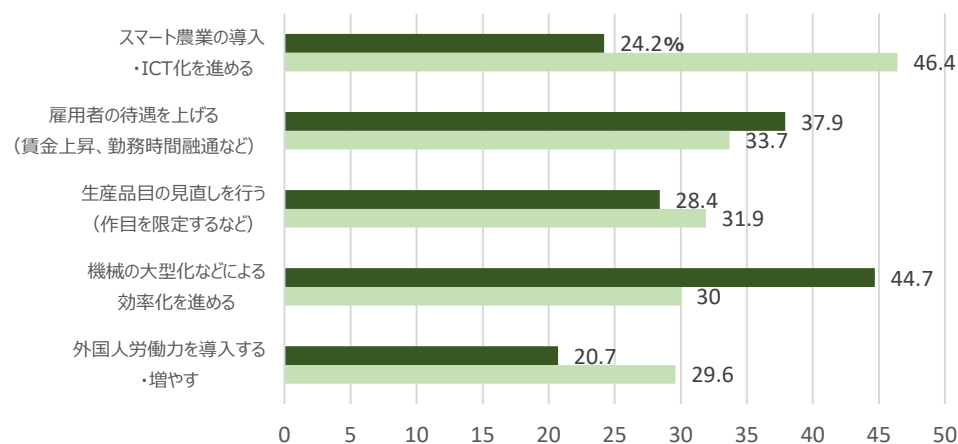
- 農業法人を対象とする調査（2019年）によると、前年2018年の調査結果と同様、約7割の農業法人が『労働力』を経営上の課題として挙げており、2位以下の課題を大きく引き離している。
- 労働力の不足状況については、正社員、常勤パート、臨時アルバイトのいずれも「非常に不足」、「やや不足」の合計が5割を超えている。



農業法人における労働力の不足状況



労働力不足への対応方法（複数回答）



資料：日本農業法人協会「2019年版 農業法人白書」

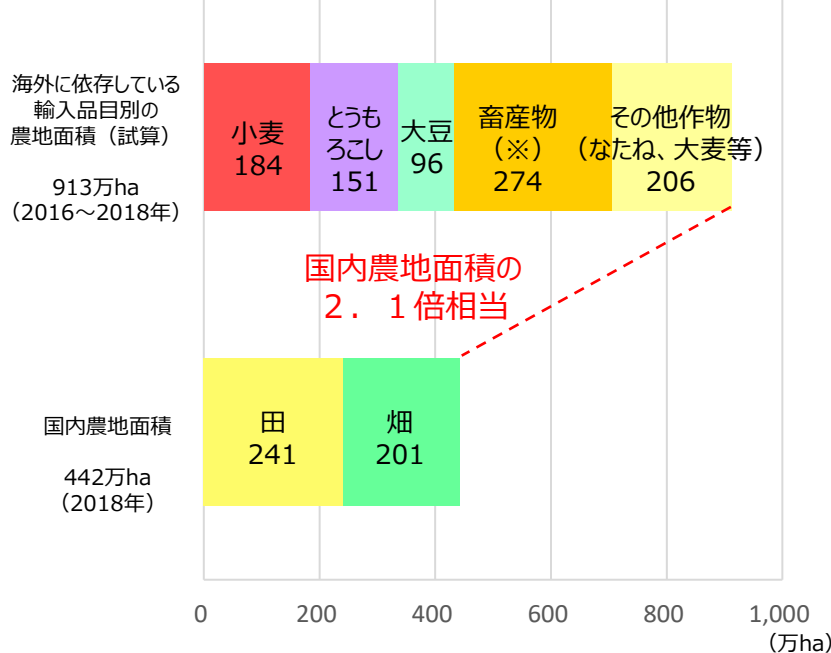
- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
- 2. 農業の持続的な発展
 - (2) 需要に応じた生産

需要を踏まえた必要な作付面積

- 小麦、大豆、飼料、油脂類等の自給率は低く、大部分を輸入に依存。
- 穀物、油糧種子について、その輸入量を生産するために必要な海外の農地面積は日本の農地面積の2.1倍に相当し、すべてを国産で賄うことは不可能。
- 一方、主食用米は、人口減少、少子高齢化により、その需要量は大きく減少。そのため必要な作付面積も大幅に減少。

食料安定供給の立場からの俯瞰

○日本の農産物輸入量の農地面積換算（試算）



資料：農林水産省「食料需給表」、「耕地及び作付面積統計」等を基に農林水産省で試算。
 (※) 輸入している畜産物の生産に必要な牧草・とうもろこし等の量を当該輸入相手国の単収を用いて面積に換算したもの。大豆油の搾りかすや小麦ふすま等も飼料として活用。
 注：1年1作を前提。

実際の需要と供給の観点

- 総人口の減少
1億2,615万人（2020年度）から20年後（2040年度）までに2,000万人（15.9%）減少すると仮定。
 - 消費トレンド
 - ・ 過去（1998年度～2021年度）の消費トレンドは、減少傾向。
 - ・ 少子・高齢化の進展から、過去の消費トレンドより減少傾向は強まる見込み。
- ↓
- 主食用米については現在でも必要な水田面積は137万ha（2020年度実績）
 - 2020年度の水田面積225万haと実際の主食用米の作付面積に大きなギャップ（88万ha）があり、現場では水田余りが発生している。

- 食料安全保障の観点からは、農地の有効利用が必要
- 他方で現場の実感としては、水田（主食用米の作付）は余っている
- このギャップを解消するためには水田（水稻作）を、需要を満たしてない畑地（麦・大豆等）等に転換していくことが必要ではないか

国産小麦の需要量と供給量のミスマッチ

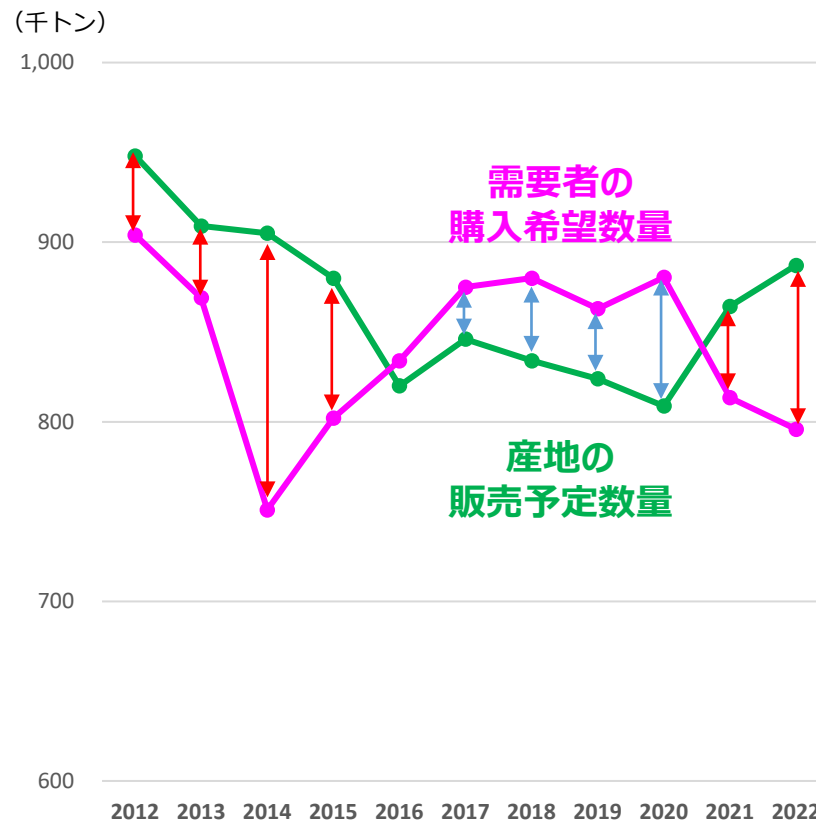
- 小麦の単収は中長期的に増加しているが、播種や収穫作業が梅雨や台風の時期と重なることから年次変動が大きく、単収の安定化が課題となっている。
- このような中、実需者のニーズも安定しないため、国内供給とのミスマッチが生じている。生産量の変動を吸収して、供給量として安定化させる仕組みが必要。

小麦の作付面積と単収の推移



資料：農林水産省「作物統計」より

国産小麦の需要と生産ニーズのミスマッチの状況

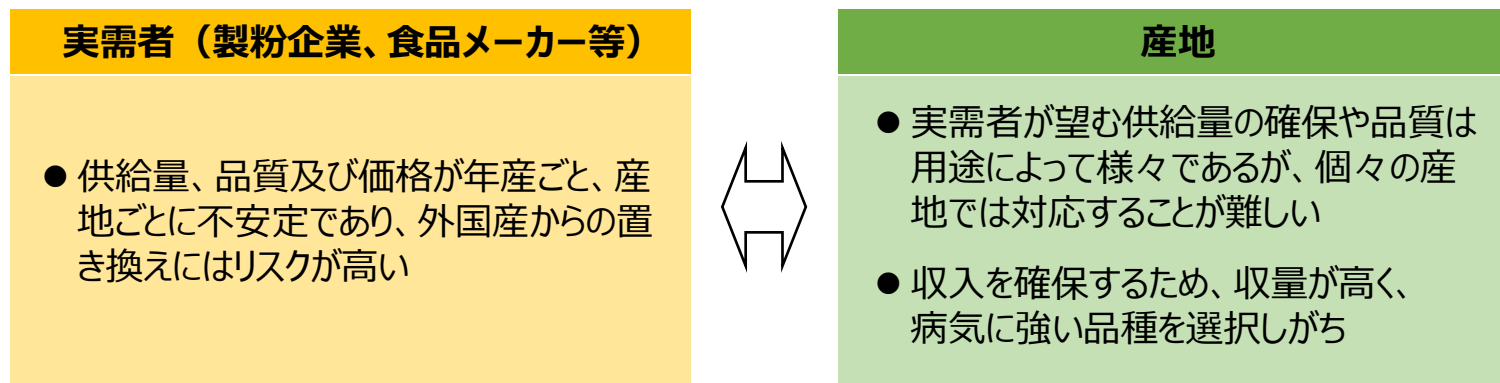


資料：民間流通連絡協議会資料により作成。

需要に応じた小麦生産にかかる課題と対策

- 小麦の需要に応じた生産に向けて、供給量と品質を安定化させる必要はあるものの、個々の産地単位では対応が難しい場合が多い。
- このため、産地等でのストック機能の強化、県間連携による安定的な供給量の確保と品質の平準化、需要ある品種の導入、排水対策技術の導入など実需と連携した生産対策の強化等、総合的な取組を進めていく必要。

実需者と産地における小麦生産に関する課題の認識



取組の方向性 (出口を見据えた生産)

<実需・流通対策>

- ✓ 安定的な供給量の確保・品質の平準化
(産地や実需におけるストック機能の強化、県間連携によるロット・品質の確保など)
- ✓ 国産小麦の需要拡大 (国産デュラム小麦を使ったパスタなど新商品開発やPRなど)
- ✓ 地域の実需者・消費者が結び付いた地産地消

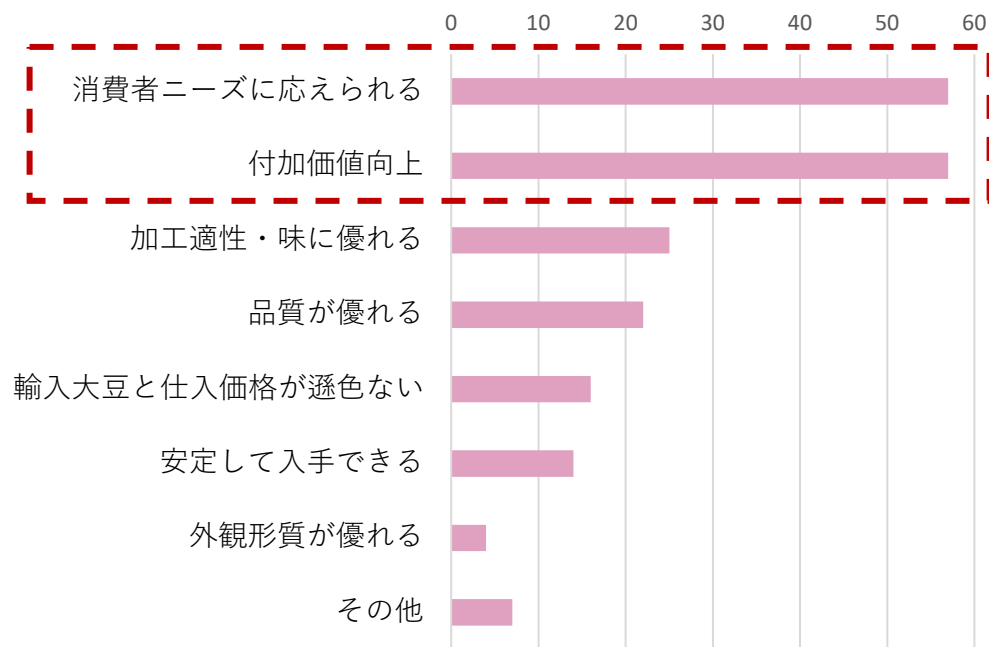
<生産対策>

- ✓ 実需・流通・産地の結び付き強化による需要に応じた生産
(需要ある品種の導入、省力化技術の導入、排水対策等の営農技術の徹底など)

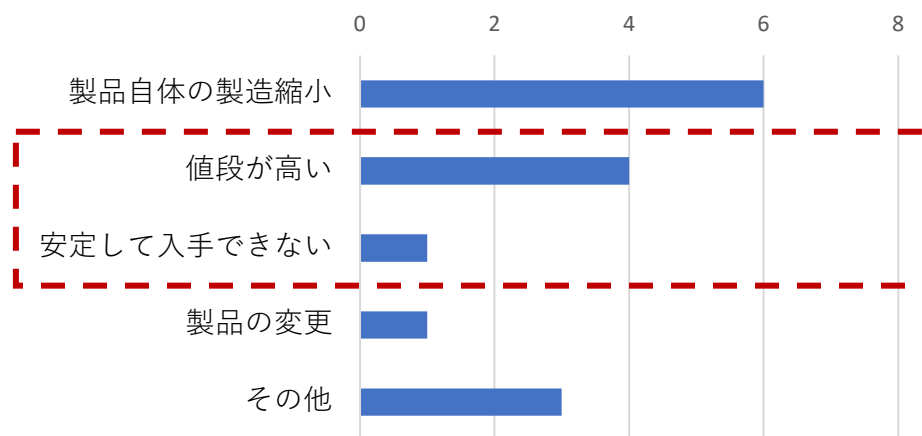
大豆（食用）の需要動向（国産大豆使用の意向）

- 今後国産大豆の使用を増やす予定の事業者は、主な理由として、「消費者ニーズに応えられる」、「付加価値向上」との回答をあげている。
- 一方、国産大豆を減らす予定の事業者は、その主な理由として、「製品自体の製造縮小」のほか、「価格が高い」、「安定して入手できない」をあげている。

国産大豆を増やす理由（複数回答）



国産大豆を減らす理由（複数回答）

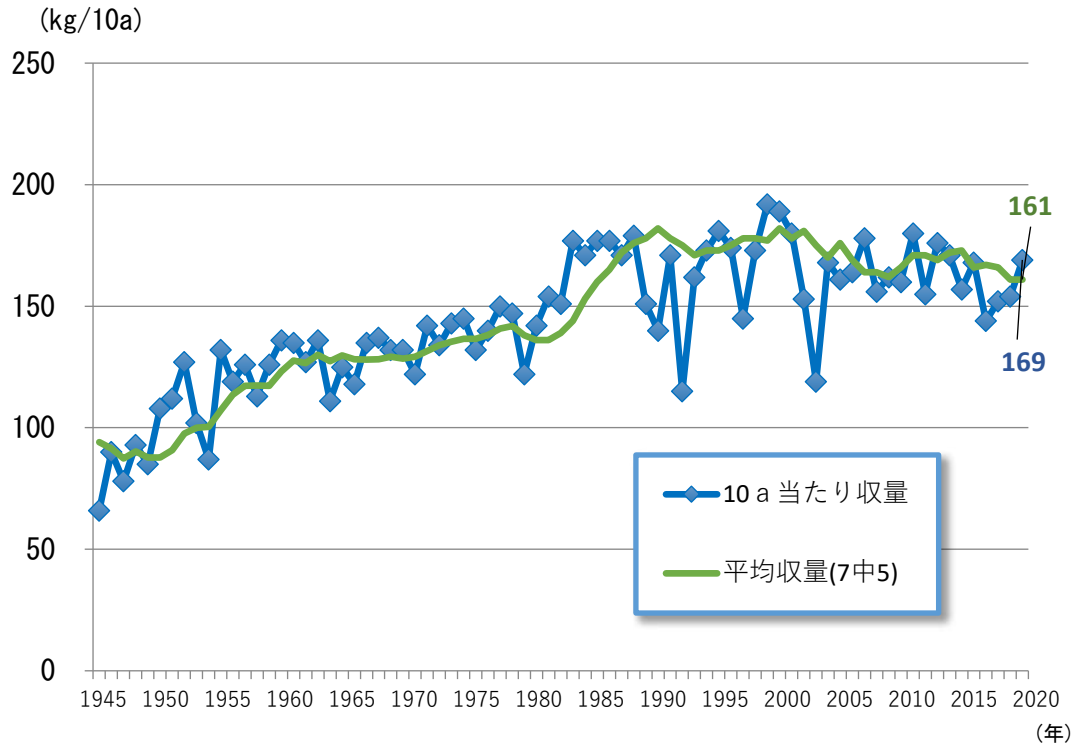


資料：各業界団体からのアンケート結果（豆腐、豆乳、納豆、煮豆、味噌、醤油、きなこ：n=148）を基に、農林水産省 穀物課にて推計。

大豆（食用）の生産に関する課題

- 大豆の単収については、1990年頃から伸び悩んでおり、年次変動も大きい状況。地域ごとの単収もばらつきが大きい。
- 今までにも新品種も開発されてきたが、生産・需要での評価等に時間がかかる等して、品種の更新が遅れている。

単収の推移(全国：田畑平均)



品種別作付面積（上位5品種）

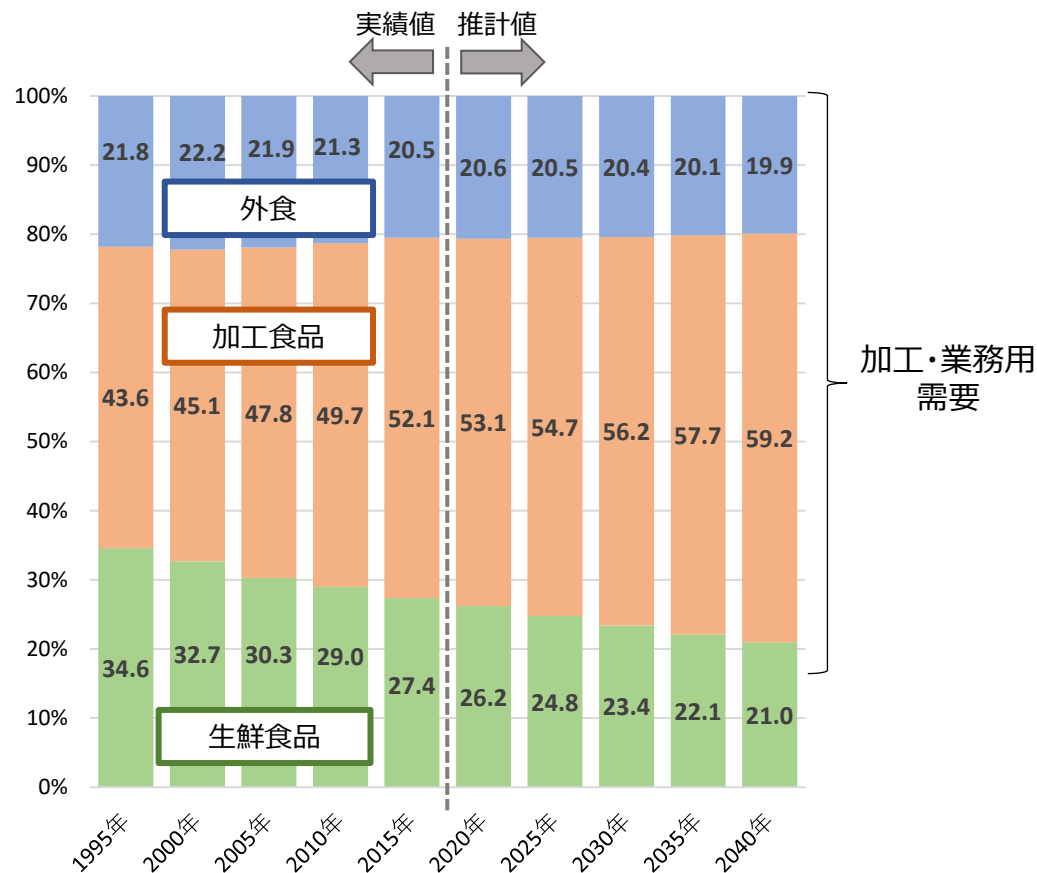
品種	育成年次	作付面積 (ha)	作付比率 (%)
フクユタカ	1980	31,248	22.1
ユキホマレ	2001	14,100	10.0
里のほほえみ	2008	13,436	9.5
リュウホウ	1995	11,443	8.1
ユキシズカ	2002	6,757	4.8
上位5品種計		76,984	54.3
作付面積		141,700	100

資料：農林水産省 穀物課調べ（2020年度実績）
注：赤字は2008年、青字は1998年以降に開発された品種

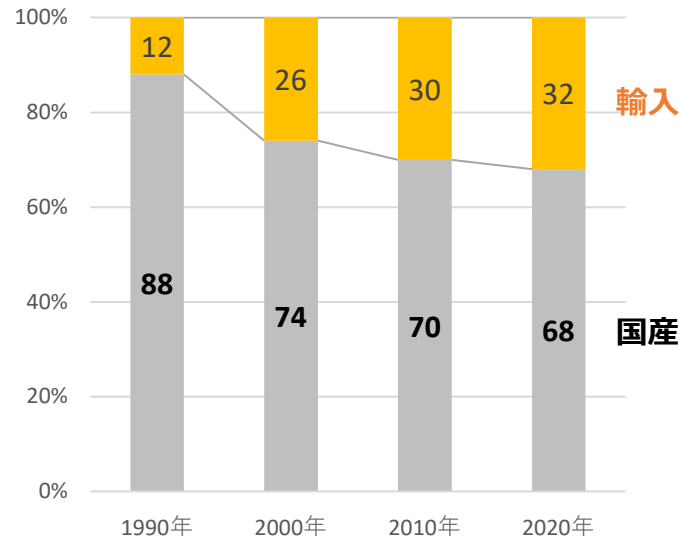
加工・業務用と家庭用に関する需要と生産のギャップ

- 1人当たりの消費形態別の食料支出の推移をみると、今後20年間で内食から中食への食の外部化が一層進展し、生鮮食品から加工食品へのシフトが加速化する見込み。
- 加工・業務用需要に対応するよう供給構造を変えていく必要があるが、例えば野菜については、国内で加工・業務用への転換が進まず、加工・業務用の輸入割合が拡大している。
- 食料消費形態の変化に即して需給ギャップを解消し、加工・業務用需要を今後取り込んでいく必要がある。

消費形態別の食料支出割合の実績と推計（総世帯：1人当たり）



加工・業務用野菜における国産と輸入割合



資料：農林水産政策研究所、(株)流通研究所
 注：主要品目として指定野菜（13品目）を用いて試算（キャベツ、きゅうり、さといも、だいこん、トマト、なす、にんじん、ねぎ、はくさい、ピーマン、レタス、たまねぎ、ほうれんそう（ばれいしょ除く））

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1：2015年までは、家計調査、全国消費実態調査等より計算した実績値で、2020年以降は推計値。
 注2：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。

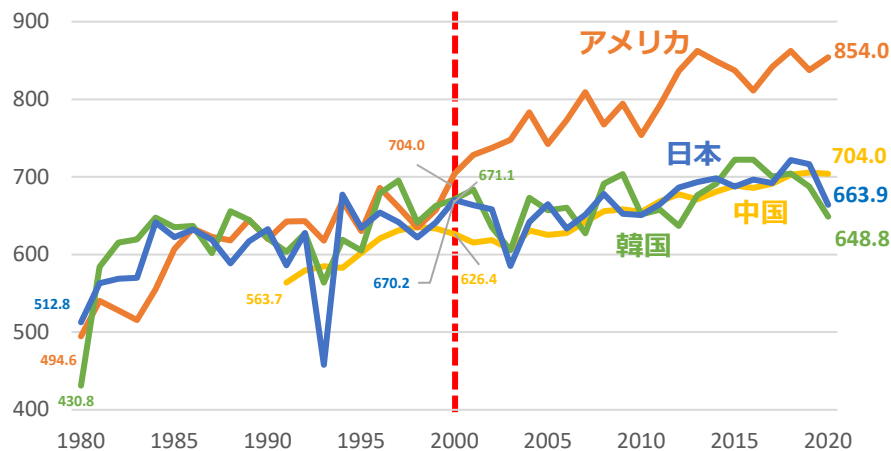
- Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
 - 2. 農業の持続的な発展
 - (3) 生産性向上に向けた技術開発

日本及び諸外国の米・小麦・大豆の土地生産性の推移

- 2000年以前は、各国の単収に大差はなかったが、2000年以降、米はアメリカ、小麦は中国、大豆はアメリカ及びブラジルが単収を増加させ、日本を大きく上回っている。
- 日本においては、過去20年間に於いて、大幅な単収の向上は図られておらず、大豆については減少傾向。
- 農業経営体が減少し、農地資源に限界がある中で、安定的な食料供給を行うには、単収の向上に取り組む必要がある。

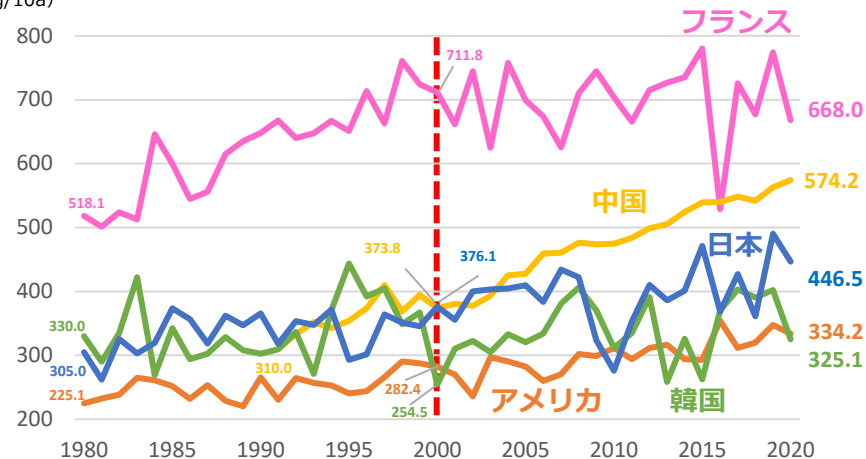
○米

(kg/10a) ※籾重ベース



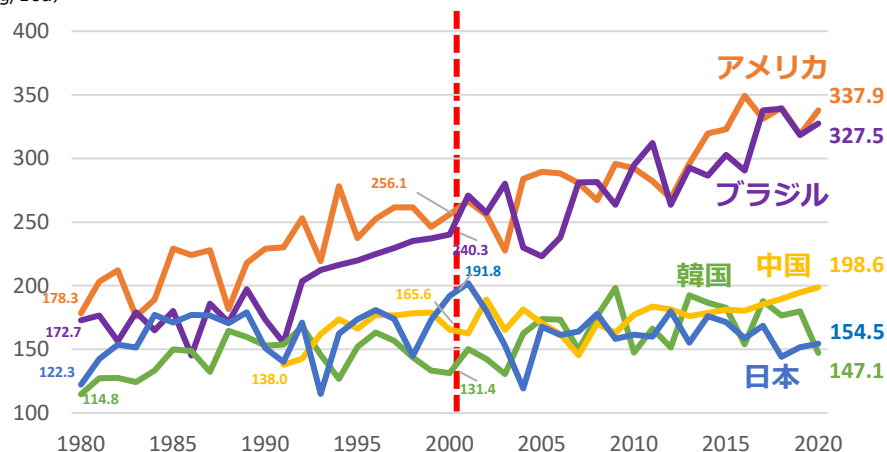
○小麦

(kg/10a)



○大豆

(kg/10a)



過去20年間の変化率

	日本	アメリカ	中国	韓国	フランス	ブラジル
米	106%	122%	113%	101%	—	—
小麦	120%	119%	146%	120%	101%	—
大豆	79%	130%	115%	121%	—	132%

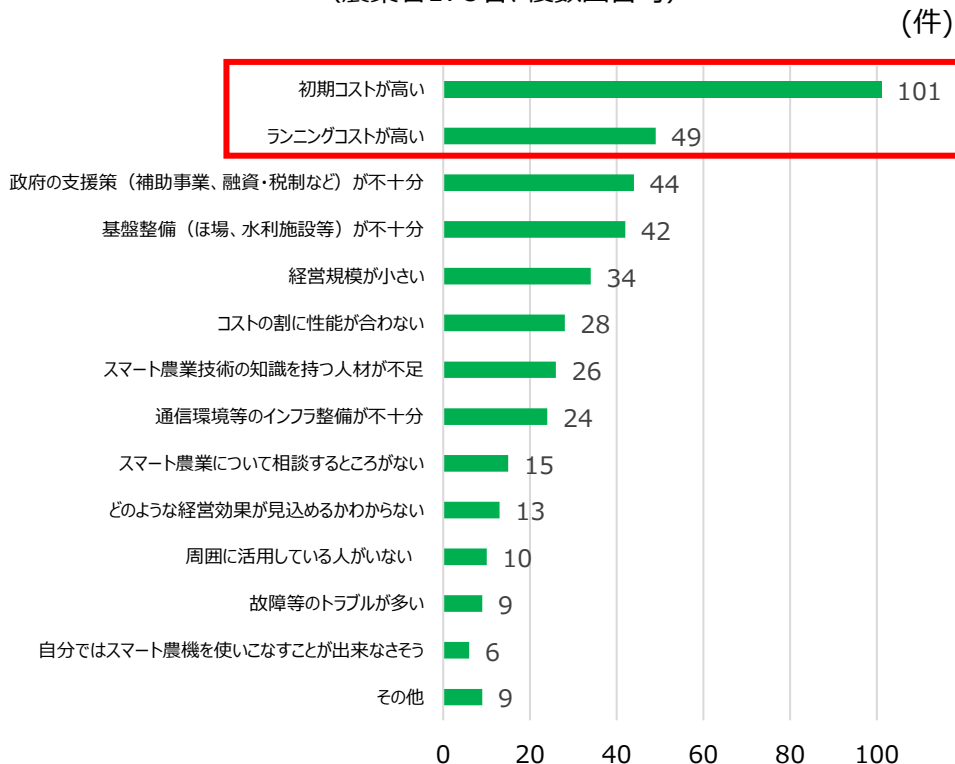
資料：FAOSTATより農林水産省にて作成
注：1999～2001年の3か年平均に対する2018～2020年の3か年平均の比を算出
変化率が1割増加の国・品目のセルに着色

スマート農業の導入推進における課題

- スマート農業実証プロジェクト等を通じて、労働時間の削減や収量増大等の効果を確認できた一方で、初期コスト、ランニングコストがネックとなってスマート農業の導入が進まないという実態があり、スマート農業実証プロジェクトにおいても、導入コスト（機械・施設費）等が利益を圧迫し、赤字になっている事例も確認されている。
- スマート農業を推進する上で、導入コストを低減していくことが必須であり、そのためには農業者が個別に高額なスマート農機を導入するのではなく、スマート農業技術を活用したサービスを展開する農業支援サービス事業者へのアウトソーシング（作業委託）を推進する必要。

導入を希望するものの現時点で導入していない理由

（農業者178名、複数回答可）



上記178名のうち**37.1%**が「収益上のメリットがあれば、価格に関わらず購入したい」と回答。

<実証プロジェクトの事例>

経営概要（2020年度）	実証内容
労働力構成：家族4名 臨時雇用3名	自動運転トラクタ、直線アシスト田植機 水管理システム、ドローン（防除等）、 自動運転アシストコンバイン、 自動箱並べ機、自動操舵システム、 可変施肥肥料散布機
経営面積：水田23.1ha トマト0.3ha	
実証面積：23.1ha	

経営体当たり（千円）

	慣行区 (2018年度)	2020年度
収入	34,700	41,550
水稻	29,395	35,319
トマト	4,223	6,124
その他	1,082	108
経費合計	29,117	43,028
種苗費	1,500	1,134
肥料費	3,031	4,384
農業費	865	944
機械・施設費	4,596	15,466
労働費	9,990	7,992
(労働時間(時間))	(6,660)	(5,328)
その他費用	9,135	13,109
利益	5,584	-1,478

農作業委託によるスマート技術の導入

- スマート技術を用いた、例えば、ドローンによる防除の代行、データを駆使したコンサルティングなどのサービスを提供し、農業者をサポートする農業支援サービスが登場。
- 農業者が、スマート技術による作業をアウトソーシングすることにより、農業者のスマート技術導入にかかる過剰投資が防げることとなる。

サービス事業体
(農協、農薬・肥料等の販売会社等)

提供サービスの一例

専門作業受注型

農作業を受託して農業者の負担を軽減



- ・ドローンによる防除、追肥作業
- ・リモコン草刈り機等を活用した畦畔管理の代行

データ分析型

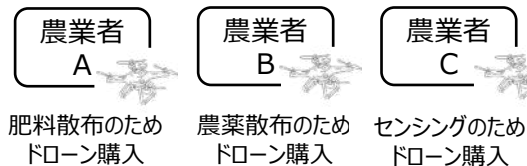
農業関連データを分析して解決策を提案



- ・ドローンを活用した作物の生育状況のセンシング
- ・生産や市況のデータを分析、最適な出荷時期を提案

農作業委託によるスマート技術導入のイメージ・メリット

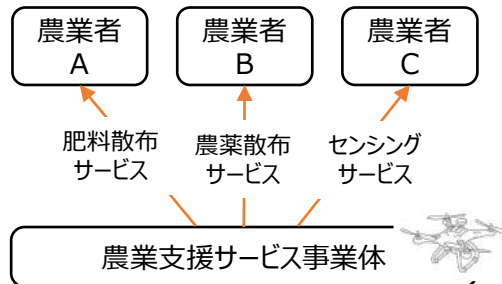
農業者が個別にスマート農機を購入



農業者のデメリット

- 導入コストが高額な上、維持費も必要
- 個別に導入すると稼働面積・稼働時間が限定的となり、費用対効果が低くなる
- 操作ノウハウの習得が必要
- スマート技術は技術革新のスピードが速く、導入後すぐに陳腐化する可能性

農作業委託によりスマート技術導入



農業者のメリット

- サービス料の支払いのみで、高額な導入コストや維持費は不要
 - 操作ノウハウの習得が不要
 - 常に新製品によるサービスが受けられる
- ### サービス事業体のメリット
- 多くの顧客を獲得することにより、導入や維持に要する費用を賄うことができる

事例 鹿児島県経済農業協同組合連合会

【概要】

JA鹿児島県経済連の若手職員20名をドローンオペレーターとして育成・配置。JA組合員から防除作業を受託し、ドローンを活用した農薬散布作業を代行。

【サービス内容】

- ・ JA組合員からの作業申請の後、JA職員がほ場確認や薬剤選定を行い、県経済連職員が水稻、かんしょ、茶等様々な品目でドローンによる防除作業を実施。
- ・ 一回の防除作業は約5名（オペレーター、薬剤調合者、ほ場案内者等）で実施。

作業料金:約2,600円/10a(薬剤費込、料金は薬剤により変動) 作業時間:約20分/ha ※JA南さつま(かんしょ)の例

農業支援サービス事業の普及に向けた課題

- 農業支援サービス事業体は農業機械の導入等の初期投資のコスト負担、人材育成、農業者とのマッチング等の課題を抱えている。
- 初期投資コストの負担低減や、農業者ニーズに応えられる人材の育成を進めるとともに、農業支援サービス事業体の認知度向上やマッチングができるような環境整備を検討する必要。
- 初期投資コストを円滑に回収するためにも、一定の顧客数が必要であり、農業者の認知度向上が重要。

初期投資のコスト負担

サービスの提供に必要な農業機械の導入など、**初期投資等のコストが高額**となり、回収までに長い時間を要する。

サービス事業体のサービス立ち上げに必要な初期費用

- ・ サービスの開発・実証
- ・ サービスの提供に必要な農業機械等の導入
- ・ 農業機械のオペレーター等専門人材の育成
- ・ サービスの実施のためのシステム開発

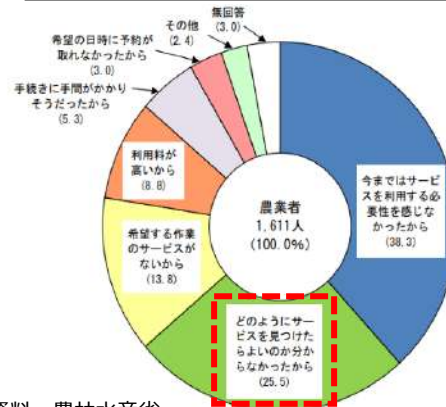
課題

農業者からの認知度不足

農業者からの認知度が依然として低く、サービス内容等の情報も十分に農業者に届いていない。

一定以上の顧客を確保できず、稼働率が低ければ過剰投資のリスク。

今後農業支援サービスを利用する意向がある者のうち、現在サービスを利用していない理由



資料：農林水産省
「令和3年度農業支援サービスに関する意識・意向調査」

スキルの高い人材の不足

農業者のニーズに十分に**応えられるスキルを持った人材が確保できなければ、機械を効率的に活用できない。**

農業者からの声

- ・ 作業をお願いできる労働力だけでなく、**習熟したオペレーターを確保したい。**（水稻）
- ・ 花卉園芸は**専門性が高い作業が求められるため、求める人材がなかなかいない。**（花卉）
- ・ **経験年数や内容は詳細に教えてもらいたい。大型トラクタに乗ってもらいたく、操縦できるかも知りたい。**（露地野菜）
- ・ **かかる費用だけでなく、技術の成熟度を把握する必要がある。**（水稻、露地野菜）

資料：農林水産省
「令和2年度農業支援サービスに係るニーズ等調査委託事業報告書（抜粋）」

対応方向

機械導入等、支援サービス事業体にかかる**初期投資コストの負担軽減**を進める必要。

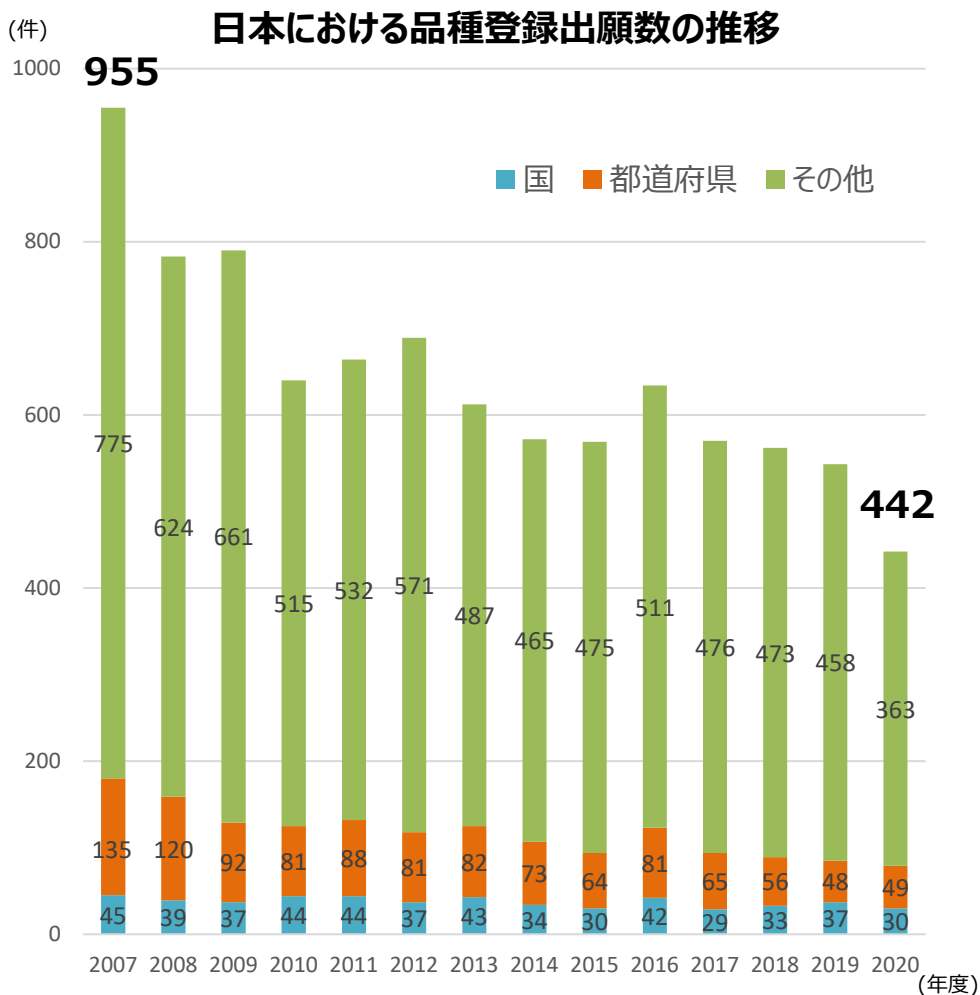
一層の情報発信を図るとともに、**農業者とマッチングできる環境整備**を進める必要。

農業に関する**技術・知見や経験**が十分にあり、ニーズにあったサービスの**できる人材の育成**を進める必要。

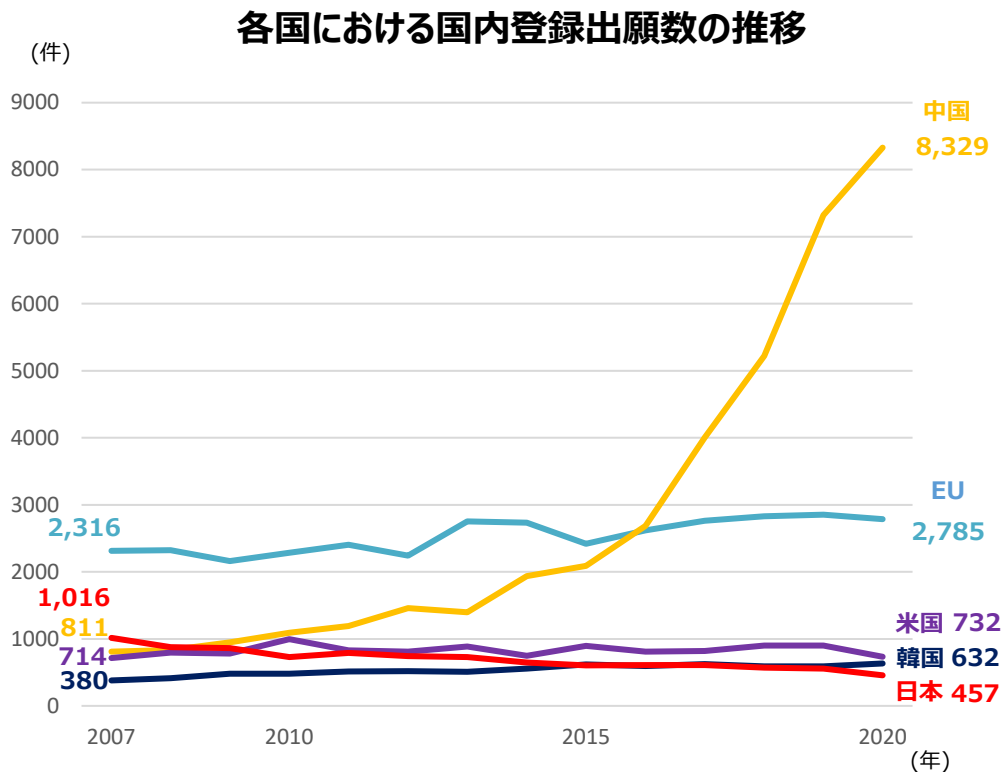
サービス事業体自身の経営拡大（顧客確保）が重要

日本における品種登録出願数の推移等

- 品種の開発には人的及び財政的に大きな負担が生じることから、日本の農業市場が縮小傾向にあること、及び、近年の厳しい財政状況の下、公的機関を中心に品種開発投資が減少しており、その結果、品種登録の出願件数はピークであった2007年の955件から2020年には442件に半減している。
- また、中国が国内の登録出願数を大きく伸ばす一方、2020年には日本は韓国と比べても国内登録出願数が少なくなっている。
- 新品種については、出願された年から10～20年後に一般的に普及することを踏まえれば、国内の品種開発におけるイノベーション力の減少により、将来的に活用可能な国産品種の選択肢が狭くなり、海外品種への依存を強めることになるおそれ。



資料：農林水産省知的財産課調べ



- ・ 日本の出願数はピーク時から半減
- ・ 現在は、中国を大きく下回り、韓国の出願数にも及ばない

資料：UPOV ※"Residents"を国内出願分として集計

Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
3. 持続可能な農業の確立

農業の多面的機能

- 1999年、基本法において、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」を多面的機能と位置づけ。
- 農業の多面的機能の貨幣評価については、「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」（大臣諮問（2001年11月 日本学術会議答申））において試算されている。

農業の多面的機能のイメージ



農業の多面的機能の貨幣評価の試算結果

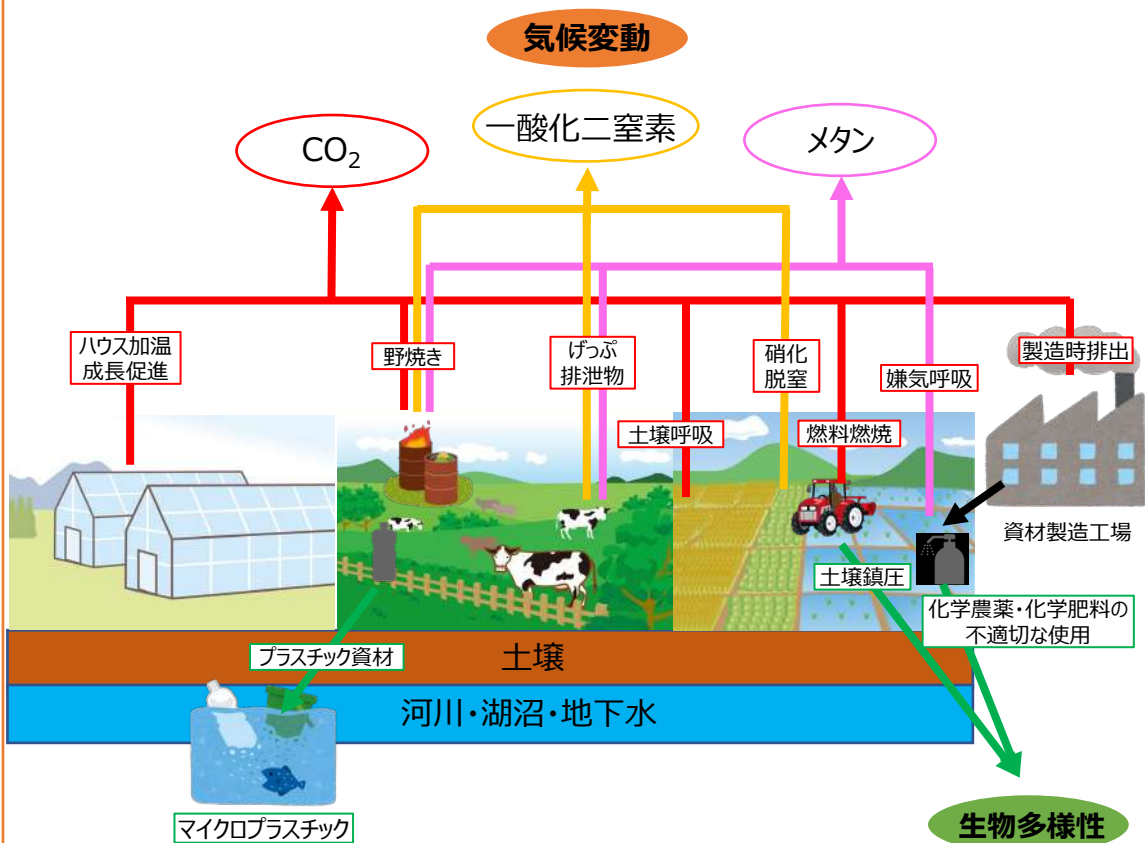
機能の種類	評価額	評価方法
洪水防止機能	3兆4,988億円/年	水田及び畑の大雨時における貯水能力を、治水ダムの減価償却費及び年間維持費により評価（代替法）
河川流況安定機能	1兆4,633億円/年	水田のかんがい用水を河川に安定的に還元する能力を、利水ダムの減価償却費及び年間維持費により評価（代替法）
地下水涵養機能	537億円/年	水田の地下水涵養量を、水価割安額（地下水と上水道との利用料の差額）により評価（直接法）
土壌侵食(流出)防止機能	3,318億円/年	農地の耕作により抑止されている推定土壌侵食量を、砂防ダムの建設費により評価（代替法）
土砂崩壊防止機能	4,782億円/年	水田の耕作により抑止されている土砂崩壊の推定発生件数を、平均被害額により評価（直接法）
有機性廃棄物分解機能	123億円/年	都市ゴミ、くみ取りし尿、浄化槽汚泥、下水汚泥の農地還元分を最終処分場を建設して最終処分した場合の費用により評価（代替法）
気候緩和機能	87億円/年	水田によって1.3℃の気温が低下すると仮定し、夏季に一般的に冷房を使用する地域で、近隣に水田がある世帯の冷房料金の節減額により評価（直接法）
保健休養・やすらぎ機能	2兆3,758億円/年	家計調査のなかから、市部に居住する世帯の国内旅行関連の支出項目から、農村地域への旅行に対する支出額を推定（家計支出）

資料：日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」
三菱総合研究所「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価に関する調査研究報告書」
注1：農業の多面的機能のうち、物理的な機能を中心に貨幣評価が可能な一部の機能について、日本学術会議の特別委員会等の討議内容を踏まえて評価を行ったものである。
注2：機能によって評価手法が異なっていること、また、評価されている機能が多面的機能全体のうち一部の機能にすぎないこと等から、合計額は記載していない。
注3：保健休養・やすらぎ機能については、機能のごく一部を対象とした試算である。

農業と環境とのかかわり

- 世界的な人口増に対応し、食料生産を増大させるため、「緑の革命」の下で、化石燃料を使う機械や施設の活用、化学農薬・化学肥料を使う栽培管理などが進められてきた。一方、これらの化石燃料、化学農薬・化学肥料の不適切な使用等により温室効果ガスの発生や水質悪化に伴う、気候変動や生物多様性への影響が懸念されている。
- これらの背景を踏まえ、パリ協定やSDGsの採択以降、気候変動や生物多様性の保全等の地球規模の課題に取り組むことが世界の潮流となっており、我が国でも2050年カーボンニュートラルに向け、あらゆる産業で対応が進められている中、農業においても、環境負荷を低減する産業構造への転換が不可欠となっている。
- 持続可能な農業の実現に向けて、みどりの食料システム戦略を軸として、より環境に配慮した農業を主流化させていくことが必要ではないか。

農業生産活動と地球環境問題リスク



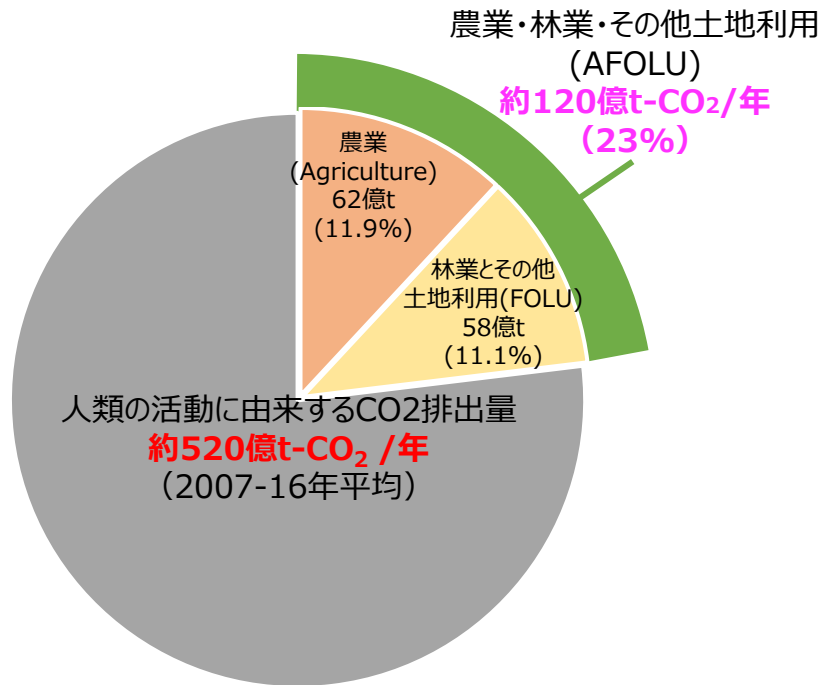
地球環境問題リスクとして指摘されている事項

主な項目	気候変動・生物多様性への影響
施肥 (肥料)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 作物に吸収されずに土壤中に残る肥料成分由来の一酸化二窒素の発生 ・ 肥料の生産・調達に伴う化石燃料の使用 ・ 硝酸態窒素による水質悪化
防除 (農薬)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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
ほ場管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水田土壌等からのメタンの発生 ・ 耕起による攪乱 ・ 土壌粒子の流亡等による水質汚濁、富栄養化

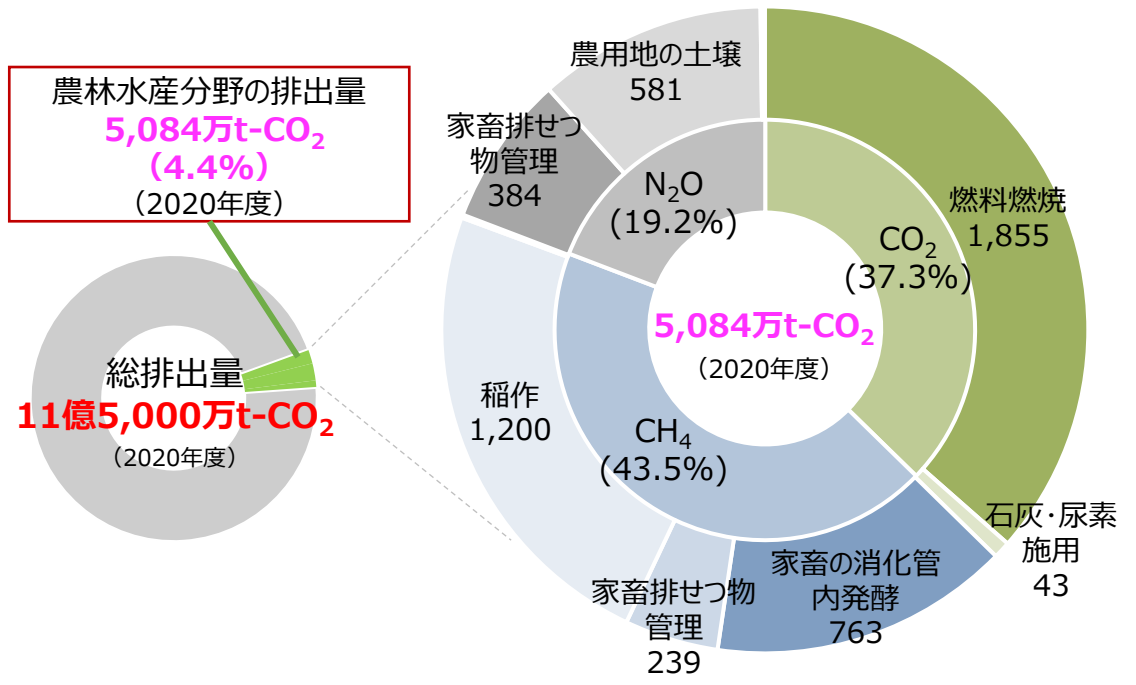
温室効果ガスの排出状況

- 世界の温室効果ガス（GHG）排出量は約520億トン。そのうち農業・林業・その他土地利用（AFOLU）の排出量は約120億トンで世界の全排出量の23%。
- 日本の温室効果ガス（GHG）排出量は約11.50億トン。そのうち農林水産分野は5,084万トンで全排出量の4.4%。
- 農業分野からの排出について、水田、家畜の消化管内発酵、家畜排せつ物管理等によるメタンの排出や、農用地の土壌や家畜排せつ物管理等によるN₂Oの排出がIPCCにおいて指摘されている。

■ 世界の農林業由来のGHG排出量



■ 日本の農林水産分野のGHG排出量



単位：億t-CO₂換算（2007-16年平均）
資料：IPCC 土地関係特別報告書（2019年）

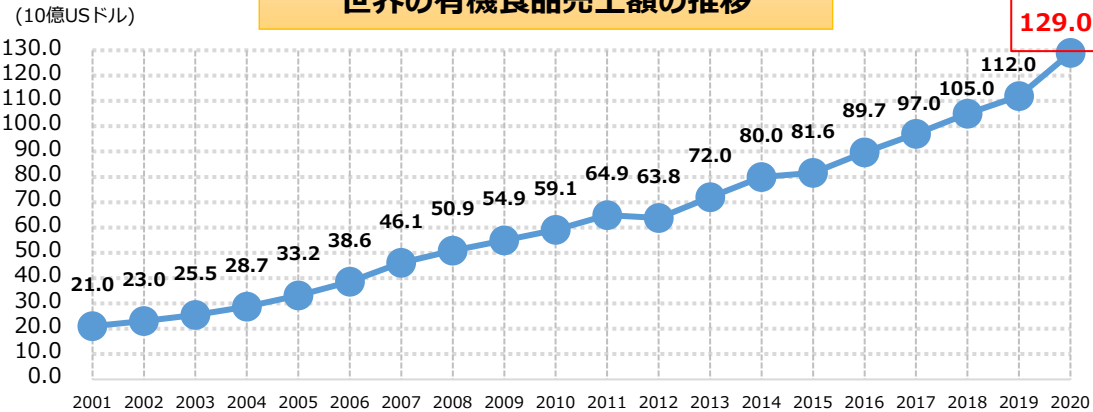
単位：万t-CO₂換算

* 温室効果は、CO₂に比べメタンで25倍、N₂Oでは298倍。
資料：国立環境研究所温室効果ガスインベントリオフィス
「日本の温室効果ガス排出量データ」を基に農林水産省にて作成

有機食品市場の国際比較

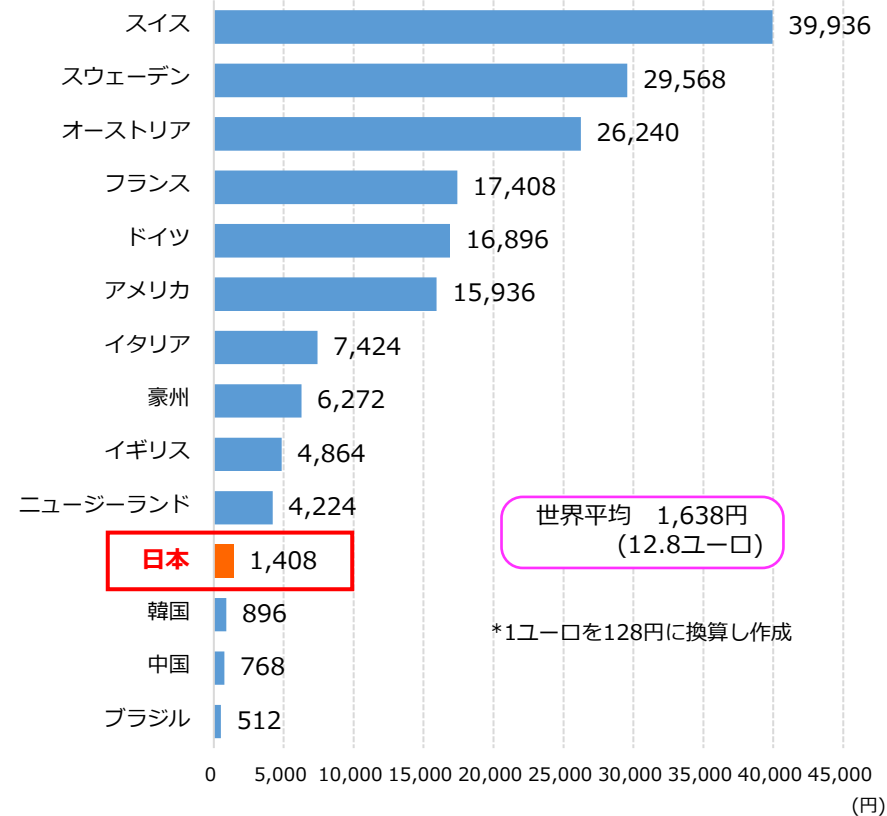
- 世界の有機食品売上額は、2020年で約1,290億ドルであり、継続して増加している。
- 国別の売上額は、米国が5兆円超、独、仏、中国が1兆円超。日本は中国に次いでアジア2位、世界では13番目の有機食品市場規模(2018年)。
- 国別の1人あたりの年間有機食品消費額は、スイスや北欧諸国で高い傾向。日本は1,408円であり、主要国の中では低位。
- 我が国農業にとって、成長を続ける世界の有機食品市場は魅力的な輸出市場。

世界の有機食品売上額の推移



資料：FiBL&IFOAM「The World of Organic Agriculture statistics & Emerging trends 2010~2022」を基に農林水産省農業環境対策課にて作成

国別1人あたりの年間有機食品消費額（2018年）



資料：FiBL&IFOAM「The World of Organic Agriculture statistics & Emerging trends 2019」を基に農林水産省農業環境対策課にて作成

国別の有機食品売上額(2018年)



資料：FiBL&IFOAM「The World of Organic Agriculture statistics & Emerging trends 2020」を基に農林水産省農業環境対策課にて作成

持続可能性に配慮した輸入原材料調達における現状と課題

- 世界的なSDGsの取組が加速し、輸入原材料に係る持続可能な国際認証等が欧米の食品企業を中心に拡大。世界的に、食品企業が原材料調達に当たって、生産現場の環境・人権に配慮した取組が必要とされている。
- 国内においては、上場食品企業のうち「持続可能性に配慮した輸入原材料調達」に関する取組を実施している企業の割合は36.5%（2021年）。みどり戦略KPIでは、2030年までにこれを100%に向上することを目標としている。
- 今後、商社を中心としたトレーサビリティの強化による食品業界全体の底上げ、認証制度の消費者への普及啓発、人権対応に係る優良事例の横展開等による周知、生産国における国際認証取得支援等の環境・人権対応の強化に向けた支援等が必要。

輸入原材料調達の現状（世界）

- 世界的なSDGsの取組が加速し、輸入原材料に係る持続可能な国際認証等が欧米の食品企業を中心に拡大。
- 食品企業が原材料調達に当たって、川上の環境・人権へ配慮した取組が必要とされる。

輸入原材料調達の現状（国内）

- 上場食品企業のうち「持続可能性に配慮した輸入原材料調達」に関する取組をIR資料に記載し実施している企業の割合。

現状：36.5%（2021年）⇒目標：100%（2030年）

- 経済産業省の「サプライチェーンにおける人権尊重のためのガイドライン」を踏まえ、農林水産省が2022年度中に食品産業版ガイドラインの骨子を策定予定。
- 国際認証取得支援やトレーサビリティの確立に向け、日本のチョコレート業界関係者や専門家をガーナに派遣し、現地サプライヤー、カカオ生産者、ガーナ政府、NGOとのワークショップを開催するとともに、現地の生産農家に対して技術講習会を実施。



アブラヤシ（パーム油）



カカオ豆

輸入原材料調達の実現に向けた課題

- 「持続可能な食料生産・消費のための官民円卓会議 ESG/人権部会」等において、商社・食品企業の持続可能性確保に係る取組を支援し、**商社を中心としたトレーサビリティの強化による食品業界全体の底上げ**。
- **認証制度の消費者への普及啓発**等による持続可能性に配慮した食品の需要拡大により、持続可能性に配慮した原材料を活用した食品の消費増。
- **人権対応に係る優良事例**等を取りまとめる他、業界向けガイドラインを策定し、セミナー等により食品企業に**広く周知**するとともに、現場で活用されるように食品製造・流通・小売業者に働きかけ。
- **生産国における国際認証取得支援**やトレーサビリティの確立による**環境・人権対応の強化に向けた支援**等。



国際フェアトレード認証ラベル

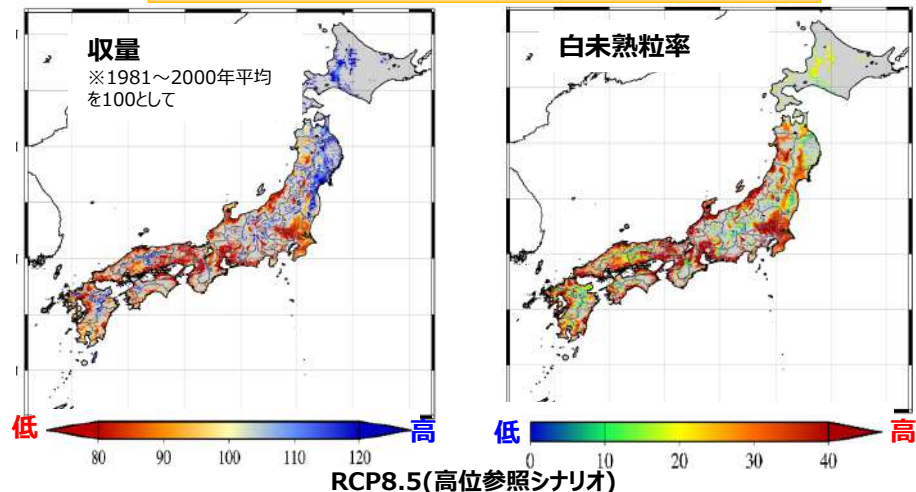


レインフォレスト・アライアンス認証

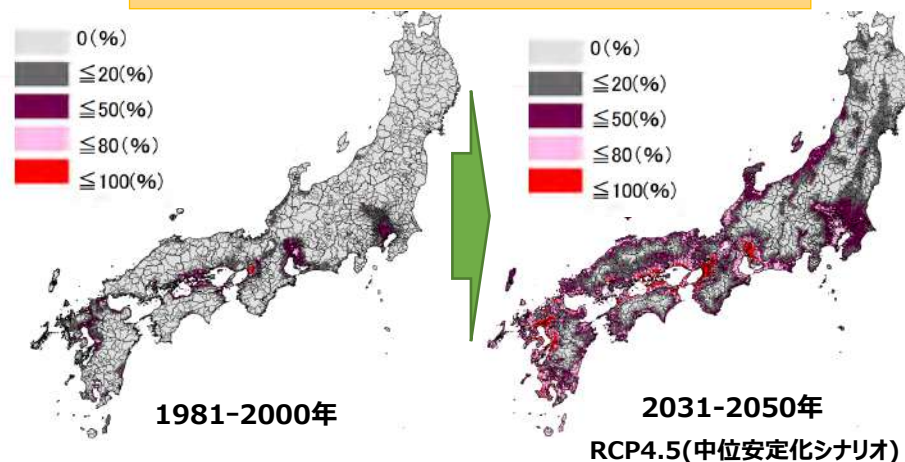
農産物の収量や品質、栽培適地などの将来予測

- CO2濃度が増加し続け日本での気温上昇が大きくなる悲観的な条件では、品種の構成や栽培技術が変わらないと仮定した場合、日本全体の水稻の収量は、今世紀末には20世紀末の約80%に減収すると予測。日本全体の白未熟粒率の平均値は、今世紀末では約40%と予測。
- ぶどうは主産県において高温による着色不良発生頻度が上昇し、りんごやうんしゅうみかんは栽培適地が北方や内陸地へ移動することが予測されている。
- 農業現場に適切な適応策を導入し、気候変動による影響を軽減することが必要。

水稻の2081年～2100年の収量及び白未熟粒率予測

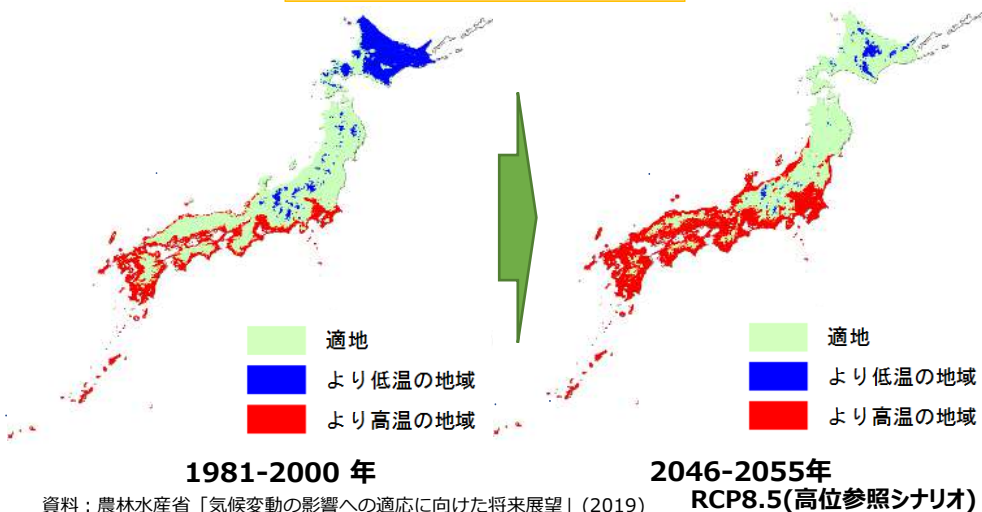


ぶどう「巨峰」(露地栽培)の着色不良発生頻度予測



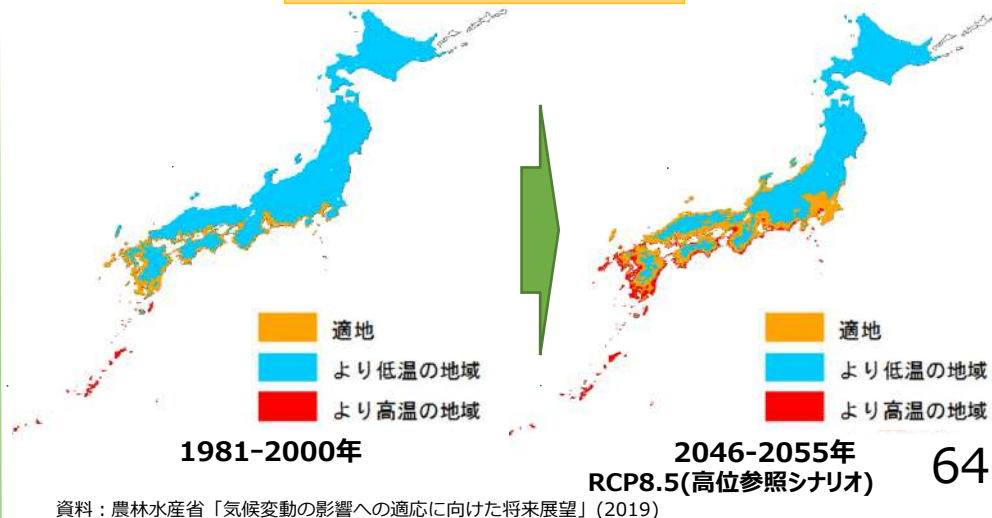
資料：農業・食品産業技術総合研究機構「ブドウ着色不良発生頻度予測詳細マップ」(2019)

りんごの栽培適地予測



資料：農林水産省「気候変動の影響への適応に向けた将来展望」(2019)

うんしゅうみかんの栽培適地予測



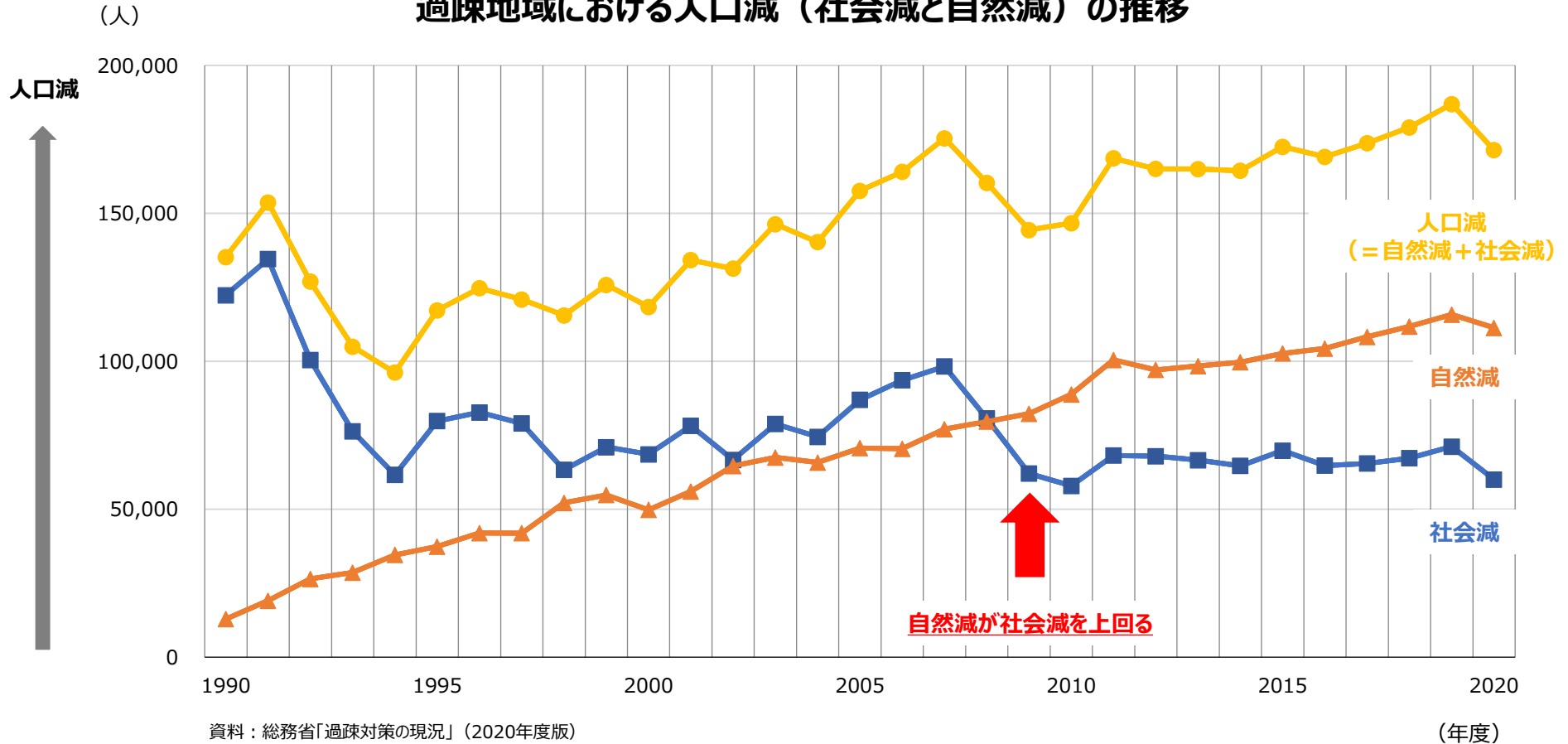
資料：農林水産省「気候変動の影響への適応に向けた将来展望」(2019)

Ⅱ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会で
これまで議論されたテーマ
4. 農村の振興

過疎地域における人口増減の要因

- 過疎地域の人口増減の要因を、出生・死亡による「自然増減」と転入・転出による「社会増減」から見ると、1989年以降、社会減と自然減の両方が人口減少の要因となっている。
- 2009年以降、社会減より自然減が大きくなっている。

過疎地域における人口減（社会減と自然減）の推移



資料：総務省「過疎対策の現況」(2020年度版)

注1：過疎地域とは、下記①、②又は③の区域に該当するもの。(人口減少率、高齢者比率、若年者比率、財政力指数を指標としている。)

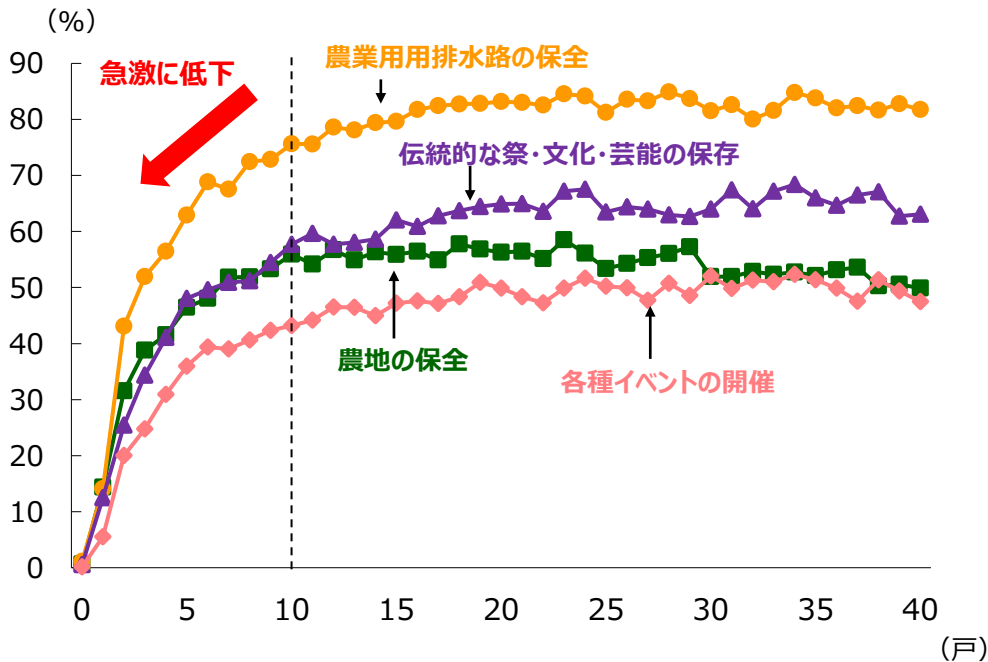
- ① 過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法(以下「持続的発展法」という。)第2条第1項に規定する市町村又は第41条第1項により過疎地域とみなされる市町村の区域
- ② 持続的発展法第3条第1項若しくは第2項又は第41条第2項(同条第3項の規定により準用する場合を含む)の規定により過疎地域とみなされる区域
- ③ 持続的発展法第42条の規定により過疎地域とみなされる市町村の区域

注2：データの取得ができない一部過疎地域を含まない

総戸数9戸以下の集落の増加と集落活動の実施率の低下

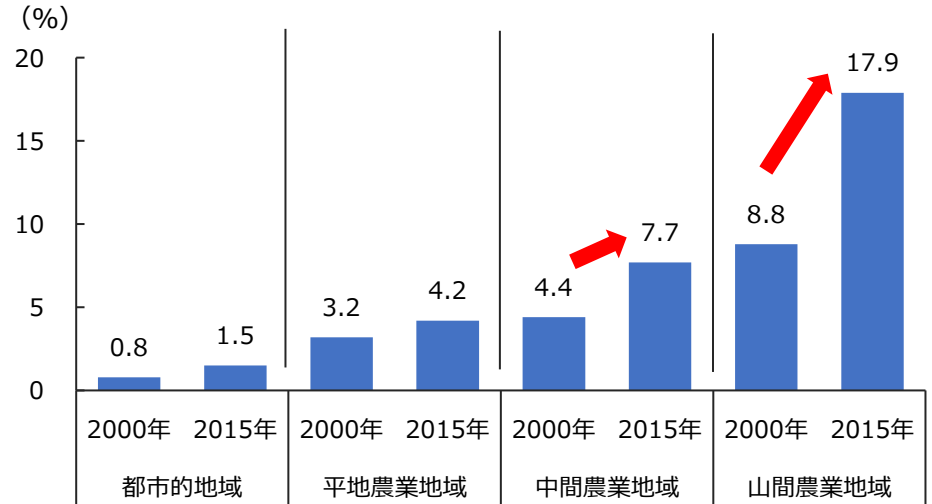
- 人口減少に伴い、農業集落内の戸数が減少し、2000年から2015年にかけては、いずれの地域類型においても9戸以下の農業集落（無人化集落を含む。）の割合が増加。特に中山間地域を中心に、今後も増加することが予測される。
- 集落の総戸数が10戸を下回ると、農地の保全等を含む集落活動の実施率は急激に低下する。今後の人口動態を踏まえると、集落活動の実施率は更に低下し、農業生産を通じた食料の安定供給や多面的機能の発揮に支障が生じるおそれ。
- 農業集落に占める農家の割合は低下してきており、混住化が大きく進展。

集落活動の実施率と総戸数の関係



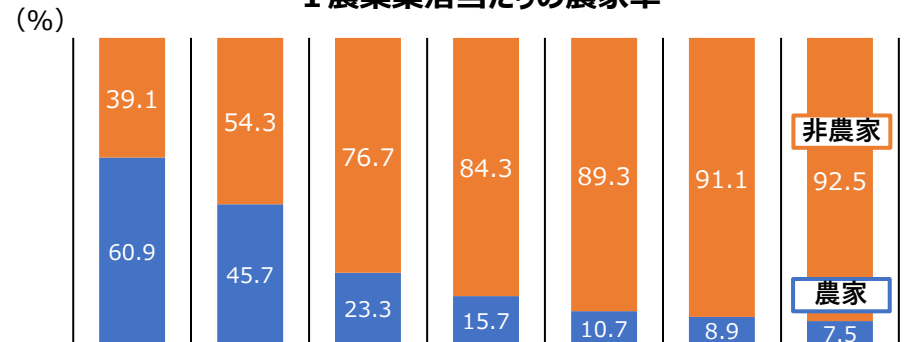
資料：農林水産政策研究所「日本農業・農村構造の展開過程-2015年農林業センサスの総合分析-」(2018年12月)

総戸数が9戸以下の農業集落の割合



資料：農林水産省「農林業センサス」
注：農業地域類型区分は、2000年は平成13年11月改定を使用、2015年は平成29年12月改定を使用。

1 農業集落当たりの農家率

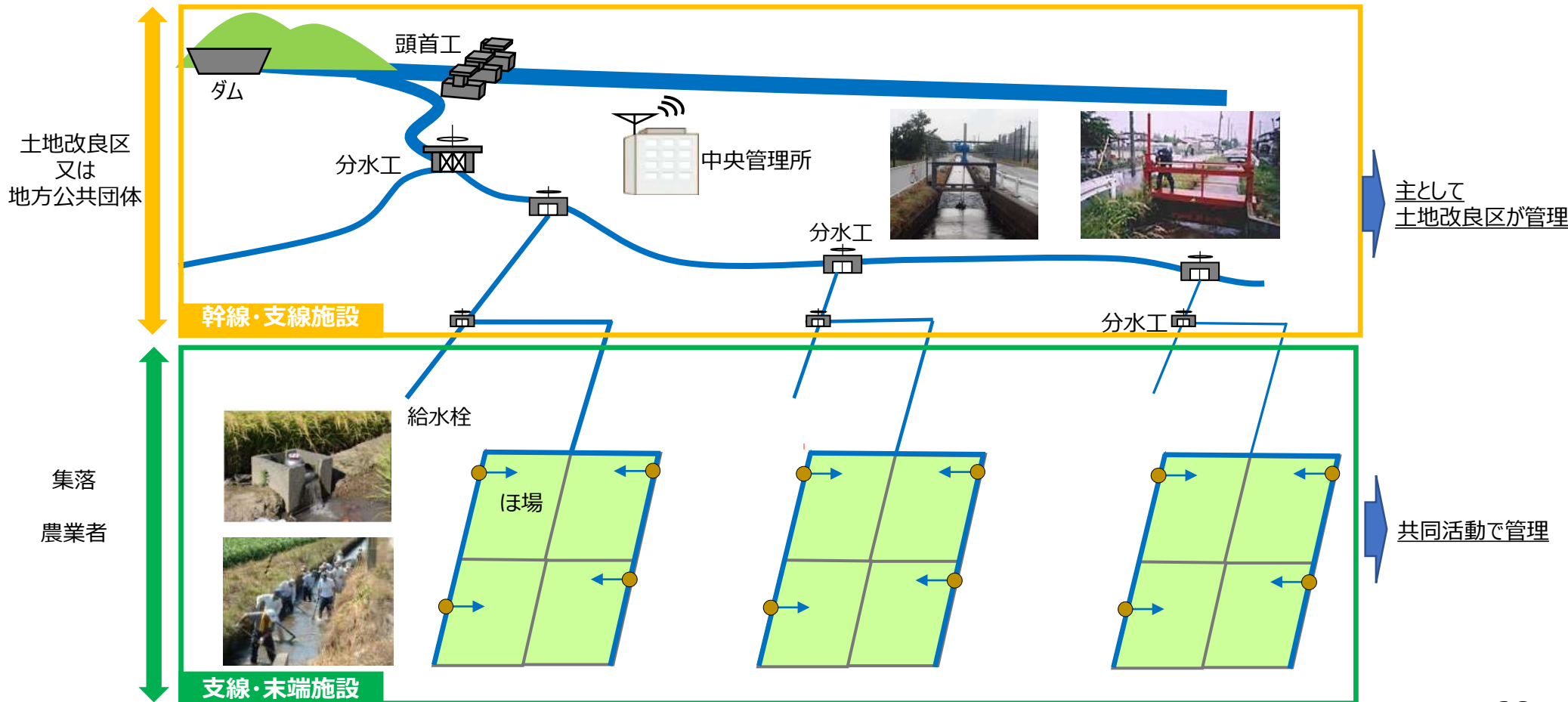


資料：農林水産省「農林業センサス」

農業用排水施設の維持管理

- 農業用排水施設は、農業用水の適切な確保とその有効利用のための重要な施設であり、造成後の維持管理を適切に行わなければならない。
- 幹線から支線にかけての施設（ダム、頭首工、幹線・支線水路等）は、土地改良区や地方公共団体が維持管理することが一般的。
- 支線から末端にかけての施設（支線・末端水路等）は、①操作・運転は集落の操作員が、②草刈り、泥上げ、修繕等は集落が共同で担っていることが一般的。

農業用排水施設の維持管理に係る役割分担（イメージ）



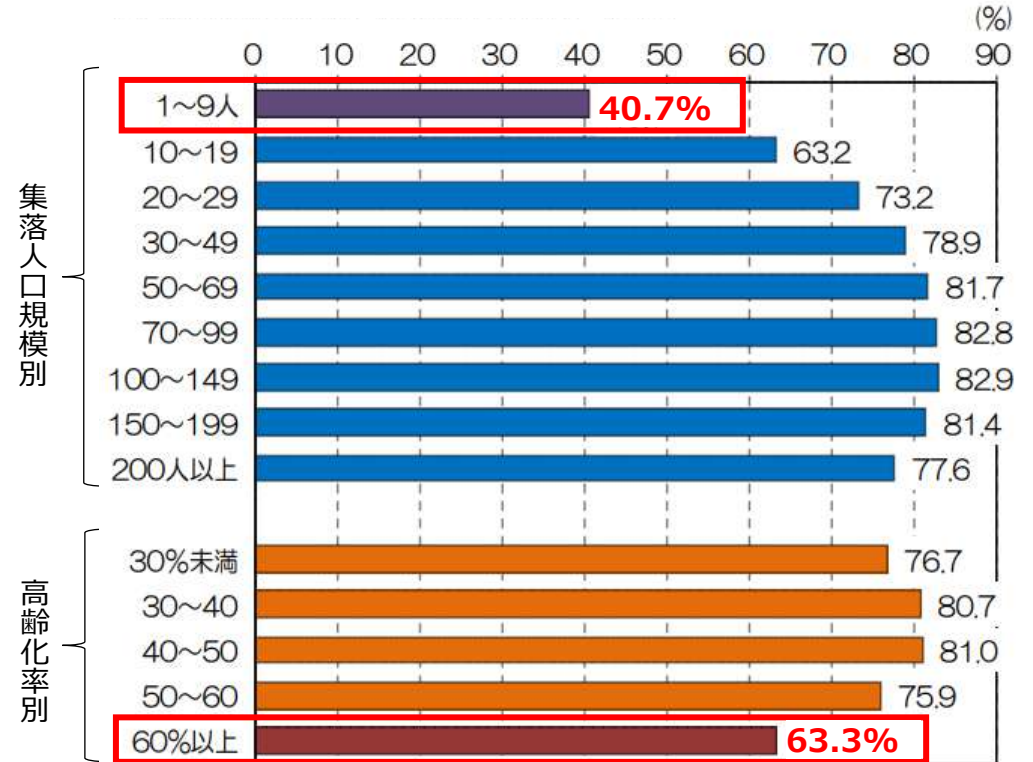
末端施設の維持管理

- 末端の農業用排水施設等については、一般的に集落・水利組合・農業者等が維持管理（地域住民の共同活動）。
- 農業集落の小規模化・高齢化に伴い、農業用排水路の保全・管理に関する集落活動が停滞する傾向がある。特に、集落人口9人以下の集落、高齢化率60%以上の集落では、その割合が急激に低下。

<末端施設の維持管理のイメージ>



<農業用排水路を集落で保全・管理している割合>



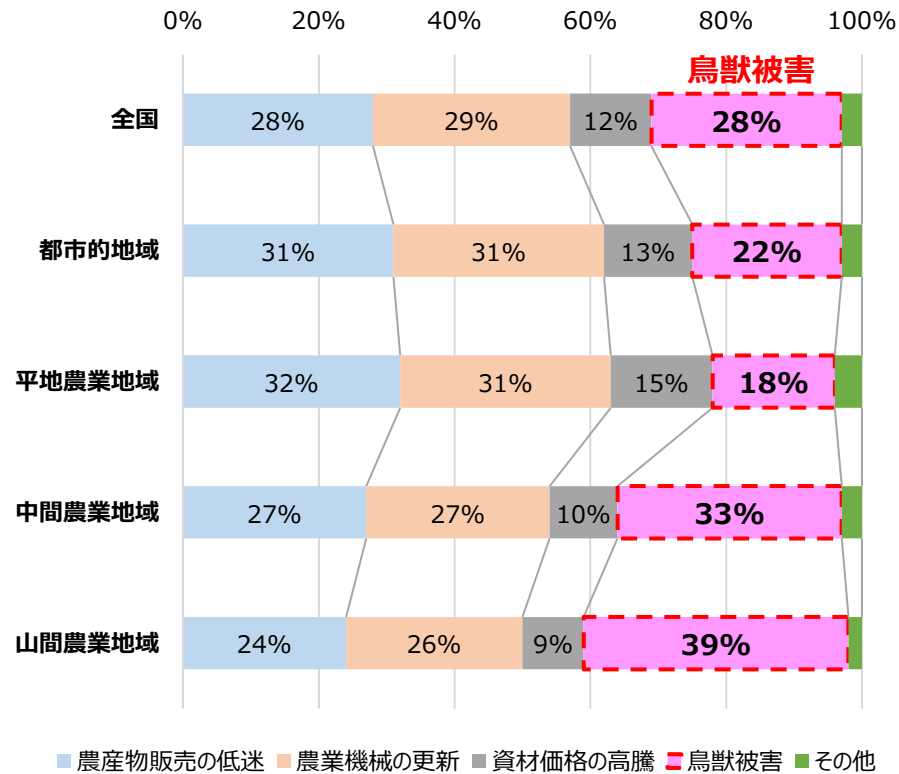
資料：農林業センサス農山村地域調査(2015年)，地域の農業を見て・知って・活かすDB(2015年)。
注．集落人口及び高齢化率は，国勢調査の人口データを農業集落別に推計した値に基づく。

資料：国土交通省「第5回 国土の長期展望専門委員会」資料 1-2「農業集落の変容と将来予測－農業センサス等に基づく統計分析から－」（農林水産政策研究所：橋詰登）より抜粋

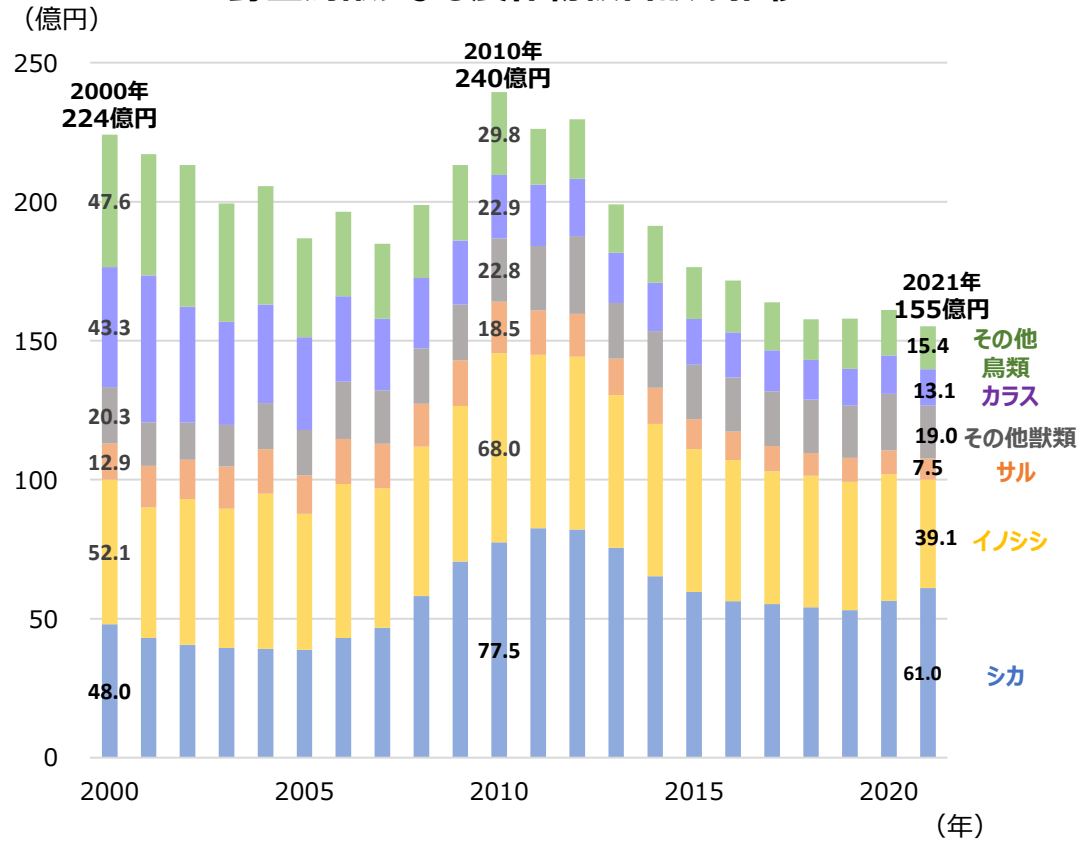
野生鳥獣による農作物被害

- 荒廃農地に関する市町村への調査（2021年）の結果、土地や所有者以外による荒廃農地の発生原因については、「鳥獣被害」が全国で約3割を占めており、特に中山間地域ではその割合が高い。
- 鳥獣による農作物被害額は2000年から2010年頃にかけて200億円前後で推移していたが、2013年以降減少し、2021年には155億円となっている。
- 鳥獣被害によって耕作放棄や離農につながることもあり、実際に被害額として数字に表れる以上に農業・農村に深刻な影響を及ぼしている。

荒廃農地となる理由 (土地条件や所有者都合以外)



野生鳥獣による農作物被害額の推移



資料：農林水産省「荒廃農地対策に関する実態調査」

注：2021年1月に全市町村を対象に調査（回収率96%）

資料：農林水産省「全国の野生鳥獣による農作物被害状況について」

参考資料 不測時における食料安全保障

緊急事態食料安全保障指針について

- 農林水産省では、不測の要因により食料の供給に影響が及ぶおそれのある事態に的確に対処するため、政府として講ずべき対策の基本的な内容、根拠法令、実施手順等を示した「緊急事態食料安全保障指針(以下「指針」という。）」(平成24年9月農林水産省決定)を策定。

○食料安全保障対策の概要

注：下線部分は令和3年7月1日改正

平素からの取組

- ・ 食料自給力の維持向上
- ・ 適切かつ効率的な備蓄の運用、安定的な輸入の確保
- ・ 国内外の食料供給に関する情報の収集・分析・提供
(平素からの効率的な情報収集・発信のための省内体制を強化)
- ・ 早期の警戒監視の強化
(早期注意段階を新設し、情報の収集・分析の強化と、
関連業界、消費者への的確な情報発信等を実施)
- ・ 事業継続計画等の策定、状況に応じた見直し等を促進

レベル0 レベル1以降の事態に発展するおそれがある場合

- ・ 食料供給の見通しに関する情報収集・分析・提供
- ・ 備蓄の活用と輸入の確保
- ・ 規格外品の出荷、廃棄の抑制などの関係者の取組の促進
- ・ 食料の価格動向などの調査・監視

レベル1 特定の品目の供給が、平時の供給を2割以上下回ると予測される場合を目安

- ・ 緊急の増産(国民生活安定緊急措置法)
- ・ 生産資材(種子・種苗、肥料、農薬)の確保(国民生活安定緊急措置法など)
- ・ 買い占めの是正など適正な流通の確保(買い占め等防止法など)
- ・ 標準価格の設定などの価格の規制(国民生活安定緊急措置法)

レベル2 1人1日当たり供給熱量が2,000kcalを下回ると予測される場合を目安

- ・ 熱量効率が高い作物などへの生産の転換
- ・ 既存農地以外の土地の利用
- ・ 食料の割当て・配給及び物価統制(物価統制令、国民生活安定緊急措置法、食糧法)
- ・ 石油の供給の確保(石油需給適正化法)

○食料の供給に影響を及ぼす不測の要因

(1) 国内における要因

- ①大規模自然災害や異常気象
- ②感染症の流行
- ③家畜・水産動物の伝染性疾病や植物病害虫
- ④食品の安全に関する事件・事故
- ⑤食品等のサプライチェーンの寸断
- ⑥地球温暖化等の気候変動

(2) 海外における要因

- ⑦輸出国等における紛争、政情不安、テロ
- ⑧輸出国-輸入国間等の貿易上の障害の発生(貿易摩擦)
- ⑨為替変動
- ⑩石油等の燃料の供給不足
- ⑪地球温暖化等の気候変動
- ⑫肥料(養殖用飼料)需給のひっ迫
- ⑬遺伝資源の入手困難
- ⑭水需給のひっ迫
- ⑮単収の伸び率の鈍化
- ⑯水産資源の変動
- ⑰人口増加に伴う食料需要増加
- ⑱バイオ燃料向け需要の増加
- ⑲新興国との輸入の競合

○不測の事態に対する体制

食料安全保障室

- ・レベル0以降の事態が発生又は当該事態に発展するおそれがあるとの判断
- ・食料供給に関する対策検討チームを開催

農林水産省対策本部

- (本部長：大臣、本部長代理：副大臣、副本部長：大臣政務官)
- ・不測時のレベルについて判断
- ・農林水産省が実施すべき対策の協議・決定
- ・政府対策本部の設置要請

政府対策本部

- ・不測の事態のレベルの判定
- ・政府一体となって取り組むべき対策を決定

不測時における現行法制度の概要

法令名（制定年）	措置の概要	発動実績
国民生活安定緊急措置法 （昭和48年）	物価の高騰時に、生活関連物資等の価格及び需給の調整に関し、政令で指定した物資について、以下の措置を規定 <ul style="list-style-type: none"> 生産を促進すべき食料等の物資の指定 標準価格等の設定 生産・輸入・売渡等に関する指示 割当て、配給等 	第一次石油危機 （昭和49年1月） ＜4物資の標準価格を設定＞ <ul style="list-style-type: none"> 家庭用灯油 家庭用液化石油ガス（LPG） ちり紙 トイレットペーパー
生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律 （昭和48年）	生活関連物資等の買占め又は売惜しみに関し、政令で指定した物資について、以下の措置を規定 <ul style="list-style-type: none"> 特定の生活関連物資等を指定 買占め又は売惜しみの事実が認められる場合には、当該物資の売渡しの指示及び売渡し命令 	第一次石油危機 （昭和48年7月～昭和49年2月） ＜27物資を指定（うち食料関係は、以下の5物資）＞ <ul style="list-style-type: none"> 大豆 大豆油 大豆かす 醤油 精製糖
主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 （平成6年）	米穀の供給不足に対処するため、以下の措置を規定 <ul style="list-style-type: none"> 米穀の出荷又は販売事業者に対する命令 米穀の生産者に対する売渡しの指示・命令 米穀の割当て、配給等 	
物価統制令 （昭和21年）	価格の高騰に対処するため、以下の措置を規定 <ul style="list-style-type: none"> 統制額の指定 価格等の額の表示命令 価格等の額の届出命令 	<ul style="list-style-type: none"> 終戦直後に、約1万品目について統制額を指定 昭和47年に米穀が除かれた時点で農産物は全て対象外 現在、指定されているものは、公衆浴場入浴料のみ
石油需給適正化法 （昭和48年）	石油の供給が不足する場合に対処するため、以下の措置を規定 <ul style="list-style-type: none"> 石油の供給を優先的に確保するよう配慮 石油の使用の制限 石油の供給のあっせんの指導等 	

中間取りまとめ

令和5年5月

食料・農業・農村政策審議会
基本法検証部会

目次

はじめに.....	1
第1部 食料・農業・農村施策全般.....	3
1 食料・農業・農村基本法制定の背景.....	3
（1）農業基本法の掲げる政策目標と実勢のかい離.....	3
（2）国際的な農産物貿易の自由化の進展.....	3
（3）農業・農村に対する国民の期待の高まり.....	3
2 食料・農業・農村基本法の基本理念の考え方.....	4
（1）食料の安定供給.....	4
① 国内生産の増大.....	4
② 価格形成における市場原理の活用.....	4
③ 食料の安定供給と食料安全保障の関係.....	4
（2）多面的機能の発揮.....	5
（3）農業の持続的な発展.....	5
（4）農村の振興.....	5
3 食料・農業・農村基本法制定後の食料・農業・農村をめぐる情勢の変化.....	6
（1）国際的な食料需要の増加と食料生産・供給の不安定化.....	6
① 世界人口の増加.....	6
② 気候変動による異常気象の頻発に起因する生産の不安定化.....	6
（2）食料供給及び農業をめぐる国際的な議論の進展.....	6
① 食料安全保障に関する議論の進展.....	6
② 環境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.....	6
（3）国際的な経済力の変化と我が国の経済的地位の低下.....	7
① 輸入国としての影響力の低下.....	7
② 経済的理由による食品アクセスの問題.....	7
③ 価格形成機能の問題.....	7
（4）我が国の人口減少・高齢化に伴う国内市場の縮小.....	7
① 国内市場の縮小.....	8
② 食料を届ける力の減退.....	8
③ 国際的な食市場の拡大.....	8
（5）農業者の減少と生産性を高める技術革新.....	9
① 農業者の急減と経営規模の拡大.....	9
② スマート農業・農業DXによる生産性向上.....	9
（6）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.....	9
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.....	9
（1）平時における食料安全保障リスク.....	9
（2）食料安定供給に係る輸入リスク.....	10
（3）適正な価格形成と需要に応じた生産.....	10
（4）農業・食品産業における国際的な持続可能性の議論.....	10
（5）海外も視野に入れた市場開拓・生産.....	11
（6）人口減少下においても食料の安定供給を担う農業経営の育成・確保.....	11

(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	12
5 基本理念の見直しの方向	12
(1) 国民一人一人の食料安全保障の確立	12
① 食料の安定供給のための総合的な取組	12
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	12
③ 海外市場も視野に入れた産業への転換	12
④ 適正な価格形成に向けた仕組みの構築	13
(2) 環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換	13
(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	13
(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	13
第2部 分野別の主要施策	14
1 食料分野	14
(1) 食料・農業・農村基本法の食料施策の考え方	14
① 国民・消費者視点での政策への転換	14
② 食料の安定供給と食料安全保障の関係	14
③ 国内市場を主眼とした施策	14
(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	15
① 平時における食料安全保障	15
(ア) 食料安定供給に係る輸入リスク	15
(イ) 食品アクセスの問題	16
② 国内市場の縮小と海外市場の拡大	16
③ リスク分析(リスクアナリシス)の考え方を導入した食品安全行政への移行	17
④ デフレ経済下における価格形成機能	18
⑤ 食品産業における国際的な持続可能性の議論	18
⑥ 国際協力の推進	19
(3) 食料施策の見直しの方向	19
① 食品アクセス(国民一人一人の食料安全保障、食品流通問題)	19
② 適正な価格形成のための施策	19
③ 食品産業の持続的な発展	20
④ バリューチェーンの創出、新たな需要の開拓	20
⑤ 食料消費施策、食品の安全	20
⑥ 輸出施策	20
⑦ 輸入施策	21
⑧ 備蓄施策	21
⑨ 世界の食料安全保障強化の観点からの国際協力の推進	21
2 農業分野	21
(1) 食料・農業・農村基本法の農業施策の考え方	21
① 価格政策の見直し、望ましい農業構造の確立	21
② 家族農業経営を想定した効率的かつ安定的な経営	22
③ 生産基盤整備を通じた生産性の向上	22
(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	22

① 農業者や農業経営の動向	22
(ア) 基幹的農業従事者の急減、経営規模の拡大、法人シェアの拡大	22
(イ) 農業雇用の拡大、人材獲得競争の激化	23
② 生産性の停滞、生産性を飛躍的に向上し得るスマート農業等の実用化	24
③ 生産基盤の老朽化、管理の高度化	25
④ 食料の需給構造の動向	25
⑤ 知的財産の保護・活用の必要性やその認識の高まり	25
⑥ 気候変動、家畜疾病・植物病害虫リスクの増加、災害の頻発化・激甚化	26
⑦ 生産資材価格の高騰	26
(3) 農業施策の見直しの方向	26
① 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	27
② 個人経営の経営発展の支援	27
③ 農業法人の経営基盤の強化等	27
④ 多様な農業人材の位置付け	27
⑤ 農地の確保及び適正・有効利用	28
⑥ 需要に応じた生産	28
⑦ 農業生産基盤の維持管理の効率化・高度化	28
⑧ 人材の育成・確保	28
⑨ 生産性向上のための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	28
⑩ 農福連携の推進、女性の参画促進、高齢農業者の活動促進	29
⑪ 知的財産の保護・活用の推進	29
⑫ 経営安定対策の充実	29
⑬ 災害や気候変動への対応強化	29
⑭ 生産資材の価格安定化に向けた国産化の推進等	29
⑮ 動植物防疫対策の強化	30
3 農村分野	30
(1) 食料・農業・農村基本法の農村施策の考え方	30
① 農村の総合的な振興	30
② 中山間地域への着目	30
③ 都市住民の理解の増進の場としての農村、都市農業の振興	31
(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	31
① 農村の人口減少の加速化	31
② 農地の保全・管理のレベル低下の懸念	32
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	32
④ 中山間地域等における集落存続の困難化	33
⑤ 鳥獣被害	33
(3) 農村施策の見直しの方向	34
① 人口減少下における末端の農業インフラの保全管理	34
② 人口減少を踏まえた移住促進・農村におけるビジネスの創出	34
③ 都市と農村の交流、農的関係人口の増加	34
④ 多様な人材の活用による農村の機能の確保	35
⑤ 中山間地域における農業の継続	35
⑥ 鳥獣被害の防止	36

4 環境分野	36
(1) 食料・農業・農村基本法の多面的機能及び環境に関する施策の考え方	36
(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	36
① 農業が有する環境・持続可能性へのマイナスの影響への関心の高まり	36
② 社会・経済面における農業の持続可能性の追求	37
③ 食品産業における持続可能性の追求	37
④ 持続可能性に係る消費者の意識と行動	38
(3) 環境に関する施策の見直しの方向	38
① 持続可能な農業の主流化	38
② 食料供給以外での持続可能性	39
③ 持続可能な食品産業	39
④ 消費者の環境や持続可能性への理解醸成	40
第 3 部 食料・農業・農村基本計画、不測時における食料安全保障	41
1 食料・農業・農村基本計画、食料自給率	41
(1) 食料・農業・農村基本法における考え方	41
① 食料・農業・農村基本計画	41
② 食料自給率	41
(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	41
① 基本理念と食料・農業・農村基本計画の「かい離」	41
② 食料自給率目標	42
(3) 食料・農業・農村基本計画等の見直しの方向	43
① 食料・農業・農村基本計画	43
② 食料自給率目標	44
2 不測時における食料安全保障	44
(1) 食料・農業・農村基本法における考え方	44
(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	44
① 「指針」等の限界	45
② 「不測事態」であることのトリガーが不明確	45
③ 不測時にかかる個別の対策及びその手続きの検証が不十分	46
④ 制約を伴う義務的措置に関する財政的な措置等の検討	46
(3) 見直しの方向	46
① 食料安全保障確保体制の在り方	46
② 不測時に求められる措置の再検証	47
第 4 部 関係者の責務、行政機関及び団体その他	48
1 農業者の経営管理の向上への努力	48
2 消費者の理解の必要性	48
3 関係事業者の役割の明確化	48
4 団体の役割等	48
5 食料システムを機能させるための団体の役割	49

第5部 行政手法の在り方.....	50
1 施策の効率化・安定的な運営.....	50
2 地域等の自主性・裁量性の高い施策、挑戦的な取組を促す施策.....	50
3 食料・農業・農村分野における農業者・農業団体等と民間企業やNPO等の連携の 促進等.....	50
4 SDGsに貢献する持続可能性に配慮した施策の展開.....	50
5 食料・農業・農村に関する国民的合意形成のための施策.....	50
おわりに.....	51

はじめに

食料・農業・農村基本法（以下「現行基本法」という。）は、農業基本法（以下「旧基本法」という。）制定後の急速な経済成長と国際化の著しい進展等に伴う農業生産の停滞や農村活力の低下、農業・農村に対する国民の期待の高まりなどを背景として、農業の発展と農業者の地位向上を目的とした旧基本法に代わり、国民から求められる農業・農村の役割を明確化し、その役割を果たすための農政の方向性を示すものとして 1999 年に制定された。

現行基本法の制定から約 20 年が経過し、我が国の食料・農業・農村は、制定時には想定していなかった、又は想定を超えた情勢の変化や課題に直面している。途上国を中心として世界人口は急増し、食料需要も増加する一方、気候変動による異常気象の頻発化や地政学リスクの高まりにより、世界の食料生産・供給は不安定化している。また、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たのに対して、中国やインド等の新興国の経済は急成長した結果、世界における我が国の相対的な経済的地位は低下し、必要な食料や生産資材を容易に輸入できる状況ではなくなりつつある。国内農業に目を向けると、農業者の減少・高齢化や農村におけるコミュニティの衰退が懸念される状況が続く中、2009 年には総人口も減少傾向に転じ、国内市場の縮小は避けがたい課題となっている。加えて、SDGs（持続可能な開発目標）の取組・意識が世界的に広く浸透し、自然資本や環境に立脚した農業・食品産業に対しても、環境や生物多様性等への配慮・対応が社会的に求められ、今や持続可能性は農業・食品産業の発展や新たな成長のための重要課題として認識されるに至っている。

これらの我が国の食料安全保障にも関わる大きな情勢の変化や課題が顕在化した今、現行基本法に基づく政策全般にわたる検証・見直しを行い、国民生活の安定と安心の基盤を支える役割を将来にわたって担い得る食料・農業・農村政策の方向性を示すことが求められている。

本審議会は、2022 年 9 月 29 日、農林水産大臣から「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。」との諮問を受け、同日、基本法検証部会を設置し、同部会の下で検証・見直しを行ってきた。

同部会では、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、集中的に議論を行ってきた。

以下は、これまでの議論を中間的に取りまとめたものであるが、食料・農業・農村に関する各般の施策を講じ、その実効性を高める上で、国民の理解と行動が必要不可欠である。本中間取りまとめの公表により、農業・食品産業に関わる者・団体、関係

行政機関のみならず、消費者を含めた国民的な議論が励起されることを期待したい。本審議会として今後、国民各層の意見を広く求めながら、引き続き検討を行っていくこととしたい。

第1部 食料・農業・農村施策全般

1 食料・農業・農村基本法制定の背景

現行基本法は、それまで農政分野の基本法であった旧基本法が制定された1961年から30年以上経過する中で、大きな変化を遂げた我が国経済社会や農業・農村をめぐる情勢を踏まえ、1999年に制定された。

(1) 農業基本法の掲げる政策目標と実勢のかい離

旧基本法は、農業の近代化・合理化により、農業と他産業の間の生産性や従事者の所得の格差を縮小させることが目的であった。その後、我が国の経済が想像を超える成長を見せる中で、農業と他産業の生産性には依然として大きな格差が残った。農村では、農業から他産業への労働力の流出が急増したが、機械化の進展や農地の資産的価値の高まりなどを背景に、農村に残る農業者の多くが兼業化し、農業構造の改善や自立経営の育成は進まなかった。

一方、旧基本法の狙いとは異なるが、兼業収入の増加により農業者と他産業従事者との所得格差が解消方向にあった。しかしながら、農村から都市に労働力、特に若年層の労働力が流出したことにより、社会減による農村人口の減少や高齢化等の問題が顕在化し、農業生産活動の停滞や農村活力の低下等の懸念が高まってきた。

(2) 国際的な農産物貿易の自由化の進展

旧基本法は、価格政策により農業者の所得確保を図ることとしていたが、輸入農産物との関係においては、価格政策だけでは競争力をカバーできない場合には、関税や輸入割当等の措置を講じることとし、バランスを保つこととしてきた。

我が国が工業製品の輸出等を通じて経済大国になった結果、諸外国から、内需主導型の経済への転換や、農産物市場の開放を強く要請された。1986年に開始されたウルグアイラウンド交渉では、それまでの輸入自由化の議論に加え、農業保護のための国内支持や輸出補助金の在り方が議論となり、その結果、輸出補助金の削減、国境措置について関税水準の引き下げや輸入割当等の関税化による段階的削減、国内の価格支持制度の保護水準の引き下げ等が決定された。また、1980年代後半の日米農産物交渉においても、プロセスチーズや果汁等の農産物7品目や牛肉及びかんきつの輸入数量制限の撤廃等が合意された。

このような一連の農産物貿易の自由化の流れの中で、価格支持等の貿易歪曲的な国内助成の見直しを行いつつ、輸入農産物との直接的な競争にも耐え得る農業経営や農業構造の確立が求められることとなった。

(3) 農業・農村に対する国民の期待の高まり

上述のように、我が国の農業をめぐる状況は極めて厳しいものとなったが、当時の経済情勢においては、非効率な農業から国際的にも競争力のある製造業やサービス業に転換していくことはむしろ望ましい、中には、国内農業生産は不要であるという極端な意見も存在していた。

一方で、国民がゆとり、やすらぎ、心の豊かさを今まで以上に意識するようにならなっている中で、農業・農村は健康な生活の基礎となる良質な食料を安定的に供給するだけでなく、国土や環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等

の多面的機能を発揮するという大きな役割を担うものとして、農業・農村に対する国民の期待が高まっていた。

これら経済社会全体の情勢の変化の中で、国内外における新たな政策課題への対応の必要性の観点から、農業の発展と農業者の地位向上を目的とした旧基本法に代わり、国民視点に立って農業・農村の重要性・必要性を示す現行基本法を制定するに至った。

2 食料・農業・農村基本法の基本理念の考え方

現行基本法では、以下の考え方や背景の下で、国民全体の視点から農業・農村に期待される役割として「食料の安定供給」と「多面的機能の発揮」があることを明確化しつつ、その役割を果たすために「農業の持続的な発展」と「農村の振興」が必要であることを基本理念として位置付けた。

(1) 食料の安定供給

① 国内生産の増大

1998年には世界の人口は60億人に達し、将来的には、急増する世界人口に応じた食料を確保していくことについて不安視されていた。世界の食料需給と貿易に不安があることから、国の政策の第一の理念として、将来にわたって良質な食料を合理的な価格で供給することを掲げた。また、食料の供給については、国内の農業生産の増大を図ることを基本としつつも、すべての食料供給を国内の農業生産で賄うことは現実に困難であることから、輸入及び備蓄を適切に組み合わせて行わなければならないと明記した。

国内農業生産の増大を図ることを基本とすることを明記することにより、農業の発展が国民の生命に不可欠な食料供給に重要な役割を果たしていることを確認した。

② 価格形成における市場原理の活用

現行基本法は、「消費のないところに生産はない」という考えのもと、食料の価格を市場メカニズムに委ねることとした。これにより、需給や品質評価を適切に反映して価格が形成され、価格がシグナルとなってそれらが生産現場に伝達されることを通じて需要に即した農業生産が行われ、国内農業生産の増大とこれを基本とした食料安定供給が可能となることが期待されていた。

③ 食料の安定供給と食料安全保障の関係

当時の経済状況では、総量として必要な食料を確保できれば、それを国民に供給していくことについては、民間の事業者が自立的に行うことができ、国民も経済的に豊かで、必要な食料を入手できる購買力があるという前提に立っていたと考えられる。つまり、平時においては、食料の安定供給さえ確保されれば食料の安全保障は確保できるという考えであった。

一方、国際貿易が極度に制限されるような不測の事態が発生した場合には、食料供給にも支障が生じ、国内でどう配分するのか、不足分をどう調達するのかという、生産、流通、販売全体にわたる取組が必要になることから、現行基本法においては、不測時における食料安全保障、と限定的な意味合いで食料安

全保障という用語を用いている。

(2) 多面的機能の発揮

農村において継続的に農業が営まれることにより、その外部経済効果として、国土保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能があることを明確にし、それを多面的機能と位置付けた。これにより、国内農業生産やそれを支える農村の重要性を位置付け、国内で農業生産を維持することの必要性を説明することが狙いであった。

多面的機能は、適切に農業が営まれていれば、当然に発揮されるものである一方、農業生産活動に伴う環境負荷等の外部不経済効果については言及していない。

(3) 農業の持続的な発展

旧基本法においては、農業・農業者に関して、他産業の間の生産性や所得水準の格差を縮小させるという、農業・農業者の視点に立った政策目標を掲げていたが、現行基本法では、食料の安定供給と多面的機能の発揮という基本理念を実現するためには、農業の持続的な発展が必要、という国民の視点に立った農業の意義付けに変更した。

当時、旧基本法に基づく価格政策が市場を歪曲したことの反省や WTO 農業協定に基づき価格支持政策の縮小が求められたことから、農産物の価格支持によって輸入製品との競争力を確保するという政策からの転換が必要であった。

こうした情勢も踏まえ、農業の持続的な発展を図るためには、効率的な生産により高い生産性と収益性を確保し、所得を長期にわたって継続的に確保できる経営体が、農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造」を実現することが重要であるとの考えの下、このような経営体を「効率的かつ安定的な経営」と定義し、育成すべき対象と位置付けた。また、そうした望ましい農業構造の実現に向けて、生産基盤整備の推進や、農業経営の規模拡大等を進めていくこととした。

このため、旧基本法において目的にも掲げられた農業の生産性向上、選択的拡大（需要に応じた生産への誘導）等の生産政策は、それ自体は否定されていないが、現行基本法においては、それ自体は目的として記述されず、条文上では、農業の生産性向上の手段は、農地の区画の拡大等の生産基盤整備のみが規定されている。

(4) 農村の振興

農村の振興は、旧基本法にその位置付けはなく、現行基本法で新たに位置付けられたものである。現行基本法では、農村は、農業が持続的に発展し、食料を安定供給する機能や多面的機能が適切に発揮されるための基盤たる役割を果たしていることを踏まえ、その振興が図られなければならないとした。

当時、我が国の経済発展に伴い、農村から都市への人口流出が進むとともに、高齢化が進行し、将来的に農村が、農業生産や農業者の生活の場としての機能を果たすことができなくなることが懸念されていたことから、農業の生産条件の整備や生活環境の整備によって、その振興を図ることが謳われた。

3 食料・農業・農村基本法制定後の食料・農業・農村をめぐる情勢の変化

(1) 国際的な食料需要の増加と食料生産・供給の不安定化

① 世界人口の増加

現行基本法が制定された 1999 年当時に約 60 億人であった世界人口は、2022 年には 80 億人を突破した。新興国や途上国を中心に依然として人口の急増が続いている。

人口増加に対応し、世界の食料需要も増加しているが、自然条件に左右される農業の特性上、豊凶による穀物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る。

また、2022 年のロシアのウクライナ侵略は、小麦等の主要生産国である両国の国際貿易の制限等を招くこととなり、世界的な不作同様の状況を人為的に作り出した。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、途上国の飢餓等、世界的な食料安全保障に大きな影響を及ぼしている。

② 気候変動による異常気象の頻発に起因する生産の不安定化

世界的な食料生産の不安定化を助長しているのが、気候変動によって頻発する異常気象である。

地球温暖化の進展により、高温、干ばつ、大規模な洪水等の異常気象が頻発し、2000 年以降、毎年のように、世界各地で局所的な不作が発生している。

このような要因も相まって、数年毎に穀物価格の高騰と暴落を繰り返すようになり、小麦、大豆、飼料作物等を輸入に依存している我が国では、長期的かつ安定的な調達が困難になりつつあるなどの影響が顕在化している。

(2) 食料供給及び農業をめぐる国際的な議論の進展

貧困問題の解消や地球環境の保全等、持続的な社会・経済の形成に向けた国際的な議論が進み、2015 年には、国連サミットにおいて、貧困、飢餓、気候変動等 17 の目標からなる SDGs が採択された。このような国際的な議論の動向は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いる。

① 食料安全保障に関する議論の進展

FAO は、途上国を含め世界規模で食料問題について議論された 1996 年の食料サミット等において、食料安全保障について、「全ての人々が、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」とことと定義した。また、例えば、フランスでは、地域圏に着目し、地域住民の誰もが良質で十分な量の食料が得られるようにする施策を推進するという考えの下で、FAO が定義する食料安全保障の達成を農業・食料政策の目的として採用している。

② 環境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

地球温暖化問題への対応や生物多様性の保全に向けた議論の中で、農業もメタンや燃料使用による二酸化炭素等の温室効果ガスの排出源であり、途上国を

中心とした食料の増産は生物多様性の喪失等につながるという認識が高まったほか、一部のプランテーション的農業における強制労働や児童労働への批判も大きくなり、農業における人権侵害の問題も顕在化してきた。

このような認識の変化の中で、農業・食品産業についても、化学農薬・化学肥料等の使用低減、カーボンニュートラル、労働者の人権配慮といった、持続性の確保を基本とすべきという議論が進み、EUでは2020年にFarm to Fork戦略を策定するなど、世界各国で持続可能な農業・食品産業に向けた具体的な取組が進展してきている。

(3) 国際的な経済力の変化と我が国の経済的地位の低下

① 輸入国としての影響力の低下

現行基本法制定当時、我が国はGDP世界第2位の経済大国であり、一人当たりGDPも世界9位と、世界で最も豊かな国の一つであった。しかしながら、その後、我が国では20年以上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た。

その結果、2020年時点で、我が国のGDPは世界第3位を維持しているが、一人当たりGDPでは世界13位まで低下しており、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る。

新興国等において、食料や肥料等の生産資材の需要が増加しており、食料・生産資材の輸入量も急増している。その結果、世界最大の農林水産物純輸入国は1998年時点では日本（シェア40%）であったが、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る。

この中で、我が国が輸入に大きく依存している穀物、油糧種子、畜産物、肥料や飼料等の生産資材の買付けをめぐる競争が激化しており、世界中から必要な食料や生産資材を容易に輸入できる状況ではなくなっている。

② 経済的理由による食品アクセスの問題

我が国の経済成長が停滞する中で、世帯所得も減少しており、我が国の世帯当たり平均所得は1997年から2018年の間に約18%減少した。また、平均所得が減少する中で、所得200万円以下の世帯割合が増加している。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者が増加している。

③ 価格形成機能の問題

20年にわたるデフレにより、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いる。消費者も低価格な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、2008年や2021年に農産物や生産資材の価格が急騰した際にも製品価格に反映できず、事業継続にも関わる事態が生じている。

(4) 我が国の人口減少・高齢化に伴う国内市場の縮小

我が国の人口は2008年をピークに減少に転じ、2050年には約1億人程度まで減少すると見込まれるなど、世界が経験したことのない人口減少社会に突入していく。さらに、人口構成を見ても2020年には65歳以上が3,600万人、総人口の

29%に達し、2050年には総人口の38%を占めると予測されており、高齢化も急速に進んでいく。

① 国内市場の縮小

人口減少と高齢化により、一人当たり需要及び総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る。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る。総世帯の一人当たり食料消費支出における生鮮食品の割合は、2015年の27.4%から2040年に21.0%と、3/4程度に縮小すると見込まれる。

我が国の農業は、これまでもっぱら国内市場への供給を想定し、また、生鮮品を生産・販売する志向が強かった。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なれば、農業の経済規模も急速に縮小していくおそれがある。

この国内市場の急速な縮小は、将来の事業拡大や投資の意欲を削ぐことにもつながると考えられる。

② 食料を届ける力の減退

食品流通は約97%をトラック輸送に依存しているが、トラックドライバー不足は深刻化している。2030年には輸送能力の約2割が不足し、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「2024年問題」の影響とあわせて、輸送能力の約3割が不足する可能性もあるとの推計もあり、食品流通に支障が生じる懸念が高まっている。

また、国内市場の縮小の影響は、特に過疎地で顕在化・深刻化している。都市部と比べて生活環境の整備等が立ち遅れている山間地等で人口減少・高齢化が先行して進むことから、このような地域への配送や当該地域での小売等の採算が合わなくなり、スーパー等の閉店が進むこととなった。この結果、高齢者等を中心に食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる方、いわゆる「買い物困難者」等が増加している。このような食品アクセスの問題は、当初は中山間地等の問題として認識されていたが、現在では都市部でも発生し、まさに全国的な問題となっている。

③ 国際的な食市場の拡大

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、主要国の飲食料マーケット規模は2015年から2030年にかけて1.5倍になると予測されている。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る。2021年には我が国の農林水産物・食品輸出が初めて1兆円を超えたが、更なる拡大の余地が見込まれる。現行基本法は、国民への食料の安定供給という観点から、国内市場を対象とした政策を想定していたが、我が国の農業生産の縮小を回避し、農業の持続的な発展を通じ、国内の食料の安定供給を確保するためには、国内市場だけでなく、海外市場も視野に入れた産業にしていく必要がある。

(5) 農業者の減少と生産性を高める技術革新

① 農業者の急減と経営規模の拡大

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る。基幹的農業従事者（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）は、2000年の240万人から2022年には123万人と半減し、その年齢構成のピークは70歳以上層となっている。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現在の60歳未満層は、全体の約2割の25万人程度にとどまっている。

このような急激な農業者の減少の中で、農地等の受け手となってきたのは比較的規模の大きい農業経営であり、その中心は農業法人である。農地を引き受けてきた結果、2005年から2020年にかけて、経営耕地面積20ヘクタール以上の農業経営体は約37%、売上5千万円以上の農業経営体は約42%増加しており、このような一経営体当たりの経営耕地面積・売上高の拡大傾向は今後とも続くと考えられる。

② スマート農業・農業DXによる生産性向上

現行基本法制定以降の約20年の間に、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、AI、IoT等の先端技術やデータを活用したスマート農業の実用化、農業・食関連産業まで含めたデジタルトランスフォーメーション（DX）に関する技術等、農業の生産性向上や農産物の品質の安定等に資する技術革新が起きている。

(6) 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

我が国の総人口は2008年をピークに既に減少に転じているが、農村では都市に先駆けて減少・過疎化が進んできた。

その結果、集落機能の維持に支障をきた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、伝統行事の開催等の集落が担ってきた共同活動が著しく減退するとの報告もある。

2050年には、人口9人以下の集落には約30万ha、高齢化率50%以上の集落には約70万haの農地が存在すると見込まれており、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る。

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

以上のような情勢の変化により、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、これに伴って現行基本法の基本理念で対応し得ない新たな課題も生じている。

(1) 平時における食料安全保障リスク

1990年代の我が国は、世帯当たり所得が最大化した時代であり、国民は豊かで、所得の格差や貧困の問題が認識されることは比較的少なかった。しかしながら、その後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者等に食品を提供するフードバンクの取組が我が国においても広がりを見せ始めている。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、今後の提供機能の拡大に向けた組織基盤の強化が課題とされている。

また、トラックドライバー不足が深刻化し、将来的な輸送能力不足が指摘される中、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、買い物困難者等の食品アクセスに困難を抱える者が全国的に増えつつある。

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り、平時から食料を確保し、すべての国民が入手できるようにするという FAO の定義する食料安全保障の問題に、関係省庁・自治体が連携して対応する必要がある。

(2) 食料安定供給に係る輸入リスク

現行基本法制定当時の食料や生産資材の供給は、何時でも、必要な量を、安価に輸入できるという前提に立っていた。

しかしながら、世界的な食料需要が高まる一方で、異常気象等による不作が頻発し、また、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る。

このため、輸入に依存する農産物や生産資材の国内生産の効率的な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取り組む必要がある。

(3) 適正な価格形成と需要に応じた生産

現行基本法においては、従前の価格政策を見直し、農産物の価格形成を市場に委ねることによって、農産物の価格に需給事情や品質の評価を適切に反映させ、もって需要に応じた農業生産が行われることを期待した。

しかしながら、他品目に比べ、農外収入が大きく、兼業主体の生産構造からの転換が進まなかった稲作をはじめ、生産側は、必ずしもその需要に合わせた対応ができておらず、実際には、農産物市場の動向だけで農業者の経営が変更されることはなかった。

また、長期にわたるデフレ経済の中で、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反映することが難しい状況を生み出している。

このような反省から、適正な価格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必要がある。

(4) 農業・食品産業における国際的な持続可能性の議論

現行基本法制定以降の 20 年間で、温室効果ガスによる気候変動等の影響がより顕著に現れるようになり、様々な分野で環境への配慮等の持続性の確保を基本とすべきという議論が進展した。今やあらゆる産業において「持続可能性」は重要な行動規範として浸透しつつある。

世界の農業・林業・その他土地利用由来の温室効果ガス排出は排出全体の 23% (2007-2016 年平均) を占めることから、温室効果ガスの排出削減や土壌・水資源の保全等の観点から、農業を一層環境と調和の取れたものに転換していく方向が国際的にも主流となっている。

食品産業も、環境や人権に配慮して生産された原材料を使用する、食品ロスを削減するなど、持続性の確保に向けた取組が求められるようになった。2017年にTCFD（気候関連財務情報開示タスクフォース：2015年12月にG20の要請を受けた金融安定理事会によって設置）が公表した提言では、企業に対して気候関連の情報開示を推奨し、開示の基礎となる枠組みを提示しているが、既にこれを企業評価の方法として取り入れる動きがある等、ビジネスにおいても持続可能性の確保の取組が企業評価やESG投資等を行う上での重要な判断基準となりつつある。

今後、国内外の市場において環境や人権等、持続性に配慮していない農産物・食品は消費者・事業者を選ばれなくなることや、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こと、諸外国の規制・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る。

また、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る。

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、消費者・事業者の理解と行動変容が不可欠である。

（５）海外も視野に入れた市場開拓・生産

現行基本法制定当時の我が国の食市場は世界有数の大マーケットであり、国内の農業・食品産業だけで供給を賄うことは困難であり、現行基本法は、いかに国内への食料の安定供給を確保するかという観点から、政策の基本的な方向性も国内市場に向いていた。

しかしながら、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続けることは、農業・食品産業の成長の阻害要因となる。

一方で、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ある。

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する必要がある。

（６）人口減少下においても食料の安定供給を担う農業経営の育成・確保

農業者が大幅に減少することが予想される中で、現在よりも相当程度少ない農業経営で国内の食料供給を担う必要が生じてくる。このため、農地の集積・集約化に加え、農業経営の基盤強化が求められる。

また、これらにあわせ、省力化を含めた生産性の向上も不可欠となることから、この20年間で普及しつつあるロボット、AI、IoT等の先端技術やデータを活用したスマート農業等の新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る。

今後、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から、これら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る。

生産性向上が期待されるスマート農業等の新技術や新品種の導入を推進し、食

料の安定供給の役割を担う、経営的にも安定した農業経営を育成する必要がある。

(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

現行基本法の基本理念について以下のような論点から見直しを行うべきである。

(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。そのために以下を行う。

① 食料の安定供給のための総合的な取組

食料の安定供給については、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する。

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

都市部を含めた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を整えるほか、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を通じて、食品への良好なアクセスを確保する。

③ 海外市場も視野に入れた産業への転換

人口が減少し、国内市場が縮小する中で、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する。

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^{*}を構築する。

※本稿において、食料システムとは、「農業、林業又は漁業、及び食品産業に由来する食品の生産、集約、加工、流通、消費及び廃棄に関するすべての範囲の関係者及びそれらの相互に関連する付加価値活動、並びにそれらが埋め込まれているより広い経済、社会及び自然環境を含むもの」をいう。(The Scientific Group for the UN Food Systems Summit (2021)「Food Systems - Definition, Concept and Application for the UN Food Systems Summit」より(仮訳)。)

(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、将来にわたって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

今後、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し、農業の持続的な発展を図り、安定的な食料供給を確保する。

(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

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

1 食料分野

(1) 食料・農業・農村基本法の食料施策の考え方

旧基本法が、農業の発展と農業者の地位向上を図ることを目的とするものであったのに対し、現行基本法は、国民全体の視点から政策を遂行することを重視し、食料の安定供給を確保するために、農業・農村政策が必要であると位置付けた。食料の安定供給に関する施策についても、当時の経済社会情勢を踏まえたものであるが、今日との情勢の変化の視点から、以下の点に留意する必要がある。

① 国民・消費者視点での政策への転換

国民視点に立った政策への転換の観点から、国民の生命の維持に不可欠な食料の安定供給を政策の第一の理念に位置付けた。

また、食料消費に関して、健康で豊かな食生活を実現するという視点の下、量だけでなく、安全かつ高品質な食料供給の確保を図り、消費者の合理的な選択に資する施策や、食料消費の改善のための施策を講じることを規定した。

さらに、食品は食品産業による加工・流通を経て消費者に届けられることから、農業だけでなく食品産業の発展のための施策を追加した。

② 食料の安定供給と食料安全保障の関係

現行基本法は、食料安定供給の主要な方法として、国内生産、輸入、備蓄を規定したが、当時の我が国の経済力等を考えれば、輸入により必要な食料を調達することは難しくないとみられていた。しかしながら、長期的には世界人口の増加等により、世界の食料需給がひっ迫することが予見されており、過度な輸入依存にはリスクがあることから、国内生産を基本とした食料供給を目指すことを明らかにし、輸入や備蓄と国内生産のバランスの取れた安定的な食料供給体制の構築を目指した。

むしろ、当時の状況では競争力のある輸入品の増加が国内生産を圧迫するおそれがあり、輸入の安定を図る一方、輸入の急増を抑えることを重視した。

なお、現行基本法においては、食料安全保障という用語は第19条の「不測時における食料安全保障」にしか使用されていない。これは、当時の経済状況下において、消費者の購買意欲は旺盛であり、総量としての食料の安定供給を確保することにより、流通、小売を通じて、国民に広く食料を行き渡らせることを可能とし、食料安全保障も実現するという考え方であったため、平時の食料安全保障という概念は用いられていなかった。

一方、食料の輸入途絶や国内の大不作といった有事には、食料の安定供給が確保できないため、増産等の供給増の取組が必要になるほか、限られた食料を平等に配分するための流通規制を含めた総合的な対策が必要になる。したがって、不測時においては、危機対応のための総合的な食料政策を行うという意味で「食料安全保障」という用語が用いられた。

③ 国内市場を主眼とした施策

現行基本法制定当時の我が国の国内市場は、諸外国からも参入を渴望される

巨大かつ成長市場であった。一方、一部の品目を除いて国内生産のみでは国内需要を充足できないのが実態であり、いかにその需要を満たすかという観点の下、農業・食料生産に係る施策も国内を想定したものであった。なお、第18条第2項に輸出に関する施策が規定されているが、これは輸出を通じて企業化マインドを醸成し、国内農業の活性化に資することなどを狙いとしており、輸出促進のための取組は実際には2005年頃から活発化した。

また、現行基本法は、政府が一定水準の価格を保障する価格政策からの転換を図り、価格は市場に委ねるという思想であった。その背景には、価格政策は、需給事情や消費者のニーズが農業者に的確に伝わりにくく、農業者の経営感覚の醸成の妨げとなっており、また、内外価格差の是正につながらないなどの反省があり、価格が需要の動向や品質に対する市場の評価を適切に反映し、生産現場に迅速かつ的確に伝達するシグナルとしての機能を果たすという考えがあった。

(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

現行基本法制定以降、食料供給をめぐる内外の情勢は大きく変化した。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と、政策の目的は変わらないが、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など、多岐にわたる。

① 平時における食料安全保障

現行基本法制定時の経済社会情勢では、国民所得も高く、総量として国民全体への食料を確保することができれば、消費者の購買行動を通じて、十分かつ栄養のある食料を行き渡らせることができるという前提に立っていたと考えられ、FAOの定義する社会的・経済的な食料安全保障は大きな問題とは捉えられていなかった。

他方で、現行基本法制定後、諸外国においては、FAOの定義も踏まえつつ、食料安全保障に関する議論が進み、食料安全保障の定義や必要な施策についても検討されてきた。FAOによる定義に準じて、国民一人一人が十分かつ栄養のある食料を入手できることを農業・食料政策の目的として採用する国も出てきている。

以下のような現行基本法制定後の情勢の変化により、我が国においても、FAOの定義する食料安全保障の確保に支障が生じていると考えられる。

(ア) 食料安定供給に係る輸入リスク

まずは、輸入リスクの増大である。世界的な食料需要の増大が進む一方、気候変動問題が深刻化し、穀物等の主要輸出産地で干ばつや水害による不作が頻発し、その不作のたびに価格高騰が繰り返されるようになった。また、我が国は経済の低迷やデフレに苦しむ一方、世界的には経済成長が進み、海外の労働費や資材費が上昇し、食料や肥料等の輸入価格が上昇するようになった。我が国の経済が停滞する間に、世界最大の農林水産物純輸入国は中国となり、国際的な食品等の貿易は中国の影響を大きく受けるようになった。この中で買付けをめぐる競争が激化し、いわゆる「買い負け」現象も発生するなど、輸入を通じ、必要な量を安価に調達できる状況ではなくなりつつある。

このため、輸入に依存する農産物の国内生産の効率的な増大を図るとともに、平時から安定的な輸入確保及び備蓄の活用も一層重視し、食料安定供給を図っていく必要がある。

現行基本法では、輸入の急増による国内生産への影響を緩和する措置が規定されているが、このような輸入急増のリスクは今後とも存在することから、引き続き必要な措置が求められる。

一方、動物の疾病や植物病虫害の侵入により国内農業に悪影響を及ぼすリスクは、気候変動や国際的な人や物の移動の活発化等により、今後とも拡大していくことが危惧される。

また、現行基本法において肥料等の生産資材は、農業施策として国内における生産及び流通の合理化に限定した規定となっているが、一部の生産資材は多くを輸入に依存している現状に鑑み、その安定的な供給を図っていくことが不可欠である。

さらに、現行基本法では、食品産業と農業の連携の推進が規定されているが、世界的な食料需要の増加に伴う国際的な調達競争の激化等に鑑み、持続可能な食料システムを構築するため、生産サイドでは、実需者や消費者ニーズに応じた生産を推進するとともに、食品産業における国産原材料への切替えを促進するなど、引き続き必要な措置が求められる。

(イ) 食品アクセスの問題

次に、消費者が健康な生活を送るために必要な食品を入手できない、いわゆる食品アクセスの問題である。現行基本法制定時は、消費者の購買力と成熟した食品流通網によって国内に広く供給されており、消費者が食品にアクセスできない問題は大きく取り上げられていなかった。しかしながら、今日では、人口減少・高齢化等により、小売業や物流の採算がとれない地域が発生している。また、我が国の経済成長が停滞する中で、個人の所得も伸び悩み、低所得者層が増加している。

人口減少・高齢化が進行する地域を中心に、食品を簡単に購入できない、いわゆる「買い物困難者」等が発生しつつある。物流業界全体で人手不足が顕在化する中、最終的に商品を届ける区間に当たるラストワンマイル領域で、こうした問題が発生している。さらに、トラックを含む自動車運送業に係る「2024年問題」によって物流コストの上昇は不可避であり、モノを届けられない問題はより深刻化することも考えられる。また、家計の経済的事情や家族を取り巻く状況変化が十分かつ健康的な食生活の実現に負の影響をもたらすといった問題も発生しており、福祉施策や孤独・孤立対策等を所管する関係省庁や自治体と連携しつつ、個人の食料安全保障の観点からの対応が求められる状況にある。

② 国内市場の縮小と海外市場の拡大

現行基本法制定時から20年間で人口減少と高齢化が大きく進展した結果、食品の総需要が減少している。今後も更に少子高齢化が進み、単身世帯や共働き世帯が増加することによって、家庭で調理する機会が減り、特に生鮮品の市場が急速に縮小していくことが予測されている。

これまで国内市場を対象としてきた事業者の中には、国内市場が縮小傾向に

あることも背景に、自分の世代での廃業を考え、将来に向けた生産拡大や設備の更新等の追加投資を控えるなど、撤退モードに入っている者もいると考えられる。

一方、世界に目を向けるとアジアを中心に世界の食市場は急速に拡大しており、経済成長著しい新興国の国民所得が増大する中で、我が国の農産物や食品へのニーズが高まっている。

我が国がこれまで政府一体で進めてきた輸出を後押しする取組により、農林水産物・食品の輸出額は2003年の3,402億円から2022年には1兆4,148億円となり、この20年間で大きく増加したが、未だ生産額に占める輸出額の割合は欧米の諸外国と比べて低位にある。

また、食品製造業の大半は中小企業であり、経営者の高齢化により事業継承の課題を抱える企業が多い。国内市場の縮小を見越し、経営状況に関わらず廃業する黒字廃業が続くおそれも考えられるが、食料には食品製造業による加工を経て消費者に届くものが多く、また地域の農林水産業と密接に関係し、地域の食文化を反映する加工食品も多いことから、食品製造業を次世代につなげていく必要がある。

今後、縮小が避けられない国内市場のみを想定した農業・食品産業では、その成長・発展を見込むことは困難である。農業・食品産業の持続性を確保し、農業の生産基盤の維持、食品産業の発展を図るためには、国内需要に応じた生産を行うことに加え、成長する海外市場も視野に入れた農業・食品産業への転換が必要であり、このため、農業者等に裨益する効果を検証しつつ、更なる輸出拡大のための対応をより一層進めていくべきである。

また、廃業する企業の製品や地域の食文化を継承する観点からも食品製造業の事業継承の円滑化や食品産業の体質強化を図るべきである。

③ リスク分析（リスクアナリシス）の考え方を導入した食品安全行政への移行

1990年代に英国等でBSEの発生が拡大したことなどを契機として、世界的に食品の安全の在り方が問われるようになった。この中で、世界の食品安全政策において、科学的な知見に基づいた食品の危害要因（ハザード）のリスク評価、リスク評価に基づくリスク管理、消費者等の関係者とのリスクコミュニケーションからなるリスク分析の考え方の重要性が改めて認識されるようになった。我が国では2003年に「食品安全基本法」が制定され、食品安全委員会の創設を含め、リスク分析の考え方に基づく食品安全行政の体制が整備・強化された。

また、Codex委員会が食品の安全性をより高めるシステムとして国際的にHACCPを推奨し、諸外国ではそれぞれの事情を踏まえてその制度化に取り組み、米国や欧州等ではHACCPベースでの食品安全管理が導入されている。我が国でも2018年に「食品衛生法」を改正し、HACCPに沿った衛生管理を原則、全ての食品等事業者を対象に義務化し、2021年に完全施行された。

現行基本法制定時には、「食品安全基本法」の制定による食品安全行政の体制や政策立案・実施プロセス等の刷新は想定されていなかった。先進国を中心に、科学的知見に基づき各種の規制が導入され、食品を市場流通させるためには、その遵守が前提となるほか、民間の取引でもFSSC22000（食品安全マネジメントシステムに関する国際規格の一つ）等の高度な衛生管理を求められるようになっており、食品安全は産業の競争力と密接不可分となっている。

これらを踏まえれば、消費者への安全な食品の安定的な供給は引き続き重要であり、「食品安全基本法」に定められたリスク分析に基づく各種施策を今後も徹底する必要がある。

他方で、我が国と諸外国における食品安全や食品表示に係る規格・基準等の違いが、輸出の拡大の支障になっている場合があり、国際的なルールとの整合性の確保や我が国の事情を踏まえた国際規格・基準の設定等も視野に入れて対応していく必要がある。

④ デフレ経済下における価格形成機能

現行基本法制定時に想定していなかったことの一つは、我が国の経済の長期にわたる低迷であろう。この間、国民の所得は増大しないどころか実質賃金は低下し、モノの値段は上がらないデフレ経済が定着することになった。長期にわたるデフレ経済下で、低価格であることが、食品の販売競争の最大のアピールポイントとなり、生産・加工・流通・小売のフードチェーン全体において、食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化された。

現在の農業・食品産業は、生産コストが上昇しても、それを販売価格に反映することが難しくなっており、結果として、総じて利益率の低い業態となっている。

これらを踏まえれば、小売業だけでなく流通、加工、生産まで、安売りのためコスト増の負担を反映しきれていないという実態を廃し、フードチェーンの各段階を通して適正な価格形成を行っていく必要がある。

その際、適正な価格形成のためには、農業者・農業者団体等は、コスト構造の把握等、適切なコスト管理の下で価格交渉を行い得るような経営管理が必要である一方、消費者や流通、小売等の事業者が生産にかかるコストが認識されることも不可欠である。

⑤ 食品産業における国際的な持続可能性の議論

現行基本法制定以降の 20 年間で、温室効果ガスの排出増加による気候変動や、生物多様性の損失等、経済活動が及ぼす地球環境等への影響が深刻化し、あらゆる分野で持続性の確保を基本とした取組を行うべきという国際的な議論が進展した。

このような流れの中で、農業・食品産業について、温室効果ガスの排出削減や水質汚濁防止等、一層環境と調和の取れたものに転換していく方向が国際的にも主流化した。また、プランテーションにおける強制労働や児童労働等、環境に限らず労働者の人権への配慮等を求める声も高まりつつある。

持続可能な食料システムの構築のため、フードチェーンをつなぐ食品産業においても、持続可能な方法で生産された原材料を使用し、食品ロスを削減するなど、環境や人権に配慮した持続可能な産業に移行することが求められている。

また、人口増加に対応した食料供給や環境保護等の社会的課題の解決につながる新たなビジネスとして、世界的にフードテック市場が生まれつつあり、我が国としても、新技術の導入に際してのリスクコミュニケーションの確保に十分留意しつつ、食品企業等におけるフードテックといった新技術の導入等を推進していくべきである。

さらに、これらの持続可能な食品産業の取組を支え、推進する上で、その取

組の価値を理解し、評価する消費者の存在も不可欠である。

⑥ 国際協力の推進

現行基本法制定から 20 年以上が経過した今、人口増加や途上国の経済発展等の要因により、食料需給の構造が変化し、途上国を中心に食料不安が高まっている。直近では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大やウクライナ情勢による世界の食料生産やサプライチェーンへの悪影響から、世界の食料需給がひっ迫し、肥料価格や食料価格高騰の懸念が生じている。

食料需給の安定化を通じた価格の安定化等を図り、世界的な食料安全保障に貢献するため、穀物輸入に依存しているアフリカ等の途上国における農業生産性の向上等の取組を一層推進する必要がある。また、食料や肥料等の農業資材の多くを海外に依存する我が国の食料安全保障の強化につなげるため、食料や農業資材の生産国との間で良好な外交・経済関係を構築する必要がある。

(3) 食料施策の見直しの方向

以上のような情勢の変化や課題を踏まえ、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。

また、食料安全保障の観点から以下のような基本的施策を追加、又は現行基本法に規定されている食料の安定供給に関する施策の見直しを行うべきである。

① 食品アクセス（国民一人一人の食料安全保障、食品流通問題）

関係省庁・自治体等と連携し、国民全ての物理的・経済的・社会的側面での円滑な食品アクセスを確保するための施策を推進する。具体的には、産地から消費地までの幹線物流の効率化や、地域ごとに、様々な食品アクセスに関する課題や実態を把握し、その課題解決に向けて関係者や行政が連携する体制の構築を行う。また、消費地における地域内物流、特に中山間地域等におけるラストワンマイル物流の強化等、食品流通上の課題への対応を強化していくほか、移動販売等の地域に応じた買い物支援の取組を支援する。

さらに、国民の健康な食生活を確保する立場から食品関連事業者やフードバンク等の役割を明確にするとともに、フードバンクやこども食堂等の活動を支援する。

② 適正な価格形成のための施策

持続可能な食料供給を実現するためには、生産だけでなく、流通、加工、小売等のフードチェーンの各段階の持続性が確保される必要があり、また、これを実現することは消費者の利益にもかなうものである。こうした持続可能な食料供給を実現する上では、需要に応じて生産された農産物等の適正な価格形成が必要であり、その実現に向けて、課題の分析を行いつつ、フードチェーンの各段階でのコストを把握し、それを共有し、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する。

また、適正価格について、消費者や事業者も含めた関係者の理解醸成に向けた施策も必要である。

③ 食品産業の持続的な発展

食品産業の原材料調達先の多角化や国産原材料の利用促進、生産性の向上、輸出拡大、海外進出、事業継承の円滑化を推進し、その体質強化・事業継続を図ることによって、消費者に食品や豊かな食文化を提供するとともに、原材料調達や製造工程等において持続性に配慮した食品産業への移行を一層推進していく。

④ バリューチェーンの創出、新たな需要の開拓

国内市場の縮小や生産資材の高騰等、農業所得の確保への懸念が生ずる一方、健康維持・増進に寄与する食品等の機能性や、環境配慮等の持続可能性が新たな価値として認識され、そういった価値観の多様化は今後も進むと見込まれることを踏まえ、食品産業や観光業等の食に関わる多様な業態との連携や DX の推進など、新たな価値や市場の創造に向けた取組を推進する。

また、持続可能な食料供給の実現に資するバイオテクノロジーやデジタル技術等が発展していることを踏まえ、このような新しい技術の活用や新しいビジネスモデルの育成を促進し、新たな需要を開拓していく。

⑤ 食料消費施策、食品の安全

海外市場を見据えた農業・食品産業への転換や、安定的な輸入確保を図る観点で、食品安全等のリスク管理措置や食品表示については、国際的に共通なリスク分析等の考え方も踏まえ、引き続き必要に応じて見直し・対応の強化を図っていく。

また、安全性の確保や環境に配慮した食品の生産等にはコストを要することについて、消費者理解の醸成を図る。さらに、消費者への適切な情報提供、食育等の推進も通じて、消費者自らが消費生活の必要な知識を習得し、必要な情報を収集することにより、理解を深め、持続可能な食料の供給に一層積極的に関与できるように促していく。

⑥ 輸出施策

輸出を国内農業・食品産業の生産の維持・強化に不可欠な要素として位置付けた上で、農業者等に裨益する効果を検証し、国民にも示しつつ、輸出産地の形成や食品安全・環境に係る規制対応のための施設整備や技術指導、人材育成により供給力を向上させる。また、輸出品目ごとに生産から販売に至る関係者が連携し輸出の促進を図る品目団体や、輸出支援プラットフォーム等の海外拠点を活用し、海外の消費者・実需者のニーズを捉え、これに対応した食料システムを構築する。海外展開には一定のリスクも伴うことも踏まえ、商流開拓やリスク低減等についての支援を講じ、農業者・製造者が輸出に容易に取り組むことが可能な環境を整備する。

さらに、海外の食品安全・環境の規格・基準に輸出事業者が対応していく必要があるが、輸出の取組の裾野をより広げるため、また我が国の食料生産の持続可能性を高める観点からも、我が国の規格・基準の国際的なルールとの整合性の確保や我が国の事情を踏まえた国際規格・基準の設定等も視野に入れた対応を推進する。

⑦ 輸入施策

輸入に伴う動物の疾病や植物病虫害の侵入リスクに対応した水際検疫の充実強化とともに、農産物や生産資材等の安定輸入のための海外の情報収集や事業者と政府の間での情報共有、海外生産・物流業、我が国への輸入に係る事業への投資拡大を促進する。また、輸入先との間で、政府間・民間事業者間で安定的な輸入に係る枠組み作り等を進める。

⑧ 備蓄施策

食料安全保障の観点から備蓄制度を有効活用していくため、輸入に依存している品目・物資についても、国内需要、国内の生産余力や民間在庫、海外での生産や保管状況、海運等の輸送、特定国からの輸入途絶リスク、財政負担等も総合的に考慮しつつ、適切な水準を含め、効果的かつ効率的な備蓄運営の在り方を検討する。

⑨ 世界の食料安全保障強化の観点からの国際協力の推進

世界的な食料安全保障に貢献するため、途上国での食料生産を強化し国際的な需給安定化を図ると同時に、我が国への食料等の供給を行う途上国の生産拡大、二国間関係の強化、食料等の流通ルートの確保等に資する国際協力を推進する。

2 農業分野

(1) 食料・農業・農村基本法の農業施策の考え方

旧基本法は、農業従事者と他産業従事者の所得格差を縮小するなどの、農業・農業者視点に立った目的を掲げていたのに対し、現行基本法は、国民全体の視点から政策を遂行することを重視した。農業政策についても、国際情勢の変化を踏まえつつ、食料の安定供給と多面的機能の発揮という基本理念の実現のための施策として位置付けられたものであるが、以下の点に留意する必要がある。

① 価格政策の見直し、望ましい農業構造の確立

旧基本法では、他産業との所得格差の是正等の目的実現に向けて、農業生産の選択的拡大や生産性の向上、農業経営の規模拡大等のための施策を総合的に講じていくこととされた。しかしながら、米を含む多くの品目で導入された価格政策は、農業所得の確保に強く配慮した運用がなされた結果、需給事情や消費者のニーズが農業者に的確に伝わりにくく、需給のミスマッチを招いた面があった。また、農業構造の改善を制約するといった課題もあり、選択的拡大や構造改善といった施策の効果も十分に発揮されなかった。

また、1995年のWTO農業協定の発効も、我が国の価格政策を見直す要因の一つとなった。WTO協定下では、加盟国は農産物の価格支持の削減や国境措置水準の引下げが求められ、国際的に農業支援策も生産を刺激しない補助（デカップリング）を導入する動きがみられるようになった。

そのため、現行基本法においては、これらの反省や国際情勢の変化を踏まえ、農産物価格が需給事情や品質の評価を適切に反映して形成されるようにし、もって需要に即した農産物の供給を図るといった考えのもと、価格政策の見直しを

行うとともに、効率的かつ安定的な農業経営が生産の大宗を担う農業構造を確立するという方向性を打ち出した。

② 家族農業経営を想定した効率的かつ安定的な経営

1996年9月に取りまとめられた「農業基本法に関する研究会報告」では、旧基本法制定当時、農業の対象が生物であり完全な機械化が困難であること、また季節性があり常時大量の雇用労働力を使用することは困難であることから、農業においては土地と資本と労働を完全に分離するような資本主義的な経営の存立は困難であり、家族を主体とする農業経営に変わらないだろうと想定がされていた。また、現行基本法の制定時においても、我が国農業は従前から家族農業経営を中心に展開されており、今後もその傾向は変わらないと考えられていた。

このため、現行基本法では、効率的かつ安定的な農業経営とは、「主たる従事者の年間労働時間が他産業並の水準であり、主たる従事者の一人当たりの生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準の経営」を指しているが、これは農業所得で生計を立てる経営を意味しており、こうした効率的かつ安定的な農業経営は、専業農家を中心とする個人事業主が主として担うことが想定されており、また、これらの農業経営に関し、資本装備の充実や経営管理能力の向上等を通じ、家族農業経営の活性化を図るとともに、その法人化を推進していくこととされた。

③ 生産基盤整備を通じた生産性の向上

旧基本法において目的の一つとされた生産性の向上は、トラクターやコンバインといった農業機械の導入、生産基盤整備等による作業の効率化等の農業経営の近代化を通じて成し遂げるものと考えられていた。

現行基本法は、旧基本法で進められた農業機械やその技術体系が一定程度、全国的に普及した段階で制定されたものであり、その条文上、生産性の向上の手段として明記されているのは、農地の区画拡大等の生産基盤整備のみである。

(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

現行基本法制定以降、農業をめぐる内外の情勢は大きく変化した。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と、政策の目的は変わらないが、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など、多岐にわたる。

① 農業者や農業経営の動向

(ア) 基幹的農業従事者の急減、経営規模の拡大、法人シェアの拡大

我が国の人口減少や高齢化は、都市に先駆けて農村部において進行している。その結果、効率的かつ安定的な農業経営の主力と考えられる基幹的農業従事者については、2000年の240万人から2022年には123万人へと、約20年間で半減した。2022年の年齢構成を見ると、70歳代以上層が最も多く、過半を占めている一方、60歳未満は全体の2割にあたる約25万人であることを踏まえれば、今後20年で基幹的農業従事者が大幅に減少することが確実であり、現状より相当少ない経営体で農業生産を支えていかなければならない状況にある。

一方、現状の品目別の生産構造をみると、2020年時点では、主業経営体(世

帯所得の 50%以上が農業所得で、1 年間に自営農業に 60 日以上従事している 65 歳未満の世帯員がいる個人経営体）及び法人その他団体経営体の作付面積・飼養頭数ベースのシェアは、水稻作と果樹作では 5 割程度に留まっているものの、麦、豆、野菜や畜産等の多くの品目では 7 割から 9 割のシェアを占めており、既に多くの品目で主業経営体及び法人その他団体経営体が農業生産の相当部分を担う構造が実現している。

また、農業現場では、離農する経営の農地等の引き受けが大きな問題となっており、現実に都府県では 2000 年以降、経営耕地面積が 5ha 未満の経営体数は一貫して減少する一方、10ha 以上層は一貫して増加している。特に 2015 年から 2020 年にかけて、都府県では 20ha 以上、北海道では 100ha 以上の経営体が大きく増加しており、これら農地の受け皿となる経営体に農地が集積していく傾向が確認されている。

なお、このような農地の受け皿となる経営体は事業規模も大きくなり、それに応じた資本と労働力が必要となることから、家計と経営が分離された法人形態による経営が多くなっている。2020 年において、このような農業法人その他団体経営体が、経営耕地面積では 23.4%、売上高で 37.9%を担うに至っている。

農業従事者が大幅に減少することが予想される中で、現在よりも相当少ない農業経営で国内の食料供給を担う必要が生じてくることから、今後、離農する経営の農地の受け皿となる経営体や、規模の大小に関わらず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。

これらの経営体を育成・確保していくことが求められるが、家族経営に多くみられる個人経営は、家計と経営が分離されていないケースが多く、特に経営継承の観点から持続性に課題を抱えている。

個人の農業経営体が減少する中、比較的規模拡大を進めやすい法人経営体について、離農する経営の農地の受け皿としての役割はより大きくなっていくと考えられる。その際、これら法人経営体に求められることは、強い経営基盤を持ち、食料供給を継続的かつ安定的に行うことである。しかしながら、農業法人の財務基盤について、資本金 1 千万円以上 1 億円未満の中規模の製造業や建設業等の他産業と比較すると、総じて

- ・ 自己資本比率が低く、借上金の依存度が高いことから、債務超過となるリスクが高い
- ・ 損益分岐点比率が高いことから、利益が薄い経営を行っており、収益性が低い

といった経営実態にあることが伺われる一方で、事業継続計画（BCP）の策定率は他産業における中小企業と比べて低く、リスクへの対応は十分ではない。

（イ）農業雇用の拡大、人材獲得競争の激化

離農する経営の農地等の受け皿となる経営体の多くは、雇用労働力なしに農業経営を拡大していくことは難しい。農業就業者全体は、1999 年から約 20 年間で 111 万人減少し、2021 年には 189 万人となったが、このうち雇用者については、同じ約 20 年間で 24 万人増加し、2021 年に 52 万人となった。

他方で、我が国の総人口は 2008 年をピークに減少に転じており、2020 年に約 7,500 万人であった生産年齢人口は 2050 年には 3 割減少し、約 5,300 万

人になると予想されている。

農業分野の外国人労働者はここ 10 年間で 2 倍以上に増加し、2021 年時点で約 4 万人もの外国人が国内で農業に従事している状況もあるが、途上国の経済成長も見込まれる中で、継続的な外国人労働者の確保にも不安がある。

国内の生産年齢人口が今後、大幅に減少していくことが避けられない状況において、各産業で人材獲得競争が激化することが見込まれる。

現行基本法は、個人の農業者を想定し、効率的かつ安定的な経営を育成するための取組及び一般国民に農業の重要性を知ってもらうための取組を人材の育成及び確保に係る施策として規定している。

このような施策は引き続き重要であるが、今後、農業法人が増加する中で、雇用労働力の確保が事業継続の観点からも重要になっている。現行基本法は雇用労働力に関する施策については規定していないが、今後、農業分野で必要な雇用労働力の継続的な確保が課題となる中、食料安全保障の観点からも、農業の雇用労働力に関する施策を講じていくことが重要である。

② 生産性の停滞、生産性を飛躍的に向上し得るスマート農業等の実用化

農業者の減少・高齢化が進み、限られた農地で食料を安定的に供給していくためには、土地生産性や労働生産性を飛躍的に向上させていくことが求められるが、我が国においては過去 20 年間、土地利用型作物である米や小麦、大豆、労働集約型作物である施設トマトの単収は、諸外国と比べて低位で推移し、労働時間の削減も停滞している。

しかしながら、近年、IT やロボット、デジタル技術等を用いた、農業機械の自動運転や遠隔操作等による省力化、高度な環境制御による品質の安定・向上、経営管理の高度化等を可能とするスマート農業技術が実用段階に入り、農業現場のみならず行政手続事務等も含めて、生産性を飛躍的に向上し得る環境が整備されつつある。

これらの技術の導入により、現行基本法制定時には想定できなかった省力化や更なる単収の増加、品質の向上・安定化、肥料や農薬、燃油等の経費の削減等が可能になっている。

しかしながら、スマート農業は、現時点では総じて設備の導入や維持管理に係るコストが高く、操作にも一定の技能を要する必要があるなどの課題もあり、スマート農業を導入しても、十分な稼働率が確保されなければ、むしろ経営を悪化させるおそれがある。

他方で、スマート農業技術を活用した次世代型の農業支援サービスを提供する事業体も出てきており、農業者がこれら事業体に農作業をアウトソーシングすることによって、農業者のスマート農業導入・運用に係る投資を抑えることも期待されているが、農業支援サービス事業体自体も、初期投資の負担や人材育成、安定した事業運営に必要な顧客確保のための農業者からの認知度向上等の課題を抱えている。

今後、生産性向上を実現するため、スマート農業技術の開発や地域での導入を推進するとともに、品種の開発・普及、基盤整備や規格策定・標準化等の環境整備、農業支援サービス事業体の育成、農業・食関連産業の DX 等の総合的な取組を通じて、生産から流通、販売におけるイノベーションを推進する必要がある。

③ 生産基盤の老朽化、管理の高度化

農地や農業用排水施設等の農業生産基盤は、食料の安定供給の確保や農業の生産性向上を図っていく上で極めて重要であるとともに、国土の保全や健全な水循環の維持・形成にも寄与しており、今後も効率的な整備と適切な維持管理が不可欠である。

しかしながら、これまでに整備されてきた施設の老朽化が進行し、パイプラインの破裂等の突発事故が 2010 年頃から近年顕著に増加しており、大規模施設の重大事故も発生している。

また、これまでの都市化の進展や集中豪雨の頻発化・激甚化等により、施設管理者は複雑かつ高度な維持管理を行うことが求められているが、農村人口や農地面積の減少により、施設操作等に係る人員や、土地改良区の賦課金収入の確保が困難となりつつあり、この傾向は今後より深刻化するおそれがある。

農業用排水施設の維持管理の効率化・高度化や突発事故の発生防止に向け、農地面積や営農の変化を踏まえたストックの適正化、操作の省力化・自動化、適期の更新整備といったハード面での対応のほか、管理水準の向上、維持管理要員の確保・育成、土地改良区の運営体制の強化等、ソフト面での対応もあわせた総合的な対策が必要である。

④ 食料の需給構造の動向

食生活の変化に伴い、1960 年代以降、消費者の食料需要は大きく変化した。2000 年以降は米の消費は引き続き大きく減少し、肉類は増加したものの、その他の品目の消費は中長期的に横ばい又は微増・微減傾向で推移しており、この 20 年間の傾向そのものは大きく変化していない。食料の消費形態をみると、生鮮食品の消費は減少する一方、加工食品の消費は増大しており、今後 20 年でそのトレンドは加速化することが見込まれている。

食料需要の傾向が大きく変わらない中で、生産側ではその需要にあわせて必ずしも十分に対応できていない。その背景として、特に稲作経営は、他品目と比べて農外収入が大きく、兼業主体の生産構造や他作物への転換が進まなかったことが要因の一つに挙げられる。

食料安全保障の観点からは、農地の有効利用が必要であるが、ニーズが減少する水稻中心の生産体制が維持され、増産が求められる小麦や大豆、加工・業務用野菜、飼料作物等の需要ある作物への転換が十分に進まず、主食用米の作付けという観点からの水田は余っているという現象が生じている。

食料安全保障に限らず、持続可能な農業や海外市場も見据えた農業に転換していく観点からも、需要に応じた生産は不可欠であることから、今後も品目ごとに需要に応じた生産を政策として推進していく必要がある。

⑤ 知的財産の保護・活用の必要性やその認識の高まり

農産物の貿易自由化の流れの中で、我が国では農業の競争力強化のために、輸入品との差別化に向けた高品質化・ブランド化を重視し、これまで優れた品種や技術の開発・普及を推進してきた。その結果、世界的に高く評価されるジャパンブランドを確立するに至っている。

しかしながら、これまで我が国の農業界では、農業分野における知的財産と

しての価値に対する認識や、保護・活用に関する知識が十分ではなく、このことが海外や国内他産地への無断流出につながり、得られるべき利益を逸している事例も複数確認されている。

現行基本法には、知的財産に関する規定はないものの、今後、海外市場も視野に入れた農業への転換を目指していく中で、我が国農業の強みの源泉となっている知的財産を適切に保護・活用すること、そのために知的財産に係る法令に基づく審査・実行体制の充実等の実効性を高める取組を進めることは、我が国の農業競争力の維持・強化だけでなく、適切な対価を得ることを通じて、継続的な研究開発を行っていく上でも極めて重要な課題である。

⑥ 気候変動、家畜疾病・植物病害虫リスクの増加、災害の頻発化・激甚化

温暖化等の国際的な気候変動は、我が国の気候や農業にも影響を及ぼすようになってきている。我が国の年平均気温は100年あたり1.3度の割合で増加しており、2020年の年平均気温は統計を開始した1898年以降で最も高い値を記録した。高温によって農業分野では既に品質低下や栽培適地の変化等の影響が出ている。また、集中豪雨の増加等により、災害が頻発化・激甚化する傾向にあり、農作物や農地・農業用施設等に甚大な被害をもたらしている。

また、このような気候変動等に伴って、家畜の伝染性疾病を媒介する野生生物の分布域の拡大や、農作物の病害虫の発生地域の拡大等、疾病・病害虫の侵入・まん延リスクが拡大している。

気候変動や災害等に強い農業を構築していくことが求められている。このため、気候変動に適応する技術や品種の開発・普及、気候変動等の影響を考慮した作物の導入、生産基盤の防災・減災機能の維持・強化、疾病・病害虫の侵入・まん延リスクにも対応した水際及び早期発見・早期防除に係る対策の推進、農場の衛生管理や総合防除の徹底等の国内防疫対策体制の強化を図っていく必要がある。

⑦ 生産資材価格の高騰

世界的な穀物需要の増加や豊凶変動等を背景に、化学肥料原料や飼料穀物等の生産資材価格が不安定化している。また、肥料原料価格や穀物価格は、それぞれ急騰した2008年や2022年を除外しても、2008年以前より以降の方が平均的に高くなっており、中長期的にみても価格が上がっている状況にある。

一部の生産資材については原産地が特定の国や地域に偏っている場合もあり、国際的な我が国の経済的地位が低下する中で、今後、生産資材等の買付けに係る競争は更に激化することが見込まれている。

食料供給に欠かすことができない生産資材の確保は喫緊の課題となっている。このため、輸入に依存する生産資材の国産化や輸入の安定化に関する施策は重要であるものの、過度な輸入依存は食料安全保障上のリスクを高める可能性もあることから、それぞれの資材の状況にあわせて、使用低減の努力に加え、国内資源の有効活用や備蓄の活用を効率的に進めていく必要がある。

(3) 農業施策の見直しの方向

以上のような情勢の変化や課題、①の「今日的な情勢での効率的かつ安定的な経営の位置付け」を踏まえ、食料安全保障の観点から②以下のような基本的施策

を追加、又は現行基本法に規定されている農業に関する施策の見直しを行うべきである。

① 今日の情勢での効率的かつ安定的な農業経営の位置付け

現行基本法は、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立することを掲げている。効率的かつ安定的な農業経営とは、個人経営か法人経営かといった経営形態やその経営規模によって規定されるものではなく、農業所得で生計を立てる経営を指し、こうした経営を育成する観点から、専ら農業を営む者や経営意欲のある者の経営発展を支援し、当時の我が国農業の主流であった家族農業経営を活性化するとともに、農業経営の法人化を推進していくという方針であった。

今後、農業従事者が大幅に減少することが予想される中で、現在よりも相当少ない農業経営体が食料の安定供給を担っていかなければならない状況にある。このため、引き続き、専ら農業を営む者や経営意欲のある者の経営発展を支援する観点から、離農する経営の農地の受け皿となる経営体や、規模の大小に関わらず付加価値向上を目指す経営体を育成・確保していくことが必要である。

② 個人経営の経営発展の支援

引き続き効率的かつ安定的な農業経営の相当数を占めると想定され、地域農業に欠かせない経営発展意欲のある個人経営について、今後もその経営発展を支援するとともに、農地をはじめとした経営基盤が第三者を含め円滑に継承されるための対策を講ずる。

③ 農業法人の経営基盤の強化等

将来にわたって持続的に食料供給を行うためには、離農する経営の農地の受け皿となる農業法人が、将来にわたり安定的に農業経営を継続していく必要があることから、その経営基盤強化のため、経営を行う上で標準的な営農類型ごとの財務指標の水準を整理し、効率的かつ安定的な農業法人像を明確化するとともに、その実現のための施策を実施する。

また、適正な価格形成を通じた経営発展・経営基盤の強化の観点から、原価管理を含めた農業者の経営管理能力の向上等を促進する施策を実施する。

さらに、集落における更なる農業者の減少を見越し、集落営農組織の法人化を進める。

④ 多様な農業人材の位置付け

農地を保全し、集落の機能を維持するためには、地域の話合いを基に、

(ア) 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の役割が重要であることを踏まえ、これらの者への農地の集積・集約化を進めるとともに、

(イ) 農業を副業的に営む経営体など多様な農業人材が一定の役割を果たすことも踏まえ、これらの者が農地の保全・管理を適正に行う

取組を進めることを通じて、地域において持続的に農業生産が行われるようにする。

⑤ 農地の確保及び適正・有効利用

世界の食料事情が不安定化する中、我が国の食料安全保障を強化するため、食料生産基盤である優良な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る。

また、農業者等による話し合いを踏まえて、将来の農業の在り方や農地利用の姿を明確化・共有化し、その実現に向けて、農地バンクの活用や基盤整備の推進により農地の集積・集約化を進めていく。

その際、食料安全保障・地域の所得向上の観点に立って、地域の将来の農業の在り方を話し合い、どのような作物を効率的に生産していくかを決めていく必要がある。

⑥ 需要に応じた生産

国産農産物に対する消費者ニーズが堅調であるなど、輸入品から国産への転換が求められる小麦、大豆、加工・業務用野菜、飼料作物等について、水田の畑地化・汎用化を行うなど、総合的な推進を通じて、国内生産の増大を積極的かつ効率的に図っていく。また、米粉用米、業務用米等の加工や外食等において需要の高まりが今後も見込まれる作物についても、積極的かつ効率的に生産拡大及びその定着を図っていく。

⑦ 農業生産基盤の維持管理の効率化・高度化

ダム、頭首工等の農業用排水施設等について、集約・再編、省エネ化・再エネ利用、ICT等の新技術活用等を推進し、維持管理の効率化を図る。また、ライフサイクルコストを縮減するとともに、突発事故の発生を防止するため、ドローン、ロボット等も活用して施設の管理水準の向上を図るとともに、適期の更新整備を推進する。さらに、土地改良区の合併、区域拡大や事務連合の設立、多様な主体との連携等を促進することを通じて、その運営基盤の強化を図る。

⑧ 人材の育成・確保

外国人労働者も含めた多様な雇用労働力の確保が重要であり、この観点から、労働環境の整備や地域内外での労働力調整に関する施策を行う。

また、雇用確保や事業拡大、環境負荷低減や生産性向上のための新技術の導入等の様々な経営課題に対応できる人材の育成・確保を図るため、農業教育機関等における教育内容の充実・高度化や、農業者のリスクリングを推進する。

加えて、農業の発展や地域の活性化のため、女性農業経営者等の地域のリーダーの育成や、地域の方針決定における女性の参画を推進する。

さらに、農業の生産から加工、流通を通じ消費者の手元に届くまでの過程やその課題への理解を深め、国産農産物や環境に配慮した食品等を積極的に選択する意識を事業者も含め国民に醸成するため、こどもから大人までの世代を通じた農業体験等の食育や地産地消といった施策を官民が協働して幅広く進めていく。

⑨ 生産性向上のための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

スマート農業をはじめとして、生産性向上のために必要な技術や品種の開発・

普及、これらに資するほ場の大区画化、情報通信環境等の基盤整備や人材育成、規格策定・標準化等の環境整備を進める。また、スマート農業等の先端技術の普及促進を図るため、これら技術を活用した作業代行等を提供する農業支援サービス事業体の育成・活用を推進する。

また、デジタル技術やデータを活用した生産性の高い農業経営を通じて、消費者ニーズに的確に対応した価値を創造・提供する農業を実現するため、農業・食関連産業のDXに向けた取組を進める。

上記の取組を通じ、生産から流通、販売におけるイノベーションを推進し、生産性向上を図っていく。

さらに、スマート農業や品種開発等、国際的な研究開発競争が激しい分野においては、産学官連携による研究開発の推進、研究開発型スタートアップの育成、民間の研究開発投資の充実を図っていく。

⑩ 農福連携の推進、女性の参画促進、高齢農業者の活動促進

障害者等の就労や生きがいづくり、新たな働き手の確保の観点から、農福連携の推進のための施策を行う。

農業分野における女性農業者及び高齢農業者の参画・活躍がますます重要となる中で今後も引き続きその推進を図っていく。

⑪ 知的財産の保護・活用の推進

我が国農畜産物のブランドや品質価値を守るため、「種苗法」や「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」（地理的表示法）、「家畜遺伝資源に係る不正競争の防止に関する法律」等を通じて知的財産の保護を図る。これら知的財産に係る法令に基づく審査や実行体制の充実を図るほか、栽培技術等の営業秘密の管理、商標やGI（地理的表示）を活用したブランド化等を含め、農業分野において知的財産を戦略的に活用できる専門人材の育成・確保を通じた知的財産マネジメント能力の強化を図る。

また、知的財産の創出や保護に係るコストを価格に反映し、適切なライセンス収入を得られるような知財ビジネスの普及を図るとともに、公的機関や中小種苗会社等の育成者権者の知的財産の保護・活用を促すための民間主体の育成者権管理機関の設立及びその取組を推進する。

⑫ 経営安定対策の充実

農業者の経営安定に向けた各種品目別の経営安定対策や、収入保険等のセーフティネット対策を引き続き講じていくとともに、普及・利用促進を行う。

⑬ 災害や気候変動への対応強化

気候変動や災害等に強い農業を構築していくため、気候変動に適応する技術や品種の開発・普及、気候変動等の影響を考慮した作物の導入、生産基盤の防災・減災機能の維持・強化を図る。

⑭ 生産資材の価格安定化に向けた国産化の推進等

輸入に依存する生産資材の場合、輸入価格の変動を受けやすいことから、できる限り価格変動による経営への影響を回避するため、生産資材ごとの状況に

応じて輸入の安定化や備蓄に関する施策に取り組みつつ、使用低減の努力に加え、国内資源の有効活用を効率的に進めていく。輸入に大きく依存している肥料については、国内での使用削減や、堆肥、下水汚泥資源の利用拡大を積極的に図っていく。また、特に、肥料については、価格が急騰し、価格転嫁が間に合わない場合の影響緩和のための対策を明確化して対応していく。

飼料について、耕畜連携や飼料生産組織の強化等の取組による稲わらを含む国産飼料の生産・利用拡大を促進していく。

⑮ 動植物防疫対策の強化

気候変動による家畜の伝染性疾病や植物病虫害の国際的な広がりや国境を越えた物流・交通の活発化を踏まえ、疾病や病虫害の侵入・まん延リスクにも対応した水際及び早期発見・早期防除に係る対策の推進、飼養衛生管理や総合防除の徹底等の国内防疫対策の強化、これらに必要な技術開発を進める。

3 農村分野

(1) 食料・農業・農村基本法の農村施策の考え方

農村の振興は、現行基本法において、基本理念に位置付けられ、主要な施策として明記された。

① 農村の総合的な振興

旧基本法においては、都市に不足する労働人口を農村から移動させる一方、都市労働者との農工間の所得格差を是正し、あわせて農業者の生活改善を図っていくことが国土の均衡ある発展と考えられた。旧基本法制定後、技術進展から、田植機・コンバイン等の農業の機械化が進展し、農村人口の減少も相まってその普及が大きく進んだ。人手をかけずに兼業でも農業が営むことができる環境になったことに伴い、他産業への就職等による農村人口の減少が更に進行し、農業の構造改善への契機となった。

現行基本法では、農村に着目し、農村は農業生産の場であるとともに、農業者の生活の場であり、農業者が農村に居住し、農業生産が持続的に行われることによって、農業を通じた食料安定供給と多面的機能の発揮という国民の求める役割が果たされると整理した。当時、過疎問題等地方の人口減少が社会問題になっていたことから、持続的な農業生産活動が行われるよう、更なる人口流出を防ぐため、農村において、生産基盤の整備にあわせ、交通、衛生、文化等の生活環境の整備等によって、農村の振興を図ろうとした。

② 中山間地域への着目

旧基本法では、都市との所得格差を価格支持で埋めることとされていたが、現行基本法では、価格政策を見直し、効率的かつ安定的な農業経営が生産の大宗を担う農業構造の確立を目指した。

しかしながら、中山間地域等の条件が不利な地域においては、効率化に限界があり、平地地域の農業と同様な構造改善は困難であった。そのため、中山間地域等の農業の生産条件に関する不利を補正するための支援措置が必要とされた。

当時、EUにおいて条件不利地域への支援策として直接支払いが採用されてお

り、これに着目し、現行基本法では、中山間地域等の農業の生産条件に関する不利を補正するための支援が第 35 条第 2 項に規定された。

しかし、実際に制度化された中山間地域等直接支払制度は EU のような個々の農業者への直接支払いだけでなく、集落活動をベースとした支払いとした。これは、①中山間地域等においては、起伏の多い地形から、平地のように個々の農業者が水路・農道等を含めた農地の管理をすべて行うことは困難、②集落は、その構成員のうちに兼業先での勤務により機械や土木等の多様な専門知識・技術を有する集団である、③集落という集合体は、構成員が他の構成員の脱落をカバーできるという柔軟性・継続性を有しているなどの理由であった。

このように、我が国において、条件不利地域での営農継続の鍵を握るのは、集落機能と判断したことに留意することが重要である。

③ 都市住民の理解の増進の場としての農村、都市農業の振興

現行基本法は、国民視点で農業・農村の重要性を位置付けるとともに、国民の農業・農村に対する理解と関心を深めることが重要であることを示した。また、国民が生活のゆとりを求めるようになったことなどを背景に、都市住民が農村を訪問して都市と農村の交流を深めることや都市に居ながらにして農業に触れる市民農園の整備等を施策として位置付けた。

また、都市農業は、新鮮な農産物の供給基地として重要であるだけでなく、良好な景観の形成、レクリエーションの場の提供、防災空間の確保等、都市住民の良好な生活環境の保全にも寄与することを踏まえ、その振興を図ることが謳われている。

(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

① 農村の人口減少の加速化

現行基本法制定後の約 20 年の間で、我が国は世界の主要国に先駆けて人口減少社会に突入した。出生数の低下と高齢人口の増加は、特に農村で進行しており、将来的には、自然減による人口減少が加速化していくことが予想される。

農村の人口減少は、長期にわたる課題であったが、これまでは、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。このような社会減が原因の人口減少に対しては、生活環境の都市と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インセンティブを与える対策が有効であった。

しかし、過疎地域では 2009 年以降、社会減より自然減が大きくなっており、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る。農村でも人口減少が特に著しい地域の多くでは、集落の存続が危惧されている。

今後、農業生産活動の持続性の視点からも、農業者、非農業者にかかわらず、一定の農村人口の維持を図ることが必要と考えられる地域については、新たな就業機会を確保するための農山漁村発イノベーションの推進、スタートアップの支援等を行うとともに、農村に人が住み続けるための条件整備や、地域資源やデジタル技術を活用し活性化を図る地域への後押し、それらを支える情報通信基盤の整備を効率的に図る必要がある。また、自然環境やゆとりある生活空間を求める人々のニーズを踏まえて、都市から農村への移住、都市と農村の二地域居住を推進する。

② 農地の保全・管理のレベル低下の懸念

農業者が今後急速に減少していく中、相続未登記による所有者不明農地等も含め、営農が継続されない農地が増加することが懸念される。このような農地は、地域の農地の効率的な利用や適切な保全の妨げになるほか、耕作放棄された場合には周辺の農業者の営農の支障になるおそれがある。

農地を保全し、集落の機能を集約的に維持するためには、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の役割が重要だが、農業を副業的に営む経営体や自給的農家が一定の役割を果たすことも踏まえ、これらの者も含めた地域の話合いによって、事前に、農地の集積・集約、農地・農業用水等の効率的な利用の調整、地域の作付品目の検討等を進め、適切な農地の保全・管理を行い、農村地域のレジリエンスを高めつつ、円滑な継承につなげていくことが重要である。

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、農業を副業的に営む経営体や、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。

④ 中山間地域等における集落存続の困難化

中山間地域は、平地地域と比べて農業の生産条件が不利であるものの、耕地面積、農家数、農業総産出額について全国の約4割を占めており、現行基本法制定以降もその割合はほぼ変化しておらず、我が国農業・農村の中で重要な役割を果たしてきている。

一方、中山間地域では、人口減少・高齢化が平地地域に先駆けて顕著に進行している。2015年時点で、山間農業地域では人口が1995年比で26%減少し、高齢化率は38%となっている。また、中間農業地域では人口が1995年比で15%減少し、高齢化率は33%となっている。2040年には、人口減少・高齢化が更に進展することが予測されている。加えて、集落の小規模化も進行しており、2050年には人口9人以下の小規模集落が中間農業地域では約1割、山間農業地域では約3割となることが予測されている。

中山間地域等直接支払制度は、中山間地域等における集落による共同活動を支援することにより、農業生産活動の継続を通じた多面的機能の確保を図ることを目的として創設された。同制度は、耕作放棄地の発生防止や水路・農道等の適切な維持・管理等、地域の農業生産活動の継続等に効果があり、耕作放棄の防止による多面的機能の維持・発揮という役割を果たしてきたが、一部の地域では、直接支払いの対象となる活動が継続できなくなっている。

人口減少・高齢化の状況は地域によって異なるが、集落機能を集約的に維持し、営農を継続することが必要と考えられる地域においては、中山間地域への条件不利補正等の直接支払いを、効率化等を図りつつ、引き続き推進する必要がある。

また、一部の地域では集落そのものの存続が困難になることが予想されるが、このような地域では集落活動ができなくなり、中山間地域等直接支払も継続できなくなるという問題が生じる。このため、集落機能の失われた中山間地域等における農業生産の継続のための方策を検討する必要がある。

⑤ 鳥獣被害

現行基本法において、鳥獣による農業等への被害防止に関する施策は規定されていないが、鳥獣被害は直接的な農作物被害のほか、営農意欲の減退や生活環境の悪化等、農村における深刻な課題となっている。

2000年以降、シカやイノシシの推定個体数は急速に増加していたが、被害防止等を目的とした捕獲を推進した結果、2014年以降は減少に転じており、鳥獣による農作物被害額は2000年から2010年頃にかけて200億円前後で推移していたが、2013年以降は減少傾向で推移している。

しかしながら、鳥獣被害は耕作放棄や離農につながることもあり、実際に被害額として数字に表れる以上に農業・農村に深刻な影響を及ぼしている。さらに、鳥獣被害対策において捕獲を担う狩猟免許所持者の高齢化が進み、散弾銃やライフル銃による狩猟や許可捕獲が可能な第1種銃猟免許所持者は一貫して

減少するなど、将来にわたる継続的な鳥獣被害対策には不安がある。

鳥獣被害対策は、捕獲による個体群管理と侵入防止対策及び生息環境管理を地域ぐるみでいかに徹底して実施できるかが対策の効果を左右するが、今後、農村人口が中山間地域を中心に大きく減少する中で、その対策を誰がどのように実施していくかが大きな課題となっている。農業生産活動の継続のみならず、地域住民の安全確保にも資するよう、捕獲等を強化するとともに、捕獲した鳥獣のジビエ等としての有効利用を推進するなど、関係省庁・関係自治体と連携しつつ、鳥獣被害を防止するための持続性のある体制整備が必要である。

(3) 農村施策の見直しの方向

以上のような情勢の変化や課題を踏まえ、食料安全保障の観点から以下のような基本的施策を追加、又は現行基本法に規定されている農村に関する施策の見直しを行うべきである。

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、畦畔の拡張幅、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。

② 人口減少を踏まえた移住促進・農村におけるビジネスの創出

農村における仕事と生活の両面での利便性の向上等を図ることを通じて農村の人口減少を緩和させるため、農村における産業の振興や農村での起業を進めるための施策を講ずる。具体的には、関係省庁・関係自治体と連携しつつ、6次産業化や異業種との連携の強化、農村資源を活用した観光による付加価値の創出等、農山漁村発イノベーションの推進を図り、新たな就業機会を確保する。また、地域資源やデジタル技術を活用し、多様な内外の人材を巻き込みながら地域の活性化を図る取組を推進し、生活基盤の強化・充実を図っていく。

加えて、農村における人口減少を補うために、積極的に都市から農村への移住を進める。現実的な方策として、転職を必要としない移住等が提案されているが、政府全体で、DXを進めるための情報基盤の整備、デジタル技術を活用したサテライトオフィス等の整備等、自治体間の連携を促進しつつ、これら移住を促進するための農村における環境整備を進める。

③ 都市と農村の交流、農的関係人口の増加

都市農村交流を更に発展させ、都市に居住しながらも特定の農村に継続的に

訪問する、ボランティアに参加するなど、特定の農村と継続的に関わる者を増加させていくことにより、当該地域における農産物・食品等の消費拡大や共同活動への参加を通じた集落機能の補完等を進める必要がある。

これらの農業・農村に関わる関係人口を増加させるため、従来の都市と農村の交流に加え、食をはじめとする農業や農村が有する様々な資源を活用して、二地域居住や農泊等を推進するとともに、非農業者が農村の共同活動に参加するための受け皿となる農村 RMO 等を育成していく。

④ 多様な人材の活用による農村の機能の確保

食料の安定供給や適切な多面的機能の発揮の観点から、地域農業の持続的な発展が必要である。農地を保全し、集落の機能を維持するためには、地域の話し合いを基に、

(ア) 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の役割が重要であることを踏まえ、これらの者への農地の集積・集約化を進めるとともに、

(イ) 農業を副業的に営む経営体など多様な農業人材が一定の役割を果たすことも踏まえ、これらの者が農地の保全・管理を適正に行う

取組を進めることを通じて、地域において持続的に農業生産が行われるようにする。

一方、集落内の農業者や住民のみでは集落機能の維持が困難である集落については、農業生産の維持のため、集落内外に存在する非農業者や NPO 法人等の集落活動への参画等を推進する。このような取組を進めるため、多様な人材の受け皿となるだけでなく、地域の将来ビジョンを描き、農用地保全活動や、農業を核とした経済活動（地域資源を活用した収益事業等）とあわせて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組等を行う農村 RMO の育成を推進する。

さらに、農業生産の基盤として必要な地域であるものの、それでもなお農地利用や集落機能の発揮のための取組が困難な地域においては、集落外から新規参入による農地利用や集落活動への参画を促すといった取組を行う。

⑤ 中山間地域における農業の継続

人口減少・高齢化がさらに進行することが予想される中、中山間地域等では、集落そのものの存続が困難になり、共同活動による農地保全や地域コミュニティの維持ができなくなる集落が増えることが予想される。

そのため、その地域特性や地域資源を活かした特色ある農業の展開を支援するとともに、農業生産活動の継続と集落機能の維持が必要と考えられる地域については、中山間地域への条件不利補正等の直接支払いを、効率化等を図りつつ、引き続き推進する。

一方、営農条件が悪く担い手もない中山間地域の農地においては、今後の農業や農地利用のほか、管理主体や費用負担等について地域の関係者も含めて話し合いを行い、これまでどおり営農を継続できない農地では、粗放的管理や林地化等により、農地保全と環境保全を図る。

加えて、農業生産を維持する場合には、通作による農業生産の維持や、末端の農業インフラの継続的な保全管理等に向けた施策を講ずる。

⑥ 鳥獣被害の防止

鳥獣による農業や農村の生活環境への被害の防止のために、鳥獣の捕獲や侵入防止、生息環境管理に関する施策を講ずる。

特に、狩猟免許所持者が高齢化し、農村人口も減少する中で、捕獲等の強化に向けた人材育成・確保や新技術の活用、広域的な捕獲対策等を推進する。また、捕獲した鳥獣のジビエ等としての有効利用に必要な施設の整備や需要拡大等の取組も推進することにより、関係省庁・関係自治体と連携しつつ、持続性のある被害対策の実施体制を構築する。

4 環境分野

(1) 食料・農業・農村基本法の多面的機能及び環境に関する施策の考え方

旧基本法では、農業の有する機能を農産物の供給という面でのみ捉えていた。農産物の貿易自由化の流れの中、WTO 交渉の場において、農産物の輸入国を中心に、農業生産が行われることの価値として、食料供給以外の外部経済効果である多面的機能が主張されてきた。1992 年の OECD 農業大臣会合や地球サミットにおいて、農業の多面的機能という言葉が使用され、1998 年の OECD 農業大臣コミュニケにおいて、農業の多面的機能が「農業活動が食料や繊維の供給という基本的機能を超えて、景観を形成し、国土保全や再生可能な天然資源の持続的管理、生物多様性の保全といった環境便益を提供し、多くの農村地域の社会経済的な存続に貢献し得ることが認識」として初めて公式に表明された。

これら WTO や OECD における議論を反映し、現行基本法では、農業・農村の役割を国民の視点から位置付け直し、食料供給以外の国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の外部経済効果を「多面的機能」と定義し、農業の持続的な発展及び農村の振興を通じて多面的機能が発揮されることの重要性を基本理念の 1 つとして位置付けた。

現行基本法においては、多面的機能の発揮に関する施策という章立て、節立てはされていないが、食料・農業・農村の各施策の中で、多面的機能の発揮や環境への配慮に関連する施策が位置付けられている。

(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

現行基本法制定後 20 年間に、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る。

① 農業が有する環境・持続可能性へのマイナスの影響への関心の高まり

多面的機能は、1990 年代に OECD や WTO 等で議論された概念だが、その後、2000 年代に行われた国連のミレニアム生態系評価等において「生態系サービス」の概念が議論され、今日では国際的に主流となっている。多面的機能と生態系サービスの違いを農業との関係に着目すると以下のとおりである。

(ア) 食料供給の機能や、多面的機能に位置付けられる水源かん養、生態系保全等の機能について、自然資本の持つ能力から利益を享受しているもの(このような各種便益を「生態系サービス」という。)と整理された。

(イ) 生態系サービスには、食料等を含む「供給サービス」、地力の維持等の「調整サービス」、自然景観の保全等の「文化的サービス」等多岐にわたるが、それぞれのサービスは相互に影響を及ぼし得る(例えば、農業によって水

資源が枯渇する、又は土壌が劣化するなど、農業が環境にマイナスの影響を与える。)

このような生態系サービスの考え方の下では、食料供給がその他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になる。

このような考え方が国際的に浸透する中、農業生産活動においても、環境等への負荷を最小限にする取組が求められるようになり、各国において持続可能な農業を主流化する政策の導入が進んだ。我が国においても 2022 年に「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」(以下「みどりの食料システム法」という。)が制定され、農業の環境負荷低減の方向が打ち出されている。

我が国においても、食料供給を生態系サービスの一つと位置付けるという国際的な議論を踏まえ、農業が農地に限らず河川や海洋まで含めて環境にマイナスの影響を与え、持続可能性を損なう側面もあるという前提に立ち、農業による温室効果ガスの排出削減、生物多様性の喪失の防止等、環境への負荷を低減するための取組についても基本的施策に位置付け、環境に配慮した持続可能な農業を主流化する必要がある。なお、食料供給の観点から重要な水産資源についても持続性や環境負荷軽減に着目した取組が重要である。

また、このような農業における環境負荷低減の取組の多くは、食料生産に関わるものであるが、バイオマスエネルギー作物の生産、農村における再生可能エネルギー発電等、食料生産以外の取組もあることに留意する必要がある。

② 社会・経済面における農業の持続可能性の追求

2015 年の国連サミットで採択された SDGs においては、陸上・海洋資源や水資源、気候変動等の自然環境に係る課題だけでなく、貧困、ジェンダー等の社会的課題や、成長・雇用、生産・消費等の経済的課題においても持続可能性を追求することが要求されている。

例えば、SDGs の考え方によれば、環境への負荷を最小限にする農業生産活動だけでなく、農業生産活動における奴隷的な労働雇用の禁止等、社会的・経済的な側面においても持続的な活動を行うことが求められている。

このため、我が国農業においては、化学農薬・肥料の使用低減、カーボンニュートラル、30by30 (2030 年までに陸と海の 30%以上を健全な生態系として効果的に保全しようとする 2022 年生物多様性条約第 15 回締約国会議で採択された目標)等の自然環境に関わる課題に加え、人権やアニマルウェルフェアへの配慮等の社会的・経済的課題にも対応した持続可能な農業を主流化していく必要がある。

③ 食品産業における持続可能性の追求

食品産業においても、食品ロス削減や人権に配慮した原材料調達等、持続可能性に関する議論が国際的に進展している。

SDGs では、ターゲットの 1 つとして、「小売・消費レベルにおける食料の廃棄を半減」が設定されており、食品ロス削減の重要性が謳われている。また、2011 年に国連人権理事会において「ビジネスと人権に関する指導原則」が我が国を含む全会一致で支持され、各国で企業活動における人権尊重の指針として用いられている等、人権配慮の取組が進んでいる。さらに、原材料調達にあた

っては、持続可能な国際認証等が欧米の食品企業を中心に拡大しており、フードチェーン全体で生産現場の環境・人権に配慮した取組が進んでいる。

このように、環境及び人権に配慮して生産された原材料を調達する等、農業生産現場のみならず、より広い範囲で持続的な活動を行うことが求められている。

食品産業の持続可能性の観点から、食品ロスを削減するための製造段階での製造の効率化及び商慣習の見直し、環境や人権等に配慮した持続的に生産された原材料の使用、持続的に生産された食品に対する小売等の事業者や消費者の理解醸成等、フードチェーン全体で持続可能な産業に転換する必要がある。

④ 持続可能性に係る消費者の意識と行動

国際的に SDGs 等の持続可能性について関心が高まっている中で、諸外国と比較して我が国においては、消費者の持続可能性に対する意識や行動が低調であるという民間の調査結果がある。この調査結果によれば、特に、日常生活の中で環境や社会に配慮して作られた商品（フェアトレード、再エネ使用、環境に優しい原材料等）を購入すると回答した消費者の割合は我が国では7%であり、米国、英国、中国の20~30%と比較して低いポイントとなっている。

一方で、SDGs、サステナビリティ、エシカル消費、ESG といった言葉の認知度・理解度は2019年から2022年の3年間で4~5倍と高まってきていることから、消費者意識の更なる理解醸成とそれに伴う行動変容が求められる。

食料システムの持続可能性を確保することが重要であることを踏まえ、食料システムの各段階における環境負荷低減等の取組の重要性及びこのような取組にはコストがかかることについて消費者の理解を深め、環境や持続可能性に配慮した消費行動への変化が求められる。

(3) 環境に関する施策の見直しの方向

以上のような情勢の変化や課題を踏まえ、

- ・ 食料供給によって農業生産現場で発揮されている、正の外部経済効果である多面的機能に加えて、農業が環境に与える外部不経済効果によって、持続可能性が損なわれる側面もあるという前提に立ち、環境や生態系の保全、自然景観の保全等のサービス（機能）が損なわれないよう、生産性の向上を図りつつ、環境負荷低減を行う農業を主流化することによって、食料供給とその他の生態系サービスとの調和を図り、これらのサービスを効率的に最大限に発揮すること、
- ・ 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、農業者、食品事業者、消費者等の関係者の連携の下、生産、加工、流通、販売の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こと

を見直しの方向として打ち出すとともに、以下のような基本的施策を追加又は現行基本法に規定されている環境に関する施策の見直しを行うべきである。

① 持続可能な農業の主流化

農業の持続的な発展に関する施策において、

- (ア) 全ての施策を通じ、環境負荷低減等に取り組むべきことから、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

(イ) 有機農業の大幅な拡大、水田農業や畜産業におけるメタンや一酸化二窒素、二酸化炭素等の温室効果ガスの排出削減、生物多様性の保全に配慮した農業の推進

(ウ) 有機農産物の輸出の促進も視野に、地域全体で有機農業等に取り組む産地の形成や、国等の庁舎の食堂における有機農産物の利用促進など公共調達も含めた、有機農産物の需要拡大

等、今日的観点からの持続可能な農業のための施策の推進を行うとともに、それを実現可能とするための品種や機械等の技術開発、バイオマスや堆肥等の国内未利用資源の有効活用等の施策を講ずる。

加えて、我が国と気象条件や農業構造が類似するアジアモンスーン地域における強靱で持続可能な農業・食料システムの構築に向けて貢献する。さらに、社会的・経済的な観点から、人権やアニマルウェルフェアへの配慮等に適切に対応していく。

さらに、持続可能な農業や食品産業への転換を推進し、その継続性を高める観点から、環境保全等の取組に対する民間投資の促進を図るとともに、これらの取組が収益化されるような仕組み・環境整備を検討する。

② 食料供給以外での持続可能性

温室効果ガスの排出削減や生物多様性の保全等、地球的な環境課題に対応するため、食料供給との調和に配慮しつつ、

(ア) 集落機能が失われ、地域での話合いの結果、農業利用が困難と判断された農地の林地化

(イ) 農作物残渣や資源作物等の国産バイオマス原料に関する需要サイドとの連携や研究開発といった取組

等を推進する。また、これらの資源を活用した活動を支えるため、農村での再生可能エネルギーによる発電・熱利用を推進する。

③ 持続可能な食品産業

食品産業についても、持続可能な食料供給の重要なプレイヤーであり、食料システム全体で政策のグリーン化を進めるという観点から必要な施策を位置付ける。

具体的には、有機農産物の分別管理や履歴管理等の加工流通段階での取組、環境や人権に配慮した原材料の調達、食品産業における温室効果ガスの排出削減とともに、2030年度までに食品ロス量を半減させるという政府目標（「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」2020年3月閣議決定）の着実な達成に向けて、製造段階での製造の効率化、食品廃棄物の発生量の抑制に資するための、企業の統合報告書、ホームページや「食品循環資源の再利用等の促進に関する法律」（食品リサイクル法）に基づく定期報告等、企業の様々な情報開示において、食品廃棄量の情報に加えてフードバンクへの寄付量の開示の促進、賞味期限延長のための技術開発、物流における納品期限（3分の1ルール、短いリードタイム）等の商慣習の見直し等の施策を講ずる。

④ 消費者の環境や持続可能性への理解醸成

将来にわたり持続可能なフードチェーンを維持していくためには、そのために消費者が取り組むことができる行動や、持続可能性に配慮した食料生産はコストがかかることを、事業者が正しく消費者に伝達することを通じ、消費者の理解を醸成し、行動変容を促していくことが必要である。

このような消費者の理解や行動変容を促進するため、食育の推進において、環境に配慮した農林水産物・食品への理解向上に向けた取組を充実させるとともに、持続可能性の確保に向けた生産者の努力と工夫について、ラベルを含めた「見える化」等の取組を推進する等、消費者への適切な情報提供のための施策を講ずる。

第3部 食料・農業・農村基本計画、不測時における食料安全保障

1 食料・農業・農村基本計画、食料自給率

(1) 食料・農業・農村基本法における考え方

① 食料・農業・農村基本計画

旧基本法の制定後、現行基本法が制定されるまで38年間の期間があった。この間、我が国の経済社会情勢は大きく変わったが、それに合わせた旧基本法の実質的な法律改正は行われなかった。これは、旧基本法においては、その掲げる施策の基本的方向と個別の法律や施策を関連付ける仕組みを有していなかったことから、現実の変化を踏まえた個別施策と基本法との間にかい離が生じてきても特に実際の施策遂行上問題とはならなかったことがひとつの要因である。

このような反省に基づき、現行基本法の策定に当たっては、法に掲げる基本理念や方向性を実効性ある施策をもって担保できるようにすることが必要となっていたことから、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）を法律に規定し、5年毎にその時々的情勢に対応した施策を位置付けていくことで、政策の改革方向が実効性の高い施策によって担保されるようにすることとした。

② 食料自給率

我が国の国民が必要とする食料を確保していくためには、国内農業生産と輸入・備蓄を適切に組み合わせることが不可欠であるが、食料の輸入依存度を高めていく方向ではなく、自国の農業資源を有効活用していくという観点で、国内の農業生産の増大を図ることを基本としていくべきとされた。

こうした中で、現行基本法において、基本計画の記載事項として食料自給率目標を位置付けた。これは、食料自給率の低下に対して生産者・消費者が不安を抱いていることから、その向上を図る目標としたものである。供給熱量ベースの食料自給率は、国内で生産される食料が国内消費をどの程度充足しているかを示す指標であり、国内で生産される食料を国民が消費するという過程を通じて決まるので、その維持向上を図るには、国内生産・国内消費の双方にわたる対応、すなわち、農業者、食品産業、消費者、行政といった関係者のそれぞれが問題意識を持って具体的な課題に主体的・積極的に取り組むことが必要となる。こうした生産・消費についての指針として食料自給率の目標が掲げられるならば、それは食料政策の方向や内容を明示するものとして、意義があるものとされた。

(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

① 基本理念と食料・農業・農村基本計画のかい離

基本計画は、現行基本法に掲げる基本理念や方向性を、実効性ある施策をもって担保できるよう定めているものである。このような仕組みにより、現行基本法制定以降に生じた情勢の変化や新たな課題に対する必要な施策についても、改定する基本計画において捕捉し、位置付けてきたところである。

しかしながら、現行基本法制定後20年が経過する中で、制定時には想定していなかった、あるいは想定を超えた情勢変化があり、加えて、今後20年を見据

えた課題を鑑みれば、現行基本法の下では、基本計画の役割として、その基本理念や基本的施策を具体化する役割と、今日的な課題に対応した新たな施策をフォローアップする役割との双方を担っていくことは困難となっているのではないか。例えば、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部で示された主要施策として、

- ・ 農林水産物の輸出促進（海外市場の開拓による食料生産基盤の強化）
- ・ みどりの食料システム戦略に基づく取組の推進（環境負荷低減を図る食料生産の主流化）
- ・ スマート農業の推進（デジタル技術を使った生産性向上）

が掲げられているが、これらの施策が現行基本法の基本理念とどのような関連を有するかは必ずしも判然としなかった。

このように、現在の基本計画は、時々の情勢の変化に対応していった結果、現行基本法の定める基本理念や基本的施策との間にかい離が生じつつあると言えるのではないか。

1990年代は食料をめぐる国内外の情勢は安定していたため、これを踏まえ、国内で競争力の高い農業構造を実現すれば食料安定供給が実現できるという考えで十分であったが、今日では、世界の食料生産の不安定化や、国内における急速な人口減少等国内の農業者・食品事業者の努力だけでは克服できないような課題も発生しており、現行の基本計画については、特に食料安全保障に関し、

- ・ 国内外の情勢変化の把握が不十分
- ・ 情勢変化を踏まえた課題の把握が不十分
- ・ 課題設定が不十分なので、適切な評価ができない
- ・ 課題解決のために政策を見直し、それを踏まえた情勢下で基本理念を実現するということができない

といった課題があるのではないか。

以上のことから、情勢の大幅な変化が生じた場合には基本法自体を見直すことで、食料・農業・農村政策の基本的な方向性を定めるという基本法の役割を維持するとともに、基本法に掲げる基本理念や方向性を実効性ある施策をもってできるようにするという基本計画の本来の性格を再確認すべきである。

② 食料自給率目標

現行基本法に位置付けられた基本計画における目標は食料自給率のみであった。食料自給率は、食料自給率目標の下に、生産努力目標と望ましい消費の姿を示すこととなっているが、現行基本法の理念に照らせば、農業の持続的発展の延長線上にある国内での生産の拡大により、食料の安定供給と多面的機能の発揮が図られるほか、望ましい消費の実現により、国民が健康で充実した生活を送ることが図られる。

これらを統括する目標として、国内生産が分子、望ましい食生活が分母に反映されるものとして、食料自給率が現行基本法の基本理念の実現をトータルとして体現する目標として、関係者の努力喚起及び政策の指針として適切であると考えられていた。

しかしながら、現行基本法が制定されてからの情勢変化及び今後 20 年を見据えた課題を踏まえると、輸入リスクが高まる中で、国内生産を効率的に増大する必要性は以前にも増している。一方で、

- ・ 国民一人一人の食料安全保障の確立
- ・ 輸入リスクが増大する中での食料の安定的な輸入
- ・ 肥料・エネルギー資源等食料自給率に反映されない生産資材等の安定供給
- ・ 国内だけでなく海外も視野に入れた農業・食品産業への転換
- ・ 持続可能な農業・食品産業への転換

等、基本理念や基本的施策について見直し、検討が必要なものが生じており、これらを踏まえると、必ずしも食料自給率だけでは直接に捉えきれないものがあると考えられる。

(3) 食料・農業・農村基本計画等の見直しの方向

① 食料・農業・農村基本計画

基本法において、食料安全保障を、平時から国民一人一人に食料を届けることと位置付けた上で、平時からの食料安全保障を実現する観点から、基本計画については、現状の把握、その分析による課題の明確化、課題解決のための具体的施策、その施策の有効性を示す KPI の設定を行うよう見直すべきである。また、適切なタイミング・手法により、PDCA サイクルにより施策の見直し、KPI の検証を行うべきである。なお、環境保全等の持続可能性や、安定的な輸入、食品アクセス、農業用水等の水資源の確保等、国内外の情勢も踏まえつつ、適切な指標や目標を検討すべきである。

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る。同レポートは、テーマとして、

- ・ 世界の食料供給能力
- ・ 英国の食料供給源
- ・ フードサプライチェーンの強靱性
- ・ 家庭レベルの食料安全保障
- ・ 食品の安全性と消費者の信頼

の5つが設定され、テーマそれぞれの指標、ケーススタディで構成されている。また、指標ごとの現状を分析するレポートの作成が義務付けられている。一方、本報告書は現状分析を主眼とするものであり、課題解決のための施策の方向性を示すものとはなっていない。

このことから、基本計画において、例えば、

- ・ 世界の食料供給能力
- ・ 我が国の食料供給
- ・ 我が国の食品市場の動向、食品の安全性及び消費者の信頼
- ・ 環境負荷を低減する持続可能な農業・食品産業
- ・ 個人レベルでの食料安全保障

といったテーマを設定し、それぞれのテーマについて指標を提示しつつ、現状の把握、その分析による課題の明確化、課題解決のための具体的施策の検討、施策の評価を行うこととすべきである（以下、イメージ）。

なお、設定する KPI の意義やその達成状況も含め、基本計画の見直しに当たっては、国民各層に分かりやすい形で広く情報を公表・発信し、その理解や支持を得た上で進めていくよう留意すべきである。

イメージ

【肥料の安定供給】

(例)

情勢（指標）の分析	✓ 資源が特定国に偏在 ✓ 世界的な需要の増大
課題の明確化	✓ 経済安保上のリスク ✓ 価格の上昇が農業経営のコスト増
課題克服のための施策	✓ 資源外交 ✓ 備蓄 ✓ 適正施肥 ✓ 国内資源の活用
施策の評価	✓ 輸入依存度の低下

② 食料自給率目標

基本計画の見直しにあわせ、

- ・ 自給率目標は、国内生産と望ましい消費の姿に関する目標の一つとし、
- ・ 上述した食料安全保障上の様々な課題を含め、課題の性質に応じ、新しい基本計画で整理される主要な課題に適した数値目標又は課題の内容に応じた目標も活用しながら、定期的に現状を検証する仕組みを設けることとするべきである。

2 不測時における食料安全保障

(1) 食料・農業・農村基本法における考え方

現行基本法において、安定的な食料供給を図るにあたり、世界人口が増大し、長期的に世界の食料需給がひっ迫する懸念が意識された。このため、平時では国内農業生産の増大を図ることとしたが、全ての食料を国内で供給することは不可能である。このため、不測の事態において、我が国への安定した輸入等が困難となる事態が生じて、国民が必要とする栄養を国内で供給することが可能となるような体制を整備しておく必要があるという考えの下、基本理念の第2条第4項及び第19条において、不測時における食料安全保障の規定を置いた。

具体的には、凶作、戦乱や港湾ストライキによる輸入の途絶等の不測の要因により、国内における食料需給が相当期間ひっ迫するような緊急時においても、国民に不安を与えないよう、国民が最低限度必要とする食料については確保することが求められており、このような危機管理体制について平時から検討し、準備しておく必要があるという観点で、最低限度必要とする食料の量的な確保を図るとともに、平等に国民に配分することを重点とした考え方を規定したところである。

(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

現行基本法制定後に初めて策定された基本計画（2000年3月閣議決定）において、不測時に食料供給の確保を図るための対策やその機動的な発動の在り方等を内容とするマニュアルの策定等を行うこととされた。これを受け、食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会に食料安全保障マニュアル小委員会を設置し、

「不測時の食料安全保障マニュアル」を策定（2002年3月）。その後、2012年に「緊急事態食料安全保障指針」と名称を変更するなど、順次改定してきたところである。

現行基本法制定当時は、1980年代以降世界的に農産物の余剰状況や高い在庫率が継続するとともに、

- ・ 冷戦終結直後であり、世界の安全保障上のリスクが小さく、
- ・ WTO設立による自由貿易体制により、食料等の調達の懸念はない、
- ・ 地球温暖化等食料生産にかかる環境面でのリスクが顕在化していない

といった状況だったが、近年においては、我が国の国際的な経済的地位の相対的低下に加え、

- ・ 異常気象や気候変動による食料生産の不安定化（世界同時不作の可能性）
- ・ 食料生産の不安定化に伴う価格の変動幅の増大（価格高騰時の買い負けのリスク）
- ・ 上記のような状況が人為的に生み出されるような地政学的リスク（今回のウクライナの問題のような、紛争によって発生する食料供給の不安定化）
- ・ 新型コロナウイルス感染症の世界的拡大によるロックダウンに伴う物流の途絶
- ・ BSE、豚熱、鳥インフルエンザ等家畜疾病の発生等に伴う供給途絶

等、これまで以上に「不測時」が発生する原因が多様化するとともに、不測の事態が発生する蓋然性も高まってきていることから、より一層不測時の食料安全保障への対応を考えておく必要がある。その観点から、現行基本法の下での仕組みは以下のような課題があり、不測の事態への対応についての法的な根拠の整理や必要な対応の検討等を行うべきである。

① 「指針」等の限界

「緊急事態食料安全保障指針」によって、不測の事態の基準や必要な取組について一定の整理は行われたものの、

- ・ 指針は法令に基づくものではなく、それ自身が不測時の制約を伴う措置を行う根拠にはなりえないこと
- ・ 不測の事態が発生した時には、「国民生活安定緊急措置法」等の個別法の措置を活用する必要があるが、これらの個別法は、必ずしも不測時の食料安全保障のために制定されたものではないこと
- ・ 不測時には、流通規制や資材の割当てなど、多くの省庁が一体となって取り組む必要があるが、指針は農林水産省が策定したものであり、政府全体での意思決定を行う根拠とはならない

等の限界がある。

以上を鑑みると、不測の事態の対応については、必要な対応を講ずるための意思決定や命令を行うための法的根拠に加え、具体的な措置を講ずる法的な根拠も十分とは言えず、実際に不測の事態に備える体制が十分に講じられていない状態にある。

② 「不測事態」であることのトリガーが不明確

「不測時」の定義は、現行基本法第2条第4項で、「凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫す

るおそれがある場合」とされ、緊急事態食料安全保障指針において、各リスクレベルの状態の説明は行われているものの、不測時において求められる制約を伴う措置を講じるためのトリガーが明確ではない。

英国やドイツでは、行政による宣言等のトリガーが法律上、明確化されており、基本法見直しに当たりこのような「不測時であることの宣言」等を明確化することが必要である。

また、不測時の対応は、広く関係省庁に及ぶことから、不測事態の宣言の後、対応の指揮を政府全体で行う体制整備を行うべきである。

③ 不測時にかかる個別の対策及びその手続きの検証が不十分

不測時における措置の実効性を担保するためには、制約を伴う措置を講じるための法律の執行や、それにかかる他省庁との連携が必要不可欠であり、これが円滑に行われるよう、制度的にも担保する必要がある。

「緊急事態食料安全保障指針」においては、不測時における措置として、

- ・ 「国民生活安定緊急措置法」による生産資材確保や価格規制
- ・ 「生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律」（買占め等防止法）による流通確保

等の措置が記載されているが、「国民生活安定緊急措置法」は、石油ショック時の物価急騰を背景に 1973 年に制定されたものであり、食料安全保障のリスクに広範に対応できるのかは検証が必要である。

さらに、深刻な食料安全保障リスクが発生した場合には、食料生産に必要な農地、農業者、農業機械・施設の活用、生産資材の優先的な配分等を、行政命令により行うというような制約を伴う手法も想定する必要があるが、このような措置を円滑に行うための法的措置が十分かどうかについて、検証を行うべきである。

④ 制約を伴う義務的措置に関する財政的な措置等の検討

不測時における食料安全保障に対する対応としては、状況によっては、関係事業者の事業計画の変更を行わせるといった経済行為に様々な制約を伴う義務的措置や、生産資源の集中のために休業を余儀なくされ事業継続に問題が生じる事態等を想定しなければならず、それに伴う負担が課題となる。

こうした手法を円滑に進めるためには、制約を伴う義務的措置を講ずるための財政的な措置の必要性等についても検討を行うべきである。

(3) 見直しの方向

現行基本法制定当時と比較して、世界の食料安全保障にかかる情勢自体が不透明化していることや、食料安全保障の観点からも予想もできない人畜の伝染性疾病や植物病虫害により、農産物・食品の国際貿易や国内流通が途絶するリスクも発生しており、基本法の見直しにあわせ、不測の事態に備える以下のような措置を講じる必要がある。

① 食料安全保障確保体制の在り方

不測の事態の対応は、「国民生活安定緊急措置法」等、農林水産省以外の省庁による対応も含まれ得ることから、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必要がある。

その際、その体制を整備する法的根拠の有無や、体制を整備する基準についての検討も必要である。

② 不測時に求められる措置の再検証

不測時に国民が最低限度必要とする食料について議論した上で、食料安全保障のリスクに応じ、備蓄の放出、買い占めの防止等の初期的な対応に加え、増産指示や流通規制、調達への指示、究極的には食料の配給等、様々な措置が考え得るところであるが、現在、不測時の対応の根拠となる「国民生活安定緊急措置法」や「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（食糧法）等で十分な対応を講じられるのか、必要な義務的措置やそれに関連する財政的な措置等の必要性等について、再度検証を行うべきである。

第4部 関係者の責務、行政機関及び団体その他

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た。それを踏まえた行政機関や団体、事業者、消費者の役割等についても、基本理念や基本的施策の見直しに対応して見直しを行う必要がある。

1 農業者の経営管理の向上への努力

農業者の減少・高齢化が進行する中、一経営体あたりの経営耕地面積は拡大する傾向にあり、またそれに伴い、雇用による労働力の確保や、生産性向上のためのスマート農業導入の一形態としての農作業のアウトソーシング等が必要になることが想定される。

また、適正な価格形成、環境負荷低減等の持続可能な農業の取組に向けては、生産のコストを消費者まで伝達することが必要である。生産・加工・流通・小売等の各事業者を通じて、消費者までコスト構造を伝達するためには、フードバリューチェーンの起点である農業者自らが、コスト構造を把握し、説明できるようにする必要がある。これらのためにも、農業者の経営管理向上の努力が必要となる。

2 消費者の理解の必要性

消費者は、食料消費を通じ、食料の生産、加工、流通等の在り方に影響力を持つという観点から、引き続き、積極的な役割を果たすことが必要であるが、今日においては、食料安全保障に関するリスクの高まりや、持続可能な方法で生産された農産物や食品に対する理解等、食料に対する益々の理解が必要となっている。このため、消費者が食料の生産、加工、流通等の全体像について理解できるよう、幅広い世代の食のリテラシーを高める取組を促進する。これらの取組により、消費者は食料、農業及び農村について正しい理解を深め、具体的な消費行動を取るなど、食料消費においてより積極的な役割を果たすことが期待される。

3 関係事業者の役割の明確化

現行基本法においては、農業者（第9条）や食品産業の事業者（第10条）について、法に定める基本理念の実現や国民に対する食料の供給が図られるよう努めなければならない旨が規定されている。

一方で、

- ・ 食料安全保障のために必要な、需要に応じて生産された農産物等の適正な価格形成や、個人レベルでの食料安全保障の実現のために、生産・加工・流通・小売等の各事業者や、NPO等の果たす役割、
- ・ 近年、世界の食料供給に係る情勢が不安定となっていることを踏まえれば、食料だけでなく我が国の農業生産に必要な不可欠な生産資材（その原料を含む。）の供給に携わる関係事業者の食料の安定供給に向けて果たす役割

を踏まえ、これらの事業者等が果たす役割についても、基本法において明確化するべきである。

4 団体の役割等

現行基本法制定後約20年間の情勢の変化に伴い、農業協同組合系統組織、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等については効率的な再編整備が進んできた。また、NPOやRMO等による食品アクセスの向上や関係人口の創出等の食料・

農業・農村に関する活動の役割も高まってきたところである。

食料・農業・農村に関わる関係団体は、農業者・食品事業者等の経営発展、地域農業・農村の維持・発展、輸出促進を図る取組を後押しするといった役割を、適切かつ十分に果たしていくことが重要である。また、その役割の発揮のため、地域の実情に応じて、団体間や自治体との連携の強化等を図ることが重要である。その際、団体等の広域化が進む中で、地域の課題に即した新たな取組等が進むよう、留意することが必要である。

なお、土地改良区については、今後一層の人口減少・高齢化が進む中で、農業水利施設の保全管理等、求められる機能を発揮するため、引き続き、再編整備等の促進を通じて、運営体制の強化を図る。

5 食料システムを機能させるための団体の役割

これまで我が国の農業・食品産業団体は、農業者、土地改良、食品製造、卸売業、小売業、外食業等、同業者による水平的な組織が主流であった。

しかしながら、基本法検証部会で議論してきた課題解決のためには、以下のように垂直的な取組が不可欠である。

- ・ 適正な価格形成（コストの分布や動向といった状況を、生産、加工、流通、小売等といった需要者も含むフードチェーン全体で共有する）
- ・ 需要に応じた生産（需要者は現場で求められているものを生産者に伝え、それを適切に加工・流通・販売していく）
- ・ 輸出促進（海外で求められる品質・規格や輸入規制に対応したものを生産し、販売者は生産情報を正しく伝達するなど、生産から販売まで一体となって海外でプロモーションをする）
- ・ 持続可能な農業・食品産業（持続可能な生産に取り組むにあたり、持続可能な生産にはコストがかかることを販売側で正しく伝達する）

海外では品目ごとにこのような垂直的な取組を行う組織が設けられており、例えばEUでは、共通市場組織規則（CMO規則）において、生産者組織やその連合組織に加え、業種間組織（interbranch organizations）が規定されている。

また、フランスでも、法令で農業生産者、食品加工業者、流通業者など各段階の専門職業者の組織で構成される専門職業間組織（inter-professional organization）が主要品目ごとに設けられている。

我が国はこのような垂直的な取組を行う仕組みはないが、我が国においても、団体間の連携を推進するとともに、垂直的な取組を行う仕組みの有効性や可能性についても検討する必要がある。

第5部 行政手法の在り方

今後の各般の施策の立案・実施に当たっては、以下のような考え方に沿って実施されるべきである。

1 施策の効率化・安定的な運営

施策の効率化・統合・拡充を進め、将来にわたって安定的に運営できる政策を確立する。また、厳しい財政事情の下で限られた国家予算を最大限有効に活用するため、財政措置については、効率的かつ効果的に運用する。

2 地域等の自主性・裁量性の高い施策、挑戦的な取組を促す施策

今後、現場の主体性や創意工夫を促すとともに、より優れた事業成果を生み出していく観点から、地域の自主性を尊重した裁量性の高い事業設計や、新規性のある挑戦的な取組を促す仕組み、高い成果を上げた取組を重点的に支援する仕組み等を取り入れた未来志向の施策を講じていく。

3 食料・農業・農村分野における農業者・農業団体等と民間企業やNPO等の連携の促進等

農業者や農村人口等の減少が見込まれる中においても、農業や農村が抱える課題やニーズの変化等に迅速かつ効率的・効果的に対応するため、農業者や農業団体、自治体といった農業現場の関係者と、食品産業をはじめとした民間企業やNPO等との連携を促進し、他産業・他分野の有する技術や人材等を積極的に活用していく。

また、これらの取組も通じて、食料・農業・農村分野において、各主体が連携して新たな価値を創出する基盤となるイノベーション・エコシステムの形成を図る。

4 SDGsに貢献する持続可能性に配慮した施策の展開

今後20年を見据えた課題に取り組む観点から、近年の気候変動への対応や、ネイチャーポジティブ（自然を回復軌道に乗せるため、生物多様性の損失を止め、反転させること）への貢献に寄与するとともに、次世代に配慮した政策を展開する。

5 食料・農業・農村に関する国民的合意形成のための施策

我が国の食料・農業・農村の持続性を高め、食料安全保障の確立を図るため、食と環境を支える農業・農村への、消費者や農業者、事業者等の国民全体の理解の醸成を図り、それぞれが主体的に互いを支え合う行動を促す施策を講じていく。

また、国民的な合意形成を図るためには、未来を担うこどもや若者も含めた国民各層から広く意見を募り、その意見を各種施策の立案や決定、実施過程に適切に反映させていくことが必要である。

おわりに

政府は、本審議会の議論の方向を踏まえ、今後、我が国をめぐる経済安全保障等の更なる情勢変化、国内で進行する人口減少や農業者の減少等の環境変化に対応し、国民一人一人が健康で安全な食生活を享受できるという視点から食料・農業・農村基本法の見直し及び見直しを実現するための関連法令や予算・金融・税制等の見直しを早急に行うべきである。

令和5年5月29日
食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会

現行基本法制定後の約20年間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：
 - 「全ての人々が、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」(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の強化**
 - ・ 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
・原料調達が多角化、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安全管理
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
- 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。