

食料・農業・農村政策審議会 答申

令和5年9月

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・植物病虫害リスクの増加、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	27
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	29
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	30
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	35
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	39
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。

同部会は、2022 年 10 月から 2023 年 5 月の 8 か月間で合計 16 回開催し、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及び評価や今後 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、集中的に議論を行い、2023 年 5 月 29 日に中間取りまとめを公表した。その後、全国 11 ブロックで地方意見交換会を実施するとともに、ウェブサイト等を通じた国民からの意見募集を行い、広く国民の皆様の声を聴きながら、最終的な取りまとめに向けて検討を進めた。

以下は、本審議会の考え方を答申として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。本答申の公表により、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。

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変わってきている中で、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、主要国の飲食物市場規模は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考えられていた。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、産地から集出荷場、貨物駅などへの輸送という、いわゆるファーストマイルについても課題がある。加えて、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 4,140 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あるが、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、これが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う考えのもと、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場合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

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・植物病虫害リスクの増加、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、農作物の病虫害の発生地域の拡大等、疾病・病虫害の侵入・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、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はなく、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図るとともに、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った問題が生じる。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、農的關係人口の増加

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、それにあ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な。

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な。

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现する目標として、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るとはいえない状態にある。

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、本答申を踏まえ、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9月11日
食料・農業・農村政策審議会