

食料・農業・農村基本法の検証・見直しの状況について

1 要旨・目的

全ての農政の根幹である食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）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農業構造の変遷や国際的な議論の進展等、情勢の変化や課題に直面している。

これら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する中で、国においては初めての法改正を見据え、総合的な検証・見直しを進めており、それらの議論の状況及び県の対応状況等について報告する。

2 現状・背景

国においては、現行基本法に基づく政策の検証や今後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議論を進めている。

【食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会の開催状況及び今後の動き】

令和4年9月29日	食料・農業・農村政策審議会に諮問、基本法検証部会の設置
令和4年10月18日～ 令和5年5月29日	第1～16回 基本法検証部会の開催 (意見交換テーマ：国際的な食料安全保障に関する考え方、人口減少下における担い手の確保、農村の振興等)
令和5年5月29日	中間とりまとめ
令和5年6月23日～7月22日	パブリックコメントの実施
7月14日～8月7日	意見交換会の開催（全国11カ所、中国ブロックは7/20開催）
9月11日	最終取りまとめ（食料・農業・農村政策審議会と合同開催）、農林水産大臣へ答申
≪今後の動き≫（予定） <ul style="list-style-type: none"> ・ 令和6年通常国会への改正法案提出（令和6年1月） ・ 食料・農業・農村基本計画の見直し（令和6年度以降） 	

3 答申の概要（別紙参照）

- 答申では、基本理念として、
 - ① 国民一人一人の食料安全保障の確立
 - ② 環境等に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換
 - ③ 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
 - 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
 の4つが示されている。
- そのうち、主な施策としては、「① 国民一人一人の食料安全保障の確立」では、国内農業生産の増大を基本としつつ、輸入の安定確保等も一層重視した食料の安定供給のための総合的な取組に加え、適正な価格形成に向けた仕組みとして生産者、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の構築、「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」では、基盤整備等の推進による農地の集積・集約化や農業経営の経営基盤の強化、スマート農業をはじめとした新技術導入等を通じた生産性の向上などを掲げている。

4 県の対応状況

(1) これまでの対応

これまで、中四国農政局が主催する管内各県の農政関係幹部が出席する主管部長会議（※1）や、個別ヒアリング（※2）等を通じて、本県をはじめとする中山間地域を多く抱える地域の実情を伝えるとともに、食料安全保障の観点を踏まえ、我が国の農業・農村の持続的発展に資するよう、様々な観点から建設的な議論がなされるよう要望している。

（※1 第1回：令和4年11月1日、第2回：令和5年3月16日）

（※2 令和5年2月22日（局長、関係総括官出席））

(2) 今後の対応（予定）

引き続き、議論の推移をしっかりと見定めながら、全国知事会や中国地方知事会と連携し、国に対し、様々な場面を通じて、本県の大部分を占める中山間地域における地域農業が抱える課題や危機感を国と共有した上で、生産性向上に向けた基盤整備や経営力の高い担い手の育成など、将来にわたって持続可能な地域農業の確立に向けた検討を進めるよう働きかける。

《参考》

食料・農業・農村政策審議会 答申（本文）掲載URL：

<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/attach/pdf/17siryo-9.pdf>（農林水産省HP）

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。