

食料・農業・農村政策の新たな展開方向 (案)

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