

『食料・農業・農村基本法 改正内容と今後の農政課題』

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授

中嶋 康博 氏

講師プロフィール

- 1983年 東京大学農学部卒業
- 1989年 東京大学大学院農学系研究科博士課程修了(農学博士)
- 1990年 東京大学農学部助手
- 1996年 東京大学大学院農学生命科学研究科助教授
- 2007年 東京大学大学院農学生命科学研究科准教授
- 2012年 東京大学大学院農学生命科学研究科教授(現在)
- 2023年 東京大学大学院農学生命科学研究科長(兼務)

食料・農業・農村政策審議会委員(基本法の見直しでは同審議会では基本法検証部会長を、現在は企画部会長を務める)、日本農林規格調査会会長、農林水産省国立研究開発法人審議会会長、国土審議会特別委員など。

専門は農業経済学、フードシステム論

食料・農業・農村基本法改正内容と 今後の農政課題

2024年7月1日

東京大学大学院農学生命科学研究科
中嶋 康博

1

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

農林水産業・地域の活力創造本部

令和4年6月21日第33回

○総理指示（抄）

政府一体となった検討が行えるよう、本本部を「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」に速やかに改組し、関係大臣の参加を得て、体制を強化します。

6月28日

「農林水産業・地域の活力創造本部」から
「食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」に改組

食料安定供給・農林水産業基盤強化本部

9月9日第1回

○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、見直しを進めるようにお願いします。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、緊急パッケージの策定をお願いします。

11月8日第2回

「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

○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るようお願いする。

令和5年6月2日第4回

○総理発言（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するようお願いする。併せて、施策の具体化を進め、年度内を目途に、工程表をとりまとめていただくようお願いする。

令和5年10月13日第5回

○総理発言（抄）

宮下農林水産大臣を中心に、「緊急対応パッケージ」の内容を経済対策へ反映させるとともに、年末を目途に「食料安全保障強化政策大綱」を改訂するようお願いする。

令和5年12月27日第6回

○総理発言（抄）

坂本農林水産大臣においては、基本法改正案及び関連法案の来年の通常国会への提出を目指し、作業を加速するとともに、関係大臣と協力して、工程表に基づく各般の施策を着実に進めるようお願いする。

食料・農業・農村基本法検証部会開催状況

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 株式会社農林中金総合研究所 執行役員総務部長
	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	株式会社ビービーフック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 株式会社ビービーフックインターナショナルホールディングス 海外事業部長兼 兼 北米事業責任者 国カ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	福山市立大学都市経営学部 教授 一般社団法人全国フードバンク推進協議会 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 株式会社豊田通商 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	農研機構日本農業研究センター 経営戦略推進部副所長システムグループ 上級研究員 オシッコラ大地株式会社 執行役員 Osa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	株式会社水産生産技術研究所 代表取締役社長 株式会社ノム 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	国際有機農業協議会 (IFOAM) 世界理事 不二製油グループ本社株式会社 執行役員 油部副室長兼 SCMグループリーダー
	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	ヤマダデザイン株式会社 代表取締役社長 なかがわ大地開発株式会社 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		

※国民からの意見・要望の募集 (1,179件)、地方意見交換会 (11ブロック)
9月11日 第17回 最終取りまとめ → 食料・農業・農村政策審議会から答申

※加筆はファーストワンマイルの件のみ

資料：食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 (第4回) (2023年6月2日) 資料2に加筆

3

戦後農政の大きな流れ

- 農業基本法の下、農業の生産性の向上や生活水準の均衡など、一定の役割は果たしてきたものの、兼業化の進展、農業者の高齢化、国際化や需要の変化に伴う食料自給率の低下など、食料・農業・農村をめぐる状況が大きく変化。
- これを踏まえ、①「農業」に加え「食料」「農村」という視点から施策を構築、②効率的、安定的経営の育成、③市場原理の一層の導入を基本的課題とする「新しい食料・農業・農村政策の方向」を1992年に取りまとめ。
- 1999年には、食料・農業・農村基本法に基づく農政を展開。

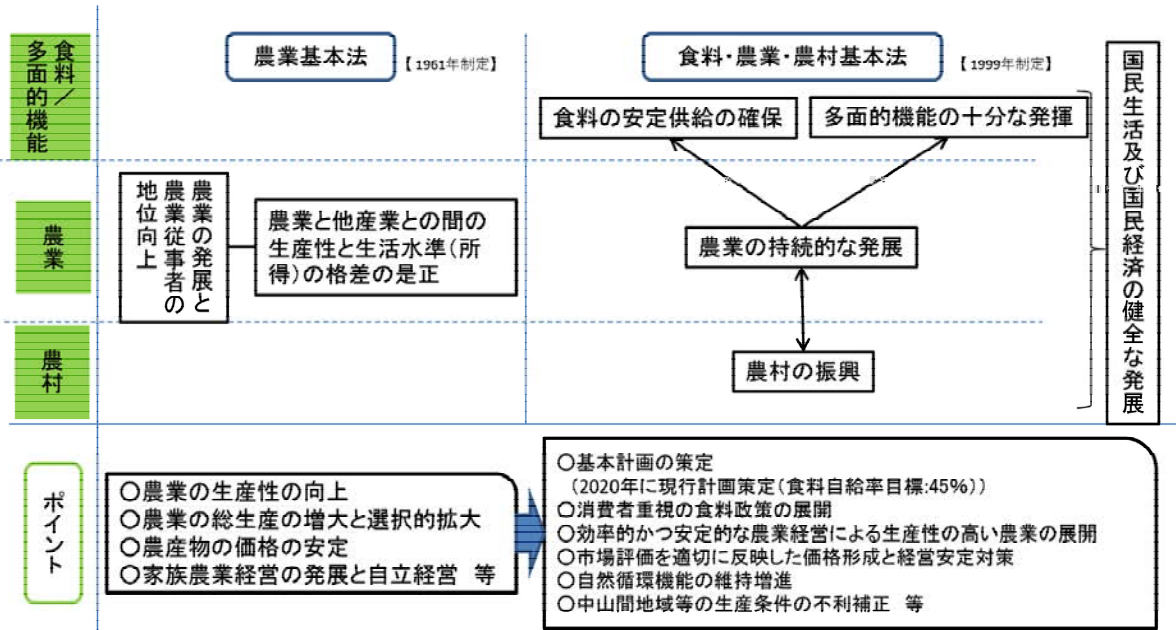


資料：食料・農業・農村政策審議会「我が国の食料・農業・農村を取り巻く状況の変化」(2023年9月29日)

4

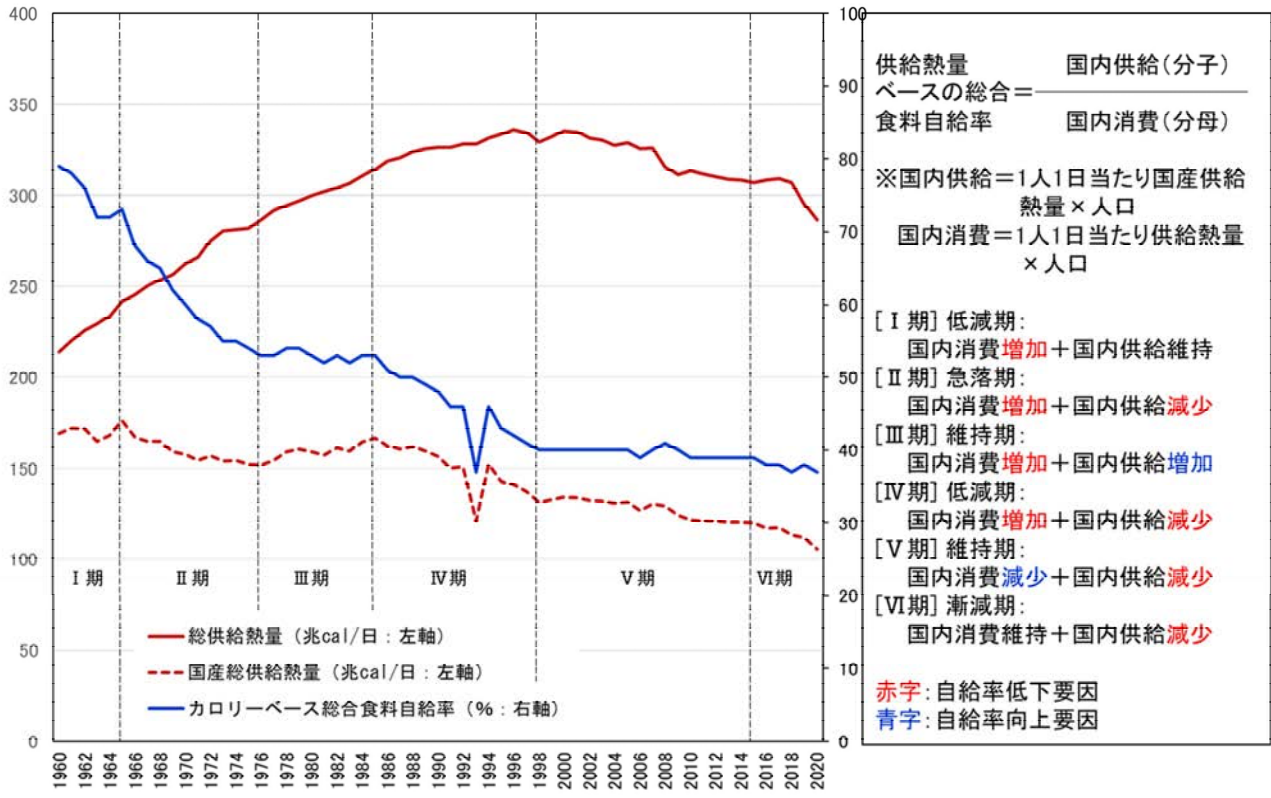
食料・農業・農村基本法

- 農業基本法においては、他産業との生産性格差の是正のために農業の生産性を向上し、農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期し、もって農業の発展と農業従事者の地位を向上させるという理念を掲げてきたところ。
- 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。



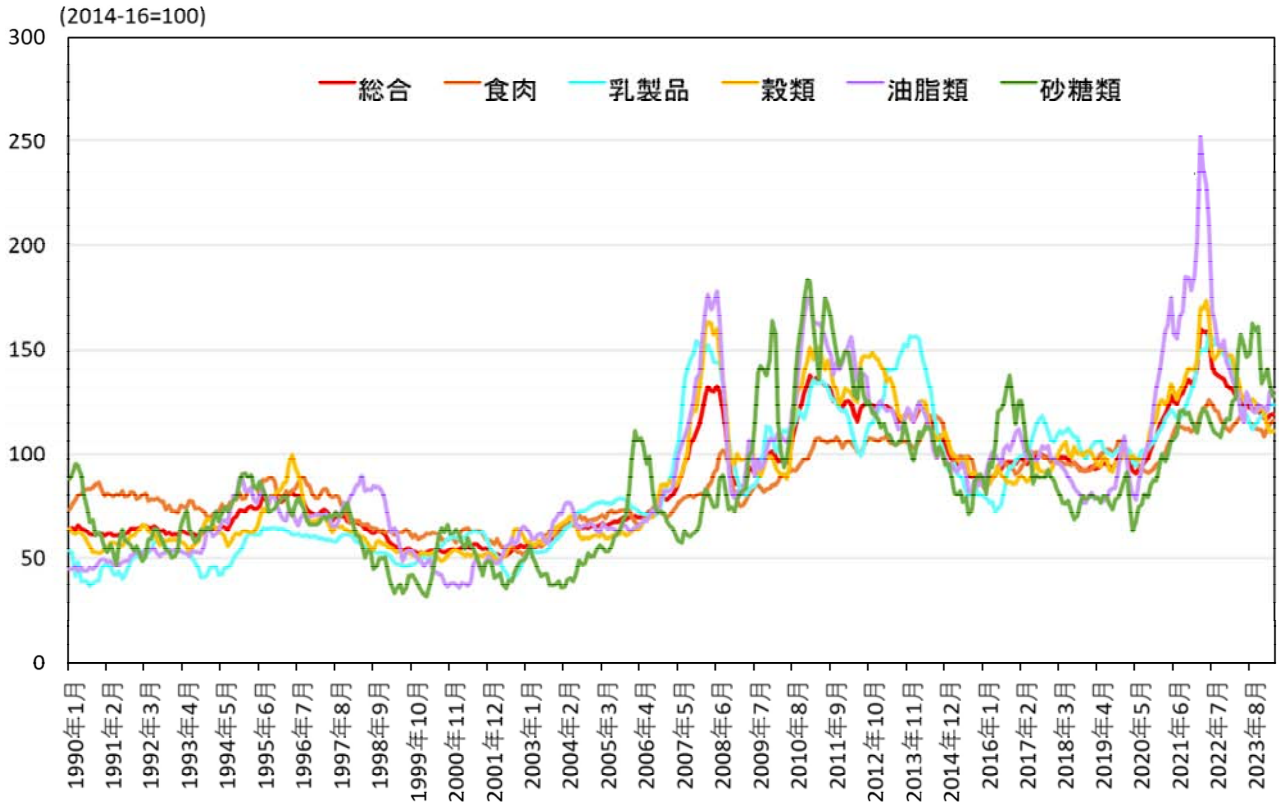
資料：食料・農業・農村政策審議会「我が国の食料・農業・農村を取り巻く状況の変化」（2023年9月29日）

自給率の変化要因：総供給熱量（分母）と国産総供給熱量（分子）



資料：農林水産省「食料需給表」

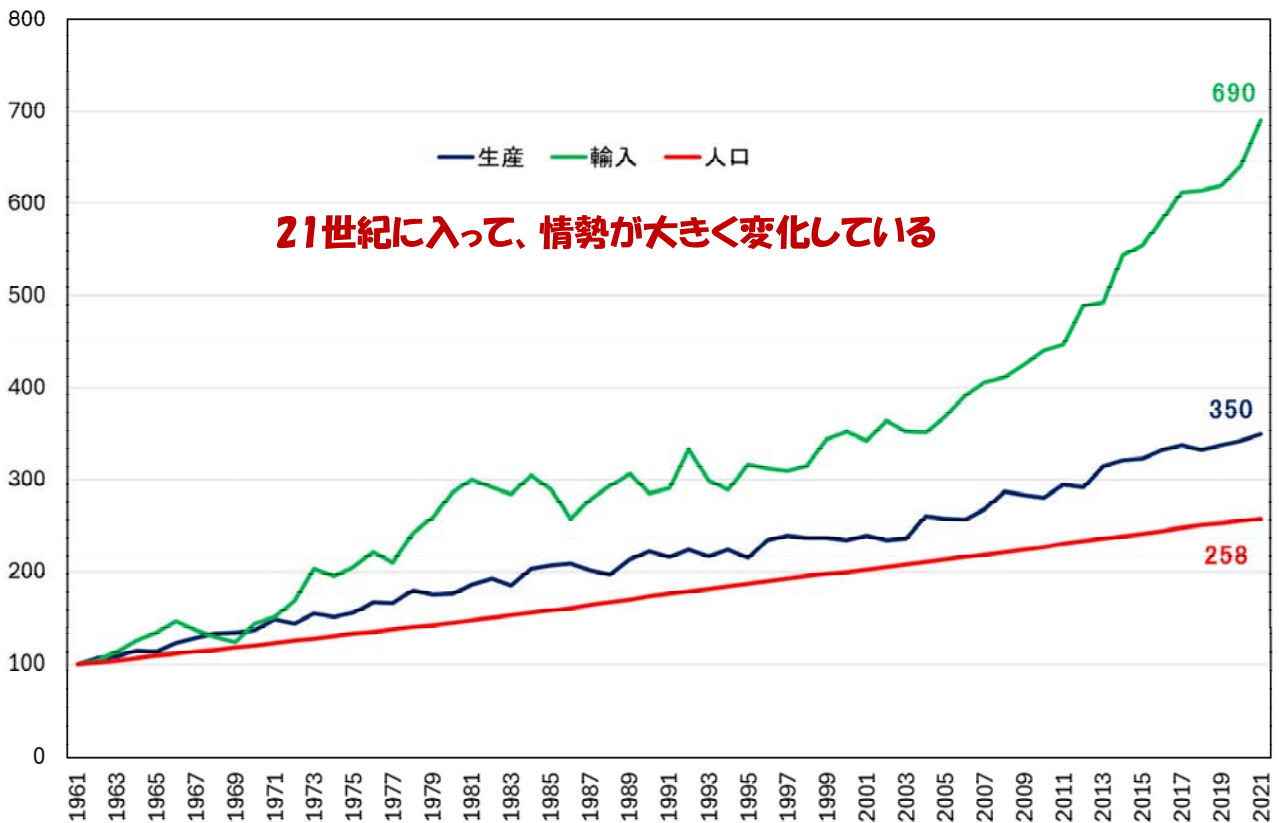
食料価格指数の推移 (FAO Price Index)



注：2024年4月まで

7

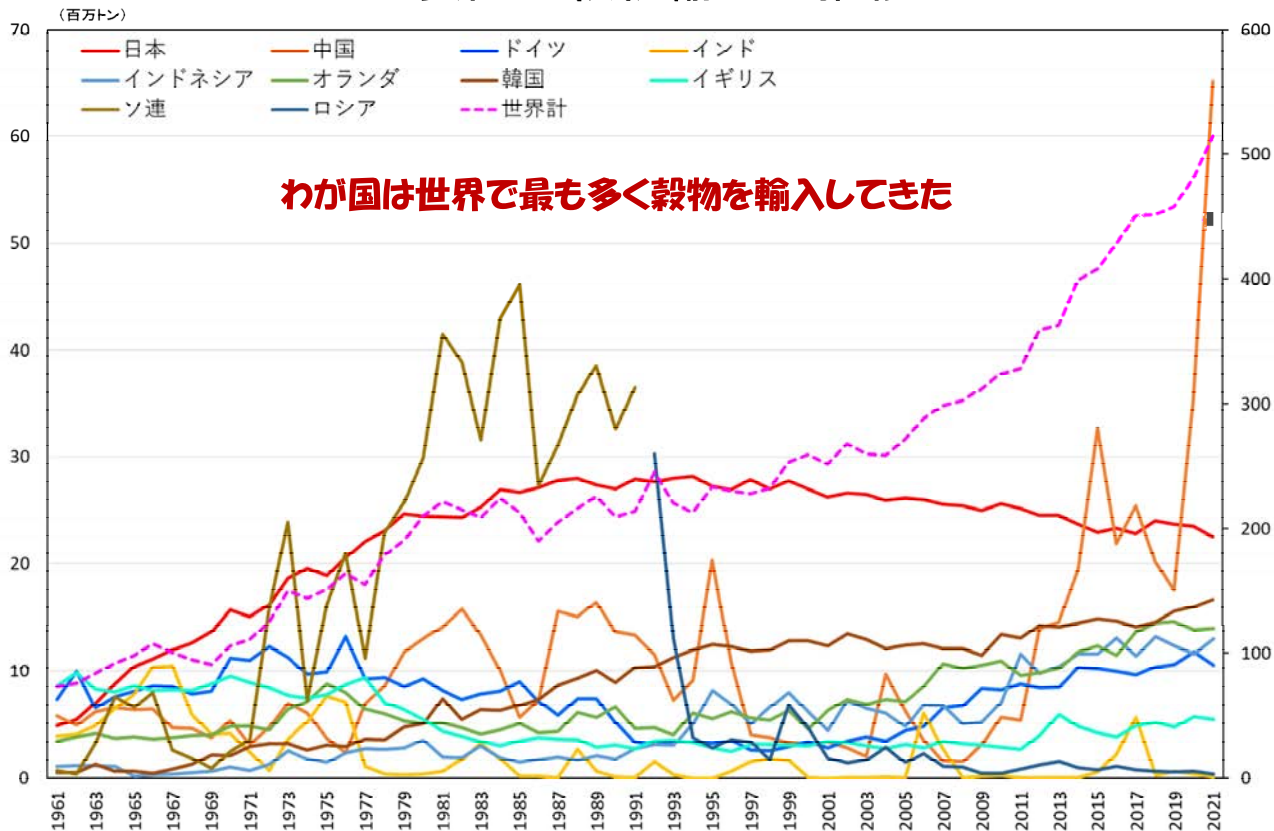
世界の穀物生産・輸入および人口の推移(指数:1961=100)



資料: FAOSTAT

8

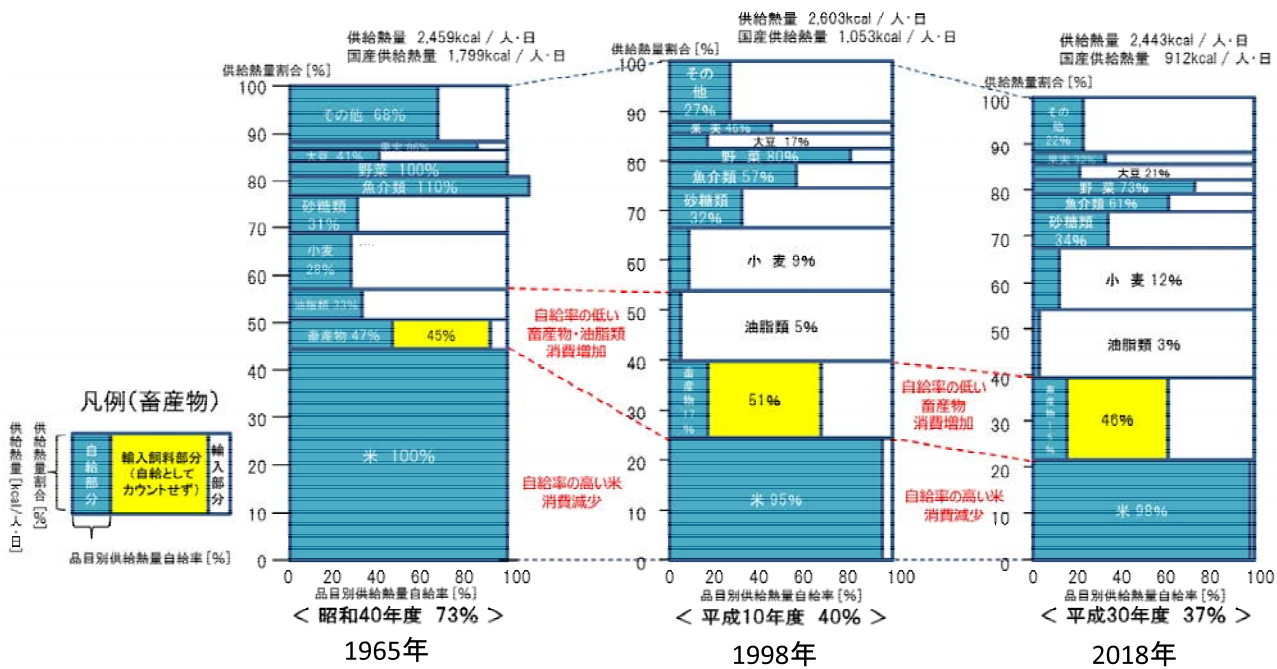
主要国の穀物輸入の推移



資料:FAOSTAT

9

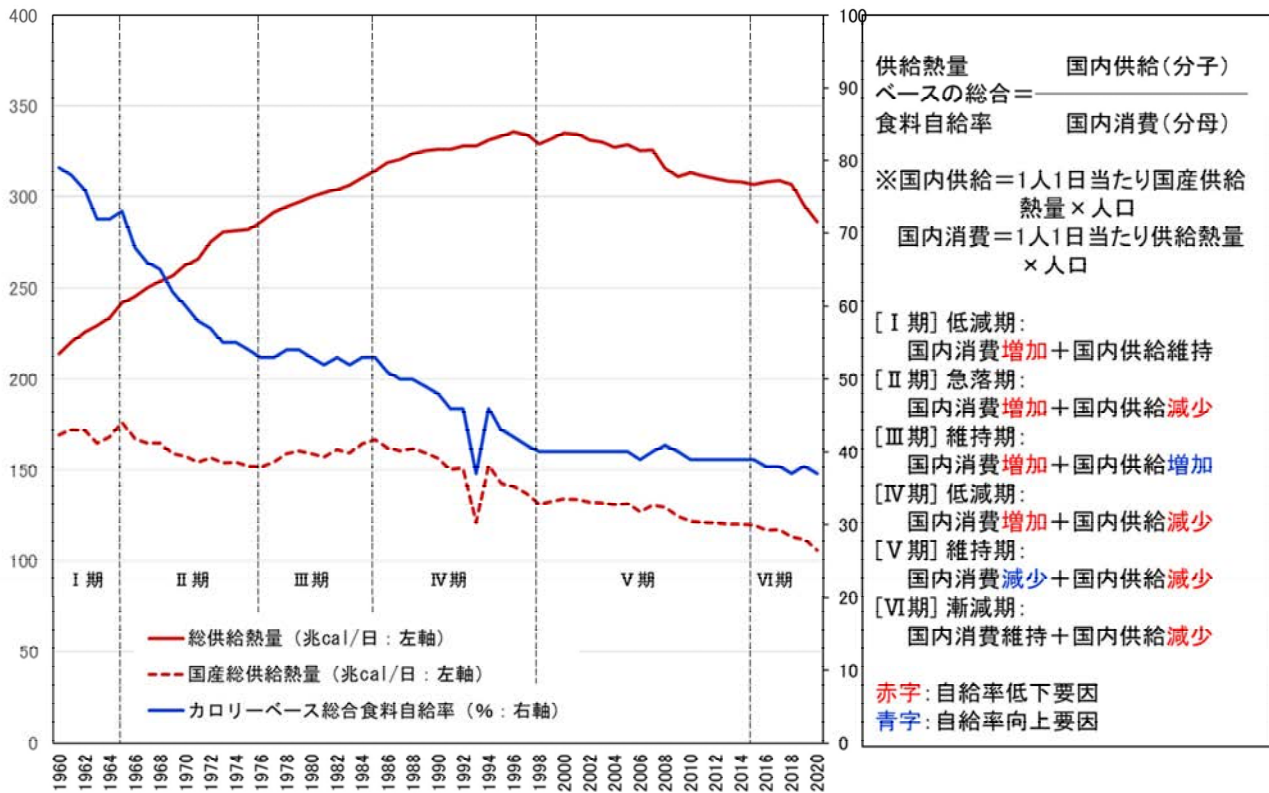
食料消費構造の変化とカロリーベース食料自給率の変化



出典:農林水産省食料・農業・農村政策審議会企画部会資料(2019年11月12日)

10

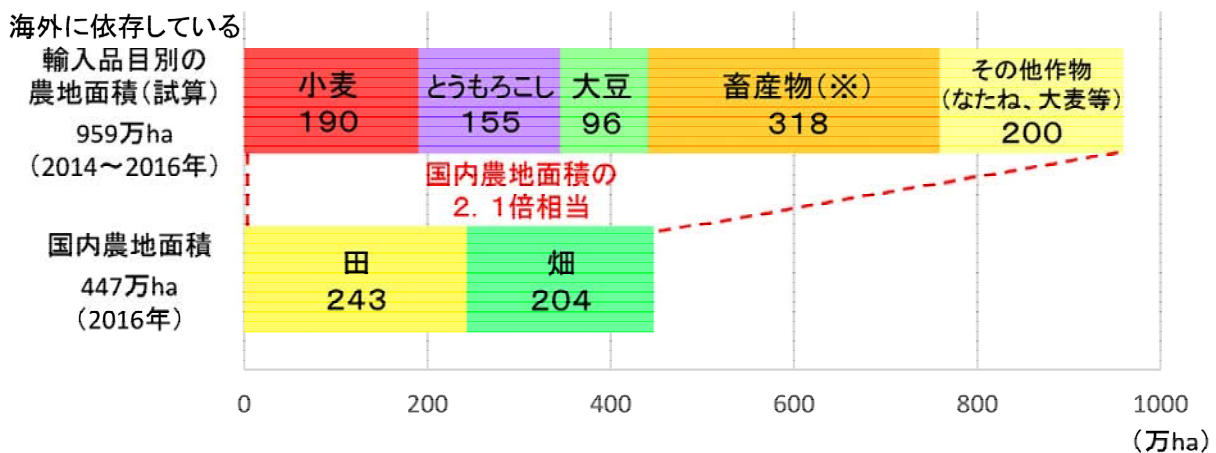
自給率の変化要因：総供給熱量（分母）と国産総供給熱量（分子）



資料：農林水産省「食料需給表」

11

日本の農産物輸入量の農地面積換算（試算）



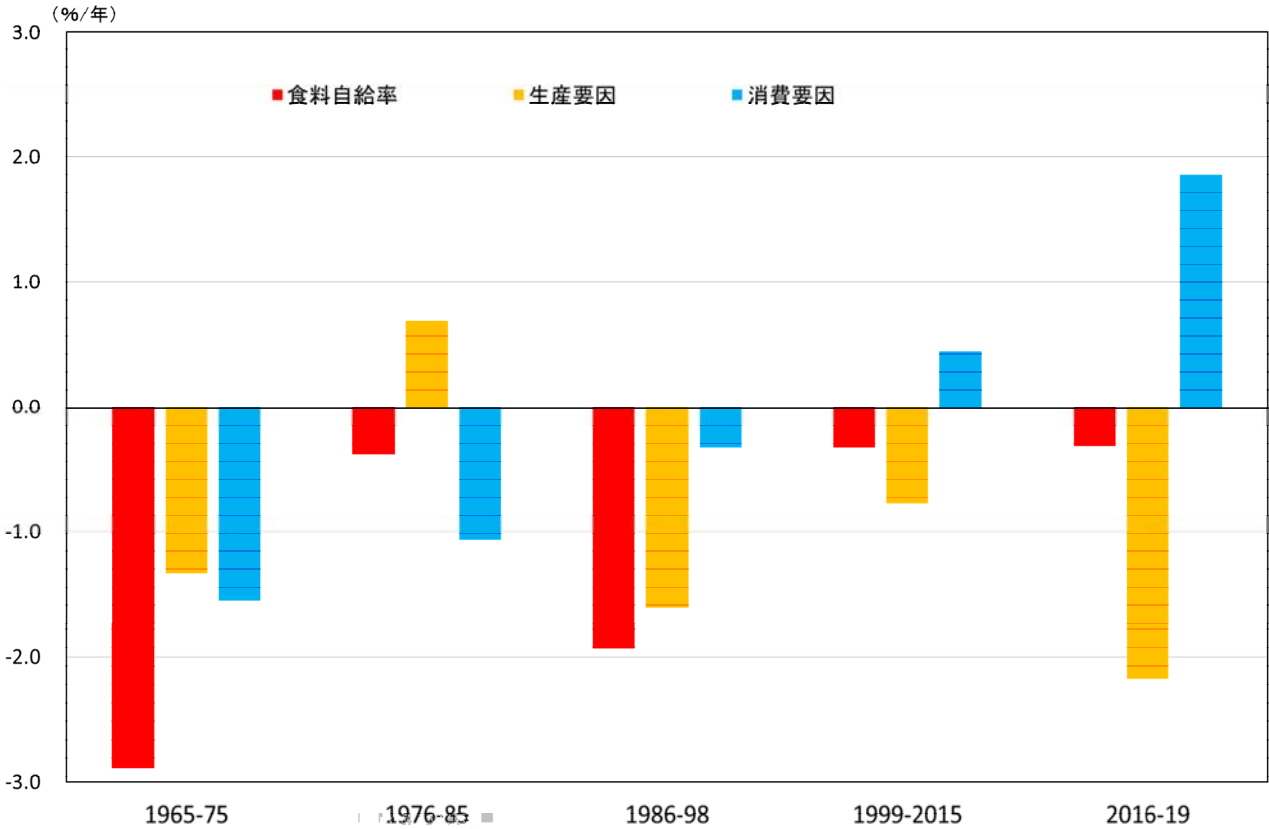
資料：農林水産省「食料需給表」、「耕地及び作付面積統計」等を基に農林水産省で試算。
(※)輸入している畜産物の生産に必要な牧草・とうもろこし等の量を当該輸入相手国の単収を用いて面積に換算したもの。
注：1年1作を前提。

日本が輸入している農産物のうち、穀物と油糧種子について、その輸入量を生産するために必要な海外の農地面積は、日本国内の農地面積の2.1倍に相当する959万haとなります。

出典：農林水産省「知ってる？日本の食料事情2022」(2022年3月)

12

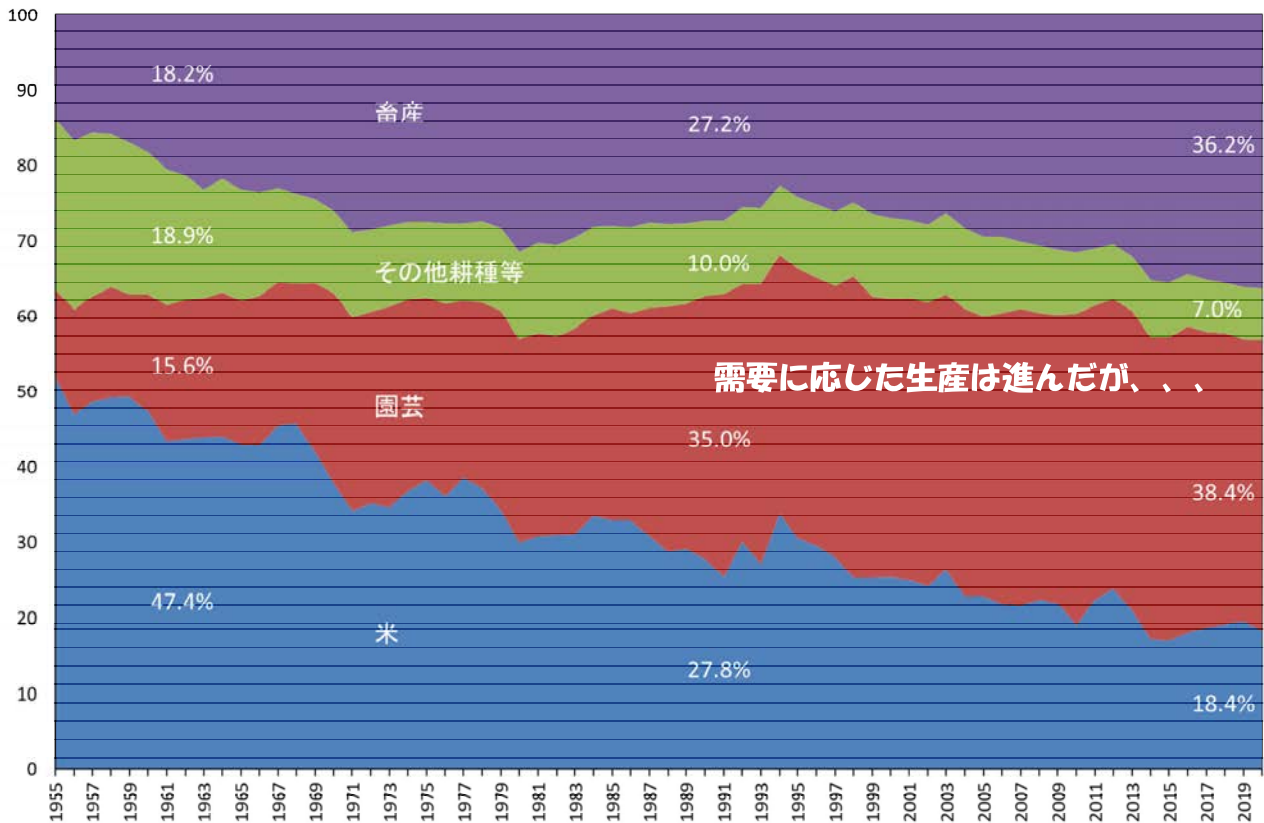
食料自給率の年変化率の要因分解（分野別寄与）



資料：農林水産省「食料需給表」「生産農業所得統計」 ※消費要因には日数調整項を含む

13

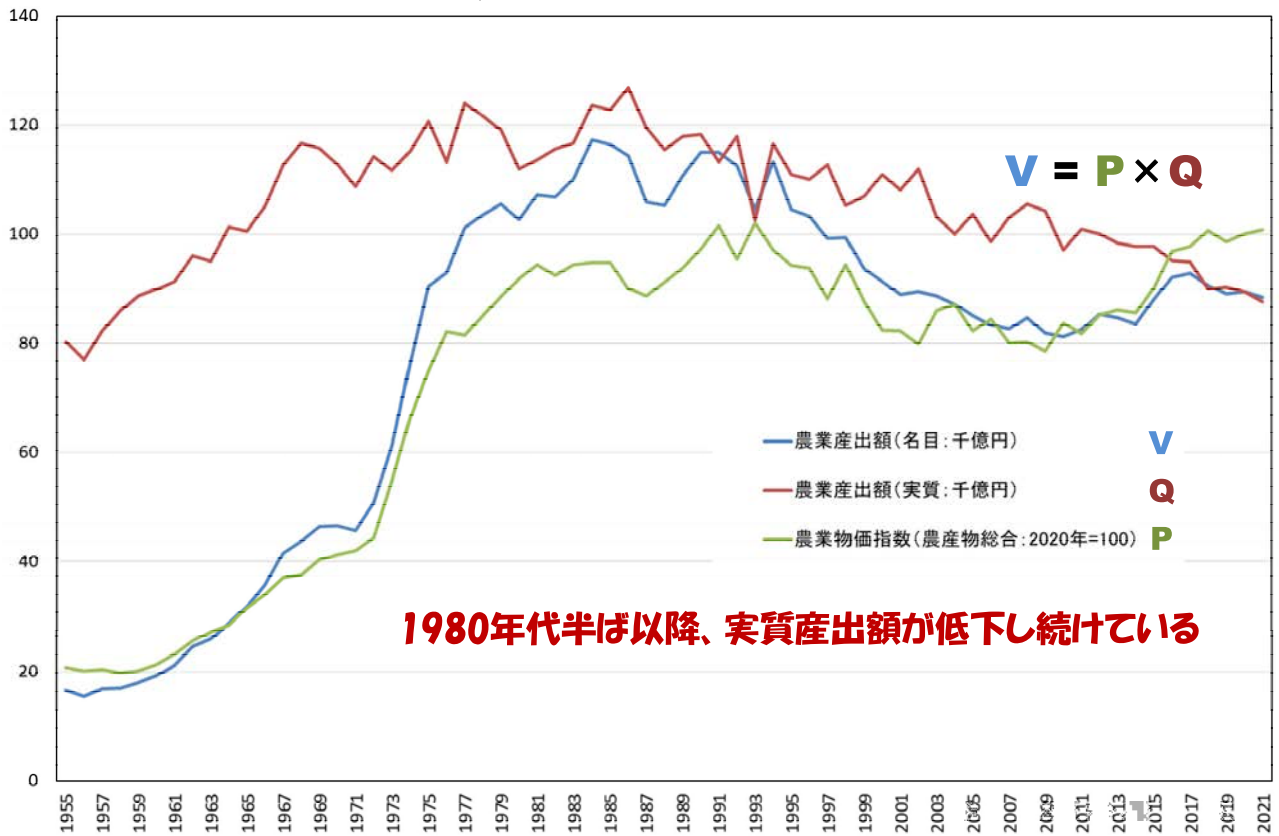
農業産出構成の推移



資料：農林水産省「生産農業所得統計」 ※数値は左から、1960年、1990年、2020年

14

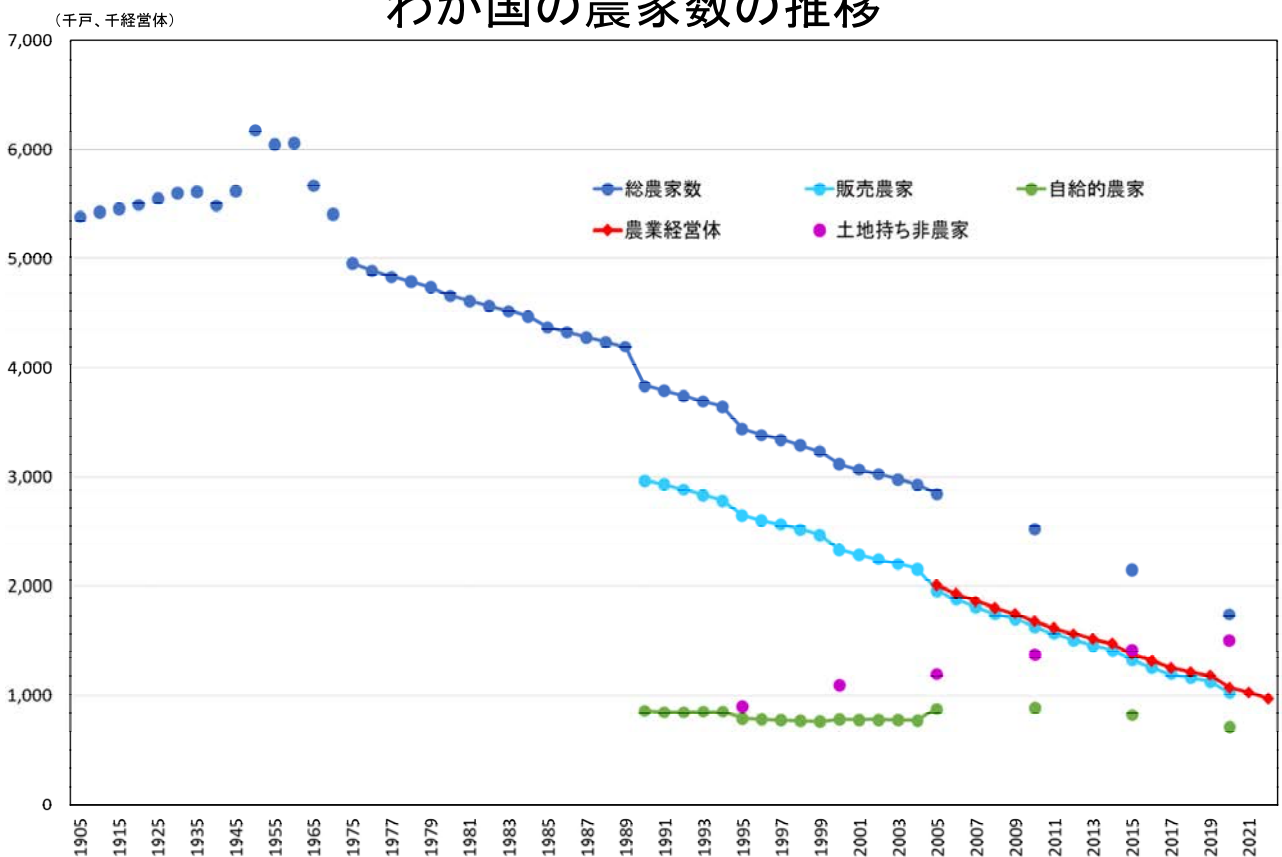
農業産出の推移



資料:農林水産省「生産農業所得統計」「農業物価統計」

15

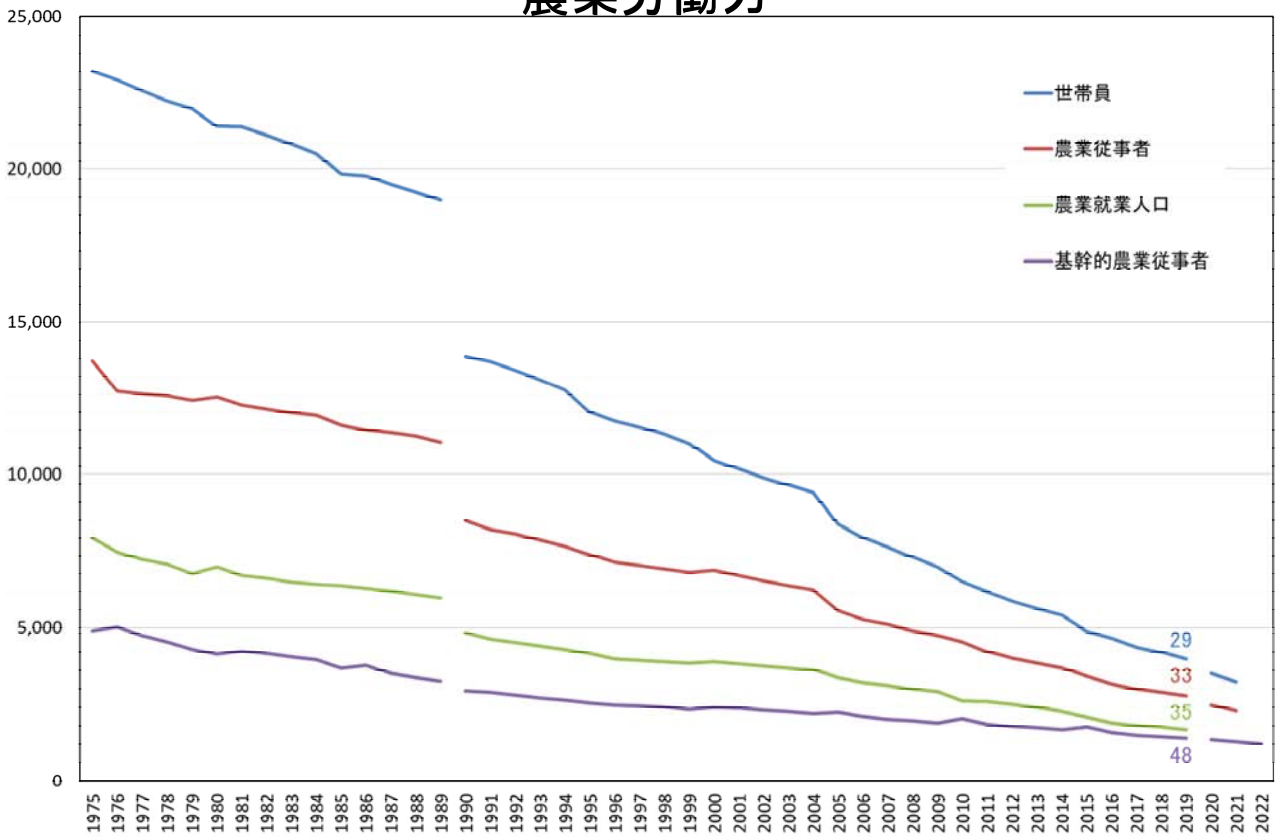
わが国の農家数の推移



資料:農林水産省「農林業センサス」「農業構造動態調査」※1975年より前は5年おき、1975年以降は毎年の数値

16

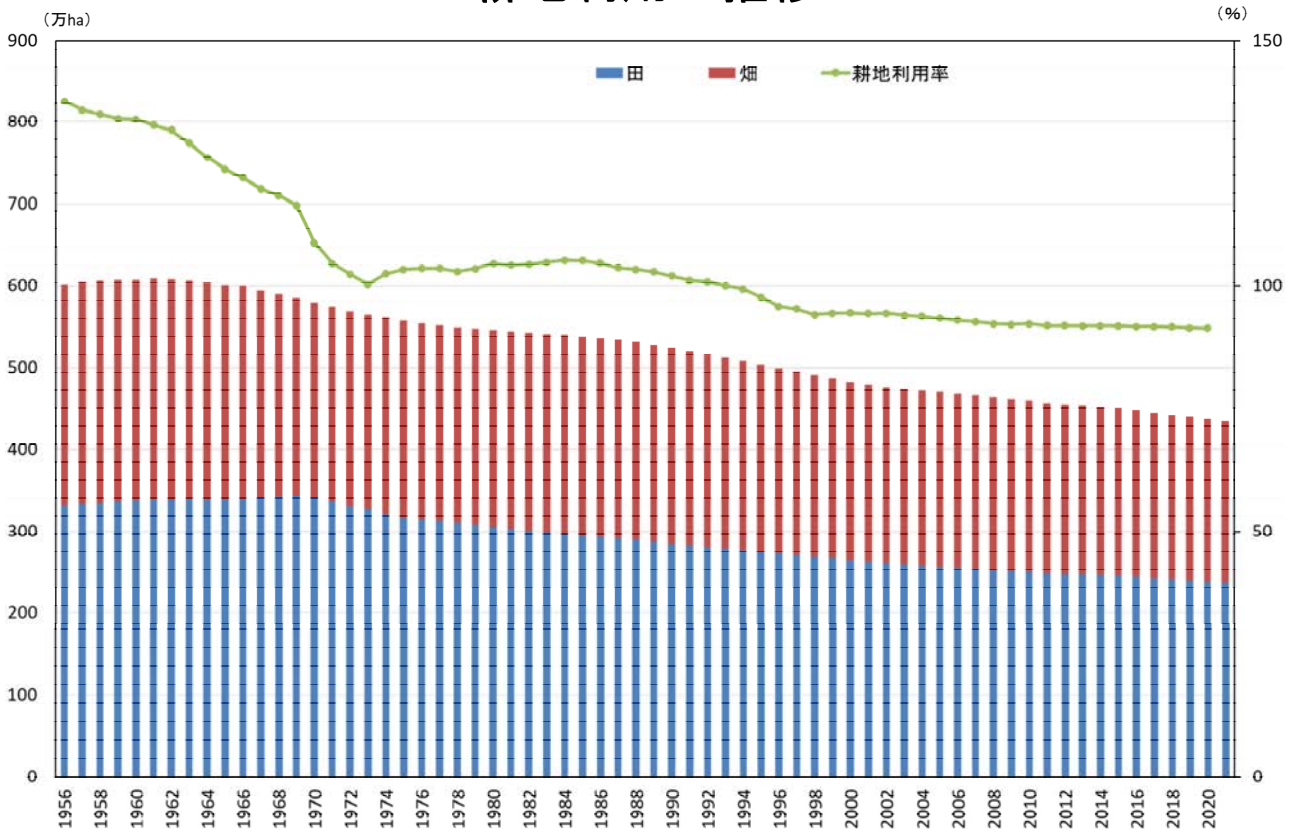
農業労働力



資料：農水省「農業センサス」「農業構造動態調査」 ※グラフ内の数字は1990年に対する2019年の値(百分比)
1989年以前は総農家、1990年以降は販売農家、2020年以降は個人経営体の値

17

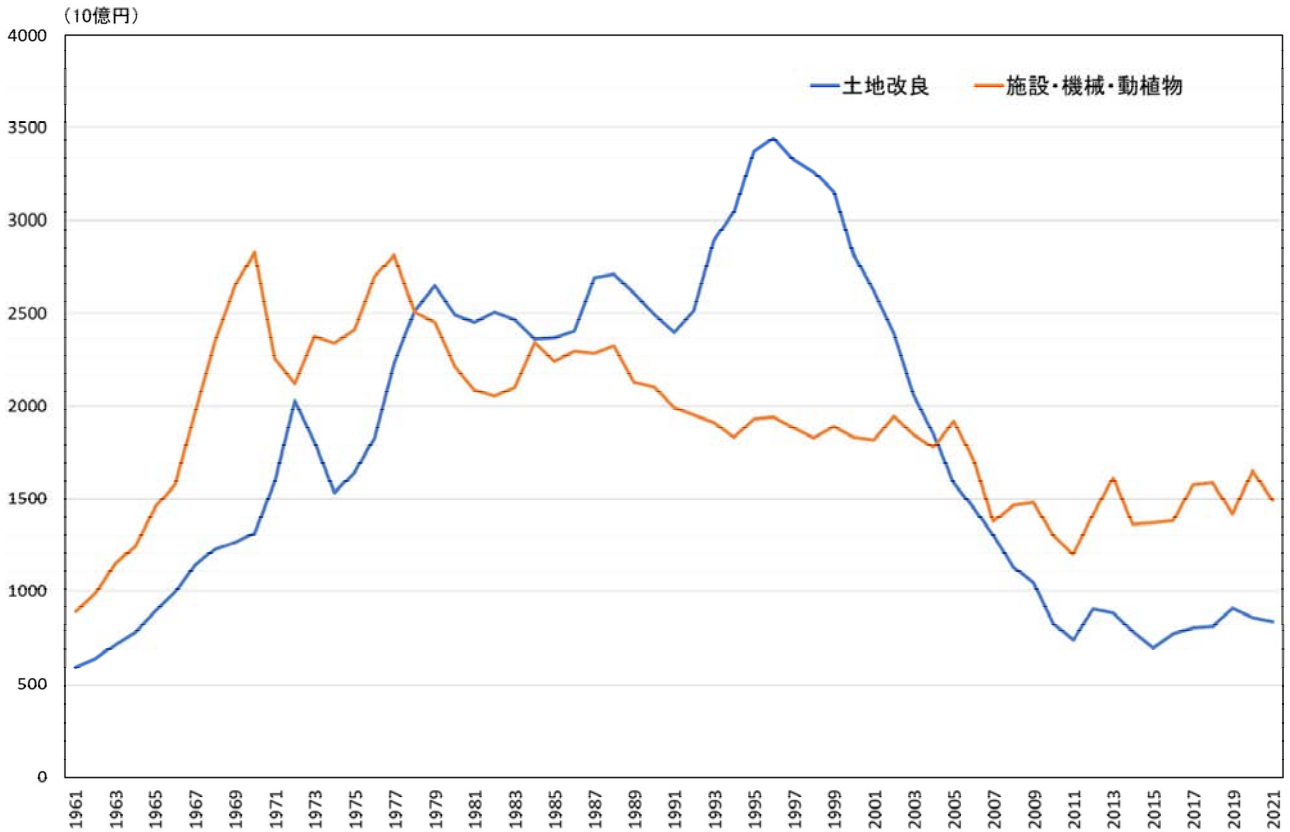
耕地利用の推移



資料：「耕地面積・作付面積統計調査」

18

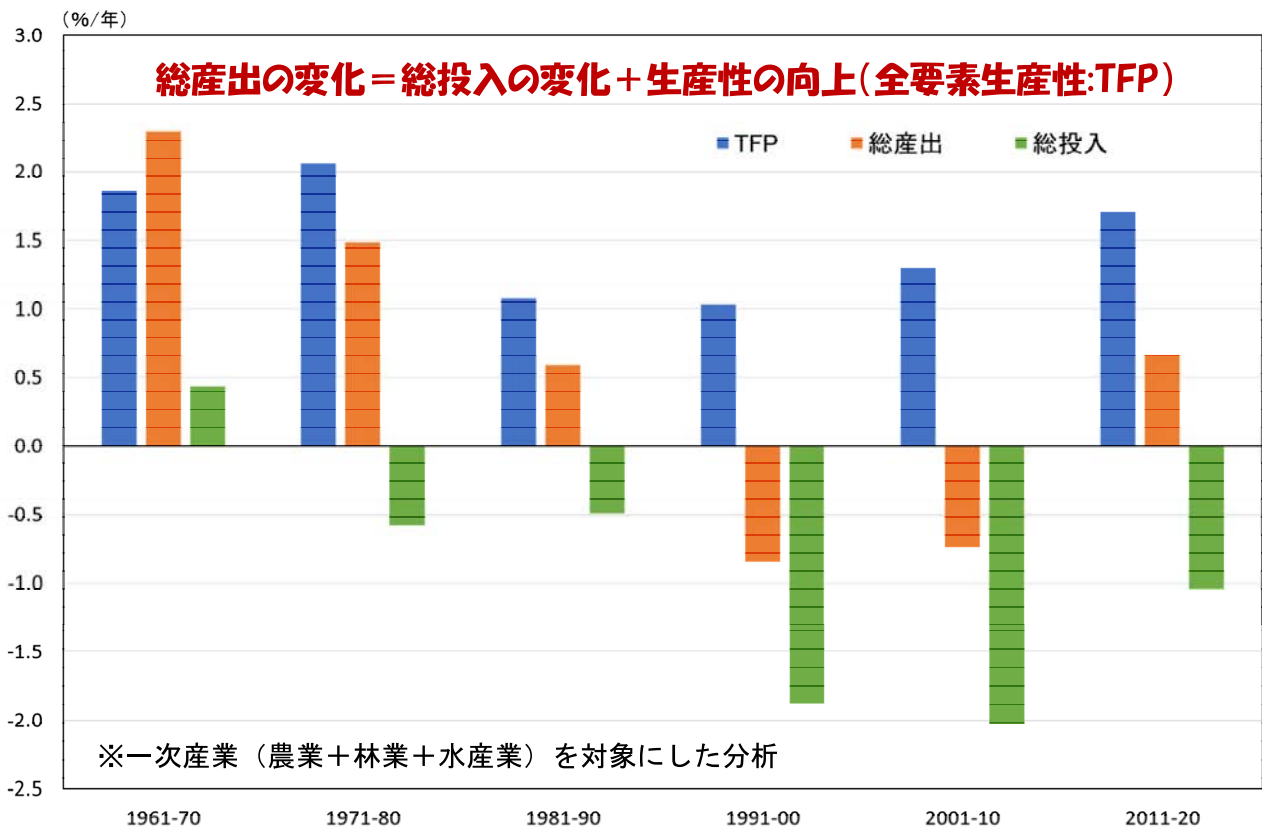
農業総資本形成（投資）実質（2015年基準）



資料：農水省「農業・食料関連産業の経済計算」

19

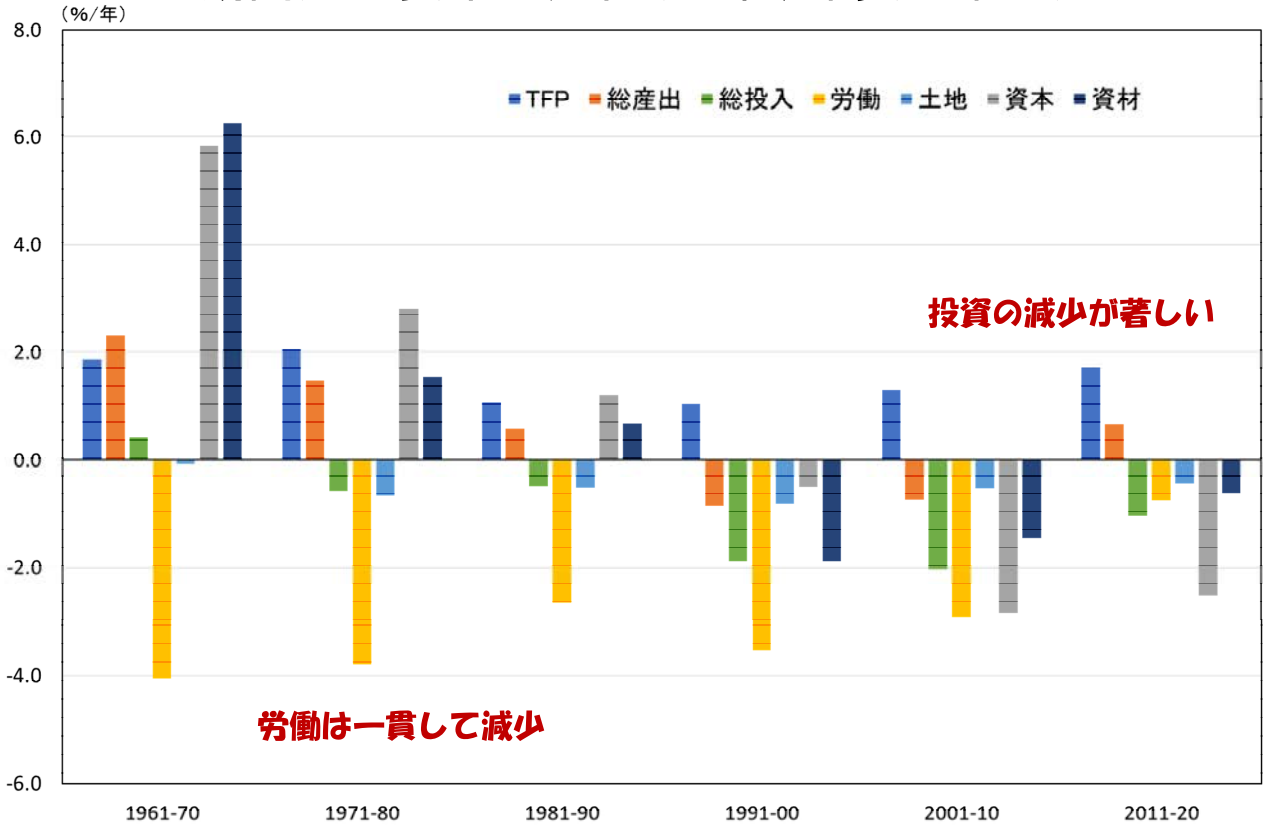
期間別全要素生産性（日本、年変化率%）



資料：<https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity/>

20

期間別全要素生産性(日本、年変化率%)



資料: <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity/>

食料・農業・農村政策審議会 答申(概要) ①

現行基本法制定後の約20年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**
 - 基幹的農業従事者:
 - 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

- 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。

 - 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
 - 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手でできない者を支えるフードバンク等の活動への支援等
 - 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
 - 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
- 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。
- 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**

雇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。
- 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
 - ・AI（AI）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、
 - ・富農を継続できない農地は、租放的管理や林地化 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

● 今日の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
 - ・地域の話し合いを基に、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、水田の細地化・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、IoT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に、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措置等の必要性について検討する。

食料・農業・農村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
 - ② 食料安全保障の状況を平時から評価する仕組み
 - ③ 不測時の食料安全保障
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
 - ② 生産資材の確保・安定供給
 - ③ 農産物・食品の輸出の促進
 - ④ 適正な価格形成
 - ⑤ 円滑な食品アクセスの確保
 - ⑥ 国民理解の醸成
 - ⑦ 事業者・消費者の役割
 - ⑧ 食品産業（食品製造業、外食産業、食関連流通業）の持続的な発展
3. 農業の持続的な発展
 - ① 多様な農業人材の育成・確保
 - ② 農地の確保と適正・有効利用
 - ③ 経営安定対策の充実
 - ④ 農業生産基盤の整備・保全
 - ⑤ 生産性の向上に資するスマート農業の実用化等
 - ⑥ 家畜伝染病、病害虫等への対応強化
4. 農村の振興（農村の活性化）
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
6. 多面的機能の発揮
7. 関係団体の役割

食料・農業・農村政策の新たな展開方向に基づく施策の全体像

- 食料・農業・農村基本法については、令和6年通常国会への改正案提出を目指す。
- 食料・農業・農村基本法の改正内容を実現するために必要な関連法案やその他の具体的な施策について工程表を策定し、今後、これに基づいて施策の進捗管理を行う。

食料 安全保障の 強化	平時からの国民一人 一人の食料安全保障 を政策の柱に位置付け	<ul style="list-style-type: none"> ・食料安全保障強化政策大綱の改訂（令和5年12月） <ul style="list-style-type: none"> ✓ 麦、大豆、飼料作物等の生産拡大、米粉の利用拡大、加工・業務用に対応した品種・機械等の活用 ✓ スマート技術等に対応したほ場整備、省力化に対応した施設等の整備・保全 ✓ 適正取引を推進する仕組みづくりに向けたコスト等に関する調査・検証、食品ロスの削減の取組促進 等 ・食料・農業・農村基本計画の在り方の見直し（令和7年に次期基本計画策定） <ul style="list-style-type: none"> ✓ 食料安全保障の状況を平時から評価する新たな仕組み（PDCAを回す仕組み）への転換 ✓ 堆肥・下水汚泥資源等の利用拡大、麦、大豆、飼料作物、米粉用米等の作付面積拡大に向けた新たな目標の設定 ✓ 米・麦・大豆等の生産性向上や主食用米の需給調整を効果的に進める観点から、将来にわたり安定運営できる水田政策の在り方を検討 ・不測の事態が発生する前の段階から、食料の確保に向けた対策を講ずるための新たな法的枠組みの創設（令和6年通常国会提出を視野） ・農地の総量確保と適正・有効利用に向けた農地法制の見直し（令和6年通常国会提出を視野） <ul style="list-style-type: none"> ✓ 農地の総量確保と適正利用に係る措置の強化（農用地区域（ゾーニング）の変更に係る国の関与の強化等） ✓ 農地所有適格法人の経営基盤の強化（食品事業者等と連携する場合の資金調達の円滑化等） ・食品原材料の調達安定化を促進するための新たな金融・税制措置の整備（令和6年通常国会提出を視野） ・食料システムの関係者による適正な価格形成の推進（令和5年度に協議会を設置し、検討を継続） ・食品アクセスを含む物流効率化に向けた法的枠組みの創設（関係省庁と連携）（令和6年通常国会提出を視野） 等
スマート 農業	本格的な人口減少に対 応した施策の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・スマート農業を振興する新たな法的枠組みの創設（令和6年通常国会提出を視野） <ul style="list-style-type: none"> ✓ スタートアップ等の事業者に対する農研機構の施設供用等を通じた産学官連携の強化 ✓ スマート技術に適合した栽培体系の見直し等の生産・流通・販売方式の転換 ✓ 税制・金融によるスマート技術を活用するサービス事業者等に対する後押し ・農業インフラの適切な安全管理を進めやすくするための土地改良法制の見直し（令和6年度に制度の在り方を検討し、令和7年通常国会提出を視野） 等
農林水産物 ・食品の 輸出促進	国内生産基盤の維持 にも資するものとして新 たに位置付け	<ul style="list-style-type: none"> ・高い付加価値を創出する輸出産地の形成、輸出向けHACCP等対応施設の整備への支援（令和7年度までに海外の規制・ニーズに対応した農林水産物を求められる量で継続的に輸出する「フラッグシップ輸出産地（仮称）」を50程度選定） ・品目団体の取組や輸出支援プラットフォームによる支援の強化により輸出先の多角化や輸出先国での販路開拓を推進（令和6年度中に10カ国・地域16都市（現在8カ国・地域13都市）への輸出支援プラットフォームの設置を目標） ・海外流出防止や競争力強化等に資する知的財産の保護・活用（育成者権管理機関の取組の推進等） 等
農林水産業 のグリーン化	環境と調和のとれた食 料システムの確立を政 策の柱に位置付け	<ul style="list-style-type: none"> ・クロスコンプライアンスの導入（補助事業等における、最低限行うべき環境負荷低減の取組の義務化）（令和6年度から試行実施、令和9年度から本格実施） ・環境負荷削減促進するための既存交付金の見直し（令和7年度に見直し、令和9年度を目標に「こども」法に基づき仕組み移行） 等

資料：食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第6回）（2023年12月27日）資料1

25

基本法改正

令和6年5月29日 成立

旧43条→新56条

26

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- **食料安全保障の確保(第2条)【改正】**
 - 食料安全保障(良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれ入手できる状態をいう。以下同じ。)の確保が図られなければならない。
- **環境と調和のとれた食料システムの確立(第3条)【新規】**
 - 食料システムについては、食料の供給の各段階において環境に負荷を与える側面があることに鑑み、その負荷の低減が図られることにより、環境との調和が図られなければならない。
- **農村の振興(第6条)【改正】**
 - 農村の人口の減少その他の農村をめぐる情勢の変化が生ずる状況においても、地域社会が維持され、
- **農業者等の努力(第10条)【改正】**
 - 農業者及び農業に関する団体は、農業及びこれに関連する活動を行うに当たっては、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする。

27

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- **団体の努力(第12条)【新規】**
 - 食料、農業及び農村に関する団体は、その行う農業者、食品産業の事業者、地域住民又は消費者のための活動が、基本理念の実現に重要な役割を果たすものであることに鑑み、これらの活動に積極的に取り組むよう努めるものとする。
- **消費者の役割(第14条)【改正】**
 - 食料の消費に際し、環境への負荷の低減に資する物その他の食料の持続的な供給に資する物の選択に努めることによって、食料の持続的な供給に寄与しつつ
- **望ましい農業構造の確立(第26条)【改正】**
 - 2 国は、望ましい農業構造の確立に当たっては、地域における協議に基づき、効率的かつ安定的な農業経営を営む者及びそれ以外の多様な農業者により農業生産活動が行われることで農業生産の基盤である農地の確保が図られるように配慮するものとする。

28

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- **農業生産の基盤の整備及び保全(第29条)【改正】**
 - 国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより農業の生産性の向上を促進するとともに、**気候の変動その他の要因による災害の防止又は軽減を図ることにより農業生産活動が継続的に行われるようにするため、地域の特性に応じて、環境との調和及び先端的な技術を活用した生産方式との適合に配慮しつつ、農業生産の基盤の整備及び保全に係る最新の技術的な知見を踏まえた事業の効率的な実施を旨として、農地の区画の拡大、水田の汎用化及び畑地化、農業用排水施設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備及び保全に必要な施策を講ずるものとする。**
- **先端的な技術等を活用した生産性の向上(第30条)【新規】**
 - 国は、農業の生産性の向上に資するため、情報通信技術その他の先端的な技術を活用した生産、加工又は流通の方式の導入の促進、省力化等に資する新品種の育成その他必要な施策を講ずるものとする。

29

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- **農産物の付加価値の向上等(第31条)【新規】**
 - 国は、農産物の付加価値の向上及び創出を図るため、高い品質を有する品種の導入の促進及び農産物を活用した新たな事業の創出の促進、植物の新品種、家畜の遺伝資源、地理的表示(中略)、農業生産に関する有用な技術及び営業上の情報その他の知的財産の保護及び活用の推進その他必要な施策を講ずるものとする。
- **環境への負荷の低減の促進(第32条)【新規】**
 - 国は、農業生産活動における環境への負荷の低減を図るため、農業の自然循環機能の維持増進に配慮しつつ、農薬及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物等の有効利用による地力の増進、環境への負荷の低減に資する技術を活用した生産方式の導入の促進その他必要な施策を講ずるものとする。
 - 国は、環境への負荷の低減に資する農産物の流通及び消費が広く行われるよう、これらの農産物の円滑な流通の確保、消費者への適切な情報の提供の推進、環境への負荷の低減の状況の把握及び評価の手法の開発その他必要な施策を講ずるものとする。

30

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- **農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進(第37条)【新規】**
 - 国は、農業者の経営の発展及び農業の生産性の向上に資するため、農作業の受託、農業機械の貸渡し、農作業を行う人材の派遣、農業経営に係る情報の分析及び助言その他の農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進に必要な施策を講ずるものとする。

31

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- **農地の保全に資する共同活動の促進(第44条)【新規】**
 - 国は、農業者その他の農村との関わりを持つ者による農地の保全に資する共同活動が、地域の農業生産活動の継続及びこれによる多面的機能の発揮に重要な役割を果たしていることに鑑み、これらの共同活動の促進に必要な施策を講ずるものとする。
- **地域の資源を活用した事業活動の促進(第45条)【新規】**
 - 国は、農業と農業以外の産業の連携による地域の資源を活用した事業活動を通じて農村との関わりを持つ者の増加を図るため、これらの事業活動の促進その他必要な施策を講ずるものとする。
- **障害者等の農業に関する活動の環境整備(第46条)【新規】**
 - 国は、障害者その他の社会生活上支援を必要とする者の就業機会の増大を通じ、地域の農業の振興を図るため、これらの者がその有する能力に応じて農業に関する活動を行うことができる環境整備に必要な施策を講ずるものとする。

32

地域農業をめぐる改正部分の抜粋

- 中山間地域等の振興(第47条)【改正】
 - 地域社会の維持に資する生活の利便性の確保
- 鳥獣害の対策(第48条)【新規】
 - 国は、鳥獣による農業及び農村の生活環境に係る被害の防止のため、鳥獣の農地への侵入の防止、捕獲した鳥獣の食品等としての利用の促進その他必要な施策を講ずるものとする。
- 都市と農村の交流等(第49条)【改正】
 - 余暇を利用した農村への滞在の機会を提供する事業活動の促進その他の都市と農村との間の交流の促進、都市と農村との双方に居所を有する生活をするのできる環境整備
- 団体の相互連携及び再編整備(第51条)【改正】
 - 国は、基本理念の実現に資することができるよう、食料、農業及び農村に関する団体について、相互の連携を促進するとともに、効率的な再編整備につき必要な施策を講ずるものとする。

33

価格問題をめぐる改正部分の抜粋

- 食料安全保障の確保(第2条)【改正】
 - 4 国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤、食品産業の事業基盤等の食料の供給能力が確保されていることが重要であることに鑑み、国内の人口の減少に伴う国内の食料の需要の減少が見込まれる中においては、国内への食料の供給に加え、海外への輸出を図ることで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない。
 - 5 食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業の事業者、消費者その他の食料システム(食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体をいう。以下同じ。)の関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない。

34

価格問題をめぐる改正部分の抜粋

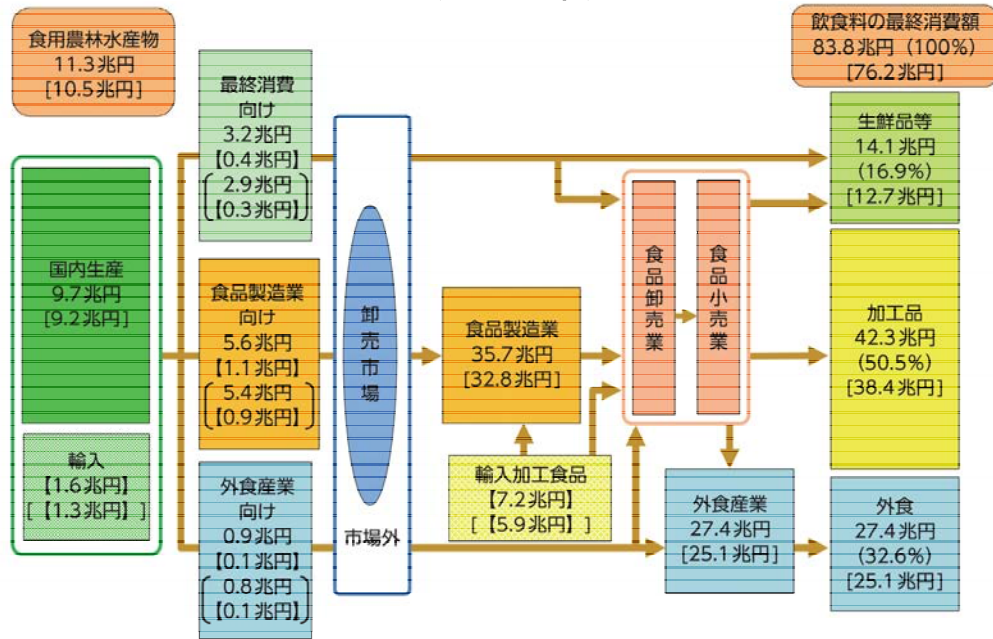
- 食料の持続的な供給に要する費用の考慮(第23条)【新規】
 - 国は、食料の価格の形成に当たり食料システムの関係者により食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるよう、食料システムの関係者による食料の持続的な供給の必要性に対する理解の増進及びこれらの合理的な費用の明確化の促進その他必要な施策を講ずるものとする。
- 農産物の価格の形成と経営の安定(第39条)【改正】
 - 国は、農産物の価格の形成について、第二十三条に規定する施策を講ずるほか、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、需給事情及び品質評価が適切に反映されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

35

食料消費に着目した 生産振興のあり方を考える

36

我が国の農林水産物の生産・流通・加工・消費の流れ (2015年)

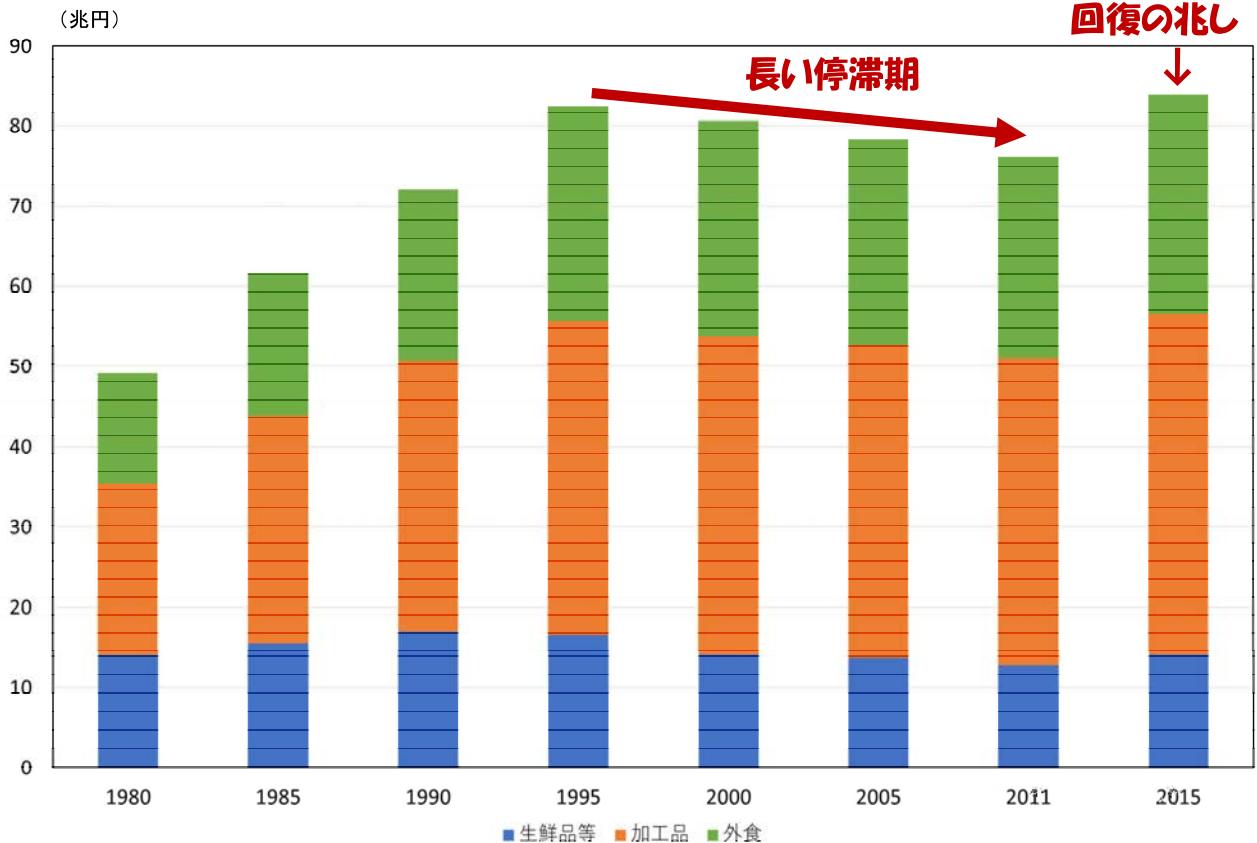


資料：農林水産省「平成27年（2015年）農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表（飲食料のフローを含む）」等を基に作成
 注：1）総務省等10府省庁「産業連関表」を基に農林水産省作成
 2）旅館・ホテル、病院、学校給食等での食事は「外食」に計上するのではなく、使用された食材費を最終消費額として、それぞれ「生鮮品等」及び「加工品」に計上している。
 3）加工食品のうち、精穀（精米・精麦等）、食肉（各種肉類）及び冷凍魚類は加工度が低いため、最終消費においては「生鮮品等」として取り扱っている。
 4）【 】内は、輸入分の数値。[]内は、最新の「平成27年産業連関表」の概念等に合わせて再推計した平成23（2011）年の数値。
 5）市場外とは卸売市場を経由しない流通を指し、産地直送や契約栽培等の生産者と消費者・実需者との直接取引をいう。

出典：「食料・農業・農村白書」（令和元年版）

37

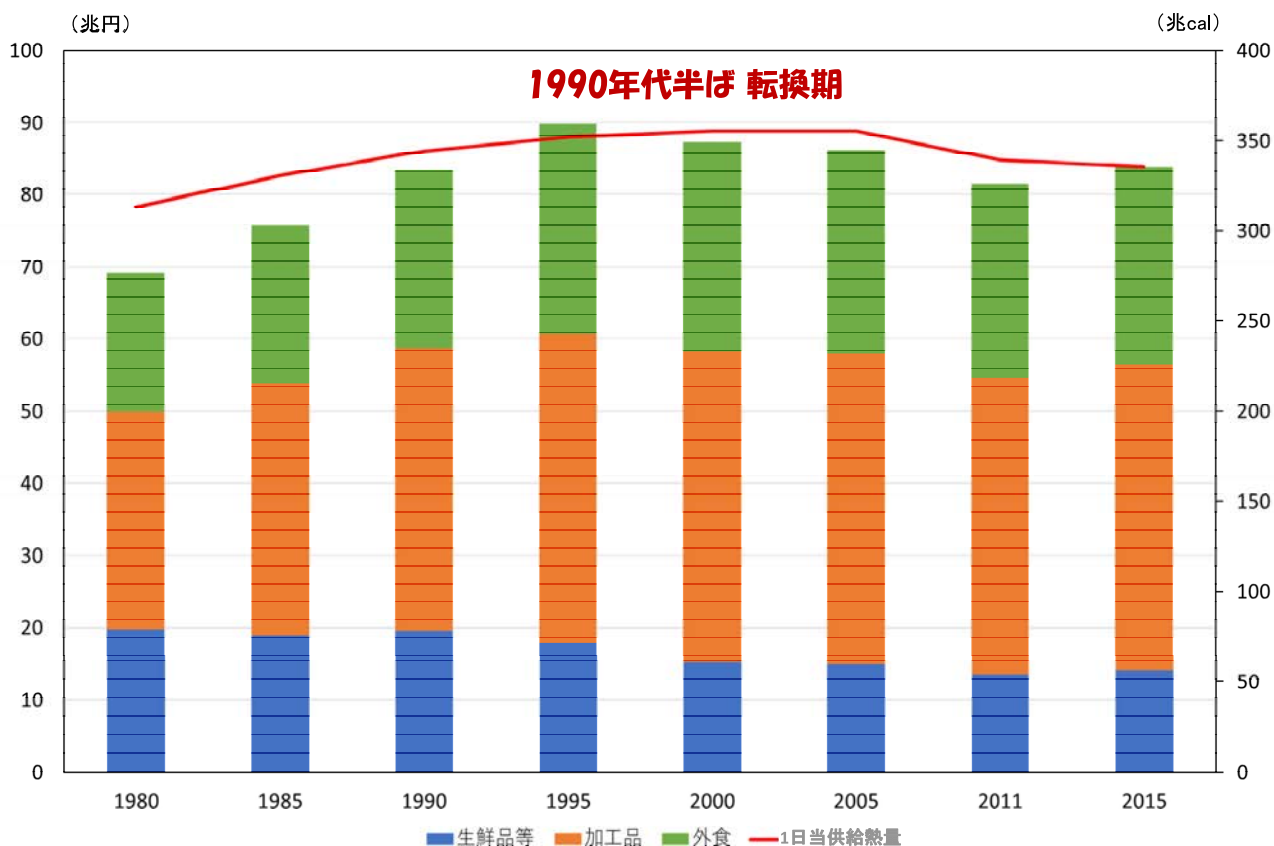
飲食料の最終消費額（名目）



資料：農水省「農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表」

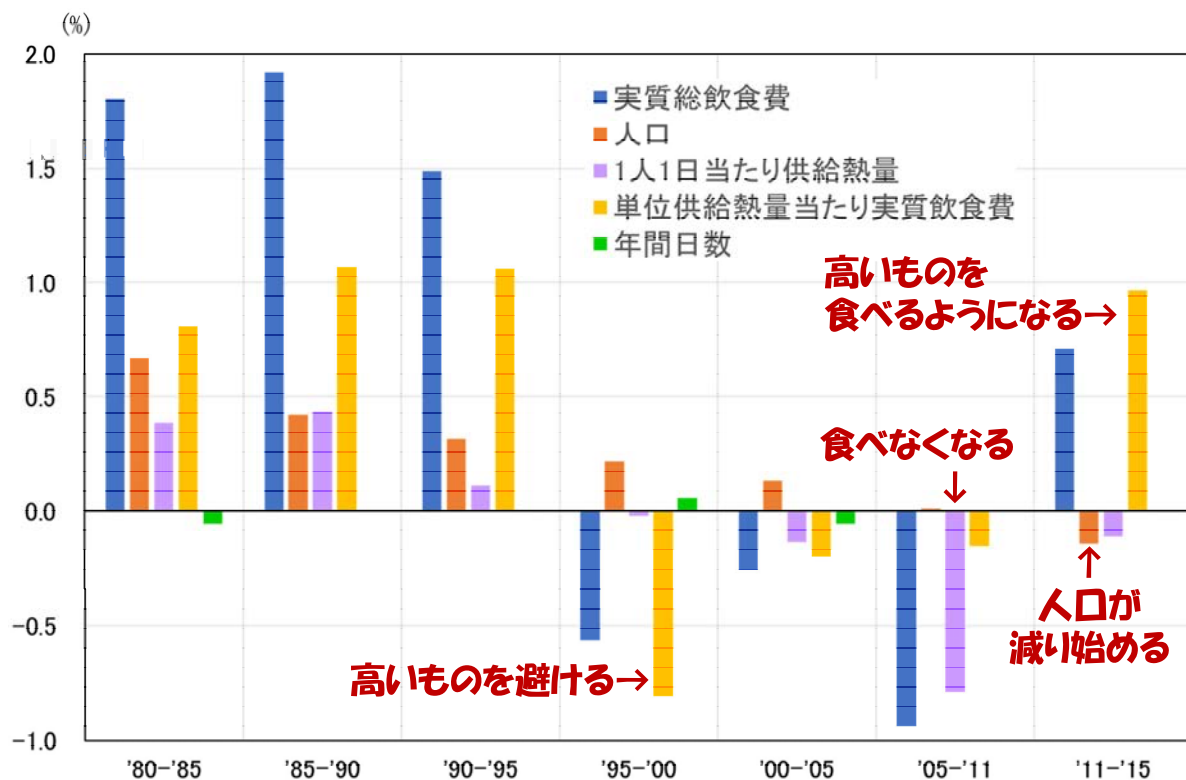
38

飲食料の最終消費額(実質:2015年基準)



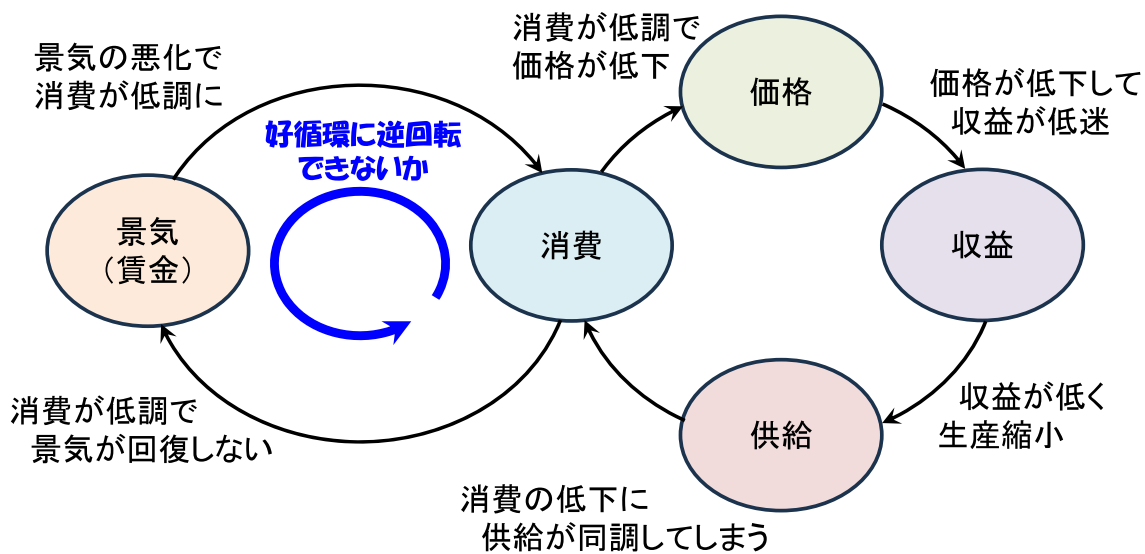
39

飲食費変化の要因分解(年平均変化率)



40

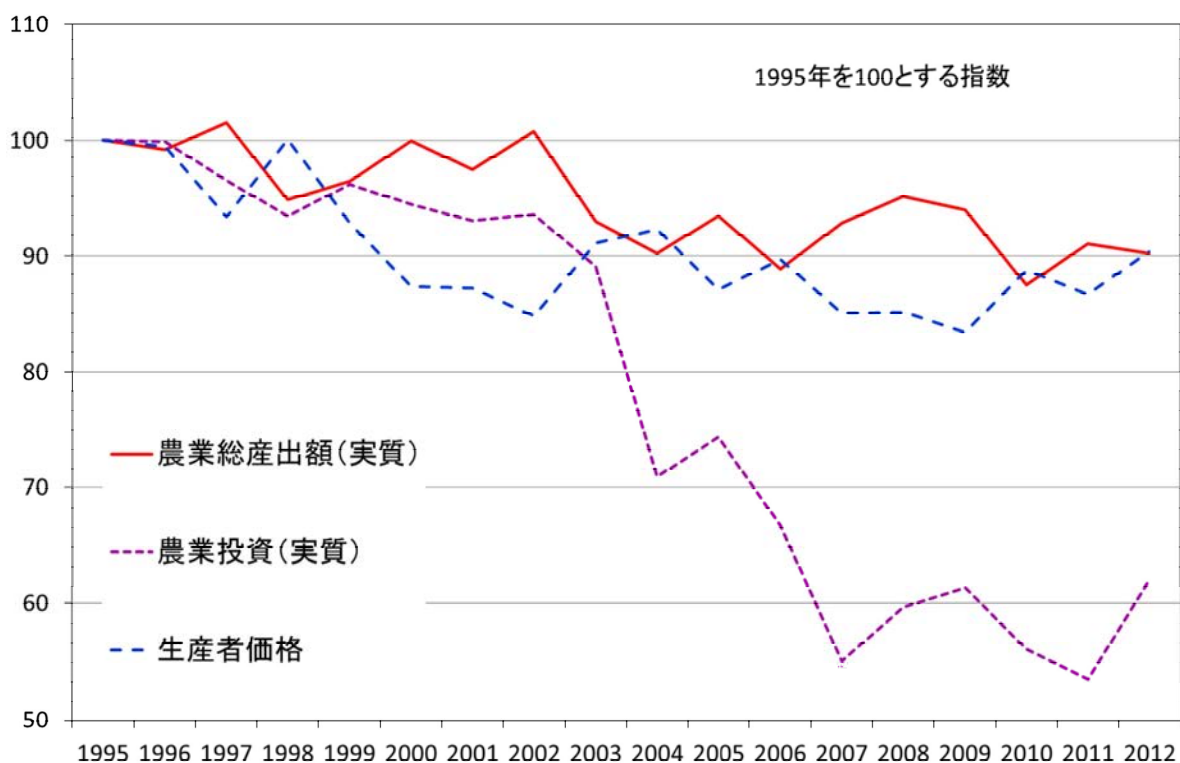
この30年間の構図



- マクロ経済的影響への対応(短中期)
- 社会構造の変化への対応(長期)

41

1995年以降の農業生産等の推移



42

1990年代以降の生産低迷の背景と教訓

- UR合意以降、投資の低下と国内生産の縮小
 - 円高により安価な輸入品の増加／輸出可能性が消失
 - 景気低迷とデフレの継続によりマーケットが縮小
 - 縮小する国内市場のみが対象
 - 無理な生産拡大で価格は低迷
 - 成熟社会における食料消費の構造的な変化

※TPP合意以降に予想された状況はUR合意とどこまで類似？

43

農業の成長戦略(TPP対策)で想定していた備え

- UR合意後の状況を踏まえて、同じ轍は踏まない
- 取り組みのポイント: 将来の見通しと確信が必須
 - 担い手／投資／研究・開発
 - イノベーションへの挑戦
- 教訓 → 新たなマーケットの創造
 - 現代の食の課題解決: 健康(安全・栄養)／倫理(環境・地域)／高齢社会／格差社会
 - バリューチェーン構築のために流通・加工の構造改革
 - 海外市場・インバウンド対応
- 新たな価値の創造
 - 価値を付け加えた場で所得と雇用が生まれる
 - 農産物生産と食品加工を近づける
 - 生産と消費を近づける(観光)

44

消費の低迷にどう向き合うか

- 消費者の欲求は多様なために、まとまった注文がない
- 情報の隠蔽・独占により利益を得るビジネスモデルから、情報の開示・共有により利益を得るビジネスモデルへの転換
- 情報を探しだすのではなく、消費者の欲求を創り出すモデルが有効
- 分業化が進むフードシステムでは、事業者間の高度な協働活動が必要
- 品質・健康・倫理面で多様な規格をもつ商品が「間違いなく自分が欲しいもの」とあると消費者が確信をもてる仕組みが必須
- 消費者の信頼を獲得するには横の關係に注目（消費者は企業より他の消費者を信頼）
- 多様な価値感に呼応した多品目供給体制の検討
 - 消費者の支持と関与と協働が必要
 - C to B型コミュニケーションへの期待
 - 観光客のリアルな体験に基づいた各地域への親近感が、口コミとして拡大・拡散

