

# 農業・農村政策に関する対応について

2023年3月23日

全国町村会 経済農林部

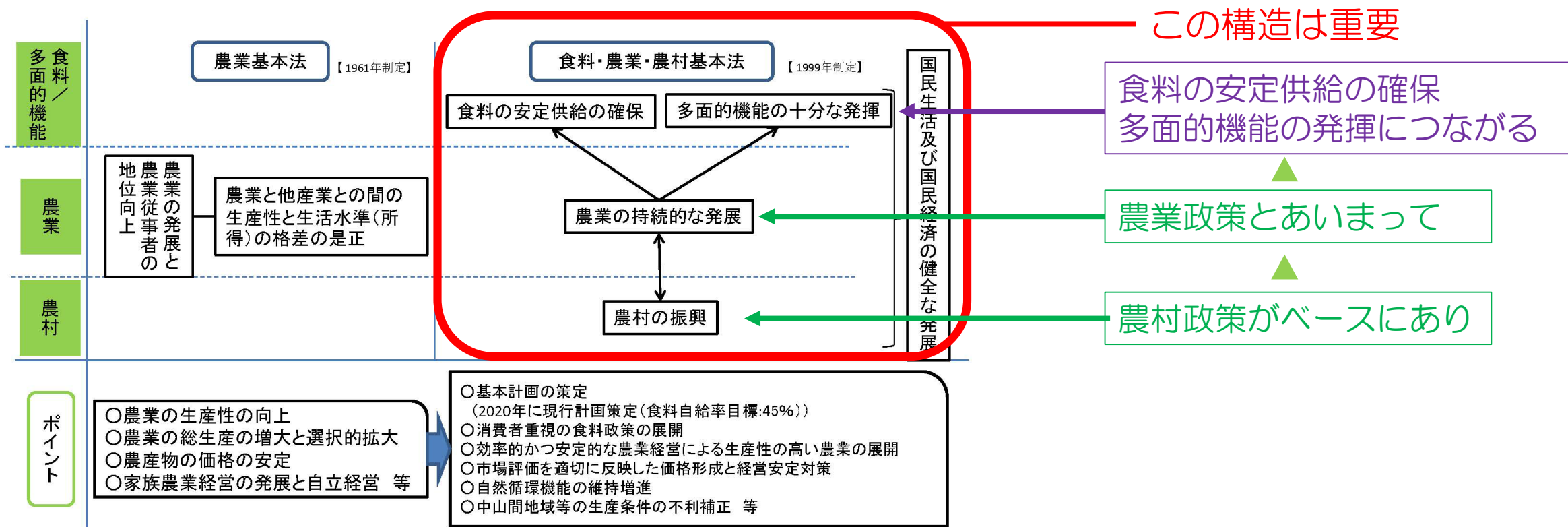


# 1. 食料・農業・農村基本法の構造

## 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。

食料・農業・農村基本法は、農政の基本理念や政策の方向性を示すもの。



(資料：農林水産省「食料・農業・農村基本法の概要」)

## 2. 基本法見直しに関する農林水産大臣発言

● 令和4年9月29日（木）第39回食料・農業・農村政策審議会

現基本法は、**制定されてから20年が経過**し、その間に国内市場の縮小や生産者の減少、高齢化など**農業構造が大きく変化**している。

昨今では、世界的な食料情勢の変化に伴うや気候変動、海外市場の拡大など、日本の農業を取り巻く情勢が制定時と比べ、想定されなかった**食料安全保障上のリスクの高まり**レベルまで変化している。

以上を踏まえ、官邸で開催された第1回食料安定供給・農林水産業基盤強化本部において、内閣総理大臣より、食料・農業・農村基本法について、**法改正を見据え**関係閣僚連携の下、**総合的な検討**を行い、見直しを進めるよう指示があった。

このため、

食料・農業・農村の課題解決に向けて、**農業者**だけでなく食に関する全ての**事業者**、何よりも**消費者**を含めた幅広い関係者の理解と努力が必要。

基本法の改正、見直し検討にあたり、**国民的コンセンサスをしっかりと形成**していくことが重要であり、これまでの20年間を振り返りつつ、今後20年を見据えたものになるようにしたい。

# 3. これまでの基本法検証部会に対する評価

■2月24日 第10回基本法検証部会 テーマ：今後の展開方向「基本理念」

## 基本理念見直しの方向

- (1) 国民一人一人の食料安全保障の確立
- (2) 環境負荷の低減を図る持続可能な農業・食品産業への転換
- (3) 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経営
- (4) 農村への移住・関係人口の増加、農村コミュニティの維持、農村のインフラ機能の確保

## (1) 国民一人一人の食料安全保障の確立

### ①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、フードバンク活動の強化のため、食品への良好なアクセスの確保

### ②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、輸入の安定確保、備蓄の有効活用

### ③海外市場も視野に入れた産業への転換

- ・人口減少、国内市場縮小の中で食料供給機能の維持強化のため海外市場も視野に入れた産業に転換

### ④適切な価格形成に向けたフードシステムの構築

- ・持続可能なフードシステムを構築、適切な価格形成を実現

「国内農業生産の増大」、 「国内市場縮小→食料供給維持→輸出のための産業転換」  
⇒ 整合性を欠いた印象

## (2) 環境負荷の低減を図る持続可能な農業・食品産業への転換

○将来にわたって食料を安定的・持続的に供給できるよう、環境負荷の低減に貢献する農業・食品産業への転換を目指す



- 安定的・持続的な食料供給の貢献要素は、「環境負荷の低減」だけではないはず。
- 生物多様性、生態系保全など多面的機能発揮に対する言及がない。

### (3) 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経営

- 離農の受け皿となる経営体や付加価値向上めざす経営体が食料供給の大宗を担うと想定
- 農地の集約化 + 経営基盤の強化 + スマート農業 + 新品種の導入 などによって  
→ 生産性の向上 ⇒ 農業の持続的な発展、安定的な食料供給の確保



- 既存の農業、中山間地域（小規模農業）の言及なし、食料の供給主体と捉えていない？
- 新たな担い手の確保の視点が無い。

#### （４）農村への移住・関係人口の増加、農村コミュニティの維持、農村のインフラ機能の確保

- 自治体間連携、他産業との連携、生活利便性の向上→移住、二地域居住、イノベーション創造→関係人口の増加 → 農村のコミュニティ機能を維持
- 人口減少による農村機能の低下した地域においても農業生産維持のための生産基盤の維持管理を図る

関連記載（部会資料P.11）

～しかしながら、農村の人口は今後急速に減少することが予想され、集落機能が維持されないおそれもある中で、農村における農業生産活動の持続性が問われることとなっている。

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などによって農村部と関係を持つ、いわゆる**関係人口の増加による農村コミュニティの維持が重要**。

**一方**、都市からの**移住**等は、農村部の**人口減少を完全に充足できるわけではなく**、農村部の人口が減少することは避けられない。そのような中、農村部において、**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。この場合、農村に人がいることを前提にこれまで集落の住民が支えてきた、農村の末端インフラの管理などにどう対応するかを考える必要がある。

→ ●**農村は農業生産活動に奉仕する補助機能**という位置づけ（基層の視点の欠如）



## 4. 勉強会の開催について

基本法の見直し議論に対応するため、事務局において有識者を招いて勉強会を開催

### ■農業・農村政策に関する勉強会

●第1回 12月26日（月）参加有識者 ①生源寺眞一福島大学教授 ②小田切徳美明治大学教授  
③荘林幹太郎学習院女子大学教授  
テーマ：「新旧基本法下の農業と農政を振り返る」（生源寺氏ヒアリング）

●第2回 1月17日（火）参加有識者 ①小田切徳美明治大学教授 ②荘林幹太郎学習院女子大学教授  
テーマ：「農業・農村政策の位置づけと政策課題」（小田切氏ヒアリング）  
「農業・農村のあるべき姿について」（荘林氏ヒアリング）

●第3回 2月28日（火）参加有識者 ①小田切徳美明治大学教授 ②荘林幹太郎学習院女子大学教授  
テーマ：論点整理にむけた総括議論

## 農業・農村政策に関する勉強会

### ●第1回 「新旧基本法下の農業と農政を振り返る」 （生源寺眞一氏）

- ①現行基本法(1999年) **最大の特徴**▶食料・農業・農村 3つの政策領域を明示したこと。
- ②4つの基本理念▶ **食料の安定供給と多面的機能**は国民が享受する利益。  
その**実現**を図るには**農業の発展と農村の振興**が必要。
- ③フードセキュリティ＝食料安全保障と訳されるが、**フードセキュリティ**は、**全ての人々**がいかなる時にも**食料が確保**されることを指す。不測の事態への備えとしての**食料安保**は、**フードセキュリティの一部**分。
- ④**土地利用型農業**(水田)と**小面積・労働多投型農業**(施設園芸、中小畜産)▶**生産性、経営の充実度**に大きな開き。  
土地利用型＝高齢化、労働多投型＝若者、働き盛りを確保。
- ⑤**最大の課題**は**水田農業**。離農→貸出農地の増加→**受け手のない農地**の出現。  
◆政府の対応 【従来】: 専業、法人経営の拡大 → 【2020年基本計画】: 中小・家族経営の生産基盤強化
- ⑥新規就農者の半分は農業法人に就農かつ**大半が非農家**出身。現代農業は職業として選ばれる産業。
- ⑦EUの政策に反応した**有機農業**(現在0.5%)をはるかに上回る**目標設定**(25%)→**現実性に懸念**。

- ⑧農業・農村は規模拡大とコミュニティの継承の両立、所得増大と農村環境の両立など複数の異なる目標達成を求められるのが普通の状態。みどり戦略もこのことを強く意識、地域特性の強い日本農業、特にモンスーンアジアの特性に留意。
- ⑨揺れる農政(担い手対策、農地制度)
- ⑩再評価される農村の価値:都市との対比でネガティブな要素を補うスタンスではなく、地域社会のあるべき姿を模索する姿勢が、本来の農村政策の取るべきスタンス。
- ⑪他の政策領域との交流が日常的に可能なのが市町村農政。個性的・創造的で分野横断的な政策を発案できるポテンシャルも高いはず。
- ⑫農村政策→個々の立地特性や歴史的な経緯を踏まえて構想され、実施されることが大前提。
- ⑬基本法8条「その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」▶地域ごとの違いが広がる今日、この条文の重みが増す。

●第2回 「農業・農村政策の位置づけと政策課題」 (小田切徳美氏)

①農村政策の補助輪化

2015年基本計画▶「産業政策と、・・・地域政策を車の両輪として進める」

②農村政策の(官邸)プロジェクト化＝脱輪(農泊、ジビエ、農福連携)▶農村政策の空洞化

③農村政策の非農水省化(総務省、国交省、内閣府)・・・田園回帰、地域運営組織、関係人口、地域経済循環など

④2020年基本計画▶農村政策の「総合化」＝農村政策の3つの柱(「まち」「暮らし」「活力」+「仕組み」)

⑤R4年4月農水省研究会「新農村政策」▶持続的低密度社会の実現、車の両輪の立て直し

⑥新農村政策のポイント

【しごと】「農山漁村発イノベーション」によるしごとづくり(農村マルチワーカー、半農半X)

【暮らし】農村RMO 【活力】多様な人材の認識と育成(農村プロデューサー養成講座、地域おこし協力隊、集落支援員、農的関係人口のすそ野拡大)

⑦田園回帰・関係人口は「まだら状」に発生▶「むら・むら格差」の発生(地域問題の新局面・過疎法等では対応不可)

⑧基本法見直しの論点＝両輪農政への転換、切れ目のない人材育成(半農半Xへの支援など)、多様な担い手の位置付け、地域合意による多様な土地利用選択肢の明確化

⑨ただし、提示されている論点▶①食料安保、②輸出、③スマート農業、④グリーン化

▶「多様な担い手論」に向けた見直し、「農村政策改革」の位置付けが欠落

▶新農村政策の存否、何のための2020年計画見直し

農業・農村政策に関する勉強会  
●第2回 「農業・農村のあるべき姿」 (荘林幹太郎氏)

①グリーン化する世界の農業政策

②農村振興の大前提条件は農村環境や景観の維持保全

例: 滋賀県「魚のゆりかご水田プロジェクト」(堰上式魚道の設置)

▶ 景観・環境の水準を一定に保った上に経済活動が乗るイメージ

③景観や環境保全の費用を価格転嫁することは困難▶ 公的部門でなければならない農村環境・景観の改善

④地域の多様性を考えると国の一律政策がもっとも不適切な分野

⑤他国でも、農業資源・環境政策は自治体の重要な役割

→EUでは国と地方の役割分担が明確(政策のデザイン・実施は地方)

→結果として、多様な政策が各地域で展開、自治体の革新性を

⑥日本の環境支払いは先進国の中で際立った低水準

⑦自治体の農村振興政策も自由度がない

## 5. 今後の対応について

### ■基本法検証部会のフォローアップ

○基本法検証部会で出された意見の分析や事務局勉強会の成果を踏まえ対応

### ■3月23日(木)14:00～経済農林委員会

○検討領域が多岐にわたること、また、基本理念に対する考え方を明確に表明するため、意見書を取りまとめるかどうか。

### ■3月23日(木)15:00～政務調査会

○意見（案）の内容について、政務調査会にも報告し情報の共有を図ることとしてはどうか。