

食料・農業・農村基本法の見直しの背景説明

農林水産省 総括審議官
杉中 淳

1. はじめに

食料・農業・農村基本法（以下「現行基本法」）は、1999年に制定され、約20年が経過しました。その間、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、さらに昨今では、ウクライナ情勢や輸入食料・資材の価格高騰など、食料安全保障上のリスクも高まっています。

農林水産省では、今が農政のターニングポイントを迎えているとの強い意識のもと、昨年9月に、現行基本法の検証をスタートしました。

食料・農業・農村政策審議会に基本法検証部会を設置し、計17回開催され、各分野の実務家等の方々からのヒアリングや検証・見直しに関する議論が行われてきました（図1）。本年9月11日に、これらを踏まえて「最終取りまとめ」が行われました。本稿では、この最終取りまとめの内容を中心に、食料・農業・農村をめぐる情勢変化と課題、それらを踏まえた今後の見直しの方向について御紹介いたします。

図1 これまでの検証・検討の状況

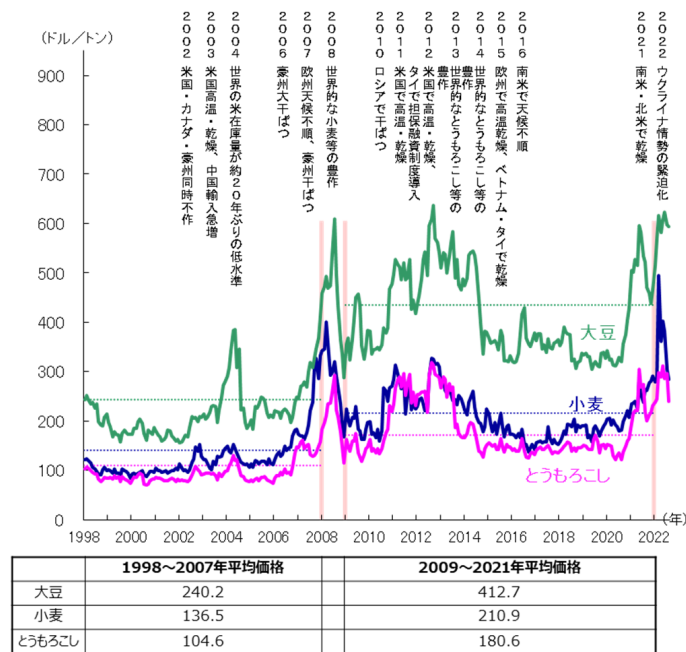
食料安定供給・農林水産業基盤強化本部		食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会の開催実績	
令和4年		R4	9月29日 食料・農業・農村政策審議会に諮問 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会の設置
9月9日	第1回 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 ○総理指示（抄） 全ての農政の根幹である食料・農業・農村基本法について、制定後約20年間で初めての法改正を見据え、関係閣僚連携の下、総合的な検証を行い、見直しを進めてください。 また、喫緊の課題である食料品の物価高騰に緊急に対応するため、（中略）農林水産大臣を中心に、来年度に結果を出せるよう、緊急パッケージを策定してください。		10月18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 代表取締役副社長 執行役員 株式会社農林水産総合研究所執行役員基礎研究部長
11月8日	第2回 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 「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		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 株式会社パン・パフ・フィック 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 株式会社パン・パフ・フィック インターナショナルホールディングス 海外事業統括責任者 兼 北米事業責任者 国分グループ本社株式会社代表取締役社長執行役員
12月27日	第3回 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 ○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我が国の食料・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、来年度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ください。		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専攻教授 一般社団法人全国フードバンク推進協議会代表理事
令和5年			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 株式会社徳海研 代表取締役
6月2日	第4回 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 ○総理指示（抄） 野村農林水産大臣を中心に、関係各位におかれては、来年度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してください。あわせて、施策の具体化を進め、年度内を目途に、工程表を取りまとめください。		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 新潟県研究開発部 地域振興作システムグループ 国際研究員 オシツク・奥地株式会社執行役員 O&A 商品本部長
			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 株式会社水稲生産技術研究代表取締役社長 株式会社レグミン 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 国際有機農業運動連盟 (FOAM) 世界理事 不二製油グループ本社株式会社執行役員 油脂事業部部長 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 ヤマガタデザイン株式会社代表取締役社長 ゆかあひ大地を育てる会 活動組織代表
			2月10日 第9回 食料・農業・農村をめぐる情勢の変遷と食料・農業・農村政策の方向性 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 6月～ 国民からの意見募集（1,179件）、地方意見交換会（17回） 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

2. 現行基本法制定後約20年の情勢変化と今後20年を見据えた課題

(1) 国際的な食料需要の増加と食料生産・供給の不安定化

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、それに伴い国際的な食料需要が増加しています。自然条件に左右される農業の特性上、特に気候変動・地球温暖化の影響で、食料生産・供給が不安定化し、小麦、大豆、飼料作物等を輸入に依存している我が国では、食料がいつでも安価に輸入できるわけではないことが明白になるなどの影響が顕在化しています（図2）。また近年、新型コロナウイルス感染症の拡大や、ロシアによるウクライナ侵略等に伴う国際貿易の不安定性の拡大など、新たなリスクも顕在化しています。

図2 穀物等の国際価格の動向



資料：第1回基本法検証部会資料（シカゴ商品取引所の各月第1金曜日の期近終値の価格）

(2) 食料供給及び農業をめぐる国際的な議論の進展

FAO（国際連合食糧農業機関）では、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」と定義し、英国農業法や、フランスの農業・食料・森林未来法などでは、FAOの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ます。

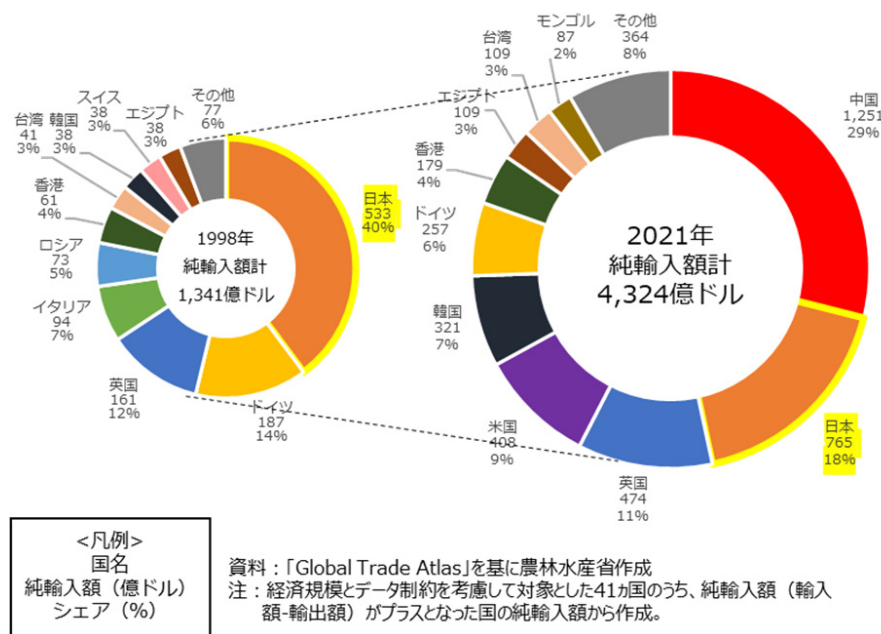
また、現行基本法制定以降、貧困問題の解消や地球環境の保全など、持続的な社会・経済の形成に向けた国際的な議論が進み、2015年には、国連サミットにおいてSDGs（持続可能な開発目標）が採択されました。これは、農業や食品産業の在り方にも大きな影響を及ぼしており、EUのFarm to Fork戦略など、世界各国で持続可能な農業・食品産業に向けた具体的な取組が進展してきています。その結果、持続性に関する国際ルールが強化され、環境や人権に配慮しない食品が市場から排除されるようになることが課題として考えられます。これらの取組を進めていく上で、消費者・事業者の理解と行動変容が不可欠です。

(3) 国際的な経済力の変化と我が国の経済的地位の低下

現行基本法制定時、我が国はGDP世界第2位の経済大国であり、1人当たりGDPも世界9位と、世界で最も豊かな国の1つでしたが、長期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ました。併せて、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増加しています。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%）でしたが、2021年には中国（シェア29%）となっており、プライスメイカー的地位を奪われています（図3）。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巡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きています。

1990年代の我が国は、世帯当たり所得が最大化した時代でしたが、その後、非正規雇用の増加等によって低所得者層が増加しており、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ています。

図3 農林水産物純輸入額の国別割合



(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きます。これにより、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ます。

食品流通は約97%をトラック輸送に依存していますが、いわゆる「2024年問題」の影響等により、食品流通への支障に関する懸念が生じています。特に地方部において、配送や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によって、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」等が増加しており、これは農村部のみならず、都市部でも発生し、全国的な問題となっています。こうした食料を届ける力の減退に対しては、関係省庁・自治体が連携して対応する必要があります。

国内マーケットの縮小の一方で、アジアを中心に世界人口は増加しており、主要国の飲食料マーケット規模は、2015年から2030年にかけて1.5倍になると予測されています。2021年には我が国の農林水産物・食品の輸出が初めて1兆円を超えましたが、更なる拡大の余地が見込まれます。

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ましたが、我が国の農業生産の縮小を回避し、農業・食品産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ります。

輸出を考えた際には知的財産も重要です。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・普及を推進してきました。その結果、世界的に高く評価されるジャパンブランドを確立するに至っています。

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ます。例えば、2016年に流出が発覚したシャインマスカットは、特に中国で急速に普及しました。日本の約30倍もの栽培面積となっており、一般的な許諾契約ベースで、年間100億円以上の損失が発生しています(図4)。

図4 日本で開発された品種の海外流出事例 (シャインマスカット)

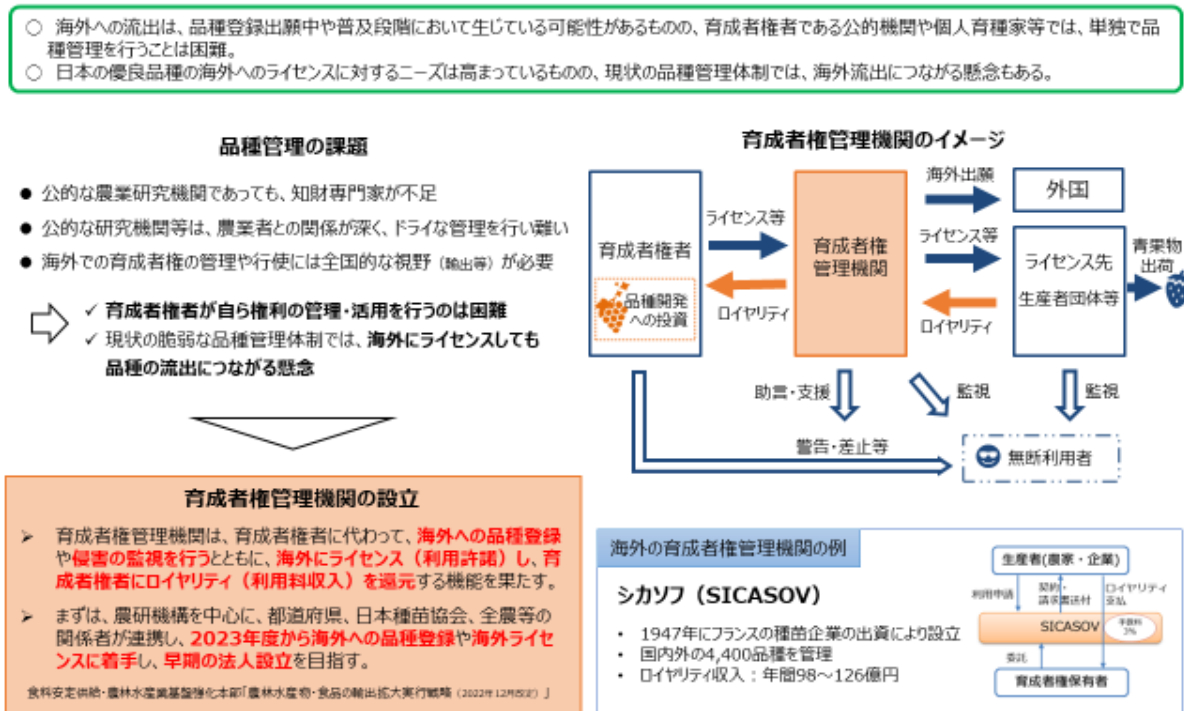


海外への流出は、品種登録出願中や普及段階において生じている可能性があるものの、育成者権者である公的機関や個人育種家等では、単独で品種管理を行うことは困難です。日本の優良品種の海外へのライセンスに対するニーズは高まっているものの、現状の品種管理体制では、海外流出につながる懸念もあります(図5)。

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す。

図5 品種管理体制の強化に向けた育成者権管理機関の設立



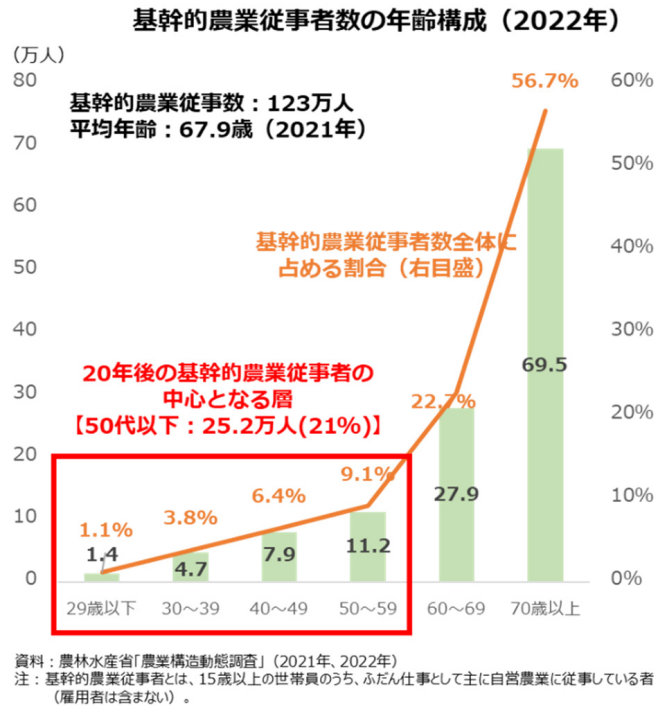
(5) 農業者の減少と生産性を高める技術革新

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ます。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ます。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ます（図6）。

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体であり、その中心は農業法人となっています。2005年から2020年にかけて、経営耕地面積20ha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ています。そのためには、雇用労働力が必要となりますが、国内の生産年齢人口が今後大幅に減少することが避けられない中で、雇用労働力が全産業で取り合いになり、その継続的な確保が課題となることを見込まれます。

また、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等により、スマート農業の実用化、DX（デジタルトランスフォーメーション）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ます。

図6 基幹的農業従事者の推移



(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

都市に先駆けて減少・過疎化が進んできた農村においては、集落機能の維持に支障を来す事態も生じております。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強化等による、いわゆる「関係人口」の増加により、農村コミュニティの維持を図っていくことが重要です。一方、こうした取組をもって、農村の人口減少を完全に充足できるわけではなく、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や農道等の農業インフラの保全管理にどう対応するのかを考えていく必要があります。

3. 情勢変化や課題を踏まえた見直しの方向

(1) 食料分野

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、平時からの食料安全保障の達成を図ることとします。また、食料の安定供給のため、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とともに、以下のような基本的施策を追加・見直しを行うべきとしています。

- ① 国民全てに対し円滑な食品アクセスを確保する観点から、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の活動支援等
- ② 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実現する仕組みの構築、それに向けた消費者や事業者等の理解醸成等
- ③ 原料調達が多角化、国産原料の利用促進、事業継承の円滑化等による食品産業の持続的な発展

- ④ バリューチェーンの創出、バイオテクノロジーやデジタル技術の活用による新需要開拓等
- ⑤ リスク分析を踏まえた食品安全・食品表示施策の見直し、食育の推進等
- ⑥ 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、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等
- ⑦ 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
- ⑧ 民間在庫や海外での保管等を総合的に考慮した備蓄
- 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

(2) 農業分野

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ければならない状況にあります。このため、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、農業従事者が減少する中で食料を安定的に供給していくことが必要であり、以下のような基本的施策を追加・見直しを行うべきとしています。

- ① 第三者も含めた円滑な継承による個人経営の経営発展の支援
- ② 離農する経営の農地の受け皿となる農業法人が持続的な経営を実現するための経営管理能力の向上の促進等
- ③ 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行う経営体への農地の集積・集約化を進めるとともに、副業的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
- ④ 農地については、農業者等による話合いを踏まえて、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・集約化を進める
- ⑤ 需要に応じた生産の観点から、国産ニーズが堅調である小麦、大豆、加工・業務用野菜、飼料作物の生産拡大に向けた水田の畑地化・汎用化や、加工・外食向けの需要の高まりがみられる米粉用米等の生産拡大・定着を図る
- ⑥ 農業生産基盤の維持管理の効率化・高度化の観点については、ダム、頭首工等の農業用排水施設等の集約・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とともに、土地改良区の運営基盤強化を図る
- ⑦ 人材の育成・確保について、多様な雇用労働力の確保が重要であり、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、スマート農業や環境負荷低減に対応できる人材の育成・確保を図る観点から教育内容の充実化等
- ⑧ 生産性向上に向けて、スマート農業技術や品種の開発・普及、DXの推進、先端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・活用を図る
- ⑨ 農福連携、女性の参画促進、高齢者の活動促進
- ⑩ 知的財産の保護・活用の観点から、GIなどを活用したブランド化、知的財産マネジメント能力の向上
- ⑪ 収入保険等のセーフティネットの普及・利用促進など経営安定対策の充実
- ⑫ 防災・減災対策など災害や気候変動への対応強化
- ⑬ 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など生産資材の価格安定化

に向けた国産化の推進

- ⑭ 飼養衛生管理基準や総合防除の徹底など動植物防疫対策の強化

(3) 農村分野

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維持する観点から、以下のような基本的施策を追加・見直しを行うべきとしています。

- ① 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・効率化など、人口減少下における末端の農業インフラの保全管理
- ② 農山漁村発イノベーションの推進、移住・定住の促進、情報基盤の整備など、農村におけるビジネスの創出のための施策の推進
- ③ 都市に居住しながら、特定の農村と継続的に関わる者、いわゆる「農的関係人口」を増加させるため、二地域居住、農泊等を推進するとともに、農村の共同活動に参加するための受け皿となる農村RMOを育成
- ④ 農地の集積・集約化を進めるとともに、多様な農業人材が農地の保全・管理を適正に行う取組を進めることを通じて、地域において農業生産が行われるようにする、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
- ⑤ 中山間地域については、中山間地域等直接支払を引き続き推進するとともに、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る農地保全と環境保全の推進
- ⑥ 鳥獣被害防止の観点から、捕獲等の強化に向けた人材育成・確保や新技術の活用、ジビエの活用等の推進

(4) 環境分野

農業の有する多面的機能の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、食料供給とその他の生態系サービスとの調和を図ること、及び、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観点から、以下のような基本的施策を追加・見直しを行うべきとしています。

- ① 持続可能な農業の主流化に向け、各種支援の実施に当たって、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こと、また、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
- ② 食料供給以外での持続可能性として、農地の林地化、国産バイオマス原料に関する取組等の推進
- ③ 持続可能な食品産業に向け、環境や人権に配慮した原材料の調達、食品ロス削減、納品期限等の商慣習の見直し等
- ④ 持続可能性に配慮した食料生産にはコストがかかるなど、消費者に対して環境や持続可能性に対する理解醸成を図ることが重要であり、生産者の努力や工夫の見える化、行動変容の促進等

(5) 食料・農業・農村基本計画、食料自給率

食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）は、現行基本法第15条で規定されており、5年毎にその時々的情勢に対応した施策を位置づけることで、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しています。また、基本計画の記載事項として、食料自給率目標が位置づけられています。

これまでの各分野の施策の検証・見直しの方向を踏まえ、基本計画については、平時からの食料安全保障を実現する計画に見直し、その観点から、現状の把握、課題の明確化、具体的施策、KPIの設定を行うよう見直すこととし、食料自給率については、引き続き、国内生産と望ましい消費の姿に関する目標の一つとした上で、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の設定を検討することが必要とされたところです。

(6) 不測時の食料安全保障

現行基本法制定当時と比較して、世界の食料安全保障に係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できない人畜の伝染性疾病や植物病害虫により、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、不測の事態に備える措置を講じることが必要とされています。

見直しの方向としては、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あり方を検討すること、また、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、再度検証する必要があるとされています。

4. むすび

食料・農業・農村基本法については、令和6年の通常国会の提出に向け、改正案の法制化に向けた作業を加速化するとともに、基本法の改正方向に合わせ、法制度の見直しを含めた施策の具体化を進め、今後、施策の実施に向けた工程表等を策定することとされています。

現下の食料・農業・農村を取り巻く厳しい環境下において、食料安全保障を含めた諸課題に対応するためには、できるだけ早急に考え方を整理する必要があるとの考えのもと、急ピッチで作業を進めてまいりました。同時に、様々な現場の方々との意見交換も重要と考えており、様々なかたちで国民的な議論を展開していきたいと考えています。

以 上