

次期「食料・農業・農村基本計画」に向けた提言

2024年12月17日

一般社団法人 日本経済団体連合会

目次

1. はじめに	1
2. 急速に変化する内外の諸情勢	2
3. 次期基本計画が目指す方向性について	3
(1) 食料安全保障の強化	3
(2) 環境と調和のとれた食料システムの確立	3
(3) 政府一丸での政策展開と国民理解の増進	4
4. 総合的かつ計画的に講ずべき施策	5
(1) 生産基盤の強化（農地・担い手の確保、育成）	5
(2) 農産物の高付加価値化（環境への取り組み、知財対応を含む） ...	7
(3) 先端技術、データの利活用	8
(4) フードバリューチェーンの活用と輸送力の強化	10
(5) 輸出入の強化	10
5. おわりに	13

1. はじめに

政府は食料・農業・農村基本法（以下基本法）を2024年6月に改正した。基本法の制定以来25年ぶりの改正には、農業をはじめわが国経済社会をとりまく大きな変化が背景にある。これを受けて策定される新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下基本計画）においては、とりわけ、基本法で重視された食料安全保障の抜本的な強化や、環境と調和のとれた産業への転換を急ぐとともに、農業生産の維持と発展を着実に進め、食料の確保を図っていかねばならない。

とくに今後5年間は、「農業構造転換集中対策期間」として農林水産・食品分野の政策の再構築が予定されている。この機に、持続可能な農業のあり方はもとより、生産から加工、流通、小売・販売、輸出や消費まで、各段階の具体的課題を明確化し、実行の道筋を示していくことが必要である。

2. 急速に変化する内外の諸情勢

世界では新興国・途上国を中心とする人口増加や経済成長等に伴って食料需要が増加しており、地政学リスクや自然災害激甚化等も相俟って食料問題のさらなる深刻化が懸念されている。わが国は、食料ならびに肥料、飼料の供給の多くを海外に依存してきたが、近年では、国際市場での買い負けも増えるなど、将来的な食料確保の不安定化が懸念されるとともに、あらためて国内生産の強化が不可欠となっている。国内においては、少子・高齢化が進み、国内市場の縮小とともに、農業従事者の減少による担い手不足や農地の縮小に加え、資材、燃料、飼料等の価格高騰や物流問題等への対応が喫緊の課題となる中、成長と分配の好循環を実現し、持続可能な農業ならびに食品産業を再構築していかなければならない。

また、今日においては、地球環境問題への対応も不可欠である。農業がもたらす温室効果ガスの発生や水質悪化に伴い、気候変動や生物多様性への影響が懸念されており、環境負荷低減への取り組みが国際的にも必要となっている。

これら内外の課題に対処しつつ、農業や関連産業の持続的な発展を実現していくため、本提言では基本計画が目指すべき方向性と、総合的かつ計画的に講ずべき施策を提言する。

3. 次期基本計画が目指す方向性について

(1) 食料安全保障の強化

今般の基本法改正において、とりわけ重要な視点の一つが食料安全保障である。基本法では、食料安全保障について「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、国民一人一人がこれを入手できる状態」とし、その確保を目指す旨を記載している。国民の生命を守り、健康な状況を作り出すことは国の根幹であり、平時から食料安全保障に関する認識を共有するとともに、各界各層がそれぞれの役割に応じて取り組みを強化し、同時に連携・協力を推進することで、目的を達成していく必要がある。

とりわけ、自然災害、国際紛争の影響など、今後生じうる様々な事態に備える観点から、安定的な食料の供給においては、輸入、備蓄の確保とともに、食料自給率の向上にむけた国産化の強化が従来以上に重要となる。政府は、各種の有事が発生した場合の影響と対策を具体的に想定し、着実に施策を講じていく必要がある。

また、食料安全保障の確保にあたっては、農業と食品産業等の縮小傾向が続く中、消極的な現状維持のための方策ではなく、国産強化、自給率向上が求められる中にあることは、より積極的に成長産業化していくことが、持続可能性の確保につながるというスタンスで考えるべきである。そのためには、加工や小売りなどを担う食品産業も含めたフードバリューチェーンをつうじた生産性の向上が不可欠であり、生産基盤の強化はもとより、デジタルをはじめとした先端技術の積極的な活用が期待される。加えて、成長産業化を図るうえでは、国内需要への対応にとどまらず海外需要の取り込みも視野に入れ、輸出産業化の取り組みを強化する必要がある。

(2) 環境と調和のとれた食料システムの確立

基本計画においては、基本法で新たに掲げられた理念「環境と調和のとれた

食料システムの確立」にもとづく取り組みも必要となる。SDGs で掲げられた「持続可能な食料生産」や「持続可能な生産消費形態」¹等の目標を達成していくためにも、環境と調和のとれた農業や食料システム実現に向けた取り組みの強化は重要である。

そのためには、「みどりの食料システム戦略」の着実な実行をはじめ、環境配慮型の生産基盤の強化や、食料供給の各段階における環境負荷の低減に資する政策の推進が不可欠である。農業の自然循環機能の維持・増進とともに、GX、サーキュラーエコノミー、生物多様性等を実現していく視点が重要である。

（3）政府一丸での政策展開と国民理解の増進

食料安全保障や環境との調和を確保しつつ、持続可能な農業を実現し、関連産業を含めて成長産業としていくため取り組むべき課題は山積している。政府には、揺るぎないリーダーシップのもとで、関係省庁が一丸となって迅速かつ柔軟に施策を展開することが求められる。

併せて、多様な施策を展開し、実効性を上げて持続可能で成長性ある農業を実現していく上では、適正な価格転嫁をはじめ国民にも一定の負担や協力が求められる可能性もある。戦略的にこの問題に取り組む、最終的な目的を達成するためには、農業関係者はもとより、国民各層の理解と協力が不可欠である。

食育や農業・農泊体験等を含む学校教育の充実をはじめ、将来にわたって食の豊かさを維持していくためには、わが国の農業や食品産業を取り巻く厳しい現状と、食料の安定供給や環境問題に関する施策の必要性について、国民の啓発、意識改革を進めることが重要である。

¹ SDGs には、目標 2「飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する」、目標 12「持続可能な生産消費形態を確保する」等、農業や食品産業に関連する目標が多数盛り込まれている。

4. 総合的かつ計画的に講ずべき施策

(1) 生産基盤の強化（農地・担い手の確保、育成）

農地は農業生産基盤の最たるものであるが、農地そのものの減少だけでなく耕作放棄地の拡大など、農業の持続可能性に大きく影響しかねない状態が続いており、農地の維持と活用は喫緊の課題である。

その上で、限られた農地の生産性向上に向けた最重要課題の一つが集約、大規模化と設備投資の推進である。まずは「地域計画」に基づいて、農地の集積、集約を着実に推進することが必要である。併せて、農地中間管理機構（農地バンク）のさらなる活用をはじめ、意欲ある農業者が農地を利用できるよう、農地の流動化支援策の強化が必要であり²、地権者はもとより自治体や農業委員会等の一層の理解と協力の促進が不可欠である。具体策としては、農地集積・集約化に取り組む地域や、農地の出し手への支援を目的とした地域集積協力金や集約化奨励金の交付要件の緩和が考えられる。また、農業振興地域内の遊休農地への課税強化が図られたが、これまでの実績の評価とともに、農地活用促進という目的が達成されるよう、厳格な運用を進めるべきである。

同時に、人口の減少、高齢化によって担い手の減少が進む中、省力化、省人化、生産性の向上が不可欠であるとともに、喫緊の重要課題である担い手の確保にあたっては、後継者や新規参入者が魅力ある産業として将来を展望できることが必要である。また、とりわけ時間、費用、労力を要する大規模農業や、耕作放棄地・荒廃農地の整備・活用を進める上では、農業への参入に意欲をもつ企業を含む法人が、販路開拓力やブランディング力、情報発信力等を含め有する資源を活用し、農業者として重要な役割を果たしていくことが期待される。

個人の農業者については、生産性の向上に向けて、とりわけ様々な技術やデータの積極的な活用が望まれる。また、様々な技術の活用は、若手を中心とする新規参入を後押しし、成功を支援する上でも重要である。農業者の経営能力

² とりわけ農地を所有するだけでなく、農業での適切な利用につながる流動化の推進に資する方策が必要である。

の向上も必要であり、経営スキル向上の機会の提供等支援策の整備が求められる。近年では経営体の規模や形式などが多様化する中、今後は農作業そのもののノウハウに加え、高度な経営管理や人材マネジメント、マーケティング能力も求められる。意欲のある農業者が、自身の希望に応じてこれらのスキルを身に付けられるよう、教育機関等においても研修制度などのサポートを進めることが重要である。それぞれの経営体が特性を活かし、事業として農業を安定的に継続していくことが、わが国農業の長期的な成長に資する。

企業の農業参入に際しては、農地保有の拡大も必要である。企業を安定的かつ継続的な農業従事者としていくためにも、農地所有という選択肢があることが重要である。また、企業には、集約、集積された農地において生産性の高い農業の担い手となることが期待され、農地や耕作放棄地を吸収し大規模化する際の支援も必要である。本年、農地所有適格法人の要件のうち、農業関係者の出資割合を3分の1超に引き下げるなどの緩和がなされたところであるが、最終的には公開会社であっても農地の保有が可能となるようさらなる緩和を求める。

担い手の多様化の観点から、障がいを持つ方などの農業での活躍を進める「農福連携」の推進も重要である。2024年6月決定の「農福連携等推進ビジョン（2024改訂版）」では、「農福連携等を通じた地域共生社会の実現」を目指し、法務省や文部科学省、厚生労働省や農林水産省の連携を通じて、「農福連携等に取り組む主体数を2030年度末までに12,000以上とする」などの目標を新たに設定しており、その着実な実行が求められる。

また、新規参入に際しては、農用施設に関する負担も大きく、柔軟な整備、活用を可能とする施策が期待される。例えば、農地所有者、農地を借りて参入する農業者以外の第三者が施設を整備し、農業者に貸与するといった参入支援策も考えられる。

農業生産基盤の強化においては、農地の利用の多様化も課題である。生産調整の方針に沿って転作が進められてきたが、コメ政策のあり方の検討とあわせて、水田の畑地化、麦や大豆、加工・業務用野菜や飼料、肥料等の生産拡大に

ついて戦略的な推進が必要である。自給率に関しては、カロリーベースだけでなく、生産額ベース等も含め、多面的な評価が望まれる。

なお、コメについては、今夏一部においてコメ需給の逼迫と価格高騰が見られた。その原因究明はもとより、コメ政策のあり方を従前以上に多面的に検討していくことが必要である。あわせて、農産物の合理的な価格の形成について、平時より食料システムの関係者（農業者や食品事業者、消費者等）間において、協議会の成果等もふまえ検討が進むことが期待される。

（２）農産物の高付加価値化（環境への取り組み、知財対応を含む）

農産物・加工食品の競争力を高め、成長産業、輸出産業としていくためには、安全・安心、高品質（味、栄養価、鮮度等）、安定した収量あるいは希少性、物語性の付与などで差別化し、付加価値を高めることが重要である。

その際には、環境面への取り組みをはじめとする様々な付加価値が内外で適切に評価されるよう、認証制度の普及促進、各種の国際基準・規範との整合性を確保していくことが不可欠である。とりわけ安全・安心面については、科学的で信頼性の高い評価が行われることが必要である。また、例えば水耕栽培は、作物の生育が均一かつ比較的早く、安定的な収量を見込めるとともに、栄養価や安全性等で高い付加価値が期待できるが、現状では有機 JAS 認定の対象とはなっていない。こうした既存の制度の下での評価が難しいものについては、戦略的に新たな制度の設計や情報発信も検討すべきである。

また、環境面への配慮については、農産品や食品の付加価値向上につながるとともに、配慮不足が本来の価値を損なうリスクもあるとの認識を広く共有していく必要がある。クロスコンプライアンス制度や J-クレジット制度は、農業における環境負荷の低減に一定の効果が見込まれるところ、「みどりの食料システム戦略」実現の一環として、着実な推進が期待される。併せて、環境価値の高い農産物が国際的に評価される認証制度や基準・規範等の整備も必要である。

温室効果ガスの排出削減においては、カーボンフットプリントの見える化も、環境配慮への消費者意識の高まりに対応した環境価値の発信につながりうる。

一方、個人の農業者や中小事業者をはじめ算定から表示までの負担は少なくない。環境負荷低減への取り組みが価値を高め、収益として還元されることが重要であり、こうした取り組みへの支援策や価格転嫁への理解促進が必要である。

また、食品産業を中心に、サプライチェーンを通じたカーボンニュートラルへの取り組みについては、輸入原材料に関する適切なデータを捕捉できるよう、民間の努力だけでなく政府による関係国への働きかけも必要である。なお、気候変動問題への対応については、国内農業分野における温室効果ガス排出削減の推進とともに、農業技術に関する JCM（二国間クレジット）拡大をつうじたわが国 NDC³目標達成への貢献も期待される。

価値の創出に関しては、ブランディング戦略の強化も重要であり、内外での GI（地理的表示保護）活動の推進とともに、政府ならびに関係機関とも連携しつつ、積極的な発信と評価の定着をはかるべきである。

併せて、創出された価値を評価、保護するとともに、積極的に活用していくための制度の整備が不可欠であり、とりわけ知的財産（IP）の保護は急務である。わが国の農産物は、食味、外観、耐病性などが高く評価される品種が多く、海外市場の拡大が期待されるが、国外に流出し大きな損失が生じているにも関わらず、有効な対策が講じられてきたとはいえない。知財保護の重要性について品種の開発者、育成者が認識を共有し、改正種苗法をふまえ登録の推進を支援するとともに、流出、権利侵害が生じた場合は、訴訟や当該国におけるパートナーとの連携等により許諾料を徴収できる方策を積極的に講じていくべきである。

（3）先端技術、データの利活用

ロボットやドローン、デジタル技術、データ等を活用したスマート農業の推進は、省力化や省人化、生産性や品質の向上に不可欠であり、とりわけ担い手

³ 「国が貢献決定する貢献（Nationally Determined Contribution）」。わが国の目標として、2030年度において温室効果ガスを2013年度比46%削減することを目指している（2021年10月、地球温暖化対策推進本部決定）。

の減少が進む中、喫緊の課題の一つである。スマート農業技術活用促進法の施行を受け、様々な技術の実装の加速とともに、新たな生産方式の定着が期待される。

関連して、農機のスマート化に対応した品種開発・改良も重要である。例えば、農業ロボットが収穫しやすい形状をした果樹は、農研機構においても開発が進められているが、こうした流れを加速するため、研究開発への支援を継続すべきである。

データの利活用については、将来的な産業データスペースの構築も視野に⁴、農業者のリテラシー向上を進めつつ、農業データ連携基盤（WAGRI）をはじめ、積極的な推進が期待される。なお、データの利活用に際しては、セキュリティの確保も不可欠であり、国として農業データ保護の環境整備にも注力する必要がある⁵。

また、データの利活用推進においては、併せて通信インフラの強化も必要である。とりわけ、農地の大宗を占める山間部においても大容量のデータを高速で送受信できる環境を整えるとともに、農機を遠隔でかつタイムラグなく監視し操縦できるようなローカル5Gの構築や、中山間地域におけるドローン利用に有効な農地3Dマップの整備も進めるべきである。

先端技術の社会実装にあたっては、その実装を阻害するような規制の見直しが欠かせない。例えば、ロボット農機が無人走行で公道を移動する際には走行の許可が必要であるが、事実上制約が多く、無人による自動走行の障害となっている。圃場間の移動など、農機を公道でも自動で走行できるよう、道路交通法75条において「人又は物」に限定されているレベル4の自動運転を、農機にも適用可能にすべきである。

また、これらのスマート農業技術の開発・導入にかかる投融資等の円滑化も

⁴ フードバリューチェーンをつうじた物流や受発注の効率化・適正化や、温室効果ガスの見える化や排出削減への取り組み等にも資することが期待される。

⁵ 農業ロボット制御システムへのウイルスの不正侵入から農業ロボットの不正操作や誤作動による事故、蓄積された農業データの海外へ流出、栽培ノウハウのコピー、安全保障上に関わる地理情報の流出等のリスクが懸念される。

不可欠である。スマート技術を搭載した農機が高価なため導入を躊躇する場合や、農機の更新時に離農してしまうケースもみられる。スマート農機を導入する際の補助制度や、スマート農機のリースなどを行う農業サービス事業者の整備を一層推進する必要がある。

(4) フードバリューチェーンの活用と輸送力の強化

農業の成長産業化にあたっては、食品産業を含めた生産性や価値の向上が不可欠である⁶。とりわけ近年は加工・業務用の需要が拡大しており、需要の変化に国内の生産現場が対応するとともに、調達から生産、加工、流通、小売、消費さらには輸出に至るフードバリューチェーンを通じて価値の向上、規模の拡大を図っていく必要がある。

中でも、フードバリューチェーンの可能性を最大限に発揮する上で輸送力の確保が極めて重要であるが、物流については、人口減少・高齢化に伴うドライバーの減少とともに、時間外労働時間の上限規制の適用に伴いトラック輸送のリソースの減少、カーボンニュートラルへの対応が課題となっており、サプライチェーンをつうじた物流体制の再構築が必要である。

もとより農産物をはじめとする食品は、とりわけ輸送時における鮮度の維持管理や品質の保持が不可欠である。消費が拡大しているカット野菜や国産利用率の向上が期待される冷凍野菜など商品の多様化にも目配りしつつ、担い手不足、カーボンニュートラルに対応した輸送時間の短縮をはじめ輸送力のさらなる向上に向け、貨物積み替えの効率化に資する中継共同物流拠点の整備促進や、ドライバーの確保と育成、在庫・出荷・輸送ルート等のデータの記録精度の向上や可視化などデータ利活用への支援を進める必要がある。

(5) 輸出入の強化

農業の成長産業化を進める上で輸出の強化は必須である。輸出の拡大は、非

⁶ 生産額は農業の9.0兆円に対し食品産業は96.1兆円に上る（2020年）

常時に国内に農産物を供給できる生産基盤を維持する観点からも重要である。日本食や農産品、食品の人気、評価が高まる中、着実な市場の獲得とともに、積極的な市場開拓をはかっていく必要があり、フードバリューチェーン一体での戦略的な取り組みと、官民連携の強化も重要である。

すでに様々な農産品や食品を各国に展開しているが、個別の品目や産地ごとの取り組みには限界がある。新規市場の開拓をはじめ、各国における需要や規制・制度にかかる調査、情報の共有や、日本産品に関する情報発信等について、関係省庁、日本貿易振興機構(JETRO)、日本食品海外プロモーションセンター(JFOODO)等の機関との連携強化が求められる。

特に海外への情報発信、市場拡大に向けては、観光業や各地域との連携のもと、戦略的な国産農作物・食品の広報活動を推進すべきである。好調なインバウンドを追い風とすべく、クールジャパン戦略とも連動を図り、来日前、来日時、帰国後の各段階に応じて戦略的に、日本ならびに海外各地で情報発信を強化すべきである。

併せて、東日本大震災をきっかけとする日本産食品の輸入規制撤廃はもとより、生食用など日本産品への輸入規制⁷については、科学的根拠に基づく安全性の発信の継続とともに、政府間交渉をつうじた緩和への取り組みが重要である。

食料や肥飼料の輸入においては、食料安全保障の観点から、平時から官民で情報の収集・共有を進めるとともに、非常時も想定して、安定的な供給が期待される国・地域の拡大、関係強化が必要であり、既存 EPA の深化を含め、安定的な国際協力体制の構築を進めるべきである。

さらに、日本企業による海外の生産者への投資や現地法人、JV などによる生産の推進によって海外における農業生産を支援することで、日本への輸出確保の予見可能性を高めるとともに、日本企業のグローバルな農業への関与や支援を拡大し、海外市場獲得の推進にも資することが期待される。

農産物、食品の輸出入強化に関するインフラ整備として、老朽化の著しいタ

⁷ 2024年9月現在、依然6か国・地域において日本産食品等の輸入規制が続いている。

一ミナルの改修など港湾機能の強化も必要である。

5. おわりに

日本経済が30年来のデフレからの完全脱却を実現しつつある中、食料の安定的な供給と、食料生産基盤としての農業の重要性はこれまでになく高まっている。基本法の改正をはじめわが国農業が大きな転換期にある中での次期基本計画の策定にあたり、本提言が農業の持続可能性を高め、成長産業化を着実に実現するための検討材料として大いに活用され、具体的施策に反映されることを望む。また、内外の環境がめまぐるしく変化する中、個別の政策の検証とともに、短中期的な指針にとどまらず、長期的な視点から将来の農業、食品産業の方向性を示すことも不可欠である。政府には、大局的見地から、農業政策の総合的なあり方について今後検討を進めることを期待する。

経団連としても、政府や農業界をはじめ関係機関との連携のもと、農業のありべき姿の実現に向けて取り組む所存である。

以 上