

## 農業政策を通じた論点（案）

## I 現状と課題

## 1 我が国の農業の現状 【参考①-1、5参照】

- 我が国における農地の平均経営面積は 約2haと諸外国に比べ狭く（EUの1/6、米国の1/75、豪州の1/1,300）、中山間地域が占める割合は約4割もある。  
また、米作を中心とした水田農業を行ってきたが、米価維持のための生産調整による減反政策により転作が奨励されてきた。
- この20年で農業生産額は約7割に、農業所得は半減している。また、農家戸数、農業従事者数も年々減少し、担い手の高齢化が進んでいる。
- 農地面積は、この50年間で約25%減少しているが、加えて耕作放棄地の面積はこの30年間で3倍以上増加している。
- 販売農家数が大きく減少している中で、農地の流動化により農地集積が進んでおり、大規模な経営耕地を有する農家は増加している。
- 我が国の食料自給率は、長期的には低下傾向で推移しており、カロリーベースで39%、生産額ベースで66%であり、諸外国と比べても低い。
- 我が国の農村社会は、農業や関連する産業が営まれる空間であり、人々の居住のための空間、人々が訪れる空間でもある。また、農業生産もコミュニティの共同活動に支えられているという特徴がある。
- 日本の国土は南北に細長く、地域の気候風土は大きく異なっており、平地面積も狭いという特徴がある。農業は他の産業と異なり、その自然条件に大きく左右されることから、その状況は地域により大きく異なる。  
例えば、関西においても、滋賀は米、大阪・京都・徳島は野菜、兵庫・鳥取は畜産、和歌山は果樹の農業産出額が高いなど府県により特色があるように、我が国の農業は地域における多様性がある。

## 2 我が国の農業政策 【参考①-1、2参照】

- 平成11年に「農業基本法」に代えて、新たに「食料・農業・農村基本法」を制定した。旧基本法が、農業と他産業との間の生産性と生活水準の格差の是正を目指したものであったのに対し、新基本法は、①食料の安定供給の確保、②農業の有する多面的な機能の発揮、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、国民全体の視点から、食料・農業・農村の果たすべき役割と目指すべき政策方向を明示するものとなっている。

- 我が国の農業政策は、農産物の貿易自由化交渉の影響を受けながら、コメ政策の見直しとともに、効率的・安定的農業経営が担う農業構造の確立を図るため、農地保全や担い手対策に取り組んでいる。
- 中山間地域直接支払制度では、高齢化により耕作放棄地の増加等が懸念されている中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するため、直接支払いを実施している。
- 経営所得安定対策（旧農業者戸別所得補償制度）では、販売農家を対象に、恒常的なコスト割れに着目した全国一律の交付単価での直接支払いを実施している。
- 農地集積の加速化、担い手の確保を図るため、集落・地域の話合いにより、今後の地域の中心となる経営体（認定農業者）を定める「人・農地プラン」の作成を推進している。
- 農地法改正（平成21年）により、限りある農地の有効利用を図るため、リース方式による一般企業の参入が可能となっている。
- 今後の農業政策の展開方向として、新たな農地の中間的受け皿（県農地中間管理機構（仮称））の整備・活用による生産現場の強化や、6次産業化による農林水産物・食品の高付加価値化などが検討されている。
- 地方自治体では、地域の特性を踏まえ、農業推進に関する条例※を制定するなど、地域独自の施策も推進している。【参考①-4参照】

※例：滋賀県環境こだわり農業推進条例、大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例、徳島県食料・農業水産業・農山漁村基本条例

## 2 国と地方の役割分担について 【資料1-2、参考①-1、2参照】

- 旧基本法（農業基本法）では、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない。」とされていたが、新基本法（食料・農業・農村基本法）では、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、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。」とされ、中央集権的な農業政策から、国との役割分担により、地方自治体はその自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を実施することとされた。
- そのような中、例えば、農業生産基盤の整備については、その規模により、国営又は都道府県営事業として実施されている。
- また、各地方自治体では、新たな農作物の育成やブランド化、環境こだわり農業など地域特性に応じた独自の農業振興施策も実施されている。
- しかし、地方自治体の施策において単独事業の占める割合は少なく、我が国の農業政策は総じて、農林水産省を中心とする全国画一的な視点から施策推進がなされているのではないか。

## Ⅱ 論点

### 1 国と地方の役割分担

#### ○ 引き続き国が担うべき役割とは何か。

- ・ 我が国の食料安全保障にかかわる国境保護措置や主要食糧の需給調整・価格政策、直接支払いによる担い手確保・食料自給率向上対策、全国的な農地の総量確保などは、国が実施すべきではないか。
- ・ 地方農政局の事務については、その大半を地方に移譲することが可能とする一方、戸別所得補償制度等の現金給付型事務や生産調整に係る制度設計、都道府県別の生産数量目標の割当ては国で実施すべきとの意見が地方にもある。
- ・ 農地制度については、食料生産の安定的確保の視点から、地方への安易な権限移譲は慎むべきとの意見もあるが、土地利用規制の権限などについては、地域における一体的なまちづくりや景観形成を図るためにも、地域の実情に精通している地方の判断に委ねることが適当ではないか。
- ・ 地方独自の多様な農業を生み出すためには、地方農政の裁量拡大が不可欠であり、例えば、地方で経営所得安定対策の対象作物の交付金単価を算定するなど地域個性を発揮できるような農業基本政策を運営し、柔軟な施策・事業の実施を可能とすべきではないか。
- ・ また農業は、洪水防止、水源かん養、自然環境・景観保全など多面的機能を有し、環境施策、産業施策、地域振興など他の分野にも密接に関わっているため、地域農業の振興に関する事業は地方での裁量を拡大して実施した方が、より総合的な施策展開を図れるのではないか。

#### ○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- ・ 農業・農村振興については、それぞれの地域の実情を踏まえて基礎自治体が主に担い、道州（広域自治体）は広域的な観点から、広域農業ビジョンを策定し、基礎自治体の取組への支援、専門性を有する農業大学校の運営や試験研究、国内外への販路拡大、6次産業化、新たな農作物の育成やブランド化などの実施または調整にとどめるべきではないか。
- ・ 農業基盤整備などのインフラ整備については、広域的な観点から優先順位を付けて道州で実施すべきか、府県単位または基礎自治体レベルでも十分実施可能か。
- ・ 都市と農村との交流による地域活性などは、府県より広域的なエリア（道州単位）で施策を推進する方が効果的な場合があるのではないか。

- 気候、風土など農業をとりまく自然環境を考えた場合、農業施策推進の単位は、府県よりも広域なエリアとする方が効果的か。多様な自然環境を考えた場合、むしろ府県単位とするべきか。
- 我が国では、農業改良普及制度により試験場を通じて零細な家族経営の農家にも技術革新を普及してきたが、今後とも集落の維持が課題になるなかで、法人化した大規模農家は道州が、家族経営型の農家は府県が支援するという役割分担もあるのではないか。
- 国際競争力をつけるためには、道州単位で地域と運命共同体となるハイレベルの農業大学（試験研究機関）の存在が欠かせないとする主張もある。

## 2 税財源・財政調整のあり方

- 現在は、減反政策による生産調整を通じて消費者負担により米価が維持される一方、直接支払いに（税負担）による経営安定化などが図られている。  
欧米においては農業保護政策としては税負担による所得補償が主流であるが、農産物の貿易自由化の圧力が強まる中で、我が国の農業の国際競争力の強化を図るとともに、食料安全保障を堅持するために、どのような負担の仕方が国民一般に受け入れられるか。その際、道州間の財政調整を視野に入れつつ、道州ごとに異なる制度を採用するということが想定できるのか。
- 新基本法の理念や土地利用行政においては、一部地方分権の視点からの改正がなされているものの、補助金制度、財源問題の根本的な改革には至っていないとの指摘もある。補助金の整理・統合（一括交付金化）、財源の地方移譲が必要ではないか。上記と同様に、どのような政策目的をもった補助金（交付金）が分権化に馴染むのか。

## 3 そのほか

- 近畿地方は京阪神地区に連担する都市と、その周辺を取り囲む農村が半ばするという特色があるが、農村部の多くが中山間地であり、それらの高齢化・集落の衰退が課題となっている。この課題に対応するに相応しい国と地方の役割分担や広域自治制度のあり方とはどのようなものか。