

2011.07.26

民主党拡大政調役員会（提出資料）

食と農林漁業再生・強化プラン

～農林漁業・農山漁村再生のシナリオ～

【中間報告】

2011年7月26日



はじめに

2009年8月に国民の大きな力をいただき政権交代がなされ、民主党政権が誕生しました。政権交代から早2年が経ちましたが、野党時代から議論してきた様々な成長戦略に農林水産分野を位置づけるとともに、2010年3月に閣議決定した「食料・農業・農村基本計画」に基づいて着実に具体的施策を推進しているところです。

しかし、様々な政策を打ち出す中で、脱小泉構造改革を掲げて政権交代した民主党が今、その政策を明確に打ち出すことができているのか。この2年間の民主党政権の政策がどれだけの国民の理解が得ているのかを改めて検証する必要があると考えております。そこで、民主党としてどのような農林漁業の再生・強化を考えているのかを明確にお伝えするために、2010年に「食と農林漁業再生・強化プロジェクト・チーム」を設置して改めて議論し、ここに「食と農林漁業再生・強化プラン～日本の農林漁業・農山漁村再生のシナリオ～【中間報告】」をとりまとめました。

本中間報告策定にあたっては、日本総合研究所理事長の寺島実郎氏、慶應義塾大学教授の金子勝氏、青山学院大学教授の榊原英資氏等の有識者をはじめ、農林漁業に携わる多くの現場の方々との意見交換を重ね、またプロジェクト・チームの役員が現地を直接歩いて現場の声を聞き、それらを基に、高いレベルでの経済連携も含め、プロジェクト・チームで議論を重ねてきました。

そうした中、3月11日、東日本大震災の発生により、議論が中断しました。大震災は、我が国農林漁業、農山漁村に過去に例をみない甚大な被害をもたらしています。私たちは人々の絆（連帯感、我慢強さ、礼節）の大切さを再認識するとともに、食料の安定供給の必要性を改めて認識しました。私たち国民は、心をつなげて、この国家的危機を乗り越え、被災地域における復興や生活の再建を速やかに達成する必要があります。

また、国土が健全で均衡ある発展を図るためには、農山漁村の果たす役割の大きさと条件不利地域の公的支援策を一層充実させることの必要性も痛感致しました。

このような経緯を経て、この中間報告は、日本の農山漁村をどのように発展させていくのか、日本の食と農林漁業のあるべき姿はどのようなものであるのか等についてわかりやすく示したつもりです。

もちろんこの中間報告は民主党が考える当面の農山漁村の姿の骨格を示したに過ぎません。今後、政府与党一体となって更に具体的な検討を進めることとなりますので、引き続き多くの方々からのご意見、ご指導を賜りますよう、心よりお願い申し上げます。

2011年7月26日

食と農林漁業再生・強化PT座長 一川 保夫

食と農林漁業再生・強化プラン【中間報告】の概要

○東日本農林漁業の復興

- ・地方と協議して「復興再生計画」を作成
- ・漁港等の復旧と併せて、漁協の再建を支援
- ・漁船、養殖施設等の漁業と、第二次産業、第三次産業の一体的な再建を支援
- ・復興再生計画に基づき、地方と国が一体となって新たな食料基地を建設する仕組みを整備する（公的主体による農地、市街地等のゾーニング見直し等）
- ・原発事故で被害を受けた農林漁業者に対する迅速かつ適切な損害賠償の支払いを行う仕組みを整備 等

○人々の絆の強化

○人材と技術の強化

- ・特に、土地利用型農業について、集落単位(20~30ha規模)を基本としつつ、「集落型経営体」の育成の推進を図るとともに、「大規模経営体」、「高付加価値を追求する経営体」、「地域農業を支える経営体」を日本の農業を支える多様な担い手として重点的に育成
- ・新規就農者に対する支援の拡充、経営継承のあり方の多様化 等

○戸別所得補償制度

- ・食料自給率50%を目指す。
- ・経営規模拡大を促すよう、規模加算を充実
- ・高付加価値営業に対して規模に関わらず追加的 direct 支払いを措置 等

○農山漁村を支える地域政策の充実・強化

- ・中山間地域等直接支払や農地・水・環境保全向上対策を強化・充実
- ・限界集落等における生活支援
- ・鳥獣害対策の推進
- ・農と医療・介護・福祉・観光・教育等との新たな連携
- ・離島漁業支援交付金や環境・生態系保全対策の強化・充実 等

○林業において特に必要な施策

- ・森林・林業再生プランの目指す木材自給率50%を踏まえ、森林管理・環境保全直接支払制度等の着実な実施 等

・中山間地域等を守り新たな価値の創造の場に
・農山漁村を活用した新たな高齢化社会のモデル創り
・「儲かる」農林漁業の実現

○漁業において特に必要な施策

- ・資源管理・漁業所得補償対策等により、適切な資源管理と漁業経営の安定を確保
- ・水産物の生産・流通の拠点となる漁港の流通・加工機能の強化等を推進 等

○優良農地の確保管理、農業基盤整備の促進

- ・〈水田〉水田240万haを最大限活用、耕作放棄地の解消
- ・〈畑〉麦等の基礎的食料を中心に二毛作を積極的導入
- ・農地基盤整備や施設整備の適正かつ機動的な実施 等

○6次産業化／儲かる農林漁業の実現

- ・新たな販路拡大、生産資材のコスト低減による収益性改善
- ・学校給食などにおける地産地消の一層の推進
- ・クラインガルテン（市民農園）など農業の高付加価値化の取組促進
- ・再生可能エネルギーの導入の積極的推進 等

○食の安全・安心・高品質化の追求

- ・食品トレーサビリティ、原料原産地表示（日本版AOC）等を導入・拡充 等

○産業界との連携

○経済連携推進への対応

○農林漁業の輸出戦略

- ・東アジアへの輸出戦略の構築
- ・品目別に輸出推進を担う主体作りを推進
- ・日本食文化の振興、海外の食品安全ルールに対応した生産体制整備等の輸出基盤を整備 等

食と農林漁業再生・強化プラン
～日本の農林漁業・農山漁村再生のシナリオ～
【中間報告】

I. 可能性に満ちた農林漁業・農山漁村社会

本年3月11日に発生した東日本大震災は、東日本を中心に我が国の農林漁業・農山漁村に甚大な被害をもたらした。また、東京電力福島第一原発事故による原子力災害は、被災地を中心に農林漁業者の経営に大きな不安を与えているとともに、我が国の農林水産物の信認を大きく低下させている。

さらに、近年、世界の食料需給がひっ迫し、将来の食料供給への不安が顕在化している。国民に対する国家の最も基本的な責務として、食料の安定供給を将来にわたって確保していかなければならない。

他方、国民の間では、高度経済成長一辺倒の歴史の中で、

- (1) 安全で安心できる、環境にやさしい暮らしをしたい
- (2) 若者の間でも、地域社会との関わりや絆を求めたい

という願いが強まり、これに対応した新しいライフスタイルも生まれている。こうした中で、農林漁業・農山漁村への注目がかつてなく高まっている。

しかし、農林漁業者は高齢化し、農山漁村は疲弊している。農林漁業・農山漁村は、国民の暮らしに大きく貢献しており、食と農林漁業の再生・強化は待ったなしの政策課題であることは言うまでもない。

II. 農林漁業・農山漁村の再生・強化のための3つの鍵

民主党は既に、昨年3月に閣議決定した食料・農業・農村基本計画に基づき、戸別所得補償制度の導入、農林漁業・農山漁村の6次産業化、食の安全・安心の確保という政策の柱を打ち出し、食料自給率の向上に向けて政策の舵を大きく転換させた。今後は、これら基本政策の考え方を更に発展させていく。その際、以下の3つの理念の下で検討を深めていくべきであると考えている。

(1) 中山間地域等を守り、新たな価値の創造の場に

中山間地域等や離島等の条件の不利な地域で営まれる農林漁業は、正に国土の礎であり、良質な農林水産物を供給する潜在力や豊かな自然を持ち、新たな可能性に満ちている。過疎化、高齢化、鳥獣害の増加等ともすればマイナスのイメージで語られがちだが、これら地域を、ゆとりと生きがいのある新たなライフスタイルをつくる場として捉え直し、大切に守っていくことで、これらの地域における農林漁業が有する多面的機能を高度に発揮させていく。

このため、中山間地域における農業が存続できる直接支払いの充実に加え、中山間地域等と関わりの深い森林・林業政策について、森林・林業再生プランに基づく活性化の推進や、資源管理漁業の充実を図る。また、生物多様性の確保、里地里山の保全、鳥獣被害対策等の環境政策を講ずるとともに、教育、福祉、国土交通の各政策との連携・活用等を図り、中山間地域等の多様な特性を踏まえた万全の対策を講じる。

(2) 農山漁村を活用した新たな高齢化社会のモデル創り

過去に例をみない超高齢化社会に突入し、社会保障対策の充実・強化が求められている中、農林漁業・農山漁村が持つ癒しや「やさしさ」の提供機能が注目されている。農山漁村も都会以上に高齢化しているが、まだ働ける高齢農林漁業者が中心となった集落型経営体や法人化に積極的に取り組み、後継者育成や地域づくりの担い手となっている事例も多く見られる。また、まだ働ける高齢農林漁業者が農地を後継者に譲り渡し、介護施設等で行われる生きがいと健康を得るための農作業等をサポートする体制を作ることにより、福祉にも後継者への農業の円滑な継承にも役立つ新たな高齢化社会のモデルを作ることができる。同様のモデルを教育や観光等にも広げることにより、農山漁村に新たな賑わいと活力を取り戻す。

(3) 「儲かる」農林漁業の実現

コメの新たな可能性を拓く米粉用米、飼料用米の作付けをはじめ、地域ごとの特性を活かした生産体制を確立し、基盤整備の効率的推進と併せて、農地の生産力をフルに発揮して付加価値を創出する産業への転換を図る。このため、地域資源を活用した6次産業化や日本の農林水産物の食味・品質の強化を流通構造の改善を含め徹底する。我が国農林水産物の信認を早急に回復し、中国をはじめ海外市場を積極的に開拓する。これによって農林漁業を成長産業化する。

さらに、「未来の宝」である若者等が安心して農林漁業に取り組めるよう、人材の育成・確保、経営資産の継承等を抜本的に強化するとともに、万全のセーフティネット措置を講ずる。

これらの事項を実現するために、担い手、農地、農協、生産調整、基盤整備の在り方の相互に関連する制度について検証を加え、必要な見直しを行う。

以上により、「儲かる」農林漁業を実現し、農林漁家の所得の増大を図る。

Ⅲ. 東日本農林漁業の復興

○被災地域の復興は、地域の問題のみならず、国全体として取り組むべき必要があり、国が基本方針を示し、被災地域の多様性なり地域住民の意向なりを十分に汲み取りつつ、地方と協議して「復興再生計画」を作成する。また、復興の取組みに当たっ

ては、国は、国家プロジェクトとして必要な政策メニューを責任を持って提示し、現場の方々を支援する。

- 農林漁業者等の経営再開まで、二重ローン対策に万全を期すとともに、雇用、施設・機械の復旧、営農指導等の支援策を講じる。
- 壊滅的な損害を受けた漁港、漁場、漁船の復旧と併せて、漁業を行う上で必要な物資・資金の供給や流通加工を担う漁協の再建を支援する。
- 漁船、漁場、養殖施設等の漁業と、製氷、加工等の第二次産業、魚市場や流通加工等の第三次産業の一体的な再建を支援する。
- 復興再生計画に基づき、地方と国が一体となって新たな食料基地を建設する仕組みを整備する（公的主体による農地、市街地等のゾーニング見直し等）。
- 災害を想定した食品のサプライチェーン対策及び飼料の安定供給対策を強化する。
- 防災・減災の観点から全国的な農林水産インフラ整備の見直しを実施する。
- 原発事故で被害を受けた農林漁業者に対する迅速かつ適切な損害賠償の支払いを行う仕組みを整備する。なお、原発被害が収束していないため、今後更に被害の状況に応じて、万全の措置を講ずるべきである。
- 土壌、森林、海域等における放射性物質のきめ細かな調査を実施するとともに調査結果の迅速な公表を行う（放射性物質濃度マップの作成・公表）。
- 農地土壌等の放射性物質の除染対策を着実に実施する。

IV. 食と農林漁業の再生・強化について

(1) 人々の絆の強化

- 農林漁業・農山漁村は、安全・安心な国産農産物を安定的に供給する食料の安全保障機能を担うとともに、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承などの多面的機能を有している国民共有の財産である。このような普遍的な価値を有している農林漁業・農山漁村は、国家の基盤として将来の世代に確実に継承していかなければならない。以下に述べる再生・強化政策を実現するためには、こうした農林漁業・農山漁村が有する価値に対する国民理解を深め、農林漁業・農山漁村と国民の結び付きを強化することが不可欠である。また、東日本大震災の発生を契機として、地域における人々の絆の大切さが再認識されたと考えられる。

(2) 人材と技術の強化

- 特に、土地利用型農業については、集落単位(20~30ha 規模)を基本としつつ、「集落型経営体」の育成の推進を図るとともに、「大規模経営体」「高付加価値を追求する経営体」「地域農業を支える経営体」を日本の農業を支える多様な担い手として

位置付け、重点的に育成する。この取組みに関し、地域農業において重要な役割を有している農協においても責任ある関与が重要である。

- フランスにおける若者の就農支援策も参考にしながら、将来の日本農業を担う若者が夢を持って農業へ参入できるよう、戸別所得補償制度等に加え、経営確立までの間の経済支援等新規就農者に対する支援策の拡充を図る。
- 経営の発展段階に応じた経営のサポート・システムを導入し、現行の農業教育研修システムの見直しを図る。
- 世襲を前提とする経営継承から地域を支える担い手への経営継承へ、そのあり方の多様化を図る。また、集落営農の推進や地域農業について、農協は責任ある指導を行う。
- 農地の流動化を加速するため、農地の受け手に対する規模拡大への支援と相まって、流動化を奨励する支援制度を設ける。
- 農協、農業委員会については、農業生産法人が意欲的に経営発展に取り組めることとする。また、農業経営主体として自立した個人経営者や企業の発展を促進する。
- 農業経営者の経営力強化のため、農林漁業の6次産業化に取り組む農業法人等に対し投資を行うファンドの組成促進や、全国の支援機関のネットワークにより、農林漁業者が経営支援サービスを受けられる体制の構築等を図る。
- 食料の生産・流通・消費の構造変化に対応し得るよう、現行の農協システム、卸売市場システムの効率化を図る。
- 国内の流通・消費の構造変化や外需取込みに対応する研究開発、新技術等の導入の促進を図る。

(3) 優良農地の確保管理、農業基盤整備の促進

- 農地の有効利用を図るため、水田（240 万 ha）を最大限に活用し、耕作放棄地の解消と 138%（ピーク：昭和 31 年）の耕地利用率を目指す。
- 畑作については、麦等基礎的食料を中心に、二毛作の積極的な導入により、効率的な農地の利用を図る。また、麦や豆類を含め適正な輪作の推進により、潜在的な地力の向上を図る。
- 農地集約に資するよう合同会社（LLC）などの活用を推進する。
- 農業基盤・機械施設への投資助成のあり方、農家負担のあり方を地域の実情に配慮した上で検討し、用排水施設等の完備された農地を確保するとともに、効率的かつ集約的な農業等を推進するため、地域のニーズに合わせた農業基盤整備や施設整備を適正かつ機動的に実施できるようにする。
- 営農技術の継承、新技術の導入のための研究開発と普及・指導体制を充実する。

(4) 農山漁村を支える地域政策の充実・強化

- EUの直接支払いの例を参考にして、中山間地域等直接支払や農地・水・環境保全向上対策を強化・充実する。
- 中山間地域等で、集落営農の定着化を図り、農家が安心して就農できる環境を整備する。限界集落において、生活支援を行い、介護、福祉、日常品の供給に不安のない社会を作る。その下で、中山間地域の特産品など、中山間地域で農業経営の複合化を図り、農家の所得向上を図る。
- シカなど駆除した鳥獣の肉を有効活用し、地元でジビエ料理として提供することにより、鳥獣害対策と地産地消を実現する。さらに、都市のレストランにも提供し、都市と農村の結びつきを強化する。
- 中山間地域は、棚田に見られるように、素晴らしい景観を作り出し、その「癒し効果」は非常に大きい。そこに着目し、ひきこもりやニートなどの人々の社会進出を支援するための場を提供するとともに、農作業への参加をリハビリ等にも活用する等、各省連携で農と医療・介護・福祉等との新たな連携を図る。
- 漁村集落を活性化し、漁業・漁村の多面的機能の維持を図るため、離島漁業支援交付金や環境・生態系保全対策を強化・充実する。

(5) 戸別所得補償制度

- 自立国家として食料自給率50%を目指し、「価格政策から所得政策へ」、「消費者負担型から財政負担型へ」の転換を図る。
- 経営の規模の拡大を促すよう、規模加算を充実するとともに、集落営農をはじめ、農地等の集約化を飛躍的に進めるための関連対策を強化する。特に、条件不利地域については、農業者の意欲向上を図る施策とする。
- 品質向上・環境配慮に努める「高付加価値営農」等に対して、作付等の規模に関わらず追加的な直接支払を行う。

(6) 食の安全・安心・高品質化の追求

- 外需を取り込み、輸入品に対抗するためにも、日本の農産物の強みである安全性・高品質・食味を最大限に発揮するための制度を再構築する。日本の農林水産物の「商品としての差別化」と日本農業の「事業としての異質化」、「食と農のブランド化」を実現する手段として、食品トレーサビリティ、原料原産地表示（日本版AOC）等を導入・拡充、体系化し、実効性を高める。

(7) 6次産業化／儲かる農林漁業の実現

- 上記のプロセスが現実化するとともに、輸出産業化の促進のため、農林漁業自体の高付加価値化による収益性の改善と農山漁村における所得の確保を可能にする農山漁村の6次産業化を促進する。
- 農林漁業者と小売業者との継続的なマッチングを行い新たな販路の拡大を図るとともに、肥料や農業機械のコストを下げ、農林漁業者の収益性を改善する。
- 地場農林水産物の消費拡大等の観点から、学校給食等における地産地消の一層の推進を図る。
- 農家レストラン、グリーン・ツーリズム、クラインガルテン（市民農園）の実施など、農業とサービス・観光を結びつけた高付加価値化の取組を促進する。
- 小水力、太陽光、風力、地熱、木質バイオマス等農山漁村に豊富に存在する資源を活用した再生可能エネルギーの導入を積極的に進める。これにより、地域に新たな雇用と所得を生み出す。

(8) 農林漁業の輸出戦略

- 日本の農林水産物の信認回復という新たな課題に応えるため、農林水産物の輸出を国家戦略として振興する。中国をはじめとする東アジアへの輸出戦略の構築を促進する。日本ブランドの確立のためのトレーサビリティ・表示戦略を確立する。
- 国内外需給調整、交渉力強化、ブランド一括管理、知的財産侵害への対応などのため、品目別に輸出推進を担う主体作りを進める。
- 日本食文化の振興、知的財産の保護、容器、包装等を含む物流システム、海外の食品安全ルールに対応した生産体制整備などの輸出基盤整備に取り組む。

(9) 産業界との連携・協力

- 産業界と農林水産業界の生産、流通、販売、輸出等の各段階における連携により、付加価値の増大を図るとともに、農林水産業と連携した産業の振興により、農山漁村における雇用の場の確保を図る。

(10) 林業において特に必要な施策

- 森林・林業再生プランの目指す木材自給率50%を踏まえ、森林管理・環境保全直接支払制度の着実な実施等により、路網の整備、森林施業の集約化及び必要な人材育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進める。
- 公共建築物、復興住宅等への木材利用の推進を図る。
- 経営的、技術的に整合のとれた木質バイオマス利用の仕組みづくりと普及体制を整備する。
- 海岸防災林の減災機能等も踏まえ、治山事業の果たす外部効果を適正に評価し、これに対する支援政策を実行する。

○なお、地球温暖化対策税について、その税収の使途に森林吸収源対策等を位置付けることを検討する。

(11) 漁業において特に必要な施策

- 漁業就業希望者と漁村のマッチングの推進等により、漁村への担い手の定着を推進する。
- 省エネ・省コスト型の漁船の導入、協業化や船団の合理化等の取組みや共同利用漁船の導入等を契機として生産性・収益性の高い経営の実現を推進する。
- 養殖経営の特性を踏まえた共同化・協業化等を推進するとともに、衛生管理体制の高度化や適正な養殖密度での生産を推進する。
- 科学的根拠に基づいた資源調査を進めた上で、資源管理・漁業所得補償対策の着実な実施等により、適切な資源管理と漁業経営の安定を確保する。
- 安全な水産物の安定的な供給に向けた水産流通・加工業の取組みを支援するとともに、6次産業化や品質・衛生管理の向上、水産物の生産・流通の拠点となる漁港の流通・加工機能の強化等を推進する。
- 漁業者が積極的に資源管理に取り組むことができる環境づくりを推進するため、赤潮や磯焼け等により悪化している沿岸漁場の改善を図る取組み、藻場・干潟等の保全活動等を支援する。

(12) 経済連携推進への対応

- 東日本大震災や原子力災害によって大きな被害が生じている農林漁業・農山漁村の現状にかんがみ、高いレベルの経済連携推進については、慎重な対応が必要である。
- (1)から(11)までの提言は、農林漁業の再生・強化のため待ったなしの当面検討すべき課題をとりまとめたものであるが、高いレベルの経済連携については、農林漁業・農山漁村の抜本的な取組みによる再生・強化と自由化による影響の克服を税等によって国全体で応援する体制の整備に関して、今後、十分な検討が不可欠である。

民主党「食と農林漁業再生・強化プロジェクトチーム」役員（2011年7月現在）

一川保夫座長

黄川田徹副座長、後藤斎副座長、吉良州司副座長、佐々木隆博副座長

大串博志事務局長

藤末健三事務局長代理

藤田一枝事務局長補佐、近藤和也事務局長補佐

