また、地域に豊富に存在する未利用資源を用いて、日本の農業や食品産業が培ってきた付加価値を高める生産技術や、バイオマスや環境等の先進技術を活用すれば、農村を新たな成長産業の育成の場として雇用と所得を生み出すとともに、環境面でも温室効果ガスの排出抑制等に積極的な役割を果たすことが可能となる。

さらに、農業・農村の活性化は、良質な水・空気を生み、多様な生物を育む。また、水源のかん養、美しい景観・伝統文化の継承、国土保全への貢献は、人が人らしく生きることを助け、子どもが自然に親しみ、豊かな人間性を育む土壌になる。我が国経済社会が成熟化し、人々の価値観・ライフスタイルが多様化している中で、農村で農業が営まれることにより発揮される多面的機能の恩恵は、都市部に住む人々を含め、すべての国民が広く享受しており、こうした価値に思いを致す必要がある。

他方、我が国は、国土の約７割が山林という急峻で狭い国土条件の下、外国と比べて農業の効率化に一定の限界がある。その制約の中で、安価な輸入農産物の国内市場への浸透や需要を上回る生産等により農産物価格が低迷し、農業所得の減少要因となっており、特に中山間地域等の条件不利地域は、厳しい状況にさらされている。こうした状況は、個々の農業者の努力のみでは克服し難いものであり、これらを現状のまま放置すれば、食料自給率の向上や多面的機能の発揮が脅かされ、国民全体が不利益を被るおそれがある。

このような農業・農村が有する固有の価値は、お金で買うことのできないものであり、農業・農村を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。一方、その実現には、国民一人一人が国産農産物に込められた農業・農村の価値を適正に評価し、健全な食生活を実践するなどの行動が欠かせない要素となる。また、こうした国民の理解と行動に支えられることにより、農業者、食品産業事業者は、質の高い食料を合理的な価格で供給する努力を続けることができ、そのことが地域社会を再生させていく力となる。

今後の政策展開に当たっては、以上のような考え方を政策理念に位置付け、このような国民各層の主体的な継続性のある取組を後押しし、将来にわたって、消費者と国民が豊かな食と環境の恩恵を受け、また、農業者や食品産業事業者が誇りと希望を持って生産活動にいそしむことができる「国民全体で農業・農村を支える社会」の創造を目指すことが必要である。

政府は、こうした視点に立って、既存の思考や手法の問題点を強い決意で改善していくこととする。そして、意欲ある者の創意工夫を引き出し、農業・農村の秘める力が最大限に発揮され、国民が将来に向けて明るい展望を描くことができるよう、戸別所得補償制度の導入、消費者が求める「品質」と「安全・安心」といったニーズに適った生産体制への転換、６次産業化による活力ある農山漁村の再生を基本に、各般の施策を一体的に推進する政策体系に農政を大転換させ、「食」と「地域」の早急な再生を図っていくものとする。

食料・農業・農村に関する施策は、国民生活や我が国の経済社会のあり方と深く結び付いている。このため、政府は、本基本計画を、農業を通じて国民の命と健康を守り、さらには我が国の経済、環境、伝統文化等を含めた国民の生活を豊かなものとするための指針として位置付けた上で、各般の施策を関係府省の連携の下で総合的かつ計画的に推進していく必要がある。

なお、本基本計画は、食料・農業・農村に関する各種施策の基本となるという性格を踏まえ、今後10年程度を見通して定めるものとするが、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化及び施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね５年ごとに見直し、所要の変更を行うこととする。

第１　食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

本基本計画に基づき政策体系を再構築するに当たり、食料・農業・農村の状況を踏まえて、過去の施策がどのように機能してきたのか、また、政策の実効を期す上でどのような課題があるのかといった点を明らかにするとともに、今後取り組むべき施策の基本的な方針を整理することとする。

１．食料、農業及び農村をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向

⑴　再生産可能な経営を確保する政策への転換

【現状】

農業は、その持てる力を最大限に発揮することにより、食料自給率の向上に寄与し、食料の安定供給に貢献するという役割を担っている。また、農業は、空気・水・土壌の保全、国土や自然環境の保全、災害の防止といった多面的機能を有している。このような農業の役割や機能は、国民に対して特別の対価を求めることなく、いわば無償で提供されているものである。

しかしながら、最近15年間に、販売農家数が３分の２に減少する一方、農業所得（農業純生産）はほぼ半減している。これは、農産物価格が下落傾向をたどる中で、生産コストとなる資材価格が上昇し、収益性が著しく悪化したことを反映したものであり、この結果、農業の再生産の確保が困難になっている。こうした状況が継続することとなれば、食料自給率の向上や多面的機能の発揮が脅かされるおそれがある。

【対応方向】

農業が、食料の安定供給や多面的機能の発揮という役割を持続的に果たしていくことは、国民全体の利益に適うものである。この観点から、農業生産のコスト割れを防ぎ、兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備することにより、再生産可能な農業経営の基盤を作ることとする。

⑵　多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取組を後押しする政策への転換

【現状】

これまでは需要の減少する用途に対して生産を抑制する施策が進められてきた一方で、需要が増加する用途への供給面での取組を十分に促進できなかったこと等もあり、食料自給率は低迷を続けている。

例えば、基幹作物である米は、需要が減少していく中で、生産が需要を上回り、しばしば供給過剰が生じたことや、経済低迷によりデフレ傾向となった影響を受けて、価格形成に下落圧力が加わって推移した。これが生産サイドのコスト削減努力を相殺し、所得は総じて恒常的な赤字状態に陥っている。

野菜は、食の外部化の進展に伴い、市場が青果用から加工・業務用へと変質してきたにもかかわらず、生産面での対応が遅れたことから、輸入量が増加し、販売額も減少している。また、酪農は、飲用牛乳やバター・脱脂粉乳等の消費が減少する一方、消費が拡大しているチーズは、内外価格差が大きい中で、国産品を上回るペースで輸入品が増加している。

また、生産された農産物に加工・販売の面から付加価値を高めようとする取組や、農家民宿、農家レストラン等の経営の多角化・高度化を進める取組、さらには地域に豊富に存在するバイオマス等の未利用資源を用いた新たな事業を展開しようとする取組に対して、体系的に後押しするための施策が整備されていなかった。

【対応方向】

農業経営の体質強化を図りつつ、農産物を用途・需要別に必要な量・仕様に従って供給することにより、多様な用途・需要に対応した生産拡大の取組を後押しする政策への転換を図っていくこととする。

また、農業者が、消費者・実需者のニーズに対応して、生産・加工・販売の一体化等の経営の多角化・高度化に向けた取組を促進するとともに、地域の第１次産業とこれに関連する第２次・第３次産業に係る事業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の６次産業化を推進する。

⑶　意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換

【現状】

農業者の高齢化が進み、近い将来には昭和一桁世代と呼ばれる高齢農業者の大量リタイアが見込まれている。一方、農業の将来を担うべき農業経営者の育成は遅れており、新規就農者数も少なく、後継者の確保は極めて不十分な状況にある。

これまでの施策においては、「望ましい農業構造の実現」を目指し、認定農業者や集落営農の育成、水田・畑作経営所得安定対策の導入等が講じられてきた。これらの施策は、国内農業の体質強化を急ぐあまり、対象を一部の農業者に重点化して集中的に実施する手法を採用していた。