しかしながら、経済低迷と農産物価格のデフレ傾向の中で、一部の農業者に施策を集中し、規模拡大を図ろうとするだけでは、農業所得の確保につながらなかっただけでなく、生産現場において意欲ある多様な農業者を幅広く確保することもできず、地域農業の担い手を育成するという目的も十分に達成することができなかった。

【対応方向】

戸別所得補償制度の導入や農業・農村の６次産業化の推進等を通じて、競争力ある経営体が育成・確保されるようにするとともに、適地適作を基本とした地域の実情を踏まえた政策体系を構築する。

これにより、大規模効率化を目指す農業者も、規模が小さくても加工や販売に取り組むこと等により特色ある経営を展開する農業者も、それぞれが創意工夫を活かしながら営農を継続・発展させることができるよう、現場の主体的判断を尊重した多様な努力・取組を支援する施策を展開していくこととする。また、女性や高齢者の役割が適切に発揮されるよう、必要な条件整備を図っていくこととする。

さらに、農業参入に対して厳格な規制を設けていた農地制度については、平成21年に農地法等を改正し、地域と調和した適正な農地の利用を図りながら、多様な農業者が農地を利用できるようにしたところであり、これを適切に推進することとする。

⑷　優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立

【現状】

農地は、食料の安定供給にとって不可欠な資源であると同時に、農業生産が行われることで多面的機能が発揮されていることから、国民の貴重な財産として守られるべきものである。しかしながら、農業や農村の衰退とともに、農地面積の減少が続き、農業生産が行われない耕作放棄地や不作付地が年々増加している。

また、耕地利用率が低下するとともに、担い手に対する農地のまとまった利用集積が進まないなど、農地の有効利用は進んでいない状況にある。

こうした状況に対し、これまでも農地転用許可制度、耕作放棄地の解消に向けた施策や、担い手に対する農地の利用集積の促進等の施策が講じられてきた。しかしながら、農地の価格は、近隣の住宅地や商工業地等と比較すると著しく低く、常に転用圧力にさらされてきた。また、農用地区域など農地利用を確保すべき農地であっても、制度上、転用できないわけではなく、特に学校や病院などの公共目的の転用は許可が不要とされてきた。これを背景として、農地転用の収入を期待する農地所有者と、事業者、さらに施設用地等を確保したい行政等の利害が一致する形で平地部等の農地転用が行われ、優良農地の無秩序なかい廃をもたらしている。

また、耕作放棄地の発生については、引き受け手がいないなどの理由によって、従来講じられてきた対策や制度では、その解消につながっていない。さらに、農地利用については、担い手への利用集積が徐々に進んできたものの、経営する農地が分散してしまう、十分な所得が得られる作物がないなどの要因により、農地の流動化が進まず、効率的な利用につながっていない。

他方、農業生産条件の制約から、生産性が低く農地の有効利用が進んでいない地域もある。また、農地の有効利用のために不可欠な農業用水については、農業水利施設の老朽化が進み、施設の将来にわたる機能発揮に不安が生じている。

【対応方向】

農地転用規制の厳格化、耕作放棄地の解消に向けた対策の推進等により優良農地を確保するとともに、農地を耕作する多様な農業者の確保と作付拡大を通じて、不作付地の解消、耕地利用率の向上を図る施策を整合性を持って講じ、農地の有効利用を図ることとする。

また、食料を安定して生産するためには、農地の量的な確保と併せて、農地や農業用水等の整備・保全管理をより効果的・効率的に行うことが欠かせない。このため、地域のニーズに応じて、農地の排水対策、水利施設の補修や更新など、必要な農業生産基盤の整備等を今後とも推進することとする。

⑸　活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化

【現状】

我が国の農山漁村では、過疎化、高齢化が進む中、農林水産業が停滞するとともに、就業機会の減少が進行し、都市部よりも厳しい雇用状況が続いている。また、日常生活に必要な買物、医療、交通等の確保が不十分な地域や、集落の維持が困難になっている地域も広範に出現し、地域の活力が一層低下している。

こうした状況に対して、これまでの施策においては、農林水産業及び関連産業の振興をはじめ、都市と農山漁村の交流促進、中山間地域等における農業生産条件の不利を補正するための措置等が講じられてきた。

しかしながら、農山漁村対策は、本来、農林水産業のみならず、第２次・第３次産業、各種インフラといった関係府省の所管分野を含む施策を、地域の主体的な努力とともに体系的に組み合わせ、関係府省の連携の下に総合的に講じられるべきであるにもかかわらず、このような取組が徹底されなかったために十分な成果が上げられていない。この点において、農山漁村及び中山間地域等の振興に関する総合的な政策の企画・立案及び推進を所掌する農林水産省が、その任務を十分果たせてこなかった点も否めない。

【対応方向】

農山漁村のあるべき姿を描き、これを関係者が共有した上で、地域資源を活用した新産業の育成、観光業との連携による交流促進、農山漁村のコミュニティの維持・再生といった施策を、政府一体となって整合のとれた形で総合的に講じることにより、農山漁村や中山間地域等の豊かさと活力を取り戻していくこととする。

⑹　安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立

【現状】

米の消費減少等の国民の食生活の変化と国内農業生産の減少により、食料自給率の低迷が続いている中で、前基本計画では、平成27年度の供給熱量ベースの食料自給率を45％に設定するなどの目標を掲げ、消費面・生産面のそれぞれから重点的な取組が行われてきた。

このうち、生産面の取組として、食料自給率の向上を直接的な目的に掲げた生産拡大対策については、米の生産調整との関連において麦、大豆等の生産振興が進められることとなった。しかしながら、その際、生産調整の達成者のみに助成金や経営所得安定措置を講じるという手法を採用したことなどから、麦や大豆等への作付転換が円滑に行われず、需要に応じた生産拡大を抑制する方向に一定程度作用する側面があったと考えられる。

一方、消費面の取組として、食育運動が推進される中、近年では、朝ごはん摂取や食料自給率向上の国民運動が積極的に展開され、食料自給率を上げるべきとの国民理解も着実に浸透している。しかしながら、消費者の意識としては、食生活の面での関心は総じて高いものの、食を支える農業・農村についての日本人共通の価値観を広く共有し、具体的な行動を喚起したり、それを世代間で継承するための取組を促すまでには至っていない。

また、食の安全と消費者の信頼を確保するための取組が推進されてきた一方で、近年の食品に関する不祥事・事件の発生もあって、食の安全・安心が大きく損なわれており、企業コンプライアンスの強化や、食品の安全性向上を含むフードチェーン（食品供給行程）管理の取組の徹底が食品産業事業者に求められている。

【対応方向】

食料自給率向上に直接的な効果のある施策の優先度を高め、これを的確に推進するとともに、「品質」や「安全・安心」といった消費者ニーズに適った生産体制に転換していくこととする。

また、輸入食料の安定確保のための取組の強化、食品産業の持続的な発展、「後始末より未然防止」の考え方を基本に、国産農林水産物や食品の安全性向上のための科学的知見に基づく施策・措置、食品の生産から消費に至るフードチェーンにおける安全管理の取組強化等を通じて、食料の安定供給はもとより食の安全と消費者の信頼の確保を図っていくこととする。