

## 新たな食料・農業・農村基本計画について

農林水産省農村振興局整備部設計課計画調整室

室長 中西 滋樹

### 1. はじめに

2025(令和7)年4月11日、新たな食料・農業・農村基本計画(以下「基本計画」という。)が閣議決定されました。本基本計画は、昨年6月に施行された「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律」(以下「改正基本法」という。)に基づき策定された初の基本計画であり、改正基本法で掲げる「食料安全保障の確保」、「環境と調和のとれた食料システムの確立」、「多面的機能の発揮」、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」の5つの基本理念の実現に向け、初動5年間で農業の構造転換を集中的に推し進められるよう、我が国の食料・農業・農村を維持・発展させるための施策の方向性を具体化したものです。

本稿では、大きな政策転換を迎える我が国の農政の指針となる基本計画について、その改定の背景、施策の基本的な考え方と具体的内容、農業農村整備事業の位置付けについて紹介します。

### 2. 改定の背景

世界の食料需給を見ると、世界人口は増加し、食料需要も増加する一方で、気候変動による異常気象の頻発化や地政学的リスクの高まりにより、世界の食料生産・供給は不安定化しています。また、我が国では長期にわたるデフレ下で経済成長が鈍化したのに対して、新興国の経済は急成長した結果、世界における我が国の相対的な経済的地位は低下し、必要な食料や生産資材の安定的な輸入に懸念が生じています。

持続可能な開発目標(SDGs)や2050年ネット・ゼロの達成に向けた取組の進展、「昆明・

モントリオール生物多様性枠組」の採択など、世界的に持続可能性に対する意識の高まりが見られる中、農業・食品産業に対しても、環境や生物多様性等への配慮・対応が社会的に求められています。

国内に目を向けると、農業者の減少・高齢化が著しく進展しています。基幹的農業従事者(15歳以上の世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者)は、2000(平成12)年の240万人から2024(令和6)年には111万人と半減し、その年齢構成のピークは70歳以上の層となっています。農地は、我が国の人口1.2億人分の国内需要を賄うために必要な面積の3分の1程度しかない状況です。

人口減少に伴う国内市場の縮小は、避けがたい課題となっています。国内市場の縮小の影響は、特に過疎地で顕在化しており、このような地域への配送や小売等の採算が合わず、スーパー等の閉店が進んだ結果、食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる者が増加する「食品アクセスの問題」が発生しています。

さらに、農村、特に中山間地域等の条件不利地域では都市に先駆けて人口減少・高齢化が進んでおり、集落による共同活動により支えられてきた農業生産活動への影響だけでなく、農村の地域社会の維持も懸念されます。

このように、国民生活に必要な食料を供給する機能及び国土の保全等の多面的機能を有する農業をはじめ、食料の供給において重要な役割を果たしている食品産業、また、農業が営まれている場であり、農業者を含めた地域住民の生活の場である農村のそれぞれが課題に直

面している状況にあります。

こうした食料・農業・農村を取り巻く情勢の変化を踏まえ、従来の食料・農業・農村基本法に基づく施策の検証及び今後20年程度を見据えた課題の整理を行い、基本理念や基本的な施策の方向性を見直し、再整理した改正基本法が、2024（令和6）年6月5日に施行されました。

これを受け、改正基本法で掲げる5つの基本理念に基づき、我が国の食料・農業・農村を維持・発展させるために必要な施策の方向性を具体化するものとして、食料・農業・農村政策審議会企画部会や国会での議論を経て、基本計画がとりまとめられました。

### 3. 各施策の基本的な考え方と具体的内容

基本計画は、平時からの食料安全保障を実現する観点から、激動する国際情勢や人口減少等の国内状況の変化に対応し、また、短期的な食料・農業・農村に係る課題の発生等があっても対応し得る構造にするため、計画期間を従来の10年から5年とし、農業の構造転換を集中的に推し進めることとしています。

その実現に向けた各施策の基本的な考え方と具体的内容は次の通りです。

#### (1) 農業の持続的な発展

食料を安定的に供給するため、農地、人や生産資材等の資源を確保し、それらと、農業生産基盤の整備・保全、先端技術の開発・普及とが効率的に組み合わせられた農業構造へ転換して生産性を向上させることにより、食料自給力を確保することとしています。

具体的には、水田政策について、2027（令和9）年度から根本的に見直すこととし、水田を対象として支援する水田活用の直接支払交付金を作物ごとの生産性向上等への支援へと転換することを位置付けました。また、コメ輸出の拡大に向け、低コストで生産できる輸出向け産地を新たに育成し、海外における需要拡大を推進します。

さらに、規模の大小や個人・法人などの経営形態にかかわらず、農業で生計を立てる担い手

を確保するとともに、地域計画に基づく担い手への農地の集積・集約化や、持続可能な農業構造実現のための親元就農や雇用就農の促進を推進します。

生産コストの低減を図るための取組として、農地の大区画化、情報通信環境の整備、スマート農業技術・DXの推進や農業支援サービス事業者の育成、品種の育成、共同利用施設等の再編集約・合理化等を推進します。

生産資材については、国内資源の肥料利用の拡大、化学肥料の原料備蓄、主な穀物の国産種子の自給、国産飼料への転換を推進します。

#### (2) 輸出の促進

食料の輸出については、マーケットイン・マーケットメイクの観点からの新たな輸出先の開拓、国内外一貫したサプライチェーンの構築や、食品産業・海外展開及びインバウンドによる食関連消費の拡大による輸出拡大との相乗効果の発揮により、海外から稼ぐ力を強化することとしています。

#### (3) 食料システム

生産から消費に至る食料システムについては、食料を消費者まで将来にわたってきちんと送り届けることができるよう、食品産業の持続的な発展を図るとともに、生産コストが増加する中、食料システム全体の持続性の確保が図られる価格形成が、幅広い関係者の合意の下で適切に行われるような仕組みを構築することとしています。また国民一人一人への食品アクセスの確保のため、食品の物理的アクセスに関連したラストワンマイル物流の確保、経済的アクセスに関連したフードバンク等の食料受入・提供機能等を強化します。

#### (4) 環境との調和

環境との調和については、温室効果ガスの排出削減、生物多様性の保全及び有機農業の推進等の「みどりの食料システム戦略」に示されたロードマップを実現し、環境と調和のとれた食料システムの確立を図ることとしています。

具体的には、GXに取り組む民間活力を取り

込み、脱炭素化、生産性向上、地域経済の活性化を同時に実現する「みどりGX推進プラン」を新たに策定するとともに、新たな環境直接支払交付金の創設や、環境とのクロスコンプライアンスの実施を通じた環境負荷の低減に取り組むこととしています。

#### (5) 農村の振興

農村の振興については、人口減少下においても地域社会が維持され、食料供給機能及び多面的機能が発揮されるよう、関係省庁と連携して地方創生2.0の実現のための総合的な農村振興に取り組むとともに、きめ細やかな中山間地域等の振興を図ることとしています。

具体的には、総合的な農村振興に向けて立ち上げた「『農山漁村』経済・生活環境創生プロジェクト」等を通じて、地域内外の民間企業の参画促進、地域と企業の新たな結合等により、関係人口の増加を図るとともに、農泊や農福連携等の内発型新事業の創出や、生活インフラ等の確保に取り組むこととしています。

また、中山間地域等の振興のため、農村RMOの立ち上げ等による集落機能の維持、きめ細やかな基盤整備等の実施を通じて地域課題に対応し、地域の特色を活かした農業で稼ぐための取組を支援します。

#### 4. 農業農村整備事業の位置付け

農業者の急速な減少や高齢化が見込まれる中でも、食料安全保障を確保し、農業の持続的な発展を図るためには、農地総量の確保、サステイナブルな農業構造の構築、生産性の抜本的向上により、食料自給力を確保していくことが必要です。

農業農村整備事業については、農業生産基盤の確保と生産性の向上に向けて、改正基本法及び2025（令和7）年4月に施行された「土地改良法等の一部を改正する法律」等の内容を踏まえ、①スマート農業、国内の需要等を踏まえた生産に対応した基盤整備、②農業水利施設の戦略的な保全管理、③農業・農村の強靱化に向

けた防災・減災対策の3つの柱に沿って、以下の施策に取り組むこととしています。

#### (1) スマート農業、国内の需要等を踏まえた生産に対応した基盤整備

スマート農業技術の導入、担い手への農地の集積・集約化等を図るため、地域計画と連携しつつ、畦畔除去等の簡易整備を含む農地の大区画化を推進するとともに、ほ場周りの草刈り・水管理等の管理作業の省力化に資する整備、情報通信環境の整備等を推進します。

生産性向上に加え、米の輸出拡大に向けて、低コストで生産できる産地育成のため、フラッグシップ輸出産地との連携の強化等を通じて、担い手の米生産コストの低減に向けた農地の大区画化等の基盤整備を促進します。

また、国内の需要等を踏まえつつ、麦、大豆、野菜等の生産拡大や生産コストの低減を図るため、排水改良等による水田の汎用化・畑地化や、畑地かんがい施設の整備等による畑地・樹園地の高機能化を推進します。

中山間地域等においては、地域の特色を活かした農業の維持・発展を図るため、中山間地域の条件不利性の補正に向けて必要な農地、農業水利施設、情報通信環境の整備等を推進します。

#### (2) 農業水利施設の戦略的な保全管理

土地改良区、市町村、集落等の関係団体の協議を通じて役割分担を明確化し、地域内の関係者が連携して地域の農業水利施設の保全に取り組むための計画（以下「水土里ビジョン」という。）の策定を推進します。

基幹的な農業水利施設の更新については、地域からの申請によるものだけでなく、国等の発意によって事業を実施する仕組みを設け、計画的に取り組めます。くわえて、状況に応じて緊急的に施設の補強等を行う仕組みも設け、突発事故や機能喪失による通水停止等の事態を未然に防止します。

さらに、老朽施設の機能診断におけるICTやロボット技術の活用、更新に際しての施設の集約・再編やポンプ等の省エネ化、小水力発電

等の再エネ利用、操作・運転の省力化・自動化のためのICT導入等を推進します。

気候変動、都市化・混住化の進展等の諸情勢の変化も踏まえ、水土里ビジョンの仕組みも活用しつつ、土地改良区等による施設管理への支援の充実を図ります。

ほ場周りの水路等について、管理作業の省力化を図るため、水路の管路化、自動給水栓の導入、畦畔の拡幅、法面の被覆等をより一層推進します。

これらの取組により、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減、維持管理の効率化・高度化、施設の補修・更新や管理に係る費用・労力の抑制を図り、施設の機能を持続的に保全します。

### (3) 農業・農村の強靱化に向けた防災・減災対策

農業・農村の強靱化に向けて、防災重点農業用ため池の防災工事、農業水利施設の長寿命化・耐震化、将来の降雨予測に基づく計画策定手法の見直しも踏まえた農業水利施設の整備、これらの農業水利施設や農地を活用した流域治水の取組を推進します。

農業生産の維持や農村の生活環境の改善に向けて、農業集落排水施設、農道等の農村インフラの強靱化を推進します。

迅速な着工が可能となる急施の事業の対象を拡充し、地震・豪雨対策に限らず老朽化等により施設の損壊が生じるおそれがある農業水利施設の補強等や代替施設の新設に取り組むとともに、災害復旧と併せて行う再度災害の防止のための改良復旧、突発事故被害における復旧と併せて行う類似の被害防止対策に取り組めます。

これらの取組により、農業水利施設等における被害について、事前の対策と事後的な対応をより効率的・効果的に実施します。

## 5. 目標・KPIの設定

基本計画では、その実効性を高めるための新たな取組として、施策毎に目標・KPI（目標年

2030年）を設定し、年1回、その達成状況の調査・公表を行うことにより、PDCAサイクルによる施策の見直しを行うこととしています。

主な目標・KPIとしては、食料自給率目標のほか、農地面積、担い手数、生産性の向上、生産資材の確保等に関する目標・KPIが設定されました。農業農村整備事業についても、以下の3つのKPIを設定しており、その達成に向けてしっかりと取り組んでいく考えです。

- ① 大区画化等の農業生産基盤整備の実施地区における担い手の米生産コストの労働費削減割合 6割減
- ② 農業水利施設の機能が保全され、農業用水が安定的に供給されている農地面積の割合 100%
- ③ 防災対策を講じる優先度が高い防災重点農業用ため池における防災工事の着手割合 9割

## 6. おわりに

基本計画においては、食料安全保障の確保に向けて、我が国の限られた人・農地・水等の資源をフル活用し食料自給力を確保していくこととしていますが、この課題解決に向けて、農業の生産基盤を確保し、生産性の抜本的な向上を実現する上で不可欠な施策として、農業農村整備事業に対する期待は大きなものがあると考えています。

こうした取組を計画的かつ効果的に実施していくため、新たな土地改良長期計画についての議論も本年1月から開始しており、2025（令和7）年中の策定を目指して取り組んでいきます。

会員の皆さまにおかれましても、農業農村整備の一層の推進に御尽力いただきますようお願いいたします。

### 新たな食料・農業・農村基本計画のポイント

○従来の基本法に基づく政策全般にわたる検証及び評価並びに今後20年程度を見据えた課題の整理を行い、**食料・農業・農村基本法を改正**（令和6年6月5日施行）。  
 ○改正基本法の基本理念に基づき、施策の方向性を具体化し、平時からの食料安全保障を実現する観点から、**初動5年間で農業の構造転換を集中的に推進**する。

関係者の連携による持続的な食料システムの確立	<b>食料安全保障の確保</b> 食料の安定的な供給 国内の農業生産の増大 目標 ○食料自給率 ・摂取ベース: 53% ・国際基準準拠: 45% + 安定的な輸入の確保 + 備蓄の確保 食料自給力の確保 (農地、人、技術、生産資材) 目標 ○農地の確保 (農地面積: 412万ha) ○サステナブルな農業構造 (49歳以下の担い手数: 現在の水準 (2023年: 4.8万) を維持) ・1経営体当たり生産量: 1.8倍 ・生産コストの低減: (米) 15ha以上の経営体 11,350円/60kg→9,500円/60kg (麦、大豆) 2割減(現状比)	<b>&gt; 農地総量の確保、サステナブルな農業構造の構築、生産性の抜本的向上による「食料自給力」の確保</b> ○水田政策を令和9年度から根本的に見直し、水田を対象として支援する水田活用の直接支払交付金を作物ごとの生産性向上等への支援へと転換 ○コメ輸出の更なる拡大に向け、低コストで生産できる輸出向け産地を新たに育成するとともに、海外における需要拡大を推進 ○規模の大小や個人・法人などの経営形態にかかわらず、農業で生計を立てる担い手を育成・確保し、 <b>農地・水を確保</b> するとともに、地域計画に基づき、担い手への <b>農地の集積・集約化</b> を推進 ○サステナブルな農業構造の構築のため、親元就農や雇用就農の促進により、49歳以下の担い手を確保 ○生産コストの低減を図るため、 <b>農地の大区画化、情報通信環境の整備、スマート農業技術の導入・DXの推進</b> や農業支援サービス事業者の育成、品種の育成、共同利用施設等の再編集・合理化等を推進 ○ <b>生産資材</b> の安定的な供給を確保するため、国内資源の肥料利用拡大、化学肥料の原料備蓄、主な穀物の国産種子自給、国産飼料への転換を推進	農業経営の「収益力」を高め、 農業者の「所得を向上」
	輸出の促進 (国内の食料需要減少下においても供給能力を確保) 目標 ○農林水産物・食品の輸出現 (輸出現: 5兆円)	<b>&gt; 輸出拡大等による「海外から稼ぐ力」を強化</b> ○マーケットイン・マーケットメイクの観点からの <b>新たな輸出先の開拓</b> 、輸出産地の育成、国内外一貫したサプライチェーンの構築を推進 ○食品産業の海外展開及びインバウンドによる食関連消費の拡大による輸出拡大との相乗効果の発揮	

関係者の連携による持続的な食料システムの確立	<b>食料安全保障の確保</b> 食料の安定的な供給 食品産業の発展 合理的な価格形成 国民一人一人が入手できる 物理的アクセス+経済的アクセス +不測時のアクセス	<b>&gt; 食料システムの関係者の連携を通じた「国民一人一人の食料安全保障」の確保</b> ○原材料調達安定化、環境・人権・栄養への配慮等食品等の持続的な供給のための取組を促進 ○コストの明確化、消費者理解の醸成等を通じた食料システム全体での <b>合理的な費用を考慮した価格形成</b> の推進 ○ラストワンマイル物流の確保、未利用食品の出し手・受け手のマッチング、フードバンク等の食料受入・提供機能の強化等を実施
	環境と調和のとれた食料システムの確立 目標 ○温室効果ガス削減量(2013年度比) (削減量: 1,176万t-CO <sub>2</sub> ) 多面的機能の発揮	<b>&gt; 「食料システム全体で環境負荷の低減」を図りつつ、多面的機能を発揮</b> ○GXに取り組み民間活力を取り込み、脱炭素化、生産性向上、地域経済の活性化を同時に実現する「 <b>みどりGX推進プラン(仮称)</b> 」、新たな環境直接支払交付金やクロスコンプライアンスの実施を通じ、環境負荷低減の取組を促進 ○バイオマス・再生可能エネルギー利用等の <b>農林漁業循環経済の取組を促進</b> ○多様な者の参画等を得つつ、 <b>共同活動を行う組織の体制の強化</b> により農業生産活動の継続を通じた多面的機能の発揮を促進
<b>農村の振興</b> 農業生産の基盤の整備・保全 地域の共同活動の促進 農村との関わりを持つ者の増加 機会の創出+経済面での取組+生活面での取組 目標 ○農村関係人口の拡大が見られた市町村数 (市町村数: 630) ○農村地域において創出された <b>付加価値額</b> (付加価値額: 22兆円) 中山間地域等の振興、鳥獣被害対策	<b>&gt; 地方創生2.0の実現のための「総合的な農村振興」、「きめ細やかな中山間地域等の振興」</b> ○2025年夏を目途に「 <b>地方みらい共創戦略</b> 」を策定し、「 <b>『農山漁村』経済・生活環境創生プロジェクト</b> 」の下、 <b>官民共創</b> の仕組みを活用した、地域内外の <b>民間企業の参画促進</b> や地域と企業との新たな結合等により、 <b>関係人口の増加を図り、楽しい農村を創出</b> ○ <b>所得向上や雇用創出</b> のため、 <b>農泊や農福連携</b> 等、地域資源をフル活用し付加価値のある <b>内発型新事業</b> を創出 ○ <b>生活の利便性確保</b> のため、 <b>自家用有償旅客運送</b> 等の移動手段の確保等の <b>生活インフラ</b> 等を確保 ○ <b>中山間地域等の振興</b> のため、 <b>農村RMO</b> の立上げや活動充実の後押しによる集落機能の維持、 <b>地域課題</b> に対応した <b>スマート農業技術の開発・導入</b> 、 <b>地域の特色を活かした農業で稼ぐための取組</b> を支援	
<b>国民理解の醸成</b> ○農業等に対する消費者の更なる理解や実際の行動変容につなげるため、食育等を推進		