

食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第8回）議事概要

1. 日時：令和5年1月27日（金）13:30～15:35
2. 場所：農林水産省7階講堂
3. 出席委員：
井上委員、合瀬委員、大橋委員、上岡委員、清原委員、香坂委員、齋藤委員、高槻委員、寺川委員、中嶋部会長、中家委員、二村委員、真砂委員、三輪委員、山浦委員、柚木委員（磯崎委員、茂原委員、堀切委員、吉高委員は欠席）
4. 議題：
食料・農業・農村基本法の検証・見直し検討について
（有識者ヒアリング[テーマ：農村の振興]）
5. ヒアリング者：
山中 大介 ヤマガタデザイン株式会社 代表取締役社長
渡部 雅俊 なかあらい大地を育む会活動組織 代表
6. 主な発言内容：
（香坂委員）
 - ・ DXはタスクを通知するだけでなく、例えば本日の話にあった水路の維持管理のように農家・非農家がやらなければならない様々な複数のタスクについて横串を刺して見える化できる点大きい。
 - ・ こういった技術を活用して、景観など市場で取引されない価値・サービスについて、農村RMO、企業が地域でやっていること、やらないといけないことを見える化できると良いし、知的財産の活用や保護にも活かすことができるのではないか。
 - ・ 一方で、見える化することで希少種の乱獲が発生するといった懸念もあるし、鳥獣被害の保険金支払いのデータのように必要な場面に限って活用するなど、データの活用・取扱いには留意も必要。
（清原委員）
 - ・ 農水省資料（P. 16）に「農村人口の減少による営農継続のリスク」とあったが、これは食料安全保障のリスクと言い換えてもいいくらいリスク。各省庁の移住・定住の施策が紹介されているが、最終目的は施策ごとに異なると思う。政策を連携させていくのであれば、農村に人が暮らし続けることは食料安全保障に直結するという点を強調してほしい。
 - ・ 農地や水の管理の必要性を非農業者にどうやって伝えていくか。渡部氏の提言（P. 22）の2点目は非常に重要。法律で位置づけられていない共同活動によって社会全体が恩恵を受けているということをどのように法律上位置づけていくかを部会で議論すべき。
 - ・ 地方の都市部と農村部の結合をどう考えていくか。スーパーやATMなどといった、人が暮らしやすくするための機能すべてを農村に入れるのは現実的ではない。地方の中での都市部と農村をつなぎ合わせて考えるという発想も必要か。そうすると、交通政策も食料安全保障として位置づけることができる。

(齋藤委員)

- ・ 地元の農村部は、中山間地域だけでなく、平野部でも人口が減っている。昭和50年代頃と比べると、中山間では50戸から20戸台に減少し、平野部でも30戸から21戸に減少した。平野部で9戸減ったうち7戸が空き家。平均耕地面積は、3～4haであったのが6～10haに拡大してきたが、現在では6～10haの農家が辞めていく状況。その分の農地の維持管理は、規模の小さい農家ではできないので、結局、40～50haの規模の農業法人が担うことになる。点在する農地を1法人で全て維持管理するとしても、人口減少社会で全業種で人手不足にある中、雇用確保の面での課題もあり、本当に大変。このままでは将来の農地の維持管理が不安。
- ・ 地域では小学校や高校の合併もかなり見られ、人口減少が加速している様相。農業者の確保は喫緊の課題であるが、農業で飯が食えるという姿、安定的な経営が継続できるといった状況をつくることを軸に、今回の議論を進めていただきたい。

(寺川委員)

- ・ 農村部への移住や就業機会の拡大に関する施策自体は理解するが、人口減少下で本当に成果が上げられるかは疑問。可能性がある地域もあれば難しい地域もある。
- ・ 人が移住するには、豊かさや便利さが必要。また、一定の収益がないと魅力がないが、農業はベースアップがなく、魅力に乏しい産業のように思われる。
- ・ 食料安全保障の観点で、長期的な安定性を考えれば、企業が地方で農業に進出できるような環境を整えるべき。
- ・ 農業インフラは、世界的にも国や自治体が管理しているが、実際の運用は地域の共同体。米国でも、農地の用排水路は生産者自身が所有している。このためコストも日本より高くなるが、大規模で収益があるため成り立っている。日本でこのような運用は難しいと思う。ただ、果たしてこれは農業者が負担すべきコストなのか。広く国民に負担してもらうようなシステムが必要ではないか。

(合瀬委員)

- ・ 人口減少社会の中で、全てのものをこれまで通り維持するのは難しい。地域がどう判断して、守るのかやめるのかを、地域の話合いで決めていくべき。
- ・ 農水省資料(P.40)を見ると、末端農業インフラの管理を食料安全保障の問題としてとらえ、これまで通り全てを維持していくように見えるが、本当に実現可能なのかということは、よく考えた方がよい。
- ・ 活性化している地域は、自分たちで地域の現状を見える化した上で、どのようにしていくか、危機感を持って決めているところが多い。
- ・ 農水省も人・農地プランで、地域の将来に関する話合いを促す施策をとるということだが、このような地域の未来を考えるための非農家も交えた話合いを促す政策を加速化させることが必要。

(中家委員)

- ・ 農業経営が継続できれば農村に人が定住し、農村機能は維持できるため、農業と農村の振興は表裏一体のものとして捉える必要がある。
- ・ 農村の機能として、農業インフラの管理もあるが、伝統文化を守るという機能も重要である。そのためには地域住民も含め多様な担い手が必要であるが、多面的機

能支払交付金のカバー率は50%台で頭打ちになっている。これをどう上げていくか考える必要がある。

- ・ 現行の基本法には鳥獣被害に関連する施策の記載がない。基本法の見直しにあたって、関連施策を強化していくためにも鳥獣被害対策を位置づけるべき。また、ジビエの普及がポイントになるのではないかな。

(井上委員)

- ・ 中山間地域の有機農業者及び生活者の立場の意見だが、中山間の農業生産者、住居、生活インフラについては、選択と集中が必要ではないかと感じている。生産性の優れた優良農地の維持や、生活における不安や不便を解消するための都市機能を併せ持つ意欲的な合併・統合を提案することにより、人口減を緩やかにすることができないのではないかな。地域ごとに様々な思いがあることから、慎重な対応が必要かもしれないが、このままでは集落の維持は難しいと、現場としては感じている。
- ・ 移住者は地方の暮らしに希望をもって移住して来るが、理想と現実の差を感じて都市に戻る人も少なくない。新たに移住者を募ることはもちろん大事だが、先輩移住者が農村での暮らしの課題と魅力について発信することで、移住を検討される方へ分かりやすいQ & Aが提供でき、定住を促進できるのではないかな。
- ・ 農村で生活して事業を行っていくには、地域集落の方との相互理解は必須。長い時間をかけて調整することと、既存の地域住民と移住定住者の間に入る仲介者の育成も重要。

(三輪委員)

- ・ 農業者の高齢化・減少の中で、農業インフラを維持していくことが難しい状況と改めて感じた。特に、今までの農地すべてを今までの作物のままで維持していくことは非現実的になってきている。
- ・ 一方で、農業生産を続けることは、食料安全保障や地域振興の観点からも重要。農地の在り方や、どこでどの作物をつくるかを地域毎にゾーニングするといったことを大胆に進めていく必要。
- ・ 農山漁村発イノベーションや6次産業化などが、農業者起点のみの一方通行的になっていると感じる。本来双方向で事業創出を行うべきだし、他産業起点の連携も存在する。農業と他分野の連携を進めていく中で、農業者起点といった縛りがないか、点検した方がよい。外部の方が農業者をサポートするような新しい仕組み、農業支援サービスなどもそのイメージで見ると、新たなチャンスにつながると思う。

(高槻委員)

- ・ 関係人口の創出・拡大が重要ということが何か所も出ていて、その通りだと思うが、関係人口の創出とは、都市と田舎をかき混ぜることであり、その仕掛けづくりには「食」が有力な武器になる。他省庁含め様々な施策があるが、もっと「食」を前面に出すべきではないかな。大人向けの取組だけでなく、子供の食育など、様々な仕掛けができると思う。動画で鶏がどういうふうに捌かれるのかを見ても伝わらない。実際に現場を見て、その命をいただくことを学ぶということが効果的だが、それを都会で実施することは難しい。実際に田舎に行って経験させようとするも大人も一緒に行くこととなり、この点でも関係人口の創出に繋がる。

- ・ デジタルの活用がよく書かれているが、デジタルだけでなくアナログな技術にも目を配るべき。例えば、AIによる熟練者の技術の再現というのもあるが、職人の技術を機械に置き換えるアナログの取組が食品加工の分野でも進んでいる。

（大橋委員）

- ・ 山中氏の話で「デザイン」という言葉があったが、今後の農業政策を考える上でキーワードであると感じた。農村RMOについて紹介いただいたが、地域運営組織や小さな拠点など、各省で活動が重複しており、重複をなくしたり連携したりすることが必須。地域の自主的な取組を促すことも重要だが、ある程度行政側でシナリオ分析しながら、それぞれの地域に適した農業の活性化につながる仕組みを想定し、施策の方向性を考える必要。
- ・ インフラについては、長寿命化計画を策定していると思うが、施設の健全性評価を行うべき。個別施設の管理については各地域で温度差があるので、存続させるためには行政側で支える必要があるのではないかと。まずは実態を把握し、アップデートすることが重要だ。それが難しい地域は、道路管理者等の他のインフラ管理者と協調するなど「インフラ群」としてインフラ管理をしていく局面にある。

（二村委員）

- ・ 農水省資料の説明を聞いて、地域の状況は本当にそれぞれ違うため、農村問題には柔軟な対応が必要と感じた。また、様々な支援制度や仕組みは用意されているが、それをうまく活用するためには、その情報が地域にしっかり届くことが重要であり、そのためには自治体の役割が大きいと考える。
- ・ 渡部氏の取組については、資料（P. 8）にある「なかあらい地域活性化（元気づくり）計画書」を作って見える化し、地域で共有された点が非常に効果的だったのではないかと感じた。指針を策定した際、どんな人が中心となって進めたのか、また、自治体や外部からの支援があったのか、役立ったものがあったのか伺いたい。
- ・ 山中氏の報告では、農村地域を考える際には、農村に住む人だけでなく、外から働きに来る人や訪れる人など、多様な人材を視野に入れることが重要と感じた。ヤマガタデザインの職員のUターン率が80%とのことだが、これから先、大都市生まれ・大都市育ちの人が増えていくとUターンというものが起こりづらくなるのではないかと気になった。農村へ人を呼び込むという観点で、農村において若者を惹きつけるものとは何か、逆に遠ざけてしまうものは何か、教えてほしい。

（山浦委員）

- ・ 田舎の小さな集落に住む実体験として、地域の高齢者は子供たちを大切にしてくれる。こういった情報を都市部の方々に発信することも大切。
- ・ 現実問題として維持が厳しい中山間地域や集落はたくさんある中で、各地域で守るべき優先順位があるのではないかと。そこを整理できるのは行政ではないか。その上で、10～20年のスパンで計画的にインフラをきれいに閉じていくという考え方も、住民の安全性を守る意味では価値があるのではないかと。
- ・ 農水省資料（P. 47）の中で、「農業生産活動を継続」とあるが、例えば2050年の人口予測に対して必要な食料や耕地面積、農家数は把握できているのか。こうした把握により、我々がすべきことが明確になってくるのではないかと。

- ・ 例えば、多面的機能支払の生きもの調査は、教育教材として活用されれば、地域の理解醸成に繋がると思う。また、関係人口の創出の観点では、観光資源として農業・農村で体験できる様々なことを考えることも大事。
- ・ 様々な観点から多面的に関係人口を増やしていくことで、農業・農村の重要性について国民の理解醸成に繋げることが重要。

(山中氏)

- ・ 二村委員からの質問について、正確には、UターンとIターンを合わせて8割であり、内訳は大体半々。私自身も東京都大田区出身であり、現在は農村部に住んでいる。移住者が農村部に入ることの難しさはよく理解しているつもり。地方部に対する若者の潜在的な移住ニーズは非常に高い。若者は、①自然環境の中で、②人間的な暮らしをしながら、③エキサイティングな仕事がしたい。悲観論が先行しがちだが、仕組みができていないだけであり、この3点が揃うことがポイント。
- ・ 寺川委員からも御指摘があったが、儲かることがない限り、絶対に農業に人は集まらない。日本の最大の資源は水資源。諸外国は水がないので、世界は植物工場で食料を賄う方向に向かっていくが、日本は自然の陽（ひ）と水と土を使って生産するだけで、世界から見ればプレミアム化していく。食料安全保障の観点となると、国内市場に注目しがちだが、こうした特色を生かしたプレミアムな輸出産業を育てていけば、どこかで必ず世界が日本を求めるようになると真剣に思っており、その中の最低限のルールがJAS認証だと思う。自然の陽と水と土で農作物を作り、JAS認証を国も農家も上手に活用すれば、必ず世界は日本の農作物を求めるようになり、儲かる農業が実現できる。

(渡部氏)

- ・ 二村委員からの質問について、「なかあらい地域活性化（元気づくり）計画書」の策定については、「なかあらい大地を育む会」の役員20名に加え、公募された2名の合計22名で作業を進めた。最初に、集落の課題を洗い出すためにワークショップを行い、様々な課題を抽出した。課題を見える化するために、集落の中の一人暮らし、空き家、遊休農地、神社仏閣等の文化財、防火用水の場所を示すマップを新たに作った。これに基づき課題ごとに分担して、計画の策定作業を進めるとともに、当集落の担当として配置されている役場職員3名に監修していただいた。
- ・ なお、こうした作業を経て、A4版280ページの当集落の郷土史も作成したが、これも、集落の過去から将来までを見通すものができたと、地域から喜ばれた。

(杉中総括審議官)

- ・ 合瀬委員からの指摘について、末端インフラの管理の問題はこれまで共同活動で行っていたこともあり、表に出てこず、あまり考えられていなかった。多面的機能支払は、外部経済効果があるのでやるという観点だったが、食料安全保障の観点を考えなければならないという問題提起でもある。

(青山農村振興局長)

- ・ 人口減少の中で、全ての農地を守っていくべきかという点については、食料安全保障という観点から考えると、カロリーベース食料自給率が現在38%であり、減らしてはいけないという意識が働くが、現実的に全てを守ることは難しい。中山間地域等では最適土地利用総合対策ということで、営農を行う利用し易い農地と粗放管理する農地を仕分けするなど、合理的な土地利用を進めていく。
- ・ 水利施設の管理のアウトソーシングについては、土地改良区の人員の確保が課題になりつつあるので、包括的に他の施設と共同で管理を委託する手法を検討していきたい。
- ・ 生産基盤を維持するためのコストの問題については、どのような負担があることを多くの消費者に、どう理解してもらうかのヒントをいただいた。今後農業生産活動にかかるコストをどう価格に転嫁していくかについて、PRの仕方も含めて検討したい。
- ・ 多面的機能支払交付金の農地カバー率55%については、共同活動は主に水田地域で行われており、畑作地域では少ないと思う。水田地域だけでカウントすると高いカバー率になると思う。鳥獣被害対策やジビエについて現行基本法の条文に明記されていないという指摘についてはその通りなので、条文化を今後真剣に検討したい。
- ・ この他、移住者からの情報発信が分かりやすい、6次産業化や農山漁村発イノベーションで農業者起点ではない双方向の視点が必要という提案をいただいたので、今後政策を考えるときの参考にしていきたい。

(村井経営局長)

- ・ 民間企業（の活用）の御指摘については、日本全体で人口減少する中、農業経営体数も減少していく前提で、様々な問題を考えていかなければならないと認識。これまでの議論にもあったとおり、個人経営体も当然残っていくものの、法人経営体のウェイトが徐々に大きくなっており、それら法人には個人経営から発展し地域農業を支えている法人もいる。一方で農地のリース方式による農業外参入も増えてきており、将来的に地域の担い手が見つからない地域では様々な選択肢を検討していく必要があると考えている。
- ・ 今後、改正基盤強化法に基づいて地域計画の策定を各地で進めていく。将来の地域農業の姿をどうデザインしていくか、しっかり話し合いを進めていただくことが重要であり、現場と意見交換しながら取組を進めてまいりたい。

(茂原委員) ※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 地域づくりの中で農業・農村政策は極めて重要な位置付けにある。「産業政策」と「地域政策」は不可分であることを改めて強調したい。
- ・ 中山間農業は、耕地面積や農家数、農業産出額の4割を占めているが、農地の集約や規模の拡大など、生産性の向上には限界がある。人口減少が見込まれる中でも、農村に人々が安心して暮らし続けること自体が、食料安全保障だけでなく、エネルギーや防災など各種の安全保障に資するものであり、農業者のみならず全ての国民に関わる重要な問題。

- ・ 農業インフラの維持は農業生産の基盤。また、直接支払制度の拡充は条件不利地域の農業を維持していく上で重要だが、農村に人々が住み続けられるようにするためには、農村政策の総合的な展開がこれまで以上に必要。
- ・ 食料・農業・農村基本計画では、「しごと」「くらし」「活力」という農村政策の３本柱が整理されており、これに基づき、農村政策を引き続き強化していく必要。
- ・ 農業・農村は厳しい現状が強調されがちであるが、田園回帰の志向は高まっている。この志向をとらえて移住者を増やしていくとともに、関係人口なども含め総合的に施策を拡充し、多様な農業・農村の担い手を確保する必要。
- ・ 農村政策は総合的な対応が必要であり、各省庁の施策も活用する必要があるが、農村は農水省が中心となって進めていただきたい。農村政策を進めるには農村の実態把握が必要であり、農業集落調査の継続は不可欠。
- ・ 食料安全保障の議論の高まりは、国民に農業農村政策に関心を持ってもらう好機。

（吉高委員）※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 将来の食料消費者であり、SDGsネイティブである若い世代に、農村の現状や課題を正しく知ってもらうことが、農業の活性化や価格転嫁等の課題解決に導く重要な鍵となる。
- ・ 農業全般においてデータベースを構築し、これをもとに未来予測等を可視化することで、気候変動対応・農村のインフラ維持に有効な打ち手も考えることができ、生産者や消費者に対する理解も深まるものとする。

（中嶋部会長）

- ・ ヒアリング者のお二方から、今後の可能性を様々に示していただいたが、一方で現実はかなり厳しい。その中で、選択と集中という議論も出てきた。私の専門の農業経済の分野で『農村は変わる』という名著があったが、これが出されたのは1960年。旧基本法の頃の将来見通しを提案していたが、あれからどんどん変わった。本日の議論の中で、私自身が考えていなかった農村の変化を提示いただいたが、これがあるがままに受け止めて政策を展開するのか、それともさらに農村を変えていくような政策を組み入れていくのかは、今後の議論に与えられた課題と考える。
- ・ 災害が増えており、それによって危機的な状況に陥っている農村もある。農村資源の維持管理力が落ちてきていることで、災害が多発することに影響しているかもしれないので、そういったあたりについても、今後情報提供いただきたい。

以 上