

食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第４回）議事概要

1. 日時：令和４年１１月２５日（金）１３：３０～１５：３０
2. 場所：農林水産省７階講堂
3. 出席委員：
合瀬委員、大橋委員、上岡委員、清原委員、香坂委員、齋藤委員、茂原委員、高槻委員、中嶋部会長、中家委員、三輪委員、山浦委員、柚木委員（磯崎委員、井上委員、寺川委員、二村委員、堀切委員、真砂委員、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：人口減少下における担い手の確保]）
5. ヒアリング者：
江川 章 中央大学経済学部 准教授
丸田 洋 株式会社穂海耕研 代表取締役
6. 主な発言内容：
（山浦委員）
 - ・ 担い手の問題は、個人の農家としての意見と、全国の農業全体から見た意見では差異がある。また、何を本当に守っていくのか、ということは明確にしないといけない。担い手が減少しても、食料が確保できれば日本の食料安全保障上は問題ない。
 - ・ 個人農家としては、補助金などの支援はありがたいが、それによって、農家が成長せざるを得ないという機会を阻害している面もあると思う。また、外国人材は今の農業現場には必要不可欠である一方、彼らがいるから人材確保に向けた努力を怠ってきたとも言える。このように、本当の意味での目的は、人材なのか農地なのか食料なのかを明確にしていくべき。
 - ・ 農業現場では、最低賃金の上昇が経営を苦しめている。現場では高齢者も多く活躍しているが、年齢によって能力も異なることから、最低賃金を一律にしないといった考えもあるのではないか。
（中家委員）
 - ・ 現行の基本法上、認定農業者が重要な役割を果たしているが、現行基本法は、担い手に偏った書きぶりになっていないか。人口減少・高齢化が進む中で、担い手のみでは生産の大宗を担えない状況。人・農地プランの法制化にあたっては、中小・家族経営体等の多様な経営体を位置付けている。基本法の見直しにあたっては、多様な経営体の位置付け・役割及びその育成・確保に関する内容を明確にすべき。
 - ・ また、親元就農を含む新規就農者や雇用農業者の育成・研修、事業継承、農作業受託組織などの農業サービス事業体の育成・促進についても記載する必要。

(清原委員)

- ・ 大規模化した経営が地域の担い手になることは重要だが、経営不振に陥った場合、地域全体に影響が出るリスクがあり、そうならないためにも丸田氏が言及したような多様な支援策が必要。
- ・ やはり、生産物が適正な価格で取引されることが、法人経営だけでなく個人経営にとっても重要。
- ・ 品目や地域によって最も効率的になる経営体の姿は異なる。例えば、岡山県の果樹農家では法人化していない個人経営体でも高い利益率を上げているところもある。地域に合った多様な担い手を維持できるようにする必要。

(齋藤委員)

- ・ 地元では離農する人が多く、大規模な個人・法人に農地が寄ってきているが、販売価格が低迷する一方、機械や資材コストが上昇しており、担い手は規模拡大に躊躇している。
- ・ 都市計画法の規制により、乾燥調製施設や作業場を建設できる場所が制限されており、規模拡大をしやすくするためにも、このような規制の緩和も必要ではないか。
- ・ 農家の数が減少しているとの指摘もあるが、これまでも多すぎたといった考えもある。海外のように少人数で大規模に取り組めるよう、技術的にアップグレードした栽培方法や、これまで丁寧な作業を強いてきた出荷規格の見直しも必要ではないか。

(柚木委員)

- ・ 担い手の確保にあたっては、経営者の確保と労働力の確保という2つの視点がある。雇用労働者も増えており、後者の視点も重要。また、都道府県別や農業地域類型別の分析も重要。同様に、認定農業者については、年齢構造を地域別に分析することも重要。
- ・ 法人経営の基盤強化は大切だが、その法人の経営継続が困難となった際に、地域の中での相互補完をどうしていくかも想定しておく必要。また、集落営農の法人化も進んでいるが、継続性のあり方についても検討すべき。
- ・ 農業は季節性があることから、一般的な労働形態は困難であり、変形労働時間を採用している取組が多い。有給休暇の確保割合は高いのでそこをアピールしながら進めるべき。外国人労働者についても、技能実習制度と特定技能制度を連動させながら、定着させるための施策を検討すべき。

(香坂委員)

- ・ 日本の農業が若者や外国人から選ばれるために、法人の位置付けについて議論することは重要。議論にあたっては、他の委員のコメントにもあるように、儲かる農業やグリーン、SDGsといった観点も重要だが、労働安全という観点も重要。
- ・ マーケットインで求められる作物は、グリーンやSDGsといった環境配慮という観点とも相乗効果が期待できる。グリーンで求められるものと儲かるものをどう一致させるかも重要。

- ・ 企業の農業参入の際、個人からやり方を教わったという事例もあり、個人が有するノウハウの伝承先としての企業や団体の位置づけも有用。法人の参入については、世代によって受け止めが異なり、中堅世代のほうが農地の流動性に前向き。
- ・ 大手流通会社が農業に参入した際に、プラットフォームとして利用していた IT 企業が撤退してしまい、苦労したという話を聞く。そのような混乱がないよう調整していくことも重要。

（大橋委員）

- ・ 農業従事者の年齢構成は 70 歳以上が最も高く、これは他産業では見られない危機的な状況。産業として生き残るためには、関係者が強い覚悟や危機感を持つ必要。
- ・ 若い人材を確保するためには、働き方改革についてももしっかり考える必要。建設業も農業と同様の状況に先に陥ったが、週休二日制や社会保険は必須だと頑張っており、相当重要な要素。

（高槻委員）

- ・ 需要に応じた生産というが、日本の農産物は海外からも高い評価を受けている。内需だけではなく外需もある。
- ・ 農地を一括りとして議論しているが、農地にも特級、1 級、普通といった差異があるのではないか。農地の状況に応じてリソースが配分されれば、ファイナンスする際も効果的。また、カーボンクレジットの議論も必要。
- ・ 担い手の減少に対し技術（イノベーション）による解決はあると思うが、国内における農業は原則として 1 年単位でのサイクルであり、技術開発にも時間を要する。かかる技術開発を促すリスクマネーにも長い期間が必要。

（茂原委員）

- ・ 我が町でも農業資材、肥料、飼料などのコスト高騰のため、生産するほど赤字になっているとの声もある。このような中、担い手の確保は、今までも今後も重要な課題。食料安全保障を契機として、国内の農業をいかに高めるか、国内の農業生産体制を総動員して考える必要。大規模化や法人化といった効率化と同様、自給的農家や小規模農家の生産意欲を高めることも必要。
- ・ せっかく就農しても儲からないというのは、担い手の確保にも大きな影響を及ぼす。食料安全保障という大きな課題に応えるためには、農家の所得向上に向けた大胆な政策を打ってほしい。
- ・ 中山間地域においては地域の農業振興が重要。多面的機能も含め、現下のタイミングであれば、国民の理解が得られやすいと思料。

（三輪委員）

- ・ 日本の農業を支える人材が変わっていく中で、法人の役割と家族農業や個人経営体の役割をはっきりと位置付ける必要。儲かる農業、輸出拡大、みどりの食料システム戦略等については、一定の体力があり、高度なノウハウを持つ法人が中核を担うことになる。

- ・ 20 年後を見据えると、現在の 50 代以下が主軸。その方々に対して、就農時に大きな借金を背負う、休みが取れないといった世界は今後通用しない。若者に夢を持ってモチベーション高く農業に取り組んでもらうためには、法人経営が必要であり、法人が存在しない地域では法人を育成することが必要。
- ・ 他方で、半農半 X や二拠点居住、関係人口といった方々は、個人経営が担う部分。農村地域において、農業は、その地域の関係人口で維持していくといった役割もある。両者とも大事であり、それぞれが今後の日本の農業においてどの機能を担うのか、明確にする必要。

(合瀬委員)

- ・ 経営規模によって必要なスキルが異なるという丸田氏からの話があったが、農業教育を行っている立場からすると、成長ステージに応じた教育というのは極めて重要。学生だけでなく、ある程度農業を行っている者に対して経営に関する教育を行うことが農業発展の条件となる。
- ・ 活力ある産業にするためには、多様な人が多様なアイデアを持って参入してくる環境が必要。農業には農地という制限があり、新しく参入しづらい状況にある。多様な人がチャレンジできる環境整備や、農地について、誰もが使えるようにしていくことは不可欠。
- ・ 青年就農給付金について、元々は外部からの参入を支援する制度だったかと思うが、いつのまにか誰でも貰えるようになり、一方で所得制限が加えられ、当初の目的とは異なる制度になっている。人材を確保するために重要な政策について、政策の目的をはっきりさせるよう、再度精査すべき。

(上岡委員)

- ・ 人材確保の観点でいえば、儲かる農業への転換が重要。費用対効果の高いスマート農業や DX の推進により、働き甲斐のある産業にしていくことが重要。
- ・ 一方、農地集積が難しい地域では、中小規模農家が持続可能な経営を続けられるように支援していくことも重要。
- ・ 法人に対する支援については、品目ごとに異なるため、地域の実情に応じた支援策が必要。例えば、果樹経営では 2 ha ほどの家族経営が中心だが、このような生産者が離農する際に、農地継承が円滑に進むような仕組みづくりは必要。
- ・ 担い手の確保については、東京農業大学においてもリカレント教育を行っているが、農産物の販売や子ども食堂などを通じて地域に貢献したいリタイア世代や、女性の農業経営者、農福連携など、多様な担い手を想定することが重要。また、農業高校や農業大学校の生徒を地域農業の中で OJT で教育したり、幼少の頃からの自然や地域産業に触れるような教育も重要。

(江川氏)

- ・ 今回は、大規模経営体に焦点を当てた分析であったが、畦畔や農道の管理、水管理、防除作業などは、大規模経営体と多様な担い手が協力関係を築くことが必要。

この点については、農業地域類型別の分析や集落分析を含めて、引き続き研究として取り組んでいきたい。

（丸田氏）

- ・ 委員からの御意見の中で感じたこととして、中小規模でできるところがあるならそれでよいと思う。一方、効率的な経営規模になった時点で集積を止めた方がよいのではないかという議論もあったが、そこで集積を止めてしまうと、地域の農地の受け手がいなくなってしまうという地域もあると考えられる。
- ・ また、議論を聞いていて、農業は営利性と公益性を持ち合わせているが、これらと一緒に議論してしまうと、混乱を招くと感じた。儲かる農業という議論と、農地を守るという議論は、ある程度整理していくべき。

（杉中総括審議官）

- ・ 需要に応じた生産、生産性の向上、サービス事業体の仕組み、また、地域の農業のインフラである水管理については、大きな論点として重要と認識しており、次回以降議論していきたい。

（村井経営局長）

- ・ 合瀬委員から御指摘のあった青年就農給付金については、新規参入のリスクを軽減する目的で支援しており、要件として一定の所得制限を設定している。人材確保において新規参入は非常に重要であり、引き続きその支援策については、現場のご意見を伺いながら、改善できるところは改善していきたい。

（藤木農林水産大臣政務官）

- ・ 自分も農業者の一人として議論を聞いていた。どちらかというと、いわゆる平場、面積拡大を進められる地域を想定した議論が多かったように感じたが、全国の4割を占める中山間地域で、特に棚田のようなところについて、どう対応していくのかも今後御議論いただきたい。

（寺川委員）※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 営農に魅力を感じてもらうためには、儲かる仕事にする必要があるが、少ない数の担い手が大規模化するためには、農地取得の負担の軽減や、自動化、機械化等による効率的な営農方法を推進すべき。
- ・ 長期的視点に立てば、学童の農業体験プログラムは有効。また企業と連携した第二就職者や定年退職者の就農拡大や、外国人労働者の環境整備を検討する必要。

（二村委員）※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 若者の価値観やライフスタイルを考慮すると、今後法人形態は有力な形。一方で、地域や農地条件によっては、法人形態が合わない場合も考えられる。

- ・ 多様な担い手に対しては、多様な支援が必要であり、行政施策は多様性への対応という点では難があると感じる。そこはまさに農業団体の役割として、多様で柔軟なサポート役を期待。

(吉高委員) ※欠席のため書面にて意見提出

- ・ 地方移住者にとって就農が選択肢の一つとなるよう、スケール感を持って、農業を法人化し雇用できる環境を整えることが、農業従事者の確保や増加に繋がる。
- ・ COP27 には、日本からも多種多様な分野の学生が参加しており、気候変動への関心が高いことを実感。SDGs ネイティブである若い世代は、気候変動の文脈から多くのことを学び、活動に繋げている。若者や他分野との連携が問題解決に繋がる。

(中嶋部会長)

- ・ 本日、担い手や労働の問題が中心だったが、土地とのつながりにも踏み込んで議論いただいた。また、品目や地域によって状況が違ってくるので、今後は一層踏み込んだ分析をして、今後の展望を議論したい。
- ・ 地域によっては、サービス事業体による様々なサポートがあって農業が成り立っている。また、この分野は今後、スマート農業も含めた新しい技術が適用されていくと考えられる。今回は作業受委託に関する議論がなかったため、今後議論いただきたい。
- ・ 大規模法人のみならず、小規模農家もリスクには脆弱。政策によって支えられている部分もあると考えられるので、小規模農家の脆弱性や施策の在り方について、今後エビデンスに基づいた議論をしたい。
- ・ 農業統計では、農家という視点から経営体という視点に移っているように感じるが、農家の在り方について、今一度確認したい。農業は生活と密接に結びついた産業であり、例えば北海道では大規模化が進んでいるが、そのことによって、生活が維持できるのかといった懸念も聞こえている。この点についても、今後議論を行うことも必要。

以 上