

食料・農業・農村政策審議会 基本法検証部会（第5回）議事概要

1. 日時：令和4年12月9日（金）13:30～15:30

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、清原委員、香坂委員、齋藤委員、茂原委員、高槻委員、寺川委員、中嶋部会長、中家委員、二村委員、三輪委員、柚木委員、山浦委員、吉高委員（磯崎委員、大橋委員、上岡委員、堀切委員、真砂委員は欠席）

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：需要に応じた生産]）

5. ヒアリング者：

関根 久子 国立研究開発法人 農業・食料産業技術総合研究機構（農研機構）
中日本農業研究センター 転換畑研究領域畑輪作システムグループ
上級研究員

富士 聡子 オイシックス・ラ・大地株式会社 執行役員 Oisix 商品本部長

6. 主な発言内容：

（三輪委員）

- ・ 米は我が国の主食である一方、余剰傾向でもあり、農業者の所得向上や食料安全保障リスクの軽減等のため、今ある農地のポテンシャルを活かすにはどうすればいいかを考える必要。そのためには、需要に応じた生産が不可欠。
- ・ 土地利用作物でも、ばれいしょ、小豆、小麦、大豆などは、国産需要が旺盛だが、水田のまま畑作物を生産する場合、生産性などの栽培リスク上のコントロールが難しく、今後、所得向上、消費者の満足度向上、食料安全保障リスクの低減などを考える中で、大胆に水田を畑地に転換していくことが必要。他方、近視眼的に需要だけ追いかけると、水田・畑地のバランスが崩れてしまうおそれ。バランスについての、その方向性については、農林水産省がリーダーシップを示してほしい。

（高槻委員）

- ・ 今回は主に国内の需給のギャップが話題になっている。確かに人口減少で小さくなっていく国内の需要にどう合わせていくかも大事ではあるが、需要は外需もあるので、合わせて考える必要。海外からは、国内とは要求される内容も異なるので、それに合わせて農地をどう利活用するか、農地をどう守るのかということと結びつけることが重要。
- ・ 関根氏から日本とドイツについて説明があったが、例えばフランスも単収が高いとされている中、ドイツ1か国との比較だけで議論するのがよいか分からないので、ドイツを比較対象とした理由について教えてほしい。

（井上委員）

- ・ 生産者の立場では、やはり水田は米を作る場所であり、大豆、小麦、そば等の生産は畑より非常に扱いづらい印象。一方、田んぼでも、水捌けが良く水持ちが良いという性質を持った水田は、畑作物についてもうまくいっている。そのため、農地

中間管理機構などの農地のとりまとめを行う機関が、水田の評価書を作成し、その情報が開示されれば、畑作転換も進むのではないかと。

- ・ 消費者ニーズについては、生鮮需要が非常に減少しており、50代以下の年齢層においては、外食や中食の利用率が非常に増えている印象。この需要に対応するため、各地域において、1次加工が行えるような施設が必要ではないか。
- ・ 山梨県北杜市では、2年ほど前から米食味品評会を実施しているが、これをお祭りの形式で行ったところ、生産者同士のつながりや消費者との交流が生じた。オープンに見てもらうことにより、消費者もその品種を食べてみたいと思うなど、米の需要喚起にもつながるし、生産者も品種改良や新品種の導入に前向きに取り組めるようになっていくと感じた。

(香坂委員)

- ・ 第2回部会の U. S. GRAINS の報告書にも、今後は日本が高齢者向けの加工に特化していくことも有効という記載があったが、今後の一つの選択肢。また、富士氏からは、作目の農地の転換では、急にするのではなく、段階的なアプローチが有効と説明があったが、お茶での有機農業への転換でも同様と聞いた。
- ・ 関根氏の説明で、品種のロイヤリティの話があったが、今、品種登録では中国が存在感を増している。中国では大学が主に実施し、国家主導で行われているようだが、どのように御覧になっているか、教えていただきたい。
- ・ 高槻委員より外需の指摘があったところ、自分も以前の部会で鹿児島県の有機茶の紹介をさせていただいた。直近訪問したカナダでも、健康志向で有機を含む納豆の品数は増えており、有機による差別化の動きが出てきている。
- ・ 地域計画や農地の有効活用等については、今後は人の知識や技術も含めて保存していくことが重要。

(茂原委員)

- ・ 需要と供給のギャップが依然として大きな課題とわかった。特にコメの生産体制に大きな変化がない一方、輸入に頼る品目の国内生産が進まないのは大きな問題。
- ・ 稲作から畑作への転換も様々な対策が講じられたが、コメ農家を説得するのは役場に農政担当として勤めた経験等から難しい。コメ農家が納得して主食用米から需要の高い品目への転換を進めるためには、財政支援を含めた思い切った対策等、今まで以上の工夫が必要。
- ・ 国産小麦は供給量と品質低下が問題ということだったが、解決するにはまとまった規模の産地形成や、流通体制の構築、品質の安定化に向けた研究開発、新しい種子等の開発を進めることが必要。
- ・ 野菜について、川上の立場からすると、富士氏からの説明にあったような販売方法で品質を確保しつつ、需要に合わせた販売が必要だと感じた。
- ・ 解決すべき課題や論点はよく整理されているので、今後は政策の優先順位をつけて進めていく段階なのではないか。

(二村委員)

- ・ 農水省資料の 23 ページに、主食用米以外の作物の作付面積の推移があるが、水田の畑地への転換はどれくらい進んだのか、教えていただきたい。

- ・ 水田の畑地化を推進する必要があるというのが今回の議論の流れかと思うが、一方で、水田の多面的機能も重要と言ってきたところであり、水田を畑地化することにより、水田の多面的機能はどのように変化するのか、教えていただきたい。
- ・ 水田の畑地への転換が進まない要因として、兼業主体の生産構造から転換できていないと指摘されていたが、それ以外の要因として、自然条件の検証や政策誘導の評価も必要。政策誘導においては、政策の一貫性や安定性、予見可能性がないと進まないため、これらに対する評価が必要。
- ・ ミールキットが主流となり、生鮮食品が買われなくなるという流れは止められない。一方で、ミールキットが主流となると、消費者の意識が生産者から遠くなってしまうのではないかという懸念も感じる。
- ・ 富士氏に、ミールキットのおかずと合わせて食べる主食は、何を想定しているか、教えていただきたい。
- ・ 小麦や大豆は通常加工されて使われ、野菜も加工・業務用の国産化という話があり、加工施設をどう配置するかは重要な課題。優良事例の研究や自治体の枠組みを超えた配置といった戦略も必要になると考えられるので、都道府県や農業団体の関わりも期待したい。

(中家委員)

- ・ 主食用米の需要量がトレンドで 2040 年に 493 万トンになるとのことで、小麦や大豆への転換も重要ではあるが、米粉や輸出をはじめ、米の消費拡大、需要を創造していくという視点も非常に重要。米以外の品目についても、輸出への取組や、富士氏の説明にあった冷凍野菜など輸入品の国産への切り替え、新商品の開発等の需要の創出に向けた取組が必要。
- ・ 現行法では、価格を市場に任せてきたということだが、それが本当に再生産可能な適正な価格だったのか、持続可能性と両立していたかということも、改めて検証する必要がある。「生産費」と「農産物価格」が現行法の下、どのような推移をたどってきたのか、それらの関連性についても検証が必要。また、現行法の下、様々な経営安定対策が行われてきたが、それらがどのような効果があったのかについても検証する必要がある。

(柚木委員)

- ・ 稲作からニーズのある作物への転換、とりわけ輸入の依存度の高い小麦や大豆の国産化には政策的な推進体制が非常に重要。
- ・ 農地の基盤整備事業で水田の汎用化、大区画化を更に強化する必要がある。特に、排水良好な水田を更に拡大していくことが、全体の耕地利用率の上昇に結びつくので、取組の強化を進める必要がある。
- ・ 稲作の兼業主体の生産構造が変わっていないという説明があったが、平地農業地域等では担い手への農地の利用集積が進み、大規模な稲作も展開している。水田全体で生産構造の再編を考えていく上では、地域別・経営規模別の作物の作付状況等、もう少し詳細な分析をしながら検討を深めることが必要ではないか。
- ・ 排水が難しい水田も多々あるので、専用品種等でニーズに合った対応ができるような研究や技術開発とそれに適した生産も進めていく必要がある。

- ・ 地域計画の位置付けについて、来年4月以降になると思うが、地域での農地利用のあり方について、目標地図も作成する。具体的にどこで何の作物を作るかは単なる農地の利用ではない。それぞれの地域における産地形成、作物をどのようにニーズに合った形で生産するかは、JA や公的機関も含めた農業関係者で一体的に検討していくべき。政策の面からは、様々な情報を流すことが話し合いの中身を深めるのではないか。

(寺川委員)

- ・ 食料安全保障という観点では、需要に応じた生産という考え方があるのだろうが、それではなかなか農業が活性化しないし、儲からないと農家のやる気も出ない。
- ・ 米については、生産量が国内需要を上回るなら輸出を考えるべきだし、高槻委員から話もあったように、外需も視野に入れるべき。
- ・ 米は補助金があり、農家の意識が変わらなかったが、水田の畑作転換は大きな方向。小麦、大豆については、品質や量を考えるとできる地域は一部のみ。自治体ごとに計画的に転換を図る目標設定をし、同時に補助金等を検討すべき。
- ・ 野菜については、内外格差がなくなっている事実もあるが、これは為替の問題。有機やESGを意識した農産物を安定的に供給することで勝負すべき。また、葉物野菜は換金作物であり、大都市近郊でも栽培できる。こういった生産の方向性も必要。
- ・ 果樹については、季節労働の問題もあるが、収入が増えれば厳しい労働でもする。日本の果樹は海外で高く評価されており、輸出を後押しする政策は重要。

(山浦委員)

- ・ 現場でも生鮮品から加工品が望まれるという、消費者の需要の変化を感じており、我々も対策を練っている。品目が違えば異業種と捉えられるくらい、技術や機械、必要な人数は異なる。国が生産しろというだけではなく、生産者が安心して新たな品目の生産に挑戦できるようにする必要がある。
- ・ 高齢の農家も多いので、今の生産者が変化することは難しい。新しい品目への挑戦には、若手や法人等に着目した方向で検討していくのも一つの考え。
- ・ 消費者の需要にも様々なレイヤーがあり、オイシックスの野菜を購入する人もいれば、地域のスーパーで購入する人もいるので、レイヤーごとに考える必要がある。

(齋藤委員)

- ・ 報告いただいた通り、我が国では小麦や大豆等の育種が大変遅れているのではないかな。私も1品種しか作ることができていない。
- ・ 米がこれからも余る中で、畑地化を国の方針として進めていただき、それで生計が立てられる農業というのはやってみたい。ただ、突然畑地化はできないので、輸出用、加工用、飼料用も含め、当分の間はソフトランディングでやっていただきたい。
- ・ 資料に専用品種という言葉があるが、米粉用であれば米粉用の品種、飼料であれば飼料用米、あとは業務用だと多収品種となる。私は多収品種もやっているが全く多収にならない。もとの主食用米の方がはるかに多く収穫できる。私のグループの約100名の農家のほとんどが主食用米に戻っている。多収は名前だけで実際は採れ

ない。この点を検証していただかないと、農水省の政策で現場の農業者が困るようになってしまつては大変まずいと思う。

- ・ 高収益作物というのも耳触りのいい言葉だが、これについてもほとんど儲けがないと農業者が言っている。基盤整備の要件で2割を高収益作物するというものがあるが、例えばトマトを団地化しても需要がないのに、5年後に基盤整備が完了したときにその産地は本当に大丈夫なのかと、一昨日の山形での会議でも話が出た。

(清原委員)

- ・ 今回のテーマは、輸入品に奪われた市場を取り返すという意味で、国内の農業にとって輸出振興と同様に、重要な意義がある。しかし、価格競争で奪還したのでは意味がない。生産量や品質を安定化させることは重要だが、合理的な経営努力で対応できないような低コスト化を要求することがないように、留意すべき。例えば、大豆製品は、不合理な特売対象になりやすく、このように低価格販売される商品の市場を奪還しても農家のためにはならない。
- ・ 本日は需要を前提とした生産段階での施策が主であったが、その「需要」や「ニーズ」がどこで作られているのか、検討が必要である。今後は販売や加工、小売段階まで視野に入れたフードチェーン全体の課題の把握と施策の検討が必要。

(合瀬委員)

- ・ 米の需要量は一貫して低下しており、需要に応じた生産というが、そのメッセージが届く政策となっているのか、もう一度しっかりと検証すべき。また、価格は産地に対するメッセージだが、それがきちんと産地に届くようになっているのかも検証が必要。
- ・ 加工の重要性については再認識したが、やはり、地元の農産物をまとめて加工するような施設を作らないと地域は守れない。そういう意味では、地域の農家をまとめるJAの役割は大きい。積極的に投資できるJAを期待している。

(吉高委員)

- ・ 関根氏に、ドイツの種苗の登録に係る年数や期間について情報があれば教えてほしい。
- ・ 富士氏に、市場に価格を任せることについて、今つけている価格に対する適正価格について意見があれば教えてほしい。
- ・ 本日の説明で、需要と生産にギャップがあり、需要に応じた生産が重要だと理解できた。私は複数の食品会社のサステナビリティに関するアドバイザーをしているが、将来のマーケットを見ながら、成長戦略をサステナビリティの視点から考える際に評価されるのが、健康や気候変動。また、繊維産業の2030年に向けたビジョンのとりまとめに携わったときには、輸出振興の話があった。健康面だけでなく、気候変動やビーガンなどにも視野を広げていかないと輸出振興も厳しくなると思う。
- ・ 畑地化のインセンティブについて、ロシアのウクライナ侵攻によってエネルギー安全保障や経済安全保障が脅かされる中で、色々なトランジションが叫ばれている。特にエネルギー、例えばガスのように需給関係で転換をしなければならない分野では、国が事業者に対して認定制度を設け、事業者に転換してもらい、もし転換によ

って儲かったら、あらかじめ作った基金にある程度返してもらい、儲からなければ基金から調整するといった新たな仕組みも考えられている。そのような仕組みがないとなかなかトランジションが進まない。

- ・ 地域計画で農業生産のあり方について説明があったが、どういう時間軸でやっているのか。今は、気候変動が農業に与える影響や少子高齢化の加速も明らかな中、サステナビリティも考えないとサプライチェーンの中から外れてしまう。例えば2050年の食料、農業生産の日本のあり方をバックキャストして計画を考えたらどうか。先ほどレイヤーとかソフトランディングという言葉があったが、フォアキャストティングだけで書くと、どうしても予見性が見えなくなるので、バックキャストティングしながら政策が動いているところを見せるのも必要ではないか。農業生産の未来を具体的に考える基本法になれば、生産者にとっても有益ではないか。

(関根氏)

- ・ 高槻委員からの御質問について、今回、体系的にまとめることができたためドイツを取り上げているが、フランスも状況は似ており、育種は民間で行い、許諾料は協同組合を組織して集め、弱い分野に再配分している。
- ・ 香坂委員からの御質問について、中国には私も注目しており、育種だけでなく種子生産にも力を入れていると聞いており、今後調査したい。
- ・ また、ドイツにおける品種登録に要する期間は8年と記載しているが、後半の2年は日本でいう予備試験のようなものになっている。なお、品種登録に際してはUPOVという国際条約があり、各国その基準に則っているため、おおむね世界共通。

(富士氏)

- ・ 二村委員から御質問のあったミールキットや需要の変化について、ミールキットでの主食は米となっている。今までは一汁三菜プラスご飯であったが、ご飯がないという食卓も多くなってきた。これは、ご飯が嫌いになったわけではなく、現代の食のスタイルの変化によるものと考える。飲食店向けの品質や価格の米、おいしい米へのニーズもあるのではないか。
- ・ 吉高委員から御質問のあった適正価格について、個人的見解ではあるが、弊社の野菜の価格は比較的高い。ミールキットは高価であると感じるが、売上は伸びており、消費者のニーズの変化を感じている。

(杉中総括審議官)

- ・ 水田が有する多面的機能は現行基本法でも非常に重要視されている一方、水田面積が大幅に減少しているという現状。より積極的に環境や生物多様性の保全に資する農業に転換しなければいけないという議論もあり、その中で水田をどう評価するかは、非常に大きな政策的課題。
- ・ 地域計画については、今までは農地集積に重点を置いていたが、今後は、その上に何を作付けするかも含めてやるという点に注目すべき。
- ・ 基本法検証部会のは前半は、基本法制定後20年の変化に着目した課題の抽出に重点を置いているが、後半は部会長とも相談して、どういう方向で施策を進めていくべきなのかについても取り上げられればと思う。

- ・ 育種の質問については、中国はご指摘の通り熱心で、例えば世界有数の種苗と農薬の会社のシンジェンタという会社は、中国の国営企業に買収されている。

（佐藤農村政策部長）

- ・ 二村委員から御質問のあった水田から畑地に転換した面積については、ダイレクトな数字はないが、汎用化された水田の面積についてはデータをお示しできる。現在日本には 237 万 ha の水田があるが、令和 2 年度までに、111 万 ha の水田が汎用化されているところ。

（松尾大臣官房審議官（兼経営局））

- ・ 地域計画の時間軸については、10 年先を目指して作成するという事で、議論を行っていただくこととしている。この中には、さらに先のことを考えて、10 年後どうしていくかということも含まれている。

（平形農産局長）

- ・ 二村委員より質問のあった水田から畑地への転換であるが、1 枚 1 枚確認しないと正確な数字が出ない。
- ・ ここ 10 年見ると、農地全体は 95.6%程度残っているが、水田で 95.9%、畑地で 95.2%と、水田から畑地に移って水田が大きく減っているわけではなく、さらに 65 年間程度長い期間をとってもそれほど水田と畑地の割合は変わっていない。それぞれで改廃が進んでいる状況。
- ・ 主食用米の作付が減っているが、主食用米以外の加工用米、飼料用米、輸出用米、米粉用米といった主食用以外の米の生産が増えており、水張り面積自体はそれほど大きく減っているわけではなく、その中で主食用に回るお米が減ってきている。
- ・ また、水田の汎用化によって、水田において麦と大豆の生産も増えている。そういう意味で言うと水田の機能はある程度維持しながら、他の畑作物の生産ができるように整備も進んできたという一面もある。

（中嶋部会長）

- ・ 今まさに検証を行っている時期は、日本はずっとデフレの時代で、価格がかなり抑制されていた。昭和的な状況であれば需要が増えて価格は上がっていくものだが、全体的にそうではなく、価格が抑えつけられた上での品質競争の中で、高い価格を目指した生産をするというマイクロな対応をしていて、それは自給率の向上につながるような国内生産の増加に結び付いていなかったと感じる。
- ・ そのようなことを意識しながら、国としてはバリューチェーンの構築を推し進めていた面もあるのでないか。農商工連携、食品産業クラスター、6 次産業化といった様々な施策を打ち出していたが、これらが需要に応じた生産にどのくらい貢献したかも、今後検証いただきたい。

以 上