

「これまでの議論を踏まえた検討の整理」に更に反映していただきたいことと今後の検討に向けて

令和6年12月18日

稲垣照哉

1. 「これまでの議論を踏まえた検討の整理」に更に反映していただきたいこと

頁	章項目等	字句の追加等	さらに反映していただきたい事項（黒字は今回の資料を見ての所見。青字は過去の発言を再掲）
P3	I 我が国の食料供給（考え方）	①既存経営体の経営継承・規模拡大	○食料供給の考え方として、「農地利用の減少を面積や労働時間当たりの収量拡大（生産性向上）で補う」としているが、一方で「農業生産活動における環境負荷低減（脱化学肥料・化学農薬、有機農業100万㌔への移行期の単収減、等）」の推進の中で収量拡大（生産性向上）に及ぼすマイナスの影響も加味して整理することが必要ではないか。
P4	I 1 国内の食料供給（土地利用型、いも類、甘味資源作物）		○土地利用型作物については、2030年に農地利用が減少する恐れがある約70万㌔について圃場整備済みと未整備との割合を確認し、担い手の規模拡大等の取り組みを円滑に行うための圃場整備の実施計画を示すことが必要ではないか。
			○中山間地域においては、粗放的な農業生産体系による食料供給の方向性についての検討も必要ではないか。
P5	I 1 国内の食料供給（1）土地利用型作物（米、麦、大豆、飼料、そば）		○農業生産活動の環境負荷低減の取り組みの中での収入減に対する「クレジットの活用による所得の補填効果や実現性についても検討が必要ではないか。
P8	I 1 国内の食料供給（1）土地利用型作物（米、麦、大豆、飼料、そば）（続き）		○耕種農家と連携した飼料生産について、飼料米、青刈り稲、稲わらについてもしっかりと位置付けて生産・利用を拡大していく必要ではないか。
P9	I 1 国内の食料供給（1）土地利用型作物（米、麦、大豆、飼料、そば）（続き）		○水田活用交付金の見直しによる5年に一回の水張との関係を含めてそば生産の拡大をどのように進めようとするのかを明らかにする必要ではないか。
P15~16	I 1 国内の食料供給（5）果樹		○地域計画を活用して、継承希望の樹園地を把握・地図化し新規就農希望者や樹園地拡大希望者とのマッチングにより果樹産地の存続を図ることが必要ではないか。 ※事例として、青森県弘前市の「弘前市園地継承円滑化システム」の取り組みがある。令和4年11月から運用を開始し、令和5年5月で50件のマッチング実績
			○産地の地域計画について産地・作物ごとに行政ルートで、全国の産地の地域計画の取組の点検を行い、産地の構成員の畑や園地が地域計画に反映されているのか否か。その産地において今後の営農意向、拡大・現状維持・縮小・離農等を把握し、その結果を地域計画に反映させるような取組が必要ではないか。

頁	章項目等	字句の追加等	さらに反映していただきたい事項（黒字は今回の資料を見ての所見。青字は過去の発言を再掲）
P18	I 1 国内の食料供給（5）畜産		○地域の飼料基盤の有効活用の観点から、中山間地域の荒廃農地等の放牧利用や林間放牧の普及・推進についても検討する必要ではないか。
P25	I 1 国内の食料供給（9）花き・地域特産作物		○有機栽培等の輸出向けに特化したお茶の栽培体系への転換に際して、荒廃茶園や継承希望の茶園の把握・地図化を図り、規模拡大希望者や新規就農・新規参入の希望者とのマッチングを進めることが重要ではないか。 ○薬用作物の生産拡大に向けて、産地化・契約栽培の条件や栽培の規模・技術・収益モデル等についての情報提供をしっかりと行う必要があるのではないかと。また、荒廃農地の活用や女性・高齢者を含む中小・家族経営による生産の可能性について検討する必要ではないか。
P32	I 2 供給能力の確保（1）農業構造の転換	<p>・国のリーダーシップの下、・・・自治体が新規参入を誘致しやすくするためあらかじめ<b>農地中間管理機構関連農地整備事業により整備された農業団地を育成していく。</b></p> <p>・果樹については、外部からの<b>新規就農・新規参入を進めるための措置の検討、農業経営発展計画の認定による農地所有適格法人の出資の特例の活用促進。</b></p>	<p>○有機農業産地形成の推進に際しては、対象農地の土壌診断、有機JAS取得、等の対策と一体的に行う必要ではないか。</p> <p>○政策の横串をどう刺すかという視点としてトップダウンではなくプッシュ型で2万3,000地区の地域計画それぞれにその地域計画にふさわしい施策、産地形成、土地改良のあり方について、農水省、都道府県が提示することで話し合いをさらに深めていくことが必要ではないか。</p> <p>○地域計画により、食料安全保障の基礎となる土地が明らかになったので、開発を抑制的に行うことを政府内で了解を取り付け、市町村の開発部局等に、地域計画内の農地は原則、開発行為の対象外とし開発なり転用を牽制することが必要ではないか。</p> <p>○相続前の権利移転の促進を進めるためあらかじめ相続に向けた話し合い活動を推進。そのため不在村地主へキャンペーンを実施することも必要ではないか。また農地バンク、農業委員会NW機構が県庁所在地等都市部にいる不在村地主に集中的にアクセスすることを検討することが必要ではないか。</p> <p>○不在村の土地持ち非農家への相続が増加する中で、不在村者向けの農地に関する相談窓口・情報提供・連絡体制の構築、等を強化するとともに、地域計画において所有権放棄を希望する農地を明確にしたうえで農地中間管理機構への無償での所有権移転を推進する仕組みを考える必要ではないか。</p>

頁	章項目等	字句の追加等	さらに反映していただきたい事項（黒字は今回の資料を見ての所見。青字は過去の発言を再掲）
			<p>○農地法第3条の3による相続等での農地等の権利取得の届け出において農地中間管理機構への貸付を希望する農地については、原則受け入れを可能とするよう対策を講じる必要ではないか。</p> <p>○「基盤法の地域計画と活性化法の活性化計画を地域で一体的に推進し、農業上の利用が見込めず、農地として維持することが困難な農地については、活性化計画の作成により粗放的な利用等による農地保全や林地化を図っていく必要」との記述を加えたらどうか。</p>
P34	I 2 供給能力の確保（1）農業構造の転換（続き）		<p>○農業法人のうち耕種の農業法人の自己資本比率を引き上げるため経営者、農家の所有農地を農業法人に移転するため農地の現物出資、農業法人への農地売却を促進する制度の拡充を検討する必要ではないか。</p>
P35	I 2 供給能力の確保（1）農業構造の転換（続き）		<p>○農業が雇用の導入を図っていく上での環境の整備が重要。社会保険・雇用保険・労災保険適用を推進するためバックオフィス機能が脆弱な経営体に対し農業経営就農支援センターを起点に、有償無償にバックアップ体制が必要ではないか。</p> <p>○労働基準法の一般適用については、農業ならではの特例を模索し、変形労働を農業にふさわしい形で手当をしていく。その際、ドイツ等で実施されている労働時間貯蓄制度等についても検討することが必要ではないか。</p>
P28	I 3 生産資材の供給（3）種苗		<p>○野菜等の固定種や在来種について、農家の自家採取の取り組みの在り方や注意点について周知する必要ではないか。</p>
P53	III 2 食品産業		<p>○②の「流通の合理化」のところで、基本法検証部会の答申でも指摘されている「産地におけるファーストマイル」の取り組みについても記載が必要ではないか。</p>
P57～59	IV 1 農業生産活動における環境負荷の低減		<p>○バイオマスの利用拡大に向けた資源作物の栽培については、農地の保全・有効利用の観点からも栽培実証から一歩進めて本格実施・産地化に向けた工程表の策定等の取り組みが必要ではないか。</p> <p>○再生可能エネルギーの利用拡大については、第7次エネルギー基本計画との連携を踏まえた対応が重要。その際、営農型太陽光発電については、農政及び脱炭素政策上の位置づけを明確にし、農地の適正利用の視点に立った優良事例の横展開により、地域計画に基づく計画的な導入を推進する必要がある。また、畜舎や鶏舎の屋根・側壁を活用した太陽光発電の取り組みについても検討することが必要ではないか。</p> <p>○農業生産活動の環境負荷低減の観点から、「果樹剪定枝のバイオ炭施用による4パーミル・イニシアチブの推進についての検討」も盛り込むことを検討できないか。</p> <p>※4パーミル・イニシアチブとは、「土壌中の炭素量を毎年4パーミル（0.4%）増やすことができれば、大気中の二酸化炭素の増加量を相殺し地球温暖化を防止できるとの考え方に基づいた国際的な取り組み」</p>

頁	章項目等	字句の追加等	さらに反映していただきたい事項（黒字は今回の資料を見ての所見。青字は過去の発言を再掲）
P59	IV 1 農業生産活動における環境 負荷の低減（続き）		○新たな環境直接支払の交付金が創設された場合、現行の日本型直接支払の在り方との整合性がどうなるのか。個人を対象とする新しい交付金が創設された折には、いわゆる現行の日本型の直接支払の体系に包含されるのか否か。
P63～ 65	V 1 農村における所得と雇用機 会の確保（経済面・生活面）		○地域の食料システムについて農業者、加工業者、卸売事業者、食品の製造業者、大小都市圏及び地場の流通業者、小売業者、消費者等食料システムのステークホルダーは農村対策において地域版の食料システムの構築につながる余地があるため、食料システムについて地域の食料システムについての検討が必要ではないか。この地域の食料システムは閉ざされた自給圏を目指すのではなく既存のシステムとのつながりを前提にレジリエンスを強めるオープンシステムなりサブシステムとして考えることが必要ではないか。
			○不在村の地主に農地保全に関心を持ってもらい、最終的にはUターンも視野に故郷に関係を持ってもらう時期に来ている。都市に居住している不在村地主に農地の活用方法や農地法第2条の農地所有者等は農地を適切に使う義務のあること等を周知し農地の適切な利用につなげる必要がある。不在村地主に、最初は、帰省の都度、親の農地を見に行ってもらうことから始め、段階的に故郷のものを購入、さらには共同作業や農作業に少ない頻度から始めて、最終的にはUターンも視野に入れた対応が必要。そのためには市町村とか都道府県の働きかけが必要で、不在村地主も含め関係人口対策を強化するため先行市町村で行われている、ふるさと住民登録の制度化等の検討が必要ではないか。
			○二地域居住の普及・定着等に際して、まずは地縁・血縁で地域との結び付きが深い不在村の農地所有者を対象にした農村への呼び込みや集落活動への参画を推進することが効果的ではないか。
P66	V 4 地域の共同活動		○地域の共同活動について、平成30年の土地改良法の改正で導入された「准組合員制度」を活用した取り組みを積極的に推進することが必要ではないか。
			○中山間の交付金について、農業生産条件の不利を補正するためのものであるもので、過疎法等の対象法以外の条件不利地域の取扱いについても対象とすよう検討することが必要ではないか。
			○多面的交付金が対象としている共同活動、農地の草刈り、水路の泥さらい等の活動は、市町村有の農道、水路の管理を共同活動に委ねているものであり、除雪等の公共事業のように公共事業的な観点からてこ入れ、財政の確保について検討することが必要ではないか。
P69	VI 国民理解の醸成（総論）		○国民理解の醸成については改正基本法第14条の消費者の役割を踏まえ、食料安全保障の観点から、消費者が食料の持続的な供給に寄与すること、そのためには食料システムのプレーヤーとして行動を起こしてもらうことが必要ではないか。
P72	VI 4 消費者の行動変容		○消費者に生産や備蓄に関与する行動変容を促すことが必要ではないか。 ○農地の取得要件のうち下限面積の撤廃により農地のアクセスに変容が起きていることを踏まえ、農業者との生産や販売の関係を整理した上で、消費者が農地を取得して、食料を自給するための行動に取り組むことは、農地の適正利用や食料安全保障の観点からも検討をしていくことが必要ではないか。
P75	VII 2 団体の相互連携		○④として「地域計画」を起し団体間の相互連携について、地域計画を実現していく観点に立って、地域計画の見直しや実現に向けた取組において、行政機関・関係機関・団体の連携・協働により、農業の持続性の向上を図るという課題認識が必要ではないか。検討の視点として、関係機関、団体の会員、組合員やその関係者等の氏名、耕作している農地の状況、経営についての今後の意向等を目標地図に反映することを通じて、地域計画のバージョンアップを図ることを検討することが必要ではないか。

頁	章項目等	字句の追加等	さらに反映していただきたい事項（黒字は今回の資料を見ての所見。青字は過去の発言を再掲）
P76	VII 2 団体の相互連携（続き）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・限られた組織リソースの下で「地域計画」による農地利用の最適化活動・・・構築を推進。</li> <li>・農地の所有者・相続人の探索・意向把握や地域外から参入・・・マッチング等について、農業委員会ネットワーク機構（都道府県農業会議、全国農業会議所）との連携の下で、農業委員会が所在する・・・広域連携を進める等、課題に即した対応が円滑に行えるよう推進。</li> </ul>	

## 2. 今後の検討に向けて

(1)第26条・農業構造の主体(効率的かつ安定的な経営とそ例外の多様な農業者)を巡って。

①2030年に経営体が半減するという試算を11月6日に出されたがそれを踏まえた農水省と私の認識に一抹の懸隔を感じずにはいられない。それは、手元の資料において多くの課題と視点が網羅されているが、この基本計画の名宛人は誰かということである。

②現在の基本計画には認定農業者が6回、集落営農が3回登場している。しかし、現在までの本審議会の議論、そして手元にある資料に認定農業者と集落営農がないことについては、これまで過去5回の議論が、改正基本法で新たに規定された(フラグが立った)項目についての課題と検討の視点について議論なので改正されていない第26条第1項に規定される効率的かつ安定的な経営について殊更言及が無いことは理解ができるが新たに規定された第26条第2項の「それ以外の多様な農業者」に言及がなかったのはなぜなのだろうか。第26条に規定された農業構造を構成する法人・人的主体について2030年の想定される情勢における議論が為される必要があったのではないかと考えるのである。

③場違いかつ迂遠であるが政治学の観点から言及したい。かつてギリシャはペロポソネス戦争の結果農地が荒れ市民が没落し衆愚政治を招き、ローマ帝国は属州から安価な農産物と奴隷の流入により独立自営農民等の平民が没落しパンとサーカスの衆愚政治に陥り滅亡、現在のアメリカもWASP等の白人層がラストベルトに象徴されるアメリカンドリームを終焉により混乱を招いている。アリストテレスは著作「政治学」で富裕層、中流層、貧困層のうち中流層がどちらか一方に対し数的に上回っていることが安定した政治が行えると言及している。すなわち分厚く健全な中堅市民の存在が社会にとって不可欠との証左である。

④農業において健全な中堅市民とは現在の農村では認定農業者に代表される家族農業経営と農業法人経営者及び生業のある兼業農家そして今後最も重要になるのは農業法人の従業員。キャリアパスが整備された農業法人でキャリアを積んで自己実現を果たし家族を養いいきいきとして業務に従事できる農業法人従業員こそが新たな農村の中堅市民として育成定着できるか否かそのような従業員に支えられた農業法人をどれだけ輩出できるかが、日本の農業・農村の未来、大げさに言えば国体の護持もかかっているのだと思う。第26条の改正の意義もここにあると考える。

⑤そのため、これまでの議論の起点となっている2030年の農地と経営体の推計に基づき減る減るという行論で生産性の向上や付加価値向上の議論はあってもその主体である人、経営体毎の議論が稀薄であったことに違和感を感じているが、今後、骨子、目標設定、本文においては、上記の主体(認定農業者、家族農業経営、農業法人、農業法人の従業員等)について明確な記述が必要であると考える。

(2) 新たな基本計画における食料安全保障の目標等について

- ① 現行の基本計画(令和2年3月31日閣議決定)の進捗状況、特に食料自給率目標、品目別生産努力目標、食料自給力指標の達成状況についての検証・整理を行うことが重要。
- ② その上で、改正基本法等を踏まえた次期の基本計画の重点事項と政策評価のための手法を明確にする必要。新たな基本計画のポイントについて新旧の基本計画の対比表でわかりやすく示したらどうか。
- ③ 食料安全保障上の課題に対応するための施策の見直し及びKPI(重点業務評価指標)の設定については、机上の空論にならないよう農業者、食品事業者、消費者の目線で食料・農業・農村の実情を十分に踏まえた実質的な指標にしていく必要。

(3) 農地の確保・利用について

- ① 人口減・高齢化による労働力の縮小が予想される中で全ての農地について従来通りの利活用は困難であり地域の実態を踏まえた「選択的な利用・管理」が必要。具体的には、①認定農業者等の担い手による農地の利用・管理、②多様な主体(半農半X・企業・NPO)の参画による農地の利用・管理、③粗放化した農業生産活動(放牧利用、飼料作物の栽培、バイオマス燃料関連作物の栽培、等)による農地の利用・管理、④多面的機能発揮(ビオトープ、景観保全)のための農地の利用・管理、等を農地の立地条件を踏まえて選択して実施。
- ② 営農型太陽光発電設備について、農業・農村における食料安全保障とエネルギー安全保障の確立の両面に立って農地法上の取扱いの特例を検討する必要。(農業機械・施設の電化とのセットによる農作物の栽培の高度化・効率化に寄与するものとしての位置付け)。※農地法第43条「農作物栽培高度化施設」(平成30年農地法改正)
- ③ 水田の畑地化については、貴重な農業生産基盤である水田の機能を最大限に活用することを第一義に進める必要がある。そして改めて、飼料米・飼料稲の生産拡大による飼料自給率の向上を図る必要がある。
- ④ 来年度以降「地域計画」の実現、見直しの取り組みの徹底が重要。その際、農家と農地と地域の関係を包括的に構築する「地域まるっと農地中間管理事業」の推進が重要。
- ⑤ 相続未登記農地の遊休化の増加や相続に伴う農地の所有権の放棄・移転を希望する者の増加が懸念される中で、改めて農地所有者の責務を周知徹底するとともに、農地中間管理機構(農地バンク)の機能として、「農地中間管理権」の改善等により農地の所有権の帰属と適正利用に向けた新たな仕組みを検討する必要。

(4) 合理的な価格形成と直接支払制度について

- ① 合理的な価格形成の制度の創設に際して、直接支払制度との関連性や今後の直接支払制度の在り方についても検討を深める必要。
- ② 農業者の再生産の確保と消費者負担への配慮の観点から、合理的な価格形成の取り組みと併せて、農業の再生産確保のための持続可能な直接支払制度の構築についても検討が必要。