

食料・農業・農村基本計画の目標・KPI の検証に関する意見

株式会社日本農業 代表取締役 CEO 内藤 祥平

意見の要旨

- KPI の年次検証では、目標との乖離と構造転換上の重要性に対して、政策対応の強度が見合っているかを検証すべきである。
- 長期の投資判断を必要とする農業経営に共通する制度基盤として、①政策支援の複数年度の予見可能性、②投資・成長を支える金融を整備すべきである。
- 本意見は、特定企業又は特定品目に対する個別支援を求めるものではなく、意欲と能力を有する多様な経営体が、農地・人材・資本・技術を承継し、継続的に生産を担える環境整備を求めるものである。

1. 基本的な考え方

今回検証の対象となった「サステナブルな農業構造」「農地の確保」「生産性の向上」は、個別施策の積み上げに加え、今後 5 年間で、農地・人材・資本・技術が持続的に生産を担える経営体へ円滑に移転・集中する構造をつくれるかが達成の鍵になると考える。

資料では、10 年後の受け手が不在となる農地が全国で約 3 割、農地が集約化する計画を策定できた地域が 1 割程度にとどまることが示されている。これは、単なる計画策定や合意形成の遅れにとどまらず、農地を引き受ける経営体の不足、投資余力の不足、第三者承継を支える制度基盤の未整備等を含む構造的な課題である。

したがって、KPI の年次検証に当たっては、進捗の確認だけでなく、①目標との乖離、②食料供給及び構造転換上の重要性、③現行施策の延長による達成可能性を踏まえ、課題への対応の強度が十分かを検証する必要がある。特に達成が困難な項目については、周知・普及や既存施策の運用強化だけでなく、制度変更、予算の複数年度化、民間資本の導入の促進等を含む複数の政策オプションを提示し、優先順位を議論すべきである。

その具体例として、家族経営、個人経営、法人経営及び企業参入を含む多様な担い手に共通し、とりわけ長期の投資判断を必要とする農業経営において顕在化しやすい制度上のボトルネックについて、以下の 2 点を提言する。

2. 提言 1 長期投資を可能にする政策支援の予見可能性の確保

果樹・茶等の永年性作物や、施設・基盤整備を伴う農業投資は、投資の実行から本格的な収益化までに複数年を要する。投資初期には支出が先行し、栽培技術の確立、園地・施設の整備、生産量の立上がりを経て初めて収益化するため、単年度の収支や成果のみでは投資の妥当性を評価しにくい。

一方、現場では、補助事業の採択・執行が単年度を基本とすることにより、翌年度以降の支援の見通しが立ちにくく、中期の投資判断を難しくする場合がある。また、造成・定植・改植等には品目及び地域ごとの施工適期があり、予算年度、申請時期及び交付決定時期が適期と一致しない場合、効率的な事業実施が困難となる。寒冷地の果樹はその一例であるが、同様の問題は茶、畜産施設、施設園芸、基盤整備等の長期投資にも共通する。

このため、以下を提言する。

- (1) 収益化まで複数年を要する事業について、国庫債務負担行為、基金、複数年の事業計画認定その他の手法を活用し、一定の要件の下で複数年にわたる支援の見通しを事業着手前に示せる枠組みを検討すること。
- (2) 造成・定植・改植等の施工適期を踏まえ、年度内完了を一律に求めるのではなく、複数年実施、繰越し又は事業年度をまたぐ工程管理を柔軟に認めること。また、申請・審査・交付決定の時期を可能な限り早期化し、交付決定前の発注リスクを低減すること。
- (3) 採択審査及び事後評価では、単年度の事業量だけでなく、収益化までのリードタイムを織り込んだ中期事業計画に基づき、生産量、生産性、農地の有効利用、雇用、収益性及び投資回収の見通しを一体的に評価すること。
- (4) 制度の公募時期、採択要件及び支援内容について、複数年の見通しを可能な範囲で公表し、事業者が設備、人材、苗木・種苗、施工体制等を計画的に確保できるようにすること。

3. 提言 2 既存制度の一層の活用を通じた農業金融・資本供給の強化

スーパーL 資金は、農地・機械・施設の取得に加え、果樹等の新植・改植・育成費や規模拡大に伴う長期運転資金も対象とするなど、農業経営の長期投資を支える重要な制度である。また、投資円滑化法に基づく投資育成制度により、民間金融機関等から農業法人等への出資を促す枠組みも整備されている。これらは、融資と出資の双方から農業経営の成長を後押しするものであり、農業への資金供給は着実に良い方向へ進んでいると評価する。

一方で、10 年後の受け手が不在となる農地が全国で約 3 割に上るなど、今後も相当規模の農地が新たな担い手へ移転していくことが見込まれる。これを食料供給力の維持・向上につなげるためには、意欲と能力を有する経営体による農地の引受けと規模拡大を、これまで以上の速度と規模で後押しする必要がある。したがって、既存制度の有無を改めて問うのではなく、スーパーL 資金や投資育成制度等が、必要とする経営体に十分に活用され、構造転換に必要な規模の資金供給につながるためには何が障壁となっているのかを把握し、制度・運用の双方を継続的に改善することが重要である。

このため、以下を提言する。

- (1) スーパーL 資金、投資円滑化法に基づく投資育成制度その他の既存制度について、相談・申請から融資又は出資の実行に至るまでの利用状況を把握し、利用に至らなかった理由を含めて検証すること。品目、地域、経営規模、資金使途及び経営段階ごとに、情報不足、要件、審査、自己資金、担保・保証、投資期間等のボトルネックを明らかにし、改善につなげること。

- (2) 長期投資型の農業事業について、農地・機械・施設の取得費だけでなく、人材採用、技術習得、栽培管理、生産量の立上がりまでの運転資金を含む総資金需要を、中期事業計画に基づき一体的に評価すること。スーパーL 資金等が本来有する長期・低利・据置期間等の機能が事業のキャッシュフローに即して十分に活用されるよう、分割実行、追加資金、返済条件等を含む運用の柔軟性を確保すること。
- (3) 政策金融と民間金融の協調を一層促進し、中期事業計画の認定等と連動した信用補完、利子補給、協調融資等を活用することにより、大規模な農地の引受けや新たな産地形成に必要な資金調達全体の見通しを、投資着手前に持てる仕組みを検討すること。審査に当たっては、過去実績のみならず、将来キャッシュフロー、販売契約、生産基盤、経営人材等を踏まえて事業性を評価すること。
- (4) 投資円滑化法に基づく投資育成制度について、投資件数及び金額に加え、投資対象となった品目・地域・経営段階、投資期間、民間投資誘発額等を検証すること。その上で、借入のみではリスク負担が困難な長期の成長投資にも、出資、劣後性資金、ファンド等のリスクマネーが供給されるよう、公的なリスク分担、税務、情報開示及び投資回収の環境を改善すること。
- (5) 農業経営の実態を適切に把握できる会計ルール及び企業価値評価手法を整備・普及するとともに、施策効果を融資・出資の件数又は金額だけで評価しないこと。園地・生物資産、農地利用権、施設、技術、人材及び販売契約等を評価できる共通基盤を整備し、誘発された民間投資額、引き受けられた農地面積、投資後の生産量・生産性・収益性、雇用及び返済・投資回収実績等によって、構造転換への寄与を検証すること。

4. おわりに

以上の 2 点は、それぞれ独立した要望ではなく、農業の構造転換を実現する一連の制度基盤である。複数年度の予見可能性がなければ長期投資を決断できず、事業特性に適合した資金がなければ投資を実行・継続できず、円滑な第三者承継の仕組みがなければ、経営体の退出時に農地・施設・人材が失われる。

また、これらは法人又は企業参入のみを優遇するものではない。家族経営、個人経営、法人経営及び地域外からの参入企業を含め、意欲と能力を有する多様な経営体が、地域の生産基盤を引き受け、投資し、次の担い手へ承継できる環境を整えるものである。

食料自給力の確保に向け、KPI の進捗と施策件数を確認するだけでなく、農地・人材・資本・技術が持続可能な経営体へ移転・集中し、国内の生産量及び生産性が維持・向上したかという成果から政策を検証することを求める。その上で、長期投資の予見可能性、事業特性に即した金融、第三者承継を後押しする制度を一体として整備することを提言する。

以上