



「日本農業の再生に向けた8つの提言」

2013年9月30日

公益社団法人 経済同友会

目次

はじめに	1
. 国際競争力を有する産業としての農業	2
提言 1 : 農業関連法制の抜本的見直しによる簡素化と実効性確保	2
提言 2 : 農業競争力強化に係る司令塔組織の創設と国と地方の役割分担見直し ..	4
提言 3 : 日本版 NIFA の創設によるゴールデン・トライアングルの形成	5
提言 4 : 産業界と農業の担い手との協働による経営力強化	6
提言 5 : 農業生産法人の要件見直し	7
. 土地利用型農業の生産性向上	8
提言 6 : コメ生産調整の段階的廃止による適地適作の実現	8
提言 7 : 分散錯圃の解消と農地の利用適正化	9
提言 8 : 農業委員会の役割・構成員の見直し	10
. 地域資源を活用した中山間地農業	12
おわりに	13
委員名簿	14

はじめに

2011年に70億人を超えた世界の人口は今後も増加を続け、2025年には80億人に達する見込みである。加えて、新興国では所得水準の向上が食生活の多様化を促していることもあり、グローバルな農産物需要は飛躍的増加が見込まれている。

目の前にこのようなチャンスがあるにもかかわらず、日本の農政は「農業は常に被害者である」という発想から脱することができていない。これまで巨額の予算をつぎ込みながら未だ産業として自立できていないという現状は、明らかに農政の失敗の結果であり、まずは失敗を真摯に認めた上で、これまでの政策を抜本的に転換する必要がある。

我々が目指すもの

目指すすがたは、農業の産業化である。他の産業とは異なるという“農業異質論”は止め、マーケットインの発想、規模の経済、技術を根付かせ、若い人が集まる魅力ある産業にする。

第1に、消費者志向のマーケットインの発想で、生産性を向上させる。全国一律の農業ではなく、適地適作を進める。自治体が主導して、地域に立脚した効果的な農政を行う。国は大枠の制度設計と自治体によるベストプラクティスの横展開に徹し、自治体が施策を立案・実行する。

第2に、国内のみならず海外も視野に入れ、TPP協定参加国を中心に、輸出に向けて大きく踏み出す。農業特区でフロントランナーをつくり、横展開していく。

これらの実現には、企業の参入を容易にし、経営やマーケティングのノウハウ、ICT等の技術を積極的に導入することが欠かせない。食品関連産業も含め、農業を差別化された第6次産業へと発展させ、地域における雇用創出の中心的産業の1つにする。

重要なのは担い手であり、若い担い手が“夢や希望”を持てる農業にしなければならない。従事者の所得が向上し、若年層の雇用機会を創出する農業。その実現に不可欠なのが、企業との連携である。

目指す農業のすがた

- 1．農業の担い手にマーケットイン¹の視点が定着するとともに ICT が活用され、国内外の需要を的確に反映した生産が行われることで、農村に若者も含めた雇用機会が創出され、担い手の所得が向上している。
- 2．戦略的な農業政策や農地利用のビジョンが地域や担い手（新規就農者や新規参入企業を含む）の間で策定・共有され、魅力的で実効性ある戦略を持つ地域に食と農業の産業クラスターが形成されている。
- 3．高齢農業従事者の技術・技能が次世代に伝承されるとともに、農業分野におけるイノベーションが進み、「農業および食品関連産業」が高校生のなりたい職業 TOP 5²に挙がっている。
- 4．農産品・加工食品における「日本ブランド」が確立し、輸出が増加している。
- 5．複雑な農業政策が簡素化されることで、農業を行うための各種手続等や意思決定の透明性・予見性が高まり、国民の理解と共感を得ている。

提言 1：農業関連法制の抜本的見直しによる簡素化と実効性確保

背景

1) 弥縫策を重ねた複雑な農地関連法制

農地法は、戦後農地改革の成果を固定化し、主として小規模農業者等の地位を保護する目的で1952年に制定された。農業が魅力的な産業へと生まれ変わるためには、社会政策でない、産業としての農業を支える法制度への抜本的な転換が不可欠だが、2009年の大改正を経てもなお、時代に即した制度とはなっていない。農地の保全・利用に係る法制度はこれまで、農業を取り巻く環境変化に対し、弥縫策を積み重ねる³ことで対応してきたため、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、農用地利用増進法や都市計画法、生産緑地法等、多くの法律が複雑に絡み合い、国民の農業・農政に対する理解を困難にし、ひいては潜在的な担い手の新規参入を阻害している。

¹ 消費者・市場のニーズを汲み取り、それに合った財・サービスを開発・生産・販売するという考え方。

² 「第5回『高校生と保護者の進路に関する意識調査』」（2011年9～10月実施、社団法人全国高等学校PTA連合会/株式会社リクルート）によれば、高校2年生のなりたい職業TOP5は、1位 公務員、2位 保育士・幼稚園教諭、3位 教師、4位 看護師、5位 技術者・研究者。

³ 農地法は1952年の制定時はいわゆる「自作農主義」を採っていたが、機械化の進展等に伴う農業生産構造の変化を受け、70年に改正され、賃貸借に係る統制が緩和された。その後75年には農業振興地域の整備に関する法律が改正され、利用権の設定が認められるようになり、80年には、担い手に農地を集めることを目的とした農用地利用増進法が制定された。

2) 課題解決への実効性に欠ける規制・政策

耕作放棄地の増大や農業従事者の高齢化、市場メカニズムの活用といったわが国農業の主要な課題は、1998年の食料・農業・農村基本法制定時から指摘されているにも関わらず、現在でも大きな改善はみられない。

中でも農地の保全については、農地の移転・転用を原則禁じている農地法と、ゾーニングを目的とする農業振興地域の整備に関する法律による重畳的な規制を行っている。しかし、いずれも所期の政策目的を達成しているとは言えず、1961年に609万ha存在した農地は、その後105万haもの造成を行ったにも関わらず、宅地等への転用により258万haが失われ、現在では456万haしか存在していない。また、このうち農家でない人が保有する農地が約60万haに上り、不在地主の増加が農業・農村施策の円滑な遂行を妨げる等、農地法制を根幹から見直さざるを得ない状況にある。

特に、食料安全保障や農業の多面的機能の発揮という観点からは、農地が適切に耕作されているか否かが重要だが、転用時の手続きや、農地の保有コストを左右する固定資産税の課税方法は、農地の利用状況ではなく都市計画法上の位置づけに応じて定められているため、耕作放棄を抑制するインセンティブがない。

3) 予見性の低い農業政策

農業関係者の有する政治力ゆえに、農業政策は政争の具とされやすく、農政の軸となる方針は度々揺らいできた。最近では、水田活用の直接支払交付金制度により、米粉用米・飼料用米等を生産する農業従事者は8万円/10aの交付金を受け取れるようになったこと等から、大規模農家が借り受けて耕作していた農地が貸しはがされる事態が発生している。特に主業農家にとって、政策の予見性の低さが大きな経営リスクとなっており、中長期的な生産性向上に向けた投資判断が歪められている。

提言

1. 農地関連法制を抜本的に見直し、法体系の簡素化を図るとともに、農業従事者の高齢化や土地持ち非農家の増加をはじめとする農業の構造変化に即した制度とすることで、農地の適正利用の促進および優良農地の集約化に係る規制・施策の実効性を高める。
2. 法改正に際しては、超党派の国会議員で構成される会議体で検討し、農業補助金等が政争の具とされ、政策の一貫性が損なわれることを防止する。

提言 2：農業競争力強化に係る司令塔組織の創設と国と地方の役割分担見直し

背景

1) 行政主体間の連携不足

いわゆる縦割り行政の弊害に加え、国、地方農政局、都道府県および市区町村の農政部門という階層間で、各種施策の主旨等に関する十分な情報共有・連携が図られていない。加えて、農業の担い手と政策当局、農業委員会・市区町村と政策当局との間のコミュニケーションも不足しているため、例えば耕作放棄に係る行政指導や行政代執行制度のように、導入された制度の活用が進まず、政策立案過程で意図したような効果も上がらないというケースが散見される。

2) 各種施策の推進体制強化の必要性

少子・高齢化や国内人口の減少による国内市場の縮小、新興国の所得水準の向上等による海外市場の可能性を考えると、国産農産物の輸出競争力強化は喫緊の課題である。既に成功例も生まれつつあるが、農産物輸出の振興に向けた戦略的な体制整備が途上のため、例えば高付加価値農産物の主な需要地である香港に、同一農産物の異なる産地の代表が月替わりで営業に訪れるといったことが起きており、供給側の価格交渉力を損ねている。また、高付加価値分野で勝負しているにもかかわらず、質を担保する仕組みがないために低品質な農産物も流通し、「日本ブランド」の確立に失敗している。

提言

1. 農林水産業・地域の活力創造本部の役割・体制を一層強化し、農業の生産性向上や6次産業化、国土利用や環境保全、食品安全等、複数省庁に跨る事項を戦略的観点から強力に推進する、国家戦略としての農業競争力強化に係る司令塔組織とする。
2. 特に、農産物輸出の振興に関し、同本部を司令塔組織として、JETROの機能を活用した食品に係る関税・輸入規制・流通体系等に係る情報の一元化、農林水産省のみならず、内閣官房、経済産業省、外務省等、関係省庁が緊密に連携した体制下での、各種基準の国際的調和および諸外国の食品輸入規制の運用適正化に向けた効果的な国際通商交渉の推進、原産地呼称管理制度の導入とGlobal G.A.P.⁴やFSSC22000⁵の取得支援（国内のGAP制度との整合化を含む）等を行う。
3. 地域の特長を生かした農政を行うため、国と地方の業務分担を抜本的に見直し、地方農政局はその大半の業務を地方自治体に移譲し、廃止する。

⁴ 欧州の流通業者が主体となって設定した共通の食品安全規格。農産物における安全管理を向上させることにより、円滑な農産物取引環境の構築を図るとともに、農産物事故の低減をもたらすことを目的とする。G.A.P.はGood Agricultural Practicesの略。

⁵ 食品安全マネジメントシステムの国際規格であるISO 22000と、それを発展させたISO/TS 22002-1を統合し、国際食品安全イニシアチブ（GFSI）が制定したベンチマーク承認規格。

提言3：日本版 NIFA の創設によるゴールデン・トライアングルの形成

背景

農業生産への各種技術の応用不足

オランダやイスラエルでは、ビジネス、教育・研究、政府の三者が連携して各々の役割を果たすとともに、農業技術・ICTを最大限活用することで、農用地の狭さや気象条件を克服し、生産性の高い農業を実現している。例えばオランダは、北海道よりも高緯度に位置する寒冷な気候にも関わらず、ガラスハウスやトリジェネレーションシステム⁶の活用等を通じ、トマト栽培においては日本の約3倍の収量を誇る。

日本においても企業はこれらの技術を有しており、農業生産への応用を促すためには、司令塔と産学官が連携を深める仕組みづくりが必要である。技術やICTを最大限活用するとともに、南北に長く起伏に富んだ地形を生かし、地域が主体となって創意工夫を凝らせば、農業は地域活性化の起爆剤となり得る。

提言

1. ワーヘニンゲン大学(オランダ)をモデルに日本版 NIFA(National Institute of Food and Agriculture の略。以下、NIFA)を創設し、農林漁業成長産業化支援機構(6次産業化ファンド)とも連携しながら、食と農業の産業クラスターを形成する。
2. NIFA の立地は、自治体からのプロポーザルにより、農業経営者、民間企業経営者、学識経験者からなる第三者機関が決定する。ビジネス、教育・研究、政府間の連携をより密にし、ゴールデン・トライアングルを形成するため、該当する自治体を農業特区に指定し、全国に先駆けて規制改革を行う。
例えば、農業・食品産業に係る規制のほか、流通プロセスの効率化や世界中の高度人材が生活しやすい環境を整えるために必要な規制緩和、投資を促す予算・税制・金融上のインセンティブ措置(ビニールハウス設置補助金のガラスハウスへの適用を含む)等を実施する。
3. 耕作放棄地を集約してガラスハウスの植物工場を建設し、省エネルギーをはじめとする各種先端技術の農業分野における活用を目指した大規模実証実験を行う。これによって、国内農業の生産性向上を実現するとともに、ひいては農業技術のパッケージ輸出につなげる。

⁶ 電気および発電時に発生する熱に加え、排出される二酸化炭素も植物の光合成促進に活用するシステムのこと。

提言 4：産業界と農業の担い手との協働による経営力強化

背景

求められるマーケットインの視点

産業が成長・発展するためには、消費者のニーズを捉えた商品の開発・提供が必要であり、農業も決して例外ではない。しかしながら一部の先進的な担い手等を除き、生産者に市場のシグナルが届いていないため、需要の構造変化への対応が遅れている。

農業生産にマーケットインの視点を根付かせるためには、流通プロセスの改革に加え、経営マインドを持った担い手の拡がりが必要だが、農業も「ものづくり」であるというマインドセットへの転換には時間を要する。それは、これまで政府が補助金等によるインセンティブで作付の品目・量を誘導してきたことや、大学の農学部・道府県の農業大学校等において、「経営」という観点での講義が行われて来なかったこと、生産者に手塩にかけて育てた物のみが農産物であるという意識が強いこと等に起因している。

そのような中、農業の「6次産業化」が提唱されており、地方における雇用の創出と地域経済活性化の起爆剤として大きな可能性を秘めている。とはいえ、これまで農業生産に特化してきた生産者が加工もマーケティングも自ら行うというのは現実的でなく、それぞれのプロセスに強みを持つ多様な主体が連携し各地域の特長を生かしてこそ、競争力が強化される。

提言

1. 作付品目および量の決定は農業経営の根幹であり、その自由と責任は農業の担い手にあることを食料・農業・農村基本法に明記する。
2. 産業界との連携による経営力強化が喫緊の課題であり、具体的には以下のような取り組みが求められる。

農業の担い手と産業界とが連携して取り組むもの

- ・ 農業大学校等における経営講座の開設と農業版ビジネススクールの創設
- ・ ICTの活用による新規販路開拓・マーケティング力強化と流通改革⁷
- ・ 海外需要開拓支援機構との連携による海外需要の把握と販路開拓、輸送経路の確保
- ・ 生産者と加工業者、流通・ブランディング等を担う主体とのマッチング
- ・ 農業と医療・福祉サービスとの連携推進

産業界が率先して取り組むもの

- ・ 社員食堂等における国産農産物の消費拡大
- ・ 社員の農山村ボランティア参加支援

⁷ 新規農協設立に際し、「関係市町村及び関係農業協同組合中央会に協議しなければならない」とする農業協同組合法の規定を廃止する、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律が6月14日に公布されたところ。

提言 5：農業生産法人の要件見直し

背景

多様な担い手の確保と産業界との連携強化の必要性

わが国農業の課題として従事者の高齢化が指摘されて久しいが、これは多様な主体の参入を制限してきたことの当然の帰結である。農地や農業生産、農村コミュニティを維持するためにも新たな担い手の参入が求められているが、個人で農地・農業機械等を準備して新規就農するよりも法人への就職という形式の方が参入のハードルが低いこと、経営マインドを持った担い手の数が限られていること、分業によってこそ高齢農業従事者の雇用機会を増やせること等から、農業生産法人の更なる増加や規模拡大が期待される。

1962年に創設された農業生産法人制度は、数次の農地法改正を経て一部の要件が緩和されてきた。しかし足元5年程度で見込まれる高齢農業従事者の大量離農に対応し、また他産業界との連携を通じて生産性向上やイノベーションを促すためには、出資制限や役員・事業に関する要件のさらなる緩和が必要である。多様な主体が技術と知恵を持ち寄れるよう参入障壁を引き下げるとともに、農業生産法人の活動領域を拡げてこそ、競争力ある農業が実現する。

提言

1. 継続的取引関係を有する者⁸の出資制限を撤廃する。
 - ・(現行)株式会社の場合、合計で総議決権数の4分の1以下
　　<農商工等連携事業者の場合は、2分の1未満>
持分会社の場合、合計で社員総数の4分の1以下 <同上>
継続的取引関係のない株式会社等は、議決権制限のある株式しか保有できない。
2. 理事等の常時従事者要件および農作業従事要件を緩和・撤廃する。
 - ・(現行)理事等の過半が農業に年間150日以上従事しなければならない
　　(修正案)少なくとも1名は農業に150日以上従事しなければならない
 - ・(現行)さらにその過半が農作業に年間60日以上従事しなければならない
　　撤廃
3. 農業関連事業⁹の対象を拡大し、農業の生産性向上に不可欠な、農法・肥料の研究開発や土壌分析、営農指導を含める。

⁸ 農地法関係事務に係る処理基準について(平成12年6月1日付農林水産事務次官依命通知)によれば、「継続的取引関係を有する者」とは、3年以上の期間を契約期間とする契約を締結している者をいう。

⁹ 農地法施行規則第2条は、「農業関連事業」とは、農畜産物の貯蔵、運搬又は販売、農業生産に必要な資材の製造、農作業の受託、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律(平成6年法律第46号)第2条第1項に規定する農村滞在型余暇活動に利用されることを目的とする施設の設置及び運営並びに農村滞在型余暇活動を行う者を宿泊させること等農村滞在型余暇活動に必要な役務の提供であるとしている。

．土地利用型農業の生産性向上

目指す土地利用型農業のすがた

- 1．担い手自身の経営判断を通じ、その土地の自然条件等に最も適した作物が栽培され（適地適作の実現）、農地の集約化および分散錯圃の解消が進んでいる。
- 2．NIFA による新品種・農業機械の開発等によりコメの生産性が著しく向上し、農家所得が増加するとともに価格競争力が強化され、輸出に向けた道筋が明確になっている。
- 3．離農者の農地が新規参入者を含む担い手に円滑に継承されることで、耕作放棄地が解消し、食料安全保障が強化されている。

提言 6：コメ生産調整の段階的廃止による適地適作の実現

背景

生産調整に伴うコメ生産の高コスト化

生産調整制度および生産調整への協力を要件とした直接支払交付金制度により、本来適地適作を実現するはずの自由な経営判断が阻害されていること、1971年の生産調整本格導入以降、国によるコメの単収増を目指した品種改良が行われていないことにより、コメの生産コストは高止まりしている。

高い生産・流通コスト等を反映し、コメ価格が高止まりしていることは、コメへの需要を一層減退させるとともに、農業保護の名の下に低所得者層の負担を増大させる結果となっている。

提言

- 1．生産調整を5年間で段階的に廃止し、自由な作付を認める。
- 2．段階的廃止の過程では、現在の都道府県間調整の枠組みをより積極的に活用し、キャップ・アンド・トレード方式で担い手農家に生産枠を再配分する。生産コストの高い農家から生産性の高い農家へと生産枠を移転させることで、全面廃止を待たずに適地適作に近づけるとともに、コメ生産の平均コストを低下させ、米価の下落による農家所得への影響を緩和する。
- 3．米価変動補填交付金制度を見直し、12,000円/60kgを限度に直接支払で生産コストを補償する。担い手農家の予見性を高め、農地および農機具等に関する中長期的な投資計画を早期に立てる観点から、直接支払の限度額については、10年で段階的に7,000円/60kgへと引き下げる旨をあらかじめ明示する。
- 4．米の直接支払交付金（15,000円/10a）は廃止し、新たな直接支払い制度の財源を確保する。
- 5．NIFAを中心に、コメの単収増に向けた品種・農業機械の改良に積極的に取り組む。

提言 7：分散錯圃の解消と農地の利用適正化

背景

1) 耕作放棄地の拡大¹⁰と進まない農地集約化

土地利用型農業の高コスト体質の一因は分散錯圃であり、かねてより都道府県、市町村の両段階において、農地集約化に向けた取り組みが行われているが、成果を上げているとは言えない。

その要因としては、農地転用収入への期待や農地保有コストの小ささ、不在地主の増加等が挙げられる。転用を抑制する観点から、平成 21 年の農地法改正において、公共転用に係る事前協議制度が導入されたが、沿道開発等により周辺農地の転用を誘発する可能性の高い道路への転用は協議の対象となっておらず、十分とは言えない。

また、耕作放棄に関しても、農業経営基盤強化促進法に基づく行政指導や農地法に基づく行政代執行制度等が整備されているにもかかわらず、制度創設以来ほとんど利用されていないため、抑止効果を発揮していない。

2) 農地情報管理の不統一

農業従事者の高齢化が進む中、相続を通じて農地の所有権が細かく分割され、相続登記が行われず所有者不明のまま耕作放棄された農地も増加している。

これらは貴重な農地資源の有効利用・集約化を妨げる大きな要因になっているが、このような事態が生じる一因として、農地基本台帳が法定されていないため、運用状況が自治体ごとにまちまちなことや、個人情報保護の観点から、農業委員会が固定資産税データの提供を受けることが難しくなり、台帳の更新がままならないという問題がある。さらに、農地に関する最も基本的な情報は地籍調査から得られるが、コストと時間がかかることから、未着手・休止中の市町村が3分の1を超えている。

半面、GIS等を活用した耕地情報管理システムを導入している地域もあるが、当該システムに関する標準的な仕様等の定義がないため、個々に整備されつつあるデータベースの全国的な統合は容易でない。

提言

1. 耕作放棄・違反転用の取り締まりを強化する。具体的には以下の取り組みが必要である。
 - ・罰金額を面積および違反状態の継続期間に比例させる等、違反転用に対する罰則等¹¹を強化する。
 - ・所有者不明の耕作放棄地について、公告を行い、都道府県知事の裁定により利用権を設定する制度をより使い易いものへと改める。

¹⁰ 耕作放棄地面積は 39.6 万 ha (2010 年) に上り、埼玉県や滋賀県の面積を上回る。また、全農地面積の 9 % 弱にあたる。

¹¹ 現在は、面積等に関わらず、3 年以下の懲役又は 300 万円以下の罰金に処せられることとなっている。

- ・公共転用の大部分を占める道路・水路を事前協議の対象とする。
 - ・農業委員会のみならず、自治体の農業・都市計画・税務部門および警察等が連携して耕作放棄地や違反転用の取り締まり・指導等を行う仕組みを導入する。
2. 農地情報のデータベースを一元化し、一般に公開する。一元化については、具体的に以下の通り行う。
- ・農地基本台帳を法定化するとともに、マイナンバーを活用し、所在不明の不在地主の発生を抑制する。
 - ・国土地理院等と連携し、過去の栽培履歴を含む農地情報を一元管理する。
3. 政府の検討している農地中間管理機構（仮称、各都道府県に設置）が真に実効性ある取り組みとなるよう、以下の事項について検討する。
- ・同機構の設置に際しては、農地の受け手のニーズに即した農地の借受け・集約化が進むような制度設計を行う。また、単に農業土木予算を増額するのではなく、“pay as you go”の原則に従い、農地保有合理化法人や農地集積円滑化団体をはじめとする既存の農地集積施策や農業土木予算のあり方全体を見直すとともに、地方農政局の予算と人材を同機構へと移管することで、体制を強化する。
 - ・土地改良区の設立に必要な有資格者数の下限（15名）を撤廃し、代わりに面積の下限を規定することで、同機構の借り受けた農地における基盤整備がスムーズに行えるようにする。
 - ・同機構の取り組みを検証・評価する第三者機関を設置する。第三者機関は、農地集積の実績・進捗状況、農業土木予算等が真に生産性向上に資する圃場整備に使われているかを年に1度検証し、評価を公表するとともに、評価の低い都道府県および知事に対し、評価の高い地域の取り組みをベストプラクティスとして共有し、横展開する。
 - ・コメの生産調整制度全廃までの間、同機構を通じて貸借した農地については、作付の内容にかかわらず、生産数量目標に従っているものと見做すことで、農地引受けのインセンティブを高める。

提言 8：農業委員会の役割・構成員の見直し

背景

1) 業務の質・量と体制・制度のアンバランス

2009年の農地法改正により、農地の権利移動や遊休農地対策、農地情報の収集・提供等、農業委員会の業務は大きく拡充された。しかしながら農業委員の数は、2003年から2011年の8年間で約38%減少し、また全選挙委員の3割が第2種兼業農家である等、事務局体制を含め、法が定める全ての業務を適正に遂行できる体制にあるとは考えにくい。実際、総務省『農地の保全及び有効利用に関する行政評価・監視結果に基づく勧告』（2013年4月）によれば、調査を行った28の農業委員会のうち、農地法第30条第1項の規定による利用状況調査については10（36%）の農業委員会が、

同法第 30 条第 3 項の指導については 21 (75%) の農業委員会が適切に実施していなかった。

農業委員会の所掌とされている各種行政事務は、わが国農業の構造問題を是正・解決する上で極めて重要なものばかりであり、マンパワーの不足等により、業務が適正に遂行されていない地域が相当数存在する状況は看過できない。しかし、農業産出額や農業就業者数が大きく減少する中、農林水産省および農業関連団体の職員数が相対的に多くなっており、単に農業委員会系統組織を拡充して対応することは適当でない。

また、農業委員会の業務は、高い透明性と公平性の下で遂行されることが不可欠だが、公平性への疑念が提起されており、公平性・中立性を確保する観点から設けられた農業委員選挙の実施率も 1 割程度にとどまっている。

2) 進まない改革

業務の質・量と体制・制度がバランスしない事態は、以前から想定・懸念されており、農業委員会の業務を拡充した、農地法等の一部を改正する法律（平成 21 年 6 月 24 日 法律第 57 号）第 19 条に、「政府は、農地制度における農業委員会の果たすべき役割にかんがみ、農業委員会の組織及び運営について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」旨明記されているが、アンケート等が実施されるのみで改革に向けた議論は低調である。

提言

改正農地法施行から 5 年を迎える 2014 年度までに下記の見直しを行う。

1. 農業委員会は、中長期的な廃止も視野に、所管業務は原則として農業経営者および学識経験者等から構成される第三者機関へ移管する。
2. 農地の権利移動に係る許可等の基準を明確化し、公表する。
 - ・農地の権利移動については、明確な基準を定めた上で第三者機関が客観的な判断を下すこととし、判断の予見性および公平性を高める。
3. 農業委員会の構成要件と委員の被選挙権を見直す。
 - ・「攻めの農業」という農政の目指す方向に即した業務を行う観点から、農業委員について、農業法人経営者の参画義務付け、選挙委員の被選挙権にかかる面積要件¹²の下限引き上げ（4 ha）、選任委員のうち、団体推薦委員の廃止を行う。

¹² 現在は、都府県で 10a、北海道で 30a が下限。

．地域資源を活用した中山間地農業

中山間地農業には、平地以上に一戸当たり経営耕地面積が狭く、耕作放棄地率が高いという特徴があるが、傾斜や区画の小ささといった農業生産上不利な要素を補正する観点から、農政史上初となる直接支払制度が 2000 年に導入されている。中山間地域等直接支払制度は、農地の所有者ではなく維持管理を行う耕作者に支払われる、中立的な第三者機関による実施状況の点検や政策効果の評価を行う といった特徴を有しており、評価できる。

中山間地農業は国土保全や水源涵養、良好な景観形成等の多面的機能を担っており、大規模化による生産性向上とは異なる尺度で評価する必要がある。直接支払制度による耕作放棄の抑制に加え、地域資源を新たな収入源とする等、他産業との連携を通じた若年層にとって魅力的な職住の場の形成が期待される。

以下では、中山間地農業が目指す姿を示し、その実現に向けた課題と解決策は今後の検討課題としたい。

目指す中山間地農業のすがた

- 1 ．標高差を生かした農作業の繁閑平準化等により、一部条件不利地を除いて生産性の高い農業が行われている。
- 2 ．地域資源を生かした観光サービスや自然エネルギーを活用した発電等が追加的な所得を生むとともに、国土保全、水源涵養等の多面的機能に貢献している農地の維持管理者への直接支払いが継続され、農村環境に親和性を持つ若年層が移住することでコミュニティが維持されている。

おわりに

農林水産業は本来、地域の発展と雇用機会創出の起爆剤となり得る産業であり、日本にはそれを実現するだけの技術やインフラもある。しかしながら、耕作放棄地の増大や農業従事者の高齢化、市場メカニズムが機能していないといったわが国農業の主要な課題は、15年以上前から指摘されているにも関わらず、これまで大きな改善はみられない。高齢化等による離農が増加する足元5年間はわが国農業の構造改革のラストチャンスであり、今こそ抜本改革に取り組まなければならない。

日本の農業を、競争力と魅力にあふれた産業へと転換する観点から8つの提言を取りまとめたが、これらに加え、消費者であり納税者でもある国民の、食と農に関する理解を深める取り組みも欠かせない。

2005年に施行された食育基本法は、その前文で「都市と農山漁村の共生・対流を進め、『食』に関する消費者と生産者との信頼関係を構築して、地域社会の活性化、豊かな食文化の継承及び発展、環境と調和のとれた食料の生産及び消費の推進並びに食料自給率の向上に寄与することが期待されている」としている。食と農への理解を深めるためには幼少期からの経験の積み重ねが大切であり、中長期的には、小中学校における農業体験の必修化等¹³も検討が必要ではないか。

また、日本の農業は外国人技能実習生なしには成り立たないのが実態であり、国内における新たな担い手の育成に加え、実習生と担い手とがWin-Winの関係を築くための技能実習制度の見直しが急がれる¹⁴。

農業改革の最大のポイントは、多様な主体の参入や協働を歓迎する制度設計である。参入に際しては、企業にも長期に亘るコミットメントと覚悟が求められることは言うまでもないが、各地方自治体首長の想いとリーダーシップの下、多様な主体が様々な技術とノウハウ、知恵を持ち寄ってこそイノベーションが起こり、地域の特長に応じて差別化された競争力ある農業が実現されるのである。

以上

¹³ 学習指導要領は、道徳、総合的な学習の時間、学校行事に関し、自然体験や職場体験活動、ボランティア活動などの社会体験、ものづくり、生産活動などの体験活動、観察・実験、見学や調査、発表や討論などの学習活動の充実を求めている。

¹⁴ 出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律（平成21年7月15日 法律第79号）の附帯決議第10項に、「本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。」と明記されている。

2012年度農業改革委員会

(敬称略)

委員長

新 浪 剛 史 (ローソン 代表取締役CEO)

副委員長

魚 谷 雅 彦 (ブランドヴィジョン 取締役社長)

小 泉 光 臣 (日本たばこ産業 取締役社長)

杉 田 浩 章 (ボストンコンサルティンググループ
シニア・パートナー&マネージング・ディレクター)

高 岡 浩 三 (ネスレ日本 取締役社長兼CEO)

坂 東 真理子 (昭和女子大学 学長)

委員

青 木 宏 道 (新日鐵住金 常務執行役員)

芦 田 邦 弘 (Ashida Consulting Co. 取締役社長)

麻 生 修 司 (富士ゼロックス 執行役員)

雨 宮 正 佳 (日本銀行 理事)

荒 尾 泰 則 (新日本有限責任監査法人 副理事長)

有 田 喜一郎 (群栄化学工業 取締役副社長)

有 田 浩 之 (ブラックロック・ジャパン 取締役専務)

飯 沼 喜 章 (三井不動産 取締役副社長)

池 田 正 英 (国際労務管理財団 理事長)

石 黒 徹 (森・濱田松本法律事務所 マネージング・パートナー)

出 澤 敏 雄 (日立製作所 理事 CMO)

井 上 明 義 (三友システムアプレイザル 取締役相談役)

井 上 智 治 (井上ビジネスコンサルタンツ 代表取締役)

井 口 武 雄 (三井住友海上火災保険 シニアアドバイザー)

岩 本 繁 (朝日税理士法人 特別顧問)

宇佐美 耕 次 (セールスフォース・ドットコム 専務執行役員)

内 山 英 世 (あずさ監査法人 (KPMG Japan) 理事長)

大 枝 宏 之 (日清製粉グループ本社 取締役社長)

大河原 愛 子	(ジェーシー・コムサ 取締役会長)
大久保 和 孝	(新日本有限責任監査法人 シニアパートナー)
大多和 巖	(農林漁業成長産業化支援機構 取締役社長CEO)
大 室 康 一	(三井不動産 顧問)
小笠原 範 之	(シンプレクス・アセット・マネジメント 取締役会長)
岡 本 昂	(保土谷化学工業 相談役)
織 田 浩 義	(日本マイクロソフト 執行役)
小 野 俊 彦	
小野寺 純 子	(GKデザイン機構 取締役事務長)
金 岡 克 己	(ITホールディングス 取締役会長)
加 納 望	(富士石油 常務取締役)
川 村 治	(テー・オー・ダブリュー 取締役会長)
木 下 雅 之	(三井物産 取締役専務執行役員)
行 天 豊 雄	(三菱東京UFJ銀行 特別顧問)
國 枝 真	(金印物産 取締役)
藏 本 誠 三	(三井不動産 常任監査役)
近 藤 正 一	(アール・アイ・エー 名誉会長)
坂 本 和 彦	(パソナグループ 顧問)
佐々木 宗 平	(三菱UFJニコス 取締役会長)
佐 藤 和 男	(三井不動産 社友)
澤 井 英 一	(三井不動産 専務執行役員)
柴 内 哲 雄	(野村総合研究所 理事)
島 田 俊 夫	(シーエーシー 取締役会長)
下 村 満 子	(東京顕微鏡院 特別顧問)
白 石 徳 生	(ベネフィット・ワン 取締役社長)
白 川 祐 司	(あおぞら銀行 取締役)
住 谷 栄之資	(KCJ GROUP 取締役社長兼CEO)
高 梨 圭 二	(東京コカ・コーラボトリング 相談役)
田久保 善 彦	(グロービス経営大学院大学 常務理事)
田 中 豊	(アートグリーン 取締役社長)

竹 馬 晃	(横浜倉庫 取締役副会長)
津 川 清	(OFFICE TSUGAWA 代表)
寺 澤 則 忠	(ジャパンリアルエステイト投資法人 執行役員)
中 村 明 雄	(損保ジャパン総合研究所 理事長)
永 山 妙 子	(成都天府ソフトウェアパーク 日本商務代表)
野 田 馨	(サンワコムシスエンジニアリング 顧問)
信 井 文 夫	(映像新聞社 取締役会長)
濱 口 敏 行	(ヒゲタ醤油 取締役社長)
濱 田 隆 道	(富士電機 取締役執行役員専務)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
檜 垣 誠 司	(りそな総合研究所 理事長)
樋 口 智 一	(ヤマダイ食品 取締役会長兼社長)
ハリー・A・ヒル	(オークローンマーケティング 取締役社長)
廣 瀬 駒 雄	(オーエム通商アクト 取締役社長)
藤 田 讓	(朝日生命保険 最高顧問)
古 川 紘 一	(森永乳業 相談役)
古 田 英 明	(縄文アソシエイツ 代表取締役)
古 橋 和 好	(感動創造研究所 エグゼクティブ フェロー)
星 久 人	(ベネッセホールディングス 特別顧問)
本 田 勝 彦	(日本たばこ産業 顧問)
松 尾 雅 彦	(カルビー 相談役)
松 川 昌 義	(日本生産性本部 理事長)
水 越 さくえ	(セブン&アイ・ホールディングス 顧問)
宮 内 淑 子	(ワイ・ネット 取締役社長)
宮 下 永 二	(フェリック 代表取締役)
森 哲 也	(日栄国際特許事務所 代表社員・所長・弁理士)
山 下 徹	(NTTデータ 取締役相談役)
山 下 俊 史	(日本生活協同組合連合会 顧問)
山 田 洋 暉	(クラレ 監査役)
山 梨 広 一	(マッキンゼー・アンド・カンパニー・インコーポレイテッド・ジャパン ディレクター)

山 谷 佳 之 (オリックス不動産 取締役社長)
横 倉 隆 (トプコン 相談役)
吉 田 宏 (三菱樹脂 相談役)
ポール 与那嶺 (日本アイ・ビー・エム 取締役 副社長執行役員)
鱈 淵 美恵子 (銀座テーラーグループ 取締役社長)

以上89名

事務局

齋 藤 弘 憲 (経済同友会 政策調査第2部 部長)
山 本 郁 子 (経済同友会 政策調査第2部 マネジャー)