

わが国農業の持続的発展と競争力強化・成長産業化に向けて
～食料・農業・農村基本計画の改訂に望む～

2015年1月16日
一般社団法人 日本経済団体連合会

I. はじめに

農業は、国民への食料安定供給や国土・環境保全はもとより、地方活性化を担う基幹産業として大きな役割を果たしており、わが国の経済成長や地方活性化を牽引するポテンシャルの高い分野である。しかしながら、農業従事者の高齢化や後継者不足、耕作放棄地の拡大等、様々な課題に直面しており、今後、社会構造が急速に変化すると見込まれるなか、抜本的な構造改革により、競争力強化と成長産業化を図ることが急務となっている。

こうした状況のもと、経団連では、「わが国農業の競争力強化と成長産業化に向けた取組みの加速を求める（2013年1月）」をとりまとめ、企業を含む経営感覚溢れる担い手の確保、農地集積の推進、6次産業化の推進、農産物・食品の輸出促進等、経済界・農業界による連携強化をはじめ、国を挙げた取組みを加速するよう提言してきた。

政府においても、「攻めの農林水産業」を成長戦略の柱の1つとして掲げるとともに、今後の農政の基本的な指針である「食料・農業・農村基本計画」の改訂に向けた議論が進められている。農業の抜本改革が待ったなしとなるなか、今こそ農業の潜在力を再認識しつつ、中長期的な視点に立った施策を展開する必要がある。そこで、今般、経済界としても、わが国農業の競争力強化・成長産業化に資する施策について改めて整理し、着実な実施を強く働きかけていく。

Ⅱ. 「食料・農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」について（政策対応の方向性）

「食料・農業・農村基本計画」は、今後 10 年程度を見据えた上で、当面の 5 年で取り組むべき施策の基本的方向を示す重要な戦略である。とくに人口減少が確実に進展すると見込まれるなか、この 5 年間はまさに正念場であり、その取り組み如何がわが国農業の将来にわたる持続性を決定付けるといっても過言ではない。

したがって、次期基本計画では、全体を貫く考え方である「基本的な方針」において、政府を挙げて改革へと取り組む決意を表明するとともに、社会構造や消費者ニーズの変化、国内外の需要動向等わが国農業の将来像を見通した上で、この 5 年間に取り組むべき施策を体系立てて示すべきである。もちろん、震災の被災地域がわが国の食料供給地域として力強く復興し、自立的で持続可能性のある地域経済を再生するため、農産物等への風評被害の払拭、競争力のある農業経営モデル確立に向けた基盤整備も視野に入れる必要がある。

具体的には、以下の 2 つの視点を重要な柱として明示すべきである。

1. 持続的発展に向けた望ましい農業構造の確立

（1）競争力強化・成長産業化に資する農業生産基盤の強化

将来にわたって持続性を確保し、国際競争力のある成長産業とするためには、何よりその生産基盤を確固たるものとしなければならない。現在、農業従事者の平均年齢は 66.2 歳と高齢化が進行しており、1990 年に 482 万人だった農業就業人口は 2010 年には 261 万人にまで減少している。また耕作地面積は減少する一方、耕作放棄地は今や滋賀県（約 40 万 ha）と同程度の面積になるまで拡大している。

こうした状況に歯止めをかけられるよう、法人をはじめ新たな担い手の確保や人材育成の強化、農地集積の推進等に関して、従来の発想に囚われない大胆な政策に取り組むことが必要である。その際、革新的な取り組みを推進する主体に対して、重点的に支援すべきである。

(2) マーケットインの視点からの生産実現と付加価値の向上

高齢化や核家族化等、ライフスタイルが変化するとともに、消費者のニーズ、価値観も多様化している。人口減少に伴って国内の農産物・食品市場は縮小するものの、海外市場は中国をはじめアジアを中心に 2009 年の 340 兆円から 2020 年には 680 兆円へと拡大し続けることが見込まれている（農林水産省作成資料）。また、農産物・食品の流通構造も、コンビニエンスストアやドラッグストア、郊外型のショッピングセンターの普及、ネット通販の急速な発展等に伴って大きく変化している。

今後、マーケットの動向や新たな流通構造を十分に把握し、戦略的に取込んでいくことがさらなる成長を目指す上での鍵を握ることから、マーケットインの視点に立ち、より付加価値の高い農産物・食品を生産から加工・販売に至るまで一貫して提供できる環境を整備していく必要がある。その際、コメに偏ることなく、野菜や果樹等の施設園芸型農業も含め、バランスの取れた政策を実施することが重要である。

2. 政府一体となった政策展開

農業の成長産業化を本気で実現するためには、政治の揺るぎないリーダーシップのもと、省庁の枠を超えて、政府が一体となって取り組むことが必要である。したがって、基本計画では、既に展開されている『日本再興戦略』改訂 2014、「農林水産業・地域の活力創造プラン」、さらには観光政策や ICT 政策等の他分野の戦略とも相互に一貫性・継続性・整合性を持ち、相乗効果を生み出す形で取りまとめられなければならない。

また、施策についてその効果を検証し、結果を次年度以降の予算や政策に反映し改善を図るといふ、いわゆる PDCA サイクルを着実に回していくことも不可欠である。その際、国民にとって有意義な政策となるよう、評価にあたって民間の意見を十分に取入れる仕組みが重要である。

Ⅲ.「食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」について（具体的方策）

1. 農業の成長産業化を支える担い手の確保

（1）企業の参入促進

生産基盤を強化するためには、まず、効率的かつ安定的な農業経営を実践できる経営体を広く確保していかなければならない。とくに、農業従事者の高齢化や後継者不足が深刻化するなか、大規模家族経営や農業経営の法人化の推進とともに、高い技術力や資金力、優れた経営感覚を持つ企業の参入を促進していくことが不可欠である。企業・法人による参入が促進されれば、地域における雇用の拡大等、活性化に寄与することとなる。

『日本再興戦略』改訂 2014」で掲げた「今後 10 年間で法人経営体数を 2010 年比約 4 倍の 5 万法人にする」との目標を達成するためにも、法人が積極的に参入できる環境を早急に整備する必要がある。すでに 2009 年の農地法改正によりリース方式による企業参入が自由化されて以降、約 5 年で改正前の 5 倍のペースで一般法人が参入するなど、着実に増加しているものの、いまだ企業が農地の所有を選択することが認められていないことから、参入に慎重になる企業も少なくない。

従って、基本計画では、企業を農業経営の重要な担い手として位置づけ、時期を含め、企業による農地所有の可能性を明確に示すべきである。また、農業生産法人を通じた企業参入を促進できるよう、農業生産法人の構成員要件についても、企業が過半の議決権を取得できるよう規制緩和することも必要である。

なお、こうした参入障壁の緩和にあたっては、適切な農地法の適用を前提としつつ、現場の農業者と企業が対立することなく、互いの強みを活かしながら協力・信頼関係を築き、農業・食品産業全体の活性化を図ることが重要であり、経済界としても関係者と密接な対話等を通じて改革に協力していく。

（2）新規就農の促進

農業の持続性を担保する上では、企業による参入と併せて、女性も含めた

若い世代の担い手の確保が重要となる。近年、農業に関心を持ち、都心から農村への移住を希望する若者も増えており、また、若者はICTに精通している場合も多く、新たな農業ビジネスモデルの創出も期待できることから、従来の就農支援策に加えて、若者自身の就農を後押しする制度・体制の整備が急がれる。

具体的には、都市型農業・農園を含めた農業体験の機会の拡充等を通じ、引き続き農業・農村への関心を高めていく一方、都心から農村への移住を支援するため、都市圏と地方の自治体の連携により、新規就農希望者と後継者を求める地方農家のマッチングを促進すべきである。こうした取組みは、地元の農産物への興味を促し、地産地消を進めるとともに、中山間地の活性化にもつながっていく。また、農業未経験の若者に対する体系的な研修制度を整備するとともに、農業参入に必要な初期費用を確保できるよう、融資制度を拡充することも重要である。

(3) 農業経営を担う人材育成の強化

農業の成長産業化の基盤は人材に他ならず、農業に関する専門的な知識に加え、経営を担える人材の育成が不可欠である。公的教育機関や民間研修機関等において、農業経営に関する教育が行われているものの、関係機関が相互に連携した人材育成に取り組んでいるとは言い難い状況にある。

まずは、国として目指すべき人材像を明確にした上で、初等教育における農業体験の拡充、農業高校・大学等における農業経営や6次産業化に関する教育の強化を図るとともに、体系的かつ一貫性のある教育体制を構築すべきである。同時に、海外の先進的な事例を積極的に取入れられるよう、海外研修の機会等を拡充することも必要である。

また、6次産業化をより実効性の高いものとする上で、川上から川下にいたるまで、企画・調整に取り組める人材が求められている。この点、2012年度より国家認定制度に基づく資格である「食の6次産業化プロデューサー」の認定制度が開始されており、同制度の普及を促進することも一案である。

2. 農地集積の推進による農業経営の大規模化

農業の生産性向上のためには、農地集積の加速を通じた農業経営の大規模化が必須であるものの、現状では、利用農地が小規模かつ飛び地になっているケースも多いなど、農業先進国の規模に遠く及ばないのが実情である。

このような状況のもと、農地中間管理機構が設立されており、農地を借りたい主体がタイムリーかつ的確に情報を把握できる仕組みの整備と併せて、同機構の積極的な活用を通じた農地集積をスピーディーかつ強力に推進すべきである。例えば、農地の早期貸出しへの高いインセンティブの付与や、農地集積が進んだ都道府県への補助金の拡充、農地貸出しの促進に資する税制の整備が重要である。現在、農地中間管理機構の活動が各地で始まってきているが、農地集積が効果的に進むよう、関係者の一層の努力が必要である。

3. 6次産業化・高付加価値化の推進

(1) 経済界と農業界の連携促進

上記1. 2. で示した生産基盤の強化とともに重要なのは、多様化する消費者ニーズや海外需要に対応するとともに、選択される農産品・食品を安定的・効率的に供給するため、生産から物流、加工、販売にいたるバリューチェーンを構築し、高付加価値化を図っていくことである。同時に、製造業が有する生産工程管理システム等を積極的に取入れ、生産性を向上させていかなければならない。

こうした観点から、経団連とJAグループでは、双方の立場・価値観の相違を踏まえつつも共通の利益・目標を達成するため、「経済界と農業界の連携強化ワーキンググループ」を発足している。現在、具体的な連携プロジェクトの創出に向けた取組みを加速しており、今後も、経済界と農業界が現状や将来ビジョンを共有しながら、一層の連携を強化していく。また、農林水産省においても「農業界と経済界の連携による先端モデル農業確立実証事業」において、農業界と経済界の連携プロジェクトを重点的に支援しており、今後、取組みの拡充を通じて6次産業化を促進すべきである。

(2) 他分野との連携・融合の促進

高付加価値化、6次産業化を図っていく上では、良質な農産物の生産・販売にとどまることなく、エネルギーや観光、食品産業をはじめ、農業と親和性の高い他分野との連携・融合を促進し、相乗効果を生み出していく視点が欠かせない。農業は、地域経済の牽引役として期待されており、地域の産業資源等の特性を踏まえながら、その潜在力をいかんなく発揮し得る取組みを広げ、地域経済の活性化を図る必要がある。

食品の最終消費 73.6 兆円（2005 年）のうち 8 割以上は加工品・外食による付加価値と推計されるなか、農業と食品関連産業、観光産業等との連携強化は必須である。例えば、食品関連産業の加工・流通段階で発生する残渣を地域内で飼料や堆肥として有効活用すべきである。また、旅行者の「その地域ならではの体験、食へのニーズ」も高まるなかで、農業体験の提供、農家での料理の提供や宿泊等、農業を観光資源として活用しつつ地元の食材等が観光客に提供されれば、農産物・加工品の認知度向上、域外への流通・販路の拡大等につながる。とくに 2020 年の東京オリンピック・パラリンピックは外国人旅行者を誘致する絶好の機会であり、その波及効果を地方にも広げようとする取組がなされているなかで、国・自治体等による地域の特産品の積極的な発信が求められよう。

さらに、東日本大震災以降、再生可能エネルギーに対するニーズが高まるなか、農業資源を活用したバイオマスエネルギーの研究開発・実用化に取り組むことも重要である。農林水産省では、「次世代施設園芸導入加速化支援事業」において、木質バイオマス等の地域の未利用資源を活用しながら、エネルギー供給および生産・調製・出荷までを一貫して行う拠点を整備しており、こうした取組みを一層強化すべきである。

(3) 農林漁業成長産業化ファンド（A-FIVE）の有効活用

地域の特性を踏まえながら、異業種間での戦略的な連携強化を進める一方、農業を基盤とする新事業の創出や 6 次産業化の推進に向けて、リスクを取って果敢にチャレンジする事業者に対して資金面からサポートしていくことも

重要である。

2013年1月に農林漁業成長産業化ファンド（通称：A-FIVE）が設立されたが、6次産業化事業体への実際の出資決定総額は約26億円と、総ファンドの3%程度にとどまっており（2014年12月現在）、活用が十分に進んでいるとは言いがたい。同ファンドから出資を受ける場合、6次産業化の事業体の資本構成要件¹を撤廃するなど、より実効性の高い出資が促進される仕組みを構築すべきである。

4. スマート農業の推進（ICTの利活用促進）

農業は重労働という印象が強く、若者や女性に敬遠されることが多いが、ICTを積極的に活用し、スマート農業のモデルを確立することにより、担い手不足や労働負荷の軽減はもちろんのこと、従来の農業経営モデルの変革、さらには若者や女性の新規就農へとつなげていかなければならない。

例えば、熟練農家のノウハウをデータ化し、経験を「見える化」することにより、ノウハウの伝承や経営管理・マネジメントが容易となるとともに、とくに施設園芸型農業において、農作業の効率化、簡素化、低コスト化、省力化等による生産性の向上、安定的な経営が可能となる。さらに、次世代の施設園芸型農業モデルを確立し、データ分析技術を活用した営農等の仕組みを含めて海外へ積極的に展開すれば、新たな需要の獲得も期待できる。

上記の観点から、さらなるICTの利活用を加速すべきであり、具体的には、農業・食品分野における公共データ等のオープンデータや消費者の購入履歴といったビッグデータの活用を可能とする法整備が必要である。

5. 農産物・食品の輸出拡大

海外において、わが国の農産物・食品は品質面で高い評価を受けており、また「和食」がユネスコ無形文化遺産に登録（2013年12月）されるなど、海外に展開していく上で絶好の機会がまさに到来している。

¹農林漁業者の議決権がパートナー企業を超えていることが要件。

日本の農産物・食品が海外で選ばれ、また 2020 年に輸出額 1 兆円という高みを達成するためにも、省庁連携および官民連携による輸出戦略の強化に加えて、輸出の弊害となる規制の見直し等、環境整備は必須である。

まずは、世界における日本食の認知度・存在感を圧倒的に高め、その地位を確固たるものとするため、官民を挙げてブランド強化・浸透に取り組むべきである。具体的には、日本食に対する外国人の嗜好を踏まえた上で、官民連携のもと、海外でのテレビCM、ネット広告等を通じて日本の食文化を積極的に発信するとともに、外国人観光客をより一層わが国に呼び込み、日本の食文化に触れる機会を増やすことが考えられる。

その上で、国が先導して、中国をはじめ中間層の増加が見込まれるアジア市場、富裕層向けの高級果樹等、有望な輸出先市場・品目の動向を絶えずフォローしつつ、トップ外交等を通じて日本の農産物・食品を海外に売り込むなど、積極的に市場を開拓すべきである。併せて、九州、東北、北海道等の各エリアの輸出の現状を把握した上で、エリアごとの輸出目標額を設定する視点も必要である。

さらに、相手国・地域に対して輸入規制の撤廃・緩和を強力かつ継続的に働きかけていかなければならない。各国の安全性基準や検疫制度の違いが輸出の阻害要因となっている現状を踏まえ、基準等の統一・相互認証に向けた政府間協議を推進するとともに、農業生産工程管理（GAP）や危害分析・重要管理点（HACCP）等の農場管理の認証基準の導入を促進し、わが国の農産物・食品の安全性・信頼性を担保する仕組みを整備すべきである。

こうした農産物・食品の輸出のみならず、海外の需要を新たに獲得していく観点から、わが国が優位性を持つ施設園芸型農業の設備や管理システム、経営ノウハウ等を一体的に海外に展開し、現地の事情やニーズに沿った農業経営が可能となる施策を講ずることも重要である。

6. 最先端の研究開発の推進

（1）イノベーション創出に資する研究開発への重点投資

イノベーションを創出するためには、基礎研究から実用化・事業化を一貫

して推進することが不可欠である。食料・農業・農村基本計画において、イノベーションの創出という農林水産分野の研究開発にあたっての基本方針を明確にした上で、「農林水産研究基本計画」が取りまとめられなければならない。その際、現在検討中の「第5期科学技術基本計画」と一貫性・整合性を持つ必要がある。

また、研究開発の評価を着実に実施し、結果を次年度以降の予算・施策に反映していくことが重要であり、評価委員の過半を産業界出身者とするなど、イノベーションにつながる研究開発が担保される仕組みを設けるべきである。

(2) 産学官連携による食の研究開発拠点の整備

世界第2位の農産物の輸出国であるオランダでは、フードバレーと呼ばれる産学官連携による食の研究開発拠点を整備している。同拠点では、ワーヘニンゲン大学および周辺研究機関を中心に食品関連企業の集積を図り、企業の課題解決や新商品開発のニーズに合った研究開発を進めている点が特徴であり、フードテクノロジーの分野で高い競争力を保持するとともに、顧客志向の商品・サービスを提供するベンチャー企業の創出につながっている。

わが国においても、諸外国の先駆的な事例を参考に、拠点の核となる大学や公的研究機関を国が選定して重点的な支援を行うことにより、国内外の優秀な研究者や企業が集積する食の研究開発拠点を整備し、イノベーションを推進すべきである。

以 上