

農業の成長産業化に向けた提言

2023年5月16日

一般社団法人 日本経済団体連合会

目次

I. はじめに	1
II. 「食料・農業・農村基本法」制定以降の変化と課題	2
1. 生産基盤.....	2
2. 海外市場.....	3
3. 環境問題.....	4
4. 食料安全保障.....	4
III. 農業の持続的な成長に向けて政府が取り組むべき施策	5
1. 国内の生産基盤の強化	5
2. 輸出の強化.....	10
3. 環境負荷軽減に向けた取り組みの促進	11
IV. おわりに	12

I. はじめに

食料の供給を支え、地域経済の担い手である農業は、農業者の高齢化や農地面積の減少等が進み、危機的な状況にある。食料の安定供給を継続的に確保していくためには、農業の持続的な成長に向けた取り組みが待ったなしの課題である。

また、昨今、世界的な人口増加による食料需要の増加や資源の枯渇、さらにはロシアによるウクライナ侵略を背景として、世界的にも食料の安定供給に対する不安は高まっている。

こうした変化を踏まえて、政府は、食料安全保障の強化や農林水産業の持続的な成長に向けて、「食料・農業・農村基本法（以下、基本法）」を1999年の制定以降で初めて見直している。今、農業政策は大きな転換点にある。

そこで、経団連では、食料安全保障の強化にも資する農業の持続的な成長に向けて、政府が取り組むべき施策について、以下の通り提言する。農業を創意工夫のもとで、「夢を持って働ける、稼げる産業」にするため、政府は、本提言も踏まえて、わが国の農業が目指す姿を明確にするとともに、基本法の改定をはじめ必要な施策を着実に推進するべきである。

Ⅱ. 「食料・農業・農村基本法」制定以降の変化と課題

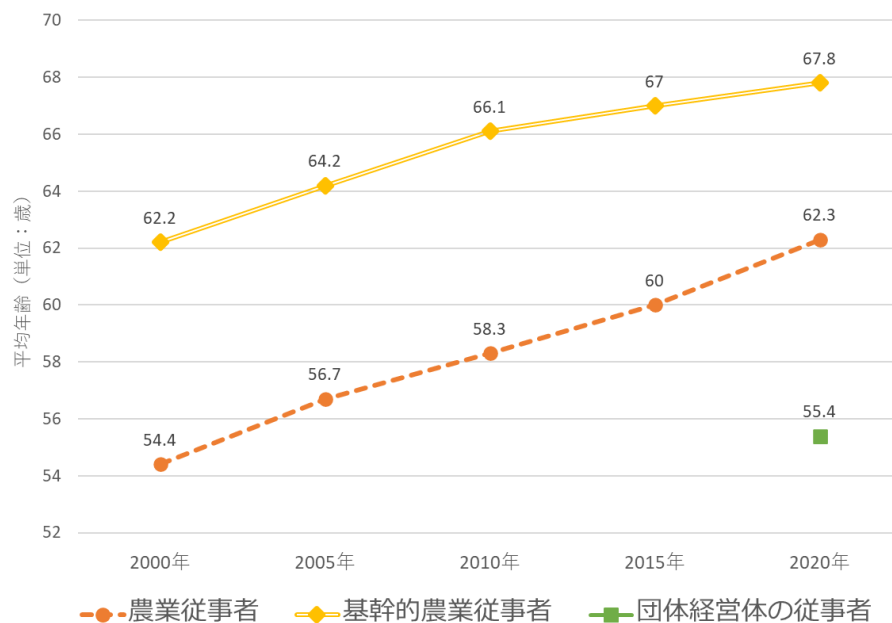
現行の基本法は1999年に制定された。その後、国内外では基本法制定時には想定していない様々な変化が生じている。今般の基本法の見直しにおいては、こうした変化を的確に捉えるとともに、農業のあるべき姿を見据えた検討が必要である。

本章では、生産基盤、海外市場、環境問題、食料安全保障の各項目につき、基本法制定以降の変化に加えて、農業の持続可能性の強化と成長産業化に向けて取り組むべき課題について整理する。

1. 生産基盤

「農業の持続的な発展」を中核に定めた現行の基本法の制定以降も、食料の安定供給に直結する農業生産基盤の弱体化は進んでいる。農業経営体全体の96%を占める個人経営体のうち、その世帯員である基幹的農業従事者は2000年に240万人、2020年に136万人と半減している。また、高齢化も進んでおり、2020年時点で基幹的農業従事者全体における65歳以上の割合は70%を占める。さらに、生産者の減少や高齢化を背景に農地面積も減少傾向にあり、2000年に483万ha、2020年に437万haと約10%減少している。

表1：農業従事者等の平均年齢の推移



※団体経営体の従事者の数値は「経営内部の従事者（農業に150日以上従事）の平均年齢」を使用。データは2020年のみ。

出所：農林水産省「農林業センサス」を基に作成

他方、こうしたなかで、法人経営体が増加しており、その数は2000年以降の20年間で約6倍となっている。法人経営体は大規模な経営耕地を有しているものが多く、2020年において、経営耕地面積が30ha以上の経営体のうち60%は法人経営体である。広大な耕地面積を活かして販売金額を伸ばしている法人経営体は、新たな担い手として期待されている。

こうした現状を踏まえると、大規模な経営耕地面積を活かして効率的な経営を行う経営体がさらに活躍できるよう、政府は国内の生産基盤を強化していくべきである。

2. 海外市場

世界的な人口増加による食料需要の高まりや農産物市場の拡大、海外での日本食人気の高まり等を背景として、日本産の農産物・食品の輸出額は年々増加している。2022年の農林水産物・食品の輸出実績は1兆4,148億円（うち農産物は8,870億円）であり、過去最高額を記録した。

他方、現状では、日本で生産している農林水産物・食品のうち、輸出される割合は金額ベースで約2%であり、諸外国と比べて圧倒的に低い。

表2：諸外国の農産物・食品の輸出割合（単位：億ドル）

国名	生産額 (農産物・ 食品製造業)	輸出額 (農産物・ 加工食品)	輸出割合
アメリカ	12,335	1,442	12%
フランス	2,591	730	28%
イタリア	2,302	485	21%
イギリス	1,548	286	18%
オランダ	1,066	1,018	95%
日本	4,725	84	2%

資料：FAOSTAT, 三井物産戦略研究所, Global Trade Atlas, 生産農業所得統計, 工業統計, 林業産出額, 漁業産出額, 農業・食料関連産業の経済計算
注：日本以外の諸外国の林業・漁業生産額については、比較可能な統計がないことから、生産額、輸出額とも含めていない。日本のみ農林水産物として算出。

出所：食料・農業・農村政策審議会 第2回基本法検証部会 農林水産省資料

日本産の農産物・食品に対する海外での需要の高まりを踏まえると、政府は、これまで以上に輸出の強化に取り組み、農林水産物・食品の輸出額を2025年ま

でに2兆円、2030年までに5兆円とする政策目標の確実な達成に結びつけるべきである。

また、輸出の強化を図ることは、農業の成長産業化や生産者の所得増加のみならず、不測時に対応可能な国内食料供給基盤の確立にもつながるものであり、食料安全保障の強化の観点からも取り組みが喫緊の課題である。

3. 環境問題

気候変動による自然災害の頻発や生態系の崩壊等の地球環境問題が深刻化している。日本政府は2050年カーボンニュートラルの実現を国際的にコミットしており、また、生物多様性の保全にも取り組んでいる。

こうしたなかで、自然環境に密接に関わる産業である農業においても、様々な側面において環境への配慮は不可欠である。農林水産分野から排出される温室効果ガスは、日本全体の排出量の約4%で推移しており、特に日本のメタンの排出量全体に占める農畜産業分野の割合は約8割と高水準である。政府は、環境に配慮した農業を実現するため、民間と連携しつつ、関連する技術の開発・実装を加速化し、各国に先駆けた先進的な取り組みを進めるべきである。

また、近年、エシカル消費などサステナビリティへの意識が世界的に高まっている。こうした動きを踏まえて、日本においてもフードロス削減への関心や、環境に配慮した有機農産物の需要等が今後高まっていくと考えられる。

4. 食料安全保障

世界的な人口増加による食料需要の増加や資源の枯渇、さらにはウクライナ侵略等の地政学リスクの高まりを背景として、食料の安定的な確保が不安視されている。資材や種子、農産物・食品の多くを輸入に依存する日本では、食料安全保障の強化が喫緊の課題である。

まずは、国内の生産基盤の強化のために、輸出分も含めた国内生産の拡大策を進めることが重要である。また、国内で現状消費される農産物・食品の全量を国産化することは非現実的であるため、資材を含め輸入や備蓄を安定化させ、国内の生産拡大と適切に組み合わせることで、食料安全保障の強化に向けた総合的な取り組みを進めていくことが必要である。政府には、国内の生産拡大、輸入、備蓄を含めて、有事の際にどのように食料を確保するのかを具体的に検討して、国民に分かりやすく発信することが求められる。

なお、日本では、農産物や食品の生産等に必要となるエネルギーを輸入に依存していることに留意が必要である。また、農産物・食品や資材の輸入にあたっては、サプライチェーンを通じた環境や人権等に配慮が欠かせない。

Ⅲ. 農業の持続的な成長に向けて政府が取り組むべき施策

農業の持続的な成長を実現して、食料安全保障の強化につなげていくためには、国内の農業生産基盤の強化と農産物・食品の輸出の強化を車の両輪として、政策を進めていく必要がある。また、農業の持続性の観点からは、自然環境との両立も重要な課題である。

そこで、本章では、国内の生産基盤の強化、輸出の強化、環境負荷軽減に向けた取り組みの促進の各項目につき、政府が具体的に取り組むべき施策について整理する。

1. 国内の生産基盤の強化

1) 大規模化に向けて

① 農地

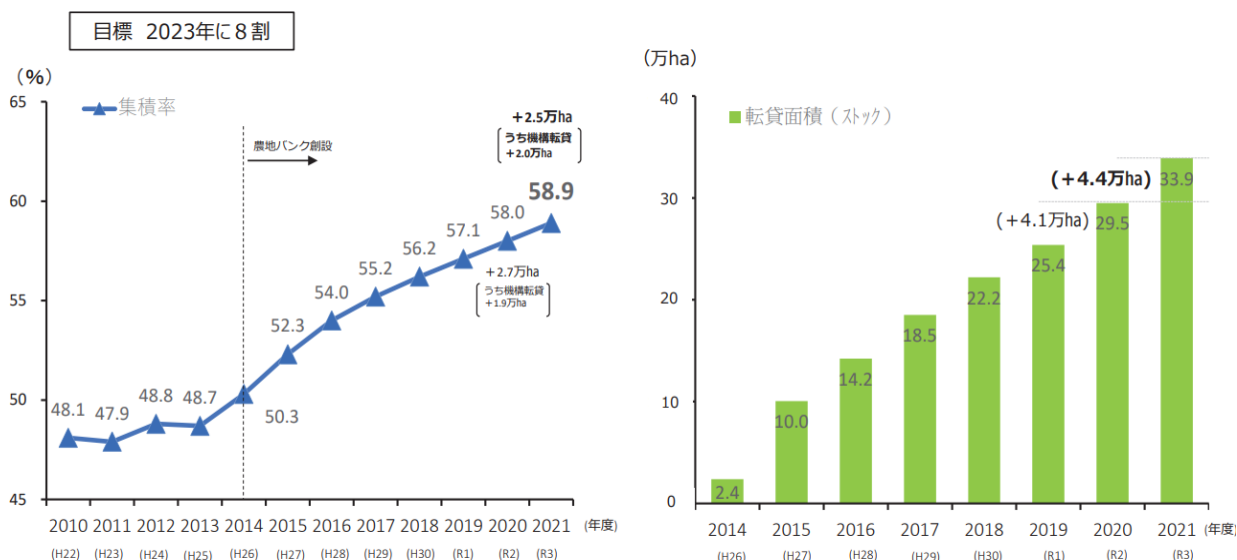
農地は農業生産の根幹である。耕作放棄を防ぎ、活用可能な農地を十分に確保することは、食料安全保障の強化の観点からも重要である。

農地の活用促進に向けて、農地を集積・大区画化し、意欲ある経営体に集約し、効果的に活用していくことが不可欠である。政府は、2023年度中に農地の集積率を80%に引き上げる目標を掲げているが、2021年度時点で集積率は58.9%に留まる。早期の政府目標達成のため、地域での話し合いにより、将来の農地利用のあり方を明確化する「地域計画¹」の活用を進めるべきである。また、任意での貸し付けに留まらず、農地中間管理機構²に農地が効率的に集まる仕組みづくりが重要であり、既存の税制措置の見直しに向けた検討も選択肢として考えられる。

¹ 農業経営基盤強化促進法に基づき、自治体が、農業者等の協議の結果を踏まえ、地域における農業の将来のあり方や、それに向けた農地の効率的かつ総合的な利用に関する目標等を明確にして公表するもの。

² 農地を借り受けて必要に応じて条件整備等を行い、農地を必要とする経営体にまとまった形で転貸する都道府県の第三セクター。

表3：全耕地面積に占める担い手の利用面積シェア 表4：農地バンクの取扱実績



出所：農林水産省HP

また、農地を有効に活用するためには、農地関連制度の整備も重要である。例えば、農地に駐車場やトイレ等の農業用施設を設置する際、土地の用途変更の可否の判断が自治体（職員）によって異なるほか、判断に時間を要する場合があります。政府は、運用の統一化・迅速化に向けて各自治体への制度の周知を進めるべきである。このほか、農業用ハウスへの建築基準法の適用有無について、自治体毎に異なる判断基準が存在する。農業経営の円滑化に向けて、政府は基準の統一化を進めるべきである。

② 担い手

わが国では、人口減少や高齢化が進む見通しであり、大規模な農業経営に持続的に取り組むためには、将来の担い手の確保とともに、現在の担い手が最大限に能力を発揮できる環境の整備が不可欠である。

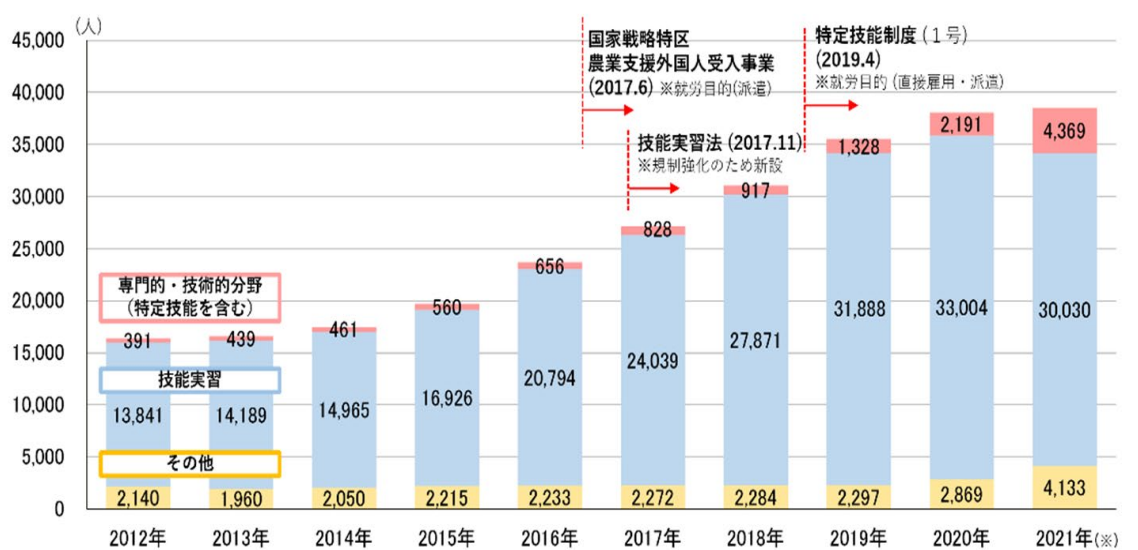
そのため、今後さらなる活用が期待されるデータやスマート農業に適応する人材の育成促進や、後述するプラットフォームの活用による生産現場のデータにアクセスしやすい仕組みの構築、経営を担う人材の育成・確保に向けた経営や技術の指導を行う普及指導員³の確保等を進めるべきである。また、新たな担い手として活躍している法人経営体の役割を再認識し、その生産基盤の強化等による経営支援の推進も求められる。

³ 農業者への農業技術指導や経営相談対応、情報提供等を通じて、農業技術や経営向上の支援を行う都道府県の職員。

将来的な担い手の確保に向けては、別の仕事を持ちながら農業に携わるなど、農業に関わる機会の増加・多様化も期待される。

また、農業分野に従事する外国人労働者数は、2012年からの10年間で2.4倍に増加しており、日本の農業を支える存在となっている。とりわけ大半の外国人が活用している技能実習制度については、悪質な監理団体や雇用者を淘汰し、優良な取り組みを行う者に対して、受け入れ数の拡大や在留手続時の提出書類の削減などのインセンティブを与える施策が必要である。

表5：農業分野における外国人労働者数の推移



※「外国人雇用状況」の届出は、雇入れ・離職時に義務付けており、「技能実習」から「特定技能」へ移行する場合など、離職を伴わない場合は届出義務がないため、他の調査と一致した数字とはならない。

資料：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況から特別集計（各年10月末日現在）
※ 2012年以前は在留資格別のデータなし。

入国制限により、国内に在留する他分野の外国人材を確保

出所：食料・農業・農村政策審議会 第4回基本法検証部会 農林水産省資料

2) 高付加価値化に向けて

果物などの高品質な品種は、日本の農業の強みである。他方、既に複数の品種が海外に流出しており、日本の農業者等の権利の侵害や経済的な損失が生じている。これを防止していくためには、農業者等への知的財産に関する啓蒙・理解促進やモニタリングの強化など、国を挙げた対策の強化が必要である。

知的財産の保護には、海外での品種登録が重要である。他方、国・地域ごとに異なる書類を準備して出願する必要があるほか、出願から育成者権⁴を得る

⁴ 育成された品種を保護するための権利。これを取得すると、自身の登録品種の利用を独占できるとともに、第三者が無断でその登録品種を利用している場合にそれを排

までに数百万円程度の費用を要する場合もあり、出願者の負担が大きい。このため、政府による経費補助の継続や拡充など強力な支援が求められる。

あわせて、政府が設立準備を進めている「育成者権管理機関⁵」については、海外への品種登録を出願者に代わり行う等の役割が期待されている。関係者にその役割を周知するとともに、利用しやすい仕組みとなるようにするべきである。

さらに、知的財産を保護した上で、民間事業者が育成者権を活用したライセンスビジネスやブランディング等、攻めの施策を進めることも重要な視点である。政府は、こうした取り組みを行う民間事業者を後押しするべく、ライセンス事業の普及・啓発等に取り組むべきである。

3) 生産性向上に向けて

担い手や農地面積が減少するなか、データの利活用や革新的技術の開発・実装による生産性の向上は不可欠である。この分野は経済界が取り組みを進めている分野であり、技術やノウハウの提供等を通じて、農業界との連携を一層強化していく。

① データ

農業データ連携基盤WAGRIと連携した国のプラットフォーム⁶により、生産から流通、加工、小売まで様々なデータを活用することで、生産者と食品企業等の関連事業者が相互に情報を共有し、効率的で無駄のないフードバリューチェーンを構築できるようにするべきである。なお、この際、生産者が利用しやすい簡便な操作で足りるシステムとすることが欠かせない。

また、天候や地図情報等の協調領域のデータはWAGRIで扱われているが、市場情報等の競争領域のデータは民間で構築したプラットフォームで扱われているのが現状である。民間のプラットフォームについても、農業者等の利便性向上のために、データフォーマットの標準化の推進とそのための周知が求められる。

政府は、「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、2025年までに、ほぼ全ての農業の担い手がデータを活用した農業を実践する目標を掲げているが、

除することができる。育成者権者の意に反して違法に海外へ登録品種が持ち出された場合、海外で品種登録をしていれば、販売差し止め等の対抗措置を取ることができる。

⁵ 育成者権者に代わり、海外への品種登録や権利侵害の監視、海外へのライセンス、育成者権者へのロイヤリティの還元等を行う。

⁶ 内閣府の総合科学技術・イノベーション会議(CSTI)の下で進められた第2期戦略的イノベーション創造プログラム(SIP)において2022年に構築。生産、加工・流通、販売・消費、資源循環、育種・品種改良のデータが共有可能になる。

2020年時点で実践率は17%に留まる。生産者の有するデータをさらに収集・活用できるよう、生産者に対してデータ活用の効果の周知・理解促進を図るとともに、リアルタイムでデータを取得できるセンシング技術等の生産現場での活用を促進すべきである。

② スマート農業

農作業の自動化や効率化等による生産性の向上が期待されるスマート農業の普及は道半ばである。日本農業法人協会の「2021年度版農業法人白書」によると、スマート農業のさらなる推進には、農機等の導入コストの高さが障壁となっている。そこで、農機等の導入支援の拡充に加えて、農作業のアウトソーシングの促進に向けた農業支援サービス事業⁷の普及等も必要である。

また、スマート農業の普及・拡大に向けて、農機やドローンの無人走行・運転の早期実現を見据えた法整備も進めるべきである。

③ バイオ技術

バイオ技術の活用は、農業の生産性向上のみならず、新たな食料生産手段としても期待される。これまででない食料生産体制を確立することは、食料の安定供給の確保の観点から重要である。

今後、代替タンパク質やゲノム編集等の市場規模が世界的に大幅な拡大を見せると予想されるなかで、産学官が連携したバイオエコシステムの強化等を通じて、革新的技術の研究開発を加速し、社会実装を進めていくべきである。

その際、技術の研究開発を阻害する制度の見直しも不可欠である。例えば、安全性を確認する方法及び合理的な判定基準の確立とあわせて、培養細胞等を用いて製造された食品が、遺伝子組換え食品に該当しないことを明確にすることが求められる⁸。

経済界は政府と連携して、国民に対してバイオ製品の付加価値と効果を丁寧に説明して理解を得る取り組みをこれまで以上に積極的に行うとともに、新しい技術に置き換えていくための多様なステークホルダーによる議論にも積極的に参画していく⁹。

なお、国際的なルール整備等の議論の動向にも留意が必要である。

⁷ 農業者に対して、農業現場における作業代行やスマート農業技術の有効活用による生産性向上の支援等のサービスを提供して、対価を得る事業。

⁸ 経団連「バイオトランスフォーメーション（BX）戦略～BX for Sustainable Future～」(2023年3月公表)

⁹ 同上

2. 輸出の強化

輸出の強化に向けて、海外でのジャパンプランドの確立による日本産の農産物や食品の高付加価値化に取り組む必要がある。そのためには、2022年に制度が新設された「農林水産物・食品輸出促進団体¹⁰」の活用等により、海外への広報宣伝活動を強化していくべきである。なお、広報宣伝活動に際しては、農産物や食品の単体だけではなく、農産物・食品の調理方法や食文化、歴史の記録（デジタルアーカイブ等）もあわせて発信したり、当地で利用されているソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）等を適切に活用したりすること等により、日本産の農産物や食品に対する海外における需要を戦略的に喚起していく施策が不可欠である。

また、農業者によるGAP¹¹やHACCP¹²等の認証の取得も、輸出の強化に資するものである。政府は、認証の取得にかかる経費の支援等を行っており、その恒久化を図るとともに、認証取得によるメリットについて農業者の理解の促進に努めるべきである。

さらに、農業者が安心して輸出に取り組めるよう、政府は、各種手続きの簡略化・一体化をはじめ実務面における輸出環境を引き続き整備していく必要がある。科学的根拠なく輸入規制措置を継続する国・地域に対しては、措置の撤廃を粘り強く働きかけていくべきである。

また、輸出の強化に向けて、民間事業者においては、海外の旺盛な需要を確実に捉えて、プロダクトアウトに加え、マーケットインへの転換を進める必要がある。これにより、海外市場の需要を踏まえた生産体制の構築を加速し、競争力を高めていくことが重要である。

¹⁰ 「農林水産物・食品の輸出促進に関する法律」に基づき、輸出重点品目ごとに、生産から販売に至る関係者が連携し、輸出の促進を図る法人を、法人からの申請により、国が認定する制度。認定を受けた団体は、政府支援の下、輸出先国の市場・輸入条件等の調査研究、広報宣伝等による需要開拓、輸出事業者に対する情報提供、品質や包装等の輸出促進に必要な規格の策定等を行う。

¹¹ GAP（Good Agricultural Practices）とは、農業生産において、食品安全に加えて、環境保全や労働安全等の持続可能性を確保するための生産工程管理の取り組みのこと。GAPの取り組みが正しく実施されていることを第三者機関の審査により、証明することをGAP認証と呼び、認証を受けることにより、持続可能な農業生産を行っていることが客観的に証明される。

¹² HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point）とは、食品等事業者が食中毒菌汚染や異物混入等の危害要因を把握した上で、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去または低減させるため、特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする衛生管理の取り組みのこと。GAPと同様に認証制度がある。

3. 環境負荷軽減に向けた取り組みの促進

温室効果ガスの削減に向けては、化石燃料への依存度を引き下げるため、農機の電化促進に向けた技術開発・実装の加速化や、ヒートポンプ等を活用したゼロエミッション型園芸施設の導入等を進めるべきである。農機の電化に関しては、急速充電器等の関連インフラの整備の推進も課題である。

化学肥料・農薬については、「みどりの食料システム戦略」において、使用量の大幅な削減目標が設定された。他方、化学肥料・農薬は、生産性の向上や品質の安定等において重要な役割を果たしており、そうした認識の下、周知や啓発を含めた政策を進めるべきである。例えば、ドローンや農機等を活用したデータに基づく精密散布の取り組み等を後押ししていくことが考えられる。また、環境負荷が低い微生物・植物由来の抗生物質等の開発促進のためには、化学農薬とは異なる登録制度の検討が有用である。

また、日本は化学肥料の原料等の生産資材の多くを輸入に依存していることから、バイオマスの活用や耕畜連携等による資源循環の取り組みは、環境負荷の軽減のみならず、食料安全保障の強化の観点からも重要である。肥料や飼料の国産化等に向けた取り組みの加速化や、耕畜連携の推進に資するマッチングの促進等を進めるべきである。

フードロス削減や農産物流通のDX化を通じた需給のマッチングにより、市場に流通する余剰農産物の削減及びドライバー不足を鑑みた非効率な輸送の削減に向けた構造的な取り組みも欠かせない。既述したプラットフォーム等を活用し、フードバリューチェーン全体でデータを共有することにより、需要量に応じた生産・流通を可能とすることが求められる。

IV. おわりに

農業の成長産業化の実現に向けて、環境負荷軽減に配慮しつつ、意欲ある経営体の活躍につながる生産基盤の強化と海外需要の高まりを取り込む輸出の強化を推進していくことが重要である。政府は、これを踏まえて、基本法の改定をはじめ必要な施策の検討や関連法等の点検・見直しを着実に進めるべきである。

また、農業の持続性の確保のためには、農業の現状や重要性等について、農産物や食品を消費する国民への理解促進を図ることも必要である。政府や農業界をはじめ関係者が連携して、食育等に取り組むことが重要である。

経済界は、技術開発やノウハウの提供、物流等を通じて、農業界や政府等との連携を一層強化していく。

以 上