

21世紀のわが国農業・農村の基本方向に関する提案

- 農業法人が考える21世紀農業再生の戦略 -

平成16年3月11日
社団法人日本農業法人協会

《提 案》

.はじめに

現在、わが国ではさまざまな「構造改革」が進められていますが、農業も決して例外ではなく、WTOやFTAなどへの新たな国際対応や敏速な国内農業構造の改革が求められています。

私たち農業法人は、農業・農村を取り巻く課題が山積するなかで、この農業改革を日本農業再生の一つのチャンスとしてとらえ、国民全体で21世紀の「国づくり」に取り組んでいきたいと考えています。

そのためには、これまでの農業政策を見直し、私たち農業法人など専門的に農業に取り組む経営体を政策の支援対象として「選択」し、自己資本の蓄積など経営体質の増強を柱とした施策を「集中」していくことが必要と考えます。また同時に、例えば専門的な経営体を国からの直接の事業実施主体にするなど、「政策ルート」の大胆な見直し・多様化を図り、施策が効果的に活用される仕組みにする必要があります。

私たち農業法人はまた、最近のBSEや鳥インフルエンザなど家畜疾病の発生によるさまざまな影響を懸念しています。これによる食料・農産物の供給停止は、農業生産から流通・消費に至る様々なステージで混乱や不安、ダメージを与えており、いったん回復できた国民の食料と農業に対する信頼が再び崩れかけつつあります。このため、食の安全のためのコンプライアンス（法令の遵守）のいっそうの徹底を図るとともに、「食育基本法」の制定を軸に、食料・農業に対する国民的理解を構築していくことが必要と考えます。

私たち農業法人は、わが国農業の再生に向けて、「利益を生み出せる魅力のある産業」「時代や社会に貢献する産業」「供給型産業から需要創造型産業」への転換を目指し、そのための具体案づくりに向けて積極的に提案していきたいと考えます。今回の提案はその第一歩であります。その実現に向けて努力してまいります。

.食の安全と食料の安定供給の確保

1.食の安全・安心の確保

農業は「生命総合産業」であるといえます。食料は人間にとって基本的エネルギーかつ健康を司る重要なものであり、農業はその食料生産という重要な使命をもった産業であるという認識を国民全体に対し、定着させることが重要です。このため、現在検討されている「食育基本法」の制定を急ぎ、食に対する認識・理解の促進や伝統的な食文化への配慮、食料自給率向上に向けた取組み等を国民全体として進める必要があると考えます。

近年わが国の食料・農産物の需要と生産、流通、消費はますます多様化していることから、これらに対応した生産の多様化や、食と農に関する政策の多様化を図る必要があります。また、「食」「食べ物」を単なる商品としてとらえるのではなく、安全性やおいしさなど「食の本質」を追求した対応も必要だと考えます。

私たち農業法人は、今回のBSEや鳥インフルエンザの発生を受けて、農産物や食品の事故発生防止や事故発生時のリスク回避などに常に万全の対応をとり得るよう、これまで以上に危機管理体制の整備を図り、消費者に対し食の安全・安心を提供していくことの必要性を改めて認識しました。

このため、農産物に対する危機管理業務を生産・販売・加工等の工程の中にしっかりと位置づけることが必要であり、また、食品の原産地表示などJAS法の適正な運用を図ることが必要だと考えます。

同時に、今の食料の輸入停止措置や今後の国際的な需給予測を踏まえると、食料の安定輸入に決して保証はなく、食料自給率の向上に向けた国内生産体制の確立や、主要食料の輸入先の分散など不測時の対応について改めて検証・見直しすることが必要だと考えます。

2. 食料自給率の向上に向けた生産・流通・消費の対応

わが国の食料自給率が先進国中最低の水準にあることを考えると、国民が一体となって食料自給率の向上に取り組むことが必要と考えます。ただし、食料自給率はいわば国内生産と消費の結果であり、現在の食料自給率の低下は、担い手や農地など農業構造の体質強化が進まなかったことや生産構造と消費構造のミスマッチに原因があると考えられることから、食料自給率の向上を図るには、農業構造改革と同時に、消費ニーズに見合った生産を促し、品目別に検証・評価することが必要であると考えます。

このため、国民の食料に対する消費動向や消費ニーズを的確に把握するための調査や、新規作物・新商品などの研究開発を促進すべきだと考えます。

また、多様な消費に応じた生産を実効あるものにしていくためには、流通システムの簡素化や多様化をさらに進めるとともに、不安定な委託販売制度を縮小し、契約生産や直接販売を積極的に推進すること等が必要だと考えます。

また、生産者と消費者・実需者との情報交換を積極的に行うことが必要であり、特に、食料消費のあり方や農産物・食べ物の「本質」などに関する消費者等への啓発活動に農業者自らがより積極的に取り組むべきだと考えます。

3. 農産物の輸出振興

国内農産物の需要創造のために、輸出向けの規格に適応した食品作りの研究や海外市場の調査、農産物輸出のためのノウハウの提供など輸出振興に向けた取組みを積極的に推進することが必要だと考えます。

なお、食料・農業生産において海外との関係は無視できないものがあり、食料・農産物の輸出入、海外生産、開発輸入など分野別の課題ごとに整理を行った上でこれらに対応した政策が必要だと考えます。

. 経営確立・経営所得安定対策

1. 育成すべき農業経営体の明確化（政策対象の重点化）

(1) 政策対象の重点化

地域農業の生産構造が多様化しており、生産構造と消費構造のミスマッチを解消するためには、生産構造の「役割分担」が必要と考えます。このため、明確な基準を設けた上で、これまでの一律的な支援から、地域農業の担い手となる専門的な農業経営体に対象を重点化した支援に改める必要があり、これを農業構造改革を進めるバネにすべきだと考えます。

現在、「認定農業者」を中心とした「担い手」に対して政策支援が行われていますが、現在の「担い手」への支援は施策ごとに対象が異なったり、認定基準も市町村にバラツキがあったりすることなどから、「担い手」の要件等について制度間あるいは自治体間で統一性あるいは整合性を持たせることが必要だと考えます。

政策支援の対象については、その要件として、経営収支を明らかにできることや、ヒアリングや面接などにより「経営と人」を評価できる仕組みを取り入れることで、いっそうの施策集中とその効果が期待できると考えます。

なお、対象者が目標達成中の認定農業者や新規就農者である場合などは、「基準」に一定の配慮を行い、支援対象とすることも必要だと考えます。

また、大都市部の農業経営を支援するために、現在認定農業者の認定がされない市町村においても、要件をクリアすれば政策支援の対象として認定できるような体制が必要だと考えます。

集落営農については、その法人化を進め、法人格をもち経理の明確化が図れるもののみを経営支援の対象とすべきであり、法人格をもたないものへの支援は地域政策の中で検討すべきだと考えます。

現在、政策支援の対象として「プロ農業経営」という言葉が示されていますが、その定義を明らかにしてわかりやすい議論を進めるとともに、農業生産の現場では加工・販売等多角的な経営展開が進んでいることから、新たな時代に対応

した「農業」の定義を明確化すべきだと考えます。

2. 経営体質の強化を柱とした経営安定対策

現在基本計画の見直しにあたっては、大型畑作や水田営農などの土地利用型農業について直接支払をも視野に入れた、品目横断的な「経営を単位とした所得安定対策」の検討が行われていますが、価格支持政策がバラマキ的な政策に終わった「限界」を踏まえると、こうした政策転換は重要な課題だと考えます。

しかしながら、WTOやFTAなどいっそうの国際化への対応を考えると、これだけでは極めて不十分と言わざるをえません。なぜなら、構造改革が比較的進んでいるといわれる畜産や野菜、果樹といった分野を含めトップクラスにある農業法人経営においてさえ、極めて強い危機感を感じているからです。この対応策として最も重要なのは、自己資本の形成など自力で経営の体力をつけるための強力な支援策を構築することだと考えます。

このため、認定農業者等が農産物の大幅な価格低下、突発的な事故や自然災害等著しい経営環境の変化にともなう収入の減少を補てんするため、農業収入の一定割合を「経営安定資金」として積み立て、その積立額を損金算入し、その後、経営安定のために取り崩しを行った場合には益金として処理できるようにするなどの仕組みが必要と考えます。

また、経営安定のための仕組みとして、競争条件が著しく悪化した部門への運転資金の低利融資、技術開発などリスクの高い投資への助成、ベンチャー事業等への特別融資などの支援策について検討すべきと考えます。

3. 経営支援のための施策（経営政策の体系的整備など）

経営体によって経営の発展段階には違いがあり、求める政策ニーズも異なるため、経営発展のステージ別等に支援施策を用意するなど経営政策の体系的な整備が必要だと考えます。農業法人に関しては、法人設立時の支援はあっても、その後のフォローアップの支援が明確でないのが実態です。

プロ農業者への経営支援は早急かつ効果的な実施が求められ、また都道府県を超えた広域的な連携による取組みも行われているところから、例えば国から専門的な経営体に直接政策を流すなど、既存の政策ルートにとらわれず政策を遂行し、事業の進捗効果を高めることが必要だと考えます。

補助事業により導入した施設で利用度が著しく低下しているものについては、経営多角化や雇用拡大等に結びつくことを要件に、補助金の返還なしに他の用途に変更できるよう検討する必要があると考えます。

農業経営の多角化や大規模化にともない、資金調達先の多角化が進んでおり、円滑な融資を受けるためには、各農業制度資金の窓口の一元化や民間金融機関窓口での積極的な取扱いを進めることが必要だと考えます。また、農業法人が融資と出資を一体的に利用できる仕組みを整備することが必要だと考えます。

農業経営の発展にとって、経営指導者の役割はきわめて重要ですが、農業法人など多様化・高度化した経営を指導するための体制にはなっておらず、経営指導担当職員の意識改革も含め既存の農業団体の変革が不可欠だと考えます。

農業改良普及員や営農指導員、経営改善支援センター職員など経営指導機関職員や民間専門家（公認会計士、税理士、中小企業診断士など）の教育・研修や支援プログラムを抜本的に見直し、質の高い支援を行う必要があると考えます。

農業経営の法人化の推進にあたっては、市町村の現場ではきめ細かな指導推進体制が必要なところから、農業生産法人の要件確認などを実施する農業委員会がより積極的に関与することが必要だと考えます。

・担い手・農地対策

1. 人材の育成・確保

農業の人材に求められる役割は、単なる労働力（者）から生産・技術・経営等の管理者へと質的に変化してきており、そのための人材育成が必要になっていきますが、いったん就農や農業法人に就職した後では、経営外でまとまった教育・研修を受けることが難しくなっているところから、通信制などの研修システムによる人材育成も必要になっていると考えます。

また、農業法人への就職者等への農業技術研修を進めるには、OJT研修など現場に密着した研修が効果的であり、農業法人等が共同・連携して地域密着型の人材育成・研修を行う体制の整備や、農業法人間の人的資源の交流・交換等が行えるような仕組みの整備を行うべきだと考えます。

また、農業法人の雇用の受け皿機能に注目して、農業法人への就職者を新規就農者と同等とみなし、融資などの面で新規就農者等と同等の支援を行うことが必要だと考えます。

2. 農地の効率的利用

米政策改革が進められる中で、地域によっては大規模な水田農業経営と集落営農との競合が課題となっており、農業法人はこのように農地利用の集積や集団化が進まないことが土地利用型農業の構造改革の妨げになっていると感じています。

このため、こうした構造政策と地域政策との「溝」を埋め、規模拡大や集団化を望む経営者、地域関係者双方の意向の調整機能が十分に発揮できるようにすることが必要です。

また、土地利用型農業は、農地価格や経営農地面積規模や利用集積の点では、海外との絶対的な格差があるものの、政策努力により生産性格差を可能な限り縮小する取組みを進めない限り、現在検討されている経営所得安定対策も十分な成

果をあげずに終わってしまう恐れもあると考えます。

したがって、農業収益からみた適正な農地価格や小作料水準への政策的誘導が必要であり、また標準小作料と実勢小作料の実態や土地改良負担金と農地流動化の関係などについて検証することが必要だと考えます。

また、農地保有合理化事業は農地の大規模化や集団化を望む経営者にとって有効な手段ですが、一時貸付期間の長期化や合理化法人の農地保有リスクの軽減などが必要だと考えます。

3. 農地制度のあり方

良好な営農環境を維持するためには、優良農地の確保や遊休農地の発生防止・解消が重要であり、農地の利用規制や農地の利用状況のチェックを厳格に行うことが農地制度の基本であると考えます。

農業法人などの中には、経営の多角化を図るため、隣接農地に加工所や直売所など農業関連施設の設置を希望する者も少なくないことから、経営多角化等を目的とした農業関連事業施設建設のための農地転用は、十分な担保措置をとった上で弾力的に認め、再転用については厳格な措置を講じることについて検討することが必要だと考えます。

農業法人の経営発展にともない、他市町村等で農業生産法人を新たに設立する場合など、市町村によって農地法の運用が異なることがあり、経営発展の阻害要因となっていることから、事業要件については、農業（事業）あるいは農業関連事業の定義を明確化し、統一的な運用を行うことが必要だと考えます。

4. 構造改革特区制度のあり方

株式会社による農地のリースなどの構造改革特区制度は、農業経営のサイクルや地域への影響等その成果を十分見極める必要があり、その上で慎重な対応が必要であると考えます。

. 農村地域政策

1. 地域資源の維持・保全

農業・農村の有する多面的機能についての国民的理解を高め適正な評価を受けるためには、国民により開かれた農村づくりを目指すことが必要だと考えます。その上で、農業が環境その他に果たしている役割を国民にわかりやすく示し、評価するシステムが必要だと考えます。

農業の構造改革を進める一方で、集落機能の低下や、農地・農業用水など農業資源の維持保全機能の低下が懸念されていますが、農業者の中で役割分担を明

確化した上で、地域として多面的機能の維持を図ることが必要であり、そのための支援が必要だと考えます。

その場合、農業者が農業生産活動を通じて行う環境や地域資源の維持・保全の役割に対する直接支払の仕組みを農村地域政策の中で検討する必要があります。

2. 都市と農村の共生・対流

生活者と農業者との関係を深めることにより、国産農産物や農村などへの理解や志向の高まりが期待されることから、都市部や都市近郊、農村部において、それぞれの地域の実情や機能に合った交流の場の形成が必要だと考えます。

この点で、都市地域での農業は、国民に国内農業の理解を進めるために極めて重要な拠点であり、都市農業が地域と共存発展できるための支援策が必要だと考えます。

3. 環境対策

バイオマス等を活用し、農業から産出される未利用資源の活用を図るべきだと考えます。

農業法人など大規模畜産経営を核として、耕畜が提携し、優れた農産物を生産するなど地域として畜産環境対策に取り組む必要があると考えます。

. 国際貿易問題

私たち農業法人は、WTOやFTAは、交渉の進展いかんでは、国内農業に多大な影響をもたらすかもしれないと懸念しています。

農業という特性や農業のもつ多面的機能を考えれば、交渉国が互いの農業の置かれた条件を認識しあうことが必要であり、その前提に立って農業生産や地域経済上重要性をもった農産物等に関税の上限は認められるべきだと考えます。

一定の関税措置を講じることと同時に、農業経営の体質強化策を急ぎ、国際競争力の強化を図ることが必要だと感じています。

今回のBSEや鳥インフルエンザの発生にかんがみ、農業者はじめ国民に納得のいく合理的客観的な基準にもとづいた国際的な検疫・衛生対策を早急に講じることが必要だと考えます。

また、輸入加工品等に関し、消費者は正確な情報を知らされておらず、私たち農業法人は、このことによる不利益を感じています。よって輸入加工品等の原産地表示のあり方等を見直すべきだと考えます。