

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	農林水産政策の主要課題
著者 / 所属	西村 尚敏 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	432号
刊行日	2021-2-19
頁	111-125
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

# 農林水産政策の主要課題

西村 尚敏

(農林水産委員会調査室)

## 《要旨》

日本の農林水産業は、人口減少に伴う国内市場の縮小や、農林漁業者の減少・高齢化の進行など厳しい状況に置かれている。

令和2年に改訂された「食料・農業・農村基本計画」、「農林水産業・地域の活力創造プラン」等において、農林水産業をめぐる課題が提示され、それを解決するための政策の方向性等が示されている。

農林水産業をめぐる当面の主な課題として、農林水産物・食品の輸出促進、米の需給調整、企業の農業参入、農協改革、畜産の振興、適切な森林管理の推進等が挙げられる。

## 1. はじめに

日本の農林水産業は、食品産業と相まって国民に食料を安定供給するとともに、地域の経済や社会を支え、また生産活動を通じて国土を保全するなどの役割を果たしている。

一方、我が国の農林水産業は、人口減少に伴う国内市場の縮小や、農林漁業者の減少・高齢化の進行<sup>1</sup>など厳しい状況に置かれており、生産能力の低下が懸念されている。また、令和2年に発生した新型コロナウイルスの感染拡大は、食料の安定供給に対する不安を想起させるとともに、需給環境の急変動を通じて農林水産業者に多大な影響を与えた。

2年3月、農業政策の基本指針である、第5次「食料・農業・農村基本計画」(以下4.まで「基本計画」という。)が閣議決定された<sup>2</sup>。基本計画は、その基本的な方針として、産業政策と地域政策を引き続き車の両輪として推進し、将来にわたって国民生活に不可欠な

\* 本稿は、令和3年2月3日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

<sup>1</sup> 農業就業人口は、ピーク時(昭和35年)の1,454万人から平成31年の168万人へと9割近く減少している。農業の主要な担い手である基幹的農業従事者のうち65歳以上が占める割合は、平成2年の約3割から令和2年の約7割へと大幅に拡大し、また、平均年齢が67.8歳となるなど、担い手の高齢化が進行している。

<sup>2</sup> 基本計画は、「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号)に基づき、中長期的に取り組むべき農政の基本方針や政府が今後10年程度を見通して取り組むべき事項を示すものである。示される目標達成期間は10年程度であるが、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化を勘案し、施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直すこととされている。第5次基本計画の内容については、佐野良晃「食料・農業・農村基本計画と国会論議—新たな食料自給率目標の創設と食料自給力指標の改良—」『立法と調査』第425号(令2.7.8)を参照のこと。

食料を安定的に供給し、食料自給率の向上と食料安全保障の確立を図ることを課題として掲げた。

また、12月、農林水産業・地域の活力創造本部（本部長：内閣総理大臣）において、農林水産政策改革のグランドデザインである「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「創造プラン」という。）が改訂された。同改訂においては、輸出拡大実行戦略（後述）を創造プランに位置付け、更なる輸出拡大に向けた施策の充実を図るとともに、ポストコロナに向けた農林水産政策の強化について必要な検討を進めていくこととされた。

本稿においては、基本計画や創造プラン等において示された課題や政策の展開方向を踏まえつつ、法制的措置や基本的な方針を中心に農林水産政策の主要な課題を取り上げる。

## 2. 農林水産物・食品の輸出促進

国内の食市場が縮小する一方で、世界の食市場は今後大幅に拡大することが見込まれている。こうした中で、農林漁業者の所得向上を図るためには、農林水産物・食品の輸出の促進が重要とされる。

菅内閣は、農林水産分野において、農林水産物・食品の輸出促進に重点的に取り組む方針を示している。菅総理は、第204回国会の施政方針演説において、「我が国の農産品はアジアを中心に諸外国で大変人気があり、我が国の農業には大きな可能性があります。（中略）2025年2兆円、2030年5兆円の目標<sup>3</sup>を達成するため、（中略）27の重点品目を選定し、国別に目標金額を定めて、産地を支援いたします。農業に対する資金供給の仕組みも変えていくと、輸出拡大への意欲を示した<sup>4</sup>。

### （1）日英EPAの発効・RCEP協定の署名

令和2年9月11日、日英包括的経済連携協定（日英EPA）の大筋合意が確認され、10月23日に署名された。同協定は、3年1月1日に発効している。

農林水産関係の主な合意内容は、日本市場へのアクセスについて、日EU・EPAの範囲内<sup>5</sup>とされた。また、英国側の関税については、牛肉、茶、水産物など日本の主要な輸出関心品目について、関税撤廃を獲得した日EU・EPAの内容を維持した。

日英EPAが日本の農林水産業に与える影響について野上農林水産大臣は、日本側の農林水産品については、日EU・EPAの範囲内となっていることから、我が国の農林水産業への追加的な影響はないものとする。我が国からの輸出については、主要な輸出関心品目の関税の撤廃や地理的表示の保護などの日EU・EPAの内容を維持しており、英国市場に向けた我が国農林水産物の輸出促進に強力に取り組んでいく旨の見解を示した<sup>6</sup>。

また、2年11月15日、東アジア地域包括的経済連携（RCEP：Regional Compreh

<sup>3</sup> 基本計画において2030年5兆円の目標が設定され、令和2年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」において5兆円目標と合わせて2025年に2兆円の目標が明記された。

<sup>4</sup> 第204回国会参議院本会議録第1号（令3.1.18）

<sup>5</sup> 日EU・EPAで関税割当枠が設定されている25品目について、新たな英国枠は設けない（ソフト系チーズや一部の調製品について、日EU・EPAで設定された関税割当の未利用分が生じた場合に限り、当該未利用分の範囲内で、事後的に日EU・EPAの関税割当と同じ税率を適用する仕組みを設ける。）等

<sup>6</sup> 第203回国会衆議院本会議録第5号2頁（令2.11.12）

sive Economic Partnership) 交渉が合意に至り、署名された<sup>7</sup>。

農林水産品の合意の概要は、日本側の関税について、①重要5品目<sup>8</sup>について、関税削減・撤廃から全て除外、②農林水産品の関税撤廃率は、TPP、日EU・EPA（各82%）よりも大幅に低い水準に抑制<sup>9</sup>された。また、①各国の関税について、中国からほたて貝などの輸出関心品目の関税撤廃を獲得するなどの成果を得るとともに、②ルール分野において、税関手続や衛生植物検疫（SPS）措置、知的財産等に関し、農林水産物・食品の輸出促進に資する環境を整備したとしている。

RCEP協定の署名を受けて政府は、「国内農林水産業への特段の影響はない」との見解を示している<sup>10</sup>。また、野上農林水産大臣は、世界の人口の約3割に相当する大きな市場への農林水産品の輸出促進に資する環境が整備されたものと考えているとの見解を示した<sup>11</sup>。

12月8日、政府のTPP等総合対策本部は、今後発効が見込まれるRCEP協定及び元年12月5日の大綱改訂後に生じた新型コロナウイルス感染症危機への対応の視点を加え、「総合的なTPP等関連政策大綱」を改訂したが、農林水産関係の内容は、農林水産物の輸出拡大に関する事項が中心となった。

このように、経済連携協定を足掛かりとして、農林水産物・食品の輸出を促進していく方向が示されている。

## （2）農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略

政府は、令和元年に農林水産物・食品の輸出額1兆円を達成する目標を掲げてきたが、同年の輸出額は9,121億円となり、同目標は達成できなかったものの、7年連続で過去最高を更新した<sup>12</sup>。

政府は、2年4月に輸出促進を担う司令塔として「農林水産物・食品輸出本部」（本部長：農林水産大臣）を農林水産省に創設した（「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」（令和元年法律第57号）に基づく措置）。また、輸出額について、7年までに2兆円、12年までに5兆円とすることを目標に掲げた。

菅総理は、10月1日の「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」において、目標を達成し、輸出立国を達成するための具体的戦略を年末までに策定するよう、野上農林水産大臣に指示を行った。これを受けて11月30日、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略～マーケットイン輸出への転換のために～」(以下「実行戦略」という。)が取りまとめられた(図表1)。

実行戦略では、マーケットインの輸出を実現するため、牛肉や米など日本産に強みがあ

<sup>7</sup> RCEP交渉は、平成24年11月に、東南アジア諸国連合（ASEAN）10か国と日本・中国・韓国・豪州・ニュージーランド・インドの6か国が参加してその立ち上げが宣言され、翌25年5月に交渉が始まった。交渉の過程でインドが離脱したが、その他の15か国で署名された。

<sup>8</sup> 米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物

<sup>9</sup> 日本側の関税撤廃率について、ASEAN・豪州・ニュージーランドは61%、中国は56%、韓国は49%とされる。

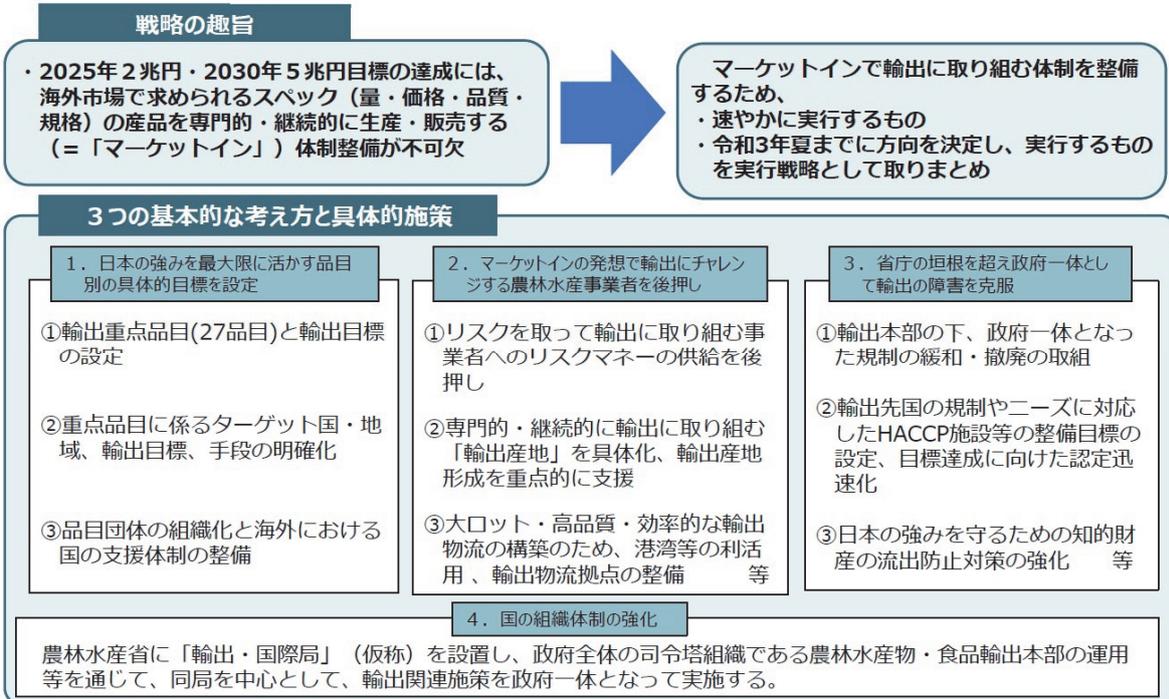
<sup>10</sup> 『農業協同組合新聞』（令2.11.16）〈<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2020/11/201116-47755.php>〉

<sup>11</sup> 野上農林水産大臣記者会見概要（令和2年11月17日）

<sup>12</sup> 令和2年は、9,223億円（前年比1.1%増）となり、8年連続で過去最高を更新したと報じられている。（時事通信ウェブサイト（令3.2.2配信）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021020200901&g=eco>〉）

り輸出拡大の余地が大きい 27 品目を輸出重点品目として選定し品目別に具体的な輸出目標を設定するとともに、海外ニーズに対応した輸出産地を2年度中にリスト化することと

図表1 農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略の概要

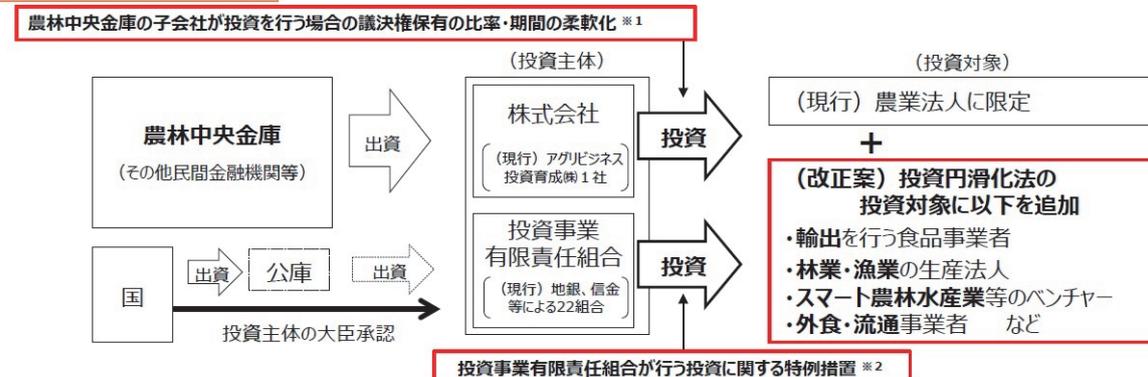


（出所）農林水産省「農林水産政策の新たな展開方向」（令和2年12月15日）

図表2 農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法等の改正

- 農林水産物・食品の輸出拡大には、マーケットインの発想で海外のニーズに対応する生産を確立するため、試行錯誤が必要。また、生産・加工・流通段階での設備投資が必要。
  - スマート農業等の次世代の農業発展を担うベンチャービジネスが世界的に発生
  - コロナの影響で資金調達が困難となる一方、生活様式の変化に対応した新たな資金需要も発生
    - リスクを取って新たな取組にチャレンジする事業者であり、十分な資本装備が必要
    - 農林水産業については、投資の回収までの期間が長く、通常の民間ファンドの対象になりにくい
    - 政府主導で設立したA-FIVEについては、事業の見通しの甘さがあり運営にも問題
- 農林中央金庫をはじめとする民間主体による、リスクマネーの供給体制の整備が必要

改正後の仕組み（イメージ）



※1 農林中金（その子会社を含む）が一般の事業会社に出資する場合、議決権の保有比率を原則10%までとする制限がある。また、一定の場合には、10%超の議決権を取得することは例外として認められているが、保有期間に上限(10年等)がある。なお、現状のアグリ社は農林中央金庫の子会社とはなっていない。

※2 投資事業有限責任組合が行う海外投資については、外国法人に対する投資額は全体の50%未満までとする制限がある。

（出所）農林水産省「農林水産政策の新たな展開方向」（令和2年12月15日）

し、その育成、展開、目標達成に向けた対応等を明確化した。

また、実行戦略は、「農林中央金庫等が中心となった、リスクを取って輸出に取り組む事業者へのリスクマネーの供給を後押しするため、可能な限り速やかに「農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法」（平成 14 年法律第 52 号）の改正法案を国会に提出する。」としている（図表 2）。同法案は第 204 回国会に提出が予定されている。

なお、農林水産省は、3 年度の組織改正において、省内の輸出関連施策を中心に直接実行し、省横断的に強力に指揮・指導するとともに、対外関係や国際協力等の業務についての全体的な調整を一元的に実施する「輸出・国際局（仮称）」を設置するとしている。

輸出促進に向けた体制整備等が進んできているが、掲げられている目標は高い水準となっている。その実現に向けた取組が重要となる。その際、輸出の促進が農林漁業者の所得の向上にどのように寄与するかを示していくことも必要であろう。

### 3. 米政策

米は国民の主食として極めて重要な作物であるが、主食用米の需要は人口減少や高齢化の進展、食生活の変化等により一貫して減少している。近年は年間約 10 万トンずつ減少しているが、直近の令和元年 7 月から 2 年 6 月においては 1 年間で約 20 万トン減少した。

このような主食用米の需要が減少している状況を受けて、主食用米から飼料用米、大豆、麦等の戦略作物への作付けの転換が進められている。

政府は、平成 30 年より、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ需要に応じた生産が行われる状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組んでいくこと<sup>13</sup>とし、行政による生産数量目標の配分を取りやめた。

令和 2 年においては、6 月末時点で民間在庫量 200 万トンと、米の安定供給を確保できるとされる水準である 180 万トンを大きく超え、平成 28 年の 204 万トン以来 4 年ぶりに 200 万トンの水準に達していた。

令和 2 年産主食用米等の生産量（723 万トン）<sup>14</sup>と 2 年 7 月から 3 年 6 月の主食用米等需要量の見通し（711～716 万トン）を勘案すると、3 年 6 月末の民間在庫量は 207～212 万トンと試算され、4 年 6 月末の民間在庫量を 2 年 6 月末の水準（200 万トン）とするには 3 年産の適正生産量を 693 万トンまで減少させて考える必要があるとされた<sup>15</sup>。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は過去最大規模となる 6.7 万ヘクタール（2 年産の作付面積比で 5 % に相当。平年作ベースの生産量に換算すると 36 万トン）の作付転換を促している。

---

<sup>13</sup> 具体的には、全国農業再生推進機構が、実需者と産地とのマッチング支援や関係先との情報共有を通じて、需要に応じた生産の取組等を推進し、都道府県・市町村段階の農業再生協議会が、国からの情報や自らの販売可能数量等を踏まえ、水田フル活用ビジョンを策定し、地域で作付けを推進する作物の種類や生産量を決定し、生産者に情報を提供している。農業者は、提供された情報やビジョンを踏まえ、自らの経営戦略に基づき、翌年の各作物の営農計画を決定している。

<sup>14</sup> 主食用米の作付面積は 136.6 万ヘクタール、米の作況指数は 99 であった。

<sup>15</sup> これらの数値は、令和 2 年 11 月 5 日に持ち回りで開催された食料・農業・農村政策審議会食糧部会で決定（変更）された「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」で示された。変更される前は、9 月 15 日現在の米の作況指数 101 を基にして 2 年産の生産量を 735 万トンと見込み、3 年産の適正生産量は 679 万トンとされていた。

これを後押しするため、2年度第3次補正予算（「新市場開拓に向けた水田リノベーション事業」等）と3年度当初予算（「水田活用の直接支払交付金」等）で3,400億円の予算を計上し、3年産の水田フル活用に必要な施策を盛り込んだ。具体的には、輸出等の新市場の開拓や、近年、需要が高まりつつある国産麦・大豆、加工・業務用野菜等の高収益作物、加工用米の生産拡大などを支援することとしている。

野上農林水産大臣は、3年度予算が閣議決定された2年12月21日、農林水産大臣談話を発表し、「これが実現できなければ、需給と価格の安定が崩れ、危機的な状況に陥りかねない、「まさに正念場を迎えている」とした。

一方、道府県の農業再生協議会などが示した「生産の目安」の合計は、2年産が作況100だった場合の生産量と比べ17万トン減にとどまり、農林水産省が需給均衡に必要なとしている削減量36万トンとは乖離が生じており、現状のままでは需給改善は難しいと報じられている<sup>16</sup>。今後の作付動向を注視する必要がある。

また、今後も人口減少等により、国内需要の減退が続き、需要量の増加は見通せない状況であることから、引き続き新規需要の拡大や、高収益作物への転換を図っていくことが重要である。さらに、一人当たりの米の年間消費量は、ピーク時の2分の1を下回る水準まで減少している<sup>17</sup>。主食用米自体の消費拡大も欠かせない。

## 4. 企業の農業参入に関する議論

### （1）農地所有適格法人の要件の見直し

農業経営の法人化の推進は、農政改革の大きな柱となっており、政府は「日本再興戦略」（平成25年6月閣議決定）等において経営能力に優れ、永続的に経営が可能な法人経営体数を5万法人とすることを目標として掲げた。

また、基本計画は、「農業経営の法人化には、経営管理の高度化や安定的な雇用の確保、円滑な経営継承、雇用による就農機会の拡大など経営発展の効果が期待される。このため、（中略）農業経営の法人化を加速化する」、「企業の農業参入は、（中略）農地中間管理機構を中心としてリース方式による企業の参入を促進する」としている。

法人経営体数は増加傾向にある。令和2年農林業センサスでは、個人経営体が103.7万経営体で前回（平成27年）比22.6%減少している一方、法人経営体は、3.1万経営体で前回比13.0%増加している。

一般的に、企業は、個人経営に比べて資本力が強く、農地等の条件さえ整えば大規模経営を行うことが比較的容易である反面、採算が合わなければ地域の農業事情等を参酌することなくすぐに撤退する可能性が高いことが懸念されている。

このため、農地の所有権を取得することができる法人は、農地所有適格法人に限られており、①法人形態要件、②事業要件、③議決権要件、④役員要件の全てを満たす必要がある（図表3）。

<sup>16</sup> 『日本農業新聞』（令2.12.29）

<sup>17</sup> 米の一人当たりの年間消費量は、昭和37年度の118kgをピークに減少が続いている。平成30年度にはピーク時の2分の1を下回る53.5kgとなっている。

図表3 企業の農業参入の要件

		農地法		国家戦略特区法(法人農地取得事業)
		農地所有適格法人	一般法人(リース方式)	一般法人(所有方式)
取得できる権利		所有権、賃借権等	賃借権等	所有権
法人要件	法人形態要件	株式会社(公開会社でないもの)、持分会社、農事組合法人	制限なし	制限なし
	事業要件	農地取得後、売上高の過半が農業(販売・加工等を含む)	制限なし	制限なし
	議決権要件	農業関係者(※)が総議決権の過半を占めること ※法人の行う農業に常時従事する個人や法人に農地の権利を提供した個人等	制限なし	制限なし
	役員要件	・ 役員 <sup>の過半</sup> が農業の常時従事者(原則年間150日以上)であり、構成員(株式会社は株主)であること ・ 役員又は重要な使用人の1人以上が法人の行う事業に必要な農作業に従事(原則年間60日以上)すること	役員又は重要な使用人の1人以上が農業の常時従事者であること	役員又は重要な使用人の1人以上が法人の行う事業に必要な農作業に従事(原則年間60日以上)すること
農地利用及び契約の要件	基本的要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地の全てを効率的に使用すること</li> <li>機械や労働力等を適切に利用するための営農計画を持っていること</li> <li>一定の面積を経営すること</li> <li>農地取得後の農地面積の合計が原則50a(北海道は2ha)以上であること(※地域の実情に応じて、農業委員会が引下げ可能)</li> <li>周辺の農地利用に支障がない</li> <li>水利調整に参加しない、無農薬栽培の実施地域で農業を使用する等の行為をしないこと</li> </ul>		
	その他要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地を適正に利用していない場合には賃借借の解除をする旨の契約が、書面で締結されていること</li> <li>地域の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地を適正に利用していない場合には所有権を地方公共団体に移転する旨の契約が、書面で締結されていること</li> <li>地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること</li> </ul>	

(出所) 農林水産省資料より作成

一般法人のリース方式による農業参入は、平成 21 年の農地法改正により全面自由化された。これは、農地が耕作放棄をされた場合においても、リース契約であれば契約を解除して原状回復を図ることができるためなどと説明されている。

一般法人のリース方式による農業参入の状況を見ると、全面自由化前の約 5 倍のペースで増加し、30 年 12 月末時点において 3,286 法人が参入している。一般法人の業種を見ると、食品関連産業、建設業など農外企業による参入が主となっている。

令和 2 年 7 月、政府の規制改革推進会議が取りまとめた「規制改革推進に関する答申」は、農業者の資金調達に関し、農地所有適格法人は、株式会社のうち会社法上の公開会社は農地を所有することが認められておらず(法人形態要件)、総議決権の過半を農業関係者が保有しなければならない(議決権要件)などの要件が規定されており、農地を所有できる法人への出資に制限があるとした上で、意欲的な若者による農業ベンチャー等の起業や、事業の拡大を企図する農業者による資金調達手段の柔軟な選択を阻害しないよう、農地法を含む現行制度の検証を行った上で対応策の検討が必要であるとした。これを受けて同月閣議決定された「規制改革実施計画」は、農業法人が円滑に資金調達を行い、農業経営を発展させていくための方策について更に検討を進め、2 年度中に結論を得るとしている。

10 月 7 日に開催された「規制改革推進会議議長・座長会合」終了後の記者会見で小林喜光議長は、農業の分野において、資本の充実、特に輸出ビジネスを行う場合に重要となる資金調達の円滑化をどう図っていくかが当面の中心課題と考える旨発言した。

農業関係者以外の議決権が 2 分の 1 を超えると生産者が企業等の出資者に支配される、外資に日本の農業生産を乗っ取られる可能性も否定できない、農業者の資金調達の円滑化

が目的ならば議決権のない出資という方法もあるとの指摘もある<sup>18</sup>。

2年度中に結論を得る方針が示されているが、議論の方向を注視する必要がある。

## (2) 国家戦略特区の法人農地取得事業の全国展開

農地所有適格法人以外にも、「国家戦略特別区域法」(平成25年法律第107号)第18条が規定する「法人農地取得事業」として、一定の地域要件<sup>19</sup>を満たす地方公共団体における国家戦略特別区域内で、5年間に限り、一般法人が農地を所有できることとなっている(平成28年導入)<sup>20</sup>。

同事業においては、地方公共団体は、あらかじめ対象農地を取得し、農地を適正に利用していないと認めた場合には当該地方公共団体に農地の所有権を移転する旨の契約書を交わした上で、一般法人に農地の売渡しを行うこととしている。この仕組みは、一般法人が農地を所有した場合、当該法人が農業から撤退するのではないかと、農地であったところを産業廃棄物置場にするのではないかと懸念を払拭するため措置されたものである。

令和元年6月11日に開催された「国家戦略特別区域諮問会議」(以下「諮問会議」という。)において、有識者議員から、国家戦略特区の制度趣旨を貫徹するため、一般企業による農地所有を認める特区の全国展開に向けた早急な対応が必要であるとの意見書が提出され、2年6月10日に開催された諮問会議において、規制改革事項として、3年8月に迎える特例の期限に間に合うよう、特例の取扱いについて検討を行うことが決まった。

その後、諮問会議において検討が行われた結果、3年1月15日、諮問会議は、①「法人農地取得事業」については、政府として当該事業に関する特例制度のニーズと問題点の調査を特区区域以外においても来年度中に実施し、その結果に基づき全国への適用拡大について調整し、早期に必要な法案の提出を行う、②当該事業に関する特例措置の期限を2年間延長することとし、そのための規定を盛り込んだ国家戦略特区法改正案の早期の国会への提出を行う一ことを決定した。

同日の諮問会議に、有識者議員から意見が提出され、①国家戦略特区は、特段の問題がなければ全国展開が原則、②全国展開に先立ち、「調査」を改めて行うことになれば、特区制度の否定に等しく、「調査」はあくまでも例外で今後の前例とはならないことを明確にすべき、③全ての特例措置の迅速な全国展開に取り組むべき一等の見解を示した。また、企業の農地所有について、問題の本質は、農業を強化し、若者たちの参画を得るため、企業の協力が不可欠なことであるとした上で、本来、農水省や関係者は、特区での成功を踏まえ、自ら積極的に企業の協力を求めるべきだが、いまだそうした姿勢に見えないことは大変残念として、今後の調査検討に際しては、できるだけ全国展開を避けるためにニーズ調査を行うのではなく、積極的に実現に向けて検討・調整を行うべきであるとした。

<sup>18</sup> 安藤光義東京大学大学院農学生命科学研究科教授のコメント(『日本農業新聞』(令2.10.9))

<sup>19</sup> 区域計画の認定に当たっては、①農業の担い手が著しく不足していること、②その効率的な利用を図る必要がある農地等の面積が著しく増加する恐れがあること等が、地域要件として設定されている。

<sup>20</sup> 平成28年11月、兵庫県養父市の国家戦略特別区域(平成26年5月区域指定)において法人農地取得事業を行う旨の内容の区域計画が認定された。同特区において、令和2年8月時点で6社が農地(面積計1.64ha)を所有している。

坂本内閣府特命担当大臣（地方創生）は、「調査」について、今回の決定文書は全国展開を前提にしたものではないとして、あくまでもニーズと問題点の調査を実施し、その結果に基づいて調整をすることを決定したものである旨の発言をしている。

また、野上農林水産大臣も、来年度中に実施する「調査」は全国展開を前提にするものではなく、あくまで特例制度のニーズと問題点の調査を実施し、その結果に基づいて調整をするということである旨発言している<sup>21</sup>。

このような動きに対し、「所有した面積はわずかで、最初からほとんど変わっておらず、特例期限の延長の議論はやめたほうがいいのではないかな。効果がないからだ。」との指摘もある<sup>22</sup>。

第 204 回国会には、「法人農地取得事業」の期限延長を含む国家戦略特別区域法改正案の提出が予定されている。

## 5. 農協系統をめぐる状況

### （1）准組合員の事業利用規制

農業協同組合（農協）は、「農業協同組合法」（昭和 22 年法律第 132 号。以下「農協法」という。）に基づき、農業者等により自主的に設立される相互扶助組織である。

組合員資格を有する者は、農業者、地域住民、農協の事業利用者等であり、具体的な要件は各組合の定款で定められる。組合員のうち、農業者以外は、議決権及び選挙権を有しない「准組合員」となる。農協の事業運営は、「正組合員」である農業者の意思決定により行われている。

組合員数の動向は、正組合員数が減少傾向にある一方で、准組合員数が増加傾向にあり、平成 21 年度に准組合員数が正組合員数を上回って以後、その状況が続いている。

26 年 6 月に閣議決定された「規制改革実施計画」に基づき、政府は 5 年間の「農協改革集中推進期間」を設定し農協に対して自己改革を促してきたが、その期間は令和元年 5 月をもって終了した<sup>23</sup>。

農協改革の一環として行われた平成 27 年の農協法改正<sup>24</sup>は、附則第 51 条（施行 5 年後見直し条項）において、准組合員の事業利用規制の在り方について、施行日から 5 年間、准組合員等の事業利用状況や改革の実施状況について調査を行い、検討を加えて、結論を得る旨規定している。

令和 2 年 7 月に閣議決定された「規制改革実施計画」は、上記の見直し条項に基づき、3 年 4 月を目途に、農協の自己改革の中で准組合員の意思を経営に反映させる方策について検討を行い、必要に応じて措置を講ずることを求めた。

農林水産省は、信用事業、共済事業、購買事業における正組合員、准組合員、員外者（組

---

<sup>21</sup> 野上農林水産大臣記者会見概要（令和 3 年 1 月 19 日）

<sup>22</sup> 『日本農業新聞』（令 2. 10. 9）

<sup>23</sup> 「農協改革集中推進期間」は令和元年 5 月をもって終了したが、JA グループは引き続き自己改革に取り組む方針を示している。また、農林水産省は、引き続き、自己改革の取組を促進するとしている。

<sup>24</sup> 「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」（平成 27 年法律第 63 号）

会員以外の者)の別に利用実態を調査している<sup>25</sup>。第2回調査結果を見ると、信用事業(貯金額)、共済事業、購買事業について、いずれも正組合員の方が准組合員よりも利用割合が高い結果となった。一方、信用事業(貸出金額)は、准組合員が正組合員を上回っていた。

准組合員の事業利用規制の在り方の検討について、野上農林水産大臣は、「信用事業を始めとした農協の経営環境は厳しさを増している。経済事業の収益力向上などによる経営の持続性確保が課題となってくる」旨の認識を示した上で、「JAグループや規制改革推進会議等とも議論をしつつ、検討を進めていきたい」と述べている<sup>26</sup>。

准組合員の事業利用規制の在り方についての今後の議論を注視していく必要がある。

## (2) 貯金保険法の改正

農林中央金庫は、市町村段階の農協等と都道府県段階の信用農業協同組合連合会(以下「信連」という。)などを会員(出資団体)とする協同組織の全国金融機関であり、「農林中央金庫法」(平成13年法律第93号)により、会員のために金融の円滑を図ることにより農林水産業の発展に寄与し、国民経済の発展に資するという社会的役割を担っている<sup>27</sup>。

農協系統においては、農協、信連、農林中央金庫が、実質的に一つの金融機関として機能するグループとして「JAバンク」を構成している<sup>28</sup>。

JAバンクシステムにおいて、農協が組合員等から預かった貯金は、組合員や地域住民、企業、地方公共団体などに融資され、余裕資金が信連に預けられる。これらの資金は、信連により農業団体、農業に関連する企業、地方公共団体などに融資され、余裕資金が農林中央金庫へ預けられる<sup>29</sup>。農林中央金庫は、農協系統信用事業の全国機関として、このようにして預けられた資金を集中運用している。

農林中央金庫は、農林漁業者や食品産業を始めとする農林水産業に関連する企業等へ貸出を行っている。また、貸出金以外の資金運用については、国内外の有価証券や預け金等により運用されており、令和元年度末の市場運用資産の残高は約62兆円となっている。農林中央金庫は、その資金規模、業務内容等から国際的にも重要な金融機関として位置付けられている。

国際取引を行う大規模金融機関については、金融安定理事会(FSB)において、金融システムの安定に係る国際金融ルールを整備している。その中で、①FSBが世界的な金融システムの安定を図る上で欠かせないと認められる金融機関を国際的な金融システム上重要な銀行(G-SIB)<sup>30</sup>として選定、②各国政府は、世界的な金融システムの著しい混

<sup>25</sup> 平成30年に第1回調査、平成31年・令和元年に第2回調査を実施し、結果を公表した。令和2年に第3回調査を行っているところである。

<sup>26</sup> 野上農林水産大臣記者会見概要(令和2年9月17日)

<sup>27</sup> 農林中央金庫に関する記述は、「農林中央金庫ディスクロージャー誌(2020年度版)」等を参照している。

<sup>28</sup> JAバンクの会員数は、令和2年4月1日現在、農協585、信連32、農林中央金庫の計618となっている。漁協系統についても同様にJFマリンバンクシステムが構築されている。会員数は、令和2年4月1日現在、信用事業実施漁協75、信漁連28(広域信漁連を含む。)、農林中央金庫の計104となっている。

<sup>29</sup> 令和元年度末の預金残高は65兆6,560億円となっている。

<sup>30</sup> Global-Systemically Important Bank。現在30機関が選定されており、日本の金融機関では、三菱UFJFG、みずほFG、三井住友FGが選定されている。

乱が生ずる恐れがある場合に金融機関の「秩序ある処理」を行える仕組みを整備一との内容をルール化している。

農林中央金庫は、G-S I Bに選定される蓋然性が高まっているとされ、「秩序ある処理」を行える仕組みを整備する必要性が生じている。

そこで、金融システムの著しい混乱が生ずる恐れがあると認められる場合における農林中央金庫の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置として、農水産業協同組合貯金保険機構<sup>31</sup>による同金庫に対する業務遂行の監視、資金の貸付け及び優先出資の引受け等の措置を講ずるため、第 204 回国会に「農水産業協同組合貯金保険法」（昭和 48 年法律第 53 号）の改正法案の提出が予定されている<sup>32</sup>。

## 6. 畜産の振興

畜産・酪農は、産出額が 3 兆 2, 129 億円（平成 30 年）であり、我が国の農業総産出額全体の 36% を占め、農業最大の部門となっている。

また、畜産物は重要な輸出品目として位置付けられており、特に牛肉については、和牛として世界で認められており、人気が高いことから、更なる輸出拡大の主翼を担う分野と考えられている。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は、令和 3 年度の組織改正により、畜産分野について、新たな市場環境に適応した生産基盤の強化等を推進する「畜産局（仮称）」を設置することとしている。

一方、畜産経営をめぐる状況を見ると、担い手の減少を大規模化で補っているが、生産基盤の確立は大きな課題となっている。

特に酪農は、生産者の離農、都府県での飼養頭数の減少、生乳生産量の低下、後継者不足など非常に厳しい状況にあり、生産基盤の強化が必要とされており、酪農経営の生産性向上と労働負担軽減を進めている。

こうした課題を踏まえつつ、畜産の成長産業化を図っていく上で、コストの削減を図っていくことが重要になっている。

畜舎等（飼養施設、搾乳施設、堆肥舎）は、建築基準に適合することが求められているが、一般住宅と比べて人の滞在頻度が少ないことや、市街地から離れて建設されていること等を踏まえ、防火、構造等に関して基準が緩和されている。しかし、畜舎等の建設費の低減が課題となっており、更なる緩和が求められている。

令和元年 6 月に閣議決定された「規制改革実施計画」において、畜舎等を建築基準法の適用の対象から除外する特別法についての検討が求められたことを受けて、農林水産省が設置した「新たな畜舎建築基準等のあり方に関する検討委員会」は、2 年 5 月に「中間取

<sup>31</sup> 農水産業協同組合貯金保険制度（農協等に万一経営破綻が生じた場合、貯金者等を保護し、また資金決済の確保を図ることによって、信用秩序の維持に資することを目的とする制度）の運営主体であり、政府、日本銀行、農林中央金庫、信連等の出資により昭和 48 年 9 月に設立された認可法人である。

<sup>32</sup> 平成 25 年に成立した「金融商品取引法等の一部を改正する法律」（平成 25 年法律第 45 号）により「預金保険法」（昭和 46 年法律第 34 号）が改正され、預金保険制度においては金融機関の「秩序ある処理」を行う仕組みが整備されているが、農林中央金庫はその対象となっていない。

図表4 新たな畜舎等の建築基準

- 昨年6月の規制改革実施計画において、**畜舎を建築基準法の適用対象から除外する特別法**について検討するとされたことを受け、本年2月に「新たな畜舎建築基準等の在り方に関する検討委員会」を立ち上げ、**5月に中間取りまとめを実施**。
- さらに、本年7月の規制改革実施計画においては、「**中間取りまとめ**」の内容を実現するため、**所要の法律案を整備（令和3年上期）**することとされたところ。

**中間取りまとめの概要**

- 新制度は国際競争力強化に向けて畜産振興及び建築・経営コスト削減の観点から位置付け、一定の安全性を確保した上で**建築基準法の特例として措置**。
- 新築・増改築の際に、**畜産農家が、「新制度による基準」又は「建築基準法による従来の基準」を選択可能**。

**○ 新制度による基準等**

(対象) **市街化区域と用途地域等を除いた地域**に建築士の設計に基づき建築される**平屋の畜舎及びその関連施設（たい肥舎及び搾乳施設）**

(手続) ・畜産農家が作成した畜舎の利用に関する計画及び設計に関する計画について、内容がソフト基準及びハード基準を満たしているか、行政が確認  
**・ハード基準の確認手続について、一定の基準を満たすものは除外**するなど手続等の簡素化  
(確認が不要となる面積(建築基準法Cは木造500㎡、その他200㎡)の大幅な引上げ)

(基準) 畜産農家が下記の**【A基準】又は【B基準】のどちらかを選択できる仕組み**

		【A基準】	【B基準】
ソフト基準 (利用上の基準)	畜産振興の観点	・作業効率化に関する計画 ・作業人員の減少の見込み 等	同左
	安全面の観点	B基準より簡易な基準 ・滞在密度の規制 ・避難経路の確保 等	A基準より高度な基準 ・作業効率化による畜舎内滞在時間の削減等を十分加味した滞在密度の規制 ・避難手順の明確化等の確実な避難経路の確保 ・避難に時間がかかる場合の避難スペースの確保 等
ハード基準 (構造上の基準)		建築基準法に準じたハード基準（※1、2） ※1：当初は現行と同程度のもの (震度6強から7に達する程度の地震では倒壊しない基準を想定) ※2：今後、技術的な検討(実物実験等)を踏まえ、緩和を検討	緩和されたハード基準（※3） ※3：例えば、震度5強程度の地震では倒壊しないが、震度6強から7に達する程度の地震では倒壊するおそれを否定できない基準を想定

「中間取りまとめ」を踏まえ、**畜舎等を建築基準法の適用対象から除外する特別法について検討を行い、所要の法律案を整備（令和3年上期）**

(出所) 農林水産省「農林水産政策の新たな展開方向」（令和2年12月15日）

りまとめ」を公表した。これを受けて、7月に閣議決定された「規制改革実施計画」において、3年上期に所要の法律案を整備することとされた。

農林水産省は、2年11月11日に開催された規制改革推進会議農林水産ワーキング・グループにおいて法案の検討状況を説明している。その基本的考え方について、①新制度は、畜産農家が新しい制度による基準か、建築基準法に基づく従来の基準かのいずれかを選択、②畜舎の利用上の基準であるソフト基準と構造に関するハード基準のセットで安全性を担保し、ハード基準を建築基準法の基準よりも緩和するとしている。また、規制緩和に伴いコストが削減されて、その資金を利用して省力化機械を導入することにより、北海道で年間7,300万円、都府県で1,800万円程度のコスト削減効果を最大で見込んでいるとしている。

第204回国会に、「畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律案（仮称）」の提出が予定されている（図表4）。

国内での豚熱（CSF）の発生・蔓延やアフリカ豚熱（ASF）のアジア地域における発生の拡大等を踏まえ、家畜防疫（国内防疫・動物検疫）体制の充実が求められたことから、令和2年の第201回国会において「家畜伝染病予防法」（昭和26年法律第166号）が衆法及び閣法により改正された（それぞれ一部規定を除いて2月5日、7月1日に施行）<sup>33</sup>。

いまだに豚熱（CSF）の発生は収束しておらず、また、2年11月、香川県において今

<sup>33</sup> 改正内容については、原直毅「家畜伝染病予防法の改正－豚熱及びアフリカ豚熱対策の強化－」『立法と調査』第427号（令2.9.11）を参照のこと。

シーズン初の発生が確認された高病原性鳥インフルエンザについては、その感染事例の発生が続いている。これまで17県で41事例の発生が確認されており、62農場、1施設、約711万羽が防疫措置の対象となっている。

家畜伝染病は畜産経営への影響が極めて大きく、その発生及び蔓延の防止は重要である。野上農林水産大臣は、これらの家畜伝染病に対しては、発生防止・蔓延予防のため、都道府県や関係省庁と一体となって取り組むとともに、改正家畜伝染病予防法を適切に執行し、対応していくとしている<sup>34</sup>。今後の動向が注視される。

## 7. 森林・林業分野の課題

### (1) 森林・林業基本計画の改訂

「森林・林業基本計画」（以下本項において「基本計画」という。）は、「森林・林業基本法」（昭和39年法律第161号）に基づき、森林及び林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために策定される森林・林業施策の今後の展開方向を示す基本的な指針であり、森林・林業をめぐる情勢の変化等を踏まえ、おおむね5年ごとに変更することとされている。

現行基本計画は平成28年5月に閣議決定されており、令和3年で5年を経過することから、2年10月12日、農林水産大臣から、基本計画の変更について諮問が行われた。現在、林政審議会で議論が進められている。

なお、今回の変更に向けた検討に当たって、国民、地域の事業者等から意見を広く聴いて、林政審議会における議論に活用するとの考えに立って、同審議会における審議に先立ち、初めての試みとなる事前の意見募集が行われた。

基本計画は、森林・林業基本法の規定に基づいて、①森林の有する多面的機能の発揮に関する目標、②林産物の供給及び利用に関する目標—の二つの目標を掲げている。

「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」においては、期待する機能の発揮に向けて、森林を①育成単層林、②育成複層林、③天然生林の三つに区分し、将来の指向する状態を想定した上で、その過程として、5年後（令和2年）、10年後（令和7年）、20年後（令和17年）の目標値が掲げられている<sup>35</sup>。

「林産物の供給及び利用に関する目標」は、輸入材を含めた木材の総需要量の見通しを示しつつ、5年後、10年後の国産材の供給量及び用途別の利用量を目標として掲げている。

森林・林業の状況を見ると、我が国の人工林は、50年生を超える人工林が半数を占め、本格的な利用期を迎えている。近年の国産材の需要も反映し、主伐面積が増大しているが、その一方で、伐採後の植栽面積は3割程度にとどまっている。特に、伐採を行いやすい森林に皆伐が偏る傾向が見られ、林業に適した場所であっても、天然更新が選択され、再造林が行われない森林も多く存在する状況にある<sup>36</sup>。

また、木材の総需要量は、2年の見通し7,900万m<sup>3</sup>を上回るペースで推移し、元年実績

<sup>34</sup> 野上農林水産大臣年頭所感（令和3年1月）

<sup>35</sup> 同目標は、現況が育成単層林となっている森林のうち、林業に適した森林は育成単層林として維持し、それ以外の森林は、育成複層林化を図るという考え方を基本としている。

<sup>36</sup> 8万ヘクタール程度の主伐面積に対して、人工造林面積は3万ヘクタール程度となっている。

で8,200万m<sup>3</sup>まで増加している。これに対して国産材の利用量は元年実績で3,100万m<sup>3</sup>と、2年の目標、3,200万m<sup>3</sup>に対して順調に推移している。

こうした状況を踏まえ、基本計画の改訂に関する主な論点として、再生林の推進など森林資源の適正な管理、持続的な林業・木材産業の実現、都市等における木材利用の促進など木材需要の拡大等が想定されている。

## (2) 間伐等特措法の改正

令和2(2020)年以降の地球温暖化対策の国際的な枠組みであるパリ協定<sup>37</sup>に基づいて、我が国は令和12(2030)年度の温室効果ガスの排出削減目標を平成25(2013)年度比で26%削減し、うち2%分を森林吸収量で確保していくこととしている。また、パリ協定を受けて策定された「地球温暖化対策計画」(平成28年5月閣議決定)において、長期的な目標として、2050年までに80%の排出削減を目指すことが示されている。

森林吸収源対策として、間伐等特措法<sup>38</sup>等に基づく措置により、間伐が推進されてきたが、間伐等特措法による間伐等への支援措置は令和2年度までとなっている。パリ協定の下においても、年平均45万ヘクタールの間伐を実施する必要があることから、間伐等特措法の3年度以降の取扱いについて検討が進められ、林野庁は、①現行法による支援措置の延長、②再生林を促進する措置の創設への対応方針を示している(図表5)。

②に関しては、若齢林はCO<sub>2</sub>の吸収効果が高いことから、将来的なCO<sub>2</sub>吸収量確保の

図表5 森林吸収源対策の継続・強化に向けた間伐等特措法の対応方針



(出所) 農林水産省「農林水産政策の新たな展開方向」(令和2年12月15日)

<sup>37</sup> 2015年にフランスのパリで開催されたCOP21において、2020年以降の気候変動対策について、先進国、開発途上国を問わず全ての締約国が参加する公平かつ実効的な法的枠組みとして採択された。

<sup>38</sup> 「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」(平成20年法律第32号)

ためにも、エリートツリー<sup>39</sup>を活用した再造林を促進し、CO<sub>2</sub>をより多く吸収する森林に若返らせることが重要とされる。

現在、再造林が進んでいない状況にあるが、その要因として、主伐時の立木販売収入だけでは再造林経費が捻出できない状況が挙げられている。そこで、成長に優れたエリートツリー等の活用により、下刈り回数の削減等の再造林、保育の低コスト化、省力化につながることも期待される。

## 8. 「みどりの食料システム戦略」の策定に向けた検討

菅総理は、第203回国会の所信表明演説において、「2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」ことを表明した<sup>40</sup>。

また、創造プランは、2050年カーボンニュートラルの実現や国際的なルールメイキングへの積極的関与も含めた「みどりの食料システム戦略」（食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現）を令和3年5月までに策定し、実践することにより、農林水産政策の新展開に取り組んでいくこととした。

これを受けて農林水産省は、2年12月に「みどりの食料システム戦略本部」を設置し、「みどりの食料システム戦略」の策定に向けた検討を進めている。

同戦略を策定する趣旨として戦略本部は、諸外国においてEUの「ファーム to フォーク戦略」<sup>41</sup>など環境や健康に関する戦略を策定し、国際ルールに反映させる動きが見られるなど、今後、このようなSDGsや環境を重視する国内外の動きが加速していくと見込まれる中、我が国として持続可能な食料供給システムを構築し、国内外を主導していくことが急務であり、我が国の食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現させるための新たな戦略を策定・推進するものであるとしている。

同戦略策定により2050年までに目指す姿として、①農林水産業のCO<sub>2</sub>ゼロエミッション化の実現、②低リスク農薬への転換、総合的な病害虫管理体系の確立・普及に加え、ネオニコチノイド系を含む従来の殺虫剤に代わる新規農薬等の開発による化学農薬使用量の削減、③輸入原料や化石燃料を原料とした化学肥料の使用量の削減、④有機農業の面積の拡大、⑤食品製造業の労働生産性の向上、⑥持続可能性に配慮した輸入原材料調達を実現一が示されている。検討の行方を注視する必要がある。

(にしむら たかとし)

<sup>39</sup> 林野庁は、エリートツリーに関し、①成長が在来種の1.5倍以上、②木材としての通直性、剛性等が在来種の平均以上、③花粉の着花量が在来種の2分の1以下—といった条件を満たすものを特定母樹として指定して増殖を進めている。現在376品種が指定されており、この母樹から種や穂を採る採種園、採穂園の造成も進めている。

<sup>40</sup> 第203回国会参議院本会議録第1号4頁（令2.10.26）

<sup>41</sup> 欧州委員会は、2020年5月に「ファーム to フォーク戦略」を公表し、欧州の持続可能な食料システムへの包括的なアプローチを示している。今後、二国間貿易協定にサステナブル条項を入れる等、国際交渉を通じてEUフードシステムをグローバル・スタンダードとすることを目指している。また、同戦略では、数値目標（目標年：2030年）を設定している。（農林水産省「「みどりの食料システム戦略」の検討状況と策定に当たった考え方」（令和3年2月））