

## 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 －みどりの食料システム戦略、農林水産物・食品の輸出促進等への対応－
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	443号
刊行日	2022-2-18
頁	120-131
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.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 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 農林水産政策の主要課題

### — みどりの食料システム戦略、 農林水産物・食品の輸出促進等への対応 —

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、農林漁業者の減少・高齢化の進行や農地の減少など厳しい状況に置かれている。

令和3年に改訂された「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、カーボンニュートラル実現に向けてイノベーションにより食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立の道筋を示すみどりの食料システム戦略への対応、今後拡大する世界の食市場に向けた農林水産物・食品の輸出促進による農林水産業の成長産業化、農地の適正利用の実現と農山漁村の活力の創出を図る人・農地関連施策の見直しや新しい農村施策の構築等が挙げられる。

#### 1. はじめに

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<sup>1</sup>、農地の減少・荒廃<sup>2</sup>など厳しい状況に置かれており、我が国農林水産業の生産基盤が弱体化する状況の下、食料自給力指標が長期的に低下傾向にあるなど、食料供給能力の低下が危惧される状況となっている。

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による需要の減少は、我が国農林水産業の生産基盤を更に弱体化させる要因となることが懸念される。

\* 本稿は、基本的に令和4年1月31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> 農業の主要な担い手である基幹的農業従事者数は、平成2年から令和2年の30年間で55.5%減少するとともに、65歳以上が占める割合は約3割から約7割へと大幅に拡大し、平均年齢が平成7年の59.6歳から67.8歳に上昇するなど、担い手の高齢化が進行している。

<sup>2</sup> 我が国の農地（耕地）の面積は、437万ha（令和2年）であり、昭和36年（ピーク時：609万ha）の72%に減少している。

国際的にも、新型コロナウイルスの感染が拡大した状況下で、一部の国で穀物の輸出規制が行われるなど食料の供給に混乱が見られたのに加え、新型コロナ禍からの経済の回復過程において、海上運送をはじめとする物流の混乱等に伴い、穀物等の原材料価格や、原油や肥料等の資材価格が高騰し、食料の安定供給に対する不安を想起させている<sup>3</sup>。

こうした状況の下、2年度の食料自給率（カロリーベース）は37%となり、記録的な冷夏となった平成5年度と並び過去最低の水準となるなど、食料安全保障に関する国民的な議論を深めていくことが重要となっている。

令和2年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」は、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掲げている。

また、農林水産政策改革のグランドデザインとして策定される「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」という。）は、農林水産業の成長産業化を実現していくとともに、食料自給率・自給力の維持向上を図ることにより国民の食を守り、美しく伝統ある農山漁村を将来にわたって継承していくとしている。

活力創造プランは、平成25年12月に策定されて以降、成長戦略や規制改革を踏まえ、累次にわたり改訂が行われ、実施しようとする個別具体的な政策が示されてきた。

令和3年12月、「農林水産業・地域の活力創造本部」（以下「活力創造本部」という。）において、「みどりの食料システム戦略」（後述）に関する検討の結果等を追加する形で活力創造プランが改訂された。

本稿においては、活力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、法制面での課題を中心に農林水産政策の主要な課題を取り上げる<sup>4</sup>。

## 2. みどりの食料システム戦略に関する法制度の整備

令和3年5月、農林水産省は、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、中長期的な観点から戦略的に取り組む政策方針として「みどりの食料システム戦略」（以下「みどり戦略」という。）を策定した<sup>5</sup>。

策定の背景として、我が国の農林水産業において生産力強化や環境負荷軽減、サプライチェーンの効率化等が課題となっていること、SDGs（持続可能な開発目標）や環境に対する関心の高まりを背景としてEUが令和2年5月に「ファーム to フォーク戦略」<sup>6</sup>を

<sup>3</sup> 農林水産省は、食料供給を脅かす新たなリスクに適切に対応するため、食料安全保障施策の強化について検討を行い、その取りまとめを踏まえ、令和3年7月に「緊急事態食料安全保障指針」の改正を行っている。

<sup>4</sup> 法的措置が課題となるもののほかにも、豚熱や高病原性鳥インフルエンザの続発や周辺国でのアフリカ豚熱の発生など家畜伝染病への対応、主食用米の需要減少を踏まえた米政策、令和3年に策定された森林・林業・基本計画を踏まえた森林・林業・木材産業によるグリーン成長、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化に向けた水産基本計画の策定等様々な課題が挙げられる。

<sup>5</sup> みどりの食料システム戦略の策定経緯等については、原直毅「みどりの食料システム戦略—持続可能な食料システムの実現—」『立法と調査』439号（令3.10.1）を参照のこと。

<sup>6</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、2030年

公表するなど経済と環境をイノベーションで両立させようと動き始めている国際社会の動向に対応していく必要があること、政府の2050年カーボンニュートラル実現に食料・農林水産業の分野においても貢献する必要があること等が挙げられている。

みどり戦略は、取組方向として、調達、生産、加工・流通、消費のサプライチェーン全体について、労力軽減・生産性向上、地域資源の最大活用、脱炭素化(温暖化防止)、化学農薬・化学肥料の使用量の低減、生物多様性の保全・再生の点から、2040年までに革新的な技術・生産体系を順次開発し、2050年までにその開発を踏まえて社会実装を実現することを掲げるとともに、①農林水産業のCO<sub>2</sub>ゼロエミッション化の実現、②化学農薬の使用量(リスク換算)の50%低減、③化学肥料の使用量の30%低減、④耕地面積に占める有機農業の取組面積を25%(100万ha)に拡大等のKPI(重要業績評価指標)を示している。

また、みどり戦略は、同戦略をアジアモンスーン地域の新しい持続的な食料システムの取組モデルとして積極的に提唱し、国際的なルールメイキングに参画するとしている<sup>7</sup>。

令和3年12月に改訂された活力創造プランでは、生産者、事業者、消費者等の関係者が戦略の理念を共有し、行動変容を促すため、みどり戦略の基本理念等を法定化するとともに、化学農薬・肥料の低減、有機農業などに取り組む生産者や地域ぐるみの活動、新技術の開発・普及などに取り組む機械・資材メーカー等の活動を認定する法制度を創設する<sup>8</sup>等の方向性が示された。認定を受けたものに対し支援措置<sup>9</sup>を講じるとしている。

なお、法制度に先行して、地域ぐるみで環境負荷の低減に取り組む産地を支援する交付金として、3年度補正予算にみどりの食料システム戦略緊急対策交付金(23億円)、4年度予算でみどりの食料システム戦略推進交付金(6億円)を講ずるなど、関連する予算が計上されている。

みどり戦略は、耕地面積に占める有機農業の取組面積を25%(100万ha)に拡大等の目標を掲げている。平成30年の時点で、有機農業の取組面積は2.4万ha、全耕地面積に占める割合が0.5%となっており、こうした現状に照らして、極めて高い水準の目標と関係者から捉えられている。その実現を図るための主要な方策としてスマート技術をはじめとするイノベーションが挙げられており、施策を担える主体は資金力や技術力のある大規模農家に限定されるのではないかと、そうならば中小・家族経営など多様な経営体の役割を重視する食料・農業・農村基本計画等と整合性が取れないのではないかとこの見方もある<sup>10</sup>。生産現場で不安が生じることはないよう、丁寧な説明が求められる。

現在、環境に配慮した農業者の取組を支援する法制度として、持続性の高い農業生産方

---

を目標年次として、化学農薬の使用及びリスクを50%減、有機農業を25%に拡大等の数値目標を設定している。(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ての考え方」(令和3年2月))

<sup>7</sup> 令和3年9月に開催された「国連食料システムサミット」において、菅総理(当時)が、みどり戦略を通じ、持続可能な食料システムの構築を進めていく旨の発言を行っている。

<sup>8</sup> 新たな法制度については、次期通常国会への提出を目指すと考えられた。

<sup>9</sup> 税制措置として、認定を受けた者に対し、環境負荷低減に必要な機械・施設等の導入を促進する投資促進税制を創設することとされている。

<sup>10</sup> 鈴木宣弘「「みどりの食料システム戦略」への懸念」『どう考える? 「みどりの食料システム戦略」』(農山漁村文化協会、2021年)等

式の導入の促進に関する法律（平成11年法律第110号）<sup>11</sup>、有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号）<sup>12</sup>、農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成26年法律第78号）に基づく環境保全型農業直接支払交付金<sup>13</sup>等が講じられている<sup>14</sup>。みどり戦略は、政策手法をグリーン化するため、2030年までに施策の支援対象を持続可能な食料・農林水産業を行うものに集中し、支援に当たって環境負荷軽減の取組を求めるクロスコンプライアンス要件を充実するとしており、今後、関係の政策を体系的に整理することが必要となることも想定される。

また、環境に配慮した生産の取組を普及、浸透していくためには、生産者への支援はもとより、生産された食品に対して環境配慮のコストや評価を含んだ適正な対価が支払われるよう、消費者の理解が醸成されることが重要となる。

みどり戦略は、2050年までを見据えた中長期的な計画でもあり、その実現に向けた議論が深まることが期待される。

### 3. 植物防疫制度の見直し

我が国では、植物防疫制度として、植物防疫法（昭和25年法律第151号）に基づき、農業生産の安全及び助長を図ることを目的とし、①国内に存在しない、又は国内の一部にしか存在しない病害虫の侵入・まん延防止を図るための輸入・国内検疫、②国内に存在する病害虫の防除、③輸出先国・地域の要求に応じた検査を行う輸出検疫を実施している。

近年の気候変動や国際的な人やモノの移動の増加等に伴い、世界各地で病害虫による被害の拡大が報告されており、有害病害虫の日本国内への侵入・蔓延リスクが高まっている。一方、農林水産物・食品の輸出促進を重視する我が国において、輸出の円滑化に向けた輸出検査体制の強化が重要となっている。

また、みどり戦略は、化学農薬のみに依存しない総合的な病害虫管理体系の確立・普及を図ることに加え、2050年までに、化学農薬使用量（リスク換算）の50%低減を目指すこととしている。

こうした状況を踏まえ、農林水産省は令和3年3月に「植物防疫の在り方に関する検討会」を設置し、同検討会は3年6月に中間論点整理を行い、国内防除、輸入検疫及び輸出検疫について次のような対応方向を整理した。

---

<sup>11</sup> 持続性の高い農業生産方式の導入を促進するための措置を講ずることにより、環境と調和のとれた農業生産の確保を図り、もって農業の健全な発展に寄与することを目的としており、法に基づき、農業者は「持続性の高い農業生産方式の導入に関する計画」を都道府県知事に提出して、エコファーマーの認定を受けることができる。エコファーマーになると、農業改良資金の特例措置等が受けられる。

<sup>12</sup> 有機農業の推進についての基本理念を定めている。農林水産省は、この法律に基づき、「有機農業の推進に関する基本的な方針」を策定し、有機農業者の支援、技術開発、消費者の理解と関心の増進、連携・協力体制の整備等を通じ、有機農業の取組拡大を推進している。なお、本法においては、「有機農業」を、化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業と定義している。

<sup>13</sup> 農業の持続的な発展と農業の有する多面的機能の発揮を図るために、農業生産に由来する環境負荷を軽減するとともに、化学肥料・化学合成農薬の使用を都道府県の慣行レベルから原則5割以上低減する取組と合わせて行う地球温暖化防止や生物多様性保全等に効果の高い農業生産活動等に取り組む農業者等に支援を行う。

<sup>14</sup> 「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」はみどり戦略に関する法制度に包含され、廃止する方向である。

国内防除については、①病害虫が発生しにくい生産条件の整備をベースとした総合的病害虫管理<sup>15</sup>の推進、②効果的な防除指導のための環境整備、③侵入病害虫に対する効果的な侵入警戒調査の実施、④より迅速な緊急防除等の実施を挙げた。

輸出入検疫のうち、輸入検疫については、①植物以外の物品等に対する検査の実効性向上、②輸入携帯品に対する検査の実効性向上、③情報収集等の強化と緊急的な水際強化の仕組みの整備を、輸出検疫については、①第三者機関の活用も含めた、栽培地検査、精密検査における検査の効率性向上、②検疫協議等の迅速化を挙げた。

その後、検討が進められた結果、3年12月に改訂された活力創造プランにおいて、以下の植物防疫法の改正の方向が示された。

#### (みどりの食料システム戦略関連)

国内の重要病害虫の全てについて、農薬に頼らない病害虫防除への転換を果たすため、病害虫の発生予防を中心とした総合的な防除に関する国の指針を策定すること、また、輸入検疫に関し、海外からの病害虫の侵入を防ぐため、旅行客の持込み荷物等に対する植物防疫官の検査の対象<sup>16</sup>・権限<sup>17</sup>の拡充等を行うこと等が検討されている。

#### (農林水産物・食品の輸出促進関連)

輸出の増加に伴い、輸出手続を迅速に行うための体制整備が求められていることから、植物検疫の輸出検査の一部を第三者機関が実施できる仕組みの創設が検討されている。

## 4. 農林水産物・食品の輸出促進

人口減少・高齢化の進行に伴い、国内の食市場の規模が縮小する一方で、世界の食市場規模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、政府は、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。

輸出額を2025年に2兆円、2030年に5兆円とする目標を掲げているが<sup>18</sup>、令和3年の累計輸出額が1兆2,385億円（少額貨物の輸出額推計756億円を含む。）となり、初めて年間1兆円を超えた。

岸田総理は、第208回国会の施政方針演説において、輸出の促進とスマート化による生産性向上により農林水産物の成長産業化を進めるとした上で、昨年1兆円を突破した農林水産物の輸出額について、次の目標である2025年2兆円突破に向け、輸出品目別にオールジャパンで輸出促進を行う体制を整備するとして、輸出拡大への意欲を示した<sup>19</sup>。

<sup>15</sup> 利用可能な全ての防除技術について経済性を考慮しつつ慎重に検討し、病害虫等の発生増加を抑えるための適切な手段を総合的に講じるものである。（総合的病害虫・雑草管理（IPM）実践指針）

<sup>16</sup> 中間論点整理では、中古農業機械を含む植物以外の物品について、国際基準等を踏まえつつ、土や病害虫の付着の程度に応じた検討実効性の高い検査の在り方の検討等が求められた。

<sup>17</sup> 動物検疫に関して、令和2年の家畜伝染病予防法（昭和26年法律第166号）の改正では、家畜防疫官の権限等の強化として、①出入国者の携帯品中の畜産物（肉・肉製品）の有無を、家畜防疫官が質問・検査できるようにする、②輸出入検疫の結果、発見された違反畜産物について、家畜防疫官が廃棄できるようにする、③動物検疫所長は、輸出入検疫に係る事務を円滑に行うため、船舶・航空会社や海・空港の管理者等に対して必要な協力を求めることができるようにする等の措置が講じられている。

<sup>18</sup> 政府は、2019年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円とする目標（当初、2020年に1兆円としていたが1年前倒した。）を掲げたが、2019年の輸出額が9,121億円となり、1兆円目標は達成できなかった。

<sup>19</sup> 第208回国会参議院本会議録第1号（令4.1.17）

農林水産物・食品の輸出促進に官民で取り組んできたが、輸出先国による食品安全等の規制の対応において担当省庁が複数にまたがることにより、輸出先国との協議や証明書の発行、施設認定等の各種手続に時間を要すること等が輸出事業者の負担とされていた。

そこで、輸出先国・地域の輸入規制に対して政府一体となって戦略的に取り組むための「輸出促進本部」を農林水産省に創設すること、輸出事業計画の認定制度等により事業者の支援等を行うこと等を内容とする「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。以下「輸出促進法」という。）が令和元年11月に制定された<sup>20</sup>。

3年5月、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略フォローアップ」が取りまとめられ<sup>21</sup>、輸出促進法を改正し、①主要な輸出品目ごとの品目団体の法定化、②輸出事業計画の拡充と認定を受けた者に対する支援の拡充等を検討するとの方向が示された。

3年12月、農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略及び活力創造プランが改訂され、品目団体の組織化や必要な設備投資等への支援などを推進するため、常会に輸出促進法等を改正する法律案を提出するとともに、輸出重点品目の追加や輸出先国での支援強化など、官民一体となった取組を更に進めることとされた。

#### （品目団体の組織化）

多くの輸出先進国では、法律に基づいた品目団体が、業界一丸となった輸出拡大を行っているが、日本は、事業者・産地の個別プロモーションが多く、オールジャパンでの輸出の取組が不十分であることが課題とされている。そこで、主要な輸出品目ごとにオールジャパンで市場開拓・マーケット調査等を行う団体を認定する仕組みを創設し、認定を受けた品目団体は、輸出促進のための規格の策定や任意のチェックオフ<sup>22</sup>も実施することができることとしている。政府は、法改正後速やかに輸出重点品目<sup>23</sup>のうち10品目以上について品目団体の認定を目指すとしている<sup>24</sup>。

#### （輸出拡大に必要な設備投資等への支援）

輸出向け商品の開発や効率的な輸出物流の構築には、多額の設備投資が必要となるが、

<sup>20</sup> 輸出促進法が施行された2年4月1日、輸出促進の司令塔として、「農林水産物・食品輸出本部」（本部長・農林水産大臣）が農林水産省に設置された。同本部は、同月、輸出促進法に基づき、「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する基本方針」及び「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する実行計画」を策定し、実行計画等の進捗管理等を行っている。

<sup>21</sup> 令和2年11月、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が取りまとめた「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」において、「令和3年夏を目途に結論を得る」とされていた検討事項等について、具体的な対策が取りまとめられた。

<sup>22</sup> チェックオフ制度は、品目ごとに生産者等から資金を徴収し、これを原資として生産者が主体となって国内外での販売促進活動等を行うもの。農業競争力強化プログラム（平成28年11月農林水産業・地域の活力創造本部）では、チェックオフの法制化を要望する業界において、推進母体を立ち上げ、チェックオフのスキームを決め、法制化に賛同する生産者を拡大する取組を実施し、一定程度（75%以上）の合意が得られた場合に、政府は法制化に着手することとしている。

<sup>23</sup> 「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」において、海外で評価される日本の強みを有し、輸出拡大余地の大きい28品目が選定されている（牛肉、豚肉・鶏肉、鶏卵、牛乳・乳製品、果樹（りんご、ぶどう、もも、かんきつ）・野菜（いちご）、野菜（かんしょ等）、茶、コメ・パックご飯・米粉及び米粉製品、製材、合板、ぶり、たい、ホタテ貝、真珠、菓子、ソース混合調味料、味噌・醤油、清酒（日本酒）、ウイスキー、本格焼酎・泡盛、柿・柿加工品）。

<sup>24</sup> 令和3年度補正予算において、品目団体が輸出重点品目についてオールジャパンで行う海外販路開拓・市場調査等の早急な輸出力強化に向けた取組を支援するため「品目団体輸出力強化緊急支援事業」に41億円が措置されている。

海外市場から利益を得るまでに時間を要し、積極的な投資が進まないことから、輸出促進法に基づく輸出事業計画に施設整備計画を新設し、輸出事業計画の認定を受けた者の長期運転資金・施設整備を対象とする新たな日本政策金融公庫等の資金（農林水産物・食品輸出基盤強化資金（仮称））を創設するとともに<sup>25</sup>、輸出拡大に必要な施設等の設備投資に関する所得税・法人税の割増償却の特例を措置するとしている。

#### （輸出手続の円滑化）

輸出の増加に伴い、輸出手続を迅速に行うための体制整備が求められていることから、国が登録した民間検査機関が証明書を発行できる仕組みを創設するとしている<sup>26</sup>。

#### （J A S法の改正）

海外の有機食品・酒類市場が拡大する中、海外ニーズのある有機日本酒の輸出を後押しするため、日本農林規格等に関する法律（昭和25年法律第175号。以下「J A S法」という。）を改正し、J A S規格の対象に有機酒類を追加することとしている<sup>27</sup>。

また、認証制度の同等性を活用した有機農産物の輸出促進のため、外国政府にあらかじめ登録された登録認証機関に対し、事業者の認証に係る情報が他の登録認証機関から提供される仕組みの導入、認定農林水産物・食品輸出促進団体が同等性承認の交渉を求めた場合の国の責務の明確化等の措置を講じるとともに、J A S規格と海外の規格との同等性の承認を得るための交渉（同等性交渉）を進めるとしている<sup>28</sup>。

農林水産物・食品の輸出額は、3年に初めて1兆円を超えたが、その輸出の内訳を見ると、アルコール飲料や清涼飲料水等の加工食品が4,144億円で全体の38%を占めており、加工食品を除いた農産物の輸出額3,067億円を大きく上回っている。加工食品には、輸入原料を使う製品も多く含まれている。

JETROの輸出担当理事は、5兆円目標について、実現に向けては相当な取組が求められるが、実現は可能で、10兆円も夢ではないとした上で、何よりも大事なものは、総額よりも生産者らの利益を増やすこととしている<sup>29</sup>。

輸出の拡大を農林漁業者の所得の向上にどのようにつなげていくか、その道筋を示していくことも必要であろう。

## 5. 人・農地関連施策の見直し

高齢化・人口減少が本格化する中で、農業者の減少や耕作放棄地の拡大が更に加速化し、

---

<sup>25</sup> あわせて、民間金融機関からの借入れに対する債務保証に係る事業者の負担を軽減するための支援を措置することとしている。

<sup>26</sup> このほか、先述のとおり、植物防疫法を改正し、植物検疫の輸出検査事務について、輸出検査の一部を第三者機関が実施できる仕組みを創設することとしている。

<sup>27</sup> J A S法の対象となる農林物資から、酒類は除かれている（J A S法第2条第1項）。なお、酒類については、国税庁の「酒類における有機の表示基準」に基づいて日本国内の有機表示が行われている。

<sup>28</sup> 有機認証について他国の認証制度を自国の制度と同等と認め、相手国の有機認証食品を自国の有機認証品として取り扱う国家間の取決め（有機認証制度の相互承認）がない場合、相手国で有機認証を取得する必要がある。現在、米国、カナダ及びスイスとの間で有機農産物、有機畜産物及び有機加工食品の認証制度について、EU及び台湾との間で有機農産物及び有機農産物加工食品の認証制度について、相互認証をしている。

<sup>29</sup> 『日本農業新聞』（令4.1.9）



地域の農地が適切に利用されなくなることが懸念されている。そこで政府は、重要な生産基盤である農地について、土壌等の健全性の保全を図りながら、持続性をもって最大限利用されるよう、人・農地及びその関連施策の見直しを行うこととしている。

政府は、農地について「令和5年度までに担い手の農地利用面積割合を8割」とする目標を掲げ、その実現に向けて、都道府県ごとに農地中間管理機構（農地バンク）を整備し、担い手単位の集積・集約化を推進してきた。

また、農地の集積・集約化を進めるに当たって、地域の農業者が話し合いに基づき、地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化する、「人・農地プラン」が重視されてきた。

しかし、令和2年度末時点の農地集積率は58%にとどまり、伸び率も鈍化傾向にある。また、「人・農地プラン」の中には、地域の話し合いに基づくものとは言い難いものも含まれているとされる。

そこで、農林水産省では、令和2年12月に改訂された活力創造プランに基づき、農業経営を行う人の確保と農地の適切な利用の促進、農村における所得と雇用機会の確保等を図るための施策の在り方について検討を行い、3年5月に「人・農地など関連施策の見直し」として取りまとめた。

同見直しにおいては、①人・農地プランを継続的に取り組むべきものとして法定化を含めて位置付ける、②人・農地プランにおいて、「農地を将来にわたって持続的に利用すると見込まれる人」として、中小規模経営体や半農半X<sup>30</sup>等も積極的に位置付ける、③人・農地プランについて、農地を面的にまとめる集約化に重点を置いた農地利用の具体的姿（目標地図）を明確化するなどの方向性が示された。

3年12月に改訂された活力創造プランにおいて対応方向が示され、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）等を改正することなどが盛り込まれた。

#### （人・農地プラン）

人・農地プランを、市町村が策定する計画として法定化するとした上で、市町村は、①既存の地域協議会（地域農業再生協議会等）の場も活用しつつ協議の場を設け、農業者・農業委員会・農地バンク・農協・土地改良区等とともに、地域の農業の将来の姿や農地の利用の姿について話し合いを行い、②それを踏まえて、地域の将来の農業の在り方、将来の農地の効率的・総合的な利用の目標（「目標地図」<sup>31</sup>を含む。）等を盛り込んだ人・農地プランを策定することとしている。

その際、農業委員会は、地域内の農地の出し手・受け手等の情報を収集し、農地バンク等の関係機関と一体となって、「目標地図」の原案を作成することとされている。

なお、4年度予算において、市町村による人・農地プランの策定に向けた取組等を支援するため、人・農地将来ビジョン確立・実現支援事業として3億円が計上されている。

<sup>30</sup> 農業と宿泊業や、農業と酒造りなど、農業を営みながら他の仕事にも携わる働き方。

<sup>31</sup> 「目標地図」は、10年後に目指すべき農地の効率的・総合的な利用の姿を明確化する地図として、農地の集約化等に関する基準に適合するよう作成するとされている。なお、その作成に3年程度の周知・作成期間を設定するとされている。

### （農地バンク等）

目標地図を実現するには、個々の要望に応じた相対の貸借によるのでは困難であり、公的主体の計画の実施手法は、地域全体で農地の利用関係を再構築する手法に統合することとし、農地バンク経由の転貸（農作業受委託を含む）に統合して集中的に実施することとしている<sup>32</sup>。

また、農地の効率的・総合的な利用を図るため強力に貸借を推進する必要がある場合の措置を検討するとともに、農地バンクが、目標地図内の農地を、遊休農地・所有者不明農地も含め、幅広く引き受けるよう、その運用の見直しを検討することとしている。

なお、農地バンクを通じて集積・集約化（4年度から農作業受委託を含める。）に取り組む地域等に対し、協力金を交付する機構集積協力金交付事業に、3年度補正予算で50億円、4年度予算で11億円が措置されるとともに、農地バンクが遊休農地を積極的に借り受け、簡易な整備を行った上で、担い手に農地集積・集約化する取組を支援する遊休農地解消緊急対策事業に4年度予算で5億円が措置されている。

### （人の確保・育成）

都道府県が、地域における取組や市町村や農協等の伴走機関を含めた体制整備に関する方針を策定するとともに、これに即した伴走機関の積極的な取組を推進することとしている。

関連して、4年度から講じられる新規就農者育成総合対策<sup>33</sup>において、農業団体等の伴走機関が行う研修農場の機械・施設の導入等の支援を行うこととしている。

また、①目標地図の実現に向けて生産の効率化等に取り組む場合、公庫資金・農業近代化資金<sup>34</sup>等の制度資金で後押しするとともに、必要な農業用機械・施設の導入を支援する<sup>35</sup>、②認定農業者の事業展開に必要な財務基盤の強化を図るため、「資本性劣後ローン<sup>36</sup>」を公庫資金で措置する、③認定農業者による農業用施設及び加工・販売施設の整備について、農業経営改善計画の認定と農地転用許可の手續のワンストップ化を措置することとしている。

### （農地所有適格法人の出資による資金調達）

「規制改革実施計画」（令和3年6月閣議決定）は、農林水産省に対し、「地域に根差し農地所有適格法人が、地元の信頼を得ながら実績をあげ、さらに農業の成長産業化に取り組もうとする場合、農業関係者による農地等に係る決定権の確保や農村現場の懸念払拭措置を講じた上で、出資による資金調達を柔軟に行えるようにする」ことを、4年に措置するよう求めた。

---

<sup>32</sup> 出し手・受け手本人が農地法（昭和27年法律第229号）の許可を得て相対の貸借を行う仕組みは、引き続き存置するとされている。

<sup>33</sup> 従来の農業次世代人材投資事業を見直し、就農に向けた研修資金、経営開始資金、雇用就農の促進のための資金の交付について支援内容を一部見直すとともに、経営発展のための機械・施設等の導入の地方と連携した支援、伴走機関等による研修向け農場の整備、新規就農者への技術サポート、職業としての農業の魅力を伝える情報発信等の取組の支援等を新たに措置することとしている。

<sup>34</sup> 農業近代化資金融通法（昭和36年法律第202号）に基づき、意欲的に取り組む農業者等に対し、経営改善に必要な施設資金等を円滑に融通するため、都道府県等が農協、銀行等民間金融機関に利子補給措置を講ずることにより、長期かつ低利の資金の融資を行う。

<sup>35</sup> 令和4年度予算において、農地利用効率化等支援交付金として21億円が計上されている。

<sup>36</sup> 長期間にわたり元本返済が不要であるなど融資条件の面で、負債ではなく、資本に準じたものとして取り扱われるローン。

その後、検討が進められたが<sup>37</sup>、3年12月に改訂された活力創造プランの別紙12「人・農地など関連施策の見直しについて」において、「農地所有適格法人の出資による資金調達については、本年6月の閣議決定を踏まえ、懸念払拭措置等を引き続き検討」とされた<sup>38</sup>。

人・農地プランの法定化により、プランの策定は進むと思われるが、いかにして地域の話し合い・合意形成を進め、実効性のあるプランを策定することができるかが課題となろう。

また、農地所有適格法人の出資による資金調達に関しては結論が先送りされることとなった。国家戦略特区の法人農地取得事業の全国展開に関する動きと合わせて、今後の議論を注視する必要がある。

## 6. 農山漁村活性化法の改正

我が国の人口減少・高齢化が進行する状況の下、農山漁村では人口減少・高齢化が都市部に先行する形で進行している。今後、地域内の共同活動や保全管理活動が成り立たなくなり、集落機能の維持が困難な地域が増加するとともに、生活インフラも維持できなくなるおそれが指摘されている。一方、近年、「田園回帰」の動きが生じているが、それに加えて、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、新たな大都市から地方への人の流れも生じている。

こうした状況下において、令和2年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画は、農村政策に関し、①農業の活性化や地域資源の高付加価値化を通じた所得と雇用機会の確保、②安心して地域に住み続けるための条件整備、③地域を広域的に支える体制・人材づくりや農村の魅力の発信等を通じた新たな活力の創出の「三つの柱」に沿って、「地域政策の総合化」を推進することを掲げた。

これを受けて、2年4月に「新しい農村政策の在り方に関する検討会」及び「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」が設置され、両検討会は、3年6月に合同で「中間とりまとめ」を決定した。

「中間とりまとめ」は、「しごとづくりの施策（農村における所得と雇用機会の確保）」、「くらしの施策（中山間地域等をはじめとする農村に人が住み続けるための条件整備）」、「土地利用の施策（人口減少社会における長期的な土地利用の在り方）」、「活力づくりの施策（農村を支える新たな動きや活力の創出）」、「関係府省で連携した仕組みづくり」について、基本的な考え方や方向性等を示した<sup>39</sup>。

<sup>37</sup> 農林水産省は、農地法による出資規制は維持した上で、例外的に農業関係者以外に過半の出資を認める仕組みを新設し、①認定農業者として5年以上の実績を上げる、②地域の農地利用の将来像を描く「人・農地プラン」への位置付け、③機械導入や設備投資など経営計画の作成一などの要件を満たした法人が希望する場合に、農林水産大臣が特例を認める仕組みを導入するとともに、認定後、農業関係者の決定権が確保されなかったり、農地の違反転用などがあつたりした場合は、認定を取り消し、従来の農地所有適格法人に戻すが、農地所有適格法人の要件を満たせない場合は国が農地を買収する措置等を検討していると報じられた（『日本農業新聞』（令3.12.4））。

<sup>38</sup> 創造プランの改定に先立って、令和3年12月22日に開催された規制改革推進会議では、「当面の規制改革の実施事項」において、本件について「懸念払拭措置等を引き続き検討する」とともに、3年6月の閣議決定を踏襲し「令和4年に措置」することが確認されている。

<sup>39</sup> 「中間とりまとめ」で示された方向性は、「人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ）」の「農

「しごとづくりの施策」では、農村の担い手として、多様な形で農に関わる者<sup>40</sup>が十分な所得を確保できるよう、農村の地域資源をフル活用した「農山漁村発イノベーション<sup>41</sup>」の推進が必要とした。

「くらしの施策」では、地域コミュニティの維持に資する取組を支援することが重要との認識の下、農村集落における話し合い等による合意形成とこれに基づく共同活動の推進、複数の農村集落の機能を補完する農村型地域運営組織（農村RMO<sup>42</sup>）の育成、生活インフラの整備、ため池の防災・減災対策（豪雨対策）の推進等が挙げられた。

「土地利用の施策」では、中山間地域を中心として、あらゆる政策努力を払ってもなお、農地として維持することが困難な農地が、今後増加することが懸念されるとの認識の下、食料の安定供給のための農地の確保を前提とした、有機農業や放牧など多様で持続可能な土地利用方策の検討とこれを支える農地・農業水利施設の整備が挙げられた。

「活力づくりの施策」では、地域づくり人材の育成やネットワークづくり、地方自治体等に対する広域的なサポート体制の構築、農業体験等を通じた農村ファンづくり、外部人材と農村とのマッチングの推進等による農的関係人口の創出・拡大が挙げられた。

その後の検討を踏まえ、3年12月に改訂された活力創造プラン等で対応方向が示され、農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律<sup>43</sup>（平成19年法律第48号）等の改正を検討することとされた。

改正内容について、地方自治体が策定する活性化計画の対象事業として農用地の保全を図る事業（放牧等の粗放的な管理、鳥獣緩衝帯の整備、林地化等）を加えるとともに、農山漁村発イノベーションや地域コミュニティ形成の場等の農山漁村の活性化に必要な施設の整備を行う場合、また、農用地の保全を図る事業を実施する場合には、農用地区域からの除外や農地転用手続等の迅速化を図る仕組み（農地転用手続等のワンストップ化）を導入することが検討されている。

このほか、①農用地の保全を図る事業等を実施しようとする場合の農地の権利移転に係る手続の迅速化を図る仕組みの導入、②中山間地域等を中心に、地域の多様な関係者が連

---

村における所得と雇用機会の確保、「安全・安心な生活環境の整備」、「農地の長期的な利用」、「農村をサポートする人材の育成」、「関係府省等と連携した仕組みづくり」に盛り込まれた内容と重なる。

<sup>40</sup> 農業生産活動に取り組みつつ、農業以外の事業にも取り組む者（農村マルチワーカー、半農半X実践者）、地域資源の保全・活用や農業振興と併せて地域コミュニティの維持に資する取組を行う農村RMO（脚注42参照）が想定されている。その際、特定地域づくり事業協同組合の仕組みの活用等も想定されている。

<sup>41</sup> 6次産業化のほか、農山漁村の活用可能な地域資源を発掘し、磨き上げた上で、他分野と組み合わせる新しい事業を創出する取組。

<sup>42</sup> RMO（Region Management Organization、地域運営組織）とは、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。近年、地域運営組織の形成数、形成されている市町村数は増加している。「農村RMO」とは、（複数の）集落の機能を補完して、農地・水路等の地域資源の保全・活用や農業振興と併せて、買物・子育て支援等の地域コミュニティの維持に資する取組を行う事業体を指す。その法人形態については、特定非営利活動法人、農事組合法人、認可地縁団体、一般社団法人等、様々な形が想定されている。また、将来的には、労働者協同組合（労働者協同組合法は、令和4年10月1日に施行）も想定されている。

<sup>43</sup> 人口の減少、高齢化の進展等により農山漁村の活力が低下していることにかんがみ、農山漁村における定住等及び農山漁村と都市との地域間交流の促進による農山漁村の活性化を図るため、地方公共団体が作成する活性化計画に係る制度を創設するとともに、当該計画の実施のための交付金を交付する措置等を講ずること等を主な内容とする。

携して農用地の保全や生活支援等に取り組もうとする場合に、関係者で構成される団体（農村RMO等）が農協や農業委員会、土地改良区等の地域の関係者と連携して、活性化計画の策定を地方自治体に提案できる仕組みの導入等が示されている。

なお、関連する予算として、4年度予算において農山漁村振興交付金（97.5億円）に、①多様な地域資源を活用し、新事業や付加価値を創出することによって、農山漁村における所得と雇用機会の確保を図る取組等を支援する農山漁村発イノベーション対策、②中山間地域において、農村RMOの形成を支援する農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業（2.7億円）、農地の粗放的利用や農地周辺部の計画的な植林等のモデル的取組を支援する最適土地利用対策（4.9億円）等が措置されている。

農村等の地域社会は、多様な農業経営体、多様な住民によって構成されている。そこで、いかにして農村RMOを形成するのか、また、人・農地プランの実質化が進まない現状において、いかにして農業者以外の住民も含めた話し合いにより、地域コミュニティの維持や農用地の保全等について地域の合意形成を図り、地域の将来ビジョンの策定を図っていくのが課題となろう。

## 7. 土地改良法の改正

「中間とりまとめ」及び「人・農地など関連施策の見直し」で示された方向性に基づき検討を行った結果、3年12月に改訂された活力創造プラン等で対応方向が示され、土地改良法（昭和24年法律第195号）の改正を検討することとされた。

その改正内容は、**くらしの施策**に関して、激甚化する災害に備えた緊急的な豪雨対策を速やかに実施できる仕組みとして、国又は地方自治体が、農業者の費用負担や同意を求めずに農業用ため池や排水機場等の地震対策<sup>44</sup>を実施できる仕組みを、豪雨対策にも適用を拡大するとしている<sup>45</sup>。

また、**土地利用の施策**に関し、農地中間管理機構が一定のまとまりで借り受けた農地について、都道府県が、農業者の費用負担等を求めずに区画整理を実施できる仕組み<sup>46</sup>を、農業水利施設等の整備にも適用するとしている。

また、粗放的な農地利用や林地化等に伴って水利等に関する課題が生じた際に、用排水路の統廃合や土地改良区の業務再編等を推進するため、小規模な土地改良区が、集落と共同で農業水利施設の管理等を行える法人に組織変更できる仕組みを導入するとしている。

さらに、**活力づくりの施策**に関して、土地改良区等が行う小規模な基盤整備等を資金面・実施面でサポートできるよう、土地改良事業団体連合会の業務に、①防災・減災対策等について、借入金により資金を調達し土地改良区等へ交付すること、②小規模な基盤整備について、土地改良区等から委託を受けて工事を実施することを追加することとしている。

（にしむら たかとし）

<sup>44</sup> 平成29年の土地改良法改正により制度化された。

<sup>45</sup> 現行制度では、所有者又は耕作者の同意と費用負担が必要であるが、所有者が死亡し相続人の特定に時間がかかるなどの理由により、事業開始まで1年以上要することもであるとされる。（『日本農業新聞』（令4.1.6））

<sup>46</sup> 平成29年の土地改良法改正によって制度化された。