

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 －食料・農業・農村基本法の検証の開始－
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	454号
刊行日	2023-2-22
頁	125-136
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html

※ 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

— 食料・農業・農村基本法の検証の開始 —

西村 尚敏

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

世界的な新型コロナウイルス感染症の拡大、ロシアのウクライナ侵略等の影響により、穀物等の食料品のみならず、肥料等の生産資材についても供給不安・価格高騰が生じ、食料安全保障への関心が高まっている。

こうした状況の下、政府は、食料安全保障の強化を打ち出すとともに、食料・農業・農村基本法について検証を行い、令和5年度中に食料・農業・農村基本法改正案を国会に提出することを視野に、5年6月を目途に食料・農業・農村政策の新たな展開方向を取りまとめることとした。今後の議論が注視される。

また、今国会においては、伐採された木材の合法性確認の実効性強化や海業の推進のための法律案の提出が予定されている。

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、農地の減少・荒廃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、食料供給能力の低下が危惧される状況となっている。

また、世界的な新型コロナウイルス感染症の感染拡大、ロシアのウクライナ侵略等に伴い、小麦の主要な輸出国である両国からの供給が停滞するとともに、一部の国で穀物の輸出規制が行われたほか、海上運送を始めとする物流の混乱等も加わり、世界的な食料の供給に混乱が見られる。さらに、原油や肥料等の生産資材等の供給不安定化、価格高騰が生じ、食料安全保障に対する一層の不安を想起させる事態となっている。

令和4年6月、政府の農林水産業・地域の活力創造本部は、「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂を行い、「食料安全保障の確立」を主要施策の柱の一つとして同プランに追加した。また、将来を見据えた食料安全保障の強化に向け幅広い観点で中長期的な課題

の検討を行うとともに、4年秋から「食料・農業・農村基本法」¹（以下「基本法」という。）の検証作業を本格化し、将来にわたる食料の安定供給確保に必要な総合的な対策の構築に着手するとした。

また、4年12月、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部²（以下「強化本部」という。）において、「食料安全保障強化政策大綱」（以下「大綱」という。）が決定された³。

大綱には、①食料安全保障の強化のための重点対策（（ア）食料安全保障構造転換対策（過度の輸入依存からの脱却に向けた構造的な課題への対応）、（イ）生産資材等の価格高騰等による影響緩和対策）を中心に位置付けつつ、②スマート農林水産業の実装の加速化、③円安も活かした農林水産物・食品の輸出促進、④農林水産業のグリーン化（みどりの食料システム戦略の実現）一が盛り込まれ、各対策のK P I（政策目標）が明記された。また、基本法について、検証・検討を加速化し、食料・農業・農村政策の新たな展開方向を早急に取りまとめるとともに、その見直しに向けた検討の結果を踏まえ、大綱の見直しを行っていくこととされた。

本稿においては、食料安全保障の強化及び基本法の見直しをめぐる課題や、第211回国会（常会）において法整備が予定されている事項を中心に取り上げる。

2. 食料安全保障の強化及び「食料・農業・農村基本法」の見直し

（1）食料安全保障の強化に向けた動き

気候変動等による食料生産の不安定化や、食料需要の拡大に伴う調達競争の激化等に加え、新型コロナウイルスの感染拡大やロシアによるウクライナ侵略等に伴い、穀物価格が高騰するなど世界的に食料の供給が不安定化するとともに、農業生産において必要不可欠な肥料⁴などの生産資材の調達不安定化や価格高騰⁵などが生じている。このため、食料安全保障への関心と懸念が高まっている。

野村農林水産大臣は、令和4年8月の就任以来、こうした状況をとらえ、食料を安定供給していくためのターニングポイントを迎えている旨の発言を行っている⁶。

4年6月、「農林水産業・地域の活力創造プラン」が改訂され、食料安全保障の確立が同プランに追加されるとともに、「4年秋から基本法の検証作業を本格化し、将来にわたる食料の安定供給確保に必要な総合的な対策の構築に着手する」こととされた。

さらに、4年9月に開催された強化本部において、岸田総理は、食料安全保障の強化と

¹ 食料・農業・農村基本法は、平成11年に旧農業基本法に代わる形で制定された。①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展及び④農村の振興の4つの基本理念を掲げ、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的としている。

² 4年6月、「農林水産業・地域の活力創造本部」から改組された。

³ 明示されていないが、「農林水産業・地域の活力創造プラン」を継承、置き換えるものではない。

⁴ 日本は、主な化学肥料の原料である尿素、りん安（りん酸アンモニウム）、塩化加里（塩化カリウム）について、ほぼ全量を輸入に頼っている。世界的に資源が偏在しているため、輸入相手国も偏在しており、尿素はマレーシア及び中国、りん安は中国、塩化加里はカナダが主な輸入相手国となっている。

⁵ 農業物価統計調査（令和2年基準・概数）によると、令和4年の生産資材の価格指数は116.6となり、2年間で資材価格が16.6%（対前年比9.3%）上昇した。生産資材のうち、肥料は130.5（対前年比27.1%上昇）、飼料は138（対前年比19.4%上昇）、光熱動力費127.3（対前年比13.4%上昇）であった。

⁶ 第210回国会参議院農林水産委員会会議録第1号2頁（令4.10.25）等

農林水産業の持続可能な成長を推進していくという方針の下、農林水産政策を大きく転換していくとした上で、全ての農政の根幹である基本法について、制定後約20年間で初めての法改正を見据え⁷、関係閣僚連携の下、総合的な検証を行い、見直しを進めるよう指示を行った⁸。

また、4年12月、強化本部において、大綱が決定された⁹。大綱においては、4年度第2次補正予算で措置された食料安全保障構造転換対策を中心に、食料安全保障の強化のための重点対策として位置付け、継続的に実施していくこととされた¹⁰。また、5年度中の改正案の国会提出も視野に入れた基本法の見直しの検討結果を踏まえ、大綱も必要に応じて施策の見直しを行うとともに、KPIについても随時改善することが明記された。

岸田総理からは、5年度中に基本法改正案を国会に提出することを視野に、5年6月を目途に食料・農業・農村政策の新たな展開方向を取りまとめるよう指示があった。

(2) 食料・農業・農村基本法の検証

4年9月、野村農林水産大臣は、食料・農業・農村政策審議会に対して、「食料、農業及び農村に係る基本的な政策の検証及び評価並びにこれらの政策の必要な見直しに関する基本的事項に関すること」について意見を求める旨の諮問を行った。同審議会は、「基本法検証部会」を設置した。同部会は、①食料の安定供給の確保（食料安全保障、輸出促進を含む）、②農業の持続的な発展、③農村の振興、④多面的機能の発揮—のテーマに関し、有識者ヒアリング、施策の検証、意見交換等を月2回程度のペースで実施している。

以下、基本法の見直しに関する議論について触れる（図表1参照）。

(食料自給率・食料自給力)

基本法では、食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）¹¹において、食料自給率の目標を、「その向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定める」とされており、①カロリーベースの総合食料自給率¹²及び②生産額ベースの総合食料自給率¹³について10年後の目標を定めている。基本法制定後の食料自給率の推移を見ると、カロリーベースは40%前後で推移している。第1次基本計画以来、累次にわたり食料自給率目標が定められ

⁷ 基本法制定後の20年間で、世界的な食料情勢の変化に伴う食料安全保障上のリスクの高まり、地球環境問題、世界経済の中での日本の地位等、制定時には想定されなかった情勢の変化が生じていると指摘されている。

⁸ あわせて、喫緊の課題である食料品の物価高騰に緊急に対応していくため、①下水汚泥・堆肥等の未利用資源の利用拡大により、グリーン化を推進しつつ、肥料の国産化・安定供給を図ること、②小麦・大豆・飼料作物について、作付け転換支援により、国産化を強力に推進すること等の課題について、緊急パッケージを策定するよう指示が行われ、11月に、「食料品等の物価高騰対応のための緊急パッケージ」を決定した。

⁹ 野村農林水産大臣は、補正予算において、輸入依存からの脱却に向けた構造転換対策を講じたが、このような対策を継続的に実施するため大綱を策定し、関係省庁一体となって政策展開を力強く進めたい旨発言した。

¹⁰ 令和4年度第2次補正予算及び5年度予算における食料安全保障関連予算については、軽込秀行「令和5年度農林水産関係予算のポイント—食料安全保障の強化に向けて—」『立法と調査』No. 453（令5.2）を参照。

¹¹ 平成12年3月に策定されて以後4回改訂が行われており、直近では令和2年3月に策定されている。

¹² 生命・健康の維持にはカロリーが不可欠であることから、供給熱量が国内生産でどの程度賅われているのかを示す指標である。

¹³ 国内農業の経済的価値を示す指標であり、比較的低カロリーの野菜や輸入飼料に依存する畜産物等の生産活動をより適切に反映した指標である。食料の国内生産額を食料の国内消費仕向額で除したものに相当する。

てはいるが、いずれも達成には至っていない¹⁴。

図表 1 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会(第1回～第8回)において農林水産省から示された論点

テーマ・論点
<p>【食料の輸入リスク】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・輸入に依存する食料の国産化、肥料について、国内資源の有効活用を推進 ・輸入依存度が大きい食料・生産資材について、輸入の安定に関する施策を検討
<p>【国内市場の将来展望と輸出の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・我が国の農業・食品産業を国内に加え、海外市場も志向する産業に転換 ・輸出促進のため、①輸出産地の育成、②官民での組織づくりを強化 ・持続的な農業・食品産業のため、適正な価格形成の在り方について検討 ・上記の取組を進めるため、フードチェーン全体が参加する業種横断的な仕組みづくりを検討 ・持続的な農業・食品産業のため、円滑な世代交代、事業継承を推進
<p>【国際的な食料安全保障に関する考え方】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・輸入リスクへの対応や国民一人一人が健康な食生活を享受できることを基本法に位置付け ・国民の健康な食生活を確保するため、都市部も含め、以下のような点を考えることが必要 <ul style="list-style-type: none"> ①食品アクセス困難者や経済的弱者への対策の在り方 ②国民の生涯を通じた健全な食生活実践に向けた知識や判断力の習得 ③国民に食料を届けるため、特に地域の食品製造・流通・小売による供給体制の在り方 ・平時の食料安全保障の課題に対し、改善をチェックしていく仕組みの導入 ・不測時の食料安全保障の定義の明確化や、不測時の対応について、改めて検討する必要
<p>【人口減少下における担い手の確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・離農する経営体の農地の受け皿を確保する必要があることから、 <ul style="list-style-type: none"> ①引き続き一定の農業生産を担い、地域農業に欠かせない個人経営の経営発展を支援することが必要 ②農業法人について、現行基本法にある「法人化の推進」だけでなく、その果たすべき役割を明確化しつつ、経営発展を支援していくことが必要 ・農業法人が持続的に食料供給の一定割合を担っていくために、 <ul style="list-style-type: none"> *農業法人の経営基盤の強化の在り方の検討が必要 *雇用労働力の確保の必要性から、労働環境の整備や地域内外での労働力の調整の在り方の検討が必要 ・個人は、経営継承について課題を抱えており、後継者、新規就農者を確保する必要があることから、 <ul style="list-style-type: none"> *多様な手法で多様な人材の就農を促すことが必要 *経営を継承する者の確保や円滑な経営継承のための方策の検討が必要
<p>【需要に応じた生産】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・食料安全保障の観点から、需要に応じた生産に誘導するため、市場に委ねるだけでなく、ニーズのある作物への転換について、政策として推進する必要 ・地域計画なども活用し、水田を畑地化し、耕地利用率を高めつつ、食料安全保障上、増産が求められる小麦、大豆、野菜、飼料等の生産に転換することが重要 ・各品目については、以下のような取組も必要 <ul style="list-style-type: none"> *米：畑作物への転換、水田の畑地化等を促す仕組みの検討、海外市場の更なる開拓、米粉需要への対応、業務用米の安定供給などを推進。その際、それぞれに適した専用品種の作付を推進 *小麦、大豆：供給量の安定化、需要に応じた品質の確保、生産性の向上の取組 *野菜：加工用、冷凍野菜の需要増加が見込まれる中、国産で対応するため、加工に適した品種の導入、作付・流通体系の導入、生産性の向上の取組 *果樹：需要の減少を上回るペースで生産が縮小していることを踏まえ、省力化等に対応した樹園地の整備や担い手・労働力の確保等の生産供給体制の強化。茶は、海外需要のある有機栽培茶の生産拡大 *飼料：畜産農家による自給飼料の増産に様々な課題があることを踏まえ、畜産側と耕種側が意欲的かつ持続的に連携する体制をどのように実現させるかなど、飼料自給率を向上させる更なる施策の検討
<p>【食料安定供給のための生産性向上・技術開発】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人口減少により、農業経営体数が減少し、農地の有効利用も課題になる中で、食料の安定供給を実現するためには、特に国産化が求められる品目を中心に生産性の向上を推進していく必要 ・生産性の向上については、スマート農業の導入が重要になるため、労働生産性の向上に向けた戦略的な技術開発、導入の推進を図る必要。また、スマート農業の実装にあたって農業者の過剰投資を招かないよう、アウトソーシング先としての、農業支援サービス事業者の育成・普及を図る必要 ・農業者の支援にかかる事務負担の軽減や、スマート農業に必要なデータを充実する上でも、行政との関わりが深い食料・農業・農村施策の分野においては、国及び自治体のDX化を進めていく必要 ・新品種の開発が維持されるよう、研究開発の充実、国・自治体・民間会社の連携を進める必要。また、品種開発に当たっては、海外市場も視野に入れた高品質な品種や、生産性向上の課題に対応した品種の開発を促進する必要 ・基礎研究がこれまでの画期的な技術・品種開発を下支えしてきた一方、資金や人材、施設の老朽化を始めとした研究環境が諸外国に見劣りする中で、今後は民間投資も含めて資金調達を確保する等、研究基盤を強化する必要
<p>【持続可能な農業の確立】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・我が国においても、食料供給を生態系サービスの一つと位置づけるという国際的な議論に合わせ、持続可能な農業を主流化する必要 ・食品産業や流通・消費も含め、フードチェーン全体で、食品ロス削減や持続可能性に配慮した輸入原材料調達、小売・流通や消費者の行動変容など、持続可能性に向けた取組が必要 ・持続可能な農業を一部の人の取組ではなく普遍的なものとするため、地域全体で取組を進める仕組みや、それを実現するための「政策手法のグリーン化」を推進する必要 ・気候変動等による栽培適地の変化、大規模な自然災害の増加、家畜の伝染性疫病や病害虫の侵入・まん延などのリスクが広がる中、品種開発、技術開発や水際対策の強化等に加え、個々の生産者・生産地域においても、リスク管理の意識を更に高め、対応を強化する必要
<p>【農村の振興】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業生産活動を継続するためには、農村コミュニティの機能を維持することが不可欠であり、農村部への移住・関係人口の増加、起業による就労機会の増大などに向け、関係省庁や自治体、民間企業と連携して取り組む必要 ・自然減により、農村の共同活動によって担われてきた用排水施設の管理機能の低下は避けられない問題であり、人口減少を前提として、管理対象や管理主体を明確にした上で、その管理の継続の在り方の検討が必要 ・農業者数の減少を見込んだ上で、農業生産活動の継続のみならず、住民の安全確保にも資するよう、鳥獣被害の防止のための体制整備を行う必要

(出所) 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会資料等を加工

¹⁴ 第5次基本計画は、令和12年度の自給率目標をカロリーベース45%、生産額ベース75%としている。令和3年度の食料自給率（概算）は、カロリーベースが38%、生産額ベースが過去最低の63%である。

また、第4次基本計画（平成27年策定）で、国内農林水産業が有する食料の潜在生産能力を評価する「食料自給力指標」が初めて示された。

食料自給力は、構成要素として農地・農業用水等の農業資源、農業者（担い手）、農業技術並びに水産物の潜在的生産量及び漁業者から成ると整理され、農地のフル活用により熱量効率の最大化を図った場合の国内農林水産業による供給可能熱量を試算し、食料自給力指標として毎年公表されている。

3年度の食料自給力指標は、いも中心の作付けでは、推定エネルギー必要量（2,169kcal/人・日）を上回る一方、米・小麦中心の作付けでは大幅に下回る結果となっている。

食料自給力指標の推移を見ると、長期的には、農地面積¹⁵や労働力¹⁶の減少等により低下傾向にあり、我が国農業の生産基盤が弱体化し、食料供給能力の低下が危惧される。

なお、食料自給力指標は、生産資材等が十分に確保されている前提で試算されている¹⁷ため、農林水産省も「食料安全保障上のリスクを全て代言しているかといえれば不十分」との認識を示している¹⁸。

（平時の食料安全保障）

国連食糧農業機関（FAO）は、食料安全保障は、「全ての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜好を満たすために、十分に安全かつ栄養ある食料を、物理的にも社会的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」と定義している。

これに対し基本法は、不測時における食料安全保障に関する規定を設け、不測時において国が必要な施策を講ずると規定している一方、平時については、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄を適切に組み合わせ、食料の安定的な供給を確保すると規定している。

基本法検証部会では、平時を含む食料安全保障の強化を基本法に明確に位置付けるべき等の意見が出されている。また、国民が十分に健康的な食生活を営めるようにするという視点も基本法の中に取り込んでいくべき、全員に食料が届くことの重要性や社会的弱者へのフォローも含めて法律に書いていくべき等の意見が出されている¹⁹。

（価格転嫁）

生産資材価格等の高騰に比して農産物販売価格が上昇しない²⁰ことから、生産者の経営状態が悪化しているとも報じられており、生産コストの価格への転嫁が課題となっている。

¹⁵ 農地（耕地）面積は基本法制定時の平成10年の490.5万haから令和4年には432.5万haに減少している。

¹⁶ 農業の主要な担い手である基幹的農業従事者数は、平成10年の241万人から令和4年には123万人とほぼ半減し、70歳以上が占める割合は約7割へと拡大、平均年齢が68.4歳に上昇するなど、担い手の減少と高齢化が進行している。

¹⁷ 試算に当たっては、①生産転換に要する期間は考慮しない、②肥料、農薬、化石燃料、種子、農業用水、農業機械等の生産要素（飼料は除く。）については、国内の生産に十分な量が確保されているとともに、農業水利施設等が適切に保全管理・整備され、その機能が持続的に発揮されている一との現実とは切り離された一定の前提を置いた、潜在的な生産能力を示すものとなっている。

¹⁸ 『農業共済新聞』（令4.8.17）

¹⁹ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（第3回）議事概要

²⁰ 農産物価統計調査（令和2年基準・概数）によると、令和4年の生産資材の価格指数は116.6（脚注5を参照）であるのに対し、農産物の価格指数は101.6となっている。

これに関して野村農林水産大臣は、コストが上がった分を適正に農産物の価格に反映できるのが一番重要として、生産、流通の実態等を踏まえて、コストを反映した価格が形成されるためには何が必要なのか、フランスのエガリム法という価格転嫁の法律について調査研究を進めている、できることについて環境整備を進めていきたい旨発言している²¹。

基本法検証部会では、適切な価格形成の実現を意識した「再生産可能な価格」での安定供給を目指すべきであり、消費者や流通業者、農業者含めた国民的議論が必要、安さだけが経営戦略の中心となってきた結果、長い目で見たときには拡大・再生産ができないということにつながっているのではないか等の意見が出された。また、消費者の購買力や、賃上げを含む日本経済全体の問題に関わる課題である等の意見も出されている²²。

（需要に応じた生産）

需要に応じた生産に関し、農林水産省は、基本法検証部会において、主な農産物について、2040年度における品目ごとの国内需要量と作付面積の試算を示した²³。主食用米については2040年度の需要量は493万トン（2020年度704万トン）となり、主食用米の需要量を満たす上で必要な作付面積は96万ha（2020年度137万ha）である一方、水田面積は203万ha（2020年度225万ha）と試算した上で、水田を畑地化し、耕地利用率を高めつつ、食料安全保障上、増産が求められる小麦、大豆、野菜、飼料等の生産に転換することが重要とした。

委員からは、農家が納得して主食用米からの転換を進めるためには、財政支援を含め今まで以上の工夫が必要、水田の汎用化、大区画化を更に強化することが必要、突然畑地化はできないので、当分の間はソフトランディングでやってもらいたい、水田を畑地化することにより、水田の多面的機能はどのように変化するのか等の意見が出されている²⁴。

（担い手の確保）

基本法検証部会において農林水産省は、今後20年で高齢者がリタイアした後、令和4年に123万人いる基幹的農業従事者が4分の1の30万人に減る可能性があるとのデータを示した。

委員からは、基本法は、認定農業者等の担い手に偏っており、多様な経営体の位置付け・役割及びその育成・確保に関する内容を明確にすべき、担い手の確保に当たっては、経営者の確保と労働力の確保という2つの視点が重要、法人の役割と家族農業や個人経営体の役割をはっきりと位置付けることが必要等の意見が出されている²⁵。

（農地制度）

4年12月、農林水産省は、基本法の見直しと合わせて、今後の農地法制の在り方について具体的な検討を進めるため「農地法制の在り方に関する研究会」を設けた。同研究会では、①農用地等の確保に関する国の関与の在り方及び食料安保の観点に立ったゾーニングの在り方、②農地の適正利用強化策の在り方（農地の権利取得規制、営農型太陽光発電等）、③担い手の6次産業化、川下等との連携強化の支援策—について有識者ヒアリング及び意

²¹ 第210回国会参議院農林水産委員会会議録第3号13頁（令4.11.8）

²² 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（第2回）議事概要

²³ 国内総人口が2040年度までに2,000万人減少する前提で試算している。

²⁴ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（第5回）議事概要

²⁵ 食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（第4回）議事概要

見交換を実施することとしている。

3. 農地を所有できる法人に関する議論

(1) 国家戦略特区の法人農地取得事業の全国展開

農地の所有権を取得することができる法人は、農地法に規定する「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。このような制限が設けられているのは、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とを背景とする。

なお、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²⁶。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。

平成28年、「国家戦略特別区域法」が改正され、同法に規定する「法人農地取得事業」により、一定の地域要件²⁷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、農地所有適格法人以外の一般法人が農地を所有できることとなった²⁸（図表2）。

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

図表2 企業の農業参入の要件

取得できる権利	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)
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	・ 役員の過半が農業の常時従事者(原則年間150日以上)であり、構成員(株式会社では株主)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	<ul style="list-style-type: none"> 農地の全てを効率的に使用すること 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 一定の面積を経営すること 農地取得後の農地面積の合計が原則50a(北海道は原則2ha)以上であること ※本要件は、令和5年4月1日に撤廃される。 周辺の農地利用に支障がない 水利調整に参加しない、無農業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 	<ul style="list-style-type: none"> 農地を適正に利用していない場合には賃貸借の解除をする旨の契約が、書面で締結されていること 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 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
その他要件			

(出所) 農林水産省資料より作成

²⁶ 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、令和2年12月末時点において3,867法人が参入している。

²⁷ 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おそれがあること等が、地域要件として設定されている。

²⁸ 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3年9月時点で6社が農地(面積計1.65ha)を所有している。

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。

同事業の特例の期限（3年8月末）を控えた、3年1月、国家戦略特別区域諮問会議は、「法人農地取得事業」については、①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こと、②当該事業に関する特例措置の期限を2年間延長することを決定した。これを受けて、第204回国会に、「法人農地取得事業」の特例期限延長を含む国家戦略特別区域法改正案が提出され、成立している。

政府の「法人農地取得事業のニーズと問題点の調査」は、内閣府と農林水産省の共同により4年3月から実施され、①法人、農家、市町村に対する調査、②中山間地域を有する全ての市町村に対する調査、③これらの回答者に対するヒアリングが行われた。

4年10月に開催された第55回国家戦略特別区域諮問会議において、岡田内閣府特命担当大臣（地方創生、規制改革）から、調査結果について報告が行われた。

法人、農家、市町村に対する調査では、法人農地取得事業の活用の考えがあるとの回答が56、活用の考えがないとの回答が304、また、中山間地域を有する市町村に対する調査では、活用の考えがあるとの回答が54、活用の考えがないとの回答が308であった。

主な意見として、法人農地取得事業を「活用する考えがある」としたのものには、①担い手不足や遊休農地の解消に有効な選択肢である、②農地取得により、営農の継続性、安定性が確保できる、③経営の自由度が向上し、流通、加工、販売等の複合的な経営が可能になる等の意見が、「活用する考えはない」としたのものには、①農地所有適格法人やリース等の現行制度で十分である、②投機的な取得、撤退後の耕作放棄、転用が懸念される、③外国資本の流入や地域コミュニティとの共存等への不安がある等の意見が挙げられた。

また、同会議において、野村農林水産大臣からは、調査結果を勘案すると、「法人農地取得事業」の全国展開の議論に関しては、慎重に対応する必要がある旨が述べられた。

4年12月の第56回国家戦略特別区域諮問会議において、法人農地取得事業については、対象となる法人や地域に係る現行の要件や区域計画の認定に係る関係行政機関の長による同意の仕組みを維持した上で、地方公共団体の発意による構造改革特別区域法に基づく事業に移行するものとし、次期通常国会に関係法案の提出を行うことが決定された。

利益追求を優先する企業の農地取得は食料安全保障になじまないとの指摘がある一方²⁹、野村農林水産大臣は、企業がもし撤退したならば、市町村が買い戻さなければならないという市町村に対する責務を負わせたことから、議会を通さなければならず、相当な縛りとなる、優良農地の企業による買収・転用に歯止めが利くのではないかと認識を示した³⁰。

（2）農地所有適格法人の議決権要件の見直し

3年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」は、「地域に根差した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、

²⁹ 『日本農業新聞』（令5.1.31）。また、リース方式による農業参入が構造改革特区から全国展開につながっていったことを挙げて、懸念を示している。

³⁰ 野村農林水産大臣記者会見（令和4年12月23日）

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、令和4年に措置するよう求めた³¹。

本事項に関しては、規制改革推進会議の議論において、農地所有適格法人の議決権要件や法人形態要件の見直しをメンバーが要求している。

一方で、農業経営者であるメンバーからは、出資による資金調達の必要性を感じない、大資本が優良農地を買うことはこれから伸びようとする担い手のチャンスの芽を潰しかねず丁寧な議論を求めるといった意見も示された³²。

また、要件を緩和すると農外資本の出資を受けやすくなるが、①農地法は出資者の国籍を問わないため、外国資本による投機目的での出資や農地支配につながるのではないかと、②議決権要件の緩和は、経営支配を通じて一般企業の農地取得を事実上容認することになり、耕作者による農地所有を基本とする考え方の放棄につながるのではないかと懸念があることから、多角的かつ慎重に検討すべきとの指摘もある³³。

その後、4年6月に閣議決定された「規制改革実施計画」は、「3年6月の閣議決定を踏まえ、食料安全保障を念頭に現場の様々な懸念を払拭する措置等」について、引き続き検討を進め、結論を得次第速やかに措置することを求めた。

「農地法制の在り方に関する研究会」では、担い手の6次産業化、川下等との連携強化の支援策に関連して議決権要件についても検討を行うこととしている³⁴。

4. 伐採された木材の合法性確認の実効性の強化

違法伐採や違法伐採木材の流通は、地球温暖化の防止や自然環境の保全等に悪影響を及ぼすおそれがあり、また、木材市場における公正な取引を害するおそれがあることから、米国やEUを始め諸外国は、違法伐採木材の取引や輸入を法律や規則で禁止している。

我が国においては、我が国又は原産国の法令に適合して伐採された樹木を材料とする木材や木製品（合法伐採木材等）の流通及び利用を促進することを目的とする「合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律」（クリーンウッド法、平成29年5月施行）³⁵により、木材関連事業者に対して、取り扱う木材等の原材料となっている樹木が合法に伐採さ

³¹ 2年7月、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」において、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ったとした上で、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されたことを受け、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た。

³² 第8回規制改革推進会議農林水産ワーキング・グループ（令和3年3月5日開催）議事概要

³³ 『日本農業新聞』（令3.8.27）

³⁴ 同研究会において、農林水産省は、株式会社形態の農地所有適格法人のうち、農業関係者以外の者から出資を受けている法人は年々増加しており、令和3年で1,065法人、農地所有適格法人の農業関係者以外の者の議決権割合が40.0～49.9%である法人が339法人（農業関係者以外の者から出資を受けている法人の32%）とのデータを示している。

³⁵ 本法の成立過程については、田辺真裕子「森林の循環利用と林業の成長産業化等に関する国会論議 — 森林法等の一部を改正する法律の成立と合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律の創設 —」『立法と調査』No. 378（2016.7）を参照。

れたことの確認（デュー・デリジェンス）等を促すとともに、一般の事業者に対して、木材等を利用する際に、合法伐採木材等の利用を促すこと等により、合法伐採木材等の流通及び利用を促進している³⁶。

クリーンウッド法の附則に施行後5年を目途とする見直し規定が設けられていることを踏まえ、林野庁に令和3年9月に合法伐採木材等の流通及び利用に係る検討会が設置され、同検討会は、4年4月に「中間とりまとめ」を公表した。

中間とりまとめでは、クリーンウッド法について合法性が確認された木材の取扱量が増加したことなど、一定の成果があったと評価した上で、木材流通の最初の段階における事業者に対する合法性確認の義務化も選択肢であること、合法性確認を行う際の内容、ルール、手法について政府が指針を示すべき等の指摘が行われた。

中間とりまとめの指摘を踏まえ、4年12月、農林水産省、経済産業省及び国土交通省は「合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律（クリーンウッド法）の5年後見直しについて（とりまとめ）」を取りまとめた。とりまとめにおいては、見直しの方向性として、①川上・水際の木材関連事業者が合法性確認等に確実に取り組むよう義務付けるとともに、違法伐採木材は取り扱わないことを明確にすること等とし、必要な法律改正案を次期通常国会に提出する³⁷、②改正法は一定の周知期間を設けた上で施行し、施行後3年を目途に、木材関連事業者による合法性確認等の実施状況及び合法伐採木材等の流通等の状況を踏まえ、検証する一ことが明記された。

こうした事項の法整備を内容とする改正法案の提出が予定されている。

5. 水産分野

(1) 海業³⁸の推進

漁村地域においては、全国平均を上回る早さでの人口減少や高齢化の進行、漁業所得の減少等による地域の活力の低下が課題となっている。

そこで、令和4年3月に閣議決定された新たな水産基本計画は、「地域を支える漁村の活性化の推進」において、漁村の活性化を図るため、海業などを行う漁協等の民間事業者との連携により、漁業以外の産業の取込みを推進する等、漁村地域の所得向上に対応した具体的な取組を進めていくとした。

また、水産基本計画と同日に閣議決定された「漁港漁場整備長期計画」は、海業振興と

³⁶ クリーンウッド法は違法伐採された木材等の流通を取り締まる法律ではない。

³⁷ とりまとめにおいては、法整備すべき事項として、①国産材及び輸入材について、第一種木材関連事業者（樹木の所有者から丸太を譲り受け、加工・輸出・販売を行う事業、木材等の輸入を行う事業等を行う事業者）による合法性確認、情報提供及び記録保存の義務付け、違法伐採木材は取り扱わないことの明確化、②国内の素材生産事業者等に対する第一種木材関連事業者からの求めに応じた、伐採届等の情報提供の義務付け、③合法性確認等の義務違反に対する勧告なども含めた仕組みの導入、④「小売事業者」を第二種木材関連事業者に追加、⑤人権尊重を基本方針に位置付け一等が挙げられている。

³⁸ 海業という言葉は、昭和60年に神奈川県三浦市により提唱されたもので、「海の資質、海の資源を最大限に利用していく」をコンセプトに、漁業や漁港を核として地域経済の活性化を目指すとされている（令和3年度水産白書）。「水産基本計画」及び「漁港漁場整備長期計画」においては、海や漁村の地域資源の価値や魅力を活用する事業であり、国内外からの多様なニーズに応えることにより、地域のにぎわいや所得と雇用を生み出すことが期待されるものと位置づけられている。

多様な人材の活躍による漁村の魅力と所得の向上を重点課題として挙げるとともに、海業に関する成果目標として、①漁村の活性化により都市漁村交流人口を、おおむね200万人増加させる、②漁港における新たな海業等の取組をおおむね500件展開する、整備目標として、漁港の多様な利活用に向けた取組を行う地区をおおむね150地区創出するとした。

漁港における海業の具体例として、用地等を活用した水産物等の販売・提供、プレジャーボートの受入れ、陸上養殖を行う事業、水域を活用した蓄養・養殖、漁業体験、海釣りを行う事業等が挙げられている。

農林水産省は、地域の漁業実態に合わせ、漁港施設の再編・整理、漁港用地の整序により、漁港を海業等に利活用しやすい環境を整備するとして、海業等の推進に当たり、民間事業者の資金や創意工夫を活かして新たな事業活動が発展・集積するよう、漁港において長期安定的な事業運営を可能とするため、漁港施設・用地及び水域の利活用に関する新たな仕組みの検討を進めるとした³⁹。

そこで、漁港施設として水産物の販売及び配送等の機能を担う施設を追加するとともに、長期的かつ計画的な漁港施設等の活用を図る事業の実施を推進する制度を創設し、漁業協同組合等が当該事業を行う場合は員外利用制限を適用しないこととする等の措置を講ずる、漁港漁場整備法等を改正する法律案の提出が予定されている。

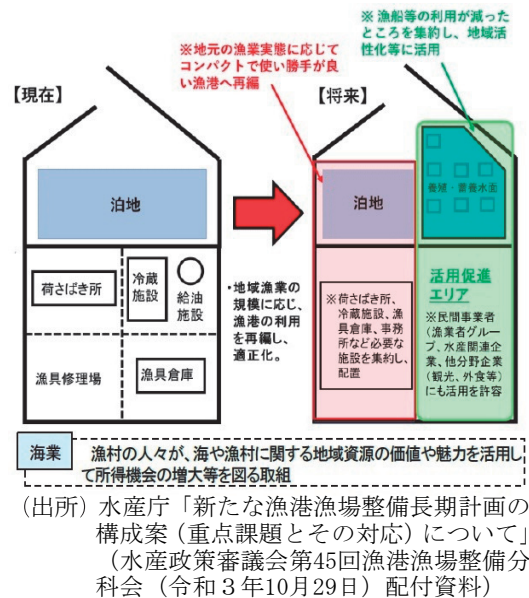
(2) 遊漁船業の安全性の確保

遊漁船業は、「遊漁船業の適正化に関する法律」⁴⁰に基づき都道府県知事の登録を受け、船舶により乗客を漁場に案内し、釣り等の方法により水産動植物を採捕させる事業である。

4年4月に北海道知床において発生した小型旅客船の重大事故を受け、国土交通省に設置された知床遊覧船事故対策検討委員会は、4年7月に中間取りまとめを行った。

これに関し、①利用者を船舶に乗せる業態である遊漁船業についても、近年死傷事故や、法令違反を原因とした遊漁船関係の船舶衝突事故が増加傾向にあり、重大事故を未然に防ぐためにも、安全対策の見直しの必要性が高まっていること、②遊漁については、水産基本計画において、漁業と一貫性のある資源管理を目指していくことが明記されており、このような観点も含め、地域の実情に応じた秩序ある遊漁船業の振興を図ること一が重要な

図表3 漁港の海業等への活用のイメージ



³⁹ 民間事業者等は、漁港の区域内の水域や漁港施設（その用地を含む。）について、漁港管理者から占用許可又は貸付けを受けることにより利用することができることとなっているが、占用許可の期間は「原則10年以内」となっている。

⁴⁰ 昭和63年7月、東京湾で大型遊漁船と海上自衛隊潜水艦が衝突する大事故が発生したことを契機として、第113回国会（臨時会）において、遊漁船の利用者の安全の確保及び利益の保護並びに漁場の安定的な利用関係の確保に資することを目的として、議員立法により制定された（平成元年10月1日施行）。

課題となっているとして、水産庁は、遊漁船業をめぐる諸課題に対し、今後の対策の方向性等について検討するため、「遊漁船業の在り方に関する検討会」を開催し、同検討会は、4年12月に中間とりまとめを行った。

中間とりまとめには、①遊漁船業者による安全管理の強化（事故を引き起こした際の都道府県への報告の義務化等）、②登録制度の厳格化・都道府県による安全管理体制の強化（安全意識の低い遊漁船業者の登録有効期間（5年）の短縮、業務改善命令等の行政処分の実効性確保による法令違反・事故の抑止、欠格期間延長等の登録拒否要件の厳格化、事故を引き起こした際の都道府県への報告の義務化）、③利用者の保護・安全情報の提供（遊漁船業者による利用者の安全確保等に関する情報の公表、都道府県による遊漁船業者に対する行政処分等の情報の公開等）、④地域の関係者による取組の推進（遊漁船業団体制度を活用した協力体制の構築、行政や漁業者等も加えた組織的な取組を通じた、地域の水産業と調和した適正な業務運営の確保等）一が盛り込まれた。

同検討会での検討を踏まえ、遊漁船業者の登録に関し有効期間の見直し及び欠格事由の厳格化、事故を起こしたときの報告の義務化、遊漁船の利用者の安全等に関する情報の公表の義務化等の措置を講ずることを内容とする遊漁船業の適正化に関する法律の改正法案の提出が予定されている。

（3）水産加工業に対する支援

水産加工業は、食用魚介類の7割が仕向けられる大口需要者であるとともに、水産物の保存性向上や調理の手間の軽減等により、水産物の付加価値向上に寄与している。また、水産加工場のおよそ9割は沿海市町村に立地しており、漁村における雇用を提供するなど、漁村の経済を支える基幹産業になっている。

令和4年度水産加工業経営実態調査によると、3年度の全国の水産加工業における売上高規模別にみた事業所の割合は、5千万円未満が約4割と最も多く、収支状況別にみた事業所数の割合は、赤字が半数近くとなっている。また、10年前（平成24年度）と比較した業況別にみた事業所数の割合は、「悪化している」（51.0%）及び「やや悪化している」（17.0%）が合計で約7割を占めている。事業所が直面する課題については、「原材料確保の困難」をあげる事業所が68.2%と最も多く、次いで「売上高・利益率の低下」（64.5%）、「生産経費の上昇」（58.5%）となっている。

こうした水産加工業を巡る状況に鑑み、加工原材料の転換や新製品開発等の取組を引き続き後押しするため、水産加工業施設改良資金融通臨時措置法⁴¹の有効期限を5年間延長する改正法案が提出されている⁴²。

（にしむら たかとし）

⁴¹ 水産加工資金法は、米国及び旧ソビエト連邦による200海里水域の設定により北洋魚種の漁獲量が減少したことから、水産加工業の原材料転換を促進する目的で昭和52年に制定されて以来、8次にわたる有効期限の延長と所要の改正が行われてきた。

⁴² 前回改正時の議論については、原直毅「水産加工資金法改正案をめぐる論議—水産加工資金制度の期限延長—」『立法と調査』No. 402（平30.7）を参照。