

21世紀のわが国農業・農村の再構築に向けた提案

- 農業法人が考える「21世紀のあるべき日本農業のビジョン」 -



平成 1 6 年 6 月 1 7 日
社団法人日本農業法人協会

目 次

| | |
|----------------------------|----|
| .はじめに | 1 |
| .21世紀のあるべき日本農業のビジョン | 3 |
| 1.新たな時代に対応した産業転換を | 3 |
| (1)基本的考え方 | |
| (2)「利益を生み出す魅力ある産業」への転換 | |
| (3)「時代や社会に貢献する産業」への転換 | |
| (4)「供給型産業から需要創造型産業」への転換 | |
| .産業としての農業の確立と経営体質強化に向けた対策 | 9 |
| 1.育成すべき農業経営体の明確化(政策対象の重点化) | 9 |
| (1)基本的考え方 | |
| 「選択」と「集中」を基本に | |
| 産業政策と地域政策とを分けた施策展開を | |
| 経営者の自己責任の明確化を | |
| 「政策ルート」の見直し | |
| (2)政策対象の重点化と明確化 | |
| (3)集落営農組織への支援のあり方 | |
| 2.経営体質の強化を柱とした経営安定対策 | 13 |
| (1)基本的考え方 | |
| (2)経営の継続・体質強化のための施策 | |
| (3)経営所得安定対策(品目横断的政策) | |
| 3.経営支援のための施策(経営政策の体系的整備など) | 15 |
| (1)基本的考え方 | |
| (2)認定農業者制度の見直し | |
| (3)経営支援体制の整備 | |
| (4)制度融資等の見直し | |
| (5)都市地域における農業経営の法人化への支援 | |
| (6)経営発展のための規制緩和措置の実施 | |
| .担い手確保・育成のあり方 | 19 |
| 1.人材の確保・育成のためのシステムづくり | 19 |
| (1)基本的考え方 | |
| (2)人材の確保・育成のための具体的なシステムづくり | |
| 2.魅力ある産業としての社会補償制度の確立 | 19 |
| 3.外国人労働のあり方 | 21 |
| .農地対策 | 21 |
| 1.農地の効率的利用を進めるために | 21 |
| (1)基本的考え方 | |
| (2)農地の有効利用に向けた具体的方策 | |
| 2.構造改革特区制度のあり方 | 23 |
| .農村地域・環境政策 | 25 |
| 1.地域資源の維持・保全 | 25 |
| 2.都市と農村の共生・対流 | 25 |
| 3.環境対策 | 25 |

21世紀のわが国農業・農村の再構築に向けた提案

- 農業法人が考える「21世紀のあるべき日本農業のビジョン」 -

平成16年6月17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分野で「構造改革」が進められていますが、農業においても決して例外ではなく、現在基本的枠組みづくりに向け大詰めを迎えているWTOやFTAなどへの新たな国際対応やわが国における将来の食料の安定供給に向けて、スピードをもった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、戦後の「均質な農業構造および地域」と「一律的あるいは『護送船団方式』などとも呼ばれる農業政策」の中で、「産業としての経営の自立」を求めて経営を発展させてきました。

私たち農業法人は、ぜい弱な農業構造や食料自給率の低下、農業・農村の多面的機能維持の低下など、わが国農業・農村の現実を目の当たりにしていますが、こうした農業・農村を取り巻くさまざまな課題を、自らの課題として受け止めるとともに、この「農業改革」を「日本農業再構築（再生）」の一つのチャンスとしてとらえ、生活者を含めた国民全体で、農業をその基本に位置づけた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。

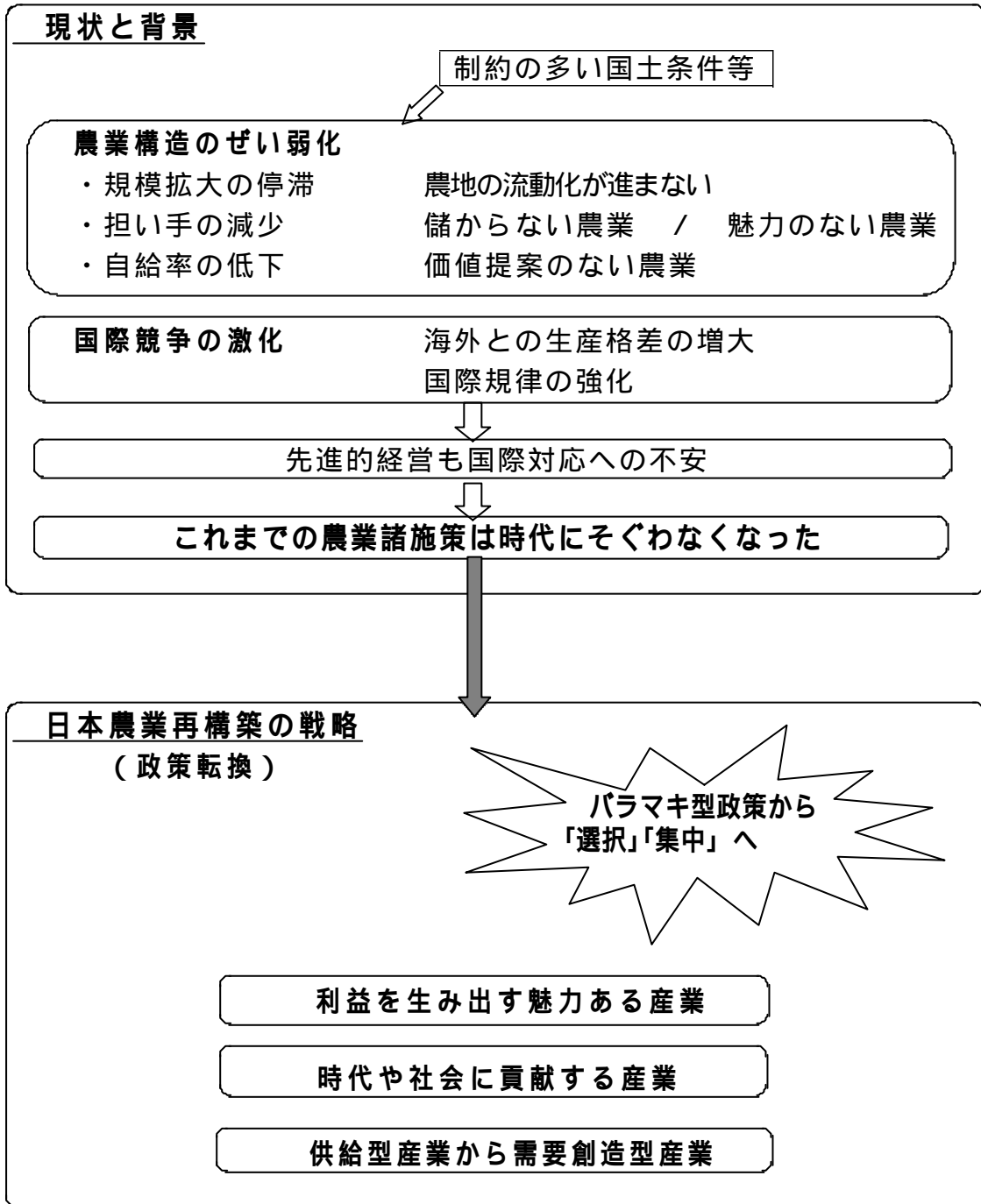
私たち農業法人は、本年3月11日に開かれた第10回総会で、「21世紀のわが国農業・農村の基本方向に関する提案 - 農業法人が考える21世紀農業再生の戦略 - 」(http://www.hojin.or.jp/suggestion/suggestion_p.pdf)を決議、その中で、これまでの農業政策を見直し、私たち農業法人など「専門的に農業に取り組む経営体」を政策の支援対象として「選択」し、それらの経営体に自己資本の蓄積など経営体質の増強を柱とした施策を「集中」していくことや、国の施策が効果的に発揮されるよう、例えば専門的な経営体を国からの直接の事業実施主体にするなど「政策ルート」を大胆に見直し、または多様化することなどを提案しました。

今回は、先の提案をさらに具体化し、食料・農業生産の基礎を成す担い手や農地利用のあり方などを中心に今後のあるべき日本農業のビジョンを明らかにし、農業の構造改革を国民のニーズに応えうるよう「タイミング」と「スピード」をもって行い、農業を「利益を生み出す魅力ある産業」、「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」に転換し、その再構築（再生）を図ることを提案しています。

私たち農業法人は、食料・農業に対する国民的理解を得ながら、時代の「変化」に対応し、提案の実現に向けて、「継続」して努力してまいります。

《課題認識、会員からの意見や背景》

＜ビジョンの実現にあたっての基本認識＞



(4 頁に続く)

.21世紀のあるべき日本農業のビジョン

1. 新たな時代に対応した産業転換を

(1) 基本的考え方

農地の利用集積が進まない、担い手の減少が続いている、あるいは食料自給率が低下しているといったぜい弱な農業構造が解消されない現状や、今後予想される国際競争の激化は、わが国の先進的な農業経営者に、いっそうの不安を与えています。

農業構造のぜい弱化は、わが国農業がかかえる土地生産性や労働生産性の低さや諸外国からの安い農畜産物の輸入の増加によることはもちろんですが、これまでの農業諸施策が今の時代にそぐわなくなったことの表れでもあり、このため、農業の構造改革を早急に進め、「21世紀のあるべきわが国農業のビジョン」を実現すべきだと考えます。

いま、政策には、改革をよりスピードをもって進めるために「選択」と「集中」が必要となっています。農業経営構造は、大規模な専門的経営体から自給的農業者（兼業農家等）まで階層分化が大きく進み、同時に農業者の意識や価値観は実に多様化しており、全農業者を対象とした、いわゆるバラマキ型施策は、効率的かつ安定的な農業経営の実現、また国民・納税者の視点からみても、時代にそぐわないものとなっています。

また、農業者も全てに支援を求めているわけではありません。今こそ、行政と農業者の役割と責任の明確化が必要となっています。

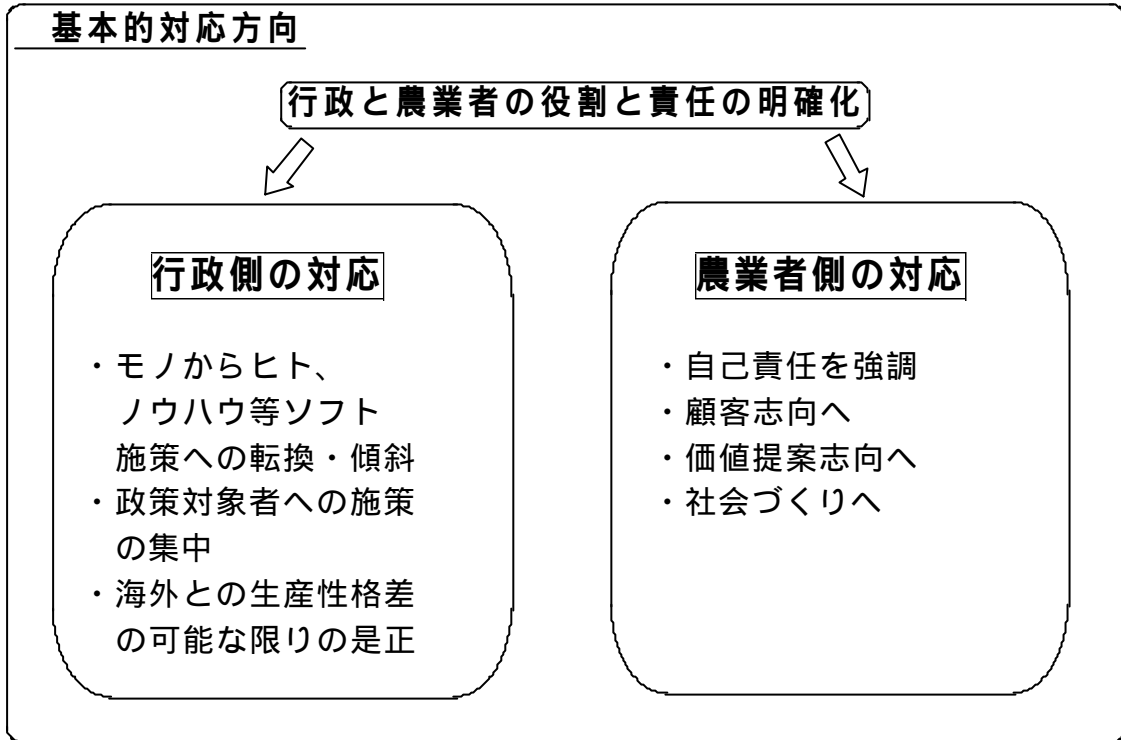
その場合、行政側には、「モノ」から「ヒト」への政策転換を図り、「ヒト」への支援を高めていくこと、単なる弱者保護の視点を改め政策対象者にメリハリをつけた施策を集中していくこと、土地基盤整備など農業生産の基礎的資本の整備等の施策により海外との生産性格差を可能な限り是正していくこと - が必要だと考えます。

一方、農業者側には、「受け身」の姿勢から抜け出し、明確な自己責任の下で、自主的に「顧客志向」や「価値提案志向」を強めていくことや、社会作りに積極的に貢献していく姿勢がきわめて重要になっています。

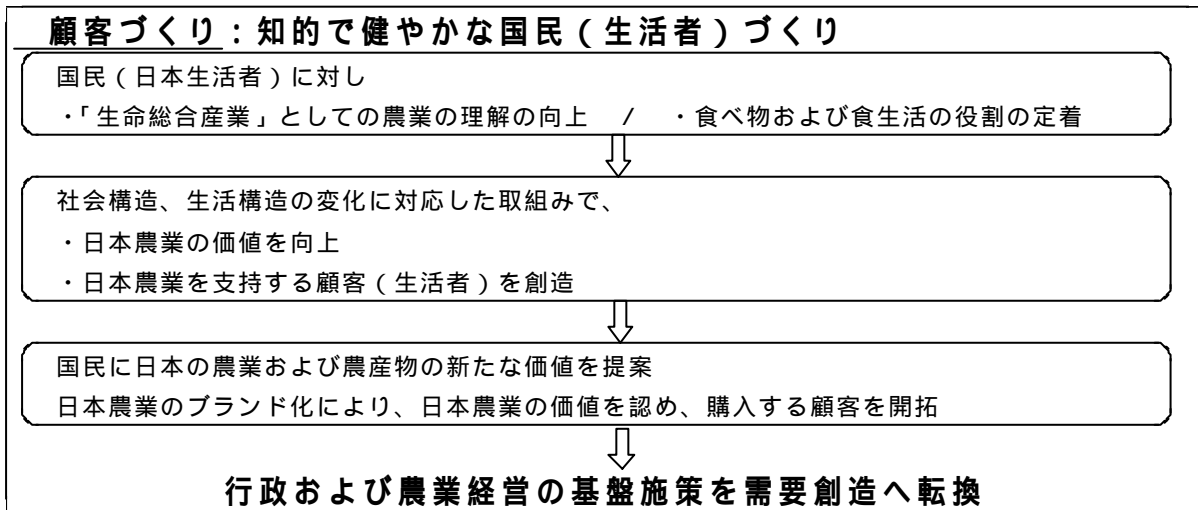
私たち農業法人には、農業や農業者に対する誤解や理解不足が、国民や他の産業界の中に感じられることが少なくありませんが、農業は環境にも調和した「生命総合産業」かつ「創造型産業」であり、多くの人々がこのことに気づき、「利益を生み出す魅力ある産業」、「時代や社会に貢献する産業」、「供給型産業から需要創造型産業」への転換を図ることが必要になっています。

(2) 「利益を生み出す魅力ある産業」への転換

土地利用型農業で規模の拡大が進まないのは、価格政策を含め農業政策に農地流動化のインパクトが弱いことや農地の資産的保有が強いことがあげられます。



< 施策の方向性 = 農業再構築に向けた2つのエンジン >



(6 頁に続く)

担い手の減少は、農業の収益性が低い（＝儲からない）ことや産業としての魅力がないことに起因しています。

また、食料自給率の低下は、生産者側と実需者側との需要のミスマッチがあることや、農業者側からの価値提案がないことに起因しています。

したがって、「農業者が利益を生み出すことのできる産業」、「魅力ある産業」を実現するために施策の転換を図ることが必要になっています。

同時に、これまでの需要拡大（経済成長）期の延長線上にある生産・供給重視型の制度や規制を、成熟かつ多様化した消費社会の消費構造に合わせた施策に転換することが必要です。

行政と農業者の役割と責任を明確化させ、効率的な政策運営を行うことや農業者の自立を促すことは改革を進める上で不可欠なこととなっています。

そのうえで、社会構造や消費構造の変化に対応した農業生産の実現を図ることが必要であり、そのために、経営の自由度を発揮させる上で阻害要因となっているさまざまな制度や規制の見直し・緩和を行い、マーケットメカニズム（市場原理）が働く経営環境を作るとともに、社会資本として位置づけられる生産資源の整備は国の責任で行い、国際対応の条件整備を進めることが重要になっています。

（3）「時代や社会に貢献する産業」への転換

農業は環境にも調和した「生命総合産業」かつ「創造型産業」であり、このことについて他産業や国民の間で十分な理解を得る取組みを進めることが必要です。

近年、「食」に対する国民の関心が低下し、「食」についての正しい知識が身に付いていないと感じられますが、食べ物および食生活は、人間にとって「生命・健康の源」であり、食卓や味覚を通じて「暮らしを潤すことのできる、人間にとって最も重要な生活の手段であることを定着させる必要があります。

また、都市生活者等の農業・農村への志向や憧れは年々高まっていますが、これまで閉鎖的な側面の強かった農村をより開放し、都市住民と農業者・農村生活者との交流・共生を進め、農業の持つ新たな価値観を提供していく必要があります。

一方、食品の偽装表示や鳥インフルエンザへの対応は、国民に食を提供する側も、食の安全に関して法を守る倫理観や行動の破綻を示す結果となりました。また、農薬の使用や畜産環境問題など、地球・自然環境に対しても、農業者が加害者の立場に立つ可能性をもつケースが増加しています。

このため、環境と調和した農業の推進や、農業生産に由来し社会生活を脅かす課題の解決に努めていくことが必要となっており、農業者自らが責任と自覚を持って対応していくとともに、必要に応じて、新たな制度や社会的規制・規範を設け、ルールに違反した場合のペナルティを強化すること等について検討が必要です。

経営環境づくり：規制緩和と責任の明確化

需要拡大（経済成長）期の延長線上にある生産・供給重視型の制度や規制が多い
成熟社会・多様化した（選択に幅のある）消費社会の消費実態に制度や規制が合致していない

農業の構造改革が進まない
生産と消費のミスマッチが拡大している

社会構造の変化、消費構造の変化に対応した農業生産を実現させる
諸制度や規制の見直し・緩和によるマーケットメカニズムが働く経営環境を形成
社会的資源に位置づけられる生産資源の整備は国の責任で行い、国際対応の条件整備を推進
行政と農業者の責任の明確化により、効率的な政策運営の実行と農業者の自立を促進

食の安全に関しても、国民に食を提供する側の法を守る倫理観・行動が破綻
地球・自然環境に対しても農業者が加害者の立場に立つケースが増加

環境と調和した農業をさらに推進する
人間生活を脅かす課題を限りなく削減していく

必要に応じて新たな制度や社会的規制を設け、ペナルティを強化することも検討

- 時代に応じた制度とあるべき社会を目指した制度づくり -

マーケット（顧客づくり）メカニズムの導入
あるべき農業・食産業と社会形成に向けた制度づくり

また、農業は他産業や都市、一般国民と決して対立関係にあるのではなく、連携・協調して、以上述べたような新たな価値観をもった産業への転換を図っていくことが可能と考えます。例えば、都市農業は、大都市住民に対する新鮮な農産物の供給が可能だけでなく、快適な住環境や明日の日本を担う子供たちに身近な食農教育の場を提供し、農業と多くの国民との日常的な接点を造り、常に農業からの情報発信の最前線地として重要な役割を持っているのです。

(4) 「供給型産業から需要創造型産業」への転換

共働き世帯の増加や少子高齢化、都市への人口集中、生活習慣病の増加、情報化社会の進展とそれにとまなう地域社会の連帯感の希薄化など社会構造、生活構造が大きく変化しています。

これまでの需要サイドへのアプローチや考え方はもとより、仕組み全体を刷新しなければ、日本農業は衰退を余儀なくされるといっても過言ではありません。

すなわち、生活者の変化のスピードに対応した農業生産が不可欠であると言えます。日本農業の価値向上を進めつつ、日本農業を支持する顧客（生活者）を創り出すことが必要となっているのです。

このため、行政および農業者が消費者や他産業とも連携しながら、創意工夫によりさまざまな情報や商品を提供または生みだし、日本の食マーケットを構成する国民（生活者）に対して日本の農業および農畜産物の新たな価値を創造し提案することがきわめて重要になっています。

また、日本農業をブランド化（価値化し、価値の向上を図り、認識させる）することにより、日本農業の価値を認め、国内の農畜産物を購入する顧客を開拓していくことも重要であり、あわせて、それらの知的所有権を保護する対策が必要になっています。

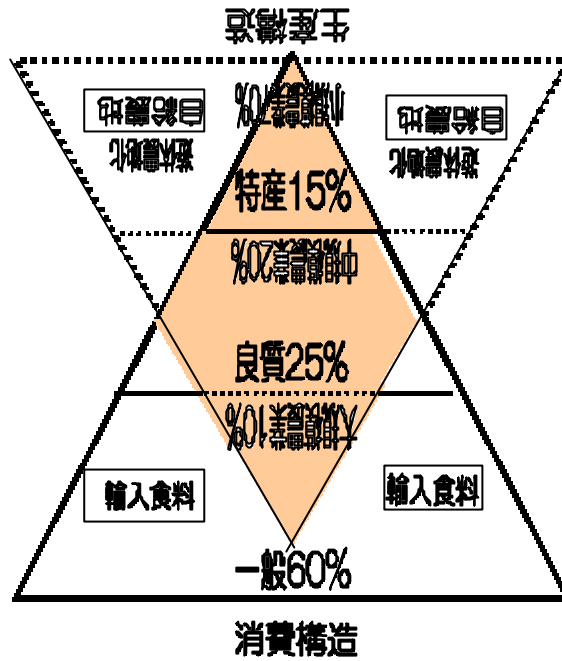
この点で、わが国の農畜産物の海外輸出は重要な手段の一つであり、その需要を創造するために、輸出向けの基準や規格に適応した生産行程の確立や食品作りの研究、海外市場の調査、農畜産物輸出のためのノウハウの提供など輸出振興に向けた取組みを積極的に進めることが必要になっています。

あわせて、欧米諸国への輸出には生産過程も含めた厳しい制約条件（GAP = "Good Agricultural Practice", 「適正農業規範」）が課されるようになってきているところから、国際的な認証を得るための農業者等に対する国等の支援やわが国独自の認証システムの開発が必要になっています。

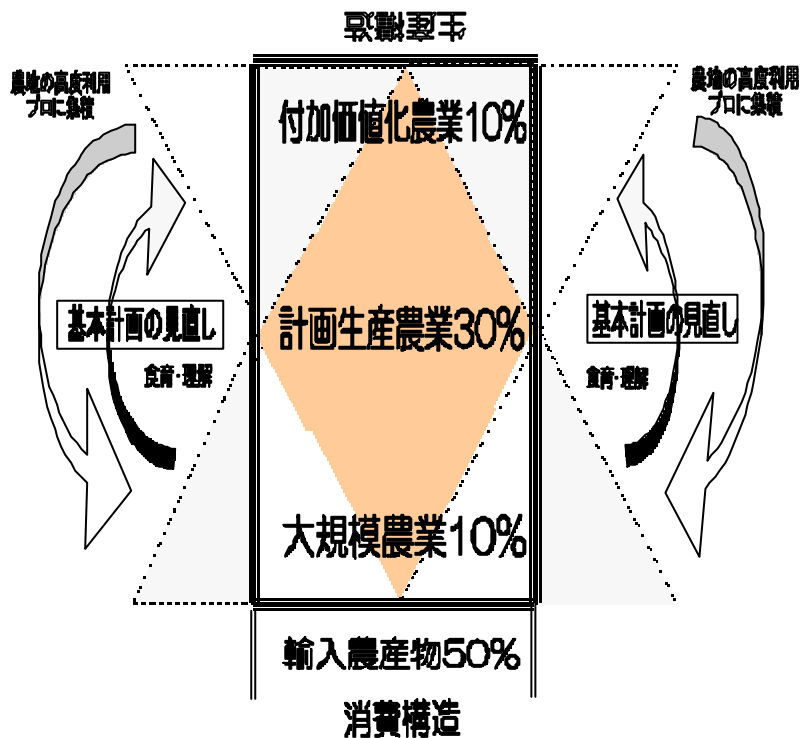
なお、農畜産物輸出の推進にあたっては、国際貿易ルールの中でわが国の農業を守る観点から、国境措置とのバランスに配慮することが必要であると考えます。

【消費構造と生産構造の対比図】

現状 消費構造と生産構造がミスマッチ



目標 消費構造と生産構造を合致させる。



(平成16年3月22日第6回企画部会 坂本多旦専門委員提出資料をもとに坂本委員が修正)

・産業としての農業の確立と経営体質強化に向けた対策

1. 育成すべき農業経営体の明確化（政策対象の重点化）

(1) 基本的考え方

「選択」と「集中」を基本に

現在の成熟かつ多様化した消費社会にあっては、農業においても生産・加工・流通・販売が連携した「産業」としてのあり方が求められており、そのためには、専門的な経営体も自給的農業者（兼業農家等）も同じように扱ってきたこれまでの政策を改め、政策支援対象として専門的な経営体を「選択」し、そこに施策を「集中」することが不可避です。

全農業者を一律に対象とした、いわゆるバラマキ型施策は、効率的かつ安定的な農業経営の実現、また国民・納税者の視点からみても、時代にそぐわないものとなっています。

産業政策と地域政策とを分けた施策展開を

「選択」と「集中」を進めるにあたっては、専門的な経営体を支援する「産業政策」を明確化することとあわせて、そのような専門的経営体と協調・連携して地域農業・農村を支える自給的農業者（兼業農家・高齢農家等）については、「地域政策」や「環境政策」等の枠組みで施策を区別して実施することによって、より政策集中の度合を高めることが必要です。

経営者の自己責任の明確化を

今こそ、行政と農業者の役割と責任の明確化が必要となっています。行政側には、「補助」から「融資」へ、また「モノ」から「ヒト」への政策の重点化を図り、「ヒト」への支援を高めていくことや、単なる弱者保護の視点を改め、政策対象者に施策を集中していくことが必要だと考えます。

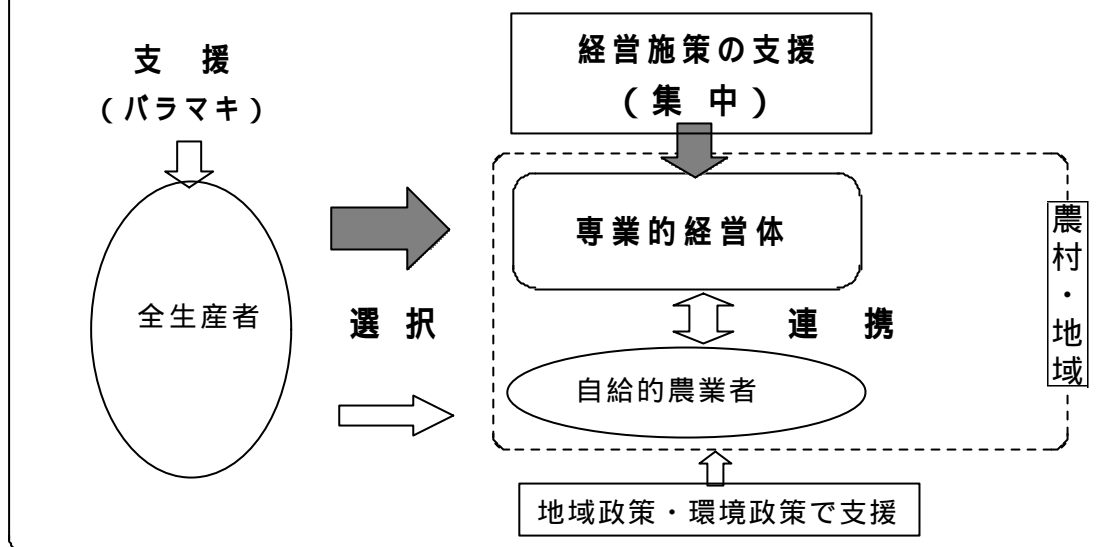
一方、農業者側は、「受け身」の姿勢から抜けだし、明確な自己責任の下で、「公開」を原則として経営の透明性を図り、資本の増強に努め、自らの経営確立や地域社会への積極的な貢献に努めていくことが必要です。

「政策ルート」の見直し

専門的な農業経営体への政策の普及や経営支援は、スピードをもって効果的に実行されることが必要です。せっかく国で立案された制度・施策が現場には十分には伝わっておらず、行政関係者や農業関係機関等においても政策意図が十分理解されていないのではないかとと思われるような例が農村の現場ではみられます。こうしたことは早急に改善が必要です。

また農業法人間では、市町村や都道府県を超えた広域的な連携もみられるところから、今の国・都道府県・市町村といった政策ルートについて、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、または多様化が重要になっています。

< 政策支援の重点化 - 「一律（バラマキ）」から「選択と集中」へ - >



< 農業法人からの意見 （農業構造改革） >

今、国が進めようとしている「プロ農業経営」に支援を集中していくという考えには強い関心と期待をもっており、農業構造の転換を大胆に進めるべきと考える。これまでの「農業者を守る」政策が経営者の自立を阻害してきた。これからは、国民の利益の追求と農業の産業としての自立が必要。

「バラマキ」から本当に残ってくれる人への対策を考えてほしい。

今までのような全農家を対象とした施策では生産コストの低減にはつながらない。農家の力だけでは構造改革はできない。国の施策として取り組むことが必要だ。WTOやFTAなど国際的な農産物貿易ルールや政策のあり方、また海外生産や技術供与など諸外国との関わり方について、これまでと違った対応が求められているのではないか。

< トピック >

< 1月30日開催の食料・農業・農村政策審議会第3回企画部会のやりとりから >

(委員) プロの農業経営とかいう言葉がよく出てくるのですが、どういう意味がよくわからないのです。プロと聞くとヤンキースの松井とかを思うのですけれども、松井がいい成績を維持するために、何か国から支援を期待しているのかなという、プロってそういうものじゃないんじゃないかという感じがして、プロの農業経営者って、ここにたくさん出てくるのですけれども、そのイメージがよくわからなく……。

(農業法人の委員) 誤解があったらいけない。プロ農業者だって体を鍛えている。ところが、草野球場ばかりで、球場がないのです。だから、思い切って打とうと思えば、隣のガラスが壊れると言ってはしかられて、プロ農業者が困っているのです。契約金、補助金をくれなんて言っていない。制度、政策の中で、思い切ってバットが振れて、走れて、プロ野球ができる球場をつくってほしいのです。（一部編集を加えています）

(2) 政策対象の重点化と明確化

ア) 専門的な農業経営体への施策の重点化

地域農業の生産構造が多様化している中で、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。

その際、「政策支援対象者となる担い手」の考え方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」の考え方を明確化すべきだと考えます。

イ) 「経営と人」を評価する仕組みづくり

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、今後とも支援施策の重点化を図る上では、こうした「認定農業者のいる経営」を基本に考えることが必要と考えます。ただし、いまの認定農業者制度は、「経営改善計画」を認定する仕組みであり、今後政策対象の重点化にあたっては、「経営と人」を評価する仕組みや、後継者や配偶者、法人経営でいえば役員や幹部候補生など経営の構成員をも対象に加えた政策支援のあり方等について検討が必要であり、これにより本格的な施策集中とその効果が期待できると考えます。

また、大都市部で、現在認定農業者の認定がされない市町村においても、認定を希望する農業者が一定の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。

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」について、計画中の数値の達成状況よりも、計画の実現に向けた経営姿勢や取組み方、フォローアップ体制も踏まえた将来性など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。

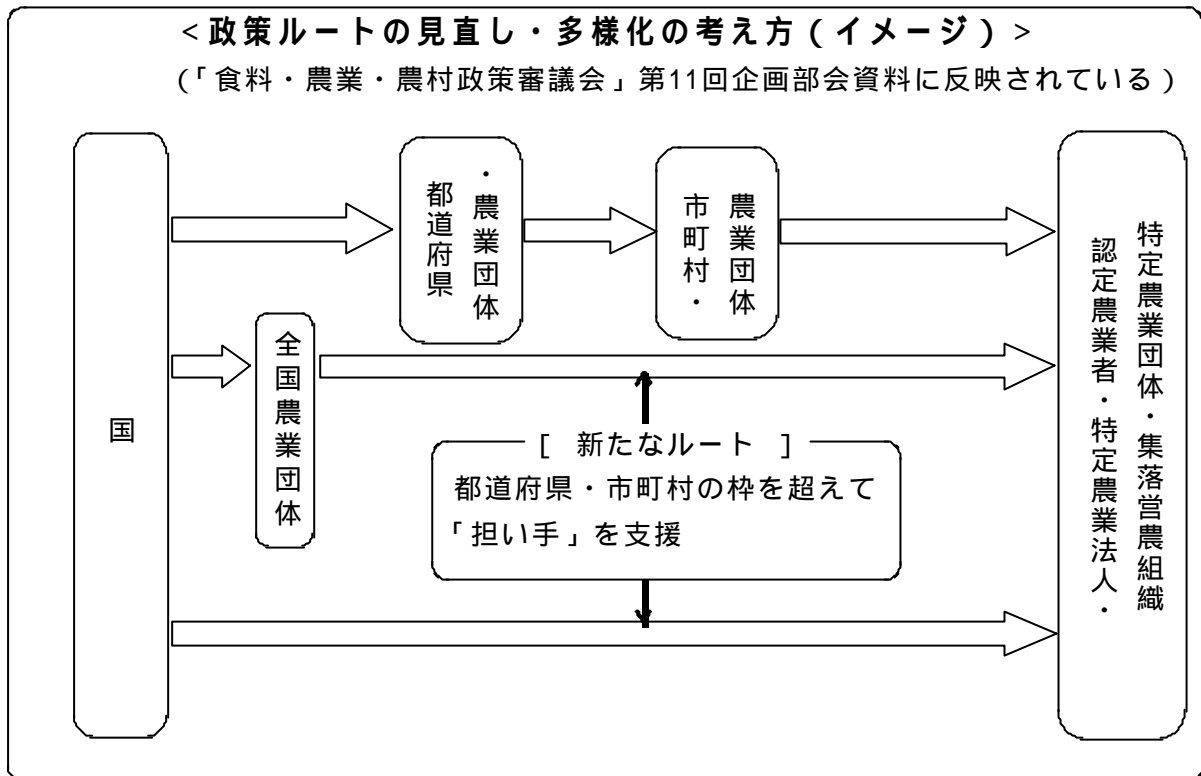
ウ) 農業者の資格制度づくり

農業者に対して、国レベルでの新たな資格制度を設け、農業者に対し農業技術や生産管理、経営管理の各分野、さらには地域貢献の程度などにおいて客観的な審査を行うとともに、その到達レベルに応じて施策の集中を行うなど、より明確な基準づくりを行うべきであると考えます。

(3) 集落営農組織への支援のあり方

中山間地域等、地域によっては担い手の確保が困難になっている地域があり、そうした担い手不足地域等では集落営農の組織化が農業生産活動においては有効であると考えますが、一方、平場地帯などでは、本年度からスタートした新

たな米対策の中でもみられるように、その推進のあり方いかんによっては、集



< 農業法人からの意見（政策ルート） >

地方公共団体によっては政策への理解や取組み、実行力に大きなばらつきがあり、農業者はとまどいを感じるとともに、許認可がより迅速にかつ公平に行われることを望んでいる。

< 農業法人からの意見（政策対象の重点化） >

これまでも認定農業者への施策集中が言われながら、実際には施策の集中度は低く経営体質の強化が必ずしも進んでいないのが現状。
財源が限られている中、今後一律的な補助は難しく、【選択】と【集中】が必要なことは経営者も認識している。
土地利用型農業では地域政策の手法がとられてきたため構造改革に大幅な遅れが生じている。
地域水田農業ビジョンの現場では大規模・効率的な経営を阻害する制度的矛盾も否定できない。

落営農組織と農業法人など既存の専門的経営体との競合が進み、いわゆる「農地の貸し剥がし」など既存の経営体の経営を圧迫する懸念もあります。

そのような状況からみても、「地域水田農業ビジョン」における担い手の位置づけ方等について、地域ごとの実態把握などを通じ、既存の専門的経営体の経営発展を阻害しないようにするとともに、第三者が客観的立場で判断できる仕組みを構築する必要があると考えます。

集落営農組織に対する支援については、地域政策の観点からも検討を進めるとともに、今後その法人化を積極的に進め、法人格をもち経理の明確化が図れること等を基本に考えるべきです。

2. 経営体質の強化を柱とした経営安定対策

(1) 基本的考え方

先進的な農業法人経営など専門的な農業経営体は、これまで構造改革が比較的進んでいる畜産や野菜、果樹といった分野を含め、現在枠組みづくりに向け大詰めを迎えているWTO農業交渉やFTAなどさらなる国際化について、極めて強い危機感を感じています。

これまで先進的な農業経営者は、経営の自由度を最大限に発揮しながら一定範囲のリスクをも克服してきましたが、今後予想される大きなリスクに耐えうるために最も重要なのは、自己資本の形成・増強など自力で経営の体力をつけることと、これを超える不測の事態に対する備えとしては「経営の継続」を支えるため国が強力に支援することだと考えます。

(2) 経営の継続・体質強化のための施策

このため、専門的な経営体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、経営の内部蓄積を高め、経営体質を強化する仕組みが必要であり、例えば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、その後不測の事態が起こり経営継続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) 経営所得安定対策（品目横断的政策）

政府が検討している経営所得安定対策については、まだその具体像がみえていませんが、決してバラマキに終わることなく、「選択」と「集中」が実現されるような仕組みにする必要があります。なお、現在、この品目横断的政策と別途に検討されている野菜・果樹・畜産等についても、米麦・畑作物等とバランスのとれた対策が必要と考えます。

< 農業法人からの意見 (経営安定対策) >

基本計画の見直しの中で「プロ農業者」というが、現状は制度・施策ごとに支援対象が違っており対象が不明確。

経営は多品目・多様化そして多品種・多栽培方法へと移行しており、品目ごとの政策は時代遅れ。

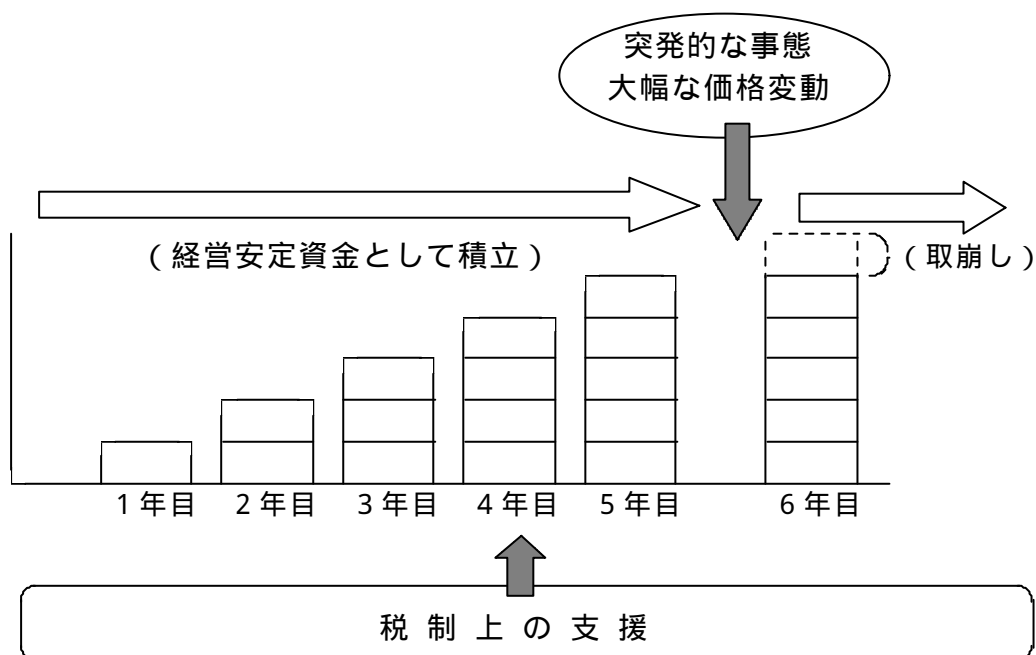
品目価格支持のみではバラマキになり、共済では量に対する補償でしかない。

WTO、FTA交渉などを考えると、経営の内部蓄積など経営体質を強化することが大切。そのための支援が得られないか。

「優等生」あるいは価格支持政策の対象でない部門は政策の対象外ということでもいいのかという論法には納得しかねる農業者が多い(国の方向は既存の品目別制度の見直し等で対応)

中小企業等は試験研究やベンチャー、投資促進などに対して特別償却や税額控除の仕組み、倒産防止や売掛金回収等の共済の仕組みなどがある。もっと農業分野も自己責任をともなった経営育成の仕組みを用意してほしい。

< 経営の内部蓄積増強・経営体質強化の仕組みの考え方 >
(「経営安定資金」のイメージ)



3. 経営支援のための施策（経営政策の体系的整備など）

(1) 基本的考え方

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ことから、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。

(2) 認定農業者制度の見直し

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、認定農業者の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。

(3) 経営支援体制の整備

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、いまの農業経営指導体制は、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関係機関・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、より質の高い支援を行っていく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していくなど、既存の農業関係機関・団体には時代のニーズに十分即した対応こそが必要だと考えます。

(4) 制度融資等の見直し

私たち農業法人は、農業経営の多角化や大規模化にともない、多額の投資や運転資金が必要になっており、農業金融に対する依存度はきわめて高いものがあります。

農業法人向けの融資内容は充実されてきていますが、経営の多角化等新たな対応に十分応えきれていない、担保不足により必要十分な融資が受けられない、融資手続きが煩雑で時間がかかり、迅速な融資が受けられない - などの不満が感じられることが少なくありません。

また、資金調達先の多角化や融資の円滑化のためには、各農業制度資金の窓

<データ>

経営者は、米の販売単価の減少を販売努力や規模拡大でカバー」

新潟県の稲作を基幹とする農業法人の調査結果によれば、米の販売単価が上下するなかで単位面積当たりの稲作部門の売上げは減少しており、これを販売努力や経営面積の拡大によってカバーしている。ある法人経営者は、水田農業確立対策助成金を除くと営業利益はマイナスではないか、と語っている。

新潟県内の稲作を基幹とする農業法人調査結果（抜粋）（単位：円・千円・％）

| | 水稲作付 面積ha | 稲作部門売上 | | 経営全体 | | 借入金 残高 | 米販売 単価60kg |
|-----|--------------|--------|------|--------|-------|-----------|---------------|
| | | 全体 | 10a当 | 売上額 | 経常利益 | | |
| H11 | 20.6 | 34,686 | 178 | 62,751 | 3,901 | 44,207 | 21,016 |
| H12 | 106.3 | 104.1 | 99.4 | 102.6 | 105.0 | 98.7 | 94.8 |
| H13 | 107.3 | 106.4 | 93.8 | 99.0 | 105.5 | 96.2 | 95.3 |
| H14 | 111.6 | 103.8 | 87.6 | 97.3 | 85.0 | 88.4 | 93.0 |

注) H12～14はH11を100とした指数で示してある。

口の一元化や、民間や系統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。

今や農業金融は、制度資金をはじめ多くの融資制度が整備されていますが、そのメニューが多いために、どの資金を活用すればいいのかについて、農業者ばかりでなく、窓口担当者が戸惑うことも少なくないのが実態であり、これら農業金融制度の簡素化や再整理が必要だと考えます。

また、既存の制度を円滑に利用できるようにするために、農業金融のコーディネーター的機能をもった指導者・担当者が必要になっています。

農業法人等、真の「プロ農業者」には、経営の多角化への対応や、物的担保から経営者の評価を重視する仕組みへの変更など、認定農業者向けとは違ったメニューが今後必要になると思われ、早急に検討を進めるべきと考えます。

また、政策ルートの直轄化や融資の円滑化を図る観点から、農林漁業金融公庫資金の直接貸与を進める仕組みが必要だと考えます。

(5) 都市地域における農業経営の法人化への支援

都市農業を支える農業経営の法人化を促進するためにも、農業生産法人の設立時に現物出資等を行う農地・農業用施設用地等、ならびに設立後取得するこれら土地の評価を農業投資価格とすることが必要と考えます。

(6) 経営発展のための規制緩和措置の実施

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仕組みの整備を急ぐ必要があると考えます。

< 農業法人からの意見 (経営支援施策) >

補助から融資への移行を徹底させるべき。

農業者の多くは経営の発展を阻害する制度・規制が残っていると感じている。

農業向け・中小企業向けの融資窓口の整理により信用保証等国の支援が受けられない場合がある。

大規模経営ほど雇用コストなどにより経営リスクが高まっている現状にある。

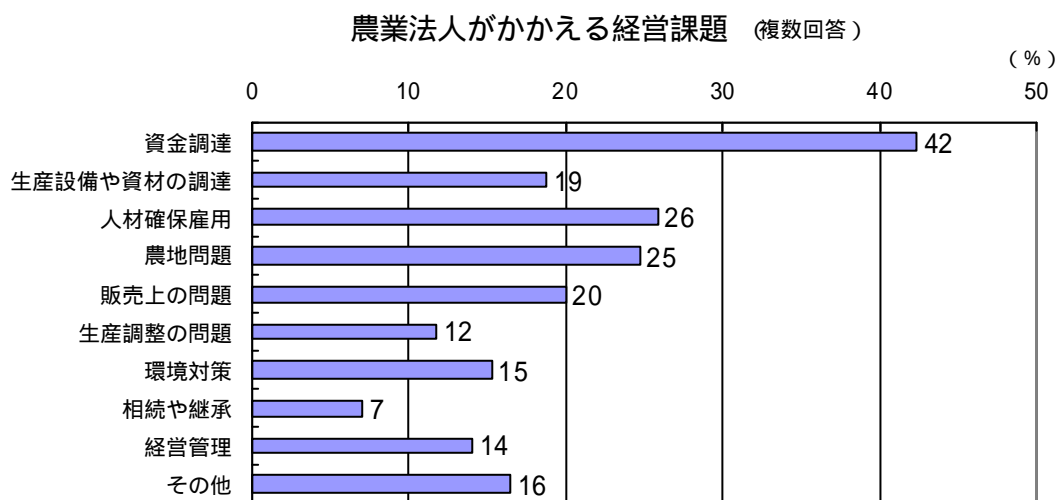
今の経営指導体制は地域・人によってばらつきが大きい。

市町村によって制度の運用が異なったり許認可に時間がかかったり振り回されることが多い。

一戸一法人は同じ「農業法人」という意識ながら、補助の対象にならないことに不満を感じている。

経営資産に対して、利益や役員報酬が小さいため事業継承のための相続税が負担であり、経営継承の税によるダメージは大きい。

資金調達、特に運転資金の確保が困難と訴える農業法人の割合が多い。



(平成15年12月 (社)日本農業法人協会「農業法人に対するアンケート結果」)

・担い手確保・育成のあり方

1. 人材の確保・育成のためのシステムづくり

(1) 基本的考え方

人材の確保・育成は魅力ある産業としての農業の確立を目指す上からも重要な対策と考えます。

したがって、分散している人材育成のためのノウハウを集め、農業の人材確保・育成のためのシステムづくりを図ることが必要です。

(2) 人材の確保・育成のための具体的なシステムづくり

人材の確保・育成を図る上で、まず農業者に対する新たな資格制度づくりを進めることとあわせて、農業経営者自身の研修・教育システムを確立し、経営者自身の能力向上を図ることが必要だと考えます。

次に農業後継者や新規就農者、農業法人の従業員等に対する研修・教育のあり方については、例えば農業法人等が行うOJT研修を支援する仕組みは整備されていますが、個々の経営独自の人材育成・研修といった取組みが多いのが実態であり、より高度な人材育成を行うための体系的かつ効果的な取組みが必要です。

農外からの就農者などが増える中で、既存の教育・研修施設を活用して、農業法人等が連携して人材育成に取り組めるような研修システムを開発すべきと考えます。その一例として、新規就農者やインターンシップ等の受入れにあたり、NPO法人なども含め、研修・教育の受け皿となる就農支援組織の設立を制度的に支援することなどが重要だと考えます。

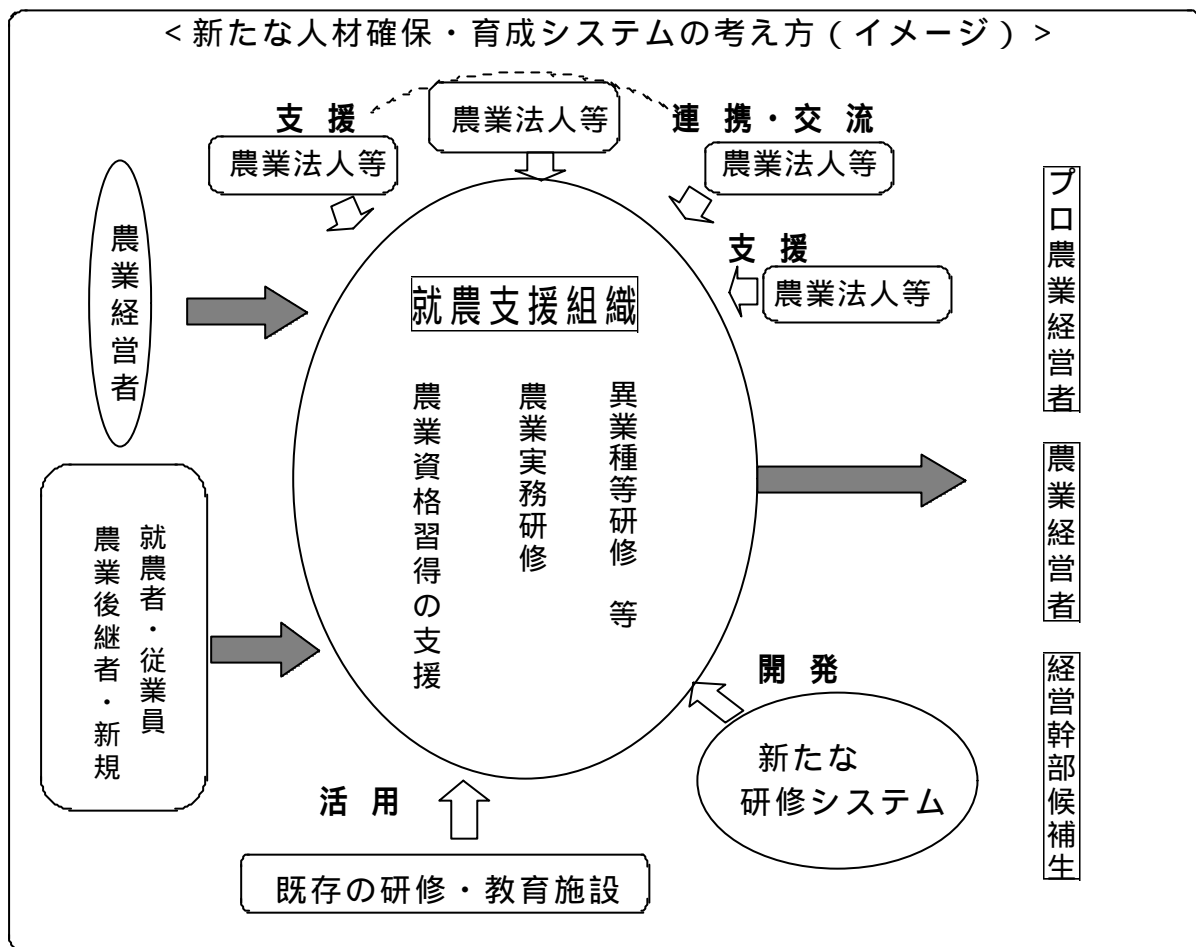
また、経営の多角化や第6次産業化、施設型を除く農業に固有な労働の季節性の有効活用などに向けて、法人間の連携による人材育成や人的資源の交流等を行う仕組みの整備が必要です。

独立・法人化の支援のために、農業経営基盤強化促進法の改正を受けてのれん分けした農業法人と親法人との税制上の連結納税の仕組み等について検討が必要だと考えます。

2. 魅力ある産業としての社会補償制度の確立

社会補償制度の整備は、農業経営の法人化のメリットの一つである雇用労働力の導入や雇用の安定化にとって不可欠なものです。保険制度の複雑さや臨時雇用の形態が多いことなどから、制度への加入率が低いと言われており、社会的な責任を果たす上からも、労働社会保険の加入推進に向けた啓発・普及が必要だと言えます。

この点で、農業法人の労災加入（役員等の特別加入）を進めるために、農業法人組織独自の労働保険事務組合の設立に向けた検討が必要です。



＜農業法人からの意見（人材確保・育成）＞

経営感覚に優れた人材の育成にはかなりの投資と時間が必要。
 イエの後継者にはこだわらず、外部からも優秀な人材を集めるべきとの認識が
 農業者の中では高まっている。
 零細な農業構造は時間が解消してくれるが、人材育成は早くから準備が必要。
 農業の重要性は叫ばれながらも、農業法人経営者やその継承者・法人への就農
 者等に対する社会的評価と教育は十分ではないのではないか。

3 . 外国人労働のあり方

現在、わが国には年間4千名を超える外国人農業研修生が来日し（平成14年度4,198人）、農業法人の多くがその研修生の受け皿になっていますが、滞在期間の延長等研修生の受入拡大を求める声が内外から多くあがっています。また、現在、アセアン諸国との間でFTAと併行して協議が進められている「経済連携協定」では、「人の移動」も協議の俎上にあがっており、将来的には、農業分野における外国人労働者の受入問題が検討課題の一つとされることが見込まれます。

この問題については、現在大きな問題となっている外国人の不法滞在防止や犯罪防止等を含め、外国人研修生・技能実習生の受入拡大のための国家的体制について万全な整備が必要だと考えます。

・ 農地対策

1 . 農地の効率的利用を進めるために

(1) 基本的考え方

農地は国家の社会資本の基礎を成すものであり、適正な計画の下で有効活用されることが望ましく、投機的な取得や遊休化などに対しては厳格な規制をもって対応すべきだと考えます。

また、資産的保有を抑制し、専門的経営体に農地利用の集積を図ることによって、農地の有効利用と農業構造改革を進めることが必要です。

農業者の中にも農地の資産保有的な考え方がみられ、このことに批判的な意見も多いことから、農地の取得や転用に対する審査を強化することが必要です。

(2) 農地の有効利用に向けた具体的方策

ア) 農地利用の集積に向けて

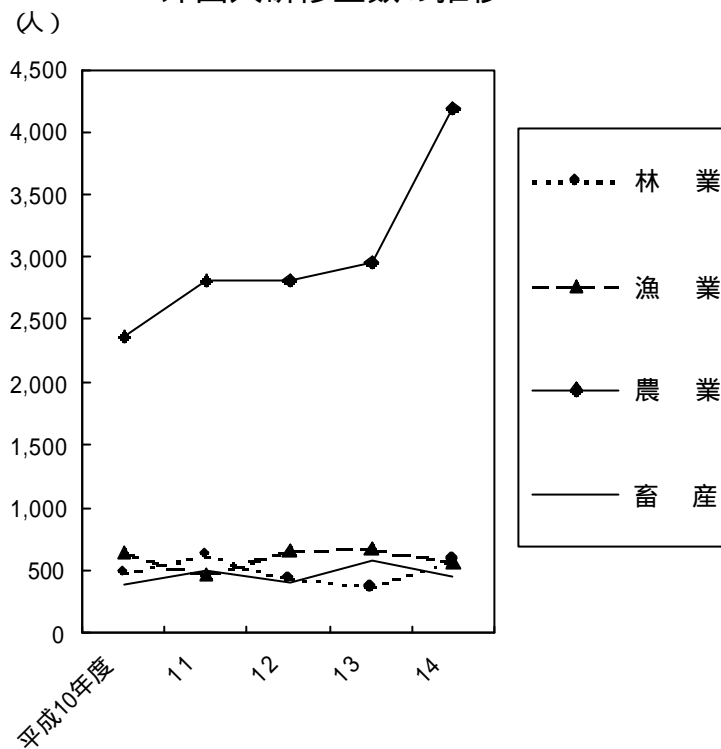
零細かつ分散した農地が経営効率を著しく低くしていることから、農地利用の集積を促進するための対策が必要です。

具体的には、農業委員会、土地改良区、農地保有合理化法人等の関係機関が農地の利用集積の促進に向け、農地情報等の収集・提供を行うとともに、農地保有合理化法人による農地の集積・整備・再配分機能を強化することが必要であると考えます。

また、地域（集落）における農地の利用調整機能を強化することが必要であり、その際、専門的経営体にも十分配慮した取組みが必要です。

米をはじめとして規模拡大を志向する専門的経営体と自給的農業者や生産組織等、あるいは規模拡大を志向する専門的経営体同士の農地利用集積をめぐる競合関係は、担い手の自立志向が強い地域ではたえず大きな問題となってきましたが、こうしたことが土地利用型農業の構造改革の妨げにならないよう地域での利用調整に向けた十分な取組みが必要です。

外国人研修生数の推移



((財)国際研修協力機構資料)

< 農業法人からの意見 (農地の有効利用) >

リタイア農業者や経営破綻者から農地等の経営資源を円滑に譲渡するために、経営資源の提供者に対する債務処理対策を進めるべき。

農業的利用が可能な比較的大規模な未利用地についてその利用可能性や利用希望について検証・再整備を行い、大規模経営には有利な条件でリースする等により、効率的利用を図るべき。

個々の法人だけでの対応では作業時期等の競合で経営を圧迫することもあり、農業法人間の提携などによる農地の集積・管理を促進する制度が必要。

また規模拡大にあたっては、農地の取得のみによるのではなくリース方式による農地の利用集積を促進することが必要であり、経営安定のためにそのリース期間を長期化し、その体制を整備するとともに、農地保有合理化法人への支援も含め、それに向けた金融・税制等の支援措置を講じるべきだと考えます。

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と考えます。

食料自給率の向上や国内の農業的資源の有効利用を図る観点からは、農地の畜産的利用を促進することが必要です。

イ) 新たな農地利用のあり方

ライフスタイルの変化や多様な価値観の醸成にともなって、農業外からの農地取得や市民農園等いわゆる小規模での市民的な農地利用のニーズが高まっているが、農地の有効利用が担保される条件で、一般の効率的な農業経営を阻害することのないよう、専門的な農地利用区域と市民的農地利用区域との区分を行いつつ、参入を認めるべきです。

株式会社一般の農地取得については、投機的な農地取得等の懸念が払拭されない限り、農業生産法人である株式会社に限定すべきです。

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などから、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りうることから、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。

2. 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。

< 農業法人からの意見 (農地制度) >

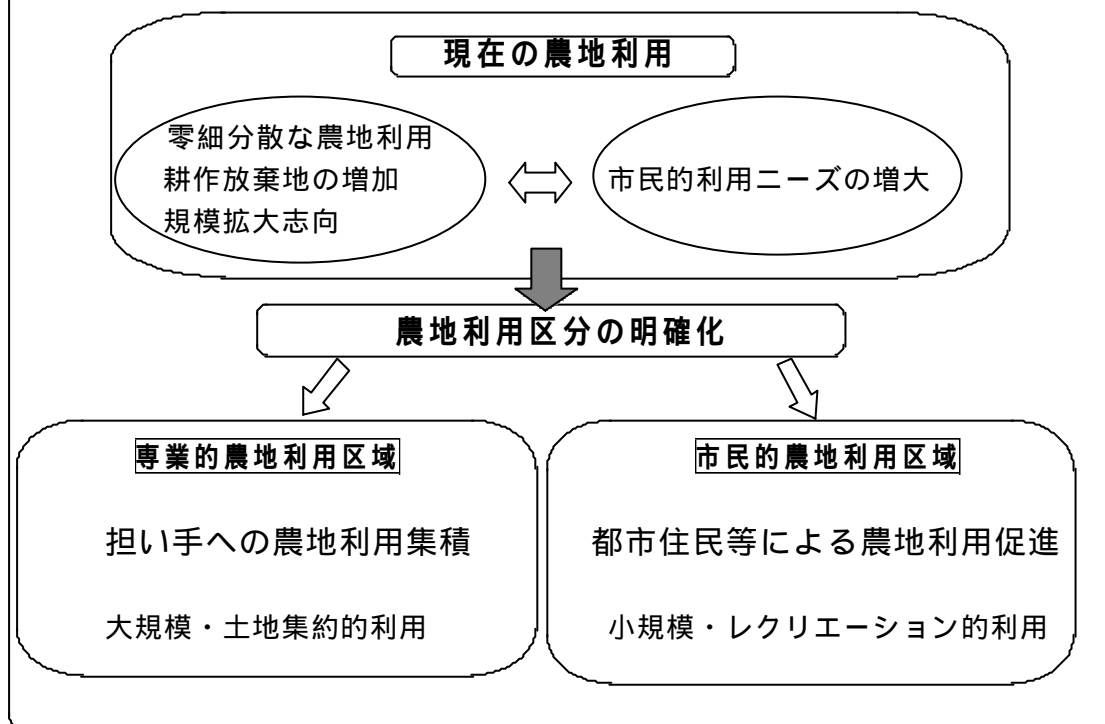
優良農地の確保が最重要なはずだが、安易な転用や非効率的な利用が行われる場合が少なくない。

農業関連事業施設の建設が農用区域内や市街化調整区域では認められない。

農業関連事業はじめ農業生産法人の要件の認定基準が市町村で食い違う。

都市農業は条件が有利と言われるが、実際には都市農業が衰退しているように厳しい存続条件に置かれている。

< 新たな農地利用のあり方 (イメージ) >



< 農業法人からの意見 (構造改革特区制度) >

一般企業への農地所有を認めても経営が成り立つとも遊休農地が激減するとも思えない。

・農村地域・環境政策

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、国民から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、農業者の間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、国産農畜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。

共生・対流の実現には、関係づくりを支える日常的な情報化が必要であり、生活者である国民とのコミュニケーションの仕組みづくりが必要であると考えます。

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自然循環エネルギーとしての活用を積極的に進めるべきだと考えます。

畜産経営は今後、生産物の販売だけでなく、家畜糞尿等の処理やそれを使ったたい肥等の生産・販売など、一貫した取組みが求められており、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み、たい肥の肥料的利用などにより生産費の低減や高品質農畜産物生産を行う必要があると考えます。

< 農業法人からの意見 (農村地域政策) >

農村の持つ景観や環境は都市住民等の潤いの提供や都市・農村の交流に積極的な役割。

農村に人が住まなくなれば、農業・農村のもつ多面的機能が発揮されなくなる恐れがある。

農業・畜産、林業が有機的な連携を図ることによって今日の日本が成り立っている。

いわゆる中山間地域への直接所得支払は支払方法や地区の選定を含め納税者・国民の理解を十分に得る必要がある。

< 農業法人からの意見 (環境政策) >

農業生産から生じる残さや副産物、家畜糞尿など未利用の資源が多数ある。

「使い捨て」からリサイクルの発想に転換し、環境にやさしい農業のあり方に真剣に取り組む必要。

畜産施設の建設にかかる環境規制や行政手続きが煩雑。

11月からの環境三法の施行は実効あるものにしないと畜産業界が信頼を失う恐れ。

農業は生産のみならず、環境や教育、地域コミュニティなど社会形成に大きな役割と意味を果たしているが、その評価と施策が十分ではない。

< (社)日本農業法人協会とは >

1. 日本農業法人協会とは

農業経営を会社または組合の「法人」形態で行う「農業法人」経営者の集まり。会員数は平成16年6月現在、約1,660法人。

平成5年のいわゆる「新政策」(新しい食料・農業・農村政策の基本方向)や平成11年成立の「食料・農業・農村基本法」における「農業経営の法人化」の推進を受けて平成11年6月に設立。

わが国農業経営の先駆者たる農業生産法人その他農業を営む法人の経営確立・発展のための調査研究、提案・提言、情報提供等の活動を進めることにより、わが国農業・農村の発展と国民生活の向上に寄与することを目的。

2. 農業法人とは

「農業法人」経営は全国で13,186(平成12年2月、農林業センサス)、農地の権利を取得して農業経営を行う「農業生産法人」は6,953(平成15年1月)と緩やかに増加。

全国の販売農家233万戸に比べられれば少数だが、農業経営の改善・発展の点で注目を集める経営となっている。

<参考> 農業生産法人の経営状況等(平成11年9月、農水省調べ)

| | | |
|---------|-----------|-------------|
| 農業生産法人の | 平均経営面積 | : 27.0ha |
| | 全農家平均 | : 1.2ha |
| | 北海道 | : 12.6ha |
| 農業生産法人の | 1法人あたり売上額 | : 1億2,220万円 |

【提案までの経過】

12.5 12.24 1.20 2.24 3.4 3.10 4.8 5中 5.28 6.10 6.11 6.17
- 1.8 - 2中

