

規制・制度改革の方向性に関する整理

農林・地域活性化WGにおける基本的考え方

(問題意識)

- 少子高齢化、グローバル化の進展による産業構造の変化は、とりわけ地域経済に深刻な影響を及ぼしている。
- 地方都市においては、アジア諸国の台頭による国際競争の激化や円高の進展により企業立地における優位性が喪失し、さらに公共事業の削減等によって地元の経済活動が低迷している。この結果、地域産業の弱体化、雇用・就業機会の減少を招いている。さらに、中心市街地の空洞化とスプロール化が進行して、都市機能の衰退や財政負担の悪化が懸念されている。
- 農山漁村においては、少子高齢化の進行がとりわけ急速であり、後継者不足は、地域産業の維持・発展を図る上でのみならず、コミュニティ機能の維持の面でも深刻な問題である。
- それぞれの地域の課題を克服し、地域の活性化を図るためには、地域の特性に応じて、地方公共団体や住民等が創意工夫によって地域資源の活用を図ることが重要である。その際、地元住民であるか外部出身者であるかを問わず、意欲ある者のチャレンジを阻害することがないように、意識改革と規制・制度の見直しが必要となる。また、財政や人的資源の制約を踏まえて、都市は都市らしく、農山漁村は農山漁村らしい地域活性化を目指し、資源の重点的、効果的な投入を図る視点も重要である。なお、規制・制度については、国のみならず、地方自治体や慣行等によるものも多い。この点でも関係者の総意で取り組むことが期待される。
- 我が国の農業がビジネスチャンスに溢れた魅力ある成長産業、安心・安全な食料を求める国内外のニーズを取り込めるグローバル産業へと転換するためには、足枷となっている様々な規制・制度を見直し、改革を進めて新規参入の促進、生産・資材・流通分野の多様なセクター間の連携強化、市場メカニズムに基づいた健全な競争環境の整備を進めるとともに、農業経営体の経営力強化と社会的生産資源としての農地の保全を図る必要がある。
- 水産業分野では、水産資源の状態が極めて悪化しており、就業者数や生産金額の減少が進んでいるなど、衰退が止まらない状況にあるが、資源の悪化が漁業経営、後継者、加工、流通、販売、消費など、あらゆる面に影響を及ぼしている。
- 水産資源が減少している要因については、過剰漁獲が主たる要因であり、米国、アイスランド、ノルウェー、韓国、ニュージーランドなどの諸外国では、

新しい資源管理制度を導入して水産資源の回復と漁業経営の建て直しを図った。それに比べ、我が国では法制度、関係者意識、行政組織、予算の内容などが立ち遅れ、具体的かつ有効な政策が実行されていない。

(改革の方向性)

～農林業～

○農業の成長産業化のための政策展開に当たっては、農業経営の多層性と多様性を十分に認識した各層ごとの明確なビジョンを示すことが肝要である。さらに、そのビジョンの実現のために農業経営者の意思を尊重した選択肢の多様化を図るとともに、自立的経営を促進するために各層ごとの的確な施策を展開すべきである。すなわち、従前からの画一的な補助金交付を中心とした農業経営の自立を阻害する保護主義的政策からの転換をめざし、地域の主体的自立を促すための地方への権限及び財源の移管を進めることが必要となる。

①既に農業所得率・所得額の両面において最適な経営規模を有する経営体については、国際競争力を有する農業経営主体の中核として育成すべく、その支援策として、生産性向上の更なる促進、輸出促進のための環境整備や貿易・食品加工・運輸等の企業との連携強化促進、自立的な有利資金の調達のための制度整備、資金調達元を選択肢の多様化、その他企業との更なる連携促進のための規制緩和など自立的経営を損なわない産業振興施策の実施が必要である。

②自立的経営をめざす中小規模の経営体（専業農家）に対しては、経営規模の最適化や経営の多角化による収益性の向上を図るための農地集積の迅速な推進、加工・直売事業の展開等の経営の多角化促進のために必要な制度整備や規制緩和、有利資金の調達制度の拡充、経営改革指導、企業との連携促進等の産業育成施策を講じ自立的経営の実現を支援し、日本農業の主要な経営主体として育成支援する必要がある。

③零細兼業農家を中心とした小規模な経営体については、地域コミュニティの健全な維持を勘案しつつ、従前の補助金等による保護施策から脱却し、経営者の意思に基づく多様な選択肢を示す次のような施策を展開する必要がある。

・従前からの複数の補助金制度の廃止・見直し・統合等を行い、農地の多面的機能を維持保全するための環境施策あるいは国土保全施策としての支援制度を、自治体の主体的施策として整備すべきである。

・離農を希望する経営者のためには、雇用対策・社会政策としてのパッケージ施策（地域の耕作希望者への農地貸与・売却に伴う収入の自治体からの前払い制度や周辺農業経営体における優先的雇用の促進な

削除: ○我が国の農業がビジネスチャンスに溢れた魅力ある成長産業、安心・安全な食料を求める国内外のニーズを取り込めるグローバル産業へと転換するためには、足枷となっている様々な規制・制度を見直し、改革を進めて新規参入の促進と市場メカニズムに基づいた競争環境を整備する必要がある。

削除: そ

削除: 多

削除: により、国際競争力を有する農業経営主体の中核として育成支援すること

削除: 経営体数においてはその大半を占めるものの、保有農地面積と生産量においては、ごくわずかなシェアでしかない

削除: 施策

削除: 施策

ど)を実施する必要がある。

- ・耕作継続を希望する経営者のためには、経営規模の最適化を図るための農地集積の推進、周辺農業法人の協力農家としての組織化の推進、農家の自立的意思による新たな専門農協や農業法人の設立のための支援、農商工連携による経営の多角化等を通じた高付加価値化のための経営指導や規制緩和等の施策など自立促進のための施策を実施する必要がある。

削除: ニッチなスモールビジネス化

- ④こうした農業ビジネスの発展のためには、経営を担い地域のリーダーとなる優秀な人材の育成・確保が不可欠である。とりわけ持続可能で自立した経営を実現するためには、生産に関する知識・技術・経験はもちろん、経営管理に必要な知識・ビジネススキルの習得を可能とする教育・研修環境の整備と支援が重要となる。具体的には、公的教育機関の運営における民間ノウハウの導入、民間の教育・研修事業の展開の促進、修学・受講資金の貸与制度の拡充等を積極的に推進する必要がある。

削除: 農業者大学校、農業大学等の

削除: 指定管理者制度など

あわせて、農業技術に関する公的研究機関と生産者・企業との連携強化による技術知識の民間移転と普及教育を推進することも必要である。

- ⑤また、農業ビジネスの多様性・多層性に応じた的確な施策の実施のためには、従前の画一的施策の押し付けではなく、地域の主体性・特性と経営者の意思を尊重した施策の立案・実施が必要である。そのため、国から地方自治体に必要な権限と財源を移譲することが不可欠となる。

- ⑥さらに、持続可能で自立した農業ビジネスの健全な発展を促すためには、農産物の生産・流過程における生産者と流通事業者間のリスク・コストの適正な分担と農産物の価格形成の透明性・合理性を確保することが不可欠である。このため、生産者・原材料製造業者・流通事業者の連携を促進するための規制緩和、契約書に基づく取引の啓発・促進、卸価格・小売価格の形成過程の情報共有と公開の推進、生産者のコスト・マネジメント・スキルの向上支援、流通事業者への農業生産に関する教育・研修の推進等農産物流通の改革を促す施策の実施が望まれる。

削除: 義務化

- ⑦農協組織は、組合員の主体的運営に任されるべき民間組織であるものの、農業にかかわる政策・制度の中核に位置付けられており、日本農業の成長産業化において今後も一定の機能を果たすべき存在である。このため、関係する規制制度のみならず、その運営の在り方等についても、広く国民に開かれた議論がなされるべきである。

削除:

農協は、小規模な経営体の経営強化と収益力の向上という組合設立の原点に立ち戻り、組合員の主体性と単位組合の主導性を重視した農業者の経営を支援する本来的な機能の再生・強化が不可欠である。

そのためには、農業経営指導等農業関連事業部門の信用事業・共済事業への慢性的依存からの脱却と自立をめざす中長期計画の策定と、それに基づく組合員の経営力強化支援のための単位農協ごとの主体的な取り組み（直販・直売方式の導入、民間企業との連携による販売力強化、民間ノウハウの導入による経営指導力強化、農地集積の促進、農業生産法人の設立支援、農業生産法人との連携強化等）を促進する必要がある。

さらに農協の運営制度の抜本的な見直しにより、農協自体の経営力の強化と有能な人材の育成・確保を図る必要がある。

なお、上記施策のうち、③は社会政策・環境政策・地域政策等の観点を中心に実施されるべきであるところ、本会議の検討の目的は需要創出・供給力強化であるため、主に①②④⑤⑥⑦の観点から検討する。

- また、農地の流動化の促進及び農業の成長産業化により、国民の食を支える基盤である優良農地の保全を確実に行うべきであり、この観点から必要な制度の見直しを運用面の改善も含めて行うべきである。

これまで、農地所有の際の規制、農業生産法人の構成要件等に関する規制、農地集積に係る事業委託先の特定、農業金融の事業委託先の特定など、農業分野への新規参入をできるだけ抑制するいわゆる「入口規制」を中心に行われてきた。しかしながら、こうした「入口規制」は、従前からの構造の維持・安定には効果があったものの、農地の保全、生産者の経営力向上や農業の成長産業化は寄与しなかったばかりか、むしろ阻害要因となり、今日の我が国の農業の疲弊を招く一因となったといえる。

このため、「入口規制」についてはできうる限り規制緩和を行い、農業を開かれた産業分野としてその活性化を促す一方で、農地所有者に対する農業生産への利用責任の明確化、農地の不適正利用のおそれが生じたときに適正利用を維持・回復するための規制など、いわゆる「出口規制」の強化により、社会的資源である農地の保全と有効利用に重点を置いた政策展開を行うべきである。

具体的には、農業委員会の在り方の抜本的見直しによる農地転用の運用の厳格化、農地のゾーニングの適正化、農地所有権・耕作権の流動化と効率的集積の促進（不適正利用農地の所有コストの付加措置、所有権・耕作権を手放す場合の農地の原状回復の義務化、離農による耕作権移転に向けたインセンティブ導入等）等の施策を講ずるべきである。

- 農地にかかる規制・制度の議論においては、農地を単なる個人資産としてだけでなく、我が国の食料安全保障（生産力維持）の基盤となる社会的・国民的資源として捉え、農地の保全に重点を置いた制度設計が必要である。
また、「農地の保全」のための制度設計においては、これまでの農地所有の

視点から、農地の有効利用の視点、つまり耕作権に重点を置いた制度設計への抜本的な転換を図るべきである。そのためには、農地の定義についても、これまでの農地の外見的要因ではなく、持続的な農業生産に資されているか否かという実質的な利用目的と農業経営の視点からの利用現況に基づく抜本的な見直しを行い、安易な農地転用を防ぐべきである。

- 山林においては、豊富な森林資源がありながら、林業の生産性が低く資源を十分に活用できていない。一方、森林保全に必要な規制が欠けているため、無秩序な皆伐がなされたり、必要な間伐が行われず放置されていたりするなど、国土保全の上でも問題を引き起こしている。また、森林の持つ多面的な機能は、木材生産と共に国民が強く期待するものであり、この発揮の為に森林の適切な管理が必要である。
- 上記課題を解決するために、森林・林業の再生を森林所有者の施業意思に委ねるだけでなく、効率的に林業を行えば事業として成り立ちうる山林と、条件が厳しく事業としての林業が成立しにくい山林とを区別し、それぞれに合った手だてを講じる必要がある。前者については、事業者が合理的に林業経営として森林整備を行えるよう、所有権にこだわらず事業委託等により施業地を大規模に集約し、広域的路網計画に基づいた整備等効率的な林業施業を可能とする制度インフラを整えるべきである。これらの業務は行政・森林組合・民間企業等が的確に役割分担すべきであるところ、行政が広範囲を俯瞰した計画を立案したうえで、森林組合等が施業地のとりまとめを行い、林業事業者が健全な競争を行いつつ施業を受託するのが合理的と考えられる。後者については、林業経営を前提とせず多面的機能発揮に向けた限定的な施策が講じられるべきであろう。ただし、林業の場合は超長期の社会の変化に応じた対応が必要で、将来の利用可能性は残しておくべきである。
- あわせて、実効性ある森林の保全・整備ルール等の策定が必要である。その上で、補助事業に関しては、気候帯の変化が激しい日本において、多様な森林施業が可能になるように直接支払いの積極的導入を図り、新しい森林管理への改革の道をつけるべきである。
- 一方、国有林の管理については、民間の森林管理の手法も取り入れながら、より合理的且つ生態系の保全に配慮した管理を推進すべきで、国民が求める姿を配慮しつつ変革していく必要がある。

～地域活性化～

- それぞれの地域にはその土地固有の歴史、文化、芸術、自然など独自の魅力を発する資源がある。そうした地域資源が十分に活用されていない。既存の規制・制度を見直し、それらの地域資源を最大限活用するための仕組みを住

民、事業者、NPO、地方自治体等が一体となって創り上げることが、地域活性化のための第一歩となる。

- 地域産業の中で裾野が広い観光業については、農業・林業をはじめ地域に根付いたあらゆる産業との組み合わせに多くの可能性を秘めており、新たな需要のビジネス化によって雇用を産み出す鍵を握るが、顧客ニーズの多様化、農山漁村での生活体験等による教育効果への期待を受けて、受入地主導型で作り上げる「着地型観光」への取り組みへと繋がる中であって、創意工夫のある取組を阻害するような規制・制度が依然存在している。また、地域の中心市街地や水辺等を活かした取り組みや、地域産業の資金調達や事業承継にも解決すべき課題が多く、さらに、産業の空洞化が叫ばれる中、その地域の立地特性を活かした工場誘致についても規制の弾力化が求められている。
- 新たな需要を創出する上では、訪日外国人旅行客の誘致に大きな潜在力がある。より多くの旅行客が日本を目指すよう諸手続きを簡素化するとともに、我が国独自の魅力を世界に伝え、また、グローバルに共通する新たな魅力の創造にも取り組むべきである。

削除: 体験型等顧客ニーズの多様化を受けて、

～水産業～

- 水産業の再生のために、第一に取り組むべきことは、水産資源の回復である。これまでの政策下で生じた資源の悪化と過剰漁獲の要因である過剰投資を断ち切ることである。このため、国が、海外の漁業国の成功事例を積極的に取り入れ、科学的根拠に基づく資源管理と取締りを徹底することで、水産資源の回復を果たし、持続的に利用するシステムとすることである。そのような観点から、現行の資源管理と取締りの制度を抜本的かつ早期に改革すべきである。これにより、長年蓄積された漁場規制、漁具、及び漁期などの制限が大幅に削減、緩和できる。
- 我が国の漁業者は「水産資源も漁場も自分たちのものである」との意識を未だもっているが、海外の漁業国においてみられるように「自国内の水産資源については、国もしくは国民のものである」として、法的に位置づけ、水産資源の状態などの関係する情報を広く国民に開示し、流通、加工、消費者、NGOなど全てのステークホルダー（関係者）が水産資源の管理に関与すべきである。
- 3点目は、漁業協同組合経営の透明化・健全化である。公的助成を受けている漁協の事業の運営・管理において、より一層の透明性を確保しなければならないのは当然であり、漁協の事業内容の現状を正確に把握するため、経済

事業、信用事業を含む全ての事業の経理を公開すべきである。また、公認会計士の監査等を講じるべきである。こうした透明化・健全化により、漁協と商工業者との連携や事業拡大などが期待できる。

- 4点目は養殖制度の見直しである。養殖業の持続的な発展のためには、適切な海洋環境の保全や養殖種苗の調達源の水産資源を維持することが重要である。そのため、まずはクロマグロ養殖業など規模拡大を要するよう養殖業から順次、養殖全体量及び養殖可能施設ごとの養殖量を魚種ごとに定める。また、養殖業における譲渡可能な個別割当制度の導入や、陸上養殖業の法的な位置づけ、新規参入や後継者育成の促進などの法制度整備を行うべきである。
- これらの複雑な課題を総合的に解決するためには、漁業法や水産業協同組合法などの漁業関連法制度を、現行の民主化と漁業調整の目的から科学的根拠に基づく水産資源の回復と過剰漁獲の削減、持続的な利用と保護を目的とした全面的な改正を行い、併せて不要となる漁期、漁具、及び漁場の規制を大幅に緩和、廃止する。また、「持続的な資源総合利用のための基本ビジョン」の策定や、資源管理と監視取締りの制度の見直し、資源評価及びモニタリングを行う公的な独立機関の設置などを実施する。さらに、地方分権を促進し都道府県の水産行政における自主性を確立するために法改正を行うとともに、海区漁業調整委員会の構成員を広く地域社会に開放する。また、公有水面埋立法を改正し近代化する。

以 上