

「農業の産業化」に向けて
《今後の重点農政改革に係る提案》

平成26年4月24日
産業競争力会議
農業分科会
主査 新浪剛史

1. 現状認識

昨年6月にとりまとめられた日本再興戦略においては、「農林水産業を 成長産業 とし、今後10年間で6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増 させる」「マーケットイン」の発想を定着させ、6次産業の市場規模を現状の1兆円から、2020年に10兆円とすることを目標として掲げ、閣議決定されたところである。

農業が成長産業として自立的に発展できるメカニズムを創るためには、まず、酪農・畜産も含む 農業の経営規模拡大と高付加価値化 により、国内農業の生産性 を高めることが大前提となる。その際には、マーケットインの発想で、顧客志向のマーケティング力、技術力、生産工程管理等の様々なノウハウと経験を有した 民間企業とのコラボレーション が極めて有効となる。これにより、農業それ自体の生産性の向上 とともに、酪農や畜産を含む農業関連の加工品等の生産性及び付加価値の向上 が期待できる。

「農業の産業化」を通じて、意欲と創意工夫に満ちた 農業の担い手 が増え、農業や農業関連産業での 雇用を拡大し、もって地域経済の持続的な成長 へとつなげていくことが、今後の我が国農政における最重点事項の一つであるといえることができる。

政府は、農地中間管理機構の創設等を通じた 農地の集約化・農業経営の大規模化 に向けた取組とともに、米の生産調整の廃止等作物選択の自由の確保 のための改革を実行しているところであるが、現状、農業を核とした成長産業化の成功例、6次産業化の成功例 については、全国的に横展開をするには未だ限られたレベルにとどまっている点において、率直に 危機感を共有すべき であると考えられる。

このため、「農林水産業を成長産業とし、今後10年間で6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増させる」という 政府の目標の達成をより確かなもの としていく観点から、「農業の産業化」に向けた具体的取組を 強化・加速化 していくことが重要である。

こうした観点から、酪農・畜産を含む農業の成長産業化・6次産業化に係る現状の 規制・制度の改善すべき点、不十分な点等 を早急に見直すとともに、意欲と創意工夫に満ち、成長産業化・6次産業化に向けて 卓越したリーダーシップを発揮する主体的な参画者を広く積極的にエンゲージしていけるようなプロジェクトを、「成功モデル」として数多く輩出 できる市場環境の整備、規制・制度改革等を重点的に講じていく必要がある。

2. 「農業の産業化」に向けた政策の基本的方向性

(1) 1次産業を出発点とする発想の柔軟化

「農業・農村全体の所得倍増」「6次産業10兆円」等の目標を達成するためには、我が国の農業政策において前提とされてきた「1次産業を出発点とする成長産業化・6次産業化」という発想を柔軟にしていくことが必要不可欠である。

我が国として目指しているのは、1次産業・2次産業・3次産業が 相互に連携 し、高付加価値で競争力のある商品やサービスを提供していくことができる新しいヴァリューチェーン を形成し、これにより、酪農・畜産を含む農業を我が国の新しい成長産業、輸出産業として創出し、今後10年間で 農業・農村全体の所得を倍増 させることである。

こうした観点から、農業の成長産業化・6次産業化の推進にあたっては、1次産業のみならず、2次産業や3次産業のリーダーシップによるプロジェクトをフェアに支援し、真に成功を導き出しうるプロジェクトをできる限り多く実現していくことが重要である。

(2) 農業の成長産業化・6次産業化にあたっての食品加工メーカー等の活躍の場の拡大

農業の成長産業化・6次産業化に向けた新しいヴァリューチェーンづくりにあたっては、日本が得意とするものづくり、すなわち、生産加工工程・品質管理、高付加価値化のための技術力等を豊富に有し、海外市場開拓も経験してきた 我が国の食品加工メーカーのノウハウや知見、経験 を活用していくことが効果的である。

特に、マーケットインの発想 で顧客や消費者、取引先からのニーズのフィードバックがあるとともに、市場の動向などを常に勘案しながら 経営を行ってきた民間企業の活力 や技術力、知見・ノウハウ、ハード・ソフトのネットワークを活用していくことは、農林漁業者が自らの事業の生産性向上をしたり、初めて6次産業化のプロジェクトに参画していこうとする場合においても、リスクを低減し、成功確率を高めることに寄与するものと考えられる。

このため、農業の成長産業化・6次産業化にあたっては、食品加工メーカー等の民間企業の主体的参画を排除するような制度的枠組みは改善する とともに、こうした企業の主体的参画を促進する観点から、民間企業の農業及び農業関連産業への参入を活性化させるための各種の規制・制度改革、市場環境の整備 を実施する必要がある。

(3) 農業の生産現場の一層の強化と企業の農業参入の促進

国内の農業生産等については、農地中間管理機構 の創設による 農地の集約化・農業経営の効率性・合理性の向上 や、米の生産調整廃止 等による 作物選択自由の確保 といった改革の着実な実行とともに、農業の成長産業化・6次産業化を加速していく中で、経営力ある担い手の育成、資材・流通コストの削減等、国内の農産物の生産性向上、高付加価値化に向けた取組を一層強化していくことが必要である。

この際、農業経営の大規模化、農作物の高付加価値化を図る観点からも、企業の農業への参入を拡大 していくことが重要であり、農業生産法人への企業の出資制限に係る制度改革及び取締役の農業従事者要件の緩和等 について検討を行うことが必要で

ある。本件については、規制改革会議において詳細を詰めることが重要である。なお、その際、「農地」が農業を営むための生産要素として利用され続けていくことを制度的に担保することも重要であり、必要な制度的枠組みのあり方について検討を行っていくことが必要である。

(4) 食と農の国際展開に向けた総合戦略の確立

生産性が高く、差別化・高付加価値化が実現した日本の農産物については、そのヴァリューチェーンを国際的に連結し、輸出マーケットの拡大につなげていくことが重要である。これにより、日本再興戦略で掲げられた2020年に日本の農水産物・食品の輸出1兆円を達成する。

この際、単なる農産品単品での輸出にとどまらず、「和食」が世界遺産（ユネスコ無形文化遺産）に登録された機も捉えながら、「和食文化」として海外に展開を図り、「健康なライフスタイル」「自然の素材を活かし、季節や時の営みを織り込んだ食文化」として、クールジャパン戦略とのシナジーも働かせながら、戦略性の高いプロジェクトを「民」と「官」の適切な連携で組成していくべきである（なお、この場合の「和食」については、日本の洋食等も含む広い概念として捉える）。

また、輸出拡大のためのボトルネックとなっている国際規格に係る問題、輸出先市場におけるコールドチェーン整備の課題、日本ブランド化の遅れ、検疫交渉の遅れ等の様々な課題を総合的かつプライオリティ付けを明確にして重点的に改革していくことが必要不可欠である。

一連の取組の強化・加速化により、2030年には輸出5兆円を目指す意欲的な新たな目標を設定することも検討すべきである。

3. 具体的な検討課題

(1) 「農業の成長産業化」「6次産業10兆円」を実現する国内ヴァリューチェーンの連結・企業アライアンスの形成を促す環境の整備

① 農林漁業成長産業化支援機構（いわゆる、6次産業化ファンド＝A-FIVE）の機能の見直し等

- ◆ 現状においては、農協が主体となる6次産業化プロジェクトには出資が可能であっても、食品加工メーカーが主体となるプロジェクトには出資できない。これを改め、農林漁業者「主体」「主導性」の要件を見直し、加工・製造業者等が主体となるプロジェクトへの出資を可能とすることを検討すべきである。
- ◆ また、農林漁業者の出資がパートナー企業の出資分を上回らなければいけないとする制度的枠組みを改め、次期国会において関連法の改正を行い、農林漁業者の出資比率要件を撤廃し、6次産業化プロジェクトの出資者が自由な出資持分を保有することを可能とすることを検討すべきである。
- ◆ 農業生産法人への出資も可能とすべきである。現在農業生産法人への出資機能を有するアグリビジネス投資育成株式会社との役割の重複がある場合には、

アグリビジネス投資育成株式会社を A-FIVE に整理統合する等適切な措置を検討すべきである。

- ◆A-FIVE の業務運営にあたっては、事業投資に係る 目利き人材 を民間事業者等と連携して積極的に確保していくことが重要である。例えば、総合商社やプライベート・エクイティ・ファンド出身の人材をより一層活用していくとともに、リスクテイクをより行っていける態勢を整えていくことが必要である。

②食品加工メーカー等から6次産業化関連事業(含む農業)への投資の促進

- ◆食品加工メーカー等から6次産業化プロジェクトへの投資を促進するため、食品加工・製造施設 や 植物工場、ガラスハウス 等、食と農に関連する工場や施設への 投資を促す支援策 や 制度整備 を行う。
- ◆具体的には、6次産業化関連 工場敷地の農地並み課税、工場・製造設備等への 投資減税、植物工場やガラスハウスに対する 建築基準法・消防法等の規制緩和等 について具体的支援措置を講ずる。

(2)「『和食』国際展開プラットフォーム」(仮称)の創設

- ◆我が国の農水産物等や加工食品への 国際的認知度 を高めるとともに、食と農に関連する新たなプロジェクトの 事業収益確保、食のグローバル人材の育成 という観点から、民間主導 で、フードサービス専門学校 と 食と農に関連する企業 とがコンソーシアムを形成しながら、民間の最高の人材とノウハウを総動員 して、システムティックに「和食」及び「和食文化」の国際展開を図るプラットフォーム事業 を展開することが効果的である(この場合の「和食」の概念については、日本の洋食等も含む広い概念で捉える)。
- ◆プラットフォームにおいては、各学校・各企業の知見や経験、技術力、マネジメント力を活用しながら、和食グローバル化のための 人材育成・システム構築・店舗開発支援 を総合的に実施する。特に、調理技能、接客 ノウハウの向上ほか、日本の 食材の案内、海外でのレストラン・店舗運営に係る マネジメント、マーケティングのノウハウ に係る能力の育成、日本の食材や和食の ブランド化、語学等の コミュニケーション能力 育成、調理師等のデータベース機能 などを総合的に行い、司令塔機能 を果たす。
- ◆当該プラットフォームに対し、「民・官」連携の発想で、民間のファンドや金融機関、事業会社等とも連携しながら、クールジャパン機構 や 産業革新機構 といった政府系機関が必要に応じプロジェクトを投資・助言等の面から支援し、同時に、JETROの国際ネットワークとビジネスサポートの機能を積極的に活用し、プラットフォームとしての拠点・司令塔機能を整備していく。また、必要に応じて、ICT の活用、e-ラーニング の手法なども取り入れた最新のシステムでの運営を目指す。
- ◆これにより、オールジャパンの体制 で、日本の農水産物、加工食品、酒類等を中心に 国際展開 を図り、その需要先に、意欲と創意工夫に満ちた 単位農協 や 6次産業

を事業として営む事業体 などとも連携して取り組みながら、国際競争力を持った日本の特色ある食材・加工食品等を安定的に供給するヴァリューチェーンを形成 し、2020年に日本の農林水産物・食品の輸出1兆円の達成を実現する。

(3) 輸出拡大のための国際ヴァリューチェーンの連結

① 農産品等の「オールジャパン輸出体制」の構築(周年供給体制の整備、マーケットイン型輸出体制の構築)

- ◆ 農業輸出大国であるニュージーランドや米国等においては、製品ごとに輸出の一元化、取りまとめ機能を有する組織が存在しており、それを通じて、高品質製品の生産促進、製品の輸出先への安定的・継続的な供給、輸出先市場の顧客ニーズにきめ細かく応えた供給体制の整備等を実現している。
- ◆ 他方、我が国においては、香港等の輸出しやすい国・地域の特定の市場への販売において、同時期に同じ製品が集中して商談競争を行うなど、産地間で足を引っ張り合う状況も発生している。また、年間を通じて安定的に産品を供給できないため、現地小売店での「棚」がなかなか確保できないといった状況も見られる。
- ◆ こうした状況を解消し、オールジャパンによる周年で安定的に産品を供給できる体制を構築する。

- ◆ また、オールジャパン輸出体制の構築により、輸出先国が求める安全衛生基準等に沿った適切な品質管理基準での生産を円滑化するとともに、輸出先国の市場情報、顧客ニーズのフィードバックを生産面に効率的に活かしながら、マーケットインによる高品質で付加価値の高い農産品や加工食品の生産・輸出を行いうる体制を整える。
- ◆ このため、国、自治体、農協等、産品や輸出市場の特性等に応じて 適切な司令塔機能を発揮していくことにより、オールジャパンでの農産品等の輸出体制を整備する。この際、ニュージーランドのゼスプリ、米国のサンキストの取組等を参考にすべきである。

② 輸出市場でのコールドチェーンの整備

- ◆ そもそも日本が競争力を有する生鮮品や冷蔵品(生クリーム菓子等)の輸出には、冷蔵輸送などのインフラ整備が不可欠であるが、そうしたインフラが整備されていない国も多く、特に、我が国にとって今後有望なアジアや中東等を始めとする成長著しい新興国を中心に、我が国政府がイニシアティブをとってコールドチェーンの整備を行い、生鮮品等の輸出環境を整備することが求められる。この際、コールドチェーンの構築等我が国の産品の輸出関連インフラに我が国のODA等を戦略的に活用することも検討する必要がある。

③国際規格認証の取得支援及び国際規格の育成

【国際規格認証の取得支援】

- ◆現在の我が国からの農産品の輸出は、日系の小売や日本食店向けが中心となっている。今後、輸出の規模を拡大していくためには、欧米等の外資系大手小売業等への輸出を増やしていくことが極めて重要である。
- ◆グローバルに展開する欧米の大手小売業においては、GFSI(世界食品安全イニシアティブ)を組織し、取引の前提条件として、当該 国際規格の認証取得 を求めていくことも見込まれている。
- ◆アジア諸国は、我が国に先んじて国際規格を取得する動きも見せており、我が国の輸出を拡大するためには、こうした国際規格の取得を支援していくことが必要である。例えば、個別に Global G.A.P.を取得する費用は、一農家あたり30万円程度の高額に上ることから、100程度の複数生産者を取りまとめて取得(グループ認証)を進めるため、農協等が適切な司令塔機能 を果たすことが必要である。
- ◆また、輸出の円滑化を推進する観点から、我が国における 輸出加工場の EUHACCP の認定取得促進 等を行うことが重要である。その認定に当たっては、審査を申請者の無用な負担増とならない適正なものとするとともに、今後予想される毎年20件程度の認証申請を60日の標準処理期間の内に適切に処理する。また、養殖場等の登録申請についても、適切な進捗管理を行い、30日の標準処理期間の内に登録を行う。

【国際規格の育成】

- ◆併せて、我が国の GAP は、多数のものが並立して統一されていないことに加え、いずれも自主認証であり、国際規格としての承認を受けていない。
- ◆中国等国際規格化が進んでいる国の例もあり、我が国の農産品の輸出競争力の強化を図る観点からは、できるだけ早く、我が国農業の実情に沿った統一規格を策定し、国際規格化(又は国際規格との同等性承認を得る) が必要である。
- ◆また、海外で認められていない 食品添加物の国際規格化 など、我が国の 輸出の弊害を取り除いていく取組の強化 が必要である。具体的には、クチナシ色素、ベニコウジ色素、ベニバナ色素など、既存添加物として国産加工品には広く使われているものの、国際的に使用が認められていない食品添加物について、加工食品の輸出を促進するため、2017年度末までにその安全性の審査を終え、審査の終わったものから CODEX 規格化すべく、国際機関との協議を始めるべきである。

④検疫交渉の戦略的实施

- ◆検疫措置は、WTO/SPS 協定において、科学的原則に基づき、無差別に行うこととされており、相互主義に基づくものではないものの、我が国の輸入条件が寛容であるにもかかわらず、輸出については、特定国との間で検疫条件が設定されてい

ない等、競争条件に差がある場合がある(例えば、米国・韓国との温州ミカンの事例、中国への米の輸出の事例など)。

- ◆このため、プライオリティ付けをして検疫交渉を強化していく観点から、例えば、富裕層又は中間層のボリューム等、日本の農産品に対する潜在的又は顕在的ニーズを踏まえつつ、既に検疫交渉の場が存在する EPA 交渉相手国・締結国との間で優先的に交渉を実施するなど、プライオリティの高い「国・市場」と「品目」に関する明確な「検疫交渉戦略」を確立し、交渉の果実を着実に我が国からの農産物の輸出拡大に結び付けていくことが必要である。

(4) 6次産業化・農業の成長産業化に向けた生産現場の一層の強化

① 経営力ある担い手の育成(農地集約化及び米政策の見直し)

【農地中間管理機構の本格稼働】

- ◆農地中間管理機構の機能を本格的に稼働させる中において、新規就農希望者等を排除しない農地集積を実現させる。このため、今回のアンケート結果を踏まえた人・農地プランの在り方についてゼロベースで再検討を行う。
- ◆また、機構の評価を 農林水産業・地域の活力創造本部で的確に評価する。

【米政策の見直し】

- ◆2018年に米の生産調整を確実に廃止するための環境整備を実施する。
- ◆このため、きめ細かい需給・価格情報等の提供を積極的に実施するとともに、米の現物市場の創設を含め適切に市場機構が機能するような仕組みを創設する。また、農業経営者のための 収入保険を早期に導入する。

② 資材・流通コストの削減

- ◆農協と農業法人との公正な競争環境を速やかに実現する。
- ◆このため、単協直販・契約販売の拡大、農協間・農協と商系との公正な競争の確保等を行う。

③ 「農業輸出モデル地区」の創設

- ◆生産性向上と高付加価値化により国際競争力のある農産物及び加工食品を生産し、それを輸出につなげていくため、重点的に支援策を講じ、また、規制・制度改革の先行実施等を行っていく「農業輸出モデル地区」の創設について検討すべきである。
- ◆例えば、全国に 5ヶ所程度、「農業輸出モデル地区」を指定することにより、リソースの集中投入を行い、成功事例をまず創出して、他の地域への横展開を行っていくことが必要である。

④酪農・畜産分野における改革の推進

【総論】

- ◆酪農・畜産についても、経営の大規模化、生産性向上、国際競争力強化に向けた。特に、酪農・畜産産業に係る国際的な最新の動向も早急に把握した上で、規模拡大及び加工機能の強化等による高付加価値化・6次産業化を促進するための具体的方策を早急に検討することが必要である。
- ◆また、我が国の強みを活かし、酪農・畜産の観点から 飼料用米・とうもろこし 等国産飼料の積極的・戦略的活用を図っていくことも重要である。

【酪農・乳業の構造改革】

- ◆現状、我が国の酪農・乳業については、高い飼料コスト、市場ニーズに対応できない生産体制（新たな需要に対応できていないこと及び海外市場に打って出られないこと）等により、酪農セクター全体の成長力が減退しているのが実情である。
- ◆このため、以下の具体的措置について検討することが必要である。
 - 輸入品が主の濃厚飼料に依存している体質を改め、脱・輸入濃厚飼料依存酪農を確立する（放牧と濃厚飼料のハイブリッドの拡大等）。
 - マーケットイン の考え方にに基づき、例えば、少子高齢化の中で、多子時代の牛乳 への需要から 高齢時代のヨーグルト への需要増加といった市場環境が変化していることを踏まえ、市場のニーズに的確に対応した生産体制を構築できる制度改革を実施することが重要である。例えば、自家製造販売枠（日量1.5t）の見直し・撤廃 とともに 自家製造以外への販売 を可能とすることや、指定団体以外を通じた方式で、経営の生産性向上等に寄与する形態での補助金の新たな交付方式 などを検討すべきである。

【北海道の酪農輸出拠点化】

- ◆北海道 において、酪農・乳業の成長産業化・輸出産業化の重点区域として、酪農の輸出モデル地区 として拠点化することを検討すべきである。
- ◆現在、北海道は総合特区として HFC＝北海道フード特区構想を進めているところ、更なる北海道産の酪農製品の輸出促進に向けて、「酪農」に焦点を当てた「北海道ブランドの確立」を核に、輸出拠点化のための具体的取組を強化・加速化することが必要である。
- ◆この際、北海道の酪農輸出拠点化を図る場合においては、例えば、指定団体制度の改善等規制・制度改革事項の 先行的な実施、内外の企業の 集中的誘致・集積、輸出のための 検査体制整備 等を優先的に実施することが効果的である。

4. 今後の重点農政改革に向けて

「農業の産業化」は改革のファーストステップとし、現在規制改革会議において精力的に議論されている 이슈も含め、農政全般における最重要課題についても、引き続き不断の見直しを続けていくことが必要である。

特に、我が国の農地制度については、戦後の農地改革に淵源を有する農地法に基づく制度的枠組みが維持されているが、農業を取り巻く現在の情勢変化を踏まえ、根本的な見直しが避けられない時期に来ていると言える。すなわち、農地改革や農地法制定時には、大規模地主の解体・自作農創設・既存の耕作者保護等を基本思想としていたところ、現在農政改革を通じて目指されているのは、農地の集約化や経営の大規模化、新たな担い手の確保といった農地法が想定していない新しい政策目的が主となっている。農地の売買等についても、やる気があり、生産性の高い大規模農業経営を行おうとする新たな担い手や農業参入を図る企業がより集積した農地を取得しやすいような制度的枠組みを構築することは、現在の政策目的により合致していると言える。

こうした観点から、企業の農地所有を一気に認めることは時期尚早であるにしても、法令上の工夫や漸進的な規制・制度改革の実施によって、農地としての健全な機能を維持・向上させながら、生産性の高い農業経営を実現していく「新しい農地改革」を行っていくべきではないだろうか。このため、まずは、日本の農業の持続的な成長につながるような 新しい農地制度 や 企業の農業参入の制度的枠組み 等について、今後の農政改革のアジェンダにおける 最重点事項として明確に位置づけ、これを 継続的に検討し着実な成果を得ていくことが必要不可欠であると考えられる。

以 上