

令和2年度秋の年次公開検証（「秋のレビュー」）

（3日目）

農林漁業の担い手づくり支援等

令和2年11月14日（土）

内閣官房 行政改革推進本部事務局

○出席者

司 会：星屋行政改革推進本部事務局次長

河野行政改革担当大臣

藤井行政改革担当副大臣

岡下行政改革担当大臣政務官

評価者：上村敏之評価者（取りまとめ）、小林航評価者、水戸重之評価者、

吉田誠評価者

府省等：農林水産省、財務省主計局

○星屋次長 それでは、少し早いですが、お集まりになりましたので、午後のセッションを始めたいと思います。最初のテーマは「農林漁業の担い手づくり支援等」であります。

まず、本テーマを担当いただく評価者を御紹介いたします。

関西学院大学学長補佐・経済学部教授、上村敏之様。

千葉商科大学政策情報学部教授、小林航様。

TMI総合法律事務所パートナー弁護士、水戸重之様。

関西国際大学現代社会学部観光学科長・教授、吉田誠様。

出席省庁は、農林水産省、財務省です。

それではまず、行革事務局より説明いたします。

○事務局 それでは、資料の1ページ目です。背景として、農林漁業の各分野の抱える課題です。各種計画には、安定的な農産物の生産・供給や、森林の適切な整備・保全、漁業では持続可能な収益性の高い操業体制といった課題がうたわれており、従業者の高齢化や生産人口の減少などを考えますと、担い手の育成・確保が重要であると言えます。

次のページです。問題意識です。1つ目として、将来的に目指すべき我が国の農林漁業の在り方から、担い手がどれだけ必要なのかという戦略目標を明確化するとともに、多様な観点から行われている各種事業を体系的に点検することが必要ではないか。

その際に、農林漁業従事者の拡大、定着率、生産性・所得向上の観点から、担い手に関する施策とその効果を分析し、今後の施策の在り方に生かすことが重要だと考えられます。

また、農業用機械等の導入を支援する「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」などの個別事業についても、効果・効率的な運営がなされているか確認することは有意義です。

次のページです。以上を踏まえた主な論点です。

1つ目、今後のあるべき担い手を目指す上で、各種事業が最大限の効果が期待できるものとなっているか。また、アウトカムは当該事業効果の測定指針として妥当か。

2つ目、各施策は、若い就業者の維持・拡大のために持続可能な将来を見据えたものとなっているか。また、国と自治体との間で重複なく効果的に実施されているか。

3つ目、各種事業が効果的かつ効率的に運営されているか。

以上です。

○星屋次長 ありがとうございます。

次に、農林水産省よりお願いいたします。

○農林水産省 農林水産省でございます。よろしくをお願いいたします。

「農林漁業の担い手づくり支援等」の資料につきまして、御説明させていただきます。

1枚おめくりいただいて、1ページ目を御覧いただきたいと思っております。我が国の農業は、国民の生活に不可欠な食料を供給する機能、それとともに国土の保全という役割を担っております。それに関しましては、平成11年に成立いたしました「食料・農業・農村基本法」というものに規定されております。真ん中の体系図のところに記載しております。こういった食料の安定供給の確保と多面的機能の十分な発揮、こういう役割が十分に発揮されるようにするためには、農業そのものが将来にわたって持続的に発展していく必要があります。そのために農地、水などの農業資源、さらに担い手の確保といったことをしていくことが必要でございます。

ここで担い手という言葉を使っておりますが、担い手の定義といったものを御説明させていただきます。右側にその定義を記載しております。ここで文章中に「経営体」という言葉が出てきます。経営体とはどういうものかといいますと、例えば家族でございましたら、家族という世帯で農業経営をしている家族経営体、もう一つ、昨今は法人とか任意組織、そういったもので農業経営を行う組織経営体といったものがございます。

こういった家族経営体、法人や組織経営体といった中で、定義のところの①で、効率的かつ安定的な農業経営、これは主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業従事者と遜色のない水準の生涯所得を確保し得る経営になっている経営体といったもの、②で、こうした経営体を目指す経営体、具体的には、市町村が認定する認定農業者と認定新規就農者、あとは将来、法人化して認定農業者になることが見込まれる集落営農、これは任意組織のものでございますが、そういったものを総称して我々は農業政策上、担い手という形で定義しております。

農業経営体の担い手と位置づけていますが、こうした経営体で農業に従事する者といったものがございます。例えば家族経営体であれば、夫が一人で農業に従事しているという場合もございますが、夫と妻で農業に従事して一つの経営体として経営しているといった場合もございます。また、先ほど言った法人の場合でございましたら、一つの経営体で役員の方がいて、そして雇用従事者の方がいらっしやって、そういった方で農業に従事しながら農業経営をしていくといった場合もございます。

こういうふうな担い手の育成・確保という意味の中には、経営体という体の育成・確保と、その経営体の中で農業に従事する労働力の確保と育成、そういった面がございます。

次に、経営体たる担い手と労働力の状況でございますが、左側の現状・課題のグラフを

御覧いただければと思います。我が国の農業従事者は一層の高齢化、減少が進んでおりまして、平成31年では140万人、平均年齢は66.8歳といった状況でございます。こうした世代間バランスを是正して、バランスの取れた農業の就業構造の実現に向けて、青年層の就業者の増加といったものが喫緊の課題となっております。

先ほど、家族の経営体、もう一つ、法人の経営体などの組織経営体と言いましたが、もう一つの法人化の状況でございますけれども、左下の図にございますように、法人経営体の数は年々着実に増加しております。平成31年で2万3,400法人、平成17年比では2.7倍の増加になっているところでございます。我が国農業が持続的に発展するためには、一層の担い手の育成・確保といったものを進める必要があるためにいろいろ施策を推進しているところでございます。

1ページおめぐりいただきたいと思っております。今回御議論いただきますいろんな事業、そういう担い手の育成と確保を進める2つの両面で事業がございます。

まず、担い手の経営発展、規模の拡大や所得の向上を後押しする施策として3つほど記載しております。「農業経営法人化支援総合事業」でございますが、これにつきましては、都道府県の中で農業経営相談所を設けまして、中小企業診断士の方などが法人化に当たって何をすべきかといったいろんな相談活動をするための支援をしております。

「人・農地問題解決加速化事業」につきましては、地域の中で話し合い活動を通じて担い手の方に農地を集めていく、集積・集約化を進めていく取組のなかで、人・農地プランを今つくっておりますが、そういったものにしっかり取り組んで集積を進めていくといった取組を支援しております。

「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」というのは、経営発展のときに必要な機械の導入支援をやっているところでございます。

右側が経営体や労働力の確保を進め、新規就農を進めるための事業でございますが、「農業人材力強化総合支援事業」というものでございます。これは、(1)例えば次世代を担う農業者になることを志向する49歳以下の者に対し、就農準備段階や経営開始時の経営確立を支援する資金を交付する事業です。

(3)のように、農業の雇用事業ということで、農業法人などの働きやすい職場環境を整備しつつ行う49歳以下の新規就業者への実践研修や、新たな法人設立に向けた研修などの取組を支援しているところでございます。

こういった事業、そしていろんな制度を活用しながら、担い手の育成・確保を進めているところでございまして、効果といたしましては、農業経営の農業粗収益、販売金額や所得につきましては、徐々に右肩上がりが増えてきているという状況でございます。

また、他産業から新規に農業に参入した方の数でございますが、平成19年から23年、そして24年以降で分けております。これは、農業人材力強化総合支援事業が始まった年と比べて、その前と比べてどうかということでございます。その事業実施前と後で比べれば2.6倍ほど新規参入の数が増えているという状況でございます。また、そういった次世代の事

業を活用した方における農業収入の推移などを見ましても、就農当時から比べて6年、7年たっていくと、平均で800万ぐらいの収入を上げるような方々に成長しているということでございます。また、定着率も支援終了1年後を見ますと、95%ぐらいの定着率になっております。

こういった事業がまさに日本の農業を支える新たな人材、次世代の人材を生んでいると認識しております。さらに日本の農業が持続的なものになるようにこういった事業にしっかり取り組んでいきたいと考えております。

続きまして、林業のほうに移らせていただきます。

○農林水産省 林野庁でございます。

お手元の資料の3ページ、4ページに林業の資料がついておりますので、こちらを説明させていただきたいと思っております。

まず、3ページ目、我々が行っております新規就業対策の全体的な政策における位置づけという形で絵にまとめているものがございます。上の四角にございますとおり、我々も森林・林業基本法に基づいて各施策を行っているところでございます。

具体的には、基本法に基づいて森林・林業基本計画というものがございます。今、まさしく森林・林業基本計画の見直しの検討をしているところでございますが、右下にございますのは現行の計画の目標でございます。平成37年（令和5年）の目標という形で書いているものでございます。

その中で、多面的機能の発揮に関する目標という形で、具体的には森林の状態、何万ヘクタールと書いているものがございます。そこから我々は国産の木材供給量の目標というものを出示しております。平成37年時点で4,000万立方メートルということで国内の供給量を出しているところでございます。この4,000万立方を担う林業従事者の見通しを立てておまして、後ほど詳細に御説明いたしますが、そこから毎年必要な新規就業者を「緑の雇用事業」などによって何人確保するのかということを考えております。この新規就業者対策によって林業の持続的かつ健全な発展を図ることを目指しております。ひいては、水源のかん養や自然環境の保全、地球温暖化の防止といった森林の多面的機能の発揮というところを一番大きな理念として果たしていくことを考えております。右上にございますとおり、最近、激甚化する災害の抑制や、温室効果の抑制といったところに寄与していくものと考えております。

4ページ目でございます。具体的なところでございます。先ほど申しましたとおり、4,000万立方という供給量目標を掲げておりますが、その中で、毎年、目指すべき林業従事者は全体で5万人程度必要と考えております。毎年、辞めていく人もいる中で、左下にございますとおり、2,000人ぐらい新規就業者が自然体で入ってくるのですが、これは毎年3,200人ぐらい必要という計算をしまして、足らざる部分を、1,200人ぐらいでございますが、「緑の雇用事業」などによって確保していくことを考えております。

林業につきましては、御承知のとおり、造林や育林、素材生産など、多岐にわたる作業、しかも山の傾斜において重いものを扱うという形で、労働災害が他産業に比べても10倍ぐらい発生しているという状況でございますので、計画的、体系的に基本的な技術、知識を身につけていく、これを全国統一的な基準の下にやっていくということで「緑の雇用事業」等を実施しているという状況でございます。

この事業の結果、林業従事者全体は平成27年の国勢調査によって4.5万人という形でございますが、青い三角がグラフにあるとおり、若年者率は上がっていると考えております。別途、参考資料が配られていて、後ほど定着率をはじめ、議論があらうかと思っておりますが、後ほど御覧いただきたいと思っておりますけれども、参考資料の6ページのところです。3年後の定着率が7割、労働災害の発生状況も依然として高い状況ではございますが、減りつつあるというところでございますので、このような事業によって効果を引き続き発揮していくことが必要かと考えております。

林業は以上でございます。

○農林水産省 続きまして、水産業に関して御説明を申し上げます。

5ページを御覧ください。ポイントを絞って御説明を申し上げます。

漁業生産を担う人材の確保・育成支援ということでございますが、まず水産政策としまして、水産資源の持続的利用の確保と水産業の健全な発展を通じまして、消費者の皆様へ水産物の安定供給を図る、これが基本理念でございます。その中で、人材の育成・確保は漁業生産を支える重要な要素だと考えております。現在、水産政策の改革というものを進めておりますが、その中でも資源管理と成長産業化、これを両立させまして、漁業者の所得向上と年齢バランスの取れた就業構造を確立する、これを目指しておるところでございます。

その生産を担う人材の現状と申しますと、平成30年で約15万人、下にあります図2のとおり、言わばこま型のような状態にあります。この状況に対しまして、人材の育成支援を通じて若年層の就業を継続的に確保し、その育成・定着を図っているところでございます。

6ページを御覧ください。漁業人材育成総合支援事業の実施状況と、その効果について御説明申し上げます。本事業は、毎年2,000人の新規就業者の確保という目標の下で、就業初期の課題でございます漁業に関する技術や知識の習得について、現場でのOJT方式での長期研修などに対して支援を行っているという状況でございます。

図2のとおり、新規就業者は漁家子弟以外の方が7割という状況でございます。研修受講者の皆様からは、この事業が就業のきっかけになったとの評価も得ておりますし、参考資料7にはありますが、事業利用者と非利用者を比べますと、漁業への定着や独立後の水揚げ収入の向上にも寄与しているものと考えております。

新規就業者数の推移は、表1のとおり、毎年2,000人弱、40歳未満が7割という状況になっておりますが、そうした状況や現下の年齢構成を基に将来の年齢構造を予測したものが

図3になります。これを御覧いただきますと、今後も就業者の減少を見込まざるを得ないところでございますが、その中でも、一定の人数に収束するとともに、バランスの取れた年齢構成となる姿を念頭に置きながら、現在、人材の確保・育成支援に取り組んでいるところでございます。

簡潔でございますが、以上でございます。

○星屋次長 ありがとうございます。

それでは、議論に移りたいと思いますので、評価者の先生からお願いします。まず、上村先生から。

○上村評価者 関西学院大学の上村です。

複数の事業を扱うレビューですので、視聴者の皆さんに全体像を把握していただくために、取りまとめ役である私から全体像並びに問題意識を示したいと思います。私の資料をアップしてください。

こちらの図ですけれども、農業の担い手づくり支援に関わる事業についてアウトカムの関係図のイメージを描いたものです。水産業と林業についてもレビュー対象になっていますが、ここでは農業を例にしています。全てのアウトカムが書かれているわけではなくて、イメージになっています。こういった図が必要ではないかというような提案です。

左側に個々の事業があります。真ん中には、個々の事業のアウトカムを示しています。個々の事業のアウトカム設定、そして目標の設定が望ましいかどうか、成果が上がっているかどうか、コストや資金の流れは適切かといった点がレビューで問われることとなります。

ここまではレビューシートにある情報で把握できますけれども、今回のレビューでは、より大きな政策目標を扱いますので、さらに右側まで考える必要があります。政策目標は農業の担い手をつくることになっています。この目標の設定が望ましいかどうかという点についても検討する必要があります。目標を実現するために個々の事業のアウトカムの関係がどうなっているのか、ここがブラックボックスになっていないかというのが重要です。私から、それぞれのアウトカムの関係を図示した図を作成すべきだということを提案しておきます。

どうしても、左側にある個々の事業から右側にあるインパクトを得るという形で考えがちですけれども、既存の事業を積み上げて政策を組み立てるということはやるべきではなくて、青い矢印にあるように、右から左へ、政策目標から事業を考えるべきだということです。このとき、インパクトに貢献しない事業はスクラップしていくということになります。

私から本レビューの全体像に関するコメントでした。

以上です。

○星屋次長 では、吉田先生からも。

○吉田評価者 こんにちは。関西国際大学の吉田です。よろしくお願いします。

今日、2点、私のほうから質問なり意見という形でお話ししたいと思います。

順番を変えて、今、上村先生からお話があったので、まず、その点なのですけれども、先ほど説明の中で担い手の定義の明確化が必要という話があって、それぞれ説明していただいたのですが、例えば農水省の場合だと、農業の場合だと、認定農業者とか、施策セキュリティを確保するためにいろんな制度をつくってある。どうしてもその制度の中で説明しようとせざるを得ないというところが見えます。

こんなものをつくってきたのですが、今の上村先生と同じ話で、上からいうと政策の最終のビジョン、要するに日本という国はどれだけの生産力を保持すべきなのか。それから、達成すべき生産性、どこまで向上すればいいのか。そこから、では具体的に落とし込むと、保持すべき耕地面積であったり、管理すべき水産資源だったり、あるいは林業資源だったり、そのためには、生産性向上のための技術導入も必要になる。維持・整備すべきインフラの量も問題になる。これらを加味して自立経営が可能な耕作面積とはどれぐらいなのか。そこから下ろして、確保すべき就業者数、その年齢構成というふうに、まさしく、さっき右から左と言いましたから、今回、上から下という形で、その中で具体的な数値、これだけの生産力を保持すべきなのだと、もちろん外交政策、右左にいろいろ書いてありますが、食料安全保障問題もあれば、環境問題もある。外的環境と内的環境を踏まえた上で、骨太の数字に基づいた説明を、これだけの理由で担い手がこれだけ必要なのだと、今、お話の中では、林業のほうは、ほぼそれに近い線で説明されたのですが、多分難しい面もありますが、農業、水産業のほうもやろうと思えばできるのではないか。そもそもビジョンがなければ、担い手を何のためにつくっていくのかという原点に戻ったときに非常に問題になるのだらうと思います。それが1点です。

それから、細かい話になりますが、事前ヒアリングで定着率のデータが欲しいということをお願いしたところ、時間がない中、しっかりしたデータを頂きまして、ありがとうございます。問題は、この頂いた資料の定着率の数字をどう評価すべきなのかというところ。実は農業全体で言うと、農業でも林業でも、離農率や林家率、就業者全体が減っていく中で、本当はそれが民間で言うところの離職率に近いものはあるのですが、今回、母数が従業員全体ではないので、もし比べるとしたら一般企業の新入社員の定着率、裏返せば離職率だと思います。データを見てみると、20歳から49歳まで、年代層によって違うのですが、平均すると1年間で12%から13%前後の離職率がある。3年間の累積でいくと3割を超えています。32%ぐらいの離職率になります。母数は全部新入社員数です。

若干語弊はありますが、これと比較してみると、農業次世代人材投資事業というのは、何年間支援があるのかということも関わってくるのですが、仮に3年間で見ると、3

年累計で3%程度ということで非常に低い。ただし、ちょっと割り引いて見なければいけないのは、この対象の4割は、一定の独立要件があるとはいえ、本来、農業事業の後継者ですね。家族が既に農業をやっていて、その後継者が4割含まれている数字だということになります。

その次の「緑の雇用事業」ですが、支援終了後1年経過後の定着率が66.1%、離職率という見方によると33.9%、3年間だと99%、約100%になってしまうということになるわけです。

それから、林業のほうですが、こちらもどこの数字で拾うのがいいかというと、例えば平成29年度、3年間の累積で見ると「緑の雇用事業」の上のほうで累積で離職率が61.8%です。「緑の青年就業準備給付金事業」でいうと、3年間の累積で36.8%、そして漁業でいうと、これも3年間で見てみると離職率が60%を超えてくる。

これを見ると、一般企業と比べることにも若干無理があるとは思いますが、やはりかなり高い。逆に言うと、定着率が低いと言わざるを得ないということなのですが、問題は、この数字がどうのこうのというよりも、この数字から原因を拾って対策を打たなければいけないということなのです。

通常だと、マネジメントの問題であったり、マッチングの問題であったり、あと、私がすごく気になっているのは供給源の問題です。例えば農業だと、農学部の大学もあれば高校もあるのですが、果たして今、農業、林業、それぞれどこから人材の供給を受けているのか。かつてあった供給システムが機能しているのか。実際はしていないのではないかと。だから、なかなか人材確保に困っていて、こういった手を打たざるを得ないのではないかと。多分こういう人材の供給をどこからするのかという戦略ももう一度見直さなければいけないのではないかと考えます。

その点について、どういう原因で定着率が低いのか、そしてそれをどう評価して、原因をどう把握していて、どう対策を打たなければいけないと考えているのかというのを後ほど説明していただければと思います。

最後に、気になるのは、この前も少しお話ししたのですが、こういった新規就農者の支援とか、新規就労者を含めてですが、支援しながら、一部聞いた話だと、一応確認したのですが、中間管理機構を通して農地を確保しなければこういった支援措置が受けられないという運用をしている市町村があるのを再確認しました。

問い合わせてもらおうと、再度確認したところ、中間管理機構を通して土地を借りていないから何も受けられないという、けんもほろろの対応だったようです。もちろん分かるのです。中間管理機構をつくって、肝煎りの事業でありましたから、それに誘導するためにインセンティブを与えなければいけないという気持ちは分かるのですが、中間管理機構に土地を集約するために農政をやっているわけではないですね。担い手を支援するためにいろんな施策を打っているわけです。多分ほとんどの場合は、土地の所有者もしくはその自治体が中間管理機構を通すと結構手間暇かかるので、直接契約したいという話でそうになっているのが多いのですが、それは本末転倒ですよ。中間管理機構を活かすために、同じ

土地を借りて、耕作放棄地を借りてやっている新規就農者を応援できない。この辺の運用が全国的にどうなのか、一部の市町村だけなのか分からないのですが、そういった制度設計の中で運用でゆがんでしまっている部分もあると聞いていますので、その辺の実態把握をしているかどうかも含めてお答えいただければと思います。

以上です。

○星屋次長 3点ほどあったと思います。まず、農業から順番に。

○農林水産省 上村先生、吉田先生から頂きました。

まず、横と縦ということだったので、縦のお話からさせていただきます。吉田先生から頂いた縦の話です。まず、政策という部分では、農業の関係は「食料・農業・農村基本法」に基づきまして、5年に1回、将来の10年の見通しを「食料・農業・農村基本計画」という形で立てさせていただいております。その中では、やはり消費に応じた生産をしていくということがポイントで、この基本計画の中でも将来の消費量に合った生産の努力目標というものを立てております。例えば、米ですと令和12年度は806万トン、小麦だったら108万トン、そういった生産努力目標を立てさせていただきます。それに応じて必要となる農地面積はどの程度かということもこの基本計画の中に位置づけておまして、令和12年度が農地面積は414万ヘクタールといった形で、まず保持すべき耕地面積が書かれております。この基本計画の中には、まさにそういったものをしっかり立てるためには、生産技術、ICTやAIを使った最近の省力化機械等の導入や、データを生かした農業経営をしていく、そういったことの導入も進めていくとともに、基盤整備が大事ということで、まさにインフラ量等も含めた計画もここに立てております。

そういった中で、ではどういった経営体に集めてやっていくかということで、今、そういった望ましい農業構造は担い手の方に農地集積を進めていこう、その目標として8割、先ほどの耕作面積の8割をそういった担い手の方に集めていこうということがございます。今、6割弱くらいの集積率でございますが、そういった農業構造をつくっていくことを目標にしているところでございます。

そういった担い手の方をつくる時、今、政策でしたが、次に施策と事業という関係があるのだと思います。それが上村先生から出していただいた施策と事業の関係でございます。これにつきましては、今日、レビューシートもこの事業のことが出ていると思いますが、レビューシートの中で、これまでも事業と施策の関係はどうかということがございまして、昔は施策と事業の関係はレビューシートに載っていなかったのですが、今はレビューシートの中に、その上位となる施策と事業がどういう関係になって、アウトカムがどういうふうになっているかといったものが載っております。

例えば、1ページ目の「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」ですと、それぞれの事業の成果目標としてアウトカムといったものがございまして、その下に政策評価、新規

の財政計画との関係ということで、それぞれこの事業が位置づけられている上位の施策に関するアウトカムがどうなっているか、それとの関係はどうかといったことがこのレビューシートにも載っています。昔はこれは載っていなかったと理解しますが、こういう形で分かるようになっていきます。

さらに、政策評価というものも我々は各省庁で実施しております。政策評価の中にも、そういった施策の中に事業や制度がどう位置づけられているかというのがツリーとなって書かれております。ちゃんと政策評価の中にもレビューシートと連携されていて、全部このレビューシートの番号と政策評価のページが連動する形で、この施策はこういう事業が成り立って、このアウトカムを生んで、目標に向けてやっているといったことが出てきております。

ただ、上村先生につくっていただいたような簡潔な形ではなくて、非常に膨大なツリーになっている場合もございます。我々としても、既に事業、施策、そして政策の関係というのはこういう形で整理しておりますので、もっと分かりやすく、そういった説明ができるような工夫など進めていきたいと思っております。

また、吉田先生から中間管理機構の話がございました。我々、この前も御議論させていただきましたが、制度として中間管理機構を絶対使わなければ駄目とかいうようなことはしておりませんが、確かに地域によってはそういった運用をされている場合もあるのかもしれませんが、今、「人・農地プラン」という形でいろいろ議論する中で、リタイアする人は農地をどう出すかといったときにバンクを使いましょうと、中間管理機構を使いましょうといったことを推進していることは事実でございますが、制度上、何か限定することはないので、我々もしっかりそこは引き続き、どういう状況かを把握していきたいと思っております。

○星屋次長 あと、定着率の話とかは。

○農林水産省 新規就農を担当しております。

定着率のお話がございました。農業の場合は、農業の経営を始める方向けの事業を使っている方がどういう定着率かということと、雇用されて農業を始める方の定着率がどうなっているのか、これはちょっと数字が違うのですけれども、まず事業を使って経営を始める方は6年目で大体95%の方が維持しているということで、そういった意味では離農された方は5%という形になっています。雇用の場合は少し低く出ておまして、雇用されてから3年後で66%、5年後で52～53%という形になっています。

この原因というのはそれぞれあるかと思いますが、自営の場合は、御病気だとか家族の状況、そういったことが基本的になれば、意欲を持って続けていらっしゃるのかと思いますけれども、雇用の場合は、賃金の問題もあろうかと思いますが、その人の職業選択の中の一つとして、ほかの職業に移ってしまうという方々もいらっしゃるという状

況です。

どういうところから農業をやる人たちを確保していくのかというお話がございました。やはり以前は農家の御子弟の方が継ぐというのが農業では一般的でありまして、その場合は、継いでいくわけですから、そんなに離職ということはなかったかもしれませんが、やはり農家の数がこれだけ減っているということもありまして、今、農業をやろうとする人たちが、例えば県の農大のほうで学んだりされるのですが、非農家出身の方が非常に多くなっております。そういった方が農業をやっていくということになってくると、農家の御子弟の方が農家をやるよりはハードルが高くなりますので、そういったところが影響しているのかと思っております。

○吉田評価者 コメントだけ。現状は私の方がよく知っていると思いますので、現場にいますから、説明はいいのですけれども、結局、先ほど一般企業の離職率と比べてみましたが、これは補助金が入っている、税金を投入している事業なのです。最長だと、事業によって違いますけれども、7年間もらえるわけです。税金を投入してこの率でいいのかというところはもうちょっとシビアに危機感を持って受け止めてもらわなければ困るのです。

原因も、今、ふわっとした話を聞きましたけれども、現場ではやはり人手不足です。人手不足に関しては他の産業と競合しますから、その中で現場は何とかしていこうと一生懸命やっているのですが、これだけの定着率になっているということは、これは国で全部補助して何かやらなければいけないという意味では言っていません。現場の経営者も含めて、何らかの手だてを農業界全体で打っていかなければいけないわけです。

供給源も、そんな現場の農大の話なんかどうでもよくて、もっと大きな政策として、では現状がそうだから、今後はどうやって人材供給のシステムをつくっていくのかということを考えなければいけない。データとして持っているのかということ、持っていないのだと思います。今、では新規就農者の出どころはどこなのだと、何も農業に絡みのないところから人が供給されているのか。

そこは、林業も含めてですが、もともとは林業も水産業も農業も国として人材供給するための教育システムをつくったわけです。それが今、質が違ってきているのです。ほとんどそのほうへ就職していない。これも含めて、問題意識を持って今後どうしていくのかということはしっかり考えなければいけないのです。そんなふわっとこんなふうに思っていますというような話でやられたら困るわけです。

もう一回言いますね。税金を使ってやっている事業です。一般企業の離職率とは意味合いが違うのだというところはしっかり認識していただきたい。やはり現場は危機感を持っていますので、何とか分析して一緒に解決していかなければいけない問題だという認識でお願いしたいと思います。

以上です。

○星屋次長 林業、漁業、簡潔にお願いします。

○農林水産省 林業でございます。

林業につきましては、離職というか、林業から離れた人の原因について我々は追跡の調査をしておりますけれども、やはり理由として一番大きいのは健康上の理由、要するに、けがをしたとか、冒頭申し上げましたが、労働災害が、一番危険が高い職種という形になっておりますので、そういったことがやはり理由なのかと思っています。

では、今後どうするのだというお話でございます。我々といたしましては、例えば「緑の雇用」の事業をしていますが、吉田委員からあるとおり、限られた予算の中でどうするのかという話でございますけれども、我々としては、事業の主体になる認定事業主につきましては、例えば労働安全についてこういう取組をしっかりとやっているところについて優先配分とか、また定着率が悪いような認定事業主については、例えば過去5年の50%とかいうところはそもそも受入れを認めないというような事業上の仕組みで、限られた予算の中でいかに効果を上げるのかといったことをやっております。

以上です。

○農林水産省 水産です。3点ですが、簡潔にお答えします。

1点目は、大目標から小目標へという話がありました。水産も、先ほどの農業と同じように、令和12年で魚介類（全体）で536万トン、海面漁業で444万トンという目標を持っております。先ほど説明を差し上げた6ページの真ん中の予測イメージという棒グラフを出しましたが、それでいくと、約10万人ぐらいの就業者で今申し上げたような生産を支えていかなければいけないという状態になっておりますので、併せて生産性の向上を図っていかなければいけないということだと思っております。

2点目です。供給ルートの話がありました。説明の中でも触れましたけれども、以前は漁家子弟の方が継いでいたという実態があると思っておりますが、先ほど紹介したように、現状は7割が非漁家子弟の方が漁業に就業してくださっているという状態でございますので、我々のこの事業も、今のところ、非漁家子弟にポイントを絞って、その就業を助けるという仕組みで行わせていただいております。

あと、定着率の話でございます。定着率が徐々に年数がたつに従って下がっていくという現実には漁業についてもございます。全体的には67%ぐらいの定着率になってしまっているわけです。転職の理由を聞きますと、体力的な理由や家族の事情とか、いろいろありますが、入ってみて、思っていたのと違うというものもやはりあるように思います。そういう意味もありますので、定着率を高めなければいけないという問題意識の下で、先ほど林業のほうでもありましたけれども、研修先のところで過去5年で受け入れた研修生なりが一定程度離職してしまうような人であれば、この事業は使っただけでないとか、もともと研修生を受け入れるのであれば、一定程度の期間まずは雇用して実際に水産業に携

わってもらって、その上でこの事業を使ってもらおうということで、税金の効果が無駄にならないような仕組みに今は取り組んでいるという状況でございます。

以上です。

○星屋次長 ありがとうございます。

○農林水産省 ちょっと補足させていただいてよろしいでしょうか。

○星屋次長 簡単に。

○農林水産省 農業ですが、先ほどの参考資料の中の1ページを御覧いただきたいのですが、どういう方々が新規就農しているかということはデータとして把握しておりまして、農家子弟とそうでない人たちがどれぐらいかということなのですが、この表でいうと、上が全世代、下が49歳以下ということです。49歳以下で見ていると、新規自営農業就業者、つまり農家子弟で親元に就農した方というのが大体1万人弱ほどいらっしゃって、雇用で7,000人、そして全く新しくほかの産業から入ってこられるのが2,400人ということになっています。

特に、先ほど7年間の支援ということでありましたが、それは基本的には全く新しく入ってくる方を応援するというので、事業の対象としてはリスクの大きい人に限定しているということです。

雇用に関しましても、やはり定着率は重要ですので、林業、水産業と同じように、定着率が低いところの事業実施主体には予算の対象としないといった対策を取っているということです。

以上です。

○星屋次長 では、ほかの先生方、小林先生。

○小林評価者 今回、農林漁業という3つの分野について、担い手づくりというキーワードでそれぞれプレゼンして評価の対象になっているわけです。国民の税金を投入して、それが本当に効果的に使われて目標が達成できているかどうかという視点で考えたときに、担い手に関する目標がそれぞれどう設定されているかというところに注目すると、やはり違いが出てきて面白かったと思います。

分かりやすいのは、林業のほうは「緑の雇用」で1,200人を考えていて、ではそれはどうやってつくったかといったら、供給量に対する目標があって、それを達成するにはこれぐらい人が必要であるということから足りない分を1,200というふうに設定して、目標をつくっているわけです。一つ気になるのは、さっきの定着率の問題なども考えたときに、新

規で1,200人必要だとしても、その後に実際に就業している人がどれぐらいいるかというストックの部分を見きりと見ていく必要があるのではないかという気がするのですが、そこはいかがでしょうかというのが一つです。

それから、漁業については、一定年齢以下の、40歳未満の新規漁業者数についての目標が2,000人というふうに設定されているわけです。気になるのは、では漁業についてはトータルで何人必要ということは設定しなくていいのかどうかという話と、グラフを見ていくと、これから先、どうしても人口減少もありますから、規模が小さくなっていくという側面はあるわけですが、そのときに、これから先もずっと毎年2,000人必要というわけではないですね。実際の規模に合わせて必要な就業者の数は変わっていくのではないかと思います。そこら辺、柔軟に調整していくような体制になっているのかどうか、お伺いしたいと思います。

農業については、目標設定がないというふうにこのシートを見る限りは見受けられるわけですね。いろいろと中間的な目標はたくさんあるにせよ、最終的に担い手をどこまで増やしたいのかということについて目標設定がないように見えるのですが、それでいいのかどうか、そういう解釈でいいのか、あるいは目標がなくていいのかどうかというところをお伺いしたいと思います。いかがでしょうか。

○星屋次長 では、林業から。

○農林水産省 小林委員から御指摘がありました。要は、入り口の人数だけでなく、その後の定着率も踏まえた目標設定になっているのか、すべきではないかという点は、厳密に管理すればもちろんおっしゃるとおりでございます。入り口で1,200人確保されても、その後、辞めていく人がどれぐらいいるのかというところが、はっきり辞めていく人数がどれぐらいなのか分かればあれなのですが、現在、そういった出し方はしていないところでございます。ただ、おっしゃるとおり、定着率は非常に重要ですので、今していないで終わらないで、いかに定着率を上げていくのかということは、今、申し上げた事業上の仕組みでしっかりやっていかなければいけないと思っております。

繰り返しですが、新たな基本計画でそもそもの木材供給量はどれぐらいにするのか、森林面積はどれぐらいにするのかといったような検討を今後深めていくところでございますので、その中で、また同じような林業従事者の目標、そこからの新規就業者をどう出していくのかというところを我々は考えていかなければいけないのですが、今の小林委員の指摘はそこの中で非常に重要な部分だと思いますので、そういったところでまた検討していければと思います。

以上でございます。

○星屋次長 では、漁業。

○農林水産省 水産でございます。

まず、2,000人の目標自体は、40歳未満だけではなくて、総トータルとしての目標ということでございますが、小林先生からありましたトータルでということでございますけれども、現時点で、今お示ししているものはかっちりとした目標という形で取り決めてということではございません。どうしても漁業種類によって、また地域によって、いろんな経営の形があるということもあって、なかなかこの数字というのが決めにくいということもありますので、目標とまではしておりませんが、毎年2,000人、就業者を確保するということが織り込みながら、今ここでお示したような人数というものを念頭に置いて政策を展開しているということでございます。

ずっと2,000人なのかというお話がございました。目標自体は、そのときそのときの現状に応じて当然決めていくべきものだと思っております。ただ、現時点では、お示したように、毎年毎年の下がり方がかなりハイスピードのような下がり方になっておりますので、今すぐこの2,000人という目標を低くするとか、そういうことではないと思っておりますけれども、ずっと将来に及んでもこれに絶対固定しなければいけないということではなくて、実態を踏まえながら考えていくものだと思います。

○星屋次長 農業、簡潔にお願いします。

○農林水産省 農業は、まず、先ほど言った経営体と、それを担う労働力という2つの面があると思います。経営体につきましては、昔は確かに家族経営はこのぐらいの目標で育てようとか、法人目標数値を立て、数値というか、構造としてこれだけこういう農業経営を、10年後はそういう経営体がこのぐらいになるだろうという構造展望がありました。いろいろ議論する中で、やはり規模拡大も進んできて、そういった数、経営体の数というのは必ずしも必要があるのかどうかということ審議会のほうでもいろいろ議論して、今、経営体の数という部分ではそういった展望は出していません。

一方で、それを支える労働力につきましては、農業生産を支える労働力としては大体90万人という展望を持っています。先ほどの新規就農者の数ですけれども、49歳以下については40万人としております。目標として40万人という形にして、アウトカムとして出しておりますが、その発想は、90万人の大体半分が若い層になって、そういった40万人をしっかり確保することによって世代間バランスをならしていこうという形で今は目標として整理しているところでございます。

○星屋次長 それでは、水戸先生。

○水戸評価者 手短に質問させてください。林業について自分になじみがないところから

お伺いしたいのですが、森林の多面的機能の発揮は大変大事な話だと思いますし、事業についても40年、50年単位でかかるというふうにも伺いましたので、そんな中で人材をどう考えていくか難しいというのは分かっております。ただ、本件事業との関係でいうと数値で考えざるを得ないのは、そのとおりだと思いますので、定着率、離職率の点は私も大事かなと思います。

伺いたいのは、毎年1,200人ということだったのですが、皆さんはどういう森林事業の中でどういう役割を、例えば実際に木を切ったり運ばれたりする作業に就かれるのか、森林組合に入られるのか、デスクワークの方なのかどうか、その辺、教えていただけますか。

○農林水産省 林業従事者でございますので、主に「緑の雇用」で入られるような方は、特定の事業体で、例えば山で草を刈ったり、御指摘のとおり、木を切る作業、ただ、これは非常に危ない作業でございますので、先ほど申し上げたとおり、ある程度研修してからでないといけないと思いますが、あとは、切った木を運搬するとか、そういった山で実際に作業するようなところに携わられている人が多いという形でございます。

○水戸評価者 分かりました。

○星屋次長 ほかにもいろんな論点があると思いますけれども、どうでしょうか。大臣、どうぞ。

○河野行政改革担当大臣 質問ですけれども、今、結構、技能実習で外国から入ってきている人がいますよね。これ、どこかでやめて特定技能に変えていかなければいけないのだと思いますが、今、技能実習で入ってきている人が、先ほどの90万人あるいは若手の40万人の中でどれぐらいの割合になっていて、この人たちあるいは特定技能の人たちというのは今後どういう位置づけになっているのか、その人たちが増えれば新規就農がそんなになくてもいいということなのかどうかというのが一つです。

それから、もう一つは、さっきのロジックモデルの農水省のスタートが多分、日本人が食べる量みたいな話だったと思いますが、例えば、菅政権が農業輸出5兆円と言っていると、日本人が食べる量とか安定供給という前に、産業としての農業をこうしようというところがロジックモデルのスタートになっていかなければ整合が取れていかないのではないかと。そうすると、何も日本で就農しなくても、オーストラリアなんかは日本の農家に来てくださいとって盛んに案内をしているけれども、全体で考えれば、もっと別なことに、そこまで今日はいくとあれなのかもしれないのですが、外国から来て農業をやる人をどう考えたらいいかということと、ロジックモデルのスタートをこれからどうしていったらいいのか、そうすると多分ゴールも変わってくるのではないかと思います。

○星屋次長 では、農水省、どうぞ。

○農林水産省 まず、外国人のお話がありました。今、データとしては農業で3万5,000人ぐらいの人が働いておりまして、うち実習生が3万2,000人ぐらいです。農業は何人で支えているのかというと、先ほどありました基幹的農業従事者という農家が大体140万人、あと、雇用されている方が大体24万人いらっしゃいます。目の子ですけれども、24万人のうちの3万ちょっとが外国人という形になっております。

考え方としては、やはり日本人で日本の産業としての農業を支えていく人材を確保していくべきなのだろうと思っておりますが、それでもかなり人口減少、そして農家の減少というのが激しいところがございますので、特に労働をしていただく方々ということで外国の方に入ってきていただいている、それが年々増えているという状況になっております。

○河野行政改革担当大臣 そこが日本人でなければいけない理由というのは何かあるの。

○農林水産省 これはやはり日本の国内での食料の安定供給を考えたときに。

○河野行政改革担当大臣 さっき言ったのは、それがスタートだとそうなのかもしれないけれども、例えば、それに輸出の5兆円というのがあって、業としての農業、産業としての農業というのがそのスタートだと、要するに、いかに生産性を上げていくかという議論になる。そうすると、当然ゴールも変わってくるのではないのかという気がします。

○農林水産省 産業として農業を強くして発展させていくということはやはり非常に重要なことだと思います。おっしゃるとおり、食料の安定供給だけではなくて、産業として日本の国内でちゃんと農業を維持していくという観点から、そういった外国の方も含めて労働力を確保していかなければいけないと考えています。

○農林水産省 あと、ロジックモデルの話ですが、先ほど食料の生産努力目標を各作物ごとに定めておりますが、国内の消費量と輸出目標も合わせて生産努力目標として掲げておりますので、それを踏まえて、必要なそういった体制をつくるための計画を持っております。

○星屋次長 時間も大分押してきましたけれども、上村先生、準備は大丈夫ですか。

ほかに御意見ございますでしょうか。では、上村先生。

○上村評価者 最後ですけれども、強い農業の交付金のことですが、この交付金は3つのタイプに分かれていまして、産地基幹施設等支援タイプは、令和元年の採択率が100%だっ

たと聞いています。申請されたもの全て採択されたということですが、これは審査が甘いのか、予算が潤沢だったのか、どういった理由があったのか、教えてください。

次に、レビューシートの本事業執行率は非常に低いです。令和元年で57%、補正予算を入れると22%なのに、概算要求でその減額がほとんどされていないということはなぜなのでしょう。

あと、先進的農業経営確立支援タイプと地域担い手育成支援タイプのアウトカムがレビューシートには書かれて、数字が入っていないですね。これはなぜなのか。

3点、お願いします。

○星屋次長 では、農水省、お願いします。

○農林水産省 今、御指摘いただいたうち、産地タイプのほう、御回答を差し上げたいと思います。まず、採択率の関係でございますが、31年度は、おっしゃるとおり、予算額の中の要望ということでございまして、要望いただいたものは採択となっているところでございます。ただ、この状況は令和2年度において相当変わっておりまして、今年度においては予算を上回る要望を頂いていて、事業採択に至らなかった案件も相当出ているということで、状況が変わっていることを補足したいと思います。

あと、令和元年度の執行率について御指摘を頂戴いたしました。これは産地タイプと担い手タイプ、両方合わせたものとなっておりますが、レビューシートを御覧いただきますと、補正予算と予備費のところでは大きな額が計上されております。御案内のとおり、令和元年は相当大きな台風の被害がございました。被災された農業者の方の早期の営農再開を図る、被災したハウス等の支援をするということで、災害対策を追加的に行うということで措置されたものでございます。そういったものを中心に、事業の計画づくりに時間がかかったりするというのもございまして、執行に至らなかった、あるいは翌年度に繰り越した額が相当あるということでございます。

○農林水産省 替わりまして、先進農業経営支援確立タイプと地域担い手育成支援タイプのアウトカムの件でございます。レビューシート上の点でございますと、まだ目標年度に届いていないという形で記載がないのですが、一方で、参考資料の4ページに実施状況という形で1年目のデータを把握しておりまして、参考資料4という形で今回、追加資料として出ささせていただきました。目標年度は3年度目ということでございますが、1年度目の付加価値という形で、我々は付加価値額の拡大を必須の成果目標として設定しておりまして、1年目としまして、先進的農業経営確立支援タイプであると3,577万円の付加価値額、地域担い手育成支援タイプでございますと1,401万円の実施状況になっているということでございます。

以上でございます。

○上村評価者 ありがとうございます。

付加価値のほうも、支援している人と支援していない人の比較があれば、支援していることの効果が見えるのかなと思います。

以上です。

○星屋次長 ありがとうございます。

ほかによろしいでしょうか。吉田先生、最後、お願いします。

○吉田評価者 先ほどからいろいろ話が出ていますが、多分、各業界、同じような人材確保の問題に悩んでいます。先ほど小林先生が言われたように、皆さんおっしゃっていましたが、例え、今から10か年とか5か年で国内市場規模が減り、その分、輸出を増やそうか、いろんな戦略があると思いますが、その中でどれだけの資源を保有していかなければいけないのか、生産力を保持しなければいけないのか。もう一つは、生産性を上げる。農業法人だろうが、個人経営だろうが、通常、民間だと1人当たり生産量というのは出るので一緒なのです。先ほど言われたように、生産労働力としてカウントすれば、別にその違いが大きな差にはならないと思いますが、それを含めてどういうふうに、生産性が上がり市場規模が落ちれば、もしかしたら増やしていかなければいけないという話ではなくなるかもしれないですね。

その中で、いろんな理由で離職していく人もいます。新たに参入する人がいる。その中で全体のストックをどう維持していくのかというのは、各業界は戦略を持っているわけです。これは、多分、農水省だけでなく、農業法人協会だったり、いわゆる業界団体も本来、自主的にいろいろ考えて取り組んでいらっしゃると思いますが、そういった農業界、産業界としてはっきりと分かりやすく、ほかの業界はグラフで出せるぐらい明確に出しているところもあるので、そこまでシンプルに出せるようになれば、それこそ戦略が、いろいろ賛否両論あるとはいえ、明確化しているとする、個々の経営者であったり事業者もその中で自分の果たす役割が明確になると思います。

先ほど言いましたように、もう一度、今回指摘された問題を見直されて、より効果的な事業になるように、支援対象者を、先ほどおっしゃっていましたが、もう一回シビアに要件を見て絞り込まれたほうが良いということだと思います。これも業界との話合いによると思いますが、ぜひその取組を期待しています。

○星屋次長 ありがとうございます。

それでは、時間ですので、上村さんから取りまとめをお願いいたします。

○上村評価者 それでは、農林漁業の担い手づくり支援について取りまとめコメントを申

上げます。

従事者の高齢化や減少を背景に、我が国の農林漁業における持続的な成長に向け、各分野の担い手の存在は近年ますます重要となっている。今後に向けて農林漁業におけるこれまでの担い手への支援策の効果を検証し、よりよい施策へ改善を図るため、まずは各施策の実績とその効果としての担い手の数の推移との関係性について、地域別並びに耕種別(米、野菜、果樹等)に分析し、その結果を事業の設計に生かすよう努めるべきである。

全体として最大限の効果を上げる事業体系を確立するため、人口動態や今後の農林漁業の目指すべきビジョンから将来の明確な担い手像を描くとともに、各事業体系があるべき将来の担い手像にいかに関わりつつあるかについて、複数の事業のアウトカムの関係を図式化したモデルから事業体系を再検討すべきである。

また、農地などの資源の在り方を踏まえた目指すべきビジョンを描く際には、担い手の数のみならず、所得や生産性の向上及び事業が寄与する付加価値額を的確に測る定量的なアウトカムの設定について検討すべきである。

経営面から担い手を支援する「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」については、より効果的かつ効率的な運営の在り方について検討を続けるべきである。

以上です。

○星屋次長 ありがとうございます。

よろしいでしょうか。

それでは、最後、大臣からお願いいたします。

○河野行政改革担当大臣 ありがとうございます。

ロジックモデルをちゃんと見た上で、どんな人がどれぐらい必要なのかということを中心に割り出して事業の目標を決めていかなければいけないというのは、今日、御指摘を頂いたそのとおりだと思います。

それと、実際にこの事業を行った上で、ではどういう成果があって、どれだけの定着率だったのかという検証がやはりまだまだ甘いのかなという気がしています。そのところはきちんとデータを取った上で、今後どうするか、予算規模その他、考えていかなければいけないと思います。

それから、しつこいようですけれども、技能実習生に対するセクハラ、パワハラがはびこっている中で、農業に外国から来ている人をどうするのか、入れていくのか、入れないのか、入れるのだったら技能実習で入れるのは無理なのだろうと思います。それなら特定技能できちんと入ってもらうのか。それとこの事業と予算の効率・効果を考えたらどっちがいいのかということもやはり検討していかなければいけないのだろうと思います。

どうして農業をやるのは日本人でなければならぬのかというロジックは、あまりきちんとないような気がしていますので、そういうところを含めてしっかり見ていただ

きたいと思います。よろしく申し上げます。

○星屋次長 ありがとうございます。

以上でこのセッションを終了いたします。