

食料・農業・農村政策審議会企画部会（第11回） 議事概要

1. 日 時：平成21年7月2日（木）15:00～17:00
2. 場 所：農林水産省第2特別会議室
3. 出席者：別紙のとおり
4. 概 要：当方より資料説明後、委員と意見交換
【農業の持続的発展に関する施策の整理（その2）について】

○茂木委員

- ・担い手・農地対策に関するJAグループとしての取り組みを紹介したい。
- ・担い手・農地対策の取り組み針の策定と推進についてですが、先日、成立した農地法関連法案は、我が国の農地を最大限かつ効率的に活用することを基本としており評価したい。
- ・しかし、担い手・農地対策に関する、あるJAの組合員調査によると、規模拡大より規模縮小または農業を辞めたい意向を持つ組合委員が極めて多いのが実態である。このように、担い手への対応は、全国で深刻な問題となっている。
- ・また、農地保有合理化事業では、賃借事業の6割をJAが実施し、農地の集積・利用調整に貢献しているが、取り組みJA数は全国の4割程度にとどまっており、さらなる取り組みが必要と認識している。
- ・このような担い手・農地に関する課題に対処するために、JAは7月に「農地制度改革に対応したJAグループの取り組み方針」を決定し、組織をあげて全力で取り組むとして、すべてのJAで「農地利用長期ビジョン」を策定し、JAが農地利用集積円滑化団体となって、農地の面的集約に取り組むことを提起した。
- ・また、担い手には、農業経営管理への支援、現場まで出向いた渉外活動を実施するなどの営農支援を強化する方向である。担い手が不足する地域では、JA出資型法人の設立やJA本体で農業経営をおこなうことを検討している。
- ・これらの取り組みには、行政を始めとする関係団体との連携が不可欠である。特に、農地集積の推進体制の整備・強化や事務費の負担、担い手の確保・育成対策、担い手がいない農地の保全管理などに対する支援が重要である。
- ・JAによる耕作放棄地対策についてですが、耕作放棄地の問題は、生産現場から見れば、高齢化や労働力不足のみならず、所得のあがらない条件不利地が多いのが発生原因。面的集積や有効利用がなかなかすすまない。
- ・耕作放棄地の解消には、JAが役割を発揮することがポイントである。私の地元でも5年前に地域の耕作放棄地を引き受けるため、JA出資法人を立ち上げて取り組んでいるが、もともと条件不利地であり、初年度から経営として成り立たない状態である。しかし、このような取り組みが、地域を守る上で、JAの重要な役割と認識している。
- ・農地の利用集積についてですが、農地情報の共有化が不可欠である。
- ・現場で農地の集積・利用調整に取り組んでいるなかで、大きな問題は、農地情報の共有化である。しかし、農地に関する情報は、市町村、農業委員会、土地改良区等の関係機関がバラバラに情報を保有している。
- ・農地情報を共有化しようにも、個人情報保護法などの制約もあり、かつ情報共有化の推進費用や情報保管の費用がかかることから、なかなか進まない。このため、

情報整備や情報更新にかかる支援、農地台帳の整備など、農地情報の共有化に向けたさらなる支援が必要である。

- ・最後にになりますが、JAグループは、食料自給率の向上に向け、担い手の確保・育成をはかり、農地をフル活用することが重要な課題と認識している。そして、地域農業の維持・振興に向けた役割を発揮していきたいので、引き続き、支援をお願いしたい。

○荒蒔委員

- ・茂木委員に質問。JAが農業経営にチャレンジすることになったが、5年後の目標やゴールイメージはあるのか。

○茂木委員

- ・法人を立ち上げる際に5年間のシミュレーションを行った。黒字になる保証はなく、総会でも反対された。残念ながら5年後黒字になっていない。厳しい現状であるが、取り組みを続けていくことが大切と考えている。

○荒蒔委員

- ・取り組み全てが5年後に採算が取れなかったのか。

○茂木委員

- ・中山間でも条件が良いところは担い手が受入れる余地があるが、受け手のいない条件不利地をJAが引き受けていることもあり、収支がついていない。少なくとも収支をとんとんまで持っていきたいと考えており努力している。

○藤岡委員

- ・4-1、4-2の資料は、(新計画に対して)日本農業法人協会の意見を取りまとめたものです。
- ・保護育成する担い手、経営体はきちんと育成すべき。
- ・この15年間で主業農家数が半減し、新規就農者もそんなに増えておらず、個人就農より農業法人形態に就職している就農している現状は今後も続くと思われる。今の農業経済状況、低価格時代では、自分で新たに就農することはハードルが高い。今後も法人に就職する数が増えていくことが想定されることから、法人に対する農業施策のあり方を検討しないと若い人の就農が増えていかない。
- ・法人協会は設立10年になる。当初法人経営は地域において点の存在であったが、10年経過し、規模も拡大し、点から面への活動へ地域の核になる存在となっており、法人がだめになると地域もだめになる。地域の環境、雇用体制を守る意味から新たな支援の検討が必要。
- ・農家も様々な形態があるので、認定農家以外も支援対象とするような踏み込んだ施策が必要。

○平田委員

- ・今回の資料は農業の現状分析が細部までされており、今後の政策に関する議論の良い参考になる。
- ・OECD、FAOは今後10年で30%食料を増産しないと地球規模ではやっていけないといっている。2030年では40%、2050年では70%必要な食

料が増加する。現状でそれに対応していけるのか。不十分ではないか。

- ・資料を見ると担い手が増えていない。更なる充実した農業施策が必要。若い担い手の確保は緊急の課題である。農業に興味のある若い人は多いが、担い手として定着しないのは、安定した所得がえられる保証がないからである。融資制度は充実しているが、農業での利益がないことから資金を借りても返していける保証がない。利益の上がる農業が出来ていないと担い手は育たない。今までは損をしない程度の農業施策であり、利益があがるまでに至っていない。
- ・ドイツ大使館と打ちあわせをした際に日本の今後の農業をどうすべきか聞いてみた。農地の集積と技術の伝承を進めるべきといわれた。今、技術の伝承をしておかないと若い人も育たないし、技術も伝承されない。
- ・耕作放棄地対策は条件不利地と土地持ち非農家対策が重要。国が100%整備して担い手にリースするようなシステムの構築が必要。
- ・環境政策としての水田は生物多様性の観点から重要。水田には約6100種の生物がすんでいる。多面的価値は8兆円程度になる。
- ・オフセットクレジットの取り組みや資源をもっと活用できるようなツーリズムへの支援策を検討すべき。マレーシアでは自国の資源を使ったツーリズムの体制ができあがっている。そういう点で日本はまだ未成熟である。農山漁村の美しい環境を活用することは観光、環境面からも必要。

○鈴木部会長

- ・先日の現地調査においても生産者からも所得の下落、安定した所得が得られないという意見があったが、所得の下落、不安定性についてP16の水田・畑作経営所得安定対策はアンケートでも非常に評判がいいとのことだが、平田委員はどう評価しているのか。

○平田委員

- ・水田・畜産中心の施策であり、そこに手厚い施策であると思う。水田以外の畑作や果樹に対しては不十分である。施策が生産費までの対象の補助であり、農家所得を考えていない。施策の中に反映されておらず、そこが問題。
- ・多面的農業形態のように生産だけでなく、販売、企画による農業経営ができなければ儲けられない。どうやって利益をあげていくかを考えていく。補正予算による農の雇用事業などを活用し、生産者だけでなく、経営ノウハウを持った人材を育成することにより利益をあげていくことが必要。

【法人経営・耕作放棄地について（茂木委員、藤岡委員、平田委員）】

○高橋経営局長

- ・これまで農業の担い手は家業の継承者が多かった。そういう状況で昭和1桁生まれの人達が農業生産の中心におり、今もその構造があまり変わっていないが、今後はこの構造が急速に変わると認識している。
- ・きちんとした経営体をつくる施策を行ってきた。経営安定対策は法人化が最終目的ではなく、法人化の次にどう永続していくのか、どうすれば農業を続けていけるかに対する対策である。
- ・認定農業者は、担い手を幅広くすくい上げて支援する仕組み。意欲がある農家はチャレンジできるようにするもの。ハードルは高くない。
- ・しかし、様々な担い手がいる中で、認定農業者に対する一律の施策展開では次の

展開に間に合わない。どのような対策を講ずるべきかは今後議論しながら進めていく。

- ・農地や耕作放棄地は地域によって状況が異なる。法律の改正、予算支援措置を講じたが、中山間地域と平場では状況が異なる。どのように対応していくのか。中山間の地域資源との関係や平場における集積と地域の実績を参考にして対応していく。

○吉村農村振興局長

- ・耕作放棄地に関する対策は、未然に発生を防止することと解消である。発生を防止するための対策としては、中山間直接支払制度は非常に現場に評判が良いが、高齢化が進み、担い手がいなくなっている現状ではこのままでいいのか検討課題となっている。
- ・耕作放棄地になってしまったところを元の農地に戻すには経費も時間もかかる。まだ少し手をかければ農地に戻りそうなところについて、優先的に農地に戻して作付けする。合わせてその農地の受け手の対策を講じる。また、耕作放棄解消地に何を作るのか。地域全体として取り組む必要がある。
- ・国費100%での耕作放棄地解消対策のご意見があった。現在の支援策においては100%補助によるものはないが、解消後の土作りなどに関しては100%で対応できる事業もあるので、地域の方の理解を得ながら進めていく。

【農業所得の増大について】

○針原総括審議官

- ・委員の皆さんがおっしゃるとおり、農業生産による利益が確保出来ていないことから農業所得が増えていない。人材育成には生産技術だけでなく、経営技術も必要という意見には同感。農政は食料供給を中心に考えているが、米なら何万トン出来ると言うことに着眼して進めてきた。そのなかで販売高は1兆円から8兆円に減少し、農業所得（利益）は6.1兆円から3.4兆円に半減している。これからコストを引いた額が手取りになるわけで、この現状では若い人が農業に定着はしない。時給が700円から1000円で、家庭を持ち、家族を養っていき、一生が描けるような状況になっていなければ無理。
- ・ P （価格） \times Q （数量） $-$ C （コスト） $=$ 利益であるが、利益を示す個々の材料を明確にしながら施策を検討し、ばらばらに行われている施策をとりまとめるなどいろいろな取組が重要。
- ・そのために国は何をするのか。どういう施策を打つべきか、産業施策としての施策、地域施、環境を守る施策といろいろある。産業施策は補助金で所得をカバーすることになるが、この体制には限界があるため、マーケットの変動を緩和したり、条件不利を補正する対策などが重点となるセーフティネットを整備する。利益補てんの補助は難しいので直接販売の条件整備や単価をあげるためにどうするか。条件整備や人材育成が必要となる。
- ・環境を守る施策はどう評価するか。国民の理解を得ながらどう評価されるかを考えながら対応しなければならない。
- ・所得に関しては来年3月まで中心的な議論になるところである。

○藤岡委員

- ・耕作放棄地に関しては、既に40万haあり、耕作する人がいなくて、若い就農

者もいない。15年間で農家の所得は半減している現状をみれば、今までの農業施策が失敗だったのではないか。そこを正直に認めるべきではないか。

- ・耕作放棄地は農地に戻すことが難しいある一定程度のものは山に戻す。分母（農地）から削除するような検討をすべき。法的措置で地元の農業委員会が指導監督をすることになっているが、地主相手に個人の農家を勧告して耕作させるのはかなり難しい。採算が取れないと判断され、耕作放棄地になっているところを農地に復帰させないのは正しい。鳥獣被害にさらされながら耕作する人がなく、荒れている土地を農地に戻す努力をどこまでするのか。そういうところの耕作放棄地解消の予算を別の施策に回すべき。耕作放棄地を全て解消することは限りなく難しいことから、ある一定の線を引いて、見切りをつけることも必要だ。

○深川委員

- ・耕作放棄地は、コストを考えた場合、あえて農地に戻す必要はないのではないか。
- ・産業としての農業と、環境・国土保全の観点から、国民のコンセンサスを得る上でも、切り離して考えるべき。
- ・経営を多角化する場合、水田と畑の両方をやると思うが、その場合、農地集積すると問題が生じることはないか。
- ・マレーシアは美しい風景を作るのに外人がやっている。日本もお金をかければ出来るが、簡単ではないだろう。国民の負担への理解を得ていくには、まず、国土保全と農業を切り分けることからだろう。

○平田委員

- ・東南アジアの食料確保と日本の食料確保は同じレベルで考えるべきではない。
- ・耕作放棄地の解消は、地域に土建業者がいるので、ブルで押せばいとも簡単にできる。やる気になれば難しくない。
- ・日本が国際的な信頼関係の上でも、海外に60%も依存していて良いのかということを感じる。

○茂木委員

- ・我々JAは、中山間地の平場の遊休地を守らなければならないと考えている。耕作放棄地の虫食いを作っては農業はやれない。ただ、中山間地の全ての農地を守るのはJAが介入しても無理である。
- ・建設業者はバブル崩壊の時代にだいぶ農業に参入してきたが、すべて撤退した。
- ・我々の農業法人も、相場が読めないからシミュレーションができない。
- ・一頃前の生産費原価は今と全然違う。野菜一つをとっても、安全安心を守るために検査機械を入れている。その検査の機械、人件費でコストがかかり、販売単価は上がらないが、生産原価は上がってくるのでますます収入が減っている。全部の農地を守れるわけではないが、一定のところは守りたい、というのがJAの考え。

○森野委員

- ・南さつま市の干拓地で耕作放棄地があるなかで、一箇所だけ綺麗ならっきょう畑があった。これは特区で建設業者がやっているということだった。儲かっているのかどうか、ということでは仕事があるだけよい、というのが実情なのかもしれない。

- ・言いたかったのは、耕作放棄地を税金使って国土環境保全のために活用すべきだというよりも、景観・環境が良いところは健全な耕作がされているところであると痛感している。やはり何よりも健全な農業経営を主眼に考えるべき。
- ・雇用される、就農する若い人が増えてきたということだが、それは積極的に受け入れるべき。経営をやることに向いている人間もいるが、経営よりもサラリーマンをやった方が楽だという若い人はるかに多い。経営は任せて労役を提供するという、そういう割り切りで参入してくる人も戦力として受け入れるべき。

○松本委員

- ・p10について、農業生産での収入は赤字なのに、兼業収入で埋めている者をどうするかというのは何十年来の課題。学者に言わせると極めて不可解とのこと。これを分析する必要がある。例えば中山間などの地帯別の仕分けなどをやったらどうか。
- ・このままでは産業としても地域としても、若い世代が縮んでいくので未来がない。若い世代の確保対策に果敢な手を打つことが必要。今般、農の雇用事業という果敢な手を打ったが、是非次年度以降の政策本体にインプットして欲しい。
- ・若者を確保することに対して、農業界に残ってもらうため、国民の理解の下に、相当思い切った財政支援を創造するときだと思う。数十年前のフランスなどはそういう体制を作って農業立国を作ったと聞いている。
- ・現実の問題として、立派な経営であっても後継を確保できなかった場合に、次の世代にどうつなげるかという課題がある。新規就農への融資といったレベルでは納まらなくて、大変な経営資産が形成されているので、これを次の新規の経営者にどうつなげていくか、コストとして大きな宿題が残っていると聞いている。p20滋賀県の事例があるが、こういうところに光をあてて、大胆な施策を打つときでないか。

○荒蒔委員

- ・総括審議官から来年3月に大綱というか、これからの進む道を示していくという話があったが、非常に大事なことだと思う。食料確保・環境などマクロの議論と個々の農業をどうするかというミクロの議論が頻りにスイッチしているというのが反省でもある。どういうところにどういう政策を打つかという、基本的考え方をまとめるのが大事。
- ・農業には経営をどうする、資金をどうするなど、いくつかのエレメントがあるが、こうしたらうまくいく、というのを示すべきである。誰が示すかというのはあるが、私はJAに期待している。
- ・若手が入ってこないのは農業だけではない。農業だけが特殊な状況ではない。農業というビジネスも努力すれば出来る、という例を示せば力がついてくる。
- ・今後、大綱というか、筋の通ったアウトプットを出すべき。

○岡本委員（代読）

- ・次世代につながる人材育成が必要であると考え。農業をなりわいとする人を優先的に育てていくためにどのような施策を講ずるべきなのか。施策の対象を経営体別、農業・農村・農業の機能別に区別し、今後の農業を担っていく人達に重点的に支援するようなメリハリをつけた施策・対策の検討が必要である。
- ・農地転用が多いことに驚いている。日本の食を守るために、農地をきちんと守っ

てもらいたい。また、鳥獣害の被害を誘発する耕作放棄地の解消を積極的に進めて欲しい。そのためにも現場の意見をよく聞く機会を設け、5年10年先ではなく、国だからこそ50年先の将来を見据えるような農業施策を検討していく必要があると思う。

- ・今回の資料を見ても、農業は施策や融資の面で他の産業よりも優遇されている感がある。基盤整備に関してもどのくらい必要なのか。農業関連に国民が1人あたりいくら投じているのか示すことも必要ではないか。

○玉沖委員（代読）

- ・以前から不景気には地方に人が流れ、第1次産業に就農する人が多くなる傾向がある。農業会議所が始めたファーマーズフェアは効果的であり、実際に新規就農者を増やした実績があると思っている。また、農業法人で研修生を育成する体制は農業を担う人材を育成する上で効果があり、実践力につながっている。しかし現状では、まだまだ安心して研修生を受け入れられる体制になっておらず、研修生の受け入れ先が相談できる場所も確保されていないなど課題が多いと思われる。一番の課題は研修生の人件費の確保である。そこで、研修生の人件費の補助に力点をおいて国の施策を検討していただけないか。農業法人で研修した研修生が地域でコミュニケーションを取りながら活躍していくことが地域活性化につながると思っている。
- ・国の施策を活用して地域は加工品や産品開発などの物作りを進めてきたが、今は作った物がすべてヒットするわけではない。何を作るのかが重要であり、売れる物への目利きが重要である。地域が目線の全体をあげ、何を作るのかを考えるための施策の検討が必要であると考えます。
- ・農業が産業として存在しない地域でも観光などを通じて消費地にはなる。実際、地方にはコーディネートする機能が不足しており、地域活性に閉塞感があるのが現実である。今、私が手がけているのは草津温泉での野菜のスーツプロジェクトであるが、これはまさに農業が産業として存在していない地域において、消費地という立場を上手く利用して農産物の活用を進めている取組である。
- ・小さなコミュニティの中でもフードチェーンが成立しうる。まずは地域内を見直すとともに、コーディネーターを育成し、地域活性化につなげるような施策の検討をお願いします。

○吉村農村振興局長

- ・p25の耕作放棄地について、森林原野化したものは農外利用としているが、割り切って良いのか悩んでいるところが実態。どこで線を引くかということは難しい。緑の部分は下に行かないようになんとか復旧し、耕作につなげていきたい。
- ・その際、どういう受け手に渡していくかということが重要だが、こうした取組事例はJA、建設業者が取り組んでいる事例もある。今回の農地法改正で色々な受け手が可能となるので、これらも活かして取り組んでいきたい。
- ・国土保全と農業を切り離すという意見があるが、生産を継続することによってそうした国土保全等の多面的機能を果たしているという考えもある。現状基本法では基本的には後者の考えである。しかし、環境・国土保全を直接支援するかどうかは非常に大きな議論だと認識している。
- ・岡本委員から基盤整備をどのくらいやるかという話があったが、昨年とりまとめた土地改良長期計画で、どの程度やるかを明確にしている。

○高橋経営局長

- ・ 深川委員からの経営複合化関連の質問だが、確かに複合化という方向性はある。米と野菜、果樹と水田、という複合経営があるが、通常は、40haのうち25ha米、10ha麦大豆、そのほか野菜、というくらいの比率である。野菜は通常は、労働集約的であり、沢山の面積はできない。一方、米などの穀物をやる場合は、現状の分散錯圃では移動時間が長くなってしまっているので、写真のような事例では農作業の効率化は限界にきておりこれ以上広げられない。現実、都府県ではこのような状況になっているところも多いので、何とかしたい。
- ・ 経営が赤字でも残っている農家がいるのはなぜかという質問だが、トラクターを走らせるのが気持ちがいい、医者いらずという人もおり、機械の償却費などを見ずに、現金の収支だけを見てトントンだったらいんだという人も多い。そういった人は赤字だから直ちにやめるという状況にはない。しかしそれも限界があるだろう。
- ・ p7で、これまでは経営者と従事者は今までは一体だったが、現実はそうならなくなってきた。生産部門のプロと経営部門のプロは一人に集約するというわけにもいかなくなるのではないか。法人で役割分担するのも大事であるし、法人の永続という観点でも後継者をどう育てていくかは課題である。農家子弟の場合でも大学卒業してすぐに後を次がなくても、機械メーカーに入って機械の勉強をしたり、JAに入って苦情対応したりなど、という経験をしてから農業をする、という方法もあり、様々なルートがある。

○鈴木部会長

- ・ 深川委員の産業政策と地域政策を分けるという考えは重要な指摘である。
- ・ 荒蒔委員の基本的考え方を示すという指摘もしっかり受け止めて、はっきり出していただくようお願いしたい。

(現地視察報告)

(特命チーム資料説明)

○鈴木部会長

- ・ 特命チームでは、次回の企画部会で議論する食料自給率の話でかなり踏み込んで書いているので、是非読んでおいていただきたい。
- ・ もう一つ、農山漁村対策ということでは、地域マネジメント法人を支援するという、具体的な提案が出てきている。
- ・ このあたりでは企画部会でもどうすべきか皆様の意見が重要であるので是非お考えいただきたい。

(以 上)

食料・農業・農村政策審議会企画部会（第11回）

日時：平成21年7月2日（木）15:00～17:00

場所：農林水産省 本館4階 第2特別会議室

