

# 農村の振興に関する施策②及び団体の再編整備 に関する施策についての検証 (基本法第 3 6 条及び第 3 8 条)

都市と農村の交流等（基本法第 3 6 条）	．．．．． 1
団体の再編整備（基本法第 3 8 条）	．．．．． 2

# 都市と農村の交流等（基本法第36条）

## ○ 食料・農業・農村基本法（平成11年）

（都市と農村の交流等）

第36条 国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。

## ○ 現行基本計画の概要

- ・農村への新たな交流需要の創出、農村に関心を持つ都市部の人材の確保・育成、教育、医療・介護の場としての農山漁村の活用等を推進。
- ・都市農業の機能・効果への都市住民の理解を促進しつつ、都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進。

12基本計画（H12.3閣議決定）	17基本計画（H17.3閣議決定）	現行基本計画（H22.3閣議決定）
交流人口（グリーン・ツーリズム関連施設宿泊者数）※1	H17 777万人	H22 745万人 H24 903万人（目標※1：1,300万人（H32））
市民農園区画数（都市的地域）※2	H12 108,665区画	H17 122,622区画 H22 146,557区画 H24 152,808区画
訪日外国人旅行者数※3	H15 521万人	H17 673万人 H22 861万人 H25 1,036万人（目標※3：2,000万人（H32））
<div> <div>■ H14 共生・対流推進を政府決定</div> <div>都市農村交流関係の法制度の整備 H元 特定農地貸付法※4 H2 市民農園整備促進法※5 H6 農山漁村滞在型余暇法※6</div> </div> <div> <div>■ H19 農山漁村活性化法制定</div> <div>                     ※1 農林水産省調べ。なお、H22については、被災3県（岩手県、福島県、宮城県）の数値は含まれていない。目標は「農林水産業・地域の活力創造プラン」（H25年12月決定）                      ※2 農林水産省調べ。特定農地貸付法及び市民農園整備促進法に基づいて設置された市民農園の区画数                      ※3 日本政府観光局（JNTO）「訪日外客数」。目標は「観光立国実現に向けたアクションプログラム2014」（H26年6月決定）                      ※4 都市住民等への趣味的な利用を目的とした小規模な農地の貸付けについて、農地法等の特例を措置                      ※5 市民農園と併せた関連施設等の整備を促進                      ※6 農山漁村滞在型余暇促進のため、農林漁業体験民泊の登録等について規定                 </div> </div>		

## これまでの評価と課題等

○ 基本法では、都市農村交流の役割として、国民の農業・農村に対する理解醸成や、健康的でゆとりある生活に資することを規定。  
基本法制定以降、地域活性化の手法として都市農村交流が着目されるようになり、農山漁村活性化法の制定など様々な施策を進め、交流人口は一定の増加。

○ しかし、農村地域の人口減少や高齢化が大きな課題となる中、今後は、都市農村交流を一過性の取組に終わらせるのではなく、どのように農村地域の所得・雇用の確保に結び付けるか、さらには、農村地域への移住・定住にどのようにつなげていくのかといった観点から、施策のあり方を見直していく必要があるのではないかな。

○ こうした中では、  
・ 訪日外国人旅行者の受入れも含めたグリーン・ツーリズムの推進など、観光、教育、福祉等と農業との連携を一層促進すること  
・ 都市部人材や若者・女性の視点を取り入れつつ、農村の地域資源を活用した内発的な経済活動を促し、定着させていくこと  
等により、関係省庁と連携しつつ、新たな需要を創出し、地域の活性化に結び付けていくための方策を検討していく必要があるのではないかな。

○ また、都市農業については、その多様な機能に対する都市住民の評価が高まってきていることを踏まえ、都市住民が農村への関心を持つ契機としての側面にも着目して、今後の施策のあり方を検討する必要があるのではないかな。

情勢の変化等

制度等

講じ

た

措

置

## 都市と農山漁村との共生・対流による地域の活性化を推進

■ 定住や交流を促進するための交流施設等の整備を総合的に支援（H19～農山漁村活性化プロジェクト支援交付金）

■ H14 共生・対流を推進（経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002、閣議決定）

H14 都市と農山漁村の共生・対流に関するプロジェクトチーム（関係省副大臣級、主査：官房副長官、農林水産副大臣）設置

（H17～H19 プロジェクトチームにおいて提言（都市農村交流に向けた各省連携施策の重要性等を指摘）

観光・教育・福祉などの分野で各省連携プロジェクトを推進（H25～）  
（H25.12 農林水産業・地域の活力創造プラン）（①～⑤）

① H20～ 小学生を中心とした農山漁村での宿泊による自然体験や農林漁業体験等を推進

② H25～ 高齢者の生きがいや障害者の就労・雇用を目的とする福祉農園等を整備

③ H25～ 空き家や廃校を活用し、集落拠点施設等として整備

④ H25～ 住民参加の下での交流農園等の整備

⑤ H25～ 農山漁村の魅力と観光需要を結びつける取組を推進（農観連携）

都市部人材の活用 H20～24 田舎で働き隊（936人※7） H25～ 新・田舎で働き隊（101人）  
H25～農山漁村活性化支援人材バンク創設

## 優良事例の横展開（表彰等）

H15～20「立ち上がる農山漁村」 H22・23「食と地域の『絆』づくり」 H25～「ディスカバー農山漁村の宝」

H15～「オーライ！ニッポン大賞」

## 都市及びその周辺地域における農業の振興

構造改革特区において、市民農園の開設が地方公共団体等以外の者にも認められるよう特定農地貸付法の特例を措置（H14構造改革特別区域法）

市民農園特区を全国展開（H17特定農地貸付法改正）

H20「都市農業室」を設置

H23・24 都市農業の振興に関する検討会（国民的理解の醸成や支援施策具体化の必要性を指摘するとともに、制度面での論点を整理）

H25～ 都市及びその周辺地域を対象に都市農業の振興と都市農地の保全を支援

※7 この他、H20年度（H21年3月の1ヶ月弱の期間で実施）は、お試し研修として約2,500名の研修生が農山漁村に短期間（1週間未満）滞在した。

# 団体の再編整備（基本法第38条）

- **食料・農業・農村基本法（平成11年）**  
（団体の再編整備）

第38条 国は、基本理念の実現に資することができるよう、食料、農業及び農村に関する団体の効率的な再編整備につき必要な施策を講ずるものとする。

- **現行基本計画の概要**

・団体（農業協同組合、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等）それぞれの本来の役割を適切に果たしていくとの観点から、その機能や役割が効率的・効果的に発揮できるよう、その効率的な再編整備を推進。

## 12基本計画（H12.3閣議決定）

## 17基本計画（H17.3閣議決定）

## 現行基本計画（H22.3閣議決定）

## これまでの評価と課題等

【**農業協同組合※1系統：農業協同組合法に基づき、経済事業、信用事業、共済事業等を営み、組合員の営農、生活に必要なサービスを提供**】

農協組合員数	9,109千人〔H12〕	9,188千人〔H17〕	9,694千人〔H22〕	9,978千人〔H24〕
うち正組合員	5,249千人〔H12〕	4,998千人〔H17〕	4,720千人〔H22〕	4,614千人〔H24〕
うち准組合員	3,859千人〔H12〕	4,190千人〔H17〕	4,974千人〔H22〕	5,364千人〔H24〕

総合農協数	1,347〔H12〕	901〔H17〕	745〔H22〕	738〔H24〕
-------	------------	----------	----------	----------

### 経済事業改革

#### 平成12年11月 農協系統の事業・組織に関する検討会

- ・農協は、農業者の協同組織である以上、組合員である農業者の所得向上等を図ることが、その存在理由
- ・担い手等の意向を反映して地域農業振興戦略を的確に樹立し、営農支援や販売活動を適切に展開
- ・営農支援については、生産・販売に関する各種情報の提供やコスト削減・有利販売につながるような担い手のニーズに対応した効果的な措置を実施
- ・生産資材については、購入形態や購入量に応じた価格設定等のルールを定め、これを農業者に明示

#### 平成15年3月 農協のあり方についての研究会

##### <理念>

- ・農協は民間の経済主体として競争が必要であることを自覚し、厳しい競争社会を生き抜くための経営感覚を持ち、農業者・消費者から選択される農協へ改革
- ・JAが「自立」することで、全農は「補完機能」に特化

##### <経済事業改革>

- ・全農・市場任せの「出荷」からの脱却
- ・農産物の直接販売の拡大
- ・全農と商系の有利な方からの仕入れ
- ・大口利用者にメリットある価格体系
- ・信用・共済事業の収益がなくても成り立つ経済事業等の確立

##### <行政との関係等>

- ・これまで行政は、農政の遂行に農協系統を安易に活用してきた側面もあり、それが結果として農協系統の自立を妨げてきたことも否定できない。
- ・このような反省に立って、今後の行政と民間の経済主体である農協系統との関係については、安易な相互依存とならないよう、まずその役割を明確に区分けた上で、適切な協力・協調を行っていく必要。
- また、行政運営の上で、農協系統と農協以外の生産者団体とのイコール・フッティングを確保する必要。
- 補助金等の交付要件は、JAとJA以外の生産者団体を同等とすることを徹底していくことが重要。

#### 平成17年7月 経済事業のあり方についての検討方向

- ・全農の不祥事を発端に、全農のあるべき姿について提言

#### 平成26年6月 農林水産業・地域の活力創造プラン

##### <単位農協のあり方の見直し>

- 単位農協は、農産物の有利販売と生産資材の有利調達に最重点を置いて事業運営を行う必要
- ・農産物の買取販売を数値目標を定めて段階的に拡大するなど、適切なリスクを取りながらリターンを大きくすることを目指す
- ・生産資材等は、全農等と他の調達先を徹底比較し最も有利なところから調達
- ・農林中金※2・信連※3・全共連の協力を得て、単位農協の経営における金融事業の負担やリスクを極力軽くし、人的資源等を経済事業にシフト
- ・単位農協の理事については、その過半は、担い手や販売のプロ
- ・JAの組織分割や、株式会社・生活協同組合等への転換を可能とする 等

##### <連合会※4・中央会※5のあり方の見直し>

- 連合会・中央会は、単位農協を適切にサポートする観点で、そのあり方を見直す
- ・全農・経済連は、株式会社への転換を可能とする
- ・農協法上の中央会制度は、制度発足時との状況変化を踏まえて、適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行 等

##### <行政における農協の取扱い 等>

- ・単位農協も農業者の団体の一つとして、他の農業者やその団体等と同等に扱う
- ・単位農協を安易に行政のツールとして使わないことを徹底
- ・5年間を農協改革集中推進期間とし、自己改革の実行を強く要請

### 信用・共済事業改革

#### H8 農協改革2法

##### <信用事業改革>

- 農林中金※2と信連※3との合併を可能とする
- 銀行等と同レベルの規制を導入

#### H13 農協改革2法

##### <信用事業改革>

- JA/バンクシステムの導入（農協・信連・農林中金がひとつの金融機関として機能）

#### H16 農協法改正

##### <共済事業改革>

- 保険会社と同レベルの規制導入

- ※1 農業協同組合とは、農業生産力の増進や農業者の経済的社会的地位の向上を図ることとして、農業者をはじめとする組合員により自主的に設立された相互扶助組織。
- ※2 農林中央金庫とは、農林漁業組合の中央金融機関。所属団体の資金の相互融通を目的とし、預金の受け入れ、農林債券の発行、所属団体への貸し出しなどを行う。
- ※3 信用農業協同組合連合会とは、農協法にもとづき、農業協同組合ならびに信用事業以外の各種事業連合会などによって構成される法人。主たる業務としては、会員を対象とした貯金の受入、会員・会員の組合員に対する資金の貸付等。
- ※4 全国農業協同組合連合会とは、農業協同組合が行う経済事業（共同販売事業と共同購買事業）の全国組織。機関。
- ※5 全国農業協同組合中央会とは、農業協同組合の総合的指導機関。都道府県農業協同組合中央会やその会員である都道府県下の単位組合・都道府県農業協同組合連合会、ならびに全国農業協同組合連合会等で構成。

## 【農業委員会※6系統：農業委員会法等に基づき、農地の権利移動や農地転用関係の業務、遊休農地に対する指導等、農地に係る事務等を執行】

農業委員会数	3,223〔H12〕	2,223〔H17〕	1,732〔H22〕	1,710〔H24〕
農業委員数	59,254〔H12〕	45,379〔H17〕	36,330〔H22〕	35,729〔H24〕

H16 農業委員会法改正  
・農業委員会の必置面積基準の引上げ  
・選挙委員の下限数を撤廃  
・農地の利用集積、法人化その他農業経営の合理化を業務に追加

H21 農地法改正  
・地域の農地利用状況の調査、遊休農地の所有者に対する指導・勧告等を業務に追加

H25 農地法改正  
・遊休農地解消措置の改善（手続簡素化、利用意向調査の実施）  
・農地台帳の作成及び公表の法定化

H26 農林水産業・地域の活力創造プラン  
・選出方法の見直し  
・農地利用最適化推進委員の新設  
・都道府県農業会議・全国農業会議所※7制度の見直し等

H24「農業委員会のあり方に関するアンケート調査」より抜粋  
「よく活動している」との回答は、全体の約3割。  
評価できない主な理由は、「農地集積などの農家への働きかけが形式的」「遊休農地等の是正措置を講じない」など。

## 【農業共済団体※8：農業災害補償法に基づき、農業共済制度を運営】

農業共済団体等数	418〔H12〕	337〔H17〕	300〔H22〕	241〔H26〕
役員数	7,356人〔H12〕	6,148人〔H17〕	5,302人〔H22〕	3,450人〔H25〕
職員数	9,829人〔H12〕	9,112人〔H17〕	8,400人〔H22〕	7,902人〔H25〕

～H21 合併による広域化の推進（組合等数〔H12〕372→〔H21〕275）

H22～ 1県1組合化による農業共済団体の組織再編を推進

H22～ 役員数の削減をはじめとした業務経費全体の効率化を指導

（平成26年4月までに17都府県で1県1組合化を達成（平成21年度に比べ農業共済団体等数は24%減、業務経費は14%減）

## 【土地改良区：土地改良法に基づき、農業用排水施設の管理や農地の整備等の土地改良事業を実施】

土地改良区数	7,004〔H12〕	5,853〔H17〕	5,040〔H22〕	4,795〔H25〕
合併関係地区数	446〔H8～12〕	804〔H13～17〕	595〔H18～22〕	

土地改良区の統合整備の推進(S55～)、土地改良施設の診断・管理指導に対する支援(S52～)

土地改良区育成強化対策(S55)  
・合併・合同事務所設置

土地改良区総合強化対策(H7)  
・未組織地域の編入

土地改良区組織運営基盤強化対策(H16)  
・広域合併(市町村合併に対応)

土地改良区組織運営基盤強化対策拡充(H21)  
・広域合併のための人材育成

水土総合強化推進事業(H23)  
・合併を含む総合的な土地改良区の体制強化

土地改良区の会計処理について行政機関が指導する基準として「土地改良区会計検査指導基準」を制定(H23.4)  
会計の透明性を図るため複式簿記についての「土地改良区会計基準」を制定(H23.4)

土地改良長期計画に土地改良区の統合等による組織基盤の強化、維持管理体制の再編整備等について位置づけ(平成24年3月閣議決定)

○ 農業委員会は、農地に関する市町村の独立行政委員会であるが、耕作放棄地が増大するなど、必ずしも十分な機能を果たしていない状況。

○ 地域における農地利用の最適化をよりよく果たせるようにする観点から見直しが必要なのではないか。

○ これまで農業共済団体の組織体制については、合併や1県1組合化を推進。

○ 農業共済制度は、補償内容の改善に取り組んできたが、  
① 自然災害による収穫量の減少を対象としており、価格低下は対象となっていない  
② 対象品目は収穫量の把握ができるものに限定され、加入単位も品目ごとになっているなど、農業経営全体をカバーしていない（カバー率については、6割程度）  
③ 耕地ごとの損害査定を基本としているため事務コストが大いといった課題があるところ。

○ このため、農業経営全体の収入に着目した収入保険制度の導入、農業共済制度・共済団体のあり方について検討する必要があるのではないかと。

○ 土地改良法に基づき、関係農業者が土地改良事業を行うために設立する公共団体である土地改良区について、用水路等の土地改良施設の管理等の事業実施の効率化を図る観点から再編整備(合併等)を実施してきたところであり、引き続きその促進を図る必要があるのではないかと。

○ 今後の土地改良区のあり方も含め、土地改良制度について、農地中間管理事業等の新たな施策の展開状況などを見極めつつ、多角的に検証・検討していく必要があるのではないかと。

※6 農業委員会とは、市町村の行政委員会であり、農地の売買・賃借の許可、農地の集積、遊休農地の調査・指導等農地に関する業務を行う組織。

※7 全国農業会議所とは、農業委員会等に関する法律により都道府県農業会議と全国農業協同組合中央会等の全国段階の農協組織を会員として中央に設置された機関。農業政策上の諸問題に関する政府への建議・答申を主目的とする農民の利益代表機関。

※8 農業共済団体とは、農業災害補償制度の実務を担っており、地域で共済事業を行う農業共済組合と都道府県段階で保険事業を行う農業共済組合連合会の総称。