人・農地プランとJAの地域農業振興計画

小池恒男
〈一般社団法人 農業開発研修センター 会長理事〉

〔要　　旨〕

1　第一に，「人・農地プラン」が，農業の「成長産業化」を強く打ち出している自民党農林部会の「農業・農村所得倍増目標10カ年戦略」，経済財政諮問会議の「日本再興戦略」，自民党の「参院選公約」にいかに深くかかわっているかを確認した。

2　第二に，モノづくり，産地づくり，地域づくりの観点を欠くという致命的な欠陥をもつ人・農地プランであるからこそ，当然のことながらJAがモノづくり，産地づくり，地域づくりの旗を振ってプランづくりを側面から支え，リードしていかなければならないことを確認した。

3　第三に，人・農地プランの対応課題として以下の８点を指摘した。
①今後，人・農地プランの策定がすべての補助金行政の前提条件化する傾向にどう対応するか。
②プランの策定主体も実施主体も市町村という枠組みのもと，JAグループが行政待ちにならずに，積極的に地域農業の行き詰まりの現状を打破して地域に活気ある取り組みをつくり出していく対応が求められている。
③農地行政と協力して遊休農地解消の課題にどう取り組むか。
④親元就農に対する条件緩和の取り組みとともに，法人経営の構成員として位置づけるという正攻法の対応が求められる。
⑤引き続き土地改良の課題をも視野に入れた新しい農地利用システムの開発の課題。
⑥人・農地プランの可能な限り集落全体をカバーする全体計画型手法と，地域営農ビジョンの一点突破型手法との調整と統合という今後に残されている大きな課題。
⑦新規青年就農者は園芸農業，受け入れる地域は土地利用型農業（あるいはその逆の関係も含めて）というミスマッチをどう調整するか。
⑧人・農地プランの作成，地域営農ビジョンの作成を機に，これを集落営農の新たな組織化，組織強化のきっかけとしてとらえ，新たな取り組みを展開する課題。
等々である。

4　最後に，JAグループがこれまでかかげてきた，「地域農業振興対策の要としての地域農業振興計画」という地域農業振興についての基本的な考え方を，今日，改めて確認することがきわめて重要であることを強調したうえで，人・農地プラン，JAの地域営農ビジョンを地域農業振興計画にどのように取り込んで策定するかを具体的に提示した。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

目　次

1　農業の「成長産業化」「所得倍増」の姿
(1)　農業の「成長産業化」の姿
(2)　「所得倍増戦略」「日本再興戦略」「参議院選挙公約」から読み取る所得倍増の姿
2　人・農地プランの目指すものは何か
(1)　人・農地プランの起点
(2)　人・農地プランの源流
3　地域営農ビジョンの目指すものは何か
4　進捗状況を点検する
5　プラン・ビジョンを地域農業振興計画にどう取り込むか
(1)　JAに求められる積極的対応の課題
(2)　「含む」「一体的取り組む」の実態
(3)　地域農業振興対策の要としての地域農業振興計画
(4)　人・農地プランの特徴と対応課題
(5)　地域農業振興計画にどう組み込むか

1　農業の「成長産業化」「所得倍増」の姿

(1)　農業の「成長産業化」の姿

自民党農林部会の「農業・農村所得倍増目標10カ年戦略」(2013年４月25日に了承，決定，以下「所得倍増戦略」という)，経済財政諮問会議の「日本再興戦略」(閣議決定は13年６月14日)，自民党の「参院選公約」(決定は13年６月20日）から読み取る政権政党の農業の「成長産業化」のための主だった基本方向，実行方策はおおむね以下の13点でとらえることができる。

①カロリーベース及び生産額ベース双方の食料自給率目標（食料・農業・農村基本計画：2020年度にカロリーベース50％，生産額ベース70％）を目指す。

②経営所得安定対策を適切に見直し，国土保全や水源涵養，集落機能など，農業・農村が果たしている多面的機能を維持することに対する直接支払いを行うための法制化を進める（日本型直接支払制度の創設)。

③今後10年間で，担い手利用面積が全農地面積の８割（現状５割）となる効率的営農体制の創出という構造改革を，上から農地中間管理機構のプール機能の発揮と，下から地域での徹底した話し合いにより農地集積の合意形成を図る「人・農地プラン」の作成・見直しを通じて進める。

④今後10年間で，担い手のコメ生産コストを現状の全国平均16,000円／60kgから４割削減。法人経営体数を2010年比約４倍の５万法人にする。

⑤新規就農し定着する農業者を倍増(年間１万人から２万人に）し，10年間に40歳代以下の農業従事者を40万人に拡大し，世代間バランスをとり，家族経営・集落営農・企業等の多様な担い手が共存する構造を創る。

⑥農業農村整備事業を推進するとともに，今後10年間に耕作放棄地のフル活用を図る。

⑦今後10年間に新規需要米・加工用米を150万トンに拡大する。

⑧今後10年間で大豆の新品種導入面積の

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

４倍増，麦のパン・中華麺用品種導入面積の倍増により国産需要を確保する。

⑨今後10年間に飼料自給率を1.5倍引き上げる（現行26％を40％へ）。

⑩今後10年間で加工・業務向け野菜出荷量の５割増加を目指す。

⑪地域の実情に応じた野生鳥獣被害対策，被害防止対策を強化し，今後10年間で農産物被害の激減を図る。

⑫2020年に六次産業の市場規模を10兆円にする（現状１兆円）。

⑬2020年に農林水産物・食品の輸出額を１兆円にする（現状約4,500億円）。

その実行方策の書き込み状況を,「所得倍増戦略」「日本再興戦略」「参院選公約」別に整理してみているのが第１表である。実行方策の３つの政策集への書き込み状況の特徴をあげてみると以下のとおりである。

第1表　「戦略」や「公約」への実行方策等の書き込み状況一覧

		所得倍増戦略	日本再興戦略	参院選公約
実行方策等	①	○	×	△
	②	○	○	△
	③	○	○	△
	④	×	○	○
	⑤	○	○	△
	⑥	○	×	○
	⑦	○	×	×
	⑧	○	×	×
	⑨	○	×	×
	⑩	○	×	×
	⑪	○	×	×
	⑫	○	○	○
	⑬	○	○	○

資料　筆者作成
（注）1　実行方策等は本文1(1)参照。
　　2　○印は全面的記載，△印は部分的記載，×印は記載なし。

第一に，⑥から⑪までの品目別・分野別政策の書き込みは農林部会の「所得倍増戦略」に限定されている。

第二に，計画や戦略の基本方向にすえられるべき①の自給率目標が，「日本再興戦略」にはまったく盛り込まれていない。「参院選公約」では単に「向上」という記述にとどまっている。

第三に，農業生産者にとってきびしい④のコメのコスト削減目標は，農林部会の「所得倍増戦略」には盛り込まれていない。

第四に,「参院選公約」は分野別政策のうちの⑥の農業農村整備事業だけをあえて盛り込んでいる。

これらの特徴は，それぞれの政策集の性格を示しているものといえよう。「所得倍増戦略」は地方選出の議員によって構成されている農林部会によって策定されたものであるがゆえに，リアリティもさることながら，そのことが意味するところのきびしさを考慮しての④のコスト削減は盛り込めないということであったであろうし，加えて，品目別・分野別政策こそを重視するということであったであろう。

「日本再興戦略」は基をただせば，多くの財界人によって構成されている産業競争力会議（議長は安倍首相，副議長は甘利経済産業大臣）が策定した「成長戦略」であり，財界の意向をふまえた経済産業省主導で取りまとめられた政策集であるがゆえに，当然のことながら自給率目標は書き込まない，コスト削減を強調するという内容になって

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

いる。

「参院選公約」に部分的記載を示す△印の記入が多いのは，集約が至上命令の「公約」であってみればやむをえないところであるが，選挙でお世話になる支持団体を意識して品目別・分野別政策からは唯一の農業農村整備事業の書き込みになったのであろう。

(2) 「所得倍増戦略」「日本再興戦略」「参議院選挙公約」から読み取る所得倍増の姿

これらの施策の実行方策を早急に打ち立て，農業所得倍増の実現を目指すということであるが，その所得倍増の姿はきわめて不透明である。この点についてのそれぞれの提言の記述を抜き出してみると以下のとおりである。

「所得倍増戦略」→地域や担い手の所得が倍増する姿を目指す

「日本再興戦略」→農業・農村全体の所得を倍増させる戦略

「参議院公約」 →地域や担い手の所得倍増を目指す

そもそも農林部会の「農業・農村所得倍増目標10カ年戦略」の農村所得とは何か。同様に，担い手の所得はわかるが，地域の所得とは何か。また，農家所得なのか，農業所得なのか。個々の経営体の農業所得の倍増を言っているのか，国全体の農業所得の倍増を言っているのか。これらのことを明確に規定した上でないと，所得倍増についての議論は始まらない。石破自民党幹事長は「農家の農業所得を10年で倍増」と言い（NHKニュース13年４月22日），林農林大臣は「個人でなく全体」であると言っており（日本農業新聞13年５月30日付），個々の発言もバラバラである。

ところで，農業所得の倍増についてデータで確認すると，2011年の生産農業所得が２兆7,600億円である。しかし実は，戦後においてその２倍の５兆5,200億円という生産農業所得を実現したことは一度もないのである。この額にもっとも近似する数値は，1978年の５兆4,206億円ということになる。農業所得の倍増ということはそれほどに実現困難な突出した数値目標ということになる。前掲第１表の提言の○印のみの政策がすべて採用されるなら，それはそれでかなりの成果を生むことになるものと思われるが，提言にみられる政府と政権政党との間にみられる見解の食い違いにとどまらず，国家財政の現状，「日本再興戦略」が高らかに歌い上げているTPP（環太平洋経済連携協定）の積極的推進のもとでの農業所得の倍増は，農業者のみならず国民にとってもまたにわかには信じがたい政治目標といわざるを得ないであろう。

2　人・農地プランの目指すものは何か

やや前置きが長すぎたが，その目的とするところは，人・農地プランが現政権政党の農政にいかに深くかかわっているかを確認することにある。前掲の13の政策提言で明らかなように，人・農地プランは直接的

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

には提言の③と⑤に明確に位置づけられている。地域で多少なりとも期待をもって関心が寄せられているのは，②，③，⑤，そして⑥～⑪の品目別・分野別の政策であろう。

(1)　人・農地プランの起点

前政権の食と農林漁業の再生推進本部の「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」(2011年10月，以下「基本方針・行動計画」という）は，農林漁業再生のための７つの戦略の戦略１「競争力・体質強化―持続可能な力強い農業の実現―」で，①新規就農の増大，②農地集積の推進をうたっている。とくに農地集積の推進については,「今後の地域の中心となる経営体（個人，法人，集落営農）への農地集積，分散した農地の連担化が円滑に進むよう，これに協力する者に対する支援を推進する」，加えて,「農地法の遊休農地解消措置を徹底活用する」，そして,「平地で20～30ha，中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」としている。

これを受けて農林水産省の「我が国の農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」に関する取り組み方針」(11年12月，以下「取組方針」という）は，①地域農業マスタープランの策定（人と農地の問題を解決するための基本的プランである「地域農業マスタープラン」を，徹底した話し合いを通じて，今後２年間程度で人と農地の問題を抱えるすべての市町村，集落で策定することを目指す)，②農地集積の推進（これにより，土地利用型農業について，基本方針で示された規模の経営体が５年後に耕地面積の大宗（８割程度）を占める構造を目指す［現状：３割]),③新規就農の増大（毎年２万人の青年就農者の定着を目指す［現状：毎年１万人]）という目標をかかげた。

一言で言えば,「基本となる人と農地の問題を一体的に解決して，持続可能な力強い農業を実現すること」を目的とするということであった。

(2)　人・農地プランの源流

もともと人・農地プランは，前政権が現政権に擦り寄ってつくった政策という性格をもっている。さらにその源流をたどっていくと，1992年６月の,「新しい食料・農業・農村政策の方向」，いわゆる「新政策」の決定,93年６月の，新政策関連三法案（農業経営基盤強化促進法―利用増進法の廃止，農地制度・政策の構造政策化,「効率的かつ安定的な農業経営」の法定化，認定農業者制度の創設，特定農業法人制度の創設，JAによる経営の容認，法人化要件の緩和)，特定農山村活性化法等々，人・農地プランはこの延長線上に位置づいている。

93年の農業経営基盤強化促進法は，市町村に「農業経営基盤の強化の促進に関する基本的な構想」（市町村）の策定を義務付けているが，その「構想」は認定農業者をはじめとする「効率的かつ安定的な農業経営が地域の農用地の利用に占める面積のシェア及び面積集積の目標（おおむね10年先）を設定することとしている。また，03年の農

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

業経営基盤強化促進法の改正によって特定農業団体の創設が提起され，地権者組合である農用地利用改善団体とそれに対応してその農地の受け手となる特定農業法人や特定農業団体づくりの取り組みを進めることとした（特定農業団体とは，「経営主体としての実態を有する農作業受託組織で，受託組織から農業生産法人・特定農業法人化が確実と見込まれるもの」である）。04年の「地域水田農業ビジョン」（地域数市町村）は，認定農業者や集落営農組織のリストづくり，そしてその担い手育成目標，担い手への土地利用集積目標の設定が義務付けられた。

以上で明らかなように，これらの法制度のねらいは，いずれも人・農地プランの理念に通じるものであり，プランはいわばその集落バージョンともいえる。そういう意味で，自民党は基本的には人・農地プランには手をつけない（修正を加えない）というだけでなく，すでに１節で確認したように，それに重要な位置づけを与えているのである（政策提言③，⑤）。

3　地域営農ビジョンの目指すものは何か

第26回JA全国大会決議は，地域営農ビジョン運動に「組合員農家が主体となり，JAと一体となった支援体制のもとで，自らの営農とくらしを向上させ，地域農業と農地を守り継承していくためにはどうすべきかを集落（地帯・作目等の実態にあった地域単位）ごとに徹底して話し合い，地域営農ビジョン（人・農地プランを含む）を策定・実践すること」と定義している。

そして運動の目標として，①担い手経営体の明確化と農地集積，②多様な担い手の役割発揮，③地域の特色ある産地づくり，④農を通じた豊かな地域づくりの４点をあげている。また，「地域営農ビジョン運動」と「JA地域農業戦略」とのかかわりについては，「地域営農ビジョン運動」に，①JA生産販売戦略，新たな担い手づくりと，②農地のフル活用対策を合わせたものを「JA地域農業戦略」と規定している。支店単位・学校区単位に地域営農ビジョンを策定して，それを積み上げてJAの地域農業戦略としてまとめあげるとしている。つまり，まず集落単位ないしは複数集落単位に組合員参加型の地域営農ビジョンづくりをし，それを支店単位，学校区単位の地域営農ビジョンとしてまとめ，それを束ねてJA地域農業戦略とするというものである。

地域営農ビジョンと人・農地プランの相互関係について確認しておく必要がある。第一に，JAグループが，「地域営農ビジョン」について国の「人・農地プラン」を含むと言い，「地域営農ビジョン策定・実践」と「人・農地プラン」の作成と一体的に取り組む，両者の「目指す方向は同一」であると言い切っている点である。

第二に，両者の「目指す方向は同一」であるとしつつ，一方において，JAの固有の事項として，「農を通じた豊かな地域づくり」「JAとの結びつき強化に向けたJA支援対策の活用」の２項目をあげている。しかし，

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

ここはやはり「同一」を強調するよりは，「人・農地プラン」が「産地づくり」「地域づくり」の発想をもたないという点に注意を喚起し，JAの「地域営農ビジョン」との違いの大きさ，JAの役割の大きさを強調すべきところである。

4　進捗状況を点検する

後発スタートのためJAの地域営農ビジョンの策定の進捗状況は，いまだ実態把握の段階に至っていない。実際のところ，13年度に至ってなお，JAにおける地域営農ビジョン策定の取組状況は，多くのJAにおいて策定の検討開始にすら至っていないという状況にあるというのが実態であろう。したがって，以下では人・農地プランの策定状況について確認しておくことにしたい。

第２表で明らかなように，13年６月末現在，全国における人・農地プランの作成に至っている地域を有する市町村の割合は91.5％（＝1,331／1,573〈プランを作成しようとしている市町村(注1)〉），人・農地プランの作成に至っている地域の割合は48.5％である（＝7,979／16,462地域）。12年度にスタートした「基本となる人と農地の問題を一体的に解決して，持続可能な力強い農業を実現すること」を目的とする人・農地プランは，同表で明らかなように，13年度に入って３月以降，なお徐々にプラン作成地域の数を増やし続けており，ようやくにして５割の達成水準に達しようとしているところである。

（注１） ただし12年10月時点の市町村数は1,719。

第2表　人・農地プランの策定の進捗状況
（2013年6月末現在）

		市町村数（2012年10月）a	プランを作成しようとしている市町村数 b	プラン作成市町村数 c（c/a, c/b）	プラン作成地域数2013年			
					3月	4月	5月	6月
北海道		179	171	160（89.4, 93.6）	724	736	748	748
東北		207	216	176（85.0, 81.5）	1,418	1,437	1,471	1,570
関東, 東山		398	342	259（65.1, 75.7）	810	815	816	824
北陸		81	79	77（95.1, 97.5）	1,447	1,456	1,470	1,495
東海		160	154	125（78.1, 81.2）	425	428	435	441
近畿		198	156	11（74.2, 75.0）	509	529	567	577
中・四国		202	195	172（85.1, 88.2）	842	842	871	899
九州		274	260	245（88.2, 94.2）	1,398	1,393	1,417	1,425
全国	市町村数（割合%）	1,719	1,573	1,331（77.4, 91.5）	7,573（43.3）	7,636（44.0）	7,795（45.9）	7,979（48.5）
	地域数	—	16,462	—	17,481	17,339	16,874	16,462

資料　農林水産省「人・農地プランの進捗状況」，市町村要覧編集委員会編『全国市町村要覧』2012年版から作成
（注）1　全国地域数は，市町村がプランの策定を予定している地域単位であり，農業集落，旧村，市町村等々さまざまな地域単位が包含されている（ちなみに，2010年現在の全国の農業集落の総数は139,176）。プランを策定しようとしている市町村数のうち，3分の1にあたる519は市町村単位で作成する方針をもっていることが明らかになっている。
2　プラン作成市町村数の欄の（　）内構成比はそれぞれ，市町村数に対する割合，プランを作成しようとしている市町村数に対する割合（%）。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

5　プラン・ビジョンを地域農業振興計画にどう取り込むか

(1)　JAに求められる積極的対応の課題

人・農地プランの出自については問題ありとしても，JAグループが荒廃農地の復元に無関心は許されないし，第26回JA全国大会決議で「次代へつなぐ協同」をかかげたJAグループが，最優先で取り組むべき組合員農家子弟の経営継承に無関心は許されない。小論をまとめるための調査にあたっても，手も足も出せないほどに地域農業が行き詰まっていることを痛感させられた。モノづくり，産地づくり，地域づくりの観点を欠くという致命的な欠陥をもつ人・農地プランであるからこそ，当然のことながらJAがモノづくり，産地づくり，地域づくりの旗を振ってプランづくりを側面から支え，リードしていかなければならない。

しかしながら，デフレ経済のもとで自信をもって提起できる振興作目を見いだすことは容易ではない。補助金を頼りにせざるを得ない。行政との協力関係が欠かせない。行政はしっかり補助金行政に対応する，JAはしっかり産地づくりに取り組む。力を合わせて引き舟（タグボート，大型船を引っ張る強力なエンジンを搭載した小型船）を走らせなければならない。

(2)「含む」「一体的取り組む」の実態

JAグループは地域営農ビジョンの策定・実践に関して，人・農地プランを「含む」ものであり，人・農地プランの作成と「一体的に取り組む」という対応方向を打ち出している。しかし，この課題はさほどに生易しい課題ではない。

この場合，市町村は集落を単位に人・農地プランを，産地型JAは生産者部会を単位に地域営農ビジョンをという取り組みになる。生産者部会を先頭に立てて１品目でも，２品目でもいい今こそ参加型の地域営農ビジョンをというJAグループの取り組みと，人・農地プランがかかげる「適切なプラン」の「当該地域のほぼ全体をカバーするプランとなっていること」という行政の集落を中心にして進める取り組み，一点突破型手法と可能な限り集落全体をカバーする全体計画型手法の調整と統合の課題が残されている。前掲第２表で明らかなように，人・農地プランが，地域レベルでみて48.5％いう進捗状況にあるのに対して，地域営農ビジョンの策定・実践の取組状況はこれにさらに大きく遅れをとっている。

したがって，両者の調整と統合の課題は今後の取り組みのなかで克服していくべき重要な課題として認識されなければならない。「含む」「一体的に取り組む」ということにとらわれすぎると逆に消極的になってしまうという恐れもなきにしもあらずである。地域の実態に即して，しかしやはり基本的には，生産者部会を押し立ててというJAグループの地域営農ビジョン運動の基本的姿勢が重要であろう。もちろんそれは，生産者部会の再編強化の課題とともに追求されなければならない。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

(3) 地域農業振興対策の要としての地域農業振興計画

わが国の農業協同組合の地域農業振興対策の大きな流れは，1961（昭和36）年の農業基本法の自立農家育成路線に対抗して打ち出された営農団地づくり（営農団地構想）の取り組み，産地づくりの取り組みによって開始された。

そしてそれは，70年代の後半にまで及んだ。その後の経年のトレースから読み取れる地域農業振興の中心に位置づく地域農業計画の大きな流れは，76（昭和51）年「地域農業振興計画」，94（平成６）年「JA長期営農計画」，2000（平成12）年「地域農業戦略」そして12（平成24）年には集落単位なり支所単位で策定された地域営農ビジョンを積み上げてJAの地域農業戦略としてまとめあげる，という流れである。この流れのなかにあって地域農業の計画は混乱状態にあるとみることも，弾力的に対応しているとみることもできる。ただ問われるのは，地域農業全体に責任をもつという構え如何である。

JAグループがこれまでかかげてきた，「地域農業振興対策の要としての地域農業振興計画」という地域農業振興についての基本的な考え方を，今日，改めて確認することがきわめて重要である。

(4) 人・農地プランの特徴と対応課題

a 人・農地プランの「踏み絵化」

第一にあげておきたいのは，人・農地プランの取り組みが，今後，すべての事業の補助金交付の条件として位置づけられていく傾向を強めていくという点である。この傾向が前面に出て，強行されることになると，それが魅力に欠ける施策を推進する手法として使われることになり，国と自治体農政の間にいわば兵糧攻めともいうべき好ましくない状況を広めていくことになりかねない。

b プランの作成主体も実施主体も市町村

プランの作成の主体は市町村行政，実施主体も市町村行政ということになっていて，再生協議会に持ち込むこともむずかしいというのが実態である。

したがって，JAがイニシアチブを発揮して作成，実施をリードするということにはならない。側面から支援していく，後ろ盾になって推進していくという構えにならざるを得ない。このことが財政面，職員面で市町村の自治体農政を強化する方向で作用するのであれば幸いであるが，必ずしもそのような措置がとられているわけではない。弱体化の実態を無視して，重要な人・農地プランの推進を市町村に押し付けるのはきわめて無責任というほかはない。自治体農政の弱体化の実態をふまえて，JAグループには大いに行政をプッシュし，どしどし提案していくという対応が求められる。

JAグループは行政待ちにならずに，大いに積極性を発揮して，地域農業の行き詰まりの現状を打破して，地域に活気ある取り組みを創り出していかなければならない。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

c　農地行政の根幹にふれる矛盾

周知のように，遊休農地とは，農地法第30条第３項の各号に該当する農地のことであるが，現場では農業委員会によって管理されている「緑」「黄」「赤」の耕作放棄地[(注2)]との対応関係のあいまいさが問題になる。耕作放棄地の管理上，「非農地通知（赤通知）」をどこまで発するのか，赤の耕作放棄地に限定するのか，市街化区域農地，市街化調整区域に限定するのか，農振地区農地にまで発するのか，等々をめぐって都道府県間，市町村間，地域間で相当の足並みの乱れが露呈している。「非農地通知」が実質的に転用の許可証となり，そして「非農地通知」された荒廃農地は翌年の農地面積から差し引かれることになる。

以上で明らかなように，人・農地プランは一方において農地行政の根幹にかかわる農地確保をめぐっての根本的な矛盾を抱え込んでいる。

（注２）「緑」人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地を行うことにより耕作することが可能な土地
「黄」草刈り・耕起・抜根・整地では耕作することはできないが，基盤整備を実施して農業利用すべき土地
「赤」森林化・原野化している等，農地に復元して利用することが不可能な土地（農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難な場合等）

d　親元就農の取り扱い

現場で異議申し立てがもっとも多いのは，この親元就農の取り扱いをめぐってである。

農林水産省の説明では，青年就農給付金（経営開始型）の場合，独立しない親元就農は含まないが，親からの経営継承（親元就農から５年以内）や親の経営から独立した部門経営を行う場合は給付の対象とみなす，と規定している[(注3)]。この場合，「親の経営から独立した部門の経営」を具体的にどう規定するのかというところが問題になるのだが，しかしこの点について農林水産省は，経営開始型の要件を満たす独立・自営就農について「農地の所有権又は利用権を給付対象者が有しており，原則として給付対象者の所有と親族以外からの貸借が主であること」ときびしく規定している[(注4)]。問題は親子でこの要件をいかに確保するかであり，生半可な対応ではこの要件をクリアすることはできないが，工夫を凝らした対応，腹を据えた対応が求められる。どうにもならない場合には，息子を「農の雇用事業」で雇用してしまうという手もある（農の雇用事業は人・農地プランとは直接関係しない事業である[(注5)]）。

新規就農者総数58,120人のうち，親元就農者が大半を占める新規自営農業就業者は47,100人に達しており，その全体に占める割合は81％にのぼる（いずれも11年）。農業のきびしい経営環境のもと，息子に「農業を継いでくれ」と切り出しにくいという状況のなかにあって，新規就農者に対する150万円の給付金のもつ意味は大きい。現実問題として，現在の青年就農給付金は年々２万人の新規青年就農者を確保するために打ち出された施策である。最多の新規自営農業者に給付する給付金に充当する財源の確保は望むべくもないということであ

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

ろう。

しかし，それを49歳未満に限定すれば対象は10,460人に限定され，39歳未満に限定すれば6,160人に限定される。これらに限定すれば，弾力的な要件緩和も可能であろう。新規就農者の本命である自営農業就業者に対する特別な措置が準備されるべきであろう。この点，自民党の担い手法の第八条（新規就農に必要な資金の交付等）第１項で「新たに就農しようとする者」にわざわざ「親族が営む農業を承継しようとするものを含む」と付け加えている点に注目しておきたい。(注6)

しかしながら一方において，家族労働（後継青年または妻）を農業経営のパートナーとして正当に位置づけるという発想の転換が求められる。法人経営にして法人経営の構成員にして，青年就農給付金の対象者にするという対応が，正面突破のもっとも正当な対応のあり方として考えられるべきである。フランスにおけるDJA（青年農業者助成金）受給者の実態についてみると，農業経営者が515,000人（農地面積2,709万ha），そのうち40歳未満の農業経営者が117,000人，そのうちDJA受給者は66,000人で，40歳未満農業経営者の56.4％を占めている（いずれも10年）。また，DJA受給者の継承状況については，家族内継承が72.1％，家族外継承が27.9％となっている。フランスにおけるDJA受給者の割合がこれほどまでに高いこと，そしてまた，家族内継承の割合がこれほどまでに高いことの背景には，後継青年の正当なパートナーとしての位置づけ，家族経営の法人化という事情があるものといえよう。(注7)

（注３） 農林水産事務次官依命通知「新規就農総合支援事業実施要綱」の別記１「青年就農給付金事業」の第４「青年就農給付金の給付要件等」の２の「経営開始型」ウ

（注４） 農林水産事務次官依命通知「新規就農総合支援事業実施要綱」の別記１「青年就農給付金事業」の第４「青年就農給付金の給付要件等」の２の「経営開始型」イの（ア）

（注５） この場合は，「雇用就農者に関する要件」で，当該農業法人等の代表者の親族でないことが条件になる。ただし，他の労働者と同等の労働条件の場合はその限りではないという抜け道がある。

（注６） 担い手法の正式名称は，担い手の育成及び確保の促進に関する法律案。

（注７） 石井圭一（2013）「青年就農をどう進めるか」農業開発研修センター『平成24年度地域農業振興に関する研究会』２月，Ⅲ-８，９ページ

e　土地改良区の運営，土地改良事業の実施の困難化

人・農地プランを推進していって，中心となる経営体への農地の集積が進み，集落に耕作者が数名，旧村域で10数名というような状況がつくり出されたとき，土地改良区の運営，土地改良事業の実施は確実に立ち行かなくなる。このような状況はすでに身近なところで現実の問題としてたち現れつつある。

現行の土地改良法は，土地改良区の組合員を原則耕作者と規定している。事業費負担，賦課金負担の問題をどうクリアしていくのか。加えて，さらなる土地改良の上に成り立つ「田畑輪換までをも取り込んだ農法としての環境保全型農業」といった理想のわが国の水田農業をどう実現していくのか，等々の課題をも考え合わせると，中心となる担い手への農地の集積だけをただや

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

みくもにいうだけの農政からは，そろそろ脱皮しなければならない段階に至っているということになるのではないか。

f　地域営農ビジョンづくりを人・農地プランの策定とどう「一体的に取り組む」のか

この点に関して，2012年度調査対象とした以下の３県のJA中央会の見解についてみておきたい。JA群馬県中央会は，人・農地プランの策定を優先させて，人・農地プランの方向性がみえてきた段階で地域営農ビジョンの策定に着手する，としている。JA長野県中央会は，農業振興ビジョンづくりを支所・営農経済センター単位に進めており，人・農地プランもそこに取り込むとしている（つまり，人・農地プラン策定の地域単位も支所（中学校）単位，ないしは市町村単位ということである）。JA鹿児島県中央会は，県及び市町村との連携で策定する人・農地プランにマーケティング戦略を盛り込んだ地域営農ビジョンの策定を生産部会単位で進める（13年度）。14年度にプランとビジョンの調整と統合について検討する，としている。

メリハリをつけていえば，JA群馬県中央会の対応は行政待ち，JA長野県中央会は地域営農ビジョンづくりを先行させそこに人・農地プランを取り込んでいく，JA鹿児島県中は地域営農ビジョンづくりを先行させ，後に調整・統合について検討するという三者三様の対応といえる。

３県のJA中央会，さらにはこれら３県のもとにある50のJAもまた地域の実情に即してそれぞれ柔軟な対応をしていくことになる（対応に大きな差異がでてくることになる）。可能な限り集落全体をカバーする全体計画型手法と，一点突破型手法との調整と統合は今後に残されている大きな課題である。

g　新規青年就農者は園芸農業，受け入れる地域は土地利用型農業というミスマッチ

新規就農者は，初期投資の小さく収支が償う営農計画を建てやすいということで園芸農業を選択するケースが圧倒的に多い。これに対して，新規就農者を受け入れる側の地域は，荒廃農地，不作付農地の有効利用をはじめとする土地利用型農業での就農こそを希望するという選択作目をめぐってのミスマッチがしばしば発生する（現場では，その逆のミスマッチも問題になっている）。さらにいえば，畜産への新規就農，第三者経営継承がきわめて困難という実態があることもみておかなければならない。

h　集落営農の組織化，組織強化の課題

人・農地プランの地域での話し合いのなかで人々によって改めて集落営農についての議論が巻き起こっている。この際，集落組織を新たに立ち上げて人・農地プランに臨むべきではないか，機能アップを考えるべきではないか，思い切って法人化に踏み切るべきではないか等々の熱い議論が交わされている。人・農地プランの作成，地域営農ビジョンの作成を機に，これを集落営農の新たな組織化，組織強化のきっかけと

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

してとらえ，新たな取り組みを展開する必要がある。

(5)　地域農業振興計画にどう組み込むか

最後に，ビジョン，プランを地域農業振興計画に具体的にどのように取り込んで策定するのかという今後の課題についてふれておきたい。

地域農業振興計画の基本課題（基本方向，基本戦略）は以下のとおりである（項目のみ列挙）[注8]。

①産地形成，産地の維持・強化（米・園芸・畜産・・・の産地づくり）

②直売所の設置・拡充をはじめとする地産地消の取り組み

③土地利用型農業の足腰を強くする担い手育成に資する構造政策

④多様な担い手に対する多様な支援策の具体化

⑤水田の有効利用・高度利用

⑥環境保全型農業の推進

⑦六次産業化・農商工連携・コミュニティビジネス・観光農業の開発等の業際作戦

⑧鳥獣害対策・耕作放棄地対策・再生可能エネルギーの開発等々の山際作戦

⑨国の補助事業の積極的導入や直接支払対策に対する積極的な対応

これに対応させていえば，直接的には人・農地プランの農地集積対策は③，④に，遊休農地対策は⑤に，新規就農対策は③，④，⑤に位置づけて書き込まれることになる。

問題は地域営農ビジョンであるが，これは一重に地域営農ビジョンをどのように性格づけるかにかかっている。

地域営農ビジョンを束ねてJA地域農業戦略に，その地域農業戦略についてのJAの伝統的な理解が「地域農業振興に向けたJAの取り組みを明らかにしたもの」という理解に立てば[注9]，これがそのまま地域農業振興計画に融合するものであるし，もしもビジョンを狭義に未来図，理想像，あるべき姿というのであれば，それは基本課題にではなく，地域農業振興計画の基本理念にあたるべきものということになる。これまでの理解に立てば，それが前者の理解に沿うものであることは明らかなところであろう。

（注８） 計画の理念型は，基本理念，基本課題（基本方向，基本戦略），実行方策からなる。

（注９） 全国農協中央会「一斉調査」のアンケート表のⅠ「消費者と農業の復権」の１「農業生産額の農業所得の増大」の「地域農業戦略の策定について」の設問1-1（1）。

（こいけ　つねお）

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/