

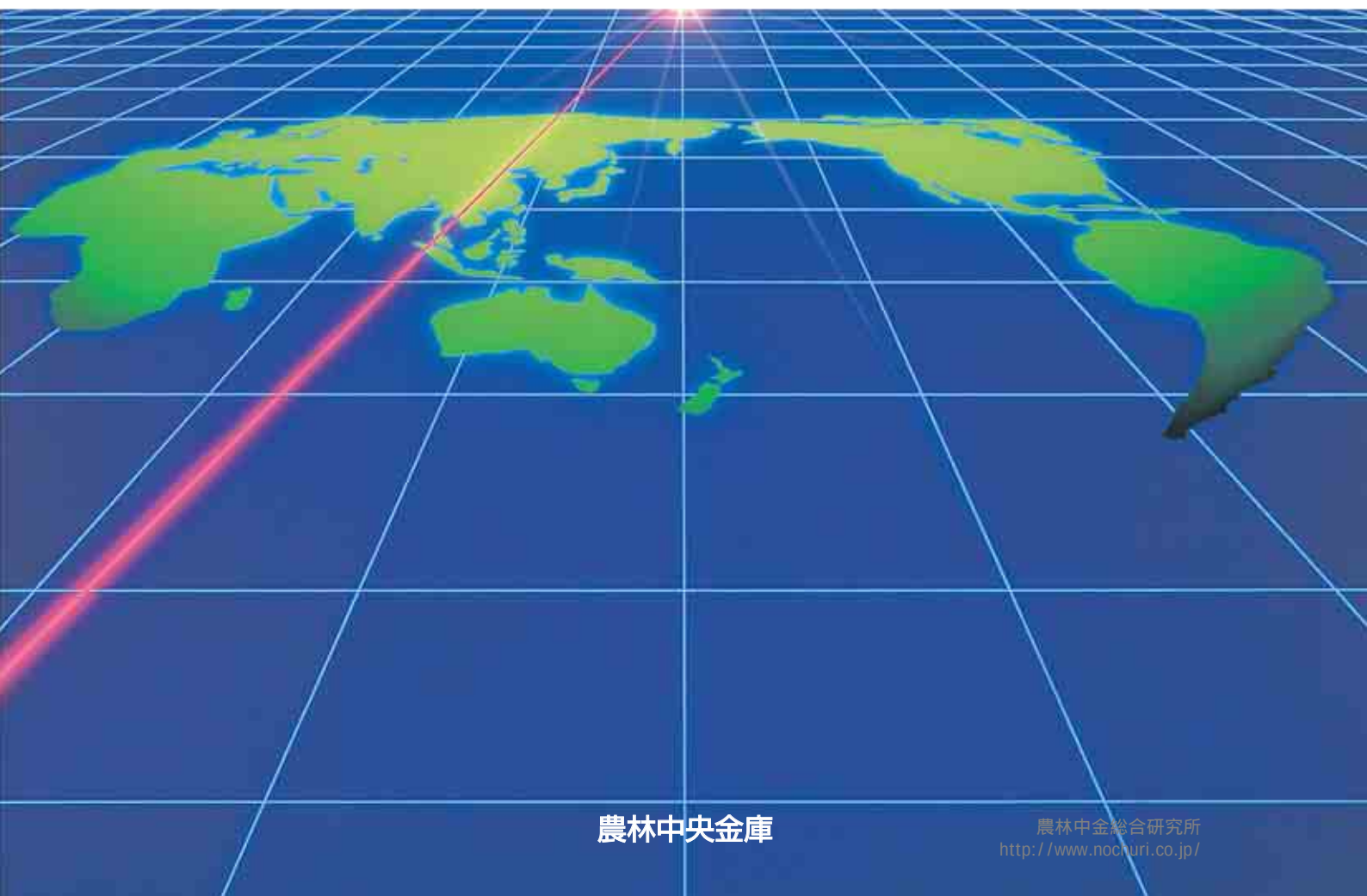
農林金融

THE NORIN KINYU
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2015 **7** JULY

農業・農政改革と現場の視点

- 農業の産業化と地域活性化にむけた農協の取組み
- 農地中間管理機構初年度における農地集積の動向
- 農業委員会制度の見直しについて



農業・農協改革に想う

農協改革法案が今国会で成立する見通しとなっています。

戦後70年続いた日本の農業政策の大きな変革を目的とするものであり、非常に意義深いことであると思います。しかしながら、足元を見ると将来への明るい希望と大きな不安が交差し、ふと立ち止まり考えてしまうことがあります。

私の居住地は、世界遺産として有名な姫路城から北へ約8キロ先にある世帯数100戸ほどの小さな集落で、姫路、神戸へは通勤圏であり、兼業農家と土地持ち非農家で占められています。高度経済成長期以前は食糧増産政策もあり、専業農家も数多く存在し、私の実家も2町歩（約6,000坪）程度の田畑を家族労働で維持していました。高度経済成長期以降はめまぐるしく変わる農業政策もあり、稲作主体の農家で次世代へ引き継いだ世帯は農業をやめ、土地持ち非農家が増加しているのが現状で、兵庫県の縮図ともいえます。

地域農業が直面しているテーマは、どのように、新しい血を入れ、次の担い手に持続可能な形で引き継いでいくかです。この中で、今回の農協法改正をどのように捉え、いかに前向きに対応していくかが大きな課題と考えます。

安倍内閣から「農業を成長産業にする」「農業所得を倍増する」「日本の農作物を積極的に海外に輸出する」「そのためにこれまでにない大規模農家の育成、企業の農業への参入を積極的に推進する」等々のメッセージが発信されています。

私はそれぞれに正しいと思うし、出来ることから始め、すべてやるべきだと思います。ただ、不足しているのは、主体性をもって50年先を見ながら日本の農業を考えている人材であり、そうした人材を育成することこそが、最初にやるべきことです。一時的に農業所得が上がっても、長きにわたり土と共に生きる若い力を養成せずに、補助金目当ての集団ばかりになっては、日本の農業の将来はないものと思います。

企業など落下傘部隊が来て一時的に農業をやっても50年、100年先の地域発展のために、どれだけ地域に溶け込んでやろうとしているのか、昨今の状況を見ると疑問が生じます。その多くは補助金や助成を獲得し、立派な施設を作り、生産物の多くを東京、大阪等の大都市へ販売するため、地域へのメリットは大きくありません。

もう一つの課題は、産業としての農業における兼業農家の位置づけです。兼業農家の大半は、農地改革以降の自作農が時代の変遷に伴い生まれてきたものであり、現在では農業と地域の担い手として必要不可欠な存在です。単に退出を促すのではなく、それを変革し、新たな日本型農業者とするためには、時間をかけじっくり進める必要があります。人口減少傾向に歯止めがかからず、地域の活性化、地方創生が叫ばれる今、地域の担い手でもある兼業農家の在り方・存在意義を検討すべきです。

今こそJAが中心となって兼業農家、専業農家、農業生産法人、企業農家、営農組合、地域住民、消費者が積極的に連携し、意見交換できる組織—SRC（スーパーリージョナルクラブ）を立ち上げ、JA・行政を核とした新たなコミュニティ作りとともに、地域農業と地方創生のあり方を考える時機であると考えます。

JAグループの一員として将来に大いなる夢と明るい希望をもって頑張りたいと思います。

（兵庫県信用農業協同組合連合会 代表理事理事長 中村芳文・なかむら よしふみ）

今月のテーマ

農業・農政改革と現場の視点

今月の窓

農業・農協改革に想う

兵庫県信用農業協同組合連合会 代表理事理事長 中村芳文

農業の産業化と地域活性化にむけた農協の取り組み

岡山信夫 — 2

求められる詳細な分析にもとづく政策評価

農地中間管理機構初年度における農地集積の動向

小針美和 — 20

「農地の番人」はどこへ向かうのか

農業委員会制度の見直しについて

行友 弥 — 35

〈座談会〉 東日本大震災と福島原発事故からの
復興と再生：5年目の課題

——すべての被災者の権利回復、
生活と生業の再建を求めて—— — 45

〈司会〉

寺西俊一 (一橋大学 特任教授)

〈出席者〉(発言順)

塩崎賢明 (立命館大学 特別招聘教授)

淡路剛久 (立教大学 名誉教授)

除本理史 (大阪市立大学 教授)

宮入興一 (愛知大学 名誉教授)

保母武彦 (島根大学 名誉教授)

石田信隆 (農林中金総合研究所 客員研究員)

談話室

地域から信頼されるJAへ

神奈川県農業協同組合中央会 会長 高桑光雄 — 18

統計資料 — 62

本誌において個人名による掲載文のうち意見に
わたる部分は、筆者の個人見解である。

農業の産業化と地域活性化にむけた 農協の取組み

常任顧問 岡山信夫

〔要 旨〕

第2次安倍内閣発足直後の2013年1月、成長戦略立案のために産業競争力会議が設置され、成長戦略を立案する過程で今に至る農業改革論議がスタートした。日本農業の潜在力は高いのだからTPPへの参加を期して「攻めの農業」に転換すべき、という考えに基づくものであり、そこでは、家族経営よりも企業による農業経営を優れたものとしてとらえ、協同組合よりも株式会社の方が効率的かつ競争力を有する経済主体であるとみる。

わが国のみならず世界の農業生産の大半が家族経営によって担われ、多くの協同組合が強い競争力を持つ経済主体として活躍していることが無視された議論といわざるを得ない。

本稿においては、農業の産業化と地域活性化の視点で農協の取組事例を紹介し、あわせて今後の地域経済に果たすべき農協の役割について論ずる。

目 次

はじめに

1 農業の産業化に貢献してきた農協

— 6次産業化の到達点

北海道JA士幌町の取組み—

(1) JA士幌町の概要

(2) 6次産業化の歴史

(3) 積極的な投資

(4) 畜産バイオマス発電の取組み

2 地域活性化に貢献する農協

—長野県JA信州うえだの取組み—

(1) 上小地域ビジョン

(2) JA信州うえだの概要

(3) 農業振興の取組み

(4) 6次産業化の取組み

3 地域経済発展に果たすべき農協の役割

(1) 地方創生政策

(2) 地方創生と農協の取組み

(3) 農村における農協の強み

おわりに

はじめに

第2次安倍内閣が進める経済政策（アベノミクス）の第三の矢である成長戦略において最も重要な位置づけを与えられたのが、TPPへの参加である。

政権発足直後の2013年1月に、成長戦略立案のために日本経済再生本部およびその下部組織として産業競争力会議が設置され、成長戦略の具体策を立案する作業が急ピッチで進められた。産業競争力会議の民間議員は全員がTPP参加を支持しており、同年6月に成案として出すこととされた成長戦略に「TPPへの参加」を書き込むことが最優先課題だった。

そのため、産業競争力会議では、第1回会議（1月23日）からTPP参加で最も大きな影響を受けるとみられる農業分野について、まさに異次元の改革論議が展開された。いわく、「農業の大規模化、生産性向上による経済波及効果4兆円、6次産業化による経済波及効果10兆円、合計の経済効果は14兆円にもなる」「KPI（重要業績評価指標）として10年後に農業生産額世界第3位、輸出額第3位、フルーツ輸出額世界一を提起する」等々である。これらの議論が、第3回会議（2月26日）の「…日本の農業の潜在力は非常に高いため輸出産業になり得るという認識を共有するべき。…TPP参加を期して、『守りの農業』から『攻めの農業』に転換していく、そういう大きな決意を今すべきではないか。…」という竹中平蔵議員の意見

につながる。TPPへ参加しても日本の農業は大丈夫だ、だから早く参加を決めろ、というのである。そして、3月15日、安倍首相はTPP交渉参加を表明する。

このような流れで、農業改革の議論が始まり、今に至っている。その底流にあるものは「非連続な農業改革」（規制改革会議農業ワーキンググループ）という言葉に代表される、現状否定である。今の仕組みが悪いから、その仕組みを変えればうまくいく、というのである。家族経営よりも企業による農業経営を優れたものとしてとらえ、協同組合よりも株式会社の方が効率的かつ競争力を有する経済主体であるとみる。^(注1)農地制度、農協制度、農業委員会制度を岩盤規制と決めつけ、そこに穴をあければ農業は「成長産業」になる、というキャンペーンが繰り広げられた。

果たして現実はどうなのか。家族経営は弱いもので農協は農業の大規模化・産業化に消極的だったのか？ 協同組合は株式会社に比較して経済主体として脆弱なのか？ 答えはいずれも否である。

世界最強の乳業団体と評せられるニュージーランドのフォンテラは株式会社ではなく協同組合であり、家族経営の酪農家組合員がその経営を担っている。また、産業競争力会議がモデルとすべきとしているオランダの農業も農業生産は家族経営によるものであり、それを支える金融機関は協同組合銀行であるラボバンクだ。もちろん、わが国においても協同組合が農業の産業化および地域経済発展に大きな役割を果たしてきた。

本稿においては、農業の産業化と地域活性化の視点で農協の取組事例を紹介し、あわせて今後の地域経済に果たすべき農協の役割について論ずることとしたい。

(注1) 本稿において家族経営とは家族経営の延長線上で法人化した農業生産法人を含む。

1 農業の産業化に貢献してきた農協

— 6次産業化の到達点 北海道JA士幌町の取組み—

「北海道の帯広から国鉄赤字線の士幌線に乗って北上すること一時間。士幌駅に立って驚いた。駅前に商店の一軒もない。舗装もない道が目の前に広がっている。タクシーもない。重い荷物をかついでトボトボ歩きながら。いささか後悔の念が走った。ひどいド田舎にきたもんだ。こんなところに日本一豊かな農協があるわけがない、と思ったのである。」

立花隆氏は著書『農協 巨大な挑戦』（1980年発刊）の最初にJA士幌町をとりあげ、当時の士幌町の情景をこのように書いた。そして、「それから二時間後にはすっかり思い直していた」と続く。JA士幌町が運営する馬鈴薯コンビナートに案内され、その運営状況を視察し、「仰天させられる」からである。

(1) JA士幌町の概要

JA士幌町の概要は、第1表のとおり。組合員1戸当たりでみると、耕作面積33ha、



第1表 JA士幌町の概要

設立	1948年2月20日
地区	士幌町一円
組合員戸数(戸)	420
組合員数(人)	747(うち准組合員数81)
出資金(百万円)	6,117
貯金残高(百万円)	84,351
地区内面積(ha)	25,913
耕作面積(ha)	14,010
役職員数(人)	理事18, 監事5, 職員160
(町の人口(人))	(6,410)
(町の世帯数(戸))	(2,677)

資料 JA士幌町ホームページ(HP), 業務報告書

(注) 出資金、貯金残高は14年3月末、その他は14年6月1日現在。

出資金は10百万円を超え、貯金も1億円を超える大規模家族経営を主体とする協同組合である。

13年度の農畜産物販売高は、畜産物が151億円と最も大きく、次いで牛乳が70億円、馬鈴薯、てん菜、小麦、豆類の合計で86億円である(第2表)。

畜産、酪農においても先進的な取組みが

第2表 JA士幌町の農畜産物販売高

(単位 千円, %)

	12年度	13	前年対比
馬鈴薯	3,063,888	3,221,031	105.1
てん菜	2,213,245	2,441,634	110.3
小麦	2,162,687	1,673,077	77.4
豆類	1,385,863	1,262,556	91.1
牛乳	7,053,642	7,046,842	99.9
畜産物	13,025,081	15,109,316	116.0
その他	1,290,190	1,235,360	95.8
総額	30,194,596	31,989,816	105.9

資料 JA士幌町HP

なされているが、本稿においては同JAの最も特徴的な取り組みである食品加工業への参入の経緯と、近時注目されている畜産バイオマス発電にかかる取り組みをまとめることとする。

(2) 6次産業化の歴史

かつて必ずしも豊かな地域ではなかったJA士幌町には、「農民を疲弊と貧困から救う道は、農民自らの手によって農産物の加工と流通を行い、付加価値を高めるよりほかにない」という「農村工業化への道」ともいえるべき運動理念がある。^(注2)

(注2) 坂下ほか (2004)

a でんぷん工場

6次産業化が、「農林水産物等及び農山漁村に存在する土地・水その他の資源を有効に活用した農林漁業者等による事業の多角化及び高度化、新たな事業の創出等」と定義されるなら、JA士幌町の6次産業化の取り組みは、戦後間もない1946年、農協の前身の農業会が「杉原でんぷん工場」を買収し直営でんぷん工場を操業したことから始まったといえる。

55年には、大塚博北大教授の協力を得て、当時東洋一の規模を誇る連続式合理化でんぷん工場を建設、その後近隣の4農協（音更町農協、木野農協、鹿追町農協、上士幌町農協）が参加して事業拡大し（5農協による士幌馬鈴薯施設運営協議会を組成）、馬鈴薯でんぷん農家の経営の安定化に大きく貢献した。さらに、十勝地域における馬鈴薯でん



JA士幌町でんぷん工場

1946年に操業を開始した馬鈴薯でん粉加工事業は、55年の大規模合理化工場建設を経て、01年に環境対応型の最新鋭工場を建設し、安心安全なでん粉の製造を続けている。
(出典 JA士幌町HP)

ぷん工場の合理化・省力化を目指した再編整備の一環で01年に新工場を建設、原料馬鈴薯の処理能力を1日1,500トンと従前の工場能力から300トン拡大している。^(注4)

(注3) 「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」 第二条

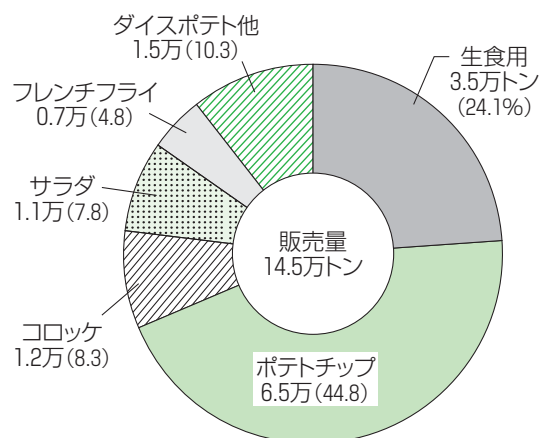
(注4) 農畜産業振興機構 (2008)

b 本格的食品加工への道

合理化でんぷん工場の稼働により、高い付加価値を組合員に還元してきたが、60年代に入り貿易自由化が進展するにつれて、でんぷんの過剰基調が強まったことを受け、思い切った食用馬鈴薯への転換が進められた。それまでのでんぷん加工中心から食品加工中心へ転換させたのである。

食用馬鈴薯貯蔵庫、荷受け施設、種子馬鈴薯貯蔵庫を整備したほか、食用ポテトハーベスターによる収穫・集荷体制を整え、73年に馬鈴薯加工処理施設、ポテトチップス工場、フレンチフライ工場等を建設、89年には埼玉県東松山市にポテトチップス工場、93年に同地にポテトサラダ工場、さら

第1図 5農協管内で生産される馬鈴薯用途別販売量の内訳



出典 JA士幌町HPから筆者加筆

には99年に京都府福知山市に関西食品工場（ポテトサラダ工場）を設置するなど、食品加工事業は道外へも進出した。

このような食品工場設備の拡大にあわせ、食品工場部門の売上げは、70年代に20億円前後で推移していたものが、80年代に入りポテトコロッケの生産が開始されたことなどから40～60億円に拡大し、90年代には一挙に180億円台にまで増加した。そして現状、13年度の食品工場部門の売上げは211億円となっている（第1図参照）。

c 食品加工事業運営の概要

食品加工事業運営の概要は以下のとおりである。

前述の士幌馬鈴薯施設運営協議会に参加する5農協で生産される馬鈴薯は、生食、加工、でんぷん原料ともに、全量が士幌町内にある5農協の施設に集荷される。集荷、貯蔵、販売、出荷はJA士幌町が担当し、JA士幌町食品工場での加工は関係会社の（株）

北海道フーズおよびその子会社の（株）ポテトフーズに委託している。^(注5)

OEM（納入先ブランド名）生産を基本としているため、納入先への販売に限られ、最終販売は行っていない。原料、加工はJAが行い最終販売は納入先メーカーが担当するという棲み分けが行われているのである。

納入先は、ポテトチップスの大部分はカルビー、フレンチフライはホクレンほか、コロッケはニチレイフーズ、ポテトサラダは味の素などである。^(注6)

(注5) 士幌町にある食品加工工場での加工は（株）北海道フーズ、関東工場（埼玉県東松山市）、関西工場（京都府福知山市）での加工は（株）ポテトフーズが担当している。

(注6) 小林（2001）は、加工事業であげられた収益が、各事業利用を通じて組合員に還元され、それがまた農協利用を高めるという循環ができあがっている、と分析している。

(3) 積極的な投資

食品加工への参入経緯でみたように、JA士幌町は一貫して積極的な投資を行ってきた。投資対象は食品工場関連のみならず、土壌診断センター、農業機械、畜産・酪農関連施設、バイオガスプラントなど多様である。

食品工場関連のほかで特徴的なものは、設備リース事業ともいえる取組みであり、その代表例が酪農団地をリース施設として整備したことである。

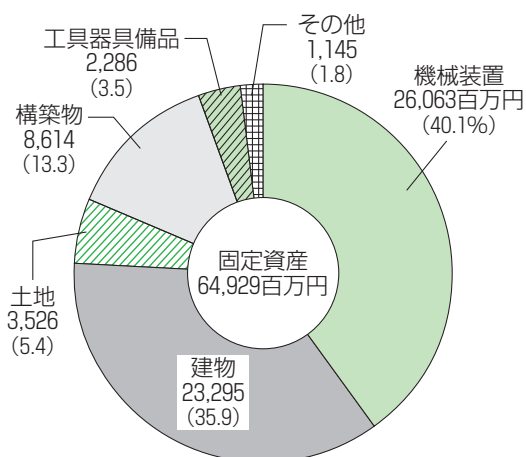
JAは生産性の高い安定した自立経営農家を育成するため、73年から78年までに10戸の酪農団地（リース施設）を建設した。酪農経営には牛舎、搾乳施設、農地（草地）、農作業機械などが必要で、多大な初期投資

が必要になる。JAがそれらを建設・整備して20年間の長期リースをすることにより新規就農も可能となるほか、既存地からの移転を推進することにより、跡地の再配分による既存地域農家の規模拡大を同時に図ることもできた。酪農団地リース農場の仕組みは町内に19か所ある肉牛肥育センター（44,000頭を飼養）でも導入され、酪農、肉牛ともに自立経営の大きな礎になっている。

次に紹介する個別型バイオガスプラント（家畜ふん尿原料のバイオマス発電施設）の取組みも同様にJAが建設し酪農家に管理を委託する仕組みである。

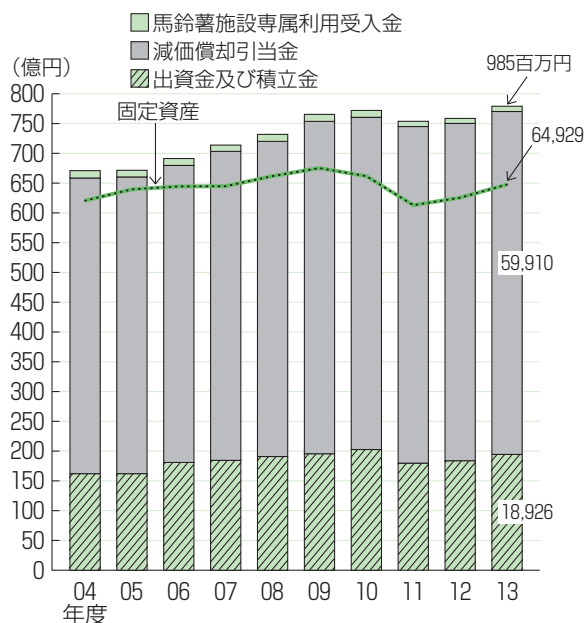
なお、第2、3図のとおり、14年3月末時点での固定資産総額は649億円であるが、出資金・積立金合計189億円および減価償却累計額599億円で賄われている（14年3月末の固定資産の減価償却後帳簿価額は50億円である）。

第2図 JA士幌町の固定資産
(2014年3月31日)



出典 第1図に同じ

第3図 JA士幌町の固定資産と自己資本の推移



出典 第1図に同じ

(4) 畜産バイオマス発電の取組み

a 取組経緯

先にみたように士幌町の農業は畑作・酪農・肉牛の3類型により成り立っている。基幹産業である農業の持続的発展を図るには、家畜ふん尿の耕畜連携による適切な処理（堆肥化）と農村環境の維持・向上が必要との認識があった。

その有効策として検討されたのがバイオガスプラント（畜産バイオマス発電施設）の導入である。

士幌町では、98年に海外プラントの視察調査（ドイツ、デンマーク、フランス）を行い、翌99年には、バイオガスプラントによる家畜ふん尿処理調査を実施（当時は集中型を検討していた）。その後、01年に士幌町循環農業システム検討会を立ち上げ、03年、バイオマス利活用フロンティア推進事業に

より、個別型バイオガスプラントをモデル実証施設として3基建設している（施設は町が所有し、酪農家に貸与）。

b 第二世代期はJAが事業主体

11年3月の東日本大震災を契機に、再びバイオマス発電への取組みの機運が高まった。原発事故が農業に及ぼした多大な影響、電力供給不安定化による酪農事業への影響懸念がエネルギーの自立分散システムの重要性を再認識させたのである。11年には士幌町再生可能エネルギー利用促進協議会が組成され、JA、商工会、町が一体となって再生可能エネルギーの利用、推進に関する調査研究・情報交換が行われた。

JAが事業主体となり国の11年度第4次補正の「緑と水の環境技術革命プロジェクト事業」を活用し、酪農家4戸に個別型バイオガスプラントを建設（総事業費は6億円）、酪農家に管理運営・実証業務を委託する方式で運営することとした。施設は13年度から順調に稼働しており、計画では4基合計で1日3,500キロワット時の電力供給だったが、実績は1日5,397キロワット時（14年4月～15年3月の平均）になっており、効率的なふん尿処理（堆肥化）に加え、再生可能エネルギーの自立分散システムの構築および固定価格買取制度に基づく売電による農家所得の増加につながっている。

2 地域活性化に貢献する農協 ——長野県JA信州うえだの取組み——

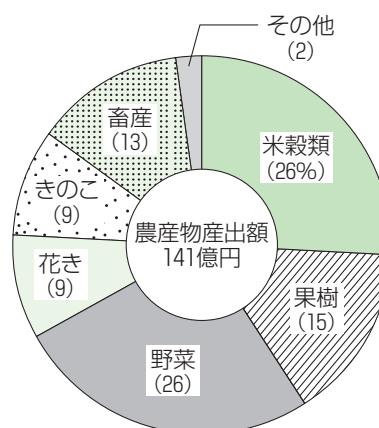
(1) 上小地域ビジョン

JA信州うえだ管内の長野県上小地域は、耕地が標高420mから1,300mに立地し、年間降水量が少なく、全域にわたり多様な農業が展開されている（第4図）。

2010年農林業センサスによれば、経営規模の小さい農家が多く、自給的農家の割合は県平均を11ポイント上回る58%で、農業就業人口に占める高齢者（65歳以上）の割合

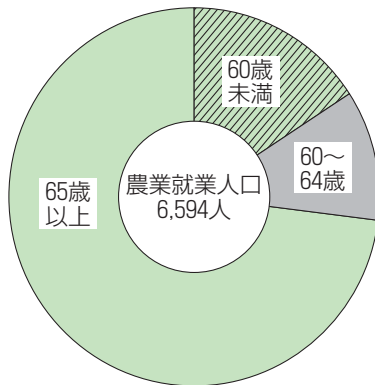


第4図 上小地域の農産物産出額の割合
(2010年度)



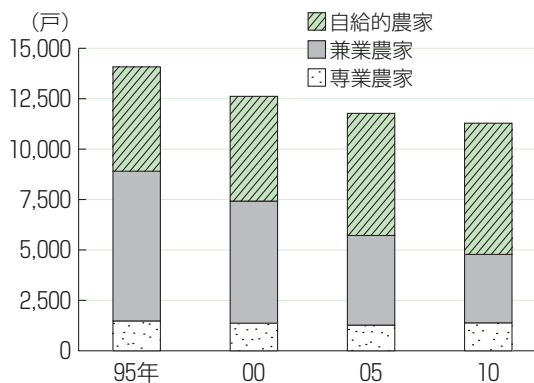
出典 上小地方事務所HPから筆者加筆
(注) 上小地方事務所の推計。

第5図 上小地域における年齢別農業就業人口割合 (2010年)



出典 第4図に同じ
原資料 2010年農林業センサス

第6図 上小地域における農家戸数の推移



出典, 原資料とも第5図に同じ

も県平均より6ポイント高い73%となっており、耕作放棄地率も農地面積の4分の1^(注7)に迫る23%と高い(第5, 6図)。

一方、首都圏に比較的近く、真田太平記の舞台となった歴史環境、別所温泉や菅平高原など観光資源、および豊かな自然環境に恵まれ、新規就農希望者は増加傾向にある。

これらを踏まえ地域内市町村と県が協働して12年9月に策定した「上小地域ビジョン」においては、農業振興策として、

- ・農家子弟、Iターン、定年帰農者など多様な担い手の確保と農業経営の円滑な継承を促進
- ・鳥獣害対策と耕作放棄地解消の取組支援
- ・大規模農家や集落営農組織への農地集積と効率的経営体の育成
- ・意欲ある小規模農家等の組織化を通じた地域づくり、くるみ、ワインなどの地域の特産品を核とした産地づくりの推進
- ・農産物直売組織への支援等を通じた地産地消の推進
- ・農産加工品の開発や農業と観光との結びつきなど6次産業化の推進

などの施策をあげている。

このビジョンに沿った形で施策を展開し、地域活性化に貢献しているのが、JA信州うえだである。

以下にその取組みを紹介する。

(注7) 長野県HP「上小地域の発展方向～人・歴史・風土が紡ぐ豊かな上小農業～」

(2) JA信州うえだの概要

JA信州うえだは、94年11月、上小地域にある7つのJAの合併により設立された大型合併農協である。行政区画では2市1町1村(上田市、東御市[旧東部町地域のみ]、長和町、青木村)をエリアとしている(第3表)。

第3表 JA信州うえだの概要(2015年2月末現在)

組合員数(人)	正組合員17,156、准組合員12,689、合計29,845	
役職員数(人)	役員46、職員780、合計826	
正組合員戸数(戸)	15,844	
支所・店数	9支所・27店・2出張所	
主な事業量(億円)	貯金	3,304
	貸出金	675
	購買品供給高	57
	販売品販売高	87
	長期共済保有契約高	10,473

出典 JA信州うえだHPから筆者加筆

(3) 農業振興の取組み

a 農地利用集積

JA信州うへだは09年までは農地保有合理化法人として、また、09年以降は農地利用集積円滑化団体として農地利用集積に取り組んできた。面的集積システムの主体となって農地の面的集積を進め、耕作放棄地の解消を図るとともに、農地のフル活用・高度活用により農業生産力を高め担い手の農業所得の増大を図ってきたのである。

第4表のとおり、14年度末現在で、4,721件、1,000haの集積実績があり、地区全体農地5,580haの18%を占める。利用集積1件当たりの平均面積はこの地域の農業構造を反映し21aと小規模である。

この農地利用集積実績は、各地域ごとに「活性化組合」を組成し、農地相談会を開催するなどJAが組合員のニーズにきめ細かく応える地道な取組みを重ねてきた結果でもあるといえよう。

b JA出資法人 信州うへだファーム

JAは、2000年に農業生産法人として有限会社信州うへだファームを設立した。地域農業の担い手として農業経営活動を行うとともに地域農業振興にかかる様々な事業を

担うためである。高齢化等により耕作できなくなった農地の借り手としての役割も大きい。

農業経営事業の耕作規模は水稲・麦・大豆47ha、露地野菜3ha、施設野菜3ha、果樹6haの合計耕作面積59haである。

また、地域農業振興に関連する事業として、耕作放棄地再生利用事業、樹園地継承推進事業、新規就農者育成事業、農業経営実証事業（新品目・新技術普及のための栽培実証、大規模経営確立、地域ブランド確立、農商工連携・6次産業化など）、農業理解促進事業（地域および都市住民との交流、食農教育など）、観光農業事業などに取り組んでいる。これらの事業は、地域再生・活性化に直結するものであるが、とくに耕作放棄地再生利用事業、樹園地継承推進事業、新規就農者育成事業は、地域農業の維持と新たな就業機会の提供に結びつくという点で重要である。その内容は以下のとおりである。

(a) 耕作放棄地再生利用事業

近時、JAおよび信州うへだファームが地域と連携し、耕作放棄地再生利用事業に取り組んだ事例は2つある。

①上田市殿城地区

上田市殿城地区（標高650m）は、高齢化による耕作放棄地が増加する状況にある。一方で、同市菅平地区（標高1,300m）には、規模拡大とりわけ標高差を利用した作期拡大を希望する野菜農家があった。

JAは課題を抱える両地区を結び付

第4表 JA信州うへだに取り組んだ農地利用集積状況

(単位 件, ha)

	件数	面積	国の政策背景等
05年度	2,103	477	農業者戸別所得補償制度の導入
07	2,719	606	
09	3,285	731	
11	3,771	818	
13	4,471	975	人・農地プラン活用による担い手への集積 農地中間管理事業開始
14	4,721	1,000	

資料 JA信州うへだ



再生後レタス畑として活用されている圃場
(出典 関東農政局HP)

けることで、農業を振興する方策を検討。菅平高原地区からの出作を殿城地区が受け入れる枠組みを提案し、両地区の組合員、行政と連携してその実践に踏み出した。

12年度に県営中山間地域総合整備事業を活用した農地整備を開始、16年度までに24haの農地を整備する計画である（13年までに5haの耕作放棄地を解消、菅平地区からの出作が実現し、JAは、両地区の気候差を生かしてレタスの長期リレー出荷体制を強化している）。

②東御市ワイン用ぶどう団地

東御市では、ワイン用ぶどう栽培者および栽培面積が急増しており、新たにぶどうを栽培してワインを作りたいという希望者も増えている。しかし、ワイン用ぶどう栽培のための圃場として使える農地は限られる。一方で、同市田沢地区や祢津御堂地区はかつて桑畑として利用されてきた地区であるが、養蚕業の衰退により耕作されない状態が続き荒廃地化していた。

JA並びに信州うえだファームは、関係機関等との検討を重ねた結果、13年度の耕作

放棄地再生利用事業について、田沢地区を対象とし4ha規模でワイン用ぶどうの団地を造成することにした。再生された農地はワイン用ぶどうの栽培を希望する新規参入者等の栽培圃場として提供する。

なお、東御市では市の新しい総合計画「とうみ夢・ビジョン2014」がスタートしているが、同計画では15年度から19年度の5年間で祢津御堂地区において大規模（整備面積合計33ha、うち農用地28ha）な荒廃農用地の復旧を進め、ワイン用ぶどうの生産団地として整備することとしている。

(b) 樹園地継承推進事業

信州うえだファームは、12年度から樹園地継承推進事業をスタートさせた。優良農地の維持存続を図るため、次期継承者が見つかるまでの間、一時的に栽培管理を行うという事業である。次期継承者へ引き継ぐまでの間に、改植が必要な樹園地は改植を実施し、新規就農者が独立就農しやすい条件を整えることも行っている（第5表）。

生産者の高齢化と後継者不足により栽培

第5表 樹園地継承推進事業実績(2015年4月現在)

		(単位 a, 人)			
		リンゴ	ブドウ	ナシ	合計
一時預かりした樹園地	面積	556	427	30	1,013
継承した樹園地	面積	162	182	30	374
	人数	4	3	1	5
現在の一時預かり樹園地	面積	394	245	-	639
継承予定者	人数	-	-	-	3

資料 信州うえだファーム

(注) 1 継承予定者は新規就農者育成事業により研修中の次期継承予定者。

2 継承した樹園地の人数は複数作目継承者がいるため内訳の計が合計と一致しない。

継続が困難な樹園地がここ数年で急激に増加しており、それに伴い貸付けを希望する樹園地が急増している。事業計画では14年度の一時管理面積を300aとしていたが、実績はその倍の639aに達しているのである。

また、継承者の栽培の効率化のため、面的集積を図る取組み（マッピングシステムによる樹園地単位でのデータ蓄積など）や、栽培技術継承のための仕組みの構築などが求められている。

(c) 新規就農者育成事業

信州うえだファームは09年度からJAと連携した新規就農者育成事業を開始、独立就農を目指す農業後継者、新規参入者、学卒者を受け入れ、栽培技術および経営管理習得のための研修を実施し、農家として自立させる取組みを継続している。

第6表のとおり、09年からの研修生受入実績は15年4月までで28人におよび、ここから独立就農した者が11人、現在研修中の研修生は14人である。

独立就農した者11人のうち管内出身者は5人、ほか6人は県外出身者（東京3人、千

第6表 新規就農者育成事業の実績(2015年4月現在)

(単位 人)

	経営予定作目・経営作目				合計
	果樹	露地野菜	施設野菜	ワインぶどう	
研修生受入実績	...	...	...	...	28
研修中の研修生	3	1	6	4	14
独立就農した研修生	5	-	6	-	11

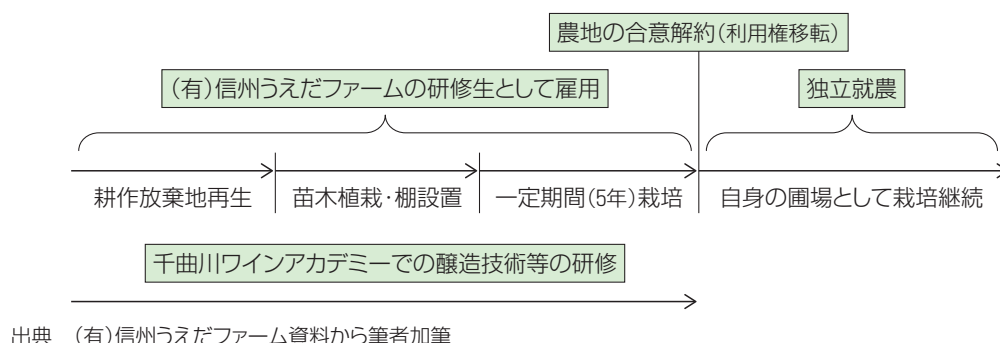
資料 第5表に同じ

(注) 研修受入実績は09年から15年4月までの累計。

葉、静岡、神奈川各1人)であり、年齢も20代2人、30代2人、40代5人、50代1人、60代1人と、まちまちである。経営作目は果樹が5人、施設野菜が6人である。果樹の品目はぶどう、りんご、なしであり、施設野菜の品目はパプリカほかである。

研修中の研修生の出身地は管内が6人、県外が8人(千葉2人のほかは埼玉、愛媛、東京、群馬、北海道、神奈川それぞれ1人)である。また、ワイン用ぶどうを経営作目として希望している者4人の受入れは後述する日本ワイン農業研究所と連携したものであり、ワイン用ぶどう等の栽培管理に携わるほか千曲川ワインアカデミーの受講生として醸造に関する知識、ワイナリー開業・経営、販売に関する知識を習得する(第7図)。

第7図 ワイン用ぶどうによる新規就農希望者の耕作放棄地再生利用から独立就農までの流れ



なおこの4人は全員が県外出身者である。

(4) 6次産業化の取組み

JAの取組みを通じてみてきたように、JA管内の農業は農業者の高齢化、リタイアにともなう曲り角にある。農村人口の減少に歯止めをかけ、新しい形の農業振興と農村地域活性化を図ることが求められるわけであるが、なかでも注目される施策が13年3月に長野県が策定した「信州ワインバレー構想」をベースに動き出したワイン用ぶどう生産団地化とワイン産業の拡大である(第8図)。

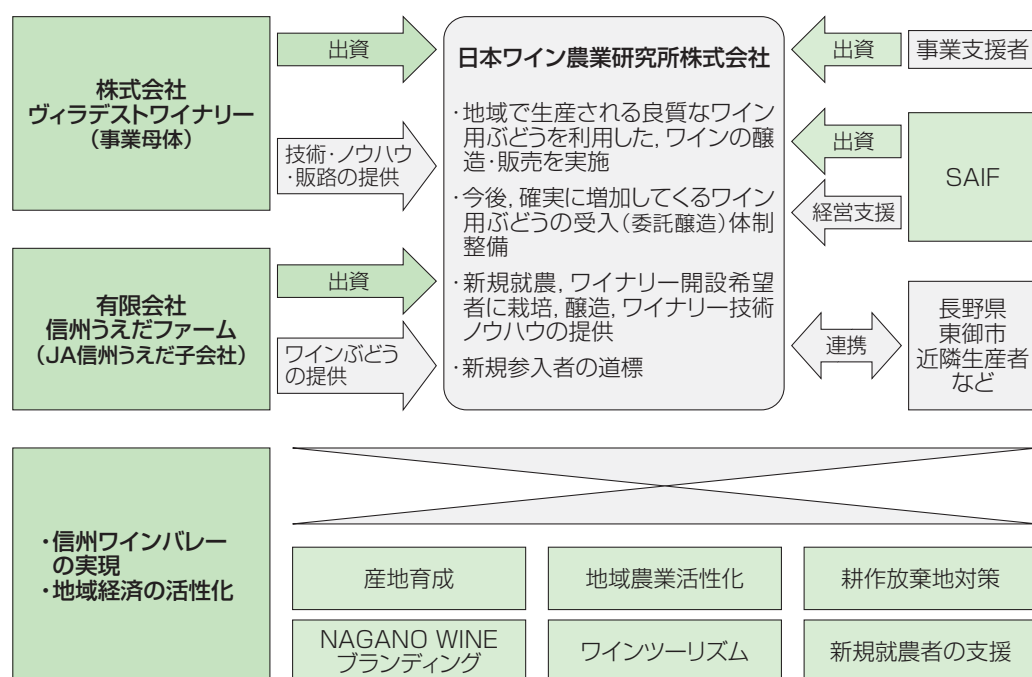
JAは信州うえだファームを通じて、6次産業化ファンド「信州アグリイノベーション^(注8)ファンド(SAIF)」を活用した日本ワイ

ン農業研究所(株)へ出資・事業参画し、信州うえだファームでは、ワイン用ぶどう生産のための農地利用集積(耕作放棄地再生・利用)、ワイン原料用ぶどう(当面は巨峰)の供給、ワイン用ぶどうの苗木生産、千曲川ワインアカデミー(日本ワイン農業研究所が実施するワイナリー開業等に関する教育事業)との連携による新規就農者の育成に取り組む。

信州うえだファームで受け入れる新規就農者などによって今後整備される圃場を就農者自らが管理し、自家生産のぶどうを日本ワイン農業研究所の醸造所や将来建設を進める共同醸造所でワイン醸造し販売する計画である。

さらに、その地に自身のワイナリーを建

第8図 日本ワイン農業研究所(株)と信州ワインバレー構想



出典 長野県信用農業協同組合連合会プレスリリース資料

設するなど、6次産業化のすそ野を広げ、遊休荒廃地対策や担い手不足の解消をはじめ、ワインのブランド化による生産者手取りの向上など、農業の発展と地域の活性化が図られることを展望しているのである。

(注8)「信州アグリイノベーションファンド(SAIF)」は、13年7月に長野県信用農業協同組合連合会と八十二銀行との共同出資により設立された6次産業化ファンドである。

3 地域経済発展に果たすべき農協の役割

(1) 地方創生政策

安倍内閣はその経済政策であるアベノミクスの第三の矢として13年6月に「日本再興戦略」を策定した。金融緩和と積極財政による円安・株価上昇を受け、「アベノミクスによる景気回復」が喧伝されたが、14年に入っても「地方経済にはまだまだ効果が及ばない」という声が多かった。アベノミクスは、小泉内閣および第1次安倍内閣時の政策と同様、新自由主義的な色彩が濃いものであるため、その経済効果は全般に及びにくく偏りがみられたのである。

そこで、14年6月の再興戦略改定では、「アベノミクスの効果を全国に波及させ地域経済の好循環をもたらす、いわばローカル・アベノミクスにより、最終的には地方の元気を取り戻し、国民一人一人が豊かさを実感できるようにする」^(注9)として、地方への目配りを見せるようになる。第1次安倍内閣が、「地方切り捨て」批判の下で07年参議院選挙惨敗を契機に失速したことが苦い

教訓としてあり、15年4月の統一地方選挙を視野に入れば相応の対策が必要との判断があったものとみられる。

14年9月の内閣改造に伴い、地方創生担当大臣ポストを新設し、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置。その後4か月弱の検討を経て14年12月、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下「創生戦略」という)が決定され、「地方創生」政策が具体的に動き出した。

「創生戦略」はその目標に、①「地方における安定した雇用を創出する」、②「地方への新しいひとの流れをつくる」、③「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、④「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」、を掲げた。

各地方自治体は15年度中に「地方人口ビジョン」と5か年の「地方版総合戦略」を策定するよう努めることになっている。目標自体に異論はないが、どのようなプロセスで地方版総合戦略を策定するかが課題である。

(注9)「日本再興戦略」改訂2014

(2) 地方創生と農協の取組み

さきにみた2つの農協の事例でも明らかとなおり、地方においてはすでに地域活性化や新たな就業機会の創設のための取組みが重ねられてきた。その主体は地方自治体であるが、第一次産業に関連する分野においては農協や漁協が事業実施主体としても深く関与してきた。

創生戦略が掲げる目標に即して再度その取組みの意義を確認しよう。

a 地方における安定した雇用の創出

創生戦略では、2020年までの5年間の累計で地方に30万人の若い世代の安定した雇用を創出する、としている。その内訳は、地域の起業3万人、中核企業支援8万人、サービス産業6万人、農林水産業5万人、観光8万人。農林水産業には年間1万人の就業機会の積み増しが求められているわけである。

一方で、15年3月に決定した食料・農業・農村基本計画では、わが国の農業生産を維持するための農業就業者の必要数が90万人（土地利用型作物30万人、土地利用型作物以外〔野菜・果実・畜産等〕60万人）である、とした。45年間就農できるとして年間2万人の新規就農者が必要になる。13年の新規就農者50,810人のうち29歳以下が7,290人、39歳以下では13,360人^(注10)だったことを勘案すれば、さらに年間1万人ほどの若い世代の就農の積み増しが必要であり、創生戦略と整合するといえる。

10年現在の70歳以上の農業就業者が96万人（うち80歳以上は26万人）であることから、今後、離農者数の急増が見込まれ、否応なく農地集積と規模拡大に迫られることになる。他産業従事者と遜色のない水準の生涯所得を確保する条件を整えることができれば、若い世代の就農者数の積み増しは可能であろう。

事例でみたJA土幌町では、「農村工業化

への道」による農業の付加価値化と、農地マネジメントを通じた経営規模の拡大を通じて組合員の所得増大を実現した。その結果、農業後継者についての懸念はなく、安定推移が見込まれる。JAが取り組む食品加工事業による就業機会の提供も地域における就業人口を下支えしており、JAの事業が町経済の中核になっているといえよう。

また、JA信州うえだでは、まさに今、集落営農を含む担い手経営体への農地利用集積と規模拡大による所得環境の改善が図られている最中であるといえよう。JA出資法人による新規就農支援は農村人口維持に直結し、直売所の開設やワインバレー構想に基づくワイン産業育成など6次産業化の取組みも地域農業の維持と農家所得の向上につながるものである。

（注10）農林水産統計「平成25年新規就農者調査」

b 地方への新しいひとの流れ

例えば信州ワインバレー構想などは、地方への新しいひとの流れをつくる好事例になるものと期待される。同構想のもとで設立された日本ワイン農業研究所と信州うえだファームで実施する新規就農支援事業との連携は、いわゆる「田園回帰」の流れを経済的にも具体的に支えるスキームを提供している。「田園回帰」の想いを経済的にサポートするものがなければ、現実のものとはならない。その意味では、JA信州うえだが取り組む樹園地継承事業も現実性の高い「田園回帰」支援策といえるだろう。

(3) 農村における農協の強み

15年3月に決定された食料・農業・農村基本計画では、「魅力ある農村づくりの取組を進めていくためには、地域の様々な経営規模の農業者や、家族農業経営や法人経営、兼業農家など経営形態等が異なる農業者、さらには地域住民や農村外の人材が、年齢や性別等にかかわらず幅広く参画し、その有する能力等を最大限発揮していくことが重要である」と指摘している。農村が有する様々な資源はそこに暮らす人々による民主的運営に基づいて管理され活用されることが重要なのである。

協同組合は、組合員の参加によって事業が進められるという点で、株式会社とは異なる特色がある。事例でみた農地の集積や荒廃地の再生整備などは、まさに組合員の参加と自治によって円滑に進めることができたものである。そこに、農村における協同組合の優位性があるといえよう。

地域に根差した組織である農協は、今後さらに組合員の参加を促すような取組みを強め、地域再生・活性化に主体的に関与することが求められよう。

おわりに

本稿で紹介した2つの農協の事例は、14年7月に中国農業大学および国務院発展研究センターの研究者と合同で実施した現地調査をベースにまとめたものである。

中国では、都市と農村の所得格差が大きく、その格差是正のために様々な施策が実

行されてきた。しかし、日本の農協のような組織がなかったことから、価格交渉力や販売力に乏しく、格差はなかなか埋まらなかった。そこで、農業者側の市場対抗力をつけるため農業者の組織化を進めることとし、07年に農民專業合作社法を整備し急速に合作社の数を増やしている現状にある。この過程で、中国の農業政策立案グループが研究し参考にしてきたのが日本の農協である。

現地調査での中国側研究者の関心事項は農業者の所得確保策であった。JA土幌町では6次産業化の到達点ともいべき事業運営、JA信州うえだでは個々の農家の生産状況を常時把握し合理的な生産出荷調整によって安定販売を確保している点に大きな関心を寄せていた。また、地域における様々な活動、とくに介護事業など福祉サービスを農協が提供している点などにも注目している。

いま、日本の農協を研究してきた中国の研究者から問われるのは、「一連の農協改革の意味、ねらいは一体何なのか」ということである。答えに窮する、と言わざるを得ない。

「農協制度はドリルで切り込むべき岩盤規制」というものこそ「無責任なレッテル貼り」の典型である。

<参考文献>

- ・内田多喜生(2010)「農地の有効利用と農協の役割」『農林金融』5月号
- ・岡山信夫(2013)「TPP交渉参加と産業競争力会議の農業改革論」農中総研HP
- ・小林国(2001)「農協加工事業の特質と経営構造

—土幌町農協を事例として—」『北海道大学農経論叢』57巻（31～43頁）

- ・小林国之（2005）『農協と加工資本』日本経済評論社
- ・坂下明彦・志賀永一・長尾正克（2004）『土幌農協70年の検証—農村ユートピアを求めて—』土幌農協研究会
- ・土幌町（2014）「土幌町におけるバイオマス事業の展開」5月
- ・清水徹朗（2002）「米国の果実農協サンキストの組織と事業」『農林金融』8月号
- ・清水徹朗（2015）「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望」『農林金融』4月号
- ・上小地域戦略会議（2012）「上小地域ビジョン（平成24～28年度）」9月

- ・全国農業協同組合中央会（2009）「農地利用集積円滑化事業の手引き」
- ・立花隆（1980）『農協 巨大な挑戦』朝日新聞社
- ・長野県（2013）「信州ワインバレー構想」3月
- ・新浪剛史（2014）「『農業の産業化に向けて』《今後の重点農政政策改革に係る提案》」産業競争力会議農業分科会資料，4月
- ・農畜産業振興機構（2008）「ばれいしょでん粉工場の安定的経営にむけた取組～東部十勝農工連澱粉工場・土幌町農協澱粉工場の事例～」
- ・藤島廣二（1994）「大規模野菜産地のマーケティング戦略—長野県産地を事例に—」『農業総合研究』第48巻第4号

（おかやま のぶお）



地域から信頼されるJAへ

「一人は万人のために、万人は一人のために」という協同組合精神はどこへ行ってしまったのか。JAの基本となる協同組合運動というものが、どこかへ追いやられてしまっているような気がしてならない。

国連は行き過ぎた自由・市場原理主義経済に対して国際協同組合年を制定し、協同組合組織の役割に大きな期待を表明した。協同組合という組織体は必要である。相互扶助、人と人とのつながりがその中にある。経済の成長戦略としての農業、そこにかかわるJAの在り方だけが問われ、協同組合の本質的なものが疎かになってはいないか。

高齢化が進み、後継者が減少している農業を立て直して農業所得を増大させることは大きなことである。JAとして自己改革を進め、本旨に合うようなことは率先して行わなければならないし、その実現に向けて進み始めている。

しかし、直近に迫った超高齢化社会のなかで、JAの果たす役割は農業所得の増大だけではないはずだ。生活福祉の面でも行政の手の届かないところをカバーしている他、老後の生きがいとして農業者、地域のふれあいや見守り、防災・防犯等、生活に直結した手助けをしている。特に大地震等、緊急災害時に地域を知り尽くした役職員が率先してライフラインの確保に取り組む事例など既に実践している。JAがあたかも硬直化した組織として農業発展の阻害要因であり、農業衰退の元であるような言い方をされるのが残念でならない。

政府は自主・自立の協同組合を否定し、TPP締結によって我が国の農業や地域の枠組みを解体しようとしている。今年4月には農協法の改正について閣議決定している。農業所得の増大などの成長戦略に直接かかわらないような法改正が行われるなか、しっかり対処し、JAが組合員・JA事業利用者にとっていま以上に必要な存在にならなければならない。かながわ農業を一層振興していくための、更なる自己改革に取り組んでいく必要がある。

JAグループ神奈川では、さまざまな事業を通じて食農教育や地域貢献活動を実践している。たとえば認知症理解対策の取り組み。認知症の人やその家族の応援者となり、安心して暮らせる地域づくりに貢献するため、全役職員が「認知症サポーター」になることを目指し取り組んでいる。この他、「孤立死・孤独死」を防ぐ取り組みとして県と「地域見守り活動」に関する協定を締結し、JA渉外担当職員による高齢者宅の訪問などJAの地域貢献、新たなファンづくり等を地域に

アピールする観点から積極的に進めている。

また、平均寿命も伸び続け、今後ますます高齢化が進展するなか、「JA健康寿命100歳プロジェクト」が注目されている。健康寿命を延ばすためには、何が求められるか。生活習慣病や高齢者の虚弱化を防ぎ、「健康」と「病気」の間の状態「未病」を治すことが重要である。神奈川県は「未病を治す」取り組みを進めており、本県厚生連の相模原協同病院では、全国に先駆け「未病・漢方外来」を今年3月に開設した。同病院では、農業と地産地消への理解を深め病院食の献立作りに生かすため、管理栄養士や職員が県内農家の指導を受けて農業実習を行っている。農業を体験することにより食に及ぼす農の役割を認識し、人命に携わる病院職員としての自覚と使命を改めて認識させている。こうした身近にできることからまず実践してみることが大事ではないか。

地域から信頼され、必要とされるJAであるためには、農業やJA事業を理解してもらい取り組みが必要である。JAバンク神奈川では、「JAバンクアグリサポート事業」の一環として、農業者等を支援する資金を創設している。県内の全小学校への教材本の贈呈など、食農教育を通して農業の重要性をしっかりと発信している。

一方、本県では身近に大消費地を持つ特性を生かし、都市化のなか1戸あたりの農地面積は小さいながらも中核的担い手を中心に技術力を生かした生産性の高い農業が展開されている。都市において農業が継続されることで防災や、自然環境の保全など、多面的機能の発揮や新鮮で安全な農畜産物の提供ができる。

都市農業を継続する上で重要な課題は農地の税金問題である。特に、市街化区域農地は都市計画に、明確な位置付けがされていないため、十分な農業政策や固定資産税、相続税等の税制が農地を守るためのものとして明確に整備されていない状況にあり、このことが本県の農業経営継続を困難にしている。今般、「都市農業振興基本法」が成立し都市農業の重要性が法的に明確に位置づけられた。本法律が単に理念法に終わることなく、実効性のあるものにしていかなければならない。900万県民・消費者の皆さんから、かながわ農業とそれが果たす多面的機能が評価されるよう農業・JAを核とした地域づくりを進めてまいりたい。

JAに課せられた改革は前途多難であるが、協同組合の本質を見失うことなく、職員自らが考えて行動し組合員はもとより、それを支える地域住民が一体となって自己改革を進めていかなければならない。JAは地域から信頼され、必要とされている存在であり、我々の活動が経済の発展を阻害するものでは決してないことも強く発信していく必要がある。

(神奈川県農業協同組合中央会 会長 高桑光雄・たかくわ みつお)

農地中間管理機構初年度における 農地集積の動向

——求められる詳細な分析にもとづく政策評価——

主事研究員 小針美和

〔要 旨〕

2014年度から本格的に始動した農地中間管理機構の初年度実績が15年5月に公表された。2010年代に入り横ばいで推移していた担い手への利用集積面積は、15年3月末に前年比約6万3,000ha増加したものの、機構を通じた貸借の割合は1割強にとどまっている。

農林水産省は、機構の実績が低調なのは機構の役職員の体制が不十分であるためとして、機構に体制の強化を求めるとともに、各県の機構の利用実績にもとづいてランク付けし、それを農林水産予算の配分に反映させることも検討するとしている。

しかし、実際には、地域により違いはあるものの、農地の出し手は信頼できる人に農地を貸したいという思いが強く、受け手を指定できない機構の仕組みではなく当事者間の合意にもとづく貸借を多くの出し手が選択したと推測される。また、制度設計の段階で十分な検討を踏まえないままに施策が運用されていることにより、現場で事業を活用しにくい面があることも、機構の実績を低調にする要因のひとつと考えられる。

農地中間管理機構は、農地集積のためのひとつの手段である。機構の実績のみではない農地に関するデータの総合的な分析や、現場の取組みの調査により農地集積の実態をとらえ、今後の方策を検討していくことが重要である。

目 次

はじめに

1 機構創設前の農地集積の動向

- (1) 担い手への利用集積面積
- (2) 農地の借入に関する制度

2 農地中間管理事業の仕組み

- (1) 農地中間管理事業の概要
- (2) 複線化する農地賃貸借のルート

3 機構の初年度の実績

- (1) 担い手の利用集積面積
- (2) 農地中間管理事業の実績

(3) 機構の推進体制

4 農林水産省による初年度実績の評価について

- (1) 初年度実績にもとづく機構のランク付け
- (2) 全体の農地集積のなかでの機構の位置づけ
- (3) 地域性や各県の取組意向への配慮

5 事業を推進するなかでの課題

——聞き取り調査の結果より——

- (1) 現場からの声
- (2) 求められる課題の洗い出し

おわりに

はじめに

2015年5月に農林水産省は農地中間管理機構の初年度実績を公表した。「農地中間管理機構による農地集積・集約化」は安倍政権の農政の目玉のひとつとして動向が注目されていることもあり、その結果はマスメディアにも多く取り上げられている^(注1)。しかし、一部には農地集積・集約化の実態への正しい理解がないまま、そのための制度の一部である農地中間管理機構（以下「機構」という）の初年度実績のみに着目することで、農地集積の動向に関して誤解を招く評価をしているものもみられる。

そこで、本稿では、機構創設前の農地集積の動向と、機構が行う農地中間管理事業を含む農地集積に関する現在の施策を整理したうえで、機構初年度の実績と農林水産省による評価について考察し、現場での聞き取り調査を踏まえて、農地集積の現状と課題を検討することとしたい。

(注1) 農地の「集積」とは担い手に対する面積的な農地の集中・拡大（いわゆる規模拡大）のことであり、「集約化」とは分散錯雑の解消や団地化等による圃場区画の拡大を示す。

1 機構創設前の農地集積の動向

はじめに、機構創設前の農地集積に関するデータと施策について整理する。

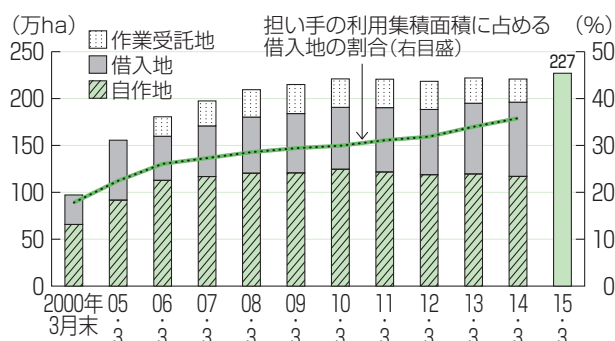
(1) 担い手への利用集積面積

まず、日本再興戦略のKPI（成果目標）とされている「担い手への利用集積面積」の推移についてみる。ここでの農林水産省による「担い手」の定義は、「認定農業者（特定農業法人含む）」「市町村基本構想の水準到達者^(注2)」「集落営農（任意組織）」であり、これらの「担い手」が所有権、利用権（賃借権、使用貸借権等）、もしくは権利設定はせずに作業委託により耕作する面積を「利用集積面積」としている。

「担い手への利用集積面積」（以下「集積面積」という）は、07年導入の品目横断的経営安定対策に向けた対応として、同対策の規模要件に即した認定農業者、農業生産法人、集落営農の育成が進められたこと、また、同時期から認定農業者や集落営農の作業受託面積も集積面積に算入することとなったことから06年から大きく増加し、08年に200万haを超えた（第1図）。その後はほぼ横ばいで推移し、14年3月末では220万ha、日本の全農地面積（約453万ha）に占める割合は48.7%となっている。

このように、10年以降、量的には集積面積に大きな変化はみられないものの、質的には変化がみられる。集積面積を「自作地」（耕作している農地のうち、担い手自ら所有している農地）、「借入地」（担い手に利用権を設定して耕作している農地）「作業受託地」（担い手に権利設定はしていないが、主要な農作業を担い手が行い、実質的に担い手が耕作している農地）の別にみると、「自作地」の面積が最も大きいですが、認定農業者数の減少等

第1図 担い手への利用集積面積の推移



資料 農林水産省「担い手の農地利用集積の概要について」「農地中間管理機構の実績に関する資料」

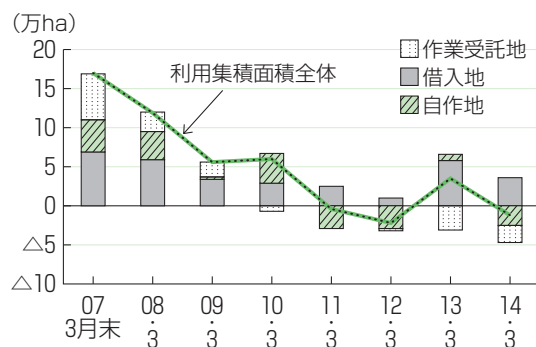
- (注) 1 農林水産省経営局農地政策課調べ及び農林水産省統計部「集落営農実態調査」(組替集計)をもとに集計。
 2 「担い手」とは、「認定農業者(特定農業法人含む)」「市町村基本構想の水準到達者」「集落営農(任意組織)」。
 3 「自作地」とは担い手自ら所有している農地、「借入地」とは利用権を設定して耕作している農地、「作業委託地」とは担い手に権利設定はしていないが、実質的に担い手が耕作している農地。
 4 15年3月末は「自作地」等の内訳が公表されていない。

により10年をピークに減少に転じ、集積面積に占める割合も低下傾向にある。

また、集落営農の法人化等に伴って「作業受託地」の面積も減少しているなかで、「借入地」の面積が増加している(第2図)。そのため、集積面積に占める「借入地」の割合は継続して上昇、14年3月末には35%となっている(第1図)。

(注2)「市町村構想の水準到達者」とは、①年間農業所得、営農類型、経営規模等から判断して市町村で策定する「農業経営基盤の強化の促進に関する基本的な構想」における「効率的かつ安定的な

第2図 担い手への利用集積面積の前年比増減



資料 第1図に同じ

農業経営の指標の水準」に到達しているとみなせる者。②経営改善計画の終期を迎えた認定農業者のうち、再認定を受けなかったものの、従前の経営面積を維持又は拡大している者(11年度以降再認定を受けなかった者が対象)のうち、認定農業者や集落営農ではないものをいう。

(2) 農地の借入に関する制度

次に、近年増加傾向にある農地借入についての制度・事業の概要を整理する。

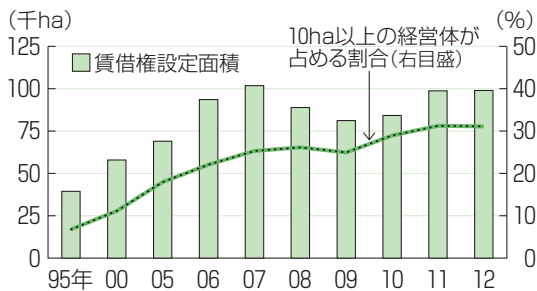
a 農地の権利設定に関する制度・政策

農地を借り入れるために賃借権等の権利設定を行うには2通りの方法がある。ひとつは、農地法第3条にもとづき農業委員会の許可を受ける方法であり、もうひとつは、農業経営基盤強化促進法(以下「基盤強化法」という)にもとづく、市町村が定める「農用地利用集積計画」の公告による方法(いわゆる利用権設定)である。後者は、賃借による規模拡大を促進するために1975年に農用地利用増進事業として導入され、80年(注3)に法定化された。

現在では、賃借による権利移動のうち、9割以上が農用地利用集積計画の公告による利用権設定によるものとなっている。利用権が設定されている農地面積(ストックベース)は10年で推計98万ha(農林水産省経営局「農業経営構造の変化」[12年12月]による)であり、現在では100万haを超えているものとみられる(注4)。

特に近年では、規模の大きな農業者(農業生産法人を含む)への集積が進んでいる。第3図は都府県における年ごとの賃借権の設定面積(フロー)と借入者が10ha以上の

第3図 都府県の農地の賃借権設定面積(フロー)と10ha以上の経営体が占める割合



資料 農林水産省「農地の移動と転用(農地の権利移動・借賃等調査)」

経営体への割合をみたものである。賃借権の設定面積が増加傾向にあるとともに、10ha以上の割合が95年では6.8%と1割に満たなかったものがその後拡大し、直近の12年調査では31.2%と3割を超えている。

このように、集積面積に占める借入地の割合とともに、借入地に占める規模の大きな農業者のシェアが徐々に高まっていると考えられる。

(注3)「農用地利用集積計画」とは、農地の賃借等を集団的に行うために個々の権利移動を1つの計画にまとめたもので、市町村が作成する。同計画で設定された賃借権は、農地法の法定更新の規定を適用しないため、賃貸借の期間が満了すれば、出し手に農地は自動的に返還される。

(注4) 利用権設定は、農林水産省が定義する「担い手」以外の農業者でも可能であるため、先にみた「担い手」の「借入地」の面積よりも大きい。

b 農地の集積・集約化を促進するための事業

農地の集積・集約化を促進するための事業には、「農地移動適正化あっせん事業」や基盤強化法にもとづく「利用権設定等促進事業」、「農用地利用改善事業」、「農地利用集積円滑化事業」(以下「円滑化事業」という)のほか、土地改良法にもとづく交換分

合等さまざまなものがある。このうち機構創設前の主たる事業が円滑化事業である(第1表)。

円滑化事業は、各市町村に設立された農地利用集積円滑化団体(以下「円滑化団体」という)が主に農地所有者から農用地等を借り受け、集約等の調整を行い、耕作者に貸し付ける「農地売買等事業」と、円滑化団体が農地の所有者から貸付の委任を受け、意欲ある農業者等に地権者の代理として契約を行う「農地所有者代理事業」からなる。

主に円滑化団体が農地の転貸を行う農地売買等事業は、90年代から市町村公社もしくは農協により実施されてきたものである。その後、09年の農地法改正時には、農地の集積をさらに促進させる目的で、農地の権利を中間保有するリスクをもたず、円滑化団体が農地の仲介ができる農地所有者代理事業が導入されるとともに、円滑化団体を全市町村に設置することとされた。

当時、円滑化団体を全市町村に設置することとしたのは、農林水産省「担い手への農地の利用集積の現状と課題(07年2月)」にみられるように、都道府県レベルの農地保有合理化法人では現場との距離が遠く、円滑な利用調整の推進には当事者との距離がより近い市町村レベルで行うべきであるとの考えにもとづいていたからである。

また、JAグループにおいても、担い手への農地集積に積極的に取り組むとして全農協での同事業の実施を目指して取組強化を図ってきたことから、5割を超える市町村において農協が円滑化団体に指定されている。

第1表 農地集積に関する主な事業

事業名	実施主体	事業開始年	概要
利用権設定等促進事業 (農地利用集積計画)	市町村	1975年に開始。 80年法定化	出し手と受け手との農地の貸借等を集団的に行うため、市町村が個々の権利移動を1つの計画(農用地集積計画)にまとめ、個々の契約をとりかわすことなく、一挙に貸借等の効果を生じさせる。
農用地利用改善事業	農用地利用改善団体又は特定農業法人、特定農業団体 (主に集落単位で構成)	1980年	農地に関し権利を有する者で構成する組織が農用地の利用に関する規程を定め、当該規程の定めるところに従い意欲ある農業者に対する農用地の利用集積等を推進する。
農地移動適正化あっせん事業	農業委員会	1970年	認定農業者から農地の利用権の設定等について斡旋を受けたいとの申し出があった場合、農地の利用関係の調整に努める。
農地保有合理化事業 ^(注) (売買事業)	都道府県農業公社	1970年	離農農家や規模縮小農家等から農用地等を買入れ、規模拡大意欲のある農業者に売り渡す。
農地利用集積円滑化事業 うち農地売買等事業	農地利用集積円滑化団体 (市町村、農協、地域担い手協議会等を指定。09年度までは「農地保有合理化法人」)	1970年に開始。 90年代から市町村レベルでの取組みが本格化	農地利用集積円滑化団体が農用地等の所有者から農用地等を借入、意欲ある農業者に転貸する。
農地利用集積円滑化事業 うち農地所有者代理事業	農地利用集積円滑化団体 (市町村、農協、地域担い手協議会等)	2010年	農地利用集積円滑化団体が農用地等の所有者から農用地等の貸付け等の委任を受け意欲ある農業者に貸付等を行う。

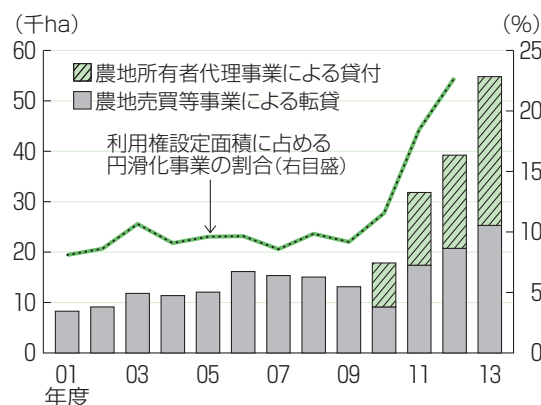
資料 東京財団「政策提言 農業構造改革の隠れた課題～変わる農村・取り残される農政～」(2013年4月)及び農林水産省ホームページ

(注) 都道府県公社が行う農地保有合理化事業は主に売買によるものが中心である。機構の設立後は、機構の特例事業として実施されている。

円滑化事業の実績をみると、農地売買等事業の面積は品目横断的経営安定対策への対応が進められた06年度に増加した。その後、10年度に農地所有者代理事業が導入され、さらに11年度からは円滑化事業を利用した場合に面積に応じて農地の受け手に2万円/10aを交付する「規模拡大加算」が措置されたこともあって、農地売買等事業、農地所有者代理事業ともに実績が大きく増加し、13年度には円滑化事業の実績は5万4,808haとなり、利用権設定面積(フロー)に占める割合も上昇している(第4図)。

(注5) 農地保有合理化事業の売買事業については、北海道を中心に、主に都道府県レベルの農業公社が農地保有合理化法人として業務を行っていた。

第4図 農地利用集積円滑化事業の実績



資料 農林水産省ホームページ

機構が創設されてからは、農地の売買による事業は機構の特例事業として継続されている。

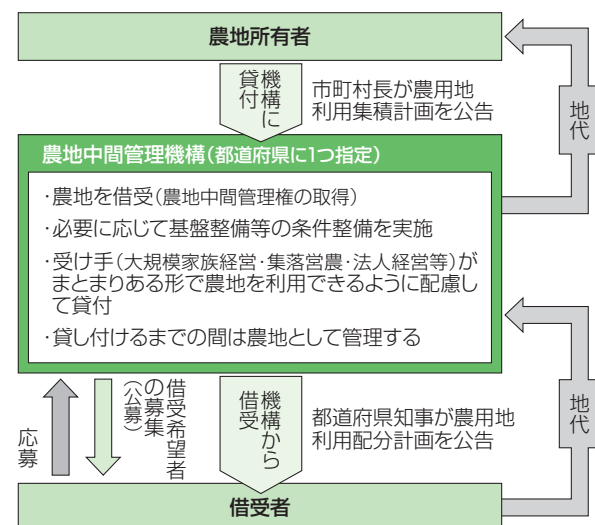
2 農地中間管理事業の仕組み

このように、農地集積に関する事業はこれまで主に市町村レベルで進められてきたが、2012年の自民党への政権交代をきっかけに、都道府県レベルで農地の利用権の中間保有・転貸を行う機構の構想が打ち出された。そして、13年12月には「農地中間管理事業の推進に関する法律」（以下「機構法」という）が公布され、14年度から運用されることとなった。

(1) 農地中間管理事業の概要

農地中間管理事業は、農用地等を貸したい農家（出し手）から農用地等の有効利用や農業経営の効率化を進める担い手（受け手）への農用地の集積・集約化を進めるため、都道府県に1つ設置する機構が農用地等の中間的受け皿となる事業である（第5図）。

第5図 農地中間管理事業のスキーム



資料 筆者作成

これまで市町村レベルで行われてきた貸借による転貸事業について、都道府県を主体とする事業として行おうとするものである。

a 農地中間管理事業による農地の権利設定の流れ

農地中間管理事業では、以下の順序で農地の権利設定を行う。

①市町村では、人・農地プランを充実させるなど、地域の話し合いによって担い手（農地の受け手）を明確化し、地域の農地の受け手、出し手の状況を把握する。

②機構は、借受希望者の募集（公募）を実施。応募した借受希望者の希望内容を取りまとめ、公表する。なお、公募の回数、期間等は県域によって異なる。

③市町村等は、機構への出し手（貸付希望者）の受付窓口となり、受け手があると見込める農地など機構で定める借受農地の基準に適合すれば、貸付の申出を受ける。出し手から機構への貸付の申請を受けた農地について、市町村は農用地利用集積計画の公告により機構への権利設定を行う。機構の取得した利用権は「中間管理権」として、機構は貸主の承諾なしに貸付先を変更できるものとなっている（いわゆる白紙委任）。

④市町村等は、機構が借り受けた農地について、公募に応募した借受希望者リストのなかから機構の事業規程で定められた貸付先決定ルールに則して受け手を選定、マッチングを行う。市町村は、これらのマッチングの結果をもとに、農用地利用配分計画（案）を策定する。

⑤機構は市町村が作成した農用地利用配分計画（案）をもとに農用地利用配分計画を作成。都道府県知事の認可・公告により受け手に権利が移動する。

このように、まず、機構が農地中間管理権を取得するには、市町村による農用地利用集積計画の公告（もしくは農地法第3条による農業委員会の許可）を経なければならない。また、現場での業務について、機構はこれまで農地の利用調整を行ってきた市町村段階の関係機関等（行政、農協、農業委員会、円滑化団体等）に委託できるとされており、実際に業務の大宗を市町村等^(注6)に委託している。

特に、③、④にあるように、出し手と受け手とのマッチングを実際に担っているのは市町村等であり、機構では市町村が作成した農用地利用配分計画（案）をもとに権利設定の事務手続きを進めているのが一般的である。

そのため、機構（都道府県レベル）による転貸事業という枠組みではあるものの、当事者間の調整などの現場での実務の多くは市町村段階でなされている。

(注6) ただし、借受希望者の公募、農用地利用配分計画の作成・決定は委託できない。また、農用地利用配分計画（案）の策定を委託できる先は市町村のみである。そのため、本稿では、農協等の市町村以外の組織も業務を行っている場合には「市町村等」、市町村のみが行うものを「市町村」と表記している。

b 農地中間管理事業への予算措置

機構の実施する事業や業務に対しての予算措置は、これまでの農地集積・集約化の

施策への予算額に比べて大幅に増額された。

15年度では、機構が農地の集積・集約化に取り組むために必要となる事業費（農地賃料、保全管理費等）及び事業推進費として72億1,800万円が措置されているほか、機構に対し、①まとまった農地を貸し付けた地域、②離農して担い手に機構を通じて農地を貸し出す出し手農家に協力金を交付する「機構集積協力金」が当初予算で90億円、14年度補正予算と合わせて290億円措置されており、総額では400億円を超えている。

機構集積協力金のうち①の地域集積協力金は、機構にまとまった農地を貸し付ける地域（人・農地プランの策定地域や集落などの一定のまとまりのある区域）に対する支援として、地域内の農地に占める機構への貸付面積の割合に応じて交付金を交付するものである。

(2) 複線化する農地賃貸借のルート

原田（2015）が指摘しているように、機構の創設により農地の賃貸借のルートは、①農地法によるもの、②基盤強化法によるものに加えて③機構法によるものの3つに複線化した。また、機構の創設にあたって、従来からある農業委員会による斡旋事業や、円滑化事業等との調整は行われていない。これまでの仕組みの上に新しい事業が追加され、農地流動化のための制度はさらに複線化した状況となっている。

ただし、国は機構の利用を促すために14年度以降、円滑化事業への予算措置は行わず、農地集積に関する予算を農地中間管理

事業に集中している^(注7)。

現場では、このような状況のもとで、当事者の意向や地域での話し合い、さらには事業利用のメリット等を踏まえて、これらの事業・手法からふさわしいものを選択して権利設定の手続きを行っていると思われる。

次節では機構の初年度の実績を考察するが、機構が農地集積のための唯一の施策としてあるわけではなく、農地集積に関するさまざまな事業・手法のひとつに機構があることに留意する必要がある。

(注7) これまで円滑化事業の予算措置とされていた農地集積協力金は14年度から円滑化事業には措置されなくなり、規模拡大加算は廃止された。

3 機構の初年度の実績

以上を踏まえたうえで、農林水産省が公表した機構の初年度の実績等をみていきたい。

(1) 担い手の利用集積面積

担い手の利用集積面積は、15年3月末で227万1,193haとなった（前掲第1図）。14年3月末に比べて6万1,000ha増加しており、10年3月末以降48%前後で推移していた担い手への集積率も、50.3%と初めて5割を超えた。都市部に近く農地面積が少ない3県域を除いてほとんどの県域で集積面積が増加しており、集積面積の増加は全国的な傾向とみることができよう。

(2) 農地中間管理事業の実績

次に、農地中間管理事業の実績をみる。出し手からの借入面積については、3月末

までに機構に権利が設定された面積が2万8,822ha（3月末までに農用地利用集積計画が公告されたが、権利移動は4月以降のものが3万20ha）となっている。このうち、3月末までに機構から受け手に転貸された面積が2万3,896ha（3月末までに農用地利用配分計画が公告されたが、権利移動は4月以降のものが2万5,113ha）となっており、農林水産省が設定した初年度の年間集積目標面積15万haを大きく下回る結果となった。

このうち、借り手が新たに農地を借り入れた「新規集積面積」（これまで利用していた農業者とは異なる者に権利設定された面積）は7,349haとなっており、機構の転貸面積の3割程度にとどまる^(注8)。

機構からの転貸先をみると、「地域内の農業者」が7,795経営体で2万3,142ha、「地域外の農業者」が287経営体747haとなっており^(注9)（第2表）。地域内の農業者のうち、認定農業者が6,120経営体で、うち個人が4,759経営体、うち法人が1,361経営体と経営体の数

第2表 農地中間管理機構の転貸の状況
(2014年度実績)

(単位 経営体, ha)			
	経営体数 (a)	面積 (b)	1経営体 当り面積 (b/a)
全体	8,082	23,896	3.0
地域内	7,795	23,142	3.0
認定農業者(個人)	4,759	6,671	1.4
認定農業者(法人)	1,361	14,725	10.8
その他	1,675	1,746	1.0
地域外	287	747	2.6
個人	192	270	1.4
法人	95	478	5.0
うち新規就農	102	69	0.7

資料 農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」

(注) 四捨五入の関係で、「地域内」と「地域外」の合計と全体の値が一致しない。

では個人が4分の3を占める。しかし、面積では個人が6,671ha、法人が1万4,725haで、おおむね個人が3分の1、法人が3分の2の割合となっている。

1 経営体当たりの面積は個人では1.4ha、法人では10.8haとなっている。法人の面積が大きい要因のひとつとしては、集落営農法人や、集落等の地域の農地面積の大宗を耕作し地域の中心的な担い手となっている農業生産法人等のある地域で、地域集積協力金等を活用しながら地域ぐるみで機構の利用を進めているケースも多いためと考えられる。機構集積協力金の執行状況を見ると、交付対象面積は1万8,600haで、そのうち地域集積協力金の対象面積が1万1,369haとなっている。

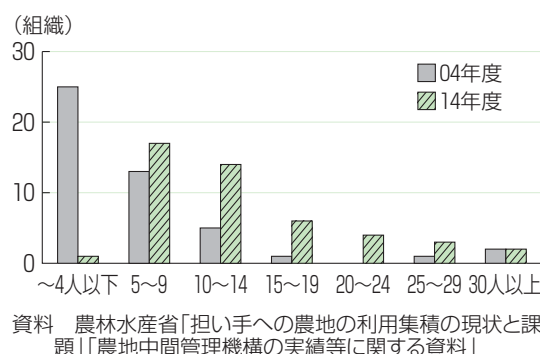
(注8) 任意組織の集落営農の法人化や、これまでの作業受託地を機構を通じて賃借権を設定したケースなど、受け手が機構利用前の実質的な耕作者と同じ農地は新規集積面積には含まれない。

(注9) ここでの「地域」とは、機構が借受希望者の公募を行う際に、市町村ごとに設定する募集の区域のことを指す。市町村全体をひとつの「地域」とするケースもあれば、旧市町村をひとつの「地域」とするケースなど、機構や市町村の意向により任意に設定することができる。

(3) 機構の推進体制

機構の職員数（都道府県からの出向や兼務を含む）は、690人となっている。1組織当たりの担当職員数別の組織数の分布を04年（都道府県農業公社の農地保有合理化事業の担当職員数）と比較すると、担当職員数が増加した県域が多く、機構の創設をきっかけに推進体制を強化している県域が多いことがうかがえる（第6図）。

第6図 農地集積の担当職員数別にみた農業公社・機構の数



次に、市町村等への機構からの業務委託の状況をみると、業務委託を締結している市町村数は1,178で、全市町村に占める割合（締結率）は75%となっている。また、行政や農協等で組織する担い手協議会や地域農業再生協議会を含む「その他」の回答数は111で、県域別には市町村の締結率が低い県域で「その他」の回答数が多い。基本的に、機構業務は市町村に委託することとされており、実際にも、総じて市町村もしくは市町村が構成員となっている組織に業務が委託されている。

また、業務委託を締結している農協数は299で、全農協数（679組合）に占める割合は44%となっている。

現場において機構の推進活動をしている職員数（15年1～3月平均）は機構、都道府県、市町村、農協等を合わせて5,590人となっている。このうち市町村（農業委員会を含む）が2,819人、農協が1,273人と、両者を合わせると全体の7割以上を占めている。機構・都道府県の担当職員数も増員されているものの、現場の活動は市町村行政や農協職員の力で支えられているといえよう。

(注10) 比較している04年度はやや古いデータとなるが、民主党政権下の事業仕分け等もあって、農地保有合理化事業は事業を縮小せざるを得ない状況が続いていたことから、13年度では04年度よりもさらに都道府県公社の人員が削減されていたと考えられる。

4 農林水産省による初年度実績の評価について

農林水産省は、これらの初年度実績にもとづいて機構の評価を行い、“機構の取組みが軌道に乗っていない”との総括のもと、今後の施策の方向性を示した「農地中間管理機構を軌道に乗せるための方策について」(以下「軌道に乗せるための方策」という)をまとめている。以下では、その内容について検討する。なお、引用は全て「軌道に乗せるための方策」によるものである。

(1) 初年度実績にもとづく機構のランク付け

農林水産省は、初年度実績にもとづく今後の方策のひとつとして、「初年度(26年度)の実績をもとに、各都道府県の機構をランク付けし、公表する。このランク付けは、毎年度実施する。」こととしている。そして、14年度については、農林水産省が各都道府県の集積目標率等から算出した年間集積目標面積に対する機構の新規集積面積の比率を「機構の寄与度」とし、その比率によりランク付けをして公表している(第3表)。

さらに、「各県・機構に対し、2年目(27年度)に機構事業を確実に軌道に乗せるよう要請するとともに、実績を上げた県につ

第3表 新規集積面積にもとづく機構の「寄与度」によるランク付け

(単位 ٪)

順位	年間集積目標に対する機構の寄与度	各順位の道府県数
全国	5	-
1	26	1
2	25	1
3	16	1
4	15	1
5	14	2
7	12	1
8	10	2
10	9	2
12	6	1
13	5	2
15	4	2
17	3	4
21	2	7
28	1	12
40	0	7

資料 第2表に同じ

いて各般の施策について配慮する仕組みを検討する。」としている。

しかし、このような形で機構の実績の一部のみでランク付けを行うこと、そしてそれを他の事業を含めた農業振興予算の配分に反映させることについて疑問を呈する声も聞かれる。

第4表は、「寄与度」0 ٪(小数第1位で四捨五入)としてランク付けされた7つの県域について、担い手の集積率と集積面積の前年比増加率をみたものである。このよ

第4表 40位とされた県域データの比較(2015年3月末)

(単位 ٪)

	担い手への集積率	集積面積の前年比増加率
全国	50.3	2.9
大阪府	8.8	△1.0
神奈川県	19.5	△1.2
熊本県	44.5	6.3
佐賀県	69.1	1.4
静岡県	39.4	1.9
千葉県	19.9	△0.3
和歌山県	23.6	3.2

資料 第2表に同じ

うに、「寄与度」では同じ順位付けがなされている県域でも、この1年間での担い手への農地の集積動向や集積率は大きく異なっている。

例えば、熊本県では、初年度における機構の利用実績は少なかったが、集積面積の前年比増加率は6.3%と全国を大きく上回っている（第4表）。熊本県では、12年度から①貸借、②売買、③特定農作業受委託のなかから担い手農業者にとって望ましい方法で、担い手への農地集積を図り、13年度からは県で設定した集積目標である2,100haを超える実績を上げている。14年度についても、集積面積は2,182haと前年度を上回っており、作業受託面積を含めると担い手への集積はさらに進捗すると見込まれている。

また、佐賀県は、これまでに集落営農の組織化によって担い手への農地集積を進め、集積面積はほぼ7割に達している。そのため、同県では、今回の機構の創設をきっかけとして、農地中間管理事業を活用してまずは集落営農の法人化に向けた取組みをさらに進めることを県の方針の柱として、新規集積面積の拡大よりも、組織化した集落営農の法人化を促進することに推進の力点を置いている。そして、昨年度から実際に、約40組織が法人化に向けた取組みを進めている。

先にみたように、担い手への農地集積の手法は農地中間管理事業のみではない。現場ではさまざまな手法により農地集積を進めようとしており、そのなかで機構の実績だけをランク付けして発表することは、大きな目的である担い手への集積に繋がらな

いのではないかと、懸念を示す声も聞かれる。また、集積された農地について担い手の経営に資するよう集約することも、農地中間管理事業の重要な目的のひとつである。機構の集積実績のみに着目し、全体の集積面積を増加させたり、担い手の経営向上に資する集約化に取り組む県域が最下位とされる指標を唯一の方法としてランク付けすることは、政策評価の方法として適切とは思われない。

(2) 全体の農地集積のなかでの機構の位置づけ

14年度において、集積面積が6万2,934ha増加しているうち、機構による新規集積面積は7,349haであることから、新たに集積された面積のうち機構を通じた貸借は11.5%にとどまっているということになる。集積面積の詳細が公表されていないため正確なところはわからないが、14年3月末までの傾向を考慮すると、集積面積の増加分の多くは借入地の増加によるものと思われる。

つまり、14年度における貸借による農地集積の多くは、当事者間の合意にもとづき、従前の制度を利用して権利設定を行っていると考えられる。都道府県別にみても、集積面積の増加分に占める機構の新規集積面積の割合が5割を超えるのは2県域のみで、ほとんどの都道府県では機構以外のルートの方が多い。

例えば、熊本県においても、昨年度増加した2,182haのうち、所有権移転が537ha、貸借が1,645haとなっており、貸借のほとん

どは当事者同士の合意にもとづくものとなっている。地域によっては円滑化事業が活用されているケースもあろう。機構の実績のみでなく、農地集積が全体としてどのような形で進んでいるかをデータで把握し、今後の施策のあり方を検討することが重要であると考えられる。

(3) 地域性や各県の実績への配慮

また、このようなランク付けにおいては、地域性や各県の実績はどこで加味されるのだろうか。

例えば、石川県では、これまで農地保有合理化法人として指定していた公社ではなく、農業法人等の経営支援・新規就農や企業参入等を支援するいしかわ農業総合支援機構を農地中間管理機構として指定することで、営農相談、農地の斡旋、経営支援までをワンストップで行う新たな体制の構築を図っている。

また、これまでの市町村による農地集積の施策への実績が少ないことから、機構の創設をきっかけとして機構・県から市町村への働きかけを積極的に行い、初年度においては市町村で関係者が地域農業や農地のあり方を考える場、機運を醸成することで県域全体の推進の土台づくりを行うことを優先的な課題としている県もある。

このように、各県の置かれている環境や目指す方向によって取り組みの内容も異なってくる。事業の進捗を評価するにあたっては、各県で定めている推進方針や年度計画に即して、実際の取り組みはどのようなにな

れたのかをチェックする仕組みも必要ではないだろうか。

農林水産業・地域の活力創造プラン（14年6月24日改訂）では、「農地中間管理機構の運用状況を評価するなど、政府としてその進捗状況を的確にフォローアップしつつ、現場で実効あるものとなるよう地域の視点に立って、中長期的に計画的な農業経営の展開が可能となるよう制度の安定性に配慮しながら、必要な見直しを進めていく」ととされている。今後のフォローアップが地域の視点に立って行われていくことを期待したい。

5 事業を推進するなかでの課題

—聞き取り調査の結果より—

「軌道に乗せるための方策」においては、各都道府県や機構の役職員の意識改革や体制整備が必ずしも十分ではないことが、事業を軌道に乗せるうえでの最も大きな課題であるとしている。しかし、機構や市町村、農業者等、関係者の声に耳を傾けると、機構の体制整備のみでは解決は困難だと思われる推進上の課題が浮かび上がってくる。

(1) 現場からの声

a 出し手の農地に対する思い、機構の利用に対する抵抗感

出し手の農家には、自ら耕作ができなくなっても、自分の農地は信頼できる人に貸し付けたいという気持ちが強い。機構の利

用が低調な要因としては、誰に貸し出されるかわからないという機構の仕組みを敬遠する出し手が多いことが影響しているとみられる。

また、当初、地域集積協力金の交付のためには10年以上の貸借契約を結ぶことが望ましいとされていたこともあって、契約期間を10年に設定する地域も多くみられたが、地権者には後期高齢者も多く、相続等を考慮すると10年の期間を長すぎると感じて機構の利用を見送るケースもみられる。

制度が想定する姿と当事者の意向とが必ずしもマッチしていない面がある。

b 性急な政策形成、推進が現場に与える影響

(a) 早急な制度導入による現場の困惑

農地中間管理事業は、市町村をベースに農地集積を進めようとする円滑化事業を現場で推進しているさなかに制度化され、十分な準備期間がないままに運用がなされている。そのため、円滑化事業の創設をきっかけに、市町村として取り組む仕組みが定着し始めたところに都道府県を主体とする機構の仕組みが導入されたという状況になっている地域もある。

貸出希望のある農地について、どの事業をどのように利用したら、地域農業や農家のためによりよいのか、複数の事業が並存するなかで現場で判断することが難しいケースもみられる。

(b) 事務手続きにかかる時間や煩雑さ

農地中間管理事業によって権利設定を行う場合、出し手の申し出から受け手が正式に決定するまでに他の事業に比べて時間がかかりタイムラグがあること、事務量が多いために事業を活用しにくいといった声もある。

例えば、市町村内で手続きが完結する円滑化事業では、出し手から転貸者への権利移転と転貸者から受け手の権利移転が同時に行われるが、農地中間管理事業を利用する場合には、市町村の農用地利用集積計画により機構に農地を貸し出した後、農用地利用配分計画が作成され、県が認可するまで受け手に権利が設定されない。そのため、すぐに農地を利用したい場合などには機構を利用しにくい。

また、権利設定のために農用地利用集積計画と農用地利用配分計画の2つの計画が必要となるため、両者に齟齬^{そご}がないかのチェックが必要となる。さらに、配分計画の作成にあたっては、事業対象となる全筆の登記事項証明書を用意する必要がある。そのほか、受け手も借り受けた農地の利用状況を報告しなければならず（機構法第21条）、その報告書のチェック等も市町村等の現場の職員が行うこととなる。

これらの事務作業は、機構職員のみでなく、現場の市町村や農協職員の負担となるところが多い。ある県域の職員は、「既に集積済みの農地について機構を介する形に変えれば機構の利用実績はあがるが、市町村の担当職員の事務負担も増大する。現場

から機構の活用を求められれば対応するが、現場担当職員の事務量を考慮すると機構の利用を勧めることが難しいケースもある」としている。

(c) 政策のブレによる現場の負担感の増大

機構は安倍政権下の農政改革の中心施策に位置付けられたこともあって、制度の骨格、詳細が固まっていない段階での施策のイメージが日本再興戦略に掲載され、会議資料等にも公表されていた。しかし、その後の機構法の成立過程においては、当初の検討案が規制改革会議等での検討過程で大きく修正され、さらに国会審議において第26条と附帯決議が付加された。

そのため、改訂前の「日本再興戦略」で示されマスコミ等でも大きく報道された「農地中間管理機構が地域内農地の相当部分を借り受け（準公有状態）、大区画化等の基盤整備を行った上で、担い手への農地集積・担い手ごとの農地の集約化に配慮して貸し付けることにより農地利用の再配分を行うスキーム」という機構のイメージと、現在現場で実際に運用されている機構の仕組みでは内容が大きく異なっている。

その結果、現場では、機構の仕組みを日本再興戦略で示されたスキームと誤解している農業者がおり、実際の制度の仕組みを説明して正しい理解を得るまでに時間がかかるケースもある。農業者の失望感は、制度の信頼も低下させかねない。

また、14年度においては、地域集積協力金の交付について年度途中で交付要件が変

更されるなど、制度設計が曖昧なまま政策が推進されたことで現場が混乱し、その調整に担当者が苦慮する場面もあった。

c 米政策の見直し、米価下落に伴う受け手の規模拡大意欲の減退

14年度では、米政策の見直しにより米の直接支払交付金が半額に減額されたことに加えて米価が大幅に下落したため、規模の大きい担い手農業者ほど所得が大きく減少することとなった。米価下落のショックと足もとで米価が回復する兆しが見えない局面で規模拡大を図ることを躊躇する経営体も多い。特に、後継者がいない担い手では、保有する機械や労働力で対応できる面積までは拡大できても、先の見通しが立たないなかで新たに設備投資をしてまで規模拡大を図ろうとする農業者は少ない状況にある。

東北のある地域では、機構の設立を契機に、機構が集落営農法人に対して、現在集落営農法人が作業受託として耕作している農地の一部について、機構を通じた賃貸借に切り替えることを働きかけた。しかし、受け手となる集落営農組織は、構成員も高齢化しており、先行きが見えないなかで賃貸借契約に切り替えて経営リスクを高めることは厳しいと機構の利用には至らなかった。規模拡大よりも集積された農地の集約化によって経営効率を高めることに期待するという担い手農業者の意見も聞かれる。

(2) 求められる課題の洗い出し

ここで取り上げたのは、現場の声の一部

をあげたものにすぎない。実際には、①機構の制度や仕組みそのものに起因する課題、②機構だけではなく農地集積・集約にかかる制度全般に起因する課題、③農業や地域を取り巻く環境要因によるものなどが複雑に絡み合っており、また、地域が異なれば課題の発現の仕方も大きく変わる。

初年度の取組みを踏まえた各地域での取組状況や、取組みのなかで顕在化した問題を比較・分析することで共通する課題を洗い出し、解決のために必要な方策を考えていくことが求められている。

おわりに

以上みてきたように、現時点の農地集積は、機構の機能を通じた貸借よりも、顔が見える関係のなかで人への信頼をもとにしているものが多いとみられる。

農地にはそこに住む人たちのさまざまな多くの思いがある。そのため、農地集積を進めていくためには、地域の農地を誰がどのように担い、地域の農地をどのように守っていくのかを、丁寧かつきめ細かな話し合いによって地域自らが考えていくことが重要となる。そして、その取組みにはある程度の時間とそれに関わる人たちの多大な努力を要する。現場においてどのような活動がなされているのか、その実態をとらえ、それらの人々を支える支援が求められる。

昭和一けた世代のリタイアが進むなかで、貸出を希望する農地が増え、担い手への農

地集積は自ずと進んでいくと思われる。一方で、特に稲作においては担い手の経営環境は厳しくなっている。受け手の経営支援のひとつとしても、耕作しやすく農地をまとめることへのニーズは強い。

また、今後は地域外に住む農地所有者がさらに増え、当事者同士で賃貸借契約を結ぶことが困難な案件が増加するであろう。機構に期待される農地の仲介機能の重要性も高まると思われる。

さらに、地域のなかで担い手を確保できないケースなど、地域のみで人・農地の問題を解決することが困難となる地域が増える懸念があることを考慮すれば、市町村を超えた枠組みを担保しておくことも必要になろう。都道府県と市町村との協力体制のもと、より実効力のある仕組みを構築していくことが求められる。

農地集積・集約を進めるベースとなるのは地域の信頼関係とそれを支える人である。地域をまとめる機能をもつ農協が果たすべき役割もますます重要になろう。

<参考文献>

- ・小針美和（2014a）「動き出す農地中間管理機構と現場からの示唆」『農林金融』6月号
- ・小針美和（2014b）「農地中間管理機構の創設と生産現場に求められるもの」『生活協同組合研究』第466巻10月号
- ・東京財団（2013）「農業構造改革の隠れた課題～変わる農村・取り残される農政～」3月
- ・原田純孝（2015）「農地中間管理機構創設の意義と問題点」『日本農業年報61アベノミクス農政の行方―農政の基本方針と見直しの論点―』農林統計協会

（こばり みわ）

農業委員会制度の見直しについて

—「農地の番人」はどこへ向かうのか—

特任研究員 行友 弥

〔要 旨〕

農業委員会は戦前の農地委員会に一つの起源を持つが、戦後の農地改革を経て「農地の番人」と位置付けられる組織になった。地域の農業者から選挙で選ばれた委員が農地の権利移動を許可する仕組みは、農業者の「自治」を体現している。また、農業情勢の変化を背景にその機能は能動的なものに変化し、現在では農地の利用集積、遊休化抑止などにも大きな役割を果たしている。

今回の農業委員会法改正では、委員の公選制廃止や上部団体の組織転換、建議の法定業務からの除外など制度の根幹が見直される。自治体や農地中間管理機構を補完するだけの組織に変質していく懸念もある。

農協や農業生産法人制度と合わせた「3点セット改革」は「地域の農業者こそが農業の主人公」という戦後農政の基本的枠組みを崩す点で通底している。農業委員会についても、現場の農業者や農業団体の努力で制度の形骸化を防いでいく必要がある。

目 次

はじめに

1 農業委員会の歴史と現状

(1) 歴史

—農地改革から流動化促進へ—

(2) 現状

—「待ち」の組織からの脱却—

2 規制改革会議の議論と「改革」のポイント

(1) 規制改革会議から法案提出まで

(2) 改革案のポイントと今後の影響

おわりに

はじめに

早ければ6月下旬にも成立が見込まれる農協改革関連法案には、農協法だけでなく農業委員会法、農地法の改正案も含まれている。農協改革を「60年ぶりの大改革」と呼ぶなら、1951年制定の農業委員会法も歴史的な抜本改正とすべきであろう。農業委員の公選制など制度の根幹が見直されるからである。

農協改革では全国農業協同組合中央会（全中）が一般社団法人に移行し、単位農協に対する監査権限が切り離される方向だが、農業委員会系統も上部団体の全国農業会議所と都道府県農業会議がそれぞれ国と都道府県の「指定法人」になる。農業者の意見を集約して政府・与党に政策提言する建議が法令業務から外れるなど、機能面でも大きく変わる。

農地法については、農業生産法人の要件（外部企業が出資する際の議決権比率と役員の農作業従事義務）が緩和される。借地による株式会社の農業参入を認めた09年改正に比べれば小幅ではあるが、これも重要な改変と言えよう。

農協・農業委員会・農業生産法人の「3点セット」改革は、いずれも戦後農政の基盤を崩すという点でも通底している。すなわち、地域の農業者で構成される団体が農業生産や農地管理を自ら行う「自治」と、農業者の声を農業政策に反映させる「民主」のシステムを解体していく流れである。

農政における「戦後レジーム脱却」^(注1)ともいべきこれらの「改革」は日本農業を大きく変えていく可能性がある。本稿では、そのなかでも語られることの少ない農業委員会にスポットを当て、その内容と意義を考察してみたい。

（注1）田代（2014a『戦後レジームからの脱却農政』より）。

1 農業委員会の歴史と現状

(1) 歴史

——農地改革から流動化促進へ——

農業委員会（以下「農委」という）は戦後間もなく農地委員会、農業調整委員会、農業改良委員会の3組織を統合して発足した。前述の通り農業委員会法制定は1951年で、農地法より1年早い（第1表）。

農委制度は戦後の農地改革（地主制解体＝自作農創設）の成果を固定化するために創設されたと解説されることが多いが、中心となった農地委員会は戦前の1938年に創設されていたことに注意すべきである。

この年には国家総動員法が制定され、本格的な戦時統制経済が始まった。農地委員会は農地の権利調整を通じて小作農の地位向上を図ったが、農民の生産意欲を高め、戦時下の食料増産に寄与させる意図もあった。

地主制からの農民の解放は戦前からの農林官僚の宿願であり、連合国軍総司令部（GHQ）による「押し付け」ではなかった。むしろ、その外圧を利用して農林省側が熱

第1表 農業委員会と農地制度を巡る主な経緯

1945 ～50年度	第1次・第2次農地改革(地主制度解体＝自作農創設)
51	農業委員会法制定(農地・農業調整・農業改良の3委員会を統合)
52	農地法制定
54	農業委員会法改正(都道府県農業会議、全国農業会議所が発足。農業団体再編成)
61	農業基本法制定(農業経営の規模拡大を掲げる)
62	農地法改正(農業生産法人制度を導入)
69	農業振興地域整備法(農振法)制定
70	農地法改正(農地流動化方針に転換。農地保有合理化促進事業創設)
75	農振法改正(農用地利用増進事業を創設)
80	農用地利用増進法制定(同事業を法律に格上げ)
92	農林水産省が「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)公表
93	農業経営基盤強化促進法制定(農用地利用増進法を全面改正し強化)
95	農業経営基盤強化促進法改正(農地保有合理化法人への支援を強化)
96	全国農業法人協会(日本農業法人協会の前身)設立
99	食料・農業・農村基本法制定。社団法人日本農業法人協会設立
2000	初の食料・農業・農村基本計画策定
01	農地法改正(農業生産法人の要件緩和)
03	構造改革特区法制定(借地による一般法人の農業参入を地域限定で容認) 農業経営基盤強化促進法改正(農業生産法人の構成員要件緩和)
04	農業委員会法改正(農地利用集積や法人化の推進を業務に追加)
05	農業経営基盤強化促進法改正(特定法人貸付事業＝特区の全国展開)
09	農地法改正(平成の農地改革。借地による企業参入解禁。農地利用集積円滑化事業を創設)
11	「食と農林漁業再生基本方針」策定(人・農地プランを通じ平地で20～30ha経営を大宗に)
13	農地法改正(農地台帳の作成・公表、遊休農地の利用意向調査などを農委に義務付け)
14	規制改革会議が「3点セット改革」打ち出す。農地中間管理機構創設
15	農業委員会法、農地法改正を含む農協改革関連法案を閣議決定、国会審議始まる

資料 全国農業会議所ホームページなどから筆者作成

心に推進したことは、多くの関係者が証言
(注2)
している。

いずれにせよ、戦後の農委は地主制復活
を阻止し自作農を擁護する使命を負ってい
た。農業委員は公職選挙法を準用した農業
者による選挙によって選ばれることになっ
たが、それはGHQが進める民主化方針とも
(注3)
合致していた。

しかし、その後の農業情勢の変化で農地
改革の理念であった「自作農主義」は見直
しを余儀なくされた。

高度経済成長下で農村から都市への人口
移動が続き、国民の食生活も多様化するな
か、61年に制定された農業基本法は米から
他作物への「選択的拡大」と農業経営の規
模拡大を掲げた。その実現には農地改革の
「成果」である1農家当たり1ha程度とい
う均一な農業構造が足かせとなる。こうし
て農地の流動化が課題に浮上した。また、
農業経営の効率化へ向け法人設立の動きも
出てきた。

こうした時代の要請を受け、農地法は制

定10年後の62年改正で農業生産法人制度を導入し、更に8年を経た70年改正では農地の賃貸借を促進する方向にかじを切った。

農委の役割も変わった。農地利用増進事業（75年創設。現在の農業経営基盤強化促進法）などの新施策が導入され、農委も国や地方自治体と連携して流動化の一翼を担うことになった。04年の農業委員会法改正では、農地の利用集積や法人化の促進が法定業務として位置付けられた。一方で農委は、農業者の高齢化や都市化の進展による農地の遊休化や転用問題にも直面する。「農地の番人」たる農委は「守り」と「攻め」の両面を担うことになったわけである。

もちろんこの2つは「農地利用の最適化」という意味で表裏一体である。しかし、経済界やマスコミ、一部の学者は農委の「守り」の側面だけを捉え、構造改革への抵抗勢力と決めつけている。「農委は農地の既得権益を守る組織だ。その原因は（既得権の保持者である農業者から委員を選ぶ）公選制にある」という偏見が今回の「改革」の底流をなしているように思える。

（注2）東畑・松浦（1980『昭和農政談』）

（注3）戦後設置された行政委員会（教育委員会、公安委員会等）の多くが当初は公選制を採用したが、現在では大半が知事や市町村長による選任（任命）制に移行し、公選を基本とする行政委員会は農委と海区漁業調整委員会しかない。また、農委の必置規制（農地面積が一定の基準を満たす市町村に必ず設置）の撤廃を求める意見が地方団体（全国市長会など）から繰り返し出されてきたが、公選制廃止論も70年代からあったことが東畑・松浦（1980）で語られている。国や地方自治体から独立した行政委員会は権力の集中を防ぐ「多元主義」に基づく制度だが、首長らには自らの裁量の範囲を狭める「障害物」と意識されてきたのであろう。公選制を廃止し

て首長自身が委員を選任するようになれば、行政委員会の独立性は低下し「諮問機関化」することは明白である。

（2）現状

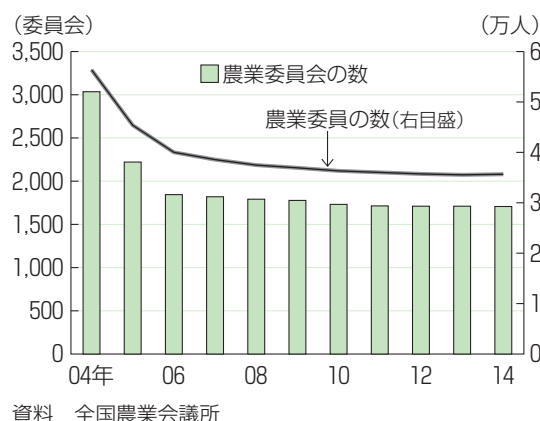
——「待ち」の組織からの脱却——

農委は原則として1市町村に1つ置かれるが、農地面積が著しく大きい場合は区域を分けて複数置くこともできる。逆に農地のない市区町村には設置せず、一定の面積（都府県200ha、北海道800ha）を超えない場合も、設置しないことが認められる^{（注4）}。

全国農業会議所によると、14年10月時点では全国に1,708の農委があり、委員の数は35,635人である。いずれも市町村合併などで漸減傾向にあり、特に「平成の大合併」がピークを迎えた05年前後の落ち込みが大きい（第1図）。

農林水産省によると、13年10月時点で平均的な農委は委員21人で、そのうち選挙で選ばれる委員が16人、選任委員が5人である（第2表）。選挙委員の平均年齢は64.1歳で、基幹的農業従事者の平均（14年に66.8歳）よりやや若い。事務局職員5人のうち半数

第1図 農業委員・農業委員会数の推移



第2表 平均的な農業委員会の姿
(2013年10月1日現在)

(単位 人)			
農業委員	選挙委員	16	・選挙委員の平均年齢64.1歳 ・委員報酬は平均月額3万円
	選任委員	5	
事務局職員		5	半数は市町村内部部局と兼任

資料 農林水産省

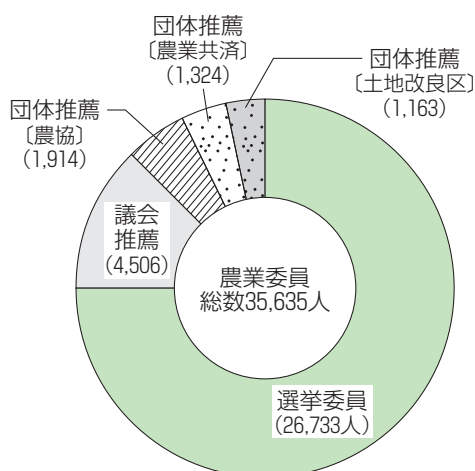
は市町村の内部部局（主に農政担当部局）を兼任している。

選任委員は委員全体の4分の1で、議会推薦と農業団体推薦に分かれる。団体推薦は14年10月時点で農協1,914人、農業共済組合1,324人、土地改良区1,163人で、各団体の理事らが務めている（第2図）。

選挙委員の内訳（13年10月時点）は専業農家54%，第1種兼業14%，第2種兼業29%，農業生産法人の構成員3%となっている（第3図）。

また、全国農業会議所によると、認定農

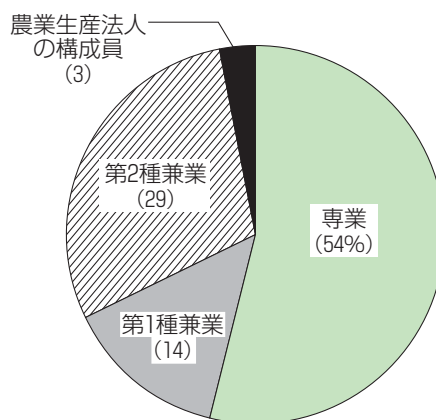
第2図 農業委員の内訳
(2014年10月1日現在)



資料 全国農業会議所

(注) 1人の委員が複数の団体などから推薦を受けているケースもあるため、合計と内訳は一致しない。

第3図 選挙委員の内訳
(2013年10月1日現在)



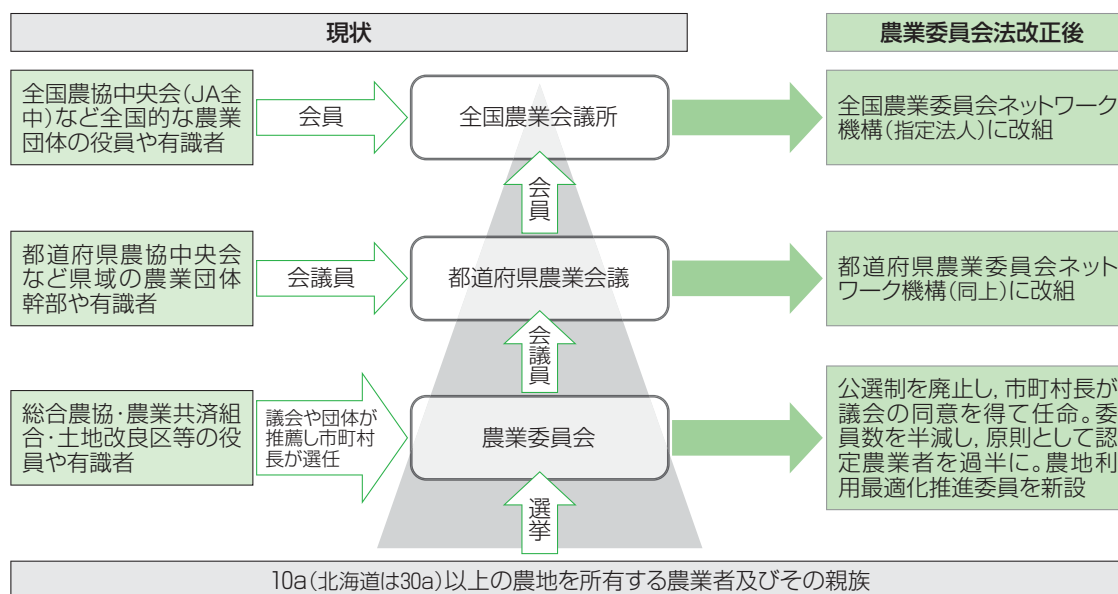
資料 農林水産省

業者の委員は14年10月時点で10,312人と、全委員の29%である。基幹的農業従事者に対する認定農業者（法人を除く）の割合が1割程度であることを考えれば、決して少な過ぎるとは言えないであろう。一方、女性の農業委員は2,577人で7%に過ぎず、少しずつ増えてきているとはいえ、まだ低い水準にとどまっている。

農委の現状に対しては「農業経営より農地の資産的保有に強い関心を持つ兼業農家が主導権を握っており、農地の流動化を妨げている」という批判がよく聞かれる。委員の構成には地域差も大きいと思われるが、全体として販売農家の7割を兼業農家が占めている現状を考えれば、必ずしも当を得ていない。

農委の上部団体としては、都道府県に農業会議、中央に全国農業会議所がそれぞれ農業委員会法に基づく組織としてある（第4図）。農協中央会と似た3段階制だが、農業会議や農業会議所のメンバーには他の農業団体幹部や有識者も入っている。例えば

第4図 農業委員会の組織と主な改正点



資料 全国農業会議所ホームページなどから筆者作成

全国農業会議所の理事には全中や全農、農林中金など農協系統の幹部も名を連ねている。

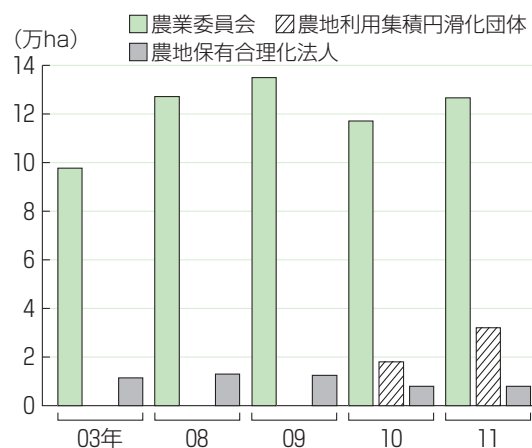
農委の基幹的な事務は、①農地の売買・貸借など権利移動の許可、②農地転用許可に関する都道府県知事への意見具申、③農地のあっせん、④農業政策に関する行政庁への建議・意見公表、であるが、前述のように04年の農業委員会法改正で農地の利用集積と農業経営の法人化推進なども法定業務に加わった。

また、09年と13年の農地法改正では、農地の利用状況調査や遊休農地の所有者に対する指導・勧告（意向調査）、人・農地プラン作成への関与、農地台帳の整備・公表なども担うことになった。

かつての農委は権利移動や転用などの申請を受けて処理する「待ち」の機関だったが、次第に「自ら動く」組織に脱皮を迫ら

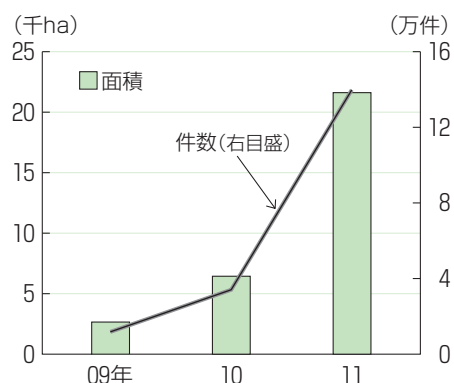
れてきたと言えるだろう。第5図は農委が関与した農地利用集積の実績である。09年の農地法改正で農地利用集積円滑化事業が創設され、農協なども権利調整に取り組むようになったが、依然として農委のウェイトは大きい。また、第6図の通り、遊休農地に関する指導事案も年々増えている。

第5図 農地利用集積の実績



資料 全国農業会議所

第6図 農業委員会による遊休農地指導実績



資料 全国農業会議所

一方で、既に見たように農委と委員の数は減り続けており、農林水産省によると1農委当たりの農地面積は13年10月時点で平均2,653ha、単純計算では委員1人で120haを超える面積を担当していることになり、委員や事務局職員の負担は質量ともに増大している。

農林水産省が12年1～2月に全国の農業者と農業団体・自治体の担当者の計3,477人に尋ねたアンケート調査（第7図）では、農委について「よく活動している」と答えた

農業者は3割にとどまり「活動は低調」「活動がみえない」という否定的評価が半数近くを占めた。ただ、調査の回答率は全体で53%だったものの、農業者の回答は1,050人中189人にとどまっており、関心の低さもうかがえる。

（注4）農林水産省によると、13年10月1日時点で農委が設置されていない市区町村は43、逆に複数の農委を持つ市町村は7（農委の数としては18）ある。例えば東京23区で農委があるのは江戸川・葛飾・足立・板橋・練馬・杉並・世田谷の7区だけだが、新潟市内には6農委がある。

（注5）農委系統がこのような形になったのは1954年の農業委員会法改正以降。それ以前の全国団体（農業委員会全国協議会）は民法に基づく法人だった。この時期の農業団体再編成には農協中央会制度の創設も絡む複雑な経緯があるが、本稿では触れない。

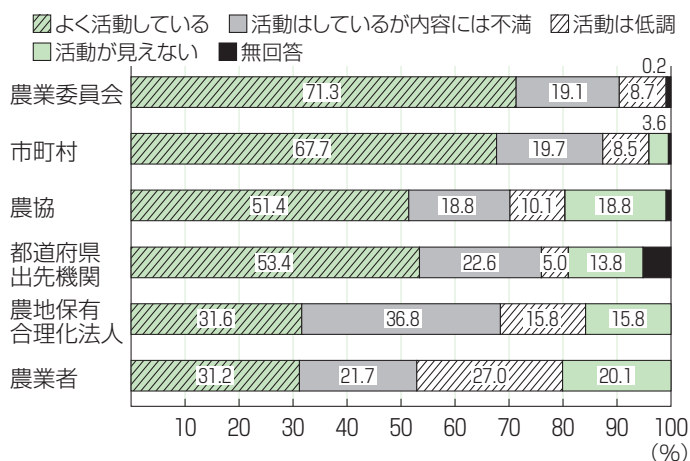
2 規制改革会議の議論と「改革」のポイント

（1）規制改革会議から法案提出まで

今回の改革論議の発火点となったのは政府の規制改革会議である。第2次安倍政権の農政改革は当初、産業競争力会議で検討が進められ、13年6月の「日本再興戦略」を経て、同年秋には米政策改革（生産調整や直接支払交付金の見直し。いわゆる減反廃止）も打ち出された。

その流れを引き継いだのが規制改革会議であり、同会議が13年11月21日に公表した文書「今後の農業改革の方向について」において、初めて農委・農業生産法人・農協が「標的」に据えられた。

第7図 農業委員会の活動に関するアンケート結果



資料 農林水産省ホームページ

14年5月14日に同会議の農業ワーキンググループ（WG）が発表した「農業改革に関する意見」は各制度の根幹に大胆に切り込む内容で波紋を広げたが、農委についても、①公選制廃止、②1農委当たりの委員数を5～10名に削減、③都道府県農業会議と全国農業会議所を廃止、④建議・意見公表を法定業務から除外、⑤農地の権利移動を許可制から届け出制に変更、⑥農地の調査や権利調整に当たる「農地利用最適化推進委員」（以下「推進委員」という）の新設などを打ち出した。

その後、議論の主舞台は与党に移り、自民党内のプロジェクトチームなどで検討が進められた。6月10日にまとまった与党案は、公選制廃止や推進委員新設についてはWGの案を容認したが、全国農業会議所と都道府県農業会議については国と都道府県がそれぞれ指定する法人「農業委員会ネットワーク機構」に移行させるなど、農委側にも一定の配慮をした内容となった。

また全国農業会議所などの要請を受け、農業委員は地域の推薦や公募を前提に選任し、地域代表的性格を残すことが約束された。6月24日策定の規制改革実施計画と「農林水産業・地域の活力創造プラン」もこの線に沿ったものである。関連法案は15年4月3日に閣議決定され、同日中に国会に提出された（改正法案の施行日は16年4月1日）。

（2）改革案のポイントと今後の影響

法案によると、農業委員は市町村長が議会の同意を得て任命することになる。従来

の選挙委員は区域内に居住し、一定面積で耕作を営んでいることが条件だったが、その要件もなくなる。最も懸念されるのは首長の恣意的人選によって偏った農地行政が行われることであろう。委員の任命に際しては農業者や農業団体に候補者の推薦を求め、公募も行うとしているが、これをもって「代表制が担保された」と言えるかは微妙である。首長が特定の人物に応募を促すといったことも考えられよう。同一地区から複数の応募があった場合、地区内で調整して1人に絞るのか、複数のまま首長の裁定に委ねるのかによっても違う。全国農業会議所の二田孝治会長は「地域で札入れ（選挙）をしたい」と述べているが、制度上の保証はない。^{（注6）}

法案は委員の過半を認定農業者にしているが、自らの農業経営に全力投球している担い手がどれだけ委員になるであろうか。公選制を廃止する理由の一つとして「実際は9割が無投票^{（注7）}」であることが強調されたが、裏を返せば「なり手不足」は明らかである。法案に認定農業者が少ない場合の例外規定が設けられているのも、実情に合わないことを意識しているからであろう。

農業委員と推進委員との関係も明確でない。推進委員は農地利用の最適化に「熱意と識見を有する者」の中から農委が委嘱するが、その定数などは「政令の定める基準に従い条例で定める」と書かれているだけである。

規制改革会議などの議論では、農業委員

の数を半減する方向が示されたが、その分を推進委員が補うとの解釈も成り立つ。既に述べた通り、農委は（申請を受けて処理する）受動的な事務から（地域に出向いて調査や調整に当たる）能動的な活動に軸足を移しつつある。前者を農業委員、後者を推進委員が担うことになるのであろうか。しかし、現状でも委員1人が100ha以上の農地を担当している状況で、その半数の推進委員が十分な機能を果たしうるかは疑問である。

また、法案は推進委員が農地中間管理機構（以下「機構」という）との連携に努めると定めている。農委は農地利用配分計画の作成などで機構に協力（市町村を通じて意見を具申）する立場にあるが、機構を通じた利用権設定については農委の許可が必要ない。このため農委は機構の補完組織になり、その実動部隊が推進委員というイメージも浮かぶ。その先にあるのは「農委不要論」^(注8)であらう。

こうして見てくると、今回の改革で「地域の農業者自身が農地を集团的に自主管理する」組織としての農委の内実が後退することは間違いない。また、全国農業会議所と都道府県農業委員会が「指定法人」の農業委員会ネットワーク機構に移行し、国や自治体に農業者の声を伝える建議や意見公表の法的根拠を失うことも、中長期的には大きな影響をもたらすと考えざるを得ない。

(注6) 15年4月16日開催の「農政ジャーナリストの会」における発言。

(注7) 14年の農業委員統一選挙において実際に投票が行われたのは1,015委員会のうち83委員会で

投票実施率は8.2%であった。

(注8) 衆議院調査局農林水産調査室が15年2月にまとめた『「農協・農業委員会等の改革」に関する学識経験者等の見解』において、大泉一貫・宮城大学名誉教授は農委の段階的廃止と市町村行政への機能移転を提案している。

おわりに

紙幅の制約で詳しくは紹介できないが、本稿をまとめるにあたって3つの農委を訪ね、活動実態などをヒアリングした。

秋田県大館市の農委は担い手不足で農地の遊休化が進む状況を食い止めるため、地元企業の農業参入に積極的に取り組んでいる。14年は参入した企業の1社が破たんしに追い込まれ、12haの農地が宙に浮きかねない事態となったが、懸命の努力で大半の受け手を確保した。

首都圏の周縁部に位置する茨城県古河市では、農業生産法人として農地を取得した企業による無断転用（建設残土などの不法投棄）が多発しているが、農業委員の熱心な活動で早期発見と指導に努め、原状回復には至らないまでも周辺農地への悪影響を最小限に食い止めている。

山形県酒田市は農地中間管理機構と連動した「農地集積センター」を独自に立ち上げ、出し手と受け手のマッチングに積極的に取り組んでいるが、その活動を中心的に担っているのが農委である。農業委員29人のほかに地域協力員24人を委嘱し、農地パトロールや地権者の意向調査にあたっている。08年度からは国の耕作放棄地再生事業にも取り組み、9.4haを再生させた。

酒田市の例などは「改革」を先取りしたような形だが、逆に言えば現状でも「現場の努力次第でここまでできる」という証であろう。

もちろん、これらは少数の「優良事例」で、先に紹介したアンケート結果が示す通り農委の活動は全体として低調なのかも知れない。しかし、組織や権限を見直せばその現状が劇的に変わるという保証もない。このことは農協改革についても言えることである。

つまるところ今回の改正は、企業の参入機会拡大や地方自治体の裁量権強化に主眼があると思われる。農委の権能は後退せざるを得ないが、資本の論理や開発圧力に抗する「農地の番人」の役割はますます重要性が高まっている。

現場の農業者と農業団体が結束してその活動を支え、制度の形骸化を防いでいくこ

とが必要であろう。

<参考文献ほか>

- ・河田尚弘（2014）「農協・農業委員会等に関する見直しの論点～第186回国会衆・参農林水産委員会における論議」『立法と調査』10月号
- ・清水徹朗（2014）「農協改革と農業団体再構築の課題」『農林金融』7月号
- ・衆議院調査局農林水産調査室（2015）「『農協・農業委員会等の改革』についての学識経験者等の見解」2月
- ・全国農業会議所（2015）「平成27年度全国農業委員会会長大会議案＝新たな農業委員会組織・制度の確立に向けて＝」5月
- ・田代洋一（2014a）『戦後レジームからの脱却農政』筑波書房
- ・田代洋一（2014b）『農協・農委「解体」攻撃をめぐる7つの論点』筑波書房
- ・東畑四郎・松浦龍雄（1980）『昭和農政談』家の光協会
- ・全国農業会議所ホームページ
- ・全国農業新聞、日本農業新聞の一連の報道
- ・内閣府ホームページ（規制改革関連）
- ・農林水産省ホームページ

（ゆきとも わたる）



座談会

東日本大震災と福島原発事故からの 復興と再生：5年目の課題

—すべての被災者の権利回復，生活と生業の再建を求めて—

日時 2015年4月24日（金）13：00～15：00

場所 農林中金総合研究所 会議室



<司 会>

てらにしゅんいち
寺西俊一（一橋大学 特任教授）

<出席者>（発言順）

しおぎよしみつ
塩崎賢明（立命館大学 特別招聘教授）

よけもとまさふみ
除本理史（大阪市立大学 教授）

ほほ たけひこ
保母武彦（島根大学 名誉教授）

あわじ たけひさ
淡路剛久（立教大学 名誉教授）

みやいりこういち
宮入興一（愛知大学 名誉教授）

いしだ のぶたか
石田信隆（農林中金総合研究所 客員研究員）

【座談会の趣旨】

農林中金総合研究所は，環境問題に関する有識者で構成される日本環境会議（JEC）に対し，2012年度から「震災復興再生政策研究」の委託を行い，東日本大震災・東京電力福島第一原発事故による農林水産業の被害実態や被災者の救済・補償に関する諸政策などについて，連携して多面的な調査・研究を実施してきた。

本座談会は，日本環境会議の主要メンバーとして被災地の復興・再生に向けた研究に携わる専門家の方々にお集まりいただき，これまでの復興政策の経緯を踏まえ，大震災から5年目を迎えた現在見えている課題について，各専門分野の視点から議論をいただいたものである。

(寺西) これから座談会を始めます。ご出席いただいているのは、日本環境会議(JEC)の主要メンバーで、2011年3月11日の大震災以降、被災地の復興と再生の取組みにいろいろな形で関わっている専門家の皆さんです。

さて、4年余り前の11年3月11日、東日本大震災が起きました。かつてない未曾有の自然災害ですが、これと連動して福島第一原発で深刻な過酷事故も発生し、不幸にして自然災害と人為災害が重なり合いました。私どもは、この事態を「複合的な多重災害」としてとらえ、それから2か月後の5月20日に、JEC事務局のもとに「東日本多重災害復興再生政策検討委員会」(以下「JEC検討委員会」という)を立ち上げ、これまで計21回の全体会合を重ねてきました。^(注1) また、3つの検討部会(①原発被害補償検討部会、②震災復興行財政検討部会、③被災地域再生検討部会)を設置し、それぞれの部会単位での調査研究活動も進めてきました。

以来、早くも丸4年が経過しています。それぞれの被災地において復興と再生に向けた様々な取組みが積み上げられています。全体として、この間の復興と再生が順調に進んでいるとは言えません。むしろ数多くの問題が次々と累積し、新たな問題状況が生まれています。そこで、まず塩崎さんから順に、この4年余における復興と再生のプロセスや実態をめぐって、どういうところに基本的な問題があるのか、皆さんの現地調査やご専門の立場から、ご発言をいただきたいと思います。

塩崎さんは、95年1月17日に発生した阪神・淡路大震災のとき、神戸大学の教授でした。

以来、20年間にわたって、この大震



<司会>寺西 俊一氏
(一橋大学 特任教授)

災をめぐる問題に取り組んでおられます。その経験や教訓を踏まえて、東日本大震災をめぐる問題にも積極的に関わってこられました。昨年(14年)末、『復興〈災害〉』(岩波新書)という本も出されていますね。

(注1) これまでの開催概要については、以下のサイトを参照。

<http://www.einap.org/jec/committee/disaster/index.htm>

なお、このJEC検討委員会での議論等を踏まえて、『環境と公害』誌(岩波書店、年4回定期刊行)の第41巻第1号(2011年7月)以降、「<特集>東日本大震災と原発事故」シリーズ①～⑩(継続中)の形で、関係する重要な論稿を掲載している。

阪神・淡路大震災の教訓が生かされていない

(塩崎) 東日本大震災から4年余の現状で言いますと、いまなお22万人から23万人が避難を続け、8万人以上が仮設住宅に住み、きわめて非人間的な状態に置かれています。この点がまず一番の問題だと思います。かつ、今後のことを考えると、恒久住宅を確保しなくてはいけないのに、その見通しさえ立っていない人が数多くいます。また、被災者の方々の生業^{なりわい}の再建もなかなかできていない。この間、いろいろなことが取り組まれています。本、本当に被災地の復興と



塩崎 賢明氏

(立命館大学 特別招聘教授)

再生につながって
いくのか、非常に
疑問が多いと言わ
ざるをえません。
巨大な防潮堤建設
工事や、盛り土・
かさ上げ事業など

が進められていますが、果たして被災した
地域に「生き生きとした人々の暮らし」が
戻ってくるようになるのか、担当している
人たちも必ずしも確信を持てているわけ
ではないですね。

実は、今年で阪神・淡路大震災から20年
になります。私は＜復興災害＞と表現して
いますが、被害はいまだに続いています。
具体的には、孤独死の問題、再開発事業で
苦しめられている商業者の人たち、借り上
げ公営住宅から追い出されようとしている
人たち、これから健康被害が出てくるかも
しれないアスベストを吸引してしまった人
たち、長い間放っておかれた震災障害者の
人たちが抱えている問題など、いまなお進
行形での様々な問題があるということです。

阪神・淡路大震災のときの経験では重要
なことがいっぱいありました。例えば、仮
設住宅はあまりにも非人間的に過ぎました。
当初は、玄関に入るところに踏み台もなか
ったわけです。U字溝をひっくり返して靴
の脱ぎ場にしていた。そんな状態でした。
もちろんエアコンはなかったですね。東日
本大震災での仮設住宅の実情をみると、そ
の経験がどれだけしっかりと生かされたの
か、大いに疑問です。

公営住宅のつくり方でも、阪神・淡路大
震災では孤独死がたくさん出ました。これ
は、被災者たちの人的なつながりを破壊し
てハードだけをつくるというやり方が引き
起こした失敗です。「地域コミュニティの破
壊」という問題です。こういう点も非常に
重要な教訓だったのですが、それがどれだ
け東日本大震災できちんと踏まえられたの
でしょうか。

それから、新長田の再開発では、街を全
く違うものに変えてしまいました。知らな
い人が見たら「きれいな道路ができた」「公
園ができてよかった」というふうに思うで
しょうが、以前にあった地域の活力がなくな
り、全く違う形になってしまった。いわ
ゆる市街地整備などのハード事業がその地
域の生活や実情を踏まえないで進められて
しまうと、後々になって非常に大きな問題
をもたらすということも重要な教訓です。

このままでは＜復興災害＞が繰り返され る

(塩崎) 東日本大震災からの復興でも、例
えば石巻市では6つも再開発が計画されて
いて非常に驚きます。そのうち、もう3つ
に手を付けている。あと2つは頓挫したよ
うですが、このまま突っ込んでいくと、人
口15万人ぐらいの都市で4つもの市街地再
開発事業を抱え込むことになるわけです。
当面、財政的には国から復興交付金が出ま
すからこのまま進めるのですが、後々
のことを考えると、大きな危惧があります
ね。

東日本大震災では、政府の「復興構想会議」が「創造的復興」をめざすという目標を掲げましたが、問題はその中身です。阪神・淡路大震災のときも「創造的復興」という同じ言葉が使われ、結局、どうだったのか。今回の大震災からの「創造的復興」をみても、やはりハード中心の開発事業ばかりに重点がかかっています。また、各種の事業は縦割りであり、前例主義です。肝心の被災者たちの生活と生業の再建にとって必要なことは、分かっているやらない、そういった問題が多々あると思います。

では、どこに基本的な問題があるのか。根本的に言えば、被災者の救済、生活と生業の再建を第一義に置くという本来の復興の理念と施策が確立していないことが最も大きな問題です。もう1つは、復興資金の使い方の問題です。すでに26兆円もつぎ込んでいるわけで、今後も含めると30数兆円にもなります。この復興資金は、増税によって確保しているのですが、使途の流用はしているし、ハード中心の開発事業とくにハコモノ事業にたくさん使っている。阪神・淡路大震災のときも、16兆3千億円のうちの10兆円はハコモノ事業に使ってしまいました。東日本大震災でも全く同じようなことをやっている。その結果、市街地整備事業や防潮堤などには多額のお金が流れていますが、それが被災地の再生に本当につながるのかどうか。「道路はできて、堤防はできるけれども、人はいない」。そういうことになりかねないと思います。

そして、以上の問題と関係するのですが、

被災者の救済、生活と生業の再建を第一義に置くべき復興理念が脇に置かれ、また、そのための制度的枠組みも欠いたままであるということです。去年、「災害対策基本法」が改正され、そこに1か所だけ「復興」という言葉が入りましたが、基本的に災害対策のなかに「復興」がしっかりと位置づけられていない。そういう法制度面での基本問題もあります。既存の制度は、被災者の救済、生活や生業の再建という課題に見合ったものになっていないわけです。あるいは、国と地方の関係でも、東日本大震災からの復興の主体は、建前では市町村だとされましたが、被災市町村の多くは「平成の合併」でガタガタになっていて、そこに深刻な被災が重なり、人的にも財政的にも余力がないところで責任だけ負わされている形になっている。国と地方の関係も含めて、こうした制度的枠組みをどうしていくか、非常に重要な課題になっていると思います。このままでいくと、阪神・淡路を上回る＜復興災害＞が後から後から出てくるのではないかと。また、今後、首都直下型地震や南海トラフ地震などの大災害が起こった場合、いまのような制度的枠組みでは全く対応ができない事態になるのではないかと危惧しています。

(寺西) 阪神・淡路大震災のときの経験と教訓を踏まえて、非常に重要な問題提起をいただきました。では、次に、法学が専門の淡路さんのほうからお願いします。

「包括的生活利益」の侵害をどうするか

(淡路) 私は、専門の法学という観点から、この4年余りにみる復興と再生の推移、実情、問題点をどうみるかという点について簡単に述べてみたいと思います。

今回の大震災と原発事故について、いま塩崎さんから、被災者の救済や生活と生業の再建を第一義とした復興や再生への取り組みが弱いという基本的な問題点が指摘されたわけですが、今回の事態によって多くの被災者の方々が受けた被害は、生命・身体および生活そのものの根底からの侵害だと言えます。大震災による津波被害で亡くなった方々が、不明者を含めて膨大な数にのぼります。また、とりわけ福島原発事故による被害では、数多くの人々の生活の場そのものが根底から奪われてしまいました。私は、「包括的生活利益」が一挙に奪われてしまった事態というふうに表現しています。

いずれにしても、4年余りが経って、なお約8万人の方々が避難生活を送り、仮設住宅での生活をせざるを得ないという状況が続いているのは由々しきことです。本来、仮設住宅というのは2年を想定しているわけで、もともと長期的に住めるような建築物になっていません。4年経ってもまだ、そこで避難生活を続けなければならぬ人々が大勢いる。この状況は、法学の観点から言えば、憲法25条の生存権、健康で文化的な最低限度の生活保障というには余りにもひど過ぎるのではないかと。国際法上でも「国内難民」ということが言われています。国連人権委員会に提出された「国

内強制移動に関する指導原則」というのがあり、「…国内の他の場所に再定住した国内避難民は、移動を強い

られた結果として差別されてはならない」ということになっていますが、そういう国際法上の観点からみても問題があると思います。



淡路 剛久氏
(立教大学 名誉教授)

福島原発事故による避難者と損害賠償をめぐる問題

(淡路) さらに、とくに福島原発事故に関わることですが、原発避難者はいまでも12万人に近い。県内で約7.3万人、県外で約4.6万人の避難者がおられます。そこには、避難指示区域からの避難者と区域外からの避難者が含まれます。当面、これらの方々の生活再建の中心になるのは損害賠償ということになるわけですが、この損害賠償については「原子力損害賠償紛争審査会」(原賠審)があり、そこで「中間指針」がつくられ、それにもとづいて賠償がなされるという形になっています。そして、具体的な賠償をめぐる紛争が発生する場合、簡易・迅速に被害者救済を可能とするために、裁判所外での紛争解決機関としてADR(原子力損害賠償紛争解決センター)が設置されているわけです。このADRに持ち込まれた紛争和解手続の実施状況をみると、15年2月27日時点で、申立件数が1万5,118件、そのうち既済件数が1万2,370件(うち全部和解

成立：1万259件，取下げ：1,065件，打切り：1,045件，却下：1件）となっています。

この間、このADRのパネル（同センターで紛争案件を担当する仲介委員）から出される和解案というのは、一応、双方の同意のもとでつくられていきますので、東京電力（東電）も基本的に了承するのが普通であったし、そう表明していたのですが、近時、集団申立が多くなってきたこともあって、東電側が1年以上も拒否し続けるという事態が発生しています。例えば、浪江町による1万5千人を超える集団申立の案件がそうです。これが、大きな混乱を引き起こしてきている。この状況をどうするか、今後続く重大な問題になっています。それから、避難指示区域からの避難者と区域外からの避難者との間での差別化をめぐる深刻な問題も起こっています。

（寺西） いまの淡路さんのご発言で、福島原発事故の損害賠償をめぐる問題に触れられましたが、そこでの「賠償格差」やそれがもたらしている問題など、この間、除本さんが集中的に現地調査をされていますね。とくにこの点について、除本さんにご発言をお願いしたいと思います。

「賠償格差」と「復興格差」による被災者たちの分断

（除本） 13年12月に原賠審から出された「中間指針」（第4次追補）で、長期避難者に対する慰謝料や住居の再取得に配慮した賠償項目が出てきて、全体として原発事故の損

害賠償を早く終わらせていくという流れがかなりはつきり出てきているというのが、最近の特徴です。これは、政府関係者自



除本 理史氏
（大阪市立大学 教授）

身が言っていることですが、被災者の方々の生活再建は賠償に依存して行われるのではなく、今後は企業立地補助金などを含む復興政策のなかで生活を再建していただくという形で、「賠償から復興政策へ」とスイッチしていく方向が打ち出されてきています（『立地補助金で雇用創出』『福島民友』14年12月24日付、など）。

では、「福島復興政策」がこれから始まるのかというと、もうすでに12年3月末に「福島復興再生特別措置法」が制定され、施策の「体系」がつくられています。とくに原発避難12市町村に関しては、国がグランドデザインを出し、避難地域の復興に積極的に関与するという姿勢が打ち出されている。その実態をみると、「早期帰還・定住プラン」というものがつくられ、また、インフラ復旧などの「工程表」が市町村ごとにつくられています。川内村の調査をして確認したところ、この工程表は、単に「絵に描いた餅」ではなく、着々と実施されつつあります。川内村でも、大型の商業施設とか、ハコモノ事業も進んできているわけです。

この点でいえば、これまでの4年間の「福島復興政策」の帰結についてきちんと批判的に評価していく必要があると思います

す。つまり、「復興が遅れている」とか、「まだ復興していない」という批判ではなく、どこが、どのように復興しているのか、その恩恵や帰結がどのようなものになっているのか、そういう点を具体的に検討していく必要があります。私は、「不均等な復興」というキーワードで表現していますが、この点は、＜復興災害＞とか、復興政策によってもたらされている「二次的被害」とも重なる問題です。

また、損害賠償という点からみますと、この間に、「原発避難者の二極分解」のような事態が進んでいます。避難が長期にわたって継続しているため、賠償が一定額に積み上がる。文科省の試算では、4人家族で帰還困難区域の世帯だと1億円ぐらいの賠償額になるだろうと言われている。そうになると、一定の生活再建というのは可能になっていく。質の問題は別にして、家を買えないというようなレベルではなくなりつつあります。しかし、そういう人たちは、逆にいえば、もともと住んでいた土地に帰還するという展望を描けない人たちでもあるわけです。

他方、避難指示の解除がいま進められています。とくに「緊急時避難準備区域」は11年9月に解除されていますから、帰還政策によって戻ろうと思えば戻れる人たちが増えている。しかし、賠償が低額に抑えられ、生活再建の困難を抱えている人たちが出てきています。これらは、両極なので、その中間の人たちもたくさんいるわけです。そして、こうした「賠償格差」が「原発避

難者の二極分解」を引き起こしている。このことが避難者の間で納得感をもって受け入れられているのであればまだいいのですが、実は、「賠償格差」が「被害実態」とずれているため、様々な不満や不信の原因となり、また、この点が「被災者たちの分断化」をもたらし、きわめて深刻な問題になっているということです。

(寺西) 復興と再生を本当に進めていくためには、被災地の人々が互いに連帯し協力し合っていくことが不可欠ですが、いまの除本さんの話では、むしろ逆に「被災者たちの分断」がもたらされている、そういう現実があるということですね。これは、根の深い問題だと思います。では、続きまして、復興財政や復興行政のあり方をめぐって、災害行財政に関する専門家の宮入さんに、次のご発言をお願いします。

疑問が多い復興予算の使途、「集権官僚型」行財政システムの問題点

(宮入) まず、東日本大震災後、15年度の当初予算までで、おおよそ29兆円とされていますが、このうち東電に求償すべき経費が約3兆円ありますので、約26兆円を少し超える復興予算が投入されていることになります。そこにどういう問題があるか、幾つかの点を指摘しておきたいと思います。

第1は、いわゆる「創造的復興」ということに関連します。先に塩崎さんからご指摘があったように、ハード中心の開発優先型事業への傾斜ということが、早い段階か



宮入 興一氏
(愛知大学 名誉教授)

ら強く現れて、それが最初のボタンのかけ違いになってきたのではないか。また、直接には被災地の復興に寄与しない事業へ

の「予算流用」、あるいは、大企業向けの補助金などが復興予算の中に混入されてきたといった問題があります。例えば、11年度の3次補正のときには9兆円という本格予算だったのですが、そのうちの2兆円が実は「円高対策費」でした。それから、「全国防災対策費」が約1兆8千億円。これは「予算流用」ではないかと新聞等でも報じられましたが、こうしたことがその後も続いています。復興予算の6%ぐらいがこの「全国防災対策費」に使われている。あるいは、国内の「立地補助金」というのがあります。いまは取りやめた形になりましたが、約3千億円。この8割がトヨタや東芝などの大企業向けに支給され、94%が被災地域外に流出してきた。しかも最近になって、この補助金を受けた企業の30数社が自民党に政治献金しているということまで発覚しています。これらに象徴されるように、復興予算の使途をめぐる問題点が少なくありません。

第2には、この点も塩崎さんから指摘がありました。被災者の方々の「人間復興」をめざすという基本が軽視されてきたことです。とくに被災者の方々の生活と生業の再建、雇用・医療・福祉・教育・環境など

を含め、それらが総合的なバランスをもって、被災者の「人間復興」と被災地の復興・再生が行われるべきなのですが、そういう形には全くなっていません。被災者の生活再建に関する制度については、多少の改善はみられたものの、抜本的な改革は行われていません。「災害対策基本法」は、2年遅れで一応の改正が行われましたが、今回の災害にはほとんど役に立たなかった。それから、「災害救助法」についても、阪神・淡路大震災やその後の中越地震等からの教訓が全く引き継がれていません。そのために避難所や仮設住宅、災害公営住宅などについても、過去の災害よりもひどい劣悪な状況になってきたという経緯があったと思います。

第3には、これまでの復興行財政のあり方が「集権官僚型」になっているという問題です。とくに復興財政の仕組みでは、国の直轄事業以外は国からの補助金や交付税、あるいは交付金といった平時の仕組みを災害時に応用する形で実際の制度が組まれています。財源については「復興財源確保特別措置法」が制定され、11年度から15年度まで、いわゆる「集中復興期間」に必要な財源は一応確保された。しかし、今後どうなるかが、いま重要な問題になっています。

なお、この財源については、「復興交付金」の制度ができました。ただ、これも結局のところ、復興庁が間に入って調整役になっていますが、実際には旧来の補助金のシステムが裏にあって、「5省40事業」の採択は実質的には各省で行われることになっ

ています。もう1つ、「取崩し型復興基金」ができて、被災9県に計1,960億円が交付されました。この「復興基金」の用途は自由というはずだったのですが、実際には、宮城県の場合、県が「交付要綱」を定め、それにもとづいて各市町村が事業実施計画をつくり、それに合致しなければ使えないということになっています。

さらにもう1つが「復興特別交付税」です。これは、普通地方交付税の別枠で交付するというもので、「復興交付金」に伴う地方の負担額や地方での減税分の全額を措置するという制度です。阪神・淡路大震災のときはなかったのですが、その意味では画期的なものです。阪神・淡路大震災のときの復興予算は約16兆円余で、そのうち約10兆円がハコモノ事業だったのですが、この16兆円余のうち6兆円が実は地元負担でした。この負担の大部分を地方債の発行でカバーするという形にしたものですから、後々、被災地の市町村では、西宮市、芦屋市など、震災以前までは健全財政を誇っていた自治体さえ深刻な財政危機に陥ってしまうという結果になったわけです。以上のように、復興行財政のあり方は、一定の前進がある一方、幾つもの問題点を抱えています。

（寺西） 貴重なご指摘、ありがとうございます。さて、今回の東日本大震災の被災地は、岩手、宮城、福島を中心に、とくに農林水産業を基盤にして成り立ってきた地域が大半を占めています。それぞれ地域ごとに多様性があり、被災状況も多様なので、

復興や再生のあり方も決して一律的にはいきません。むしろ、それぞれの地域の実情に合わせて多様なあり方を考えなくてはならないという課題があります。この点で、農村経済や農村財政に関する専門家である保母さん、そして農林中金総合研究所の石田さんから、引き続き、ご発言をいただきたいと思います。

「社会的共通資本」の考え方、農山漁村の集落や地域共同体の再評価

（保母） 私は、いろいろと被災地を見てきましたが、そこでの実情をみると、ある意味で日本社会が抱えている問題がすべて凝縮された形で現れているのではないかと思います。東日本大震災では、日本社会において「弱い環」になっていたところが直撃を受けた形になっている。この大震災が発生したのは民主党政権のときでしたが、その後、自民党と公明党の連立による安倍政権になり、「アベノミクス」だとか「地方創生」といったことがマスコミで騒がれています。そうしたなかで、被災した東北地域の農山漁村をどのようにしていくのが問われているわけです。

先ほどから復興の理念として、被災者の「人間復興」や「生活と生業の再建」を基本にすべきだという意見が出されていますが、そのとおりだと思いますけれども、問



保母 武彦氏
（島根大学 名誉教授）

題はそれをどういう観点で評価するか、そのための枠組みを考える必要があるのではないかと思います。私は、この点で、昨年(14年)9月に亡くなられた宇沢弘文教授による「社会的共通資本」の考え方が非常に重要になっているのではないかと考えています。宇沢さんは、「社会的共通資本」として、3つの要素を大事にしなければならないと言っています。

第1は、自然環境あるいは自然資本と言われるものです。この点でいえば、次の津波被害に備えてとにかく巨大な防潮堤を建設する、そういうことで本当によいのか、防災のためならば自然環境や景観などを一切無視して良いのかどうか十分に議論されていません。さらに、最も大きな自然環境の破壊として、深刻な放射能汚染の問題があります。福島原発事故から4年以上が経っていますが、まだ事故そのものの収束も、廃炉作業の見通しも立っていない。もし次の大きな地震が来れば、再び重大な事故が起りかねません。

第2は、各種の社会的インフラ(社会資本)です。これをどのように再整備していくのか。この点では、将来の地域像はどうあるべきかという基本的ビジョンの合意もなしに、巨大な防潮堤とか幹線道路とかの、国家関与の巨大社会インフラだけが優先的に整備されているという問題があります。

第3は、制度資本と言われているものです。例えば、病院や学校、各種の福祉サービス施設などを、人口減少と高齢化が急速に進行してきているなかで、統廃合と拠点

への集中・合理化でいいのか。こうした点を根本的に検討していく必要があります。

そうしたことを念頭に置いて考えた場合、私は、日本社会の農山漁村などにおける集落・コミュニティのあり方や機能について改めて検討・評価することが、いま極めて重要な課題になっているのではないかと思います。

被災地の多様性を踏まえた「持続可能な地域」への再生が重要

(石田) いま保母さんご指摘になったように、東日本大震災で被災した地域の多くは、自然環境に恵まれ、農林水産業が重要な役割を果たしてきたところです。それらの復興や再生の状況をみると、地域別あるいは業種別にみて、様々な問題がみられます。

第1の問題として、三陸地域がとくにそうですが、いままでも耕作放棄が多く、農業が弱体化していた地域がたくさんあります。今回の大震災によって、10年あるいは20年先に直面するような問題を一気に突きつけられることになりました。これをどういうふうに復興し再生していくか、非常に難しい問題です。

次に重要な問題は、この問題が被災者の方々の暮らしの再建と密接につながっていることです。産業としての農業や水産業



石田 信隆氏
(農林中金総合研究所
客員研究員)

が復興できたとしても、それが被災者を置き去りにしたものであってはならないことで、この面でも多くの問題があります。

さらに、何らかの形で復興が進められたとしても、その地域の経済や社会が将来にわたって持続可能なかどうか、この点が非常に重要です。

もう少し具体的に言いますと、三陸沿岸地域は、自給的な小規模農業と水産加工業、商業や製造業等への就労などの「合わせ技」でその地域の生業が成り立っていたところです。これらをバラバラに再建しても、被災者の方々の暮らしの再建はできません。

一方、仙台平野のような比較的生産性の高い平野部では大規模な圃場整備等を行っています。また塩害を受けた農地には新しい土を入れたわけですが、土壌というのは簡単には復元できないため、いままでのような収量を確保できない。また、営農の組織化や法人化が進められていますが、そのノウハウが不足しているなどの課題があります。

さらに、地域の持続可能性の問題がとくに重要です。復興が遅れば遅れるほど、子育て世代等は外に出て、そこで暮らしを定着させますので、このままいくと津波の被災地域のなかには、若い世代がいなくなり、中長期的にみると、農林水産業のみならず地域コミュニティの担い手と持続可能性が確保できなくなるところが出る恐れがあります。また、これから高台移転が進んでいきますが、それが将来にわたって持続可能なコミュニティになるのか、この点も

よく吟味する必要があります。

それから、福島県の被災地は、また特有の問題を抱えています。長期にわたって営農再開ができない地域が広範にあります。川内村のように、帰還に一生懸命取り組んでいる地域では、若い世代がなかなか帰ってこない。地域の担い手が弱体化しています。この福島で、豊かな自然資源に依拠しながら、どのように暮らしと地域コミュニティを再生していくのか。農山村においては、農業のない地域経済や暮らしというのはありえないということが非常に大事な点だと思います。

次の5年に向けて、いま何がとくに重要か(寺西) 以上、6人の皆さんから、この4年余りの復興と再生の推移と現状、そこでの様々な問題点などについて、非常に多面的にご指摘いただきました。

さて、東日本大震災の発生から最初の5年間は「集中復興期間」とされ、実は今年がその5年目に当たっています。来年度以降は第2のステージに入るわけです。そこで、この節目にあたり、次の5年に向けて、この点はとくに重要だという課題について、さらに皆さんからご発言をいただきたいと思います。もちろん、阪神・淡路大震災では20年を経てもまだ問題が継続しているということですから、これからさらに10年、20年、30年以上といった中長期の復興と再生へのビジョン、課題や方向性などについても、ご提言等があれば、お願いします。

(塩崎) 短期的には、やはり復興資金の使い方の問題が極めて重要ですね。

(寺西) 政府は、この6月までに次期(16年度以降)の復興予算について大枠を決め、地元負担を導入する方向で検討しています。復興の基幹事業については国の直轄とし全額国費負担で進めるけれども、地域振興事業などについては、被災自治体による地元負担を導入する方針のようです。これに対し、岩手、宮城、福島各県知事は総反発していますね。この点では、復興予算の使い方に関してこれまでの4年間のしっかりとした検証を踏まえる必要があると思います。そのためのチェックや見直しの仕組みをどのようにつくればよいでしょうか。

(塩崎) まず、この4年間の復興予算の使い道に関する詳細なデータがきちんと公表されていないのが大きな問題です。阪神・淡路大震災のときも、10年たって、やっとデータが出されてきたのです。

(寺西) 本当は、国会で詳細情報をすべて公開させ、見直しや軌道修正について集中審議が行われるべきですね。この点で、国会が全く機能していない。宮入さん、この点についてはいかがでしょうか。

(宮入) その点では、国のほうで出しているデータと県や市町村のところでのデータを突き合わせても、なかなか細かいことまでは分からないという問題があります。1

つは、会計検査院によるチェックを活用するという手がありますが、20数兆円もの資金がどう使われてきたか、それらの細かいところまでは明らかにされません。あとは、我々専門の研究者がチームを組んで徹底的にやれば、できないことはないと思うのですが、1人や2人、あるいは数人程度ではなかなか難しいですね。それでも、この間の復興資金の使い方について、幾つかの典型的な地域を選んで、国からの復興予算の出方とその使い道について集中的に検証してみることが必要だと思います。

(寺西) 少なくとも岩手、宮城、福島のそれぞれでポイントを絞って、徹底的な検証を行うことができればよいですが。

(保母) 検証が一番できるのは、というよりも、やるべきなのは、それぞれの被災地の基礎自治体、さらに生活者としての住民だと思います。あそこに道路が敷かれた、あの山を削ってこんなものがつくられた、そういう事業について、地元の住民たち自身が生活者としての立場から検証し評価することが重要です。そういう住民による評価が行える仕組みをつくることを考えるべきですね。

(寺西) その点でいえば、政府の「復興構想会議」が11年6月に出した『復興への提言』で示されていた「復興構想7原則」のなかで、「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基

本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える」という「原則2」が掲げられていたはずです。この点では、被災地の市町村やコミュニティの単位で下からの復興と再生への取組みを進めるという基本にもう一度立ち返り、次の5年に向けて仕切り直しをさせる必要があります。

(淡路) いま、被災者や避難者の方々はそれぞれに重要な選択を迫られる時期になっているわけですが、その方々が互いに分断化されているという状況のなかで、どういう形で一体的な取組みを進めていけるか、非常に難しい現実があります。例えば、原発避難者の場合、移住する、帰還する、あるいは帰還したくてもできないとか、幾つものグループに分断されているわけです。また、帰還か移住かの二者択一ではなく、とにかく数年は帰れないけど、いずれは帰りたいという、「避難しながら待つ」という方々も少なくない。そういう方々については、避難先の自治体でも行政サービスを受けられるようにし、また避難元の自治体の住民としても各種の情報を受けられるようにする。この点では、日本学術会議からも「二重の住民票」という提案が出されています。選挙権や地方税などをどうするかという問題がありますが、短期的な課題として、こういう「二重の住民票」という対策も重要ではないかと思います。

(寺西) その点では、除本さんの論文で、「長期待避」型の人たちの実情に合わせた

独自の施策が必要だという問題提起がされていますね。

(除本) 私は、川内村のケースで調べていますが、避難者それぞれの条件や、区域ごとの違いがあります。国や自治体が進めている復興政策に乗られる人は帰還して生活再建をしていくことも可能ですが、そうでない人たちは取り残されてしまうという問題が出てきています。避難を続けなければならない人たちは、戻っても生活ができないという現実があります。そういうなかで避難を続けている人たちには支援や賠償が継続されるべきです。しかし、川内村の20～30km圏の「旧緊急時避難準備区域」の賠償は12年8月末で切られてしまっている。賠償が切れても、今のところ仮設住宅に住めるので、かろうじて郡山市内の病院があるところで何とか通院しながら暮らしている、そういう高齢の避難者がいるわけです。そういう状況で、12年8月末で賠償を打ち切ってしまったのは果たして妥当なことなのか、この点は早急に見直される必要があると思います。

(寺西) 農林水産業の復興や再生への課題については、どうでしょうか？

(石田) 農林水産業の場合、一律に、何か同じ形での復興を進めるのではなく、複線的な復興を図るべきです。三陸沿岸と平野部では、それぞれめざすべき農業の姿も違います。一律に大規模な法人農業を指向す

るような考えがあるとすれば間違いです。平野部では恵まれた土地資源を生かして、よりよい農業経営をどう育てていくか。他方、兼業の「合わせ技」でやってきた地域では、農林水産省、水産庁、経済産業省といった縦割りではなく、その地域の人たちの生活と生業の復興を一体的・総合的に支援しなければなりません。この点では、地域にある組織——農協、漁協、森林組合、商工会、集落組織、自治会などと行政がしっかり連携して、被災者への相談・支援体制を飛躍的に強化する必要があります。自治体やこれらの組織への人的支援も必要です。

次に、もともと人口減少が進んでいた地域が多いわけですから、外から新しい人たちが入ってくるような魅力を地域に生み出しながら復興を進める必要があります。そのために、新しい作目への取組みやブランド化、販路拡大支援、新規就農者支援、I・J・Uターン者の定住支援などに積極的に取り組み、行政もバックアップしていくことが大事です。

さらに、とくに強調したいのは、再生可能エネルギーを被災地域に積極的に取り入れて、その利益によって、復興を底支えするという仕組みをつくるべきだということです。ドイツで増えてきた「エネルギー協同組合」を、日本でもつくれるような法整備が必要です。また、福島など一部地域を対象とする再生可能エネルギー導入への補助制度がありますが、これを、福島を含む被災地全域を対象とする制度に拡充すべき

です。こうして、中長期的に被災地を支える経済の土台をつくりあげていくことが求められています。

(寺西) その点では、農林中金や農中総研が果たすべき役割はきわめて大きいですね。

(保母) 石田さんが言われたことは、私が考えていることと重なりますね。1つは、住民の生命や暮らしに関わるからです、そこに住民自治や住民参加をどのように位置づけていくか。この基本となるのはやはり集落・コミュニティです。単位を小さくした住民自治のあり方を考える必要がある。もう1つは、余り議論されていませんが、地方議会や地方議員の役割についてです。先ほど、この4年間のチェックや見直しの必要性について議論がありましたが、それは、地方議会や地方議員が果たすべき役割として考えることが重要です。

(寺西) おっしゃるとおりですね。それぞれの地方議会は何をやっているのでしょうか。この点も、今後、検証すべき課題の1つだと思います。あとは、これまでに出された論点以外で何かあれば、追加的にご発言をお願いします。

(淡路) 損害賠償の問題ですが、帰還する人たち、先ほど触れた待避する人たち、そして最終的に移住を決意する人たち、こういう様々なタイプの人たちすべての権利の保護と回復を行うというのが、不法行為法

や損害賠償法の基本的な課題です。先ほど触れたADRでは解決できない問題については裁判所の判断を仰ごうということで、いま全国で20件ぐらいの訴訟があり、すでに1万人を超える方々が原告になって訴訟に立ち上がっています。こうした状況も踏まえて、多様な原発被害に対する損害賠償のあり方をどうすべきか、いろいろと議論を積み重ね、この5月に淡路・吉村・除本編で『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社）という本が出ます。そこでの私たちの基本的な主張は、被災者の方々が奪われた諸権利を全面的に回復し、しっかりと生活や生業の再建ができるようにすること、それが損害賠償における基本的原則でなければいけない、ということです。

（寺西） 別の論点になりますが、最近の動きで私が非常に気になっているのが、今年8月頃までに復興庁が、とくに福島県の前発事故被災市町村について新たな自治体再編への将来ビジョンを出すという報道がなされていることです。これは、去年の「増田レポート」（提言「ストップ少子化・地方元氣戦略」14年5月）が出した「地方消滅」論と同じロジックで、被災自治体の人口が元に戻らなければ自治体として成立しないから、国の直轄や広域合併も含めた新たな再編を進めるという方向性を打ち出してくるのではないかと思います。それをやむを得ないとするのか、それに対抗して被災自治体の今後のあり方をどのように考えるのか、この点も我々研究者としては真剣に検討し

ていく必要があります。

（塩崎） 短期的なのか中長期的なのか分かりませんが、津波地域や原発地域では10年かけてもなかなか復興が難しいと思いますが、南海トラフ地震などがやってくるという危惧があるなかで、いまの行財政の仕組みや復興基本法の体制のままではまた同じことが繰り返されることになってしまうのはほぼ確実です。だから、そこを変えていく取組みが緊急に必要ですね。

（寺西） 塩崎さんは、日本経済新聞への寄稿のなかでも「防災復興省」のような独自の専門機関を創設して、これまでの愚を繰り返さないための新たな防災行政体制を確立することを提言されていますね。いまや日本全体が「災害列島」化しているという厳しい現実と将来を見据えて、この際、しっかりとした防災対応のための行政機構のあり方をどうするか、先進各国の例も参考にしながら本格的に検討していくべき時代ですね。

（塩崎） それと、26兆円とか30兆円といった、とんでもない資金を使っている割には、この間の震災復興の実情は、余りにもいろいろな問題が多いですね。

（寺西） この間の震災復興事業をみると、「災害便乗型」の公共土木事業が多すぎます。それで潤っているところはやたらと潤っているという、奇妙なことが起こっています。

(宮入) その点で1つ付け加えますと、例えば、岩手県大船渡市などを事例として、被災者の方々の「人間復興」に役立っている、そういうモデルケースを対抗的に示していくということも必要だと思います。もう1つ、「復興基金」の活用の問題ですが、これが成功したのは新潟県中越地震のケースです。そこでは「復興基金」の使い方、非常にきめ細かく被災者や地域ニーズを汲み上げる形で有効なやり方を示してきたのですね。ところが、今回の東日本大震災の「取崩し型復興基金」では、結局、直轄型の行政基金になってしまって、情報の公開もほとんどなされていません。これに対して、例えば大船渡だったら、塩崎さんも深く関与されているので、有効に活用している事例を具体的に示すことができると思います。

(寺西) ぜひ、そういう調査研究や検証作業も進めていく必要がありますね。それは我々研究者としての役割でもあります。

(石田) 農林水産業の分野も福島ではとくに難しい問題を抱えています。福島のJAは、チェルノブイリ事故の経験を生かした土壌検査という画期的な取組みをしています。福島では、農産物の放射性物質の検査を徹底していて、とくに米については「全袋検査」を実施しています。ところがチェルノブイリ事故後のベラルーシでは、「出口」としての農産物の検査だけでなく、「入口」としての農地土壌についても、すべての農地で検査を実施しているわけです。そ

れを福島でもやろうということで、JAグループは農地の検査に自主的に取り組んでいます。誰が見ても安全だと言える形にしようということです。しかし国がこれをやろうとしないのです。これは、食品の安全・安心を確保するために国が行うべき重要施策であり、国の責任においてやるべきです。

(寺西) そのとおりですね。では、最後にまとめのご発言ということで、どなたからでも。

(淡路) 1つ、非常に気になっているのは福島第一原発からの汚染水問題ですね。この対策に失敗したら、漁業に対する被害だけでなく、海洋汚染をめぐる国際的な問題としても、大変なことになってしまいます。

(寺西) どう考えても、安倍首相のいう「アンダー・コントロール」ではないですね。

(淡路) 政府にはせめて情報はすべて出して、対策をしっかり進めてもらいたいと思います。それから先ほど石田さんが言われたことは非常に重要ですね。かつてカドミウム汚染で「農用地土壌汚染対策法」がつけられました。その仕組みを使いながらもいいですが、土壌汚染の元を絶たなければいけない。やはり安全・安心を基本から保障するために、そこまでやってほしいと思います。本来は国がやるべきことですが、農協がやり始めたというのはすごいことだと思います。

(除本) いま、外からは見えにくい福島
状況というのがあって、被害者の側も声
を上げ切れない。それが典型的に示され
たのは、去年の「美味しんぼ」問題で
す。作品の個別の表現にはいろいろな
意見があるかもしれませんが、私は被害
を訴えた者が叩かれたという点を重視
したい。「風評被害」という言葉もそ
ういう方向に作用している。「風評被
害を起こすから」と言われると、黙ら
ざるをえないような雰囲気がある。こ
の状況を何とかしていくためには、私
たち国民全体が福島状況について関
心をもち、積極的に実情を知っていく
ことが重要です。福島の当事者の方々
はがんじがらめの構造があって声を
上げにくい。だから、外部の専門家が
関与するという意味も、とくに福島
では非常に大きいという気がしています。

(淡路) もう1点だけ。先ほど原発被害
をめぐる関係訴訟が20件ぐらいある
と言いましたが、その判決が一番早く
出るのが群馬^(注2)訴訟です。これから一連
の判決が出てきて、

それらの判決によっては、今後の流れがど
ういう方向に行くかが決まってきます。こ
の群馬訴訟というのは案外注目されてい
ないので、一言、付け加えておきます。

(注2) 原発事故の影響で福島県から群馬県内など
に避難している45世帯137人が、国や東電に慰謝
料など約15億円の損害賠償を求めている訴訟。

(寺西) 我々も大いに関心をもって見てお
く必要がありますね。さて、残念ながら予
定時間が過ぎてしまいました。不十分な点
も残っていますが、皆さんから貴重なご
発言をいただくことができました。この特
別座談会では、「東日本大震災と福島原発
事故からの復興と再生：5年目の課題」と
いうテーマで多面的な議論を行いました
が、今後も引き続き、サブタイトルにも
示したように「すべての被災者の権利回
復、生活と生業の再建」という基本的な
課題の実現に向けて尽力していきたいと
思います。本日は、ありがとうございました。

(編集責任：寺西俊一 たらにし しゅんいち)



統計資料

目次

1. 農林中央金庫 資金概況 (海外勘定を除く)	(63)
2. 農林中央金庫 団体別・科目別・預金残高 (海外勘定を除く)	(63)
3. 農林中央金庫 団体別・科目別・貸出金残高 (海外勘定を除く)	(63)
4. 農林中央金庫 主要勘定 (海外勘定を除く)	(64)
5. 信用農業協同組合連合会 主要勘定	(64)
6. 農業協同組合 主要勘定	(64)
7. 信用漁業協同組合連合会 主要勘定	(66)
8. 漁業協同組合 主要勘定	(66)
9. 金融機関別預貯金残高	(67)
10. 金融機関別貸出金残高	(68)

統計資料照会先 農林中金総合研究所調査第一部

T E L 03 (3233) 7746

F A X 03 (3233) 7794

利用上の注意 (本誌全般にわたる統計数値)

- 1 数字は単位未満四捨五入しているので合計と内訳が不突合の場合がある。
- 2 表中の記号の用法は次のとおりである。

「0」 単位未満の数字	「-」 皆無または該当数字なし
「…」 数字未詳	「△」 負数または減少
「*」 訂正数字	「P」 速報値

1. 農林中央金庫資金概況

(単位 百万円)

年 月 日	預 金	発行債券	そ の 他	現 金 預 け 金	有価証券	貸 出 金	そ の 他	貸借共通 合 計
2010. 4	39,395,304	5,603,308	22,629,084	776,125	45,260,995	12,627,366	8,963,210	67,627,696
2011. 4	41,188,801	5,386,023	22,002,322	3,032,763	42,587,955	14,066,562	8,889,866	68,577,146
2012. 4	42,959,002	5,079,690	22,106,683	1,603,847	45,976,841	14,770,506	7,794,181	70,145,375
2013. 4	47,994,678	4,565,376	26,557,250	4,682,782	49,503,561	16,310,383	8,620,578	79,117,304
2014. 4	49,644,538	4,002,760	24,698,652	5,972,253	50,652,185	16,482,784	5,238,728	78,345,950
2014. 11	51,465,994	3,727,381	31,719,834	6,098,948	55,442,838	18,320,152	7,051,271	86,913,209
12	52,197,490	3,690,975	33,227,692	6,368,725	56,659,742	19,250,488	6,837,202	89,116,157
2015. 1	52,505,391	3,648,885	31,060,309	6,034,814	55,907,620	19,274,363	5,997,788	87,214,585
2	52,452,809	3,606,696	31,578,215	6,411,751	56,575,364	19,109,773	5,540,832	87,637,720
3	53,161,306	3,564,315	34,654,333	6,253,774	59,737,736	18,989,407	6,399,037	91,379,954
4	53,674,432	3,532,619	31,908,375	7,786,064	56,551,511	19,194,912	5,582,939	89,115,426

(注) 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。

2. 農林中央金庫・団体別・科目別・預金残高

2015年4月末現在

(単位 百万円)

団 体 別	定期預金	通知預金	普通預金	当座預金	別段預金	公金預金	計
農 業 団 体	45,865,811	-	577,975	66	151,704	-	46,595,557
水 産 団 体	1,531,639	500	94,642	2	10,813	-	1,637,597
森 林 団 体	1,528	-	5,980	1	107	-	7,616
そ の 他 会 員	2,255	-	3,432	-	-	-	5,686
会 員 計	47,401,233	500	682,029	70	162,624	-	48,246,456
会 員 以 外 の 者 計	283,328	49,198	451,727	71,384	4,549,545	22,796	5,427,977
合 計	47,684,561	49,698	1,133,756	71,453	4,712,168	22,796	53,674,433

(注) 1 金額は単位未満を四捨五入しているため、内訳と一致しないことがある。 2 上記表は、国内店分。
3 海外支店分預金計 292,451百万円。

3. 農林中央金庫・団体別・科目別・貸出金残高

2015年4月末現在

(単位 百万円)

団 体 別		証 書 貸 付	手 形 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計
系 統 団 体 等	農 業 団 体	38,939	88,604	85,137	-	212,681
	開 拓 団 体	40	12	-	-	52
	水 産 団 体	7,887	5,121	5,541	20	18,570
	森 林 団 体	2,133	4,725	1,562	34	8,454
	そ の 他 会 員	97	600	20	-	717
	会 員 小 計	49,096	99,063	92,260	54	240,473
	その他系統団体等小計	60,484	16,778	38,422	-	115,684
	計	109,580	115,841	130,682	54	356,157
関 連 産 業		2,558,518	65,207	941,131	3,240	3,568,096
そ の 他		15,115,578	5,394	149,688	-	15,270,659
合 計		17,783,676	186,442	1,221,501	3,294	19,194,912

(貸 方)

4. 農 林 中 央 金

年 月 末	預 金			譲 渡 性 預 金	発 行 債 券
	当 座 性	定 期 性	計		
2014. 11	4,955,018	46,510,976	51,465,994	8,100	3,727,381
12	5,327,683	46,869,807	52,197,490	-	3,690,975
2015. 1	5,630,940	46,874,451	52,505,391	-	3,648,885
2	5,510,689	46,942,120	52,452,809	-	3,606,696
3	5,822,559	47,338,747	53,161,306	28,000	3,564,315
4	5,973,502	47,700,930	53,674,432	42,000	3,532,619
2014. 4	5,763,192	43,881,346	49,644,538	100	4,002,760

(借 方)

年 月 末	現 金	預 け 金	有 価 証 券		商品有価証券	買 入 手 形	手 形 貸 付
			計	う ち 国 債			
2014. 11	50,095	6,048,853	55,442,838	13,133,478	64	-	182,245
12	48,110	6,320,615	56,659,742	13,133,478	52	-	187,796
2015. 1	40,699	5,994,114	55,907,620	13,454,136	1,123	-	184,474
2	69,157	6,342,593	56,575,364	13,457,184	1,582	-	196,929
3	125,387	6,128,386	59,737,736	13,770,207	2,572	-	182,361
4	52,866	7,733,198	56,551,511	13,560,851	2,592	-	186,441
2014. 4	58,496	5,913,757	50,652,185	13,892,443	7,115	-	171,671

(注) 1 単位未満切り捨てのため他表と一致しない場合がある。 2 預金のうち当座性は当座・普通・通知・別段預金。
3 預金のうち定期性は定期預金。

5. 信 用 農 業 協 同 組

年 月 末	貸 金			方		
	貯 金		譲 渡 性 貯 金	借 入 金	出 資 金	
	計	う ち 定 期 性				
2014. 11	57,821,189	56,510,358	1,177,511	898,044	1,787,228	
12	58,706,432	57,165,186	1,073,218	898,044	1,787,228	
2015. 1	58,231,584	57,045,264	1,144,613	898,044	1,787,228	
2	58,340,681	57,052,207	1,141,597	898,044	1,787,262	
3	58,094,490	56,775,791	966,537	882,251	1,802,385	
4	58,540,230	57,202,008	1,013,189	882,251	1,802,385	
2014. 3	55,608,540	54,317,118	1,018,576	908,044	1,771,510	
4	56,097,388	54,819,721	1,032,040	908,044	1,771,522	

(注) 1 貯金のうち「定期性」は定期貯金・定期積金の計。 2 出資金には回轉出資金を含む。

6. 農 業 協 同 組

年 月 末	貸 金			方 借 入 金	
	貯 金		計	計	うち信用借入金
	当 座 性	定 期 性			
2014. 10	29,768,420	63,633,741	93,402,161	536,380	358,667
11	29,646,957	63,996,464	93,643,421	513,489	334,995
12	29,964,425	64,674,608	94,639,033	491,248	319,574
2015. 1	29,523,096	64,605,003	94,128,099	500,371	331,631
2	30,102,914	64,173,205	94,276,119	494,031	326,677
3	30,152,391	63,534,791	93,687,182	492,424	320,858
2014. 3	29,166,771	62,341,115	91,507,886	525,493	346,559

(注) 1 貯金のうち当座性は当座・普通・貯蓄・通知・出資予約・別段。 2 貯金のうち定期性は定期貯金・譲渡性貯金・定期積金。
3 借入金計は信用借入金・共済借入金・経済借入金。

庫 主 要 勘 定

(単位 百万円)

コ ー ル マ ネ ー	受 託 金	資 本 金	そ の 他	貸 方 合 計
707,819	3,536,156	3,425,909	24,041,850	86,913,209
475,000	4,342,037	3,425,909	24,984,746	89,116,157
655,000	3,539,582	3,425,909	23,439,818	87,214,585
679,000	3,566,539	3,425,909	23,906,767	87,637,720
475,000	2,612,780	3,425,909	28,112,644	91,379,954
720,000	3,327,682	3,425,909	24,392,784	89,115,426
596,255	3,437,058	3,425,909	17,239,330	78,345,950

貸 出 金				コ ー ル ン	そ の 他	借 方 合 計
証 書 貸 付	当 座 貸 越	割 引 手 形	計			
16,806,034	1,328,677	3,194	18,320,152	1,076,931	5,974,276	86,913,209
17,727,284	1,331,974	3,432	19,250,488	469,499	6,367,651	89,116,157
17,802,146	1,284,511	3,230	19,274,363	1,042,220	4,954,446	87,214,585
17,610,010	1,299,372	3,461	19,109,773	751,482	4,787,769	87,637,720
17,473,538	1,330,275	3,231	18,989,407	485,154	5,911,312	91,379,954
17,783,675	1,221,500	3,294	19,194,912	971,556	4,608,791	89,115,426
15,031,015	1,276,314	3,782	16,482,784	551,925	4,679,688	78,345,950

合 連 合 会 主 要 勘 定

(単位 百万円)

現 金	借		方				
	預 け 金		コールローン	金銭の信託	有 価 証 券	貸 出 金	
	計	う ち 系 統				計	う ち 金 融 機 関 貸 付 金
59,387	36,775,000	36,704,692	35,000	508,541	16,967,704	6,780,240	1,548,538
88,710	37,498,161	37,426,505	21,000	514,297	17,045,284	6,853,149	1,588,231
62,724	36,919,539	36,867,527	7,000	502,597	17,372,261	6,800,229	1,559,667
56,919	37,011,160	36,959,356	10,000	504,897	17,550,378	6,821,989	1,586,430
71,117	36,581,690	36,523,894	10,000	514,058	18,867,764	6,822,928	1,614,599
65,465	37,570,570	37,517,195	24,000	535,886	16,930,573	6,703,573	1,592,101
69,143	33,923,498	33,830,108	50,000	428,656	18,840,510	6,863,448	1,589,823
66,204	34,529,053	34,452,368	10,000	461,548	17,379,941	6,737,709	1,563,358

合 主 要 勘 定

(単位 百万円)

借 方							報 告 組 合 数
現 金	預 け 金		有価証券・金銭の信託		貸 出 金		
	計	う ち 系 統	計	う ち 国 債	計	う ち 公 庫 (農)貸付金	
386,942	67,084,006	66,858,662	4,278,731	1,688,433	22,745,459	198,097	697
404,070	67,300,096	67,068,962	4,249,933	1,682,701	22,736,407	197,378	697
474,169	68,335,451	68,110,812	4,232,749	1,682,324	22,604,210	186,531	697
407,838	67,803,397	67,582,801	4,257,237	1,723,721	22,577,222	185,574	697
381,430	67,982,507	67,754,630	4,309,554	1,777,509	22,597,562	184,384	694
393,531	67,758,039	67,526,549	4,239,211	1,739,943	22,586,575	189,299	683
385,055	64,950,527	64,663,698	4,499,199	* 1,793,756	22,934,961	195,949	704

7. 信用漁業協同組合連合会主要勘定

(単位 百万円)

年 月 末	貸 方				借 方				
	貯 金		借 用 金	出 資 金	現 金	預 け 金		有 価 証 券	貸 出 金
	計	うち定期性				計	うち系統		
2015. 1	2,251,958	1,590,550	9,024	55,984	16,685	1,663,889	1,642,827	102,484	519,027
2	2,241,737	1,560,295	9,024	56,002	15,638	1,656,943	1,635,209	102,334	516,382
3	2,245,358	1,545,304	8,524	55,903	16,199	1,681,139	1,657,307	102,651	501,959
4	2,211,576	1,534,720	9,024	55,891	15,574	1,651,647	1,630,853	97,592	502,120
2014. 4	2,134,046	1,463,516	9,526	55,904	14,731	1,530,999	1,506,508	110,233	527,719

(注) 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。

8. 漁業協同組合主要勘定

(単位 百万円)

年 月 末	貸 方					借 方						報 告 組合数
	貯 金		借 入 金		払込済 出資金	現 金	預 け 金		有 価 証 券	貸 出 金		
	計	うち定期性	計	うち信用 借 入 金			計	うち系統		計	うち公庫 (農)資金	
2014 . 11	838,895	461,666	105,159	79,344	113,868	6,510	827,939	818,723	400	185,471	9,726	110
12	825,032	451,662	98,353	73,934	112,923	6,558	804,036	795,728	400	177,526	9,372	106
2015 . 1	808,303	448,234	97,335	73,274	113,584	6,292	793,581	784,600	400	176,545	9,302	106
2	807,235	445,996	96,501	72,938	113,297	5,985	795,372	787,374	400	173,383	9,553	105
2014 . 2	857,863	489,876	112,117	86,420	118,094	6,300	827,517	819,243	400	202,403	10,859	128

(注) 1 貯金のうち定期性は定期貯金・定期積金。
2 借入金計は信用借入金・経済借入金。
3 貸出金計は信用貸出金。

9. 金融機関別預貯金残高

(単位 億円, %)

			農 協	信 農 連	都市銀行	地方銀行	第二地方銀行	信用金庫	信用組合
残高	2012 . 3		881 ,963	533 ,670	2 ,758 ,508	2 ,207 ,560	596 ,704	1 ,225 ,885	177 ,766
	2013 . 3		896 ,929	553 ,388	2 ,856 ,615	2 ,282 ,459	600 ,247	1 ,248 ,763	182 ,678
	2014 . 3		915 ,079	556 ,085	2 ,942 ,030	2 ,356 ,986	615 ,005	1 ,280 ,602	186 ,716
	2014 . 4		918 ,711	560 ,974	2 ,924 ,575	2 ,361 ,429	616 ,587	1 ,295 ,628	188 ,544
	5		918 ,818	560 ,818	2 ,918 ,207	2 ,354 ,625	616 ,951	1 ,291 ,995	188 ,112
	6		932 ,244	573 ,164	2 ,923 ,780	2 ,367 ,835	623 ,995	1 ,306 ,075	190 ,336
	7		931 ,744	574 ,747	2 ,875 ,011	2 ,338 ,863	620 ,584	1 ,301 ,946	189 ,717
	8		936 ,544	579 ,079	2 ,869 ,191	2 ,356 ,954	622 ,993	1 ,309 ,845	190 ,704
	9		930 ,883	574 ,295	2 ,938 ,653	2 ,352 ,975	626 ,240	1 ,312 ,557	191 ,544
	10		934 ,021	576 ,435	2 ,896 ,361	2 ,341 ,394	622 ,377	1 ,309 ,801	191 ,171
	11		936 ,434	578 ,212	2 ,953 ,929	2 ,365 ,962	626 ,967	1 ,313 ,620	191 ,170
	12		946 ,390	587 ,064	2 ,956 ,635	2 ,388 ,408	634 ,509	1 ,327 ,511	193 ,152
	2015 . 1		941 ,281	582 ,316	2 ,951 ,235	2 ,377 ,662	627 ,281	1 ,317 ,574	192 ,008
	2		942 ,761	583 ,407	2 ,960 ,465	2 ,392 ,515	630 ,795	1 ,324 ,834	192 ,985
	3		936 ,872	580 ,945	3 ,067 ,377	2 ,432 ,306	632 ,560	1 ,319 ,433	P 192 ,063
	4 P		940 ,403	585 ,402	3 ,037 ,089	2 ,431 ,828	631 ,893	P 1 ,331 ,482	P 193 ,181
前年同月比増減率	2012 . 3		2 .8	1 .4	0 .6	3 .9	3 .6	2 .4	3 .3
	2013 . 3		1 .7	3 .7	3 .6	3 .4	0 .6	1 .9	2 .8
	2014 . 3		2 .0	0 .5	3 .0	3 .3	2 .5	2 .5	2 .2
	2014 . 4		2 .0	0 .4	2 .8	3 .6	2 .7	2 .6	2 .3
	5		2 .2	1 .0	1 .6	3 .6	3 .2	2 .7	2 .5
	6		2 .2	1 .3	2 .4	2 .7	2 .8	2 .5	2 .4
	7		2 .2	4 .0	1 .9	2 .6	3 .1	2 .7	2 .4
	8		2 .2	4 .3	2 .4	2 .9	2 .9	2 .8	2 .4
	9		2 .1	3 .9	2 .8	2 .4	2 .9	2 .7	2 .4
	10		2 .0	3 .8	2 .8	2 .7	2 .8	2 .6	2 .4
	11		2 .2	3 .9	4 .1	3 .1	3 .1	2 .9	2 .5
	12		2 .2	4 .1	3 .8	2 .8	2 .9	2 .8	2 .4
	2015 . 1		2 .3	4 .1	3 .3	3 .4	3 .2	3 .1	2 .5
	2		2 .4	4 .2	3 .7	3 .8	3 .4	3 .2	2 .9
	3		2 .4	4 .5	4 .3	3 .2	2 .9	3 .0	P 2 .9
	4 P		2 .4	4 .4	3 .8	3 .0	2 .5	P 2 .8	P 2 .5

(注) 1 農協、信農連は農林中央金庫、信用金庫は信金中央金庫調べ、信用組合は全国信用組合中央協会、その他は日銀資料（ホームページ等）による。

2 都銀、地銀、第二地銀および信金には、オフショア勘定を含む。

3 農協には譲渡性貯金を含む（農協以外の金融機関は含まない）

4 ゆうちょ銀行の貯金残高は、月次数値の公表が行われなくなったため、掲載をとりやめた。

10. 金融機関別貸出金残高

(單位 億円, %)

		農 協		信 農 連		都市銀行		地方銀行		第二地方銀行		信用金庫		信用組合	
残高	2012 . 3	219,823		53,451		1,741,033		1,613,184		444,428		637,888		94,761	
	2013 . 3	215,438		54,086		1,768,869		1,665,845		448,507		636,876		95,740	
	2014 . 3	213,500		52,736		1,812,210		1,716,277		457,693		644,792		97,684	
	2014 . 4	*	212,709	51,743	1,791,155	1,704,237	451,656	639,727	97,109						
			213,342	51,989	1,783,978	1,717,345	453,225	642,409	97,260						
			212,933	51,568	1,796,135	1,716,873	454,404	642,032	97,277						
			213,135	51,621	1,781,010	1,722,018	454,494	642,909	97,579						
	2014 . 5		212,867	51,916	1,779,977	1,729,609	456,093	644,686	97,935						
			211,773	51,440	1,798,698	1,740,914	461,858	649,748	98,615						
			211,602	52,712	1,794,560	1,736,817	458,189	646,682	98,557						
			211,516	52,317	1,804,001	1,746,335	460,911	649,429	98,793						
			210,344	52,649	1,817,060	1,767,492	467,258	655,858	99,587						
			2015 . 1	210,070	52,405	1,804,010	1,764,893	463,907	652,257	99,347					
			2	210,123	52,356	1,804,276	1,769,186	464,097	652,728	99,543					
			3	209,971	52,083	1,829,432	1,783,053	470,511	658,016	P	100,317				
	4	P	209,668	51,115	1,804,641	1,771,763	464,954	P	652,934	P	99,492				
前年同月比増減率	2012 . 3	△1.5		△0.3		△0.1		2.7		1.7		0.1		0.6	
	2013 . 3	△2.0		1.2		1.6		3.3		0.9		△0.2		1.0	
	2014 . 3	△0.9		△2.5		2.5		3.0		2.0		1.2		2.0	
	2014 . 4	*	△0.6	△2.3	2.5	3.5	2.4	1.7	2.5						
			△0.9	△1.3	2.4	3.9	2.8	2.2	2.5						
			△1.1	△1.9	1.6	3.5	2.4	1.7	2.2						
			△1.2	△1.4	0.6	3.6	2.6	1.9	2.4						
	2014 . 5		△1.4	△1.8	0.5	3.6	2.9	1.9	2.6						
			△1.4	△2.0	0.7	3.5	2.8	2.0	2.6						
			△1.4	△1.7	1.5	3.7	2.9	1.9	2.7						
			△1.4	△1.8	1.2	3.6	3.0	2.0	2.6						
			△1.5	△1.2	0.9	3.8	3.2	2.0	2.7						
			2015 . 1	△1.4	△0.8	0.5	4.1	3.4	2.3	2.8					
			2	△1.4	△0.3	0.7	4.2	3.3	2.4	3.0					
			3	△1.7	△1.2	1.0	3.9	2.8	2.1	P	2.7				
	4	P	△1.4	△1.2	0.8	4.0	2.9	P	2.1	P	2.5				

(注) 1 表9 (注) に同じ。

2 貸出金には金融機関貸付金を含まない。また農協は共済貸付金・公庫貸付金を含まない。

3 ゆうちょ銀行の貸出金残高は、月次数値の公表が行われなくなったため、掲載をとりやめた。

ホームページ「東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）」のお知らせ

農中総研では、全中・全漁連・全森連と連携し、東日本大震災からの復旧・復興に農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）が各地域においてどのように取り組んでいるかの情報を、過去・現在・未来にわたって記録し集積し続けるために、ホームページ「農林漁業協同組合の復興への取り組み記録～東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）～」を2012年3月に開設しました。

東日本大震災は、過去の大災害と比べ、①東北から関東にかけて約600kmにおよぶ太平洋沿岸の各市町村が地震被害に加え大津波の来襲による壊滅的な被害を受けたこと、②さらに福島原発事故による原子力災害が原発近隣地区への深刻な影響をはじめ、広範囲に被害をもたらしていること、に際立った特徴があります。それゆえ、阪神・淡路大震災で復興に10年以上を費やしたことを鑑みても、さらにそれ以上の長期にわたる復興の取り組みが必要になることが予想されます。

被災地ごとに被害の実態は異なり、それぞれの地域の実態に合わせた地域ごとの取り組みがあります。また、福島原発事故による被害の複雑性は、復興の形態をより多様なものにしていきます。

こうした状況を踏まえ、本ホームページにおいて、地域ごとの復興への農林漁業協同組合の取り組みと全国からの支援活動を記録し集積することにより、その記録を将来に残すと同時に、情報の共有化を図ることで、復興の取り組みに少しでも貢献できれば幸いです。

（2015年6月20日現在、掲載情報タイトル1,861件 [関係する掲載データ3,021件]）

- 農中総研では、農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合）の広報誌やホームページ等に公開されている、東日本大震災に関する情報を受け付けております。

冊子の保存期限の到来、ホームページの更改や公開データ保存容量等、何らかの理由で処分を検討されている情報がありましたら、ご相談ください。

農林漁業協同組合の復興への取り組み記録
東日本大震災アーカイブズ

文字サイズ変更 標準 拡大 | サイトマップ | リンク集 | English

HOME | 内容から探す | 都道府県から探す | 情報提供組織から探す | 詳細検索

Q キーワード検索 | 検索 | ご利用上の注意

農林漁業協同組合の復興への取り組み記録
～東日本大震災アーカイブズ（現在進行形）～

2011.3.11東日本大震災・福島第一原子力発電所事故は、広域にわたり農林漁業に甚大な被害をもたらしました。このサイトは、農林漁業協同組合（農協・漁協・森林組合など）が震災・原発事故からの復旧・復興にどのように取り組んでいるかの情報を、過去・現在・未来にわたって記録し集積し続けるために開設した、いわば現在進行形のアーカイブズです。

ご利用上の注意

被災状況 | 支援活動 | 復旧・復興への取り組み | 原発関連

更新情報 | 共有 | 更新情報一覧

すべて | 被災状況 | 支援活動 | 復旧・復興への取り組み | 原発関連

お知らせ | お知らせ一覧

URL : <http://www.quake-coop-japan.org/>

本誌に対するご意見・ご感想をお寄せください。

送り先 〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 農林中金総合研究所
FAX 03-3233-7791
Eメール norinkinyu@nochuri.co.jp

本誌に掲載の論文、資料、データ等の無断転載を禁止いたします。



農 林 金 融

THE NORIN KINYU
Monthly Review of Agriculture, Forestry and Fishery Finance

2015年7月号第68巻第7号〈通巻833号〉7月1日発行

編 集

株式会社 農林中金総合研究所／〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 代表TEL 03-3233-7700

編集TEL 03-3233-7775 FAX 03-3233-7791

URL : <http://www.nochuri.co.jp/>

発 行

農林中央金庫／〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

印刷所

永井印刷工業株式会社