【基調報告１】

新農政改革とは何か、いかに地域で生かし実践するか

田村 政司（ＪＡ全中営農・農地総合対策部 担い手・農地対策課課長・当時）

司会（松岡）：今回の政策は、昨年来の政策議論からマスコミがミスリードして、現場では大変な混乱がある。なおかつ農地中間管理機構や日本型直接支払という新たな仕組みなど、まさに皆さん方担当レベルでは、いかに生産現場に政策主旨を翻訳し、いかに解らせてあげるか、またいかにシステム的にストーリーとして戦略を語れるかというところがミソ。そういう意味で、今回、全中から田村課長と加藤係長が来ているので、全中なりの翻訳作業をしてくれているはず。よろしくお願いします。

JA グループ地域営農ビジョン運動の取組みと課題

（1）ビジョン運動の経過と意義

我々が定義する地域営農ビジョンとは一体どういうものか。地域営農ビジョンの浸透度は全国的に見ればまだ低い。「中央会が何か言っているぞ」というくらいの理解の農協の方が多いのではないかと思う。今回の地域営農ビジョンは、系譜から言うと何か新しく全中として定義したというより、平成 16 年の水田農業ビジョンをパワーアップさせた運動だと考えている。当時、市町村単位の水田農業協議会で水田農業ビジョンを作り実践するために、国として産地づくり交付金というかなり太い政策を確保していた。これは、地域農政を具現化する取組み。地域で自由に使えるお金と、地域で描いたビジョンを実践するため米政策改革がスタートした。

当時私は、水田営農・ビジョン対策室にいた。市町村一本の水田農業ビジョンではダメだ、水田農業には集落単位から土地の利用調整や転作の問題、あるいはブロックローテーションの問題がある。そこで、構造政策に伴う出し手農家の活躍の場づくりという意味での地域づくりを集落の中から作り上げていこうと、系統の運動として、集落単位の集落ビジョンを積み上げて、市町村単位の水田農業ビジョンに繋げていこうと運動した。

では、今回何がバージョンアップしたかというと、一つは、当時の水田農業ビジョンが抱えていた背景である担い手不足や産地づくりの問題は、単に水田農業だけの問題ではなく、野菜地帯や園芸地帯、酪農地帯、全てを日本の農業地帯の共通課題として考え、JA 全体の地域農業戦略の下で、各地域単位の地域営農ビジョンを、集落や地区あるいは支店単位で描いていこうじゃないかとていぎ提起した。

重点課題の柱は４つある。

①担い手経営体の明確化：専業農家が不足する地域では、兼業農家も含めた全員参加の中での集落営農経営体として、中心となる担い手経営体を明確化する。

②多様な担い手の役割の明確化：この運動は地域の協同組合である JA の運動であるから、特定の者だけが農業を担うような、国の言う“構造政策ただ乗り”ではないということを我々は強く考えた。多様な担い手とはそういうことであって、兼業農家や出し手となる農家が地域の中でどういった役割を担うのかを集落や地区、支店の中で考えていく。

③個性ある産地づくり：地域を単位に重点的に何を作付して販売していくか。こうしたものを描いていく。

④農を通じた地域づくり：これからの地域農業の問題は、集落や地区、地域の福祉や教育の問題、あるいは里山も含めた地域にどう関与していくかといった問題も考えていく。そのためには担い手経営体と

多様な担い手が力を合わせて地域の問題も合わせて解決していく。

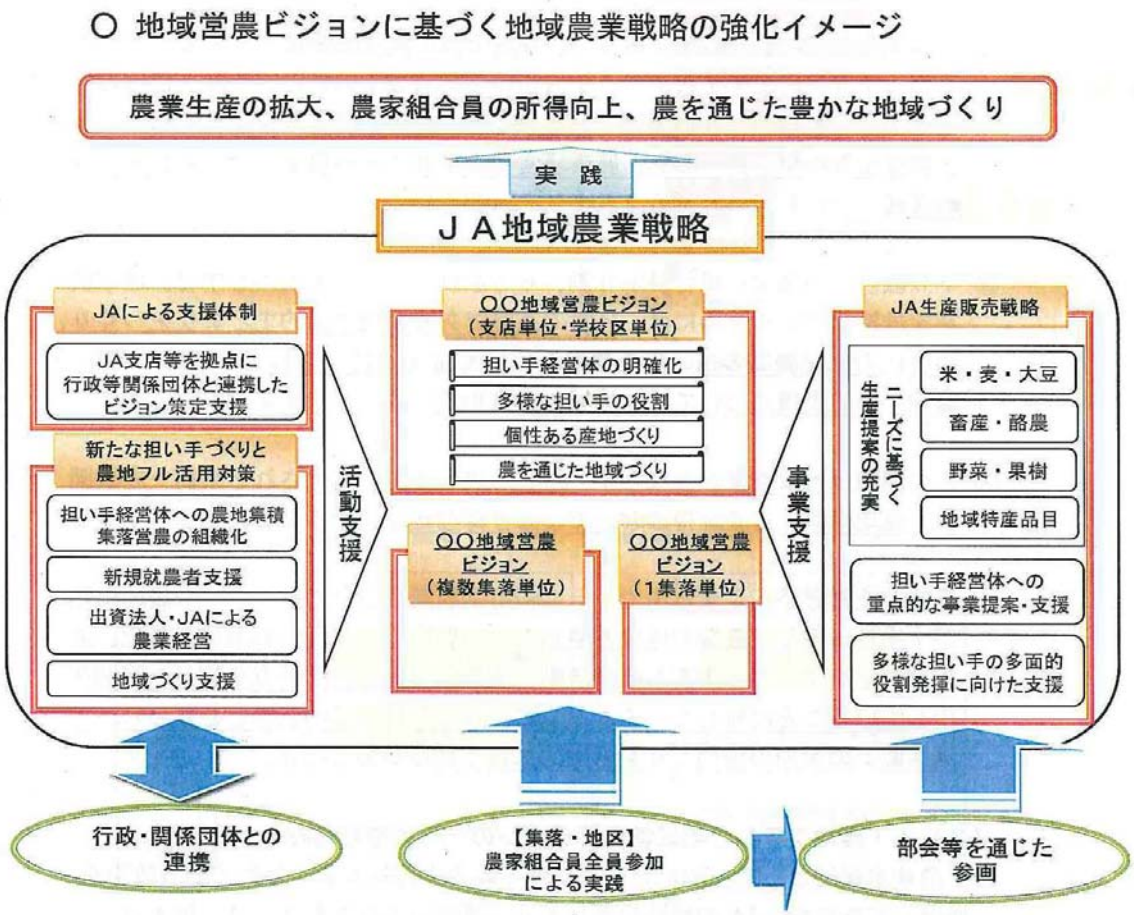
そのために農協としてどのような事業提案や支援ができるか。

集落営農を支援するのは、JA 支店等を拠点とし、行政等関連団体と連携した支援体制。地域営農支援チームは、集落ごとに、さらに地区ごとに担当を決め、きめ細かな支援体制を作っていく。そして農家組合員組織が合意形成した内容をもとに法人化を支援していく。そして、新たな担い手づくりと新農政フル活用対策を、まさに農協の肝である販売事業、購買事業と結び付ける。この地域では農協としてこのような販売事業を組んでいきたいので、こういったものを作ってくれといった、ニーズに基づく生産提案をしていく。そして、担い手経営体に対する信用事業や購買事業も含め、メリハリの効いた事業提案をしていく。

こうした集落・地区単位の農業振興計画と農協の事業計画を組み合わせたものを、「JA 農業地域戦略」として定義し、農家組合員、役職員、市町村など関係機関と力を合わせながらやっていく。以上が地域営農ビジョンの取組みの内容である。

(2) ビジョン運動の背景・理由

何故こういったことを今改めて運動提起したか。①JA 一本の地域農業戦略では地域特性が出てこない。大型合併 JA では、旧 JA 単位に特性がある。作目の特性もあれば農家の意識の特性もある。地域とかけ離れた広域の農業振興構想を描いても、農家組合員が自分の問題だと捉えられない問題が起きる。②販売農家の 4 割が 70 歳以上、5 割が 65 歳以上という農業構造の中で、10 年後、15 年後には半分の農家で世代交代が起きる。80 歳までがんばっても、その後は米を担いだりトラクターで作業したりすることも難しくなるからだ。将来を睨みながら、将来



の担い手に農地を集積し、経営の基盤を固めていく必要がある。

そのためには地域の合意形成が必要だ。出てきた農地を右から左にさばいていくというようなやり方をしていくと、圃場が分散してしまうなどの問題が起きてくる。担い手の更なる経営規模の拡大や経営の安定を阻害する要因にもなってしまう。だから、土地の利用調整は、集落の中で団地化を図りながらやっていく必要がある。集落・地区単位でやっていかなければ農地の問題は絶対に解決できない。

③農業の構造問題や担い手・農地の基本問題は、水田農業の問題だと捉えられているが、統計を調べてみると、水田農業は意外と生産力があることがわかる。トラクター作業など機械化が進み、兼業化が進んでいる。米生産は、担い手がいなくても現実的に見れば過剰生産である。要するに日本人が食べる以上の米が作付けされ、生産されているという実態がある。

一方で果樹や施設園芸、露地、畜産酪農といった担い手がいると言われていた作目の方が、担い手がいなくて生産力が非常に早いピッチで落ちてきている。今回これを大事な問題として提起する。

④これからは農業を辞める人や農業を継がない後継者が非常に多くなる。そういった人たちの地域における組合員としての活動の場づくりが非常に大事である。集落・地区において、多様な担い手の役割を考えていくことが必要である。

以上がビジョン運動を改めて提起した理由だ。

(3) 人・農地プランと地域営農ビジョンの一体的取組み

一方で、人･農地プランという、似たような話が農林水産省から発せられている。これとどうすり合わせていくかが大事だが、平成 24、25 年とやってきて、我々としては大変苦しんだ問題だ。我々の考える地域営農ビジョンと人・農地プランは、似て非なるところがあるからである。

それを一旦整理したのがこの図だ。人・農地プランは集落等で話し合いはしながらも市町村が主体となって担い手の問題や出し手となる農業者の問題に対する政策を計画していく。それに対して、位置づけた担い手に限定してスーパーL 資金や青年就農給付金を交付する仕組みを作った。

一方、我々としては、人・農地プランだけで一緒にやっていくことは判断できなかった。というのは人・農地プランは専業農家や法人経営体だけを、産業としての農業の担い手を育成していくのが目的でつくられているからだ。我々としては辞めていく農家や小さい農家も含めて考えていかざるを得ない。また、担い手と農地の問題だけでなく、ブロックローテーションや地域の重点作目、エサ米や野菜も含めた産地づくりを合わせて考えなければ､JA グループの農業振興運動は成立しない。

そこで、担い手の問題と農地の問題は、人・農地プランと地域営農ビジョンに共通するので、同じものとして市町村と一緒になって行なうと考えた。さらに、地域営農ビジョンでは、JA が中心となって、多様な担い手の役割を明確にし、地域の特色ある産地づくりや農を通じた豊かな地域づくりを含めた営農振興計画としようというもの。つまり、人・農地プランを内部に取り込んだものを地域営農ビジョンにしていこうと､ロジックを整理して運動に入った。

(4) 全国運動の普及推進対策

地域営農ビジョン運動は非常に時間のかかる運動である。なぜなら、全国に集落・地区は 14 万あり、農業に何らかの形で関わる正組合員は 450 万人いる。このような非常に広範な地域をきめ細かくエリア割しながら、組合員参加のもとビジョンを描いていくことは、ものすごく手間暇がかかる。そのため、10 年かけた粘り強い取組みと位置づけてしっかりやっていくつもりだ。そのため、全国運動の普及に向けた環境整備、組合長トップセミナーなどの教育研修活動､JA･行政が連携した支援体制づくりを中心に、都道府県中央会と連携した取組みを実施している。

具体的な取組みの中で地道だが大事にしたいのが、地域の良い事例を掘り起こし、表彰して全国に情報を再発信していく「地域営農ビジョン大賞」の取組み。これは先般行なったが、実践部門では山形の村木沢あじさい営農組合の取組みを大賞として表彰した。また地域を支援する JA を表彰する支援部門の大賞は、今回は JA 上伊那が受賞。優秀賞は JA いわて花巻、JA 福光、JA 西美濃、JA 福岡嘉穂が受賞した。

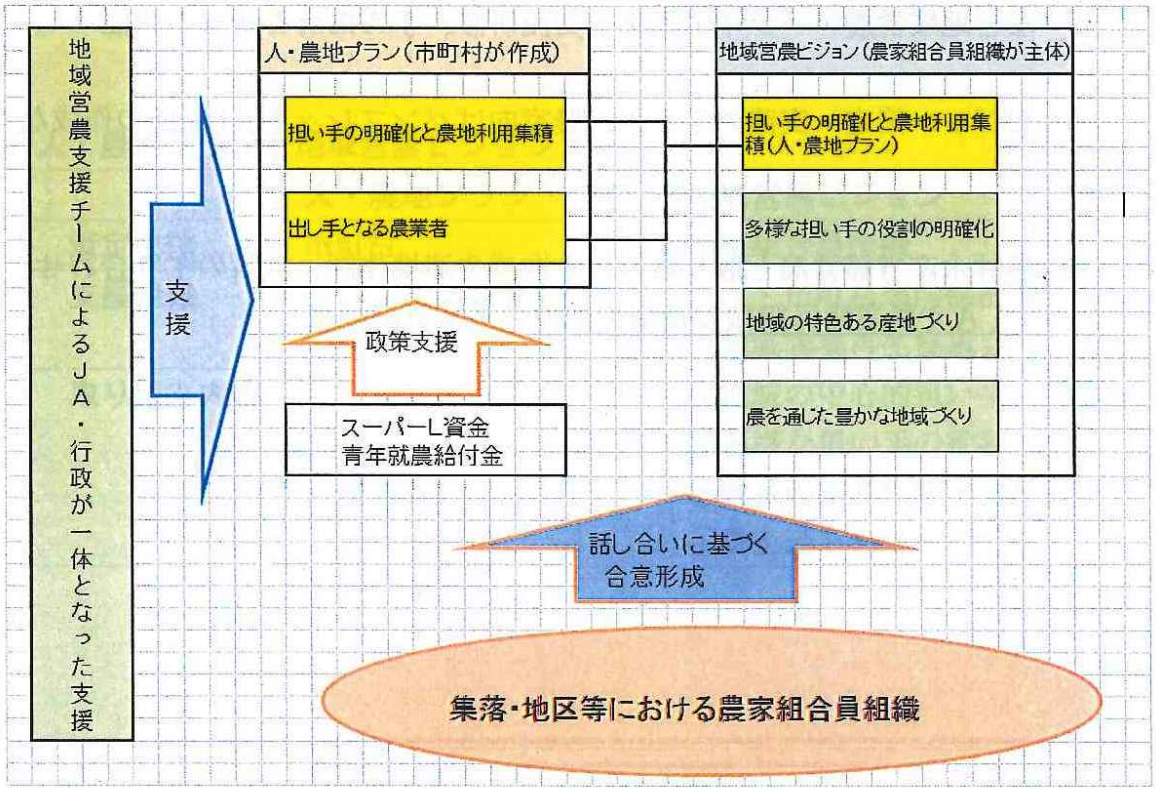
このように、各地の取組みを掘り起こして情報発信していく。特に日本農業新聞と連携しながら特集を何度も組み、とにかくシャワーを浴びせかけるように情報発信する。なんとなく全中が騒いでいるぞ、というところまでは皆さん気づいているかもしれないが、なかなか根づいていない取組みなので、とにかくいろいろな角度から普及をしていきたいと思っている。

(5) ビジョン運動の現状と課題

現在、地域営農ビジョンに取り組んでいる JA は 311JA、今後検討する JA が 228JA で、合わせると 75%を超える。また、その中で取組み方針を策定している JA は 75%ある。一斉調査などを見ると、それなりに普及は進んでいるように思うが、現場実態を見るとなかなかそうはなっていない。JA 上伊那や JA 岩手中央、JA いわて花巻など、がんばっているところはあるが、現状は、市町村が策定する人・農地プランに協力している段階の JA がほとんどであって、我々が意図している協同組合運動としての農業振興にはまだ十分につながってないというのが、現場を見聞きする中での我々の評価だ。

その理由は、人・農地プランの運用とメリット対策の仕組みについて、農水省経営局と若干のズレがあること。農水省は、人・農地プランを市町村がやること、そしてメリット対策として、スーパーL の無利息資金と青年就農給付金を交付することにした。すると、地域では兼業農家や高齢農家が太宗になるが、このような人たちはスーパーL や青年就農給付金を必要としないため、話し合いに参加しても経済的なメリットがない。一方で、市町村としては認定

○人・農地プランと地域営農ビジョンの一体的取り組みのイメージ



農業者のスーパーL 資金や、新規就農者は青年就農給付金の希望があったら、直ちに対応しなければならない。これは非常に緊急性が高い事業だ。現場で今何が起きているかというと、市町村は希望者を地域の農家組合等々を通じて募集し、それを人・農地プランに位置づける。つまり、補助金対応のプランになっている。

人・農地プランの当初の目的は、地域の合意形成の中から担い手を明確化し、農地の団地的利用をしようというものであったが、現実的にはその方向に動いてはいない。JA も地域営農ビジョンと人・農地プランを一体的に取り組む方針を出した関係で、JA としてプランとビジョンを一体的にやるわけだから、市町村が作るプラン作りに参加すれば地域営農ビジョンをやっているという意識になる。国の定める政策が、我々がやる本来の取組みからの逃げ道になってしまっている。やらなければならないのに人・農地プランをやっているから良いと、そこに運動の質的な広がりや深みが今の段階ではまだ出てきていない。

新農政のポイントと課題

（1）新農政の経過とポイント

①日本型直接支払の創設

15,000 円/10a の直接支払い交付金と米価変動交付金を廃止し、そこで浮いた財源をナラシ策に振り替える。ただし、平成 29 年産までは時限措置として 7500 円/10a とする。また、ナラシ対策の対象者を 27 年産から認定農業者・集落営農認定就業者に限定した。

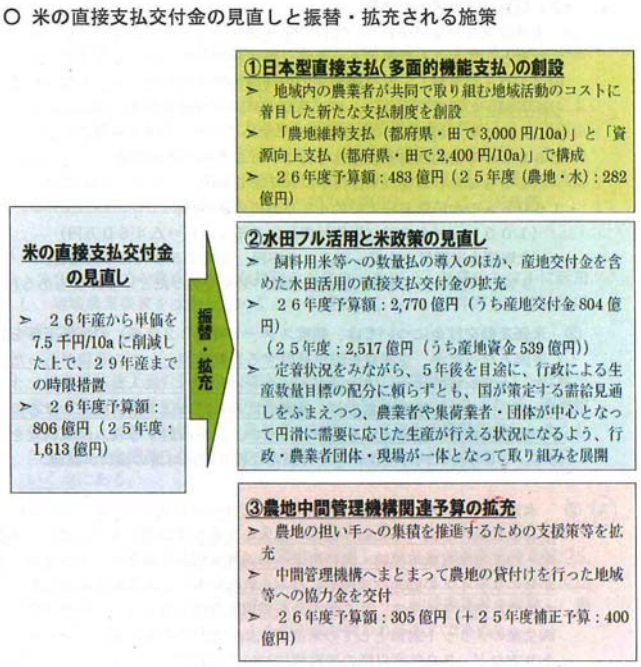
15000 円の米の直接支払い交付金は、全国で 100 万 ha の米が作付されているので、単純計算すると 1,500 億円ものお金が毎年使われていたことになる。また、米価変動交付金は米価が下がって発動されると非常にお金がかかる政策だ。22 年産は、23 年の 3 月に支払われたが、10a あたり 15,100 円が支払われ、同じように 1,500 億円ものお金がかかっている。2 つの交付金を縮小し、多面的直接支払と言われる農地維持支払 3,000 円/10a と資源向上支払 2,400 円/10a という新しい対策に振り替えた。

②水田フル活用と米政策の見直し

水田活用対策については、産地交付金の大幅拡充、飼料用米の数量支払と専用品種の作付、備蓄米、加工用米の複数年契約等の追加助成。

具体的には転作助成金。転作政策の仕組みやメニューを増やしながら、必要なお金や財源をボリュームアップした。ここに出てくるのが今話題になっているエサ米の問題だ。これらを進めながら集約システムを作っていく。

今は行政が目標数量を農家に配分しているが、生産者や集荷業者・団体が主役のシステムになるよう、水田活用対策に平成 26 年から 4 年間を投じながら、米の計画生産、需給が安定する世界を作っていきたいとしている。だが、今まで行なってきた行政の首長と農協の組合長の連名で配分を組合員に提示することで米の需給関係を図り定着しているものを、なぜ今更変えるのか。これはいろいろ考え方があり、論点かと思っている。



③農地中間管理機構を創設して、担い手を公募

公募のため、地域外からの企業の参入も可能だ。ただし、人・農地プランを尊重することが明確化された。市町村や農協、共済組合、農家代表などが決めた人・農地プランの担い手を優先した上で、公募された担い手の中から貸付相手先を選んでいく仕組みを作った。機構を立ち上げるが、現実の業務は現場でしかできないため、これまで通り市町村ないし農協に業務委託をする。現場レベルの貸借の実務や調整業務は今と変わらない。

では、何が変わるかというと、機構に農地を貸した場合に、「機構集積協力金」という新しい政策が講じられる。この対策のインパクトは非常に強い。地域農業の生産体制を大きく変えるパワーを持つ政策である。

（2）個別対策の評価と課題

①米直接支払：非常に問題が大きい。大規模経営体ほど所得減少の影響が大きいからだ。100ha の水田農業法人で試算すると 450 万円ほどの所得減少になる。所得ベースで計算すると 9%減。規模拡大、設備投資・新規雇用に非常に甚大な影響が出てくる。

②米価変動交付金：廃止しナラシ対策に一本化したが、これは全中からも廃止すべきと問題提起した。なぜかというと、米価が下がった分をフル補填してしまうと、市場で形成される米価を落とすという現象が起きるためだ。実際にこれがスタートした平成 22 年産は、前年産に比べて 2000 円下がった。そして 15,000 円の米価変動交付金が払われた。

結果としてナラシ対策に一本化されたが、米価変動交付金は、生産費を国が補償する岩盤対策としての意義はあった。私の意見としては、将来の展望が不透明な中では、担い手に限定した形でこのような岩盤対策を組んでいく必要はあったのではないかと思っている。これはまた 30 年産に向けて考えていく課題である。

また、国が検討する収入保険制度（農産物の価格低下を含めた収入減少を補てんする制度）は、とても安上がりな政策だが、慎重に検討し見極めないといけない。なぜなら、結局、収入の変動を促すだけで費用の変動を見ないからだ。稲作の場合、費用の変動はそれほどないかもしれないが、施設園芸は、費用の変動で所得が決まってくる。畜産・酪農経営も、エサの値段によって所得が動くというように、所得の動きは費用が決めている。つまり、収入だけを見て収入変動慣らしをしても、費用の変動が大きければ所得は動いてしまう。そのため、収入保険は施設園芸や畜産経営には全くなんの意味もない政策になってしまう。

③水田活用対策：後ほど加藤課長から。

④多面的機能直接支払：これは非常に問題が大きく、まだ課題が整理されていない。15,000 円を 7,500 円にしたための見合いの対策と言っているが、農家の経営安定につながるような運用の仕方にはならない方向に話が進んでいるからだ。つまり、共同活動の経費に当ててほしいということなので、担い手に直接渡せるお金ではない。そのため、我々は面払いにしたいと思っている。共同活動に参加する人に対して、10a あたりいくら、と直接支払う。そうすれば経営安定につながる対策として、機能するであろう。

また、この財源は国が 50%で、県と市町村がそれぞれ 25%で構成されるが、市町村や県にお金がないと現場にお金が落ちないという問題がある。コメの 15,000 円は国が 100%負担していたので、希望するところにはすべて支払われたが、今回の対策は、市町村にお金がないと対策を講じることができない。

⑤農地中間管理機構：これは官邸の産業競争力会議で議論されたが、ここでは外部からの企業に農地を面的にまとめて貸し付ける仕組みとして整備しようと声高々に言っていた。だが、そうなると今までがんばってきた地域の担い手に農地がいかない、という議論になった。また、地域の土地利用調整をやっ

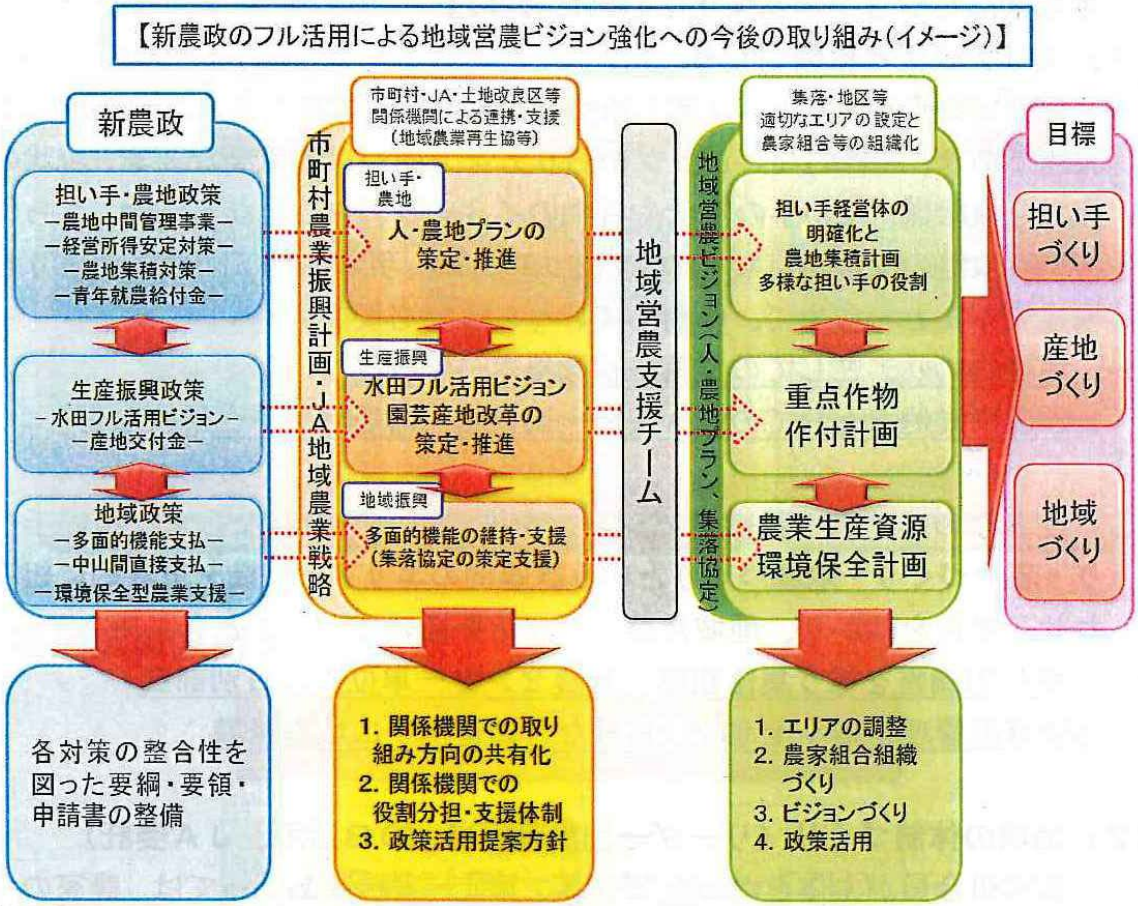
てきた JA や農業委員会を配慮する仕組みとして検討すべきだ、という議論もあった。

ただ、最終的には国会の衆参農林水産委員会で巻き返した。地域の担い手を優先するべき、そして、農協や農業委員会は、引き続き土地利用調整のメインプレーヤーとして関わるという付帯決議がなされた。

新農政の活用による
地域営農ビジョン運動の今後の重点対策

特に今回の農地中間管理機構の対策は、新しく「機構集積協力金」が出るのが特徴で、地域でまとめればお金が出る、非常によい仕組みだ。一つは、地域でまとまって農地を機構に貸し付ける「地域集積協力金」。集積率に応じて、10a あたりの単価を変動させる。平成 26、27 年度では、集積率 2 割~5 割は 20,000 円、5 割~8 割なら 28,000 円、8 割を超えると 36,000 円と、まとまって農地を機構に貸し付けると、単価が上がる。また、早くやれば早くやるほど助成金の単価が高くなるという性格がある。そして、「経営転換協力金」と「耕作者集積協力金」は、出し手にいくお金である。

よって、地域でまとまって農地を機構に貸し付けると、地域に対するお金と出した農家に対するお金がダブルで交付されることになる。これは、試算をすると非常に大きな金額になる。また、今は法人化されているが特定農作業委託でやっている場合は、これを利用権に切り替えると、地域集積協力金と経営転換協力金が交付される。さらに、集落営農ではない大規模経営体が、地域を軸にしながら農地を借りているケースもある。そのような経営体に、今まで相対型で利用権が設定されていたものを機構を通じた利用権に切り替えると、同じように権利設定面積×36,000 円が交付される。これを「付け替え」とよく言うが、今ある利用権を機構を通じた利用権に



付け替えると、付け替え料が地域に交付される。これを地域の出し手と受け手の話し合いの中で分配する。

このように、今回の対策で地域がまとまった形で農地を動かせるような地域には、非常に多くのお金がいくことになる。特に集落営農が組成されているような地域では、法人化、利用権設定に持ち込むと多くのお金が現場に落ちる。これを一つの起点にしながら、今ある集落営農組織の法人化利用権を設定し、今ある地域で展開している大規模経営体の利用権を再調整して、もう一度農地の団地化を図ることができる。

地域営農ビジョン推進強化にむけた諸課題

(1) エリア設定と組織づくり

地域営農ビジョンにおいてエリア設定は大事であり、組織をある程度重層的に組んでいくことも必要。単位としては、集落、地区、学校区なのか、あるいは JA 支所、選果場、営農センターといった地域的エリアなのか、あるいは営農事業という切り口で組織やエリアを編成していくのか。また、組織は単一組織の場合もあるが、目的に応じて重層的に組み合わせていくことも必要。土地の利用調整と地域の環境づくりを担う集落組織がある一方、地域単位の販売計画や重点作目、ブロックローテーションといったものを考えていく組織では、少し大きく、農協のセンター単位で考えていくものになる。

(2) 地域の体制づくり

地域営農ビジョンには、きめ細かな支援体制が必要になるので、OB を再雇用し活用することは非常に有効である。また、集落担当性にして、地域の協同活動に JA 職員全員が関わっていくような取組みも今後は必要になる。すでに、JA いわて花巻や JA 岩手中央では集落担当性を採用し、職員が皆集落のお世話係として入っている。

(3) 協同組合における教育活動としてのビジョン運動の位置づけ

ビジョン運動に関わるということは、JA の組合員や役職員が、自らの役割を学ぶ実践的な教育活動そのものである。そのため、教育活動として位置づけ、取組みを強化していくことも必要である。

(4) JA 出資型農業法人など新たな担い手づくり

企業が入るのは、地域の農家がいないからである。こうした状況の中では、JA 自らが農業経営に乗り出していく時代が来ている。その背景には、先ほど述べた通り水田以上に野菜、果樹、酪農など労働集落型農業の生産量減少がある。

(5) 担い手への JA 事業対応の問題

JA として担い手を育てたが、法人化して 1、2 年経ったら、入札相見積で業者から肥料・農薬を購入するようになったとか、自分で販売するようになったといった問題が起きてくる。これらを否定することなく、我々は担い手に対応した事業改革と提案を具体的にどうすすめていくかが、担い手づくりと会わせて JA の最重要課題である。