平成 25 年度 公共政策ワークショップ I プロジェクト B

「農業・農村の震災復興における課題と その解決のための施策について」

> 最終報告書 平成 26 年 1 月 31 日

目次

第I章 はじめに	3
1. 研究背景	3
2. 本研究の進め方	3
第 II 章 現状分析	5
1. 被害状況	5
(1) 震災による全国的な農林水産業の被害状況	5
(2) 農業における被害状況	5
(3) 東北地方太平洋側3県(岩手県、宮城県、福島県)における被害状況	ł 6
2. 国及び地方公共団体の対応	9
(1) 東日本大震災復興基本法	9
(2) 東日本大震災復興特別区域法	12
(3) 東日本大震災からの復興の基本方針	15
(4)農業・農村の復興マスタープラン	19
(5)我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画	22
(6)各県の復興計画(宮城・岩手・福島)	29
(7) 主な事業について	42
3. 現在の状況	54
(1)応急復旧	54
(2) 本格復旧・復興	56
(3)農林水産業の復旧・復興状況	
(4)小括	64
第Ⅲ章 ヒアリング	66
1. 行政機関	66
(1) 行政が抱える問題	66
(2)農業者、農村が抱える問題	66
2. 関連団体・有識者	
(1) 農地集積についての問題	68
(2) 収益性についての問題	68
(3)農業者の確保についての問題	
3. 農業者	
(1) 農地集積についての問題	69
(2) 収益性についての問題	69
(3) 担い手についての問題	70
第 IV 章 論点整理	72

第 V 章 政策提言	74
1. 担い手対策	74
(1)現状制度	74
(2)提言	76
①準担い手・準農家制度	76
②農業における障害者雇用	82
2. 農地集積	93
(1)現状制度	93
(2)提言	99
①一括利用権制度を活用した農地の面的集積	99
3. コミュニティ	101
(1) 現状制度	101
(2) 提言	105
①集落間連携推進事業の創設	105
②中山間地域におけるソーラーシェアリング制度の普及	109
4. 収益性の向上	117
(1)現状制度	117
(2) 提言	123
①被災農地の地域特性に応じた薬用作物の生産拡大と産地化の推進	123
②先端技術を用いた耕畜産連携の実現	138
③地域ぐるみでの輸出促進に向けた総合的施策	144
第 VI 章 おわりに	156
謝辞	157
ヒアリング・現地調査先一覧	158

第1章 はじめに

1. 研究背景

農業の市場規模は、加工食品や外食等の関連産業を合わせれば100兆円にも上る。世界的にも、人口爆発や新興国の所得水準上昇も相まって、大きな市場が存在している。このような状況でありながら、我が国の農業はきわめて深刻な状況に陥っている。農家は経営競争力・体質が脆弱であり、担い手も不足している。経営耕地面積の減少、耕作放棄地の増加、農村の荒廃など課題は山積している。我が国の農業はかつての勢いを失って長い時間が経過し、今日では日本農業を戦後から牽引してきた昭和一桁世代がリタイアを始めている。待ったなしとはこのことである。

農業の問題はまた、極めて複雑である。その一つは、利害関係者の多さと複雑さである。例えば、農地を地域の中心的経営体に集積する政策を想像してほしい。中心的経営体にとってはスケールメリットの恩恵に預かるが、農地を渡す側にとっては所得確保の手段変更を迫られる。集落にとっては、農家の助け合いによって育まれてきた交流が失われる懸念に直面する。行政は、平地と条件不利地の集落双方へ配慮した政策を講じる必要がある。加えて、農林水産省は、農業界からの意見以外に、経済界からの意見も聞かなければならない。

難しい農業政策であるが、まったなしの状況に危機感を抱く政府は平成22年11月以降、食と農林漁業再生推進本部及び食と農林漁業再生実現会議において具体的な取組に関する会議を重ねていたところ、東日本大震災が襲った。特に津波の被害は凄まじく、農業関連の被害額は阪神・淡路大震災の22倍にものぼった。岩手・宮城・福島の三県の被害は甚大なものとなり、震災復興を早急に行わなければならない。その際、震災以前から存在する諸課題も同時に解決しなければ農業の将来は明るいものとはならない。

以上より、研究内容とその方向性について整理したい。本研究は、テーマを「農業・農村の震災復興における課題とその解決のための施策について」と設定した。農業の震災復興を機会と捉え、我が国が抱える農業問題を解決する政策提言を目標とする。

2. 本研究の進め方

上記のとおり、我が国の農業は多くの複雑な問題・課題を抱えている。そこで、 我々は最低限の知識を得るため、4月は農業問題を包括的に纏めた基本書を輪読する 作業及び震災復旧と農政の動向を探ることから開始し、農業を取り巻く環境を理解す ることに努めた。5月からはヒアリングや現場視察を積極的に行った。行政機関、農 業協同組合、研究機関、農業生産法人など多くの関係機関・関係者を訪れた。行政機 関では現在の政策の内容を把握し、更には現場の農業者を訪問し、実際に政策がどの ように機能しているか、実態との乖離がないか等を検証した。 ここで研究のイメージを掴んでもらうべく例を示したい。「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」が平成23年10月25日に策定され、震災復興を踏まえた今後の農業強化の方向性が打ち出された。それによると、例えば農地ではスケールメリットを活かすため圃場整備による大区画化と地域の中心的経営体への集積に向けて取り組むこととされている。

我々の行政機関におけるヒアリングでは圃場整備は「おおむね順調に進行している」という情報を得たが、ひとたび現場へ赴くとそこには費用捻出に苦労する自治体・農家の実情や、合意形成の難しさ、集積後の農地管理者不在など集積の際の問題が明らかになった。これらは現場に出ないと発見しづらく、我々は早期に足を運ぶことの重要性に気付き、以降積極的に現場に足を運ぶこととし、地元仙台市はもとより遠隔地は青森県まで足を運んだ。

このような手法で研究を継続し、担い手不足、小規模分散農地、コミュニティ問題、低収益性など第 IV 章で示す課題が浮き彫りとなった。9 月以降は、それらの解決に向けて、農業専門紙の購読や農家や地方公共団体の先進的取組の視察を行い、解決策を探った。

以上の活動を通じて得た情報と我々の考えを、第V章に提言としてまとめた。我々の提言が、今後の被災地の復興と日本農業再生に少しでも寄与できれば幸いである。

平成 26 年 1 月

東北大学公共政策大学院

平成25年度公共政策ワークショップIプロジェクトB一同

第Ⅱ章 現状分析

1. 被害状況

(1) 震災による全国的な農林水産業の被害状況

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、震度7の揺れと津波により東北地方太平洋側沿岸地域に壊滅的な被害をもたらし、死者・行方不明者が2万人を超えるという近年希にみる大規模自然災害であった。被害は人的なものにとどまらず、東北地方を中心に様々な産業分野に対して甚大な被害を与えた。内閣府による発表では、本震災における全国的な被害額は約16兆9,000億円に上ると推計されている」。

本震災は、我が国の第一次産業全体にも壊滅的な被害を与え、農林水産省の試算では農林水産業全体の被害額は約2兆3,841億円に上るとされている²。これは平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災や平成16年7月16日に発生した新潟県中越沖地震における被害額の数十倍に及ぶ被害額である³。本震災がこれほどまでに第一次産業全体に被害を及ぼした要因としては、これまでの震災と比べ被害を受けた地域が広範囲にわたり、本震災により発生した津波の影響により最も壊滅的な被害を受けた東北地方太平洋側沿岸地域において農林水産業が基幹産業の一つとして重要な地位を占めていたことが考えられる。

農林水産業全体における被害額の内訳としては、水産業関連被害が最も多く1兆 2,637億円となり、被害額全体の50%以上を占める。それに次いで農業関係被害が約9,476億円、林野関係被害が約2,155億円となっている。

(表1) 東日本大大震災、新潟中越地震及び阪神・淡路大震災の比較

名称、震度、マグニチュード		農林水産被害 人的被害	
平成23(2011)年3月 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災)	震度7 M9.0	[平成24 (2012) 年7月5日現在] 2兆3,841 億円	[平成25(2013)年4月10日現在] 死者:15,883人 行方不明者:2,681人
平成16 (2004) 年10月 新潟県中越地震	震度7 M6.8	1,330億円	死者:68人
平成7(1995)年1月 兵庫県南部地震 (阪神・淡路大震災)	震度7 M7.3	900 億円	死者:6,434人 不明者:3人

資料:農林水産省、警察庁、消防庁、気象庁の調査を基に農林水産省で作成

【出典】農林水産省編『平成 25 年版食料・農業・農村白書』、2013 年、5 頁。

(2)農業における被害状況

農林水産業全体の被害額のうち、農業に関連する被害額は約9,476億円であると試算されている。被害額の内訳としては農地被害が18,186箇所、約4,006億円、農業用

5

¹ 内閣府政策統括官室(経済財政分析担当)編『地域の経済 2011: 震災からの復興、地域の再生』、2011年、61頁。

² 農林水産省編『平成25年版食料・農業・農村白書』、2013年、5頁。

³ 同上、4頁。

施設等における被害が 17,906 箇所、約 4,408 億円、農作物家畜等における被害が約 142 億円、農業・畜産関連施設等における被害が約 493 億円とされている4 (平成 24 年 7月5日現在)。

具体的な被害例を挙げると、農地被害では畦畔等の破損等、農業用施設における被害ではため池の堤体の亀裂、水路や農道の破損等が挙げられる。農作物家畜等における被害では家畜の死亡、生乳の廃棄、野菜の集荷不能による廃棄等、農業・畜産関連施設等における被害では穀類乾燥調製施設やパイプハウス等の破損等が挙げられる。これら以外にも様々な種類の被害が発生しており、被災地域や経営体ごとに被害の種類は多岐にわたる。そのためそれぞれの被害状況に応じた対応が必要であると考えられる。

(表 2) 東日本大震災による農林水産関連被害額の東北太平洋側 3 県(岩手県・宮城県・福島県)合計及び全国との比較(単位:億円)

【3 県計】

【全国計】

被害額	22,093	被害額	24,268
農地・農業用施設被害	8,155	農地·農業用施設被害	8,841
農産物等被害	502	農産物等被害	635
林野関係被害	1,959	林野関係被害	2,155
水産関係被害	11,477	水産関係被害	12,637

【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説): 岩手・宮城・福島を中心に」、4 頁、http://www.maff.go.jp/j/tokei/joho/zusetu/zusetu.html、(最終閲覧日:平成26年1月31日)。

(3) 東北地方太平洋側3県(岩手県、宮城県、福島県)における被害状況

本震災では農林水産業全体に関連する被害は東北地方・関東甲信越地方を中心に9 県に及んだとされているが、その中でも東北地方太平洋側に位置している岩手県、宮城県、福島県の3県において特に甚大な被害が発生している。この3県のみで被害額は2兆2,093億円に及び、全国の農林水産業全体に関連する被害額の90%以上を占めている。これは沿岸部において津波被害が甚大であり、漁港の破損、農地表土の流失、農地の浸水による塩害などの津波関連被害が発生したことが原因であると考えられている。また、岩手県、宮城県、福島県それぞれの被害額は平成22年度の産出額を大きく上回る。

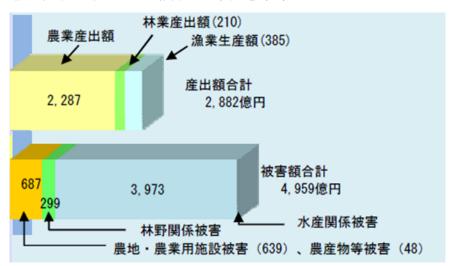
⁴ 同上、7頁。

⁵ 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ (図説): 岩手・宮城・福島を中心に」、4 頁、http://www.maff.go.jp/j/tokei/joho/zusetu/zusetu.html 、(最終閲覧日: 平成 26 年 1 月 31 日)。

岩手県、宮城県、福島県の3県において震災により農林水産関連被害を受けたとされる市町村数は85市町村に及び、これは全国で農林水産関連被害を受けたとされる市町村数の約60%を占めている。また3県で被害を受けた農業集落数は4,058集落に及び、これは全国で農林水産業関連の被害を受けた農業集落数の約73%にあたる。3県で被害を受けた農業経営体数は32,190経営体に及び、これは全国で被害を受けた農業経営体数の約85%を占める6。

①岩手県における被害状況

(図1) 岩手県における農林水産関連被害額まとめ



【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説): 岩手・宮城・福島を中心に」、4 頁、http://www.maff.go.jp/j/tokei/joho/zusetu/zusetu.html 、(最終閲覧日: 平成 26 年 1 月 31 日)。

岩手県では農林水産関連被害は4,959億円に及び、そのうち約80%を水産関係被害が占めている。岩手県沿岸部の三陸地方では、震災以前よりリアス式海岸などの海岸地形を生かした漁業が盛んであり、数多くの漁港を抱えていたため漁港の破損や水産関連施設の流失による被害が大半を占めると考えられる。また海岸と農地が隣接し、漁業と農業の双方を生業としている住民の多い半農半漁の地域も多く、農業関連被害についてはこのような半農半漁の地域に多くみられた。

⁶ 同上、13 頁。

②宮城県における被害状況

(図2) 宮城県における農林水産関連被害額まとめ



【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説): 岩手・宮城・福島を中心に」、4 頁、http://www.maff.go.jp/j/tokei/joho/zusetu/zusetu.html>、(最終閲覧日:平成26年1月31日)。

宮城県における農林水産業関連被害額は1兆3,360億円に及んだ。農業関連被害、 林野関係被害、水産関係被害の全てにおいて全国の都道府県で最大であり、全国の農 林水産関連被害額の50%以上を占める。宮城県では仙台市東部の荒浜地区に代表され る沿岸部に隣接した海抜の低い農地が数多く存在するため、水産関連被害だけでなく 農地の水没による塩害などが広範囲にわたり発生した。

③福島県における被害状況

(図3) 福島県における農林水産関連被害額まとめ



【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災と農林水産業基礎統計データ(図説): 岩手・宮城・福島を中心に」、4 頁、http://www.maff.go.jp/j/tokei/joho/zusetu/zusetu.html>、(最終閲覧日:平成26年1月31日)。

福島県では水産関係被害、林野関係被害に比べ農業関係被害額が大きくなっている。福島県内では東京電力福島第一原子力発電所の事故による影響で事故直後から現在に至るまで作付制限、出荷制限が行なわれており、それらの農業への影響が大きいと考えられる。また平成25年8月8日現在では福島県内で11市町村が帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域に指定されている。そのため今後は長期的な計画による復旧・復興が必要であると考えられる。

2. 国及び地方公共団体の対応

(1) 東日本大震災復興基本法

①法律成立までの流れ

政府は、発災以降、災害対策基本法に基づく「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部(以下「緊急災害対策本部」という。)」や、原子力災害対策特別措置法に基づく「平成23年(2011年)福島第一原子力発電所事故に係る原子力災害対策本部」(以下「原子力災害対策本部」という。)といった法定の対策本部を設置したほか、震災ボランティア連携室、被災者生活支援特別対策本部、被災者生活支援各府省連絡会議、福島原子力発電所事故対策統合本部、原子力被災者生活支援チーム、原子力発電所事故による経済被害対策本部、東日本大震災復興構想会議、電力需給緊急対策本部、各党・政府震災対策合同会議などの様々な「本部」、「会議」が設置され、東日本大震災関連の合議体が数多く存在することとなった7。

平成23年5月9日には、これまで6つあった「本部」と名の付く組織を菅首相が本部長を務める緊急災害対策本部及び原子力災害対策本部の2つに絞り、その他の「本部」を構成員の固定がないチーム制に改組するなど、指揮系統の統一が図られた8。

5月13日には、法定の組織である緊急災害対策本部及び原子力災害対策本部に加え、復興を推進するための組織として、東日本大震災復興対策本部の設置を盛り込んだ「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」が国会に提出され審議が進められた。

復興基本法案に関する審議日程は、次のとおりであった。衆議院東日本大震災復興特別委員会及び参議院東日本大震災復興特別委員会における法案の審議時間は、関連議題と合わせてそれぞれ34時間55分、24時間8分に及んだ。

9

⁷ 三瀬佳也「東日本大震災における政府の組織編成」、『立法と調査』317 号、2011 年、35 頁。

⁸ 同上、36 頁。

- 5月13日 東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案(内閣提出第70号)国会(衆議院)提出
- 5月18日 東日本大震災復興再生基本法案(石破茂議員外4名提出、衆法第8 号)国会(衆議院)提出
- 5月19日 衆議院本会議 上記両法案の趣旨説明及び質疑
- 5月20日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 5月23日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 5月24日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 5月25日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 5月30日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 5月31日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月9日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
 - ・東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案 (内閣提出第70号) 撤回
 - ·東日本大震災復興再生基本法案 (石破茂議員外4名提出、衆法第8号)撤回
- 6月9日 東日本大震災復興基本法案(東日本大震災復興特別委員長提出、衆法第 13号)国会(衆議院)提出
- 6月9日 衆議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月10日 衆議院本会議 審議・可決
- 6月13日 参議院本会議 趣旨説明及び質疑
- 6月13日 参議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月14日 参議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月15日 参議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月16日 参議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月17日 参議院東日本大震災復興特別委員会
- 6月20日 参議院東日本大震災復興特別委員会
 - 参議院本会議 審議・可決(投票総数236 賛成票219 反対票17)

平成23年6月20日に東日本大震災復興基本法が成立したことを受けて、報道各社は次のように論評した。

仙台市に本社を置く河北新報社は、6月22日付の社説において、「問われているのは本気度だ。」として、阪神・淡路大震災時に比べて、復興基本法の成立が遅れたことを批判し、政府に対してスピード感・危機感を持って復興に当たるよう求めている。 平成16年に起きたスマトラ沖地震の復興において、インドネシア政府が復興庁を現地 アチェ州に置いたことを紹介して、復興庁を東北に置き、徹底した現場主義に基づいた復興を行わせるよう主張した。

日本経済新聞社は、6月21日付の社説において、被災地における政府の対応の遅れを批判し、復興に向けた取組を加速させる必要があると主張している。そのためにも、補正予算や次年度予算編成に関与できる時期までに復興庁を発足させ、併せて被災者の声にきめ細かく対応するため現地にも拠点を置くことを求めている。また、与野党の政治駆け引きにより特別委員会の質疑がずれ込んだことについても批判し、このようなことは復興や日本経済再生のためにならないと強く戒めている。

毎日新聞社は、6月21日付の社説において、東日本大震災復興基本法が導入を予定している復興特別区域制度に着目して、被災地の産業の再生を後押しし、雇用を創出する有力な手段であると評価している。復興特別区域における規制緩和と各種優遇措置を車の両輪として、「農業、漁業など東北地方に定着した産業の構造をむしろ強化する転機と位置づけ、活用を進めるべき」であると主張している。新規参入に係る「地元とのあつれき」を解消するために、政府、自治体に事業者を加えた協議の場を設け、意見を調整する必要も求めている。

朝日新聞社は、6月21日付の社説において、東日本大震災復興基本法が成立したことを菅首相退陣のための「一定のめど」であるとして、首相退陣の道筋を明らかにすべきであるとした。同紙の3面では、東日本大震災復興基本法の成立の遅れを指摘する東北地方の首長のコメントを紹介している。

②現状認識

東日本大震災は、大規模な地震・津波・原子力発電所事故による複合的なものとの 認識している。このため、「東日本大震災からの復興についての基本理念」を定めて、 その上で、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の 実現に向けて、

- ・復興のための資金の確保
- 復興特別区域制度の整備
- 東日本大震災復興対策本部の設置
- ・復興庁の設置に関する基本方針

を定めることを目的としている。これによって、東日本大震災からの復興の円滑かつ 迅速な推進と活力ある日本の再生を図ろうとしている。

③復興の理念

復興の理念として、次の6項目が示されている。

・行政内外の知見が集約され、単なる復旧にとどまらない日本の再生と新たな地域社 会の構築を、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行うこと。

- ・国と地方公共団体との適切な役割分担・連携協力及び地方公共団体間の連携協力が 確保されるとともに、多様な国民の意見が反映されるべきこと。
- ・多様な主体が、自発的に協働し、役割分担が行われるべきこと。
- ・人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと。
- ・次に掲げる施策が推進されるべきこと。

災害の防止の効果が高い地域づくりを進めるための施策 被災地域における雇用機会の創出と持続可能で活力ある社会経済の再生を図るための施策

地域の文化振興、絆の維持・強化、共生社会の実現に資するための施策

・原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧 の状況等を勘案しつつ、前各号に掲げる事項が行われるべきこと。

④実施のための方策

国は、復興の理念にのっとり、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を示し、東日本大震災復興基本方針に基づく措置を講ずる責務を有する。この措置を行うために、国は、復興以外の予算を徹底的に見直し、財政投融資・民間の資金の活用を図ることとしている。また、復興債を他の公債と区別して発行し、必要な資金を確保するものとしている。

震災復興に向けた取組の推進を図るため、復興特別区域制度を設けるために必要な 措置を講ずるものとしている。復興特別区域制度は、地域における創意工夫を生かし て復興を進めるためのものである。

⑤復興庁の設置

内閣に、東日本大震災復興対策本部の機能を引き継ぐ形で、期限を限って復興庁を置くこととしている。復興庁は、震災復興の企画立案・総合調整・実施に係る事務をつかさどる。

(2) 東日本大震災復興特別区域法

①制定の経緯

平成23年4月11日の閣議決定に基づいて設置された東日本大震災復興構想会議では、復興に向けた指針策定のための復興構想について幅広く議論が行われており、その中から被災地における規制緩和や税制・金融の特例を設ける特区制度の活用が浮上していた。

同年 6 月 24 日に公布・施行された東日本大震災復興基本法(平成 23 年法律第 76 号)第 10 条においても、復興特別区域制度については、政府において速やかに必要な法制上の措置を講ずるものとされていた。東日本大震災復興構想会議は、東日本大震

災復興基本法が施行されたことを受けて、東日本大震災復興対策本部に置かれる会議として法的な位置づけを得た。東日本大震災復興構想会議は、翌25日に「復興への提言~悲惨の中の希望~」をとりまとめた。提言には、「特区」手法の活用と使い勝手のよい自由度の高い交付金の仕組みの必要性が盛り込まれた。

また、平成23年7月29日に東日本大震災復興対策本部が決定し、同年8月11日改訂された東日本大震災からの復興の基本方針において、「復興特区制度」の創設として、「地域が主体となった復興を強力に支援するため、オーダーメードで地域における創意工夫を活かし、旧来の発想にとらわれず、区域限定で思い切った規制・制度の特例や経済的支援などの被災地からの提案を一元的かつ迅速に実現する復興特区制度を創設する。」とするとともに、使い勝手のよい交付金等として、「地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金を創設する。」という方針が示された。

これらを受けて、内閣は、平成23年10月28日、国会に「東日本大震災復興特別区域法案」を提出した。復興特区法案は、衆議院東日本大震災復興特別委員会において審議を行う中で、修正に向けた議論が行われ、平成23年11月29日、新たな規制と特例措置等に関する提案に関する事項、国と地方の協議会における協議結果の尊重義務に関する事項、復興交付金に関する事項等についての修正を内容とする修正案が民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党、国民新党・新党日本及びたちあがれ日本の各会派により提出された。

修正案及び修正部分を除く原案は、いずれも委員会、本会議において全会一致で可 決され、参議院に送付された。

参議院においては、11月30日の本会議で趣旨説明及び質疑を行った後、同日、東日本大震災復興特別委員会で趣旨説明を聴取し、12月1日及び2日に質疑を行い、採決の結果、全会一致で可決された。7日の本会議においても全会一致で可決・成立した。

②基本的な考え

この法律は、東日本大震災復興基本法の「基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資すること」を目的している(第1条)。この法律において「復興特別区域」とは、復興推進計画(第4条第1項)、復興整備計画(第46条第1項)及び復興交付金事業計画(第77条第1項)のそれぞれの区域をいう。

この法律において「復興特別区域」とは、復興推進計画(第4条第1項)、復興整備計画(第46条第1項)及び復興交付金事業計画(第77条第1項)のそれぞれの区域をいう(第2条第2項)政府は、復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進に関する基本方針を定めなければならない。(第2条第2項)。

政府は、復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進に関する基本方針を定めなければならない(第3条)。

復興推進計画に基づく特別措置としては、次のものがある。上記の復興推進計画に基づいて、次のような特別措置が講じられることとなっている。

- ・東日本大震災に際し災害救助法が適用された市町村等を全部又は一部の区域とする地方公共団体(特定地方公共団体)は、単独で又は共同して、復興特別区域基本方針に即して、復興推進計画(個別の規制、手続の特例や税制上の特例等を受けるための計画)を関係地方公共団体等の意見を聴いた上で作成することができる(第4条第1項及ぶ第3項)。
- ・民間事業者等は特定地方公共団体に対し、復興推進計画についての提案ができる (第4条第4項)。
- ・復興推進計画を内閣総理大臣が認定することにより、規制、手続の特例、税制上 の特例等の特別措置が適用される(第4条第9項)。
- ・特定地方公共団体は、内閣総理大臣に対し、復興の円滑かつ迅速な推進に関する 新たな特別措置を提案できる。民間事業者等は、特定地方公共団体に対し、国に対 する提案をするよう要請することができる(第11条第1項及び第2項)。
- ・特定地方公共団体は、新たな規制の特例措置その他の措置について、国会に対し 復興特別意見書を提出することができる。国会は復興特別意見書の提出を受けた場 合、必要があると認めるときは所要の法制上の措置を講ずる(第11条第8項及び 第9項)。
- ・内閣総理大臣・国務大臣と特定地方公共団体は、県の区域ごとに、新たな特別措置その他の復興の円滑かつ迅速な推進に関する施策に関し必要な協議を行うための協議会(国と地方の協議会)を組織することができる(第12条第1項)。
- ・必要と認めるとき、国と地方の協議会に民間事業者等を構成員として加えることができる。特定地方公共団体は、国に対し、国と地方の協議会を組織するよう要請することができる。国は正当な理由がある場合を除き、当該要請に応じなければならない(第11条第2項及び第3項)。
- ・特定地方公共団体は、復興推進計画の作成、実施に関し必要な事項を協議するため、復興推進協議会を組織することができる。民間事業者等は、特定地方公共団体に対し、復興推進協議会を組織するよう要請することができる。特定地方公共団体は正当な理由がある場合を除き、当該要請に応じなければならない(第13条第1項、第5項及び第6項)。

農林水産業関連の事業については、復興推進事業の一環として定められている。農 林水産業関連の事業は、この復興推進計画に基づく事業の一環として定められてここ においても、「各般の課題の解決を図ることを通じて」復興を促進していく姿勢が示されている。

③復興推進計画に基づく主要な農林水産業関係の事業

(ア) 食料供給等施設整備事業

被災市町村が、復興推進計画に基づいて食料供給等施設整備事業をしようとするときは、知事の同意を得て、食料供給等施設整備計画を作成する。そうすることで、事業者が食料供給等施設整備計画に基づいて農地を農地以外のものに転用する場合に、農地法上の許可が不要になる。

(イ) 復興整備事業

被災関連市町村は、復興整備計画に2~クタールを超える農地を農地以外のものにする土地利用方針を記載するときは、協議会で協議の上、農林水産大臣の同意を得なければならない。農林水産大臣は、基本的に同意するものとされている。復興整備計画の公表と同時に、農地法上の許可があったものとみなされる。

(ウ) 土地改良事業

被災関連市町村は、復興整備計画に土地改良事業に関する記載するときは、協議会で協議の上、土地改良施設の管理者(知事、市町村長、農林水産大臣の指定する者)と協議しなければならない。復興整備計画の公表と同時に、土地改良事業計画が定められたものとみなされる。

(工) 復興一体事業

被災関連市町村は、復興整備計画に記載された復興一体事業(土地区画整理事業及び農業用施設の整備等)を施行しようとするときは、事業計画を作成して、知事から その事業計画が適当である旨の認定を受けることができる。計画が認定を受け、公告 されると、土地区画整理法上の必要な措置があったものとみなされる。

(3) 東日本大震災からの復興の基本方針

①東日本大震災における復興施策

(ア) 基本理念

(i) 概要

東日本大震災からの復興の基本方針は、平成23年7月29日に東日本大震災復興対 策本部において決定され、同年8月11日に改定された。

東日本大震災からの復興の基本方針の基本的考え方は、本文で以下のように述べられている。

「今回の東日本大震災は、死者約 16,000 人 (7月 28 日現在)、行方不明者約 5,000 人 (7月 28 日現在)、避難者等の数は依然約 92,000 人 (7月 14 日現在) に及ぶなど、被害が甚大で、被災地域が広範にわたるなど極めて大規模なものであるとともに、地震、津波、原子力発電施設の事故による複合的なものであり、かつ、震災の影響が広く全国に及んでいるという点において、正に未曽有の国難である。

国は、このような認識の下、被災地域における社会経済の再生及び生活の再建 と活力ある日本の再生のため、国の総力を挙げて、東日本大震災からの復旧、そ して将来を見据えた復興へと取組みを進めていかなければならない。

なお、未だ多数の方々が避難所生活など困難な生活を余儀なくされており、国は、地方公共団体、民間等とも連携し、仮設住宅の建設等により早急に、避難所を解消するとともに、仮設住宅における生活環境の改善、災害廃棄物の処理、ライフライン、交通網、農地・漁港等の基盤等の復旧を急ぐ。」

この方針は、前述の東日本大震災復興基本法第3条に基づくものである%

これらの内容を鑑みるに、東日本大震災からの復興の基本方針は、東日本大震災復興基本法を根拠としている。また、内容としても、被災した地方公共団体による復興計画等の作成に資するため、国による復興のための取組の全体像を明らかにするものであるといえる。

(ii) 具体的な方針

東日本大震災からの復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとしている。対して国の役割は、財政、人材、ノウハウの側面から制度設計などの支援、県の役割は市町村の連絡調整、行政機能の補完であるとしている。また、復興は、東日本大震災復興基本法第2条に定める基本理念と東日本大震災復興構想会議が定めた復興構想7原則10に基づいて実施するものとしている。

⁹ 国は、前条の基本理念にのっとり、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を示すとともに、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針(以下「東日本大震災復興基本方針」という。)を定め、これに基づき、東日本大震災からの復興に必要な別に法律で定める措置その他の措置を講ずる責務を有する。(東日本大震災復興基本法第3条)

¹⁰ 原則 1 失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する

原則 2 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。

原則3 被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。 この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。

(イ) 復興期間

復興期間は、10年間とされる。その内、早期復旧・復興の観点から、復興需要の高まる当初の5年間を「集中復興期間」と位置付ける。また、一定期間経過後には、復旧・復興事業の規模の見込み、財源の見直しを行うことで集中復興期間後の施策の在り方を定める。

福島における原発事故の被害を受けた地域には、別途事故や復旧の状況に応じて所要の見直しを行うこととする。

(ウ) 実施する施策

実施する施策は大きく分けて3つである。1つ目は被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生、2つ目は被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策、3つ目は全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策である。

(エ) あらゆる力を合わせた復興支援

東日本大震災からの復興は、それぞれの個性に着目して、地域・コミュニティ主体の復興を基本として、被災者、被災地住民のみならず、国民全体の相互扶助が必要不可欠である。

(i) 国の総力を挙げた取組

国の行う取組として大きく分けて2つ挙げられる。1つは、区域限定で思い切った 規制・制度の特例や経済的支援などの被災地からの提案を一元的かつ迅速に実現する 復興特区制度の創設である。2つ目は、地方公共団体が、自ら策定する復興プランの 下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手の良い自由度の高い交付金の創設 である。

(ii) 民間の力による復興

民間の資金・ノウハウを活用したファンド、官民連携、まちづくりプランナー等の専門家の効果的な活用、NPO、ボランティア、消防団、民生委員の活動の促進等の支援を行う。

原則4 地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。

原則 5 被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の 真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。

原則 6 原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。

原則7 今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分か ち合いによって復興を推進するものとする。

(オ)事業規模と財源確保

(i) 事業規模

平成 27 年度末までの 5 年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策、事業の規模については国・地方公共団体合わせて、19 兆円程度とした。また、10 年間の復旧・復興対策の規模については、23 兆円程度と見込んだ。

ただし、原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

(ii)「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源確保の方法

5年間の「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源は、平成23年度第1次補正予算、第2次補正予算等における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保するとした。なお、平成25年1月29日の復興推進会議の決定において、「集中復興期間」における復旧・復興事業の規模と財源についての見直しが行われ、規模が23.5兆円程度に増額された。財源としては日本郵政株式の売却収入として見込まれる4兆円程度を追加するほか、平成23年度決算剰余金等により2兆円程度を確保することにより、「集中復興期間」の財源として合計25兆円程度を確保するとしている(平成25年10月1日現在)。

②農業・漁業・林業における復興施策

本方針は復興の3つの柱である「災害に強い地域づくり」、「地域における暮らしの再生」、「地域経済活動の再生」を最重要視している。ほかにも、「大震災の教訓を踏まえた国づくり」、「原子力災害からの復興」のための主な復興施策を盛り込んでいる。その中でも、農業・水産業・林業における復興の施策は、「地域経済活動の再生」の章に記載されている。新たな土地利用調整制度を活用した被災地の農林水産業の復興、日本全国のモデルとなる取組を通した新たな食料供給基地としての東北の再生を謳っている。

(ア) 農業

(i) 復旧過程

被災した農地のがれき除去、除塩の過程において、農地の復旧可能性の図面の作成、営農再開までの道筋を示すこととする。並行して、農業者による経営再開に向けた復旧にかかる共同作業の支援、農業経営再開のための必要な資金調達の円滑化を図る。また、速やかな農業生産基盤の復旧を図り、農業復興に向けた基礎作りを行うこととする。

(ii) 復興過程

農業において、復興に向けた3つの戦略を掲げている。第1に高付加価値化戦略である。加工・販売などに取り組む農業者に対する資本強化策の構築やマーケティング等の専門的アドバイスを行うための体制整備による6次産業化の推進、被災地のブランド再生、環境保全型農業の取組を進めることとしている。第2に低コスト化戦略である。土地利用調整や集落での話合いを通じて、農地の大区画化と利用集積を図るとともに、被災地のニーズに応じたコスト競争力のある農業の実現を目指す。第3に農業経営の多角化戦略である。農業生産だけでなく、復興ツーリズムの推進や再生可能エネルギーの導入、福祉の連携などの取組を組み合わせ、高齢者や女性の参画を促し、地域の所得と雇用を創出していくこととしている。その他にも、被災地域の農業者の経営再開・再建への的確な支援に向けた金融機能の維持・強化、飼料の流通の取組、地域間の連携・交流の取組を強めるとしている。

(iii) 被災地農産物の消費拡大

震災・原発事故の被害を受けた被災地をはじめとした我が国の農産物の紹介等を行い、信認回復と日本ブランドの再構築を図る。

(イ) 林業

林業においては、持続可能な森林経営の確立、地域材利用の積極的推進、木質系震 災廃棄物を活用した復興住宅や公共建築物等の推進、持続可能な林業経営・エネルギ 一供給体制の構築等が掲げられている。

(ウ) 水産業

水産業では、がれき撤去の取組などを通した漁業経営再開、地域水産業の復旧のための支援、さけ・ます等の種苗生産体制の再構築や藻場・干潟等の整備、科学的知見も生かした漁場環境の把握、適切な資源管理などによる漁場・資源の回復、6次産業化、拠点漁港の流通機能の高度化、漁業者と企業との仲介・マッチングが掲げられている。

(4) 農業・農村の復興マスタープラン

① 意義

農業・農村の復興マスタープランは、平成23年8月26日に農林水産省により決定された。本マスタープランは、「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年8月11日東日本大震災復興対策本部決定)に示された農業・農村の復興の方向性を進化させ具体化するためのものである。震災の経験を踏まえつつ、できるだけ早期に東北を

災害に強い新たな食料供給基地として復興し、日本の再生につなげていくことを目的 としている。

本マスタープランでは、農地の復旧のスケジュールを明確化するとともに、農地の復旧までに必要な営農再開までの所得確保、担い手の確保、土地利用調整、施設整備等についての基本的な考え方が述べられている。

また、本マスタープランは、県及び市町村の農業担当をはじめとする関係部局の指針として出されたものである。

②農地の復旧・整備

農地に関しては、復旧と復興という二つの側面から営農再開に向けた工程を述べている。復旧に関しては排水機場や堤防の復旧、がれき・ヘドロの除去、除塩、畦畔の修復等が挙げられる。

復興に関しては地域ごとの農業の将来像に関する合意形成、土地利用集積、大区画 化、6次産業化の推進を挙げている。

③地域農業の復興

(ア) 農地の復旧までの被災農業者の所得確保等

被災農業者が被災農地を復旧し、営農・経営再開をするまでには複数年を要する場合もあるため、その間の収入の確保を図る必要がある。本マスタープランでは、被災農業者の経営再開までの負担の軽減、被災農業者雇用支援の2点を挙げている。経営再開までの負担軽減のため、金融機関の有する債権を買い取る仕組みの整備、農業技術や経営ノウハウ習得の取組を支援の具体例として挙げている。また被災農業者雇用支援として、被災農家の受け入れ情報の提供、受け入れ地域とのマッチング、ハローワークを通じた求人情報の提供、避難先での耕作放棄地を利用した営農再開の支援を挙げている。

(イ) 将来の農業・農村の中心となる経営体の確保

地域農業のためのコミュニティの復活、新たな担い手の創出等を含めた集落・地域 レベルでの徹底した話合いを行う必要があるとしている。議論の内容としては、地域 間での高付加価値化戦略、低コスト化戦略、農業経営の多角化戦略を組み合わせた担 い手の確保、戸別所得補償制度を用いた生産農業者支援、就農支援資金を用いた新規 就農支援である。

(ウ) 地域農業復興のための土地利用調整

土地利用調整の方針は防災・減災と東日本大震災復興特別区域法案の利用の二方向から考えられる。前者としては、集落跡地における農地や農業施設、防災施設などの

整備を総合的かつ一体的に行うなど被災地域の多様なニーズに対応することが必要であるとし、後者としては、各種手続を一つの計画の下でワンストップ処理する特例や、住宅地から農地への転換を含め、住宅地・農地等の一体的整備を可能とする事業の創設を内容とする復興整備計画制度や、津波被災地域において食料供給等施設の整備を促進するための農地法等の特例を盛り込むこととしている。

(エ) 生産関連施設の整備及び営農への支援

生産関連施設復旧・整備をする上での被災農家の負担軽減を目的とする。普及指導センター、試験研究機関、市町村、JA等の関係機関が連携した被災農家支援、新たな効率的な営農システムの導入、塩害対策を容易にする施設園芸の導入等が例示されている。

(才)6次產業化等高付加価値化

東北地方は農産物を一次産品として供給してきたため、食品産業の占める割合が低い。今後の地域の所得、雇用の創出を図る上でも、地域の特色を活かした6次産業化が必要不可欠であるといえる。そのためにも、農業者と他事業者との連携、6次産業化プランナーの体制整備、環境保全型農業の先進地域である東北の良さのアピール、HACCPなどの客観的に品質を精査する取組を行うことが重要であるとされている。

④新しい日本の農業

(ア) 災害に強い地域としての再生

自立・分散型エネルギーシステムの構築に向け、地方公共団体、関係団体が連携を 取りつつ、食料供給力の維持向上に資することを前提に、耕作放棄地の有効活用、再 生可能エネルギーの導入、省エネルギー農業等を推進する。

また、農業水利施設等の保全管理・整備を推進し、複数県をまたがる農産物の調達・出荷ルートのバックアップ体制をとることで、震災に強い農業インフラを構築する。

(イ) 自然調和型産業としての農業

農林漁業と地場産業との連携による新たな観光スタイルの確立、農山漁村に存する 資源を活用した産学官連携のもとでの産業育成・技術革新等により、東北の農山漁村 の豊かな自然をセールスポイントとすることで、復興に資していく。

(ウ) 自然に根ざした豊かな生活基盤の形成

農村地域の魅力を活用し、福祉や教育等の観点も踏まえ、ゆとりや生きがいなどの 新たなライフスタイルの提供を図る。

⑤原発事故への対応

原子力発電所事故への対応として、農業・農村の復興の観点から、損害賠償への対応、農畜産物の検査体制の強化、安全な農畜産物の供給、農地土壌の放射性物質の除去・低減、他地域へ移転を希望する被災農家等に対する支援、風評被害防止対策、輸出支援、牛肉・稲わらからのセシウム検出問題を受けた支援等を掲げている。

(5) 我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画 ①策定背景

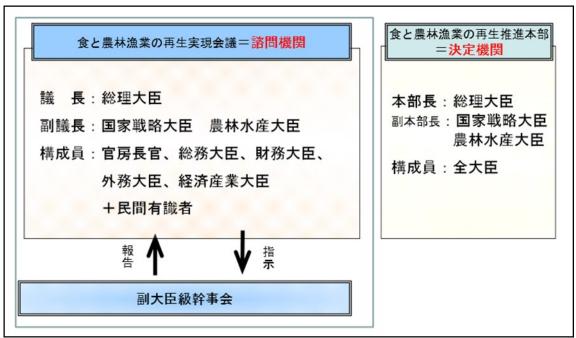
我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画は、平成23年10月25日 に、食と農林漁業の再生推進本部において策定された。以下、背景を説明していきたい。

平成22年11月9日に閣議決定された包括的経済連携に関する基本方針において、 農業分野は貿易自由化により最も影響を受けやすいだけではなく、農業従事者の高齢 化や後継者不足の問題、低収益性等を踏まえれば、将来に向けてその持続的な存続が 危ぶまれる状況にあるため、競争力向上や海外における需要拡大等潜在力を引き出す 大胆な政策対応が不可欠であると、政策介入する方向性が示された。加えて、以下の ような行動が計画された。

- ・高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じるため、内閣総理大臣を議長とし、国家戦略担当大臣及び農林水産大臣を副議長とする「農業構造改革推進本部(仮称)」を設置し、平成23年6月めどに基本方針を決定する。
- ・同本部において、競争力強化などに向けた必要かつ適切な抜本的国内対策並びに その対策に要する財政措置及びその財源を検討し、中長期的な視点を踏まえた行動 計画を平成23年10月目途に策定し、早急に実施に移す。

政府は、これら計画を着実に実施するため、平成22年11月26日には内閣総理大臣を本部長として内閣に「食と農林漁業の再生推進本部」を設置することを閣議決定した。この食と農林漁業の再生推進本部での平成22年11月30日の第1回会議では、官民の力を結集して、高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるため、内閣総理大臣を議長に「食と農林漁業の再生実現会議」を開催することが決定され、対策の検討・推進体制が整えられた。食と農林漁業の再生推進本部(以下、「再生推進本部」という。)及び食と農林漁業の再生実現会議(以下、「再生実現会議」という。)の構成メンバーや関係は、図4のとおりである。

(図4) 再生推進本部及び再生実現会議の関係



【出典】食と農林漁業の再生推進本部第1回会議 配布資料 1http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy05/pdf/20101130/siryou1.pdf (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

再生実現会議は、東日本大震災までに合計3回が開催された。第1回会議では、平成23年6月を目途に我が国の農林漁業再生のための基本方針を取りまとめること、またその上で、必要となる適切な国内対策、財政措置、その財源も含めて検討して、行動計画を平成23年10月目途に取りまとめることが目標として定められた。第2回会議では、平成23年3月下旬の第4回会議において基本方針の中間報告を取りまとめることが決まり、以降農業再生のための基本方針の方向性について検討がなされていたところ、平成23年3月11日に東日本大震災が発災した。当初3月下旬に開催が予定されていた第4回再生実現会議は延期されることになり、会議は暫く開かれないことが決まった。

会議が開かれない間、この未曾有の国難に対応するために政府は平成23年5月17日、日本再生の指針となる「政策推進指針」を閣議決定した。農林漁業分野については、以下の戦略が打ち出された。

- ・東日本大震災で農林漁業が大きな打撃を受けたことを踏まえ、震災からの復旧・ 復興にまずは全力を尽くす。「食と農林漁業の再生実現会議」において、東日本農林 漁業の復興、日本の農水産物の信認回復という新たな課題に応える方策を検討す る。
- ・「包括的経済連携に関する基本方針」に定める6月基本方針、10月行動計画に代わる新たな工程は、日本再生全体のスケジュールや復旧・復興の進行状況を踏まえ、 検討する。

これを踏まえて、第4回再生実現会議は平成23年6月10日にスケジューリングされ、また、震災を踏まえた新たな基本方針を検討するとされた。以降7月12日、8月2日、10月20日に第5、6、7回再生実現会議が開催され、農林水産業の状況と復旧・復興対策を踏まえて「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」が検討され、平成23年10月25日に第2回再生推進本部会議において策定された。

②内容

我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画は、「目指すべき姿と基本的考え方」、「農林漁業再生のための7つの戦略」及び「速やかに取り組むべき重要課題」、「戦略を実現させるための今後5年間の行動計画」からなる。高レベルの経済連携(FTA・EPA等)と自給率向上、国内農業・農村振興を両立し、持続的で力強い農業を育てるための対策を講じる目的のもと、我が国の食と農林漁業の再生を図るための7つの戦略が示され、そのために5年間で施策を集中展開するとしている。本基本方針は震災以前から議論されてきているが、戦略6、戦略7といった震災後新たに生じた課題が加わっている。

新しく打ち出された農業構造のビジョンは、「平地で20~30ha、中山間地域で10~20ha 規模の経営体が大宗を占める構造を今後5年間でめざす」ことである。他産業と同水準の所得を確保するために必要な経営規模を具体的な数値で掲げ、それを達成するために農地集積や新規就農者の増加のための施策を推進する。また、6次産業化や流通効率化の推進も同時に展開し、競争力の強化にも努める。これらの具体的施策は平成24年度予算事業に速やかに盛り込まれた。新規就農支援策では青年就農給付金、農地集積では農地集積協力金などがそれにあたる。競争力強化については、農林漁業成長産業化ファンドの創設についての予算事業が組まれた。

また、本方針では高いレベルの経済連携に関しても視野に入れているのも特徴である。本方針の決定につき政府の見解は、環太平洋経済連携協定(以下、「TPP」という。)の締結いかんにかかわらず、本方針に基づく施策を推進しなければならないというものであった。本方針では日本の食料自給率50%の達成も目指すとされているが、

高レベルの経済連携といかに両立していくかは、個別の諸課題を一つずつ達成していくことが必要であるとした。

以下、戦略と主な取組を紹介したい。

戦略1 競争力・体質強化~ 持続可能な力強い農業の実現 ~

- (ア) 新規就農の増大
- ・青年就農者の経営安定支援、法人雇用就農の促進、農業経営者教育の強化
- ・女性の能力を積極的に活用するため、農林水産施策における女性優先枠の設定
- ・農業経営者を客観的に評価する指標の策定
- (イ)農地集積の推進
- ・平地で $20\sim30$ ha、中山間地域で $10\sim20$ ha の規模の経営体が大半を占める構造を目指す。
- ・集落ごとの話し合いの中で中心となる経営体(個人・法人・集落営農)への農地 集積、分散した農地の連坦化が進むよう協力する者に対する支援
- (ウ) 関連組織・関連産業のあり方
- ・農協系統組織は、持続可能な力強い農業の実現と実現後の姿を踏まえた事業体制の構築を図る。
- ・農産物の販売力の抜本的強化と資材価格の引下げ
- 戦略 2 競争力・体質強化~ 6 次産業化・成長産業化、流通効率化 ~ (ア) 農林漁業の高付加価値化
- ・農林漁業・農山漁村の6次産業化の促進に向けた専門家(6次産業化プランナー)の育成、地域における関連施設の設置の円滑化
- ・6 次産業化事業者への成長資本の提供やハンズオン支援(経営支援)を一体的に実施するためのファンドの組成
- ・環境保全型農業、「農業生産工程管理(GAP)」、「危害分析・重要管理点 (HACCP)」などの取組を拡大
- ・独立行政法人、大学、民間、都道府県等の総力を結集した農林漁業の成長産業化に必要な先進的な技術の開発・実用化・普及の戦略的な推進
- ・農商工連携による経営の高度化を図るための取組に対する経営支援 (イ)消費者との絆の強化
- ・市民農園やグリーン・ツーリズムの活用、企業や消費者が農林漁業を支援する仕組みの導入、学校給食等の公的施設の活用や鳥獣被害対策との連携等による地産地消の推進、社会福祉事業と農林漁業の相互連携等を推進
- (ウ) 国産農林水産物・食品の輸出戦略の立て直し
- ・農林水産物・食品への信認を回復し、輸出を拡大するための輸出戦略を再構築

- ・高品質な農林水産物に対する地理的表示の保護制度の導入
- ・日本の食文化の無形文化遺産への登録
- (工) 流通効率化
- ・農林漁業の成長産業化や輸出戦略の立て直しなどの課題に対応しつつ、食品産業の展開方向を示した「食品産業の将来ビジョン(仮)」を平成23年度中に策定

戦略3 エネルギー生産への農山漁村資源の活用促進

- ・豊かな農山漁村を形成するために地域資源を有効活用して雇用と所得を確保する。そのために地域主導で再生可能エネルギーの供給を促進する取組を推進し、農林漁業の振興と農山漁村の活性化を一体的に進めるための制度について、平成23年度中に結論を出す。
- ・災害に強く、エネルギー効率の高い、自立・分散型エネルギーシステム (スマート・ビレッジ) の形成に向けたモデルの導入

戦略 4 森林・林業再生~木材自給率 50%を目指し、森林・林業再生プランを推進・「森林・林業基本計画」に基づき、森林・林業の再生と国産材安定供給体制構築のため、多様な森林の整備、森林施業の集約化、路網整備、人材育成、木材の利用拡大を総合的に推進

- ・被災者の住宅のための木材を安定供給
- ・地産地消、バイオマスエネルギー利用の推進など山村に存在する森林資源の有効 活用と、キノコなど収入を補完する就業機会の創出を促進

戦略 5 水産業再生~近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築する。

- ・省エネ等高性能な漁船の導入、協業化や船団の合理化、高度な品質管理手法の導入等の取組や共同利用漁船の導入等を契機とした生産性・収益性の高い経営を推進する。また、養殖経営の特性を踏まえた共同化・協業化等を推進するとともに、衛生管理体制の高度化や適正な養殖密度での生産を推進
- ・就業のマッチングや長期研修等の推進などにより担い手の定着・確保を推進する。また、資源管理・漁業所得補償対策により、燃油高騰等に対応した漁業経営の安定を確保
- ・地域の漁業を支える役割を果たしていけるよう漁協系統組織の経営基盤等を確保 するための組織・事業の再編整備等を目指す漁協等の取組を促進
- ・HACCP に基づく品質管理など安全な水産物の安定的な供給に向けた水産流通・加工業の取組を支援するとともに、漁業・漁村の6次産業化を通じた産地の水産業の強化の取組や、流通拠点漁港における高度衛生管理対策など水産物の生産・流通の拠点となる漁港の流通・加工機能の強化等を推進

戦略6 震災に強い農林水産インフラを構築する。

- (ア) 地震・津波などを想定した農林漁業・関連産業等の見直し
- ・地震によって損壊のおそれのある農業水利施設の改修・整備等を重点的に推進
- ・農地・農業用水等の資源や土地改良施設の保全管理・整備について見直す。
- (イ) 災害を想定した食品のサプライチェーン対策や飼料の安定供給対策
- (ウ) 食料安全保障マニュアルの見直し

戦略7 原子力災害対策に正面から取り組む。

- ・食品衛生法上の暫定規制値を超過する食品の流通を防止するため、検査体制を強化し、国産農林水産物に加えて、農地土壌、飼料・肥料等の生産資材、森林、海域等における放射性物質の濃度実態を調査
- ・「除染に関する緊急実施基本方針」(平成23年8月26日原子力災害対策本部)等に基づき、国が、県、市町村、地域住民と連携し、農地及び森林の放射性物質の低減・拡散防止対策を実施するとともに、地方自治体が行う除染等の取組についても、国は必要な措置を実施
- ・農業者が安心して営農できるよう、畜産農家や耕種農家等の現場に対する情報提供や技術指導を適切に実施
- ・農業者が希望する場合には、将来性のあるまとまった地域への移転や研修を受け 入れることを支援
- ・消費者に的確に情報を伝達するため、放射性物質濃度調査の結果を迅速に公表
- ・原発事故で被害を受けた農林漁業者等への賠償については、東京電力による賠償 が迅速かつ適切になされるよう、政府全体として万全の体制の整備

高いレベルの経済連携及び食と農林漁業の再生並びに自給率の向上の両立のためには、基本方針にある諸課題の解決及びそのための国民の理解と安定した財源が必要である。このような考えの下、速やかに取り組むべき重要な課題として、対策財源の消費者負担から納税者負担への移行や、直接支払制度の改革、開国による恩恵の分配メカニズムの構築などを含めた個別具体的方策の検討の必要性を示した。また、情報開示の重要性や国民的議論を経た個別の経済連携ごとの具体的方策の検討など、適正な議論の確保についても触れた。

行動計画は、基本方針に示した具体的施策を、今後5年間の工程表として表にまとめたものとなっている。先に述べたように、平成24年度予算において、農地集積協力金や農林漁業成長産業化ファンド創設のための予算を計上し、支援を開始している。

(表 3) 行動計画

	V. 行動計画(今後5年間の工程表)	
戦略	行動計画(平成23~28年度) ※ []内は実	E施年度
戦略1 競争力・体質強化 ~持続の能な力強い	展析が圧地来における文圧度が行の政とす	● 平地で20 農業の実現
農業の実現~	戸別所得補償制度の適切な推進 集落内での徹底した話し合いを通じた農地集積 分散した農地の連坦化やけい畔除去等による区画拡大を含め、ほ場の大区画化を推進 来	5 30 h a 規模の
12		a規模の土地利用型
戦 <u>略2</u> 競争力・体質強化 ~6次産業化・成長 産業化、流通効率	ファンドの組成について具体的 に検討し、結論 [23] 普及事業における先進的農林 漁業者等に対する技術支援体 制の強化 [24] 市民農園やグリーン・ツーリズムの活用 地産地消 (鳥獣被害対策との連携等)、社会福祉事業との相互連携等の推進 ジャパンプランドの再構築に資する取組の推進	● 農林漁業者等に対する技● 6次産業の市場規模の拡
1t~	市民農園やグリーン・ツーリズムの活用 地産地消(鳥獣被害対策との連携等)、社会福祉事業との相互連携等の推進 ジャバンブランドの再構築に資する取組の推進	に対する技術場規模の拡大
	ジャパンプランドの再構築に資する取組の推進 輸出戦略の策定 [23] 輸出戦略の策定 [23] 食文化の無形文化遺産登録の提案 [23] 地理的表示の保護制度の導入 「食品産業の将来ビジョン(仮称)」の策定 [23] 将来ビジョンに基づく施策の推進	・経営支援体
戦略	行動計画 (平成23~28年度) ※[] 内 は実	b体在由
	行動計画(平成23~28年度) ※ 〔 〕 内 は実	文件的
戦略3 エネルギー生産への 農山漁村の資源の活 用を促進する	行動計画(平成23~28年度) ※ し」 Mid 美 農山漁村における再生可能エネルギー生産促 進のための制度について検討し、結論〔23〕 促進する取組の推進	
エネルギー生産への 農山漁村の資源の活	農山漁村における再生可能エネルギー生産促 地域主導で再生可能エネルギーの供給を 進のための制度について検討し、結論 [23] に選挙する取組の推進 によります。 のまたの かんしょ は の また かんしょ は の また かんしょ は の また かん の また かんしょ は いんしょ しょう は いんしょう は いんしょう は いんしょう は いんしょう は いんしょう にんしょう は いんしょう にんしょう にんしょ にんしょう にんしょう にんしょう にんしょ にんしょう にんしょ にんしょ にんしょ にんしょ にんしょ にんしょ にんしょ にんしょ	可能であれた 農山漁村に 大田・東生
エネルギー生産への 農山漁村の資源の活 用を促進する 戦略4	農山漁村における再生可能エネルギー生産促進のための制度について検討し、結論 (23) に進する取組の推進 に業権を関するでは、本林整備、森林施業の集約化、路網整備の促進 (23) の状态 (23) では業者を対し、 大村育成、木材利用の拡大、木材の安定供給、木質パイオマスのエネルギー利用等の推進 (23) 高性能漁船の導入、船団の合理化、共同化・協業化等の推進資源管理・漁業所得補償対策の実施 (23) でいた代達を設定して、 大村 (23) では、 大学 (24) では、 大学 (2	可をですし、 おける再生 50%の達成に ・ 生産性・ ・ 生産性・
エネルギー生産への 農山漁村の資源の活 用を促進する 戦略4 森林・林業再生 戦略5	農山漁村における再生可能エネルギー生産促進のための制度について検討し、結論〔23〕 に進する取組の推進 で再生可能エネルギーの供給を促進する取組の推進 で本され では乗ります。 森林整備、森林施業の集約化、路網整備の促進	ができない。 おける再生 50%の達成に 最山漁村に 木材自給率
エネルギー生産への 農山漁村の資源の活 用を促進する 戦略4 森林・林業再生 戦略5 水産業再生	農山漁村における再生可能エネルギー生産促進のための制度について検討し、結論 (23) に進する取組の推進 に業権を関するでは、本林整備、森林施業の集約化、路網整備の促進 (23) の状态 (23) では業者を対し、 大村育成、木材利用の拡大、木材の安定供給、木質パイオマスのエネルギー利用等の推進 (23) 高性能漁船の導入、船団の合理化、共同化・協業化等の推進資源管理・漁業所得補償対策の実施 (23) でいた代達を設定して、 大村 (23) では、 大学 (24) では、 大学 (2	おける再生 50%の達成に い漁業経営の実現 表ける再生 50%の達成に ・ 生産性・収益性の高 ・ 生産性・収益性の高・・
エネルギー生産への 農山漁村の資源の活 用を促進する 戦略4 森林・林業再生 戦略5 本 戦略6 震災に強い農林水産	農山漁村における再生可能エネルギー生産促 地域主導で再生可能エネルギーの供給を 促進する取組の推進 (足進する取組の推進 (足進する取組の推進 (足進する取組の推進 (足進する取組の推進 (足進する取組の推進 (足進する取組の推進 (日本	可能になり おける再生 50%の達成に ・生産性・収益性の高 フラの防災 ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・

【出典】「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」12-13頁。

(6) 各県の復興計画(宮城・岩手・福島)

①復興計画の概要

(ア) 宮城県

宮城県震災復興計画(平成23年10月策定)は、5つの基本理念のもと、緊急重点 事項・復興のポイント・分野別の方向の可能性の順に復興への取組内容が示されてい る。

緊急重点事項では、被災者の生活支援や公共土木施設とライフラインの復旧、被災市町村の行政機能の回復など、全県的に緊急対応が必要な11項目の取組が挙げられている。復興のポイントでは10項目の取組が挙げられており、新しい制度設計や手法を積極的に取り入れた、復旧にとどまらない抜本的な「再構築」を行い、先進的な地域づくりを目指すとしている。分野別の方向の可能性は、県政全般について分野ごとの復興の基本的な方向性が示されている。平成32(2020)年度までの10年間の計画期間が「復旧期」(3年間)・「再生期」(4年間)・「発展期」(4年間)に区分され、各段階に応じた主な事業が挙げられている。以下、宮城県震災復興計画より基本理念と復興のポイントを抜粋した。

○基本理念

- ・災害に強く安心して暮らせるまちづくり
- ・県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興
- ・「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」
- ・現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり
- ・壊滅的な被害からの復興モデルの構築
- ○復興のポイント
- ・災害に強いまちづくり宮城モデルの構築
- ・水産県みやぎの復興
- 先進的な農林業の構築
- ・ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」
- ・多様な魅力を持つみやぎの観光の再生
- ・地域を包括する保健・医療・福祉の再構築
- ・再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成
- ・災害に強い県土・国土づくりの推進
- ・未来を担う人材の育成
- ・復興を支える財源・制度・連携体制の構築

(イ) 岩手県

岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画(平成23年8月策定)は、復興の目指す姿を「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」と掲げ、復興に掲げた3つの原則(「安全」の確保・「暮らし」の再建・「なりわい」の再生)のもと、10分野の取組を位置づけ、具体的な取組内容を示している。さらにこの取組とともに、長期的かつ分野横断的な取組を「三陸創造プロジェクト」として進めることとしている。三陸創造プロジェクトは、5つのプロジェクト(科学技術分野、環境共生・再生可能エネルギー分野、津波災害の次世代への継承、産業振興分野、新たな交流による地域づくり)から構成されており、分野を越えて横断的に取り組むものである。このプロジェクトでは、三陸地域における新しい価値の創造を目指し、三陸の産業や暮らし、歴史・文化・地理的条件を踏まえ、三陸らしい地域資源や特性を生かしていく。計画期間は、平成30(2018)年度までの8年間で、平成23(2011)年度~25(2013)年度までを基盤復興期間、平成26(2014)年度~28(2016)年度を本格復興期間、そして平成29(2017)年度~30(2018)年度を更なる展開への連結期間としている。3つの原則に基づく10分野の取組の位置づけは、以下のとおりである。

- ○「安全」の確保
 - 防災のまちづくり
 - 交通ネットワーク
- ○「暮らし」の再建
 - · 生活 · 雇用
 - ·保険 · 医療 · 福祉
 - ・教育・文化
 - 地域コミュニティ
 - 市町村行政機能
- ○「なりわい」の再生
 - 水産業・農林業
 - ・商工業
 - ・観光

(ウ) 福島県

福島県復興計画(第2次)(平成24年12月策定)は、平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震やその余震、それに伴う大津波、東京電力福島第一原子力発電所事故と風評、さらに事故が収束しない中で発生した新潟・福島豪雨、台風15号などの一連の災害からの復興に向けての取組を総合的に示すための計画である。

福島県は、平成23年8月11日に3つの基本理念と7つの主要施策を内容とする福島県復興ビジョンを策定した。この復興ビジョンに基づき、さらに具体的な復興のための取組や事業を示すため、平成23年12月28日に福島県復興計画(第1次)が策定された。復興計画(第2次)は、復興計画(第1次)の内容に避難の長期化に伴う支援強化や新たな生活拠点の整備など、被災者それぞれの状況に応じた新たな取組が追加されている(平成24年12月策定)。

復興ビジョンは、復興に当たっての基本的な方向を示したものである。復興計画は復興ビジョンで定めた3つの基本理念及び7つの主要施策に沿って、さらに具体的な取組や当該取組に基づく主要な事業を示している。農林水産業の取組は、主要施策の「応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援」の中で「生活基盤・産業インフラの復旧」と、「新たな時代をリードする産業の創出」の中で、「新たな経営・生産方式による農林水産業の飛躍的発展」として位置づけられている。復興ビジョン、復興計画ともに期間は10年間である。以下、福島県復興計画(第2次)より基本理念と主要施策を抜粋した。

○基本理念

- ・原子力に依存しない、安心・安全で持続的に発展可能な社会づくり
- ・ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興
- ・誇りあるふるさと再生の実現

○主要施策

- ・応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援
- ・未来を担う子供・若者の育成
- ・地域のきずなの再生・発展
- ・新たな時代をリードする産業の創出
- ・災害に強く、未来を拓く社会づくり
- ・再生可能エネルギーの飛躍的推進による新たな社会づくり
- 原子力災害の克服

②各県の復興計画における農林水産業の取組

(ア) 農業の取組の共通点

農業の取組の主な共通点は、営農再開に向けた生産基盤の復旧、6次産業化の推進、そして農産物の付加価値を高めることによる生産性・収益性の高い農業の実現・確立の3つが考えられる。

(i) 生産基盤(農地・農道・水利施設等)の復旧

震災により、浸水した沿岸部の農地は泥土が堆積し、海水とともにがれきや自動車などの震災廃棄物が農地に留まってしまった。また、内陸部においても地震によって、取水施設の破損、水路の沈下や法面の崩壊による通水の阻害、農地・農道の破損など、生産に関連する施設が被害を受けた。こうした農地へのがれきの堆積や生産基盤施設の損壊によって営農が不可能となるほか、浸水した農地における営農再開が大幅に遅れることが懸念される。

宮城県は早期営農再開のため、農地に堆積しているがれきや泥土を早急に撤去し、除塩対策を進めるとともに、排水機場等の生産基盤施設の復旧を行い、生産基盤の速やかな回復を図る。また、営農再開に向けて意欲の高い農業者を支えるため、種苗の取得や家畜の再導入を支援するとともに、農業関連施設・機械等の復旧のため、共同利用による施設の復旧・整備や、効率的な営農体制による農業機械等のリース、営農再開へ向けた資機材の確保等を支援する11。

岩手県、福島県も同様に早期営農再開に向けた農地のがれき撤去や除塩対策の実施、農地・農道水利施設等の生産基盤の復旧を行うとしている(福島県は農地の除染にも取り組む)。

(ii) 6次産業化の推進

宮城県は、6次産業化の推進とともに、食品・流通・観光等の他産業と連携し、競争力のあるアグリビジネスを積極的に推進する。また、食品製造業に対する県産農産物の情報提供や、食品製造業の振興を目指した見本市・展示会の開催、商品開発や出展に対する支援を行うことにより、農業者と実需者のマッチングを進め、県産農産物の利用拡大を図る。さらに、県産農畜産物のイメージの回復・向上を図り消費拡大につなげるため、メディアを活用した情報発信、海外バイヤーへのセールス等による販路の回復及び拡大、ブランド化に向けた人材育成や地域特産品の認証・普及等によるイメージアップ戦略の展開も行う12。

岩手県は、「さんりく産業振興プロジェクト」¹³において、畜産業・食産業などの地域産業と連携した6次産業化の展開を行う。

福島県は、地域産業の6次化による生産性の高い農業の確立を目指し、具体的には 観光業との連携や加工分野の育成、流通システムの構築に取り組む。福島県の6次産 業化の推進は生産性・収益性の高い農業の実現・確立と重複する部分があるため、詳 細は次項で述べることとする。

¹¹ 宮城県「みやぎの農業・農村復興計画」、2011 年、6-7 頁。本計画は、宮城県震災復興計画に おける農業分野の個別計画である。

¹² 同上、22 頁。

¹³ 岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画「三陸創造プロジェクト」の取組のうちの

(iii) 生産性・収益性の高い農業の実現・確立

宮城県は、稲作から施設園芸への転換を図るため、効率的な土地利用計画に即した 新たな園芸団地用の土地の確保を行い、地域の担い手の実情に沿った施設園芸の産地 化を進める。そして、担い手となる生産組織の法人化・共同化も併せて進め、地域雇 用の確保と効率的な生産体制を可能にする大規模生産施設の導入を支援する。また、 畜産業においても土地利用計画の中に畜産施設用のエリアを確保し、より効率的な生 産体制の構築を図る。法人化や6次産業化に取り組む企業的畜産経営体を育成すると ともに、家族経営を中心とする経営体の経営強化を図り、様々な形態の経営体による 畜産の生産拡大を推進する14。

岩手県は、「さんりく産業振興プロジェクト」において、沿岸地域の夏季冷涼・冬季 温暖な気象特性を生かした園芸産地の形成に取り組む。岩手県沿岸地域の農地は、山 なみに囲まれ耕地面積が少ない。農業の特徴としては、やませ15の影響により水稲は収 量が不安定なため、冬季温暖な気象を生かした野菜の生産が中心であり、かつ経営規 模が零細な経営体が多い。このプロジェクトでは、はじめに施設園芸の先導的な技術 を導入し、技術や経営資源の「のれん分け」を行う先導団地を形成する。そして先導 団地をモデルとして他地域に波及させ、沿岸地域全体の園芸産地化に取り組むことに より、生産性・収益性の高い農業の実現を目指す。

福島県は、地震・津波・原子力災害及び風評による被害の状況が異なるため、エリ アごとに応じた取組となっているが、施設園芸の推進、土地利用型農業の大規模化、 地域産業の6次化、新たな経営・生産方式の導入という点で共通している。以下、エ リアごとに取組内容を抜粋した。

○相馬エリア

- 大規模な土地利用型農業や太陽光発電等による電力を活用した植物工場を始めとし た施設園芸を推進する。また、そこで生産された農産物の加工・販売を一体的に行う 地域産業6次化の取組を進める。
- ・食品としての農産品の出荷が難しい場合、バイオ燃料利用としての栽培等について 研究し、食品以外での利用を図る。

○双葉エリア

- ・担い手への農地集積による土地利用型農業の大規模化、太陽光やバイオマス等の再 生可能エネルギーを活用した植物工場を始めとした施設園芸の導入、その経営を担う 農業法人の育成など、新たな経営・生産方式の導入を推進する。
- ・花卉・種苗など非食用作物への転換を検討するとともに、導入を図る。

¹⁴ 宮城県、前掲書、19-20頁。

¹⁵ 夏、北海道・東北地方の太平洋側に吹き寄せる東寄りの冷湿な風。稲作に悪影響を与える。 凶作風、餓死風ともいう。

○いわきエリア

- ・圃場の基盤整備と担い手への集積を進めるとともに、大規模施設園芸の導入、農業 法人の育成等、新たな経営・生産方式の導入を推進する。
- ・農林水産業とその他産業の連携・融合により、農林水産物の付加価値を高める地域産業の6次化を推進する。

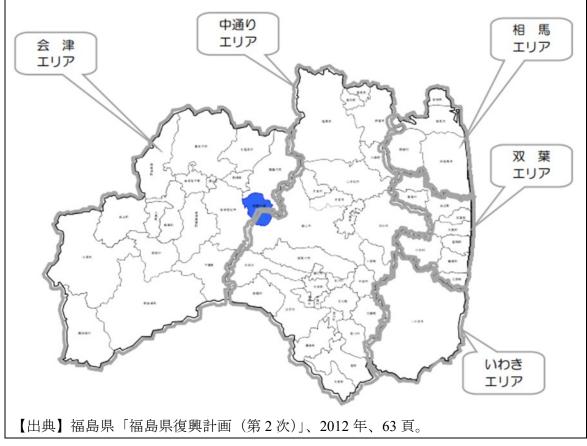
○中通りエリア

- ・大規模な土地利用型農業や太陽光発電等による電力を活用した植物工場を始めとした施設園芸の導入、農業法人の育成等、新たな経営・生産方式の導入を推進する。
- ・地域産業6次化や農業と観光業・地元飲食業界と連携を進める取組を推進し、付加価値の高い農林水産業の確立を図る。

○会津エリア

- ・生産性の高い農業経営を確立するため、担い手への農地集積を進めるなど、大規模 土地利用型農業を行う農業法人を育成する。
- ・地産地消を推進しながら、農業と観光業・地元飲食業界との連携を図るなど地域産業の6次化を進め、付加価値の高い農林水産業の確立を図る。

(図5) 福島県の各エリア



(イ) 具体的取組

- (i) 宮城県
- (a) 農林業…先進的な農林業の構築

宮城県の農業は、沿岸部を中心に農地の冠水や地盤沈下、施設の損壊など甚大な津波被害を受け、被災以前と同様の土地利用や営農を行うことが困難になった。このため、土地の利用調整を行いながら農地の面的な集約や経営の大規模化、作目転換を通じて農業産出額の向上を図るとともに、アグリビジネスを進め、競争力のある農業の再生、復興を推進する。

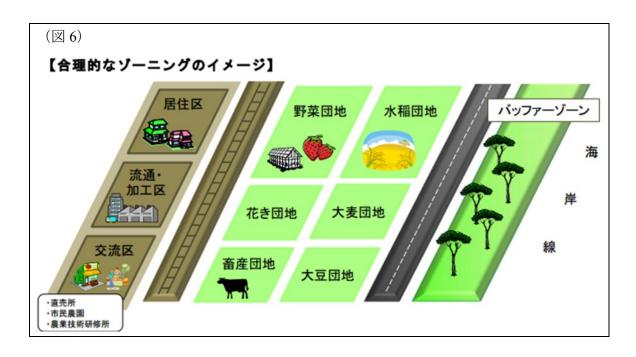
<具体的な取組>

- ・新たな時代の農業・農村モデルの構築…土地の利用調整を行いながら農地の面的な 集約や経営の大規模化を進めるとともに、稲作から施設園芸への転換や畜産の生産拡 大を推進し、農業産出額の向上を図る。また、ゾーニングなどにより災害に強い農村 づくりを支援する。
- ・民間投資を活用したアグリビジネスの振興応援…民間企業の提携により、食品・流通・観光など他産業のノウハウを取り込み、付加価値と成長性の高いアグリビジネスの振興を支援する。
- ・緑地・公園化等のバッファゾーン(緩衝地帯)の設定…被災した海岸林の再生を図るとともに、地盤沈下などのため復旧が著しく困難な農地等については、国が土地を買い上げ、バッファゾーンとなる緑地・国営公園などとしての整備を促進する。
- ・木材産業の早期再建と活力ある林業の再建…沿岸地域の合板製造業や製材業の早期復旧。気質バイオマスなど再生可能エネルギーの導入・活用を進める。

検討すべき課題としては、以下の3点が挙げられている。

- ・農地の合理的な活用に向けたゾーニング(以下の図 6「合理的なゾーニングのイメージ」¹⁶)
- ・ゾーニングを円滑に実施するための制度創設や規制緩和、税制優遇措置の実施
- ・農業の活性化を可能にするための民間投資の拡大

¹⁶ 宮城県、前掲書、13頁。



(b) 水産業…水産県みやぎの復興

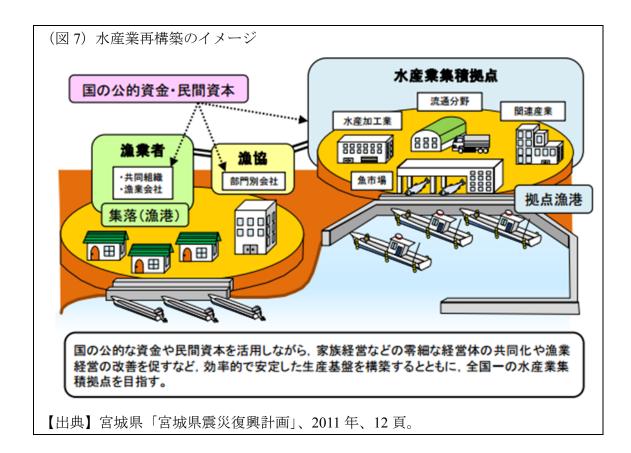
宮城県の水産業に関連する生産基盤や関連産業は、壊滅的な被害を受けた。漁業者の高齢化などが進む状況下においては、これまでの水産業の「原形復旧」は極めて困難であり、水産業の復興と発展に向け、新しい水産業の創造と水産都市の再構築を推進する。

<具体的な取組>

- ・水産業集積地域、漁業拠点の集約再編…「水産業集積拠点漁港」を再構築するとともに、漁港の3分の1を「沿岸拠点漁港」として選定。機能を集約再編しつつ、優先的に復旧する。流通加工団地等の漁港背後地を一体的に整備し、水産業関連産業の集積を図る。
- ・新しい経営形態の導入…早期の復旧・復興に向けて、直接助成制度の創設を国に求める。沿岸漁業・養殖業の振興に向けて、施設の共同利用、協業化の促進や民間資本の活用など新たな経営組織の導入を推進する。
- ・競争力と魅力ある水産業の形成…水産業の集積度と付加価値の向上に向けて、関連産業と連携して流通体系を再整備し、水産加工品のブランド化や、6次産業化等の取組を推進する。

検討すべき課題としては、以下の2点が挙げられている。

- ・漁船、養殖施設、加工施設等の基盤を国が一定期間直接助成するスキームの創設
- ・国の方針に基づく民間資本導入の促進に資する水産業復興特区の次期漁業権切替 えまでの検討及び漁業者との協議・調整



(ii) 岩手県

(a) 農林業

農林業については、沿岸の地域特性や地域づくりの方向性を踏まえた生産性・収益性の高い農業を実現するため、園芸産地の形成や農地等の農業生産基盤の復旧・整備を進める。また、地域の木材加工体制の再生を図るため、被災した合板工場等の復旧・整備を支援するとともに、地域の防災対策を踏まえた防潮林等の復旧・整備も進める。

<取組内容>

- ○地域特性を生かした生産性・収益性の高い農業の実現
- 緊急的取組(平成23~25年)
- 早期営農再開に向けた農地の復旧
- ・生産体制の構築や安定的な販路確保
- ・経営の多角化、園芸品目の拡大等による担い手の確保、育成
- 中·長期的取組(平成26~30年)
- ・沿岸地域の夏季冷涼・冬季温暖な気候を生かした園芸産地の形成
- ・地域の防災対策や地域づくりの方向性を踏まえた農業・農村生活環境基盤の復

旧•整備

- ○地域の木材を活用する加工体制等の再生
- ・合板工場の復旧・整備、木材加工体制の再生
- ・地域の防災対策や地域づくりの方向性を踏まえた海岸保全施設の復旧・整備

(b) 水産業

水産業については、地域に根ざした水産業を再生するため、漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築と産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築を一体的に進める。また、地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生活基盤や海岸保全施設の復旧・整備を推進する。

<取組内容>

- ○漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築
- ・漁業協同組合による漁船・養殖施設等の生産手段の一括購入・共同利用システムの構築
- ・つくり育てる漁業の基盤となるサケ・アワビ等の種苗生産施設の整備
- ・共同利用システムの活用や協業体の育成などを通じた担い手の確保・育成の支援

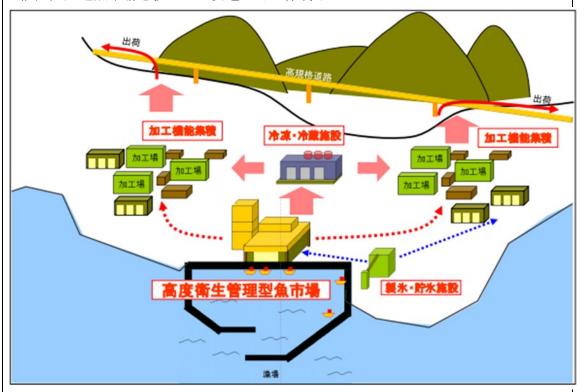
(図8) 漁業協同組合を核とした「共同利用システム」の構築



【出典】岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」、2011年、42 頁。

- ○産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築
- ・中核的な産地魚市場の再開
- ・安定的な運営に必要な施設・設備・機器の復旧・整備
- ・加工機能の集積や企業間連携等による高生産性・高付加価値化の促進

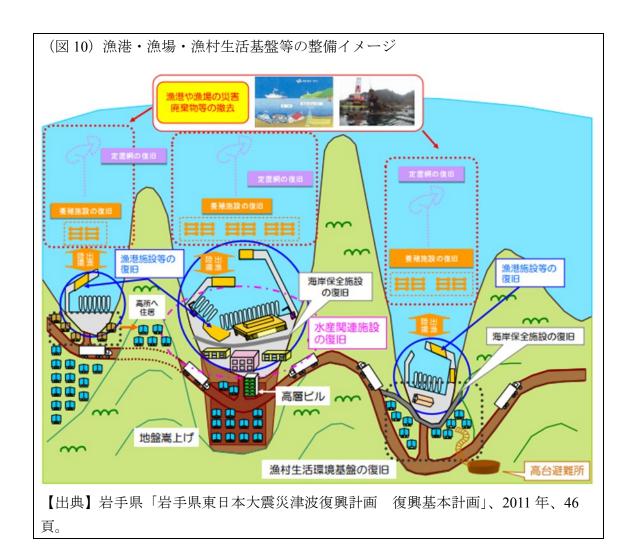
(図9) 産地魚市場を核とした流通・加工体制イメージ



【出典】岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」、平成 23 年 8 月、44 頁。

○漁港等の整備

- ・漁港・漁場のがれきの早期撤去、漁港・海岸保全施設の応急的な復旧
- ・地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた生活環境基盤・海 岸保全施設の復旧・整備



(iii) 福島県

福島県の農林水産業の取組は、環境回復プロジェクトと農林水産業再生プロジェクトの2つがある。これらのプロジェクトは、福島県の復旧・復興のための特に重要な取組である「復興にむけた重点プロジェクト」(全12項目)に位置づけられている。

(a) 環境回復プロジェクト

目指す姿…県民のふるさとへの一刻も早い帰還や安心して生活できる環境の確保に向け、放射性物質に汚染された生活圏、農地、森林などの徹底した除染及び汚染廃棄物の円滑な処理により、美しく豊かな県土が回復している。農産物など食品の検査体制強化及び安全・安心に関する情報提供により流通・消費における安全が確保され、県内で生産された食品が安心して消費されている。

<プロジェクト内容>

○除染の推進

- ・全県におけるモニタリングの充実・強化
- ・生活圏、農地、森林などについて、放射性物質汚染対処特措法に基づき、国、県、 市町村が連携するとともに除染を推進。また、その効果を確認する。
- ・農林地等の除染(農地及び農業用施設については、県産農産物から放射性セシウムが検出されないこと等を目標として除染実施)
- 仮置場等の確保、維持管理
- ○食品の安全確保
- ・農産物などのモニタリング体制の強化、住民自らが身近なところで食品を検査できる環境の整備
- ○廃棄物等の処理
- ・汚染・災害廃棄物の円滑な処理
- ・処理施設の確保(仮設焼却炉等の整備、中間貯蔵施設のあり方検討)
- ・建設副産物の適正な処理
- ○拠点の準備
- ・環境放射能等モニタリング機能をはじめとした拠点施設の整備
- ・国内外の研究機関の誘致

(b) 農林水産業再生プロジェクト

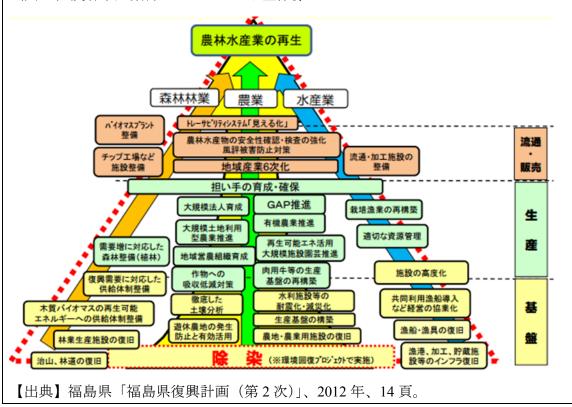
目指す姿…消費者への魅力にあふれ、安全・安心な農林水産物の提供を通して生産者が誇りを持ち、本県の農林水産業の持つ力が最大限に発揮され活力に満ちている。

<プロジェクト内容>

- ○安全・安心を提供する取組
- ・農林漁業者や消費者が自ら安全を確認できる体制の構築
- ・有機農業やGAP(適正な生産工程管理)など、安心を高める取組の推進
- ・米の全量全袋検査など検査体制の強化と情報の「見える化」を進め、世界一安全・ 安心な農林水産物の消費者への提供
- ○農業の再生
- ・圃場の大区画化の基盤整備や、新たな経営・生産方式の導入による競争力の回復
- ・地域産業の6次化による生産性の高い農業の確立
- 家畜等生産基盤の回復
- ○森林林業の再生
- ・森林施業と放射性物質の除去・低減を一体的に実施
- ・木質バイオマスを再生可能エネルギーの原料として活用
- ・復興需要に対応した供給体制の整備
- ○水産業の再生

- ・甚大な被害を被った漁港・漁船・施設等の復旧・復興
- ・沿岸漁業の再開に向けた取組支援
- ・ 適切な資源管理と栽培漁業再開
- ・加工業や観光業と連携した地域産業の6次化を進めることによる付加価値の高い漁業経営の確立
- ○区域見直しに伴う対応
- ・避難指示解除区域における農林水産業の再生

(図11)農林水産業再生プロジェクト全体像



(7) 主な事業について

東日本大震災による地震・津波被害からの復旧・復興に向けて様々な取組が現在までに行われている。

①農地・農業用施設災害復旧事業

(ア) 事業概要

震災及び津波によって、農業の生産基盤は大きな被害を受けた。農地海岸保全施設は破壊され、流木やがれきによってその機能を阻害された。農地は津波による湛水やヘドロの付着、塩害が発生した。排水機場や用排水路、ため池、農道及び農道橋、農村公園等が破壊された。また、地すべりなどの2次災害による農業施設の破壊も発生

した。このような被害状況の中、生産基盤関連施設の応急復旧は、既存の「農地・農 業用施設災害復旧事業」制度を用いて行われた。具体的には、津波によって壊滅した 排水機場に代替する応急用ポンプの設置や、がれき処理や土嚢による簡易堤防の設置 などの事業が実行された。「農地・農業用施設災害復旧事業」は、施設の種類や管理者 の違いなどによって存在する様々な事業の総称である。以下のような取組が行われて いる。

(表 4) 農地・農業用施設災害復旧事業の主な種類17

	農地災害復旧事業	被災した農地の復旧
復旧	農業用施設災害復旧事業	被災した水路、ため池、農道等の農業用
事業		施設の復旧
	直轄災害復旧事業	国で造成した農業用施設が被災した場合
		の復旧
	農地災害関連区画整備事	農地復旧と併せて実施する周辺農地の区
	業	画整理
関連	農業用施設災害関連事業	農業用施設と併せて実施する改良工事
事業		
	災害関連農村生活環境施	農地等復旧と関連して実施する生活環境
	設復旧事業	施設の復旧

(イ) 事業の流れ

市町村等は、復旧計画を作成し、都道府県知事に提出する。知事は、市町村等の復 旧計画をまとめた災害復旧事業計画概要書を、60日以内に地方農政局長に提出する。 地方農政局長は、農林水産省農村振興局長に査定計画書を提出し、実際に査定して、 復旧方法や事業費を決定し、補助率に応じて補助金の交付を決定する。

補助要件は、一箇所(同じ施設で、150cm以内の間隔で連続したもの)の工事費が 40万円以上で、原形復旧工事の場合である。農地・農業用施設に関する補助率は、以 下のようになっている。

¹⁷ 農林水産省「農地・農業用施設の災害復旧事業とは?」を基に作成、<http://www.maff.go.jp/j/ nousin/bousai/bousai saigai/b hukkyuu/index.html>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

(表 5) 農地と農業用施設の補助率18

(列) 一戸当たり	8万円以下	8万円超から	15 万円超
の事業費		15 万円以下	
農地	50%	80%	90%
農業用施設	65%	90%	100%

(ウ) 予算

平成 23 年度は、第1次補正予算で 689 億 100 万円19、第3次補正予算で 2.080 億 4,100 万円が計上された20。

②東日本大震災農業生産対策交付金

(ア) 事業概要

津波の被災地では、施設や農業機械の被災、ヘドロの農地流入によって生産力が低 下しているため、生産力の回復に向けて取り組む必要がある。そこで、生産力の回 復、農畜産物の販売力の回復を2本柱に、当交付金事業が創設された。ヒアリングで 訪れた農事組合法人仙台イーストカントリーや株式会社イグナルファームは、当交付 金事業を活用して営農を再開している。

(イ) 事業の流れ

農業団体(5戸以上の農業者が組織する団体)等が、事業実施計画を作成して都道 府県に提出する。都道府県は、提出された事業実施計画を合わせて都道府県事業実施 計画を作り、地方農政局と協議する。協議が整えば、交付金が交付される。

¹⁸ 農林水産省農村振興局整備部防災課災害対策室「速やかな復旧に向けて」を基に作成<http:// www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai saigai/b hukkyuu/index.html>(最終閲覧:平成 26 年 1 月 31 日)。

¹⁹ 農林水産省「平成 23 年度農林水産関係補正予算(第1号)の概要」、「平成 23 年度農林水産関 係補正予算(第1号)の概要(PR版)」、「農地・農業用施設災害復旧事業(公共)」 <http://www. maff.go.jp/j/budget/2011/23hosei 1.html> (最終閲覧:平成 26 年 1 月 31 日)。

²⁰ 農林水産省「平成 23 年度農林水産関係補正予算(第 3 号)の概要」、「平成 23 年度農林水産関 係補正予算(第3号)の概要(PR版)」「農地・農業用施設災害復旧事業(公共)」<http://www.m aff.go.jp/j/budget/2011/23hosei 3.html> (最終閲覧:平成 26 年 1 月 31 日)。

(ウ) 予算

平成 23 年度当初予算は、341 億 3,400 万円が計上された²¹。そのうち、東北農政局管内は、120 億円が交付された²²。平成 24 年度当初予算は 28 億 9,900 万円²³、東北農政局管内では 19 億円と大幅に減少した²⁴。平成 25 年度は、「震災前と同程度以上の生産力の復興を目指す」ことが政策目標に加えられるとともに、4 つの新規事業も追加され、104 億円と再び大きく増加した²⁵。

③被災農家経営再開支援事業

(ア) 事業概要

東日本大震災に係る復旧作業を共同で行う農業者に対して、復興組合等を通じて経営再開支援金が支払われる。営農再開に向けた復旧作業は、ごみ・がれき除去作業、農地の補修作業、水路の補修作業、土作り作業など、多岐にわたって対象とされている。支援金は、支援対象作物の平均単価(10a あたり)を基準として算定される。例えば、水田作物に係る平均支援単価は3.5万円となっている。

(イ)事業の流れ

市町村長は、復興組合等から提出された事業計画の内容を審査し、適正と認めたときは、市町村経営再開支援活動計画を作成し、知事に提出する。知事は、提出された市町村活動計画及び自らが事業実施主体となる事業の内容を踏まえ、管内の市町村から提出された市町村活動計画について、必要な指導及び調整を行った上で取りまとめ、当該県内における取組内容、費用見込額等を内容とする県経営再開支援活動計画を作成し、地方農政局長に提出する。地方農政局長は、県から提出された計画の内容を審査し、その内容が適当と認められる場合は、当該計画を認定し、その結果を県知事に通知する。後日、復興組合を通して、農業者に支援金が交付される。

 $^{^{21}}$ 農林水産省「平成 23 年度農林水産関係補正予算(第 1 号)の概要」、「平成 23 年度農林水産関係補正予算(第 1 号)の概要(PR 版)」。

²² 東北農政局「復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況(平成 25 年 7 月)」http://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/higai_taisaku/hukkou/torikumi.html (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

²³ 農林水産省「平成 24 年度農林水産予算概算決定の概要」http://www.maff.go.jp/j/budget/2012/kettei.html (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

 $^{^{24}}$ 東北農政局「復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況(平成 25 年 7 月)」。 25 同上。

(ウ) 予算

平成 23 年度第 1 次補正予算で 52 億 2,100 万円26、第 3 次補正予算で 20 億 6,000 万円 が計上された27。平成24年度当初予算は48億800万円28、平成25年度当初予算は21 億円が計上された29。

④東日本大震災復興交付金

(ア) 事業概要

当交付金は、相当数の住宅の滅失など著しい被害を受けた地域において、災害復旧 だけでは対応が困難な「失われた地域の再生」「生業の再建」などのほか、市町村の多 様な復興ニーズに対応することを目的に、事業が進められている。被災自治体の地域 づくりに必要なハード事業を幅広く一括化した基幹事業(5省40事業)と、基幹事業 に関連して主体的に取り組む補助事業を活用して、地域独自の復興を目指していく。 農業分野では、9つの基幹事業が展開され、農地・農業機械や農業施設を始めとし て、多様な領域を支援している。

(表 6) 農林水産省所管の基幹事業一覧(平成 25 年 1 月 17 日現在)

(F T =)	7. Table 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1.
	農産漁村地域復興基盤総合整備事業(集落排水等の集落基盤、
	農地等の生産基盤整備等)
	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業(被災した
	生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等)
	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業(麦・大豆等の生産に必
	要となる水利施設整備等)
基幹事業	被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等)
	漁業集落防災機能強化事業(漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整
	備等)
	漁港施設機能強化事業(漁港施設用地嵩上げ、排水対策等)
	水産業共同利用施設復興整備事業(水産業共同利用施設、漁港
	施設、放流用種苗生産施設整備等)
	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
	木質バイオマス施設等緊急整備事業

【出典】復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」を基に作成

²⁶ 農林水産省「平成 23 年度第 1 次補正(PR 版)」http://www.maff.go.jp/j/seisan/nosan/hisai nouka/ index.html> (最終閲覧日:平成26年1月31日)。

²⁷ 農林水産省「平成 23 年度第 3 次補正(PR 版)」。

²⁸ 農林水産省「平成 24 年度概算決定 PR 版」。

²⁹ 東北農政局「復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況」<http://www.maff.go.jp/tohoku/osir ase/higai taisaku/hukkou/torikumi.html> (最終閲覧日:平成 26年1月31日)。

(イ) 事業の流れ

東日本大震災復興特別区域法第77条第1項に規定する特定市町村は単独又は都道県と共同して、復興交付金事業計画を作成する。復興交付金事業計画を作成する際は、計画区域や復興に関する目標、目標を実現するために必要となる基幹事業及び効果促進事業、事業概要及び東日本大震災の被害との関係、費用などを記入し、内閣総理大臣に提出する。内閣総理大臣は、提出された復興交付金事業計画を、復興交付金事業等を所管する大臣に回付する。また、内閣総理大臣は、交付金事業に関係する交付担当大臣と協議して予算の範囲内で配分計画を作成し、それに基づいて、交付金事業計画を提出した特定市町村又は都道府県に通知する。交付可能額の通知を受けた特定市町村又は特定都道県は、交付担当大臣が定める交付要綱等に基づき、内閣総理大臣を経由し、交付担当大臣に対して交付の申請を行う。交付を受ける特定市町村又は特定都道県は、復興交付金事業等の実施に当たり基金を造成し、復興交付金事業計画の計画期間内にこれを取り崩して復興交付金事業等を実施する。交付額は次のように決定される30。

(i) 基幹事業

基幹事業の交付額 =A+B

A: 基幹事業の交付対象事業費(a)に、基本国費率(基幹事業により異なる)(b)を乗じて得られる額

B: 基幹事業の交付対象事業費(a)から、A及び特定市町村又は特定都道県以外の者 (民間事業者等)が負担する額(c)を減じた額に、2分の1を乗じて得られる額 ((a-A-c)1/2)

(ii) 効果促進事業

効果促進事業の事業費の総額は、復興交付金事業計画ごとに基幹事業の交付対象事業費の合計額から特定市町村又は特定都道県以外の者(民間事業者等)が負担する額の総額を減じた額に、0.35を乗じて得られる額を上限とし、交付額は、事業費に10分の8を乗じた額となる。

³⁰ 東日本大震災復興交付金制度要綱(平成 24 年 1 月 1 日付け、府復第 3 号・23 文科政第 54 号・厚生労働省発会 0106 第 3 号・23 予 633 号・国官会第 2357 号・環境政発第 120106002 号通知)を基に作成

(ア) 交付額の状況

平成 26 年 1 月 30 日現在、7 回の復興交付金の交付可能額の決定・通知が行われた 31。交付金の配分状況は以下のとおりである。

(表 7) 復興交付金の配分状況(単位:億円)

	事業費	国費
第1回	3,055	2,510
第2回	3,165	2,612
第3回	1,806	1,435
第4回	8,803	7,148
第 5 回	2,540	1,998
第6回	632	527
第7回	2,338	1,832
合計	22,389	18,062

⑤食料生産地域再生のための先端技術展開事業

(ア) 事業概要

食料生産地域再生のための先端技術展開事業は、東日本大震災の被災地域を新たな食料生産地域として再生することを目的に創設された。先端技術を組み合わせて最適化し、普及・実用化を推進する。これによって、生産コストの半減若しくは収益の倍増を図る。現在、宮城県内に「農業・農村型」の、岩手県内に「漁業・漁村型」の研究実証地区を設け、地域住民と協力して、先端的な農林水産技術を駆使した大規模な実証研究を実施している。既に確立された技術シーズを組み合わせ、実用化研究により最適化し、速やかにその成果を復旧・復興に活用していく。また、最適化された技術を体系化し、発信する。平成25年6月25日には、TKP仙台勾当台カンファレンスセンターにおいて「食料生産地域再生のための先端技術展開事業」成果発表会が開催され、我々公共政策ワークショップ I プロジェクト B のメンバーも聴講した。

食料生産地域再生のための先端技術展開事業の創設背景には、(i) 被災地域では農業生産者が被災しており、一日も早い地域農業の再生に向け、先端技術を駆使した新しい農業技術が必要とされる可能性、(ii) 従来にない規模で先端技術の実証を行い、成長産業としての新たな農業を提案する必要性、(iii) 震災により激変した海洋生態系を解明し、科学的知見を活用して漁場や資源の回復を促進する必要性の3点がある。

³¹ 第 1 回…平成 24 年 3 月 2 日、第 2 回…平成 24 年 5 月 25 日、第 3 回…平成 24 年 8 月 24 日、第 4 回…平成 24 年 11 月 30 日、第 5 回…平成 25 年 3 月 8 日、第 6 回…平成 25 年 6 月 25 日、第 7 回…平成 25 年 11 月 29 日

(イ) 事業の流れ

農林水産省農林水産技術会議事務局は、「農業・農村分野」「漁業・漁村分野」の研究 課題を設定し、研究実施機関の提案書の公募を行う。審査委員会でその内容を審査し て、委託予定先を決定する。

(ウ) 予算

平成 23 年度第 3 次補正予算は 4 億 3,000 万円、平成 24 年度当初予算は 7 億 6,400 万円、平成 25 年度当初予算は 24 億円が計上されている³²。

⑥6次産業化

(ア) 6次産業化事業の経緯

農山漁村の活力が著しく低下した状況を改善するため、平成22年12月3日に、いわゆる六次産業化・地産地消法(「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(平成22年法律第67号)」)が公布された。この法律は、農林漁業者による加工・販売への進出等の「6次産業化」に関する施策及び地域の農林水産物の利用を促進する「地産地消等」に関する施策を総合的に推進することにより、農林漁業の振興等を図ることを目指している。一次産業としての農林漁業と、二次産業としての製造業、三次産業としての小売業等の総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す6次産業化の取組と、地域の農林水産物の利用を促進することによる国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の取組が相まって、地域の農林漁業者の所得が確保されるようにする。これを通じて、農林漁業の持続的かつ健全な発展を可能とするとともに、農山漁村の活力の再生、消費者の利益の増進、食料自給率の向上等にも重要な役割を果たす。同時に、これらの取組は、農山漁村に豊富に存在する土地、水その他の資源の有効な活用、地域における食品循環資源の再生利用、農林水産物の生産地と消費地の距離の縮減等を通じ、環境への負荷の低減に寄与することが大いに期待されるものである。

本法に基づいて、6次産業化について農林水産大臣が平成23年3月14日、農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化並びに地域の農林水産物の利用の促進に関する基本方針(平成23年農林水産省告示第607号)を定めた33。この基本方針を踏

32 農林水産技術会議「被災地の復興のための先端技術展開事業(平成 23 年度第 3 次補正予算)」、「食料生産地域再生のための先端技術展開事業(平成 24 年度概算決定)」、「食料生産地域再生のための先端技術展開事業(平成 25 年度概算決定)」http://www.s.affrc.go.jp/docs/sentan_giivutu.htm (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

^{33 「}農林漁業及び関連事業の総合化」とは、地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の 創出等を図るため、単独又は共同の事業として農林水産物等の生産及びその加工又は販売を一 体的に行う事業活動であって、農林水産物等の価値を高め、又はその新たな価値を生み出すこ とを目指したものをいう(六次産業化・地産地消法第3条第3項)。

まえて、農林漁業者等が単独で又は共同して総合化事業に関する計画を作成し、農林水産大臣の認定を受けると、農業改良資金融通法等の特例(償還期限・据置期間の延長等)、農地法の特例(農地転用手続きの簡素化)、野菜生産出荷安定法の特例(リレー出荷支援)等の支援措置を受けることができるようになる。震災発生後の主な取組は、以下のとおりである。

(イ) 施策概要34

(i) 6次産業化プランナーの派遣

都道府県ごとの6次産業化サポートセンターに配置された6次産業化プランナーが、6次産業化に取り組もうとしている農林漁業者等の新商品開発や販路拡大のアドバイスをするものである。六次産業化・地産地消法の認定申請に関する手続きから認定後のフォローアップまでを一貫してサポートする体制が整えられている。また、6次産業化の取組を軌道に乗せるためには、農林漁業者等に対してプロ意識をもって親身に相談に応じ、的確なアドバイスを行う人材をさらに確保する事が不可欠である。そこで、農林水産大臣が、先導的な6次産業化実践者を「ボランタリー・プランナー」として任命し、主体的なアドバイザー活動や6次産業化勉強会等の参加を促進させ、6次産業化プランナー制度を補完している。

(ii) 6次産業化の推進に関する相談窓口

東北農政局では、6次産業化に関する相談窓口を設けて、農林漁業者が行う新商品 開発や販路開拓、農林水産物の加工・販売等の相談受付を行っている。

(iii) 6次産業化ネットワーク活動に対する支援

地域の創意工夫により6次産業化、農商工連携、地産地消等を先導・サポートする人材の育成・派遣により支援体制を整備するとともに、農林漁業者と多様な業種の事業者が参画する6次産業化ネットワークの構築に向けた推進会議の開催やプロジェクトの調査・検討、プロジェクトリーダーの育成、共同新商品開発・販路開拓の取組等について支援を行っている。また、六次産業化・地産地消法の認定を受けた農林漁業者等が、多様な業種の事業者が参画する6次産業化ネットワークを構築して取り組むプロジェクトの中で必要となる大規模な加工施設・機械等の整備に対して支援を行っている。

(iv) 農林漁業成長産業化支援ファンドの創設

農林漁業が農林漁業者の所得を確保し、農山漁村において雇用機会を創出することができる成長産業となるために、農林漁業者が主体となって新たな事業分野を開拓す

34 東北農政局「復旧・復興に向けた東北農政局等の取組状況(平成 25 年 7 月)」を基に作成

る事業活動等に対し、農林漁業成長産業化ファンドを通じて出融資や経営支援を実施する農林漁業成長産業化支援ファンドを創設して支援体制を整えている。平成25年2月1日に、株式会社農林漁業成長産業化支援機構(略称: A-FIVE)が開業した。

A-FIVE は、自らを親ファンドとし、民間金融機関などと共同出資した子ファンドを設立し、6次産業化を支援していく。子ファンドの投資のほかに、民間金融機関の融資や A-FIVE の劣後ローンも組み合わせることによって、民間金融機関はリスクのある投資に踏み切りやすくなる。

(ウ) 予算

平成 23 年度当初予算では、6 次産業化に関する各種政策に対して、総額 129 億 9,800 万円が計上された³⁵。平成 24 年度当初予算では、農林漁業成長産業化ファンド創設に対する出資・貸付に総額 300 億円、6 次産業化総合推進事業に 14 億 4,500 万円、6 次産業化推進整備事業に 21 億 9,400 万円が計上された。平成 25 年度当初予算では、農山漁村の所得増大対策に 37 億 4,300 万円、ファンド本格始動に対する出資・貸付に総額 350 億円、6 次産業化ネットワーク活動交付金に 21 億 7,200 万円、6 次産業化支援事業に 14 億 4,300 万円、知的財産の総合的活用の推進に 1 億 2,800 万円が計上された。

⑦人・農地プラン

(ア) 事業概要

それぞれの地域での話合いで決めた中心的な農業経営体に農地を集積し、「人と農地の問題」を一体的に解決することを目的に、人・農地プランの作成が推進されている。市町村が作成した人・農地プランに位置づけられた新規就農者、農地集積協力者、中心的経営体はそれぞれ、青年就農給付金(経営開始型)、農地集積協力金、スーパーL資金の金利低減措置によって金銭的支援(表 8)が受けられる。

平成 24 年度から始まった人・農地プランであったが、以前より、認定農業者という制度が存在した。認定農業者制度とは、農業経営基盤強化促進法(昭和 55 年法律第65 号)に基づき、市町村が策定した基本構想に向けて、農業者が自らの創意工夫に基づき経営の改善を進めようとする計画を市町村が認定し、これらの認定を受けた農業者に対して、重点的に支援措置を講じようとするものである。認定を希望する農業者は、農業経営改善計画を提出し、市町村の基本構想に照らして適切であること、農地利用や経営が合理的であること、実現性などが総合的に考慮され、認定を受ければ認定農業者としての資格を得る。認定農業者は、スーパーL資金等の低利融資制度や、農地流動化対策、担い手に対しての基盤整備事業など各種施策が受けられる。平成 24

³⁵ 農林水産省「未来を切り開く 6 次産業化創出総合対策」を基に作成http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/23gaisankettei/index0.html (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

年度から、地域が抱える「人と農地の問題」の解決に向けて、地域で話し合って今後の地域の中心的経営体を定め、そこへの農地集積を進めるための「人・農地プラン」を作成する取組が始まった。中心的経営体は、今後の地域を支えるものであることから、認定農業者制度との整合性を図っていくことが重要である。そこで、認定農業者制度と、「人・農地プラン」の中心的経営体を一体的な運用とし、人・農地プランにおける中心的経営体が申請をすれば、認定農業者と認定されるよう配慮することとされている。

(表 8) 人・農地プランにおける金銭的支援制度

支援制度	対象者	支援内容
青年就農給付	新規就農者	就農意欲の喚起と就農後の定着のため、経営が
金(経営開始		不安定な就農直後(5年以内)所得を確保する
型)		給付金を給付する。(年間 150 万円)
農地集積協力	農地集積協力者	地域の中心となる経営体に農地が集積されるこ
金		とが見込まれる場合に、市町村等が、それに協
		力する者に対して協力金を交付する。
スーパーL 資	認定農業者	人・農地プランに地域の中心的経営体として位
金の金利低減		置付けられた認定農業者については、貸付当初
措置		5年間の金利を利子助成により実質無利子化す
		る。

(表 9) 被災 3 県における人・農地プランの作成状況 (平成 25 年 10 月末 36)

		プラン未作成市町村数		
県名	市町村数	地域への	地域での	プラン作成済市町村数
	(地区数)	説明段階	話合い段階	(地区数)
岩手県	33(475)	0	0	33(361)
宮城県	35(292)	4	4	25(106)
福島県	59(188)	14	2	26(120)
3 県計	127(955)	18	6	84(587)
東北計	227(2,384)	19	6	182(1,664)

³⁶ 東北農政局「復旧・復興に向けた東北農政局等の取り組み状況」、http://www.maff.go.jp/toho ku/osirase/higai taisaku/hukkou/pdf/131213 torikumi.pdf>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

(イ) 事業の流れ

(i) 事前準備

市町村は、地域農業の将来の見通し(農地の有効利用、継続可能な経営など)、地域 農業の今後の方向性(中心となる経営体をどこにするのか、どう創るのか、新規就農 等をどうするかなど)、自らの経営や農地を今後どうするかなどを、アンケートなどを 用いて地域内で確認する。また、集落のリーダー役と話し合いの段取りについて打ち 合わせをする。

(ii) 集落・地域における話し合い

話し合いでは、集落・地域内の多くの人に(経営者だけでなく、その家族も含める。また、市町村、協議会のメンバーとなる人々も)参加し、発言してもらう。アンケート結果等を基に、誰が地域農業の中心となるか、今いなければどう創るか、そこへの農地集積をどう進めるかなどを話し合ってもらう。

(iii) 市町村による検討会の実施

市町村は、集落・地域における話し合いを受けて、人・農地プラン原案を作成し、 その後、農業関係機関や農業者の代表で構成する検討会を開催し、原案の妥当性等を 審査・検討する。検討会メンバーは、JA、農業委員会、土地改良区等関係機関のほ か、大規模個別経営体、法人経営者、集落営農の代表者が必ず参加することとなって いる。また、女性農業者等の他、関係機関からも役職を問わず女性等が出席する。 検討会では、以下のようなポイントが検討される。

- ・中心となる経営体がいれば、その経営体を中心に地域農業の発展形を構築
- いなければ、どうするかを検討
- ・次世代の担い手として、青年就農者を積極的に位置づけ
- ・担い手不足の地域では、集落営農の組織化等も選択肢

適当と判断されたものは、市町村が人・農地プランとして正式決定する。

(ウ) 予算

平成 24 年度は当初予算で 7 億 300 万円³⁷、補正予算で 34 億 1,700 万円³⁸、平成 25 年 度当初予算は 11 億 900 万円が計上されている³⁹。

⑧直轄災害関連区画整理事業

東日本大震災により、東北農政局管内全域にわたり、大規模かつ広域的な被害が発生し、特に地震に伴う大津波の発生により、岩手県、宮城県及び福島県の沿岸部の農地・農業用施設は甚大な被害を受けた。震災からの早期の復旧・復興を図るため、東北農政局は、これまでに全10地区(津波被災5地区、地震被災5地区)の直轄災害復旧事業を計画・実施し、平成25年6月11日時点では8地区11事業が実施中である。特に、宮城県沿岸域の被害を受けた農地・農業用施設の早期復旧を図るため、東北農政局は、仙台東土地改良建設事業所を平成24年1月1日に開設した。

3. 現在の状況

上述のように、東日本大震災によって東北太平洋地域を中心として、被災地は甚大な被害を受け、これまでに国及び被災自治体は早急な復旧・復興を成し遂げるべく、様々な事業を行ってきている。そこで、各段階の復旧・復興状況を事業の進捗状況等と併せて紹介し、その後本研究の主たるテーマである農林水産業の復旧・復興状況を説明し、その現状と課題を明らかにしたい。

(1) 応急復旧

①避難者・仮設住宅の状況40

避難者等の数は発災3月目には約47万人であったが、発災から約2年が経過した平成25年11月14日時点では避難者数は約27万8,000人、うち今なお避難所での避難生活を送っている被災者は15人であり、避難者のほぼ全てが住宅等への移転を完了している。入居状況は公営住宅等が9,425戸25,323人、民間住宅が54,396戸13万4,029人、仮設住宅が46,654戸10万3,958人となっている(平成25年9月1日現在、厚生労働省調べ)。また、仮設住宅等への入居戸数は減少しており、恒久住宅への移転が始まりつつある。

³⁷ 農林水産省「平成 24 年度農林水産予算概算決定の概要」<http://www.maff.go.jp/j/budget/2012/kettei.html>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

³⁸ 農林水産省「平成 24 年度農林水産関係補正予算の概要」http://www.maff.go.jp/j/budget/2012/hosei.html>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

³⁹ 農林水産省「平成 25 年度農林水産予算の重点事項」http://www.maff.go.jp/j/budget/2013/kette i.html> (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

⁴⁰ 復興庁「復興の現状と取組(平成 25 年 11 月 29 日)」を基に作成

②災害廃棄物(がれき)処理の状況41

平成 26 年 3 月末までに災害廃棄物の処理を終えることを目標として掲げ、被災地において最大限処理を進める一方で、処理が間に合わない分については広域処理を活用し、処理を進めている。岩手・宮城・福島県の被災自治体において、平成 25 年 10 月末現在、災害廃棄物については撤去率が 95%、処理・処分割合が 89%となっており、津波堆積物については撤去率が 94%、処理・処分割合が 77%となっている。岩手・宮城県では県内処理体制の整備、広域処理受入先の確保等が進み、当初の目標どおり、平成 26 年 3 月末までに処理可能な見込みとなっている一方で、福島県では国の代行による焼却灰等の処分先の確保、仮設焼却炉等の設置に必要な用地の確保が課題となっており、仮置場への搬入について平成 25 年度内の完了を目指すとともに、本年度末までに可能な限り処理を進め、平成 26 年度のできるだけ早期の処理完了を目指すとしている。また、国の代行処理は、仮設処理施設設置に向けた状況に応じ、できるだけ早期の処理完了を目指している。

③主なライフライン・サービス等の応急的な復旧

主なライフライン・公共サービス等については、家屋等流出地域、原発警戒区域等 を除き、平成 23 年半ばまでにはほぼ復旧がなされている。復旧状況の詳細は、以下の とおりである。

(表 10) 主なライフライン・サービス等の応急的な復旧状況(平成 24 年 10 月時点)

項目	復旧率	項目	復旧率
電気	96%	通信	99%
		(NTT 固定電話)	
都市ガス	86%	通信(携帯電話)	99%
LP ガス	95%	郵便局	91%
水道	98%	郵便配達	80%
道路 (直轄国道)	100%	病院(入院受入)	81%
鉄道 (在来幹線)	99%	学校	100%
港湾	78%	銀行	85%
漁港	97%	ガソリンスタンド	85%
河川堤防	82%		
(直轄管理区間)			

【出典】復興庁「復興の現状と取組(平成25年5月28日)」を基に作成

⁴¹ 同上。

(2) 本格復旧・復興

①公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況

公共インフラは、応急復旧段階から本格復旧・復興段階へ移行し、平成23年度から作成してきた事業計画及び工程表に基づき、着実に整備を推進している状況である。被害状況と事業内容により、進捗状況には差があるものの、概ね事業計画と工程表どおりに進んでいると認識されている。その一方で、被災自治体の今後のまちづくりに関する事業については、地域住民の合意形成が難航していること等の理由により、進捗が遅れているようである。公共インフラの類型別の本格復旧・復興状況は、以下のとおりである。

(表 11) 安全・安心のための基盤整備関係(平成 25 年 6 月末時点)

項目	進捗率	項目	進捗率
海岸対策(全体)	43% (着工)、	下水道	96%(完了)
	13% (完了)		
海岸対策(国施	100% (着工)、	水道施設	87%(完了)
工)	0%(完了)		
海岸防災林の再生	39% (着手)、	災害廃棄物の処	75%(完了)
	13% (完了)	理	
河川対策	99%(完了)		

【出典】復興庁「復興の現状と取組(平成25年9月25日)」を基に作成

(表 12) 交通関係(平成 25 年 6 月末時点)

項目	進捗率
交通網 (直轄国道)	99%(完了)
交通網(復興道路・復興支援道路)	70% (着手)、36% (完了)
交通網 (鉄道)	89%(完了)
交通網 (港湾)	100% (着工)、63% (完了)

【出典】復興庁「復興の現状と取組(平成25年9月25日)」を基に作成

(表13) 公営住宅・まちづくり関係 (平成25年6月末時点)

項目	進捗率
復興住宅	52% (着工)、1.4% (完了)
復興まちづくり (防災集団移転)	100% (同意)、36% (着工)、2% (完了)
復興まちづくり (土地区画整理)	90% (都決42)、63% (着工)、0% (完了)
復興まちづくり(漁業集落防災強	97% (事業費措置)、32% (着工)、6% (完了)
化)	
復興まちづくり(被災した造成宅	93% (着工)、3% (完了)
地)	
復興まちづくり(医療施設等)	93% (完了)
復興まちづくり (学校施設等)	92% (完了)

【出典】復興庁「復興の現状と取組(平成25年9月25日)」を基に作成

(3)農林水産業の復旧・復興状況

①農業の復旧・復興状況

(ア)農地の復旧状況43

農業・農村の復興マスタープランに基づき、被災農地の営農再開に向けて、農地復旧や除塩を実施しており、農地の復旧については、概ね3年間での復旧をめざし、計画的に復旧事業を進めている。平成25年3月末時点で6県(青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉)の津波被災農地21,480haのうち、13,470ha(約63%)で営農再開が可能となった。

また、岩手県・宮城県・福島県においては、復興交付金等を活用し、面的な集積による経営規模拡大や土地利用の秩序化を図る農地の大区画化等を約9,400haで実施中である(平成25年12月現在)。

②農業経営体の被災・経営再開状態4(平成25年3月11日時点)

東日本大震災により、岩手県は全経営体の14% (7,700 経営体)、宮城県は14% (7,290 経営体)、福島県は24% (17,200 経営体)が被災し、津波による農地の塩害、がれきの流入、農業用施設の損壊、農地の液状化等の被害を受けた。このうち、津波被害により被災した農業経営体は、岩手県では6% (480 経営体)、宮城県では83% (6,060 経営体)、福島県では17% (2,850 経営体)であった。

⁴² 都市計画決定のことを指す。

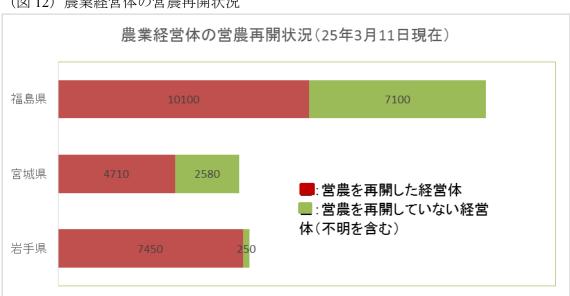
⁴³ 農林水産省「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組(平成 25 年 12 月)」 を基に作成

⁴⁴ 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況 (平成 25 年 3 月 11 日現在)」を基に作成

東日本大震災によって被害(津波被害を含む)を受けた農業経営体の営農再開割合は 岩手県では97% (7,450 経営体)、宮城県では65% (4,710 経営体)、福島県では59% (10,100 経営体)となっている。このうち、津波被害を受けた農業経営体の営農再開 割合は岩手県では48% (230 経営体)、宮城県では58% (3.500 経営体)、福島県では 20% (570 経営体) となっている。(図 12)

被災した農業経営体が営農を再開できない理由については岩手県、宮城県では「耕地 や施設が使用(耕作)できない(原発事故の影響による場合を除く)」が9割以上、

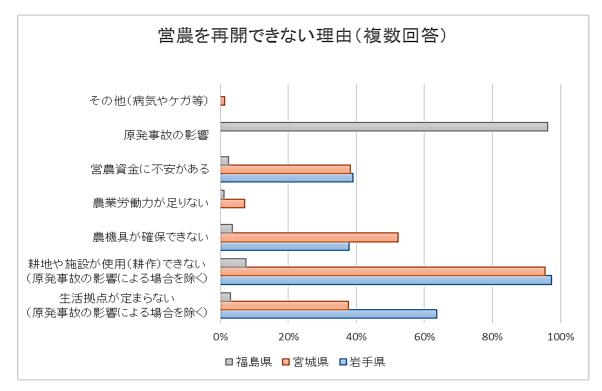
「生活拠点が定まらない(原発事故の影響による場合を除く)」、「農機具が確保できな い」、「営農資金に不安がある」が3~6割程度となっている。一方、福島県では「原発 事故の影響」が96%となっている。(図13)



(図 12) 農業経営体の営農再開状況

【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再 開状況(平成25年3月11日現在)」を基に作成

(図13) 営農を再開できない理由



【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況(平成 25 年 3 月 11 日現在)」

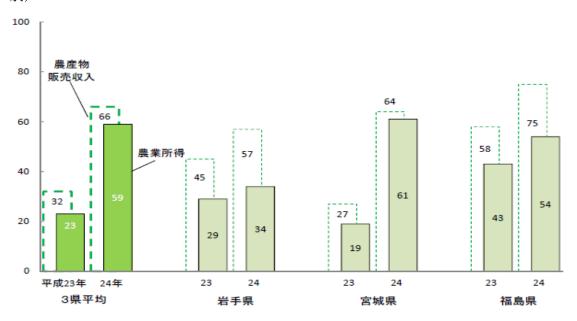
③被災した農業経営体の経営状況45

(ア) 震災前(平成22年)を100とした農産物販売収入、農業所得の水準(県別) 震災前(平成22年)の被災農業経営体の農業所得を100とした所得水準の変化を比 較すると、平均では平成23年の23から平成24年では59となった。これは、耕地の 復旧に伴い、水稲を中心として収入の回復が進んだことに起因する。

これを県別に見た場合、岩手県では平成 23 年の 29 から平成 24 年では 34、宮城県では 19 から 61、福島県では 43 から 54 となった (図 14)。

⁴⁵ 農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について(平成25年7月)」を基に作成

(図 14) 震災前(平成 22 年)を 100 とした農産物販売収入、農業所得の水準(県別)



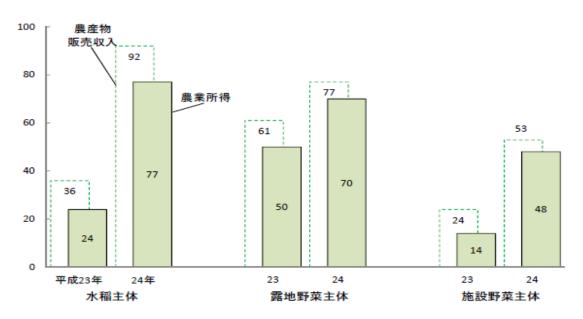
【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について(平成25年7月)」

(イ) 震災前(平成22年)を100とした農産物販売収入、農業所得の水準(営農タイプ別46)

営農タイプ別に、農業所得の水準を比較すると、水稲主体の経営体では平成23年の24から平成24年では77、露地野菜は50から70、施設野菜は14から48となった(図15)。

⁴⁶ 営農タイプについては、震災前 (平成 22 年) の農産物販売収入が 1 位の農業種類を基準とした。

(図 15) 震災前(平成 22 年)を 100 とした農産物販売収入、農業所得の水準(営農タイプ別)



【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について(平成25年7月)」

④水産業の復旧・復興状況47

(ア) 水揚げ

岩手・宮城・福島各県の主要な魚市場の水揚げ(平成24年8月~25年7月合計)は被災前同期比(平成22年3月~23年2月合計)で水揚げ量が70%、水揚げ金額が73%となっている。県別の水揚状況の推移を見ると、岩手県では被災後、比較的速やかに水揚数量が上昇し、平成23年中にある程度までの回復を成し遂げている(表14)。また、魚種別に見た場合も、サンマや秋サケ等、漁獲が不調であった魚種を除けば、ほぼ被災前に近い状態まで回復している。宮城県では、被災後、緩やかに回復が続いている。魚種別に見た場合、サバ等の一部の魚種では、回復が遅れている。福島県では、原発事故の影響により、福島県沖ではすべての沿岸漁業及び底びき網漁業で操業を自粛しており、現在も継続中である。魚種別に見た場合、サンマの水揚げは回復傾向にある。

⁴⁷ 水産庁「東日本大震災による水産への影響と対応 (9月10日現在)」を基に作成

(表 14) 県別の水揚げ量及び水揚げ金額の復旧状況

県	水揚げ量	水揚げ金額
岩手県	77% (107.0 千 t)	72%(140.3 億円)
宮城県	69% (214.0 千 t)	75%(440.3 億円)
福島県	43% (4.6 千 t)	22%(4.0 億円)

【出典】水産庁「東日本大震災による水産への影響と対応(9月10日現在)」

(イ) 漁港

平成 25 年 6 月末時点で被災した 319 漁港のうち、117 漁港で陸揚げ岸壁の全延長の陸揚げ機能が回復しており、拠点となる漁港については、平成 25 年度末まで(一部被害の甚大な漁港やその他の漁港については平成 27 年度末まで)に復旧する予定である。また平成 25 年 7 月末時点で被災した約 113km の岸壁のうち、31%にあたる約35km の被災岸壁が復旧し、平成 25 年度までに被災した全岩壁延長の概ね 65%において復旧の完了を目指している。

(ウ) 漁船

約29,000 隻の漁船が被災し、水産基本計画では平成25 年度末までに12,000 隻の漁船の復旧を目指すとの目標が立てられ、平成25年7月末現在に当初の目標を上回る1万6,113 隻の漁船の復旧を達成している。更に被災地の要望を踏まえ、平成27年度末までに2万隻まで回復を目指すとされた。

(エ)養殖業

平成 24 年度末までに全ての養殖業再開希望者が養殖施設の整備に目途が立つように復旧が進められている。復旧工事の進捗状況・現況に関しては、ワカメ養殖(岩手県・宮城県)が 85%48まで復旧が成し遂げられている一方、ギンザケが 64%(宮城県)49、コンブが 40%(岩手県)50と養殖の対象によっては復旧が十分に進んでいないものも見受けられる。

(オ) 水産加工・流通施設

被災 3 県(岩手・宮城・福島)で被害を受けた 34 の産地市場は平成 27 年度末までに再開希望者全員の施設を復旧・復興することを目指しており、平成 25 年 6 月末現在、68%にあたる 23 施設が業務再開を果たしている。また、被災 3 県で被害を受けた

⁴⁸ 平成 25 年漁期 (2~5 月) のデータ

⁴⁹ 平成 24 年漁期 (3~8 月) のデータ

⁵⁰ 平成 24 年漁期 (5~7月) のデータ

830 の水産加工施設は平成 25 年 6 月末現在、75%にあたる 626 施設が業務再開を果たしている。

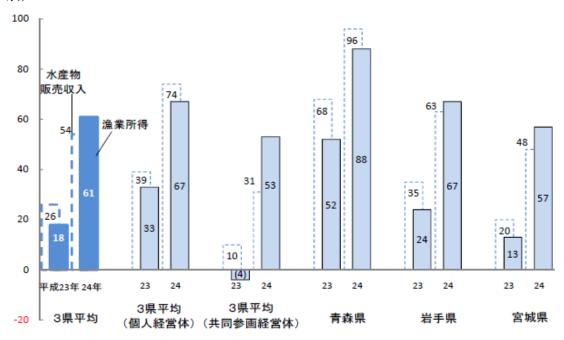
(カ) 漁業経営体の経営状況

(i) 震災前(平成22年)を100とした水産物販売収入、漁業所得の水準(県別) 震災前(平成22年)の被災漁業経営体の漁業所得を100とした所得水準の変化を比 較すると、生育が早いわかめ類を中心とした養殖収入の回復が進んだことから、平均 では平成23年の18から平成24年では61となった。

これを「個人経営体」、「共同参画経営体」別にみると、「個人経営体」については 33 から 67、「共同参画経営体」は赤字から 53 となり、特に「共同参画経営体」の回復 が顕著となった。

また、県別では青森県は平成23年の52から平成24年では88、岩手県は24から67、 宮城県は13から57となった(図16)。

(図 16) 震災前(平成 22 年)を 100 とした水産物販売収入、漁業所得の水準(県別)

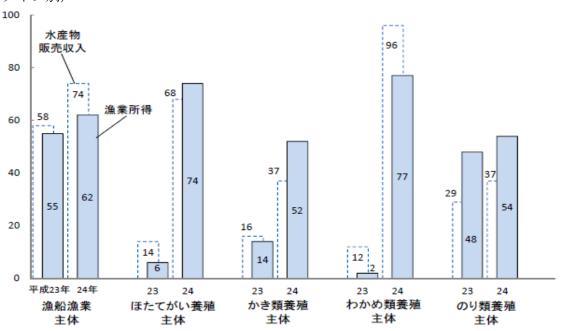


【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について(平成25年7月)」

(ii) 震災前(平成22年)を100とした水産物販売収入、漁業所得の水準(漁業タイプ別⁵¹)

漁業タイプ別に、漁業所得の水準の変化を比較すると、漁船漁業主体の経営体では 平成23年の55から平成24年では62、ほたてがい養殖は6から74、かき類養殖は14から52、わかめ養殖類は2から77、のり類養殖は48から54となった(図17)。

(図 17) 震災前(平成 22 年)を 100 とした水産物販売収入、漁業所得の水準(漁業タイプ別)



【出典】農林水産省大臣官房統計部「東日本大震災による津波被災地域における農業・漁業経営体の経営状況について(平成25年7月)」

⑤ 林業

津波等被害のあった木材加工流通施設については平成25年8月末時点で98%にあたる40箇所で操業再開がなされている。

(4) 小括

東日本大震災により被災地は甚大な被害を受け、被災地の復旧及び復興を早期に成し遂げるべく、国や被災自治体を中心として様々な取組が今日まで行われてきた。発災から2年半以上が経過し、被災地の復旧・復興に向けての取組も、応急復旧から本格復旧、復興へと変化する中で、今後のまちづくりの方向性について住民と行政が議

⁵¹ 漁業タイプについては、震災前(平成 22 年)の水産物販売収入が 1 位の漁業類型を基準とした。

論をする機会が増大した。そして、そのような話し合いの中で、地域住民と行政との間、地域住民の間での対立が顕在化し、合意形成が上手くいかず、その結果として、本格復旧、復興が当初の計画よりも遅れている自治体も少なくない。

また、今回の震災でとりわけ甚大な被害を受けた東北太平洋側3県(岩手県、宮城県、福島県)は農業を基幹産業としており、その農業が今回の震災で甚大な被害を受けたことは先に述べたとおりである。そのため、被災地の復興を真に成し遂げるためには、被災地の基幹産業である農業の復興が不可欠であるといえよう。

そこで、被災地の基幹産業である農業に目を転じてみると、被災地においては今回 の震災により農業は甚大な被害を受けたことは言うまでもないが、震災前から東北の みならず日本の農業は、農業者の高齢化、農業者の低い所得、耕作放棄地の増大など 長年構造的に数々の問題を抱えてきた。このことを考え合わせると、被災地の基幹産 業である農業の復興を成し遂げるためには、被災地のみならず日本の農業にまで目を 向け、日本農業再生のための施策を考えなければならないのである。

したがって、以下において日本の農業が抱えてきた数々の問題を類型別に整理し、 その現状と課題を明らかにし、解決のための道筋を示すことにより、日本農業再生、 ひいては被災地の復興の道を示したい。

第III章 ヒアリング

1. 行政機関

行政機関に対するヒアリングを行った結果、震災復旧・復興を推進する行政が抱える問題、被災農業者が抱える問題の2つが明らかになった。以下で、詳しく見ていきたい。

(1) 行政が抱える問題

震災からの復旧・復興を推進する立場にある行政が抱える問題としては、第1に行政のマンパワー不足が挙げられる。震災からの復旧・復興を早期に実現するためには、行政が様々な問題に対して迅速かつ効果的に対応することが必要である。しかし、震災により多くの自治体の職員が被災し、命を落とした者も少なくないということもあり、発災から間もない頃は復旧に取り組むことができるような状態にはなく、自治体そのものが機能不全に陥った場合も少なくなかった。

このように被災地では復旧・復興に取り組む行政職員の人材不足が顕著であったため、県の内外を問わず、他の自治体から職員を派遣してもらい、早期の復旧・復興のために各種取組を実行してきた。しかしながら、人材不足が慢性的に続いているというのが被災地の実情である。被災地の復旧・復興を担う行政の仕事は専門性が高いものが多いため、知識や実務経験を持つ者でなければ制度運用を任せることができない。このような人材に対する需要はどの被災地でも高い一方で、そのような人材は限られているため、復旧・復興の遅れにつながっている。

また、被災地の被災の態様・程度は被災地によって大きく異なり、とりわけ沿岸部では被害が甚大な地域が多い。国は3年で農地復旧を行うとの目標を定め、予算事業を組んでいるものの、沿岸部のように被害が甚大であった地域の中には3年で農地復旧を終えることができるかが不透明な地域も存在するが、平成27年度以降の予算の担保はない。したがって、地域の被災状況に応じて柔軟に対応するためにも平成27年度以降も農地復旧を支援する予算事業が必要であると考える。

今般の震災で甚大な被害を受けた東北太平洋側3県の基幹産業は農業であるため、 震災復興を実現するためには地域の生業の一つである農業を再建させなければなら ず、そのためにも震災以前からあった問題に対して解決策を見出し、早期に実行する ことが求められるが、具体的な解決策を見出すことができていないものも存在する。

(2) 農業者、農村が抱える問題

復興は地域住民の意向に沿ったものでなければならないため、地域が自主的、能動的に今後の方向性を決定する必要がある。しかしながら、発災からある程度の時間が経過し、地域の街づくりの方向性を話し合う段階になって、地域住民の間及び地域住民と行政との間で意見対立が顕在化し、復興の遅れをもたらしている。農業という文

脈で考えた場合に、今後の農業をどのように考えるかについて話し合う段階で、その進むべき方向性が一致しないという問題がある。また、仮に方向性が決まったとしても、農地の所有権移転など農業者個々人の権利関係に変動を生じさせる問題については合意形成が難しいという問題があり、復興を迅速に進める際の支障となっている。

また、今回の震災では深刻な津波被害を受けた沿岸部を中心として、担い手たる農業者がいなくなるという事態が発生した地域が存在する。このような地域においては農業を今後も継続していくためにも外部から担い手たる農業者を確保することが不可欠ではあるが、十分な対策が講じられているとは言い難い。担い手たる農業者だけではなく、農地の恒常的管理を行う補助的農業者や新規作物やマーケティングの知識を持った者も併せて確保、育成していかなければならない。

農業の産業競争力を強化させることは、これからの農業を持続可能なものにするために必要不可欠である。そして、そのためにも生産性の向上と収益性の向上を同時に進めていかなければならない。

生産性の向上を図るためには、農地の面的集積を推進することが必要であり、そのためにも中間組織が出し手と受け手の調整を行うことが求められる。しかしながら、 実際には出し手と受け手が相対取引を行うことが少なくないため、経営面積の拡大を 図ることはできても、生産性の向上につながるような面的集積には至っていないのが 実情である。

収益性の向上を図る手段の一つとして6次産業化が挙げられ、農業者の中には、6次産業化など新規事業に取り組みたいと考える者も少なくない。しかし、何を作り、どこに、どのように売るのかについて具体的に考えている農業者が少なく、またそのようなノウハウも不足しているため、行政に丸投げをしてしまっている事例や成功事例の真似をしたに過ぎない事例も報告されている。このような状態では、6次産業化をしたとしても独自性の欠如や事業戦略の欠如のために、収益性の向上どころか、収益が低下し、本業たる農業の継続に重大な支障が生じることが懸念されている。

また、農業を行うに当たっては農業用水路の管理や畦畔の草刈り等の恒常的な農地管理をしなければならないが、これを担い手だけで行うことは難しく、補助的農業者や非農業者を含めたコミュニティ全体でこの役割を果たすことが必要である。しかしながら、被災地の中には震災によってコミュニティが失われた事例も存在し、これまでコミュニティが果たしてきた機能をいかに持続させるかが課題となっている。

2. 関連団体・有識者

関連団体・有識者に対してヒアリングを行った結果、農地集積の停滞、低収益性や 農業者不足という3つの問題が明らかになった。以下で、詳しく説明したい。

(1) 農地集積についての問題

農業の産業競争力を強化させるために農地の集積による生産性の向上が不可欠であるが、農地集積が十分に進んでいない地域も多い。一般に、農地集積が効果的に進まない要因の1つとして農地の資産的保有がある。工場や商業施設、住宅地等への土地需要が高く、また農地価格と転用価格との間に大幅な乖離が存在することから、農地所有者の転用期待が高く、彼らはなかなか農地の所有権を手放そうとはしない。そのことが農地集積を停滞させる1つの要因となっている。また、所有権移転を伴う形での農地集積は利害対立が生じやすく、調整が困難であるため、実効的な農地集積を困難なものにしている。そのため、所有権の集積ではなく、利用権を集積することで農地集積を進めることが現実的かつ効果的であり、実際にもそのような方向性で進められてはいるものの、面的集積にまで至っていないことが多い。

今回の震災によって甚大な被害を受けた沿岸地域では農機具の大半が流失したために高齢農業者を中心に離農意向を示す者は多い。したがって、このような地域では農地集積推進の機運が高まっている。しかしながら、相対取引が進むと、農地集積自体は進むが、面的集積がなされるとは限らないため、かえって生産性が悪化することが懸念されている。したがって、相対取引を防ぎ、面的集積を効果的に進めるためにも農地の出し手と受け手を仲介する中間組織が重要な役割を果たすことが求められる。

農地集積を効果的に進めていくためには、地域内のできるだけ多くの地権者の合意 形成が必要である。そのインセンティブの一つとして農機具の更新期が挙げられるの だが⁵²、被災地の被災態様や程度は地域によって大きく異なるため、農機具の流失が一 部にとどまった地域においては農地集積が効果的に進まないことが懸念されている。

(2) 収益性についての問題

収益性を向上させる代表的な取組として6次産業化と高収益作物の導入を挙げることができる。6次産業化の取組については農林水産省が積極的に推進し、様々な形で農業者の取組を支援している。このため、現場においても徐々に6次産業化が浸透し始め、6次産業化に取り組む農業者も増加している。6次産業化の取組を成功させるためには地域資源を活かした商品開発を行うなど独自性やストーリー性を早期に確立させることが求められるが、「何を」作り、「どこに・どのように」売ればよいのかというマーケティング戦略に精通した人材が不足し、またアイデアも不足しているため、6次産業化プランナーに丸投げしてしまうことや成功事例を真似するだけになることが懸念されている。

また、高収益性作物を導入したいと考える農業者も少なくないものの、地域内に当該作物の知識や栽培技術を持った人材が不足しているため、導入することができずにいる農業者が多い。このような農業者に対する支援施策や支援体制も十分ではない。

.

⁵² 農機具の更新には莫大な費用がかかるために、高齢農業者の離農を促す要因となりやすい。

(3)農業者の確保についての問題

被災地に限らず、日本全体で農業者の高齢化が深刻な問題として認識されているが、震災によって担い手がいなくなってしまった被災地も多いため、農業者不足の問題が顕在化した。また、津波の甚大な被害を受けた沿岸部地域の中には災害危険区域に指定され、住居と農地が分離してしまった地域も存在し、このような地域ではより一層、恒常的農地管理が困難となっている。そのため、担い手たる農業者だけでなく、農地の恒常的管理を行う補助的農業者も確保する必要性がある。

今回の震災を受けて、離農した高齢農業者が多く存在する。このような高齢農業者は豊富な知識とノウハウを有しているため、担い手育成の観点から豊富な知識やノウハウを次世代の担い手に伝承することが重要となる。

3. 農業者

農地条件や作目が異なる様々な農業者に対してヒアリングを行った結果、農地集積 の停滞、低収益性や担い手不足という3つの問題があることが明らかになった。以下 で、詳しく説明したい。

(1) 農地集積についての問題

生産性の向上のために農地集積を推進することが必要となるが、中山間地域では農地面積が少ない上、農地が分散しているため、農地集積を進めるにも限界がある。また、離農・縮小意向を持つ農家等から農地を取得又は賃借し、経営規模の拡大を達成したものの、農地の面的集積を達成できなかったために、生産性の向上が十分に果たされなかった農家も存在する。

津波によって大半の農機具が流失してしまった沿岸地域においては農地集積推進の 機運が高まっているものの、このような地域においても小さな農地を所有する農家や 入作農家との調整が難航している。できるだけ多くの農家を巻き込んで農地集積を行っていかなければ面的集積が図られず、また生産性の向上につながらないため、この ような農家に対して、いかにして農地集積のインセンティブを与え、地域全体で農地 集積に取り組むかが課題となっている。

(2) 収益性についての問題

収益性を向上させるためには、新規作物の導入や6次産業化という高付加価値化の 取組を行うと同時に、新規市場の開拓等の販路開拓・拡大を進める必要がある。

新規作物の導入や6次産業化の取組を進めるにあたって、農業者はマーケティングや栽培技術についてのノウハウ・知識が不足しているため、農業者だけで取り組むことが難しい場合も多く、そのような場合には行政機関や関連機関のサポートを得ながら取組を進めることが必要となる。しかしながら、行政機関や関連機関のサポートが

あることすら現場の農業者には十分に認識されていない場合も少なくなく、行政機関や関連機関の支援を受けるにも、要件が厳格であることや手続きが煩雑である等の理由により、農業者に十分に活用されていない場合もある。また、農業者に最も身近な存在であるJAにおいてですら支援体制のノウハウが十分に確立されていない場合もある。

津波による甚大な被害を受けた沿岸地域の中には、災害危険区域の指定を受け、農地と住居が分離してしまった地域が発生した。この地域において収益性の向上のために施設園芸農業に取り組みたいという意向を持っている農家もいるが、施設園芸農業は土地利用農業以上に農地管理や作物管理をより綿密に行う必要があるために、農地と住居が分離してしまったことが施設園芸農業の取組を行うにあたっての障害となってしまっていることが明らかになった。

震災後に新たに6次産業化に取り組み、収益性の向上を図っている農業者もいる。 彼らは復興熱がある現在は事業を継続させることができているものの、震災から時間 が経過し、徐々に復興熱が冷めていく中での6次産業化の取組の持続性について懸念 を抱いている。しかしながら、具体的な解決策を見出すまでには至っていない。この ように6次産業化の取組を一過性のものではなく、持続可能なものにするためには、 ストーリー性を持った商品開発を行い、またマーケティング戦略を考えて「どこに、 どのように」売るかを決定しなければならない。しかし、農業者の多くはそのような 知識やノウハウを持ち合わせてはいない。したがって、6次産業化に持続的に取り組 むためにも行政機関や関連機関のサポートが重要となる。

収益性を向上させるためには、販路の開拓・拡大を図ることも重要である。JA は全量を安定的に買い取ってくれるため、これまではJA に全ての農産物を出荷していた農業者も多かった。

また、農業者が独自に新規事業を行おうとする際に、JAとの利害対立が生じることも少なくなく、新規事業を行うに当たってJAがその障害となることがあるということが明らかになった。しかし、収益性を向上させるためには、JAをセーフティネットとして活用しつつ、同時に農産物をより高値で買い取ってくれる業者や、より手数料の少ない業者を探すことが必要である。JAに全面的に依存するのではなく、出荷先を多角化することで、収益性の向上を効果的に図ることが可能となるのであり、そのための支援を一層拡充することが求められている。

(3) 担い手についての問題

中山間地域では高齢化が特に進んでいるため、担い手不足が現に深刻な問題となっている。このような地域においては外部から担い手を誘致し、定住化を図ることが必要であるが、その効果的な策を見出すには至っておらず、また、このままの状態が続けば、耕作放棄地が加速度的に増大すると懸念されている。

農業の収益性を高めるためには、農作物を作るだけではなく、それを「どこに、どのように」売り出すかが重要であるため、マーケティング能力を有する人材をいかに 獲得するかが今後大きな課題となるのではないかと考える。

担い手の確保を図るためには農業者養成機関である農業大学校と綿密な連携を図っていくことが有効であると考えるが、実際に農業大学校との連携強化に向けた取組を行っている地域は少ない。

第 IV 章 論点整理

第 II 章で見てきたように、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、東北地方、関東甲信越地方を中心に、甚大な被害をもたらした。特に、岩手県、宮城県及び福島県の東北地方太平洋沿岸 3 県に、農林水産業全体に関連する被害額の 90%以上が集中していた。この未曾有の災害に対して、国及び地方公共団体は、現在まで様々な施策を講じてきた。

国は、東日本大震災が発生すると、既存の災害法制に基づき、各種本部を設置して、被害状況の確認やその対応にあたった。一方で、将来の復興を見据え、平成23年6月20日には東日本大震災復興基本法が成立した。これを皮切りに、平成23年7月29日に東日本大震災からの復興の基本方針が閣議決定され、8月26日には農業・農村の復興マスタープランが農林水産省によって、10月25日には我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画が食と農林漁業の再生推進本部によって定められた。さらに、復興に向けた取組の推進を図るため、12月7日には東日本大震災復興特別区域法が成立した。

特に被害の大きかった岩手県、宮城県及び福島県においても、復興に向けて、平成23年中にはそれぞれの復興計画を作成した。3県は、この復興計画において、それぞれの情勢に即した農林漁業の復興を図ることとしている。復興計画の期間は、宮城県及び福島県で10年間、岩手県で8年間と定められた。

これら国及び地方公共団体の計画とその実現に向けた関係機関等による取組により、 農業においては、農地や施設のハード面を中心に、一定の復興が進んでいる。その成 果として、平成25年度までに、岩手県、宮城県及び福島県における被災農地(避難指 示区域及び転用(見込を含む)により復旧不要な区域を除く。)の71%にあたる 12,520haの営農再開が見込まれている。

農業におけるハード面の復興は進みつつある一方で、ソフト面の復興は思うように進んでいない。農業におけるソフト面とは、農業の担う人材、農業経営戦略などのことである。被災地におけるヒアリングにおいて、現在農業に携わっている者の高齢化が進んでいることに対する不安や、震災によってコミュニティ機能が失われたことにより、震災以前と比べて農作業が困難になったこと、また、農地の復旧に伴って、復旧農地をどのようにして担い手に面的に集積し、その農地で何を作りいかに収益性を上げていくかが課題となっていることが明らかになった。

震災以前から、被災地において、日本の他の地域にもみられるように、農業者の高齢 化と後継者不足が深刻な問題であった。震災はこの問題に拍車をかけ、正面から向き 合わなければならない時に来ている。よって、農業における人に関する政策を講ずる 必要がある。

では、人の問題が解決すれば、被災地の農業は復興するのか。仮に、農業者数が増え、その平均年齢が若返っても、次に直面するのは農地の面的集積の問題である。ヒ

アリングにおいても、保有面積としては大規模な経営体が、分散している農地間の移動に少なくないコストを払っていることが明らかになった。同一面積であれば、面的に集積した方がコストを抑えることができる。津波被害、地震被害から復旧し、作付可能な農地が増えつつある中で、面的集積を推し進めなければ、かつてのように相対取引による利用権設定で権利が虫食い状態に設定されてしまいかねない。よって、このような事態を防ぐためにも、農地の面的集積に関する政策を講ずる必要がある。

担い手に農地を面的集積してもなお、問題は残る。それは、震災によって失われた、農業におけるコミュニティの果たす機能をどのように代替し、また、維持していくのか、ということである。農業用水路の管理や畦畔の草刈りなどは、コミュニティによって行われることがあった。これらの恒常的な農地管理を果たしてきたコミュニティが、震災によって失われてしまった。担い手に農地を集積すればするほど、担い手自らが農地の恒常的管理をすることが困難となる。このため、担い手以外に、農村におけるコミュニティ機能を担う者が必要となる。よって、現在あるコミュニティを維持する政策を講ずるべきである。また、震災によってコミュニティ機能が失われてしまった地域においては、その機能を回復させる政策を講ずるべきである。

最後に残る問題として、農業の低い収益性がある。ヒアリングにおいても、今後の 営農計画を手探りで模索している地域が多く見受けられた。なぜなら、人が戻り、農 地を面的に集積し、それを取り巻くコミュニティが回復したとしても、震災以前と同 じものを作っていては収益性が低く、持続性に欠けるからである。農業を持続可能な 産業とするためにも、高付加価値化とコストの低減を図り、収益性を向上させる政策 を講ずるべきである。

以上の観点から、農業における人に関する政策、農地の面的集積に関する政策、コミュニティに関する政策及び収益性に関する政策の4点について、次の第V章で提言を行う。

第 V 章 政策提言

- 1. 担い手対策
- (1) 現状制度

①担い手対策の現状

平成 24 年度の農業就業人口53は 251 万 4,000 人である。 昭和 60 年度では 542 万 8,000 人であることを踏まえると、ここ 30 年近くで農業就業人口は半減したことにな る54。また、基幹的農業従事者の平均年齢は平成24年では65.8歳である55。

これらのことから、農業就業人口は減少の一途であり、対する高齢化は今後も続く 見込みであるといえる。農業就業人口の減少は担い手の減少に繋がる問題である。

②行政の施策

(ア) 青年就農者確保の目標

①で述べた問題の解決策として新規就農者の確保が挙げられる。中でも青年層の確 保は農業を将来的に安定的な産業ならしめるために必要不可欠である。基幹的な農業 従事者の数は約 90 万人である。内訳は、土地利用型作物において約 30 万人、野菜・ 果樹等において約60万人である。90万人という必要数を恒常的に確保するために は、毎年平均して約2万人の青年層が新規就農し、農業を継続していくことが必要で あるとしている56。

(イ) 現在の施策

新規就農者を増やすため、行政は主に3つの施策を打ち出している。

(i) 青年就農給付金

青年就農給付金は45歳未満の若者を対象とした新規就農を促すものである。本給付 金は準備型と経営開始型の2つに分かれる。

準備型は都道府県が認める道府県農業大学校や先進農家・先進農業法人等で研修を 受ける就農者に、最長2年間、年間50万円を給付する。

経営開始型は新規就農者に農業を始めてから経営が安定するまで最長5年間、年間 150 万円を給付する。

平成24年度時点での給付対象者は準備型が1707人、経営開始型が5108人、合計 6815 人となっている。年齢的にも 20 代の給付者が最も多く、非農家出身の給付対象

^{53 「}農業就業人口」とは、15歳以上の農家世帯員(平成2年以前は16歳以上の農家世帯員) のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従 事した者のうち、自営農業が主の者をいう。(農林水産省統計データ)

^{54 「}農林業センサス 2010」

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 農林水産省「人と農地の問題解決に向けて」

者は 66%であった⁵⁷。若く、農業に携わったことの無い人にとって効果的な施策であるといえる。

(ii) 農の雇用事業

農の雇用事業には大きく分けて雇用就農者育成タイプと次世代経営者育成タイプの 2 タイプが存在する。

雇用就農者育成タイプは、農業法人等が就農希望者を雇用し、農業技術や経営ノウハウの習得を図る実践的な研修(OJT 研修)等の実施を支援する。OJT 研修の支援単価は年間最大 120 万円、支援機関は最長 2 年間である。

次世代経営者育成タイプは、農業法人等における職員等を次世代の経営者として育成していくため、先進的な農業法人や異業種の法人の現場実践研修の取組を支援する。先進的、異業種法人でのOJT研修に対する支援単価は月最大10万円、支援機関は最短3か月から最長2年間とされている。

(iii) 農業経営者育成教育機関に対する支援

就農希望者や経営発展を目指す農業者等のレベルを向上させ、今後の地域農業のリーダーとなる人材の層を厚くすることを目的として、地域の中核教育機関や高度な農業経営者育成教育を実施する教育機関へ支援を実施することを定めた施策である。

③ヒアリング等を通して得られた担い手に関する問題

上記のように、農林水産省や各都道府県は担い手不足の解消に向けて様々な施策を講じている。しかしながら未だに高齢化、若手不足の解消にまでは至っていないのが現状である。農業の現場へのヒアリングを行った際にも、後継者の不足や高齢化の進行に歯止めのかからないコミュニティが存在することが判明した。また、米や転作作物に関する知識のみを有する農家しか存在せず、コミュニティ内の収益を上げることが困難な地域が存在した。加えて、収益性が高い園芸作物を育てようとしても、常時管理してくれるような体力のある若者がいないため、支障が出てきてしまうといった声もあった。よって、行政と現場の乖離が生じていると考えられる。

平成 24 年度の新規就農者数を見ても、39 歳以下の青年層の就農者は1万5,030人であり、目標の2万人には届いていない⁵⁸。

現場の声や実際の新規就農者の数を考えても、未だ十分な数の就農者がおらず、そのために農業の現場において様々な問題が生じているといえる。

⁵⁷ 農林水産省「平成 24 年度の青年就農給付金事業の給付実績について」

⁵⁸ 農林水産省「平成24年新規就農者調査の結果」

(2) 提言

①準担い手・準農家制度

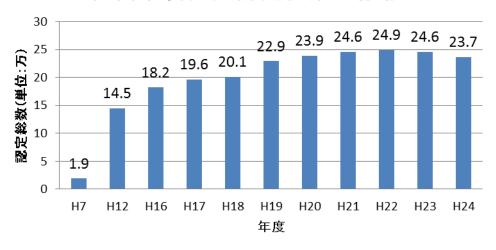
(ア) 問題意識

高齢化が進行し、昭和一桁世代が急速にリタイアしていく中、日本の農業を維持していくために農林水産省では、日本の農地の8割が担い手に集約される望ましい農業構造の実現を目指している。そのため、農林水産省は、認定農業者、人・農地プランで地域の中心的な担い手に位置づけられた経営体、集落営農組織、農業生産法人など育成すべき担い手を明確にし、金融措置や税制措置を重点化している。しかし認定農業者数、集落営農者数及び人・農地プランに位置づけられた中心的経営体数は、伸び率が鈍化してきている(図18、図19参照)。

このままでは安定的な経営を行う農業者が耕地面積全体の8割を占める望ましい農業構造の達成は難しく、将来に向けて若い担い手の育成及び確保のための施策を講じていかなければならない。農業に対する関心は年々高まり、興味を持つ若者も増えている。彼らを「新規就農者へと結びつけ」農家として定着させた後に「将来の担い手として育成していく」施策が必要である。

(図18) 経営改善計画認定総数の推移

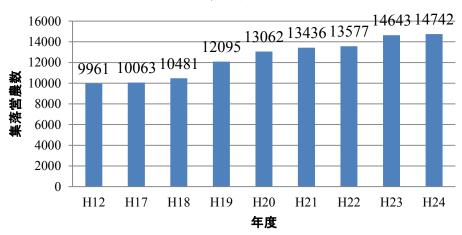
経営改善計画認定総数の推移



【出典】農林水産統計データ、認定農業者数を基に作成

(図19) 集落営農数の推移

集落営農数の推移

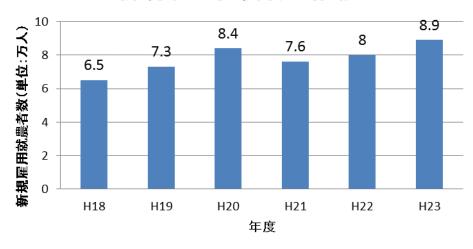


【出典】農林水産統計データ、集落営農実態調査を基に作成

就農形態としては、農業生産法人の職員などに新規雇用就農する場合と、独立で新規参入する場合がある。前者は安定して増加傾向であり、農業生産法人の参入が一層進む今後もこの傾向が維持される可能性が高い。後者の場合は、近年増加傾向であるものの伸び率は鈍化してきている。(図 20、図 21 参照)

(図 20) 新規雇用就農者数の推移

新規雇用就農者の推移



【出典】農林水産省編『平成 25 年版食料・農業・農村白書』、2013 年、155 頁を基に 作成

(図21) 新規自営就農者数の推移

新規自営就農者の推移



【出典】農林水産省編『平成 25 年版食料・農業・農村白書』、2013 年、155 頁を基に 作成

新規参入者を今後も安定的に確保していくためにはどのようにすべきか。一般的に 新規参入する場合には、資金と農地が必要となる。そこで、それらを補助する制度が 現状どのようになっているか整理する。資金的支援には、就農時の不安定な収入を底 上げするための給付金や農業機械や設備投資時の金利優遇などが存在している。前者 は、就農青年就農給付金(準備型・就農開始)と法人就農した場合に給付される農の 雇用事業などが営農の発展段階に応じて給付される。後者は、就農計画の認定を受け た認定就農者に支給される就農支援資金が挙げられる。このように、新規参入者には 自身の営農状況に合わせて一定程度多様な金銭的支援が整備されていると言える。

(表 15) 就農を総合的に支援するための国の施策

	就農準備段階	就農開始後		
		(法人職員として就農)	(自営就農)	
所得の確保	青年就農給付金		青年就農給付金	
技術の習得	農業経営者育成教育	法人に対する農の雇用		
	のレベルアップのた	事業		
	めの助成			
機械・施設の		就農支援資金		
導入		経営体育成支援事業		

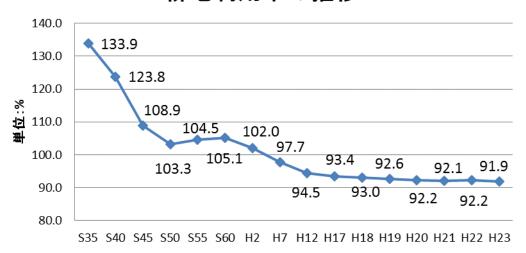
【出典】農林水産省「農業を始めたい皆さんを応援します!」 <http://www.maff.go.jp/j/new farmer/>より作成(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 29 日)

一方新規参入時の農地取得に関しては、就農地域の農政局へ相談などを通して都合のいい農地を選定して、農業委員会を通じて農地の所有権や利用権を取得若しくは 人・農地プランに位置づけてもらうという過程を経る。しかし、予算事業や金融措 置、税制措置はされていないのが現状である。

そこで我々は、農地の有効活用を通じて新規就農者の確保ができないかと考え、「準農家制度」を提言する。準農家とは、農業に意欲的かつ一定水準の技術を持つ新規参入希望者である。提案にあたり注目したのは、我が国に存在する遊休農地等や耕作放棄地®である。なぜなら、遊休農地などがすでに効率的利用がなされているか否かで、提言内容が大きく変わってくるからだ。耕地利用率®は長い間低下傾向にあり、また遊休農地や耕作放棄地も全国に多く存在することが分かった。そこで、これらの耕作されていない農地を活用して、新規参入を促進する。

(図 22) 耕地利用率の推移

耕地利用率の推移



【出典】農林水産省編『平成25年版食料・農業・農村白書』、162頁を基に作成

新規就農した後には、将来の担い手として育成及び確保していく必要がある。現在の認定農業者制度は、都道府県で策定される農業経営基盤強化基本方針において明示された年間農業所得や、年間総労働時間を満たした上で経営改善計画が認められた場合、認定農業者として金融措置や税制措置を受けることができるようになっている。

79

⁵⁹ 農地法において、「①現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地及び②その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し、著しく劣っていると認められる農地(①を除く)」と定義される。

⁶⁰ 農林業センサスにおいて「以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する意思のない土地」と定義される統計上の区分。

⁶¹ 耕地利用率とは、耕地面積を100としたときの作付面積の割合である。

今ここで、現在認定農業者の水準を満たさない一般的な農家が経営面積拡大して所 得を拡大させるため農地の利用権を取得する場合を考える。農地は、認定農業者に優 先的に斡旋される仕組みとなっている。したがって、現状の認定農業者はより規模拡 大を続けやすく、現状はまだ認定農業者の水準を満たさないものはなかなか規模拡大 ができないことになってしまう。そこで、我々は「準担い手育成事業」を提言する。準 担い手とは現在は担い手として認定されるような経営規模ではないが、将来的に担い 手になりうる意欲的なものをいう。現在は認定農業者の水準を満たしていないため農 地の取得に悩んでいる者を支援し、担い手として育成してく趣旨の制度である。

現在の担い手では望ましい農業構造の実現が難しいため、将来の担い手を増やして いく必要がある。そこで、豊富に存在するにもかかわらず有効活用なされていない遊 休農地や耕作放棄地の活用に着目した「準農家制度」によって農業のすそ野を広げて 新規参入者を確保する。その中で、将来的に担い手になりうる可能性がある意欲的農 業者を「準担い手制度」を用いて担い手として育成していく。これら一体的施策を通 して担い手問題を解決していきたい。

(イ) 提言内容

(i) 準農家制度

農林水産省によると、遊休農地は全国で 15 万 2,904ha 存在しているº。また、耕作 放棄地は全国で約39万6,000ha存在している63。全国に多く存在するこれらの耕作さ れていない農地を活用して、新規参入を促進していく。

準農家とは、「農業に意欲的」かつ「一定水準の技術」を持ち、準農家制度を活用し て就農する農業参入者である。まず都道府県に、都道府県知事、市町村長、農業委員 会、地域の担い手、有識者などをメンバーとする農地の有効活用を検討する協議会を 設置する。都道府県内に存在する遊休農地や耕作放棄地の中で農地として好条件なも のを協議会が選定し、地域の担い手や後述する準担い手に利用の斡旋をする。その上 でなお農地の受け手が見つからない場合には準農家事業用の農地とする。

一方、都道府県は準農家として参入希望をする者の募集を行う。農作物の販売意欲 や一定水準の農業技術がある者を「準農家候補者」として登録し、希望に沿ったもの が確保でき次第登録順に紹介する。ここでの「一定水準の技術」とは、以下の条件を 一つ以上満たすこと要件とする。要件の基準については、大阪府の取組を参考とし た。

- ・市民農園で2年間農作業を経験した者
- ・都道府県その他の農業に関する研修教育施設(農業大学校等)において概ね3ヶ 月以上の研修を修了した者

⁶² 農林水産省経営局農地政策課「農地の利用状況調査の結果について(平成 24 年)」

⁶³ 農林水産省編、前掲書、281 頁。

- ・市町村、農地保有合理化法人、農業協同組合等が実施する農業技術を習得するための研修等を概ね6ヶ月以上受講した者
- ・農業生産法人等において6ヶ月以上農作業に従事した実績がある者
- ・その他、同等の知識を有する者

また、「意欲的」の基準については、以上の要件を満たした準農家候補者の中から面談を通して判断する。

これらの手順を踏んだ上で都道府県は、準農家へ配分する農地を準農家候補者名簿の登録順に斡旋していく。また、準農家として受けた農業者に対しては、市町村が地域の農業者等と連携して農業技術を指導する。準農家は農業経験が少ないため、経営が軌道に乗るまで経営面で多くの問題に直面する可能性が存在する。もし離農することになれば、農業のすそ野を広げて多様な農業者を確保するという当初の目的を達成することができないからである。

国は、都道府県が行う協議会運営に係る費用の補助と、市町村が行う準農家への農業技術支援に係る費用の補助をする。この準農家事業によって、農業のすそ野を広げ、新規就農者を確保していく。

(ii) 準担い手制度

「準担い手」とは、現在は「担い手として認定されるような経営規模ではないが、 将来的に担い手になりうる意欲的な者」をいう。具体的施策としては、準担い手農家 が集積対象となるよう人・農地プラン事業の制度改正、農業経営基盤強化促進法の改 正の2つを提言する。

現在の制度では、認定農業者のみが農地に関する斡旋の優先権を保持しているため、将来担い手を目指すものが農業経営基盤強化促進基本方針に定められた年間所得水準などを満たすことができず、将来の担い手が育たない。そこで、将来の担い手が育つよう施策を整備する。ここで、「担い手として認定されるような経営規模ではないが、将来的に担い手になりうる意欲的な者」とは、農業経営基盤強化促進法に基づいて都道府県が策定する農業経営基盤強化基本方針に規定される経営規模や年間所得を現在は満たさないが、将来的には地域の中心となって農業を担っていくべき農業者をいう。「将来的に担い手になりうる意欲的な者」の判定は、人・農地プランを活用する。人・農地プランは地域の話し合いによって中心的経営体として地域の担っていく経営体を定め、給付金や金融措置等を一体的に駆使して農地の集積を促す制度である。その人・農地プランで新たに、「将来的に担い手になりうる意欲的な者」を地域の話し合いで定めるよう人・農地プランを制度改正する。人・農地プランを活用する意義は、年間農業所得など農地取得時に直面していた障害を克服することである。なお、地域は当該農業者営農状況や地域とのかかわりや日ごろの経営状況などを含めて、地域を担うべき者かどうか総合的に判断する。

次に、農業経営基盤強化促進法の改正について説明する。この提言のポイントは2点存在する。一点目は、集積対象に人・農地プランによって定められた中心的経営体を加えることである。人・農地プランの法制化については、これまでもたびたび議論がなされてきた。人・農地プランに位置付けられれば農業経営基盤強化促進法上の育成すべき担い手としてみなされ、農地保有合理化事業や農地利用集積円滑化事業による農地集積の対象となるため、特に障害は発生していない。しかしながら、あくまでも例外規定であり、法制度上正面から認められたものではない。また、それを法制度化することによって準担い手を育てる意思を国として全面的に示すことに意義がある。2点目は、目的(第1条)に将来の担い手を育成する文言の追加である。それが行われなければ、人・農地プランの法制化も達成できない。

(ウ) 政策効果

準農家事業によって期待される政策効果は、農業のすそ野を広げることに貢献することである。農業に興味を持っている人々は年々増加しているにもかからず、農地の取得においてはこれまで、農業技術を習得した農業者に限定されていた。準農家事業によって前者のような人々を農業に取り込み、順調に準農家事業が施行されれば新規就農者数年間2万人という目標も達成する可能性がある。

準担い手事業によって期待される政策効果は、担い手数の増加である。現在の担い手のみでは望ましい農業構造の実現が難しいため、意欲的ではあるがまだ規模が小さい農家に積極的に農地を集積していく。これによって望ましい農業構造を達成することが可能となる。また、これら準農家・準担い手事業を一体的に活用することによって、地域内に担い手が存在しない地域では新規就農者を確保して担い手に育てあげるといったことも可能となる。

②農業における障害者雇用

(ア) 障害者雇用の現状

(i) 障害者の定義

本提言において障害者とは、身体障害者、知的障害者、精神障害者のうち、18 歳以上である者とする。

(ii) 障害者数の推移について

身体障害者は平成8年における総数が317万7,000人であったのに対し、平成18年では366万3.000人である。

知的障害者は平成7年における総数が41万3,000人であったのに対し、平成17年では54万7,000人となっている。

精神障害者は平成8年における総数が約217万人だったのに対し、平成20年における総数は323万3,000人となっている。

以上のデータより、障害者数は全体として増加傾向であることが伺える。

(iii) 障害者の雇用率の推移と現状

平成 25 年度の雇用障害者数は 40 万 8,947.5 人と前年より 7.0% (26,584.0 人) 増加している。また、実雇用率は 1.76%であり、前年比 0.07 ポイント上昇している。これらはいずれも過去最高を更新しており、数、率の伸び幅も過去最高である。

雇用者のうち、身体障害者は30万3,798.5人、知的障害者は82,930.5人、精神障害者は22,218.5人と、いずれも前年より増加し、特に精神障害者が大きく増加している。産業別にみると、「生活関連サービス業、娯楽業」以外の全ての業種で前年よりも増加している。

(図23) 障害者雇用状況の推移

【出典】厚生労働省「平成 25 年 障害者雇用状況の集計結果」

(iv) 障害者の雇用に関する法律、施策、関連機関

(a) 障害者雇用に関する法律

障害者の雇用に関しては主に「障害者雇用支援法」と「障害者自立支援法」によって定められている。

a) 障害者雇用促進法

障害者雇用促進法とは、障害者の雇用の促進等に関する法律(昭和 35 年法律第 123 号)の略称である。

この法律は、「身体障害者又は知的障害者の雇用職務等に基づく雇用の促進等のための措置、職業リハビリテーションの措置その他障害者がその能力に適合する職業に就くこと等を通じてその職業生活において自立することを促進するための措置を総合的に講じ、もつて障害者の職業の安定を図ること」を目的としている(第1条)。障害者雇用促進法における主な措置は、「事業主に対する措置」及び「障害者本人に対する措置」が存在する。

②事業主に対する措置

• 雇用義務制度

事業主に対し、障害者雇用率に相当する人数の身体障害者・知的障害者の雇用を義務付けるものである。

平成 26 年 1 月時点で、民間企業は全体における 2.0%、国、地方公共団体、特殊法 人等は 2.3%、都道府県などの教育委員会では 2.2%の雇用を義務付けられている。

•納付金制度

障害者の雇用に伴う事業主の経済的負担の調整を図るものである。納付金制度は大きく分けて2つ存在する。1つは障害者雇用納付金であり、雇用未達成事業主に対して課せられる。障害者の雇用不足1人あたり月額5万円を徴収される。もう1つは障害者雇用調整金であり、雇用率達成事業主に給付される。障害者の雇用超過1人あたり月額2万7千円を支給される。

またこれら2つ以外にも障害者作業施設設置助成金や障害者介助等助成金等の各種助成金が存在する。

⑤障害者本人に対する措置

地域の就労支援関係機関において、障害者の職業生活における自立支援をすることが目的である。主にハローワーク、地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センターの3機関が中心となって障害者の自立支援を促すこととしている。ハローワークでは障害者の態様に応じた職業紹介を行うほか、トライアル雇用やジョブコーチ支援等の各種支援策の活用、就職面接会の開催も行っている。また、単に障害者向けの職業斡旋にとどまらず、雇用率未達成の事業主に対して雇入れ計画の作成命令、適正実施勧告等を発出し、雇用率達成指導を行っている。

・地域障害者職業センター

地域障害者職業センターは公共職業安定所との密接な連携のもと、専門的な職業リハビリテーションサービスの提供を行う機関である。全国 47 都道府県に設置されている。地域障害者職業センターの設置及び運営は、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構によってなされている。事業としては、障害者一人ひとりのニーズに応じた職業評価、職業指導、職業準備訓練及び職場適応援助等の職業リハビリテーションを実施するとともに、事業主に対して雇用管理上の課題を分析し、雇用管理に関する専門的な助言その他の支援を実施している。

・障害者就業・生活支援センター

障害者就業・生活支援センターは就職を希望している障害者等の抱える課題に応じて雇用及び福祉の関係機関との連携の下、就業支援担当者と生活支援担当者が協力して、就業面及び生活面の一体的な支援を行う。

b) 障害者自立支援法

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(平成17年法律第123号)、いわゆる障害者自立支援法は、「障害者基本法(昭和45年法律第84号)の基本的な理念にのっとり、身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)、知的障害者福祉法(昭和35年法律第37号)、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(昭和25年法律第123号)、児童福祉法(昭和22年法律第164号)その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与すること」を目的としている(第1条)。

具体的には障害者の福祉サービスの一元化、一般就労へ移行することを目的とした 事業の創設、地域の限られた社会資源を活用できるような規制緩和、公平なサービス 利用のための手続きや基準の透明化、明確化、増大する福祉サービス等の費用を負担 し支えあう仕組みの強化を目的としている。

(v) 現在までの施策

(a) トライアル雇用制度

障害者の雇用経験がない事業主等が、ハローワークの紹介により、就職が困難な障害者を一定期間試行雇用する場合に助成するものであり、障害者の雇用に対する不安感等を除去し、以後の障害者雇用に取り組むきっかけ作りや就職を促進することを目的

としている⁶⁴。期間は3箇月を限度とし、トライアル雇用者1人当たり月額4万円が事業主に対して支給される。また、精神障害者等を対象とした「障害者短時間トライアル雇用」も存在する。直ちに常用雇用をすることが困難な障害者に対して、3か月から12か月の間に短時間雇用をするものである。事業主には支給対象者1人につき月額最大2万円が支給される。

(図24) トライアル雇用の概要

【出典】厚生労働省「「トライアル雇用」による障害者雇用のきっかけづくり」

(b) 障害者初回雇用奨励金 (ファースト・ステップ奨励金)

障害者雇用の経験のない中小企業(障害者の雇用義務制度の対象となる労働者数 50 ~300 人の中小企業)において、雇用率制度の対象となるような障害者を初めて雇用し、当該雇入れによって法定雇用率を達成する場合に助成するものであり、中小企業における障害者雇用の促進を図ることを目的としている65。支給額としては「対象となる措置」のすべてを満たした場合に 120 万円を支給することとしている。

(c) ジョブコーチ制度

職場適応援助者(ジョブコーチ)支援においては、障害者、事業主及び当該障害者の家族に対して障害者の職場適応に関するきめ細かな支援を実施することにより、障

⁶⁴ 厚生労働省「障害者トライアル雇用奨励金概要」

⁶⁵ 厚生労働省「障害者初回雇用奨励金(ファースト・ステップ奨励金)」<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/pdf/50.pdf>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

害者の職場適応を図り、持って障害者の雇用の促進及び職業の安定に資することを目的としている%。このジョブコーチは、3種類存在する。

a) 配置型ジョブコーチ

地域障害者職業センターに配置される。就職等の困難性の高い障害者を重点的な支援対象として自ら支援を行うほか、第1号ジョブコーチ及び第2号ジョブコーチと連携して支援を行う場合は、効果的・効率的な支援が行われるように必要な助言・援助を行う。

b) 第1号ジョブコーチ

障害者の就労支援を行う社会福祉法人等に雇用される。高齢・障害者雇用支援機構が実施する第1号職場適応援助者養成研修又は厚生労働大臣が定める第1号職場適応援助者養成研修を修了した者であって、必要な相当程度の経験及び能力を有すると機構が認める者が担当する。

c) 第2号ジョブコーチ

障害者を雇用する企業に雇用される。機構が実施する第2号職場適応援助者養成研修又は厚生労働大臣が定める第2号職場適応援助者養成研修を修了した者であって、必要な相当程度の経験及び能力を有すると機構が認める者が担当する。

ジョブコーチにおける支援は事業主、障害者、企業の上司・同僚、障害者の家族等にも支援をするため、多様なニーズに応えることが可能である。

(図 25) ジョブコーチ支援制度の概要

【出典】厚生労働省「ジョブコーチ支援制度について」

⁶⁶ 厚生労働省「ジョブコーチ支援制度について」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/06a.html>(最終閲覧日:平成26年1月31日)。

支援時期は集中支援期、移行支援期に分けられる。集中支援期においては雇用における課題の把握、分析、効果的な方法の模索である。移行支援期では日常支援やより障害者の個性に合わせた支援体制に移行していく。この2つの期間を経たのち、徐々に支援の頻度を下げ、障害者を自立させていく「フェイディング」を行うこととしている。

(イ)農業における現状

(i) 農業における障害者雇用の現状

平成 25 年度の民間企業全体の実雇用率が 1.76%である中、「農、林、漁業」の実雇 用率は 1.83%であり、民間企業全体の実雇用率を 0.7%上回っている。その中でも、

「農業」における実雇用率は 1.95%であり、民間企業全体の実雇用率を 1.9%も上回っている。また、法定雇用率達成企業の数は全産業が 42.7%であるのに対し、農林漁業の達成率は 51.9%、うち農業は 52.0%である67。

これらの結果を見るに、農林水産業における障害者雇用は全産業の中でも進んでいる といえる。また、農業、林業、水産業の中でも、農業における実雇用率、法定雇用達 成企業の割合は三業の平均を超えており、農業への就業が進んでいる。

(ii) 農業、障害者双方のメリット

(a) 農業のメリット

農業におけるメリットとしては、新規就農者不足分の補填が挙げられる。前述のとおり、現在の農林水産省の青年層の新規就農者は20,000人である。しかしながら、現段階においては約15,000人の新規就農者しか確保ができていない。そこで、残りの5,000人分の能力の補填として、障害者の活用が期待される。

(b) 障害者のメリット

農業は作物の収穫から加工・販売まで、様々な仕事に分かれる。そのため、障害の程度、分野に応じた作業が可能である。また、農業は精神・情緒安定の作用があるとされ⁶⁸、これは健常者とは異なる身体的・心的負荷のかかる障害者に対して心身回復効果が期待される。

⁶⁷ 厚生労働省「障害者雇用状況」(平成25年6月1日現在)

⁶⁸ 国土交通省都市・地域整備局地方整備課「都市農山漁村連携交流推進調査」(2008年3月公表)

(iii) 農業における障害者雇用の問題点

(a) 障害者福祉施設

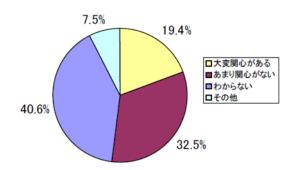
障害者福祉施設では障害者の職業訓練や就労支援を行っており、障害者雇用の増進 に大きく寄与している。

障害者福祉施設に対する農業活動の実態と課題についてのアンケートでは、「知識・技術がない」という理由で40%近くの福祉施設が農業を行わないとしている。また、「専門スタッフ確保困難」という理由で農業を行わないとする福祉施設も40%近く存在するとしている。

(b) 農業法人等

農業法人に対して行われた障害者雇用に対する意識についてのアンケート結果として、障害者の雇用に対する関心について、関心がある人は2割程度であるというものがある。

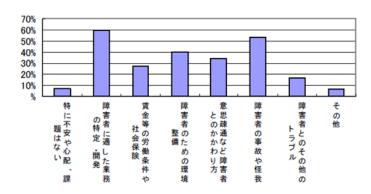
(図 26) 農業法人の障害者雇用に対する意識



【出典】独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構農村工学研究所編『農業分野における障害者就労マニュアル』、農林水産省経営局、2013年、9頁。

一方、障害者雇用に対する不安では、障害者に適した業務の特定や開発、障害者の 事故や怪我、障害者のための環境整備に関して不安があるとの結果が存在する。

(図27) 障害者雇用に対する不安



【出典】独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構農村工学研究所編『農業分野における障害者就労マニュアル』、農林水産省経営局、2013年、9頁。

これらのことから、農業者は、障害者の特性を理解していないため、障害者の行う 業務を選定できないということが分かる。加えて、障害者の実際の農作業の訓練に関 しての知識がないため、事故や怪我につながる不安を持っていると考えられる。

(エ) 政策提言(農業専門ジョブコーチの創設)

(i) 現存のジョブコーチについて

ジョブコーチ制度は、障害者、事業主及び当該障害者の家族に対して障害者の職場 適応に関するきめ細かな支援を実施することにより、障害者の職場適応を図り、持っ て障害者の雇用の促進及び職業の安定に資することを目的としたものである。

ジョブコーチは厚生労働省の用いる略称であり、この場合のジョブコーチは、職場 適応援助者であるとされる。

ジョブコーチは第1号ジョブコーチ、第2号ジョブコーチに分類される。第一号ジョブコーチは福祉施設が行うジョブコーチ支援であり、生活支援と一体して行うことが特徴である。第二号ジョブコーチは事業主が自らジョブコーチを配置する支援である。職場に精通した者がジョブコーチ支援をする。また、第1号ジョブコーチ、第2号ジョブコーチには支援を行うにあたり、助成金が支給される。

第一号ジョブコーチとなるためには、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が行う研修又は厚生労働大臣が定める研修を行う必要がある。第二号ジョブコーチも、原則として、障害者職業総合センター及び地域障害者職業センター等が行う研修等を行う必要がある。

第1号ジョブコーチ及び第2号ジョブコーチへの助成金は障害者の雇用の促進等に関する法律、障害者の雇用の促進等に関する法律施行規則(昭和51年労働省令第38号)によって定められている。

(ii) 現存ジョブコーチの問題点

前述したとおり、第1号、第2号ジョブコーチによる支援を行うには一定期間の研修が必要である。この研修期間は45時間以上、本部研修5日間、地域研修4日間というものである。この9日間という短い時間の中で学べる障害者に対する知識は、量的に見ても少ないと考える。

(表 16) 第1号職場適応援助者養成研修カリキュラム

区分	識強名	時間(分)
	職業リハビリテーションの理念	60
	就労支援のプロセス	60
	第1号職場適応援助者の役割	120
	障害特性と職業的課題 [(知的障害・発達障害)	90
	障害特性と職業が課題I (精神奪害)	90
	障害特性と職業的課題II(身体電害・高次脳機能揮害)	90
	労働関係法規の概要	60
本部研修	課題分析の理論	140
	作業指導の実際	220
	事業主支援の基礎理解	90
	職場における雇用管理の実際[動置型・第1号]	90
	ケースマネージメントと職場定着のための生活・家族支援	90
	支援記録の作成Ⅰ	60
	ケースから学ぶジョブコーチ支援の実際Ⅰ	180
	職場適応援助者助成金の申請事務「選択科目】	60
	企業へのアプローチと事業所における調整方法	120
	地域における関係機関の役割とネットワークの活用	60
	アセスメトの視点と支援計画に関する理解	180
地域研修	事業所における職場適応援助者の支援の実際	420
	支援記録の作成Ⅱ	90
	ケース会議	120
	ケースから学ぶジョブコーチ支援の実際Ⅱ	120

【出典】独立行政法人高齢・障害・求職者支援機構「第1号職場的応援助者養成研 修カリキュラム」

(表 17) 第2号職場適応援助者養成研修カリキュラム

区分	漢空名	時間(分)
	職業リハビリテーションの理念	60
	就労支援のプロセス	60
	第2号職場適び援助者の役割	120
	障害特性上職期的課題 I (知的障害·発謝軍害)	90
	障害特性上職業的課題 I (精神電害)	90
	障害特性と職業的課題II(身体障害·高次脳機能揮害)	90
±-6егт <i>И</i> г	労働関係法規の概要	60
本部研修	課題分析の理論	140
	作業指導の実際	220
	ケースマネージメノトと職場定着のための生活・家族支援	90
	支援記録の作成Ⅰ	60
	職場における雇用管理の実際【第2号】	90
	ケースから学ぶジョブコーチ支援の実際!	180
	障害者雇用納付金制度に基づく各種助成金制度について	90
	アセスメトの視点と支援計画に関する理解	180
	事業所における職場適な援助者の支援の実際	420
	支援設め作成Ⅱ	90
地域研修	地域における関係機関の役割化ネットワークの活用	60
	事業所内における調整	120
	障害者福祉と就労支援	90
	ケースから学ぶジョブコーチ支援の実際Ⅱ	120

【出典】独立行政法人高齢・障害・求職者支援機構「第2号職場的応援助者養成研修カリキュラム」

これらのデータより、理念・理論に関する内容や支援記録の作成等の机上の業務に関する指導が主であり、それぞれの産業に応じた内容の研修、指導はなされておらず、実際の業務を行う研修も少ないことが分かる。

また、既存のジョブコーチに類似したものとして、農園芸ジョブトレーナーが存在する。農園芸ジョブトレーナーとは、農業分野における障害者雇用や就労への支援や指導を行う者のことをいう。障害者がより働きやすくなるよう、農業経営者と障害者に必要な人材を育成するのが目的である。農園芸ジョブトレーナーは株式会社緑生園によってなされる障害者就労の導入支援事業の中の一つであり、平成25年度の農林水産省委託事業である。この事業は三日間の短期集中講座でジョブトレーナーの研修を行うものとしている。

しかし、この農園芸ジョブトレーナーにも問題点が存在する。農園芸ジョブトレーナーは資格としての存在ではなく、民間の一名称である。そのため、給与体系も確立されてはいない。また、事業の日数を見ても、現存のジョブコーチ制度と同様に短期間の研修で終わるものであり、座学が主であることからも、農業の実情に関しての学習を満足に行えない。

(iii) 農業専門ジョブコーチの創設

現行の職業横断的なジョブコーチに加え、他に「農業専門ジョブコーチ」を創設する。農業専門ジョブコーチについては、既存の研修内容に加え、農業の実習・研修を行い、実習・研修を行う際には農業大学校及び農業法人等で研修を行うこととする。また、農業専門ジョブコーチを配置する社会福祉法人や事業所には独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構だけではなく、農林水産省からの独自の助成金を支給することとする。

(オ) 本政策提言の期待される効果

政策効果として、第1に障害者の就農促進がある。農業専門ジョブコーチは専門性 の高い学習、実習、研修を履修することで、適格な指示を障害者に対し与えることが できる。

第2に新規就農者の不足の緩和が考えられる。現在の新規就農者の不足数は約5,000 人であるとされている。現在の障害者の増加傾向、農業との相性を見るに、この不足 分を補うことができる。

第3に障害者の作業中における事故の減少や職場環境の改善が期待される。農業大学校でのカリキュラムには、トラクターの安全運転操作方法の習得や農業機械を用いた実際の農作業も存在する。このため、障害者に対してより具体的な技術指導が可能となり、障害者の業務の幅を広げることも可能となる。

2. 農地集積

(1) 現狀制度

日本の農業が抱える重大な問題の一つとして、農地改革以降今日に至るまで、農地の小規模分散錯圃状態が未だに続いていることが挙げられる。農地が小規模分散錯圃状態にあるということは生産性の向上、コスト低減が十分になされていないことを意味するのであり、これは単に、低廉な農業者所得という農業者個人の問題にとどまる問題ではない。

小規模分散錯圃状態を解消し、農地の集積・集約を実効的に行っていかなければ、 農業の産業競争力が一層低下し、それに伴って食料供給力及び多面的機能の低下がも たらされることになりかねないのであり、したがって政府はこれまで農地集積・集約 を進めるべく様々な施策を実施してきたのである。以下で、現状の制度について説明 することとする。

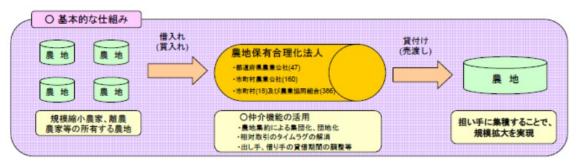
①農業経営基盤強化促進法に基づく事業

(ア) 農地保有合理化事業

農地保有合理化事業は昭和45年に創設された事業であり、離農農家や規模縮小農家等から農地を買入れ又は借入れ、規模拡大による経営の安定を図ろうとする農業者に対して、農地を効率的に利用できるよう調整した上で、農地の売渡し又は貸付けを行う事業である。事業の基本的な仕組みについては図28を参照されたい。

農地保有合理化事業を促進するための予算事業については農地保有合理化促進事業があり、平成 25 年度には 11 億 4,000 万円が計上されている 69 。 平成 23 年は 8,027ha の 農地集積を行った 70 。

(図 28) 農地保有合理化事業の仕組み



【出典】農林水産省「農地の利用集積等に係る農地制度の概要(平成19年2月)

(イ) 農地利用集積円滑化事業

農地利用集積円滑化事業は、農地等の効率的な利用に向け、その集積を促進するために市町村の承認を受けた農地利用集積円滑化団体(市町村、市町村公社、農業協同組合、土地改良区、地域担い手育成総合支援協議会等)が農地所有者から委任を受けて、その者を代理して農地の貸付け等を行うこと等を内容とする事業であり、平成21年に創設された。平成23年は32,049haの農地集積を行った71。事業の内容は次の3事業に分類できる。

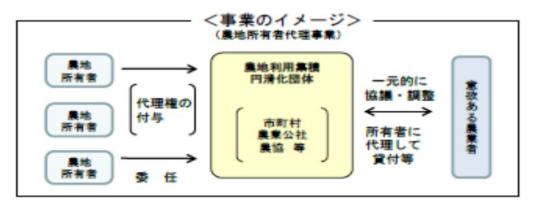
(i) 農地所有者代理事業

農地等の所有者から委任を受けて、その者を代理して、農地等について売渡しや貸付け等を行う事業(図 29 を参照)

^{69 『}平成25年度 農林水産予算の概要(未定稿)』、大成出版社、2013年、60頁。

⁷⁰ 農林水産省「農地集積・集約化等について(平成 25 年 9 月 3 日)」bunka/dai1/siryou5-2.pdf (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。
1 同上。

(図 29) 事業のイメージ



【出典】農林水産省「農地利用集積円滑化事業の概要」(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31日)。

(ii) 農地売買等事業

農地等の所有者から農地等の買入れや借入れを行い、その農地等の売渡しや貸付け を行う事業

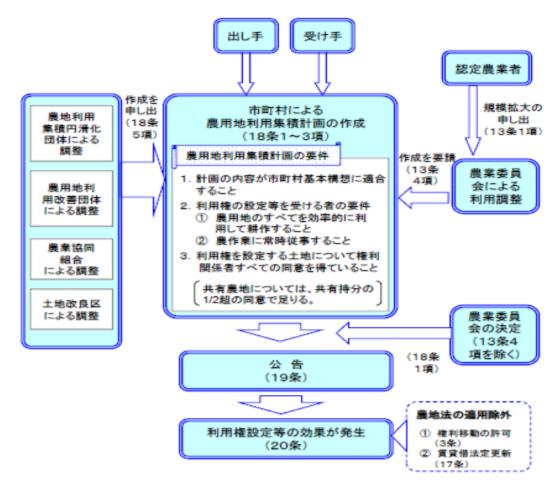
(iii) 研修等事業

農地売買等事業により一時的に保有する農地等を活用して、新規就農希望者に対して農業の技術、経営の方法等に関する実地研修を行う事業

(ウ) 利用権設定等促進事業

利用権設定等促進事業は、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村構想に適合する農用地利用集積計画を定め、公告手続を経ることにより、計画の定めるところによって利用権が設定され、若しくは移転し、又は所有権が移転するものであり、農地集積を促進するための事業である。この場合には、農地法上の権利移動の許可や賃貸借の法廷更新の規定は適用されない。事業の詳細な仕組みについては図30を参照されたい。

(図30) 利用権設定等促進事業の仕組み



【出典】農林水産省「利用権設定等促進事業の概要」 http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/pdf/syuseki.pdf (最終閲覧日:平成26年1月31日)。

②人・農地プランや経営再開マスタープランに基づく事業

(ア) 規模拡大加算

規模拡大加算は、農業者戸別所得補償加入者が農地利用集積円滑化事業により、面的集積するために利用権を設定した農地の面積に応じて、その農地の受け手に 10a 当たり 2 万円を交付するものである。人・農地プラン(地域農業マスタープラン、経営再開マスタープラン)において地域の中心的経営体への農地の集積範囲が定められた場合には、その範囲内で利用権が設定されれば、規模拡大加算の面的集積要件を満たすとされている。平成 25 年度には 100 億円が計上された72。

^{72 『}平成 25 年度 農林水産予算の概要 (未定稿)』、51 頁。

(イ) 農地集積協力金

農地集積協力金は、人・農地プランを定めた市町村において、そのプランを実現するために農地集積に協力する者に対して、市町村等から交付するものであり、平成25年度には65億円が計上された73。農地集積協力金には、経営転換協力金と分散錯圃解消協力金の2種類が存在する。

(i) 経営転換協力金

人・農地プランを作成した市町村において地域の中心となる経営体への農地集積に協力する農地の所有者であり、土地利用型農業から経営転換する農業者、リタイアする農業者、農地の相続人に対して交付される交付金である。

(ii) 分散錯圃解消協力金

人・農地プランを作成した市町村において地域の中心となる経営体の分散した農地の連坦化に協力する農地の所有者又はその世帯員等で、地域の中心となる経営体が耕作する農地に隣接する農地の所有者及び地域の中心となる経営体が耕作する農地に隣接する農地を借りて耕作していた農業者に対して交付される交付金である。

(ウ) 被災地域農地集積支援金

東日本大震災で被災した市町村の力強い農業構造を実現し、復興を着実に進めるためには、集落における徹底した話合いのもとに位置づけられた地域の中心となる経営体に農地を集積することが重要である。そのため、被災市町村のうち経営再開マスタープランを作成した市町村において、土地利用型農業から経営転換する農業者、リタイアする農業者、農地の相続人、リタイアする農業者又は農地の相続人に農地を貸付けしていた農地所有者で一定の要件を満たす者が農地利用集積円滑化団体又は農地保有合理化法人に10年以上の貸付けについて白紙委任をした場合に10aあたり30,000円を交付し、地域の中心となる経営体に農地を集積することができるよう支援を行うものである。

③中間管理機構(農地集積バンク)による集積・集約化活動[新規]

これまで農地集積を促進するために様々な施策を実施してきたものの、農地の出し手と受け手の中間組織が有効に機能せず、塩漬け農地が大量に発生していることや農地の集約化が十分に進んでおらず、生産性の向上に至っていないこと等が問題となっていた。そのような中で、平成25年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略-JAPANis BACK-」においても生産現場の強化が農業の産業競争力強化のために不可欠であるとの認識に立ち、今後10年間で担い手が利用する面積が全農地面積の8割になるよ

⁷³ 同上。

うに農地集積をすること、担い手の米の生産コストを現状の全国平均比4割削減することを具体的目標として設定した。この2つの目標を実現するにあたって、農地中間管理機構を活用し、農地集積・集約を進めていくこととし(図31を参照)、第185回国会(臨時会)において農地中間管理機構関連2法が成立した。そして平成26年度予算では新規事業として農地中間管理機構関連予算として305億円(平成25年度補正予算との合計705億円)が計上されている。以下で、内容を説明する。

(i) 機構への農地の出し手に対する支援(機構集積協力金)

経営転換・リタイアする者や農地の集積・集約化に協力する者に交付金を交付する ことに加え、機構にまとまった農地を貸し付ける地域に対しても地域内にある農地の 機構への貸付割合に応じ、地域に交付金の交付を行う。

(ii) 農地中間管理機構の業務に対する支援(農地中間管理機構事業)

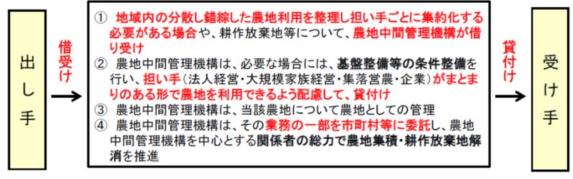
農地中間管理機構の運営・業務委託に必要な経費に対する支援を行うほか、事業を 実施するのに必要な農地の賃料や農地の管理・保全に要する費用等に対する支援や簡 易整備費や農地の買入に係る経費などに対する支援を行う。

(iii) 農地集積・集約化の基礎業務への支援

農地集積・集約化の基礎業務への支援として、農地台帳電子地図システムの整備・ 公表に対する支援や遊休農地の所有者の利用意向調査等の支援を実施する。

(図31)農地中間管理機構のスキーム

農地中間管理機構(都道府県に1つ) (農地集積バンク)



【出典】農林水産省「農地中間管理機構の概要」http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/gaiyou.pdf(最終閲覧日:平成26年1月31日)。

(2) 提言

①一括利用権制度を活用した農地の面的集積

(ア) 問題意識

農地の保有形態を合理化しようとするこれまでの取組により、担い手への農地の集積は増加傾向にある。所有権、利用権又は作業委託により担い手が経営する面積は、平成22年には226万haとなり、農地面積全体に占める割合は49.1%となっている⁷⁴。

しかし、この農地の集積は、必ずしも農地の面的集積につながっていない。例えば、農林水産省の調査によると、当該調査に協力した 202 の担い手の保有する平均経営面積は 14.8ha であるが、最も離れている農地間の平均距離が 3.7km で、約 29 個の農地に分かれてしまっている⁷⁵。このような状態では、規模拡大に伴う単位当たりの作業労働時間の減少や生産費用の低下などのメリット効果を享受することができない。これは、農林水産省の行ったアンケートにおいて、全国ベースで規模拡大が進まない最も大きい理由に面的集積が困難であることが挙げられていることからもうかがわれる⁷⁶。

農地の面的集積が進まない理由として、既存の農地保有合理化事業及び農地利用集積円滑化事業の仕組みが、農地の面的集積を制度的に担保するものとなっていないことが考えられる。農地面積に占める担い手の利用面積は増加傾向にあるが⁷⁷、その次の段階として、面的集積を図っていく政策が必要と考える。

一方で、農地の面的集積が進んでいる地域も存在する。宮城県角田市では、角田隈東土地改良区が主導して、圃場整備事業と併せて、社団法人角田市農業振興公社(当時)が行う農地保有合理化事業を活用し、地域の農地のすべてを角田市農業振興公社に貸し付け、その後再配分を行う「一括利用権」を用いた農地集積を行った。この結果として、平成20年には、圃場整備事業完了工区の66%が担い手に集積され、88%に利用権が設定された78。この利用権設定において、一部の入り作農家の耕作する圃場以外の部分に関しては、面的集積を図ることに成功した。

この取組を参考に、農地の面的集積を全国に波及させていくため、一括利用権制度を活用した農地の面的集積に関する政策を提言したい。

_

⁷⁴ 農林水産省編、前掲書、142 頁。

⁷⁵ 農林水産省「平成18年度農地の面的集積に関する市町村実態調査」。

⁷⁶ 農林水産省「規模拡大加算の活用に関する農地利用集積円滑化団体へのアンケート結果(平成 22 年)」。総務省「農地の保全及び有効利用に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」、2013 年、7 頁。

⁷⁷ 農林水産省編、前掲書、142 頁。

⁷⁸ 柳村俊介「急激な農地集積と集落営農組織の変動:宮城県角田市の事例」、農林水産政策研究所『水田・畑作経営所得安定対策下における集落営農組織等の動向と今後の課題(2)』(経営安定プロジェクト研究資料第5号)、2010年、22頁。

(イ) 政策提言

(i) 一括利用権制度

農地の面的集積をしようとする場合には、①地域の農地の所有者全員が、受け手機関に転貸先を特定しない白紙委任で農地の貸し付けを行うこと、②当該受け手機関が、農地の面的集積が図られるように再配分し、担い手や引き続き耕作を希望する者に転貸を行うことの2つが必要となる。角田市の取り組みにおいては、受け手機関は、社団法人角田市農業振興公社であった。しかし、その配分内容に関しては、地域の区域ごとに設立された、地権者からなるアグリセンターが中心となって立案された。社団法人角田市農業振興公社は、アグリセンターの定めた配分計画に沿って、農地を配分したのである。

地域の農地の全部が白紙委任で貸し付けられること及び地域の話し合いによって配分を決定することをより実効的に行うため、農地の面的集積を行う仕組みを創設する。すなわち、立法措置により、地域の農地権利者全員が参加する利用権集積組合の設立を可能とする。この利用権集積組合は、農地の受け手機関となると同時に、組合員による議論を踏まえて一括利用権設定計画書を作成する。一括利用権設定計画書に定めた農地の賃借権の設定は、組合員全員の同意を得た上で、市町村長が広告することにより、その効力が発生するものとする。加えて、利用権集積組合による農地の面的集積の度合いに応じて、集積奨励金を交付することとする。

利用権集積組合は、地域の地権者の3分の2以上の発議により、その地域の地権者 全員を組合員として発足することとする。これは、農地の面的集積にあたっては、地 域における話し合いが不可欠であり、その話し合いの場を確保するためである。な お、利用権集積組合は、法人とする。

成立した利用権集積組合は、農地の面的集積に向けて、一括利用権設定計画書を作成する。一括利用権設定計画書の作成に当たって、利用権集積組合は、組合員に対して、転貸先を特定しない白紙委任で、所有する農地を組合に貸すよう働きかける。この際、組合員は、農地に賃借権等が設定されている場合は、これを解約した上で利用権集積組合に貸すこととなる。これと並行して、利用権集積組合は、担い手及び耕作希望者にどのように農地を集積するかについて、全組合員を巻き込んで議論を進める。

これらの取組を経て、農地の面的集積について成案が得られる見込みが立った場合は、利用権集積組合は、一括利用権設定計画書を作成する。この一括利用権設定計画書には、①組合員の農地はすべて利用権集積組合に貸し出されること、②組合員は、貸出しにあたって条件を付さないこと、③利用権集積組合は、担い手及び耕作希望者に、農地を面的に集積して転貸すること、を記載する。作成された一括利用権設定計画書は、組合員全員の同意を得なければならないこととする。これは、所有者の同意なしに、農地に賃借権を設定することは、法制上困難なためである。

組合員全員の同意を得た一括利用権設定計画書は、農業委員会の議を経て、市町村 長が公告する事で発効し、一括利用権設定計画書のとおりに利用権が設定されること とする。この場合において、農地法上必要な個別の農地に対する許可を不要とする。

利用権集積組合による農地の面的集積に対しては、その面的集積の度合いに応じて、国から利用権集積組合に対して集積奨励金を交付することする。個々の権利者ではなく、利用集積組合に集積奨励金を交付することで、地域の実情に応じた柔軟な対応が可能となる。

(ii) 政策効果

農地の面的集積により、農地管理の際の移動を最小限なものとすることができる。 これにより、移動コストがなくなり、担い手であれば規模拡大に伴うメリットをその まま享受することができるようになる。

加えて、地域の地権者全員を組合員とする利用権集積組合を発足させることにより、農地の面的集積のみならず、地域の農地の問題を解決するためのきっかけが生まれる。農地集積に向けた議論を通じて、農地管理におけるコミュニティの果たす機能と向き合い、これを維持・強化する動きにも繋がることが期待される。

3. コミュニティ

(1) 現状制度

①コミュニティ問題の現状

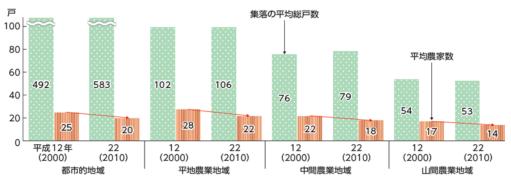
本報告書において、農業におけるコミュニティを「農地維持を可能とする人の集まり」として定義する。農業を行うためには、主たる農業者による作物管理だけでなく、その家族や集落住民等による用水路の管理や草むしりなどの農地管理を必要とする。そのため、農業においては、これまで農地管理等のため「農業集落」と呼ばれるコミュニティを形成してきた。

都市的地域を除いた平地農業地域・中間農業地域・山間農業地域の人口は減少傾向にあり、平成12年から平成22年までの10年間で平地農業地域3.5%、中間農業地域7.7%山間農業地域で14.9%減少している7。農業集落についても、集落あたりの平均農家数は全国的に減少しており、都市的地域を除く地域の集落あたり平均総戸数も減少している。よって中山間地域を中心に農業集落の小規模化が進行している。

農業地域における人口減少により集落の小規模化が進行することによって、1つの 農業集落が持つ機能の低下が懸念される。農業集落の機能低下は、国内の食料生産力 が減少するだけでなく、農業の持つ多面的機能にも大きな影響を及ぼす。

⁷⁹ 農林水産省編、前掲書、276 頁。

(図 32) 農業集落の平均総戸数及び平均農家数の推移



【出典】農林水産省編『平成25年版食料・農業・農村白書』、2013年、280頁。

②コミュニティ問題に対する現行の政策

(ア) 中山間地域等直接支払制度

中山間地域等直接支払制度は、中山間地域を中心に農業活動を維持し、多面的機能の確保を図る目的で平成12年より実施されている。本制度では。中山間地域等の農業生産条件が不利な地域において5年以上農業を続けることを協定により約束した農業者に対して、交付金を交付することとしている。5年間以上継続して行う農業生産活動等及び多面的機能の増進活動(基礎単価交付要件)を実施する場合に、基礎単価を交付する。加えて、農業生産活動等の体制整備に向けた活動(体制整備単価交付要件)を実施する場合には、体制整備単価を交付する。また、規模拡大や法人化などについて加算措置が存在する。平成25年度より、集落間による連携を強化する目的で集落連携促進加算として、中山間地域等直接支払制度の実施集落が、未実施集落と連携して当該地域の活性化を担う人材の確保等に向けた取組を行う場合に、交付額が加算される。平成26年度概算決定額は285億円である。

(表 18) 中山間地域等直接支払制度の 10a あたり交付単価(単位:円)

地目	条件	基礎単価	通常単価(体制整備単価)
田	緩傾斜	6,400	8,000
	急傾斜	16,800	21,000
畑	緩傾斜	2,800	3,500
	急傾斜	9,200	11,500
草地	草地比率の高い草地	1,200	1,500
	緩傾斜	2,400	3,000
	急傾斜	8,400	10,500
採草放牧地	緩傾斜	240	300
	急傾斜	800	1,000

(緩傾斜地) 水田:傾斜 1/100 以上、畑:傾斜 8 度以上 (急傾斜地) 水田:傾斜 1/20 以上、畑:傾斜 15 度以上

(草地比率の高い草地) 積算気温が低く、草地面積が 70%以上

【出典】農林水産省「交付単価」http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/kouhu/index.html(最終閲覧日平成 26 年 1 月 31 日)。

(イ) 農地・水保全管理支払交付金

平成19年度より「農地・水・環境保全向上対策」が行われ、地域住民等の多様な主体の参画を得て行う農地・農業用水等の資源の保全管理や農村環境の向上のための共同活動に対して支援を実施している(共同活動支援)。平成24年度からは第2期対策として集落を支える体制の強化や仕組みの簡素化を図り、老朽化が進む施設の長寿命化の取組や、水質・土壌等の保全活動への支援を拡充し、平成28年度までの対策として継続される(向上活動支援)。

共同事業の全国的な取組状況としては、平成 25 年 1 月末現在で共同活動支援においては 1 万 8,666 活動組織、145 万 5,000ha において取り組まれ、向上活動支援に関しては 7,483 活動組織、35 万 ha において取り組まれている80。平成 26 年度より多面的機能支払交付金に組み込まれ、平成 26 年度概算決定額は 483 億円である。

(ウ) 集落支援員・地域おこし協力隊・田舎で働き隊

農村に関心を持つ都市部の人材を活用することによる地域活性化を図る取組が進められている。このような取組は農林水産省だけでなく他省庁でも行われており、集落支援員及び地域おこし協力隊は総務省の事業である。

⁸⁰ 農林水産省編、前掲書、261 頁。

(i) 集落支援員(総務省)

集落支援員とは地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウや知見を有した人材が地方自治体からの委嘱を受け、市町村職員と連携して集落の巡回、状況把握等の業務を行う。地方自治体は集落支援員を設置し、集落支援員と協力して集落対策を推進する。平成24年度は専任の「集落支援員」は694人であり、総務省は地方自治体に対して支援員一人当たり350万円の財源手当を行う。自治会長などの役職と兼任の集落支援員の設置数は3,505人であり、この場合1人につき40万円を上限とした特別交付税措置を行う。

(ii) 地域おこし協力隊(総務省)

地方自治体が都市住民を隊員として受け入れ委嘱する。隊員は、地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など「地域協力活動」に従事し、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化に貢献する。財政支援としては隊員1人につき400万円を上限として支援される⁸¹。また、地方自治体に対して対象経費として隊員の「活動」に要する経費、隊員の「定住」「起業」「就農」等の支援に要する経費が200万円を上限として支援され、また隊員の募集に関する費用も別途支援される。平成24年度の隊員数は617名である。

(iii) 田舎で働き隊(農林水産省)

本事業は平成20年から始められ、平成23年からは農林水産省の「食と地域の交流促進対策交付金」における「都市人材の活用」に位置付けられている。都市と農村の協働は、農村の活性化を図る上で有効な手段の一つであり、そのため地域外の人材や意欲ある都市の若者を長期的に受け入れる取組について定額の補助を行う。

③ヒアリングを通じて得られた課題

コミュニティ問題についての現状を把握すべく、様々な行政機関に対してヒアリングを行った。ヒアリング対象とした行政機関の中には実際に集落間連携の取組を行い、地域おこし協力隊の隊員を受け入れている市町村も含まれている。それらのヒアリングにより以下のような課題を得ることができた。

・中山間地域を中心に鳥獣害が非常に深刻であり、また高齢化の進展に伴い個人で対策を講じることが困難になる中で、中山間地域等直接支払制度の果たす役割は大きい。しかしながら、この制度の継続性には不安を抱いている。もし、この制度がなくなるようなことがあれば、耕作放棄地が加速度的に増大するのではと懸念している。

104

⁸¹ 特別交付税により、報酬等(上限 200 万円)+活動費(上限 200 万円)を措置

- ・今後高齢化が進展すると、集落内の相互扶助だけでは恒常的な農地管理を行うことが困難になるため、広域的な連携の必要性が高まると考えられる。なかなか集落間連携を考えることができておらず、現状は直接支払交付金を受け取るための事務局の設置にとどまっている。
- ・新規就農者の定着にあたっては、地理的遠隔性が阻害要因となっているほか、新規 就農者を迎えるにあたっての農業用機械の保管が可能な空き家確保等についての地権 者等の合意形成が難しい。
- ・中山間地域における農業の持続性向上のためには新規作物の導入や6次産業化といった収益性向上のための取組が不可欠であり、取組を行うに当たっては普及センターや農業公社、JA等関連機関との連携が必要である。これら関連機関は、自治体の要望に応えてアドバイス自体は提供してくれるものの、あくまでも単発のアドバイスにとどまってしまい、地域と綿密な連携を取り、地域とともに二人三脚で取組を推進していくというレベルの連携には至っていない。
- ・グリーン・ツーリズムなど様々な取組を行った経験はあるが、地域住民にビジネス 感覚がないために実際的な効果を生み出すには至っていない。行政も、その解決策を 見出すことができていない。

(2) 提言

①集落間連携推進事業の創設

(ア)問題意識

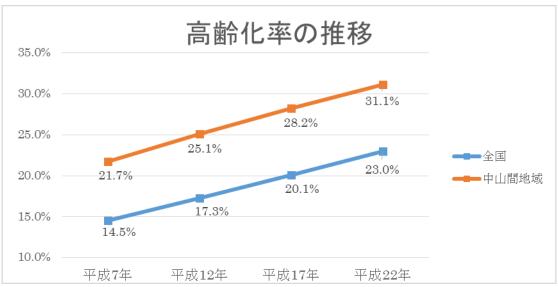
日本社会自体が高齢化する中で、中山間地域はとりわけ高齢化の進展が著しい。農林水産省の統計調査によると、平成22年時点で全国平均の高齢化率⁸²が23.0%であるのに対し、中山間地域の高齢化率は31.1%であり、全国平均より約8%も高い数値となっている(図33参照)。

農業は主たる農業者だけで成り立つものではなく、農道や水路の整備等恒常的な農地管理が必要となるため、補助的農業者や非農業者を含めた地域全体で農地管理に取り組むことが求められ、これまでならば、単一集落だけで農地管理を行う事が可能であった。しかしながら、中山間地域がますます高齢化が進展する中で、集落だけでコミュニティ機能を維持し続けることが困難になりつつある。そして、そのことは耕作放棄地が年々増加し、今やその面積が滋賀県に匹敵する約40万 ha まで拡大していることや鳥獣害が年々増加し、深刻な問題となっていることからも窺うことができる(表19、図34を参照)。

このため、中山間地域が今後も食料供給機能及び多面的機能を維持し続けるためにはコミュニティ機能維持のための取組を他集落と連携し、相互扶助の下で行う必要がある。

⁸² 高齢化率とは、65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合を指す。

(図33) 高齢化率の推移



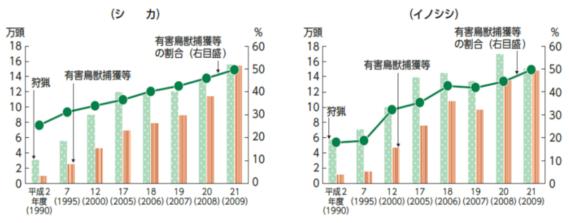
【出典】農林水産省農村振興局「中山間地域等直接支払制度 中間年評価の結果—関連データ編—【第3期対策】(平成25年6月)」、<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/data.pdf>(最終閲覧日:平成26年1月31日)を基に作成。

(表 19) 耕作放棄地面積の推移

	平成7年 (1995)	12 (2000)	17 (2005)	22 (2010)
合計 (増加率)	24.4	34.3 (40)	38.6 (13)	39.6 (3)
都市的地域 (増加率)	4.5	6.8 (52)	8.0 (18)	8.1 (1)
平地農業地域 (増加率)	6.7	8.7 (28)	9.8 (13)	10.0
中間農業地域 (増加率)	9.3	13.4 (44)	14.7 (10)	15.3 (4)
山間農業地域 (増加率)	3.9	5.4 (39)	6.1 (12)	6.2 (3)

【出典】農林水産省編『平成25年版食料・農業・農業白書』、2013年、281頁。

(図34) 野生鳥獣の捕獲数等の推移



【出典】農林水産省『平成25年版食料・農業・農業白書』、2013年、284頁。

(イ) 現在の行政の取組の問題点

コミュニティ機能を維持するために国が様々な施策を講じていることは先に述べた とおりである。しかしながら、行政による取組には問題点も存在する。それは、現行 制度が集落単位での協定を想定しているということである。

耕地条件が比較的劣悪である中山間地域等に対象を限定してコミュニティ機能の維持を図る中山間地域等直接支払制度では、集落協定を締結することが交付金の交付を受けるための要件の一つとなっていることから、本制度が集落単位でコミュニティ機能の維持を図ろうとしていることが窺える。そして、現場においても、本制度はあくまでも集落単位での協定を想定したものであると理解されていることがヒアリングによって明らかになった。

平成 25 年度の見直しにより、中山間地域等直接支払制度の実施集落が未実施集落等と連携して当該地域の活性化を担う人材の確保等に向けた取組を行った場合に 10a あたり 2,000 円の加算措置が受けられる集落連携促進加算が導入され、一見すると先に述べた問題点を解消する施策であると思われる。しかしながら、集落連携促進加算の導入だけでは高齢化の進展が一層進んでいる中山間地域、とりわけ小規模集落が分散しているような地域においてはコミュニティ機能の維持を図ることができないと考える。そのように考える理由は 3 点ある。

1点目は集落連携促進加算を受けるためには集落連携を締結する複数集落の一方が 直接支払制度の実施集落であり、もう一方が未実施集落でなければならないことであ る。高齢化や過疎化の進行が進んでいる集落や他の集落から地理的に隔絶した集落等 では今まさにコミュニティ機能の崩壊が懸念されている地域が多く、このような緊急 に対策を講じる必要性が高い集落の近隣に直接支払制度実施集落が存在しなければ、 この加算措置は受けられないのである。 2点目は加算措置を受ける要件の一つとして地域の活性化を担う人材の受入活動・体制整備が求められていることである。コミュニティ機能の崩壊が今まさに懸念されている集落においてはまず近隣の集落と相互扶助の下でコミュニティ機能維持のための活動を共同して行う必要があるが、そのような活動を行うだけでは加算措置を受けることができないのである。勿論、すでに近隣集落との信頼関係が構築されているような集落においては集落の長期的維持を図るための幅広い取組を近隣集落と連携して行うことはそこまで難しいことではなく、この要件は厳格ではないかもしれない。しかしながら、緊急に対策を講じなければならないような状況にある集落や近隣集落との信頼関係が十分に構築されていない集落において長期的な集落の維持を図るための幅広い共同取組活動までを要件として求めるのは厳格であると言わざるを得ない。

3点目は集落間の距離が離れている集落において共同取組活動を行うための集落間の移動にコストがかかるが、その移動に係る経費に対する助成措置が存在しないことである。高齢化や過疎化の進展に伴い、集落自体の消滅が進めば、集落間の距離が離れた集落が増加するであろうことは想像に難くない。

このような理由から、集落連携促進加算が導入されたものの、いまだ集落間連携を締結し、相互扶助の下でコミュニティ機能を維持するための共同取組活動を行うインセンティブが少ないと言わざるをない。

(ウ) 提言の具体的内容

(i) 集落間連携推進協議会での集落間連携協定締結に向けた話合いに対する支援

地域に最も身近な行政主体である町役場の職員が集落間連携推進員として各集落に 出向き、集落の住民と集落の現状について話し合い、集落間連携の必要性について住 民の意識喚起を図る。そして、集落間連携推進員と各集落からなる集落間連携推進協 議会を構成し、協議会の場において集落間連携推進員と各集落のリーダーが中心となって、連携協定の具体的内容を話し合い、具体的内容を確定させる。この話合いを行 うにあたって必要経費については国が支援を行う。必要経費には会議開催に係る費用 やファイル等事務用消耗品の購入費、建物賃借料等が含まれる。

(ii) 集落間協定に基づく共同取組活動への支援

集落間協定が締結されたら、その協定に基づいて他集落と連携してコミュニティ機能を維持するための活動を相互扶助で行う。そして、コミュニティ機能のために行われる共同取組活動に対しては直接支払を行い、コミュニティ機能維持のために財政的支援を実施する。

本事業は、第一義的にコミュニティ機能を維持するための事業ではあるが、コミュニティ機能を長期的に維持し続けるためには、その基盤たるコミュニティが持続的に維持・発展しなければならないのであり、短期的なコミュニティ機能維持のための取

組と並行して、都市との交流活動や6次産業化といったコミュニティそのものを維持・発展させるための取組を行わなければならないと考える。そこで、コミュニティ機能維持のための共同取組活動を行い、かつコミュニティの維持・発展のための共同取組活動を行う場合にはその支援として加算措置を行う。

また、集落間連携が必要となる集落は他の集落から離れた場所に位置していることも多いことから、そのような集落間の距離が離れている地域においては共同取組活動を行うために必要な移動に必要な費用の補助を行う。また、都道府県は本事業の運用支援として集落間連携がとりわけ必要な集落をモデル地域に指定し、特別の支援を実施するほか、実際に締結された協定の事例分析を行い、セミナーや研修会等の場で先進事例の紹介を行う。また、独力で連携協定の策定が困難な集落に対しては都道府県職員を派遣し、協定策定のサポートを実施する。

(工) 政策効果

高齢化の進展に伴い、集落数が減少し、小規模分散集落が増加しつつある中で、単一集落ではコミュニティ機能を維持することが困難になりつつある。そこで、コミュニティ機能を維持するために集落間協定を近隣の集落と締結し、協定に基づいた共同取組活動を実施することにより、コミュニティ機能の維持が可能となる。しかしながら、コミュニティ機能を長期的に維持させるためにはその基盤たるコミュニティそのものを維持・発展させなければならないのであり、加算措置としてコミュニティの維持・発展のための取組に対する支援を行うことにより、コミュニティの持続的発展を果たすことが可能になると考える。また、これまでは他集落との交流がなく、信頼関係が構築されてこなかった集落においても、加算措置によるインセンティブとともに、共同取組活動を実施していく過程で他集落の住民との信頼関係が徐々に深化していくことで、6次産業化や都市との交流活動等幅広い取組を広域連携のもとで進めていくことが可能となる。

広域連携体制で取組を実施することは単一集落で実施するよりも議論の内容、実行力、発信力等様々な面でより大きな力を発揮することができるために地域振興を実効的に成し遂げることが可能となるのである。そしてそのことはコミュニティそのものの持続性を高めていくことを可能とし、長期的に食料供給力や多面的機能を維持し続けることを可能たらしめると考える。

②中山間地域におけるソーラーシェアリング制度の普及

(ア) 現状

山地の多い日本において、中山間地域は国土面積の73%を占め83、国土の形成・維持に重要な役割を果たしているため、国土政策において重要な地域であることは言う

⁸³ 農林水産省「2010年世界農林業センサス」(組替集計)

までもない。しかし、中山間地域の意義・役割はそれだけにとどまらず、農業政策においても極めて重要な意義を有する。中山間地域は耕地面積の40%⁸⁴、総農家数の44%⁸⁵、農業産出額の35%⁸⁶、農業集落の52%を占めており⁸⁷、このことから日本の農業政策を検討するにあたって中山間地域が平地同様に重要な地域であることがわかる。そしてその重要性は食料供給及び農業の多面的機能の両面に起因するといえよう。

このように、中山間地域は、食料供給及び農業の多面的機能の両面において重要な 意義を有する。しかし、中山間地域は、若年層の都市への流出による人口減少及び高 齢化の進行といったコミュニティの存続性に直結する問題や耕地条件の劣悪性に起因 する低い農業生産性及び低い農業者所得という農業固有の問題等の様々な問題を抱え ている。

(イ) 行政のこれまでの取組

国は、農業政策において中山間地域が重要な意義を有するにもかかわらず、耕地条件の劣悪性や高齢化の急速な進行に加えて、担い手不足や就業機会の少なさ、生活環境整備の遅れ等によって中山間地域が農村社会としての活力を失い、ますます疲弊し、それと共に耕作放棄地がますます増加しているという現状を受けて、農業生産条件が平地と比べ不利な状況にある中山間地域において農業生産の維持を図りながら多面的機能を維持するために、平成12年度に中山間地域等直接支払制度(以下、「本制度」という。)を創設した。

本制度は条件不利地域の農業者等が農地や水路・農道等の適切な管理方針、集落の 目指すべき将来像とそれを実現していくための活動等について話し合い、これらの内 容を協定(集落協定・個別協定)として締結し、この協定に基づき(i)5年以上継続 して行う農業生産活動及び多面的機能の増進活動(ii)農業生産活動等の体制整備に向 けた活動を行う農業者及び集落に対して交付金を交付する制度である。

(ウ) 問題点

本制度のように中山間地域における農業生産活動や多面的機能の増進活動等に対して交付金という形で地域の取組を支援することは、中山間地域において今まさに耕作放棄地化してしまいそうな農地の耕作放棄地化を食い止めるためには重要な制度であるといえ、短期的に見れば効果を発揮するといえよう。しかし、国の公債残高は平成

86 注84に同じ。

⁸⁴ 農林水産省農村振興局中山間地域振興課の推計

⁸⁵ 注83に同じ。

⁸⁷ 注83 に同じ。

25 年度末で約750兆円に達する見込みであり88、財政健全化が盛んに叫ばれる中で交付金が今後も継続的に現状と同じように支払われる保障はない。そのような情勢の中で、中山間地域が交付金ありきの地域運営をするのであれば、仮に交付金が減額されるような事態となった場合に、農村としての中山間地域は今以上に活力を失い、耕作放棄地の更なる増大がもたらされ、日本全体の食料供給力、多面的機能の低下がもたらされることが懸念される。

そこで、交付金ありき、交付金依存の中山間地域運営から脱却することが、長期的な視点での持続的な中山間地域の創造を実現するために極めて重要となるのであり、中山間地域における自立可能な農業経営の確立を可能にするような政策介入の在り方が求められる。しかしながら、そのような視点に立った中山間地域振興策は講じられてこなかった。

(エ) 政策提言

(i) はじめに

持続可能な中山間地域の創造において中山間地域における自立的農業経営の確立を 実現することが重要であるということは先に述べたとおりであるが、重要なのはその 達成手法である。従来の制度は耕地条件の劣悪性という中山間地域が負うハンディキ ャップを補助金、交付金で補填してきたわけだが、このような制度は国が一定程度の 財政負担を負うことになる。

そこで、我々は交付金に依存しない形での中山間地域振興を図るための策として、ソ ーラーシェアリングの普及を提言する。以下で、提言の具体的内容を詳述することと する。

(ii) 背景

中山間地域における農業を持続可能なものとし、食料供給力と多面的機能を維持し続けるためには、農業者所得を向上させることが不可欠である。平地と比べて耕地条件が劣悪である中山間地域においてでも、農業だけで生計を立てられるだけの所得を獲得できるようにすることが必要である。もちろん、現在でも農業者所得を向上させるために生産コストの低減及び収益性の向上の両面から様々な施策が講じられている。

生産コスト低減のための代表的な施策として農地集積が挙げられる。しかしながら、中山間地域では農地自体が少ない上、その少ない農地が分散しているのが実態である。そのため、平地と同様には農地集積を進めることが不可能であり、それゆえ生産コストの低減を図りにくい。

⁸⁸ 財務省「公債残高の累増」、(最終閲覧日:平成26年1月31日)。

収益性の向上の代表的な施策として6次産業化が挙げられる。6次産業化による高付加価値化による農業者の所得向上を図っているが、6次産業化の取組が普及するに伴い、今後類似商品が乱立し、商品の差別化を図ることが難しくなることが懸念されるということが行政機関へのヒアリングで明らかになった。つまり、既存の6次産業化の取組は飽和状態になりつつあるのであり、6次産業化の取組を行ったところで他の商品との差別化を図ることができなければ、所得を向上させることができない。中山間地域では高齢化が進行しているため、そもそも6次産業化に取り組むことが事実上困難な地域も多く、また都市部から離れている場所に位置しているため、平地と比べ2次産業や3次産業の業者との連携を構築することが難しい。

パイを奪い合って、勝者・敗者がはっきりと分かれてしまうような取組では長期的 に見た場合に実質的な所得向上にはつながらず、まして耕地条件や地理条件が不利で ある中山間地域ではなおさら所得向上を実現することが困難である。

そこで、パイを奪い合わない形の6次産業化として太陽光発電に着目し、ソーラーシェアリングの普及を今回提言することとした。

(iii) ソーラーシェアリング制度とは

(a) 沿革

平成24年7月に施行された電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関す る特別措置法(平成23年法律第108号)によって、一般電気事業者、特定電気事業 者、特定規模電気事業者が「再生可能エネルギー電気」の固定価格での買取りを義務 付けられている(同法4条)。この再生可能エネルギーの固定価格買取制度が始動して 以降、メガソーラー設備の設置場所として農山村の農地が注目されるようになった。 その理由として太陽光発電の収益性が挙げられる。太陽光発電の収益性は日射量や日 射時間によって決定されるため、メガソーラーを設置できるだけの十分な広さを持 ち、かつ日当たりの良い土地というのが太陽光発電に適する土地であるということが でき、平地の農地、とりわけ優良農地は太陽光発電の適地にあたることが多いのであ る。そのため、太陽光発電事業者は農地転用によって、農地での大規模な太陽光発電 事業を行おうとしている。また、農業者も農業では低い所得しか得ることができない ため、メガソーラー設備設置に同意する者も多い。確かに経済合理性の観点からすれ ば、農業を辞め、農地にメガソーラー設備設置に同意し、太陽光発電収入を得る行為 は自然なものである。しかし、農地転用を安易に認めてしまうと、農地の減少ひいて は食料供給力、農業の多面的機能の低下がもたらされてしまうため、農林水産省は農 地転用を厳格な要件の下で審査、規制している。

このように、従来は農地での太陽光発電は農地に直接太陽光パネルを敷くものであったため、農業と太陽光発電は両立しえないものとして考えられてきた。したがって、農林水産省も発電用設備設置のための農地転用を厳格に規制してきた。

しかし、ソーラーシェアリング制度が CHO 研究所所長である長島彬氏によって考案され、農業と発電が両立しうるものであると認識され始めている。以下にソーラーシェアリング制度の概要を記す。

(b) ソーラーシェアリング制度の概要

ソーラーシェアリング制度とは、農地に支柱を立てて上部空間に太陽光発電設備等 の発電設備を設置し、農業と発電事業を同時に行うことをいう(図 35 を参照)。

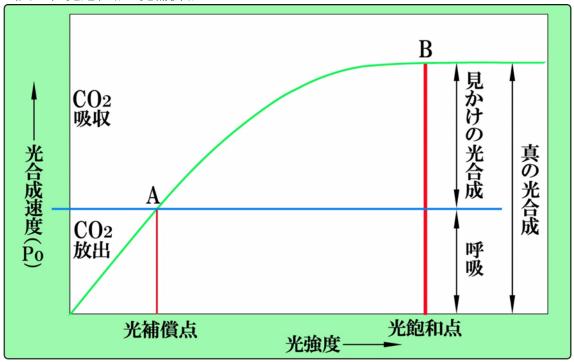




【出典】一般社団法人ソーラーシェアリング協会「ソーラーシェアリング協会の見学設備が千葉県八街に完成しました。」、2013 年 10 月 13 日付け記事、<http://solar-sharing.org/news/>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

ソーラーシェアリング制度の考案者である長島彬氏は、強すぎる太陽光は植物の生育に有効に働かず(「光飽和点」、図 36 を参照)、また、悪影響を及ぼすことすらあるとの考え方から、農地の上に支柱を立てて組んだ架台の上に、間隔をあけて太陽光パネルを設置し、農作物と電力の両方を得るソーラーシェアリングの技術を開発し、平成 15 年に特許を出願(特願 2004-87183)し、平成 17 年に公開された(特開 2005-277 038)。

(図36) 光飽和点と光補償点



【出典】株式会社ハウスジャパン「ソーラーシェアリング 農業と太陽光発電」、http://www.housejapan-yume.jp/solar%20sharing.html (最終閲覧日:平成26年1月31日)。

(c) ソーラーシェアリングをめぐる政策の現状

営農を継続するタイプの太陽光発電設備の技術開発、実用化の進展を受けて、農林水産省は、平成25年3月31日に「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」(平成25年3月31日付け農振第2657号)を各地方農政局長等へ通知し、併せてこれを公表した。

以下に、指針の概要を記す。

●一時転用許可

- ・支柱の基礎部分を一時転用許可の対象とし、3年毎に継続審査を総合的判断に基づき行う。
- ・支柱は簡易な構造で容易に撤去できるものに限るとし、必要最小限かつ適正な面積とする。
- ・作物の生育に適した日射量を確保する。
- ・農作業に必要な機械等を効率的に利用できる耕作空間を確保する。
- ・下部の農地における単収が、同じ年の周辺平均単収と比較して2割以上減少しない。

- ・下部の農地における農作物の生産状況を毎年報告し、必要な知見を有する者の確認を受ける。
- ・転用期間は3年間、問題がなければ再度一時転用を許可する。

●許可申請

・申請書に加え、営農型発電設備の設計図、下部農地における営農計画書、営農型 発電設備の設置による下部農地における営農への影響の見込み及びその根拠となる データ又は必要な知見を有する者の意見書、設置者と営農者が異なる場合の合意証 明書面を添付する。

このように、農林水産省は現在、ソーラーシェアリングを厳格な要件の下で認めてはいるものの、補助制度を創設するなどソーラーシェアリング制度の普及に向けた取組は行っていない。

(iii) 政策提言の具体的内容

中山間地域でのソーラーシェアリングの普及を促進するために、「中山間地域における農業の自立的経営の確立に向けたソーラーシェアリング普及促進のための法律」の 新規立法を行う。以下に、内容を記す。

まず、第一段階として集中研究期間を設定し、「中山間地域での実用化に向けた研究の推進事業」を実施する。本事業では、単収を減少させないこと、そして地域の地理条件の差にも対応可能な技術水準の確保を目指し、産学官連携の下で実証研究事業を行う。なお、実証圃場を提供した農家には本実証研究事業が終了後に、設備を無償譲渡することとする。

農林水産省の指針では、ソーラーシェアリング設備を設置するための農地の一時転用の許可を受けるためには、下部の農地の単収が2割以上減少しないことが要件の1つとなっている。この指針を見る限りでは、現在のソーラーシェアリングは単収が一定程度落ちることを前提としており、単収を減少させない程度の技術水準が確立しているとは言い難い。つまり、現在のソーラーシェアリングというのは本業たる農業生産活動を一定程度犠牲にして行われるものである。しかし、本来ソーラーシェアリングは農業と発電を両立させるものであるため、これを中山間地域の所得水準向上のために普及させるためにはまずは農業との両立が可能となるように技術開発を行わなければならない。

また、一口に中山間地域といっても山間部や半島部など地域によって地理条件は大きく異なる。したがって、ソーラーシェアリングを中山間地域で普及させるためには、中山間地域の多様な地理的条件にも対応が可能なソーラーシェアリングの実用化をしなければならず、そのための技術開発が必須となるのである。

次に、第二段階として集中普及期間を設定し、その期間に限り中山間地域でソーラーシェアリングを導入する際に必要となる初期費用について無利子融資を行う。この

政策提言はあくまでソーラーシェアリングを通じて中山間地域全体の所得水準の向上 を図るものであるため、県や市、農業者等がコンソーシアムを形成して融資制度を活 用する。

当該融資を行うためには新たな制度資金を創設する必要がある。そのため、株式会社日本政策金融公庫法(平成19年法律第57号)の中で日本政策金融公庫の業務範囲を規定した11条別表第一及び第二、そして業務方法を規定した第四を改正し、新たな制度資金を創設する。

ソーラーシェアリングはあくまでも農業と発電の両立を前提として認めるものであるため、営農不継続が明らかになった際には、融資を打ち切ることはもちろんのこと、既に融資した分について即時償還とする。

(iv) 政策効果

中山間地域は農業政策を考えるにあたって重要な地域であるということは既に述べたとおりだが、中山間地域における農業を持続的なものにするためには現場の農業者が農業で生計を立てられるだけの所得を確保できるような状況を作り出さなければならない。

そしてその状況を作り出すことに大きく寄与するのが今回提言するソーラーシェアリングである。中山間地域が今後も食料供給、多面的機能の両面において重要な役割を担い続けられるようにするためにもソーラーシェアリングの導入による農業者所得の向上により、中山間地域における農業を補助金に過度に依存することなく持続させることができる。補助金依存度を減らすことは厳しい財政状況の今日の日本にあっては中山間地域自体の持続性を向上させることができるだけでなく、地域が住民の意向を斟酌した地域運営を行うことを可能にする。

ソーラーシェアリングによって得られる電力の使い道は売電収入という形で地域の 所得水準の向上だけにとどまらない。太陽光発電によって得られた電力を施設園芸で 用いる電気として使い、生産コストの低減を図ることもできる。

つまり、ソーラーシェアリングで得られた電力の活用の仕方は多様であり、どのように活用するかという決定自体に地域の色が現れる。活用法は多様であるが、どのように活用したとしても勝者―敗者が生まれるわけではなく、すべての地域がソーラーシェアリングによる恩恵を受けることができる。この点が従来の6次産業化とは大きく異なるのである。

このようにして、ソーラーシェアリングの導入により、中山間地域での農業の自立 的経営の確立が実現すれば、売電収入を用いた様々な積極的な地域振興策を打ち出す ことができ、各地域が住民の意向を十分に反映させた魅力ある地域を創ることが可能 となる。 福島第一原子力発電所事故以降、安定かつ多様なエネルギー源の活用やエネルギーの一極集中から多極分散への転換が大いに叫ばれている。そんな中で、ソーラーシェアリングは再生可能エネルギーの1つとしての太陽光を普及させることができるとともに、エネルギーの自給自足そして多極分散を具現化することができ、その意味で中山間地域をこれからの日本の羅針盤となるような地域として位置づけることができると考える。

4. 収益性の向上

(1) 現状制度

収益性の向上は、様々な問題の中で一層取り組むべき課題である。このまま向上されなければ稼ぎが少ない農家の離農が増大する。また、将来の担い手や新規参入を確保が同時に進行する。これらは、スケールメリットを活かしづらい中山間地域などから順に影響が顕在化し始め、特に深刻な地域では農地の維持が困難になり、耕作放棄地を発生させてしまっている。また、収益性が増加しなければ今後も恒常的に多くの政策経費が必要となるため、農業界だけではなく日本全体のためにも解決しなくてはならない課題である。

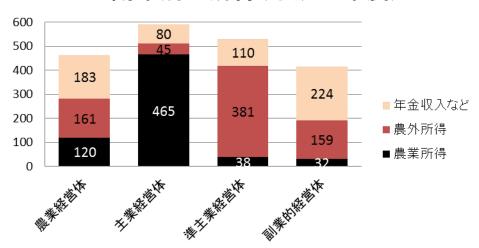
ここで農業者の所得や収益に関する現状を整理したい。図 37 は主副業別の所得を表している。農業所得は、農業経営体⁸⁹では 120 万円となっており、農外所得や年金収入より小さい額になっている。主業経営体⁹⁰でさえ、農業所得は 465 万円となっている。農業所得は農業粗収益から農業経営費を引いた額であるが、その農業経営費に家族労働費は入っていない。したがって 465 万円という金額も、他産業と比べると決して高いとは言えないのが現状である。

⁸⁹ 農業経営体とは、生産又は作業に係る面積等が一定水準以上の規模の事業者をいう。

⁹⁰ 主業経営体とは、農業所得が主で調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいる農業経営体をいう。

(図37) 主副業別の所得91

主副業別の所得(平成23年度)



【出典】農林水産省編『平成 25 年版食料・農業・農村白書』、2013 年、186 頁を基に作成

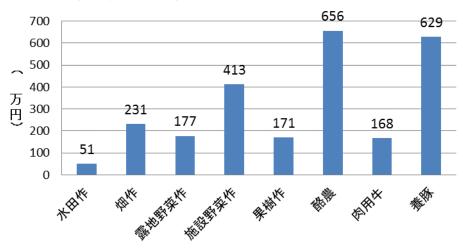
次に図38を考察する。この図は、営農類型別の農業所得の推移を表している。水田作では特に低い所得であることが分かる。また、営農類型別では酪農の農業所得が最も大きいが、それでも家族労働費は含まれていないことを考慮すると所得が高いとはいえない。

118

⁹¹ 準主業経営体とは、農外所得が主で調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいる農業経営体をいう。副業的経営体とは、調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいない農業経営体をいう。

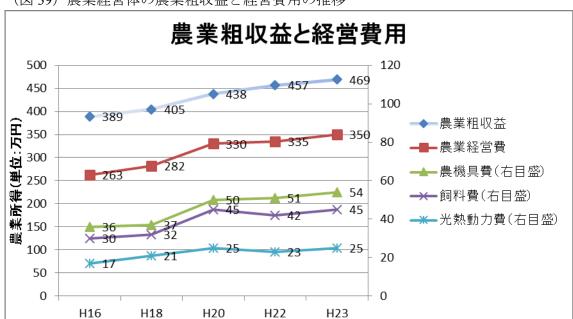
(図38) 営農類型別農業所得の推移

営農類型別農業所得(平成23年度)



【出典】農林水産省編『平成 25 年版食料・農業・農村白書』、2013 年、186 頁を基に作成

次に(図39)を考察する。農業所得は、農業粗収益から農業経営費を減ずることで求められる。農業粗収益は増加傾向にあるが、農業経営費の増加率がより大きいものとなっているため、農業所得は微減傾向になっている。



(図39) 農業経営体の農業粗収益と経営費用の推移

【出典】農林水産省編『平成 25 年版食料・農業・農村白書』、2013 年、187 頁を基に作成

以上のように、収益性は特定の作物や営農類型に限られた問題ではなく、ほぼ全ての農家にとって課題になっている。加えて、営農類型や経営作物の違いによって問題の所在は大きく異なることが予想された。そこで仙台市東部や中山間地域など地域別、土地利用型農業や施設利用型農業など営農類型別にヒアリングを行い、多くの問題点を抽出することに努めた。そこで以下のような問題点が得られた。

水田作など土地利用型農業においては、平均して 10a あたり 2、3 万円程度しか収益が得られないため、経営面積の拡大や省力化技術の導入、高収益作目などへの転換が必要である。中山間地域では地域内部に消費者が少ないため、高い収益を得ることが困難である。担い手の確保のためには農業で生計を立てられることを示していく必要があるが、中山間地域などの条件不利地にとっては一層重要な課題である。施設園芸農業へのヒアリングでは、単価の高さに加えて、経営管理、販売手法等で工夫の余地が多くあることが分かった。6 次産業化においては、競合商品が多く存在する中でどのように収益を確保していくかが課題である。

ヒアリングを通して、農家が多くの収益を得るための選択には以下の4つの方向性があり、その中で上記の問題に直面していることが分かった。

- (ア) 6次産業化による高付加価値商品の供給
- (イ) 高価格作目の導入
- (ウ)海外新規市場の開拓

(エ) 先端技術導入による効率性・経済性の向上

(ア)は、6次産業化など、加工や販売まで一体的に取り組んで高い付加価値の商品を供給し、農家がより多くの収益を得る方向性である。(イ)は、希少性や流行などの理由で高価に取引される商品を積極的に耕作・販売して高収益を得る方向である。海外野菜や埋もれた品種、地域の特産物、薬用作物など希少性のある作目の耕作等が主な手段として考えられる。(ウ)は、取引量を増やして多くの収益を得る方向性である。飽和した国内から目を移し、海外の新規市場開拓等で取引量を増やせば、収益は増大する。市場調査を十分に行って「何を・どこに・どのように」売るかマーケティングが適切になされなければ、需要を取り込むことが可能である。(エ)は、先端技術を導入して効率性・経済性を高めて長期的に大きな利益を得る方向性である。近年では、先端技術展開事業により多くの技術が開発されている。農家がこれら4つの方向性で経営を行うにあたって関係する諸制度を整理することによって、ヒアリングで得た問題の発生原因を探るとともに、政策提言へと結び付けていきたい。

(ア) 6次産業化による高付加価値商品の供給

農家は、6次産業化によって多くの収益を得ることができ、それが自立的で安定的な農業経営を実現できれば、長期的に財政負担を減らすことに繋がる。6次産業化は、農林漁業者が総合化事業計画を作成し、農林水産大臣が認定することで農林漁業者へ金融支援がなされる仕組みとなっている。これらを推進するため、6次産業化サポートセンターが各県に設置されるとともに、6次産業化プランナー制度が設けられて、総合化事業計画作成の相談や情報提供などの支援が行われている。また、すでに6次産業化に取組む農林漁業者がより事業拡大を図れるよう、株式会社農林漁業成長産業化支援機構法(平成24年法律第83号)が成立、施行され、平成25年2月1日に株式会社農林漁業成長産業化支援機構が開業した。平成26年度概算決定では、総額150億円が計上されている。

ヒアリングでは、6次産業化の取組において競合商品との差別化が課題であった。 商品差別化やマーケティングに関する悩みの相談先として、6次産業化プランナーを 活用するのが有効であるが、提言に向けて行った調査ではそもそも6次産業化プラン ナーが農業者の間に広く周知されていないという問題があった。また、どう6次産業 化すればわからないといったノウハウ不足の問題もあった。

(イ) 高価格作目の導入

東北地方で盛んである水稲耕作は、十分な収益を得ることが難しい作目である。規模拡大が有効であり、その問題は第V章2.(2)農地制度で取り上げたが、ヒアリングを行った中山間地域では、そもそも面的な規模拡大に限界がありスケールメリッ

トを活かすことができない。このような地域では高価格作目の導入の方法が有効である。

現在、国は強みのある高収益作物の導入を進めている。平成 26 年度の新規事業「新品種・新技術活用型産地育成支援事業」では、生産者、実需者、普及指導員等が連携して新品種・新技術を活用し、「強み」のある新たな産地形成を行う取組等を支援するため、11 億円を計上した。「薬用作物等地域特産作物産地確立支援事業」では、薬用作物等の産地形成を促進するため、栽培技術の確立等に向けた取組を支援に 4 億円を計上した。但し、農業者自身が何を栽培すればよいのか知識が不足していること、安定供給体制はまだ確立されていないことなど課題も多い。

(ウ)海外新規市場の開拓

日本の農産物輸出額は、平成 18 年の約 5,000 億円を境に減少傾向であり、5,000 億円の壁にぶつかっている。国は、今後 10 年間で 340 兆円から 680 兆円に倍増する世界の食市場を取り込み、2020 年までに輸出額 1 兆円を目指している。1 兆円を達成するため、日本の食文化の普及に取り組みつつ、日本の食産業の海外展開と日本の農林水産物・加工食品の輸出促進を一体的に展開することにより、グローバルな食市場を獲得していく「FBI 戦略」を打ち立てた。世界の料理界で日本食材の活用を推進する「Made FROM Japan」、日本の食文化・食産業を海外展開していく「Made BY Japan」、日本の農林水産物を輸出していく「Made IN Japan」、これらを展開して輸出 1 兆円を獲得する。

提言に向けたヒアリングでは、多くの問題点が得られた。日本では、輸出が農業者、JA、産地ごとに競合していたので、取引では農業者ごとに価格を比べられ、買いたたかれてしまっていた。広域連携や産地間連携など新しい取組をするとともに、輸出の専門家との連携をして交渉力を強化し、買いたたきを防ぐ必要がある。また、大規模農家やJAでも海外のバイヤーとの交渉に敷居を感じる人が多いことがヒアリングで得られた。これらを根本的に変えるため、ノウハウを普及させる必要がある。

(エ) 先端技術導入による効率性・経済性の向上

先端技術の導入ができれば長期的に多くの収益を得ることができ、これによって生産現場が強化され競争力が増せば行政にとっても有益である。そのため、技術の開発のために農林水産省は平成 26 年度予算事業において、生産現場強化のための研究開発事業を展開する予定である。これは生産現場の強化を下支えするため、低コスト・省力化、軽労化対応した生産性向上のための技術の開発を目指すものである。

また、第II章で紹介した食料生産地域再生のための先端技術展開事業においても、 公募制による先端技術の開発が進められている。東日本大震災の被災地域を新たな食 料生産地域として再生するという目的ではあるが、同じく生産現場の強化に向けた施 策として展開されている。

ただし、先端技術の導入においては多くの資金を有することや、普及に向けた補助 的施策が未整備である点など課題も多く存在している。

以上より行政が取り組む諸制度の課題とその解決のための提言を整理したい。収益性 向上は一人ひとり農業者にとって課題であり、また魅力的な農業をアピールしていく ためにも農業界全体で取り組んでいかなければならない課題である。解決にあたって 我々はヒアリングを行い、それを通じて農業者が収益を向上させるための手段は

(ア)から(エ)の4つの方向性があることがわかった。行政はそれぞれについて対 策をしているが、現状のところ多くの課題が残っている。そこで(ア)6次産業化と (イ)高収益作物導入における課題に対しては「薬用作物の生産拡大と産地化」を提 言する。6次産業化と高収益作物導入の双方において、ノウハウや知識不足の問題が あった。そこで、この提言によってそれらを解消していきたい。(ウ)海外新規市場の 開拓については「地域ぐるみでの輸出に向けた総合的施策」、(エ)先端技術導入によ る効率性・経済性の向上については「先端技術を活用した構築連携の実現」を提言 し、ヒアリングで得られた問題の解決を図っていきたい。

(2) 提言

①被災農地の地域特性に応じた薬用作物の生産拡大と産地化の推進

(ア) 背景、問題意識

震災後の被災農地について、仙台東地区のような平地農業地域は、被災前と同様に 稲作のみをつづけていたのでは、収益が見込めない状況にある。仙台東地区は平成28 年度に圃場整備が完了する予定で、現在高収益作物の導入が検討されている%。また、 陸前高田市広田半島のような中山間地域は、稲作をするにしても土地条件の悪い農地 が多くある9。担い手も不足しており、耕作放棄地の増加や鳥獣害被害が発生するおそ れがある。どちらの地域も、収益性の高い作物を導入して収入を増やしたいという課 題がある。これらの問題意識から、農業の収益性向上と所得向上を目的として本提言 を行う。

薬用作物を米や露地野菜と収益で比較したとき、桑の場合は 10a あたり 200 万円と 最も収益が高く、米については、10a あたり13万円と最も収益が低い(表20参照)。

高収益作物の導入は、仙台市若林区荒浜という地域の「荒浜プロジェクト」の中で検討されて いる。荒浜の農地面積は180ha。今後は稲作と転作を半分ずつの面積で耕作する予定で、転作 内訳の 10%(9ha)を新規作物の導入に検討している(荒浜プロジェクトは、仙台農業協同組合が 東北大学や仙台市と連携し、荒浜の農業再生のため発足した任意団体。営農計画づくりや、各 種作物の試験栽培、農地管理手法の検討を行っている)。

⁹² 荒浜実行組合ヒアリング (平成 25 年 5 月 24 日) より。

⁹³ 陸前高田市広田半島現地調査(平成25年6月1日)より。

露地野菜については、10a あたり約 54 万円と米よりも収益が高いが、気象条件の影響を受けて作柄が変動しやすい上に保存性も乏しいため、国による主要野菜の計画的な 生産・出荷を進めていても価格が変動しやすいという特性がある。

(表 20) 米、露地野菜、薬用作物の粗収益比較(10a 当たり)

	米	露地野菜	薬用作物(桑)
収益 (千円)	130	547	2,000

【出典】農林水産省編『平成 25 年版 食料・農業・農村白書』、2013 年、191 頁・203 頁を基に作成

薬用作物は作物の種類にもよるが、様々なメリットがある。例えば甘草は、過酷な環境下でも自生する、ストレス耐性の強い作物である%。砂土や火山灰土壌でも生育可能であり、適応土壌の範囲は広い。芍薬は鳥獣害に遭いにくく、最近は園芸用マルチを用いた栽培指導により、高齢化が進む中山間地域の複合経営作物として認知されつつある。桑は作業が楽で、農薬が不要なことから、高齢者でも栽培が比較的容易である。また、収益は、10a あたり 200~300 万円と高収益が見込める%。

薬用作物は品質や価格の条件が合えば、中山間地域の活性化に資する有望な作物であり、かつ今後需要が伸びると期待されている数少ない作物でもある。このことから、薬用作物を新規に導入することで、収益性の向上につながると考えた。

(イ) 薬用作物について

(i) 定義

生薬%には鉱物由来・動物由来・植物由来のものがあり、植物由来の生薬は薬用作物を加工することによってそのまま薬品として用い、あるいは製薬(漢方製剤97)の原料となる。

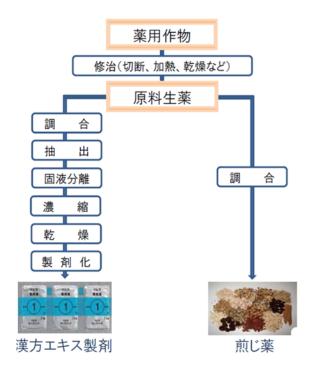
⁹⁴ 林茂樹「カンゾウの新品種育成について」、『特産種苗』、特産種苗協会、2013 年、29 頁。甘草は半乾燥地、貧栄養、アルカリ土壌及び塩類集積土壌といった環境下でも自生する。気温が50℃の高温、土壌凍結の深さが80cm以上、土壌溶液の電気伝導度(EC)が25mS/cm以上の高塩濃度土壌でも生育が可能であることから、高いストレス耐性を持つ。国内の栽培化を阻む課題となっているのは、栽培品は年数を経ても活性成分のグリチルリチン酸含量が野生品よりも顕著に低く、日本薬局方の規定値2.5%を安定的に満たさないことである。

⁹⁵ 河北新報社「(3) 夢の作物/高付加価値へ、構造転換図る」、2012 年 7 月 23 日付け記事、 http://blog.kahoku.co.jp/saisei/2012/07/post-70.html (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

[%] 一般に、動植物の部分・細胞内容物・分泌物あるいは鉱物で、そのまま薬品として用いあるいは製薬の原料とするもの(広辞苑、第六版、岩波書店)。

⁹⁷ 漢方処方に基づいたエキス剤や丸剤。主に医師が処方する医療用漢方製剤と薬局・ドラッグストアで販売されている一般用漢方製剤(OTC 医薬品)に分けられる。

(図40) 生薬と漢方製剤の製造工程



【出典】農林水産省「薬用作物に関する農林水産省の取組み」、平成25年10月。

薬用作物は、医薬品と食品に区分される。医薬品は、専ら医薬品として使用され、 薬事法(昭和35年法律第145号)上、食品としての製造・販売を行うことが認められ ていない。食品は、医薬品的な効果を謳わない限り、薬事法上これらを使用した食品 の製造・販売が条件付きで可能である%。

<薬用作物の一例>

・甘草 (カンゾウ)

マメ科カンゾウ属の多年草。根やストロン%を乾燥したものが生薬となる。日本国内で発売されている漢方薬の約7割に用いられている他、食品の甘味料としても利用される。

効能:急迫症状の緩和、潰瘍抑制作用、抗アレルギー作用、抗ストレス作用等

⁹⁸ 「無承認無許可医薬品の指導取締りについて」(昭和 46 年 6 月 1 日薬発第 476 号厚生省薬務局長通知)別紙「医薬品の範囲に関する基準」。薬事法に規定する医薬品に該当するかどうかを判断する基準は、例えば成分本質(原材料)・疾病の治療または予防を目的とする効能効果を標ぼうしているか・医薬品的な効能効果を暗示しているか・医薬品的な用法・容量などを記載しているか等がある。これらを総合的に検討して、医薬品に該当するか判断する。外観から明ら

かに食品と認識されるものは医薬品に該当しない。

⁹⁹ 匍匐枝(ほふくし)ともいう。高等植物の茎の基部から枝分れして細く長く伸び、先端に新しい個体をつくる芽をつけ、また途中で地について根を生じるもの。構造的には茎にあたる。

産地:中央アジア、シベリア、イラン、南ヨーロッパの乾燥地帯

当帰(トウキ)

セリ科シシウド属の多年草。生薬には、湯通しして乾燥させた根を使用する。婦人薬として重宝されている。当帰が配合されている漢方処方は多く、薬効も穏やかなことから、様々な食材と組合せて薬膳料理に用いられる。

効能:鎮痛、鎮静、強壮、抗炎症作用等

産地:中国、朝鮮半島。国内は北海道、群馬県、奈良県、和歌山県等

・芍薬 (シャクヤク)

ボタン科ボタン属の宿根草。生薬には乾燥させた根を使用する。初夏には、ボタンに似た花が咲く。花は観賞用植物として用いられるが、薬用品種の芍薬は根を太らせるために小さな花しか咲かないように仕立てられている。薬用品種の育成は古くから行われており、根が太く、有効成分のペオニフロリンを多量に含む品種が中国と日本で生薬生産のために栽培されてきた。

効能:鎮痛・鎮痙作用、腹痛、身体手足の疼痛、冷え症等

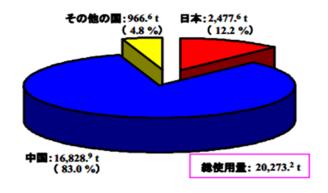
産地:北朝鮮、中国東北部、シベリア東部にかけて自生。国内は奈良県、北海

道、長野県等

(ii) 輸入状況

日本漢方生薬製剤協会の調査によれば、平成20年度に医薬品原料として用いられた生薬の数量は約2万トンであった(図41参照)。このうち生産国が中国である生薬の割合は83.0%となっており、日本は生薬の大半を中国から輸入していることが分かる。また、使用量の多い生薬をみてみると、例えば甘草は国内での商業生産が無いため、中国からの輸入に全て依存している(表21参照)。

(図41) 平成20年度の原料生薬の使用量と生産国



【出典】日本漢方生薬製剤協会調べ(平成23年7月)

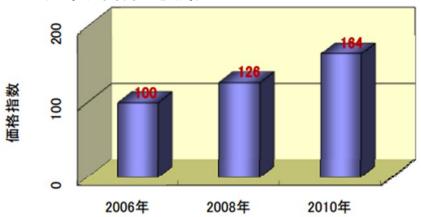
(表 21) 生薬の使用量上位 3 種(医薬品原料として使用される)

生薬	使用量 (トン)	中国産
甘草	1,267	100%
芍薬	1,164	96%
桂皮	1,034	81%

【出典】日本漢方生薬製剤協会調べ(平成23年7月)

しかし、中国では、近年の経済発展により国内における生薬の需要量が増加し、自 生の薬用作物が乱獲され生産量が急速に減少したため、環境保全を目的として甘草等 一部の薬用作物を輸出制限している。このことから、生薬の輸入価格が上昇し、安定 的な調達が厳しい状況になりつつある(図参照)。

(図 42) 中国からの原料生薬(使用量上位 30 品目)輸入価格の推移(注:2006 年を 100 とする。円換算後の価格。)



【出典】日本漢方生薬製剤協会調べ(平成23年7月)

上述のとおり、中国では薬用作物の生産状況が悪化している一方、日本の漢方薬市 場は拡大傾向にある。平成19年から23年の5年間で、医療用漢方製剤の市場は1.23 倍、漢方薬全体では 1.16 倍に拡大した100。漢方製剤等は医療現場におけるニーズの高 まりから、生産金額は1,422 億円 (平成23年度) と、平成18年から23年の間に22% 増加した。漢方製剤等の医療現場におけるニーズの高まりについては、日本漢方生薬 製剤協会のアンケート調査から、医師の89%が漢方薬を処方しており101、漢方製剤に

¹⁰⁰ 日本漢方生薬製剤協会総務委員会編『漢方製剤等の生産動態:平成 24 年「薬事工業生産動 態統計年報」から』、2014年、7頁。

¹⁰¹ 日本漢方生薬製剤協会「漢方薬処方実態調査 2011」(調査期間: 2011 年 8 月 30 日~9 月 5 日、調査対象: 医師(歯科、眼科、美容外科、理学診療科等を除く)、有効回答数:627)。

係る意識調査でも漢方薬に対する関心が高いという結果が出ている¹⁰²。また、平成 13年に文部科学省から医学部教育のガイドラインが発表され、平成 16年には医学部がある 80の大学で漢方医学教育が実施されるようになった。漢方医学教育の実施により、漢方への理解がある医師が増え、西洋医学と併せて漢方薬を処方するケースが増えている。

国内における漢方製剤等の使用量増加に伴い、原料となる生薬の輸入量も増加している。今後、漢方薬メーカーからの薬用作物の生産要望や需要拡大が見込まれる。

(iii) 国内の生産状況

日本国内における薬用作物の生産は、漢方薬メーカーとの契約栽培によって行われており、一般的な取引市場が存在しない。国産薬用作物のメーカー買取価格は、中国産の2~3倍の価格差がある(表22参照)。また、薬用作物が生薬として使用されるには、輸入品も含め日本薬局方¹⁰³に定められた品質規格を満たさなければならない。品質規格の例として、性状、純度試((異物、重金属、残留農薬等)、成分含量、エキス含量等がある。さらに各漢方薬メーカーが自社基準を決定しており、国内に流通する薬用作物は厳しい品質基準の下に管理されている。

< 漢方薬メーカーの自主基準の例>

株式会社ツムラは、漢方製剤の成分定量や残留農薬試験において独自の品質管理基準を設定し、残留農薬や微生物等の安全性に関わる品質試験を自社の分析センターで行っている。各種理化学試験においても新技術の導入を検討し、常に同じ方法で同じ結果が得られるよう試験方法の整備と統一化を図るなど、品質保証の強化のために試験法の開発なども行っている¹⁰⁴。

റ

¹⁰² 日本漢方生薬製剤協会「漢方製剤に係る意識調査」(平成 18 年 1 月 16 日~5 月 7 日の期間 に日本漢方生薬製剤協会のホームページと、平成 18 年 4 月 13 日に日本漢方生薬製剤協会主催 の市民公開漢方セミナーで実施したアンケート (358 件)) より、漢方薬について積極的に知り たいと思う:89.7%、漢方薬に関する情報があれば入手したいと考えている:90.2%との結果が出ている。

¹⁰³ 薬事法第41条より、医薬品の性状及び品質の適正を図るため、厚生労働大臣が薬事・食品 衛生審議会の意見を聴いて定めた医薬品の規格基準書。

¹⁰⁴ 株式会社ツムラ「品質について/製品の品質」、http://www.tsumura.co.jp/kampo/quality/03.ht m> (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

(表 22) 生薬(500g 包装)の卸売価格にみる価格の違い(単位:円/500g)

生薬	日本	中国
黄連	11,333	3,863
柴胡	6,450	3,135
山薬	2,500	1,063
芍薬	2,050	1,213

【出典】日本漢方生薬製剤協会調べ(平成21年)

薬用作物の国内の産地は、北海道から沖縄県まで全国に分布している(図 43 参照)。生産量をみてみると、西日本での生産量が多く、東北の生産量が少ないことが分かる(表 23・図 43 参照)。また、ケールや青刈(葉)麦、ハトムギなど主に健康食品の原材料として用いられる作物の生産量が多い(表 23 参照)。

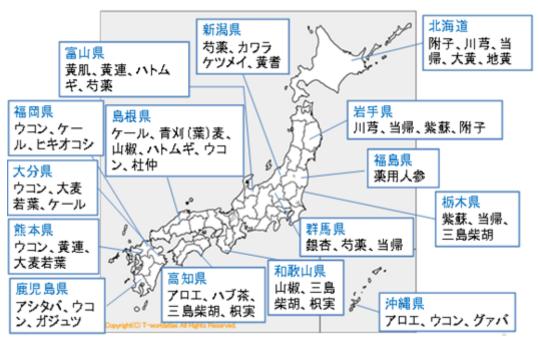
薬用作物の生産が西日本で多く、東北で少ない理由については、西日本は地形的に中山間地域が多く、畑作が盛んなため薬用作物を栽培しやすい状況にあったことが考えられる。西日本の産地ではメーカーと契約生産している畑や工場も多く、例えば島根県では株式会社キューサイファーム島根が77haの畑でケールを栽培している105。東北の生産量が少ないのは、これまで稲作等の土地利用型農業が中心に行われ、それ以外の作物の栽培ノウハウを持っていなかったことや、技術確立が進んでいない薬用作物の導入に対して生産者の生産意欲が上がらなかったことなどが考えられる。ただし、福島県のおたねにんじんのように106、作物によっては東北での生産量が多いものもある。

¹⁰⁵ 島根県農林水産部農業経営課「企業の農業参入事例(平成 16 年度以前の参入)」、<http://www.pref.shimane.lg.jp/nogyokeiei/sannyu/jirei.html>(最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

¹⁰⁶ 東北農政局生産部園芸特産課「東北の農産物に関する資料 第1部主要作物概要編 V 薬 用作物の概要」、2012年。

おたねにんじんは、福島県会津地方、長野県佐久地方、島根県大根島が主産地で、3地域でほぼ全量を生産している。福島県における平成21年の栽培面積は14haで、全国(25ha)のほぼ5割以上を占める。福島県内では主に大沼郡会津美里町、会津若松市で栽培されている。

(図43)薬用作物の日本の主な産地



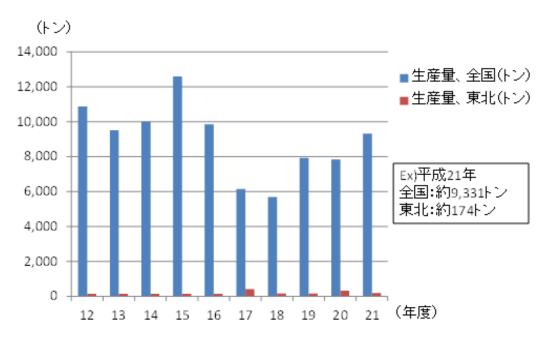
【出典】公益財団法人日本特産農産物協会「特産農産物に関する生産情報調査結果 (平成23年12月調査)」を基に作成

(表 23) 日本産薬用作物の生産量上位5県と薬用作物別の生産量上位5品目

生産量上位5位		薬用作物上位 5 位	
道府県	トン	作物名	トン
島根	1,754	ケール	4,161
大分	1,714	青刈(葉)麦	1,810
福岡	1,634	ハトムギ	999
熊本	1,061	川芎	557
北海道	698	アロエ	279

【出典】公益財団法人日本特産農産物協会「特産農産物に関する生産情報調査結果 (平成23年12月調査)」を基に作成

(図44) 薬用作物の生産量の比較(全国と東北)



【出典】公益財団法人日本特産農産物協会「特産農産物に関する生産情報調査結(平成 23 年 12 月調査)」を基に作成

(ア) 現在の行政の取組

- (i) 農林水産省、厚生労働省
- (a) 薬用作物等地域特産作物産地確立支援事業(農林水産省)

平成 26 年度農林水産関係予算概算要求では、薬用作物等地域特産作物産地確立支援 事業が新規に要求され、平成 25 年 12 月 24 日に概算決定した(概算決定額は 4 億円)。

本事業は、数十種類にも及ぶ薬用作物について、地域の圃場条件に合わせた栽培技術等の最適化を図るため、産地固有の課題解決に向けた取組を支援する。薬用作物の試験栽培を通じて産地形成を進め、平成28年度までに国内生産量を1.5倍に拡大することを政策目標としている(平成22年度比)。事業内容は、i)地域ごとの気象条件・土壌条件に適した品種の選定や栽培マニュアルの策定、ii)安定した生産に資する栽培技術の確立のための実証圃場の整備、iii)低コスト生産体制の確立に向けた農業機械の改良の三つである。また、厚生労働省と連携し、漢方薬メーカーの需要情報のとりまとめや、薬用作物の育種・栽培・生産技術に関する研究の推進を行う。

(b) 栽培技術確立に向けた研究の実施(厚生労働省)

独立行政法人医薬基盤研究所薬用植物資源研究センター¹⁰⁷において、4,000 を超える種・系統の薬用植物を栽培・保存し、薬用植物の栽培・育種に関する技術、化学的・生物学的評価に関する研究開発を行っている。

また、厚生労働科学研究として、漢方の臨床的有用性のエビデンス確立に向けた研究や、薬用植物の栽培・生産技術の確立に向けた研究等の採択・推進を行っている。 平成 24 年度は、関連研究 30 課題を採択した(予算額は 8 億円)。

(ii) 取組の進捗状況

農林水産省は、厚生労働省や関係業界と連携して「薬用作物に関する情報交換会」 (第1回:平成24年11月21日、第2回:平成25年1月16日、第3回:平成25年3月28日、計3回開催)を実施した。本会には漢方業界団体や生産団体、地方自治体等が参加し、薬用作物をめぐる情勢や課題の認識・共有がなされた。これを受けて、両省の共催で「薬用作物の産地化に向けたブロック会議」(平成25年8~9月)が全国8ブロックで開催された。本会議では、産地化を望む地域と漢方薬メーカーとの情報共有・交換が行われた。今後は、個別県・産地会議が順次開催される予定である。生産現場の課題解決に向け、関係者(種苗・農薬メーカ)から意見聴取を実施し、漢方薬メーカーと生産者の契約成立に向けた具体的な打ち合わせ(産地情報の検討、契約内容の検討・作成等)を行う。

このように、農林水産省は厚生労働省や関係業界と連携し、漢方薬メーカーと生産者とのマッチングの機会を設ける取組を行っている。このマッチングシステムを構築することにより、国産原料生薬を安定確保するための体制確立を目指している。

(iii) 地方自治体

地方自治体では、復興計画に「収益性・生産性の高い農業の実現」という趣旨の記述があるが、具体的な手法や作物の選択は各地域に委ねられている。また、薬用作物においては地域とメーカー等との独自の取組が多い状況にある。

(例) 復興計画

・みやぎの農業・農村復興計画(平成23年10月)

「水田農業から施設園芸への転換」

「地域の担い手の実状に沿った施設園芸の産地化を推進」

.

¹⁰⁷薬用植物に関する国内唯一の総合研究センター。国内に3箇所の研究部(北海道・筑波・種子島)と1箇所の圃場(筑波)がある。各研究機関への種苗の供給や、栽培技術の指導も実施している。ホームページでは、保有する重要薬用植物の生育特性、栽培法、関連生薬、漢方処法などを網羅した「薬用植物データベース」を一般公開している。

- ・岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画(平成23年8月策定) 「収益性の高い園芸品目の導入の拡大」
- ・福島県復興計画 (第2次) (平成24年12月策定) 「新たな経営・生産方式の導入による競争力の回復」 「生産性の高い農業の確立」

<薬用作物の産地化に関する取組の参考事例>

• 青森県新郷村

財団法人新郷村ふるさと活性化公社は、平成23年7月に新日本製薬株式会社と甘草の研究栽培協定を締結し、実証栽培を開始した。甘草の種苗や栽培技術は新日本製薬株式会社から提供を受け、同公社が持つハーブ栽培のノウハウや土地・施設を有効利用する。その他、平成24年3月に六次産業化法に基づく認定を受けた。甘草を栽培しつつ、企画・開発コンサルタントである株式会社エヌアンドトラストの支援を得て新商品開発にも取り組んでいる。

今後は安定した栽培・生産技術を早期確立し、生産量の拡大を目指すとしている。 また甘草のほか、同村の農畜産物やハーブを活用した新たな商品を販売することで、 地元雇用の拡大や所得向上を図っている。しかし、商品開発や施設建設のための資金 確保が課題となっている。

• 秋田県八峰町

公益財団法人東京生薬協会は、高品質な生薬原料を安定供給できる産地として八峰町と平成24年6月に協定を締結した。本取組は、町有農地44aで9品種の試験栽培を行い、八峰町の気候や風土に合う品種を選定する。栽培品目は、協会会員である漢方薬メーカーが必要とする品目に重点を置いている。栽培技術は協会から指導を受け、漢方薬メーカー・町・農家が年6回の栽培研修を実施している。

今後の取組は、試験栽培の内容を研修や公報を通して普及拡大に努めるとしている。また、薬用作物の収穫・乾燥を一元化して品質のばらつきを抑えるなど、品質の安定化を図っている。

取組の課題として、生薬原料として使用可能な品質を確保するため、試験栽培の段階で生産コストやデータの分析による品目の選定を行う必要がある。しかし、作物によっては播種から収穫まで数年かかるため(最長品種は5年)、単収・単価が判明するまで長期間を要する。

・宮城県南三陸町

環境事業会社である株式会社アミタ持続可能経済研究所と千葉大学の共同研究により、被災地の雇用創出を目的に薬用作物の栽培を開始した。遊休農地 10a を活用し、

平成 24 年からかつて「仙台当帰」の名で自生していた当帰を栽培している。栽培作業は、被災により雇用の場を失ったメンバーで構成される「入谷エンジェルズ」と南三陸町にある「のぞみ福祉作業所」が担っている。

当帰の根に加え、廃棄されることが多い地上部にも機能性が期待できることから、 葉茎の利活用を検討している。栽培面積も拡大していきたいが、野菜として活用する にも消費者に馴染みが無いため、まだまだ需要が少ないことが今後の課題であるとし ている。

(イ) 検討すべき課題

(i) 生産段階

薬用作物は天然物であり、一般の作物と比較して栽培技術の改良が遅れているため、品質にばらつきがある。そのばらつきの要因の一つには土壌や気象条件があり、含有する成分の組成・含量は生育環境に左右され、収穫時期や乾燥・保管・加工条件も生薬の薬用成分含量に影響を与える。ゆえにそれぞれの地域に適した作物を選定する必要がある。作物によっては播種から収穫までに数年を要するため、短期的な収益が見込めないものもある。使用できる農薬の種類や専用の農業用機械の種類も少なく、栽培をするにあたり多くの労働時間を要することから、地域条件に応じた栽培技術の早期確立が課題である。

また、生産された薬用作物が生薬原料に用いられるためには、日本薬局方や各漢方薬メーカーの基準を満たさなければならないため、作物の品質確保を図ることが必要である。

(ii) 販売段階

薬用作物の生産後は、医薬品原料以外の新たな販路の拡大と需要の掘り起こしが課題となる。販路や需要を拡大するためには、商品の開発資金や加工用施設の建設費用の確保等資金面の支援が求められる。医薬品原料以外の用途としては食品や香粧品(香料、化粧品)等があるが、一般に馴染みがない薬用作物については新たな利用方法を普及させるための対策が必要である。

(ウ) 政策提言

(i) 薬用作物の実証圃場の設置と、既存産地との人材交流を図る予算事業の創設 短期的取組として、予算事業を創設する。この事業では、薬用作物の実証圃場を設 置し、地域に合った作物選定を支援する。また、改良普及員等の人材交流のための連 携体制を構築し、国内の既存産地の改良普及員等に技術支援を依頼する。これによ り、栽培ノウハウを獲得できるようにする。

(a) 実証圃場の設置

農業機械や施設を整備し、初めの数年間は実証事業を生産者に委託する。数種類の作物を候補として試験栽培を行い、栽培方法等の改良を重ね、生産体制確立を目指す。圃場は改良普及員等と農家との意見交換の場とし、作物選定を行う。事業終了後、農業機械・施設等を生産者へ無償譲渡する。

(b) 指導員の人材交流のための連携体制の構築

薬用作物は、他の農作物と比べて国内の産地化が未発達であるため、国が主導となって個別の産地をまとめ、全国的な業界団体を結成する。この団体に対して補助金を交付し、人材バンクを設立する。団体には事務局を置き、数人の職員を配置することで問い合わせに対応できるような体制を整える。人材バンクには様々な薬用作物の栽培方法や生産後の加工技術のノウハウを持つ人物(改良普及員、対象作物を栽培する農家、漢方薬メーカーの研究員等)を登録し、データとしてまとめてウェブ上で公開し、産地化を検討している者が閲覧できるようにする。人材バンクの紹介を経て、栽培ノウハウを持つ改良普及員等による研修会を実施する。

(ii) 振興立法と予算事業を組み合わせた薬用作物の産地化の促進

中長期的取組として、地域特性に合わせた産地化を推進するため、「薬用作物振興 法」の新規立法と予算事業を組み合わせた支援を行う。

地方公共団体が策定した整備計画に対して助成措置を行う。整備計画の内容は、産地特性を踏まえて作成する。整備計画に基づいて行う予算事業の具体的内容は、大規模産地の場合は加工施設の整備に対する補助金交付や、農機具の購入費の補助、産学官連携に対する補助等が考えられる。小規模産地の場合は、観光業と連携して観賞用にも用いられる薬用作物(芍薬、桔梗、牡丹、百合等)を栽培した植物園を設置し、他の地域特産物と組み合わせて観光客を誘引するという取組や、飲食業と連携して自治体主催でレシピコンテストを開催し、地元のレストランによる薬用作物の新しい調理法を開発する取組等が考えられる。効果としては、植物園等の施設を設置することによる雇用創出や、調理法の開発による販路開拓が期待できる。

現行制度では、医薬品か食品かという二者択一の表示規制となっている。しかし、 薬用作物や近年研究が進められている機能性成分等は、摂取することによって人々の 健康に資するという意味では、医薬品と食品の中間的な位置にある。医薬品は薬事法 で厳しい条件が定められており、商品の薬効を謳えるか謳えないかの二択になってい る。

いわゆる健康食品は、食品衛生法によって規制される一般食品に含まれ、法律上の 定義が無い。また健康食品を始めとする、一定以上の機能性成分を含むことが科学的 に確認された農林水産物等の食品は、保健機能食品(特定保健用食品、栄養機能食 品)¹⁰⁸として認められなければ、健康の保持増進の効果を表示することができない。 よって、薬用作物を原材料とする食品についてはより簡易な基準で、薬効に至らない 程度の効能・効果の表示を可能にするために表示規制を緩和し、JAS 規格制度¹⁰⁹と特 定保健用食品制度の中間に位置する認証制度を創設する。手続や審査を簡潔にし、申 請に対する承認を迅速に行い、申請者の費用負担を減らす。

表示規制を緩和する際には、安全性の確保も合わせて考えなければならない。機能性成分の研究をさらに進め、且つ健康に良いとされる成分等の情報を消費者に分かりやすくするといった取組も必要である。

現在、食品の表示規制は多くの法律が関係しており、例えば薬事法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(昭和25年法律第175号)(いわゆるJAS法)、健康増進法(平成14年法律第103号)、食品衛生法(昭和22法律第233号)、不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)(いわゆる景品表示法)、不正競争防止法(平成5年法律第47号)等がある。また、食品の安全性・品質に対する姿勢や情報の理解度が販売事業者により異なっている現状があり、検討すべき課題が多いことから、表示規制の緩和については中長期的な政策提言とする。

<機能性成分とは>

ビタミンなどの必須栄養素ではないが、健康に良いとされる栄養成分。食物繊維やポリフェノール、カロテノイド等があり、効果としては老化防止(抗酸化作用、ポリフェノール・カロテノイド)や高血圧の予防、免疫力の向上がある。研究は独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構の食品機能性研究センターが行っている。野菜

¹⁰⁸ 厚生労働省「保健機能食品制度」 (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

保健機能食品制度は、従来、多種多様に販売されていた「いわゆる健康食品」のうち、一定の条件を満たした食品を「保健機能食品」と称することを認める制度で、国への許可等の必要性や食品の目的、機能等の違いによって「特定保健用食品」と「栄養機能食品」の2つのカテゴリーに分類される。特定保健用食品は、身体の生理学的機能や生物学的活動に影響を与える保健機能成分を含み、食生活において特定の保健の目的で摂取をするものに対し、その摂取により当該保健の目的が期待できる旨の表示をする食品である。食品を特定保健用食品として販売するには、個別に生理的機能や特定の保健機能を示す有効性や安全性等に関する国の審査を受け許可(承認)を得なければならない。一方、栄養機能食品は、身体の健全な成長、発達、健康の維持に必要な栄養成分(ミネラル、ビタミン等)の補給・補完を目的としたもので、高齢化や食生活の乱れ等により、通常の食生活を行うことが難しく、1日に必要な栄養成分を摂取できない場合等に、栄養成分の補給・補完の目的で摂取する食品である。栄養機能食品と称して販売するには、国が定めた規格基準に適合する必要があり、その規格基準に適合すれば国等への許可申請や届出の必要はなく、製造・販売することができる。

109 一般社団法人日本農林規格協会、<http://www.jasnet.or.jp/index.html>(最終閲覧日:平成26年1月31日)。農林水産大臣が制定した日本農林規格(JAS規格)による検査に合格した製品にJASマークを貼付することを認める制度。

の健康機能性に関しては科学的根拠が少なく、現在その知見の集積が進められている。

「食料生産地域再生のための先端技術展開事業¹¹⁰」では、宮城県の農産物の高付加価値化を目指して、野菜等の健康機能性研究が進められており、機能性成分を高める栽培方法の実証研究が行われている。例としては、ホウレンソウを寒締め栽培という方法で育てた場合に、ホウレンソウの栄養分(カロテノイド類やポリフェノール)が増加したという研究成果があった。

(iii) 提言全体のイメージ

表 24 の想定地域は、ヒアリング等調査を通して新規作物の導入が検討されている場所を挙げた。大規模・小規模産地はどちらも、はじめから選択肢を限定せずに医薬品か食品に特定した生産は行わず、あくまでどちらかを中心とした生産体制を想定している。

大規模産地では広い面積で大量生産を行うことで、安定供給が望まれる、医薬品原料となる薬用作物の栽培が適する。小規模産地では漢方薬メーカーとの契約生産によって安定した販路を確保する。しかし、大規模産地と比較して栽培面積が少なく、大量生産が困難なため食品としての薬用作物の活用も推進し、販路拡大を進める。

(表 24) 政策提言のイメージ

(X 21) (X) (X) (X)			
	大規模産地	小規模産地	
想定地域	<平地農業地域> ・仙台東部地区 ・山元町(250ha規模の畑)等	<中山間地域> ・沿岸部の被災地(陸前高田市広田半島、七ヶ浜町)等	
短期的取組 (3年間)	・実証圃場の整備・作物の選択・栽培方法確立		
中長期的取組 (3年後を目途	<医薬品を中心とした生産>	<食品を中心とした生産>	
(こ取組開始)	薬用作物振興法と予算事業を 組み合わせた支援		

¹¹⁰ 東日本大震災の被災地域を新たな食料生産地域として再生するため、宮城県内に「農業・農村型」の、岩手県内に「漁業・漁村型」の研究・実証地区を設け、先端的な農林水産技術を駆使した大規模な実証研究を実施する。実施期間は平成 24 年度から 29 年度。

(iv) 意義・効果

実証圃場の設置により、試験栽培を通して薬用作物の生産体制を確立し、規模別に産地化を進める。産地化を進めることによって輸入依存から脱却し、薬用作物の自給率向上が期待され、耕作放棄地の活用や中山間地域の活性化を図っていくことも可能である。そして、市場が拡大している漢方薬の原料となる薬用作物は、今後の需要拡大が見込まれる数少ない作物であることから、一定の品質規格を満たした作物を継続して生産することで、農業の収益性向上や所得向上に貢献することが出来ると考える。

薬用作物の産地化の推進は、農業の収益性向上と合わせ、QOLの向上による健康長寿社会の実現にも寄与する。高齢化が進む中で、高齢者のQOLを支える要素の一つには健康がある。高齢になると複数の持病を抱えるということは珍しいものではない。その場合、複数の病気や症状を総合的にみて、慢性疾患に対応できる漢方の視点が治療としては適合する。漢方は抗がん剤のように重い病気に直接作用する薬ではないが、高齢者に限らず、体調が良くなれば免疫機能が上がるため、漢方薬はがんなどの重い病気を持つ患者の生活の質を向上することができる。高齢化が進行している日本では、上述のとおり、今後漢方薬の需要増加が見込まれ、漢方薬の原料である薬用作物の生産需要も高まることが予想される。また、漢方薬だけでなく、食品として利用できる薬用作物を食生活の中に取り入れることで、医療と食生活の両面から薬用作物を活用し、人々の日々の健康増進に資することが期待される。

②先端技術を用いた耕畜産連携の実現

(ア) 問題意識

農業における収益性の低さは最も深刻な問題の1つであり、特に稲作における収益性は非常に低い。平成23年度の稲作における10a当たりの農業所得は、政府による戸別所得保障込みで26,000円であり¹¹¹、加えて稲作農家の作付面積は3ha以下の農家が約65%を占める¹¹²。稲作においては農地を大規模化していくことでコストカットが図られ、収益性が向上するため、近年は農地集積による大規模水田経営を行う法人等が増加している。しかし、大規模水田経営を行うには農地集積の円滑化など課題も多く、やはり収益性向上のためには、収益性の低い稲作依存からの脱却が最重要課題であると考える。

しかしながら、新規作物を導入する場合には初期投資やノウハウの欠如など、農家にとってリスクを伴う場合が多い。技術的にも乾田化が難しい地域や、湿気により新規作物の作付けが制限される地域なども存在する。また、水田は、中山間地域におけるダムとしての役割や里山生態系の保全などの様々な多面的機能を持つ。

¹¹¹ 農林水産省編、前掲書、191 頁。

¹¹² 同上、190 頁。

それらの問題に対応する手段の一つとして、現存の水田と稲作用の農業機械を用いて新規需要米を生産する方法が存在する。新規需要米に対しては所得保障のための交付金が存在し、新規需要米の中でも米粉用米は作付面積が減少傾向であるが、飼料用米は作付面積が年々増加しており、今後も需要が見込まれる。そこで水田において飼料用米を生産し、畜産業との連携を図って耕畜連携を実現することが低収益を解消する効果的な方法として考えられる。加えて、現在研究が進められているリモートセンシング技術やICT技術をなどの先端技術を導入することで省力化・低コスト化を図ることが可能となる。

(イ) 行政の取組

(i) 農業者戸別所得補償制度

現在、主食用米は生産過剰であり、これまではいわゆる減反政策などが行われてきた。平成22年度からは農業者戸別所得補償制度が導入され、定額交付分として米作農家には作付面積10aあたり15,000円が支給されている。また、米の所得補償交付金と合わせて、米価変動補てん交付金が存在し、標準的な生産費を補償するものとして、当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回る場合、その差額を基にして10a当たりの単価で直接交付される制度が存在する。

飼料用米に関しては水田活用の所得補償交付金が存在し、水田で麦、大豆、飼料用 米等の戦略作物を生産する農業者に対して、主食用米並みの所得を確保し得る水準の 交付金が直接交付される。飼料用米や稲 WCS¹¹³に対しては 10a あたり 8 万円が交付さ れる。交付対象者は販売目的で対象作物を生産する販売農家・集落営農に限られ、実 需者等との出荷・販売契約等を締結する、出荷・販売するという要件を満たした場合 に交付される。耕畜連携助成としては 10a あたり 13,000 円が飼料用米のわら利用、水 田放牧、資源循環の取組に対して助成される。

平成 25 年の農林水産業・地域の活力創造本部において、国が主食米の生産目標を農家ごとに割り当て、生産数量を抑制することによって価格を維持する減反政策については 5 年後の廃止を決定した。併せて、平成 22 年度から始めた戸別所得補償制度による補助金を平成 26 年度から半分に減らし、平成 30 年度に廃止する。しかしながら主食用米の代わりに麦、大豆などを作った場合には生産量に応じて支払われる補助金は維持され、飼料用米や米粉用米など、非主食用米に転作した際に支払われる補助金については増額される。

(ii) 先端技術を活用した農業の実現への取組

現在、先端技術を用いた農業が研究されている。収益性向上だけでなく省力化や作物の栄養素強化など様々な技術が実証研究等によって研究されている。その中でもリ

¹¹³ 飼料用米を刈り取り後に乳酸菌醗酵させた飼料

モートセンシング技術、ICT 技術などを用いた農業が多く開発されている。それらの うち耕畜連携に活用できる可能性のあるものとしては以下の技術が研究されている。

(a)リモートセンシング技術を用いたロボット農機具の開発

平成22年より農林水産省の委託プロジェクト研究において「農作業の軽労化に向けた農業自動化・自動アシストシステムの開発」が行われており、その中の「稲麦大豆作等土地利用型農業における自動農作業体系化技術の開発」という土地利用型農業におけるロボットシステム開発を行う研究が行われている。人工衛星や無線LANの電波を利用し、無人でトラクターやコンバインなどの農機具を稼動させることにより省力化を実現する技術である。現在の研究では誤差が数10cmにまで抑えられ、自動停止機能などの安全装置などの開発も進んでいる。

(b) フィールドサーバーを用いた作物管理

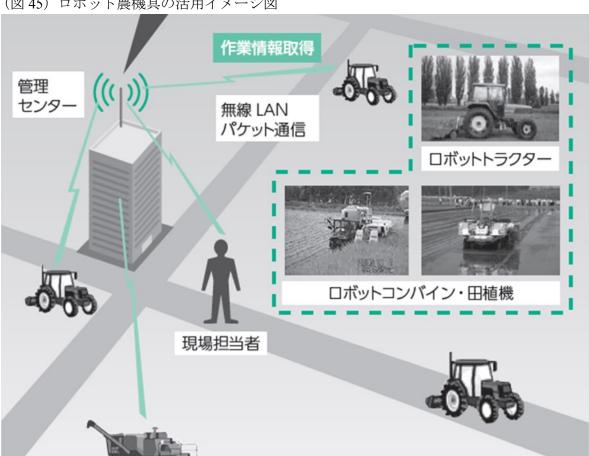
独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構では、フィールドサーバーを用いた作物管理を行う技術についての研究が行われている。農地において作物管理をする際に圃場にデータの収集、受信、送信などを行うことのできる装置(フィールドサーバー)を設置し、圃場の気温、光量、湿度などのデータや作物の生育状況の画像、動画などを無線 LAN の電波やインターネット回線を介して遠隔で管理することができる。圃場のデータは作物管理をデータベース化しマニュアル管理できるようになるといった利点や自動施肥装置等との連動によりデータにあわせて施肥や灌漑を自動で行うことができるなどの利点が存在する。

被災地においては津波被害により農地と隣接した集落が災害危険区域に指定され、 農業者が遠方に集落移転することにより長距離を通いながら作物管理を行わなくては ならない地域が多く存在する。そのような地域では本技術の活用により農業者の負担 を軽減することが可能であると考える。

(c) ICT 技術を用いた放牧牛管理

ICT 技術を用いた放牧牛の管理は現在九州大学と西日本電信電話株式会社による産学連携や岡山県農林水産総合センター畜産研究所などで研究が進められている。放牧牛に埋め込んだマイクロチップや無線カメラなどで放牧牛の体調や動向を遠隔から監視し、スピーカーを通じた音を用いて牛を移動させる。放牧地の周囲は電気柵によって囲い、オートスタンチョン(自動つなぎとめ具)やオートフィーダー(自動給餌機)を用いて管理する。農業者は遠隔地からインターネット回線を介したPCやスマートフォンを用いて監視、管理することが可能となる。上記のように集落移転により農地と住居が離れた被災地の農家では負担を軽減する効果が期待され、また地域によ

っては水田放牧114や立毛放牧115などの手法や委託放牧116の受託といった方法も可能で ある。



(図 45) ロボット農機具の活用イメージ図

【出典】野口伸「ロボット農業実用化に向けての課題は何か」、『AFC フォーラム』60 巻 3 号、日本政策金融公庫、2012 年、4 頁。

¹¹⁴ もとの水田を草地にして放牧する方法。直接支払交付金の対象となる。

¹¹⁵ 飼料作物を刈り取らず自生したまま家畜に給餌する方法。飼料作物の刈取り、加工の手間を 省くことにより省力化・低コスト化が可能

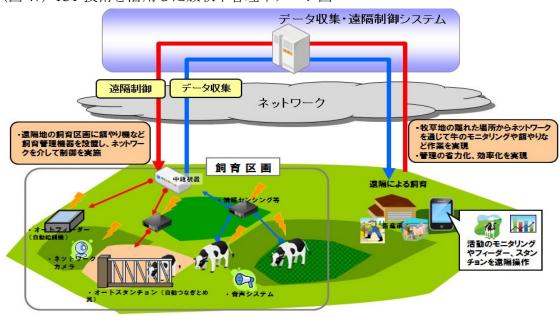
¹¹⁶ 増えすぎた家畜等を畜産業者から預かり、放牧する方法。受託する側は委託料を受け取るこ とができる。

(図 46) フィールドサーバー本体



【出典】フィールドサーバー農業利用研究グループ「フィールドサーバーってな~に?」、http://www.cs.shinshu-u.ac.jp/~saitoh/saitoHP/whatisfs.html (最終閲覧日:平成26年1月31日)。

(図 47) ICT 技術を活用した放牧牛管理イメージ図



【出典】西日本電信電話株式会社、国立大学法人九州大学「ICT を活用した牛放牧における遠隔地管理システムの実証実験に向けた共同研究契約の締結について」、http://www.ntt-west.co.jp/news/1208/120807b.html (最終閲覧日:平成26年1月31日)。

(ウ) 提言内容

(i) 先端技術活用耕畜連携実証事業の創設

上記の先端技術を用いた耕畜連携実証事業を創設する。本事業ではロボット農機具とフィールドサーバーを利用して生産した飼料用米を飼料として用い、ICT 技術や水田放牧の技術を用いた放牧による畜肉の生産を一貫して行う体制を実証する。本事業ではリモートセンシング・ICT 技術を活用した省力・低コスト・高収益の耕畜連携を確立するため、国が政策主体となり日本全国の様々な地域・環境での実証事業を行う農業者・法人に対して、国が委託費を交付する。事業終了後は施設を無償譲渡することにより、農業者は初期投資を軽減することができる。

(ii) 耕畜連携実証特区の設置

先端技術活用耕畜連携を実現にあたり、リモートセンシング技術(農機具の無人走行)実証のため、一時的にロボット農機具が農道や圃場内農道などの道路を走行する必要が生じる地域において、道路交通法の一部を適用除外とすることのできる特区を構造改革特区制度によって創設する政策を提言する。現時点では、ロボット農機具の規格が存在せず、また道路交通法(昭和35年法律第105号)により無人車両を公道走行させるには様々な制約が存在する。構造改革特別区域は、構造改革特別区域法(平成14年法律第189号)第2条第1項に規定される従来法規制等の関係で事業化が不可能な事業を特別に行うことが可能になる地域を指す。地方公共団体は、構造改革特別区域基本方針に即して当該地方公共団体の区域について、内閣総理大臣の認定を申請することが可能である。既存の特区としては産業用ロボットを公道で走らせた事例が存在する。

(エ) 政策効果

(i) 農家所得の向上、省力化及び低コスト化

食用米ではなく飼料用米を作付し、畜産との連携を図ることによって収益の増大が 見込まれる。また遠隔地から家畜や作物を管理できるため、省力化、低コスト化が図 られる。省力化や低コスト化により少人数で大規模な農地や放牧地を管理することが できるため、必然的に農業者一人当たりの収益が増加する。

(ii) 飼料及び食料自給率の向上

現在の日本の畜産業では飼料の多くを輸入に頼っており、そのため肉類の食料自給率も非常に低い数値である。主食用米を生産している水田で飼料用米を作付けし、畜産との連携を図ることで飼料自給率、肉類を中心とした食料自給率の向上を図ることができる。

(iii) 水田の維持、耕作放棄地の解消

新規作物を導入する場合とは違い、水田を乾田化することなく活用することができるため、水田の多面的機能を維持したまま転作を行うことができる。また、省力化・低コスト化により農業者一人当たりの耕作面積が増加することにより、耕作放棄地の解消を見込むことができる。

(iv) 鳥獣害の軽減

中山間地域を中心にシカ、イノシシ、サル等による鳥獣害に悩まされている地域が数多く存在する。そこで農地を取り囲むように家畜の放牧を行うなどの方法により鳥獣害の軽減が可能となる研究成果も発表されている¹¹⁷。

③地域ぐるみでの輸出促進に向けた総合的施策

(ア) 問題意識

平成17年の国勢調査結果で平成17年10月1日現在の総人口が前年(平成16年)10月1日現在の推計人口を下回っていることが判明し、我が国が「人口減少社会」に 突入したことが明確となった。少子高齢化により、生まれてくる子供の数が減少する 一方で高齢者の死亡数が増加することから、今後の日本の人口減少は加速度的に進行していくことが予想されている。「日本の将来推計人口」では、平成72年には日本の人口は1億人を下回る8,674万人、そして高齢化率が39.9%になることが予想されている(図48参照)。そして、人口減少に伴い、今後ますます国内市場が縮小していくのである。

一方で、世界の人口は発展途上国を中心として今後も増加し続け、平成 25 年に国連が発表した「世界人口展望[2012 年改訂版]」によれば、中位値として平成 37 年に約 8 1 億人、平成 62 年に約 96 億人、平成 112 年には約 109 億人に達するとの予測がされている(図 49 参照)。また、近年の急激な経済成長に伴い、中国やインドを中心としたアジア諸国は発展途上国から先進国へと移行しつつある。このような世界人口の増加及び新興国の急激な経済成長を背景とし、世界の食市場は平成 21 年時点では 340 兆円であったが、平成 32 年には倍の 680 兆円規模に拡大するとの試算がされている。その中でも中国・インドをはじめとして、経済成長著しいアジアにおいては食市場が平成 32 年には平成 21 年の 3 倍に拡大すると試算されている(図 50 参照)。

また、独立行政法人日本貿易振興機構が実施したアンケート調査で分かるように、 日本の「食」は海外の消費者から高く評価されている(図 51 参照)。そして、「和食; 日本人の伝統的な食文化」のユネスコ無形文化遺産への登録(平成 25 年 12 月)や平

117 山中成元、上田栄一、藤井吉隆「放牧ゾーニングによるイノシシの農作物被害防止効果と多面的効果」、『滋賀県農業技術振興センター研究報告』47 号、2008 年、54-55 頁。

成32年の東京でのオリンピック開催決定(平成25年9月)も追い風となって今後ますます日本産農産物、そして日本食が海外から注目を浴びることが期待されている。

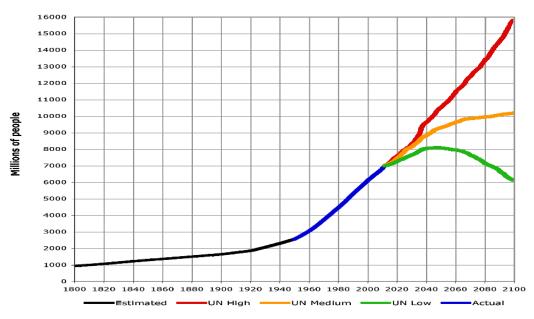
しかしながら、日本の農林水産物・食品の輸出額の推移をみると、5,000 億円の壁をなかなか突破できずにいる状況である(図 52 参照)。

(図48) 日本の人口推移



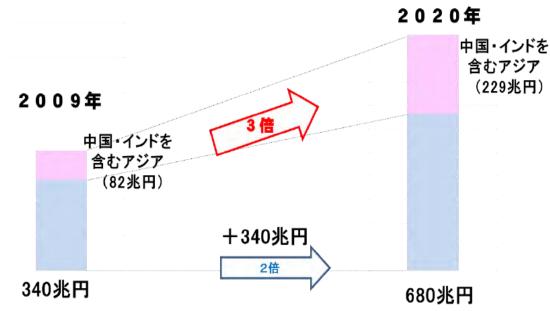
【出典】総務省編『平成24年版情報通信白書』、2013年、8頁。

(図49) 世界人口の推移



【出典】国際連合『世界人口展望[2012年改訂版]』

(図 50) 世界の食市場の拡大



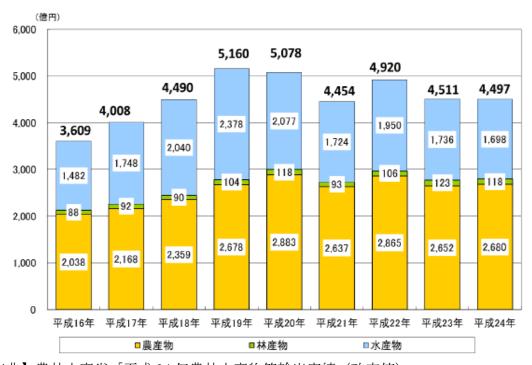
【出典】AT カーニー社の推計を基に農林水産省が作成

(図51) 好きな料理かつ外食で食べる外国料理



【出典】独立行政法人日本貿易振興機構農林水産・食品調査課「日本食品に対する海外消費者意識アンケート調査 7 か国・地域比較」(2013 年 3 月 5 日公表)。

(図52) 輸出額の推移



【出典】農林水産省「平成24年農林水産物等輸出実績(確定値)」

(イ) 行政の取組

平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」では、農業を成長分野として位置づけ、産業競争力強化を実現するために様々な施策が打ち出されている。その目玉戦略の1つとして掲げられているのが農林水産物・食品の輸出であり、平成 32 年に輸出額を現状の 4,500 億円から1 兆円に拡大することが目標とされている。この目標を実現するために8月 29 日には「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」を策定し、日本「食」への支持を背景に、日本「食」の基軸となる食品・食材を、食市場の拡大が見込まれる国・地域へ輸出することで成長戦略に示された目標の達成を目指している。それを踏まえて、平成 26 年度の予算では「輸出の拡大などグローバルな「食市場」の獲得」として 217 億 7,490 万円を計上している。世界の料理界での日本食材の活用推進(Made FROM Japan)、日本の「食文化・食産業」の海外展開(Made BY Japan)、国別・品目別輸出戦略に沿った農産物・食品の輸出促進(Made IN Japan)を一体的に推進することにより平成 32 年に日本産農林水産物・食品の輸出額を1 兆円に拡大することを目指している(図 53 参照)。

しかしながら、行政機関や輸出に取り組んでいる農業者等へのヒアリング、文献調査等により現在の輸出振興策には問題点があることが明らかになった。

1点目の問題点として、輸出に興味を持つ一般的農業者が少なくないものの、輸出に関するノウハウが不足していることや商社とのミスマッチングが生じていること、そして商談会の活用が困難であること等が要因となって、一般的農業者の輸出取組に対する支援施策が乏しいことが挙げられる。輸出拡大を図るためには先進的農業者だけではなく、一般的農業者も輸出に取り組むことが不可欠である。しかし現状では、先進的農業者は現在の行政の取組をうまく活用して輸出に取り組むことができているものの、一般的農業者の輸出の取組を支援するには至っていない。そこで、その解決策として「県・JA 共同出資型商社」の設立を提言したい。

2点目の問題点として、諸外国の農業技術の向上もあり、日本産農産物の品質優位性が今後揺らぐことが懸念されていることが挙げられる。この問題を解決するためには長期的には農産物の品質向上を図ることが必要であるが、それと並行して品質優位性があるうちに、日本産農産物の特徴を海外の消費者に的確に伝達し、日本産農産物のファンを増やしていくことが求められる。そしてそれを成し遂げる取組として国際標準の地理的表示制度の導入を提言したい。

以下で、詳しく説明する。

輸出の拡大などグローバルな食市場の獲得 世界の料理界で日本食材の活用推進 日本の「食文化・食産業」の海外展開 (Made FROM Japan) (Made BY Japan) ○ 海外のレストラン・料理人等を通じた日本食・食文化の ○ 食品産業のグローバル展開に向けたソフトインフラの整備 普及 ○ ミラノ国際博覧会への政府出展 海外の料理学校等を活用した人材育成 ○ 民間投資と連携した途上国における効率的な農産物・食 品の供給体制の構築(ODA) 国別・品目別輸出戦略に沿った農林水産物・食品の輸出促進(Made IN Japan) オールジャパンで輸出に取り組む体制の整備 ○ 国別・品目別輸出戦略に基づくオールジャパンの取組を進めるため、農林水産物等輸出促進全国協議会の下に「戦略実 行委員会」を設置 ○ 同委員会を活用し、①産地間連携の促進、②国家的マーケティングの検討、③輸出関連事業の効果の検証等を実施 環境整備·商流確立 国内 海外 ○ ジェトロとの連携強化を通じたビジネスサポート体制の強化 ○ GLOBALG.A.P.やハラール等の認証の取得支援 ○ 海外の見本市や商談会等への積極的な参加を支援 ○ ハラールやHACCP対応の施設整備 ○ 事業者によるジャパン・ブランドの確立に向けた取組や販売 ○ 海外バイヤー等を招聘した商談会の開催 促進活動を支援 等 輸出戦略に基づく検疫協議等の推進 検疫事項の産地等への情報提供、集荷地での輸出検疫の実施 家畜の伝染性疾病の清浄化対策や病害虫情報の収集・防除 ○ 日本産農林水産物・食品に対する規制緩和に向け、規制担当行政官の招聘やデータ提供を実施等

【出典】農林水産省食料産業局輸出促進グループ「平成 26 年度予算概算決定(輸出促進関連)」、http://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/pdf/26gaisann_kettei.pdf (最終閲覧日:平成 26 年 1 月 31 日)。

(ウ) 政策提言の具体的内容

(i)「県・JA 共同出資型商社」の設立

従来の主要な流通経路は2つあった。1つ目は農業者→商社→バイヤーという流通 経路である。この仕組みの下では一般的農業者にとって商社は敷居が高いことや農業 者の交渉力欠如のために商社に買い叩かれる危険性があること、そして商社は安定か つ大量の供給を求めるが農業者個人では商社の需要を満たすことが困難であることが 問題点として挙げられる。

2つ目は農業者→JA→バイヤーという流通経路である。この仕組みの下では農業者は従来どおり JA に出荷することになるため、負担なく輸出に取り組むことができる。しかしながら、JA は輸出に関する人的ネットワークやノウハウ等が不足しているた

め、多くのJAはすでに形成されている市場に輸出しようとする。そのため、JA同士の競争となり、パイの奪い合いに陥ってしまう。

そこで、「県・JA 共同出資型商社」を設立し、農業者→JA→「県・JA 共同出資型商社」→バイヤーという流通経路を新設する。

今回政策提言する「県・JA 共同出資型商社」はこれまで一般的農業者が輸出に取り 組む際に発生する問題点を解消すると同時に、商社の構成員たる JA 職員が商社 OB か らノウハウの習得を図り、将来的には独立し、単協主体の輸出を実現するということ を目指すものであることが大きな意義であると考える。

一般的農業者が輸出に取り組む際に起こる問題点として、商社とのミスマッチングや JA の輸出ノウハウの欠如が挙げられた。しかし、今回の「県・JA 共同出資型商社」は JA を間に挟むことで安定かつ大量の供給が可能になるため、商社とのミスマッチングを解消させることができ、商社の敷居が高いという問題も解消させることが可能となる。また、「県・JA 共同出資型商社」は商社 OB を構成員に迎え、輸出に関するノウハウや人的ネットワークを持った商社 OB が商談にあたるため、実効的に輸出拡大を図ることができる。

また、「県・JA 共同出資型商社」は将来的に単協主体の輸出が可能となるように、JA 職員に輸出に関するノウハウを習得させることを重要な任務の一つとする。このような役割を民間の商社に担わせることは不可能であるが、「県・JA 共同出資型商社」は行政が設立、運営に大きく関与するため、このような役割を担わせることが可能になると考える。

加えて、今回提言する商社は将来的な単協主体の輸出の実現を目指すものであるため、JA職員が輸出ノウハウを取得し、商社から独立して、単協主体の輸出に取り組むようになれば、徐々に商社の役割は縮小し、その役割を単協に譲ることとなる。

「県・JA 共同出資型商社」の構成員は JA 職員、県や市の職員、商社 OB の 3 者である。JA 職員は出荷管理、農業者への情報提供や営農指導、そして商談に随伴して商社 OB から輸出に関するノウハウの習得を行う。県や市の職員は関係行政機関との調整、情報収集を行うほか、輸出環境の整備を国に要望する役割を担う。また、商社 OB は商談の場に赴き、商談を成立させ、販路拡大を図る。

「県・JA 共同出資型商社」は以下の3つの役割を担う。まずは、県産農産物・食品等の輸出に取り組むという本来的な商社の役割を担う。また、商社 OB が輸出に関するノウハウ・知識等をJA 職員に伝授し、最終的には単協が主体となった輸出を目指すというインキュベーター的役割も担う。そして、商社 OB は輸出促進員として輸出意欲のある農業者にノウハウの伝達を行うという輸出コンサルタントの役割も担う。

県やJAは設立時出資をするほか、設立後も商社のサポートを行っていく。県は県産農林水産物輸出促進ファンドを設立し、金融機関をはじめとして地域の企業から出資を募り、商社の事業を財政的に支援する。また、海外での営業実務経験のある者を公

募し、輸出促進員に任命する。そして、JA、商社、関連企業、県が構成員となって輸出促進連絡会を設立し、輸出に関する情報交換や輸出可能な商品の検討、海外のニーズを踏まえた今後の方向性の決定等を行う。

JA は輸出促進連絡会で示されたビジョンに従い、農業者に適切な営農指導を行うほか、職員を数年周期で商社に出向させ、商社 OB に随伴して輸出のノウハウや知識を習得させる。

このように。商社が主体となって、県産農産物の輸出拡大を図り、またその過程で 商社の JA 職員が実務経験を積み、輸出に関するノウハウを習得することにより、最終 的には単協主体、地域主体の輸出の実現を図るのである。

(ii) 地理的表示制度の導入

(a) 地理的表示制度の概要

地理的表示制度は、いわゆる TRIPS 協定(世界貿易機関を設立するマラケシュ協定(平成6年条約第15号)附属書一C知的所有権の貿易関連の側面に関する協定)第22条1項によると、「ある商品について、その確立した品質、社会的評価その他の特性が当該商品の地理的原産地に主として帰せられる場合において、当該商品が加盟国の領域又は領域内の地域若しくは地方を原産地とすることを特定する表示」と定義され、地理的表示を知的所有権の1つとしてその保護を図っている。

地理的表示制度にはいくつかの種類があるが、その中でも代表的な制度としては欧州連合が採用している原産地呼称保護(Protected Designation of Origin、略称 PDO)と地理的表示保((Protected Geographical Indication、略称 PGI)が挙げられる。両者の相違点としては PDO のほうが、より品質と地理的特徴とのつながりが強い点が指摘できる。つまり、PDO の場合、「自然的及び人的要素を備えた地理的環境」(気象、土壌等の自然的環境と、それを踏まえて行われる人間の働きかけ)に「専ら又は本質的に起因する」「品質又は特徴」を有することが要件の1つとなっている。品質等がその地理的環境と強く結びついていることが必要であり、その土地ならではの品質等を持っている、あるいは他の地域では生産が困難であることが必要となる。また、生産工程のすべてが、その土地で行われている必要がある。

一方、PGIの場合、単に「当該地理的原産地に起因する固有の品質、評判、その他の特徴」を有すればよいこととなっている。つまり、地理的環境に専ら又は本質的に起因する客観的な品質がなくとも、その土地ならではの品質をもったものではなく、品質的には他地域で生産可能であっても、その地域産の産品の評判が高ければ登録されうることとなる。また、生産工程のすべてがその土地で行われることが必要となるわけではなく、一部の工程が他地域で行われることも許される。

(b) 行政の取組

現在、地域ブランドを保護するための制度として平成17年の商標法の一部改正により導入された地域団体商標制度が存在する。地域団体商標制度は地域の名称と商品(役務)の名称等からなる商標で、事業協同組合等の団体が使用し、一定の範囲で周知となった場合には地域団体商標として登録を認める制度である。しかしながら、現状の制度には問題も多い。生産基準や品質基準が保護要件とされていないこと、偽物への対応は原則権利者が行うこととされていること、品質管理措置体制が不十分であること¹¹⁸、そして国際標準に適う表示制度ではないこと等が問題として挙げられる。したがって、地域ブランドの保護が十分ではないといえる。

食料・農業・農村基本計画(平成22年3月30日閣議決定)や、我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画(平成23年10月25日食と農林漁業の再生推進本部決定)にあるように、これまでも何度となく地理的表示の導入が検討されてきたものの、導入には至ってはいない。国際標準に適った地理的表示制度がないことは輸出の障害となることが大いに考えられる。地理的表示がないと、輸出先の国で表示規制を受けることにより、商品の特徴を海外の消費者に伝えられない結果、他の商品との差別化を図れなくなる。

(c) 政策提言の具体的内容

地理的表示制度を導入する国は近年増加傾向にあり、平成 19 年時点で 73 か国が導入している。地理的表示制度の背後には農産物・食品の独自性は産地に由来するとの思想があるが、日本においては古くから「産地」が広く認知されているため、地理的表示制度の背後思想と親和的であるといえよう。

地理的表示制度を導入することにより、農産物・食品の価格上昇、それによる農家 手取り割合の上昇や雇用効果があることが認められている(表 25、表 26 及び表 27 を 参照)。

そこで、原産地の農業者、製造者の保護による原産地の発展促進及び改善、消費者に対する産品の原産地と品質の保証、そしてなによりも地理的表示商品の輸出市場における拡大を目的として地理的表示保護法の立法を提言する。採用する制度は農産物においてはPDO、農産物加工品は商品や地域事情によっては一地域で生産の全行程を行うことが困難な場合も想定されるため、農産物加工品においてはPDO又はPGIの選択制とし、地域が自主的判断で選択できるものとする。PDO及びPGIが価格上昇効果を持つにも関わらず消費者が登録産品を選択するのは、消費者が登録産品の品質につ

¹¹⁸ 財団法人知的財産研究所の地域団体商標の出願人に対するアンケート調査では、商標の使用規則があるとする者の割合は 40.0%にとどまり、また、あると答えた者の割合は 66.2% (全体の約 26%) に過ぎない。財団法人知的財産研究所「地理的表示・地名等に係る商標の保護に関する調査研究報告書」、2011 年、10-11 頁。

いて高い信頼を置いているからである。したがって、このように品質管理を実効的に行い、消費者の表示に対する信頼を保護することが重要なのであり、このことは地理的表示制度自体に対する社会一般の信頼を醸成することにもつながるといえる。そこで登録時審査は勿論のこと、明細書で定められた内容の遵守を確保する体制の構築、そして市場における違反商品の排除が必要となる。登録産品の品質管理体制については生産者団体だけではなく、農林水産省や、認証機関、生産・製造関係者が多重的に監査・検査を行うことにより、より実効的に産品の品質確保を図る。そして、違反(偽装品)が明らかになった場合は、生産者団体による差止請求や損害賠償請求ができることは勿論のこと、公的管理当局(行政)が市場流通の禁止や罰則の賦課等の市場における規則違反の取締を行うこととする。このように、品質管理体制の整備、違反商品への取締りを行うことにより、消費者の信頼確保を図り、以て地理的表示制度の実効性や意義を担保することができると考える。

(表 25) チェダーチーズとエダムチーズにおける価格上昇効果

年	一般品の	PDO 製品		PGI 製品	
	市場価格	付加価値	価格上昇率	付加価値	価格上昇率
2005	3.09	3.13	101.15	1.73	56.02
2006	2.86	3.12	109.26	1.72	60.11
2007	3.34	3.00	89.71	1.63	48.69
上記平均	3.10	3.08	100.04	1.69	54.94

【出典】European Commission. (2010). Impact Assessment on Geographical Indications, Brussels, p. 26.を基に作成(単位:ユーロ/kg、%)

(表 26) 農家手取り割合の上昇(価格の単位:ユーロ)

PDO/PGI (括弧内は対照産品)	農家	加工業者	流通業者	価格(総額)
ブレス鶏 (商標付き鶏肉)	35% (28%)	40% (46%)	25% (26%)	12/kg (3.25/kg)
トスカーナ油 (一般のエクストラ バージンオイル)	46-53% (37-47%)	47-54% (53-63%)		9.6/750cc (6.05/750cc)
ノン渓谷りんご (トレンティーナ州の りんご)	50% (38%)	10% (12%)	40% (50%)	1.75/kg (1.35/kg)

【出典】London Economics. (2008). Evaluation of the CAP policy on protected designat ions of origin (PDO) and protected geographical indications (PGI), London, p. 210.を基に作成

(表 27) 雇用効果 (フランス PDO チーズの事例)

チーズ	サン・ ネクテール	ロック フォール	コンテ	フランス平均
直接雇用数(人)	2.8	7.1	1.5	0.76

【出典】CNAOL. (2009).

(d) 政策効果

国際標準的な地理的表示制度を導入することによって、商品のブランド力向上と産地体制の整備が一体的に進み、また、海外の消費者に商品の表示を通じて日本の農林水産物や食品の特徴を認知してもらえるようになる。そのことによって、日本の農林水産物や食品の輸出の拡大を図ることが可能になり、既存の取組との相乗効果により輸出の一層の促進が期待される。更には、輸出拡大の恩恵が産地にフィードバックされることにより、当該地域は観光客誘致や新事業創造等の取組を積極的に行うことが可能となり、地域社会の維持・活性化を図ることが可能となる。これにより、地域全体の誇りの醸成・回復がもたらされる。

今回の提言は輸出という観点から地理的表示制度の重要性、有効性を述べたものだが、地理的表示制度の意義や効果は輸出に限られるものではなく、国内における地域ブランドの確立、保護にも大きく寄与するものである。地域ブランドを確立させるための取組として6次産業化の取組が推進されているが、これまでのヒアリングを通じて6次産業化に取り組む際に苦労する点として消費者への宣伝・広報、販売が挙げら

れるということが分かった。地理的表示制度を創設し、制度や登録産品に対する消費者の信頼が構築されれば、地理的表示の対象産品になること自体が商品の宣伝効果及び価格上昇効果を持つことになるため、地域ブランドの確立に大きく寄与する。したがって、6次産業化を進める上でも先に挙げた生産者のマーケティングにおける苦労を幾分かは解消させることができると考える。

また、ブランドの保護についても現状においても地域ブランドを保護するための制度として地域団体商標制度があるが、地域ブランドの保護が十分ではないことは既に述べた。地理的表示制度は、出願時審査は勿論のこと、明細書で定められた内容の遵守を確保する体制の構築、そして市場における違反商品の排除において公的機関が大きな役割を果たすことにより、より実効的に地域ブランドを保護することが可能となるのであり、6次産業化等の取組をより一層推進させることができるのである。

第 VI 章 おわりに

ここまで農業・農村における課題と解決のための施策についての政策提言を述べて きた。この章では、本報告書の内容を振り返りたい。

本報告書は以下のような構成となっている。

第 I 章では、「農業・農村の震災復興における課題とその解決のための施策について」という本研究のテーマ設定の根拠を述べた。

第 II 章では、本研究のテーマにおける現状を述べた。全国の農林水産業における被害は甚大なものであった。中でも日本の食料供給基地である東北地方の岩手・宮城・福島の 3 県の被害は震災の農林水産業全体の被害額の 90%であり、本研究における東北地方の調査の意義を明確にした。また、これらの被害に対する国・自治体の対応と現在の状況をまとめ、課題解決の方向性を示した。

第 III 章では、ヒアリング調査を行った行政機関・関連団体・農業経営体の調査概要をまとめた。

第 IV 章では、現状分析とヒアリングを通して得た課題をまとめている。課題は大きく分けて四つ存在することが判明した。第一に担い手の不足、第二に農地の集積に関する問題、第三にコミュニティに関する問題、第四に収益性の向上に関する問題である。

第 V 章では、第 IV 章で提示した課題に対する政策提言について述べた。担い手の不足に関する提言としては、準農家・準担い手制度の創設と農業における障害者雇用について述べた。農地集積に関する提言としては、一括利用権について述べた。コミュニティの維持のための政策提言については、集落間連携推進事業と中山間地域におけるソーラーシェアリング制度の普及について述べた。収益性の向上に関する提言としては、被災農地の地域特性に応じた薬用作物の生産拡大と産地化の推進、先端技術活用耕畜連携、JA 出資型商社の設立、地理的表示制度について述べた。

以上の内容を通じて、私たちは農業・農村における課題を特定、解決策を提言したことで、農業の未来を明るいものにすることができるのではないかと考えている。農業における課題が未だに山積している。我々の政策提言がこのような現状を変えていく一助になれば幸いである。本研究が、被災した東北の人々の、そして全国の農業に関係する人々の笑顔に結びつくことを願い、締め括ることとする。

謝辞

本研究を行うにあたり、非常に多岐にわたる人々から多くの御協力をいただいた。 貴重なヒアリングを経たことで、農業・農村の課題と解決策を考えていくことができ た。このヒアリングを経なければ、本研究を取りまとめることはできなかった。この 場を借りて厚く御礼申し上げたい。

平成 26 年 1 月

平成25年度公共政策ワークショップIプロジェクトB一同

ヒアリング・現地調査先一覧

ヒアリング・	現地調査先一覧
日付	訪問先
5月7日	東北大学大学院農学研究科
14 日	東北農政局企画調整室
14 日	仙台農業協同組合総務部震災復興推進課
21 日	復興庁宮城復興局
24 日	荒浜実行組合
28 日	仙台市経済局農林部
28 日	宮城県農林水産部
6月1日	広田半島営農組合
11 日	東北農政局仙台東土地改良建設事業所
13 日	株式会社イグナルファーム いしのまき農業協同組合
18 日	農事組合法人仙台イーストカントリー
25 日	食料生産地域再生のための先端技術展開事業成果発表会
8月26日	東北農政局整備部地域整備課
9月3日	東北農政局経営・事業支援部農地政策推進課 東北農政局農村計画部農村振興課
6 日	東北農政局生産部園芸特産課
10 日	東北農政局経営・事業支援部事業戦略課(6次産業化)
11 日	東北農政局経営・事業支援部事業戦略課(輸出促進)
25 日	東北農政局経営・事業支援部経営支援課
10月7日	東北農政局整備部地域整備課
8 日	仙台農業改良普及センター
18 日	宮城県6次産業化サポートセンター
29 日	公益社団法人みやぎ農業振興公社
11月5日	七ヶ宿町産業振興課
8 日	6 次産業化の推進に向けた全国キャラバン in みやぎ
10 日	角田隈東土地改良区
11 日	宮城県農業大学校
18 日	山野りんご株式会社
19 日	青森県国際観光局国際経済課輸出促進グループ
19 日	公益社団法人青森県物産振興協会
19 日	独立行政法人日本貿易振興機構青森貿易情報センター
12月13日	株式会社アップルファーム
26 日	東北農政局経営・事業支援部経営支援課

農業・農村の震災復興における課題とその解決のための施策について

平成 26 年 1 月 31 日

東北大学公共政策大学院

公共政策ワークショップIプロジェクトB

メンバー: 石渡諒 遠藤直弥 小野寺美咲 田中高英 野村太郎 山際翔

指導教員:村上堅治教授 澁谷雅弘教授 奥村豪教授