公共政策ワークショップ Ⅰ
最終報告書

プロジェクト D

なぜ地域振興にとって農業が重要なのか？

担い手と農地の課題に関する研究

令和 2 (2020)年度

目次

はじめに 1

I　総論 3

1　研究の背景 3
1.1　我が国における人口減少と高齢化 3
1.2　担い手 7
1.3　農地 10
2　研究の目的 13
2.1　食料・農業・農村基本法について 13
2.2　食料・農業・農村基本法の 4 つの基本理念 14
3　研究の方向と対象とした分野 16
3.1　研究の方向 16
3.2　研究対象とした分野 17
4　研究の方法 19

II　各論 21

1　産業政策 21
1.1　担い手 21
1.1.1　担い手の定義と動向 21
1.1.2　政府による担い手支援 24
1.1.3　ヒアリング調査等を通して得られた課題 32
1.1.4　政策提言①「新規就農者定着のための支援制度の充実」 34
1.1.5　政策提言②「担い手支援のための「人・組織」の「連携」による地域の機能向上プラン」 41
1.2　農地 45
1.2.1　日本の農地政策の変遷 45
1.2.2　農地中間管理事業の概要 47
1.2.3　農地中間管理事業の課題 52
1.2.4　政策提言③「農地売買による担い手への所有権移転の促進」 55
1.2.5　政策提言④「信託制度を活用した農地管理」 56
2　地域政策 58
2.1　中山間地域における農業経営 58
2.1.1　中山間地域における農業経営の実態 58
2.1.2　現行施策・支援制度 60

2.1.3　中山間地域における優良事例 75
2.1.4　課題 86
2.2　農業・農村の有する多面的機能 87
2.2.1　多面的機能とは 87
2.2.2　多面的機能の現状 90
2.2.3　現行施策・支援制度 92
2.3　中山間地域における鳥獣被害対策 94
2.3.1　鳥獣被害の現状 94
2.3.2　鳥獣被害対策の取組 94
2.3.3　鳥獣被害対策における課題 96
2.4　「半農半 X」 97
2.4.1　「半農半 X」とは 97
2.4.2　「半農半 X」関連施策の現状 98
2.4.3　「半農半 X」に関する課題 99
2.5　地域政策に関する政策提言 101
2.5.1　政策提言⑤「特定地域づくり事業協同組合を活用した地域資源の再発見－廃校を利用する農村振興－」 101
2.5.2　政策提言⑥「「半農半 X」定着支援制度」 104
おわりに 109
謝辞 111
参考文献 112
資料編 120
ヒアリング調査先一覧 120
ヒアリング調査記録 122

はじめに

時代が令和を迎え、我が国はかつてより一層厳しい社会状況に直面している。我が国の人口は 2008 年のピークアウト以来[1]、一貫して減少を続けており、高齢化の波もとどまることを知らない。人口の大部分が三大都市圏に集中するアンバランスな社会構造も旧態依然であり、地方部を中心に様々な地域の衰退が叫ばれて久しい。

人々は自分が生まれる国・地域を生前に選択することはできない。従って、どこの地域に生まれても一定程度の人生選択・職業選択の自由を誰もが享受できる社会を後世に継承していかねばならない。すなわち、地域の多様性が担保された社会を構築する上で、多くの地域を如何に振興していくのかという命題が、厳然たる現実として現役世代に投げかけられている。

以上の問題意識を踏まえ、我々東北大学公共政策大学院「公共政策ワークショップ I」 D 班（以下、WSD）は、地域経済の一翼を担う農業という営みに焦点を当て、農業の成長産業化や農村地域の持続可能性を高める方策について、1 年間検討してきた。特に、農業を通じた地域振興を達成する上で、農業の重要な構成要素である担い手及び農地をめぐる政策課題について、文献調査及びヒアリング調査を通じて分析を試みた。そして分析の結果判明した各種課題に対し、有効性の高い政策提言を行うことを目指した。

同時に、中山間地域は平場よりも様々な課題が山積する条件不利地域である点を踏まえ、農村地域を念頭に置いた地域政策についても企画立案を行った。担い手の確保及び育成や農地の集積といった産業政策と、新たな動き及び活力の創出や地域資源の活用及び条件整備といった地域政策を車の両輪として位置付け、農業の成長産業化だけでなく、農村の維持・発展をも企図した。最終報告書は、WSD が 1 年間を通じて行った調査活動の軌跡である。

本報告書は、大きく分けて「I　総論」と「II　各論」の二部構成となっている。「I　総論」においてはまず、我が国全体や農村地域をめぐる社会状況を念頭に置いた上で、農業の担い手及び農地の現況について示した。次に、WSD の研究における調査目的や研究の方向性、研究手法について説明を加えた。

「II　各論」においては、担い手・農地・地域政策における政府等の取り組みや制度の現状を整理した上で、文献調査及びヒアリング調査から抽出された課題を提示し、それに対する政策提言を行った。担い手分野では、農業経営の開始地点を軸として、新規就農者の就農準備段階から経営確立段階までの各段階に区別して担い手政策を整理した。その上で、他産業と比較して手厚い支援が受けられるにもかかわらず、離農する新規就農者も少なくないという実態が明らかになった。農地分野では、戦後から現在にいたる農地政策を整理した。そして、現行制度である農地中間管理事業を調査し、農地法との対比において、農地所有者

[1] 総務省統計局「人口推計(令和 2 年(2020 年)6 月確定値，令和 2 年(2020 年)11 月概算値)」(https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日】)

の高齢化が引き起こす課題を明示した。地域政策分野では、農村地域をめぐる国等による既存の取り組みを整理した。具体的には農業・農村の有する多面的機能や「半農半 X」、中山間地域における鳥獣被害対策及び農業経営について言及した。それらを踏まえ、農村地域の事業者や自治体等を対象に行ったヒアリング調査や文献調査を通じて、平場と比較して一層深刻な中山間地域をめぐる課題を指摘した。

最後に、各分野の政策や課題を踏まえ、各種政策課題の解決に資する有効な 6 つの解決策を提言した。より具体的には、担い手分野に関しては「新規就農者定着のための支援制度の充実」及び「担い手支援のための「人・組織」の「連携」による地域の機能向上プラン」を提言した。そして農地分野に関しては、「農地売買による耕作者へ所有権の移転促進」及び「農地信託による所有者の高齢化対応」を企画立案した。また、農村をめぐる地域政策としては、安定的な雇用環境と一定の給与水準を確保した職場を作り出すための支援である「特定地域づくり事業協同組合制度と廃校を掛け合わせた農村振興」及び「「半農半 X」定着支援制度」を諸課題に資する解決策として考案した。

I　総論

1　研究の背景

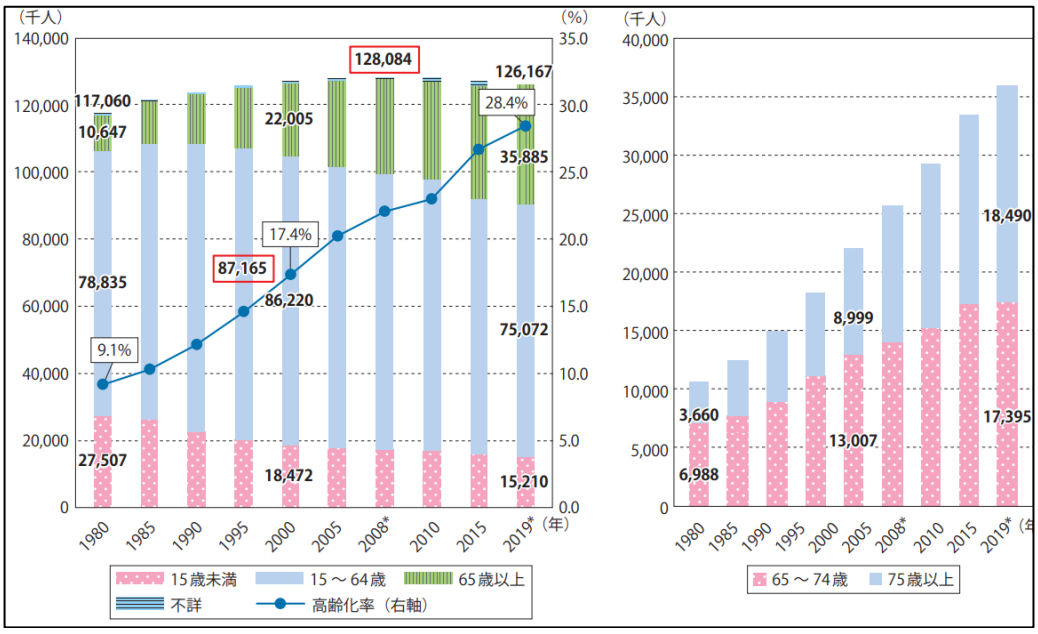
1.1　我が国における人口減少と高齢化

1.1.1　我が国全体の現状

最初に、我が国の農政を論じる上で避けて通れない事項として、我が国をとりまく人口減少及び高齢化の状況を概観する。

まず、我が国が既に人口減少段階に突入しているのは周知の事実である。図表 I-1-1 によると、戦後一貫して人口増加を続けてきた日本社会の人口は、2008 年に約 1 億 2,808 万人のピークに達する[2]。それ以降、我が国の人口は一貫して減少しており、2020 年 11 月 1 日時点での概算値は約 1 億 2,577 万人となっている[3]。

図表 I-1-1　我が国における人口推移



出典：国土交通省『国土交通白書 2020（PDF 版）』25 頁

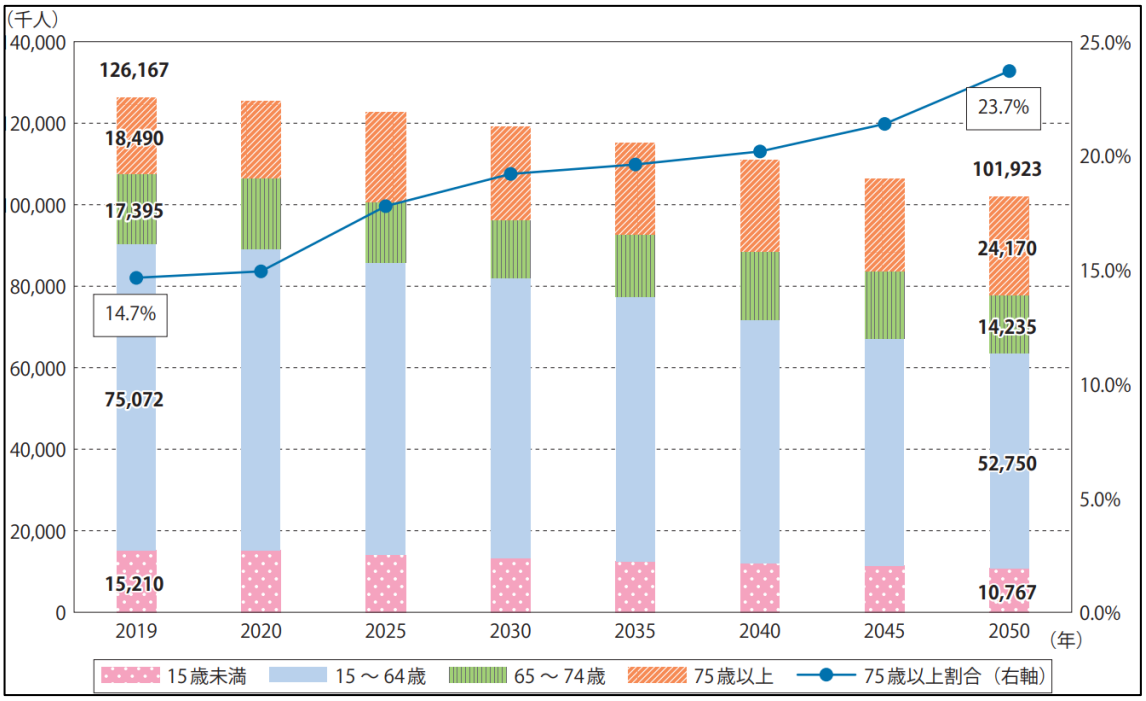
こうした我が国における人口減少の趨勢は留まることを知らず、将来的にも人口減少は進行していくことが予測される。図表 I-1-2 によると、2050 年には約 1 億 192 万人まで我

[2] 国土交通省『国土交通白書 2020（PDF 版）』25 頁。
(https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/r01/hakusho/r02/pdf/np101100.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

[3] 総務省統計局「人口推計(令和 2 年(2020 年)6 月確定値，令和 2 年(2020 年)11 月概算値)」
(https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

が国の人口が減少するとの予測結果が出ている[4]。

図表 I-1-2　我が国の人口推移の将来予測



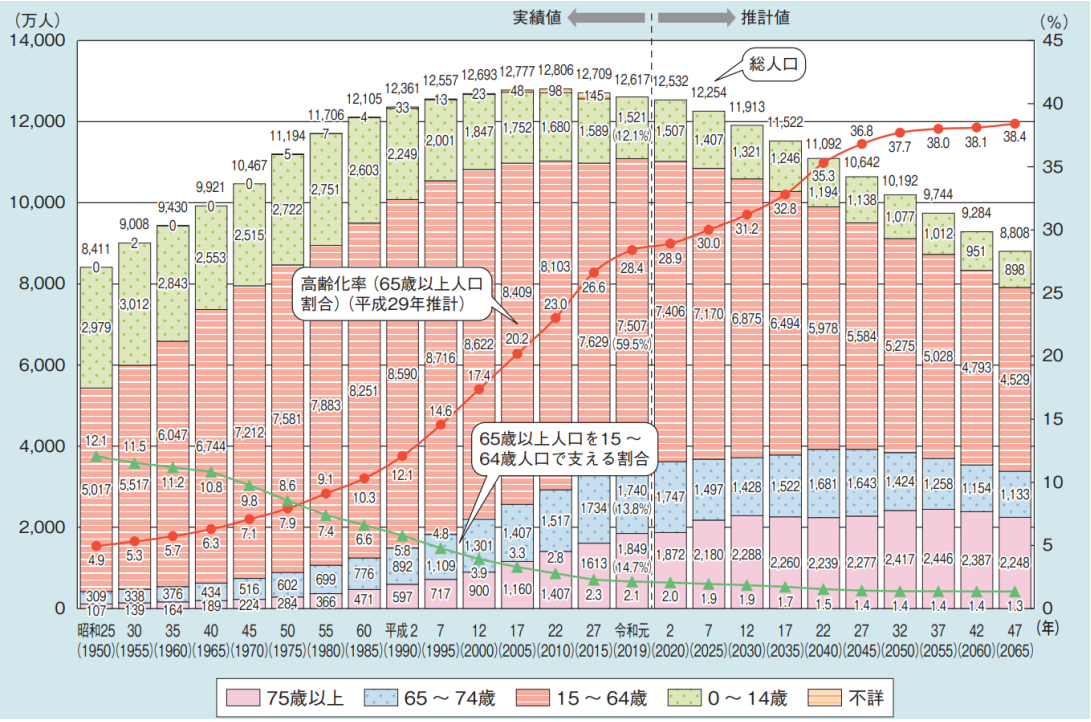
出典：国土交通省『国土交通白書 2020（PDF 版）』109 頁

また、我が国は人口減少だけでなく、著しい高齢化にも直面している。図表 I-1-3 によると、高齢化率（＝65 歳以上人口割合）は戦後一貫して増加傾向にある[5]。また、同図表の推計値を見ると、2019 年には約 28.4%であった高齢化率が、2060 年には約 38.4%まで上昇する見込みであり、これは国民の約 2.6 人に 1 人が 65 歳以上となる事態を意味する。

[4] 国土交通省『国土交通白書 2020（PDF 版）』109 頁。
(https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/r01/hakusho/r02/pdf/np102100.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

[5] 内閣府『令和 2 年版高齢社会白書（全体版）（PDF 版）』4 頁。
(https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/zenbun/pdf/1s1s_01.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

図表 I-1-3　高齢化の推移と将来推計



出典：内閣府『令和 2 年版高齢社会白書（全体版）（PDF 版）』4 頁

ここまで見てきたように、我が国は人口減少と高齢化の二重苦に苛まれている。こうした厳しい状況下にある点を踏まえながら、今後の農業政策の在り方を検討していく姿勢が求められている。

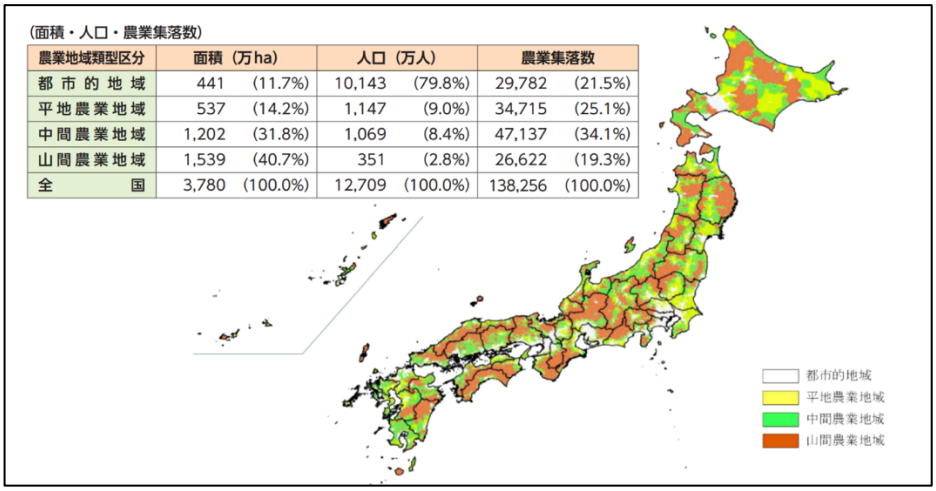
1.1.2　農村地域における現状

前項では、我が国全体をめぐる現状について確認してきた。では、WSD が重要な考察対象の一つとして位置付けている農村地域においては、人口減少及び高齢化はどれほど進行しているのだろうか。

まず、WSD が考察対象とする農村地域を、「農業地域類型区分における 4 類型のうち、平地農業地域・中間農業地域・山間農業地域を足し合わせた地域」と定義する。図表 I-1-4 は農業地域類型区分ごとの面積（万 ha）・人口（万人）・農業集落数を示すと同時に、我が国における各農業地域の分布を示している[6]。同図表によると、我が国における国土のおよそ 86.7%が農村地域に属している反面、我が国における人口のわずか 20.2%しか農村地域に居住していないことがわかる。

[6] 農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』248 頁。
(https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r1/attach/pdf/zenbun-2.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

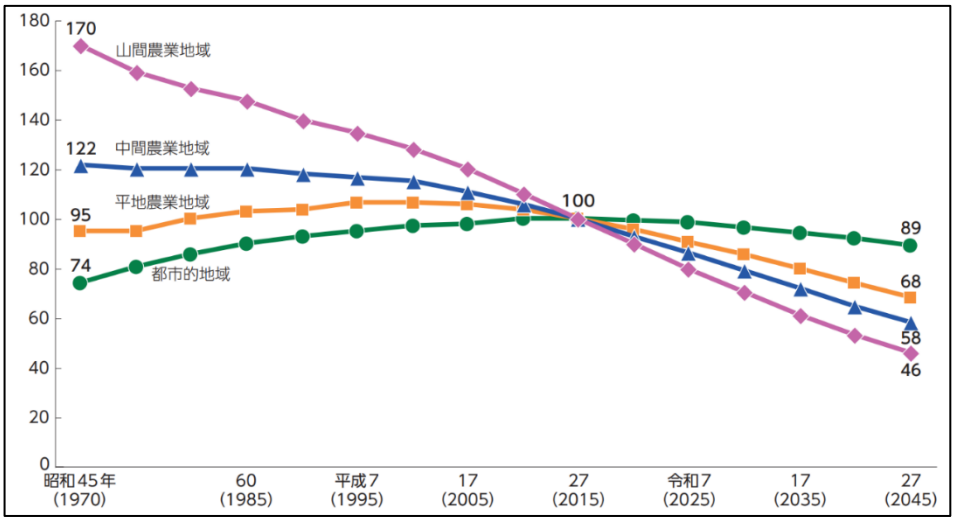
図表 I-1-4　農業地域類型区分



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』248 頁

そして農村地域における人口推移を農業地域類型区分別に示しているのが図表 I-1-5 である。2015 年時点における各農業地域の人口を 100 とすると、いずれの農業地域においても人口が減少傾向にある点が窺える[7]。また、2015 年以降の将来予測についても、同様の人口減少傾向が継続していくものと推察される。

図表 I-1-5　農業地域類型区分別の人口推移と将来予測



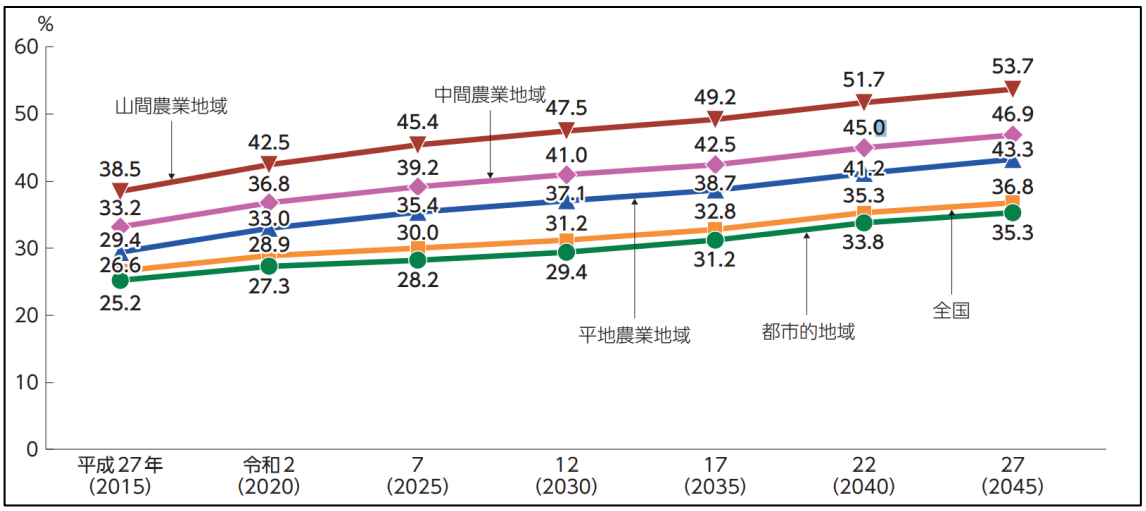
出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』249 頁

[7] 農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』249 頁。
(https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r1/attach/pdf/zenbun-2.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

また、図表 I-1-6 は農業地域類型区分別の 65 歳以上の人口比率の推計を示しているが、同図表からは、現状のところ農村地域において高齢化の進行が著しい点も窺える。例えば、2020 年度のデータによると、いずれの農業地域における高齢化率も、全国平均の約 28.9%を上回る現状となっている[8]。

そして、こうした高齢化の傾向は、長期的・将来的にも引き続き進行していくことが予測されている。同図表上の推計値によると、2040 年には山間農業地域・中間農業地域・平地農業地域のいずれも、高齢化率 40%を上回る水準で高齢化が進行していくと予測される。

図表 I-1-6　農業地域類型区分別の 65 歳以上の人口比率の推計



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』249 頁

以上のように、人口減少及び高齢化という文脈において、我が国全体をめぐる状況以上に厳しい状況下にあるのが農村地域である。

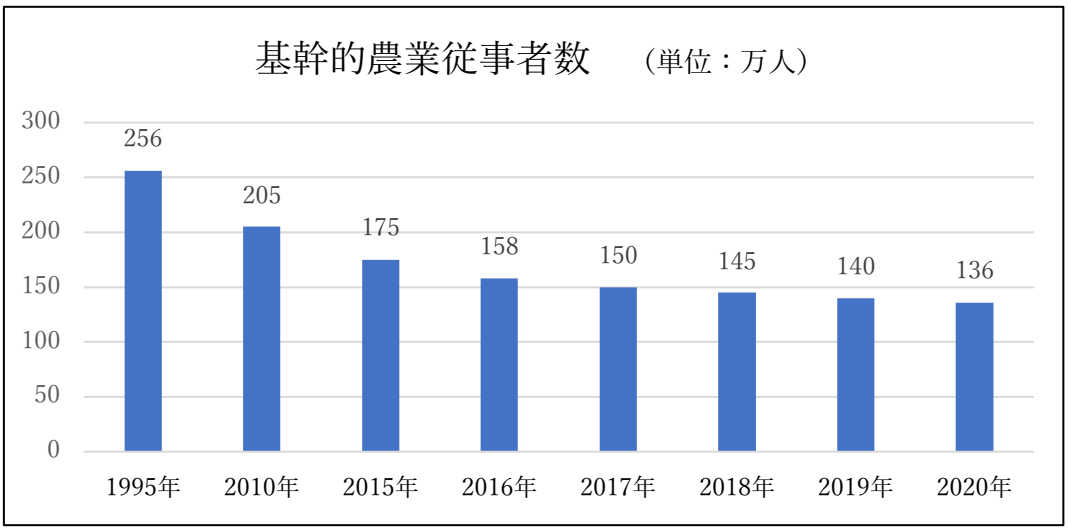
1.2　担い手

1.2.1　担い手の減少

図表 I-1-7 は、基幹的農業従事者数の変化を表している。基幹的農業従事者とは、自営農業に主として従事した世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者を指すが、その数は年々減少していることがグラフから見て取れる。1995 年には 256 万人の基幹的農業従事者がいたが、15 年後の 2010 年には 50 万人ほど減少し、205 万人となった。2010 年以降さらに減少傾向に拍車がかかり、年平均 5 万人ほどずつ減少した結果、9 年の後の 2020 年には 136 万人にまで落ち込み、過去 10 年間でそのペースは加速している。

[8] 農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』249 頁。
(https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r1/attach/pdf/zenbun-2.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

図表 I-1-7　基幹的農業従事者数

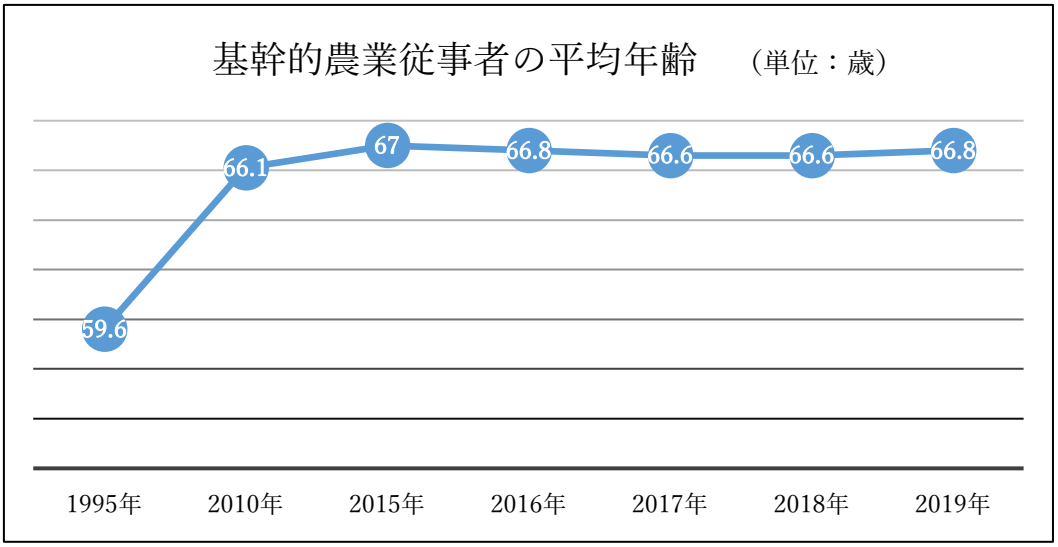


出典：農林水産省「農業労働力に関する統計」・「農林業センサス累年統計年齢別基幹的農業従事者数」より WSD 作成

1.2.2　担い手の高齢化

図表 I-1-8 は、基幹的農業従事者の平均年齢を示している。基幹的農業従事者の平均年齢は、1995 年には 60 歳を下回る 59.6 歳であったが、15 年後の 2010 年には 65 歳を超え 66.1 歳となった。その後も 2019 年には 66.8 歳となり、農業従事者の高齢化が進んでいる。

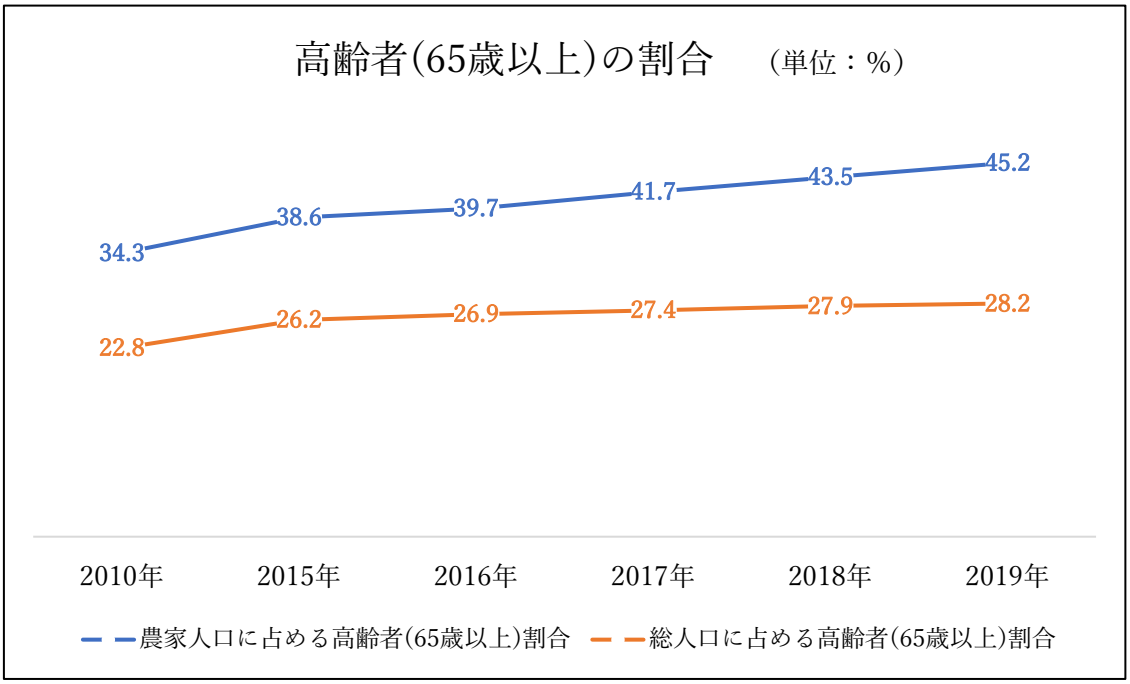
図表 I-1-8　基幹的農業従事者の平均年齢



出典：農林水産省「農業労働力に関する統計」・「農林業センサス」より WSD 作成

図表 I-1-9 は、農家人口に占める高齢者の割合と総人口に占める高齢者の割合の推移を示している。2019 年の農家人口における 65 歳以上の高齢者の割合は 45.2%であり、2010 年から約 10 ポイント以上増加している。同期間に総人口に占める高齢者の割合が、5.4 ポイント増加したことを考慮すると、農家の高齢化が急速に進んでいることがわかる。

図表 I-1-9　農家人口に占める高齢者割合・総人口に占める高齢者割合



出典：農林水産省「農村の現状に関する統計」より WSD 作成

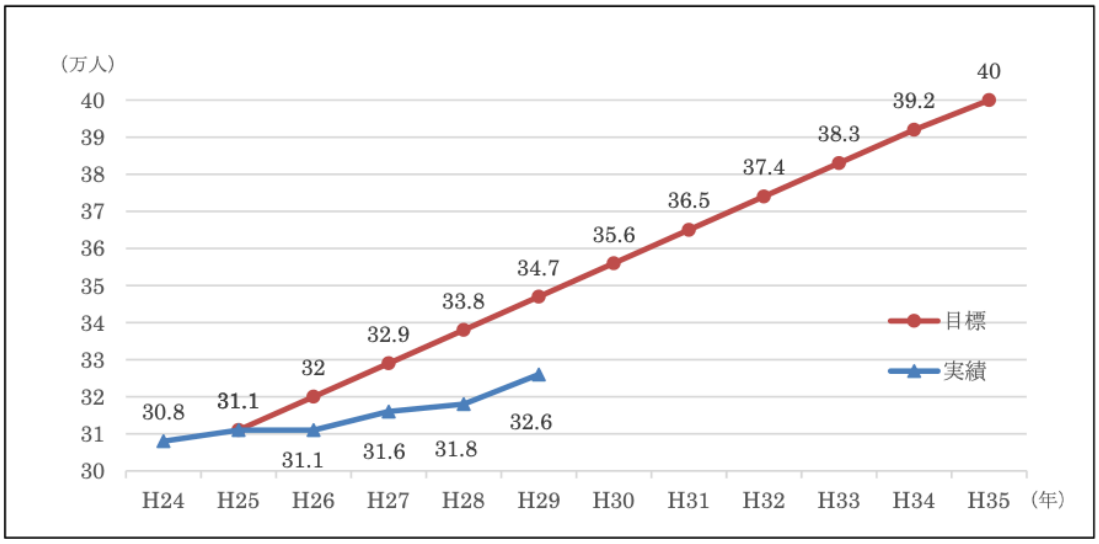
1.2.3　若者の農業への参入状況

前述のとおり、農業従事者の減少と高齢化が大きな課題となっているが、若者の参入状況はどうであろうか。「農林水産業・地域の活力創造プラン」(2013 年 12 月 10 日農林水産業・地域の活力創造本部決定。平成 30 年 11 月 27 日改訂）では、2023 年（令和 5 年）までに 40 代以下の農業従事者を 40 万人に拡大することが具体的な目標として示されている（図表 I-1-10)。

本数値は、将来にわたって農業生産を継続するためには約 90 万人の農業従事者が必要で、これを 60 代以下で安定的に担う場合、40 代以下の農業従事者を 40 万人に拡大することが必要であるという考えに基づいている[9]。しかし、2017 年時点で 32 万 6,000 人であることから、今後さらに若者の農業従事者を増加させていかなければならない。

[9] 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/180601plan_honbun.pdf
【最終閲覧日:2020 年 12 月 19 日】)

図表 I-1-10　40 代以下の農業従事者数の推移



出典：総務省「農業労働力の確保に関する行政評価・監視」

1.3　農地

1.3.1　日本の農地の概要

我が国は山地が多く、総土地面積における森林の割合が高い。日本の国土面積は約 3,780 万 ha であり、2018 年において、このうち森林が約 2,503 万 ha で約 7 割を占めている[10]。次いで、農地が約 442 万 ha となっており、国土面積全体に占める割合は 1 割程度である。

日本と諸外国の農地面積を比較すると（図表 I-1-11）、米国、豪州や EU 加盟国の総土地面積は広大であるうえに、農業に供する土地が国土の 4 割超をしめ、農地の確保が容易であることがわかる。一方、我が国は国土面積が狭小であるうえに山地が多く、優良農地の確保が困難であることから、農地をいかに有効利用するかが重要となる。

図表 I-1-11　農地面積の国際比較（2017 年）

（単位：万ha、%）

	日本		米国		EU		豪州	
	面積	比率	面積	比率	面積	比率	面積	比率
国土全体	3,780	-	98,315	-	44,157	-	77,412	-
農用地	444	11.8	40,555	41.3	18,169	41.1	37,184	48.0

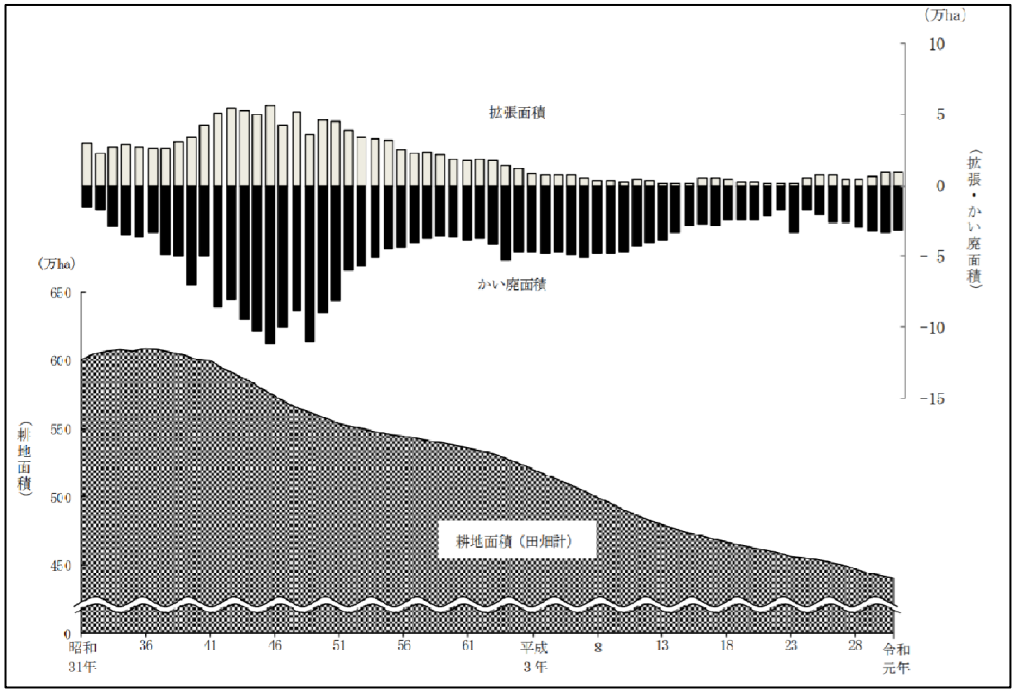
出典：農林水産省「主要国・地域別の農業概況」より WSD 作成

[10] 国土交通省『土地白書令和 2 年版』第 1 章 15 頁。

1.3.2　耕地面積の推移

耕地面積の動向をみると（図表 I-1-12）、1950 年代後半までは増加傾向にあったものの、1961 年（昭和 36 年）の 609 万 ha をピークに、2018 年（平成 30 年）には 442 万 ha まで減少している。高度経済成長期の宅地等への農地転用を背景に、耕地面積の減少が進行した。その後、1990 年（平成 2 年）以降は、農地の開墾等の減少に加え、宅地等への転用や荒廃農地の発生によるかい廃が増加し、耕地面積の減少幅が大きくなっている[11]。

図表 I-1-12　耕地面積と拡張・かい廃面積の推移



出典：農林水産省「令和元年耕地及び作付面積統計（調査結果の概要）」

1.3.3　耕地面積のかい廃要因

耕地面積の主な減少要因は、非農業用途への転用と荒廃農地である。非農業用途とは、宅地や工場用地、道路等を指す。

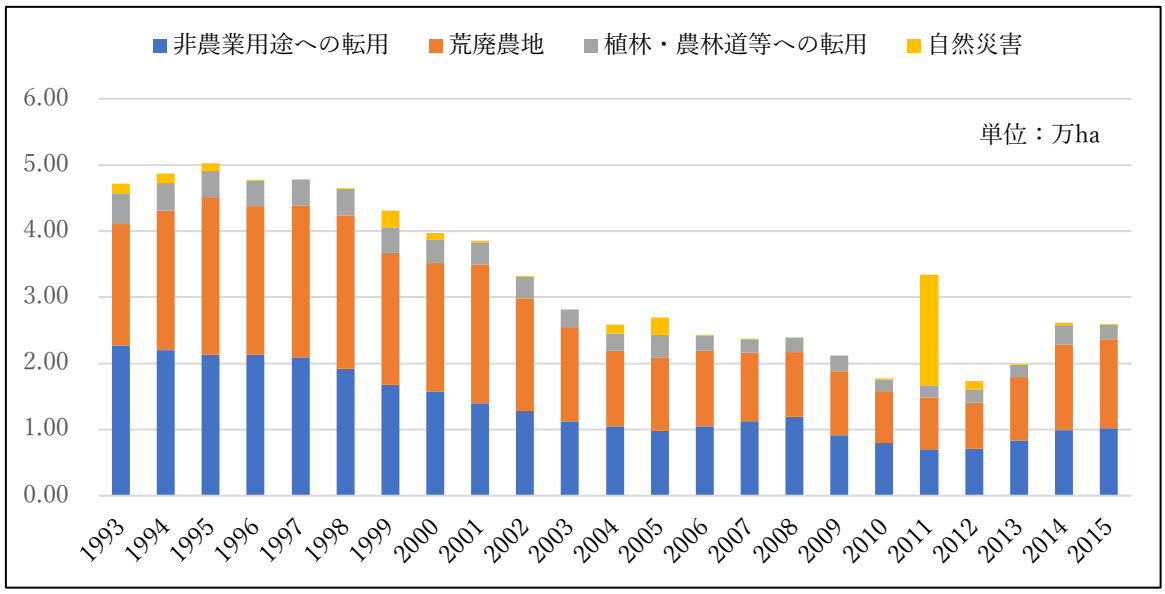
図表 I-1-13 はかい廃面積の動向である。1990 年代は 4 万 ha を上回って推移したが、2000 年代に入り減少に転じ、約 2 万 ha 程度で推移している。なお、2011 年の自然災害は、東日本大震災によるものである。

かい廃の要因別では、かい廃総面積の増減にかかわらず、非農業用途への転用と荒廃農地の合計が全体の 9 割を占め、かい廃の主な原因となっている。また、非農業用途への転用と荒廃農地の全体に占める割合は、各年において若干の差はあるものの、ほぼ同程度で推移し

[11] 農林水産省「令和元年耕地及び作付面積統計（調査結果の概要）」

ている[12]。

図表 I-1-13　かい廃要因別面積の推移



出典：農林水産省「平成 27 年耕地及び作付面積統計」より WSD 作成

1.3.4　荒廃農地の発生原因

2014 年（平成 26 年）に行われた、市町村を対象とした調査によれば（図表 I-1-14）、荒廃農地の発生は「高齢化と労働力不足」を原因とするものが最も多い[13]。中山間地域のみならず都市的地域においても、「高齢化と労働力不足」は全体の 2 割超を占め、地域にかかわらず荒廃農地が発生する最大の要因となっている。

次の要因は、「土地持ち非農家の増加」と「農産物価格の低迷」があげられる。特に、都市的地域や平地では「土地持ち非農家の増加」が全体の 2 割近くを占め、相続等により農地を取得したものの耕作を行わない非農家の存在が荒廃農地の発生に影響している。また、「農産物価格の低迷」により、農業所得の向上が見通せない農家が耕作放棄し、荒廃農地が発生する状況が生じている。

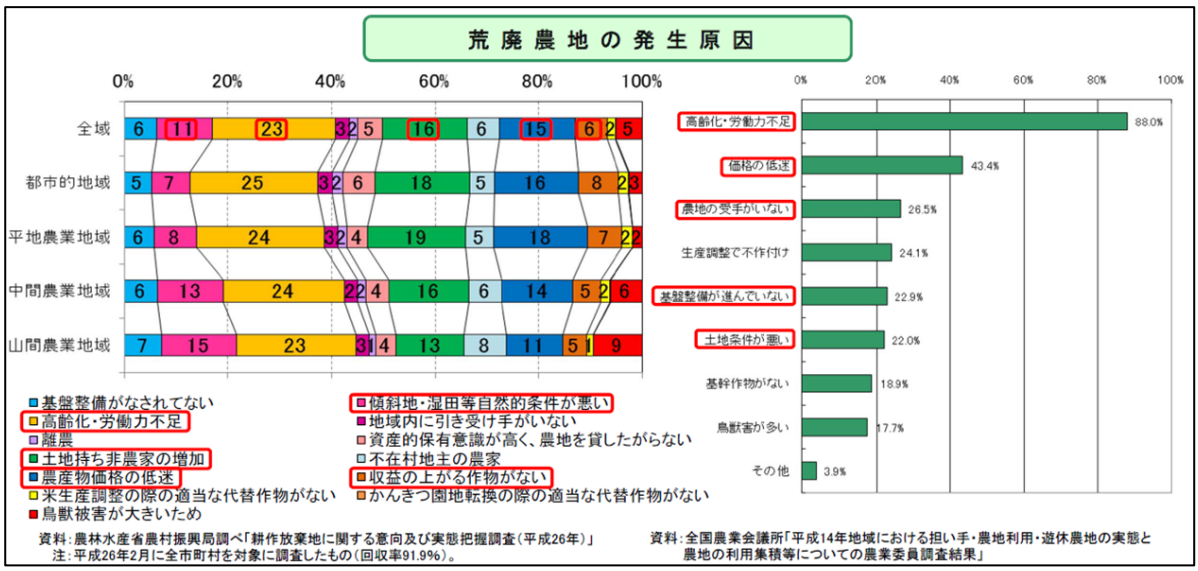
2002 年（平成 14 年）の調査においても、荒廃農地の主な発生原因は「高齢化・労働力不足」が最も多く、次に「価格の低迷」だった。農家の高齢化や離農者の増加による労働力不足と、農産物の価格低迷により荒廃農地の発生が引き起こされている。

---

[12] 農林水産省「平成 27 年耕地及び作付面積統計」

[13] 農林水産省「荒廃農地の現状と対策について」
(https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/Genzyo/PDF/Genzyo_0204.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 12 日】)

図表 I-1-14　荒廃農地の発生原因



出典：農林水産省「荒廃農地の現状と対策について」

2　研究の目的

2.1　食料・農業・農村基本法について

ここまで述べてきたような研究の背景を基に、我々の研究の目的である「なぜ地域振興にとって農業が重要なのか？」という点を深めていくために、我が国の農業政策の現状について確認していきたい。

我が国の農業は、国民生活に必要不可欠な食料を供給する機能を有するとともに、国土保全等の多面的機能を有している。また、農村は、農業の持続的な発展の基盤としての役割も果たしている。そうした中、食料・農業・農村政策については、1999 年 7 月に、食料・農業・農村基本法が策定され、「食料の安定供給の確保」「多面的機能の発揮」「農業の持続的発展」「農村の振興」という 4 つの基本理念を具体化するための施策が推進されてきた。

また、食料・農業・農村基本法に基づき制定される食料・農業・農村基本計画は、食料・農業・農村の将来にとって非常に重要な意味を持っており、人口や農業者が減少する厳しい局面の中でも、その取り組みを推進し、国内の需要にも、輸出にも対応できる国内農業の基盤強化を図ることにより、需要の変化に対応した食料を安定的に供給する役割や、農業・農村における多面的な機能が将来にわたって発揮されるよう機能していくことが求められる。

こうした観点から、食料・農業・農村基本計画が国全体の取組の指針として機能するためには、農業の担い手や行政、消費者、関係団体等の間で連携・協働しながら、食料・農業・農村に関する施策を総合的・計画的に推進することが必要である。

図表 I-2-1　これまでの食料・農業・農村基本計画の主な内容

出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書（PDF 版）』32 頁

2.2　食料・農業・農村基本法の 4 つの基本理念

2.2.1　食料の安定供給の確保

高齢化やライフスタイルが多様化している昨今の社会において、食についても多様化や簡素化といった局面を迎えている。消費者ニーズも多様化・高度化しているため、それらへの対応を進めるために様々な関係者が連携・協働することが必要とされている。

また、農業・食料関連産業は、その国内総生産が全経済活動の約 1 割に相当する 55 兆円となっており[14]、我が国の経済活動において重要な地位を占めていると言える。そして、拡大する海外需要にも対応していくため、輸出の促進や日本食・食文化の海外普及のための取り組みを推進するなど、食産業に関する海外展開等も進めていくことが求められている。

[14] 農林水産省「農林水産統計」
(https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/keizai_keisan/attach/pdf/index-4.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)

そうした状況の中で、食料の安定供給の前提である食品の安全確保と食品に対する消費者の信頼確保、食生活・食習慣の変化等を踏まえた食育や消費者と生産者の関係強化を進め、食料供給に係るリスクを見据えた総合的な食料安全保障を確立することが必要である。

2.2.2　多面的機能の発揮

食料・農業・農村基本法第三条によれば、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない[15]」とされている。

我が国における農村は、国民に不可欠な食料の安定供給の基盤であると同時に、国土保全や景観の形成、文化の伝承など、農業の有する多面的機能を発揮する場であり、それらの機能を十分に発揮させていくことが求められている。

2.2.3　農業の持続的発展

少子高齢化や人口減少が加速している昨今、農業が成長産業として持続的に発展し、食料等の農産物の安定供給及び多面的機能の発揮という役割を果たしていくためには、生産性と収益性が高く、中長期的かつ継続的な発展性を有する効率的・安定的な農業経営にシフトし、国内外の需要の変化に対応しつつ安定的に農産物を生産・供給できる農業構造を確立することがこれまで以上に重要となってきている。

このため、経営感覚を持った人材が活躍できるよう、経営規模や家族・法人など経営形態の別にかかわらず、そうした経営感覚を備えた担い手の育成や確保を進めるとともに、担い手への農地の集積・集約化、農業生産基盤の整備の効果的な実施、需要構造等の変化に対応した生産供給体制の構築とそのための生産基盤の強化、スマート農業の普及・定着等による生産・流通現場の技術革新、気候変動への対応などの環境対策等を総合的に推進することが重要である。

2.2.4　農村の振興

少子高齢化の問題に直面している現代の我が国において、農山村が再認識され始めている。政府は「稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする」「地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる」「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「ひ

---

[15] e-Gov 法令検索「食料・農業・農村基本法」
(https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=411AC0000000106_20181022_430AC0000000062
【最終閲覧日:2021 年 1 月 19 日】)

とが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」という４つの基本目標と、「多様な人材の活躍を推進する」「新しい時代の流れを力にする」という２つの横断的な目標に向けた政策を展開しており[16]、農山漁村を含めた、地域への関心が高まり始めている。

そうした流れが都市部の若い世代を中心に高まっていることを活かし、農業体験やグリーン・ツーリズムを活用しつつ段階的に移住・定住を図るとともに、仕事を作り、安心して住める仕組みを構築することが重要となってきている。農業体験や、グリーン・ツーリズムは、受け入れ側、体験する側の両者にとって利点があると言える。両者をうまくマッチングさせることにより、交流人口から関係人口へと変化させ、多様な人材が地方に参画していく事が重要である。

3　研究の方向と対象とした分野

3.1　研究の方向

前述のような認識の下、WSD では研究の方向を「農業の成長産業化」という産業政策としての視点と、「農村の振興」という地域政策としての視点の両面から、「農業を通じた地域振興」を目指すものとした。その意図は以下のとおりである。

まず何よりも、国が掲げる農業政策の目的の柱は、将来にわたって国民生活に不可欠な食料を安定的に供給することである。そのためには、農業者が継続的に農業またはその関連産業に従事し続けることのできる環境を作る必要があり、すなわち、農業という第一次産業を安定した継続的な雇用機会が創出され、所得が確保される産業としていく必要がある。さらに、農業現場としての農村そのものを魅力あるものとして発信し、維持ないしは振興していく必要もある。

したがって、我が国の農業の目指すべき方向は、担い手の確保・育成、農業経営の安定、農業生産物の付加価値向上、他産業との連携等の取組を進めることによって、安定的で継続的な雇用機会の創出、及び所得が向上していくような競争力（持続的発展）を有する成長産業であることに加え、地域資源の活用や新たなライフスタイルの確立、農山村の条件整備等の取組を進めることによって、農村の維持・振興を図ることであると WSD は考えた。

農業の成長産業化・農村の活性化を図る取組は、我が国の食料自給率の向上と食料安全保障の確立に資するだけにとどまらず、我が国全体の経済成長にも資するものであると思われる。

---

[16] 内閣官房・内閣府「まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」「基本方針」」（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/mahishi_index.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】）

3.2　研究対象とした分野

農業の成長産業化及び農村の振興を図っていくために、WSD は 3 つの政策分野(産業政策から 2 つ、地域政策から 1 つ)に注目して検討することとした。

まずは産業政策の観点から、農業の生産段階における主体及び生産基盤に関する政策として、「担い手の確保・育成」と「農地の集積」に関するもので、農業の第一段階として、農産物を生産する上で不可欠な人と農地に関する政策である。農業を通じた地域振興を達成する上で重要な構成要素である、担い手及び農地をめぐる政策課題、ここが WSD における研究の主役である。

他方で地域政策の観点については、一概に地域政策といってもその範囲が広いことから、主に 4 つの視点に着目して研究を進めることとした。

第一に、地域資源を活用した所得と雇用機会の確保として「中山間地域における農業経営」についての代表的な政策を取り上げる。一般的に平地と比べ競争力が弱い中山間地域をはじめとする農業経営について、いかにして農村地域の振興に寄与していけるかというように、観光業等他産業との関わりもある政策分野である。

第二・第三に、農村に人が住み続けるための条件整備としての「多面的機能の発揮」と「鳥獣被害対策」に関する政策である。中山間地域をはじめとする農村は、食料生産の場という役割に加えて多面的機能の発揮という役割も担っている。一方で山林が近く、昨今耕作放棄地も増えていることから鳥獣による農作物の被害が深刻な状況である。

そして第四に、農村を支える新たな動きや活力の創出として「半農半 X 等のライフスタイル」に関する政策を取り上げる。半農半 X は昨今の田園回帰の動きを踏まえた新たなライフスタイルである。

以下では、これら 3 つの政策分野（地域政策内は 4 つの視点）がどのように我が国の農業の成長産業化及び農村の活性化、ひいては農業を通じた地域振興に資するのかについて概説し、次章以降でそれぞれの政策分野について詳細に検討を進めていくこととする。

(1) 担い手の確保・育成

農業の生産過程において、「人」という資源は農地とともに欠かすことのできない資源である。我が国の農業は担い手の側面から概観すると、少子高齢化と人口減少による担い手不足の状態にあり、若年層の新規就農の促進も含めた担い手を確保するための政策の必要性がこれまでにも増して高まっていると言えよう。

さらに零細農家が多くを占めていることが我が国の農業の現状であるが、一般的にこのような零細農家の経営は不安定であり、規模の小ささからコスト削減につながっていないと言われている。

このような我が国の農業経営体制から、担い手の確保・育成制度の拡充に加え、経営面においても既存の農業経営体の法人化等を含めた大規模化を促進することによってコスト削減を図り、所得の向上を目指す必要がある。

(2) 農地の集積

「農地」についても担い手とともに生産過程において欠かすことのできない資源である。我が国の農地の利用状況はいわゆる「分散錯圃」の状態にあると言われており、また一経営体あたりの農地面積が小さいことは前述したところである。これらの点から、生産性の面で大きな問題を抱えている。小規模・分散錯圃の状態は農業経営における高コスト化につながり、収益性の低さの大きな原因となっている。

このような現状から、農地の集積・集約を促進することにより、所得の向上を目指す必要がある。

(3) 地域政策① 中山間地域における農業経営

中山間地域における農業経営は、営農条件の不利性やその生産性の低さから一般的に平地と比べ競争力が弱い。したがって、平地部における農業経営との差異を図る必要がある。そこで、中山間地域特有の冷涼な気候や清らかな水を活かして良食味の米や伝統野菜を栽培するなど、地域資源を活かすことで収益力のある農業を実現すること、及び差別化を図る特色ある農業や 6 次産業化の取組を導入していくことが求められる[17]。

(4) 地域政策② 多面的機能の発揮

中山間地域をはじめとする農村地域は、農業生産活動を通じて、豊かな自然や景観を提供し、国土の保全や水源の涵養、自然環境の保全といった多面的機能の発揮の面において非常に重要な役割を担っている。近年、各地で記録的な豪雨による洪水被害をはじめとする災害が頻発しているが、多面的機能の一つである、ため池や水田、畑が雨水を一時的に貯留し洪水を軽減する役割により、その被害は幾分か軽減される。このように多面的機能の効果は、農村の住民だけでなく国民の大切な財産となっており、これを維持・発揮させるためにも中山間地域をはじめとする農村地域において地域活動や営農を継続していくことが重要となる。

(5) 地域政策③ 鳥獣被害対策

とりわけ中山間地域は野生鳥獣の生息地となる山林と農地が隣接していることから、農作物の鳥獣被害を受けやすく、荒廃農地が発生しやすい環境にある。野生鳥獣による農作物被害額の推移は、被害防止対策の推進等により、年々減少傾向にある一方で、野生鳥獣による被害は営農意欲の減退をもたらし、耕作放棄や離農の要因になることから、数字として表れる以上に農山村に深刻な影響を及ぼしている現状である。農村地域を維持していくためには鳥獣被害への対応にも目を向ける必要がある。

[17] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』260 頁。

(6) 地域政策④ 半農半 X 等のライフスタイル

昨今、自己実現の場や新しいビジネスモデル、イノベーションが生まれる課題先進地域として、農村に着目する若者が増えており、都市部から農山漁村へ移住しようとする流れが広がっている[18]。人口減少及び高齢化が顕著である農村を維持・活性化させるためには、こうした「田園回帰」の意識が高まっている若い世代を中心とした多様な人材を農村に迎え、地域の人々と共に、地域資源を活用した雇用の創出と所得の向上に向け、新たなライフスタイルを提示していく必要がある。

4 研究の方法

WSD は、行政文書や関連書籍等の文献調査のほか、東北農政局をはじめ、宮城県、山形県、仙台市、二本松市等の行政機関、公益社団法人みやぎ農業振興公社、宮城県農業会議等の関係機関、宮城県農業大学校、宮城県農業高校といった教育機関、有限会社伊豆沼農産等の生産事業者、生産に携わる農業経営者に至るまで本年度はオンラインも含めてヒアリング調査を行い、それらの結果から導き出された課題等を踏まえ、検討を進めてきた。

農業の成長産業化については、2013 年 5 月に農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討することを目的として、農林水産業・地域の活力創造本部が設置され、当本部において、同年 12 月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定された。当プランでは、産業政策と地域政策を車の両輪として、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指し、①国内外の需要の拡大、②収入増大の取組を推進、③生産現場の強化、④農村の多面的機能の維持・発揮、この 4 つの柱を軸に政策を再構築し、若者たちが希望を持てる「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」の実現が掲げられている[19]。また、2015 年 11 月には総合的な TPP 関連政策大綱が決定され、農林水産業について、「攻めの農林水産業への転換」が打ち出された。そして、2020 年 3 月には新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定が行われている。新たな食料・農業・農村基本計画は、我が国の食料・農業・農村が次世代へと持続的に継承され、国民生活の安定や国際社会に貢献していくための今後 10 年間の農政の指針となるものである。人口減少に伴う国内マーケットの縮小、農業者の減少・高齢化が深刻化するとともに、頻発する自然災害や豚熱の発生、新型コロナウイルス感染症など、新たな課題に直面している今日、地域をいかに維持し、次の世代に継承していくのか、という

---

[18] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』251 頁。

[19] 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン(令和 2 年 12 月 15 日改訂)」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20201215plan_honbun.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

視点が重要であり、そのためには国内農業の生産基盤の強化が不可欠である[20]。

WSD は、このような政策展開を踏まえつつ、「農業の成長産業化」という産業政策としての視点と、「農村の振興」という地域政策としての視点の両面から、「農業を通じた地域振興」を目指すという先に述べた方向性を踏まえた政策の実現にあたり、農業者にとってどのような取組と支援が必要であるか、またどういった主体がどのような役割を果たすべきかという視点に立ち、研究を行ってきたところである。

以下、第 II 部ではそれぞれの政策分野について詳細に検討を進めていくこととする。

[20] 農林水産大臣談話「新たな食料・農業・農村基本計画の閣議決定に当たって」(https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-7.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

II　各論

1　産業政策

1.1　担い手

1.1.1　担い手の定義と動向

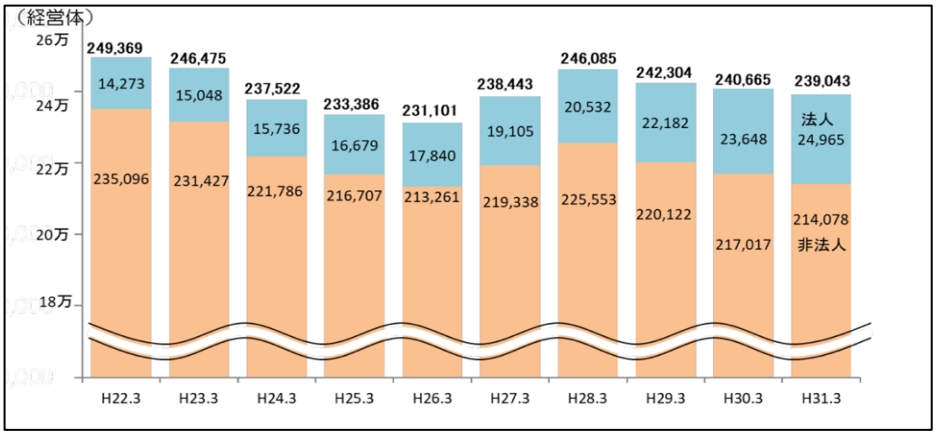
我が国では、効率的かつ安定的な農業経営になっている、もしくはそれを目指そうとしている経営体が担い手とみなされている。担い手に対しては、経営所得安定対策や融資等の支援が行われ、力ある農業者の育成が推進されている。具体的に、効率的かつ安定的な農業経営を目指している経営体とは、認定農業者と集落営農、そして新規就農者の 3 つに分けられる。以下では、それら 3 種の担い手の動向について述べることとする。

⑴ 認定農業者の動向

認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の実情に応じて効率的かつ安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度である[21]。（認定農業者制度の詳細に関しては「1.1.2　政府による担い手支援」にて後述する。）

図表 II-1-1 が示すとおり、日本全体の認定農業者の認定状況は、2019 年の時点で 23 万 9,043 経営体となっており、うち法人数は 2 万 4,965 経営体である。近年の認定農業者数の推移としては、ほぼ横ばいであるが、認定農業者のうち、法人の割合が高くなり、非法人の割合が低くなっていることが分かる。

図表 II-1-1　認定農業者の推移



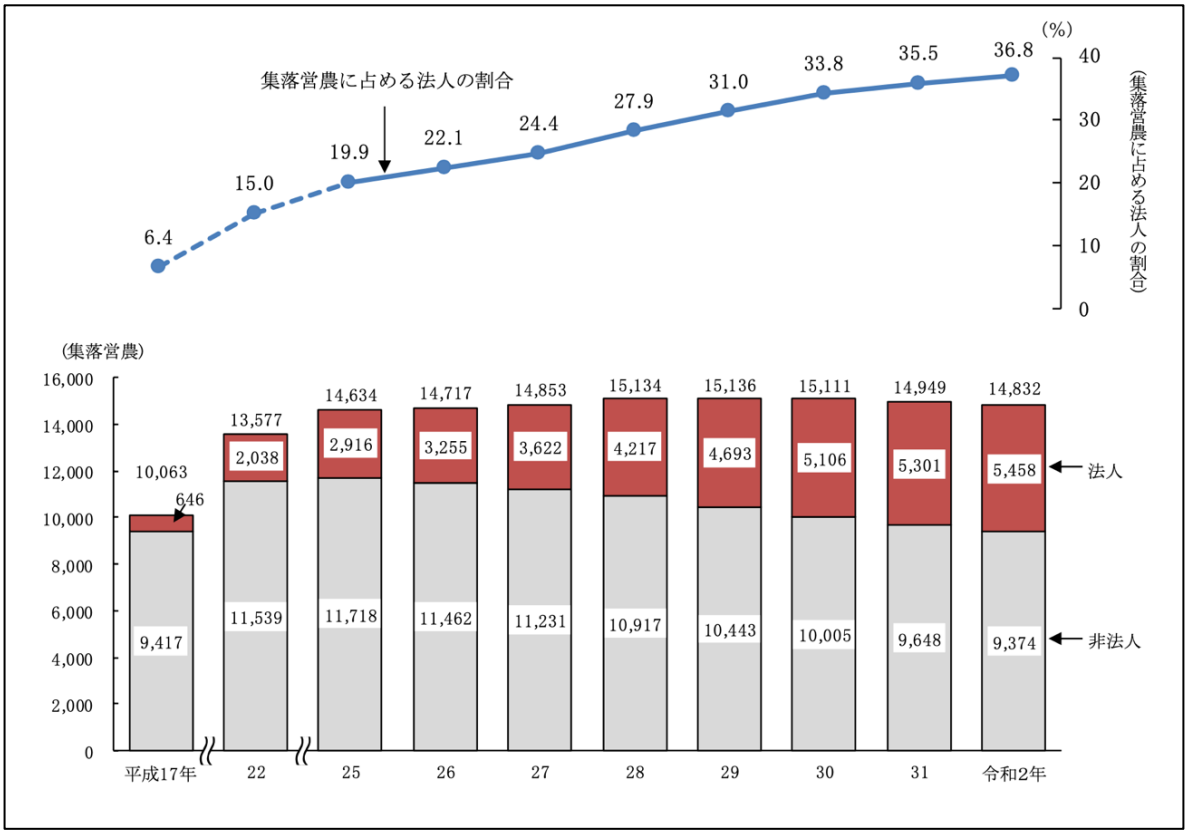
出典：農林水産省「認定農業者の認定状況（平成 30 年 3 月末現在）」

[21] 農林水産省「認定農業者制度について」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/nintei_gaiyou_tx.html
【最終閲覧日:2020 年 1 月 14 日】)

⑵ 集落営農の動向

集落営農とは、農業経営の効率化を図ることを目的とし、複数の個人が集り、機会を共同で利用したり、作業を共同で行ったりすることである。将来的に、法人化して認定農業者となることも見込まれる存在である。図表 II-1-2 より、2020 年度の集落営農数は、1 万 4,832 であり、前年と比較して 117 減少していることが分かる。このうち、法人の集落営農数は、5,458 であり、前年よりも増加している。また、集落営農に占める法人の割合は、年々高くなっている。

図表 II-1-2　集落営農数及び集落営農に占める法人の割合の推移（全国）



出典：農林水産省「令和 2 年集落営農実態調査」

⑶ 新規就農者の動向

図表 II-1-3 は、新規就農者数の推移を示している。2007 年(平成 19 年)の新規就農者は 73,460 人であったが、2018 年(平成 30 年)の新規就農者は 55,810 人となり、減少傾向にあることがわかる。また、49 歳以下の新規就農者に焦点を当てると、大きな変化は見られない状況となっている。

図表 II-1-3　新規就農者数の推移

表１　新規就農者数の推移

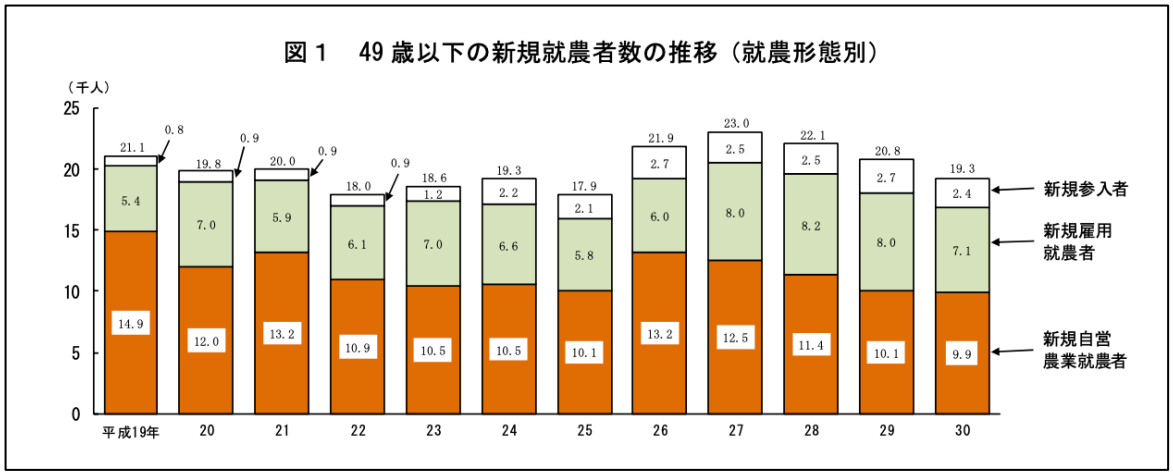
単位：人

区分	計		就農形態別					
		49歳以下	新規自営農業就農者	49歳以下	新規雇用就農者	49歳以下	新規参入者	49歳以下
平成19年	73,460	21,050	64,420	14,850	7,290	5,380	1,750	820
20	60,000	19,840	49,640	12,020	8,400	6,960	1,960	860
21	66,820	20,040	57,400	13,240	7,570	5,870	1,850	930
22	54,570	17,970	44,800	10,910	8,040	6,120	1,730	940
23	58,120	18,600	47,100	10,460	8,920	6,960	2,100	1,180
24	56,480	19,280	44,980	10,540	8,490	6,570	3,010	2,170
25	50,810	17,940	40,370	10,090	7,540	5,800	2,900	2,050
26	57,650	21,860	46,340	13,240	7,650	5,960	3,660	2,650
27	65,030	23,030	51,020	12,530	10,430	7,980	3,570	2,520
28	60,150	22,050	46,040	11,410	10,680	8,170	3,440	2,470
29	55,670	20,760	41,520	10,090	10,520	7,960	3,640	2,710
30	55,810	19,290	42,750	9,870	9,820	7,060	3,240	2,360

出典：農林水産省「新規就農者調査」

図表 II-1-4 では、49 歳以下の新規就農者数の推移が示されている。新規就農者は、雇用形態別に新規自営農業就農者[22]、新規雇用就農者[23]、新規参入者[24]の 3 つに区別されるが、新規自営農業就農者数は、新規雇用就農者数や新規参入者数よりも減りつつあることが判明した。反対に、新規雇用就農者や新規参入者が増加傾向にあることがグラフより見て取れる。

図表 II-1-4　49 歳以下の新規就農者数の推移



出典：農林水産省「新規就農者調査」

[22] 直近の 1 年の間に家族経営体の世帯員として自営農業に従事する者。
[23] 直近の 1 年の間に法人等農業に従事することとなった者。
[24] 土地や資金を独自に調達し、直近の 1 年の間に新たに農業経営を開始した経営の責任者及び共同経営者。

1.1.2　政府による担い手支援

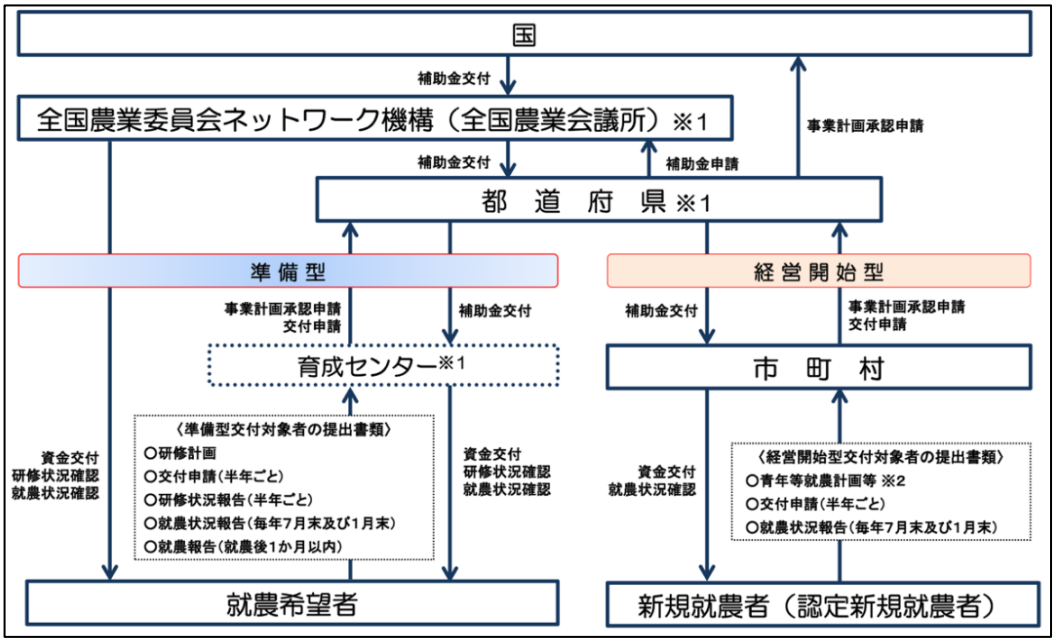
政府は力強い農業の担い手を育成することを目的として、就農における各ステップに合わせた支援を実施している。以下では、農業経営を開始する前の就農準備段階と経営を開始した後の経営確立段階に着目し、各種支援制度について説明することとする。

⑴ 就農準備段階

①農業次世代人材投資事業

農業従事者の高齢化が急速に進む中、持続可能な農業を目指すためには、次世代を担う農業者の育成や確保に向けた取組が重要になる。よって国では、新規就農者への支援を総合的に講じるべく、2012 年度より次世代人材投資事業という名の「準備型」と「経営開始型」の 2 タイプに分けられた補助金制度を導入した。農業次世代人材投資事業の実施体制、手続きに関しては、以下の図表 II-1-5 が示すとおりである。

図表 II-1-5　農業次世代人材投資事業の実施体制・手続



出典：農林水産省「農業次世代人材投資資金」

1.準備型

農業次世代人材事業の準備型では、50 歳未満での就農を目指す人に対して、各都道府県が定めた研修先における、最長 2 年間の農業に関する技術等を身に付ける研修に際して、年間最大 150 万円の補助金を支給している。

農林水産省が発表した平成 30 年度の農業次世代人材投資事業の交付実績によると、平成 30 年度の交付対象者数は、2,176 人であった。このうち、平成 30 年度より新たに採択され

た人は、1,301 人である[25]。交付対象者は 20 代が最も多く、30 代の対象者と合わせると、全体の 7 割を超える。また、対象者が農家出身か否か、という調査では、非農家出身が 65%であった[26]。

2.経営開始型

農業次世代人材事業の経営開始型では、50 歳未満の新規就農者に対して、農業経営開始後の所得を支援するため、経営が確立するまでの最長 5 年間、年間 150 万円を限度に補助金を支給している。

農林水産省が発表した平成 30 年度の農業次世代人材投資事業の交付実績によると、平成 30 年度の交付対象者数は 11,498 人であった。このうち、平成 30 年度より新たに採択された人は、1,968 人であった[27]。対象者は 30 代が最も多く、半数に近い割合となっている。また、対象者が農家出身か否か、という調査では、ほぼ半々であることが判明した[28]。

②農の雇用事業

研修中の若手新規就農者の地位を安定させることを目標に、青年の雇用就農及び研修後の独立就農を促進するための施策として、農の雇用事業がある。本事業は、農業法人等が働きやすい職場環境を整備しつつ行う新規就業者を対象とした実践研修を支援することを目的としており、農業法人等の雇用主が、新規に雇用した就農者に対して研修を実施するための財政支援である。対象者や研修の目的別に、「雇用就農者育成・独立支援タイプ」、「新法人設立支援タイプ」、「次世代経営者育成タイプ」の 3 タイプがある。

1.雇用就農者育成・独立支援タイプ

雇用主が就農希望者に対して、雇用就農や独立就農を促すために農業技術や経営の手法を学ぶ機会を提供することを条件に支援するものである。助成金は年間 120 万円で最大 2 年間となっており、農業法人等の雇用主、そしてその雇用就農者の両者に要件が存在する。

雇用主である農業法人等の主な要件としては、正社員として新規就農者を雇うことや過去 5 年間に受け入れた研修生の農業への定着率が 2 分の 1 以上であることなどが挙げられる。雇用就農者に関しては、研修を受ける雇用就農者が 50 歳未満で、農業法人等の代表者の 3 親等以内でないことや、農業就業経験が 5 年以内で、研修を終えた後も就農を継続す

[25] 農林水産省「農業次世代人材投資資金」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html【最終閲覧日:2020 年 12 月 28 日】)
[26] 農林水産省「農業次世代人材投資資金」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html【最終閲覧日:2020 年 12 月 28 日】)
[27] 農林水産省「農業次世代人材投資資金」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html【最終閲覧日:2020 年 12 月 28 日】)
[28] 農林水産省「農業次世代人材投資資金」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html【最終閲覧日:2020 年 12 月 28 日】)

る意思があることが要件として求められる。

2.新法人設立支援タイプ

地域の担い手となる法人経営体を増加させるため、農業法人や経営の移譲を望む個人経営者が就農希望者を雇用し、農業技術や経営手法を学ぶ機会を提供することを支援するものである。最大 4 年間の支援を受けることができ、1、2 年目は年間最大 120 万円、3 年目以降は年間最大 60 万円が限度となっている。経営を継承する場合とそうでない場合では要件に違いがあるが、研修を受ける者の条件としては、50 歳未満で就業経験が原則 5 年以内であることなどが共通している。

3.次世代経営者育成タイプ

新たな農業の担い手として重要視されている農業法人等において、職員等が次世代の経営者となることを目的に、先進的な農業法人や異業種の法人での現場実践研修の機会を提供することを支援するものである。平成 29 年度からは、海外での現場実践研修も支援対象となった。助成金は月額最大 10 万円、支援期間は最短 3 カ月から最長 2 年となっている。派遣職員の要件としては、55 歳未満であり、派遣元の農業法人等の代表者以外の人または、家族経営の後継者で経営に携わっている人などが挙げられる。

農林水産省が公表した農の雇用事業の実績によると、平成 30 年度に農の雇用事業を利用して研修を実施した就農者は 5,941 人であった。この中で、平成 30 年度より研修を始めたのは、雇用就農者育成タイプ 2,203 人、新法人設立支援タイプ 8 人を合わせた 2,211 人であった。支援対象者の年齢別の結果は 20 代が最も多く、半数を超えている[29]。

③青年等就農計画制度

前述のとおり、新規就農者を大幅に増やし、地域農業の担い手として育成するためには、就農段階から農経営の改善・発展段階まで一貫した支援が重要であるとの考えから、平成 26 年度より、青年等就農計画制度を農業経営基盤強化促進法に位置付け、市町村が青年等就農計画を認定することとしている[30]。青年等就農計画の認定の仕組みは図表 II-1-6 が示すとおりである。

青年等就農計画の対象者は、各市町村の区域内において新たに農業経営を営もうとする青年等である。青年等とは、原則 18 歳以上 48 歳未満の者であるが、知識や技能を有する

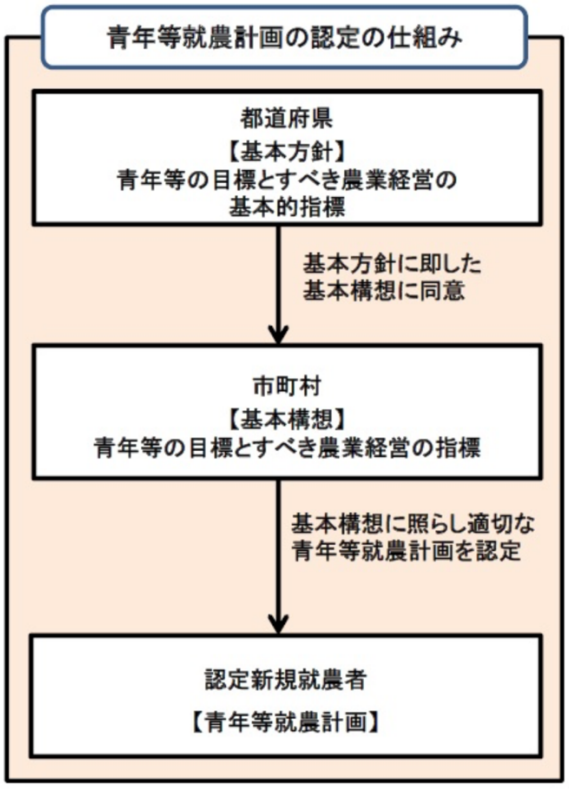
[29] 農林水産省「農の雇用事業」
(https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/koyou.html
【最終閲覧日:2020 年 12 月 28 日】)

[30] 農林水産省「青年等就農計画制度について」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/attach/pdf/nintei_syunou-13.pdf
【最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日】)

65 歳未満の者なども対象となり、それらの者が役員の過半数を占める法人も対象となる。

申請した青年等就農計画が市町村から認定を受けると、認定新規就農者としてメリット措置を受けることができる。メリット措置は早期の経営安定化を目的としており、青年等就農資金といった各種制度が設けられている。

図表 II-1-6　青年等就農計画の認定の仕組み



出典：農林水産省「青年等就農計画制度について」

④教育機関（農業大学校）

就農希望者が農業に関する知識や技術を身につける場として、農業大学校が大きな役割を果たしている。農業大学校とは、農業改良助長法で設置が認められている農業者研修教育施設であり、以下、同法 7 条 1 項 5 号の内容の抜粋である。

農業改良助長法（昭和 23 年法律第 165 号）（抜粋）

（協同農業普及事業）

第 7 条　この章の規定により交付金を交付される「協同農業普及事業」とは、次に掲げるものをいう。

一～四　（略）

五　農業者研修教育施設において農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し近代的な農業経営の担当者として必要な農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行うこと。

六　（略）

２～９　（略）

農業大学校は、農業経営の担い手を育成する中核的な機関として、全国 42 道府県に設置されている[31]。農業大学校は、図表 II-1-7 が示すとおり、養成課程、研究課程、研修課程の 3 つの学習過程が設けられており、それぞれ対象者や履修時間等が異なる。

図表 II-1-7　農業大学校における学習過程

	対象者	標準的な履修時間	教科	学習の方法
養成課程	高校卒業程度の学力を有する方	2年間 2,400時間（80単位）以上	分野に応じた専門課程（稲、畑作物 、野菜、果樹、花き、酪農、肉牛、養豚、養鶏など）	講義、演習、実験と実習がおおむね半分ずつ
研究課程	農業大学校養成課程卒業生や短大卒業者	2年間 2,400時間（80単位）以上 （※1年間の学校もあります。）	分野に応じた専門課程（稲、畑作物 、野菜、果樹、花き、酪農、肉牛、養豚、養鶏など） 養成部門で学んだ学習内容をさらに深め、高度な農業技術や経営能力等を養成	講義、演習、実験と実習がおおむね半分ずつ
研修課程	技術・知識の向上を目指す農業者の方や就農を希望する方	1日～数週間程度（コースにより異なります。）	各分野ごとにコースが設置（農業技術、農業機械操作、経営管理、農業体験など）	受講者の経営の発展段階、受講者のニーズ等を踏まえて学習を実施

出典：農林水産省「農業大学校等のご案内」

養成課程では、対象者は高校卒業程度の学力を有する方となっており、2 年間 2,400 時間以上の履修時間が求められる。学習する教科は、分野に応じた専門課程となっており、学習の方法は、講義、演習、実験と実習が概ね半分ずつである。

研究課程では、対象者が農業大学校養成課程卒業生や短大卒業者となっている。履修時間や学習の方法に関しては、養成課程と差はないが、養成部門で学んだ学習内容をさらに深め、高度な農業技術や経営能力等を養成することが特徴となっている。

研修課程では、技術や知識の向上を目指す農業者の方や就農を希望する方が対象となっている。受講者の経営の発展段階やニーズを踏まえた方法で学習が進められ、期間も 1 日

[31] 農林水産省「農業大学校等のご案内」
(https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/kyoiku_syoukai.html
【最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日】)

から数週間程度まで、受講するコースによって違いがある。研修内容としては、農業技術や農業機械操作、経営管理、農業体験など多岐にわたる。

⑤指導農業士

就農希望者を地域で支援するキーパーソンとしては、指導農業士が挙げられる。農林水産省によると、優れた農業経営を行いつつ、新規就農者等の育成に指導的役割を果たしている農業者が、各都道府県の知事から指導農業士として認定されていて、地域農業の振興に関する活動を全国各地で行っており、その数は日本全国で約 1 万人程であるという[32]。具体的には、農業高校や農業大学校の実習生、就農に意欲のある者や新規就農者を指導農業士宅に受け入れての農業経営研修、既に就農して活躍している若い農業者に対しての助言などを行っており、農業・農村の活性化・発展に大きな役割を果たしていると言える。

⑵ 経営確立段階

①認定農業者制度

担い手が農業を安定的・継続的に営んでいくための支援策として、主に経済面における支援が期待される認定農業者制度がある。認定農業者制度は、農林水産省が 1992 年のいわゆる「新政策」（新しい食料・農業・農村政策の方向）において、他産業並みの年間労働時間と生涯所得を実現する「効率的かつ安定的な経営体」が生産の大宗を担うような農業構造の確立を農業政策の目標として提示するなかで生まれたとされており[33]、そうした目的を体現するために、認定を受けることで図表 II-1-8 に見られるような補助金、融資、税制優遇といった経済的な支援を受けることが可能となる。

また、認定農業者になるためには、計画を公的機関に提出して認められる必要があることからも、認定農業者であることは農業の担い手として一定の経験や専門性等を有することが公的に証明されるものと解釈できる。

農林水産省によると、認定を受けるためには、市町村等に経営規模の拡大に関する目標等の内容を記載した「農業経営改善計画書」を提出する必要がある[34]。また、市町村等による農業経営改善計画の認定を受けるためには、計画が市町村基本構想に照らして適切なものであることや、計画が農用地の効率的かつ総合的な利用を図るために適切なものであること、計画の達成される見込が確実であることといった要件が必要である[35]。

---

[32] 農林水産省「指導農業士について」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nogyoshi.html【最終閲覧日:2020 年 12 月 21 日】)
[33] 藤野信之『農中総研 調査と情報 2011.7（第 25 号)』(農林中金総合研究所）6-7 頁。
[34] 農林水産省「認定農業者制度について」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_ninaite.html
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)
[35] 農林水産省「認定農業者制度について」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_ninaite.html
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)

実際に認定を受けている認定農業者数は、2019 年 3 月末現在で、239,043 人（うち、法人が 24,965 法人）となっている[36]。

図表 II-1-8　認定農業者等に対する主な支援措置

経営所得安定対策	・ 畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策） ・ 米・畑作物の収入減少影響緩和対策交付金（ナラシ対策） 支援対象：認定農業者、集落営農、認定新規就農者	・ 麦・大豆等のコスト割れの補填 ・ 米・麦・大豆等の収入減少に対するセーフティネット
融資	農業経営基盤強化資金（スーパーL資金） 支援対象：認定農業者	・ 経営改善のための長期低利融資（農地、施設・機械などの取得に必要な資金及び長期運転資金）。 ・ 実質化された人・農地プランの中心経営体として位置付けられた認定農業者等が借り入れるスーパーL資金について、貸付当初5年間の金利負担が軽減。
補助金	強い農業・担い手づくり総合支援交付金（旧経営体育成支援事業） 支援対象：実質化された人・農地プランの中心経営体、農地中間管理機構から賃貸借の設定等を受けた者等	融資を活用して農業用機械等を導入する際、融資残について国庫補助。
税制	農業経営基盤強化準備金制度 支援対象：青色申告を行う認定農業者及び認定新規就農者等	経営所得安定対策等の交付金を積み立てた場合、この積立額を個人は必要経費に、法人は損金に算入。 さらに5年以内にこの積立金を取り崩して、農地や農業用機械、農業用建物等を取得した場合に圧縮記帳が可能。
農業者年金	農業者年金の保険料支援（特例付加年金） 支援対象：39才までに加入し、農業所得が900万円以下の青色申告を行う認定農業者及び認定新規就農者等	月額2万円の保険料のうち1万円～4千円/月の国庫補助（最大20年）。

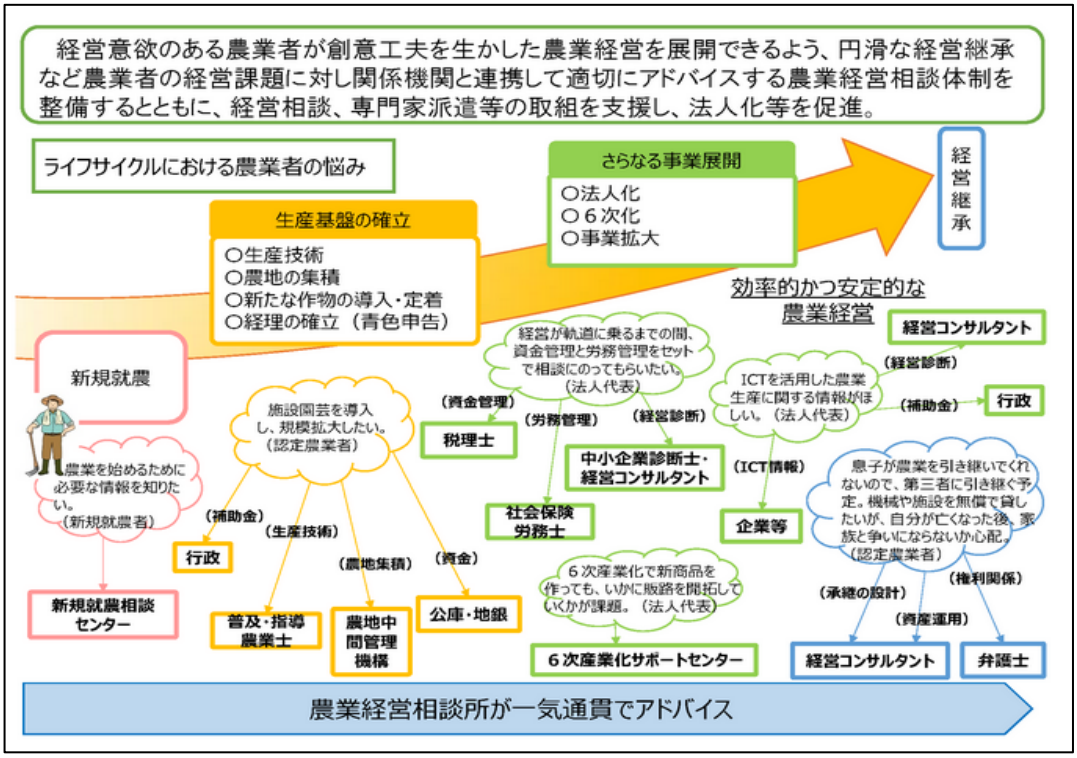
出典：農林水産省「認定農業者制度の概要」

②農業経営相談所

農林水産省は、経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるよう、2018 年度から、農業経営の法人化、円滑な経営継承、事業計画の作成、規模拡大など、担い手が抱える経営上の課題に対して、経営相談・経営診断や専門家の派遣・巡回指導等の伴走型支援を行う農業経営相談所を都道府県段階に整備している[37]。この相談所では、認定農業者制度をはじめとした各種制度に関する相談に行政が対応することもある他、弁護士や会計士、税理士、経営コンサルタントといった専門家に相談することも可能となっている（図表 II-1-9）。

[36] 農林水産省「認定農業者の認定状況（平成 31 年 3 月末現在）」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/31b.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)
[37] 農林水産省「農業経営に関する相談（農業経営相談所）」
(https://www.maff.go.jp/j/keiei/soudanjyo.html【最終閲覧日:2020 年 7 月 26 日】)

図表 II-1-9　農業経営者サポート事業



出典：農林水産省「農業経営に関する相談（農業経営相談所）」

③6 次産業化[38]プランナー

農林水産省は、農山漁村の所得の向上や雇用の確保を主な目的として、1 次産業としての農林漁業と、2 次産業としての製造業、3 次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、農山漁村の豊かな地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組である農林漁業の 6 次産業化を推進している[39]。

そうした 6 次産業化を推進するにあたり、6 次産業化に取り組む農林漁業者等の相談窓口として、6 次産業化サポートセンターが全国に設置されている。6 次産業化に取り組む農林漁業者の相談に応じてアドバイスを行うための専門家である「6 次産業化プランナー」として登録された専門家が在籍しており、6 次産業化に取り組む農林漁業者等から寄せられた相談内容に的確に対応し、課題の解決に向けて具体的なアドバイスを行っている[40]。

[38] 農林漁業者等が必要に応じて農林漁業者等以外の者の協力を得て主体的に行う、1 次産業としての農林漁業と、2 次産業としての製造業、3 次産業としての小売業等の事業と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取組。

[39] 農林水産省「農林漁業の 6 次産業化」
(https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika.html【最終閲覧日:2020 年 7 月 26 日】)

[40] 農林水産省「6 次産業化プランナー」
(https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/jinzai/index1.html【最終閲覧日:2020 年 7 月 26 日】)

④その他の民間資格など

これまで示してきた指導農業士や 6 次産業化プランナーといった制度の他に、民間でも様々な農業の担い手支援のプログラムが実施されている。例えば、日本政策金融公庫では、平成 17 年より、農業経営者に対する経営改善支援に必要なノウハウを有する人材を育成する事を通じて農業経営の発展に寄与することを目的に、農業経営アドバイザー制度[41]を実施している。これまでに 5,400 名を超える農業経営アドバイザーが誕生しており、税理士や金融機関といったアドバイザーそれぞれの立場で農業経営を支援している[42]。

1.1.3　ヒアリング調査等を通して得られた課題

前述のとおり、農業の担い手をサポートする取組に関しては、多様な支援が施されている。しかし、依然として農業の担い手の年齢構造はバランスが取れていない。今後、遠くない将来に引退することが想定される高齢の農業者が占める割合が高くなっていることから、将来の農業を担う若者の新規就農者の参入と農業界への定着が重要となる。そこで、WSD は若者の新規就農者に着目した。

新規就農者の育成に関するヒアリング調査の結果の一部は、以下の図表 II-1-10 が示すとおりである。

図表 II-1-10　ヒアリング調査の結果（担い手）

調査対象	ヒアリング結果
行政機関	・地元の人とのつながりがない状態で新規就農者が条件の良い土地を借りることは難しいと言える。決して条件が悪い農地ばかりではないが、すぐに見つけることは困難であるため、研修中に農業に対する本気度を見せつけ、周りからの信頼を得ることが重要となる。（山梨県農政部：調査書№14） ・定着している農業者の特徴としては、農業技術を学ぶ姿勢が良いことは勿論、周りの方々との関わり方が上手く、地域に受け入れられていることが挙げられる。（宮城県農政部：調査書№22） ・農業の担い手に関する現在の大きな課題は、国の制度を活用できる期間に経営を確立させることである。国からの支援

[41] 日本政策金融公庫「農業経営アドバイザー制度について」
(https://www.jfc.go.jp/n/adviser/council/pdf/reference_202001.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日】)
[42] 日本政策金融公庫「農業経営アドバイザー制度について」
(https://www.jfc.go.jp/n/adviser/council/pdf/reference_202001.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日】)

	を受けることができなくなった後、生活が成り立たずに定着できない事がない様、関係機関がチームを組んで指導や状況確認を行い、地域によっては指導農業士を派遣したりしているが、今後も引き続き考えていかなければならない課題であると言える。（宮城県農政部：調査書№22）
農業従事者	・農業経営者のゼミにて知識を得たりはしているが、実際のところは、これまで取り組んできた事、経営の成果についての振り返りの場が欲しいと感じる。これからの農家は自発的な勉強が求められる。（平松農園 平松希望氏：調査書№10） ・移住促進活動を行っているゆうきの里東和ふるさとづくり協議会理事長のもとで半年間の研修を受け、新規就農者として独立した。（中略）東和地区では、新規就農者への支援が非常に手厚く、それにより農業や農泊を継続することができた。（農家民宿ゆんた 仲里忍氏：調査書№16） ・地域にはコミュニティを維持・発展させるためのルールがあり、それらをしっかりと理解した上で本格的に地域に入ることが望まれる。そのため、新規就農者は 1 年ほど地域の農業者と共に活動することが必要ではないか、と考えられる。（指導農業士 公平伸行氏：調査書№28） ・新規就農者の定着を図るための支援は、牽引するまでは必要なく、後ろから背中を少し押してあげるくらいの支援を施すことで十分である。牽引されていては伸びない。新規就農者の考える力を伸ばし、若手を導く農業者を地域で育成することも必要である。（指導農業士 関口英樹氏：調査書№30） ・補助金を使って機械を導入した使用者のレビューを集めるべきである。農家がそれぞれの農機具に関するマイナス面のデータにも触れることができれば、自身が導入すべき機械の判断を誤らないと考えられる。また、補助金を出したのであれば、機械が長く使われるように適切なフォローアップを行うべきである。（指導農業士 関口英樹氏：調査書№30）

関係機関	・東和地区での新規就農者は 27 名だが、農業を生業として生計をたてることができている人は多くはない。新規就農者定着のために受け入れをボランティア精神で支援をしてきた人たちも、以前のような活動量は生み出せていないようだ。 （ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会：調査書№17）

出典：WSD 作成

上記の証言からは、新規就農者を農業の世界に取り込み、定着につなげるためには、地域での育成が重要であることが読み取ることができる。現在、新規就農者を増加させ、定着させるために政府は手厚い支援を行っているが、農業の世界に飛び込んできた人が離農してしまっては支援を行う価値が見出せなくなる。よって、新規就農者の定着のために地域でのサポートを充実させることなどが求められていると考えられる。

1.1.4　政策提言①「新規就農者定着のための支援制度の充実」

⑴ 現状の政策の問題点

若手の新規就農者を支援することを目的とした現状の政策としては、農業次世代人材投資事業がある。本事業の詳細については、政府の取組を紹介した項（1.1.2　政府による担い手支援）で述べたとおりであるが、就農準備段階、経営確立段階の新規就農者を対象に、就農に向けた研修中の所得を支援するための「準備型」、安定した農業経営を支援するための「経営開始型」に分類された支援が実施されている。

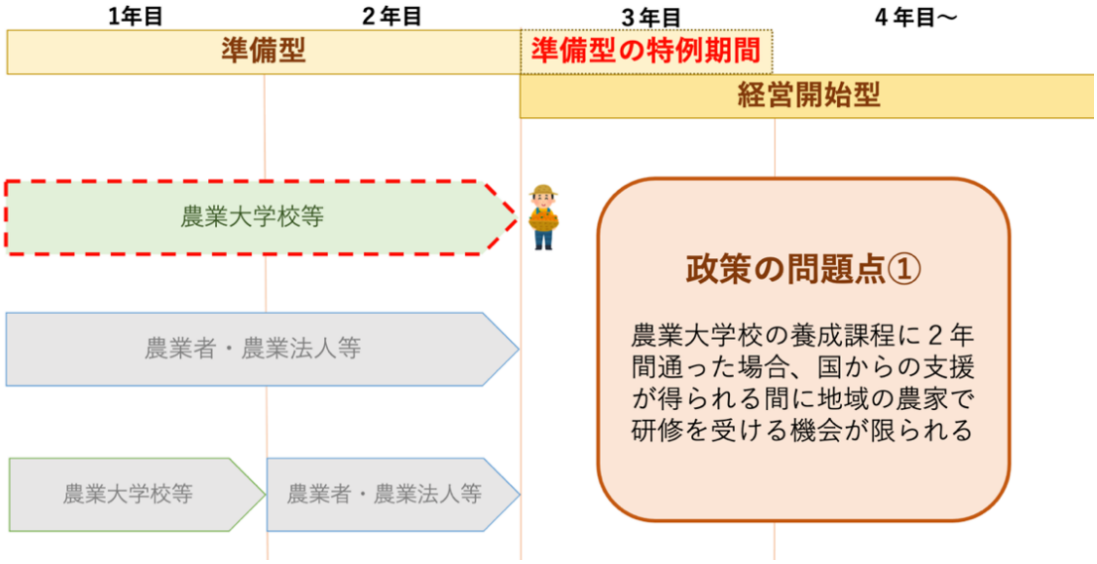
新規就農者にとって、「準備型」と「経営開始型」を合わせた最長 7 年間、最大 1,050 万円を給付されることは、就農する上で大きなインセンティブになると共に、研修中及び経営開始直後の不安定な生活の支えとなる。しかし、政府が目指す 2023 年までに 40 代以下の農業者を 40 万人にまで引き上げる目標[43]の達成のためには、今後も引き続き、新規就農者支援に力を尽くす必要がある。以上のことから、現状の政策の問題点を以下のとおり 3 点に分けて指摘する。

まず、1 つ目として、農業大学校の養成課程に 2 年間通った場合、国からの支援が得られる間に地域の農家で研修を受ける機会が限られてしまうことが問題点として挙げられる。ヒアリング調査では、新規就農者が地域に上手く溶け込み、定着するためには、地域の農家とのつながりが重視であるとの意見を耳にした。（調査書№14, 22,28 等）しかし、「準備型」

[43] 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/180601plan_honbun.pdf
【最終閲覧日:2020 年 12 月 21 日】)

を活用して 2 年間農業大学校に通った場合、図表 II-1-11 が示すように、支援期間が大学校の期間のみで終了してしまうことになる。

図表 II-1-11　政策の問題点①

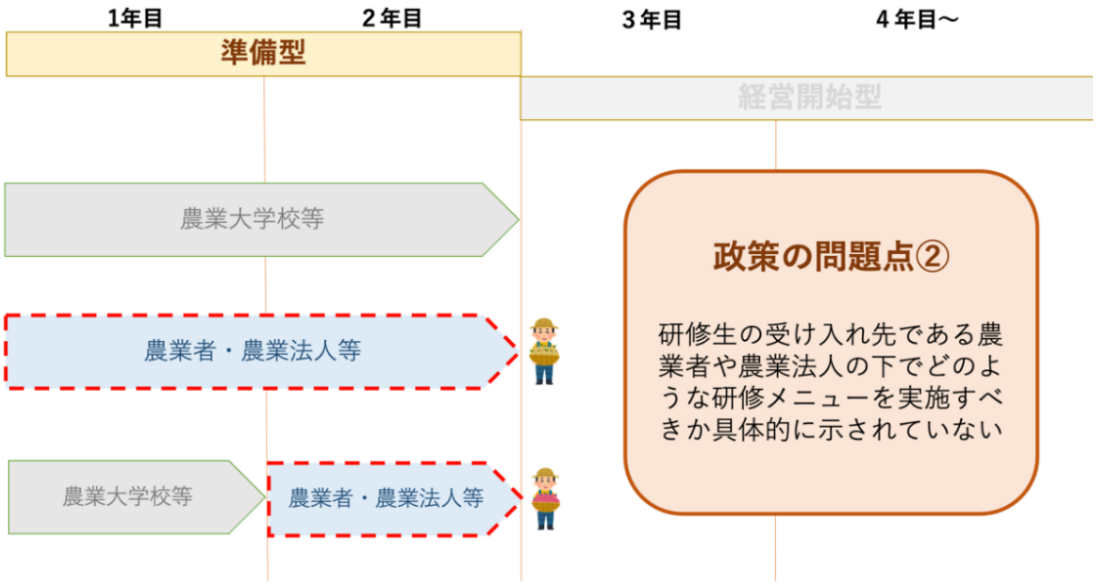


出典：WSD 作成

２つ目の問題点として、農業者や農業法人の下で研修を実施する場合、研修生の受け入れ先である農業者や農業法人の下で、どのような研修メニューを実施すべきか具体的に示されていない点が挙げられる。新規就農者が「準備型」の支援を受けるための交付要件[44]には、「都道府県等が認めた研修期間等で概ね 1 年以上（1 年につき概ね 1,200 時間以上）研修すること」と示されており、研修先での詳細な研修内容に関しては定められていない。各研修先での研修内容が充実していればしているほど、離農率は低下するとの考えがあることから、ある程度具体的な研修メニューを示す必要があると考えられるが、現状はそうでないと言える。（図表 II-1-12）

[44] 農林水産省「次世代人材投資事業」
(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html【最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日】)

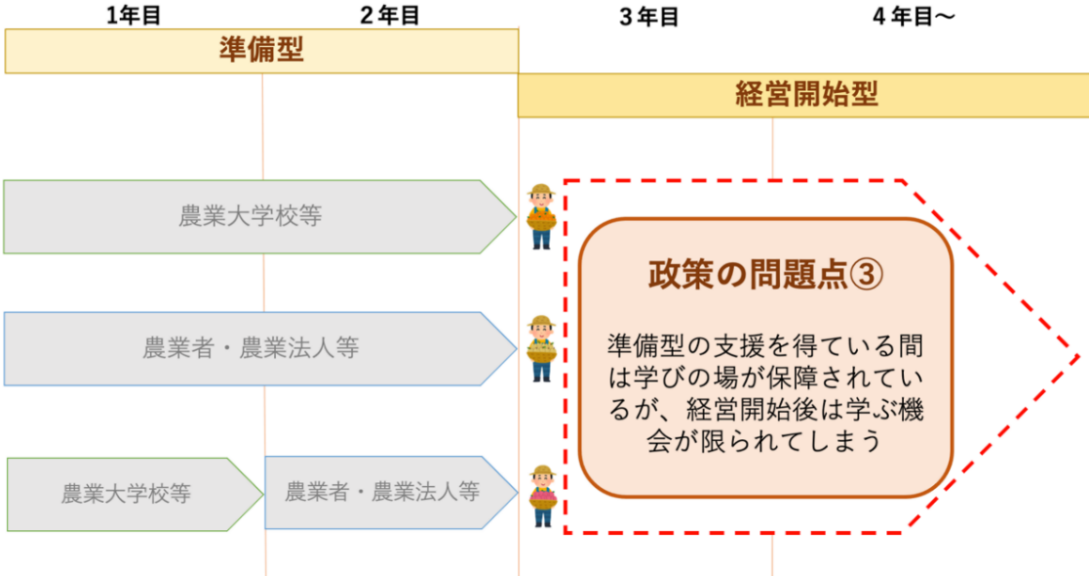
図表 II-1-12　政策の問題点②



出典：WSD 作成

3 つ目の問題点は、「準備型」の支援を得ている間は、新規就農者にとって学びの場が保障されているものの、一度経営を開始した後は、農業者が学ぶ機会が限られてしまう点である。農業経営に関しては、自身が経営を始めてからではないと実感がわかない部分も多くあるため、経営開始後の農業者にも経営を学ぶ機会を設けることが求められる。(図表 II-1-13)

図表 II-1-13　政策の問題点③



出典：WSD 作成

以上が、農業次世代人材投資事業に関して改善すべきなのではないか、との判断に至った3つの点である。

⑵ 政策提言

上記の各問題点に対して、農業次世代人材投資事業を活用した新規就農者の定着を目的とした研修の充実を以下のとおり3つ提案する。

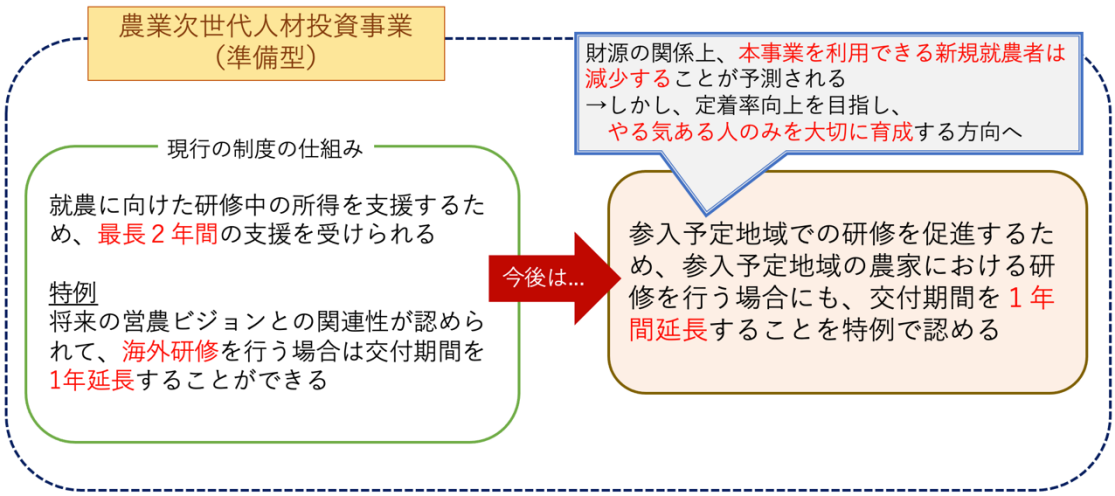
①農業次世代人材投資事業【準備型】を活用した地域での研修促進（図表 II-1-14）

現行の制度では、「準備型」の交付期間は原則として最長2年間である。特例として、将来の営農ビジョンとの関連性が認められ、海外研修を行う場合は交付期間を 1 年間延長することができると定められている。確かに、他国の先進的な農業に触れることで、自身の農業経営の視野を広げることは重要である。しかし、自分自身が将来的に営農を開始する予定である国内の地域において一定期間の研修を受け、地域に馴染むことが重要であるとの意見を多数のヒアリング調査（図表 II-1-10）で得たことから、参入予定地域での研修も今まで以上に促進すべきだと考えた。

そこで、「準備型」を利用して農業大学校に2年間通った場合、支援期間が農業大学校のみで終了してしまうことを考慮し、就農予定地域の農家における研修を行う場合にも、交付期間を1年間延長することを特例に追加することを提言する。

本提言を実施した場合、一人当たりの支給額が増減することが想定されるため、本事業を活用することができる新規就農者の数は減少することが見込まれる。しかし、定着率の向上に焦点を置き、やる気のある人のみを時間をかけて大切に育成することを重要視すべきであると考えた。

図表 II-1-14　①農業次世代人材投資事業を活用した地域での研修促進



出典：WSD 作成

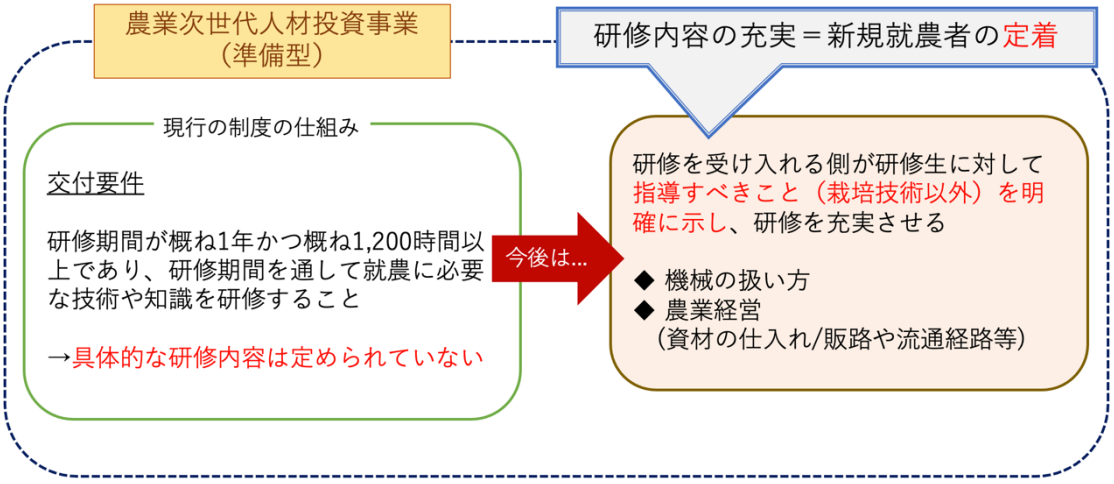
②農業次世代人材投資事業【準備型】を活用した地域での研修充実（図表 II-1-15）

課題で取り上げたように、「準備型」を活用して農業者や農業法人の下で研修を行う場合、現行の制度の要件には具体的な研修内容が定められていない。「準備型」の交付要件には、「都道府県等が認めた研修期間等で概ね 1 年以上（1 年につき概ね 1,200 時間以上）研修すること」と述べられており、研修を受ける場所と時間のみ定められている。しかし、研修を行う上で、研修内容にある程度具体的な内容を明確にし、重きを置くことは、就農予定者に一定水準の知識や能力を身につけさせるために重要である。

そこで、研修を受け入れる側が研修生に対して指導すべきこと（栽培技術以外）を交付要件に明確に示し、参入予定地域での研修内容を充実させる必要があると考えた。具体的には、農業機械の使い方や農業経営（資材の仕入れ方法や販路・流通経路の開拓方法など）を指導することを要件に明記すべきであると提言する。

農業機械の扱い方に焦点を当てた理由としては、ヒアリング調査（調査書№30）にて、若手の農業者に適切な機械の扱い方を教えるべきであるとの意見を頂戴したことに起因する。農業機械は高価であるため、導入する際には補助金を利用するケースも少なくないが、農業機械の適切な扱いができなければ機械の破損につながり、国としても補助金を出す価値が失われてしまう。また、農業経営に関しても、コスト削減のためには資材の仕入れ方が重要な要素となることや、農業経営開始後にできるだけ早く経営を確立させるためには、販路や流通経路を適切に確保することが極めて重要であるとの情報も得た。

図表 II-1-15　②農業次世代人材投資事業を活用した地域での研修充実



出典：WSD 作成

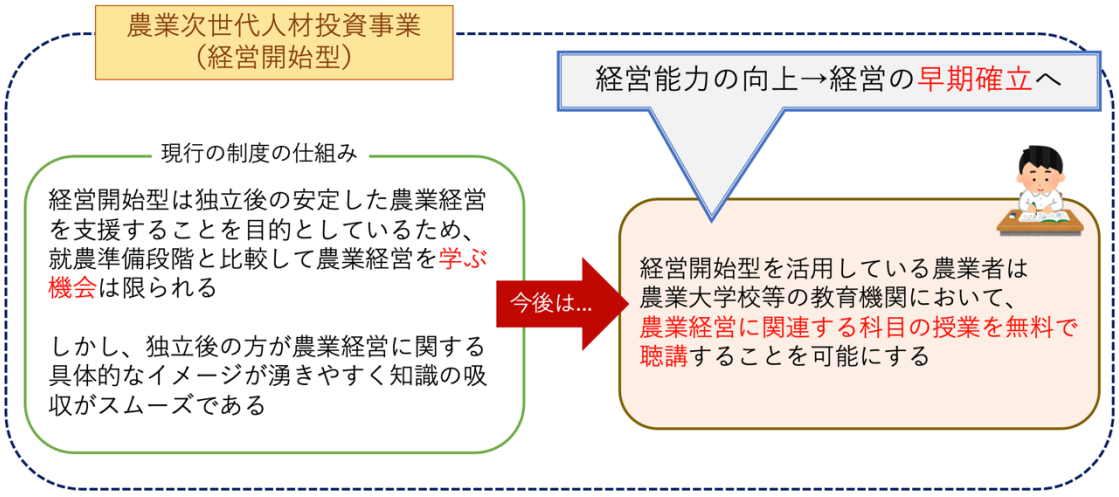
③農業次世代人材投資事業【経営開始型】を活用した学びの場の提供（図表 II-1-16）

前述の課題でも取り上げたように、現状として、農業経営を開始して間もない新規農業者が経営に関して学ぶ場が多くない。実際に、若手の農業者から自身の農業経営について振り返る場がないとの意見をヒアリング調査（調査書№10）で得ている。確かに、本事業における「経営開始型」は独立後の安定した農業経営を支援することを目的としているため、「準備型」を活用する就農準備段階と比較して農業経営を学ぶ機会は限られてしまうことは当然である。しかし、自分自身で経営を開始した後の方が、農業経営に関する具体的なイメージが湧きやすく知識の吸収がスムーズである面もある。

そこで、「経営開始型」を活用している農業者は、農業大学校等の教育機関において、農業経営に関連する科目の授業を無料で聴講することを可能にする案を提言する。既存の農業大学校の施設や教員を活用することで、通常新たに学びの場を設ける際に求められるコストがかからない点がメリットとして挙げられる。

また、対面式の授業だけでなく、オンライン形式の授業の積極的な導入が望まれる。農業大学校に容易にアクセスすることできない中山間地域で農業を営んでいる農業者や農業大学校が存在しない都府県で農業を営む農業者にも、学びの場を提供することにつながると考えられる。

図表 II-1-16　③農業次世代人材投資事業を活用した学びの場の提供



出典：WSD 作成

⑶ 提言から期待される効果

提言から期待される効果は、以下 3 点に分けて考えられる。（図表 II-1-17）

①農業次世代人材投資事業【準備型】を活用した地域での研修促進

「準備型」を活用し、参入予定地域の農家における研修を行う場合にも、交付期間を 1 年間延長することを特例で認めることによって、参入予定地域での研修を促進することができる。地域の人とのつながりが生まれ、信頼を得ると、独立後に農地を取得する際などに有利に作用することが効果として期待される。

②農業次世代人材投資事業【準備型】を活用した地域での研修充実

研修を受け入れる側が研修生に対して指導すべきこと（栽培技術以外）を明確に示すと、参入予定地域での研修を充実させることにつながる。研修内容が充実し、農業経営に直結する知識や能力が身に付くと、独立後のスムーズな経営開始につながることが期待され、その後の経営安定にもつながると考えられる。

③農業次世代人材投資事業【経営開始型】を活用した学びの場の提供

「経営開始型」を活用している農業者が、農業大学校等の教育機関において、農業経営に関連する科目の授業を無料で聴講することを可能にすることで、経営開始後の農業者にも学びの場を提供することができる。経営開始後でないと実感が湧かない部分をフォローアップすることで、経営開始後できるだけ早い段階での経営確立の手助けとなることが期待される。また、オンライン形式の授業も並行して取り組んで行くことによって、多様な農業者が学ぶことができる機会を創造することが望まれる。

図表 II-1-17　政策提言 1 の効果

政策提言	内容	期待される効果
①農業次世代人材投資事業【準備型】を活用した地域での研修促進	参入予定地域での研修を促進するため、参入予定地域の農家における研修を行う場合にも、交付期間を 1 年間延長することを特例で認める。	地域の農業者とのつながりを構築 →参入予定地域からの信頼を得る →農地を取得する際などに有利に作用
②農業次世代人材投資事業【準備型】を	研修を受け入れる側が研修生に対して指導すべきこと（栽	研修内容の充実 →独立後のスムーズな経営開始

活用した地域での研修充実	培技術以外）を明確に示し、参入予定地域での研修を充実させる。	
③農業次世代人材投資事業【経営開始型】を活用した学びの場の提供	経営開始型を活用している農業者が農業大学校等の教育機関において、農業経営に関連する科目の授業を無料で聴講することを可能にする。	経営開始後でないと実感が湧かない部分をフォローアップ →経営開始後できるだけ早い段階での経営確立へ

出典：WSD 作成

1.1.5　政策提言②「担い手支援のための「人・組織」の「連携」による地域の機能向上プラン」

ここまでの、担い手に関する政策提言①「新規就農者定着のための支援制度の充実」の流れを受けて、ここからは地域が連携して担い手を支援し、経営確立まで導いていくための提言案「担い手支援のための「人・組織」の「連携」による地域の機能向上プラン」について提示していきたい。

図表 II-1-10 において提示したヒアリング調査の結果からも分かるように、新規の担い手が早期に離農することなく経営確立期まで到達するためには、地域のサポートが重要であると考えられる。そうした点を踏まえ、地域による新規就農者支援の政策の現状について整理しつつ、今後の方向性や必要なことについて、提言として示していく。

⑴ 地域による新規就農者支援の政策

地域で組織的に新規就農者を支援することを目的とした現在の政策の 1 つに「地域の新規就農サポート支援事業」がある。これは、農業人材力強化総合支援事業を構成する 1 つとして、2020 年度に新設された事業である。地域の新規就農サポート支援事業は就農準備段階から経営確立の時期までを包括的に支援する事を目的とされており、

① 新規就農を支える地域体制構築への支援
② 農業就業体験活動の運営への支援
③ 就農相談会の開催への支援

の 3 つが主な支援である。具体的には就農サポート支援のための体制や組織の設置、新規就農サポートマニュアルの作成、新規就農サポートリーダーの選任などが行われている。

事業自体がまだ始まって間もないため、成果や事例などの積み上げは現段階ではまだ少ないものと考えられるが、予算要求の状況などからも継続的に推進していくことが推測され、今後その事業成果や優良事例が徐々に蓄積されていくものと考えられる。

⑵ 現状の政策の問題点

次に、文献調査やヒアリング調査の結果を踏まえ、明らかになった現状の政策の課題について考察していきたい。

まず、地域において農業のステークホルダーが足並みを揃えて新規就農者を支援していくためには、「コーディネーター」役が地域の人材や組織資源同士の連携関係を円滑にすべきである。コーディネートし、地域内で解決できない場合は地域外のリソースも活用して解決に導いていくなど、「ネットワーク力」や「調整能力」が各地域において必要とされており、地区など細かな単位で支援体制が構築される事が求められている。

その点を踏まえ、今後対応が必要な課題を３点示していく。まず、１点目としては、「各地域の団体同士、横のつながりや外部の農業関係機関とのネットワーク醸成を後押しするような支援策が必要である」という点である。各地域において様々な課題を乗り越えながら新規就農者を支援していくにあたり、他の地域の組織や人とのネットワークがあることで、様々な情報やアイディアといったリソースが活発に行き来し、課題の解決に役立つと考えられるからである。

次に、２点目として「コーディネーター役にどのような人材が適しているのか、そして求められる資質能力等について明示する事」が必要であると考えられる。地域における取り組みを円滑に進めていくために各地域においてコーディネーターを配置する際に、そうした人材にどのような資質が必要であるか事前に示しておくことで、各地域において一定以上の水準のコーディネーターを設置できると考えられるからである。

３点目は「地区によっては、コーディネーター役となる人材の掘り起こしや育成が必要である」ことである。これまでの状況には地域差があると考えられ、地域で連携した取り組みがそこまで行われていなかった地域においては、活動の立ち上げや活性化に向けて必要な人材を掘り起こしたり、育成したりすることが最初のステップになるものと想定されるからである。

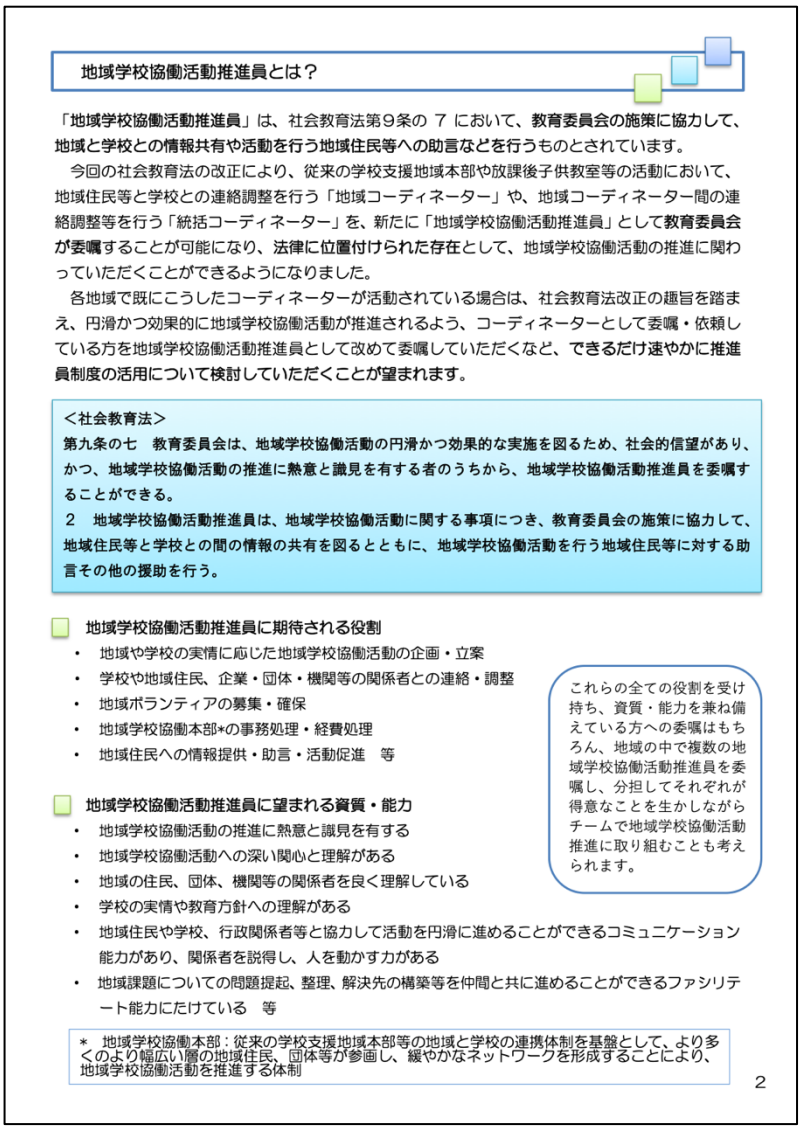
⑶ 政策提言

それでは、前述の状況を改善するためにはどのような方策が必要となるだろうか。以下にその具体的な提言の内容を提示していくこととする。

まず１点目として、「地域の組織」のポートフォリオ及びコミュニケーションツールを整備することが有効ではないかと考えられる。これは、地域に結成された団体同士が連携・支援しあうための「横のつながり」を構築することで、より活発な連携が全国レベルで展開されていくことが期待できる。方法としては、事業申請時に提出された団体情報や事業報告時の成果報告書を活用し、誰でも閲覧可能な全国団体リストを作成し、共有することが考えられる。その他、既存の SNS やオンライン掲示板を活用し、団体同士のコミュニケーションの場を創出することで、団体やコーディネーター同士が交流し、連携関係構築の場となる基礎を築くことが有効だと思われる。

次に 2 点目として、コーディネーター育成・発掘のための「ガイドライン」を作成することが有効であると考えられる。連携の鍵をにぎる「コーディネーター」に特化したガイドラインを作成し、どのような人材が適しているか、求められる資質能力は何か等を明記するべきである。また、地域に既に存在する「コーディネーターとしての力」を備えた人材を活用することをガイドラインに明記することで、地域ごとに人材の発掘や育成が可能になると推測される。実際に、図表 II-1-18 のように文部科学省が地域で連携・協働してチームで子どもを育てる政策において、連携コーディネーターの資質能力について示したガイドラインを作成しているため、農業における政策でもそのような先行事例が参考になるのではないだろうか。

図表 II-1-18　地域学校協働活動推進員（コーディネーター）に期待される役割



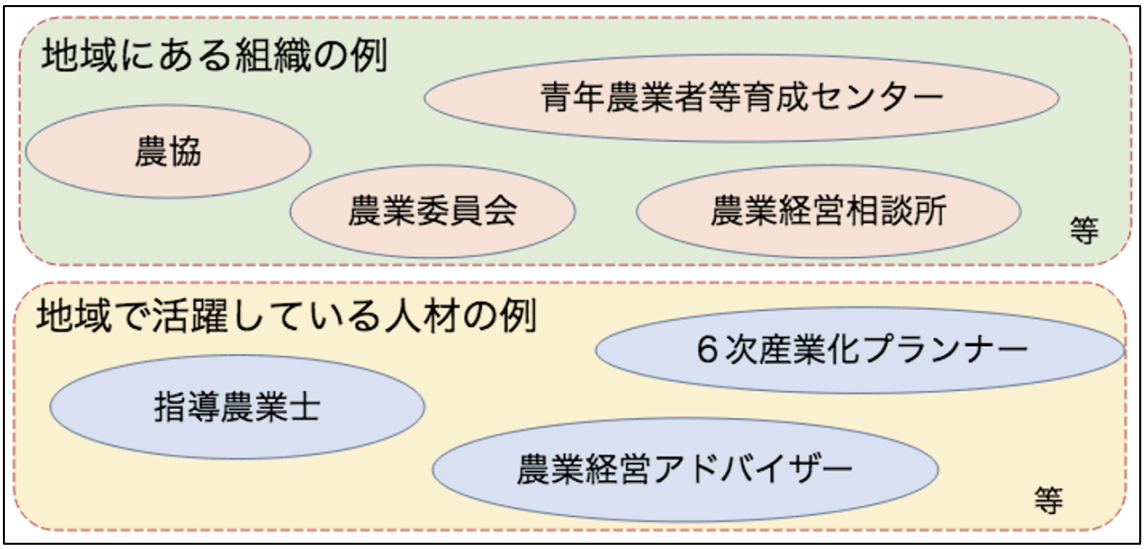
出典：文部科学省「地域学校協働活動推進員の委嘱のための参考手引」

⑷ 提言から期待される効果

実際に前述のような方策を実施した場合、どのような効果が期待できるだろうか。まず、「地域の組織」のポートフォリオ及びコミュニケーションツールを整備することで、各地域の新規就農者支援のための組織同士の連携である「横のつながり」が構築され、新規就農者へのサポート力が強化されるのではないかと想定される。

次に、コーディネーター育成・発掘のための「ガイドライン」を作成することで、全国各地で一定水準の能力を備えたコーディネーターが配置可能になると考えられる。その際には、地域に既にある地域のリソースを活用する旨を明記することで、各地域の実情に応じて無理なく継続的に実施可能にすることが重要である。なお、地域にある組織や人材は多種多様であると考えられるが、その一例としては、図表 II-1-19 のように農業委員会や農協、青年農業者等育成センター、農業経営相談所といった組織のリソースや、指導農業士、農業経営アドバイザー、６次産業化プランナーといった人材のリソースが想定される。

図表 II-1-19　地域にあるリソース



出典：WSD 作成

以上のようなプランを通じて、地域が１つのチームとなって新規就農者を就農準備段階から経営確立までの間を幅広く支援し、１人でも多くの新規就農希望者が農業の担い手として独り立ちしていくことができれば、今後の日本の農業にとって大きなプラスになると考えられる。

1.2　農地

1.2.1　日本の農地政策の変遷

国土面積が狭小で、その 3 分の 2 を森林が占めるという日本の自然条件下[45]において、食料生産の基礎となる優良な農地を確保することは、重要な農業政策のひとつであった。戦後から高度経済成長期にかかる社会情勢や、農業者数や農地面積等の生産基盤の変化に対応し、望まれる農業構造を達成すべく農地政策は策定されてきた。

(1) 農地法の成立背景と法改正

第二次世界大戦後、政府が地主から農地を強制的に安値で買収し、小作農に売り渡すという農地改革が行われた。これは、戦前における小作農の地位が不安定であったため、その解消に努めたものである[46]。小作農は、実際に耕作していた農地を取得し自作農となり、耕作者として地位の安定を得た。一方で、小作農に売り渡す農地面積の上限が 3ha とされたため、零細な自作農が多数発生することとなった。

農地改革の成果を定着させることを目的に、1952 年農地法が成立した[47]。農地法は、自作農化した耕作者の地位を維持するため、農地は耕作する者が所有するという自作農主義に基づき構築された。農地法の目的規定では、「農地はその耕作者みずからが所有することが最も適当であると認めて」（改正前法第 1 条）と自作農主義が表されている[48]。

しかし、日本社会が高度経済成長期に入ったことで、農地法の自作農主義は変化を余儀なくされた。経済成長の影響によって他産業と農業の生産性の格差が拡大し、それを是正するため、農業の収益性の追求が必要となった。1961 年制定の農業基本法においても、農業経営の規模拡大や農地の集団化が国の施策となっている（法第 2 条第 3 項)。規模拡大には農地を購入する必要があったが、土地価格の高騰でそれが困難となったため、貸借による農地の流動化政策を講じることになった。それはまず、農地法の改正によって行われた。

農地法は制定以来、自作農主義のもと運用されてきたが、幾度の改正を経て、農地の所有から利用へと目的が転換している。1970 年農地法の改正では、目的規定に「土地の農業上の効率的な利用を図る」ことを追加し、農地所有者には農地の貸出を促し、耕作者はさらなる規模拡大が可能と施策を講じた。具体的には、農地の権利取得の上限撤廃や賃貸借の解約に関する規制緩和である。その後 2009 年改正では、農地法の目的規定が「農地を効率的に利用する耕作者による権利取得を促進」（法第 1 条）に一部改正され、農地の所有よりも利用が重視されるようになり[49]、農地法は自作農主義から耕作者主義へと転換した[50]。

---

[45] 林野庁『平成 29 年度森林・林業白書』
[46] 関谷俊作「日本の農地制度新版」(2002 年)154－155 頁。
[47] 髙木賢「詳解新農地法―改正内容と運用指針―」(2010 年)23 頁。
[48] 髙木賢・内藤恵久「改訂版逐条解説農地法」(2017 年)25－26 頁。
[49] 髙木賢「詳解新農地法―改正内容と運用指針―」(2010 年)22 頁。
[50] 本間正義「現代日本農業の政策過程」(2010 年)86 頁。

(2) 農業振興地域の整備に関する法律

1950 年代我が国は高度経済成長期に入り、農村でも都市化が進み優良農地の確保が急務となっていた。市街地の拡大や農地の無秩序なかい廃によって農地利用度が低下し、農業の発展を阻害する事態が生じたのである。

国土の計画的な利用の必要性が認識されるなか、1968 年都市計画法が制定され、1969 年には農業と他産業の土地利用の調整を図る目的で、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）が相次いで制定された。農振法は総合的な地域農政の推進のための制度[51]であり、「総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域」（法第 1 条第 1 項）について、農業の近代的な発展を計画的に推し進めていくことを目指した[52]。この制度では、都道府県知事が農業振興地域整備基本方針を定め、それに基づき農業振興地域を指定する。その指定を受けた市町村は、農業振興地域整備計画を策定し農用地区域等の用途を定め、農業の振興と計画的な国土利用を両立する。農地法が土地の現況に着目し農地そのものの統制を行うことに対し、農振法は農用地区域の設定により、優良農地の確保を図るものである。

（1）で述べた農地法改正だけでは農地流動化の十分な成果は得られず、1975 年農振法において農用地利用増進事業が創設された。この事業は地域ごとに利用権の設定を行うもので、市町村が農用地利用増進計画を策定し公示することで、その契約効力が発生する。農地法の法定更新の適用は受けず、契約期間の満了時には自動的に農地が所有者へ返還されるため、農地所有者の懸念が払拭され農地の貸借は進んだ。この事業は、農地の流動化政策の中心的存在となり、1980 年に農用地利用増進法という単独法が制定され、1993 年には農業の担い手政策と結合し農業経営基盤強化促進法へと発展した。

(3) 農業経営基盤強化促進法における農地の流動化支援策

1993 年（平成 5 年）には農業経営基盤強化促進法が制定され、農業の担い手を明確化し農地や施策を集中させる体制が整備された。都道府県は「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」を策定することとされ、市町村はその指針に即して農業政策における基本構想を定めることができる（法第 6 条）。都道府県が策定する基本方針は、その後の 10 年間を見通し、農業経営の基盤強化や育成対象の基本的な指標、農用地の利用集積に関する目標等を示し、約 5 年ごとに見直すものと定められた（法第 5 条）。

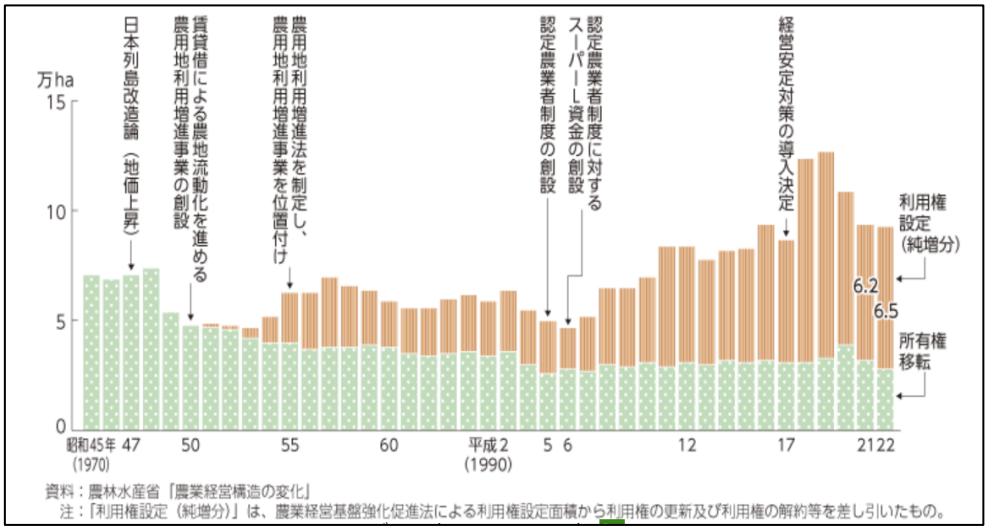
農業経営基盤強化促進法における農地の流動化策のひとつに、農地保有合理化事業がある。これは、1970 年（昭和 45 年）農地法改正時に事業予算として創設されたものであるが、農業経営基盤の強化を促進する主要な手段として、改めて農業経営基盤強化促進法に位置付けられた。農地保有合理化事業とは、都道府県及び市町村段階に公社を設立し、規模を縮小する農家から農地を買い入れ、担い手へ再配分する制度である。公社という公的信用力を基に、農地売買の仲介や中間保有によるタイムラグの解消によって担い手への農地集積

[51] 関谷俊作「日本の農地制度新版」(2002 年)911 頁。
[52] 農業振興地域制度研究会「改訂版農業振興地域の整備に関する法律の解説」(2001 年)81 頁。

を後押しした。しかし、農地価格の下落局面では中間保有のリスクは高く、公社の人員体制が不十分だったことも重なり、施策には限界があった[53]。その後、市町村公社は農地利用集積円滑化事業への移行によって、また、都道府県公社は、後述する農地中間管理機構の設置によって、それぞれ廃止された。農地保有合理化事業における市町村公社が引き継がれた農地利用集積円滑化事業は、2009 年（平成 21 年）農業経営基盤強化促進法の改正と同時に創設された。これは、農業協同組合、市町村、市町村公社などが農地利用集積円滑化団体となり、貸借による農地集積を図るもので、公的機関が貸し手と借り手の調整を行うことで、農地の面的集積を促進するものであった。

農業経営基盤強化促進法の制定によって、農業政策における各種の支援制度は担い手へ集中し、農地の貸借のため利用権設定が増加した（図表 II-1-20）。しかし、効率的かつ安定的な農業経営体として担い手が中心的な存在となるには、さらなる農地集積による規模拡大と生産性の向上が必要であった。

図表 II-1-20　農地の権利移動面積の推移



出典：農林水産省『平成 24 年度食料・農業・農村白書』第 3 章 141 頁

1.2.2　農地中間管理事業の概要

(1) 農地中間管理事業の創設

2013 年に第 2 次安倍内閣は日本再興戦略[54]において、日本の経済成長率の目標を掲げた。日本再興戦略とは第 2 次安倍内閣が行った経済政策における成長戦略で、その目標は 10 年間の平均で名目 GDP 3 %程度、実質 GDP 2 %程度の成長率である。民間の力を最大限に活

[53] 農林水産省「担い手への面的集積（論点と方向）」
(https://www.maff.go.jp/j/study/nouti_seisaku/02/pdf/ref_data2.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 10 日】)
[54] 首相官邸「新たな成長戦略　『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』戦略市場創造プラン（成長戦略 2013）」
(https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_plan2.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日】)

用し産業競争力を強化することを目指し、「日本産業再興プラン」、「戦略市場創造プラン」、「国際展開戦略」の 3 つのアクションプランによって構成された。

農林水産業の競争力強化は「戦略市場創造プラン」に位置付けられ、担い手への農地集積による農業の生産性向上を目的に、農地中間管理事業が構想された[55]。そこでは、全農地面積の 8 割を担い手に集積することが成果目標として掲げられ、農地の適切な再分配を行う公的機関として農地中間管理機構の設立が計画された。日本再興戦略を受け、2013 年に農林水産省が提示した「『攻めの農林水産業』の推進について」においても、県段階での農地の中間的受け皿組織として、農地中間管理機構の活用が記された[56]。

2013 年「農地中間管理事業の推進に関する法律」に基づき、農地中間管理機構が設立された。この事業は、「農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資すること」(法第 1 条) を目的としており、農業経営の規模拡大や農地の集団化、新規参入の促進を図ることを定めている。農地中間管理機構は、市町村や民間企業等と連携し、公的機関として担い手への農地集積を進める役割を担っている。

また、農地中間管理事業は、「人・農地プラン」の受け皿としての役割も期待された。人・農地プランとは、地域での話し合いにより集落の将来を見通し、地域の中心となる経営体へ農地集積を促進するものである。農地中間管理事業の推進に関する法律の付帯決議において、農地中間管理機構を有効に活用し農地の集積を進めるため、「人・農地プランの作成及びその定期的見直しについては、従来以上に強力に推進すること。」と明記されている[57]。

(2) 農地中間管理事業の制度

農地中間管理事業では、都道府県知事がその基本計画を定め農地中間管理機構（以下、機構）を指定する。基本計画はおおむね 5 年ごと、その後 10 年間を見通して定めるものとされ（法第 3 条)、担い手への農地集積の目標や事業に関する基本的な方向とその実施方法を定めなければならない。また、機構は、各都道府県に 1 機関のみ指定することができる（法第 4 条)。

指定を受けた機構は、事業の開始前に農地中間管理事業規定を定め、都道府県知事の認可を得て公表しなければならない（法第 8 条)。その規定では、事業を重点的に実施する区域の基準や中間管理権を取得する農用地等の基準等を定めるものとしている。例えば、宮城県公社の事業の重点的区域の基準は、人・農地プランが実質化された区域等で、農用地の利用の効率化と高度化を促進する効果が高い区域である[58]。機構の事業区域は当初、農業振興地

---

[55] 農林水産省「日本再興戦略」(https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/saikou_jpn.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日】)

[56] 農林水産省「『攻めの農林水産業』の推進について」(https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130530/item1_1.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日】)

[57] 衆議院「農地中間管理事業の推進に関する法律案に対する附帯決議」

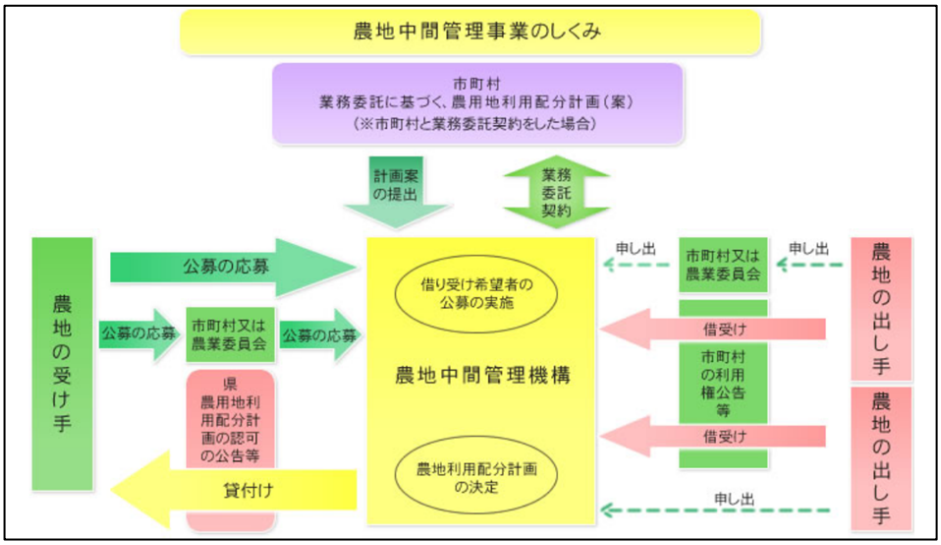
[58] 公益社団法人みやぎ農業振興公社「農地中間管理事業規定」(http://www.miyagi-agri.com/wp/wp-content/uploads/2020/04/nouchi_kanri_regulation_20200401.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日】)

域に限定されていた。しかし、事業の 5 年後の見直しにおいて、農地利用集積円滑化事業との統合により、円滑化事業と同様に、都市計画法における市街化区域外の区域に拡大された。

農地中間管理事業は 4 つの業務に分けられる。農地中間管理権の取得、中間管理権を有する農用地等の貸付、農地中間管理権を有する農用地等の利用条件の改善を図るための業務、貸付を行うまでの間の農用地等の管理、である（法第 2 条第 3 項）。農地中間管理権とは賃借権、使用貸借による権利、所有権の 3 つを指すが、所有権については、農地貸付信託によるものに限られる（法第 2 条第 5 項）。機構は、都道府県知事の承認を受けて業務の一部を市町村等に委託することが可能であり、地域農業に精通した市町村及び農業委員会とともに農地利用の効率化に取り組むものとされる。

農地中間管理事業の仕組みは、図表 II-1-21 のとおりである。

図表 II-1-21　農地中間管理機構の借受・転貸の手続きフロー



出典：公益財団法人福島県農業振興公社「農地中間管理事業とは」

農地を貸し出す意向のある所有者は機構または市町村等へその旨を申し出、機構は所有者と協議し農地中間管理権の契約を締結する。契約期間は原則 5 年以上とされている。貸し手には、条件によって機構集積協力金が交付される。地域内の一定割合以上を機構に貸し出した場合には、その地域に対して地域集積協力金が交付される。貸し手が経営転換やリタイアした農業者または農地の相続人である場合は経営転換協力金が交付され、機構の借受農地に隣接する農地を貸し出した場合は、耕作者集積協力金が交付される。

農地の借受を希望する者は、機構が実施する公募に申し込む。機構は、一定の区域ごとに、年 1 回以上、インターネット等を利用して公募を行い、応募した者とその応募内容に関する情報を公表することとされる（施行規則第 11 条）。機構は、借受を希望する農業者に対して適切な農地利用が可能となるよう、農用地利用配分計画を作成する（法第 18 条）。その

際に、機構は市町村等に対して必要な協力を求めなければならず、また必要がある場合には、配分計画案の提出を求めることができる（法第 19 条）。そして、都道府県知事の認可を得た配分計画の公告で、農地中間管理権の設定が行われる（法第 18 条第 7 項、第 8 項）。

農地中間管理事業の仕組みは、農地を効率的に集積するという以外にも利点がある。農地中間管理事業は、貸出先の指定を受けずに農地所有者から農地を借り受ける白紙委任であるため、機構による農地の適切な利用配分が可能となる。農地の借り手がすぐに現れない場合にも、機構が中間保有し管理することで、耕作放棄地となることを防げる。また、機構が貸し手と借り手のそれぞれの契約相手となることから、相対取引に対する抵抗感を減少させる。さらに、機構が複数の農地所有者から農地を借り受け、規模拡大を望む農家に一括して貸し出すことで、借り手の農家の契約手続きが簡素化する[59]。

(3) 農地中間管理機構の特例事業

農地中間管理機構では、農業経営基盤の強化を通じて効率的かつ安定的な農業経営の育成を図るため、農地中間管理事業以外に 4 つの特例事業を実施する。その事業とは、①農地売買等事業、②農地売渡信託等事業、③農地所有適格法人出資事業、④研修等事業、である。

農地売買等事業は、農用地等を買入し、規模拡大したい担い手農業者等に売渡または貸付ける事業で、ほ場の分散保有を解消しつつ農業経営の規模を拡大し、農作業の効率化を図るものである。

農地売渡信託等事業は、農地の価格下落等により円滑な農地の流動化を推進することが困難な場合に、農地の譲渡信託を委託した者に農地の評価の一定割合を無利子で貸し付ける事業で、農地売買等事業の補完として実施する。

農地所有適格法人出資事業は、農地所有適格法人に農地を現物出資し自己資本の充実を支援する事業で、農地所有適格法人の経営体質を強化しつつ経営規模の拡大を図るため実施する。

研修等事業は、関係機関や団体、地域の農業者等との連携を図りつつ、新規就農希望者等に対する研修を行うものである。

(4) 農地中間管理事業における農地法の適用除外

農地中間管理事業では、農地の権利移動に係る農業委員会の許可及び賃貸借契約の自動更新について、一般法である農地法の適用が除外される。

まず、農地の権利移動には原則、農業委員会の許可を受けなければならない（農地法第 3 条）が、機構が農地中間管理権を設定する場合は、その許可は不要である（農地法第 3 条第 3 項）。

次に、農地法における農地の貸借契約の解除は、期間満了の 1 年前から 6 ヶ月前までに更

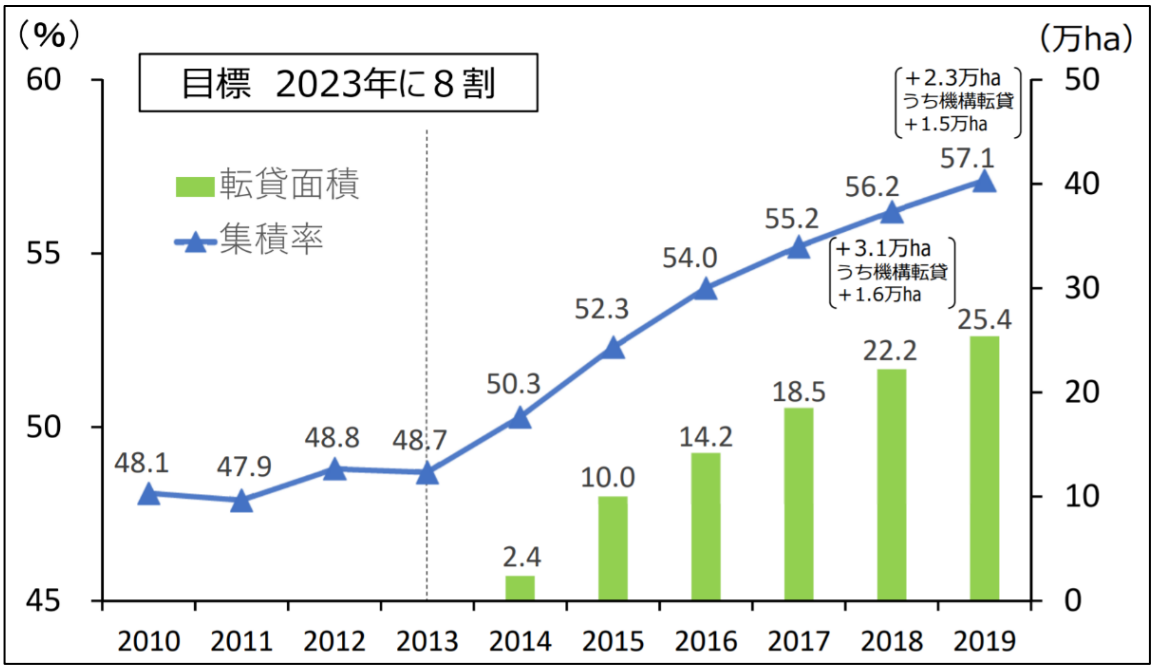
[59] 公益社団法人茨城県農林振興公社「農地を貸したい、借りたい」
(https://www.ibanourin.or.jp/kanri/kashitai_karitai-2-2/【最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日】)

新しない旨の通知をしなければ、従前の賃貸借と同一条件でさらに賃貸借したものとみなされる（法第 17 条）。しかし、農地中間管理事業による賃貸借契約は、農地法の自動更新の適用除外となっており、期間満了により自動的に終了し農地所有者に農地が返還される。

(5) 農地集積の現状

農地中間管理機構の設置により担い手への農地集積率は上昇し、2019 年度には全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェアは 57.1%となった（図表 II-1-22）[60]。しかし、目標である集積率 80%までには乖離がある。

図表 II-1-22　農地バンクの取扱実績（転貸面積）

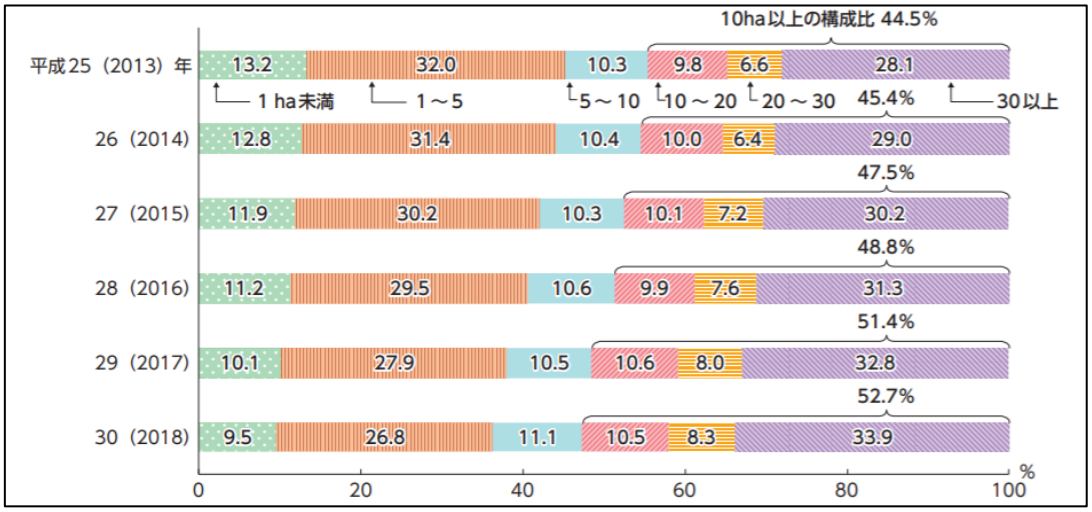


出典：農林水産省「農地バンクによる農地の集積・集約化」

一方、経営耕地面積規模別の構成比（図表 II-1-23）をみると、10ha 以上の耕地面積を持つ経営体は増加傾向にあり、2018 年時点では全体の 52.7%を占める。しかし、耕地面積 10ha 未満の経営体が半数を占め、とりわけ耕地面積 5ha 未満の経営体の全体に占める割合は 30%以上となっている。すなわち、農業経営の規模拡大は進んでいるものの十分ではなく、効率的な農地利用による農業の生産性向上のため、さらなる農地集積が求められる。

[60] 農林水産省「農地バンクによる農地の集積・集約化」
(https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/seisaku/attach/pdf/200626-3.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日】)

図表 II-1-23　経営耕地面積規模別カバー率（構成比）



出典：農林水産省『平成 30 年度食料・農業・農村白書』第 2 章 148 頁

1.2.3　農地中間管理事業の課題

(1) ヒアリングから得られた情報

農業の成長産業化に向け、農地に係る制度上の障壁を調査するため、関係者へのヒアリングを実施した。ヒアリング対象先は、行政機関、農業経営者、農業関係団体等であり、農地政策に関するそれぞれの立場から情報収集を行った。

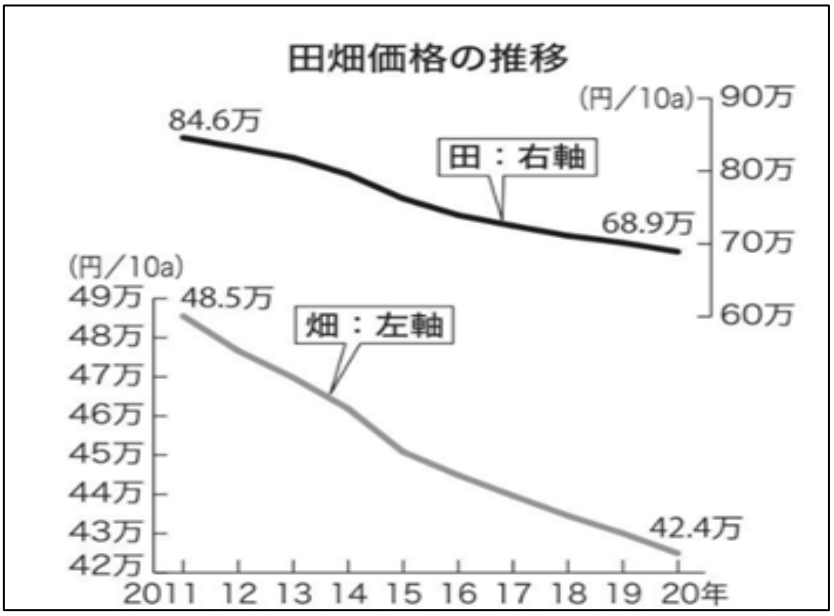
ヒアリングから得られた情報は大きく 3 つに分類される。

第一に、農業の収益性を高めるためには、農地の集積が不可欠ということである。登米市（調査書№4）や諫早市（調査書№7）は、農地の集約化による農作業の効率化や、ほ場の大規模区画化による経費削減の取組を支援している。有限会社氏家農場（調査書№23）からは、農地が分散している場合、ハウスが点在しコストが増加するとの意見が挙げられた。

第二に、農地所有者の高齢化は、農地の借り手にとってリスクがあるという点である。指導農業士の関口氏（調査書№30）によれば、相続をきっかけに営農する人が多い。そのため借り手は、相続による代替わりで農地の返還要求があるのではないかと懸念している（有限会社マルセンファーム・調査書№29）また、一般社団法人宮城県農業会議（調査書№6）では、相続による権利の複雑化が問題であると指摘を受けた。

第三に、農地の売却を希望する農家や賃貸よりも購入した方が良いと考える農家が増えている点である。登米市からは、土地の価格が下がることで農地の売買は増加するとの意見を得た（図表 II-1-24）。ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会（調査書№17）では、集落での農作業や固定資産税の負担によって、農地を手放したい農家がいるとの情報を得た。一方、農業経営者からは、園芸施設を建設する場合はその農地を取得する意向であるとの意見が挙げられた（有限会社氏家農場・有限会社マルセンファーム）。

図表 II-1-24　農地価格の推移



出典：日本農業新聞（2020 年 11 月 30 日付）

ヒアリングから得られた情報をふまえ、WSD は、農地所有者の高齢化が、農業経営の規模拡大に対する阻害要因になると考えた。農業の生産性向上には規模拡大が必要で、意欲ある経営者は、主に貸借によって農地集積を進めている。しかし、農業経営者は不測の農地返還という懸念を絶えず持っており、その懸念を払拭しなければ、さらなる規模拡大の動機が生まれづらい。そこで WSD は、現行制度の農地中間管理事業において、農地所有者の高齢化が引き起こす課題を検討した。

(2) 農地中間管理事業の制度上の課題

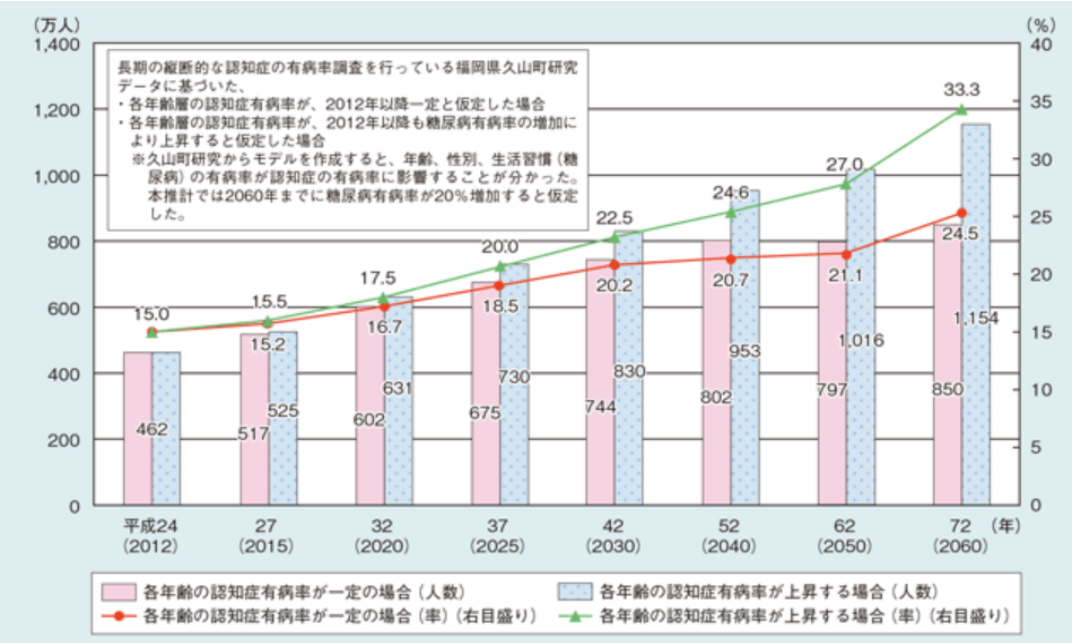
現在の農地政策は、農地中間管理事業に代表されるように、貸借によるものが主流である。農地を手放すことに抵抗感がある農地所有者に対して、農地を貸し出すという手段を提示することで、担い手への農地集積を図り、農地の有効利用を促進してきた。また、農地法下における貸借契約では、借り手の権利が強く保障され、借り手の合意がない限りは原則として契約解除ができない。そのような制限は、農地所有者が農地を貸し出すことに消極的になる一因となったため、国は、農地法の適用を受けず、貸借契約の期間満了時には手続きを行わずとも農地が所有者へ返還される制度を策定した。その仕組みは、農地中間管理事業に引き継がれている。

一般的に、高齢になるにつれ認知機能の低下が進むといわれ、高齢化社会の日本では、認知症の有病率は高まっている。内閣府の調査によれば、65 歳以上の認知症患者は 2030 年に

少なくとも 750 万人近くに増加し、有病率は 20%を超えると推定される[61]（図表 II-1-25）。

高齢者にかかわらず、判断能力がない者が行った契約は無効とされる。民法では「法律行為の当事者が意思表示をした時に意思能力を有しなかったときは、その法律行為は、無効とする」（法第 3 条の 2）と規定される。農地の貸借契約でも同様に、農地所有者が高齢化し判断能力がない場合は、契約そのものが無効となってしまう。

図表 II-1-25　65 歳以上の認知症患者の推定者と推定有病率



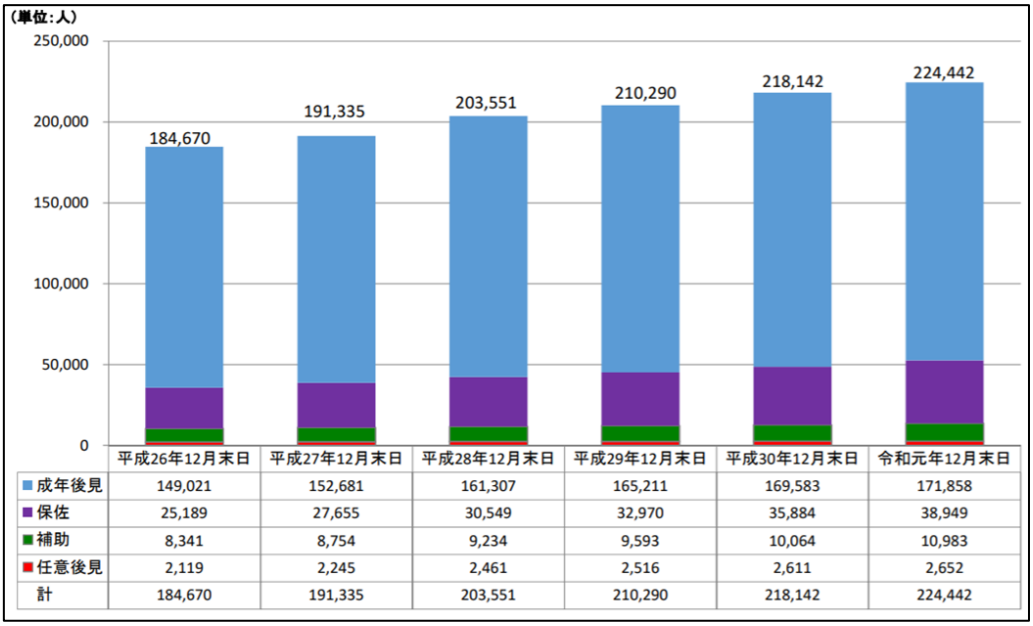
出典：内閣府『平成 29 年版高齢社会白書』第 1 章 21 頁

意思能力のない者の法律行為を補助し支援する制度として成年後見人制度があるが、その利用者数は伸び悩んでいる。この制度は、認知症や知的障害、精神障害などによって判断能力が十分でない人を保護するためのもので[62]、申し立てを行うことにより家庭裁判所が後見開始の審判を行い、成年後見人を選任する。成年後見人は、本人に代わって契約を締結する等、日常生活の支援を行う。しかし、後見人制度は裁判所への申し立て費用や、本人の判断能力を医学的に判定するための鑑定費用、後見人への報酬等による利用者の負担が大きく、活発な活用は進んでいない（図表 II-1-26）[63]。2020 年（令和 2 年）における認知症患者が 600 万人以上と推定されるのに対し、2019 年（令和元年）の成年後見制度の利用者数が 20 万人台であり、高齢者への支援制度として十分に浸透しているとは言い難い。

---

[61] 内閣府『平成 29 年版高齢社会白書』第 1 章 21 頁。
[62] 裁判所「裁判手続き家事事件 Q&A」
(https://www.courts.go.jp/saiban/qa/qa_kazi/index.html#qa_kazi53【最終閲覧日:2020 年 12 月 21 日】)
[63] 厚生労働省「成年後見制度の現状」
(https://www.mhlw.go.jp/content/000639267.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日】)

図表 II-1-26　成年後見制度の利用者数の推移（平成 26 年～令和元年）



	平成26年12月末日	平成27年12月末日	平成28年12月末日	平成29年12月末日	平成30年12月末日	令和元年12月末日
成年後見	149,021	152,681	161,307	165,211	169,583	171,858
保佐	25,189	27,655	30,549	32,970	35,884	38,949
補助	8,341	8,754	9,234	9,593	10,064	10,983
任意後見	2,119	2,245	2,461	2,516	2,611	2,652
計	184,670	191,335	203,551	210,290	218,142	224,442

出典：厚生労働省「成年後見制度の現状」

農地中間管理事業では、農地所有者の認知機能が低下した場合、借り手は農地を継続して賃貸できない可能性が生じる。農地中間管理事業における貸借契約の期間満了時は、借り手の解約合意がなくとも農地は所有者へ返還される。所有者が継続して賃貸を希望する場合には、あらためて農地の賃貸借契約を締結する必要がある。農地所有者の認知機能が低下し本人の意思で契約を締結できなければ、契約更新が困難となり賃借人は農地を所有者へ返還しなければならず、耕作が継続できない事態が生じる。

よって、農地所有者が加齢により判断能力が低下した場合でも、借り手が継続して耕作できる制度の検討が必要と考える。農地所有者の意思能力が問題となる理由は、耕作する農地が借地であり貸借契約が必要となるためで、借り手が農地を購入し自己所有とすれば、農地に係る将来の見通しが明確になり経営の自由度が高まる。農地価格の下落や、農地の売却意向のある所有者が増加していることを考慮すると、借り手の農地購入を支援する制度が必要と考える。さらに、貸借を希望する農地所有者も存在することから、所有者の判断能力が低下し本人による貸借契約の締結が不可能になった場合でも、本人に代わり契約を締結できる制度が求められる。

1.2.4　政策提言③「農地売買による担い手への所有権移転の促進」

日本再興戦略において、農業の競争力強化を目的に農地の効率的な利用を図るため、2023 年までに全農地面積の 80%を担い手に集積するという目標が掲げられた。

日本再興戦略における担い手とは、①認定農業者、②市町村基本構想の水準到達者、③集落営農経営を指している。認定農業者とは、農業経営の目標をたて、そのための経営改善計

画を市町村が認定した農業者のことで[64]、平成 30 年時点で全国に約 24 万経営体がいる[65]。市町村基本構想の水準到達者とは、認定農業者以外の、市町村基本構想における効率的かつ安定的な農業経営の指標水準に達している農業者のことである[66]。集落営農組織は、集落を単位として農業の生産過程の全部又は一部について共同で取り組む組織であり[67]、担い手は地域農業の中心的な役割を担っている。

株式会社日本政策金融公庫において、農地購入資金として利用できる融資制度は、農業経営基盤強化資金（以下、スーパーL 資金）と経営体育成強化資金があるが、利用可能な対象者と金利が異なる。スーパーL 資金は認定農業者のみが対象で、低利で農地購入を含めた様々な営農資金として利用できる。特に、人・農地プランの中心経営体等として位置付けられた認定農業者の場合は、当初 5 年間の金利負担が軽減され、実質無利子で借り入れを行うことができる。このように、スーパーL 資金は認定農業者にとって、非常に有利な制度となっている。一方、経営体育成強化資金は農業者全員を対象としているが、スーパーL 資金と比較すると、据え置き期間が短く金利が高く設定され、借入条件が不利になっている。

農地所有者の高齢化は借り手にとって規模拡大の障壁となるため、農地の貸借だけではなく売買によって担い手への農地集積を目指すべきだと考える。全ての担い手がスーパーL 資金と同等の条件で農地購入資金の借入ができるよう、融資制度の創設が求められる。それにより担い手は自由に規模拡大を図ることができ、農業の生産性を向上に寄与すると考える。

1.2.5　政策提言④「信託制度を活用した農地管理」

認知症等により判断能力のない者を支援する制度として、成年後見人制度以外に信託制度がある。信託とは、信託法において「特定の者が一定の目的―中略―に従い財産の管理又は処分及びその他の当該目的の達成のために必要な行為をすべきもの」（信託法第 2 条）と定義され、高齢者の資産管理としても利用される。

2006 年信託法の改正により、高齢化社会における多様な信託の利用形態に対応するための制度が整備された。「家族信託」とよばれる民事信託もその一つで、近年利用者は増加傾

---

64 農林水産省「認定農業者制度について」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_ninaite.html
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)

65 農林水産省「認定農業者の認定状況（平成 30 年 3 月末現在)」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/nintei_zyokyo/30b.html
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)

66 農林水産省「農用地利用集積事務に関する主な用語等」
(https://www.maff.go.jp/kyusyu/seiryuu/keiei/ninaite/noutiryuudouka/pdf/P115.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)

67 農林水産省「集落営農について」
(https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_syuuraku.html
【最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日】)

向にあり[68]、信託を利用した高齢者の資産管理手段が浸透している。

農地に関しては、農地法上、信託の引き受けによる権利移動は認められていない（農地法第 3 条第 2 項第 3 号)。その理由は、農業者以外が農地の権利を取得し農地を不適正に利用することを防ぐためである。例外として信託事業を行う農業協同組合や農地中間管理機構が信託の引き受けにより所有権を取得する場合は信託が認められる（農地法第 3 条第 1 項第 14 号)。しかし、それらは認知機能等が低下した高齢者を支援するための制度ではなく、農地の価格下落等により農地売買が円滑に実施されない場合に、売買の補完として行われるものである。

農地所有者が認知症等で判断能力が低下した場合、農地の貸借契約の更新ができず、賃借人は農地を所有者へ返還せざるを得ず、農業を継続できなくなるおそれがある。農地の家族信託を可能にすれば、判断能力が低下した所有者に代わって、家族が貸借契約を締結でき、耕作者は継続して農地を利用できる。

農地管理を家族信託で行う場合は、委託者と受益者を農地所有者に、受託者を推定相続人である家族に設定すればよいと考える。受託者である家族が、生前の所有者から農地の管理方法を習得すれば、相続発生後にも農地管理が円滑に実施される。また、地域農業への理解を醸成することも可能である。すなわち、農地の家族信託によって、農地法の目的である耕作者の地位の安定を図り、農地の効率的な利用を保全できると考える。

[68] 日本経済新聞「高齢者財産管理を家族に『民事信託』2223 件 2018 年（2019 年 10 月 1 日付)」

2　地域政策

2.1　中山間地域における農業経営

2.1.1　中山間地域における農業経営の実態

中山間地域とは、農業地域類型区分のうち中間農業地域[69]と山間農業地域[70]を合わせた地域を指している。日本では、中山間地域が総土地面積の約 7 割を占め、当該地域の人口は全国の約 1 割を占めるに過ぎないものの、農家数や農地面積、農業産出額ではいずれも約 4 割を占めるなど中山間地域は我が国の食料生産を担う一大地域である(図表 II-2-1)。その一方で、文字通り傾斜地が多く存在し、圃場の大区画化や大型農業機械の導入、農地の集積や集約化が容易でないため、生産性を向上させることが平地に比べて困難であり、特に顕著な人口減少・高齢化による担い手不足の問題とあいまって、営農条件面で不利な状況にあると言わざるを得ない。図表 II-2-2 では、2015 年における経営耕地面積規模別経営体数の割合を平地と中山間地域で比較し表しているが、経営耕地面積規模が 1.0ha 未満の経営体の割合は、平地では 4 割であるのに対し、中山間地域では 6 割となっている。この値からも中山間地域では大区画化や集積が進んでおらず、比較的小規模な土地が多いことがわかる。

また、後でも述べるが、中山間地域は野生鳥獣の生息地となる山林と農地が隣接していることから、農作物の鳥獣被害を受けやすく、荒廃農地が発生しやすい環境でもある。さらに、農林水産政策研究所の分析[71]によると、農業集落のうち存続危惧集落[72]は、図表 II-2-3 で示すように、2015 年の 2,000 集落から 2045 年には 10,000 集落へとその数は 4 倍以上に増加すると予測されているが、存続危惧集落の約 9 割は中山間地域における集落であるとされている。

以上のように中山間地域は農業生産条件面において様々な制約があるのだが、農業生産活動を通じて、豊かな自然や景観を提供し、国土の保全や水源の涵養、自然環境の保全といった多面的機能の発揮の面において非常に重要な役割を担っていることから、これらを維持・発揮させるためにも中山間地域において農業経営を継続していくことが重要となる。本章では中山間地域における農業経営について、その代表的な支援体制などに焦点をあてて論じることとする。

---

[69] 耕地率が 20%未満で、都市的地域及び山間農業地域以外の市区町村及び旧市区町村。耕地率が 20%以上で、都市的地域及び平地農業地域以外の市区町村及び旧市区町村（農林統計上の定義)。

[70] 林野率 80%以上かつ耕地率 10%未満の市区町村及び旧市区町村（農林統計上の定義)。

[71] 農林水産政策研究所「農村地域人口と農業集落の将来予測-西暦 2045 年における農村構造-」

[72] 集落人口が 9 人以下でかつ高齢化率が 50%以上の集落。

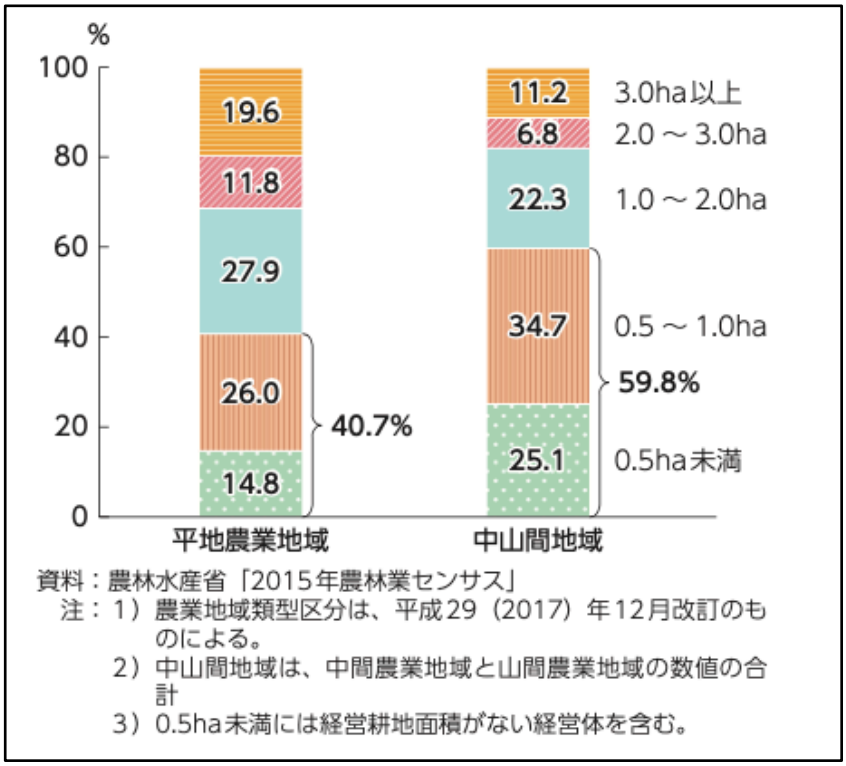
図表 II-2-1　中山間地域の主要指標(2015 年)

区分	全国 (A)	中山間地域 (B)	割合 (B/A)
(ア)人口	1億2,709万人	1,420万人	11%
(イ)総土地面積	3,780万ha	2,741万ha	73%
(ウ)耕地面積	450万ha	184万ha	41%
(エ)総農家数	216万戸	95万戸	44%
(オ)販売農家数	133万戸	57万戸	43%
(カ)農業産出額	8兆8,631億円	3兆6,138億円	41%

資料: 農林水産省統計部「2015年農林業センサス」(組替集計)((イ)総土地面積、(エ)総農家数、(オ)販売農家数)
農林水産省「平成27年耕地及び作付面積統計」((ウ)耕地面積)
農林水産省「平成27年生産農業所得統計」((カ)農業産出額)
総務省「平成27年国勢調査」((ア)人口)

出典：農林水産省「中山間地域等について」

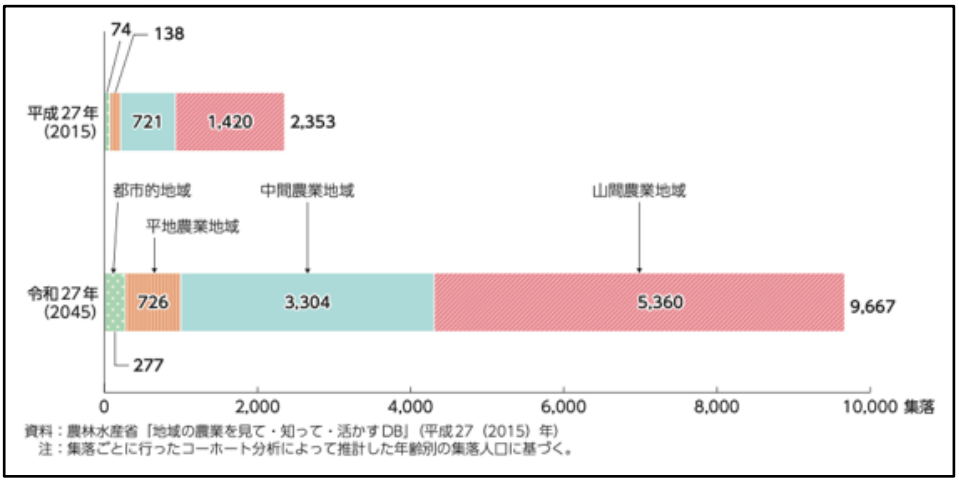
図表 II-2-2　中山間地域の経営耕地面積規模別経営体数の割合(2015 年)



資料：農林水産省「2015年農林業センサス」
注：1）農業地域類型区分は、平成29（2017）年12月改訂のものによる。
2）中山間地域は、中間農業地域と山間農業地域の数値の合計
3）0.5ha未満には経営耕地面積がない経営体を含む。

出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』260 頁

図表 II-2-3　存続危惧集落数の推計



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』250 頁

2.1.2　現行施策・支援制度

先に述べたように、中山間地域における農業経営は多くの困難を伴う。故に中山間地域のような条件不利地域で農業をしたいなどと思う人はそう多くないものと思われる。しかし、これらの地域での農業経営を支援する施策や制度等ももちろん存在する。以下ではその代表的な国の制度や取り組みについていくつか列挙し詳説する。

(1) 農業生産基盤強化プログラムにより中山間地域の基盤整備と活性化の推進

2019 年 12 月に農業生産基盤強化プログラムが策定され、棚田を含む中山間地域の基盤整備と活性化の推進が掲げられた。この農業生産基盤強化プログラムとは、「今後、我が国農業を持続的に発展させていくためには、海外で高まるニーズを捉え、輸出を更に拡大するとともに、こうした新しい需要にも対応できるよう、中山間地域や中小・家族経営も含め、幅広く生産基盤の強化を図り、農業を国際競争や災害にも負けない足腰の強い産業へとしていかなければならない。[73]」という趣旨のもと、「これまでの農政全般にわたる改革に加えて、新たに生産基盤の強化を目的とする政策パッケージとして「農業生産基盤強化プログラム」を策定し、これに基づく以下の取組を重点的に推進することで、強い農業・農村を構築し、農業者の所得向上を実現していく。[74]」として策定された。

農業生産基盤強化プログラムは 11 の取り組みにより構成されているが、本項は第 7 に掲げられている「棚田を含む中山間地域の基盤整備と活性化」にあたる。その目標とは、「農

[73] 農林水産省「農業生産基盤強化プログラム(I. プログラムの趣旨)」1 頁。
(https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/kikaku_1223-2.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

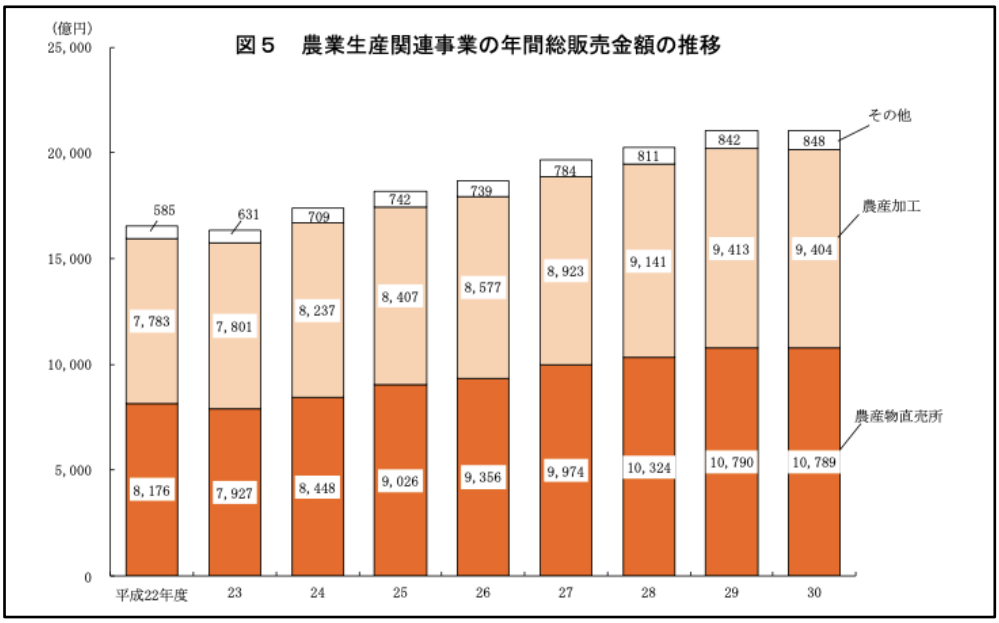
[74] 農林水産省「農業生産基盤強化プログラム(I. プログラムの趣旨)」1 頁。
(https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/kikaku_1223-2.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

業農村整備事業等による基盤整備をはじめ、収益性の高い農業と棚田等の地域資源を活用した様々な取組を推進することで、中山間地域の所得向上を実現する[75]」ことである。

当該プログラムを受け、農林水産省は、中山間地域における所得向上に資する農産物の生産・販売等の促進、水田の畑地化等の基盤整備と生産・販売施設等の整備の一体的な推進、棚田地域の景観修復等の棚田保全・振興の取組開始に必要な環境整備の推進により、2024年度までに地域資源を活用した取組等を行う地区を250地区創出することとしている[76]。

地域資源を活用した取り組みのひとつとして、農業の6次産業化[77]がある。図表II-2-4は、農業生産関連事業の年間総販売金額の推移を表しているが、平成30(2018)年度の年間総販売金額は2兆1,040億円で前年度並みであったものの、その値は年々上昇傾向にあることがわかる。生産した農産物をそのまま出荷するだけにとどまらず、その副産物を含め、消費者や実需者のニーズに応じて、加工・直売等を行い、高付加価値化を図るほか、地域の特性に応じて、観光農園や農家レストラン、農家民宿等の多様な取組と融合した事業展開を図るなど、農業振興・農村の活性化を図るためには、地域資源を最大限活用した農業を起点として新たな価値を創出する6次産業化を推進していく必要がある[78]。

図表II-2-4　農業生産関連事業の年間総販売金額の推移



出典：農林水産省「平成30年度6次産業化総合調査　調査結果の概要」

[75] 農林水産省「農業生産基盤強化プログラム(Ⅲ. 主要な施策 7. 棚田を含む中山間地域の基盤整備と活性化)」6頁。(https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/kikaku_1223-2.pdf【最終閲覧日:2021年1月16日】)

[76] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』261頁。

[77] 本報告書、31頁。

[78] 農林水産省『平成28年度食料・農業・農村白書』243頁。

(2) 農山漁村振興交付金の活用による山村地域の特性を活かした産業の育成と雇用・所得の創出

国土面積の約5割を占める振興山村[79]は、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成など重要な役割を担っている一方で、人口減少や高齢化等が他の地域より進んでいることは自明であり、国民が将来にわたってこれらの恩恵を享受することができるよう、地域の特性を活かした産業の育成による就業機会の創出を図ることが重要となってくる。

これを受けて、農林水産省では、農山漁村振興交付金の山村活性化対策により、振興山村の山菜や葉、栗、柚子、木工品等の特色ある地域資源を活かした新商品の開発や販路開拓等を支援し、地域の雇用と所得の増大を図っている[80]。

なお、前述したところの農山漁村振興交付金とは、「地域の創意工夫による活動の計画づくりから農業者等を含む地域住民の就業の場の確保、農山漁村における所得の向上や雇用の増大に結び付ける取組までを総合的に支援し、農山漁村の活性化、自立及び維持発展を推進[81]」するものであり、8つの対策が掲げられている(図表 II-2-5)。

図表 II-2-5

農山漁村振興交付金の主な対策内容[82]		
1	地域活性化対策	地域活性化のための活動計画づくりと実証、潜在的就農希望者の発掘、優良事例や農業遺産の情報発信等を支援
2	中山間地農業推進対策	中山間地域での収益力向上に向けた取組やモデル構築等を支援
3	山村活性化対策	振興山村での地域資源を用いた地域経済の活性化の取組を支援
4	農泊推進対策	観光コンテンツ開発や滞在施設等の整備、国内外への PR 等を支援
5	最適土地利用対策	重要な地域資源である農地の有効活用等を通じ、地域の特性を活かした農業の展開や地域資源の付加価値向上を支援
6	農福連携対策	障害者等の雇用・就労を通じた農業経営の発展に必要となる農業生産施設の整備及び障害者等の農業技術習得や

[79] 山村振興法に基づき指定された地域。租税特別措置法の定めるところにより、山村の振興に必要な税制特例が適用される。
[80] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』261頁。
[81] 農林水産省「農山漁村振興交付金」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/shinko_kouhukin.html【最終閲覧日:2021年1月16日】)
[82] 農林水産省「令和3年度農林水産予算概算要求(65 農山漁村振興交付金)」(https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r3yokyu_pr65.pdf【最終閲覧日:2021年1月16日】)

		専門人材育成等を支援
7	農山漁村活性化整備対策	地方公共団体策定の活性化計画に基づき行う施設整備を支援
8	都市農業機能発揮対策	都市部での農業体験等による交流を通じた都市住民と共生する農業経営の実現を図る取組等を支援

出典：農林水産省「令和 3 年度農林水産予算概算要求(65 農山漁村振興交付金)」より WSD 作成

以上のように 8 つの対策があるが、本項では山村活性化対策に焦点をあてその内容を少し掘り下げることとする。山村活性化対策事業[83]の具体的な事業内容としては、①地域資源の賦存状況・利用形態等の調査、②地域資源を活用するための合意形成、組織づくり、人材育成、③地域資源の消費拡大や販売促進、付加価値向上等を図る取り組みの 3 つであるが、②の地域資源を活用するための合意形成、組織づくり、人材育成とは、地域住民が協力して行う地域資源の活用に向けた住民意向調査、実施体制づくりや活動組織づくりに向けたワークショップの開催、活動計画づくりに向けた調査・検討等及び取組の実施や人材育成に必要な技術・ノウハウ等の実践研修等であり、③の地域資源の消費拡大や販売促進、付加価値向上等を図る取り組みとは、地域資源を活用した特産物等の生産・加工・販売の促進に向けたマーケティング調査、販売先現地調査等及びその地域の農林水産物を使った特産物等の生産拡大・商品開発、既存直売所の活用や直販システムの導入等による販売実践、ICT やパンフレット等を用いた情報発信、商品パッケージのデザイン検討等があげられる。その選定要件は、事業の実施対象が振興山村であり、山村振興法に基づき山村振興計画が作成され、山村振興に取り組んでいる地区であることが求められる。交付率は定額であり、各年度の助成額の上限は、1 事業主体あたり 1,000 万円である。

(3) 棚田保全に向けた動きと棚田地域振興法の施行[84]

山の斜面や谷間の傾斜地に階段状に作られた水田、すなわち棚田においても、農産物の供給に限らず、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成等の多面的機能を有している。しかし、地形的に条件が厳しい棚田の保全には多大なコストを要し、高齢化の進展、従事者の減少等により、棚田が荒廃地と化す危機に直面している。この実情に対処するため、棚田の美しい景観を活かした観光地化や、棚田オーナー制度[85]、農泊や農業体験学習を通じた都市住民との交流、棚田米やその加工品の販売等、棚田の持つ多様な魅力を活かした取り組みが行われてはいるものの、そういった地域は限定的である。また、棚田の保

[83] 農林水産省「農山漁村振興交付金(山村活性化対策) 実施要領」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/attach/pdf/shinko_kouhukin-101.pdf 【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

[84] 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』262 頁を参照。

[85] 都市住民に直接耕作に関わってもらいながら棚田を保全していく方法をとる制度。

全や地域振興に活用できる各府省庁の既存の施策があるものの、十分に周知・活用されていないという課題も窺える。

このような背景の下、2019 年 8 月に棚田地域振興法が施行され、市町村や都道府県、農業者、地域住民等の多様な主体が参画する地域協議会による棚田を核とした地域振興の取組を、関係府省庁横断で総合的に支援するといった枠組みが構築された。新たな枠組みの中で、棚田地域の振興に関する事業を取りまとめて毎年度公表するとともに、関係府省庁の職員からなる棚田地域振興コンシェルジュが、地域協議会の体制づくりから活動の実施に至るまで、幅広い相談に応じながら、様々な施策の活用促進を図っていくこととしている。

また別のアプローチとして農林水産省は、棚田地域を盛り上げ、棚田の保全につなげる取組の第一歩として、都道府県に呼びかけ、棚田カードプロジェクトチームを立ち上げた。棚田の持つ魅力と棚田で行われている保全活動の実態を国民に知ってもらい、棚田に馴染みのない人でも棚田を訪れるきっかけになるよう「棚田カード」を作成し、2019 年 7 月より全国の棚田地域で配布を開始した。加えて、棚田地域全体を盛り上げるために「棚田に恋」というキャッチコピーのポスター等を作成し、棚田に関心を持ってもらえるよう情報発信を行っている(図表 II-2-6)。

図表 II-2-6　棚田カードプロジェクト

出典：農林水産省「棚田めぐりマップ」

(4) 中山間地域等直接支払制度

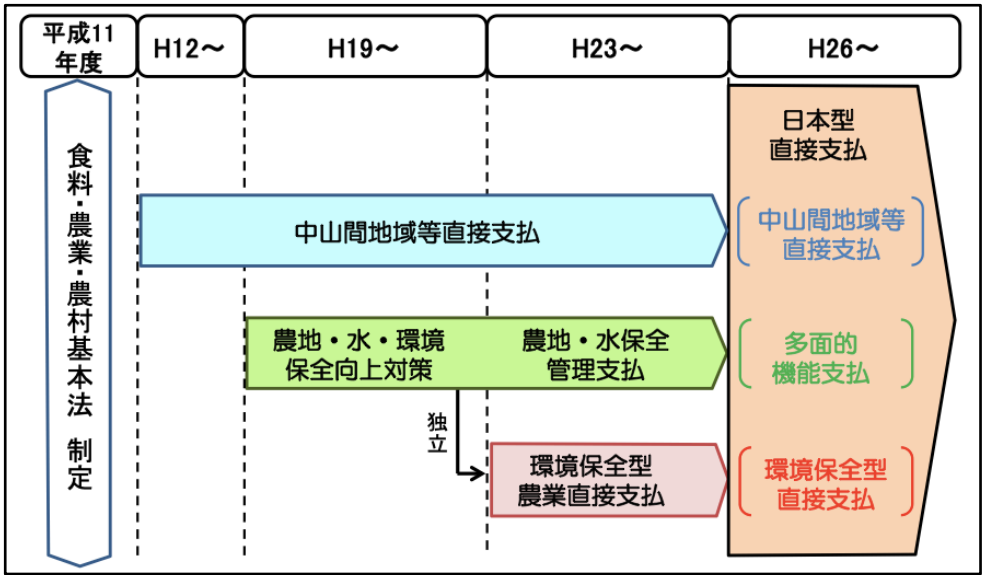
農業・農村が有する多面的機能の維持・発揮（後項で詳述する）を図るため、2014 年度に日本型直接支払制度が創設され、2015 年度より「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づく制度として、地域の共同活動や中山間地域等における農業生産活動、自然環境の保全に資する農業生産活動を支援している[86](図表 II-2-8)。日本型直接支払制度には以下(図表 II-2-7)の 3 つの制度が含まれるが、本項では中山間地域等直接支払制度について焦点をあてる。

図表 II-2-7

日本型直接支払制度の概要		
1-1	多面的機能支払制度-農地維持支払	農地法面の草刈り等の地域資源の基礎的保全活動を支援
1-2	多面的機能支払制度-資源向上支払	水路、農道、ため池の軽微な補修等の地域資源の質的向上を図る共同活動を支援
2	中山間地域等直接支払制度	中山間地域等の条件不利地域における農業生産活動の継続を支援
3	環境保全型農業直接支払制度	自然環境の保全に資する農業生産活動を支援

出典：農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』より WSD 作成

図表 II-2-8　日本型直接支払制度の変遷



出典：農林水産省「日本型直接支払について」

[86] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』275 頁。

中山間地域等直接支払制度は、何度も述べているように平地に比べ自然的・経済的・社会的に不利な営農条件下にある中山間地域等[87]における農業生産活動を継続することを目的として、2000 年度より開始された制度であり、日本型直接支払制度のなかで最も早くから行われてきた。具体的には、集落等ごとに耕作放棄の防止活動や水路・農道等の管理、機械・農作業の共同化、高付加価値型農業の実践等についての目標等を定めた協定を締結し、これらに従って 5 年間以上農業生産活動を継続する農業者等に対して、単位面積に応じて一定の額を交付するというものである[88]。交付単価は、中山間地域等と平地との生産条件格差の範囲内で設定されている(図表 II-2-9)。

図表 II-2-9　中山間地域等直接支払制度が定める交付単価

地　目	区　　分	交付単価(円/10a)
田	急傾斜（1/20以上）	21,000
	緩傾斜（1/100以上）	8,000
畑	急傾斜（15°以上）	11,500
	緩傾斜（ 8°以上）	3,500

地　目	区　　分	交付単価(円/10a)
草　地	急傾斜（15°以上）	10,500
	緩傾斜（ 8°以上）	3,000
	草地比率の高い草地(寒冷地)	1,500
採草放牧地	急傾斜（15°以上）	1,000
	緩傾斜（ 8°以上）	300

注）小区画・不整形な田、高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農用地の場合は、緩傾斜の単価と同額になります。

出典：農林水産省「令和 2 年度版中山間地域等直接支払制度 第 5 期対策(パンフレット)」

2020 年度から第 5 期対策(2020 年度～2024 年度)が開始され、従来（第 4 期対策まで）より、①対象地域に棚田地域振興法の指定棚田地域（保全を図る棚田等に限る）を追加、②6～10 年後を見据えた集落の将来像の明確化を促進するため、体制整備単価要件を「集落戦略の作成」に一本化、③農業生産活動の継続に向けた前向きな取組への支援を強化するため、集落協定の広域化や集落機能の強化、農業生産性の向上等の加算措置を新設・拡充、④農業者等が安心して取り組めるよう交付金返還措置の見直し、以上の大きく 4 点が変更された[89]。

では交付を受けるためにはどのような活動をすればよいのだろうか。以下の図表 II-2-10 を参照していただきたい。協定に定める活動内容が、1 の「農業生産活動等を継続するための活動」のみの場合は交付単価の 8 割が、1 に加えて 2 の「体制整備のための前向きな活動」を行う場合は交付単価の 10 割が交付される。ここでいう農業生産活動等とは、耕作放棄の発生防止活動や水路・農道等の管理活動等をさし、多面的機能を増進する活動とは、周

[87] 中山間地域に加え、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法等の地域振興立法の指定を受けている対象地域が含まれる。
[88] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』277 頁。
[89] 農林水産省「令和 3 年度農林水産予算概算要求(63-2 中山間地域等直接支払交付金)」(https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r3yokyu_pr63.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

辺林地の管理や景観作物の作付、体験農園等が挙げられる。また、集落戦略とは「協定農用地の将来像並びに、協定農用地を含む集落全体の将来像、課題、対策について、協定参加者で話合いを行いながら作成していただく、集落全体の指針[90]」であり、集落戦略本体と話し合いに活用した地図を市町村の人・農地プラン担当部局に提出することにより、前述の「実質化された人・農地プラン」として取り扱うことができるという特徴がある。

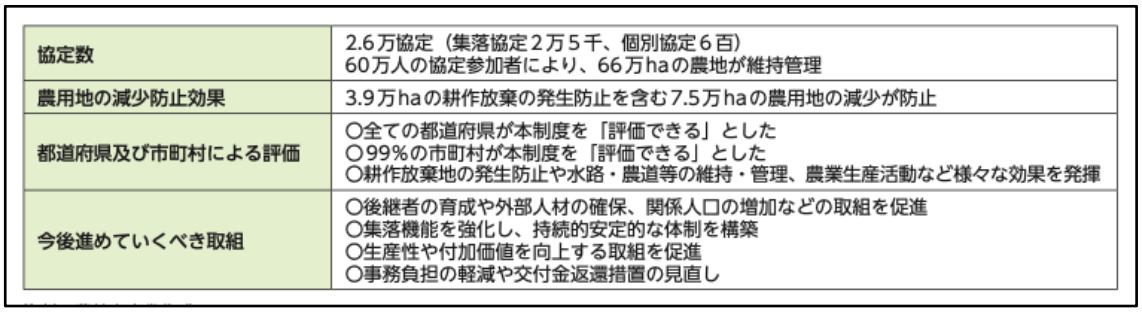
図表 II-2-10

中山間地域等直接支払制度を受けるための活動要件		
1	農業生産活動等を継続するための活動(基礎単価)	農業生産活動等、 多面的機能を増進する活動
2	体制整備のための前向きな活動(体制整備単価)	集落戦略の作成

出典：農林水産省「令和 2 年度版中山間地域等直接支払制度 第 5 期対策」より WSD 作成

それでは当該制度がどのような評価を受けているのか、第 4 期対策の最終評価等を参考に振り返る[91]。2018 年度に締結された協定数は約 26,000 協定であり、交付面積は前年度に比べ 2,000 ha(0.3%)増加の 664,000 ha となった。2015 年から 2019 年までに、7.5 万 ha の農用地の減少が防止されたと推計され、当該制度が農業・農村が有する多面的機能の維持・発揮に重要な役割を果たしていると評価された(図表 II-2-11)。また、同最終評価によると、ほぼ全ての地方公共団体が当該制度を前向きに評価するなど、中山間地域等における農業・農村を維持・発展させていく上で必要不可欠な制度として高い評価を得ている。人口減少や高齢化といった現況の中、人材の確保や集落間・多様な組織との連携、事務の簡素化等について見直しを図りつつ、今後も当該制度を継続していくことが必要である。

図表 II-2-11　中山間地域等直接支払制度(第 4 期対策)の最終評価概要



協定数	2.6万協定（集落協定2万5千、個別協定6百） 60万人の協定参加者により、66万haの農地が維持管理
農用地の減少防止効果	3.9万haの耕作放棄の発生防止を含む7.5万haの農用地の減少が防止
都道府県及び市町村による評価	○全ての都道府県が本制度を「評価できる」とした ○99%の市町村が本制度を「評価できる」とした ○耕作放棄地の発生防止や水路・農道等の維持・管理、農業生産活動など様々な効果を発揮
今後進めていくべき取組	○後継者の育成や外部人材の確保、関係人口の増加などの取組を促進 ○集落機能を強化し、持続的安定的な体制を構築 ○生産性や付加価値を向上する取組を促進 ○事務負担の軽減や交付金返還措置の見直し

出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』277 頁

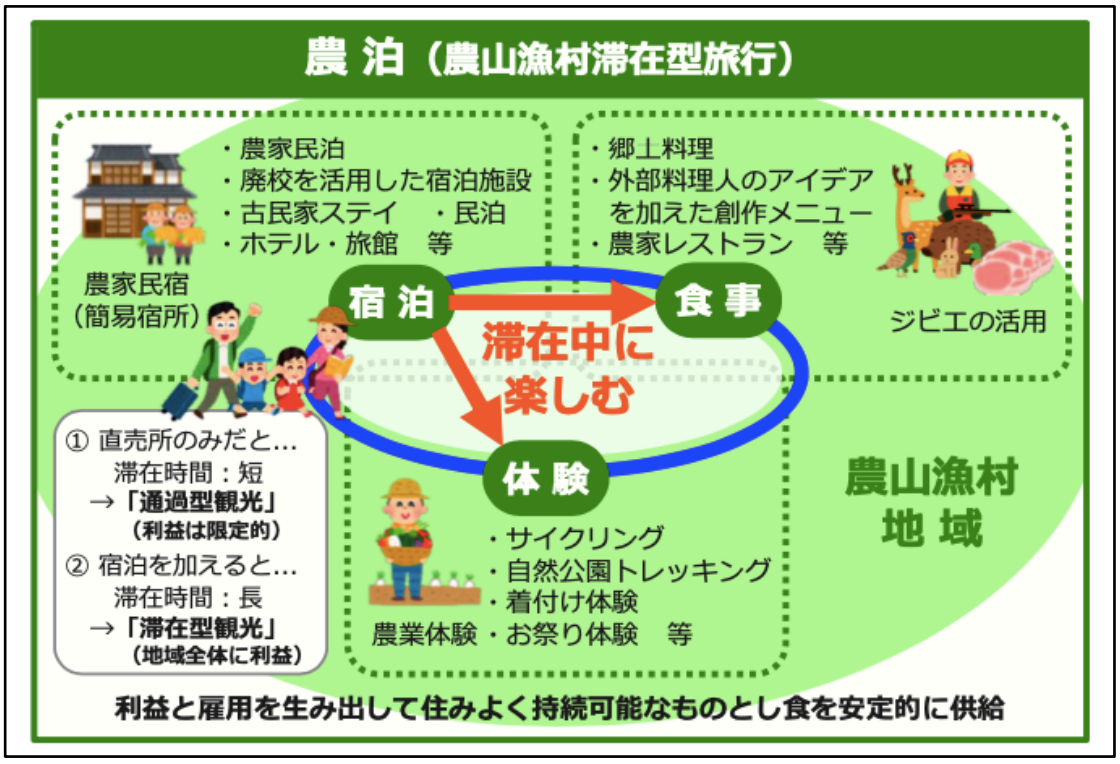
[90] 農林水産省「令和 2 年度版中山間地域等直接支払制度 第 5 期対策(パンフレット）集落戦略の作成について」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/index-29.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

[91] 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』277 頁を参照。

(5) 農泊をビジネスとして実施できる体制を持った地域の創出

WSD では、農業を通じた地域振興を考える上で、実際に農泊を体験した[92]こともあり、本項では農泊というビジネスについて取り上げる。まず、農泊の定義とは、「農山漁村において農家民宿や古民家等に滞在し、我が国ならではの伝統的な生活体験や農村の人々との交流を通じて、その土地の魅力を味わってもらう農山漁村滞在型旅行[93]」である(図表 II-2-12)。その目的は、都市住民や訪日外国人旅行者等を農山漁村に呼び込み、宿泊してもらい、郷土料理や自然環境、伝統文化等の体験プログラム等を提供することにより、農村地域の所得向上や雇用の創出、ひいては農業や農村への理解の促進が期待されることにある。都市と農村の交流は、都市住民の農業・農村に対する興味・関心を向上させるだけでなく、農村地域住民にとっても、地域の魅力を再発見し、生きがいと地域の活性化をもたらす大きな役割を果たしていると言える[94]。

図表 II-2-12　農泊のイメージ



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』265 頁

以上のような背景がある中、2016 年 3 月に閣議決定された「明日の日本を支える観光ビジョン」では、「日本ならではの伝統的な生活体験と非農家を含む農村の人々との交流を楽

92 WSD は福島県二本松市及び秋田県仙北市を訪れた。詳しい内容についてはヒアリング調査書に記載。
93 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』264 頁。
94 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』264 頁。

しむ農泊を推進する」といった改革が掲げられ、関係省庁が連携して農泊を積極的に推進している。ここで、「明日の日本を支える観光ビジョン」について簡単に触れるが、当該ビジョンは「観光は、真に我が国の成長戦略と地方創生の大きな柱である」との認識の下、3 つの視点、10 の改革をとりまとめ、「観光先進国」の実現に向け、政府一丸、官民を挙げて、常に先手を打って攻めていく[95]というものである。3 つの視点について以下に列挙するが、本項で対象としている農泊の推進については、視点 1 に記述がある。視点 1 の柱は、「我が国の豊富で多様な観光資源を、誇りを持って磨き上げ、その価値を日本人にも外国人にも分かりやすく伝えていくことが必要[96]」といった課題意識の下、設立された。

視点 1　観光資源の魅力を極め、地方創生の礎に
視点 2　観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に
視点 3　すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる環境に

また、当該ビジョンでは今後の新たな目標値が掲げられ(図表 II-2-13)、訪日外国人旅行者数は 2030 年までに 6,000 万人、地方部における外国人延べ宿泊者数は 2030 年までに 1 億 3,000 万人泊を目指す。

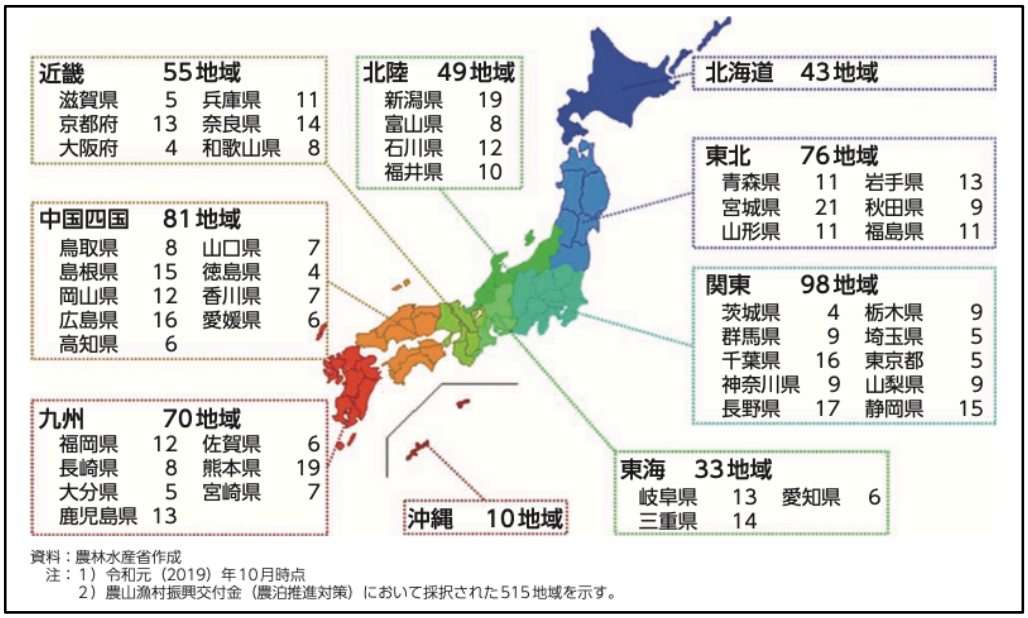
図表 II-2-13　「明日の日本を支える観光ビジョン」で掲げられた今後の目標値

出典：首相官邸「明日の日本を支える観光ビジョン概要」

[95] 首相官邸「明日の日本を支える観光ビジョン(平成 28 年 3 月 30 日)本文「「観光先進国」に向けて」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/pdf/honbun.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)
[96] 首相官邸「明日の日本を支える観光ビジョン(平成 28 年 3 月 30 日)概要」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/pdf/gaiyou.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

加えて農泊は、観光立国推進基本法に基づき、2017 年 3 月に閣議決定された観光立国推進基本計画等の関係施策にも位置づけられ、「2020 年までに農泊を持続的なビジネスとして実施できる体制を有した地域を 500 地域創出する[97]」という目標が掲げられた。農林水産省によると、先に紹介した農山漁村振興交付金の農泊推進対策の活用により、2019 年 10 月までに、全国で 515 の地域を採択し、農泊ビジネスの推進を支援している(図表 II-2-14)。

図表 II-2-14　農泊推進対策地域

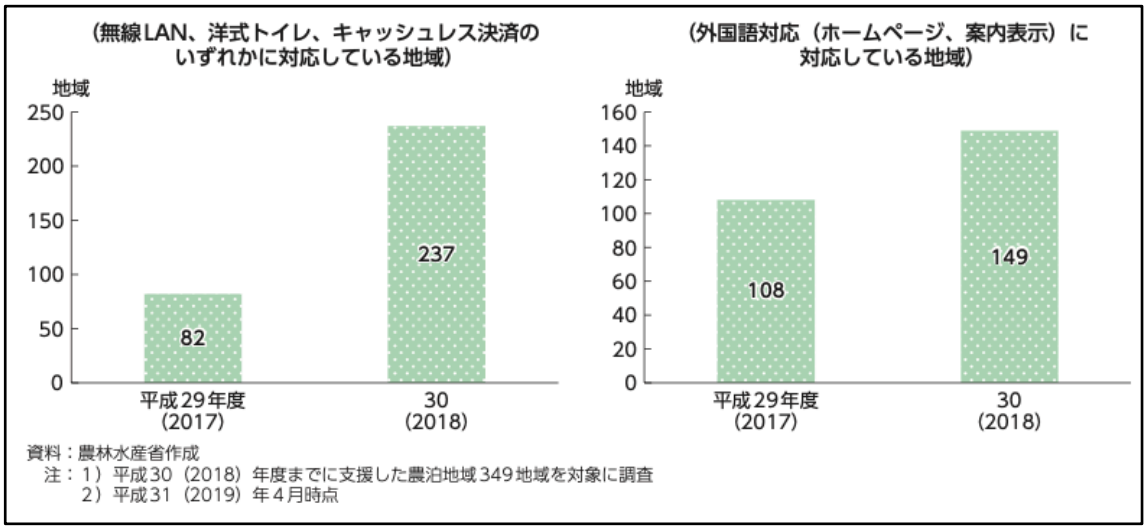


出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』265 頁

一方で、農泊ビジネスの環境整備など解決が必要な課題を有する地域もかなり存在すると思われる[98]。利用者のニーズに応じた農泊らしい地域を創出するためには、農家民宿、古民家等の魅力的な宿泊施設の整備、更なる食事メニューや体験プログラムの充実が課題となっている。また、訪日外国人旅行者を受け入れる際に重要となる無線 LAN や洋式トイレ、キャッシュレス決済、多言語に対応した Web サイト等を備えている農泊地域は依然として少なく、一例として、多言語に対応した Web サイト等を提供している農泊地域は、全体の 43%にとどまっているのが実情である(図表 II-2-15)。したがって、引き続き、地域資源を最大限活用した食事メニューや農業、文化、自然等の体験プログラムの開発、農家民宿等の宿泊施設の整備のほか、インターネット予約を含む多言語に対応した Web サイトの開設等の支援を行っている。そして根本的に農泊の周知に取り組む必要がある。

[97] 農泊推進のあり方検討会(中間とりまとめ)において、2020 年以降も引き続き、今後新たに農泊に取り組む意欲のある地域において農泊の施策を継続し、農泊地域を創出することを目標としている。
[98] 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』266 頁を参照。

図表 II-2-15　訪日外国人旅行者受け入れに向けた環境整備



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』267 頁

尚、これまでは概ね 2020 年までに重点的に実施すべき取り組み等について述べてきたが、以下では 2020 年以降の農泊推進の方向性についても簡単に触れておく。今後の農泊を推進する地域の実施体制強化をはじめ、インバウンドの受入拡大に向けた課題や必要な取組を明らかにするとともに、2020 年以降の農泊推進施策の展開方向について、幅広い視点から検討を進めることを目的として、有識者からなる「農泊推進のあり方検討会」を開催している。中間とりまとめによると、「2020 年以降については、利用者がイメージする「農泊」らしい農泊実践地域を増やしていく。また、2020 年までの取り組みに加え、宿泊、食事、体験の一連のサービスを適切かつ効率よく提供するシステムを構築して持続的な農村ビジネスを確立・普及するという考え方[99]」のもと取り組みを推進していくとしている。その取り組みについて、一つ特徴的な具体例を挙げるとすると、「地域内の飲食店との連携強化や泊食分離などの推進」である。泊食分離とはその名のとおり、宿泊者が宿泊施設に泊まる際、宿泊施設で食事をするのではなく、近隣の飲食店を利用することである。観光庁においても、長期滞在の外国人旅行者のニーズに対応し、宿泊施設の客室稼働率を上げる等の理由から、泊食分離を推進している。

農泊についての記述は以上にとどめたいが、昨今の新型コロナウイルスによる旅行自粛、インバウンド需要の落ち込み等を考えると農泊ビジネスは厳しい情勢になると思われる。今後はこのような緊急時においても対応できる施策等について検討していく必要があると思われる[100]。

---

[99] 農林水産省「農泊推進のあり方検討会 中間とりまとめのポイント「4 今後の農泊推進の方向」」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/attach/pdf/nouhaku_top-19.pdf 【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

[100] 令和 3 年度農林水産予算概算要求(65-1 農泊の推進)によると、昨今のテレワーク需要に伴い、新たにワーケーション受入対応の取り組みに対し支援することとしている。

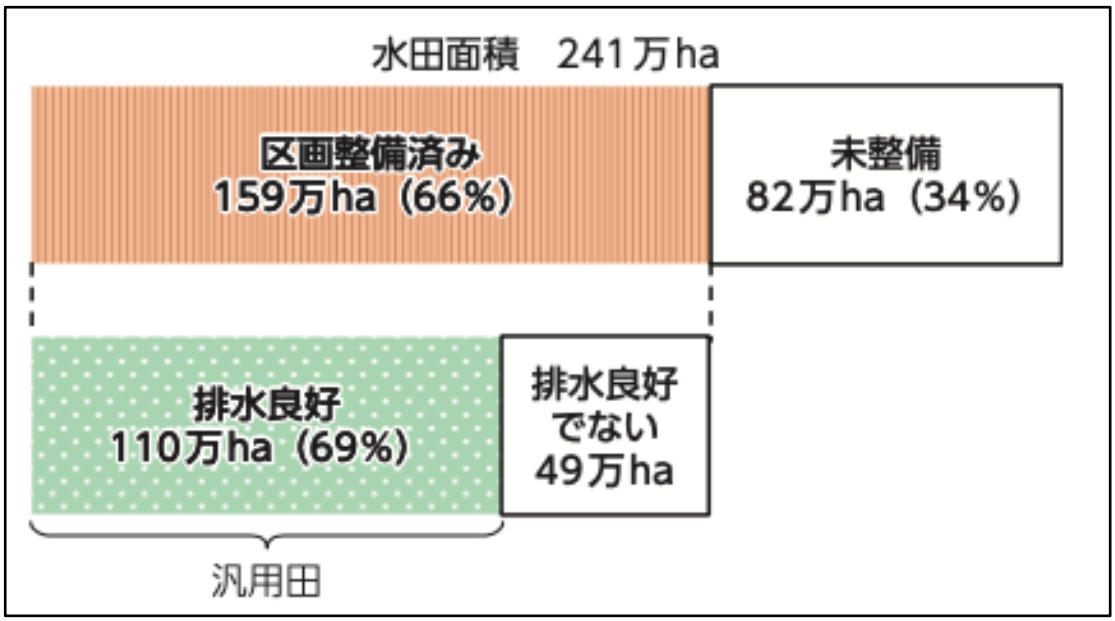
(6) 高収益作物への転換・効率化

本項の内容は農村の振興を目指す地域政策にとどまらず、利潤追求といった点で少なからず産業政策にも関わるものである。令和 2 年 3 月の食料・農業・農村基本計画において、農業の持続的な発展における生産基盤の強化及び農業生産・流通現場のイノベーションの促進にあたる。

中山間地域における生産性の低さという課題については先に述べたとおりだが、中山間地域において安定した農業経営を実現するためには、収益の向上及びコストの削減という 2 つの考え方があると思われる。本項では主に前者のアプローチのもと論じることとする。収益性を向上させるにも様々なアプローチがある。中山間地域における農地が平地に比べ集積・集約化されていないゆえに生産効率が悪いといった点を考えると、中山間地域の農地集積・集約化を進めるべきだといった解が出てくるが、それは農地について論じている章に譲りたい。ここでは水田の汎用化・畑地化を通じた農業の競争力強化、高収益作物への転換、スマート農業の推進についてとりあげたいと思う。

第一に、我が国の農業の競争力を強化するためには、農地の大区画化、水田の汎用化・畑地化[101]が重要である。水田の汎用化・畑地化が重要である所以は後述するが、一言で言えば水稲の収益性の低さに起因する。図表 II-2-16 は、2018 年における区画整備済みの水田の汎用化の状況について表しているが、区画整備済みの水田(159 万 ha)のうち、排水が良好ないわゆる畑としても利用できる汎用田は約 7 割(110 万 ha)である。

図表 II-2-16　区画整備済みの水田の汎用化の状況(2018 年)



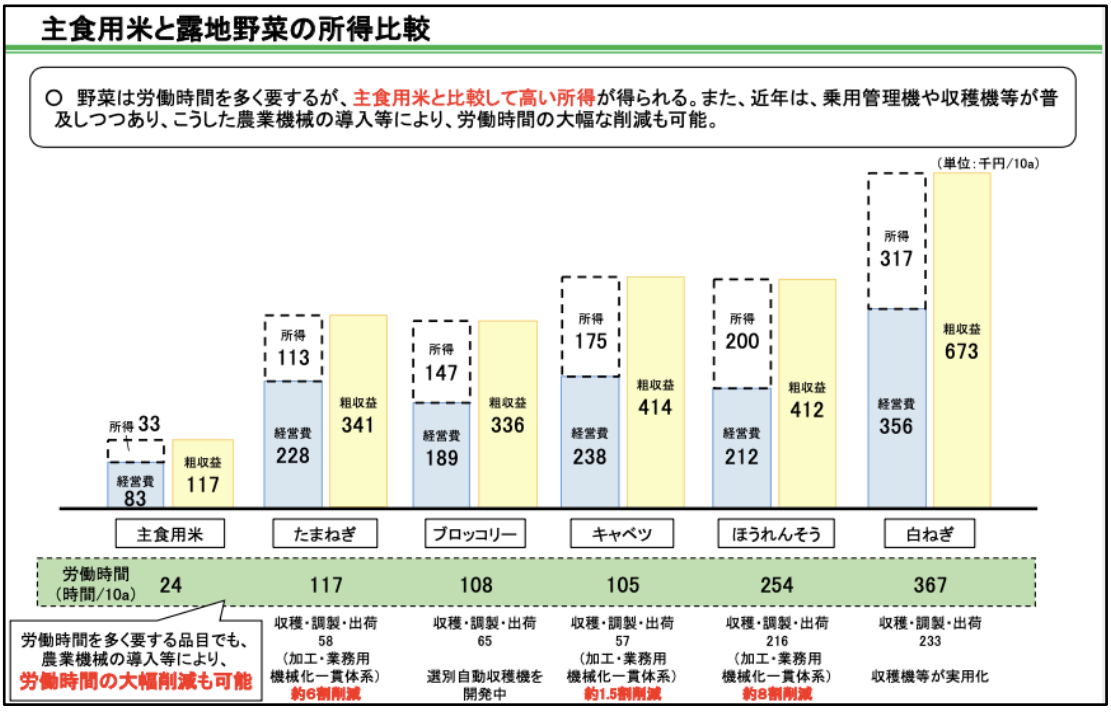
出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』187 頁

[101] 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』187 頁を参照。

このような大区画化された水田や水田の汎用化・畑地化によりスマート農業や高収益作物の導入を推進している。スマート機器の具体例としては、地下水位制御システムがあり、水管理や営農の省力化に寄与される。また、暗渠による水田の排水改良は、ほ場の水管理を容易にし、作物の生育環境を良好にするといった効能がある。暗渠の整備により、米中心の営農体系から野菜等の高収益作物を取り入れた営農体系への転換が図られ、農業所得の向上が期待される。

第二に、高収益作物への転換[102]が重要である。米の 1 人あたり年間消費量は、1962 年度の 118.3kg をピークとして、2018 年度は前年比 0.3kg 減少の 53.84kg であったように、減少傾向にある。また、以下の図表 II-2-17・図表 II-2-18 が示すように、野菜や果樹栽培と比べ農業所得の低さが際立つ。こうした背景を踏まえ、水田において、需要のある麦や大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物[103]や、主食用米と比べて面積当たりの収益性が高い野菜や果樹等の高収益作物への転換を積極的に推進していくことが求められている。高収益作物については、先に述べたように、排水対策等の基盤整備や機械化一貫体系等の新しい技術の導入と合わせて取り組むことで、作業の効率化が図られるとともに、更なる農業所得の増加及び水田農業経営の安定化が期待される。

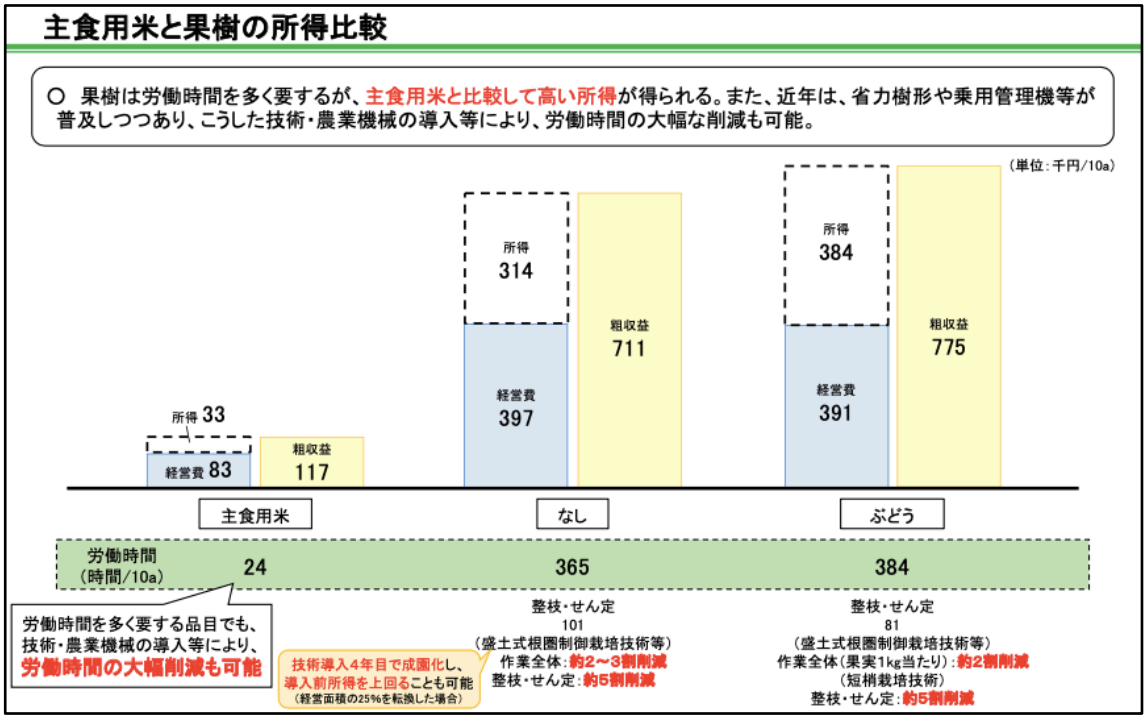
図表 II-2-17　主食用米と露地野菜の所得比較



出典：農林水産省「水田フル活用による野菜・果樹、子実用とうもろこしの生産拡大」

[102] 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』193 頁、195 頁を参照。
[103] 自給率向上のために積極的に生産量を増やすことを目指す作物。麦、大豆、飼料作物、米粉用米、飼料用米、そば、菜種等が挙げられる。

図表 II-2-18　主食用米と果樹の所得比較



出典：農林水産省「水田フル活用による野菜・果樹、子実用とうもろこしの生産拡大」

また、高収益作物への転換については、農業生産基盤強化プログラムにおいても主要な施策の一つとして位置付けられている。国や地方公共団体等が連携して、「水田農業高収益化推進計画」に基づいて水田で野菜や果樹等の高収益作物を導入する産地に対して、農業農村整備事業による水田の汎用化・畑地化のための基盤整備、栽培技術や機械・施設の導入、販路確保等の取組を計画的かつ一体的に支援することとしている。

そして第三に、スマート農業の推進[104]である。農林水産業や食品産業の現場では、人手に頼る作業や熟練者でなければできない作業が多いため、省力化や人手の確保、負担軽減が大きな課題となっている。よって、「農業技術」と「先端技術」を掛け合わせたスマート農業が果たす役割が重要となる。

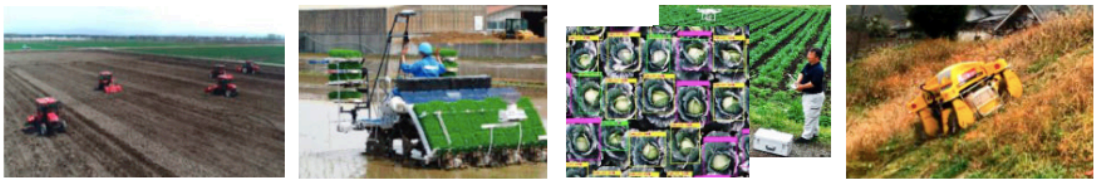
近年、様々なスマート農業技術の開発や実用化が進んでおり、農業現場に広まりつつある(図表 II-2-19)。ロボット技術や衛星測位を活用した自動制御技術により、農業者の監視の下、無人でほ場内の農作業を行う自動走行トラクターがお目見えしたほか、田植機やコンバインについても自動走行システムの開発が進められている。また、ICT 等を活用し、熟練者の栽培技術、いわゆる「匠の技」についてデータを用いて見える化した技術継承のシステムや、AI を活用した画像解析等による農作物の成熟度の判定や病虫害発生箇所の検出技術の実用化も進んでいる。これらの技術により、熟練農家の農業技術を比較的短期間で若手農家

104 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』222 頁を参照。

に継承することが可能になったり、高度な農業経営が可能になったりする。

昨今では、果樹分野ではりんご、なし等、野菜ではトマト、キャベツ等の自動収穫ロボットや、機能を絞り込んだ低価格の無人草刈り機等、手作業に頼らざるを得ない作業が多く残されている果樹栽培やスマート農業の導入が困難な中山間地域にも対応した技術開発が進められている。そして、開発した自動野菜収穫ロボットを農業者へ貸し出し、収穫高に応じて利用料を徴収する農業支援サービス等、農業者の導入コストを抑えてスマート農業技術の現場実装を目指す新たな取り組みも開始されている。

図表 II-2-19　スマート農業の事例



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』223 頁

以上のように、今後スマート農業はますます大きな役割を果たすと推測されることから、農林水産省では、2019 年度からスマート農業実証プロジェクトを開始し、全国 69 地区において、2 年間にわたり技術実証を行うとともに、技術の導入による経営への効果を検証することとしている。各実証地区では様々な作目で、生産から出荷までの実証課題・目標を設定し、複数の技術を組み合わせた実証を行っている。平地だけでなく、中山間地域においても 30 地区採択され、様々な地域条件の農地において実証を進めていることにも留意したい。

以上、中山間地域において収益性の向上を図るための取り組みを 3 つ取り上げたが、本年度はこの 3 点につき研究が十分ではなかったため、より踏み込んだ議論が述べられないことが残念である。今後はこれらの農業経営の安定に寄与する取り組みについても研究が進められれば幸いである。

2.1.3　中山間地域における優良事例

前項では中山間地域における農業経営を支える国の施策や支援制度について大きく 6 つの視点から論じてきたが、本項ではこれら制度等を活用し中山間地域の振興・活性化に寄与した取り組みを優良事例としていくつか紹介することとする[105]。

[105] 優良事例紹介の選出は WSD が訪問調査を実施した先や、東北地方の経営体が中心である。

(1) 6 次産業化を活用した事例～有限会社伊豆沼農産（宮城県登米市）～

地域資源を活用した地域振興策の取り組みとして挙げた 6 次産業化であるが、その 6 次産業化の取り組みにより経営発展を遂げられた経営体として、ここでは宮城県登米市の「(有)伊豆沼農産」を取り上げたい。WSD においても、2020 年 10 月、実際に訪問しヒアリング調査を行うことができた。

①概要[106]

農業生産法人有限会社伊豆沼農産は、1988 年に創業し、翌年に有限会社として法人化された。ラムサール条約の指定登録湿地である伊豆沼のほとり、登米市迫町新田地区に社屋を構え、代表取締役は伊藤秀雄氏である。

営業種目は養豚・水稲・果樹等の農業、食肉製品加工業、食肉販売業、食肉処理業、そうざい製造業、飲食店営業、農産物直売所等である。従業員数はパートも含め 40 名である。

②取組内容[107]

創業者の伊藤氏は、「農業を食業に変える」というコンセプトの下、「伊豆沼農産」を設立し、農業協同組合の農業近代化資金を元手に、ハム・ソーセージの加工業とレストラン事業を開始した。創業・法人化した後しばらくは、なかなか経営がうまくいかなかったが、レストランを開いたことで人との交流が生まれ、農業や食品関係に留まらず、異業種・異分野の人脈を広げることが可能になった。そこから様々なことを学び吸収していくことで、徐々に売上を伸ばし、経営を軌道に乗せることに成功した。特に転機となったのが、1990 年の仙台三越への出店である。伊藤氏の熱い思いが営業担当の方へ伝わり、「伊豆沼ハム」のお店がオープンした。この出店が功を奏し、飲食店や土産物店からのオーダーメイド生産の注文が相次ぎ、売上が拡大、「伊豆沼ハム」の知名度も少しずつ上がっていった。

こうした取り組みの中で、伊藤氏は、「『農村から都市へモノ（食べ物）を運ぶ』という社会構造は、創業の頃から変わっていない。」という考えを有し、「都市から農村へも人が訪れ、そこで商品やサービスを提供する。そこに都市農村交流が生まれ、地域に住む人々の意識が変わっていく。」と、そこには、伊藤氏の「農村の新しい価値の創造」に対する強い意志があった。「農村」で生産された「もの」に本当の感動を添えて提供するためには、「農村」に来ていただかないとできないことに気が付き、この事態を打開すべく、伊藤氏は新社屋（2 代目くんぺる）の建設を決意した。そして、工場の他に、レストラン、直売所、そして交流休憩施設を併設させた、複合・滞留型の施設を作り上げた。

新社屋建設に続き進めたのが、新ブランドの構築である。宮城県畜産試験場が開発した系統豚「しもふりレッド」を純粋交配させた豚を「伊達の純粋赤豚」として売り出すことに成

106 有限会社伊豆沼農産 HP(http://www.izunuma.co.jp/2【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)
107 伊豆沼農産公式オンラインショップ「創業者・伊藤秀雄と伊豆沼農産の物語」
(https://www.izunuma.com/hpgen/HPB/entries/53.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

功した。

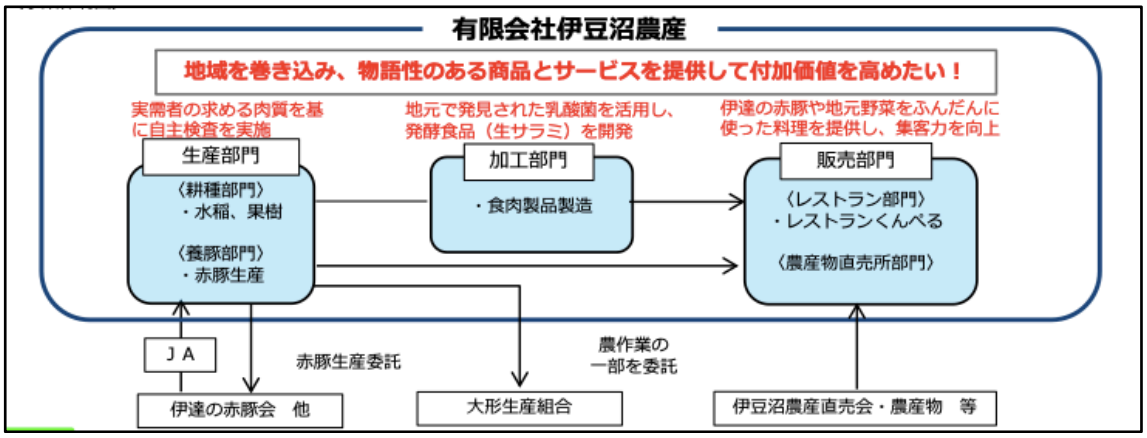
次に目指したのが、世界有数の食料集積地であった香港への進出である。当時は、まだ行政などによる農産物の輸出促進の環境が整っておらず、手続きはまさに手探り状態で多くの苦労があった。そのような困難を乗り越え、香港デビューを果たした「伊達の純粋赤豚」は、香港の富裕層の方々をはじめ、現地の日本人などにも高い評価を得るようになった。

2002 年からは、「売りに行く」から「買いに来ていただく」という流通スタイルを作るために、商品のブランド力だけでなく、会社や会社がある地域自体のブランド力を高める必要があると考えた伊藤氏は、地元の「新田」地区、「伊豆沼」エリアといった地域ブランドを構築し、地域の環境に配慮した産業の発展を目指す「プロジェクトⅠ」構想を立ち上げ、地域滞留型のサービスやイベントを展開していくようになった。それに先立ち、単なる「食べる」「買う」だけにとどまらない、ここに来ないと経験できない「食」や「農」を提供するべく、体験メニューを開始した。現在でも一番人気の「手づくりウィンナー教室」から単発イベントを絡めながら様々なメニューにトライしてきた。その後、ブルーベリーの栽培にも着手し、ブルーベリーを使った商品開発や、摘み取り農園もオープンさせた。当時から、経営理念は「人」「もの」「環境」などのキーワードを取り入れた新しいものへと進化し、NPO 法人「新田あるものさがしの会」を設立するなど、地域資源の発掘や、それを活かした「農村産業」を実現させる活動を、地域の人々の協力の元に本格化させた。

そして震災後、人と人との交流の大切さが見直される中、伊藤氏は、かねてからの思いである都市農村交流をさらに発展させるため、様々な支援のもと、直売所とレストランをリニューアル(3 代目店舗)し、また、店舗から歩いて 5 分の場所には、新たに「ラムサール広場」を開設した。生ハム工房と体験ファームのプロジェクトもスタートし、ラムサール広場にある「都市農村交流館」では、交流イベントや子どもたちの体験学習、そしてインバウンド需要の高まりを受け、外国人の方々向けのツアーなどを次々に開催している。

伊豆沼農産は、他の事業者との積極的な連携を通じ経営発展を遂げてきたこと、生産・加工の面で海外のコンテストでも評価されている高品質な商品を作っていること、販売においても大手デパートのみならず海外への輸出も行っており、創業時と比較して著しい成果を上げている事例である(図表 II-2-20・図表 II-2-21)。

図表 II-2-20　(有)伊豆沼農産の事業体制図



出典：農林水産省「6 次産業化取組事例集(平成 31 年 2 月)」

図表 II-2-21　(有)伊豆沼農産の外観

出典：伊豆沼農産公式オンラインショップ「創業者・伊藤秀雄と伊豆沼農産の物語」

(2) 中山間地域等直接支払制度を活用した棚田振興事例～山形県大蔵村豊牧集落協定～

本項では日本型直接支払制度の一つである中山間地域等直接支払制度を活用し、地域振興を果たしている事例として、山形県大蔵村の豊牧集落協定を取り上げたい。当該事例は集落で農地の保全に取組むとともに、棚田の景観を活かしたイベントを開催し、都市住民との交流活動により、地域を活性化させたという優良事例である。WSD では残念ながら当地区に足を運ぶことは叶わなかった。

①概要[108]

当地区は、山形県北部に位置し、南部を月山、葉山、それに連なる山々に覆われた地域で、豊富な雪解け水を活かし、水稲の栽培が盛んである。

2000 年度より本制度の取組を開始し、農道や水路の補修・管理、農地の定期的な点検等を実施し、農業生産活動を維持している。その一方で、集落人口の減少、小学校の統廃合等により、地域の将来を懸念する声があったことから、地域の魅力である「四ヶ村の棚田[109]」（図表 II-2-22）を活かした取組を進めるため、2002 年に棚田保存委員会を設立。同委員会と集落協定が連携し、棚田に関する情報発信やイベント開催、水稲作業の効率化に取り組み、棚田の景観を活用した地域活性化の取組を展開している。

交付面積は田 49.4ha、交付金額は 1,195 万円（個人配分 55%、共同取組活動 45%）、協定参加者は農業者 41 人、非農業者 5 人である。

図表 II-2-22　四ヶ村の棚田

出典：旅色 HP「四ヶ村棚田ほたる火コンサート」

②取組内容[110]

集落協定では、棚田の保全、景観をまもる取組として、交付金を活用した共同利用機械の導入による水稲作業の効率化や周辺林地の下草刈り、法面管理を地域全体で実施した。2006 年から保存会と連携し、棚田を地域資源とする交流活動として「棚田ほたる火コンサート」

[108] 農林水産省「(平成 30 年 11 月掲載版)中山間地域等直接支払制度取組事例集」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_torikumi/h3010/PDF/h30_11_torikumi_zentai.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

[109] 日本の棚田百選に選定されている。

[110] 農林水産省「(平成 30 年 11 月掲載版)中山間地域等直接支払制度取組事例集」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_torikumi/h3010/PDF/h30_11_torikumi_zentai.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

(図表 II-2-23)を開催。県内外から多くの人が来場するイベントである。さらに、2015 年から棚田オーナー制度に取り組み、「田植え」や「収穫体験」などの農作業を通じた交流活動を開始した。コンサートの来場者は 2013 年には約 1,000 人であったが、2016 年には約 1,900 人と着実に増加傾向にある。

また、傾斜が急な農地で栽培した棚田米をブランド化(図表 II-2-24)し、ふるさと納税の返礼品として活用することで地域の所得向上に貢献している。返礼対象品も 2013 年には 54kg であったものの、2016 年には 277kg とその量を増やしている。

図表 II-2-23　棚田ほたる火コンサート

出典：旅色 HP「四ヶ村棚田ほたる火コンサート」

図表 II-2-24　ブランド棚田米「四ヶ村棚田 里のゆき」

出典：棚田米百選 HP

(3) 農泊ビジネスの事例～一般社団法人 仙北市農山村体験推進協議会（秋田県仙北市）～

本項では農泊事業を活用し地域振興を行っている事例として、秋田県仙北市の一般社団法人仙北市農山村体験推進協議会を取り上げたい。当該事例は国内外の個人旅行観光客への対応と所得向上を目指し、HP の多言語化やカード決済システム、Wi-Fi 環境、宿泊施設内の多言語表記等について受入体制を整備している優良事例である。WSD においても、2020 年 11 月、実際に訪問しヒアリング調査を行うとともに実際に農泊を体験することができた。

①概要[111]

仙北市は、秋田県の東部中央に位置し、岩手県と隣接している地域である。市内には水深日本一である田沢湖があり、東に秋田駒ヶ岳、北に八幡平、南は仙北平野へと開けた立地である。地域の約 8 割が森林地帯で、奥羽山脈から流れる河川は、仙北地域の水源となっている[112]。また角館の武家屋敷や乳頭温泉郷、かたくり群生の郷など地域資源の存在も豊富である(図表 II-2-25)。首都圏からのアクセスにも優れており、四季を通じて、たくさんの観光客が訪れる。グリーン・ツーリズムを提供している宿泊施設が市内全域にあり、農家民宿からペンション、ロッジなどその形態は様々である。

仙北市の農業体験を中心としたグリーン・ツーリズムの歴史は長く、昭和 40 年代から首都圏の教育旅行の受け入れを行ってきた。歴史文化に恵まれた土地柄から、グリーン・ツーリズムと観光を融合した楽しみ方ができることが大きな魅力であり、2008 年、長年培ってきた取り組みのノウハウや観光資源を活かし、さらなる都市農村交流と地域活性化を図るため、仙北市農山村体験推進協議会が設立された。

近年では、海外からの修学旅行や国際交流団体の受け入れも積極的に行っており、農山村地域の国際化も進んでいる。2018 年には地域限定の旅行業の登録も行い、より多くの方に、東北の田舎での生活体験や自然体験、文化体験、観光、地元の人々との交流を楽しんでいただけるよう、地元ならではの体験メニューや着地型体験旅行プランの造成に取り組んでいる。

111 仙北市農山村体験推進協議会 HP
(https://semboku-gt.jp【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)
112 仙北市 HP「企業立地情報」
(https://www.city.semboku.akita.jp/citizens/15_01.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

図表 II-2-25　乳頭温泉「鶴の湯」

出典：乳頭温泉郷ホームページ

②取組内容

仙北市農山村体験推進協議会の取り組みは大きく 3 つに分類され(図表 II-2-26)、協議会の構成については図表 II-2-27 を参照していただきたい。

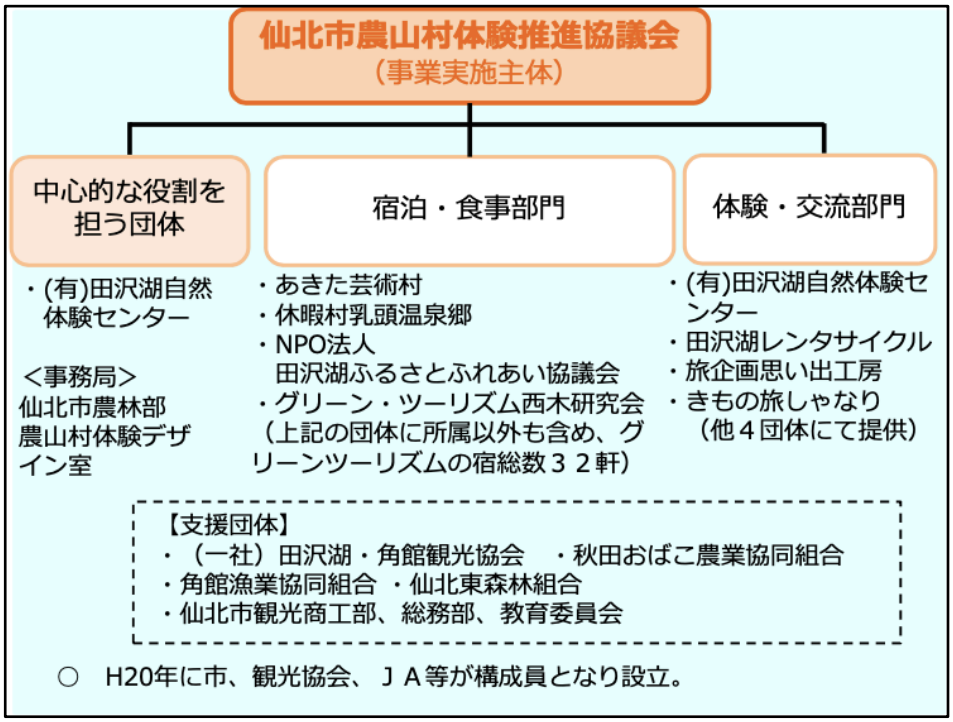
図表 II-2-26

仙北市農山村体験推進協議会の取組内容[113]	
宿泊	あきた芸術村、休暇村乳頭温泉郷、田沢湖スポーツセンターのほか農家民宿やペンション等のグリーン・ツーリズムの宿(34 軒)で受入を実施。食事や体験も可能。
誘客コンテンツ	田沢湖・秋田駒ヶ岳等の美しい自然を活かしたラフティング等のアクティビティ、角館の武家屋敷通りでの着物着付け体験等、地域の特色を活かした数多くの体験コンテンツを実施。
特徴的な取組	地域全体に Wi-Fi 環境、カード決済システム、多言語表記導入などの環境を整備。国内外の個人旅行者の誘客拡大に向けて、高齢の受入農家の労力を軽減し、開業農家や泊食分離、アルベルゴ・ディフーゾ(分散型ホテル)の考え方に基づく地域づくりを目指す。

出典：農林水産省「多様な農泊の取組事例集」及びヒアリング時に得た資料より WSD 作成

[113] 農林水産省「多様な農泊の取組事例集」及びヒアリング時に得た資料を参照。
(https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/attach/pdf/nouhaku_top-20.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

図表 II-2-27　仙北市農山村体験推進協議会の体制図



出典：農林水産省「多様な農泊の取組事例集」

(4) 高収益作物への転換事例～山形県最上町～

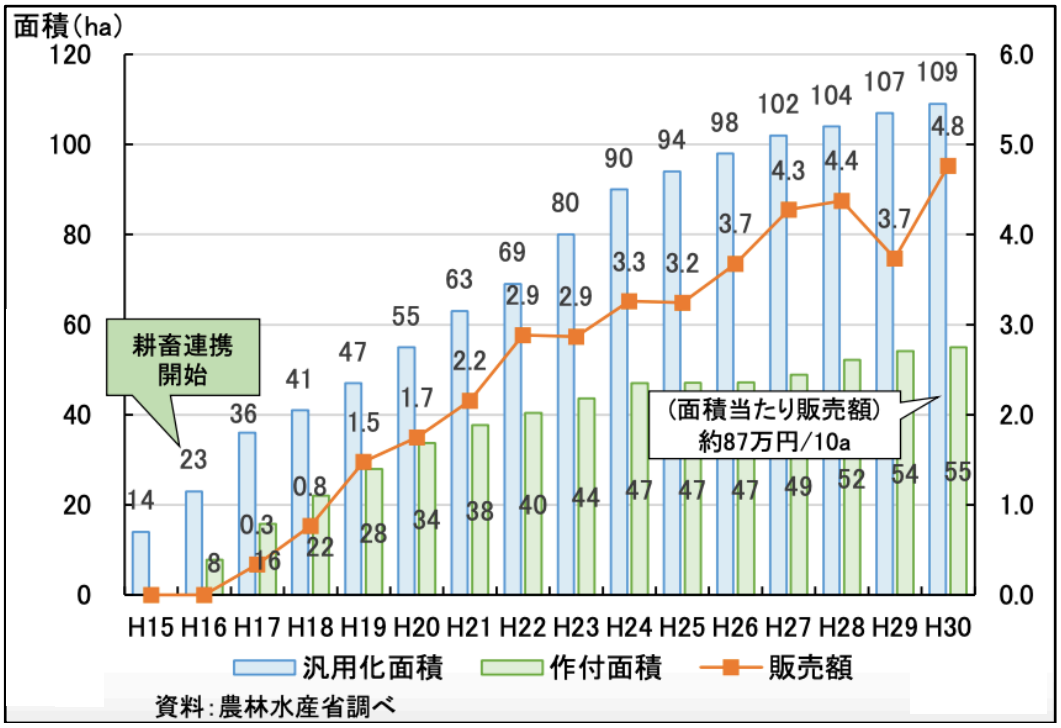
本項では収益性が低い水稲から高収益作物へ転換し、所得向上を果たした事例として、山形県最上町の事例を取り上げたい。WSD では残念ながら当地区に足を運ぶことは叶わなかった。

①概要[114]

山形県最上町は、山形県東北部に位置し、農林業と観光の町である。本町の農業は稲作を基軸にし、畜産と畑作物、林産物を組み合わせた周年農業を実践している。畑作については、水田を畑地に転換[115]しながら園芸の振興に力を入れてきた。特に花卉のリンドウとニラの栽培は、1975 年代から現在まで継続して営まれている。近年、新規の作目としてアスパラガス、ネギ、最上赤ニンニクが露地で栽培され、畜産農家から供給される良質な堆肥をふんだんに使い、「土づくり」を実践している。特にアスパラガスは、町の農業の姿を変える作目として位置づけられており、集出荷場における雇用の創出は画期的である。水田の汎用化、生産協議会の設立による営農の共同化、耕畜連携による資源循環型農業の確立等により、作付面積及び販売額が拡大した(図表 II-2-28)。

[114] 山形県最上町ホームページ「最上町の農業」
(https://mogami.tv/life/03nousyoukou/01mogami-nougyou.php【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)
[115] 1993 年・2003 年の大冷害による水稲の大打撃を契機に、稲作依存からの脱却の機運が向上した。

図表 II-2-28　山形県最上町の汎用化面積・アスパラガス作付面積・販売額の推移



出典：農林水産省「水田フル活用による野菜・果樹、子実用とうもろこしの生産拡大」

②取組内容[116](図表 II-2-29)

1993 年、2003 年の大冷害により水稲が被害に見舞われ、水田を畑地化しながら、園芸作目の取り組みの拡大を通して農業経営の安定化を目指すことが急務となったことに端を発し、最上農業技術普及課産地研究室により栽培技術が確立されたアスパラガスの長期立茎栽培が、最上町の気象条件により適合し、畜産部門から供給される堆肥の有効活用を通して、土づくりに立脚した栽培の推進を可能とするものと捉え、2004 年度に 43 名の農家がその取り組みを開始し、最上町アスパラガス生産協議会が設立された。その後加入者が加わり、2006 年度にはその人数が 78 名となった。取り組みの一層の拡大や、生産効率の向上を目指す上で、団地化は有効な対策であり、外部雇用を果たしながら、1.5ha の栽培に取り組む農家も現れた。その農業経営は、生産者全員がエコファーマー取得という環境保全型農業である。

アスパラガスは園芸作物の一品目であるが、協議会員同士の強い連携や短期間での生産拡大の実績は町の農業はもちろん各方面に大きな勇気を与えている。販売実績は、2006 年度に 7,800 万円、2007 年度は、出荷開始 3 年目であるものの、販売額は 1 億円を超えることが確実視された。

主に、耕畜連携により展開する徹底した土づくりが、色乗り、味わいに優れたアスパラガ

[116] 山形県農林水産部農業技術環境課「第 2 回エコエリアやまがた推進コンクール優秀賞」(http://yamagata-ecofarm.com/concourspdfs/H19_mogami.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

スを生み出し、市場マーケット需要を拡大している。共選体制における雇用の創出、そして協議会員自身の圃場における雇用も拡大しており、幅広い地域経済の振興につながっている。

アスパラガスの加工品開発についても、農業部門の枠を越えた地域振興の方策として、現在その取り組みが行われている。アスパラガスは元気の源“アスパラギン酸やグルタチオン”を豊富に含むことから住民の健康にも寄与しており、今後の地域全体の活性化に大いに貢献することを目指している。

図表 II-2-29　山形県最上町の取組

出典：農林水産省「水田フル活用による野菜・果樹、子実用とうもろこしの生産拡大」

2.1.4　課題

本項では、ヒアリング調査等から判明したことも踏まえ、中山間地域における農業経営が抱える課題について概観する。尚、より詳しい課題内容等は担い手や農地について論じた章及び後の政策提言項でも触れているため本項では最低限にとどめることとする。

中山間地域はその地理的条件の不利さから農業経営の効率が悪いことは先にも述べたとおりである。故に、支援制度等は平地における農業と別個に考える必要がある。また、人口減少や高齢化による担い手不足も当該地域では顕著なことから、中山間地域等直接支払制度など集落での共同活動が必要な取り組みについては、その参加者が減少し、協定の締結数も減少傾向にあると本年度報じられていた[117]。条件不利地域を対象に地域活性化を図る制度ではあるが、人口減少と高齢化という現在我が国が抱える本質的問題を前にして無力であることは否めない。

また、こうした本質的問題を解決するために、農業現場へのスマート農業の導入が推進されていることは先に述べたとおりだが、このスマート農業についても未だ実証段階であり、課題はまだまだ多い。指導農業士の方をはじめ、農業者から多く聞かれた声はやはりその価格の高さである。農業機器の性能需要について、機械メーカーと使い手との間で乖離が起きているといった声も散見された。いかに自動車部品との共通化が図れるかが今後の課題である。加えて、中山間地域でも広く活用できる機器類の開発が待たれるところである。

そして、鳥獣被害に対する課題であるが、これは後に項を設けることとする。これは全国共通の課題であり、幾多のヒアリング先でも伺ってきたが、もはや完全なる解決策は見出すことができないと WSD でも考えている。電気柵の不完全性、猟友会の高齢化といった声が市役所等の行政機関で多く聞かれた。今後解決策を考えるとしたら、いかに人間と鳥獣が共存できる世界を作っていくかである。

最後に昨今の新型コロナウイルス等の不測の事態への対応である。観光業界は甚大な被害を受けた業界の一つであるが、同じくグリーン・ツーリズムや農泊を事業として取り組んでいる地域も大きな影響がでた。訪日外国人旅行者によるインバウンド需要のみに頼らない事業形態など新しい生活様式に対応した事業経営が求められる。

以上、これまで中山間地域における農業経営についてその支援体制や具体的な事例等に着目し述べてきたが、次章以降では、特に農業・農村の有する多面的機能及び中山間地域における鳥獣被害対策、「半農半 X」について取り上げ論じることとする。

---

[117] 日本農業新聞「中山間直支払 急傾斜で減少 創設 20 年 全体ピークの 3%減（2020 年 9 月 8 日付）」

2.2　農業・農村の有する多面的機能

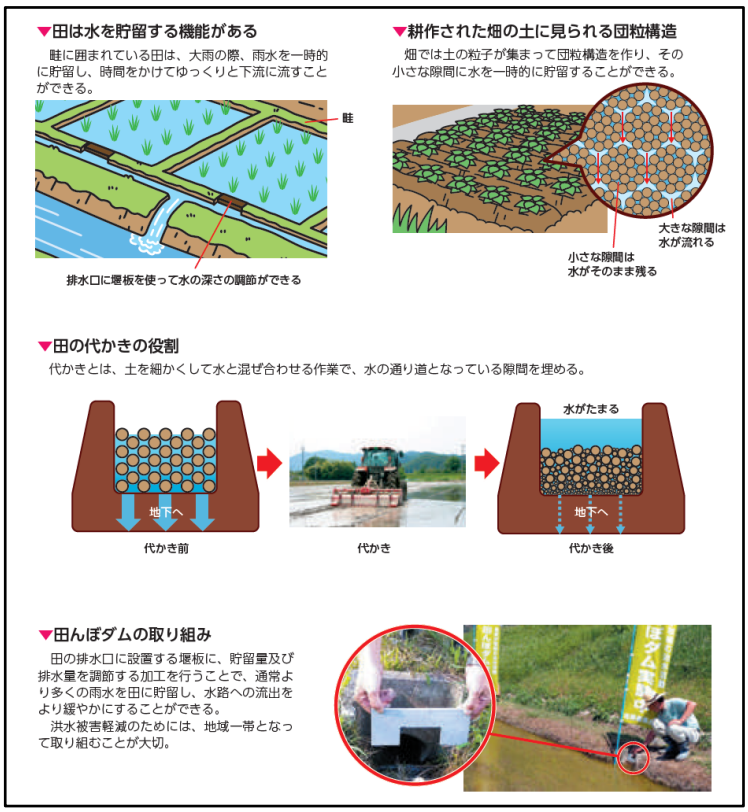
2.2.1　多面的機能とは

これまでも本稿で取り上げてきたが、改めて詳述すると、農業・農村の多面的機能とは、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生まれる様々な機能である[118]。その効果は、農村の住民だけでなく国民の大切な財産であり、多面的機能を維持・発揮させていくためにも農業を継続することが重要である。近年、各地で記録的な豪雨による洪水被害等が頻発しているが、農業・農村が有する様々な機能の一つに、ため池や水田、畑が雨水を一時的に貯留し洪水を軽減する役割がある。以下ではそのような農業・農村の有する多面的機能について列挙し簡単に紹介する[119]。

(1) 洪水を防ぐ働き

畦に囲まれた田や耕作された畑の土壌には、雨水を一時的に貯留する働きがあり、農地は、ダムのような「洪水を防止する」役割を果たしている(図表 II-2-30)。

図表 II-2-30　多面的機能① 洪水を防ぐ働き



出典：農林水産省「農業・農村の多面的機能(大人向けパンフレット)」

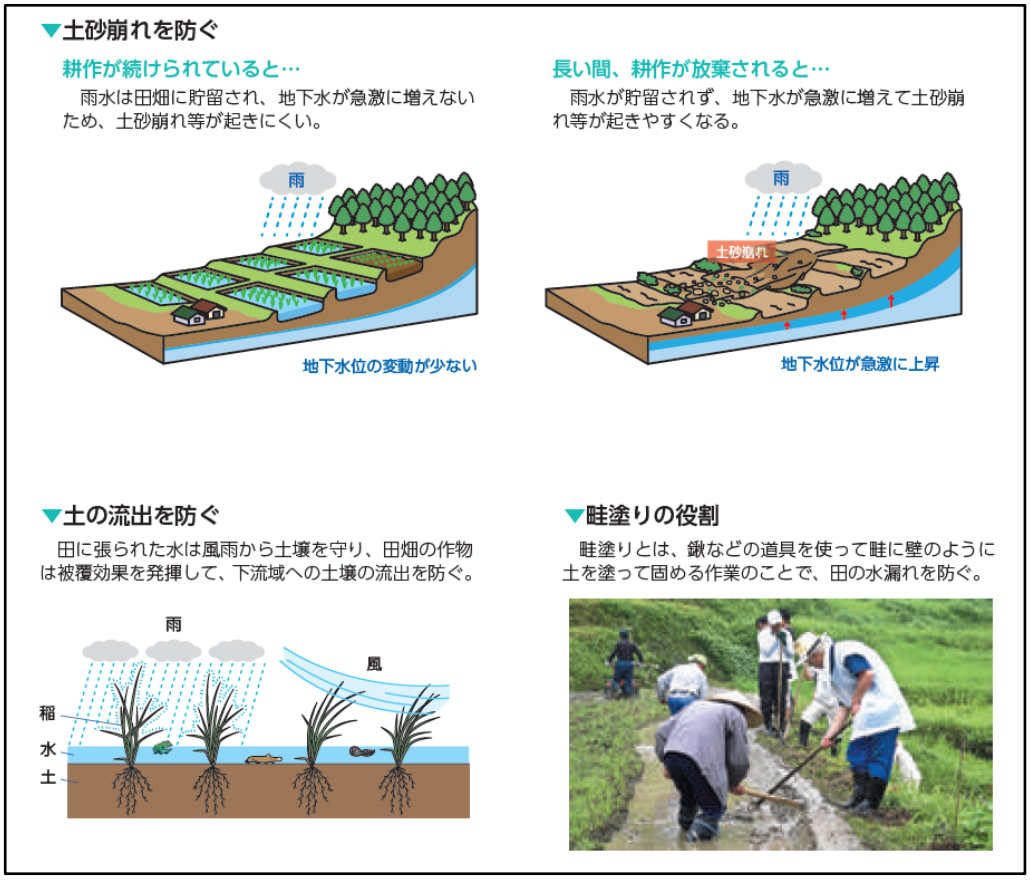
118　農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』273 頁。

119　以下、農林水産省「農業・農村の多面的機能(大人向けパンフレット)」を参照。

(2) 土砂崩れや土の流出を防ぐ働き

斜面に作られた田畑は、日々の手入れによって小さな損傷も初期段階で発見・補修できるため、土砂崩れを未然に防止することができる。また、田畑を耕作することで、雨が降っても雨水をゆっくりと染みこませ、地下水位が急上昇することを抑える働きがあり、地すべりを防止している。故に、田畑の作物や田に張られた水は、雨や風から土壌を守り、下流域に「土壌が流出するのを防ぐ」働きがある(図表 II-2-31)。

図表 II-2-31　多面的機能② 土砂崩れや土の流出を防ぐ働き

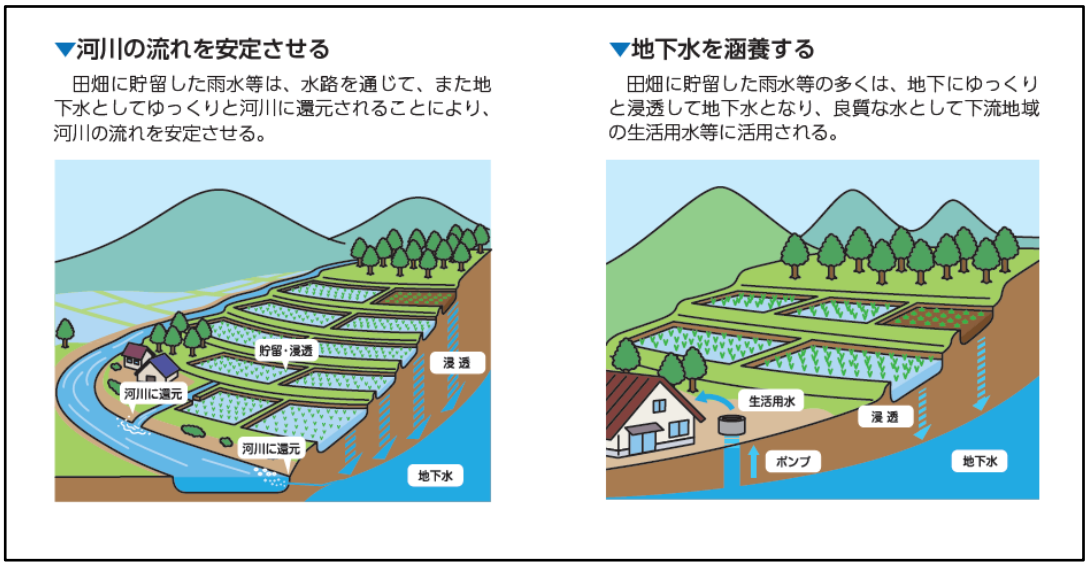


出典：農林水産省「農業・農村の多面的機能(大人向けパンフレット)」

(3) 河川の流れを安定させ、地下水を涵養する働き

田に貯留した雨水等は、一部は排水路から河川に戻り、一部はゆっくりと地下へ浸透し湧出して河川に戻る。これらは、「河川の流量を安定させる役割」を果たしている。また、地下に浸透した水は地下水にもなる(図表 II-2-32)。

図表 II-2-32　多面的機能③ 河川の流れを安定させ、地下水を涵養する働き



出典：農林水産省「農業・農村の多面的機能(大人向けパンフレット)」

(4) 生物のすみかになる働き

田畑は、自然との調和を図りながら継続的に手入れをする事により、豊かな生態系を有した二次的な自然が形成され、多様な生物が生息している。この環境を維持することで、「多様な生物の保全」にも大きな役割を果たしている。

(5) 農村の景観を保全する働き

農村地域では、農業が営まれることにより、田畑に育った作物と農家の家屋、その周辺の水辺や里山が一体となって美しい田園風景を形成している。

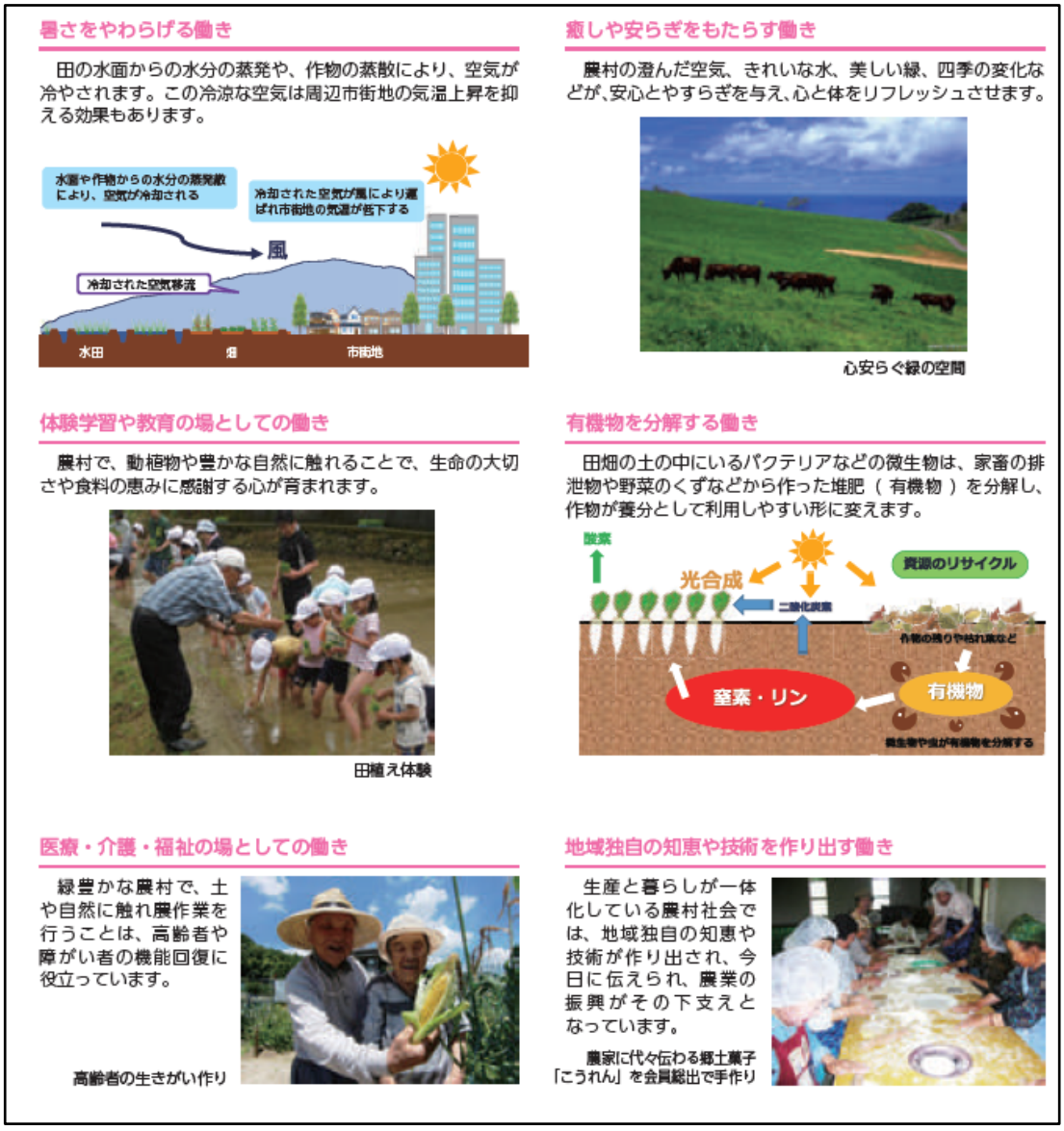
(6) 文化を伝承する働き

全国各地に残る伝統行事や祭りは、五穀豊穣祈願や収穫を祝うものなど、稲作をはじめとする農業に由来するものが多く、地域において永きにわたり受け継がれている。

(7) その他の働き

その他の働きについては以下の図表 II-2-33 で示した通りである。暑さを和らげる働きや、癒し・安らぎをもたらす働き、医療・介護・福祉の場としての働き等が期待される。

図表 II-2-33　多面的機能④ その他の働き



出典：農林水産省「農業・農村の多面的機能(大人向けパンフレット)」

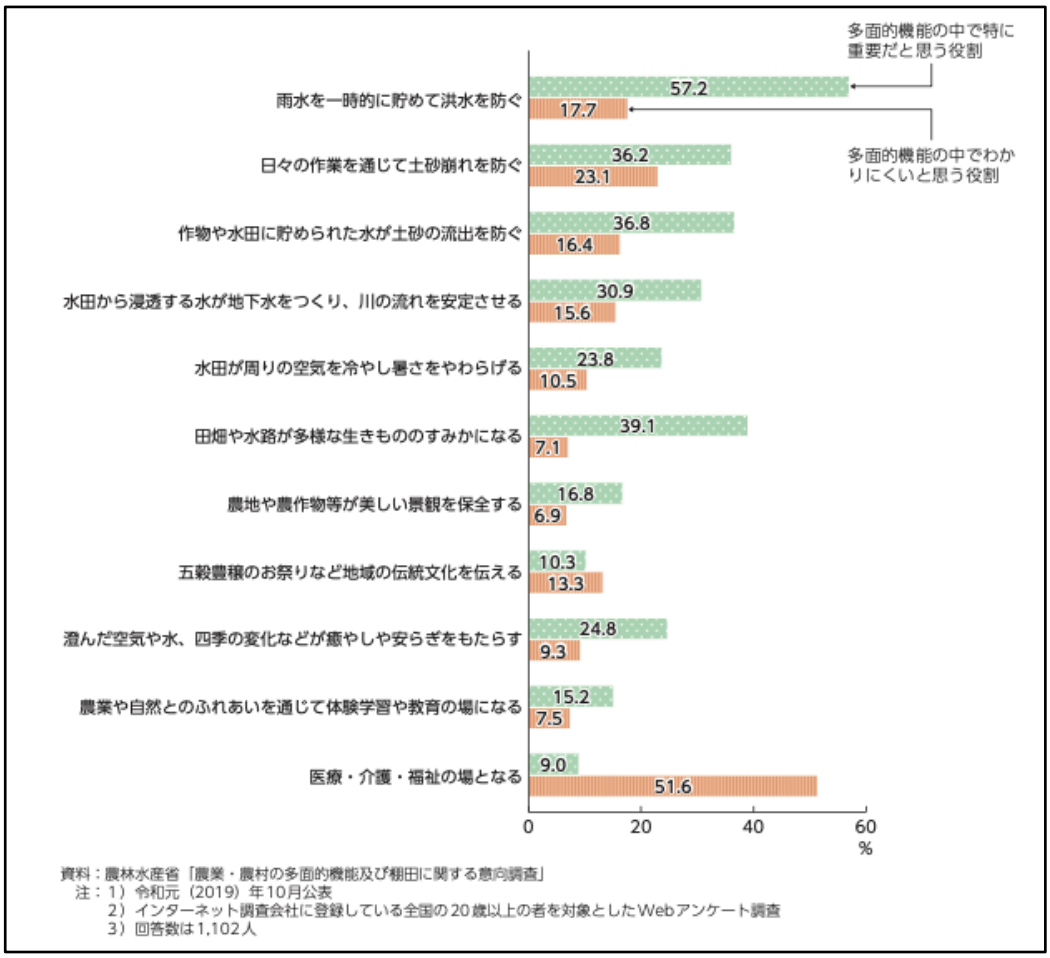
2.2.2　多面的機能の現状[120]

以下の図表 II-2-34 は 2019 年 8 月から 9 月にかけて農林水産省が行った農業・農村の多面的機能及び棚田に関する意向調査の結果であるが、多面的機能の中で特に重要だと思う役割については、「雨水を一時的に貯めて洪水を防ぐ」と回答した割合が最も高く、次いで「田畑や水路が多様な生きもののすみかになる」であった。一方で、わかりにくいと思う役割については、「医療・介護・福祉の場となる」と回答した割合が顕著であった。以上の結

[120] 以下、農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』274-275 頁を参照。

果からも明らかであるが、農業・農村が有する多面的機能は非農家を中心に、世間の理解が不十分というのが実情である。農林水産省では、多面的機能の内容や重要性に関する国民の理解を広げるために、パンフレットの作成や全国各地のイベント等における普及・啓発活動により、多面的機能に関する情報提供に努めている。

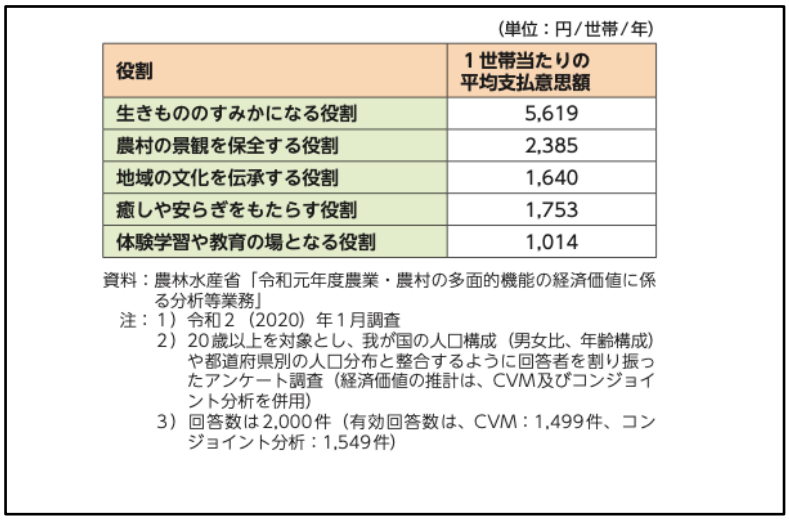
図表 II-2-34　農業・農村の多面的機能の中で特に重要だと思う役割、わかりにくいと思う役割(2019 年　農業・農村の多面的機能及び棚田に関する意向調査)



出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』274 頁

また、以下の図表 II-2-35 では、2020 年 1 月に行われた「農業・農村の多面的機能の経済価値評価」の結果を表している。多面的機能の保全に対する 1 世帯あたりの平均支払意思額は、「生きもののすみかになる役割」、「農村の景観を保全する役割」の保全に対する支払意思額が高い結果となった。

図表 II-2-35　多面的機能の保全に対する支払意思額



(単位：円/世帯/年)

役割	1世帯当たりの平均支払意思額
生きもののすみかになる役割	5,619
農村の景観を保全する役割	2,385
地域の文化を伝承する役割	1,640
癒しや安らぎをもたらす役割	1,753
体験学習や教育の場となる役割	1,014

資料：農林水産省「令和元年度農業・農村の多面的機能の経済価値に係る分析等業務」
注：1）令和2（2020）年1月調査
2）20歳以上を対象とし、我が国の人口構成（男女比、年齢構成）や都道府県別の人口分布と整合するように回答者を割り振ったアンケート調査（経済価値の推計は、CVM及びコンジョイント分析を併用）
3）回答数は2,000件（有効回答数は、CVM：1,499件、コンジョイント分析：1,549件）

出典：農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』275 頁

2.2.3　現行施策・支援制度

先に述べた農業・農村の多面的機能についてその維持・発揮を図るため、農林水産省では、2014 年度に日本型直接支払制度を創設し、2015 年度より「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づく制度として、地域の共同活動等を支援している。日本型直接支払制度については前項にて詳説しているため、本項では 2007 年度より開始された多面的機能支払制度についてのみ論じることとする。

多面的機能支払交付金とは、「地域共同で行う、多面的機能を支える活動や、地域資源(農地、水路、農道等)の質的向上を図る活動を支援[121]」するものである。その定義のとおり、多面的機能支払交付金は多面的機能を支える共同活動を支援する「農地維持支払交付金」と地域資源(農地、水路、農道等)の質的向上を図る共同活動を支援する「資源向上支払交付金」の 2 つから構成される。農地維持支払交付金及び資源向上支払交付金の対象となる活動内容については以下の図表 II-2-36 を、交付単価については図表 II-2-37 を参照していただきたい。

[121] 農林水産省「令和 2 年度予算 PR 版「多面的機能支払交付金」」
(https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_siharai-55.pdf
【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

図表 II-2-36　多面的機能支払交付金の構成と活動例[122]

1	農地維持支払交付金	水路の泥上げ、農道の路面維持、施設の点検、年度活動計画の策定
2	資源向上支払交付金	地域資源の質的向上を図る共同活動(ひび割れの補修、農道の部分補修、植栽活動、生きもの調査)
		施設の長寿命化のための活動(未舗装農道の舗装、素堀り水路からの更新)
		組織の広域化・体制強化(広域活動組織の設立、活動組織の特定非営利活動法人化)

出典：農林水産省「令和 2 年度多面的機能支払交付金のあらまし」より WSD 作成

図表 II-2-37　多面的機能支払交付金制度が定める 10a あたり交付単価(円)

都府県	①農地維持支払※8	②資源向上支払(共同※1、2、3)	①と②に取り組む場合	③資源向上支払(長寿命化※4、5、6)	①、②及び③に取り組む場合※7
田	3,000	2,400	5,400	4,400	9,200
畑※9	2,000	1,440	3,440	2,000	5,080
草地	250	240	490	400	830
北海道	**①**	**②※1、2、3**	**①+②**	**③※4、5、6**	**①+②+③※7**
田	2,300	1,920	4,220	3,400	7,140
畑※9	1,000	480	1,480	600	1,960
草地	130	120	250	400	620

出典：農林水産省「令和 2 年度多面的機能支払交付金のあらまし(パンフレット)」

以上、多面的機能支払交付金について概観してきたので、以下ではその効果について論じる。この多面的機能支払制度を活用し、農地、水路、農道等の地域資源の基礎的保全活動等の共同活動を支援したことにより、2018 年度には活動組織数が 28,000 となり、取組面積も前年度に比べ 27,000ha 増加の 229 万 ha となった。また、非農業者等の共同活動への参画が拡大し、同じく 2018 年度には 242 万人(団体)が活動するとともに、農業水利施設等の適切な保全管理など、多様な効果が現れた[123]。

一方で、この多面的機能支払交付金は他の交付金制度と比べ、提出書類が多く、手続き面

[122] 農林水産省「令和 2 年度多面的機能支払交付金のあらまし(パンフレット)」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_siharai-50.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

[123] 農林水産省『令和元年度食料・農業・農村白書』276 頁。

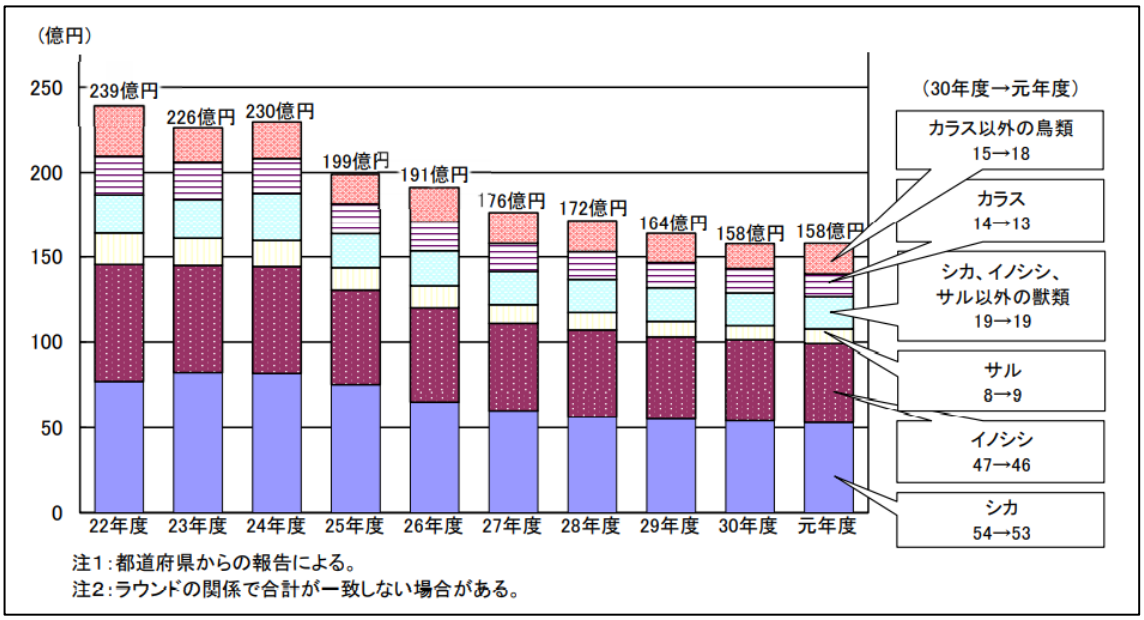
において煩雑だといった声が山形県で実施したヒアリング調査をはじめ、各地で聞かれた。本年度の研究ではその課題解決に寄与する企画立案に至るまで及ばなかったことが残念ではあるが、今後も研究を進めたい限りである。

2.3　中山間地域における鳥獣被害対策

2.3.1　鳥獣被害の現状

鳥獣による農作物の被害は、中山間地域を中心に全国的に発生しており、2019 年（令和元年）度の野生鳥獣による農作物被害は 158 億円で、被害の内訳は 7 割が、シカ、イノシシ、サルによるものとなっている。鳥獣被害防止特措法[124]が施行されて以降、市町村を中心として被害防止に向けた取り組みが進められ 5 年連続で減少している。この鳥獣による農作物の被害は、数字として表れる以上に農業意欲の減衰や荒廃農地の発生につながるなど、農業者に深刻な影響を与えている(図表 II-2-38)。

図表 II-2-38　野生鳥獣による農作物被害金額の推移



出典：農林水産省「全国の野生鳥獣による農作物被害状況について(令和元年度)」

2.3.2　鳥獣被害対策の取組

鳥獣被害の対策に関しては、鳥獣被害防止法に基づき、現場に最も近い行政機関である市町村が中心となって取り組んでいる。鳥獣被害防止計画の策定を行う他、農業者や猟友会の

[124] 正式には「鳥獣による農林水産業に係る被害防止のための特別措置に関する法律」で、鳥獣被害が農林水産に対する被害に加え、人身被害や交通事故の発生など、広域化・深刻化していることに対応するため、鳥獣被害防止のための施策を総合的かつ効果的に推進し、農林水産業の発展農山漁村地域の振興に寄与することを目的として平成 19 年に制定された法律である。

会員らと協力し、鳥獣の捕獲や追い払い、侵入防止柵・箱罠の設置等を行っている。

2013 年 12 月に環境省・農林水産省は、鳥獣害被害対策のための「抜本的な鳥獣捕獲強化対策[125]」としてニホンジカ、イノシシの生息数を 2023 年までに半減させることを示した。具体的な策としては、専門業者の育成、狩猟者の確保、鳥獣被害対策実施隊の増加などを掲げた。また 2014 年には「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律[126]の一部を改正する法律」により、これまでの「鳥獣の保護」「狩猟の適正化」に加えて「鳥獣の管理」が追加されることになった。これにより、有害鳥獣捕獲の大きな課題である担い手の高齢化や減少への対策として、網猟免許及びわな猟免許の取得年齢を、20 歳から 18 歳に引き下げるなどの緩和策を講じている。

また、国では遠隔監視・操作システムや個体数獣種判別システムなどの ICT を活用した鳥獣被害対策の実証実験を実施し、さらなる普及を目指して、ICT を活用した鳥獣被害対策の効果を上げるための条件整備等の実態調査を行っている(図表 II-2-39)。

図表 II-2-39　ICT 技術の活用事例

出典：農林水産省「鳥獣被害対策における ICT 等の新技術の活用について」

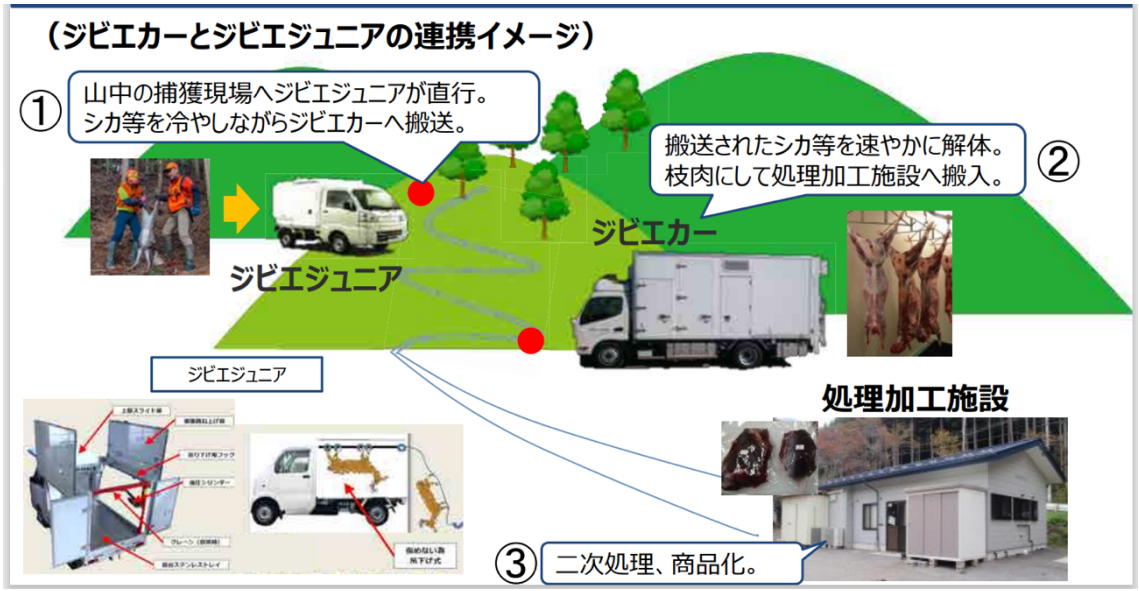
125 環境省・農林水産省「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」
(https://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/pdf/kyouka.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)
126 環境省「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」
(https://www.env.go.jp/nature/choju/law/law1-2/index.html【最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日】)

2.3.3　鳥獣被害対策における課題

中山間地域には、人口減少により、人が立ち入らなくなったエリアや、野生動物を人里に誘引する最大の特徴である餌(放任果樹、作物残渣)などが多い。さらに、加害個体を特定できていないなどの要因から、野生動物の行動を考慮しない柵・捕獲罠などの設置をしている状況が見受けられる。鳥獣被害対策においては、市町村の他、農林業関係者、猟友会など「地域ぐるみ」での連携が必要となるが、高齢化などの理由により、後継者のマンパワー不足も懸念されている。

また、捕獲後の鳥獣をどのように取り扱うのかという点も課題となる。鳥獣被害防止総合対策の中では、ジビエの利用拡大が推進されているが、解体処理施設の不足が課題として挙げられる。処理施設建設に関しては、処理水の排水などの影響から地域住民の合意を得られない場合が多く、建設の足かせとなっているケースがあるのだ。このような課題を踏まえ、近年では、野生鳥獣肉の衛生管理や、遠方から処理加工施設に搬入する場合でも肉質を劣化させないようにするため、捕獲現場近くまで移動し、車内にて解体・内臓摘出・はく皮までを行うことができる特殊車両移動式解体処理車の活躍等が期待されている(図表 II-2-40)。

図表 II-2-40　ジビエの活用について



出典：農林水産省「鳥獣被害対策について(令和 2 年 11 月)」

2.4　「半農半 X」

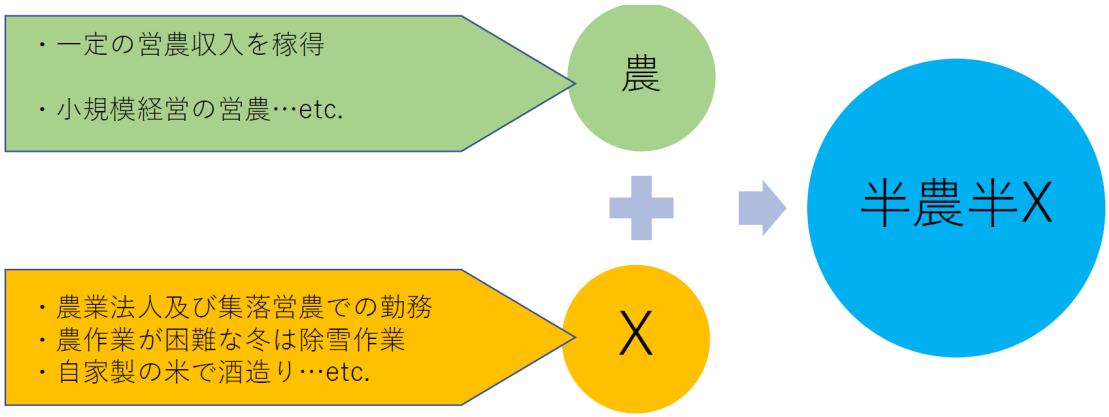
2.4.1　「半農半 X」とは

新たな営農形態として近年注目を集めている概念に、「半農半 X」というものがある。半農半 X は元々、京都府綾部市在住の塩見直紀氏が提唱したコンセプトであり、塩見氏によると、半農半 X とは「半自給的な農業とやりたい仕事を両立させる生き方[127]」である。農業とその他の事業を組み合わせることで総体として生活に必要な収入を確保していくという考え方は、特に中山間地域といった農業の生産性向上を見込むのが難しい地域における営農の在り方を考える上で重要な位置を占めると考えられる。

半農半 X の特徴としては主に 2 点ある。第一に、営農の規模として小規模営農を念頭に置くことが多い。半農半 X の実践者は必ずしも専業農家や大規模農業を志向するわけではないため、新たに農業を始めたいと考える人々にとって農業への参入障壁が低くなる。第二に、「X」の部分には任意の社会的な営みが代入可能であり、「X」には必ずしも農業に関連する仕事が代入されるとは限らない。例えば、農作業の困難な冬期は除雪作業に従事する「半農半除雪」や、米農家が自作米を利用して酒作りに従事する「半農半蔵人」といった形態が想定される。「X」に代入される営みを限定しないことで、半農半 X を通じたライフスタイルの多様性が担保されていると言えよう。

農村地域の新たな担い手を外部から呼び込み、そうした地域への移住者が十分な収入源を確保できるような制度の必要性を、農村地域等での各種調査を通じて WSD は実感してきた。特に、中山間部等条件不利地域において、農業収入だけで新たな移住者が生計を立てるのは現実的に困難であると言わざるを得ない。従って、複数の稼得手段を組み合わせた新たな営農の在り方を模索する必要がある。こうした問題意識を踏まえ、半農半 X を活用した地域政策の在り方を検討していく。

図表 II-2-41　「半農半 X」イメージ図



出典：WSD 作成

[127] 塩見直紀『半農半 X という生き方[決定版]』（ちくま文庫、2014 年）26 頁。

2.4.2　「半農半 X」関連施策の現状

本項では、半農半 X に係る支援策として、行政がどのような取り組みを行っているのかを検討する。まず、国レベルの施策としては、2021 年 1 月現在、半農半 X の支援を企図する制度は存在していない。他方で、2020 年 5 月より、農林水産省では「新しい農村政策の在り方に関する検討会」[128]が定期的に開催されており、本検討会において半農半 X をめぐる様々な議論が行われている。

次に、都道府県レベルの取り組みとしては、唯一存在する先行事例が島根県において行われている。島根県では「半農半 X」支援事業（以下、「島根モデル」と呼ぶ）として、2021 年 1 月現在、①「半農半 X」を実践する方が就農前に行う農業研修に要する経費の助成制度、②「半農半 X」を実践する方の定住・就農初期の経営安定のための助成制度、③「半農半 X」を実践する方が営農を開始するために必要な施設整備のための助成制度、以上 3 種類の事業を行っている[129]。上記 3 種類の支援事業の対象者としては、原則として 65 歳未満で、県外からの UI ターン移住者を想定している[130]。

図表 II-2-42　島根県「半農半 X」支援事業

出典：島根県「「半農半 X」の概要」

---

128 農林水産省「新しい農村政策の在り方に関する検討会」
(https://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kentokai/farm-village_meetting.html
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

129 島根県「島根県は「半農半 X」を応援します」
(https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

130 島根県「島根県は「半農半 X」を応援します」
(https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/
【最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日】)

2.4.3 「半農半 X」に関する課題

前項では、半農半 X に係る行政の取り組みの現状を概観した。国レベルの半農半 X 支援策が今のところ存在しないため、都道府県レベルの取り組みにおける先行事例を参考に、全国の都道府県で導入可能な形で制度を横展開する必要がある。そこで、先行事例における課題を克服できるような制度設計が重要となってくるため、本項においては「島根モデル」の課題を整理する。

図表 II-2-43 及び図表 II-2-44 は、島根モデルの利用者を対象にしたアンケート調査の集計結果である。まず、前者は所得水準に対する制度利用者の満足度について、移住前と現在の二つの時点で集計したものである。当該調査によると、移住後の現在においても所得上の不満が大きい（以下、「不満が大きい回答者」とは「不満」あるいは「とても不満」と回答した者を指す）利用者が 36 人中 18 人を占めている[131]。他方で、当該調査において所得水準に不満を示している回答者が、農業所得とその他事業による所得（半 X 所得）のどちらに不満を抱えているのかは判然としない。そこで、後者の図表を参考に、制度利用者が農業所得と半 X 所得のそれぞれにどの程度満足しているのかを検討する。

当該図表によると、現在の農業所得に不満が大きいと回答したのは 36 人中 21 人と過半数を占めているものの、将来の農業所得が減少すると回答したのは 36 人中 1 人であり、大半の制度利用者は将来的に農業所得が増加すると予測している点が窺える[132]。翻って、現在の半 X 所得に不満が大きいと回答したのは 36 人中 13 人に留まっている反面、将来の半 X 所得が増加するかどうかについては回答にばらつきがあり、半 X 所得に対する将来的展望に個人差があることがわかる[133]。

以上の考察を整理すると、先行事例としての島根モデルは営農面への支援策に集中してしまっており、半 X 面の支援が不十分である。そのため、営農が将来的に安定軌道に乗っていったとしても、半 X の事業等が足を引っ張り、半農半 X による総収入としては制度利用者が満足できる水準を超えられない結果となり得る。

こうした課題を踏まえると、半農半 X に係る支援制度としては、営農面だけでなく半 X 面の支援内容をも拡充した制度設計を行うことが望ましいと考える。

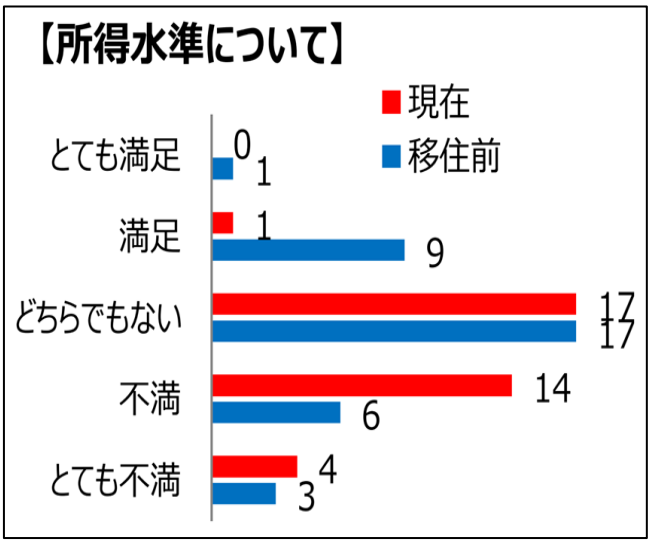
---

131 島根県農林水産部農業経営課「半農半 X をめぐる状況」（平成 29 年 7 月）9 頁。(https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/index.data/1707hanno_hanx_meguru_jyosei.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 4 日】)

132 島根県農林水産部農業経営課「半農半 X をめぐる状況」（平成 29 年 7 月）9 頁。(https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/index.data/1707hanno_hanx_meguru_jyosei.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 4 日】)

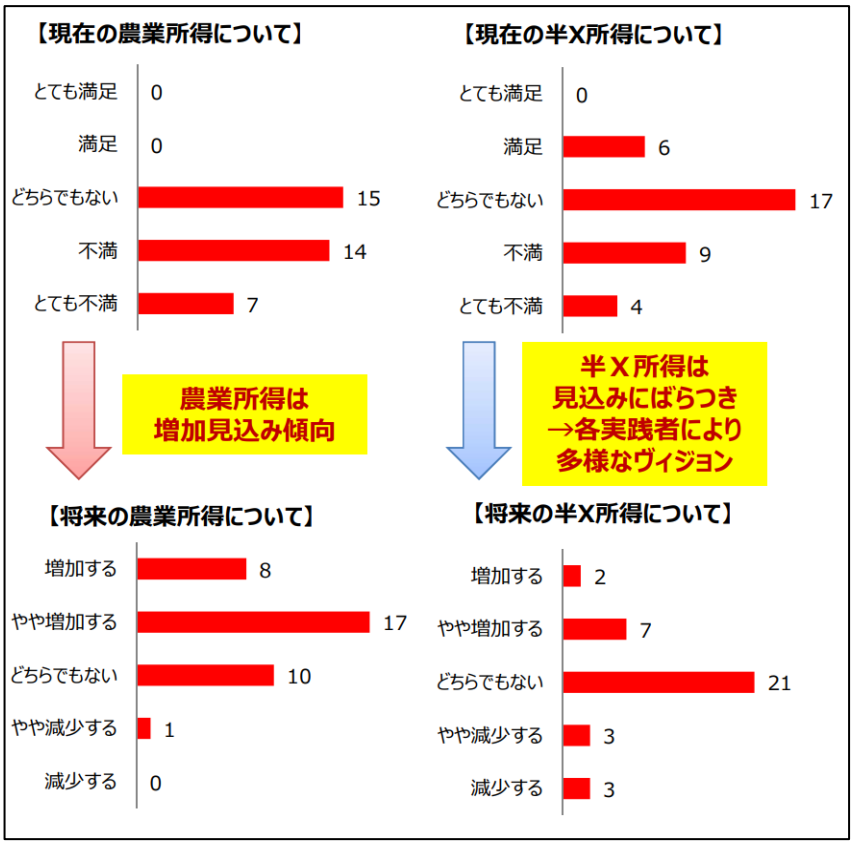
133 島根県農林水産部農業経営課「半農半 X をめぐる状況」（平成 29 年 7 月）9 頁。(https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/index.data/1707hanno_hanx_meguru_jyosei.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 4 日】)

図表 II-2-43　島根モデルの利用者へのアンケート調査①



出典：島根県農林水産部農業経営課「半農半 X をめぐる状況」（平成 29 年 7 月）9 頁

図表 II-2-44　島根モデルの利用者へのアンケート調査②



出典：島根県農林水産部農業経営課「半農半 X をめぐる状況」（平成 29 年 7 月）9 頁

2.5　地域政策に関する政策提言

2.5.1　政策提言⑤「特定地域づくり事業協同組合を活用した地域資源の再発見－廃校を利用する農村振興－」

(1) ヒアリング調査から抽出された課題

中山間地域は重要な食料供給地域であり、豊富な地域資源を有している。一方で急傾斜地や区画の狭い田畑が多く、生産性の向上が困難であることから、人口流出や少子高齢化が進み、地域コミュニティの存続が危ぶまれている。結果として、鳥獣被害・耕作放棄地の拡大がみられるという事実は前述のとおりである。

ヒアリング調査を通して実際に現場から得た情報としては、農村では高齢化により、多面的機能維持の直接支払制度に係る作業等にマンパワーの不足を感じていることである。また、鳥獣被害に関して、WSD において想定していた水準以上の被害が発生していることがわかった。ここ数年で被害を加える鳥獣の種が変化し、対応が追いつかない状況にあるため、食料供給地域としての存続に対して強い危機感を覚えているとのことであった。

(2) 現状の政策

上記のような事態に対応するため、農林水産省では現行制度として以下のような支援を実施している。

図表 II-2-45　中山間地域に対する政府の取組

中山間地農業ルネッサンス事業	地域資源の維持継承として前向きな経営者が活躍できる多様な経営を支援。
農山漁村振興交付金	就業の場の確保・所得向上や雇用の増大に結び付ける支援。
多面的機能支払交付金	多面的機能を支える農地の維持・地域資源である農地・水路・農道の質的向上の支援。

出典：WSD 作成

中山間地域に対して、図表 II-2-45 が示す取り組みが行われているにもかかわらず、一定の所得を確保できる雇用の場、活力のある地域づくりはあまり進んでいない状況にある。人口減少に歯止めをかけることは困難であるため、地域資源を上手く活用し、持続可能な地域を目指す必要があると言える。

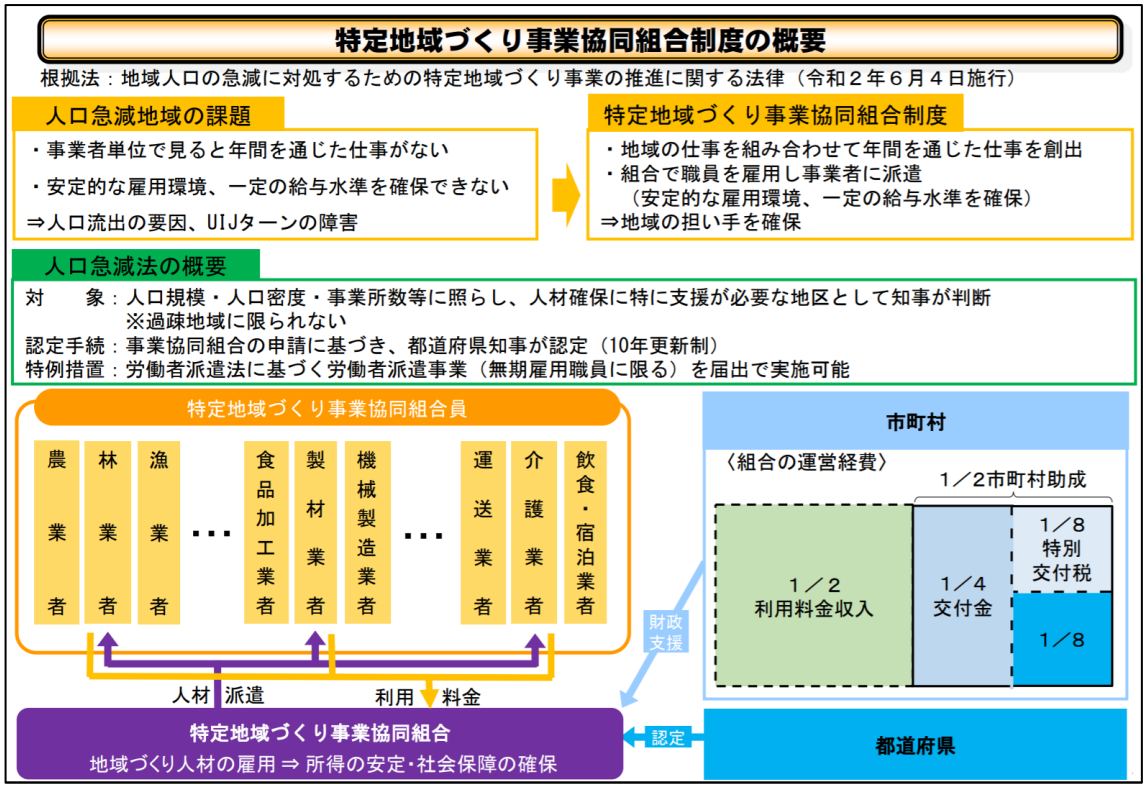
地域資源の活用という観点からは、人口減少で増加している廃校の活用が考えられる。文部科学省では、2010 年から「みんなの廃校プロジェクト[134]」を推進しており、財産処分手続きの大幅な簡素化や弾力化を図流など、地方公共団体の取り組みを支援している。しかし、

[134] 文部科学省「～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm【最終閲覧日:2021 年 1 月 19 日】)

2018 年 5 月現在、廃校施設の 25%は活用されていない現状にある[135]。学校という重要な地域コミュニティが使われなくなることで、地域から賑わいが失われ、鳥獣被害が拡大する恐れもある。また、学校等は立地条件や建築基準法の自然採光といった優位性を保持しているため、廃校が活用されないのは貴重な地域資源を埋もれさせる結果になり得る。

そのほか総務省では、「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」(2020 年 1 月 12 日年 6 月 4 日施行)を制定し、特定地域づくり事業協同組合の活用を打ち出した。本事業は、組合に市町村が財政支援を行う場合、国からの財政支援を受けることができ、組合員である事業者の人手が必要な時期に厚生労働大臣の許可なく、労働派遣事業を実施できるというものである。この組合員には、一般的な法人、社会福祉法人だけではなく、農家や個人事業者も組合員になることができ、農作業にも人材の派遣が可能になるという緩和措置もとられている。(図表 II-2-46)

図表 II-2-46　特定地域づくり事業協同組合制度の概要



出典：総務省「特定地域づくり組合制度」

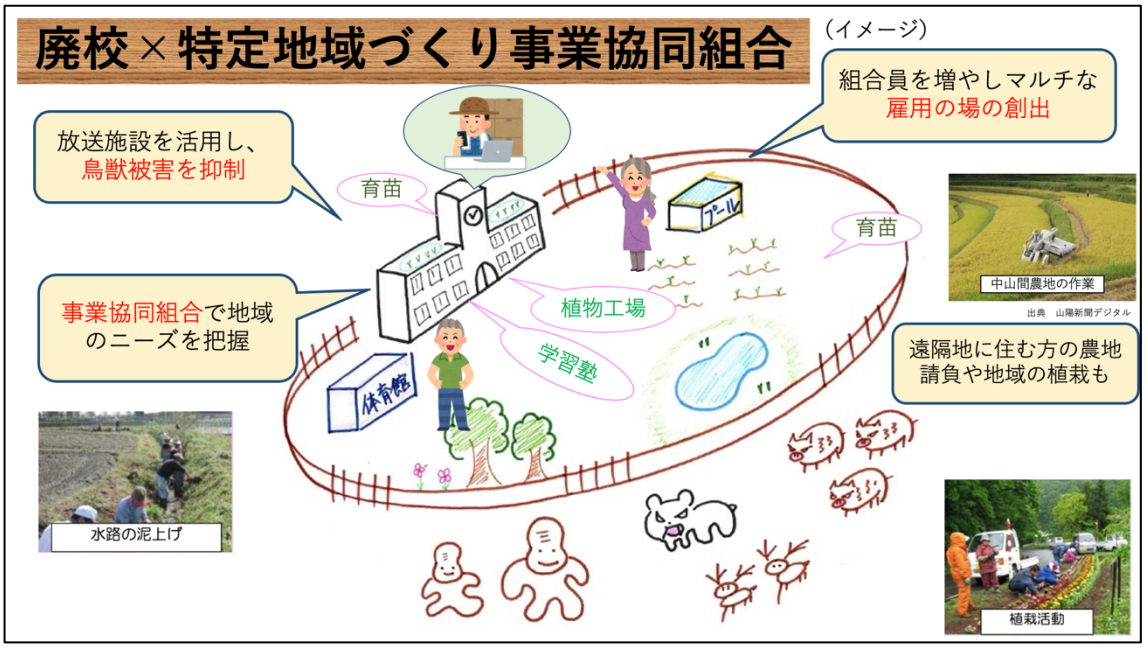
[135] 文部科学省「廃校発生数・活用状況 廃校活用に関する手続について」(https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2019/06/03/1414781_2.pdf【最終閲覧日:2021 年 1 月 19 日】)

(3) 政策提言

先に述べた、廃校の利活用と特定地域づくり事業協同組合という 2 つの事業を掛け合わせることで、廃校を植物工場として中山間地域の拠点に活用するという提言を考えた。

学校施設の採光の優位性を活用し陰性植物や、山菜などを栽培する植物工場を創設することで、地域住民が集まり憩いの場ともなり得る雇用の場を創出することができる。また、廃校の中に特定地域づくり事業協同組合の事務局を設置することを提言する。事業協同組合は地域の農業者も組合員になることが可能であるため、地域の労働状況や地域農業者の困りごとなどを把握する役割を果たすことができる。その他、中山間地域で農業を営む上で、多面的機能を維持するための草刈りや水路掃除、資源向上のための農道維持のための補修といった作業や直接支払申請に係る事務作業に携わる必要があるが、高齢の農業者には困難となる面も多いため、人材派遣の対象とし、地域の諸課題の解決を目指す。

図表 II-2-47　廃校×特定地域づくり事業協同組合のイメージ図



出典：WSD 作成

(4) 提言から期待される効果

廃校を活用し植物工場を創出することで、鳥獣被害から農作物を守りつつ新たな品目の栽培も期待できる。中山間地域は、山の恵を活かした土着な食文化が継承されてきたが、高齢化が進むことで、山に採集に行く人も減少し、文化継承が危惧されている。そのような中、山菜など、あまり採光を必要としない高収益な食物を育てることで、地域の特色ある食文化の継承も期待できる。また、廃校施設の家庭科室や給食室を活用することにより、買い物難民となりえる地域高齢者への食事や配食事業の提供が期待できる。その他、廃校に人の出入

りを絶やさず、放送施設を活用し妨害鳥獣のための放送や情報を流すことで、鳥獣被害を抑えることも可能になる。

また、特定地域づくり協同組合の事務局を設置することで、マンパワー不足などの地域課題を明確化し派遣業として移住者などの雇用の場として活用することが期待できる。移住者にとって、年間を通して安定的な収入を得ることは重要な要素である。さらに、地域の四季を通して経験することで地域文化や風習を理解し、移住から定住につなげる半農半 X のきっかけづくりとしても大いに期待できる。想定できる仕事としては、上記で述べたような多面的機能維持に係る作業に加え、中山間地域の特有且つ深刻な、鳥獣被害対策のための箱罠や電柵の設置作業、同自治体の平場の農業経営者が委託を受けている中山間地域の農地の耕作などが考えられる。これらの仕事を請け負うことで、地域の農業の効率を上げることにもつながる。中山間地域で農業をしている高齢者にとっても、栽培以外に係る作業を組合に任せることにより、純粋に作物を育て、収穫することが生きがいの一つにもなることで、高齢者福祉の 1 つとしても期待が持てる。

地域の農業者と新たな人材の半農半 X のきっかけづくりを行い、ウィンウィンの関係性で地域を活性化させていくことが地域の持続的な存続に重要となる。

2.5.2　政策提言⑥「「半農半 X」定着支援制度」

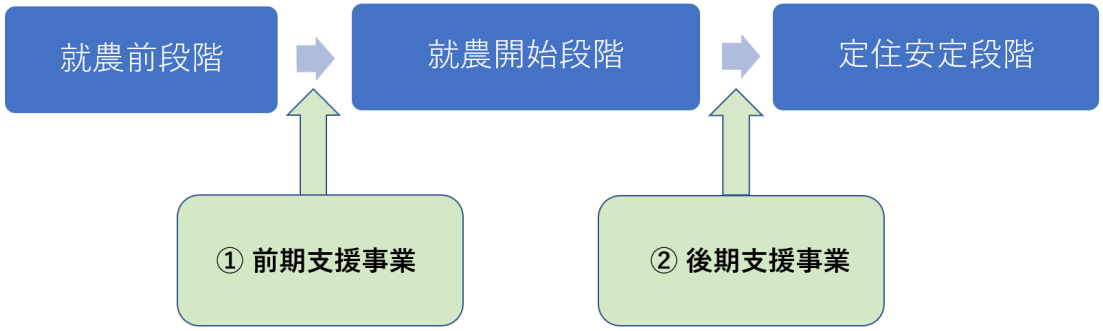
(1) 「半農半 X」定着支援制度

半農半 X に関しては国レベルの支援事業が現状のところ存在しないため、自治体レベルの優良な取り組みを全国的に展開していく必要がある。また、都道府県レベルの先行事例としては島根県の「半農半 X 支援事業」（島根モデル）が現存するものの、当該制度は営農面の支援に集中しており、半 X 面の支援が不十分であるといった課題が存在している（「II 各論」の「2.4.3 「半農半 X」に関する課題」参照）。

こうした点を踏まえ、WSD としては、半農半 X に係る新たな地域政策として、「半農半 X」定着支援制度の創設を提言する。本制度は、半農半 X により農村地域等に移住を希望する者に対する多角的支援措置であり、制度利用者が中山間地域に移住するケースを想定している。より厳密には、移住先要件として、移住先自治体が「農業地域類型区分」における「中間農業地域」または「山間農業地域」に該当することが必要である。

制度の具体的内容としては、農村地域等で半農半 X の実践を希望する者（以下、「実践者」）が農村に定着するまでの期間を、①就農前段階、②就農開始段階、③定住安定段階の 3 段階に分けた上で、各段階間の円滑な橋渡しができるよう、前期と後期に分けて支援事業を展開する。

図表 II-2-48　「半農半 X」定着支援制度のイメージ図



出典：WSD 作成

以下、支援措置の内容を営農面と「半 X」面に分けて説明する。

①営農面の支援措置

営農面については、前期支援事業として、半農半 X の実践を希望する自治体で農業研修を受ける者を対象に、就農前の農業研修に要する経費等について最低月 15 万円助成する。助成額の下限は制度上法定されているが、助成額を引き上げるかどうかは、受入自治体に裁量の余地がある。また、後期支援事業としては、実践希望先の自治体にて、農業と X を組み合わせた総収入を年間 400 万円以上稼得する意思を有する者を対象に、営農開始に伴う必要経費等として最低月 10 万円を助成する。ただし、総収入のうち、農産物販売金額が年間 50 万円以上であることが必要である。なお、助成額の上限については前期支援事業と同様の扱いとする。

これらの助成期間としては最低 6 か月間であるが、実践者の事情に応じて最長 2 年間まで延長可能できることを想定している。ただし、助成期間を延長する際には、実践先自治体の担当者と実践者の間で協議が必要となる。

なお、営農面の支援措置における備考としては、支援対象者としては新規就農者を想定している。加えて、助成期間中、実践者には次の責務が生じる。第一に、集落維持活動へ積極的に関与すること。集落維持活動の具体例としては、寄合への参加や農業水路の草刈りを始めとする共同作業を想定している。第二に、半農半 X の具体的な実践内容につき、SNS 等各種媒体を通じた積極的な情報発信に努めることが必要となる。

当該制度による営農面への支援に係る留意点としては、「II 各論」の「1.1.2 政府による担い手支援」で既に述べたとおり、政府は農業次世代人材投資事業を通じて新規就農者等に対し年間最大 150 万円の補助金を支給している。これに対し「半農半 X」定着支援制度の前期支援事業においては、助成額の下限を月 15 万円（年間 180 万円）と規定しており、既存の制度を上回る水準での支援となっている。その反面、前者の事業においては新規就農者等

が営農を開始する地域について厳格な制限を設けていないのに対し、後者の制度においては「半農半 X」を中山間地域（＝条件不利地域）で実践する者に制度利用者を絞っている。農業・農村の有する多面的機能を維持する上で中山間地域の存続は必要不可欠であり、既存の制度の支援水準を上回る制度的枠組みを用いてでも中山間地域における農業及び地域社会の担い手を確保していく必要性が高い点を考慮した結果、こうした制度設計を採用している。

図表 II-2-49　営農面の支援措置

フェイズ	営農面での支援内容	助成期間	備考
① 前期支援事業（6か月～2年間）	・就農前の農業研修に要する経費等負担 対象者:「半農半X」の実践を希望する自治体で農業研修を受ける者 ・助成額下限:月15万円 ただし、助成額上限の確定は受入自治体に裁量あり	・最低6か月間 ・実践者の事情に応じて、最長2年間まで延長可	・対象者は新規就農者を想定 ・助成金受給期間中、利用者には以下の責務が生じる ①集落維持活動への積極的な関与 e.g. 寄合への参加・草刈り等共同作業 ②「半農半X」の実践内容につき、SNS等各種媒体により定期的な情報発信に努めること
② 後期支援事業（6か月～2年間）	・営農開始に伴う必要経費等を負担 対象者:実践先自治体において、農業とその他事業を組み合わせた総収入につき年間400万円以上を稼得する意思を有する者 （ただし、農産物販売金額が年間50万円以上であることが必要） ・助成額下限:月10万円。助成額上限については上記と同様		

出典：WSD 作成

②「半 X」面の支援措置

次に「半 X」面の支援措置については、前期支援事業としては、「半 X インターンシップ」プログラムのもと、実践者は移住先の多様な事業者のもとで複数のインターンシップに参加することで、自分に合った「X」を模索することができる。インターンの受け入れ期間は原則 1 か月から半年間とし、前期支援期間中であれば、複数のインターンに参加することが可能である。また、後期支援事業としては、「半 X メンター制度」により外部から招聘したキャリアアドバイザーが実践者のメンターとなり、定期的なオンライン面談を通じて、実践者の「半 X」が安定軌道に乗るよう綿密にサポートする。実践者が既存の法人に雇用されて働くケース（e.g. 実践先自治体の農業法人で勤務しながら、自分自身の営農も営む）だけでなく、実践先自治体で自営業等に従事するケース（e.g.小規模農業を営む傍ら、クリエイター事業等の個人事業で農村地域の情報発信に努める）も支援の対象として想定する。

図表 II-2-50　「半 X」面の支援措置

フェイズ	半X面での支援内容	備考
① 前期支援事業（6か月～2年間）	・「半Xインターンシップ」 実践者は、移住先自治体における事業主のもとで複数のインターンシップに参加可能 →自分に合った「X」の模索	・受入期間: 原則 1 か月～半年間 ・前期支援期間中であれば、複数の法人に参加可能
② 後期支援事業（6か月～2年間）	・「半Xメンター制度」 国あるいは都道府県が指定する外部のキャリアアドバイザーが、実践者のメンターとなり、「半X」事業に関するオンライン面談を毎月実施	・「半農半X」実践者が既存の法人に雇用されて働くケースだけでなく、実践先自治体で独自の事業を経営するケースもサポート対象とする

出典：WSD 作成

(2) 本制度の活用により見込まれる政策上の効果

最後に、本制度の利用によって見込まれる政策上の効果を、実践者と農村のそれぞれの観点から説明する。

①実践者側のメリット

実践者側の主なメリットとしては、営農面では、営農が安定軌道に乗るまでの期間に行政から一定の所得補助を受けることで、金銭面での不安を軽減できる点を指摘できる。

また、営農以外の面では、主なメリットが 2 点ある。第一に、実践者は農閑期にも「X」の仕事に従事できることから、複数の収入源を組み合わせ、年間を通じた稼得手段を担保できる点が挙げられる。第二に、実践者は制度利用期間を通じて移住先の地域資源を理解すると共に、農村地域における人的ネットワークを構築できる。そのため、当該支援期間が移住定着にあたっての準備期間として機能し、実践者の定住安定化へ寄与することとなる。

②農村側のメリット

翻って、農村側の主なメリットとしては、営農面では、小規模農業も支援の射程に含めることで、新たに農業への従事を希望する人たちに対して農業参入のハードルを下げることができる。これによって、農村地域において農業の「広義の担い手」を確保することが可能となる。

また、営農以外の面では、主なメリットが 2 点ある。第一に、実践者が集落の維持作業等に従事することで、集落維持作業において必要となる人手の不足を軽減し、ひいては集落の維持に資するものと考えられる。第二に、除雪作業や蔵人（くらびと）といった、年間を通じた雇用が困難な仕事の働き手を確保することができる。

以上が「半農半 X」定着支援制度の具体的な設計内容である。最後に、本制度の利用によって見込まれる政策上の効果を整理した図表を記載する。

図表 II-2-51　「半農半 X」定着支援制度の利用により見込まれる政策上の効果

	実践者側の利点	農村側の利点
営農面	・営農が安定軌道に乗るまでの間、経済的に不安定な期間が続く →行政から一定の所得補助を受けることで金銭面での不安を軽減できる	・小規模農業も支援の射程に含む →営農形態は様々であるものの、農村地域における農業の「広義の担い手」の確保
営農以外の面	・農閑期にも「X」の仕事に従事できる →複数の収入源を組み合わせ、年間を通じた稼得手段を担保 ・制度利用期間を通じて移住先の地域資源を理解すると共に、人的ネットワークを構築できる →実践者の定住安定化への寄与	・実践者が集落の維持作業等に従事 →集落維持作業の人手不足を軽減、集落の維持に資する ・除雪作業や蔵人（くらびと）等、年間を通じた雇用が困難な仕事の働き手を確保できる

出典：WSD 作成

おわりに

本ワークショップでは、地域経済の根幹をなす農業という営みについて、農業の成長産業化及び農村地域の振興をテーマに、産業政策の視点すなわち農業の生産段階における主体及び生産基盤の確立という点から、「担い手の確保・育成」と「農地の集積」について、地域政策の視点から、「中山間地域における農業経営」及び「多面的機能の発揮」や「鳥獣被害対策」、「半農半 X 等のライフスタイル」について 1 年間研究を重ねてきた。

本年度はコロナ禍というこれまでにない特殊な状況下であったこともあり、前期は食料・農業・農村白書をはじめ多くの資料や文献等から我が国の農業政策について知識を習得する作業が中心であった。後期は、東北農政局や宮城県、山形県といった行政機関のほか、多くの農業関係者のもとでヒアリング調査を行い、現行の政策・制度における課題とは何か検討を行った。本稿の考察で明らかにしたこと、及び考案した各種政策課題の解決に資する有効な解決策について大まかに振り返りたいと思う。

本稿ではまず、第 I 部の総論部において、我が国全体や農村地域をめぐる社会状況を念頭に置いた上で、農業の担い手及び農地の現況について示している。それを踏まえ第 II 部の各論部においては、担い手・農地・地域政策における政府等の取り組みや施策・制度の現状を整理した上で、調査研究等から抽出された課題を提示し、最終的に各種政策課題の解決に資する有効な解決策を 6 つ提言したところである。

第一に担い手分野からは「新規就農者に対する体系的な支援強化」という目標のもと、「新規就農者定着のための支援制度の充実」及び「担い手支援のための「人・組織」の「連携」による地域の機能向上プラン」を提言した。

第二に農地分野からは「農地所有者の高齢化が引き起こす問題への対応」という目標のもと、「農地売買による耕作者へ所有権の移転促進」及び「農地信託による所有者の高齢化対応」を企画立案した。

第三に地域政策分野からは「営農条件面での不利を是正する農村の魅力向上策」と題して、「特定地域づくり事業協同組合を活用した地域資源の再発見－廃校を利用する農村振興－」及び「「半農半 X」定着支援制度」を諸課題に資する解決策として考案した。これらの提言案が今後の我が国の農業界が抱える課題等を解決する一助となれば幸いである。

一方で本研究のみでは残念ながら検討が不十分であった点も存在する。いくつか列挙しておく。まず、担い手に係る課題として、農業を生業として捉える人材の掘り起こしや、後継者がいない農業者から第三者への経営継承、法人化や 6 次産業化といった経営発展の促進といった点がある。次に、農地に係る課題としては、農地の集約による生産性向上や耕作放棄地の発生防止、新規就農者への優良農地の貸与といった点を挙げたい。そして、地域政策に係る課題は、鳥獣被害への抜本的解決や新型コロナウイルスによる地域間移動への影響、中山間地域における ICT 技術の活用・普及である。これらの課題等にも対処できるよう、引き続き研究に邁進したい所存である。

東北農政局にて

謝辞

本報告書を作成するにあたって、我々WSD の研究にご指導・ご協力いただいた方々にこの場を借りて御礼申し上げます。

本報告書を執筆するにあたり、東北農政局の職員の方々をはじめとする多くの方にご協力いただき、ヒアリング調査を実施しました。ご多忙の最中に加え、本年度はコロナ禍という特殊な状況の中で時間を割いて、快く我々を受け入れてくださりました。研究に対する激励のお言葉を頂戴するとともに、自治体職員の方々や関係機関、企業の方々には、農業の担い手や農地、地域振興の観点から現状や課題について丁寧にご教示いただきました。また、農業者の方々には、生産現場の視点に立脚した有意義なご意見をいただきました。いずれも校内で議論するだけでは窺い知れない貴重な手掛かりとなりました。さらに、ヒアリング調査実施後には、調査記録を大変丁寧に校閲していただきました。ご協力いただいた全ての皆様に、厚く御礼申し上げます。

また、主担当教員である仙台光仁教授には、農業政策のみならず、ワークショップ全体を通じた基本的なご指導をいただきました。初めて経験することばかりで、戸惑いの多い中でしたが、議論の進め方や政策についての考え方など、今後の社会人生活としても糧となるご助言をいただいたことに感謝申し上げます。藤岡祐治准教授におかれては、粘り強く議論を見守りつつ、鋭い着眼点から示唆に富むご指導を賜り、議論の根本的な部分と向き合う手助けをしていただきました。本年度は、新型コロナウイルス等の影響によりオンライン機能を多用しましたが、様々な機能等についてご教示いただけたことで、報告会当日も無事オンライン機能を駆使した万全の態勢を作り上げることができました。先生方のご指導によって、本報告書を完成させられたことに改めて感謝の意を申し上げます。

2021 年 1 月

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 D

小林寛子　佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔　谷垣聡一朗　三島健一

参考文献

【書籍】
・川内イオ『農業新時代 ネクストファーマーズの挑戦』（文藝春秋、2019 年）
・佐川友彦『東大卒、農家の右腕になる。小さな経営改善ノウハウ 100』
（ダイヤモンド社、2020 年）
・塩見直紀『半農半 X という生き方[決定版]』（ちくま文庫、2014 年）
・生源寺眞一『農業がわかると、社会のしくみが見えてくる』（家の光協会、2018 年）
・菅正治『平成農政の真実』（筑波書房、2020 年）
・須田憲和『地域活性化を成功に導く 5 つの提言 ～自立・継続と人財育成～』
（カナリアコミュニケーションズ、2015 年）
・関谷俊作『日本の農地制度新版』（財団法人農政調査会、2002 年）
・髙木賢『詳解新農地法―改正内容と運用指針―』（株式会社大成出版社、2010 年）
・髙木賢・内藤恵久『改訂版逐条解説農地法』（株式会社大成出版社、2017 年）
・中塚雅也『農業・農村の資源とマネジメント』（神戸大学出版会、2019 年）
・日経ビジネス『稼げる農業』（日経 BP、2017 年）
・農業振興地域制度研究会『改訂版農業振興地域の整備に関する法律の解説』
（株式会社大成出版社、2001 年）
・波夛野豪・唐崎卓也『分かち合う農業 CSA』（創森社、2019 年）
・藤野直人・スター農家 H『これからの農業は組織で勝つ』（同文舘出版、2019 年）
・本間正義『現代日本農業の政策過程』（慶應義塾大学出版会、2010 年）
・八木宏典『知識ゼロからの現代農業入門』（家の光協会、2013 年）
・OECD『OECD 政策レビュー・日本農業のイノベーション』（大成出版社、2019 年）

【白書】
・国土交通省『令和 2 年版 国土交通白書』
・内閣府『令和 2 年版 高齢社会白書』
・農林水産省『平成 27 年度 食料・農業・農村白書』
・農林水産省『平成 28 年度 食料・農業・農村白書』
・農林水産省『平成 29 年度 食料・農業・農村白書』
・農林水産省『平成 30 年度 食料・農業・農村白書』
・農林水産省『令和元年度 食料・農業・農村白書』
・林野庁『平成 29 年度森林・林業白書』

【論文、雑誌等】
・藤野信之『農中総研 調査と情報 2011.7（第 25 号)』（農林中金総合研究所）

【新聞】
・日本経済新聞「高齢者財産管理を家族に『民事信託』2223 件 2018 年」
（2019 年 10 月 1 日付）
・日本農業新聞「中山間直支払 急傾斜で減少 創設 20 年 全体ピークの 3%減」
（2020 年 9 月 8 日付）
・日本農業新聞「農地価格下がる一方後継者不足如実に日本不動産研究所調査」
（2020 年 11 月 30 日付）

【Web サイト】
・伊豆沼農産ホームページ
<http://www.izunuma.co.jp/2>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・伊豆沼農産公式オンラインショップ「創業者・伊藤秀雄と伊豆沼農産の物語」
<https://www.izunuma.com/hpgen/HPB/entries/53.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・環境省「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」
<https://www.env.go.jp/nature/choju/law/law1-2/index.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・環境省・農林水産省「抜本的な鳥獣捕獲強化対策」
<https://www.maff.go.jp/j/seisan/tyozyu/higai/pdf/kyouka.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・公益社団法人茨城県農林振興公社「農地を貸したい、借りたい」
<https://www.ibanourin.or.jp/kanri/kashitai_karitai-2-2/>
最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日.
・公益社団法人みやぎ農業振興公社「農地中間管理事業規定」
<http://www.miyagi-agri.com/wp/wp-content/uploads/2020/04/nouchi_kanri_regulation_20200401.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日.
・厚生労働省「成年後見制度の現状」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000639267.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日.
・裁判所「裁判手続き家事事件 Q＆A」
<https://www.courts.go.jp/saiban/qa/qa_kazi/index.html#qa_kazi53>
最終閲覧日:2020 年 12 月 21 日.
・島根県「島根県は「半農半 X」を応援します」
<https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/>
最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日.

・島根県「「半農半 X」の概要」
<https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/index.data/150824_hanx_gaiyou.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 2 日.
・島根県農林水産部農業経営課「半農半 X をめぐる状況」(平成 29 年 7 月)
<https://www.pref.shimane.lg.jp/industry/norin/nougyo/ninaite/shinkishuno/hannohanx/index.data/1707hanno_hanx_meguru_jyosei.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 4 日.
・衆議院「農地中間管理事業の推進に関する法律案に対する附帯決議」
総務省統計局「人口推計(令和 2 年(2020 年)6 月確定値，令和 2 年(2020 年)11 月概算値)」
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日.
・首相官邸「明日の日本を支える観光ビジョン(平成 28 年 3 月 30 日)概要」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/pdf/gaiyou.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・首相官邸「明日の日本を支える観光ビジョン(平成 28 年 3 月 30 日)本文「「観光先進国」に向けて」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/pdf/honbun.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・首相官邸「新たな成長戦略『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』戦略市場創造プラン（成長戦略 2013)」
<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_plan2.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日.
・仙北市「企業立地情報」
<https://www.city.semboku.akita.jp/citizens/15_01.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・仙北市農山村体験推進協議会
<https://semboku-gt.jp>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・総務省行政評価局「農業労働力の確保に関する行政評価・監視-新規就農の促進対策を中心として-」
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000607939.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・総務省統計局「人口推計(令和 2 年 6 月確定値，令和 2 年 11 月概算値)」
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日.

・棚田米百選「【令和 2 年産】山形県『四ヶ村里のゆき』」
<https://www.tanada-mai.net/products/detail.php?product_id=24>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・旅色ホームページ「四ヶ村棚田ほたる火コンサート」
<https://tabiiro.jp/leisure/s/205889-mogami-shikamuratanada-hotarubi/>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・内閣官房・内閣府「まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」「基本方針」」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/mahishi_index.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日.
・日本政策金融公庫「農業経営アドバイザー制度について」
<https://www.jfc.go.jp/n/adviser/council/pdf/reference_202001.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 8 日.
・乳頭温泉郷
<http://www.nyuto-onsenkyo.com>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20201215plan_honbun.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「新しい農村政策の在り方に関する検討会」
<https://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kentokai/farmvillage_meetting.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 1 日.
・農林水産省「荒廃農地の現状と対策について」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/Genzyo/PDF/Genzyo_0204.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 12 日.
・農林水産省「指導農業士について」
<https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nogyoshi.html>
最終閲覧日:2020 年 12 月 21 日.
・農林水産省「集落営農について」
<https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_syuuraku.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日.
・農林水産省「新規就農調査」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/index.html#r>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「水田フル活用による野菜・果樹、子実用とうもろこしの生産拡大」
<https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/attach/pdf/suiden_kosyueki-62.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 18 日.

・農林水産省「青年等就農計画制度について」
<https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/attach/pdf/nintei_syunou-13.pdf>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「『攻めの農林水産業』の推進について」
<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130530/item1_1.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日.
・農林水産省「棚田めぐりマップ」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tanada/attach/pdf/card_list-3.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「多様な農泊の取組事例集」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/attach/pdf/nouhaku_top-20.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「中山間地域等直接支払制度取組事例集」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_torikumi/h3010/PDF/h30_11_torikumi_zentai.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「中山間地域等について」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「2020 年農林業センサス結果の概要」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noucen/attach/pdf/index-1.pdf>
最終閲覧日:2020 年 12 月 9 日.
・農林水産省「担い手への面的集積(論点と方向)」
<https://www.maff.go.jp/j/study/nouti_seisaku/02/pdf/ref_data2.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 10 日.
・農林水産省「日本型直接支払について」
<https://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/kakyou_chokubarai/pdf/28_nihon.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「日本再興戦略」
<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/saikou_jpn.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日.
・農林水産省「認定農業者制度について」
<https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/nintei_gaiyou_tx.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「認定農業者制度の概要」
<https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/attach/pdf/seido_ninaite-66.pdf>
最終閲覧日:2020 年 7 月 19 日.

・農林水産省「認定農業者の認定状況（平成 30 年 3 月末現在）」
<https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/nintei_zyokyo/30b.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日.
・農林水産省「農業経営に関する相談（農業経営相談所）」
<https://www.maff.go.jp/j/keiei/soudanjyo.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 26 日.
・農林水産省「農業次世代人材投資資金」
<https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html>
最終閲覧日:2020 年 12 月 28 日.
・農林水産省「農業生産基盤強化プログラム(I. プログラムの趣旨)」
<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/kikaku_1223-2.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「農業大学校等のご案内」
<https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/kyoiku_syoukai.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「農業・農村の多面的機能(大人向けパンフレット)」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukan/nougyo_kinou/pdf/adult_zentai.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「農業労働力に関する統計」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「農山漁村振興交付金」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/shinko_kouhukin.html>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「農山漁村振興交付金(山村活性化対策)実施要領」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/attach/pdf/shinko_kouhukin-101.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「農地バンクによる農地の集積・集約化」
<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/seisaku/attach/pdf/200626-3.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 13 日.
・農林水産省「農の雇用事業」
<https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/koyou.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「農泊推進のあり方検討会 中間とりまとめのポイント」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/attach/pdf/nouhaku_top-19.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「農林業センサス累年統計年齢別基幹的農業従事者数」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>
最終閲覧日:2020 年 11 月 16 日.

・農林水産省「農林漁業の 6 次産業化」
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 26 日.
・農林水産省「農林水産統計」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/keizai_keisan/attach/pdf/index-4.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日.
・農林水産省「農用地利用集積事務に関する主な用語等」
<https://www.maff.go.jp/kyusyu/seiryuu/keiei/ninaite/noutiryuudouka/pdf/P115.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 14 日.
・農林水産省「平成 30 年度 6 次産業化総合調査 調査結果の概要」
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files/data?sinfid=000031958390&ext=pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「令和 2 年集落営農実態調査」
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka_gaiyou/syuraku/r2/index.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 28 日.
・農林水産省「令和 2 年度多面的機能支払交付金のあらまし(パンフレット)」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_siharai-50.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「令和 2 年度版中山間地域等直接支払制度」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/attach/pdf/index-29.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「令和 2 年度予算 PR 版「多面的機能支払交付金」」
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_siharai-55.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「令和 3 年度農林水産予算概算要求(63-2 中山間地域等直接支払交付金)」
<https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r3yokyu_pr63.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「令和 3 年度農林水産予算概算要求(65 農山漁村振興交付金)」
<https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r3yokyu_pr65.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「6 次産業化取組事例集 平成 31 年 2 月」
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renkei/6jika/torikumi_jirei/attach/pdf/jireisyu-25.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・農林水産省「6 次産業化プランナー」
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/jinzai/index1.html>
最終閲覧日:2020 年 7 月 26 日.

・農林水産大臣談話「新たな食料・農業・農村基本計画の閣議決定に当たって」
<https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-7.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・文部科学省「廃校発生数・活用状況 廃校活用に関する手続について」
<https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2019/06/03/1414781_2.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 19 日.
・文部科学省「～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト」
<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm>
最終閲覧日:2021 年 1 月 19 日.
・山形県農林水産部農業技術環境課「第 2 回エコエリアやまがた推進コンクール優秀賞」
<http://yamagata-ecofarm.com/concourspdfs/H19_mogami.pdf>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・山形県最上町「最上町の農業」
<https://mogami.tv/life/03nousyoukou/01mogami-nougyou.php>
最終閲覧日:2021 年 1 月 16 日.
・e-Gov 法令検索「食料・農業・農村基本法」
<https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=411AC0000000106_20181022_430AC0000000062>
最終閲覧日:2021 年 1 月 19 日.

資料編

ヒアリング調査先一覧

No.	調査実施日	調査先
1	2020 年 5 月 19 日	宮城県農政部
2	2020 年 5 月 29 日	公益社団法人みやぎ農業振興公社
3	2020 年 6 月 5 日	宮城県仙台市経済局農林部
4	2020 年 6 月 23 日	宮城県登米市
5	2020 年 6 月 24 日	JA 仙台
6	2020 年 6 月 26 日	一般社団法人宮城県農業会議
7	2020 年 6 月 30 日	長崎県諫早市農林水産部
8	2020 年 6 月 30 日	農林水産政策研究所
9	2020 年 7 月 8 日	(一財)村田町ふるさとリフレッシュセンター
10	2020 年 7 月 11 日	NPO 法人農業情報総合研究所 三浦農園 平松農園
11	2020 年 7 月 20 日	宮城県農業大学校
12	2020 年 7 月 29 日	宮城県農業高校
13	2020 年 8 月 3 日	みやぎ生活協同組合
14	2020 年 9 月 16 日	山梨県農政部
15	2020 年 10 月 14 日	福島県二本松市産業部農業振興課
16	2020 年 10 月 14 日 ～10 月 16 日	農泊体験【福島県二本松市】 ななくさ農園・くまさん・ゆんた
17	2020 年 10 月 16 日	(特非)ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会
18	2020 年 10 月 28 日	宮城県加美町農林課
19	2020 年 10 月 29 日	有限会社伊豆沼農産
20	2020 年 11 月 3 日 ～11 月 5 日	農泊体験【秋田県仙北市】 星雪館 (一社)仙北市農山村体験推進協議会
21	2020 年 11 月 4 日	秋田県仙北市 農政部農業振興課 農山村体験デザイン室（現・交流デザイン課）
22	2020 年 11 月 9 日	宮城県農政部農業振興課
23	2020 年 11 月 17 日	有限会社氏家農場
24	2020 年 11 月 17 日	デリシャスファーム株式会社

25	2020 年 11 月 18 日	山形県寒河江市農林課
26	2020 年 11 月 19 日	山形県農林水産部
27	2020 年 11 月 19 日	門脇豊氏・門脇豊光氏（山形県東根市生産者）
28	2020 年 11 月 24 日	株式会社こうだいらプランテ（指導農業士）
29	2020 年 11 月 25 日	有限会社マルセンファーム
30	2020 年 11 月 26 日	関口農園（指導農業士）
31	2020 年 12 月 2 日	宮城県石巻農業改良普及センター
32	2021 年 1 月 21 日	宮城県石巻市産業部農林課

No.	1
日時	2020 年 5 月 19 日
テーマ	担い手、農地集積、スマート農業について
調査の協力者	宮城県農政部 部長　佐藤夏人氏
参加者	井澤紘隆　清水比那　髙橋聡輔 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	宮城県が現在取り組んでいる農業行政について説明して頂くと共に、担い手や農地集積、スマート農業に関する質問に回答して頂くこと。
調査先について	宮城県の農業政策を司る部署である。 本年は「第 2 期みやぎ食と農の県民条例基本計画」の最終年度となっている。

調査内容

◆講義内容

1. 宮城県農業行政の要点

⑴ 災害からの復興・復旧

東日本大震災や東日本豪雨の被害を受けた地域を立て直すため、経営を安定させた、稼げる農業を進めていかなければならない。稼ぎやすくするためには、農地を集積することが望まれるが、話し合いが思うように進まない一面もある。その他、安全確保のための放射線物質検査や風評払拭に向けた取り組みの支援なども行っている。

⑵ 安全な食料供給

宮城県は、国際基準 GAP(農業生産工程管理)の取得が全国と比べて遅れているので、取り組みを強化する必要がある。また、宮城県では豚熱が未だ発生はしていないが、野生の猪などからの感染を防ぐための政策をしている。その他、子どもたちへの食育活動として、高校生地産地消お弁当コンテストなどを開催している。

⑶ 競争力と個性ある農業

企業的経営感覚を持つ経営者の育成や、地域資源を利用した 6 次産業化の推進を行っている。また、担い手の確保や育成、農地の基盤整備などにも取り組んでいる。その他、新品種である「だて正夢」など「みやぎ米」のブランド価値を高め、プロモーションを展開している。畜産物としては、仙台牛に力を入れている。これまでは、農作物等を作って出荷するだけであったが、県産農林水産物を活用した食産業の振興にも取り組んでいる。具体的には、菓子メーカーとの連携や、海外でのプロモーションを実施している。

⑷ 多面的機能の発揮

農村では、水田が「田んぼダム」と呼ばれる水量調整機能を保持しているなど、多面的機能が大きな役割を果たしているため、維持に力を入れている。また、グリーン・ツーリズムなどに取り組むことで、都市と農村の交流を促進している。その他、農業水利施設の多くは老朽化してきているが、新たな設備に変更すると多額の資金が必要になるので、長寿命化計画を図っていくこととしている。

⑸ 農村振興

農村を支える人材を確保するため、I,U ターンの人材を確保し、地域で「食べていける」ように支援することとしている。また、人口減少により、以前は人が頻繁に立ち入っていた土地に人が立ち入らなくなり、鳥獣害が増え悪循環に陥っている。よって、罠やハンターを利用し、鳥獣害被害の防止に力を入れている。

2. 担い手について

宮城県における農家数は 20 年間で半減している。一方で、担い手（認定農業者）は増加傾向にある。東日本大震災によって一時的に減少したものの、近年は約 6,400 経営体で数値は推移している。令和 2 年度目標が 6,500 経営体であることから、目標に近いと言える。

また、近年の新規就農者数は、東日本大震災以降大幅に増加しており、目標の 130 人を上回る 170 人程度で推移している。しかし、県の人口は今後 25 年で約 2 割減少すると推測されており、それに伴い、農家人口も減少すると考えられる。

そこで、県としては、経営の安定化を図るため、みやぎ農業振興公社や宮城県農業会議といった関係機関が一体となった「農業経営相談所」を設置し、認定農業者や集落営農などの法人化を促している。ただし、宮城県では集落営農が進んでおり、集落営農から法人化への移行を促してきたが、なかなか機能していない一面もある。また、人・農地プランの実質化に向けた取り組みも推進しており、地域の担い手を明確にすることを目指している。

その他、現在、県内で農業をしている人や法人だけでは持続的な発展が望めないため、新たな担い手の確保や雇用創出に向けて企業などの農業参入を推進している。新規就農者 170 名のうち約 6 割が雇用就農であることから、今後、これらの雇用就農者が経験を積んで独立する場合の支援も含めた新規参入や自営就農の経営安定化が課題だと考えられ、就農前から就農後までの体系的な支援体制の確立などが必要である。また、企業の農業参入に関しては、新たな参入企業を掘り起こしたり、受け入れ市町村の環境を整備したりすることなどが求められる。しかし、新たに参入する企業に農地を貸すことに対して抵抗がある地域もあり、自治体の努力が必要と言える。

3. 農地集積について

宮城県は、令和 11 年度に、担い手が利用する農地面積を 116,640ha、担い手への集積率を 90%にすることを目標として定めている。東北各県が集積率 90%を目指しているものの、平成 30 年の数値が 59%であったことを考えると、かなりハードルが高いと言える。

県内では、東日本大震災の影響で、沿岸部を中心に水田の大区画化が進んでいる。一方、沿岸部と比較して内陸部は大区画化が進んでおらず、水田の整備率も低く推移している。農地集積率は水田の整備率と少なからず相関があり、ほ場整備の進捗状況に応じて地域によって集積率に大きな差がある。全体の数値としても、近年では、受け手である担い手の不足やほ場整備の遅れなどが起因し、平成 29 年を境に集積率が鈍化してきている。今後、基盤整備をし、集積業務につなげていく事が重要である。

4. スマート農業について

東日本大震災後、沿岸部を中心に大区画化が進み、100ha 規模の大規模土地利用型農業法人が増えた。具体的には、平成 27 年は 12 法人であったのに対し、平成 30 年には 26 法人にまで増えた。

耕作する農地が大規模化し、また、今後さらに担い手の確保が難しくなることを考慮すると、農業の省力化や低コスト化が課題と言え、スマート農業に頼る必要があると言える。実際に、(有) アグリードなるせでは、労働時間が 20%削減され、生産コストも 25%削減した。加えて今後は、平地だけでなく、中山間地域でもスマート農業を活用することを考えている。そこで、令和 5 年度までに県内のすべての大規模土地利用型農業法人にスマート農業技術を導入することとしている。

◆ヒアリング内容

(担い手について)

Q1.就農者の中には、20,30 代で農業を始める方もいれば、定年後に始める方もいる。宮城県が行なっている各世代に合わせた支援には、どのようなものがあるのか。

A1.県の農業大学校や農業高校において、将来の農業の担い手になれるよう学生への支援を行なっている。また、農業大学校の中には、ファーマーズカレッジという講座があり、社会人や定年後就農を希望する人たちに対して、トラクターの使い方や作物の栽培方法などを学ぶことを支援している。どちらかというと県の施策は若手の育成が中心となっているが、働きながら農業研修を受けることができる支援もしている。

Q2.農業高校の卒業生を就農に促す取り組みは行っているのか。
A2.農業高校の卒業生は、４割程度が就職するが、農業に従事する人は少ない。農業大学校であっても、卒業生の６割ほどしか就農しないが、農業高校に比べると就農率は高い。将来的な農業経営者の育成という観点からも、農業高校を卒業してすぐに就農するより、農業大学校などにおいて経営等を学んだ上で就農する方がよいことから、農業大学校に通う人への支援を主に行っている。

Q3.法人の参入について、法人を受け入れる際に、地域側には、どのような問題があるのか。また、どのような法人が新規参入することが望ましいのか。
A3.まず、農地の確保が一番の課題である。法人にとってみれば、なるべく耕作や流通の条件の良い土地が欲しい。しかし、そのような土地は既存の農家にとっても良い場所である。市町村などの地域は、既存の農家と調整しながら、法人が望むような条件の農地を確保する必要がある。市町村だけでなく、県も一体となって、参入したい法人と、参入候補地の調整を行うことが重要である。どのような企業に入ってもらいたいかというと、地域の生業を維持するため、地域の基幹産業である農業の産出額全体を底上げして、雇用を生み出してくれる企業に参入してもらいたい。また、参入企業にすぐに撤退してもらっても困る。

Q4.法人の参入を促すための誘致活動はどのように行うのか。
A4.基本的に今まで参入してきた企業は、企業側から「冬の雪が少なく、夏はそれほど気温が上がらないなど気象条件がよく、東北道などが整備されており流通の条件がよい宮城県においてどこか参入できる農地は空いていないか」と探った上で参入してきた。宮城県は企業の誘致を積極的に行ってきたので、そういった県の部門などと連携して、掘り起こしを行っている。

Q5.企業が参入する際には、市町村の意向が大切なのか。
A5.農地を取得する際に市町村の農業委員会の許可が必要となる。農地を確保するだけでなく、工場を作るために農地の転用をかけるとなると、また農業委員会の許可が必要となる。工場部分は工業団地のような所に誘導することも考えられるが、生産からパッキングまでを一体となって行わなければ、効率が悪い。また、税制や建築基準確認の観点からも、市町村が招致に積極的になる必要がある。

(農地について)
Q6.宮城県の都市部、山間部、沿岸部における課題は何か。その課題に対して県としてどのような策を講じているか。
A6.やはり中山間地域の農地集積が難しい。ほ場整備が整っておらず、小規模農家が点在

している中山間地域では、農地を集積するための話し合いのきっかけがない。よって、中間管理機構が集積をしたら、農業者の負担がゼロになることを伝え、話し合いのきっかけにすることが必要である。また、区画が狭い農地を使いやすい農地に変えることが重要である。その他、新しい考えとして、スマート農業を導入し、中山間地域であっても農業を効率的にできることを示す必要もある。以上のことから、中山間地域では、基盤整備とセットで農地集積を考えていくべきだと言える。

Q7.令和 11 年度までに土地集積率を 90%にまで引き上げることを目標に掲げているが、就農者の平均年齢や、平均収入はどの程度を想定しているのか。

A7.年齢については考えていないが、収益性については「みやぎ食と農の県民条例基本計画」の中に経営モデルを示している。(後日、「みやぎ食と農の県民条例基本計画」の冊子提供有り。経営モデルに関しては、80～93 ページを参照。)

Q8.佐藤部長の見解で、今後の農業平均年齢はどのようになると考えているのか。

A8.80 代くらいまでは農業に従事できるだろうが、90 代になると大変だと思う。今後、スマート農業が促進され、経営管理や給水管理などが自動化されると、高齢でも就農できる可能性は広がることから、高齢でも持続可能な農業のやり方を考えていかなければならない。

Q9.集積が進んでいる地域として内陸部である美里町が入っているが、なぜか。

A9.内陸部でも平地が多く、基盤整備が進んでいる。また、土地改良区のトップの方が地域をまとめて、地域で効率的な機械の使い方ができている。コメや野菜の転作などを組み合わせて行う法人経営の方が、しっかりと地域のリーダーになれているのだと考えられる。

(スマート農業について)

Q10.スマート農業に移行する上で、初期投資がかかったり、高齢者にとっては負担が大きかったりすると考えられる。宮城県としてどのような金銭的、技術的な補助を行なっているのか。

A10.まず、スマート農業というと、大きな無人機械等が自動で耕作することを想像してしまうが、ICT と経営管理ソフトを上手く組み合わせ、人の配置や肥料・資材の導入を効率化するような取組もスマート農業であり、このような取組であれば、それほどお金はかからない。その他、自動給水装置やドローンなどの安価な技術導入により省力化、低コスト化することを目指している。メーカーにもさらにコストを下げられるよう、機器の金額を下げるよう協力を要請している状況である。

Q11.農業分野におけるビッグ・データについてどのような検討を行っているのか。

A11.農業分野においてビッグ・データはあまり使われていない。販売の段階では活用しようという取組がでてきているが、生産の現場ではほ場や気象の条件などがかなり生産者毎に異なり、まだあまり使える状況にはないと感じる。まずは、個々の生産者の経営管理分析などを強化していくことが重要である。

（了）

No.	2
日時	2020 年 5 月 29 日
テーマ	農地中間管理事業の成り立ちと 5 年後の見直し
調査の協力者	公益社団法人みやぎ農業振興公社 担い手育成部長　津場俊行氏
参加者	谷垣聡一朗　髙橋聡輔　小林寛子 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	農地の集約集積事業を担う主要機関として農地中間管理機構の活動状況をヒアリングし課題を明確にする。
調査先について	公益社団法人みやぎ農業振興公社は、宮城県の農地中間管理機構。 2019 年農地中間管理事業の見直しが実施された。

調査内容

◆講義内容

1.　公社の業務内容は、大きく分けて以下の 3 点。

(1) 農地に関するもの・・・農地の売買や賃貸の仲介

(2) 担い手に関するもの・・・新規就農者の相談、法人化の指導、専門家による労務管理指導

(3) 生産・土木に関するもの・・・種苗の生産供給、畜舎建設等の土木的事業、牧場運営管理

2.　農地制度の歴史

(1) 縄文時代

稲作開始と同時に定住化、土地の奪い合いが発生。競争を勝ち抜いた有力豪族が紀元後 4 世紀に大和朝廷を樹立。食料生産基盤が国力の基礎との考えにより、各時代の権力者達が農地の統治方法について試行錯誤した。

その後、645 年大化の改新により天皇中心の中央集権国家を目指した。その中で公地公民制度が制定され、「すべての土地と人は国家に属する」となった。

(2) 飛鳥時代

国が土地を貸して年貢をとるという班田収授法が実施されるも、厳しい年貢の取立により農民たちが逃亡。税収が減少したため農民の逃亡阻止として三世一身法が制定された。これは、新たに自分で開墾した土地は 3 代（孫の代）までという期限付きで自己所有を認めるものだった。それにもかかわらず、期限間際に逃亡する農民が続出したため、墾田永年私財法を制定し、無期限で土地の所有を認めた。結果として、財力のある貴族等が新たな土地を開墾し、私有地を増やした。

(3) 安土桃山時代

豊臣秀吉による太閤検地。ひとりの農民にひとつの土地を与え、土地の面積に基づいた正確な年貢を徴収した。

(4) 江戸時代

飢饉で年貢を納められない農民が田畑を売って江戸に流入した。江戸の治安が悪化したため、田畑永代売買禁止令が発令された。

1673 年には分地制限令で農地の相続は長男のみと制限された。「タワケモノ」の語源は「田分け」である。

(5) 明治時代

地租改正で土地の私的所有権を認め、売買が自由に行われた。それにより、財力のある者が使用人に耕させ小作料を徴収するという構図ができた。いわゆる寄生地主が拡大し、それは農地解放まで続いた。

(6) 昭和

農地解放（農地改革）が行われ、政府が地主から土地を安値で買い上げ、1ha を上限に実際に耕作していた小作農に売り渡された。1ha とした理由は、一家族で耕せる面積だったからである。農地法の制定では、原則、農地は耕作する者が所有すること、また農地売買には農業委員会の許可が必要であることが定められた。「農地の番人」と言われる法律である。

高度成長期には、職業として、機械費等の金銭的負担が大きい農家よりも、サラリーマンが選好された。農家数の減少を抑えるため農地法が改正された。その内容は、所有する農地面積の上限撤廃や農地保有合理化事業による規模拡大の支援、一時的に農地を買取し地域調整して規模拡大志向農家に売り渡す事業である。しかし、契約は当事者に任され、農地を宅地化し高値期待で売却したいという所有者が多く、農地集積は進まなかった。

昭和 55 年には、賃貸借による農地の流動化を目的とした農用地利用増進法が制定された。市町村が農用地利用増進計画を策定し公示すれば、農地法の許可を受けずに容易に利用権設定ができるものだった。しかし、期限を区切った定期借地権であったにもかかわらず、農家には農地解放のアレルギーが根強く事業は進まなかった。

(7) 平成

平成 5 年には農業経営基盤強化促進法に基づき、認定農業者制度を創設。認定農業者には支援や優遇金利等の利点が付され、担い手を明確化して、農地・施策を集中させる体制を整えた。

しかし、現在では担い手の年齢別割合は 60 歳以上が 70%を占め、農家の高齢化が進んだ。耕作放棄地が増加し農業構造が脆弱となったため、平成 20 年経済財政諮問会議の骨太の方針において、「産業としての農業」という方針が打ち出された。それを受けて、平成 21 年農地法が改正された。平成 25 年には、企業の参入も含め、効率

的な農地の利用という目的で、農地中間管理事業が創設された。

3. 宮城県の担い手への農地集積状況

平成 22 年には集積率 45%だったが、平成 30 年には 59%まで上昇した。しかし、目標の 90%までには相当乖離がある。

宮城県の平野部は一巡、直近の集約実績は低調である。2019 年に「事業の 5 年後見直し」を実施し、人・農地プランの実質化を図る方針となった。これまで企業による新規就農を期待していたが、企業側には参入メリットが薄く、大幅な増加は見込めなかった。そこで、地域の話し合いを充実させる方向となった。さらに、手続きを簡素化させ、農地利用円滑化団体（農協）の事業を機構に集約した。

耕地面積規模別にみると、宮城県では、1ha までの農家が全体に占める割合は 38%、1ha から 3ha までの農家の割合は 43%で、3ha までの規模の農家が全体の 81%を占めている。

経営規模が小さいと生産費割合が増大するため、規模拡大でコスト削減を目指している。例えば、A 集落が 55 戸 115ha で 550 kg/10ha だった場合、集落全体で法人化をすれば、計算上、同じ耕地面積で生産費約 36,000 千円、労働時間約 9,000 時間が削減可能となる。余剰となった労働力と時間で、園芸や 6 次化産業を行い、最大利益を目指せる。

宮城県の葉坂地区では、全農家 85 戸のうち 22 戸の参加により法人設立。その他の農家は土地を貸し出すという事業を開始した。

4. 今後の課題

(1) 集積率の向上と集約化の推進（集積・集約化の最終目的は、生産コストの削減）

実際の交渉場面での問題点は 2 つある。まず、地代に関することで、農地によって地代に差があり、地代の統一の際に、基準を設定することが困難となる。2 つ目は、人に関することで、地域内のしがらみや所有者の農地への愛着により、土地を手放さないことが多い。

集約の優良事例として、宮城県角田西根地区が挙げられる。そこでは、担い手 7 名で話し合いを徹底し、管理範囲を決定、地代を統一した。地代が低下する所有者へは、現在の借地人が説得を実施。ただし、「機構に貸すと地代が安くなる」という噂が発生してしまった。

(2) 担い手への過度な農地集中がもたらす弊害

土地を貸すことで、地域内で必要な農作業（どぶさらいや草刈り等）への関心が薄れる農家がいる。どのように作業への参画を促していくかが課題だ。

また、一担い手当たりの農地割り当ては、30ha 程度とした場合、宮城県内の農地約 10 万 ha は、3,000 経営体で農地全体をカバーできる。その場合に、残りの農家

（栽培農家数は約 35,000 戸）と販売農家の収入はどうするか、という集積集約により発生する問題もある。

(3) 産業政策ではカバーできない問題

担い手がいない中山間地域では、食料・農業・農村基本計画にあるように「半農・半X（エックス）」を方針とする。中小の農業者でも、農業と他の収入を合わせて所得を確保できるように考えている。農水省だけではなく関係省庁と連携した政策に期待している。

また、担い手へ過度に集中すると、倒産した場合の影響が甚大だ。集落全体が機能不全に陥るため、担い手を補助する組織化が必要である。

大規模な担い手の倒産は、公社においても賃料の未徴収が発生し、大きな損失となる。それに備えての損害保険や国の補償はないため、対処方法が不明である。公社は、賃貸人と借地人より 1 %ずつ手数料を徴収しているが、西日本の機構は徴収していないところが多い。（東北、北海道はほぼ徴収している）。

(4) 機構の事業拡大による問題

現在、借地数は約 15,000 件、貸出数は約 10,000 件となっており、管理事務が煩雑になっている。

2019 年の財務省調査において、運営管理費を抑える方向の指摘もあったが、相続や賃料変更、賃料の引き落とし不能等の対応で事務量が増大している。財務省は効率性（転貸面積、転貸件数等）により事業費を傾斜配分する可能性も示唆したが、公社は、今後も継続した事業推進は必要という意見を示した。今後の事業に関しては、業務量の増加に対して推進費は比例しないこともあると考えている。

◆ ヒアリング内容

（資料 3 頁関連）

Q1. 「地域や農業に対する関心の低下から人・農地プランの実質化の話し合いが成立しない」とあるが、話し合いを進める工夫としてどのような取組をしているのか。

A1. 話し合いの前提としてアンケート調査を実施しているが、郵送の場合 3 割しか回収できないと聞いている。そのため、1 軒 1 軒回ってアンケートを取る必要がある。アンケート回収率の高い地域は、話し合いがさらに進んでいる。

人・農地プランは、機構を活用するという趣旨ではなく、一番の目的は集積を進めることである。コーディネーターが機構の事業を説明するために、地域の話し合いに参加している。

Q2. 産業政策ではカバーできない問題として、中山間部等の担い手がいない地域への対応が挙げられているが、具体的に産業政策と地域政策のバランスはどのようにと

るのか。

A2.　半農半 X を考えている。集約を進めるのが難しいため、圃場整備を所有者の費用負担なしで実施できる事業を活用している。例えば、宮城県七ヶ宿町は、収益性を高める事業を策定した。内容はそば生産と提供を一括で行い、投資効率を上げるというものだ。同じく、宮城県柴田郡柴田町葉坂地区では加工用ネギで収益性を高める事業を行う予定だ。

中山間地域では、工場誘致等を行い安定兼業農家を育成することも検討の 1 つと思う。

Q3.　利用集積面積(ha)借入の増加分 12,908ha の内、農地中間管理事業による転貸面積に相当する 9,255ha を除いた 3,653ha 分の面積は、どのような要因で集積が促進されたと考えられるのか（特に集落営農に関する議論等があれば)。

A3.　相対取引や農協の関わりがあるのではないか。どの事業を選ぶかは地区の考えによる。

（資料 5 頁関連）

Q4.　米の作付規模別 60kg あたり生産費のグラフについて、規模が大きくなるにつれて生産費（とりわけ家族労働費）が減少していくプロセスについて具体的に教えて欲しい。

A4.　機械に係るコストや農作業には一定量の作業がある。スケールメリットが働いていることは確かだ。

（資料 6 頁関連）

Q5.　集落全体で法人化し成功事例となったケースについて。法人化を目指すきっかけは何か。また、成功にあたってのキーポイントは何か。例えば、地域にリーダー格の農家がいたのか、あるいは集落全員が危機感をもっていたのか。

A5.　葉坂地区では強力なリーダーシップがあった。そこに法人化指導がかみ合い話し合いが進んだ。

Q6.　法人化することによって労働時間が減少する試算だが、具体的に教えてほしい。

A6.　機械とオペレーターを最適に配置した場合に可能となる、計算上のものである。現状では、徐々に最適化されると思う。

（資料 7 頁関連）

Q7.　葉坂地区における農地整備事業で総戸数の推移に着目すると事業実施前後で 63 戸減少しているが、これらの農家はどのように農地所有適格法人に関与していくのか。

A7.　法人に農地を貸し出しているのは所有する農地面積が小さい人で、今後、ねぎの加工作業に携わる予定だと思う。

（資料 9 頁関連、別紙参照）

Q8.　事業推進費の効率的利用について。機構転貸面積や件数の相関関係で、効率性に影響する要因は具体的に何か。例えば、市町村数や JA 等の業務委託先の数など。

A8.　地域によるが、特異的に効率化している県は、他の事業からの鞍替えの可能性がある。

Q9.　図 1 における A1 と B1、図 2 における A2 と B2 の間に存在する 16-18 倍もの格差は一体どうして生じるのか。また、(東京都や大阪府のような？)農地が少ない地域は財政効率性が低い位置にプロットされるのか。

A9.　どの県がどの点なのかは不明だが、宮城県は 1 億 5,000 万円と 2,500ha のポイントにある。宮城県は問題ないレベルとの意見もあったと聞いている。(農林水産省からの発言)

（資料 10 頁関連）

Q10.　「地域のキーパーソンに対し、農地中間管理事業の実施等を働きかける取組」が求められていることが分かるが、具体的にどのような流れでキーパーソンを発見し、説得するのか。また、働きかけを行う上で問題になることは何か。

A10.　公社が直接働きかけるのではなく、市町村や農協に委託している。公社の職員は 5 名で、3 名はシステム、2 名は渉外を担当しているが、マンパワーが不足しており、前段の交渉は市町村等が行っている。

Q11.　効率的な集積・集約化に向けての今後の課題について。農林水産省が優良事例を収集分析し横展開すべきと記載してあるが、機構独自での情報収集はどのように行っているのか。他機構との情報共有はどういう形態でしているのか。

A11.　優良事例に関しては、農林水産省からの指示により県と市町村で収集し、農林水産省 HP に掲載されている。

Q12.　全国 47 の農地中間管理機構の内、農地集約化の成果を定量的に測る取組を実施している機構が 5 つしかない現況において、宮城県における農地集約化の指標設定の進捗状況はどうか。また、指標の設定に伴いどのような要因がネックとなっているか。

A12.　集約化の最終目的は生産コストの削減だが、各農家の生産費を一様に把握するには、労力がかかる。農家にとって簡便に指標化できるものを定める必要がある。

（総論）

Q13.　各地域で栽培される農作物には一定の傾向があると考えられる。地域で栽培されがちな農作物の種類によって、集積・集約のしやすさは変わるのか。例えば、果樹農園は木の根から掘り起こしを行う必要があるため、集積が進まない等。

A13.　平場の水田地帯を借入希望する人は多いが、山場の小面積の水田地帯を希望する人は少ない。果樹については、重労働なので希望する人は少なく、害虫問題が発生するので、すぐに伐倒する。ただし、果樹強化地域は、樹園地のあっせんを強化している県もある。

Q14.　農業集落の法人化のメリット及びデメリットを考慮したとき、やはりメリットの方が大きく、法人化は積極的に推進していくべきなのか。災害の補助などは、個人でも法人でも変わりはないか。

A14.　メリットでは、信用度がアップする、事業承継がスムーズ、若い人の新規就農が図られる、という点が挙げられる。一方、デメリットは、責任が出てくる、赤字や倒産などの経営責任が発生する、ということである。特に、社長は相当な覚悟が必要となる。災害などで赤字になった場合、法人は損失を繰越できる。

Q15.　これまでの事例として、農地集約・集積後に生産する農産物を変更するケースはあるのか。収益性のある農産物を選択していく経営体は多いのか。

A15.　収益性からみると、野菜への取組が多い。需要が大きいネギなどが増加している一方、大根や白菜などは減少している。ただ、大根や白菜は観光農業では需要があるようだ。

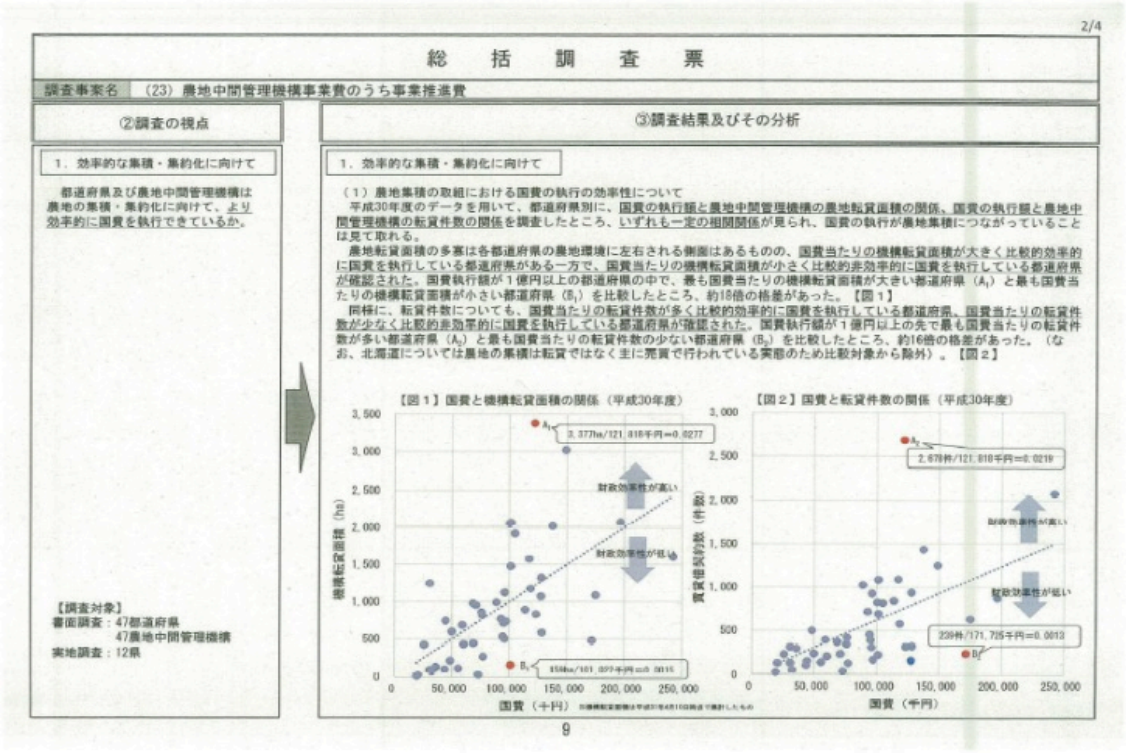
新規就農は、田より畑をしたいと申し出が多い。国の事業次世代人材投資事業で 150 万円 5 年間受給できるうえ、野菜だと転作が可能で経営が安定する。

Q16.　集落営農で法人化した場合、意見の集約や経営方針の決定等どういう過程で総意を形成するのか。また、経営に関する責任の所在はどこにあるのか。

A16.　法人には 2 通りある。1 つは、農事組合法人で、これはひとり 1 票だ。投票による多数決で決定されるが、意思決定は遅い。2 つ目は会社法人で、例えば株式会社だ。これは株式を持っている人が意思決定をするので対応は早いが、責任も大きくなる。どういう法人形態を選択するかは、地域の話し合いで決定する。

（了）

別紙



2/4

総　括　調　査　票

調査事業名　（23）農地中間管理機構事業費のうち事業推進費

②調査の視点

1．効率的な集積・集約化に向けて

都道府県及び農地中間管理機構は農地の集積・集約化に向けて、より効率的に国費を執行できているか。

【調査対象】
書面調査：47都道府県
　　47農地中間管理機構
実地調査：12県

③調査結果及びその分析

1．効率的な集積・集約化に向けて

（1）農地集積の取組における国費の執行の効率性について

平成30年度のデータを用いて、都道府県別に、国費の執行額と農地中間管理機構の農地転貸面積の関係、国費の執行額と農地中間管理機構の転貸件数の関係を調査したところ、いずれも一定の相関関係が見られ、国費の執行が農地集積につながっていることは見て取れる。

農地転貸面積の多寡は各都道府県の農地環境に左右される側面はあるものの、国費当たりの機構転貸面積が大きく比較的効率的に国費を執行している都道府県がある一方で、国費当たりの機構転貸面積が小さく比較的非効率的に国費を執行している都道府県が確認された。国費執行額が１億円以上の都道府県の中で、最も国費当たりの機構転貸面積が大きい都道府県（A_1）と最も国費当たりの機構転貸面積が小さい都道府県（B_1）を比較したところ、約18倍の格差があった。【図１】

同様に、転貸件数についても、国費当たりの転貸件数が多く比較的効率的に国費を執行している都道府県、国費当たりの転貸件数が少なく比較的非効率的に国費を執行している都道府県が確認された。国費執行額が１億円以上の先で最も国費当たりの転貸件数が多い都道府県（A_2）と最も国費当たりの転貸件数の少ない都道府県（B_2）を比較したところ、約16倍の格差があった。（なお、北海道については農地の集積は転貸ではなく主に売買で行われている実態のため比較対象から除外）。【図２】

【図１】国費と機構転貸面積の関係（平成30年度）

【図２】国費と転貸件数の関係（平成30年度）

9

公益社団法人みやぎ農業振興公社ヒアリング資料
「農地中間管理事業の成り立ちと５年後の見直し（令和２年度)」より出典

No.	3
日時	2020 年 6 月 5 日
テーマ	仙台市における農業構造と「人・農地プラン」について
調査の協力者	仙台市　経済局農林部 参事　秋島恵三氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	仙台市における「人・農地プラン」の状況について説明して頂くと共に、ヒアリング調査を通して「人・農地プラン」の課題等を明確にすること。
調査先について	仙台市経済局は、商業及び工業、農林水産業の振興に関する事項を扱う局である。農林部は、農政企画課・農業振興課・農林土木課から構成される。

調査内容

◆講義内容

1.仙台市の農業構造

⑴総生産における農林水産業の位置

仙台市内の総生産額は、平成 19 年度には 4.3 兆円であったのに対し、9 年後の平成 28 年度には 5.3 兆円に到達した。約 1 兆円の増加となり、経済的に復興を成し遂げたと言える。一方、農業に着目すると、生産額は 37 億円から 45 億円へと増えているものの、他の産業と比較すると、成長率は低い状況である。実際に、市内総生産額に占める農業の割合は、僅かではあるが低くなった。

なお、他の政令指定都市と仙台市の農業産出額を比較すると、仙台市は経営耕地 1ha あたりの産出額が極めて低いことがわかる。理由は、収益性の低い穀類を主に生産しているからである。反対に、経営耕地 1ha あたりの産出額が大きい川崎市や大阪市は、狭い面積で収益性の高い野菜や果樹を育てている、と推測できる。

⑵農業経営体数

農業経営体数は、国においても仙台市においても減少傾向にある。2005 年から 2015 年の 10 年間で、国では 31.5%減少し、仙台市では 38.6%減少した。仙台市の数値が国の数値の下げ幅を上回った要因としては、東日本大震災の津波被害の影響もあり、離農した人が多かったのではないか、と考えられる。

⑶認定農業者の推移

認定農業者は、個人の申し出によって認定を受ける、意欲ある農業者であることから、今後の農業界の重要な存在だと考えられる。仙台市では近年、個人の認定農業者は減少しているが、法人の認定農業者数は増加している。個人が減り、法人が増えた理由として

は、個人の認定農業者が法人に移行したことや高齢のため離農したことが挙げられる。

⑷専兼業農家割合

2005 年と 2015 年の専兼業農家の割合を比較すると、専業農家の割合が増えている。農家数が減少傾向にあることや、法人化が進んだことなどが専業農家の割合を増加させた要因であると考えられる。

⑸農業者高齢化率

国では、2005 年から 2015 年の 10 年間で、農業者の高齢化率が 58%から 63%へと 5%増加した。仙台市では、52%から 60%へと 8%増加したが、全国と比較して増加率が高いことから、今後も農業者の高齢化は進み、大きな問題となると予測される。

⑹経営耕地面積・耕作放棄地面積

経営耕地面積は国、仙台市共に減少している。減少の理由としては、農地の転用や耕作放棄地の増加などが挙げられる。仙台市においては、都市化の進行や震災後に沿岸部から高台に住居を再建する際、農地を宅地に変えたという背景が存在する。

また、耕作放棄地面積は、国、仙台市共に増加している。仙台市の増加率は国の増加率を遥かに上回り、耕作放棄地の多くは仙台市西部の山間地域に集中している。理由としては、地域に担い手がいないことや農地の条件が悪いこと、鳥獣被害により農業に対する意欲を失ってしまったことなどが考えられる。

⑺仙台市農業のまとめ

-課題-

・他産業に比べて成長率が低い

・農業者の減少/高齢化

・農業産出額に占める穀類の割合が高く、収益性が低い

-ポテンシャル-

・大規模マーケットと近接

→収益性の高い品目を生産すれば売れる

・都市中心部の飲食店と連携

→朝採り枝豆を飲食店に卸す

・大区画化されたほ場

→暗渠排水工事により、畑作がしやすくなった

2.「人・農地プラン」について

⑴「人・農地プラン」とは

「人・農地プラン」とは、農業者が話し合いに基づき、地域における農業において中心的な役割を果たすことが見込まれる農業者（中心経営体）や当該地域における農業の将来の在り方などを明確化し、市町村により公表されるものである。

本制度の導入経緯は、耕作放棄地の増加が問題視され、平成 23 年度に『「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」に関する取組方針』が策定されたことから始まる。これに基づき、「人・農地プラン」が作成され、法律にも位置付けられることになった。

「人・農地プラン」において、中心経営体に位置づけられる農業者は、認定農業者に限らず、認定新規就農者や集落営農組織、市町村が示す目標所得水準を達成している農業者などを含む。また、「人・農地プラン」を作成することによって得られるメリットとしては、補助事業の適用や融資に係る支援などがある。

⑵仙台市「人・農地プラン」の状況

仙台市では、「人・農地プラン」を「仙台市地域農業基盤強化プラン」と名付け、東日本大震災翌年の平成 24 年度より、毎年更新し公表している。

仙台市全体で見ると、農地の約半分は、中心経営体によって管理されている状況であるが、仙台市を 12 の地域に区分し、さらに平場と山間地に分けて比較すると、山間地は平場よりも農地面積が広いにもかかわらず、中心経営体の数が少ない傾向がある。また、農地を貸し出したいと考えている農業者数は、山間地に多く存在している。

高齢化の問題に地域差はないが、農地の条件（アクセス・区画成形・鳥獣害など）によって地域差が生じているので、条件が悪い地域の農業経営手法について、市として策を練っている。

⑶「人・農地プラン」の形骸化

全国的に、「人・農地プラン」作成に向けた徹底した話し合いが行われている状況ではない。プランに農地の出し手の個人名や対象農地の記載を求めたことから、「プランへの記載＝農業からの引退」と誤解を与えてしまい、参加する農業者が少なくなってしまった。また、各種支援を受けることがプラン作成の目的になってしまった側面もある。よって、国から実質化に向けた指導が行われている。

⑷仙台市の実質化の状況

実質化済みのプランは 3 地区ある。これらの地域では、ほ場整備の集積計画の作成とセットで話し合いが行われている。平場で耕作条件がよく、耕作放棄地もほぼない状況である。

一方、平場で都市部に近い 5 地区や山間地域の 4 地区では、プランが実質化していない。市街地に内在していたり、近接していたりする農地は、集積が進まない。逆に山間地域では、耕作条件が悪く、担い手も少ないことから、プラン作成に大変苦労する。以上の問題があるが、市としては、9 地区に対して実質化に向けた作業を進めている。

⑸実質化に向けた取り組み

① アンケート調査
→仙台市はすでに実施済み

② 地図の作成
→視覚資料として話し合いの材料になるが、まだ取り組みが進んでいない

③ 話し合いによる集約化に関する方針の作成
→農業委員や農地利用最適化推進委員と連携し、話し合いに参加する人を集める

⑹実質化に向けた課題

仙台市では 12 の地域に分けて「人・農地プラン」作成に向けた話し合いが進められているが、国の方針に従うとすれば、164 の集落ごとに取り組まなければいけないことになり、難儀である。よって、仙台市では進め方の案として、まず農業委員や農地利用最適化推進委員と話し合い、個々の地域ごとの方針を決めた上で、中心経営体や将来の出し手農家と接触し、地域の農地利用方針を定めることを考えている。

また、実質化の期限は 2 年間だが、話し合いが進まず、期限内に実質化できるのか難しい面もある。期限までに実質化できなければ、支援策は得られないので、農業委員や農地利用最適化推進委員と協力し、実質化を目指している。

◆ヒアリング内容

（資料 1 頁関連）

Q1.仙台市における経営体数が減少しているにもかかわらず、生産額は増加した要因は何か。一つの経営体当たりの生産力化が増大したのか。

A1.一経営体あたりの経営面積がここ数年間で増え、効率的な農業が進んでいることから、農業生産額の増加につながっていると考えられる。

（資料 4 頁関連）

Q2.平成 37 年度の目標値について、法人より個人の認定農業者を増やす意図やメリットは何か。

A2.目標値を定めた平成 27 年時点では、個人の認定農業者は増加傾向にあり、その後も増加していくことを想定し、目標値を設定した。仙台市としても、個人の農業者を取

り込んでいく予定だったが、近年では組織化の傾向が強く進み、個人の認定農業者は増えていない。一方、法人数は、目標を既に達成している。市内東部において農地が大区画化されたことにより、いくつかの農家が合体するなど、法人化が急に進んだ結果である。

Q3.平成 37 年度までに個人の認定農業者を大幅に増加させるための施策は何か。
A3.新規就農者をコンスタントに増やしていくことが大切である。新規就農者に年間 150 万円を支援する策もあるので、新規就農者確保に力を入れたい。また、認定農業者になることで各種支援措置を受けられるが、個人単位では他の地域との競争において優先順位が落ちてしまうので、支援措置を得ることが難しい。しかし、何軒かの農家で共同し、新しい取り組みを目指す場合は補助も得やすくなるので、市としてもその点をアピールし、認定農業者の増加につながれば、と考えている。

（資料 5 頁関連）
Q4.第 1 種兼業農家が減少した理由と第 2 種兼業農家の全体に占める割合が変わらない理由は何か。
A4.第 1 種兼業農家が減少した理由は、離農したというよりは、法人化した傾向が強い。一方で、第 2 種兼業農家は全体数も減った中で、件数も減り、構成率としては結果として変化していないのではないか、と考えられる。

（資料 8 頁関連）
Q5.水稲は収益性が低いとのことだが、野菜等、他の作物への転換は図られているのか。
A5.国の政策で産地交付金という制度がある。例えば、水田で野菜を作ったら売り上げに関わらず、10a あたり 3 万 5 千円/年の支援を受けられる。そのような制度を紹介し、水稲から野菜等収益性の高い作物への転換を促している。また、野菜等への転換に限らず、経営安定所得対策により、麦や大豆に転換した場合にも、一定の金額が支払われている。

Q6.水稲について、ブランド化しても収益性は高くならないのか。
A6.ブランド化が激しく進み、価格が大幅に上がれば、経営が安定するかもしれないが、現状では難しいと考えられる。例えば、米の収益が 2 倍になったとしても、野菜の中で比較的収益の少ないたまねぎの収益にも及ばない。確かに、栽培技術の向上で生産コストは下がってきているが、野菜等と水稲では、面積あたりの収益性が格段に違う。

Q7.仙台市のポテンシャルの中に大規模マーケットとの近接とあるが、農家が出荷する上で、高付加価値化となる具体的な施策は何か。

A7.収益性を高めるため、枝豆やネギに力を入れ、作付けを増やしている。さらに、６次産業化として、作物を加工し付加価値をつけている。このような二段階の取り組みをやっていく必要がある。

Q8.仙台市の強みとして、都市中心部の飲食店と連携できる点が挙げられているが、契約農家として連携し、収益性を高めているのか。
A8.朝採り枝豆に関しては、農家と飲食店が直接契約しているわけではなく、JA や市場を介している。農家の方が市場に持っていったものを、市場の方が飲食店に届けるシステムになっている。農家と飲食店の直接契約も中にはあるが、市として関わっていないため、把握できてない。

（資料 13 頁関連）
Q9.「人・農地プラン」の形骸化とあるが、形骸化と判明した理由は何か。
A9.プランがしっかりとしていれば、耕作放棄地は増えなかったはずである。しかし、耕作放棄地が増加したという事実は、数字で示されている。また、地域から「なんとかしてくれ」と要望があるということは、プランがしっかりしていないことの表れだと考えられる。以上のことを踏まえ、形骸化している、との判断に至った。

（資料 14 頁関連）
Q10.プランが実質化していない都市部に近い地区の特徴として、「土地の資産価値が高い」とあるが、プランを実質化する上でどのような影響があるのか、農家の思いは何か。
A10.例としては、資産価値が高いため、農地を貸してしまうと戻らないのではないか、と思い込んでしまったり、返してもらいたい時に返してもらえないのではないか、と思い込んだりする農家がいる。他にも、いつか農地が売れる時期がくるのではないかと信じ、その時までは自分が農業をできないとしても、農地を保持していようと決めている農家がいるのではないか、と推測される。

Q11.山間地域でプランが実質化していない地区の特徴として、「面積に対して担い手が少ない」とあるが、担い手が地域にいない場合には、どのようにして担い手を配置するのか。
A11.出来るだけ地域の担い手に規模を拡大してもらいたい、との希望はある。しかし、難しい場合には、隣接した地域の担い手に行政の方から働きかけを行うことも考えている。

（資料 15 頁関連）

Q12.プランの実質化に向けた取り組みにおける、アンケート調査の回答や回収はどのように実施しているのか。

A12.仙台市としては、本プランのアンケート単体を扱った調査は実施していない。農業委員会が全農家を対象に、毎年別途の目的を持った意向調査を行なっているので、それに本プラン用のアンケートを付随させてもらっている。今まさに取り組んでいる最中であるが、50%ほどの回答を得ている状況である。

Q13.プランが実質化していない理由は、そもそも関心がなく話し合いが進まないのか。または、話し合いはしているものの、話がまとまらないのか。

A13.農業委員であるとか、地域の世話役の人は問題意識を持っている人が多いが、農業者だけでは話し合いは進まない。よって、行政側がコーディネートし、話し合いを進めていく必要がある。

（資料 16 頁関連）

Q14.プランの実質化に向けて中心経営体や将来の出し手農家に接触する、とあるが、どのように接触を図るのか。

A14.農業委員を通し、個々にあたっていくというイメージを持っている。行政が直接接触することは難しいので、地域の世話役を通して紹介してもらう形をとっている。

（資料外）

Q15.仙台市で園芸を推進していくためにはどうすべきか。

A15.園芸に取り組んでもらうまでが難しく、スタートまでのハードルをいかに下げていくか考えなければならない。なお、東部地域では、国からの支援を得て、水田で雪菜や枝豆を実証栽培している。

Q16.仙台市と農業団体との関係はどのようか。

A16.仙台市では、農業振興協議会という JA、仙台市、県、消費者団体等から構成される組織があり、転作の調整や耕作放棄地の問題について扱っている。

Q17.生産調整は廃止されたが、現在も生産量を調整することは意識しているのか。

A17.義務ではなくなったことで協力しない人も出てきた。しかし、仙台市では、米の価格維持のためにみんなで協力しなければ、という意識が強く、目標値に近づけるべく頑張っている。

Q18.仙台市における鳥獣被害はどのような状況か。また、どのような対策をしているか、ドローンを活用して対策することも考えているのか。
A18.ここ数年、捕獲頭数（イノシシ）は急増している。対策としては、実証段階ではあるが、ICT を利用した「オリワナシステム」を導入している地域もある。ドローンの活用はまだ行っていない。

Q19.仙台市におけるスマート農業の状況はどうか。
A19.経営管理ソフトの導入など個々での取り組みはあるが、行政が支援した取り組みはまだ進んでいない。

Q20.農業分野において、仙台市と大学の連携は行われているのか。
A20.東北大学農学部と連携し、西部の山間地域で、地域の方々と一緒に収益性を高めるための実証実験をしている。また、若い農業経営者を集め、経営感覚を身につけるための育成ゼミを年 8 回ほど開講している。

（了）

No.	4
日時	2020 年 6 月 23 日
テーマ	登米市の農業と農政課題
調査の協力者	登米市 副市長　渡邉誠氏
参加者	井澤紘隆　小林寛子　佐久間惇 仙台光仁教授
調査目的	「登米市の農業と農政課題」に関して説明して頂き理解を深めると共に、ヒアリング調査により、登米市の農政課題について明確化すること。
調査先について	登米市は、宮城県北東部に位置しており、農業産出額は 326 億円（H29）で県内第 1 位、東北第 2 位の地域。また、本州最大の和牛の産地でもある。

調査内容

◆講義内容

◯登米市の紹介

宮城県北東部に位置し、平成 17 年 4 月 1 日、登米郡 8 町（迫町、登米町、東和町、中田町、豊里町、米山町、石越町、南方町）及び本吉郡津山町の合併により誕生した。

人口は約 7 万 8 千人、面積は 536km^2 である。

ラムサール条約登録湿地の伊豆沼・内沼など自然が豊富であり、宮城米の主産地で、全国有数の肉用牛生産地でもある。

1.登米市の農業

（1）農業生産の構造(農業産出額)

農業産出額は 326 億円(H29)で県内第一位、東北第二位となっている。

産出額としては畜産部門が稼ぎ頭。水稲が約 40%を占めており、東北平均（約 3 割）よりも米へ依存が若干高めである。

（2）本市農業の特色

(東北を代表する食材産地)

登米市は東北を代表する食材の供給地帯であり、食材王国みやぎの主力産地でもある。農業経営体数は 6,306 経営体であり、水稲作面積は 10,325ha、豚飼育用頭数は 67,579 頭で、県内 1 位となっている。また、肉用牛飼養頭数は 25,402 頭で、本州最大の和牛の産

地となっている。

（環境保全型農業）

登米市では地域全体(約 8 割)で減農薬、減化学肥料に取り組む「環境保全米」（特別栽培米)の米作りを実践している。（兼業農家にも協力を仰ぎ、県全体の約 4 割を占める）

登米市の農業は人間と多様な動植物の共存する豊かな環境の中で営まれており、地域環境の保全にも貢献することを目指している。ラムサール条約登録湿地の伊豆沼・内沼は渡り鳥の飛来地でもあるため、環境保全が特に求められる。

2.農地集積について

(1)農地集積の状況

日本再生戦略 2016 の中で、国としては 2023 年までに担い手の集積率 8 割というものを目標に掲げている。登米市については、すでに 8 割という目標を達成しており、次に 2025 年までに 9 割の達成を目標に政策を進めている。

農地中間管理事業の進捗状況については、まず機構から担い手への貸付面積は 1,237ha なのに対し、借受希望者の希望面積の状況は 4,025ha であり、差し引きで、2,787ha の面積が不足している状況である。

(2)農地政策における課題

①面的集積

農地の集積について、人ベースで集約はできている。しかし、実際に本当の意味での集積はできていない。日本全国共通の課題としても言えることだが、例としてはここから次のステージへと言うことで、農地の集積(連担化)をしていくような政策を進めていきたい。

②受け手、出し手の意向のミスマッチ

現在受け手が望んでいるものは、作業効率の良い優良農地である。しかし、実際に出し手が出す農地と言うものは、中山間地域等の開田などの圃場となっている問題がある。

③中間管理機構の活動

立法段階で想定していた取組が財源不足等により実行が困難な状況にあると感じている。農地をストックする段階でも維持管理するコストが大きいことなどが背景にある。

実際には、現場でマッチングや交渉が成立した後に機構に話が持ち込まれるケースが多い。

今後については、面的に集約された真の農場を作っていくことが課題。そのためにも、今の農地の契約（賃借契約）について見直す必要がある。今後は、所有権の移転によるものに奨励金を出すなどの検討を行っていくことも必要になると考える。その際にネックになっているのが、土地の購入費用である。毎年の支払いが貸借の地代程度に抑えられれば農地の売買はもっと増えると思う。

3.担い手の育成について

(1)農家数の状況

農家数は平成 27 年(2015 年)6,076 戸で、30 年前の昭和 60 年(1985 年)と比較すると 56%(7,683 戸)の減少となっている。一方で、専業農家数は平成 27 年度 1,196 戸と 20 年前の平成 7 年(1995 年)以降は微増傾向となっている。

(2)担い手の数、規模拡大の状況

地域の担い手である認定農業者は平成 27 年度(909 人)をピークに減少傾向にあり、令和元度は 832 人となっている。一方、法人経営体は増加傾向となっている。
1 戸あたりの経営面積は個人経営体において増加傾向となっている。
一方、法人経営体の経営面積は増加していない状況にあるが、市のデータの取り方の問題で畜産施設園芸など労働集約型の累計を含めた集計となっているため、面積が増加していないように見える。耕種農業だけで集計してみるとおそらく格段に増えていると思われる。

(3)新規就農の動向
県全体では平成 28 年をピークに減少傾向にあるが 100 名以上をキープしている。登米市について、年間 20 名から 30 数名の間を推移しており、県全体の 1 割から 2 割前後を占める。
県・市ともに法人などへの雇用就農者が多い現状である。

(4)担い手の年齢構成
認定農業者の年齢構成を見ると 70 代以上の階層が増加している。
平均年齢は平成 20 年に 54 歳であったが令和元年度は 60.6 歳となり 10 年間で 6.6 歳上昇している。

◯ある農業法人の事例

平成 30 年度の出来事として、市内の大規模農業法人が経営破綻した事例がある。過去に農林水産祭において天皇賞を受賞した誉れ高い企業であったが、そういった法人も経営悪化により破綻してしまう状況に陥っている。現在も処理中。

・今回のケースで明らかになったこと。

経営破綻後に行われる債権者等の事後処理によりこれまで同社が培ってきた販路、人材、集積した農地などの経営資源、雲散霧消になる。

こうした事態は、破綻前に第三者(地域の農業法人等)への事業継承が行われていれば防げたが、現実にはできなかった。

農業分野においても株式の譲渡等による M&A や家族・親族以外への事業継承が行われていくような環境整備が不可欠である。

(5)担い手の育成における課題

①二極化

規模の拡大や経営革新の意欲のある担い手とそうでない担い手が混在している。本当に高みを目指している人とそうでない人の間でなかなか話が合わない現状である。

②交流促進

若い新規就農者の方々と先輩農業者の間で交流の場が必要である。

③経営発展、経営者の育成

売り上げ規模の拡大経営規模の発展により担い手の意識向上につながる。そういった例の事例として「登米アグリビジネス企業家育成塾」(平成 25 年から平成 27 年)。

4.農業が地域振興に果たす役割

(1)全産業に占める農業分野の比率

事業所数、総生産額等の経済指標に占める農業分野の比率は 5.8%とそれほど高くは無いが、兼業農家も含めた世帯数の割合は約 3 割を占める。

農村部においては農家世帯も何らかの形で農業との関わりを持っており、地域経済社会の基盤を担う産業であり、伝統的な文化、芸術、日本人の気質を形作る源泉であると言える。

東日本大震災後に略奪が行われなかったと言うのも農業・農村のつながりというもの

が根底にあるのではないかと考える。

(2)水田農業全般の課題

①業務用需要への対応

「ひとめぼれ」に集中した、いわゆる A 銘柄の品種構成となっている。しかし、今求められるのは、外食産業等で見られる、味ではなく量が欲しいという実需への対応である。

②先端技術への対応

スマート農業にかかる、低コスト化、省力化の取り組み。

③面的集約

強い農場づくりを行うことで、作業の効率化を図ること。

今後、限られたマンパワーで、登米市の広大な農地を守っていく仕組みを作っていく段階にある。

(3)農業構造（水稲の品種構成）

主食用米、飼料用米の両方において、「ひとめぼれ」が大きな割合を占めている。

主食用米の品種構成は一目惚れが作付面積は 8,765.4ha、比率で言うと 87.2%。飼料用米の品種構成では「ひとめぼれ」が作付面積 435.6ha、比率で言うと 56.0%を占めている。

◯最後に

これまでは農業分野において作ることに主眼が置かれていた、農業技術中心の教育体験についてもそうであったが、しかしこれからは、「作って売る」こうしたマネジメントの視点が重要になってくる。今後、いかにして儲けを出すかという経営者の育成が必要になってくる。

ドラッカーのマネジメントより「企業の目的は顧客を創造すること」とあるように、この地域でも求められているのは顧客を意識した経営を実践できる人材である。

農業はクリエイティブさを生かせる職業であり、また農業ほど支援策が豊富な産業はないと考えている。今回のコロナ騒動においても他の産業にはない多くの支援策が講じられた。

今後も登米市としては、農業者の夢を応援するべく様々な支援等取り組みを行っていきたいと考えている。

◆ヒアリング内容

Q1.以前仙台市にヒアリングを行った際、水稲の収益性は著しく低い旨を伺ったのだが、登米市では金額的には畜産に続く稼ぎ頭となっている。産出額を上げるために水稲の収益性を向上させる等の取り組みを何か行っているのか。
A1.米は非常に利幅が狭い農作物である。ここの利幅を上げるためには、効率的な機械体系による農業の推進が必要。全国的に行われているのは直播栽培。田に直接種をまき、育苗の過程が必要なくなる。ただし、そのためには大型機械を入れるための連担化が必要不可欠である。

Q2.東北平均よりも米への依存度が高いとのことだが、園芸への移行は促進しているのか。
A2.結論的にはそうである。
水田を活用した高収益作物へ誘導している。特に、きゅうりとキャベツが国の指定産地とされている。

Q3.環境保全米は一般的なブランド米と比べ、風味や価格等が異なるのか。また収益性が上がるのか。
A3.価格自体は 300 円くらいしか差がない。食味についてはおそらく変わらない。食味の向上が目的ではなく、安全性の PR が目的である。
環境保全米のメリットを感じさせて欲しいという声が上がっている。
ただ、全国的に米余りの中で、登米市のお米が欲しいという声が上がっているのも事実で、こうして取り組みの成果とも言えるのではないかと考えている。

Q4.「ひとめぼれ」に集中した品種構成を行っているとあるが、その所以は。そんなに需要があるのか。
A4.「ひとめぼれ」というのは、宮城県のブランド米として、今では東北の多くの地域で作られている。国が定めるランクも特 A にあたるが、今は全国どこでも米のブランド化に取り組んでおり、その中で差別化を図る上では苦戦している。

Q5.個人的に近年話題になっている新ブランド「だて正夢」に注目しているのだが、登米市でのシェア割合は他の銘柄に比べてまだ 0.6%と僅かである。今後登米市においてもシェアの拡大が目指されているのか。目指されているのであれば、具体的な数値目標や施策について。目指されていないのであれば、その所以について。
A5.「だて正夢」これは宮城県の中でトップブランドとして、宮城県が全国に向けて売り出している品種である。今は、実質 2 年目。その中で、登米市は宮城県内で「だて正夢」

の作付面積がナンバー 1 である。しかし、体系の中で決められた生産者にのみ生産を任されており、誰でも作れる米ではないことになっている。

Q6.新品種「だて正夢」は「ひとめぼれ」のように宮城県を代表する銘柄となりうるか意見を伺いたい。
A6.「だて正夢」は「ひとめぼれ」を一段も二段も超えて差別化された品種である。宮城県を代表する米として、全国に展開されていくと思う。

Q7.最大の和牛産地ということだが、産地になった理由は何か。行政など産地化を主導したのか。
A7.稲作と密接な関係があり、仔牛のうちから良質な藁を食べさせることが品質向上に重要である。さらに、太平洋側では稲刈りの後にそのまま藁を置いておいても乾燥した藁を作れることも関係している。登米市の藁は全国に流通している。

Q8.環境保全について、環境保全米を普及する上でたくさんの農家を束ねて主導する際にどのような方法をとっていたのか。
A8.ここには全国の渡り鳥の 8 割が飛来する。そうしたところを生かしていく取り組みが南方の地域から始まった。産地間競争をしていく中で、生存戦略の一つとして取り組まれたことが多くの共感を得られたのではと考えられる。

Q9.農地について、次のステージに進むためにどのようなことを考えているのか。
A9.まず、国の農政がそこを目指していない。そこで、連担化する方向へシフトしていくべきである。ただ、コストがかかるため独自財源だけでは難しいと思う。
連担化を進める上では、所有権の移転に関してメリットを感じてもらう必要性があり、それができるようになれば、令和の農地改革となりうる。

Q9-2.中山間地域ではどうしても担い手が少なくなっている、平地と山場で取り組み方法の違いがあれば教えていただきたい。
A9-2.中山間地域は大型機械が入れないため、野菜や果樹などの農作物の推進が考えられる。ただ、中山間地域は人口流出が一番多い地域であるため、容易ではない。地道な努力を続けたい。

Q10.担い手に関して、法人の経営体が増えているということだが、どのような法人が増えているのか。また、異業種からの参入について、参入する際の障壁は農地の問題なのか。

A10.登米市において、異業種参入はあまりない。関東圏だとイオンなどの参入があるが、撤退するケースも多い。
登米市では、個人農業者から法人化するケースが多い。
国の構造改革によって、異業種参入はかなりやりやすくなった。しかし、農業は自然相手の業種であるため、そういった部分をしっかりと意識しなければ異業種からの参入は非常に難しい。

Q11.若い就農者と先輩農業者の交流はどのように促進されているのか。
A11.交流については今のところ課題である。先輩の農業者と新規就農者の間での交流というものはなかなか行われていない。今後そういう場を作ってきたい。

Q12.登米アグリビジネス起業家育成塾では、実際に経営改善計画などは作成するのか。それに基づいた事後評価なども行われているのか。
A12.当時、ビジネスプランを作った。それを実行に移した方々の何名かは、経営を向上・発展させたと状況が見てとれる。しかし今現在はそういった場はない。
そこで、担い手と言われる方々に定期的に集まっていただいて、経営目標等をみんなの前で話してもらったり、振り返りをしたりする機会があれば地域が強くなるきっかけになるのではないかと考える。

（了）

No.	5
日時	2020 年 6 月 24 日
テーマ	JA 仙台の取組について
調査の協力者	JA 仙台 管理部 経営管理課 課長 小賀坂行也氏
参加者	井澤紘隆　清水比那 仙台光仁教授
調査目的	JA 仙台の取組について、担い手や農地、地域振興に関連する質問を中心に回答して頂き、農業者が抱える課題等を明らかにすること。
調査先について	JA 仙台は、「農業者の所得増大」「農業生産の拡大」へのさらなる挑戦と「地域の活性化」「経営基盤の強化」の着実な実践を目指し、総合事業を展開している。

調査内容

◆担い手について（昨年の講義資料関連）

Q1.認定農業者は増加傾向にあるとのことだが、認定農業者制度に対する不満（手続きが煩雑である等）を抱いている農家は多いのか。

A1.認定農業者制度には農業所得・年間労働時間等の基準が設けられており、基準に満たない兼業農家は対象外になるため、支援策を受けることができない。JA 仙台の管内は、水田農業が主体の兼業農家が多いため、不満は相当数あると考えられる。さらに、認定農業者になるためには、所得で 480 万/年の計画を立てる必要があるが、幅広い年代の農業者に一律の基準であるため、計画作成に苦労している農業者が多い。また、既に認定農業者制度を利用している場合であっても、計画更新時に経営の振り返りをパソコン入力でする必要があり、一部の農業者はその手間から計画更新をあきらめている。国では、電子申請の準備を整えているが、普及には相当程度の期間が必要であると思われる。

Q2.農業従事者の減少と高齢化が課題とのことだが、農家は担い手不足や高齢化問題に対してどのように感じているのか。

A2.後継者問題を抱えている農家は多いが、積極的に後継者を据える農家は稀であり、一般的には日和見であると感じる。一方、後継者がいる農業者は、大きく園芸を展開している経営体に多い。また、他産業に従事していたとしても、20 代のうちに家業に従事した場合、定着率が高いように感じる。

Q3.「あぐり塾」について紹介されているが、参加者の人数や年齢層、男女比、出身地はどのようになっているか。また、塾を修了した人は就農するのか。

A3.参加人数に関しては、平成 29、30 年度は 23 名、令和元年度は 12 名となっている。年齢層としては、40～60 代が中心となっており、例年男性よりも女性の参加者が多い。出身地に関しては、仙台市在住が多くを占めるが一部多賀城市を含む。また、参加者は家庭菜園の延長レベルであることから、終了後に就農する卒塾生はまだ出ていない。今後は、本格的に就農を目指す方向けの講座を用意し、農協の正組合員を増やすことも考えていくべきなのかもしれない。

【「あぐり塾」に関するデータ資料提供あり（別添参照）】

◆農地について

Q4.中山間地域における耕作放棄地への対応について、行政との連携はどのように進められているのか。また、具体的な対応策としては何が行われているのか。

A4.耕作放棄地になる大きな要因は有害鳥獣被害であることから、耕作放棄地の防止策として、行政と連携した有害鳥獣防止策を行っている。また、耕作放棄地となるには理由があるため、マイナスからのスタートよりも今あるゼロベースの農地が耕作放棄地にならないように対策を施し、活用するほうが現実的であると考えられる。

Q5.人・農地プランの話し合いを進める上で、農協の職員の方がコーディネーター役になることはあるか。

A5.コーディネーター役になることは当然あるが、現在あまり人・農地プランの話し合いが行われていない。震災後は、沿岸部を中心に実施されていたが、プランを作成しても見直しが行われていない地区が多い。

Q6.農地集積に関して、農協の役割は具体的に何か。

A6.農協は、地域に密着し、営業している組合であるため、農地賃貸の相談機能（マッチング）が主となる。農地集積事業に関しては、JA は昔から実施してきたが、現在では農地中間管理機構が主に担う役割となっている。

◆地域振興について

Q7.野生鳥獣による農作物被害の拡大は課題だと考えられるが、野生鳥獣の農作物被害がきっかけで農業をやめてしまう人は実際に存在するのか。

A7.野生鳥獣の農作物被害によって農業をやめるか、否かは農業の規模による。近年はイノシシによる被害が多いが、農業を生業にしている専業農家は、簡単に農業をやめる

わけにはいかないため、何らかの策を講じることになる。しかし、規模が小さい自給的農家において被害があると、営農意欲を失うことにつながるケースもある。

Q8.具体的にどのような有害鳥獣対策を行政と連携し、行っているのか。
A8.近年多いイノシシ被害に対しては、電気柵の設置が主な対策であり、仙台市では電気柵を設置した農業者に補助金を出している。その他、嫌獣作物として、香りが強いガパオやパパイヤの試験栽培を始めているところであり、実際に昨年ガパオを植えたほ場にはイノシシが現れなかった。ただし、ミミズを食べるために土を掘り起こしてしまうので、目に見えて作物への被害を抑えるといった結果は得られていない状況ではある。

Q9.6 次産業化に関して、どのような品物、路線での成長が期待されるか。
A9.現在は大豆を主原料とした加工品の開発・販売に取り組んでいる。土産ニーズを利用したブランド化を期待しており、仙台駅や空港、首都圏の駅において「仙台」という知名度を利用しつつ、加工品を使って、農産物の認知度を上げることに注力している。

Q10.中山間地域での営農は、経済性を追求することが難しいと言われているが、ＪＡのスタンスはどのようなもので、利益が確保されている事例はあるのか。
A10.中山間地域は正組合員が多く、農協の役割が大きく求められる地域である。また、経済性だけでなく、多面的機能を発揮するためにも中山間地における農業は重要である。例えば、秋保地区では、温泉旅館と提携し、地元の米を消費する仕組みを構築している。通常、農業者が全農に出荷した米は、全農から仲卸を通ってスーパー等の小売店で販売される流れとなるが、直接 JA が買取り、旅館に売ることで地元に所得還元できるような取組を実施している。

◆その他ＪＡ仙台の取組について

Q13.昨年の講義資料によると、農業機械等のコスト増加が課題とのことだが、機械バンクのような取り組みは行われているのか。
A13.管理が必要な上、場所も確保しなければならないことから、JA 仙台では行っていない。

Q14.スマート農業について、宮城県や仙台市では行政の支援がなされた具体的な取り組みは少ないそうだが、JA 仙台では何か普及に関する事例や取り組みは行っているのか。
A14.現在のところ行っていない。費用の面から考えて、導入できる農業者が限られてし

まうため、推進している状況ではない。

Q15.食育に関して、今後どのようなことに力を入れることを計画しているのか。
A15.「あぐり塾」を中心に、農業体験機会の創出を目指している。また、地産地消の推進のため、行政と連携して学校給食等での提供を行っていきたいと考えている。

Q16.直売所・インショップに関して、JA の販売事業との関係はどうか。
A16.JA の販売事業（共販）は同規格・ロットが求められる。一方、直売所・インショップでは規格が自由で小ロットでも販売可能なので、共販からの移行が増えてきている。特に若い農業者は、売れ残るリスクはあるものの、高く売ることができる直売所・インショップに卸している方が多い。

Q17.直売所とインショップについて、農協系統の販売ルートで、仲卸業者を挟まず、スーパー等との直接取引をすることは難しいのか。
A17.スーパーでは同規格が求められるため、直売所・インショップのアイテムは向かないと考えられる。他方、直売所が直接、飲食店と行う取引はある。ただし、仙台市内は道が混雑するため、物流の面で課題がある。

Q18.今後、水稲から園芸にシフトしようと考えている農家はたくさんいるのか。また、水稲は収益性が低いため、JA としても野菜への転換を勧めているのか。
A18.仙台市は兼業農家が多いため、労力がかかる園芸作物へとシフトする農業者はあまりいない。よって、JA としては転換ではなく、水稲+園芸の複合経営を勧めている。例えば、水稲をベースに曲がりネギを栽培することを指導しているが、稲作の時期にネギの苗を育てる必要があるため、JA が代わりに苗を育てて供給している。

◆第 7 次中期経営計画・第 5 次農業振興計画について

Q19.中期経営計画・農業振興計画について、令和 3 年度の目標達成に向けた状況は順調か。
A19.金融・共済を取り巻く環境が厳しいため、JA 経営は厳しい状況が続いているが、計画以上の利益は確保している。ただし、農業という面を切り取った場合には、さらなる努力が必要であるのかもしれない。

Q20.中期経営計画・農業振興計画における基本目標の I・II に対して、細々と農業に従事したい農業者もいると思われる。そのような方々とのバランスはどのようにとるのか。

A20.JA 仙台における組合員のうち、主業農家は少なく、多くは専業農家で細々と農業に従事している農家である。基本目標の I・II の取組項目には、そのような農家でも利用できるメニューが細かく設定されており、幅広く組合員に満足してもらうため、事業に取り組んでいる状況である。

Q21.中期経営計画・農業振興計画における基本目標 I「農業者の所得増大」を図るには、収入を増やすか費用を減らすかだと思われるが、コスト削減に向けての取組は行っているのか。

A21.コスト削減としては、肥料・農薬・包装資材等の費用削減が挙げられる。肥料や農薬を大量購入する法人等には、その分価格を下げている。また、宮城県下統一規格の段ボールを導入し、包装資材に係る単価を下げることでコスト削減を図っている。

Q22.中期経営計画・農業振興計画の基本目標 III において、相談機能を発揮するとあるが、JA 仙台でよく相談される事柄は何か。

A22.日頃一番多いのは営農相談である。相続時や資金借入時、資産運用時にも相談はある。

◆JA(農業協同組合)について

Q23.昨年の講義資料によると、農協の合併や店舗の統廃合が進み、顔なじみの職員がいなくなることで、組合員離れが進むとのことだが、なぜ職員と農家の繋がりはそれほど強いのか。

A23.農協は株式会社とは異なり、出資者は事業の利用を前提とするため、職員と接する機会が必然的に多くなる。さらに、農家にとって農協は自分たちの組織であることから、帰属意識が強い。

Q24.JA の職員構造を調べたところ、営農技術指導を担当する職員の割合が少ないようだが、その点に関してどのように考えているか。

A24.JA の収支構造をみると、営農指導事業は赤字となっており、その他の事業収入で補っている状態である。よって、JA の経営環境が厳しいため、営農指導員を増員するのは難しい状況である。

Q25.昨年の講義資料によると、総代や役員の女性割合が少ないようだが、女性の割合を増やすための取組は何か行っているのか。

A25.令和元年度の役員改選で、女性理事は 2 名から 3 名に増えている。　　（了）

別添

あぐり塾(H29～R1)

H29

参加人数

男	10
女	13
合計	23

年齢層

	20代	30代	40代	50代	60代	70代
男			5		4	1
女	1	1	6	3	2	
合計	1	1	11	3	6	1

地域

仙台市	19
多賀城市	3
塩釜市	1
合計	23

H30

参加人数

男	8
女	15
合計	23

年齢層

	20代	30代	40代	50代	60代	70代
男	2		1	1	3	1
女	1	2	3	6	3	
合計	3	2	4	7	6	1

地域

仙台市	20
多賀城市	3
合計	23

R1

参加人数

男	5
女	7
合計	12

年齢層

	20代	30代	40代	50代	60代	70代
男				2	2	1
女	1	1	2	2	1	
合計	1	1	2	4	3	1

地域

仙台市	12
合計	12

出所：JA 仙台

No.	6
日時	2020 年 6 月 29 日
テーマ	農業委員会制度に係る組織と農地利用の最適化の推進について
調査の協力者	一般社団法人 宮城県農業会議　専務理事兼事務局長　小島俊夫氏 他
参加者	井澤紘隆　佐久間惇　髙橋聡輔 仙台光仁教授
調査目的	農業委員会組織や宮城県農業会議が行っている業務について学ぶとともに、我々が行っている研究である担い手や農地に関する課題について明らかにする。
調査先について	宮城県農業会議は「農業委員会等に関する法律」に基づき、平成 28 年 3 月 1 日に農業委員会ネットワーク機構として宮城県知事より指定された組織である。農業委員会相互の連絡調整や農業委員・農地利用最適化推進委員等への講習・研修、農地情報の収集・整理・提供等を主な業務としている。

調査内容

1.　農業委員会組織の概要について

(1) 農業委員会の変遷

- 昭和 26 年～「農業委員会等に関する法律」

→都道府県単位に農業委員会を設置：委員 20 名で構成

- 昭和 29 年～「農業委員会等に関する法律の一部改正」

→市町村農業委員会業務の根拠となる法律

1　市町村農業委員会の選挙定数を 10～15 人までとする条例
2　都道府県農業委員会 → 都道府県農業会議を設立
3　同時に全国農業会議所を設立

- 平成 28 年～「農業委員会等に関する法律の一部改正」

→60 年ぶりとなる大幅な改革

1　農業委員会事務の重点化
2　農業委員の選出方法が変更
3　農地利用最適化推進委員の新設
4　農業委員会ネットワーク機構の指定

(2) 宮城県の農業委員会組織の現状（令和 2 年 3 月 1 日現在）

- 農業委員会数：34 委員会（35 市町村）

→女川町は、H27.7 廃止（農地が少ないこと等が背景）

- 農業委員数：436 名

うち女性の農業委員数：74 名(全農業委員の 16.97%)

→国の目標は 30%以上だが、宮城県は全国の中で比較的高い

- 農地利用最適化推進委員数：384 名

うち女性の農地利用最適化推進委員数：17 名

- 委員総数（農業委員+農地利用最適化推進委員）：820 名
- 女性の委員総数（委員+推進委員）：91 名（全体の 11.09%）

(3) 改正農業委員会法の主な変更点

- 農業委員会事務の重点化

→「農地等利用の最適化」の推進が明確。最適化の意見提出が義務。

- 農業委員の選出方法と定数基準の変更

→公選・推薦：市町村長の任命と議会の同意、選定委員会の開催。

→透明・公平な選出＝認定農業者等が過半数。中立委員の選出。青年や女性の登用。

- 農地利用最適化推進委員の新設

→「農地等利用の最適化」の地区推進。

- 農業委員会ネットワーク機構の指定

→農業委員会相互の連絡調整、研修、農地情報、経営者の支援、調査、農地法関係

(4) 農業委員会の任務と主な業務

◆ 農業委員会の任務

農業委員会法

1 農地の確保と有効利用の推進：専属的な権限
2 農地利用の最適化の推進：農業生産力の増進
3 農業経営の合理化の支援：担い手の育成と情報提供
4 農業者の意見等の行政への反映：最適化施策改善等の意見

◆ 主な業務

1 優良農地の確保と有効利用
2 認定農業者等担い手への農地利用の集積・集約化、遊休農地の発生防止・解消、新規参入の促進
3 農業経営の合理化に向けた地域の世話役活動
4 農業一般に関する調査・情報提供
5 農地等の利用の最適化を進めるための関係行政機関等への意見の提出
6 農業者年金の加入推進

◆ 農業委員会組織とは

1 農業委員会（市町村に置かれる行政委員会）
2 都道府県農業委員会ネットワーク機構（都道府県知事の指定を受けた法人）
3 全国農業委員会ネットワーク機構（農林水産大臣の指定を受けた法人）

2. 都道府県農業会議の業務について

(1) 一般社団法人宮城県農業会議の事業内容

◆ *農業委員会相互の連絡調整、優良な農業委員会の取組事例の公表、農業委員・農地利用最適化推進委員・農業委員会職員等に対する講習・研修の実施*

1 改正農業委員会法の理解促進と円滑な移行への支援
2 農業委員・農地利用最適化推進委員及び職員に対する研修支援
3 農業委員会の活動強化に向けた取組支援
4 宮城県農業委員会大会等の開催

◆ *農地に関する情報の収集、整理及び提供、農地等の確保・有効利用の推進への支援*

1 「農地等の利用の最適化の推進に関する指針」の作成と農地の利用調整・集積活動の支援
2 農地有効利用対策と遊休農地解消対策の推進
3 農地情報公開システム(農地ナビ)の本格稼働と適切な運用

◆ *農業への新規参入への支援、法人化の推進・支援、農業経営の合理化のための支援*

1 認定農業者や法人組織の経営発展支援
2 新規就農者の確保・育成対策
3 雇用就農支援と「農の雇用事業」の普及啓発
4 民間企業等の農業参入
5 女性農業者の農業委員等への登用促進
6 家族経営協定の普及・定着
7 農業者年金への加入推進対策

◆ *農業の担い手の組織化・運営の支援*

1 宮城県農業法人協会
2 宮城県認定農業者組織連絡協議会
3 宮城県稲作経営者会議
4 みやぎアグリレディス 21

◆ *農業一般に関する調査及び情報提供活動*

1 農業・農業委員会に関する各種調査の実施
2 「全国農業新聞」「全国農業図書」の普及推進
3 「農業委員会だより」発行への支援

4　本会情報の提供

◆　*農地法等に基づく機構業務の適正な実施*

1　農地転用許可事務等の適正執行への支援

2　常設審議委員会の開催

◆　*関係行政機関等に対する意見の提出*

1　農地等の利用の最適化に関する意見の提出,政策提言・要請活動

2　FTA・EPA・TPP 対策等

3　「新・農地を活かし,担い手を応援する運動」の推進

(2) 新規就農者・担い手への支援

以下、『宮城県版 新規就農のご案内』参照。

◆　定例就農相談会の開催

◆　就農のタイプ

①雇用就農：農業法人等に就職する

→宮城県で新規就農する人のうち、最も多い就農タイプ。

→農地や営農設備がなくても就農できるため、他に比べハードルが低い。

→雇用先の法人と自分の意向をすり合わせることが重要。

②独立自営就農：自身で経営する

→設備を揃えるための資金が必要。

→ハードルは高い一方、やりがいも大きい。

→栽培や資金繰りの計画をしっかり立てるとともに、農地や住まい、営農機械を確保しなければならない。

③親元就農：農業を営む両親(親族)を手伝う

→独立自営就農に比べ、初期投資を抑えることができる。

→両親が築いた地域や関係機関との信頼関係を引き継ぐ。

→いずれは自分が経営者になることを意識しておくことが重要。

◆　農業を始めるのに必要なこと

①技術・経験　②資金　③農地

宮城県農業大学校での研修

営農計画を立てる

資金計画を立てる

＊新規参入者の営農面費用合計：　平均値 569 万円、中央値 300 万円

→酪農・畜産の影響により平均値と中央値が乖離している。

出典：全国新規就農相談センター「新規就農者の就農実態調査(2016)」

農地の取得（農地法に基づく市町村の農業委員会の許可が必要）
例：下限面積要件（経営面積の合計が原則 50a 以上であること）

3. 農地利用の最適化について

(1) 千葉県香取市農業委員会の事例
以下、『人・農地プランの話し合いで進める農地利用の最適化-香取市農業委員会の取り組み-（全国農業会議所出版、2018/03 発行)』および
内閣官房行政改革推進本部事務局「香取市の「人・農地プラン」・集落営農等の推進について」参照。

◆ 香取市の概要

平成 18 年 3 月 27 日、佐原市、小見川町、山田町、栗源町の 1 市 3 町が合併して、香取市が誕生。市の面積は 262 ㎢と千葉県では 4 番目の面積。

香取市は、千葉県の北東部に位置し、東京から 70km 圏にあり、世界への玄関口、成田国際空港から 15km 圏に位置している。北部には利根川が東西に流れ、その流域には水郷の風情漂う水田地帯が広がり、南部は山林と畑を中心とした平坦地で北総台地の一角を占めている。

2016 年度の農業産出額は、402 億 1 千万円で市町村別の産出額では全国第 14 位。古くから水郷の早場米産地として知られる関東有数の米どころであり、また、畑作においては、食用甘藷の生産・販売額は全国一、二を競う大生産地。

温暖な気候と肥沃な農地に恵まれ、首都圏の食糧生産地の役割を担っている。

農耕地面積は、9,066 ha と千葉県第 1 位で、千葉県の約 1 割を占めており、農業が基幹産業の街。

近年において、他市町村同様に農業従事者の高齢化、担い手の不足及び農業後継者の不足、それに起因した耕作放棄地の増加等の問題が加速され、その対応に苦慮し、解消に向けた取り組みを行っている。

◆ 香取市の人・農地プラン作成の考え方

香取市の場合、作成支援にあたっては、地域ごとに作成意欲のある地域の支援を優先的に行うこととした。

市町村合併により大きくなった市の農業全体を網羅した人・農地プランの作成は旧各市町の農業経営の実態が大きく異なっていて、一元での作成は難しいこともあるが、なにより地域の話し合いなくしての人・農地プランは本来の姿ではないと判断したから。

◆　プラン作成に向けた支援体制

プラン作成支援の主体は、香取市の場合、市の農政課。農政課を窓口にして、説明会等の開催等の実質的な調整を行っている。

平成 28 年度以降、農業委員会等に関する法律が改正され、平成 28 年 4 月 1 日より香取市農業委員会は新たな体制となってスタート。法の中で定められ、担い手への集積、集約化が大きな命題となっており、それに向かった活動が行われているところ。当委員会においては、「人・農地プラン」は、担い手への農地集積・集約化の大きな礎と位置付け、農業委員や農地利用最適化推進委員も積極的に集落の座談会に足を運んだり、委員さん自らが中心となってプランの作成に努めている。

これは、行政側としては推進上の大きなプラス要因。地域を知る両委員が動くことで推進が実施しやすく、事業自体が活性化するから。

関係組織が共通の意識を持って、推進に当たることは、地域の農家にとっても大きなメリットを生むと考えられる。

特別に推進体制のチームを組んではないが、意思の疎通があり、推進体制はできている。

◆　「人・農地プラン」の具体的な推進方法について（次頁にフロー図掲載）

<u>推進上の留意点</u>

・農業者の皆さまが理解できるような説明をすること。

・いかに簡単な事業であるか、しかし、今後の地域農業において、いかに重要な事業であるか、を繰り返し説明している。また、農家の行政への要望や質問があった場合は、極力迅速に対応することとしている。

◆　大きな指標「農地利用の最適化」の達成に向けた委員会の活動

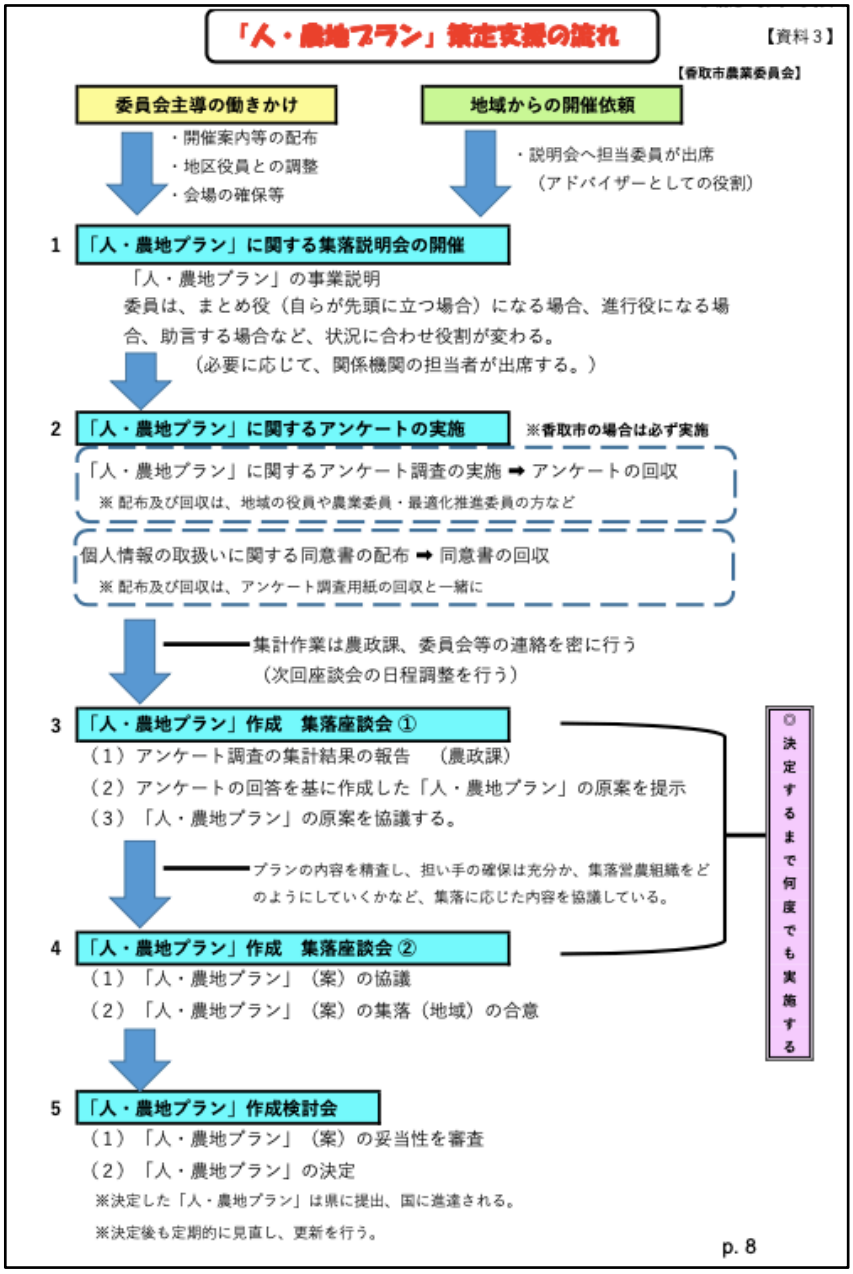
農業委員会は「従来の許認可事務」に併せ、この「農地利用の最適化」が大きな指標。やらなければならない。

地域の顔として、各地域で開催する「人・農地プラン」の話し合いへは、いずれかの委員あるいは両委員が参加し、事務局職員も合わせて参加し、農業委員会全体で策定支援をする体制を構築し積極的に活動している。

これにより農政課との連携体制もより深まり、策定実績の加速度も急激に増加した。

→2020 年 7 月当時、61 地域で人・農地プランが策定されている。（香取市 HP 参照）

「人・農地プラン」策定支援フロー図



(2) 農地利用の最適化の現状と課題

以下、「地域農業の将来を考えてみませんか！進めよう人・農地プランの実質化」参照。

◆ 「人・農地プラン」とは、地域での話し合いの結果、地域の人・農地についての将来の方向性を定めた計画。

◆ 「人・農地プラン」の推進は市町村と、農業委員会や JA、土地改良区、農地中間管理機構など地域農業に関わりのある多くの組織が一体となって取り組む必要がある。

◆　地域の農業をより良くするための 5 つのステップ
①地域の人・農地の現況・将来についての聞き取り（アンケートや戸別訪問による意向把握）
②把握した意向の集約（地図化による現況把握）
③話し合い活動の実施（課題の共有）
④地域農業のこれからについての将来方針を決定（「人・農地プラン」の決定・実質化）
⑤「人・農地プラン」の実行
＊人・農地プランで決めること
①誰がどこの農地をどのくらい担うのか
②(人手が足りない場合)どのように集落に受け入れるか
③①を実施するために将来に向けて何をするべきか

◆　今後の課題
昨今の地域農業の現況を踏まえ、どのようにして地域の人に危機意識を持ってもらうかが今後重要になってくる。

4.　質疑

・若者の参画について
Q1. 農業委員への女性の積極的な参画目標は 3 割とあるが、若者の具体的な割合は？
A1. 若年者の具体的な目標数値は示されていないが、年齢に著しい偏りがないよう選任することとされている。

・農地制度の目的と基本的な考え方
Q2. 『農業委員会制度』農地制度の目的と制度体系(28 頁)における「新たな農地ニーズ」とは具体的に何か？
A2. 市民農園等を指している。

・新規就農について
Q3. 宮城県の就農相談窓口の対応は、ワンストップで行われているか？
A3. 相談者のニーズから考えると一人の担当者が全て回答するのは難しいため、複数の関係機関と連携して対応している。一度来ていただければ様々なことがわかるような工夫をしている。

Q4. 地域によって新規就農者の人数に違いはあるか、支援面などでの課題はあるか？
A4. 違いはある。農業は土壌や気候等の環境に合わせて品目の選択が行われており、ま

た産地が形成されている地域では技術支援をうけやすいため、どのような農業をしたいかによって就農地域が変わってくる。支援面としては、市町村段階では具体的な支援施策を実施している地域と実施していない地域がある。

・農業委員会について
Q5. 総会と部会についてどう違うのか？
A5. 規模の大きいものは部会に分けているが基本は総会として行っている。

・農地について
Q6. 農地の出し手と受け手でミスマッチが生じていると聞いたことがあるがどのように改善していくのか？
A6. 借り手は条件の良い基盤整備をされたところがほしいが、出し手は基盤整備をしていないところを出したい。借り手を見つけやすくするためにも、出し手が基盤整備に参加することが重要。従来は基盤整備に対して自己負担があったが、現在は機構集積型という新たな事業ができ、基盤整備した後に全て機構に貸す場合には自己負担が無いようになったので、積極的に活用を働きかけ、ミスマッチ解消につなげていきたい。

・新規就農について
Q7. 新規就農については雇用就農が多く見られているが、独立自営就農におけるやりがい以外の良さは？
A7. 考え方は起業と同じであり、起業かサラリーマンかの違い。自分のやり方をしたい場合は独立就農の方が魅力があるかも知れない。雇用就農で技術、経験を身に着けた後に独立する場合もある。

・資金計画について
Q8. 新規就農の方の大半は、どのような公的な支援制度を利用しているのか？
A8. 基本的には自己資金以上の資金が必要になる。その場合、株式会社日本政策金融公庫、農林中央金庫等から融資を受ける。その中で認定新規就農者に認定された場合、有利な条件で融資を受けられる。また、農業次世代人材投資事業を活用することで当座の生活資金や経営資金に回している。作物により収入が得られるタイミングが異なるため、長期的なスパンで資金計画を立案しなければならない。

・農業産出額について
Q9. 収益性の高い野菜・園芸栽培等を促していくべきと考えるか？
A9. 米に関しては、面積に対しての収益はある程度決まってしまう。しかし園芸によっては、品目によっては収益をあげられるので当然生活ができるようになる。しかし、園芸

は労力がかかり、手作業が多いので人材不足だとできない部分がある。ＩＴ等を活用して今後も園芸を進めるとよいのではないか。

・新ブランド品種について
Q10. だて正夢の可能性についてどう考えているか？
A 10. 宮城県の頂点に位置付け、宮城米の評価向上につなげている。生産者を限定し、生産量も少量に留めた高級米である。宮城県が米の産地であるという知名度を上げるための広告塔として期待している。生産の中心は業務用米等の他の品種であり、収量・反収を上げ、農家所得の向上につなげていくとよいのではないか。

・農業委員会について
Q11. 市町村などの行政から独立しているからこそできるからこそできるメリットは？
A11. 農地の取扱いについて、現場に精通した農業者等が決めていくことで、農業生産に支障の無い対応ができる。

・農家の高齢化について（担い手）
Q12. 高齢化により、現在担い手の仕事が多すぎる状況にありこれ以上農地を受けられない状況にあるときいている。この場合他の地域や企業が入ってくることは期待できると思われるが、その場合農地は守られるが地域が守られなくなるのでは？
A 12. 実際受け手は手一杯のところがある。受け手としても新たな機械等を購入して行うのも厳しい状況にある。さらに受け手も高齢化が進んでいる。今後会社組織にすることで新たな後継者を育てる仕組みにもなる。また地域を残していくためには、農村に農業に携わる人を増やしていかなければならない。
例えば、集落営農の高齢化により危機感を持っている地域が多い中で、法人化を進めるメリットとして、企業は永遠に継続する主体（going concern）であり、法人が持つ農地・機械等は代表者が亡くなったとしても相続税等無しに企業として耕作できる。また農業機械をリースする場合、法人化することで信頼性が上がり借りることができるというメリットもある。

・人・農地プランの実質化について
Q13. 市町村が進めてきた人・農地プランについて、実質化に向けて農業委員会に協力要請のような形で入ってきた。農業委員が参加することでどのように加速していくと思われるか？
A 13. 農業委員は過半数が認定農業者であり、地域で信頼のある方であることから、地域農業の将来に向けた話し合いが活発化することが期待できる。しかし、農地の集積・集約化は、農地の基盤整備状況とも関係するので、一概に加速するとは言えない。

・集積集約について

Q14. 地域にいない方の土地や持ち手がわからない土地についての課題とあったが、東日本大震災の場合にあった特例措置のようなものはできないか？

A14. 相続未登記に関しては、今までは全ての関係者をさかのぼらなければならなかったが、昨年法律が改正され、一部の関係者を探索すればよいことになり、権利設定しやすくなった。東日本大震災の場合の取扱いは難しいが、今後権利設定をスピーディーに進めることが重要である。

（了）

No.	7
日時	2020 年 6 月 30 日
テーマ	長崎県諫早市の農業と農政の概況
調査の協力者	諫早市 農業振興課　主任内田氏、坪内氏、垣内氏
参加者	井澤紘隆　小林寛子　佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔　三島健一 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	「長崎県諫早市の農業と農政の概況」に関して説明を受け、その内容を元にヒアリング調査を行うことで、諫早市の農業の実情について理解を深めると共に、諫早市の農政課題について考察を行う。
調査先について	諫早市の所在する長崎県は、周辺を海に囲まれ離島の数も日本一であるなど、自然豊かな土地柄が特徴である。諫早市は長崎県南部に位置し、市内の 4 つの地域において、特色（山麓、沿岸、丘陵など）を生かした農業が展開されている。

調査内容

◆講義内容

1．諫早市の紹介

（1）位置

長崎県南部の中央に位置し、長崎半島・島原半島・西彼杵半島の各半島が交わる結節部にあり、古くから交通の要衝として発展。東は有明海、西は大村湾、南は橘湾の三方を海に囲まれている。諫早湾に注ぐ本明川の下流域に広がる諫早平野は県下最大の穀倉地帯となっている。

（2）市の成り立ち

平成 17 年 3 月 1 日に 1 市 5 町が合併

（諫早市、多良見町、森山町、飯盛町、高来町、小長井町）

（3）基本情報

①人口　134,163 人

②世帯数 53,344 世帯

③面積　34,179ha　（うち農業振興地域 24,615ha）

（H12 年 144,299 人をピークに減少に転じている）

④九州の中での人口　14 位／274 市町

⑤九州の中での面積　38 位／274 市町

２．諫早市の農業

（１）農業に関する基本情報

①耕地面積　　6,480ha　（R 元九州農林水産統計年報）

②農家戸数　　4,317 戸　（H27 農林業センサス）

③認定農業者数 653 経営体（令和 2 年 3 月 31 日時点）

④主な作物

ばれいしょ、冬にんじん、たまねぎ、レタス・・・国の「指定産地」

みかん、ミニトマト、花（きく・カーネーション）など

（２）諫早市農業の特色

地理的分布・地質・土壌・気象条件等から 4 つの地域に分類され、各地域ごとにそれぞれ特色のある地域性を活かした農業を行っている。

①多良岳山麓地域（諫早・高来・小長井地区）

水稲・野菜・畜産等を主体とした複合経営が中心。

耕作放棄地を活用した放牧などを行っている。

②諫早湾沿岸平坦地域（諫早・森山地区）

水稲・麦・大豆などの栽培が盛ん。県下最大の穀倉地帯となっている。

③橘湾沿岸丘陵地域（諫早・飯盛地区）

ばれいしょや人参を中心とした露地野菜に加え、カーネーションなどの花き施設園芸が盛ん。

④大村湾沿岸丘陵地域（多良見地区）

丘陵地を活用した、みかんを中心とした果樹栽培が盛ん。

３．諫早市における人・農地プランの実質化の取組状況

（１）人・農地プランの実質化について

人・農地プランの実質化について、地域とのコミュニケーションのステップを、１つ１つ段階を踏みながら実施している（図１）

（２）アンケートの実施状況について

アンケートの各地域での実施状況について、回収率は全体で 5 割程度となっている。

（３）現状把握

アンケートの実施や話し合いを通じて把握した年齢総別の就農状況について、地図にまとめている。

４．諫早市における農地集積について

（１）農地集積のための仕組み

諫早市においては、「担い手の農地利用集積状況調査」を通じて担い手への集積状況を把握している。

また、この際の担い手の定義は以下のとおり。

本調査における担い手とは、「認定農業者」、「認定新規就農者」、「基本構想水準到達者」、「集落営農経営」の４類型に該当する経営体のことを言い、定義は以下のとおりです。

①認定農業者

農業経営基盤強化促進法（以下「基盤法」といいます。）第 12 条に基づき、市町村から農業経営改善計画の認定を受けた個人又は法人。

基盤法第 23 条に基づき、地域の農地の過半を農作業受託や借入などにより集積する相手方として、地域の地権者の合意を受けた法人（＝特定農業法人）。

②認定新規就農者

基盤法第 14 条の４に基づき、市町村から青年等就農計画の認定を受けた個人又は法人。

③基本構想水準到達者

年間農業所得、営農類型、経営規模等から判断して農業経営基盤強化促進基本構想（以下「基本構想」といいます。）における効率的かつ安定的な農業経営の指標の水準に到達しているとみなせる個人又は法人。

農業経営改善計画の終期を迎えた認定農業者のうち、再認定を受けなかったものの、従前の経営面積を維持又は拡大している個人又は法人。

④集落営農経営

基盤法第 23 条に基づき、地域の農地の３分の２以上を農作業受託により集積する相手方として、地域の地権者の合意を得た任意組織（＝特定農業団体）。

複数の農業者により構成される農作業受託組織であって、組織の規約を定め、対象作物の生産・販売について共同販売経理を行っている組織（＝集落営農組織）。

（２）農地中間管理機構を通じた農地の貸借

諫早市においては、農地の貸し手と借り手の間を農地中間管理機構が仲介し、農地の集約化及びゾーニングによる作業の効率化や、圃場の大規模区画化で大型機械導入、同系作物による経費削減などに取り組んでいる

◆ヒアリング内容

Q1.　4 つの地域についての人口の特徴について
農業の特色によって 4 つの地域に区分されているが、地域ごとに平均年齢や人口の特徴はあるか。
A1.
農地の少ない中心市街地に人口が集中している。農村地帯は高齢化が進んでおり、特に西高東低（西側が人口が多く、東側が少ない）と言われている。北側は中心部から離れているため、若干高齢化が進んでいると思われる。農村地域でも後継者がちゃんといる地域（認定農業者のいる地域など）はまだ高齢化の進行はゆるやか。諫早市全体で人口減少は進んでいるが、特に周辺部から中心部に向けて若い人が集まっている状況。

Q2.　人・農地プランの実質化に向けた農地利用最適化アンケート調査について
現段階での回収率は 60%程度を見込んでいるとのことだが、回収率を上げる際に苦労したことなどはあるか。（また、地図化するにあたって）
A2.
10 万筆の農地を地区ごとにまとめ、その上で面積順にソートをかけ、すでに回収済みの方を外して絞り込みを行うなど、通常業務をしながら約 3 週間かかった。データ処理の件数が多くて時間がかかり、マンパワー不足という点を感じる。

Q3.　若い担い手がやっている農業の特徴について
諫早市での若い担い手がやっている農業の特徴があれば、教えていただきたい。
A3.
若手農業者は機械（ドローンなど）を取り入れて、大規模に農業を実施する特徴がある。機械を多数揃えて農薬散布などを大規模に行うなどの特徴がある。また、樹林地の収入を上げる方法の 1 つとして、新しい品目（アボガド）に挑戦したり、馬鈴薯でも、新たな品種（長崎こがねやデストロイヤー）にチャレンジしている。無人トラクターも諫早干拓地域で行われている。

Q4.　農地を集約することで増える農地の量について
農地集積を行う中で、若い担い手に農地を集積するとどれくらいの面積が増加するのか、具体的な数値が分かれば教えていただきたい。
A4.
1 つの農業法人で 2 2 ヘクタールをいっぺんに借り受けているケースがある。今後は、個人としての集約化もさることながら、地域で 1 つの法人をつくり、みんなで集まってエリアの農地を集約化して耕作地を守っていく、というスタンスが中心になる。

Q5.　各地域の農作物の住み分けについて
地域ごとに上手く特産農作物の住み分けができているように感じるが、これは元々の土地柄か、それとも、行政による指導等の成果か。
A5.
行政の指導で行ったものではなく、古から形作られてきた基盤による。その土地の地形や気候といったものが、農作物の品目に影響しています。平坦地では米が、海風があたる地域では樹林による果樹栽培がさかん。昔住んでいた先人の知恵が今に生かされている。

Q6.　担い手への農地集積に関するニーズのミスマッチについて
農地の出し手と受け手について、ニーズのミスマッチやギャップはあるか。
（例えば、借りたい人がたくさんいるのに、実際に貸し出される面積が少ない、などのケースなど）
A6.
7,542 ヘクタールの借りたい希望があり。実際に貸し出されたのが 6,476 ヘクタール。希望の 6 割程度の充足率しか、需要に供給が追いついていない。一方、中山間地域には供給過多は確かにある。

Q7.　認定農業者の年齢層について
認定農業者の年齢層について、どの層が多いのか。
（認定農業者の年齢層によっては、アンケートの実施をメール等で行うことで、マンパワーの削減など業務効率化にもつながるのではないか、という観点から）
A7.
　２９才以下→１名　　３０代→３１名　　４０代→６１名　　５０代→１３７名
　６０代→１７８名　　７０代→６１名　　８０代以上のレジェンドの方→６名
認定農業者の更新についても、年齢的な部分もあって意欲がない場合などについては、継続更新できない、という話をすることもする。
アンケート依頼する対象者はやはり高齢の方が多く、スマートフォンや PC を活用したやりとりは難しいのが実情。ただ、今後はプランに関する計画の立て方などについて、まずは１つの集落ごとにまとめてもらうなど、やり方を検討して行く必要があると感じる。

Q8.　諫早市の企業と農業の連携について
諫早市はみかんの生産が盛んで、また、フルーツゼリーで有名な株式会社たらみがあるが、農業分野において企業との連携はあるのか。
A8.
ゼリーの提携は認識していないが、そばを活用した商品開発は行われている。また、おこし（菓子類）と幻のそばのコラボレーションの話がある。また、長崎こがねという糖度の

高い馬鈴薯を使ったお酒の作成が検討されているところもある。

Q9.　九州新幹線長崎ルート開通による地域発展や農業振興について
九州新幹線の長崎ルート開通に伴い、地域の発展や農業の振興において期待していることはあるか。
A9.
新諫早駅の駅ビルも間も無く完成する予定で、観光面でも取り組みが進んでいる。
農業面でも農商工連携において、小さな取り組みを積み重ねている状況。

Q10.　人・農地プランの計画策定について
計画策定について、市でかなりアシストしているようだが、集落で独自に作るのはやはり難しいのか。
A10.
地域の農業者の方に将来の事をイメージして計画を立ててもらうのは難しい。方向性を示したり、アドバイスをしたりして導くことはやはり必要である（作成までの期限があるため、期限内で、と考えるとテコ入れは必要）

Q11.　地図について
農地担い手年齢別の地図はどのように作成したのか。また、作成にあたっては国費の投入はあったか。
A11.
農地ナビによるもので、農地台帳に入っているデータ（年齢など）とリンクさせたもの。
農地台帳にあるデータは諫早市で全て対応できる。他の市はＧＩＳでやったり、業者に委託したりしている状況。
農地ナビで、地図はできているので、そこに必要な情報を加えていけばいい、という点が便利。
農地ナビについて国費は投入していない。農業委員会の予算を使わせてもらって作成した。

（了）

No.	8
日時	2020 年 6 月 30 日
テーマ	政策立案の基本、農政の歴史から見る政策展開
調査の協力者	農林水産省 農林水産政策研究所所長 神山 修氏
参加者	佐久間惇　髙橋聡輔　三島健一 仙台光仁教授
調査目的	「政策立案の基本」と「農政の歴史から見る政策展開」についての説明を受け、その内容を元にヒアリング調査を行うことで、政策立案と日本の農業の実情について理解を深めると共に、農政課題について考察を行う。
調査先について	農林水産政策研究所は、2001 年 4 月、農林水産関係で唯一の国の政策研究機関として、農業総合研究所を改組し設立され、経済学、法学、社会学などの社会科学や関連する自然科学の手法を駆使しながら国内外の食料・農林水産業・農山漁村の動向と政策に関する調査・研究に取り組んでいる。

調査内容

◆講義内容

１．政策立案の基本

（１）神山所長のご経歴について

農林水産省におけるウルグァイラウンド妥結(コメの輸入決定）や食管法廃止、新食糧法制定、「知的財産戦略」のとりまとめといった重要な政策に携わってこられただけでなく、他省庁（国土交通省、文部科学省）や自治体（茨城県)、日本国外（ドイツ連邦共和国）での勤務経験に加え、海外の大学への留学もご経験され、さらには研究所における研究にも従事され、平成 26 年からは東北大学公共政策大学院に教授としてお勤めになるなど、様々な立場と多角的な視点から政策に携わってこられた。

（２）政策立案の基本

政策とは、現代社会における様々な課題を解明し、その対策を考えることであり、その立案と検証は下記の 4 つのプロセスによる。

①現状の正確な把握(ファクト・ファインディング)

・統計データ等の分析

・現場ヒアリング(多方面からの把握が必要)

・前例調査 等

②課題設定

・現状分析を踏まえ、どのような方向に世の中をもっていくべきなのか

・1 が正しくできていれば、必然的に明確化

③課題解決の道筋づくり

・様々な意見のまとめ、論点整理

・キーパーソンをどう見つけるか→省内での議論、審議会、有識者会議等の活用

・関係各省、官邸等との調整

・法律、重要案件の場合、与党との調整

・国会での審議等

④政策の実施、効果の検証

・政策評価、EBPM

EBPM とは、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠（エビデンス）に基づくものとすること。政策効果の測定に重要な関連を持つ情報や統計等のデータを活用した EBPM の推進は、政策の有効性を高め、国民の行政への信頼確保に資するものとされている。

（３）政策立案の際に大切なこと

①「なぜ」を考える

・制度、政策には、必ずそれを構築する際の社会事情等がある。その理由を探ることがまず大切。

②現状との比較を行う

・今の状況が、制度・政策が始められた時期・時代と変わっているのか、いないのか。変わっているのなら、どう変わっているのか、考えよう。

③今何が必要か考える

・前例を見ないのも、前例をそのまま踏襲するのも、望ましくない。

④現場の声を聴く

・様々な課題は、現場での活動から生じるもの

・その課題は、なぜ生じるのか、何が原因なのか、どうすれば解決するのか、だれが解決するのか、政策を講じて解決すべきなのか等、よく耳を傾けながら考えよう。

⑤みんなで議論する

・課題が明らかになったら、その解決方法を考えよう。特に、様々な立場によって、意見が異なるもの。利害調整は、議論から出発。

２．農政の歴史から見る政策展開

（１）戦後農政の大きな流れ

Ⅰ　戦後期

・食糧難、農村の疲弊という課題の解決

→コメの強制供出、農地解放といった強権的手法

Ⅱ　高度成長期
・農業と工業の生産性格差の解消、所得増に伴う選択的拡大
→価格政策、構造改善政策（農林省の課題は、農業問題の解決）
価格政策の課題
・生産者米価は生産費所得補償方式
・価格を人為的に決めることによる市場価格からの遊離(市場歪曲的)
・東京ですべてが決まる...地方の実情を必ずしも反映しない画一的な政策決定
こうした政策の背景
・小規模家族農業経営が中心(画一的な農家)
・農協の存在が圧倒的、中間層(利益代表層)の力が強い
Ⅲ　高度成長期以降
①国際化の進展、貿易問題の激化、輸入自由化交渉等、食料供給のあり方への関心の高まり
→日本の農産物が高価であることに対する国民意識の高まり
②公害・環境問題の発生、社会の価値観の多様化、食料問題や農村の機能の維持等への関心の高まり
→農業問題から食料・農業・農村問題へ
③ガット・ウルグアイラウンドの妥結による WTO 体制の構築
→政策手法の大転換
→関税を除く貿易障壁を撤廃、市場歪曲的な政策の縮減、価格支持から経営支援へ
→農業政策は担い手（持続的かつ安定的な経営を中心としたものへ
④政策の大転換であるが、実際には守りの姿勢が中心に
⑤農業経営基盤強化法、食糧法等その後の政策の基本となる法律の制定・施行
Ⅳ　新基本法農政へ
①食料・農業・農村基本法制定（平成 11 年）
・食料の安定供給の確保
・多面的機能の十分な発揮
・農業の持続的な発展
・農村の振興
→食料・農業・農村基本計画を策定し、計画的に施策を実施
→広がった政策範囲と計画的な推進
②経営所得安定対策等を実施、担い手を中心とした経営全体の安定を図る政策へ転換
→ゲタ対策、ナラシ対策
③民主党政権下の戸別所得補償制度の導入（平成 22 年度）
...販売農家を対象として、恒常的なコスト割れに着目した全国一律交付単価での直接支払い

④「農林水産業・地域の活力創造プラン」の策定・改定（自民党政権）
→食料・農業・農村基本計画との関係が問題
⑤農協改革、農地中間管理機構関連法の制定等の改革の推進
→政策の中長期的な安定性と機動性との関係をどう捉えるか
→政策決定プロセス・利害調整プロセスをどのように考えるか
Ⅴ　政策転換をもたらす様々な事情について
・農業問題から食料・農業・農村問題へ
・高度経済成長の終焉
・国民の価値観の多様化
・国際化の進展
・農業構造の大きな変化
→農業経営体の大幅減少、家族農業経営から企業的経営へ、「守る」という姿勢から「意欲と能力を持つ経営体」を伸ばすという政策へ
→利害の調整が単純には行かなくなった
→全体の利益は何か、誰がどう考えるのか？
→トップダウンか、ボトムアップか？
→縦割りか、横割りか？
→それぞれのメリット、デメリット、成功に必要な要件は？
→こうした中で、政策立案に何が求められるか？

◆ヒアリング内容

Q1.　前例踏襲に陥らない政策の企画立案について
前例にこだわりすぎないために必要なことは何か。
A1.
前例にこだわらない政策展開のためには、若い人の斬新なアイディアなどが必要とされている。そして、議論をすることも重要。

Q2.　農協について
農協に依存してしまっている感じがあり、農家はただ農作物を作ればいい、という感じになってしまっている気がするが。
A2.
確かに、農協は金融分野が中心になってしまっているなどがあったので、農協改革による方向転換が必要。農業従事者の意識転換も必要だが、農協は、農業者のための組織であるという意識改革も必要である。

Q3.　輸出と食料自給率の関係について
農林水産業が発展するためにはさらなる輸出拡大が必要不可欠であるとよく言われているが、一方で国内の食料自給率はさほど問題にはならないのか。
A3.
国内の農業規模が縮小するのに反比例して、国外では規模が拡大していく。一見矛盾するようだが、国外マーケットへも力を入れることで生産能力が高まり、内の自給率を高めることもできる。

Q4.　2025 年までの担い手のスマート農業について
2025 年までに農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践することを目標に掲げているが、その実現可能性はどの程度か。
A4.
目標の達成に向けては、ロードマップをしっかり作り、検証していくことが必要。

Q5.　直接支払い交付金について
米の直接支払交付金が平成 30 年度に廃止されたが、その所以は消費者の米需要の減少にあるのか。米の産出額が大きい北海道や東北地方では廃止による影響があるのか。
A5.
国内と国外の生産コストのギャップはどうしても埋められない部分があるが、そのギャップを調整するために高関税を課している。そうであるにもかかわらず、それ以上に直接支払交付金で内外価格差を是正しようとする政策は、ロジックに合っていない。

Q6.　農福連携について
農福連携の成果についてはどのようにお考えか。
A6.
社会福祉法人が農業に取り組んでいるパターンも、農業経営として優れた展開を図っている経営もある。社会的効果が定性的には測れるが、定量的には難しいが、今後さらに取組を進めるために、効果検証の研究を行っている。

Q7.　担い手育成と教育政策について
農業の担い手育成について、農業高校や農業大学校をはじめ、教育政策が貢献できることは何か。
A7.
農業大学校については、農水省でもテコ入れが必要と考えている。これまでは、栽培などの農業の「技術面」の習得が中心だったが、これからは「経営」や「ICT」といった部分の知識や経験をつけられるようにする必要がある。農業高校も畜産などを中心に非常に

よく頑張っている。農業従事者育成について、1～2ヶ月程度の期間で専門知識を身につけるための特別プログラム（経営など）の実施も必要ではないか。

Q8.　様々な人たちの意見をまとめるコツ
政策の立案の際に、様々な人たちの意見をまとめる際に心がけていることはどんな事か。
A8.
「なぜこの人はこういうことを言っているのかな？」という具合に、その人に関する「なぜ？」に注目し、そういう部分についてしっかり考えることが大切。100 人いて 100 人が完全に納得できる政策をつくることは不可能なので、丁寧なフィードバックを行っていくことが大事。例えば、「政策のこの部分については、そちらの意見を考慮させていただきました」とか、「こういう例外をつくりました」という具合に、できるだけ多くの人が納得いくものにすることが重要と考える。

Q9.　国と地方の政策立案、スタンスの違いについて
自治体出向の経験も踏まえて、国と地方の政策立案、スタンスの違いはあるのか。
A9.
国は理想論を並べるもので、地方の側はどうやったら売れるか、ということを考えるものなので、「そんな難しいことを言われても・・・」となってしまう部分があるため、同じ目線に立った発想を心がけていく必要がある。

Q10.　農林水産政策研究所と本省政策部門との関係
農林水産政策研究所と本省政策部門との関係はどうなっているのか。
A10.
農政は、ややもすると政治の決断で政策が決まり、あまり研究というものを重要視してこなかった。他方、EBPM の推進など、根拠のある政策立案が求められる時代となり、これに資する研究成果を出していく必要がある。

（了）

No.	9
日時	2020 年 7 月 8 日
テーマ	道の駅村田からみる地域農業
調査の協力者	一般財団法人村田町ふるさとリフレッシュセンター 常務理事・事務局長　村上　博氏
参加者	佐久間惇　小林寛子 仙台光仁教授
調査目的	道の駅村田の活動や地域の農家に関する情報を通じて、農業の担い手や農地、農業者が抱える課題等を明らかにする。
調査先について	道の駅村田は、村田町産農産物の直売や仙南地区の食品等の販売を行っている。村田町の特産品であるそら豆やとうもろこしを活用したグリーン・ツーリズムの拠点でもある。

調査内容

1.　道の駅「村田」について

（1）　概要

宮城県柴田郡村田町に所在、東北自動車道「村田 I.C」より約 200M（車で約 2 分）に位置する。仙台市内からの所要時間は、東北道経由で約 30 分である。

（一財）村田町ふるさとリフレッシュセンターが村田町より管理運営の委託を受け、村田町産の農産物直売を中心に、仙南地区の物販（食品や工芸品）等を行っている。道の駅には、レストラン「城山」が併設しており、村田町の特産品を使用した食事を提供している（レストランは他社へ業務委託）。

そのほか、村田町の歴史資料を展示する「村田町歴史みらい館」（町営）が隣接している。

（2）　利用客について

来場者数は年間約 27 万人（レジ管理）で、ほとんどが町外からの客である。客層は、仙台市からの年配者（時間とお金がある人）が多い。

ＥＴＣ2.0 を利用した高速道路一時退出・再進入制度の対象に選定されて以降、利用客数が 11%増加した。この制度の対象となっている道の駅は、東北では九戸、猪苗代、村田の 3 か所のみである。（2020 年 7 月現在、全国で 23 か所）

集客を図るため、年間イベントをスケジュール化し独自のカレンダー等を作成、リピーター獲得につなげている。イベントには、農家向けの栽培講習会や JA との共同開催のものもある。

商品の企画販売も行っており、特産品であるそら豆を使用したアイスクリームな

ど特色ある商品によりスーパーマーケット等との差別化を図っている。少量ではあるが、ゆうパックを利用した宅配サービスも行っている。

新型コロナウィルスの影響で、2020 年 3～5 月は客足が伸び悩んだが、一方で玄米（30 キロ）の売上が増えた（家庭消費用として長期間保存ができる玄米がまとめ買いされたものと推測される。東日本大震災の際も同様の傾向があった）。

（3） 登録農家について

農産物の直売部門の出荷では、農家の会員制（名称：村田ファーミーズ）を採用している。登録農家数は 105 名で、常時 30～40 名の直売への持込みがある。

道の駅の売上は年間約 3 億円、内訳は農産物約 1 億 5,000 万円、物販約 1 億 5,000 万円である。併設レストランは約 5,000 万円の売上がある。道の駅が受け取る手数料は、売上に対して農産物 15%、物販 20～30%、レストラン 5%である。

個別の収入実績をみると、あるきゅうり農家は、道の駅での直売を含めた収入が年間約 2,000 万円もの実績をもつ。JA 等を通して販売しているほかを規格外のきゅうりを直売や漬物製造（6 次産業化）に活用している。

2. グリーン・ツーリズムについて

村田町はそら豆やとうもろこし（品種：味来（みらい））が有名で、収穫体験等の活動を行っている。メディアで取り上げられることも多く、参加者は安定して推移している。活動場所となる畑は、登録農家より提供を受けている。

他地区との協働事業では山形県との「仙山交流マルシェ」を開催、直近は山形県東置賜郡高畠町の農産物直売を行い、好評を得た。

山形県はグリーン・ツーリズム担当者の専任等、推進体制が確立されている。一方、宮城県は兼務が多く、グリーン・ツーリズムに注力できない状況である。宮城県の予算事業等の推進強化が望まれる。

3. 担い手について

村田町における最大の課題は後継者不足である。登録農家はほぼ 70 歳以上となっており耕作放棄地も増加傾向で、農業の継続が危惧される。

農家の後継者としては、都会からの移住などで新規就農を志す人よりも、その家族の跡取り（長男等）が一番良いと考える。なぜならば、新規就農は多額の資金（2,000 万円以上）が必要で負担が過大であるが、跡取りは、家族からの技術継承が可能であり、初期投資が不要だからである。しかし、農業は収入が不安定で重労働であることから、多くの親世代の農家は、子供に農業を承継したいとは思わないだろう。

新規就農者のなかには有機栽培を目指す人もいるが、農薬を使用しないといった栽培は難しく挫折することが多いので、収入を安定させることが困難である。

4. 農地について

村田町は盆地で、昼夜の寒暖差が大きいため風味のよい農産物が収穫できる。一方で、中山間地域が多く、機械化は困難である。

農地の集積・集約に関しては、集落の自発的な話し合いは必要だと思うが、町の対応は農家を突き放すようで冷たいと感じることがあり、話し合いの進捗は遅い。さらに、農地の集積・集約は、地権者の影響によるところが大きく、金銭面よりもしがらみのような心情的なもの（利害関係）によって阻害されている面がある。集約・集積を進めるには、ある程度の強制力が必要だと感じる。

農地の集積・集約による大規模化は重要ではあるが、農業にとって効率化が絶対的に必要だとは思わない。例えば、道の駅の直売で年間約 400 万円を売り上げる 80 歳超の高齢農家が、農業を楽しいと感じているように、高齢者にとっての農業は、生きがいを得るものであるからだ。

5. 質問

Q1. 道の駅と「小さな拠点」について

食料・農業・農村基本計画等で取り上げられている目標の 1 つである「小さな拠点」の形成と推進について、道の駅の存在は大きいのか。

A1.

大きい。道の駅は規格等が厳格でないために、受け入れられやすい。

Q2. 道の駅というブランドについて

「道の駅」という認定を受けることで、他の一般的な 6 次産業化を展開する施設(直売所、農村レストラン等)と比べどのような差異やメリットがあるのか。

A2.

知名度が上がる。本施設は農林水産省の補助事業で建設されたが、後に道の駅となって知名度が上がった。

Q3. グリーン・ツーリズムについて

持続可能なグリーン・ツーリズムを展開していく上で、重要な点、留意点はあるのか。

A3.

予算づけが重要。事務局による主導が鍵となる。

（了）

No.	10
日時	2020 年 7 月 11 日
テーマ	NPO 法人及び農業従事者等との会合
調査の協力者	茂木正光氏（NPO 法人農業情報総合研究所事務局長） 植村春香氏（NPO 法人農業情報総合研究所理事長） 平松希望氏（平松農園） 三浦隆弘氏（なとり農と自然のがっこう） 利大作氏（仙台市まちづくり政策局情報政策部部長）
参加者	三島健一　谷垣聡一朗　佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔 仙台 光仁 教授
調査目的	農業従事者の生の声を聞き、既存の法制度等と農業の現場の間に存在するギャップ及び認識の相違を把握すること。加えて、今回の会合をきっかけに、大学院生と農家及び NPO 法人等との間に人的ネットワークを構築すること。
調査先について	農業情報総合研究所は、農業経営・食育に関する調査・研究事業及び人材育成事業等に取り組む NPO 法人である。 平松農園は、新規就農者である平松希望氏が運営する個人農園であり、仙台荒浜地区の集団移転跡地事業候補者に決定している。 三浦隆弘氏は、せりなど在来作物を栽培し、環境保全や有機農業に取り組む先進的農家。

調査内容

質疑応答

＜農地バンクについて＞

Q1. 国は農地中間管理機構（農地バンク）を設けて農地の集積・集約を推進しようと努めている。農家の目線から見て、農地バンクは十分に機能しているのか。

A1. 制度それ自体は良いが、実際には上手く機能していない。農業の実績がないとバンクを利用できない点が、特に新規就農者等にとって大きな障壁となっている。現状としては、農地法 3 条に基づく契約（編者注　農地の権利変動につき、双方の当事者が合意の上で農業委員会から許可を得ることによって、農地の権利移転が完了する契約）がメインとなっている。（平松氏）

農地契約の当事者間で合意が成立した上で農地バンクに行くのが一般的。17 時以降、酒の場でマッチングが成立することも。農地については個別具体的な事情が山積しており、国の一律的な制度を持続可能な形で機能させるのは難しいのが現状。（三浦氏）

＜研修について＞
Q2. どのような形態の研修を経験したことがあるか。また、研修制度の課題や望ましい形態はどのようなものか。

A2. 短期の研修と長期の研修を受けたことがある。長期では、農業法人で 1 年、個人農家で 1 年、合わせて 2 年間の研修を受けた。以前は、研修の受入先が少なかったが、現在は、「新規就農センター」にて、研修を受けたい人と研修先のマッチングが行われている。しかし、東北地方における事例は少なく、研修を受けたいにもかかわらず、相談先が分からずに悩む人もいる。（平松氏）
農家生まれの農家にとっても、経営力を身に着けることが大切になる。ミドルマネージャーとしての役割やリスク分散の手法などを学ぶ機会が必要であると考えられる。（三浦氏）

＜人・農地プランについて＞
Q3. 人・農地プランの実質化に向けて話し合いの強化とされているが、実際のところ機能していくと思うか。

A3. 人・農地プランを実行したとしても、お金を産む仕組みにはなっていない。地域性によっても変わるとは思うが、経営の効率化までの話し合いにはならないと思う。（三浦氏）

Q4. 特に中山間地域においては、人・農地プランを進めるには農作業の作業工程を考えても難しいのではないか。また高齢者から農業をとってしまった場合、高齢者福祉の観点からも問題ではないか。

A4. 中山間地域など耕作をしにくい土地に関しては、まずその土地の生産ベースを考えてそこから逆算して補助などを考えていくべきだと思う。また高齢者にとっての農業は健康づくりの一環にもなっている。実際お金・くわ・運転免許がなくなってしまうと健康を考えた場合良くないとも言われている。

＜担い手について＞
Q5. 社会が高度化する中で、農業の担い手にとっても求められる知識の高度化や、その範囲が拡大しているとされているが、実際のところはどのように感じているか。今後の担い手育成のために、教育という点から必要なことは何か。

A5. 専門知識のあるメンバーが、法律や税務に関する新規就農講座を担当することもあり、実際に専門的な相談も寄せられている。経営を実践で学んだり、専門家から学んだりしたい、というニーズが実際に出ている。（植村氏）
農業経営者のゼミにて知識を得たりはしているが、実際のところは、これまで取り組んできた事、経営の成果についての振り返りの場が欲しいと感じる。これからの農家は自発的な勉強が求められる。（平松氏）
農家は一生懸命に勉強に取り組んでいると思う。行政に対しての要望としては、その実情について、もっと勉強していただけたら、と感じる時がある。講座についての農家の「タダで受けられるのが当たり前」という感覚は改善の余地があると感じる。（三浦氏）

（了）

No.	11
日時	2020 年 7 月 20 日
テーマ	農業大学校について
調査の協力者	宮城県農業大学校 副校長 阪本松男氏
参加者	佐久間惇　清水比那　三島健一 仙台光仁教授
調査目的	県の農業を担う農業者の育成に尽力している農業大学校の視点からのお話を伺い、「担い手」育成に関する課題等を明らかにすること。
調査先について	宮城県農業大学校は、水田経営学部・園芸学部・畜産学部・アグリビジネス学部の 4 学部体制となっている。また、一般の県民を対象にした農業研修（ニューファーマーズカレッジ等）も行っている。

調査内容

◆農業大学校について

農業大学校は、農業改良助長法に設置根拠となる条文（同法 7 条 1 項 5 号）がある。また、学校教育法上の専修学校に位置付けられている。

※農業改良助長法（抜粋）

（協同農業普及事業）

第七条　この章の規定により交付金を交付される「協同農業普及事業」とは、次に掲げるものをいう。

五　農業者研修教育施設において農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し近代的な農業経営の担当者として必要な農業経営又は農村生活の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行うこと。

Q1.農業大学校には 4 つ学部があるとのことだが、近年はどの学部が一番人気か。

A1.以前から園芸学部が人気である。令和 2 年度の入校生は、50 名中 19 名が園芸学部の学生である。園芸学部が最も選ばれる理由としては、「園芸」はイメージがわかりやすい、かつ野菜や果物、花きなどイメージが良い学部であるからではないか、と考えられる。

Q2.農業大学校の概要ページの設置学部と定員の表を拝見したところ、アグリビジネス学部のみ定員が少ないが、今後の農業経営を考えていく上で、経営戦略をもつアグリビジネス経営体の担い手となる人材を育成するアグリビジネス部の存在・意義は大変重要になってくるかと思う。農業大学校としてはどのように考えているか。

A2.アグリビジネス学部は、授業内容のイメージが湧きにくいからか、定員に満たない状況が続いている。震災以降、アグリビジネス部門への需要は高まっている。

Q3.条件不利地域である中山間地域にて農業を展開することについて、学校としてはどのように考えているか。
A3.中山間地域で農業を展開することは困難が多い。農業だけでなく、他産業や暮らしなど総合的で各地域に見合った独自の施策を打ち出すことが求められている。

Q4.学校として、農業を通じた地域振興は何か実践していることがあるか。
A4.修学年限の都合上、特に関心の高い学生でないと地域振興策としての農業という視野をもつことは難しい。2 年間のカリキュラムでは、普通高校卒や非農家の学生もいることから、基本的なことを教授するだけで時間が足りない状況にある。

Q5.他の農業大学校との交流はあるか。
A5.農業大学校プロジェクト・意見発表（東日本大会、全国大会）、球技大会、農大祭の共同出店（山形）など行っている。
※プロジェクトは 2 年生の卒論等の研究論文、意見発表は 1 又は 2 年生の発表

Q6.農林水産省の調査（平成 30 年度「道府県農業大学校における農業人材育成目標策定等のための分析」）によると、全国の農業大学校に共通する課題として、①施設改修のための予算確保　②専門的な講師の養成・確保（学外講師含め）という点が挙げられているが、こちらでも課題となっているか。
A6.施設が老朽化している点は否めない。施設の更新計画に基づいて、順次改修が行われる予定である。ただ、新規の施設や設備を整備すること難しい。できれば直売所を作って学生が運営までやることができれば非常に勉強になると考えているが、資金面の課題がある。専門講師は様々な人的ネットワークを生かして十分確保できているので、講師の確保には苦慮していない。

◆学生について

Q7.農業高校からの進学が約半数とのことだが、農業高校との連携は何か行われているか。
A7.農業系高校との連携協定が結ばれている。昨年からは GAP 講座や鳥獣害対策に関する講座など交流の場を設けている。また、学内で行われる企業説明会に準ずる「農業法人セミナー」では、農業高校の生徒の参加も認められている。その他、昨年度に農業系高校の教員や校長会などとの情報交換を始め、今年からは、教職員との定期的な

情報交換を行う予定である。

Q8.農業高校以外の普通高校等に通う高校生に対して、進学説明会など農業大学への進学を促す活動は実施されているか。
A8.実施している。県内全ての高校や県外の農業高校へも入学案内を提供したり、高校主催の進路ガイダンスに参加したりしている。最近では、両親ではなく、祖父母が農業に従事していることをきっかけに、入学を志す例が増えているように見える。

Q9.若い学生中心のようだが、今後はリカレント教育の場として、あらゆる世代を取り込んでいく方針があるのか。また、50,60 代で入学された方は、就農を目指される方か、それとも、すでに農業を生業にしている方か。
A9.リカレント教育の場としては、養成課程ではなく、基本的にニューファーマーズカレッジを勧めている。ただし、養成課程にも、「農業をはじめてみたい」との思いから入学された、50,60 代の早期退職した人や退職後の人が在籍している。

Q10.学生の男女比に関して、女子学生がなぜ多いのか。
A10.ここ 2,3 年は、女子学生の割合が高くなっている。理由はわからない。特に、畜産学部の女子学生が増加した。

◆カリキュラムについて

Q11.今後、アグリビジネス学部以外の学部でも、経営手法に関する科目を必修科目として増やす方針はあるか。
A11.1 年生の授業「アグリビジネス論」、2 年生の授業「マーケティング」全学部必修である。現時点で、各学部において履修する必要がある科目が多く時間的な余裕もないため、増やす予定はない。しかし、今後アグリビジネス学部の授業を履修できるような仕組みを構築することもあるかもしれない。

Q12.農業大学校では、国が掲げる農業政策や各種制度（食料・農業・農村基本計画や近頃話題となっている農福連携・スマート農業等）についても教授されているのか。
A12.学生が農業に従事する将来を意識して、国の基本的な政策や計画より具体的にどのような制度が存在するか教授している。スマート農業に関しては、ドローンや複合環境制御システムを導入し、それらを管理することができる人材を育成しなければいけないが、現時点では農大校に整備されていない状況にある。農福連携については、なかなか難しく、農業法人セミナーへ農福連携を実施している法人をお呼びしているに留まる状況である。

Q13.キャリア形成プログラム（卒論）について、最終的に農業関係機関や自治体等へ提言をされていたりもするのか。
A13.アグリビジネス学部は稀に行っている。他の学部は技術的課題を解決するテーマが多い。

Q14.企業や地元の生産者等と共同研究・共同開発は行っているのか。行われている場合、実現した商品や企画はどのようなものか。
A14.なかなか難しく、実現例は少ない。過去に畜産学部の学生が畜産の農業法人の商品開発に参加した例や、農業法人の加工品のブラッシュアップに参加した例はある。こういった連携は話題性があるが、一過性に終わる可能性がある。継続性があり次の学生が引き継げるテーマを設定する必要がある。

◆進路について

Q15.卒業後の進路は、農業法人への就職が 6 割ほどになっているが、地域の関係機関（行政や農協など）と連携した就職支援が行われているのか。また、マイナビ農業やリクルートなど、企業との連携もされているのか。
A15.主に地域の普及センターとの情報交換を行っている。地域での受け入れ体制は市町村や地域での取組に違いがあり、その地域にあわせた支援を普及センターでは行っている。マイナビ農業やリクルートなどは直接的に連携する部分はないが、取組内容をＰＲする場面を授業の中で設けたり、新規就農者向けのセミナーや法人説明会等の開催情報を学生には伝達したりしている。

Q16.令和元年度の自営就農者は約 10%ほどだが、学校として自営就農を特に推進していないのか。また、自営就農者への支援は行われているのか。
A16.基本的に本県の農業を担う人材を育成することができれば、雇用就農でも自営就農でも構わないと考える。ただ、自営就農も「農家の子弟」と「新規参入による就農」では対応が異なると考える。農家の子弟の場合は、従来どおり養成課程（2 年）が望ましいと考えるが、自営就農者の支援に関しては、農業大学校のニューファーマーズカレッジ等で研修課程を勧めている。自治体によっては当校の研修課程のような内容を独自で行っているケースもある。

◆ニューファーマーズカレッジについて

Q17.ニューファーマーズカレッジの初級コースに参加される方は、農業の経験が全くない方が中心なのか。

A17.初級コースに限らずどのコースにも農業経験のない方がいる。特に初級コースには、家庭菜園の延長のようなイメージを持って参加されている方もいるが、本来は別の仕事についているが、農業へ興味を持っている人向けとして開催している（開催は土曜日で年 10 回)。

Q18.ニューファーマーズカレッジの初級コースを終了された方は中級コースへと進み、最終的にマスタークラスを修了されるのか。

A18.初級から中級へと進み、マスターを修了するのが一般的ではあるが、実態は様々である。早期の新規就農を目指している場合では、マスターを受けながら、初級コースを受講している方もいる。

Q19.ニューファーマーズカレッジに参加される方の年齢層は、各コースによって一定の傾向が見られるのか。

A19.年齢に関しては、様々な年代の参加者がおり、一定の傾向はない。ただ、昨年はマスターコースに、30,40 代が多く参加している。

※今年のマスターコースは 4 名。30 代が 1 名、残りは 50、60 代である。

◆その他

Q20.土地に関する取得問題については解消しつつあるのか。

A20.ニューファーマーカレッジ受講者で非農家から新規就農を目指す場合、いわゆる「良い土地」についてはなかなか貸してもらえず、取得できるのは条件の悪い土地になってしまう、という側面はある。この点は新規就農者にとって一番のネックであると考えている。実態としては、ＮＦＣを卒業した受講生で会を作っており、その中での情報交換で貸してもらえる土地を見つけるなど、各自努力している例が多い。

（了）

No.	12
日時	2020 年 7 月 29 日
テーマ	担い手の育成機関（教育機関）について
調査の協力者	宮城県農業高等学校 教諭・農場長　橋浦勉氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授
調査目的	農業の担い手の育成に尽力している教育機関の視点からお話を伺い、その課題や実態を学ぶとともに、教育カリキュラムについても明らかにする。
調査先について	創立は明治 18 年。平成 23 年より名取市高舘地区に移転し、平成 30 年に新校舎が完成。「自然を愛し、心身ともに健康でたくましい生徒を育てる」ことを教育目標として、農業科、園芸科、農業機械科だけでなく、生活科、食品化学科と 5 つの学科を展開している。

調査内容
1.　宮城県農業高校の教育課程について 農業科では「作物の栽培、家畜の飼育及び農業経営に関する知識と技術を習得させ、地域や社会の健全で持続可能な発展を担う農業経営者並びに職業人の育成を図る」という目標のもと、「作物」及び「畜産」について学ぶ。 園芸科では「園芸作物の栽培及び農業経営に関する知識と技術を習得させ，地域や社会の健全で持続可能な発展を担う農業経営者並びに職業人の育成を図る」という目標のもと、「植物バイオテクノロジー」「野菜(露地野菜・施設野菜)」「果樹」「造園」「草花」について学ぶ。 農業機械科では「農業機械の整備及び利用に関する知識と技術を習得させ、農業機械にかかわる業務に従事する者としての人材を育成する」という目標のもと、「農業機械」を含む「機械」の分野を専門的に学ぶ。 食品化学科では「食品の製造から流通まで食を科学する“心”を身につけた人材を育成する」という目標のもと、「食品製造」「食品流通」について学ぶ。 生活科では「自然と密着した生活技術を学び福祉社会の創造を担う人材を育成する」という目標のもと、「生活経営」「生活福祉」の各類型に分かれて学ぶ。 2,3 年生では「進学」「教養」「専門」等の進路に応じてコース別に選択科目を学習する。また、毒劇物取扱者・造園技術検定 3 級・ビジネス文書実務検定・小型ボイラー取扱技能・危険物取扱者・ガス溶接技能教習・アーク溶接技能教習・フォークリフト等の各種資格も取得できる。

2.　質疑

Q1. 5 つの学科があるが、農業のイメージを掴みやすいといった点でやはり園芸科が人気があるのか。

A1. 農業科・園芸科と食品化学科は安定的に人気がある。特に畜産は人気。生活科は変動が大きい。

Q2. 卒業後に農業に携わりたいと考え入学される生徒さんの割合はどのくらいか。以前と比較すると年々減少しているのか。

A2. 調査はしてないが、1 割程度。

過去の保護者へのアンケートでは、条件が整えば農業法人への雇用就農を進路として考えている方は約 7 割。しかし、法人としてのデメリットとして、昇給しづらい、長時間労働などといったブラックな側面が目立つことを危惧している。

Q3. 全国平均の農業高校における男女比は半々とのことだが、宮城県農業高校の男女比はいかほどか。

A3. 学科により違うが、半々。

現在は男子 344 人、女子 362 人。全国的に女子人気が高い。理由としては、マスコミ等に取り上げられるのが大きい。

Q4. 非農家出身の生徒さんの割合はどのくらいか。また、農家出身者と非農家出身者では、進路選択の傾向に違いがみられるのか。

A4. 9 割。進路選択の傾向に違いは特段ないと思われる。

非農家であっても雇用就農をしたり、農業大学校に進学した後に法人就農を果たしたりしている生徒は多い。

Q5. 卒業後、農業に関連する職業に就くことを学校として、どのように推進しているか。地域の関係機関(行政や農協等)や企業(マイナビ農業やリクルート等)との連携もされているのか。

A5. 農業大学校で開催されている農業法人セミナーに生徒を参加させ、雇用就農の紹介等を行っている。マイナビ等の求人はなかなか出せない。

Q6. 農業大学校や他の農業高校との連携や共同は何かなされているのか。

A6. 高大連携や農業クラブ行事がある。

農業大学校の授業等の聴講を充実させたいと考えているが、本年度はコロナウイルスの影響で実施できていない。また、全国の農業高校で組織する農業クラブ活動があり、各種大会や役員としての活動において交流する場面がある。

Q7. 農業従事者の育成機関である農業高校として、抱えている課題等はあるか。
A7. 少子化、入試制度変更、私学の無償化に伴う志願倍率の低下。

Q8. 少子化対応として、農業教育の魅力発信や農業高校 PR 活動などは実施されているのか。
A8. 各種マスコミに行事の取材依頼、本校ホームページを頻繁に更新している。おそらく、県内の高校では最もマスコミに取り上げられている高校のひとつと言える。また、今年度のオープンキャンパスには約 450 人が応募している。

Q9. GAP や HACCP の取組はどのように行っているのか。
A9. トマトで令和元年度に JGAP 取得。HACCP は食品化学科にて認証は得ていないものの、取り組んでいる。（認証までは求められていない）今後はコメの GAP を取得したいと考えているが、品目を増やすことは考えていない。
JGAP については、県の農政部及び農水省の予算を活用してコンサルと審査費用を負担してもらった。農薬検査費用等については部門の予算をやりくりした。HACCP についても学科の予算で衛生用品等の工面をしている。

Q10. 学校として、農業を通じた地域振興策として何か実践されていることはあるのか。
A10. 稲作の鉄コーティング直播技術について地域に広める活動を行っている。

Q11. 農業高校では、国が掲げる農業政策や各種制度(食料・農業・農村基本計画や近頃話題となっている農福連携・スマート農業、農地法等の農地に関する法制度、農業を始めるに当たっての補助制度など)についてもご教授されているのか。
A11. 各種授業の内容として関係があれば指導教員が指導している。それだけをテーマにした授業はなし。過去に新卒即就農を希望する生徒がおり、当時の農場長が補助制度の書類作成などにあたった。

Q12. スマート農業の実践に必要な設備や機器等の整備状況は。
A12. 稲作ではセンサー等を揃えている。その他、水位コントロールや牛温計とスマホ連携、制御温室。

Q13. 将来的に就農した際のことを見越した、経営や販売に関する科目を教授されているのか。
A13. 科目として「農業経営」はあるが、就農のみを見越しているわけではない。簿記の人気は芳しくない。

Q14. 授業の一環として栽培した農作物や加工品の直売も行っていると聞いているが、直売の運営(広告宣伝や会計等)についてはいかほど学生に任せているのか。
A 14. 商品説明、レジ、袋詰めを担当している。広告宣伝は保護者宛て緊急メールを活用して教員が行っている。会計は県の収入にあたることもあり、教員が担当。形態は構内販売所での販売やバスでの移動販売、販売会。

Q15. 企業や地元の生産者等と共同研究・共同開発は行っているのか。行われている場合、実現した商品や企画については。
A15. 授業外の活動で「農業経営者クラブ」というものがあり、しらすなどを活用した商品開発を企業と連携して行っている。その他、東洋水産コンテストや宮農パンなど。

Q16. インターンシップや実習など、学外での学びはどのような受入先で、何日間ほど、実施されているのか。実際に農家(生産者)や食品加工メーカー等へ足を運び、実習が行われているのか。
A16. インターンシップは 2 学年で 3 日間程度実施している。農家（農業法人）は数名程度、酪農では北海道へ研修に行く生徒もいる。基本は日帰り。

Q17. 高校での学びの集大成という意味合いも込めて、農業経営や農業計画の政策立案となりうる卒業論文のようなものは課されているのか。
A17. 学科部門により「課題研究」という科目で実践してきたプロジェクト活動をまとめたものを提出させているところはある。農業経営や計画に関するものは極めて少数。殆どは自分の学科・部門において取り組んできたことをまとめている。文章化は必ずしも求めていない。

Q18. 条件不利地域である中山間地域にて農業を展開することについて、学校としてはどのようにお考えか。
A18. 学校としての考えは特にない。
個人としては、中山間地域が日本の農業地域に占める割合の大きさ、生産以外の多面的機能や今後の食料供給の逼迫等を考慮すると、直接支払制度等を充実させて、生産可能な状態を維持することが必要だと考える。しかしその一方で、大規模化・効率化が難しい地域であり、地域の担い手が存在しなければそれも不可能となるので非常に難しい問題だと考える。

Q19. 将来の担い手である学生の意見として、率直な農業のイメージや農業について思うことは。

A19.

（負のイメージ）お金がかかる、難しい、災害や台風、気候変動の影響を受けやすい、所得が少ない、休みがない、面倒、臭い、儲からない

（正のイメージ）達成感、命を育んでいる、生活に直結した業種、いろいろな人との関わりがある、食品の節約、体力がつく

（高校のイメージ）座学が多かった、もっと実習したい

（了）

No.	13
日時	2020 年 8 月 3 日
テーマ	消費者及び小売業の立場からの農業を考える
調査の協力者	みやぎ生活協同組合 店舗商品本部　生鮮部　産直推進室 横山　明夫氏 店舗商品本部　生鮮部　産直推進室長　兼 みやぎ生協　産直推進本部事務局長 佐々木　ゆかり氏
参加者	佐久間惇　小林寛子 仙台光仁教授
調査目的	生活協同組合の活動や消費者に関する情報を通じて、農業者が抱える課題等を明らかにする。
調査先について	みやぎ生活協同組合は、宮城県・福島県を事業エリアとした消費生活協同組合である。

調査内容

◆概要

・2019 年みやぎ生協、コープふくしま、福島県南生協の 3 生協が組織合同し、事業エリアが宮城県全域と福島県（中通・浜通）となった。本部は宮城県仙台市である。

・出資金 421 億 2,316 万円、組合員数 952,601 人（宮城県内世帯加入率 75.1%、ふくしまエリア世帯加入率 29.2%）、事業高 1,259 億 98 百万円で、世帯加入率は全国でも高位にある。

・事業内容は、供給事業、文化・サービス事業、レストラン事業、福祉事業、受託共済事業等と多岐にわたり、事業所数は 63 店舗と共同購入 17 センター、職員数は 8,195 人である。

・スローガンとして「一人は万人のために、万人は一人のために」、「平和とよりよき生活のために」、「みんなでつくる豊かな地域」を掲げる。

◆　質疑応答

【生産者との連携について】

Q1.　産直の提携先の産地はどのように決定するのか。また、地域 JA との丸ごと（JA と取引している農家全て）の提携も行っているのか。

A1.　1985 年に宮城県産消提携推進協議会が発足し、この協議会の活動に賛同いただい

た JA を中心に提携している。協議会の活動への参加意思があれば取引は可能だが、信頼関係を重視し個人ではなく組織と提携している。地域 JA とは部会ごと産消提携に関する基本協定書を締結している。

Q2.　特定の作物を作って欲しいというような要望、さらには契約栽培のような取り組みは行っているか。

A2.　契約栽培は、市場価格の変動などによるリスクが大きく、生産側と仕入側の双方にメリットが少ないと思うので、生協では行っていない。園芸作物の産直比率は、10%前後と低く、売り場に「めぐみ野」商品が常に陳列できないことが課題となっている。宮城県の農業構造では、米は強いが園芸作物が弱いという課題がある。

Q3.　みやぎ生協と JA の連携について教えてほしい。一定の量の取引を予め決める契約取引のようなことは行っているか。契約取引は農家にとっても安定的な出荷先ができるという点でメリットがあると考えている。

A3.　A1,A2 参照。

Q4.　生産者の年齢層が比較的高いと思うが、「めぐみ野」を継続するにあたって、取り組んでいることはあるか。生産者が減り、量が確保できない産地崩壊のようなことが近い将来起こることは懸念されないか。また、「めぐみ野」によって後継者ができたというような良い例があれば紹介してほしい。

A4.　農業センサスによる宮城県の農家の平均年齢との比較では、めぐみ生産者が 3.7 歳若いという結果になっている。若い人が参画したきっかけは、震災の影響もあったように感じている。

経営形態では、家族経営から法人化することで経営がうまくいっている場合もある。家族経営の法人であっても、社会的な信頼を得るため代表者が子ではなく父親になっていることもあり若い人が表に登場しないので、統計上は全国的に若い人が少ないといわれることもあるのではないか。県北では若手生産者を育成するために交流会や講習会を開くといった産地の動きもある。

若い人を増やすには収入の確保も大切であり、農業について誰に何を相談すればよいのかを分かりやすくすべきである。そのサポートは 3〜5 年継続する必要があると思う。

【栽培管理について】

Q5.　栽培管理の「安心くん（みやぎ生協版 GAP）」では農薬以外の基準はあるか。また、栽培管理について、農家の方はどのように受け止めているか（「厳しすぎる等）)。

A5.　栽培に対する生協からの指導は行っていない。産直品の 3 つの基準があり、「誰が、どこで」、「どのように作っているか」、「生産者とメンバー（組合員）の交流がある」ということをもとに、生産組織ごとに自分たちの考えで取り組んでいる。消費者に対する生産者の自負と言えるだろう。若い人と高齢者では栽培への取り組みの考えが違うこともある。

Q6.　生産者の方は、減農薬などに前向きに取り組まれていると思うが、JA からの指導も積極的であるということか。

A6.　JA からの指導は特になく、JA から農家へは情報提供を行っている。減農などは、生産者のグループで仕様を作っている。

【消費者とのつながりについて】

Q7.　旬菜市場の取組のきっかけなどあれば教えてほしい。また、出品する生産者の方はどのように決定するのか。

A7.　旬菜市場は少量多品目となっている。規格と量が十分にあるものは全店で一般の棚で取り扱うし、規格が合わないものや量が足りないものは旬菜市場で出荷をする。

Q8.　旬菜市場の会に参加するメンバーの方は、どのような人か。また、メンバーからは、どのような要望が出されることが多いのか。

A8.　旬菜市場の会は、旬菜市場のスムーズな運営を行うために、店長の主催で、地域のメンバー（組合員）さん、産地の事務局や生産者さん、店舗の農産担当者が参加をして、最低年 2 回開催することになっている。会では、推奨販売や産地交流会の計画や珍しい野菜の食べ方の紹介などを行っている。

Q9.　「めぐみ野」商品を広めていくうえで、障害となっていることはあるか。（量、メンバーの減少など）

A9.　「めぐみ野」の品物が少ないものがあること。生協で取り扱う商品のうち、めぐみ野の割合は豚肉 65%、牛肉 30%、鶏肉 35%、米 80%、野菜 10%となっていて、特に園芸が弱い。園芸が弱いのは冬の寒さへ対応できる施設が確保されていないことが原因との説もあるが、北海道の農家は冬もハウスで栽培して農産物を確保している。

Q10.　消費者には、「安心くん」の PR はどのようにしているのか。また、消費者と生産者のつながりを強化するうえで、重要だと思われる点はどういうことか。

A10.　「安心くん」の PR 活動は特にしていない。交流事業が消費者と生産者のつながりだと思うが、交流事業への参加者でみると、田植えや稲刈り体験を行っていて、若い家族の参加、特に父親の参加が目立つ。主婦の就業者の割合が上昇しているためか、参加者は、土日が中心となってきている。

【その他】

Q11.　各産地から販売所までの輸送は、どのように効率化を図っているのか。

A11.　生産者・生産組織が自身で持ち込みもしくは配送を委託し運賃負担をする。相談にのることは可能だが、原則として物流ルートは生産者・生産組織が考えることだと思う。

Q12.　生活協同組合として全国的な取組もあるのか（農産物に関して、共同購入など）。

A12.　みやぎ生協は東北 6 県の 7 事業とコープ東北サンネット事業連合を組織し、商品の仕入れの統一や機能を集約している。

Q13.　生活協同組合は生活者の目線で商品等を厳しく見ていると思うが、農業を盛り立てるために、消費者はどうあるべきだと思うか。

A13.　例えば、米の消費が 1,000 万トンから 700 万トンに減少すると 300 万トン分の田んぼが余る。こういう事象をふまえて、農家は、「消費者が食べてくれるから作る」ということ、消費者は「生産者が作ってくれるから食べられる」という関係を知ることが必要である。情報発信を通して消費者と生産者の信頼関係作りが大切だと思う。

Q14.　生産者とメンバーの交流の写真が HP にあるが具体的な活動内容は何か。産地訪問、収穫体験等か。

A14.　A8 参照。

Q15.　卸売市場で青果などの農産物を調達する場合に留意している点（独自の残留農薬検査、GAP 認証の確認など）はあるか。

A15.　独自の基準等はないが、作物栽培にこだわりをもっている産地を探している。各作物について産地リレーができるように毎年チェックをしている。「めぐみ野」商品は（栽培）記録を残している。何か起こった際には遡って確認できるようにしている。

Q16.　みやぎ生協は食料自給率向上を目指しているが、輸入農産物についての留意点（輸入品は国内で生産が困難なもの、端境期に限り国産品がある場合はできるだけ国産の品物で揃えるなど）はどうか。

A16. 基本は国産であるが、輸入農産物については、国産で賄えない品目や時期に限って取り扱い定期的に農薬残留などの検査を行っている。

Q17.　中山間地域での農業に関する考えはどうか。

A17.　中山間地域の生産支援は七ヶ宿の米等がある。中山間地域では、そこで作ることに価値のある農産物を生産すればよいと思う。例えば豆等が良いと思う。

（了）

No.	14
日時	2020 年 9 月 16 日
テーマ	山梨県における農業政策について
調査の協力者	山梨県農政部 部長 坂内啓二氏 山梨県農政部担い手・農地対策課 課長 勝俣匡章氏　課長補佐 佐々木斉氏　課長補佐 山本裕之氏 副主幹 佐藤明子氏　主任 渡邊貴大氏 山梨県農政部農業技術課 技術指導監 齊藤典義氏 山梨県農政部果樹・６次産業振興課 課長 塚原卓郎氏　主査 千野正章氏 山梨県農政部農村振興課 課長 小林敏樹氏　課長補佐 斉藤和司氏　副主幹 五味亜矢子氏
参加者	清水比那
調査目的	山梨県が現在取り組んでいる農業行政に関する質問に回答していただくと共に、東北地方とは異なる特徴を有する自治体における農業の担い手や農地、農村振興に関連する課題を整理すること。
調査先について	山梨県は日本有数の果樹の産地で、ぶどう、もも、すももの生産量は日本一である。県の四方を山に囲まれているため、不利な条件の農地も多いが、気温差や日照時間を活かした農業が展開されている。

調査内容
◆担い手について Q1.認定農業者数における個人と法人の割合はどれくらいか。法人の認定農業者数が増えたため、全体の数値としても増加傾向にあるのか。また、今後も認定農業者が増加することが期待されるか。 A1.平成 28 年 3 月時点での、法人の認定農業者は 165 件、個人の認定農業者は 2,087 件であったが、令和 2 年 3 月には、法人が 232 件、個人が 2,162 件となった。よって、法人・個人共に認定農業者数は増加している。個人に比べて法人の数値の方が伸びている理由としては、企業参入が増えたことなどが挙げられる。また、今後の認定農業者数に関しては、農業者全体の数が減っていることなどから、大きく増加する見込みは少ないが、近年 300 人以上の新規就農者を確保していることから、増加傾向で推移する可能性はある。

Q2.近年、300 人以上の新規就農者を確保しているとのことだが、定着率はどうか。特に果樹栽培に取り組む場合、経営を安定させるまでに時間を要すると考えられるが、経営安定までに離農してしまう方もいるのか。

A2.全新規就農者の動向を追えている状況ではないが、農業次世代人材投資事業を活用した方々の返還対象期間内の離農率としては、準備型で 5.4%、経営開始型で 0.3%となっている。果樹の栽培を目的とした就農の場合、峡東 3 市（山梨市・甲州市・笛吹市）では、農業次世代人材投資事業の経営開始型を利用した際の 5 年後の目標所得である 250 万円を達成するため、既に収穫できる成木がある農地 30 アールから就農することを基準として設けている。また、農地バングが苗木を育て、ある程度成長したら樹とともに農地を貸し出す取組も行われている。苗木を育成している間に、地域で誰に貸付を行うか話し合いが行われ、すぐに就農したいと望む県外からの就農者などとのマッチングが行われている。

Q3.新規就農者の指導にあたるアグリマスターが県内に 200 人以上いるとのことだが、アグリマスターの認定はどのように行なっているのか。(収入や労働時間、法人か否か等の基準が設けられているか。) また、アグリマスターの方々には報酬等が支払われているのか。

A3.初期の頃は、個人でアグリマスターになる方もいたが、現在は 2 人以上のグループのみの受付となっている。県内 4 ヶ所の農務事務所の推薦という形で申請し、その後認定委員会の審査を通過するとアグリマスターになることができる。アグリマスターになるための評価基準は経営規模や営農経験、研究生の受入実績等であり、収入や労働時間に関しての条件はなく、年齢も様々である。そして、就農定着支援制度推進事業を利用する場合には、最大 11 ヶ月、月 5 万円が支払われることになっている。アグリマスターと新規就農者のマッチングに関しては、基本的に就農相談の際に農務事務所が対応することになっており、新規就農者の栽培希望作物や営農希望地に合わせたマッチングが行われている。

◆研修について

Q4.農家子弟の定着を図るため、経営規模拡大に向けた取組を支援するとのことだが、自らの経営を見直す機会を求める農家対象の窓口はあるか。また、経営改善のための研修制度、税理士やコンサルタント等の支援組織はあるか。

A4.農業者が自らの経営を見直す機会を求めた場合には、山梨県を 4 分割した各地域の農務事務所が窓口として機能している。また、経営改善のための研修制度としては、年に 2 回、税理士や社労士、農業法人の代表者らを講師としたセミナーを実施している他、県内農家の経営の課題を解決するために、県の出先機関や JA、金融機関、税理士

や社労士といった経営の専門家等から構成される農業経営相談所が存在している。そして、その組織の中で経営改善の必要性が判断された農家には、税理士や社労士等の専門家を派遣する事業を行っている。

Q5.山梨県農業大学校における体験&研修プログラムには県外からの参加者もいるとのことだが、県内の方と県外の方の割合はどれくらいか。また、U ターン、I ターンをターゲットとした県外の方への PR を実施しているのか。

A5.主に、将来的に担い手になることを意識している方は「週末農業塾」に参加される。「週末農業塾」は年間 10 回ほど山梨県の農家や農業大学校で作業を行い、一年を通して農業を勉強してもらうコースだが、3 分の 1 から半数が県外からの参加者となっている。また、「農業体験研修」という平日 1 日か週末 2 日で行われる研修もあるが、こちらの研修に参加する県外からの参加者は全体の約 6 割となっている。県外の方への PR としては、東京での就農相談会において、農業大学校のプログラムを紹介することなどを行っており、就農希望者のニーズに合わせたコースを提案している。

Q6.山梨県農業大学校における研修プログラムでは、農業経営についても重点を置かれているのか。

A6.「週末農業塾」や「農業体験研修」は技術習得が主となるが、職業訓練等の段階になると実際の農家で経営の状況を学んだり、座学で経営について学んだりする機会がある。ただし、農業大学校における経営に関する学びは画一的なものであることに加え、実際に経営を開始し明確なビジョンがある状態でなければ、経営指導をすることが困難であるため、経営に関しては就農後に地域の普及センターにおいて個別の対応を行うなどしている。

Q7.山梨県としては、新規就農をする際には農業大学校での研修を経てから先進農家や農業法人で学ぶことを推奨しているのか。また、研修を受け入れる先進農家や農業法人はどれくらい存在しているのか。

A7.それぞれの新規就農者に合わせたルートを提案しているので、必ずしも農業大学校での研修を経てから先進農家や農業法人で学ぶことを推奨しているわけではない。また、研修先に関しては、現在アグリマスターが 268 名いることからも、量的な受け皿は十分であると言える。

◆企業参入について

Q8.参入企業数、県外企業数ともに増加傾向にあるとのことだが、県としてはどのような企業に参入してもらうことを望んでいるか。また、参入企業の業種としては建設が 1

番多い理由は何か。

A8.農地を長期間にわたって使用し、地域とともに農業に携わってくれる企業の参入を望んでいる。また、県内の建設業者が参入する理由としては、地域のために何かをしたい、といった声を聞く。その他、時代や時期に合わせて建設業と農業の両立がしやすいことや元より県内に建設業者が多いことなどが、参入企業の業種として建設が 1 番多い理由として考えられる。

Q9.山梨県で、参入企業が条件の良い土地を取得することは可能か。また、参入企業はどの程度希望する地域の農地を取得できるのか。加えて、参入にあたって地域から反対の声が上がるケースもあるのか。

A9.タイミング次第では条件の良い土地を借りることも不可能ではない。だたし、条件が良くない農地が人の手を離れやすいという実情があるので、荒れてしまっている農地は、基盤整備を施し借り手の理解を得ることなどが必要である。また、参入にあたって、景観や騒音を気にする非農家の方が改善策を求める事例も稀にあるが、反対の声とまでいかない。

◆農地について

Q10.平成 30 年度の中心経営体への農地集積率は 38.6%、令和 4 年の目標値は 44.5%とのことだが、現状として目標は達成可能か。また、山梨県における人・農地プランの作成状況、実質化状況はどうか。

A10.平成 31 年度の中心経営体への農地集積率は 40.9%となっており、目標に向かって順調に推移している状況である。また、国における農地集積率の目標値は 80%であるが、山梨県における農地集積率の最終的な目標値は国が同意の上で 46%となっているため、最終的な目標値に対しても順調な傾向であると言える。

（＊中心経営体とは、認定農業者や認定新規就農者、基本構想水準到達者、今後育成すべき農業者（水準には到達していないが意欲的に農業に従事している方、農地中間管理機構を通じて農地の規模拡大を図る方など）を指す。）

人・農地プランに関しては、以前 93 のプランを作成したが、14 の地区で実質化されている。基盤整備とセットで取り組むことで、平地に限らず中山間地域においても実質化されているが、小さな単位で話し合いを進めることができる地域において実質化される傾向がある。また、担い手が見つからない場合、将来的に県外の企業を誘致することをプランに盛り込むことが可能だが、ある程度担い手が明確になっている 14 か所が実質化している状況となっている。

Q11.荒廃農地の発生を抑制するため、関係機関での農地等に関する情報共有の強化や農地の貸し手と借り手のマッチングを推進するとのことだが、山梨県において新規就農者が条件の良い土地を借りることは困難か。

A11.条件の良い土地は貸し手が既に決まっていたり、すぐに借り手が見つかったりするので、地元の人とのつながりがない状態で新規就農者が条件の良い土地を借りることは難しいと言える。決して条件が悪い農地ばかりではないが、すぐに見つけることは困難であるため、研修中に農業に対する本気度を見せつけ、周りからの信頼を得ることが重要となる。

◆スマート農業・ICT 技術の利活用について

Q12.20 年後の目指すべき姿として、IoT 等を活用した先進技術による農業生産の効率化や ICT や AI を活用した生産技術の継承を図る旨が記載されているが、県における現在のスマート農業導入の状況はどうか。東北地方では平野部などの条件の良いところや、施設園芸などが先行してスマート農業を導入しているが、価格や操作技術など課題も多いと聞いている。また、中山間地域におけるスマート農業導入に関してはどのように考えているか。

A12.現在、国がスマート農業実証事業を進めているが、山梨県においても実証が行われている。土地柄、機械の大型化を図ることや区画を大きくしてスマート機器を導入することは困難であるが、農薬散布が難しい傾斜地にドローンを使った農薬散布を行ったり、急傾斜地においてリモコン式の自走草刈機を導入したり、土地に合わせた実証が行われている。また、個人の農家がスマート機器を導入するにはハードルが高いことから、まずは基盤整備をした地域などで共同防除や共同作業する際にスマート機器を使用し、農業者が導入を検討してくれるようにアピールすることが必要であると考えられる。

Q13.野生鳥獣による農作物の被害額は減少しているとのことだが、依然として中山間地域では営農意欲を削ぐなど大きな問題であると考えられる。ICT 技術等を用いた鳥獣害対策は実施されているか。

A13.鳥獣害対策としては、各市町村が被害防止のための協議会を設立し、様々な活動を行っている。そのなかで ICT を活用した活動としては、調査事業が主である。テレメトリー調査（個体に発信器を付け、群れがどこに出没するのかを把握する調査）を行い、出没箇所に集中的に罠を仕掛ける取組を実施している。捕獲の段階での ICT 活用となると、技術的には様々なものが開発されているが、費用対効果などを考慮すると、実際に現場で ICT が活用されるのは調査事業が主となる。

◆6 次産業化について

Q14.6 次産業化の取組における売上 1,000 万円以上の加工品数の現況値は 5 品とのことだが、具体的にどのような品物なのか。また、令和 4 年の目標値が 10 品となっているが、どのような品物での成長が期待されるか。

A14.6 次産業化に関しては、平成 23 年度より東京農業大学の小泉武夫先生にアドバイスをいただきながら商品開発を進めてきた。これまでに 109 商品が開発され、平成 30 年度における開発商品の売り上げは 1 億円以上となった。うち、売上 1,000 万円を超える代表的な商品は、山梨らしさを感じられる 5 品である。また、令和 4 年度までに売上 1,000 万円以上の加工品があと 5 品開発されることを目標としているが、やまなし 6 次産業化サポートセンターや美味しい甲斐開発プロジェクト、施設整備支援などを通じ、民間の取組を県として支援していきたいと考えている。

◆農福連携について

Q15.農福連携を推進し、障害者への就業機会を提供することにより農山村の活性化を図るとのことだが、農福連携の結果として農山村が活性化した事例はすでにあるか。

A15.山梨県では、障害者の就労支援や農業者の労働力確保を目指し、平成 30 年 4 月に山梨県農福連携推進センターを設立した。（他県では、NPO 法人が農福連携の窓口を運営しているケースもある。）本センターでは、農業者と福祉施設のマッチングを行っており、平成 30 年度は 27 件、令和元年度は 39 件が成立し、年々マッチング成立件数は増加しているが、さらなる周知に取り組んでいる。受け入れ側の農業者は、法人に限らず個人の農業者もおり、自ら農福連携に取り組みたいと申し込む場合もあれば、センターから受け入れを依頼する場合もある。また、高齢の農業者が人材を補うために農福連携に取り組むケースだけでなく、就農開始 2,3 年目の農業者の方が取り組むケースも多く、周りに頼る人がいない新規就農者に力を貸している面があるため、地域の活性化に役立っていると考えられる。

ヒアリング調査後、坂内部長より以下の情報を提供して頂いた。

＜本来の農政を推進することができないコロナ禍における農業施策＞

① コロナ禍で苦戦している農家を支援するため、農産物パックの宅配事業
（県 HP で YouTube 動画を発信中）

② 東京にある大使館への果実などの PR 活動と動画作成
（本来は現地でトップセールス）

③ 地球温暖化の抑制のための取組として、4 パーミルイニシアティブへの参画
（果樹の剪定枝を炭化して土中に埋め、CO2 の削減と土壌改良を目指す）

④ アニマル・ウェルフェア（動物福祉）の推進
（大学と連携協定を締結し、持続可能な畜産を追求）

（了）

No.	15
日時	2020 年 10 月 14 日
テーマ	二本松市における担い手・農地・農村振興について
調査の協力者	福島県 二本松市 産業部 農業振興課 参事兼課長　遠藤吉嗣氏 農政係長　佐藤興一氏
参加者	佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	中間報告の際に示した政策提言の方向性について助言を頂くと共に、二本松市が現在取り組んでいる農業行政について、担い手・農地・農村振興の観点から説明して頂くこと。
調査先について	二本松市は福島県の中央北部に位置する。水稲栽培や野菜栽培の他、果樹栽培や畜産業に従事する農業者もおり、様々な品種の作物が生産されている。

調査内容

◆担い手

新規就農者に対する研修に関しては、研修を実施する NPO 法人を通して支援を行っている。組織を通して研修を受ける新規就農者に家賃補助等の支援を施すだけでなく、研修の実施主体である組織にも支援している。

認定農業者制度に関しては、高齢化の波が押し寄せ、認定農業者数も減ることが予測されるため、福島県が定める認定基準とは別に、地域の担い手としての位置付け等を考慮して、基準を緩和している。

◆農地

農業者が減り続けている現状を踏まえると、条件の悪い土地も含めた現在の農地面積のすべてを維持することは困難である。今後二本松市としては、農業委員会と連携し、山に返す農地と整備する農地の線引きを行い、効率的で持続可能な農業経営支援を進めていく予定である。また、二本松市における人・農地プランの状況としては、担い手のコンセンサスは取れるものの、メリットを感じにくい土地持ち非農家等をどのようにして引き込むか、が課題となっている。

◆農村振興

鳥獣被害対策としては、畑ごとに柵で囲うのではなく、地域全体を柵で囲うなど、地域住民皆で対策に取り組んでいく必要がある。また、農村への移住に関しては、農業振興だけで捉えるには限界があると考えられる。

（了）

No.	16
日時	2020 年 10 月 14 日～10 月 15 日
テーマ	中山間地域における民泊体験
調査の協力者	ななくさ農園 関 元弘氏・関 奈央子氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	農家への民泊体験等を通じて、中山間地域における農業経営や担い手等の課題や実情について明らかにする。
調査先について	ななくさ農園は、福島県二本松市東和地区にて関夫妻が営む農園である。関夫妻は人と環境に優しい農業・生活を目標に、有機農業に取り組まれている。

調査内容

1.　ななくさ農園について

ななくさ農園は、地元農家の協力により耕作放棄された桑園を畑に再生するところから始まった。所在地の行政区が七区であることから、地域の一員でありたいという思いで「ななくさ（七区さ）農園」と命名された。

約 2 反歩（20a）の田んぼと 1 町歩（1ha）の畑では、主に米、キュウリ、インゲン、ミニトマト等の定番野菜を栽培しているほか、小麦や大豆、ハーブ等も栽培している。小麦はうどんとして加工し、「道の駅ふくしま東和」などで販売している。

2008 年には県から JAS 有機の認定を受けた。消費者との交流を深めるため、田植えや稲刈り、麦の種播き、麦踏みなどの体験イベントを企画することもあるという。

また、地域内の有機農業の発展、新たに有機農業に取り組む農業者のために、地域内の有機農家を組織し、2011 年に「オーガニックふくしま安達」を設立し、組織的な出荷体制の構築など切磋琢磨している。

施設内にはななくさナノブルワリーという名のビール製造場があり、独自ブランドである「ななくさビーヤ」の醸造も行っている。

沿革(ななくさ農園 HP 参照)

2006 年	5 月	篤農家の元で農業研修開始。
	8 月	空き家、農地を紹介され、家の手入れ等を開始。畑は約 1 ha。
	9 月	家を手入れして入居。畑の開墾を始動。
	10 月	農地の貸借につき農業委員会の許可を受ける。（農家となる）
	11 月	小麦の栽培を開始。
2007 年	4 月	本格的に作付け開始。（キュウリ、インゲン）

	5 月	10 年以上耕作放棄されていた田圃を斡旋され購入。
2008 年	4 月	水田 10 a を委託される。
	9 月	福島県より JAS 有機の認定を受ける。うどんの委託製造を開始。
2009 年		市場出荷をやめ、有機専門業者へ格付け出荷。
		NPO 法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会の開墾事業を活用し、遊休桑園を開墾。
2011 年	3 月	東日本大震災、福島第一原発事故に遭遇。
	4 月	有機農産物出荷組織「オーガニックふくしま安達」を設立。
	7 月	二本松税務署より「発泡酒」製造免許を受ける。
現在		麦芽やホップの栽培及びビール醸造も行っている。

2.　関夫妻について(総合南東北病院「SOUTHERN CROSS Vol.59」記事参照)

当農園を営まれている関元弘氏・関奈央子氏はともに、農林水産省のご出身。元弘氏が旧東和町役場で 2 年間勤務していた際、中山間地域における農業経営の現状を目にするとともに、地域資源を活用したこの土地に合った農業に取り組む元気な農家の存在を知り、感銘を受けた。地元の農家との交流のなかで自分がやりたい農業の具体的なイメージも次第に固まっていったという。

その後、元弘氏は農水省に戻ったが、2006 年、奥様の奈央子氏とともに有機・自然農による循環型農業の実践を目指して福島県旧東和町へ移住し、「ななくさ農園」を開園した。

以来、集落での行事や消防団、共同作業にも積極的に参加し、地域とつながりを大事にしながら、目指す農業の実現に向けて日々奮闘している。

3.　活動報告

・関夫妻のご自宅でななくさ農園で栽培された野菜等をふんだんに使ったお食事をご馳走になった。特にイノシシの肉や小麦から作られたうどんは非常に印象的であった。
・広大な畑やワイナリーを見学し、中山間地域における農業経営の実態等貴重なお話を伺うことができた。

（了）

2020 年度ワークショップ D ヒアリング調査書

日時	2020 年 10 月 15 日
テーマ	農作業及び民宿体験
調査の協力者	マルカりんご園・農家民宿くまさん 熊谷 耕一氏
参加者	佐久間惇　清水比那　谷垣聡一朗　小林寛子 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	農作業及び民宿体験を通じて、中山間地域における農政の現状及び課題を抽出すること。
調査先について	農家民宿くまさんは、熊谷氏が経営する民宿であり、宿泊者は農泊体験等を通じて農村地域の生活を体験することができる。なお、熊谷氏は「特定非営利活動法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会」理事長である。

調査内容

1. りんご収穫作業体験について

- りんごは単価が高く、東和のような中山間地域でも生産可能。
- 営農歴としては、30～40 年農業を続けている。
- 「白いものはダメになる」との教訓から、かなり昔に米は作らなくなった。米からりんごへの転作を実行した。
- 転作にあたっては、かつて水田だった土地をりんご用の土地に転用することにした。
- 鳥獣被害は深刻。イノシシ、ハクビシンなど。地域によっては、サルによる被害が深刻だとも聞いている。
- ワイヤータイプの罠を仕掛けても、対策器具を壊されたりすることもある。
- サルが東和にも近付きつつある。サルは賢いので、鳥獣被害で最も懸念している。
- りんごを原材料としてワイン造りにも取り組んでいる。六次産業化の取り組みとして経営の中核となっている。

2. 農家民宿くまさんについて

- 「平成 29 年度　日本農林水産祭むらづくり部門日本農林漁業振興会長賞」など大きな賞を 3 回受賞した実績がある。
- なぜワインに注力するかというと、日本酒よりもワインの方が顧客としての女性に受けるため。ワイン視察に若い女性が来れば、自ずと男性もついてくる。
- りんごは船橋市場にも出荷している（人口が多い首都圏の人々をターゲットとしている）。
- 東和にとって関夫妻の存在感は大きい。奥さんはイギリスに留学していたため、地域の通訳として活躍することも。インバウンドの面で大変助かっている。　（了）

2020 年度ワークショップ D ヒアリング調査書

日時	2020 年 10 月 15 日
テーマ	中山間地域における新規就農と民泊に関する調査
調査の協力者	農家民宿「ゆんた」 仲里　忍　氏
参加者	小林寛子　清水比那
調査目的	新規就農に関する経験や民泊の実情を通して、農業の担い手や農地、農業者が抱える課題等を明らかにする。
調査先について	福島県二本松市東和地区にて有機農業を行いながら農家民宿を営む。

調査内容

- 農家民宿「ゆんた」を経営する仲里氏は新規就農者として 2008 年福島県二本松市に移住。2013 年より農家民宿「ゆんた」の運営を開始する。
- 移住促進活動を行っているゆうきの里東和ふるさとづくり協議会理事長のもとで半年間の研修を受け、新規就農者として独立した。住宅や農地は借り受け、農作業に必要な軽トラックは中古車を無料で譲り受けた。仲里氏によれば、他地域の新規就農者の募集では、応募者が軽トラックを自ら用意することとなっているため、条件が満たせず研修参加が困難なところもあったとのこと。
- 独立直後は農作業が山積し、地域になじむ活動までは至らなかったが、1 年程度で生活が落ち着き、地域との交流をもてるようになった。
- 東日本大震災後、カフェ事業と農家民宿事業を開業するため、国の支援制度（復興六起）へ応募し両事業の支援金を得た。しかし、カフェ事業は設備投資に多額の費用がかかるため断念し、2013 年より農家民宿の営業を開始した。支援制度への申請は、さまざまな手続きがあり、書類作成に慣れたその人の助力がなければできなかったと感じている。
- 東和地区では、新規就農者への支援が非常に手厚く、それにより農業や農泊を継続することができた。
- 農業では、主にキュウリ、インゲンを出荷し、他の野菜は自給自足程度に栽培している。農泊や農業以外には、農協のライスセンターでのアルバイトも行っている。
- 農泊はリピーターが多く収入源となっているが、コロナの影響で現在は関東地区からの宿泊客は受け入れていない状況。

（了）

No.	17
日時	2020 年 10 月 16 日
テーマ	中山間地域における農業とその関連事業に関する調査
調査の協力者	特定非営利活動法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会 専務理事・事務局長　大内一　氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授
調査目的	ＮＰＯ法人の活動や地域の農家に関する情報を通じて、農業の担い手や農地、農業者が抱える課題等を明らかにする。
調査先について	ＮＰＯ法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会は、旧東和町の農家と商店が中心となり、地域における有機農業の推進を図っている。

調査内容
1．ＮＰＯ法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会の概況 福島県二本松市東和地区において、旧東和町の農家や商店が中心となり活動している。特産品である桑やリンゴ等の加工品の製造販売や道の駅運営、交流定住促進事業での農業体験や農泊を通じて、有機農業の理解醸成と地域活性化に取り組む。 2．道の駅関連 ・東和地区へ人を呼び込む交流事業は重要だが、現状では収益がなかなかともなっていない。また、道の駅の販売は、国道 6 号線が再開後は、道の駅付近の道路の交通量が減り売上が減少した。 ・道の駅では、桑茶の商品開発を行い製造から販売まで一貫した事業を行っている。この地域の貴重な地域資源である桑（注：道の駅にも植栽）だが、そのために導入した設備の資金面での負担が大きい。 3．空き家・農泊関連 ・JICA の研修所として農泊を利用する試みは、設備の面で折り合いがつかず実現しなかったが、企業の研修所として空き家や農泊を活用する動きが出ている。 ・都市部でのテレワークの進展を受け、空き家バンクに東和地区の空き家を登録しているが、空き家を貸し出すには家屋の不用品の処分等で費用と手間がかかり、一筋縄ではいかない。 ・都市部での生活との違い、特に医療機関や学校が少ないことや自動車が必要であること等により移住定住は進まず、地区の高齢化が進んでいる。 ・東和地区での新規就農者は 27 名だが、農業を生業として生計をたてることができている人は多くはない。新規就農者定着のために受け入れをボランティア精神で支援を

してきた人たちも、以前のような活動量は生み出せていないようだ。

4．農業関連

・条件の悪い農地は、手放したいと考えている農家もいる。しかし、売却や寄付ができず、やむなく集落作業に参加している人もいる。補助金は出ているが、固定資産税や労力を考えると、持ち出しの方が多くなっているのが現状だ。農地では、特に相続等で共有名義になっている土地について、持ち分のみを手放すことが難しいと感じる。

（了）

No.	18
日時	2020 年 10 月 28 日
テーマ	加美町担い手の現状についての説明会
調査の協力者	加美町農林課　後藤副参事兼農業振興係長　早坂智典主査 認定新規就農者（元地域おこし協力隊）石川氏
参加者	佐久間惇　髙橋聡輔 仙台光仁教授
調査目的	加美町における担い手や農地、中山間地域の実情について教えて頂くとともに、認定新規就農者の立場からの農業の諸課題に関する考えを聞くこと。
調査先について	加美町は仙台市から北西に 40km に位置しており、耕地面積は 6,130ha、うち田耕地 4,880ha、畑耕地 1,250ha である。担い手への農地の集積率は 80%となっている。

調査内容

◆担い手

加美町における認定農業者数は、令和 2 年 3 月の時点で 287 名（昨年度から 17 名減）集落営農 40 件　女性 20 件　法人(株式会社、有限会社、農事組合法人)30 件　男女協同 38 件となっている。認定農業者の数は減少傾向にあり、更新しない主な理由としては、高齢のための離農や企業等への就職が挙げられる。

また、認定新規就農者として農業次世代人材投資事業を活用している方は、現在 8 組 9 名いる。本事業を活用するメリットとしては、年間 150 万円、最長 5 年間交付金が受け取れることである。また、農地中間管理機構から農地を借り受けできたり、無利子の融資を利用できたりする。

その他、加美町は地域おこし協力隊を積極的に受け入れており、最長 3 年間の研修とその後の独立経営をサポートしている。

◆人・農地プラン

基盤強化基本構想に定める担い手への集積目標は、令和 7 年度末までに 81%にすることであるが、令和 2 年 3 月末時点で 80.1%の集積率となっている。

人・農地プランに関しては、合併以前の旧 3 町ごとに既存の話し合いの場を設けており、地図への落とし込みまでは実施していない状況だが、町側では実情について把握している。

認定新規就農者である石川氏からの意見

◆担い手

＜研修＞

営農開始には、就職と起業の 2 パターンある。就職したい人に作業をさせるのは簡単だが、起業を考える人には、教える方も余裕がないのが現状である。栽培技術を教えることができる人はいるが、経営を教えることができる農業者はあまりいないのではないかと考えられる。

また、農作業を委託したいと考えている人にも 2 パターンあり、早く仕事を覚えてもらいフランチャイズのように独立して生産性を上げるための協力をしてほしいパターンと、人件費が嵩む前に独立してほしいと考えるパターンが存在する。

＜就農＞

地域おこし協力隊からの就農を志す場合、実質 2 年目に認定新規就農者になるための書類を作成しなければいけない。逆算すると、土地を借りる方から 1 年で認めてもらう必要があることから、現実的には無理である。土地を貸すことは、自分の取り分を少なくし、借り手にその取り分を分けてあげるという発想になる。

＜経営＞

6 次産業化センターに相談に行ったことがあるが、有益な相談をすることができなかった。また、専門用語が多すぎて、理解に苦しむ場面もあるため、意味的通訳者などが必要だと考えられる。

また、6 次産業化に関しては、下火になっている。付加価値化とは考えられず、どうにか収益を回収したい程度で捉えている。

◆農地

＜農地バンク＞

農地絡みの仕事（農地取得手続き等）は役所の仕事であるべきだと考える。空き家バンクもいまいち上手く稼働していない現状で今後 10 年先を考えると、地権者が不明になる可能性もあるので判断できなくなるのではないかと考えらえる。

＜新規就農者の農地＞

また、新規就農者は栽培技術が低くいため、条件が悪い農地を利用することになるが、機械を使える優先度も低い状況で売り上げを上げることは極めて困難であると言える。

◆中山間地域

中山間地域における農業と平場の農業は切り分けて考えるべきである。中山間地域では、周囲に影響を及ぼしやすい有機・無農薬での農業が多く行われる傾向にある。

＜スマート農業＞

スマート農業の機器に関しては、機械メーカーが開発したい機器と、農業者が使用したいと思う機器の乖離が起きているのではないかと考えられる。また、スマート機器を扱うとしても、専門用語が多すぎて農業者には伝わらないため、通訳者となりうる存在が不可欠であると認識している。

＜半農半 X＞

半農半 X は既に手に職のある方しかできないのではないかと思う。最近の加美町では新卒の地域おこし協力隊が多いが、今後田園回帰の考え方のみで彼らを受け入れることに危険性を感じてしまう。

（了）

No.	19
日時	2020 年 10 月 29 日
テーマ	農業の 6 次産業化と農村産業について
調査の協力者	有限会社伊豆沼農産 代表取締役　伊藤　秀雄氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	農業法人の経営に関する情報収集及び、地域における農業の役割や法人としての活動状況を調査する。
調査先について	有限会社伊豆沼農産は、宮城県登米市に本社を置き、農業生産（豚肉等）のほか、ハム・ソーセージなどの加工品製造やレストラン等を運営する。農業の 6 次産業化による経営の規模拡大を実現している。また、当社の事業だけでなく、農業等を通じ地域を振興する取組にも注力している。

調査内容

【説明内容】

当社は 1988 年に創業、翌年に資本金 500 万円で法人化した。現在は資本金 3,000 万円で、従業員数は 36 名である。業種が多岐にわたるのは、地域資源活用型の産業構築だからで、ハム・ソーセージの加工販売をメインに行っている。創業当時の農業は、生産者が自分で値付けできないことがあった。食管制度で米を自由に流通できなかったが、豚肉に関してはそのような問題はなかった。

福島県で豚熱が発生し、宮城県でも予防接種することになった。その場合、県全体が輸出禁止となるため、香港への輸出はいったん停止している。正常化までは 10 年程度かかる可能性がある。

都市農村の交流やインバウンドの確立を目指しており、新しい農村産業として今年 2 月にプレス発表をする予定だったが、直前にコロナが発生したため中止した。宮城県もオリンピックに向けてインバウンド誘致に注力していたので、残念な結果となった。

コロナの影響は、4 月の売上でレストラン 7 割、直売所 5 割の減少となった。しかし、5 月の連休から徐々に回復し、96%程度まで回復している。その理由として、直売所や通販の業績が好調だったからである。昨年から顧客のすそ野を広げようと、1 度来店した客が継続的に商品を購入できるように通販を充実させてきた結果である。

組織運営では、情報のスピードと正確さが重要なので、中間の組織を配置しない方がよいと思う。一般の農業法人と違うところは、農業産業研究所を持っていることだろう。農村の資源を活用しながら、農村という地域の産業構築を本格的に実行しようと、以前の企

画室を変更し設置した。

当社は、「農業」を「食業」に変えることを理念としている。「農業」という言葉には「加工販売」という意味が含まれず、以前は、6 次産業は農業ではないという評価だった。農業者がレストランやハム工場の経営を行うことは、以前は珍しかったが、経営の規模拡大の手段として目指した。当時は、養豚や稲作を行い収入の問題はなかったものの、規模拡大へ進むことには困難があった。その理由は、養豚産業では保健所と地域住民の理解が必要で、かつ一般的に養豚場は山のなかにあるが、当社ではその対応が難しかったからである。また、コメの収穫は年に 1 回で、機械やオペレーターを考慮すると、効率化には限界があった。そのため、当社は付加価値型の農業に切り替えた。

農業という産業から農村産業という地域産業にバージョンアップしたいと考えており、地域の資源をしっかり見据えて産業を構築していきたい。理念にて、ある程度幅のある方向性を示し、道筋は経営者が、方策はマネージャーが立てていくと良いと思う。

農業者は、食料の供給責任や環境保全、後継者の育成という立場がある。農業の生産性を上げれば、農業法人 1 万社で農業 GDP をまかなうことは十分可能だ。一方、日本は赤字経営の兼業農家が主体であるから、それが法人経営に代替されると「儲からないのでしない」ということになり、供給量が減少するだろう。供給量が減ってしまうと、独立国家としての日本は成立するのかという懸念がある。農家は、環境保全と食料供給について、国民に対して、自主的に自分たちの言葉では表現しなければならない。

「良い資源があるから活用する」のではなく、その時代に合わせて、良い資源を見つける努力をすることが大切だ。見つける方法としては、①角度を変える、②資源のかけあわせ、③よそもののご意見を参考にすることだ。そうすれば、これまで見えなかったものが、いろいろ見つかる。

6 次産業化や農商工連携は、経営にとって必要であれば行うものだと思う。農業では、生産者が自分でモノを売る経験が少なく、原料を販売し資金を回収する商取引の意味を理解することが難しいと思う。当社は 2003 年鹿児島に進出し、2004 年に香港への豚肉の輸出を開始した。本州では一番輸出が早かったと思う。輸出はコストがかかるため、安価で販売するわけにはいかない。当初は、日本の商社の駐在員が経費で購入するのかと思ったが、実際は現地の富裕層の購買だ。宮崎県産黒豚の 1.5 倍の値段で販売されており、顧客から評価されていると思う。

当社の活動としては、農福連携や食農体験教室を実施している。小学生向けの体験プログラムでは、稲を育ててもらい、収穫したものが一日分のごはんの量だという説明をしている。それが 1 年分になるとどのくらいの量になるか、面積はいくら必要かを想像できるようにしている。食と命の循環である。その他、企業活動の受入も行っており、農村体

験を通じたチームビルディング、メンタルヘルス対策の取組みなどを試行している。さらに、生ハムオーナーというサービスでは、スポットの体験ではなく、仕込みから熟成までの 1 年間を SNS でのコミュニケーションやテイスティング体験などを通じて、より長く顧客とつながれるプログラムにしている。

これからの農業では、プロダクトアウトが半分で、あとの半分は農家のプロポーザルが必要だと思う。顧客のニーズに合うものは大手に任せればいいし、それ以外の部分は、販売でも商品化でも、生産者の視点が大切であるし、地域にとってどういう農業なのかという地域の視点のレベルも向上させたいと思う。また、誘客産業では女性の視点や運動の視点も大切だ。商品開発の苦労話や食料自給と環境の問題等を顧客と対話できるようにしなければならない。これまで農家は霞が関しか見てこなかったが、これからは国民への情報発信が重要である。

現在の制度では消費者視点の格付けはないため、人が食べておいしいと感じるものの情報発信をどういうツールで行うかが大切だ。情報の伝達は、口コミが一番だと思っており、特に学者やマスコミ、行政の広報誌等の金銭的な関係がない媒体がよい。また、情報の価値は、遠くから伝達された方が高くなる傾向がある。例えば、フランス料理の三國シェフの評判が逆輸入したこともそうだろう。当社が鹿児島で販売を始めたことも遠くからの情報発信の一環である。

国は、農産物の輸出額を 5 兆円にすることを目指しているが、現状では、それには反対だ。その規模で輸出をするには、日本の中下層にあるような食品ブランドまで売り出さなければならない。まずは、日本人にしかできないというブランド食品をしっかり輸出し、世界で日本の食品はすごいという認識を広めなければならない。

日本の消費動向調査では、食品のなかで国産志向は 7 ～ 8 割であるが、そのうち 7 割程度の人は価格で購入を決定する。安全と信頼の世界最高レベルの日本農産物は高いが、安定的な供給のためには生産者と消費者の信頼関係が必要で、食料自給率は簡単には上がらないかもしれないが、自給力は上がるはずである。

これからの少子高齢化の時代では、地域には老人しかいなくなるため、今後は 65 歳以上のシニア層にも地域の担い手になってもらう必要があるだろう。例えば、地域の新しい価値を地域資源から見つけ出そうという取組で、おばあちゃんたちが普段食べているものをレシピ付きで提供することで、消費者に受け入れられている事例もある。

一方で、世界の人口は増加しており、日本の食料自給は大丈夫かという懸念がある。TPP に関して、農家が食料供給の責任を持つということを前提とすれば、残念ながら現状では国民全体の食料供給量を生産できない。不足分は輸入に頼るしかなく、お金があったとしてもないものは買えないのであるから、TPP に入り食料確保をした方が良いとい

う判断になる。
農村にいる 65 歳以上の人は普段、あまり活動することがなく自由な時間がたくさんある。地域の役割を担うという需要はあるのだから、頼りにすることで張り合いが生じ健康寿命も伸びると思う。

当社はインバウンド誘致を積極的に行うことを考えており、農村の窓口も同時に担っていきたいと考えている。農村の外のエージェントが農家の取り纏めをすることは非常に困難で、農家の信頼がある組織が必要だ。そして、地域の組織が、その他の地域の組織と結びつきネットワークができると良いと思う。
農村産業とは、老人を主体としたおもてなしの交流である。誘客では、土日だけではなく平日の訪問客を増加させたいが、国内だけでは困難である。仙台空港では LCC の発着が増えており、日本のリピーターとなっているアジアのミドルアッパー層に訪問してもらえれば良いと思う。また、ヨーロッパからの訪問客は、長期滞在で日本の農業に対する興味を強く持っており、農家民泊への価値がさらに高まると期待される。そのような農村産業に関するビジネスのマニュアル化をしたいと考えている。どの地域でも同じ地域資源はないため、オンリーワンの産業となり、それぞれがナンバーワンになる。おもてなしのための雇用にすれば、人件費は流動費に計上できるし、点在する空き家を宿泊施設に活用することも可能なので、最小の資本で産業ができると考えている。

産業政策としての農業は規模拡大の方向であるが、地域政策では農村や環境をどのように守っていくかということが必要だ。現在の耕作放棄地の面積は埼玉県と同じくらいある。今後も、耕作放棄は増加していくだろうから、それを農家でない人に貸し出しすると良いのではないかと思う。一般の人に、収穫の喜びや台風等の被災の無念を感じてもらえば、農家に対する理解が深まり、理解者を増やしていけると思う。
当社は、地域資源を利用し、持続可能なビジネスを行いたいと考える。「ニーズ」から「プロポーザル」ということで、どのような商品やサービスが良いのか、またそれに必要な資源を見つけていきたいと考えている。時代の変化の中で、どのようなものが必要なのかを常に考え続け、考える人や会社が増えることによって、よりよい社会になるのではない。これからの日本の農業では 100 億円規模の 1 社を目指すのではなく、1 億円規模の農村産業モデルを 100 社つくるのが有効だと考えている。

【質問】

Q1.　法人に勤め被雇用となると、起業精神が失われてしまうのではないか。経営者を現場で育てるにはどうしたらよいか。
A1.　どうすれば社会の役に立てるか、役に立つものを作ろうかと考えている人は独立

に向くと思う。現状の仕組みは、独立させるための補助金や、補助金がほしいための参画のような気がする。

Q2.　若者の農業参入について、どのような考えか。
A2.　農村産業とは農業生産だけではなく、多様である。農業は 1 万社レベルで十分であり、経営者というよりは社員になるだろう。今後、土地利用型の農業は統合が起きると思う。農家の数を増やすというよりは、農村というステージで若者が活躍できる場を作ることが農村産業の意味だ。よそ者や若者の方が農村の老人と協働できるので、期待している。

Q3.　CSR または CSV の取組事例について教えていただきたい。
A3.　日本では少子高齢化が進み、当地域の高齢化率も 50%率近くなっている。食料供給問題、農業の方向性など、課題がたくさんある。ホビー農業等で地域の理解を図り、産業政策よりは地域政策において貢献していきたいと考えている。

Q4.　耕作放棄地を健康寿命の推進でのホビー農業や農福連携で活用するにはどうすればよいか。賃貸借では、借り手が農地を手放しやすくなるという面もあると思う。
A4.　農地法の壁が大きい。農地法の目的が農業者を守ることにあるため、非常に困難だ。まずは、特区を作ってやってみるのが良いと思う。農福連携は知的障害者が普通の社会になじめるということを示すために、請負のような形で行っている。高齢者は、農業体験での指導のような知的労働者のような形が良いと思う。今後の農業は機械と AI がやってくれる。高齢者が生産に携わり農産物を成果品として求めると、収支が合わない。農産物ではなく、コトを売るということだ。

Q5.　生産から販売まで一貫製造から一度契約農家に委託する形態にした理由は何か。
A5.　生産・加工・販売の一貫体制が自分で一番納得できる形だったが、ある時、顧客から、ファンクラブは必ずしもその形を望まないと言われた。すべてを自分で行うためは、規模を小さくしなければならず、継続できるかも不透明だった。
　生産を全く行わないことはコンセプトとして適さないため、全てを自社で行う形態から、地域の他の農業者と連携することにした。家族労働だけで生産をしてきたものの、品質が下がってしまったと感じたため、いったん養豚をやめ、地域の農家と連携した。結果として、その方が正解だったと思う。消費者との交流で、消費者の意見が自分を説得したのだと思う。

Q6.　今後、核となる農業法人や農家を増やすにはどうしたらよいか。
A6.　商社や資本のある農業法人、あっせんを行うコンサルも増加している。世界人口が

増え、食料供給が難しくなることは明らかで、食料を掴むということが絶対に強いし、そこに目を向けるのは当然だ。日本の農家はそれを知りながら手を打たない。

今後、競争は激しくなり、もう少し時代が進めば食糧の管理統制がでてくるかもしれないし、食料の需要供給のバランスが崩れるだろう。補助金に関していえば、農家ではなく消費者に対して、国産品購入の補助金として与えた方がいい。そして、国産の農産物を流通させたほうがいいと思う。農業は今後、魅力のある産業になることは間違いない。

ただ、国産の農産物に対する消費者の理解をいかに深めるかという点では、スイスに学ぶところが多い。スイスでは、スーパーで国産品と輸入品の棚割りが別々であったり、国が、輸入品の 3 倍高い国産品の購入を促す方針を取っていたりしており、スイス国民の国産品に対する理解は深いと思う。

（了）

No.	20
日時	2020 年 11 月 4 日
テーマ	仙北市におけるグリーン・ツーリズムの実態調査
調査の協力者	一般社団法人　仙北市農山村体験推進協議会 副会長　門脇富士美氏 一般社団法人　仙北市農山村体験推進協議会 事務局長　伊藤カオリ氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那　高橋聡輔　谷垣聡一朗　三島健一 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	仙北市で展開されているグリーン・ツーリズム事業について、その推進を担っている行政の担当者及び推進協議会の理事長より、その実情や課題等を聞き取ることを通じて、地域振興、農業の担い手や農地、農業者が抱える課題等を明らかにする。
調査先について	秋田県仙北市において農業を行いながら農家民宿を営み、また、グリーン・ツーリズムの展開を担う推進協議会の運営にも携わっている。

調査内容
○協議会の職員数について ・３名で担っている。経費については、１名は自主財源（会費など）、１名は自治体からの出向（自治体の予算）、もう１名は地域おこし協力隊員（国の予算） ○理事長の経営する農泊の経営や収入について ・収入については「農業」「農泊」「モチ菓子販売」の３本柱で成り立っている。比率は、４：３：３である。 ・コロナで農泊が減ったが他があるので大変ではあるが、もちこたえている。収入の多様性は強みであり、「やりがいの多様性」にも繋がる。 ・中山間地域において「大規模化」は困難なので、「組み合わせ」が大事になってくる。 ・経営における数字管理的な部分はアウトソーシングしたいという思いもある。 ○地域全体でグリーン・ツーリズムに取り組むこと ・「農業」「自然体験」「山菜採り」「トレッキング」など、それぞれの特性を生かした様々なタイプの宿があるため、競合相手とならずに共存することができている。 ・体験についてはメニュー化しておらず、あるもので取り組む、というスタイル。（例えば「着物の着付け」を雨の日のプログラムとして実施） ・食事についてはいつも自分達が食べているメニューを提供している。

○グリーン・ツーリズムに対する考え方
・元々は生きがいづくりだったが、それだけだと先に続かない。「収入になること」という要素が加わって継続性ができた。
・家にいながら国際交流ができ、人との話のネタにもなるのでとても良い。収入も増えた。そう考えている人が圧倒的に多い。

○インバウンドにおける外国人とのコミュニケーションについて
・翻訳アプリを活用したりしている。
・「秋田弁でもコミュニケーションは十分とれる」という方もいらっしゃる

○その他
・農業は自然の恵みを受ける一方、自然に左右される点においてはやはり辛い部分ではある。
・郵便局の局長からの申し出により、郵便局に野菜やモチ菓子を置いて販売している。

（了）

No.	21
日時	2020 年 11 月 4 日
テーマ	仙北市におけるグリーン・ツーリズムについて
調査の協力者	秋田県仙北市 農林部 農業振興課 課長補佐　武藤寛幸氏 秋田県仙北市　農山村体験デザイン室（現・交流デザイン課） 室長補佐　田口聡美氏
参加者	小林寛子　佐久間惇　清水比那　高橋聡輔　谷垣聡一朗　三島健一 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	中間報告の際に示した政策提言の方向性について助言を頂くと共に、仙北市が現在取り組んでいるグリーン・ツーリズムについて、担い手・農地・農村振興の観点から説明して頂くこと。
調査先について	仙北市は農泊・グリーン・ツーリズムが盛んで、「ディスカバー農山漁村（むら）の宝」でフレンドシップ賞を受賞している先進地域である。農業については、水稲が全体の 71%を占めており、農業の基幹となっている他、地域によっては大豆、枝豆、麦の作付けが増え、生保内地区ではそばの作付けによる転作が定着している。また、新規作物としては、シャインマスカット等の果樹栽培に着目し、今後の高収益作物として期待されている。

調査内容
（1）農泊及びグリーン・ツーリズムについて ○グリーン・ツーリズムについて ・グリーン・ツーリズムの閑散期である冬の誘客対策として、台湾からの受け入れをスタートした。そこからコンスタントに来てもらえるようになり、一つの受け入れが次の客を呼び、という形で拡散していった。 ・その流れを継続して利用者も増加していっているが、外国人利用者が爆発的に増加した。そうして「インバウンド　グリーン・ツーリズム」の先進地となった ○農家への教育機会の提供について ・講習会をやるのも目的の 1 つだが、その後の交流会で情報交換したりする意義も大きいと感じる。 ・そうしたキッカケだけ行政で作れば、あとは当人達同士で情報交換や交流を重ねつつ、切磋琢磨してパワーアップしていくもの。 ・コロナ後には、それぞれの担い手が各自の得意分野を生かした取り組みをスタートした。そこで互いに情報を共有し。連携がさらに強化されていった。

○国家戦略特区について
・国家戦略特区旅行業取扱業者をやってみることとして、仙北市農山村体験推進協議会が旅行会社としての業務を行うようになった。

○コロナ対策補助金の申請について
・担い手への周知については、FAX で直接送るなどして何とか周知をはかった。
・提出された書類が全てボツとなるケースもあり、協議会が地域の申請書をとりまとめて一括申請を行ったケースもあった。

○地域のリーダーや行政内部のキーパーソンについて
・自治体の合併が、助け合う、補完し合うという良い効果を生んでいる。
・地域のリーダーが必要であり、その育成は急務である。そのためにも、地域のリーダーの役割を色々な人が体験していってほしい。
・行政側の担当は 2 名でやっているので、なかなかキツい状況であるというのが本音ではあるが、重要な事に関わっているので頑張って何とかやっている。

○その他
・後継者に関する問題は深刻である。

（2）我々が検討している政策改革の方向性について
◆担い手
・まとめの部分がきれいに整理されており、行政で記載するような内容。
・「担い手の減少」ではなく、「そもそも担い手がいない」という現状がある。
・農業研修は「受講+お金がもらえる」というものにしてようやく受講してもらえるが、納税の立場を考えると手厚すぎるという声があるのも事実。果たしてそこまでする必要があるかどうか、難しい状況。
・草刈りが敬遠されるのは、（本当は営農にも農村の多面的機能の発揮のためにも大事なのだが）草刈りが何も産まない作業と考えられがちだから、という側面もある。
◆農地
・点在していて集約をすることが困難ではあることは事実。
・土地を手放してもらうための何かいい手立てがあれば、ぜひ情報が欲しい。
◆農村振興
・仙北市ではドローンが比較的活用されてきている。
・補助金は「ちゃんと使ってくれる人に使ってほしい」という思いがある。

（了）

No.	22
日時	2020 年 11 月 9 日
テーマ	農業の担い手と担い手を取り巻く状況について
調査の協力者	宮城県 農政部 農業振興課 農業人材育成班 技術補佐（班長）小高勝範氏 技術主査　舟山和宏氏
参加者	佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授
調査目的	農業の担い手や農地、農村の地域振興に関する政策提言の方向性についてご意見をいただくこと。
調査先について	宮城県農政部農業振興課農業人材育成班は、青年農業者等の確保育成、農業大学校に係る業務を行っている。

調査内容

◆農業の担い手

農業の担い手に関する現在の大きな課題は、国の制度を活用できる期間に経営を確立させることである。農業次世代人材投資事業の準備型 2 年、さらに経営開始型の 5 年、合わせて最長 7 年間の支援を受けることができるが、その間に経営を確立させることが鍵となる。国からの支援を受けることができなくなった後、生活が成り立たずに定着できない事がない様、関係機関がチームを組んで指導や状況確認を行い、地域によっては指導農業士を派遣したりしているが、今後も引き続き考えていかなければならない課題であると言える。定着している農業者の特徴としては、農業技術を学ぶ姿勢が良いことは勿論、周りの方々との関わり方が上手く、地域に受け入れられていることが挙げられる。また、農業の担い手の育成には、地域のバックアップが非常に重要となる。

その他の課題としては、支援側の人手不足が挙げられる。新規就農する際の相談窓口は各市町村段階に存在するが、担当者が 1 人しかいない場合も多く、他の業務も兼ねていることから、新規就農者確保に注力しきれていない側面がある。

◆農地

農地の貸し借りは、物と物の貸し借りでは済まされない面がある。新規就農者が条件の良い平場の農地を借りることは難しいが、地域とつながりがある場合は、農業委員などの照会により、条件の良い農地も借りやすくなる傾向にある。また、農地を借りる際には、突然農地を返還することになった場合に対応できるよう、複数人から農地を借り、リスクを分散させることも必要である。

◆その他

半農半 X に関して、半 X の部分は農業に関連せずとも、多様な在り方が求められている。また、鳥獣被害に関しては、地域で一致団結し、対策を講じることが重要である。地域全体で対策に取り組み、講じた策に一定の成果が生じると、地域住民の意識向上につながると考えられる。

（了）

No.	23
日時	2020 年 11 月 17 日
テーマ	農業法人へのヒアリング
調査の協力者	有限会社氏家農場 氏家 靖裕 氏
参加者	三島 健一　谷垣 聡一朗 仙台光仁教授
調査目的	農政の現場における、事業者目線から見た課題を抽出すること。
調査先について	有限会社氏家農場は、宮城県遠田郡湧谷町の農業法人である。『健全な野菜は健全な土づくりから』をモットーに、すべて土耕で小ねぎ・みず菜・青ねぎ等を栽培している。

調査内容

◆担い手

Q1. 法人化のきっかけについて。また、法人化に伴うネックとは。

A1. 法人間のネットワーク（農業法人協会等）を利用できるメリットや、補助事業や融資が受けやすくなるメリットがきっかけ。ネックについては、事務負担の増大が挙げられる。特に社員が増えると、労務関係の事務手続きが増えてしまう。

Q2. 農業従事者の高齢化に如何に対応していくべきか。

A2. 基本的には外国人技能実習生を用いて対応していく。新たな工場が完成したら、障害者を更に雇用し、工場を作業拠点に働いてもらう見通し。高齢者は雇用では無く、内職での作業を拡大。障害者事業所に外部委託。

Q3. 農業法人において、インターンシップ等の取り組みを新規就農者に実施していくべきか。

A3. 大郷グリーンファーマーズ等ではそうした取り組みを実施していると聞いている。体験実習などは頼まれたら基本的に受け入れると思うが、どのように実施していいのかは正直分からない。

◆農地

Q4. 経営作物の転換における課題とは。

A4. 第一に、設備投資に要するコスト。15 年前は県から 1/3、町から 1/3 補助金で負担してもらっていたが、町の財政が逼迫する中で、現在は県による 1/2 負担のみ。第二に、農地が集積できないと、ハウスが点在し、コストがかさむ。離農者が出ると、少しは権利移転が生じたりもするが、基本的には農地の集積は進んでいない。

◆地域政策（農業経営を含む）

Q5. 小ねぎ・みず菜・青ねぎを栽培するようになった経緯とは。また、一部作物の栽培が難しい冬の時期には、農業以外の取り組みもしているのか。

A5. 地域で年間稼げる作物として、平成 11 年、まずは小ねぎの栽培から始めた。平成 18 年に農場が法人化し、氏家氏は平成 19 年に就農した。作物を一本に絞った場合のリスクや雇用維持の必要性を考慮し、新たにみず菜の栽培を開始。また、平成 22 年からは試験的に青ねぎの栽培を開始。青ねぎは基本露地栽培であるが、冬はパイプハウスを利用して年間単位で栽培している。みず菜は冬の時期に作業が多いため、冬の時期にも農業以外の取り組みは行っていない。今年からせりの試験販売を始めた。

Q6. 台風による農作物への被害はどうか。また、台風対策として現状どのようなことを講じているのか。

A6. 施設野菜にはあまり影響は出ていないが、露地野菜が壊滅的被害を受けた。対応策としては、作物を施設に入れるとともに、露地野菜の生産量を減らしている。行政には収入保険の内容拡充を求める。昨年収入保険には加入済み。

Q7. スマート農業の導入状況や今後の方針について。

A7. 生産管理に ICT 利用を試してみたが、やはり現場と合わない部分は大きい。

Q8. 氏家農場における今後の経営戦略について。

A8. 2021 年 4 月からカット工場を稼働予定。品目に関しては、みず菜は単価が安いため、ねぎに一本化することも検討している。自社カット野菜の販路としては、スーパーにおいてカップで販売することや、外食産業もある程度販路として確保する目算。なお、JA の小ねぎ部会を通しては出荷していない。

Q9. 農業従事者の高齢化が進み、重労働となる積み荷や運搬に問題が発生すると思われるが、どのように対応しているのか。また今後、高齢者の農業従事者にとって、そのような問題にどう対応すべきか。

A9. 外部への委託をうまく活用している。例えば、内職の発展系のような形での委託が機能している。現場の重労働は、技能実習生を中心に作業。

Q10. 現在、農業生産に供されている農地の権利関係（所有権等）はどのようか。法人が所有権を持っているのか、あるいは賃貸借となっているのか。

A10. その農地に施設を立てるのであればできるだけ賃借ではなく取得するようにしている。露地栽培であれば、借地もある。

（了）

No.	24
日時	2020 年 11 月 17 日
テーマ	農業法人による農業の実情と課題について
調査の協力者	デリシャスファーム株式会社 代表取締役　今野　文隆氏
参加者	谷垣聡一朗　三島健一 仙台光仁教授
調査目的	農業法人の経営に関する情報収集及び、地域における農業の役割や法人としての活動状況を調査する。
調査先について	デリシャスファーム株式会社は、宮城県大崎市に本社を置き、農業生産（トマト）のほか、トマトの加工品製造や、加工品の直売所、カフェ等を運営する。また、外国人技能実習生の受け入れにも積極的に取り組んでいる。

調査内容

【質問】

Q1.

HP から「若者にロマンを与える農業を創る。」ことを理念に掲げていることが読み取れますが、若者が農業に興味を持ったり、新たに農業の担い手になりたい、と思われたりするようになる取り組みがあれば、ご紹介いただきたい。

A1.

農業は生産性が悪く、利益もたくさんあがるものでもないが、やりがい（お客さんの声や笑顔）が一番であって、とても手応えのある仕事。「このトマトが食べられて幸せ！」というお客さんの言葉は忘れられない。

Q2.

HP から「笑顔と活気に満ちた職場づくり」を推進されていることが伺えるが、従業員がモチベーション高く取り組んでいけるように取り組んでいることがあればご紹介いただきたい。また、従業員の専門性を高めるための研修なども実施されているのか。

A2.

圃場での OJT や、研修室での農業の知識に関する研修などを行っている。非農家の従業員が多いが、興味を持って取り組んでくれている。

Q3.

非農家出身で就農を志す場合、農業を生業とするイメージが湧きにくいため、就農を意識した本格的な研修参加の前に、農業に適性があるか否か試す機会を設けることが、人材の掘り起こしや就農へのハードルを低くするために必要なのではないか、と考えられる。よ

って、短期的なインターンシップや体験実習等の機会を農業大学校等の教育機関だけでなく、法人でも実施することが望ましいのではないか、と捉えているが、そのような事業は既に実施されているのか。また、今後実施する予定はあるのか。
A3.
インターンシップは実施している。インターンシップ生が入社することを前提とすれば、とても良い制度で理想的。向き不向きや能力、やる気などは 1 週間程度見れば分かる。

Q4.
研修に関して、独立就農を目指している方の受け入れを現在行なっているのか。受け入れている場合、どのような内容で研修を実施しているのか。技術だけでなく、マネジメントスキルまで扱っているのか。また、受け入れた研修生が独立する際には、販路や農地などの斡旋、支援も行なっているのか。（研修生を受け入れていない場合、その理由について教えていただきたい。）
A4.
農家の兼業が多く、独立就農を目指している方は多くはなく、当社でも受け入れていない。

Q5.
数年前、新規就農者の 3 割が 5 年以内に離農しているというデータが示された。離農率を下げるためには、新規参入の場合、できるだけ早い段階で経営を確立させることが重要だと考えられるが、早期経営確立のために新規参入者が優先して取り組むべき事項はどのようなことか。また、雇用就農の場合、労働環境を整えることやキャリアパスを明確にすることなどが離農を防ぐために求められると考えられるが、実情としてはどうか。
A5.
新規就農は、投資額も大きくリスクが多い。また、農業は天候にも左右される不安定さがあり、長年の経験による勘も必要。そうしたものだが、地域の農業部会がチームとなって 1 人新規就農希望の若手を育てたケースがある。

Q6.
法人を設立するには、多大なコストと労力がかかると思うが、法人化にいたるきっかけや動機とは何か。また、法人化の際に、ネックとなったことがあれば合わせて教えていただきたい。
A6.
面積を拡大して従業員を増やす際、福利厚生が求められたり、事務が煩雑になったりすることから。働く人にとっては、社会保険等の安心感が違ってくる。

Q7.
農作物を育て、販売するだけでなく、カフェや各種体験など、様々な事業を展開されているが、事業を多角的に展開していくことで農業や事業の継続性にはプラスとなっているか。
Q8.
農作物の生産からファームカフェの運営まで従事されている中で、六次産業化や農作物のブランド化を円滑に進める上での課題やハードルはあるのか。
A7.8.
加工品は規格外の農作物を売るためのもので、また、規格外の農作物は見た目から市場出荷していないが、味・品質はかわらないため、直売でよく売れる。カフェメニューもシェフが関わって当たるメニューができた。販売については営業努力が必要で、それが大きな課題（個人の農家でそこまでやっていては、寝る暇がなくなってしまう）

Q9.
多様な農作物が想定される中で、トマトを栽培するようになった経緯についてお伺いしたい。また、今日では「半農半 X」のような働き方やライフスタイルが注目されつつあるが、トマトの種蒔きから収穫までの 180 日間に、農業（農作物の生産）以外の取り組みに従事されているのか。
A9.
かつてこの辺りでは漬物需要からキュウリの栽培が盛んだったが、自分は、食の洋風化や健康志向の高まりを踏まえ、トマトの栽培が良いのではないかと考えた。サラダの普及に伴いトマトの需要は大きくなっていった。トマトはお腹にたまる上、カロリーが少ない。非常食にも適している。
また、「半農半 X」については露地野菜なら大丈夫ではないか。ハウス栽培は管理が大変なので、「半農半 X」では厳しいと思う。

Q10.
節水栽培をする意図とは。
A10.
作物の味が濃くなる。ただし、大きさは小さくなる。

Q11.
スマート農業の導入状況や今後の方針について教えていただきたい。管理面（経営、労務、生産等）で、ICT 技術を利用しているのか。もしあれば、具体的にどのように活用しているのか。

A11.
導入する予定はない。ハウス内の機器等についてはスマート農業を試してみたが、収入より作物の味を重視しているため、必要性は感じなかった。もちろん、収入だけを追うならICT をどんどん使えばいいと思う。

Q12.
販売先の確保について、JA や組合の他に販路はどのような販売先があるのか。また、きっかけづくりの営業の課題などがあれば教えていただきたい。
A12.
大きなデパートや流通会社を主要な販路として考えている。デパートでの販売は宣伝になるため、全国規模のデパートだとなお良い。また、商談会で首都圏の消費者も獲得しようと努めている。

（了）

No.	25
日時	2020 年 11 月 18 日
テーマ	寒河江市における農業政策について
調査の協力者	寒河江市農林課 課長　門口　隆太　氏 課長補佐（総括）兼農政係長　菊池　正博　氏 農業振興係　主任　木村　龍一　氏
参加者	小林寛子 仙台光仁教授
調査目的	寒河江市の新規就農者や農地に対する施策を通じて、地域における農業の状況や課題等を明らかにする。
調査先について	寒河江市は山形県西村山郡の中核都市で、人口約 4 万人である。主な農産物はコメとサクランボで、複合経営が主体となっている。

調査内容

■　寒河江市の概況

寒河江市は、山形県のほぼ中央に位置し人口は約 4 万人である。総農家数は 1,944 戸（2015 年）、耕地面積は 208,820a（2015 年）である。

当市の農業は、農家 1 戸当たりの経営耕地面積が約 157a と小規模であるが、水稲と果樹の組み合わせを基本とした複合経営が主体となっている。また、園芸作物の導入と施設化により、施設園芸と観光を組み合わせた「寒河江型農業」が特徴となっている。

■　質問事項

1.　担い手について

Q1.　他の産業と同じく、「農業で飯を食える」ことが就職先として農業を選ぶ大前提であると考えられる。数年前の白書に、新規就農者の 3 割が 5 年以内に離農しているという数字があり、この離農率を下げることが重要であると思う。寒河江市では、新規就農者の定着を図るためにどのようなサポートを重要視しているか。

A1.　寒河江市独自の制度としては、「寒河江市担い手新規就農者支援事業」と「寒河江市新規就農者定住促進支援事業」がある。前者には、新規就農者への支援として、施設設備等支援、農地集積支援、海外農業研修支援がある。後者は、市外から移住する認定新規就農者を対象としている。

国の制度である「農業次世代人材投資資金」については、制度の活用希望者に対して制度の内容を詳しく説明し、活用のメリット・デメリットについて理解した上での

活用を勧めている。これまでも、支援を受けてすぐに離農する若者がおり、その農地が荒れてしまうということがあった。また、新規就農者がすぐに離農すると「これだから新規就農者は・・・」というように、新規就農者に対する周りの目も厳しくなってしまう。そのため、新規就農者の意欲と計画性をしっかりと確認している。

当市には、寒河江市新規就農育成支援協議会や農家の若手グループがあり、新規就農者への指導を行っている。特に、新規就農者へは、若手グループへ積極的に参加し横のつながりを構築してもらうように促している。また、師弟関係を作り、営農において孤立しないよう指導をしている。

当市の 2019 年の新規就農者は 30 人である。新規就農者のうちリタイアした人は、2015 年以降累計 5 名で、その理由は、経営の不調や病気等である。新規就農者の営農状況は、農業委員会による農地パトロールで確認している（農地が荒れていると営農がうまくいっていないことが多い）。

Q2.　就農準備段階の研修制度を実りあるものとするためには、研修を実施する法人が研修制度を確立できるほどの規模にすることなどが重要であると考える。一方、法人ではなく地域が主体となって人材を育てていくことも先々のことを考慮すると非常に重要であると考える。寒河江市では、担い手を地域で育成することに関してどのような考えか。

A2.　新規就農者の研修受入先としては作目別（主にサクランボとコメ）に、10 経営体（うち 5 法人）がある。

新規就農を希望する人には、3 月と 6 月に体験農業を行い、どういう作目がいいのか等を検討してもらっている。今後は、新規就農者の支援窓口を西村山郡地区全体で一つの体制が望ましいと考えている。そうすることによって、新規就農者が選択できる幅が広がるのではないか。

Q3.　さくらんぼのような果樹栽培は、後継者がいない場合、すぐに樹木が伐採されてしまうとのことだが、離農意向の農家から担い手、あるいは新規就農者へのスムーズな引継ぎはどのように行っているのか。

A3.　農業委員会が離農に関する情報を収集している。しかし、近隣の農家に迷惑をかけたくないという思いから、事前相談がないまま樹木を伐採する農家もいる。

離農した農家の樹木等は、近隣の農家へ栽培を依頼している。地域の農家は、全く知らない人が地域で就農することに抵抗があるため、新規就農者が居抜きで行うことは厳しいと思う。新規就農者が後継者となるには、準備期間にできる限り地域を知り、地域に溶け込む必要がある。

2. 農地について

Q1. 所有者が貸し出す意向はあるのに借り手のいない農地は、農地バンクでも引き受けが難しく、耕作放棄地になってしまうケースがあると思われる。そのような受け手のいない農地について、寒河江市ではどのような対応をしているのか。

A1. 農業委員会が当該農地の近隣で耕作している農家に依頼している。

Q2. 人・農地プランでは地域の将来像を明らかにするとある。地域によって、特に中山間地域では、担い手に過度な集中がおきたり担い手自身も高齢化したりといった問題の発生が懸念される。寒河江市では、そのような地域の人・農地プランにおいて、新規就農者を積極的に配置することや、広域での連携などの取組はあるか。

A2. 平場の農地の貸借は、農地所有者の自分で耕作したいという感情によるところが大きく、難しい場合もある。

担い手への過度な集中は、実際に発生している。そのため、農業委員会の審査の時点で、受け手の状況を確認し負担の度合いを本人へ聞き取りしている。

地域の話し合いでは、人・農地プランとあわせてワークショップを開催した。ワークショップを行ったことについて、農家から賛否両論がでた。賛成意見としては、地域の見える化ができて良かったというものもあった。面白いものとしては、農家は独身者が多いため、地域に居酒屋を作って出会いを増やしてほしいというものもあった。

Q3. 農業委員会で行っている農地パトロールや農業者へのアンケートで得られた情報は、農地台帳（全国農地ナビ）に蓄積、活用されていると思う。一方、新規就農者や担い手が規模拡大を目指す場合には、隣接する農地の見通し（後継者の有無や売却、賃貸の意向）の情報が必要になると考える。そのような情報について、寒河江市ではどのように就農者に対して提供、あるいは活用しているか。

A3. 農地台帳は一筆ごとの属地的な記録で、アンケート内容は属人的なもので地域全体の話し合いに活用していることから、使用目的が違う。マンパワーの不足で、アンケート内容を農地台帳に落とし込みをしていない。

Q4. 農業の生産性を高めるためには、農地の集積だけではなく団地化が必要だと考える。農地の集約を進めるにあたって、取組や方針等を教えてほしい。

A4.　基盤整備をきっかけに話し合いが進むことが多い。当市は、水田の中に果樹園等があるため、一律で基盤整備することが難しい。一方で農家からは、水田の方が労力をかけずに農地を維持できるので良いのではないか、という意見もある。

3.　その他

Q1.　施設農業と観光を組み合わせた「寒河江型農業」について、周年観光農業推進協議会の活動内容と行政の関わりについて教えてほしい。

A1.　協議会の事務局は JA で、観光希望者の受入窓口となっている。当市では、観光課との連携が強い。

Q2.　スマート農業の導入実績や今後の動向(計画)について教えてほしい。

A2.　市としてデータ化等のスマート農業への取組までは至っていない。ただ、個人的に行っているところはあるようだ。

Q3.　中山間地域の重要な多面的機能である保全を担っている住民の高齢化率が加速しているが、環境保全の存続のためには、多くの労働が存在し、体力的にも厳しくなることが考えられる。今後、環境保全のために移住策以外に想定できる策はあるのか。

A3.　山間部でも収益になる作目を検討しているが、今のところ結果は出ていない。

Q4.　鳥獣害の被害状況はどうか。

A4.　中山間地域の被害状況は、イノシシやクマが多数出現し、罠が不足するほど深刻である。中山間地域の農家からは、中山間地域で栽培される農作物が壁となって、平場の農作物への被害を食い止めているという意見もある。

Q5.　法人等の新規参入の状況はどのような状況か。

A5.　農業外からの新規参入の実績はない。法人からの照会はあったが、農地の確保が難しく困難だった。

（了）

No.	26
日時	2020 年 11 月 19 日
テーマ	山形県における農業政策について
調査の協力者	山形県農林水産部 農政企画課長(兼)専門職大学整備推進室長　保理利光氏 農村計画課　課長 小谷匡氏 農業経営・担い手支援課　課長補佐 木内真一氏
参加者	佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔 仙台光仁教授
調査目的	担い手や農地、農村振興に関する質問に回答していただくことを通じて得られた情報から、政策提言の方向性を明確にすること。
調査先について	山形県は豊かな自然と明確な四季の変化が特徴的で、水稲や果樹、畜産など様々な分野の農畜産物が生産されている。特に、おうとうと西洋なしの生産量は日本一を誇る。

調査内容
◆担い手 Q1.他の産業と同じく、「農業で飯を食える」ことが就職先として農業を選ぶ大前提であると考えられるが、山形県では、新規就農者の定着を図るためにどのようなサポートを重要視しているか。 A1.令和 2 年度の新規就農者動向調査の結果、新規就農者は 353 人となり、調査を開始した昭和 60 年以降で最多となった。東北 6 県の中でも 5 年連続の第 1 位となっている。各関係機関が連携し、動機付け、就農準備、就農定着までの各段階に応じたきめ細かな支援を行っており、各段階における支援を継続していくことが安心感につながり、定着につながると考えている。 Q2.就農準備段階の研修制度を実りあるものとするためには、地域が主体となって人材を育てていくことも非常に重要だが、山形県では、担い手を地域で育成することに関してどのように考えているか。 A2.地域で担い手を育成することは極めて重要であると認識しており、「地域の経営基盤と技術の継承支援事業」を実施している。農業者と市町村・JA 等からなる新規就農者受入協議会等に対して支援を行う事業で、現在県内 15 市町村ほどで協議会が立ち上がっている。

Q3.農業構造の展望では、将来、趨勢 131 万人となる農業労働力の減り方を緩和して 140 万人にとどめる展望が示されているが、米農家は規模拡大が求められているのでむしろ減っても良いのではないかと思う。園芸と米・麦・大豆のような土地利用型作物とで分けて考えるべきではないか。

A3.米に限って言えば、農家数は減っても良いのではないか、という見方もある。また、園芸と土地利用型作物は分けて考えるべきである。ただし、米で規模拡大を図る法人もあるが、管理する範囲が拡大しすぎた結果、キャパオーバーになりつつあるという話も聞く。よって、農業をやめていく農家の代わりとして、大規模化を図る法人のみに集約するのではなく、小規模農家への支援も同時に行い、地域農業を支える形を考えていくことが大切である。

Q4.法人化の加速化の方針が示されているが、様々な法人化がある。集落営農の法人化、家族経営の法人化、農業外(集荷業者など農業周辺企業を含む)の法人化など内容は様々だが、理想の農業法人についてどのように考えているか。

A4.規模拡大を図る農業法人の中心人物が不在となった場合、関係各所へ大きな影響が出る。そのため、規模拡大だけではなく、組織として柔軟性を持った法人が望ましい。６次産業化を含め周年化による地域雇用の受け皿となる経営体も望ましい。集落営農の法人化に関しては、地域で作目や品種を揃えることが難しい場合があるため、米などの土地利用型だけ法人化し、その他の果樹や野菜は、個人で栽培する形態もあるのではないか、と考えられる。また、他県の中山間地域では、営農と地域の農業活動の両方を担う一般社団法人を創設する事例があるため、山形県でも検討していきたい。

Q5.昨今のコロナ禍において、大規模集約型ではなく、家族規模で営む中小規模の「小さな農業」が注目されている。こうした農家は、必要以上に儲けを追求しない持続的でワークライフバランスのとれた暮らしを求めているが、「小さな農業」の可能性についてどのように考えているか。

A5.実際に「小さな農業」の取り組みを希望する人は増えてきているが、「小さな農業」を営むには様々な能力が求められる。ただ農作物を栽培するだけでは成り立たず、営業力や苦情対応力等、相当な覚悟がないと営農継続できない。県としては、「小さな農家」に焦点を当てた事業はないが、一つの営農形態であると捉え、その他の農家と同様に支援していきたい。

◆農地

Q6.担い手への集積目標(全国 8 割、山形 9 割)に向けた秘策はあるか。規模の大小にかかわらず農地を耕してくれる農家が良いとの考えの下、担い手の定義の拡大が必要との意見もあるが、どのように考えているか。

A6.目標を達成するためには、定義の拡大も必要である。政策によって「農業の担い手」は、狭義として認定農業者等の「担い手」と、人・農地プランの中心経営体を含めた「担い手」を指す場合があるが、担い手の定義を 1 つにすることも今後求められているのかもしれない。さらに、目標達成の目的とは別に、多様な農業の担い手や農村地域に担い手の育成が重要である。

Q7.耕作放棄地の抑制について、高齢等の理由により離農する農家のうち、受け手がいない農地は、どのように対応しているのか。受け手のいない農地は、農地バンクでも受けられず、そのまま耕作放棄地になってしまうのか、あるいは地域の担い手へ過度に農地が集中してしまっていることはないか。

A7.「地域のために…」との思いから、地域の担い手が過度に農地を管理していることは事実である。財務省では、水田作で 15ha を超えると農業経営費の低減がしにくいと示しているが、実際の現場では、同等の規模であったとしても、経営農地が分散しているとか農地が未整備であるとかそれぞれの実情は異なっている。規模だけに注目するのではなく、地域を守るため条件の悪い農地も引き受けている担い手にスポットが当たるような支援策が求められる。

Q8.中山間地域等における人・農地プランで、担い手がおらず実質化が困難な集落がある場合、広域での連携や他地域から担い手を呼んでくる、というような取組は実際にされているか。あるいは、新規就農者を担い手と位置付けるという事例はあるか。

A8.広域連携や他の地域から担い手を呼ぶ事例はあまり聞いたことがなく、担い手がいない場合には、人・農地プラン作成の区域の見直しを行っている。また、新規就農者であっても、認定新規就農者であれば担い手として位置付けることがある。
なお、中山間直接支払制度の集落協定において、隣接の集落との広域化などは進めている。

Q9.荒廃農地（耕作放棄地）について、担い手がいないなど今後の見通しが立たない場合、林地化という手もあるが、山形県としてはどのように考えているか。

A9.人口が減少していく中で、農地が減っていくことは当然であることから、農地をどのようにゾーニングしていくか、が今後重要となる。山形県の荒廃農地の割合（令和元年度）は、全国平均 6.4%を下回る 2.1%であるが、荒廃農地を林地化することも有効

な手立てであると認識している。実際に、鶴岡市において中山間地域等直接支払交付金を活用し限界的農地を林地化した事例もある。なお、現在、農林水産省では、荒廃農地（耕作放棄地）発生を防止することを頭に掲げた事業がないため、県独自でやまがた「人・農地」リニューアル事業を制度化し実施している。

◆農村地域

Q10.半農半 X のライフスタイルが農村振興に求められているが、兼業農家は農地の集積にとってマイナスではないのか。山形県としては、半農半 X に関してどのように考えているか。

A10.半農半 X に関しては、非常に大切な視点であると捉えている。以前はあり得なかったいわゆる兼業農家への支援だが、人口減少に悩む農村地域では、専業で農業に従事していなくても、祭りなど文化の継承のために地域に関わる人を増やす必要があるため、半農半 X が当たり前に評価されるようになれば良い。

Q11.中山間地域の重要な多面的機能である保全を担っている住民の高齢化率が加速しているが、環境保全の存続のためには、多くの労働が存在し、体力的にも厳しくなる。今後、環境保全のために移住策以外に想定できる策はあるのか。

A11.山形県では、実践的集落戦略モデル支援プロジェクト（集落の将来像作成及び人と農地問題の見える化支援）を行っている。高齢化や後継者不足から将来の地域の展望が描けない集落の増加を受け、県が主導となり実施しているプロジェクトである。中山間地域等直接支払制度における将来計画づくりの仕組みの中で、集落協定の参加者が地域の将来像や農地の引き継ぎ等について話し合いのもと、集落戦略を策定している。集落戦略策定のための具体的な取組内容としては、農地管理等アンケートや集落ビジョンづくりワークショップ、アクションプログラム作成となっている。

Q12.多くの中山間地域を保有する日本において、担い手不足が引き金となりコミュニティ存続の問題を抱えている。移住、定住政策には地域の高付加価値化、魅力づくりの発信が不可欠になると考えられるが、現在取り組んでいる施策はあるか。

A12.中山間地域の棚田に着目し、棚田カードの配布を行っている。さらに、棚田を巡るスタンプラリーや棚田キャンペーン等のイベントも主催し、地域の関係人口を増やす取組を行っている。また、「norari（農楽里）」という山形県の農村漁村に関する情報をまとめたマガジンの発行も定期的に行っている。

◆その他

Q13.スマート農業には夢があるが、コストがかかり過ぎるという課題がある。普及すればコストが下がるという楽観論もあるが、山形県としては、スマート農業についてどのように考えているか。

A13.スマート農業には 3 つの切り口がある。第 1 に匠の技の継承、第 2 に作業の少人数化、第 3 に収益性の向上である。農業従事者の減少や高齢化によって存続の危機に立たされた農村を維持するため、スマート機器が一役買うことを期待している。また、スマート農業を活用した場合に得られる効用をある程度同じ水準にするため、今後もう一歩進んだ形態のスマート農業を示したいと考えている。

Q14.山形県では、他県に比べてブランド化を推進しているようだが、競争力の高い農業経営を実現させるためのブランド化は必要不可欠なのか。

A14.ブランド化は必要不可欠である。東北トップの新規就農者数を誇る県であるものの、毎年それを上回る人数が離農しているため、平場であっても中山間地域であっても生産性を高めていかなければならない。場所のハンディキャップは知恵で埋め、逆にハンデを付加価値に変える必要がある。

Q15.「園芸大国やまがた」の実現に向けて、先端技術を活用した大規模園芸団地の形成や、水田をフル活用した園芸作物の導入等の取組みを推進しているが、直面している課題等はあるか。

A15.セロリやきゅうりの団地化を行った結果、I ターン・U ターン者らが活躍し、外部から人材を取り入れる良い事例となった。県としてもさらなる団地化を図りたいが、事業の要件が厳しいため、これ以上団地化を図ることは厳しいと考えられる。その他、団地化し産地継承していきたいのは果樹分野、特におうとう（さくらんぼ）だが、樹が成長し収穫可能となるまでの収益確保が大きな課題となる。農協に栽培してもらい、リース方式での樹の貸し出しを行うことも考えているが、当然ながら農協の自己負担も発生するため容易ではない。

Q16.「何故農業だけ、そこまで丁寧にケアする必要があるのか」という声が非農業者からあがることがある。高齢化問題のように誰もが関係する課題と異なり、行政も含め農業を他人事と考えている人が多いことも一因であると考えられるが、農業を「我がコト」と考える仕組みづくりについて山形県ではどのように考えているか。

A16.山形県で暮らしていると農業との距離が近いため、県民は農業の大切さについて理解していると思う。食料安定供給の観点からも農業従事者を守ることは重要であることから、農業への関心を高める運動は重要であると考えられる。

Q17.森林経営管理制度では、森林所有者が市町村に経営管理の委託を行い、市町村が再委託または市町村による間伐の実施とあるが、現状で市町村が経営管理をしている事例はあるか。

A17.最上町で 17ha ほど経営管理をしている。実際の作業は外注しているが、林業担当職員の不足やノウハウ不足が課題となっている。そのため県としては、来年度から林業公社の体制を強化し、市町村を支援していく予定である。

Q18.「やまがた森林ノミクス」を推進している山形県では、農業と林業の連携について必要不可欠と考えているのか。

A18.農業と林業は密接な関係にあり、地域一体で山の手入れと農地の手入れを行わなければ、鳥獣被害も深刻化すると考えられる。よって、両者の連携は必要不可欠であり、県では市町村と一体となった森林経営管理の推進等を行っている。

Q19.オランダは日本より寒冷で条件が悪いながらも農業が盛んであり、日本にまでパプリカが輸出されているのは競争力があるからだと考えられる。山形県では、海外の事例等を参考に取り入れている施策はあるか。

A19.海外の事例をそのまま横展開することはないが、おうとう（さくらんぼ）など高付加価値の農作物を作るという点では、オランダと考え方が似ているかもしれない。また、林業に関して言うと、現在構想中の農林業系専門職大学における林業経営学科のカリキュラムは、林業の先進地であるドイツやオーストリアの専門職大学をモデルに作成した。

（了）

No.	27
日時	2020 年 11 月 19 日
テーマ	農業の過去、現在、そして未来
調査の協力者	農家 門脇豊氏 門脇豊光氏
参加者	佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔 仙台光仁教授
調査目的	長年農業に従事してきた方から地域の農業についてお話ししていただくことを通して、現代日本の農業が抱える課題を整理すること。
調査先について	門脇氏は山形県東根市において、米、果樹、野菜を栽培している。生産した農作物は、近所の直売所などに卸している。

調査内容
Q1.地域の農業はどのように変化してきたか。 A1.昭和 50 年くらいまでは、葉タバコや水田、麦、大豆の 2 年 3 作が主であったが、工業団地ができると田畑は減少し、人々は工業団地で働き、休日のみ農業に従事するようになった。その後は、さくらんぼ、西洋なし、桃、りんご等の果樹を栽培する農家が増えた。近年では、「よってけポポラ」という 600 人ほどの農家が所属し、年間約 16 億の売り上げがある直売所が地域の潤いとなっている。 Q2.地域における農業従事者の高齢化の実態はいかがか。また、若い担い手の状況はどうか。 A2.高齢の農家は、50 代後半から 60 代前半くらいの農業従事者に作業受託をしている。地域の 20%ほどが専業農家であるが、作業受託を受ける側も専業農家であることから、今後はそのような世代の農業者が中心になると考えている。また、若い担い手の状況としては、果樹農園は所得が高いので、後継者がいるように思う。 Q3.「よってけポポラ」（直売所）の出荷に関するルールはどのようなものか。 A3.8 時半までに自分で値段をつけ、直売所に置く。17 時半になると、売れ残りのデータが送られてくるので、売れ残った農産物を引き取りに行く。引き取りに行った農産物は、引き続き直売所におけるか否か確認の上、判断する。その他、残留農薬や見た目の基準や生産までの工程表などにも厳しい管理が義務付けられている。 Q4.中山間地域の直接支払等に係る作業が高齢化により難しくなってきていると聞くが、実情はいかがか。 A4.地域住民が協力して行う作業に関しては、参加できない場合にはペナルティーとして

お金を支払うことになっている。高齢で作業ができない方は、代理として家族が参加する場合もある。

Q5.農業高校や農業大学校の役割についてどのようにお考えか。
A5.農業高校や農業大学校の卒業生は、卒業後すぐは農業以外の職に就くことが多いが、休日に作業を手伝いながら、いつでも親の後を継ぐ準備をしているような気がする。

Q6.果樹栽培の場合、他の職業との兼業は難しいか。
A6.果樹栽培であっても、土日や早朝を活用して他の職業と兼業しているようである。

Q7.地域の農業にコロナウイルスの影響はあったか。
A7.促成栽培をしている農家は多少厳しかったかもしれない。しかし、「よってけポポラ」（直売所）に関しては、ほとんど影響はなかったように感じる。

Q8.スマート農業の導入を促進するためにはどうしたら良いか。
A8.大規模な農業を展開する農家はスマート機器を導入し、省力化を進めている。しかし、小規模農家は導入することが難しい。また、ドローンでの農薬の空中散布等は、田んぼのみが広がる地域であれば可能だが、果樹を栽培している農地が点在していると厳しい。

Q9.今後も直販所に農産物を出品する農家の高齢化は進んでいくか。
Q9.若い農家の方も増えてきており、彼らは品種や量も多くなっている。計画的に作付けし、少しでも多い品種を出せるようにしているようだ。

Q10.サクランボ狩りなど観光農園はあるか。
Q10.東根市の中ノ目地区では、グリーン・ツーリズムに取り組んでいる。また、サクランボのオーナー制などにも取り組んでいるが、今年はコロナウイルスの影響で来園者が少なかったようだ。また、個々の農家でサクランボ狩りを実施している農園がある。

Q11.サクランボの収穫において困難な点は何か。
A11.熟した実かどうか判断し、自らの手で収穫しなければならない。大きな農家は高所作業車で収穫作業を行うが、小さな農家は脚立を使用した重労働となる。

（了）

No.	28
日時	2020 年 11 月 24 日
テーマ	指導農業士の立場からみた地域農業について
調査の協力者	株式会社こうだいらプランテ 代表取締役 公平伸行氏（指導農業士）
参加者	佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔 仙台光仁教授
調査目的	指導農業士が果たす役割や農業経営に関するお話を伺い、担い手や農地、農村地域の課題を整理すると共に、政策提言の方向性を定めること。
調査先について	公平氏は大崎市鹿島台において、株式会社こうだいらプランテを経営している。指導農業士として活動されると共に、水稲栽培を中心に、その他春菊等の野菜も栽培している。

調査内容

◆指導農業士について

Q1.宮城県の指導農業士数等。

A1.25 歳から 40 歳までが青年農業士、40 歳以上が指導農業士と区別される。宮城県内には約 70 人の青年農業士、約 100 人の指導農業士が存在する。現在の定年は 65 歳だが、逆ピラミッド型の年齢構造となっている。

Q2.指導農業士であることのメリットは何か。

A2.他の指導農業士との情報交換の機会があるため、いち早く有益な情報を得られる点など指導農業士であることのメリットは多い。また、研修生の受け入れは負担になるものの、指導する際には自分自身が初心に戻ることができ、良い経験となっている。

Q3.指導農業士の具体的な活動内容は何か。

A3.具体的な活動内容としては、農業大学校の学生を受け入れ指導したり、現地研修会を企画したりしている。その他、例年であれば他県への視察なども実施している。

Q4.指導をする際、技術的な面と経営的な面のどちらに重点を置いているか。

A4.稲刈りシーズンに研修生を受け入れることが多いが、研修期間が 30 日ほどであることから、農業技術に重点を置いている。

Q5.新規就農者が農地を選択する際に重要なことは何か。

A5.経験値のある農家の下で学び、農業に対する姿勢を周囲に見せることによって農地が

見つけやすくなるのではないか、と感じる。

Q6.新規就農者を定着させるためにはどうすべきか。
A6.地域にはコミュニティを維持・発展させるためのルールがあり、それらをしっかりと理解した上で本格的に地域に入ることが望まれる。そのため、新規就農者は 1 年ほど地域の農業者と共に活動することが必要ではないか、と考えられる。

Q7.できるだけ早い段階で経営を確立させるためには、どのような要素が必要か。
A7.数字(データ)に強くなり、良く研究することが重要である。その上で、結果だけを見るのでなく分析、考察をし、反省点を見つけることが必要である。

Q8.新規就農者や青年農業者に対して、JA や農業委員会などの組織と協力して支援を行っているか。
A8.それぞれの組織が補助や研修などを個別に行っており、組織同士で協力して支援を行うことは特にない。しかし、農業従事者が減少していることから、同一人物がいくつかの組織に跨って役割を担っている。

Q9.農業普及センターとの関わりはあるか。
A9.関わりは強い。農業普及センターに栽培作物の生育状況について相談すると、実際に現場を訪れ、土壌分析を無料で実施してくれるなど、素早い対応をしてくれる。しかし、農業普及員の人手不足やアンバランスな年齢構造が課題として挙げられる。また、農業普及員だけでなく、農産物を商品化するきっかけなどを生み出す役割を担っていた生活改良普及員の存在が重要であるため、人材を確保すべきである。

Q10.農の雇用事業など、国の事業を活用しているか。
A10.農の雇用事業は活用していないが、国の事業の中では、農機具を導入するための経営体育成支援事業を活用している。本事業では、3 年後の目標を設定する必要があり、その目標を達成していなければ再度補助を得ることができない。よって、3 年間は補助を得ることができない期間となるが、耕作条件が厳しい中山間地域では、3 年間縛りがなくても良いのではないか、と考えられる。

◆農業経営について

Q11.HP を拝見したところ、貴社では水稲や野菜に加え、小麦栽培も行っているようだが、気候条件等が難しい日本でなかなか自給率が上がらない中、どのような解決策や取り組みを実施しているか。

A11.国の施策の下、米からの転作が図られているが、小麦は栽培しても確実にマイナスになる。栽培技術は向上しているので、JA が大手製粉会社とタイアップするなど、販路を確立させることが重要である。

Q12.生産されている農作物は、どのような市場への出荷を念頭に置いているのか。また、新たに参入したい地域や市場、6 次産業化への展開等についての経営戦略はあるか。
A12.米は JA との契約品種も栽培しているが、契約のない品種は卸の方から価格提示があるので、そちらにも卸している。作業効率を考えると軒先まで集荷に来る卸の業者の方が好ましい。また、春菊などの野菜に関しては、JA の共販に 8 割出荷、残り 2 割は JA が運営する直売所に出荷している。6 次産業化については現状では考えていない。

Q13.スマート農業には夢があるが、コストがかかり過ぎるという課題がある。普及すればコストが下がるという楽観論もあるが、それでも平地農業に限られてしまうように感じる。貴社においても様々な機械を導入しているかと思うが、今後のスマート農業についてどのように考えているか。
A13.究極のスマート農業は人の手が全く要らないことである。コスト面も課題だが、事前の設定などが手間に感じてしまう。技術革新によって準備面が簡略化されない限り普及は難しいのではないか、と考えられる。また、ドローンを導入することになっているが、5 日間の研修に 25 万ほどの経費がかかった。

Q14.貴社では、だて正夢、ささ結、ササニシキ、ひとめぼれ、まなむすめ、みやこがねもちなど非常に多品種のお米が栽培されているが、その理由や効果、課題は何か。
A14.危険分散のために多品種を栽培している。多くの品種を扱う上での課題としては、苗を混色させてしまう可能性があることである。また、時代に合わせて消費者のニーズに合致した品種を育てる必要があると感じている。

Q15.競争力の高い農業経営を実現させるためにはブランド化、ブランド力は必要不可欠なのか。
A15.ブランド力も重要である。会社のロゴシールを直売所に出荷する農作物に貼っているが、それが目印となり購入してくれる消費者の方がいるようで、売り上げにつながっていると感じる。

Q16.GAP についてどのように考えているか。
A16.まだ米も野菜も GAP は取得していない。GAP 申請に向けて課題はあるものの、少しずつ改善し進めていきたいと考えている。

Q17.環境保全型農業に力を入れていると思うが、病害虫といった問題にはどのように対応しているのか。

A17.環境保全型農業を意識的に行っていたわけではないが、コストの削減(除草剤の費用の削減)を目指した結果として環境保全型農業になった。病害虫が発生した場合には、作付けの種類を変えて対応している。

Q18.鳥獣被害の状況はどうか。

A18.平場であっても鳥獣被害が深刻化し、クマやキツネ、タヌキが出没している。また、白鳥に小麦の新芽を食べられてしまうこともある。鳥獣被害の原因としては、河川敷の管理不足で雑草が繁茂した中を川上から野生生物が下ってくることが考えられるが、農地が見つからない新規就農者の練習場として河川敷を使用することで河川敷の保全にもつながるかもしれない。

Q19.中山間地域についてどのように考えているか。

A19.国や県からの支援は必須であるが、平場と中山間地域の補助が一律である必要はない。例えば、認定農業者制度では、市町村単位での認定基準が定められているが、平場と中山間地域では偏りがでている。中山間地域の感覚で基準を決めると、平場の農業者は全員認定農業者になってしまい、逆に平場の感覚で認定基準を定めると、中山間地域では誰も認定農業者になれなくなってしまう。よって、市町村単位で基準を設けるのではなく、平場と中山間地域で線引きする必要があるのではないか、と考えられる。

(了)

No.	29
日時	2020 年 11 月 25 日
テーマ	農業法人の経営について
調査の協力者	有限会社マルセンファーム 代表取締役　千葉　卓也　氏
参加者	小林寛子　佐久間惇 仙台光仁教授
調査目的	農業法人の経営や担い手、農地に関する情報収集及び、それらの課題を調査する。
調査先について	有限会社マルセンファームは宮城県大崎市に本社を置き、トマトやほうれん草、菊等の生産を行っている。当社は、大型ハウスにて主力商品であるデリシャストマトを栽培し、トマト加工品の生産も行っている。高品質なトマト栽培による高付加価値化と 6 次産業化を実現している。当社の販路では、市場価格の影響を受けにくい直接販売がメインで、経営の安定を図っている。

調査内容

1.　農業経営について

Q1.　販路に直接販売を取り入れるメリットとデメリットがあれば、教えていただきたい。また、顧客からの反応をどのように経営に活かしているか（栽培品目を増やすなど）。

A1.　一番のメリットは、価格を自分で設定できる点だ。当初は市場に卸していたが、トマトの価格が 800 円/kgから 300 円/kgになるなど、市場価格が低下していった。そのため、経営の規模拡大と同時に、直接販売で経営の安定を図る方針をとった。

もともと父親は、1,000 坪程度の農地で農業をしており、一家族分の収入としては十分な生産量があった。その後、自分が就農したことで、二世帯分（父親と自分）の収入を確保する必要が生じ、規模拡大を目指した。

直売所での販売は、市場出荷と異なる点も多い。例えば、時期に合わせて数量を調整したり、品質管理やその技術が必要になったりする。また、生産品の個別包装という作業工程が増えた。トマトの売上が多い時期は、基本的に 2 月から 6 月いっぱいまでだが、贈答品として 11 月から 12 月の売上も伸びる。以前は、大玉サイズのデリシャストマトだけを生産していたが、顧客から小さいサイズの要望もあり、中玉サイズのフルティカという品種の生産も始めた。

Q2.　トマト栽培だけでなく、水稲作等も行っているが、作目の選択基準や理由を教えていただきたい。水稲の作業受託は、どういう理由で行われているのか。

A2. トマトがメインとなる 1 月から 6 月は販売所への来場者は多いが、それ以降は少なくなってしまう。そのため、トマト以外での誘客をめざし、最近試験的にぶどう栽培も開始した。

ほうれん草の生産は、取引先からの需要がきっかけである。もともと稲の育苗用のハウスが 200 坪程度あり、そこで生産を始めた。ほうれん草の栽培は周年で可能であるため、雇用対策や安定的な資金繰りとしても重要だ。宮城県は仏花の市場が大きく、菊の生産は以前から行っている。

水稲の受託作業は、まわりの農家からの依頼で行っている。これまでの付き合いで継続している。

Q3.　節水栽培をする意図は需要（消費者の声）を意識してのことか。（素人の考えだが、節水栽培はトマトにストレスを与えるため、尻腐れ果のような”障害果”が発生しやすくなるリスクがあると思う。）

A3.　節水栽培は差別化のために行っており、品質と付加価値で単価を上げる取組である。一般的な水耕栽培では、収穫量は増えるが単価が下がる。障害果については、夏に多く発生するが、技術でカバーしている。一方、障害果は割安な価格で販売しており、障害果は見かけが悪いだけでおいしいと知っている顧客から購入されている。

Q4.　法人化した動機と、法人化の際にネックになったことがあれば教えていただきたい。

A4.　法人化した動機は、2 点ある。まず、農業に関する家族内の分担を明確にすることである。それから、当時 8 名を雇用しており、その福利厚生が必要と考えたからである。

ネックとなったのは、法人で父親名義の設備を買取した際の、父親の税金対策だ。設備のなかには補助金を受給しているものもあったため、それらの設備は貸借契約にし、補助金の終了後に法人で買取する予定である。

2.　担い手について

Q1.　短期的なインターンシップや体験実習等は既に実施されているか。

A1.　期間は 2、3 日で、一般人や学生の受入を行っている。ほぼ県内からである。1 年間のような長期での研修も受け入れている。宮城県東部で農家を継いでイチゴを栽培している元研修生もいる。

Q2.　新規就農者が、早期経営確立のために優先して取り組むべき事項はどのようなことか。また、雇用就農の場合、労働環境を整えることやキャリアパスを明確にすることなどが求められると考えるが、実情としてはどうか。

A2.　キャリアパスは重要だと考えており、当社でも検討事項となっている。
　新規就農者にとっては、農地の確保が難しいと思う。農地所有者が世代交代すれば状況は変わると思うが、未だ途中の段階だ。まずは、法人で技術等を習得してから独立するのがいいと思う。

Q3.　農業従事者の高齢化で、積み荷や運搬のような体力的に負荷の大きい作業に問題が発生すると思うが、どのように対応しているか。

A3.　機械化を進めている。トマト等の重いものの運搬では、箱にキャスターをつけ対応している。

3.　農地について

Q1.　現在、貴社では、農地バンクを利用されているか。また、貴社の農地の権利関係（所有権等）はどのようになっているか。可能であれば所有権と賃貸借の割合について教えてほしい。

A1.　農地バンクは、農地の 1/3 で利用している。残りの 2/3 は利用権設定をしているが、来年には全ての農地で農地バンクを利用する予定である。
　農家のなかには、農作業だけは継続したいという人もおり、遠方のほ場などでは、管理料を支払い作業委託しているところもある。

Q2.　今後、農地を取得（あるいは賃貸）し、経営規模を拡大する方針はあるか。

A2.　経営規模の拡大を目指している。ただ、土地の所有者が高齢化していることが懸念される。借地で施設を建設した場合、相続時に返還要求等の問題が発生しないか不安である。そのため、場所によっては農地の購入も視野に入れている。

4. その他

Q1. 経営や技術等で、欧米等海外の優良事例は参考にしているか。

A1. 環境対応や施設ではオランダ等を参考にしている。あとは日本国内でも天敵を利用した栽培等、優良事例はあり、参考にしている。

Q2. スマート農業の導入状況と、管理面（経営、労務、生産等）での利用実績があれば、具体的な活用方法を教えていただきたい。

A2. 生産面では、担当者がタブレットで 1 日の作業内容を入力している。しかし、まだなじみがないためか、失念することがある。今後は入力のための時間確保を検討したい。また、設備のなかでスマート農業に対応していない機械があるため、対応機種の導入をしていきたいと思う。

経営や労務では、まず作業内容等の入力が必要で、それから分析ができるようになると思う。スマート農業によって、品質や管理が統一されるようになると思う。

Q3. 「昨年 10 月の台風 19 号による吉田川の決壊で、こちらの大型ハウスや米の乾燥調製施設、事務所が最大約 3 メートル浸水する被害を受けた」とあったが、水が引いた後の復旧作業や経営面で課題となった点について教えていただきたい。また、どのような手法で復旧を成し遂げたのか。

A3. 災害リスクは以前から想定し、復旧手順を確認していた。そのため、スムーズに回復できたと思う。ただ、復旧作業をマニュアル化していなかったため、今後はマニュアルを作成し、従業員との作業情報の共有を図りたいと思う。

課題となったのは、ハウス用燃料である重油の在庫管理である。重油のタンクが被災すれば周囲の被害が各段に大きくなるため、燃料を使用しない夏場は重油在庫をゼロにする等、検討しなければならない。

（了）

No.	30
日時	2020 年 11 月 26 日
テーマ	農業従事者の立場からみた地域農業について
調査の協力者	指導農業士 関口英樹氏（関口農園）
参加者	佐久間惇　清水比那 仙台光仁教授　藤岡祐治准教授
調査目的	農業の担い手や農地、農村地域振興に関する課題とそれらを解決するための方策に対して、農業の実情を踏まえた意見をいただくこと。(中間報告会資料の内容について意見を頂く)
調査先について	関口氏は宮城県蔵王町にて農業を営んでいる。指導農業士として青年農業者の指導にあたるとともに、大規模な水稲栽培を展開する他、カレーリーフなど多品種な野菜も栽培している。

調査内容
＜各種支援＞ 新規就農者はじめ農業の担い手には様々な支援策があるが、補助金ありきの経営になってしまった場合、補助金を得られなくなった際に経営が行き詰まる。よって、農地面積や能力を審査した上で、給付額や機械の導入等を判断する中間団体が必要である。中間団体の管理下で適正な補助金の使い方を審査し、本当に必要な人に補助が行き渡るようしなければ、補助金受給の資格を満たすためだけの行動を助長しかねない。(中間団体の構成員としては、地域の農業に詳しい者が挙げられる。) また、競争性の高い地域の優良品目を対象に、品目の植え替えや新規作物の栽培をした場合に農家に交付される補助金等の利用に関して、厳しい取り締まりが求められるのではないか、と考えられる。稲作であれば飼料用作物としてエサ米が作付されるケースが多いが、作付するだけで管理もせずに荒れ放題になっている農地も見受けられる。(これを『捨て作』と呼ぶ。)そのような管理下であっても、交付金を貰えることを利用し、国費の無駄遣いをしている農家も存在するのが現実である。よって、交付期間の途中で管理の状況を実際に目で見て判断し、場合によっては交付金を停止することができる制度が求められている。つまり、会計検査院やオンブズマンのような機関が不正を発見してから回収するのではなく、はじめから無駄を出さないシステムの構築が必要であると言える。 ＜新規就農者＞ 有機栽培や無農薬栽培に憧れがあるとしても、まずは生活を成り立たせることを優先し、補助金がなくても生活できるまで経営を成り立たせることが重要である。新規就農者の定着を図るための支援は、牽引するまでは必要なく、後ろから背中を少し押してあげる

くらいの支援を施すことで十分である。牽引されていては伸びない。新規就農者の考える力を伸ばし、若手を導く農業者を地域で育成することも必要である。

＜若者への支援＞

若い農業従事者に焦点を当てた施策が少ないように感じる。既に自立している経営体だけでなく、今後自立させたい 20,30 代に経営力を付けさせる施策があれば良い。現場でより実用的な補助を行うためには、1 つの経営体あたりの補助の総額を定めるなどして、5,10 年ではなく、20 年先の計画まで意識した若い農業者を支援すべきである。

＜親子継承＞

親子共に農業を営む場合、親と子で異なる部門に従事し、会計を別にすることも良いが、親が不在となった時にどのように継承するのか意識しておかなければいけない。よって、子は親が従事する部門を習熟することも必要なのではないか、と考えられる。

＜専門家＞

農業の知識を兼ね備えた外部の専門家を配置するより、地域農業を熟知した人間に相談できる環境を整えた方が良い。各地域の農業実情は様々であることから、地域の農業を担っている人からの助言が重要となる。自分自身が目指す農業経営のイメージに合った農業者の元で勉強することが望ましい。

＜相続農家＞

農地を相続したことことをきっかけに農業を始める人が増えているが、夢を追ってしまいがちで、様々な弊害も生じている。よって、農地を相続する人には、農業委員会が農地保持に係る維持費や作業内容等についてしっかりと説明することが必須である。事前に伝えることによって、地域とのつながりも持ちやすくなる。

＜外国人労働者＞

リクルートの段階からその国に赴き家族と話し合ったり、採用後も地域の集まりに積極的に参加させたりするなど、経営主が外国人に対して手厚いサポートを行うことが上手くいく要因だと考えられる。

＜耕作放棄地＞

耕作放棄地は、とにかく誰かが耕作すれば良いという訳ではない。手が回らず中途半端に農地を荒らし、作物の害虫が発生してしまうのであれば周囲に迷惑をかける、雑草に覆われた農地の方が好ましい。また、条件の悪い農地では、使用する機械も異なるため、適切に管理できる人が限られてしまう。

＜人・農地プラン＞
地域や集落の危機意識は以前から低い。中心となる担い手に関しては、ただ若いという理由で選ぶことは好ましくないため、しっかりと農業に従事できるか否か判断する必要がある。

＜農地バンク＞
周辺では農地バンクを通すことなく、地域の農家が農地の振り分けを行っているケースが多い。そもそも農地バンクの存在や機能について知らない人が多いと考えられるため、存在の周知に力を入れるべきである。

＜水稲栽培＞
水稲栽培は、機械購入に係る初期投資が大きいが、省力化が図られるため、機械に依存しがちである。よって、他の作目への転換を促すことは困難であるが、水稲と同じ労力で栽培できる作目を周知させることが重要となる。その上で、地域振興作物の枠を柔軟にし、珍しい作目であっても栽培の支援がなされることが求められている。

＜農業用機械＞
補助金を使って機械を導入した使用者のレビューを集めるべきである。農家がそれぞれの農機具に関するマイナス面のデータにも触れることができれば、自身が導入すべき機械の判断を誤らないと考えられる。また、補助金を出したのであれば、機械が長く使われるように適切なフォローアップを行うべきである。

＜スマート農業＞
現状では平地にしか広まっていない。不便を便利に変えるのが ICT 技術であるため、中山間地域でスマート機器を活用し平場との格差を埋めることが重要である。コストを下げるためにも、デジタル一辺倒で超高価な機器よりも、デジタルとアナログの両視点を大切にしたスマート機器が求められているように感じる。

＜鳥獣被害＞
イノシシによる被害が発生している。山が管理されなくなったことが原因かもしれないが、猟友会も高齢化している。今後は、猟に係る資格を持つ人を猟師兼従業員として雇うことが必要になるかもしれない。

＜体験型農業＞
農業体験を行う際には、昔ながらの手法だけでなく、現代農業を体験させる必要がある。昔ながらの農法だけを体験すると農業は大変だと敬遠されてしまう。両者を経験させ

なければ、職業としての農業のイメージ向上につながらない。

＜半農半 X＞
昨今、W ワークがトレンドとなりつつあるが、労働基準法に則ると、余裕のある人が少し農業に携わるレベルになるのではないか、と推測される。

＜食育＞
子どもたちが身近に触れられる農業を意識して、ポップコーン用のコーンやハロウィン用かぼちゃを栽培している。子どものうちから農業に触れる機会を設けることで、将来の職業として農業を捉え、100 人に 1 人くらいが農業に従事したいと思ってくれることを目指している。

（了）

No.	31
日時	2020 年 12 月 2 日
テーマ	農業改良普及センターと地域農業について
調査の協力者	石巻農業改良普及センター 技術次長　田中 正義氏・主任主査　増岡 直史氏
参加者	佐久間 惇 仙台光仁 教授
調査目的	農業の担い手の育成および地域農業の指導機関としての視点からお話を伺い、活動内容や地域農業の課題や実態を学ぶとともに、我々の研究についてもご意見・アドバイスをいただく。
調査先について	石巻地域は県東部の北上川下流域に位置し、水稲・大豆・麦類の土地利用型作物を主体に、畜産、園芸等多彩な農業が展開されている。農業・農村を取り巻く課題である農業従事者の高齢化や人口減少に対応した農村集落機能の維持、耕作放棄地、鳥獣被害対策への支援が求められていることに加え、水稲をはじめ新品種の普及定着化、国際的に通用する農業生産工程管理(GAP)への取組等に対する支援要望が高まっている。 このような状況を踏まえ、本年度は、震災からの魅力ある農業・農村の再興をはじめ、次世代の農業を担う新たな担い手の確保・育成、ICT 等を取り入れた先進技術(スマート農業)の導入等による省力・低コスト化の支援、経営の安定化と高度化に向けた取組に加え、地域資源を活かした付加価値の高い農業生産等を支援しながら「新たな農業の創造」を目指す。 活動に当たっては「石巻地域普及活動基本方針」に基づき、「宮城の将来ビジョン・震災復興・地方創生実施計画」、「第 2 期みやぎ食と農の県民条例基本計画」等との整合性を図り、以下の 4 項目を重点活動項目に掲げ、市町や JA 等農業関係機関と連携しながら、計画的かつ効率的な普及活動を展開する。 重点活動項目： 1. 魅力ある石巻地域の農業・農村の再興 2. 次代を担うモデル経営体の育成・支援 3. 農村地域の振興に向けた取組支援 4. 地域農業を支える活力ある担い手の確保・育成

調査内容

◆　質疑

（1）石巻農業改良普及センターの活動内容について

Q1. 被災農地における土づくりの推進による生産性の向上として、乾田直播栽培技術を推奨されていると拝見したが、水田を活用した高収益作物栽培への転換など、園芸作物等への転換を積極的に推進されないのか。

A1. 高収益作物への転換は図っている。管内だと、カルビー株式会社様との契約でじゃがいもを作っている地域や、JA いしのまきでは、さつまいもに力を入れようとしている。ただし、元々水田として管理していたのと同等の面積を回すためには**労力が掛からない品目に限られ、そういった品目はそれほど高収益ではない、高収益な品目は広い面積を管理できない**、といった課題がある。

〔メモ〕

- 宮城県園芸販売実績：(現在)330 億→(目標)660 億
- これから園芸作物へシフトしていく必要があるが、施策が必要。
- 国の施策はあるが、ハードルが高いので、県が小回りの利くサポートをしていく必要がある。
- 一方で、マーケティングが弱い。

→全体的な枠組みを考え直すことが必要。
→具体的な支援策、全体的な流通・消費までの流れがまだまだ縦割りなので、そこを打破するような形でモデル化していく必要がある。

Q2. 製造業の現場改善の考え方と手法を農業にも展開させるために、トヨタ自動車から研修を受けた普及指導員が農業現場への普及を図っているとの記事を拝見したが、これからの農業経営を考えるにあたり、製造業における考え方・手法を農業現場に普及させることの重要性についてご教示いただきたい。

A2. 農業は昔から「どんぶり勘定」「無駄が多い」とされてきた業界で、そこを改善することでコストが下がり、手取りが増えるということでトヨタ式カイゼンの普及を始めている。コスト削減という観点では重要なのは間違いない取り組みだが、農業は、**製造業ほど精度高く生産量などを予測できないので、カイゼンの思想をどこまで農業に転用できるか**が 1 つの課題である。また、農業現場でトヨタのやり方に対するアレルギーがあるのも事実。

〔メモ〕
- 米は比較的トヨタの技術が取り入れられている。
- 野菜は天気次第なところがあり、収穫量のコントロールが難しい。
- 「計画立案→計画通りにできるか実行→振り返り」という流れが必要。

トヨタから宮城県に行ったサービス：

①トヨタの社員が普及指導員に研修を行う

②トヨタの社員が現場に直で指導

→製造業者と農業者の考え方のギャップをどう埋めて行くか。

Q3. 地域活性化に向けた高収益作物としてアスパラガスの導入・定着を進められていると拝見したが、その意図や現在の実績についてご教示いただきたい。また、今後推奨作物を増やしていく予定はあるのか。

A 3.

〔メモ〕

アスパラガスについて
- アスパラガスはお手軽で暖房設備の必要なし。
- ¥1,400/kg。水田でも排水対策を行えば転作でき、需要はある。輸入も近年半減している。

→まだまだ人気がある作物である。
- アスパラガス農家： 3 年前 2 名、現 4 法人
  昨年 6 名
  今年約 30 名（新規就農者 3 名）
  来年 1 名（→新規就農者）
- 12 月 22 日にはアスパラガス栽培セミナーを開催。
- アスパラガス研究会（3 年間限定）
  →2020 年 4 月 1 日に、アスパラ生産における技術力・販売力・ネットワーク力の 3 つの力を向上させることを目的に設立された。
  →会の活動は、技術力向上のための勉強会や販売力向上のための戦略会議、ネットワーク力向上に関する生産者間の交流会の開催、アスパラガスの栽培情報を提供する情報誌の発行など。
  →仲間意識を確立。

他の作物との比較
- いちご ¥1,000～1,200/kg(4 パック)
  →暖房費がかかり、求められる技術レベルが高い。

- ポテト　¥40/kg、4t＝¥160,000
- サツマイモ　¥40/kg、1t＝¥40,000
- 米　¥120,000/10a
  →単価が低く、高収益に結びつかない。
- 例：トマト・いちごは、施設を建てると 10a あたり 2,000～3,000 万もの投資が必要。

石巻の取組

- 小さい面積からはじめ、来年には振興品目にあげて、補助事業等しっかり支援していく。
- （目標）3～5 年後には 1 億円産地に。
- 他の地域は既存作目を維持していこうという考え（→新規開拓は難しい）。石巻の事例は先進的。

Q4. 石巻市では農業の新たな担い手を確保するために、石巻市農業担い手センターで「農業担い手育成事業」を実施している(イシノマキ・ファームへ業務委託)と伺ったが、相互で連携等されていることはあるのか。

A4. ある。
〔メモ〕

- 石巻市農業担い手センターの理念「移住と就農をセットで、地域外から担い手を確保すること」
  →世襲等に限らず、どうやって地域の農業の担い手として受けていくかにフォーカスした施策
- Step1 農業の技術と経営を学ぶ「県等が認定した研究機関で学ぶ」
  ＊*石巻地域新規就農ガイド参照*

（イシノマキ・ファームのメリット）

- 研修機関として登録されているので営業ができる。
- シェアハウス（住みながら勉強できる）。

（普及センターのメリット）

- イシノマキ・ファームがポテンシャルのある人材を連れてくる。

→お互いに Win-Win の関係

Q5. 生産者の方にお話を伺った際に、農業改良普及センターは有事（→作物障害等）の際に JA よりも素早く対応してくれるといった声を伺ったが、JA との関わりについてご教示いただきたい。

A5. 人によって様々であると思うが、相互に連携はしている。
〔メモ〕
- 細かい技術的な部分は普及センターが詳しい。
- 農薬の選定・営業部分は JA。

(2)地域農業の振興について
Q6. 地域振興品目に指定されている品種が限られており、それが障壁となっているという声を生産者の方から伺ったが、この枠組みは必要なのか。

A6.
〔メモ〕
- 宮城県の主要品目：いちご・トマト・きゅうり
- ある程度ロット、将来性のあるものでないと振興プランに載せられない。
- 園芸振興プラン（来年）に載らないとお金が出ない。
- 普及センターの方で実証しているが、うまくいっても 3,4 年かかる。

→小回りが利くような支援ができれば良い。

Q7. 競争力の高い農業経営を実現させるために必要不可欠なものとは何であると思われるか。

A7.
〔メモ〕
経営者をつくることが重要。
①**数字を読める力**
- 裏付けるための支援の拡充が必要。

②**周りの人から協力を得る力**
- 補助金をもらうため、クラウド・ファンディングのためにプレゼン
  →ビジョンを語り、賛同を得られる力がこれからかなり求められる。
  →いまできる人はほとんどいない。
- ビジネス研修を農業にも組み込んでいって、プレゼン・企画力育成の施策を組み込んだ政策が重要。
  →プレゼン講座企画

Q8. スマート農業には夢があるが、コストがかかり過ぎるという課題があると思う。一方で普及すればコストが下がるという楽観論もあるが、それでも平地農業に限られてしまうように感じる。貴センターとしては、スマート農業についてどのようにお考えか。

A8. スマート農業は、現状では、**機械が人の代わりになれるのはどこまでかの見極め**と、**現場適用時のバグ出し**（道交法がネックになって公道を走れないという法制度の問題も含む）の段階だと考えている。人の代わりに働いてくれれば省力化になるのは自明で、その部分ではもちろん評価できる。一方で**普及すればコストが下がるのではなく、コストが下がれば普及する**。これは先行して AI 化が進んでいる**自動車分野とどれだけパーツを共有できるか**が鍵だと個人的には考えている。また、中山間地で活躍するスマート農業技術は、例えばパワードスーツなんかが適している。

〔メモ〕

- 本当に普及するのはまだ先。
- まだまだ精度も良くない。
- 汎用性がないと普及は厳しい。

（3）担い手について

Q9. 他の産業と同じく、「農業で飯を食える」ことが就職先として農業を選ぶ大前提であると考えられる。数年前の白書に、新規就農者の 3 割が 5 年以内に離農しているという数字があったが、この離農率を下げることが重要であると思う。貴センターでは、新規就農者の定着を図るためにどのようなサポートを重要視されているか。

A9.

〔メモ〕

①**間口を広げすぎないこと**

- 技術習得を軽視したり、経営規模と収益の規模感が分からないまま就農すると後悔する。時間をかけて技術研修することが大事。

②**就農後、指導農業士に見てもらう、または法人に社員として入ること**

- 地域の状況がわかり、技術も学べる。

→両方ないと離農率は下がらない。

- 取組により窓口がバラバラなため、就農したい人は窓口がわかりづらい問題。
  →「資料：石巻地域新規就農ガイド」（就農までのステップと活用できる支援策について非常にわかりやすくまとめられている）を参照すれば、多くの支援策が受けられるようになっている。
- このようにまとめたものが以前はなかった。

- 特にシェアハウスがあるのが石巻の強み。
- みんなで支えていくことが重要。
- コロナ禍の今が担い手を確保するチャンス？

Q10. 就農準備段階の研修制度を実りあるものとするためには、研修を実施する法人が研修制度を確立できるほどの規模にすることなどが重要であると考えられる。一方、法人ではなく地域が主体となって人材を育てていくことも先々のことを考慮すると非常に重要であると考えられる。担い手を地域で育成することに関してどのようにお考えか。

A 10.
〔メモ〕
- 農家の人はわかりやすい言葉で伝えるのが苦手（例：見て覚えろ）
- 法人はコミュニケーションや説明する力が少なからず求められる。
  →組織として人を育てる
- 個人では限界がある？

- 優良事例：長野県「里親制度」→離農率低い
  →ポイントは県職員が巡回に入ること、厳しいルール。
  →宮城県も真似をしたらいいと思うが、なかなか賛同が得られない。

Q11. 農業構造の展望では、将来、趨勢 131 万人となる農業労働力の減り方を緩和して 140 万人にとどめるような展望が示されているが、米農家は規模拡大が求められているのでむしろ減っても良いのではないかと思うのだがいかがか。園芸と米・麦・大豆のような土地利用型作物とで分けて考えるべきではないか。

A11. 仰るとおり。水田農業に関しては「農地中間管理事業」を通じて担い手に農地を集めており、**生産者の絶対数は減る方向**に力がかかっている。
〔メモ〕
- 宮城県の目標：農家戸数は維持目標（米農家減少は想定内）
- 園芸農家増やしてトントン

(4)地域政策について

Q12. 先日、宮城県農業振興課の方々に県内の農村の実態等をお伺いしたところ、鳥獣被害対策について石巻市が先進的に取り組まれているというお話をお聞きした。貴センターでは、鳥獣被害対策についてどのような取り組みを行っているのか。

A 12.

〔メモ〕

- 石巻は特殊で、鹿が中心。
- 鹿対策のため、ワークショップや勉強会を開催している。
- しかしあくまでプレイヤー(主役)は集落や市役所。
  →**普及センターは判断材料、学びの場の提供をしている**。
- また、圧倒的に処理量が多い。
- 処理技術について、村田町へ「減容化施設」の視察。
- 今までは、県地方振興事務所の農業振興部・林業振興部が根拠法令、政策・施策・事業に基づいてそれぞれ業務を行っていた。
  →2 年前、連携してロードマップを作成（10 年計画）

＊*「石巻地域における野生生物（ニホンジカ）と住民との共生のためのロードマップ」*

Q13. 昨今、半農半 X のライフスタイルが農村振興に求められているが、我々は中山間地域では農業だけで飯を食べていくのは難しいため、半農半 X は必要であり支援する必要があると考えている。一方で平地や栽培作目によっては、半 X 部分を支援する必要はないと考えている。半農半 X に関してどのようにお考えか。

A 13.

〔メモ〕

- 尊重されるべきであるが、現状、半農半 X に対する支援がない。
- 地域おこしや移住とセットで考えられているので、なかなか単独では難しい。

Q14. 中山間地域の重要な多面的機能である保全を担っている住民の高齢化率が加速しているが、環境保全の存続のためには、多くの労働が必要であり、体力的にも厳しくなることが考えられる。今後、環境保全のために移住策以外に想定できる策はあるのか。

A 14. 普及センターの管轄外である。個人の見解としては、移住以外だと、**移住はしないけれど交流を活発に行うファンづくり、関係人口拡大施策**といったところ。面白いリワードを準備できるのであれば、クラウドファンディングもアリ。いずれにしても、このような企画をコーディネートできる**「外の人」が介在することが必須**であることと、行政とし

てイニシアティブを取るのは、**農政部門よりは地域おこし・移住部門が適している**だろうと思う。

〔メモ〕

- 外の人の知恵が必要。地域の中だけで考えないことが重要。

（5）宮戸地域（奥松島）での取組について

- 地域適応作物の検討のため、試験栽培（野菜・省力・高収益）
- ミニトマトソバージュ栽培(4 色トマト)、アスパラガス採りっきり、さつまいも
- ソバージュ栽培とは…ミニトマトの露地栽培で野生的に育てる栽培方法。ハウス栽培と異なり、できるだけ設備投資を少なくし、省力化することにより低コストで高収益を目指す。

宮戸地域資源活用活性化への取組

①協働メンバーをつくる（宮戸地域資源活用活性化に係るメンバー）

②共有ビジョンを描く（フィールド・グループワークショップの開催）

③できることからやってみる（体験イベント企画・運営→次の一歩へ）

＊協働メンバーで企画、体験イベントを実施→振り返り→本格実施へ

- 来年、江の浜でシェフを呼んで、イベント開催（青空レストラン）予定。

（6）政策について

- 政策があっても、そのコネクションがとても重要。**地域の課題解決、地域活性化に必要な様々な分野（農業・福祉等）の政策のコネクションがとても重要であり、様々な政策を活用・提案できる、プロデュースできる人材や団体の育成が必要**。
- 政策のコネクション（横の連携）が図れることで、地域活性化にも繋がる。
- 机上だけでなく、まずやってみることが大事。

◆ 研究結果（中間報告資料）について

P.38 「認定農業者になるための認定基準が厳しく、多様な農業者が利用しやすい状況ではない」

→認定農業者制度は厳しいとは思わない。むしろ更新認定時に PDCA を問われず、緩い。

P.39 「新規就農者への農地提供が進まない」

→知らない人に農地は貸したくない。就農したい人が地域に認知される方が先。

P.39 「中心となる担い手が不在で、人・農地プランがまとまらない」

→地域でまとまる力が不足している印象。中山間地域でない限り担い手はいる。

（了）

No.	32
日時	2021 年 1 月 21 日
テーマ	石巻市における取組について
調査の協力者	石巻市産業部農林課兼ニホンジカ対策室 渡邊 裕太氏
参加者	佐久間 惇
調査目的	特に鳥獣被害対策について先進的な取組をなされている石巻市（宮城県農業振興課の方から紹介）において、その取組をはじめ、農業の担い手や地域農業の課題・実態等を学ぶ。
調査先について	石巻市は、広大な耕地を有する県内でも有数な穀倉地帯であり、比較的温暖な気候条件のなか、北上川の豊かな灌漑用水を活用した水稲生産を基幹としながら、施設野菜や花き等の園芸作物に加え、肉用牛生産等の畜産経営を組み合わせたバランスのとれた高度な複合経営農業が展開されている。震災で大きく被害を受けた水田・園芸施設は災害復旧事業や震災復興事業等により順次復旧が進んでいる。 石巻市における農業の中心作物である水稲は経営耕作面積の 86%を占める水田で生産されているが、農業者の高齢化および若年者の他産業への流出等により、地域農業の担い手となる農業者不足が深刻化している。(石巻市 HP 参照)

調査内容

◆ 質疑

(1)地域政策(鳥獣被害対策)について

Q1. 先日、宮城県農業振興課の方々に県内の農村の実態等をお伺いしたところ、鳥獣被害対策について石巻市が先進的に取り組まれているというお話をお聞きした。昨今では、電気柵の実効性についても限界があるといったお話も各所でお伺いした。石巻市ではどのような取り組みが行われているのか、またその実効性および課題についてご教示いただきたい。

A1. 石巻市での主な取組は、宮城県猟友会への有害捕獲の委託業務と交付金事業を活用した地域ぐるみの防鹿柵の設置。実効性については、そもそもの生息数が概算で未知数ということもあり容易に計れるものではないが、地域住民の方への聞き取りやいしのまき農業協同組合への農業者の方からの農作物被害報告の集計を基に被害の増減を確認している。

課題としては、どの市町村でも同様だがやはり猟友会の会員の高齢化や担い手の不足

という課題を抱える中で捕獲頭数を増やしていく、あるいは現状の水準を今後も保っていくことであると考えている。また、地域ぐるみの対策が大切であるが、地域ごとあるいは同地域内であっても、**人によって温度差がある点や、行政任せになり受け身の状態が続いているため自分たちの地域は自分たちが中心となって動いて守るという強い意志を一人ひとりが持つ、意識改革**が大きな課題だと実感している。

Q2. 鳥獣被害対策の一環として、山間部にどんぐり等を植えたら農業への影響が軽減されたとの事例をお伺いしたが、こういった緩衝地のようなものを設けるといった手法について、有効なのかご教示いただきたい。

A2. 山間部にどんぐりを植えるといった緩衝帯の整備については、石巻市では行ってないので、実効性は分かりかねる。石巻市では、**地域ぐるみで防鹿柵を設置する際に柵周辺を除草し、緩衝帯を設けることでニホンジカの隠れる場所を失くす**という手法を取り入れている。

Q3. 鳥獣被害対策や荒廃農地対策を考えるにあたり、農業と林業の連携について必要不可欠なのか、どのようにお考えか。

A3. 必要になってくる部分もあるのではないかと考える。荒廃農地対策については、土砂崩れ等の自然災害の軽減に山林の整備が必要であり、有害鳥獣対策については、石巻市では農作物被害対策として捕獲事業を行っているが、地域によってはニホンジカによる樹木の皮剥ぎや造林した苗の食害があるため、結果として**有害捕獲は林業被害の軽減につながっている**と考えられる。

(2)地域政策(中山間地域等)について
Q4. 昨今、半農半 X のライフスタイルが農村振興に求められているが、我々は中山間地域では農業だけで飯を食べていくのは難しいため、半農半 X は必要であり支援する必要があると考えている。一方で平地や栽培作目によっては、半 X 部分を支援する必要はないと考えている。石巻市としては半農半 X に関してどのようにお考えか。

A4.「半農半 X」については、営農初期の就農者は経営が不安定なことから、生活費等を賄うため、「半 X」で収入を得るために必要なことであると考えている。しかしながら、石巻市としては、**次世代を担う農業者を育成する必要性から、「半農半 X」ではなく農業のみで経営が成り立つよう支援を行っていく必要がある**と考えている。

Q5. 中山間地域の重要な多面的機能である保全を担っている住民の高齢化率が加速しているが、環境保全の存続のためには、多くの労働力が必要であり、体力的にも厳しくなることが考えられる。今後、環境保全のために移住策以外に想定できる策はあるのか。

A5. 大規模な面積の除草作業（草刈り）については、昔から地域での共同組織体による共同作業による環境保全を行っているほか、**近年トラクターのアタッチメントによる除草作業や、ラジコン草刈り機による除草作業が行われている**。また、他自治体で行われているような、ヤギや羊等の動物による除草を活用した環境保全も考えられるのではないかと思われる。

Q6. 多くの中山間地域を保有する日本において、担い手不足が引き金となりコミュニティ存続の問題を抱えている。移住・定住政策には地域の高付加価値化、魅力づくりの発信が不可欠になると考えられるが、現在取り組まれている施策等はあるのか。

A6. 石巻市内 2 か所に開設している「石巻市農業担い手センター」では、**就農希望者の就農相談のほか、移住支援や地域とのつながりの構築等を行っている**。また、**お試し移住や、シェアハウスとしても活用しており、移住始期等の金銭的負担の軽減を図るための取組も行っている**。また、地域おこし協力隊制度を取り入れ、そのうち農業関連の事業者の下で活動している隊員がおり、活動の様子をブログ等で発信している。

Q7. スマート農業には夢があるが、コストがかかり過ぎるという課題があると思う。一方で普及すればコストが下がるという楽観論もあるが、それでも平地農業に限られてしまうように感じる。石巻市としては、スマート農業についてどのようにお考えか。

A7. 高齢化や後継者不足により、農業者が減少していることから、先進技術を活用しているスマート農業は、農作業の省力化や負担の軽減が図られるため、必要に応じて支援をする必要があると考えている。

Q8. 耕作放棄地について、担い手がいないなど今後の見通しが立たない場合、林地化という手もあると思うが、石巻市ではどのようにお考えか。

A8. 毎年度、農地利用状況調査の実施により、遊休農地となっている農地については、所有者等に耕作や貸付、中間管理事業の意向を確認しているところであり、**山林原野化している場合には非農地判断している**。

（3）担い手について

Q9. 他の産業と同じく、「農業で飯を食える」ことが就職先として農業を選ぶ大前提であると考えられる。数年前の白書に、新規就農者の 3 割が 5 年以内に離農しているという数字があったが、この離農率を下げることが重要であると思う。石巻市では、新規就農者の定着を図るためにどのようなサポートを重要視されているか。

A9. 石巻市農業担い手センターにて就農希望者の就農相談を行っており、就農前から就農計画の策定支援や、就農後の定期的な就農者への訪問等、**農業に対する気持ちの乖離が生まれないよう、伴走支援を行っている**。

Q10. 農業構造の展望では、将来、趨勢 131 万人となる農業労働力の減り方を緩和して 140 万人にとどめるような展望が示されているが、米農家は規模拡大が求められているのでむしろ減っても良いのではないかと思うのだがいかがか。園芸と米・麦・大豆のような土地利用型作物とで分けて考えるべきではないか。

A10. 石巻市の農業者のほとんどが法人化していない家族経営体であり、法人化している農業生産法人は一部に限られる。また、法人の経営地及び経営面積には限度があることから、家族経営の農業者の離農により、耕作放棄地が増加する可能性がある。そのため、園芸と土地利用型を切り分けて考えるのではなく、**「水稲＋園芸」のような複合経営を検討していただき、農業者数の維持が必要**と考えている。

Q11. 競争力の高い農業経営を実現させるために必要不可欠なものとは何であると思われるか。

A11. 農地の大区画化・汎用化をはじめ、担い手の確保・育成や、農地の集積・集約化などが必要であると考えている。

（了）

2020 年度東北大学公共政策大学院ワークショップⅠ　プロジェクト D
「なぜ地域振興にとって農業が重要なのか？担い手と農地の課題に関する研究」

メンバー：小林寛子　佐久間惇　清水比那　髙橋聡輔　谷垣聡一朗　三島健一
指導教員：仙台光仁教授　藤岡祐治准教授