

食と農林漁業の再生実現会議

有識者委員 茂木 守 氏提出資料

- ・ 東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けた
JAグループの提言 <概要>

**東日本大震災の教訓をふまえた
農業復権に向けた
JAグループの提言**

< 概要 >



平成 23 年 6 月

全国農業協同組合中央会

1. 農業復権に向けた基本的考え方

(1) 東日本大震災による環境変化と価値観の転換

- 3月11日に発生した東日本大震災および原発事故は、特に、農林水産業が地域経済・社会を支えている地域に甚大な影響を及ぼすなかで、国内生産を基本とした持続可能な農業や食の安全・安心の重要性が再認識されるとともに、「安心・安全な暮らしを守ること」、「自然エネルギーを活用した循環型社会」、「人と人とのつながり・共助・絆」などの価値観が高まっている。
- こうした環境変化は、市場原理の徹底により、効率化や競争力強化を追求してきた従来の価値観を転換させるものであり、食料・農業政策を含めたわが国のあり方について、発想を大きく転換させる必要がある。

(2) まずは震災からの復旧・復興に全力を挙げる必要

- 今は震災からの復旧・復興に全力を尽くすべきであり、震災からの復興に焦点をあてたわが国の農業対策について、政府一体となって、官民の叡智を集めて検討・実践すべきである。
- J Aグループは、わが国有数の食料基地である被災地域の農業の復旧・復興に全力で取り組んでいく。また、それに必要な対策を確保するため、4月14日には第1次要請をとりまとめ、6月8日にはさらに具体化・追加したものとして第2次要請をとりまとめた（別紙参照）。

(3) TPPに対する基本的考え方

- 復旧途上においてTPPへの参加を促そうとする動きについては、被災地の重要産業である農林水産業の経済的・精神的に追い打ちをかけるものであり、復興の足かせにしなければならない。
- 特に、世界的な食料危機、未曾有の大震災・原発事故のもとで、食料自給率40%のわが国は、可能な限り国内生産を目指す必要があり、例外なき関税撤廃を原則とするTPPへの参加は、国内農業の振興とは到底両立できるものではなく、また、震災を踏まえた価値観の転換の中で従来の延長論であるTPP参加に向けた検討は、直ちに中止すべきである。

- わが国でも、過度に貿易に依存するのではなく、地域・国内での生産を基本とした食料安全保障を確立していく必要がある。
- 農産物の輸出については、国土・自然条件の制約等を踏まえると農業改革の切り札となるものではなく、また、原発事故により科学的根拠もなく日本産食料の輸入禁止された経験をふまえれば、過度な期待を持ってない。
- 農産物貿易ルールは、食料安全保障を含む農業の多面的役割の発揮と、食料・農業・農村基本計画で決定した食料自給率の向上に資するとともに、食の安全・安心や環境保全など、国民の期待に応えるものとするべきである。

(4) 「東日本大震災の教訓を踏まえた農業復権に向けたＪＡグループの提言」のとりまとめ

- ＪＡグループは、国民が求める農業と地域経済・社会の具体的な将来像を描いたうえで、これを実現するため、ＪＡグループ自らの取り組みと必要な政策をとりまとめた。
- 提言の実現に向けて、ＪＡグループは、第２５回ＪＡ全国大会決議の実践のなかで取り組みを進めるとともに、東日本大震災対策にも提言の内容を反映させる。
また、提言の更なる具体化や検討が必要な部分については、次期大会に向けた検討課題として、第２６回ＪＡ全国大会議案に引き継ぐものとする。

2. 提言の概要

(1) わが国の農業と地域経済・社会の将来像の考え方

①わが国がめざす持続的発展が可能な農業のあり方

- わが国は、国土面積が狭く中山間地域が多いことから、米国など大陸型農業のように数百・数千 ha 規模の大規模経営は不可能である。わが国が目指すべき持続的発展が可能な農業とは、規模拡大や価格競争力のみを追求することではなく、各地域の集落や農地の実態に応じて、資源を最大限に活用する形態の農業を持続的に発展させていくことである。そして安心・安全な国産農産物に対する消費者・国民の信頼関係のうえに、農業・農村の価値観を共有することである。
- また、世界的な食料危機が懸念されるなかで、食料自給率40%のわが国として、海外市場への輸出に活路を見出そうとするまえに、可能な限り国内で生産し、国民へ安定供給することを最優先すべきである。

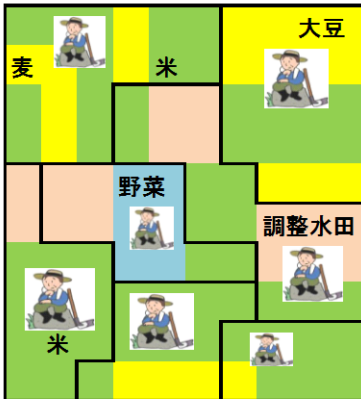
②集落ごとの「担い手経営体」を中心とした水田農業の将来像のあり方

- とりわけ、水田農業の将来像は、わが国の実態をふまえ、農業で十分な所得水準が確保できる「担い手経営体」をつくる必要があり、零細・分散錯圃の現状から、農地の面的集積を行いつつ、今後の急激な高齢化の進展による離農農地の受け皿となる具体的な担い手の姿を地域で描いた。
- 具体的には、1人あたりの作業従事時間、農業機械一式の耕作可能面積、水利、集落における面積規模からすれば、現実的に1「担い手経営体」の規模は、わが国の平均的な集落単位である20～30ha規模を基本に、地域の実態をふまえ、平場と中山間地域など農業地域類型別に将来像を描いた。
- ベテラン農家、兼業農家や定年帰農の農家などは、農業生産においても重要な役割を果たすとともに、水利施設、農道維持、畔管理など、集落全体の維持やコミュニティの維持といった重要な役割を果たす、農村の多様な担い手として明確に位置づけた。

【めざすべき水田農業の将来像イメージ】

現状

零細・分散錯圖
 (1経営体あたり)
 平均経営耕地面積 2.2ha)



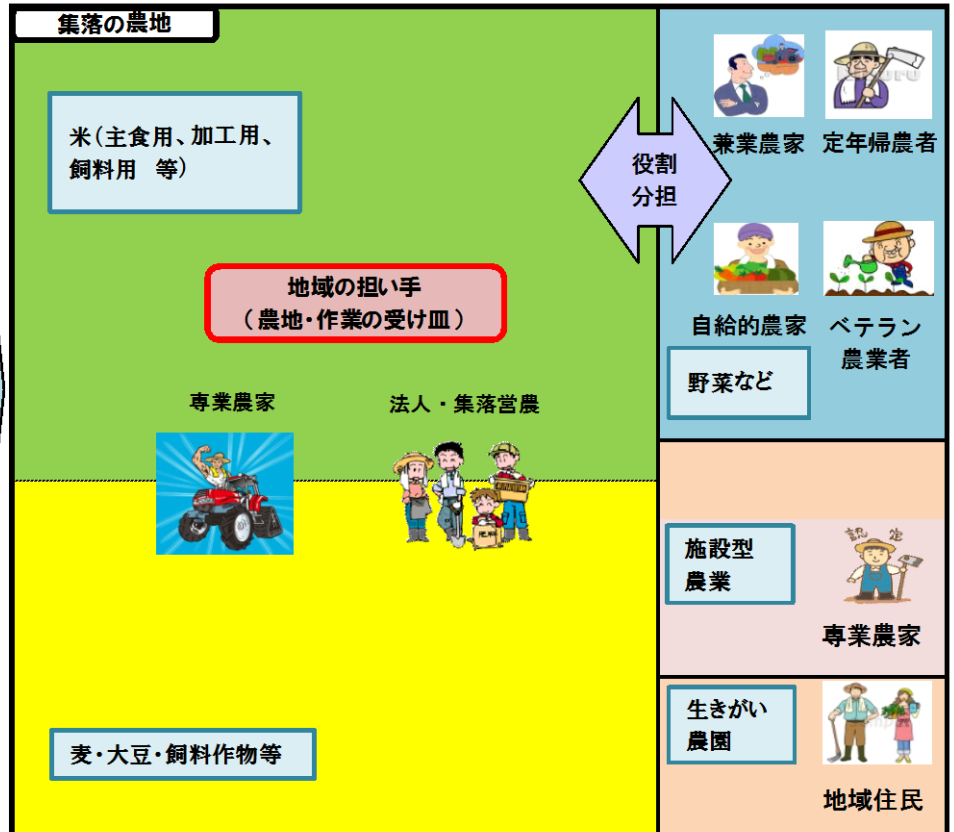
水田農業において、
 1人あたりの従事時間、農業機
 械一式の耕作可能面積、水利、
 集落規模(平均:約27ha)など
 を考慮した場合、

**1経営体あたり
 20~30ha程度が適正**

わが国の実態をふまえた姿

目指すべき将来像

わが国の集落単位である
 20~30ha程度に1経営体を基本に
 「農業で十分な所得水準が確保できる担い手経営体」
 をつくる必要がある



* 中山間地域の将来像については、1集落(10~20ha程度)で、法人・集落営農中心の「担い手経営体」による複合経営を基本としたまとまりある取り組みの姿。

(2) 農業の将来像の実現に向けたJAグループの取り組み

①農地集積対策の取り組み強化と農地の最大限活用の実現

- 将来像を実現するため、JAは全ての集落を基本に担当者を設置し、集落営農の将来像が策定・実践されるよう支援する。そのうえで、全てのJAが農地利用集積円滑化事業に取り組むことを基本とし、地域実態を踏まえつつ、関係機関と連携しながら、分散した農地や高齢化等によって発生する貸付・委託農地を担い手に集積する取り組みを進める。
- 農地の最大限活用に向けて、集落・地域での、可能な限り担い手に集積する取り組みを行い、そのうえで、担い手に集積することが困難な農地については、国・行政の支援のもと、JA本体またはJA出資型法人が耕作・管理を行うなど、耕作放棄地発生“ゼロ”に向け取り組む。

②1集落1「担い手経営体」のニーズに応える経済事業改革

- 20～30haの1集落1「担い手経営体」が実現すれば、担い手経営体自らが生産・販売等を判断することになることから、JAの購買・販売の事業方式を担い手ニーズに応える事業展開に改める必要がある。
- このため、地場消費へのファーマーズマーケット展開から、大消費地の実需者・消費者まで、川下からの販売戦略策定のもと、担い手経営体が行う多様な販売を支援するとともに、流通コストの徹底した削減に取り組む。
- また、生産から加工・販売までの高度・専門技術や経営情報の提供体制や、広域的・効率的な集出荷施設、低コスト生産資材の供給体制を再構築していく。

③担い手経営体の経営確立支援

- JAは、担い手経営体に出向く体制を確立し、営農支援、融資・共済提案、出資など、担い手経営体への事業対応を強化する。
- JAは、税務支援、農業経営分析・診断、経営改善指導などの経営管理支援の取り組みを一層強化し、総合事業を活かして、担い手経営体の経営確立を支援する。

【岩手県花巻市笹間地区のビジョンづくりの取り組み】

平成 22 年 12 月に、集落営農組織や生産者部会の代表 55 人が笹間地区営農再生対策会議を設立。23 年 1 月中にビジョン案をとりまとめ、2016 年度までの実践を目指す。

地区内の水田 1,500ha を、現在は 560 戸（平均 2.7ha）が耕作するが、高齢化が進み、このままでは地域農業が成り立たなくなるという危機感。

ビジョン案では、30ha を単位に、個別経営と集落営農で 50 経営体を確保し、農地を集約する。

1 経営体の専従者は 2 人程度で、低コスト化をはかる。余剰労働力でエダマメやアスパラなど園芸品目や農産加工、直売所建設にも取り組み、所得や雇用を増やす。

【JA 上伊那の農業インターン事業の概要】

《概要》

インターン生は、研修終了後、管内で農業することが確実と見込まれる者（10 年以上の農業継続）で、1～3 年の期間を先進農家等で研修する。研修期間中は、JA と雇用契約を締結し身分保証する。この 15 年で 55 名が本事業を活用した。

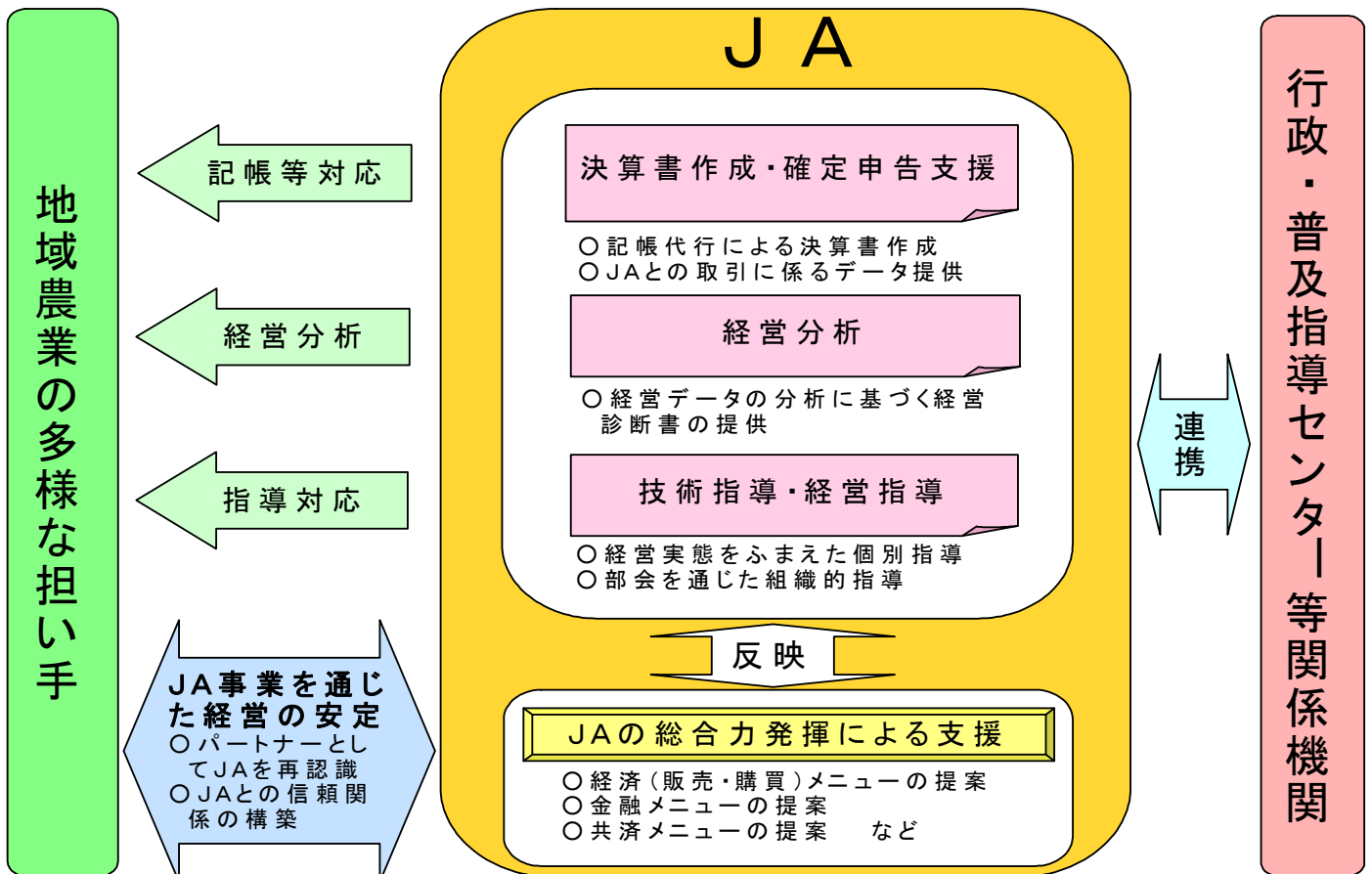
《研修中の待遇》

JA の支所営農課に所属。研修中・就農後も指導や助言を行いサポートする。研修手当を毎月 13 万円の支給。（JA と市町村が折半）

《成果》

これまでに本事業を活用したインターン生の約 8 割以上が営農中である。

【JA による農業経営管理支援のイメージ】



(3) JAは地域経済・社会のライフライン

- わが国の地域経済・社会は、高齢化の進展、耕作放棄地の増加、所得の減少、過疎化などにより大きく疲弊している。とりわけ、農村部は、学校・医療機関の閉鎖、バス等公共交通機関の廃止や小売店の撤退など、生活に必要な“ライフライン”の維持・確保が困難になっており、暮らしに対する不安が増大している。
- このような実態のなかで、豊かで住みやすい地域経済・社会を実現するため、地域のインフラとしての機能を持つ農業協同組合が、その事業・活動を通じて行政の補完的役割を果たし、地域の関係者が一体となって、多様な担い手が農業を支え、多様な住民が地域を協同で支える。
- とりわけ、国民全体の課題である急激な高齢化社会への対応については、行政等の支援も活用しながら、農と連携した健康・福祉・医療活動、移動購買車等による交通難民対策など、JAが地域のライフラインとしての役割を發揮する。
- 東日本大震災を契機に、「身近な暮らしを守ること」や助けあい等を通じた人との「つながり」「絆」の大切さが再認識されているなど、地域コミュニティを維持・確保していく重要性が高まっており、JAの地域を支える機能の發揮・強化が必要である。

【官民連携による“ライフライン”の維持・確保対策の事例】

都道府県名	事業内容
北海道	商工会と連携、また、町の広報等の支援を受け、住宅補修等の取り次ぎ、高齢者の見守りを含めた移動販売を行う事業（JAが事業主体）
愛媛県	空き店舗を改装し、地域の自治会と連携して、ミニスーパー運営を行う事業（JAが事業主体）
高知県	地域のスーパーが山間地域に生活必需品を販売するために運営している移動販売車の採算が悪化したが、行政（県）が車両購入費を補助することにより本事業を継続
熊本県	JAの支店を販売拠点として、農産物直販部会員が生産した農畜産物を移動販売車で巡回し、御用聞きや健康管理等のサポートを兼ねた宅配を行う事業（JAが事業主体）

資料：経済産業省「平成22年度買い物弱者対策支援事業（補正予算）」

【“いのち”と“暮らし”を守る取り組み】

1. JA全厚連の医療施設数（平成21年度全国合計）

病院数	115（病院）
診療所数	66（診療所）
病院・診療所病床数	36,453（床）

資料：JA全厚連

2. JA全厚連の医療施設における医療従事者数（平成21年度全国合計）

常勤医師数	4,425（人）
看護師数*1	24,908（人）
医療技術員数*2	8,240（人）

資料：JA全厚連

*1：看護師数は、保健師数、助産師数、看護師数、准看護師数の合計。

*2：医療技術員数は、薬剤師数、診療放射線技師数、臨床検査技師数、理学療法士数、作業療法士数、栄養士数、その他の医療技術員数の合計

3. JA全厚連の医療施設における取扱患者数（平成21年度全国合計）

取扱患者数（外来）	19,280,344（人）
取扱患者数（入院）	10,674,101（人）

資料：JA全厚連

4. JA介護保険事業実施事業所数（平成21年度全国合計）

介護事業実施事業所	1,057（事業所）
予防事業実施事業所	769（事業所）

資料：JA全中

【JAグループにおける介護保険年間収支の概要（当期損益段階）】

1. 全体概要

（単位：千円）

区分	取組JA数	報告JA数	事業活動収益	当期損益
20年度年間	344	301	23,127,786	▲45,465
21年度年間	327	294	24,844,793	417,820

注)「取組みJA数」は、各年度の4月1日現在

2. 黒字JA比率推移

（単位：%）

区分	訪問	通所	居宅	用具貸	用具販	訪問入	合計
19年度	57.2	62.8	19.8	26.0	40.2	50.0	49.5
20年度	54.9	62.7	23.7	28.2	36.1	42.9	49.5
21年度	59.8	67.8	35.5	29.6	32.4	42.9	55.8

資料：JA全中

(4) J Aグループが提案する将来像を実現するための政策の確立

- 農業と地域経済・社会の将来像を実現するためには、将来像の実現に向けて農地を一元的に管理する体制・仕組みの構築や、集落営農・農業生産法人の設立・運営支援、抜本的な新規就農確保対策、新たな直接支払制度とこれを下支えとする品目対策、地域社会の維持・活性化対策など、J Aグループが提案する将来像を実現するための中長期的な政策の確立が必要である。
- 東日本大震災を契機に、地域コミュニティを維持・確保していく重要性が高まっていることから、J A等がライフラインとしての役割を継続的に担い、地域コミュニティ機能を確保・支援するための取り組みを支える対策を、府省間の枠を越え、構築することが必要である。
- 将来像を5年間で実現するためには、所得増大目標などを設定するとともに、5年間の政策と予算を明らかにした工程表を策定し、政策ごとに必要な法制度の確立と予算の確保が必要である。

(5) 将来像の実現には国境措置の維持が前提

- 将来像を実現し、わが国の食料安全保障と食料自給率目標50%の実現、多面的機能の発揮を将来にわたり確保するためには、国家貿易や適切な関税水準の維持を前提とすることが必要である。また、これらの考え方に対する国民理解を醸成することが重要である。
- とりわけ、水田農業において、水田を最大限に活用して自給率を上げるためには、米粉等による穀物需要の担保措置として、麦の国家貿易が必要であるように、わが国の土地利用型農業においては、米、小麦、乳製品、砂糖などの作物および関連産業を守るために国家貿易・供給管理等の国境措置が不可欠である。
- また、未曾有の大震災・原発事故からの復旧・復興が最優先されるべきであり、国内農業の振興とは両立できるものではないT P Pの参加に向けた検討は直ちに中止すべきである。

○ 取り組みを支え将来像を実現する政策支援

《農地の集積》

- 農地の調査・指導・勧告・利用権設定や農地の売買・賃貸借にかかる情報提供等を一元的に集約・管理する仕組みの構築。
- 農地の流動化を促進するための、農地の出し手・受け手双方への支援。
- 集落営農ビジョンに従って耕作放棄地を再生する場合の支援や、再生が見込めない場合の還林への支援。

《担い手の確保・育成》

- 集落営農ビジョンで指定した担い手経営体の経営確立に向けた重点的支援。
- 青年就農者に対する、経営確立までの間（概ね5年程度）の経済支援。
- 複合経営に対応可能な担い手経営体に対するセーフティネットの確立

《新たな直接支払制度の創設》

- 全ての農地に対して、地目に応じて直接支払いを行うとともに、地域ごとの取り組み実態に応じて上乗せで支払う新たな直接支払制度の創設。

《水田農業の復権に向けた政策の確立》

- 水田単作地帯、米以外の他作物への転換が可能な地域など、地域条件に対応した複合経営の定着化対策の確立。
- 豊凶や需給変動に対する需給・価格安定対策等の確立。

東日本大震災の復旧・復興および原発事故対策に関する第2次要請

(抜粋)

I 地震・津波被害からの復旧対策の迅速化

第1次補正予算で措置された事業の執行が、被災地の期待通りに進んでいないことから、地域農業の将来像を検討できる段階に至っていない状況にある。まずは、早期の復旧に向けた対策を重点的に加速させる必要がある。

1. 復旧作業の迅速な実施

瓦礫処理等の復旧作業を加速化。

2. 復旧対策の執行の迅速化

復旧事業の地方・自己負担の徹底した軽減、事業の手続きの簡素化、要件の弾力的運用など。

II 新たな活力ある地域・農業づくりに向けた復興ビジョンの策定・実践

復興にあたっては、我が国の食料安全保障、多面的機能の確保、地域の活性化等をはかるため、農地集積、施設園芸団地化、担い手経営体を中心とした集落営農組織の再構築、新規就農者の確保、地産地消の拡大、6次産業化、自然エネルギーの活用拡大などにより、災害に強く、自然とより調和した、持続的発展が可能な農業づくりに取り組む必要がある。

その復興の取組みを進めるにあたっては、政府の全面的支援のもと、地元の意向・実態に最大限配慮しつつ、希望と期待のもてる地域農業の復興ビジョンを策定し、それに必要な思い切った対策を早急に措置することが必要である。そのための検討には、JAグループの代表など被災地の復興の核となる農林水産業の関係者を参画させることが不可欠である。

【持続的発展が可能な農業づくりに向けた基盤整備】

1. 土地利用計画の早期策定と農地基盤整備の推進

- (1) 国による被災農地の早期買い上げ
- (2) 農地集積等に係る法整備等
- (3) 地域の意向に配慮した早期の土地利用計画の策定等

迅速かつ大胆な線引きを行い、被災農業者が3年以内に営農再開できる計画として早急に示すこと。

2. 活力ある農業づくりに向けた総合的な整備

- (1) 総合的な生産基盤整備の推進

水田の大区画整理、施設園芸団地の整備、産地内一貫経営の構築など活力ある農業づくりを進めるための総合的な整備を行うこと。

- (2) 補助率の嵩上げ等による総合的な整備

3. 農業者の事業用資産の共同整備等への支援強化

- (1) 農業者の事業用資産の共同整備の推進

被災農業者の営農再開に不可欠な事業用資産をJAや集落営農で共同整備し、リースやレンタルで利用する仕組みを構築すること。

- (2) 共同整備を進めるための事業の充実

【被災農業者の営農再開に向けた生活・経営課題の払しょく】

1. 営農本格再開までの被災農業者に対する雇用対策と所得補償等

(1) 営農再開に向けた雇用対策

J Aや公社等が被災農業者を雇用した場合の賃金等への補助すること。

(2) 営農の本格再開までの所得補償

中長期的に被災者の生活・事業基盤を維持するための所得補償を講じること。

2. 復興に向けた被災者の二重債務問題の解消

(1) 営農再開に向けた既往債務の棚上げ

(2) 営農再開に向けた新規債務の軽減等

(3) 農業復興に向けた新規融資の円滑化

(4) 生活再建を円滑に進めるための支援の強化

(5) 解消に向けた税制の特例措置

3. 保管農産物等の損失に係る農業者の救済策の実施等

【地域の農業・経済の核となる被災JAの復興・再建】

1. 被災J Aの経営基盤強化対策

2. 被災J A等の事業用資産の復旧支援

【農業復興のための基金の創設】

国からの交付金等による県単位の復興基金を創設すること。その県復興基金からJ Aや公社などが農業の復興に必要な自己負担分相当を借り入れ、園芸施設や機械等を共同整備したうえで、営農再開者に対してリースできる仕組みを構築すること。

Ⅲ 原発事故対策

東京電力福島第1原子力発電所の事故災害に対して、J Aグループは激しい怒りをもって抗議を行ってきたが、政府・東電の緩慢な対応は、被災者をさらなる不安・不満に陥れるばかりか、混乱を拡大させている状況にある。一刻も早く原発事故を工程表に基づき早く終息させるとともに、工程表の進捗に応じた現状と課題について正確な情報を随時開示することが必要である。

そのうえで、被災者の不安・混乱を払しょくするため、適切な検査の実施、早期の万全な賠償等が必要である。

1. 適切な放射性物質検査の実施

(1) 適切な検査の実施

(2) 品目に応じた検査方法による早期の出荷再開

2. 原発事故の損害に対する東京電力及び国による迅速かつ万全な損害賠償

(1) 出荷制限指示等の損害の早期賠償支払い

(2) 価格下落等のすべての実損害のすべての早期賠償

(3) 避難区域の営農にかかる損害の早期賠償

(4) J A等への賠償

3. 避難区域の復興対策

(1) 早期の復興計画の策定・実践

(2) 安全な土壌の確保等

4. 農畜産物の輸出に係る損害賠償と風評被害防止対策

5. 農畜産物の消費拡大対策