



研究会風景 編集部

目 次

研究会 平成26年度食料・農業・農村白書をめぐって

司 会 堀口 健治

報 告 矢坂 雅充

コメント 八百屋市男 小山内 司 渡辺 安宣 長峰 徹昭

出席者 服部 信司 谷口 信和 神山 安雄 加瀬 和俊

小林 信一 …………… (4)

〔連載 農研機構研究機関からの成果報告〕①

農林業センサスデータを利用した地域農業情報 ……安武 正史 (44)

〔時評〕“うなぎいも”が提起する地域農業再生への道筋＝王道 ……(た)

☆表紙写真 森のリス 編集部

「農村と都市をむすぶ」2015年8号(第65巻8号)通巻766

うなぎいもが提起する地域農業 再生の道筋Ⅱ王道



静岡県浜松市に「うなぎパイ」という銘菓がある。浜松名物の鰻の骨で取った出し汁を粉末にしてパイ生地練り込んで焼いたものだ。「夜のお菓子」というネーミングが受けたのだろうか、一九六一年発売以来のヒット商品で、現在では年間六〇億円を超える売上があるという。

ここでとりあげる「うなぎいも」は「柳の下の二匹目のドジョウ」ならぬ「うなぎの上のいも」といった風情のゆるキャラ「うなも」を擁して地域農業・経済振興に旋風を巻き起こしている「さつまいも」のことだ。浜松市でゴミになっている大量の鰻の頭と骨を原料とした堆肥で栽培された「紅はるか」が生いももの枠を大幅に超えて加工商品化され、六次産業化の成功事例となっている。

そもそもは造園業者（有）KN社の二〇〇九年の農業参入から始まった。耕作放棄地の借入・再生を通じた農業参入で片手間に試みた作物の栽培はことごとく失敗した。その中で唯一何とか栽培できたのがさつまいもだった。努力の成果が実り、今日では自社一〇ha（全て耕作放棄地）、グループ全体（うなぎいも協同組合）で三九社（者）一七haの栽培面積に到達している。今後五年で五〇〇ha（生産者五〇名）、最終的には一〇〇〇ha（生

産者五〇〇名）を目指し、関連商品の総売上五〇億円を実現するという計画が決して大袈裟ではないリアリティをもっている。

当初の数年は品質が悪くてさつまいもはほとんど商品化できず、行き詰まりかとも思われたが、干しいも生産地域の伝統を踏まえ、二〇一一年度に打開策として青果ではなく加工品での六次産業化・オリジナルブランド化・組織化に挑戦する中でブレイクスルーが起きた。

第一に、「蒸かしいも」ではなく、「焼きいも」をペースト加工し、さらには焼きいもペースト粉末（パウダー）にまで開発する中で、①糖度・うまみの上昇がもたらされただけでなく、②保存性が大幅に増大することによって、高温多湿状態での貯蔵・加工期間の長期化が実現されるとともに、③ペースト・パウダーという形状を通じて加工適性の飛躍的拡大が計られ、スイーツ原料としての多方面の利用可能性が切り拓かれた。プリン・タルト・どら焼きの「御三家」を始め、現在では一六社の二四加工アイテムに結実している。

第二に、オリジナルブランド化を重視して、①ブランドPR隊長にゆるキャラ「うなも」を公募で決定し、②ブランドPR商品として、KN社自体が二〇一一年度の「ふじのくに商品セレクション」金賞受賞のうなぎいもプリン、同二〇一三年度金賞受賞のうなぎいも焼きチップスを開発・発売した。そして、ここが凄いのだが、③KN社1社の取り組みから浜松市民全体の取り組みへ広

げるために、うなぎいも生産者（参入企業＋農家）三五社（者）（年会費三〇〇〇円）、一般企業五一社（同一万二〇〇〇円）、個人一五〇名（同三〇〇〇円）が参加するうなぎいもプロジェクトを立ち上げ、オール浜松の運動に引き上げた。

第三に、うなぎいも生産者の組織化を図るべく、二戸の農家を含む異業種を中心とした三九人の出資者が参加するうなぎいも協同組合を設立し（二〇一三年五月）、「農業生産者の所得向上」を目指して、一方ではブランド（商標権）管理を行い、ロイヤリティを販売促進費に振り向けるとともに、他方では高い生いも買い取り価格を提示し、地域平均の二倍近い手取りを実現することに貢献している。

J R浜松駅、新東名浜松SA・浜名湖SA、浜松市内の土産物店、ホテル・旅館などにもうなぎいもコーナーが設置され、全国発信の拠点となっているだけでなく、海外展開に向けた動きも始まっている。

こうした「うなぎいも」に注目したのは他でもない、六次産業化の取り組みだけでなく、地域農業再生にあたっての四つの基本的な課題に総合的にチャレンジするという王道を歩んでいるからである。

時評子は地域農業が抱える四つの問題領域を、①耕作放棄地の復旧・再生・利用を通じた鳥獣害対策、②新規就農者・担い手の研修・育成・就農を通じた農地・施設の活用、③農産物直売所の活用による地産地消を軸とした六次産業化実現、④飼料用米やWCS用稲の活用を通じた

耕畜連携による水田農業の組織化といった地域農業の組織化（畑作・果樹作・酪農なども同様）、と捉え、これらの課題に総合的に取り組むことが重要だと考えている。総合的とは、耕作放棄地の復旧・再生と新規就農者の農業参入を結びつけるとともに、有力な販路として農産物直売所を位置づけ、地域農業全体の組織化を図ることである。

「うなぎいも」プロジェクトを牽引してきたKN社とその農業担当部長のIさんは二〇〇九年の農地法改正を契機に農業参入したが、これまでに耕作放棄地再生利用緊急対策交付金を活用して五・三五haを再生しただけでなく、自力での再生を含めて一〇haを超える耕作放棄地を蘇生させて規模拡大を実現してきた（農業雇用の拡大）。その際、「うなぎいも」のネーミングの出発点となる堆肥には鰻の頭と骨だけでなく、草木廃棄物の活用など造園業者としての個性も活かされている。

また、六次産業化の拠点となるペーस्ट加工施設、ペーस्ट粉末化施設を農水省の事業を活用して整備し、新たな雇用を生み出すとともに、「うなぎいも」ブランドのPR商品であるプリン（加工商品）を開発し、造園会社に直売所を設けて販売に乗り出している。

さらに、極めつきはうなぎいも生産者をKN社との間の単なる契約栽培者の地位に止めるのではなく、「農業生産者の所得向上」を目的としたうなぎいも協同組合に組織化し、地域一体での発展を目指していることである。快進撃に惜しみない拍手を贈りたい。

（た）

研究会

平成二六年度食料・農業・農村白書をめぐって

堀口 それでは二時間、できるだけフリートーキングの時間を取りたいので、矢坂さんに三〇分でポイントを絞っていただき、それで農水省から主たるポイントを絞ってお話し頂いて、その後、ディスカッションなり質疑を願います。では、早速、矢坂さん、お願いします。

農業白書の性格とスタイル

矢坂 最初に、平成二六年度の農業白書の性格やスタイルといった全体に関わる



司会の堀口氏

コメントを申し上げたいと思います。今回の白書も非常に幅広い分野の論点にふれていて、省内各部署の業務報告書という性格が際立ってきたという印象を受け

ました。広く国民に農水省の施策や事業を広報する媒体として白書があるということからすれば、各部署の一年間の事業の説明責任を果たすという姿勢は当然のことですが、それが強く表れてきているようです。

例えば、さまざまな委員会や検討会でマニュアル、ガイドライン、報告書などが作成され、それに基づいて実証実験やモデル事業が行われたといった記述が随所で見受けられます。施策による直接的な規制ではなく、農生産者や農業関係者の主体的な活動への支援、誘導が多くなっているからでしょう。規制緩和の進展によって、農水省が農業生産者、食品事業者などの活動を直接的に規制する領域が減っていることを示しているのだと思います。こうした農業政策の変容が農業白書の性格にも影響を与えています。

また、農林水産業・地域の活力創造本部が決定した「農

研究会出席者

(2015年7月8日 於：農林水産省)

司	会	堀口 健治	早稲田大学名誉教授
報	告	矢坂 雅充	東京大学准教授
		(農林水産省)	
コ	メ	八百屋市男	大臣官房政策課情報分析室長
		小山内 司	食料安全保障課食料自給率 向上対策室長
		渡辺 安宣	経営局農地政策課経営調査官
		長峰 徹昭	生産局穀物課課長補佐
出	席	服部 信司	国際農政研究所代表
		谷口 信和	東京農業大学教授
		加瀬 和俊	帝京大学教授
		神山 安雄	農政ジャーナリスト
		小林 信一	日本大学教授

林水産業・地域の活力創造プラン」によって、農業政策の方向があらかじめ官邸サイドから指示され、それをふまえて基本計画に関する議論を進め、施策を講じてきたことが、白書の叙述により大きな影響を与えています。施策の実績よりも施策の方向性や目標を解説することに力点が置かれがちなのは、「活力創造プラン」を強く意識せざるを得なかったからでしょう。食料・農業・農村

政策の具体的な動向を分析し、講じた施策の実績を整理し検証するという白書のかつての性格は維持しにくい環境にあるといえます。

こうした環境変化は白書をいささか理解しにくいものにしていきます。

一つは、白書が取り上げる施策の領域が非常に広がってきたことです。限られたスペースでそれぞれの施策の内容についての議論を紹介し、分析することはきわめて難しくなります。表現はプレスリリースの文章のように定型的で平板になりがちで、施策の内容を具体的にイメージし、施策に込められている政策的な意図やメッセージはなかなか伝わってきません。

二つは、先ほどの点をカバーするためだと思われますが、具体的な取組事例などの紹介が多用されていることです。施策の方向性を典型的に示している事例を紹介することによって、施策の具体的なイメージが伝わることに期待されているように思えます。ただ、限られた紙幅の取組事例の紹介から、施策内容のエッセンスを理解するのは難しいというのが率直な印象です。取組事例への関心は喚起されても、そこから施策の方向性や内容についての理解がどの程度進むのかは、読者によってさまざまでしょう。かえって施策への理解は曖昧になり焦点を結びにくくなっているようです。



矢坂氏

最後に、先ほど申し上げたように、政策の成果としてガイドラインや報告書策定への言及が多くなっているということ。民間事業者や農業生産者の活動が特定の方向に向かうように

政策的に支援する場合、その具体的なプロセスや根拠を示す必要があるのは理解できませんが、施策本来の成果は事業者の活動の改善・改革に求められるべきでしょう。施策の最終的な成果はガイドラインや報告書の策定ではないことは、当然のことと認識されていても、叙述がそこまでどどまってしまう政策領域が増えているのです。白書からは政策の動向をますます捉えにくくなっています。

社会的関心の高い論点

二番目に、社会的関心が高かった論点が実は非常に淡泊で抑制的な叙述で終わっているということ。昨秋の米価の急落、バター不足、円安・消費税の引き上げによる食料品価格の上昇、また農地中間管理機構による農地利用集積、農協改革といった論点も、メディアなどでも非常に多く取り上げられてきたにもかかわらず、白

書では非常に簡単な叙述で終わっています。

前者では、政治的な判断と関わって白書が一定の見解を示すことが難しかったのかもしれない。本質的な問題まで掘り下げるには紙幅が足りないということもあるでしょう。しかし、読者からすれば、白書でこれらの論点について理解を深めたいと考え、関心をもっていても多かったのではないかと。肩すかしを食ったという印象を持った読者も多かったにちがいない。

後者の農地中間管理機構や農協改革についての叙述はさらに淡泊であったという印象をもちました。組織が設置されて施策が動き始めたばかりで、改革の方向が示されただけ。施策の実績を分析する段階ではなく、来年度以降の白書に委ねられたということかもしれません。しかし、先ほどと同じように、関心をもって読者が多いことを考えると、白書が年度間の叙述の重複などを恐れることなくこうした問題について解説する必要があるか、あつたと思います。

農村の活性化

次に、白書の各論へのコメントを、論点を絞って申し上げたいと思います。最初はまず特集についてです。

白書の特集で農村政策にかかわる問題として「人口減少社会における農村の活性化」が取り上げられ、新鮮で

魅力的な特集のテーマ選択であったという印象をもちました。ただ、その内容は取組事例集として構成されていて、体系的に問題を理解するのが難しかったというののも一方で印象です。取り上げられている事例はいずれも個性的で魅力的で、有意義なものでしたけれども、統一的な視点から比較検討されているわけではなく、個別的な要因と深く結びついている事例から農村活性化の本質的な論点を自分なりに描いてみるのはかなり難しかったといえます。

定住支援や新規就農支援は、かなり前から市町村などを中心になって行われてきました。今回の白書でそれが特集として取り上げられたのは、増田寛也氏や小田切徳美氏の本が出版され、田園回帰ということが大きな論点になってきたからでしょう。昨年度の農業関連の大きなトピックだったことは間違いありません。

特集の冒頭で白書は、未婚の单身男性の定住または新規参入がふえているという指摘をしています。最近の兆候として注目すべきことのように思われます。リーマンショック以降の雇用市場の悪化、最近は人手不足が話題になるようになったものの雇用環境は依然として改善されていないのでしょうか。一方、一〇年、二〇年前よりも離農が増大して耕作放棄地が広がっており、農業サイドがより積極的に若い移住者を受け入れようとしているか

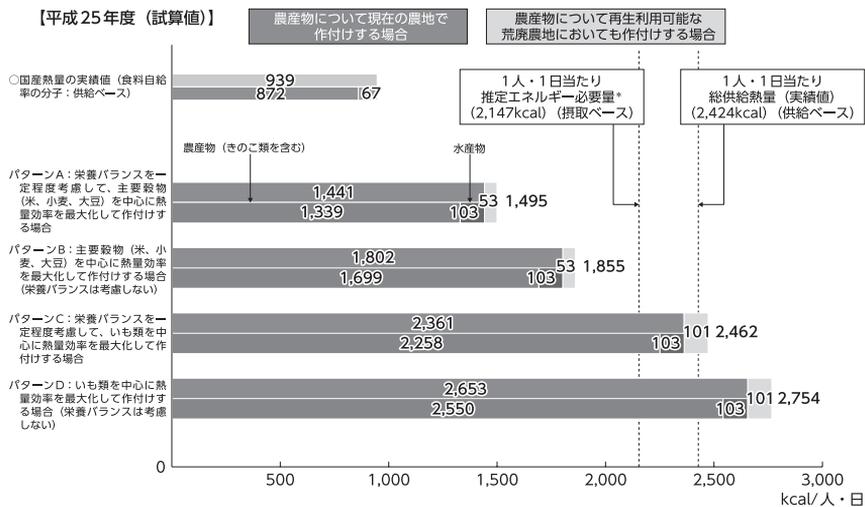
らなのかもしれない。将来のリスクをとってでも農村人口をふやし、農村のコミュニティを活性化していこうという動きを端的に捉えた特集として評価すべきでしょう。

白書の冒頭に置かれる特集を、事例を中心に叙述していくというスタイルはこれまでになかったのではないかと思います。白書はかたい報告書ではなくて、読みものとして認識してもらおうという意図があるのであれば、それは成功したかもしれません。

食料自給力指標

二番目の特集「新たな食料・農業・農村基本計画」では、すでに申し上げたように、農林水産業・地域の活力創造プランを前提にして基本計画が改定されたわけで、基本計画についての白書の叙述の独自性はかなり薄まっているという印象をもちます。その中で新たに取上げられたのは食料自給力の概念でした。食料自給力は、食料供給リスクを私たちの生活の身近な問題として国民に受けとめてもらい、農業政策をめぐる政府と国民のコミユニケーションの基礎を形づくるものでしょう。今回の基本計画で初めて食料自給力指標が算出され、白書も積極的に取り上げて解説したことは高く評価してよいでしょう。

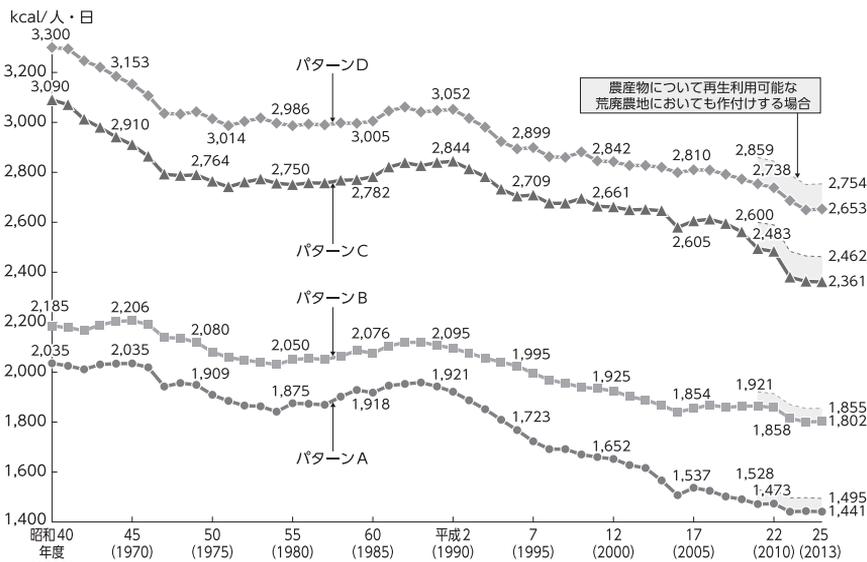
図 2-6 平成25 (2013) 年度における食料自給力指標



資料: 農林水産省作成

注: *「比較的」に短期間の場合には、「そのときの体重を保つ(増加も減少もしない)ために適当なエネルギー」の推定値

図 2-7 食料自給力指標の推移



資料: 農林水産省作成

【図2-16平成二五(二〇一三)年度における食料自給力指標(白書二三ページ)では、従来のイモ中心の食生活で熱効率を最大化する場合だけでなく、四つのケースを示しています。主要穀物を中心にして、あるいはいも類を中心にして熱量効率を最大化するケースのそれぞれに、栄養バランスを一定程度考慮する、考慮しないという条件を付けて、四つのパターンについての指標が示されます。

ただ、食料輸入が途絶するという有事、いわば架空の状況を想定した指標として、栄養バランスを考慮するという条件は、どれだけ国民にとって身近な問題、危機が起きたときのリアルな世界として受けとめられるでしょうか。架空の事態であってリアルな想定ではないからこそ、説得力のある想定が必要です。栄養バランスへの考慮という想定はむしろ逆効果ではなかったかと思えます。この指標作成に際して参考とされた英国の食料自給力指標では、化学肥料や農薬が使用できなくなり、農業生産が有機農業に転換した場合を想定しています。危機の想定論理としては、こちらの方がわかりやすいものになっていたのではないかと。英国との比較も重要なメッセージになります。食料自給力指標の試算方法について、議論を積み重ねていく必要があります。

以下、第一章から最後の東日本大震災の復興・復旧の

ところまで、多くのコメントのメモを用意しましたが、その中から代表的な論点を申し上げます。

第一章―食育、食品安全、六次産業化

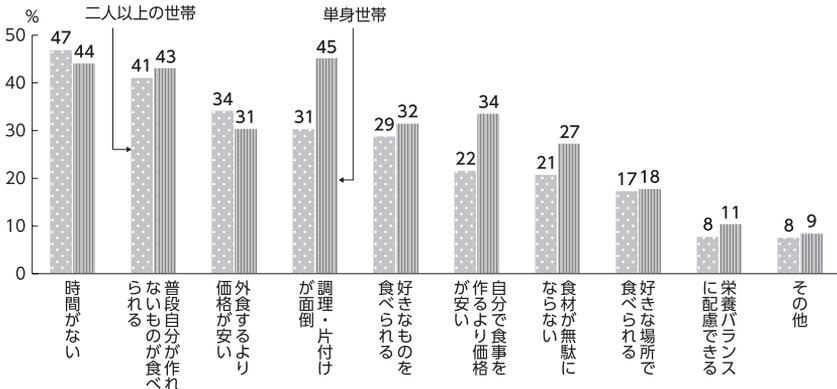
食料消費の動向と食育の推進では、農水省が独自に行ったアンケート調査などを使って、加工食品や中食の利用状況を分析しています。コラム中食の利用状況(白書五〇ページ)では、単身世帯、二人以上の世帯ともに調理や片づけが煩わしい、時間がない、普段自分が作れないものが食べられる、好きなものを食べられるといったことが、中食を利用する主な理由であると指摘しています。単身世帯では自分で食事を作ると高くつくといった経済的な理由も多くなっていますが、それよりも調理技術が不足していて、自分では食べたいものを作れないので総菜や加工食品を利用するというわけです。日常的な欠食や夕食の多くを外食や加工食品ですませるといった偏った食習慣の背景には、食事を準備する力が弱くなっている事情があるという指摘は、豊かな食生活の危うさ、食育の基本的な課題を示しているように思われます。

次に、白書では食品の安全性確保に向けた取組として、GAPやHACCP、フードディフェンスが取り上げられています。これらの取組はさまざまな食品安全に

コラム

中食の利用状況

中食を利用する理由（世帯別）（複数回答）



資料：農林水産省「食料・農業及び水産業に関する意識・意向調査」(平成27(2015)年3月公表)(組替集計)
注：消費者モニター987人を対象に行ったアンケート調査（回収率91.9%）

関わる事件・事故への対応として欧米で開発されてきた。フードディフェンスについても、品目ごとの対応指針・code of practiceが作成されています。それに比べると日本ではそうした取組の立ちおくれが目立ちます。食品安全確保の取組では、国際的な枠組みを念頭に置いて、日本の現状や普及の課題を整理していくことが有用でしょう。

それから六次産業化に関連して、A—FIVEの出資による農業経営支援の現況が説明されています。(株)アグリビジネス投資育成の出資による農業経営支援事業をモデルとしてさまざまなファンドが設立され、出資事業が展開しています。融資による経営支援だけでなく、出資が重要な経営支援手法として認知されてきたのだと思います。出資によって出資先の経営をハンズオンで指導することが可能になり、また自己資本強化によって信用力が強化されるといったような効果が期待されています。それだけに代表的な出資ファンドであるA—FIVEの出資による経営への支援実態や到達点を示す意義は大きいといえます。一方で多くのファンドによる安易な出資が最終的には補助金交付と同じことになってしまっているのではないかとという危惧も聞かれます。より詳細な分析をお願いしたいと思います。

第二章―農地中間管理機構、雇用労働者、米政 策・農業関連団体改革

第二章では、農地中間管理機構の概要がふれられており、担い手への農地の集積・集約化とともに、遊休農地の再生・利用を進めていく機能を担っていることが強調されています。確かに農地中間管理機構は中長期的にはこうした機能を担っていくことが期待されているわけですが、当座は平場の優良な農業地域、多くの人が借りたいと望む農業地域から事業を進めていくといわれています。遊休農地の再生・利用推進という記述は農地中間管理機構に過大な期待をもたせることになっていないでしょうか。

関連して、コラムで取り上げられている熊本県における農地中間管理機構の取組についての評価が気になります。農地中間管理機構の事業実績が明らかになったのは白書が完成した後になりますから致し方ないところもありますが、それでもモデル事例として取組内容を積極的に評価した熊本県の実績がかなり低かったことについて、どのような議論をされているのでしょうか。

次に、農業経営における雇用者の増加についてです。農業就業者の高齢化によって常勤雇用者の確保、青年層の新規就農者の増加、女性農業者の活躍が喫緊の課題で

あると指摘され、かなりの紙幅を割いて解説されています。なかでも雇用型の大規模農業法人経営では、日本人の雇用者よりも外国人技能実習生に依存する傾向があります。外国人技能実習生であれば少なくとも三年間は確実に雇用できるという保証がついているのに対して、日本人の雇用者は短期間で離職してしまう不安定性が高いからです。日本人の雇用者は欲しいのだけでも、それに依存することで経営の不安定性が高まると感じているわけです。農業法人経営体の増加、一般企業の農業参入によって雇用型農業経営が増加する一方で、農業雇用者の確保が難しく外国人技能実習生に依存せざるを得ないという問題をあわせて論じる必要があったのではないかと感じます。

このことと関連して、法人経営体の経営力を強化するために、産業界・経済界と連携して先端技術やノウハウを導入していくことが重要であると指摘されています。メディアなどでもICTを活用した経営管理技術や栽培技術を導入した農業法人がよく紹介されます。しかし経営管理や栽培に関する技術革新も重要ですが、それ以上に雇用者の定着を図るとともに、雇用者のモチベーションを向上し維持していくための労務管理技術、人材育成技術が喫緊の課題として認識されています。労務管理技術の獲得は農業サービス事業体などからのサポートに期

待するわけにはいかず、経営者が試行錯誤を続けている技術分野です。それは雇用型の農業経営のアキレス腱といってもよさそうです。こうした基本的な問題に目配りをして、先駆的な取組事例を紹介していくことが白書の役割でもあると思います。

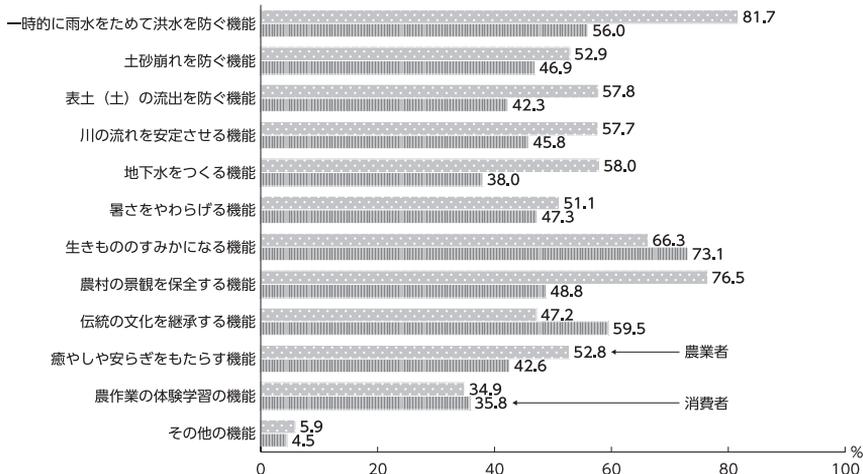
米政策改革に関する叙述はきわめてわずかでした。平成三〇年度の生産調整廃止を念頭に置いて改革が進められているわけですが、改革の方向性や新たな施策についての解説は意識的に避けているような印象を受けます。

農業関連団体の記述の少なさは、むしろいっそう強く印象に残りました。毎年同じ論点を取り上げるのは重複感があるので避けたいということかもしれませんが、あまりにも叙述が少ないように思います。社会的に大きな関心と呼んだ問題であり、何が問題とされているかを理解するための解説は欠かせないはずです。

第三章―農業の多面的機能

農業の多面的な機能は、単に自然界で独立して存在するわけではなくて、それを評価する人と不可分の関係にあります。図3-1-2 農業・農村の多面的機能のうち重要と思う機能（白書一六五ページ）に示される農業者と消費者の認識のずれはとも興味深い。従来、基本的な農業の多面的機能といわれてきた水田のダム機能や景

図3-1-2 農業・農村の多面的機能のうち重要と思う機能（複数回答）



資料：農林水産省「食料・農業・農村及び水産業・水産物に関する意識・意向調査結果」（平成26（2014）年5月公表）

注：1）農業者モニター1,269人を対象として実施（回収率87.9%）

2）消費者モニター987人を対象として実施（回収率87.7%）

観形成機能を、農業者はまだ高く評価しているものの、消費者の評価はかなり低くなっています。逆に、生きもののみかになる機能や伝統の文化を継承する機能を農業者よりも高く評価しています。このギャップが何に由来するのか。消費者が思い浮かべる農業・農村のイメージがより曖昧になってきているのかもしれない。こうした認識のギャップは農業の多面的機能の評価だけにとどまらず、農業政策への評価のずれとしてあらわれる可能性があります。

次に、鳥獣被害対策です。鳥獣被害の深刻化・広域化が報道される一方で、野生鳥獣の狩猟・捕獲や食肉利用がメディアなどでも多く取り上げられています。白書が指摘するように、関連省庁との連携が重要であることはいままでもありませんが、食肉利用の推進を念頭に置くならば、と畜処理や輸送における衛生管理、基本的なトレーサビリティの確保といった流通面での基盤整備が強調されるべきでしょう。鳥獣被害対策という狩猟、捕獲が議論の中心になりがちですが、鳥獣害の食肉利用のためにはジビエのサプライチェーンにおける安全・信頼性確保の整備が欠かせないのです。

第四章―震災からの復旧・復興状況と風評被害

最後に、第四章の東日本大震災からの復旧・復興につ

いてです。白書が東日本大震災の被災地域の農業の復興・復旧過程をトレースし続けることの重要性を改めて感じます。継続して復旧・復興過程をトレースするのは、白書の重要な役割でしょう。全体として復興スピードは着実に進んでいるものの、まだそのスピードは緩やかであるといったトーンが支配的です。一方、個別事例の紹介では多くのハードルを乗り越えて力強く復興を遂げていることが強調されます。後者の個別事例紹介では、一般企業、食品企業による直営農場あるいは植物工場が多く開設されれば、復旧・復興もスピードアップされるという期待感が窺われます。白書の叙述におけるこうしたミクロとマクロの状況の乖離が気になります。来年度以降の白書には、こうした乖離を埋めるためのデータを収集、分析を是非お願いしたいと思います。

次に、原子力発電所事故による風評被害対策です。今日でも学校給食に福島県産の牛乳を用いることを拒んでいる学校が数多くあり、福島県産の生乳の多くが業務用牛乳として販売されているように、風評被害は終息しそにありません。福島県産米の販売も同様です。福島県産米は食味が良いわりに価格が割安で、値ごろ感のある業務用米として利用されることが多くなっています。こうした風評被害の影響をみる場合、農産物、食品の販売チャネルやサプライチェーン全体の対応をみることも重

要です。産地での販売努力だけでは乗り越えられない障害が残っています。一方で、「食べて応援しよう」というキャンペーンのように、被災者の苦労や困難への共感を訴える支援は下火になっています。福島県の農業生産者が被っている風評被害に対する共感の感度が日々鈍くなっているからです。

より科学的な情報や知識を提供して、風評に左右されない判断力を涵養するといった着実で地味な働きかけを続けるしかないでしょう。福島県産の農産物にかかわる消費者とのリスクコミュニケーションの場として白書を位置づけるべきでしょう。放射性物質汚染などに関する基礎知識をいま一度思い返し、放射性物質による健康被害リスクを主体的に判断できるように促す記事を繰り返し掲載してもよいのではないのでしょうか。以上です。

今年の白書について

八百屋室長 私のほうで先に一般的な話をさせていた

だき、その後、担当からフォローしていただくという形で進めさせていただければと思います。まず、白書全般を読んでいただきまして、ありがとうございます。ことしの白書をつくるに当たってポイントとしては、一つは基本計画の策定時期と重なっていて、基

本計画の議論を一年間ずっとやっていますので、そこでの意見を反映もさせながら白書をつくったということが

ございます。

その中で特に今回、特集一で農村の活性化を取り上げたとするのは、まさにおっしゃられるとおり地方創生が重要課題となる中で農村の動きを捉えられないかということでもあります。事例等を中心に記述という形になったわけですが、実は基本計画とあわせて策定されたもので、魅力ある農山漁村づくりに向けてという農村のビジョンがあります。これは小田切先生が中心になってつくられた非常に立派なものです。白書は白書なりに、独自の事例を集めようということで記述させていただきました。

白書の役割として、最近よくご指摘を受けるのが、やりわたりやすい白書にしてくれということがあります。そういう意味で事例が増えたりとか、写真とか図表がカラフルになったりということがあろうかと思えます。その分、文章がどうしても短い中で書かなければならないので、十分でなかった点はあるかと思えます。

もう一つは、もうちょっとデータの分析を白書でもやってほしいというご意見はいただいております。今は結構基本的なデータは各局、政策部局がもっておりまして、そこで分析をそれぞれされているものを白書でも使



八百屋氏

わせていただくということ
が非常に多い傾向がありま
す。その中でも特に食料の
分野はまだまだ白書でき
ることがあるかと思いま
すので、それを今後とも進め
ていきたいと考えておりま

す。
あと、センサスは五年に一度で、今年がセンサス年
になりますので、去年、今年は新しいデータを入手するの
が非常に厳しく、多分、来年、再来年はセンサスを生か
したような独自の分析等がもうちょっと踏み込んででき
るのではないかなというふうに考えております。

あと、ホットな話題についてどうかというところがあ
ります。農協改革等の一連の動きとか、あるいはPPP
の動きを白書でどう記述するかという点でございます。
一つは二六年度の動向ということで、年に一回の白書で
すから、どうしても一定の時点で書かないといけないと
いうのがあって、特に議論がまだ継続中のものについて
は、途中で白書が断定した形で残していくというのがな
かなか難しいということがあり、そこは若干淡々とした
記述でとどめている。これは一定の決着がつけば、また
それなりの記述はできるかと思いますが、そこが十

分でなかったかもしれません。

あと、米価の下落については、白書でも一四ページ
で触れています。米については、米政策改革の記述と生
産動向の記述が分かれてしまったので、全体がわかりに
くい面があったかと思えます。米政策については、去年
の白書で、官邸のプラン等と合わせてロードマップとい
いますか、今後こういう形をやっていくという大まかな
ところは既に記述してましたので、今年進めた政策を記
述します。

各章の個別の記述について

あと、食料消費のところの単身世帯の食事ですけど
も、これは、実は去年はもう一步踏み込んでおりまし
ております。フライとか、スーパーの総菜売り場であ
っているようなものを特に高齢者の方がたくさん買うよ
うになったというようなことまで記述しているのです、記述
している方向性は基本的に変わらないのですけれども、
ここでは引き続き、特に中食等を含む加工食品の需要が
今後見込まれるということを記述しております。

また、食の安全と国際的な基準との関係であります
が、今、GAPやHACCPは、輸出を考えるといわば
欧米の流通システムでつくられた基準に沿って取り組む

状況になっておりますけれども、今後、日本発の基準も検討していかうという動きがあるので、そこを記述していただきます。

また、農林漁業者への出資の話ということですが、も、今回、分量はそんなに多くは書いておりませんが、特に金融関係、出資とか、新しい動きがいろいろ出ています。六次化の動きの中で、既存の制度金融だけじゃなくて、地方銀行によるファンドや、クラウドファンディングなど、次の白書に向けて整理・検討を進めていきたいと考えております。

あと、雇用の点ですが、基本計画などの議論でも、やっぱり基本的には日本人の担い手をどうしていくかという議論が中心でありましたので、外国人ということまで触れていません。外国人技能実習制度が今度変わることに国際協力という側面もあるので、記述するかどうかや位置づけについて、検討することになると考えております。

法人経営体については幾つかグラフ等もつけて記述しておりますが、まさに労務管理技術等がこれからの大きなテーマになるかと思えます。今、いろんな農家さんと話をすると、六次化を法人化で進めていくと、どうしても労務管理の話が出てきて、そういう視点を経営に入れるようになったと。今まで農家さんは余りそういった

ところに意識が行っていなかったが、外から労務管理の担当者が入ってくると、やはり対応していかなければいけないというのがあって、そこで経営が一つ脱皮できる。これはこれからの大きな課題かと思えますので、今後の視点としてはありがたいご指摘だったかと思えます。

あと、農業の多面的機能のところでございますが、生産者と消費者のギャップのある項目というところは、消費者のモニターがどこに住んでいるかまでは詳しくみていませんが、恐らく生産者と住んでいる場所が違うということがあるんじゃないか。農村に住まわれている方は洪水防止機能や景観とか、まさに日々の生活の重要なことだと思えますけれども、消費者にとってはやっぱりそこまで思いが至らないというのがあると思えます。

食育のところでもありますが、今、農山漁村体験が一つキーワードになっております。ですから、教育ファームとか食育の面でも重要かと思えますし、交流の中でのるんな方に来ていただいて理解をしていただくということが今後重要になってくるので、これも貴重なご意見かと思えます。

また、鳥獣被害対策ですけども、法律が鳥獣保護が鳥獣保護管理法になったというのもあって、今回はどちらかというところ捕獲の話が大きい。衛生管理のガイドライ

ンができたということと最後に少しジビエの話も書かせていただいておりますけど、当然出口の方策としては重要ですので、今、与党の中でも議論されていますし、今後ますます広がっていくと思いますので大事な話と考えております。

あと、復興の関係でございます。地域の社会経済全体の動向分析はなかなか重い課題ではありますが、検討させていただきます。白書はマクロ的には、まだ復興に至らない課題を記述し、ミクロ的には、事例としてやはり元気に頑張っている姿を紹介したいという思いもありまして、そのギャップがどうしても出てくることはあるのかと思います。

あと、風評被害につきましても、実際厳しい状況があり、やはり科学的なデータとして、ちゃんと検査を行っているとか、検査結果がどうかということを中心に記述させていただいた。それでも、一方で輸入規制している外国があるという話も含めて、数字なり客観的な根拠を記述していくことが風評対策にもなるかと思っておりますので、今現在やっている取り組みを中心に記述させていただきますました。

食料自給率・自給力について

小山内室長 安保課で自給率と自給力を担当していま

す小山内と申します。よろしく願います。

私のほうから食料自給力指標の件でご説明させていただきます。今回、まず高く評価いただいていることについてはありがとうございます。我々もこれを今回初めて指標化するに当たっている四苦八苦してきましたんですけれども、新しく今生まれた言葉というよりは、むしろ昭和五〇年代の当時の農政審議会の時代からずっとこの話というのはありまして、供給力といったり、生産力といったり。これは、日本国内で食料をつくる力なるものが大事であって、それは人であり、土地であり、技術でありみたいな話であり、このような話は実はずっとございました。

今回、それを内閣府の世論調査なんかもとったところ、やはりそういう国内の力の低下みたいなことが気になるという結果もございましたので、そういう定性的な議論から一步踏み出して、数値でちゃんと定量的な形で指標にして国民にわかりやすく提示してはどうかということで、指標化にチャレンジしてみたわけでございます。

実は、これは初めての指標でございますので、ある意味フリーハンドでどういう指標もできたわけでございますけど、省の中でさんざん議論しましたが、我々が一応担当になるわけでございますが、省内の林野庁、水産庁も含めて省内のいろいろな幹部の方が集まって、農水省

のいろいろな経験、あるいは見地から意見をざっくばらんにもらいながら、去年の夏頃、指標の議論を積み重ねてきたんですが、やはりつくってはだめ出しをされみないなことがずっとありまして、やっと審議会に出せたのが一〇月なんです。一〇月の企画部会で初めてこういう案でということでお出ししました。

そこに至るまではけんけんがぐぐの話もありましたけども、生源寺会長、それから中嶋部会長のお考えも十分伺った上でということで、この形になったわけでございますが、審議会に出した後も、これもまた一悶着、二悶着ありました。大体一回出したら、議論して、わかりましたというて、そこで一回で終わるのですけども、自給力指標については三回議論しているんです。

中でも、ある委員さんにかなり強い思い入れがありまして、我々としては潜在的な能力、底力みたいなものを数値であらわしたということでお示しさせていただいた訳ですが、その委員さんからは、いろいろ仮定を置く仮想的な話ではなく、自給率の基礎となる現実的な指標であるべきといったご意見があり、そのほかにもいろいろご意見があって議論が収れんせず、それで幾度か議論を重ねたということです。

農地の面積を将来的にどうするかとか、人をどうするかみたいな話がまさに自給率のもとになるわけだから、

それこそが自給力的な考え方ではないかということなんです。それが、それはそれでまた別個、基本計画と併せて策定する「農地の見直し」とか「農業構造の展望」の中で従来よりお示ししてきているので、同じことをまとめて名前を変えて自給力指標というものもなかなかどうかなということもありまして。

なので、底力を数字でみせる、一定の前提を置いてやるということについては、最終的にはイギリスの例も参考にしてこのような形にしたということなんです。ご案内のとおりイギリスは四つパターンがあって、四つ目に有機農業でやった場合のパターンがあります。日本の場合はありません。そこは、イギリスの場合ですと、二、二、二、三六 kcal / 人日という縦棒線があって、日本は二、一四七 kcal / 人日なのですけれども、縦棒を超える超えないみたいなことで我々もみせている。そういう意味ではイギリスと一緒になんですが、イギリスは有機農業という一番カロリーが低いパターンであっても二、二三六 kcal / 人日を超えるというような試算結果になっています。これはどういうことかという、要は肥料とかを投入しなくても、単収が低い状態でも何とかカロリーは足りませよということを示しているということなので、このパターンが意味をもつのです。

我々の場合、芋と米、麦、大豆という大きく二つのパ

ターン。米、麦、大豆の場合については、我々が必要とする二、一四七^{kcal}／人日というのに残念ながらかなり届いていないということがありますので、そういう中で、それをもっと単収を下げるような有機農業でやったらと云ったら、もちろんもっと下がるわけですから、そういう意味においてイギリスと状況が違うということなんで、そういうパターンは設けていなかったということでございます。

それから、もっと身近なものとして受けとめられるよう工夫する必要があるとのご指摘をいただいたわけですが、今回の指標ではイギリスと同様の仮定を置いている、すなわち種、あるいは農薬とかが十分あるとか、あるいは土づくりなんかも、茶畑とか樹園地なんかは瞬時に木が抜けて芋とか麦を植えるという計算をしています。そういう中において、本当は樹園地なんかでは土づくりをしないと単収は上がらないよねという議論なども真面目に考えれば当然あるわけで、そういう部分はイギリスと同様の前提を置いた訳です。あとは、人がいるいないというのも非常に大事なファクターなんですが、これもイギリスと同様の考え方としました。これもなかなか難しかったんですが、人は足りているという前提で計算をしましょうということ。ある意味現実離れたところはありますけれども、考え方としては面積に単収

を乗じるという非常にシンプルなものとなり、これから都道府県などもこういう形のものを検討したいという声もいくつかの県から聞こえてきていますが、ある意味シンプルさがそういうところでも皆さんが応用できやすくなるか、使っていけるようなところにもつながるわけで、わかりやすくという意味ではこういう形が一つあったのかなと思います。

したがいまして、今後ずっとこれでいくということになるかどうかわかりませんが、一旦、本邦初演という形で今回お示しさせていただきます、今後、今回頂戴したようなご意見も含めて、五年後、あるいは一〇年後ということでもまた見直しの時期が来るわけでございますので、そういうときにどうしていくのかという議論がそのときに出てくるのかなというふうに思います。

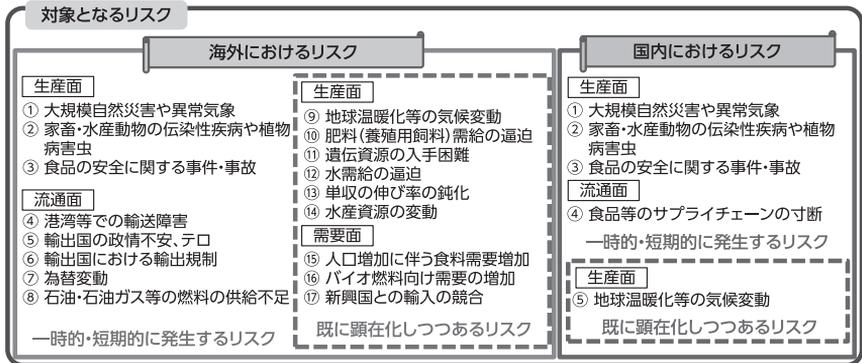
それから、あと、栄養バランスの話も、これは確かに危機的な状況、現実に食べ物がなくなつたときに栄養バランスはないだろうという話はあるんですが、繰り返しになります、現実的に想定した生産の能力ではなくて、一定の前提を置いた上で計算したらこうなるという一試算、一算定の結果だというふうなことでご理解いただければと思います。実際に危機的な状況になったときにこれだけつくれるというわけでは必ずしもないんですけども、いずれにせよ、潜在生産能力の姿をみる、あ

るいは時系列で推移をみるという点では、こういう形で
すごく意味がある指標だと思っています。栄養バランス
については、これを考慮するならば、カロリーを諦めて
野菜とかカロリーが低いものを植えるということになる
わけで、このことを国民にわかっていたら、という点で
は、栄養バランスのタイプを設けた意味があると思っ
ております。

それから、もう一点、今回リスク評価でリスクの中に
食品テロや原発事故など欧米では強く意識されているリ
スクが入っていないと指摘をいただきました。これも
今回私どもが初めてこういう形でリスク、すなわち国内
のリスク、海外のリスク、それから徐々に顕在化して悪
化していくリスク、あるいは突発的に一定の確率で起こ
り得るリスクみたいなことでカテゴリーズしながらリス
クを評価するという手法を導入しました(図1-1-1-
7)。したがって、我々が一般的に考えるような天
気のリスクとか、病気のリスクとか、あとは港湾ストと
か実際ありましたけれども、ああいうものを想定しなが
らというところでつくってみました。その中で専門家の方々の
ご意見も聞きながら、どういうリスクにするかというこ
とをやってみましたという一つの結果でございます。

したがって、ご指摘については、今後こういうこ
とも含めてどのようなリスクがあって、どう扱うのかと

図1-1-7 分析、評価の対象となるリスク一覧



資料：農林水産省作成

いうのはまさに課題になってくると思います。毎年リスクを評価して公表していくというプロセスを踏みますので、そういう中でどのような議論がなされるかわかりませんが、今回こういう意見を頂戴したということは担当に伝えておきたいと思います。

以上でございます。

農地中間管理機構について

渡辺調査官 では、農地中間管理機構の関係でござい
ます。

ご案内のとおり、実質二六年度が初年度ということで、四七都道府県全部で立ち上がって動き出したということでございます。白書の中では二六年三月末は四八・七％、担い手の集積率ですね。我々はこれを一〇年かけて八割を目指すというような目標を立てておるわけでございます。平成一二年度のころは大体三割ぐらいだったのが一〇年かけて大体五割弱になって、その後、横ばいで推移しまして、今回中間管理機構ができてまして、二七年三月末で五〇・三％まで上がりました。一・六％ですか、面積にして六万ヘクタール程度増加したということ、集積がまた上昇の方向に動き出したのかなという感じはしております。

中間管理機構については、借り入れて転貸をするとい

う仕組みなんです、基本的にはリースを主体にしておりますけれども、買い入れと売り渡しというのも含めますと、借り入れと買い入れた面積が約三万六、〇〇〇ヘクタール、転貸と売渡したのが約三万一、〇〇〇ヘクタールということでございます。これは前身になる合理化法人に比べると、数字的にはかなり大きく拡大しているということでございますので、ある程度の評価はできるのかなとも思っています。我々が目指す目標と照らし合わせると、まだまだどの県もしっかり伸ばしていく必要があるというふうにいるので、そういう意味では二年目というのはますます非常に大事だと思えます。

先生が指摘されているように、耕作放棄地だけを集める機関なのかというように、耕初よく言われたんですが、一義的にはやはり農地の集積・集約化ということを一歩の目的にしています。そんな中で耕作放棄地対策ということにも役立つようなものにもなっていけばいいと思っております。

我々も周知とか、中間管理機構というのはこういうメリットがあるとか、こういう仕組みだということを現場段階、特に出し手農家の方まで、隅々までしっかりとさらに浸透していく必要があるのかなと思っております。

それで、いろいろとあるんですけれども、実は私は前職が金沢にある北陸農政局というところにおりまして、

中間管理機構の説明をするときには、わかりやすい事例ということ、石川県を引き合いに出しています。ご案内のとおり石川県というのは加賀と能登に分かれていて、加賀はご案内のとおり大水田地帯で担い手の方も多くいらっしやいます。中間管理機構もいろんな使い方がきつとあつて、加賀みたいなところは担い手同士で利用権を交換して、よりまとまった形に集約化を進めていくというようなやり方もあります。

一方、能登についてですが、ちょうど僕が北陸にいたときは平成二二年、二三年ぐらいだったんですが、先進国では初めて能登と佐渡が世界農業遺産に認定されたんです。今、能登はNHKの朝ドラの舞台にもなっていますし、北陸新幹線も開通してすごく盛り上がっているところかと思うのですけれども、能登半島というのはやっぱり加賀と比べると中山間が多いです。輪島の千枚田みたいなところはすごく知名度もあるんですが、そんな中で先祖代々農業生産とか集落を守り続けていたというようなこともありますし、昔ながらのお祭りの文化もずっと継承されていたりとか、あと、輪島の五〇キロぐらい先に舳倉島という島があつて、輪島と舳倉島のあたりには二〇代から八〇代ぐらいの海女さんがまだ潜っているんです。海女文化というのも世界農業遺産ですごく認められました。

そういう能登というのは魅力もあるところで、そんな中で、先生も耕作放棄地対策ということに触れられています。昨年、能登のある町にお邪魔しまして、そこは担い手の方が地域の農地をある程度借りていたのですが、やっぱり自分もなかなかこれだけ借りると今後しんどいということ、地元企業に人・農地プランの話し合いに入ってもらつて、中心経営体になってもらつて、話し合つてそこに農地を中間機構を通じて貸し付けましょうというような取り組みも能登では結構行われてます。石川県も非常に頑張つていて、ファンドをつくつて、これは県庁さんと、それから県内の金融機関も出資して、一四〇億ぐらい出るそうです。その果実を使って、担い手がいないところも結構多いので、外から参入した企業などがそういう耕作放棄地の解消とかそういった取り組みをしたところには支援してあげましょうと、そんな取り組みもしているところでございます。

なので、先生おっしゃるとおり、この白書もさることながら、我々いろんな機会を通じて、中間管理機構、一義的には集積・集約化ということなのですが、いろんな使い方があつてよというのは、一年やって結構頑張つているところのモデル事例というのをどんどん横展開して紹介していかなきやいけないなというふうに思っています。

す。

それで、ご質問のあった熊本の場合なんですが、熊本はご案内のとおり知事さんがリーダーシップを発揮されて、「私に農地を貸してください。」というようなことで、ご自身もテレビとか、ラジオとか、新聞に積極的に出られていて、体制もすごくしっかりしているんですね。要は中間管理機構は県庁所在地に置かれていると思うんですけども、現場段階にも駐在員さんのような方を置いているということで、まさに去年も熊本県の方に農水省の講堂に来てもらって取り組み事例なんかも紹介してもらいました。

そのときにはローソンの方にも講演をお願いしました。スーパーバイザーさんというのがいて、一人で何店舗か担当していて、足しげく店舗に通って、問題は共有してそれを解決しているというすごくシステムチックに動いているという話もしてもらった。中間機構も体制的にはそういったようなことが非常に参考になるんじゃないかということです。熊本県は非常にやる気もあるし、職員の体制もしっかりしているということで紹介してきたんですが、先生書かれていますとおり、体制がいいから必ず実績もいいということには必ずしもなっておりません。

これはホームページでも掲載しております、先生も

ごらんになってこういうことを書かれたのだと思いますけれども、年間大体これぐらい集積しようという各県の目標があって、中間管理機構が新規に、非担い手から担い手に転貸した部分というのがあって、その部分を目標面積で割り戻して中間管理機構が集積目標を達成するのにどれぐらい寄与したかというのをはじいてみただんです。そうすると、一位が富山県でした。二位が福井県、三位が秋田県、四位が新潟県ということで、米地帯が多い。我々ももうちょっと分析はちゃんとしていかなきゃいけないと思うんですが、多分、水田地帯などで話し合ってもすごく盛んで、そういうところがうまく動いてまわっていった部分もあるのかなという気もしております。そんな中で熊本県は四〇位ということでございます。これはやっぱり先生方だけじゃなくていろんなところから、あれだけいいといわれていた熊本県が四〇位というのはどうしてだろうという話もございました。これは、体制整備されても農地が動くまでにはやっぱり話し合いみたいなことも必要だと思いますので、ある程度時間をかけて評価をする必要もあるのかなというふうに思っています。

実際に熊本県では、例えば新しい法人を立ち上げて、そこに集積しようという動きもございますが、これは実は二六年度末までにはできなかったということで、今年

度そうした法人に集積が進んでいくという話もあったので、体制整備と農地が実際に動くというのはタイムラグみたいなものもあるのかなというふうに思っていますので、我々はそこあたりをしっかりと分析していかなきゃいけないなというふうに思っています。

それと同時に、やっぱり初年度の課題というのをしっかりと分析しなきゃいけないと思っていて、先ほどの周知をもっとしっかりやるとか、あとは機構の役職員の体制もそうですし、人・農地プランの話し合いみたいなことももうちょっと進めていく必要があるんじゃないかなと思っています。

アンケート調査を紹介すると、約五〇〇市町村にアンケートをとりまして、例えば、あなたの市町村における各地域の人と農地の状況や人・農地プランの作成、見直しの状況について、中間管理機構はこれらを十分把握して活動していると思いますかということに対して、「イエス」が八九に対して「ノー」が二七九ということなので、このあたりは課題として残っているのかなという気がしております。

あとは、現在、中間管理機構の事業は、現場における農地流動化に向けた話し合い活動の推進や出し手の掘り起こしなどが市町村などの関係機関と連携して行われるなど事業が軌道に乗っていますかと。これも「イエス」

が七四に対して「ノー」が二九四。また、指導農業士の方とか法人協会の方にも聞いてみたんですけども、一部紹介すると、中間管理機構の事業は現場における農地流動化に向けた話し合い活動の推進とか出し手の掘り起こしが市町村など関係機関と連携して行われるなど事業が軌道に乗っていますかと。これも「イエス」が一五八で「ノー」が四九八ということなので、そういった受けとめをしているということです。

また、お住まいの地域の人・農地プランは農地を流動化させるための本格的なプランになっていますかということで、「定期的な見直しが行われて本格的なものになりつつある」というのが一五一に対して、「定期的な見直しが行われておらず本格的なものになっていない」というのが四五八と。我々、とりあえずプランと呼んでいるんですね。要は青年就農給付金とかスーパール資金とか、そういったようなメリットもあって、とりあえずつくるといって、それはそれで致し方ないところもあるかと思うんですが、もうちょっと受け手、出し手入って、地域で中間機構を活用して担い手に農地を集めていこうという本格的なプランを目指して、年に一回は見直しをしましょうという話もしているんですが、なかなかそこは必ずしも進んでいるとは全国的にもいえない状況だということはいえるのかなというふうに思っています。

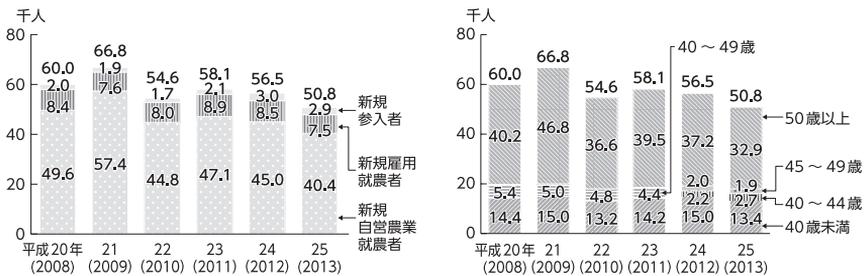
初年度ということでご紹介させていただきましたけれども、今年度以降、非常に重要になってくると思うので、先生からもいろいろご意見をいただきましたので、いろいろな意見を踏まえて我々もしっかり勉強して、軌道に乗せていくように頑張っていかなきゃいけないなというふうに思っております。ちょっと長くなりましたが、紹介も兼ねて発言させていただきました。

田園回帰と新規就農について

堀口 よろしいですか。それでは、白書全体のコメントは一番最後にして、特集と一章、二章、順を追って少しポイントを指摘いただきたいと思うんですが。

神山 一ついいですか。新規就農だとか田園回帰という事象についての分析をされたというのは非常にいいことだと思えます。ただ、六ページにふるさと回帰支援センターの移住相談者数が増えていきますという図が載せられています。もう一つ、新規就農(図2-1-19)の推移という図が一〇七ページに載っています。新規就農者数はむしろ、この間に大体五万人台では推移していますけれども、二〇一三年は減っています。青年就農給付金だとか、農の雇用事業だとか、さまざまな事業がやられてきている中で、景気がちょっと上向くと、昔から新規就農者の数というのは減ってくるんです。ほかの産

図2-1-19 新規就農者数の推移



資料：農林水産省「新規就農者調査」

- 注：1) 平成22(2010)年の新規参入者数は、東日本大震災の影響で調査不能となった岩手県、宮城県、福島県の全域及び青森県の一部を除いて集計
 2) 平成23(2011)年以降の調査結果は、東日本大震災の影響で調査不能となった福島県の一部地域を除いて集計

業のほうに行っちゃう。それがあつたわけですけれども、ただ、今の新規就農の事業の仕組み方が田園回帰の傾向にうまく結びついているのかどうかというのはちょっと疑問なんです。

というのは、青年就農者二万人の定着というのがまず前面にあつて、その目標を掲げてくださるのはいいんですけども、新規就農というのは個別個別、全部違うような道筋をたどって就農しています。数こなすのは農業法人に就職させちゃうのが相談窓口にとっては一番いいわけですよ。一番簡単ですからね。目標稼ぎでむしろ法人就職の方向が主流になっている感じがするんです。ただ、実際には農の雇用事業にしても、定着というのがなかなか難しい。今の若い人の傾向というものもあるのかもしれないかもしれませんけれども。だから、やっぱりもうちょっと幅広く柔軟な事業の仕組み方が必要ではないでしょうか。

それから、確かに若い人に入ってもらいたいというのもあるのですけれども、例えば今五〇代、六〇代の人が就農しようとすると、むしろ非常に難しくなっちゃっています。移住するというような形だと比較的簡単なんですけど、いざ新規就農しようとなると余り相談窓口がないんですよね。就農時四五歳未満が青年就農給付金の対象であり、年間二万人定着が目標に掲げられていて、そこで県段階から市町村段階の担当者が苦勞しているのか

なという感じがしているんですけれどね。

昔の白書というのは特に構造問題について、かなり深い分析をされてきましたよね。今も例えば新規就農がなぜ減っちゃっているのかというところの分析をもう少し詳しくやっていく必要があるのかなと。

農地中間管理機構の体制と業務

先ほどの中間管理機構の実績についても、来年の白書に向けてきちんとした分析をすべきじゃないかと思うんです。

県段階の中間管理機構の職員の人、あるいは役員の人をみていまして、要するに役員員の体制がうまく整っていないんだという議論がありますよね。確かに職員の数には少ないですけど、突如として実績を出せというふうな。農地の移動というのは、従来からカレンダーイヤーで統計を出しているわけです。ところが、三月末までの数字を出せというふうにいわれてくると、全部事例を拾い出して、少ない職員数の中でやらなくちゃいけないわけですから、役員員の体制が整っていないというふうな批判はむしろよくないんじゃないかと思うんです。統計数値できちっと分析して、何で進まないのかということとを、中間管理機構は今回の白書の対象じゃないですけど、やっぱり科学的な分析はやるべきじゃないかな

というふうに思います。

堀口 特集から二章の部分もまたがっていますけど、大事な論点なので、二章にかかわっても少しお話をいただけますか。

渡辺調査官 ありがとうございます。では、まず、中間管理機構の体制は、先生おっしゃるとおり四七都道府県さまさまで、必ずしも人数が多いからいいというものでもないと思います。少ないですが、本部にしかないんですが、ちゃんと役割分担をして地区を決めてやっているというところもあります。なので、人数の大小だけで評価をするというようなことは適当ではないと思っていますので、先生おっしゃるとおりいろんな観点から分析しなきゃいけないと思っています。

例えば鳥取県の理事長さんというのは市町村を全部回って、しっかりやって下さいということで、講演でも来てもらったような方です。なので、人数もさることながら、そのやり方というのもあると思うんですね。なので、また近々そういう優良事例というか、体制面、運用面で工夫しているところというのは、全国の中間管理機構の方とか県の方に紹介していくというようなことは続けていきたいと思えますし、僕らもしっかりと分析していかなくちゃいけないというふうに思っております。ありがとうございます。

田園回帰と新規就農について

八百屋室長 田園回帰で移住相談がふえても、実際の新規就農者は数としては逆に減っていることの分析なり政策手法について、お答えします。

新規就農に当たっては、農業の受け入れ体制もありま
すし、他産業の求人状況等との兼ね合いもあるので、分
析をどうやるかは難しく、今後考えていかなければなら
ないと思います。政策の柔軟性ということに関しては、
例えば、意外と何をしているかよく分からないけど、居
心地がよくてずっと地域に定着している人がいたりと
か、農業だけ一生懸命やる方でなくても、いろんな人が
いると農村のビジョンを策定する際の議論でもあったん
ですが、最初から農業だけで一本立ちするのはやっぱり
難しいので、ほかの仕事もやりながら並行してトータル
で生活できればいいのではないかと。そこを政策面で捉
えていくのがなかなか難しい面があるのかと思えます
が、そういった方が何年かちゃんと地元になじめば農地
も借りるか買うことができ、その後技術も向上してい
けば農業で生活していけるけど、最初から無理に借金し
て農業を始めるのがいいかという話は当然あるかと思
います。

白書でもそこまで丁寧にフォローできておりませんけ

ども、今後はいろいろな仕事をしながら農村で暮らしていく人たちというのもふえてくるのかと思います。農村支援の方策と、将来の担い手を一定数確保するための新規就農者支援の方策というのを両方あわせて考えていかないといけないと感じております。

堀口 よろしいですか。

神山 ありがとうございます。

堀口 大事な論点で、二章のところをやったほうがいいかも。実際に新規就農をみていると法人雇用が多いことは事実で、ただ、法人雇用は、手を挙げる人、例えば就農給付金、準備型をもらった上で新規就農する場合、おっしゃるようになかなかすぼっと農地が手に入らないから、まずは法人雇用で人脈なり農地の手当をつけてから、と考える。北海道の酪農みたいにウエーティングリストの仕組みができているのはいいんだけど、府県の場合には経営継承事業もリストが五〇件ぐらいしかないんだよ。そうだとすると、一枚一枚農地を借り集めないといかんとか、これはちょっと二章にかかわってくるんで、ちょっと置いておいて、特色のところできらに何か。もし無ければ戻っていただいても結構なんです。第一章の食料の安定供給のところで論点なり詰めた点があればどうぞ。

食料安全保障、食料自給率について

谷口 先ほどの基本計画と絡むんですけども、具体的には白書だと三四ページのところなんです。論点は非常に単純で、食料安全保障というのはどこを標的とした政策なのかということ。実は基本法の理解において錯綜しているんじゃないかなと私は思っているんです。

具体的にいうと、三四ページでは、総合的な食料安全保障という表現をあえてしていますよね。その中でアとして不測時における食料安全保障となっています。つまり、食料安全保障というのは基本法第二条の四項だけにかかわって、不測時についての安全保障だという考え方があって、平時は安全保障の対象ではないという見方ではない見方に立ちたいんですよ。つまり、平時を含めないで不測のときだけに安全保障を考えることはそもそも意味があるのかということなんです。平時の安全保障がそもそもあった上で、平時よりも大変な時期についてどうするかという考え方は成り立つんだけど、特に食料に関しては平時ですら三〇%、四〇%の自給率でうろろしている状態で、大変なときに何とかなるという議論そのものが成り立つのかなということなんです。

簡単にいうと、さっきの小山内さんのご説明のとお

り、イギリスでは平時で基本的に自給率はかなりの水準に行っているわけです。ですから、それをちょっと切りかえてやるだけで、つまり食料消費の水準を下げれば、ほとんど一〇〇%を超えるようなところに行けるわけですね。そして、有機農業的なものも採用できてしまう。

それでも自給率はさほど下がらないと。それに対して日本では平常の状態でもそもそも全く自給できていないわけですよ。食料消費水準を下げたら自給できるということになると思いますけど、計算した結果として、穀物のほうでは残念ながら一〇〇%はいかないと。逆に芋だといくとということなんですけど。穀物のほうで計算すると六一%ぐらいになるんですよ。すると、六一%もあるからいいやというふうになっちゃうことを僕は心配したんです。大変なときは六一%確保できるぐらいなんだから、今の四〇%の自給率でも問題ないよなという議論になるんじゃないかなと。つまり、意図と逆の方向に捉えてしまう危険性を僕は感じちゃったのです。

イギリスの場合には、先ほどご説明にあったように、肥料がないとか何とかという場合に緑肥を鋤き込めばいいという形で、それは今の仕組みとてできるわけですね。もちろん労働人口だとか、機械だとか、いろんなことがありますが、農法的に不可能でないことは採用し得るというのに対して、日本の場合には二つの指標を

出したことのメリットを僕は認めた上で、なおかつそこを整合的に捉える上では、実は安全保障の理解が狭く、不測時というところに躊躇された形でのみ捉えられていることが大きい問題ではないかと思えます。基本法の理解そのものにかかわるんですが、私は総合安全保障と言っている意味は、不測時を超えて平時も含めて総合的な形で安全保障を考えねばいかんというロジックが入っているんじゃないかと思うんです。大成出版社の基本法の解説書ではそうなっていないので、当時の立案者たちは必ずしもそうではないという判断をしていたと思うんですけど、我々が受けとめたときには、そういう狭い認識ではなくて、一般的な広い意味での平時も含めた安全保障という観念だったという感じがします。その点がちょっと問題ではないか。

そこで大事な点は、不測時を議論したときに何でこの間の3・11のことがもっと前面に出てこないのかなんかということなんです。私自身は「日本農業年報」で3・11がどういう問題を提起したという論文を書きました。だが、誰にも評価されませんでした。悪い言い方をすれば、あれですごくいい経験をしたのです。だから、それをやっぱり生かさなきゃいかんと思うんですけど、その視野がちょっと足りなかったのかな、なぜなのかなというのが私にはちょっと読み込めなかったんですね。その

二つ。

堀口 いかがでしょうか。

小山内室長 では、私のほうからお答えいたします。

まさに先生ご指摘のとおり、白書の三四ページの項目をみると②が総合的な食料安全保障になって、その中のアが不測時におけるということで、イ、ウ、エと続いているわけでございます。おっしゃる様に確かに基本法上も不測時の対応ということで条項がありますけれども、別に不測時だけではなくて平時も、これは二条にありますが、食料の安定供給というのは平時において世界の将来の需給が心配だから、国内の増産を基本として輸入と備蓄を組み合わせるといのがとても大事なところで、白書にもちょっと書いていますが、特定の国に輸入を依存しているような品目もあるというお話なんです。ですから、このような国とうまくつき合っていくということが大事だし、また、そういうところが具合が悪くなったりとさどうするかということもしっかり考えなきゃいけない。そういうことも含めて安全保障なるものだというふうに理解しています。

谷口 そうなると今の課の判断では全体として考える。

小山内室長 総合的などという言葉は、実は法律上の言葉ではなくて、これは民主党政権のときに新しく出てき

た言葉かなと思うんですけども。

谷口 前の基本計画のときに入ってきた単語なんですよね。

小山内室長 なので、そういう言葉なんですけども、

考え方としては、いずれにせよアで不測時と書いてあるとおり、イ以下もまたあるように、不測時のことも一つですし、また、平時からどういふことをしなきゃいけないかということも。

谷口 というふうに理解していいんですね。

小山内室長 というふうに白書上も項目が立っていますので、そういう理解で結構だと思います。

それから、3・11の反省ということも一つありました。実は非常時の対応というのは食料自給力指標をつかったときに、さっきもちらっと申しましたが、あれは非常時にこれだけつくれるという姿ではなくて一試算だということを私も常々ご説明していて、では実際に何か起こったときにどうなるんだという話に必ずなるんです。

そのときは緊急事態食料安全保障指針というのが別途ありまして、実際の手順が、レベルといますか状況の深刻度の程度に応じて、まず情報収集するとか、備蓄を崩すというような準備をするとか、さらには増産、あるいは生産転換という段階ごとにやることの手順は書いてあります。3・11の後は局地的・短期的事態編ということ

入ってきた場合は、その地域の中に溶け込んでいないということがある、いまだに、集落の共同体的な機能は崩れているとはいえないながらも、地域の資源、農業にとっ必要不可欠な農地という生産手段の日常的な管理というのは地域の中でやられていると思うんです。だから、そこが大事な点であって、そういう意味では、中間管理機構の仕組みというのは県段階でいろいろな方針を決めて地域の中で動かすというものです。先ほどの人・農地プランが軌道に乗っていない、人・農地プランが繰り返し点検されていないという問題が指摘されています。今の中間管理機構の仕組みは、こうした問題に答えられるのかと感じているんです。

やっぱり地域なんじゃないか。その地域の中でいろいろ農地を動かしていく人たちが農業委員だったり農協の理事さんだったりとか、そういう人がいた結果じゃないかなと思うんです。ローソンの話だとかいろいろありますが、みて歩きましたが、やっぱり外から入ってきているわけです。それが本当に農業構造をこれから変えていこうというときに、しっかり根づいた本流の日本の農業の構造を支えていくようなものになり得るのかどうか、そこはもう少し検討する必要がありますんじゃないか。そんなようなことを考えています。

堀口 どうぞ。

渡辺調査官

まさに人・農地プランが軌道に乗っていないので、農地もなかなか動かないというのはおっしゃるとおりだと思います。埼玉県の羽生市の課長さんに聞いたら、その担当課長さんが若いころ農政をしばらく担当していて、市役所なのでいろいろな部署を異動するんで、農政に課長で戻ってきたら、その当時の農家の人がそのままとったということで、これはちょっとまずいんじゃないかということで、キーワードは危機感ということ、やっぱり担い手が地域にいないと。当然担い手がいるところであれば、今回の中間管理機構も公募という仕組みをとっていますけれども、貸し付けのルールというのもありますので、効率的かつ安定的に農業をやっている人たちに影響ないようにというのはちゃんと配慮して貸し付けるといことになっているんですが、本当にいないところ、そこはやっぱり隣の担い手とか、あるいは場合によっては企業参入のケースもあるのかなという気がしています。

それで、今、先生おっしゃったように、そこで大事なものは、人・農地プランで地域の中で地域外の人たちも受け入れられる、そういう話し合いというのはやっていかなきゃいけない。入る側も受け入れる側もそのあたりはしっかりと心にとめてやっていく必要があるのかな、そうすればうまくいくのかなというふうに思っております。

す。

私は人・農地プランの関係で大分県内の市町村に何回かお邪魔する機会を頂きました。県庁さんだけではなくて市町村の担当とか、先生いわれた農業委員さんとか、そういう方々と話してきました。

例えば豊後高田市にお邪魔した時には、地域の法人の代表の方が、人・農地プランというのを国でもやってくれているんだから、みんなでこの際、このまんまじゃあれだから、協力を活用してやってみようかみたいなことで、小さいながらもそんな取り組みもしています、大分県で一番最初に人・農地プランができたのは別府市なんです。別府市というのは温泉で有名なところで、そこは市役所で頑張っている人がいて、ちゃんと話し合いをやっていました。また、豊後大野市では新規就農を市長さんとかがすごく頑張っていて、たしかピーマンの産地で、私が行ったらちょうど県外から来た若い女性が真っ黒に日焼けして農作業していて、聞いたら、彼女たちも受け入れてもらうのに、やっぱり地域の活動に積極的に出るようにしているし、受け入れる側もちゃんとフォローもしてあげているということで、そういう関係を築いているところというのはいまよく思います。

やっぱり話し合いというのはちゃんとやらなきゃいけないし、見直しもやっぴいかなきゃいけないと思っ

ます。徐々には進んでおりますけれども、そこは一つの課題としてやっぴいかなきゃいけないところだと思っぴいます。

堀口 二章でもう少しつけ加えることはありますか。

神山さんがいわれた論点は、今、羽生市の名前が出ましたけれども、多分イオンアグリ創造さんを地域として招いているんですね。最近では自治体が危機感をもって、私は決してそれが悪いとは思わないんだけど、放棄地等を含めて受けてくれるような大きい法人を積極的に呼ぶなり、そのための準備をするという動きがありますよね。片方で、『現代農業』八月号に書いたんですけど、都会出身の若者が入っていくと、まず、五〇アール以上の三条許可申請を出さなきゃだめですね。出した後すぐに認定新規就農者資格申請を出さないと、いわゆる青年就農給付金の開始型も受けられないし、人・農地プランにも入れないし、中間管理機構への申請資格ももらえない。だから、一丁前になるのに物すごい時間がかかっている。だから、よっぴど地域が応援してくれないと、都会から新規就農するというのは難しい。その落差が結構あってね。

渡辺調査官 堀口先生おっしゃったとおり、法人にま

ず入ると。技術的なことも法人に入るとすごく教えてくれると以前ある法人の方にお聞きしたのですが、農地を

借りようとしても、なかなかいい農地をすぐには貸してくれないんですが、一〜二年ちゃんと真面目にやると結構貸してくれたりする。その法人で技術を学びながら、例えば僕が法人に入ると、あの信用のある法人で働いていた渡辺君。僕がひとり立ちしようとするときに、だったら農地を貸しても大丈夫かなみたいな。まさに先生おっしゃるとおり地域で応援して、法人とかそういうのもちゃんと応えるようにやっているところだとうまくいっているということを知ることがあります。

堀口 独立を応援してくれるような法人に雇われようとする若者も結構多いですね。

谷口 それをやっているのは農協の出資法人なんですよ。農地を借りて、独立する人にそのまま渡しちゃうわけだから。そうすると、研修中に自分が耕作しているところをそのままもらえるから、二ヘクターとかいさなりね。

神山 あと一つ。認定就農者は今、市町村で認定するという仕組みに変わっちゃったんですね。従来は県知事が青年就農支援資金の対象として認定していた。途中でやめちゃってというようになると、少なくとも給付期間の一・五倍は営農を継続しないと全額返還になるわけですよ。そのときのことを市町村は考えざるを得ないでしょう。そうなる農家の息子だとかのところをま

ず優先して、認定就農者にしていく。新規参入はある意味ではちょっとハードルが高くなったんじゃないかなというように思います。

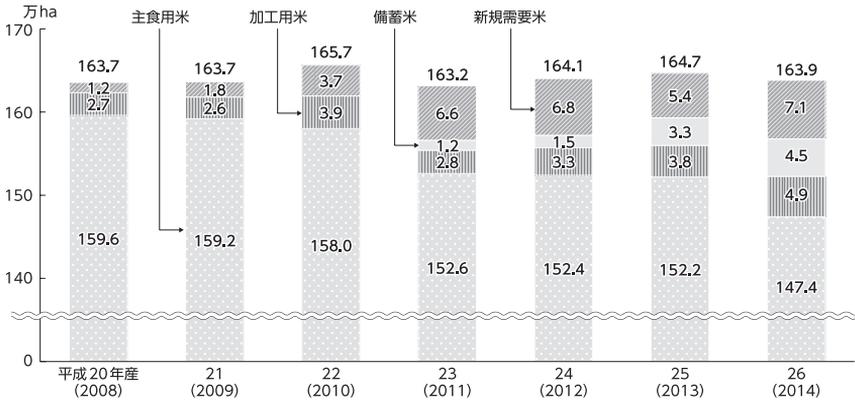
飼料用米について

堀口 二章はほかよろしゅうございますか。

谷口 一二七ページの一番下なんですが、飼料用米についての記述があります。平成二五年産は備蓄米や加工用米へ転換されたため生産量は前年産を下回ったが、平成二六年産は戻ったと(図21411)。ことしはしゃかりきにやっていて、申請期限を七月末まで伸ばしているわけですよ。そのときには食用米を飼料用米に切りかえることはオーケーと。前の年は逆なんですよね。本当は飼料用米に当たるものを備蓄米つまり、食用米に切りかえることにしちゃったわけですね。だから、これは事実なんですけど、私が申し上げたいのは、こういうふうにとっちを向いていく政策なのかということが一貫していないところがあります。あるときは農水省の都合で食用米じゃなくて飼料用米へ行ってくれと。ところが、飼料用米をやっていたら、備蓄米が足りないからといって、このときは戻したわけです。グラフを書くところなるわけですよ(山、谷、山、谷のカーブ)。

WCSの場合はこちらならいんですよ。WCSを食

図 2-4-1 水稲（青刈り含む）の作付面積の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、農林水産省調べ

用米に切りかえることはできないから、WCSはずっと
 ならぬに動くわけです。ですから、そのようになら
 かに動くというところで政策の長期の安定性がまさに証明
 されるところが、飼料用米は不連続な動きになるという
 ことで、やはり現場は政策が変わるのではないかと思っ
 てしまうのが実態なのです。そういうところについての
 評価がない、十分に吟味してほしいというのが希望で
 す。

長峰課長補佐

ありがとうございます。備蓄米とか飼
 料用米などありますが、米の需給バランスを確保するた
 めに水田でほかの作物をどうつくるのが重要であり、
 農業者の方が主体的に選択してもらうことになります。
 備蓄米であろうと飼料用米であろうと、安定して取り組
 んでもらうことが重要で、ここ数年飼料用米の生産量が
 増減したというのは、反省すべき点だと思っています。

今の時期に米の需給を考えて何ができるかという
 作付されている米を変えるしかないということで飼料用
 米が出てきますが、飼料用米もやはりしっかりと本気で
 取り組んでもらうという姿に変えなくてはならないと思
 う。

そういう意味で、白書で一二八ページの下から一二
 九ページにかけて、要は飼料用米に向けて本作化とい
 う言葉を使って、転作のためではなく定着させるというこ

とで今後取り組んでいかなくてはならないと思っ
ています。そこは先生ご指摘のとおり注意しな
がらしっかりやっていく。それでないと三〇年
の米政策改革というのは実現できないと思っ
ているところです。

服部 この報告からいったら、ことしや
っていることは逆を行っちゃっているわけ
でしょう。

長峰課長補佐 いや、そんなことは
ない。

服部 飼料用米生産を本場に根づか
せていくというか、あるいは本作化して
いこうと思ったら、主食用米の用途の変
更でもって食用米を飼料米にさせてしま
うというのは、飼料用米を根づかせてい
く方向とは逆だと思っ
ています。

長峰課長補佐 今の制度は契約があ
って、初めて飼料用米に振り向けるとい
う形になっています。用途として振り向
ける前に、相手を見つけて、契約書と一
緒に申し込まない限りは飼料用米には
なりません。

服部 だって全農が買うというわけ
でしょう。

長峰課長補佐 需要先が特定されて
いることを前提にということでは
ない。

服部 全農の用途が指定されてい
ないわけでしょう。今までのやり方と
そこが違うわけでしょう。

長峰課長補佐 また、多収性品
種に変えていくとか専用の品種に変えて
いくということを当然目指していき

いですが、今の生産体系を考えたとき
に、いきなり変えられるかという
と、コンタミの問題や機械の掃
除の問題もあり、徐々に変えて
いかななくてはならないという
面もあると思います。

服部 それは当たり前のこと
でしょう。

長峰課長補佐 今、去年の米
価の話も踏まえ、需給を考
えていったときに飼料用米へ
転換していくということ
を考える必要があるとい
うことを一生懸命周知して
います。まずは主食用の
品種でやってみようとい
うところからスタート
して、徐々に本作化に向
けてハードルを上げてい
くということは今後や
っていくかとは思っ
ています。ただし、いき
なり飼料用米を多収性
品種で生産するという
ことは、現場からも
いきなりできないとい
う声が大い
いです。

服部 簡単じゃないから
といって、全農が主
食用米を六〇万トン、
一〇〇万トン飼料用
米として買い取りま
すよといっちゃった
ら、困難だけれども、
やっていかなきゃ
ならない課題とい
うのを吹っ飛ばした
ことになるでし
ょう。私はそこに
非常に安易なやり
方だなという感
じが拭えない
のです。

谷口 服部さんが
いいたいのは政策
の本気度が試され
ていること
ですよね。

服部 そう
いうこと
です。

谷口 飼料用米専用種で多収性品種で将来的にはいくと。

服部 それは今できないから、では、これはやってもいいですよじゃなくて、やっぱりできないならできないでもって、その困難に直面しない限り突破できないでしょう。そこに別の安易な道を入れたら、困難を突破していくことは出来なくなると感じています。

今の農政は、飼料用米（主食用米の飼料用米への用途変更）を需給調整の手段にしているわけでしょう。私は、やっぱりそれは飼料用生産を日本において根づかせていく道にならないと思うんです。

長峰課長補佐 そこは、おっしゃるようにコスト削減などを進め、変えていかなくてはならないと思っています。

飼料用米の生産については、しっかり定着できるようにやっていきたいと考えます。白書でも一ページ分書いており、留意して行ってまいります。

収入保険について

服部 もう一点。これは指摘するのもやめようかなと思っただけど、やっぱり指摘したほうがいいと思って。一四ページです。これも白書の問題だとは思わないんだけど、収入保険のところなんです。

「現行の農業共済制度は自然災害による収量減少を対象とし、価格低下等は対象外です」と。これはまさにそのとおりなんです。また、「対象品目は収量を確認できるものに限定されており、農業経営全体をカバーしていない等の課題があります」となっている。「農業経営全体をカバーしていない等の課題」というのがそれまでの文章から出てこないんです。

現行の農業共済制度が収量減少を対象としていて、価格は対象外にしている。だから、価格も対象にした保険が必要だといえは、ここから出てくる結論です。価格を対象にしたのがまさに収入保険です。だから、収量減少だけではなくて、価格低下に対しても対応する面をもった保険を入れる必要がある、それが収入保険なんです。と、本来こうならねばならないところなんです。

ところが、そうじゃなくて、白書では農業経営全体をカバーしていない等の課題があるという。このところが物すごい飛躍なんです。初めから農業経営全体をカバーしなきゃならないという前提があって多分これが入ったと思うんです。ね。

谷口 個別品目じゃなくてね。

服部 ただ、収入保険というのがアメリカで今本当に普及していますけれども、全部個別作物なんです。トウモロコシならトウモロコシ、小麦なら小麦、大豆なら大

豆、その収入保険で非常に普及しているわけです。

農場全体を対象にした、すなわち複数品目も一緒に入れたような保険はあるけれども、その保険に加入している農家はわずか四五〇です。いわば全然保険として普及していない。はっきりいって機能していないわけです。

そういう現実があるにもかかわらず、ここで収入保険とというのが、単に収入保険として新しいものをつくっていいこうというだけではなくて、農業経営全体をカバーした収入保険だと。大変な論理の飛躍になっちゃっているんですね。この収入保険というものはそもそも国会の中で多分自民党が出して、ほかの野党も賛成して入った議論だから、これが入ってきたんでしょうけど、議員の方がそういう基礎的な誤解をしてしまうのはやむを得ないと私は思います。だけど、農林省がそれを受けてやる場合に、やっぱり基礎的な誤解は解かなきゃいけないと思う。それを全く解かずにここに載せちゃっているというのが私はやっぱり困るというか、農林省サイドでもってそういうのは訂正してほしいと思うのです。

谷口 ミスでもないと思う。

服部 この背景には、これを経営所得安定対策にかえようという考えがあるから、こういうことをやろうとしているのかなという感じもするんです。そんなことはできないんです。

堀口 具体的な論点なので、指摘はわかりました。

服部 これは担当の方についておいてください。

農地中間管理機構と人・農地プラン

堀口 それでは、ちょっと時間を気にしているんです。が、三章、四章で特にポイントがあればご指摘いただけますか。——それじゃ、白書全体も含めてコメントなり、あるいは質疑でもまだ結構なんですが、いかがでしょうか。

谷口 簡単なコメントですけど、今回の白書を読んで、実は農水省の苦悩があらわれているなというのが私の率直な印象だったんです。というのは、一つは活力創造プランが出て、改訂版が出てという形でどんどん政策が先行していて、基本計画もそれにおくれる形で出ていて、白書はそれを追認する形でしか書けないという状況が多分にある。それが一番つらく出ていたと思うのが中間機構のところかなと思っただけです。

結局、中間機構の構想策定のときに一番もめたのは、きょうの話でも繰り返して出していた人・農地プランの問題と、もう一つは耕作放棄地ですよね。このいずれももとの農水省の判断ではくっつけてやりたい。それをやらない限り問題は片づかないということだったと思うんです。しかし、議論の途中で、はっきりいってまず一

且切り離せとなったのが、国会決議でまた入れることになったわけです。つまり現場でも地元で人を決めておいて、その人に農地を渡すようなやり方でやると、はつきりいって批判されるんじゃないかという不安があった。

でも、現実には農地を流動化させるためには、やはり農水省が今までやってきた伝統的な手法で、きちんと現場でもって話し合い、農地をどうするんだ、地域農業をどうするんだという話し合いをしていって、その中から担い手をつくっていくと。それが一番王道なんですよね。

結果として今回も六万三、〇〇〇ヘクタールになった流動化面積のうちの三万二、〇〇〇ヘクタールはかつての円滑化事業で進んでいることですよ。つまり中間機構そのものを介してやるというのが少数派になっているというのが現実ですが、これをどうみるかということなんです。

私はことしになって流動化問題はもう少し広がると思っています。それは手続がちょっと長過ぎるのが、今年短縮されるので、一挙に進む可能性はあると思っています。にもかかわらず、当初期待されたようなところまでいかないのかなという不安があるんですね。ですから、そういう点で、白書の中である程度そういう苦悩ももうちょっと書いていいのかなという気もしないではないんですけど、無理なんでしょうね。

八百屋室長 農林水産省も入って官邸のプランをつくっています。今は外部の有識者からのご意見もいただきながら政策を進めていくことだと思えます。

農業経営の規模拡大について

堀口 よろしいですか。

司会のほうでいうのも変なんですけど、先ほどの神山さんの指摘を私も感じるんですけど、従来の白書は例えば経営の大規模化のコストがどう変わっているか、よく触れていた。一般的に知られているのはスケールメリットが出てくるはずの土地生産性で、大規模なところは難しくなっている。それでもこの一〇年ぐらい物すごい勢いで規模拡大が進むというのは、多分、労働生産性を追求して、ここは確実に上がりますよね。ただ、土地生産性が落ちて労働生産性が上がったとしても、今度は規模拡大の地代なり、そういうところの支払い能力は落ちちゃうから、結果的には今、大規模な経営体は六次化を相当取り組まないと経営自体を存続できない。農業の側からの六次化というのがどのくらいの重みで、それからどの程度の収益なりで進んでいるかというのは出てこないよね。二章にかかわるんでしょうけど、こちら辺の構造分析なり……。

八百屋室長 農業経営については、今いろいろ多様化

しているのかなというのを感じます。だから、一つの事例は出せるんですけど、では、それがそのとおりになるかというのが各地域でも取り組み方が六次化なりそれぞれの経営によって全然違ってくるので、単純な規模拡大ということではなくなってくると思います。

昔の単に水田の単作で規模がどれぐらいかという話であれば、そういう話ができたと思いますけども、今は、一方で加工にどれだけ取り組むとか、ほかの農産物をつくるとか、有機にするとか、いろいろ戦略が出てくると、それをどう分析するのか、いろんなパターン分けが出てきてしまうというのがあります。

堀口 多分いろんなパターンがあって、農商工連携のように、むしろ農外から入ってくるような動きを、農産法人の要件なりが変わる中でどうか、他方農業者が六次化をしていくタイプがありますよね。そこら辺の構造分析というのはますます必要になる感じがします。全体、さらにコメントがあれば。どうぞ。

その他

矢坂 農業白書を食料・農業・農村というふうにして分けていくのは当然なんですけども、どうしても個々の政策をみていくとアクセルを踏みながらブレーキを踏んでいるような政策が多くて、政策の位置づけがわからな

くなりません。例えば農産物の価格変動では収入保険、先物市場で対応するのか、あるいは数量を調整して価格を安定させるといふ従来の方法を強化するのか、実際にはそんな両極端にはならないわけなんですけれども、価格変動への対応という視点で今の農業政策を切り分ける、というような切り口をもう少しつくっていただければ、白書を通じていろいろな議論ができるのかなという印象をもちました。いかがでしょうか。

八百屋室長 そういうめり張りをつけてやるということもあるんですが、なかなか現実的には今難しい面がありますね。テーマをある程度絞るといふ考えもあるのですが、これも書いてくれ、あれも書いてくれという話が非常に多くて、いろいろな方のいろいろな意見があるので、どうしても全部載っかるような話になってしまってますけども、できれば特集なりなんなりで分析といいますか、そこで重点を何に置くかというのは考えながらやりたいと思っておりますが、そこはいつも悩みながらやる場所なので。

矢坂 すみません。ちょっと無理難題なことを申し上げました。

堀口 ありがとうございます。少し時間が過ぎたので、あと一人、二人。どうぞ。

加瀬 第二部のほうはほとんど議論がないんでしよ

か。

八百屋室長 第二部、施策編ですか。

加瀬 はい。施策編は率直にいつて毎年非常におもしろくない感じがするんですが、つまり、今政策評価が義務づけられて、ホームページなどでも政策評価を出すというふうになっていきますよね。ああいったものが意味のあるものになっていくためには、施策をもう少し効果との関係で評価するとか、それから、今の政策を評価するというのとは自分を評価するようなことですからできないと思うんですけども、現時点に立って過去の政策がどのように評価し直さなきゃいけないとか、問題点が浮かび上がってきたとか、そういったことは反省的にできるんではないかと思うんです。

第二部については、第一部で大変な議論をされているのに比べると、ほとんど機械的な記述に終わっているような感じがするんですけど、ご苦労が独自にあれば教えていただきたい。

八百屋室長 苦労といえますか、これは基本法において、動向ならびに施策に関する情報を提出するということになっていまして、これを二つ書かなくてはいけないというのがあります、施策についての評価は別途行政事業レビューとかいろいろ、やられているので、白書の役割としては、予算に応じた施策はこういうことをやっ

ているというのを書くということになっています。

堀口 あといいですか。

小林 授業の関係で大幅に遅刻したものですから、きょうは黙っていきましょうかと思っただんですが、白書を読ませていただいて、例えば食料自給力という概念を入れたというようなことについては、私自身は評価というところがおこがましいですけども、よかったと思っております。先ほど谷口先生からの議論にもありましたけれども、自給率は横ばいだが、自給力は着実に右下がりになっているということの問題点を指摘されているということはいいと思うんです。

それとの関係で、畜産のところの記述をみますと、例えば牛乳・乳製品のところで、一四五ページで牛肉の上に、近年、飼料価格の上昇等による生産費の増加や労働時間の長時間化等により生産基盤が弱体化している中、牛乳・乳製品の安定供給を図るため、今後は、生産基盤の維持・拡大のため収益性の向上や労働負荷軽減を一層図るほか、国による輸入の適切な実施や消費者への情報発信を行う必要があります。これは全くそのとおりなんですけれども、これをどういうふうにやっていくのか、あるいはなぜこれができないのかということの議論を白書でしていただきたいんですよね。これでは余りにも通り一遍で、どこも何も突っ込みどころがないと思っ

次第です。酪肉近でも生産基盤が弱体化して問題だとい
いながらも、現行政策は間違っていないと書かれてい
て、一体このことはどういうふうに考えていいのかと書
かせていただいたんですけど、全体で自給力が落ちてい
るということであれば、個々の品目についてもなぜそう
なっているのかということの深掘りをぜひやっていただ
きたい。いろんな議論がもっと活性化すること
で、別にこうなっているから、政策が悪いからというだ
けの問題ではなくして、よりよい政策をつくるにはどう
したらいいかということのとりかかりになると思うので
す。それをするとかわされてしまったなという印象が
あって、ちょっと残念な気がいたしました。

服部

ただ、それは白書の問題じゃないと思う。

谷口 全部負わせてしまったらかわいそうです（笑
声）。あくまで政策課なのだから。

八百屋室長

でも、ことしは、畜産は書くべきことが
多くあって、記述は増やしたところです。

小林

失礼ですけれども、一番大事なところが抜けて
いると思ったんです。生産基盤が脆弱化していて今後ど
うなるかということですから、そこがどうしたのかと
いうところをやはりもっと深掘りしてほしい。

堀口

ありがとうございます。いろんな論点が出たの
は成果だと思いますので、きょうの会はこれで閉じさせ

ていただきます。時間を超過して恐縮です。ご協力あり
がとうございました。

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」開始にあたって

「農村と都市をむすぶ」誌は、本号から農研機構（国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構）傘下の研究機関に所属する研究者の研究成果紹介の連載を開始します。当面は中央農業総合研究センターの研究員の報告から始め、順次地方農業研究センターの報告に移り、幅広い領域の成果紹介を実施することになっています。

本誌はかつて、二〇一一年一月号（七一一号）から二〇一三年六月号（七四〇号）までの二年六ヶ月にわたって、「シリーズ 農業研究最前線からの報告」と題して、中断を含みつつも計二五回の農研機構傘下の研究者の報告の連載を実施しました。これは本誌の七〇〇号刊行記念の座談会において、組合員と本誌との距離を縮めることの意義が指摘されたことに対応して、研究者の皆さんに研究成果発表の機会を提供することにしたものです。

その後は「トピックスシリーズ 世界の食料と農業」の二二回（二〇一二年一月号～二〇一四年八月号）、「シリーズ 東日本大震災・福島原発事故からの復旧・復興の今」の二一回（二〇一四年六月号～二〇一五年五月号）などの長期連載のほか、短期的な連載も行われたことから、農研機構傘下の研究者に対して、こうした機会が与えられてはきませんでした。

今回は「東日本」シリーズが一段落したことから、再び一年を超える長期連載を念頭において、中央農研センターを窓口にして多くの皆さんに成果紹介を行って頂くことにしました。ご期待下さい。

（文責 編集長 谷口信和）

研究成果報告

①

農林業センサスデータを利用した地域農業情報

中央農業総合研究センター 安武 正史

1、はじめに

日本の農林業センサスはすべての農林業経営体を調査対象として五年ごとに実施され、農林業構造を把握するための重要な統計データとなっている。調査項目は多岐にわたっている。調査用紙はA4版で一二ページにおよぶものである。国勢調査のA4版二ページに比べると六倍のボリュームである。農林水産省は調査結果をホームページ上でも公表しているが、調査個票を独自の形式で組み替え集計することにより、多くの有用な知見を得ることができるといえる。

特に平成二二年の統計法の改正により統計データ個票の利用申請手続きも簡素化された。また、膨大なデータを処理するためのコンピュータ利用環境も整備されてきた。平成二二年の調査では農業経営体数は一六〇万あまりである。この程度の件数でもパソコンで広く利用され

ているビジネスソフトで集計が可能である。農林業センサスは文字通り全農業経営体のデータであり活用範囲は幅広い。現状で十分に活用されているとはいえない。ここでは、二〇〇〇年、二〇〇五年、二〇一〇年の三分の農林業センサスの個票を利用し、地域農業構造・担い手の特徴、農業労働力の高齢化予測、離農とこれに伴う供給農地面積の予測等を行った。また、これらの集計値、予測値を市町村単位で示し、普及センター・市町村等で「人・農地ブラン」策定にも活用できることを考慮した。そして、この成果を農研機構のWeb上で公開した。(サイトのアドレスは次の通り<http://fmnp.dc.affrc.go.jp/publish/>)

2、地域農業構造と担い手

「日本農業の担い手」という表現はよく用いられるが、経営耕地面積や販売金額等で明確に定義されているわけ

ではない。今回公表した地域農業情報では水田を主体とした土地利用型農業経営を中心に考えたため、担い手を大規模家族経営体と法人化された組織経営体とした。そして「大規模家族経営体」とは、具体的には4ha以上の経営体とした。これは担い手経営安定対策で認定農業者の要件に水田経営耕地面積が都府県で原則4ha以上という条件（品目横断的経営安定対策でも同様）があることから、4ha以上を基準とした。

また一口に「土地利用型農業経営」といっても生産している農産物によっていくつかの類型に分類することができる。水田経営を主体としている点については共通的な認識と考えられる。稲作にどのような作目を加えているかで分類した。調査項目にある農産物の販売金額上位三部門の組合せで営農類型を作成した（水稲・陸稲、麦類、工芸農作物、酪農など二六部門に分類されている）。

3、予測

予測については、農家数と農業労働力の予測を行った。農家数の予測には日本の農林業センサスの特徴の一つである構造動態統計の個票を利用した。この統計は、二〇一〇年農林業センサスでは、二〇〇五年農林業センサスと二〇一〇年世界農林業センサスで農業経営体ごとに接続した上で、動態的变化がわかるように相関表形式

で集計された形で公表されている。つまり個別の経営体ごとに規模拡大、縮小、離農などの変化がわかるようになってきているデータである。このデータから例えば面積規模が小さく経営主が高齢の経営体は離農する確率が高く逆に規模が大きく経営主が若い経営体は離農の可能性は低く、規模拡大していく確率が高い、ということが確認できる。

このデータを用いて経営耕地規模別の農業経営体数予測を行った。すなわち、経営主年齢別・経営耕地規模階層ごとに、規模拡大、縮小、維持の割合を算出し、今後どのような階層構成になっていくかを予測した。この予測モデルはマルコフモデルと呼ばれることもある。

最近の二〇年ほど、4ha未満の経営体数（農家数）は減少し、4ha以上の経営体は増加している。この動きは、規模の大きな経営は、さらに規模拡大を進めており、その増加した農地は主に離農や規模縮小した経営体から供給されていることを示している。実際日本各地で担い手の希望以上に地域の農地の管理を依頼され規模の大きな経営体となっているケースも見られる。

このデータから農地の供給状況を推計できる。図1に示した「供給農地面積」は、離農した農家及び離農が予測される農家の面積を合計して算出した。離農した農家の農地は直ちに耕作放棄地になるのではなく、大規模農

家や集落営農によって管理されるケースもある。このほかに規模縮小した農家の面積もあるがこれは算入しなかった。

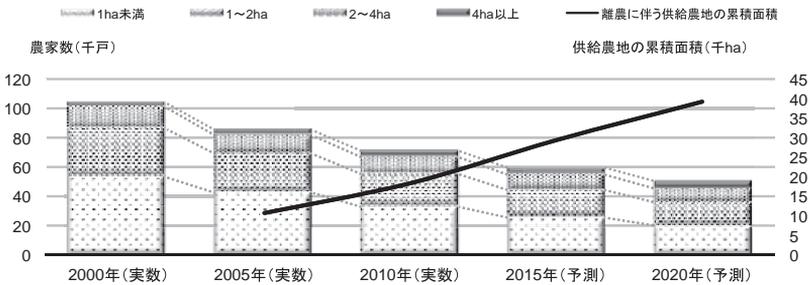
このほかに農業労働力の予測として、農業就業人口の予測を行った(図2)。人口の予測についてはコホート法が用いられることが多い。農家人口をこのモデルに当てはめ予測し、年齢階層ごとの就農率をこれに乗じて年齢別の予測値を算出した。

4、数値例

ここで、具体的な数値例を示し説明する。筆者が現在所属している中央農業総合研究センターの所在地茨城県の数値例を示す。

販売農家数は二〇二〇年には二〇一〇年よりも約二万戸、三割弱減少すると予測される。これらの離農に伴い、約二一、〇〇〇haの供給農地の発生が予測された。四ha以上の農家は約五、一〇〇戸と予測されるので、単平均で四ha以上の農家が四・一ha(二一、〇〇〇÷五、一〇〇)の農地を新たに追加管理しなければ耕作放棄地の拡大につながるという試算ができる。

図1 販売農家数と離農に伴う供給農地の累積面積の推移と将来予測



注) 集計は農林水産省「農林業センサス」の調査情報を独自集計したものである。

図2 農業就業人口の推移と将来予測

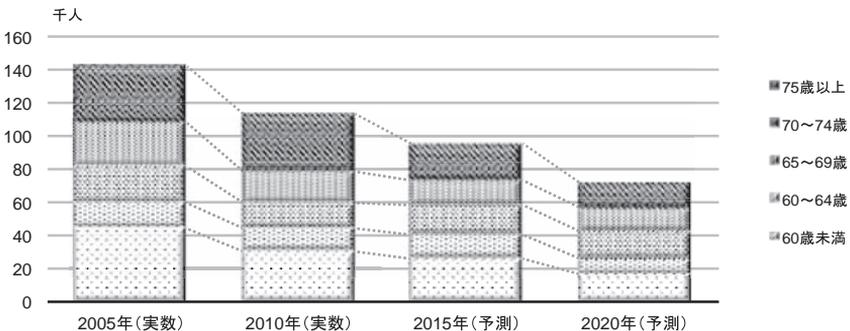


表 1 担い手の主要営農類型の経営体数と経営耕地面積の推移

主要営農類型	経営体数(経営体)			経営耕地面積(ha)		
	2005年	2010年	変化率(%)	2005年	2010年	変化率(%)
稲作	717	1,116	17.3	4,651	7,896	25.5
稲作+麦類作	296	244	7.0	2,914	2,801	31.2
稲作+麦類作+雑穀・いも・豆類	255	237	7.0	4,028	5,188	48.1
稲作+雑穀・いも・豆類	122	257	38.8	725	1,898	66.3
稲作+施設野菜	122	129	-14.2	732	877	19.2
稲作+露地野菜	398	512	26.4	2,626	3,411	35.6
稲作+露地野菜+施設野菜	116	165	21.8	657	1,046	32.1
稲作+果樹類	78	107	8.3	476	690	16.1
稲作+麦類作+露地野菜	76	65	4.6	638	790	39.5
稲作+麦類作+施設野菜	30	19	-11.7	395	375	6.8
稲作+麦類作+果樹類	14	13	-6.4	104	115	14.2
稲作+雑穀・いも・豆類+露地野菜	186	222	34.2	1,245	1,779	72.9
稲作+雑穀・いも・豆類+施設野菜	34	39	19.1	236	293	38.2
稲作+雑穀・いも・豆類+果樹類	16	14	35.0	88	118	59.3

注) 集計は農林水産省「農林業センサス」の調査票情報を独自集計したものである。

高齢化については農業に限らず各方面で言われているため、高齢化の進行については自明のこととして認識されている。ここでは、具体的に五年後、一〇年後にどの程度の高齢化が進むかを具体的数値で示した。コーホートモデルで将来の農業就業人口を推計すると図2示すように二〇二〇年には約六割に激減し、しかも六割強が六五歳以上の高齢者で占められると予測された。

営農類型別の推移は表1に示す。各類型とも五年間の間に経営体数で減少している類型もあるが、経営耕地面積ではどの類型も増加している。特に雑穀・いも・豆類を含む類型の経営耕地面積の増加が目立っている。例えば稲作+雑穀・いも・豆類では六六・三%、稲作+雑穀・いも・豆類+露地野菜では七二・九%である。これは主に稲+大豆経営の大規模水田経営が急速に増加していることの表れである。この数値から茨城県における担い手がどのような営農類型が主体となっているかを見ることができる。

以上の数値例は茨城県で示したが、これらの数値は市町村単位で把握することができるようにホームページ上で示してある。地域農業の担い手となる経営体の特徴と将来的に確保していく必要のある経営体数等を把握することが可能であり、地域農業の将来ビジョン策定に向けた合意形成等を行う際の参考にすることができる。

編集後記

平成二六年度白書では、特集として「人口減少社会における農村の活性化」と題して、都市の若者を中心に農村の豊かな環境や新たな生活スタイルを求める「田園回帰」の動きを紹介している。

農水省の調査によれば、都市住民の農村に対するイメージとして「空気がきれい」、「住宅・土地の価格が安い」、「自然が多く安らぎが感じられる」などに集約されるようだ。そのため、都市住民の三一・六％が農山漁村地域に定住してみたいと回答、これを〇五年度と比較すると一・一ポイント増加しており、特に二〇代男性では四七・三％が定住への関心を示しているという。

こうした、若者の「田園回帰」の動きは二〇一二年以降に顕著となり、背景にはいわゆるリーマン・ショック以降の雇用不安の影響が指摘されている。経済のグローバル化や厳しい競争社会のもと、ともすれば協力・共同の力や人と人との絆が疎んじられる時代、新しいコミュニティを探そうとの想いが、農村の豊かな環境や新たな生活スタイルを求める動きにつながっているのではないだろうか。

高齢化と人口減少が進む農業・農村では今、白書に引かれるまでもなく農業や地域の衰退に歯止めをかけよう

と自治体や農協などがあげて担い手の確保や移住・定住を促進する取り組みを推進している。田舎暮らしを希望してU・I・Jターンする都市住民に空き家を斡旋したり、住民同士が知恵と汗を絞りつつ観光資源や特産品の開発に力を注いでおり、白書でもそうした全国の先進事例が取り上げられてもいる。

一方で、「田園回帰などという人がいるが、それは実態を知らない人の言。東京一極集中が益々強まっている」と指摘をする人もいる。地方消滅か否かの議論のいわば火付け役である日本創生会議の増田寛也氏その人である。どちらの指摘も間違いでなく、いま二つの動きが顕著なのである。いずれにしても、東京圏への一極集中が続く地方が弱体するなら、受け入れてきた大都市もやがて衰退することは必然であろう。

政府は昨年末、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を決定し、各地方自治体は今年度中に「地方人口ビジョン」と五カ年の「地方版総合戦略」を策定するよう努めることになっている。政府が決めた総合戦略では十指を越える「政策パッケージ」が示され、地方は示されたメニューを組み合わせて戦略を策定するよう求められている。だが、中央主導や企業主導型はもう結構。地域の人達が、地域の実情に応じた内発的な創意工夫の取り組みにこそ地域に輝く明日が約束される。

(太田)