

農村と都市をむすぶ

座談会 人・農地政策の見直しをめぐって

司会 神山安雄 報告者 堀口健治 柚木茂夫

農研機構・研究成果報告 望月寛子

2021年11月号 NO.839



農村と都市をむすぶ 二〇二二年十一月号 (第八三九号) 座談会 人・農地政策の見直しをめぐって

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二二年十一月一日発行 毎月一回一日発行 第七一卷第十一号

農村と都市をむすぶ

頒価二一〇円 送料七五円

全農 東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三―三三三―五〇八―四三三〇

編集代表 谷口信和



「石巻漁港と魚市場」(仙台分会)

表紙写真は、宮城県気仙沼港と気仙沼大島大橋です。世界でも指折りと言われる三陸沖漁場を抱えるとともに、遠洋漁業の母港としてカツオ、メカジキ、マグロ、サメなどが水揚げされています。アーチ型の橋は、2019年4月に開通した「気仙沼大島大橋」、橋長は297メートルで国内3番目、東日本では最大のアーチ橋です。先日まで放送されていたNHK朝ドラの舞台でもありました。

また、上掲は全国でも有数の水揚げ港である石巻漁港と魚市場です。気仙沼港同様、震災からの復旧・復興を経て、東北地方はもとより全国の食卓に美味しい水産物を供給しています。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表
編集長
編集委員

谷口信和
安藤信健
服部山瀬
堀神加
小矢秋友
神田山田
加山田
秋友作
西川

和義司
信光
信健
安和
信雅
滋邦
満夫
巧夫

東京大学名誉教授
東京大学教授
国際農政研究所代表
早稲田大学名誉教授
農政ジャーナリスト
東京大学名誉教授
静岡農専短大教授
東京大学准教授
宇都宮大学教授
日本大学准教授
明治大学教授
茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



アメリカ2018年農業法

所得保障の引き上げ・強まる農場保護の動き

2023年まで5年間のアメリカ農業政策のあり方を規定する農業法が成立

- 農業所得の大幅減に対し、不足払いを15%引き上げる
- トランプ政権による農場保護の動きが加速化

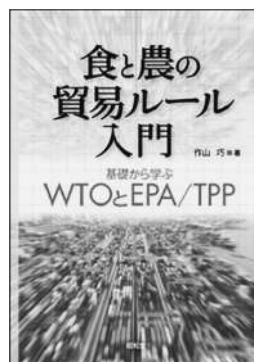
服部信司 著

食と農の貿易ルール入門

基礎から学ぶWTOとEPA/TPP

WTO、EPA、TPP、FTA、メガFTA—新聞やテレビでは、貿易交渉をめぐるさまざまな言葉が飛び交っている。とっつきにくく感じることも多いニュースを、どうすれば理解できるのか？重要なキーワードのわかりやすい解説や「新聞記事で学ぶ」というコーナーとともに、食や農に関わる人が知っておくべき貿易ルールを基礎から学ぶ。

作山 巧 著



農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革

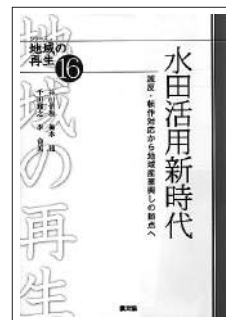
安倍・菅政権下のTPPと農協改革の背景

第2次安倍政権では、自民党農林族・農水省・農協から成る農政トライアングルが崩壊し、TPP締結や全中解体のような急進的な農政改革が首相官邸主導で実現した。その背景にある地殻変動を、TPP参加協議にも従事した元農水官僚の研究者が明らかにする。

作山 巧 著

◎「アメリカ2018年農業法」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部（TEL03-3508-4350）、「食と農の貿易ルール入門」は昭和堂（TEL075-502-7503）、「農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革」は農林統計協会（TEL03-3492-2990）までお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



水田活用新時代

一減反・転作対応から地域産業興しの拠点へー

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、水田を地域農業・産業の拠点として活かすための実践的提案の書

「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著

◎「水田活用新時代」は農文協（農業書センターTEL03-6261-4760）、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版（TEL03-3511-0058）、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部（TEL03-3508-4350）までお問い合わせください。



「座談会風景」

— 目 次 —

座談会 人・農地政策の見直しをめぐって (4)

司 会 神山安雄

報 告 堀口健治 柚木茂夫

出席者 谷口信和 安藤光義 服部信司 加瀬和俊 小林信一

矢坂雅充 秋山 満 友田滋夫 作山 巧 西川邦夫

農研機構・研究成果報告

花きの鑑賞はストレスを軽減させる 望月寛子 (41)

〔時評〕米価下落の後に何が起きるか M2号 (2)

☆表紙写真 「気仙沼湾と気仙沼大島大橋」(仙台分会)

「農村と都市をむすぶ」2021年11月号(第71巻第11号)通巻第839号

米価下落の後に何が起きるか



二〇二一年産米価格の大幅な下落は必至

二〇二一年産米価格の大幅な下落は必至という状況にある。JA全農県本部や経済連がJAに提示する二〇二一年産米の概算金・買い取り価格も前年産から二割、金額にして二、三千円の下落となった。稲作農家の経営は厳しさを一層増すことになり、今回の米価暴落を機に離農が一気に進む可能性もある。

米価下落で小作料も低下する

米価の下落は担い手ほど大きな打撃を与える。そこで問題となるのが小作料の引き下げである。米価の下落によって契約通りの小作料を支払うことができず、小作料の減免を求める声が強まるだろう。実際、米価が下落した翌年の小作料は下がっている。最近の下落は二〇一四年産米だが、図にみるように、翌二〇一五年には水田の小作料は全国平均で一〇aあたり一万七〇〇円まで下がり、一万円割れ寸前となった。その後、米価は回復したが、小作料は以前の水準に戻らないまま推移している。一般に小作料は毎年改定されることはなく、契約時のものがそのまま続き、変動するようなものではない。逆に

図 米価と水田小作料の推移



言え、米価が低落傾向にあつても小作料の引き下げは容易ではなく、こうした下落時に、一気に調整が図られるのである。二〇一四年の米価下落はそれにあたる。二〇二一年産米の暴落は同様の事態をもたすだろう。

農地中間管理機構には地主との交渉義務がある

小作料の引き下げは、担い手にとっては大変な作業であつた。標準小作料が廃止されているため地主一軒一軒と交渉して合意を得なければならぬからである。「あつた」と過去形で書いたのは、農地中間管理事業が創設されたことで事情が変化したためである。農地中間管理機構（以下、機構）から農地を借りている場合、小作料の減免要求の申し入れ先は機構となり、地主との交渉という厄介な事態は生じない。農地中間管理事業は農地の借り手と貸し手を切り離れた点がポイントだが、その結果、小作料減額について地主と交渉をして合意を得るのは機構の仕事となるからである。農地中間管理事業の実績が伸びている機構ほど、この仕事に迫られることになるが、現在の人員体制で対応できるのだろうか。特に借り手から管理料等を徴収している機構は、これができないようだ。「何のために機構にお金を支払っているのか」ということになりかねない。二〇二二年度は機構の実力が問われることになりそうである。

米価下落の影響は土地改良事業にも影響

担い手にとって小作料は低ければ低いほどありがたいが、それに問題がないわけではない。土地改良事業は地主負担で実施される場合がほとんどであり、あまりに小作料が低いと事業の推進にマイナスに作用しかねないからである。当然ことではあるが、米価が低いと担い手の投資意欲も衰え、土地改良事業にはブレーキとなる。

進む農地の返却

米価下落の下で離農が進み、担い手の経営も悪化すれば、農地は借り手市場としての性格を一層強め、受け手を探すのが困難になる。農業経営基盤強化促進法に基づく契約が終了した後に賃借権が再設定されず所有者自らが耕作することになった面積割合の最近三年間の状況を見ると、二〇一六年一四・三％、二〇一七年一六・一％、二〇一八年一八・四％と着実に上昇している。農地をバケツに入れても（担い手に集積しても）、底にあっていく穴が次第に大きくなっており（契約更新時に返却される農地が増加しており）、水が貯まらなくなっているのである。今回の米価下落によってバケツの穴が決定的に広がり、日本の水田農業がkick the bucketとなってしまうのか、今後の小作料と農地の動きに注意しておく必要がある。

座談会

人・農地政策の見直しをめぐって

座談会のねらい

神山（司会） 座談会「人・農地政策の見直しをめぐって」を始めさせていただきます。

少子高齢化・人口減少社会が本格的に到来し、これにコロナ禍が加わっています。農業者の減少と耕作放棄地の拡大の加速が懸念されます。農林水産省は、新たな食料・農業・農村基本計画の策定（二〇二〇年三月閣議決



神山安雄氏

定）の後、二一年に入り「みどりの食料システム戦略」を策定しました（二一年五月公表）。また、「新しい農村政策の在り方」と「長期的な土地利用の在り方」の検討をつづけ

ています（二一年六月中旬取りまとめ）。あわせて、「人・農地など関連施策の見直しについて」を、政府・与党の検討を経て、二一年五月にとりまとめました。関連施策パッケージを年内にとりまとめ、二二年一月からの通常国会に関連法案を上程する計画です。

そこで、関連施策パッケージとりまとめを前に、人・農地政策の見直しについて議論することにしました。堀口健治さんから「人の育成・確保対策について」、柚木茂夫さんから「人・農地政策の現状と今後の推進方向」について報告していただき、その上で議論したいと思います。

最初に、堀口健治さんから、二〇年センサス結果を踏まえて、「人の育成・確保対策について」報告していただきます。

座談会出席者

(2021年9月7日 於：都内会議室)

司 会 神山安雄
報 告 I 早稲田大学名誉教授 堀口健治
報 告 II 全国農業会議所専務理事 柚木茂夫
出 席 者 谷口信和、安藤光義、服部信司
加瀬和俊、矢坂雅充、友田滋夫
西川邦夫
(リモート)
小林信一、秋山 満、作山 巧



堀口健治氏

報告Ⅰ 人の育成・確保対策について

——二〇二〇年農業センサス結果を切り口に——

早稲田大学名誉教授 堀口 健治

1. はじめに

堀口 報告します。「人の育成・確保対策について」ということで、二〇年農業センサスの結果を切り口にどのような状況になっているのか、これまでを確認し、あるべき対応や対策を考えてみたい。

1. 個人経営体と従事者の劇的減少—家族経営及び農業従事者への総がかりの応援が必要

今回の農業センサスの数字は、五年前と比べ減っているとは思っていたのですが、想像以上に激しい減り方です。

個人経営体（世帯で事業を行う経営体…一戸一法人は、今回、団体経営体に移された）は二〇一五～二〇二〇年の五年間に二三％減少（毎年六万経営体が

減少)しています。その前の五年間、二〇一〇～二〇一五年では一九％減少していてそれだけでも大きいのですが、さらに大きく減り、今回、一〇四万経営体になってしまった。

個人経営体の基幹的農業従事者(仕事が主で自営農業に主に従事した世帯員)も五年間で二三％、毎年八万人ずつ減って、二〇年には一三六万人に激減しています。が、その前の五年間は一五％の減少でした。

ですから、減り方としては極めて大きくなっているということが注意したい一つ。そして経営体当たりの基幹的従事者は割り算すると一・三人で、数字は略していますが、二世代家族とか三世代家族はほとんど少数派になってきて、一世代家族経営が多くなっています。その一世代家族経営の中でも、夫婦従事の経営が減ってきて、一・三人になっているから農業の担い手が一人という家族経営が多数ということです。その一人が農業をやめしてしまうと農業経営はなくなりかねない。人の離農が、即、農家の消滅になる、そういう瀬戸際のところには日本農業は来ているということが注意したい二つ目です。

表I-1では総農家数(農家の定義は経営耕地一〇a以上あるいは未満でも農産物販売額が一五万円以上)及び土地持ち非農家数(農家以外で耕地等五a以上所有の世帯)も見えますが、特に販売農家が両五年間で三〇

万戸ずつ減っていることに注意しておきたい。販売農家の定義は経営耕地三〇a以上あるいは五〇万円以上なので、個人経営体(経営耕地三〇a以上等の規模の農業)のそれに近いが、この減り方は大きく、しかも自給的農家(三〇a未満かつ五〇万円未満)も減少しているので、販売農家は、自給的農家に移るのではなく、農家自体をやめる人が圧倒的であることも驚きです。

表I-2は基幹的従事者数を年齢に着目して増減数を見えています。コ－ホートのやり方ですが、例えば一〇年の二〇～二四歳の人数がそのまま農業継続であれば、五年後の一五年の二五～二九歳のところに同じ人数が出てきます。これが増えていけば五年の間に参入があったと考え、減れば離農何人、と判断するわけです。

上段の前五年(一〇年と一五年)では、一〇年の一五歳から四九歳の人数を、一五年の二〇歳から五四歳までの人数と比べると、三七千人増えていきます。これは若壮年層での就農増です。その上の五〇歳から六四歳の人数を五年後の五五歳と六九歳の人数と比べると、九一千人増えています。これは定年帰農層による増加です。そしてその上の高齢者は三六一千人の減少なので、差し引きすると、五年間で全体二九七千人の減少になっています。

これが同じ表2の下段の後五年(一五年と二〇年)で

表 I - 1 総農家数および土地持ち非農家数

単位：千戸

年 次	総農家数	販売農家	自給的農家	土地持ち非農家
2010	2,528	1,631	897	1,374
2015	2,155	1,330	825	1,414
2020	1,747	1,028	719	1,502

資料：各農林業センサスによる

表 I - 2 基幹的農業従事者のコーホートによる 5 年間の増減数

単位：千人

	人数計	15 19	20 24	25 29	30 34	35 39	40 44	45 49	50 54	55 59	60 64	65 69	70 74	75 79	80 84	85 89
2010年	2,051				217					581				1,188		65
					↓37					↓91				↓△361		
2015年	1,754	1				253					672				827	
2015年	1,754				177					444				1,047		85
					↓20					↓25				↓△351		
2020年	1,363	1				197					469				696	

資料：各農林業センサスによる

表 I - 3 農業従事者のコーホートによる10年間の増減数

単位：千人

	人数計	15 19	20 24	25 29	30 34	35 39	40 44	45 49	50 54	55 59	60 64	65 69	70 74	75 79	80 84	85 89
2010年	4,536				1,303					1,425				1,381		427
					↓△484					↓△379				↓△814		
2020年	2,494	62				819					1,046				567	

資料：各農林業センサスによる

みると、若壮年層と定年帰農層の増加数が縮小しています。高齢者の減少数はほぼ同じなので、五年間で全体三九一万人の減少になります。前五年と比べ一〇万人も多く基幹的従事者が減っています。そして表 I - 3 はもっとショッキングな数字です。この農業従事者数は、基幹的農業従事者だけではなく片手間的な従事者も含む、農業に従事する家族員すべての数なのですが、この一〇年間（なお中間の一五年センサスはこの農業従事者数を載せていない）では、若壮年層も、定年帰農層も、いずれも大きく減少しており、高齢者の減少と合わせると、この一〇年間で二〇四万二千人、一〇年の半分弱にはほぼ等しい巨大な数が離農したことを物語っています。基幹的従事者の減少と同時に、片手間的な人がほぼいなくなりましたということですね。

これらの人の減少が農家数の減少に直結しています。

2. 漸増の団体経営体と雇われ労働力の動向―主たる位置を占める法人経営の動き

個人経営体に対して団体経営体は、絶対数は少ないものの、増加していて（二〇年三・八万）、その中の主力である法人経営（二〇年三・一万）は増加率も高い。経営耕地面積規模別経営体の割合を一九年の農業構造動態統計でみると、家族経営体一五万のうち一〇ha以上は三・八%だが、組織経営体三・六万のうち一〇ha以上が三九・二%もあるので、大規模経営が法人化を推進しています。規模拡大の要因は多様ですが、ここでは雇用で拡大に必要な労働力を確保していることに着目したい。家族員の農業従事者減少に悩む家族経営に対して、必要な従事者を雇用で確保する法人のやり方があります。

雇われ労働者の動きでは、臨時ではなく常雇がどんどん大きな役割を果たしていることに注意したい。彼らは、家族員と同様に、農業の担い手の数の中に入れたほうがいいと私は思っています。雇われ労働者が日本農業を支えている側面が大きくなっており、その中に外国人を含むが、その大きさを押さえておきたい。

しかし、二〇年センサスの常雇（事前に七か月以上の雇用契約を口頭でも結んだ人で、「常雇い」ないし「常雇」と表現）が、五年前の一五年センサスは二二万人だったので、今回は二三万〜二四万人ぐらいに増えている

と思っていました。ところが一六万人に減っています。これは驚きでした。おそらく調査票の設計が今回は頻繁で、ひとりひとりの生年月を書き込まなければならぬから、雇用者すべてを書き入れることはしていないのでは、といわれています。状況が不明なので、今回はセンサス一年前の一九年の農業構造動態調査でとらえた常雇の数を使っています。

表I-4を見てください。一番右側は一九年の構造動態調査で、それまでは全部センサスです。下段が、農家以外の農業事業体で、人を雇わない事業体も含めていますが、〇〇年は八、〇〇〇で、一九年は三万六、〇〇〇に増えています。その約半分弱の一万六、〇〇〇の事業体に一三万人の常雇がいる。だから事業体当たり常雇いは八人ぐらになります。随分多いなと。それから、割り算すると臨時雇いの実員数も一人ぐらになります。

左から見ていくと、常雇は、雇う事業体も雇われる常雇の数も、いずれも傾向的に増えています。臨時雇いは、受け入れている事業体は同様に増えています。雇われ者数は内容を調べる必要があります。実員数でどうか、また一人当たりの延べ日数はどうか、と。

それから、**表I-4**の上段は、雇用していないところも含みますが、販売農家あるいは個人経営体ですけれど

表Ⅰ－４ 常雇・臨時雇を雇い入れている農家・事業体の数と雇い入れ人数の推移

	2000年	2005年	2010年	2015年	2019年
販売農家	234万戸	196万戸	163万戸	133万戸	115万戸
常雇を雇い入れている販売農家－ 常雇い人数	24千戸－ 62千人	21千戸－ 61千人	32千戸－ 71千人	40千戸－ 100千人	104千人 314千戸－ 212万人
臨時雇を雇い入れている販売農家－ 臨時雇い人数	298千戸－ 19千・千人日	200千戸－ 15千・千人日	412千戸－ 29千・千人日	280千戸－ 19千・千人日	
農家以外の農業事業体(販売目的)	8千	14千	20千	32千	36千
常雇を雇い入れている事業体－ 常雇い人数	4千－ 52千人	6千－ 57千人	8千－ 72千人	14千－ 120千人	16千－132千人 20千－23万人
臨時雇を雇い入れている事業体－ 臨時雇い人数	4千－ 4千・千人日	5千－ 2千・千人日	8千－ 3千・千人日	16千－ 6千・千人日	

資料：１）2015年までは農水省資料。農業センサスだが2010年以降の「農業以外の農業事業体」は別途抽出により集計。2015年は販売農家は家族経営体、農業以外の農家事業体は組織経営体として集計。

２）2019年は農業構造動態調査より。2015年と同じく家族経営体および組織経営体である。なお臨時雇は2019年のみ実人数である。

も、ここも常雇いを入れているところが傾向的に増えています。大規模家族経営というような表現になるのでしょうか、割合としては小さいけれども、雇用で必要労働力を確保しています。その傾向がどう展開するかというところも大事なところと思います。

３．新規就農の動向―大事な補充要因の新規就農者が増加していない

今度は、政策的には人材投資事業なり農の雇用事業で人材を農業に誘導する政策が行われていますが、これをみたい。御承知のように、フランスの七〇年代からのやり方は今でも青年就農給付金として続いており、成果は、UEの中で若い農業経営者の比率はフランスが一番高いことに表れています。青年就農給付金の政策効果が極めて大きいのです。

それを導入した日本ですけれども、表Ⅰ－５を見て下さい。準備型は日本独特の仕組みで、就農を約束した若者に一年間一五〇万円を最長二年間支給する政策です。これはありがたいことに、雇われ労働力になることを考える人も、最長二年間勉強する研修機関に入ることが出来るいい制度だと思います。リスクも大きい農業経営に初めて取り組む人にとり、この準備期間は貴重です。

しかし主力は経営開始型です。非農家出身が経営開始

型の主力になるかと思つたのですが、見ていただくように二〇一六年までは農家出身のほうが多い。農家出身でも工夫すれば経営開始型を受け取れます。一番分かりやすいのは部門新設です。親がやっている経営体をいずれ継ぐべく親元に戻るのですが、親とは違った部門を自ら経営者となつて農地を借り経営するとなると、リスクもあるということ。経営開始型をもらえます。また親から経営を継承すれば、同じく支給を受けることができます。私が校長をしている日本農業経営大学の学生は親元就農が結構おり、卒業後も経営開始型を受けているのが多くいますが、このような者がこの数に入っています。

しかし問題は新規採択です。上段はもらっているすべての人の数を見ているので、経営開始型を五年間もらっているところの中に五年間入っているの、状況がわかりにくい。新規採択のところで傾向を見るのがよく、これだとわかりやすい。しかし残念ながら傾向的に減ってきている。ここはまさに議論になるところなのですが、私が見るところ、農業希望者は多くいるけれども、彼らをどんどん受け入れ就農者を増やそうということになっていません。採択が厳しくなっているのです。

例えば、部門新設を先ほど申し上げましたが、市町村長の判断で国の資金を出すのですが、厳しくなっています。

す。市町村長が、リスクを取れる部門でないと出さないということ。親と似通った科目ではだめだ。いや、利用の仕方が違うからいいじゃないかと反論するのだけれども通りません。また、二年前でしたか、応募する前の年の所属世帯の合計所得が六〇〇万円以上の人は経営開始型も準備型も応募資格がないと通知が来ました。突如です。時間をかけて準備し、入学試験を受けたり退職したりと用意し、市町村も応援してくれて、四月から従来のように申請すれば一五〇万円ももらえると予定していたのに、応募資格がないとその4月に言われる。こういうことはやるにしても少なくとも一年以上かけてやらねばなりません。皆あてにして準備してきたのですから。試験を受け大学校等の教育機関に入学し、四月の入学式に来たらあなたは申請資格がない、と言われることがどういう意味を持つか、退学せざるを得ないのです。

六〇〇万円問題は、給付金を奨学金と同じように捉えているのです。奨学金は所属する世帯の所得が大きければ外れるのは当たり前でしょうと担当者は言うから、いや、これは就農を約束して受けるのだから、一般に勉強する奨学金とは性格が違うのだと言うのですが、通りません。残念ながら今でも六〇〇万円条項は続いています。

また来年への農水省の概算要求の中で、来年四月から

表 I - 5 農業次世代人材投資事業の出身別交付人数推移

単位：人

		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
準備型	非農家	1,133	1,410	1,459	1,567	1,555	1,495	1,407	1,131
	農家	574	785	951	910	906	847	769	625
	合計	1,707	2,195	2,410	2,477	2,461	2,342	2,176	1,756
経営開始型	非農家	2,407	3,642	4,829	5,334	6,008	6,369	6,229	6,156
	農家	2,701	4,248	5,261	6,296	6,310	6,303	5,269	4,597
	合計	5,108	7,890	10,090	11,630	12,318	12,672	11,498	10,753
新規採択	準備型	1,707	1,331	1,490	1,463	1,531	1,394	1,301	885
	経営開始型	5,108	3,184	2,938	2,593	2,282	2,130	1,968	1,915
44歳以下	新規自営農業就農者	9,300	8,880	10,630	10,070	9,390	8,400	(9,870)	(9,180)
	新規参入者	1,960	1,880	2,450	2,320	2,210	2,410	(3,240)	(2,270)

資料：農林水産省資料より筆者作成。なお44歳以下の新規自営農業就農者および新規参入者は『新規就農者調査結果』（各年版）より。

注：下欄の44歳以下の新規自営農業就農者および新規参入者の2018年以降は49歳以下で表示されるようになったためにカッコでくくってある。

経営開始型をさらに大きく手直しすると述べています。述べられているやり方だと、また採択数が減るのではないかと私は心配しています。この資金は、農業に人を増やす政策で極めて重要な予算なので、人を増やす・就農希望者の手が上がる方向に、大胆に政策を改良してもらいたい。今の方向は逆ですね。

四四歳以下で加わる日本人の新規就農者の数は、別の調査（表5の最下段）ですけれども、わかります。これと経営開始型の新規採択数を比較すると、開始型がそう大きくはカバーできていません。支給を受ける人をさらに増やせば、新規就農のさらなる後押しすることができると、と思います。なお経営開始型等は、その後四九歳以下までに引き上げていきますので、それはいいことなのですが、採択数は相変わらず傾向的に落ちていきます。

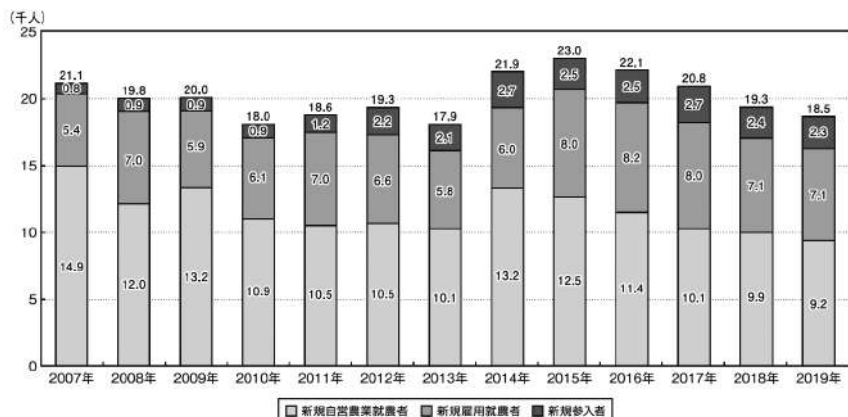
☒1は、就農形態別に四九歳以下の新規就農者数の推移を示しています。農水省は二〇一六五歳代四〇万人の基幹的従事者数が必要（二〇二三年の時点で四〇万人は維持・確保する計画）と計算し、そのためには毎年二万人の青年層が新規就農し継続していくことが求められるとしてきました。☒1は一四年から一七年の間は二万人を超えたことを示していて、その時の安倍首相は自らの成果だと国会でこれを報告しました。しかし強調

した途端に二万人を割り始め今でも超えていません。もっともこの四〇万人はいろいろな計算（土地利用型は一人一〇ha耕作と仮定して二九四万ha・三〇万人、野菜・果樹・畜産等は主業農家五四万人と法人六万人を合わせて六〇万人、総計九〇万人の基幹的従事者が必要、これを安定的に確保するには二〇～六五歳代四〇万人が必要と計算）をしただけで、極めて低い・ぎりぎりの目標値なのですが、これすら危ないのが二万人割れであります。

図Ⅰ－１は、親元就農である「新規自営農業就農者」、さらに「新規雇用就農者」が今も数として大きいことを示していますが、減少傾向にある。新規参入者（新規独立就農者と同義）もやや減少を示し、全体として二万人に盛り返す傾向にないのは残念です。

他方、五〇歳を超える人、特に定年帰農者が数としては極めて多く、表は略していますが、四九歳以下層の数を大きく超えています。この階層も政策対象とす

図Ⅰ－１ 49歳以下の新規就農者数の推移（就農形態別）



資料：新規就農者調査結果

注：新規参入者については、2014年調査から従来の「経営の責任者」に加え、新たに「共同経営者」を含めた。

表Ⅰ－６ 農の雇用事業の実績の推移

単位：人ないし経営体

年次	研修を実施した青年就農者	農の雇用事業を活用した農業法人等の経営体	新たに研修を開始した青年就農者	
			雇用就農者育成タイプ	法人独立支援タイプ
2015	5,448	3,382	3,098	23
2016	7,024	4,024	2,521	10
2017	6,455	3,725	2,283	11
2018	5,941	3,484	2,203	8
2019	5,319	3,372	1,771	17

資料：農林水産省資料から

ることが前から求められていました。

今年、新たに走っている予算で一〇〇万円給付の新しい仕組みが設けられています（経営継承・発展等支援事業）。自分で計画を立て、計画通り親から経営移譲されたときに最大一〇〇万円出るのが、そんな先の話では役に立たないということで、例えば、山梨県の単一の「親元就農者経営安定支援事業」のほうが効果は大きいとみられます。定年帰農者がサラリーマンを辞めたときの所得と自分が加わる親の経営所得を比較して、サラリーマンのときのほうが一〇〇万円多ければ、最大一〇〇万円を一回限りだが給付する仕組みです。積極的に定年帰農者をウェルカムするやり方ですが、この方がはるかに効果はありそうです。もっとも就農時五〇歳未満の人が対象だから、それを超える人は依然として対象になっていません。

それから、表Ⅰ―6の農の雇用事業です。これは青年就農給付金より前の時期に始まっていて、人にかかわる資金を、研修という名目になっていますが、支援することにより経営者の支払能力を高めるやり方で応援してくれています。一年間一二〇万円で二年間ですが、表Ⅰ―6を見ると、やはり減ってきています。農の雇用事業の対象になっている研修を実施した青年就農者は、一六年

は七、〇〇〇人ですが、一七年は六、五〇〇人、最近は五、〇〇〇人台に落ちてきています。

いろいろな条件がより厳しくなってなかなか応募しにくい。二年後に離農したりする人が多いと、その率によるのですが、事業申請ができません。たくさん雇うところの仕組みを利用できないとか、条件がついていて、政策としてはいいのだけれども、数を増やすのが難しいところがあります。もっと取りやすくしてほしいものです。

4. 外国人労働者数の増加―地域偏在から全国展開へ

そういう足りない日本人のところを穴埋めする形で、外国人が雇われ労働力として入っています。図Ⅰ―2によると五年間で一・七倍ぐらいに増え、二〇年は三万八、〇〇〇人います。うち三万三、〇〇〇人が技能実習生ですが、その上に、専門的・技術的分野の二、〇〇〇人、そして、一番上は日系ブラジル人とか、日本人と結婚したという形の、身分に基づく「その他外国人」ですけれども二、九〇〇人です。この二、九〇〇人はあまり増加していません。

専門的・技術的分野のところは、今、技能実習生の増加と同じように増えてきています。下の注にあるように、これに含まれる特定技能在留外国人という、単純労働力ではなくて、多くが技能実習生を三年なり五年やっ

た上での日本語なり農業に慣れてきた、そういう人の新しい就労の仕組みをつくったのですが、多分、コロナが収まれば一層増えてくると思います。

畜産では、外国大学の獣医学部を卒業した人にも来てもらう。これは高度人材です。もちろん日本では獣医が行う治療等の仕事はできませんが、補助的な労働力として、多頭規模の動物を飼っている農場で働いています。

もともと獣医の技術を持っている人が観察なり日本人獣医を応援するという仕事を行う高度人材であり、こうした分野の人も増えています。

農業従事の外国人全体の話ですが、一〇〇年は計三万八、〇〇〇人を雇っている事業所が一万なので、事業所当たりだと三・六人になります。農業従事の外国人の主たるものは技能実習生ですが、かれらは大規模経営にも入っていますが、平均的に言えば家族経営の規模の大きいところに入っています。雇っている事業所は一万ですから、一〇〇万を超える全体の農業経営の中ではほんのわずかですが、産地としてはかなり集中しており、茨城とか熊本、愛知などに相当数入っていて、トマト等のハウスや露地野菜、畜産等の大産地になるとか、そういう形の労働力として貢献しています。

技能実習生を雇うのは安いからではありません。実際、トータルのコストは新卒の高校生よりもかかるので

ですが、何といっても、事前に面接し、何月から仕事にきてくれるというのが確実に実行され、三年間は雇用契約で頑張ってくれる。その意味で、規模拡大する経営にとっては、確実な、途中でやめてしまう日本人とは違う、学ぶ意欲も強い、という評価で受け入れているところが多いのです。もちろん所得も大事で、三年間だと三〇〇万円以上は持ち帰ることができます。

前掲の新規就農者調査で、毎年、七、〇〇〇人ぐらいの日本の若者が農業に入ってくるのがわかっているが、技能実習生の増加数は毎年三、〇〇〇〜四、〇〇〇人なので、日本人の若者の半分ぐらいの外国人が新規参入で日本農業を支えています。大きな割合です。

5・農業大学校卒業生のが就農動向―非農家出身を主に雇 用就農が多くなる

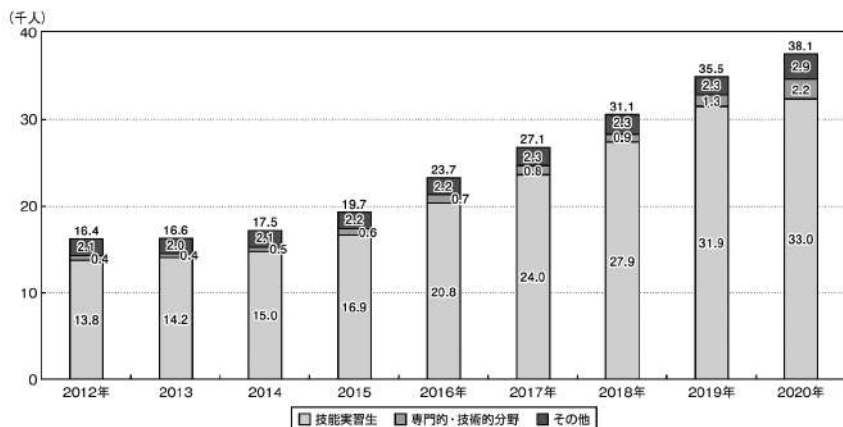
表は省略しますが、各県にある農業大学校の卒業生がどういふところに就職・就農しているか、農水省の政策研が明らかにしてくれました（農林水産政策研究所のホームページにある「行政対応特別研究・農業大学校」を参照）。今や県農大は非農家出身の学生が半分以上いて、その半分弱が雇われ就農します。若者が選んで農業に就職するのですが、リスクのある新規独立ではなく雇用就農です。

これも省略しますが、『農耕と園藝』二〇二一年九月秋号（誠文堂新光社）に堀口が「三タイプにみる雇用型農業法人の人材育成・労務管理」を書きました。その中で、筑波にあるW農場という法人、キャベツを主力にする大規模法人を紹介しました。経営筑波の本社に行っている彼らの仕事を見ましたけれども、ほとんどが県農大や農業高校の卒業生なのです。多分、就職担当教員の勧めもあったと思われます。

その法人の特徴は、全員正社員、週休二日、労基法のフル適用であり、実際に残業はありません。与えられた加工等の仕事を早く終えれば早退も認められています。また、ここですと働けば経営幹部になる道があり、あるいは新規独立する道も応援を受けることができる、というキャリアアップが示されています。若者もそういう条件があれば農業に入ってくるのです。そして雇われの方が彼らとしては農業に参入しやすいと考えています。

ただ、脱線ですが、雇う側からの多くの注文はこうです。農業高校もそうですし県農大もそうですけれど技術だけしか教えない。野菜コースなどとコース制になっているから仕方が無いのだが、雇う側は、簿記なり経営なりの人文系も、もっと学んできてもらいたいと考えています。工業高校の人たちは技術一本で良いかもしれませんが、農業の場合は、雇う側が年に一人採用とかの状況

図 I - 2 農業分野における外国人の労働者数



資料：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出を基に農林水産省作成。2020年度農業白書P.43

注：1）各年10月末時点

2）専門的・技術的分野の2019年以降の数値には、「特定技能在留外国人」の人数も含まれる。

ですから、文系・理系の両方の知識を農業系教育機関で身につけた人が欲しい。企業だと中小レベルでも、人を雇用するとき理系の人と文系の人とを別々に採用できる。理系は工業高校、文系は商業高校、のような雇い方ができるが、農業はそれができないので、そういう注文が多いですね。残念ながら教える側に認識が弱いのです。

6. 雇用・外部労働力による農業経営のサポート

雇われ労働力のところをどう増やしていくかということとで、幾つかの動きを紹介しておきたい。

直接雇用以外に、派遣や請負など、農業分野でもいろいろな形態が増えてきています。通年雇用の正社員だけではなくて、産地間移動労働者、あるいは、労働者派遣という形も農業に入ってきていますが、特定技能一号外国人の派遣による産地間移動労働者。この産地間移動労働者というのは、夏場は群馬、長野で働いて、冬は愛媛で働く、そのあとは沖縄で働くとか、そういう産地間の移動労働者を派遣会社が雇用して派遣するというものです。日本の若者もそういう移動労働者が多くいるようですが、ようやく農協が応援する努力も始まったようです。

農協は今まで労働者の斡旋という仕事をほとんど事業

としてはやっていなかったのですが、今、押取り刀でやってくれていますけれども、そういう直接雇用なり、労働者派遣なり、請負もあります。請負は全農おいた方式ということで、ほかの県の全農にも勧めようとしています。請負企業が都会の人を雇用し、チームを作り、農産物の収穫等などに出ていくというものです。そういう労働だと、都会にいるいろいろな青年、私も引きこもりの青年に会いましたが、「比較的に職場に入りやすい」。いろいろなタイプの労働者も組織して、請負型だと彼らも働きやすい、農家のほうもそれに任せることができる、そのような請負も今後増えるでしょう。

それから、「day work 一日農業バイト」と称されていますが、これは僕も知らなかったのですが、都会に住む労働者あるいは企業で働いている人にアプリを入れてもらい、土日でもいいから、スマホで、例えば、サクランボの収穫に来てもらいたいなどと発信すると、それに応えるというものです。

ですから、臨時労働力ではありますが、そういう形での人の確保とか、現場の皆さんがそれぞれの地域で農業の担い手の数を増やすために努力されていることを、我々としては評価しなければいけないのではないかと思います。



楠木茂夫氏

報告Ⅱ 人・農地政策の現状と今後の推進方向

全国農業会議所専務理事 楠木 茂夫

1. はじめに

楠木 全国農業会議所の楠木でございます。本日はこうした機会をいただきまして、ありがとうございます。堀口先生のほうからは人の育成・確保についてのお話がありましたけれども、私からは、農地の確保・利用の状況と今年五月に全国農業委員会会長大会で決定した「新たな時代の農業・農村の活性化に向けた政策提案」を中心にお話をさせていただきます。

2. 農地・利用集積面積、荒廃農地面積等

(1) 農地利用の概要

まず、農地面積と利用集積、さらに荒廃農地の面積を整理したものを表Ⅱ-1に整理しております。ご案内のように、二〇二〇年（令和二年）で耕地面積の統計では四三七万二、〇〇〇ヘクタールということでありまして、この中には農地法での二号遊休農地と言われる、いわゆる荒らし作りの的なものですが、〇・六万ヘクタールほどが含

まれています。

食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）の構想展望の中の三〇年（令和十二年）の目標については、四一四万ヘクタールを確保することになっております。

耕地面積を田と畑で分けると、田が二三七・九万、畑が一九九・三万ヘクタールということですが、表Ⅱ-2に基盤整備の状況をまとめていますが、田で三〇アール以上の区画になっているところが六六％ぐらいあるということですし、畑のほうで区画整備済みというのが同じように六四％ほどとなっております。畑の場合は、普通畑、樹園地、牧草地に分けられます。

(2) 荒廃農地の現況

荒廃農地は、再生利用が可能なものと再生利用が困難というのを市町村の農業委員会のほうで区分をしておりますけれども、再生利用可能な荒廃農地（A分類）というのが農地法上の一号遊休農地となっております、これが二〇一九年の時点で九万一、〇〇〇ヘクタールになります。先ほどの耕地面積と荒廃農地のA分類である一号遊休農地を併せたものが、食料自給力指標の農地面積の基礎ベースになっております。荒廃農地のB分類というのは、再生利用が困難と区分されたものです。

農地面積を農用地区域と農用地区域以外ということで

表Ⅱ－１ 耕地面積・担い手集積・荒廃農地の状況

	万ha
耕地面積（2020年現在） *1	437.2
2030年目標	414.0
田	237.9
うち30a以上区画	157.8
畑	199.3
うち区画整備済み	128.0
普通畑	113.0
樹園地	30.7
牧草地	61.5
荒廃農地面積（2019年11月末）	28.4
A分類（再生利用が可能・1号 遊休農地）	9.1
B分類（再生利用が困難）	19.2
農用地区域内面積	413.8
耕地面積（2019年現在）	400.2
2030年目標	397.0
担い手利用面積（2021年3月末）	253.5
耕地面積対比	58.0%
農用地区域内耕地面積対比	63.3%
基盤整備済み農地面積対比	88.7%
担い手以外利用面積	146.7
荒廃面積	13.6
再生利用が可能	5.6
再生利用が困難	8.0
農用地区域外・農振地域外	54.2
耕地面積	37.0
担い手以外利用面積	30.6
市街化区域内面積（2019年）	6.4
うち生産緑地地区面積	1.2
荒廃面積	14.7
再生利用が可能	3.5
再生利用が困難	11.2

注1）耕地面積には、2号遊休農地0.6万haを含む。

分けてみますと、農用地区域内が四一三万ヘクタールになっていまして、耕地面積で見ますと、二〇一九年で四〇〇万ヘクタールですが、二〇三〇年目標では三九七万ヘクタールを維持するとの目標が立てられております。

農用地区域以外・農業振興地域外のところでは五〇四万ヘクタールほどあるのですが、この中で、実際に耕されている農地は三七万ヘクタール、荒廃農地が一四万七、〇

〇〇ヘクタールです。農用地区域のほうも荒廃農地が一三万六、〇〇〇ヘクタールあります。それぞれ再生利用が可能なものと困難なものがあり、農用地区域の中の荒廃農地でも再生利用が困難とされているものが八万ヘクタールあるということになります。

再生が可能な荒廃農地は、農用地区域の中と農用地区域以外を合わせて九・一万ヘクタールとなっています。

表Ⅱ－２ 農地の確保・集積目標と農業生産基盤の整備状況

単位：万ha、%

	2030年度 農地確保目標	2020年耕地面積		
		計 ①	田	畑
農地全体	414.0	437.2	237.9	199.3
農用地区域	397.0	400.2	..	..
集積目標等	担い手8割集積目標面積 ②=①×0.8	2020年度末 担い手集積面積 ③	8割目標達成 に必要な集積面積 ④=②-③	残り2割の 耕地面積 ⑤=①-②
(①=100)	349.8 80.0%	253.5 58.0%	96.3 22.0%	87.4 20.0%
整備状況	田・計	30a程度以上 区画	排水良好	50a以上区画
(面積) (整備率)	239.3 100.0%	159.0 66.4%	110.3 45.7%	26.1 10.9%
	畑・計	末端農道整備 済	区画整備済	畑かん施設整 備済
(面積) (整備率)	200.4 100.0%	156.0 77.9%	128.3 64.0%	48.9 24.4%

農用地区域内の農業振興を図るためにやっている農地の中に荒廃農地があるということについて、何とかしたいというのはあるのですが、一方で、それ以外のところの荒廃農地についてどのように考えていくのかということも課題となります。

また、再生利用が困難な荒廃農地は非農地判断すべきという話がありますが、今後、多様な形で持続的な農地利用を展開するうえでは、こうした土地の利用の仕方についてももう少し長期的な観点で考えていく必要があるのではないかと思います。

(3) 農地の利用集積と整備状況

表Ⅱ－2は、農地の確保、それから集積目標と農業生産基盤の整備状況についてです。今、全体の農地面積対比では、担い手の農地集積率は五八％です。農業振興地域の農用地区域内の農地面積対比では、担い手の集積率は単純計算ですが六三％。それから、基盤整備済みの農地面積ということで、田でいえば三〇アール以上の区画、畑で区画整備済みというところを分母にすると八八％で、八割をかなり超えている数字になっています。全体的な農地で八割目標というのがどうかということもいろいろ議論になっているところですが、今はこういう状況になっているということです。

(4) 担い手への農地利用集積

表Ⅱ－3の担い手への農地集積面積の状況については、二〇一四年三月末から、中間管理事業の展開等と併せて、全体で担い手に集積した面積がどうなっているかということを追って、今申し上げたように、二〇二〇年度の末で五八％、面積で二五三万五、〇〇〇ヘクタールとなっています。年度別の集積の増加面積は、機構事業が展開された最初の三年間、六万ヘクタール、七万ヘクタールぐらいで来ていたのですが、その後、増加率が減少傾向にあります。そのうち、中間管理機構を通した利用権の設定、すなわち転貸された面積ということで、累積で二九万五、〇〇〇ヘクタールとなっています。かつこ内は新規集積の面積になります。

表Ⅱ－4の担い手への利用集積率のブロック別の傾向では、一律的に八割といっても、なかなかそうはいかないのではないかとことです。北海道は既に集積率九割を超えていて、区画整備率も九六％ですが、中国・四国ブロックでは、集積率は二七・四％にとどまり、中山間率が六四・九％、区画整備率は四三％という環境にあります。それぞれの地域の農地の条件によって一律的に八割集積とはいかない理由があるということを踏まえて、今後、どのように担い手への農地集積率を上げてい

表Ⅱ－3 担い手への農地集積面積の状況（2014～2020年度）

	担い手集積 面積 千ha	集積率 %	年間集積増 加面積 ha	中間機構転 貸実績 ha	うち 新規集積 ha
2014年3月末	2,208.3	48.7	..	..	..
2015年3月末	2,271.2	50.3	62,035	23,896	7,349
2016年3月末	2,350.9	52.3	70,727	76,804	26,715
2017年3月末	2,413.3	54.0	62,470	43,356	19,277
2018年3月末	2,454.4	55.2	41,014	45,540	17,244
2019年3月末	2,485.7	56.2	31,304	43,845	16,364
2020年3月末	2,508.6	57.1	22,853	39,937	15,480
2021年3月末	2,535.1	58.0	26,555	56,963	18,572
14～20年度累積			326,857	295,429	120,401

くのか、上がらないとすればどのような使い方をしているのか、ということをもう少しきめ細かく丁寧に考えていく必要があると思っております。

できれば、都市的地域、平地農業地域、そして中間、山間の農業地域といった地域区分ごとに集積の度合いがどうなっているのかについても検証していく必要があります。これからの農地の利用を考える上で、一律八割の目標一辺倒ではなかなか前へ進まないのではないかと思います。問題意識を私どもは持っております。

表Ⅱ―5の集積している面積の形態別では、認定農業者へ集積しているのが約九割、あとは、認定新規就農者、それから、基本構想に到達しているという方々が五割ぐらい、集落営農のところで三・八%という数字になっています。集落営農で法人化しているところは認定農業者のほうにカウントされているので、こうなっているのかなと思います。

これは二〇一七年の数字ですが、集積はそれぞれ経営体によって自作地と借入地と作業受託になります。借入地面積は一七年の数字では九七万ヘクタールとなっています。これは単純にはいかないのですが、中間管理機構の転貸面積と比較して、借入の面積に対する中間管理機構の転貸面積の割合は一七年のあたりのところで見えていくと、累積で大体二割ぐらいの比率になってい

ます。現在はそれをさらにもう少し上回っている状況になっていていると思います。

(5)再生利用可能な荒廃農地の現状

表Ⅱ―6の全国の荒廃農地面積調査結果は、荒廃農地の全体の面積と再生利用が可能なものとそうでないもの、それから、再生がなされた農地がどれくらいかということ。括弧の中は農用地区域の中の荒廃農地面積をそれぞれ記載をしたものであります。

これまでのいう勢としては、再生利用可能な荒廃農地の面積がだんだん少なくなつて、再生利用困難なほうだんだん増えているということです。再生農地は一万ヘクタールぐらいで横ばいの状況になってきております。

それから、**表Ⅱ―7**は、農業地域類型別の再生利用可能な荒廃農地ということで、一号遊休農地だけで見てもですが、どういう状況になっているかということでもあります。都市的地域で全体で三・一%、平地の農業地域が少なく一・五%、中間農業地域が四・二%を占めており、山間農業地域が一・二%という状況になっておりまして、中山間を併せますと半分以上の面積になっております。都市的地域にも再生可能な遊休農地があるということも少し頭に置いておく必要があると思っています。

また、田と畑と樹園地別の再生利用可能荒廃農地の面

表Ⅱ－４ 担い手への農地利用集積率等のブロック別傾向（2018年3月末）

	耕地面積 万ha	集積率 %	水田率 %	中山間率 %	区画 整備率 %	1ha未満 農家率 %	集落営農 /集積面積 %
全 国	444.40	55.2	54.4	40.9	64.7	53.3	4.5
北海道	114.50	90.6	19.4	41.5	96.0	8.3	0.0
東 北	83.81	54.6	71.9	44.6	66.1	36.9	10.1
関 東	78.54	34.4	53.9	23.9	64.5	54.4	4.0
北信越	31.10	61.1	89.5	36.0	69.2	41.6	6.4
東 海	19.13	35.2	68.5	29.2	63.5	70.1	2.8
近 畿	22.35	30.1	77.6	48.2	57.0	68.2	8.8
中国四国	37.60	27.4	72.6	54.9	43.0	68.9	3.2
九州沖縄	57.31	45.7	54.6	45.5	60.4	50.9	11.3

表Ⅱ－５ 担い手経営形態別の農地利用集積面積（2019年）

	経営体数 経営体	集積面積 万ha	構成比 %
認定農業者	233,929	224.8	89.6
認定新規就農者	11,826	2.4	1.0
基本構想水準到達者	53,168	14.0	5.6
集落営農	5,285	9.6	3.8

積ですが、畑の荒廃農地の割合が田よりも高い状況になっています。

それから、表Ⅱ－８は、今年の一月の農水省農村振興局の調査による「過去三年に再生された荒廃農地（Ａ分類）の利用状況」です。「所有者自ら保全管理」が最も多くなっています。保全管理ですから、何か作物を作っているというのではなくて、荒れないように草刈り、耕起をしているということだと思えますが、これが全ての地域を通じて圧倒的に多いということになります。そして、「所有者自ら耕作」というのが次でありまして、この二つを足して六〇％程が所有者自らによる再生ということになります。

「機構を介さない利用権設定」というのが三番目で二〇％程度は地域での利用権設定が行われています。「機構を介した利用権設定」は一割程度にとどまっておりますがこれは受け手とのマッチングや条件整備等の課題が考えられます。そのほか、市民農園とか体験農園の利用、その他を併せて八％という状況になっております。

荒廃農地の再生で、機構の活用という話は出てきていますが、地域の中でいろいろな工夫しながら、また、所有者自らの責任として農地性を保っていくという意識がまだあって、一定の再生等も図られているのではないのでしょうか。農地所有者や地域の思い、責任感といったこ

表Ⅱ－６ 全国の荒廃農地面積調査結果（2012～2019年）

単位：万ha

	荒廃農地面積		再生利用可能面積(A分類)		再生利用困難面積(B分類)		再生農地面積	
	計	農用地区域	計	農用地区域	計	農用地区域	計	農用地区域
2012年	27.2	13.1	14.7	8.3	12.5	4.8	1.4	0.9
2013年	27.3	12.9	13.8	7.8	13.5	5.1	1.5	1.0
2014年	27.6	12.9	13.2	7.5	14.4	5.4	1.0	0.7
2015年	28.4	13.1	12.4	7.2	16.0	5.9	1.1	0.7
2016年	28.1	13.2	9.8	5.9	18.3	7.4	1.7	1.1
2017年	28.3	13.3	9.2	5.6	19.0	7.7	1.1	0.7
2018年	28.0	13.3	9.2	5.5	18.8	7.8	1.0	0.6
2019年	28.4	13.6	9.1	5.6	18.2	8.0	0.8	0.5

表Ⅱ－７ 地目別・地域類型別の再生利用可能荒廃農地面積（2017年）

地目別	面積 千ha 割合	計	田	畑	樹園地
		92 100%	37 40%	51 56%	4 4%
地域類型別	面積 千ha 割合	都市的地域	平地地域	中間地域	山間地域
		28 31%	14 15%	39 42%	11 12%

表Ⅱ－８ 過去３年に再生された荒廃農地（A分類）の利用状況
（農林水産省農村振興局「荒廃農地対策に関する調査」2021年1月、による）

	全 国	都市的地域	平地地域	中間地域	山間地域
所有者自ら保全管理	39%	46%	35%	35%	35%
所有者自ら耕作	25%	24%	24%	27%	25%
機構を介さない利用権設定	17%	15%	21%	19%	16%
機構を介した利用権設定	10%	9%	10%	11%	11%
市民農園・体験農園・その他	8%	6%	10%	7%	12%

とも大事にしながら政策を進めていく必要があります。

３．人口減少社会に対応した土地関連法制の改正等の動き

先生方もご存じの人口減少社会に対応した土地関連法制の見直しで、ここ数年、いろいろな動きがありました。一つは、昨年の三月に成立した土地基本法の一部を改正する法律であります。これまでは土地の利用を重視した法制でしたが、今後は人口減少に対応した土地の管理という観点での新しい土地政策の再構築の方向が示されています。この中で、国として土地基本方針を定めるとともに、土地の適正な管理に関する所有者、国、地方公共団体の責務、土地所有者の責務としての登記等の権利関係や境界の明確化が規定されています。

関連して、国土調査法を改正し地籍調査の進捗率を上げていくことが盛り込まれております。農用地の進捗率は七〇％ということが一番高いのですが、土地全体の地籍調査の進捗率は五二％にとどまっています。地元にはない所有者の方々が增える中で、地籍調査そのもの

もなかなか進めづらいということで、ドローンや衛星などいろいろ使いながら迅速化も図るということで、全体の調査の進捗を上げていくというものです。

これらを踏まえて、民法、不動産登記法も改正をするということで議論が行われて、今年の四月に民法と不動産登記法、さらには、相続土地国庫帰属法という新しい法律もできたということであります。特に国庫帰属法の中には、相続等で取得した土地の所有権をもう自分で管理ができないというものについて、国庫への帰属を手續として取れるというものが盛り込まれたということでもあります。ただ、これも、何でもかんでもということになるといけませんので、かなり制限をつけた形で手續になっています。

土地の相続登記の義務化については、不動産登記簿上で所有者の所在が確認できないという土地が全体で二割あるということで、その一番の要因は相続の未登記だと。それから、住所変更の未登記ということ、ここのところをしっかりとやっていくというのが趣旨となっています。

また、国土管理構想ということ、これも今年の六月一七日に国土審議会の専門委員会の最終取りまとめとして、人口減少に対応する適切な国土管理の在り方について、都道府県、市町村、地域のレベルで人口や土地の管

理状況の現況なり将来予測をして、管理構想図をまとめるのだということが示されたところであります。

その場合に、人口減少の中でするので、全ての土地を従来通り管理することは困難ということ、優先的に維持したい土地を明確にすると。それから、管理方法についても、従来と同様ということではなく、管理方法の転換とか管理そのものを縮小していくといったことも盛り込んで対応する必要があるとの考え方が示されています。

農業の場合は「人・農地プラン」の実質化と実行が進められています。内容として非常にダブる点もあります。農村地域に行けば、この管理構想図イコール「人・農地プラン」ということになる市町村や地域も多々出てくると思います。

4. 全国農業委員会会長大会の政策提案

次に、全国農業委員会会長大会での政策提案について説明します。五月二五日、コロナ禍ということでもリモート形式で全国の農業委員会・農業会議と結んだ形で、政策提案の取りまとめを行いました。

政策提案は、農地政策、経営・人材政策、農村政策という三つの柱建てになっています。特に農地政策の関係は、今日の全体テーマにあります「人・農地政策の関

連施策の見直し」についての具体的な事項を提起しています。一つは、「人・農地プラン」を地域における農業の基本的な計画として法律上も明確に位置づけることが必要だということです。

その際に、今の「人・農地プラン」は担い手の農地の集積ということを基本にしたプランになっているわけですが、新たな持続性のある農地の利用という観点から、担い手の集積・集約化の対象農地以外の農地の利用・管理の計画もプランの中に明記することが必要であると考えています。

次に、農用地区域の農地の用途区分の詳細設定について提起しています。具体的には、高生産農業区域とか、効率的・安定的な農業が営まれるようなところとか、「みどりの食料システム戦略」等の中にもある有機農業の観点がかなり注目されてきておりますが、有機農業の区域とか、粗放的な農地管理ということで、放牧利用等も我々はずっと提案をしてきているのですが、そういうところとか、市民農園、半農半X、環境とか景觀保全とか、獣害の防護区域とか、それぞれ地域の実態を踏まえた農地の利用の在り方を検討し、区域設定できるように誘導していくということが大事ではないかということを申し上げたところであります。

農地中間管理事業については、「地域まるっと中間管

理方式」ということを言っていますが、これは愛知県の農地中間管理機構が実施しているもので、一筆一筆の借入れではなくて、地域の農地を全体として囲い込んで、中間管理機構としてまず預かって、その中で自らできる人については一定程度それをやっていただいて、年齢が高齢化したときには、その地域の中の法人がその分を引き受けるという形で地域の農地全体を維持しているというやり方です。こういうものをもう少し位置づけないと、一筆単位の集積だけではなかなか前に進まない地域も結構ありますので、そうしたところの対応策として提案をしております。

農地所有適格法人の要件緩和については、投機的な農地取得や農業者以外の経営支配の排除、地域農業との調和要件の確保等、確実な担保措置が必要不可欠であるとの考えを述べております。

有機農業の展開については、有機JAS圃場への転換を希望する農地情報の積み上げをきっちり図っていかなければいけませんし、それによって、団地型で増やしていくということを考えていく必要があるということを申し上げます。

さらに、カーボンニュートラルに対応した再エネの発電施設、特に太陽光発電設備の農地への設置の話が再エネタスクフォース等からも出てきているものですから、

このことについて、災害の問題とかも考慮して乱開発とか無秩序な転用にならないように注意して地域の合意の中で丁寧に進めることを求めています。

経営・人材政策のところは、先ほど堀口先生のほうからもありましたが、私も効率的・安定的な農業経営の育成ということは非常に大事だと思っていますし、その場合に、新規就農の対策と経営の継承対策をしっかりとやっていかなければなりません。

特に、就農相談から研修・就農、経営確立という、ここを施策的にも切り離さないで、継続、一貫した形でやっていく必要があるのだということを申し上げたところでございます。

それから、集落営農組織の果たす役割も地域の中で非常に大きいわけでありますけれども、それを継承する人材がかなり不足しているというのも実態としてあります。そここのところの人材育成の仕組みも改めて構築する必要があるということを申し上げております。

また、法人以外の認定農業者の年齢構成を見たときに、六五歳以上の比率が高まってきておりますので、そういう方々の経営の継承をどうするかということも大事な部分だと思っています。特に土地利用型農業の場合は、地域の農地の相当部分を集積しているわけですから、そこで経営を断念することになると、地域の

農地利用にも大きな影響を及ぼすことからそうした経営の継続的・安定的な継承の仕組みを構築する必要があるとして、「経営継承予定者情報」と「新規就農希望者情報」、これを全国的なデータベースで整備する仕組みを作ることを提起しています。

それから、農村政策については、特に中山間の対策等が充実はされておりますし、農村の多面的な政策もあるわけですが、条件不利地域というのは、中山間などの切り口だけではあぶれるところが出てきていますので、条件不利地域に着目した形での取組を改めて考える必要があるということを申し上げたところであります。

半農半Xについては、あえて「新規兼業」という言葉を使ったのですが、こういう方々が地域が受け入れるときに、今の農地制度上では、新規就農者という観点での対応になります。その場合は農業で頑張っていくのだということになるのですが、この半農半Xの方はそれよりも少し緩やかな形になりますので、その辺のところも地域の中で受入れやすくなるような制度的な条件整備も必要だということを申し上げたところでございます。

農地利用の最適化に向けた農業委員会組織の調査でも、農地の集積や遊休農地対策の課題として「農地の受け手となる担い手が地域の中にいなかったり不足している」というところが八割以上になっています。一方、新

規参入対策のところで、担い手がいらないと言いながら、「あっせんできる農地が少ない」といった回答が結構出てきていて、ミスマッチの構造になっています。耕作放棄地とか貸付希望の農地は点的にはあるのですが、それを紹介しても、新規就農者にとっては効率的な利用が困難でかえって苦勞するといったこともあるかもしれません。我々としては、新規就農団地のような形で、有機農業の実践希望者も含めて、できるだけまとまりのある形で提供できるような仕組みづくりを、農地中間管理機構の機能を使いながらやっていくべきではないかという提案をしています。

5. 地域の実態に即した今後の農地利用・管理のあり方

最後に、今後の農地の利用と管理の在り方についてです。「人・農地プラン」の実質化や見直しを行うときに、いずれにしても、地域の中での話し合いが基礎になることはご案内のとおりです。その際に、一つは、「守るべき農地」として利用・管理を持続的に推進するところと、農地としての従来どおりの利用・管理の持続が困難なところとに、大きくは整理をする必要があると思っています。

そして、農地として利用するところも、担い手による利用・管理ができるところと、半農半Xを含めた多様な

形態による利用・管理、さらには、放牧等のもう少し粗放的な利用・管理というところに分けられると思っています。

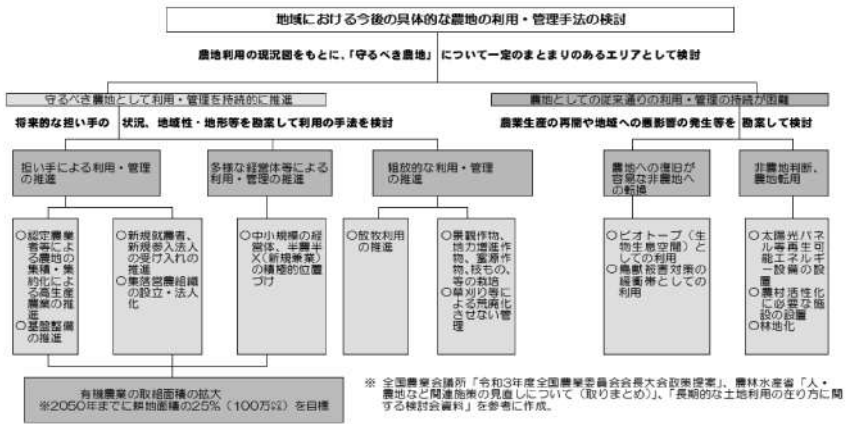
農地としての持続が困難なところについては、農水省の検討の中でも出てきておりますが、「農地への復旧が容易な非農地への転換」ということで、ビオトープとか鳥獣被害対策の緩衝帯としての利用といったことも考える必要があります。

また、再生困難な荒廃農地の非農地判断とか農地転用ということ、再生可能エネルギー等の活用とか、林地化といったことも出てきています。

それから、効率的な利用の中の、担い手の利用の中で、有機農業の全体の耕地面積の二五％という目標。これは二〇五〇年というかなり先の長い話ではあるのですが、このことを今後の農地の利用・管理にどのように組み込んでいくかも大きな課題となります。

農業委員会組織としても、今後の農地の利用・管理の在り方について、「人・農地」の関連施策の見直しの具体的な議論も含めて、対応の方向をさらに深掘りをしていきたいと思っています。

図Ⅱ－１ 地域の実態に即した今後の農地の利用・管理の在り方検討フロー図



討論

神山 堀口さん、柚木さん、報告ありがとうございます。

これから議論に移りますが、時間が限られています。簡潔な発言をお願いします。堀口さんからは人の問題、柚木さんからは農地の問題を中心にご報告いただきました。論点としては、高齢化・人口減少社会での人材の育成確保、人・農地プランなどの農地政策、農地バンク（農地中間管理機構の事業など）による農地集積の政策になるかと思っています。これらを中心に議論いただきたいと思います。

まず、お二方の報告について、質問等がございましたら出していただきたいと思います。

「人・農地プラン」をめぐる問題

安藤 「人・農地プラン」の話について柚木さんに教えていただければと思います。

五月二五日の全国農業委員会会長大会のポイントを御紹介していただきましたが、それよりも以前、四月の終わりにぐらに大きな動きがあったように思っております。自民党の中に農地政策検討委員会という委員会が急速立ち上げられて、四月二八日だと記憶していますが、

経営局と農村振興局が一緒になって、そこに柚木さんも全中の馬場さん集まって御説明をされたということですね。この農地政策検討委員会の設立に際して、事前のすり合わせや調整、例えば農村政策と構造政策の折り合いをこのあたりでつけることにしようといった話は、されていたのでしょうか。もし、されていたとすれば、どのような話がされていたのでしょうか。部外者からすると、そうしたことはほとんどされていないまま突然出てきた感が拭えません。

また、「人・農地プラン」は、農村政策の比重がかなり重くなっているような印象がします。これまでの農地集積の推進とは違う領域、地域振興も含めたプランも考えてくださいといった話になっていて、これまでの農業委員会の取組からすると、かなり大変な話になっているように思います。

全国農業委員会会長大会でお話をされたということですので、農業委員会系統内では了承されているとは思いますが、「人・農地プラン」をさらに充実したものにしていくということに対して、各市町村の農業委員会は責任を持つことを了承したという理解でよろしいのでしょうか。もちろん、これに取り組まないといけないということで進んでいると思うのですが、実際問題として見ると、かなり大変なことだと眺めております。

そのように考えると、事前の調整も含めて十分な打ち合わせがされていないまま、かなり難しい要求が各市町村の農業委員会に来ているため、それに対する反発等も含めて、いろいろな意見が出ているのではないかと思うのですが、どうでしょうか。そうした事態に至った背景というのが、どうも四月の終わりの急遽の集まりの展開にあったような感じがするのですが、どうでしょうか。その時に関係者の皆さんは実際にどのように動かれていて、そして、経営局はどう考えていて、農村振興局はどういうスタンスだったのか、全国農業会議所はどのように見ていたのでしょうか。そのあたりが気になっています。

結果として、農業委員会会長大会で会長はこれらを受け入れざるを得なかったということなのかもしれません。

多様な農地利用の視点からの見直し

柚木 昨年三月に食料・農業・農村基本計画が閣議決定され、その中で、多様な農地利用ということで、長期的な農地利用の検討会が役所の中で進んできたわけですね。私どもは特に粗放的な農地管理などをずっと言ってきた経過がありまして、それと同時に、「人・農地プラン」の実質化ということで、中間管理事業法の一定の見

直しの中で、農業委員会の役割等が拡充されました。

そういう意味で、農業委員会の現場としても、「人・農地プラン」について、作成して、それを実行することが大事ですが、そこをどのように進めるのだということの議論の中で、役所から言われたというよりも、そのところはこちらのほうから、人・農地プランを制度的に位置づける必要があるということをお願いしてきた経緯があります。

それから、先ほど申し上げたように、担い手への集積ということですが、北海道以外のところも集積率七割とか八割とかあるのですが、平場の水田地帯はかなりできていて、そこは集積から集約化となろうかと思っています。

一方で、中山間地域で担い手がいけないという現場の声が多々あって、農地の出し手は多くても受け手がいなくて農地の利用集積が思うように進んでいない状況にあります。そうした地域の農地は傾斜地や不形成地が多く条件不利の状況にあります。だからといって荒廃農地で放り投げるわけにはいかないわけです。こうした農地の利用の仕方をこれから考えていく必要があるということ。をずっと言い続けており、農水省でも長期的な土地利用をどうするかといった議論になってきていると思っています。

「人・農地プラン」の構成自体も、認定農業者を中心とした担い手以外、半農半Xなどを含めて位置づけることになると思います。そうしないと、地域も農地も守れない状況にあることも事実です。これから、そういう観点も含めた新しい「人・農地プラン」の話し合いや作成をどのように進めるのかということが、一番の課題だと思っています。

農業委員会の現場では、担い手への利用集積一辺倒で「やれ、やれ」と言っても、受け手の確保が困難になっておりどうしたらいいのだと。地域外から入ってもらおうとしても、条件不利で農地の効率的な利用ができないところがかなりあるのも事実です。こうした現場を踏まえ、我々として多様な農地利用の観点の必要性をずっと訴えてきた経過があります。八方ふさがりでなく、現場の方々には、こういう方向なら中山間地域でもまだ考える道があると前向きに受け止めてチャレンジしていただくことが大事だと思います。

担い手への農地集積の限界

安藤

もう少し話しますと、例えば、経営局としても、堀口先生の報告にあったように、農業をする人が相当減ってしまっており、もう担い手への集積どころではないといった認識があり、担い手への農地集積というだけで

のプランではもう立ち行かなくなったというようなことがあったのでしょうか。そのあたりは関係者の間に共通認識があったということなのですね。

柚木 私どもはもともと、もう少し丁寧に進めていかないと、八割、八割といっても、現場のほうは横を向いてしまう。地域に見合ったやり方を具体的に提案しながら進めるということで、地域類型別にどういう対応をするのか、遊休農地との関係でどういう利用の仕方があるのだということを提案していかなければならないと思います。

それから、基本計画の見直しの議論のときも、全体の生産基盤が非常に脆弱になっている中で生産基盤の強化をどう図っていくかとうことで、我々としても農業・農村現場は半農半Xを含む多様な担い手という方向を望んでいるのだと思っています。

ただ、今まで兼業的に農業をやっていた人も離れている状況があるので、そこをどうするかということも課題になっていきます。今、堀口先生もおっしゃったように農外から農業に参入したい、また参入している人もかなりいらっしやることは事実ですが、そこを隙間なく結びつけていく仕組みづくりが重要だと思います。

多様な形で農に関わる「農村の担い手」

神山 新しい農村政策の中で、「農村の担い手」多様な形で農に関わる者」という定義を出している。その中に、半農半Xとか、中小規模の複合経営とかが入ってくる。堀口先生にお聞きしたいのですが、農業大学校とかでは、独立して自営で農業をやる人という新規参入、新規就農の人を育てるという方向ですよね。

「多様な形で農に関わる者」、半農半Xなどを育てるには、ノウハウがないんじゃないかと思うのです。その辺、これからどのように考えていくのか。

堀口 その通りですね。半農半Xというのをどのようにイメージし、支援して良いか。なかなか分かりにくい。片方では、稲作経営で兼業の方が少なくなっているわけです。今までは稲作経営は兼業農家の代表だったのだけども、その兼業のところから落ちていて、片側で半農半Xという形をどう入れるかと。

テレワークにより農村にいて都会での今までの仕事をしながら、土日なりを使い地域で稼ぐような仕事を考えてほしいと企業からは言われたことがあります。それもありかな、と。どのように詰めていけばいいか、これから考えねばならないが、例えば「day work 一日農業バイト」——スマホにアプリを入れてもらう。地方の都会に住んでいる人が農家から、何月何日から何日まで

サクラランボの収穫に來てもらいたいというのを受ける
と、それに応えて働きに行く。その中には、公務員とか
銀行に勤めている人が土日に働くとか、副業、それは自
営型の半農半Xも含まれるかもしれないけれども、いろ
いろな人を連結させようという動きがあることは事実で
すね。ただし、これらの場合は農業の雇われ仕事だ。自
営農業としての半農半Xは、どの程度の規模の農業を考
えるか、機械化している稲作ではなく、果樹や野菜など
になるのでは。

所有者の所在が確認できない土地

服部 二つほど質問です。

一つは、「不動産登記簿上で所有者の所在が確認でき
ない土地」とあります。これは農地だけではなく、土
地全体を考えているわけですね。

柚木 そうです。

服部 そうすると、これを農地とした場合には、割合
というのはどのくらいになるのですか。

柚木 農水省が平成二八年に実施した「相続未登記農
地等の実態調査結果」では、所有者の所在が確認できる
かどうかは別にして、相続未登記農地が四七六、五二九
ヘクタール、相続未登記の恐れのある農地が四五七、八
一九ヘクタール。合わせて農地面積の約二割となってい

ます。

服部 分かりました。

「みどり戦略」有機農業二五%の目標

服部 もう一つは、一番最後のページの農林省のグリー
ン戦略について。農林省は有機農業の面積を拡大し
て、五〇年には耕地面積の二五%、一〇〇万ヘクタール
という目標を出しているわけです。国際的には有機農業
は一〇〇%有機ということでしょう。これは国際的な基
準での有機農業で考えているんですね。

そもそのものが、EUがグリーン戦略で大きな目標
を出したところにある。日本の農林省はそれに引きずら
れる形で日本も出さなければいけないというので、グリー
ン戦略を出したわけです。そのEUの場合には完全有
機農業を考えている。

私は、日本の気象条件を考えたら、日本では現実には
無理だと思えます。日本のように、夏は湿度が高くて
雨が多い。EUはそういう条件ではないですから、そこ
を無視して、EUがやっているから日本も同じようにと
いうことにはならないと思う。

これは日本が格好をつけ三〇年後の絵を描いている感
じなのけれども、その点はどうお考えでしょうかとい
うのが二つ目の質問です。

柚木 どうやって実現するののかの詳細なロードマップ

などは示されていません。技術的な話とかいろいろあると思いますが、どうしたら実現するのか、やるとしたらこういうことをしなければいけないとか、そういうことをこれから積み上げていくしかないのだと思います。

服部 日本としての現実的な目標は、減農薬、減化学肥料だと思います。農薬の使用量を何%削減するとか、化学肥料の使用量を何%削減するとか、そういう目標を本当は出すべきだと思うのです。

柚木 みどりの食料システム戦略で、化学肥料や農薬の削減目標は提示されていますが、それと有機農業の目標がリンクしていなく、それぞれ個々の目標になっているようです。

服部 リンクしていないんです。有機一〇〇万ヘクタールという目標を出すのは、日本にとっては意味がないと思うのです。

柚木 先生がおっしゃるように、ヨーロッパに引っ張られたんですかね。それから、輸出、輸出と言っているときに、こういうことをやらないと、ヨーロッパでは受け入れないですよということになっているのか、その辺がよく分らないです。

服部 格好をつけたところがあるんですよ（笑）。格好をつけるというのは、政策にならないです。

農地利用と管理における担い手、多様な経営体等

谷口 細かい点は我慢して、柚木さんの資料の最後の図では、中小規模の経営体や半農半Xが多様な経営体というところに正當に位置づいていると思うのですけれども、農村政策という枠組みの中で考えるという場合には、例えば、都市近郊とか平地農業地域はこういう経営体になじむものとして想定されているのかどうか、という点についてお聞きしたいのです。

つまり、地域政策としてこういう人たちを農業経営の主体として位置づけるという観点があるかということですね。

逆に言うと、この図は地域や地目に具体的に落としていかないといけないわけです。水田の集落営農に代わって半農半Xがやってくれるかというところ、そういう例はほとんどないと思います。ほとんど野菜とか、施設園芸だと思っています。そういう具体的な多様な経営体が地目と地域を組み合わせる議論されたら分かりやすいのだけれども、それが落ちてくるんですよ。

柚木 会議所でもいろいろ検討しているのですが、圃場整備をしたところの真ん中に半農半Xとして入るということとは効率的な農地利用の観点からは困るわけで、そういう意味では、農用地区域の中の詳細区分をきちんとやらないと、先生がおっしゃるように混乱し今までやっ

たことも無駄になってしまいます。新しい観点をどのように入れるかというときに、全体の土地利用の区分をイメージしながら議論していかないといけないと思いますし、そのときに、田と畑と草地などをどのようにするか的大事になってくるんじゃないでしょうか。そういうことをトータルで議論することが重要だと思うのですが。

谷口 それから、先ほどの有機農業の面積のところですけれども、二〇五〇年に、二五％で一〇〇万ヘクタールとされていますが、これからすると農地面積は四〇〇万ヘクタールになります。ところが、二〇三〇年には四一四万ヘクタールしかなくて、もっと下がっていくとすると四〇〇万ヘクタールを大きく割り込むわけです。そもそも最初から政策的な齟齬があるんです。こういうのはどう考えたらいいか、疑問になっていませんが。

農地の利用・管理体系の政策的な位置づけ

矢坂 谷口先生のお話に関連して、ご意見を伺いたいと思います。「地域における今後の具体的な農地の利用・管理手法」として、従来は「担い手による利用・管理の推進」をメインに据えてきました。しかし今後は新しい観点として「多様な経営体等による利用・管理の推進」、「粗放的な利用・管理の推進」を新たな農地の利用・管理手法の柱に位置づけているわけです。

先ほどの農地管理を地目や地域に落とし込んでいくことの難しさは、言い方を変えると、水田以外による農地の利用や管理の体系を農業政策や農村政策の中でどう位置づけるかという問題と関わっていきます。これまで地域農業の担い手として認識されてこなかった中小規模の経営体、半農半X、放牧などの粗放的な農業にも農地を利用し管理する役割を担ってもらわなければならない状況にあることは理解しますが、こうした農地利用が増えなければ意味がありません。農地管理にとどまる問題ではないので、多くの部局に関わる施策の再編が求められそうです。

結局、農地の荒廃化、耕作・管理する農業者の減少をきっかけにした農地の利用・管理の手法を追加することでは対応できないのではないか、それは農業・農村政策の方向を変える大きな原動力になり得るのだろうかという不安を感じた次第です。農地利用・管理のあり方を検討することを糸口にして、こうした大きな転換に結びつけていく展望があればお伺いしたいと思うのです。

柚木 これは国ベースなのか、都道府県ベースなのか、集落ベースなのかということの、それぞれの段階に応じた意識の醸成が重要だと思います。まずは国としてそういうものをちゃんと出して方向性を示すことが必要ではないでしょうか。

国交省のほうで出した国土管理構想などもそういう趣旨でやっているの、その農地版というのが「人・農地プラン」なのかなと私は勝手に解釈しています。そこに今までの「人・農地プラン」よりもさらに、地目とか地域とか多様な人材の活用といった農村政策を含んだプランにするためには、何が今足りなくて、何をしたらいいのかということをもう少し掘り下げないといけないと思います。

矢坂 直感的には、「人・農地プラン」を積み上げていくだけでは多様な農地管理に対応できないと思います。例えば、今後は粗放的な放牧や採草地・飼料作物栽培で多くの農地を管理・利用することを検討するとしても、そもそもそのような畜産経営が育っていないければ、粗放的な農地利用も進まないわけです。それは農地利用・管理の枠組みだけでは処理できない問題で、畜産政策の転換と一体的に取り組まなければならぬと思います。「人・農地プラン」を拡充するといった政策では展望が見いだせない。結局、農業政策全体に関わる視点を変えなければいけないということなのだと思うのです。

柚木 確かにそうですね。「人・農地プラン」だけではない、確かにそうではなくて、生産サイドや、今、特に家畜のほうはどちらかというと囲い込んで衛生管理をきちっと

しなければいけない方向になっていて、放牧がいろいろ言われているところですから。

ただ、放牧は全部だめなのかということではないと思うのです。先生おっしゃるように、どう新しい視点をつくっていくかが大事になると思います。

矢坂 むしろ、農地という農業の重要な生産基盤を維持するためにも、農業・農村政策を変えていく必要があるという提案をぜひお願いしたいと思っています。

柚木 ありがとうございます。

次世代人材育成投資資金の減少

友田 堀口先生にお伺いしたいのですが、表Ⅰ－5に農業次世代人材投資事業の交付人数が減っているという話が出てくるのですが、これは例えば申請件数に対する採択率などが厳しくなって減っているのでしょうか。それとも、申請件数自体が減っているのでしょうか。

堀口 なかなかそれにかかわる数字が表に出てこないのですが、最近の話では、応募する前年の世帯の総所得が六〇〇万円を超えたら応募できませんよということになったら、申請は減ったようです。

友田 申請が減ったということですか。

堀口 そうです、堀口の見える範囲なので準備型の申請です。県農大のほうで多いのですが、我々が交渉して

予算内であれば採択される可能性はあるので、「出して結構です」と課長は言ったのですけれども、県農大や県の指導は、採択されないから「出すな」ということでした。その翌年からは出しても全くむつかしくなりまして。

友田 最初からあきらめて、もう出さないと。

堀口 そう。指導であきらめさせる。経営開始型も市町村の指導はその方向ではないでしょう。

友田 採択率が落ちるという場合は、審査が厳しくなっているというのが見えやすいのですが、申請件数が落ちるというのは、厳しくなったから最初からあきらめてしまうというのが一点と、もう一点は、そもそも新規参入しようとか農業をやろうという人が減ってしまっているという、両面があると思うのです。

それで、どちらの影響がどう強いのか。これも非常に分かりにくいと思うのですが、どうお考えでしょうか。

堀口 始まった二〇一二年のときは当然数が多いのです。今までそういうものを期待して待っていた人がばつと応募したのだけでも、その後の傾向的な減り方は、確かに応募者そのものが毎年どんどん増えていくというペースではないと思うのですが、実際に見ていると、「採択されるなら、俺も出したい」というのは多くあるのです。こうした制度があるなら、就農も具体的に考

えることができると決断して、退職し応募する動きは出ています。他方で、確実に採択されないなら応募しない、別の道を考える、という傾向がありますね。

なお親元就農で戻る彼らも欲しいのです。現地を回りますと、農協の青年部の中には、自分たちが対象ではないので、この仕組みに疑念を出すところもある。「何で一五〇万ももらうのだ。ちゃんと真面目にやっているのか」と。もちろん新規就農の人は真面目にやっているし、非農家の人が農業経営を始める場合にはリスクが大きいから、必要だということは理解されている。しかし、後継者の若者にも何らかの支援があれば、帰農する若者ももっと多くなる、あるいは帰農の時期が早まる等、その意味で手がより多く挙がることはあると思います。

ありがたい仕組みですが、実際はそれで充分賄えるレベルかといえば、そうではない。うちの学校で見ていると、ほぼ全員が出しますけれども、出した後は、公庫の調査がはっきりしているのですが、数年はもう完全な赤字です。赤字という意味は、一五〇万もらって飯を食っているのではなくて、一五〇万突っ込んで赤字で、最初の数年は持参した自己資金で食べていますね。

それでこちらが指導するのは、「二〇〇万〜三〇〇万は必ず自己資金を持って入れ」と。それで生活して、三年目、四年目でようやく一五〇万が生活に使える、六年

目で何とか自立できる、そういう本当に自立するにはスローペースなのです。しかし、それでも、これがあるかないかは大きいし、見ていると、途中で、無利子・無担保の青年等就農資金を公庫から借りて、機械を入れたりハウスを更新したりということ、テンポに合わせて支援を使い伸びている。そして、それを見ている人たちはそれを使いたい。ただ、なかなか採択率は表に出さないね（笑声）。あるいは、先ほど言ったように、「君は落ちるから、出してもむだだ」とかという指導も結構あるようだ。いずれにしても、選択数を増やす姿勢であれば、迷っている潜在層も応募してきますよ。

地域が生き残れるのかの戦後最大の山

神山 リモート参加の秋山さん、いかがですか。

秋山 報告を聞いていて、今度のセンサスで、農家数であったり、基幹的農業従事者が減っていった、これはあと一〇年引き延ばすと、三〇四割また減っていくということですね。とすると、一〇年後には経営体数が六〇万ぐらいになるという状態ですね。

そういう意味では、戦後最大の担い手というか、その山が今来ていて、この山を乗り越えられるかどうかで次の状況がほぼ決まってしまうことだと思うのです。その意味では、この一〇年に本当のこ入れができ

るかどうかということが今問われているのかなという気がします。

それから、堀口先生のデータを見ながら思っていたのですが、新規就農者などの青年就農給付金などをやっていくときに、就業人口は最低でも九〇万人確保しなければいけない。畜産であったり園芸で大体六〇万人必要なので、稲作でも最低三〇万ぐらい必要だという話をしていて、年間一万〇二万人を就農させなければだめだというのでこ入れたはずなのですが、今の減少テンポというのはその想定すら壊している状態の動き方だと思います。

そういう意味では、いろいろな形で、青年就農給付金であったり、「人・農地プラン」であったりで考えていたような構造変動テンポとはかなり違ったレベルがこの一〇年起きていくというときに、今の状況で乗り切れるかどうかは非常に気になるところです。

それから、その構造変動が起きていったときに、地域が生き残れるのかどうか。一体誰が地域を経営し管理していくのか。今の地域を経営し管理していく主体が、中間管理機構でいくと県であったり、市町村のところでいろいろやってみたり、農協のほうで人材のためにやってみたりと、ばらばらに動いているわけですけれども、そういうばらばらな体制でこの大きな山を乗り越えられる

のか、地域経済や地域を管理するという主体をどこに求めているのか。そこをきちっとした政策的な位置づけをしないままでも虫食いのやっていると、多分、この危機は乗り越えられないのではないかなという気が非常にするようなデータ分析だったと思います。

漁業における人の確保と地域の管理

神山 人の確保と地域の管理となってくると、漁業も同じだと思うのです。それについて、加瀬先生、いかがでしょうか。

加瀬 状況は同じで、漁業センサスも、五年間で就業者が二割、三割減っているという状況が続いていて、人数はどんどん減っています。そういう中で、漁業権なり漁業許可なりの関係がありますから、養殖業の場合には、他に競争者がいなければ、そして漁協が認めてくれれば、権利が集中するのはすごく簡単です。使っていない海があれば、地区内の水揚高を高めるためのコンセンサスが漁協で得られれば、そこが大きな経営体に行くというのとは簡単にできます。ただし、どういう条件があれば漁協が認めることになるのかは一概には言えません。

神山 ありがとうございます。

組織経営体への農地集積と家族経営

谷口 堀口先生の報告を聞いていると、実は梶井先生が昔言っていたようなことが今起きてきている気がするんです。つまり、土地利用型農業でワンマン・ファーム化が一方で進んでいるのだが、それがもうもたなくなっている。ほとんどの農地は組織経営体の大規模なものに集積されているというわけです。

そのことは、農業のある部分をみると、とても家族経営という枠組みでは構想できないことになります。家族経営を見ても、とても家族のていをなしてなくて、一人だけの農業になっている。さっき、基幹的従事者が一人・三人とかおっしゃいましたよね。

この議論と、他方では、農業では、家族経営が基本なのだという議論、それをどうやってすり合わせていくかという問題があるように思うのです。それが小規模な露地の野菜とか花をやるのかという場合には分かるのですが、大面積の農地をどうするかという問題が厳然として残っているように思います。

ところで、「再生不可能な荒廃農地」という意味が私にはよく分からないんです。なぜかというと、もともと農地ではなかったところを農地にしたわけでしょう。私の意見は、再生不可能な荒廃農地というものはあるんですかということです。

これは本来再生利用する気があるかどうかという問題です。費用は幾らかという話を抜きにして、物理的に最初から再生できないものを議論するというのはおかしいと思います。農業を復興する上ではこういう部分もちゃんとやらなければいけないということです。

こうした点を明確にしないまま、何となく、こういうものはもうだめなので、荒廃農地自体がどんどん増えていくという話になるのですけれども、どうもそのところで話が止まってしまっている気がするんです。

新規就農者への農地利用集積の仕組みを

堀口 学生たちに新規就農で自分の力で農業を起したというのは、依然いる。家族経営ですよ。しかしハウスにしても果樹にしても、「結婚相手を見つけてから行け」とか、「二人ぐらい雇用しないと採算の合う規模にならんぞ」と指導しますがね。ただ、そう言う複数従事の仕組みがあると、自立して対抗できる家族経営は結構ある。生活はできる。兄弟・姉妹で就農という事例は本校では多い。拡大家族経営ですね。

しかし実際に指導して彼らが一番困るのは、農地がない。余っているといいたが、ない、出てこない。先ほどの話のように、やめるところが放棄しないで、誰かに継承したいという仕組みができれば、彼らにとってはす

ごくありがたい。初期投資も節約できるし。うまくつなげたい資源というのはたくさんあるはずだから、それをやってほしい。

市町村が大規模法人を誘致したために、「ここらの土地をまとめて、企業さん、いらっしゃい」とか、先ほどの筑波のW農園なども、今、全国に引っ張られているのです。それは地元でやってみれば農地があるのですよね。それと同じように青年が就農できるように、農地を斡旋する仕組みなり、結びつけをおお急ぎでやってもらいたい。

彼らは農地のマッピングを見えています。だが、貸したいとかという情報はほとんど載っていない。

柚木 農地中間管理事業によって農地の利用権をブールし、新規参入の事業者や新規就農者に対して作業効率からみて一定のまとまりをもった形で整備して転貸していくことが重要だと考えています。

堀口 担い手として就農したいという青年は結構いるのですから、結びつける仕組み、支える仕組みを作ってほしい。山梨のある市町村では土地改良をしたブドウ畑で、新規就農者のために空けたところがあったのです。そういうところにはたくさん希望者が出る。

ピーマンとかハウス栽培を希望するなら、実際に夫婦が入ってくれば採算は合いますよと、今、そういうのが

多い。ただ、稲作はいないですね。稲作も、機械を大型で用意すれば、しかも貸付農地を探してくればできないことはないのです。そういう事例もあることはあるけれども、非常に難しい。

土地利用型農業における経営継承に工夫を

柚木 土地利用型の経営の継承というのをどのようにするか。幾つかパターンはあると思うのですが、先生がおっしゃったように、今ある経営のところに自分の後継者がいないということであれば、第三者を探して移譲する。第三者経営移譲というのは、人と人との結び付きなので難しい面はあるのですが、「経営継承予定者情報」と「新規就農希望者情報」の全国的なデータベースの仕組みを構築することで、全体が動き出せば、そういう方向は大きな流れになるだろうと思います。

土地利用型の場合は、農業機械等の設備投資は結構大きいですから、そこを個々人が持つのではなくて、JAさんなどに関わっていただいた共同利用的なものなど、何らかの工夫をして進めていく必要があると思います。

今、認定農業者において土地利用型で三〇〜四〇ヘクタールを経営していて、七〇歳を超えているという方もかなりいらっしゃる。そういう方々について後継者がいるかどうかも含めてリストアップし、仮に後継者を確

保できない場合は、こういう手立てを活用して情報管理しながら第三者を含めた経営の円滑な継承を進めていくことが必要です。それについて全国規模での情報の収集や提供をどのように効率的に行うことができるかが課題になると思います。

神山 ありがとうございます。時間が来てしまいました。明るい展望というのはなかなか難しいかなと思うのですが、人と農地、そしてむら・地域の現状、そういう問題は、一定程度指摘できたのかなと思います。

これから政策が組立てられていくわけですので、われわれとしてもこれから積極的にそこに意見を言っていくということ、今日の座談会は、ひとまず終わりにさせていただきます。

堀口さん、柚木さん、ありがとうございます。また、リモートでの参加も含めて、参加者の方々、ありがとうございます。

花きの観賞はストレスを軽減させる

農研機構 食品研究部門 望月寛子

はじめに

筆者が農研機構に採用された時の研究テーマは「花きの観賞がヒトの心理的・生理的状态に与える影響を明らかにすること」でした。〃花を観ていると癒される〃となんとなく思っている方は少なくないと想像します。しかし、花を観賞するという行為が実際にヒトの心や身体に与える影響を数値で示した先行研究はほとんど存在しませんでした。

花きの観賞による心理的・生理的効果を実証することは、花き農家から生花店に至るまで、幅広い方々から要望があったと記憶しています。嗜好品である花きは、野菜や果物のような農産物よりも景気の影響を大きく受けます。景気が低迷すると花きの消費は顕著に減少し、そ

の後、増加に転じるのは容易ではありません。実際に国内花き産業の産出額は平成一〇年から景気の低迷とともに下がり続け、近年はピーク時の六割ほどに留まっています。花きのストレス軽減効果に関する研究は、消費者の購買意欲を向上させるデータの一つとして関連業界から必要とされていました。

癒し、とはどのような現象か？

花きの心理的・生理的研究は筑波大学と協力して進めました。私たちの研究チームが最初に取り組んだことは、「癒し」という言葉の意味を理解することです。広辞苑によると「癒す」という言葉には、病気が治る、苦痛や心の悩みなどが解消されるという意味があります。つまり、癒し効果は、健康で悩みもなく、元気いっ

ばいの方には実感し難いようです。一方で、ストレス社会と呼ばれる現代において、仕事や家庭に悩みを抱えている方が、何かのきっかけで、その悩みから少しでも開放された際に感じられるようです。ストレスによって生じている苦痛や悩みが花を観賞することで軽減されれば、花の癒し効果を実証したことになります。

花の癒し効果を測る

花の観賞による癒し効果を科学的に検証するためには、悩みや苦痛を抱えた方を研究対象とするか、もしくは概ね元気な方に一時的にストレスをかけ、そこからの回復を検証することが必要と考えられました。私たちは後者の手法を採用しました。つまり、健常な大学生に研究に参加いただき、実験的にストレスを与えます。具体的には、不快な画像（Lang, 二〇〇八）を提示しました。ヘビや虫、事故現場などの画像を提示します。すると、嫌悪感や恐怖で気分が落ち込み、血圧やストレスに関連したホルモンは上昇します。私たちは、このようなストレスの後に、①花、②青空、③椅子のいずれかの画像をランダムに提示し、参加者の気分や血圧、ストレスホルモン値の変化を検証しました（Mochizuki-Kawara, 二〇二〇）。花の画像には、典型的な花型であるコギクを用いました（図1のPC画面上に提示）。

図1 実験の様子：花の画像を見ている



花の観賞が心と身体に与える効果

図2は不快な画像を六秒間見た後に、①花、②青空、③椅子のいずれの画像を六秒間見た場合の各条件での平均血圧の変化を示しています。平均血圧は収縮期血圧と拡張期血圧から算出される値です。

実験が始まり、不快な画像が提示されると血圧は一樣に上昇しました。その後、不快画像が消えて、三種類の画像のいずれかが提示されると一転して血圧は低下しました。この傾向は三条件全てにおいて認められました。

しかし、その後の値の変動が条件ごとに異なります(図2)。②青空と③椅子の条件では二〇秒付近から再び血圧値が増加しました。①花条件でも値は上昇しましたが、上昇幅は他の二条件に比べて有意に小さいことが認められています($p < 0.05$)。

血圧を測定する実験では、参加者の情動(気分)の変化についても同時に検証しています。実験参加者は、不快な画像を見ている時(ストレス期)と、花・青空・椅子の画像を見終わった後(回復期)の二回、主観的な情動をボタン押しによって数値で回答しました。図3は情動の変化を示しています。ストレス期にはネガティブな情動が喚起されましたが、回復期では、③椅子の画像に比べ、①花および②青空の画像で情動値が有意に改善

図2 血圧の変化

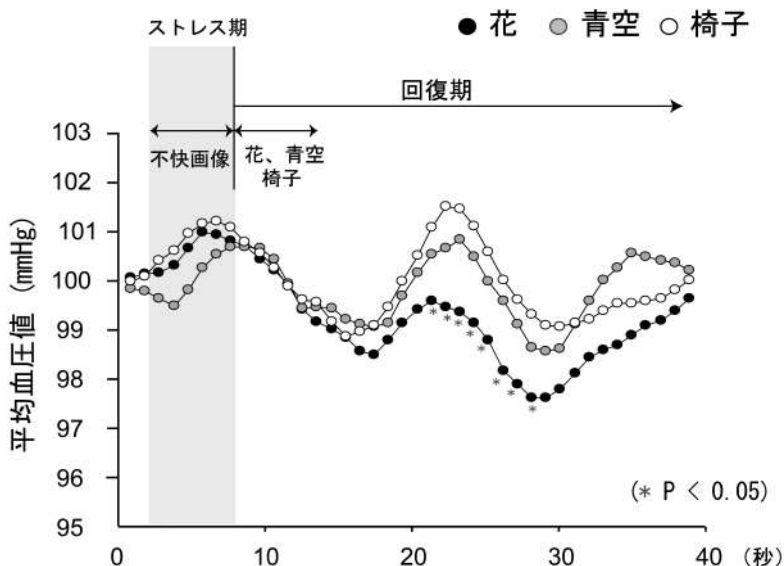


図3 情動価の変化

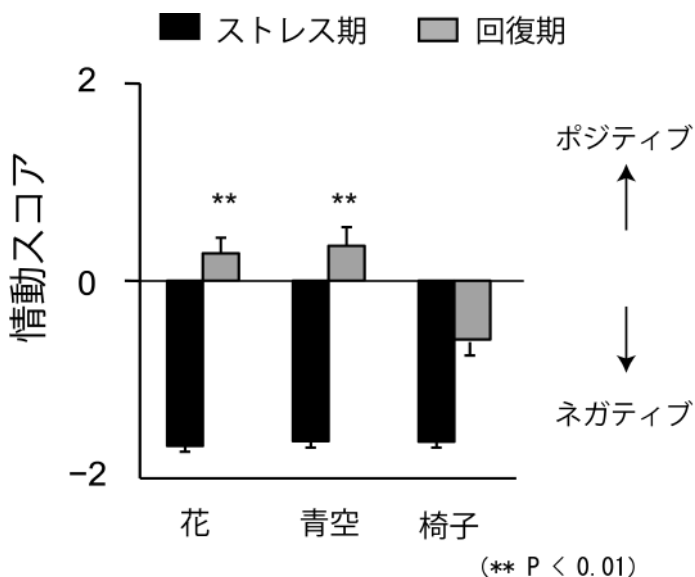
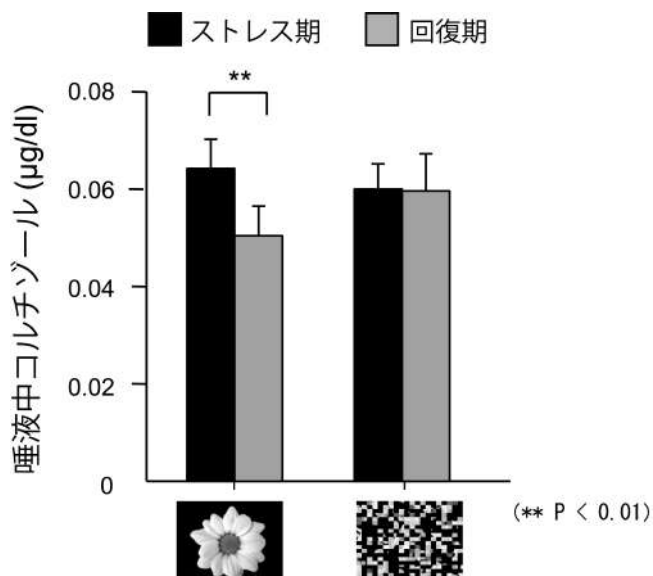


図4 コルチゾール値の変化



し、ポジティブに転じることが示されました。

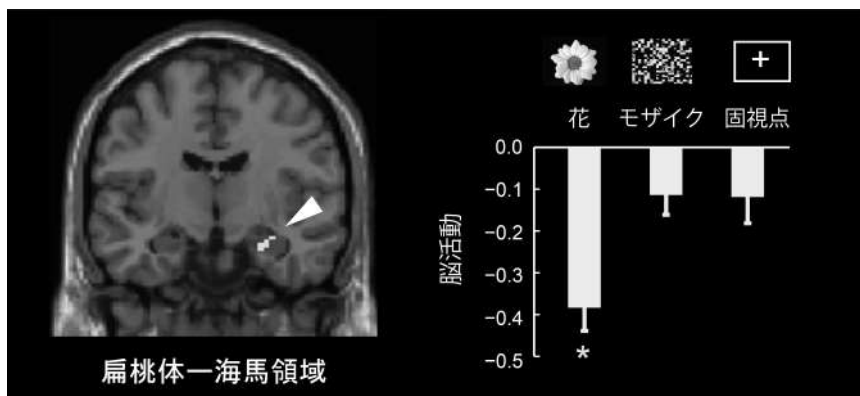
図2と図3の結果を見比べると、①花はネガティブな気分をポジティブに改善し、さらに血圧値もより安定させました。一方で、②青空は、気分をポジティブに変えたにも関わらず、血圧を「花」ほど低下させることはできませんでした。花も青空も共に自然を構成する要素であり、一般的に好まれる刺激です。しかし、生理的な鎮静効果は、「花」の方が高いことが今回のデータから示されました。

さらに私たちは、ストレス後に花の画像を見ることによって、唾液中のコルチゾール値が約二一%低下することも明らかにしました(図4)。コルチゾールはストレスを受けると血中や唾液中で増加するホルモンです。コルチゾールの実験では、花のモザイク画像を比較対象の刺激として使用しました。このデータより、花画像で認められたストレス軽減効果は、白や緑といった色の影響ではないことも示されました。

花の観賞が脳の活動に与える効果

最後に、私たちはfMRI (functional Magnetic Resonance imaging : 磁気共鳴機能画像法) を用いて花の観賞が脳活動に与える影響を検証しました。fMRI装置によって脳内の血流量を可視化し、脳部位の活動量を推

図5 脳活動の変化 (右半球の扁桃体及び海馬領域)



定することができます。fMRI実験では、実験参加者に不快な画像を提示しストレスを与えた後、①花の画像、②花のモザイク画像、③固視点を提示して、各条件での脳活動の違いを検証しました。図5は、①花条件において、他の二条件に比べて有意に活動が低下した脳領域（扁桃体・海馬領域）と同領域における活動量を示しています。ストレス後に花の画像を見ると、右半球の扁桃体から海馬という領域にかけて活動量が低下することが示されました。

扁桃体は情動の喚起、海馬は記憶の想起に重要な脳領域です。この二つの領域の活動低下は、花の画像を見ることで不快画像の想起（思い出す）が抑制され、さらにネガティブな情動の生起が抑えられたことを反映していると考えられます。

花の観賞がストレスを緩和するメカニズム

— ディストラクション効果 —

花の観賞がストレス反応を軽減させたメカニズムについて、脳活動のデータをもとにご説明します。まず、不快画像を見ることでヒトの脳はストレスを感じます。この時、扁桃体の活動が増加し、恐怖や嫌悪感などのネガティブな情動が引き起こされます。このストレス反応は脳内の扁桃体から視床下部を介して交感神経系を賦活さ

せ、血圧の上昇を招き、血中のコルチゾールを上昇させるなど、生理的な変化を引き起こします。

次に「花」の画像を見ると、先ほどまで見ていた不快な画像を上手く忘れられるようです。これが海馬における活動低下に反映されています。同時に、海馬に近接する扁桃体の活動を抑制し、不快な情動も低下させます。扁桃体の活動が低下すると、身体に生じていたストレス反応も鎮静化し、血圧やコルチゾールの値が低下するというメカニズムです。

上述したメカニズムにおいて最も重要な点は、花が不快な画像を忘れさせる「ところにあると考えています。心理学の分野において、ストレス源から注意を逸らすことをディストラクションと呼びます。美しい花は、ヒトの注意を惹くことにより、効率的にディストラクション効果を引き起こしていると考えられるのです。たとえば、仕事上のトラブルが頭から離れず、帰宅後もイライラが収まらないような場合に、花を観賞してみてください。花の観賞はとても簡単なストレス対処法です。花の存在がトラブルを忘れさせ、心を落ち着ける一助となるかもしれません。

引用文献

Lang et al. (2008) International affective picture system (IAPS):

Affective ratings of pictures and instruction manual Technical Report A-8, Gainesville FL: University of Florida.

Mochizuki-Kawai et al. (2020) Viewing a flower image provides automatic recovery effects after psychological stress, Journal of Environmental Psychology, 70, 101445.

本稿の図は農研機構HPからの転載、または引用文献中の図を一部改変して掲載しております。

編集後記

第四九回衆議院選挙が終わりました。公示前後、選挙期間中、投票票時において情勢が移り変わるなど、「混沌とした選挙戦だった」というのが筆者の感想です。投票票当日までは、自民党の苦戦と野党共闘の躍進を漂わせていただけに、ニュース速報が流れるたびに「あれ？」と思い、脱力感に包まれてしまいました。結果を見れば、与党・自民党、立憲民主党が改選前議席を減らし、その分、日本維新の会が大きく躍進したということになりました。「格差と貧困」をもたらしした安倍政権による負の遺産を引きずったまま、改憲への動きがより強く早まることへの懸念を持たざるを得ません。

また、規制緩和と一辺倒で推し進められた農政改革等による農・山・漁村の疲弊が解消されないなかで、族議員の減少も相まって、自給率の向上はもとより持続可能な農林水産業の確立をも心配するのは、筆者だけではないと思います。

いずれせよ、当面はコメの備蓄や価格安定に向けた具体的・効果的な施策が求められることから、政府には現場の声に耳を傾け、真摯に対応されることを願わずにはいられません。

さて、今月号は、明年の通常国会にも関連法案が提出

予定となっている「人・農地政策の見直し」にかかる特集（座談会）となっています。現状では、農業従事者が年々減少する一方で、農地集積が思うように進まず、荒廃農地も増加していることが報告されています。特に農地を巡っては、担い手への農地利用集積を八割目標としています。ですが、ブロック別にも相当な温度差があり、全国的にも六割を切る状況です。さらに、再生利用が可能な荒廃農地が減少し、再利用できない荒廃農地が年々増加しています。

現在は、本年策定された「みどりの食料システム戦略」などを含めた政策パッケージのとりまとめと法案策定が現在進行形で行われていますが、是非とも本誌を読み参考にして頂きたいものです。

最後に、写真の解説にもありますが、本誌の表紙・裏表紙には、仙台分会から提供された気仙沼と石巻の漁港等をそれぞれ掲載させて頂きました。大震災から一〇年半が経過し、それぞれにきれいに整備された港や魚市場に活気が取り戻されています。コロナ禍の影響も少なくはないですが、私たちの「食」を守るため奮闘されています。コロナも落ち着き、心配なく旅行に出かけられるようになったら、是非、皆さんも訪れてみてはいかがでしょうか。

（柴山）