

平成27年度

地域農業の明日を考えるシンポジウム 資料

～地域の力で、活躍する担い手づくりをすすめるために～

日時：平成27年9月8日（火） 午後1時開会
場所：仙台市青葉区「仙台国際センター2階、橘」



主 催

公益社団法人 みやぎ農業振興公社
(宮城県農地中間管理機構、宮城県青年農業者等育成センター)
宮城県担い手育成総合支援協議会

共 催

宮 城 県

後 援

東北農政局



河北新報社



仙台放送局

TBC 東北放送

仙台放送

みやぎテレビ

KHB 東日本放送

株式会社日本農業新聞

全国農業新聞

● シンポジウム 次第・日程表 ●

1. 開 会 (13:00～)
2. 主催者挨拶
3. 来賓挨拶
4. 基調講演 (13:10～14:00)

テーマ 「農地集積の推進による担い手づくりの課題と展望」

講 師 東京大学大学院農学生命科学研究科
准教授・農学博士 安 藤 光 義 氏

5. パネル討議 (14:05～15:30)

テーマ 「地域の力で、活躍する担い手づくりをすすめるためには・・・」

コーディネーター

(公社)全国農地保有合理化協会 調査広報室長 深 谷 成 夫 氏

アドバイザー

東京大学大学院農学生命科学研究科
准教授・農学博士 安 藤 光 義 氏

パネリスト (4名)

栗原市 瀬峰地区循環型農業推進会議会長、
JA栗っこ代表理事専務 大 内 一 也 氏

角田市 農事組合法人 館島田生産組合
代表理事組合長 小 野 良 雄 氏

東北農政局 経営・事業支援部 農地政策推進課長 小 関 修 一 氏

(公社)みやぎ農業振興公社 理事長 高 橋 正 道

(意見交換、まとめを含む)

6. 閉 会

「農地集積の推進による担い手づくりの課題と展望」

講師：東京大学大学院農学生命科学研究科

准教授・農学博士 安 藤 光 義 氏

講師略歴

- ・ 1966年 神奈川県生まれ
- ・ 1989年 東京大学農学部農業経済学科卒業
- ・ 1994年 東京大学大学院農学系研究科博士課程修了、茨城大学農学部助手
- ・ 1997年 茨城大学農学部助教授
- ・ 2006年～東京大学大学院農学生命科学研究科助教授

主な著書

- ・ 編著「農業構造変動の地域分析－2010年センサス分析と地域の実態調査（農山漁村文化協会）」、「日本農業の構造変動－2010年センサス分析（農林統計協会）」等

農地集積の推進による 担い手づくりの 課題と展望

東京大学大学院農学生命科学研究科

安藤光義

報告の構成

1. 2010年農業センサスで日本農業の構造改革の到達点を確認する
地域差の拡大
集落営農の設立が構造再編に与えた影響
担い手も集落営農もない集落をどうしたらよいか
2. 構造改革推進のために設置された農地中間管理機構を巡る問題
と可能性を示す
農政を巡る意思決定の軋轢→地元の声を届けていく努力が必要
機構集積協力金を上手に活用することができるかどうか
3. 農地中間管理機構を活用して農地集積を進めるためには？
初年度から農水省から高い評価を頂いた県の状況
4. コストダウンのための規模拡大の限界

1. (1)日本農業の構造改革の到達点－崩壊か？ 構造再編か？－

2010年センサスは日本農業の相異なる2つの側面を示した
崩壊・解体の一層の深化⇔農業構造再編の進展

農家数・農業労働力の減少、農業労働力の高齢化の勢いは止まらない
農家数は10%以上の減少が続く 2005～2010年は16.9%と非常に高い

表1 専兼別販売農家数の増減率の推移

	販売農家	専業農家		第1種兼業農家	第2種兼業農家
		うち男子生産年齢人口あり			
1985-1990	-10.4%	-10.2%	-19.6%	-28.6%	-3.7%
1990-1995	-10.7%	-9.7%	-24.5%	-4.3%	-12.7%
1995-2000	-11.9%	-0.3%	-16.8%	-29.8%	-9.5%
2000-2005	-16.0%	3.9%	-6.5%	-11.8%	-22.4%
2005-2010	-16.9%	1.9%	-1.5%	-27.2%	-21.2%

1. (2)日本農業の構造改革の到達点－崩壊か？ 構造再編か？－

農業就業人口も20%以上の減少 基幹的農業従事者数も10%近い減少

表2 農業労働力の増減率の推移(販売農家)

	農業就業人口			基幹的農業従事者数		
	計	男	女	計	男	女
1985-1990	-11.2%	-10.2%	-11.9%	-15.5%	-13.6%	-17.5%
1990-1995	-14.1%	-10.6%	-16.5%	-5.1%	-2.2%	-8.3%
1995-2000	-6.0%	-2.6%	-8.5%	-13.6%	-15.4%	-11.6%
2000-2005	-13.8%	-9.1%	-17.6%	-6.6%	-3.6%	-10.0%
2005-2010	-22.3%	-16.5%	-27.3%	-8.4%	-5.4%	-12.0%

注: 1990年までは16歳以上、1995年以降は15歳以上が対象。
1990年と1995年との間には統計的連続性はない。

1. (3)日本農業の構造改革の到達点－崩壊か？ 構造再編か？－

農業就業人口の約半分以上が70歳以上
基幹的農業従事者の3割以上が75歳以上

表3 農業労働力に占める70歳以上割合の推移

	70歳以上農業就業人口割合			70歳以上基幹的農業従事者割合		
	計	男	女	計	男	女
1985	15.6%	20.1%	12.6%	9.5%	13.3%	5.6%
1990	18.9%	23.6%	15.6%	12.7%	16.6%	8.5%
1995	24.7%	29.6%	21.1%	18.2%	22.1%	13.8%
2000	35.0%	39.3%	31.6%	31.1%	35.3%	26.4%
2005	42.7%	45.8%	40.1%	39.9%	43.1%	36.2%
2010	47.8%	48.8%	46.8%	46.3%	47.4%	45.0%

注：販売農家

表4 農業労働力に占める75歳以上割合の推移

	75歳以上農業就業人口割合			75歳以上基幹的農業従事者割合		
	計	男	女	計	男	女
1995	11.5%	14.4%	9.4%	7.0%	9.1%	4.6%
2000	16.9%	19.3%	15.0%	12.7%	15.1%	10.1%
2005	24.6%	26.7%	22.6%	20.6%	23.1%	17.7%
2010	31.0%	32.2%	29.8%	28.7%	30.2%	26.9%

注：販売農家

1. (4)日本農業の構造改革の到達点－崩壊か？ 構造再編か？－

2005～2010年の農業経営体の経営耕地面積の減少率は1～2%前後と小さい

表5 経営耕地面積の増減率の推移

	全国		北海道		都府県	
	計	田	計	田	計	田
1985-1990	-4.7%	-4.5%	1.7%	-4.8%	-6.4%	-4.5%
1990-1995	-5.4%	-5.8%	-0.8%	-3.8%	-7.0%	-6.0%
1995-2000	-5.9%	-5.7%	-2.6%	-4.5%	-7.1%	-5.8%
2000-2005	-7.7%	-7.4%	-2.9%	-2.1%	-9.4%	-8.0%
2005-2010	-1.7%	-1.8%	-0.4%	-1.7%	-2.2%	-1.8%

注：2005-2010は農業経営体の値。

それ以外は販売農家の値。

農家数・農業労働力は大きく減ったが、農地面積は微減にとどまったということは構造再編が進展していることを意味する

1. (5)日本農業の構造改革の到達点—崩壊か？ 構造再編か？—

借入耕地面積率はセンサスの度に増加

農業経営体の借入耕地面積の増加率も2005～2010年にかけて顕著な増加

表6 借入耕地面積率の推移

	全国		北海道		都府県	
	計	田	計	田	計	田
1985	7.1%	6.7%	6.5%	3.6%	7.3%	7.0%
1990	9.6%	9.6%	8.3%	6.1%	10.0%	10.0%
1995	12.7%	12.8%	11.9%	10.0%	13.0%	13.1%
2000	16.6%	16.7%	15.9%	14.1%	16.9%	17.1%
2005	22.3%	23.7%	19.7%	19.6%	23.4%	24.1%
2010	29.3%	34.7%	21.7%	24.2%	32.4%	35.5%

注：借入耕地面積率＝借入耕地面積／経営耕地面積。
2005年と2010年は農業経営体の値。
それ以外は販売農家の値。

表7 借入耕地面積の増加率の推移

	全国		北海道		都府県	
	計	田	計	田	計	田
1985-1990	29.2%	37.8%	28.8%	60.0%	29.3%	36.5%
1990-1995	24.8%	24.7%	41.9%	59.5%	20.2%	22.4%
1995-2000	23.1%	23.8%	30.3%	34.0%	20.8%	22.9%
2000-2005	11.4%	16.1%	11.3%	29.3%	11.5%	14.8%
2005-2010	28.9%	44.2%	9.7%	21.3%	35.6%	44.4%

注：2005-2010は農業経営体の値。
それ以外は販売農家の値。

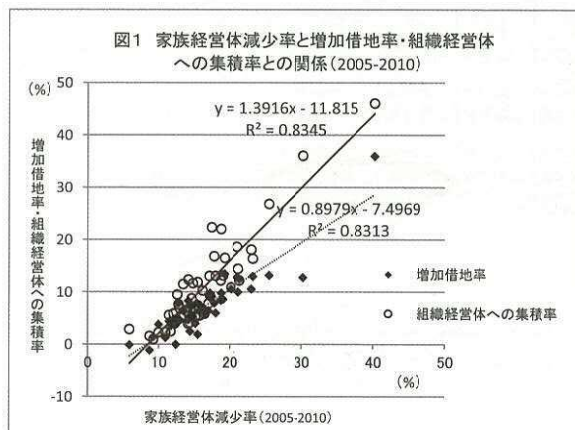
日本の農業構造はセンサスで把握できるほどに大きく転換しようとしている

1. (6)日本農業の構造改革の到達点—構造再編の要因—

農業構造再編の要因は2つ

①高齢化・離農による農地の供給と②集落営農の設立

今回の構造変動では②(集落営農の設立)が果たした役割が大きい



- ・農家戸数の減少率が大きい都府県ほど借入耕地面積の増加率が大きい(①)
- ・農家戸数の減少率が大きい都府県ほど経営耕地面積の組織経営体への集積率が高くなっている(②)
- ・農家戸数の減少を起点とした農業構造変動が進んでいるが、流動化した農地のかなりの部分は組織経営体—その多くは集落営農と推測される—に集積されているというのが2010年センサスの結果

1. (7)日本農業の構造改革の到達点－構造再編の要因－ 地域差を有しながら進む構造再編

借入耕地面積の変化

販売農家減少率・借入耕地面積増加率上位10県

	増加借入耕地面積の全体に占める割合	借入耕地面積増加率
全国	100.0%	28.9%
北海道	8.6%	9.7%
東北	29.3%	49.6%
北陸	11.7%	31.4%
北関東	7.6%	28.4%
南関東	3.3%	23.9%
東山	3.2%	37.0%
東海	5.5%	27.0%
近畿	3.9%	21.6%
山陰	1.7%	28.4%
山陽	3.3%	29.5%
四国	2.1%	28.7%
北九州	16.3%	57.9%
南九州	3.5%	21.0%
沖縄	0.0%	0.0%

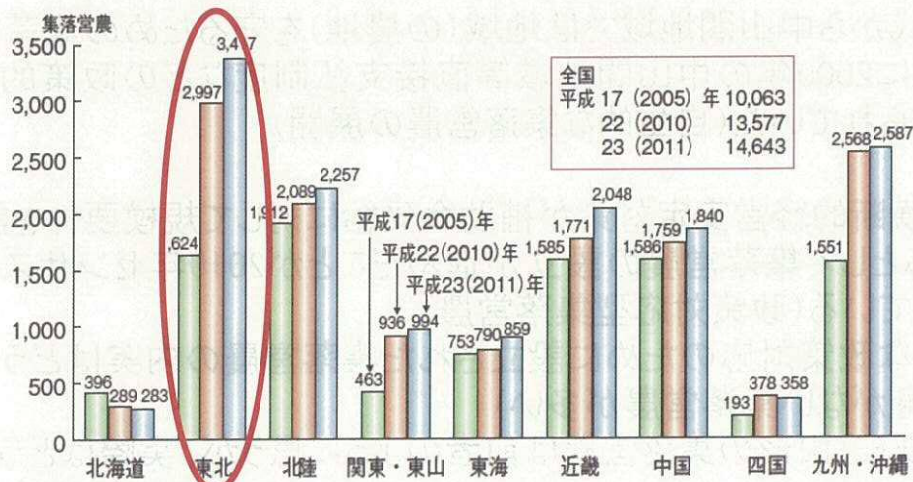
	増減率(2005-2010)			
	販売農家	土地持ち非農家	借入耕地面積	
佐賀	-40.9%	60.8%	佐賀	158.6%
富山	-30.3%	34.2%	秋田	73.2%
福井	-26.0%	34.3%	香川	70.6%
福岡	-23.5%	24.5%	宮城	67.9%
石川	-22.1%	14.3%	山形	59.5%
秋田	-21.6%	40.7%	福岡	49.9%
滋賀	-21.2%	18.4%	岩手	42.2%
宮城	-21.3%	38.9%	福井	39.6%
香川	-20.7%	7.3%	栃木	38.4%
山形	-20.2%	21.8%	山口	38.1%

注：2005年から2010年の変化である。
借入耕地面積は農業経営体の値。
増加借入耕地面積は2005年から2010年にかけて増加した借入耕地面積。

東北は2005年から2010年にかけて販売農家が減少し、土地持ち非農家と借入耕地面積が増加しており、統計上は構造再編が進んでいる

1. (8)日本農業の構造改革の到達点－構造再編の要因－

品目横断を契機に急増した東北の集落営農



資料：農林水産省「集落営農実態調査」

東北は個別経営が頑張ってきた地域

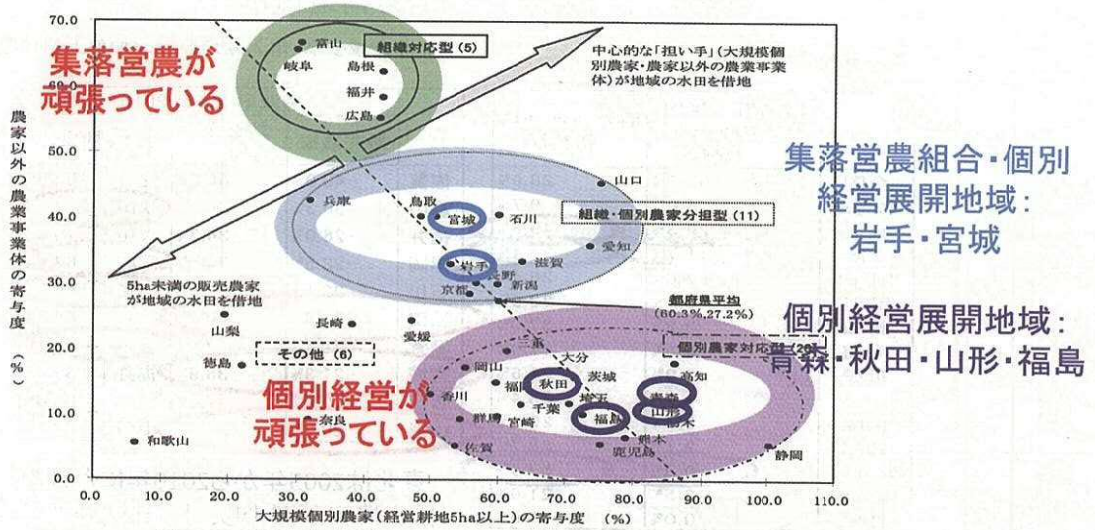


図2 田の借地における「担い手」別の寄与度（都府県：1990～2005年）

資料：農業センサス（1990年，2005年）

注1）東京，神奈川，大阪，沖縄を除く。

注2）「寄与度」とは，1990年から2005年の間に増加した田の借地面積（総量）に対する，各主体の田の借地増加面積の割合をいう。

橋詰登氏（農林水産政策研究所）が作成

1. (9)日本農業の構造改革の到達点－構造再編の要因－

政策との関連での解釈

1990年代から中山間地域では地域（の農地）を守るための集落営農の設立が、特に2000年の中山間地域等直接支払制度などの政策的支援を受けて進められていた（自生的な集落営農の展開）

旧品目横断的経営安定対策が補助金受給に対して規模要件を課したことへの対応として集落営農の設立が進んだことが2010年センサスの結果に反映されている（政策対応型集落営農）

このような政策対応のために設立された集落営農の内実はどうか？
問われる（中身がない集落営農が多い）

→秋田・山形の集落営農は前者のように思うが、実際はどうか？

岩手・宮城はこれまでの集落営農を発展させることができているか？

1. (10) 日本農業の構造改革の到達点—地域差の拡大—

- ・構造再編の進展度には大きな差がある
- ・東北、北陸、北九州は相対的に大規模経営への農地集積が進展(東海は20ha以上層への農地集積が進んでいる)
- ・それ以外の都府県では農地集積は進んでいない
- ・20～30ha規模の農業経営に8割の農地を集積するという政府目標の実現は困難
- ・東北は20ha以上や30ha以上の担い手への集積になると群を抜いているわけではない(東北は大規模借地経営の形成は思ったほどには進んでいない)

表8 経営耕地面積の集積状況

	5ha以上	10ha以上	20ha以上	30ha以上
都府県	32.1%	20.2%	12.8%	9.1%
東北	42.2%	26.5%	16.7%	12.4%
北関東	31.9%	17.5%	9.1%	6.4%
南関東	18.1%	9.8%	5.3%	3.4%
東山	23.2%	16.5%	11.6%	9.1%
北陸	41.1%	27.8%	18.7%	12.3%
東海	27.3%	20.9%	15.3%	11.4%
近畿	19.1%	12.3%	7.0%	3.8%
山陰	25.1%	17.7%	10.7%	6.5%
山陽	20.5%	13.7%	8.2%	5.1%
四国	10.6%	6.0%	3.5%	2.6%
北九州	33.2%	22.6%	16.5%	12.6%
南九州	31.8%	14.3%	6.2%	4.0%
沖縄	32.7%	14.6%	6.1%	4.3%

注：農業経営体の値。

1. (11) 日本農業の構造改革の到達点—地域差の拡大—

- ・平地農業地域と中山間地域との間で大きな差が存在
- ・平地農業地域では構造再編が一定程度進展している
- ・中山間農業地域では大規模経営への農地集積は進んでいない
- ・東北の中山間農業地域では大規模畜産経営が展開か？

表9 農業地域類型別にみた経営耕地面積の集積状況

	5ha以上農業経営体のシェア				20ha以上農業経営体のシェア			
	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
都府県	25.3%	37.4%	29.0%	27.2%	16.2%	15.4%	10.2%	12.0%
東北	35.9%	45.2%	38.7%	42.7%	13.8%	17.4%	14.6%	21.6%
北関東	25.6%	33.0%	36.1%	23.1%	6.0%	10.3%	7.7%	8.0%
南関東	12.7%	22.0%	15.1%	33.2%	4.4%	5.8%	4.1%	30.1%
東山	20.3%	20.5%	27.3%	21.8%	11.2%	10.1%	13.5%	10.7%
北陸	40.0%	46.5%	33.1%	31.2%	16.1%	22.8%	13.4%	13.1%
東海	25.9%	31.5%	23.1%	22.5%	15.0%	18.2%	10.4%	12.5%
近畿	12.7%	28.1%	17.3%	14.1%	4.1%	12.5%	5.3%	3.2%
山陰	28.1%	35.7%	20.1%	19.3%	12.8%	19.7%	6.5%	6.0%
山陽	19.5%	20.0%	21.5%	19.2%	8.2%	6.3%	9.3%	6.6%
四国	12.6%	12.7%	8.3%	8.6%	5.0%	5.6%	1.3%	2.5%
北九州	32.8%	40.6%	24.7%	14.9%	15.1%	23.2%	9.0%	3.2%
南九州	33.7%	36.5%	29.8%	18.5%	10.3%	6.6%	5.1%	5.5%
沖縄	16.9%	36.4%	18.0%	67.7%	3.8%	6.1%	2.3%	16.2%

注：農業経営体の値。

1. (12)日本農業の構造改革の到達点—地域差の拡大—

- ・中山間農業地域では主業農家も集落営農もない農業集落が高い割合
- ・特に山間農業地域ではその割合は5割を超える
- ・こうした地域では構造政策を進めることは現実的とはいえない
- ・中山間地域等直接支払制度を主軸に据えつつ、別の政策目標を掲げるべき

表10 主業農家・集落営農の有無別の農業集落数

	農業地域類型	主業農家あり		主業農家なし		計
		集落営農あり	集落営農なし	集落営農あり	集落営農なし	
実数	都市的地域	2,220	14,746	1,137	12,658	30,761
	平地農業地域	7,191	21,445	2,204	5,406	36,246
	中間農業地域	4,633	22,018	2,268	16,975	45,894
	山間農業地域	1,808	9,251	1,465	13,751	26,275
	計	15,852	67,460	7,074	48,790	139,176
構成比	都市的地域	7.2	47.9	3.7	41.1	100.0
	平地農業地域	19.8	59.2	6.1	14.9	100.0
	中間農業地域	10.1	48.8	4.9	37.0	100.0
	山間農業地域	6.9	35.2	5.6	52.3	100.0
	計	11.4	48.5	5.1	35.1	100.0

2. (1)農地中間管理機構を巡る問題点と可能性

農地集積の方策を巡る官邸と与党の対立(1)

農林水産省:地域合意に基づく農地集積

「人・農地プラン」を通じた農地集積(←農地利用改善団体路線)

「人・農地プラン」の法制化を企図する

規制改革会議:農地集積バンク(農地中間管理機構)

都道府県に農地中間管理機構を1つずつ設置

機構が農地の出し手と受け手の仲介

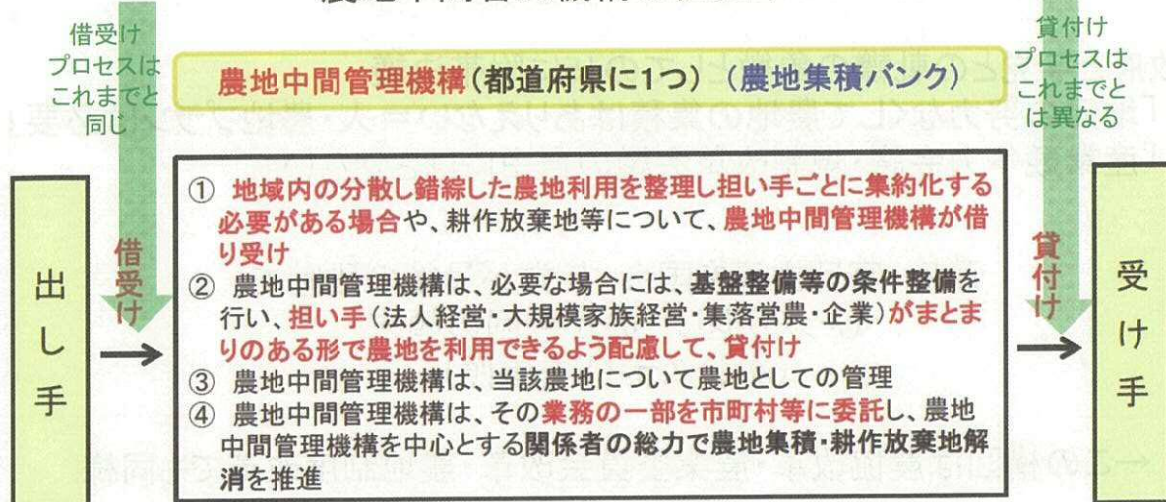
分散し錯綜している農地を整理して集約化→面的集積の実現

農地の配分は地域合意に基づかず機構が行う(←企業参入)

「人・農地プラン」は手足を縛るものとして廃棄を要請

2. (2) 農地中間管理機構を巡る問題点と可能性

農地中間管理機構の仕組み



2. (3) 農地中間管理機構を巡る問題点と可能性

農地集積の方策を巡る官邸と与党の対立(2)

国会で異例の15の附帯決議がついて農地集積バンク関連法案が通過

「地域における農業者の徹底した話し合いを積み重ねていくことが不可欠…人・農地プランの作成及びその定期的見直しについては、従来以上に協力を推進すること。農地中間管理機構は人・農地プランが策定されている地域に重点を置くとともに、人・農地プランの内容を尊重して事業を行うこと」

「借り受け者のニーズを踏まえて公平・適切に調整…地域農業との調査及びその健全な発展に資するものとなるようにしていく…既に効率的・安定的な経営を行っている農業者の経営の発展に支障を与えないように十分留意」

「アドバイザー・グループである産業競争力会議・規制改革会議等の意見については参考とするにとどめ」

2. (4)農地中間管理機構を巡る問題点と可能性

農地集積の方策を巡る官邸と与党の対立(3)

政府と与党との軋轢の象徴としての15に附帯決議

「地元の努力なくして農地の集積はありえない＝人・農地プランは必要」

「産業競争力会議・規制改革会議の自由にはさせない」

政府・官邸主導を国会・与党が最後の段階で
ひっくり返したのが今回の顛末
(次のスライドを参照)

←この構図は農協改革・農業委員会改革・農地制度改革でも同様

農地中間管理機構とは何か？

2013年12月5日、農地は一度事実と体面にも及ぶ所帯の議をもって国会で可決。加計が官邸主導の推進が明で議院両院は異なり、地味と知り遅れて議院が議決するのを防ぐ内容になっており、一応国会が人・農地プランとの議決を認めたことになった。また「アドバイザリー・グループである産業競争力会議・規制改革会議の意見については参考とするにとどめ…」と、国会議の議決を採り込んだ文章もすっかり盛り込まれた。

「地元の努力なくして農地の集積はありえない」
「産業競争力会議・規制改革会議の自由にはさせない」

できなかったとしても、農地中間管理機構はいつか継続、地味のためになさげないことを、これから進めていかねばならない。
——菅義偉 / 農水大臣

農地をめぐる綱引き合戦
農地中間管理機構ができるまで

人・農地プランに議決した経緯を覚えていた農水大臣は、「既成事実」に懸念を抱いた。産業競争力会議・規制改革会議（以下、両会議）、官邸主導で進められつつある両会議、国会主導で進められつつある農地中間管理機構の構想は、いつか継続、地味のためになさげないことを、これから進めていかねばならない。

「地味のために…」
どう使えば現場次第!!

「いっつもよりは少し議院の手で進めたい」

「力不足で、話にすぎません」

「農地地域のもの」

チーム国会

「既成事実」こそ「既成事実」を認めろ

「官邸に議決を認めろ」

チームアベノミクス
産業競争力会議
規制改革会議

菅義偉
（農水大臣）

加計
（農地中間管理機構推進委員）

「水産省の案に両会議が求めたこと」

- ・いっつもよりは少し議院の手で進めたいこと
- ・農水省の案に両会議が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと

両会議の強固な支持で進められた

2013年8月15日までの農水省との協議で、両会議は農地集積の目的に「農水省への参入の促進」などを明記させた。本来の目的であった新行農地対策や農地集積などの意味合いが薄れ、農水省が人・農地プランをどうの「地味の意思」にとらわれて主権の参入を容認する体面も、次第に薄れた。農水省は両会議の議決を受けて、当該目標していた人・農地プランの議決を議決し、10月25日からの議院に議決を提出した。

「いっつもよりは少し議院の手で進めたい」

「力不足で、話にすぎません」

「農地地域のもの」

チーム国会

「既成事実」こそ「既成事実」を認めろ

「官邸に議決を認めろ」

チームアベノミクス
産業競争力会議
規制改革会議

菅義偉
（農水大臣）

加計
（農地中間管理機構推進委員）

「水産省の案に両会議が求めたこと」

- ・いっつもよりは少し議院の手で進めたいこと
- ・農水省の案に両会議が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと
- ・両会議の案に農水省が求めたこと

両会議の強固な支持で進められた

2013年8月15日までの農水省との協議で、両会議は農地集積の目的に「農水省への参入の促進」などを明記させた。本来の目的であった新行農地対策や農地集積などの意味合いが薄れ、農水省が人・農地プランをどうの「地味の意思」にとらわれて主権の参入を容認する体面も、次第に薄れた。農水省は両会議の議決を受けて、当該目標していた人・農地プランの議決を議決し、10月25日からの議院に議決を提出した。

2. (5)農地中間管理機構を巡る問題点と可能性

官邸主導体制とその軋轢の起源(1)

細川護熙内閣の下での選挙制度改革:小選挙区比例代表並列制
議員の生殺与奪の権利を党幹部が握る

→2005年小泉純一郎内閣の下での「郵政民営化」選挙
議員の自立性の縮小=官邸主導

かつては**族議員**が存在・活躍

政調部会に属して政策能力を磨き、官僚と一緒に予算獲得活動
政調部会と総務会を通じた党による法案の事前審査制



こうした人材育成の仕組みが崩壊 事前審査制の解体
執行部の主導性が強化される

2. (6)農地中間管理機構を巡る問題点と可能性

官邸主導体制とその軋轢の起源(2)

小泉内閣:首相専権の組閣を敢行して求心力を強化

経済財政諮問会議を活用した官邸主導体制の実質化

内閣官房や内閣府の官僚の力を強化→官僚内閣制的原理の喪失
政府・与党二元体制は過去のものに

(小泉内閣の官房副長官・官房長官が現在の安倍晋三首相)

安倍内閣:首相専権の組閣を敢行して求心力を強化

世論の高い支持率をバックに産業競争力会議・規制改革会議を活用
官邸主導で政策を提起(農地集積バンク構想も同様)

異例の15の附帯決議が付いたとはいえこの構造は今後も変わらない
全中解体・農業委員会系統廃止・農業法人要件緩和という改革プラン