

# 「農業者所得補償制度を中心とする農政の展開・検証と国際交渉の帰趨」研究会

## 第6回研究会（3月5日）

テーマ 2012年度：農業者所得補償制度と担い手政策

報告者：農林水産省経営局経営政策課・山口英彰経営政策課長

コメンテーター：高崎経済大学地域政策学部 吉田俊幸教授

<報告者・コメンテーター以外の出席者>

谷口信和 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

林 正徳 早稲田大学日米研究機構客員上級研究員

岸 康彦 日本農業研究所理事長

田家邦明 日本農業研究所研究員(専務)

小沢健二 日本農業研究所研究員

服部信司 日本農業研究所客員研究員（主査）

大賀圭治 日本農業研究所客員研究員（日本大学生物資源科学部教授）

李 侖美 日本農業研究所研究員

谷 康裕 日本農業研究所総務部長

## I 報告 農林水産省経営局 山口英彰経営政策課長

○講師（山口農林水産省経営局経営政策課長）

ご承知の方も多いかと思いますが、戸別所得補償制度を発足時から担当しておりまして、足かけ3年となってまいりました。

それから、担い手政策に関しましては、戸別所得補償を担当する前から、1回、経営政策課長をやっておりまして、そのときから担当させていただいておりますので、その両方についてきょうは、時間を短縮させていただいて申しわけないのですが、ご説明をさせて

いただきたいと思います。

まず、「農業者戸別所得補償制度——24年度概算決定の概要——」という横紙がございます。これからご説明させていただきます。

参考までに、去年のものでございますけれども、この青いパンフレットも用意しております。これが全体を示しておりますので、これは後でござんいただければと思います。

では、戸別所得補償制度の概要でございます。

めくっていただいて、1ページを開いていただきたいと思います。戸別所得補償制度については、平成22年度にモデル対策を実施いたしまして、23年度から本格実施ということで、水田の作物がモデル対策のときには対象でございましたが、それに畑作物の所得補償を加えまして、23年度から本格実施をしたということでございます。

24年度につきましては、23年度と基本的に同じ形で対策を実施することにしたわけでございます。

最初にお断わりしておきますと、実は、本格実施をするに当たって、民主党のマニフェストでは、法制度として仕組んでいくことを考えていたわけございまして、我々としても、法律制度に基づく措置とすることで、特に24年度からはそういう形にしたいと思っていたわけでございます。しかしながら、昨年8月に、民主党と自民党・公明党の三党幹事長による合意文書というものがございまして、その中で、戸別所得補償制度の24年度以降のあり方については、政策効果の検証を踏まえて必要な見直しを行うという確認文書ができました。

そういったことがございまして、三党協議の結果を待つということになっていたわけですが、年末の段階で、24年度予算に協議内容を反映できる時間がなくなったため、三党協議は一たん打ち切って仕切直しをすることで合意されたわけでございます。今後、新しい枠組みの下で三党協議を再開していただきたいと思いますのですが、24年度予算を編成するに当たっては、三党協議による見直しの方向等が出ておりませんので、23年度と同じ形で実施するというようにさせていただきます。

全体の仕組みは2ページでござんいただきたいと思います。制度の概要でございます。もう先生方はよくご承知のところだと思いますが、「目的」のところでございますように、販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象にして、その差額を補てんすることで経営の安定と生産力の確保を図り、もって自給率の向上と多面的機能の維持を図るのが目的でございます。

対象作物については、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用バレイショ、そば、菜種ということで、いわゆる土地利用型作物を対象とするものでございます。なお、水田については、水田活用の所得補償交付金として、上記の作物に加えまして、飼料作物、米粉用米、飼料用米、WC S用稲、加工用米、地域振興作物も対象にできるということにしております。

交付対象者は、生産数量目標に従って販売目的で生産する販売農家、集落営農ということでございます。

詳しい話は、次の3ページからごらんいただきたいと思います。

畑作物の所得補償交付金は、23年度からスタートしたもので、数量払いを基本とした仕組みになっております。それに品質加算という形で、その品質に等級や成分に応じた一定の単価の格差をつけておりまして、品質のいいものをつくった方、また、数量を多くとった方に対しては、たくさん交付金が行くという仕組みを基本としているわけでございます。

5ページですが、畑作物の品質区分による単価を示していますが、今回、新しくそばと菜種が対象品目になっています。そばについては、1等、2等、3等という、農産物検査に基づく規格がございましたけれども、実態として、高級そば店などで使われるそばの中には、契約栽培で検査を受けずにそば粉になっているものが多いということでございまして、そういった流通実態に合わせて、規格外・未検査という区分規格を置いています。

一方で、菜種については、農産物検査の規格はございません。それで、単価1本という話もあったわけですが、エルシン酸を含まないで、さらに油分の含有率の高い三品種については高い単価、その他の品種については若干低い単価ということで、単価を調整しています。

6ページでございます。営農継続支払いという名前がついております。畑作物の所得補償は数量払いを基本とするわけですが、下の図にございますように、数量払いでいきますと、平均反収よりもとれる数量が少ない年、不作の年などの場合は、数量払いが減ってしまうという問題もございまして、それと、麦などが特徴的ですが、収穫後すぐに資材等の決済が必要になるという事情もございまして、数量払いの先払いということで、営農継続支払いという、面積に応じた支払いをあわせて行うことにしております。

従来品目横断の場合は、緑色の部分を緑ゲタと称して、過去の実績に基づく支払いということで、毎年、数量は変わっても動かないということで、固定払いになっていたわけでございます。その上に数量払いが乗ってくる形になっていりましたが、平均反収でみたと

きの単価の割合でいくと、緑ゲタのほうが7割、黄ゲタといわれる数量払いのほうが3割という割合でございました。

そして、今回は、全量を数量払いで支払うという考え方のもとで、営農継続支払いの部分だけは先払いをするということにしまして、それについては、平均反収でみると1対1ぐらいの割合で、2分の1が営農継続支払いになるぐらいの単価を設定しているという状況です。

次に、7ページ、水田活用の所得補償交付金でございます。これはモデル対策のときから実施しておりました水田を有効に活用して自給率の向上を図るための交付金ということです。水田では、主食用米をつくった場合の所得のほうが麦・大豆等をつくる場合よりも高いということがございまして、その所得の格差を埋めることで、麦・大豆等の生産を拡大させるために、この水田活用の交付金を仕組んでいるわけでございます。

交付単価ですが、戦略作物については、ここの表にございますように、全国一律の単価を設定しています。

さらに、二毛作助成ということで、表作が主食用米の場合も、裏作に麦・菜種等をつくった場合にはこの二毛作助成が出る、または表が大豆、裏が麦といった場合でも二毛作助成を出すことになっています。二毛作助成が出た作物については、戦略作物の助成は出ないこととなります。

それから、耕畜連携助成ですが、これはもともと畜産対策として措置していたものを水田活用の中に位置づけて、10アール当たり1万3,000円を定額で助成することにしております。

それから、産地資金というものを設けております。もともと戸別所得補償が始まる前には、産地づくり交付金という形で、麦・大豆等の転作作物の単価を地域で決める制度があったわけでございます。それを戸別所得補償制度では、全国一律の単価に置きかえたということで、地域によっては、今まで払っていた単価のほうが高いところがあるということで、モデル対策のときは激変緩和措置を講じたわけでございますが、23年度からの本格実施においては、これを産地資金という形で仕組んでおります。

従来対策の単価のほうが高かったといわれるところも、麦・大豆等の基本単価は3万5千円程度で、その上乘せで生産性の向上を図るための団地化や集落営農の取り組みなどに対する加算金を出していたわけです。資料の例に書いておりますように、団地化加算とかブロックローテーションの導入、集落営農などによる担い手加算などの形で加算金をつけ

て、10アール当たり5万円とか6万円を払っていた地域においては、そういったものに産地資金を使うことができることにしております。

また、モデル対策では「その他作物」と言うておりましたけれども、地域独自で振興を図っていく作物というのが別にごさいましたので、それらに対する支援にも使っていることにしています。さらに、23年度からは新たな備蓄米制度が始まりましたので、備蓄米に対する支援も行えることにしたわけでございます。

産地づくり交付金との違いを申しますと、産地づくり交付金は、地域で自由に単価を定められるということでは使い勝手がよかったですけれども、国からの交付金額は3年間固定するということが原則でございました。従来から生産調整に協力していた農業者が多いところは、その前に措置されていた減反交付金の交付額をベースに設定された産地づくり交付金の枠も大きくなっていたのですが、北関東等の生産調整に協力する人が少ないところは、過去の実績が少ないということで、産地づくり交付金自体も少なくなっていました。したがって、これから生産調整に取り組もうということをお北関東の農家が思っても、もともと交付金が少なかったものをみんなに分け与えるということになると、もっと薄まってしまうということで、生産調整が進めにくかったという問題がございました。

戸別所得補償では、新規需要米も含めて戦略作物については、ここにある10アール単価で、作付けした分だけきちんとお支払いするというにしておりますので、そういう点では、これから新たに生産調整に取り組む方も同じ額を交付されるというメリットがあるわけでございます。

次は、10ページ、米の所得補償でございます。

米については、モデル対策のときから、10アール当たり1万5,000円という定額部分の支払いを全国で行っているところなんです。これについては販売農家で、かつ、生産数量目標を守った農家に対してお支払いをするということになっています。

集落営農も対象ですが、集落営農については、農業共済の資格団体として、水稻共済に集落営農自身が加入すれば、作付面積を10アール——水稻の場合は自家飯米で食べられる分がありますので、10アール分を自家飯米分として交付面積から控除する仕組みにしていますが、集落営農の場合は全体の面積から10アール控除する形にしています。これは集落営農という形で共同化を図っていくことを誘導していくという意図もあるわけでございます。

それと、調整水田の問題がございまして。かつては減反交付金という名前と呼ばれていた

ように、米をつくらないことに対する代償として調整水田に対しても支援が行われていましたが、この戸別所得補償は、自給率の向上を目指して農地をフル活用してもらうことを目指しておりまして、調整水田等の不作付地については、そこには助成はしないという考え方に立っております。ただ、不作付地のまま転作のために空けている土地があるということ自体がもったいないものですから、3年間を目途に改善計画をつくって、解消の取り組みをしていただくということにしております。

そして、当初から3年間ですと24年度までの間に解消の努力をしていただくことになっておりますが、残念ながら作付が行われないうことで、25年度以降も作付が行われないう場合には、この赤字で書いてございますように、米と水田活用の所得補償交付金の交付対象水田からは除外する、そういう方向で運用したいと思っております。

これは、平成15年度以前の生産調整で行っていた「定着カウント」という仕組みと基本的には一緒です。水田台帳からはずすということではなくて、交付対象にはしないというだけのものでございます。

11ページ、米価変動補填交付金でございます。これは米の戸別所得補償交付金に加入された方を対象に、当年産の販売価格が下がったときに、その差額を補てんするというものです。23年度は、1万5,100円分の変動交付金が出たわけですが、24年度については、今のところ米価がかなり高い水準で動いております、このままの推移で行けば出ない可能性も高いと思っております。

12ページは、麦・大豆等の戦略作物について水田活用の交付金等と足してどれぐらいの収入になるかという比較表でございまして、主食用米の数字が下から2番目にございますが、生産調整に協力には10アール4万円の所得になりますけれども、小麦や大豆をつくれればそれよりも所得が高くなるという形で設計をしていることがおわかりいただけるものと思います。

13ページが、先ほど言いました調整水田などを含めた対象農地の考え方です。畑作物の所得補償交付金は対象農地に限定はございません。田んぼ、畑、どちらに作付けしても対象になるわけですが、米の所得補償と水田活用の所得補償は、田んぼのうち交付対象水田となっているところに限定されます。

14ページからは、加算措置でございます。1つ目は、規模拡大加算ということで、農地利用集積円滑化事業により、面的集積をして新たに利用権を設定した農地が対象になるものです。10アール当たり2万円で、これは耕作をする戸別所得補償加入者に支払うことに

なります。

15ページは、再生利用加算です。耕作放棄地を解消して、麦・大豆等の畑作物を生産した場合、最高5年間、平地で2万円、条件不利地では3万円の支援を行っていくというものでございます。水田については、作付すればすぐ水田活用という交付金が出るわけですが、畑についてはコスト割れ分の補てんをする畑作物の所得補償交付金はありませんが、それだけでは耕作放棄地での作付けには不安があるということで、生産が安定するまでの間、こういった形で支援をすることにしたわけでございます。

17ページは、主に北海道を対象にしたものでございますが、緑肥輪作加算でございます。オホーツク地方のように三輪作でしか畑作ができないような地域ですと、バレイショや小麦の収量も十分とれないという問題がございましたので、そういうところに1年間休んでいただいて休閑緑肥を植えて地力を回復させ、その間、収入がなくなるので、10アール当たり1万円でございますが、収入を補てんするという措置でございます。典型的な場合はオホーツクのような三輪作地帯でございますが、畑地で対象作物の輪作をやっているところであれば、四輪作地帯でも、他の地域でも対象になります。

18ページは、集落営農の法人化支援でございます。これは集落営農をなるべく経営体として実質のあるものにしていかなければいけないということで、法人化を進めてきているわけですが、それに必要な事務費の支援として、定額40万円というものを行うことにしたわけでございます。

19～20ページは、推進事業費等でございますので、省略させていただきます。

22ページは、税制措置でございます。これは農業経営基盤強化準備金制度がございまして、戸別所得補償の交付金もこの対象になるということになっております。

23ページ以降には、関連支払い等がございませけれども、これはお読みいただければと思います。

31ページ以降に、22年度の戸別所得補償モデル対策の実施状況のデータがついてます。31ページは、支払い額と支払い件数です。米モデルの支払い実績は3,069億円ということで、水田利活用とあわせて4,958億円になっています。支払い件数をみると、116万件支払っているという状況でございます。そのうち、米については、実際、10アール控除をした後の支払い面積でいうと102万ヘクタール程度ということでございます。

33ページは、作付の規模別にみた支払い状況でございます。戸別所得補償は、ばらまきだという批判をよく受けるわけですが、交付金が規模別にどういう階層の人に支

払われているかということと規模別の加入率と並べて記しています。

上の表が加入率でございまして、5ヘクタール以上の大規模層ほど加入率が高く、0.5ヘクタール未満層が55.7%ぐらいしか加入していないという状況でございます。また、支払い額については、支払い件数で見ますと、下の表の上の段ですけれども、2ヘクタールから5ヘクタール以上層まで3つの区分を足して1割程度でございますが、支払い金額のほうのシェアで見ると60%近く支払われているという状況でございます。

そういった点からも、大規模層に対しては集中的に支援が出ている状況になっていると思っております。

それから、39ページに飛んでいただきたいのですが、規模別の支払い水準でみた場合に経営費と家族労働費——これは家族労働費の全額でございますけれども、これを賄えるかどうかを検証したものでございます。

これで見ますと、22年度は、実際に定額部分が60kg当たりで1,700円、変動部分も1,700円分出たということでございまして、それで計算しますと、赤線が引いてあるところが農家の手取り収入ということになるわけでございます

例えば、1ヘクタール未満層ですが、0.5ヘクタール未満と0.5～1.0ヘクタールの2つの区分のところは、農薬とか肥料とか機械の償却費など農家が実際に支出した金額である経営費も全部賄い切れていないということでございます。

そして、1.0～2.0ヘクタール層は経営費は賄えておりますけれども、家族労働費の部分が全額は払われていないという状況になるわけでございます。2.0ヘクタール以上層ですと、家族労働費も含めて全部払われて、さらに少し利潤が出てくるという形になっております。

これからいっても、規模を拡大して効率的な経営をやれば経費が下がってきますので、それに合わせて戸別所得補償の交付金も、実際に農家の手取りになっていくということで、所得の向上につながっていくということです。

先日、農業所得に関する経営統計が出まして、水田作の農家については37%増とかなりプラスになるというデータも出たところでございます。

それから、34ページからが23年度の加入状況でございます。23年度は、22年度に比べましても加入者数がふえているという状況でございます。

生産調整についても、過剰作付面積が減ってきているというのが、36ページの表でございます。16～19年度まで過剰作付面積はふえておりましたが、ことし、23年度は、2万2,

000ヘクタールと前年の半分近くまで減少したということでございます。

これまでの対策では、麦・大豆をつくろうとしたときは、基本的に生産調整に協力した農家の分しか交付金が出ないということでしたが、今回の戸別所得補償では、お米の交付金を生産調整に協力した農家だけに出すことにしまして、麦・大豆等については生産調整とのリンクをはずしております。それによって生産調整は緩むのではないかとという懸念があったわけですが、実際は需給が締まっている方向に行っていると考えているところでございます。

37～38ページは、アンケート調査の結果でございます。これはモデル対策の加入者に聞いたところ、4分の3の方は基本的には戸別所得補償を維持していくべきだという回答をしています。また、加入意向については、23年度には全体の85%近くが「加入したい」ということございました。

以上が、戸別所得補償の関係の資料でございます。

もう一つ、きょうは、担い手対策の話もということでございまして、「各地域の人と農地の問題の解決に向けた施策」という資料を用意させていただいております。

まず、1～2ページをごらんいただきたいと思います。人と農地の問題といえますと、これまでも、農地の集積の問題、担い手を育成していくという問題について、いろいろ施策を打ってきているところでございます。しかしながら、農村の現状をみますと、集落の中で担い手のいらっしやらないところはかなりあります。また、担い手への農地を集積しようというかけ声はあって、かつ、一部地域では実際にそういう方向に向かっているところもあるのですが、なかなか農家の理解が得られず、それが進んでいないという地域も多いわけでございます。

そういったことで、この問題は長年の課題であったわけでございますけれども、昨年10月に、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」が決定されて、その中の戦略1——国内農業の体質強化を図る上で重要な事項の1番目に、新規就農の増加と規模拡大の加速ということを謳っているところでございます。戦略1の(1)が新規就農の増大ということで、(2)が農地集積の推進でございます。

戸別所得補償制度自体は、先ほどの規模別のグラフでごらんいただいたように、大規模層ほど交付金のメリットを受けやすいということでもありますので、構造改革を進める効果はもともとあるわけでございます。しかし、それを農家に実感していただいて行動に移していただくまでには時間がかかると予想されますので、これを加速化していかなければい

けないという認識の下で、農地集積を加速化する仕組みというのを今回設けたわけでございます。

それが2つめの資料でございます。

2ページは、人と農地の問題を解決する上での基本方向を書いております。地域においては、地域の中に中心となる経営体——担い手といってもいいのですが、担い手を広い意味でとらえると、兼業農家や高齢農家も含めて、地域を担っておられる方は皆さん担い手だという言い方をされる方がいらっしゃいます。一方で、4ヘクタール以上の層、北海道で10ヘクタール以上の層を品目横断の対象にしたわけでございますが、その根拠となる法律の名前が、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」でございます。農業の担い手というと4ヘクタール以上層だけをいうととらえる方もいらっしゃいました。そういったこともあって、今回の基本方針、行動計画では、中立的な表現ということで「地域の中心となる経営体」という言い方になったものと考えております。

この中心となる経営体としての個人や法人の経営体がいらっしゃる地域については、その方に農地を集積していくというのが、これは特に土地利用型農業でございますが、土地利用型農業の対処方針だと思っております。

集落営農が存在する地域では、集落営農への農地集積を図る、または、それを法人化して真の経営体にしていくことが必要になってくると思っております。

そして、両方とも存在しないような地域については、集落営農を組織化して、そこへ農地を集積して、さらに法人化をしていくという方向が1つ、または、新しい個別の経営体をつくっていくために新規就農を推進していこうということが2つめ、さらに、自分たちの集落だけではどうしようもないという地域については、地域外の農業者に助けを求めることを考えていただく。この地域外の農業者の中には企業参入があってもいいと思っておりますし、JA出資法人という形でJAの子会社に耕作を委託していくということでもいいと思っております。

こういったことで、いろいろ方向性はあるわけでございますので、そういったものを話し合ってもらい、人・農地プランをつくっていただくということを考えております。

それから、新規就農対策については、当面、中心となる経営体がいらっしゃる地域であっても、また、集落営農がある地域であっても、その経営体や集落営農の構成員がだんだん高齢化しているという実態もあります。ですから、新規就農を推進していくということは、この3つの地域とも共通の課題だと考えておまして、青年新規就農倍増プロジェク

トを導入することにしております。

集落営農の組織化・法人化についても、支援措置をいくつか用意しています。農地集積については、どこの地域でも農地集積を進めていく必要がございますので、これもすべての地域にかかわる問題ということにしております。

3ページでございます。人・農地プランですが、これは9月の概算要求のときは「地域農業マスタープラン」という名前と呼んでおりましたが、マスタープランというのは、他にも復興マスタープランとかいろいろな場面で出ております。また、地域農業マスタープランというと、地域農業全般にかかわるイメージをもたれるということもありまして、人と農地の問題を解決するためのプランだということを端的にあらわそうということで、農家の方々に誤解を招かないようにということで、今は「人・農地プラン」という名前で呼ぶようにしております。

1つ目に書いておりますように、これは人と農地の問題を解決するための未来の設計図としてつくっていただきたいと思っております。中身としては、今後の中心となる経営体は、これは個人でも法人でも集落営農でもいいのですが、どこになるのか、また、そこにどうやって農地を集めるのか、その中心経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業のあり方をどのようにしていくか、などを決めていただく必要があります。

「集落・地域における話し合いによって」と書いてありますが、「どういう範囲でプランを作ればよいでしょうか」という質問をよく受けます。「集落の範囲だと狭いですよ」とか、「今、担い手は集落を越えて広い範囲で活動しているのですが、どうしたらいいのでしょうか」という質問をよく受けておりますが、これに対しては「地域の実情に応じて、まとまった営農の単位としてみられる範囲でつくっていただければ結構です」と答えておりますので、複数集落でもいいですし、もっと広いエリアでも可能だと考えております。

小学校区でつくりたいという声もありますし、もっと大きく、昔の大字とか旧町村単位でつくりたいという声もございます。地域農業がそれで活性化し、再生していくのであれば、その大きさについては余りこだわらないことしております。

それから、話し合いの場には、経営主さん——農家のだんなさんだけが出席されることが普通ですが、農業者の平均年齢をみても高齢の方が多くなってしまいます。自分だけで農業をやっているんだと思っておられますが、かげでは奥さんや息子さんの助けがあってやっておられる方が実際は多いわけですので、そういった方々にも今後の地域農業をどうしていくかという話し合いに是非参加していただきたいと思っております。

プラン作成によるメリット措置でございますが、1つ目は、青年就農給付金の経営開始型の交付が受けられるということでございます。具体的な中身はまた後でご説明します。農地集積協力金ですが、これは農地を提供する側に対して協力金の支援が受けられるというものです。また、スーパーL資金の5年間無利子化措置については、23年度で期限が切れる予定でございましたが、人・農地プランに位置づけられた認定農業者については、この無利子化措置の恩恵が受けられるようにしております。

それから、人・農地プラン——農地の流動化を実現するということになるのかなり大変だと、みんな構えてしまっているところがあるのですが、——最初からパーフェクトなプランにする必要はなく、随時見直せばよいとPRしております。例えば、新規就農者が新たに出てきたりとか、集落営農を立ち上げようという動きが出てきたりとか、また、当初は「頑張るぞ」といっていた方も、「もうそろそろやめたい」という話が出てきたとき、こういう場合にはプランの変更をしていただければいいと思っております。

次に、ページを飛ばしまして、5ページ、人・農地プランの作成の進め方でございます。これも県別説明会等で、「どのような手順でプランをつくったらいいかわからないから、教えてくれ」といわれて、こういう資料をつくらせていただいていますけれども、基本的にはそれぞれの地域にふさわしい方法があるので、このペーパーにこだわらずにどんどんやってくださいと言っております。

この矢印の1番目にありますが、まず、中心となる農業経営や集落営農が現在ある地域は、これらの経営体の方から意見を聞くのが最初の手順になるといっております。一からプランをつくるのだと思込んでおられる方が結構いらっしゃいますが、実際の集落をみますと、既に大規模な担い手が中にいらっしゃる地域もあれば、複数の担い手が集落をまたがっていろいろな方から農地を借りて農業を営んでおられるという地域もございます。

その中で、例えば、集落ごとに新しい経営体をもう一度立ち上げるのだといっても、農家にその意識がないところではなかなか話がまとまらないと思いますし、一方で、立派な経営体が既にある地域に、これから集落営農を新しく立ち上げましょうといっても、揉めるだけで話し合いが進むとは思えません。

ですから、我々としては、今、地域で頑張っておられる経営体を——他から入り作している方も含めて——リスト化をして、そういった経営体がどこに農地をもっておられるか、どこで耕作されているかを地図に落としてみてはどうでしょうかと提案しています。そして経営体ごとに耕作している農地を色分けして、その色分けがまとまっていく範囲でプラ

ンをつくっていただくのが一番効率的じゃないでしょうかとっております。

そういったことで、担い手のいるところは、最初に市町村と担い手を中心に話し合いをした後に、ほかの集落の方々に対して、「中心経営体に農地を集めたいと思うけれども、皆さんはどう考えますか」と聞いていくのがいいんじゃないかと思っております。

この資料の5ページに書いてあるプラン作成の進め方は、そういった担い手がうまく見つかからないところに対しての手順を書いております。そこでは、最初に農家に対してアンケート調査をやったらどうでしょうかということで、6ページ以降、アンケートの例を載せております。

これは各農家に危機意識をもっていただこうと思っておりますので、  
「あなたの集落・地域は10年後にどうなっていると思いますか」、「あなたの地域には中心となる経営体がありますか」、「あなたは集落・地域の農業を持続可能なものとするためにどうしたらよいと思いますか」ということを聞いていまして、「何もしなくてもよい」といった選択肢も入れていますが、「だれが中心となればいいのか」という担い手候補の調査みたいなものもしているわけです。それから、新規就農対策についても「この地域に新規就農者が入ったほうがいいでしょうか」ということで、農家の意向を聞いております。

Q5以降は自分の経営について聞いていまして、「あなた自身、今、どういう位置づけですか」、「あなたはどのようにいくつもりですか」ということを聞いています。これらの回答を市町村が集計していけば、集落・地域の担い手の大体のイメージ、将来方向について構成員が考えていることがわかる仕組みになっております。

もちろん必ずこの様式でやれということではなくて、これまで集落営農の組織化を進めてきた実績がある市町村では、独自のアンケートをやっていただければいいのですが、今まで集落営農に取り組んでこなかったようなところも、今回のメリット措置に魅力を感じてプランをつくりたいとなったときに、利用してもらえばよいと思っております。

8ページからが、プランの実際の様式でございます。参考様式と書いておりますので、この形式どおりでなくてもいいのですが、ここに書いてある事項についてはプランに盛り込んでいただきたいと考えております。このプランは地域ごとにつくりますので、地域名、集落名を上欄に入れていただく必要があります。

そして、「1. 今後の地域の中心となる経営体」の欄でございますが、ここには個別の経営体、集落営農、法人も入れていいのですが、それぞれが実際の経営をどうやっていくかということ、今後の5年後の計画という形で書いていただくことにしております。

次の9ページになりますと、中心経営体以外の農業者をどうしていくかという話でございます。特に農地の集積ということになりますと、中心経営体に連携していく農業者について手を挙げていただこうと思っております。このため、将来、経営を縮小していく農家の方については、ここの(1)に名前を書いていただくということでございますが、名前を人に見られるのが恥ずかしいという話が当然出てくるわけでございまして、集落などで使用する場合は匿名にし、名前を伏せることができることにしております。

(2)の欄は、「その他の農業者の状況」でございますけれども、これは今の段階では、経営は現状維持、人に貸すこともなければ、拡大することもないと思っておられる方々が多数いらっしゃるかと思います。そういった方々については、どれだけの農業者が今いるのか、また、どれぐらいの農地面積になっているかといった現状と、今後の見通しについて、地域の話し合いの結果を受けて市町村で書いていただくというものでございます。

「3. 今後の地域農業のあり方」という欄が一番下にございまして、経営の複合化とか6次産業化とか、どういう取り組みを地域でやっていくかについてここに書いていただくことにしております。集落の中で話し合った結果を書いていただければと思っております。

10ページは、実際の農地の集積計画の様式でして、これにより実際に農地集積協力が支払われることとなりますので、実施計画的な性格をもつものとしてつくっていただきたいと考えております。

次の11ページは、農地利用図でございます。集積計画で定めた農地がどこにあるかということがわかるようにするという意味と、この様式にありますように、例えば、農業者AやB法人が今どの農地を耕作しているかということの色分けを示す。そうすれば、自分もっている農地はどこの人に貸すのが一番いいのかとか、——この図ではそうになっていませんが、農業者Aさんのもっている土地がばらばらに点在していた場合は、集約化するためには誰の農地と交換するのがいいのかとか、そういう話もできてくるようになるかと思っております。そういった一連の資料をセットでつくっていただくということにしております。

以上が、人・農地プランの話でございます。

次は新規就農対策でございます。これについては、大きく3つの給付金、交付金がございます。

1つは、就農準備段階で支払う青年就農給付金（準備型）でございます。これは農業大学校や先進農家への研修など、県が認めた研修プログラムをきちんとやっていただけると

いう確認がとれたところに対して、45歳未満で就農することを前提に研修をする場合、年間 150万円を最長 2 年間給付することにしております。

一方、就農開始後は、収穫ができるまでの間は収入はありませんし、収穫時期になっても、そのときの収量とといいますか、商品として販売できるものがどれだけできるかということを見ると、予定した収入が得られなくない場合も多々あると思います。青年就農給付金（経営開始型）は、そういった経営のリスクを軽減するという点で、年間 150万円の給付金を最長 5 年間給付することにしてしております。

ただし、適切に就農していないということが判明した場合には、例えば、農業をやめてしまったとか、まじめにつくっていないということがわかった場合には、支給を打ち切ります。

それから、給付金を除いた所得が 250万円以上になった場合は、それがわかった年から給付をしないこととしております。実際の運用としては、その年の所得は確定申告等で把握できますので、それを報告してもらい、250万円を超えていたら翌年度からの支給をとりやめることとなります。

それから、法人に就職される方もいらっしゃいます。法人に就職した場合は、当面の生活費という点では、最低賃金以上は確保されておりますので問題ないということですが、一方で、法人の側からすると、素人だった人を農業法人の職員として一人前にするまで教えていかなければいけないということで、これは今までもございました農の雇用事業を拡充した形で支援することにしてしております。今までは月に 9 万 7,000円でしたが、月に 10 万円相当で年間 120 万円を、これを今までは 1 年間でしたけれども、2 年間助成をするということにしたわけがございます。

13ページ、給付要件でございます。準備型については、今申しましたように、原則45歳未満であるということ、就農を目指しているということ、そして研修計画が 1 年間に 1,200時間以上の研修カリキュラムになっているということ、雇用契約ではないということ、ほかに国から生活保護等の給付金をもらっていないということが要件でございます。

それから、返還事由というのがございまして、まじめに研修をやっていない場合、それから研修終了後 1 年以内に就農しなかった場合には返還していただきます。研修期間が 2 年以上延びたときはどうなるのだという質問をよく受けますが、150万円出るのは 2 年間ですが、それ以降も 2 年以内で研修を続けている間は返還しなくてもよいこととしております。

それから、就農した後は、給付期間の 1.5倍、最低2年以上就農を続けていくことになっており、途中で農業をやめた場合は返還してもらいます。

経営開始型のほうの給付要件でございますが、これは独立自営就農であることが基本でございます。ただし、下の矢印のところにありますように、親元に就農する場合であっても、親の経営に従事して5年以内に経営を継承する場合は、名義を変えてもらい、自分が経営主になると給付対象になります。または、親とは別に独立した部門を運営している場合は対象にするということにしています。そして、5年後には農業で生計が成り立つことが可能な計画をもっているということが必要でございます。

それから、人・農地プランへの位置づけということで、先ほど申しました人・農地プランの一番目の欄のところ、「中心となる経営体」の欄に位置づけられていることが必要です。「プランに位置づけられることが確実であること」というのは、市町村の検討会の場にプランが上がってきて、市町村がみても大丈夫だと保証できる状態になったときです。

給付対象の特例がありまして、夫婦ともに新しく就農する場合、例えば、就農を目指していた2人が農業大学校で知り合って結婚された場合は、1.5人分を給付するというようにしております。給付金は、生活費に相当する部分を最低賃金的なものとしてお支払いするという趣旨でございます。二人で生活した場合に一人で生活した場合と比べて生活費が2倍にはならないであろうということで1.5人分としています。

それから、新規就農者が法人を新設して共同経営を行う場合、息の合った仲間同士で法人経営をするという場合は、それぞれ家計としては別々でございますので、人数分を給付するというようにしております。

もう一つ、経過措置でございますが、もう既に就農されている方でも、平成20年4月以降に就農された方は対象としますが、給付は就農後5年目までとしますので、20年に就農された方は1年間限りとなります。

農の雇用事業は、16ページにございますが、先ほどご説明した内容でございますので、省略させていただきます。残った時間で18ページからの農地集積対策の話させていただきます。

農地集積を推進していくというのは長年の課題でございます。23年度からは、18ページの一番右側にございます規模拡大加算ということで、面的集積をした場合には10アール当たり2万円を耕作者に支払うことになっておりますが、今回、要件の見直しをしております。

人・農地プランの中で、先ほどご説明した農地利用図があります。その農地利用図でA

さんという中心経営体の集積範囲を定めた場合、例えば、今すぐには面的集積にはならないけれども、何年か後には連坦してAさんに集積する農地であることが集落・地域で合意できている場合は、出てきた部分がAさんの農地から離れてても面的集積の要件に該当するという運用にしたもので、担い手への農地集積が進みやすくなっています。

次は、資料の真ん中でございまして、農地の受け手ばかり支援しても、出し手のほうがかうんと言わないために場合で集積が進まない場合が多くあります。このため、農地集積協力金という制度を新しくつくり、自己所有地を農地集積円滑化団体に対して白紙委任をした農家に対して協力を支払うことにしたものでございまして。これについては、後で詳しく説明します。

それから、左端に書いてありますのは従来からの運用でございまして、農地法の運用として、適正に農地を使う人間に農地の集積を誘導していくということと、今回、贈与税の納税猶予措置が認められることになりまして、生前一括贈与を受けている方が、その方も高齢化して土地をだれかに貸したいというような場合は、一定の要件はございますけれども、それができるような制度をつくったということでございます。

19ページ、農地集積の考え方ですが、これは出し手と受け手で支援金の趣旨が違います。出し手に対する支援は、農地を出すことへの踏み切りを支援するということとございまして、出し手農家からみれば、これは利用権の設定でもいいし、農作業の受委託でもいい。いわゆる特定作業受委託というものがございましてけれども、これを最初に行ったときに出し手助成をするということとございまして。ですので、既に集落営農に農地を出している方、つまり作業を集落営農に委託をしている方には、今回の協力金は出ないということとございまして。一方、集落営農に対してこれから農地を提供する方は対象となるということとございまして。

それから、受け手に対する支援、規模拡大加算については、担い手が安定した土地利用を確保することを支援するということとございまして、作業受委託ではなくて、ちゃんと権利の設定ができる必要があり、利用権設定があった段階で助成をするということとしております。これには作業受託から利用権設定に切りかえた場合でも対象にすることとしております。

集落営農が法人化する場合は、法人化支援40万円が別にございまして、規模拡大加算は、法人化前の面積と比べて経営面積が増加している場合に規模拡大加算の対象にすることとしております。ただし、一戸一法人になる場合は、形式的には利用権設定が行われます

が、経営の実態は何も変わらないので対象外ということにしております。

20ページ、集積協力金の概要でございますが、2つ種類がございます。経営転換協力金というものが1つございまして、交付対象者は、人・農地プランで定める地域の中心となる経営体への農地集積に協力する農地所有者ということでございます。交付対象者は、土地利用型農業からほかの野菜とかハウスなどに経営転換する農業者である場合でもいいですし、完全にリタイアする場合でもよろしいですし、前に耕作された方が亡くなって相続の方が自分たちではどうしようもないので誰かに預けますという場合でもいいということにしております。ただ、遊休農地をもっている方は、原則は交付を受けられません。

それから、農業者戸別所得補償制度の加入者であることを要件としております。土地利用型農業をまじめにやっておられる方については、戸別所得補償にまず入っておられる方が多いだろうと思っておりますし、これまでまじめにやってきた方がどうしても農地を手放さなければいけないというときに、協力金をお支払いしようと、そういう考え方に立っております。

次の21ページは、経営転換協力金の要件の続きでございます。農地利用集積円滑化団体または農地保有合理化法人にすべての自作地を白紙で委任することが必要です。ただし、自留地として10アール未満の農地は留保することができるということにしております。白紙委任期間は10年以上で、6年以上の農地の貸し付けを行うことも要件になっています。ただし、市街化区域内の農地は対象外でございます。

2つ目の要件としましては、10年間、経営転換の場合は土地利用型作物の販売を行わないこと、リタイアや相続の場合はすべての農作物の販売を行わないことが求められています。

(注) 主要な農業機械の廃棄処分について、研究会では要件として説明しましたが、最終的に要件から除外されたので、説明を省略します。

22ページ、経営転換協力金の交付単価でございますが、自作地が0.5ヘクタール以下は30万円、0.5～2.0ヘクタールは50万円、2ヘクタール以上層は70万円という単価で、国から市町村に対して交付されます。市町村から交付対象者へは、その市町村ごとに独自に単価を決めて交付すればよいということにしております。

そうしますと、差額が出ます。差額を何に使うかといいますと、③の市町村特認事業に使うことができます。これは、出された農地の状況によっては、中心経営体がすぐに引き受けてくれないこともあります。そういった場合は、本来は農地所有者自身が整備すべ

きところですが、それを代行して整備しようということでございます。下の表にございますように、障害物を除去したり、畦畔の除去とか整地をしたりとか、客土をしたりとか、土壌改良剤を入れたりとか、暗渠をしたりとか、中心経営体が利用できる農地にするための事業を国からのお金の中でやっていただくことにしています。

23ページですが、2つ目の協力金として、分散錯圃解消協力金がございます。農地の問題として、分散錯圃の状態を解消することは大変重要でありまして、分散錯圃した農地を連担化した状態にもっていくために協力する農地の所有者等に対して支援するということでございます。これは、中心経営体に隣接する農地を所有している人が、そこでの耕作をやめて中心経営体にその農地を譲った場合に支給されるわけでございますが、既にもうほかの農業者が借りている場合は、その借りていた農業者のほうに、そこから立ち退く場合には協力金を支給することにしております。こちらの協力金をもらえる人も、戸別所得補償制度の加入者である必要があります。

農地集積円滑化団体等に対する白紙委任等の要件は経営転換協力金の場合と一緒にございます。交付単価は10アール当たり 5,000円で、面積当たりで出ます。先ほどの経営転換協力金のほうは、1戸当たりで金額が決まっていたわけでございます。これは経営を転換するなり農業をやめるということで機械がいらなくなる、固定資産が不要になる分の廃棄処分損の一部を補てんするという考え方で30万、50万、70万という単価をはじいておりますが、分散錯圃解消協力金のほうは、自分がその農地から立ち退くための迷惑料といえますか、立ち退き料といった観点で支給されますので耕作面積に応じて支払うという形をとらせていただいております。

24ページは、規模拡大加算の要件の緩和でございますが、現行の面的集積要件が左側にございまして、それを先ほど18ページのところで説明しました右側のような場合には、特例的に加算金の対象にしたものであります。

以上が今回の対策のおおよその内容でございます。

## II コメンテーターによる質問・コメントと報告者による回答

コメンテーター 吉田俊幸 高崎経済大学地域政策学部教授

○吉田委員 充実した施策を非常にいいに報告していただいて、コメントをするの

もなかなか大変なのです。戸別所得補償にしても、新規就農者の支援、農地の集積についても、従来まで、研究者や現場から要望されてきたものを、今回新たに政策化したものという側面をもっている。これまでの政策も一歩進んだ部分があることを前提にしながら、幾つかコメントをします。まず、戸別所得補償に関しては、畑作についてはこれからどのように展開するかわからないですが、米についてコメントします。本来だと、生産調整がネガからポジに転換したときに、この所得補償を導入すべきだったと思います。生産調整その他のただ乗りをつぶす意味では、戸別所得補償と一連の政策体系は非常に大きな意味で、政策面で前進したと評価しています。

同時に、全体としては、全員に同じ形でやるということは非常にシンプルなので、政策のわかりやすいという面でも、政策の導入としては意味をもつだろう。

もう一つは、生産調整も畑作戸別補償との組み合わせとなったので、経営の選択性という面でも、幅広く広がってきたことも評価できると思います。

それで、政策目標でいきますと、自給率の向上については幾つかの政策によってきれいにきれいにフォローされていると思います。ただ、多面的機能の推進や農地の保全とか環境保全型農業の推進について、今後、大きな政策課題として出てくると思います。これは私もいろいろな生産者と話し合っていて、この戸別所得補償については、当面はいいけれども、いつまでこの制度が続くのかという質問が圧倒的に多いんです。

その理由は、これだけメリットがある政策は続くはずはない。予算措置との関係で継続できないのではないかという疑問である。なぜかというと、戸別所得補償の性格は、経営を発展させる部分と、兼業農家や高齢者の水田保全の部分との、この2つが混在している。あとは環境保全型農業の推進が十分でない。環境保全については、加算になっているものをもうちよっと整理した形でわかりやすくすることが必要だと思う。

それから、もう一つ大きな問題は、新規就農についても、農地も含めた一連の政策によって、いろいろな助成が出ているのですが、ちゃんとした経営者が育つのかという点である。なぜかというと、生産者や経営者に対して一定の助成金を出していますが、経営のリスクを背負うという仕組みが、余りない部分がある。

例えば、戸別所得補償でみると、価格変動部分というものを果たして一律に出す必要があるのかどうか。先ほどの説明によると、規模によって経営内容も戸別所得保障に対する意識についても随分違っている。要するに、2ヘクタール未満は、戸別所得補償収支があり、収支が赤字であろうがなかろうが、つくっているわけですね。したがって、2h a

未満は変動部分があろうがなかろうが、作付すると思う。そうすると、変動部分は、今はまだ法律が残っている手挙げ方式で自分の経営と考えてやるというのが、今後の制度の継続性からみても重要ではなかろうかなと感じております。

それと同じことが、人と農地のプランの問題でもいえます。まず農地集積について書かれていることは今までいわれていることでもっともなのですが、ただし、実態からみると、果たして出し手にここまで踏み切り料を出すことが妥当なのかどうなのかという点です。むしろ、実態をみると担い手不足で農地は貸し出される状況にある。もう出そうなんですよね。出そうなので、担い手に対してそ助成が必要だと思う。さらに、耕作放棄地とか条件の悪いところを担い手はかなり選択的に借りている。その動きに歯止めをかける何らかの助成措置とか何かが必要であろうと思う。

もう一つは、私もこの1年間、いろいろな地域でアンケートをかけたりますと、10ヘクタール以上層で、65、70の世帯主がいるところに後継者がいない。要するに、経営継承問題をどうするかが課題である。こちらが農地の利用集積などにとってみたらかなり大きな問題になるのではないかな。幾つかの地域を調べると、かなり規模の大きいところで、「5年後はだれもいなくなるから、じゃあ、集落営農をつくるか、法人化をつくるか」という意見もでてくる。現実にはできない問題がある。有名な経営者でも継承問題が大きい。その経営継承問題をかなり大きな重点化政策としてやった上で、こういう農地の集積政策があるとすばらしいなという気がします。

それから、よくわからないんですが、ある2つぐらいの市町村の担当者に聞いたときに、こちらのお話を聞いているとそうでもないのかなと思うのですが、白紙委任というのは、果たして本当に欲しい人とのマッチングができるのかという点です。例えば、3ヘクタールの農地を貸し出すときには、実際には相対で借り手が決まっている。白紙委任というものが果たして機能するかどうかです。ただ、今のお話を伺ってみると、市町村ではなくて、もうちょっと下のところでやられるという構想があるようなのですが、これが実質的に機能できるかどうかというところが大きな問題です。ただし、これは運用上の問題です。

それから、新規就農の点であります。先ほどいったように、経営継承が問題になってきているとすると、家族経営の後継者が就農したときに、別の経営にならなくてはいけないとか、そういうことでもいいのかなという点です。10とか15ヘクタールをやっている経営でも、子供が就農するときには2倍ぐらい所得が必要になる。先ほどのお話にもありましたように、夫婦で入ったときは1.5倍ぐらい所得が必要なんです。その所得がすぐに確保

でないがゆえに、息子の継承者がなかなか確保できない、勤めをやめてやれということ  
ができない問題がある。そうすると、新規就農の考え方をずっといわれていた過大をここ  
まで大胆にやられたのですが、もう一つは、既存の立派な経営の後継者対策をどうするか  
ということが不十分ではないか、このところで一番わからなかったことです。

それから、1つの県と2つの市町村で新規就農の今回の対策で幾つか出てきた意見は、  
新規就農者のモラルハザードをどういう仕組みで抑えていくか。これはもう多分ご存じだ  
と思うのですが、今、県や市町村で、こんなに手厚くはないけれども、新規就農の支援策  
をつくっているんです。その過程で、新規就農者について相当セレクトしている。ところが、  
今度、国から大きな支援策がボンと出るとすると、県・市町村のそういう面でのセレ  
クト機能がなくなるのではなかろうかと懸念されます。

あと、首長の問題ですね。この新規就農に関して、各市町村は首長の重要な施策の一つ  
になっていると。これが首長がこの問題に全く関心を失う可能性も出てくる。今までは市  
町村で独自に予算もつくったんですね。今度は国のものをもらえばいいと。この辺の問題  
は、国がこれだけのものをやったというのはすばらしいことなのですが、これは運用上の  
問題かもしれませんけれども、その辺の対策をやっていくことが必要です。新規就農者の  
経営リスクというものを考えると、2～3年経過しても150万、200万稼げないのは危ない  
んじゃないかという懸念も、幾つか聞いている。これだけ支援を実施したうえで、どう経  
営に成長させるかというプランづくりが必要だとちょっと感じました。

非常に豊富な問題であり、コメントしにくいんですが、全体としては、今までいわれて  
いた課題を非常にきちっと政策的に体系化されてという面では評価できるのですが、  
一番大きいのは、経営を育てるには、やはり経営リスクを負わせないとまずいんじゃない  
かと思う。どうも余りにも手厚過ぎる政策が少なくない。同時に、支援することによって  
投資リスクもあるし、いろいろリスクが発生する。その時の対策も必要となっている。

○服部研究員 ありがとうございます。

今の吉田さんの提起に対して、課長のほうからお願いいたします。

○講師 ありがとうございます。的確なコメントをたくさんいただきました。

戸別所得補償の話は、先生ご指摘のとおりでございまして、米の生産調整がポジになっ  
たときに、本当は生産調整の選択制も一緒に導入するということを目指していたのですが、  
ちょっと中途半端な形になっていたものを、今回の戸別所得補償の導入に当たって、そこ  
は整理をしたというところでございます。

それから、多面的機能について弱いのではないかというお話でございますが、例えば、耕作放棄地対策とか、中山間の直接支払いの問題、また、環境支払いの問題については、さっき省略をさせていただいたところについておりまして、24ページが中山間、25ページが農地・水、26ページが環境保全型農業の対策ということで、予算上は関連支払という位置づけにしております。

戸別所得補償の制度の中に入れるべきではないかというご意見は、政務三役なり与党の中にもあったのですが、環境面の対策や多面的機能というのは、土地利用型農業以外の部分でも、野菜とか果樹とかほかの作物でも大きく貢献している部分があるものですから、現段階では対策を分けて別に仕組んでいるところです。今後、これについての議論が出てきて、戸別所得補償に包含していくべきだというご意見になってきた場合には、また検討しなければいけないと思っております。

それから、変動部分のお話が出ました。変動部分については、小さな農家までみんな面倒をみなくてもいいじゃないかというお話でございますが、これについては三党協議の場で、問題提起がなされているところでございます。定額部分はいいけれども、変動部分については、今の品目横断のナラシ対策と同じように、農家の自己負担の部分も入れて、手挙げ方式でやるのがいいのではないかというご提案がございます。

ここはまさに政策判断のところでございますので、我々も議論を見守っているところでして、問題提起としては十分認識しているところでございます。

それから、農地集積の話でございます。ご指摘のあった、担い手に対して支援をするのか、出し手に対して支援をするのかということについては、かなり議論のあるところでございます。政権交代前は3,000億円事業というのがございまして、出し手に対して10アール当たり1万5,000円を最高5年分支払うという事業を21年度補正予算で措置したところでございますが、そのときは民主党のほうからは農地集積の効果への疑問もあり、特に基金形式で3000億円という巨額の予算を民間団体に積むということ自体がむだ遣いであるというご指摘がございまして、そういった形はとらないということになったわけでございます。

それで、23年度からは、まず受け手のほうに規模拡大加算という形で支援することになったわけでございます。ただ、その中で、現場の声としては、どうしても農地を手放さない人たちの出し手対策を考えないとうまくいかないんじゃないかという声がありましたし、アンケート調査をすると、自分の農地を耕作する後継者はいないけれども、担い手に預け

る気もないという方が結構多いという実態も出てきました。

こういった方の農地は、これまで行政が何を言っても動かないところがあるわけですが、今回は人・農地プランをつくために地域で話し合ってもらい、それをきっかけに「この人が出すなら、おれも出そうか」というような形で意識を変えてもらい、インセンティブとしての協力金も用意することでお話に乗ってもらおうという考えで、出し手助成を導入したわけでございます。

農地集積を進めるためには、出し手側とともに、受け手側が経営がきちんとできるかどうか重要なわけですが、基本方針・行動計画や戸別所得補償モデル対策の検証資料にもありましたように、20ヘクタールぐらいで1つの経営ユニットを構成するのが一番効率的なところでございます。そこまで経営を拡大していくことが受け手にとってもメリットがあるということを理解してもらって、規模拡大加算と組み合わせて実施していけば、うまくいくのではないかなと期待しているところでございます。

それから、白紙委任については、これも言葉が先行しているところがありまして、農地がどこへ行くかわからないと思われている方が多いわけでございます。そこで、最近の説明で強調しておりますのは、先ほどの資料の10～11ページにある農地集積計画とか農地利用図の中では、今まで中心となる経営体が自分で耕作していた農地が示してありますので、その周辺の農地も中心経営体が耕作するほうが当然効率はいいわけですね。ですので、今までは、担い手の方が独自で農地を探さなければいけない、または個別に当たって貸し主の了解を得なければいけないという苦労があったわけですが、それを円滑化団体に農地が提供されることによって、ほぼ自動的に自分のところに集積されるようになる、苦労が減ることになるんですよという説明をしております。

ただ、円滑化団体の運営をしている方の考え方や、市町村の立場としてどこまで農地集積に対して関与していくかによっては、恣意的な運用が行われる可能性がないともいえないうことは我々も十分認識しております。ですので、そういった何か問題があったときは、これは担い手の方々に常々いっているのですが、相談窓口を国でつくっておりますので、国の相談窓口で電話していただきたいと思っております。

きょう、パンフレットも用意してはいますが、この問い合わせ先のところに書いてある電話番号に電話をかければ必ず相談を受けます、どの地域のどんな農家の話でもきちんと受けますからとっているところでございます。一時期、稲作経営者会議や法人協会の会員の方々からは、「これはとんでもないものだ。社会主義になっているのか、農林省

は」といわれたのですが（笑声）、「そうではないんです。あなたたちの経営を守るために、円滑に農地が流動化するためにこういうことをしているのです」という説明をして、最近は大分ご理解をいただいているところでございます。

それから、新規就農の話で、家族経営の後継者の問題、特に今、大規模経営の後継者がいらっしゃらない方がおられるという話がございました。これも我々も十分認識しているところでございまして、大規模経営で後継者がいないところは、新規就農者を紹介してその農場で研修して経営を移す事業、農業経営継承事業というのがございますが、これもどこにそういうニーズがあるかというのが、個々の農家が申し出ない限り、今まではよくわからなかったんです。

今回は、中心となる経営体の方々には年齢も書いていただくことにしております。今の年齢と、後継者の有無という欄もつくっております。後継者がいないの方々については、市町村も関係団体も再生協議会も、この農地が将来空くことになるかもしれない、だからどうするか考えないといけない、そういうことに気づくことができるわけでございます。そういった形で、地域の実態がある程度わかってくれば、次のどういう対策が必要かも明らかになってくるのではないかと考えております。

それから、新規就農のモラルハザードの問題については、これも市町村や県からもご指摘を受けております。非合法組織が新規就農だと言い張ってお金を取っていくんじゃないかとか、そういう話も聞いております。こういった問題については、今までも市町村なり県でハードルをつくっておられて、セレクトされてきたわけございまして、これは国の施策だからそういうハードルは全部なくせということはございません。自分たちで決めていいですかと聞かれた場合は、いつも「決めていいです」といっております。逆に、「国で決めてください」という声があるのですが、国が一律に決めてしまうと、せっかくハードルを厳しくしようとしているところができなくなるおそれがあるので、それはちょっと勘弁してくださいといっております。

青年就農給付金は今までになかったことをやるわけございまして、今、問い合わせ殺到という状態ございまして、この給付金にメリットを感じておられる方が多いとは思いますが、運用に当たっては、きちんとした農業後継者になれる方、経営者になれる方を選ぶのが原則であると県・市町村に伝えておりますので、今まで新規就農にまじめに取り組んでおられた県・市町村であれば、そんなにおかしなことにはならないんじゃないかと思っております。

最後のお金の問題で、せっかく地方単独事業でやってきたものを国が補助金を出すようになると、地方財政も厳しいものですから単独事業のお金が切られるという話は、他の事業でも聞いております。これは痛しかゆしのところがあって、今まで先行して事業を行ってきた意識の高い地域だけで後継者が育てばいいのかということ、それでは全国的に全然足りないのでは、やはり国が乗り出さなければいけないと思いますが、とはいえ、単独事業の分が他に回されるのも困りますので、そのところは、農業分野で新しい施策を考えていただくなり、国の新規就農対策に上乘せをするなりしてもらうのがよいと思っています。

○吉田委員　最後の新規就農の問題ですが、市町村等で施策をやっていると、この効果は必ず議会で細かく質問が出るんです。別に悪いといっているんじゃないんですよ。ただ、そういういろいろな問題が起きるので、これはどう運用されていくかということが重要で、そのためには、市町村等でチェック機能が働かないとだめと思う。それは別に悪いことじゃないんですが、今度は市町村議会等で全く機能が……。

○講師　補足しますと、新規就農の給付金も、予算上は市町村事業になります。直接支払いじゃないので、県・市町村経由でお金は流れるということですが、地方の負担がゼロになるということだけでございます。

○吉田委員　ああ、そうですか。わかりました。

### Ⅲ 質疑応答

○谷口委員　ぜひお聞きしたいのは、細かいことで恐縮ですが、制度の根幹にかかわる話なのでお願いします。戸別所得補償の資料の10～11ページにかかるところで、交付単価を計算するときの標準的な販売価格をどのように決めたのかということです。その決め方が変わったのですけれども、変わった理由は何かということをお教えしてほしいと思います。

具体的に、まず10ページのところでは、右側の1万5,000円の下のところ、「標準的な販売価格は」ということで、「過去3年」とありますが、これはおとしモデル対策をやったときが平成18年から20年産だったんですね。今では「過去3年」じゃないわけです。平成21年からみて過去の3年という意味であって、今から過去3年という意味ではないわけです。21年産の価格も既に出ています。ただ、21年産米は価格の変化が激し過ぎたので採用できないという事情もありますけれども。

そして、次のページも同じように、米価変動補填交付金のほうも、平成18年産から20年産までということで、同じ数字をとられていて、これは妥当だと思うのですが、質問は、8月31日の概算要求の段階では、「過去5年のうち中庸3年」という表現になっていたのが……。

○講師 23年度予算のときですね。

○谷口委員 そうです。それがこういうふうに表現がかわったんですね。つまり、5年のうち3年という考え方があって……。そして、1万5,000円の固定単価を算出するときだけ「過去3年」という表現だったんです。それ以外はみんな、「過去5年のうち中庸3年」というのが基本だったものが、今度の最終的な予算ではまたもとに戻りました。こういう形が出たわけです。私は結構だと思っているんですが、ただ、表現が変わったことを、「これは政策が変わったのだ」と評価する方が約1名いまして、私は、そうかなという気もしますのでお聞きしているわけです。

実は、「過去何年」はどこをとるかというのは、最初から決まっていなかったように聞いているんです。つまり、「今から過去3年」とか、そういうふうにピタッといつていたかということ……。そうすると、10ページのほうも、過去7年というのも常に変わるわけですよ、どこまでの過去かというのは。だから、「過去何年」というのはいつも変わるようにとらえていくとすると、固定支払いといったもの自体が毎年変わることになりますよね。

実は、固定支払いという言葉で、専門家ではなくて、我々が一般的に想像するのは、ある程度決まった額ということですよ。そうすると、最初に設定したものが3年とか5年ぐらいは変わらないのだととらえていたのですけれども、そこはどうか。つまり、「過去何年」という言い方だけでずっといくと、常に変わると。

○講師 この資料自体は、同じ資料を使い回しているのもそういう言い方をしているのですが、今ここの考え方は、固定払いは当面は動かさない、単価を動かさないという考え方は。

ですから、畑作物の単価も、去年つくって、ことしも動かしていませんし……。経済事情の変化があって、農家が所得に困るようなことにならない限りは、動かさないつもりでおります。ですので、先生からご指摘があるように、年度のとり方がばらばらじゃないかという話もあるのですが、これは平成22年度のモデル対策で1万5,000円を決めたときには、相対取引価格が3年分しかなかったものですから、だから過去3年をとりましたが、

本来なら5中3をとりたかったんです。

ですので、その23年度の概算要求、おとしの8月の資料では5中3と書いてあるんです。それは、単価を毎年変えるためにやるわけではなくて、そこだけほかの単価と、畑作も5中3なので、5中3にあわせたほうがいいんじゃないかということで書いたのです。このように固定部分を動かすつもりはなかったのですけれども、単価を毎年動かすという発想ではないです。

○谷口委員 私もそう解釈していたのですけれども、それでいいわけですね。

○講師 そうです。

○谷口委員 10ページのほうは、特に上のほうがそうですが、「過去3年」という表現よりも、「平成14年産から20年産のうちの7年のうち中庸5年」と書けばすっきりすると思います。「過去」と入ってしまうと、今から過去になっちゃうんです。そこはどうでしょうか。そのほうが誤解がない、農水省の意図のとおりに表示がされるんじゃないかなと思いますので。

○講師 わかりました。

○服部研究員 モデル対策のときにこの基準を使ったわけですね。

○講師 はい。

○服部研究員 モデル対策のときの標準的な生産費、標準的な販売価格、それらがこの3年間変わらないということですね。

○講師 そういうことです。

○服部研究員 ただ、それらを初めから変えないということで始めたのではなくて、2年目の具体的な制度を策定するときに、前の年と同じ水準で継続してやると決めて、同じものを使うようになったわけです。初めから同じ水準を続けていくとしていたわけではないですよ。

○講師 政務3役をはじめ民主党の先生方は、前々から「単価はそんなに動かすものじゃない」ということをいっておられて、それを正式に表明したのは、2年目の23年度の単価を決めるときです。年度は動いてデータもそろってきたけれども、単価は変えないという方針が出されました。24年度も、そのままということになっております。

○服部研究員 一応、事実は正確にしたほうがいいと思ったので確かめました。

もう1点、39ページの図がありますが、家族労働費はこの場合は10割だということですが、前にも同じような図が出ていましたよね。そのときも10割で……。

○講師 10割だったと思います。

○服部研究員 ああ、そうですか。

それから、生産費というのは、いつの生産費ですか。

○講師 これは21年度だと思えます。

○服部研究員 ということは、これは標準的な生産費の算定に使っている7中5の……。

○講師 ではないです。

○服部研究員 最新の2009年産の生産費ですか。

○講師 はい。その時点で把握できる生産費です。

○服部研究員 ならば、わかりました。それを書いておいてほしかったですね。

○講師 はい、済みません。

○服部研究員 私は、例の標準的な生産費の数字でもってやっているのかと思ったんです。

○谷口委員 書くというか、これは直近の生産費でやらないとおかしいでしょう。ほかの年の生産費とそのときにもらった金額でやったら……。

○服部研究員 補償基準は7中5（過去7年中の最高と最低の年を除く5年平均）だから。

○講師 そうなんです。単価算定のときは7中5でやっているの、生産費が下落傾向にある中では、高めに出来ます。

○服部研究員 だから、最新の生産費でやれば、こういう結果かなと思うんです。

○吉田委員 ちょっと前は、2～3ヘクタールはぎりぎりだったですね。むしろ家族労働費が出たか出ないかだから、コストは下がっているんですね。

○服部研究員 もう1点だけいいですか。この文書の説明が非常にわかりやすく、今まで農林水産省が出してくれた説明書で一番わかりやすいという感じがしたんです。政策の内容もそうなんですけれども。

それで、概算要求のときに出された資料には、なかに再生実現会議の基本方針がありましたよね。190万ヘクタールを流動化すると。あの辺が強調されていたのだけれども、この文書には190万ヘクタール流動化の話が出ていないですね。5年間で190万ヘクタールというのは非現実的だと思ったのですが、その図がここに入っていないというのは、何か意味があって入れなかったのですか。

○講師 私どもが目指すところはそういうことなのですが、これを県とか市町村などに説明していくと、すぐ目標化にしてしまう方が多くて、例えば、「平地で20～30ヘクタールを目指す」という言葉がさっきの再生会議の基本方針・行動計画に書いてあるのですが、

そうしますと、どこの地域でも、平地だと20ヘクタール以上の規模の経営体をつくらなければいけないのだと、そういうふうにすぐいっちゃうんですね。20ヘクタールの経営体をつくるのが必須なんだとなってしまうおそれがあるので、そうならないようにしないといけない。

まず自分の集落の中で誰を中心経営体にして、どうやって地域農業を維持していくかを話し合ってもらうのが重要なことですから、説明であまりマクロの話はしないようにしております。

○服部研究員 柔軟化されたということですね。

ほかにいかがでしょうか。

きょう、課長はどうしても3時半までということだったのですが、10分間延長してもらえますか。

○講師 はい。

○谷口委員 農地集積プランのほうの資料の21ページ以降ですが、農地の貸し付けを転換する場合に、経営転換したりして集積に協力する場合に、どうしても自作地にこだわらなければいけない理由があるのかなのかというのが、ぜひ聞きたいんです。

つまり、基本的には出し手に対する話でやることは、借り手のほうは耕作という観念で支援する、出し手は所有権に対して、全部利用権に任せるということで、放棄するということに対して補助金を出すというのはわかるのですが、現実には、既に規模拡大している人が自作地もち、利用権設定する場合には、その人の自作地だけについて補助金を出すという話というのは、余り現実的ではないような気がします。つまり、自作地しかないような人というのはごくわずかで、さっき吉田さんがいわれたように、最近非常に深刻なのは、大規模な方がボンと貸付に出すのがふえていて、これでは対応できないから「出さな」といっている地域が多いということなのです。

一遍に出されても困っちゃうと。担い手も育っていないのに。すでに5ヘクタールの経営の人は7ヘクタールにはできるけれども、いきなり5ヘクタール出されて10ヘクタールにしろといわれても、急には倍になれないよということで、それが耕作放棄地に回ってしまうという危惧があちこちで指摘されているわけですね。

そうすると、そのときに自作地という形だけで絞っていくと、実態に合わないんじゃないかなと。これは間違っているのではなくて、借り入れている土地についても、やめたり転換したりする場合には、それを含めて全体を支援していくような、まとまって流動化する

るようなことを支援する仕組みをとらないと、せっかく集めて、自作地と利用権設定地があつてある形態ができていのに、またばらばらに貸し付けたりすることになるのは、余り合理的ではないんじゃないか。

つまり、今までの努力がそのまま次の世代に、次の経営者、担い手につながっていくような、効果的なバトンリレーができるような仕組みを考えたときに、もうちょっと弾力的にできるんじゃないかなという気がするんです。

○講師 現在、個々の農家の中では相続が発生する方も出てきておりますので、それがまさにばらばらにさらに分割されて農地が出ていくようなことがないように、白紙委任で円滑化団体という公的機関に預けてくださいということを優先課題として取り上げているわけでございます。

一方で、大規模農家の方々というのは、これはもうちょっと検証しなければいけないのですが、流動化施策を20年ぐらいやっていますけれども、どこかで利用権設定をしたときに一たん支援を受けていらっしゃるはずですよ。そして、普通はモラルも高い方が多いので、やめるときには農地をまたばらばらに戻そうなどとは思っておられないと考えております。農業政策としての優先度からいうと、先生がおっしゃるように、経営継承をいかに円滑していくかという問題のほうが重要だと思います。今の担い手にやめられたら困りますよという話はあちこちにあるわけで、高齢化した担い手のリタイヤへの備えとともに、法人が経営破たんした場合など、突然担い手がなくなった場合の農地の受け皿をどうするかということを実際に考えていく必要があると思っております。

○谷口委員 そうすると、私は提案があつて、支援対象をこれを所有者から借りて利用権を設定する側とするのではなくて、地域の団体に出して、適切に使ってくださいという形が一番いいんじゃないかと思うのです。そうすれば、その地域ごとにマスタープランを立てているわけですから、実態がよくわかっているわけですね。どうしたら一番合理的になるかというのは、彼らのほうにゆだねたほうがいいかなと。一筆ごとに判断していくような考え方よりも、地域の……。

○講師 本来はそうあるべきだと思います。これも何十年も前から、合理化法人が創設されて以来、農地をみんなまとめて出してシャッフルしてきれいに分けましょうといってきたのですが、担い手自身も含めて「自分で整備してきた農地だから、人に渡せないよ」という声が結構多くて、なかなかそこができてこなかったもので、今回、人・農地プランでもう一度仕切り直しで頑張りたいと思います。

○服部研究員　きょうは、どうもありがとうございました。

○講師　どうもありがとうございました。

——了——