

**東日本大震災の教訓をふまえた  
農業復権に向けた  
JAグループの提言**



平成 23 年 5 月

全国農業協同組合中央会

# 目次

I	農業復権に向けた基本的考え方と提言の概要	1
1.	農業復権に向けた基本的考え方	1
2.	提言の概要	4
II	農業と地域経済・社会の将来像	9
1.	水田農業の将来像	9
2.	地域経済・社会の将来像	13
III	J Aグループの果たす役割と取り組み	15
1.	水田農業の担い手の確保・育成および 農地集積に向けた取り組み	15
2.	地域経済・社会の維持・活性化に向けた取り組み	19
3.	担い手経営体のニーズに応えるJ A経済事業の改革	21

IV 農業と地域経済・社会の将来像の実現に向けた	
取り組みを支える政策	25
1. 担い手経営体の確保・育成および農地集積対策	25
2. 新たな直接支払制度の創設	27
3. 品目政策等の確立	29
4. 国産農畜産物の輸出振興対策	43
5. 地域経済・社会の維持・活性化に向けた支援対策	45
6. 政策工程表の策定と必要な予算の確保	49

# I 農業復権に向けた基本的考え方と提言の概要

## 1. 農業復権に向けた基本的考え方

### (1) 東日本大震災による環境変化と価値観の転換

- 3月11日に発生した東日本大震災は、特に、農林水産業が地域経済・社会を支えている地域に甚大な影響を及ぼした。
- また、被災地のみならず大都市圏でも発生した一時的な食料供給不足や、原発事故による作付制限、損害等により、地域・国内生産を基本とした持続可能な農業の重要性や、食の安全・安心の重要性が再認識された。
- さらに、食料のみならず、エネルギー供給、電気・交通・通信などのインフラなど、生活全般にわたって「安心・安全な暮らしを守ること」の重要性や、自然エネルギーを活用した循環型社会への要求が強まるとともに、地域内外での助けあいや、「人と人とのつながり」「共助」「絆」などの価値観が高まっている。
- こうした環境変化は、市場原理の徹底により、効率化や競争力強化を追求してきた従来の価値観を転換させるものであり、食料・農業政策を含めたわが国のあり方について、発想を大きく転換させる必要がある。

### (2) まずは震災からの復旧・復興に全力を挙げる必要

- 政府は、「食と農林漁業の再生推進本部」および「食と農林漁業再生実現会議」を設置し、6月を目途に農業対策の基本方針、10月を目途に抜本的な国内対策などを策定するとしてきたが、東日本大震災により、検討が中断している状況にある。
- 今は震災からの復旧・復興に全力を尽くすべきであり、震災からの復興に焦点をあてたわが国の農業対策について、政府一体となって、官民の叡智を集めて検討・実践すべきである。また、その検討は、TPP参加の是非を巡る議論とは切り離して行うべきである。
- JAグループは、今後とも、国民生活に不可欠な安全・安心な食料の安定供給を図るため、わが国有数の食料基地である被災地域および農業の復旧・復興に全力で取り組んでいく。

### (3) TPPに対する基本的考え方

- 現在、東日本大震災の復旧・復興対策が取り組みの途上にあるにも関わらず、TPPへの参加を促そうとする主張が散見される。このような考え方は、震災からの復興に資するものではなく、被災地域の重要産業である農林水産業に更に大きな損失をもたらすものであり、被災地の農林漁業者の復興への努力や気持ちを挫き、復興の足かせにしかならない。
- 特に、世界的な食料危機、未曾有の大震災・原発事故のもとで、食料自給率40%のわが国は、可能な限り国内生産を目指す必要があり、例外なき関税撤廃を原則とするTPPへの参加は、国内農業の振興とは到底両立できるものではなく、参加に向けた検討は、直ちに中止すべきである。
- 今回の大震災を受け、国民のなかに、これまでの社会や経済のあり方を見直す動きがある。大多数の国民が、安心して暮らせる地域社会、安全で安心できる食料を安定的に消費できる社会を望んでいるなかで、従来の自由貿易至上主義の延長でしかないTPPへの参加の検討は、時代錯誤と言わざるを得ない。
- 国際的な食料需給がひっ迫し、途上国を含め食料価格が過去最高を更新するなか、昨年10月に新潟で開催されたAPEC農相会合では、アジア太平洋地域の閣僚級で初めて食料安全保障が議論された。本年6月にパリで開催されるG20農相会合でも、食料価格高騰の抑制対策が中心議題となる予定である。わが国でも、過度に貿易に依存するのではなく、地域・国内での生産を基本とした食料安全保障を確立していく必要がある。
- 農産物の輸出については、地域農業の将来展望を切り拓く有力な手段の一つではあるが、国土・自然条件の制約から、国際競争力の確保には限界があり、国内農業改革の切り札となるものではない。加えて、原発事故により、一部の国が科学的根拠もないまま日本産食料の輸入禁止を実施している実態を踏まえれば、輸出に対して過度な期待を持つことはできない。

- わが国は、持続可能な各国の多様な農業の共存を実現するため、多国間によるWTOルール確立を基本とすべきである。TPPなど経済連携協定（FTA・EPA）では、輸出制限・禁止措置等について効果的に対処できないなど限界があるため、あくまでWTOの補完的役割として位置づけるべきである。
- アジア・太平洋諸国で自由貿易圏を創設しようとの期待が一部にあるが、APECは、従来から自主性、柔軟性の原則に基づいて運営されてきた。これら諸国の経済関係の強化は、TPPのような例外なき関税撤廃を基本とするのではなく、「人と人とのつながり」「共助」「絆」が基礎になっているアジア各国の多様性に十分配慮したものとすべきである。
- 農産物貿易ルールは、食料安全保障を含む農業の多面的役割の発揮と、食料・農業・農村基本計画で決定した食料自給率の向上に資するとともに、食の安全・安心や環境保全など、国民の期待に応えるものとするべきである。

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

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

## 2. 提言の概要

### (1) わが国の農業と地域経済・社会の将来像の考え方

- わが国農業に関しては、農業所得の増大と食料自給率目標50%の実現を大きな課題として改革に取り組んできた。また、国民全体の課題は、急激な高齢化社会への対応である。これに加えて、東日本大震災による被害からの復旧・復興という国を挙げて全力で取り組むべき課題に直面している。こうした課題に対応するため、国民が求めるわが国の食料安全保障と多面的機能の発揮を将来にわたり確保し、多様な担い手が誇りと希望を持って取り組めるわが国の農業のあり方を描いた。
- あわせて、農業のあり方のみではなく、高齢化社会のもとでも、豊かで住みやすい地域経済・社会など、地域政策とあわせた将来像を描く必要がある。
- また、新たな食料・農業・農村基本計画の実現目標は10年後であるが、基本計画の実現目標をスピードアップさせ、より現実的な姿を描くため、5年後を目標とした姿を描いた。

### ①わが国がめざす持続的発展が可能な農業のあり方

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

## ②集落ごとの「担い手経営体」を中心とした水田農業の将来像のあり方

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

## ③畜産・酪農、野菜・果樹、甘味資源作物等の将来像のあり方

- 畜産経営については、JAの部会等に結集して、産地化・ブランド化を進め、安全で良質な畜産物を国民に安定的に供給する将来像を描く必要がある。酪農経営については、需要に基づく計画生産に取り組み、新鮮な牛乳と、安全で高品質な乳製品を国民に供給する将来像を描く必要がある。両者どちらにおいても、家畜防疫体制の強化、耕畜連携や循環型農業等を通じて食料自給率の向上と多面的機能の発揮に取り組む。
- 野菜・果樹等は、消費者ニーズに対応して、新鮮で高品質な国産青果物を安定的に供給するため、地域・品目特性をふまえて、産地や部会単位で生産者が協同して生産・出荷に取り組む。
- 甘味資源作物については、砂糖・でん粉の安定供給のため、北海道畑地における畑作輪作体系と、沖縄・鹿児島県離島・火山灰土地域における地域営農体系の維持・確立により、甘味資源作物の生産を振興し、地域経済を支える将来像を描く必要がある。また、花きや、茶・こんにゃく・いぐさなど工芸作物については、地域・品目実態をふまえた振興方針の明確化と対策の確立が必要である。



#### ④都市農業の将来像のあり方

- 都市的地域の農業の将来像は、営農を継続することによって実現される多面的機能の発揮を通じて、都市農地が“価値ある場”として認識・共感され、地域住民の支援・参画が得られる姿である。
- この実現に向けて、J Aグループは、地域住民に対して都市農業の持つ新鮮な農産物の供給機能や防災・環境保全機能などの各種の多面的機能をPRし、都市農業振興に係る国民理解の促進対策に取り組む。

### (2) 農業の将来像の実現に向けたJ Aグループの取り組み

#### ①農地集積対策の取り組み強化と農地の最大限活用の実現

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

#### ②1集落1「担い手経営体」のニーズに応える経済事業改革

- 20～30haの1集落1「担い手経営体」が実現すれば、担い手経営体自らが生産・販売等を判断することになることから、J Aの購買・販売の事業方式を担い手ニーズに応える事業展開に改める必要がある。

- このため、地場消費へのファーマーズマーケット展開から、大消費地の実需者・消費者まで、川下からの販売戦略策定のもと、担い手経営体が行う多様な販売を支援するとともに、流通コストの徹底した削減に取り組む。
- また、生産から加工・販売までの高度・専門技術や経営情報の提供体制や、広域的・効率的な集出荷施設、低コスト生産資材の供給体制を再構築していく。

### **(3) JAは地域経済・社会のライフライン**

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

#### **(4) J Aグループが提案する将来像を実現するための政策の確立**

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

#### **(5) 将来像の実現には国境措置の維持が前提**

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

