

# 農政環境常任委員会

## 平成25年度特定テーマに関する調査研究 報告書

テーマ：「将来の兵庫の農業を支える担い手づくり」

I	はじめに	P1
II	新規就農促進について（中間報告と結果）	
1	現状の新規就農促進に向けた施策展開と課題	P2
2	県施策に反映すべきと考えられる内容	P3
3	平成26年度予算への反映について	P4
III	兵庫の担い手づくりについて	
1	委員からの主な意見	P5
2	課題解決への視点	P8
図1	新規就農促進にかかる現行の県施策展開 特定テーマに関する調査研究記録	P12 P13

平成26年5月

## I はじめに

本県の農業は、我々県民に安全・安心な食料を供給するだけでなく、農地の持つ多面的機能の維持・保全を図る上でも極めて重要である。

一方で、T P P交渉の結果次第では、我が国の農林水産業に大きな影響が出ると予想されることから、大都市近郊に立地し、多様な自然環境に恵まれた本県の強みを最大限に活かして、国内外の産地間競争に勝ち残ることができる産業としての力強い農林水産業を確立することが喫緊の課題となっている。また、産業としての農業を展開するにあたって、立地上の不利がある中山間地域等においては、いかに多面的機能を維持するかが課題となっている。

農業を含めて産業を担うのは人であり、人がいなければ産業は成り立たない。また、農業自体に生業とするにあたっての魅力がないと就農促進は見込めない。本県の農業を見ると、2010年世界農林業センサス（平成22年）で販売農家の農業就業人口のうち、65歳以上の占める割合が68%となるなど高齢化が進行しており総農家数も減少が続いている。力強い農業の確立に向けて、人材の確保と合わせて、個々の技術力を向上し、競争力の高い人材を育成、及び集落を活性化することが急務となっている。

このことから、農政環境常任委員会では「将来の兵庫の農業を支える担い手づくり」を特定テーマとして調査研究を行った。何よりも人を確保していくことが重要であるため、新規就農促進に向けた現行の県施策展開について、課題の分析を行い、県施策に反映すべきと考えられる内容について平成25年11月11日に当局に報告した。その結果、平成26年度予算への反映がなされ、一定の成果を得た。

11月以降も引き続き、中山間地域も含めた本県の農業全体の担い手づくりについて調査研究を進め、得られた意見や課題から、今後の施策立案の参考とすべき視点を取りまとめたので報告する。

## Ⅱ 新規就農促進について

### 1 現状の新規就農促進に向けた施策展開と課題

現状の当局の施策展開を別紙1に整理して検討し、以下の課題を抽出した。

#### (1) 現状の施策展開（別紙1 参照）

新規就農者の育成・確保に向け、①啓発活動、②農業体験、③就農相談、④就農準備、⑤就農、⑥経営発展の6つの段階で、1. 情報提供、2. 技術習得支援、3. 条件整備支援、4. 経営安定支援の4つの分野から支援が行われている。

#### (2) 課題

##### ① 就農準備段階における技術習得支援の充実が必要（別紙1のA）

付加価値のある産物を効率よく生産するためには、技術力の習得・向上が必須となることから、4つの支援内容の中でも技術習得の支援は特に重要である。また、年間新規就農目標300人を安定的かつ継続的に達成していくためには、特に、就農相談に訪れる相談者（H24年度で650人）を就農に橋渡しする4. 就農準備段階の支援が特に重要である。

このことから別紙1のAのブロックで実践的研修等の強化、拡充が必要である。

##### ② 就農・経営発展段階における技術習得支援の充実が必要（別紙1のB）

就農準備段階における技術習得支援の強化により、就農希望者の就農を促進するとともに、既就農者のさらなる栽培技術・経営能力の向上を進めて定着を促進し、既就農者の離農を抑制する必要がある。

このことから別紙1のBのブロックで、定着促進や経営発展に向けた支援を強化する必要がある。

##### ③ 就農相談・準備段階における条件整備支援の強化が必要（別紙1のC）

就農準備段階では、ハウスなどの条件整備に費用がかかることに加え、良好な農地や中古資材の情報を入手すること自体に時間や労力がかかる状況があり、別紙1のCのブロックで、就農希望者にかかる負担を軽減する必要がある。

## 2 県施策に反映すべきと考えられる内容

2の課題を踏まえて、新規就農の促進強化に向けて、就農準備段階における技術力向上を中心に以下に記載する。

### (1) 民間団体等における実践的研修機会の拡大（別紙1のA）

新規就農者の安定的かつ継続的な確保に向け、多くの就農希望者が円滑に就農段階に移行できるよう、公的セクターに加え、JA、農業法人、民間団体等において、実践的な技術が習得できる研修機会の拡大を、引き続き図るべきである。

また、農業法人等の規模拡大や多角化により、雇用吸収能力の高い法人経営が育成できるよう、農業法人等の雇用を支援するとともに、雇用を通じた就農希望者の実践的な研修機会の拡大につなげるべきである。

### (2) 就農促進・定着サポート体制の充実（別紙1のB）

非農家出身者は、地域への溶け込み等において、農家子弟に比べ障壁が高いことが、定着を妨げる原因となっていると考えられる。そこで、研修を終え、就農に至った非農家出身等の新規就農者が、早期の定着・経営安定を図れるよう、地域の先進農家が行う後見人的な応援活動（栽培技術・経営・販売の指導や地域への溶け込み支援等）を継続して実施するべきである。

### (3) 営農に適した農地や中古ハウス等の情報収集・提供（別紙1のC）

就農希望者にとって農地確保とハウス等の施設導入のための資金確保は大きな課題であり、地域の農業者や市町、JA等の協力のもと、営農に適した農地や中古ハウス等の情報を収集し、就農希望者へ情報提供する仕組みを構築するべきである。

### 3 平成26年度予算への反映について

2(1)～(3)で県施策に反映すべきとして、平成25年11月11日に当局に報告した事項について以下のとおり平成26年度予算への反映がなされた。(新規事業1 組替新規事業3 事業継続1)

#### (1) 民間団体等における実践的研修機会の拡大

##### ○ JA・農業法人・民間団体の研修農場設置支援

**【組替新規】 新規就農促進ファーム設置事業** 18,656千円

公的セクターに加え、JA、農業法人、民間団体等が行う研修農場の設置運営を支援し、就農希望者の実践的な研修を促進(40人)

※ 緊急雇用対策(起業支援型)を活用

##### ○ 先進農家・農業法人等へ研修派遣

**【組替新規】 フレッシュファーマー雇用支援事業** 137,001千円

農業法人等における雇用を通じて就農希望者の実践的な研修を支援(30人)

※ 緊急雇用対策(起業支援型)を活用

**【組替新規】 就農促進研修事業** 50,000千円

県担い手協議会が就農希望者を雇用し、農業法人等で実践的な研修を実施(16人)

※ 緊急雇用対策(地域人づくり)を活用

#### (2) 就農促進・定着サポート体制の充実

##### ○ 先進農家による技術・経営指導等による定着支援

**【継続】 就農スタートアップ支援事業** 8,997千円

非農家出身等の新規就農者の早期の定着・経営安定が図られるよう、地域の先進農家が行う後見人的な応援活動(栽培技術・経営・販売の指導や地域への溶け込み)等を支援(30人)

#### (3) 営農に適した農地や中古ハウス等の情報収集・提供

##### ○ 農地等確保支援

**【新規】 新規就農コーディネート強化事業** 1,302千円

地域の農業者や市町、JA等の協力のもと、営農に適した農地や中古ハウス等の情報を収集し、就農希望者へ情報提供することにより、就農定着を促進

### Ⅲ 兵庫の担い手づくりについて

#### 1 委員からの主な意見

これまで行ってきた生産者、団体、当局等からの聴き取りや現地調査結果を踏まえた委員等からの主な意見を以下に整理した。

##### 【農地荒廃、担い手不足の原因】

- ① 農業が廃れる原因は、もうからないからである。農地の保全や担い手育成のためにも、儲かる方法を皆で知恵を出し合って考えなければならない。そのためにはどうすべきかを農家だけでなく、消費者にも訴えなければならない。
- ② 耕作放棄地の一番の原因は米が安いことだが、後継者がいないことも原因の一つである。子供が集落から出ていくと、3ちゃん農業になり、最後は限界集落になってしまう。それに歯止めをかける必要がある。

##### 【農業の意義】

- ③ 既存の農業がしっかりしていなければ、新規就農者が参入する土壌がない。魅力も将来性もないところに新規就農者は入ってこない。調査研究を進める中で、もうかっている地域には後継者がいるが、経営が厳しい地域は後継者がいないという現状が見えてきた。
- ④ 農業を産業という捉え方をした理由としては、収入が少なければ新規就農者は魅力を感じられないだろうという前提に立ったものである。
- ⑤ 行政としては国土の保全、県土の保全も考えなければならない。集落営農により、規模拡大し、農業を安定化させるとともに国土の保全を図ることが最終目的である。
- ⑥ 農地を守らなければ、豪雨の際、水が川から海まで一気に流れてしまう。そのような環境面についても説明し、消費者とどのように結びついて行くのが今後の課題の一つと考えている。

##### 【農地のゾーニング（産業重視か保全重視か）】

- ⑦ 農業をどうするかという問題は、農村を守る部分と、農業を産業として

捉える部分を考えなければならない。例えば、多面的機能も含め農村を守ることに税金を投入するのは保険であり、産業として競争力のある強い農業を進めるために税金を投入するのは投資である。例えば、北海道のような大きな地域では投資的に進め、中山間地域は伝統・文化も含めて守っていく。農村の形態が、なぜ日本社会に必要なのか広く国民に理解してもらわなければならない。

- ⑧ 保険をかける地域と、投資を行う地域の両方が兵庫県内にあり、一くくりににはできない。多面的機能を重視する地域と産業として育成していく地域の2つに分けざるを得ない。分けて考えなければ多面的機能、県土の保全は保てない。中山間地域で集落営農をしても利益はなかなか上がらないため、県民緑税等で補っていかなければ人は住めない。なぜ我々が支援をするのかというと、農家の皆さんにその地域を保全していただいているからである。そのことに対して、いかに敬意を払い、いかに感謝を表すかである。

#### 【就農の動機付け】

- ⑨ 頑張れば、もっともうかるという魅力があり、夢とか希望、将来の展望が見えてこなければ、後継者は現れないと思う。
- ⑩ 若い方の中には、もうかる、もうからないという価値観だけでなく、違う考え方を持っている方も多いと思う。都会でサラリーマンをするより、農業をして食べていければよいと考えている方も結構いると思われる。収入以外の生活環境面も含めて、総合的に集落を支援することを考えることも必要ではないか。

#### 【農地保全に係る県民の理解と負担】

- ⑪ 国土の保全、多面的機能を守るため、県民緑税のように、その意味を知り、都市部の人に保険をかけてもらう、そのような教育を積み上げていかなければならない。都市部の人でも郡部の人でも、なぜ集落を守らなければならないのか、農業、農村の意味を、田植えが日本の文化の中でどのような意味があるのかまで含め、もっと深い所をとらえて施策を打っていかなければ

ればならない。

- ⑫ 人口と県土面積を考えると農業をされている面積は圧倒的に多く、人口は圧倒的に少ない。県土を保全していただいている方の負担が軽減されるよう議会としても提言していく必要がある。

#### **【集落営農組織の重要性】**

- ⑬ 県内の 3,677 集落のうち組織化されていない 2,654 集落をどのように組織化し、地域のコミュニティを守り、農業生産も維持していくのが大事である。
- ⑭ 限界集落の増加は、集落の崩壊が原因である。農業を支えているのは、集落営農であり、農業は集落営農でなければ継続できないと考えている。



## 2 課題解決への視点

先の意見を踏まえて、農地荒廃、担い手不足の原因と農業の意義を整理した上で、今後の本県の担い手づくりに必要と考えられる3つの視点について述べる。

### (1) 農地荒廃、担い手不足の原因＝もうからない、後継者がいない

担い手不足の原因は、もうからないからである。もうからない産業を人は生業としない。やはりもうからないから若者が都市部に流出し、後継者不足となり担い手が不足している。担い手不足は、耕作放棄地や農地荒廃につながっている。(もうからない→就きたがらない→担い手不足→耕作放棄、農地荒廃)

### (2) 農業の意義 (①産業としての意義、②県土保全の意義)

農業の意義を改めて整理する。農業は、国民の食を担う産業としての意義がある。産業は、もうからないと成り立たない。国内外の競争に打ち勝つ強い農業の確立が求められる。

また、農地が健全に保たれることで水源かん養、洪水防止等の多面的機能が発揮され、県土保全に貢献する。そのためには農地で農業が継続されることが必要であり、それは中山間地域などの条件不利地にも求められる。

### (3) 担い手づくりへの視点

#### 【視点1】担い手確保の観点に立った農地のゾーニング

産業としての農業に担い手を確保するには、第1にもうかる産業にすることである。条件的に不利な中山間地域等で担い手を確保するためには、そこで農業を行いたいと思えるだけのインセンティブの設定が必要である。

県内の農地で一律の施策を講ずるのではなく、農業の意義の面から捉え直し、立地等の条件から農業経営上、収益を上げていくことが見込める産業重視のエリアと、そうでない国土保全重視のエリアに分けて、それぞれの状況に応じた施策を講ずることが有効と考えられる。(参考 表1)

(参考 中山間地域等直接支払制度)

農業生産条件が不利な状況にある中山間地域等における農業生産の維持を図りながら、多面的機能を維持することを目的とした制度として、中山間地域等直接支払制度が展開されている。耕作放棄地の増加を抑制するという観点では一定の成果がでてきているものの、生産性及び収益性の向上や新規の担い手の定着などのより前向きで継続的な農業生産体制を整備するまでには至っていないのが現状で、若年層（勤労世代）の新規就農・定着につながっていない。

【視点2】エリア別の施策展開

産業重視エリアと国土保全重視エリアの目標、課題、支援施策の展開について表1に整理した。

表1 エリア別の担い手確保対策イメージ

項目		A 産業重視エリア 【好立地・平地農業地域中心】	B 国土保全重視エリア 【僻地・中山間地域中心】	
1	ビジョン	「産業」としての農業の確立	農地の多面的機能の永続的な維持	
2	課題	① 経営意欲の高い担い手への経営資源集中 ② 経営意欲の高い就農希望者の就農促進、経営センスを持つ人材の発掘・既就農者の育成	① 既存の農業者の農業継続 ② 若年層（勤労世代）の新規就農促進	
3	期待される担い手の受け皿	企業や大規模農家（法人）	集落営農組織（法人）	
4	支援	(1)支援の性質	投資的	(多面的機能を守るための) 保険的
		(2)担い手対策		
		①PRポイント	頑張ればもっともうけるチャンス(リスクもあり)	都会から離れた自然の中で安定した農業
		②ターゲット	民間企業志向	安定志向
	③支援策	もうけるための競争力強化に向けた支援 ・ 課題①対策として、H26農地中間管理機構による農地集積を実施予定 ・ 課題②対策はⅡ章に記載対応策の充実・強化が必要	中山間地域等で安定した農業・生活が送れる総合的支援 ・ 課題①について対応の検討が必要 ・ 課題②について対応策の検討が必要	

### ① 産業重視エリア（表1のA）

ビジョンとして掲げる「産業」としての農業の確立に向けて、①経営意欲の高い担い手への経営資源の集中、②経営意欲の高い担い手候補の新規就農促進が課題となる。就農の受け皿としては、企業や大規模農家が想定される。

担い手対策として、企業経営志向の高い担い手又は就農を希望する者をターゲットに「頑張ればもっともうけるチャンス」があることをPRポイントとして施策を展開する。支援策としては、課題①については、平成26年度に農地中間管理機構による農地集積が予定されており、課題②については、当報告書のⅡ章及び図1に記載された施策が既に講じられている。引き続き、経営意欲の高い就農希望者の就農促進や、経営センスを持つ人材の発掘及び既就農者の経営力育成に向けて、対応施策の充実、強化を図る必要がある。

### ② 国土保全重視エリア（表1のB）

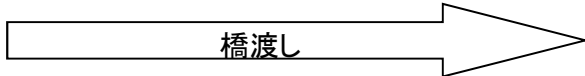
農地の多面的機能の永続的な維持の実現に向けて、①既存の農業者の農業継続、②若年層（勤労世代）の新規就農促進が課題となる。就農の受け皿としては、認定農業者等の担い手が不足する中山間地域等における地域のコミュニティである集落を守り、農業生産の継続の役割も期待される集落営農組織が想定される。地域のコミュニティである集落営農組織を維持していくためにも課題②への対応は重要である。

担い手対策として、「都会から離れた自然の中で安定した農業」をPRポイントに、もうけることよりも安定に関心の高い方を対象とする施策を展開する。土曜日曜に都市部から中山間地域の貸し農園に行く方や棚田オーナー等も対象となりうる。支援策としては、課題①については、中山間地域等直接支払制度が展開されている。課題②の若年層（勤労世代）の新規就農促進について、現状で、中山間地域等への若年層の就農・定着が低調であることから、何らかの対応を検討する必要があると考える。

### **【視点3】 国土保全重視エリアでの若年層（勤労世代）の就農促進への支援**

中山間地域の農地が持つ国土保全機能は公益的なものであるから、その農地保全を県民みんなで支える仕組みを構築することが有効と考える。例えば、農地の国土保全機能に恩恵を被る県民が財源を負担する県民緑税のような新税を創設することが考えられる。その税収を財源に、現行の中山間地域等直接支払制度が対応できていない、若年層（勤労世代）の新規就農促進につながるよう、収入だけでなく生活環境面等も含めた総合的な支援を行うことが、今後施策を検討する上で重要であると考えられる。

## 新規就農促進にかかる現行の県施策展開

段階	①啓発活動	②農業体験	③就農相談	④就農準備 (栽培技術・農地習得)	⑤就農	⑥経営発展
支援内容	就農予備軍 (H24実績 就農相談実人数650人)				就農者 (目標300人/年)	
1. 情報提供	出前講座	農業インターンシップ 市民農園	就農支援センターに よる相談対応	就農支援センターによる窓口・出張相談		
2. 技術習得支援	基礎研修		<b>A</b> 実践的研修 県関係(農大、楽農センターなど) 先進農家・農業法人等へ研修派遣 【～H25】[H24実績 61人雇用→37人就農]		先進農家による技術・経営 指導等による定着支援 【～H25 県単】 [H24 実績30人] <b>B</b>	
			JA・農業法人・民間団体の研修農場設置支援 【～H25 県単】[H24実績27人研修 18人就農]		先進農家等での雇用による発展 的研修 【指導:プロ農家】 [H24実績 89人雇用]	
3. 条件整備支援			<b>C</b> 農地等確保支援 ※現行は個別対応 (営農に適した農地・中古ハウス情報)	機械・施設確保支援		
4. 経営安定支援	青年就農給付金					

## 特定テーマに関する調査研究記録

(1) 平成 25 年 7 月 16 日開催分

概 要 平成 25 年度の調査研究テーマを協議の上、決定した。

(2) 平成 25 年 8 月 2 日（管内調査：但丹地区）

概 要 ①人・農地プランによる担い手育成支援について、丹波市氷上町稲畑地区で、新規就農者、集落営農法人等と意見交換を行った。  
②たじま農業協同組合による担い手育成支援の取り組みを調査した。

(3) 平成 25 年 8 月 16 日開催分

概 要 農業を支える担い手づくりに関して、県内の現状や主な施策の取り組み状況について、農業経営課から説明を聴取した後、質疑を行った。

(4) 平成 25 年 9 月 17 日開催分

概 要 これまでの調査研究を踏まえ、次年度の県施策に反映すべきと考えられる内容について中間報告書としてまとめ、議長へ報告することが委員長から提案され、委員間討議を行った。その結果、正副委員長が中間報告書（案）を作成し、次回の委員会で提示することを決定した。

(5) 平成 25 年 10 月 3 日開催分

概 要 正副委員長から提示された中間報告書（案）に対して、委員間討議が行われた後、次回の委員会で、各委員の意見を踏まえた案を正副委員長から再度、提示することを決定した。

(6) 平成 25 年 10 月 28 日開催分

概 要 正副委員長から再度、中間報告書（案）が提示され、委員間討議を行った結果、中間報告書とすることを決定した。

(7) 平成 25 年 11 月 5 日

概 要 特定テーマに関する調査研究中間報告書を議長へ提出した。

(8) 平成 25 年 11 月 7 日（管外調査：北海道）

概 要 北海道における農業の担い手づくりの状況を調査した。

(9) 平成 25 年 11 月 20 日（管内調査：東播・淡路地区）

概 要 就農スタートアップ支援事業による親方農家の新規就農者支援の状況を調査した。

(10) 平成 25 年 12 月 16 日開催分

概 要 集落営農組織や認定農業者など、地域農業の担い手の現状等について、兵庫県立農林水産技術総合センター企画調整・経営支援部長及び専門技術員から説明を聴取した後、質疑・意見交換を行った。

(11) 平成 26 年 1 月 30 日（管内調査：西播地区）

概 要 （株）山田営農における集落営農の取り組みと担い手づくりについて調査を行った。

(12) 平成 26 年 3 月 20 日開催分

概 要 正副委員長が作成した調査研究報告書（案）が提示され、次回の委員会で、各委員の意見を踏まえた案を正副委員長から再度、提示することを決定した。

その他、各委員が地元等での調査を含め、それぞれの活動の中で、調査研究を行った。

兵庫県議会農政環境常任委員会

委員長 小西隆紀

副委員長 盛 耕三

委員 野々村 竜太郎

委員 石原 修三

委員 藤原 昭一

委員 永田 秀一

委員 梶谷 忠修

委員 谷井 いさお

委員 大塚 たかひろ

委員 石井 秀武

委員 黒川 治

委員 水田 裕一郎