

第5節 優良農地の確保と有効利用の促進

(耕地面積は引き続き減少)

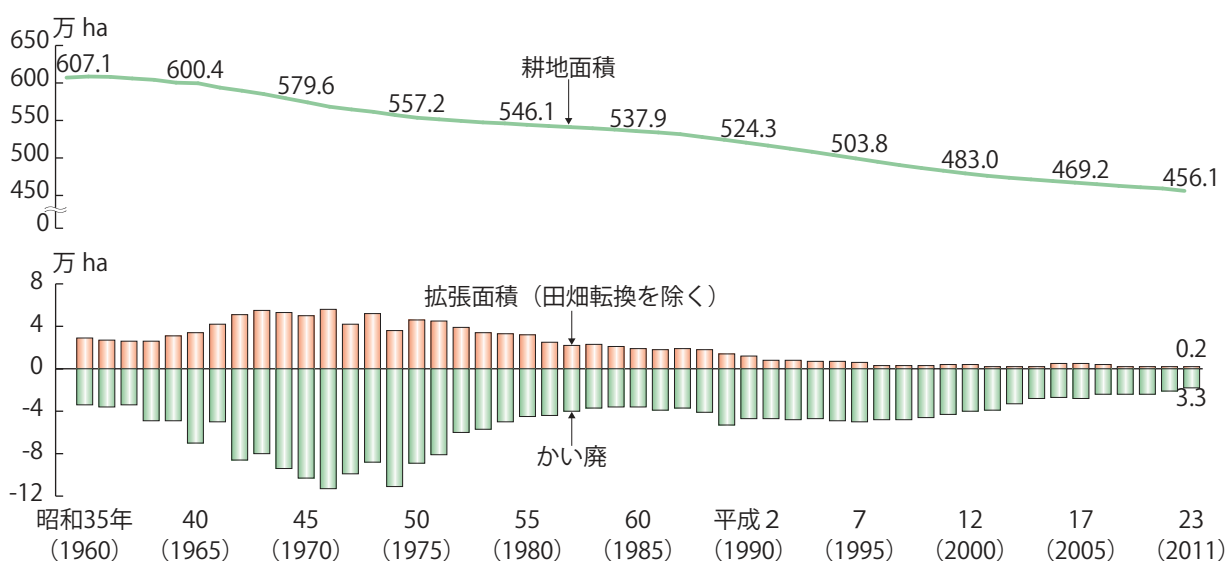
農地は、食料の安定供給にとって不可欠な資源であると同時に、農業生産が行われることで多面的機能が発揮されていることから、国民の貴重な財産として守られるべきものです。

しかしながら、耕地面積は、工場用地、道路、宅地等への転用や耕作放棄によるかい廃¹のため減少傾向にあり、平成23(2011)年においては、前年に比べて3万2千ha減少し、456万1千haとなりました(図3-41)。近年、かい廃は減少傾向にあるため、耕地面積の減少幅は、平成20(2008)年の2万2千ha、平成21(2009)年の1万9千ha、平成22(2010)年の1万6千haと年々縮小していましたが、平成23(2011)年は東日本大震災を含む自然災害の影響もあり拡大しました。

このような中、基本計画においては、平成32(2020)年に確保される農地面積を461万haと見込んでおり、「平成21年に農地法等を改正し、農地について権利を有する者の責務として「農地の適正かつ効率的な利用を確保しなければならない」旨の明確化、転用規制の厳格化等を措置したところであり、この制度を適切に運用することにより、食料自給率向上の基礎となる農地の確保や有効利用を着実に推進する」としています。

改正農地法においては、従来は許可が不要であった国または都道府県による学校、病院等の公共施設の設置のための農地転用について、新たに都道府県知事(農地が4haを超える場合は農林水産大臣)に協議することとし、協議が成立すれば許可があったとみなす法定協議制度が導入されました。また、違反転用に対する罰則を強化し、法人が転用違反した場合に課される罰金を300万円以下から1億円以下に引き上げるなどの措置を講じたところです。こうした措置の適正な実施を確保するため、地方公共団体を対象とした各種説明会の開催や研修等を通じて、制度の適切な運用の周知徹底を図るとともに、転用許可事務の実態調査を行うこととしています。

図3-41 耕地面積等の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

注：拡張面積及びかい廃面積は、共に田畑転換を除く。

1 田・畑が他の地目に転換し、作物の栽培が困難となった状態をいい、自然災害、工業・商業・住宅用地への転用等によって生じる。

(耕地利用率は8年ぶりにわずかに増加)

平成22(2010)年の耕地利用率は、前年に比べて0.1ポイント上昇し、92.2%となりました(図3-42)。近年、耕地利用率は低下傾向で推移していましたが、わずかな値ですが8年ぶりに増加に転じたこととなります。

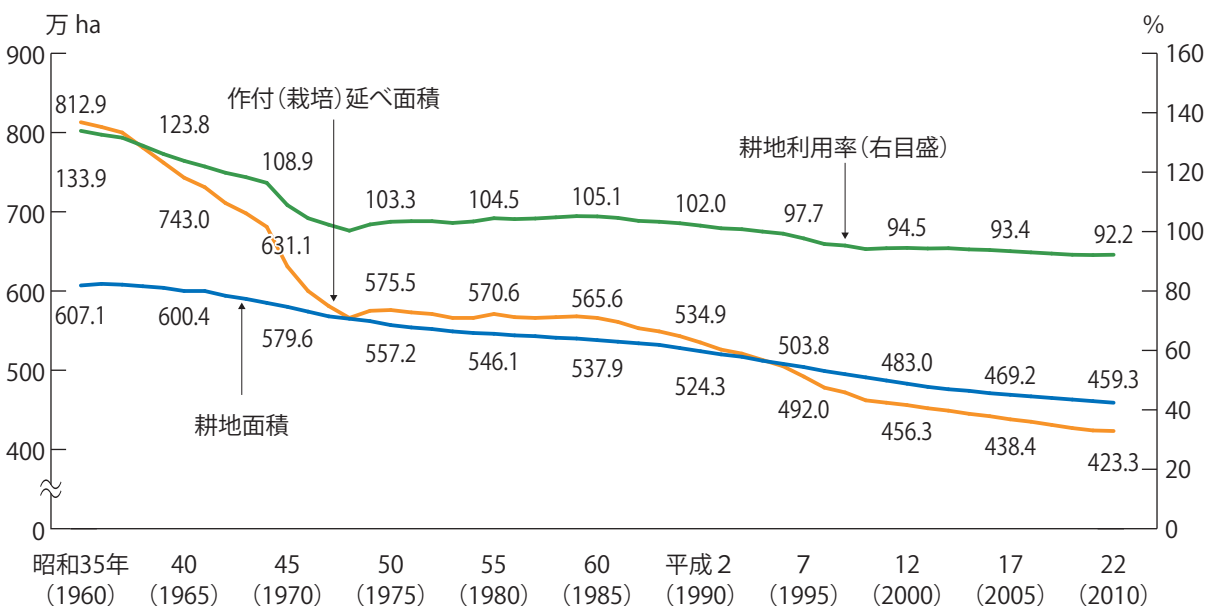
これは、平成22(2010)年の耕地利用率の計算上の分母となる耕地面積が対前年比0.35%減となる一方、分子となる作付(栽培)延べ面積については、飼肥料作物、水稲、雑穀等の田の農作物作付(栽培)延べ面積が増加したことから、対前年比0.26%減にとどまったことによるものです。

このような中、基本計画においては、「特に、二毛作により小麦の作付けを飛躍的に拡大するとともに、作付けられていない水田や有効利用が図られていない畑地を有効に活用した米粉用米・飼料用米、大豆等の作付けの大幅拡大」を通じた農地の有効利用を図ることとし、耕地利用率を平成32(2020)年までに108%に向上させる目標を設定しています。

このため、平成23(2011)年度から本格実施された戸別所得補償制度においては、水田で麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の戦略作物を生産する農業者に対して、主食用米並みの所得を確保し得る水準の交付金が交付されるとともに、水田における主食用米と戦略作物、戦略作物同士の組合せによる二毛作を行った場合、10a当たり1万5千円が助成されました。

図3-42 作付(栽培)延べ面積、耕地面積、耕地利用率の推移

	平成20年 (2008)	21 (2009)	22 (2010)
作付(栽培)延べ面積(①) (万ha)	426.5	424.4	423.3
増減率 (%)	▲0.95	▲0.49	▲0.26
耕地面積(②) (万ha)	462.8	460.9	459.3
増減率 (%)	▲0.47	▲0.41	▲0.35
耕地利用率(①/②) (%)	92.2	92.1	92.2



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

（耕作放棄地の解消に向けた取組を強化）

耕作放棄地¹の面積は、近年、その増加率は鈍化しているものの、平成22（2010）年においては39万6千haとなっています（表3-18）。耕作放棄地の発生要因は、農業者の高齢化の進行、農作物価格の低迷、地域内に引き受け手がないなど様々です。また、その荒廃度合いも各地域や農地で異なります。

このような状況を踏まえ、基本計画においては、「耕作放棄地の解消に向けて、再生利用の取組に対する支援を実施するとともに、関連施策を必要に応じて活用する。これと併せて、平成21年に改正された農地制度において新たに設けられた農業委員会の役割強化による調査・指導や、所有者が判明しない遊休農地について利用権を設定できる仕組み等を適切に運用し、遊休農地解消に向けた取組を推進する」としています。

このため、平成23（2011）年12月現在、農用地区域内に農地として利用すべき耕作放棄地がある1,404市町村の8割に当たる1,122市町村に設置されている耕作放棄地対策協議会（地域協議会）を実施主体として、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金の交付を通じた耕作放棄地の再生、利用に向けた取組や必要な施設への整備等の支援が進められています。この支援は、平成21（2009）年度から講じられており、平成22（2010）年度は526市町村で1,280haの耕作放棄地の再生が図られています。

また、平成21（2009）年の農地法改正により、農業委員会は、毎年1回、管内にあるすべての農地の利用状況を調査することとなりました。調査の結果、耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地等（遊休農地²）があるときは、その所有者等に対する指導等を行うこととしています。改正農地法の施行後、平成22（2010）年末までに、全国で6,443haを対象として34,079件の指導が行われました。

これらの取組の結果、平成22（2010）年度においては7千haの耕作放棄地が解消されており、新たな耕作放棄地の発生がみられる一方で、全国各地で耕作放棄地の解消に向けた取組も着実に進められているといえます。

さらに、平成23（2011）年度からは、農業者戸別所得補償制度に基づき、地域の耕作放棄地の再生利用計画に従って、畑の耕作放棄地等に麦、大豆、そば、なたねを作付けした場合に、平地では10a当たり2万円、条件不利地³では10a当たり3万円を最長で5年間支払う再生利用加算が措置されたところであり、平成23（2011）年度は445ha（219件）が対象となりました（図3-43）。

表3-18 耕作放棄地面積の推移

（単位：万ha）

	昭和60年 (1985)	平成2 (1990)	7 (1995)	12 (2000)	17 (2005)	22 (2010)
合計	13.5	21.7	24.4	34.3	38.6	39.6
販売農家	7.3	11.3	12.0	15.5	14.4	12.4
自給的農家	1.9	3.8	4.1	5.6	7.9	9.0
土地持ち非農家	4.2	6.6	8.3	13.3	16.2	18.2

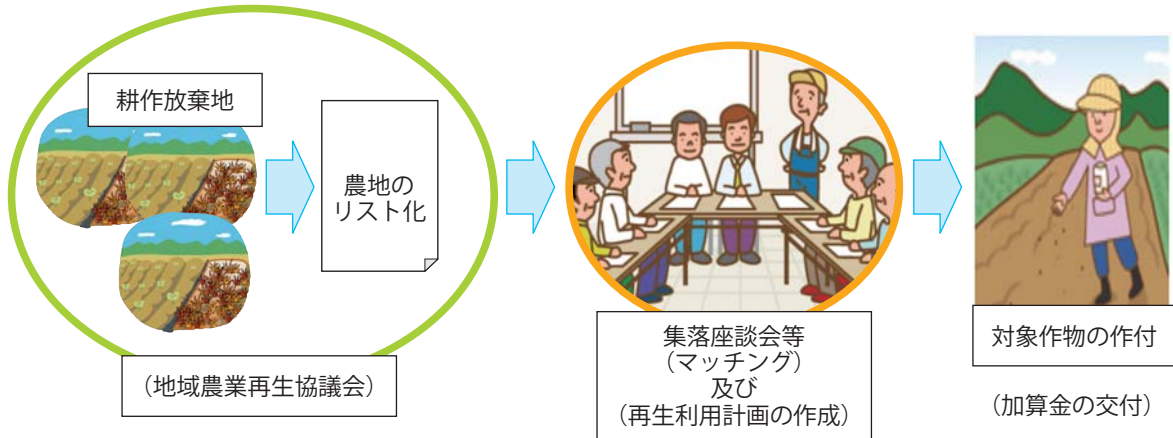
資料：農林水産省「農林業センサス」

1 [用語の解説] を参照

2 農地法第30条第3項各号のいずれかに該当するもので、「現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地（第1号）」、「その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地（第2号）」をいう。

3 中山間地域等直接支払制度の集落協定または個別協定に位置付けられた農地

図3-43 農業者戸別所得補償制度による再生利用加算の仕組み



資料：農林水産省作成

事例 特産品の生産拡大と一体となった耕作放棄地再生利用の取組

秋田県あきのし鹿角市では、平成21(2009)年度から、担い手の高齢化等により増加した耕作放棄地の再生利用を図るため、国の耕作放棄地再生利用緊急対策交付金を活用する農業者に対して、市独自で10a当たり2万5千円を上乗せして支援しています。



また、同市では、そばの産地づくりを通じた農業所得の向上と農地の有効活用を図るため、平成21(2009)年度から、そばの里プロジェクト推進事業を実施してきました。同事業では、農業者戸別所得補償制度に基づく畑作物の所得補償交付金に先駆け、耕作放棄地等におけるそばの作付けに対して、市独自で10a当たり2万5千円の交付金を助成しているほか、そばの生産に必要な汎用コンバインや乾燥機の導入費用を支援するなど、そばの産地づくりを進めており、地元のみそ製造企業と共同でそばの企画販売をしている例もみられます。

この結果、平成23(2011)年度においては、前年度末の耕作放棄地面積146haのうち58ha(うち農用地区域内55ha)の耕作放棄地が再生され、平成21(2009)年度から再生された耕作放棄地の累計は140haに達しています。このうち、平成23(2011)年度については35haが農業者戸別所得補償制度の再生利用加算の対象となっています。

今後は、国の事業である耕作放棄地再生利用緊急対策や農業者戸別所得補償制度等を組み合わせることにより、耕作放棄地の再生利用を一層進めるとともに、収穫したそばを活用し、地元食品企業と共同でそばの企画販売をしたり、そばを主体とした農家レストランの開業を目指すなど、6次産業化の推進によって農業所得の向上や雇用の確保を目指していきたいとしています。



再生作業前



再生作業実施中



再生作業後

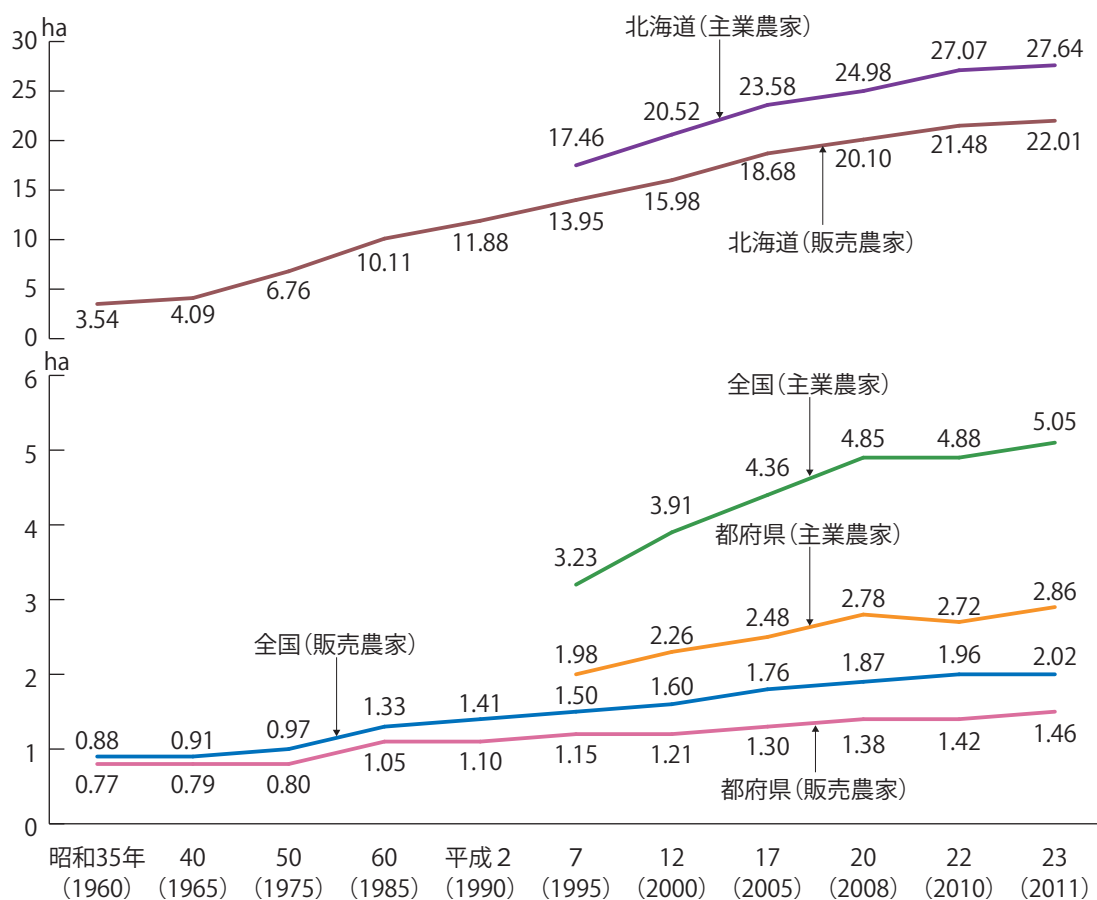
（規模拡大は一定程度進展）

販売農家数が減少する中、販売農家1戸当たり経営耕地面積は、平成23（2011）年には全国2.02ha、北海道22.01ha、都府県1.46haとなり、平成20（2008）年に比べてそれぞれ0.15ha（8%）、1.91ha（10%）、0.08ha（6%）増加しています（図3-44）。

販売農家のうち、主業農家1戸当たり経営耕地面積は、平成23（2011）年には全国5.05ha、北海道27.64ha、都府県2.86haとなり、平成20（2008）年に比べてそれぞれ0.20ha（4%）、2.66ha（11%）、0.08ha（3%）増加しています。

また、経営部門別に主業農家1戸当たりの作付（栽培）面積について、平成2（1990）年から平成22（2010）年までの変化をみると、稲1.9倍、露地野菜3.7倍、露地果樹1.4倍と、特に露地野菜で規模が拡大しています（表3-19）。

図3-44 販売農家1戸当たりの経営耕地面積の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

注：1）昭和50（1975）年以前は、総農家1戸当たりの経営耕地面積。昭和60（1985）年、平成2（1990）年及び平成20（2008）年は、販売農家1戸当たりの経営耕地面積。平成7（1995）年から平成17（2005）年、平成22（2010）年及び平成23（2011）年は、販売農家のうち経営耕地のある農家1戸当たりの経営耕地面積

2）主業農家は、平成7（1995）年から平成20（2008）年は、主業農家1戸当たりの経営耕地面積。平成22（2010）年及び平成23（2011）年は、主業農家のうち経営耕地のある農家1戸当たりの経営耕地面積

表3-19 経営部門別主業農家1戸当たりの作付（栽培）面積の推移

(単位：a)

	平成2年 (1990)	7 (1995)	12 (2000)	17 (2005)	22 (2010)	平成22/ 平成2(倍)
稲	114.9	148.1	168.2	191.1	214.6	1.9
露地野菜	35.1	41.1	101.6	108.3	130.2	3.7
露地果樹	75.7	79.8	95.5	101.0	105.7	1.4

資料：農林水産省「農林業センサス」

- 注：1) 稲は、平成2(1990)年及び平成7(1995)年は主業農家のうち稲を収穫した農家の稲収穫面積、平成12(2000)年以降は主業農家のうち販売目的で稲を作付けした農家の稲作付面積
- 2) 露地野菜は、平成2(1990)年及び平成7(1995)年は主業農家のうち露地野菜を収穫した農家の露地野菜収穫面積、平成12(2000)年以降は主業農家のうち販売目的で露地野菜を作付けした農家の露地野菜作付面積
- 3) 露地果樹は、平成2(1990)年及び平成7(1995)年は主業農家のうち露地果樹を栽培した農家の露地果樹栽培面積、平成12(2000)年以降は主業農家のうち販売目的で露地果樹を栽培した農家の露地果樹栽培面積。なお、露地果樹栽培面積には、未成園を含む。

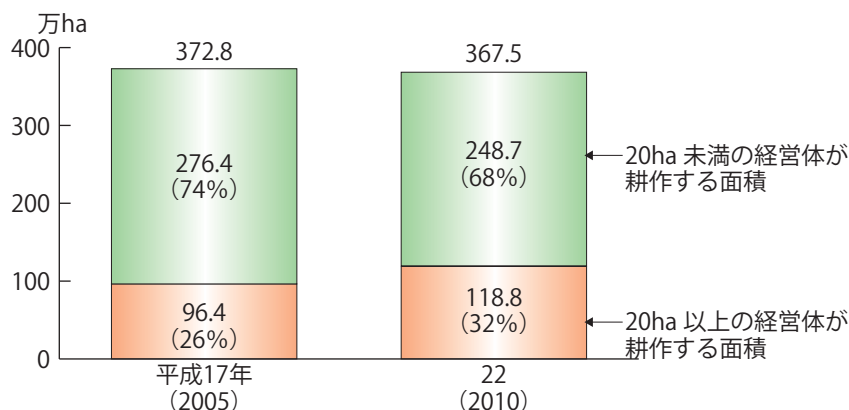
(土地利用型農業における規模拡大の推進)

再生基本方針においては、基本的な考え方として、「美味しい」、「安全」、「環境にやさしい」という持ち味を再構築する取組を推進し、需要に応じた農業を実現する。農山漁村に存在する豊富な資源を有効に活用し、6次産業化を推進することにより、付加価値を向上させ、雇用と所得を生み出し、農林漁業を更に成長産業化する」としています。また、「経営継承を円滑に行い、農林漁業の6次産業化等を担う人材を確保する」という観点から、「土地利用型農業については、今後5年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」としています。この目標は、全国トータルで目指す農業構造の姿を示すものであり、各集落・地域において具体的にどのような経営を目指すかは、徹底した話し合いの中で、今後とも農業経営を安定的に継続できるようにしていくという観点から決められるべきものです。

平成22(2010)年において、20ha以上の農業経営体が耕作する面積は、米麦等の土地利用型農業に供されている耕地面積の32%を占めており、平成17(2005)年の26%から6ポイント増加しています(図3-45)。また、再生基本方針に示された農業構造を先取りした取組は全国各地で展開されています。

このような状況を踏まえ、再生取組方針においては、今後、「戸別所得補償制度により、農地の受け手となり得る多様な経営体(個人・法人を含めた販売農家と集落営農)について、幅広く経営安定を図った上で」、受け手となる経営体に対する規模拡大加算、人・農地プランに位置付けられた中心経営体への農地集積に協力する者に対する協力金の交付、農地法に基づく遊休農地解消措置の徹底活用等の施策により、「農地集積を加速化すること」としています。

図3-45 土地利用型農業における20ha以上の農業経営体が耕作する面積の割合



資料：農林水産省「農林業センサス」、「耕地及び作付面積統計」に基づく試算

注：1) 土地利用型農業の耕地面積合計は、耕地面積及び作付面積統計の全耕地面積から、樹園地面積、田で野菜を作付けている延べ面積、畑で野菜等を作付けている延べ面積を除いた数値

2) 「20ha以上の経営体が耕作する面積」は、農林業センサスの20ha以上の経営体による経営耕地面積

3) 「20ha未満の経営体が耕作する面積」は、土地利用型農業の耕地面積合計から、「20ha以上の経営体が耕作する面積」を差し引いた数値

事例 再生基本方針に示された農業構造を先取りしている事例

(1) 個別経営体による農地集積

三重県四日市市の加藤勲さんは、耕作の依頼があれば、ほ場の大小や条件不利地に関係なく受託しています。依頼のあった農地を担い手間で利用調整するなど、地権者のニーズに応えることを優先し、地域の信頼を得た結果、作付面積は平成12(2000)年の33haから平成21(2009)年には137ha(水稻54ha、小麦40ha、大豆43ha)へと飛躍的に拡大し、地域の耕作放棄地の発生防止にも貢献しています。

土地利用型作物の拡大による作業時間の増加等を踏まえ、従前の野菜づくりはやめ、土地利用型作物に特化し、農業経営の確立を図るとともに、若い新規就農希望者を雇用するなど、人材の育成・指導にも力を入れています。



(2) 山間農業地域における集落型法人による複合経営の推進

山間農業地域にある青森県外ヶ浜町の農事組合法人上小国ファームでは、集落内の耕作放棄地の解消を目標として、平成13(2001)年に中山間地域等直接支払制度による集落営農協定を締結しました。同制度の活用により、耕作放棄地を解消し、そばや大豆等の栽培が可能となったことにより、集落ぐるみでの共同作業の機運が高まり、集落全体の農地集積や作業の共同化が進められています。

この集落営農組織は、平成20(2008)年に法人化し、水稻のほか、野菜栽培や加工等の様々な取組を進めた結果、平成22(2010)年には、54戸の約90haの農地を集約し、水稻25.5ha、米粉用米0.6ha、大豆10ha、そば1.5ha、野菜1.5ha、飼料作物25haの栽培に至っています。また、土地利用型作物の効率的な農作業体系の確立による余剰労働力をフル活用し、にんにく、アピオス、いちごの導入による収益性の向上に努めています。



(3) 平地農業地域における集落営農の組織化

平地農業地域にある福岡県福智町弁城地区では、従来、3集落では営農組合、1集落では認定農業者が中心となってブロックローテーション*を実施してきましたが、世代交代を契機に新たに3集落を加え、7集落一体となった営農組織の設立に向けた話し合いを進めました。この結果、戸別所得補償モデル対策を活用することを前提として、平成22(2010)年2月に弁城地区営農組合の傘下に集落営農組織である農作業受託部会を設立しました。



農作業受託部会においては、7集落の代表が中心となり、水路やため池の配置等を考慮した麦・大豆の適期作業の分担等を調整し、各集落3～5人で構成する熟練オペレーターによる効率的な作業を実施しており、150戸167ha（水稲82ha、麦47ha、大豆38ha）の大規模経営を実現しています。

今後は、耕作放棄地を活用したたまねぎやオリーブ等の新規作物の導入、生産物の学校給食への提供等、経営の多角化・安定化に向けた取組を進めることとしています。

*集落の水田をブロックに分け、各ブロックを順番に転作する土地利用方式

(農地の利用集積の一層の推進)

農地の有効利用と確保を図るため、農地の貸借規制の緩和、農地の面的集積の推進等を内容とする改正農地法が平成21(2009)年6月に成立し、同年12月に施行されました。

このことを踏まえ、基本計画においては、意欲ある多様な農業者への農地集積を推進する観点から、「農地保有合理化事業、農用地利用改善事業や農業生産基盤整備の活用等による農地集積に加え、市町村、市町村公社、農業協同組合等が、農業委員会と連携し、農地の所有者の委任を受けて、その者を代理して農地の貸付けを行うこと等を内容とする農地利用集積円滑化事業の取組を推進する」としています。

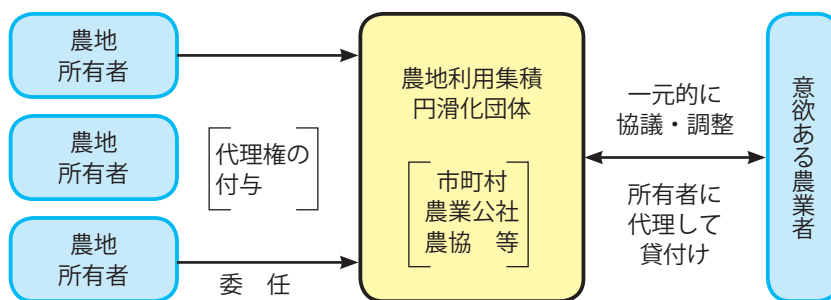
この農地利用集積円滑化事業は、市町村段階に設置される農地の仲介組織（農地利用集積円滑化団体）が、農地の所有者の委任を受ける形で農地所有者に代わって意欲ある農業者と契約を締結し、地域内の農地を一括して貸し付けるものです（図3-46）。

平成23(2011)年12月現在、農地利用集積円滑化事業の実施に必要な基本構想の策定市町村(1,627市町村)のうち、9割以上に当たる1,519市町村において本事業の実施主体が決定されており、平成22(2010)年度においては、全国で約1万8千haの農地の利用集積が図られました。

また、平成23(2011)年度から本格実施された戸別所得補償制度においては、加入者である農地の受け手が、農地利用集積円滑化事業により、利用権を設定し面的集積を行いながら規模拡大を行った場合に、その面積に応じて、10a当たり2万円が交付される規模拡大加算が措置されました。平成24(2012)年2月末における規模拡大加算の申請状況は、面積で約1万7千ha、金額で約33億円となっています。

平成24(2012)年度からは、受け手に対する支援である規模拡大加算に加え、集落・地域の徹底した話し合いにより作成された人・農地プランに定められた地域の中心となる経営体への農地集積に協力する者に対して協力金を交付することを通じて、農地集積に向けた仕組みを一層強化することとしています。

図3-46 農地利用集積円滑化事業による農地集積の仕組み



農地利用集積円滑化事業とは、各市町村に設立された農地利用集積円滑化団体が農地の所有者から貸付け等の委任を受け、農地を面的にまとめて意欲ある農業者に貸付け等を行うものです。

資料：農林水産省作成