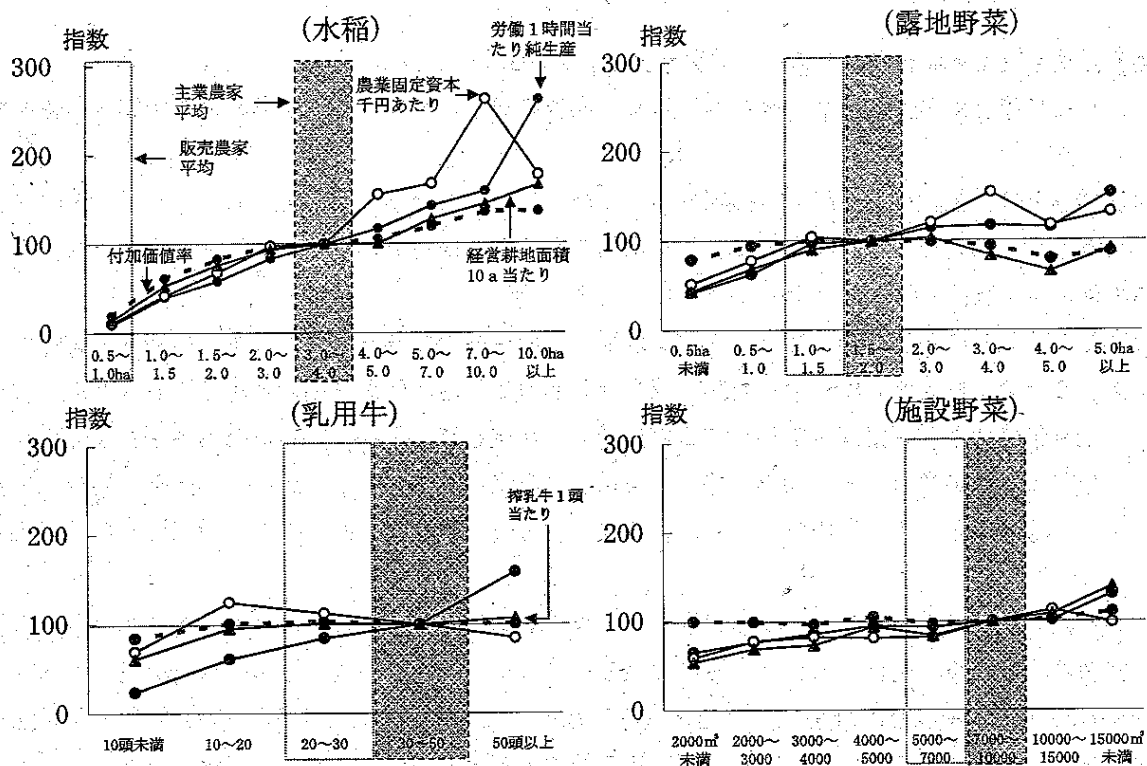


図Ⅱ-30 作付面積（飼養頭数）規模別の生産性の比較
（平成11～13年平均、都府県・単一経営）



資料：農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」（組替集計）

- 注：1) 主業農家の当該部門の平均作付面積に該当する階層の平均値を100として、各階層の平均値を指数化したものである。
- 2) 付加価値率とは「農業純生産／農業粗収益×100」により算出したものであり、農業粗収益のうち、どれだけが農業生産によって新たに付加価値額として生み出されたものであるかを見る指標である。
- 3) 販売農家及び主業農家の当該部門の平均作付面積（飼養頭数）（13年）は、水稻単一がそれぞれ0.82ha、3.78ha、露地野菜単一が1.02ha、1.89ha、施設野菜単一が6,300m²、7,348m²、酪農単一が27.1頭、31.5頭（搾乳牛）である。

善を行わず、単に増頭による規模拡大では規模拡大効果の発現が相対的に小さくなっているのに対し、前述したように経営規模の小さい農家が生産の多くを占めている稲作に代表される耕種部門では、結果として主業農家の平均的な規模階層においても、規模拡大効果を発現させる余地を大きく残しており、今後さらなる構造改革が必要である。

（農産物価格の下落により農業経営の収益力が低下している）

これまでみたように、稲作をはじめとする耕種部門においては、経営規模が大きいほど、農地、農機具等を十分に活用し、効率的な農業経営を実現させている。しかしながら、前述したように、近年の農産物価格が連続して低下するという局面のなかで、農家の経営状況が全体的に悪化しつつあることが懸念されている。

稲作経営における作付面積規模別の経営の安定性を損益分岐点分析^{*1}によりみると、7年、12年ともに大規模層ほど損益分岐点比率^{*2}が低く（収益力の上昇）になっており、大規模層では規模拡大効果の発現により効率的な農業経営を実現している（図Ⅱ-31）。しかしながら、12年においては、すべての階層において損益分岐点比率が上昇（収益力の低下）しており、特に作付面積1.5～2.0ha層においては、7年にはかろうじて利潤を発生させていたものの、12年には欠損発生領域に転落しており、自家労働に対する報酬を削減しながら経営を続けている状況にある。また、7年から12年の損益分岐点比率の上昇幅は作付面積規模が大きいほど縮小するなど、コスト削減に向けた経営努力が認められるものの、10ha以上層においても5ポイントの悪化がみられる。

損益分岐点比率が悪化した要因をみると、1.5ha以上層では12年の損益分岐点売上高は7年と比べ平均約2%の上昇にとどまっているものの、農業粗生産額は、水稻の単収が上昇^{*3}したにもかかわらず1割近く減少していることから、近年の過剰基調等による米価の下落が同比率を悪化させた主因となっていると考えられる。

これらのことから、農産物価格の下落が、収益力の低下という形で農家全体の経営を悪化させており、その影響は大規模経営にも及びつつあることがうかがわれる。

（大規模経営においては多角化等多様な取組みがみられる）

このように、全体的にみれば農業経営の収益力が低下傾向にあるなかで、大規模経営を中心に、農産物の生産だけではなく、農産物の加工、小売店や消費者への直接販売などの経営の多角化や契約生産に取り組む経営体もみられる。

これらの経営の多角化に取り組んでいる経営体は、その取組みの契機として、「より多くの所得の確保のため」を最も多くあげており、また、多角化のメリットとしては、「所得の変動を減らし経営が安定化すること」をあげているものが多い^{*4}。12年において農産物の加工、直接販売に取り組んでいる農家戸数の割合は、それぞれ0.9%、3.6%となっており、その割合は低いもののこれらの取組みを経営耕地面積規模別にみると、大規模層ほど取組む割合が高く、10ha以上層では、農産物の加工については5%、直接販売については2割近い経営体で取組まれている（図Ⅱ-32）。これらのことから、大規模経営が労働資源の有効活用とあわせ所得確保や経営リスクの軽減などの一環として、積極

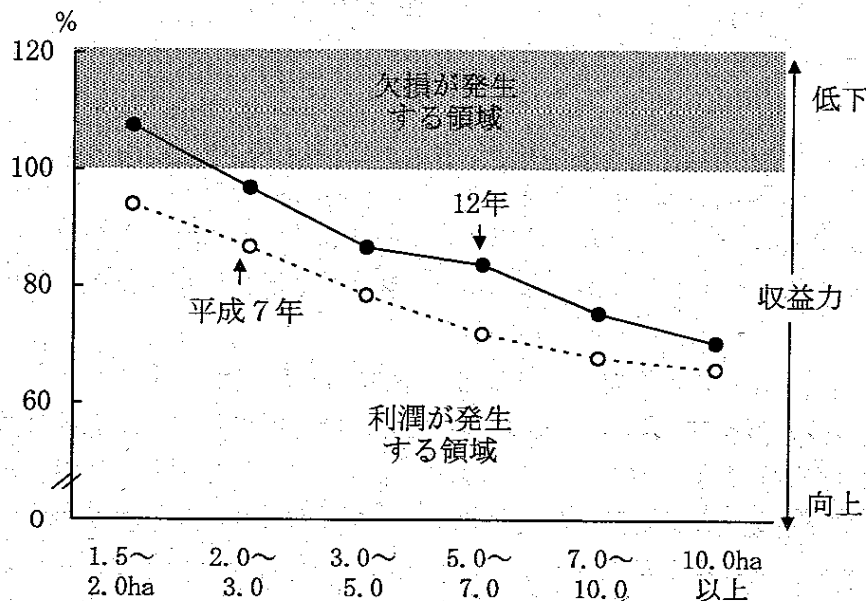
*1 巻末「用語の解説」を参照。

*2 巻末「用語の解説」を参照。

*3 水稻の単収（10アール当たり収量）は、7年産が509kg、12年産が537kgである。

*4 農林水産省「平成13年度食料・農林水産業・農山漁村に関する意向調査－農産物の直販・加工に関する意向調査結果－」（14年2月）

図Ⅱ-31 稲作単一経営の稲作部門の損益分岐点比率
(試算、都府県)



資料：農林水産省「農業経営統計調査（農業経営部門別統計）」より試算

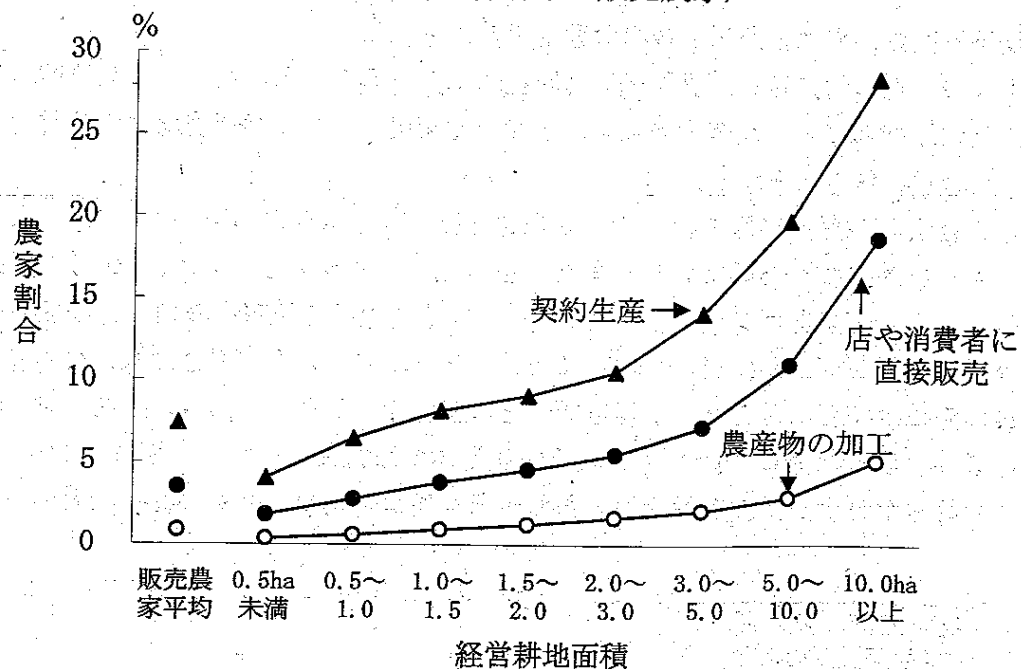
注：1) 損益分岐点比率は次式により算出した。なお、損益分岐点比率は、経営の安定性の指標であり、利潤も欠損も発生しないときに値が100となる。また値が小さいほど経営が安定していることを示す。

損益分岐点比率 = 損益分岐点売上高 / 現実の売上高 × 100

2) 損益分岐点比率の算出に用いた損益分岐点売上高は次式により算出した。なお、損益分岐点は、売上高と費用が等しく、利潤も欠損も発生しない採算点をいう。

損益分岐点売上高 = 固定費用 / 限界利益率

図Ⅱ-32 経営耕地面積規模別の加工、直販等の実施状況
(平成12年、都府県・販売農家)



資料：農林水産省「農林業センサス」

的に経営の多角化に取り組んでいることがうかがわれる。

また、消費者や農産物販売業者等との契約生産を行っている割合も大規模層ほど高く、10ha以上層ではおよそ3割の経営体で取り組まれており、契約生産についても、消費者等のニーズを的確に捉えながら、経営のリスク軽減対策の一環として大規模層の経営に組み込まれる傾向が強いことがうかがわれる。

（多角化等を行っている経営は高い農業粗収益を実現している）

次に、経営の多角化等を行っている大規模稲作単一経営の特徴についてみると、加工及び直接販売に取り組んでいる農家は、いずれにも取り組んでいない農家と比較して、常雇人数、臨時雇いともに大幅に上回っており、外部からの農業労働力を積極的に導入していることがわかる（表Ⅱ-10）。また、これらの取組みにより、単位面積当たりの農産物販売金額は4割以上も高くなっており、農産物の生産のみを行う経営に比べ、より付加価値の高い農業生産を実現していることがうかがえる。さらに、経営の多角化に取り組んでいる農家においては、契約生産や環境保全型農業に取り組む割合がきわめて高くなっており、契約生産についてはおよそ7割、環境保全型農業については9割の農家で取り組まれている。

また、契約生産を行っている農家においても、契約生産を行っていない農家に比べ、常雇人数、臨時雇いともに高く、単位面積当たりの農産物販売金額についても2割高くなっているなど、加工、直接販売を行っている農家と同様の特徴を有している。さらに、環境保全型農業に取り組んでいる農家の割合も8割近くに達しており、契約生産を行っている農家においては、実需者や消費者のニーズにこたえながら有機栽培等に取り組むなど、生産面での経営努力により有利な販売と農業収入の向上に結びつけていることがうかがえる。

市町村を対象に行ったアンケート調査結果^{*1}によると、水田農業において効率的かつ安定的な農業経営やこのような経営を志向する農家が今後取り組むべき経営方向として、経営の多角化や複合化への取組みをあげた割合が高くなっており、その理由として、「所得の変動を減らし経営の安定化につながる」、「商品（農産物）を高く売ることができ所得の増加につながる」をあげている市町村が多くなっている。これらのことから、市町村段階においても、農産物の生産だけではなく農産物加工や流通面での取組みを進め、消費者や実需者のニーズに即した農業経営を推進していくことが重要であると認識していることがうかがえる。

このような取組みは、既存の農業経営と比較すると、一般的にはより多くの労働力が必要となると考えられる。前項にみたように、経営の多角化に取り組んでいる経営体では、常時雇用や臨時雇用をふやすことにより経営を確立させていることが明らかになっているが、経営の多角化を行うためには質の高い労働力を安定的に確保することが重要であると考えられる。また、事業規模の拡大に伴い、家計と経営の分離による経営管理を徹底することはもとより、加工等の取組みにより複数の経営部門が存在する場合については、部門別に経営の管理を行うことも重要である。さらに、直接販売や契約生産を行う際には、自らの経営実態や農産物の栽培履歴等を明らかにし、消費者や取引先に対する信用力を高めることが求められる。

これらのことを踏まえると、このような加工・販売等の経営の多角化への取組みに当たっては、企業的な経営の実践が強く求められており、経営の展開方向の一つとして、近年増加傾向にある経営の法人化を推進することがきわめて重要であると考えられる。

^{*1} 農林水産省「「食」と「農」、多面的機能の発揮等に関する調査」（P. 43 脚注参照。）

表Ⅱ-10 稲作単一経営における農産物加工、直接販売等に取り組む農家経営の状況
(全国・経営耕地面積10ha以上)

項 目		加工・直販のい ずれにも取り組 んでいない農家 (A)	加工、直販のいずれか のみに取り組んでいる 農家 (B)		加工及び直販に取り組 んでいる農家 (C)	
			(B)/(A)		(C)/(A)	
1戸当たり耕地面積	a	1,488	1,646	1.11	1,816	1.22
稲作作付け面積	a	1,097	1,270	1.16	1,425	1.30
1戸当たり常雇人数	人	0.04	0.14	3.50	0.42	10.50
1戸当たり臨時雇い	人日	29.6	49.8	1.68	87.3	2.95
1戸当たり農業専従者数	人	2.04	2.24	1.10	2.40	1.18
同居農業後継者あり戸数割合	%	47.9	57.6	1.20	60.4	1.26
うち自営農業のみに従事戸数割合	%	13.8	23.7	1.72	29.9	2.17
1戸当たり推定農産物販売金額	万円	1,448	1,921	1.33	2,519	1.74
1戸当たり推定農産物販売金額(10a当たり)	万円	9.7	11.7	1.20	13.9	1.43
契約生産を行っている農家割合	%	16.9	56.9	3.37	66.4	3.93
環境保全型農業に取り組んでいる農家割合	%	41.1	76.3	1.86	88.1	2.14

資料：農林水産省「農林業センサス」（組替集計）

注：「推定農産物販売金額」は、それぞれの農家の販売金額を、販売金額階層の中央値をとって集計したものである。
ただし、最上位階層である「1億円以上」については、1億円とおいた。

＜事例：経営の多角化により経営の安定化を図る大規模経営＞

青森県十和田市は、稲作をはじめ、畜産、野菜作が盛んな県内でも屈指の農業地帯である。同市で稲作5ha（うちもち米1.3ha）を中心に、繁殖牛14頭、大豆2.5ha、野菜作1.3haの複合経営を行っているD氏は、農産物の加工・販売を経営に取り入れることにより、安定的な農業経営を実現している。

D氏は、農産物の高付加価値化による所得の向上を図るとともに、冬期間における労働力の有効活用を図るという観点から、平成元年からもち米を原料とした「干し餅」*の加工・販売を開始した。その際、冷凍庫や乾燥小屋等の設備投資（約480万円）を自己資金で行い、もち米をはじめとする原材料のすべてを自家で賄うなど、生産から加工、販売までを自己の経営内で完結させている。「干し餅」の開発に当たっては、食感や風味にこだわり、D氏自らが県内の旅館や土産物店などを回り、販路の確保・拡大に努めた。この結果、販売数量は順調に増加し、元年から12年にかけて、もち米加工量は300kgから3,900kgに、販売金額は60万円から504万円に増加した。また、販路の開拓を進めていく過程において、米もあわせて販売して欲しいという顧客からの要望が相次ぎ、これにこたえる形で米の直接販売を開始した。現在では米のほとんどを旅館や飲食店等へ直接販売しており、販売額も500万円から921万円に増加している。

この期間、D氏は野菜や大豆等の作付けも拡大させており、経営全体の販売金額は約1,000万円から約2,500万円に増加しているが、この販売金額の増加には、加工部門の導入や米の直接販売への取組みが大きく寄与している。また、小売店や消費者の生の声を直接聞く機会が増加し、商品の苦情対応等を含め消費者や実需者との対話を積み重ねた結果、お互いに顔の見える信頼関係が構築され、直接販売という新たなビジネスの展開にも結びついている。

なお、D氏は、現在の経営規模を維持しつつ、「干し餅」の一層の品質の向上と安定供給を図り、取引の信用拡大及び雇用労働力の確保等の観点から、2年後を目標に法人化を目指すこととしている。

オ 担い手の経営安定のための施策

（農産物価格の変動による経営リスクを軽減するセーフティネットの整備が求められている）

これまでみたように、大規模経営や法人は規模拡大効果を活かした効率的な農業経営を実現しているほか、豊富な資本や労働力を活用して加工・販売等経営の多角化への取組みを行うなど、企業的な農業経営を積極的に展開している。しかしながら、需給調整が適切に実施されている場合であっても、自然条件の影響を受けやすいなどの農業の特質上、農業者の創意工夫や経営努力だけでは回避しがたい価格の変動による収入または所得の減によるリスクが常に存在する。

特に大規模経営では、小規模経営に比べ農家総所得に占める農業所得の割合が高いことから、農業所得の増減に伴い農家総所得が大きく変動する傾向にある。供給過剰により自主流通米価格が前年に比べ1割以上下落した9年をみると、水稻作付面積1.0～1.5haの稲作単一経営では、農家総所得の増減率は2.1%の減にとどまっているのに対し、5.0ha以上層では16.2%と大幅に減少しており、その要因は農業所得の著しい減少である*。

これらのことから、著しい価格下落が農業経営に与える影響は、大規模経営や規模拡大等に向けて多額の投資を行っている経営体ほど大きくなると考えられる。このため、このような経営リスクを軽減し、効率的かつ安定的な農業経営やこれを目指す意欲的な農業経営が、安心して経営規模の拡大や

*1 「干し餅」とは、冬の寒気を利用して餅を凍結乾燥させたものであり、元々は農家の保存食として作られていたもの。現在は、おやつとして、ごま、よもぎ等が入ったものなど多様なものが作られている。

*2 農家総所得の対前年増減率（▲16.2%）に対する農業所得、農外所得、年金・被贈等の寄与度は、それぞれ▲17.1%、0.7%、0.3%となっている。

経営の転換等に取り組めるよう、著しい価格下落があっても経営全体の安定が図られるセーフティネット^{*1}の整備が求められている。その際には、構造改革が著しく立ち遅れている我が国の農業の実態にかんがみ、現在の農業構造を固定せず、規模拡大やコスト低減等の取組みが推進されるとともに、市場動向が農業経営に的確に伝達され、主体的な経営改善努力を促すものとなるよう留意する必要がある。

このような情勢を踏まえて、14年12月に策定された「米政策改革大綱^{*2}」において、生産調整を実施している者であって米価下落による稲作収入の減少の影響が大きい担い手を対象とした「担い手経営安定対策」を講じることとされた。本対策の具体的内容については、16年度予算の概算要求の決定時までに関連する施策との総合性・整合性を取りながら決定することとされている。

（３）農地の確保と有効利用

（耕作放棄を中心に農地面積は減少が続けている）

農地は農業生産にとって最も基本となる資源であり、一度荒廃するとその回復が非常に困難である。将来にわたる食料の安定供給の確保や農業の有する多面的機能の発揮のためには、無秩序な土地利用や耕作放棄^{*3}等によるかい廃を防ぎ効率的な農業生産の基盤となる優良農地を確保していくことが重要である。

我が国の耕地面積の推移をみると、昭和36年の608万6千haをピークに年々減少し、平成14年には476万2千haとなっている。直近1年間の耕地面積の増減をみると、2千haの拡張に対して3万3千haのかい廃となっており、かい廃の要因別には、3年のバブル経済崩壊による景気低迷等を背景に非農業用途への転用は減少傾向にあるが、高齢化の進行等農業内部の事情に起因した耕作放棄地は増加傾向にある。

（認定農業者等への一層の集積が重要な課題となっている）

前述のように耕作放棄地が増加傾向にあるなか、農地の所有構造の動向をみると、主業農家のシェアが低下する一方で自給的農家や土地持ち非農家のシェアが上昇する傾向にある（図Ⅱ-33）。これらの者の農地の利用状況をみると、12年には土地持ち非農家の所有する農地の66%が他に貸付けされ、その面積は貸付けされる総面積の約6割に上っており、こうした者が農地の主要な供給主体となっていることがわかる。しかしながら、同時にこれらの者の所有する農地が耕作放棄される割合も年々上昇し、12年には販売農家平均の4.5%に対して土地持ち非農家では28.0%となっており、優良農地の確保等に向けた認定農業者等への集積の加速化が重要となっている。

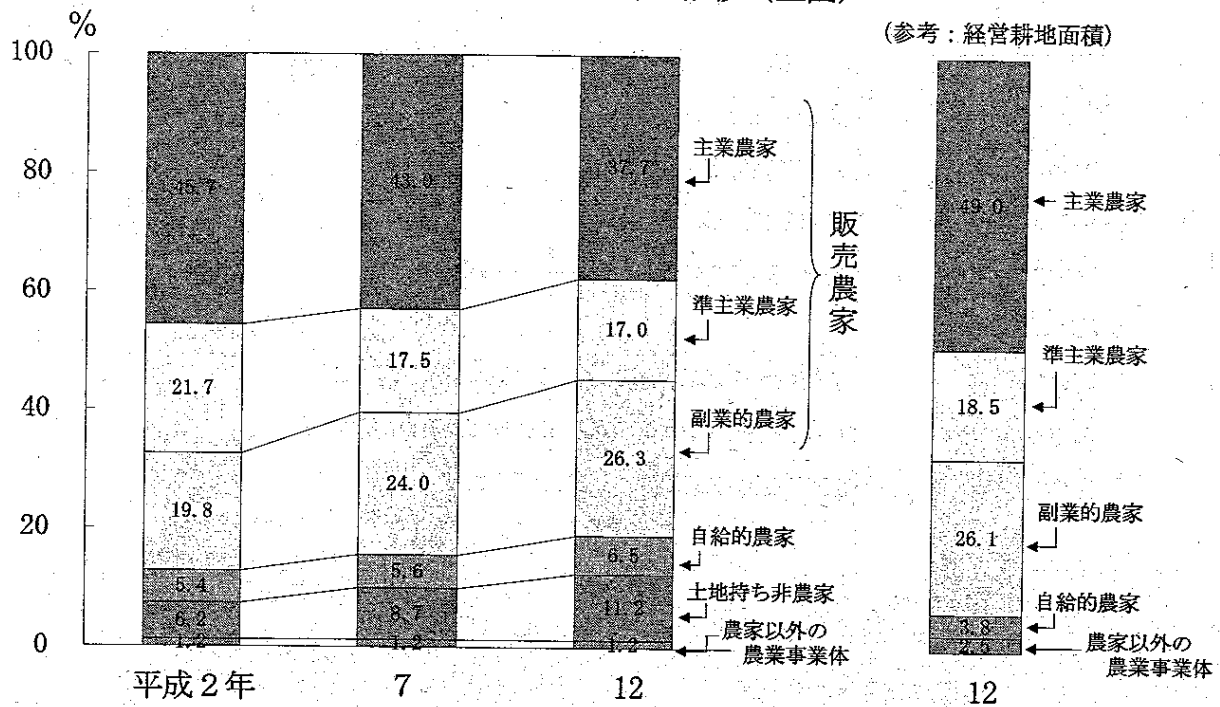
こうしたなか、農地の利用集積の状況をみると、近年、離農や高齢化による経営縮小等に伴う賃借権設定面積が増加傾向にあり、権利移動面積は13年には13万2千haとなっている（図Ⅱ-34）。さらに賃借による農地の移動先をみると大規模経営への集積が着実に進展しているが、認定農業者への集積状況をみると、集積面積の増加は続いているものの近年その増加面積は漸減傾向にある。こうした実態の背景をみると、規模拡大が困難である理由として、近年、「農地の出し手がない」とする割合は著しく低下している一方で、「米価低迷」や「転作面積の増加」、「先行き不透明」とする割合が高くなっており、農産物価格の低迷や生産調整の強化等から規模拡大意欲が減退していることがうかがえる（図Ⅱ-35）。このため、行政や農協等の関係機関が一体となり農地の利用集積に関する各対

*1 巻末「用語の解説」を参照。

*2 「米政策改革大綱」の概要等については、本章第3節（1）（P. 142）を参照。

*3 巻末「用語の解説」を参照。

図Ⅱ-33 農地の所有割合の推移（全国）



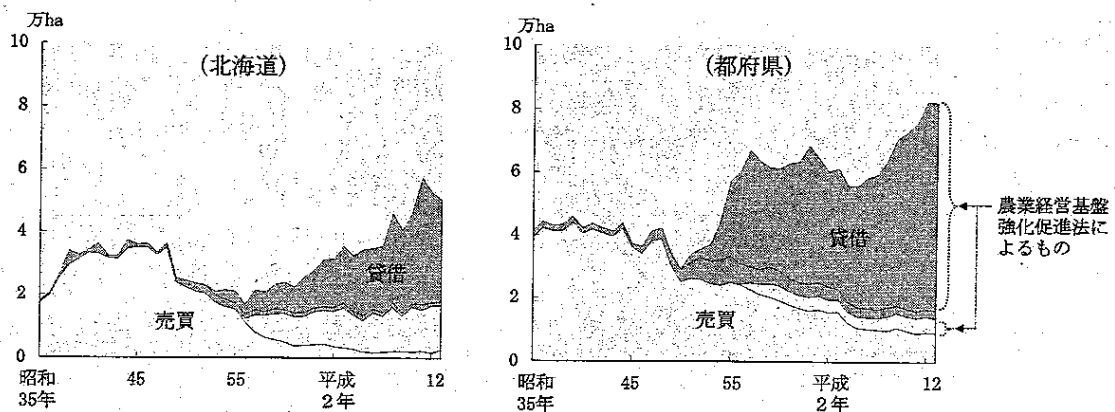
資料：農林水産省「農林業センサス」

注：1) 農地の所有面積は次式により算出した。

所有面積＝経営耕地面積－借入耕地面積＋貸付耕地面積＋耕作放棄地面積

2) 土地持ち非農家とは「耕地及び耕作放棄地を5a以上所有している世帯」である。

図Ⅱ-34 農地の権利移動面積の推移

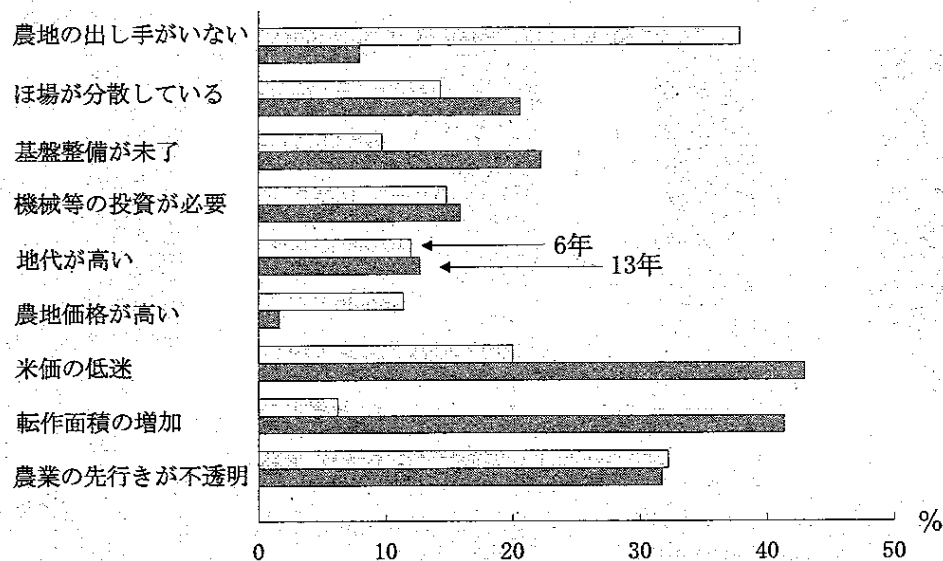


資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

注：1) 売買は、農地法及び農業経営基盤強化促進法（旧農用地利用増進法。以下同じ。）による自作地有償所有権移転面積の合計である。

2) 貸借は、農地法による貸借権設定面積と農業経営基盤強化促進法による利用権設定面積の合計である。なお、56年以降の利用権設定面積には、農業経営基盤強化促進法による農業経営の委託に伴う設定・移転面積を含む。

図Ⅱ-35 規模拡大が困難である理由（複数回答）



資料：新潟県農林水産部、「農地流動化アンケート結果概要」（13年5月調査）、
「農地流動化等意向調査結果」（6年6～8月調査）

- 注：1) 13年は平坦地やほ場整備完了地区のある地域の稲作主業の既利用権設定農家及び今後利用権設定が見込まれる認定農業者のいる農家約100戸から得た回答を集計。
2) 6年は県内111市町村の平地農業地域に在する農家のうち、規模拡大意向のある5,296戸から得た回答を集計。

策を効果的に進めるとともに、規模拡大に意欲的な経営に施策を集中させるなど、より一層の取り組みの強化を図ることが重要である。

なお、近年、都道府県農業公社等の農地保有合理化法人^{*1}が規模縮小農家等から農地を買い入れ（借り入れ）、規模拡大志向農家等に売り渡す（貸し付ける）農地保有合理化事業を通じた農地の集積が増加しているが、都道府県農業公社の貸付面積のうちの7割、売渡面積のうちの9割が認定農業者を対象としたものとなっており、今後こうした効率的かつ安定的な農業経営の育成に資する取組みを一層推進していく必要がある。

（良好な営農条件を備えた農地の確保が重要である）

耕作放棄地が増加するなかでその要因をみると、「高齢化や労働力不足」（86％）に次いで、「傾斜地等で土地条件が悪い」（47％）、「地域内に農地の引受け手がない」（35％）とする割合が高くなっており^{*2}、規模拡大に意欲的な経営への農地集積にあたっては、農地の大区画化・集団化等のほ場整備を一体的に行うことが優良農地を確保するうえでも効率的かつ効果的である。農林業センサスによれば、水田整備率の高い集落ほど耕作放棄地率は低くなっており、とりわけ中山間地域においてこの傾向が顕著である（図Ⅱ-36）。また、担い手の規模拡大等の効果が確認できるほ場整備事業については、これまで整備率の向上を主目的としてきたが、今後、農地の利用集積の確実な進展を図り、担い手の育成を推進するうえでは、農地利用集積や経営体の育成等成果重視の事業へと転換することも必要である。

次に耕地利用率^{*3}をみると、長期的には低下傾向にあり、13年には94.3％となった。これは、作付延べ面積が耕地面積の減少を上回るテンポで減少しているためであり、作物別の作付面積の動向をみると、「水田農業経営確立対策」等により大豆や麦類は近年増加しているものの、水稻は7年以降一貫して減少している（図Ⅱ-37）。食料・農業・農村基本計画では、我が国食料の安定供給の確保に向け、22年における農地面積を470万ha、耕地利用率を105％と見込んでいるが、この実現のためには、不作付け地の解消や転作田の有効活用等を通じた耕地の有効利用を加速化していく必要がある。

また、1年を通じて作物が作付けされない不作付け地の面積は、農林業センサスによると、7年の16万haから12年には28万haへ増加しており、特に田については農業労働力の不足や高齢化、生産調整の影響等により8万haから21万haへ急増している。こうしたなか、畑についてはとりわけ小規模層の不作付け地が耕作放棄地へ移行する実態がうかがわれ、今後水田においても耕作放棄地がさらに増加していくことが懸念される（図Ⅱ-38）。

<事例：畑地かんがい用水の導入による全国有数の「もも」産地の育成>

福島県福島市に位置するE地区では、古くから「もも」や「りんご」を中心とする果樹栽培が盛んであったが、古来より水利の便が悪く、天水と小規模ため池に頼る生産が主となっており、農業用水の確保が地区の大きな課題であった。このような課題を改善するため、揚水機やパイプライン等のかんがい施設や農道の整備等を一体的に行う「畑地帯総合整備事業」が約200haの樹園地を対象に実施され、平成8年からかんがい用水の供給が開始された。

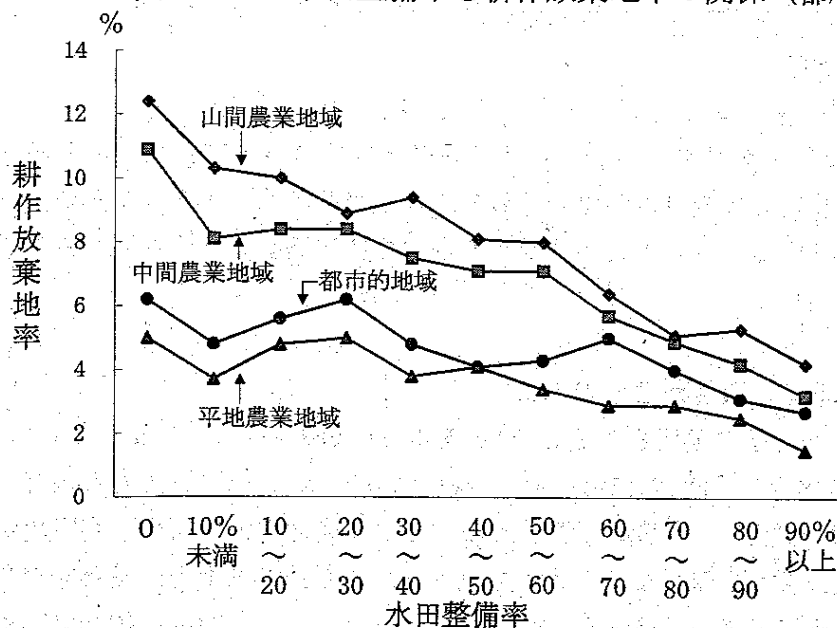
その結果、夏場を中心とする「もも」等の果実肥大期に安定的な用水供給が可能となり、玉の肥大促進によ

*1 巻末[用語の解説]を参照。

*2 全国農業会議所「遊休農地の実態と今後の活用に関するアンケート調査結果報告書」（11年8月。全国の11,602の旧市町村を対象としたアンケート調査であり、回収率は有効回答率は66.2％。）

*3 耕地利用率（％）＝作付延べ面積÷耕地面積×100。

図Ⅱ-36 水田整備率と耕作放棄地率の関係（都府県）

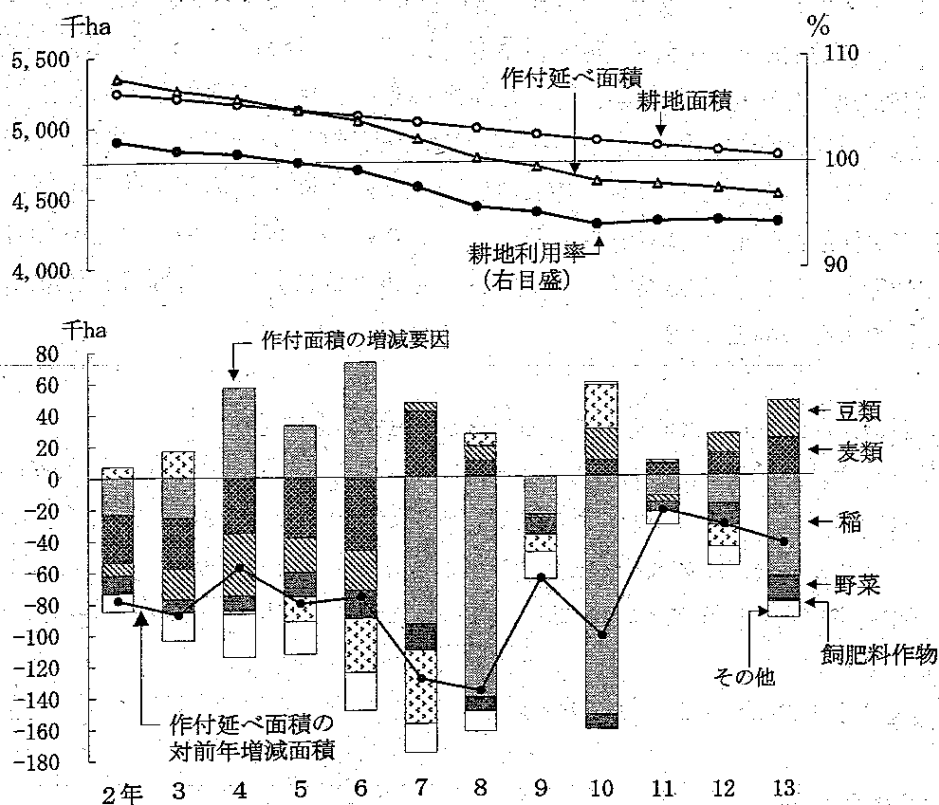


資料：農林水産省「農林業センサス」（12年）（組替集計）

注：農業集落内の田の区画整理面積の割合（水田整備率）と農業集落内の田の耕作放棄地率の関係をみたものである。なお、耕作放棄地率は次式により算出した。

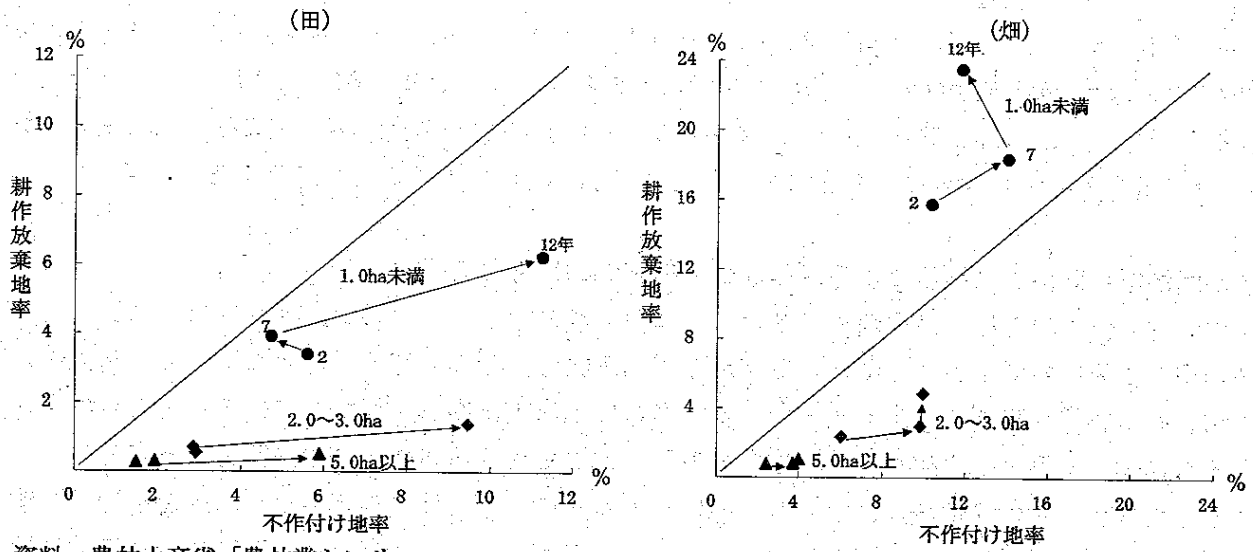
$$\text{耕作放棄地率} = \frac{\text{耕作放棄地面積}}{(\text{経営耕地面積} + \text{耕作放棄地面積})} \times 100$$

図Ⅱ-37 耕地利用率の動向



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

図Ⅱ-38 不作付け地率と耕作放棄地率の動向（都府県・販売農家）



資料：農林水産省「農林業センサス」

注：経営耕地面積規模別に不作付け地率と耕作放棄地率の動向をみたものであり、それぞれ次により算出。

不作付け地率＝不作付け地面積÷（経営耕地面積＋耕作放棄地面積）×100

耕作放棄地率＝耕作放棄地面積÷（経営耕地面積＋耕作放棄地面積）×100

る収量の確保と品質の向上が図られた。加えて、従来まで多大な労力を費やしていた防除用水の確保が可能となり、適期防除を行いやすい環境がつけられた。

これらのことから、同地区では1戸当たりの経営耕地規模が約2割増加し、新規就農者も他地区と比較し順調に確保され、地区全体の耕作放棄地の抑制にもつながっている。さらに、福島市全体では、くだものの単位面積当たりの粗生産額が昭和60年から平成12年の間に1.6倍に増加しており、特に、「もも」については、全国の市町村中第1位の生産量を誇り、近年は「光センサー」による高糖度果実の選別出荷や、「性フェロモン」使用による減農薬栽培の飛躍的な普及と相まって、全国有数の果樹産地として成長している。

（中山間地域等直接支払制度による耕作放棄の抑制が期待される）

中山間地域は平地と比べ、傾斜地が多い、区画整理等の生産基盤の整備が立ち遅れているといった土地利用型農業を展開するうえで不利な点が多く、農業の生産性は総じて低水準であり、高齢化の進行と相まって耕作放棄地率も高くなっている。さらに、農地と森林が隣接していることから野生鳥獣による農作物の食害等の発生も多く、被害の著しい地域における耕作放棄の一因となっている。

こうしたなか、中山間地域等において、担い手の育成等による農業生産活動等の維持を通じて耕作放棄地の発生を防止し多面的機能を確保するという観点から、農業生産条件の不利性を直接的に補正する中山間地域等直接支払制度^{*1}が12年度より実施されている。同制度の13年度までの実施状況をみると、全国1,913市町村の63万2千haの農用地について3万2千件に及ぶ集落協定等が締結され、協定締結率^{*2}は8割を超えている^{*3}。また、この協定締結を契機に地域の土地利用のあり方について積極的な見直しが行われ、536市町村で7,276haの農地が新たに農振農用地区域^{*4}に編入された。さらに、全国で413haの耕作放棄地の復旧が計画され、13年度末までに154ha（37%）が復旧されている。

こうした取組みに加え、集落協定の締結による効果をみると、「農業生産活動等の実施により耕作放棄の防止に効果がでている」とする割合が7割で最も高くなっており、同制度が耕作放棄の抑制に一定の役割を発揮していることがうかがえる（図Ⅱ-39）。しかしながら、協定締結率を自治体別にみると、13道県（28%）で8割以上となっている一方、12都府県（26%）では6割未満となっているなど、都道府県あるいは市町村ごとに格差がみられるほか、高齢化率・耕作放棄地率の高い地域での取組みが遅れているなどの状況もみられる。このため、引き続き制度の普及・定着を図り、地域の実情等を踏まえた取組みを一層促進していくことが重要である。

<事例：大学生による農作業支援組織の取組みが耕作放棄地の抑制に貢献>

山口県では中山間地域を中心に農家の高齢化や担い手の不足が深刻化しており、農作業が困難となり農地が荒廃したり、離農する例も多い。こうしたなか、農業や農村に関心のある大学生が農作業を支援する組織を立ち上げるといった新たな動きがみられ、このような取組みが耕作放棄地の抑制にも貢献している。

これは、「農業に関心のある若者は多いのに、何故、農村では彼等を活用しないのだろうか。」との疑問を抱いた学生たちが、自らが農村に乗り込んでいくきっかけを作る目的で、14年1月に学生による農作業支援組織

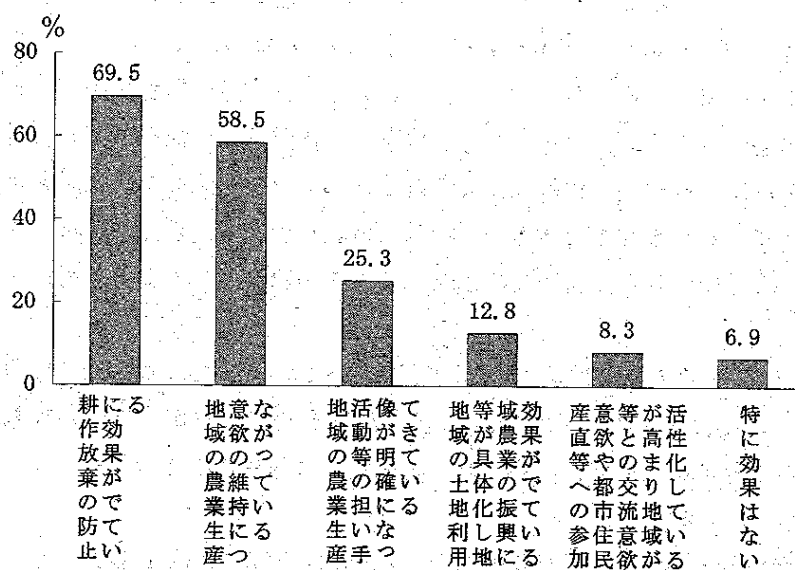
*1 農業者等が集落協定等を締結し、それに基づき農業生産活動等を継続する場合に、平地との生産条件の格差を補填する制度。なお、「集落協定」については巻末[用語の解説]を参照。

*2 集落協定等を締結するうえでの指針となる市町村基本方針に定められている対象面積に対する協定締結面積の割合。

*3 農林水産省「平成13年度中山間地域等直接支払制度の実施状況及び中間点検の結果について」（14年6月）

*4 「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）に基づき農用地等として利用されるべき土地として定められた区域であり、農業目的以外の土地利用が規制されている。

図Ⅱ-39 集落協定の締結による効果（複数回答）



資料：農林水産省「中山間地域等直接支払制度参加農業者の意向調査結果」（14年6月）

注：集落協定に参加している農業者3,000名を対象としたアンケート調査であり、有効回答率は88.3%である。

を結成し、さらに、賛同者からの寄付等により同組織を14年8月に特定非営利活動法人（NPO法人）化したものである。活動は当初、学生有志30名でスタートしたが、同組織の活動が新聞等で取り上げられたこと等から、14年12月現在では約100名の学生のほか、主婦や会社員等社会人の会員も約100名に上っている。

同組織は、農繁期等に学生を農家へ派遣する活動を柱に、若者と人材不足の問題をかかえる農家の橋渡しをすることで農業・農村の諸問題の解決に取り組んでおり、農家での作業は、田植や茶摘み、台風前の果実の収穫等多岐にわたっている。さらに、草刈りや耕起等により遊休化していた茶園等での生産を可能とするなど、耕作放棄地の抑制にも貢献している。参加した学生は「貴重な体験」のほか、現金や収穫した農産物等の報酬を受けることとなっており、例えば、みかん農家での摘果等の作業の際には、日給2千円、みかん10kgが支給されている。

農家からは、「必要な時期に必要な人数を確保できるのはありがたい。また、若い人は理解が早く真面目に作業をするので、現場にこれまでにない活気がでている。」と好評を得ているが、学生の講義や試験等の都合上、農家の需要に十分に対応できていない状況もみられ、将来的には雇用による運営等により活動の継続性を強化していくことが必要となっている。

こうした課題をかかえながらも、農繁期中はほぼ毎日その活動は行われており、農家からの依頼もふえている。さらに、県外の他大学でも同様の取組みが行われ始めるなど、その活動は広がりを見せており、農業体験等を通じて農業に関心のある学生の掘り起こしにつながる取組みとしても注目されている。

（４）農協の現状と課題

（「真に農業振興につながる農協」への脱皮が求められている）

農協は組合員である農家の相互扶助組織であり、組合員のために最大の奉仕をすることを目的としている。このため、農協は農家組合員に対して営農と生活にかかわる各種サービスを総合的に提供し、食料の安定供給や農業の持続的発展、農村の振興に大きな役割を果たしてきた。しかしながら、近年、大規模農家と小規模兼業農家への階層分化、消費者ニーズの多様化、安心・安全への関心の高まり、農産物価格の低迷等農協を取り巻く環境が大きく変化するなか、農協はこうした変化に十分に対応しきれておらず、農協運営に対して不満をもつ組合員も相当数に上っており、大規模農家を中心に農協離れの傾向もみられる（図Ⅱ-40、41）。

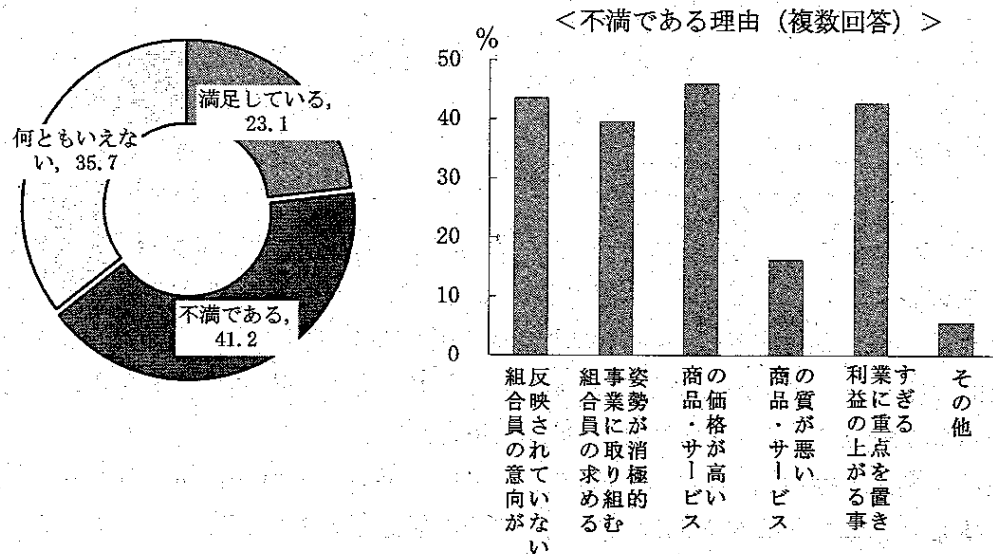
こうしたなか、農協系統では農協合併を推進しており、総合農協の数は減少傾向にあるが、合併の（効果についてみると、組合員が「営農指導体制の強化」（43％）や「肥料等生産資材購入の充実」（34％）、「農産物出荷体制の強化」（32％）等営農・経済事業面の強化を期待している^{*1}のに対して、大口利用者への資材の割引販売等の面での効果は低くなっており^{*2}、合併のメリットが必ずしも組合員に還元されているとは言い難い。また、合併農協がかかえる課題としては、「労働生産性の向上」（65％）や「支所・施設の機能再編・統廃合」（59％）の割合が高くなっており、農協数が減少するなかで人的資源の効率的活用や支所等の統廃合が遅れている実態がうかがわれる。このため、今後、合併のメリットを組合員が実感できるよう、一層の事業の合理化や事業体制の改善を進めるとともに、その取組状況や農協経営の現状等について組合員に広く情報開示していくことが必要である。

さらに、総合農協の財務状況をみると、近年、組合員の営農や生活に直結する経済事業（購買・販売事業）の取扱高が減少するなか、比較的収益性の高い共済事業への依存度が高まっており、信用事

*1 全中「JAのあり方に関するアンケート調査報告」（11年4月。総合農協の正組合員及びその家族等12,113名を対象とした調査であり、回収率は39.7％。）

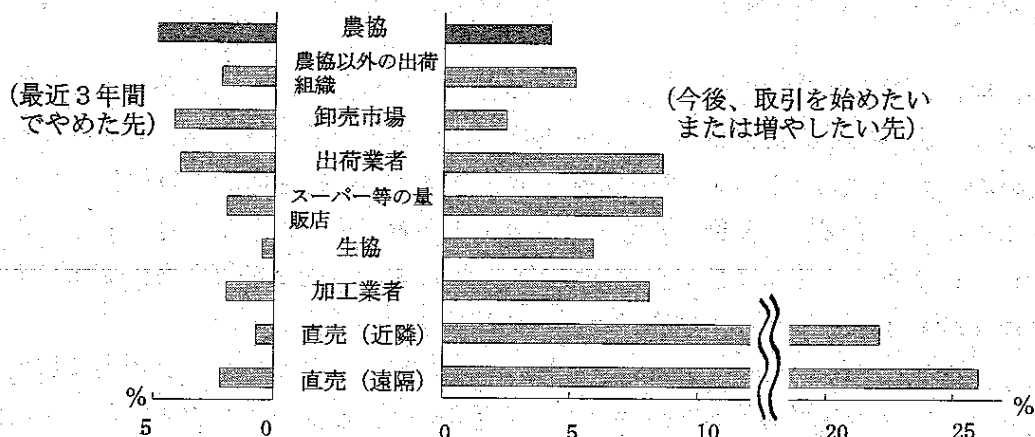
*2 全中「JAの活動に関する全国一斉調査」（11年12月。全国の総合農協1,580組合を対象とした調査であり、回収率は97.0％。）

図Ⅱ-40 農協の運営に対する評価



資料：全国農業協同組合中央会「JAのあり方に関するアンケート調査報告」（11年4月）
注：農協の正組合員及びその家族等12,113名に対して行ったアンケート調査であり、回収率は39.7%である。図は、このうち正組合員及びその家族4,137名について集計。

図Ⅱ-41 大規模稲作農家の出荷・販売先の動向



資料：農林漁業金融公庫「貸付先経営動向把握調査結果」（13年12月）
注：認定農業者向け資金を利用した、比較的規模の大きい稲作経営体（個人338、法人69経営体）から得た回答（複数回答）を集計したもの。

業とあわせた金融部門で経済事業等赤字部門の損失が補われている（表Ⅱ-11）。こうした金融部門への収益の依存が、農協の本来の役割である地域農業振興への取組みを疎かにし、また、営農・経済事業等赤字部門のコスト削減やサービス改善の努力を妨げてきた側面がある。このため、総合農協においては、組合員の所得の向上のため、農協直接の販売ルートの開拓、生産資材価格の引下げ等の取組みを強化していく必要がある。

また、総合規制改革会議においては、農協と行政の関係として、主として農協が農業者を代表して共同利用施設にかかる補助金の事業主体となっていることや、農家個人への補助金も農協を窓口とする場合が多いこと等が指摘された。同会議による「規制改革の推進に関する第2次答申」においては、農協系統の事業の見直しについて、「信用・共済事業がない状態でも経営が成り立ち、組合員たる農業者（特に担い手農家）のメリットを大きくするような運営体制を確立する」ことや、「農協を通じた行政運営を網羅的に検証し、その適正化を図るべき」こと等とされ、同答申を最大限に尊重し、所要の施策に速やかに取り組むことが、14年12月に閣議決定された。

このように、現状の農協には問題もあるが、他方で、農協の事業を有機的に組み合わせ、農協本来の機能を十分に発揮し、具体的な成果をあげている先進的な農協が各地に存在していることにも注目しなければならない。こうした営農・経済事業の改革に一定の成果をあげている各地の農協の事例を学び、成功のポイントを自らの農協の改革に取り込んでいくことによって、改革の取組みを全国への面的な広がりをもって進めていくことも必要である。

（農協系統の抜本的改革の促進が必要である）

これまで、農協改革については、農協系統において12年10月のJA全国大会で「農を支える担い手支援」、「経営・事業・組織の改革」等を柱とした今後の取組方針を組織決定し、改革のための自主的な取組みが行われてきた。また、農林水産省においても、このような農協改革を推進する観点から13年に農協改革2法（「農業協同組合法等の一部を改正する法律」及び「農林中央金庫法」（全部改正））を制定し、金融情勢の激変等を踏まえた新たな農協金融システムの構築等に向けた諸施策を講じてきた。

この結果、農協の破綻未然防止策を柱とした「JAバンクシステム」の構築等により体制が整備された信用事業等、具体的な成果があがっている分野もあるが、とりわけ営農・経済事業の改革については、「生産資材コストの2割削減」を最重点課題と位置付け、配送拠点の集約化と全国一元的な受発注システムの構築、生産者・消費者双方にメリットのある販売システムの構築等を農協系統自ら目指しているが、いまだ具体的な成果が出されておらず、農業者、消費者等国民各層から消費者ニーズに対応した農産物の生産・販売や生産資材コストの削減を求める声があがっている。

こうしたことから、農林水産省では、「食」と「農」の再生に向け、特に改革の進捗の遅い営農・経済事業を中心とした農協改革を促進するため、「農協のあり方についての研究会」を設置し、14年9月以降、農協系統の事業と組織のあり方についての検討を重ね、15年3月に「はまつし」と題する報告書を取りまとめた。

15年3月にとりまとめられる報告書の内容について記述予定。

<事例：経済事業の改革で地域農業や農村を活性化>

静岡県西部の浜松市に本所があるJAとびあ浜松は、平成7年に3市5町の14農協が合併し、組合員数6万2千人、職員数1,500人、貯金残高は7,600億円に上る比較的経営内容の良好な大型広域農協である。しかしな

表Ⅱ-11 部門別純損益の推移（1組合当たり平均）

（単位：百万円）

年度	信用部	共済部	購買部	販売部	倉庫部	加工部	利用部	その他	計
8	98	159	▲ 80	▲ 37	▲ 8	▲ 5	▲ 24	▲ 7	95
9	140	205	▲ 102	▲ 45	▲ 8	▲ 5	▲ 30	▲ 14	141
10	160	227	▲ 118	▲ 55	▲ 12	▲ 12	▲ 40	▲ 10	140
11	189	271	▲ 143	▲ 83	▲ 18	▲ 11	▲ 49	▲ 13	143
12	223	356	▲ 190	▲ 70	▲ 17	▲ 13	▲ 80	▲ 22	186

資料：農林水産省「経営分析調査書」

- 注：1) 本調査は、総合農協のうち、地帯別（都市、都市的農村、中山間、農村）及び規模別（正組合員戸数により4区分）に代表的な農協を一定数抽出して実施（サンプル調査）。
 2) 農協合併等による新設・消滅により、各年度の調査対象の農協が同一でないため、調査データの継続性はない。
 3) 部門別純損益とは、各事業毎の損益（事業総利益-事業管理費）から配分額（管理部費（職員数・事業損益等の割合により配分）、指導部費負担額及び税金）を控除したもの。

がら、合併前の各農協は信用・共済事業の利益で経済事業の損失をカバーせざるを得ない体質に悩まされていた。

そこで同農協は、合併を機にすべての事業を抜本的に見直し、最大で賞与に50%の格差が生じる能力主義人事制度の導入等により職員の意識改革を徹底しながら事業の再構築に取り組んだ。具体的には、恒常的な赤字部門であったAコープ、ガソリンスタンド及び自動車整備工場部門を独立採算制の子会社とし、Aコープについては7店舗のうち赤字解消が困難と見込まれた2店舗を閉鎖した。さらに、家電事業からの完全撤退や肥料・資材等の配送の民間企業への委託、農機センターやライスセンター等の統合や、それら施設の維持や運営経費を職員の人件費や施設の償却費も含め、すべて受益者である組合員の負担とすること等様々なコスト削減を推進した。

これらの取組みの結果、独立採算制とした事業は、それまでの約3億円の赤字から2年目には黒字に転じ、13年度には利益が1億円を超えた。また、配送の民間委託等によるコスト削減分を大口利用者に還元できるようになり、さらに、経済事業の黒字化により農協経営が安定化したことで組合員からの信頼感が高まり、信用・共済事業が引き続き順調に推移するなど、その効果は農協経営全体へ波及している。加えて、土壌成分や残留農薬等を分析するための最新鋭機械の導入等農業生産分野への投資（7年間で100億円）やイベントの開催等の活動も容易となったことで、経済事業の改革が地域農業や農村の活性化に大きく貢献している。

第3節 米政策の改革と農産物需給の動向

（1）米政策の改革

米は、国民の主食であり、かつ、基幹的な農産物としての地位を占めており、さらに、今日までの歴史的・社会的に果たしている役割からみても、我が国の食料・農業・農村施策の中心に位置している。また、稲作をはじめとする水田農業の構造改革を着実に推進することは、食料の安定供給の確保と食料自給率の向上を図るうえで重要な課題である。

しかしながら、長期的には米の消費量が減少傾向で推移しているなかで、過剰基調が継続しており、これが在庫の増嵩、米価の低下を引き起こし、その結果、担い手を中心として水田農業経営が困難な状況に立ち至っている。

加えて、第2節でみたように我が国の農業構造を展望すると、耕作放棄地の増加に加え、農家の下位層への分化傾向や農業労働力の高齢化が進行しており、このような動きは、農業の構造改革の停滞をもたらす動きとして懸念されており、水田農業の構造改革が強く求められている。さらに、消費者ニーズが多様化し、これらにきめ細やかに対応した米の安定的供給の必要性が高まっている。

このような状況を踏まえ、水田農業経営の安定的発展や水田の有効利用の促進による自給率向上等に向けた施策への重点化・集中化を図るとともに、国民的な観点に立った水田農業政策・米政策の大転換を目指して、14年12月に「米政策改革大綱」が策定され、米政策の改革が進められることとなった。

ア 現在の米政策の問題点

（メッセージが明確に伝わるわかりやすい仕組みとなっていない）

今日の水田農業政策・米政策においては、生産調整が需給調整のための政策、構造政策、食料政策、国土政策等の複数の政策目的を同時に追求しているため、政策の意図が明確に伝わらないという面がみられ、「誰のための、何のための生産調整か」という重要なメッセージが農業者に伝わりにくく、

農業者との調整に市町村や農協職員の多大な労力が割かれている状況がみられる。また、価格の暴落を防止する効果しか持ち得ない生産調整が「価格維持のため」として推進されてきたため、農業者には生産調整面積を達成しても価格が下がることに対する不満が生じている（図Ⅱ－42）。

さらに、生産調整に対しては、①水田農業経営確立助成、②とも補償、③緊急拡大に係る追加的助成、④緊急需給調整対策、⑤地域水田農業再編緊急対策（超過達成助成）により助成が行われていることから、農家にとっては複雑で理解しにくい仕組みとなっている。

（費用対効果が明確で効率的な仕組みとなっていない）

現在、米の生産に対して様々な助成が行われている一方、米の減産にも多額の財政負担が行われている。特に、米の価格を補てんする効果を持つ稲作経営安定対策と、米からの転作を奨励するための麦・大豆等への助成が同時に行われているが、これらに対して、「アクセルとブレーキを同時に踏む」のと同様の非効率をもたらしているとの指摘もなされている。

また、生産過剰分を主食用として高い価格で集荷し、その一部を最も価格の安い飼料用として処理している一方で、安価に出荷されたふるい下米^{*1}の一部が主食用に還流している実態がある。

さらに、生産調整の配分が産地・銘柄毎の需給動向を的確に反映する観点から行われていないため、需給のミスマッチが生じ、それを補正するために調整保管^{*2}が実施されているほか、リベート^{*3}の支出、安売り、不正表示等が行われている。

現在の生産調整手法では、生産調整目標面積が達成されても、作柄が良好であればその効果が減殺されてしまうととも、生産者は水稻の作付面積が限定されれば、当然その限定された面積の範囲内で最大の収益を上げるよう努力を行うため、当初見込んだ以上の生産が行われる実態にある。

（政策の決定過程や運用状況、情報の受発信に関する透明性が確保される仕組みとなっていない）

生産調整の配分は、配分理由やその決定経過が不透明であり、現在ではその根拠が明確になっていない状況がみられる。

さらに流通段階においては、農業者の実感しにくいところで飼料用処理や調整保管が行われているため、農業者は農協に出荷すれば売れたものと錯覚し市場のシグナルが伝わりにくい仕組みとなっており、需要に応じた生産を阻害している面がある（図Ⅱ－43）。

イ 米政策の再構築にあたっての視点

（米政策の再構築に当たっては7つの視点に立った検討が重要である）

このような米をめぐる閉塞的ともいえる状況を打開し、米づくりの本来あるべき姿を目指して、米政策の新たな改革を図ることが喫緊の課題である。

*1 ふるい下米とは、米の粒をそろえるため、ふるいにかけて調製した際に、ふるい下に落ちる米のことであり、いわゆるくず米のことである。一般的に大きさが概ね1.7mm以上の米が主食用に供給されているが、市場の評価を高めるため1.7mmより大きな網目で調製した産地においては、安価に地域の業者に販売されたふるい下米のうち概ね1.7mm以上の米が、一部再調製の上、主食用として流通している実態にある。

*2 調整保管とは、豊作等による供給過剰の際に価格の低落を防止するため、自主流通法人（全農等）が1年間市場から隔離をして在庫として保管し、市場への供給量を調整すること。

*3 リベートとは、出荷業者が卸売業者に対して支払う割戻金のことである。自主流通米の相対取引は入札価格を指標として行うこととされているが、生産調整の配分が需給動向を的確に反映して行われず需要に比べ供給が過剰になる銘柄に対して、これを解消する観点からこのような割戻金が支払われることがある。（現在は、適正な価格形成を妨げるごとのよう、支出基準の不明確なもの等を規制）