

(1 戸当たりの経営耕地面積は着実に拡大している)

北海道畑作経営の農家戸数は減少を続けており、14年の農家戸数は昭和60年の半分の水準にまで減少している（図II-32）。一方、1戸当たりの経営耕地面積は増加を続けており、平成14年の経営耕地面積は昭和60年の2倍近くに増加している。また、北海道における主要な畑作地帯である十勝、網走地域における農家1戸当たりの耕地面積の推移をみると、両地域とも増加を続け、14年には十勝地域で35ha、網走地域で25haに達しており、北海道の平均を大きく上回っている。なお、農地の売買面積は横ばいで推移する一方、貸借面積が急増しており、規模拡大の主要な手段は農地購入から賃借へ移行している。

このように、北海道畑作経営は、現在に至るまで着実に経営規模を拡大させており、都府県の平均的な農業経営をはるかにしのぐ規模に到達している。

(畑作経営における労働力不足が懸念される)

北海道畑作経営においては、1戸当たりの農業就業者数は減少傾向で推移している（表II-11）。また、単位面積当たりの農業労働時間が減少傾向で推移していることから、経営規模の拡大が進むなかで、農業就業者1人当たりの年間労働時間は1,500時間程度とほぼ横ばいで推移している。しかしながら、麦類の作付比率が高い現行の作付体系においても、各作物ごとの基幹作業が競合する時期には1日の作業労働が長時間に及んでいることから、既に家族労働では限界に達している経営体もあると考えられる。また、基幹的農業従事者に占める65歳以上の割合^{*1}は、2年の14%から14年には26%とほぼ倍増しており、都府県と比べるとその水準は低いものの、農業従事者の高齢化が進んでいる。

このような状況のなかで、北海道の農協を対象としたアンケート調査^{*2}によると、畑作部門では、現状でも5割の農協が管内の農業について労働力不足の状況にあると回答しており、将来労働力が不足すると考える農協も4割に達している。また、雇用労働者についても、十勝、網走地域では3分の2の農協が一層不足だと考えている（図II-33）。これらのことから、今後、畑作部門における労働力不足がさらに深刻化することが懸念される。

ウ 農業経営の動向

(比較的高い農業所得が確保されている)

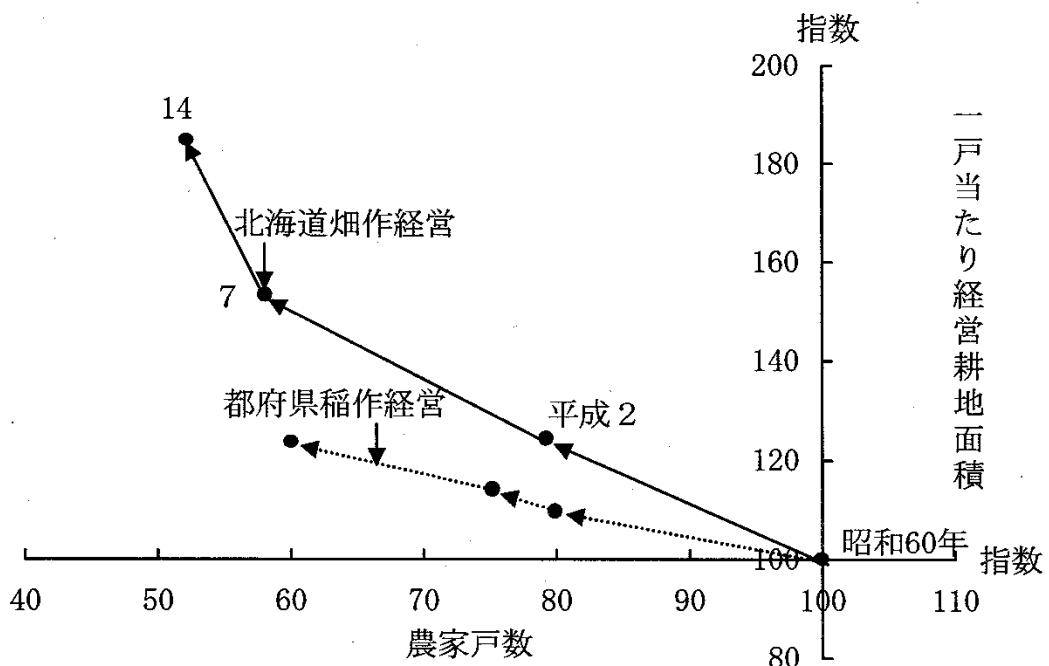
北海道畑作経営における最近の経営の動向をみると、1戸当たり農業粗収益はほぼ横ばいで推移しており、13年は2,438万円となっている（図II-34）。また、農業所得についてもほぼ横ばいで推移しており、13年における農業所得は856万円となっている。これらの農業粗収益、農業所得は、いずれも北海道における販売農家の平均を大きく上回っており、特に農業所得では2.4倍に達している。また、農業労働1時間当たりの所得も高い水準で推移しており、同様に北海道の販売農家の平均を大きく上回っている。

このように、北海道畑作経営は比較的高い農業所得と労働収益性を実現しており、規模拡大効果による効率的な農業経営を実現している。

*1 北海道の全販売農家における割合である。

*2 北海道農業協同組合中央会「全道JAアンケート調査」。図II-33の注釈参照。

図 II-32 北海道畑作経営及び都府県稲作経営の農家戸数及び1戸当たり経営耕地面積規模の推移（試算、昭和60年=100、販売農家）



資料：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

- 注：1) 畑作経営は、農産物販売金額1位部門が麦類・雑穀・いも類・豆類、工芸農作物である農家とし、稲作経営は、同1位部門が稲作である農家とした。
 2) 60年は、総農家を対象とした。ただし、都府県稲作経営にあっては、経営耕地面積規模30アール未満の農家を除外した。
 3) 一戸当たり耕地面積は、規模別農家戸数と当該階層の中間値の積の総計を総農家戸数で除した推計値である。

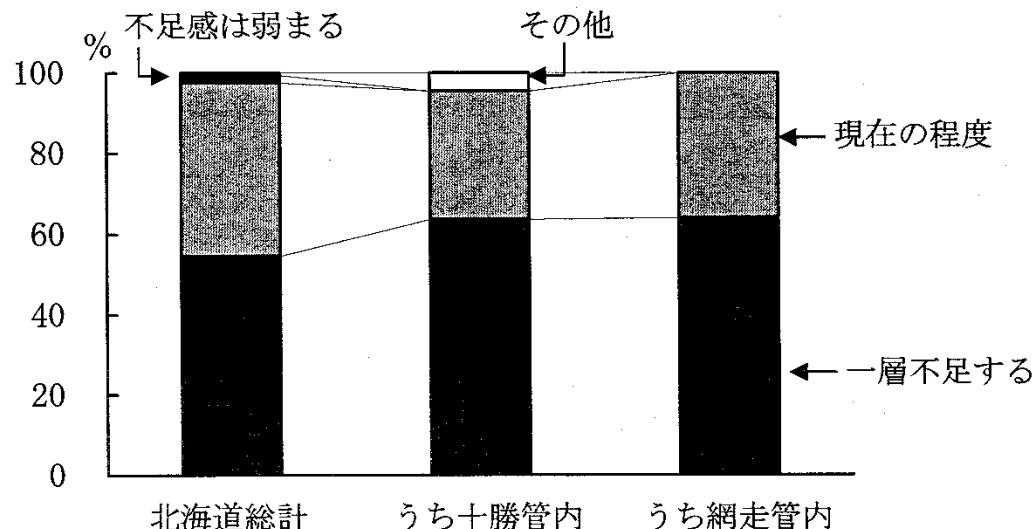
表 II-11 北海道畑作経営における労働力の動向

	昭和60年	平成2	7	12	13
農業就業者数 人	2,55	2,52	2,50	2,46	2,33
自営農業労働時間 時間	3,872	4,401	4,028	3,943	3,937
うち家族 時間	3,493	4,097	3,605	3,618	3,517
雇用 時間	379	304	423	325	420
農業就業者1人当たり年間労働 時間	1,370	1,626	1,442	1,471	1,509
10アール当たり農業労働時間 時間	22.4	23.3	15.6	14.1	13.7
家族農業労働1時間当たり所得 円	1,743	1,106	1,777	2,069	2,433

資料：農林水産省「農家経済調査」、「農業経営統計調査（農業経営部門別統計）」

- 注：麦類、豆類、いも類、工芸農作物の現金収入金額が農業現金収入合計の80%以上を占める経営（販売農家）である。ただし、2年以前は、畑作物（麦類、豆類・雑穀、いも類、工芸農作物）単一経営（農家）であり、厳密には7年以降と連続しない。

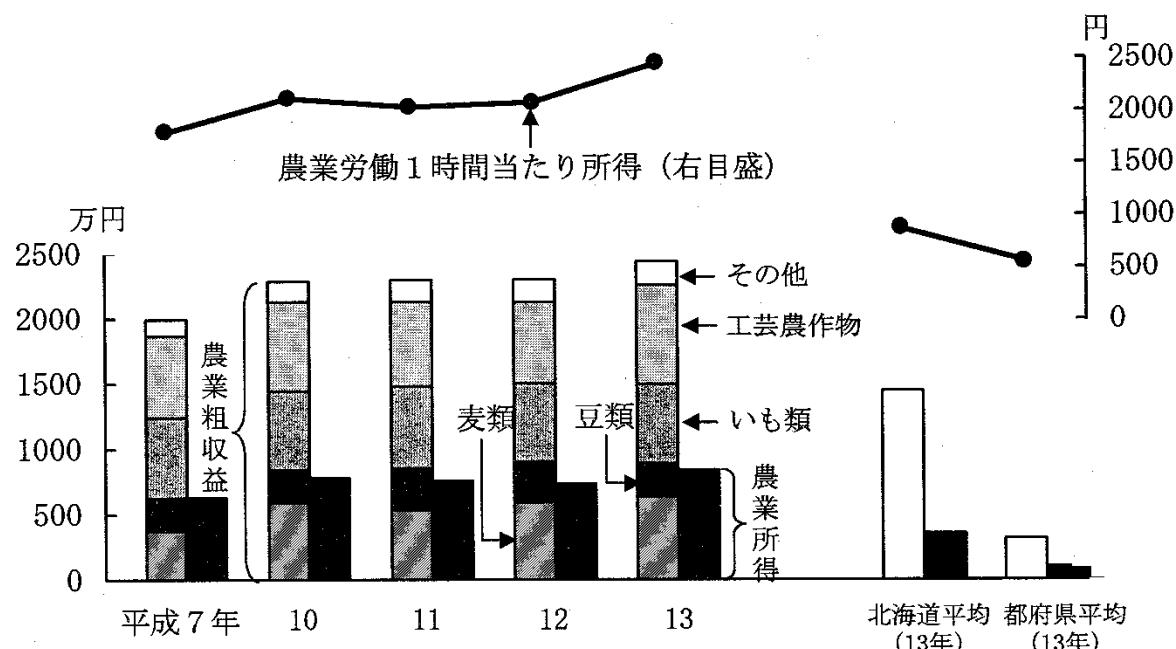
図II-33 将来的な農業雇用労働者の過不足



資料：北海道農業協同組合中央会「全道JAアンケート調査」（14年8～9月調査）

注：北海道の146農協を対象とした調査で、回答のあった136農協165地区（一部支所を含む。）について集計したものである。

図II-34 北海道畑作経営の1戸当たり農業粗収益及び農業所得（販売農家）



資料：農林水産省「農業経営統計調査」

注：麦類、豆類、いも類及び工芸農作物の現金収入金額が農業現金収入合計の80%以上を占める経営についての集計結果である。

(北海道畑作経営は品目ごとの価格政策によって支えられている面がある)

北海道畑作経営では、農業粗収益の9割を麦類、豆類、てんさい、ばれいしょが占めている。これらの畑作物の多くは価格政策の対象品目となっているが、食料・農業・農村基本法のもとで、12年産より一部の作物を除き、市場評価を反映した価格形成を図るという観点から価格政策の見直しが行われた（表II-12）。しかしながら、市場価格が下落する傾向のなかで、生産者の収入に占める財政負担の割合が高くなっている。13年における農業粗収益に占める財政負担額の割合は、小麦、大豆では7割程度、てんさいについても5割に達していると試算される（図II-35）。また、でんぶん原料用ばれいしょについては、財政負担は行われていないものの、農業粗収益に占める実需者の負担割合は3分の1程度と試算される^{*1}。また、北海道の平均的な畑作経営におけるこれらの財政負担額の合計を試算すると、1戸当たり約900万円、農業粗収益の4割近くに達し、同経営の農業所得をも上回る水準となっている。

北海道畑作農業は、規模拡大の効果を発揮しながら比較的高い農業所得を確保しているが、このような品目ごとの価格政策によって支えられている面がある。

(麦の作付比率の増加により、輪作体系に乱れが生じている)

適正な輪作体系で維持する畑作経営は、連作障害の回避、労働力の均衡化及びそれに伴う規模拡大、気象変動による影響の緩和などの利点があり、持続的大規模畑作経営を行ううえで、輪作体系の維持は不可欠である。北海道畑作地帯においては、昭和40年代には豆類の作付けが多くなっていたが、50年代に入り、麦用コンバインの導入、麦乾燥施設等の整備が進んだことにより、麦類の作付けが増加し、60年頃には、十勝地域では麦類、豆類、てんさい、ばれいしょの4年4作、網走地域では麦類、てんさい、ばれいしょの3年3作の輪作体系が定着した（図II-36）。

しかしながら、近年、麦の作付けが増加し、このような輪作体系に乱れが生じている。北海道庁の調査によると、網走地域や十勝地域では、麦の2年連作がかなりの程度で行われている事例がみられる。

(麦の労働収益性の優位性が、作付比率の増加につながっている)

北海道における主要畑作物の収益性等を比較すると、麦の単位面積当たりの粗収益、農業所得、所得率については、他の品目に比べて明確な優位性は認められない（図II-37）。しかしながら、労働収益性、資本収益性は著しく高い水準にあり、特に労働収益性については他の品目の4～5倍に達している。これは、麦については、価格政策による財政支援の水準が高いことに加え、既に大型機械の共同利用体系が確立され省力化が相当程度進み、単位面積当たりの投入労働時間が他の畑作物に比べて著しく減少したためである。

*1 国内産いもでんぶんの需要の確保を目的として、実需者が国内産いもでんぶんと無税の輸入とうもろこしを原料とするコーンスタークを抱き合わせて購入する場合に、その価格（抱き合わせミックス価格）が、2次税率とうもろこしを原料とするコーンスターク価格よりも一定程度安くなるように運用されている。

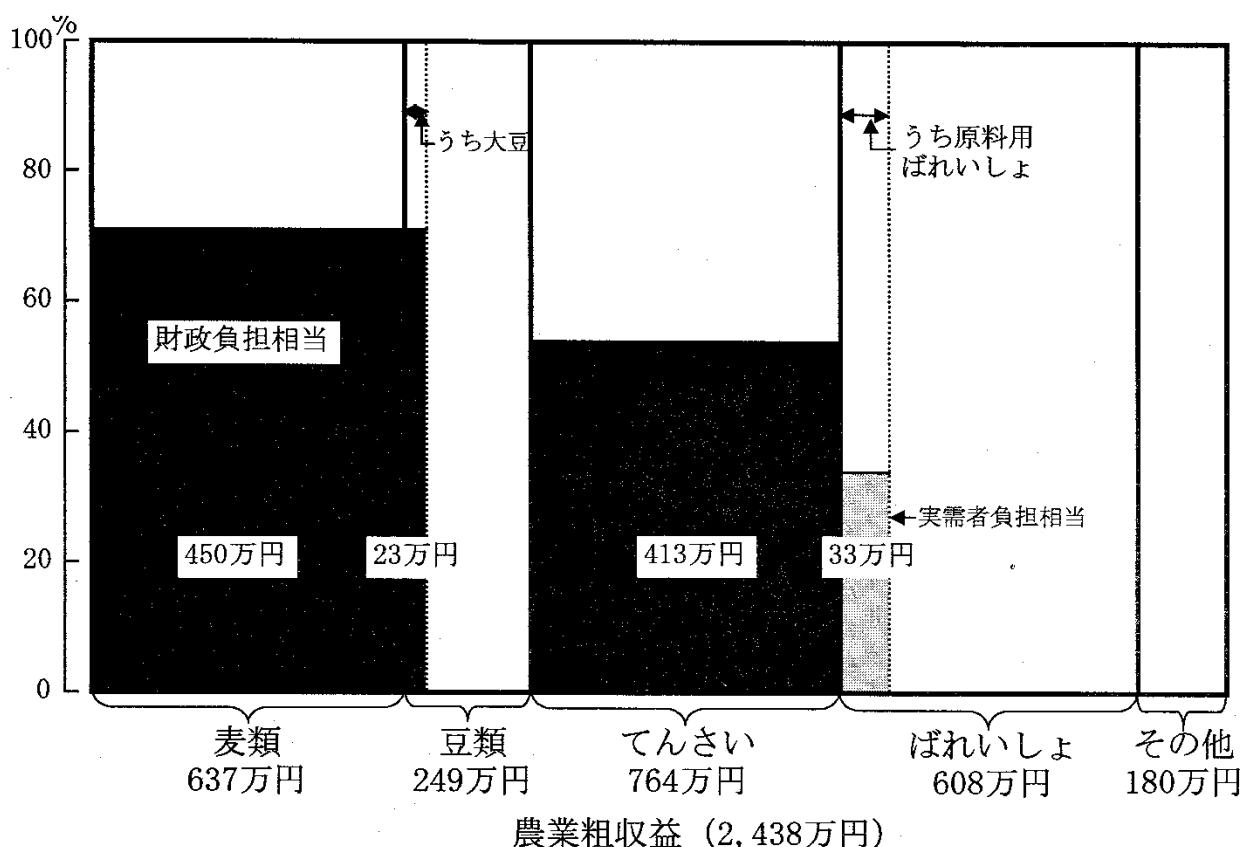
このため、実需者において、国産いもでんぶん本来の価格を抱き合わせミックス価格に圧縮するための負担が発生する。

表II-12 主な畑作物の価格制度の概要

品目	主な制度等	価格制度の概要
麦	・麦作経営安定資金	<ul style="list-style-type: none"> ○ 12年産から、生産者と実需者が品質評価を反映した直接取引を行う民間流通へ移行し、価格は基本的には入札により形成 ○ 生産者の経営安定を図るため、民間流通麦に対し麦作経営安定資金等を交付
大豆	・大豆交付金 ・大豆作経営安定対策	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市場評価が生産者手取りに的確に反映されるよう事前に算定された一定の単価により助成（大豆交付金） ○ 生産者の拠出と国の助成金とで造成する資金から、補てん基準価格の低下額の一定割合を補てん（大豆作経営安定資金）
てんさい	・糖価調整制度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 最低価格を下回らない価格で買い入れられた作物を原料として製造された国内産糖について、交付金を支払うことにより政府が定める最低価格を保証（国内産糖交付金）
でんぷん原料用ばれいしょ	・抱き合わせ制度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 最低価格を下らない価格で買い入れられた作物を原料として製造された国内産でんぶんについて、政府買入れの対象とすることにより最低価格を保証

資料：農林水産省作成

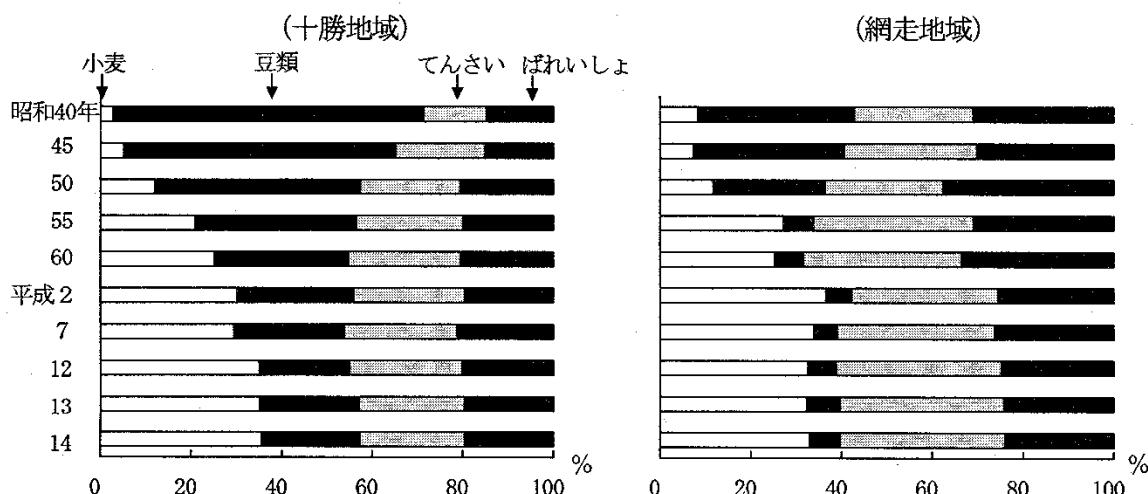
図 II-35 北海道畑作経営の農業粗収益に占める財政等の負担
(平成13年、販売農家1戸当たり、試算)



資料：農林水産省「農業経営統計調査（農業経営部門別統計）」

- 注：1) 麦類、豆類、いも類及び工芸農作物の現金収入金額が農業現金収入合計の80%以上を占める経営についての試算結果である。
- 2) 一戸当たりの当該品目の粗収益に品目別の価格支持（財政負担）の割合を乗じて算出した推計値である。
- 3) 豆類のうちの大豆、ばれいしょのうち原料用ばれいしょの占める割合（粗収益ベース）は、品目別作付面積割合及び生産者価格等により推計したものである。

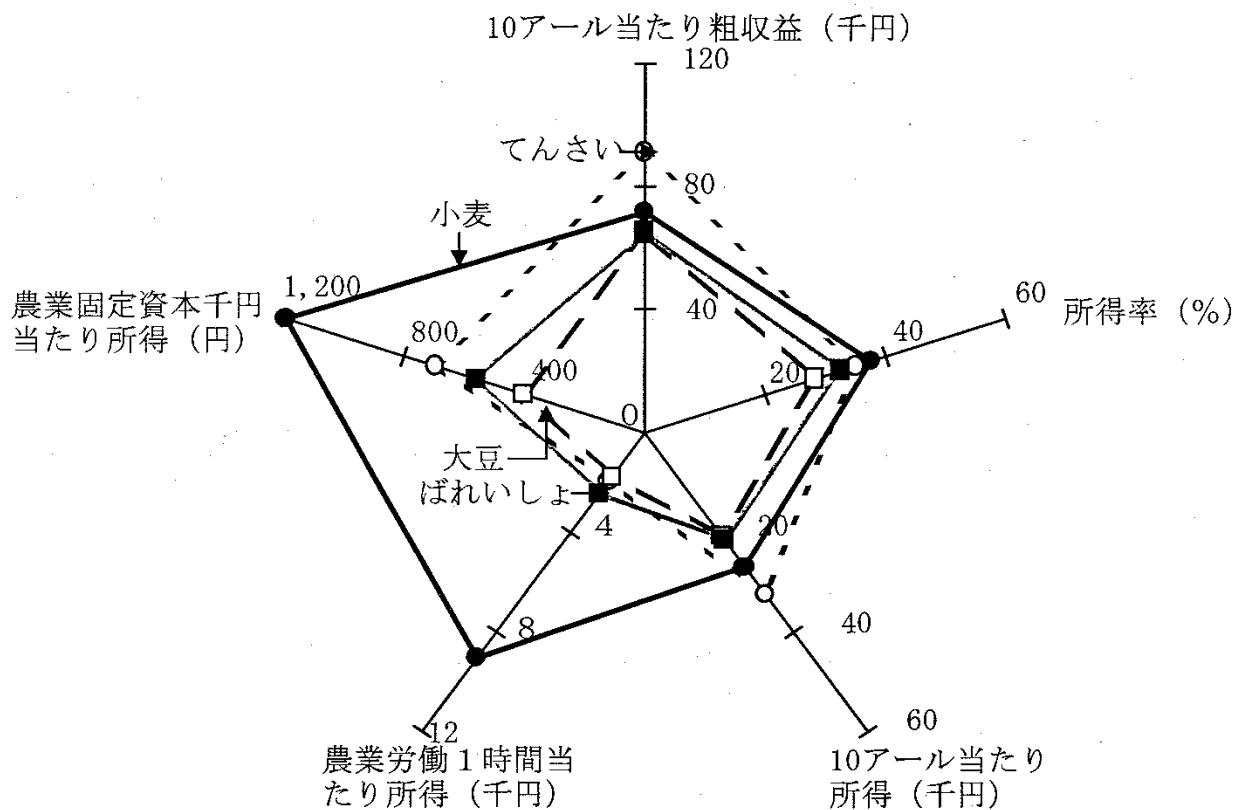
図 II-36 北海道十勝・網走地域における主要畑作物の作付構成の推移



資料：農林水産省「作物統計」、農林水産省調べ

注：豆類は、大豆、小豆、いんげんの合計である。

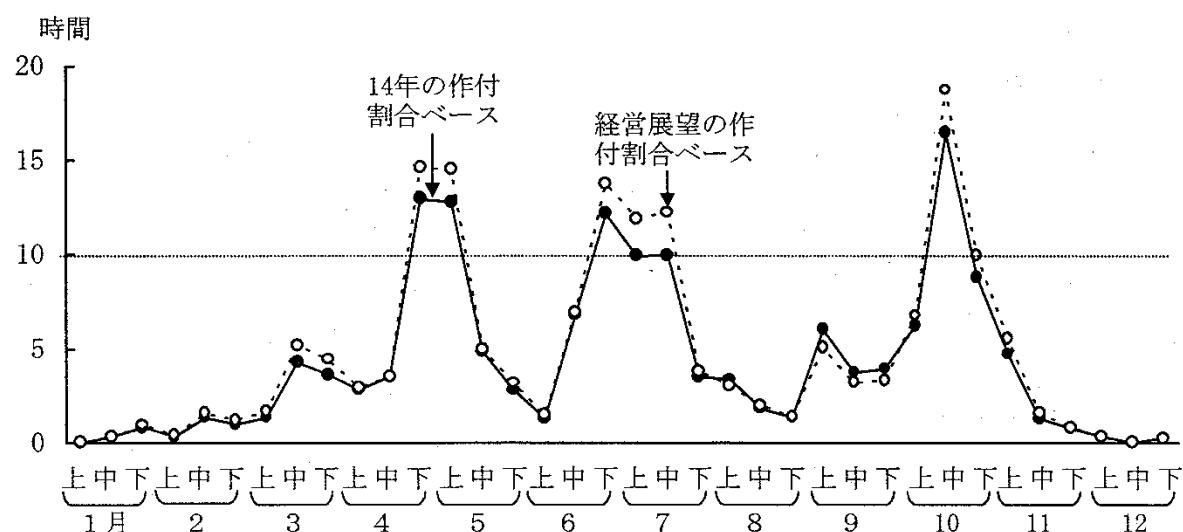
図II-37 北海道における主要畑作物の生産性（平成11～13年平均）



資料：農林水産省「農業経営統計調査（小麦、大豆、てんさい、原料用ばれいしょ生産費統計）」

注：小麦は北海道畑作である。

図II-38 北海道畑作経営（4年輪作）における旬別労働時間（試算）



資料：農林水産省作成。

- 注：1) 畑作物の作付面積を36haとして試算したものである。品目別の作付面積は、「14年の作付割合ベース」では、小麦13ha、てんさい8ha、ばれいしょ8ha、大豆4ha、小豆4ha、「経営展望ベース」では、小麦10ha、てんさい10ha、ばれいしょ6ha、大豆5ha、小豆5haとした。
 2) 家族労働2名（雇用労働を含まない）を想定し、「時間」は1人1日当たりとして算出した。
 3) 「緑肥作物」にかかる労働時間は含んでいない。

また、麦（秋まき小麦）のは種期と収穫期は他の畑作物と比べ大きく異なるため、他の畑作物との農作業の競合が少ないという特徴がある。畑作物の作付規模が36haの家族経営（家族労働力2名）における1人1日当たりの労働時間を、麦の作付比率の高い経営と低い経営で試算をすると、麦の作付比率が高い経営では、は種や収穫作業等の基幹作業の集中時期の労働時間が1～2割程度少なくなっている（図II-38）。

これらのことから、労働力不足が顕在化するなかで、労働収益性が高く他作物との作業競合が少ない麦が選択されやすく、麦の作付比率の上昇を招いていることがうかがわれる。

（土づくりへの取組が減少している）

北海道は、都府県に比べ、春から秋にかけて冷涼、低湿であり、また、梅雨や台風の影響が少なく、病害虫が発生しにくいという気象特性を有している。このような自然条件を最大限に活用し、農薬や化学肥料の使用を必要最小限にとどめて高品質な農産物を目指す「北海道クリーン農業」や北海道独自の表示制度^{*1}が、官民一体となって進められている。

北海道畑作農業においては、広大な農地を活用した適正な輪作体系のもとで、たい肥の施用、作物残さのすき込み等による有機物の適切な供給により、地力の増進、施肥の合理化、病害虫の発生防止等を図ることが基本的な技術である。しかしながら、畜産農家の立地が地域的にかたよっていること、畑作農家の経営規模の拡大等に伴う労働力不足等により、有機物の投入が困難となり、土づくりへの取組は減退傾向にある。例えば、6～9年における北海道の畑作土壤への有機物の投入量は、昭和54～58年に比べ6割の水準に低下している^{*2}。また、化学肥料等の過剰な投入による環境への影響も懸念されている。

このようななかで、畑作地帯における緑肥作物^{*3}の導入は、地力の増進、施肥量の節減、環境の保全等の効果があり、その積極的な導入を進めていくことが重要である。しかしながら、緑肥作物の作付けは北海道全体では増加する傾向がみられるものの、十勝、網走地域では、近年はやや停滞する傾向にある（図II-39）。また、緑肥作物のうち休閑緑肥^{*4}の作付けの割合は4分の1程度にとどまっている。

工 北海道畑作農業の課題

（適正な輪作体系を維持することが重要である）

これまでみたように、北海道の畑作経営においては、麦類の作付比率の上昇に伴い、輪作体系に乱れが生じている。今後、適正な輪作体系を確立し、維持していくためには、作物間の収益性格差の縮小を図ることが必要である。このため、麦に比べて労働収益性が低いてんさい、ばれいしょ、豆類の生産における高性能機械の導入等による省力化を図るとともに、収益性の高い加工用ばれいしょの需要拡大等を図ることが重要である。

また、秋まき小麦の前に作付ける作物が、現在、ばれいしょにほぼ限定されており、特にでんぶん原料用はその収穫時期が秋まき小麦のは種時期と競合が生じているために、適

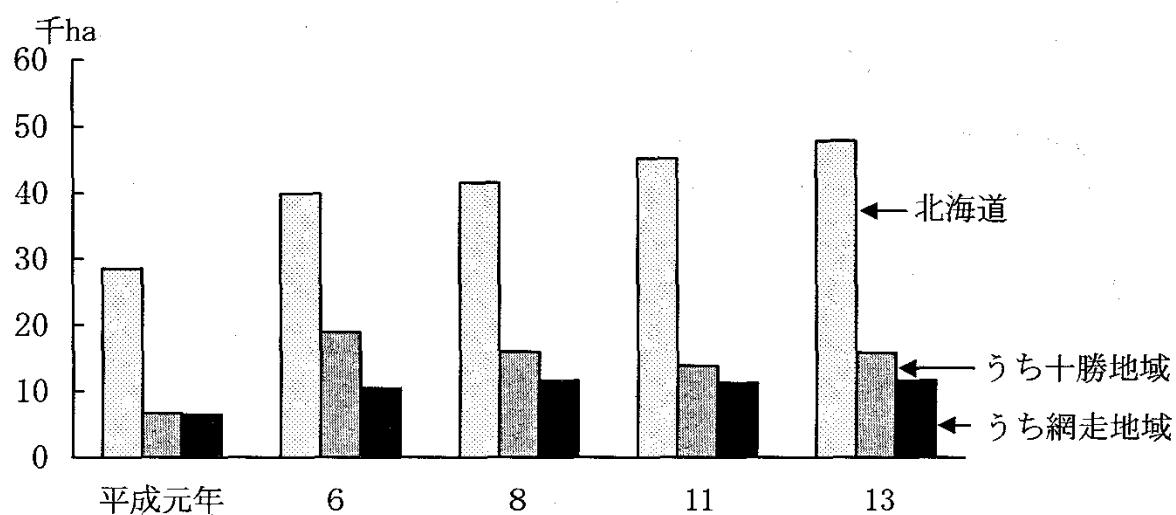
*1 農薬や化学肥料使用を削減して生産することを目的に開発・改良された「クリーン農業技術」を導入して生産された農産物であること等を要件とした「YES! clean表示制度」が実施されている。

*2 農林水産省調べ。昭和54～58年は10アール当たり1,746kg（平均）、平成6～9年は1,107kg（同）である。

*3 卷末〔用語の解説〕を参照。

*4 主作物の1作期の栽培を休み、この期間に緑肥作物の作付けを行うものである。

図 II-39 緑肥作物の作付面積の推移



資料：北海道調べ。

正な輪作体系を維持することが困難となっている面もある。このため、早期収穫が可能な品種の開発・普及による作期競合回避に加え、休閑綠肥や野菜の導入等輪作作物の種類を拡大させることも重要な課題となっている。

(環境への負荷を軽減した持続的な畑作農業の確立が重要である)

北海道の畑作農業が、我が国食料の安定供給に今後とも大きな役割を發揮していくためには、消費者や実需者のニーズにこたえる安全で安心できる農産物の生産を進めるとともに、環境に過度な負荷を与えることのない、持続的な生産体系を確立する必要がある。

このため、環境負荷を軽減する施肥方法の普及定着や施肥量の低減、綠肥作物の導入、さらにクリーン農業技術の推進等により、土づくりと施肥量の適正化に向けた取組を一層推進することが重要である。また、これらの取組とあわせて、耕畜連携による作物残さとたい肥の交換等を通じた有機物の有効活用や、被覆植物（カバークロップ）の導入等による裸地防止等の取組を推進し、農地の保全に取り組むことも重要である。

<事例：休閑綠肥の導入による環境に配慮した大規模経営の実現>

小清水町は、網走地域の西部に位置する畑作地帯である。同町で50haの大規模畑作を経営しているF氏は、小麦、でんぶん原料用ばれいしょ及びてんさいの作付けに加え、休閑綠肥の導入により、化学肥料の投入量を抑制しつつ、安定的な農業経営を実践している。

F氏は、昭和50年頃には、既に経営耕地面積45haの大規模経営を実現していたが、休閑綠肥として試験的にデントコーン（主に飼料用として利用されているとうもろこしの一種）を作付けたところ、そのすき込み後に作付けた小麦について、収量、品質面で優れた結果が得られたことから、本格的な導入を開始した。現在では、休閑綠肥としてのデントコーンの作付面積は経営耕地面積の5分の1に相当する約10haとなっている。

綠肥作物の後作としての小麦栽培では、綠肥作物を導入していないほ場における小麦栽培と比較して、施肥量（窒素相当分）を2分の1から3分の2に低減しても、収量は同程度から1割高いという試験結果^{*}が得られており、生産コストの低減と生産力の向上が実証されている。F氏はこのほかにも、てんさいの直まき栽培等の低コスト生産にも取り組んでおり、14年における農業所得は1,650万円に達している。

綠肥作物の導入には、10アール当たり2万円程度の経費が必要となる一方、収穫せずにほ場にすき込むため、綠肥作物からは農業収入は得られない。しかしながら、F氏は、生産力の向上や生産コストの低減に加え、同一の畑で同じ作物を作付けるまでの期間が3年から4年に延長されるため、環境保全に資する安定した農業生産が可能となり、長期的にみれば農業経営にプラスに作用すると考えている。今後、経営耕地面積を60haにまで拡大するとともに、休閑綠肥の作付割合を4分の1程度にまで高めることを目指している。

(さらなる経営規模の拡大に対応した体制の整備が必要である)

北海道の畑作経営は、離農農家や経営規模を縮小する農家の農地の集積等により、現在に至るまで着実に経営規模を拡大させてきた。今後も引き続き農家戸数の減少が予想され

*1 F氏のほ場において、北海道立北見農業試験場が行った結果（13、14年）

る^{*1}なかで、集団的な優良農地と農業生産を確保していくためには、担い手となる農家の現在の経営規模をさらに拡大していく必要がある。

しかしながら、既にEU諸国の平均的な経営規模をしのぐ規模に到達した40ha以上層においては、農業所得は増加するものの、農業機械の高性能化や台数の増加に伴い農機具費が増大し、農業経営費も大きく増加している（図II-40）。また、この階層では、家族農業就業者数が3人を超えており、現在の高齢化の進行や後継者不足の状況を踏まえると、同階層やそれ以上の規模拡大を実現できる農家は少数に限られることも考えられる。さらに、労働力不足が顕在化しつつあるなかで、現行の機械化体系のもとでは、40ha程度の経営規模が限界であるとの指摘もある^{*2}。

このため、適正な輪作体系の確立を図りつつ、経営規模を拡大するためには、前述のとおり、特に麦類以外の畑作物生産における省力化を一層推進する必要がある。その際、労働力不足への対応及び高性能機械の効率的かつ低コストな利用を図るという観点から、高性能機械の共同利用組織や近年増加傾向にある作業受託組織（コントラクター組織）を育成とともに、雇用労働力の確保を支援するための取組等、地域ぐるみでの体制整備が必要である。

＜事例：地域全体で取り組む農作業受託システムの展開＞

十勝地域の北西部に位置する清水町は、酪農及び畑作農業が基幹産業となっている。しかしながら、平成に入ると相次ぐ離農や離農農地の吸収による経営面積の増大、高齢化、後継者不足等による労働力不足が深刻化した。さらに、かつて地域に多く存在していた機械利用組合の減少に伴い、農家ごとに農業機械を所有する傾向が強まった。このため、農業経営費に占める機械経費の割合が上昇し、経営を圧迫する状況もみられるようになった。

このようななか、農家の労働力不足を補い、機械利用体系の再編による生産コストの低減を目的として、平成9年4月に町と農協の出資により、農作業受託組織「清水町農業サポートセンター」が設立された（13年に有限会社化）。同センターは、専任のオペレーターを擁しているものの、自ら農業機械を所有せず、既存の機械利用組合や共同経営組織等が所有する機械を借り上げ、新たな投資を抑制することにより、利用料金を低く設定している。また、より高度な技術を必要とする作業については、他の組織へあっせんを行っている。

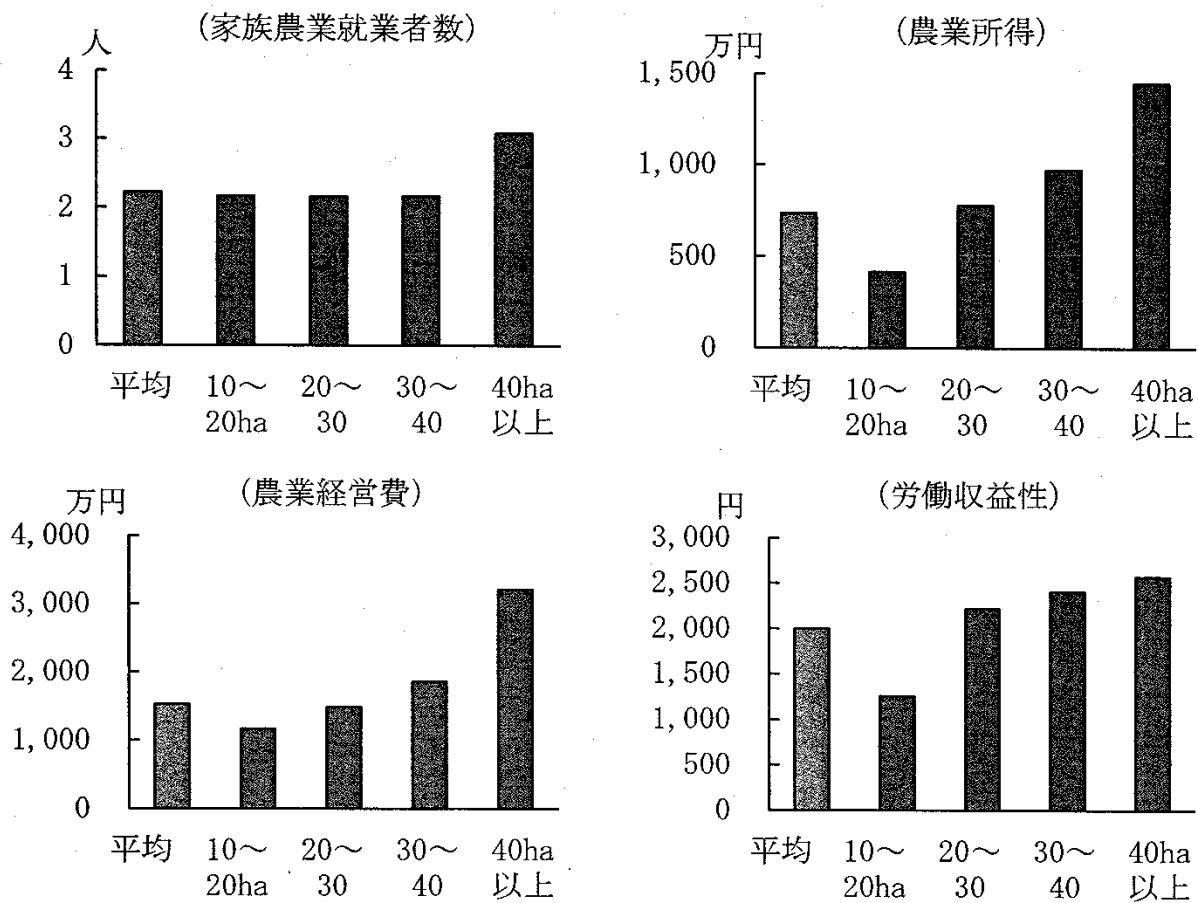
同センターの受託内容は、ほ場への融雪剤の散布からてんさい移植、豆類収穫等多岐にわたっている。14年における畑作作業に関する受託・あっせん延べ面積は約1,600ha、延べ受託農家戸数は200戸を超えている。これらの受託面積と委託農家戸数は年々増加しており、個別経営の規模拡大が進むなかで、労働時間の縮減、労働競合の解消及び新たな投資の抑制により、個別経営の安定化が図られている。また、豆類収穫における過重労働の解消やてんさい栽培面積の確保により、輪作体系の維持にもつながっている。

また、これらの取組により、農作業の受託や農業機械の貸付けを行う農業法人等においても、賃借

*1 北海道庁の推計によると、平成27年における畑作農家戸数は8千戸程度（12年の4割減）と試算されている。

*2 北海道立十勝農業試験場・中央農業試験場「十勝・網走地域における大規模畑作経営の確立条件」（14年1月）。なお、同報告によれば、規模拡大に対応した機械体系と雇用が確保されれば、50～60haまでの規模拡大が可能であるとしている。

図 II-40 経営耕地面積規模別の農業所得等の比較
(平成13年、十勝、網走地域の畑作経営)



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) 畑作経営1位経営の集計である。

2) 労働収益性は、家族農業労働1時間当たりの農業所得である。

料収入や受託収入の増加がみられる。8年に同町の畑作農家5戸により設立された農業生産法人Gは、自ら214ha（15年）の大規模経営を行うとともに、同センターからのあっせんを主体に、てんさいのは種や移植等の作業を受託している。これらの受託収入は、設立当初（9年）と比べ4割増加（14年）しており、法人の農業粗収益1億7千万円の1割を占める重要な部門となっている。今後、労働力と農業機械の一層の有効活用を図るため、自らの経営規模と農作業受託の拡大を目指している。

清水町農業サポートセンター受託実績（14年、畑作関係）

（単位：ha、戸）

作業種類名	受託・あっせん面積		委託農家戸数
	うちあっせん		
融雪剤散布	1,177	0	116
堆肥散布	192	11	24
てんさい移植	95	95	16
豆類収穫	113	0	46
その他	15	0	7
計（延べ）	1,592	106	209

（持続的な大規模畑作農業の確立に向けた研究開発の推進が必要である）

適正な輪作体系のもとで持続的な大規模畑作農業を実現していくためには、これらの経営を支える技術の研究開発を推進し、その成果を生産現場に速やかに普及させていくことが不可欠である。

輪作体系の確立や大規模畑作経営を支えるための技術としては、ばれいしょ、てんさい、豆類等における省力・低コスト生産を可能とする機械体系の確立やこれらに適合した品種の開発等が重要である。また、エネルギーの原料等の食用以外の用途に資する農産物の開発や大規模野菜作の栽培技術の確立等、輪作を構成する新規作物の導入に関する研究開発も必要である。さらに、品質向上や新たな需要を開拓するため、消費者や実需者のニーズにこたえ得る加工適性等を有する優良品種の開発や栽培技術の確立も求められている。

一方、環境と調和した農業を推進するための技術として、これまでに開発された個々の技術を組み合わせ、地域の実情に適した総合的な技術として体系化していくとともに、環境に与える負荷を軽減する防除、施肥技術や家畜排せつ物などの有機性資源の広域的利用を可能とする研究開発が必要である。

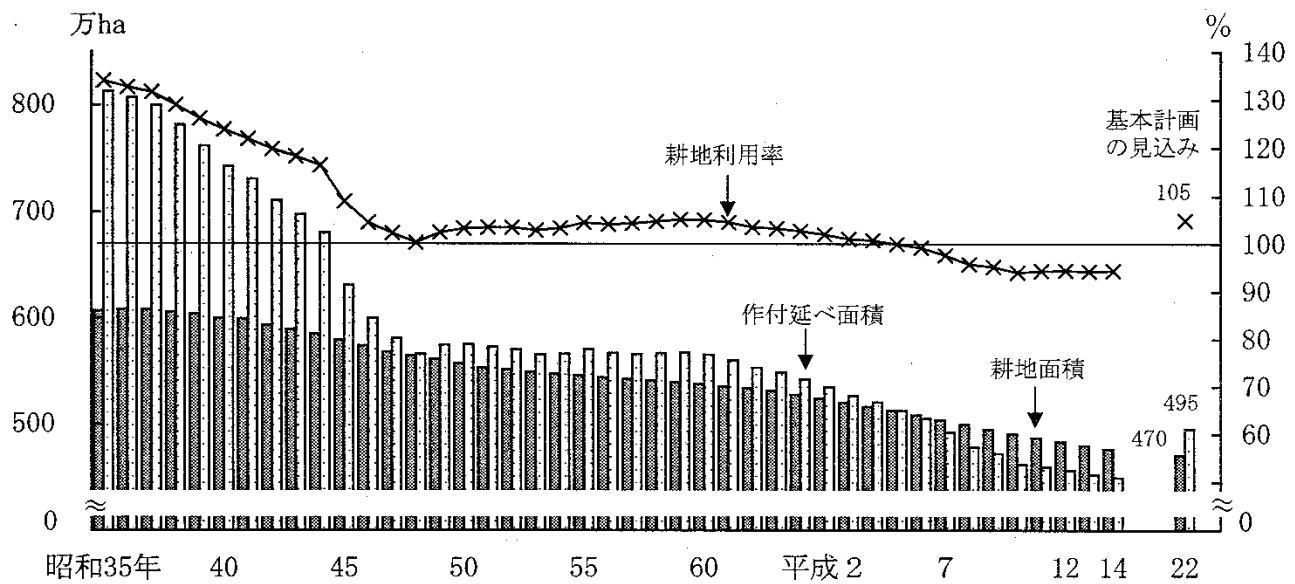
（4）農地の確保と有効利用

（農地の量的な減少が耕作放棄を中心に進んでいる）

我が国の耕地面積は、昭和36年の609万haをピークに減少に転じ、平成15年には474万haへと40年余りの間に135万ha、2割減少した。また、作付延べ面積も長期的に減少傾向で、耕地利用率は6年以降100%を下回る状況にある（図II-41）。なお、食料・農業・農村基本計画では22年の耕地面積を470万haと見込んでいる。

近年の耕地面積の変動を耕地の拡張、かい廃別にみると、拡張が年間約2千ha程度であるのに対し、かい廃は耕作放棄や工場用地・住宅地等への転用を中心に年間3～4万haの水準にあるため、耕地面積は減少し続けている（図II-42）。かい廃の要因は、高度経済成長期から安定成長への移行期までは同転用が最も多かった。しかし、バブル経済崩壊後、同転用が4年をピークに減少へ転じる一方、耕作放棄が増加したため、7年以降は耕作放

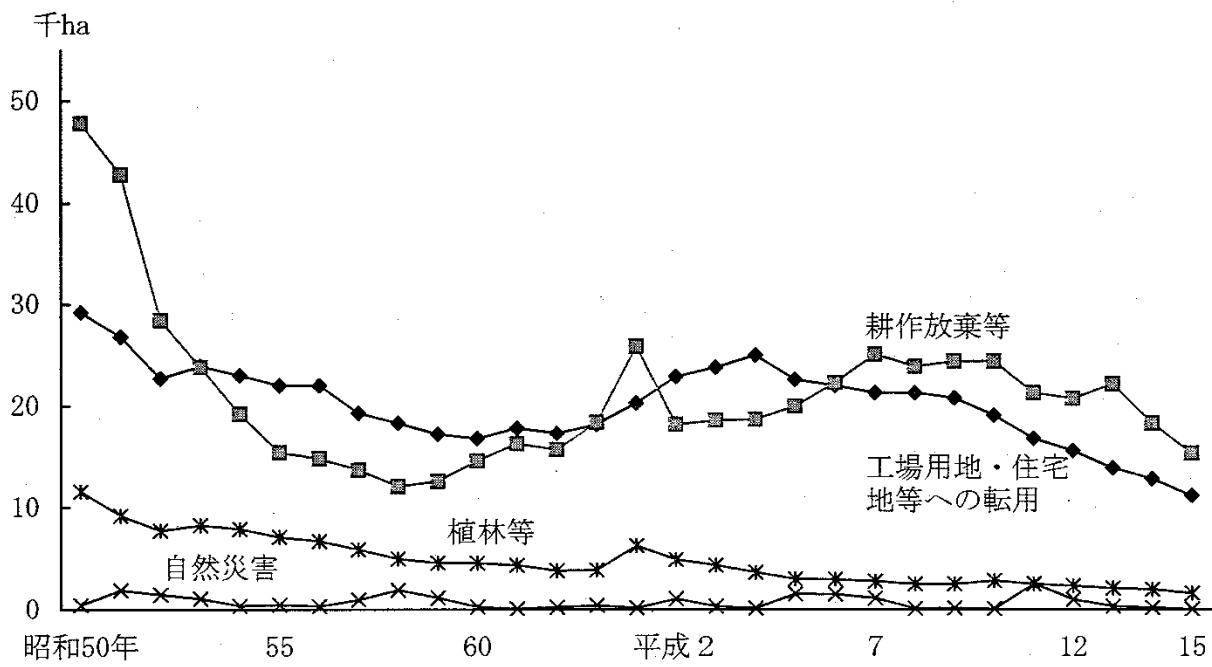
図II-41 耕地面積と耕地利用率の推移（田畠計）



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

- 注：1) 耕地利用率は、耕地面積に対する作付延べ面積の割合である。
- 2) 昭和48年以前は沖縄県を含まない。
- 3) 基本計画の見込みとは、「食料・農業・農村基本計画」において示された22年における、耕地面積、作付延べ面積、耕地利用率の見込みである。

図II-42 要因別耕地のかい廃面積の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

- 注：かい廃面積は、前年8月1日から当該年7月31日までの1年間に新たに発生した面積である。
- ただし、14年は13年8月1日から14年7月14日まで、15年は14年7月15日から15年7月14日までの期間である。

棄が同転用を上回っている。農林業センサスによると12年の耕作放棄面積は、農家が保有するものが21万ha、非農家が保有するものが13万3千haとなっている。なお、耕作放棄は、14年以降2か年連続で減少した。

農地は農業生産にとって最も基礎的な資源であり、一度荒廃するとその復旧は非常に困難であることから、農地の確保と有効利用を図っていくことが重要である。

(高齢化の進行が耕作放棄に拍車をかける懸念が高まっている)

耕作放棄の発生要因については、「高齢化・労働力不足」が88%と最も高く、次いで「農産物価格の低迷」43%、「農地の受け手がない」27%となっている^{*1}。また、耕作放棄と農業地域類型、高齢化率の関係を2年と12年で比較すると、高齢化率の上昇に伴い中間農業地域や山間農業地域で特に耕作放棄地率が高くなっている(図II-43)。

これらのことから、平地農業地域に比べ、その土地条件や農業労働条件等が悪い中山間地域において、特に高齢化の進行が耕作の継続を困難にしていることがうかがえる。しかし、平地農業地域においても2年から12年の間に耕作放棄地率が0.9%から1.9%へと上昇しており、前述のとおり、今後昭和一けた世代の離農が本格化し、農業者数がさらに減少すれば、平地農業地域も含めて今後耕作放棄が一層進行することが懸念される。

(構造改革特区による農地の有効活用が期待されている)

このように耕作放棄と農業の担い手不足が進行するなかで、「構造改革特区」の取組が進められており、16年3月現在、71の構造改革特区の計画が認定されている。具体的には、現行の農地法のもとで農地の権利取得が認められていない、農業生産法人以外の一般の株式会社による農地賃借方式での農業生産や、NPO法人^{*2}等による市民農園の開設、農地取得の際の下限面積要件の緩和等の計画が認定されている。

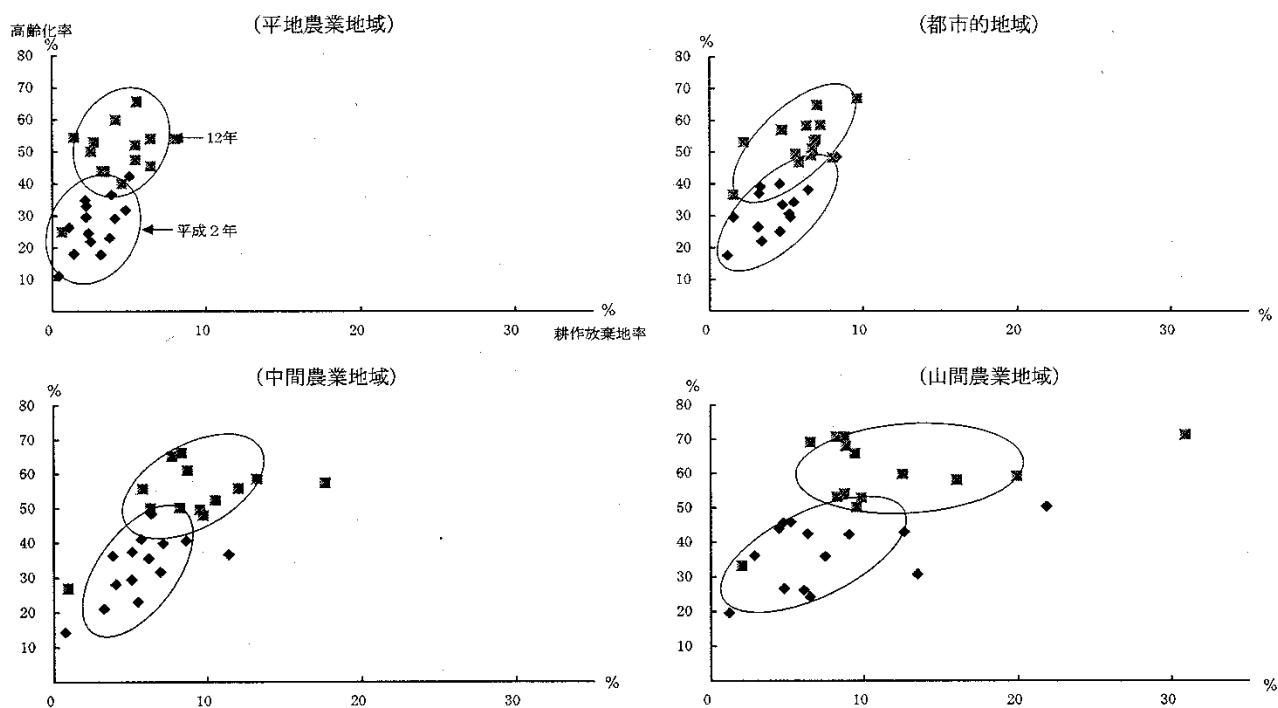
一般の株式会社による農地の権利取得については、農地の転用や投機的な取得が進むことについての懸念が引き続きある一方で、地域農業の活性化や耕作放棄地の解消、農地の有効活用や多様な利用主体の確保につながるものとして期待されている面がある。なお、総合規制改革会議により15年12月に取りまとめられた「規制改革の推進に関する第3次答申」においては、「少なくとも構造改革特区では、農地を株式会社が直接取得できる措置を講じるべき」、「構造改革特区制度の推進と検証、新たな農業生産法人制度の推進と検証をあわせて行いつつ、それ以外の方式でも農業経営の株式会社化等により経営形態の多様化を推進することが必要」「不法な農地転用や耕作放棄に対して、現行規制を厳格に適用すべき」等との指摘がなされている。

今後、構造改革特区で認められた農地賃借方式での株式会社による農業経営等については、その実施状況や地域農業への効果と影響を検証し、その評価を踏まえ、16年末までに全国展開について結論を得ることとされている。

*1 全国農業会議所「地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地利用集積等についての農業委員調査結果」(14年6月調査)。全国の農業委員59,254名に対するアンケート調査であり、回収率は78.1%。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

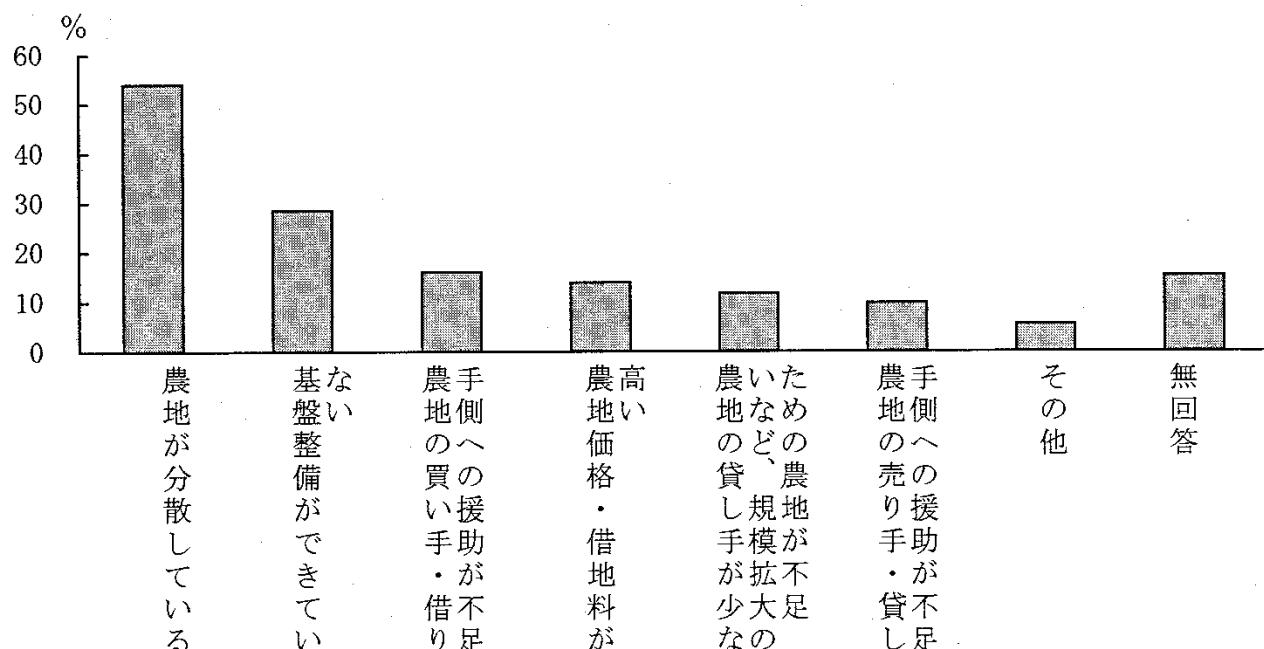
図II-43 農業地域類型別にみた地域別の高齢化率と耕作放棄地率の関係
(平成2~12年、田畠計)



資料：農林水産省「農林業センサス」

- 注：1) 縦軸が高齢化率、横軸が耕作放棄地率。
2) 高齢化率(%) = 基幹的農業従事者うち65歳以上の人数 / 基幹的農業従事者数 × 100
3) 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

図II-44 農地に関する扱い手の問題意識



資料：農林水産省「農業経営の展開に関する意識・意向調査」(15年9月調査)

注：全国の農業者モニター3,224名に対するアンケート調査であり、回収率は81.3%。

<事例：構造改革特区を通じた多様な農業展開>

平成15年4月以降、様々な構造改革特区計画が認定され、これらの特区においては、以下のような、従来にはみられなかった多様な農業展開への取組がスタートした。

事業の特徴	地域企業の事業多角化・雇用の創造	棚田等の地域資源の保全 都市と農山漁村の共生・対流	地域特産品の生産安定に貢献
事業主体	新潟県東頸城郡の6町村	千葉県鴨川市	香川県内海町
特区申請の背景	耕作放棄や遊休農地が増加する一方、建設業や温泉観光産業等も、公共事業の減少や景気低迷を反映して雇用環境が悪化。このため、特区制度を活用し、農林業以外の産業から農業への参入により、新たな担い手の確保、遊休農地等の防止、豊かな自然環境の維持を図る。	中山間地域の棚田1,200haのうち300haが遊休化。特定農地貸付制度を活用し棚田オーナー制度を実施していたが、都市住民のニーズに十分対応できない状況。このため、特区制度を活用し、集落組織を主体とした市民農園の開設により、都市農村交流の拡大、遊休農地の防止及び都市住民の定住化を促進。	オリーブを核とした「農業・食品産業・観光業の活性化」を推進し栽培を奨励していくが、過疎化・高齢化で、栽培面積の増加が困難な状況。このため、特区制度を活用し、地元企業と連携した遊休農地の有効利用と果実等の増産、さらに住民参加のグリーンツーリズム等への取組を推進。
特区の名称	東頸城農業特区	鴨川市棚田農業特区	小豆島・内海町オリーブ振興特区
特区において可能となった事項	①農業生産法人以外の法人（株式会社、NPO等）の借地における農産物生産。 ②地方公共団体や農協以外の者による市民農園の開設。 ③特定農業者によるどぶろくの製造。	地方公共団体や農協以外の者による市民農園の開設。	農業生産法人以外の法人（株式会社、NPO等）の借地における農産物生産。
参入者（予定者を含む）	地元の土木建設業、観光農園業の株式会社2社	中山間地域等直接支払制度の受益集落組織4集落	地元のしょう油会社の株式会社3社
参入者の実施する事業概要	水稻、山菜、牧草の生産販売。	遊休農地を活用した市民農園の開設。	オリーブの生産、加工販売。
期待される効果	複合循環型産業の創出。体験交流型産業の拡大。新規雇用とシルバー人材の活用による雇用の拡大。どぶろくの製造と提供を通じた地域経済活性化。	定住者の増加、企業の進出（観光・福祉等）、遊休農地・耕作放棄地の減少。	オリーブの生産拡大、オリーブの加工業の発展。遊休地・耕作放棄地の減少。観光業の振興。

資料：農林水産省調べ（16年1月1日現在）

（担い手にとっての集団的な優良農地の確保が課題となっている）

農地資源については、面積の確保や有効活用の課題に加えて、担い手経営による集団的、効率的な農地の利用集積の加速化が大きな課題となっている。

担い手への農地の集積状況は、前述のとおり一定の進展がみられるが、その伸びは近年鈍化傾向にある。さらに、これまで担い手が経営規模を拡大する過程で、経営耕地が広範囲に分散、点在し、規模拡大の効果が減殺されている面もみられる。担い手が所有する農地についての問題意識をみても、「農地が分散している」が54%と最も高くなっている（図II-44）。

特に、経営環境が厳しくなるなかで、担い手はよりまとまった一団の農地集積を志向しているため、高齢農家等が保有する小規模農地と条件が合わず、結果的にこれらの農地が遊休化、耕作放棄地化する一因ともなっている。

したがって、農地整備や安定的な農業用水の確保等による良好な営農条件を備えた優良農地を確保するとともに、担い手の視点に立った農地の集団的な利用集積の推進施策を一貫的に行うこと等が重要な課題となっている。

優良農地を確保するための制度としては、農振法^{*1}に基づく農業振興地域制度、農地法に基づく農地転用許可制度等の措置が講じられている。農用地区域は、農業上の利用を確保すべき土地であるが、自然条件等からみて農業上の利用の確保が必要でなくなった場合や、公共施設、住宅等の建設に伴い一定の要件を満たす場合に限り除外が認められている。なお、農用地区域の減少面積は、10年度の3万haをピークに近年1万ha程度まで縮小傾向にある。

また、近年の農地転用の面積・件数も減少傾向にあるが、その中には、公共施設等の立地が他の開発を誘発し、道路沿いや集落周辺等において個別・分散的な優良農地等の転用が行われることにより、計画的な土地利用や、地域の良好な景観の確保上問題となるものもみられる（図II-45）。

（構造改革の加速化に向けた農地制度の見直しが求められている）

農地制度については、いわゆる耕作者主義^{*2}のもとで、農地の権利移動の規制と担い手への農地集積の促進、優良農地の確保等の措置を講じることにより、我が国の農業構造改革の推進上、きわめて重要な役割を果たしている。しかしながら、現在の農地をめぐる情勢は上記のような様々な深刻な問題や課題をかかえていることから、耕作者主義本来の意義の明確化と徹底を図りつつ、制度の抜本的改革を進めることが重要となっている。

この農地制度改革に当たっては、特に優良農地の確保と担い手への集積、多面的機能の維持や都市農村交流等の多様なニーズへの対応、意欲と能力のある者の農業参入を含む担い手の確保等の観点から制度の見直しを進めることが重要である。

（5）農協改革の取組

（農協に対する消費者や農業者の信頼が大きく揺らいでいる）

農協は、農業者の自主的な協同組織として、組合員に対して、①経営・生産技術等についての指導事業、②生産資材の仕入れや農産物の販売を行う購買・販売事業（経済事業）、③災害により生じた損害や遺族の生活保障等を行う共済事業、④預金や農業経営資金等の融資を行う信用事業等の各種サービスを提供している。

このうち、農協事業の中核である農産物の販売事業についてみると、14年度の販売・取扱高は4兆7,306億円^{*3}で、農業総産出額^{*4}に対する割合は5割となっている（図II-46）。しかし、この割合は近年低下傾向にあり、農家の農協離れが進んでいることがうかがわれる。

*1 「農業振興地域の整備に関する法律」の略称。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

*3 農林水産省「総合農協統計表」（14事業年度速報値）

*4 農産物産出額＝（農産物生産数量－中間生産物数量）×農家庭先販売価格

ア 中間生産物とは、収穫量から再び農業に仕向けられる種子、飼料、種卵等。

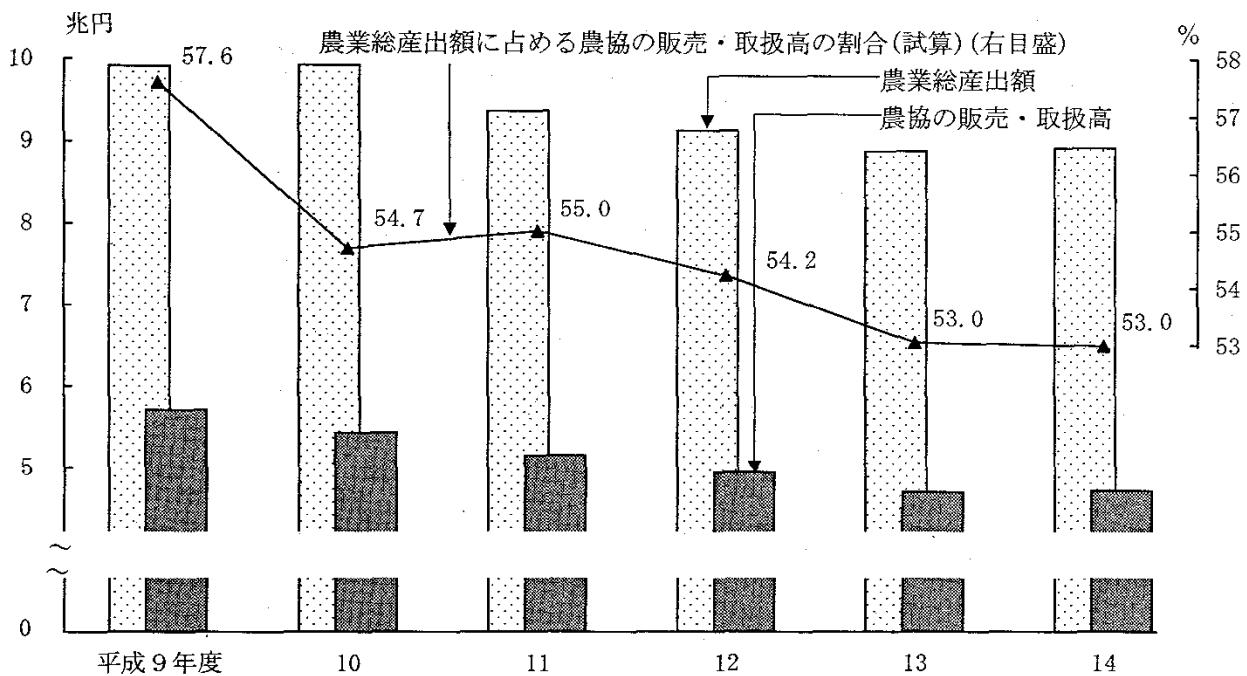
イ 農家庭先価格とは、卸売価格から集出荷経費及び卸売手数料を控除した金額。また、農家庭先価格は、農産物の販売に伴って交付される各種奨励補助金等を加味した金額。

図II-45 公共施設の建設と県道沿いでの個別・分散的な開発



資料：農林水産省作成。

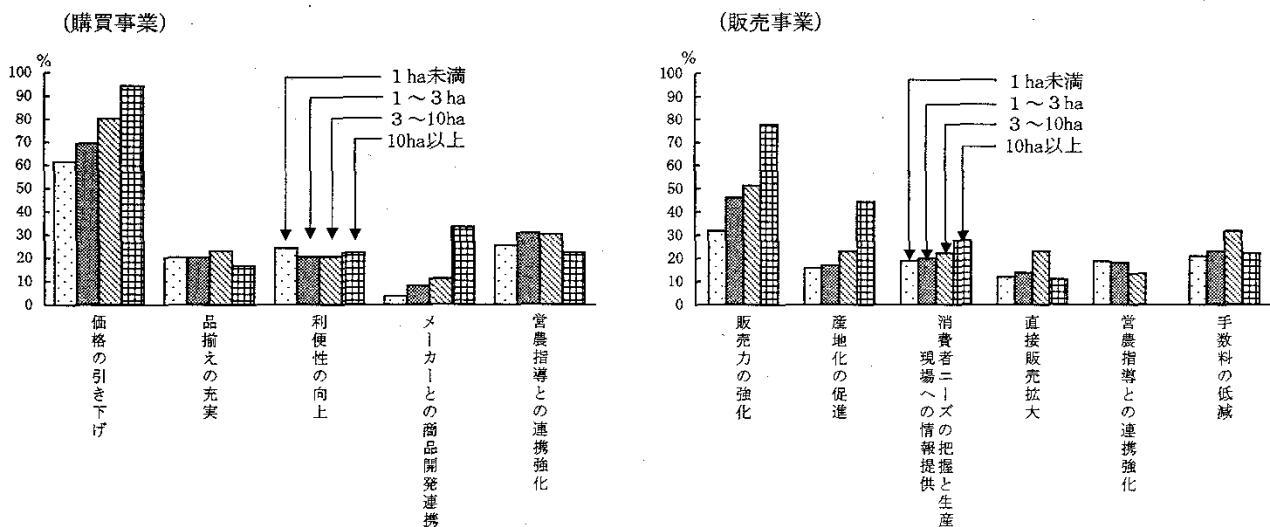
図II-46 農業総産出額と農協の販売・取扱高の推移



資料：農林水産省「総合農協統計表」、「生産農業所得統計」

- 注：1) 農協の販売・取扱高は、当該事業年度における買取販売額と受託販売額の合計である。
2) 14年度の農業総産出額は概算値、農協の販売・取扱高は速報値である。

図II-47 経済事業に今後期待すること（複数回答）



資料：農林水産省「農業生産資材等に関する意向調査結果」（15年9月調査）

注：調査対象は、「農林業センサス」（12年）における販売農家のうち3,000戸（回収率59.8%）。

また、農協の経済事業に対しては、組合員である農業者からも「農協系統を利用するメリットに乏しい」との批判があり販売力の強化や生産資材価格の引下げに対する期待が高く、特に大規模農家において、この傾向が強くなっている（図II-47）。

さらに、農協については、組織が硬直化し「組合員のための組織」というよりも「組織のための組織」という色彩を強めている等の問題が指摘されるとともに、相次ぐ偽装表示の発覚等によって消費者や農業者の信頼が大きく揺らいでいる。

このため、農林水産省では、農協の構造改革の促進に向けた議論を行うため、14年9月から「農協のあり方についての研究会」を開催し、15年3月にその報告書を取りまとめた。

この報告書では、農協系統の問題点、農協改革の理念、農協改革の基本方向、行政との関係等について取りまとめられ、経済事業を中心として抜本的な改革を確実に遂行することを求めた。

（経済事業を中心に改革の具体的成果が求められている）

農協系統においては、この報告書の内容を踏まえ、15年10月の第23回JA全国大会において農協改革の加速化と実践に向けた取組を決議した。この決議では、3つの基本姿勢として信頼、改革、貢献の理念を打ち出した。また、4つの重点実施事項として①安全・安心な農産物の提供と地域農業の振興、②組合員の負託にこたえる経済事業改革、③経営の健全性・高度化への取組強化、④協同活動の強化による組織基盤の拡充と地域の活性化を定めた。特に、経済事業改革については、その改革の支援と進捗管理を行う「経済事業改革中央本部」を全国及び都道府県の段階に設置することを決議し、その後、15年12月には全国農業協同組合中央会において、改革の目標を定めた「経済事業改革指針」を策定した。

この指針においては、15～17年度の3か年間に「生産者と消費者の接近」のための販売戦略の見直し、担い手に対する大口一括購入割引や低コスト資材の導入等による生産資材価格の引下げ、拠点型事業¹の収支改善と競争力の強化、系統組織全体で1割の人員削減等に取り組むこととしている。また、収支改善の数値目標を設定し、経済事業について3か年で収支均衡を図る等、具体的な数値目標をあげて取組を強化することとしている。

なお、農林水産省としては、先の報告書で示された行政と農協系統との関係の改革について、農協系統と農協系統以外の生産者団体との公正競争・公平競争（イコールフッティング）の条件を確保するため、16年度から新規の国庫補助金の交付は農協系統に限定しないこととする等の改善措置を講じている。また、農協改革をさらに促進するため、経済事業改革を後押しするための農業協同組合法の改正や、独占禁止法に違反する行為が行われないようチェック体制の強化を行うこととしている。

農協系統においては、これら改革の具体策について、目に見える形で実践し、速やかに具体的成果を得ることによって、農業者と消費者からの信頼を得ていく必要がある。

*1 物流、農機、ガソリンスタンド、Aコープ（小売店舗）の事業。

第3節 需要に応じた生産の推進

平成12年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画では、22年度における「望ましい食料消費の姿」とともに、主要品目ごとの生産努力目標が掲げられている。

本節では、食料・農業・農村基本計画で示された、主要品目ごとの課題の達成状況を検証する。また、米については、14年12月に策定された「米政策改革大綱」の具体化に向けた地域水田農業ビジョン^{*1}の検討等の取組状況を紹介する。

(1) 米

ア 米政策の改革に向けた取組の強化

(米政策改革大綱のポイント)

米は、我が国の食料供給、農業構造、農村社会のあり方を規定する最も重要な品目であり、食料、農業、農村の各分野にわたる総合的な施策の展開とその成果が今日的に最も求められる分野である。

最近の米をめぐる情勢をみると、米の消費が減少するなか、多大な労力を伴う生産調整の推進のもとでも米の価格は下げ止まらず、担い手を中心として水田農業経営が困難な状況に陥っている。また、施策全体の組み立てがわかりにくく、助成体系が複雑であることから、「誰のための、何のための生産調整か」ということが農業者等に理解されない状況にある。さらに、生産調整面積の達成が至上命題化し、需要に見合った米づくりが定着しないなど、これまでの取組の限界感が露呈している。

このような情勢のもとで、農林水産省は、14年1月から「生産調整に関する研究会」を開催し、同年11月に「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」を取りまとめるとともに、同年12月にはこの研究会報告等を踏まえて今後の米政策の基本的な方向を定めた「米政策改革大綱」を決定した。

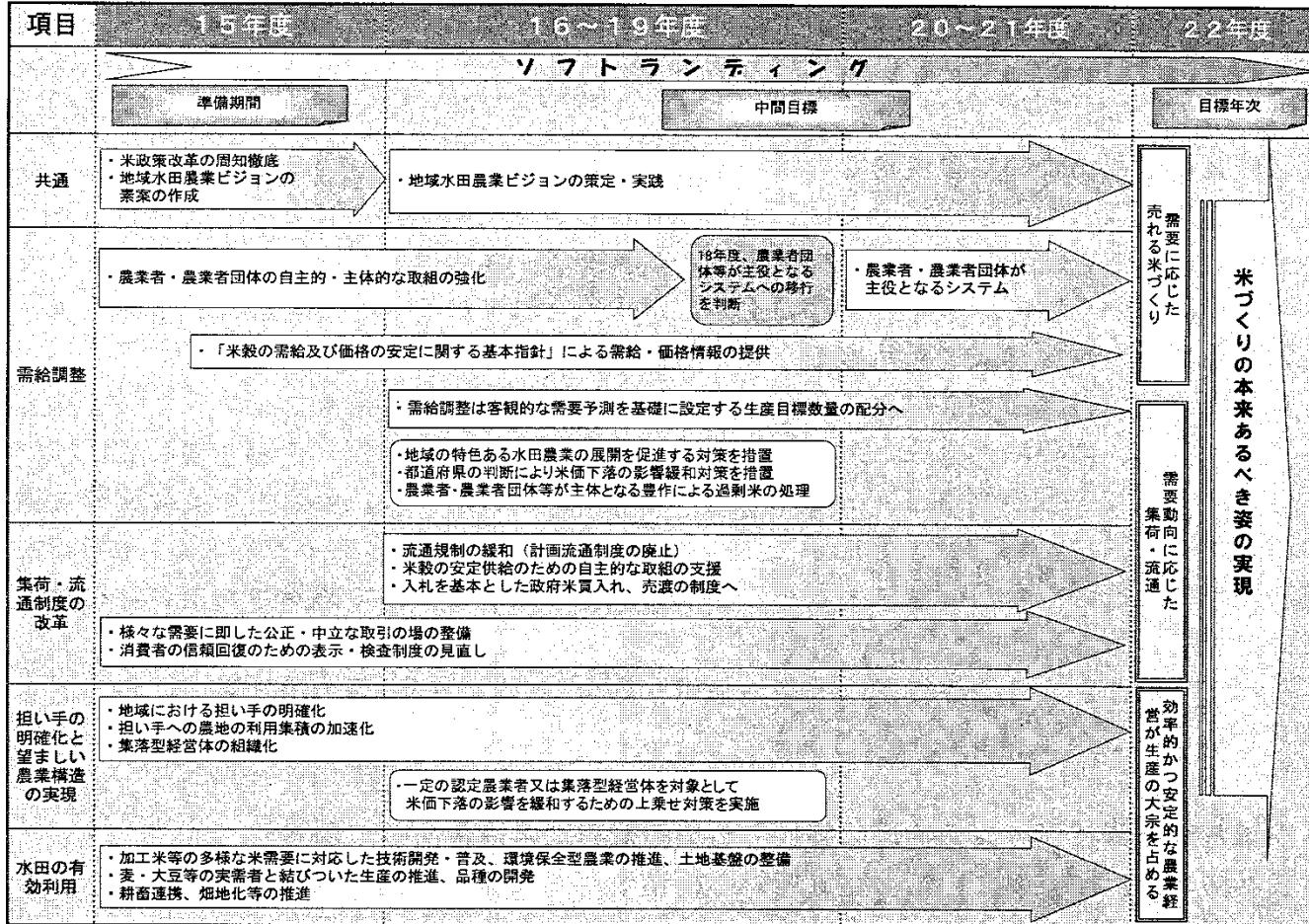
今回の米政策の改革は、①農業者・農業者団体による自主的・主体的需給調整、②需要に応じた米づくり、③構造改革の加速化による担い手の育成・確保を基本的な考え方としている。具体的には、22年度までの間に地域の実情に応じて「米づくりの本来あるべき姿」を実現するため、15年度は改革の準備期間として、改革の趣旨、内容について現場に周知徹底するとともに、地域水田農業ビジョンの素案を作成したうえで、16年度からは改革の取組を本格化することとしている（表II-13）。

16年度からの当面の需給調整については、①米を作らない面積（生産調整目標面積）の配分から米を作る数量（生産目標数量）の配分への転換を図ること、②都道府県産米の生産目標数量は、公正・中立な第三者機関的な組織の助言を得て、客観的な需要予測を基に算定し配分すること、③これまでの全国一律の方式であった助成制度から、地域自らの発想・戦略に応じてその使途や水準の設定が可能な方式へ転換すること、④豊作による過剰米を、短期融資の仕組みにより一旦市場から隔離して米価下落を防止し、米の販売環境を整備することとしている。そして、20年度までに農業者・農業者団体が主役となるシステムへ移行することを目指している。

また、米政策改革大綱を踏まえて、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」が15

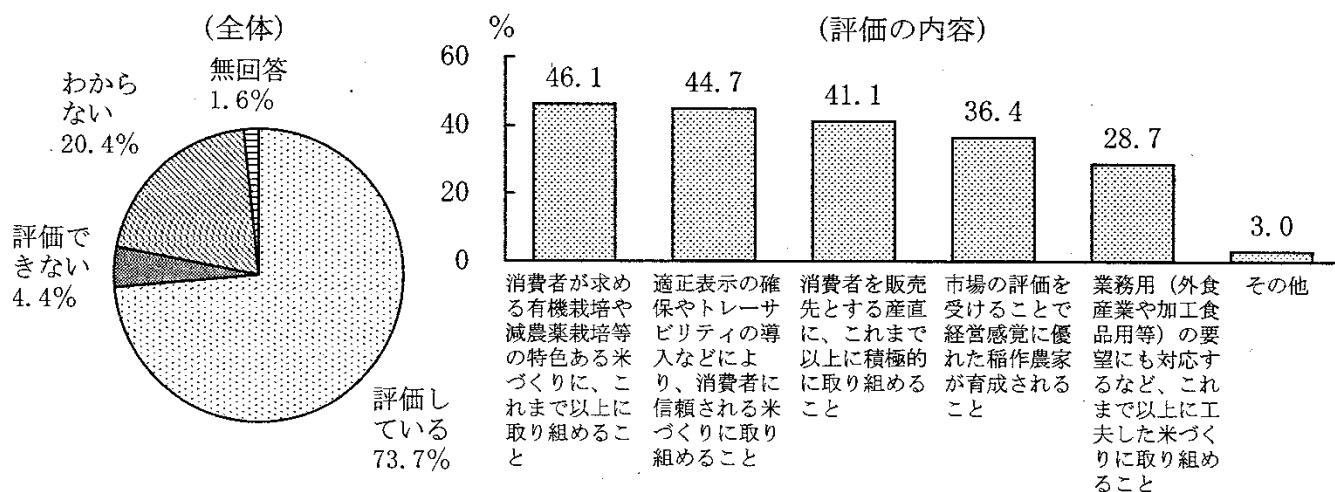
*1 卷末〔用語の解説〕を参照。

表II-13 米政策改革の年次別行動計画



資料：農林水産省作成。

図II-48 米政策改革に対する評価



資料：農林水産省「米政策改革に関する意向調査」（15年2月調査）

注：1) 調査対象は、「農林業センサス」（12年）の販売農家のうち、稲作部門が1位である農家3,000戸（回収率70.8%）。

2) 評価の内容は複数回答である。

年7月に改正され、需給・価格情報等を提供する「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」の策定、生産出荷団体等が主体的に生産調整を推進するための措置、現行の計画流通制度に代わる新たな安定供給体制の整備等が行われることとなった。

(米政策の改革についての現場での周知徹底が求められている)

今回の米政策改革大綱においては、地域の農業者が地域水田農業ビジョンを策定し実行する必要があること、需給調整の主役が国から農業者・農業者団体へ移行すること等、改革の実行において特に地域の農業者の主体性が求められている。そのため、改革の趣旨・内容の現場への周知徹底がきわめて重要である。

今回の改革の方向について、15年2月に実施した稻作農家を対象としたアンケート調査によりみると、需要に見合った米づくりを進めるため、消費者重視・市場重視の姿に移行するという点で7割が評価している(図II-48)。しかしながら、今回の米政策改革大綱の決定プロセスについては、3ha以上の稻作農家の5割が評価しているものの、0.5ha未満の農家ではその割合が3割にとどまるとともに、4割が研究会で議論されたことを知らないとしている。

このようななか、各関係機関は改革の趣旨、内容についての一層の周知徹底に努めているところである。

(地域水田農業ビジョンの実現に向けて改革の着実な推進が必要である)

我が国の水田農業について、遅れている構造改革を加速し、消費者の信頼にこたえ得る産地を育成していくうえでは、米とそれ以外の作物も含めた地域農業全体のビジョンを明確にする必要がある。このため、各地域において、担い手農家や市町村、農協等関係機関が幅広く参画した地域水田農業推進協議会^{*1}が設置され、地域水田農業ビジョンの策定が進められた。このビジョンには、①地域水田農業の改革の基本的な方向、②作物の作付けやその販売の具体的な目標、担い手の明確化・育成及び担い手への土地利用集積の具体的な目標、③水田農業構造改革交付金の活用方法、④担い手の明確化等が盛り込まれており、今後の水田農業の改革の成否の鍵を握る内容となっている。特に、今回のビジョンは、従来の行政指導主体のものとは異なり、農業者や地域の主体的判断と創意工夫を最大限活かして策定されるものであることから、地域自らが今後の水田農業の展望を明らかにするという点できわめて重要な役割を有している。今後は、地域水田農業ビジョンの実現に向けて生産対策及び経営対策を一体的に実施することによって、16年度以降の米政策の改革を着実に推進する必要がある。

*1 市町村、農協等生産出荷団体、農業共済組合、農業委員会、土地改良区、担い手農家、実需者、消費者団体等により構成。

<事例：特色ある地域水田農業ビジョンづくり>

地域水田農業ビジョンは、それぞれの地域の特色を活かしたものとなるよう、各地域の農業者や地域の主体的判断と創意工夫を活かした作成が進められた。それらのなかから特徴的な事例を紹介する。

(1)自らの課題解決に向けて集落ごとにビジョンを作成

(岩手県花巻地区 (花巻市、大迫町、石鳥谷町、東和町))

北上平野の平坦な水田地帯と、北上山系の中山間地域をかかえる花巻地区（JAいわて花巻管内）では、地域の行政や農協等の迅速かつきめ細かい支援により、土地利用調整等を行っている農家組合での話し合いをもとに、全集落で地域の特性を踏まえたビジョンづくりが行われた。指導や説明を重ねた結果、認定農業者750名を含む約1,000の個別経営体及び約100の組織経営体が担い手としてリストアップされるとともに、土地利用集積、集落活動、農産加工、グリーンツーリズム、女性の位置付けの明確化等、集落の活性化を視野に入れたビジョンが策定されている。

(2)担い手への農地集積を重視した産地の構造改革 (愛知県豊田市)

愛知県のほぼ中央に位置する平坦地やなだらかな丘陵地が続く水田地帯と、中山間地域をかかえる豊田市では、「産業型農業」の展開を目指し、水田の担い手への集積率を現行の3割から6割以上にすることを数値目標として掲げるなど、米生産の構造改革を鮮明に打ち出したビジョンを作成した。

また、目標達成への手段である産地づくり対策については、転作作物への面積当たり助成単価を低く抑え、農地利用集積面積及び作業受委託面積に応じて交付すること、麦・大豆、良品質なモノへの助成を盛り込んでいる。

(3)栽培・品質基準を遵守させる「金太郎飴戦略」で売れる米づくり

(山口県JA山口美祢 (美祢市、美東町、秋芳町))

中国山地の西端の中山間地に位置するJA山口美祢の管内では、実需者への販売力を強化するため、品質を一定に保ち、かつ、まとまった量を確保することが重要との認識のもと、13年から農家に5項目の栽培・品質基準を遵守させる取組（「金太郎飴戦略」）を進めてきた。その結果、品質の向上と均質化を実現し、実需者の評価を得て着実に販売量が拡大してきたため、ビジョンにおいても、こうした厳しい基準に基づく、「金太郎飴戦略米」を強化することを計画（販売量：14年660トン→18年3,600トン（14年のJA集荷量6,600トン））している。

(4)実需に基づくさぬきうどん用小麦の作付の大幅拡大を核とした地域戦略づくり (香川県多度津町)

讃岐平野の西部に位置する多度津町では、一般農家に加え、集落共同体による生産者集団、JA青壮年部・JA女性部会員等に対して幅広く意向・意識調査を行いビジョンを作成した。当地では従来より麦を中心とした作物の振興に力を入れており、小麦について、製粉・製めん業界からの期待にこたえ、さぬきうどん用小麦品種として有望な「さぬきの夢2000」を大幅に拡大（33ha→80ha）することとした。このほか、地域の戦略品目であるブロッコリーやミニトマトも倍増する計画となっている。

なお、意向調査の結果、貸付けを希望する水田面積が41haに及んだことから、これらの農地の認定農業者や生産集団への集積をあわせて計画している。