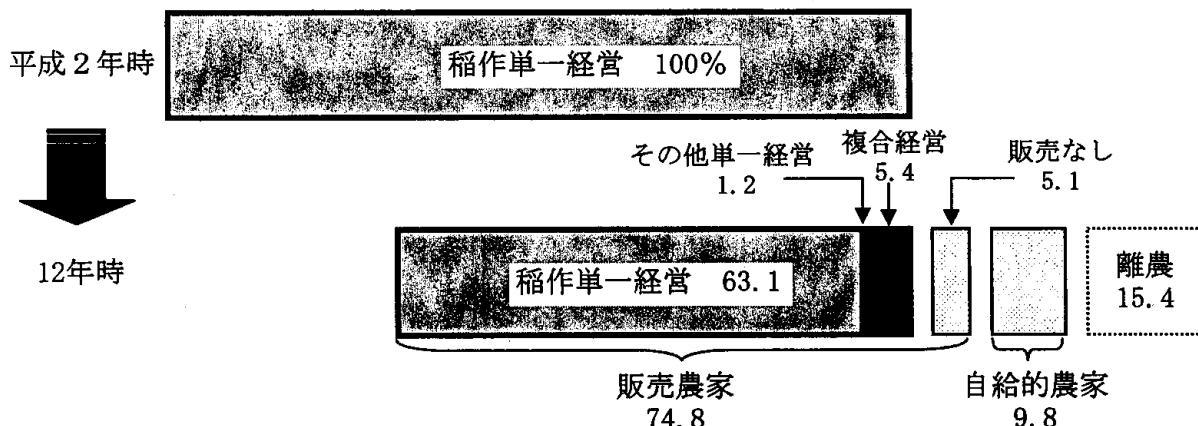


図 II-7 稲作単一経営の分化の状況（都府県）



資料：農林水産省「農林業センサス」（組替集計）

注：1) 2年に稲作単一経営であった農家132万2,017戸の12年時における分化の状況を示したものである。

2) 「不明」は集計から除外した。

3) 「販売なし」農家は、農産物の販売がないものの、経営耕地面積が30アール以上あることから、「販売農家」と定義される農家である。

表 II-5 新規就農者等の推移

新規就農者 (千人)	うち新規就農青年				うち中高年 (千人)	新規就農相談センターへの就農相談者等		
	うち新規学卒就農者 (千人)		うち離職就農者 (千人)	うち中高年 (千人)		就農相談 (件)	就農相談者 (人)	就農者累計 (人)
	昭和60年	93.9	20.5	4.8	15.7	73.4	—	—
平成2	15.7	4.3	1.8	2.5	11.4	1,831	754	92
7	48.0	7.6	1.8	5.8	40.4	3,447	2,474	311
12	77.1	11.6	2.1	9.5	65.9	9,786	8,859	915
13	79.5	11.7	2.1	9.6	67.8	12,571	10,040	1,183
14	79.8	11.9	2.2	9.7	68.0	14,164	11,499	1,423
15	80.2	11.9	2.2	9.7	68.3	12,276	10,223	1,659

資料：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、全国農業会議所調べ。

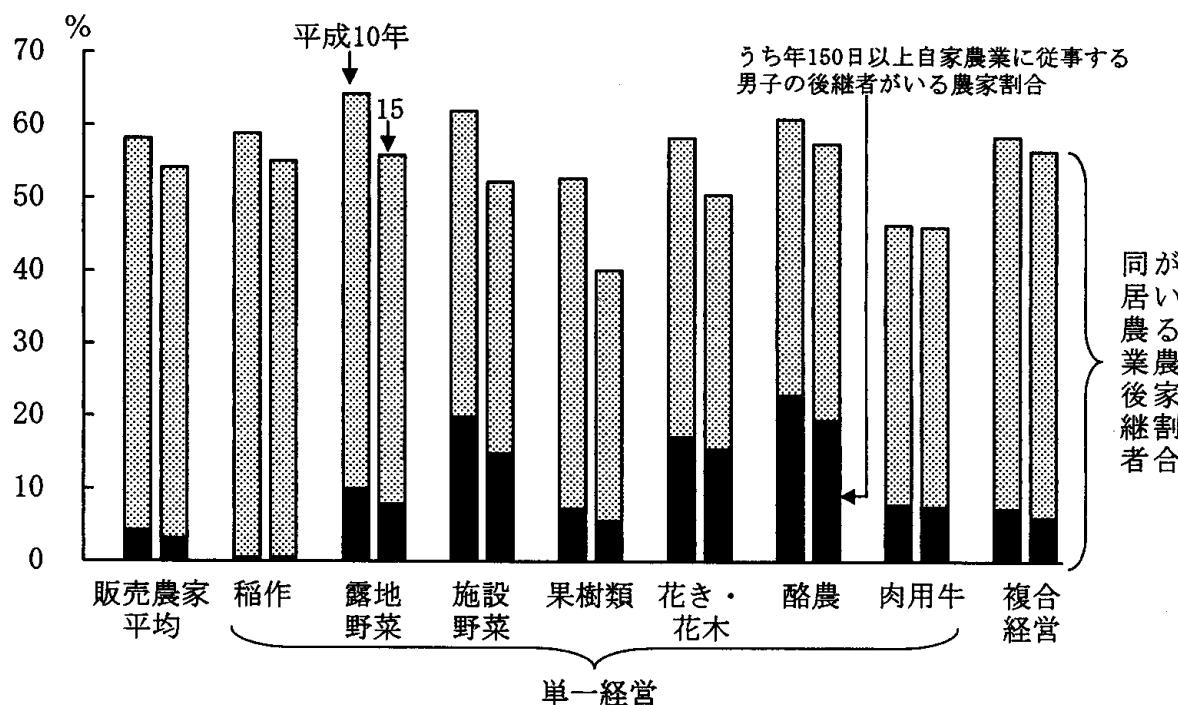
注：1) 「新規就農青年」は39歳以下の新規就農者、「中高年」は40歳以上の新規就農者である。

2) 「新規学卒就農者」とは、新規学卒者のうち主に自営農業に従事した者であり、2年以前は総農家7年以降は販売農家の数値である。

3) 「離職就農者」とは、離職等により就業状態が「勤務が主」から「農業が主」となった者（在宅、Uターンを問わない。）である。

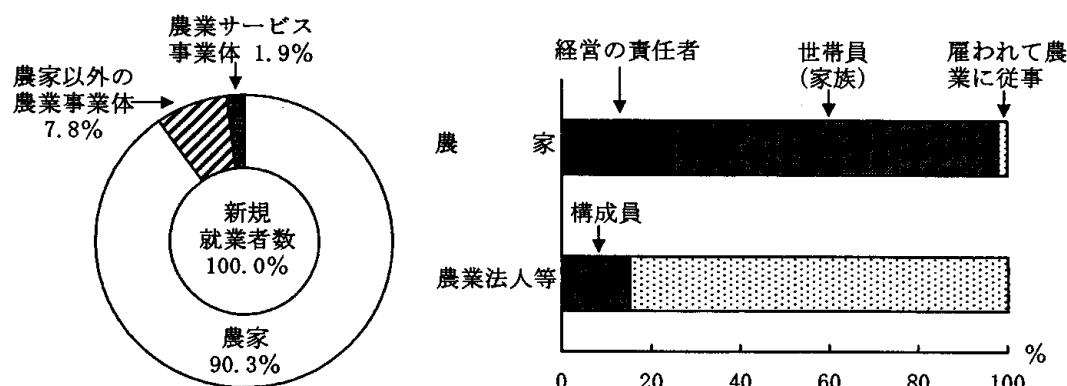
4) 新規就農相談センターへの就農相談者数は、全国新規就農相談センター（全国農業会議所）及び都道府県新規就農相談センター（都道府県農業会議）への相談者数の合計であり、年度値である。

図 II-8 営農類型別にみた同居農業後継者のいる農家割合
(都府県・販売農家)



資料：農林水産省「農業構造動態調査」

図 II-9 農業への新規就業者の就業先及び就業形態



資料：農林水産省「農林水産業新規就業者等調査」(16年2月公表)

- 注：1) 14年6月から15年5月までの間の農業への新規就業者を対象として実施(回答総数3,625)。
 2) 調査の対象とした「農業への新規就業者」とは、過去に農業に従事していなかった者もしくは農業従事が従事であった者またはふだんの状態が仕事を主としていなかった者で、調査期日前1年間に農業で恒常的な収入を得ることを目的に新たに主として農業に従事し、かつふだんの状態が仕事をしている者で、調査期日時点の年齢が満15歳以上65歳未満の者である。
 3) 農業法人等とは、農家以外の農業事業体及び農業サービス事業体を合わせたものである。

念される。

(農業部門における雇用者数が増加している)

農業に従事するには多様な経路があり、家業の自営農業や農業経営主として新規就農する形態に加えて、農業法人等に雇われて農業に従事する形態などがみられる(図II-9)。

こうした多様な就農経路や農業労働力不足等を背景として、農業部門における雇用者数^{*1}は、15年には5年前と比較して25%増加し、35万人となった(図II-10)。また、農林業センサスによると、7~12年の5年間に、農家以外の農業事業体における総雇用者数(常雇)は7%増加した。また、販売農家における総雇用者数(常雇)についても45%の増加となっており、1戸当たりの雇用者数は少ないものの、農家以外の農業事業体による雇用と同様に、積極的な雇用導入の動きがみられる。

一方、他産業における雇用者数の動向をみると、建設業、製造業等では減少傾向が続いている、産業全体としても停滞傾向がみられる。このようななかで、農業部門において雇用者数が高い割合で増加していることは、農業の労働力不足が深刻化するなかで雇用労働力を積極的に活用する農業経営が広がりつつあるとみられ、農業部門が雇用の受皿の一部としての役割を担っていることがうかがわれる。

(各地で新規就農者の確保に向けた対策が講じられている)

今後、農業従事者の大幅な減少が見込まれるなかで、就業形態や性別等を問わず、農業に携わる人材を幅広く育成・確保していくことが重要である。特に、農家や農業法人に雇用される形での就農が増加するなど就農経路が多様化していることに対応し、関係情報の提供や研修等、新規就農を支援する施策をさらに拡充することが重要となっている。

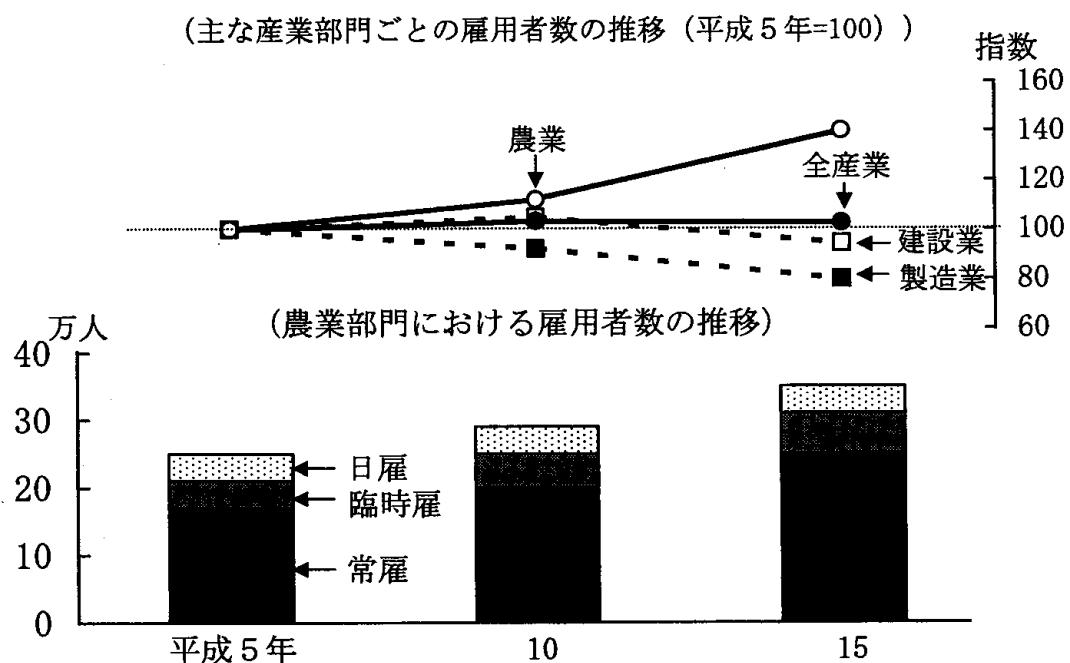
このようななかで、主に農家以外の出身の新規就農者の受け入れに向けた施策を講じている市町村も多くみられる。全国新規就農相談センターの調査によると、農地や住居のあっせん、技術習得のための研修先の紹介、研修手当の支給等、新規就農者の受け入れを目的に、何らかの形で独自の支援措置を講じている市町村は、15年現在、全国で約600市町村、全市町村の2割に達している。また、このような支援措置を講じている市町村では、支援措置のない市町村と比較して、新規就農者を本格的な農業経営の担い手として期待する度合いが高くなっている^{*2}。

独自の支援措置を講じている市町村が広がっている背景には、農業経験がない農家以外の出身の新規就農者にとって、農地や住居のあっせん、就農前後の研修等、市町村段階で

*1 総務省「労働力調査」における雇用者数であり、常雇(雇用者のうち、臨時雇、日雇以外の者)、臨時雇(1か月以上1年以内の期間を定めて雇われている者)、日雇(日々または1か月未満の契約で雇われている者)の合計である。一方農林統計で用いられる雇用者数(常雇)は、あらかじめ年間7か月以上の契約で農家または農家以外の農業事業体が雇った者であり、「労働力調査」における常雇とは定義が異なる。

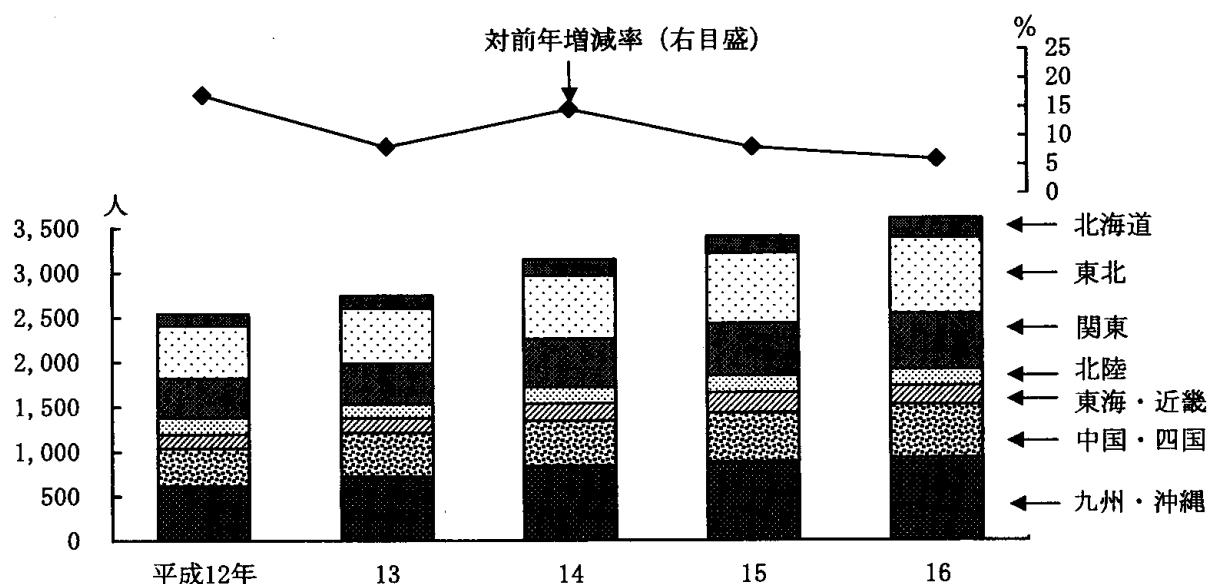
*2 全国新規就農相談センター「市町村における新規就農者の受け入れ支援の意向に関する調査結果」(15年8月調査。全国の農業委員会(3,234組織)を対象として実施(回収率36.7%)。農家以外の出身の新規就農者を受け入れる場合に市町村が望む就農形態として、支援措置のある市町村では「本格的な農業経営」が53.7%、「特に就農形態は問わない」が43.0%であるのに対し、支援措置のない市町村では前者が3.0%、後者が57.4%となっている。

図 II-10 農業部門における雇用者数等の推移



資料：総務省「労働力調査」

図 II-11 地域別にみた女性の認定農業者数の推移



資料：農林水産省調べ。

- 注：1) 各年3月末時点の数値である。
2) 静岡県は関東に分類した。

の取組が果たす役割が非常に大きくなっていることがあげられる。14年4月～15年8月における1市町村当たりの「農家以外の出身の新規就農者の受入れ人数」の実績は、独自の支援措置がある市町村では、支援措置のない市町村の3倍以上になっており^{*1}、これらの支援措置の有無が、新規就農者の受入れ実績に大きく影響していると考えられる。

ウ 女性農業者の動向

(農業経営の主体となる女性農業者の一層の活躍が期待される)

女性農業者は、基幹的農業従事者の46%を占めており（16年）、我が国農業を支える重要な役割を担っている。このようななかで、女性の認定農業者^{*2}も近年増加傾向にあり、農業経営者として活躍している例も全国的にみられる（図II-11）。また、女性農業者が農産物の加工や販売等に関連する事業を新たに起こす事例も増加するなど、活躍の場を広げており、地域経済の活性化を図るうえでも欠かせない存在となっている。

しかしながら、女性農業者が、農業経営や地域社会に積極的に参画していくためには、その環境に改善を必要とする面もある。このため、今後は、男女共同参画社会基本法に掲げられている男女共同参画社会の実現を図る観点を踏まえて、家族経営協定^{*3}の締結の促進、女性の認定農業者の拡大、農協の女性役員や女性農業委員の参画の促進、女性の起業活動を促進するための研修の実施、女性の活動や子育て期等の負担軽減を支援する情報提供等の推進等に取り組むことが求められている。

<事例：農家の主婦から女性農業経営者への転身>

福岡県の南西部、筑後平野のほぼ中央に位置する大木町は、しめじの生産量が全国2位の、きのこの産地である。^{おおきまち}

同町の農事組合法人Dは、平成9年に農家の主婦4名の出資で設立され、ぶなしめじのほかアスパラガスを生産・販売している。設立時には、農家の主婦が果たしてやれるものだろうかと、一部に反対の声もあったが、家族や関係者、行政等の応援もあり、経営の立上げと法人化が実現した。現在は、役員3名で生産技術、総務、企画販売を分担し、従業員十数名を含め女性だけで法人を運営している。

ぶなしめじの生産を行う際に培地として使用する菌床は、その廃棄処分にコストがかかるため、D法人では、これをたい肥として活用し、12年からアスパラガスの生産を開始している。これにより、廃棄費用の削減とともに、しめじの価格が落ち込む夏場の収益確保と雇用労働力の有効活用にもつながり、現在では、経営の主要な柱となっている。

また、販売にも力を入れており、スーパーや百貨店等、年間約250店舗で試食や宣伝等の販売活動を行い、実際に商品を手にする女性消費者のニーズにあわせた包装や試食会の開催等、女性の視点を活かした戦略的な商品づくりや営業に励んでいる。

今後は、後に続く女性を元気づけられるよう、さらに経営の安定化を図るとともに、地域社会へも貢献していきたいと希望をふくらませている。

*1 独自の支援措置がある市町村では1.23人、独自の支援策がない市町村では0.38人（いずれも全国平均）となっている。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

*3 卷末〔用語の解説〕を参照。

第2節 農業の構造改革の加速化

持続的な農業の発展のためには、「効率的かつ安定的な農業経営」^{*1}に農地等の農業資源を集中させ、これらの経営体が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造を早期に確立することが重要である。

本節では、我が国における最近の担い手や農地の動向と課題、農業の構造改革の進捗状況について概括する。そのうえで、今後、構造改革の加速化に向けた課題や、新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下、「基本計画」という。）のもとでの主要施策の展開方向等について明らかにする。

（1）担い手の育成・確保

ア 認定農業者

（認定農業者は引き続き増加傾向にある）

認定農業者制度は、自らの経営の改善を図ることを目的として農業者が作成した計画を、各市町村が、地域の実態を踏まえ作成した基本構想^{*2}に沿って認定する制度である。

認定農業者は、平成16年8月末現在、全国で18万7千経営体が認定されており、制度創設以降着実に増加し、12年3月末から29%増加している^{*3}。

認定農業者の経営動向を10～14年の間でみると、農家総所得は、販売農家平均を2～4割上回っており、近年その差は拡大しつつある（表II-6）。また、近年の農産物価格下落等の厳しい情勢のもとで、販売農家は農家総所得を減少させているのに対して、認定農業者は平均でみてもわずかではあるが農家総所得を増加させている。

また、認定農業者については、地域農業のリーダー的な存在となることが期待されているが、調査によれば、認定農業者は、自らを自立した農業経営を確立している存在や地域のリーダー的な存在としてとらえており、自らの経営や地域農業に対する自覚の高まりがうかがえる^{*4}。

（認定農業者制度の運用改善の取組が進められている）

認定農業者は、効率的かつ安定的な経営体として発展するとともに、地域農業の構造改革のけん引役となることが期待されている。農業の構造改革の動きは、既にみてきたように地域ごとに異なった展開を示していることから、地域の実態を踏まえつつ担い手を明確化することができる認定農業者制度を活用することが、担い手の育成・確保を図るうえで重要となっている。

しかし、地域別に主業農家に対する認定農業者の割合をみると、地域によってその割合は2倍以上の開きがみられ、制度への取組に差がみられる（図II-12）。認定農業者制度

*1 卷末〔用語の解説〕を参照。

*2 市町村が地域の実情に即して策定している基準で、効率的かつ安定的な農業経営を実現するために必要な経営規模の目標水準等を定めている。

*3 農林水産省調べ。

*4 全国農業会議所「認定農業者の経営改善計画達成に有効な支援方法のあり方に関するアンケート調査」（16年3月公表）。全国の認定農業者1,044経営体を対象として実施（回収率58.3%）。

表II-6 認定農業者の経営動向（全国・全部門平均）

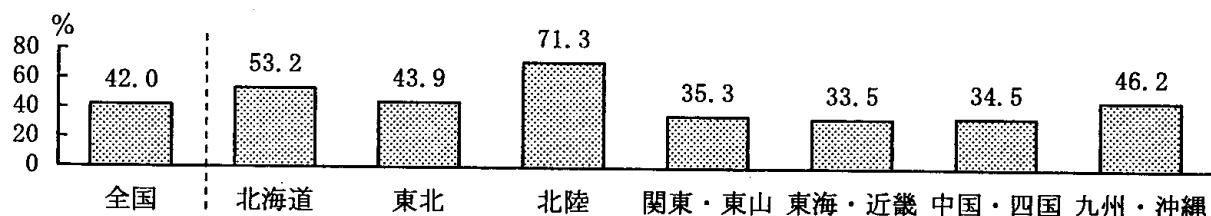
(単位：千円、%)

		実額				対前年増減率			
		平成10年	11	12	13	14	11	12	13
認農定業者	農家総所得	10,360	10,309	10,582	10,678	10,899	▲0.5	2.7	0.9
	農業所得	6,520	6,094	6,318	6,323	6,177	▲6.5	3.7	0.1
	農外所得	1,826	1,811	1,906	1,927	1,898	▲0.8	5.2	1.1
販売平均農家	年金・被贈等の収入	2,015	2,404	2,359	2,428	2,824	19.3	▲1.9	2.9
	農家総所得	8,680	8,459	8,280	8,022	7,842	▲2.5	▲2.1	▲3.1
	農業所得	1,246	1,141	1,084	1,034	1,021	▲8.4	▲5.0	▲4.6
	農外所得	5,311	5,130	4,975	4,751	4,527	▲3.4	▲3.0	▲4.5
	年金・被贈等の収入	2,123	2,188	2,221	2,237	2,294	3.0	1.5	0.7
									2.5

資料：全国農業会議所「認定農業者の経営分析」(16年3月公表)、農林水産省「農業経営統計調査」

注：本調査は、農林水産省「農業経営動向統計」の調査対象の中から、14年調査時点で認定農業者である経営体(562経営体)について、10～14年までの5か年分のデータを抽出し組替集計したものである。

図II-12 主業農家に対する認定農業者の割合（平成16年）



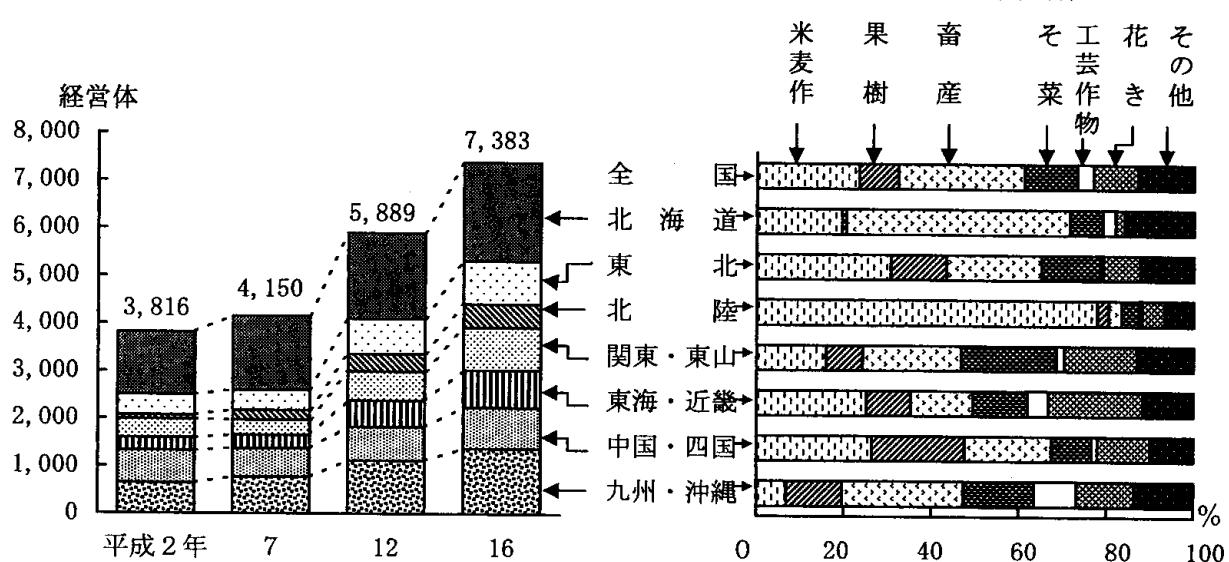
資料：農林水産省「農業構造動態調査」(16年)、農林水産省調べ(16年3月末現在)。

注：認定農業者の割合は、主業農家数に対する認定農業者数の割合を全国農業地域別に試算したものである。

図II-13 地域別にみた農業生産法人数の推移

(経年変化)

(営農類型別構成割合)



資料：農林水産省調べ。

注：1) 各年1月現在の数値である。

2) 営農類型別構成割合は、16年の数値である。

については、今後、このような地域ごとの取組状況の差の改善に加え、認定の基準となる各市町村における目指すべき農業経営の指標等の適正化、認定手続きの透明性の確保、認定のばらつきの解消、認定後のフォローアップの充実等の課題に対する取組の強化が求められている。

このため、農林水産省は、各都道府県に認定農業者制度の運用改善にかかるガイドライン等の指針を示し、改善に努めるとともに、各種補助事業の要件を見直すこと等により、認定農業者等の担い手に各種施策を集中化、重点化する取組を進めている。

イ 農業法人

(農業法人数は増加傾向が続いている)

農業経営の法人化は、家計と経営の分離による経営責任の明確化、対外的な信用力の向上や経営の多角化、経営の円滑な継承等、様々な利点を有している。

農業経営の法人化の動きを農業生産法人^{*1}の数でみると、7年頃から増加傾向が強まっており、16年1月には7,383経営体となり、12～16年の間に25%増加した（図II-13）。営農類型別にみると、畜産29%、米麦作23%と、両類型で全体の約半数を占めているが、そ菜、花き等の営農類型でも一定程度法人化が進んでいる。また、地域別にみると、経営体数は、北海道2,072、九州・沖縄1,364、東海・近畿1,105となっている。農業生産法人の組織形態をみると、有限会社が8割を占めているが、13年に改正農地法により認められた株式会社形態は、16年7月現在、食品・飲料メーカーや建設、運輸、観光業者等が一部出資をしているものも含めて86社が農業経営に取り組んでいる。

ウ 集落営農

(特定農業団体制度を活用した集落を基礎とした営農組織の育成・法人化の取組が期待される)

地縁的にまとまりのある地域内の農家が農作業の一部または全部を共同化して地域の農業生産を行う集落営農^{*2}の取組が、水田農業地域を中心に展開されている。組織化された集落営農は、12年11月現在、全国で9,961組織あり、その86%の組織で、経理・会計、機械・施設の管理、作業への出役計画の策定等、参加する農家が何らかの形で役割分担を行っている^{*3}。

また、集落営農に参加する農家の中に認定農業者がいる集落営農組織の割合は全体の41%を占めている。

集落営農組織には、これら農家の相互の役割分担のもとで、地域農業の維持等に効果を発揮しているものがみられる。しかし、その一方で、5年間に耕地面積が「ふえた」とする集落の割合は全体の20%にとどまり、さらに、「後継者のいない」とする集落が59%を占めるなど、今後の構造改革の取組や担い手の確保等の面で課題をかかえている。

*1 農地法に基づく制度で、農業経営を行うために農地等の権利を取得できる法人。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

*3 農林水産省「農業構造動態調査－地域就業等構造調査－」(13年6月公表)。

このような情勢のもとで、15年に特定農業団体制度^{*1}が創設され、一元的に経理を行い法人化する計画を有する等の一定の要件を満たす集落営農組織が、新たに担い手として位置付けられ、16年8月現在、全国で120団体が認定されている。

また、集落営農組織等が法人化して地域の農地利用の過半を担う法人として位置付けられている特定農業法人^{*2}は、16年8月現在、全国で226経営体が認定されている^{*3}。今後は、地域の合意を図りながら、小規模な農家や兼業農家等も参画し得る集落を基礎とした営農組織の育成と法人化を推進することが求められている。

エ 農業サービス事業体

(農業サービス事業体は、地域農業を支えるうえで一定の役割を果たしている)

農業サービス事業体とは、自らは農業経営を行わず、農家から委託を受けて農作業を行う事業体であり、12年2月現在、全国で19,503事業体が活動している(表II-7)。部門別にみると、水稻、麦類、大豆が全体の8割を占めており、これらの部門の事業体は7年から12年の間に増加している。

また、水稻作業に占める農業サービス事業体の作業占有率は、地域的な差異はあるものの、稲作の基幹的な作業を除いた育苗や防除、乾燥・調製の作業については、おおむね高くなる傾向がみられる(図II-14)。

これらサービス事業体は、農地の権利を有しないものの、地域の農業生産の維持や担い手経営の労働力補完を図るなど、様々な機能を果たしている。

(2) 農地等の確保と有効利用

(耕作放棄と転用を主因として耕地面積が減少するとともに、耕地利用率も低下している)

我が国の耕地面積の動向をみると、引き続き減少傾向が続いている。ピーク時の昭和36年の609万haから平成16年には471万haへ2割減少した(図II-15)。なお、近年、かい廃面積の9割以上を占める耕作放棄^{*4}と転用^{*5}がともに減少傾向にあるため、10~16年にかけて、耕地の減少率がやや鈍化している。

耕地面積の減少の主な要因である耕作放棄と転用の動きを比較すると、7年以降、耕作放棄が転用を上回って推移している。

耕作放棄について、その発生状況を農業地域類型別にみると、平地農業地域に比べて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耕作放棄地率^{*6}の割合が高くなっている。また、農業地域類型別、地域別の借入耕地面積率と耕作放棄地率の関係をみると、借入耕地面積率が高い地域では耕作放棄地率が低くなる傾向にあり、農業地域類型ごとにみても同様の傾向がみられる(図II-16)。

このように、耕作放棄が進行している地域の中には、農業生産法人以外の法人への農地

*1 卷末〔用語の解説〕を参照。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

*3 農林水産省調べ。

*4 卷末〔用語の解説〕を参照。

*5 ここでいう転用とは、工場用地・住宅地等への転用を指し、農林道や植林等への転用は含まない。

*6 耕作放棄地率=耕作放棄面積/(経営耕地面積+耕作放棄面積)×100

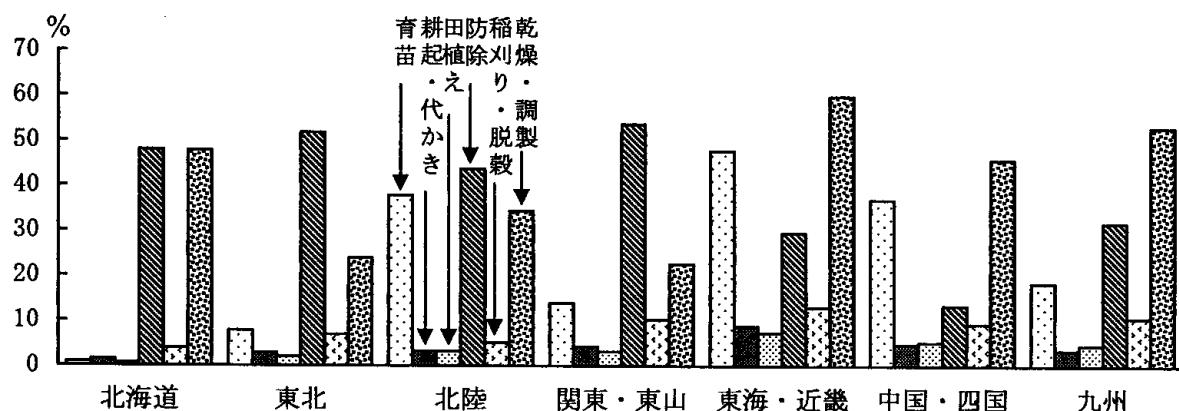
表II-7 事業部門別農業サービス事業体数の推移

(単位：事業体、%)

		総事業体数	事業部門別						
実数	平成7年		水稻	麦類	大豆	野菜類	果樹類	乳用牛	肉用牛
12	19,503	12,833	2,388	1,116	1,647	1,677	935	513	
増減率	▲ 1.7	3.7	12.2	78.8	▲ 10.1	▲ 29.8	▲ 7.8	▲ 15.8	

資料：農林水産省「農林業センサス」

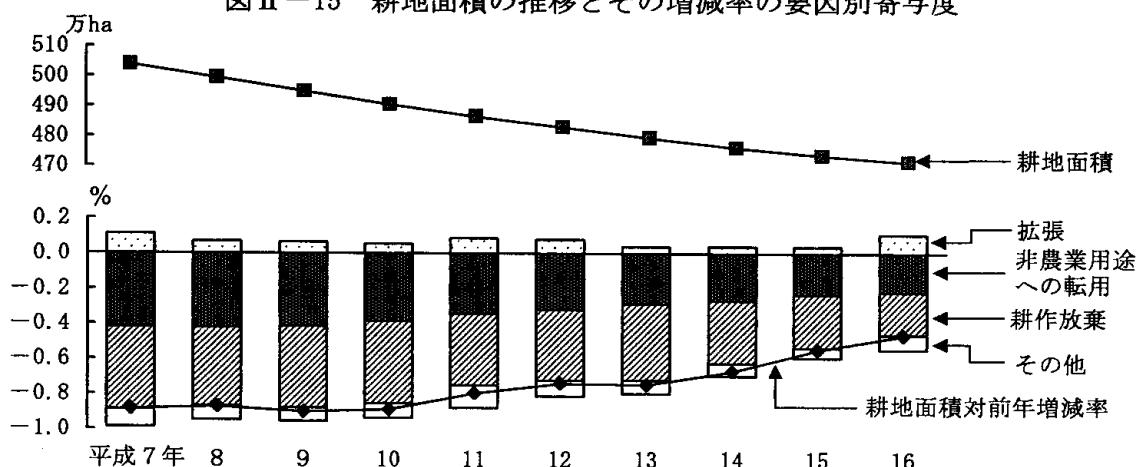
注：12年の数値には、新たに調査対象とした航空防除（は種を含む。）のみ行う事業体を除いた数値を用いている。なお、航空防除のみ行う事業体を含めた場合の総事業体数は19,706、水稻作サービスを行う事業体数は13,471である。

図II-14 地域別にみた農業サービス事業体の水稻作作業種類別の作業面積占有率
(平成15年、販売農家)

資料：農林水産省「農業構造動態調査」(15年)

注：販売農家の作付面積に対する作業占有率である。

図II-15 耕地面積の推移とその増減率の要因別寄与度

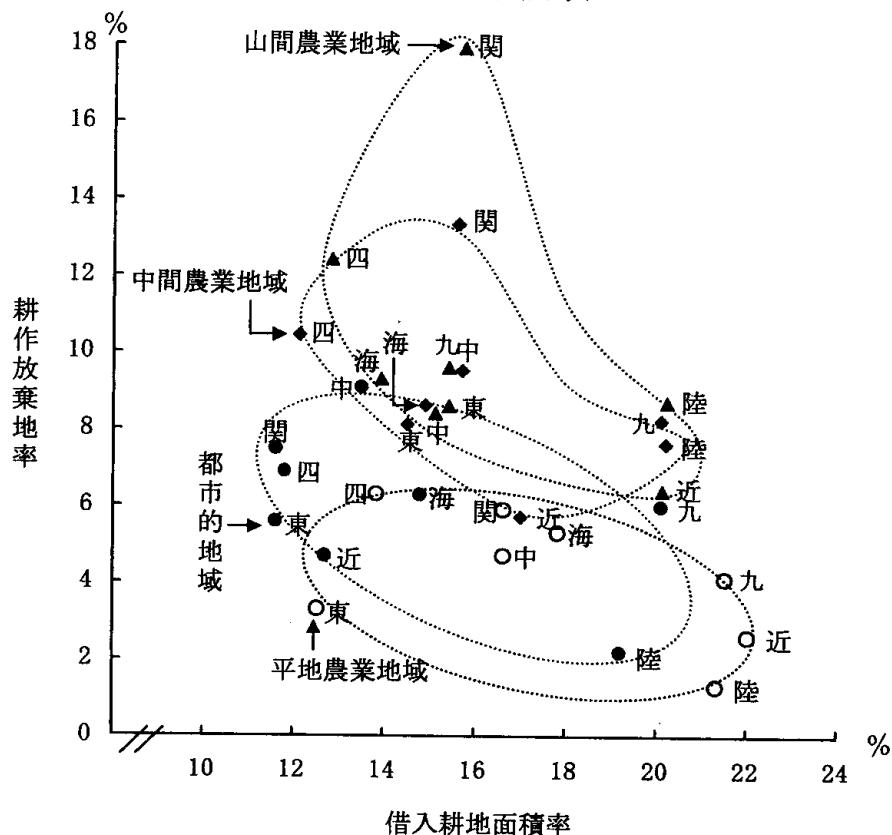


資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

注：1) 拡張及びかい廃面積のうち、田畠転換にかかる面積は除外した。

2) 非農業用途への転用は「工場用地」「道路・鉄道用地」「宅地等」、その他は「自然災害」「農林道等」「植林」「耕作放棄を除くその他」の面積の合計値とした。

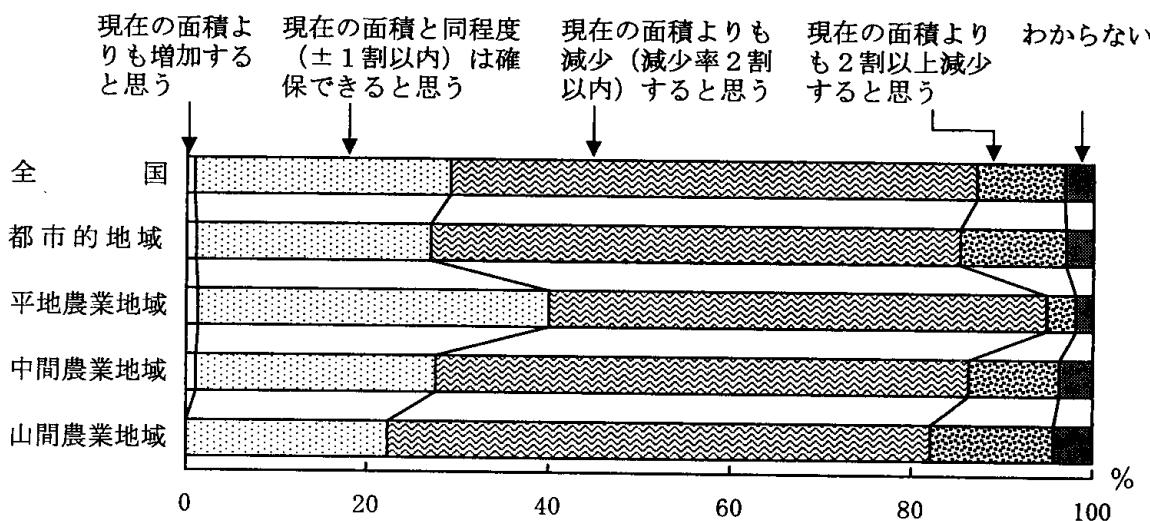
図II-16 農業地域別の借入耕地面積率と耕作放棄地率の関連
(平成12年、都府県・総農家)



資料：農林水産省「農林業センサス」

- 注：1) 借入耕地面積率は、経営耕地面積に対する割合である。
2) 耕作放棄地率は、経営耕地面積及び耕作放棄面積に対する割合である。
3) 図中の「東」は東北、「陸」は北陸、「関」は関東・東山、「海」は東海、「近」は近畿、「中」は中国、「四」は四国、「九」は九州の各地域である。

図II-17 今後の農地確保に関する見通し



資料：農林水産省「農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査委託事業報告」(16年3月公表)

注：全国の市町村3,170を対象として実施（回収率67%）。

等の貸付けを可能とする「構造改革特区^{*1}」を活用して、耕作放棄地の解消等に取り組む市町村等がみられ、16年10月までに68法人が農業経営に参入している。

また、耕作放棄地の増加とともに、産業廃棄物の不法投棄等による違反転用の発生、集落の周辺や幹線道路沿い等にみられる個別・分散的な転用の発生についても、その周辺の農地での効率的な農作業に支障をきたすなどの問題点が指摘されている。

今後10年間の農用地区域^{*2}内の農地確保の見通しを市町村への調査でみると、農地が減少すると思う割合が全国で7割に及んでいる（図II-17）。減少を見込む理由としては、山間地や集落に介在する農地の農用地区域からの除外が多く、次で市街化区域への編入など都市計画法等他法令による線引きの変更、公共施設の建設のための転用の順となっている。

さらに、耕地利用率^{*3}についてみると、作付延べ面積が耕地面積を上回って減少したため、昭和36年に133%であったものが、平成15年には94%まで約40ポイント低下している。

このような動向のもと、新たな基本計画においては、仮に施策を講じなかった場合のすう勢を試算すると、27年に農地面積431万ha程度になると見込まれているところ、耕作放棄地の発生防止・解消や再活用等の対策を実施することにより、27年に450万ha程度の農地面積が確保されることを見込んでいる。また、耕地利用率についても、国内生産の振興や飼料作物を中心とした不作付け地の有効利用等により、27年に105%が確保されることを見込んでいる。今後、優良農地^{*4}の確保に向けた耕作放棄地対策や生産基盤の整備、耕地利用率の向上に向けた取組を推進することが重要となっている。

（担い手への利用集積の増加は最近鈍化している）

最近の農地の権利移動の動向をみると、離農や高齢農家の経営縮小等に伴い、賃借権設定面積は増加傾向にあり、農地の所有権売買も含めた権利移動面積^{*5}は9年の11万2千haから、15年には14万2千haへと27%増加した。また、担い手への農地の利用集積面積は15年度末には225万ha（推計値）となり、10～15年度の間に10%増加しているが、その伸び率は鈍化傾向にある（図II-18）。

農地流動化が進まない要因を農地の出し手側からみると、「借り手がない」、「自分が農作業に出られる間はやる」という事由に加えて、「資産として保有しておきたい」という事由も多くなっている（図II-19）。

また、農業者を対象とした調査^{*6}によると、農地集積の対象となるべき担い手について、「育成・確保されない」、「わからない」とする割合が、それぞれ、30.6%、26.5%を占めており、地域における担い手の明確化が十分に図られていないことも、農地の利用集積の伸び悩みの一因と考えられる。

*1 卷末〔用語の解説〕を参照。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

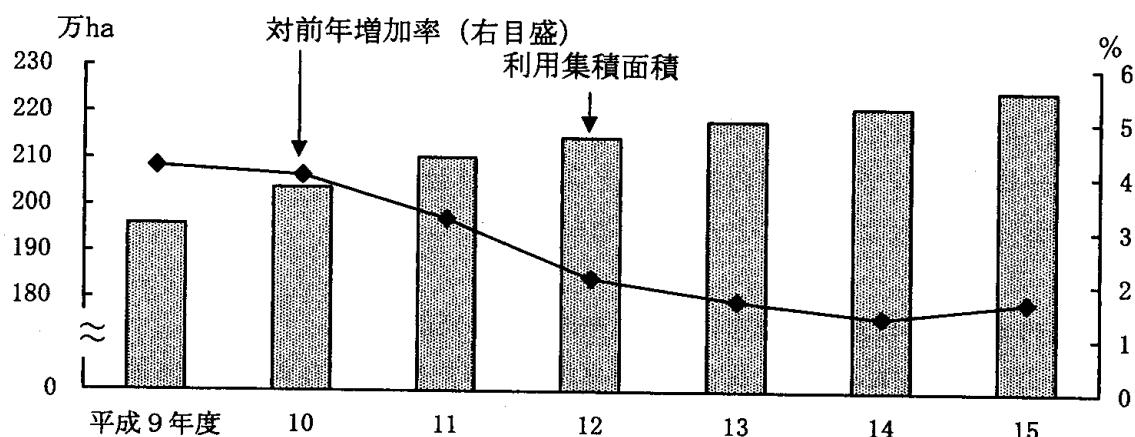
*3 耕地利用率＝作付延べ面積／耕地面積×100

*4 卷末〔用語の解説〕を参照。

*5 毎年新たに権利移動をした面積である。

*6 農林水産省「農村の地域資源（農地、農業用水等）の維持管理に関する農家の意向調査」（17年2月公表）。全国の農業者3,000名を対象として実施したアンケート調査（回収率59.0%）。

図II-18 担い手への農地の利用集積面積の推移

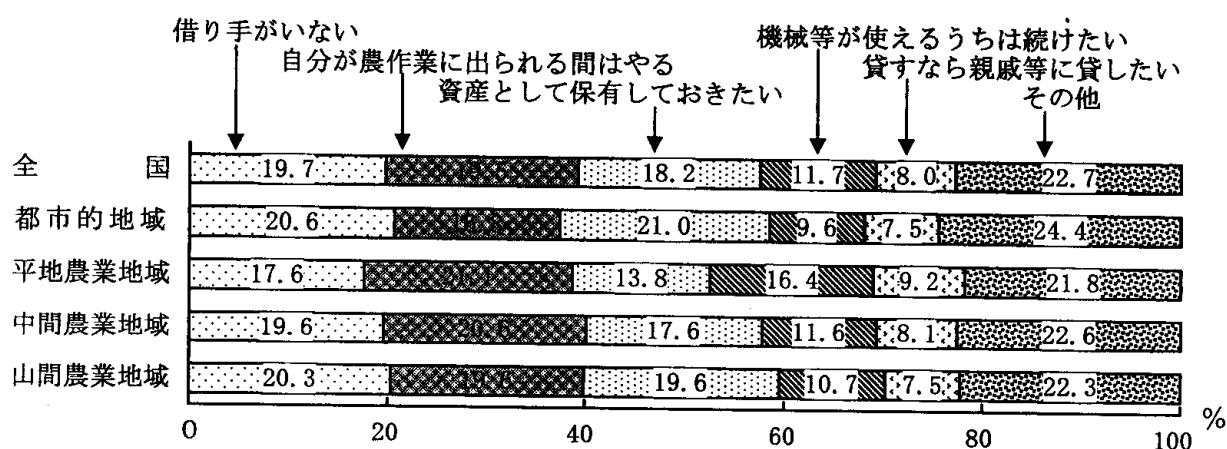


資料：農林水産省調べ。

注：1) 各年度末の数値である。

2) ここでいう担い手とは、認定農業者、市町村基本構想の水準達成農業者、今後育成すべき農業者（将来にわたって経営規模の拡大を行おうとするもので、地域の農業の担い手となるべきものとして市町村長が特に認める者）とした。

図II-19 農地の出し手からみた農地流動化が進まない理由



資料：農林水産省「農業振興地域・農地制度等の実態把握及び効果分析に関する調査委託事業報告」(16年3月公表)

注：全国の市町村3,170を対象として実施（回収率67%）。

さらに、担い手への農地の利用集積を図るうえでは、その量的な集積や担い手の明確化とともに、作業効率の向上に資するためにも、面的にまとまった一団の農地の集積が重要な要素となっている。

このため、農地保有合理化事業や農用地利用改善事業等を活用し、農業委員会や農協等の関係者が一体となって、地域の話し合いと合意形成を図り、担い手への農地集積や作物ごとの農地の集団化に取り組むことが重要となっている。

<事例：地域内の話し合いに基づく徹底した土地利用調整の実践>

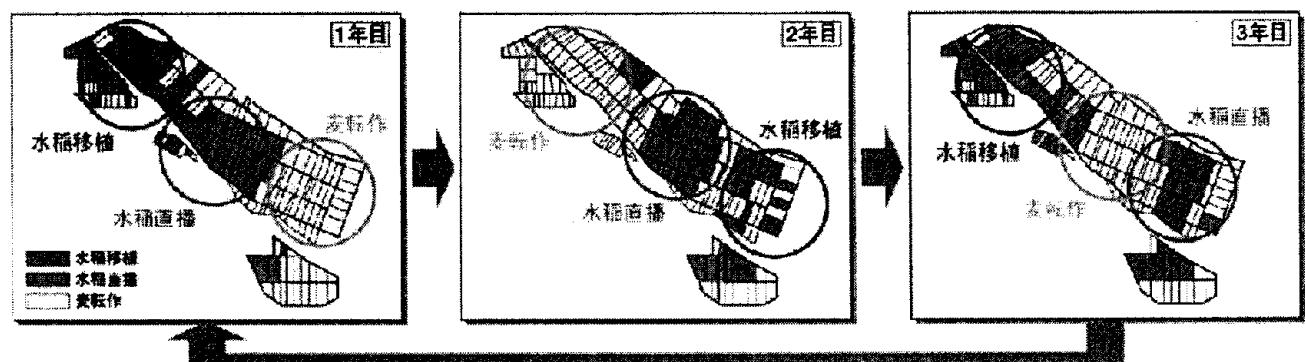
福島県原町市の平地農業地域に位置するE地区は、農家戸数100戸あまり、耕地面積80haの稲作地帯である。

兼業農家の増加、農業従事者の高齢化、耕作放棄地の増加等が進むなかで、平成5～9年に、低コスト化等を目指し、大区画化と田畠輪換化を図るために、整備事業を実施した。また、あわせて農地保有合理化事業を活用し、利用権の設定や作業受託を進めることで、地区内の9割の農地が担い手に集約された。

事業後には、E営農改善組合を設立し、地域内の話し合いに基づいた水利調整、農作業受託の調整、集団転作にかかる土地利用調整等を行った結果、11年以降、地区内の農地は、大きく3つに区分され、移植稻作、乾田直播稻作、麦転作のブロックローテーションが実施されている。作業受託者は、担い手9名の機械利用組合を母体に設立された有限会社F（15年に特定農業法人化）で、直播等による低コスト化や転作小麦を使用した自社ブランドうどんの販売等に取り組んでいる。

このような話し合いに基づく担い手への農地利用の集積と、地域全体でのブロックローテーションへの取組により、連作障害の回避、作業効率の向上、確実な乾田化による品質の向上と収量の増加、低コスト化等が実現されている。

農地の利用集積とブロックローテーションへの取組



（農地の利用集積にかかる農地の出し手と受け手の利用調整の推進が求められている）

農地の流動化には、農地価格や借地料の水準、農業経営からみた農地の純収益率、農地の立地条件、農地の受け手と出し手の労働力事情等の様々な要因が作用している。このうち、農地価格については、近年下落傾向にあり、田の10アール当たりの土地純収益^{*1}も、

*1 土地純収益 = 粗収益 - (費用合計 + 資本利子)

すう勢的に減少傾向にある。

都府県の大規模稻作農家^{*1}について、農地購入を判断する際の一つの指標となる農地の投資利回りの動向を、田の実勢価格と土地純収益との関連でみると、冷害年であった15年を除き8年の3%近い水準から、11年には2%以下の水準へと下落している（図II-20）。しかし、11年から14年の間でみると、土地純収益とともに農地価格も一定程度下落したことから、2%をやや下回る水準で下げ止まる傾向がみられる。

次に、賃借による農地流動化の経済的条件をみるために、都府県の水田作付農家（販売農家）の実勢借地料に対する土地純収益の比率（以下「借地料・土地純収益比率」という）を規模別にみると、冷害年の15年を除くと、6年から14年にかけて全般的に土地純収益が減少するなかで、大規模層と小規模層との間の借地料・土地純収益比率の格差が拡大する傾向にある。また、0.5～1.0ha層では、土地純収益が実勢借地料を下回る度合いが強まり、1.5～2.0ha層では8年以降、2.0～3.0ha層では9年以降、それぞれ土地純収益が実勢借地料を下回る水準となった（図II-21）。一方で、5ha以上層はおむね安定的に推移し、土地純収益が実勢借地料を大幅に上回っている。

このように、農地の賃借等による農地流動化が進むための経済的条件は、最近の農業所得の減少等を背景に悪化しているが、大規模層においては、なお、その条件を備えているとみられる。

また、農業者を対象とする調査^{*2}によれば、離農や経営規模の縮小の際に地域に担い手がいる場合は、8割の者が担い手に農地の利用集積を行う意向がある。

今後は、大規模経営の経済的条件や規模縮小等を行う経営の意向が活かせるような農地の受け手と出し手の間の利用調整の推進が求められている。

（良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保する必要がある）

良好な営農条件を備えた農地の確保と有効利用を図るために、基盤整備とあわせて担い手への農地の利用集積を進めるとともに、担い手の育成・確保を図ることが重要である。既に、基盤整備の実施に当たっては、「担い手への農地の利用集積」、「認定農業者数の増加」を事業の要件とし、将来の土地利用計画や担い手等に関する話し合いを通じて、農地の利用集積や担い手の育成・確保の推進を図っている。基盤整備による担い手への農地利用集積は、近年増加傾向にあり、14年には、その年に利用集積された農地面積の4割を占めている（図II-22）。また、基盤整備を契機として、農業生産法人の設立や集落を基礎とした営農組織の育成等を通じて担い手の育成・確保が図られている。

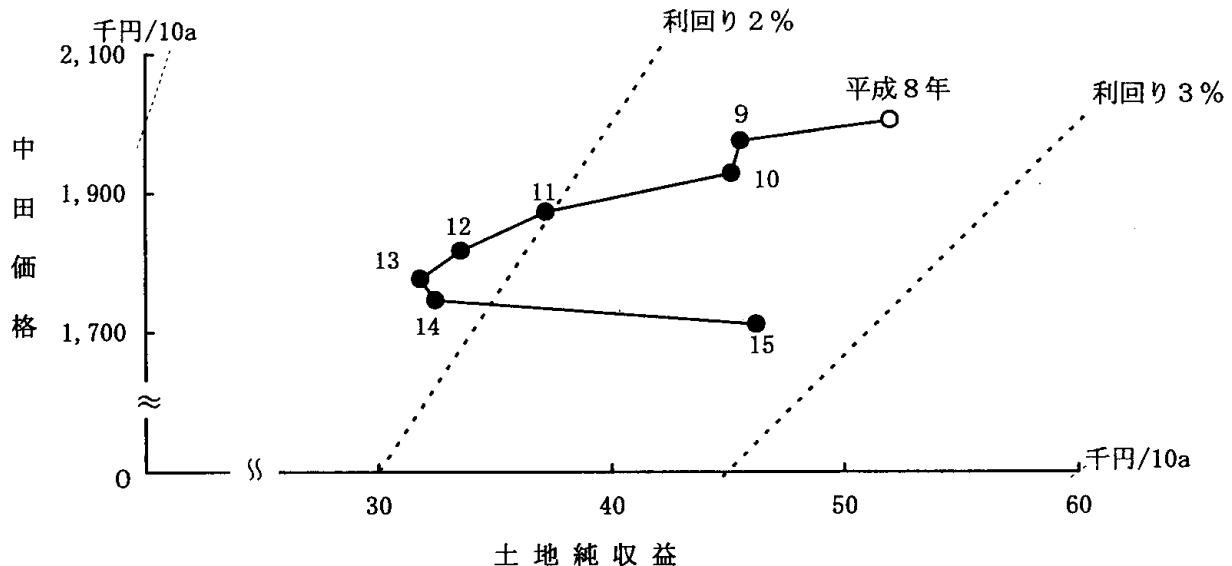
今後は、面的なまとまりを重視した農地の利用集積の加速化や担い手の育成・確保の契機となるほ場の大区画化等の基盤整備を着実に推進する必要がある。

また、担い手による需要に即した自由度の高い生産や地域の多様な営農戦略の展開を可能とするため、安定的な用水供給機能と排水条件の確保、既存の農業水利施設の適切な更新整備・保全管理、水田の汎用化や畑地かんがい施設の段階的整備等を推進する必要があ

*1 都府県3ha以上の販売農家とした。

*2 農林水産省「農村の地域資源（農地、農業用水等）の維持管理に関する農家の意向調査」（P.132脚注参照）

図II-20 中田価格と大規模稻作農家の土地純収益からみた
投資利回りの推移（10アール当たり）（都府県・販売農家、3か年移動平均）



資料：全国農業会議所「田畠売買価格等に関する調査結果」、農林水産省「米及び麦類の生産費」

注：1) 中田価格は、純農業地域の価格。

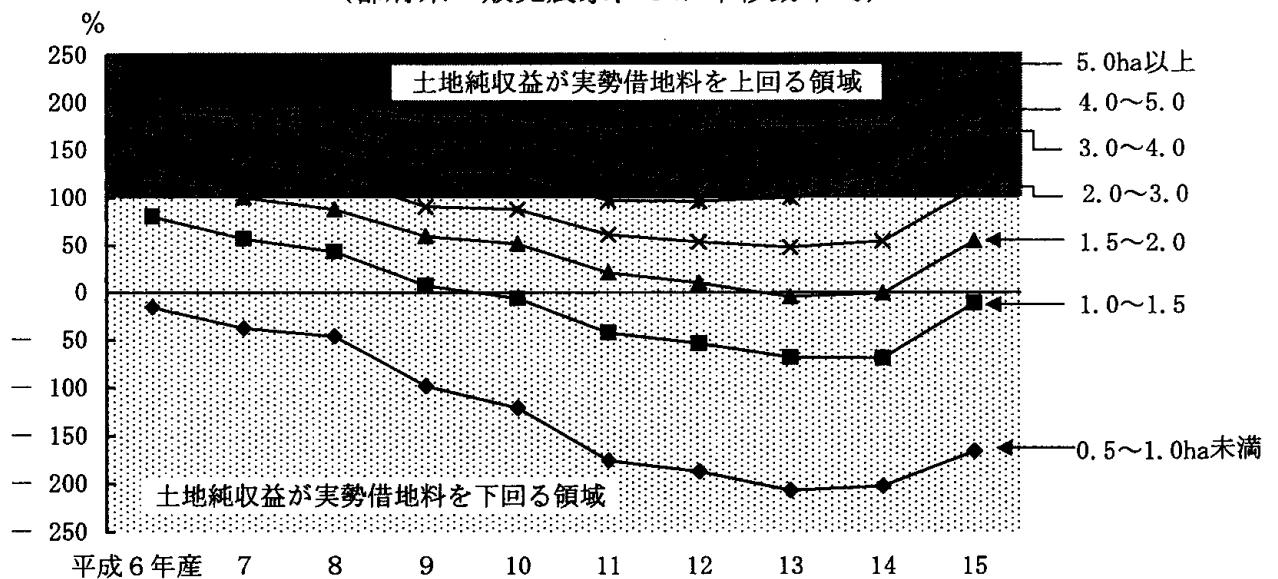
2) 土地純収益=粗収益-(費用合計+資本利子)

3) 投資利回り=土地純収益/中田価格

4) 都府県販売農家の3.0ha以上層のデータを利用。

5) 土地純収益、中田価格は、当該年を最終年とする3か年移動平均値である。

図II-21 作付規模別にみた田の実勢借地料と土地純収益の比率の推移
(都府県・販売農家、3か年移動平均)



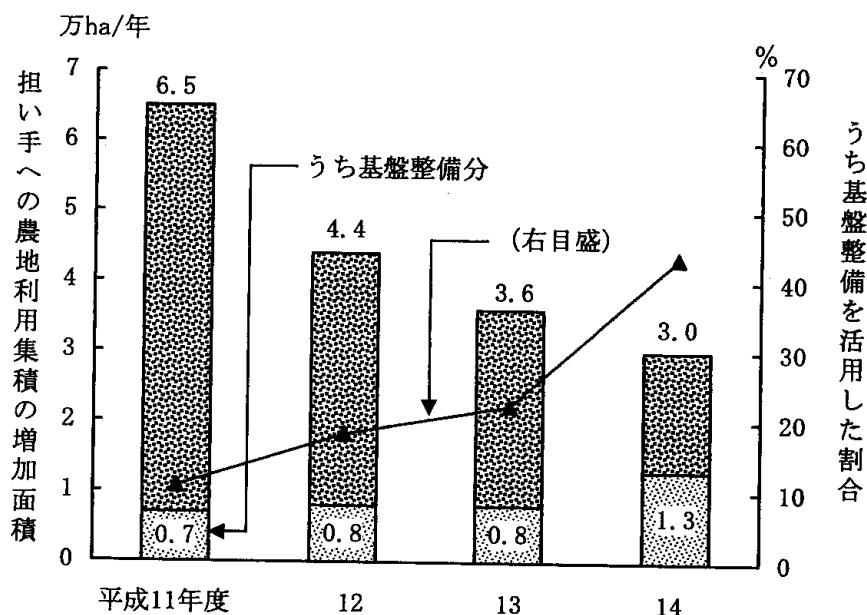
資料：農林水産省「米及び麦類の生産費」

注：1) 縦軸は、土地純収益/田の実勢借地料の比率である。

2) 当該年を最終年とする3か年移動平均値である。

3) 実勢借地料は小作地の実勢地代である。

図II-22 基盤整備を活用した扱い手への農地の利用集積



資料：農林水産省作成

- 注：1) 扱い手への農地利用集積の増加面積は、図II-18の各年の増加分に相当。
- 2) うち基盤整備分は、ほ場整備事業等と扱い手育成基盤整備関連流動化促進事業を一体的に実施したものを集計。
- 3) うち基盤整備を活用した割合は、扱い手への農地利用集積の増加面積に対する基盤整備分の割合を試算したもの。

る。

(多様な農地利用へのニーズが高まっている)

農地の利活用については、上記のような様々な問題をかかえているが、一方で、都市住民等の農業への関心が高まるなかで、景観作物の栽培や水田ビオトープ^{*1}等としての利用、新たな市民農園の開設等の動きもみられる。

また、近年では定年退職後の生きがいや週末の田舎暮らしとして農業を始めたいとする声も高まっており、レクリエーション目的である市民農園での農地利用とはやや異なるニーズも生まれてきている。

このようなことから、「構造改革特区」において新たに定められた、地方公共団体及び農業協同組合以外の者による市民農園の開設^{*2}を可能とする特例や、新規就農者や定年退職者等が農地を取得する際の下限面積要件の緩和^{*3}等の措置を講じることで、多様な農地利用のニーズにこたえる取組が進められている。

<事例：農地に対する多様なニーズへの対応や有効利用に向けた取組>

(1) 構造改革特区制度の活用で、新規事業の取組と中高年退職者等の新規参入を促進

（神奈川県相模原市）

相模原市は、都市化の進行や他産業への就労機会の増大等に伴う高齢化や担い手不足により、耕作放棄地が発生していた。このため、同市では、平成15年に構造改革特区制度を導入し、農業生産法人以外の法人の農業経営への新規参入の措置と、農地取得に際しての下限面積要件を緩和する措置を講じた。

その結果、運送会社の社長が新たに設立した有限会社Gが農地を賃借しダチョウの飼養を開始し、現在では、市内の料亭やレストランに食肉が出荷されている。

また、下限面積の要件緩和により、本格的かつ継続的に農業経営を行おうとする中高年退職者（中高年ホームファーマー等）等が、今後、比較的小規模の農地を取得して農業経営を開始することによって、耕作放棄地の解消に一役買うことが期待されている。

(2) 牛の放牧で耕作放棄地を解消（山口県長門市、三隅町、日置町、油谷町）

日本海に面した中山間地域に位置するこの地域は、畜産が産出額の過半を占めており、棚田や急傾斜地が多く、また、高齢化等も進んでいることから、耕作放棄地が年々増加傾向にある。

山口県では、同地域を手始めに平成元年から牛舎に隣接した水田等を活用した水田放牧を開始した。11年には電気柵を用い自由に場所を移動できる移動放牧にも着手し、農地保全と飼養管理の省力化を図っている。また、このような放牧に「山口型放牧」とブランド名をつけて、その普及に積極的に取り組んでいる。

同地域では、16年10月現在、28か所、26.7ha（県下で101か所、98ha）で牛の放牧が取り組まれており、棚田等の水田の荒廃防止、イノシシ等の獣害の防止、農家の耕作意欲の向上、地域での畜産に対する理解の向上とともに、農村の景観の保全、資源循環等の様々な効果が發揮されている。

*1 ギリシャ語のbios（生物）とtopos（場所）の合成語で、生物が生息している場所のことをいう。

*2 特定農地貸付法及び市民農園整備促進法の特例。

*3 農地取得に際する下限面積要件を緩和する農地法の特例。

(3) 地域住民の手でトンボの楽園になった水田（愛媛県内子町）^{うちこちょう}

内陸部に位置し、急峻な土地に果樹園や棚田が広がる内子町では、環境との共生への取組に力を入れた地域づくりが進められており、休耕水田や棚田を積極的に活用している。

H地区では、公民館が中心となり、休耕水田と周辺のため池を利用してビオトープづくりを行い、子ども達の環境学習の場として、トンボの里を完成させた。現在では、地域住民や観察会に参加した児童の保護者が中心となり、同地区の水利組合関係者とともに、草刈や清掃作業等の保全活動も行われている。

また、棚田が広がるI地区では、いやしや景観・教育等、棚田のもつ多面的な機能を保全するため、地元農家らが棚田を守る会を結成し、町と協力しながら、自然浴ツアーや棚田オーナー制度等、都市住民との交流活動が進められている。

（3）農業構造の動向

ア 農業構造の現状

（農業経営の規模拡大等の動きは営農類型や北海道・都府県別に大きく異なっている）

農業経営の規模拡大の状況について、昭和60年を基点とした販売農家1戸当たりの経営規模と販売金額の推移によりみると、これらの動向は営農類型によって大きく異なっている（図II-23）。

酪農経営では、北海道、都府県ともに飼養頭数の着実な増加とともに、販売金額も増加している。また、北海道畑作経営でも、経営耕地面積、販売金額がともに増加しているが、販売金額の増加の伸びは、経営耕地面積の増加の伸びに比べて鈍化する傾向にある。一方、都府県の露地野菜経営では、これまでの規模拡大の動きが止まり、販売金額も平成15年には減少に転じている。

さらに、水田作経営では、北海道は規模拡大が着実に進んでいるものの、販売金額は米価下落等の影響により7年を境に減少している。一方、都府県では、経営耕地面積は増加しているものの、昭和60年から平成15年の増加率は2割に満たない水準にとどまっている。また、販売金額は、北海道と同様に減少傾向にあり、15年は昭和60年の9割の水準となっている。

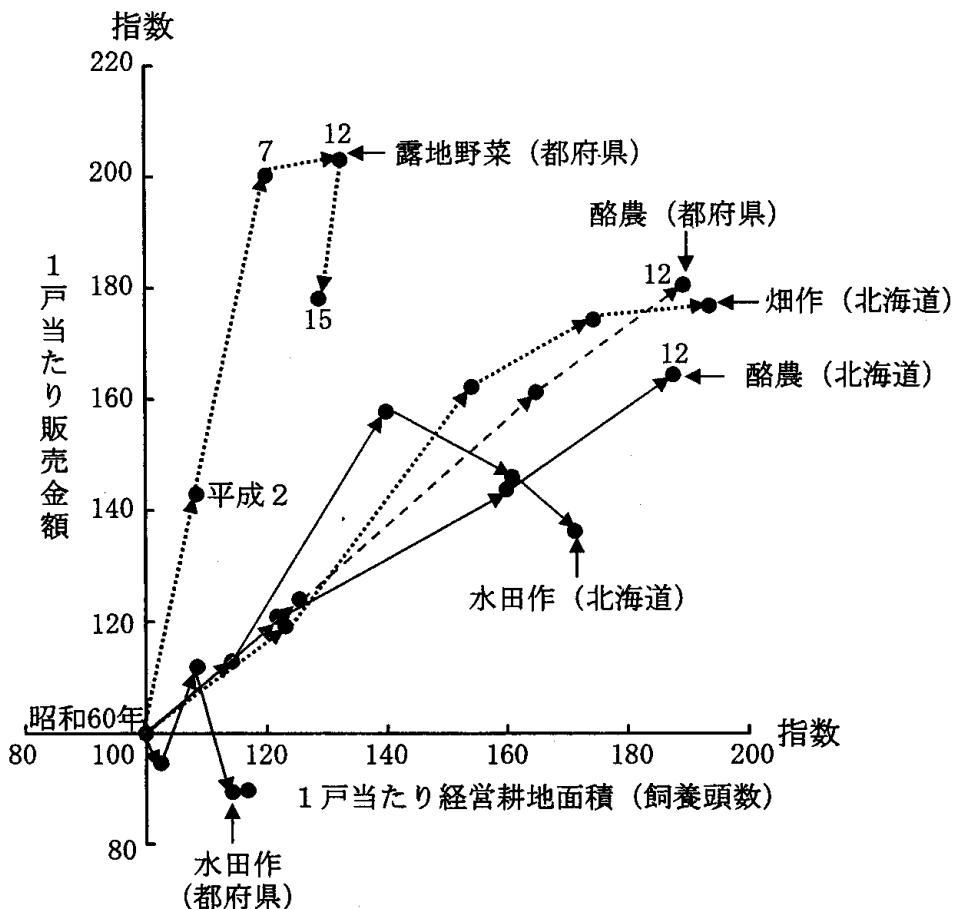
（都府県の水田作経営における構造改革が遅れている）

農業構造の現状を明らかにするためには、1戸当たりの経営耕地面積や販売金額の動き以外にも、担い手等への経営資源の集積状況を把握することが重要である。

販売農家のうち「65歳未満の農業専従者がいる主業農家」は、青壯年層の労働力が確保されており、1戸当たりの経営規模や農業所得が販売農家の平均よりも大きい^{*1}。これら農家の販売農家に占める戸数割合や経営耕地面積、飼養頭数の占有率との関係を営農類型別にみると、北海道水田作・畑作、施設野菜、畜産部門では、経営耕地面積、飼養頭数の占有率が8割程度もしくはそれ以上となっており、「65歳未満の農業専従者がいる主業農

*1 都府県の水田作経営でみた場合、販売農家全体の平均と比較して、経営耕地面積で3.4倍、農業所得で12倍となっている（農林水産省「農業構造動態調査」、「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」（15年、組替集計））。

図II-23 販売農家1戸当たりの経営耕地面積（飼養頭数）及び販売金額の推移
(試算、昭和60年=100)



資料：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、「畜産統計」

- 注：1) 水田作は稻作1位経営、畑作は麦作、雑穀・いも類・豆類、工芸農作物のいずれかが1位である経営である。また、露地野菜、酪農はそれぞれ単一経営である。
- 2) 1戸当たり経営耕地面積及び販売金額は、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。
- 3) 60年は、総農家を対象とした。ただし、1戸当たり経営耕地面積の集計に当たっては30アール未満の農家を、1戸当たり販売金額の集計に当たっては10万円以下の農家を、それぞれ除外した。
- 4) 酪農経営は、12年までの数値である。

家」における経営資源の集積の度合いが高くなっている（図II-24）。一方、都府県畑作、露地野菜、果樹部門では、占有率が5～6割とやや低くなっている。

さらに、都府県の水田作では、これら農家の経営耕地面積の占有率は18%にとどまっており、また、都府県の5ha以上の経営規模を有する農家の水田面積についても全体の12%^{*1}にとどまっているなど、依然として小規模の農家が水田の大半を保有している状況となっている。

（「65歳未満の農業専従者がいる主業農家」の販売農家に占める戸数割合、面積割合が低下している）

次に、このような農業構造の動向をみるために、平成7年と15年を比較してみると、「65歳未満の農業専従者がいる主業農家」の戸数は31%の減少となっており、販売農家全体の減少率（17%）を大きく上回っている。この結果、「65歳未満の農業専従者がいる主業農家」が販売農家に占める戸数割合は、都府県の水田作経営や畑作経営、全国の果樹経営等、多くの営農類型で低下しており、これに伴い、経営耕地面積の占有率も低下する傾向にある。

また、「65歳未満の農業専従者がいる主業農家」の1戸当たりの農業所得（13～15年の平均）をみると、その所得水準は営農類型ごとに異なっているが、特に水田作経営や果樹経営では他の部門と比較して低く、400万円程度となっている（図II-25）。さらに、7～9年の平均と比較すると、北海道の畑作経営や全国の肉用牛経営にみられるように、農業所得を大きく伸ばす部門がある一方、野菜部門や果樹の経営では減少している。

イ 大規模経営における農業経営の特徴と地域農業とのかかわり

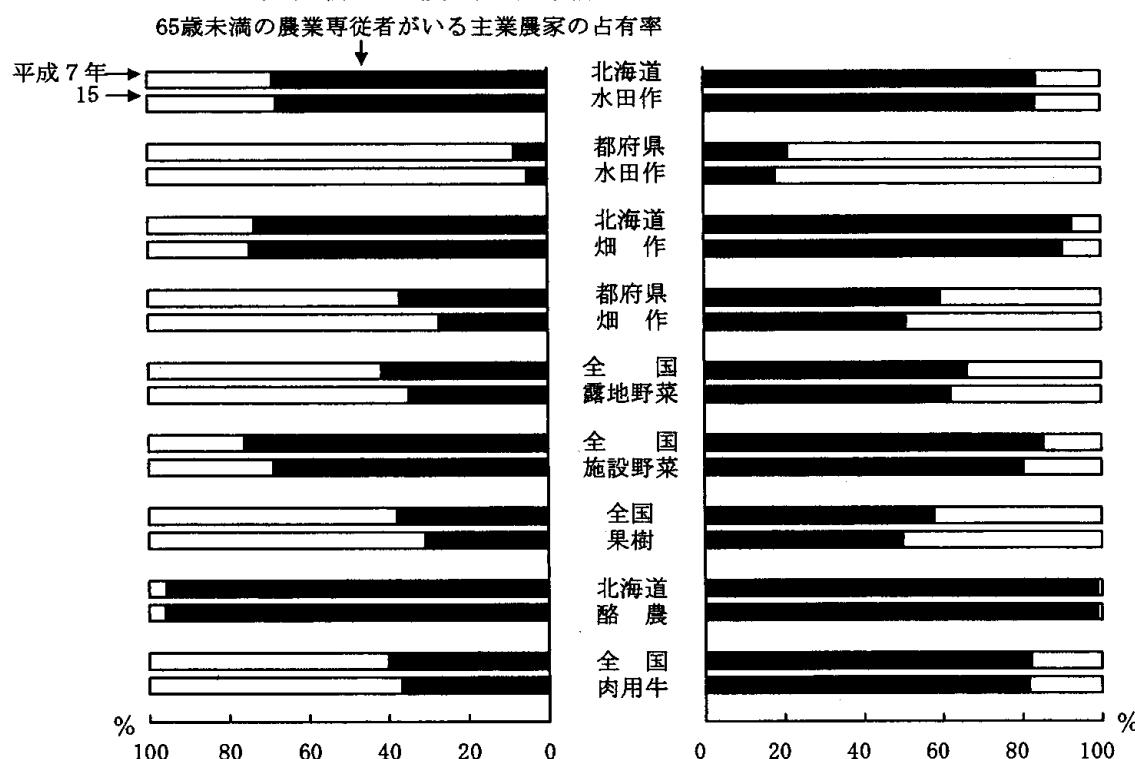
（耕種部門の大規模経営は、規模拡大効果を活かした効率的な経営を実現している）

経営面積の大きい経営や農業所得、販売金額が高い経営は、効率的かつ安定的な農業経営やこれをを目指して経営改善に取り組む農業経営の一つであると考えられる。このような大規模経営における規模拡大による効果を、都府県の水稻作付面積規模別の10アール当たり農業所得額によりみると、作付面積が大きい農家ほど高く、10ha以上層は0.5ha未満層の3倍以上の額を確保している（図II-26）。

また、農業粗収益から、家族労働費等を含む生産費の総額を差し引いた10アール当たりの利潤をみると、作付面積が3ha未満の階層ではマイナスであるが、3ha以上の階層でプラスに転じており、作付面積規模が大きいほど高くなっている。特に、10ha以上層の利潤は、0.5ha未満層の農業所得を上回る水準にある。これは、0.5ha未満層における農業所得を、その農家が水稻の作付けを行っている農地に帰属する地代としてとらえると、10ha以上層では、0.5ha未満層に支払う地代を上回る利潤が確保されていることを表している。したがって、10ha以上層は、0.5ha未満層の水稻の作付けを引き受けることが可能な経済

*1 経営耕地面積ベース。

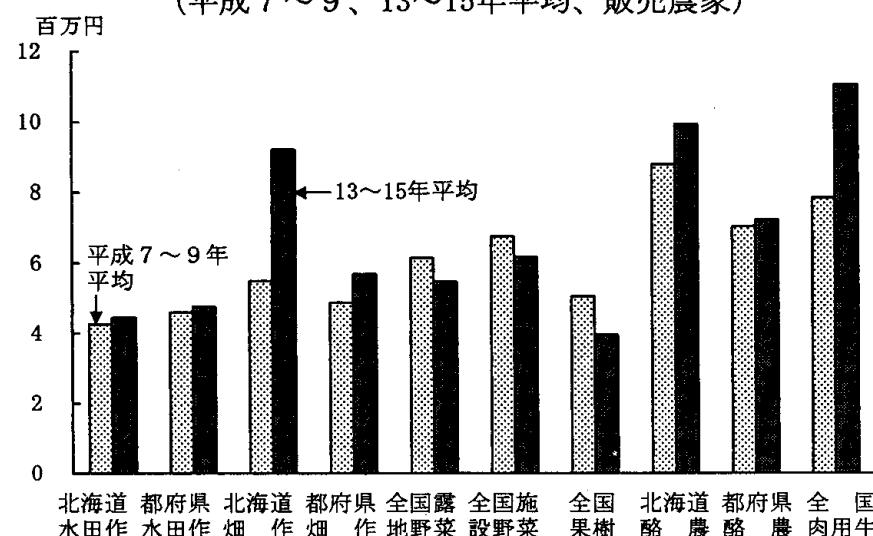
図 II-24 65歳未満の農業専従者がいる主業農家が占める農家戸数、
経営耕地面積（飼養頭数）の割合（平成7、15年）



資料：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」（組替集計）

- 注：1) 水田作は稲作1位経営、畑作は麦類、雑穀・いも類・豆類、工芸農作物のいずれかが1位である経営である。また、露地野菜、施設野菜、果樹、酪農、肉用牛は、それぞれ単一経営である。
 2) 酪農の飼養頭数は経産牛頭数、肉用牛の飼養頭数は全飼養頭数である。
 3) 酪農、肉用牛については、7年と12年についての比較である。

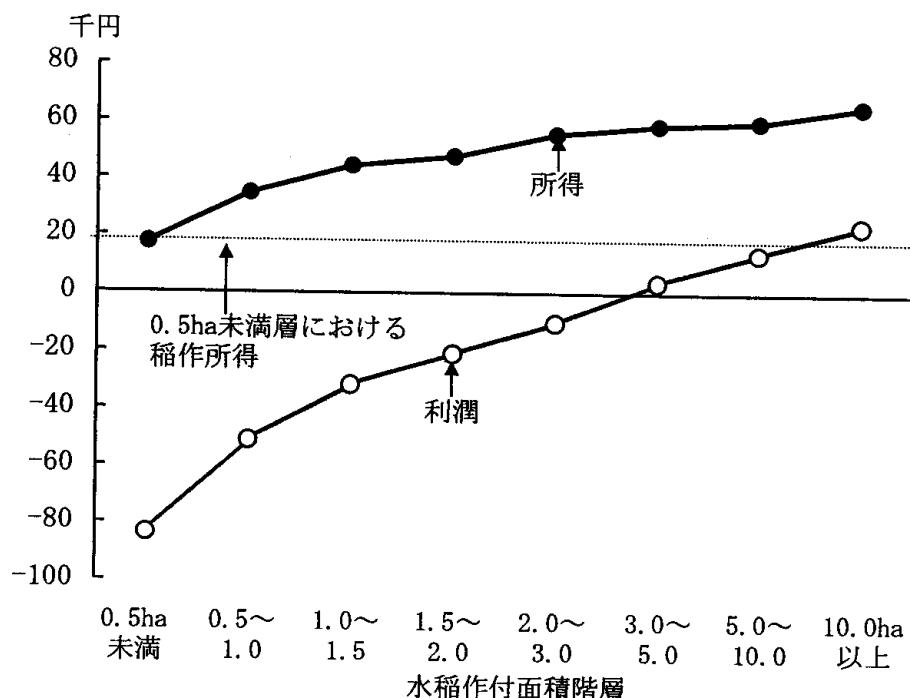
図 II-25 65歳未満の農業専従者がいる主業農家1戸当たりの農業所得
(平成7~9、13~15年平均、販売農家)



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：水田作は稲作1位経営、畑作は麦類、雑穀・いも類・豆類、工芸農作物のいずれかが1位である経営である。また、露地野菜、施設野菜、果樹、酪農、肉用牛は、それぞれ単一経営である。

図II-26 水稲作付規模別の稲作所得及び利潤（10アール当たり）
 （平成12～14年平均、都府県・販売農家）



資料：農林水産省「農業経営統計調査（米生産費統計）」

注：利潤とは、粗収益から生産費総額（費用合計+資本利子+地代）を差し引いたものをいい、生産に用いた自作地、自己資本、家族労働力もすべて外部から調達したものとみなし、それらの費用を支払った残余である。

的な優位性を有していると考えられる^{*1}。

このように、稲作をはじめとする耕種部門の大規模経営では、規模拡大効果を活かした効率的な経営を実現しており、さらなる規模拡大の経済的条件を有している。

(農業所得が高い階層ほど収益性と安定性が高い)

次に、主な営農類型ごとの経営の収益性を農業所得階層別にみると、労働収益性（農業労働1時間当たりの農業所得）及び資本収益性（農業固定資本^{*2}千円当たりの農業所得）は、いずれの営農類型も農業所得が高い階層ほど高い（図II-27）。特に、大規模層の労働収益性は水田作経営で、同じく資本収益性は露地野菜経営で最も高くなっている。

一方、土地収益性（経営耕地面積10アール当たり農業所得）は、施設野菜経営で農業所得が高い階層ほど高くなるという傾向がみられるが、その他の経営ではこのような傾向はみられない。施設野菜以外の経営では、農業所得が高い階層ほど経営耕地面積が大きいことから、農業所得の確保には、経営耕地面積の拡大が重要な要素であると考えられる。一方、施設野菜経営では、農業所得が低い階層と高い階層との間で、経営耕地面積に大きな違いはみられず、経営耕地面積の規模要因よりも単位面積当たりの収益性に大きく影響する品目の選択や栽培技術力等の要因が、農業所得に対してより影響を与えていていることがうかがわれる。

また、経営の安定性を損益分岐点比率^{*3}でみると、すべての営農類型で農業所得の高い階層ほどその比率が低く、経営の安定性が高くなっている。一方、農業所得が500万円未満の階層では、いずれも損益分岐点比率が100%を超えており、利潤は生じていない。

このように、農業所得が高い経営では、収益性と安定性の高い経営を実現しているが、これは、経営耕地面積の拡大による規模拡大効果、収益性の高い品目選択や高い技術力等によってもたらされていると考えられる。

(大規模経営では、経営の多角化等に取り組む農家の割合が高い)

水田作経営を例に、経営耕地面積規模別の農産物加工や直接販売、契約生産、環境保全型農業^{*4}等の取組の状況をみると、いずれも経営面積が大きい経営ほど取組割合が高く、10ha以上層では、農産物加工は6%、直接販売、契約生産は3割、環境保全型農業は6割の経営で取り組まれている。また、販売金額階層別にみても、同様に販売金額が大きい経営ほど取組割合が高くなっている（図II-28）。このような経営の多角化等の取組は収入確保の機会の増加につながり、所得の拡大や経営の安定化をもたらすことが期待される。実際に農産物加工や直接販売に取り組んでいる農家を対象とした調査によると、取組の契

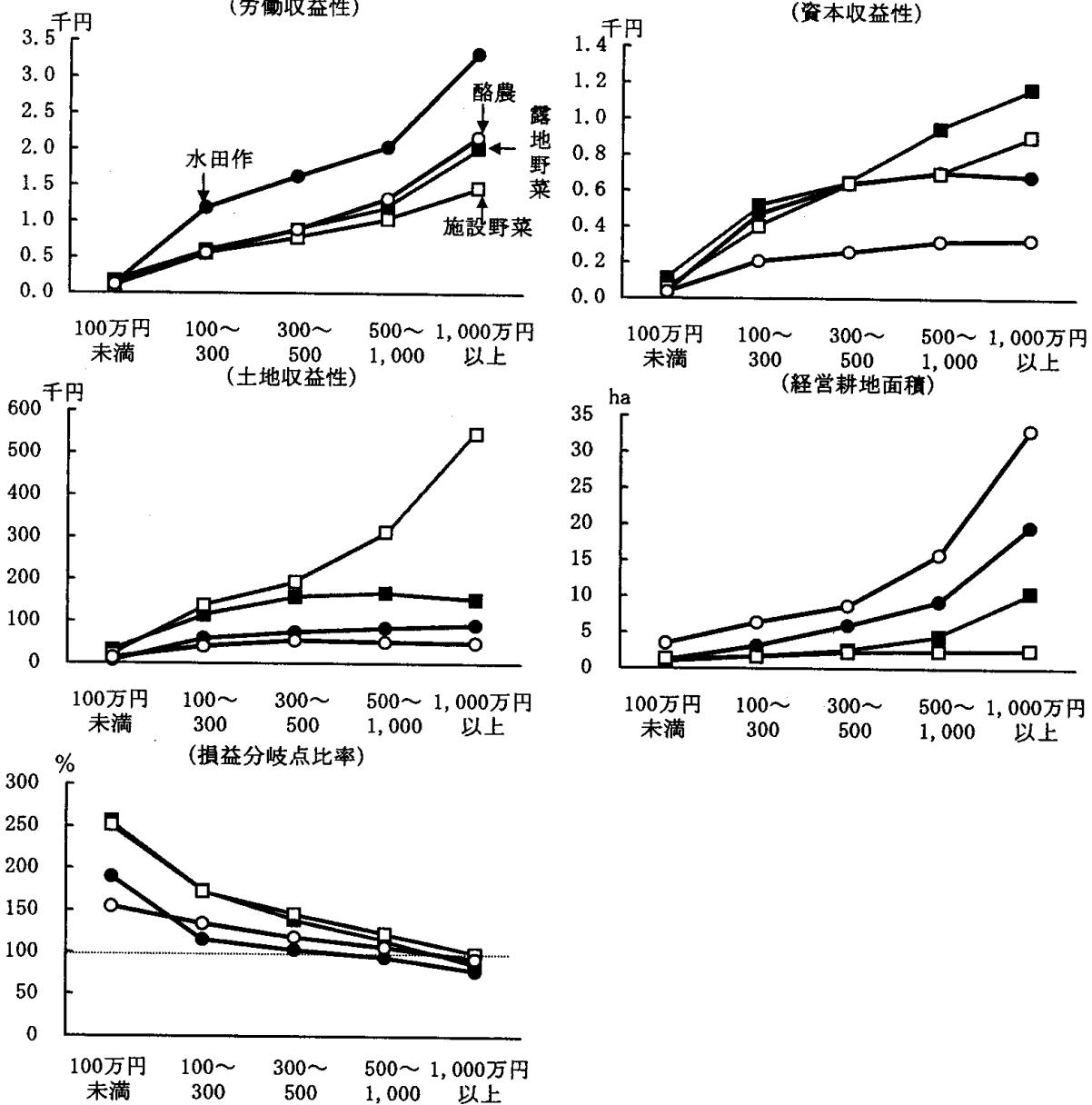
*1 実際には、農地の分散等による効率性の低下や労働力確保等の課題が生じる場合もある。また、水稻の作付面積が零細な農家には、安定的な兼業農家や生きがい的に農業を行っている者も多いと考えられるなど、財務分析だけでは計り得ない事情もある。

*2 卷末〔用語の解説〕を参照。

*3 卷末〔用語の解説〕を参照。

*4 農林業センサスで用いられている用語であり、「土づくり」「化学肥料の低減」「化学合成農薬の低減」のいずれかに取り組んでいる農法を指す。

図II-27 農業所得階層別にみた収益性（平成13～15年平均、全国・販売農家）
 (労働収益性)



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) 水田作経営は稻作1位経営、その他は当該部門の販売金額が1位の経営であり、当該部門を含めた経営全体の数値である。
- 2) 「労働収益性」とは家族農業労働1時間当たりの所得額、「資本収益性」とは農業固定資本千円当たりの所得額、「土地収益性」とは経営耕地10アール当たりの所得額である。
- 3) 「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比率であり、利益も損失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。

$$\text{損益分岐点比率} = \frac{\text{損益分岐点売上高}}{\text{現実の売上高}} \times 100$$