

土地利用型農業の競争力強化に向けた検討事項（案） ～水田農業を中心として～

1. 5年後、10年後、それ以降の水田農業の将来像をどのように想定するか

※ 「攻めの担い手像」、「生産性向上」、「市場開拓」等。

2. 「攻め」の水田農業実現に向けた具体策をどのように考えるか

(1)「攻めの担い手像」の明確化とその実現に向けた政策集中

【現状】

- ・高齡化の進展、担い手の不足と減少傾向
- ・規模拡大による生産性向上や輸出に挑戦する農家の出現
- ・兼業農家中心の構造。中山間地域など条件が不利な地域の存在

【近年における主な政策展開】

- ・「官による支援対象の絞り込み」から「多様な担い手の経営発展を支援する仕組み」へという発想の転換のもとでの、
 - －戸別所得補償制度を開始(全販売農家を対象にしつつ規模加算措置も導入)
 - －6次産業化への支援を本格化(六次産業化法を施行)

【今後】

- ①「攻めの担い手」像の明確化とその実現のための方策
 - ・農業資源(土地、人、技術)の集中
 - ・農地の「出し手」対策を含めた経営の継承策等
- ②「攻めの担い手」実現のための直接支払制度の検証、設計
- ③新規参入者への支援
 - ・農地、技術、資金、流通へのアクセス等
- ④主業農家不在地域における対応、兼業農家の位置づけ

(2) 「攻めの担い手」への農地の集約、農地の新規の取得・利用促進

【現状】

- ・米価下落に伴う生産コスト割れと生産調整面積の拡大
- ・規模拡大による生産性向上に取り組む農家、新規参入者の出現
- ・中山間地域における土地集約化によるコスト低減の限界

【近年における主な政策展開】

- ・農地制度の抜本改正(所有と利用の分離と利用についての大幅な規制緩和)
- ・戸別所得補償制度を導入し、生産調整制度を見直し(選択制の導入)

【今後】

① 集約化と新規参入の視点から新農地制度の徹底検証

- ・制度と運用のどちらが障害か見極め、改革を実施
- ・農業委員会の機能の向上、市町村との連携促進

② 集約化や新規取得・利用に向けた仕組みの設計

- ・仲介機能の強化
- ・「農地バンク」、「農地データベース」、「検地」といった提案の検討
- ・転用規制の検証

③ 水田の徹底活用の方策

- ・主食用米の生産調整制度、麦、大豆等の転作奨励制度の検証

④ 条件不利地域における対応

(3)流通制度の検証と輸出、新規用途等の市場開拓の強化

【現状】

- ・ 内需型の構造。国内消費による市場縮小傾向。
- ・ 農協を介さない多様な流通の進展
- ・ 輸出への取組

【近年における主な政策展開】

- ・ 米トレーサビリティ制度の導入による安全・安心の確保
- ・ 中国等への米輸出拡大の検討

【今後】

- ① 農協等のコメ流通のあり方
- ② コメ輸出の抜本強化(大ロット化、流通コストの低減等)
- ③ エサ米、米粉等の利用拡大の促進

土地利用型農業の 競争力強化に向けた検討事項(案) ～ 水田農業を中心として ～

参考資料

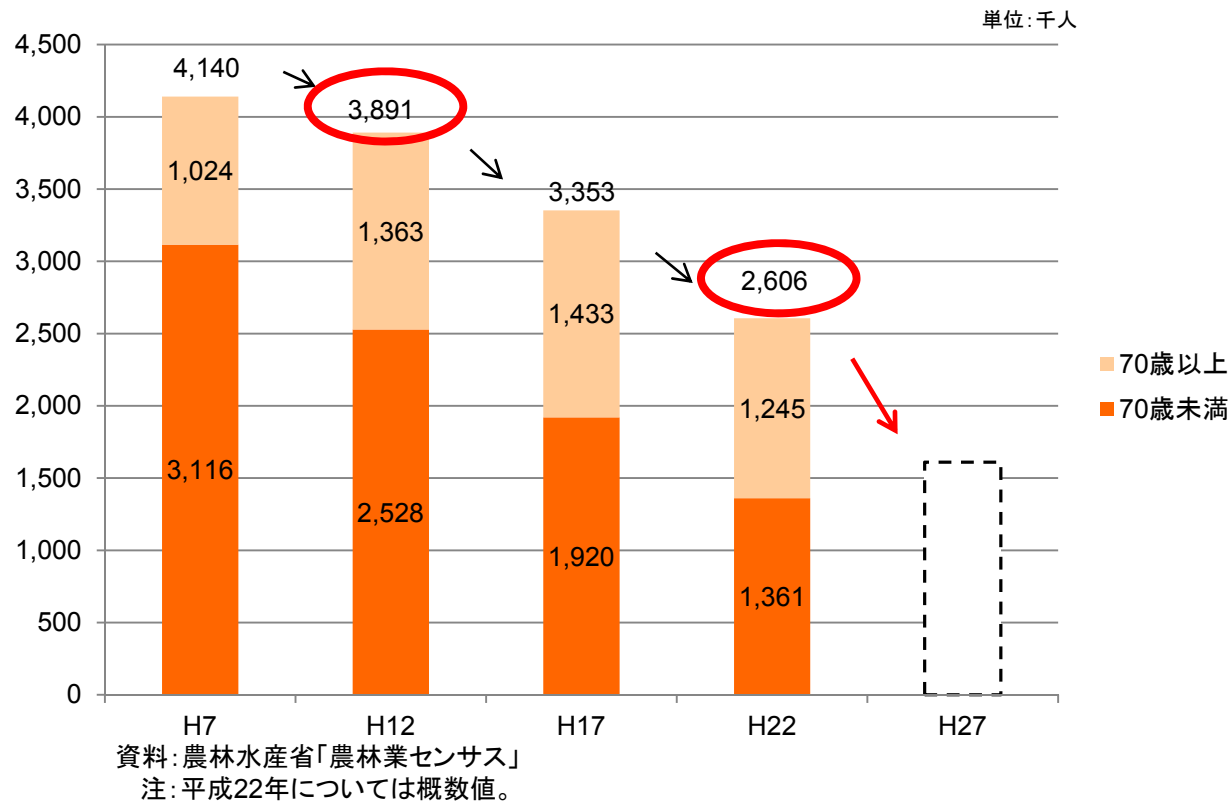
平成 2 3 年 1 月

農林水産省

1. 農業者の状況

- 農業就業人口は、直近10年間で約130万人も減少。
(390万人(H12年)→260万人(H22年))

○ 農業就業人口の推移

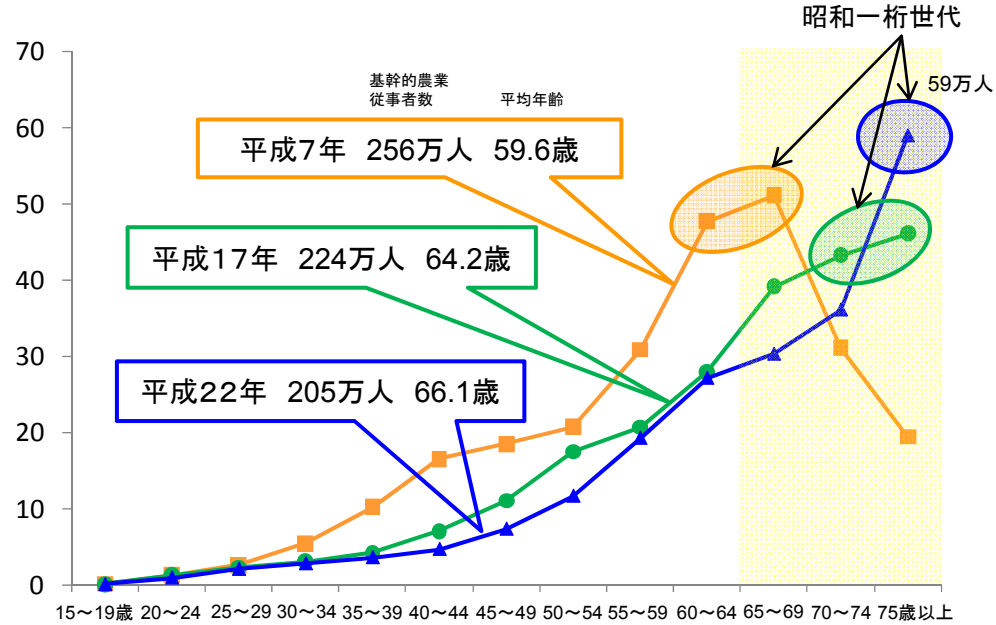


(用語の解説)

農業就業人口: 自営農業に従事した世帯員(農業従事者)のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主の者。

○ 基幹的農業従事者の年齢構成は70歳以上の層にピーク。これは世界的に見ても突出。

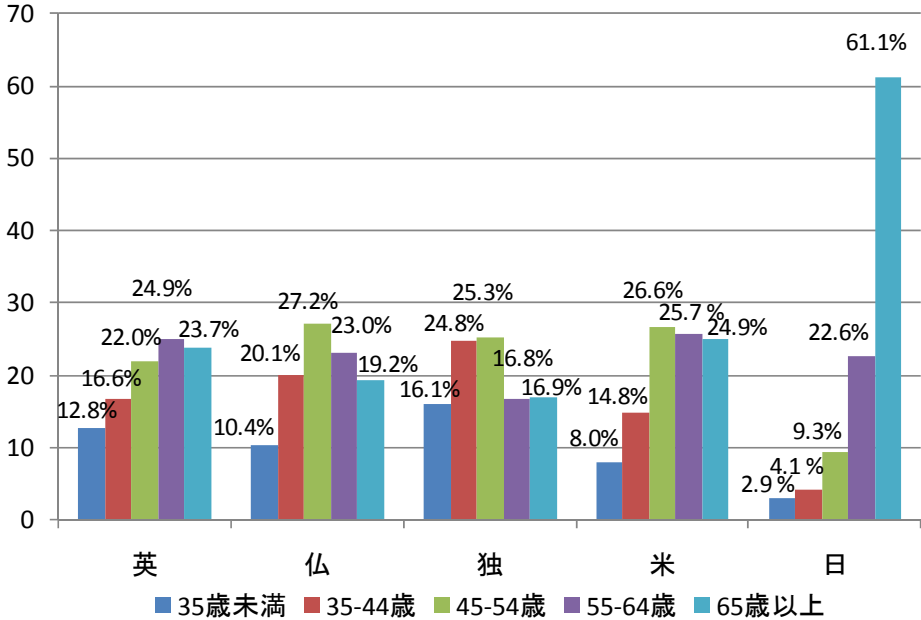
○基幹的農業従事者の年齢構成



資料：農林水産省「農林業センサス」
注：平成22年については概数値。

(用語の解説)
基幹的農業従事者: 自営農業に主として従事した15歳以上の世帯員(農業就業人口)のうち、普段の主な状態が「主に仕事(農業)」である者。主に家事や育児を行う主婦や学生等を含まない。

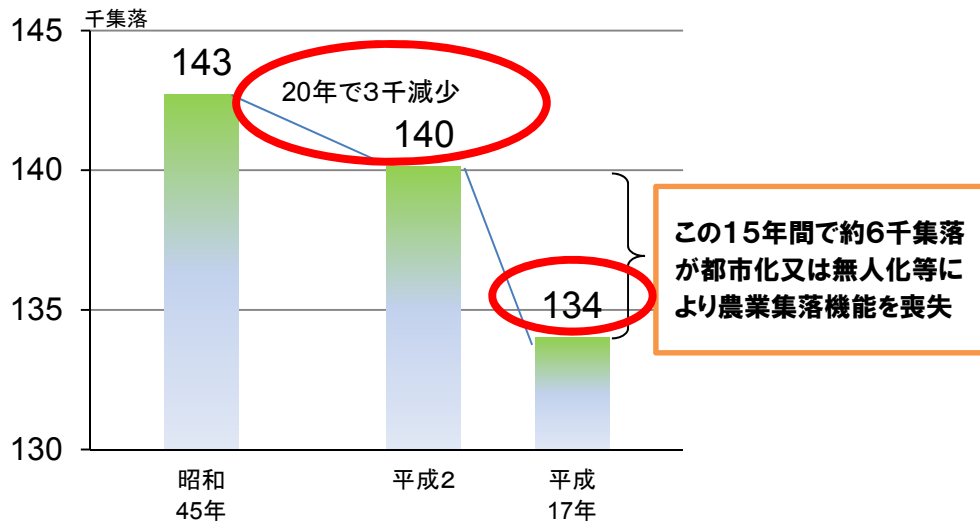
○各国の農業従事者の年齢構成



※出典：英仏独は、EUROSTAT (2005)：農業に従事した世帯員
米は、米国農務省「センサス(2007)」：主に従事した世帯員
日は、農林水産省「2010年農林業センサス(概数値)」：基幹的農業従事者

○ 農業集落は、この15年間で約6千が消滅。

○ 農業集落数の推移



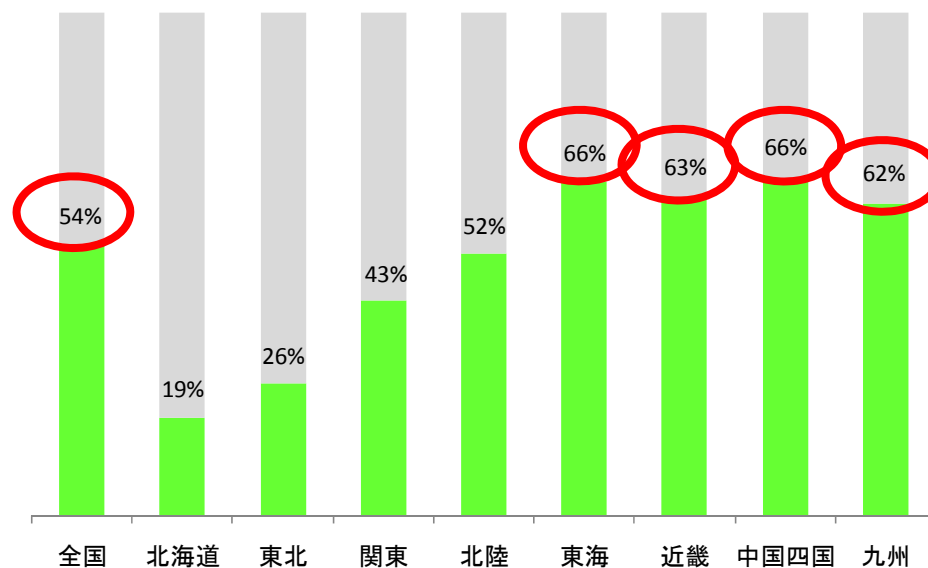
資料：農林水産省「農林業センサス」における農業集落調査（平成17は農山村地域調査）を基に作成。

注：平成17年の農林業センサスでは農山村資源の状況把握することから調査対象範囲を変更しているため、組み替えて集計した数値とした。

(用語の解説)

農業集落：市町村の区域の一部において、農作業や農業用水の利用を中心に、家と家とが地縁的、血縁的に結び付いた社会生活の基礎的な地域単位。

○ 農業を主とする65歳未満の農業者のいない水田集落

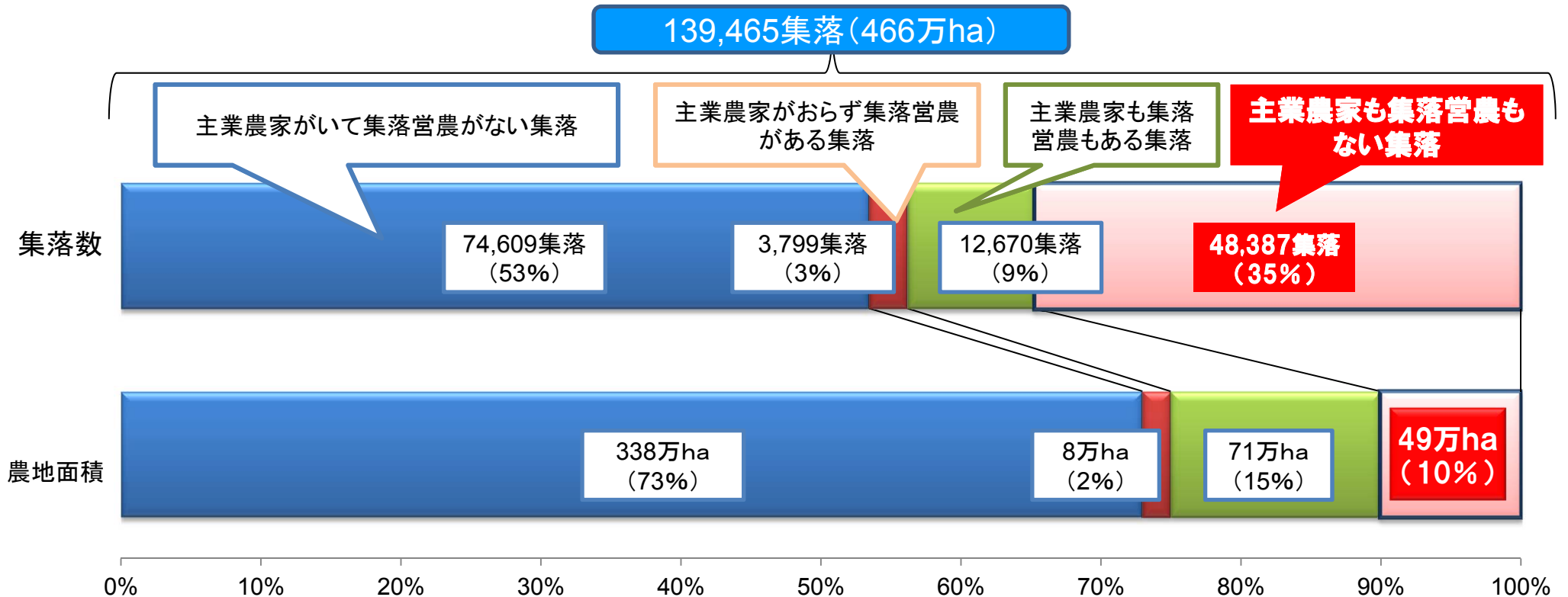


資料：農林水産省「2010年世界農林業センサス（概数値）」（組替集計）

注1：「関東」には静岡県を含み、「東海」には静岡県を含まない。

注2：「農業を主とする65歳未満の農業者」とは、「稲作1位経営の専業農家」とする。

○ 主業農家も集落営農もない集落は4万8千あり全体の4割弱。農地面積では約50万haで全体の約1割。



資料：農林水産省「2005年農林業センサス」、「集落営農実態調査（20年2月）」（組替集計）

（用語の解説）

主業農家：農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。

（用語の解説）

集落営農：「集落」を単位として農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農。

○ 米の主業農家の割合は約4割。他作物に比べても極めて少ない。

	主業農家	準主業農家	副業的農家
米	38%	24%	38%
野菜	82%	8%	9%
酪農	95%	2%	3%
肥育牛	91%	4%	6%
豚	92%	2%	5%

注：1) 農林水産省「農林業センサス」、「経営形態別経営統計（個別経営）」から推計
2) 四捨五入の関係でそれぞれの品目の和が100%とならない場合がある。

(用語の解説)

主業農家： 農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。
準主業農家： 農外所得が主(農家所得の50%未満が農業所得)で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家。
副業的農家： 65歳未満の農業従事60日以上の方がいない農家をいう。

○ 水稲の経営規模の拡大は他品目に比べ大きく立ち遅れ。

○ 我が国農業の規模拡大の状況

		昭35	50	60	12	17	21	規模拡大率(倍)
経営耕地 (ha)	全 国	0.88	0.97	1.05	1.25	1.27	(1.91)	2.2
	北海道	3.54	6.76	9.28	14.33	16.45	(20.50)	5.8
(全国) 部門別 経営	水 稲(a)	55.3	60.1	60.8	(84.2)	(96.1)
	乳用牛(頭)	2.0	11.2	25.6	52.5	59.7	64.9	32.5

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」、「家畜の飼養動向」

注1: 水稲の平成7年以前は水稲を収穫した農家の数値であり、12年以降は販売目的で水稲を作付けした農家の数値。

注2: ()内の数値は販売農家(経営耕地面積30a以上又は農産物販売金額50万円以上の農家)の数値。

注3: 規模拡大率は、平成21年の昭和35年に対する倍率。

○ 我が国酪農の経営規模はEU主要国並みだが、米国や豪州を大きく下回っている

(頭/戸)

経営規模	日本(全国)		EU27		フランス	ドイツ	イギリス	米国	豪州
		[参考] (北海道)		EU15					
経営規模	44	64	10	38	41	40	69	138	200

資料: 日本: 農林水産省「畜産統計」から推計(平成22年) ※ 上記の頭数はいずれも経産牛頭数

EU: European Commission「Agriculture in the European Union - Statistical and economic information 2009」(データは2007年)

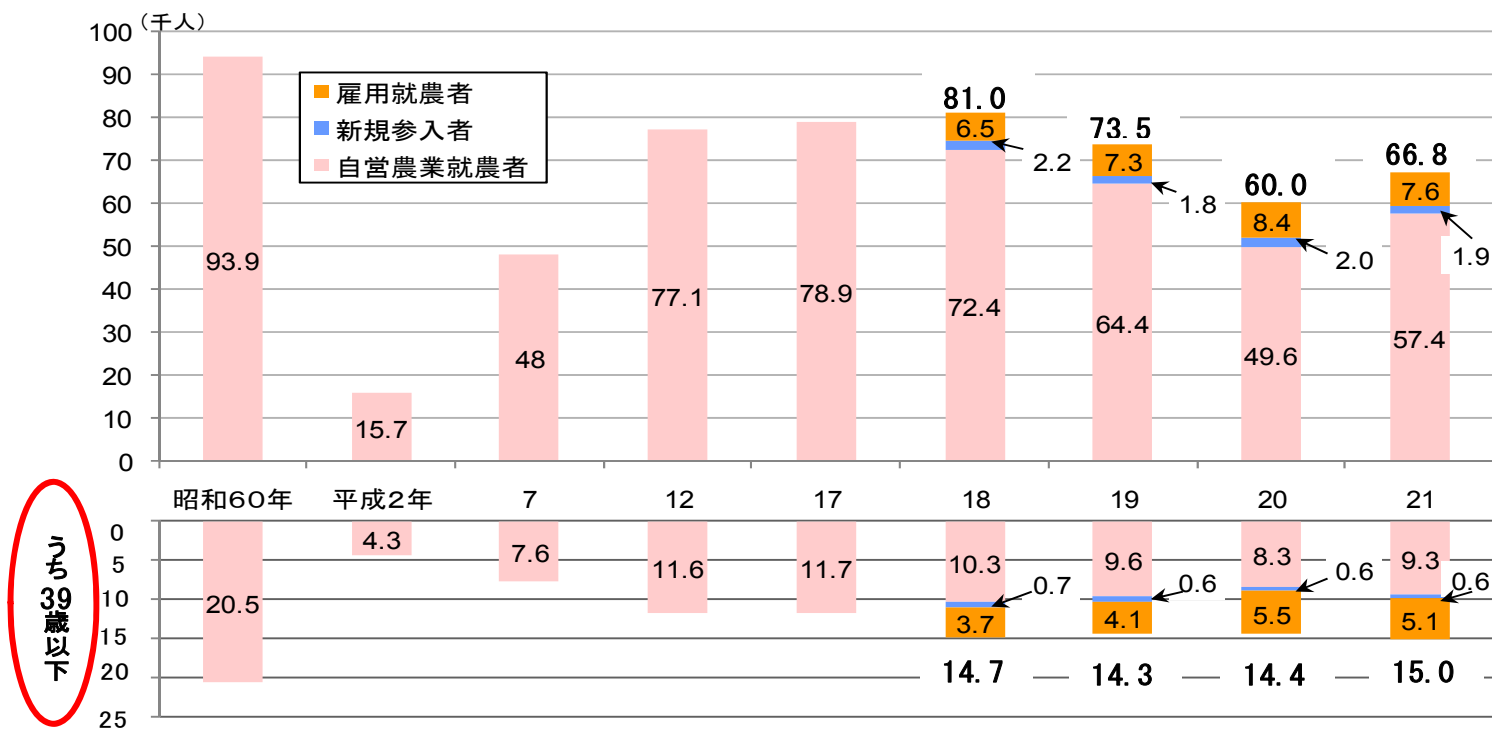
※ EU27(オーストリア、ベルギー、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、フィンランド、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、オランダ、イギリス、キプロス、チェコ、エストニア、ブルガリア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニア)[下線はEU15カ国]

米国: USDA「Farms, Land in Farms, and Livestock Operations 2009 Summary」(飼養戸数)、「Dairy: World Markets and Trade」(酪農: 飼養頭数)

豪州: DA「Australian Dairy Industry In focus 2009」(08/09)(7月~翌年6月)

○ 新規就農者数は近年横ばい～減少傾向。将来の担い手たる若者（39歳以下）の全体に占める割合は少ない。

○新規就農者数の推移



うち39歳以下

資料：農林水産省「農家就業動向調査」(H2)、「農業構造動態調査」(H7～17)、「農林業センサス」(H17)、「新規就農者調査」(H18～)

注) 1. 「自営農業就農者」とは、農家世帯員で、調査期日前1年間の生活の主な状態が、「学生」から「自営農業への従事が主」になった者及び「他に雇われて勤務が主」から「自営農業への従事が主」になった者である。
 2. 「新規参入者」とは、調査期日前1年間に土地や資金を独自に調達（相続・贈与等により親の農地を譲り受けた場合を除く。）し、新たに農業経営を開始した経営の責任者である。
 3. 「雇用就農者」とは、調査期日前1年間に新たに法人等に常雇い（年間7か月以上）として雇用されることにより、農業に従事することとなった者である（外国人研修生及び外国人技能実習生並びに雇用される直前の就業状態が農業従事者であった場合を除く）。
 4. 雇用就農者、新規参入者については平成18年より調査。

○ 特に、将来の担い手たる若者(39歳以下)や新規参入者の稲作への就農は少ない。

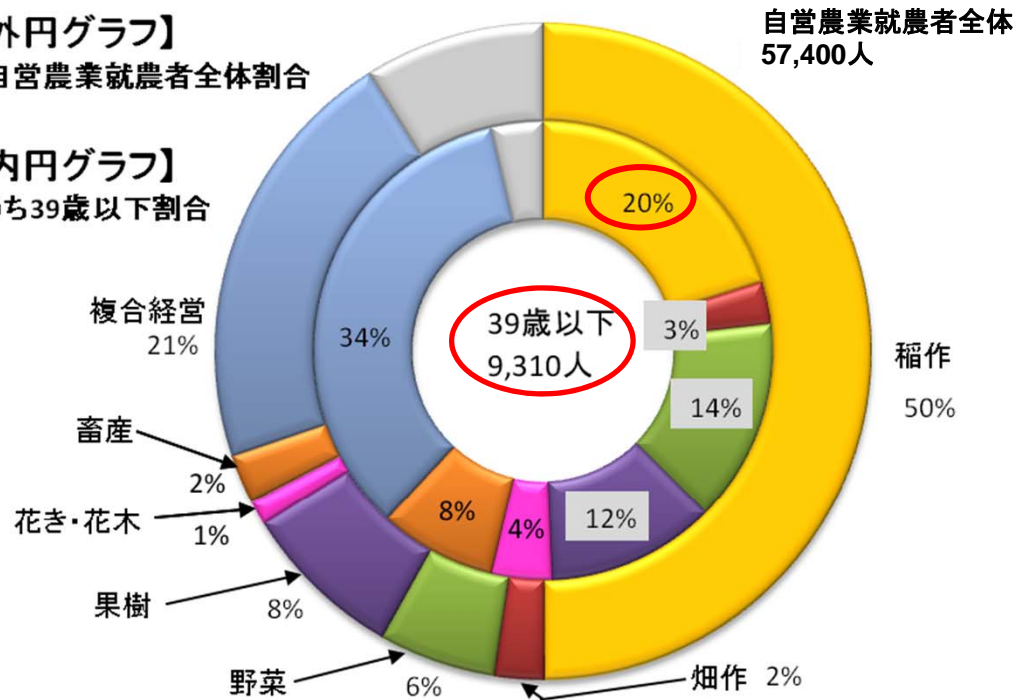
○ 新規自営農業就農者の概況

【外円グラフ】

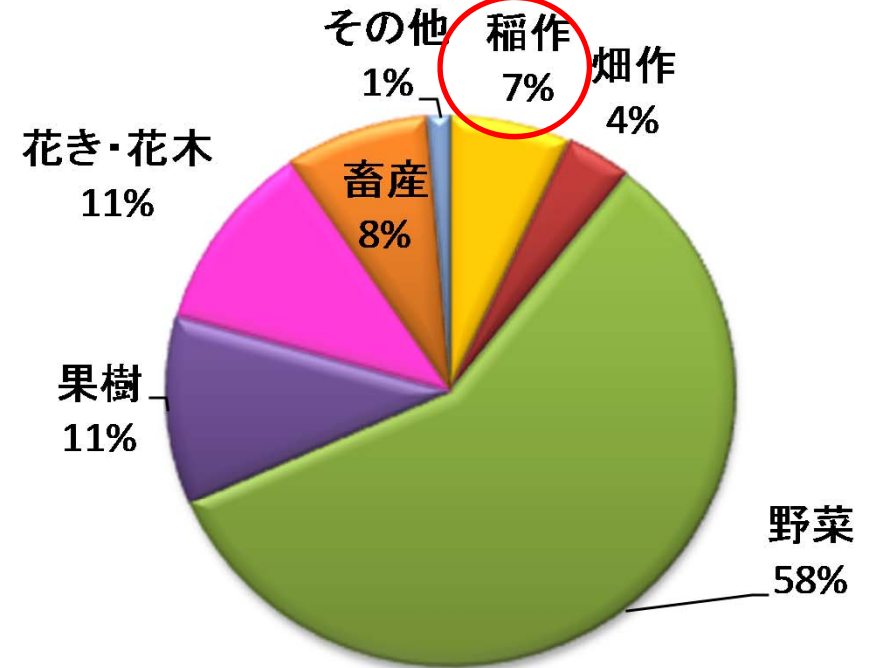
自営農業就農者全体割合

【内円グラフ】

うち39歳以下割合



○ 農外からの新規参入者の主な経営分野



(用語の解説)

新規自営農業就農者: 農家世帯員で、調査期日前1年間の主な状態が、「学生」から「自営農業への従事が主」になったもの及び「他に雇われて勤務が主」から「自営農業への従事が主」になった者

(調査対象)

農家以外の出身の新規就農者、または農家出身でも土地・資金等を独自に調達して新たに農業経営を開始した経営主

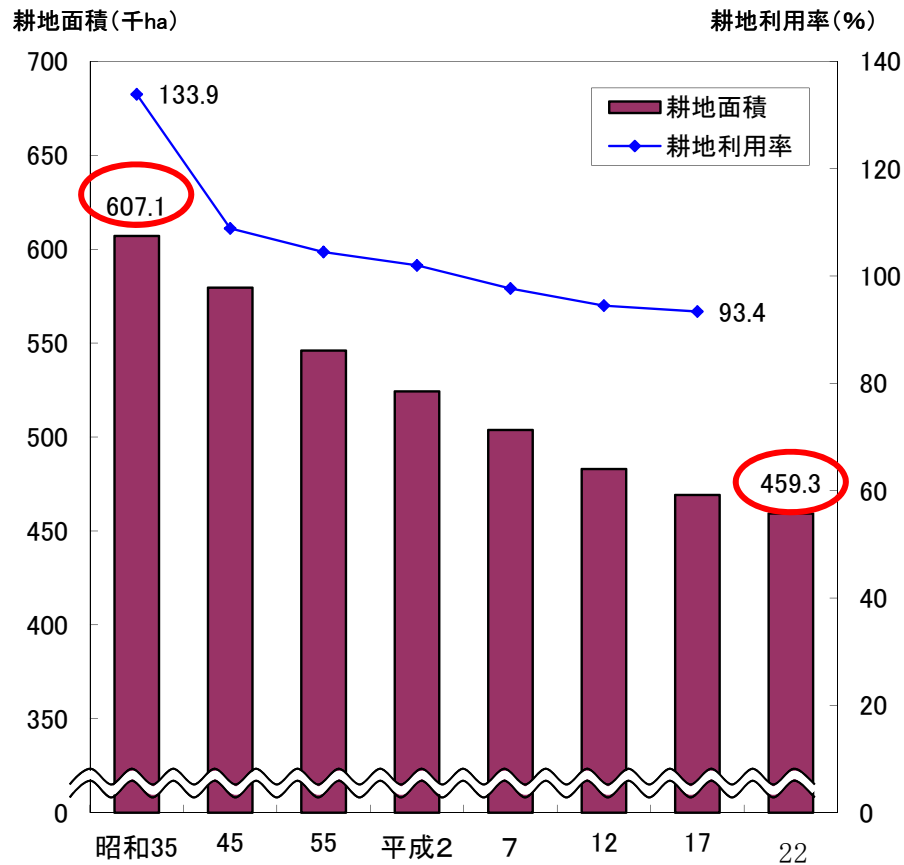
資料: 農林水産省
平成21年新規就農者調査及び2005年農林業センサスの組替集計
「畑作」とは、「麦類」、「雑穀、いも類、豆類」及び「工芸農作物」である

資料: 全国新規就農相談センター(全国農業会議所)
新規就農者(新規参入者)の就農実態に関する調査結果(平成19年3月)

2. 農業生産・農地利用の動向

○ 農地については、転用等により50年間で1/4(約150万ha)を喪失。

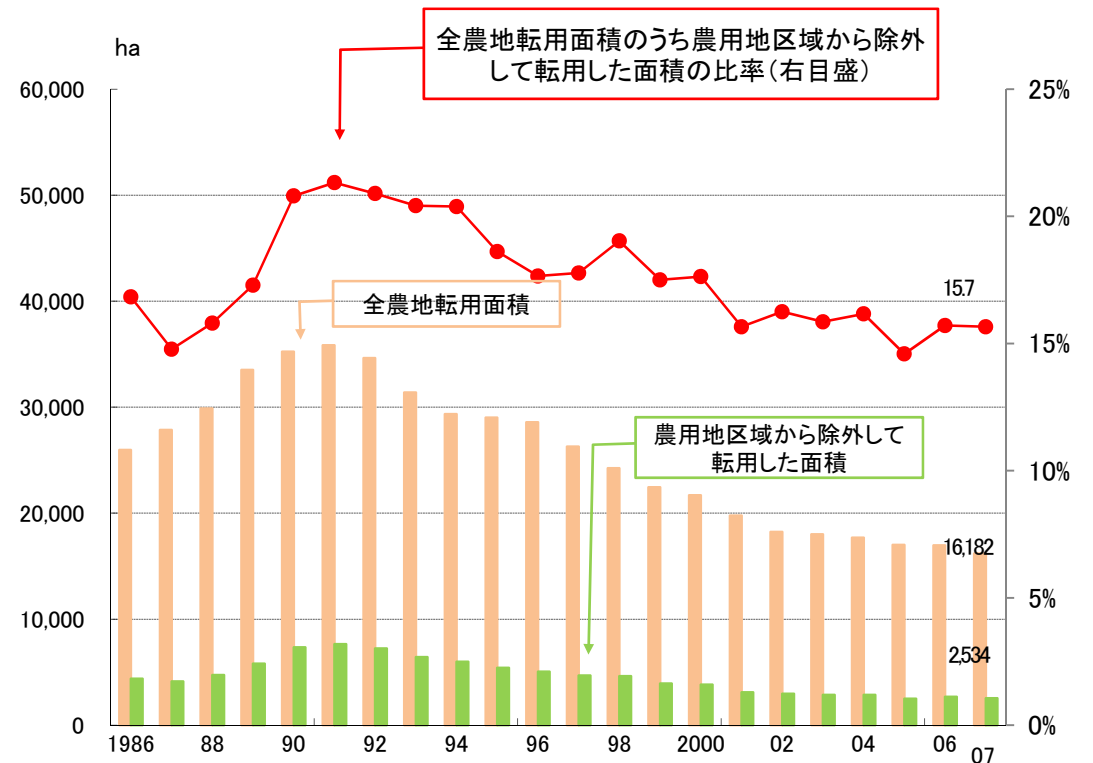
○農地(耕地)面積と耕地利用率の推移



50年間で 拡張 約100万ha
 かい廃 約250万ha
 合計 約150万ha減少(約1/4減)

資料:農林水産省「耕地及び作付面積統計」

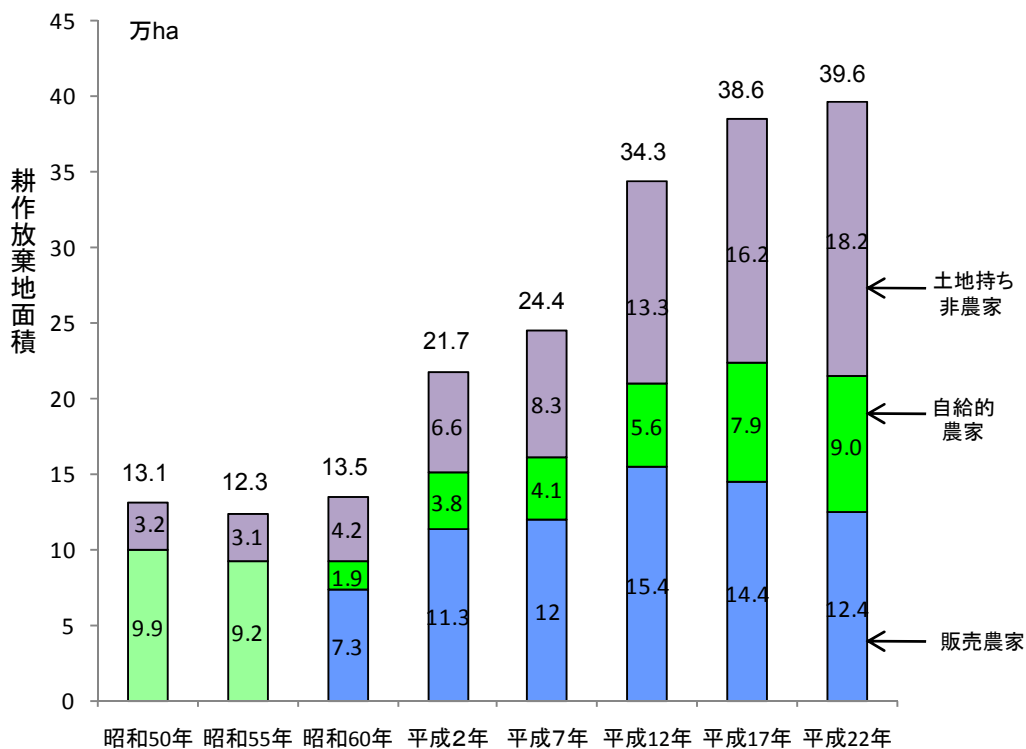
○農地転用面積の推移



資料:農林水産省 土地管理情報収集分析調査

○ 高齢化・労働力不足等により耕作放棄地の面積は現在、約40万ha。

○耕作放棄地の推移

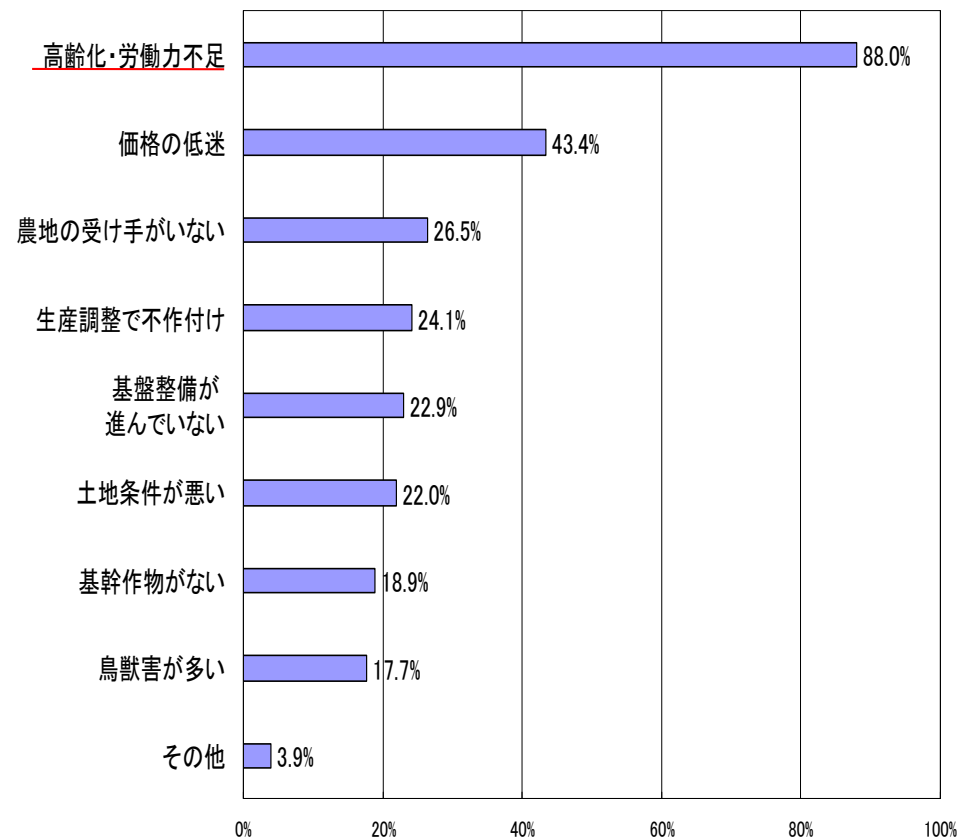


資料:農林水産省「農林業センサス」

注1:昭和50年、55年については販売農家、自給的農家の区分がない。

注2:平成22年については概数値。

○耕作放棄地の発生要因



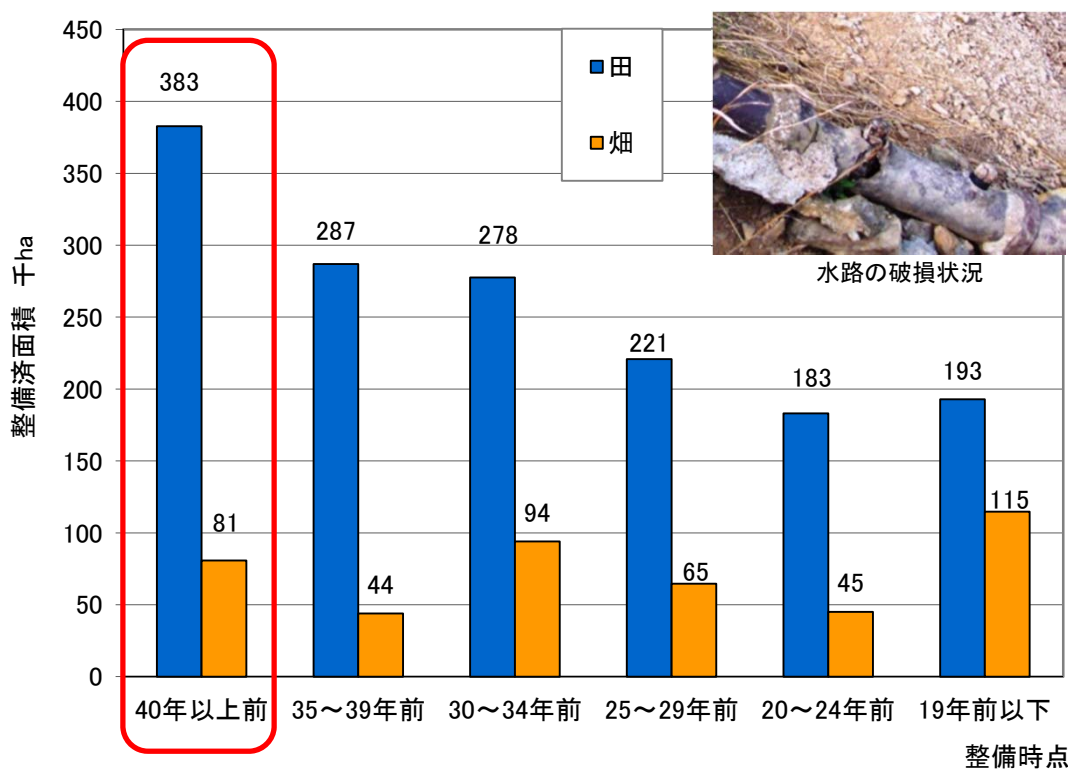
資料:全国農業会議所「平成14年地域における担い手・農地利用・遊休農地の実態と農地の利用集積等についての農業委員調査結果」

- 農業水利施設は老朽化してきており、整備後40年を経過した末端用排水路等も多く存在（田：25%、畑18%）。
- 区画整備済みの水田でも、その約3分の1は排水が良好でない状況。

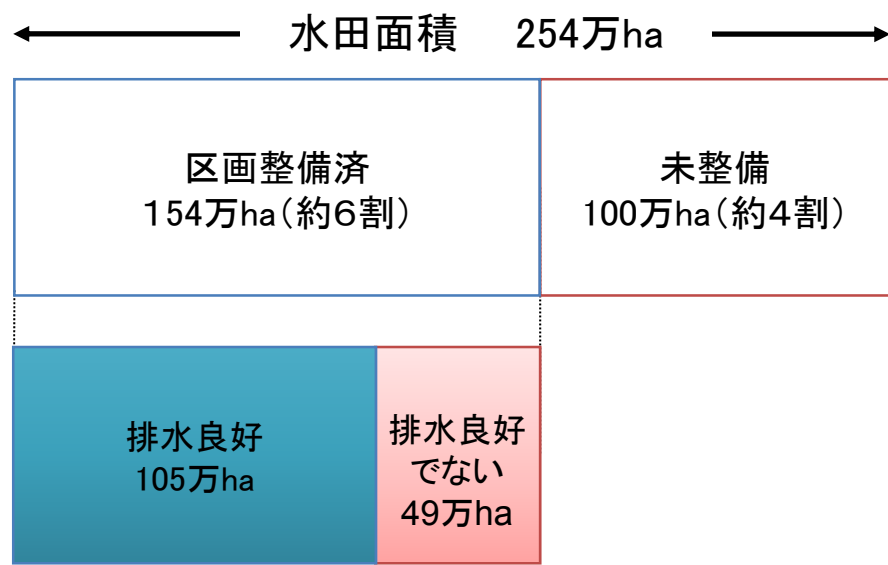
○整備後40年を経過した末端用排水路等の割合

平成23年度において、 田:25%、 畑:18%

(参考) 農地（整備済み：田154万ha、畑44万ha）の整備時期



○水田整備の状況



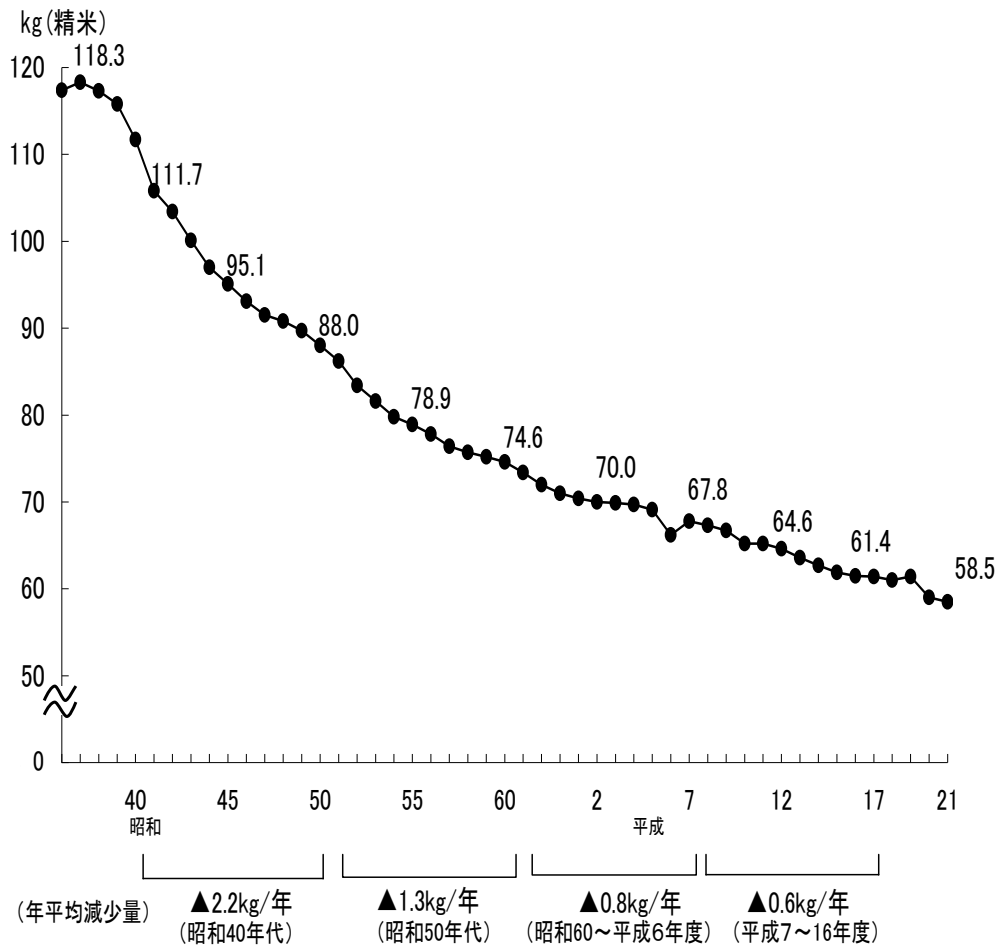
注1 区画整備済とは、30a程度以上に区画整理された田。
 注2 排水良好とは、地下水位が70cm以深かつ湛水排除時間が4時間以下の田。

資料：農林水産省農村振興局調べ（H18.3時点）

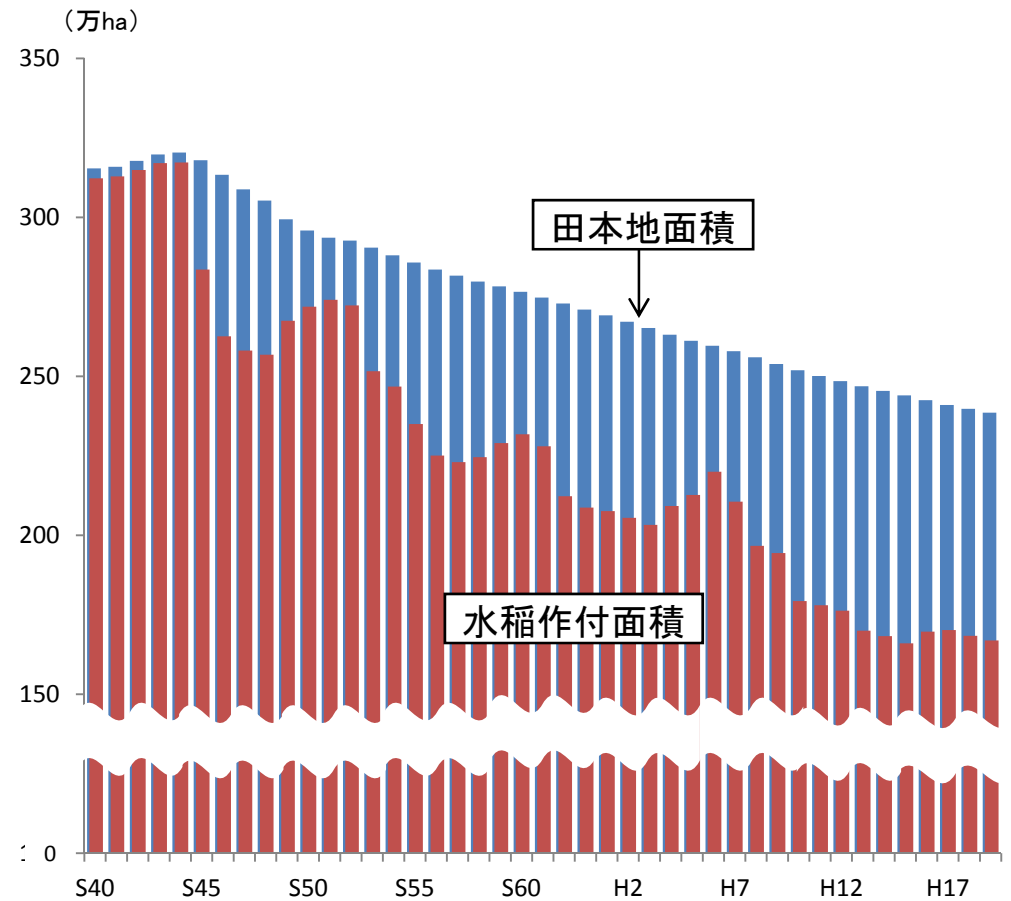
※「土地利用基盤整備基本調査」(農林水産省農村振興局)等に基づき、整備後40年(=コンクリート構造物の標準耐用年数)以上を経過する農地(整備済み)の割合について試算。通常、農地の整備時に末端用排水路についても整備されることから、農地の整備後経過年数を末端用排水路の整備後経過年数と仮定。

○ 米消費の減少を背景に生産調整を実施。水稻を作付けしない面積が拡大。

○ 米の消費量の推移(1人1年当たり)

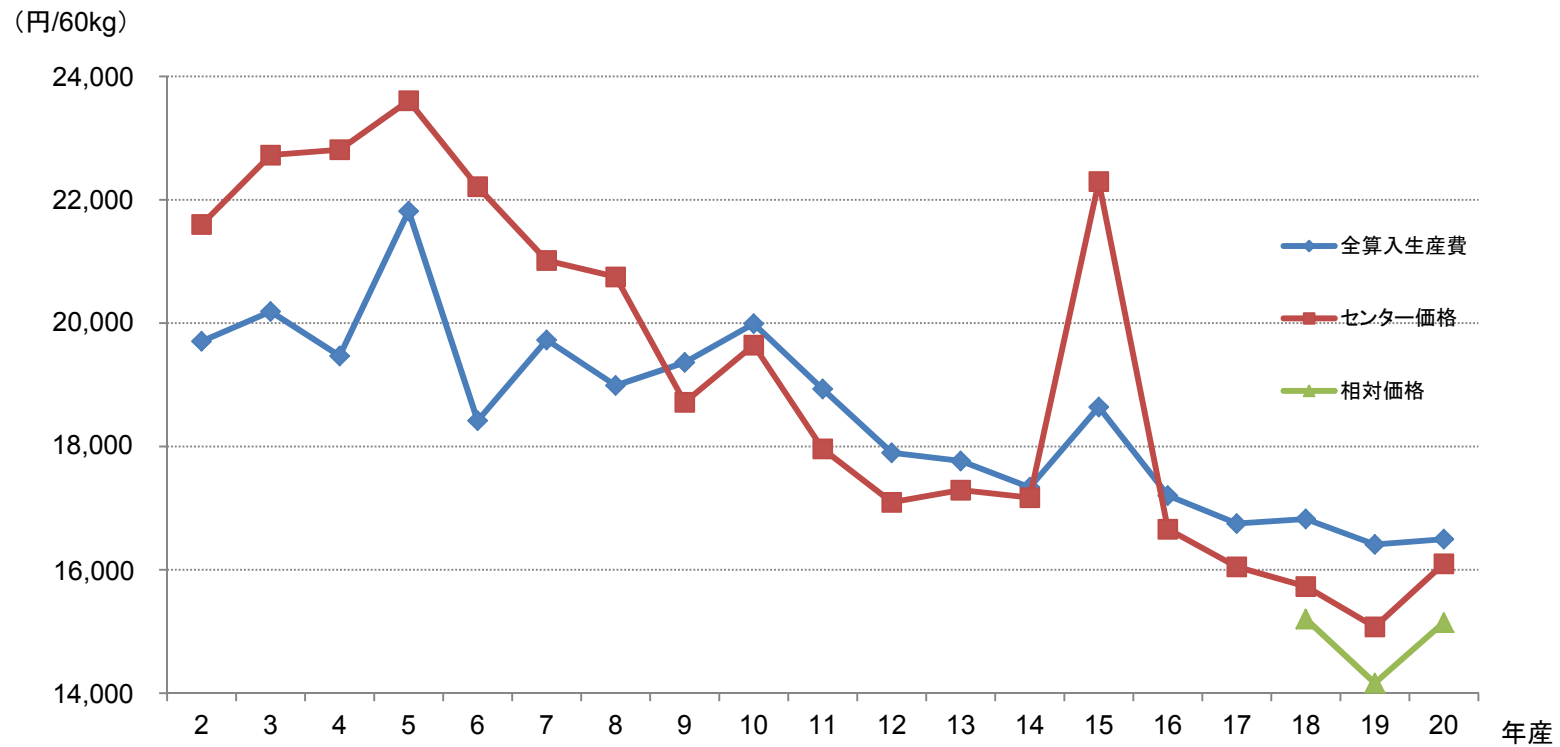


○ 田本地面積と水稻作付面積の比較



○ 米の販売価格は一貫して低下傾向。近年、生産費の減少以上に販売価格が低下し、コスト割れが発生。

○ 米の販売価格と生産コストの推移

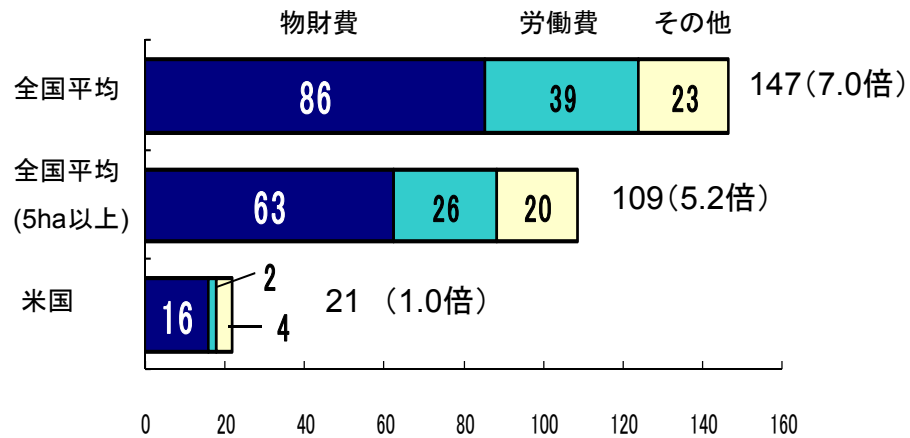


資料: (財)全国米穀取引・価格形成センター入札結果、農林水産省「米穀の取引に関する報告」、「米生産費統計」

○ 米の生産コストはアメリカと比べて7倍の差。背景には経営規模の格差。

○ 米の生産コストにかかる日米比較

(10aあたり、単位:千円)



資料:農林水産省「農業経営統計調査平成20年産米生産費調査」
 USDA「Production Costs and Returns」2008。1US\$ = 103.37円

○ 農地面積の各国の比較

	日本	米国
農地面積 (万ha)	461	41,116
農家1戸あたりの農地面積 (ha)	1.9	198.1

資料:農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「農業構造動態調査」
 USDA “2008 Agricultural Statistics”

注:日本は2009年、米国は2007年

○ 米生産者価格の内外比較(2008年)

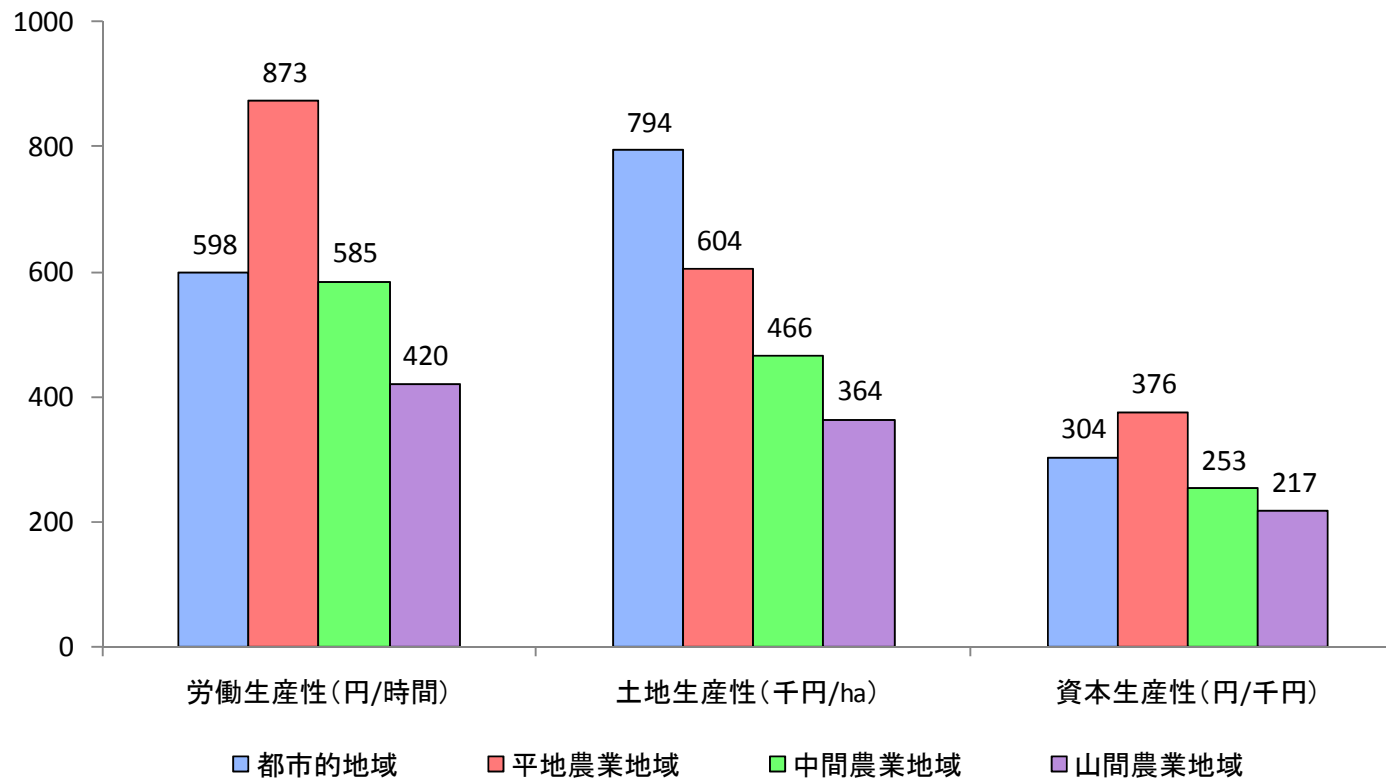
(玄米換算の生産者受取ベース)

	日本	米国	中国	タイ	豪州
トン当たりの価格	20.5万円	4.8万円	3.5万円	5.4万円	4.4万円
日本との比較	—	4倍	6倍	4倍	5倍

(注)日本:2008年産相対価格(15,146/60kg)から流通経費、消費税等を除いたもの。米国:米国農務省(長粒種含む)。中国:国家友展和改革委員会(ジャポニカ米)。タイ:タイ国農業協同組合省農業経済局(長粒種)。豪州:豪州農業資源経済局(中粒種)。為替レート(1ドル=103.36円)

○ 中山間地域では、他地域に比べ総じて農業生産性が低い。

○地域別の農業生産性



資料:「経営形態別経営統計」(平成21年)

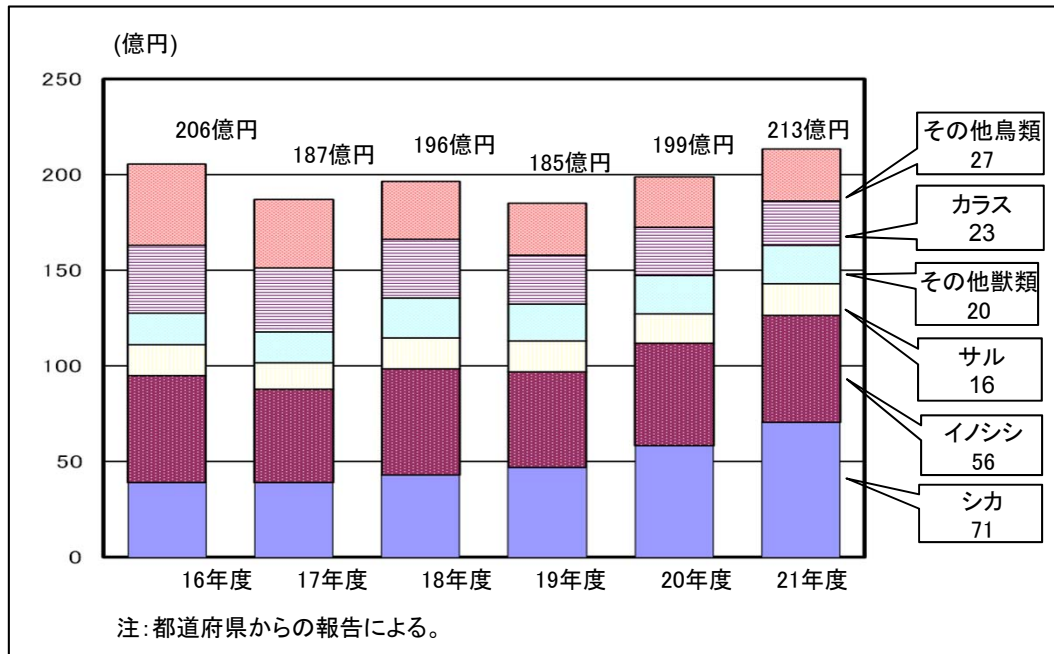
注:労働生産性=農業労働1時間当たり農業純生産額

土地生産性=経営耕地1ha当たり農業純生産額

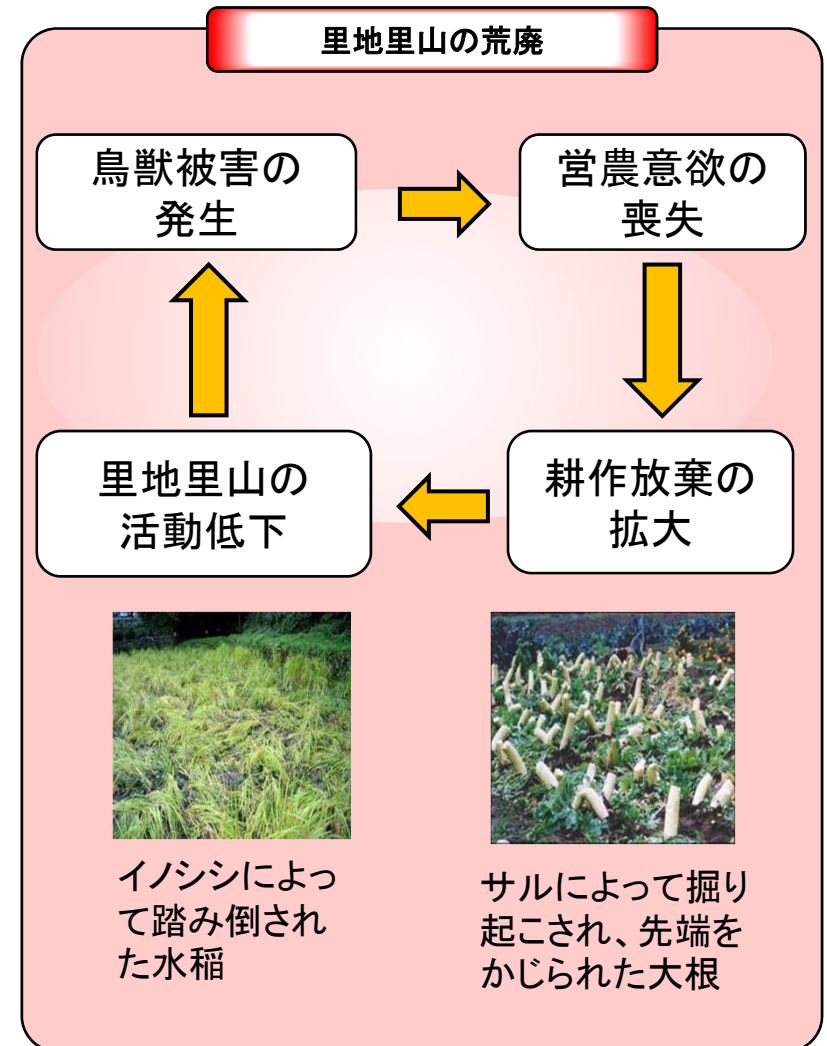
資本生産性=農業固定資本千円当たり農業純生産額

○ 鳥獣被害の発生は、営農意欲の低下等を招き、地域農業に深刻な影響。

農作物被害額の推移



- ・調査を始めた平成11年度から農作物被害額は約200億円で推移。
- ・イノシシ、シカ、サルの被害が全体の約7割を占める。
- ・ほぼ全県でイノシシ、シカ、サルの合計被害額が1千万円以上。
(うち1億円以上が32都道府県(H21年度))
(被害額の大きい都道府県は北海道、福岡県、長野県、山形県など)

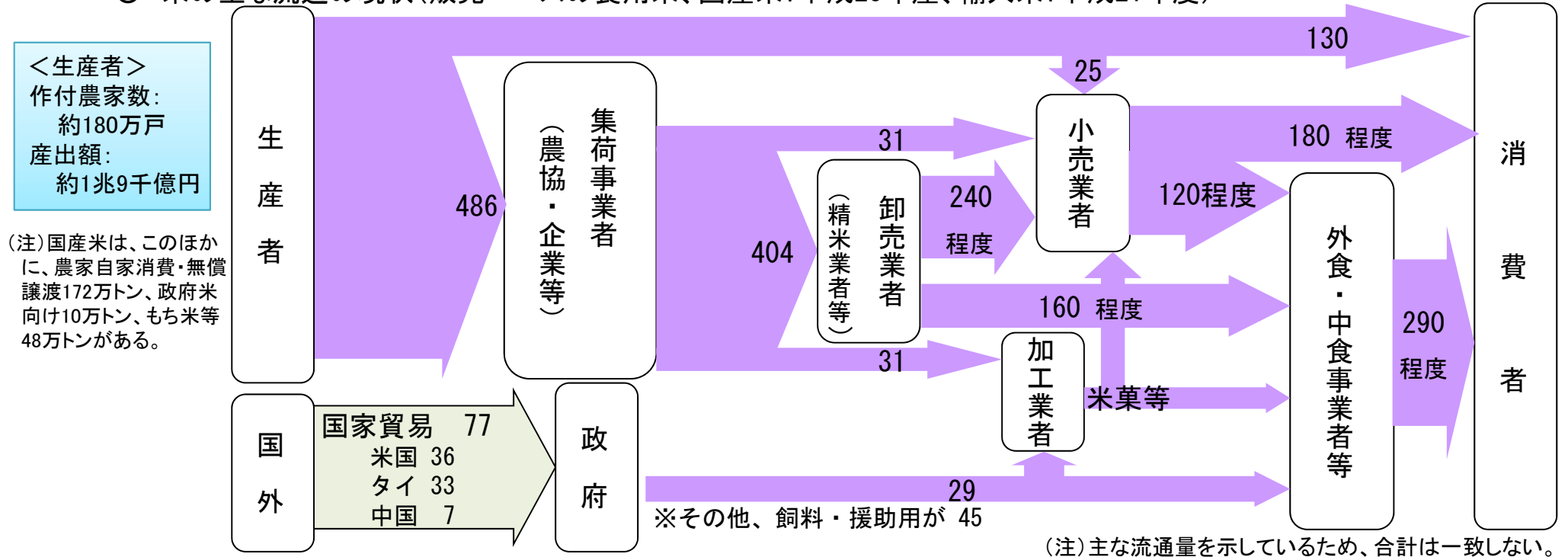


3. 流通・関連産業の現状

○ 米は主食用としての流通のほか、米菓や米粉食品、清酒等の原料として取引。関連産業の裾野は幅広い。

○ 米の主な流通の現状(販売ベースの食用米、国産米:平成20年産、輸入米:平成21年度)

(単位:万玄米トン)



<生産者>
作付農家数:
約180万戸
産出額:
約1兆9千億円

(注)国産米は、このほかに、農家自家消費・無償譲渡172万トン、政府米向け10万トン、もち米等48万トンがある。

国外 国家貿易 77
米国 36
タイ 33
中国 7
政府

<集荷事業者>
農協数: 770組合(20年度)
売上高: 約1兆円
商系: 1,155業者(22年)

<卸売業者(22年)>
業者数: 194社
<米穀小売店(22年)>
業者数: 5,859業者

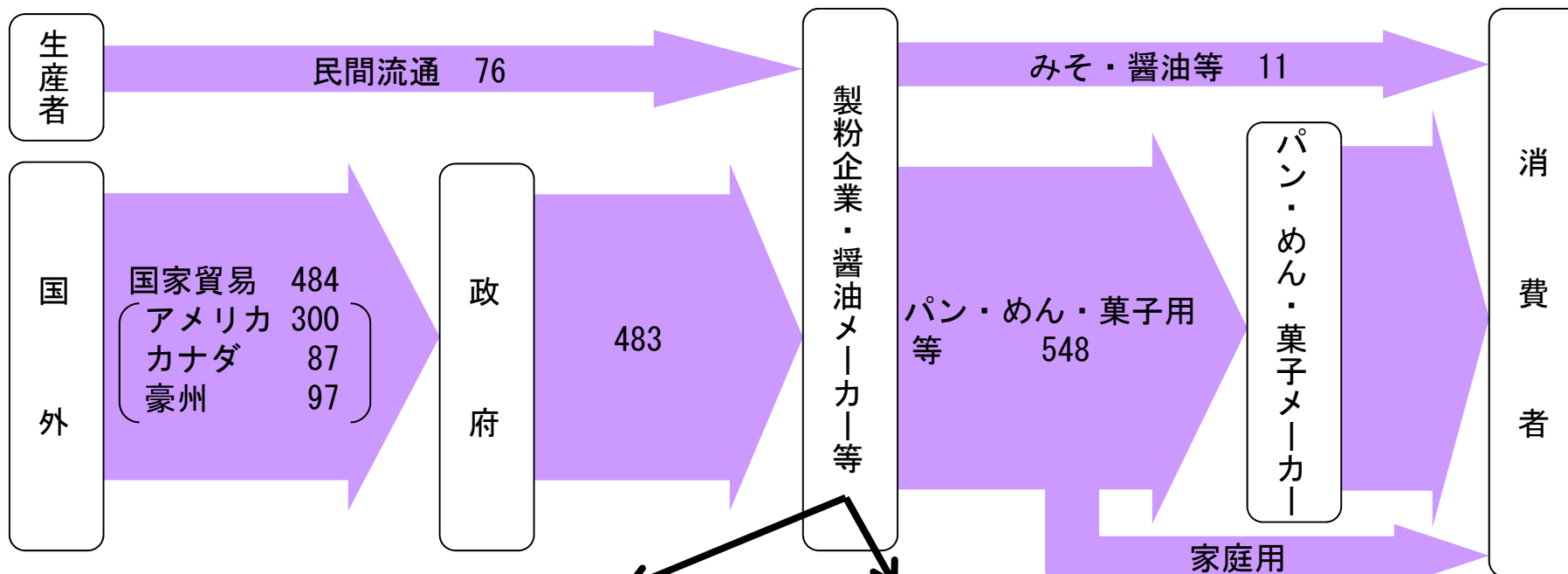
<加工業者>

<ul style="list-style-type: none"> 米菓(あられ等)(20年(企業数は22年)) 企業数: 455社595工場 従業員数: 20,701人 生産額: 約2千億円 	<ul style="list-style-type: none"> 米穀粉(20年(企業数は22年)) 企業数: 131社198工場 従業員数: 3,136人 生産額: 約4百億円 	<ul style="list-style-type: none"> 清酒(20年度) 企業数: 1,616社 1,329場 従業員数: 30,129人 生産額: 約5千億円
--	--	--

- 小麦は主に製粉企業が製粉して小麦粉にし、二次加工メーカーがパン・めん等を製造。
- 国内産小麦の生産は、引き取り手である製粉企業がなければ成り立たない。二次加工メーカーも、大手企業はもとより中小企業も地域の経済において、重要な役割。

○ 小麦の流通の現状（平成21年度・食糧用）

（単位：万トン）

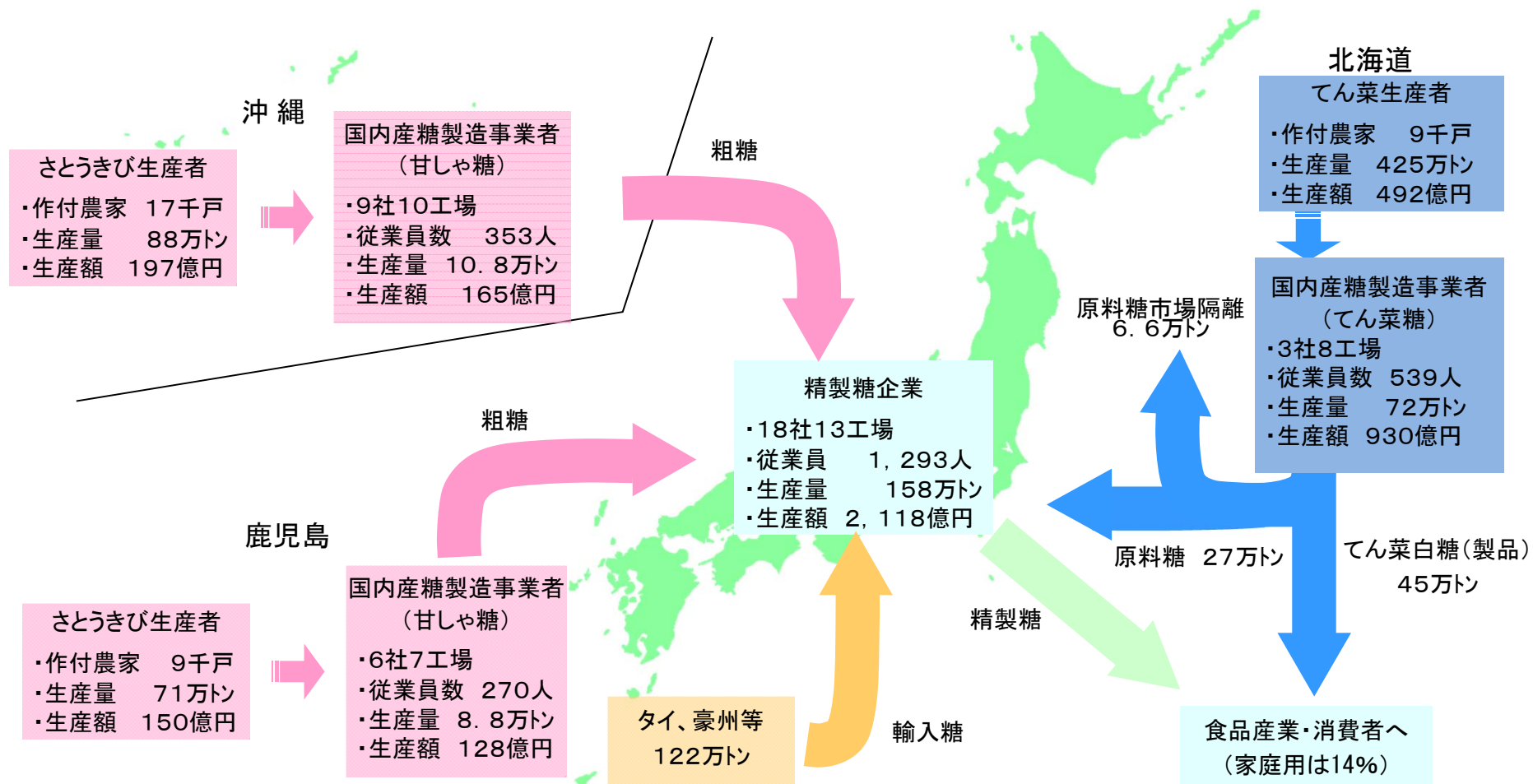


<小麦生産者>
 作付農家数：86,117戸（17年）
 産出額：約6百億円（20年）

<製粉企業（20年）>
 企業数：98社121工場
 従業員数：3,282人
 生産額：約5千億円

<醤油メーカー等（20年）>
 企業数：1,541社1,545工場
 従業員数：17,071人
 生産額：約4千億円

○ 甘味資源作物は、北海道畑作及び鹿児島県南西諸島・沖縄県の基幹作物。国内産糖製造事業とともに地域経済を支えている。



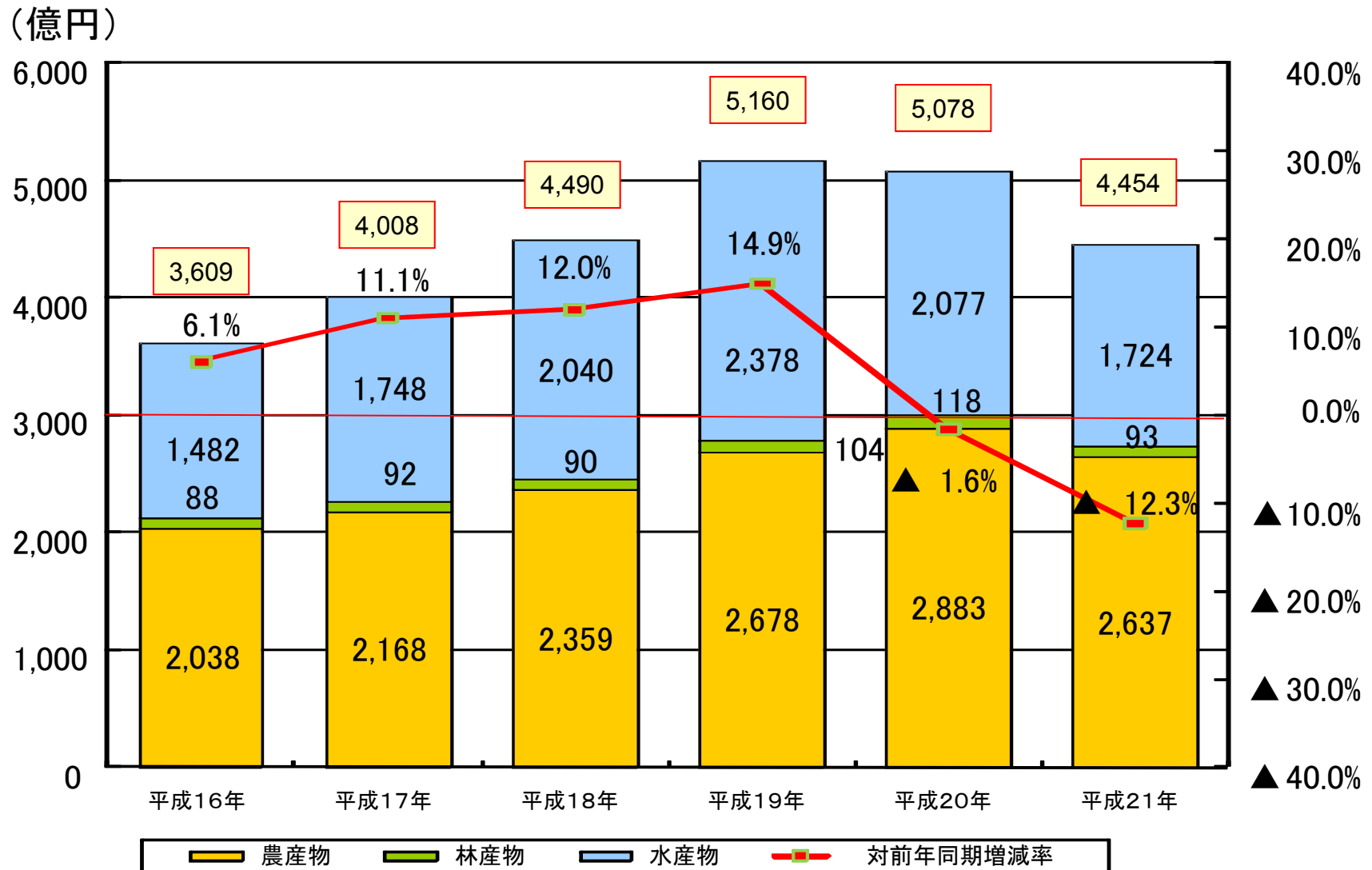
(注) データは平成20砂糖年度のもの(砂糖年度とは、当該年の10月1日から翌年の9月30日までの期間)。

精製糖企業の生産量は、18社のうち主要13社の合計。

さとうきびの生産額、分蜜糖工場の生産額及びてん菜糖企業の生産額は交付金を含む額。

てん菜の生産額は水田・畑作経営所得安定対策の成績払い(黄ゲタ)を含む額。

○ 農林水産物・食品の輸出額は、農業生産額(9兆円)から見ても小さな割合。



資料:財務省「貿易統計」を基に農林水産省作成

4. 近年の主な政策展開

○ 戸別所得補償制度の導入により、農家の主体的な経営判断による米の需給調整への参加を促すなど、減反からつくる農政へと大転換。

これまでの米政策

戸別所得補償の下での米政策

農家経営の安定

- ① 半強制的な米の需給調整と、過剰時に政府買入れなどの市場隔離を行うことにより、米価水準の維持を図ることを基本としてきました(価格支持政策)。
- ② 一定規模以上の担い手を対象として収入の減少を補てんする対策等を行ってきました。一方、消費減少などに伴う米価下落により、稲作は恒常的なコスト割れの状況にありましたが、これを補う支援はありませんでした。

米の恒常的なコスト割れに着目し、販売農家を対象に、米の所得補償として1.5万円/10a(全国一律)を交付する他、その年の米価が下落した場合の補てんを行います。



米の需給調整

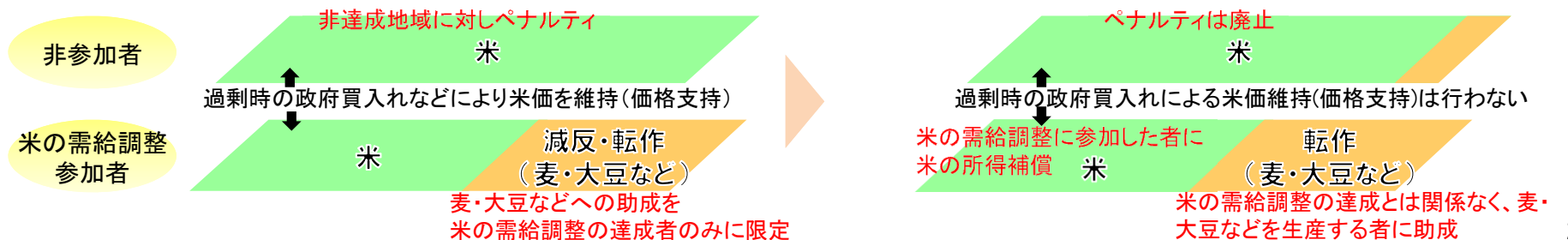
- ① 米を作らないことへの助成や、非達成地域へのペナルティといった手法により推進してきました。
- ② 米価下落時に政府買入れなどの市場隔離を行ってきたことから、需給調整に参加していない者の米価も維持され、参加者から見て不公平感が増大していました。

- ① 米の所得補償の交付対象を需給調整に参加した者とするにより、農家の主体的な経営判断による参加を促し需給調整の実効を図ります。(ペナルティは廃止します)
- ② 過剰時の市場隔離については、需給調整に参加する者と、参加しない者の不公平感を生むことから行いません。

食料自給率の向上

水田作の麦・大豆などへの助成を米の需給調整の達成者のみに限定してきたことから、麦・大豆などの自由な生産拡大や安定的な供給を阻害してきました。

食料自給率の向上のために、米の需給調整の達成とは関係なく、麦・大豆などの所得補償を行うことにより、自由に麦・大豆などを生産拡大できるようにします。



- 農地法については、所有と利用の分離や利用についての大幅な規制緩和等、限りある我が国の農地を有効利用するために抜本改正を実施。（平成21年）

【平成21年の農地法改正のポイント】

個人が農業に参入しやすくする

- 農地を取得する際の下限面積(50a)を緩和
→ 地域の実情に応じて自由に設定

株式会社でも農地を借りられるようにする

- 株式会社等の貸借での参入規制を緩和
→ 全国的に参入可能、農地の貸借期間の上限を20年から50年間に延長

出資という形で農業へ参入しやすくする

- 農業生産法人の要件を緩和
→ 食品関連企業等からの出資が1/2未満まで可能

農地の適切な利用を徹底する

- 農地確保のための措置の徹底
 - ・ 転用規制の厳格化→ 病院、学校等の公共転用への協議制の導入
 - ・ 遊休農地対策の強化→ 毎年、全ての農地を対象とした利用状況の調査

【農地の権利を取得する仕組み等について】

農地を効率的かつ適切に利用すれば、個人は原則自由に農地を取得し参入可能

すべてを効率的に利用すること

機械や労働力等を適切に利用するための営農計画を持っていること

一定の面積を経営

原則(都府県:50a、北海道:2ha)にかかわらず、地域の実情に応じ、自由に設定可能

周辺の農業に支障がない

水利調整に参加しない、無農薬栽培の取組が行われている地域で農薬を使用するなどの行為をしないこと

貸借であれば、法人は全国どこでも参入可能

貸借契約に解除条件を付す

適正に農地を利用していないときは契約を解除する旨を明文化

地域における適切な役割分担

集落での話し合いへの参加、農道や水路の維持活動への参画など

役員のうち1人は農業に常時従事

地域の調整役として責任を持って対応できる者が、農業(マーケティング等経営や企画に関するものも含む)に参画

農地を所有して参入することは、法人でも一定の要件を満たせば可能(農業生産法人)

法人形態

譲渡制限のある株式会社、農事組合法人、合名・合資・合同会社

事業内容

主たる事業が農業(売上高の過半)

構成員

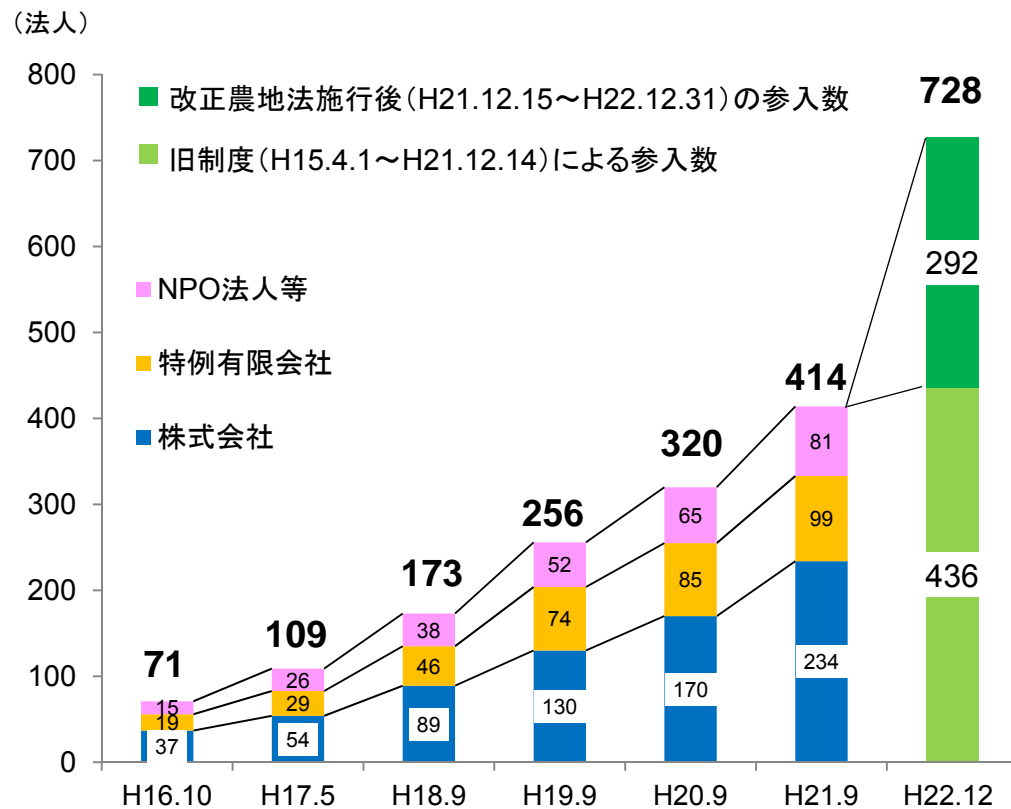
- ・農業関係者が総議決権の原則として4分の3以上を占めること
- ・加工業者等の関連事業者の場合は、総議決権の2分の1未満まで可能。

役員

役員のお半が農業の常時従事者であること等

○ 改正農地法の施行後約1年で新たに292法人が参入（平成22年12月末）。

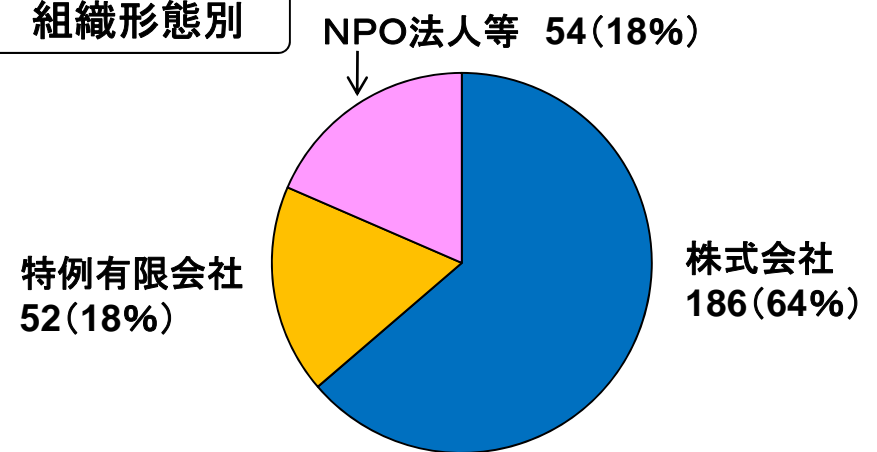
参入法人数の推移



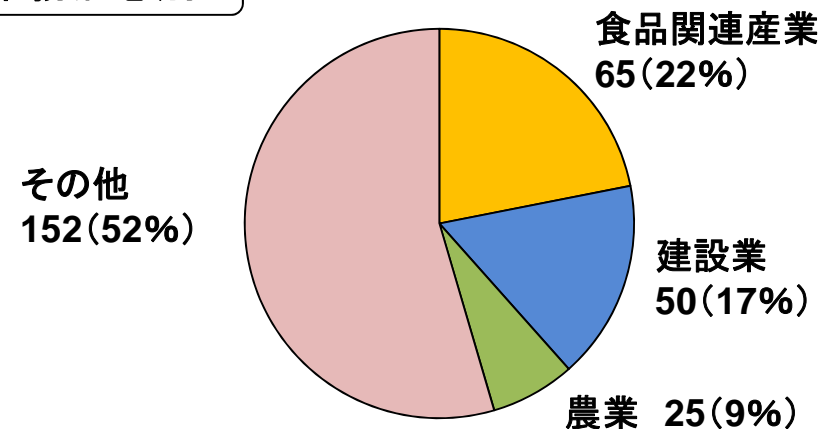
資料：農林水産省経営局調べ

組織・業務形態別の参入法人数(292)

組織形態別



業務形態別



資料：農林水産省経営局調べ（平成22年12月末現在）