

農政改革に向けた現場の視点

— 大分県農業の現地調査報告 —

農林水産委員会調査室 河田 尚弘

1. はじめに

政府は、平成 25 年 12 月 10 日、「農林水産業・地域の活力創造プラン¹」を決定し、「強い農林水産業」を創り上げるために、新たな農業・農村政策として、4つの改革（農地中間管理機構の創設²、経営所得安定対策の見直し³、水田フル活用と米政策の見直し、日本型直接支払制度の創設⁴）に取り組むこととした。特に、水田フル活用と米政策の見直しについては、米の直接支払交付金⁵を見直すことにより、主食用米偏重ではなく、飼料用米等の需要のある作物の生産を振興し、意欲ある農業者が自らの経営判断で作物を選択する状況を実現していくこととしている。その結果、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、需要に応じた主食用米生産が行われるよう、環境整備を進めていくこととしている。

こうした農業政策が大きな転換点にある中で、筆者は、平成 26 年 1 月、大分県を訪問し、県及び別府市の農政担当者から説明を聴くとともに、内成棚田（別府市）、農事組合法人広瀬台営農組合（杵築市）、有限会社鈴木養鶏場（日出町）を視察する機会を得た。内成棚田では、急傾斜で農地集積の困難な場所において水田農業が行われている。一方で、広瀬台では、圃場整備がなされ、大規模な農業経営が行われている。また、鈴木養鶏場では、広瀬台営農組合が生産した飼料用米を活用した養鶏が行われているなど、いずれの視察先も米政策に深い関わりがある。

本稿では、大分県の農業の概要を紹介した後、特に米政策に関連する視察先の現状と課題等を取り上げることとしたい。

2. 大分県の農業

(1) 概要

大分県は、標高 0 m から 1,000 m 近くまでの耕地が分布し、耕地面積の約 70% が中山間地域に位置する起伏の多い地勢にあり、米を基盤として野菜、果樹、花きの園芸作物や肉用牛を中心とする畜産など各地域の立地条件をいかす多様な農業が展開されている。一方で、農業就業人口⁶（販売農家⁷）は平成 2 年においては 89,341 人であったが、22 年には 43,977 人となるなど大きく減少している。また、基幹的農業従事者⁸（販売農家）についても、2 年の 53,304 人から、22 年には 34,462 人と減少している。さらに、小規模な販売農家が多く、担い手の高齢化も進んでいるため、農業の再生が重要な課題となっている。

そこで、大分県は、平成 17 年に「おおいた農山漁村活性化戦略 2005」（23 年に 27 年度までの 5 年間の計画として改定）を作成し、目標の達成に向け各種施策を推進している⁹。

表 1 全国・九州と大分県の農業

項目	単位	大分県	九州	全国	シェア率は批	全国順位
総農家数(22年)	戸	46,623	363,232	2,527,948	1.8	26
農家人口(販売農家)(22年)	人	100,530	865,449	6,503,219	1.5	28
農業就業人口(販売農家)(22年)	人	43,977	405,407	2,605,736	1.7	26
基幹的農業従事者数(販売農家)(22年)	人	34,462	338,460	2,051,437	1.7	29
認定農業者数(23年)	経営体	4,394	49,429	237,428	1.9	24
耕地面積(23年)	ha	57,600	556,900	4,561,000	1.3	27
耕地利用率(23年)	%	92.4	102.9	91.9	100.5	13
農業産出額(23年)	億円	1,331	16,228	83,462	1.6	23
生産農業所得(23年)	億円	441	4,901	27,595	1.6	24
10a当たり生産農業所得(23年)	千円	77	88	61	126.2	21
1戸当たり生産農業所得(23年)	千円	946	1,349	1,092	86.6	20

資料:農林水産省「農業構造動態調査」、「経営局調べ」、「耕地及び作付け面積統計」、「生産農業所得統計」、「認定農業者、特定農業法人、特定農業団体の認定状況」

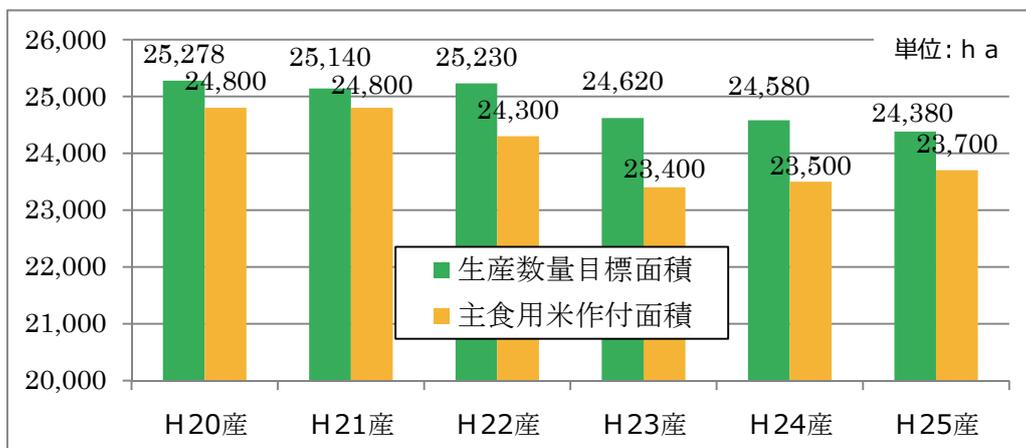
(出所) 大分県農林水産部「大分県の農林水産業」(平成 25 年 7 月)

(2) 水田農業の現状と課題

主食用米の作付面積はやや減少傾向にあり、生産数量目標を達成している状況にある。作付面積減少の主な理由としては、高齢化による作付困難、新規需要米への作付転換、鳥獣害による作付意欲の低下等が挙げられた。一方で、経営所得安定対策(旧農業者戸別所得補償)の実施により、新規需要米(特に飼料用米及びWCS¹⁰用稲)の作付面積は増加傾向にある。

今回の農政改革の動きを踏まえ、課題として、飼料用米の増産に向けた問題点が挙げられた。最も大きな課題は、飼料用米の需要先の確保である。飼料用米利用希望数量は多いものの、価格や受入形態(粳米、玄米)などの点で需要側の希望条件と合わないなど、実際にはマッチングが上手くいかないところも多い。また、飼料用米の交付金¹¹が最大 10.5 万円/10a になるとしても、現状では飼料用米の単収が多くないため、交付単価が下がり、結果的に農家が受け取る交付金が減少する可能性が高い。さらに、飼料用米の増産を図れば、水不足¹²や飼料用米の専用品種の種子不足が起きるおそれもある。

表 2 大分県の主食用米の作付状況



(注) 平成 25 年産については見込み。

(出所) 大分県資料より作成

表3 水田転作作物の作付状況

単位：h a

	H20 産	H21 産	H22 産	H23 産	H24 産	H25 産
加工用米	32	29	35	33	37	46
飼料用米	54	212	580	940	865	735
WCS用稲	285	388	757	1,371	1,502	1,458
米粉用米	0	9	15	31	38	24
備蓄米	0	0	0	0	0	47
大豆	2,090	2,020	1,900	1,830	1,436	1,381

(注) 平成25年産については見込み。

(出所) 大分県資料より作成

3. 内成棚田（別府市）

(1) 概要

内成棚田は、田の1枚の平均面積3a、平均傾斜1/10の山間農業地域にあり、その生産条件が厳しいことから、耕作放棄による荒廃が懸念されていた。このため、平成11年度に日本の棚田百選に認定されたことを契機として、13年度に「内成の棚田とむらづくりを考える会」が発足した。集落住民自らが棚田を地域の財産として認識し、棚田の美しい景観を守るために、集落座談会で議論を重ねた結果、「内成活性化協議会」を設立し、17年度より中山間地域等直接支払制度¹³を利用して取組を進めてきた。

また、田植えや稲刈りなどの農業体験の受入れ、地元大学との連携による長期滞在型農家民泊施設の運営、温泉博覧会と連携した棚田ウォーキングなど様々な取組を行っている。

表4 内成棚田概要

・戸数：84戸
・人口：230名
・産業：稲作中心
・農地面積：78ha
・稲作面積：30ha（1枚の平均面積：3a）
・耕作放棄地面積：19ha
・耕作放棄地解消面積：5ha
・田んぼの枚数：1,300枚

(出所) 別府市資料



内成棚田（筆者撮影）

(2) 現場の意見等

ア 中山間地域における農業

内成棚田では中山間地域等直接支払制度が利用されているが、都市部に近いところなど、一部については中山間地域等直接支払制度の対象¹⁴に当てはまらず、国からの支援

が受けられない結果、荒廃してしまった農地も存在しているという。このため、対象要件の緩和を行うなどして、中山間地の圃場整備に取り組む必要があるとの声があった。

また、単純に農業者の所得を増やすことを考えるのであれば、農地に太陽光パネルを置いた方が収入増につながると思われるが、農業・農村文化の継承という観点から、問題はないのかという声も聞かれた。中山間地域の農業を保全することは、必ずしも農業政策として行う必要はなく、文化政策や福祉政策として行ってもよいのではないかとこの声もあった。あくまで中山間地域振興を念頭に施策を考えることが必要であるとの声が強調されていた。

イ グリーンツーリズム等

美しい風情を見せる農繁期には、内成棚田の風景を目的に1日100人以上の観光客が訪れる。また、内成棚田では、農業体験の受入れ等も行われている。しかし、①観光客がお金を使うようなお店や宿泊施設等が少ない、②農業体験を受け入れる農家側が、どれほどの対価を受け取ればいいのか分からない、あるいは受け取った対価以上にお金や時間を使ってもてなしてしまう、③農業体験の受入れの要望があっても、農繁期では受け入れる農家の負担が大きくなる等の事情もあるため、これらのグリーンツーリズムは、農家の収入源にはなっていないとのことである。国がグリーンツーリズムを推進するならば、産業として成り立たせさせるような支援を行っていくべきとの声も聞かれた。

また、グリーンツーリズムや6次産業化等に取り組む上での課題として、書類作成など事務的作業が不慣れな農業者が多く、中心となって取り組む人材がいないことが挙げられた。このため、こうした中核的に取り組む人材が、長期的（5年以上）に集落に留まるようなアドバイザー制度を、国に作ってもらいたいという要望もあった。

4. 農事組合法人広瀬台営農組合（杵築市）

(1) 概要

農事組合法人広瀬台営農組合は、杵築市の西南部に位置しており、中心部から車で約5分のところに位置している。圃場は、八坂川左岸に広がる標高0～3mの平坦な水田地帯に広がり、「広瀬台」と呼ばれている。

広瀬台営農組合の圃場に隣接する八坂川の河川改修に伴い、集落の下本庄、上本庄、中、新庄から成る八坂地区を対象とした「八坂地区農村活性化住環境整備事業」によって圃場整備が行わ



広瀬台の圃場（筆者撮影）

れた。一方で、平成6年から下本庄換地委員会を設置して5集落から成る31.3haの水田の換地について協議が行われた。10年には、「地域営農システム確立事業」として八坂地区が選定され、「八坂地区営農計画検討委員会」を設置して、圃場整備と併せた組織育成に取

り組むこととなった。その結果、大規模農業経営（多集落一方式の集落営農、オペレーター組織型）に取り組むこととなり、換地委員による先進地視察、アンケート調査、研修会などを行い、地権者、耕作者が集まった総会において、広瀬台営農組合が11年1月14日に設立された。

表5 経営の概要

・ 出資金：25.8万円
・ 構成員数：85名
・ 集積面積：28.5ha（利用権設定等面積28.5ha、作業受託カバー面積0ha）
・ 主要経営品目作付面積：水稲13.3ha、麦類28.5ha、飼料用米5.9ha、WC S用稲9.2ha
・ 雇用状況：オペレーター15名、出役者（オペレーター含む）28名

（出所）農事組合法人広瀬台営農組合資料

（2）現場の意見等

ア 米の直接支払交付金

米の直接支払交付金は、今回の農政改革の一環で、平成26年産米から単価を7,500円/10aに削減した上で、30年産から廃止することとされている。この点について、米の直接支払交付金が廃止されれば、利益が出なくなるとの声があった。また、米の直接支払交付金は、農家が交付金収入を基に経営の見通しを立てることができるという利点がある。このため、米の直接支払交付金を継続してほしいとの声もあった。

イ 飼料用米への転作

今回の農業政策の改革により、水田活用の直接支払交付金の飼料用米の交付金単価が最大10.5万円/10aとなるなど、主食用米から飼料用米等の需要のある作物への転作の促進が図られる。飼料用米の需要先である鈴木養鶏場（後述）からは、飼料用米は全て買い取るので、いくらでも増産してほしい、とも言われており、需要先の確保については問題がない状況にある。しかし、飼料用米は乾燥させる手間とコストがかかり、また、その収穫時期（11月）が麦の作付けと重なることもあり、刈り取りだけで済み、生産コストが安いWC S用稲の方が望ましく、飼料用米を今後増産する考えはないとのことであった。また、他の飼料用米を生産している農家でも、来年からWC S用稲を生産し始めるところも出てくるのではないかとのことであった。

ウ 農地の集積・集約化

今回の農政改革の一環として、分散した農地を農地中間管理機構が借り受け、まとまりのある形で農地を利用できるように整備した後、貸付けが行われる。これによって、農地集積・集約化が進められていくが、杵築市は中山間地域であり、基盤整備を行ったとしてもなかなか条件の良い農地とはなりにくいため、農地集積はあまり進まないのではないかとこの声もあった。また、米の価格が下がっているため、仮に規模拡大しても水田農業経営を続けていくことは容易ではない。個人では農業経営は難しく、集落営農組織でなければ、農業を続けることはできないのではないかとこのことである。

なお、大分県によれば、これまで集落内は共同での水路の管理や清掃が行われてきたが、農地集積により農家が少なくなれば、これまでどおりにはいかななくなるとの指摘があった。

エ その他

組合員が高齢化している中、後継者問題が深刻となっているが、JAや役場の定年退職者を積極的に受け入れていくことで対応していく方針とのことである。

大型機械の購入資金については、国の事業による補助があり、自己負担は1割であったが、そのメンテナンスや燃料代等は自己負担しているため、それに対する補助があれば有り難いとのことである。

5. 有限会社鈴木養鶏場（日出町）

（1）概要

鈴木養鶏場は、広瀬台営農組合の生産した飼料用米の需要先であり、飼料用米を積極的に活用している採卵養鶏農場である。飼料用米を20%配合した飼料を給餌して生産した卵は「豊の米卵」の名称で販売されている。また、平成13年にはアンテナショップと加工場を兼ねた「鈴卵食品館」をオープンさせ、生産者自らが適正な価格を設定し、加工により付加価値をつけて販売する、6次産業化を実現した。現在、自社生産の卵を使ったさらなるスイーツの開発、販売にも取り組んでいる。



鈴卵食品館（筆者撮影）

表6 経営の概要

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 事業内容：鶏卵の生産、加工、販売、鶏糞堆肥の製造、販売・ 飼養規模：成鶏 15 万羽、雛 3 万羽・ 従業員数：43 人 |
|--|

（出所）鈴木養鶏場資料

（2）現場の意見等

ア 今後の飼料用米の活用

今後の我が国農業における課題は、食の安全、食料自給率の向上、地域循環、環境保全、輸入飼料に充てている飼料代金の国内循環等であるが、飼料用米の生産はそうした課題を克服していく一つの有効なツールであると考えているので、今後とも積極的に飼料用米を受け入れていくこととしている。また、近年、耕種農家が減少する中、鶏糞堆肥の需要先も減少しているため、今後とも飼料用米の買取りを続け、耕種農家の経営を支えていく耕畜連携により、中山間地域の農業を維持していきたいとしている。

イ 飼料用米活用の課題等

飼料用米については、使用量を増やしたいと考えているが、十分な量をいかに確保するかが課題となっている。特に、飼料用米の利用コストは5万円/t、トウモロコシの利用コストは3万円/tとなっており、この差は、飼料用米の集荷費及び保管費（約20円/kg）の負担があることが大きいと、この負担分を生産者に補助できるようにすることが必要であるとしている。

また、従来の水田活用の直接支払交付金は、飼料用米とWCS用稲の交付金単価が同額であったため、生産者にとって、米の収穫や乾燥を必要としないWCS用稲の生産をする方が有利であった。しかし、平成26年度予算において、飼料用米を増産できれば現行の8万円から最大10.5万円まで増額されることとなり、飼料用米を増産するインセンティブが働くようになった点は評価しているとのことであった¹⁵。



飼料用米保管倉庫内（筆者撮影）

6. おわりに

政府が取りまとめた「農林水産業・地域の活力創造プラン」では、輸出促進や6次産業化の推進による付加価値の向上、多様な担い手の育成・確保、農地集積による生産性の向上、美しいふるさとを守る日本型直接支払いの創設などに取り組むこととしている。また、その上で、米の生産調整を見直し、農業者がマーケットを見ながら、自らの経営判断で作物を作付けできるようにするとともに、需要のある麦、大豆、飼料用米の生産振興を図ることによって、水田のフル活用を図り、食料自給率と食料自給力の向上を併せて図っていくこととしている。これらの改革を進めることによって、農業を若者にとって魅力ある産業に育成させ、農業・農村全体の所得倍増の実現につなげていくというのが、政府の考えである¹⁶。

しかし、この改革の成否は、主食用米から飼料用米等の新規需要米への転換にかかっている。特に飼料用米への転換については、今回の調査において現場の方々から指摘があったように、飼料用米の需要先や多収性専用品種の種子の確保、単収が少ない場合の交付金の減少等の課題がある。また、コスト削減につながる直播技術開発の必要性、畜産農家や配合飼料工場が近隣にない地域では物流費が割高となること等の問題点も指摘されており、飼料用米の増産に向けた円滑な対応策が求められている¹⁷。

また、政府は、産業政策とともに農業政策の車の両輪となる地域政策として、農業・農村の多面的機能¹⁸の発揮を目的とした日本型直払い制度を創設するとしている。特に中山間地域では、農地集積を行って生産コストの削減を図ることが難しいため、多面的機能を評価する支援は重要となる。また、内成棚田のような良好な景観を形成する農地は、景観を利用してグリーンツーリズムの需要を掘り起こす余地があると思われる。政府がグリーンツーリズムを産業として成り立たせるような支援を行えば、中山間地域の活性化につな

がるだろう。

なお、現場からの声として多かったのが、いわゆる猫の目農政に対する指摘であった。農業政策が安定して行われるのであれば、農家も時間をかけて対応していくことができるが、農政の基本が短い期間で変わってしまうと施設の整備・投資等に腰を据えて取り組むことができない。現場の実態を踏まえた将来の展望を持てる安定的な農業政策が今後も求められると思われる。

(かわた なおひろ)

¹ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」は、今後の農政のグランドデザインとなるものである。このプランを踏まえて、農業・農村全体の所得を今後10年間で倍増させることを目指す政策の展開や、食料・農業・農村基本法に基づく基本計画の見直しが行われることとなる。

² 平成25年12月成立の「農地中間管理事業の推進に関する法律」により、農地流動化を進める手法として、都道府県段階に公的な機関として農地中間管理機構が整備される。農地中間管理機構は、①農地を借り受け、②必要な場合には大区画化等の条件整備も行った上で、③担い手に対して、その規模拡大や利用する農地の集約化に配慮して転貸する。これにより、地域の農地利用の最適化が図られる。

³ 予算措置で行われてきた従来の経営所得安定対策（旧戸別所得補償）は、一律の支払など構造改革にそぐわない面があったとして、政府は、今回の改革で、米の直接支払交付金や米価変動補填交付金について、工程を明らかにした上で廃止することとしている。一方、米・畑作物の収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）、生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）については一律の規模要件を外し、意欲ある農業者が参加できるようにすることとしており、平成26年3月、第186回国会に「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律の一部を改正する法律案」が提出された。

⁴ 政府は、農業・農村の持つ多面的機能の発揮に対して、地域政策として日本型直接支払（多面的機能支払）を創設し、集落コミュニティの共同管理等により、農地が農地として維持され、将来にわたって多面的機能が十分に発揮されることを確保するとともに、規模拡大に取り組む担い手の負担を軽減し、構造改革を後押しすることとしている。そこで、平成26年3月、第186回国会に「農業の有する多面的機能の発揮に促進に関する法律案」が提出された。

⁵ 米の生産数量目標に従って生産を行う農業者に対して、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する交付金を直接交付するもの。自由民主党は平成24年の衆議院総選挙の選挙公約において、戸別所得補償を見直すとしていたことを踏まえ、30年産から廃止することとされた。ただし、現場の混乱を避けるため、経過措置として26年産から、交付単価を現行の半分の7,500円/10aに引き下げた上で、29年産までの4年間の時限措置を実施することとされている。

⁶ 「農業就業人口」とは、15歳以上の農家世帯員のうち、調査期日前1年間に農業のみに従事した者又は農業と兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い者をいう。

⁷ 「販売農家」とは、経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が50万円以上の農家をいう。

⁸ 「基幹的農業従事者」とは、農業就業人口のうち、ふだんの主な状態が「仕事为主」の者をいう。

⁹ 「おおいた農山漁村活性化戦略2005」は、「知恵を出し汗をかいてもうかる農林水産業の実現」、「元気で魅力ある農山漁村の実現」を掲げ、平成27年農林水産業産出額2,100億円を目指すとしている。そのために、①「The・おおいた」ブランド確立に向けた商品（もの）づくり、②次代を担う力強い経営体づくり、③効率的で持続性のある生産基盤・環境づくり、④地域資源を活用した農林水産業者等による新事業の創出の4つの施策を展開し、「The・おおいた」ブランドを確立することとしている。

¹⁰ WCS（ホールクローブ・サイレージ）とは、稲の実が完熟する前に、実と茎葉を一体的に収穫し、乳酸菌発酵させた飼料のことをいう。

¹¹ 水田活用の直接支払交付金の飼料用米への交付単価は、平成26年産から、収量に応じて55,000円～105,000円/10aとなっている。

¹² 大分県によると、これまで生産調整のために作付を控えていた水田において、一斉に飼料用米が作付けされれば、水不足が起こる可能性があるという。

¹³ 中山間地域等において、農業生産条件の不利を補正することにより、耕作放棄地の発生防止や機械・農作業の共同化等、農業生産活動を将来に向けて維持するための活動を支援するため、直接支払いを実施するもの。

¹⁴ 中山間地域等直接支払制度の対象となる地域は、①特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法の指定地域、②都道府県知事が指定する自然的・経済的・社会的条件が不利な地域（特認地域）となっている。また、対象となる農用地は、対象地域における農振農用地区域内で、一定の基準（水田：傾斜1/100以上、畑：傾斜8度以

上等) に該当する 1 ha 以上の一団の農用地となっている。

¹⁵ なお、WCS用稲の水田活用の直接支払交付金の単価は、平成 26 年度も 8 万円/10a と変わらない。

¹⁶ 第 186 回国会衆議院予算委員会議録第 5 号 16 頁 (平 26. 2. 10)

¹⁷ 『日本農業新聞』(平 25. 12. 7)、第 186 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 9 頁 (平 26. 2. 3)

¹⁸ 農業・農村は、食料を供給する役割だけでなく、その生産活動を通じ、国土の保全、水源の涵養、生物多様性の保全、良好な景観の形成、文化の継承等、様々な役割を有しており、その役割による効果は、地域住民を始め国民全体が享受している。