

1951年7月20日第3種郵便物認可 2024年10月1日発行 毎月1回1日発行第74巻第9号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

特集 水田園芸と畑地化の現状

西川邦夫 東山 寛 上田賢悦 秋山満・福田竜一 品川 優

論文：経営所得安定対策とその財政構造(2) 神山安雄

2024年10月号 NO.871



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二四年十月号(第八七一号) 特集 水田園芸と畑地化の現状

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二四年十月一日発行 毎月一回一日発行 第七四巻第九号

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一  
全農 農林労働組合  
農村と都市をむすぶ編集部  
TEL 〇三三五〇八一四三五〇



「かつての日本一といま日本一」(編集部)

表紙の写真は、9月上旬の神奈川県海老名市の都市近郊水田の様子。世間では“令和の米騒動”と騒がれていますが、刈り取りを待つ稲穂は作柄も良好。本誌が発行される頃には沈静化していることが願われます。

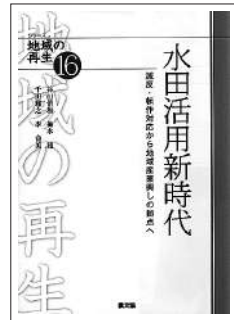
また、上掲の写真は、かつて日本一の鉄塔であった東京タワー(333m)といま日本一のビルディングとなった麻布台ヒルズ(330m)を増上寺の境内から見上げた風景です。「農村と都市をむすぶ」の誌名どおり、今後は都市の姿も紹介していきたいと思います。

## 「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集長	安藤堀神小矢秋友作西	東京大学教授
編集委員	服部口山林坂山田山川	東洋大学名誉教授
	信光信健安信雅	早稲田大学名誉教授
	和義司治雄一充満夫巧夫	農政ジャーナリスト
		静岡県立農専大学名誉教授
		日本農業研究所研究員
		宇都宮大学特任教授
		日本大学准教授
		明治大学教授
		茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



### 水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、水田を地域農業・産業の拠点として活かすための実践的提案の書

### 「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



### 「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著

◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

日本農業年報69

### 基本法見直しは日本農業の救世主たりうるか

—農政の新たな展開方向をめぐる—

食料安全保障のための課題、国際的・歴史的な位置づけ、現場の生産者を中心とする関係者の思いという3つの視点から、求められる基本法の方向性を問う。

編集代表 谷口信和  
編集担当 安藤光義



### バイデン政権下のアメリカ農業・農政

バイデン政権下での農業・農政をとおして  
日本農政の現状と課題を見つめる

服部信司 著



### 増加する雇用労働と日本農業の構造

労働者が農業を支える仕組みが広がっている。経営者、家族だけでなく、従業員が重要な担い手になっているのである。

- ① 担い手の労働者を、直接雇用で派遣や請負、外国人を含め、その大きさを示した。
- ② 法人に労働者は多いが、正規かパートか、キャリアアップはどうか、代表的な事例を集め分析した。
- ③ 家族経営でも人を雇うことで展開を図り、後継者が戻るなど、新たな動きを紹介している。

堀口健治・澤田守 編著



◎「基本法の見直しは日本農業の救世主たりうるか」、「バイデン政権下のアメリカ農業・農政」、「増加する雇用労働と日本農業の構造」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。



「品切れ状態のコメ売場」(編集部)

## 目 次

### 特集 「水田園芸と畑地化の現状」

- ・水田園芸と畑地化の現状 ……………西川 邦夫 (4)
- ・北海道における水田利用の動向と畑地化の実態 ……東山 寛 (10)
- ・秋田県における大規模園芸団地整備による  
水田園芸振興の現状と課題 ……………上田 賢悦 (18)
- ・栃木県における水田園芸の実態と畑地化事業の動向  
……………秋山 満・福田 竜一 (28)
- ・佐賀県における水田園芸の実態と畑地化 ……………品川 優 (38)

論文：経営所得安定対策とその財政構造(2) ……………神山 安雄 (46)

[時評] 何が起きているのか……………SK (2)

☆表紙写真 「刈り取りを待つ稲穂」(編集部)

「農村と都市をむすぶ」2024年10月号(第74巻第9号)通巻第871号

## 何が起きているのか



酪農中止農家は「高齢・後継ぎなし」ではない？

中央酪農会議が実施した「令和五年度酪農経営廃業者調査」結果によると、令和四年度中に酪農経営を中止した戸数は北海道で二四九戸、都府県では五八一戸の合計八三〇戸だった。令和四年二月時点の酪農家戸数は約一万三千戸だったので、廃業率は約六％になる。調査対象は系統出荷者のみなので全体では、七％に近いかもしれない。中止農家割合が増加傾向にあることも問題だが、中止酪農家の平均年齢が北海道では五八・三歳で、五〇代以下が四割を超えたことに驚かされた。さらに、後継者がいても中止した酪農家が、北海道では九％、都府県では一二％もあった。これまでの酪農中止理由は、「高齢・後継者なし」が最も多かったが、それが変化してきたのだろうか。

農水省が実施した「畜産経営離脱に関する調査」は、年次ごとに全酪農家を対象としており、先の調査と若干の違いがあるが、平成三〇年からの時系列比較が可能である。これによると離脱割合は三年度までは三％台だったのが、四年度に六％までに跳ね上がっている。

農水省の調査には離脱要因項目があり、最も多かったのは、「高齢化」の三〇％だが、次が「経営不振・悪化」の一六％で、「従事者の事故・病気・死亡」の一五％を上回った。令和三年までの調査では、「経営不振・悪化」の選択肢がなく、経営関連では「負債問題」のみなので直接の比較はできないが、「負債問題」は五％だった。

酪農を始め畜産経営の収益性が悪化しているのは、農水省の「農業経営調査」を見てもわかる。酪農経営では令和三年度に七三六万円だった農業所得は、四年度では四九万円赤字に落ち込んでいる。肉用牛部門でも繁殖経営も肥育経営も赤字に転落しており、養豚、養鶏も大きく所得を減らしている。その大きな要因は、飼料費や動力光熱費の増加、特に飼料費の高騰と指摘できる。

以上から、離脱理由に高齢化が多いことに変わりないが、経営を断念する相対的に若い層の増加も離脱率の増加に拍車をかけているとみられる。酪農への新規就農者数も令和四年は三年に比べ二一人減の七三人に留まった。やはり、収益性の悪化が影響していると思わざるを得ない。特に、経営環境が悪い中では、倒産する経営以外に、優秀な経営も今が辞め頃とみて経営を中止すると言われる。反対に、負債などでやめるにやめられない農家が一定存在することも指摘されている。畜産経営の現状を正確に把握することが必要だ。それを踏まえた収益

性の改善、特に飼料費を抑える抜本的な対策が必須だ。

### スーパーの棚から米が消えた

筆者の住まいの近くのスーパーでも、八月中旬以降米棚が空っぽな状態が続いた。米不足がマスコミに大きく取り上げられている。不足要因として、当初はインバウンド需要やパンなどの値上げで相対的に安くなった米需要の増加などが言われていたが、農水省が全国のスーパー、生協計約一千店舗を調査したところ、八月第二週は消費者の米購入が前年同期比で四割増加したとのことだった。南海トラフ地震の臨時情報などの影響による買いだめとみられるとしている。

国は市場に悪影響を及ぼさないように、「備蓄米」の放出は行わないとした。確かに八月は端境期で、九月になってからは新米が少しずつ入荷しだした。しかし、棚から米がないというインパクトは相当なものだ。奇しくも本年六月に「平時における食料安保」を柱とする「食料・農業・農村基本法」が改訂され、同時に米や小麦、畜産物など重要な食料が不足する事態に対応するための「食料供給困難事態対策法」も制定された。うがった見方だが、「食料安保」の重要性を国民に実感してもらったため、あえて対応しなかったのでは、とまで考えてしまった。

米需要の増加を受け、米の生産抑制見直しに言及するマスコミもあるが、米の一人当たり年間消費量はピークの半分以下の五〇kg程になっており、長期的にこのトレンドは大きくは変わらないだろう。一方で、本年三月に全国米穀販売業共済協同組合が「米穀流通二〇四〇ビジョン」を発表した。この「現実的なシナリオ」では、二〇四〇年の米の国内需要量は三七五万トン、生産量は三六三万トンとほぼ半減すると予想している。特に、半減しても需要量を国産ではカバーできないと見ている。

やはり平時の食料安保の鍵は国内生産の維持であり、そのためには農地と担い手の確保が不可欠であることは言うまでもない。この二つの確保には、経営の成り立つ作物の存在が肝心だ。先の農業経営調査によると水田作経営の農業所得は、約二・八haの耕作でわずか一万円に過ぎない。今後需要が期待できる作物は、千万トン以上を輸入に依存し、価格も高騰している飼料穀物だろう。これまでは輸入飼料穀物と飼料用米などの国産飼料穀物の価格ギャップが大きかったが、その差が徐々に狭まってきた。政策的な支援次第で品質と需給バランスによって、欧米のように主食用と飼料用穀物の相互乗り入れが可能な状況を作り出すことも夢ではなくなってきたのではないか。農地利用を柱とした、主食用米中心ではない、米政策の展開が期待される。

(SK)

# 特集 「水田園芸と畑地化の現状」

茨城大学 西川邦夫

## 1. 水田畑地化と園芸作振興の論理

生産調整として水田の畑地化と園芸作振興を推進することは、一見すると合理的である。畑地化とは過剰となった生産設備である水田を廃棄することであり(荒幡(二〇一四)、p. 二八五)、過剰生産を解消するための根本的な対策となる。一方で、食生活の変化に対応して、大規模化した農民組織によって扱われる商品が園芸作物中心となりつつあるのは、日本だけではなく国際的な傾向でもある(Abraham et al. (二〇二二)、p. 七七八)。

米政策改革の歴史の中でも、これまで度々畑地化は議論され、また予算もつけられてきた(西川(二〇二三a)、p. 二四―二五)。近年の水田畑地化と園芸作振興に特徴的なのは、転作助成である水田活用の直接支払交付金

(以下、「水活交付金」)に対する財務省からの削減圧力が強まる中で、畑地化と園芸作振興が必ずしも一体性を果たずに進行していることであろう。

二〇一六年の財務省による予算執行調査において、水田機能を失っている農地を転作助成の交付対象から除外すべきと指摘されたことが、ことの発端であった。それを受ける形で、二〇一七年度から農林水産省は湛水設備や用水供給設備を有しない等の水田を交付対象から除外するとともに、二〇二二年度からは五年間に一度も水張りをしない水田を交付対象から除外する、いわゆる「五年水張りルール」を導入した。「五年水張りルール」を満たせない水田は、畑地化支援によって畑への転換に誘導された。最高交付単価は二〇一八年度の一〇・五万円／一〇a<sup>(1)</sup>から始まり、二〇二二年度に一七万円、二〇

二二年度に一七・五万円、二〇三三年度からは一四万円に引き上げられた。

もう一方の圧力は、二〇一〇年代以降に転作作物の中心となっていた、飼料用米に対する批判である。予算編成の時期に「建議」を公表する財務省財政制度等審議会では、毎年のように飼料用米生産が高額の水活交付金に依存していること、その対策として野菜を中心とした高収益作物の作付に転換する必要があることを指摘してきた。二〇一九年度からは水活交付金に高収益作物等拡大加算二・〇万円が設けられ、その後も単価の引き上げや五年間の定着支援の創設等、水田における園芸作振興のための制度は拡充されている。先の畑地化支援と定着支援を合わせて、現在では「畑地化促進事業」と呼ばれている。財務省と農林水産省の間でどのような折衝が行われたのか、また財務省による指摘が直接的に農林水産省の行動に影響を与えたのかどうかを、外部からうかがい知ることはできない。しかしながら、結果的に両者の指摘と行動は踵を接しながら政策が展開しているのである（西川（二〇二三b）、p.p. 一一九）。

農林水産省の資料によると<sup>2)</sup>、畑地化支援の最高交付単価が一七・五万円に設定された二〇二三年開始分において採択面積は三・五万haに達した。最高交付単価が一四万円となった、二〇二四年開始分の採択面積は一・八

万haであった。しかしながら、これ以上の詳細な結果はまだ明らかにされていないのが実情である。そこで本特集では、四名の研究者に事例報告を中心として、各地の水田の畑地化と園芸作振興の実態を寄稿していただいた。各報告から見えてきたのは、やはり畑地化と園芸作振興は一体的に取り組まれているわけではないということである。畑地化が契機となって園芸作が取り組まれた事例は少なく、元々畑作物を作っていた水田が畑地化支援の交付金を受け取ったというのが、実態に近い。以下では、筆者の解釈も踏まえながら各論文を要約したい。

## 2. 各論文の要約

東山寛論文「北海道における水田利用の動向と畑地化の実態」は、北海道における中核水田地帯を事例として、畑地化推進の実態と要因を分析している。北海道では二〇二三年開始分として約二万haの畑地化が推計されており、それは全国実績の五七・一％に当たる。つまり、畑地化とは北海道の転作をターゲットとしたものであったことが明らかにされている。畑地化された水田は、作付は飼料作物やソバといった粗放的作物が中心であり、地域区分では中山間地域に偏っていた。東山論文の結論は、「平均レベルでも相当の規模拡大が進行している北海道の水田地帯では、…（中略）…例えばタマネギのよ

うな露地野菜を新規に導入し、拡大・産地化する水田園芸というイメージは描きにくい」(P. 一一)ということである。

上田賢悦論文「秋田県における大規模園芸団地整備による水田園芸振興の現状と課題」では、「園芸メガ団地育成事業(メガ団地事業)」によって育成されてきた水田園芸産地の実態を報告している。メガ団地事業では販売額一億円の産地形成を目標として、二〇二一年で合計五〇団地を整備した。主要品目である露地ねぎと枝豆については、多くが水田転換圃場で作付けられている。筆者も以前に秋田県での取組を分析したことがあるが、集落営農組織の複合化に貢献していた(小室・西川(二〇二四))。また、メガ団地事業は手厚い補助事業によるハード面の支援だけでなく、県の試験研究機関によって開発された新技術によって先導されていることも特徴的である。そして、メガ団地事業自体は二〇一三年から着実に進められており、国による水田の畑地化と園芸作振興とは直接的な関係が無いことも指摘できよう。

秋山満・福田竜一論文「栃木県における水田園芸の実態と畑地化事業の動向」では、元々の畑地や施設も含めた園芸振興の状況と、水田の畑地化推進に当たった課題が指摘されている。栃木県において水田における園芸作に取り組んでいるのは、中規模層クラスが周年就業の

実現を目指して多様な作物を生産するタイプである。しかしながら、それらは必ずしも大規模な園芸産地の形成につながらず、栃木県全体の園芸作の縮小を押しとどめているわけではないようである。また、水田における園芸作の導入がもともとの畑地の耕作放棄につながっていること、畑地化支援の対象になっても水利施設を維持できるので、定着支援終了後に、水稲作付への復帰のチェックを徹底できない<sup>④</sup>等の興味深い指摘がされている。

品川優論文「佐賀県における水田園芸の実態と畑地化」では、二毛作とブロックローテーションによって地域の一体的水田利用が実現されている、佐賀県における畑地化の状況を報告している。佐賀県の方針は一体的水田利用の堅持である一方で、所得問題の解決のために園芸作の振興も行っている。地域再生協議会レベルでの畑地化の実施も概ね小規模にとどまっている。畑地化は地域の一体的水田利用を維持する限りで取り組む、という方針が徹底されているように見える。そもそも畑地化支援では地目変更、畦畔除去、用排水施設の撤去を求めておらず<sup>⑤</sup>、そのような対策は佐賀県においては「あくまでも政策対象からの切り離し」(P. 三三)に過ぎないということになる。



### 3. 茨城県阿見町の事例<sup>⑤</sup>

本稿の最後に、茨城県阿見町における水田畑地化の事例を紹介したい。全国的な実態が明らかにされていない下では、少しでも事例を多く積み上げていくことが重要である。阿見町は茨城県の県南地方に位置する（筆者の勤務先が所在する）。二〇二二年において農業産出額は二七七億円、うち野菜が一六五億円（五九・六％）を占める<sup>⑥</sup>。統計データにはないが、水田で作付けられているレンコンが主力の作物である。そのレンコン田が畑地化支援事業の対象となっている。

阿見町役場の調べによると、畑地化促進事業の採択実績は二〇二二年度五三・六ha、二〇二三年度一九・一ha、二〇二四年度九・〇ha（見込み）、合計八一・七haであり、すべてレンコン田である。二〇二二年における阿見町の田面積が七〇七haであるので、単純計算すると一・六％が畑地化されたことになる。阿見町では畑地化が相当程度進展したと評価できる。第1表は、畑地化支援を利用した経営に対する聞き取り調査の結果である。畑地化支援を利用した理由として最も多かったのが、水活交付金を受け取るよりも有利であるということであった。阿見町において、水田でのレンコン作付に対して設定している産地交付金の単価は八〇〇円である。

第1表 畑地化支援に取り組んだ経営の状況（阿見町）

単位：ha

	経営耕地面積			レンコン作付面積	畑地化支援		工事の実施	畑地化支援に取り組んだ理由
	合計	水田 ①	畑		実施面積 ②	②/①		
A	18.0	18.0	0.0	18.0	10.0	55.6%	×	水活交付金よりも有利。水利設備が残り、工事もしていないので、水稻を作付けようと思えば可能。
B	2.0	2.0	0.0	2.0	0.6	30.0%	○	水活交付金よりも有利。レンコンを作ると耕盤が弱くなるので、機械で水稻を作れなくなる。
C	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	100.0%	—	役場の説明を聞いてメリットを感じたから。

資料：聞き取り調査（2024年）より作成。

註：C経営の工事実施の有無は不明。

B経営の様に、レンコンを作付けけると耕盤が弱くなって水稲の作付が難しくなるといふ声もある。その場合は、水活交付金の対象にとどまるよりも、いっそ畑地化支援の交付金を元手に、畑地化の工事をしてしまおうということのようである。一方で、A経営の様に、水利設備の撤去等の工事を求められていないので、交付金がそのまま収入になったケースもあった。水田機能は失われておらず、水稲を作付けようと思えば可能とのことだった。

本特集の品川論文でも指摘されているが、上記のような農業者の行動の違いは、対象の水田において潜在的に水稲を作付ける機能が残されているかという点に規定されそうである。地目変更や水利設備の撤去等を伴わない畑地化は、過剰となった生産設備の根本的な撤去ではなく、「あくまでも政策対象からの切り離し」に過ぎないということが、阿見町の事例からも指摘できよう。現在のところ、畑地化促進事業は「水田潰し」ではなく、財務省からの指摘に対して農林水産省が講じた政策技術的な対応に過ぎないということになる。

参考文献

・ Abraham, M., Chiu, L. V., Joshi, E., Ithi, M. A. and Pingai, P. (2022) Aggregation models and small farm commercialization: A scoping review of the global literature.

Food Policy, 110: 1-27.

・ 荒幡克己 (二〇一四) 『減反四〇年と日本の水田農業』 農林統計出版。

・ 小室裕暉・西川邦夫 (二〇二四) 「枝番管理型」集落営農組織における展開方向の地域差とその要因―茨城県と秋田県の比較分析― 九六 (一) : 七二―七七。

・ 西川邦夫 (二〇二三 a) 「米の生産調整における水田利用の構想―畑地利用と湛水利用をめぐって―」 『輸入食糧協議会報』 七八三 : 三二―三三。

・ 西川邦夫 (二〇二三 b) 「米の生産調整と財政―連載の総括に代えて―」 『輸入食糧協議会報』 七八五 : 一一―一三。

注

(1) 以下の単価は全て一〇a当たりのものである。

(2) 農林水産省「米をめぐる状況について」(二〇二四年八月)、p. 三一、を参照。

(3) 農産局企画課水田農業対策室「令和六年産 水田活用関連予算に係るQ&A」(二〇二四年四月九日時点)、p. 一九、には、「取組後六年目以降の作付けに関する制限はありませんが、…(中略)…本支援の趣旨に沿わないため、望ましくありません」となっている。

(4) 農林水産省『経営所得安定対策等の概要―農業者の皆様へ―』(二〇二四年度)、p. 二四、によると、畑地化支援は「交付対

- 象水田から除外する取組をいう（地目の変更を求めるものではない）」と記されている。また、前掲農産局企画課水田農業対策室資料にも、畑地化に伴って畦畔や水利施設の撤去が必要であるとは書かれていない。畑地化された水田からは畦畔や水利施設は撤去されると考えるのが自然だが、現状では求められていないと本稿では受け止めたい。
- (5) 本節の内容は、茨城大学農学部・西川研究室と阿見町との共同研究「阿見町における新規就農者の経営の発展プロセスの解明」(二〇二三年度～二〇二四年度)の成果にもとづくものである。
- (6) 農林水産省「市町村別農業産出額(推計)」(二〇二二年)を参照。
- (7) 農林水産省『作物統計』(二〇二二年)による。

# 北海道における水田利用の動向と畑地化の実態

北海道大学大学院農学研究院 東山 寛

## 1. 水田農業をめぐる環境変化

最近数年間のうちに、水田農業は大きな環境変化を経験してきた。周知のことであるが、この際まとめておくこと次の通りである。

①二〇一八年にいわゆる「減反廃止」がおこなわれ、米の直接支払交付金も一七年を最後に打ち切られた。②二一年一二月に水田活用の直接支払交付金の交付対象水田の見直し方針が確定し、今後五年間（二二～二六年）に一度も水張りが行われない農地は交付対象水田としない方針が示された。関連して、③二二年秋に「五年水張りルール」が具体化され、水張りは水稲作付けにより確認することが基本だが、湛水管理を一か月以上行う（及び連作障害による収量低下が発生していない）場合は、

水張りを行ったとみなすこととされた。同時期だが、④二二年一一月の補正予算で畑地化促進事業が措置され、二三年から水田の畑地化が本格的に始まった。前後するが、⑤二〇年から米の民間流通における六月末在庫が二〇〇万トンを超えるようになり（二二年まで）、北海道における生産者受取米価（ホクレン概算金）は、主力品種（ななつぼし）で六〇kg当たり一、〇〇〇円台に引き下げられた（二二年及び二三年産）。⑥飼料用米（一般品種）について、二四年から段階的に支援水準が引き下げられることになった。なお、同じく飼料作物である多年生牧草についても、二二年から交付単価が引き下げられている（収穫のみを行う年次は減額）。

本稿は水田利用に焦点を当てるが、その観点からまとめておくと、第一に、上記①⑤は稲作の収益性の低下を

もたらし、その裏返しとして非主食用米等を含む転作の拡大をもたらししてきた。ただし第二に、転作への支援も安泰というわけではなく、財政削減圧力も加わって、上記②④⑥のような政策変更が打ち出されてきた。②を回避するためには五年水張りルールをクリアすることが必要だが、上記③の運用が認められたため、転作田でも五年間のどこかで一か月の湛水管理に取り組む選択肢も与えられた。つまり、低米価のもと、転作に傾斜して収益を確保しようとしている状況下で、稲を作るか、転作物栽培のすき間をぬって一か月の湛水管理をこなすか、それとも畑地化を申請するか、という三者択一が迫られている状況である。

本稿では、以上のような環境変化を受け止めてきた北海道の水田農業で、いまだのような動きが生じているのかを整理して、紹介することに主眼を置くこととした。本号の特集テーマは承知しているが、後述するように平均レベルでも相当の規模拡大が進行している北海道の水田地帯では、施設園芸を複合部門として保有する水田作経営は依然として少なくないものの、例えばタマネギのような露地野菜を新規に導入し、拡大・産地化する水田園芸というイメージは描きにくい。この点をあらかじめご容赦いただければ幸いである。

## 2. 北海道における水田利用の動向

農林水産省は減反廃止の一八年から「水田における作付状況」を公表するようになってきている。北海道全体について、一八年から直近の二三年までの数値を並べておく表1のようになる。ここから読み取れる特徴は、以下の三点である。

第一に、主食用米の作付けが、この数年間で大きく減少していることである。特に米価が急落した二一年以降の減少幅が大きい。表示した一八年と二三年を比べると一七、〇〇〇ha近くの減少である。これに伴い主食用米の作付比率も低下しており、一八年は四七%とかわるうじて五〇%に近い水準であったが、二三年からは四割を割り込む状況となっている。

第二に、主食用米以外の「米転作」は年々拡大しており、二三年はこれだけで二万ha近くが作付けされている。内訳は表示していないが、二〇年から二三年の倍増に着目すると、飼料用米が増加寄与率で半分くらいを占め、次いで備蓄米、新市場開拓用米、WCSがそれぞれ一〇%台の寄与率である。この第一の動きと第二の動きがあいまって、トータルの水張面積比率はそれほど低下しておらず、二三年でも四九%とかわるうじて五〇%に近い水準を維持している。したがって、主食用米の作付け

表1 北海道における水田利用の動向

	水田本地 面積 (ha)	非主食用 主食用米 転作物計 米及び稲							主食用米 作付比率 (ha)	水張面積 比率 (ha)	ホクレン 概算金 (円/60kg)
		うち 麦 (ha)	うち 大豆 (ha)	うち ソバ (ha)	うち 飼料作物 (ha)	うち 麦 (ha)	うち 大豆 (ha)	うち ソバ (ha)			
2018	210,500	98,900	7,522	86,755	32,501	19,134	9,178	25,409	47.0	50.6	13,400
2019	210,300	97,000	8,591	87,292	33,132	18,810	9,205	25,517	46.1	50.2	13,500
2020	210,400	95,300	9,372	87,762	33,616	18,500	9,336	25,665	45.3	49.7	13,200
2021	210,300	88,400	14,836	88,827	35,215	18,599	8,603	25,867	42.0	49.1	11,000
2022	210,000	82,500	18,956	89,233	37,248	19,246	8,088	24,156	39.3	48.3	11,500
2023	209,800	82,200	19,508	67,727	33,236	17,609	6,038	10,436	39.2	48.5	12,500

資料：農林水産省公表資料及び農林統計によって作成。

注1) 非主食用米及び稲は加工用米、飼料用米、WCS、米粉用米、新市場開拓用米（輸出用米等）及び備蓄米の計。

注2) 転作物計は表示した4作物になたねを加えた数値。

注3) 水張面積比率は主食用米+非主食用米及び稲の面積を水田本地面積で割った値。

注4) ホクレン概算金は「ななつばし」の当初水準のもの（各種報道による）。

は大きく減少したものの、北海道の水田利用の平均像は水張りが半分、転作が半分という基本構図を保ったまま推移していると言えよう。

第三は特筆すべき点であるが、二三年から二三年にかけての転作面積の変化であり、この一年間で転作物の合計面積は二万一、〇〇〇haの減少を示している。この原因は、二三年から本格化した畑地化の影響以外には考えられない。二四年八月二七日に開催された食料・農業・農村政策審議会食糧部会の資料「米をめぐる状況について」を見ると、畑地化促進事業の二三年開始分の実績は全国で約三万ha、二四年開始分は一・八万haであることが書き込まれている（三一頁）。地域別の内訳は依然として公表されていないのでわからないが、二三年開始分については、北海道の実績は上記の転作減少面積〓二万ha程度と推察される。そのような理解に立って作物別の内訳を見ると、二二年から二三年にかけて減少幅が最も大きいのは飼料作物であり、減少分全体の六四％を占める。内容は牧草転作と思われるが、五七％という減少率に照らすと、この一年間で牧草転作の六割が畑地化されたことになる。次いで減少率が高いのはソバであり、二五％の減少率である。転作全体も二四％の減少率であり、転作の四分の一を畑地化したインパクトは大きい。

続いて、水田地帯の農業構造の変化を概観しておきた

## 北海道における水田利用の動向と畑地化の実態

い。ここでは、北海道の水田中核地帯とみなされる北空知地域と上川中央部を取り上げておく。表2は、北空知地域の深川市(人口二万人)及び上川中央部の旭川市(同三三万人)と、その周辺に位置する五町村をそれぞれピックアップし、農業センサス統計から一戸(経営体)当たり平均の田面積を示したものである。筆者は、農業構造変化が進行した時期を「昭和ヒトケタ」世代がリタイア期を迎えた一九九〇年代、さらに「昭和二〇年代生」が同じくリタイア期を迎えた二〇一〇年代と見ており、ここでは一九九〇年から直近の二〇二〇年まで、一〇年刻みの四時点をとっている。表から読み取れる特徴は以下の三点である。

第一に、一九九〇年代及び二〇一〇年代のいずれを取っても、かなりのテンポで規模拡大が進められている。一九九〇年代を通じて、北空知地域では一・三〇一・五倍、上川中央部でも一・三〇一・四倍のテンポで平均規模が拡大している。二〇一〇年代についても、同じく北空知地域で一・二〇一・五倍、上川中央部で一・三〇一・八倍である。二〇一〇年代については、どちらかと言えば上川中央部で拡大のテンポが加速化しており、水田農業の経営基盤は大きく変化している。

第二に、このような規模拡大の結果として、平均規模もかなりのスケールに達していることである。二〇二〇

表2 北海道水田中核地帯における平均水田面積の推移等

	1990年	2000年	2010年	2020年	倍率	倍率	主食用米 作付比率 (%)	水張面積 比率 (%)	
	① (ha/戸)	②	③ (ha/経営体)	④	②/① (倍)	④/③ (倍)			
北空知地域	深川市	5.9	8.2	11.5	16.4	1.4	1.4	54.7	62.6
	妹背牛町	6.5	9.7	14.3	18.7	1.5	1.3	61.2	70.2
	雨竜町	7.0	9.3	14.7	18.3	1.3	1.2	63.4	71.4
	秩父別町	7.2	10.6	15.9	18.4	1.5	1.2	70.1	80.4
	北竜町	7.0	10.2	13.5	20.2	1.5	1.5	58.9	64.5
	沼田町	8.5	12.4	15.9	19.3	1.5	1.2	71.9	81.2
上川中央部	旭川市	3.7	5.2	8.1	12.5	1.4	1.5	49.0	59.3
	鷹栖町	4.9	6.7	9.8	15.5	1.4	1.6	56.1	68.3
	比布町	4.2	5.4	7.7	11.4	1.3	1.5	47.0	67.1
	当麻町	4.3	5.9	8.6	11.1	1.4	1.3	62.8	74.0
	東神楽町	4.7	6.4	8.9	15.9	1.4	1.8	51.3	59.8
	東川町	4.4	6.2	9.9	17.1	1.4	1.7	66.3	76.7

資料：センサス及び表1に同じ。

注1) 1990年・2000年は販売農家の数値、2010年・2020年は農業経営体の数値である。

注2) 主食用米作付比率及び水張面積比率は2023年の数値。

年における到達点を見ると、どちらかと言えば北空知地域の方がスケールの面では大きく、町村平均で二〇haを超える地域も現れている（北竜町）。上川中央部でも町村平均で一五haを超える地域が現れており（鷹栖町、東神楽町、東川町）、一九九〇年の平均が三〜五ha台だったことに照らせば、隔世の感がある。

第三に、このように拡大した基盤の上で、水稲中心の作付けが維持されていることである。主食用米の作付比率を見ても、先に示した全道平均（三九%）を軒並み上回っており、非主食用米等を加えた水張比率はさらに高まる。全体として見ると、北海道の水田中核地帯では水張りが六〜七割、転作が三〜四割という構図が維持されている。

他方、相対的に稲作及び水張りのウェイトが高いとはいえ、三〜四割は畑作物や飼料作物を中心とした転作が占めており、冒頭で述べたもろの環境変化と無縁という訳ではない。以下では中核地帯の動きに注目する意味合いから、ここで示した北空知・上川中央部の市町村からひとつの事例地域を選び（以下、A地域と呼んでおく）、二四年八月下旬に実施した実態調査にもとづいて、水田利用と畑地化の実態を整理しておきたい。

### 3. 事例地域における水田利用と畑地化の実態

まず、事例地域（A地域）における水田利用の動向と特徴を整理して述べておきたい。表3は二二年から今年二四年までの水田利用の内訳を示したものである。ここでは実数を表示することは控え、二二年を一〇〇とした指数を示している。

特徴としては、第一に、主食用米の作付けが三年間を通じて維持されていることである。表示はしていないが、「生産の目安」との関係でもほぼイコールになっており、過剰作付けなどはおこなわれていない。第二に、非主食用米等はトータルで減少しているが、内訳を見るとWCSが二倍に増えており、これには五年水張りルーへの対応という意味合いも込められている。第三に、二三年からの畑地化の影響により、この地域の主要な転作物のひとつであったソバの転作カウンント面積が、顕著に減少していることである。逆に、麦・大豆は一割ほど増えており、収益性の面から言っても、必要な転作物であることが示されている。

次に、関係機関が把握している水田の利用区分について、畑地化も含めた状況を紹介しておきたい。表4がそれになるが、ここでも実数に触れることは控えて、構成比を表出している。



表3 事例地域における水田利用の動向（2022年面積＝100とした指数）

	主食用米	非主食用米及び稲	うち加工用米	うち飼料用米	うちWCS	うち新市場開拓用米	転作物計	うち麦	うち大豆	うちンバ
2022	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2023	102	81	81	59	171	111	96	108	104	84
2024	102	77	113	34	204	91	92	109	110	73

資料：関係機関提供資料及び表1に同じ。

表4 事例地域における水田利用の区分と内訳（2024年）

	水田面積計 (%)	対応済み (%)	うち水稲作付 (%)	うち湛水管理 (%)	うち畑地化 (%)	対応未定 (%)
A地域（計）	100.0	81.2	73.8	3.7	3.7	18.8
B地区	100.0	77.0	70.7	5.9	0.4	23.0
C地区	100.0	86.8	82.7	2.1	1.9	13.2
D地区	100.0	87.4	85.2	1.9	0.4	12.6
E地区	100.0	74.9	70.3	2.5	2.2	25.1
F地区	100.0	78.3	57.4	6.4	14.6	21.7

資料：関係機関提供資料によって作成。

注1）水稲作付は22年～24年の実績をカウントしたもの。

注2）湛水管理及び畑地化は23年と24年の実績の計。

まず、先述したように現在の水田利用は政策変更下で三者択一になっているため、事例地域では、①水稲作付（一二年から二四年の間に一度でも水稲作付をおこなった田）、②転作田であっても一か月以上の湛水管理をおこなっていることが、一三年・二四年で確認できた田、③二三年及び二四年に畑地化申請をおこなった田、の三区分としており、これが表中の「対応済み」に該当する。そして、これ以外（水田面積の全体から対応済み差し引いたもの）が現時点で「対応未定」となる。なお、事例地域では管内を五地区に分けて把握するのが通例であるため、表でもこの地域区分に従っている（便宜的にBからF地区とした）。

ここから読み取れる特徴は、第一に、管内水田の八割が対応済みに区分されており、二二年からの政策変化に機敏に対応していることである。第二に、対応の基本形は水稲作付（WCS≧飼料イネを含む）であるが、地区によっては水稲作付比率が低いところも見受けられる。この水稲作付比率の低さは、現時点での対応未定比率の高さと裏腹の関係にある。要するに、何らかの事情で水稲作付という選択肢を直ちには取り得ず、現時点で対応を決めかねているという事情を反映している。第三に、この二年間で畑地化を選択したのは地域全体の水田の四％に過ぎないが、五地区の中ではF地区が一五％

と突出して高い水準を示していることが注目される。この地区は水稲作付比率も相対的に低い、裏返して言えば転作率がもともと高い地域であり、相応のレベルで畑地化を選択したものと思われる。

このように、北海道でも有数の水田中核地帯と位置づけられる事例地域においても、畑地化が相応のレベルで進められている地区もある、という事実注目したい。

これには、地域の立地条件が強く関係していると思われる。事例地域の自治体は中山間地域等直接支払制度に取り組んでおり、地域全体のおよそ二割が対象農用地面積となつている。このうち田地目だけを取り出すと、全体の三割が該当する。そこで、事例地域の関係機関がまとめている二三年の実績資料から、前掲表と同様に地区別の対象面積割合を示すと表5のようになる。

まず、中山間地域等直接支払制度の対象面積の割合には、地区別に相応の差が見受けられる。それを三つに分けると、B地区は低位、C・D地区が平均レベルに近い中位、E・F地区が平均レベルを超える高位の水準である。この条件不利性の程度の差は、そのまま水田地価の高低に反映していることも見て取れる。ここでの水田地価は、事例地域の関係機関が把握している二年度の田地目の売買実例のデータにもとづき、地区単位の面積過重平均を計算した平均値である。このふたつの指標を

表5 事例地域における地区差に関連した諸指標

	中山間直接 支払対象田 面積割合 (%)	水田地価 (千円/10a)	水田面積に 占める転作 継続田割合 (%)	転作継続田の対応別内訳		
				湛水管理 (%)	畑地化 (%)	対応未定 (%)
A地域(計)	30.0	221	26.2	14.0	14.2	71.8
B地区	2.5	373	29.3	20.2	1.5	78.3
C地区	24.3	266	17.3	12.3	11.3	76.4
D地区	30.0	298	14.9	12.6	2.6	84.7
E地区	55.4	135	29.8	8.5	7.4	84.2
F地区	41.0	127	42.6	15.0	34.1	50.9

資料：関係機関提供資料によって作成。

注1) 転作継続田は前表の湛水管理+畑地化+対応未定面積の計とした。

注2) 転作継続田の対応別内訳は、転作継続田面積に対する比率である。

注3) 水田地価については本文参照。

重ね合わせると、B地区は事例地域の中でも優等地の地位にあり、E・F地区は条件不利性の程度が大きい地域と位置づけられるだろう。

次に、表頭の「転作継続田」の割合は、前表の水稲作付面積割合の裏返しの数値であるが、少なくとも二三年以降、転作が継続している田面積の割合をあらわす（畑地化面積を含む）。さらに、この転作継続田を分母として、湛水管理・畑地化・対応未定の三区間で対応別内訳の比率をあらためて計算した。

これらの指標と先述の地域特性を重ねてみると、条件不利性を抱えるF地区では転作継続田割合が高く、その三分の一で畑地化が選択されている。同様に条件不利性を抱えるE地区はまだそこまでの対応に至っておらず、八割が対応未定となっている。条件不利性の程度が中位のC地区とD地区にも対応の差があり、C地区では転作継続田で一割を超える畑地化が選択されているが、D地区は八割以上が現時点对応未定である。五年水張りルールへの対処にはまだ二年の猶予があり、実情は様子見というところだろう。優等地のB地区は、意外にも転作継続田割合がそれなりに高い。ただ、対応別内訳を見ると湛水管理の割合が相対的に高いのが特徴的である。この地区では、湛水状態が転作物生産に与えるマイナスの影響が相対的に小さいのではないかと思われる。

以上のように、北海道の水田中核地帯では二三年以降の政策環境の変化のなかでも主食用米の作付けは維持されており、麦・大豆転作も後退していない。反面、条件不利性の程度が大きい地域では、現在の三者択一の状況下で畑地化も選択されている。事例地域においては、主要な転作物のひとつであるソバの転作田を中心として、畑地化が選択されているとみられる。農林水産省が予算のPR資料などで書き込んでいる畑地化促進事業の政策目標は「水田を畑地化して畑作物の本作化に取り組む農業者に対して、畑地利用への円滑な移行を促し、畑作物の需要に応じた生産を促進すること」だが、実態としては条件不利性を抱える周辺部で畑地化は進められており、そのことが政策目標と合致するのは、なお慎重な吟味が必要であるように思われる。

いずれにしても、五年水張りルールへの対応は、現時点であと二年の猶予がある。上記のような傾向は今後進むと思われるが、引き続き事例地域をマークして、今後の動きを注視していきたい。

# 秋田県における大規模園芸団地整備による水田園芸振興の現状と課題

秋田県立大学生物資源科学部 上田賢悦

## 1. はじめに

近年、地域の水田園芸を牽引する拠点となる大規模園芸団地を整備し、園芸振興を図ろうとする自治体や農業協同組合等による試みがいくつかの都道府県でみられている。本稿では、水田転換圃場に大規模園芸団地を整備し、園芸生産に取り組む大規模経営体や農業法人に対して政策資源を集中的に展開し、「スピード」と「規模」を重視した新たな水田園芸振興に取り組む秋田県の事例を紹介する<sup>①</sup>。

## 2. 秋田県における水田高度利用のための園芸振興施策

米価低迷による農業経営の収益性の低下から園芸品目

の導入や拡大に対する農家の投資意欲が減退している中では、水田作経営への園芸作導入の量的な展開は弱かった。そのため、秋田県ではコメを取り巻く環境変化に対応しながら農業産出額を速やかに向上させるための起爆剤となる新たな園芸振興が求められていた。そこで、二〇一三年に秋田県独自の「園芸メガ団地育成事業」(以下、メガ団地事業<sup>②</sup>)を創設し、翌二〇一四年から大規模園芸団地の整備を順次進めている。以下に、秋田県農林水産部(二〇一七)、秋田県農林水産部(二〇二二)、上田(二〇二二)を参考に、メガ団地事業の特徴を整理する。

① 一カ所に団地化することを原則として販売額一億円を目指す

団地当たり目標販売額を一億円として、えだまめ、ね

ぎ、アスパラガス、トマト等の主要一七品目の中から栽培品目を選択し、原則として一カ所に団地化した大規模な園芸団地を整備する。

② 機械・施設整備などのハード面に対する手厚い助成  
機械・施設整備事業費に対して、国庫事業を活用しながら、県と市町村が助成を行い、事業主体の負担を事業費の1/4程度に抑えている。また、事業主体と営農主体を分離し、JA等の事業主体が取得した機械・施設等を営農主体へリースすることで、営農主体の初期投資を大幅に軽減させる事業スキームも可能となっている。なお、営農主体である農業者や農業法人が事業主体にもなる場合もある。

③ 関係機関が一体となったソフト面での総合支援

秋田県の出先機関である地域振興局、市町村およびJAなどの関係機関・団体で構成されたプロジェクトチームにより、事業計画の策定から進行管理、栽培・経営管理技術の習得から販売チャネルの開拓に至るまで様々な支援が行われている。また、秋田県農業試験場などの公設試験場による技術的な指導・支援も行われている。

④ 営農主体や地域の状況に合わせて事業タイプを選択  
単一団地で販売額一億円を目標とする「メガ団地」に加えて、主要品目を原則共通として生産・販売面で連携を図る複数の中規模団地が全体で販売額一億円を目標

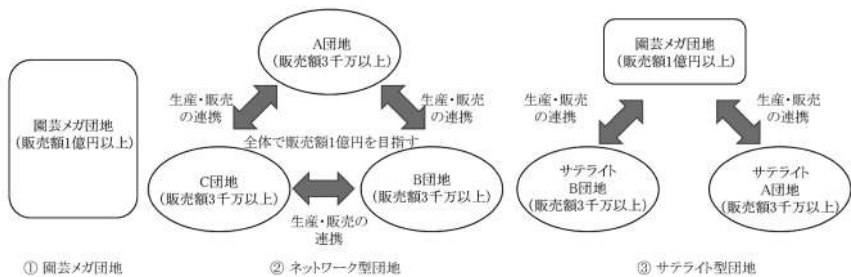


図1 メガ団地の事業タイプ概要

資料：秋田県農林水産部園芸振興課資料に基づき筆者作成

（個別の団地では販売額三千万円以上を目標）とする「ネットワーク型団地」、「メガ団地」と主要品目や生産・販売で連携して販売額三千万円以上を目指す「サテライト型団地」という三つのタイプの団地メニューで構成されていた（図1）。二〇二二年度からは、中山間地域において販売額三千万円以上を目指す「中山間拠点」、一団地で販売額一億円以上を目指す「メガ団地」もしくは生産などで連携する複数の団地が合計販売額一億円以上（個別の団地では販売額三千万円以上）を目指す「ネットワーク型団地」を選択する「大規模拠点」の二つのメニューに再構成されている。

⑤ 圃場整備事業および農地中間管理事業と一体となった推進

「あきた型ほ場整備」と称し、ほ場整備により水田の高度利用を可能にする大区画化や地下かんがいシステム等による排水対策を実施している。併せて、農地中間管理機構との連携により農業法人等の担い手への農地の面的集積を図り、それら担い手を中心にメガ団地事業による高収益作物生産の団地化を図っている。

### 3. 大規模水田作複合経営事例

二〇一四年にメガ三団地から始まった大規模園芸団地の整備は、二〇二一年時点でメガ一五団地、ネットワー

ク一六団地、サテライト一九団地の計五〇団地が整備され、大規模菌床しいたけ栽培を行う一〇団地を除く四〇団地が園芸作物の団地となっている。二〇二〇年実績では、一八団地・一一七haで露地ねぎが、六団地・二〇三haでえだまめが栽培され、その多くが水田転換圃場で栽培されている。

以下では、メガ団地事業に参画してえだまめ栽培またはねぎ栽培に取り組む大規模水田作複合経営の二事例について、その取り組みの詳細を明らかにする。

1) えだまめ栽培に取り組む大規模水田作複合経営の事例

#### ① 経営概況

大規模えだまめ栽培に取り組むA社の経営概況を以下に示す（表1）。二〇〇六年に法人化したA社は、離農が進む都市周縁部を中心に作出による規模拡大を進めた結果、経営耕地面積が法人設立時の約六三haから二〇一二年には一〇〇haを超え、二〇二三年には約一七二haまで拡大している。二〇二三年の作目構成は、水稲四四・九haと大豆五三・三haに加えて、えだまめが七二・〇haとなっており、露地野菜が水稲を大きく上回る作付面積規模にある大規模水田作複合経営である。

#### ② えだまめ栽培への取り組み概況

A社では、急激に規模拡大が進む中で、水田の水管理

表1 A社の経営概況(2023年)

	内 容
設立年	2006年
事業内容	農産物の生産および販売 農作業受託
労働力	役員3名、社員6名、パート・アルバイト1名、臨時雇用10名、シルバー人材センター10名強、一口農業アルバイト、等
経営耕地	172ha(水田)：自作地8ha, 借地164ha
作付	水稻44.9ha(あきたこまち、あきた63号、めんこいな、ひとめぼれ)、大豆53ha(リュウホウ)、エダマメ72.1ha(12品種)
主要な機械装備	トラクター：20ps～113ps(7)、田植機：8条(2)、コンバイン：6条(2)、汎用コンバイン(2)、乾燥機：70石(1)、80石(2)、ブームスプレイヤー(3)、乗用型枝豆収穫機(1)、等

資料：A社聞き取り調査より

注：主要な機械装備の( )内数値は、所有台数を表す。

作業の労働力の制約(熟練した水管理担当が二人のみ)と、水稻の面積拡大では稲刈り作業と大豆の収穫作業が重なることを懸念し、水稻作以外での対応が求められた。そこで、土地利用的な露地野菜で作業の機械化が比較的進展しており、地元JAが大規模産地形成へ向けて強く推進していたえだまめを選択し、二〇〇六年に約10haから栽培を開始した。二〇一六年よりA社単独で営農・事業主体となるメガ団地事業への参画を契機に、えだまめ栽培規模を四二・三haにまで拡大させ、二〇二三年度には七二・〇haとえだまめ導入当初の七倍強の面積に至っている。

#### ① 経営概況

2) ねぎ栽培に取り組む大規模水田作複合経営の事例

大規模ねぎ栽培に取り組むB社の経営概況を以下に示す(表2)。B社は、基盤整備事業を契機として二〇〇八年に設立された集落型農業法人である。事業地区内の農地集積を進め、二〇二三年現在の経営面積は約七〇haとなっている。二〇二三年の作目構成は、水稻三四haと大豆三一haに加えて、露地ねぎが五・三haとなっている。ねぎの販売額が総販売額(補助金・交付金を除く)の約五割を占める大規模水田作複合経営である。

#### ② 露地ねぎ栽培への取り組み概況

B社では、水稻および大豆作だけでは高収益の実現が

表2 B社の経営概況（2023年）

	内 容
設立年	2008年
事業内容	農産物の生産および販売
労働力	役員2名、社員3名、臨時雇12名(4月～12月)
経営耕地	70ha（水田）：自作地なし 借地70ha
作付	水稲34ha 主食用米25ha（あきたこまち、淡雪こまち、めんこいな）、飼料用米4ha、加工用米5.4ha（酒米、もち米） 大豆30ha（リュウホウ） ネギ5.3ha（越冬大苗7月どり0.3ha、夏どり2.2ha、秋冬どり2.8ha）
主要な機械装備	トラクター：40ps～70ps(5)、田植機：8条(2)、コンバイン：6条(2)、汎用コンバイン(1)、乾燥機：50石(1)、播種機(1)、移植機(1)、乗用管理機(2)、歩行型トラクター(3)、ブームスプレイヤー(1)、自走式・全自動ねぎ収穫機(2)、長ネギ用半自動根葉切り皮むき機(2)

資料：B社聞き取り調査より

注：主要な機械装備の（ ）内数値は、所有台数を表す。

難しいとの判断の下、土地利用的な露地野菜で作業の機械化が比較的進展しており、地元JAによる生産・販売面での支援が充実したねぎの大規模栽培を選択した。当時、地元JAが事業主体となり、メガ団地として基盤整備事業が進む隣地区に作業舎、農機具格納庫、育苗ハウス等の整備が進められていた。最終的にB社を含む四経営体（農業法人二社、認定農業者二名）が営農主体となり同事業に参画し、二〇一五年から団地全体で一・五haの大規模ねぎ栽培が開始された。

B社では、団地内の他の営農主体（認定農業者）がベテランのネギ栽培者であったことから、これまで経験から蓄積されてきた作業適期の判断や作業手順というノウハウを参考にして、栽培技術の習得を進めることで、作付面積4haから開始したねぎ栽培の規模を徐々に拡大させ、現在の五・三haに至っている。団地内の他の営農主体も同様に作付面積を拡大しており、二〇二〇年には団地全体で二二haまで拡大している。

B社を含むメガ団地の取組が、地域内における大規模ねぎ生産への意欲を高め、メガ団地を核としたサテライト型団地が六地区、新規就農者や規模拡大志向の生産者が生産・販売面で連携するネットワーク型団地が三地区整備されている。その結果、地域全体のねぎ生産量および販売額を大幅に増大させている。



3) 大規模水田作複合経営の存立要因

両事例とも秋田県における一戸当たり平均作付面積（えだまめ一・〇二ha／戸、夏ねぎ〇・三ha／戸、秋冬ねぎ〇・四ha／戸）を大きく上回る規模で、水田圃場において露地野菜を導入しているが、このような大規模水田作複合経営を成立させている要因として、以下があげられる。

① 多様な労働力構成

A社の二〇二三年の労働力構成は、法人役員三名と社員六名に加え、パート・アルバイト一名、春作業期の臨時雇二名、えだまめ収穫期（七月下旬から一〇月中旬）の臨時雇八名となっている。また、シルバー人材センターから派遣される高齢者を二日おきに一二名程度確保するとともに、アルバイトを必要に応じて「一日農業バイトアプリday work」で独自に調達している。

B社の二〇二三年の労働力構成は、常勤の法人役員三名と社員四名に加え、地域内からの臨時雇一二名（四月から一二月）である。また、特徴的な点としては、収穫作業の進捗状況に合わせて、メガ団地内の他の営農主体と労働力の融通を行っていることである。

② 機械化一貫体系の構築

A社では、ハイクリブームや中耕ディスクカルチといった管理作業用機械に加えて、乗用型えだまめ収穫機を

導入している。また、洗浄機、脱水機、光センサー選別機、予冷库、自動計量・包装ラインといった調整作業に係る機器と、それらを格納した選別調製施設を導入し、一日当たりえだまめ収穫面積一ha、出荷量三tが可能な体制となっている。

B社でも、播種機や全自動移植機を導入して効率的な作業を可能にするとともに、自走式・全自動ねぎ収穫機と調整ロボット（自動根葉切り・皮むき）を導入した収穫・調整作業のライン化により、一日当たりの出荷量一tが可能な体制となっている。

③ 長期継続出荷体系の確立

えだまめの長期継続出荷を図るには、収穫・調整作業の作業量のピークシフトを意図しながら、早生から晩生まで良食味優良品種を複数組み合わせた栽培体系を確立させる必要がある。そこでA社では、これまでの栽培経験に加えて、秋田県農業試験場が開発した「えだまめ長期出荷作付けモデル」（本庄ら、二〇一〇）や種苗会社からの情報を参考に、JAや普及指導機関からの助言も受けながら、収量性、作業性、食味を考慮して選択した一二品種の組み合わせで段階を行っている（表3）。そして、七月下旬から一〇月上旬までの長期継続出荷を実現し、収穫作業ピークをシフトさせながら労働量を平準化させるとともに、大面積での農地利用を可能してい

表3 A社の長期出荷体系となるえだまめ品種構成(2023年)

特性	品種名	作付面積(ha)
極早生	神風香	6.1
	初だるま	1.0
早生	味風香	5.6
	陽志	7.1
中早生	青祭	1.4
	夏風香	6.6
	湯上り娘	11.4
中生	ゆかた娘	6.3
	つきみ娘	2.9
中晩生	あきた香五葉*	5.9
	あきたほのか*	7.9
晩生	秘伝	9.7
合計		72.1

資料：A社聞き取り調査より

注：品種名の※印は秋田県オリジナル品種を示す

る。

一方、葉鞘部を伸長・軟白させる根深ねぎである秋田県のねぎ栽培においては、作付け規模の拡大への対応と長期出荷体系の確立のためには、七月から収穫が可能となる新作期の導入が必要であった。しかし、秋田県のような積雪寒冷地では、暖地や温暖地で七月収穫のために行われている秋まき年内定植や秋まき露地育苗による夏どり栽培を導入することは困難であった。そこで秋田県農業試験場では、無加温ビニルハウスおよびセルトレーと連結紙筒を活用した越冬育苗により七月中旬からの収穫が可能となるセル成型苗での「越冬大苗七月どり」、八月上旬からの収穫が可能となる連結紙筒育苗苗での「越冬苗八月どり」の新作期を開発している(本庄、二〇一九)。

B社では、農業試験場の研究成果を参考に、JAや普及指導機関からの支援を受けて越冬大苗七月どりの作型を導入し、七月中旬から翌年一月中下旬までの長期継続出荷を実現させることで、労働量を平準化させながら、余剰労働力の活用につなげている(図2)。

④ 地元JAによる支援

A社の地元JAでは、二〇一三年度にえだまめ生産者の選別調製労働力不足を補完する共同選果場と規格外品の利活用のための一次加工施設を併設整備し、生産者に

作期・面積		7		8		9		10		11		12		1	
		中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下
夏どり	2.2ha														
秋冬どり	2.8ha														
越冬大苗 7月どり	0.3ha														

図2 B社における長期出荷体系となるねぎ収穫期構成

資料：B社聞き取り調査より。  
注：収穫、■囲いねぎ収穫

対して手取り向上と栽培に集中できる環境を提供している。A社にとり、それら環境は自社の調整作業能力を補完するものであり、発生する規格外品（一粒莢や破損莢）の収益化の面からも大きな存在となっている。

B社の地元JAは、越冬大苗七月どり等の新作期の普及を図るために、二〇一二年度に育苗用施設を整備して、新作期のねぎ苗の供給事業を行っている。新作期のねぎ播種作業は水稲・大豆の秋作業と競合するため、B社も購入しているねぎ苗の供給事業は、産地全体の長期継続出荷を支える基盤ともなっている。

#### 4. おわりに〜今後の園芸振興の展望と課題〜

秋田県の水田園芸の振興方策であるメガ団地事業は、収益性の高い園芸品目を大規模に導入する水田作複合経営体に対して、生産技術研究・開発と園芸振興施策の両面から集中的に支援し、それらが地域における水田作複合経営のベンチマークとなって新規就農者や規模拡大志向の生産者を牽引し、加速度的に地域全体の園芸振興を図るものである。

しかし、大規模水田作複合経営が園芸作と水稲作とを両立していくには、労働競合を回避しながら複数の作業を同時に連続して行うことが求められるが、作期拡大を図ったとしても作業適期は限られるため、作業適期を逸

することによる収量低下のリスクを排除しきれない。重層的・連続的な複数作業を、限られる作業適期幅で精密実施していくには、作業や資材投入などの各種作業データと生育情報や環境情報を連携させながら作業判断を行っていくという、データ活用型の作業・栽培管理への転換が課題となる。そのためには、「データに基づいて作業内容やタイミング等に関する意思決定ができる人材」の育成が早急に求められる。また、「その意思決定や意思決定の実行をサポートする」J A営農指導員や普及指導員等の支援人材の育成強化も必要となるであろう。

加えて、適期作業のための労働力確保という観点から、以下の取組が課題となる。まず、水稲部門の更なる効率化・省人化により、手作業が多いために人手が必要となる園芸部門への労働力のシフトを図ることである。

本稿で取り上げた二事例とも、水稲部門のプール育苗や密苗移植栽培という省力化技術に取り組んでいるが、直播栽培や無代かき栽培等の導入の検討を進めていく必要がある。また、労働力確保を個々の経営体における経営課題にとどめておくのではなく、J Aや自治体等の関係機関が一体となった労働力確保支援施策を水田園芸の振興施策に組み込んで展開する必要がある。

両事例とも露地野菜の作付けには排水が良好な圃場を選択し、A社では全層心土破砕機による営農排水施工、

明渠施工による地表水の排除、作土の排水性・通気性を改善するための緑肥や堆肥等の有機物の投入を積極的に行い、土地生産性の向上に努めている。今後、さらなる面積拡大を進めた場合、排水性の観点から適さないほ場での作付けも想定されるであろう。その場合、営農排水対策だけではなく、水稲作付け期間から排水性(透水性)や畑地の形質として重要な碎土性を悪化させない農法の導入が合理的であり(進藤、二〇二二)、そのための技術開発や普及活動を更に進めていく必要がある。

## 注

(1) 本稿は、令和五年度日本農業経営学会研究大会の四〇周年記念シンポジウム報告「秋田県の水田単作地帯における園芸振興と水田高度利用―現状と今後の展望―」を再構成したものである。

(2) 「園芸メガ団地育成事業」は、「メガ団地等大規模園芸拠点育成事業」「大規模園芸拠点整備事業」と事業の名称や内容が一部変更されているが、本稿では総称として「メガ団地事業」とする。

## 参考・引用文献

秋田県農林水産部(二〇一七)『園芸メガ団地等の取組

事例集

秋田県農林水産部（二〇二二）『秋田の園芸振興をリードする園芸メガ団地取り組み実績集』

本庄求（二〇一九）「寒冷地におけるネギの無加温ピニルハウスでの越冬育苗による夏どり栽培に関する研究」『秋田県農業試験場研究報告』（五七）…一七八。

本庄求・篠田光江・佐藤菜々子・武田悟・田口多喜子・

田村晃（二〇一〇）「エダマメの長期出荷に向けた作付けモデル」『秋田県農林水産技術センター農業試験場研究時報』（四九）

進藤勇人（二〇二二）「水田の田畑輪換利用における生産性および作業性向上に関する研究」『秋田県農業試験場研究報告』（五九）…一三九。

上田賢悦（二〇二二）「稲作単作地帯における園芸振興への挑戦・秋田県の園芸メガ団地育成事業による大規模園芸生産拠点の創出を事例として」『野菜情報』二一九・三九―四七。

# 栃木県における水田園芸の实態と畑地化事業の動向

宇都宮大学農学部 秋山 満

宇都宮大学農学部 福田竜一

## 1. はじめに

水田農業をめぐる環境は、新食糧法への移行と米の戸別所得補償の廃止下における米価下落と生産調整面積の拡大により、この間急激に採算性を悪化させてきた。最近では、コロナ後の需要停滞と生産資材価格高騰が大規模経営の採算に追い打ちをかけている状況である。加えて、基本法改正の議論の過程で、①生産調整における一般品種による飼料用米支援水準の段階的引き下げ、②いわゆる「五年水張りルール」の具体化」による直接交付金対象水田の限定化、及び、③畑地化促進事業による水田の畑地化（二〇二三年三万ha、二四年一・八万ha見込み）が取り組まれており、「水田潰し」が本格化するものと

現場では受け止められている。

他方、基幹的農業従事者の高齢化により、水田農業の担い手の世代交代が進行途上にある。世代交代を契機に一〇〇haを超える経営体も析出されてきているが、担い手層が大規模水田拡大型と園芸作を含む大規模複合タイプに分裂してきており、今までの個別規模拡大路線で流動農地を受けきれぬかが問われてきている。また、生産調整の拡大と米価下落の下で、政策的にも水田農業における高収益作物（園芸部門）の定着化が問われており、県でも「園芸大国とちぎ」作りが推進されているが、その帰趨が問われている。

以下、栃木県における野菜作を中心とした園芸振興の動向を確認しつつ、合わせて、水田の畑地化の動向に関

して簡単に検討を進めていく。

## 2、栃木県における農業生産の動向

表1は、栃木県における部門別農業産出額と構成比の推移をみたものである。栃木県の農業は、開田地帯を含む相対的に大規模な米・二条大麦を主体とする耕種部門、イチゴやトマト等の施設園芸を中心とする園芸部門、及び県北開拓地の酪農を中心とする畜産部門が展開し、全国粗生産額第九位を占め、耕畜園の農業生産のバランスが良いのが特徴であった。しかし、生産調整の拡大と米価の下落が進行するなかで、耕種部門が二割程度にまで低下するとともに、伸張が期待された園芸部門は、二〇一八年をピークにむしろ減少に転じてきている。肉牛価格に支えられた畜産部門が生産額の過半に達する勢いとなり、耕畜園のバランスは大きく崩れてきたのが近年の動向である。伸張してきた畜産部門も、コロナを契機とする需要停滞とエサ価格高騰による採算悪化が進行しており、三すくみの形で生産停滞が進行しているのが現状である。

表出は省くが、首都圏に近い関東圏は、園芸を中心とした商業型農業の進展地域に位置づけられる（関東・東山の園芸ウエイト五一％）が、全国粗生産第三位の茨城県は園芸のウエイトが四三％、同四位の千葉県が四四

表1 農業産出額の部門別推移と構成比（栃木・億円・％）

	農産	園芸	畜産	その他	合計
2000	1058	822	807	57	2746
2005	897	894	907	43	2741
2010	704	955	853	40	2552
2015	584	1039	1055	45	2723
2020	714	887	1225	50	2875
2021	508	863	1287	35	2693
2000	38.5	29.9	29.4	2.1	100.0
2005	32.7	32.6	33.1	1.6	100.0
2010	27.6	37.4	33.4	1.6	100.0
2015	21.4	38.2	38.7	1.7	100.0
2020	24.8	30.9	42.6	1.7	100.0
2021	18.9	32.0	47.8	1.3	100.0

・生産農業所得統計より作成

％、同一二位の群馬県が四一％、同一一位の埼玉県が六二％に対し、同九位の栃木県は三三％に留まり、園芸部門の比重が低いのがその特徴である。水田農業の動向・縮小がそのまま県農業の推移を決める状態となっている。野菜を中心とする園芸作の振興動向が県農業の帰趨を決める位置を占めているとしてよい。栃木県においては二〇一七年からイチゴを中心に「園芸大国とちぎ」の振興を図ってきたが、現実には世代交代を契機に中小園芸作の撤退が進行しており、産地維持に向けてこうした下落傾向に歯止めをかけられるのが当面の課題となっている。

### 3、栃木県における水田園芸の動向

表2は、栃木県における主要野菜品目の動向を見たものである。栃木県の主要品目は全国一位の生産量を誇るイチゴを中心に、全国六位のトマト、全国二位のニラ、ネギ、全国七位のナスなど、施設園芸を中心に展開してきた。水田の複合経営タイプから園芸部門の規模拡大と技術高度化が進み、野菜専業タイプが増加してきているのが第一のタイプである。しかし、施設投資の大規模化、規模拡大に伴う雇用労働の確保等が困難化してきており、中小零細層から作付を縮小する動きが強まっており、こうした主要部門においてすら作付面積が縮小して

表2 園芸作の作付面積の推移と増減動向（栃木・ha・％）

	2011	2016	2021	^16/11	^21/16	全国順位
イチゴ	632	586	509	▲7.3	▲13.1	1
トマト	389	378	300	▲2.8	▲20.6	6
ニラ	415	396	324	▲4.6	▲18.2	2
アスパラガス	68	87	106	27.9	21.8	—
なす	387	393	314	1.6	▲20.1	7
キュウリ	302	299	242	▲1.0	▲19.1	17
ネギ	606	587	655	▲3.1	11.6	2
さといも	607	588	495	▲3.1	▲15.8	5
ホウレンソウ	636	618	604	▲2.8	▲2.3	9
タマネギ	272	240	248	▲11.8	3.3	8

・野菜生産出荷統計より作成



きているのが現実である。近年伸びてきているのは粗放型のアスパラガス、作型が確立してきた露地型ネギ、土地利用型のタマネギ、ニンジン、表にはないが干し芋加工を目指したサツマイモ等の機収型園芸作物であり、これが第二の園芸タイプである。こうした部門の担い手層は水田の中規模層クラスの複合経営タイプであり、周年労働体制を目指して多様な作物にチャレンジしている状況である。流通対応としては、契約栽培や市場外流通に取り組む農家も多い。第三のタイプは、近年増加してきた道の駅や直売所を中心とした地産地消型の労働集約型園芸作物である。担い手としては高齢層や中小規模層に多く、追加所得型の野菜作生産となっている。こうした道の駅を含む直売所は二〇〇〇年二四六カ所をピークに徐々に競争が激しくなり、現在は一六六カ所の設置と縮小しているが、売上額は二〇〇〇年の六六億円から二〇一一年には一五八億円へと急伸長しており、観光需要も取り込む形で一件当たりの売上額も大型化してきている。こうした地産地消型は、品揃え機能が求められるため、少量多品目の周年生産を目指すタイプが多い。

以上、栃木県における園芸動向は、世代交代に伴う産地・作付縮小を基調としつつ、プロ型の専業施設園芸農家層、土地利用型補完型の機収作物を中心とする露地型園芸作物、高齢層や中小担い手を中心とする労働集約型多

品目生産層に分かれてきているのがその特徴である。従来、園芸作物は適地適産を中心にエリア的な産地育成を目指してきたが、世代交代を見据えて、こうした担い手形態に着目した園芸振興が求められるといえよう。

**表3**は作物類型別の田における各作物の作付面積割合をみたものである。都府県では作物の水田作付割合は七割弱、関東・東山では六割弱であるが、栃木県においては八割強に達し、水田における畑作振興が避けられない課題となっている。栃木においては、転作対応は新規需要米、特に全国一位を占める飼料米（一・五万ha）を中心に対応しているが、他の戦略作物たる麦の九四%、大豆を中心とする豆類の八五%、飼肥料作物の六割強が水田作付となっており、こうした転作「定着化」が他地域と比較しても高いウエイトを占めていることがわかる。園芸作物との関連では、かんしょの二一%、野菜の四五%が水田作付となっており、水田園芸の振興・定着度合いが、栃木県の園芸振興の帰趨を決めるとしてよい。他方、こうした水田への畑作物・園芸導入に伴い、他地域と比較して畑地の耕地利用率が顕著に低下している点に留意する必要がある。水田における畑作物導入が、玉突き的に既存の畑地利用の粗放化・耕作放棄に結びついているのであり、畑地利用とも連動した総合的な土地利用計画が必要であろう。特に、生産調整においては、いわゆ

表3 作物類型別田における作付面積割合と耕地利用率(%)

		作物別田における作付面積割合(田作付面積/田畑作付面積)%										耕地利用率	
		作付面積	水陸稲	麦類	かんしょ	雑穀	豆類	野菜	工芸農作物	飼肥料作物	その他作物	田	畑
都府県	2010	67.9	99.9	94.4	7.6	77.3	83.2	30.8	5.8	43.4	31.3	91.9	84.5
	2015	68.9	99.9	94.1	7.4	73.3	84.8	30.8	4.5	53.3	31.2	92.4	82.5
関東・東山	2010	58.0	99.2	86.1	3.0	59.3	46.3	13.4	3.9	33.9	16.2	94.8	84.6
	2015	58.6	99.6	85.2	2.9	55.0	45.5	12.8	3.4	53.3	15.6	95.1	84.1
栃木	2010	81.8	99.1	94.4	21.7	68.9	86.0	45.5	14.1	48.0	47.9	98.3	76.5
	2015	82.7	99.5	94.6	21.6	68.5	84.1	45.6	10.6	66.5	48.2	100.7	74.5

・耕地及び作付面積統計より作成。なお、2016年以降は統計簡素化により田畑別作付面積の把握が困難となっている。

る「五年水張りルールの徹底化」が進められており、こうした水田における園芸導入をめぐる土地利用調整や規模拡大の課題を土地利用の側面からも検討しておく必要がある。

#### 4、栃木県における担い手形態と園芸振興

米の生産調整の拡大と米価下落による栃木県農業の地盤沈下への対応として、水田園芸の振興が至上命題となっていた。県振興計画の策定時(二〇一五年)において全国的に野菜生産の停滞が報告されており、栃木県においては主力品目のイチゴを中心に園芸作の伸びが確認(二〇一八年ピーク)でき、その趨勢値からは悲願である園芸部門の全国トップテン入りが見通される現状にあった。

振興計画の柱に「園芸大国とちぎ」の推進が掲げられ、次の四つの目標が提示された。第一は、イチゴ・トマトを主力とする高い技術力を活かした施設園芸のさらなる振興である。第二は、米の直接所得補償廃止への対応として、それを補填する機収型土地利用型園芸の振興・拡大である。第三は、需要増大が見込まれる加工・業務用需要への積極的対応である。第四は、地産地消推進の一環として、直売場等を活用し観光需要も取り込む形で多品目型野菜生産の推進である。

先に見たように、栃木県における園芸作のタイプは、担い手層に着目すると大きく二つのタイプに分けられる。第一のタイプは、先進的プロ施設農家を担い手とする施設・技術高度化を武器にした市場出荷型専業施設農家の層である。第二のタイプは、複合型大規模層を担い手とする機収型露地野菜作の振興であり、規模の経済と周年就労体制を目指すとともに、業務用需要に対応した新しい露地野菜部門の振興である。第三のタイプは、高齢層や中小担い手を中核とした、直売所を活用した技術粗放・労働集約型の地産地消型の園芸振興である。先の目標は、こうした担い手タイプを意識した園芸振興方策であったといえる。

表4は、園芸大国とちぎ作りの数値目標と現状を見たものである。計画策定時の二〇一五年は園芸部門で全国一三位、一〇三九億円の産出額であり、趨勢値から目標年二〇二五年には一三〇〇億円、全国八位を目指した。しかし、現実には野菜生産農家における世代交代が本格化するなかで、二〇二二年現在、八六三億円に縮小、全国順位も一五位に下がってしまった。特に園芸部門の柱である施設園芸部門での伸び悩み・縮小が顕著で、施設園芸の経営継承問題が深刻化した点が問題であった。他方、五千万円以上売上のある露地野菜産地数は、一六産地から二六産地に増大したが、なおその広がりは点的で

表4 園芸大国とちぎの推進方針と数値目標

	2015(策定時)	2025(目標)	2022(現状)
園芸産出額	1039億	1300億	863億
施設園芸産出額	661億	760億	563億
露地野菜産地数	16産地	36産地	26産地
加工・業務用生産	7669 <sup>ト</sup>	13000 <sup>ト</sup>	7800 <sup>ト</sup>

・県生産振興課資料より作成

あり、産地育成には結びつかなかったものも多い。収穫機等の専用機の導入、雇用確保の困難、契約栽培等の売り先の確保が課題となっていた。野菜の加工・業務向けの販売は、道の駅の品揃えの必要から多品目生産とともに六次化の促進として振興したが、手間暇のかかる労働集約型生鮮野菜の生産で手一杯の状況であり、加工食品等の付加価値生産は地場産業を別とすればやや停滞気味であった。振興時期がコロナの影響時期と重なった点も振興に水を差したといえる。

表5は、先の指標を担い手と作付面積でみたものである。園芸経営体数で見ると、二〇一五年の一三六九六戸から一〇五五六戸へと二三%の減少であり、この間、園芸農家における世代交代が急激に進行していたことがわかる。こうした傾向は中小経営の多い露地型で顕著で三二%の減、主力である施設園芸においても一一%の減となっており、作付面積でも一四%の減少となった。後継者を確保できない経営から園芸部門の撤退が進行したのである。園芸部門における経営継承支援と新規就農者確保が課題となっている。他方、施設園芸部門においては、売上一億円以上のトッププレーヤーが、一二戸から二八戸に倍増し、施設園芸の階層間格差が拡大してきたことがわかる。特に、こうした大規模施設園芸においては雇用型経営が多く、労働力確保の見通しが規模拡大の格差

表5 栃木県における園芸の担い手と作付面積の推移

		2015	2020	増減率	
担い手 経営体数	園芸経営体数	13696	10556	▲22.9	
	うち施設野菜	50a以上	789	660	▲16.3
		1億円以上	12	28	133.3
	うち露地野菜	2ha以上	260	266	2.3
			7842	5373	▲31.5
土地	作付面積	7140	6121	▲14.3	
1経営当たり作付面積（a）		52	58	11.5	

・県生産振興課資料より作成

を生んでいったものと思われる。また、露地野菜経営において、2ha以上の大規模露地野菜経営が増加傾向にあり、機械装備に連動した雇用確保と、野菜品目の売り先確保のあり方が経営間格差を強めた印象だ。全体として、園芸部門における世代交代が進行途上であり、担い手の減少に歯止めがかからなかったものの、格差を伴いつつ大規模経営体が着実に増加してきており、1個あたり作付面積も増大傾向にある。経営継承支援として空きハウスや流動農地の調整とともに、ネックとなる労働力対策が緊急の課題となっているといえよう。

### 5、栃木県における水田園芸振興の課題

栃木県の園芸振興は、担い手に着目すれば施設型のプロ農家と水田大規模複合経営と高齢者等の労働集約型多品目生産農家の三つのタイプに分かれていた。出荷先も、市場出荷型、契約・市場外流通、直売所を利用した産地消型と売り先が異なる。従来、園芸作の振興は適地適産を基本にエリア型の産地育成を目指したが、産地ごとにタイプの異なる担い手が点在する状況だ。担い手育成と産地育成が連動した支援方式の確立が求められる。従来の産地育成は、市場出荷を原則に、作物別部会で技術指導を中核に集荷機能を柱に部会運営がなされたが、売り先が多元化する場合、部会のマッチング機能を

含めた仲卸機能が求められる。特に、露地型機収作物は契約出荷や業務用市場外流通が基本となるので、市場出荷を超えた取引先とのマッチング機能の強化が必要であり、作物別部会の作る農業指導から売る農業指導への転換が課題となる。単協と全農の役割分担を含めた売り切る体制作りが必要であろう。

三つのタイプに共通するのは、労働力不足への対応である。農業内部における雇用関係が広がっているが、農外を含むこうした労働力のマッチング機能の強化が求められる。JA等による人材派遣や紹介事業等の労働力支援活動の強化が必要であろう。加えて、園芸作導入・拡大において、育苗や定植など個別経営のみでは乗り切れない作業の存在がネックとなっている場合がある。こうした作業を洗い出し、組織的な支援方策を検討することも園芸振興の重要な課題である。また、園芸部門においても世代交代が本格化しており、農地や空きハウス、中古機械の活用を含めた経営継承対策や農業資源の調整能力の強化が必要であろう。特に、「五年水張りルールの徹底化」により、作付地の計画的利用が求められることになる。単なる流動化対策のみではなく、土地利用秩序確立に向けた取り組み強化が必要であろう。

現状では、園芸部門の世代交代が本格化しており、先に見た組織的体制整備を図りつつ、生産下落傾向に歯止

めをかけていくことが当面の課題であろう。単品目の生産振興に留まることなく、生産主体、売り先、エリア戦略を組み合わせる形で、懐の広い産地作りを進めていくことが課題である。

## 6、栃木県における水田畑地化の課題

水田の畑地化事業は昨年から本格化したばかりであり、その実績は全国レベルで二〇二三年事業で約三万ha、二〇二四年事業で約一・八万haの活用が見込まれているようである。地域別の実績は現在集計中で、本年九月中には公表される見通しのようだ。こうした状況で、実績数値は得られなかったが、ヒアリング内容からその取り組み状況の概要を報告しよう。

栃木県においては、いわゆる「五年水張りルールの徹底」と「一般品種による飼料米給付金の引き下げ」を前提に「水田潰し」の一環として受け止められているようだ。「地目変更を必ずしも必要としない」取り組みということで、栃木においては以下のような申請が上がっているようだ。一つはデントコーン等の飼料利用農地の申請であり、今後とも飼料作を継続する予定ということとで申請に踏み切るもの、第二は、固定団地的に転作を進めていた土地で、計画的な水張りが難しいエリアの申請、第三に、将来的な作付見通しが立たず、当面有利な

うちに畑地転換してしまおうというものもあるようだ。畑地化促進事業は個人申請方式だが、団地化等のチェックのため、再生協議会協議のマトーになる。個人申請希望を再生協議会でチェックしきれるか難しいところがあるという。

制度的な問題としては、幾つかの危惧があるようだ。

第一は、必ずしも地目変更を必要としないため、水稲の作付ができる水田と水稲の作付ができない水田に二重化してしまい、将来農地流動化が起きた場合、小作料や作付をめぐって農地管理が混乱する可能性があることである。第二に、土地改良賦課金は精算されるが、水利施設は存続するため、五年後以降の作付において水稲作付禁止のチェックを誰が行うのかという点である。第三は、水田の再整備も課題となっているが、土地改良の整備同意や換地等の同意において問題が起きるのではという懸念である。第四に、転換目的がはっきりしない消極的畑地化の場合、将来的に耕作放棄化する懸念がある点である。その他、制度的な問題もありそうだということで、実際に走ってみないとわからない点多そうだという感じであった。拙速な対応が将来に禍根を残さないよう運営管理の徹底をはかって頂きたい。

## 7、おわりに

水田園芸の振興の場合、田畑輪換的な農法転換の課題がある。畑地における露地型園芸作物においては、連作障害による収量低下や品質問題に対応するため、クリーニングクロープや農薬使用が必要となっているが、水田における田畑輪換の効果は必ずしも明瞭ではない。栃木県においては土地利用型園芸作物のコンクールを実施してきたが、受賞者は田畑輪換の効果は大きいと力説していた。実態的な検証が必要であろう。こうした農法転換は、個別経営の計画的土地利用の範囲で調整可能な場合もあるが、ブロックローテーション的な調整を本格的に目指すならば、水稲、麦・大豆、飼料作物も含めた地域的な土地利用方式の確立が必要であろう。地域的な計画的土地利用のなかにいかに園芸作が組み込まれていくのか、環境に優しく、安全で安定した農法転換の課題として今後とも検討していく必要があるであろう。

# 佐賀県における水田園芸の実態と畑地化

佐賀大学 品川 優

## 1. はじめに

二〇二三年から本格的に始動した畑地化促進事業は、経営所得安定対策のなかに位置づけられている。同対策において生産対応に関するものは、a)米、畑作物等の重要品目や戦略品目の生産維持・拡大、b)地域における水田利用のあり様の模索・構築、の二つに大別でき、a)は畑作物及び水田活用の直接支払い、b)は水田活用の直接支払いを講じている。

畑地化促進事業の畑地化とは、水田活用の直接支払いの交付対象水田から除外することを指し、地目変更や畦畔除去、用排水施設の撤去といった法的あるいは物理的対応は課していない。あくまでも政策対象からの切り離しである。それ故に、a)及びb)に大きな影響を与えるこ

とも考えられる。

本稿に与えられた課題は、水田地帯である佐賀県において、水田における稲作から園芸作物への利用転換はどのような状況にあるのか、それを進めるべく講じた畑地化促進事業はどの程度取り組まれているのか、これらの実態や課題を明らかにすることである。

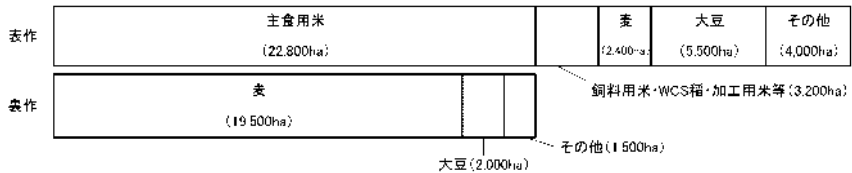
## 2. 佐賀の水田利用

### (1) 水田利用状況

二〇二二年の佐賀県の水田面積は四一、七〇〇ha、水田率八三・一％の水田地帯である。佐賀の水田農業の特徴は二毛作であり、それを踏まえた水田利用の概況を示したのが図1である。なお、図中の数値、特に裏作は各農業再生協議会（以下「再生協」）が作成した「水田収



図1 佐賀の水田利用概況（2022年）



資料：「九州農林水産統計年報」（各年版）及び各「市町村水田農業ビジョン」より作成。

益力強化ビジョン」（以下「ビジョン」）等をもとに算出した推計値である。

表作をみると、主食用米の作付面積は二二、八〇〇haで水田面積の五割強にとどまる。一九九〇年代の生産調整面積の拡大対応として本格的に取り組んだ大豆は五、五〇〇ha、主食用米以外ではWCS稲の二、〇〇〇haを中心に三、二〇〇ha、園芸作物を中心としたその他が四、〇〇〇haなどである。一方、裏作では麦が一九、五〇〇haとほとんどを占め、その大部分は小麦と二条大麦である。それ以外は大豆の二、〇〇〇ha、タマネギ等の園芸作物が該当するその他一、五〇〇haである。以上の結果、佐賀の水田利用率は一四六・〇％（九州一一五・六％）と全国一位である。

また、佐賀の水田農業の特徴の一つが、集団転作とブロック・ローテーション（BR）である。国による生産調整関与の後退もあり、集団転作及びBRに取り組んだ集落状況を農業センサスで確認できるのは二〇〇〇年が最後である。集団転作に取り組んだ集落の割合は、全国二二・〇％に対し佐賀は四七・九％とほぼ半分を占め、そのうちBRへの取組は全国五〇・三％、佐賀八八・三％と、佐賀の場合、ほぼ集団転作イコールBRである。こうした取り組みは、二〇〇〇年以降も続いている。

以上のことから佐賀の水田農業は、米・麦・大豆の表

・裏作関係に、BRという一体的水田利用が構築されている。

(2) 水田利用の変化

では、こうした米・麦・大豆の一体的水田利用はどのように変化しているのか、二〇一七年と比較してみる。なお、データの制約上、表・裏作ごとではなく品目単位でみていくことにする。水田面積は二〇一七・二二年で六〇〇ha減少(▲一・四%)している。同様に主食用米は一、八〇〇ha減(▲七・三%)、大豆五三〇ha減(▲六・六%)に対し、WCS稲五〇〇ha増(三・四倍)、飼料用米一六〇ha増(四・六倍)、その他九三〇ha増(二・一%)、さらに裏作が中心の小麦は一、四〇〇ha増(六・八%)している。つまり、主食用米や大豆の作付けからWCS稲やその他への転換が進んでいることが近年の特徴といえる。

こうした転換の要因の一つには、収益性の問題がある。資料の制約が大きいため概要にとどまるが、佐賀の米・麦・大豆及び盛んな園芸作物の一〇a当たり所得をみたのが表1である。主食用米の二・三万円に対し、経営所得安定対策を加えた小麦は四・六万円、大豆は六・八万円と高い。一方、主な園芸作物では、露地タマネギ二・二万円、露地キャベツ二・八万円、施設キュウ

表1 佐賀の主要品目における10a当たり所得比較 (2020年)

(単位: kg, 円)

	主食用米	小麦	大豆	露地 タマネギ	露地 キャベツ	施設 キュウリ
① 反収	436	350	199			
② 価格	15,106	2,966	10,873			
③ 粗収益	109,770	17,310	35,990	357,402	429,188	4,386,809
④ 経営費	86,387	44,254	36,085	368,551	315,183	3,286,043
⑤ 生産物所得 (③-④)	23,383	-26,944	-95	-11,149	114,005	1,100,766
⑥ 水田活用の直接支払交付金		35,000	35,000			
⑦ 畑作物の直接支払交付金		37,997	33,563	(33,160)	(14,458)	(48,768)
⑧ 所得 (⑤+⑥+⑦)	23,383	46,053	68,468	22,012	128,463	1,149,534

資料：農水省「農産物生産費統計（個別経営体）」及び「営農類型別経営統計」、佐賀県『米麦大豆関係資料』より作成。

- 注：1) 小麦と大豆の反収は、直近7中5平均で算出している。  
 2) 米の価格は、佐賀県産さがびよりを用いている。  
 3) 小麦の価格は、佐賀県産チクゴイズミを用いている。  
 4) 大豆の価格は、佐賀県産フクユカタを用いている。  
 5) 小麦の経営費は県別データがないため、都府県の数値を用いている。  
 6) 大豆の経営費は県別データがないため、九州の数値を用いている。  
 7) 園芸作物は県別データがないため、すべて全国の数値を用いている。  
 8) 園芸作物の交付金の( )は、「共済・補助金等受取金」を指している。

り一・一五・〇万円と総じて高い。したがって、米・麦・大豆では所得の相対化がみられ、特に後二者は交付金水準に大きく左右される。

一方、県全体でみると、農畜産物産出額における米・麦・大豆の割合は、二〇一〇年ではほぼ二〇%台前半(二〇一九年のみ一七・三%)にとどまるのに対し、園芸作物は四五%前後で推移しており、なかでも一九九九年は四九・三%と五割に近づいている。

### 3. さが園芸888運動と畑地化促進事業

#### (1) さが園芸888運動

水田の畑地化に対し、佐賀は先述した一体的水田利用を特徴とするため、県もその堅持を基本としている。一方で、米・麦・大豆の所得問題をカバーすべく、園芸作物の導入とその生産拡大を図ることで、担い手の経営発展につなげていく新たな水田農業の展開も進めている。それが二〇一九年から開始した「さが園芸888運動」(以下「888運動」)である。

888運動は、園芸作物の産出額を二〇二八年度までに八八八億円に高めるものである(二二年度産出額六三八億円)。品目は、佐賀に適した品目かつ高収益が見込まれるものとして、露地野菜ではタマネギ、キャベツ、レタス、ブロッコリーなど、施設野菜はイチゴ、キュウ

り、アスパラガスなど、果樹は栽培管理がしやすい水田等平野部での露地ミカンなどを推奨している。888運動の予算額は二七・四億円(二三年度)であり、基盤整備促進事業(さが園芸888推進型)や、園芸用施設・機械整備の助成、収量向上に対する助成などに加え、新規就農者の確保・育成に対する支援も新たに設けている。つまり、園芸作物支援を通じた水田の利用転換、新規就農者確保の一体的推進である。

#### (2) 畑地化促進事業

県内には二四の再生協があり、それらのビジョンをみることで、水田の利用状況と畑地化予定面積を確認できる。ただし、畑地化予定面積すべてが畑地化促進事業の活用を念頭においているわけではない。二四のうち畑地化予定面積がゼロのビジョンが四つ、〇・一haが最多の九つと、両者で過半を占める(二〇二三年度)。一方、一〇haを超えるものが四つあり、最大が三四ha、残りは一〇ha台前半である。すべてを合算すると八四・五haとなる。

一方、県のビジョンでは七五〇haと記されており、両者の差は大きい。そこで沖繩を除く近畿以西の西日本二府県と各市町村のビジョンの合計を比較すると、畑地化予定面積がほぼ一致しているのは九府県、県ビジョン

の数値の方が大きい、もしくはその逆が九県ある<sup>②</sup>。したがって、県のビジョンは市町村のそれをベースとしたものや、参考の程度が異なる独自のビジョンと推測される。適切な畑地化希望の把握と事業の実施、また地域での情報共有を鑑みると、両ビジョンのあり方が問われるのではないか。

ただし、佐賀県の七五〇haは畑地化促進事業の要望調査(二〇二四年三月)をとりまとめ、九州農政局に提出した数値である。その後、借地の場合は地権者の同意の有無や、地域のなかで十分に合意がとれているのかなど要件の精査が複数回おこなわれ、最終的に二二二haが事業採択されている。したがって、差し引き約五〇〇haが採択に至らなかったということである。そこには要件の不備だけではなく、とりあえず申請した人、途中で申請を取り下げた人、さらには畦畔や排水施設がすでない水田なども含まれており、少なからず現場では混乱があったといえる。

次に、水田の園芸利用と畑地化の取組実態をみるために、江北町を取り上げる。

#### 4. 江北町にみる水田の園芸利用と畑地化

##### (1) 地域農業の概要

杵島郡江北町は県央に位置し、佐賀市から自動車で二

〇分ほどの距離にある。町の北側は中山間地域であり、町内二六集落のうち七集落が該当し、いずれも中山間直接支払いを受給している。残り一九集落は平野部であり、町全体の七割強に及ぶ。

町の農地は、概ね平野部八五〇ha、中山間地域一五〇haの約一、〇〇〇haであり、水田率九七・二%の水田地帯である。町の鉱害復旧事業を契機に基盤整備はほぼ終了しており<sup>③</sup>、一区画当たり平均で中山間地域二〇a、平野部三〇aである。

農家数は四〇〇戸、認定農業者は六〇人(平均五〇、六〇代)おり、そのなかには新規就農者一〇人や、主に集落単位で設立している五つの集落営農法人なども含まれる。水田では、主食用米六九〇ha、大豆三三〇ha、裏作の二条大麦一、〇三〇ha、タマネギ九〇haをつくる。二毛作地帯であり、BRに取り組んでいる。大豆からWCS稲(一一〇ha)に移行したため、近年は大豆面積が減少している。しかし、WCS稲も畜産農家の需要が限られており、これ以上増える見込みはないようである。園芸作物ではタマネギに加え、施設のキュウリやトマト、ナスなどがある。また、中山間地域では露地ミカンをつくっている<sup>④</sup>。

##### (2) 水田の園芸利用と畑地化

江北町の再生協は、隣接する大町町と二町で構成している。二〇二三年のビジョンをみると、畑地化予定面積は一〇haと記載している。各町の内訳は不明であるが、江北町の畑地化促進事業の採択面積は〇・八六haとその十分の一にとどまる。それは、すでに取水口のない水田やハウスを建設している水田、畑地化を迷っている人など、かなり幅広い意向を拾い上げた予定面積と思われる。

水田を畑地化する〇・八六haは二件の申請によるものであり、いずれも中山間地域に属する門前集落である<sup>6)</sup>。門前集落の農家数は一二〜一三戸、水田面積は一五haで、米、二条大麦、大豆、タマネギを二毛作でつくっている。ただし、水田は山際のほぼ平野部にあるため、中山間直接支払いの対象にはなっていない。水田は一區画平均二〇aで整備しているが、ため池の水を水路に流し、水路に堰板をはめて水田に水を入れる「掛水エリア」のため、米づくりに苦勞する水田が多い。

他方、樹園地は一七・八haと水田よりも多く、すべて中山間直接支払いの交付金（急傾斜は一三・一ha）を受けている。樹園地のほとんどでミカンをつくっており、温州ミカンがメインである。また、栽培が難しく流通量の少ない今村温州も盛んであり、県ブランドの「にじゅうまる」もつくりはじめている。

畑地化した二件の〇・八六haは、①〇・三一haと②〇・五五haである。①は地権者と耕作者は同一である。①農家（四〇歳）は、現在米と大豆で計一ha（裏作で二条大麦一ha）と、露地ミカン二haをつくっている。五年ほど前に①を樹園地として利用している。そのきっかけは、親から経営移譲したタイミングであったことや、「掛水エリア」のため米づくりが大変なこと、中山間直接支払いの急傾斜に該当する樹園地での作業は厳しいため、作業しやすい平野部の水田を園芸利用したこと、収益性の違いなどである。加えて、県からの888運動の推進や畑地化促進事業の説明などもあり、今回畑地化促進事業を活用している。その際、畦畔除去もおこない、水田二枚を一枚にしている。また、888運動で推進している「水田転換園等の平坦地で糖度の上がりにくい園地でも、高品質果生産<sup>6)</sup>」が可能な根域制限栽培を導入し、「にじゅうまる」をつくっている。

他方、②は貸借関係にあるが親子間によるものである。地権者である父親は三〜四haを経営するミカン専業農家である。水田も所有するが、②を除きすべて貸し付けている。②は以前から、父親が作業のしやすい平野部の水田を樹園地に転換してミカンをつくっていた。もとJA職員の息子（四三歳）は脱サラ後、二年間親元で研修を受けたのち、ミカン農家として父親とは別で独立就

農している。父親から②を借地し、現在②を含め1haでミカン（一部レモンがある）をつくっている。今回の畑地化促進事業で畦畔除去もおこない、水田二枚を一枚にしている。

### (3) 園芸団地

門前集落では、一つの園芸団地を進めている。一つが、先の畑地化促進事業のミカン団地である。いま一つが、水田一四haを施設園芸での利用に転換するものである。対象品目は施設キュウリとし、新規就農者が入植する。二〇二三年から基盤整備促進事業（さが園芸888推進型）を活用して一・四ha（地権者五人）を三区画に整備するものであり、二区画はすでに整備済みである。そのうちの一区画にはすでにハウスを建設し、先進農家で研修した新規就農者（五〇代前半）が二四年三月にキュウリを定植している。もう一区画は、二五年にハウスを建設し、JAを中心とした新規就農者育成事業である「トレーニング・ファーム」の修了生（二〇代前半）が入植する。

ため池から遠く、水の便が悪い水田を園芸団地にした経緯から、今後畑地化促進事業の活用が予想されるが、現時点では未定である。とはいえ、先に触れた園芸作物支援を通じた水田の園芸利用と新規就農者確保の一体的

推進の事例である。

## 5. まとめ

以上、佐賀における水田の園芸利用と畑地化の取り組みについてみてきた。米・麦・大豆の一体的水田利用を基本としつつ、収益性の問題から県は888運動を通じた水田の利用転換や園芸団地の創設、さらには新規就農者確保を進めていた。

実際の水田の園芸利用と畑地化には、大きく二つのケースがある。一つが、農業者自身の意思・選択で水田を園芸利用し畑地化するケースであり、本稿で取り上げた事例である。すなわち、土地条件や水の確保、収益性の観点などから絶対的相対的な不利性をカバーすべく水田の園芸利用と畑地化をおこなったものであり、それは農政の畑地化促進事業の目的である水田での畑作物の本作化・畑地化と合致したものだといえよう。

いま一つは、政策により押し出されるケースである。なぜならば、「五年のうち一回も水張りをおこなっていない農地」は、水田活用の直接支払いの交付対象水田から除外されるからである。つまり、米の過剰を危惧する結果、水稲の作付けは求めず、最低限の水張りという目に見える形を通じた時限的顕在的水田機能の維持活動を要件とする。

交付対象水田からの除外という点では畑地化促進事業と同じであるが、農業者が将来的な水田機能の維持活動をしていないという選択をしていなくても、将来的潜在的水田機能は少なくとも農政上、捨象される。例えば、ソバなど水にセンシティブな品目は所定期間内での水張りが難しく、交付対象水田からの除外と直接支払いの受給不可は収益性問題を惹起することになる。その結果、当該品目の生産継続の阻害や生産品目の選択肢を狭める危険性がある。しかし、水張りをしない、あるいは時限的にできないことが、将来の水田機能を必ずしも消失させるわけではない。

経営所得安定対策を導入した際の基本法も、地政学的リスクや輸入競争の激化、感染症の発生リスクなどの高まりを受け、不測時だけでなく平時も範疇とする食料安全保障を前面に打ち出した基本法に改正された。一方、食料自給力は過去最低水準となり、「国内生産のみによる米・小麦中心の作付け」ではエネルギー必要量の八割の生産にとどまる。そうした状況下において、国レベルでの国民全体への食料供給とそのため生産手段の確保を念頭におけば、将来的潜在的水田機能も包摂した農政が問われるのではないか。

注

- (1) 再生協によっては、産地交付金として二毛作助成や大豆の団地化など多様な助成が加算される。
- (2) 県・市町村ともに畑地化予定面積がゼロの二県、市町村の数値を公表していない二府県は除いている。
- (3) 石炭採掘にともなう地盤沈下が問題となり、炭鉱を閉山した一九六九年から一九九六年まで鉱害復旧事業がおこなわれ、その一環として圃場整備も進められた。
- (4) 産地交付金では、一〇a当たり一百万円の「露地園芸作物等助成」を設けている。露地ミカンの場合、永年作物のため栽培（改植）から収穫できるまでの五年間交付される。
- (5) 門前集落は、東京から来た地域おこし協力隊員の奮闘を描く映画「土のひと 風のひと」の制作舞台になっている（佐賀新聞「二〇二三年四月一八日付け」）。
- (6) 田島大寛「温州ミカンの根域制限栽培の造成について」（県農林水産部果樹試験場ホームページ、二〇一八年三月記事）。
- (7) 佐藤加寿子・椿真一「水田活用の直接支払い交付金見直しが地域農業・社会に及ぼす影響」（『農業・農協問題研究』第七九号、農業・農協問題研究所、二〇二二年）。

# 経営所得安定対策とその財政構造(2)

農政ジャーナリスト 神山安雄

これは、「経営所得安定対策とその財政構造」の後編である。前編の「経営所得安定対策とその財政構造(1)」(本誌七月号)では、広義の経営所得安定対策を含む食料安定供給関係費予算が、民主党政権下での農業者戸別所得補償制度により比重を高めたが、その後の自公復帰政権(安倍政権)下で徐々に比重を低下させたことを指摘した(前編1. 経営所得安定対策の位置)。あわせて、食料安定供給特別会計の食糧管理勘定をつうじた米・麦管理の現状を分析した(前編2. 米麦の管理)。また、農業経営所得安定対策を運営する食料安定供給特別会計の農業経営安定勘定の現状について、特に畑作物の直接支払交付金のうち、麦の関連経費は輸入麦の売買差益(マークアップ)を財源として食糧管理勘定から繰入れられていること、甘味資源作物(てん菜、でんぷん原料パレ

イシヨ)関連経費は糖価調整金を財源として、(独立行政法人)農畜産業振興機構から農業経営安定勘定に納付されていることを指摘した(前編3. 農業経営安定勘定の財政構造)。

後編では、「4. 輸入麦の管理の課題」において、輸入麦に関連する管理上の課題について分析する。「5. 糖価調整制度の管理と課題」においては、甘味資源作物・糖類の管理上の課題について分析する。

## 4. 輸入麦の管理の課題

### 国内麦への直接支払いと財源

国内麦の振興経費・管理経費は、輸入麦の売買差益を財源にして調達する仕組みがとられてきた。食糧制度の時代から、これは特別会計の手法をつうじて行われてい



る。これは、WTO農業協定の受入れにもなつて制定された食糧法（一九九五年施行）の下でも変わっていない。

現行の仕組みでは、経営所得安定対策の畑作物の直接支払交付金のうち、麦については、輸入麦の売買差益（マークアップ）が、輸入麦を管理する食糧管理勘定から、同じ食料安定供給特別会計のなかの農業経営安定勘定に繰入れられることで、運営されている。

畑作物の直接支払いは、支払い対象を担い手（認定農業者等、認定新規就農者、集落営農）に限定し、麦、大豆、てん菜、でんぶん原料バレイショ、ソバ、ナタネについて直接支払交付金を支払う。直接支払交付金は、面積払い（一〇・二万円、ソバは一・三万円）を作付面積に応じて先払いし、収量に応じた数量払いを支払う。数量払い単価は、作物・品質区分ごとに設定され、麦類は小麦、二条大麦、六条大麦、はだか麦ごとに設定されている。二三～二五年産の小麦は、六〇kg当たり六三四〇円（課税事業者は五九三〇円）である。数量払いは、その数量に応じて、先払いの面積払いを差し引いて支払われる。

田作の麦・大豆は、一般会計を財源とする水田活用の直接支払（一〇・a三・五万円）の上に重ねて畑作物の直接支払が交付されている。

麦については、「麦の需給に関する見通し」を毎年度策定し、麦の需要量見通しをもとに、これに対する供給量を国内麦の生産量と麦の輸入量の予測から見通している。

「需給見通し」をもとに、食料安定供給特別会計のなかの、食糧管理勘定のうち輸入麦を管理する麦勘定、また経営所得安定対策を運営する農業経営安定勘定のうち、畑作物の直接支払の麦に対する交付金額に相当する部分の食糧管理勘定からの繰入額が予算化されている。

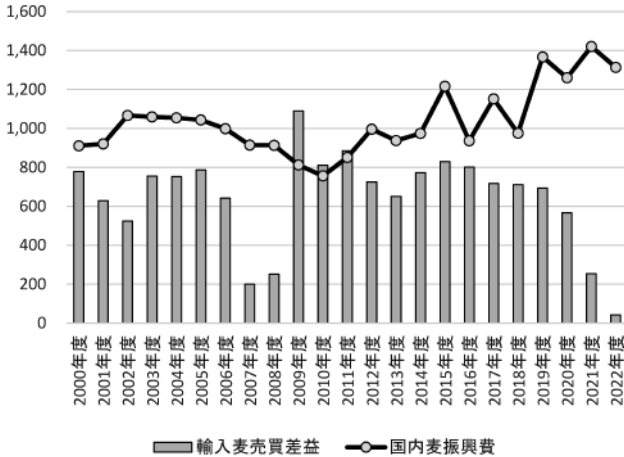
食糧管理勘定から農業経営安定勘定への繰入れの歳出決算額、すなわち農業経営安定勘定の食糧管理勘定から受入れの歳入決算額は、予算額とまったく同額である。

例えば二二年度決算では、食糧管理勘定から農業経営安定勘定への繰入れの支出済歳出額、農業経営安定勘定の食糧管理勘定からの受入れの収納済歳入額は一二四一億八六三二万六千円であり、当初予算額と同額である<sup>(注1)</sup>。

輸入麦の売買差益は、穀物の国際価格の変動などによって年度ごとに増減する。輸入麦の売買差益が減少しても、国内麦の振興経費はまかなわれている<sup>(図2-1)</sup>。

輸入麦の売買差益の増減にかかわらず、国内麦の振興経費が、食糧管理勘定から農業経営安定勘定に予算額どおりに繰入れられる。輸入麦の売買差益の減少によって生

図2-1 国内麦振興費（推計）と輸入麦の売買差益の推移  
（2000～2022年度、決算ベース）



資料：農林水産省、「麦の参考統計表」（政策審食糧部会提出資料）等により作成

注1) 国内麦振興費は、麦作経営安定対策費、2007年度からは農業経営安定対策事業のうち、生産条件不利地域対策（ゲタ対策）、畑作物の所得補償・直接支払の麦に相当する部分の農林水産省による推計。

2) 輸入麦売買差益は管理費を除いたもの。食糧管理勘定の数値（7月号、表2、P.50）とは一致しない。

じた食糧管理勘定の麦勘定の赤字は、一般会計からの繰入れによって補われることになる。

### 麦類の輸入管理の仕組み

需要量・輸入量ともいけば多い小麦について、WTO農業協定、包括的連携協定CPTPP（TPP11）と日米貿易協定の仕組みをみておこう。

小麦は、WTO農業協定によって、国家貿易を維持しながら、カレント・アクセス枠（五七四万トン）を設定し、その枠内輸入は関税ゼロとする代わりに、1kg当たり四五・二円を上限にして売買差益（マークアップ）を徴収できる仕組みである。カレント・アクセス枠を超える輸入については高い関税（1kg五五円）を課し、枠外輸入を抑制している。

CPTPPと日米貿易協定は、WTO協定のカレント・アクセス枠をそのままにして、CPTPPの加盟国についてWTO枠に加えて、カナダ枠を一七年度四・〇万トンから二四年度五・三万トン、豪州枠を三・八万トンから五万トンに設定、マークアップを発効九年目の二六年度までに四五％削減するとした。日米貿易協定では、米国枠を一九年度一二万トンから二四年度一五万トンに設定、マークアップを二六年度までに四五％削減することとした。

輸入麦の売買差益を国内麦の振興経費の財源にする枠組みでは、カナダ・豪州・米国産の輸入麦のマークアップ削減は、多少なりとも国内麦の経営所得安定対策に影響を与えることになる。

### 国内麦・輸入麦の価格関係

WTO農業協定の枠組みによる輸入麦の管理は、国内麦の管理の枠組みに影響を与えることになった。国内麦の管理が変わるなかで、輸入麦の管理も変化した。画期は、経営所得安定対策が開始される二〇〇七年度である。

経営所得安定対策以前の一九九五～二〇〇六年度の時期は、国内麦について国による無制限買入制が維持され、国内産の小麦・大麦・はだか麦に政府買入価格を設定していた。輸入麦については、世界市場での買付価格に、港湾諸経費等とマークアップを加えて、標準売渡価格を年間固定で設定していた。国内麦も標準売渡価格で売渡されるから、買入価格との売買逆ざやが発生する。国内麦の売買損失は、輸入麦の売買差益(マークアップ)収入で埋める仕組みである。

国内麦の売買逆ざやに管理経費を加えた財政支出(コスト逆ざや)を、輸入麦の売買差益から管理経費を差引いた財政収入で埋める「内外麦コストプール」方式であ

り、特別会計をつうじて運営した。

食糧法は、輸入麦の国家貿易を維持し、国内麦は、生産者とその委託者による売渡し申し込みに対して政府の無制限買入れを義務づけた。一九九九年産小麦(銘柄区分Ⅱ・一等)の政府買入価格は六〇kg八八九三円、政府売渡価格は二四三〇円と、売買逆ざやである。

### 民間流通と麦作経営安定対策

農水省は、「新たな麦政策大綱」を決め(一九九八年省議決定)、国内麦は、「自由な民間流通」に委ねるとし、二〇〇〇年産麦からの民間流通への移行を打ちだした。その上で、民間流通の定着までの経過措置として「政府買入れの途を残す」とした。

このときの麦の民間流通制度は、播種前全量契約、競争制限的な入札制度(義務上場制、値幅制限、申込限度数量)、実績主義であった。

入札取引の基準は、そのときの政府売渡価格になる。政府買入価格との逆ざやがあるため、生産者手取りを確保するため、麦作経営安定資金制度が導入された。

二〇〇〇年産小麦(Ⅱ・一等)の麦作経営安定資金は、入札基準価格を前述の九九年産標準売渡価格(六〇kg二四三〇円)とし、生産者手取りを九九年産政府買入価格(六〇kg八八九三円)と同額にして、その差額分を二〇

〇〇年産の麦作経営安定資金(六〇kg六四六三円)として交付するものであった。<sup>(注)</sup>

輸入麦については、標準売渡価格が買入価格へ買付価格+港湾経費にマークアップを上乗せして年間固定で設定された。このマークアップが、国内麦振興経費(麦作経営安定資金等)の財源となった。

### 経営所得安定対策の開始

農水省は、「経営所得安定対策等大綱」をまとめ、〇七年度から農政改革三対策——米政策改革推進対策、品目横断的経営安定対策、農地・水・環境保全向上対策——を推進するとした。

品目横断的経営安定対策は、一定規模以上の担い手等(認定農業者等は都府県四ha、北海道一〇ha以上、集落営農は二〇ha以上)を対象を限定し、条件不利補正対策(ゲタ対策)により麦・大豆・てん菜・でんぶん原料バレイシヨについて、生産費と販売価格との差額を補てんする。加えて、収入減少影響緩和対策(ナラシ対策)により米・麦・大豆・てん菜・でんぶん原料バレイシヨの合計収入に対して基準収入を下まわった場合に差額の九割を補てんする仕組みであった。

面積要件が大問題となり、品目横断的経営安定対策(〇七年度)では「おおむね四ha、一〇ha」としてその六四

%水準まで引き下げて運用された。翌〇八年度からは水田・畑作経営所得安定対策と名称を変え、面積要件を事実上はずしていった。

### 国内麦管理と輸入麦管理の方式変更

経営所得安定対策の〇七年度からの実施に向けて、国内麦の管理方式が大幅に変更された。

国内麦は、民間流通への移行が終わっていた(国内麦の政府買入数量は〇五年度からほぼゼロになった)。

そのため、国内麦の無制限買入れ制を廃止し、民間流通に委ね、政府の標準売渡価格制も廃止した(食糧法二〇〇六年改正)。<sup>(注)</sup>

麦作経営安定資金制度も廃止し、経営所得安定対策(条件不利補正対策+収入減少影響緩和対策)に移行した。

輸入麦は、標準売渡価格制により売買差益が確保され、国内麦振興経費の財源となっていた。しかし、標準売渡価格は年間固定であり、転作麦の増加などにより麦作経営安定資金など国内麦の財政支出が膨らむなかで、見直しが迫られていた。

輸入麦の管理は、〇七年度から標準売渡価格制を廃止し、政府売渡価格(売払価格)は「相場連動制」(価格変動制)に変更された。

「相場連動制」による価格設定は、海外市場から商社

が買い付けた価格（買付価格）に、年間固定の港湾諸経費を上乗せし、政府買入価格とする。政府買入価格に年間固定のマークアップを上乗せして、政府売渡価格（売払価格）とした。マークアップ（売買差益）は、政府管理経費（保管料、事務人件費等）に「経営安定対策費に充当する経費」を加えて年間固定とされた<sup>（注5）</sup>。

輸入麦の売渡価格の改定は、「原則、年三回（四月、八月、一二月）」としたが「当面、年二回（四月、一月）」として、年二回の改定が現在までつづいている。

買付価格の算定は、「改定月の三か月前からさかのぼった八か月間の平均」とされた<sup>（注5）</sup>。

食糧小麦（一般輸入、米国産ハード・レッド・ウイスターの場合）の〇七年四―九月期の政府売渡価格（一トン当たり）は、買付価格二万八五六一円に港湾諸経費二〇〇七円を加えた額を政府買入価格とし、これにマークアップ一万六八八円を加えて、算定された<sup>（注6）</sup>。

### 穀物国際価格の高騰への対応

国内麦の民間流通・標準売渡価格の廃止により、輸入麦の政府売渡価格は半年ごと改定の「相場連動制」になった。

標準売渡価格は、「消費者の家計ヘインフレの影響が及ばないようにする」目的で導入されたが、「現時点で

はこのようなインフレは想定し難い」とした<sup>（注7）</sup>。

しかし、〇七年半ばすぎから大豆、トウモロコシの国際価格が高騰し、これにあわせ小麦の国際価格も高騰していった<sup>（第二次世界食糧危機）</sup>。穀物類の国際価格は、〇七〇九年、一―一四年と高騰・高止まりした。

これにともない、輸入食糧小麦の政府買付価格は急上昇した<sup>（注8）</sup>。

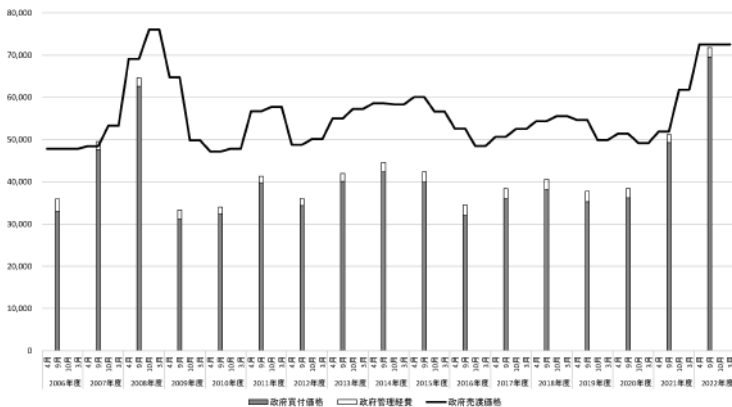
豪州産ASWでみると、〇六年度は、標準売渡価格（一トン四万六三五〇円）に対し、買付価格は〇七年三月でも三万五〇六四円であった。

しかし、〇七年四―九月期は、政府売渡価格四万八六六〇円に対し、買付価格は〇七年四月の三万五七四三円が七月には四万九五〇円、九月には五万二〇二円に上昇した。

〇七年一〇月―〇八年三月期は、政府売渡価格五万三三三〇円に対し、買付価格は〇七年一〇月が六万七七四円、〇八年一月が六万三九一円である。

「相場連動制」による政府売渡価格は、直近八か月間の買付価格の平均をもとにした、上半期・下半期の半年間固定である。国際価格の高騰時には買付価格が高騰し、政府買入価格が売渡価格を上まわり、売買差益を確保できない事態が生じた<sup>（図2-2）</sup>。（そのため、政府売渡価格の算定は、〇九年一〇月改定期から、「改定月

図2-2 輸入食糧小麦の政府買入価格と売渡価格の関係  
(2006~2022年度)



資料：農林水産省「麦の参考資料」（政策審食糧部会提出資料）各年度、等により作成

注1）政府売渡価格は、各年度上半期・下半期ごとに固定。

5 銘柄加重平均（包装込み、税込み）。5 銘柄は、アメリカ産ダーク・ノーザン・スプリング（主にパン・中華麺用）、カナダ産ウエスタン・レッド・スプリング（主にパン用）、アメリカ産ハード・レッド・ウインター（主にパン・中華麺用）、オーストラリア産スタンダード・ホワイト（ASW、主に日本麺用）、アメリカ産ウエスタン・ホワイト（主に菓子用）。

2）政府買入価格は年度平均。政府管理経費は年間固定。

の二か月前までの六か月間の買付価格の平均」に改められた。）

それでも、農業経営安定勘定への麦管理勘定からの繰入れは予算額どおり行われ、麦管理勘定には一般会計から損失額が繰入れられたのである。

### 輸入麦の売渡し制度の見直し

もうひとつの改定は、輸入麦の売渡し方式である。食糧管理制度の下でも、麦は早くから間接統制に移行し、輸入麦は、輸入委託商社により買付けられ、政府は買入委託代金（買付価格）を支払って買入れている。買入れ後、政府は一定期間（従来は二・六か月ほど、〇五年当時は二・三か月に短縮）保有した後、これを売り渡していた。

この二・三か月は、輸入食糧小麦の「備蓄」期間と位置づけられた。これは、過去最大の備蓄の取り崩しが一九九三〜九四年のカナダの船積み遅延による一・八か月分であったことによる注9）。

国内麦を民間流通に委ねて政府管理からはずした後、国家貿易を維持しながらも、輸入食糧小麦について、SBS（売買同時契約）による即時販売方式に一〇年一〇月から改められた。

輸入食糧小麦を政府は直ちに販売するが、売渡された

製粉企業はこれを一定期間保管する方式がとられた。製粉企業が二・三か月保管すれば、政府が保管料の一・八か月分を助成する。輸入食糧小麦について、政府は「備蓄」機能の一部を製粉企業に肩代わりさせたことになる。

### 戸別所得補償制度と麦の管理

民主党政権が〇九年九月に誕生し、公約であった農業者戸別所得補償制度が一〇年度からモデル的に、一一年度からは本格的に実施されていった。

戸別所得補償制度は、販売農家すべてを対象にした、米の所得補償、水田活用の所得補償、畑作物の所得補償から成っていた。

前政権(自公政権)の水田・畑作経営所得安定対策は、原則「担い手」が対象であり、中規模層以下では生産者手取り価格が生産費割れの米には所得政策がないという批判から、戸別所得補償制度が構想された。

米の所得補償が新設されたが、水田活用の所得補償は転作等助成の産地確立交付金を踏襲し、畑作物の所得補償は経営所得安定対策の条件不利是正対策(ゲタ対策)の四品目にナタネ、ソバを加えて、踏襲された。

戸別所得補償制度の財源は、農業農村整備事業費の大幅な削減によって調達された。また、一一年三月には東

日本大震災・福島第一原発事故が発生した。

こうしたなかで、輸入麦の売買差益を財源とした国内麦の振興費についての議論は生まれなかった。〇七年前後に固まっていた麦政策の枠組みがそのまま受け継がれた。

麦全体で見ると、一〇年度畑作経営所得安定対策の交付対象数量六一・八万トンが一一年度畑作物の所得補償の交付対象数量七九・九万トン、一二年年度九一・九万トンに増え、そのうち小麦では、五三・五万トンから七〇・一万トン、八二・五万トンに増えた<sup>(注10)</sup>。一一年度からの戸別所得補償制度の本格展開は、販売農家すべてを交付金対象とすることで、転作麦の増加もあり、麦全体の対象数量を大幅に増加させた。

所得安定対策・所得補償制度である国内麦振興経費は、一〇年度七五六億円に減少していたが、一一年度八五一億円、一二年年度九九六億円に急増した。

これに対し、輸入麦の売買差益は、〇七・〇八年度の落ちこみから〇九年度は大きく回復したが、一〇年度から一二年度にかけて再び減少した。

二〇〇〇年代後半から一〇年代前半の穀物類価格の高騰・高止まり(第二次世界食糧危機)の原因は、①新興国、特に中国の飼料作物・油糧種子需要の拡大、食料・農業政策の転換と、②米国のエネルギー政策、食料・農

業政策の転換にあった。そのため、大豆・トウモロコシ価格の高騰が先行し、小麦価格が後を追うかたちであった。一〇年代初めの米国や豪州の干ばつ、さらに穀物輸出国に転じていたロシアとウクライナの干ばつ、輸出規制があり、再び穀物類価格は高騰し、商品市場での投資ファンドによる投機がこれを増幅した。この時期、大豆とトウモロコシは史上最高値を記録、更新したが、小麦価格は一九七三年の史上最高値を超えることがなかった。

二〇〇〇年代後半には、米国の住宅バブル崩壊に端を発する国際金融危機が発生し、ドル安円高がつづいていた。

以上のような要因から、一〇年代初めの戸別所得補償時期では、麦の所得補償経費・管理経費の増加がありながらも、「相場連動制」により輸入麦の買付価格の上昇が売渡価格に転嫁され、一定の売買差益が確保され、国内麦・輸入麦の管理上の財政問題は、まだ顕在化しなかった。

戸別所得補償制度は、当初から財源問題をかかえたが、短期間であったこともあり、麦については財源問題に足元をすくわれることを免れたことになる。

## 経営所得安定対策への移行

一二年一二月総選挙で自公復帰政権（安倍政権）が成立した。安倍政権は、戸別所得補償制度を経営所得安定対策と名前を変え、当初一三年度はそのまま踏襲し、一四年度から変更していった。

米の所得補償は直接支払交付金として、一四年度からは半減し、一八年度には廃止した。水田活用の所得補償は、直接支払交付金として継続された。

畑作物の所得補償も直接支払交付金と名前を変え、「担い手」に交付対象を限定した。そのため、一三年度の畑作物の直接支払は、支払対象者が減り、交付金額も減少した。畑作物の直接支払の対象数量も減少した——麦全体では、一二年度九一・九万トンから一三年度八八・六万トンへ、うち小麦は八二・五万トンから七八・〇万トンへ減少。

しかし、主食用米の需給調整数量が年々増加し、「麦・大豆の本作化」がいわれ、転作麦の増加により畑作物・麦の直接支払交付金額（国内麦振興費）は年々増加していった（**図2-1**）。これに対し、輸入麦の売買差益は、輸入量が徐々に減少したこともあり、麦の直接支払交付金額を不十分にしかまかなえなくなっていた。

畑作物（麦・大豆）の直接支払交付金は、田作の麦・大豆には水田活用の直接支払交付金（一〇a三・五万円）に上乗せして支払われる。水田活用の直接支払は、



そして畑作物（大豆）の直接支払も、一般会計からまかなわれる。「麦・大豆の本作化」をめざすならば、「畑地化の促進」によって、田作の麦・大豆から水田活用の直接支払をはぎとり、麦・大豆の財政支出を畑作物の直接支払だけに集約しようとしている。「畑地化の促進」は、そうした脈絡でとらえるべきであろう。

### コロナ禍とウクライナ危機

コロナ禍からの回復過程で繰り越し需要が顕在化し、原油をはじめ他の消費財価格とともに、穀物類価格も上昇をはじめていた。そこにロシアによるウクライナへの軍事侵攻（二二年二月）である。その直後（三月初め）、シカゴ取引所の小麦の期近価格は、史上最高値を記録した。原油・ガスをはじめ、穀物など食料品全体など、物価上昇がつつき、グローバル・インフレの事態となった。

物価上昇（インフレ）の抑制対策として、米国と欧州は、金利引き上げ策をとった。しかし、アベノミクス——「異次元の金融緩和」と国債増発・その日銀引き受けによる財政支出の拡大、一方で規制緩和——という新自由主義的政策をとってきた日本は、金利引き上げがでさず、極端な円安におちいり、グローバル・インフレの上に輸入インフレが重なり、物価上昇を増幅させた。

コロナ禍からの繰り越し需要の回復もあり、ウクライナ危機による高騰の前から穀物価格は上昇していた。二一年一〇月期の輸入食糧小麦の売渡価格は対前期比一九・〇％上昇、二二年四月期は対前期比一七・三％上昇の一トン当たり七万二五三〇円（五銘柄加重平均）となっていた。

岸田首相は、「物価対策として小麦の売渡価格を二三年四月まで上げない」と宣言した。二二年一〇月期の輸入食糧小麦の政府売渡価格は、実質据え置きとし、二三年四月期の売渡価格を直近一年間の買付価格をもとに算定するとの緊急措置がとられた。

輸入食糧小麦の二三年四月期の売渡価格は、直近一年間（二二年三月第二週～二三年三月第一週）の平均買付価格の算定では、五銘柄加重平均（税込み）で一トン八万二〇六〇円、対前期比一三・一％引き上げとなった。

このため、ウクライナ危機直後の価格急騰の影響を受けた期間を除き、直近六か月間の平均買付価格をもとに、二三年四月期の売渡価格は一トン七万六七五〇円、対前期比五・八％引き上げと算定された（注1）。

CPTPP、日米貿易協定によるカナダ枠、豪州枠、米国枠のマークアップ引下げも適用されている。

二二年度麦勘定の売買差益が大幅に減少したのは、以上のような事情による。

### 国内麦・輸入麦の管理上の課題

国内麦は民間流通、輸入麦は国家貿易を維持しながらも間接統制の下で、気候変動や世界市場の不安定化が増すなかで、ウクライナ危機のような価格高騰に輸入麦の現行の管理制度では十分に対応できないことが明らかになっている。輸入食糧小麦の価格は、二一年、二二年と急騰した。「平時の食料安全保障」「食料安定供給の確保」をいうならば、基本は国内農業生産の増大であり、米政策が基軸になる。副軸は「麦・大豆の本作化」であろうが、国内麦の所得支持政策について輸入麦の売買差益を財源とする輸入依存の仕組みは、少なくとも再検討の余地がある。

### 5. 糖価調整制度の管理と課題

#### 甘味資源作物の経営所得安定対策

甘味資源作物のうち北海道でん菜とでんぷん原料バレイシヨは、麦・大豆と並んで、食料安定供給特別会計の農業経営安定勘定をつうじて管理されている。

でん菜・でんぷん原料バレイシヨの直接支払交付金は、(独立行政法人) 農畜産業振興機構 (ALIC) による糖価調整事業・でんぷん調整事業で徴収される調整金を財源にしている。でん菜・でんぷん原料バレイシヨ

の直接支払交付金の財源として、農業経営安定勘定にALICから調整金収入の一部が納付されている(前編Ⅱ本誌七月号、表3)。

甘味資源作物には、沖縄県と鹿児島県南西諸島のサトウキビ、鹿児島県のでんぷん原料カンシヨ(サツマイモ)がある。いずれもALICの糖価調整事業のなかで、畑作物(でん菜、でんぷん原料バレイシヨ)の直接支払と同じ枠組みのなかで交付金が支払われている。

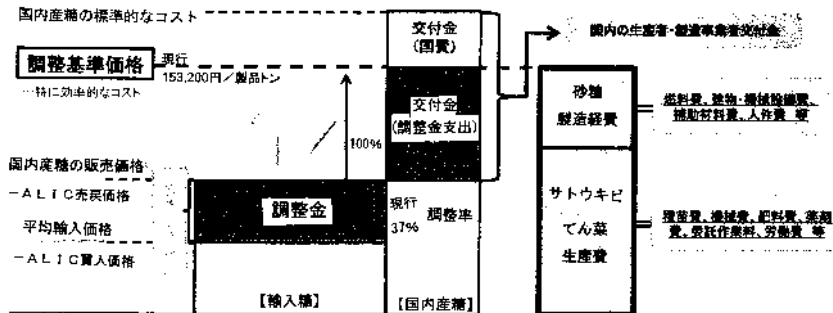
#### 糖価調整事業の仕組み

糖価調整制度は、最終製品の精製糖に高率の関税・調整金を課し、輸入を事実上はばむこと。精製糖の原料となる輸入粗糖などは調整金を課し、調整金を財源に国内の甘味資源作物生産者と国内産糖製造業者に交付金を支払うことによって、国内の甘味資源作物生産と糖業を守るものである。

糖価調整事業の仕組み(図2-3)は、砂糖の内外価格差調整の基準指標として調整基準価格を設定し、その価格を輸入糖の価格が下まわった場合に糖価調整が発動される。

調整基準価格は、特に効率的な製造コストである。効率的な水準のサトウキビとでん菜の生産費の加重平均に、製造コストを加えて算定される。二三砂糖年度の調

図2-3 糖価調整制度の仕組み(砂糖の場合)



資料：農林水産省「砂糖及びでん粉をめぐる現状と課題について」2022年9月、による

調整基準価格は、一製品トン当たり一五万三二〇〇円である。

調整基準価格と輸入糖の平均輸入価格の差額に調整率（現行三七％）を乗じて、調整金単価が設定される。

四半期ごとの需給見通しをもとに事業者は輸入糖の輸入を申請するが、ALICはこれを買入れ、輸入価格に調整金を加えて、ALICは事業者に売り戻す（ALICによる調整金の徴収）。ALICの売戻価格が国内産糖の販売価格となる。

国内産糖の販売価格と調整基準価格との差額分を、甘味資源作物生産者と国内産糖製造事業者への交付金として支払っている。この交付金の財源が調整金である。

調整基準価格は、特に効率的な製造コストのため、標準的なコストとの差額分が国費からの交付金として支払われる。この精製糖の糖価調整制度の仕組みのなかに、異性化糖と輸入加糖調整製品に対する調整金の徴収がある。

異性化糖調整金は、国内産糖の販売価格を異性化糖べースに換算した異性化糖標準価格を算定し、平均供給価格がこれを大幅に下まわる場合、輸入糖の平均輸入価格水準との差額分を調整金として異性化糖企業から徴収するもの。一年度以降、異性化糖調整金の発生はなかったが、用途の拡大等の現状から換算率を引き上げ、二四

年四月以降、異性化糖調整金が発生している<sup>注12</sup>。

加糖調製品調整金は、加糖調製品の関税引き下げに合意したCPTPの発効（一八年二月三〇日）に合わせ、制度化された。ココア調製品、粉乳調製品、豆調製品、コーヒ調製品、その他調製品からの調整金収入は、一九年度六二億円から二三年度一〇二億円に増加した<sup>注13</sup>。

でんぷん調整金制度は、糖価調整制度と同じ枠組みである、でんぷん原料用のバレイショ・カンショの生産費の加重平均とでんぷん製造経費とを加えた「特に効率的な製造コスト」を調整基準価格（二三でんぷん年度一製品トン当たり一七万九三四〇円）として、輸入トウモロコシ・輸入でんぷんに対してコーンスターチ・糖化製品企業と化工でんぷん企業から調整金を徴収、畑作物（でんぷん原料バレイショ）の直接支払交付金、でんぷん原料カンショ交付金、国内産いもでんぷん企業への交付金の財源となっている。

### 糖価調整制度と経営所得安定対策

国が行う糖価調整事業は、輸入糖・でんぷん等に調整金を課し、調整金収入を国内の甘味資源作物生産への価格・所得政策経費と精製糖企業や糖化・化工でんぷん企業との振興経費に充当するものである。従来は国内産糖・

でんぷんと輸入糖・でんぷんとの抱き合わせ制で運営され、甘味資源作物生産者には最低生産者価格を設定していた。〇七年度からの品目横断的な経営所得安定対策の開始によって、最低生産者価格は廃止され、北海道のてん菜・でんぷん原料バレイショが経営所得安定対策の交付金、サトウキビとでんぷん原料カンショには、砂糖会計とでんぷん会計から交付金が支払われている。

しかし、糖価調整事業は、砂糖消費の減少が輸入糖の減少につながり、これが調整金収入の減少となり、砂糖会計の赤字を累積させるといふ構造的な問題をかかえている。これに甘味資源作物の豊作による交付金支出の増加や砂糖国際価格の高騰などが重なる、赤字額が急増して、制度存続の危機が発生する。

砂糖調整金収支の改善のために、てん菜の作付指標面積の設定（一九八五年度開始）、精製糖企業の調整金負担水準引き上げなどが行われてきた。二〇〇五砂糖年度末には累積赤字七〇六億円が発生し、砂糖生産振興資金残高の充当や一年度予算での糖価調整緊急対策三二九億円が実施された<sup>注14</sup>。

### 糖価調整収支の現状と課題

甘味資源作物の最低生産者価格は、〇七年度に廃止され、直接支払の交付金となった。てん菜、でんぷん原料

バレイシヨは、〇七〜一〇年度では経営所得安定対策の条件不利は正対策（ゲタ対策）交付金、一一〜一三年度は畑作物の所得補償の交付金、一四年度からは畑作物の直接支払交付金の対象である。

サトウキビ、でんぷん原料カンショは、ALICの糖価調整事業の交付金対象となっている。

甘味資源作物の数量払い交付金単価（二三年産）は、てん菜が一トン六八四〇円（糖度一六・六度基準）、でんぷん原料バレイシヨが一トン一万三五六〇円（でんぷん含有率一九・七％基準）である。

サトウキビの生産者交付金単価は、一トン一万六八六〇円（糖度一三・一〜一四・三度基準）、でんぷん原料カンショ（特定品種）が一トン三万二九〇円である。

これら甘味資源作物の交付金は、調整金収入が財源になっている。畑作物の直接支払交付金の対象であるてん菜、でんぷん原料バレイシヨの交付金は、それぞれALICの糖価調整収支の砂糖勘定、でんぷん勘定から調整金収入の一部を国庫（食料安定供給特別会計の農業経営安定勘定）に納付してまかなわれている。

しかし、糖価調整収支は一九年度から急速に悪化している（表2-1）。これは、砂糖消費の減少・輸入糖の減少・調整金収入の減少という長期的・構造的問題がつづいている上に、コロナ禍による経済活動の停滞が砂糖

表2-1 糖価調整事業；砂糖勘定の収支状況の推移（2011～2023事業年度）

単位：億円

事業年度	収入			支出				収支差 (A-B)	期末残高
	計 (A)	調整金 収入	その他 収入	計 (B)	サトウキビ 交付金	国内産糖 交付金	国庫納付 金他		
2011	912	514	399	471	153	131	187	441	△352
2012	642	559	83	591	168	154	270	51	△301
2013	649	561	88	614	177	191	246	35	△269
2014	623	533	91	592	188	207	197	31	△237
2015	635	543	92	618	188	210	219	17	△220
2016	594	497	97	627	217	205	205	△33	△254
2017	592	485	107	601	228	217	156	△10	△263
2018	605	517	89	554	170	190	193	52	△212
2019	611	506	104	676	214	255	207	△65	△277
2020	536	434	102	622	212	243	168	△86	△363
2021	513	406	108	605	213	249	143	△91	△455
2022	466	362	104	573	223	219	130	△107	△562
2023	365	268	97	481	186	206	88	△116	△677

資料：（独法）農畜産業振興機構（ALIC）資料（HPより取得）、により作成

注1）年次は、事業年度（会計年度）。

2）調整金収入は、輸入指定糖、異性化糖（2018年度から徴収なし）、輸入加糖調整品（2018年度から）の収入決定額。

3）その他収入は、補助金等収益など。2011年度には糖価調整緊急対策交付金等を含む。

4）国庫納付金他は、支払い利息、支払い消費税等を含む。

5）収支差は、当該年度末時点の期中の暫定値。期末残高は、当該年度末の累積額。

消費を急減させ、その回復過程で国際的な物価上昇（インフレ）が進み、バイオ燃料需要の関係もあり国際糖価が高騰し、これに円安の急進行が加わったためである。

糖価調整収支の改善のため、前述のような加糖調製品調整金の徴収、輸入糖調整金負担水準の引き上げ等の措置がとられてきた。バレイショやカンショの病害対策も進んだ。サトウキビでは、持続可能な航空燃料（SAS）の実証試験事業も行われている。

農水省は「糖価調整制度の持続的な運営」を課題に据え、取組みを進めている。その大きな課題が「持続的なてん菜生産」である。

その対応策として、農水省は、二三砂糖年度のてん菜交付金交付対象数量六〇万トン（特例数量六二万トン）、作付指標面積五万四〇〇haを、二六砂糖年度には交付対象数量五五万トン、指標面積五万haに削減することを打ちだした。北海道畑作で需要の高いバレイショ（てんぷん原料用、加工用）や大豆・小豆、子実用トウモロコシなどへの転換を促すとした（支援交付金一〇・五（三・五万円）<sup>注15</sup>）。

しかし、てん菜の作付面積は二三年産五万一二〇〇haの見込みで、すでに指標面積を下まわった。てんぷん原料バレイショの作付面積は、一二年産で多少回復したが、減少傾向は変わらない。

農水省もいうように、てん菜は、小麦、バレイショ、豆類と並んで、北海道畑作の輪作体系にとって必要不可欠な作物である。「持続可能な畑作の輪作体系」という視点から、また精製糖企業が地域経済に占める位置からも見て、持続可能性を追求する制度改善の道を探るべきであろう。

## 6. まとめにかえて

経営所得安定対策の畑作物の直接支払交付金が、麦については輸入麦の売買差益（マーズアップ）を財源として、てん菜とてんぷん原料バレイショについては輸入糖と輸入てんぷん等の糖価調整金収入を財源としていることを分析した。

輸入前提・輸入依存のこれらの所得政策は、コロナ禍とその回復過程、ウクライナ危機などを経るなかで、小麦など穀物や砂糖など食料品全体とエネルギー資源など全般に及ぶ国際的な物価上昇（グローバルインフレーション）に対して、特殊日本的には円安の急進行（アベノミクスの後遺症）も重なり、困難な事態におちいっている。

これは、麦や砂糖などにとどまらない。農畜産業分野だけでも、政策や制度のはころびがいくつも現れている。たとえば前編で示した輸入米（MA米）の買入単価

(一トン当たり)は二〇年度八・七万円から二一年度一〇万円、二二年度一三・二万円に上昇し、財政負担を急増させている(本誌七月号、五〇ページ、表2)。一方で、端境期とはいえず食用米の供給不足が生じた。畜産関係では、牛マルキンも配合飼料価格安定基金も困難な運営を強いられている。

制度や仕組みの「改善」が、生産者や消費者、民間中小業者に負担を強いるかたちで進まないか、よく見ていく必要がある。

注

(1) 財務省「令和四年度決算の説明」特別会計のうち(農林水産省所管)食料安定供給特別会計による。

(2) 農林水産省「麦をめぐる事情」二〇〇四年一〇月、による。

(3) 食料・農業・農村政策審議会報告「今後の麦政策のあり方」二〇〇五年一月。

(4) 農林水産省「輸入麦の売渡制度について」二〇〇六年十一月。

(5) 二〇〇七年四下期の輸入食糧小麦の買付価格の算定は、〇六年度標準売渡価格の決定後の買付コストをもれなく反映させるとして、算定期間を〇五二月から〇六年一月までの一年間とした。

(6) 注(4)に同じ。

(7) 前掲「今後の麦政策のあり方」。

(8) 政策審食糧部会(二〇〇八年三月)提出の農林水産省「参考統計表」一〇九ページ。

(9) 前掲「今後の麦政策のあり方」その「備蓄制度の見直し」(六ページ)による。

(10) 農林水産省「農業者戸別所得補償制度の支払実績について」二〇一一年度版、二〇一二年度版、による。

(11) 農林水産省「麦の参考資料」(二〇二四年三月)、「外国産食糧用小麦の政府売渡価格の動向」(二〇ページ)による。

(12) 農林水産省「異性化糖に係る糖価調整制度の運用の見直しについて」二〇二三年九月。同「糖価調整制度の持続的な運営を図るための取組について」二〇二四年九月。

(13) 前掲「糖価調整制度の持続的な運営を図るための取組について」。

(14) 農林水産省「砂糖及びでん粉政策をめぐる現状と課題について」二〇一一年九月。

(15) 農林水産省「持続的な野菜生産に向けた今後の対応について」二〇二二年一二月。

## 編集後記

今号から本欄の執筆担当が交代しました。前任者同様よろしく願います▼前任の柴山氏は、二一年七月号から事務局を担い、特に就任直後の二一年は新型コロナの世界的流行により、現地調査をはじめ、あらゆる取材・研究活動が制限され、リモートによる編集委員会・座談会運営など、苦勞の連続であったことが推察され、献身的な事務局運営に尽力されたことに改めて感謝申し上げます▼一方、後を受け継ぐ小生は、全農林副委員長として四年間、事務局任務を分担しつつ先生方の論議を傍聴してきたが、いざ事務局長となれば、その責任の重さに身の引き締まる思いがあります。とはいえ、背伸びをせずに着実に任務をこなすよう心掛けることとします▼なお、事務局を担当するにあたっては、原点に立ち返っておく必要があると考え、「全農林五十年史」を紐解いてみました。一九五一年六月の創刊号には、「都市と農村の働く者が一致して良い日本づくりをするという考えを推し進めてゆくのに役立つ雑誌」との「創刊のことば」とともに、日本の労農提携運動の指針、実践の手引きとして親しまれ今日に至っているとの記載がありました

が、その役割は、今なお引き継がれていることを強調しておきたいと思えます▼さて、巷では、自民党総裁選と立憲民主党の代表選がマスコミ報道を席巻しています。政権与党と野党第一党の代表者選びは、早晚実施される総選挙の結果にも影響することから当然でしょうが、自民党総裁選の各候補者からは、政治改革を唱えつつも、あの裏金問題を徹底的に究明するとの声は誰からも聞かえず、極めて残念です。徹底的な実態解明があってこそ、の再発防止策という基本が認識されていない証左であり、これは他の政策論議にも共通しているのではないでしょうか▼他方、市民の暮らしては、令和の米騒動で食料安保が現実的な課題になっています。政府は端境期に地震騒動による買い溜めが重なった一過性のものと沈黙化を図っていますが果たしてそうでしょうか。最近、小生が出席した農水省退職者が集う会合では、農業生産に従事するOBから、「高齢化に資材価格高騰と猛暑が重なり生産意欲が無くなった」と一切の農機具を売り払って、店じまいしたとの声が多く聞かれました。担い手の枯渇により、日本農業が永遠の端境期となる危機を感じざるを得ないところです。

(岡本)