

## 愛媛県における水田利用の構造変化と土地利用の向上

## — 大洲市を事例として —

長田 尚子\*・板橋 衛\*\*

Naoko NAGATA\* and Mamoru ITABASHI\*\*: A structural change of paddy field use and improvement in land use of Ehime. —A case study of Ozu—

## Abstract

The purpose of this paper is to analyze the structural change of paddy field use and to consider possibility of the improvement in a utilization rate of cultivated land in Ehime Prefecture, especially Ozu. In this paper, the regional attempt is analyzed in connection with the paddy field policy. As a result, it turned out that paddy field use original with the area was not able to be established. It is conclusion that the promotion of crops except rice in summer season and organizing of system of wheat(barley) production in winter season are necessary.

キーワード：水田農業構造，耕地利用率，農業政策

## 1. 課題と方法

愛媛県における耕地利用率は2011年で92.5%であり，全国での92.1%より若干多く，47都道府県中で21番目である。これは水田の耕作放棄地化が進む一方で，裏作の取組が行われているためである。裏作は今ある水田を水田として利用しながら土地利用を向上させるための有効な手段だと考えられる。愛媛県では主に裸麦が栽培され，収穫量は2011年産で5,250t。全国の約38.3%のシェアを占めて日本一の収穫量を誇る。しかし，筆者の故郷である大洲市では裏作の取組を目にしたことがない。

大洲市では国の生産調整目標を達成してきたが，地域独自の取組はほとんど行われず，耕地利用率の向上にも繋がってこなかった。これまで大洲市ではなぜ独自の水田利用の方法を見出せなかったのか。また，愛媛県において盛んである裏作の取組がなぜ行われないのか。これらに問題意識を置いて，米に関わる農業政策転換の中での大洲市の水田利用の動向を分析し，今後の土地利用向上に向けた検討を行う。

## 2. 水田の土地利用に関わる農業政策の展開

戦後，わが国では米が不足し急速な米増産が図られた。政府が米を買い入れ，米の買取価格が保障された

ため生産者は増産を重ね，1963年には米の消費量がピークを迎える。その後消費量が減り，すべての米に買取責任があった政府において，過剰な米の在庫が積み上がった。そうして政府買入米価の引き下げと，農家に対する米の生産調整が開始されることとなった。1969年に生産調整の試行実施，1971年から稲作転換対策として生産調整が本格導入された。この生産調整政策本格化にあたり「米作付けを減らしてほしい」「しかし水田は“不測の事態”に備えて潰さないでほしい」「自給の強化に役立つ他の作物を作ってほしい」という政策的意義が示された<sup>(※1)</sup>。またこのとき，稲から他作物への作付転換(転作)の動きも伴われた。その後は，転作推進による水田利用の展開，効率的な生産をめざして米政策が展開し，2002年には「米政策改革大綱」が策定され，農業者・農業者団体が主役となる新たな需給調整システムがつくられた。2004年の水田農業構造改革対策では米政策改革が実行へと移された。転作作物は地域の自由選択となり，米の生産調整配分は面積目標から数量目標に変わった。また，転作作物として飼料用米を初めて認定。大綱で示された産地づくり推進交付金は，この対策で産地づくり交付金(転作助成金)として実現し，従来の転作助成金の全国一律の要件・単価を抜本的に見直し，国のガイドラインの範囲内で地域ごとに交付金の裁量を任せた。

2007年に品目横断的経営安定対策が施行され，「担い手」を限定して所得を補填する助成金支払いのシステムがとられた。2009年に水田等有効活用促進対策が制定され，新規転作田，水田・畑の不作付地等を有効に

2013年4月1日受領

2013年7月12日受理

\*アグリビジネス教育分野

\*\*アグリビジネス教育分野(責任著者)

活用しつつ自給率の低い転作作物等の需要に応じた生産拡大が図られた。2010年に戸別所得補償モデル対策が開始され、米の「生産数量目標」に即した生産を行った販売農家（集落営農を含む）に対して所得補償を行い、今後の戸別所得補償制度で米以外の多くの品目を広く組み込む方向を目指した。2011年には、麦・大豆等の畑作物まで対象を拡大、規模拡大加算等の加算措置、産地資金の創設などが進められ、戸別所得補償制度の本格実施となった。この制度における水田活用の所得補償交付金について、戦略作物助成、二毛作助成、耕畜連携助成、産地資金が用意された。また米に対する助成では、米の所得補償交付金、米価変動補てん交付金が用意された。表1にある交付金の交付単価は、国一律で設定している。これに含まれない産地資金は地域の実情に即して、麦・大豆等の戦略作物の生産性向上、地域振興作物や備蓄米の生産の取組等を支援するために割り当てられる。つまり、地域における戦略作物に関しては、戦略作物助成に産地資金を加算した額での助成が可能となる仕組みになっている。

表1 戸別所得補償制度における国からの一律交付金の種類

	交付単価
戦略作物助成	
麦, 大豆, 飼料作物	3.5万円/10a
米粉用米, 飼料用米, WCS用稲	8.0万円/10a
そば, なたね, 加工用米	2.0万円/10a
二毛作助成	1.5万円/10a
耕畜連携助成	1.3万円/10a
米の所得補償交付金	1.5万円/10a

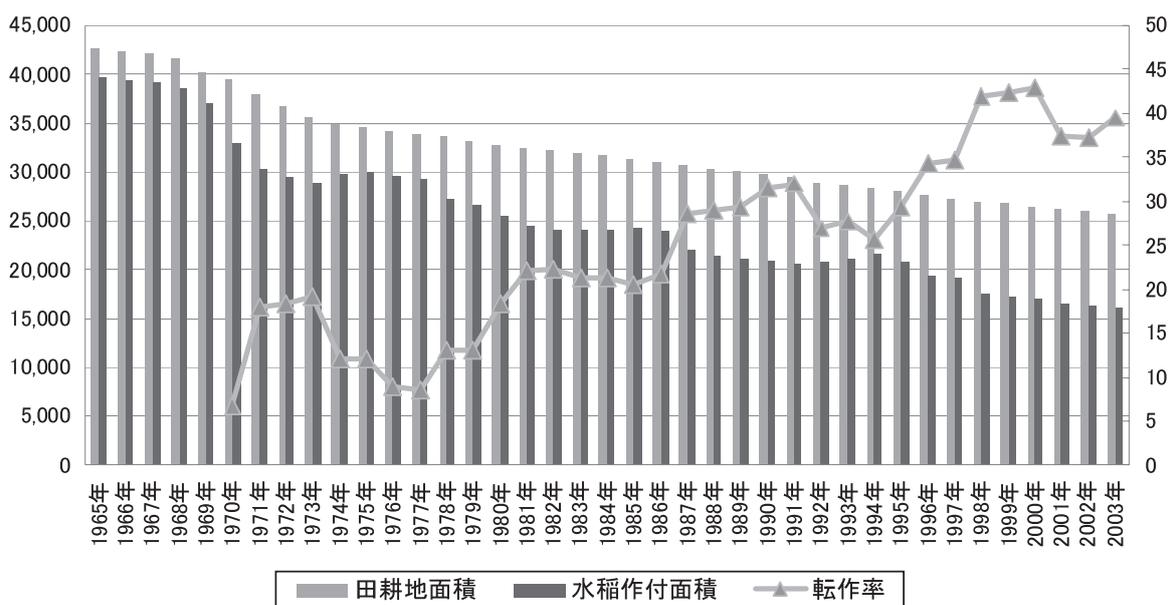
### 3. 愛媛県における水田利用

#### 3.1 愛媛県の水田利用の変遷

愛媛県の2012年の田耕地面積は23,800haで、全国の中で0.96%の割合を占めている。また愛媛県の2012年の米作付面積は15,300haで、同年の水田への米の作付割合を計算すると64.3%となる。

図1の棒グラフは愛媛県の田耕地面積と水稲作付面積を表しており、田耕地面積は1969年の生産調整の試行実施から1973年にかけてやや大きく減少傾向を示した後、緩やかに減少を続けている。水稲作付面積も、減少傾向を継続しているが、大きく減少した1970年は生産調整の試行実施の翌年である。その他に1978年の水田利用再編対策、1987年の水田農業確立対策、1996年の水田営農活性化対策、1998年の緊急生産調整推進対策など、政策の画期において生産調整面積が拡大し、田への水稲作付が抑制され転作率が増加してきたことが図1から読み取れる。

愛媛県の水田への転作物の作付状況の近年の変化をみると、2000年の水田農業確立対策期に麦・大豆は作付面積を増加させたが、その後は助成金の減少にともなう作付面積も減少している。その後の変化は表2にまとめているが、2007年に麦の作付面積が大きく減少しており、耕地利用率が前年比でマイナス1.7ポイントであった。その後農協によるサポート法人などにより麦の作付面積は増えたが、2004年の4麦合計作付面積2,120haまでの回復には至っていない。また、大豆もほぼ同様である。2010年から2011年にかけて戸別所得



資料：耕地及び作付面積統計，農業者戸別所得補償制度実績書

図1 愛媛県の水田状況

表2 愛媛県における水田への米・麦・大豆の作付状況

単位：ha, %

	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
米	16,100	16,100	16,000	16,000	15,700	15,600	15,800	15,400	15,300
4 麦 合計	2,120	1,930	1,900	1,650	1,680	1,700	1,760	1,820	1,770
うち小麦	161	165	161	141	146	160	168	199	170
うち裸麦	1,960	1,770	1,740	1,500	1,530	1,540	1,590	1,620	1,600
大 豆	453	381	344	336	311	320	311	367	302
耕地利用率	97.3	95.6	95.2	93.5	91.8	91.8	92.5	92.5	-

注1) 米・麦・大豆は子実用

注2) 2012年における耕地利用率は未確定

資料：耕地及び作付面積統計

補償制度開始に伴う畑作助成、出来高支払によって麦の作付面積はやや増えた。しかし、2011年から2012年にかけて戸別所得補償制度が本格化し出来高に対する支払い割合は高いものの、前年の収量及び品質が悪く農家の意欲が減退したために麦、大豆の作付面積は2012年に再び減少に転じたと考えられる。以上のように、愛媛県の水田農業においては、国の政策によって推進されている米の生産調整及び転作目標に応じた水田利用が進められてきた。また表2で明らかであるように、愛媛県の耕地利用率は100%を下回っており、2008年と2009年をボトムとしてわずかに増加を示す部分もあるが全般的には低下傾向にある。

### 3.2 県内地域別に見た水田利用の違い

次に、愛媛県内の水田利用の地域差を分析するため東予・南予・中予の地域に分け、表3を用いて分析を行う。

東予では、米-麦の二毛作と野菜や花きとの複合経営が中心である。東予の沿岸平野は稲作を基幹とし、野菜・果樹・畜産などが結合するが、農地の壊廃も著しい。中山間地ではかつてみかん栽培が振興されたが不適地のため、近年は他作物への転換か耕作放棄され

る土地が多い。島嶼部については畑地率が高いが、現在の土地利用は果樹がほとんどである。2005年において東予地域の耕地面積のうち水田が占める割合は62.0%、米と麦の作付については作付面積中41.2%、7.1%である。耕地利用率は1990年に比べ2005年は12.9%ポイント減少しているが、二毛作により平野部水田地帯における耕地利用率は高い。

中予の松山平野では稲作を基盤として野菜作も盛んである。また冬季には麦の裏作も多いが松山市の都市化にともない農地が減少している。山間部においてはかつて雑穀や麦などの栽培も盛んであったが、現在は農地の耕作放棄が進んでいる。島嶼部は畑地率が高く、伝統的に夏作のかんしょと冬作の麦を作ってきたが、現在は果樹がほとんどである。中予では水田と樹園地が耕地面積の9割以上を占めているが、近年はどちらも大きく減少している。耕地面積の減少にともなって作付面積合計は1990年から2005年にかけて34.3%減少し、3つの地域の中で最も減少幅が大きい。麦類は、1990年に比べて2005年には作付面積が半減している。耕地利用率は県内地域中では最も高いが、1990年から2005年にかけて9.6ポイント下がっている。

南予は中山間地で盆地がひらけ、稲作を中心に粟や

表3 愛媛県農業の土地利用構造

単位：ha, %

		耕地面積	うち			作付面積	うち					耕地利用率
			水田	普通畑	樹園地		米	麦類	豆類	果樹	野菜	
東予	1990年	20,700	11,700	1,630	7,390	22,600	8,300	2,230	851	6,650	2,870	109.2
	1995年	19,400	11,100	1,510	6,690	19,300	8,220	1,020	156	5,990	2,670	99.5
	2000年	17,400	10,600	1,120	5,620	17,600	6,760	1,160	221	5,000	2,660	101.1
	2005年	16,300	10,100	1,220	4,960	15,500	6,390	1,100	170	4,390	2,300	95.1
中予	1990年	20,800	8,900	1,410	10,500	23,300	6,270	1,450	648	9,880	3,480	112.0
	1995年	19,000	8,070	1,250	9,710	20,600	6,080	908	134	9,130	3,150	108.4
	2000年	16,500	7,380	1,150	7,990	17,300	4,960	722	157	7,490	2,860	104.8
	2005年	15,100	6,920	1,210	7,020	15,300	4,670	703	131	6,560	2,330	101.3
南予	1990年	30,900	9,230	4,140	17,300	31,200	6,310	326	710	15,100	2,480	101.0
	1995年	29,200	8,830	4,050	16,100	26,900	6,470	57	215	14,700	2,170	92.1
	2000年	26,800	8,410	3,570	14,700	23,700	5,390	48	200	12,900	1,830	88.4
	2005年	25,400	8,060	3,050	14,100	21,800	4,990	151	242	12,500	1,690	85.8

資料：愛媛県農林水産統計年報（元データは「耕地及び作付面積調査」による）

稚草の栽培が多く見られ、酪農などの畜産業も東予・中予に比べて盛んである。耕地面積は3つの地域のうち一番多いものの、耕地利用率は2005年で85.8%と最も低い値である。二毛作が行われていた1990年には耕地利用率が100%を超えているが、その後、米の早期栽培化が進み二毛作体系が崩れ、耕地利用率を大きく低下させている。

#### 4. 大洲市における水田利用

##### 4.1 大洲市の土地利用と土地改良事業の取組

大洲市は愛媛県の南予に位置し、2004年の市町村合併により長浜町、肱川町、河辺村を吸収し、新しい大洲市となった。農地の分布は、肱川沿いの平坦地域とその周辺の山間地域に分かれる。耕地面積の約3分の1は水田であり、これも平坦部と山間部に二分される。

旧大洲市内では土地改良事業として1960年から2004年にかけて71事業が実施されている。最も大規模であったのは東大洲地区の圃場整備事業で、1966年着工、1970年完了、総事業費約2億9千万円をかけて行われた。東大洲地区は大洲平野の主要部であり、当時は300haに及ぶ農業地帯だったが、常習的な用水不足及び排水不良のため年々多大な農作物被害を受けてい

た。生産性の向上、経営近代化の阻害要因であった諸問題を背景に、灌漑排水および圃場整備を目的とする土地改良が実施されるに至った。

土地改良事業後の農家の経営規模について、1970年では1965年に比べて1.5~2.0haが50.5%、2.0ha以上が196.4%それぞれ増加しており、大規模農家が増えている。しかし1970年から開始された生産調整によって大規模農家は減少することになる。また、表4より耕地利用率を見ると1965年に比べ1970年に普通畑は45.7%減少して、樹園地は101.2%増加している。これは土地改良事業とは異なり「みかんブーム」の影響によるものである。また同年で比較すると麦類は45.0%、雑穀は68.4%それぞれ大きく減少している。

以上のように土地改良事業が農家の経営規模拡大による農業の効率化を行うことで、当時の大洲市の農地利用に影響を与えた。しかしこの土地改良事業によって規模を拡大させた農家がある反面、依然として大洲市に古くから続く小規模零細農家も多く存在していた。そのため土地改良事業後40年経つ現在でも、小規模零細農家が主体の農業経営が継続して行なわれている。

大洲市の土地利用について表4の1970年を例に、耕地面積の田、樹園地に年1回、それに加えて畑に年2

表4 大洲市の耕地利用と作物別作付面積

単位：ha, %

区 分		1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	
耕地 面積 (ha)	計	3,390	3,560	3,300	3,140	3,180	3,140	2,920	2,620	3,840	
	田	1,710	1,890	1,610	1,480	1,390	1,290	1,190	1,080	1,360	
	畑	計	1,680	1,670	1,690	1,660	1,178	1,840	1,730	1,540	2,480
	普通畑	1,170	635	719	704	762	858	800	828	1,070	
	樹園地	512	1,030	966	952	1,020	983	926	713	1,410	
	牧草地	4	9	6	3	3	-	-	-	-	
作物延 作付 面積 (ha)	計	4,910	4,710	3,832	3,630	3,510	3,420	2,690	2,060	2,840	
	稲	1,610	1,540	1,380	1,090	928	783	759	651	765	
	麦類	743	409	48	74	104	75	32	22	26	
	いも類	168	59	55	51	52	47	19	16	18	
	雑穀	193	61	12	12	8	13	6	6	7	
	豆類	282	96	44	133	132	119	53	36	40	
	果樹	258	705	750	830	835	828	785	639	1,300	
	野菜	611	650	604	576	576	580	482	376	422	
	工芸作物	303	168	146	138	125	105	87	63	61	
	桑	238	262	245	194	163	114	69	16		
	飼(肥)料作物	508	758	548	536	584	735	375	211	173	
その他作物						21	24	22	34		
耕地利用率(%)		144.8	132.3	116.1	115.6	110.4	108.9	92.1	78.6	74.0	

資料：愛媛県農林水産統計年報（元データは「耕地及び作付面積調査」による）

注1）麦類は、6麦（小麦、二条大麦、六条大麦、裸麦、えん麦及びびらい麦）であり、子実用のほか、青刈り用及びその他用を含む。

注2）いも類を含む。

注3）その他作物は、麦類のその他用（工芸農作物の保護用、生花用等）を除く。

注4）飼肥料作物は、麦類の青刈り用を除く。

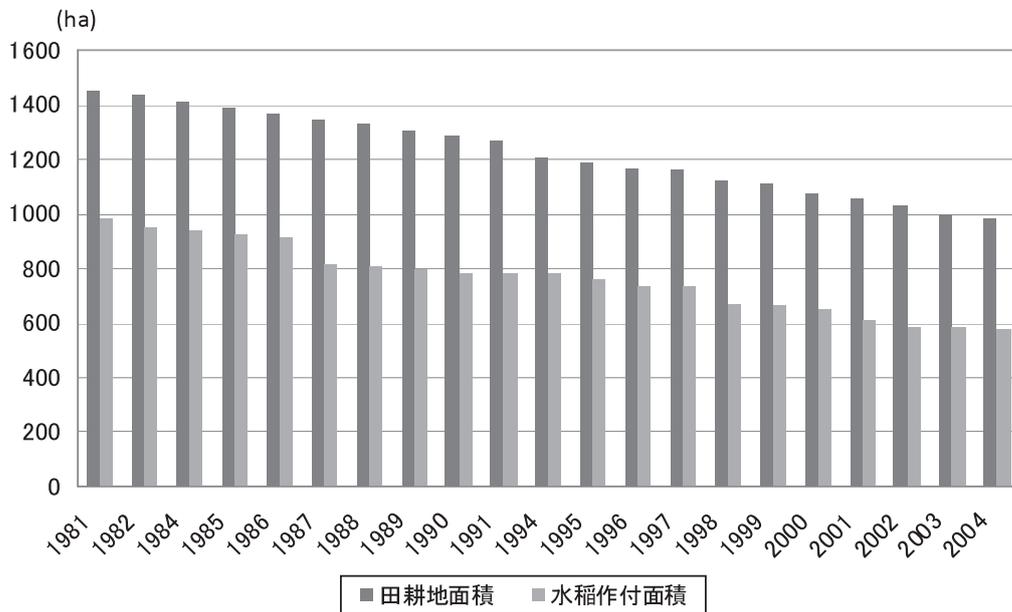
注5）2005年のデータは合併後の大洲市（長浜町、肱川町、河辺村を含む）であり、その他の都市データとの整合性ない。

回の作付を行ったと仮定する。このときの年間作付延面積は4,190haとなり、耕地面積で割ると耕地利用率は約118%となる。しかし1970年の実際の耕地利用率は132.3%であり、仮定した耕地利用率を上回っている。つまり、畑で年2回の作付を行ったとしても実際の耕地利用率に及ばないとわかる。実際の耕地利用率に達するには田に野菜あるいは麦を作付けしており、1970年の麦の作付面積が409haを考慮すると、大洲市でも米-麦の二毛作に取り組んでいた可能性があるかと推察される。しかし一転して、1975年には麦の延作付面積が48haにまで落ち込んでおり、二毛作の崩壊が起こっている。また、1970年以降は水稻生産調整が開始され、田耕地面積の減少と稲の延作付面積の減少を比べると、稲の減少傾向が特に強いことがわかる。

#### 4.2 大洲市の水田利用の変遷

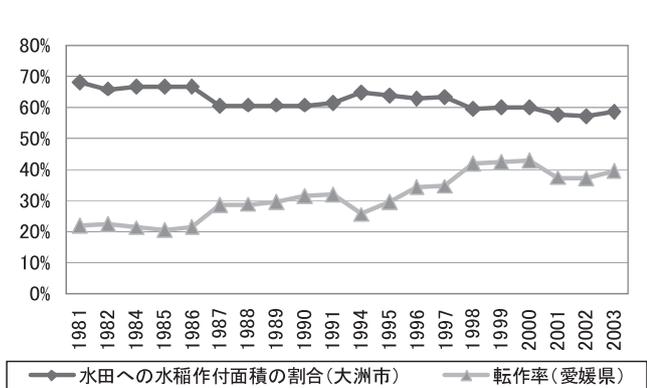
大洲市の米の生産は明治期以来約1,500ha水準で推移し、その生産量は域内消費を満たす程度のものであった。また、戦後間もない時期は、大洲市でも麦の生産に力が注がれていたようである。しかしその後、戦後の米増産政策による相対的高米価の一方で、麦価の低下が著しく、農家が生産を諦めたことから、麦の生産は一部の山間地域を除き次第に行われなくなり、水田の土地利用の単作化が進む。

図2を見ると田耕地面積は減少を続けており、1981年から2004年にかけての23年間で464ha減少した。水稻の作付面積も田耕地面積と同様に減少傾向を示しており、同期間においては408haの減少が見られた。図3からは、水田への水稻作付面積の割合の増減に応じ



資料：愛媛県農林水産統計年報（元データは「耕地及び作付面積調査」による）  
注）旧大洲市の実績である。

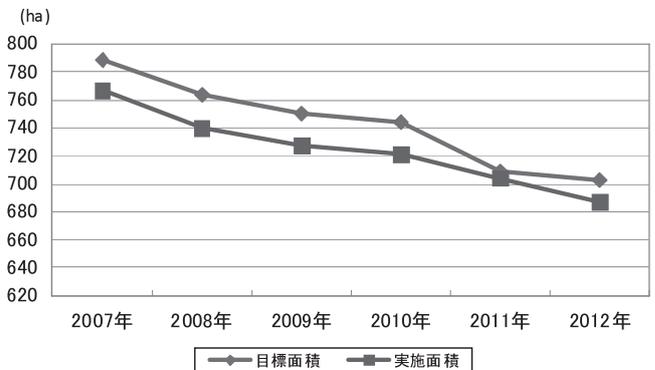
図2 大洲市の田耕地面積と水稻作付面積（1981-2004）



資料：愛媛県農林水産統計年報（元データは「耕地及び作付面積調査」による）

農業者戸別所得補償制度実績書

図3 水田への水稻作付の割合と転作率の推移



資料：大洲市農業再生協議会資料

図4 大洲市の水稻作付実績の推移

て転作率が減増しており、生産調整と転作作物の推進が並行して実施されているとわかる。大洲市においても国の政策に即した水田利用が行われていると言える。

また米単作の一方で、大洲市は米の生産調整を達成してきている(図4参照)。大洲市の平地では米が作りやすいが、山側の土地では高齢化による作業の担い手の減少と鳥獣被害による影響で年々米の生産を中止する農業者が増えているのが現状である。山側の土地は元来より水田が点在しているが狭小な水田であり、形も歪であるため機械も入りにくい。そのため、山側では米作付農家の減少が特に目立つようになってきた。こうした米生産からのリタイアによる水稲作付面積の減少によって生産調整目標を超える数量で生産調整を達成してきたとみられる。

## 5. 水田農業ビジョンから見える水田利用の構造変化

### 5.1 大洲市農業再生協議会の働き

2002年に発表された米政策改革大綱では、需給動向を踏まえた生産者や産地自らの判断によって適量の米生産を行う構造を確立し、稲作及び水田農業経営の安定的発展を図ることが目標とされた。この大綱を受けて、2004年に行政、生産者団体及び関係団体が連携し大洲市水田農業推進協議会(以下、大洲市水田協)が設立された。

また同年より、大洲市水田協は愛媛たいき農業協同組合管内を対象地区とした水田農業ビジョンの策定を開始する。水田農業ビジョンでは、大洲市の水田農業の方向性を示すとともに、米の計画的な生産と転作田における麦・大豆・飼料作物の具体的な生産目標を設定し、水田利用の向上と土地利用集積による集団栽培や認定農業者の育成等を図ってきた。2012年、大洲市水田協は農業者戸別所得補償制度に対応するために水田協、担い手育成総合支援協議会、耕作放棄地対策協議会が大洲市農業再生協議会(以下、大洲市再生協)に整理・統合され、行政と農業団体等が連携する形となった。

### 5.2 水田農業ビジョンが目指す大洲市の水田農業

2005年策定の大洲市水田農業ビジョンでは、地域水田農業の基本的な方向に関して次のように述べられていた。1999年度に農協が広域合併した後、野菜・果樹等の基幹作物に関する施設の充実及び機能強化が実現し、生産販売の基盤体制は整ったが、現況では農業者の担い手不足・高齢化が進行し、若い担い手の確保と土地利用集積が課題となっている。作物振興について、水田における土地利用型農業を活性化するため、米・麦・大豆・飼料作物・その他野菜等の振興を図るとと

もに、減農薬減化学肥料栽培や地産地消の取組を推進し、「売れる米づくり」の産地形成を目指している。

その後、2011年に施行された戸別所得補償制度によって、作物振興で飼料用米の取組を開始すること、水田利用の将来方向に関する項目に特色ある米づくりや省力化生産を推進することの2点が付け加えられている。飼料用米の取組は、新需給調整システム移行後に飼料用米が新規需要米として認定され、高額の交付を受けられるようになったことが契機であり、飼料用米の取組を受け入れる畜産農家が存在したために実現している。有限会社岡野ファームは米(子実)をブロイラーの飼料として使い、またその糞尿を堆肥にして耕種農家に還元する取組を始めている。大洲市水田協の事務局員によると「たまたま岡野ファームが出てきたから(飼料用米の)需給調整に取り組んだ」という。飼料用米は水稲作としての土地利用であるが、生産調整が必要な米としてカウントされず、すぐに食用米生産に戻すこともできることから、飼料自給率及び土地利用の向上には理想的な作物であると言える。

また売れる米づくりについて、大洲市水田協はブランド米の生産や高温耐病性品種である「にこまる」の生産拡大、省力化生産では疎植栽培や鉄コーティング直播の作付拡大を進めている。大洲市で栽培される米は、早場米の「あきたこまち」、普通期栽培の「ヒノヒカリ」といった品種が主で、次いで「コシヒカリ」の作付面積が多い。2005年の水田農業ビジョンでは「愛のゆめ」という品種が推奨されていたが、その後高温耐病性・晩生品種である「にこまる」へと推奨品種を変更した。また、麦の作付面積はわずかだが増加傾向にあるが、田への大豆の作付面積は減少している。

### 5.3 政策転換によって生じた水田利用の構造変化

品目横断的経営安定対策が施行されるにあたり、農協のサポートによって「グリーンたいき」が作られた。「グリーンたいき」は、経営安定対策の生産条件不利補正交付金の対象外となる4ha以下の農家の受け皿組織として、小規模な麦・大豆生産農家17戸をまとめた農事組合法人として設立された。そのため農地は大洲市内でも散在しており、農地が集約された法人化ではない。

戸別所得補償制度下においては、飼料用米も「新規需要米」として高額の助成を受けられるようになり、大洲市水田協では飼料用米の作付推進を行った。大洲市における飼料用米の作付面積は2011年8.6haから、2012年には15.1haに増加しており、2013年の作付目標として18.0haを見込んでいる。産地資金では地域協議会ごとの裁量が図られており、大洲市における新規需

要米への交付金額は10aあたり13,352円である。飼料用米には国からの一定交付金もあるため（表1を参照）、大洲市で飼料用米の生産を行うと10aあたり93,352円の交付金額となる。現在のところ、飼料用米の取組農家は7戸、飼料用米品種は約5種類に限定している。また、図4を見ると、戸別所得補償制度が施行されてから生産調整は目標により近い値で達成されるようになってきた。これは、米を少量でも作れば交付を受けられるために農家の生産意欲が上昇し、自然減少による生産調整目標の達成が厳しくなったためだと考えられる。こうした変化から、今後の飼料用米や転作作物などの生産について、地域の中でどの転作作物を作っていくのかを意図的に誘導する必要性が強くなってきていると言える。

戸別所得補償制度による大洲市水田農業の構造変化について、表5から見てみると水稲作付面積は減少傾向にある。一般作物では、少ない面積の増減ではある

表5 大洲市の水田農業実施状況

区分	実施面積 (ha)			
		2005年	2010年	2011年
水稲生産目標数量		680.9	565.0	530.0
水稲 A		562.6	538.9	528.6
景観形成等 B		0.2	0.3	
調整水田 C		5.2		
林地 D		138.9	143.9	130.9
事故保全管理 E		247.8	274.1	286.3
土地改良通年施行 F		0.2		
実績算入 G		2.3		
作物作付け H		250.5	252.5	177.8
一般作物	麦	0.6	14.8	19.0
	大豆	16.7	13.4	8.3
	飼料作物	17.8	14.8	13.9
	新規需要米			8.6
	そば・なたね等			0.2
	その他	19.8	18.5	
永年性作物	果樹	76.6	78.2	8.7
	その他永年性作物	0.2	5.7	
	転換畑	36.3		
特例作物	野菜	82.6	107.0	104.7
	たばこ	0.0		
	こんにゃく	0.0		
作物カウント等 I				93.2
水稲作付け以外の水田合計 (B~I)		645.2	670.8	688.2
総合計		1,207.8	1,209.7	1,216.8

資料：大洲市農業再生協議会水田農業ビジョン

注1) 旧大洲市のデータ

注2) 2011年における果樹は、「作物カウント等」に吸収されると推測される。

が、麦が増加して大豆が減少している。大豆の減少5.1haのうち4ha分は1農家の作付減であり、連作障害とみられる雑草の増加による除草作業のコスト高と、より有利な転作物としての飼料稲への転換による。また、野菜作が2005年82.6haから2011年104.7haに増加していることが注目される。大洲市は旧来から一定程度の野菜産地ではあったことに加え、2010年に愛媛たいき農協が市内に大規模直売所「愛たい菜」を開設し、野菜の販売先が用意されたことも起因していると思われる。

#### 5.4 構造変化後の現状と課題

品目横断的経営安定化対策によって小規模麦作農家が法人化した。この法人は交付金取り入れのための形式的なものでしかない。この対策は経営規模の拡大、農地の利用集積の促進等による経営の効率化を図ることを目的としたものだが、農地は依然として小規模であるのが大洲市の現状である。

また、戸別所得補償制度によって、飼料用米作付に対して国からの一律交付金と大洲市の産地資金、合わせて約9万円という高額の交付が受けられるために飼料用米作付面積が増えている。一方で以前より作付されていた転作大豆の作付面積が減少している。つまり転作される作目が変わっただけであり、水田利用の向上は実現できていないと言える。加えて、飼料用米の生産における今後の課題として売り先の確保が考えられる。今は売り先となる畜産農家がいるため飼料用米の生産が可能であるが、今後畜産農家が飼料用米の買い取りに手を挙げなくなれば、今の飼料用米の作付を維持するどころか、米の作付に戻すか他の転作作物への転換を考えなくてはならない。飼料用米の生産維持あるいは拡大を見込むためには、畜産農家との強い連携の構築によってこの課題を解消することが不可欠である。

#### 6. 今後の大洲市における土地利用向上の可能性

本論における調査・分析を通して、大洲市で土地利用が向上しなかった原因は、国の生産調整や転作目標を守ってきただけで、地域として主体的に土地利用の向上に取り組まなかったためであると結論づけられる。

大洲市水田協が設立される以前から、大洲市では田耕地面積及び水稲作付面積の減少が続いていた。また、水田協設立後も、依然として田耕地面積の減少が続き、農業者の高齢化によって水田の事実上の耕作放棄地化が深刻化している。水田協は生産調整の達成を第一の目標とし、それに加えて水田利用の向上を目指しているが、すでに耕作放棄地となった水田に関しては対策

を講じていないのが現状である。しかし、この耕作放棄地化による水稲作の自然減少が結果として生産調整目標の達成につながっており、このことが地域農業に適した転作作物を本気で決める必要性を削いでいたともいえるのである。

また、裏作の振興が進まなかったことも土地利用を低下させている要因である。大洲市では麦の収穫時期に降水量が多いため、麦の栽培には不適な土地柄であるが、これまで早場米の生産が推進されてきたため、早場米の田植え時期と麦の収穫時期が重なっていたことも裏作麦が少なかった要因である。さらに、麦転作のためには播種機、施肥用ブロードキャスト、汎用コンバインなどの専用機械の購入が必要であるが、専用機械を利用するほど農地集積が進んでいないため、コスト負担が経営を悪化させてしまう恐れが強い。品目横断経営安定対策期に形成された組織化は形だけであり、機械作業は個別に実施されたため麦生産の効率化には結びついてはいなかった。

これまで水稲農業の技術向上や交付金利用に関して、農業再生協議会や地域農協の果たしてきた役割は大きいと考えられるが、実際には大洲市の水田利用は向上していない。大洲市で土地利用を向上させるためには、①表作としての転作物の振興、②裏作麦の振興と麦生産体制の組織化が必要であると考えられる。

①については、事実上の不作付化している水田の利用を促進する方策の実施である。表5でみたように大洲市では「自己保全管理」水田が相当面積存在する。近年は飼料用米の生産が増えつつあるが、逆に大豆の生産が減っているのが実情であり、野菜作の増加も注目されるが部分的である。土地利用型作目の振興は、交付金水準の維持が前提ではあるが飼料米が現実的であり、畜産農家とのより広範な連携が求められる。また、農業従事者の高齢化が著しい現状からは、野菜作の大規模な振興は難しいとみられる。そういった点で、野菜や大豆の振興には、直売所の機能がきわめて重要である。大豆は豆腐や味噌に加工し販売ことも可能であり、地産地消型の作目振興が求められる。

②については、水稲作の早期栽培からの転換が必要であるが、温暖化対策として現在作付けを推進している水稲品種「にこまる」は晩生品種であり、麦の収穫時期と重なる可能性は低く、麦の作付は可能だと考えられる。また、「グリーンたいき」は農事組合法人でありながら麦の生産は事実上個別化しており、農地は分散している。麦作の振興における機械投資と作業のネックを解消するために、農地集約を実現するとともに、

作業を法人がすべて担うシステムを構築することを検討すべきである。

このように、大洲市の水田の在り方に適した転作作物と裏作作物の生産を計画的に推進することが必要であり、そのような方策が土地利用の向上を実現するのではないだろうか。

## 摘 要

愛媛県では裸麦の裏作が盛んであり、耕地利用率の向上につながっているが、大洲市では裏作が行われていない。わが国の農業政策の展開においては、米過剰を契機とする生産調整と、転作作物の推進が図られてきた。愛媛県および大洲市では、国の政策に則った水田利用が進められており、大洲市は国の生産調整目標を達成してきた。しかし達成の背景には水田の自然減少が強く影響しており、地域に適した作物作付や水田利用は確立できていない。大洲市における耕地利用率の向上のために①表作としての転作物の振興、②裏作麦の振興と麦生産体制の組織化という二つの提案を行った。

## 引用文献

※1 梶井 功 (2004年)『日本農業年報50 米政策の大転換』「I. 総論」農林統計協会, 14ページ

## 参考文献・URL

磯田 宏, 品川 優 (2011年3月14日)『政権交代と水田農業 米政策改革から戸別所得補償対策へ』筑波書房  
板橋 衛 (2012年4月)『愛媛県水田農業における担い手形成の現段階と土地利用の変化』農業問題研究学会, 農業問題研究第44巻第1号 (通巻第70号)  
愛媛県大洲市 (2007年)『大洲市総合計画 きらめき創造大洲市』  
愛媛農林水産統計協会 (1977年)『愛媛県市町村別統計要覧 昭和40, 45, 50年』  
愛媛県農林水産部 (2012年8月)「農業者戸別所得補償制度実績書」  
大洲市誌編集会 (1996年3月31日)『大洲市誌 増補改訂市制40周年記念版 下巻』  
大洲市水田農業協議会 (各2007~2013年)「大洲市水田農業協議会総会資料」及び「大洲市水田農業ビジョン」  
小池恒男 (2010年4月5日)『米はどう変わった, どう変わる -米政策改革から米戸別所得補償制度へ-』筑波書房農林統計協会 (2004年1月15日)『日本農業年報50 米政策の大転換』より「I. 総論」  
中四国農政局 HP (参照2013. 1. 28) <<http://www.maff.go.jp/chushi>>  
中四国農政局愛媛県統計情報事務所編集 愛媛県農林水産統計協会発行 (各1981~2010年)『愛媛県農林水産統計年報』  
農林水産省 (各1995~2005年)『農林業センサス』  
農林水産省 HP (参照2013. 1. 28); <<http://www.maff.go.jp>>