

農政調査時報

第595号 2026春

寄稿

農村 RMO と地域計画

～京都府の農村 RMO における
農地管理の取組を事例として～

農林水産省 農林水産政策研究所
政策研究調整官 (首席) 新田 直人

EU の直接支払制度

～米国・スイスとの対比と日本への示唆～

株式会社農林中金総合研究所
理事研究員 平澤 明彦

農業分野の外国人材受入れの変遷と今後

～技能実習から特定技能、
そして育成就労制度の創設へ～

全国農業会議所 経営対策部 八山 政治

クマの出没を繰り返さないためにできることは？

～その生態と求められる対策～

東京農工大学大学院農学研究院 教授 小池 伸介

「T型集落点検」から見た農山村の処方箋

～人口減少を克服する農山村の事例～

徳野スクール 主宰(熊本大学名誉教授) 徳野 貞雄

調査

令和6年 農作業料金・農業労賃に関する調査結果

全国農業会議所 農地・組織対策部



農政調査時報

第595号 2026春

目 次

●巻頭言	転換期を迎える農業・農村と地域計画の役割	1
●寄稿		
	農村RMOと地域計画	
	～京都府の農村RMOにおける農地管理の取組を事例として～	
	農林水産省 農林水産政策研究所 政策研究調整官（首席） 新田 直人	3
	EUの直接支払制度	
	～米国・スイスとの対比と日本への示唆～	
	株式会社農林中金総合研究所 理事研究員 平澤 明彦	13
	農業分野の外国人材受入れの変遷と今後	
	～技能実習から特定技能、そして育成就労制度の創設へ～	
	(一社)全国農業会議所 経営対策部 八山 政治	25
	クマの出没を繰り返さないためにできることは？	
	～その生態と求められる対策～	
	東京農工大学大学院農学研究院 教授 小池 伸介	39
	「T型集落点検」から見た農山村の処方箋	
	～人口減少を克服する農山村の事例～	
	徳野スクール主宰(熊本大学名誉教授) 徳野 貞雄	47
●調査		
	令和6年 農作業料金・農業労賃に関する調査結果	
	全国農業会議所 農地・組織対策部	61

巻・頭・言

転換期を迎える農業・農村と地域計画の役割

わが国の農業・農村を取り巻く環境は、今、転換期を迎えている。

農水省が昨年11月28日に公表した2025年農林業センサスによれば、全国の農業経営体数は約82万8千経営体で前回調査時からの5年間で25万経営体（23%）が減少。基幹的農業従事者（自営農業を主な仕事としている世帯員）数は、102万1千人と減少率は過去最大の25%となった。長く課題に挙がってきた担い手の減少が数字の上でも浮き彫りになった形だ。

こうした状況の中で、食料の安定供給を支える農業の重要性は改めて認識されており、農業・農村が果たす役割は、これまで以上に大きい。昨年6月に改正された食料・農業・農村基本法では食料安全保障が基本理念の柱として位置付けられた。政府は同法に基づく食料・農業・農村基本計画の具現化に向け、本年度からの5年間で「農業構造転換集中対策期間」とし、食料安全保障の確保、生産基盤強化に取り組む。対策の中身として挙げられるのは、①農業農村整備、②共同利用施設の再編・更新、③スマート技術・新品種の開発と生産性向上への農機の導入、④輸出産地の育成一などだ。農地の大区画化やスマート技術の導入、新品種の開発、輸出産地の育成などは、地域の担い手や大規模経営体の育成を促すものといえる。実際、先に触れたセンサスでも、経営耕地面積20ha以上の農業経営体の面積シェアが初めて5割を超えるなど、規模拡大の進展が示された。一方で、全国の耕地面積の約4割を占める中山間地域などでは、こうした施策だけでは担い手確保が難しい地域も少なくない。そうした地域でいかに担い手を確保していくかが、今後の大きな課題だろう。

そこで改めて注目されるのが、10年後の地域の姿と農地利用の将来像を描く「地域計画」（目標地図）だ。昨年度末までに、全国1600を超える市町村で約1万9000の地域計画が策定された。しかし、農用地422万haのうち、将来の受け手が位置づけられていない面積が134万ヘクタールと、約3割に及ぶことも明らかになった。地域の農業者や関係機関が継続的に議論を重ね、将来の農地利用の姿を共有すること、すなわち地域計画をブラッシュアップしていくことこそが重要だろう。担い手の確保が難しい地域では新規就農者の受け入れや多様な主体の参画を視野に入れた取り組みも必要になる。

その中で、農地所有者や耕作者の意向把握、目標地図の更新、地域での協議の場への参画などを担う農業委員会の役割は、欠かせない。地域の合意形成を支え、時代を越えて農地をつないでいくことは、農業委員会に期待される役割だろう。

農業・農村の未来は、そこに住む人の意思から築かれる。だからこそ、地域の将来を語り合い、皆で考え続けることが何より大切だ。地道な取り組みの積み重ねこそ、農業・農村の未来を形作っていくに違いない。

農村RMOと地域計画

～京都府の農村RMOにおける農地管理の取組を事例として～



農林水産省 農林水産政策研究所 政策研究調整官（首席） 新田 直人

1. 農村RMOと地域計画の関係

農村RMOと地域計画は、2020年の食料・農業・農村基本計画に基づく政策として登場してきた施策である。

農村RMO形成推進事業は、農山漁村振興交付金の一メニューとして、2022年度から開始された¹⁾。中山間地域の人口減少・農業者の高齢化が進行する中で、集落単位での農地管理が困難になる。このため、より広域のおおむね小学校区単位で農地管理を行う主体を形成することを目的として創設された。組織の母体としては、同じく広域化が推進されている中山間地域等直接支払制度の集落協定が想定され、地域の他分野の組織と連携し、農地管理に加え、地域資源活用、生活支援のいわゆる「三本柱」の活動を展開することが期待されている。

一方、地域計画は、2022年に改正された農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の将来の農地利用を担う経営体の在り方を決めていく取り組みとして法制化されたものである²⁾。地域計画の作成主体は市町村であるが、地域住民が主体となって、地域の農業の状況を表した地図を活用し、将来の農地利

用の方向性とその主体を話し合いによって決定し、計画をまとめていくこととされている。あわせて、その計画を目標地図として可視化していくことに特徴がある。

農村RMOは農村活性化のための政策、地域計画は担い手への農地の集積・集約化を進めるための構造政策であり、両者の政策目的は異なるものの、農村RMOの活動場所である中山間地域においては、両者の間にいくつかの親和性が認められる。

第一に取り組みの主体である。農村地域で農業人口が減少していく中で、農業の継続に不可欠な農道、水路等の地域資源管理を農業者だけで行うことは困難になっている。こうした背景から、地域計画の話し合いには、地域の農業者に加え、若年者、女性、非農家など多様な主体が参画していくことが求められている。農村RMOでも三本柱の活動を実施していくため、農業関係組織に加え、自治会、地域づくり団体、福祉団体など地域の多様な者が連携して運営していくことが期待されている。すなわち、農村RMOのメンバーが地域計画の話し合いの主体となり得る。

¹⁾農林水産省（2025）（参照2026.1.5）：農村型地域運営組織（農村RMO）の推進、（オンライン）、入手先<<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nRMO/index.html>>

²⁾農林水産省（2025）（参照2026.1.5）：地域計画（農業経営基盤強化促進計画）、（オンライン）、入手先<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/chiiki_keikaku.html>

図1 目標地図の分類



5

出典：「地域計画のブラッシュアップに向けて」（2025年10月農林水産省）

第二に地理的な範囲である。地域計画は、担い手の広域化に対応し、集落から小学校区の範囲で地域の実態に合わせた範囲で作成することとされている。これは、おおむね小学校区単位で組織化するとされた農村RMOと同一となり得ることを意味する。

第三に、地域の農地管理への取り組みである。地域計画は、今後も農地として継続して利用していく農地を主たる対象としている。これに対し、農村RMOは担い手への集積・集約化が困難な農地について、放牧、蜜源作物、緑肥作物等の粗放的管理も導入しながら、農用地保全を行うことが期待されている。この点で、地域計画と農村RMOの視点は異なるが、現場では、集落協定が農村RMOの母体となっていること、耕作者が不在となった農地を集落協定が維持管理する例があることなど、今後も守るべき農地と粗放管理等に転換する農地の双方を含め、農村RMOが一体

的に管理しようとする例が見られる。

こうした中、一部の農村RMOでは、GISを活用して、耕作者や中山間地域等直接支払制度への加入状況など地域の農地一筆ごとの情報を管理し、守るべき農地と粗放管理等に転換する農地のゾーニングや地域計画の作成につなげようという取り組みが行われている。地域計画の策定に活用する農地の現況地図や目標地図の素案は市町村農業委員会が作成することとなっているが、近年、筆ポリゴン（農地一筆ごとの区画データ）、eMAFF農地ナビ（農地一筆ごとの属性データ）、これらを読み込むフリーソフトウェア（QGIS）等のオープンデータが急速に普及した。これにより、一定の技術的基盤を有する地域であれば、住民自らGISを用いて農地管理を行うことが可能となっている。

農林水産省によれば、2025年4月時点で、全国1,615市町村、18,894地区で地域計画が

策定されたが、地域で集約化に向けた意味のある話し合いができた地域は11%で、45%は現在の農地利用の状況を把握するにとどまり、10年後の姿まで協議できなかったとし、今後の地域計画のブラッシュアップの必要性が指摘されている（図1）³⁾。こうした中、農村RMOによる農地情報管理の実態把握は、地域計画のブラッシュアップの実現にも貢献する可能性がある。

そこで、本稿では、GISによる農地マップ作成に取り組んだ京都府の2つの農村RMO（福知山市中六人部地区及び与謝野町与謝地区）を事例として、農村RMOによる地域計画と目標地図の作成可能性と課題について検討を行う。両地区を選定したのは、両地区が農地マップの作成を農村RMO事業の中核と位置付け、住民自身でGISの管理を行っていること、京都府内の農村RMOでは、府や農

図2 中六人部地区と与謝地区の位置



業会議、中間支援組織の仲介により、農村RMO同士が情報交換を行い、GISの活用のほか、LINEを使った回覧板、草刈り隊の編成など、共通の地域活性化のツールが活用されており、これらの取り組みは、他地域への展開・普及を検討する上でも示唆に富むと考えられるためである。

2. 事例地区の概要

(1) 福知山市中六人部地区

中六人部地区は、福知山市役所の南東10kmほど、福知山ICにほど近い9集落からなる旧小学校区である。人口は714名、高齢化率は50%となっており、2018年に中六人部小学校が閉校になった。地区の農業は稲作が中心で、全域で10a区画の圃場整備が行われている。集落の農地は、大きく竹田川沿いの平坦地と、二つの支流沿いの谷あいの計3か所に分かれる。担い手は、JAの100%子会社として設立された(株)アグリサポート夢、(合)井上農園のほか、2020年には旧小学校校舎を活用して、市内の電気設備会社が開設したTHE610BASEがイチゴ農園や体験農園を運営している。

農村RMO事業は、2023年に中六人部地区農村RMO事業推進連絡会議（以下「農村RMO中六人部」）を新設して行っている。事務局は、中六人部地域づくり協議会である。地域づくり協議会は、福知山市が福知山市自治基本条例に基づき、小学校区または中学校区単位で設置を進めている地域運営組織で、中六人部地区では、事務局として地元住民6名が配置され、市から活動経費が支給されている。

農村RMO中六人部の構成員として、農業関係では、中六人部地域資源保全会（多面組織）、中六人部地域農業活性化協議会（以下「農活協」）が参加している。多面組織は中六人部地区の主要農地を対象とする広域組織であ

³⁾ 農林水産省（2025）（参照2026.1.5）：地域計画のブラッシュアップに向けて、（オンライン）、入手先＜https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/chiiki_keikaku-178.pdf＞

る。農活協は農地中間管理事業を推進する組織として2016年に設立され、地区営農推進協議会（農業委員、農地利用最適化推進委員、農区長（9集落ごとに置かれる農事実行組合長）により構成）、自治会長、担い手農家等から構成され、中六人部地区の農業振興の意思決定機関である。なお、福知山市では、おおむね小学校区単位に21の地区営農推進協議会、集落単位に247の農区が設置されており、市では活動費の支援を行っている。また、中山間地域等直接支払制度は、2023年から2集落で新たに取り組みが開始された。

このように、農村RMO中六人部は、地区内の農業関係組織と連携を取りながら、地域運営組織である中六人部地域づくり協議会の中で、特に農業振興の事業を担う主体として位置付けられている。

（2）与謝野町与謝地区

与謝地区は、福知山市との境界に位置する大江山麓の中山間地域で、上流から与謝、滝、金屋の3集落からなる。人口は1,298名、高齢化率は41%である。与謝保育園は2019年、与謝小学校は2020年に閉鎖された。

地区の農業は稲作が中心であり、野田川流域の平坦地と支流の傾斜地農地から構成され、10a区画に圃場整備されている。担い手としては、稲作、野菜、果樹、畜産の複合経営を行う（有）あっぷるふぁーむ（滝集落）、稲作、野菜、乾燥野菜製造等を行う（有）誠武農園（滝集落）、2010年に建設業から稲作、野菜に進出した（株）砂後建設（与謝）の3社がある。また、（福）よさのうみ福祉会では、

農福連携として、野菜の栽培支援、加工品開発、多面組織への参加による水路清掃などを行っている。

農村RMO事業は、2022年度から24年度まで与謝地域山村活性化協議会（以下「農村RMO与謝」）が実施主体として活動を行っていた。農村RMO与謝は、（福）よさのうみ福祉会が農福連携活動を開始した2015年に、与謝地区の農業振興組織として立ち上げた組織を継承したもので、与謝保育園の跡地活用の検討主体にもなるなど、与謝地区全体の農業振興方針を話し合う際の受け皿組織として機能してきた。農村RMO与謝の事務局は、2010年に滝・金屋の集落協定が統合してできた滝・金屋農業振興会が務める。滝・金屋農業振興会は、農業者のほか、非農家、（福）よさのうみ福祉会、区長、農家実行組合長など70名程度から構成されている。与謝集落には別途、与謝農業振興会があるが、与謝地区全体の農業振興の方針を決定する際には、両農業振興会が連携して対応する。多面的機能支払制度の対象農地も中山間地域等直接支払制度の対象農地とほぼ重なっており、農業振興会が事務局を担っている。また、与謝野町では、農事実行組合などの地域の農業組織が農地中間管理事業の現場窓口機能を行っており、与謝地区では両農業振興会がその役割を担っている。このように、農業振興会は集落協定を基盤として各集落の農地問題の窓口を担いつつ、必要に応じて与謝地域山村活性化協議会を活用し、与謝地区全体の農業振興の意思決定を行ってきた。

3. 両地区における農地マップの作成過程

両地区に共通するのは、農村RMO事業開始前から、集落、小学校区の2段階に農業振

興組織が整備されていたこと、農村RMO事業においても2段階の組織を使い分けること

により事業活動が展開されていったことである。以下では、農村RMOがどのように地域計画の策定に関わっていたのかをみていく。

(1) 福知山市中六人部地区

中六人部地区では、2016年から農地中間管理事業を実施するに当たり、農活協が貸し手・借り手の意向を把握している。農村RMO中六人部では、この経験を活かし、2023年に改めて農地台帳、多面台帳等のデータを収集するとともに、同年7月に農地保全の方法に関するアンケート調査を実施し、筆ポリゴンに農地一筆ごとの情報を落とし込み、QGISでマップ化した。

次に、集落、地形、水利系統等を考慮し、地区を6ブロックに分割し、各ブロックごとに将来の農地利用計画を話し合うことにした。これは、六人部地区全体では、農地利用に関する話し合いは困難であると考えたためである。また、継続して議論を行うために、2年で交替する農区長に代わり、地域計画推進委員25名を選定し、農活協が中心となって、話し合いを進めることとした。

2024年1～3月には、各ブロックそれぞれ2回程度のワークショップを実施した。ワークショップには、多様な意見を把握するため、女性、後継者、土地持ち非農家も参加し、現況地図にブロックごとの現状、課題、対応策について付箋で自由に意見を貼り付けていった。この結果を基に農活協で取りまとめを行い、地区全体の農地保全方針（ゾーニング図）を作成し、全戸に回覧した上で、地域計画の付属図として公表している（図3）。

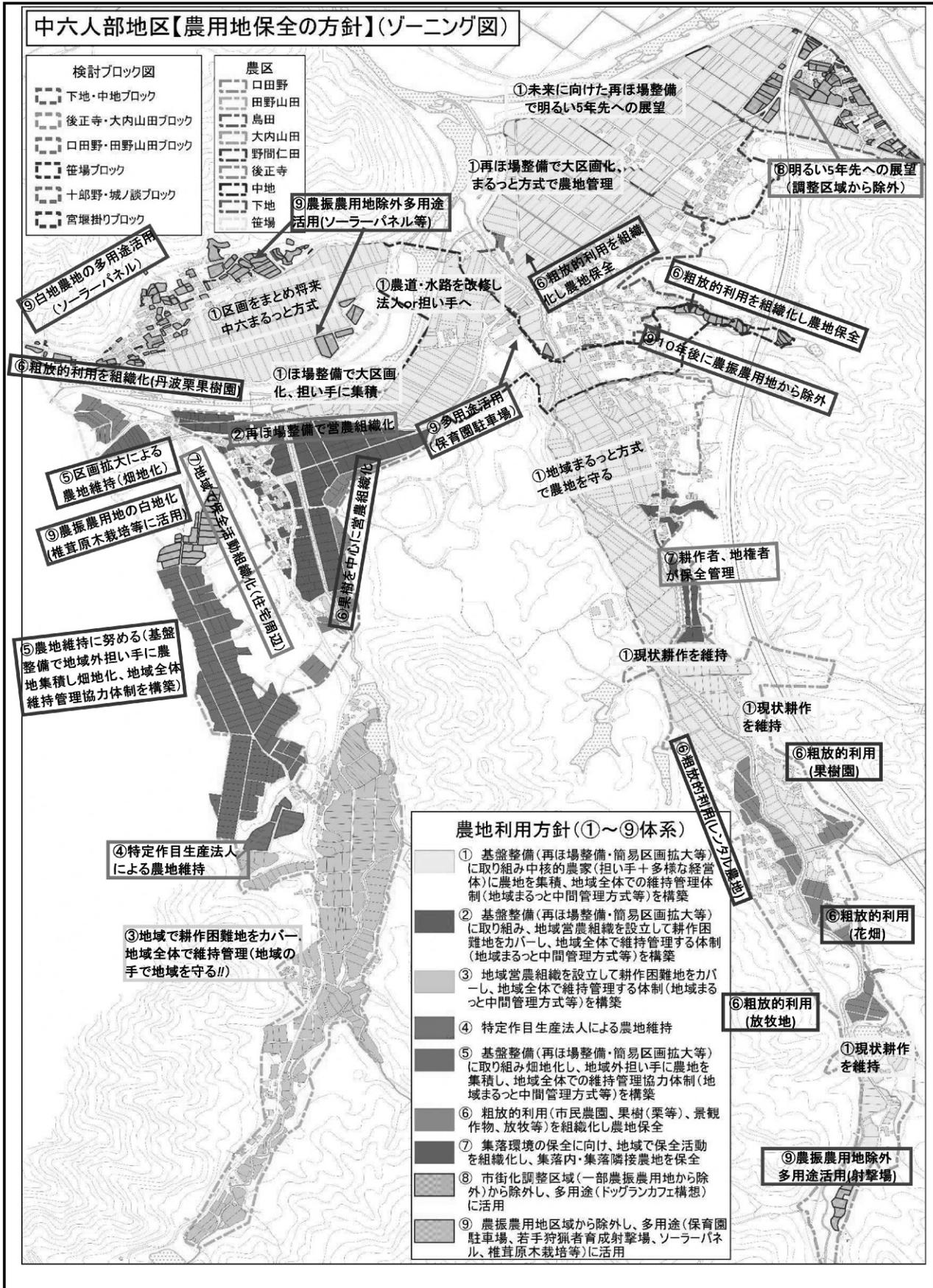
ゾーニング図には、再ほ場整備による大区画化、地域まるっと中間管理方式による集落営農組織の育成によって「守るべき農地」のエリアを明確化するとともに、果樹園、花畑、

放牧地など粗放的利用に転換する農地、農振農用地から除外する農地などの土地利用計画が記載されている。一方で、このゾーニング図は目標地図には位置付けておらず、目標地図については現行の耕作者名を記載し、後継者がいない農地については「検討中」と記載するという形を取っている。これは、アンケートにおいて、離農・規模縮小したいと回答した農家の農地の合計が23.9haに及んだのに対し、担い手が限られるため、規模拡大が見込まれる農地の合計は2.6haにとどまり、現時点では物理的なマッチングができないと判断したためである。そこで、農村RMO中六人部では、一筆ごとの農地の土地利用転換にまでは踏み込まず、地区全体の農地管理の方針を示したうえで、抜本的な土地利用の再編は、将来の再ほ場整備やその際に行われる担い手の育成に委ねることとした。

(2) 与謝野町与謝地区

与謝地区での農地マップ作成のきっかけは、2016年から開始された農地中間管理事業において、滝・金屋農業振興会が事務局となったことである。この際、振興会では、町から提供を受けた一筆ごとの面積、地番等のデータを基に手書きのマップを作成した。これを基に、担い手の間で話し合いが行われ、農道、水路の単位で耕作地の交換が行われた（図4）。これによって、滝・金屋集落の農地集約が進み、水の取り合いも減少したとのことである。また、区画形状、傾斜、水はけ等によって、農地を区分したマップを作成し、それぞれ異なる借地料を設定している（図5）。さらに、振興会では、2020年から集落戦略の策定に当たり、QGISを使って中山間地域等直接支払制度の対象農地の管理を開始した。

図3 中六人部地区の地域計画に掲載されたゾーニング図



出典：福知山市 (2026) (参照2026.1.5)：地域計画（農業経営基盤強化促進法）の公表ページ、(オンライン)、入手先 < <https://www.city.fukuchiyama.lg.jp/soshiki/27/68167.html> >

図4 担い手の農地交換により農地集約が進んだ滝・金屋集落



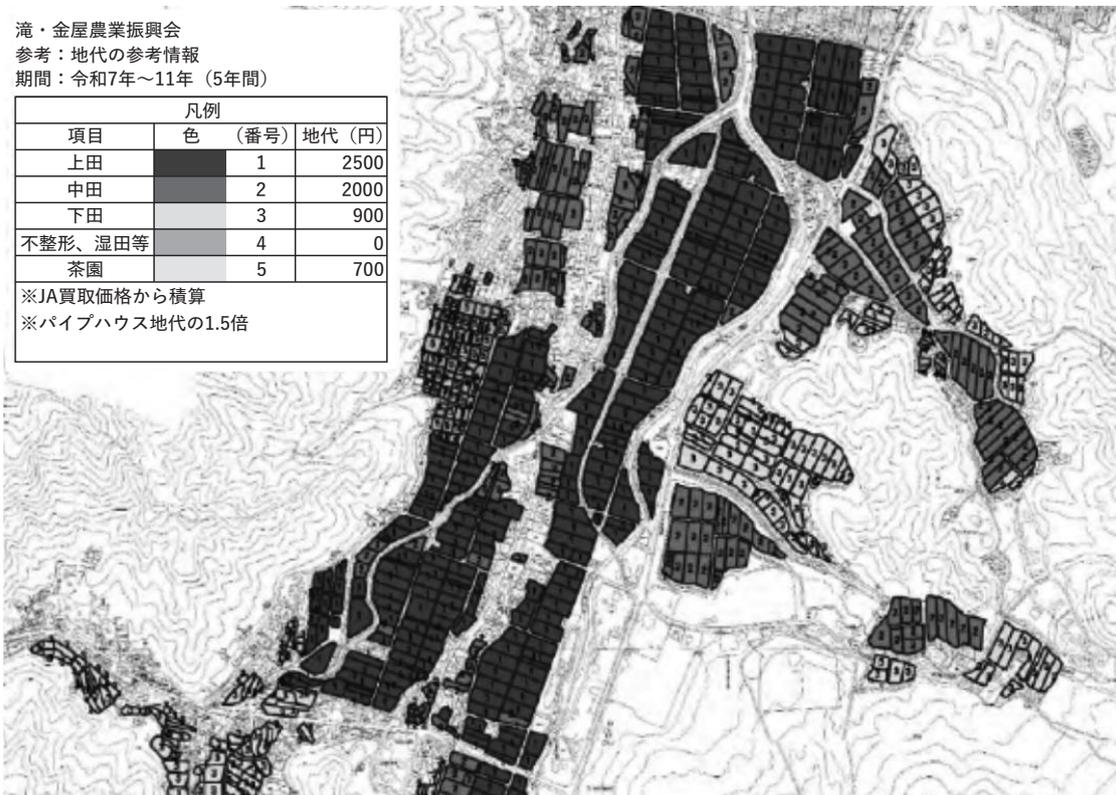
出典：与謝地域山村活性化協議会

図5 農村RMOがGISで作成した農地の借地料マップ

滝・金屋農業振興会
 参考：地代の参考情報
 期間：令和7年～11年（5年間）

凡例		
項目	色 (番号)	地代 (円)
上田	1	2500
中田	2	2000
下田	3	900
不整形、湿田等	4	0
茶園	5	700

※JA買取価格から積算
 ※パイプハウス地代の1.5倍



出典：与謝地域山村活性化協議会

これらの経験を基にして、農村RMO与謝では、2022年から、一筆ごとの中間管理事業、中山間地域等直接支払制度・多面的機能支払制度への加入状況等のエクセルデータをQGISを使って筆ポリゴンに落とし込み、マップ化した。また、中間管理事業の貸借期間が2025年で満期になることから、貸借の継続、新規預け入れ、休耕、粗放管理への意向等の将来意向をアンケートにより聞き取り、マップに落とし込んだ。

地域計画については、2020年に策定した集落戦略の中で将来の営農に関する基本的な議論が行われていたことから、これをベースに地域計画の案を作成し、QGISで作成した農地一筆ごとの耕作者、世代、10年後の意向、農地中間管理事業の現状に関する地図を用意

し、滝・金屋農業振興会の役員20名でワークショップを行った。

与謝地区では、中六人部地区のようなゾーニングは行っておらず、一部の農地を放牧場や市民農園に活用するといった粗放管理計画が位置付けられている程度である。しかし、すでに農地中間管理事業をめぐる10年間の取り組みを通して、効率的な営農のための耕作地の交換、農地の引き受け条件（借地料）の整備など、「守るべき農地」のゾーニングは実質的に行われていると言える。ただし、これで地域計画・目標地図は完結しているという意識は持っておらず、担い手はこれ以上の水稻作の拡大は困難であるとして、転作作物の導入や新たな担い手の育成が必要であるとの認識を有している。

4. まとめ

両地区の取り組みを、第1節で示した①取り組みの主体、②地理的な範囲、③地域の農地管理の取り組み、の三つの視点から整理する。

第一に、集落レベルと小学校区レベルの二段階の組織を使い分けながら取り組みを展開した点である。水利や農道等の地域資源管理には、集落など狭域での合意形成が不可欠である。一方、担い手の耕作範囲の広域化や農業外の組織との連携に対応するには、より広域での調整が求められる。このため両地区では、地区全体の方針決定は小学校区レベルの組織で行い、個別の利害が生じる事項については集落等の狭域で検討するという体制をとった。両地区では、二段階で既存組織が形成されていたため、話し合いがスムーズに行ったものと考えられる。

第二に、GISを合意形成のための可視化ツールとして位置付けた点である。従来、集

落における農業生産や地域資源の維持は、農業者が有する経験知に依拠してきた。しかし高齢世代の引退が進む中、非農家や他出者を含む多様な主体が関与し広域的な農地管理を進めるには、共通の情報基盤が必要となる。両地区では、農地情報を一筆単位で統合し、農地マップとして共有することで、地域内の認識のすり合わせが可能になった。なお、GISの操作等の技術は京都府伊根町の農村RMOのメンバーから指導を受けたとのことであり、住民レベルでの地域間連携の例としても注目される。

第三に、地域計画の議論と並行して、農地の条件に応じた土地利用のゾーニングについて検討が行われていた点である。中六人部地区では、再ほ場整備や担い手育成を見据えた農地保全方針をゾーニング図として整理している。一方、与謝地区では、明示的なゾーニングは行っていないが、農地中間管理事業を

通じた耕作地の交換や借地条件の整理を通じて、実質的な農地の区分が進められてきた。両地区はいずれも、すべての農地を従前どおり維持することは困難であるとの認識を共有しており、守るべき農地とそれ以外の農地の取り扱いについて、段階的に検討を重ねており、農村RMOならではの取り組みと評価できる。

以上のように、両地区に共通するのは、小学校区の範囲において、地域の多様な主体が参画し、GISにより作成した農地マップを用いて土地利用に関する話し合いを進めることで、住民主体の地域計画と目標地図の作成に貢献した点であると言える。他方、両地区で策定された目標地図は、図1の分類によれば、「現在の農地利用の状況を把握」した段階にとどまり、将来の農地の集積・集約化の姿までを具体的に示すには至っていない。この背景としては、中六人部地区では担い手そのものが不足していること、与謝地区では既存の担い手のみでは水稻作の拡大に限界があるこ

とが挙げられる。

しかし、両地区では、話し合いの結果を農地マップとして可視化することで、担い手の不在といった抽象的な課題認識にとどまらず、「どの農地にどのような課題があるのか」を具体的に共有し議論できる体制が整っている。中山間地域の現場では、圃場条件が不利で担い手が不足しているため、直ちに集積・集約化の将来像を描くことは難しいとの声も聞かれる。この状況を踏まえると、両地区におけるGISの活用の実態と合意形成のプロセスを明らかにすることは、他地域で地域計画のブラッシュアップの検討を進める上での論点を提供するものと考えられる。

このため、今後の検討課題として、地域計画の策定・更新過程における府、市町、農業委員会系統の関与のあり方、他地区の農村RMOや地域運営組織との関係・連携を含め、追加調査を進めたい。これらについては、別稿にて改めて論じる。

EUの直接支払制度 ～米国・スイスとの対比と日本への示唆～



株式会社農林中金総合研究所 理事研究員 平澤 明彦

本稿はEUの直接支払制度を紹介するとともに、その仕組み上の課題と対応方向、そして日本への示唆を考えてみたい。その際、適宜スイスおよび米国との対比を交える。そう

した国際比較はEUの制度を相対化し理解を深める上で有益である。さらに、そもそも各国・地域間には農業の競争力に格差がある。その点にも十分な配慮を要する。

1. 分析の枠組み

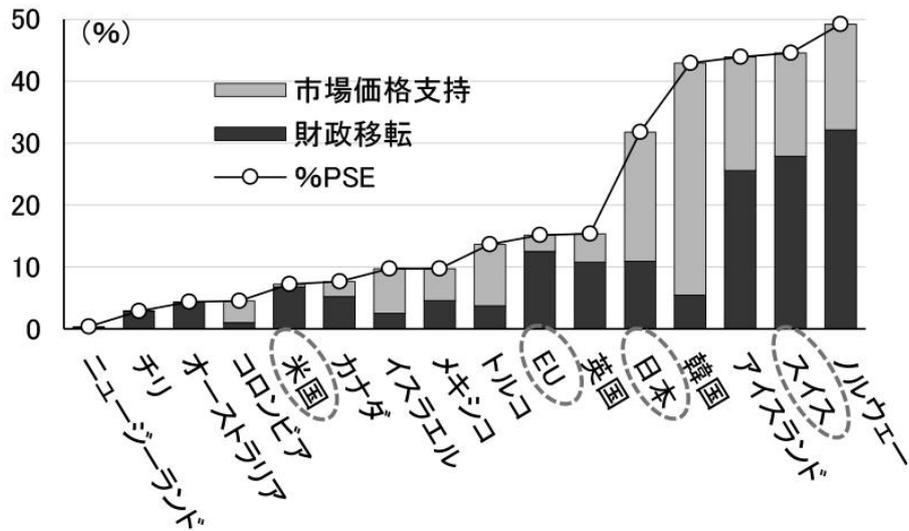
ここ数年来、日本では食料安全保障と国内生産基盤の脆弱化に対する懸念の高まりを受けて、直接支払いの議論が盛んになった。その際は欧州、特にEUの例を念頭に置いて日本での拡充を論ずることが多いように見受けられる。EUやスイスは、食料安全保障や環境保全などの公益的機能の提供を条件として安定的な直接支払いを提供しており、競争力の低さから経常的な補填を必要とする日本の農業に適う面がある。

しかしEUでは直接支払制度の課題も意識されている。ここでは主なものを3つ挙げる。第一に、環境保全と農業経営・食料安全保障の両立をいかに図るかである。EU環境戦略全体の後退を反映して、農業環境対策は規制や要件からインセンティブへの方針変更が進みつつある。それに対して農業の環境対応で先進的な取り組みを行っているEU非加盟国のスイスでは、対策をさらに強化しながらインセンティブの活用も検討している。第二に、拡大する気象災害、農産物価格の変動、生産費の上昇といった生産と市場の変動への対応

である。直接支払いを補完する基金の拡充が検討されており、そうした文脈の中で、リスク管理を重視する米国の直接支払制度への言及もなされている。そして第三に、大規模経営への助成の集中を是正し、所得支持を最も必要とする弱い立場の農業者への重点化を進めることである。

もう一点、農業政策の国際比較に際しては国・地域間における競争力の格差を踏まえる必要がある。農業の国際的な競争力は土地資源によって規定される側面が大きい。農業に適した土壌、気候、水資源を前提とする、人口一人当たり農地面積（第1表）がその代表的な指標である。経済発展の程度が近い先進国間では、土地節約的な施設園芸などを除けば、この要素がおおむね支配的とみてよい。相対的に農地の乏しい、あるいは寒冷地・山岳といった条件不利地の多い国ほど農業の競争力が低く、農業の収入（政府補助金を含む）に占める農業保護の割合（% PSE。OECDが作成している指標）は高い傾向にある（第1図）。そうした国では輸入依存が食料安全保障

第1図 各国の農業保護水準 (%PSE、2022年)



出所：OECDのデータにより作成
 注：%PSE = (市場価格支持 + 財政移転) / (生産額 + 財政移転)

上のリスクと見なされており、農業保護措置により国内農業生産の維持が図られている。スイスと日本はその典型である。それに対して米国などの新大陸国は全体に保護率が低く、EUはその間にある。また、農業保護の内訳は米国とEUでは直接支払いなどの財政移転が殆どを占め、スイスでも過半を占めるのに対して、日本はその割合が比較的 low、関税などの市場価格支持に多くを依存している。

第1表 人口一人当たり農地面積 (2021年)

(単位 アール)

	日本	スイス	EU	世界	米国
農地	3.74	17.25	36.56	60.53	122.72
耕地	3.28	4.55	22.32	17.51	45.32
永年作物	0.21	0.29	2.67	2.38	0.93
永年草地	0.25 (7%)	12.41 (72%)	11.57 (32%)	40.63 (67%)	76.46 (62%)

出所：FAOSTATより算出。スイスは夏季山岳放牧地を含む。括弧内は農地に占める割合。

2. 各国・地域の直接支払制度

(1) 公平性を強調するようになったEU

EUの直接支払いは、品目と生産によらない面積支払いが基本である。単位面積当たりの支払額は原則として国あるいは地域内で一律である。目的の異なる複数の制度に分かれており、直接支払い予算のうち4分の3は各種の所得支持に向けられている。所得支持はEU全域で多様な農業を支え、長期的な食料安全保障を増進することを目指している。また、直接支払いはEU農業予算の7割程度を占めている。

主要な所得支持の手段としての本格的な直

接支払制度は、1992年の農政改革で政策価格の引き下げ分を補てんする形で導入され、2003年の改革でWTOからの潜在的な削減要請を防ぐために品目と生産から切り離した制度となった。そして2013年の改革以降は公益性（食料安全保障、環境対策、公平性）を強調するようになり、目的別に制度が分化した。現行制度（第2表）では、直接支払い予算のうち農業環境補助金であるエコスキームが4分の1、競争力の弱い品目・地域に対するカップル所得支持（1992年改革型の品目別助成）が8分の1、中小経営向けの再配

第2表 EU CAP戦略計画の予算構成（2023-2027年）

	金額（百万ユーロ）	全体構成比	分野別構成比
合計	252,032	100.0%	
直接支払	187,898	74.6%	100.0%
基礎所得支持	93,839	37.2%	49.9%
エコスキーム（環境・気候・動物福祉）	47,526	18.9%	25.3%
カップル所得支持（品目別の助成）	23,031	9.1%	12.3%
再分配所得支持（中小経営への助成）	20,094	8.0%	10.7%
青年農業者所得支持	3,407	1.4%	1.8%
農村振興	64,134	25.4%	100.0%
環境・気候等管理誓約	20,290	8.1%	31.6%
自然等地域固有制約（条件不利地域）	10,598	4.2%	16.5%
義務要件地域（自然保護区など）	501	0.2%	0.8%
投資（灌漑も含む）	18,433	7.3%	28.7%
青年及び新規就農者・農村事業開業	3,412	1.4%	5.3%
リスク管理施策（保険・共済）	2,732	1.1%	4.3%
協同（LEADER等）	7,034	2.8%	11.0%
知識交換・情報普及	1,134	0.4%	1.8%

出所：平澤（2023）、元資料はCAP戦略計画

分所得支持が1割、青年農業者所得支持（最長5年）が2%弱を占めている。従来型の（基礎的）所得支持は予算の半分に縮小した。また、別枠の農村振興政策にも、直接支払いとよく似た仕組みの制度（環境・気候、条件不利地域、青年農業者）が設けられている。

直接支払い受給者には1999年の農政改革以来、各種の環境要件が課されている。現行制度はコンディショナリティ（旧称はクロスコンプライアンス）と呼ばれる。その内訳は、農地の良好な農業・環境条件（GAEC）と、法定管理要件（SMRs）、そして現行制度で加えられた社会的コンディショナリティ（雇用と労働安全・衛生に関するEU法の順守）である。GAECは直近の改革で環境要件が追加された後、EU政策の全体における環境戦略の後退とともに現在緩和が進められている。

また、次期改革（2028年実施予定）へ向けて直接支払いと農村振興政策との統合、具体的には両者の農業環境補助金の一本化など

が検討されている。また、予算の再分配機能をさらに強化する。提案によれば、生産から切り離された所得支持（再配分所得支持、青年農業者所得支持、基礎的所得支持）を統合し、高額受給の抑制を強めるとともに、助成を最も必要とする農業者（青年、小規模、新規就農者、女性、家族農業、混合農業、自然の条件不利）への上乗せを可能にする。

（2）多面的機能を重視するスイス

スイスは山国で農業条件が不利である。食料安全保障をはじめとする農業の多面的機能に対する高水準の直接支払いにより、自国の農業を支えている。その制度はEUよりさらに徹底しており、農業の個々の多面的機能に対する各種の支払いで構成され、所得支持を主な目的とする直接支払いはない（2013年までで廃止済）。また、受給者には厳しい環境要件を課している。そうしたスイスの制度の特徴は、支払い水準の高さを除けば、EUがこれまで少しずつ向かってきた方向の先に

ある。また、2050年のあるべき姿として「生産から消費までの持続可能な開発による食料安全保障」を掲げており、食料安全保障を重視しつつ気候・環境対策をさらに進める予定である。EUの環境・気候対応が減速しつつある中で、スイスの先進事例としての重要性は高まっていると考えられる。

直接支払いは農業予算の大部分を占める主要な施策である。農業政策における直接支払いの位置づけは憲法に明示されている。農業政策の目的は農業の多面的機能（国民への供給の保障、自然資源の保全と農業景観の維持、国土の分散居住）の提供である。そのための施策として第一に挙げられているのが、環境保全要件を課し、かつ（農業による）便益提供に見合った直接支払いによる、農業収入の補完である。なお、スイスは直接民主主義の伝統が根強く、環境保全要件を伴う直接支払いで農業を支えることや、食料安全保障に関しては国民投票で広範な支持を得ている。

現行の直接支払い制度は2014年に再編され、その後、若干の改正を経たものである（第3表）。直接支払いに、別枠（市場施策）の

品目別助成を加えた予算の44%は、農地で営農を維持するための供給保障支払いと農業景観支払いが占めている。生乳(注1)(12%)と畑作物(2.5%)の助成を含めると、生産維持のための助成は6割弱に達する。それに次いで生産方式支払い（有機・粗放生産、草地酪農・畜産、動物福祉）と生物多様性支払い、そして景観の質支払い（多様な景観の助成）は3つで予算の4割弱、それ以外には資源効率支払い（技術採用等の助成）と移行支払いがある。移行支払いは、ひとつ前の中期政策よりも受給額が減少した農業者に対する助成であり、新制度の利用が拡大するにつれて縮小する。

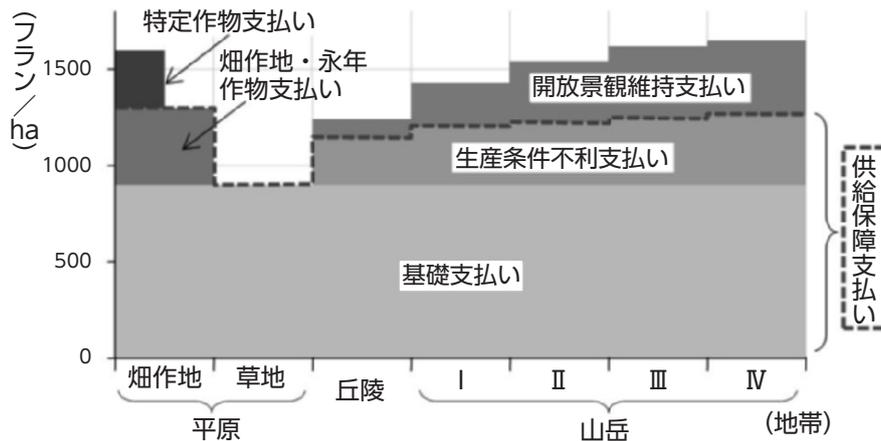
供給保障支払いと農業景観支払いは、一体的に農地全体の有効利用を促進する仕組みとなっている（第2図）。丘陵と山岳（標高等の程度により4段階に区分）では条件不利の程度に応じて支払いが上乘せされるほか、図には示していないが各農場内の傾斜地・急傾斜地では高単価の加算がなされる。また、夏季山岳放牧地には通常の農地とは別途の助成が適用される。一方、平原地帯の農地は面積

第3表 スイス直接支払いの種類と予算（2024年、百万フラン）

枠組	制度名	金額	全体構成比	枠組別構成比
直接 支払令	供給保障支払（丘陵・山岳地帯&畑作・永年作物は加算）	912	27.9%	32.7%
	農業景観支払（丘陵・山岳地帯、傾斜地、夏季山岳放牧）	536	16.4%	19.2%
	生産方式支払（有機、粗放生産、草地酪農・畜産、動物福祉）	693	21.2%	24.9%
	生物多様性支払（地域の取組に対する支払を含む）	433	13.3%	15.5%
	景観の質に対する支払（多様な景観の維持）	147	4.5%	5.3%
	資源効率支払（肥料流出防止、土壌保全耕法、農業精密施用）	5	0.2%	0.2%
	移行支払（おもな既往制度からの受給額減少の補填）	72	2.2%	2.6%
	小計	2,797	85.7%	100.0%
市場 施策	生乳に対する追加的助成（一般乳とチーズ原料乳の助成）	83	2.5%	17.9%
	畑作助成（特定作物、穀物追加助成）	382	11.7%	82.1%
	小計	465	14.3%	100.0%
合計		3,263	100.0%	

出所：スイス農業報告より作成

第2図 直接支払いの地帯別面積単価



出所：平澤(2018)

が限られており貴重なため、草地にせず畑作物か永年作物を作れば上乘せの支払いが得られ、国内生産を拡大させたい油糧作物や豆科作物などにはさらに加算がなされる。

(3) リスク管理が中心の米国

EUの直接支払い制度は、市況の変動や自然災害、生産費の上昇による農業経営への悪影響を相殺するための手段として、前払いや環境要件の一時的緩和といった運用上の優遇措置を講じることはできるものの、給付額自体を自動的に拡大する仕組みが無く、その都度準備金の利用や加盟国による追加措置などの助成を行っている。近年は各種の不確実要因が拡大しており、円滑で十分な支援措置の必要性が高まっている。一方、米国はそうした変動リスクへの対処に特化した直接支払制度を有している。EUの側でもそのことは強く認識しており、例えば欧州議会の調査報告書はリスク対策の有力な事例として米国の施策を取り上げている。

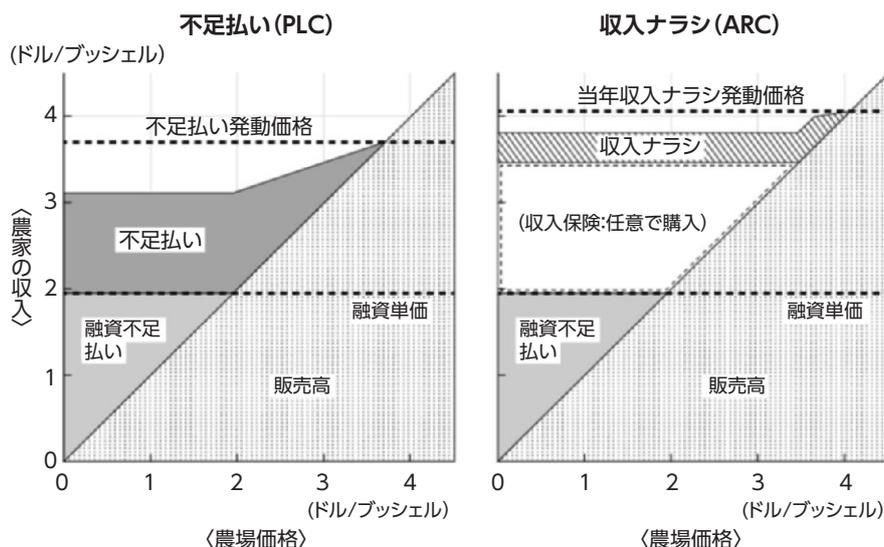
米国の直接支払い（「農産物プログラム」）は主要作物を対象とする品目別の制度である。いわば2階建ての構成となっており、1階部分は価格支持機能を有する販売支援融

資、2階部分は不足払い（PLC）と収入ナラシ（ARC）のいずれかを毎年作目別に選んで組み合わせる選択制である。通常の安値の際は2階部分が発動され、極端な安値の際には1階部分の価格補填も発動される。ただし1階部分はそれに加えて、有利な販売機会を待つ間の運転資金を市場価格の水準に関わりなく随時提供する。

2階部分のうち不足払いは、農産物価格が所定の水準（参照価格）よりも低くなった場合に差額を補填する（第3図）。もう一方の収入ナラシは、価格と収量の両方の下落に対応できる。もともと収入保険（作付期から収穫期までの価格下落と収量低下を補償する。品目別の保険）との併用を想定して、収入保険を補完する軽微損失補償として設計されており、不足払いと比較すると比較的軽微な価格下落でも発動される一方、補償対象となる下落幅は限られている。

不足払いは低価格が長引いても安定的な補償を提供する。競争力が比較的安く安値になりがちな綿花、落花生、米といった作物で多く利用されている。収入ナラシと収入保険は農産物価格の水準がどれだけ高くても、ある程度の値下がりが発生すれば支払いがなされ

図3 トウモロコシ価格の補填可能性 (2014/2015年)



出所：平澤 (2016)
 (注) 収入ナラシは平年並みの単収を想定。

るため、競争力が強く高値になりやすい大豆やトウモロコシで多く利用されている。ただし、収入ナラシと収入保険はいずれも農産物価格の安値が続き横ばい状態となった場合は補填がなされなくなる。

不足払いは農産物価格の低下を補てんする仕組みであるが、その保障水準（参照価格）は生産費の上昇を反映して不定期に引き上げられてきた。最近では2025年に、品目によって1割ないし2割程度引き上げられている（適用は2025年の作物から、平澤 2026）。また、農産物の高値が続いた場合に参照価格を一時的にある程度引き上げる仕組み（実効参照価格）も2018年から導入された。

それ以外に、酪農向けには利幅補償の制度がある。この制度は、飼料費のみではあるが、上述の主要作物の不足払いよりもさらに明示的に生産費の上昇に対応している。酪農利幅補償（DMC）プログラムは、販売乳価から飼料費を差し引いた利幅の具体的な金額に対して保険と同様の補償を提供する（第4表）。掛け金は、最低限の利幅については無料であり、補償する利幅を大きく設定するほど高く

なる。また、中小経営規模以下の乳量（年間600万ポンド、250頭に相当）については掛け金が大幅に優遇される。従前の制度は乳価の下落を補てんする不足払い（MILC）であったが、繰り返す飼料価格の高騰を相殺するため、不足払いへの飼料価格上昇加算措置を経て、この利幅補償が導入された。なお、市場乳価については別途、最低価格の規制（「牛

第4表 酪農利幅補償の掛け金率(ドル/100ポンド)

保障利幅水準	掛け金率	
	生乳600万ポンドまで	600万ポンド超過分
9.5	0.150	/
9	0.110	
8.5	0.105	
8	0.100	1.813
7.5	0.090	1.413
7	0.080	1.107
6.5	0.070	0.650
6	0.050	0.310
5.5	0.030	0.100
5	0.005	0.005
4.5	0.0025	0.0025
4	0	0

資料：米国農業法およびOBBB法に基づき筆者作成
 (注) 年間生乳量6百万ポンド超過分については8ドル/百ポンドを上回る保障は提供されない。

乳マーケティングオーダー」制度)が設けられている。

さらに、近年は第一次トランプ政権以降、臨時の大型補助金が貿易戦争、コロナ禍、生産費高騰を理由に繰り返され、通常法律に基づく直接支払いを上回る年も少なくない。こうした臨時の助成の頻発は、規模が大きいことを除けばEUと似通っている。また、この種の補助金は新たな直接支払い制度の前触

れとなることもあり、2025年に支払われ、2026年にも予定されている生産費高騰の補償は、不足払い等が2026年秋から引き上げられるまでのつなぎの役割を果たしている。

なお、環境対策についてはこれらの施策とは別に保全プログラムと呼ばれる農業環境支払制度があり、農産物プログラムや作物保険と並ぶ予算規模を有している。

3. EUと米国の対比

(1) リスク対応の相違の背景

上述のとおりEUと米国ではリスク管理(注2) 施策の充実度に大きな相違がある。直接支払い以外には保険の利用度も異なる。米国では多種多様な作物保険が開発されており、適格農地の大部分や家畜にも保険が付されている。それに対してEUでは加盟国に保険や共済の助成を提供しているが、利用する加盟国は少ない。このような両者の差は、政策の歴史的な経緯と、農業競争力の格差が影響している。

EUの共通農業政策は、米国の輸出攻勢から域内農業を守ることを強く意識して設計された。米国は農地が豊富で巨大な生産力と競争力があるうえ、余剰作物が政府に蓄積し、その処分の一環として格安に輸出していたためである。EU域内市場は、国境措置により外部の市況変動からの影響をかなりの程度遮り、政策価格と市場介入措置により農産物価格の安定が図られた。やがて1990年代以降、農政改革の進展とともに価格と生産の決定が次第に市場に委ねられ、さらに国際価格との連動が進んでEU域内の価格変動と不確実性が拡大した。一方で直接支払いは生産過剰と輸出貿易摩擦の時代に導入され、生産刺激性と貿易歪曲性を抑制するために支払い額が固

定されている。そして近年は自然災害の急増と地政学リスク、生産費の上昇などの予期せぬ変動が増している。安定的な直接支払いを特徴とするEUの助成制度は、変動の拡大を特徴とする近年の情勢に対応を迫られているのである。

しかし、EUでは不足払いなど市況に応じて自動的に変動する補助金は容認されにくい。EUの直接支払いは当初は政策価格の引き下げの補てん、現在は農業の公益的機能によって正当化される固定的な支払いである。しかもその支払いは生産品目によらない。そのため、例えば生乳や穀物など農産物の生産費が上昇しても直ちに支払いを拡大する論拠は見つけ難いと考えられる。そのため現在は、次期中期農政で直接支払いの枠外で臨時助成用の準備金を拡大し、かつ自然災害向けと市場混乱向けの予算枠を分けることが検討されている。また、不足払い制度は生産費の把握が前提となるが、EU農政は当初から生産費の水準を明示的に議論することがあまりなく、むしろ、政策価格をどの国の価格に近い水準に定めるかが主な議論であった。現在も、農業経営統計は存在するものの、EU段階の品目別生産費統計は整備されていない。もう一つの明らかな障害の一つはEUの中期財政

制度である。予算枠が予め定められているうえ、予算全体に占める農業の割合は3割と大きい。かつてはさらに農業の割合が大きかったため、予期せぬ変動が想定される不足払いのような制度はなおさら容認され難かったであろう。

他方の米国では、連邦財政支出に占める農業向け予算（食料援助を除く）の割合は1%未満、不足払い・収入ナラシなど「農産物プログラム」はさらにその3分の1程度に過ぎないため、市況の変動により自動的に支出が拡大したとしても財政全体への影響は限られている。しかも、農産物の価格が低い時期は不足払いなどが、逆に高い時期は収入保険の保険料助成が拡大する結果、農業向け支出の変動がある程度抑制される効果もある。

過去の経験によれば米国ではEUとは逆に、金額固定の支払いは維持が困難であり、かつ不足払いの必要性が高い。もともと生産から切り離された直接支払いは米国で構想された（注3）。そして1996年農業法で減反廃止とともに不足払いを廃止して収入保険への移行を試みた（保険料助成を拡大して普及を図った）際に、移行措置として過去の生産実績に応じた支払額固定型の直接支払いが導入された。以後の生産品目によらず固定支払の額は一定であった。この制度改正が不足払いと固定支払いの有効性を試す機会となった。

まず固定支払いは短命に終わった。2002年農業法では名前を変えて存続したが、やがて2000年代後半に農産物価格が高騰すると政治的に許容されなくなり、2008年農業法で廃止された。米国の農業は国際競争力が比較的高く、農産物が高値になると補助金がなくとも利益を上げることができる。その際に固定支払いを受給することは不必要と見なされたのである。そして不要となった固定支払

いの予算枠は収入ナラシ制度の創設に振り向けられた。収入ナラシには、当時（農産物の高値によって）保険料の値上がりした収入保険を一部置き換える意図があった。

他方の不足払いはほどなく復活を遂げた。不足払いの廃止直後に東南アジアで金融危機が発生し、農産物の輸出が減少して価格は下落し、臨時の直接支払いにより毎年補填がなされた。そして2002年農業法では反循環支払い（CCP）という名称で実質的に不足払いを復活させた。少なからぬ輸出を前提とする米国の農業では、国際的な市況の変動を補填する制度が必要であることが改めて認識されたのである。その後も競争力の比較的低い綿花、米、落花生といった作物は不足払いに依存している。綿花の例はそのことを如実に示している。米国の綿花はWTO紛争でブラジルに敗訴し、報復措置を避けるために2014年農業法でいったんは不足払いの対象から除外された。しかしこのときも、専用に設けられた軽微損失収入保険（STAX）では複数年にわたる安値に対応できず、結局は2018年農業法で実綿（綿花と綿実を分離する前の収穫物）を対象品目として実質的に綿花の不足払いを復活させたのである。

固定支払いと不足払いの対照的な変遷からは、比較的高い競争力を有し輸出を行なっているものの、必要に応じて補填を必要とする米国の農業には、損失が生じたときに限り補填を行うリスク管理型の補助金がよく合っていることが読み取れる。また、それとは逆にEUの農業は米国よりも競争力が低く、常に所得の補てんを必要とするため、金額固定の直接支払いが維持できるのだとみることができよう。土地資源賦存に由来する競争力の格差が、直接支払い制度の内容にも大きな影響を与えていることが分かる。

(2) WTOに対応した直接支払いの制度疲労

EUと米国の直接支払い制度には、かつて固定支払いや過去実績といった共通の特徴があり、前者はEU、後者は米国に残っている。これらはWTO対応に由来する。かつてのGATTウルグアイラウンド交渉と、それによって策定された現WTO農業協定の下では、農業補助金の生産刺激性を減じるために、直接支払いの給付額を、支払いの対象となる年の農業生産から「切り離す」ことが求められた。固定支払いと過去実績はその基準に合致している。

しかしこれらの要素はその後の情勢にそぐわない面があり、すでに放棄されたり、あるいは何らかの不具合が生じている。固定支払いについては、EUがそうであるように予算が固定化し、農産物市況や投入費用の変化に対応できない。また、競争力の高い米国では上述のとおり、固定支払制度の存続に必要な政治的支持を、農産物価格の高騰時に維持できなかった。過去実績については以下に述べるとおり、予算と施策、生産の硬直化、それに現在の生產品目との乖離が生じている。

EUの直接支払いは政策価格引き下げの代償として導入された結果、予算は一定であり、各品目が直接支払いを導入する際は一時的に直接支払いおよび農業全体の予算が拡大したものの、その後は横ばい傾向となった。また、かつて個々の農業者には生産の過去実績に基づく固定的な受給権が付与されたため、予算は硬直的であった。さらに、農業者間では過去の生產品目や単収に応じて面積単価（単位面積当たり給付額）の格差があった。そうし

た過去実績方式は、まず2003年の農政改革でWTO対応のためになされた品目によらない単一支払制度導入によって、過去の生産実績から過去の受給額実績へと変化し、さらに2013年の農政改革で原則廃止となり、施策設計と予算配分の柔軟性が増した。2003年改革では生產品目から切り離された結果、市場の需要変化に対応した生産が促進され、2013年改革では原則として同じ国ないし地域内では面積単価一律となり、過去の生産実績による面積単価の不平等が是正された。

米国では、不足払い・収入ナラシの対象となる各農業者の品目別農地面積は過去実績（一定時期の品目別生産面積）に基づいている。この過去実績は、1996年農業法以来、品目別の各種直接支払い制度ともに維持されてきた。しかし、時間の経過とともにかつての生産実績と現在の作付け品目間で乖離が拡大しており、これは各品目のリスクに即した品目別リスク管理という制度の特質にそぐわない動きである。当初の過去実績は1990年代前半の値を用いた。以後はそれを基礎として、これまでに2度更新が認められた（それぞれ2000年前後および2010年前後の生産実績に基づく）が、いずれも農業者の任意であったため各地で複数時点の過去実績が入り混じっている。その結果、現状の作付品目による販売収入が有するリスクと、その農地の過去実績品目に基づく直接支払いの間に齟齬が生じているうえ、その程度は農場と品目ごとに異なっている。なお、現在の品目に合わせて過去実績を全面的に更新した場合、少なからぬ州で不足払い・収入ナラシの受給額が減少すると推計されている（注4）。

4. 日本を含めた考察

(1) 生産費を反映した制度の重要性

EUとスイスは農業の果たす公益的機能に着目し、単価固定の直接支払いで経常的な所得支持を行っている。こうした制度は農業者に安定的な所得源を提供する一方で、農産物の価格下落や生産費の上昇などのリスクに対応していない。EUでは各種のリスクに応じた臨時助成がなされるが、予算規模は限られており、拡大・頻発する各種変動への対処が課題となっている。また、恒常的な補助金給付を維持するには公的支出を正当化する理由と意義付けが問われる。

他方、米国では品目ごとに提供された複数のリスク管理施策を農業者が使い分けている。経常的な補てんがなされない一方、不足払いや収入ナラシは不足や減少があれば自動的に支払いがなされる。さらに利幅補償の場合は、所定の生産費の上昇も自動的に反映される。不足払い制度も条文に明示こそしていないものの、保障水準の設定は生産費の補てんを意識してなされ、そこが改正の議論の対象となる。それでも対応できない突発的な変動や、既存施策の対象から外れる品目については臨時の大型助成がなされている。

日本の農業は今回取り上げた国・地域と比べて国際競争力が弱く、欧州型の経常的な下支えと、米国型の変動補てんの両方を兼ね備えた制度が望ましい。特に昨今の生産費上昇は、収入や価格の変動だけに基づく施策では補てんできない。日本の主要な制度である畑作のゲタ・ナラシや肉用牛・豚・子牛の制度は、価格（または収入）と生産費両方の変動に定期的に対応している。ゲタを欠く米は重要な例外である。また、日本の畜産制度は品目別、畑作・米も独立した制度となっており、

無論それだけで施策の有効性が担保されるわけではないが、各品目ないし品目群の性質に応じた施策を提供している点が特徴と言えよう。

なお、日本は米の政策価格を廃止したが、EUと米国は大幅な安値に対応する措置を継続している。EUは穀物と乳製品について最低限の支持価格（介入価格）と介入買入措置を維持しており、米国は主要作物の販売支援融資制度による政策価格（融資単価）との差額補てんならびに牛乳マーケティングオーダー制度による最低乳価規制を提供している。

(2) 日本の注意点

欧州の特徴は、農業の競争力に応じた経常的な所得補てんと、それを裏付ける農業の公益的機能の重視である。それに対して日本の現状は、国内生産基盤の脆弱化が進む一方、冒頭で述べたとおり農業保護（% PSE）に占める財政移転の割合は大きくない。直接支払いを量的に拡大する余地はあるように思われる。また、そのためには食料安全保障、農地の保全、環境対策など、農業が果たすべき役割に沿った理念の整理が必要であろう。

ただし、各国の農業競争力によって直接支払いが農業に及ぼす機能は異なることに注意が必要である。米国とEUは直接支払いで内外価格差を埋め、輸出競争力を実現した。過剰生産物は国際価格による輸出で処理できるため、生産調整は廃止された。特に米国の制度は価格の低下を補てんするため安値になっても生産の抑制が効かず、増産と輸出の拡大を促進する効果がある。

しかし競争力の低い国や品目ではそうした

ことは期待しにくい。むしろ競争力の弱い国で注意すべきなのは、輸入の拡大である。直接支払いを受けても輸出に向かうだけの十分な価格競争力がない場合、輸入の自由化がなされれば、1980年代以降の日本のように中長期的に輸入品が国内市場でシェアを獲得する一方、輸出は伸びないため全体として純輸入量が拡大して国内生産の停滞や縮小につながる。国産品を高付加価値化して安価な輸入品とのすみ分けを図っても、長期的にさらなる後退の懸念はぬぐえない。各種の政策手段を組み合わせる効果的な対策を講じることが望まれる。

当然のことながら、国によって適した直接支払い制度は異なる。そして必要とされる水準に限らず、その形態や機能も農業の競争力の程度に少なからず依存していることが見て取れる。

(3) 高額受給の扱い

EU、スイス、米国はいずれも大規模経営に制限なく直接支払いを給付すべきではないとみなしており、とくにEUは直接支払いに明示的な再分配機能を持たせている。本文中ではEUのみに言及したが、スイスには大規模経営に対する減額と家畜飼養頭数の上限、米国には受給額の上限と所得制限がある。さらにEUは、前述のとおり中小規模経営への追加助成を行っているほか、今後は助成を最も必要とする所得基盤の弱い各種経営への重点化を検討している。日本は農業経営規模の拡大を優先しており、この種の措置は殆ど導

入されていない。しかし農地の集中が加速する中で、継続的な検討を行うべきではないであろうか。

(注1) 生乳の買い付け業者を通じて支払われる点で厳密には直接支払いとは異なる。

(注2) 米国で用いられるリスク管理という用語はおもに作物保険を指すことが多いが、本稿では不足払いを含む広い意味で用いる。

(注3) 荒幡(2025)によれば1985年の法案が世界初であり、OECDやEUで注目された。

(注4) 農業者は収益性の高い作物に作付けを切り替えていく。それに対して、収益性の低いあるいは低下した作物は作付けが減る一方で、安値によって不足払い・収入ナラシが発動されやすい。その場合、農業者は高収益作物の売上と、過去に作付けていた低収益作物向けの助成金の両方を得ることができる。

参考文献

- 荒幡克己(2025)『令和米騒動』日本経済新聞出版
 平澤明彦(2026)『農林金融』79(4), 4月, 刊行予定。
 ———(2023)「EU環境・気候戦略の進展と農業」『農林金融』, 76(4), 19-47頁, 4月。
 ———(2019)「米国2018年農業法—主な論点と農産物プログラムの改正内容—」『農林金融』, 72(5), 2-25頁, 5月。
 ———(2019)「食料安全保障を重視するスイス農政」『都市と農村をむすぶ』(69), 47-57頁, 3月。
 ———(2018)「スイス」, 平成29年度海外農業・貿易投資環境調査委託事業(EUの農業政策・制度の動向分析及び関連セミナー開催支援)報告書, 3月。
 ———(2016)「農産物の安値に直面する米国の農業所得安定化政策—成立から3年目の2014年農法—」『農林金融』69(9), 42-65頁, 9月。

農業分野の外国人材受入れの変遷と今後 ～技能実習から特定技能、そして育成就労制度の創設へ～



(一社) 全国農業会議所 経営対策部 八山 政治

はじめに

我が国の外国人在留者数は約413万人（2025年12月末、出入国在留管理庁）となり、そのうち外国人労働者は257万人（2025年10月末、厚生労働省）を超え、ともに過去最多となった。

「外国人技能実習制度」（以下、技能実習制度）は33年（農業は26年）が経過し、制度はいろいろと変遷してきた。また2019年からは、在留資格「特定技能」を創設して、即戦力としての労働者受入れが実施されている。さらに今後は、技能実習制度を発展的に解消し、新たに「育成就労制度」が議論されて決定、2027年4月に施行予定となっている。

これからも国内外のニーズや要請を受け、外国人材受入れの制度やルールはさらに多様

化していくだろう。そこで農業分野の技能実習制度や特定技能制度での受入現状と課題、また育成就労制度については公表の範囲でコメントしてみる。

筆者は技能実習制度が農業へ導入された2000年から2年間、5省共管（当初は4省共管）の財団法人国際研修協力機構（JITCO）¹に出向し、農林水産省分野の外国人研修生・技能実習生の受入れ支援事業に直接携わった。また2010年からは全国農業会議所で15年半、技能実習や特定技能を中心とする全国からの相談対応や各地研修会での講師、および受入れ事例調査等で、様々な現場や意見に接してきた。よって通算17年半、外国人材受入れ事業に実際関わってきた一人として、私なりの記述に精一杯努めたい。

1. 技能実習制度の活用と問題点

（1）研修生から技能実習生へ

外国人研修生の受入れは、日本の海外進出企業等による現地社員教育などを原型とするが、1990年からは在留資格「研修」による団体監理型の外国人研修生受入れも始まった。

その3年後に在留資格「特定活動」で実務ができる技能実習が始まり、2000年には農業分野へも技能実習制度が導入された。そして2010年には在留資格「技能実習」が創設され、さらに2016年11月に技能実習法²を公布、翌年11月から現行制度が実施されている。

¹ 当時。現「公益財団法人国際人材協力機構（JITCO）」<https://www.jitco.or.jp/>

² 「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」

(2) 受入現況

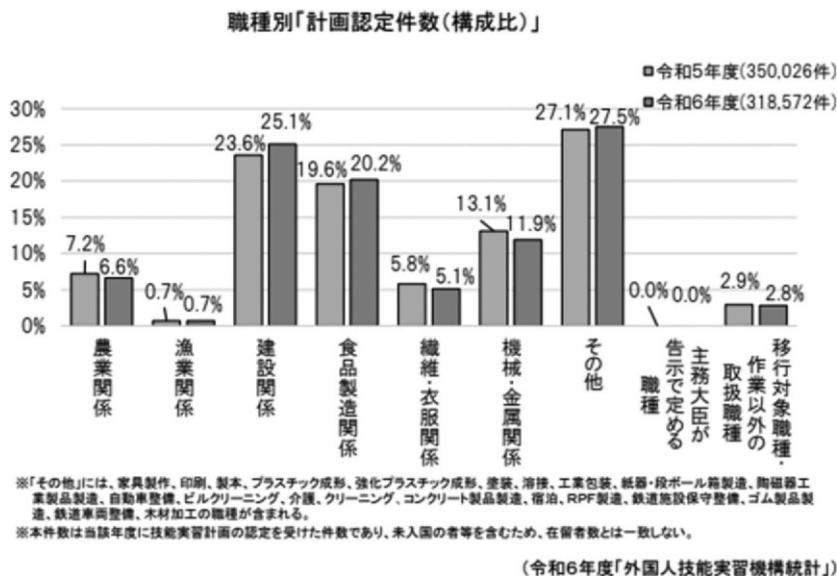
我が国の技能実習生（以下、実習生）受入は、新型コロナウイルス感染症拡大により一時減少したが、現在の実習生数は約44.9万人（2025年6月、出入国在留管理庁）となっている。職種別では、建設関係と食品製造等が多く、農業は全体の約7%を占めている（図1）。送出国は、ベトナム、インドネシアを始めとする東南アジア諸国が大半を占めている。

(3) 技能実習生受入れと各機関の責務

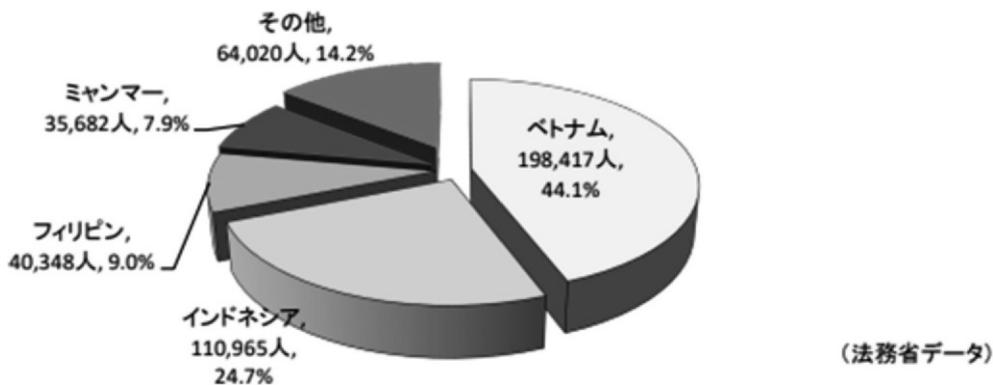
① 技能実習制度の趣旨

この制度は、母国の経済発展を担う人づくりを目的としたもので、我が国の国際協力・国際貢献の一翼を担ってきた。技能実習法に基本理念等を制定しており、実際に87.4%が、学んだことが役に立ったと答えている³。一方で、実習生を労働力の需給調整手段としては禁止しているが、実習生が産業労働力の一面を担ってきた現実を否定できない。法や制度趣旨の下、使用者と労働者の適正な対応が求められている。

図1 職種別・出身国別技能実習生数



令和7年6月末 在留資格「技能実習」在留外国人国籍別構成比(%)



出典：法務省、厚生労働省

³ 2024年度、外国人技能実習機構の帰国実習生フォローアップ調査による。

もう一つは実習生の保護強化であり、制度の基本理念や各機関の責務の下に、人権侵害等に対する禁止規定と罰則規定を定め、実習生からの相談体制等も整備している⁴。そして実習実施者には、適正な雇用契約、実習環境の整備、実習生の技能習熟度に応じた賃金支払い⁵などが求められる。

② 現行制度（団体監理型受入れ）の概要

技能実習法では、監理団体を許可制、実習実施者を届出制、技能実習計画（以下、実習計画）は実習生ごとに認定制とし、「外国人技能実習機構」（以下、機構）を新設した。

許可監理団体は、5年間受入れが可能な「一般監理団体」が58.5%と増え、3年間までの「特定監理団体」が41.5%となっている⁶。

また監理団体の指導のもとに実習実施者が作成する実習計画は、各人・各号で認定を受ける⁷。計画認定後に、地方入管局への入国手続きとなる。一方で優良受入れ機関には第

3号技能実習生の受入れ（2年間）や人数枠の倍増が認められる。

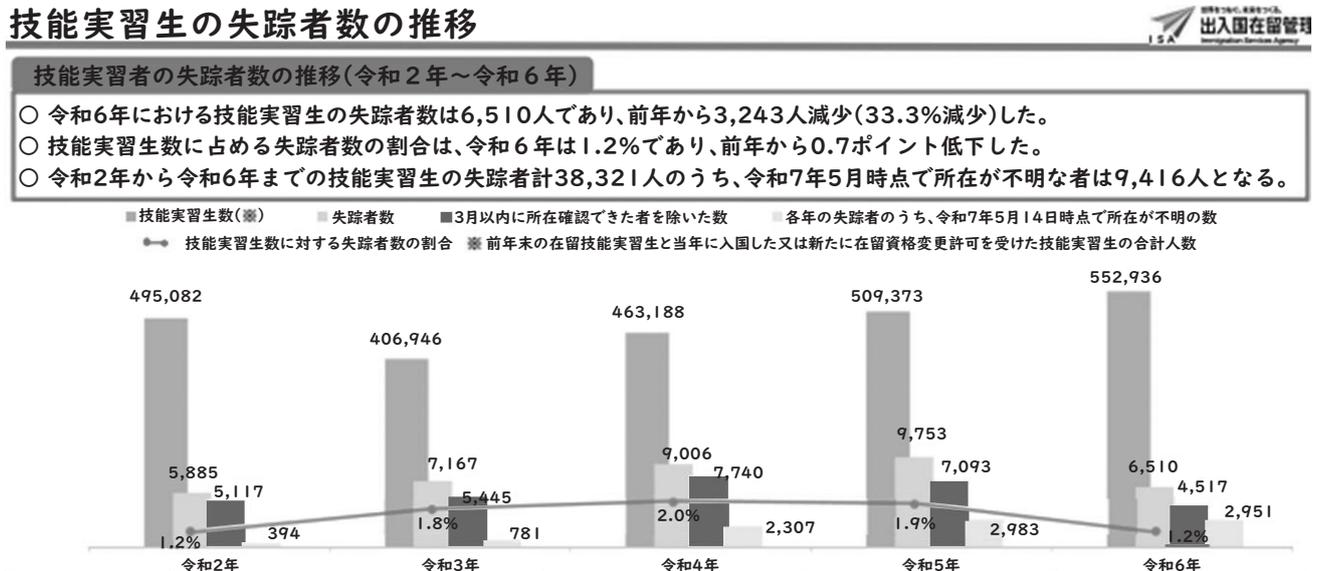
（4）受入れの問題点の発生

大半の受入れ機関は適正に運用しているが、一部に法令違反などが発生している。

① 2024年に労働関係法令違反が認められた実習実施者は、厚生労働省労働基準局発表では、監督指導を実施した実習実施者11,355のうち8,310事業所（73.2%）となった。重大・悪質な違反により送検したのは16件あった。

② 一方で実習生の失踪も増え続け、全職種で6,510人となり、在留実習生総数に対し1.2%を超えている（出入国在留管理庁、2024年）（図2）。その内、農業関係は434人で、全職種で4番目に多い。法務省はじめ各所管省庁は、情報共有して失踪防止対策を進めている。

図2 技能実習生の失踪者数



出典：出入国在留管理庁

⁴ 2025年12月現在、8カ国による母国語相談に対応（機構）。

⁵ 技能実習1号、技能実習2号、技能実習3号の順に賃金が上昇。

⁶ 一般監理団体2189、特定監理団体1555を機構が許可（2026年2月16日）。

⁷ 農業では、2024年度、技能実習1号が9552件、同2号が1万760件、同3号が747件、機構から認定を受けた。

これらの問題発生や失踪の背景には、受入れ側の制度不理解や実習生処遇の不備、実習生側の期待と現実のギャップや母国での多額

な借金等の存在を見逃せない。お互いの立場と責務を踏まえ、確実なコミュニケーションや実習に努めることが大切である。

2. 農業分野の受入れ

(1) 農業分野（団体監理型）の受入れルールや各機関の責務

- ① 農家等から要請を受けた監理団体が、送出国と実習生受入れについて協定することから始まるが、許可監理団体には実習生への職業あっせん行為を認めている。
- ② 技能実習1号から3号まで、原則は同一実習実施者において同じ職種・作業で行う⁸。入国直後に座学講習が義務づけられ、講習終了後に雇用契約と実習計画に基き実習活動を行う。実習計画は、必須業務（1/2以上）と、関連、周辺の各業務組み合わせで機構から認定を受け、各号の到達目標を評価試験等で確認する⁹。

また、監理団体には、監理責任者の指揮の下に受入れ農家・法人（実習実施者）への原則3月に1回以上の定期監査の実施と、機構への報告が義務づけられている。このように団体監理型受入れは、監理団体の責任および監理の下に技能実習が行われている。

一方、実習実施者には、技能実習責任者の下に実習指導員と生活指導員の設置、認定実習計画の作成や実習指導が求められ、日誌等への実習記録が必要である。

- ③ 農業は労働基準法の一部規定（労働時間、休憩、休日等）が適用除外となっているが、この制度では労基法のすべてを遵守・準拠

するよう、農林水産省は通知文¹⁰を発して統一的に指導している。また同省は、「農業技能実習事業協議会」を設置して、適正実施と情報共有に努めている。

(2) 農業の受入れ概況と近年の動向

① 概況と受入れ農家の工夫・努力

農業分野の外国人労働者総数は、2025年10月末で6.4万人（2025年、厚労省）となっており、農業の技能実習生は、3.1万人（2024年12月、農水省）が全国の農業現場で実習を行っている。新規入国者及び上位号¹¹への移行者は、茨城県を筆頭に関東、九州、北海道、東海、四国などに多い。

実習生は選抜され、意欲を持って来日する。その期待に応えるべく、各受入れ農家・農業法人は、工夫・努力している。まずは、農家と実習生とのコミュニケーションと信頼構築である。次に適正な労務管理や実習生の賃金アップやモチベーション支援、そして実習生のリフレッシュ対策や地域住民との交流支援である。

制度のルールを守り自らの信念のもと着実に実施していくことが、制度の趣旨である人づくりや国際協力へ通じるものと確信する。

② 農業受入れの実態

農業の技能実習生受入れパターンでは、団体監理型が大半で、事業協同組合経由が8割

⁸ 実習継続困難時や技能実習3号移行時には、実習先変更が認められる。

⁹ 農業では初級、専門級、上級の試験がある。

¹⁰ 2000年と2013年に農林水産省が通知。

¹¹ 「第1号技能実習（修得）」、「第2号技能実習（習熟）」、「第3号技能実習（熟達）」の3段階。

強、農協経由が1割弱、その他が1割程度を占めている。

農業分野での受入れに係る経費は、初期費用に加え給与や監理費等で概ね300万円程度/年が必要となるので、一定規模の農業経営体でなければ外国人材の雇用は厳しい。よりよい人材の確保と運用を目指し、各農業者ともそれぞれ工夫して雇用維持や改善に努めている。

さらに近年では、技能実習生の母国での職業訓練校の設立や帰国後の活動を支援する仕組み構築など、送出し国側にも貢献・支援する受入れ機関も出ている。

③ 受入れ人材の変遷

受け入れてきた外国人材の推移を見ると、当初は在留資格「留学」を活用して外国人研修生受入れが始まり、留学生等と同じ視点での受入れを開始した。

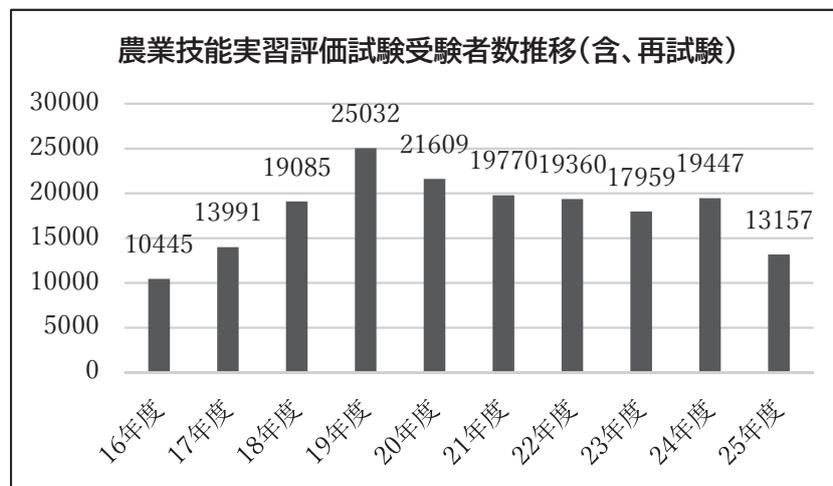
その後、技能実習制度が始まり、雇用契約の下でOJTを通じた実務活動が可能となり、法律上は労働者として活動することになる。そして7年前からは特定技能制度で、即戦力としての労働者受入れが開始されている。

つまり、勉学・非実務という域から徐々に労働者性を増し、我が国の労働力確保や産業別人材育成の方向に変遷・長期化し、それらを受けて受入れ側の意識も変化してきたと言える。

(3) 農業での近年の動向

- ① 農作業に加え、2017年から農畜産物の製造・加工作業等も可能となり、農業六次産業化に取り組む農家等に寄与してきた。ただし自らの施設で行い、関連業務として全体の半分以下に納める必要がある。
- ② もう一つは、農協等による「農作業請負方式技能実習」が認められたことである。この場合、実習生への指揮命令権は雇用主である請負元（農協等）にあり、発注者の農家が指示を出してはならない。その適正運営のため、第三者機関による協議会設置が必要となっている。
- ③ また、農業技能実習評価試験の動向を見ると、着実な受験者数で推移し（図3）、茨城県をトップに、関東、九州、北海道、東海、四国などが続き、農業の受入れ人数

図3：農業技能実習評価試験受験者推移（再試験含む）



注：2025年度（4月～12月）は、技能実習初級受験者が6230人、専門級6726人、上級201人。

出典：全国農業会議所の受験者データ

は耕種8割、畜産2割の傾向が続いている。
受験義務化や第3号技能実習等で、受験者

数は増加した。

3. 特定技能制度と運用

(1) 在留資格「特定技能」の創設と運用

2019年4月から実施されている特定技能は、「特定技能1号」と「特定技能2号」があり、1号は通算5年である。農業では耕種と畜産の分野で受け入れ、同一分野・区分内での転職も可能など、技能実習より幅広く柔軟な就労形態が認められている。さらに2023年8月からは、新たに農業を含む9分野で新たに特定技能2号が開始された。そして制度の適切運用や情報共有などのため、農林水産省は「農業特定技能協議会」を設立している^{12 13}。

現在の特定技能制度の運用状況は、特定技能外国人数が33万人余（技能実習ルート43.3%、試験合格ルート56.7%）、農業分野は3.5万人余と増加し続けている。分野別には、飲食料品製造をトップに、介護、工業製品製造、建設などが続き、農業も6番目に多い。（出入国在留管理庁、2025年6月末）。

(2) 特定技能外国人の基準

1号特定技能外国人は、18歳以上で健康であり、①日本語基礎テストなどの合格と、②各分野の技能水準等を技能測定試験で確認する。また、技能実習2号の良好な修了者及び3号修了者は、この試験免除で移行申請が可能となっている。

2号特定技能外国人には熟練した技能や実務経験が求められ、在留期間更新の回数に上限はない。

(3) 受入れ機関と登録支援機関

農業分野の受入れ機関の基準として、①過去5年以内に同一労働者を6ヵ月以上の継続した雇用経験、②雇用契約が適切、③機関自体の適正性や支援体制等が求められる。

また、1号特定技能外国人に対しては、職業生活、日常生活及び社会生活上の10項目の支援計画の作成と履行が義務化され、受入れ機関や登録支援機関は、支援責任者や支援担当者（各要件を満たせば兼任可能）を配置し、支援する必要がある。

さらに受入れ機関や登録支援機関には、契約の締結・変更・終了時など、定期や随時の出入国在留管理庁への届出が求められる。

(4) 農業での従事業務と技能測定試験

① 農業の受入れ形態と従事業務

農業の特定技能では、農業者等の直接雇用が原則だが、農協や農業者による事業協同組合などが、特定技能外国人の派遣業者となって実施することもできる。派遣形態では、繁閑差や地域の寒暖差をもとに、農業の産地間リレー方式での特定技能外国人の雇用・運営も多い。

特定技能外国人は、主として、①耕種全般の作業や、畜産全般の作業に従事することが必要で、②同じ農業者等の下での関連業務にも従事することができる。③ただし、耕種は栽培管理また畜産は飼養管理の業務が必ず含まれていることが必要である。

¹² 農林水産省本省や9ブロックの農政局単位等で設立されている。

¹³ 約1万4千の農業者及び派遣事業者が農業特定技能協議会へ加入し、増加中（2025年12月末現在）。

② 農業技能測定試験

特定産業分野では、分野ごとに外国人材の能力を確認する。農業技能測定試験（全国農業会議所が実施）は耕種と畜産に分けて行い、必要な日本語試験も織り込む。試験は60分間で70問程度を、各国の公用語や英語にてCBT方式で実施し、2025年12月末現在で1号特定技能試験は日本と海外12ヵ国で実施し、9万297人が合格している。2号特定技能試験は、日本語のみの試験を日本で実施し、2025年12月末で3,463人が合格している。

（5）外国人材処遇の事例調査と周知拡大

① 優良事例の調査と周知

農水省の事業として特定技能の優良事例調査があり、①農業特定技能協議会加入者へ農水省からアンケートを発し、全国農業会議所が回収、②優良基準に適合している受入れ機関に出向き、現地面談を実施、③調査結果とアンケートの全体集約を優良事例集（図4）として作成、④農水省や全国農業会議所から全国に周知する。

また農水省は優良事例集として、ホーム

図4：特定技能の令和7年度アンケート集約の抜粋

調査ポイント	事例のポイント
受入れにあたり期待したこと	<ul style="list-style-type: none"> ・人手不足の解消。技能実習生からの継続。 ・外国人は日本での就労希望があり、高賃金にも期待。
リクルート方法	<ul style="list-style-type: none"> ・技能実習2号、3号修了者が大半を占めるが、試験合格者も増加中。 ・監理団体や登録支援機関から紹介を受けた機関が多いが、自前でリクルートする機関が着実に増加している。
雇用条件や雇用期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ほとんどが直接雇用であるが、派遣形態も一部ある。 ・最大5年間雇用したいと考えているが、当面は2～4年間や5年間とした受入れ機関と、1年間の更新に分かれる。 ・個人農家の増加に伴い、時給制が増えている。 ・元技能実習生をそのまま受け入れた受入れ機関は、全て賃金を引き上げていた。 ・1か月の休日は5～6日が大半で、1日の休憩時間は1.5時間が多かった。
支援計画	<ul style="list-style-type: none"> ・支援計画作成は、登録支援機関に委託している場合が多いが、自ら作成している受入れ機関も一定数あり、特に大規模経営体では増えている。 ・給与や労働条件、税金や年金加入、ゴミ出しなどの生活ルールの説明に力点。 ・用意した住環境は、職場から近い、スーパー等との距離、Wi-Fi設備の完備、プライバシーの確保、生活備品の完備などに力点。

調査ポイント	事例のポイント
キャリアアップ	<ul style="list-style-type: none"> ・キャリアアップや能力向上の仕組みがあるほか、導入を考えている機関は多い。 ・具体的には、作業員から現場リーダー、班長やマネージャーなどで、能力に応じた手当の支給やボーナスの支給もある。 ・賃金昇給の導入や検討している機関も多い。
受け入れた効果	<ul style="list-style-type: none"> ・労働力アップ、職場活性化、規模拡大、売上増加、イメージ向上となっている。 ・帰国者との交流や連絡方法の確保を企画している受入れ機関は多く、一部に事業提携を模索しているところもある。
今後の受入れ動向	<ul style="list-style-type: none"> ・特定技能外国人を増やしていく受入れ機関が多く、その意向がないところは少ない。 ・理由としては、日本人労働者の確保が難しい中、スキルや意欲ある外国人材を即戦力として活用していく姿勢が明確。 ・特定技能2号への支援や、新たな育成就労制度への期待も大きい。
特定技能外国人の声	<ul style="list-style-type: none"> ・お金のため、家族のため、最低5年間は頑張る。 ・日本は安全で、労働や生活には満足している。 ・日本人の働き方を学び、母国でも同じ仕事をしたい。 ・帰国したら、家を建てたい、リーダーになり若者に農業を教えたい、など。

出典：全国農業会議所、優良事例集

ページで国内外に公開する¹⁴とともに、説明会等で周知している。制度の適正な普及拡大に向け、優良事例の周知は意義があると確信する。

② 外国人材のキャリアアップに取り組む農業事例（2024年度までの現地調査）

- ・評価制度に従い、経験値や免許取得等で作業のリーダーやサブリーダーを決め、能力に合った仕組みを設ける
 - 日本人、外国人を問わず、能力があればリーダーに昇格。すでに中核的な役割を果たしている（北海道、千葉、埼玉、香川、大分等の耕種、新潟・畜産、）。
 - 日本人よりも指示が出せ、農場長的なリーダーとして活躍（広島・耕種）。
 - 日本人の上司となる場面もある（福島・畜産）（沖縄・耕種）。
 - 仕事への姿勢や日本語のレベルを見て、リーダーへ昇格（岐阜、長野・耕種）。
 - 2、3年後にはサブリーダーになれる（宮崎・耕種）。
 - 免許取得者には、車やバイクを準備、維持管理費も会社で負担（徳島・耕種、他）。

- リーダー手当等を支給（北海道、岡山、鹿児島等の耕種、他多数）。
- ・日本語能力検定や自動車運転の免許取得、フォークリフトや大型農業機械等の資格取得等を補助
 - 日本語能力検定等に対しては〇%、自動車運転免許取得には◎%の補助で支援（香川、長野、栃木、長崎等の耕種、他）。
 - 日本語能力検定等の合格者に、ランクに応じて祝い金などを支給（新潟・畜産、他多数）
 - 自動車免許取得者のチームリーダーが6人（千葉・耕種）。
 - 重機やフォークリフトの免許取得費用を、100%補助（群馬・畜産、栃木、長野、岐阜の耕種）。
- ・特定技能2号への挑戦と合格支援
 - 4名が試験に合格しており、今後も数名が受験予定（千葉・耕種、他）。
 - 特定技能2号取得のため会社で勉強会を行い、必要な費用も負担（愛媛・耕種、他多数）。
 - 特定技能2号は、長期労働者として、また現場リーダーとして期待している（沖縄・耕種、他多数）。

4. 育成就労制度の全体像と動向

（1）育成就労制度の創設から施行

① 技能実習から育成就労へ

2024年6月に公布された改正入管法及び育成就労法¹⁵に基づき、技能実習制度を抜本的に見直し、外国人材の育成・確保を目的と

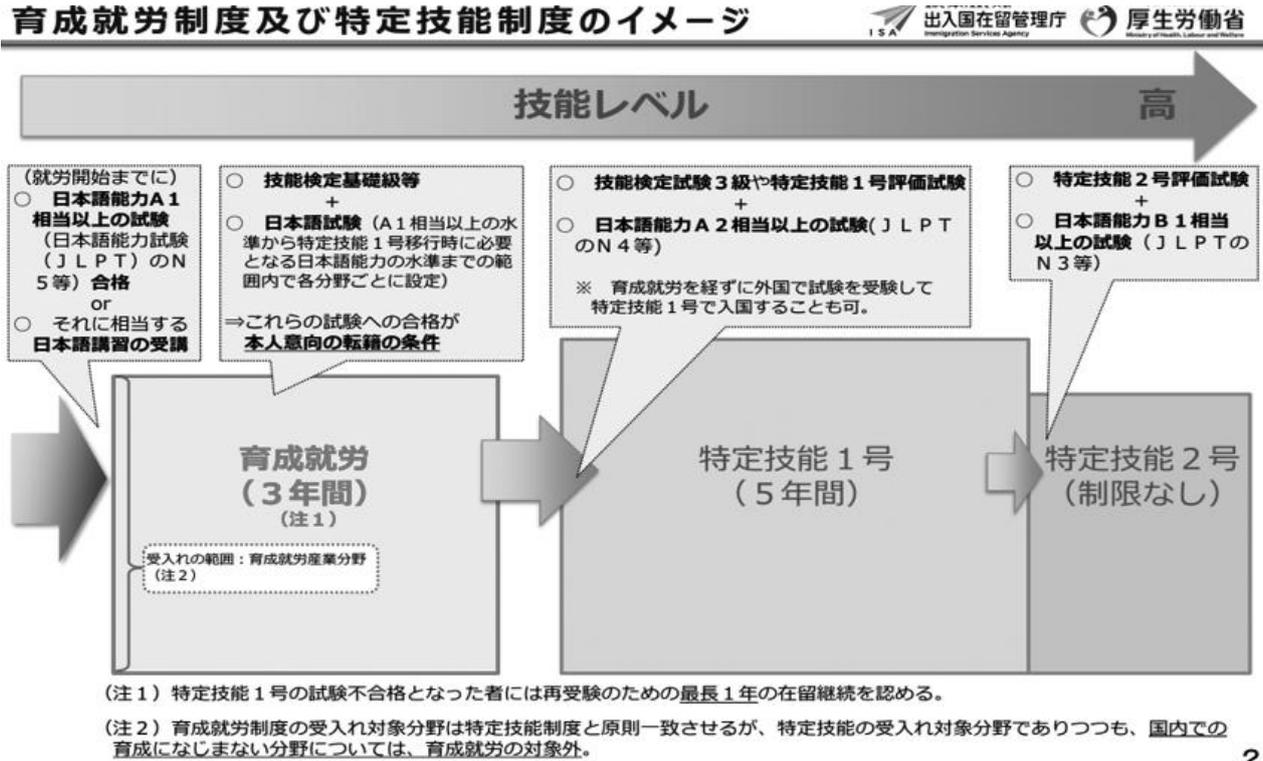
する育成就労制度が創設された。同制度は2027年4月から運用され、育成就労対象分野は17分野で、特定産業として運用予定の19分野に連続する。

育成就労制度の意義は、外国人材の育成と

¹⁴ 2025年12月現在、英語、中国語、インドネシア語、ベトナム語で公開（農林水産省）。

¹⁵ 「外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律」

図5：育成就労制度及び特定技能制度のイメージ



2

出典：出入国在外管理庁、厚生労働省

確保である。制度のポイントは、外国人材のキャリアアップを明確化したことであると理解する。特定技能制度は適正化を図った上で育成就労制度との連続性を高め、特定技能1号水準への人材育成が計画的に行われるようにし、そのため主たる技能を定めて育成就労評価試験等で、外国人材の能力を確認する(図5参照)。

② 育成就労計画及び受入れ機関の責務と雇用形態

育成就労外国人ごとに、育成就労期間の通算が3年となる計画を作成し、機構から認定を受ける。育成就労計画の認定基準は、2026年後半までに定める。さらに派遣が認められる分野では、育成就労外国人が1年ごとに本国に一時帰国して、育成就労を一定期間休止することが認められ、育成就労期間が通算して3年となる計画も策定可能とする。

受入れ機関(育成就労実施者)は育成就労

外国人に対して、計画に基づいた育成就労の実施と技能及び日本語能力の試験を受験させる義務がある。そして過去3年以内に日本語や必要な知識の養成講習を修了した、育成就労責任者、育成就労指導員、生活相談員の設置が必要である。また入国後講習は、外国人材の日本語試験A1の可否により各パターンで受講させなければならない。

育成就労外国人の雇用形態については、原則としてフルタイムで直接雇用とする。

派遣形態での受入れは、繁忙差の大きい季節的業務等が必要な分野(農業・漁業)に限られる。なお、密接な関係法人での育成就労の場合など複数の育成就労実施者との雇用契約は限定化される。

③ 育成就労外国人の要件と待遇

育成就労外国人の配偶者及び子の帯同は、基本的に認めない。

育成就労外国人は、18歳以上で健康であ

ることに加え、素行が善良でなければならない。待遇面では、日本人の報酬額と同等以上であることや、育成就労外国人であることを理由として報酬・待遇について差別的な取扱いをしてはならない。また一時帰国を希望した場合には、有給休暇を取得させる必要がある。

そして転籍制限期間が1年を超える場合にあっては、育成就労外国人の昇給等の待遇向上を図ることが求められる。また前職要件・復職要件は廃止される。

④ 育成就労外国人の日本語能力目標

目標等に、技能実習にはなかった日本語能力を追加する。また育成就労の内容は、職種・作業から分野・業務区分へ変更し、必須業務を1/3以上とする。

育成就労の期間は3年とし、育成就労外国人には、開始時にA1相当の日本語能力、3年終了時にはA2相当の日本語能力が求めら

れる。

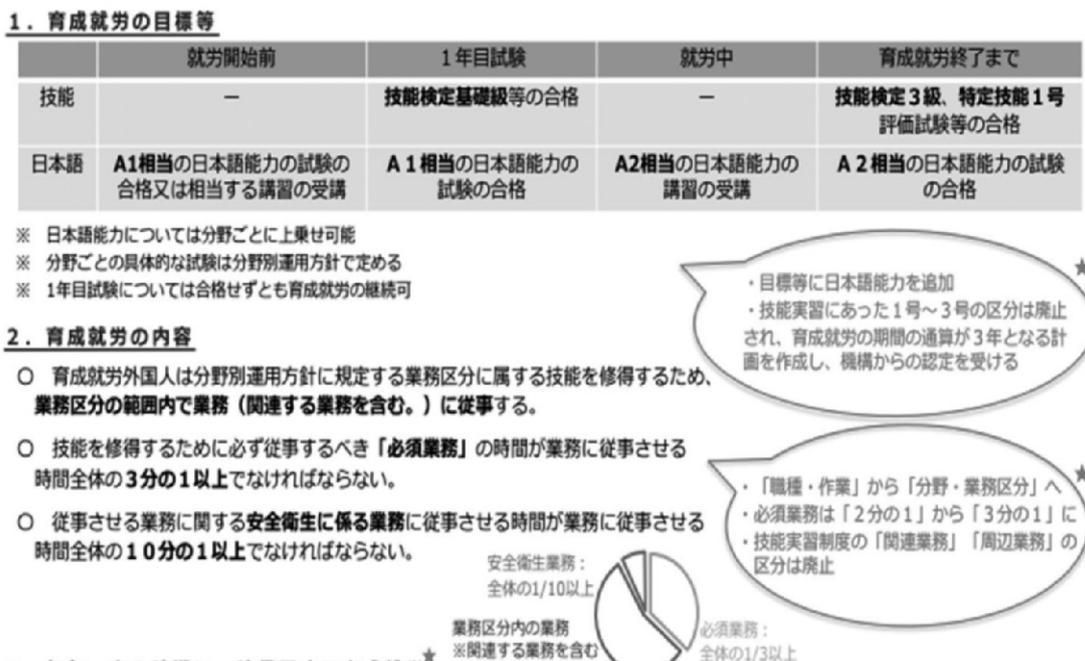
そして日本語能力のA1相当講習やA2目標講習は、育成就労実施者の義務（費用の負担等）となる。必要な試験等に不合格になった場合等は、再受験に必要な最長1年の継続を認める。

⑤ 外国人の人数枠

基本的な考えは、育成就労実施者の常勤職員数に応じて受入れ人数の上限が定められ、1年目～3年目までの育成就労外国人の合計に対する上限となる。またやむを得ない事情により転籍した者、3年を超えて育成就労を延長している者等は、受入れ人数枠の規制に含めない。

そして優良な育成就労実施者の人数枠は基本人数枠の2倍とし、さらに優良な監理支援機関の監理支援を受け、かつ指定区域（地方）¹⁶に住所がある優良な育成就労実施者の人数枠は基本人数枠の3倍とする。

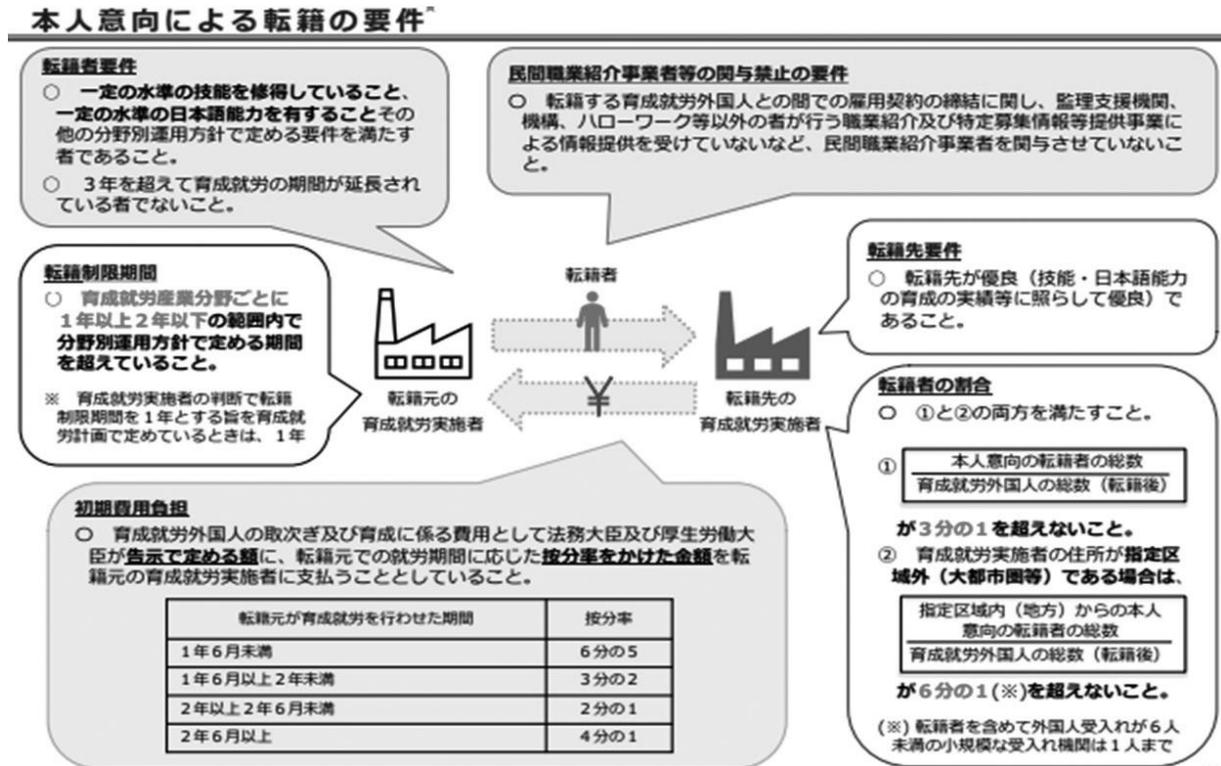
図6：育成就労の目標等と育成就労の内容



出典：出入国在留管理庁

¹⁶ 東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、愛知県、大阪府、京都府、兵庫県の過疎地域、及び指定区域設置外の道県

図7：本人意向による転籍の要件



出典：出入国在留管理庁

⑥ 本人意向による就労外国人の転籍

育成就労は、やむを得ない事情がある場合のほか、転籍制限期間¹⁷を超えている等の場合、一定要件の下に本人意向による育成就労実施者の変更（転籍）を行うことができる。

転籍者要件としては、一定水準の技能を修得していること、一定水準の日本語能力を有する者であり、および3年を超えて育成就労期間が延長されている者でないことである。

また本人意向の転籍者は転籍後の育成就労外国人の3分の1（大都市圏等の育成就労実施者の場合、地方からの転籍者数は6分の1）を超えないことや、転籍元の育成就労実施者へ支払う初期費用負担¹⁸等を定める。

転籍制限期間は、育成就労産業分野ごとに1年以上2年以下の範囲内で、分野別運用方

針で定める期間を超えていることである。また転籍は各受入れ分野での民間職業紹介事業者等の関与を禁止する。

⑦ 労働者派遣等監理型育成就労

労働者派遣等監理型の育成就労産業分野については、季節性のある分野（農業・漁業分野）を想定しており、分野別運用方針において定める。

派遣元は一定の要件を満たし、行政機関長が適当と認めるもので、常勤役員1人当たりの育成就労外国人は40人未満でなければならない。

派遣先の数は最大3（派遣元で業務に従事する場合は最大2）業務に従事させ、いずれの事業所においても、従事させる業務において必要とする技能は同一とする。受入れので

¹⁷ 転籍制限期間：育成就労産業分野ごとに、1年以上2年以内の範囲内で分野別運用方針で定める期間

¹⁸ 取次ぎ及び育成に係る費用として、転籍元の育成就労実施者に支払う転籍元での就労期間に案分率をかけた金額

きる育成就労外国人の数については、労働者派遣の形態で育成就労を共同して行わせる派遣元・派遣先ごと、受入れ人数枠（個別人数枠）のうち最も少ない数とする。

また派遣元・派遣先とも、3月に1回以上の監理支援機関の定期監査を受ける。

⑧ 監理支援機関

監理支援機関の許可要件については、債務超過がないことや、監理支援を行う育成就労実施者の数が原則として2者以上であり、監理支援事業の実務に従事する常勤の役職員は2人以上で、かつ当該役職員1人当たりの育成就労実施者の数が8者未満であること、育成就労外国人の数は40人未満であることが

必要である。

外部監査人については、養成講習を受講していること、弁護士、社会保険労務士、行政書士の有資格者その他育成就労の知見を有する者で、監理支援機関と密接な関係を有さないことが求められる。

そして事業所ごとに常勤役職員の中から、過去3年以内に養成講習を修了した者で監理支援責任者を選任し、その指揮の下に育成就労実施者に対して、3月に1回以上の実地監査を適切に行う。

また監理支援機関の許可等の申請は、施行開始1年前を目途としている。

5. 外国人政策の見直し検討と育成就労制度への期待

(1) 政府の外国人政策の見直し検討

出入国在留管理法と技能実習法が改正され、2024年育成就労制度の創設等が決まった。そして、2025年12月に育成就労制度の関係省令が交付され、2026年1月に分野別運用方針、同年2月に育成就労制度運用要領が公表された。

一方で増加し続ける外国人を背景に、外国人政策の見直し検討が進んでいる。政府は外国人受入れの実態把握・検討を踏まえ、2026年1月23日に閣議決定し、外国人政策の基本方針を発表した。具体的には、日本語を学ぶプログラムの創設や、日本国籍取得要件の厳正運用、永住許可審査の厳正運用などが盛り込まれている。育成就労と特定技能の受入れ人数枠は受入れ機関の常勤者数による上限数を決め、2027年4月からの2年間で、育成就労では42万6千人（農業2.63万人）、特定技能では80万6千人（農業7.33万人）と設定されている（閣議決定）。

これらの情勢の下、全国農業会議所では、

技能実習、特定技能、育成就労等の各制度について、農水省補助事業のもと、主要地区やオンライン等で研修会を開催して周知している。

(2) 育成就労制度の方向性と期待

① 外国人の人権尊重

育成就労制度では、外国人の人権が保護され、労働者としての権利保護を図る。具体的には、育成就労外国人のキャリアアップとともに、本人意向による転籍を一定要件下で認め、その転籍仲介はハローワークや監理支援機関などに限定する。また外国人が送出機関に支払う全ての費用は月給の2か月分を限度とし、転籍先は優良な受入れ機関に限るなど、外国人育成就労外国人への支援・保護を強化する。

一方で不法就労助長罪の法改正も行われ、2024年6月からは、5年以下の拘禁刑もしくは500万円以下の罰金へと、さらに厳罰化された（公布後、3年以内に施行）。

② 外国人のキャリアアップ

育成就労は、外国人材のキャリア形成を支援する制度でもある。育成就労の3年間で技能・知識を段階的に向上させ、育成就労から特定技能1号・同2号までの段階的な人材育成等、外国人材のキャリアアップに配慮した設計となっている。

そのため外国人材には、各分野の技能試験や日本語試験の合格等を必要条件としている。そして日本語教育の質の向上が図られるよう、育成就労計画に盛り込むべき日本語能力の目標等の基準を掲げている。また、受入れ機関の負担で必要な講習受講を義務化する¹⁹など、制度設計に基づいたキャリア形成に期待したい。

③ 共生による安全・安心社会へ

我が国での人手不足は着実に浸透し、20年後には外国人が総人口の10%に達すると

の見方もある。そして人手不足²⁰や社会情勢等から、外国人労働者の受け入れは拡大し多種・多様化し、人材の獲得競争は国家間や業種間でさらに激化していくだろう。そのため政府政策の下に受入れ整備を一層進め、我が国及び各分野がより魅力的で優位に立つことが求められる。

農水省の農林業センサスによると、基幹的農業従事者がこの5年間で25%も減少した²¹。そのため急激な人口減となっていく地方や農村地帯では、当該自治体が積極的に外国人定着を求めていく傾向が高い。育成就労制度の政府案では、大都市圏での受け入れを制限する一方で、地方への配慮措置を講ずる施策となっている。具体的に、地方の優良な育成就労者のうち、優良な監理支援機関の監理支援を受けるものは、育成就労外国人の人数枠を更に拡大²²する。

おわりに

日本で働く外国人材への仕事と暮らしの支援や協力を惜しんではならない。その反面ルールを守らない外国人へは、厳格な対応が必要である。どの制度にも運用上の課題は必ず生じるが、それらを克服しようとする不断の努力こそが重要である。これらの実践が、受入れ環境の整備や外国人が日本で働きたい意欲に繋がっていくものと信じたい。そして国も外国人との共生のための施策推進を支援すると方針に明記し、政府一体となった総合的な検討・対応を行っていく。その結果、日本人と外国人がお互いに尊重できかつ安全・

安心に暮らせる、秩序ある共生社会の実現を心から願い、併せて政府の外国人政策にも大いに期待したい。

(一般社団法人全国農業会議所 経営対策部)
(2026年2月記／3月一部改訂)

参考文献

- 法務省 (2017) : 技能実習制度運用要領。
法務省、厚生労働省 (2017) : 技能実習の適正な実施及び保護に関する基本方針 (平成二十九年四月七日) 告示第一号。
法務省、厚生労働省 (2025) : 2025年2月から13回の育成就労制度に関する有識者会議資料。

¹⁹ 育成就労外国人の日本語能力向上策として、入国後講習、育成就労期間中のA2目標講習など

²⁰ 2030年度では77万人、2040年には670万人の外国人労働者が必要 (JICA)

²¹ 2025年の農林業センサスでは、基幹的農業従事者数は102.1万人。平均年齢は67.6歳。

²² 受け入れることができる育成就労外国人の人数枠を更に拡大。転籍者を受け入れられる割合を、受入れ機関に在籍する外国人の総数の「3分の1以下」まで緩和。

寄稿

厚生労働省（2024）：「外国人雇用状況」の届出状況まとめ。

厚生労働省（2025）：「育成就労制度の運用ルールを検討する有識者委員会及び有識者懇談会」資料。

農林水産省（2025）：農業分野における外国人材の受入れについて。

首相官邸（2025）：第21回 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議・制度の基本方針の概要（案）。

出入国在留管理庁（2019）：特定技能外国人受入れに関する運用要領。

出入国在留管理庁（2019）：新たな外国人材の受入れ及び共生社会に向けた取組。

出入国在留管理庁（2024）：改正法の概要（育成就労制度の創設等）。

出入国在留管理庁（2025）：特定技能制度・育成就労制度の関係省令等の主な論点。

出入国在留管理庁（2026）：育成就労制度運用要領

外国人技能実習機構（2025）：各種統計データ。

国際農林業協力（2025）：農業における外国人材入れの変遷とこれからⅡ（Vol.48）。

クマの出没を繰り返さないためにできることは？ ～その生態と求められる対策～



東京農工大学大学院農学研究院 教授 小池 伸介

はじめに

2025年の秋、ニュースに登場しない日はなかったぐらい日本中を賑わせたクマ（本稿ではツキノワグマを主に扱う）。今年の漢字に「熊」が選ばれるほど、社会を賑わせたクマであるが、ある人にとっては怖い存在、またある人にとってはかわいい存在と、正反対のイメージを持たれる不思議な動物である。

しかし、その本当の姿は意外と知られていない。そこで、本稿ではクマの自然での姿を最新の研究成果を交えて紹介する。また、2025年の秋に北東北で何が起きていたのか？ その背景とこれからもクマの出没を繰り返さないためにできることについても解説する。

1. ツキノワグマという生き物

日本のクマの状況

現在の日本のクマの分布は本州と四国に限られる（図1）。以前は九州にもクマは生息していたが、1960年代以降は確実な生息は確認されていない。また、本州、四国の各地のクマの生息状況は地域によって異なる。全体的には、東日本では広く分布しているものの、たとえば四国では推定生息数が20頭前後と推定されており、極めて絶滅の可能性が高い状況である。しかし、四国を除く多くの地域では、より低標高地域の人間の生活圏あるいはそれに近接した地域へのクマの分布の拡大が各地でみられる（詳細は後述）。このような分布の拡大の結果、伊豆半島、阿武隈山地、津軽半島といった、少なくともこれまで100年近くクマが恒常的に生息していなかった地域でも、クマの生息が確認され始め

ている。

食生活は？

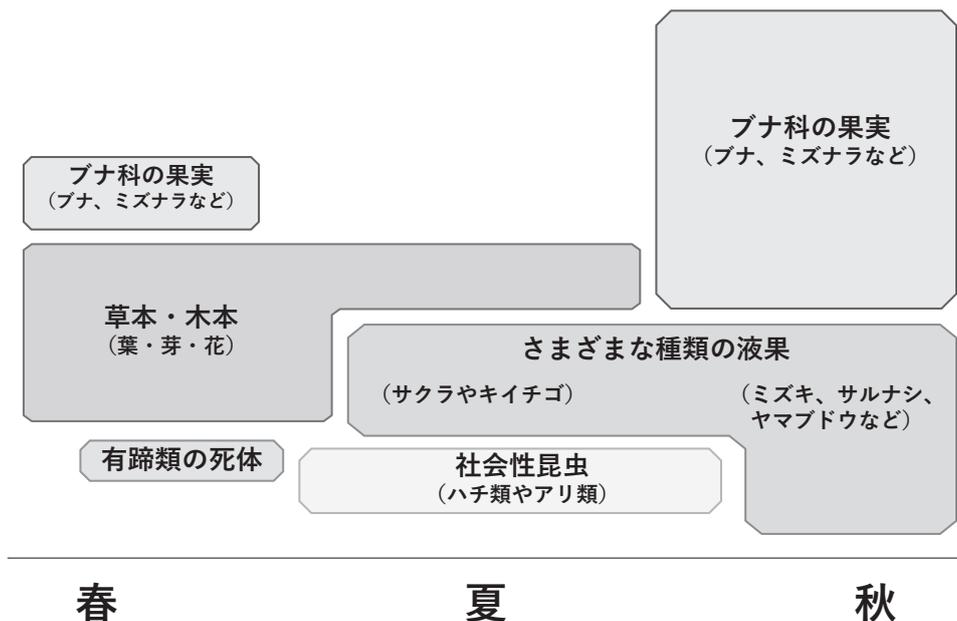
クマの食生活は植物を中心とした雑食で、季節に応じて主な食べ物が変わる。また、それぞれの地域の自然環境の違いに応じて、食べ物の種類は地域によっても異なるが、ここでは代表的な各季節のクマの食生活を紹介する（図2）。

冬眠を終えた直後の春は、さまざまな草本や木本の新芽・新葉・花を主に食べる。芽吹き直後の葉や花はタンパク質に富むため高栄養で、さらに繊維質が少ないためクマでも消化しやすいためである。また、前の年の秋に実り、森に落ちているドングリ（専門的にはブナ科の果実）も春まで残っている場合にはよく食べる。

図1 クマ類の生息場所。北海道はヒグマ、本州と四国はツキノワグマを示す。環境省の報告書より作成。



図2 クマの1年間の食生活の概念図。

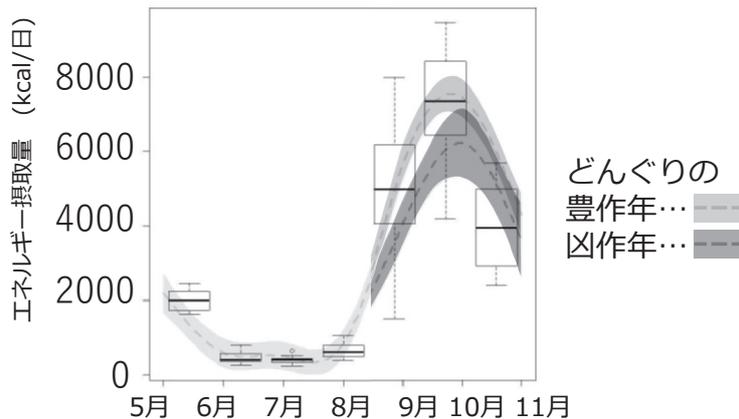


夏は春に引き続き草本をよく食べる。これらの植物は、私たちが山菜としてもよく食べる種類が多いため、東北地方を中心に山菜採取の人とクマとの遭遇の機会が増えることで、痛ましい事故につながることもある。また、野生のサクラやキイチゴ、クワの果実が実り始めると、これらの果実もよく食べる。さらに、夏の特徴的な食べ物はハチやアリで

ある。これらの昆虫は巣を作るので、1匹ずつは小さくてもクマは効率よく食べることができるためである。

秋はさまざまな種類の果実が主な食べ物となる。特に、ドングリの仲間は森の中でも量が多く、1個も大きく、栄養価も高いので、冬眠のために脂肪を蓄積する必要がある秋のクマにとっては主な食べ物となる。また、ド

図3 クマのエネルギー摂取量(kal/日)の季節変化。9月から11月にかけての上の線はドングリが豊作の年、下の線はドングリが凶作の年を示す。



ングリ以外にもミズキ、サルナシ、ヤマブドウ、アケビなど私達が食べても美味しい果実もよく食べる。

このように各季節のメニューだけを見ると、1年中同じように食べれているようにも見える。しかし、実際には1年の中にはお腹一杯に食べられる季節とそうではない季節がある。人間をはじめとする動物は食べることで得られる摂取エネルギーと、身体を動かすことで使われる消費エネルギーの差である「エネルギー収支」を健全に保つことで、身体を維持している。つまり、エネルギー摂取量がエネルギー消費量を上回ると体重は増え、逆の場合は体重が減少するため、エネルギー収支を明らかにすることで、その時々の栄養状態を評価することができる。

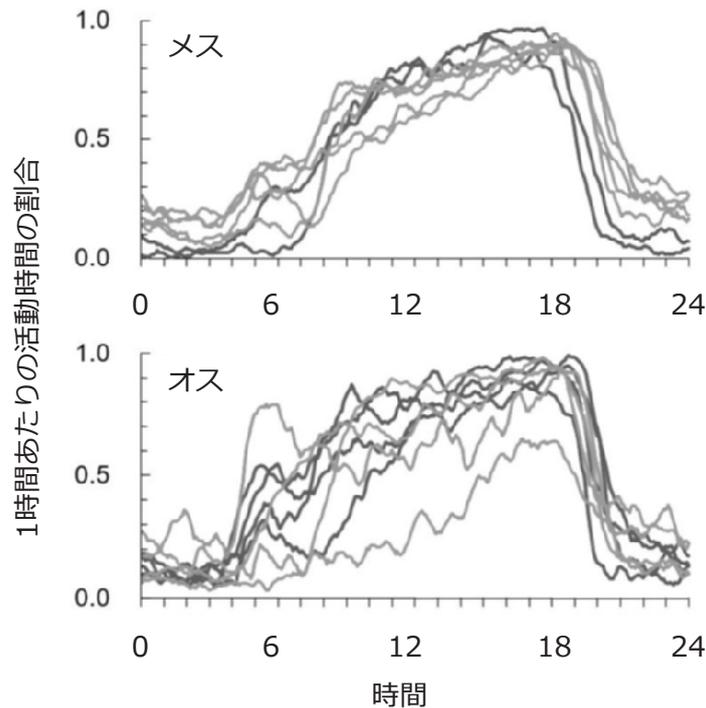
クマの1年間のエネルギー収支を調べると(図3)、1日当たりの消費エネルギー量はどの季節でも約1500 kcalから2000kcal程度と比較的安定している。一方、摂取エネルギー量は、春は1日当たり3000kcalほど摂取できるが、夏は1日当たり500kcalほどしか摂取できない。つまり、春はかろうじてエネルギー収支がプラスになっているものの、夏の間はエネルギー収支がマイナスとなり、毎日

必要なエネルギーを食べ物から得ることができずに、起きていてだけで痩せてしまう日々を送っている。一方、秋になると1日当たり6000kcalから8000kcalほど摂取し、9月から11月にかけての3か月の間で1年間に摂取するエネルギーの約80%を摂取する。これはミズナラと呼ばれる種類のドングリに換算すると、秋の間に10万粒近くを食べているという計算になる。クマにとっては、春から夏にかけては十分に食べ物を得られない厳しい季節であるとともに、秋は多くの果実の実りによって約1年分のエネルギーを摂取している。そして、秋に摂取した膨大なエネルギーを脂肪という形で体内に蓄え、体重に換算すると夏に比べて秋には30%ほど体重を増加させることで、飲まず食わずの状態を過ごす冬眠中から翌夏までに必要なエネルギーをまかなう。

行動は？

クマは体が大きいこともあり、日々広大な範囲を生活の場としているように考えられてきた。しかし、各地での調査の結果、必ずしもそうでもないことが明らかになってきた。専門的には「行動圏」と呼ばれる、ある個体が

図4 クマの1時間当たりの活動時間の割合。上はメス、下はオスを示し、各線はそれぞれの個体を示す。



行動する範囲を年単位で見ると、雌雄ともに200km²以上の広い行動圏を持つことがある。しかし、実際にクマの行動を細かく検証すると、行動圏の中をまんべんなく利用することは少なく、ある場所での食事や休憩が終わると移動し、またある場所に滞在して、食事や休憩をとる、というように「滞在」と「移動」とを繰り返し、1日ではせいぜい1 km² 2程度の範囲で生活を終える。ただし、秋に限っては年によっては、1日で数十km移動し。滞在する場所が年によって変わることがある（詳細は後述）。また、個体同士では行動する場所は大きく重なっていることから、ほかの個体を自分の行動圏から追い出すような排他的な行動はとらず、いわゆる“なわばり”のような存在はない。

クマは基本的には単独で行動する動物であるが、母と子供は冬眠中に出産後はしばらくの期間は一緒に行動する。クマをはじめ多くの哺乳類では生まれた場所、つまり母親の行

動圏から自らが大人になって繁殖する場所へと移動する「分散」を行う。クマの場合、平均の分散距離では、オスは17.4km、メスは4.8kmとなり、オスのほうがメスよりも遠くまで分散し、生まれ育った場所から遠くに自らの行動圏を持つ。しかし、メスは成長しても出生地周辺にとどまる個体が多く、比較的狭い範囲の中に、遺伝的に関係の近い女系のクマたちが生活していることがある。

クマは夜行性と思われることも多いが、1日の行動リズムでは、自然の中では昼行性で、特に薄明薄暮に活動が活発になる（図4）。ただし、クマが集落などに近づく際、警戒心が強い状態では、夜行性に変化する。また、1日あたりの活動している総時間は季節によって変化し、冬眠明け直後の春は1日の中で活動している時間は5時間程度と少ないが、徐々に1日あたりの活動している時間帯は増加し、繁殖期に当たる6～7月には、1日当たり15時間ほど活動する。その後の秋

を迎えるころには最も活動が活発な時期を迎え、1日当たり18時間ほど活動するようになり、秋には夜間も活動することがある。

クマの繁殖行動も近年の研究でようやく明らかになってきた。6月から7月にかけての繁殖期に、40%以上の日で本来は単独性のクマが他のクマと一緒に行動するとともに、オスは複数のメスと交尾をする一夫多妻制である。さらに、繁殖期には、特にオスは繁殖行動に費やす時間が増えるために、食事に費やす時間を減らす。また、多くの哺乳類では、メスが子供に授乳している間は排卵を再開せず、次の子供を妊娠しないため、オスはメスが連れてくる離乳中の子供を殺すことによって、メスの排卵の再開を早めさせ、メスと交

尾をするという「子殺し」という行動をとるが、クマでも「子殺し」行動の存在が明らかになってきた。

しかし、依然として謎に包まれているのは冬眠である。日本に生息するクマは冬季には必ず冬眠をする。しかし、野生のクマの冬眠でわかっていることは、冬眠をする場所ぐらいで、大きな木が多く存在する地域では、樹洞や根上り（根と地面との間に出来た隙間）を、大きな木が少ない地域では、急峻な谷の中の岩穴や崩壊地のふちに立つ木の根元から土が流出できた隙間や岩穴を冬眠場所として選択する傾向がある。まだまだ、野生のクマの冬眠の全貌は謎に包まれている。

2. クマとドングリとの関係

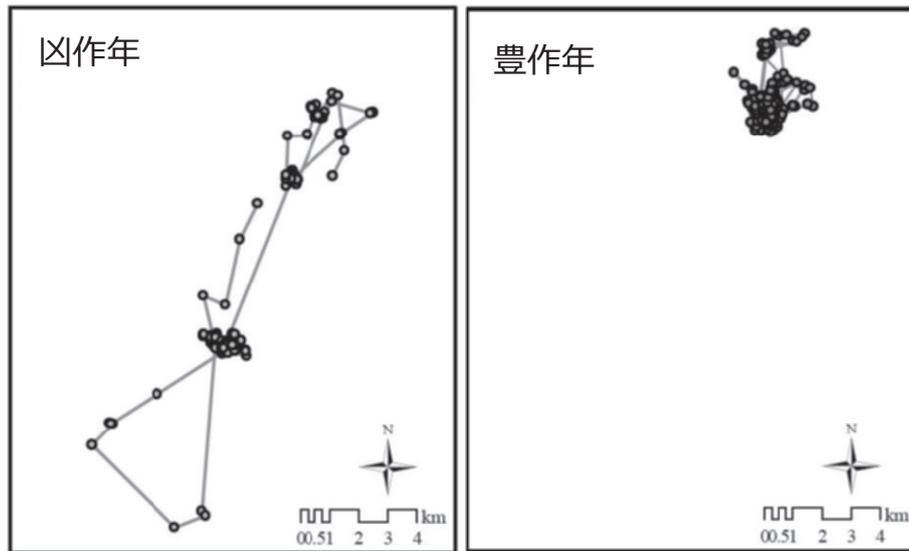
2025年の秋には多くのメディアで「ドングリの実りが悪いためクマの出没が増加」と解説された。クマの秋季の主な食べ物はドングリであることは前述したが、ドングリを実らせる多くの樹種には結実量（木に実る果実の量）が年によって大きく変動するとともに、広範囲でその実りの程度が樹木同士で同調する「結実豊凶」という特徴がある。そのため、ある種類のドングリが豊作の年の秋には、山にはその種類のどングリがあふれるため、クマはその種類のドングリを多く食べる。一方、ある種のドングリが凶作の年には、山からその種類のどングリの姿が消えるため、クマは他の種類のドングリや、ヤマブドウなどの果実を代替の食べ物として多く食べるように、ドングリの結実豊凶に合わせてクマは食べ物を柔軟に変える。

さらに、地域に多く生育する種類のドングリが凶作の年にはクマの行動圏が大きく拡大する傾向がある。これは行動圏の中に点々と

形作られた「滞在場所」と「滞在場所」との間の距離が、ドングリが凶作の年には長くなることで、結果的に行動圏が拡大する（図5）。また、ドングリの結実豊凶に伴う行動への影響は、オスよりもメスのほうが大きい。単位時間あたりの移動距離で見ると、豊作の年に比べて凶作の年では、オスは2～4倍程度、メスは5～8倍程度も長くなる。また、これらのクマの行動の変化は、クマが代替の食べ物を探すために発生すると考えられてきた。しかし、実際にはクマは普段から食べ慣れている食べ物である種類のドングリが凶作であっても、すぐに代替の食べ物を探すのではなく、まずは普段から食べ親しんでいる種類のドングリを求め、森のどこかにある実りの良い木を探す行動をとる。

ドングリの実りは冬眠にも影響する。通常は11月から12月の間に冬眠を開始し、3月から5月にかけて冬眠を終える。しかし、ドングリが凶作の年には、冬眠の開始時期が豊

図5 同じメスのクマのドングリが凶作年（左）と豊作年（右）の夏の終わりから秋にかけての行動の様子。



作の年よりも早まる。一般的に、冬眠は寒さではなく飢餓に対する防衛的な行動なので、ドングリの凶作に伴う食べ物の不足と、食べ物の探索にかけるエネルギー浪費を防ぐため、早々と冬眠を開始する。一方、ドングリが凶作の年にはクマはいつまでも食べ物を探すために、冬眠しない個体もいるのではないかとの指摘がよくある。個体や地域により冬眠期間の長短はあるが、前述の通り日本に生

息するクマはどこでも冬眠を行うことから、ドングリが凶作だからといって冬眠しない個体はほとんど存在しないと考えられる。ただし、時折冬にもクマが目撃されることがあるが、冬眠の途中で冬眠場所を変えるために、冬眠場所を移動するクマが目撃されていると考えられ、このような行動は自然の中でも観察される。

3. 出没を防ぐには

2025年の秋には、北東北を中心に多くのクマが農山村だけでなく、市街地にまで出没し大きな問題となった。ここまで説明してきた通り、出没の要因になったのはドングリの凶作、さらにおそらく山の中に生育する複数の種類のドングリが軒並み凶作になったためと考えられる。そして、この行動圏の拡大がクマの人里周辺での滞在時間を増やし、人間による目撃数の増加に強く結びついていると考えられる。しかし、「行動圏が広がる」≠「出没」ではないことも多い。実際、昨年多くのクマの出没があった場所の周辺には、未収穫の果樹（カキやクリ）など、簡単に入手で

きる栄養価の高い食物が存在し、テレビでもよく柿の木に登るクマの映像が流れた。集落の中にこういった果樹が放置されることで、それらが誘引物となり、森の中に生活するクマの人間の生活圏域への出没が促進されることになる。

このようなドングリの実りが悪いことで多くのクマが出没する「大量出没」は2000年代以降に頻発してきた。2004年、2006年、2010年、2012年・・・、と数年おきに日本のどこかで発生してきた。ところが、ドングリの実りが豊作と凶作を繰り返すのは自然本来のリズムで、はるか昔から繰り返げら

れてきた自然現象なのに、なぜ2000年代以降になってドングリの実りが原因のクマの「大量出没」が頻発しているのか？。それには2つの要因がある。

1つ目は、日本社会の変化である。過去50年ほどの間での山間地および中山間地の人口減少や高齢化、人口の都市への一極集中といった社会環境の変化とそれに伴う人間活動の低下、薪炭林の放棄等といった人間による森林をはじめとする自然資源との付き合い方が変化してきた。特に、人間活動の低下に伴う耕作放棄地の増加は、直接的な森林の増加をもたらすことで、クマのみならずあらゆる野生動物の生息範囲の拡大に大きく寄与し、当然ながら住める場所が広がればクマそのものの数も増えることとなる。実際、クマの生息が確認される地域はこの40年間で2倍近くに増加した。

2つ目はクマを巡る政策の効果である。1980年代から1990年代のバブル経済時代、日本各地で山林開発が進み、野生動物の生息場所の減少や断片化が危惧されていた。そのため、当時はクマを捕りすぎないように、地域によっては狩猟の自粛を行い、また1999年以降に各都道府県が策定するようになった鳥獣の管理計画では、イノシシやシカは捕獲目標数が掲げられてきたのに対し、クマは捕獲上限数を設定するという、クマを捕り過ぎないようにするための政策が実施されてきた。その結果、20年かけて当時の政策が実を結ぶことでクマの数が回復してきた。

そして、これらの2つの長年のクマを巡る状況が変化する過程で、クマと人間との間の物理的な距離が縮まってきた。そして、日本各地でもはや人間とクマが隣り合って暮らすことも珍しい状況ではなくなった。そういった中で、昨年のようなドングリの凶作を迎え

ると、以前よりクマは簡単に集落や市街地に近づくことが出来てしまう。さらに、すでに少子高齢化した集落では集落内に放棄されたカキやクリなどを管理することが出来ず、また活気を失った集落では出没したクマを追い払うことも十分にできないため、クマにとっては放棄されたこういった果実は簡単にアプローチできるドングリの代替食物となる。そして、集落内で簡単に食べ物を得ることが出来たという成功体験は、クマをだんだんと大胆にさせることで、集落から市街地の中にまでクマを移動させ、そういった積み重なった経験が市街地の中での落ち着き払ったクマを作り出したともいえる。これが昨年の秋に各地で繰り返された多くの実態といえる。

昨年のような事態を繰り返さないためには、短期的に本来はクマが居てはいけないような場所に生息するクマは、出没する前から捕獲することで、クマの分布域を一定程度まで山側に後退させる必要がある。つまり、近くなり過ぎた人とクマとの距離を離す、人とクマのすみ分け、「ゾーニング」対策が求められる（図6）。しかし、ゾーニングの実現のためにはクマを捕獲するだけでは実現はできない。集落の周りの森がクマにとって魅力のない場所に変えていく必要もある。ただし、高齢化した住人による、昔のような森の管理には限界があり、ゾーニングの実現にはもはや個人の対応出来る範囲を超えている。そのため、行政や公的な資金をもとに、人間が生活する場とクマが生活する場所との間に緩衝帯を作り、緩衝帯にクマが恒常的に生息しないような森づくりといったハード面の整備を進める必要がある。さらに、人とクマが住み分けできたの状態を維持していくためのソフト面の整備も必要となる。たとえば、確かな技能を備えたクマを専門に追い払い、捕獲す

図6 クマ対策で推奨されるゾーニング（住み分け）の概念図。



出典：環境省「実効性のあるこれからのクマ類の保護・管理のために」より

る捕獲従事者を育成し、各地域の緩衝帯で活動する体制も整備する必要があることで、クマと人間との緊張関係を再構築することも考えていくべきであろう。さらに、国による財政的な支援とともに、省庁の枠を超えた支援体制が求められる。例えば、法令の点では野生動物は環境省、農地は農林水産省、森林は林野庁、動物の移動経路となる河川は国土交通省など、各省庁で対応できる範囲には限界がある。長期的な国土のグラウンドデザインの中に野生動物の問題を位置付けていく必要がある。

また、地道な対策も欠かせない。昨年の上野動物園でのクマの死傷事例を振り返り、出沒の原因となった誘因物を撤去するとともに、集落への侵入経路を特定し、遮断する必要がある。また、住民向けのワークショップなどを通じて、住民がクマに対する正しい知識を身に着けることで、正しい対策の実施が期待できる。一方、行政に野生動物に関する専門的な知識を備えた職員がほとんどいないという課題もある。令和6年4月1日現在の都道府県の鳥獣行政担当職員に占める専門的職員の割合は5.9%となっている。そのため、2022年より東京農工大学を中心に国内6大学が連携して、野生動物管理のための教育プログラムの試行を開始した。プログラムでは野生動物の生態や被

害状況を把握できる人材や野生動物による農林業被害などの問題を地域関係者と連携して解決できる人材の育成を目指している。さらに、2024年からはリカレント教育、社会人の学び直しとして、社会人向けの講義の実施が試行されている。既存の行政職員がこのような制度を利用して、野生動物管理の知識や技術を取得することで、現場での迅速かつ的確な対策の実施が期待される。

ドングリの凶作は確実に近い将来にも訪れる。昨年と同じ事を繰り返さないためには、そもそもクマを森から出さないために何ができるのかを、住民は一人一人が行政任せにせず自分事として捉え、行政は長期的な視点で向き合っていく必要がある。もちろん、これには資金、手間、時間がかかる。しかし、人口縮小社会を迎えた日本において、これまでと同じような野生動物との付き合い方は通用しないということを、2025年のクマ騒動は教えてくれたといえる。

参考文献

- 小池伸介 (2020) ツキノワグマのすべて：森と生きる.. 文一総合出版.
- 小池伸介 (2023) ある日、森の中でクマさんのウンコに出会ったら ツキノワグマ研究者のウンコ採集フン闘記. 辰己出版.
- 小池伸介 (2026) クマは都心に現れるのか. 扶桑社.

「T型集落点検」から見た農山村の処方箋

～人口減少を克服する農山村の事例～



徳野スクール主宰（熊本大学名誉教授） 徳野 貞雄

1. 「人口増加パラダイム」への執着を捨てよ！

日本の社会は明治以降150年間で3.5倍もの急激な人口爆発を起こした。明治維新後の1870年は約3500万人の人口しかいなかった。2025年の総人口は1億2200万人である。この人口増加を元手に国全体の社会経済発展を行ってきた。だから、地域や国家の発展には人口増加が不可欠であるという「人口増加パラダイム」が社会に深く染みついている。さらに、1960年代の高度経済成長期以降、都市への人口移動による都市膨張と農山村の過疎化を身近に経験したため、農山村では人口増加に対する執着がより強まってしまった。

21世紀は日本の人口が確実に減少する。それゆえ、多くの人々は将来に対して不安や戸惑いを強く感じている。現実の人口減少を前提にした対策や政策が打てないからである。なぜならば、政治家や経済界のリーダーは従来の「人口増加パラダイム」以外の政策を思いつかないからである。例えば、若者人口が減少しているにもかかわらず「若者を軸としたまちづくり」を主張し、社会が移動・流動化しているにもかかわらず「人口定住政策」をお題目のように唱え、ほとんど成果をあげていない。「若者を軸としたまちづくり」が成功したのは今から60年前である。

現在70代の人々が団塊の世代と呼ばれ、1学年240万人もの人口を抱えていた半世紀以上も前のことである（2025年度の出生数は67万人である）。その昔の若者が、「金の卵」と言われた産業労働力として農村から都市に移動したからである。団塊の世代は農村で生まれ育てられたのである。都会で生まれたのではない。日本の社会経済システムのモデルは現在でも、この1960年代の「人口増加パラダイム」の軛くびきから少しも解放されていない。若年人口が減少している現実^{くびき}に適合した社会経済システムや生活様式を、どう構築していくかを真剣にかつ具体的に考えなければならない。しかし、人口減少を頭から社会経済の衰退だと思い込み、「人口減少」や「少子化現象」を克服し、増加させることばかりに思考パターンが集中してしまっている。

この思考パターンは一般の人にもかなり強い。筆者が熊本大学で教鞭をとっていた時の2009年の熊本県知事選の折、「熊本県は2040年には160万人に人口が減っている。だからその人口減少に合わせた政策や政治をやってください」といった記事を書いた。すると読者からは、「180万の県民人口を200万にするのが知事の責務である。」という批判的投書ももらった。しかし、すでに2025

年の熊本県の人口は168万人になっている。実現可能性はなくても、「少子化対策」「若者定住」に力を入れ「人口増加」の景気の良い話をしないと選挙に当選させてもらえない。だから、「真実」と「現実」がますます乖離

していく。つまり行政や政治の多くが「大本営発表的な政策」しかとれないのである。先日衆議院選挙でも「日本人ファースト」の背後に、人口増加論の影が色濃く漂っている。

2. 「日本は人口大国である」は間違っているのか？

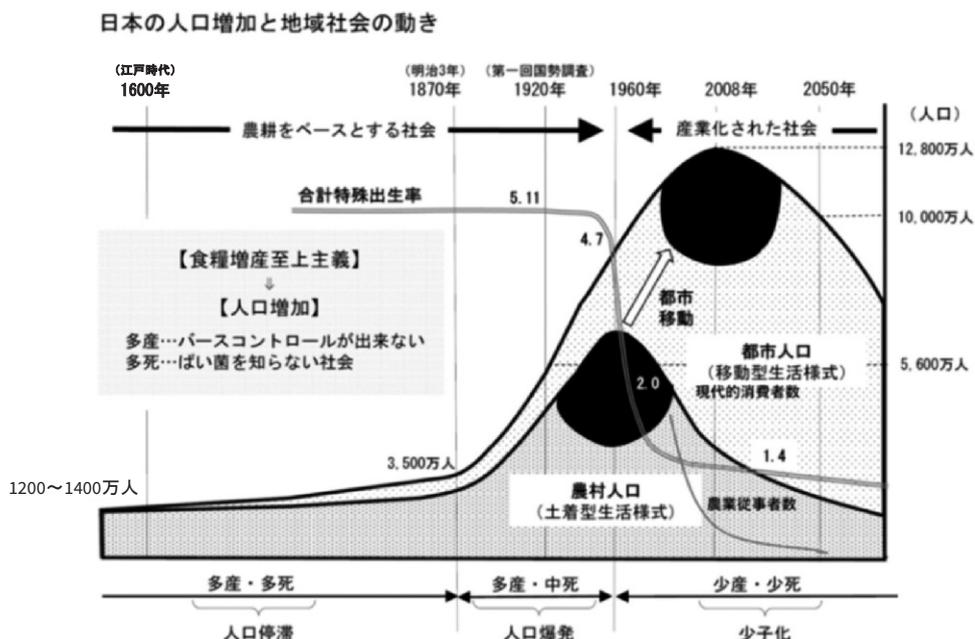
「人口増加パラダイムの夢」から醒めるために、実証的なデータから近代の日本社会の人口推移と現状を見てみたい。以下の図-1「近世日本の人口推移と社会変化」から説明してみよう。なお、過去の人口が幾らだったかは非常に難しい問題で、現代人が簡単に思っているほど容易ではない。住民台帳もなければ国勢調査もない。せいぜい近世（江戸時代）以降が厳密に正確ではないがほぼまともな数値と言える。ただし、日本の歴史的統計は世界の中でもずば抜けて整備されていたことは知っていた方がいい。

日本の昔の人口はかなり曖昧だったが、歴史人口学者（現・上智大学名誉教授）の鬼頭宏氏によりある程度整理されてきた。しかし

明治以前はかなりの誤差のあるものとし見ていきたい。弥生時代で約60万人、725年の奈良時代で約451万人、1115年の平安時代で約683万人、1600年の慶長で約1222万人、1792年の寛政年間で約2986万人になって1868年に明治時代を迎えている。人口は約3300万人である。ここから急激に人口増加が起こり、1920年（大正9年）に5600万人、2008年（平成20年）に1億2800万人となり、人口のピークを迎えた。以降、人口が減り始めているが、2025年でも1億2200万人もあり、世界第12位の人口大国を誇っている。（こんな極東の小さな島国に、1億2200万もの人が住んでいることが驚異である。）

それゆえに「日本は、人口大国である」と

図1 近世日本の人口推移と社会変化



いう認識を示す人も少なからずいる。私もその一人である。一般論的には、日本は少子高齢化による人口減少と過疎化にともなう農山村の衰退が著しいという通説がまかり通っている。だから、通説とは異なる逆の意見の根拠を示すのも悪くない。

戦国時代末期や江戸時代初期の日本の人口の正確な数値は判明していない。約1200～1600万人前後だと推定されている。現在の8分の1くらいの人口である。明治5年の壬申戸籍でも、約3300万人である。現在(2020年)の1億2600万人の4分の1である。日本で第1回国勢調査が行われた1920年(大正9年)で5600万人の人口である。この図を小学生が見たら、ほぼ全員の児童が日本の人口は増えていると認識する。しかし、大人や政府、行政および企業、マスコミ、さらには大学の先生など有識者と言われる人々は「日本は人口が減少している」と声高に叫んでいる。なぜなのだろう。

最も想定されるのは、政府、行政、企業、マスコミ、大学の先生たちなどエライと言われている人たちが、江戸時代の人口、明治時代の人口、大正時代の人口をほとんど知らないまま、『現代日本は人口が減少し地域が衰退している』という文言を頭から信じているのだろう。このように「知らないこと」はとても恐ろしい。日本社会の将来動向などを、この程度の知識・認識レベルで語っているのである。たしかに、2008年に日本の人口が1億2800万人に到達し最大値を示した。そ

して2008年以降、日本の総人口は減少し続けている。ただし、20年弱で600万人の減少し2025年の人口は1億2200万人である。このように、事実を見てゆくよりも将来の予測値の減少傾向に等に影響されて、不安が先行する未来を描いているのが如実にわかる。このことを『予言の自己成就』ともいう。

もう一方で日本が人口大国である根拠について考えてみたい。世界の各国や地域と比較してみると非常に明白に「日本が人口大国である」ことがわかる。日本の1億2200万人は、世界の160カ国中、国別では第12位である。たしかにインド(14億人)、中国(14億人)、アメリカ(3.3億人)に比べれば少ないが、社会的な大国であるイギリス(6800万人)、フランス(6700万人)の2倍の人口がいる。「イギリスやフランスが将来人口減少によって消滅する」という議論や論争は、ほとんど聞いたことがない。日本はその2倍の人口を抱えているのに、日本の将来は人口論的にたいへん暗いと予測する人が多い。まるで「現代の杞憂」現象が発生しているようである。さらに言えば、ニュージーランド(530万人)、デンマーク(590万人)では、福岡県(509万人)とほぼ同じくらいの人口である。それでも、ニュージーランドやデンマークが消滅するなどということは聞いたことがない。それなのに「日本の22・23世紀は人口衰退が起こり国家基盤が弱体化する」という言説を信じる極端な人達が、主張する「人口危機論」と対峙していかなければならない。

3. 人口減少よりも怖い、世帯の極小化と分散化

ここで非常に重要な課題は、『世帯の極小・分散化』である。非常に大切なことを2つ考えてもらいたい。まず第1に、『子ども家庭庁』が言うように、子供を産み・育て難くなり、

非婚・晩婚化やライフワークバランスが悪くなっているのは、「人口減少の問題」よりも、圧倒的に「世帯の分散・極小化」が急激に拡大増加しているからである。「世帯の分散・

極小化」について、研究者も社会も圧倒的に鈍感すぎた。「世帯の分散・極小化」の進行が持つ社会的な破壊力と凄まじさを再認識する必要がある。

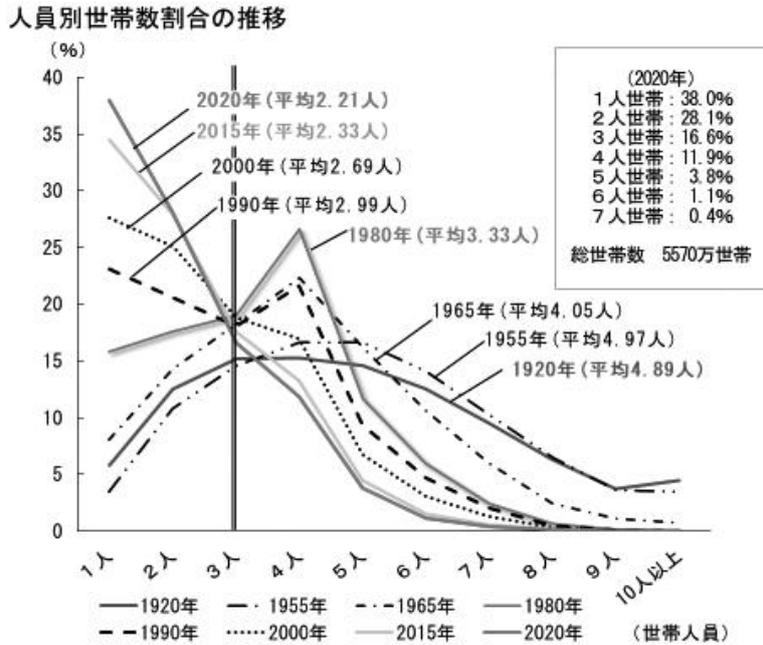
(「世帯」と「家族」の違い。)世帯は、現在一緒に住んでいる人たちの実在集団である。一緒に住んでいる人は、夫婦や祖父母、子ども達、孫等、親族と住んでいることが多い。だから、世帯と家族は混同されやすかった。しかし、夫婦+息子・娘の世帯の内、息子が大学に進学し別居した時に、世帯が分裂し二世帯になる。だからと言って、家族関係が変わるわけではない。メンバー3人の世帯と、メンバー1人(独居世帯)の世帯に分かれる。同じように、お父さんが北海道に単身赴任した場合も、同じことが起こる。夫婦が離婚したわけでもないし、親子の関係が変化したわけでもないのに、お父さんは北海道で独居世帯を営み、お母さんと子ども達は3人で構成される世帯として、2つの世帯に分かれる。時間経過と共に息子さんが他県に就職したり、娘さんが隣の自治体に嫁に行ったりすると、4人バラバラの四世帯が構成される。でも、家族関係はまったく変わらない。お父さんが単身赴任から戻ってきたら、夫婦だけの世帯と、子ども達それぞれの世帯に分かれる。だからと言って、家族関係が変わるわけではない。

1960年頃までの農家世帯では、[祖父母+父・母+子ども達]といった三世同居の多人数世帯が30%近くあったが、2025年では数%までに極端に少なくなった。だからと言って、家族がいなくなったわけではない。家族が別の場所に住み、世帯数が増えると同時に世帯員数が小さくなった。ここで重要なことは、人がいなくなった訳でもないのに、別のところに住むと「家から若者がいなく

なった」「高齢者だけの暮らしになった」と感じるようになる。これが、人口が減少していないのに、世帯の分散・極小化が人々の暮らしに大きな社会的影響(社会的孤立や寂寥感)を強く与える要因となっている。それだけでなく、社会・経済的には、共食であった米・ご飯の和食から、パンや麺類(インスタント食品)に急激に移行したり、スーパーよりもコンビニが圧倒的に利用されたりすることになり、社会のシステムが大きく変わってきた。なによりも、子育てや高齢者の医療・介護に対する考え方やシステムが大きく変化し、小さくなった世帯では対応できないから、行政や企業サービスに頼っていく状況が多くなった。『家族から社会システムへ』という流れになってきている。

一方、家族は実在的集団というよりも、観念的な親子を軸とした血縁関係と、婚姻による社会関係によって形成された概念集団である。世帯が変化しても家族の観念的な関係は持続することが多い。なお、家族はメンバーが亡くなくても「家族」である。だから、親が亡くなくても親は親で、弔いもすれは法事も行う。我々は、最も身近な実体としての「世帯」と、観念としての「家族」を混同することが多い。だから、個人主義的な生活慣習の強いアメリカ合衆国では、「Family」(家族)という言葉が大絶賛する大統領が生まれる。だが、豊かな経済や生活を生み出す産業化や都市化のシステム(仕組み)は、「世帯」を縮小化していく趨勢を強く持つ。だから逆に、実体ではない観念の方の「家族」を強く信奉する人々が生まれやすい。この人たちを「保守派」と呼ぶこともよくある。分かりやすく言えば、社会が近代化・産業化すると「世帯」は分散化・極小化しやすい。だから、観念としての「家族」の絆により強くあこがれるこ

図2 人員別世帯数割合の推移



とになる。

次に、近代日本における「世帯」の動向をみてみたい。総人口が減少しているのに、総世帯数は増加しているのである。それも、急激にである。先ほど述べた現代日本の総人口・総世帯数は、1億2,200万人、5,570万世帯である。しかし、図2の「人員別世帯数割合の推移」(2020年)を見ると、1人暮らし世帯は38.0%であり(東京では50%を超えている)、2人世帯は28.1%、3人世帯が16.6%となっており、日本の各世帯・家で暮らしている人の4割近くが1人暮らしであり、独居している。また、3人以下の世帯で暮らしている人が、79.9%にも上っている。これを人口量でみると、1人暮らしが14.8%で1,830万人にもなる。2人暮らしが23.9%で2,970万人、3人暮らしが22.6%で2,809万人になる。すなわち、日本人1億2,400万人の内、1,830万人が1人で暮らしているのである。これは、東京の若者も、過疎農山村の高齢者も同じ独居者なのである。一緒に暮らしている人が全くいないということであ

り、日本の社会の最大の変化が、この一緒に暮らす人間の極小化なのである。人口減少問題よりも、もっと大きな生活上の社会変動なのである。このことを、行政も政府もマスコミも研究者も、ほとんど知らないまま、人々はこの日常生活を営んでいる。その最大の理由は、一緒に暮らしている同居の世帯人は誰もいなくても、故郷には家族がいるからである。ここに、世帯と家族の最大の違いがあるが、普通の人はよく分からない。『オレオレ詐欺』が発生するのも、この状況の悪用である。

同じように、2人暮らしは夫婦2人もあれば、親子2人もある。夫婦2人は若夫婦の場合もあれば、高齢者夫婦の場合もある。福祉的視点からみれば、老々介護は高齢者夫婦の2人暮らしになることも多い。親子では、シングルマザーやシングルファーザーが増えている。なかにはヤングケアラーをしている子どもたちもいる。昔のような、(おじいちゃん・おばあちゃん) + (お父さん・お母さん) + (複数の子どもたち) といった大規模世帯(三

世代世帯)は、現在ほとんど見ることができなくなっている。しかし、ここで重要なことは、現実にはこのような三世代同居の大規模世帯は、存在しなくなっているにも関わらず、人々の頭の中や行政・マスコミ・学識者等の一般常識としての「家族概念」は、この祖父母+父母+子どもたちから成る家族構成概念であることが多い。

1人暮らし、2人暮らし、3人暮らし(極小化した世帯)の総人口は計7,600万人に達し、日本人の61%が同居者2人以下で暮ら

している。だから、1970年代のように多人数で暮らしていた生活様式からの大変化が発生している。分かりやすく言えば、米を炊いて一緒にご飯を食べる人がいないので、パンやカップ麺を食べている。高齢になって介護が必要になっても、同居の家族ではなく、介護保険のヘルパーさんに頼まざるを得ない。八百屋やスーパーで買い物をするよりも、値段が高くてもコンビニを使う。なによりも、一戸建て住宅よりもアパート・マンションのような集合住宅で暮らす。

4. T型集落点検

4.1 T型集落点検の概要

「人口増加型パラダイム」でなく、現実の人口減少の現象を認めたくえで地域社会の生活の維持・存続を考えていくことを、私は農村社会学者としてこの三十年間知恵を絞ってきた。この成果が、「T型集落点検」と呼ばれている社会調査である。全国約160ヶ所の集落(過疎地が主)で実施してきたものである。一言で言うと、「実家から都会に出て行った息子や娘たちの75%は、車で1~2時間以内の近場に住んでいて、車や携帯を駆使しながら親世代と相互サポートを行いながら暮らしを維持している」実態を、住民自らが主体的に調査・確認する方法である。同時に、「限界集落」という固定概念に縛られた人々(住民や行政マン・研究者)から、閉塞状況を解放するための現実的・実践的な調査法であり、アクションリサーチとも呼ばれている。

「T型集落点検」のT型とは、家族のカチチである。Tの字が世代ごと(祖父母—父母—子供の様に)に連なっていく様を、Tの字で表した家族樹である。集落における各家の家族樹を各世帯で書いてもらう作業が、「T型集落点検」である。何故、この調査をする

かと言えば、田舎の実家に暮らしている人(高齢者が多い)にとって、その子ども(息子・娘達)がどこで暮らしているのか、孫たちがどこに住んでいるのかは、本人(実家のヒト)知っているが、隣の家の人達は知らない場合が多い。行政も全く分からない。

ここで重要なことは、都会に出て行った子どもたちは、ずっと都会にいるわけではない。都会に滞留する者は少なく、時間の経過とともに実家の近くに移動している者も多い。この現象をほとんどの人が知らない。行政職員も知らない。そして、このような人の生活史の移動を実証的に把握している行政データはまったくない。それゆえ、役場の住民台帳から若者が都会に移動すると、「過疎だ!限界集落だ!」とラベリングし、地域の衰退論に覆い尽くされてしまう。

しかし、過疎地の多くでも、①近隣・近接のマチや小都市に30~40%の(成人の)子どもたちが帰ってきている——この現象をUターンと呼んでいる。②県庁都市とその近郊にも30~40%の(成人の)子どもたちが居住している——この現象をJターンと名づける。それゆえ実家の親から見たら、他出した

(大人の)子どもたちは近場に暮らしている。ただし、③実家に〇ターンしている子どもたちは意外と少ない。このように、〇ターン、Uターン、Jターンの違いについても厳密に検討されていなかった。それゆえ、私が考えた「T型集落点検」調査法のなかで整理・確認している。結論的に言えば、田舎から都会に出て行った子ども（他出子と呼ぶ）の75%近くは、車で1～2時間以内に住んでいる。すなわち、同居はしていないが、相互にサポートしながら生活の維持をはかっている。昔とは異なる地域社会での暮らし方を行っている。

現代社会の我々の暮らしの基盤は大きく変わった。足で歩くのではなく車で移動し、携帯・スマホ・PCを駆使しながら様々な人間関係を形成し、生活に必要なものを充足している。また、生計の維持の仕方も大きく変化した。農林業を軸とする「百姓」仕事から、サラリーマンとしての雇用労働者に変貌した。当然、家族や世帯のあり方も大きく変化している。これらの大きな変動の中で、デジタル化されたものの一つが人口の増減である。それゆえ、人口の増減に囚われすぎること、客観的な判断を損なうことになる。

4.2 「T型集落点検」の具体的方法

以下、「T型集落点検」の手順を示す。

- (a) 集落の住民に公民館などに集まってもらう。ここで言う集落とは、行政的に小字もしくは大字の範囲で維持されてきた基礎的な生活共同体のことである。
- (b) 次に、組や班と呼ばれる小規模な近隣組織の単位に分かれてもらい、模造紙に道路と家屋を書き込んだ簡単な地図を作成してもらう。この地図は作業を進めるためのものであり、住民が自身の家屋を認識でき

る程度の完成度で十分である。

- (c) 簡易地図上のそれぞれの家屋の横の空白に、その世帯の世帯構成図を書き込み、世帯の家族樹（年齢、男女、続柄）を黒のマジックで記入する。できれば、農業規模や兼業の職種についても記入する。この世帯の家族樹をもとに、組や班の人口ピラミッドや世帯類型の分布表を作成する。ここまでの作業で、集落の人口減少、少子高齢化、世帯規模の変化などの状況に対して、住民自らが視覚的に相互確認を行う。
- (d) 次に、(c) で作成した世帯構成図に別の（赤）色を使って、世帯主から見た他出子（別居子）たちの世帯構成、居住地、職業、帰省頻度、サポート内容、等々を書き足す。その後、他出子のなかで近距離別居の者と中距離別居（車で2時間程度）の者を意識的に区別し、人口ピラミッドに加えていく。この人口ピラミッドに書かれたものが、現代の車や携帯などを駆使した現代の生活基盤のなかでの潜在的な各世帯や集落を支援してくれる可能性の高い人々である。そして新しい人的・社会資源を有する生活者であると同時に準村民として位置付ける。

すなわち、一緒に住んでいなくても（若い時に都会に出て行った子どもたちの多くは）程度の違いはあれ「近距離他出者」・「中距離他出者」として濃度の高い生活の相互扶助を維持・展開している。この重要で身近で、かつ内在的に存在している人的な社会的資源を、従来の人口増減論的な地域政策や活性化論ではまったく隠蔽し見えなくしてしまっていた。

- (e) 加えて、世帯ごとに農業や農外就労、家事・育児、通院・介護、購買、交通手段、後継者確保の現状などを聞き取り、それを

別紙模造紙でまとめる。また、他出子からの支援がある場合には、その内容を別紙模造紙に書き込んでおく。これが集落を構成する世帯の生活実態を表したものとなる。(d) に表された人的資源と、(e) で整理された生活を支えている資源が「T型集落点検」がすくい取る地域資源であり、生活構造理解の基礎資料となる。

(f) 以上の作業が終わったら、(d) で作成した地図と人口ピラミッドを使って5年後、10年後の集落のシミュレーションを試みる。

4.3 方法の特徴

手順からもわかるように、「T型集落点検」とは住民自身が自分たちの生活の現状を整理し、地域課題の解決法を考案するためのワークショップ型調査法である。それゆえその実施にあたっては、調査する研究者と住民の対話が必須となり、生産された知識は住民による実践へと直接に接合されることができる。

また、調査を集団で実施することで住民同

士の対話を引き出すことが意図されており、とりわけ家族単位の生活に関する情報を集落単位で共有することが重視されている。もちろん、過疎地域の大半を占める農村では、公私の分離は収集されている情報の多くは住民がすでになんともなく知っているものである。とはいえ「よその家のことはよくわからない」、「それぞれの家のことはそれぞれの家で」という個人主義的な感覚は強まっており、日々繰り返されている生活を支える資源については日常の中で見定めることが難しい。

そこで「T型集落点検」では、調査者がファシリテーターとしての役割を果たしながら、生活を支えている資源を、その再生産の単位でもある家族を軸に集落全体で共有できる形で可視化していく作業を行う。地図作成やシミュレーションを通して、住民たちは自分の生活を維持するための地域資源が集落にどれだけ残されているのか、集落の世帯構成や人口が将来どのように変化していくのかを、感覚的にではなく理性的に確認することができる。

5. T型集落点検の実施事例

5.1 【愛媛県・松野町・奥内集落】

ここで、「T型集落点検」を実施した地域の具体的事例を紹介したい。愛媛県北宇和島郡松野町わらびお 蔵生地区奥内集落（22世帯・43人）である。松野町は、人口3600人の四万十川上流の自然豊かな農山村で、高知県の四万十町に隣接している県境の農山村である。高校はなく、地域の中心都市である宇和島市まで車で約30分、公共交通はJR予土線が通り、自家用車の保有率も高く、典型的な農山村であり暮らしやすい環境である。特産品は桃や果実で、稲作や林業も盛んである。町内には、松丸地区という土佐へ向かう宿場町が形成さ

れていたが、1950年（昭和25年）の9857人から3604人に人口が減少している。

奥内集落（22世帯43人）は、松野町蔵生地区（旧・吉野町）の中山間地にある行政自治区であり、標高差のある谷間の棚田地帯でもある。そして、いわゆる「限界集落」と呼ばれている地区でもある。奥内集落は現在、下組（5世帯9人）、遊鶴羽組（11世帯22人）、本谷組（3世帯7人）、榎谷組（2世帯5人）の4つの組で構成されている。かつては、奥野川（四万十川支流）の支流細流に位置する行き止まりの集落であった。しかし、集落の北・山手側に県営の広域林道が作られ、交通

状況が一気に変化してきている。しかし、住民や町民は「奥内は限界集落で非常に厳しい地区である」というイメージは変わっていない。

ここで、2023年8月を中心に（一社）『トクノスクール』と『松野町まちづくり課』の共同事業として「T型集落点検」を実施した。役場の方からは、町長はじめ、ふるさと創生課長、総務課、防災安全課、農林振興課、出納室、建設環境課、教育課、保健福祉課、計20名のメンバーが参加し、準備、現地調査、データの整理、分析、結果公表の講演会と一連の作業を協働連携しながら行った。

準備段階で分かったことは、次の図Aをベースに説明したい。図Aは、奥内集落22世帯43名全員の年齢別・男女別人口ピラミッドである。一見すれば分かるように、少子高齢化が急速に進んでいる。特に50歳代以下が、男性5人、女性1人しかいない。20歳以下は、男性1人（高校生）しかいない。完全な少子高齢化の限界集落で、実際に住民は生活できるのかと疑う人もいるだろう。しかし、現実には住民たちは生きているし暮らしも普通に営んでいる。なぜだろう。この理由が分かる人と分からない人で現実を見る力が全く異なる。ここが地域社会を見る「見方の分かれ目」である。

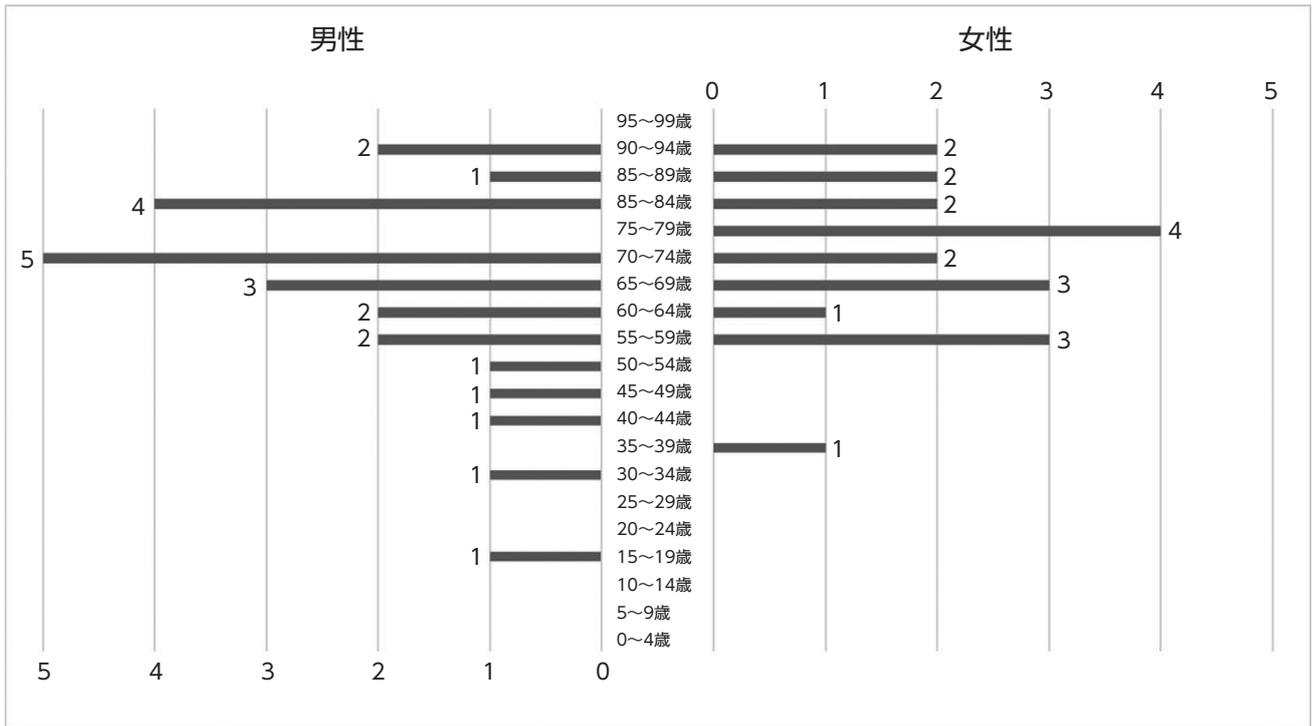
この図A「奥内集落の在住者の人口ピラミッド」は、役場の総務課の住民台帳をベースに作成したものである。だから地域社会の基本的データであると思い込んでいる方々も多い。しかし、このデータの中にいる人だけが奥内集落での暮らしを支えているのではない。このデータに載っていない人たちも、様々なかたちで奥内集落の人々の暮らしをサポートしている。役場の人もいればクロネコヤマトの人も入ってくる。様々な人が関係して暮

らしを支えている。しかし、注目するのは何よりも、この奥内集落で生まれ育った子どもたちや孫たちの存在である。実家の親たちと無関係で生活しているわけではない。家族や身内の人たちと仕事関係でサポートしてくれる人とは大きな違いがある。仕事関係の人は、特定の事柄・機能だけに特化したサービスを頼むことができる。クロネコヤマトや郵便局の人に買い物や病院に連れて行ってほしいとは、ほとんどの人が言わない。しかし、一緒に住んでいなくても自分の子ども（息子の嫁）や孫などには買い物や通院も頼むし、掃除や修理なども頼むことができる。すなわち家族や身内の者が近場にいることは、様々な点で大変助かるし安心もできる。すなわち暮らし方が安心・安定するのである。こういうことはわざわざ言わなくても分かっているが、意外と行政やマスコミや社会的認識の中で確認されているとは限らない。言われれば分かるけれども、こういう他出子（実家から出て行って別居している子どもたち）のことを分類・整理して政策に活かそうという考えはほとんど見当たらない。

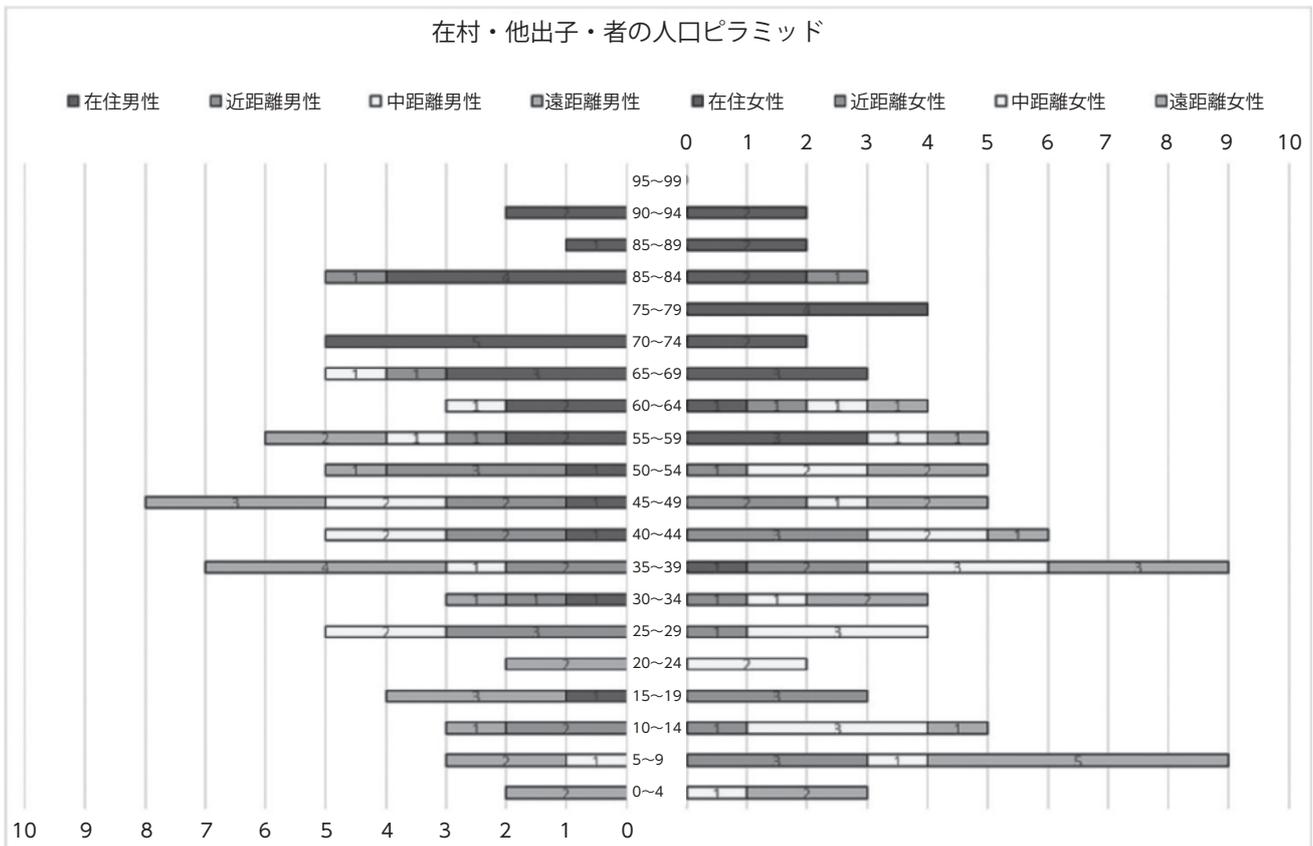
地域の暮らしの安定度を、人間関係よりも経済的な所得の方を重視する人々（政治家やまちづくりリーダー等）が多くいる。人間関係を客観的に意識し分類する学問が社会学である。だから日本では、社会学よりも経済学の方が役に立つと思っている人が多い。

次に図Bの「奥内集落の在村者+他出者の人口ピラミッド」を中心に説明する。この図Bは、2023年の8月に奥内集落全戸で行った「T型集落点検」の結果を加えて作った人口ピラミッドである。「T型集落点検」で調べたのは、まず第一に、在村者の年齢別・男女別人口ピラミッド（図A）で示している【在村者住民】である。第二に、子どもたち（息

図A 奥内集落の在住者（住民台帳）の人口ピラミッド



図B 奥内集落「T型集落点検」後の人口ピラミッド



子・娘)とその配偶者(嫁・婿)が一緒にどこで暮らしているかを分類・整理している。特に、奥内集落からどれくらいの距離(車での時間距離)があるかで、判断し、近場の【近距離他出子(者)】を重視している。松野町内や近隣自治体(宇和島市も含む)に住んでいる子どもたちである。現在、宇和島市内まで歩いて行く人は誰もいない。松野町役場からだと車で25分である。100年前の奥内集落から松野町役場まで歩けば1時間はかかっていたと思う。生活の基礎部分が変わったことを考慮して、地域社会の政策を考えていくのがこの「T型集落点検」でもある。

第三に、【中距離他出子(者)】である。車で1時間以上2時間以内くらいの距離に住んでいる子ども(他出子・者)や孫たちである。奥内調査では、ほぼ県庁所在地の松山市内に相当する。学校や就職で東京等の大都市遠隔地に出て行っても、年とともに故郷の近くの都市部に帰ってくる人が多い。特に仕事の関係上、松野町までは帰って来られないが松山市内までなら帰って来られるという【中距離他出子(者)】も一定層いる。奥内の調査では20~30%近くの人が、この【中距離他出子(者)】であった。

最後に【遠距離他出子(者)】であるが、故郷に帰って来ない層が一定程度いる。そして、その人たちを中心に東京・大阪・名古屋などの大都市圏が形成されていることも事実である。この人口の大都市移動を軸にした現象を人々は農山村の過疎化と呼び、同時に少子高齢化とラベリングした。しかし、客観的・冷静に人口移動を見ていると、18歳と22歳をピークに大都市部の人口は増加しているが、経年とともに東京の人口は減り続ける。25歳よりも30歳、30歳よりも40歳、40歳よりも50歳の東京の人口は減っているの

ある。では、この減った人たちはどこに移動しているのか。このかなりの部分が、故郷を軸とする【中距離他出子(者)】や【近距離他出子(者)】としてJターンやUターンをしていることは疑いがない。しかし、このような移動データを取る仕組みは現在の日本社会にはないし、学術研究でも取り組まれていない。この「T型集落点検」研究が数少ない取り組みである。

再度、奥内の現場に視点を戻してみよう。すなわち奥内集落の人々にとって、車さえあれば松野町の役場や中心部も簡単に行けるし、隣町の鬼北町も簡単に行ける。宇和島市内で夜お酒を飲んでも、車で迎えに来てもらえば簡単に帰れる。だから18歳で進学・就職のために他出した子どもたちは、必ずしも実家に帰ってくる必要がない。すなわち奥内集落の近接地に別居している人も多い。親と同居せず松野町内、鬼北町、宇和島市内、西予市内など車で1時間以内で行き来できる人を【近距離他出子(者)】と呼んでいる。

この人たちが何人いるかは、行政データで把握したことがないのでよく分からない。しかし私の経験上では、他出子(者)たちのうち30~40%近くが近距離他出子(者)として暮らしている。このことを日本の社会はまったく知らないし、知ろうともしていない。でなければ日本中の中山間地や離島の高齢者は生活できないし、田植え・稲刈りもできていない。日本の農政は、誰が田植え・稲刈りをしているのかのデータは一切取っていない。

松野町の奥内集落の「T型集落点検」調査のなかで最大の発見は、奥内22世帯中、1人世帯が12世帯(46%)、2人世帯が9世帯(35%)であるにもかかわらず、孤立していた世帯がまったくなかったことを発見した。

すなわち子どもたちの誰かが【近距離他出子(者)】か【中距離他出子(者)】として親(高齢者)たちを見守っていた。さらに、地域の人たちの相互サポートも集落内行事の多さから見て確認できた。また、「T型集落点検」を実施した役場の職員たちは、どの世帯に注力し、どの世帯は【近距離他出子(者)】たちに任せればよいか整理できた。特に防災関係と医療福祉関係の担当者は、具体的な理解が急速に進んだことを述べていた。

5.2 【大分県・耶馬溪の下郷地区・樋山路集落】

大分県・中津市・^{やばけい}耶馬溪町・^{しもごう}下郷村・^{ひやま}樋山路集落の事例である。この地域区分は幕政村(樋山路)、明治22年の町村令(下郷村)、昭和の合併(耶馬溪町)・平成の合併(中津市)と歴史的範囲の変化(行政的合併)と住民の生活領域の変化が如実に現れていく地区である。樋山路集落は、大分県と福岡県との境界を流れる山国川の上流域の支流である樋山路川に沿った山間村である。江戸時代末期には戸数90戸から100戸規模の幕政村として位置づけられていた。林業を基軸とした農山村であり、人口は時代によって異なるが500人から600人が暮らしていたと思われる。大字樋山路という自然村であり、幕政村としても成立していた。樋山路川の流域に展開する林業を軸とする農山村であり、山林所有におけるかなり階層性が目立つ地域社会であった。空間的には凝結溶解岩が侵食され、垂直な断崖や奇岩・石柱が連なる景観が幕末の頼山陽により「耶馬溪」と名付けられ、伝統的美観地区として有名である。菊池寛の『青の洞門』にまつわる文学作品も有名である。

耶馬溪町の樋山路集落を事例として取り上げる最大の理由は、2018年に樋山路集落(90

世帯154人)全村対象に「T型集落点検」をアクションリサーチ的に住民主導で展開した。その結果、典型的な過疎・中山間地として少子・高齢化が進行し、限界集落化していたこの地域にIターン型地域住民(16世帯33人)、うち子ども12人が移住・定住してきた。また、在村者154人に対して近距離(車で4、50分以内)他出子・者が178人いることが判明し、両者が極めて日常的に濃厚に生活上の相互扶助を行っていることが判明した。また、在村者のうち女性の婚入による定住を除けば、男性在村者のうち8割がOターンである。

ここで非常にUターン論に対する重大な概念の修正を提案したい。既存の社会的通念に従えば、若くして都市部に出て行った者が時間的経過を経て実家や故郷に帰ってくることを、一般的に【Uターン】と呼んでいる。しかし、この【Uターン】概念は学術的には極めて杜撰である。ここで、「Uターン」という言葉と「Oターン」が混同され、【戻ってくるという機能概念】のUという言葉と、【移動経路の形態として同じ場所に戻ってくるOターン】を混同してしまうのである。具体的に言えば、(A)【実家から出て行って実家に戻ってくる形態】と(B)【近くではあるが別のところに帰ってくる形態概念】が混同されている。

「帰る」という機能概念としての(A)と、移動の形態概念としての(B)は、根本的に異なる。例えば、実家まで帰ってきていない息子・娘を、親は「子どもたちはUターンしていない」と断言する。ただし、遠方の都市部から近接・隣接しているマチや地域に帰ってきた者を、一般論的にも我々研究者もUターンと呼んでいる。具体的に言えば、大字樋山路の中組白土集落から出て行き、東京

で4年暮らし、仙台で3年暮らした人が北九州市や中津市内および隣接する旧山国町に帰ってきた場合、我々研究者はUターンと認識することが多い。研究者の中には、北九州はJターンであり、中津市内や山国町はUターンであると認識する。多くの人たちはUターンしたと考える。しかし、親は完全にUターンしたとは認識していない。すなわち、実家に戻ってきていないから機能概念として「Uターン」しているけれど、移動経路の形態から見れば実家に戻っていないので、Uターンしていないと曖昧な言葉遣いになってしまう。たしかに、機能実態としてのUターンと移動経路の形態としてのUターン・Oターンは全く異なる概念であるが、今までの地域社会学の中では重視されないまま曖昧に使われ続けた。

再度ここで整理すると、若くして実家・故郷から都会に出て行き、経年とともに都会から実家に帰ってきた場合は、【移動経路の形態】としては【Uターン】ではなくて【Oターン】なのである。これは言葉遊びではなくて、実態的現象なのである。すなわち、実家・故郷の集落から出て行った人の多くは実家・故郷の集落に帰らず、近隣や近接のマチや都市に帰郷していることが圧倒的に多い。同時に、相続や就農などの社会的属性に大きく関係してくる。今までこの点を曖昧にしたままUターン論・移動論が展開されてきた。

同じことは、【Iターン】という言葉が学術的に非常に曖昧である場合が多い。一般論的に都市部から農山村部に移動してきた人を【Iターン者】と名付けてきたが、直近の居住地が都市部であるだけであり、この移動者がどのような出自や経緯を辿って【Iターン者】になったかはほとんど考慮されていない。私の経験から見れば、かなり多くのIターン者

が【Qターン者】であることに気がつく。すなわち、福島県会津の農山村から大学で東京に行き、札幌や大阪でIT産業に就職してきたが、そこで知り合った配偶者の実家である大分県中津市の樋山路に移住してきた人は「都市人」という概念よりも「田舎人」の枠組みに近い人である場合が多く、Iターン者の6割は【Qターン】の経路を踏んでいることが見られる。言い換えれば、Iターン者の6割以上が田舎から都会に出てきて、都市や他地域をぐるぐるめぐりながら田舎に落ち着くというパターンを【Qターン】と呼ぶ。この【Qターン】がどれだけいるかという実証的研究はまだない。

次に、他出子・者とUターンの関係である。同じ人を違う視点から言っている場合が数多く存在する。すなわち、家から出て行った者を他出子・者と呼んでいるが、その人たちはかなりのものが東京や大阪などの大都市部からのUターン者である場合が多い。言い換えれば、大学進学や企業就職で都市部に出ていき、時間とともに故郷の近くに移動形態を行っている者を我々はUターン者として漠然と認識してきた。家から出て行った者が都市部一カ所に固定的に定住していることはほとんどない。かなりの人たちは、時間が過ぎていくにつれて時系列とともに居住地の移動を行ってきている。ただ長年見ていると自分の実家や親族・知人・友人など接触の多い人々の周辺に移動してくることが確認されている。なぜならば、こういう人との間に様々な生活のサポート体制を築くことが容易にできるし、また就業上・職業上の知遇が得ることも出来るからである。この実態が漠然と故郷づくりと認識されているにすぎないのである。

2018年のテクノスクールによる樋山路地

区全戸のT型集落点検は、Iターン者を軸とする新規移住者16世帯33名（内12名が子ども）が定住するだけでなく、多くの近・中距離他出子との関係を再確認する中から、家と集落の暮らしの安定度を強化している。そして集落の雰囲気を通疎地→限界集落と進んでいた流れを変えて、【都市近郊農山村】というイメージに転換することに成功しつつある。人口増加が起これなくとも、村のイメージを一転させたのである。他家の家でもUターンしてきた他出子が、近・中距離の居住していることが確認でき、準村民として集落のメンバーに認定していくことによって、この転換が発生した。別言すれば、人口を増や

さなくとも、他出子（Uターン者）に対する重点的アプローチを行うことによって、農山村の処方箋を描くことができる。これが、「T型集落点検」である。

参考文献

- 鬼頭 宏『図説 人口で見る日本史 縄文時代から近未来まで』（2007 PHP研究所）
- 徳野貞雄 「縮小論的地域社会理論の可能性を求めて—都市他出者と過疎農山村—」（『日本都市社会学会年報，2010年』）
- 「集落の維持・存続の分析枠組み—「T型集落点検」から見えてくるもの—」（『福祉社会学会年報，8号』2011年）
- 『家族・集落・女性の底力』2014年（農文協）
- 松本貴文 「新しい地域社会調査の可能性」『暮らしの視点からの地方再生』（2015年九州大学出版会）

令和6年 農作業料金・農業労賃に関する調査結果

(一社) 全国農業会議所 農地・組織対策部

1. 水稻の農作業受託料金

(1) 部分農作業受託料金

農作業受託料金のうち、水稻作一般の部分作業の受託料金を「育苗」、「耕起」、「代かき」、「耕起から代かきまで」、「機械田植」、「防除」、「機械刈取（コンバイン）」、「刈取から乾燥・調製まで」、「乾燥・調製」に区分し、各作業を受託主体（個人農家および生産組織^{*1}）別に調査した。

① 全国平均（受託主体別）

個人農家の水稻基幹3作業受託料金は、「耕起から代かきまで」が1万6303円（増減率2.4%）、「機械田植」が8282円（同2.4%）、「機械刈取」は1万8852円（同2.2%）であった。

生産組織では、「耕起から代かきまで」が1万7901円（同2.6%）、「機械田植」が8959円（同3.3%）、「機械刈取」は1万9823円（同2.2%）であった。その他の部分作業毎の受託料金は以下のとおり（表1）。

表1 部分農作業受託料金（受託主体別）

		単位：10aあたり円、箱、%				
		個人農家		生産組織		
		金額	増減率	金額	増減率	
育	稚苗	1箱あたり円	682	1.9	665	2.4
		10aあたり箱数	20	△0.7	20	△0.7
苗	中苗	1箱あたり円	747	2.3	757	3.1
		10aあたり箱数	22	△1.3	20	△1.2
耕起		8,000	3.1	8,908	2.6	
代かき		8,146	2.5	8,866	2.9	
耕起から代かきまで		16,303	2.4	17,901	2.6	
機械田植		8,282	2.4	8,959	3.3	
防除		2,173	4.6	2,357	3.6	
機械刈取（コンバイン）		18,852	2.2	19,823	2.2	
刈取から乾燥・調製まで		35,138	3.0	36,432	2.1	
乾燥・調製（60kgあたり）		1,875	4.3	1,958	3.8	

② 年次推移

個人農家における基幹3作業の受託料金の

年次推移をみると、いずれも平成26年より、年々下落傾向だったが、令和4年から上昇し、

令和6年は最高額となった（図1）。

生産組織における基幹3作業の受託料金は、いずれも平成27年より、年々下落傾向

だったが、令和4年から上昇し、令和6年は最高額となった（図2）。

図1 個人農家における基幹3作業受託料金の年次推移

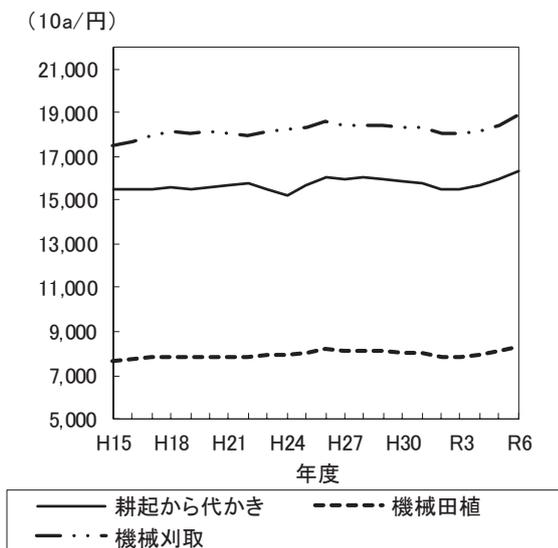
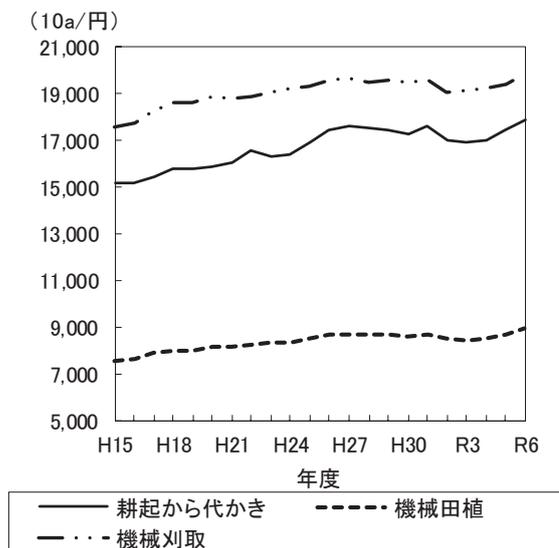


図2 生産組織における基幹3作業受託料金の年次推移



③ 通勤地帯*2別（個人農家）

個人農家の農作業受託料金を通勤地帯別にみると、「耕起」の10aあたり料金は、大都市通勤地帯周辺が9986円（増減率3.7%）、中小都市通勤地帯周辺が8663円（同3.0%）、農山漁村地帯が7296円（同2.9%）で、大都市を「100」とすると、中小都市が「87」、

農山漁村は「73」である。

「機械刈取（コンバイン）」は、大都市通勤地帯周辺が2万1719円（同2.4%）、中小都市通勤地帯周辺が1万9995円（同1.8%）、農山漁村地帯は1万7740円（同2.3%）で、大都市を「100」とすると、中小都市が「92」、農山漁村は「82」である（表2）。

表2 個人農家の農作業受託料金（通勤地帯別）

単位：10aあたり円、箱、%

		全 国 平 均		大都市通勤地帯周辺		中小都市通勤地帯周辺		農 山 漁 村 地 帯		
		金 額	増 減 率	金 額	増 減 率	金 額	増 減 率	金 額	増 減 率	
育 苗	稚	1箱あたり円	682	1.9	692	△0.1	712	2.7	664	2.0
		10aあたり箱数	20	△0.7	20	△0.3	20	△0.6	20	△0.7
	中	1箱あたり円	747	2.3	775	3.8	785	2.5	724	1.7
		10aあたり箱数	22	△1.3	20	△2.3	21	△0.5	22	△1.4
耕 起		8,000	3.1	9,986	3.7	8,663	3.0	7,296	2.9	
代 か き		8,146	2.5	9,068	0.9	8,710	2.3	7,699	2.8	
耕起から代かきまで		16,303	2.4	19,923	1.3	17,213	2.4	15,131	2.7	
機 械 田 植		8,282	2.4	9,809	0.7	8,825	2.9	7,719	2.7	
防 除		2,173	4.6	2,272	5.3	2,276	2.5	2,103	5.4	
機械刈取（コンバイン）		18,852	2.2	21,719	2.4	19,995	1.8	17,740	2.3	
刈取から乾燥・調製まで		35,138	3.0	39,318	3.9	37,824	3.6	32,877	2.3	
乾 燥 ・ 調 製		1,875	4.3	2,070	6.1	2,031	4.4	1,755	3.7	

④ 地域ブロック別（個人農家）

個人農家の農作業受託料金を地域ブロック別にみると、「耕起」、「代かき」、「機械田植」、

「機械刈取」、「乾燥・調製」で「近畿」が最も高くなっている（表3）。

表3 個人農家の農作業受託料金（地域ブロック別）

	育苗：稚苗	耕 起	代 か き	機 械 田 植	防 除	機 械 刈 取	乾燥・調製
全 国	682	8,000	8,146	8,282	2,173	18,852	1,875
北 海 道	449	3,645	3,783	4,759	1,406	9,654	1,362
東 北	690	5,821	6,389	6,345	1,412	16,421	1,628
関 東	743	7,084	8,090	8,351	2,158	18,514	2,190
東 海	694	10,786	9,990	10,533	3,327	22,247	1,828
北 信	727	7,751	9,157	9,035	1,669	21,475	1,975
近 畿	695	13,718	11,921	12,425	2,966	25,091	2,272
中 国	741	8,852	8,537	8,314	2,445	20,222	1,996
四 国	558	10,795	9,613	10,125	3,515	22,138	2,008
九 州	603	7,251	7,078	7,100	2,375	15,912	1,652
沖 縄	545	6,747	8,548	7,273	-	10,152	545

単位：円

注：「育苗」は1箱あたり、「乾燥調製」は60kgあたり、その他は10aあたりである。

(2) 全面農作業受託料金

農作業受託料金のうち、水稻作一般の全面作業（耕起から乾燥・調製まで）の受託料金を、種籾・除草剤・肥料・農薬代などの生産資材をすべて受託者が負担する「生産資材費込み（以下、「込み）」と、生産資材を委託者が負担する「生産資材費別（以下、「別）」に区分し、それぞれ受託主体別に調査した。

① 全国平均（受託主体別）

全面作業の受託料金のうち、個人農家の「込み」は9万3247円（増減率2.2%）、「別」が7万171円（同3.3%）で、前者を「100」とすると後者は「75」である。

生産組織の「込み」は9万5325円（同2.5%）、「別」は7万2192円（同2.6%）で、前者を「100」とすると後者は「76」である（表4）。

② 通勤地帯別

通勤地帯別でみると、個人農家の「別」は、大都市通勤地帯周辺が7万9373円（増減率2.1%）、中小都市通勤地帯周辺が7万6032円（同6.6%）、農山漁村地帯が6万4377円（同1.9%）で、大都市を「100」とすると中小都市が「96」、農山漁村は「81」である。

生産組織の「別」は、大都市通勤地帯周辺が8万5906円（同1.6%）、中小都市通勤地帯周辺が7万5604円（同3.9%）、農山漁村地帯が6万5314円（同2.2%）で、大都市を「100」とすると、中小都市が「88」、農山漁村は「76」である（表4）。

表4 全面農作業受託料金

単位:10aあたり円、%

		全国平均		通勤地帯別					
				大都市通勤地帯周辺		中小都市通勤地帯周辺		農山漁村地帯	
		金額	増減率	金額	増減率	金額	増減率	金額	増減率
種籾・除草 剤・肥料・農 薬代込み	個人農家	93,247	2.2	97,416	3.1	102,918	4.2	86,939	0.3
	生産組織	95,325	2.5	108,569	0.6	99,877	0.9	88,666	4.2
種籾・除草 剤・肥料・農 薬代別	個人農家	70,171	3.3	79,373	2.1	76,032	6.6	64,377	1.9
	生産組織	72,192	2.6	85,906	1.6	75,604	3.9	65,314	2.2

2. オペレーター賃金

オペレーターの賃金は、「トラクター」、「田植機」、「コンバイン」の各オペレーターの純たる労働賃金のみを1時間および1日（8時間）あたりで調査し、さらに通勤地帯別に把握した。

トラクター」が1520円（増減率4.3%）、「田植機」が1495円（同4.4%）、「コンバイン」が1631円（同4.1%）である。

1日あたりの賃金では、「トラクター」が1万1936円（同3.8%）、「田植機」が1万1629円（同2.6%）、「コンバイン」が1万2864円（同3.5%）である（表5）。

① 全国平均

1時間あたりのオペレーター賃金は、「ト

表5 オペレーター賃金（通勤地帯別）

単位:円、%

		全国平均	大都市通勤地帯 周辺	中小都市通勤地帯 周辺	農山漁村地帯 周辺	
トラクター	1時間あたり	令和6年	1,520	1,658	1,467	1,509
		令和5年	1,457	1,602	1,435	1,437
		増減率	4.3	3.5	2.2	5.0
田植機	1日あたり	令和6年	11,936	13,050	11,749	11,773
		令和5年	11,497	12,602	11,288	11,357
		増減率	3.8	3.6	4.1	3.7
コンバイン	1時間あたり	令和6年	1,495	1,651	1,463	1,475
		令和5年	1,432	1,592	1,445	1,398
		増減率	4.4	3.7	1.2	5.5
コンバイン	1日あたり	令和6年	11,629	12,290	11,658	11,485
		令和5年	11,339	12,521	11,408	11,087
		増減率	2.6	△ 1.8	2.2	3.6
コンバイン	1時間あたり	令和6年	1,631	1,873	1,649	1,578
		令和5年	1,566	1,929	1,587	1,492
		増減率	4.1	△ 2.9	3.9	5.8
コンバイン	1日あたり	令和6年	12,864	14,782	13,262	12,360
		令和5年	12,426	15,165	12,625	11,868
		増減率	3.5	△ 2.5	5.0	4.1

② 通勤地帯別

通勤地帯別で見ると、「トラクター」の1日あたりのオペレーター賃金は、大都市通勤地帯周辺が1万3050円（増減率3.6%）、中小都市通勤地帯周辺が1万1749円（同

4.1%）、農山漁村地帯は1万1773円（同3.7%）で、大都市を「100」とすると、中小都市が「90」、農山漁村は「90」である（表5）。

3. 一般的な農業臨時雇賃金等（1日あたりの支払総額）

農業臨時雇賃金^{*3}は、1日あたりの「現金支払額」と賄いなど現金以外で支払われる「その他の費用」、その合計である「支払総額」および「労働時間」を一般的な作業毎に調査した。

① 全国平均

1日あたりの支払総額の全国平均は、農作業一般「専門作業」の「男」が1日あたり9922円（増減率2.1%）、「女」が9177円（同2.4%）であり、「一般・軽作業」の「男」は8233円（同3.2%）、「女」が8001円（同3.8%）である。

また、水稻の「機械作業補助」は、「男」が8469円（同1.5%）、「女」は8113円（同1.7%）であり、果樹の「収穫」は、「男」が7925円（同3.7%）、「女」が7671円（同4.1%）である（表6）。

② 通勤地帯別

通勤地帯別で見ると、農作業一般「専門作業」の「男」は、大都市通勤地帯周辺が1万1068円（同4.0%）、中小都市通勤地帯周辺が9972円（同0.3%）、農山漁村地帯が9700円（同2.3%）で、大都市を「100」とすると中小都市は「90」、農山漁村は「88」である。一方、「女」では、大都市を「100」とすると、中小都市は「93」、農山漁村は「91」である。

また、農作業一般「一般・軽作業」の「男」

は、大都市通勤地帯周辺が8830円（増減率1.9%）、中小都市通勤地帯周辺が8197円（同2.4%）、農山漁村地帯が8155円（同3.6%）で、大都市を「100」とすると中小都市は「93」、農山漁村は「92」である。一方、「女」では、大都市を「100」とすると、中小都市は「95」、農山漁村は「93」である（表6）。

③ 地域ブロック別

地域ブロック別にみると、農作業一般「一般・軽作業」では、「男」は「近畿」、「女」は「北海道」が最も高く、次いで、「男」は「北海道」、「女」は「近畿」の順となっている（図3）。

④ 年次推移

年次推移をみると、農作業一般の「専門作業」は平成26年以降男女ともに上昇が続いており、令和6年は男女ともに最高額となった。また、男女の差は年々小さくなっている。

「一般軽作業・男」は近年上昇傾向であり、令和6年が最高額となった。「一般軽作業・女」も上昇が続いており、令和6年が最高額となった（図4）。

表6 農業臨時雇賃金（1日あたり支払総額）

単位:円、%

				全 国 平 均	大都市通勤地帯 周 辺	中小都市通勤地帯 周 辺	農 山 漁 村 地 帯	
1 日 あ た り 支 払 総 額	男	農 作 業 一 般	農 作 業 一 般	令和6年	9,922	11,068	9,972	9,700
			専 門 作 業	令和5年	9,717	10,646	9,938	9,483
			増 減 率	2.1	4.0	0.3	2.3	
		一 般 ・ 軽 作 業	令和6年	8,233	8,830	8,197	8,155	
		令和5年	7,979	8,669	8,001	7,871		
		増 減 率	3.2	1.9	2.4	3.6		
	水 稲	機 械 作 業 補 助	令和6年	8,469	9,143	8,480	8,349	
	令和5年	8,345	9,048	8,371	8,216			
	増 減 率	1.5	1.1	1.3	1.6			
	果 樹	専 門 作 業	令和6年	11,032	10,443	11,357	10,967	
			令和5年	10,835	10,019	11,114	10,825	
	増 減 率	1.8	4.2	2.2	1.3			
収 穫	専 門 作 業	令和6年	7,925	8,047	7,840	7,939		
		令和5年	7,646	7,681	7,559	7,674		
増 減 率	3.7	4.8	3.7	3.5				
女	農 作 業 一 般	農 作 業 一 般	令和6年	9,177	9,924	9,219	9,029	
		専 門 作 業	令和5年	8,961	9,365	9,353	8,767	
		増 減 率	2.4	6.0	△1.4	3.0		
	一 般 ・ 軽 作 業	令和6年	8,001	8,468	8,082	7,903		
	令和5年	7,705	8,098	7,838	7,606			
	増 減 率	3.8	4.6	3.1	3.9			
水 稲	機 械 作 業 補 助	令和6年	8,113	8,582	8,181	8,010		
令和5年	7,974	8,455	8,064	7,857				
増 減 率	1.7	1.5	1.5	2.0				
果 樹	専 門 作 業	令和6年	10,684	10,605	11,070	10,457		
		令和5年	10,320	10,044	10,839	10,054		
増 減 率	3.5	5.6	2.1	4.0				
収 穫	専 門 作 業	令和6年	7,671	8,033	7,605	7,633		
		令和5年	7,368	7,691	7,263	7,358		
増 減 率	4.1	4.5	4.7	3.7				

図3 農業臨時雇賃金の農作業一般「一般・軽作業」の1日あたり支払い総額

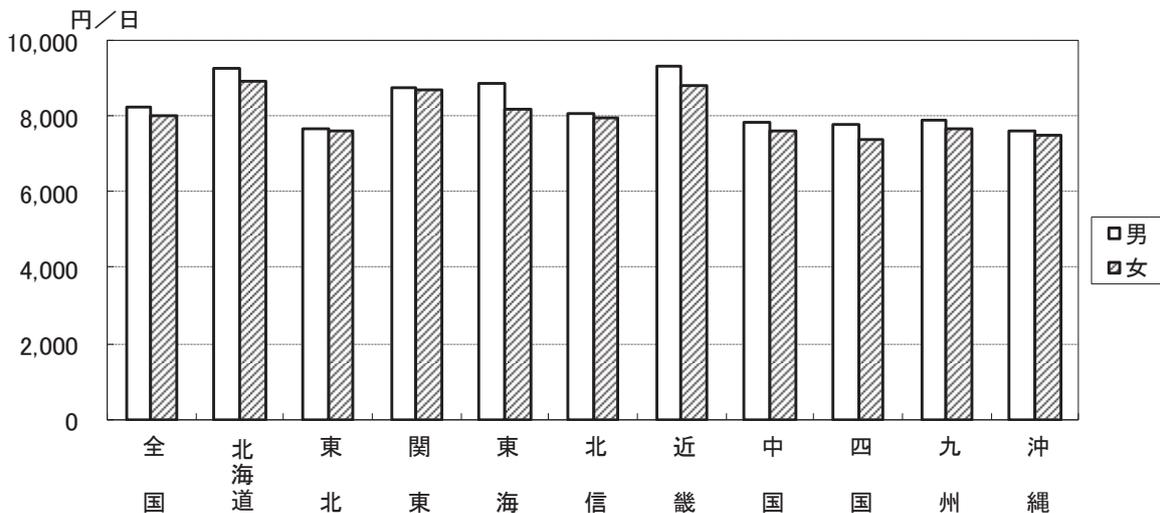
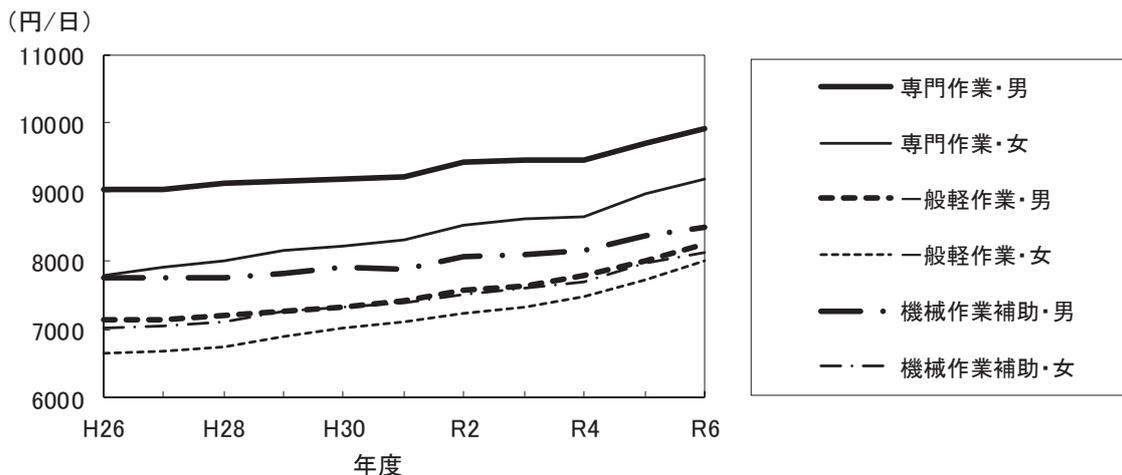


図4 農業臨時雇賃金の年次推移



4. 農作業受託料金・農作業臨時雇賃金等の標準（協定）

(1) 「標準（協定）」が定められている市町村数

農作業受託料金または農業臨時雇賃金等の「標準（協定）」が定められているとした市町村（地区）は、回答した1439地区のうち59%にあたる846地区である。

(2) 「標準（協定）」を定めている機関

「標準（協定）」を定めている機関（複数回答）は、「市町村・農業委員会」が66%と全体の過半数を占めており、次いで「農協」が

34%、「生産組織」が15%の順となっている（図5）。

(3) 定めている「標準賃金・料金（協定）」の内訳

定めている「標準賃金・料金（協定）」の内訳（複数回答）は、「部分農作業料金」が91%、「農作業臨時雇賃金」が51%、「オペレーター賃金」が29%である（図6）。

図5 標準賃金・料金を定めている機関

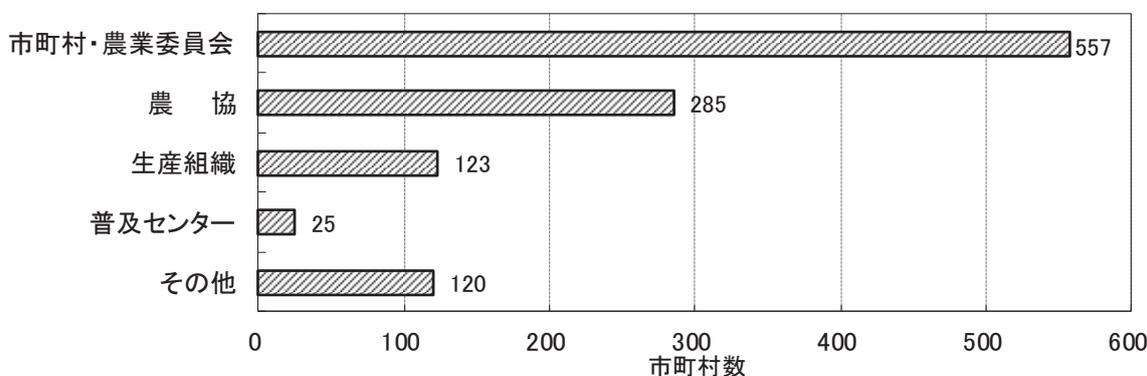
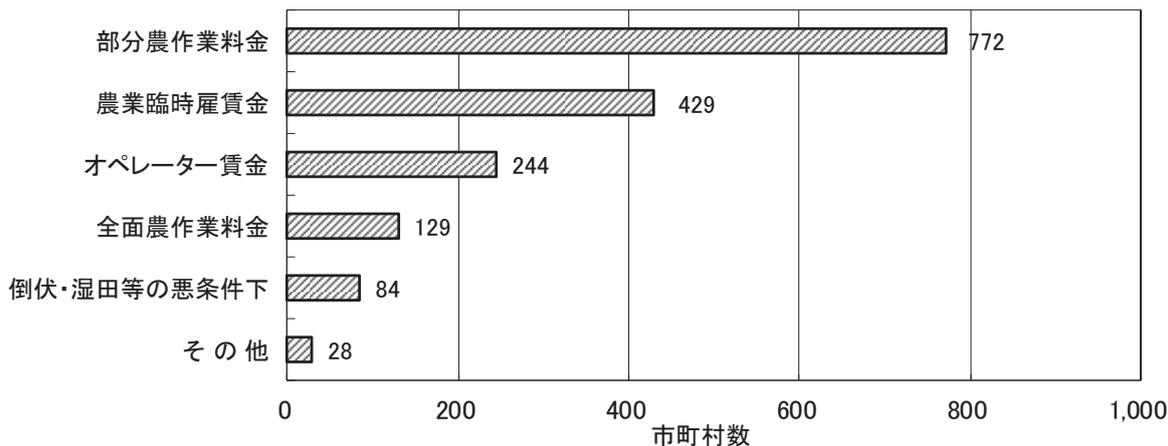


図6 定めている標準賃金・料金の種類



5. 調査の方法等について

調査対象は、令和6年12月31日時点における全市町村農業委員会の区域（1696地区。ただし農業委員会のない市町村を含み、同一市町村で複数調査票を報告している区域あり。）とし、令和6年12月31日を調査時点、令和6年1月1日より令和6年12月31日までの1年間を調査対象期間とした。

（註）

- * 1 水稲の作業受託料金における受託主体の「生産組織」とは、個人農家からなる任意組織、農業法人、農協等を指す。
- * 2 通勤地帯は次の三つに区分した。
 - A 大都市通勤地帯周辺……人口30万人以上の大都市にある事業所等に通勤可能な地域にあって、現に兼業農家等がそれらの事業所等に多数通勤している市町村（地区）
 - B 中小都市通勤地帯周辺……人口5万人以上30万人未満の中小都市にある事業所等に通勤可能な地域にあって、現に兼業農家等がそれらの事業所等に多数通勤している市町村（地区）
 - C 農山漁村地帯……「A」、「B」以外の市町村（地区）
- * 3 「農業臨時雇」とは、農作業に関する「臨時的雇用者」を指し、年雇（年間6ヶ月以上継続雇用）、季節雇（年間1ヶ月以上6ヶ月未満継続雇用）に該当する者は調査対象外とする。



NATIONAL AGRICULTURAL NEWS

新聞

全国農業



**役立つ
経営・技術情報**

新規就農

スマート農業
**農政・農業の
動き、問題を
タイムリーに**



10年後の将来図

**解説に力点
を置いた週刊新聞**

農業に関する情報満載!!

あなたの知りたいことが、きっと見つかる!!

**読者の心に
訴え、ともに
考える**



**親しみやすい
地域の話**



週刊 月4回金曜日発行

[新聞本紙] 目900円(税込)

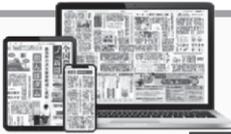
[電子版] 目700円(税込)

■発行所
一般社団法人 **全国農業会議所**
電話: 03-6910-1130 (平日9:00~17:00, 土・日・祝日は休み)

パソコン・タブレット・スマホで
いつでもどこでも新聞が読める

電子版でも配信中!!

紙面と同じレイアウト 地方版も網羅 本紙の購読者は無料!



申込はお住まいの市町村農業委員会にお電話いただくか、右QRコードから→



▶ ▶ ▶ 編集後記 ◀ ◀ ◀

2025年の「今年の漢字」は「熊」だった。連日のように熊に関する話題が報道された1年を振り返れば納得の選出だろう。熊と人が出会う機会が増えた背景は、さまざまだ。しかし、集落から人が減り、山と人里の境が曖昧になった地域が増えたことも一因に違いない。

いま日本では「少子高齢化による人口減少と過疎化で農山村の衰退が著しい」とよく語られる。それは本当か。徳野氏は寄稿の中で、そう提起した。日本はイギリスやフランス倍の人口を擁し、江戸時代からは数倍になっている。そう考えると問題の本質は人口減少ではなく、世

帯数の減少や分散にあるのではないかと。

集落から離れて暮らす子も「家族」としてカウントするするなど集落の実態を把握する「T型集落点検」。その手法をもとに、課題解決の糸口を探った事例から「人口減少を克服する農山村の処方箋」を力強く提言いただいた。

このほか、「熊」の生態の解説や農村RMOの取り組み事例も紹介。令和9年度から変わる米政策、同じく令和9年度に始まる育成就労制度に関わる話題も取り上げた。

盛りだくさんの内容となった今号。どうぞ手にとってください。

農政調査時報 第595号 2026春

2026年3月25日

頒価 423円 (本体385円+税) 送料別

発行人 植田智己 編集人 青木長朗

発行 一般社団法人 全国農業会議所(全国農業委員会ネットワーク機構)

〒102-0084 東京都千代田区二番町9-8 中央労働基準協会ビル内

TEL 03-6910-1131 FAX 03-3261-5134

全国農業図書コード R07-J2

農政調査時報

ISBN978-4-911049-78-5
C3061 ¥385E

定価：423円
(本体385円+税10%)

