

序章 2015 年農業センサスの分析視角

橋詰 登

1. はじめに

我が国の農業センサスは、2005 年に調査方法及び定義の大幅な見直しが行われ⁽¹⁾、「農業経営体」という新しい概念が導入された。それまでの「世帯」を単位とした把握から、「経営」を単位とする把握へと大きく変更されたのである。今回の農業センサスは、この新しくなった定義による 3 回目の調査であり、さまざまな時系列分析が行える条件が整った。2000 年農業センサスまでの旧定義に基づく集計結果と併用することで、より深みのある農業・農村構造分析が可能になったと言えよう。

ところで当研究所では、これまで 5 年ごとに農業センサス結果が公表されると、速やかに分析作業を行い、その成果をとりまとめて発表してきた。特に、節目の農業センサスにおいては、所内の多数の研究員で分析チームを編成し、その時々々の農業・農村構造問題の所在を総合的な視点から明らかにすることに努めてきた。その成果は、例えば、2000 年農業センサスでは、研究叢書として『日本農業の構造変化と展開方向』を、前回の 2010 年農業センサスでは、プロジェクト研究資料として『集落営農展開下の農業構造』をそれぞれ刊行している⁽²⁾。

今回の 2015 年農業センサスでは、前回大きく変動した我が国農業構造（特に、水田農業構造）が、その後どのように展開したのかという点に高い関心が寄せられている。それは、昭和一桁世代の農業者のほとんどが地域農業から退出する中で、経営継承が行われず離農へと向かった農家の農地が、地域の「担い手」と称される大規模個別経営や集落営農等にきちんと引き継がれているのかといった、「農業構造改革」が確実に進んでいるのかどうかを見極めることが求められているからである。そしてこのことは、今後の地域農業（水田農業構造）を展望していく上での重要な論点でもある。

このような問題意識を持ちつつ、今回の農業センサスでも前回と同様に分析チームを編成し、「担い手」、「農業労働力」、「農地利用」の動向を中心に総合的な分析を行うこととした。特に今回の分析では、農業センサスの個票を用いた独自の組替集計等によって、これまでにはない視点からの斬新な分析を数多く試みている。また、農業・農村の現状と動向を幅広く捉えるため、これまでの農業センサス分析では、取り上げられることが少なかった「農業生産関連事業」に関する分析⁽³⁾や、前回の分析では行うことができなかった農村構造分析として、「集落機能」に着目した農山村地域調査結果の分析にも取り組んでいる。

以下では、これら各部門別の分析結果を見る前に、「食料・農業・農村基本法」（以下、「新基本法」という）が制定されて以降、当研究所で実施した農業センサス分析において

示された論点,とりわけ前回の農業センサス分析から得られた数多くの知見を整理した後,今回の農業センサス分析の主眼点と本資料の章別構成について述べる。

2. 「新基本法」制定以降の農業センサス分析からの知見

(1) 2000 年農業センサス分析

1999 年に制定された「新基本法」の政策目標を具体化するための「食料・農業・農村基本計画」（以下、「基本計画」という）が閣議決定される頃に,時を同じくして調査が行われたのが 2000 年農業センサスである。新しい世紀を迎えるこの時の農業センサスについては,数多くの分析結果が報告されているが,当研究所でも前述したように総合的な農業・農村構造の分析を行っている。そこでの分析テーマは,「我が国農業構造の展開過程を見る上での基本構造の分析を多角的に行うこと」であり,以下の 2 点を主要な分析視点とした。一つは,農業従事者の高齢化が進行する中での地域農業の担い手形成の実態と今後の展開方向について明らかにすることであり,もう一つは,土地持ち非農家世帯が急増し,零細規模農家が滞留する中での農地（主に水田）の所有と利用構造の変化を農作業受託の動向と併せて検討することであった。

そしてこれら分析結果については,農業構造変化の新たな兆しとして,①零細・小規模農家（自給的農家を含む）の滞留による農家数や農業労働力の量的減少傾向の鈍化,②中規模階層の農家の空洞化による上層農形成の困難化,③集約的農業部門（園芸作や畜産）における雇用型大規模経営の展開,④大規模層への農地集積の進展と全般的な農地利用の後退（特に,水田の不作付地が急増）,⑤水田農業部門における農家に代わる農業生産主体（農家以外の農業事業体や農業サービス事業体）の躍進等の動きを捉え,これら変化が 1995 年から 2000 年にかけての 5 年間ににおける我が国の農業構造変動の特徴であると整理した。

また,農業集落の分析からは,集落数は 10 年間で 5,000 弱の減少となったが,都市的地域や平地農業地域では混住化の進展によって 1 集落当たりの世帯数は引き続き増加傾向にあること,また,現存している農業集落の機能や活動はこの 10 年間では大きく低下していないものの,条件不利な中山間地域では,農家数の減少によって資源管理等の共同活動の維持が困難になる可能性が高いこと等を指摘した。

(2) 2005 年農業センサス分析

2005 年農業センサスは,「基本計画」を受けて実施された米政策の抜本的な見直しや,2000 年度から開始された中山間地域等直接支払が実施されている状況下でのものであった。また,調査体系や定義が大幅に見直された中での農業センサスであったため,構造変動を明らかにするための時系列分析には大きな制約が生じた。

そのため,農業構造の分析においては,2000 年までの旧定義に基づく集計結果を用い,

農業の基礎構造を農家以外の生産主体や土地持ち非農家の動向を含め把握することに力点を置いた。また、調査対象に大きな変更があった農業集落の分析においては、継続して調査対象となっている集落だけを取り出して、農業集落の機能と活動、特に農業関連施設の管理を通じた地域資源の保全活動の実態と動向を明らかにすることを目的とした。

2005 年農業センサスの分析は、上記の理由から、多くの準備作業が必要となり、分析を実施するに当たっての時間的な余裕がなかったこと等から、チームを編成しての総合的な分析は断念し、基本構造の概括的な分析のみを実施した。

その分析からは、農業構造変化の新たな動きとして、①零細・小規模な販売農家が自給的農家になる動きと、そのまま離農する動きが同時に現れ始めたこと、②都府県における中間規模層の農家で上層への移動が停滞し下層への移動が強まっており、新たな大規模農家の形成・量的確保が一層困難になりつつあること、③農業労働力の高齢化はもはや限界点に達しつつあり、近々基幹農業労働力の量的減少が一気に進む可能性が高いこと、④農地利用においては、農家以外の農業事業体が大規模個別農家に代わって地域の水田農業の中心的な担い手となっている地域が拡大していること、⑤稲作の作業受委託が水田の貸借に転換する動きが全国的に起こり始めたこと等を指摘した。

また、農村構造の分析からは、集落内の農家数減少による「集落の小規模化（縮小）」が進行する中山間地域において、集落機能の低下が懸念されたが、2000 年度から開始された中山間地域等直接支払制度の効果もあり、景観保全活動等に取り組む集落割合等が高まっていることが明らかとなった。

そしてこれらの動きを踏まえ、当該分析結果から示唆される論点を「我が国の農業・農村は今まさに急激な構造変化を間近に控えた極めて重要な時期にあると指摘できる。それは、高齢者が過半を占める現在の歪な農業者の年齢構成や担い手の地域的アンバランスといった現状を踏まえれば疑う余地はない。その兆しが明瞭に、今回のセンサス結果の端々に現れているとみるべきだろう。」⁽⁴⁾と総括した。

（３） 2010 年農業センサス分析

2010 年農業センサス分析の課題は、2000 年や 2005 年分析で把握された農業構造の変化の兆しが、その後、本格的な動きへと展開しているかどうかを、地域性を踏まえて明らかにすることであった。その分析結果は、予想を遙かに超えた農業構造変動を示す、インパクトの強いものであった。

その中から、特徴的な動きをいくつか列挙すると、①中小零細規模の農家数減少率の上昇とそれに伴う農家人口・農業労働力の減少が加速したこと、②土地持ち非農家の増加によって農地供給層が増大し、農地の所有と利用の乖離が拡大したこと、③販売農家における農業従事者の高齢化が進む一方で、雇用による農業労働力の補完傾向が強まったこと、④組織経営体、特に比較的規模の大きな農家以外の農業事業体が躍進したこと、⑤経営耕地面積の減少率及び耕作放棄地面積の増加率が鈍化するとともに、借地による農地（特に

水田)の流動化が加速したこと、⑥大規模農業経営体(主に組織経営体)による水田の集積が進展したこと、⑦前述した動きは、東北、北陸及び北九州(都道府県では佐賀県が突出)、農業地域類型では平地農業地域の水田型地帯で顕著だったこと、等である。

そして、これら分析結果を総合的に検討した結果、本農業センサスでの上記農業構造変動は、2007年度から開始された「水田・畑作経営所得安定対策」(制度開始当初は「品目横断的経営安定対策」)に対応するために設立・再編された集落営農組織の多くが、組織経営体として農業センサスで把握されたため、それまで緩やかな変化であった地域の水田農業構造が急激に動いたことがその大きな要因である」と結論付けた⁽⁵⁾。

ただし、これら農業構造の変動は、経営体としての内実が十分でない集落営農組織(いわゆる「枝番管理」等と称される組織)までもが、農業センサスの調査対象に含まれたため、統計上の変動が地域実態に比べ過大な傾向を示したところも少なくなく、データを利用する上での留意が必要であることも指摘した。

3. 2015年農業センサスの分析視角

2015年農業センサス結果の概要が統計部から公表⁽⁶⁾された後、そのデータを用いた大まかな分析を行う中で、前回農業センサスとは異なる幾つかの動きが散見された⁽⁷⁾。そこで、これら新たな動きの特徴を詳細に把握するとともに、その要因を明らかにしていくことが今回の農業センサス分析の視角と言える。それらを順不同で列举すれば、以下のとおりである。

第1に、今回の農業センサスでは、集落営農組織の展開に伴う農業構造変動への大きな影響はうかがえないが、統計には表れない内部変化(集落営農組織が経営体としての内実を備えた様子)が起こっていないかどうか、可能な限り検証する必要がある。

第2に、販売農家数の減少率が過去最大となり、自給的農家数が減少に転じる中、土地持ち非農家数の増加はごくわずかにとどまっている。すなわち、農地所有世帯体数の減少率が今回急激に上昇しており、これまでとは明らかに異なるこの動きの要因を、土地持ち非農家の不在村化の流れと関連付けて分析する必要がある。

第3に、法人形態の組織経営体の増加が堅調であり、組織経営体における法人化率が大幅に上昇していることから、集落営農由来の組織経営体の内実変化、農業サービス事業体(受託組織)からの移行等についての分析が必要である。

第4に、販売農家において、農業後継者のいる農家割合が急激に低下していることから、家族経営における経営継承の実態を経営規模別、経営組織別等に詳細に分析することが必要である。

第5に、農業就業人口の各年齢別コーホート増減人数が、女性の子育て層においても増加に転じる一方で、女性の農業就業割合が低下し続けていることから、女性の就農状況、経営への参画状況等を分析することが必要である。

第6に、雇用農業労働力において「常雇」が引き続き増加する一方で、「臨時雇」が大

幅に減少していることから、その要因等を組織形態別、経営規模別、経営組織別等に家族農業労働力を含め、多角的に分析することが必要である。

第7に、借地による大規模経営体への農地集積速度が鈍化するとともに、耕作放棄地拡大による耕地面積の減少傾向が強まっていることから、農地利用における前進的な動きと後退的な動きを農地の受け手、出し手双方向から地域性を踏まえて検討することが必要である。

第8に、前回農業センサスで上昇していた環境保全型農業及び農業生産関連事業に取り組む農業経営体割合が一転して低下していることから、販売農家における高齢化や組織経営体の経営展開による影響等、これら関連事業の実施状況の変化を分析することが必要である。

第9に、農業集落の小規模化・高齢化が進行する中で、予想に反し、寄り合いや共同作業の実施割合が上昇していることから、この5年間に農業集落の機能や活動が活発化した要因等を分析することが必要である。

4. 本資料の章別構成

本資料は、前述した分析視角に可能な限り対応すべく実施した。序章と終章の他、九つの章と一つの補論で構成されている。

まず、第1章と第2章が農業の「担い手」に関する分析である。第1章では、大規模水田作農家（個別経営）に着目し、これら農家の経営発展と保有農業労働力や機械装備状況の変化との関係を明らかにする。水田農業において経営面積の拡大を図ろうとすれば、農業労働力と機械の問題は避けて通れない。すなわち、一定規模以上の面積規模の経営になれば、家族だけでは農業労働力を賄えなくなり、雇用労働力の導入とともに、農業機械の追加投資が必要となる。大規模な水田作農家において、どの程度の規模が経営展開のメルクマールになっているのか、2010年及び2015年農業センサスの個票を用いた分析から、これらの点を具体的に明らかにする。

これに対し第2章では、もう一つの主要な「担い手」である組織経営体（旧定義での「農家以外の農業事業体」）を分析対象とする。ここでは、販売目的の組織経営体の増加、大規模化、生産集中、法人化等の現状を明らかにするとともに、受託組織や農家から同経営体への移行について動態分析を行う。また、水田作の経営体における集落営農組織の位置付けと内実変化等についても明らかにする。ここでの分析には、必要に応じて2010年及び2015年農業センサスの個票からの集計結果を用いる他、集落営農実態調査客体とのマッチングリスト（2015年）を用いた組替集計を行い、多角的な分析を試みる。

つづく、第3章と第4章は、農業労働力に関する分析である。第3章での課題は、第1に「昭和一桁世代」がほぼいなくなった後の農家世帯員及びその農業労働力の特徴を明らかにすることであり、第2に家族経営体における農家世帯員と雇用者、組織経営体における役員・構成員と雇用者のすべての農業労働力を農業投下労働日数として把握し、農業労

働力全体としての質的・量的変化の態様を明らかにすることである。これまでのような、販売農家のみを対象とした農業従事状況の分析からだけでは、我が国の農業労働力問題が検討できなくなっていることが、ここでの分析の背景にある。

第4章では、女性農業者に着目した分析を行う。近年、女性農業労働力の減少傾向が顕著になっている。その一方で、若い女性農業者の中には、自身の職業経験等を生かして新しい農業経営に取り組む動きが出てきており、これら女性農業者に対する期待は今後ますます高まっていくものと予想される。そこで本章では、まず始めに、販売農家における女性農業労働力の動向を明らかにし、その背後にある減少等の要因を明らかにする。その後、女性の基幹農業労働力の位置付けを確認し、これら労働力を保有している農家の経営の特徴を保有していない農家と比較検討する。

また、補論では、個票データを用いた女性農業者の経営参画状況の分析から、その現状と課題を明らかにし、今後の対応方向について検討する。ここでの課題は、第1に女性の農業経営への参画状況について全体像を把握することであり、第2に65歳未満の女性農業専従者（基幹農業労働力）が経営に参画している農家の特徴や女性専従者自身の属性を具体的に明らかにすることである。

さらに、第5章と第6章では、農地利用に関する分析を行う。まず第5章では、農地利用の前進的な動き、すなわち、「担い手」への農地集積状況に着目した分析を行う。ここでの分析の課題は、農業衰退的な側面の強い「世紀末(的)構造変動」と、2000年以降新たに農地集積主体として登場した組織経営体の展開、双方の動きを踏まえながら、今回農業センサスにおける農業構造変動の特徴とその地域性を土地利用面に着目しながら明らかにすることである。

他方、第6章では、農地総量減少に象徴される農地利用の後退的な動きを分析する。農地の減少や耕作放棄地、不作付地の増加等の動きを、農業センサスやその他の農地統計（2010年前後から整備されてきた複数の調査結果）から明らかにすることを課題とする。ここでは、特に、農業地域類型に着目した分析に力点を置く。

第7章と第8章は、今回の分析での新機軸である農業生産関連事業に関する分析である。第7章では、農産物の加工、観光農園、農家民宿、農家レストラン等といった経営多角化、農産物の高付加価値化に向けた事業に取り組む経営体（農産物の直売のみに取り組んでいる経営体を除く）を分析対象とする。農業生産関連事業への参入や継続には、農業経営体の規模や取扱作目、さらには立地する地域の特徴が大きな影響を及ぼしていると考えられる。そのため、第1に経営体単位での生産関連事業への参入、継続、撤退といった入れ替わり状況を、2005年、2010年、2015年の3回の農業センサス個票データを接続して分析することで、それぞれの特徴を明らかにする。また、第2に農業生産関連事業の売上額データを用い、事業が集積している地域（旧市町村）を特定し、それらの地域の特徴を検討する。

また、第8章では、消費者への直接販売を実施している農業経営体の動向と特徴を明らかにする。そのため、3回の農業センサス個票の接続を図り、農産物販売金額規模、農産

物売上 1 位出荷先，経営耕地面積規模，農産物販売金額 1 位部門の四つの指標による組替集計結果を用いて分析を行う。ここでの分析では，消費者への直接販売を実施している農業経営体を「法人組織経営体」，「その他の組織経営体」，「家族経営体」の三つに分け，相互に比較を行う。具体的には，直接販売を新規に開始した経営体の動向を確認した後，取組を継続して行う経営体の経営展開状況と継続理由を検討する

そして第 9 章では，農業集落に関する分析を行う。ここでは，農山村地域調査における農業集落調査データを用い，農業集落の諸活動における「強靱性」と「脆弱性」について検討する。具体的には，①寄り合いの開催状況と議題内容，②地域資源の保全活動，③活性化のための活動状況の三つの観点から，集落の属性（戸数規模，立地条件等）との間にどのような関係性が見出せるのかを検討する。

最後に終章では，各章での分析結果を要約し，この 5 年間で農業構造変動の特徴と地域性，その要因を包括的に明らかにした後，今後の我が国農業構造を展望していく上での論点を整理する。加えて，今回農業センサス結果をみる上での留意点とともに，残された課題にも触れる。

- 注(1) 2005 年農業センサスは，「品目横断的経営安定政策」の導入が検討される中で，施策対象となる農家の生産活動に着目した統計把握が強く行政側から求められたことに加え，センサスの簡素合理化が総務省等から強く要請されたこともあり，調査体系・定義の抜本的な見直しに加え，大幅な調査項目の削減も行われた。
- (2) 2000 年農業センサスの分析は，橋詰登・千葉修編著（2003）『日本農業の構造変化と展開方向－2000 年センサスによる農業・農村構造の分析－』，農山漁村文化協会，2010 年農業センサスの分析は，農林水産政策研究所（2013）『集落営農展開下の農業構造－2010 年農業センサス分析－』（農業構造分析プロジェクト研究資料第 3 号）としてとりまとめている。
- (3) 2000 年農業センサスの分析を行った，橋詰登・千葉修編著（2003）『前掲書』の中で，環境保全型農業に関する分析を行っているが（藤栄剛「環境保全型農業の展開と実践農家の特徴」），それ以降，この分野をテーマに取り上げたセンサス分析はほとんど行われていない。
- (4) 橋詰登（2008）「日本農業・農村の新たな構造変化－2005 年農業センサスの分析－」，農林水産政策研究 No.14，p34 を参照。
- (5) 橋詰登（2013）「2010 年農業センサスにみる構造変動と展開方向」，農林水産政策研究所（2013）『集落営農展開下の農業構造－2010 年農業センサス分析－』，p168 を参照。
- (6) 2016 年 3 月 25 日に，農林水産省統計部から『2015 年農林業センサス結果の概要(確定値)』が公表されたのを皮切りに，以降各種の集計統計データが農林水産省のホームページ上に順次掲載されている。
- (7) センサス結果の概要（確定値）データを用いた基礎的な分析結果は，農林水産政策研究所ホームページ（http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seminar/2016/attach/pdf/160728_01.pdf）に掲載されている 2016 年 7 月 28 日の研究成果報告会資料「センサスに見る近年の農業構造変動の特徴と地域性－「2015 年農林業センサス結果の概要(確定値)」の分析から－」を参照。