

第6章 農地所有者の不在村化と農地利用の後退

竹島 久美子

1. はじめに

2010年農業センサスでは、品目横断的経営安定対策の実施を契機とした集落営農の組織化によって組織経営体への農地集積が進展し、耕作放棄地面積の増加もごくわずかにとどまったことから、農地面積の減少に歯止めがかかっていた。しかし、2015年農業センサスでは、再び農地面積の減少と耕作放棄地面積の増加傾向が強まり、前回とは異なった動きを見せている。

未利用地（耕作放棄地や不作付地）の増加は、食料の安定供給を図る上での問題はもとより、鳥獣害の温床、土壌や水の保全機能の低下、生活環境の悪化等、農業の多面的機能の発揮を阻害する要因となり、農業者の営農意欲の低下や農地利用に対する関心が低下することで農地価格の下落をももたらしていると、谷口（2013）は指摘している。

1980年の農用地利用増進法の施行によって、都府県での農地流動化の手段が売買から貸借になってから久しく、「農地の所有と利用の主体が分離」していく中で、農地の流動化は「正の農地流動化」と「負の農地流動化」という二つの流れを形成しながら進んでいた⁽¹⁾。「負の農地流動化」の農業構造解体的な側面は、今回の農業センサスにおいても不作付地や耕作放棄地の発生に表れるだけではなく、過去の農業センサス分析でも指摘されてきたセンサスにおける補捉上の問題点⁽²⁾をさらに深刻化させたことが予想される。こうした統計把握上の問題点とも関連して、安藤（2006）は、耕作放棄地が発生する背景の一つに、農地所有者の他出あるいは相続による所有権の継承に伴う不在地主化を挙げている。そして、農地の所有と利用が分離する中での利用調整コスト（＝取引費用）の高まりは、耕作放棄地化を招く要因の一つであり、農地所有者の不在村化がその最大の問題であることを指摘しており、それは現在より一層広がっていると考えられる。

このように、農地利用の後退の動き、特に「負の農地流動化」にかかわる部分については、属人調査である農業センサスの農業経営体調査で把握することが困難になりつつある。しかし、基礎的なデータの把握は必要であることから、本章では、まず、農地面積や農地所有世帯の減少と不作付地・耕作放棄地の動向を、2015年農業センサスとその他の関連する統計・調査データを用いて分析する。具体的には、基礎的な情報として農業センサスに基づく地域的な特徴の析出を行い、近年整備された複数の関連統計・調査データとの比較を行う。また、土地利用指標によって都市的地域や平地農業地域といった四つの地域に区分した農業地域類型に着目し、農地の利用状況や農地所有世帯の動向を把握し、地域性の検討を行うこととする。

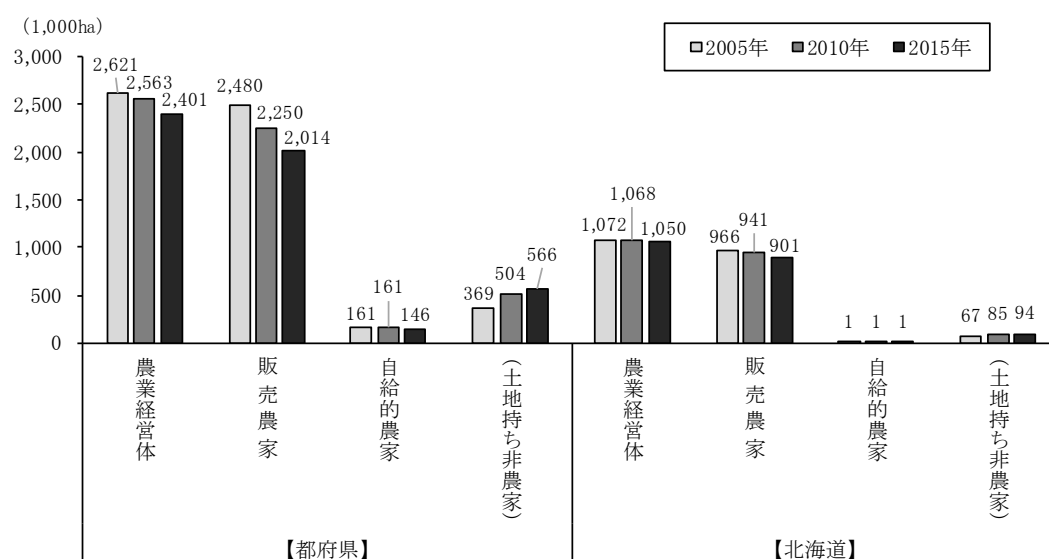
2. 2015 年農業センサスにおける農地の把握状況

(1) 経営耕地面積の推移

第 6-1 図は、2005 年から 2015 年にかけての農地所有主体別の経営耕地面積の推移を示したものである。まず、農業経営体の都府県の経営耕地面積は、2005 年から 2010 年にかけて 262.1 万 ha から 256.3 万 ha に（△5.8 万 ha）、販売農家に限れば 248.0 万 ha から 225.0 万 ha に（△23.0 万 ha）それぞれ減少していた。この間は、品目横断的経営安定対策に対応するために各地で集落営農の組織化が進んだことによって、かなりの経営耕地が販売農家から組織経営体に移行した。そのため、農業経営体の経営耕地面積の減少はごくわずかとなり、経営耕地面積の減少に歯止めがかかったと見られていた。

ところが、2010 年から 2015 年にかけては、都府県での農業経営体の経営耕地面積が 240.1 万 ha に（△16.2 万 ha）、販売農家では 201.4 万 ha に（△23.6ha）減少した。また、2005 年から 2010 年にかけては変化がなかった自給的農家の経営耕地面積も、16.1 万 ha から 14.6 万 ha に減少（△1.5 万 ha）している。なお、北海道での農業経営体の経営耕地面積は 106.8 万 ha から 105.0 万 ha に（△1.8 万 ha）、販売農家の経営耕地面積は 94.1 万 ha から 90.1 万 ha に（△3.0 万 ha）それぞれ減少している。

また、参考に掲載している土地持ち非農家の面積は、土地持ち非農家が所有する耕地の面積であるが、都府県、北海道ともに 2005 年から一貫して増加している。2010 年に都府県でこれらの面積が 50.4 万 ha（2005 年から 13.5 万 ha の増加）になったことに関して、集落営農への参加によって販売農家や自給的農家が土地持ち非農家に転じた影響が大きいと農林水産政策研究所（2012）で既に指摘しているが、2015 年には更に増加し 56.6 万 ha



第6-1図 農地所有主体別の経営耕地面積の推移

資料：農林業センサス(2005年、2010年、2015年)。

注：土地持ち非農家の面積は、所有耕地面積(耕作放棄地は含まない)である。

となっている。このうち、54.2 万 ha は貸付耕地であり、離農した世帯が農地供給層に転じる傾向が強まっており、北海道でも同様の傾向にある⁽³⁾。この点については、藤栄（2017）が都道府県別に「土地持ち非農家の農地所有面積割合と借入耕地面積率との間に正の相関関係」があることを指摘し、「農地流動化における土地持ち非農家による農地貸付の重要性が示唆される」と結論付けているように、土地持ち非農家が主要な農地供給層となることで、地域差はあるものの担い手となる経営体の規模拡大に寄与していることが推察される。

なお、2015 年農業センサスを用いた農地潰廃指向率の分析は、既に高橋（2017）が行っている。農地潰廃指向率は、借地増加率（農業経営体が借地としてストックを増加させた分）を「正の農地流動化」、農地減少率（経営耕地面積の減少率）を「負の農地流動化」の指標として用い、「農地減少率÷（農地減少率＋借地増加率）」で計算した値であり、この率が高いほど農地が借地されずに潰廃に向かったことを示すものである。高橋（2013）では、2005-10 年の都府県の農地潰廃指向率は 21%であり、2000-05 年の 70%から大きく低下したことから、「農家の手を離れて「流動化」した農地が、耕作放棄されることなく貸借に向かう割合が大幅に高まっている」と分析していたが、2010-15 年の都府県の農地潰廃指向率は 63%と再び大きく上昇した。この点について高橋は、「流動化合計＝農地の減少率＋借地増加率」は 2005-10 年と 2010-15 年で大きな差はなく、2010-15 年では「経営耕地面積の減少、すなわち、「負の流動化」に向かったことが、2015 年農業センサスでの経営耕地面積の減少につながっている」としている。農地総量として見ても、再び経営耕地の減少面積が拡大していることから、次は経営耕地の状況を確認したい。

（２） 経営耕地の利用状況

第 6-1 表は、都府県と北海道別の地目別の経営耕地面積と不作付地面積の推移である。まず、都府県の田の経営耕地面積の推移を見ると、農業経営体では 2005 年から 2010 年にかけて△1.8%の減少であったのに対し、販売農家では△11.0%と減少率が高い。これは、先述したように販売農家が組織経営体の構成員となり販売農家の要件を満たさなくなった影響が大きいと推察される。しかし、2010 年から 2015 年にかけては、販売農家における田面積は△9.6%となり、前期よりも減少率が低下する一方で、農業経営体の経営耕地面積は△4.8%となり減少率が上昇している。これは、前述した集落営農の展開による影響が弱まったことによって、販売農家における田面積の減少が、農業経営体での面積減少に直接反映されるようになったのではないかとと思われる。なお、畑の面積は 2010 年から 2015 年にかけて農業経営体で△9.6%、販売農家では△12.2%の減少となっており、前期は田の減少率を下回っていたが、今期は上回っている。また、樹園地においても 2010 年から 2015 年の減少率が、2005 年から 2010 年のそれを上回る形で農地の減少が進んでいる。この傾向は北海道にも当てはまるが、都府県では樹園地、畑、田の順に減少率が小さくなっているのに対し、北海道では樹園地、田、畑の順に減少率が小さい。

第6-1表 地目別の経営耕地面積と不作付け地の状況

(単位:1,000ha, %)

				実 数			増減率・ポイント差	
				2005年	2010年	2015年	2005-10年	2010-15年
都府県	農業経営体	経営耕地面積	計	2,621	2,563	2,401	△ 2.2	△ 6.3
			田	1,858	1,824	1,737	△ 1.8	△ 4.8
			畑	536	528	478	△ 1.5	△ 9.6
			樹園地	227	211	186	△ 6.9	△ 11.9
		不作付け地面積	計	192	195	122	1.5	△ 37.3
			田	138	130	72	△ 5.5	△ 44.8
			畑	55	65	50	19.3	△ 22.4
		不作付け地率	計	7.3	7.6	5.1	0.3	△ 2.5
			田	7.4	7.1	4.1	△ 0.3	△ 3.0
			畑	10.2	12.3	10.6	2.1	△ 1.8
	販売農家	経営耕地面積	計	2,480	2,250	2,014	△ 9.3	△ 10.5
			田	1,782	1,586	1,434	△ 11.0	△ 9.6
			畑	480	463	407	△ 3.5	△ 12.2
			樹園地	218	201	174	△ 7.8	△ 13.7
		不作付け地面積	計	188	186	113	△ 1.0	△ 39.1
			田	136	125	67	△ 8.3	△ 46.6
			畑	51	61	46	18.3	△ 23.8
北海道	農業経営体	経営耕地面積	計	1,072	1,068	1,050	△ 0.4	△ 1.7
			田	226	222	210	△ 1.7	△ 5.6
			畑	843	843	838	△ 0.0	△ 0.6
			樹園地	3	3	3	△ 1.6	△ 2.7
		不作付け地面積	計	16	20	19	29.0	△ 8.3
			田	3	4	4	31.7	△ 15.5
			畑	12.6	16.2	15.2	28.4	△ 6.4
		不作付け地率	計	1.5	1.9	1.8	0.4	△ 0.1
			田	1.4	1.9	1.7	0.5	△ 0.2
			畑	1.5	1.9	1.8	0.4	△ 0.1
	販売農家	経営耕地面積	計	966	941	901	△ 2.6	△ 4.3
			田	220	209	194	△ 4.7	△ 7.2
			畑	745	730	704	△ 2.0	△ 3.5
			樹園地	2	2	2	△ 6.6	△ 8.2
		不作付け地面積	計	13	17	15	32.5	△ 13.3
			田	3	4	3	24.1	△ 19.4
			畑	10	13	12	35.1	△ 11.6
		不作付け地率	計	1.3	1.8	1.7	0.5	△ 0.2
			田	1.4	1.9	1.6	0.4	△ 0.2
			畑	1.3	1.8	1.7	0.5	△ 0.2

資料: 農林業センサス(2005年, 2010年, 2015年)。

次に、不作付地について見ると、都府県の田では 2005 年から一貫して面積が減少しており、2010 年から 2015 年にかけてはさらに 4 割以上減少している。また、畑では 2005 年から 2010 年の間は増加しているものの、2010 年から 2015 年にかけては 2 割以上減少している。北海道では都府県ほどではないが、やはり田での減少が大きい。

そこで、経営耕地面積に占める不作付地面積の割合（不作付地率）を見ると、都府県、北海道ともに 2010 年からすべての地目で不作付地率が低下していることがわかる。例えば、都府県の田では 2005 年から 2010 年にかけての不作付地率は 7% 台であったが、2015 年には 4% 台となっている。また、都府県の畑については 2005 年から 10% を超えている

が、2010年の12～13%から2015年にはやや低下し、2005年の水準に戻っている。

以上から、2005年から2015年にかけて各5年間の動きを比較すると、都府県においては2005年から2010年の間は田、畑ともに不作付地を抱えながらも経営耕地が維持されていた。それが、2010年から2015年にかけては経営耕地面積の減少率が不作付地面積の減少率を上回るようになった。ただ、これと同時に不作付地率は低下しており、この不作付地率の低下が何らかの作物が作付けされたことによるものなのか、それとも耕作放棄に向かったことによるものなのかを確認しておく必要がある。

(3) 耕作放棄地の動向

まずは、減少した経営耕地面積がどうなったのか。第6-2表は、経営耕地面積の減少量と耕作放棄地面積の増加量を比較したものである。農業経営体と販売農家の経営耕地面積は2.(2)でも見たが、全国の農業経営体の2010年から2015年にかけての経営耕地面積の減少量は、2005年から2010年の減少量に比べ3倍近く増加した。また、販売農家においても25万haを超す経営耕地面積の減少が続いている。一方、自給的農家と土地持ち非農家の経営耕地面積（土地持ち非農家の経営耕地面積は所有耕地面積から貸付耕地面積を引いたもの）は、2005年から2010年にかけては増加していたが、2010年から2015年にかけては減少に転じている。

次に、耕作放棄地面積について見ると、2005年から2010年にかけては、都府県の農業経営体と販売農家では面積が減少、同自給的農家と土地持ち非農家では増加しており、北海道では土地持ち非農家以外で減少していた。これが、2010年から2015年にかけては、都府県のすべての農地所有主体で面積が増加している（北海道では土地持ち非農家のもの

第6-2表 農地所有主体別の経営耕地面積と耕作放棄地面積の推移

(単位:1,000ha)

		経営耕地面積			耕作放棄地面積				
		実数			増減面積				
		2015年	2005-10年	2010-15年	2005年	2010年	2015年	2005-10年	2010-15年
全 国	総量(面積計)	3,622	△ 59	△ 200	386	396	423	10	27
	農業経営体	3,451	△ 61	△ 180	150	129	132	△ 21	3
	販売農家	2,915	△ 255	△ 277	144	124	127	△ 20	3
	自給的農家	147	1	△ 15	79	90	91	11	1
	土地持ち非農家	23	2	△ 5	162	182	205	19	23
都 府 県	総量(面積計)	2,570	△ 55	△ 182	366	378	404	12	26
	農業経営体	2,401	△ 57	△ 162	141	122	126	△ 19	4
	販売農家	2,014	△ 230	△ 236	137	118	122	△ 18	3
	自給的農家	146	1	△ 15	77	88	89	11	1
	土地持ち非農家	23	2	△ 5	153	172	194	19	22
北 海 道	総量(面積計)	1,052	△ 4	△ 18	19	18	19	△ 2	1
	農業経営体	1,050	△ 4	△ 18	9	7	6	△ 2	△ 0
	販売農家	901	△ 25	△ 41	8	6	6	△ 2	△ 0
	自給的農家	1	0	△ 0	2	2	2	△ 0	0
	土地持ち非農家	0	0	△ 0	10	10	11	0	1

資料：農林業センサス（2005年、2010年、2015年）。

注 1) 土地持ち非農家の経営耕地面積＝所有耕地面積－貸付耕地面積。

2) 経営耕地面積の総量は、農業経営体、自給的農家、土地持ち非農家の合計面積。

3) 耕作放棄地面積の総量は、販売農家、自給的農家、土地持ち非農家の合計面積。

に加え自給的農家においても増加)。そして注目すべきは、この間、経営耕地の減少面積に比べて耕作放棄地の増加面積が極めて少ないことである。総量（面積計）を見ると、経営耕地面積の減少量と耕作放棄地面積の増加量の差は、2005年から2010年にかけては48.5千haであったが、2010年から2015年にかけては173.1千haと大きく差が開いている。農業的土地利用以外への転換（市街化）や、東日本大震災の影響があることを加味しても、耕作放棄地とはならず経営耕地面積がこれだけ減少することは考えづらい。つまり、耕作放棄地面積が、今回の農業センサスにおいてきちんと捕捉されていない可能性が高いと言えよう。

このことについては、既に2005年農業センサスの時点で小田切（2008）が、「(a)原野化した元農地が把握されていない、(b)いわゆる不在地主は調査対象となっておらず、それによる耕作放棄地が把握されていない」ため、農業センサスだけからは「農地利用の後退」あるいは「負の農地流動化」の表れでもある耕作放棄地面積の把握が困難になりつつあると指摘している。今回の農業センサスでは、農地所有者の在村・不在村に関わる上記(b)の問題が深刻化していると思われることから、さらに検討を深める必要がある。そこで次節からは、農地所有世帯（総農家及び土地持ち非農家）に着目し分析を進める。

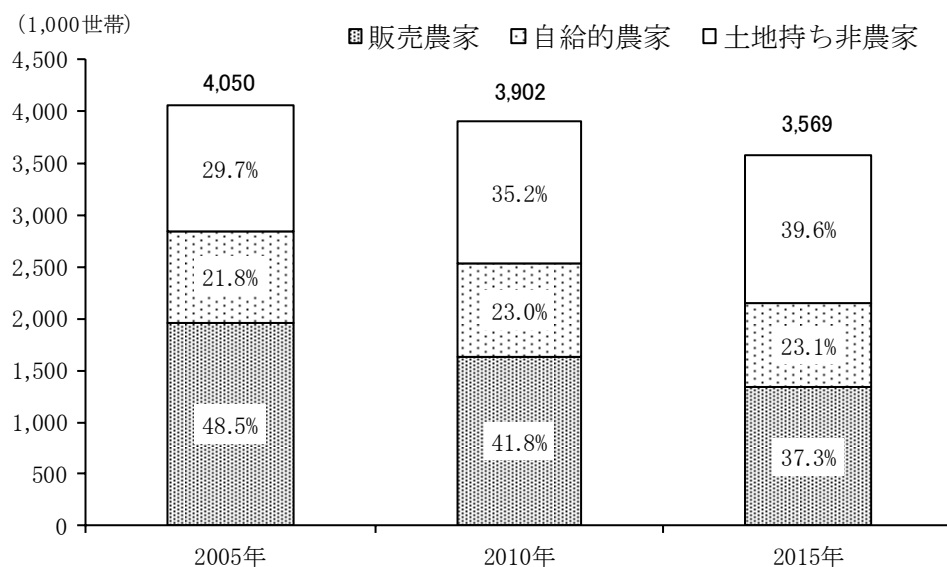
3. 農地所有世帯の捕捉状況

(1) 農地所有世帯の構成

第6-2図は、2005年以降の農地所有世帯数（全国）の推移を示したものである。全国の農地所有世帯は、2005年の405万世帯から2015年には346万世帯へと減少した。土地持ち非農家が増加する中で、販売農家は大きく減少しており、同農家割合は2005年の48.5%から37.3%へと大きく低下している。これとは対照的に、土地持ち非農家の占める割合は29.7%から39.6%に上昇している。なお、土地持ち非農家の割合は2010年に大幅に上昇しているが、これは先述したように集落営農に参加したことによって、販売農家や自給的農家から土地持ち非農家に転じたもののが多数存在したためであり、必ずしも農業から完全に手を引いた世帯ばかりではない。「農業生産を行う組織経営に参加・従事」している土地持ち非農家の割合（2015年から調査）を見ると、全国では4.0%と低調であるように見えるが、集落営農組織が展開している佐賀県では28.8%、富山県では26.3%というように、地域によっては農業にかかわっている土地持ち非農家が数多く残っていることがわかる。

とは言え、特に今回の農業センサスでは、販売農家数の減少が土地持ち非農家数の増加に結びついておらず、農地所有世帯数が全体として減少している。小田切（2008）がこれまで指摘していたように、そもそも他出している子弟等が農地を相続すると、その地域の農業センサス客体候補名簿から漏れてしまい、耕作放棄地の捕捉は困難となってしまう。これらの状況等を踏まえれば、農地所有世帯が農業センサスにおいて実際のところ、どの

程度捕捉されているのかを検討してみる必要がある。



第6-2図 農地所有世帯数の推移（全国）

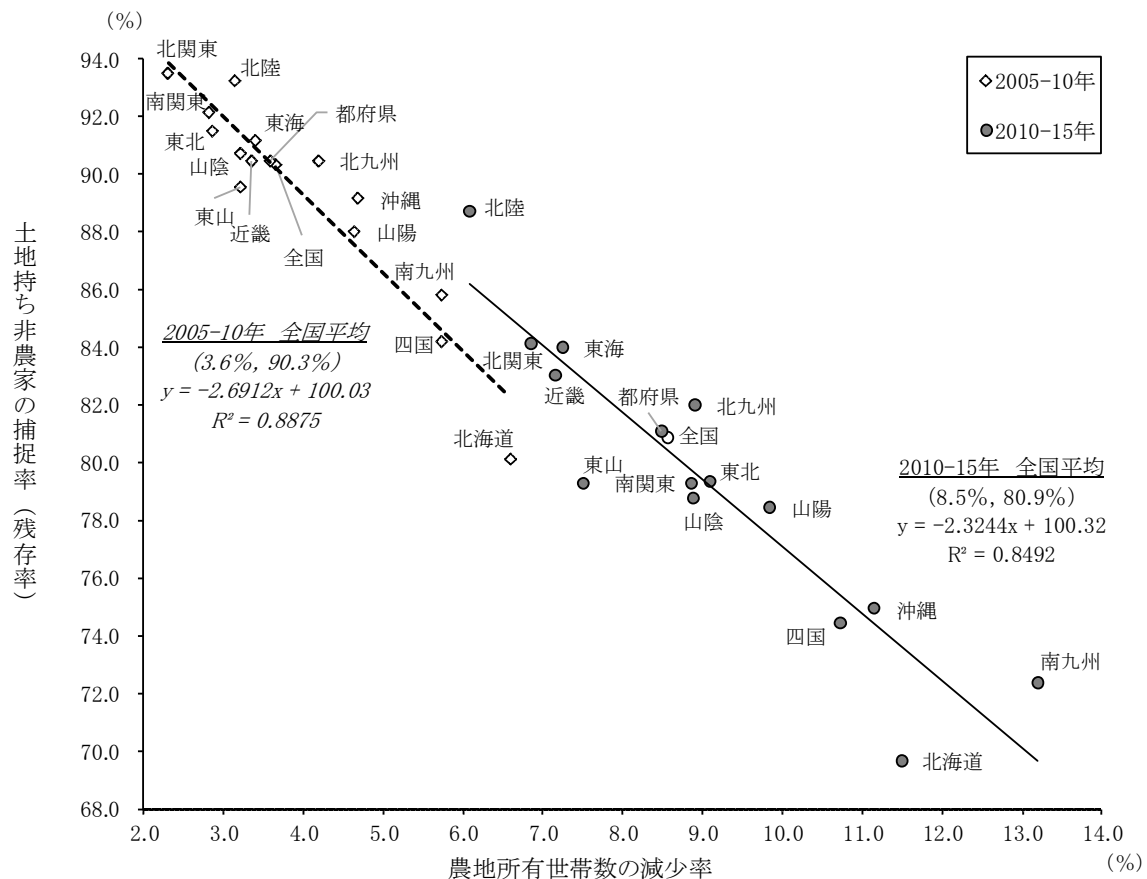
資料：農林業センサス（2005年，2010年，2015年）。

（２） 農地所有世帯の捕捉率の推移

第 6-3 図は、横軸に農地所有世帯数の減少率を、縦軸に土地持ち非農家の捕捉率（残存率）をとり、農業地域ブロックをプロットして 2005 年から 2010 年にかけての動きと、2010 年から 2015 年にかけての動きを比較したものである。土地持ち非農家の捕捉率（残存率）は、5 年間に減少した総農家がどれだけ土地持ち非農家として地域に残存しているかを示すものであるが、これを見ると、農地所有世帯数の減少率と土地持ち非農家の捕捉率（残存率）には両期間とも強い相関関係があることがわかる。このことは、農地所有世帯数の減少率が高い地域では土地持ち非農家が捕捉しづらくなっており、しかもその捕捉しづらさはこの 5 年の間に顕著となっていることを示している。橋詰（2016）はこの状況を、「高齢独居世帯となっていた自給的農家や土地持ち非農家等における世帯員の死亡や転出によって、農地（耕作放棄地を含む）が残されたまま地域に農地の所有者がいなくなり（所有者は農地を相続した都会に住む子供等）、農業センサスの客体候補者名簿から消えていった…（略）…，といった「農地所有者の不在地主化」がこの 5 年間に急速に広がったのではないかと指摘している。

次に、地域ブロック別に見ると、北陸と北関東では全国平均に比べて農地所有世帯数の減少率は小さく、土地持ち非農家の捕捉率（残存率）は高い。一方で、北海道、南九州及び四国では農地所有世帯数の減少率は高く、土地持ち非農家の捕捉率（残存率）は低くなっている。北陸については兼業機会が豊富なことから、あとなづきが地域に比較的残り、

そのことが集落営農の組織化にもつながっていること、北関東も兼業機会が豊富であることや、1農家当たりの所有耕地面積が大きく、離農したとしても農地を貸し付け土地持ち非農家として地域に残りやすいところである（安藤（2005））ことを踏まえれば、この地域差に違和感はない。また、北海道の捕捉率が低い点については農地の売買による離農が多いことで説明できるだろう。南九州や四国については、農地の分割相続や特に鹿児島県でみられる^{かどわり}門割制度（板根（1996）が詳しい）といった地域特有の慣行の存在が、土地持ち非農家の捕捉率が低い要因となっているのではないかと推察される⁽⁴⁾。



第6-3図 農地所有世帯の減少と土地持ち非農家の捕捉率（残存率）との関係

資料：農林業センサス（2005年，2010年，2015年）。

注1）橋詰（2016）を参考に作成。

2）農地所有世帯数の構成は第6-2図と同じである。

3）土地持ち非農家の捕捉率（残存率）＝（前期の土地持ち非農家数＋5年間の総農家数減少数）／今期の土地持ち非農家数×100。

（3） 農地所有者の不在村化と耕作放棄地の捕捉

次に、都道府県別のデータにより、総農家数と土地持ち非農家数の関係を見ていきたい。第6-4図は、各都道府県を2005年から2015年にかけての総農家数と土地持ち非農家数の増減数によってプロットし、農業からリタイアした農家が、土地持ち非農家として把握されているかどうかを確認したものである。前回の2005年から2010年にかけては、長崎県のみが総農家数、土地持ち非農家数ともに減少しており、それ以外の都道府県は総農家

資料：農林業センサス(2005年, 2010年, 2015年).
注. ○と◇はそれぞれの期間で耕作放棄地面積が減少した都道府県であり, 都道府県名に下線を引いている. また, ●と◆はそれぞれの期間で耕作放棄地面積が増加した都道府県である.

また、白抜きのマーカーでプロットしたところは、5 年前に比べて耕作放棄地面積が減少した都道府県を示している。2010 年から 2015 年にかけては、石川、東京、神奈川、山梨、長野、愛媛、福岡、長崎、鹿児島、沖縄の 10 都県で耕作放棄地面積が減少している。これらのうち、石川、長野、福岡以外の都県では、総農家数、土地持ち非農家数ともに減少していることから、農地所有者が他出あるいは相続等により不在村化したことによって耕作放棄地面積の捕捉ができなくなり、面積が減少したのではないかと推察される。

4. 耕作放棄地にかかわる統計・調査の種類と把握状況

(1) 耕作放棄地にかかわる統計・調査

本節では、農業センサスにおいて農地所有世帯の全数把握が困難になってきた中で、耕作放棄された農地面積が実際にどれだけあるかを、複数の統計や調査結果から確認する。遊休農地対策を強化する農地法改正が2009年と2013年に行われ、2010年前後から耕作放棄地（荒廃農地）及び遊休農地を対象とした調査が行われるようになった。このため、第6-3表に示すように、現在、耕作放棄地にかかわるデータとしては、2種類の統計と二つの調査結果がある。以下、それらのデータの定義を順に見ていきたい。

第6-3表 耕作放棄地にかかわる統計・調査の種類と定義

名 称	定 義	所属統計・調査	管轄部局	調査対象	調査方法	推計方法
耕作放棄地	以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、この数年の間に再び耕作するはっきりした考えのない土地 ※経営耕地には含まれない	農林業センサス (1975年～)	大臣官房 統計部経 営・構造統 計課センサ ス統計室	農業経営体・総農家・自給的農家・販売農家・農家以外の事業体（農林業経営体調査）、土地持ち非農家（調査客体候補名簿）	属人調査・ 全数調査	
不作付け地	調査日以前1年以上作付しなかったが、今後数年の間に再び耕作する意思のある土地	農林業センサス (1950年～)		農業経営体・販売農家・農家以外の事業体		
耕地のかい廃 (減少)面積	田又は畑が他の地目に転換し、作物の栽培が困難となった状態	耕地及び作付 面積統計 (1956年～)	大臣官房 統計部生 産流通消 費統計課	全国の各都道府 県の田耕地及び 畑耕地	属地調査・ 標本調査・ 実測調査	職員又は統計調 査員による巡回 見積り及び職員 による情報収集 の結果により決 定
(耕作放棄地) 荒 廃 農 地	A分類(再生利用が可能な 荒廃農地)	(旧)耕作放棄 地全体調査 (現)荒廃農地の 発生・解消状況 に関する調査 (2008年～)	農村振興 局農村政 策部農村 計画課			全国の推計値＝ 調査実施市町村 の実績値+全域 調査していない 市町村ごとに調 査実施地区の荒 廃農地面積を推 計した上で合計 した値
	B分類(再生利用が困難と 見込まれる荒廃農地)					
遊 休 農 地	【農地法第30条第3項「第1 号」の農地】 現に耕作されておらず、か つ、引き続き耕作されないと 見込まれる農地	農地法第30条に 基づく利用状況 調査 (2012年～)	経営局農 地政策課	農地基本台帳		
	【農地法第3項「第2号」の農 地】利用の程度が周辺の地 域の農地に比べて著しく 劣っている農地					

資料：各統計・調査を元に筆者作成。

1) 農林業センサス

「農林業センサス」（農業センサス）は、5年ごとに農業経営体調査客体候補名簿（以下「客体名簿」という）をもとに全数調査が行われる属人統計である。市町村の調査担当者は、客体名簿に基づき調査客体を確認し、「経営耕地面積が30a以上の規模の農業を営む者、農作物の作付面積又は栽培面積、家畜の飼養頭羽数その他の事業の規模が一定規模以上の農業を営む者」を農林業経営体調査の対象として調査票で調査が行われる。土地持ち非農家は、「農家以外で耕地及び耕作放棄地を合わせて5a以上保有している世帯」のことで、客体名簿の情報を集計して所有耕地の状況が明らかにされる。また、「経営耕地面積が10アール以上の規模の農業を行う世帯又は過去一年間における農業生産物の総販売額が15万円以上の規模の農業を行う世帯」（いわゆる自給的農家）についても、土地持ち非農家と同様に客体名簿の情報が集計される。

農業センサスにおける耕作放棄地の定義は、「以前耕作していた土地で、過去一年以上作物を作付け（栽培）せず、この数年の間に再び作付け（栽培）する考えのない土地」とされており、これは経営耕地面積には含まれない。何も作らなかった耕地、いわゆる不作付地は、「災害や労力不足、転作などの理由により、過去一年間は全く作付けしていなかったが、再び作付けする考えのある耕地」と定義されており、経営耕地面積に含まれる。

客体名簿の住所から移動してしまった農地所有者（相続人含む）については、移転先の自治体を通じて補足確認を行うこととされているが、必ずしも十分に対応されているとは言えない。そのため、これまで指摘されてきたように、耕作放棄地面積の推移がストックとしての把握につながらない一つの要因となっている。

2) 耕地及び作付面積統計

「耕地及び作付面積統計」では、耕作放棄地にかかわるデータとして耕地のかい廃（減少）面積を把握している。前年の7月15日から当年の7月14日までを調査対象期間とし、その間にかい廃した農地面積とその用途が把握される⁽⁵⁾。用途は、「工場用地」、「道路鉄道用地」、「宅地等」、「農林道等」、「植林」、「その他（荒廃農地を含む）」⁽⁶⁾である。谷口（2013）は、耕地のかい廃（減少）面積で把握された耕作放棄地の累積面積（フロー）と、農業センサスで把握された耕作放棄地面積（ストック）の差がかけ離れていることを指摘しており、農業センサスとは整合するようには設計されていないことを最初に記しておく。

農業センサスとは異なり、調査対象は耕地であり、標本調査による属地統計である。2013年から従来の筆別土地台帳を母集団とする対地標本実測調査に替えて、GISと空中写真を活用し、電子化された200m四方（北海道は400m四方）のメッシュ母集団情報を利用した対地標本実測調査に移行している。実測調査は職員又は統計調査員による巡回見積もり及び職員による情報収集によって行われている。

3) 荒廃農地の発生・解消に関する調査

上記の２種類は、農林水産省統計部が実施する基幹統計調査であるが、増加する耕作放棄地の解消が課題となり、それらの耕作放棄地の所在や荒廃の程度を把握するために、2008 年から「耕作放棄地全体調査」、2013 年から名称を改め「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査（以下、「荒廃農地調査」という）」が、農地基本台帳に基づく属地調査として実施されている。

ここでの「荒廃農地」とは、現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている次のいずれかに該当（①笹、葛等の根の広がる植物が繁茂しており、地表部の草刈りのみでは作物の栽培が不可能な状態の農地、②木本性植物（高木、灌木、低木等）を除去しなければ作物の栽培が不可能な状態の農地、③竹、イタドリ等の多年生植物が著しく生長し繁茂する等により、作物の栽培が不可能な状態の農地、④樹体が枯死した上、つるが絡まる等により、作物の栽培が不可能な状態にある園地、⑤①から④までに掲げるもののほか、現場における聞き取り等から明らかに荒廃農地と判断される農地）する農地とされている。

現地調査は、農地法第 30 条第 1 項に規定される「利用状況調査」（後述）と併せて毎年実施され、市町村の職員や農業委員が農地基本台帳を基に一筆ごとの調査を行う。対象は「現在耕作の目的に供されている土地又は以前耕作の目的に供されていた土地のうち、現地調査の時点において以下に該当する土地を除いたものである（①自然災害（流失、埋没、陥没、土砂流入等）により農業上の利用ができない土地、②農地法第 4 条又は第 5 条の許可を受けて農地以外のものとされた土地、③「農地法の運用について」の制定について」第 4 の（3）に基づき「非農地」と決定された土地）」。つまり、自然災害に見舞われた土地と転用手続が行われ、非農地とされた土地以外は調査対象となるため、その増減や荒廃の程度をある程度正確に把握できる。

確認された荒廃農地はその状況によって、①A 分類（再生利用が可能な荒廃農地：「抜根、整地、区画整理、客土等により再生することによって、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれる荒廃農地」）、②B 分類（再生利用が困難と見込まれる荒廃農地：「森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況から見て、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当する荒廃農地」）に区分され、その内数として農業振興地域内の農用地区域における荒廃農地の面積も明らかにされる。加えて、過去の調査で荒廃農地とされた農地でその後再生利用された面積も調査されている。

4) 農地法に基づく利用状況調査

2013 年の農地法改正では遊休農地対策が強化され、農地法第 30 条（2014 年以降は農地法第 32 条）に基づき、農地の利用状況調査が 2013 年から行われている⁽⁷⁾。ここでの「遊休農地」とは、①現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地（農地法第 32 条第 1 項の第 1 号農地）と、②利用の程度が周辺の地域の農地に比べ著しく劣っている農地（農地法第 32 条第 1 項の第 2 号農地）とされている。利用状況調査で

の第 1 号農地は、前述した荒廃農地の調査における A 分類農地と同一となるよう調査設計されている。

いずれかの遊休農地であると判断された農地並びに遊休化のおそれがある農地に対しては、所有者への利用意向調査が行われる。利用意向調査では、①農地中間管理事業を利用するか、②農地利用集積円滑化団体の農地所有者代理事業を利用するか、③誰かに貸し付けるか、④自ら耕作するか、の意向を尋ね、意向どおりに対応がなされない場合には農地中間管理機構との協議が勧告され、最終的には都道府県知事による裁定が行われる。それを通じて、農地中間管理機構が利用権を取得した例もある⁽⁸⁾。

ただし、利用状況調査では、「再生困難」な土地について調査結果は公表されず、第 1 号農地と第 2 号農地より荒廃が進んでいる場合には、荒廃農地調査における B 分類（赤）として把握される。地域によっては、2011 年から利用状況調査の結果と地権者の申し出に基づく非農地化の手続が行われているが⁽⁹⁾、2014 年の農地法改正により、農業委員会は市町村からの依頼を受けることなく、総会や農地部会において農地・非農地判断ができるようになっており、地権者へ非農地相当であると通知するという手続を踏めば、農地台帳を整理することができるようになっている。そして、非農地判断が下された土地は、荒廃農地の調査と同様に次の年の調査対象からは外れることになり、荒廃農地として把握されなくなっていく。

（２） 各種統計・調査での耕作放棄地面積の把握状況

第 6-4 表は、耕作放棄地にかかわる統計を年次別に並べたものである。農業センサスについては 2010 年 2 月 1 日現在、2015 年 2 月 1 日現在の状況を調査したもので、耕地の拡張及びかい廃面積については前年 7 月 15 日から当年 7 月 14 日の期間、荒廃農地調査と農地利用状況調査は当該年の 1 月から 12 月までの間に調査された結果である。

１） 農業センサス

農業センサスでの耕作放棄地面積（総農家＋土地持ち非農家）は、2005 年から 2010 年にかけては、38.6 万 ha から 39.6 万 ha へと 1 万 ha の増加にとどまり、過去の農業センサスでの増加ペースに比べ緩やかとなっていた。しかしながら、2015 年農業センサスでは 42.3 万 ha となり、2.7ha 増と再び増加傾向を強めている。なお、不作付地については、2005 年から 2010 年にかけては 20 万 ha 程度で推移していたが、2015 年には 14.1 万 ha に減少している。

２） 耕地及び作付面積統計

耕地及び作付面積統計では、田畑の合計で毎年 1 万 ha 程度の新規の耕作放棄（地）が発生しているが、2008 年から 2013 年までは、毎年 1 万 ha 未満の増加にとどまっていた。東日本大震災を間に挟んでいるため、自然災害によって農地がかい廃したことで、耕作放

棄として把握されるはずだった面積が減少した可能性も考えられるが、それ以前から耕作放棄の発生は緩やかになっていった。しかし、2014 年以降は再び耕作放棄によるかい廃が増加しており、工場用地等の市街化によるかい廃も増えているため、耕地面積の減少が 2014 年以降加速している⁽¹⁰⁾。

農業センサスにおける 5 年間の耕作放棄地の増加面積と、本統計での 5 年分の耕作放棄地面積を比較すると、2005 年から 2010 年にかけては前者が 10 千 ha、後者が 49 千 ha となり、2010 年から 2015 年にかけては前者が 27 千 ha、後者が 51 千 ha となる。耕地及び作付面積統計の耕作放棄地面積の累計は、耕作放棄された後に転用され、市街化されたり原野化したりするものもあるため、あくまでも「これまで耕作放棄された」面積の合計ではあるが、農業センサスの耕作放棄地面積の 5 年間の増加量は耕地及び作付面積統計のものに比べて大幅に少ない。このことから、農業センサスで耕作放棄地として把握されている面積以上に耕作放棄が広がっている可能性が高いことが確認できる。

第6-4表 各種統計・調査での耕作放棄地面積等の把握状況(全国)

(単位:1,000ha)

		2005年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016年	
農業センサス	耕作放棄地 (増加量)	386					396 (10)					423 (27)		
	不作付け地 (増加量)	208					216 (8)					141 (△75)		
耕地及び作 付面積統計	耕作放棄	累計	246	257	268	278	287	295	303	310	319	332	346	362
		各年	11	11	10	10	10	8	8	7	10	13	14	16
		5年分						(49)					(51)	
荒廃農地の 発生・解消に 関する調査	荒廃農地 (推計値)	合計				284	287	292	278	272	273	276	284	281
		A分類				149	151	148	148	147	138	132	124	98
		B分類				135	137	144	130	125	135	144	160	183
農地の利用 状況調査	遊休農地	合計						157	149	153	149	153	135	104
		1号						148	138	141	133	130	124	98
		2号						9	11	12	16	23	11	6

資料:各統計・調査を元に筆者作成。

注 1) 前期から面積が減少した値には下線を付した。四捨五入のため計が一致しない場合もある。

2) 耕作放棄地は総農家と土地持ち非農家の合計、不作付け地は農業経営体の田と畑合計面積である。

3) 耕地及び作付面積統計は、田畑計の値を用いた。

4) 耕地及び作付面積統計の「耕作放棄」の累計は、人為かい廃面積の「その他」の内訳として把握が行われるようになった1993年から2004年までの合計に当該年までの面積を加えた値である。

5) 「荒廃農地の発生・解消に関する調査」の推計値は、調査未了地域分を推計して加えた値である。なお、2016年の推計値には東京電力福島第一原子力発電所事故の影響により避難指示のあった福島県下7町村のほか、東京都下1村の計8町村を除く、1,711市町村の調査結果を集計したもので、実績値と同一の値である。

3) 荒廃農地調査

荒廃農地調査による荒廃農地は、当初、各地域における実務的な作業に限界があったことなどから、実際に調査ができた地域は限られ、調査した地域については実績値が公表されていたが、調査未了地域が含まれる全国値は推計値で発表されていた。その後、ほぼ全国において調査が実施されるようになったため、2014 年以降は実績値と推計値の値が近似するようになっている。前掲第 6-4 表では、調査開始時からの全国値を見たいため、推計値のみを用いている。

まず、2008 年の調査開始時には A 分類（「再生利用が可能な荒廃農地」）の割合が高か

ったが、2014 年からは B 分類（「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」）が増加するようになり、過半を占めるようになってきている。これは、A 分類の農地で、一部再生利用が図られる（例えば 2015 年には 1.1 万 ha の A 分類の農地が再生利用されている）といった積極的な動きがある一方で、農地の荒廃がさらに進み A 分類から B 分類に転じる形で A 分類の農地が減少し、B 分類で増加するという消極的な動きが強まっているとみなすことができよう。さらに言えば、荒廃が進行した B 分類の農地の一部では非農地判断が行われ、調査対象から外れることになった農地も少なくない。にもかかわらず、B 分類の農地が年々増加していることは、より多くの再生利用が困難な荒廃農地が新たに発生している状況にあると言えよう。

4) 農地法に基づく遊休農地に関する措置（利用状況調査）

農地の利用状況調査による 1 号農地（「現に耕作されておらず、かつ、引き続き耕作されないと見込まれる農地」（「荒廃農地調査の A 分類：再生利用が可能な荒廃農地」）は、荒廃農地調査結果と同様に 2013 年以降は減少しており、直近の調査結果である 2016 年では 98 千 ha にまで減少している。これは、荒廃農地調査の A 分類の荒廃農地が B 分類に推移したのと同様に、「再生困難」な土地にシフトしたのだと見なさねばならない。新たに遊休農地が発生する以上に、「再生困難」な土地、つまり、非農地扱いになることが見込まれる農地が増えているのである。

また、低利用の遊休農地である 2 号農地については、2014 年に 23 千 ha まで増加していたが、2015 年からは減少に転じ 2016 年では 6 千 ha となっている。荒廃の程度が軽かったために解消されて耕作されている可能性もあるが、さらに荒廃の程度が進み 1 号農地にシフトしてしまったとも考えられる。本調査では、これら 1 号農地と 2 号農地の間の行き来がどれだけあるかは公表されていない。

5) 各調査結果の差

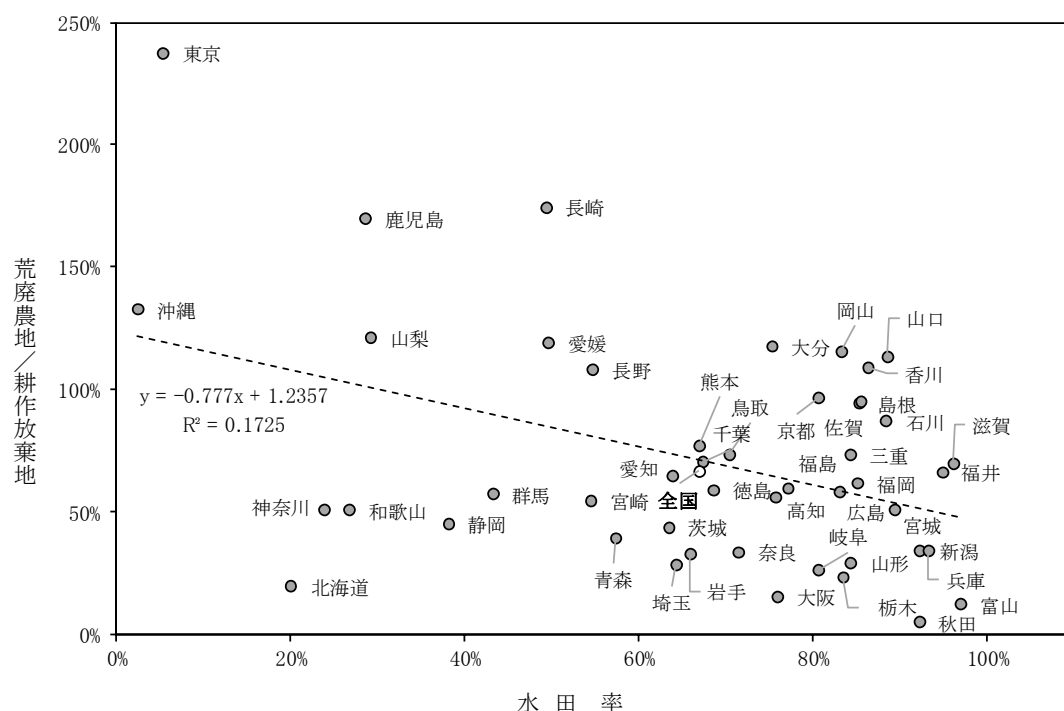
前掲第 6-4 表で注目したいのは、荒廃農地調査と利用状況調査の遊休農地面積が農業センサスの耕作放棄地面積よりも大幅に少なくなっている点である。2015 年について見ると、農業センサスにおける耕作放棄地面積が 423 千 ha であるのに対し、荒廃農地調査（推計値）の A 分類と B 分類の合計面積は 284 千 ha、利用状況調査の 1 号農地と 2 号農地の合計面積は 135 千 ha である。調査方法や定義が異なるためズレが生じるのはある程度はやむを得ないが、その差はあまりにも大きい。

この差の理由として考えられるのは、一つは、既に荒廃農地等の調査で非農地扱い（調査対象外）となっている土地についても、農業センサスで耕作放棄地であると答えているケースである。もう一つは、荒廃農地等の調査においては耕作するのに差し支えない状態と判断した農地、つまり、草刈りなどの管理がある程度されている状態にもかかわらず、農業センサスでは作付けする予定がなく、耕作放棄地であると答えたケースである。この点については、前節の分析から、農地所有者（土地持ち非農家）の不在村化が進行してい

ることを鑑みると、農業センサスにおける耕作放棄地は集計された面積以上に存在しているはずであり、荒廃農地等の調査結果とさらに乖離してしまうことになる。しかし、すでに耕地及び作付面積統計で把握されている毎年の耕作放棄地面積の積算は、農業センサスでの5年間の増加面積を上回っていることから、相当数の「すでに非農地化されている農地」が荒廃農地調査の調査対象から外れていることも想定されるため、前者の理由による影響が大きいと考えられる。

次に、農業センサスにおける耕作放棄地と荒廃農地調査における荒廃農地の関係を水田率別に見る。第6-5図は、水田率（経営耕地に占める田の割合）をX軸に、耕作放棄地面積に対する荒廃農地面積の割合をY軸にとり、各都道府県をプロットしたものである。近似曲線を作成すると、水田率と荒廃農地面積割合との間には弱い関係性を見ることができる（ $R^2=0.1725$ ）。前述したように、耕作放棄地面積に占める荒廃農地面積の割合が低ければ、「既により多くの耕作放棄地が非農地と判定されている可能性が高い」ということになり、そういった農地は比較的水田率が高い都府県に多いと見ることができる。

反対に、荒廃農地面積が耕作放棄地面積を上回っている地域は、東京を筆頭に、長崎、鹿児島、沖縄、山梨、愛媛、長野、大分、岡山、香川、山口であり、水田率が50%に満たない都県が多い。そして、これらの都県は農地所有者の不在村化が進行している地域と一致している。先述したように離村や相続に伴う農地所有者の不在村化が進むことで、農地資源の把握が困難になっており、なおかつそのような地域は畑地や樹園地が多く、荒廃の程度が深刻になっていると推察される。



第6-5図 水田率と耕作放棄地面積に占める荒廃農地面積の割合との関係（2015年）

資料：農林業センサス(2015年)、荒廃農地に関する調査(2015年)。

注1) 耕作放棄地面積は、総農家と土地持ち非農家の値である。

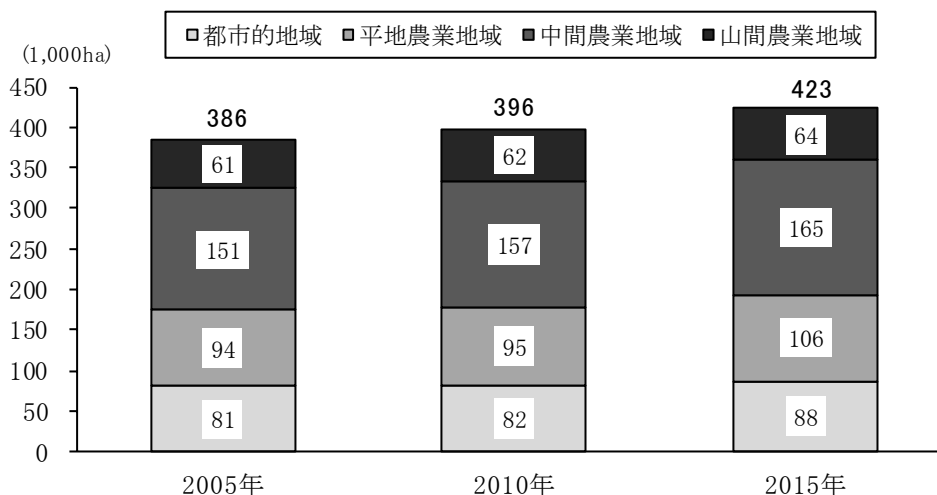
2) 水田率は、農業経営体の経営耕地面積に占める田の経営耕地面積の割合である。

5. 農業地域類型別の推移

これまで農業地域ブロックや都道府県別に農地の利用状況を見てきたが、本節では農業地域類型別の動きについて検討する。

(1) 農業地域類型別面積の推移

第 6-6 図は、2011 年に改定された農業地域類型コードを用いて、「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」の四つの地域類型別⁽¹¹⁾に旧市町村別の耕作放棄地面積を集計したものである。従来から指摘されてきたように、中間農業地域や山間農業地域では耕作条件が悪いため農地が荒廃しやすく、両地域の耕作放棄地の合計面積は全体の半分以上を占め、年々増加している。しかしながら、2010 年から 2015 年にかけては、平地農業地域でも耕作放棄地が 11 千 ha 増えており、これは中間農業地域と山間農業地域を合わせた（以下、「中山間地域」という）増加面積とほぼ一致する。だが、この結果から、耕作放棄地面積の増加において地域性がない、あるいは平地農業地域の状況が極端に悪化したと判断すべきではない。中山間地域では、前述したように調査対象者が不在村化したために耕作放棄地の把握ができなくなったものや、荒廃が進行し非農地と判定されたものが、平地農業地域に比べてはるかに多く存在すると考えられるからである。



第6-6図 農業地域類型別の耕作放棄地面積の推移（全国）

資料：農林業センサス(2005年, 2010年, 2015年)。

注1) 農業地域類型区分別の集計には、2011年の地域類型コードを用いた。

2) 耕作放棄地面積は、総農家と土地持ち非農家の合計面積である。

この点を詳しく見るため、第 6-5 表では都府県について、四つの農業地域類型に関して水田率を指標とする第 2 次分類⁽¹²⁾で細分し、2010 年と 2015 年の経営耕地面積と耕作放棄地面積の変化を比較した。

第6-5表 農業地域類型別の経営耕地面積および耕作放棄地面積の推移(都府県)

(単位:1,000ha, %)

		経営耕地面積				耕作放棄地面積			
		2010年	2015年	増減面積	増減率	2010年	2015年	増減面積	増減率
都府県計		2,757	2,577	△ 179	△ 6.5	378	404	26	6.9
都市的地域	小計	511	473	△ 38	△ 7.5	79	85	6	7.2
	水田型	290	277	△ 13	△ 4.6	28	32	4	15.5
	田畑型	147	130	△ 17	△ 11.7	32	33	1	3.7
	畑地型	72	64	△ 8	△ 10.5	19	19	0	0.5
平地農業地域	小計	1,211	1,158	△ 53	△ 4.4	92	102	10	11.4
	水田型	787	764	△ 22	△ 2.8	33	38	6	17.9
	田畑型	278	256	△ 22	△ 7.9	41	45	4	8.7
	畑地型	146	137	△ 9	△ 6.1	18	19	1	5.7
中間農業地域	小計	778	717	△ 62	△ 7.9	151	159	8	5.3
	水田型	405	380	△ 25	△ 6.1	54	59	5	9.3
	田畑型	272	243	△ 29	△ 10.5	65	69	4	6.9
	畑地型	101	93	△ 8	△ 8.2	32	31	△ 1	△ 4.5
山間農業地域	小計	256	230	△ 26	△ 10.1	56	58	2	3.5
	水田型	142	129	△ 13	△ 9.0	22	24	1	6.6
	田畑型	79	69	△ 10	△ 12.8	21	22	1	4.8
	畑地型	35	32	△ 3	△ 8.5	13	12	△ 1	△ 4.0

資料:農林業センサス(2010年, 2015年)。

注1) 農業地域類型区分別の集計には2011年の地域類型コードを用いた。

2) 経営耕地面積は、総農家と土地持ち非農家と農家以外の農業事業体を合計した。

3) 耕作放棄地面積は、総農家と土地持ち非農家を合計した。

4) 第2次分類での「分類不明」を除いているため、小計とは一致しない場合がある。

まず、経営耕地面積については、すべての地域類型で減少している。田畑型（水田率が30～70%）と畑地型（同30%未満）における減少率が他地域よりも高くなっており、特に田畑型では、平地農業地域を除く3地域で1割以上減少している。加えて、都市的地域では畑地型における減少率も高くなっている。このことから、水田率が高い地域では経営耕地の維持がしやすいが、畑地が混ざるとなると困難になる。

一方、耕作放棄地面積については、都市的地域と平地農業地域の水田型で大きく増加しており、経営耕地面積の減少率とは対照的な動きを示している。田畑型や畑地型では、耕作をやめた際に市街化しやすいため耕作放棄を経ることはまれなのに対し、水田型の地域では、農地転用がしづらく耕作されない状態のままで放置されることが多いのではないと思われる。しかしここで注目したいのは、中山間地域の耕作放棄地面積の増加量はわずかであり、畑地型に限れば放棄地面積はむしろ減少している点である。平場の地域とは異なり、市街化による経営耕地面積が減少するよりも耕作放棄によって農地が減少してきたこれまでの動きとは、明らかに整合しない。このように、中山間地域での耕作放棄地面積の増加量が想定以上に少ないのは、これまで述べてきたように、土地持ち非農家を中心とする農地所有者の不在村化によって、農業センサスでは耕作放棄地の把握が困難になったことを物語っている。

それでは、次に2010年から2015年にかけて、農業地域類型別の農地所有世帯数にどのような動きがあったのかを見る。

(2) 農業地域類型別の農地所有世帯数の推移

第6-6表は、農業地域類型別の農地所有世帯（農家及び土地持ち非農家）数のこの5年間の動向である。販売農家について見ると、都府県計では△18.6%，都市的地域で△18.9%，平地農業地域で△17.6%，中間農業地域で△19.0%，山間農業地域で△20.3%となっており、中山間地域で減少が進んでいる傾向にある。自給的農家でも同様に、都府県計が△7.9%であるのに対し、中間農業地域で△8.7%，山間農業地域で△10.8%と中山間地域での減少率が高い。

さらに詳細に見ると、販売農家においては、畑地型に比べ水田型での減少率が高くなっており、自給的農家や土地持ち非農家へと落層するスピードが早まっていると推察される。また、土地持ち非農家については、山間農業地域以外の3地域で世帯数が増加している。山間農業地域では、農家数に加え土地持ち非農家数も減少し始めており、特に畑地型での減少は4千世帯にのぼる。畑地型は、他の三つの地域類型においても世帯数が減少している。前掲第6-5表では、中間農業地域と山間農業地域の畑地型で耕作放棄地面積が減少していたが、その減少はこの土地持ち非農家数の減少と連動していることが推察される。すなわち、耕作放棄地全体の約半分を所有している土地持ち非農家が、農業センサスで把握されなくなってきたことによって、耕作放棄地の総量把握が困難になったことを裏付けている。

第6-6表 農業地域類型別の農地所有世帯数の動向(都府県)

(単位:1,000戸, 1,000世帯, %)

		販売農家				自給的農家				土地持ち非農家			
		2010年	2015年	増減数	増減率	2010年	2015年	増減数	増減率	2010年	2015年	増減数	増減率
都府県計		1,587	1,292	△ 296	△ 18.6	890	819	△ 70	△ 7.9	1,354	1,395	41	3.0
都市的地域	小計	353	286	△ 67	△ 18.9	284	263	△ 21	△ 7.4	372	383	11	3.0
	水田型	190	155	△ 35	△ 18.4	140	131	△ 8	△ 5.9	193	209	16	8.3
	田畑型	103	81	△ 22	△ 21.6	93	86	△ 8	△ 8.4	111	112	0	0.1
	畑地型	59	50	△ 9	△ 15.5	50	45	△ 5	△ 9.5	66	61	△ 5	△ 7.5
平地農業地域	小計	560	462	△ 99	△ 17.6	188	178	△ 10	△ 5.4	417	441	24	5.7
	水田型	329	269	△ 60	△ 18.3	100	95	△ 5	△ 5.1	269	290	21	7.7
	田畑型	152	124	△ 28	△ 18.4	63	60	△ 3	△ 4.6	100	105	5	4.8
	畑地型	80	69	△ 11	△ 13.3	25	23	△ 2	△ 8.4	47	46	△ 2	△ 3.7
中間農業地域	小計	489	396	△ 93	△ 19.0	276	252	△ 24	△ 8.7	400	406	6	1.6
	水田型	256	206	△ 50	△ 19.4	126	115	△ 11	△ 8.7	200	210	10	4.8
	田畑型	172	139	△ 33	△ 19.1	109	101	△ 8	△ 7.6	133	136	3	2.1
	畑地型	62	52	△ 10	△ 16.7	40	36	△ 5	△ 11.8	66	60	△ 6	△ 9.1
山間農業地域	小計	184	147	△ 37	△ 20.3	142	127	△ 15	△ 10.8	165	165	△ 0	△ 0.1
	水田型	106	84	△ 21	△ 20.3	66	59	△ 7	△ 10.3	81	84	3	3.6
	田畑型	59	47	△ 12	△ 20.5	50	46	△ 5	△ 9.1	51	51	1	1.2
	畑地型	19	15	△ 4	△ 19.9	25	21	△ 4	△ 15.7	33	29	△ 4	△ 11.1

資料:農林業センサス(2010年, 2015年)。

注 1) 農業地域類型区分別の集計には2011年の地域類型コードを用いた。

2) 第2次分類での「分類不明」を除いているため、小計と一致しない場合がある。

6. おわりに

本章では農地所有者の不在村化と関連付けながら、農地利用の後退的な動きについて分析を行った。

2015 年農業センサスでは、経営耕地面積の減少傾向や耕作放棄地面積の増加傾向が再び強まり、不作付地の減少というポジティブな動きが捉えられたものの、農地所有世帯の減少や不在村化が地域的な偏りを持ちながらも急速に進んでいることが明らかとなった。農地所有世帯の不在村化は、不在村地主が所有する耕作放棄地の捕捉を困難にしており、属人統計である農業センサスでの耕作放棄地の正確な把握には、限界が生じている。しかしながら、農地利用面での基礎的な構造分析を実施する上では、供給層の農地所有及び利用に関するデータは不可欠であり、他の統計・調査の利用を含め、対応方法を早急に検討することが求められる。

既に試みられているものとして、耕作放棄地の把握に関しては、農業センサスや耕地及び作付面積調査に加え、市町村と農業委員会によって農地台帳に記載された農地一筆ごとの現地調査が行われるようになった。これら調査においては、遊休荒廃農地を再生し地域農業の活性化を図ることが目的とされているが、利用状況が著しく低下している農地については非農地と判断し、農業政策の対象から除外する選択も行われており、これまで農業センサスで把握されてきた耕作放棄地面積との連続性が全く図られていないといった大きな課題を抱えている。

これら多くのデータの制約を抱えながらも、今回の農業センサスから農業地域類型別に農地利用状況を分析すると、中山間地域、とりわけ畑地型地域で、農地所有世帯数とともに農地総量の減少が大きいことが明らかになった。しかし、一方で、これら地域の耕作放棄地面積は増加するどころか減少しており、農地所有世帯（土地持ち非農家）の不在村化により、耕作放棄地面積が把握できなくなっていることを裏付けていた。

農地所有者が地域からいなくなる（不在村化するだけでなく、相続人が不明となり農地が宙に浮いてしまう場合も含む）ことによって、農業センサスを含む属人ベースでの農地利用状況が正確につかめなくなっており、農地供給層からの農地利用の分析が困難になってきていることが改めて示されたと言えよう。

ただし、これは農地だけの問題にとどまらない。相続との関連で権利関係が複雑化し、土地（宅地や山林）を中心とする不動産の所有者が不明となってしまう問題が深刻化している。吉原（2017）は、我が国の土地の「所有者不明化」問題への対策として、①相続登記、②「受け皿」づくり、③土地情報基盤のあり方、の3点を提言している。農地所有世帯の他出や農地所有者不明化が何の対策もないまま進んでしまうと、地域に担い手となる経営体がいたとしても利用調整コストが増大してしまうため、耕作放棄地化を招き、農業生産基盤を喪失しかねない。土地全般に関してみると、相続登記には所有者の金銭負担が生じるため、取組が本格化するためには何らかの制度変更がなければ困難だろう。しかし、農地の場合は、「受け皿」づくりについては他の土地よりも早くから取り組まれていると思

われる。今後も、担い手の育成や地域マネジメントの視点から「所有」のあり方を検討し、農地総量を維持することができるように、しっかりとした受け皿（集落、JA、自治体などによる「所有」と「利用」を調整する場）を構築していくことが何よりも求められよう。

注(1) 神山は、1995年農業センサスにおいて「一方の極に上層規模層＜大規模農家及び農家以外の農業事業体＞の耕地借入の拡大、＜大規模借地型経営＞の形成があり、他方の極に＜下層規模農家層＞の耕地貸付の拡大と耕作放棄・不作付けの増加との同時進行があつて、その二極が併進している」と指摘した。その点について、宇佐美は前者を「正」の農地流動化、後者を「負」の農地流動化と表している。また、井上は、2000年農業センサスにおいて、大規模農家と、土地持ち非農家及び自給的農家への農地所有の両極分化が進展し、土地持ち非農家や小規模農家の所有農地が貸し付けられている動きと、他方で土地持ち非農家や小規模農家の所有耕地を中心に、耕作放棄される面積割合が高まっていること、小規模農家を中心に水田の不作付地が急速に増加していることを指摘している。

(2) 小田切（1999）は、島根県の市町村の耕作放棄地面積について、59市町村（当時）のうち40市町村で1995年の耕作放棄地面積が1990年よりも減少したことを指摘した。

(3) ただし、都府県でも北海道でも、土地持ち非農家への調査は相続や転居など離村した場合の把握が困難であるため、農業経営体の借入耕地面積と総貸付耕地面積（総農家と土地持ち非農家の貸付耕地面積を合計したもの）との間には、2015年の都府県で借入耕地面積92.6万haに対して総貸付耕地面積85.0万ha、北海道では借入耕地面積23.9万haに対して総貸付耕地面積13.2万haと大きな差が生じている。

(4) 農地の相続形態には地域性がある。1980年以降に相続のあった農家を対象とした、全国農地保有合理化協会（1994）「平成5年度農家相続等に関するアンケート調査報告書」によると、農地をあとつぎに一括相続した割合は、北海道74.6%、東北78.4%、北陸79.2%、関東57.0%、東海64.6%、近畿75.9%、中国69.2%、四国54.6%、九州62.9%であり、割合が低い地域では世帯内や世帯外で農地を分割して相続している。また、最近の相続未登記農地問題に関する調査を実施した田代（2017）は、坂根（1996）を引用しつつ、鹿児島県南九州市での調査結果から、鹿児島県においては農地の相続未登記が戦前から行われていた門割制度と均分相続制度に起因していると分析している。特に、農地を「家産」と見なし、分割することをよしとしない東日本と、自らの生活を成り立たせるためと、子どもらが結婚して順に独立（＝長男を筆頭に他出させ、末子が隠居の両親と位牌を継ぐという形態）する際に農地を分割して贈与するべく開墾して所有農地を広げるも、相続が発生することによって子どもらが相続する農地が分割されていた鹿児島県とは、非常に対照的である。田代によると、このような鹿児島県の畑作農業地域では、戦後の排水不良対策とかんがい設備の導入により、1970年代から80年代にかけて生産性が向上し、自作地購入や借入による規模拡大が行われてきたとのことである。一方、土地持ち非農家のように零細であればあるほど（いへの跡取りを含む）子弟はよりよい就業機会を得るために県の内外に他出することが見込まれ、地域に残存する土地持ち非農家層としての再生産は困難だったのではないかと推察されるが、本章ではこの点を明らかにするには不十分である。

(5) 2017年調査から、用途は荒廃農地しか公表されなくなった。

(6) 1993～2012年までは「耕作放棄」として公表されていることから、本文中では荒廃農地ではなく耕作放棄を用いている。

(7) 利用状況調査の結果（現地調査による遊休農地かそうでないか、所有者の利用意向調査の結果等）は、全国農業会議所が運営している「農地ナビ」で一筆ごとに確認することができる。

(8) 農林水産省経営局農地政策課「農地法に基づく所有者不明の遊休農地の公示制度の活用事例」

<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/yukyu-18.pdf>

<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/yukyu-19.pdf>

(9) 堀部（2013）は、利用状況調査及び荒廃農地調査の結果から非農地化を実施した長野県長野市の事例を取り上げている。

- (10) 工場用地によるかい廃は、2008年の1,420haから2009年の906haへ大幅に減少した。その後2013年までは1,000ha未満のかい廃であったが、2014年には1,990haと前年の倍に増えている。この変動にはリーマンショックの影響が考えられるが、その他にも政策の影響や税制、土地制度の変化など多くの要素がかかわっていると思われるため、今後の分析が待たれる。
- (11) 都市的地域は「可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市町村。又は、可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市町村。ただし、林野率80%以上のものは除く」、山間農業地域は「林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市町村」、平地農業地域は「耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。又は、耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市町村」、中間農業地域は「耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市町村。又は、耕地率が20%以上で「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市町村」である。決定順位は都市的地域→山間農業地域→平地農業地域・中間農業地域の順で決まる。
- (12) 第2次分類は、「水田型」が水田率70%以上、「田畑型」が水田率30～70%、「畑地型」が水田率30%未満である。

[参考・引用文献]

- [1] 安藤光義（2005）『北関東農業の構造』筑波書房
- [2] 安藤光義（2006）「耕作放棄問題の枠組みとその対策」安藤光義・友田滋夫『経済構造転換期の共生農業システム』農林統計協会
- [3] 橋詰登（2016）「2015年センサス（概数値）にみる農業構造変動の特徴と地域性」『農村と都市をむすぶ誌』No.775, 全農林
- [4] 坂根嘉弘（1996）『分割相続と農村社会』, 九州大学出版会
- [5] 高橋大輔（2013）「農地流動化の進展と地域性」安藤光義編『日本農業の構造変動：2010年農業センサス分析』農林統計協会
- [6] 高橋大輔（2017）「食料持久力に影を落とす土地集積の鈍化」『農業と経済』2017年5月号, 昭和堂
- [7] 田代洋一（2017）「相続未登記農地の実態と農地集積」『土地と農業』No.47
- [8] 谷口信和（2013）「耕作放棄地問題へのJAの対応－JA出資農業生産法人を中心として－」板垣啓四郎編著『我が国における食糧自給率向上への提言 part・3』筑波書房
- [9] 21世紀むらづくり塾地域活性化教育指導推進部編（1993）『蘇らせよう、中山間地域：これが農山村の生きる道』, 21世紀むらづくり塾
- [10] 農林水産政策研究所（2012）『水田地帯における地域農業の担い手と構造変化－富山県及び佐賀県を事例として－』
- [11] 堀部篤（2015）「中山間地域における遊休農地対策の実施体制と荒廃した農地への対応：長野市農業委員会における農地利用状況調査及び非農地判断の取り組みから－」『農村研究』120
- [12] 吉原祥子（2017）『人口減少社会の土地問題』中公新書