

終章 2015 年農業センサスに見る構造変動の特徴と展開方向

橋詰 登

1. 集落営農の展開に伴う地域農業構造への影響

2015 年農業センサスの分析結果を総括する上で、まず確認しておかなければならないのが、集落営農組織の展開に伴う地域農業構造、特に水田農業構造への影響についてである。序章でも詳しく触れたように、前回農業センサスでの農業構造変動の主な要因は、「経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）」に対応するために全国各地で設立・再編された集落営農組織の多くが、組織経営体として 2010 年農業センサスで把握されたためであった。そして、そのことによって、それまで緩やかに変動していた我が国の水田農業構造が急激に動き始めたと言える。したがって、今回の 2015 年農業センサス結果を見るに当たっては、前回のように集落営農組織の展開が地域農業構造（特に、水田農業構造）に影響を及ぼしていないかどうかを確認しておくことが必要であろう。

そこで、「集落営農実態調査」（農林水産省統計部）の結果から、近年の集落営農組織の動向を見ると（第 10-1 表）、全国での組織数はこの 5 年間に 1,275 組織、9.4%の増加にとどまっており（前回は 3,514 組織、34.9%の増加）、組織による集積面積率も 2010 年の 10.8%から 11.0%へとほとんど変化していない。地域ブロック別には、北陸、近畿、山陽等では組織数が引き続き緩やかに増加しているが、前回組織数が急増した東北、北関東、

第10-1表 集落営農組織数等の地域別動向

(単位:組織, %)

	集落営農組織数			農産物等の生産・販売を実施		組織数増減率			集落営農組織の集積面積率		
	2005年	2010年	2015年	2010年	2015年	10/05年	2015/10年		2005年	2010年	2015年
	①	②	③	④	⑤	②/①	③/②	⑤/④			
全 国	10,063	13,577	14,852	8,718	10,985	34.9	9.4	26.0	7.5	10.8	11.0
北 海 道	396	289	275	74	76	<u>△ 27.0</u>	<u>△ 4.8</u>	2.7	7.6	5.4	5.4
都 府 県	9,667	13,288	14,577	8,644	10,909	37.5	9.7	26.2	7.5	12.6	12.9
東 北	1,624	2,997	3,306	2,256	2,722	84.5	10.3	20.7	6.9	15.4	15.6
北 陸	1,912	2,089	2,373	1,663	1,967	9.3	13.6	18.3	15.7	17.3	19.4
北関東	217	471	474	415	457	117.1	0.6	10.1	1.9	4.5	4.7
南関東	62	155	168	142	162	150.0	8.4	14.1	0.8	3.3	<u>2.9</u>
東 山	184	310	346	165	230	68.5	11.6	39.4	7.6	16.4	<u>13.7</u>
東 海	753	790	791	362	570	4.9	0.1	57.5	7.3	9.5	9.8
近 畿	1,585	1,771	2,068	954	1,468	11.7	16.8	53.9	11.8	12.6	13.3
山 陰	564	674	766	357	477	19.5	13.6	33.6	13.4	15.0	16.7
山 陽	1,022	1,085	1,247	473	710	6.2	14.9	50.1	10.2	11.7	13.5
四 国	193	378	464	172	280	95.9	22.8	62.8	4.4	8.8	<u>6.9</u>
北九州	1,402	2,325	2,294	1,627	1,741	65.8	<u>△ 1.3</u>	7.0	11.4	23.9	24.4
南九州	143	237	274	58	125	65.7	15.6	115.5	2.6	4.2	5.0

資料:集落営農実態調査(農林水産省統計部)各年版。

注. 集落営農組織の集積面積率は、耕地および作付面積統計の耕地面積を母数として算出した。

北九州の各地域ではほとんど組織数が増えておらず（北九州では組織数がわずかに減少），前回とは大きく異なる様相となっている。

ただし，農業センサスの中で確実に「組織経営体（販売目的）」として捉えられていると思われる「農産物の生産・販売を行っている集落営農組織」に限れば，今回も全国で 26.0 %の増加（前回は 34.9%増）となっており，東海，近畿，山陽，四国，南九州といった西日本の各地域では 50%を超える高い増加率となっている。このように，集落営農組織の数や農地の集積は前回に比べ全体としては停滞気味となっているが，地域差が大きく，かつ，組織内部の構造も日々変化していると見られることから，この 5 年間における集落営農組織の展開が各地域の水田農業構造に引き続き影響を及ぼしている可能性も否定できない。

そこで，前回の農業センサス分析でも実施した，都道府県別データを用いた相関分析⁽¹⁾を今回も実施し，集落営農組織の展開による農業構造変動への影響を比較してみた（第 10-2 表）。この分析結果を見ると，前回は集落営農組織の農地集積水準，集積動向ともに農家数や土地持ち非農家数の増減率，借入耕地面積増減率等の多くの農業構造変動を示す指標と強い相関関係が見られたが，今回有意な指標はごくわずか（農地の集積動向と有意な指標は全くない）であり，その係数も大きくない。つまり，今回は，前回確認された集落営農組織の展開と農業構造変動との間の強固な関係性は見られない。したがって，前回のように集落営農組織が各地域の農業構造，特に水田農業構造の変動に強い影響を及ぼしてはいないと結論付けてよいだろう。

ただし，今回の結果にも注目すべき点がある。それは，土地利用の動向を示す「経営耕地面積増減率」が新たに有意な変数となり，今回最も大きな係数（相関係数 0.4921）を示している点である。これは，離農や経営規模を縮小した農家が所有する水田の引き受け手として，集落営農組織がこの間，地域でその役割を強めていることを示唆した結果とも解される。第 2 章の組織経営体に関する分析でも，集落営農組織における法人化の進展と併

第10-2表 集落営農組織の展開と農業構造変動との相関関係

n=47

	組織の農地集積水準 (集落営農組織の農地集積率)		組織の農地集積動向 (農地集積率の上昇ポイント数)	
	2005-10年	2010-15年	2005-10年	2010-15年
組織の農地集積水準 (集落営農組織の農地集積率)	1.0000 -	1.0000 -	0.6023 [**]	0.1599 []
組織の農地集積動向 (農地集積率の上昇ポイント数)	0.6023 [**]	0.1599 []	1.0000 -	1.0000 -
総農家数増減率	△ 0.8546 [**]	△ 0.3304 [*]	△ 0.5281 [**]	△ 0.2621 []
販売農家数増減率	△ 0.8972 [**]	△ 0.3286 [*]	△ 0.5823 [**]	△ 0.2264 []
自給的農家数増減率	0.0139 []	0.0414 []	0.2825 []	△ 0.1412 []
土地持ち非農家数増減率	0.7865 [**]	0.3973 [**]	0.5706 [**]	0.2220 []
組織経営体数増減率	0.4296 [**]	△ 0.3573 [*]	0.4069 [**]	0.1094 []
農業就業人口増減率 [販売農家]	△ 0.7418 [**]	△ 0.1413 []	△ 0.2221 []	0.0223 []
農業就業人口高齢化率上昇ポイント数 [同上]	0.0532 []	0.1256 []	△ 0.3250 [*]	△ 0.2269 []
経営耕地面積増減率 [農業経営体]	0.1925 []	0.4921 [**]	0.1405 []	0.1385 []
借入耕地面積増減率 [同上]	0.7531 [**]	0.1088 []	0.8823 [**]	0.1864 []
借入耕地面積率上昇ポイント数 [同上]	0.8891 [**]	0.3366 [*]	0.7804 [**]	0.2840 []
耕作放棄地面積増減率 [総農家+土地持ち非農家]	0.2971 [*]	0.3618 [*]	0.2955 [*]	0.1869 []
耕作放棄地率上昇ポイント数 [同上]	0.0138 []	△ 0.1580 []	0.0701 []	△ 0.0074 []

資料：農林業センサス(2005年，2010年，2015年)，集落営農実態調査(2005年，2010年，2015年)。

注：都道府県データを用いた単相関分析結果であり，[**]は1%水準(太字)，[*]は5%水準で有意な項目を指す。

せ、農業機械の所有割合が上昇している地域が確認された。これら動きと重ね合わせて見るならば、集落営農組織が経営体としての内実を備える動きが起っている可能性も高く、これら統計には表れてこない集落営農組織内部での変化については、綿密な実態調査等による更なる検証が求められよう。

2. 各章の論点整理

次に、各章の分析から明らかになった今回の農業構造変動の特徴点を拾い出し、今後の我が国の農業・農村構造を展望していく上での論点と、今後に残された課題の整理を行う。まず、各章での分析結果の要点を確認しておきたい。

(1) 農業担い手の展開に関する分析から

第1章と第2章が「担い手」に関する分析結果であり、第1章では大規模個別農家、第2章では組織経営体（販売目的）の水田作経営の展開にそれぞれ視点を当てた。

第1章では、規模拡大に対応した大規模水田作農家の農業労働力や機械装備状況の変化の態様を把握するため、2010年と2015年の農業センサス個票の接続を図り、都府県での農家数増減分岐点である経営田面積5ha以上の水田作農家を対象に、経営田面積規模別の分析を行った。その分析結果からは、経営田面積規模が大きくなることで農家が保有する農業労働力の量と質が変化していく様子が確認された。経営田面積が5～15ha規模の農家は、家族農業専従者2名の夫婦経営が多く、農業後継者が専従者として加わるためには30ha以上の規模が必要であることが明らかになった。一方、田植機やコンバインといった農業機械の保有状況は、経営規模によって大きな差はなく、かつ、2010年に比べ全規模層で所有台数が減少していた。このことから、農業機械への追加投資を行わずに規模拡大を図っていく工夫がこれら大規模農家において行われていることが確認された。

他方、第2章の組織経営体の分析では、販売目的の組織経営体数の増加、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った。受託組織や転作組織の再編等によって、水田作における販売目的の組織経営体は引き続き増加しており、地域差を伴いながらも法人化が進展していた。これら組織経営体は、水田借地の3割を集積するに至っており、とりわけ集落営農組織によってこれら農地集積が牽引され、地域差が拡大する傾向にあった。これら組織経営体の法人化は、集落営農組織は主に農事組合法人形態で、集落営農以外は株式会社形態で進展しており、組織形態によって常雇や専従構成員数に違いが見られた。また、前回農業センサスで組織経営体として把握された営農実体の乏しい集落営農組織の中には、この5年間で、稲作部門を経営に取り込むことによって機械所有率を上昇させ、法人化を図る等、内実を具備した組織へと発展しつつある様子も確認された。

(2) 農業労働力に関する分析から

第3章は農家世帯員以外の労働力を含む我が国の農業労働力全体についての分析であり、第4章はそのうち、女性の家族農業労働力に視点を当てた。ここでは補論として、女性の経営参画に関する分析も行った。

まず、第3章では、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、主に基幹的農業従事者と農業専従者の減少要因に焦点を当てて分析した。農家世帯員では49歳以下層が非常に少なくなっており、将来的には農家世帯員数が激減することが予想された。また、農業労働力においては、主たる農業労働力である男性の基幹的農業従事者や農業専従者の減少率が高まっており、前者では昭和一桁世代の減少、後者では60歳前後層の動向、すなわち、定年帰農による増加人数が激減したことが主な要因であった。さらに、農家世帯員のみならず、組織経営体の役員・構成員、雇用者（常雇及び臨時雇）の農業従事日数をすべて合算した総農業投下労働日数を指標に用い、農業労働力全体の動向と労働力の種類別特徴を分析した。この間、農家世帯員の農業従事が減少する一方で、農家の常雇、販売農家以外の農業経営体（主に組織経営体）の役員・構成員や常雇の農業従事日数が増加傾向にあった。農業経営組織別に見ると、稲作単一経営や準単一複合経営での農家世帯員の従事日数の減少が著しく、これが農業経営体全体の農業投下労働日数の減少に大きく影響していた。

次に、第4章では、国勢調査のデータも活用し、販売農家における女性農業労働力の動向と女性基幹労働力を有する農家の特徴について検討した。その結果、①高齢女性農業従事者の離農を、下の世代による新規就農が補えていない状況が続いており、農村地域の特に農家世帯において子育て世代の女性人口が減少傾向にあること、②女性農業労働力の減少は土地利用型の農業部門で顕著であり、女性の農業従事者の割合が比較的高く、年間従事日数も多い施設型の農業部門では、女性農業労働力の減少は緩やかであること、③女性基幹農業労働力を有する農家は、夫婦等の男女を組み合わせた家族農業労働力を基盤として、施設型の農業等を展開し、女性の経営参画も進んでいることが明らかとなった。

また、補論においては、男女別の経営参画状況や女性が経営に参画している農家の経営内容を分析し、女性基幹農業労働力が経営に参画している農家は、経営面積や販売金額規模が大きく経営基盤が強固であり、雇用労働力や農業生産関連事業の導入において能動的な展開が確認された。

（３） 農地利用に関する分析から

農地利用に関する分析は、第5章と第6章で行った。まず、第5章では、主に田の集積動向とその地域性について検討を行った。この5年間の田面積減少率は、前回に比べ上昇したが、5ha以上規模の経営体による田集積は引き続き進んでいた。これら田の集積状況は、その様態によって、①主に組織経営体による集積が進んでいる東海、近畿、山陰及び山陽、②主に販売農家によって集積が進んでいる東北、北関東、南関東及び南九州、③組

織経営体と販売農家による集積が拮抗する北陸，東山，四国及び北九州の三つに類型化された。そして各類型の特徴として，①のグループでは 100ha を上回る超大規模経営体による田の集積面積シェアが高いこと，②のグループでは 30ha までの各規模階層において販売農家による集積が旺盛であること，③のグループでは田の減少率が低い北陸と北九州，同減少率が高い東山と四国に二極化していることが示された。

続く第 6 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。今回の農業センサスでは，不作付地率の大幅な低下といった農地利用にとってポジティブな動きがある反面，経営耕地面積の減少傾向が再び強まる傾向がうかがえた。特に，中山間地域，中でも水田の少ない畑地型地域で経営耕地面積の減少率が高かった。しかし，一方で，これら地域では耕作放棄地面積がほとんど増加しておらず，経営耕地面積の動きとの整合性が取れていなかった。そこには，農地所有世帯の減少，すなわち，土地持ち非農家の不在村化が急速に進んでいることとの関係が深く，土地持ち非農家が半分近い面積を所有⁽²⁾している耕作放棄地の捕捉が，属人統計である農業センサスではもはや限界に達していることが鮮明となった。

（４） 農業生産関連事業に関する分析から

第 7 章と第 8 章は，農業生産関連事業に関する分析であり，第 7 章で農産物の加工，観光農園，農家民宿等の取組を，第 8 章では農産物直販を対象に，農業センサスの個票を用いた分析を行った。

第 7 章では，農業生産関連事業に取り組む経営体を「継続」，「中止」，「開始」に分類し，それぞれの類型に該当する経営体の特徴を分析した。事業を「継続」している家族経営体においては，経営耕地面積や常雇者数の増加，農産物出荷先の拡大といった傾向が見られ，農業経営の規模は拡大傾向にあった。特に，農産物の販売額が大きい家族経営体ほど経営耕地面積を増加させ規模拡大を図っている農家割合が高かった。また，事業を「中止」した家族経営体は，経営耕地面積が 1ha 未満のものが多く，経営主の年齢が高く，基幹的農業従事者数も少ない傾向にあった。一方，組織経営体についても，「継続」経営体においては，経営耕地面積や雇用者数の増加に加え，農産物の販売先が拡大している様子も見られた。また，「開始」の組織経営体を見ると，経営耕地面積が 10ha 以上の経営体（その多くが，集落営農組織と思われる）が数多く参入しており，生産関連事業の売上額も大きいことが明らかになった。

さらに，第 8 章では，消費者直販への取り組む農業経営体の特徴を法人組織経営体，その他の組織経営体，家族経営体の三者の比較から検討した。消費者直販に取り組む経営体数は，この 5 年間では減少したが，法人組織経営体に限れば今回も増加しており，同組織経営体では消費者直販への取組割合も上昇していた。しかし，一方で，「農産物売上 1 位の出荷先が消費者直販」である経営体の割合は，その他の組織経営体や家族経営体より低く，販路が多様化している様子が確認された。また，事業に継続的に取り組む経営体の経

営展開の分析からは、消費者直販に取り組む経営体であっても「農産物売上1位の出荷先が農協」である経営体が多く、農協への出荷がロットや規格の厳しい契約取引のバッファーとなっている可能性がうかがえた。他方、「売上1位出荷先が消費者に直接販売」であった法人組織経営体においては、消費者直販のネットワークを活用し、生産者組織を通じた生協産直などに発展している動きが確認された。

（５） 農業集落に関する分析から

最後の第9章では、農山村地域調査の農業集落調査データを用い、農業集落の現状と活動状況の分析を行った。ここでは、寄り合いを開催した農業集落割合の上昇など、前回農業センサスと比較して、農業集落の諸活動が活発化している様子が確認された。特に、農業集落の規模が一定の水準、具体的には総世帯数がおおむね10戸以上に保たれていれば、農業集落の諸活動はある程度維持されており、農業集落数の「強靱性」を確認することができた。他方、複数の農業集落が共同して諸活動の維持を図っている「集落間連携」の取組は、世帯数が5戸未満の小規模な農業集落において特に実施割合が高かった。この結果は同時に、農業集落が「臨界点」＝「むらの空洞化の開始点」に至るギリギリまでは、他の農業集落とは連携しない傾向にあることを裏付けるものでもあった。なお、今回の農業センサスで新たに調査された活性化のための活動の中で、都市住民との交流等の「攻め」の活動を実施している集落数は、まだごく少数にとどまっていた。人材の育成や呼び込み等を図るための集落ないし複数集落が取組主体となった活動への支援や制度の充実・強化が喫緊の課題となっていることが示された。

3. 今回農業センサスに見る農業構造変動の特徴と今後の行方

当研究所で行った前回の2010年農業センサス総合分析では、報告書のメインタイトルを「集落営農展開下の農業構造」とした。前回「構造変動」という表現を用いなかったのは、前述したように統計上の動きに地域実態が伴っていない状況、すなわち、見かけ上の構造変動が起こっている部分が少なからずあったからである。それに比べれば、今回農業センサスの結果は、総じて地域実態に即した動きを示したものと見てよいだろう。このことは、前回のやや過大であった統計上の構造変動に、5年をかけて地域実態が徐々に追いついてきたと見ることもできよう。

そういう観点からすれば、我が国の農業構造は着実に再編過程を前進しているとも言える。事実、農家の階層分解と農地の流動化が進み、大規模経営に着実に農地が集積している地域も少なくない。しかし、我が国全体を見れば、農業構造の再編が必ずしも順調に進んでいるとは言いきれない。今回農業センサス結果には、我が国の農業・農村の将来を憂う動きも見られる。

その一つは、農家数の急減である。前回の農家数の減少は、集落営農組織加入に伴うも

のが多く含まれ、実態から見てかなり高めの数値であった。しかし、集落営農の影響がほぼなくなったにもかかわらず、今回も大幅に農家数が減少しており、減少率は前回は上回り史上最高となった。昭和・平成世代が経営主となっていた農家の離農が本格化した結果ではあるが、これまでの農家単位での経営継承システムが破綻しつつあることを示している。事実、今回の農業センサスでは、販売農家のうち農業後継者のいる農家が半数を切り、同居農業後継者がいる農家に限れば3割にも満たなくなっている。これまで農家数の減少は、農業構造再編にとってはプラスの要素であると見られていたが、受け手とのバランスを欠いた離農世帯の急増は、農地資源の維持や地域社会の存続に大きな影響を及ぼす可能性が高い。

もう一つは、農家数の急減とも密接に関連するが、「担い手」層への農地集積が進む一方で、農地総量の減少傾向が強まったことである。経営耕地面積の減少率が再び上昇傾向となり、とりわけ中山間地域等の条件不利地域での農地減少が加速している。「担い手」層が順調に形成されている地域とそうでない地域との差が拡大し、中山間地域を中心に担い手不在地域での耕作放棄地が増加することによって、農業の持つ公益的機能の喪失が危惧される。加えて、農地の受け手が優位な状況が更に強まれば、大規模経営における農地の選別（条件の良い農地のみ借地し、条件の悪い農地は引き受けない）が平場地域でも起こる可能性を否定できない。地域全体で農地を維持・管理することがより一層困難になると予想される。

これら動きを捉え、安藤（2018）は、この5年間の農業構造変動を「縮小再編」と指摘している。確かに、前回農業センサスの動きと比べれば、農地の流動化や大規模経営への農地集積速度は減退し、経営耕地面積の減少傾向が強まっているが、これは実態と乖離した前回の結果が、今回の動きをより際立たせているとも言える。したがって、前回農業センサス時も、1990年代から続く農業構造の二極化の流れの中にあり、今回もその流れを継続していると捉えるべきなのかもしれない。ともあれ、安藤は前掲書の中で、「縮小」が勝るか「再編」が勝るかの鍵は、経営継承が握っていると総括している。経営体としての内実を強化している集落営農由来の組織経営体を含め、「担い手」層の形成、経営発展、持続性・継続性の確保が、我が国農業の将来を左右する重要な論点であることに異論はない。

4. 残された課題

上述した「担い手」層の形成と経営展開に関する課題、特に経営の継承、法人化、大規模化の方向性等に関しては、今回、個票データを積極的に活用した分析から接近を図ったが、農業センサスによる分析だけでこれら課題に対応することは難しい。また、農業労働力不足が深刻化する中での雇用型大規模経営の発展可能性等については、個々の経営体を対象とした実態調査や経営分析から、その答えを探し出すことも重要な課題である。

また、農地利用に関する分析においては、農地の出し手側からの分析が困難になってき

ている。今後地域にどの程度の農地が放出され、それを具体的に誰が担っていくのか、その将来像を描くためには、出し手、受け手双方からの分析が必要であり、詳細な実態調査からの接近も必要となろう。

最後に、今回の農業センサス分析では、農家の減少に対応した受け手となる「担い手」層の形成に地域差があり、その地域差が拡大することによって様々な問題が深刻化する兆しが見えてきた。現在、「競争力強化プログラム」等に基づいて「担い手」の育成等が重点課題として取り組まれているが、その成果が農業・農村構造の変化となって徐々に現れ始めてきている。それゆえに、我が国農業・農村構造の変動を統計分析と現地調査の両面からの的確に把握・分析し、各種農業・農村政策の有効性を逐次検証していくことが求められるよう。

注(1) 前回の相関分析結果は橋詰（2011，98）を参照。また、集落営農組織の展開が地域農業の構造変動に影響を及ぼすロジックに関しては、橋詰（2013a，4-6）に簡潔にまとめているので参考にされたい。

(2) 前回実施した橋詰（2013，120）の分析では、2010年での我が国の耕作放棄地面積総量の45.6%を土地持ち非農家が、22.6%を自給的農家が所有していた。土地持ち非農家が占める耕作放棄地面積の割合は、1990年の30.5%から2000年に38.4%、2005年に41.7%と年々高まっていた。

[参考・引用文献]

- [1] 橋詰登（2011）「農地の所有・利用構造の変化と地域性－統計にみる1990年以降の農地利用の動き－」，原田純孝編著『地域農業の再生と農地制度』，農山漁村文化協会
- [2] 橋詰登（2013a）「【座長解題】近年の農業構造変化の特徴と展開方向－2010年センサスの分析から－」，農業問題研究（農業問題研究学会）第44巻第2号
- [3] 橋詰登（2013b）「集落営農展開下での農地利用の変化と地域性」，農林水産政策研究所『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
- [4] 安藤光義編著（2018）『縮小再編過程の日本農業－2015年農業センサスと実態分析－』，日本の農業 205・251，農政調査委員会