

農山村地域における農地利用変化の実態と 農地保全のあり方に関する研究

大森 祐輝¹・中川 義英²

¹学生非会員 早稲田大学大学院 創造理工学研究科建設工学専攻 (〒169-8555 東京都新宿区三丁目4-1)
yukey@ruri.waseda.jp

²正会員 早稲田大学理工学術院 (〒169-8555 東京都新宿区三丁目4-1)
E-mail:naka@waseda.jp

近年、日本の農山村地域を取り巻く環境の変化により農地利用の形態は大きな転換期を迎えており、これにより生じる地域格差を是正することが課題として挙げられている。本研究では、このような背景の下、「農地流動化」という社会情勢に着目し、農家だけでなく農地所有者としての農地の所有・利用変化の実態を明らかにすることで、現行における農地利用の問題の所在を明らかにする。さらに、この実態から農地保全の計画要件を探り、農地の所有・利用内容や農業観、農地相続意向との対応関係を捉えることで、今後の農地利用における長期的に保全担保し得る計画課題を明らかにすることを本研究の目的とする。

Key Words : 農地流動化、農地所有者、農林業センサスデータ

1. はじめに

(1) 研究の背景

これまで、中山間地域をはじめとした多くの農山村地域は、食料生産や自然環境の保全はもとより、食の安全・安心の確保、国民の余暇の場の提供等、多岐にわたる行政からの社会的要請が高まる中、農家の減少・高齢化や担い手の不足等による、耕地の減少・耕作放棄地の拡大等、農地の利用上、多くの課題が発生してきた¹⁾。このような課題は、そのまま放棄することで、鳥獣被害の発生や、雑草の繁茂、用排水施設や生活関連施設の管理への支障等、周辺地域の営農活動だけでなく、地域社会の存続にまでも大きな影響を与えてしまうことから、現在においても喫緊の課題として位置付けられている。

その一方で、農山村地域を取り巻く環境は大きく変わり、これに伴って生産基盤である農地の所有・利用の形態にも大きな変容が見られつつある。その一つが、“農地流動化”である。このような土地利用の形態が進行する背景には、「平成の農地改革」を標榜した農地制度の大改正による農地貸借の自由化、法人企業等の自由な農業参入の容認等、農地利用に関する抜本的な規制緩和があげられるが²⁾、結果として、高齢化等が進行する中でも、農地の減少、耕作放棄地の拡大に一定の歯止めがかかっていることから^{注1)}、注目が集められている。

しかし、このような傾向はあくまで全国レベルでみた統計結果であり、農地流動化が促進され、耕地として活発的に活用されている地域がある一方で、農地の効率的な利用を困難にしている地域もある等、農地利用には地域格差が生じてしまっているのが実情にある⁴⁾。このような農地利用の地域格差は、農家や農業事業者だけでなく土地持ち非農家等も含めた農地を所有する人々（以下、「農地所有者」）の農地所有・利用の動態や所有・利用における意識の変容、さらに農山村地域を取り巻く集落内での組織編成や農業経営状態の変化等、農地流動化に係る様々な地理的・社会的な条件が複雑に絡み合うことで影響されていくと考えられるが⁵⁾、その実態や流動化のもたらす影響については不明瞭な点が多いのが課題としてあげられる。

(2) 研究の目的

農地流動化は、今後の人口減少・少子高齢化社会の中で、耕作放棄地拡大の抑制や、生産農地としての合理的かつ面的な利用・保全を図っていく上で意義のある手法になると考えられる。しかし、この手法が農山村地域へいかなる影響を与えていくのかについては、なお未知数である。特に、こうした手法により農地に関わる農地所有者としての所得構成内容が多様化し、農業観や農地に対する意識も変容してくると思われる。そのため、こう

した流動により生じる地域格差を是正するためにも、農地の所有・利用の形態を動的にとらえ、その実態を明らかにしていくことが重要になるのではないだろうか。

そこで、本研究では、土地持ち非農家も含めた「農地所有者」に着目し、農地の所有・利用変化の実態を、公的データを用いた客観的な視点と農地所有者の主観的な視点から分析し、今後の農地の長期的保全に担保し得る計画課題を明らかにすることを本研究の目的とする。これより、今後の農山村地域における持続的な農地の活用・保全に向けた方策を提示するための基礎的な知見を得ることを目指す。

2. 研究の概要

(1) 既存研究の整理

これまで、農地利用の動向や、農地を農業的な集落基盤と捉えた上での農業集落の変容構造に着目した研究は多くの蓄積があり、建築計画・都市計画・農村計画分野では、農家の農業経営内容や集落基盤等の諸特性から農家の階層を区分し、農地の利用意向との対応関係を明らかにしたものや⁶⁷⁾、農業集落の変容の実態と都市に関連した法制度や道路網形態との関係性を明らかにしたもの⁸⁾があげられる。

こうした農林業センサスデータを用いた研究は、公的データを使用するため、農地利用変化の実態を客観的な視点から捉えられる有用な手法として考えられるが、いずれも農地を主体的に利用する農家、とりわけ、経営を目的とした販売農家やそれに準ずる指標を複数用いて実態を明らかにした研究が主であり、農地の利用状況を「農地所有者」という観点から、包括的に捉えた研究はあまり見受けられなかった。しかし、現在の農地所有者の構成を見ると、土地持ち非農家が所有する耕地は全体の14.5%、耕作放棄地に関しては言えば、全体の49.2%の割合を占めていることから、今後の長期的な農地保全を図るためには、土地持ち非農家等も対象に含めた上で、農地の所有・利用変化の実態を明らかにすることが重要になると考えられる。

また、農地の貸借や集落内の組織編成に関する研究としては、植野らによる集落営農組織に着目した労働力の再編と労働形態の変容との関係性を把握したものや⁹⁾、農地の所有状況の変化による空間変容のメカニズムを考察したものが¹⁰⁾ 挙げられる。こうした労働形態の差異が、地域内での農地利用に与える影響は多いと考えられるが、これらはいずれも一地区に対する実証的な研究や一集落内における労働形態の検証に留まっている。そのため、農地所有・利用の変容構造を包括的に捉えられていないことから、他の地域での再検証が必要であること

を課題として述べており、このようなことから公的データを用いて農地の所有・利用変化の実態を明らかにすることは、広範囲での適用が可能となるため、有用性のあるものになると考えられる。

(2) 本研究の位置付け

本研究では、以上の既存研究を整理した上で、農地の所有・利用の動態を把握する際に“農地所有者”に着目する。これにより、これまで蓄積されてきた農家による農地所有・利用の研究と比較することで、違った視点から農地所有・利用変化の実態を把握することができ、意義のある知見を得ることのできる研究になると考えられる。

(3) 研究の方法

本研究では、農地の所有・利用変化の実態について農地所有者を区分した上で分析することを試みる。そこで、まず第3章では、基礎概念の整理として、農地の所有・利用の形態を基に農地所有者の構成について整理する。すなわち、どのような所有者がどのような農地所有・利用の形態をとっているのかを整理し、類型化していく。次に第4章では、対象地域を選定した上で、農地所有者別にみた農地の所有・利用の動態について分析する。その際、農地の流動パターンや地域内での集落運営形態にも着目して、こうした違いからどのような差異が生まれているのかを明らかにし、現行における農地利用の問題を所在する。さらに、第5章では農地所有者への意向調査を踏まえ、各農地所有者の農地利用に対する意識・特徴を把握し、農地の所有・利用の動態と農地所有者の所有・利用意識との対応関係を明らかにしていく。更に、上記のアンケート調査を基に構成された指標を創出し、農地利用に関する意識の差異を捉えて、農地所有者を軸とした農地保全の要件を導き出すことを試みる。以上より、第6章では、農地所有者別にみた農地所有・利用変化の実態から、農地利用の観点、農地継承性の観点を踏まえ、今後の農地保全に向けた農地流動化における計画的課題を考察していくこととする。

3. 基礎概念の整理

(1) 農地所有者とは

まず農林業センサスで統計区分されている農家、農家以外の農業事業者及び、土地持ち非農家の定義について表-1に示す。

この中で、農業サービス事業者は基本として農家、及び農家以外の事業者からの農作業に関する受託作業を基本として活動を行う農業生産組織で、農地そのものは所

表-1 農林業センサスにおける農家の定義

項目	説明
農業経営体	農産物の生産を行うか又は委託を受けて農作業を行い、生産または作業にかかる面積・頭数が以下の規定のいずれかに該当する事業を行う者を指す。 ①経営耕地面積が30a以上の規模の農業 ②農作物の作付面積又は栽培面積、家畜の飼養頭羽数又は出荷羽数、その他の事業の規模が外形基準(露地野菜作付面積15a、施設野菜栽培面積350m ² 、…etc.)以上の農業 ③農作業の受託の事業
農家	調査期日現在で、経営耕地面積が10a以上の農業を営む ¹⁾ 世帯又は経営耕地面積が10a未満であっても、調査期日前1年間における農産物販売金額が15万円以上あった世帯を指す。
販売農家	経営耕地面積が30a以上又は調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円以上の農家を指す。
自給的農家	経営耕地面積が30a未満で、かつ、調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円未満の農家を指す。
農家以外の農業事業体	企業や法人等の上記で規定した農業を営む世帯以外の農業を営む事業体を指し、その基準は農家と同等のものである。
農業サービス事業体	委託を受けて農作業を行う事業所(農業事業体を除き、専ら苗の生産及び販売を行う事業所を含む。)を指す。
土地持ち非農家	農家以外で耕地及び耕作放棄地を合わせて5a以上所有している世帯を指す。

表-2 農林業センサスにおける耕地、耕作放棄地の定義

項目	説明
経営耕地	調査期日現在で農業経営体が経営している耕地を指す。自家で所有し耕作している耕地(自作地)と、よそから借りて耕作している耕地(借入耕地)の合計が経営耕地となる。 ∴【経営耕地】=【自作地】-【貸付耕地面積】-【耕作放棄地面積】+【借入耕地面積】
借入耕地	他人から耕作を目的に借り入れている耕地を指す。
貸付耕地	他人に貸し付けている自己所有耕地を指す。
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、しかも、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を指す。なお、災害や労働力不足、転作等の理由で、過去1年間全く作付けしなかった土地だが、ここ数年の間に再び耕作する意思のある土地は、経営耕地となり、ここには含まないものとする。

有されていない。そのため、農地の所有・利用変化の実態を捉える際には、考慮に入れないものとする。すなわち、本研究では、農業サービス事業体以外の農家、農家以外の農業事業体及び土地持ち非農家を「農地所有者」として定義し、本研究の対象世帯(組織)として位置付けることとする。

(2) 農地、耕地について

「農地」は農地法、「耕地」は国内統計等で定義されているが、明確な違いはない。そこで本研究では、農地も耕地も同義のものとして扱う。また、農林業センサスでは、農地の利用形態の違いから以下の表-2に示すように、4つ用語を定義している。本研究では、この定義に則り、各農地所有者の農地利用の形態を把握していくものとする。さらに、本研究では、自己で所有する耕地と耕作放棄地の総和を「所有農地等」と定義し、耕地及び耕地に

準ずる土地の総数として捉えることとする。

(3) 農地所有者の利用形態からみた区分

前節で定義した「農地所有者」と「農地、耕地」を基に、全国における各農地所有者からみた農地利用の動向を整理する。これより、農地利用が農地所有者間でどのような利用をしているのか整理し、その利用形態により、農地所有者を区分していく。

まず、各農地所有者の貸付耕地面積と借入耕地面積の動向及び面積シェアの割合をみていく。1995年から2005年における貸付耕地面積と耕作放棄地面積、借入耕地面積の推移と各農地所有者の面積シェアの割合について図-2、図-3、図-4に示す。

図-2、図-3をみると、貸付耕地面積と耕作放棄地面積の面積シェアの割合は、どの時期においても販売農家と自給的農家、土地持ち非農家の占める割合で約100%となって増加していることが読み取れる。これは、農地利

用手段として農地を他の人々に貸与する傾向にあるのが、この三者であることを示している。すなわち、農地流動化を捉える際、農地の主な“出し手”となっているのが、販売農家と自給的農家、土地持ち非農家であることがわかる。

また、図4を見ると、借入耕地面積の面積シェアの割合は、どの時期においても販売農家と農家以外の農業事業体の占める割合で約100%となって増加していることがわかる。すなわち、農地流動化を捉える際、農地の主な“受け手”となっているのが、販売農家と農家以外の農業事業体であることがわかる。

なお、図-24にも示してあるように、販売農家は農地流動化を捉える際、農地の“出し手”としても“受け手”としても農地を利用していることが分かる。これは橋詰ら³⁾も述べるように、農地の“出し手”となっている販売農家の内実は零細・小規模農家であり、農地の“受け手”となっている販売農家の内実は大規模農家を中心であるためである。このため、農地流動化を捉える際、農地を貸与する販売農家も農地の“出し手”として捉えることを考慮に入れなければならないが、

- ・ 小規模販売農家の所有する耕地が貸付耕地として利用を変化させた場合、その農家が規定規模以下の自作経営耕地となり、自給的農家として位置付けられる傾向があるということ。
- ・ 近年の経営規模の縮小によって、上述の傾向が大きく作用してきていること。

と考えられるため、本研究では販売農家の土地利用について、主に農地の“受け手”として動態を探ることとした。

以上より、本研究では農地の利用形態から、土地持ち非農家と自給的農家を「農地提供者」、販売農家と農家以外の農業事業体を「農地受諾者」として定義し、区分する。

4. 対象地域における現況分析

(1) 対象地域の概要

本研究では対象地域として群馬県を選定する。群馬県は、国立社会保障人口問題研究所の将来人口推計によると、図-2に示すように、2010年には約200万人であった人口が、2020年には約191万人、2035年には、170万人まで減少するとされている。また、高齢人口の割合も2010年には20.6%であったのが、2035年には33.9%にまで上昇している。このことから、典型的な人口減少・高齢化社会を迎えていることが分かる。こうした地域では、高齢化に伴う労働力不足等により経営縮小や離農化が進

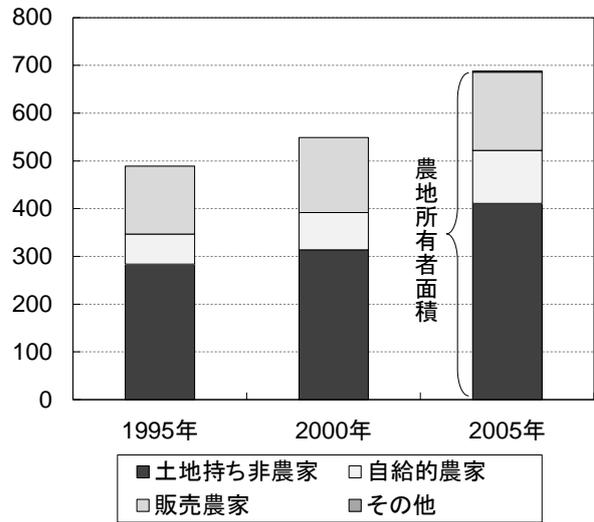


図-2 農林業センサスにおける貸付耕地面積の推移

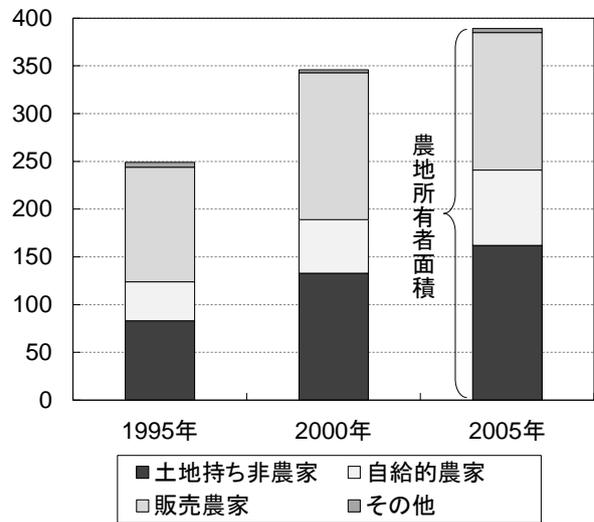


図-3 農林業センサスにおける耕作放棄地面積の推移

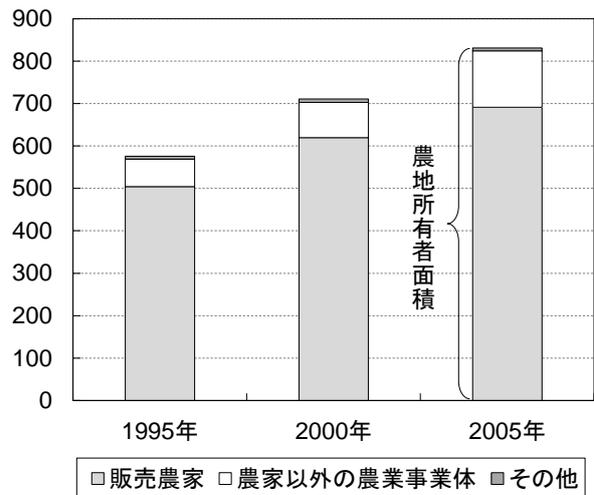


図-4 農林業センサスにおける借入耕地面積の推移

むことで、農地の流動化が生じやすくなっていると考えられたことから、本研究の対象地域として選定した。

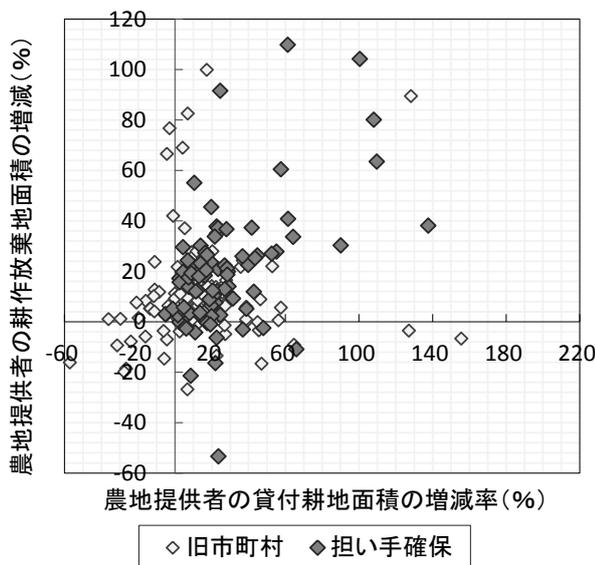


図-5 農地提供者の土地利用変化の関連分析

(2) 農林業センサスを用いた現況分析

本研究での農地利用変化の実態を明確に捉えられるように、世界農林業センサスを用いて現況分析を実施する。これより、指標の明確化、農地利用変化の概況を鳥瞰し、農地利用の動態を提起していく。なお、ここでは詳細データとして旧市町村単位のものを用いる。何故なら、2010年の農林業センサスデータで把握出来る最小単位がこの単位であるからである。

a) 農地提供者からみた農地利用の関連分析

2005年、2010年の世界農林業センサス（以下、「05年センサス」、「10年センサス」）を用いて、群馬県内における各旧市町村単位の農地提供者の農地利用状況を算出した。また、各年度における農地利用の状況を整理し、動態を把握した。さらに、潜在的な担い手が確保されている旧市町村^{注7)}を抽出し、同様に動態を把握した。図-5にこの結果を示す。

地域によって大きく異なるものの、多くの旧市区町村内では、貸付耕地面積が増加していることから、農地の流動化が進んでいることが分かる。特に、潜在的な担い手が確保されている旧市町村では、そのほとんどが農地の流動化が進められているといえる。しかし、その一方で、耕作放棄地面積も増加していることが分かる。特に、貸付耕地面積が高い集落であるほど、耕作放棄地面積の増加率も高まっていることが伺える。このことより、農地の流動化を進めることで必ずしも耕作放棄地の抑制・解消にはつながっていないことが分かる。また、潜在的に担い手を確保している旧市町村においても多くの地域では解消につながっていないことが読み取れる。

b) 農地提供者と農地受託者からみた農地利用の関連分析

前節と同様に05年、10年センサスを用いて、群馬県内における各旧市町村単位で、受け手側となる農地受託

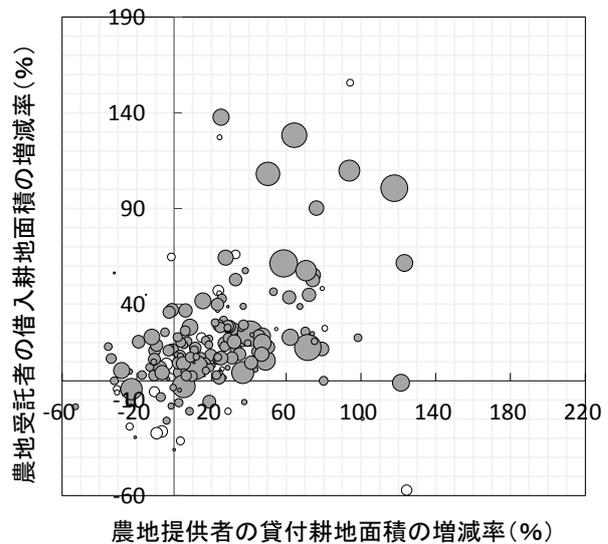


図-6 農地提供者の土地利用変化の関連分析

者の農地利用状況と、出し手側となる農地提供者の農地利用状況を算出し、各年度における農地利用状況を整理した。そして、これらの相互関係を把握し、これによる農地利用の動態について把握した。その結果をバブルチャートで示したものを図-6に示す。

図-6を見ると、線形性を見出せてはいないが、農地提供者の貸付耕地面積の増減率と農地受託者の借入耕地面積の増減率との間に関連性があることがわかる。すなわち、現在の農地の流動化は高まりつつあることが伺える。しかし、耕作放棄地の増減率を見てみると、流動化が進んでいる地域であるほど、増加していることが読み取れる。これより、担い手が確保されていても耕作放棄地の解消につながっていないことが伺え、これらは、農地所有者の意識の変容が影響しているのではないかと考えられる。すなわち、借り入れ意欲のある農地受託者が参入することで、農地提供者の貸与意向が強まり、需給のバランスが崩れて貸付耕地が余剰しているのではないかと推察できる。この点については、今後の課題として詳細に調査していく。

5. 現段階におけるまとめ

(1) 得られた知見

得られた知見は以下の通りとなる。

- 基礎概念として農地所有者と農地利用の関係から2つの農地所有者に区分することができた。すなわち、これまでの農地利用における動態を把握するために農林業センサスで定義されてきた農家や土地持ち非農家等の区分を「農地提供者」と「農地受託者」の区分に集約することができた。

- 農地利用の実態を把握するために試験的な現況分析を行った結果、近年の農地利用は流動化を図ろうとしていることが読み取れた一方で、促進の有無関係なく、耕作放棄地の拡大を読み取ることができた。また、この要因に関して農地提供者と農地受託者で分けて動態を捉えると、貸付耕地が拡大すると借入れ耕地も拡大する傾向がある反面、耕作放棄地の拡大にもつながっていることが読み取れた。これより、流動化が進むことで需要と供給のバランスが崩れ、貸付耕地が余剰に発生してしまい、その余剰分が耕作放棄地になっているのではないかと推察される。

(2) 今後の予定と課題

- 対象地域、対象区分の再検討：今回の実態把握はデータの入手の関係上、旧市町村単位での分析を行っていたが、組織の体制が集落単位である地域もあること、社会的条件や立地条件等の特性による差異を見ていくのであれば、集落単位のほうが妥当性は高いとも考えられる。この点については、随時考えていくこととする。
- 農地所有者への農地に対する意向調査方法の検討：第4章の現況分析での仮説立ての検証をすることも踏まえ、農地所有者への意向調査を実施するに当たり調査地域の抽出、調査方法の検討を改めて再考する。

付録

- (1) 2010年農業センサスによると、耕作放棄地総面積は39.6万haであり、2005年から増加率2.6%の約1万haの増加にとどまっていること、また、05-10年間の農業経営体の借入耕地面積の減少率がわずかに1.6%にすぎず、借入耕地面積が29.0%にまで上昇していることから、2005年以降、自ら耕作が出来なくなった農家の農地の多くが、大規模個別農家や集落営農組織等の組織経営体に集積されていると考えられており、これにより農地の耕作放棄かが抑制されていると言われている³⁾。
- (2) 潜在的な担い手とは、農地の“受け手側”となる農地受託者の中で、経済的にも長期的利用が見込まれる農家以外の農業事業体や大規模個別農家のことを指しており、これが存在する農山村地域(旧市町村)を潜在的な担い手が確保されている地域とした¹⁾。

参考文献

- 1) 杉田昌也、藍澤宏(2011)：1980年から2005年の農家人口構成からみた世代循環定住集落の形成要件，日本建築学会計画系論文集，第76巻，第664号，pp1129-1135
- 2) 有本寛、中嶋晋作(2010)：[研究動向]農地の流動化と集積をめぐる論点と展望，農業経済研究，第82巻第1号，pp23-45
- 3) 橋詰登(2011)：2010年農業センサス(概数値)にみる構造変化の特徴と地域性，農村と都市をむすぶ61(3)，4-19
- 4) 倪鏡(2008)：中山間地域における畑地減少と担い手問題－水田との比較研究－，地域政策研究，第10巻第4号 pp35-54
- 5) 山下一仁(2009)：地域と農業の再生～特集 域経済をめぐる地域課題と解決法～，Economy Economy Society'09
- 6) 藍澤宏，渡邊大介，有馬洋太郎，鈴木直子(1997)：集落地別による農家の農業観・農業経営意向・農地保全意向の構造化に関する研究－農村地域における集落地地性からみた農地保全に関する研究その1－，日本建築学会計画系論文集，第495号，pp131-137
- 7) 藍澤宏，渡邊大介，有馬洋太郎，鈴木直子(1997)：集落地別による農家の農業観・農業経営意向・農地保全意向の構造化に関する研究－農村地域における集落地地性からみた農地保全に関する研究その1－，日本建築学会計画系論文集，第495号，pp131-137
- 8) 猪八重拓郎，永家忠司，外尾一則(2010)：農業集落の変容と開発規制及び道路網形態との関係性に関する研究－佐賀平野に位置する佐賀市及小城氏をケーススタディとして－，日本都市計画学会都市計画論文集 No.45-3，pp85-90
- 9) 阪井暖子，明石達生，大方潤一郎，小泉秀樹(2006)：市街化区域内の農住混在街区形成における空間変容と土地所有の関係に関する分析－東京都練馬区の一街区を事例に－，日本都市計画学会都市計画論文集 No.45-3，pp85-90
- 10) 植野翔，後藤春彦，村上佳代(2006)：集落営農による集落内労働力の再編とそれに伴う構成世帯の労働形態の変容について－島根県津和野町奥ヶ野集落を事例として－，日本都市計画学会都市計画論文集 No.41-3，pp809-814
- 11) 橋詰登(2010)：1990年以降の農業構造変動の特徴とその地域性－農家の階層移動と農地利用の変化を中心に－，『土地と農業』No.40，全国農地保有合理化協会，pp57-58

(受付?)

Study on change of the farmland use and farmland preservation in Rural Areas

Yuki OMORI, Yoshihide NAKAGAWA

In Rural Areas of Japan, the utilization forms of farmland changes greatly recently. And regional gaps of farmland use occur because of these changes, and problems occur, too. Therefore, in this study, I pay my attention to the situation "Liquidization of farmland" and analyze a change of the farmland use by the farmland owner.

Furthermore, I analyze the structural relations between farmland owners and the change of the farmland use, between farming intention from the viewpoint of settlement location, and the problems to conserve each farmland for a long time.