

序章 2010年農業センサス分析の視点

1. はじめに

わが国の農業センサスは、西暦の末尾が 0 と 5 の年に全国一斉に行われる農業経営体（農家や農家以外の農業事業体など）の悉皆調査であり、農業の生産・就業構造に関する現状と 5 年間の動向を、小地域ごとに総合的かつ体系的に把握することができる唯一の農業統計である。それがゆえに、調査データとその分析結果は、国や地方自治体、あるいは農業関係団体が、農業・農村の振興を図るための各種施策の企画立案や取組を実行する上での最も重要な基礎データとして常に注目を集めてきた。

当研究所では、農業センサスの結果が公表されるたびに速やかな分析に取り組むとともに、節目の農業センサスにおいては分析チームを編成し、その時々における農業構造問題の所在を総合的な視点から明らかにしてきた⁽¹⁾。今回の 2010 年農業センサスは、政策対象を大規模な農業経営体に絞り込んだ「水田・畑作経営所得安定対策」（品目横断的経営安定対策）実施後の農業構造を把握したものであり、同対策の導入が各地域の農業構造にどのような影響を及ぼしたのかを知る上で高い関心が寄せられている。加えて、2009 年の政権交代によって翌年度から「戸別所得補償制度」がスタートすることになるが、その出発点での農業構造を正確に把握しておくという面からも、今回の農業センサス分析は重要な意味を持っている。

ところで、過疎・高齢化の進行による農業の担い手不足が広範な地域で顕在化するなかで、わが国の農業・農村を長く牽引してきた「昭和一桁世代」もついに全員が後期高齢者世代（75 歳以上）となった。今回の農業センサスでは、経営継承ができなかったこれら世代の離農や経営規模の縮小が本格化していると予想され、これら農家の動向が一つの注目点となろう。また、水田・畑作経営所得安定対策（以下、「経営所得安定対策」という）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、具体的には、稲作あるいは転作での麦や大豆を対象とした組織の急増が、今回の農業センサス結果にどのように反映されているのかも焦点の一つである。

農業センサスは、2005 年に調査方法・定義の大幅な見直しが行われた⁽²⁾。この改正によって「農業経営体」という新しい概念が導入され、それ以前の「世帯」を単位とした把握から「経営」を単位とする把握へと変更された。この 2005 年農業センサスからの「新定義」に基づく時系列比較が今回から行えるようになり、2000 年までの定義である「旧定義」のデータと併用することで、より深みのある分析が可能になったと言える。しかし一方で、今回の農業センサスでは大幅な調査項目の削減・簡素化が行われており、これが構造分析を行う上で大きな障害となっている部分も少なくない。

ここでは、本論に入る前に、過去の農業センサス分析において示された論点を整理する

とともに、2010年農業センサスでの変更点を踏まえた今回の構造分析の主眼点や本資料の章別構成について述べておきたい。

2. これまでのセンサス分析で示された論点と2010年調査の変更点

(1) 農業構造の変化とこれまでのセンサス分析で示された論点

わが国の農業は、「農業基本法」が制定（1961年）されて以来、一貫して「構造改革」が大きな課題として掲げられてきた。経済成長が持続した1980年代までは、機械化の進展に伴う兼業農家の増加や農業労働力の減少が進むなかで、主に集約型農業部門（中小家畜部門が典型的）において大規模経営の成立がみられた。反面、土地利用型農業部門、とりわけ水田農業における大規模経営の形成と、これら事業体への農地集積のスピードは極めて緩やかであった。

このような農業構造が、1990年代に入って変動する様相を示し始めた。農家数や農業労働力の減少傾向が一段と強まったことによって借地による農地の流動化が加速し、大規模経営（都府県で5ha以上）への農地集積が進み始める。しかし一方で、農業担い手の偏在化が進み、担い手が不足する中山間地域や都市的地域での耕作放棄地の増加も顕著となる。この時期の1995年農業センサスの総合分析を担当した宇佐美は、そのなかで、1990年代前半の農業構造の変化を、「農業の縮小・衰退と大規模農家を中心とする再編過程が同時進行しており、農業構造の変動はまさに『世紀末構造変動』である」と称している⁽³⁾。

その後、1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」（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」が閣議決定される頃に、時を同じくして調査が実施されたのが2000年農業センサスである。新しい世紀を向かえる2000年農業センサスの分析は多方面で行われているが⁽⁴⁾、当研究所においてもチームを編成し総合的な農業・農村構造の分析を行った⁽⁵⁾。その分析から得られた知見は、農業構造変化の新たな兆しとして、①零細規模農家（自給的農家を含む）の滞留による農家数・農業労働力の量的減少傾向の鈍化、②中間規模層の空洞化による上層農家形成の困難化、③主に集約的農業部門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、田の不作付け地の急増）、⑤水田農業部門における農家に代わる農業主体（農家以外の農業事業体や農業サービス事業体）の躍進等であった。

さらに前回の2005年農業センサスは、「食料・農業・農村基本計画」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制度が行われるなかでのものであったが、その分析から、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⁶⁾。

そして、これらの動きを踏まえ、筆者は「わが国の農業・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。」と総括した。2010年農業センサスでの分析では、これら前回の分析で把握された構造変化の兆しが、その後どのように動いたのか、地域性を踏まえて明らかにすることが重要な課題の一つであろう。

(2) 調査項目の削減と構造把握上の限界

しかし、その前に立ちほだかるのが、前述した今回農業センサスでの調査項目等の見直しである。2010年農業センサスでは、これまで12月1日現在で実施されていた北海道と沖縄県の調査が他の都府県と同じ2月1日現在に変更され、それに伴って北海道用、都府県用、沖縄県用に分かれていた調査票が統一された。この変更自体は、これまでの調査結果と時系列分析する上で大きな支障になるものではない。

これに対し、農業・農村を取り巻く情勢の変化や農業施策の動向への対応、調査環境の変化を理由に行われた調査項目の大幅な削減や簡素化は、農業センサスによってわが国の農業構造を分析する上で様々な制約をもたらすことになった。今回の農業センサスで削減・簡素化された調査項目は、①家族の氏名、②兼業従事状況の把握項目、③他出後継者の農業従事状況に関する項目、④農業の手伝いに関する項目、⑤協業経営組織に関する項目や生産組織への参加状況に関する項目、⑥転作の作目別作付面積、⑦野菜・果樹類等の品目別作付面積など多岐にわたり、しかもこれまでの見直しとは違い農業の基本構造の分析を行う上で重要な項目が多く含まれている。

たとえば、品目別作付面積の調査項目が全面的に削減されたことによって、野菜や果樹といった園芸部門の生産構造の分析は事実上できなくなってしまった。また、兼業従事状況や他出後継者の農業従事状況に関する調査項目の削減は、農家の就業構造の把握にとって大きな痛手となり、農業センサスから農家の経営継承の行方を探る手だてを失った。さらに調査項目の簡素化では、農業の手伝いが臨時雇に含まれたことによって、常雇以外の農業雇用労働力の動向把握が全く行えなくなってしまった。このほか、今回の構造分析を実施するなかで、最も大きな影響を受けたのが協業経営組織に関する項目や生産組織への参加状況に関する調査項目の削減である。これまでの農業センサスでは、これら項目はそれほど重要な項目とはみられてこなかったが、今回の構造変動の大きな要因となった集落営農の組織化状況、さらには集落営農組織と構造変化との関係を直接分析するためには必要不可欠な調査項目であり、残念であると言うほかない。

このように、今回の2010年農業センサスの分析においては、これまで当たり前のよう

に行われてきた基礎的な分析ですら対応が困難なものもあり、分析を実施する上で様々な限界を抱えている。したがって、本資料では、時系列比較が可能な農業の基本構造に関する分析を中心に、最新の構造実態とその動きを明らかにし、地域の特徴を浮き彫りにできるような分析となるよう心がけた。

3. 政策転換下での構造変動の把握視点

(1) 農業構造の変動に直結した集落営農組織

前回の 2005 年農業センサス以降、国の施策としては 2005 年 3 月の「食料・農業・農村基本計画」の見直しを経て、2007 年度から経営所得安定対策が始まる。そしてこのなかで、条件付きではあるが集落営農組織が地域農業の担い手として明確に位置づけられ、直接的な政策対象とされたことから、全国各地で集落営農組織が数多く設立された。

そこで第 0-1 表により、2005 年以降の集落営農の展開状況を集落営農実態調査（農林水産省統計部）の結果によってみると、2006 年から 2008 年にかけての 2 年間に約 3 千近くの組織が増えており、それに伴って、集落営農を構成する農業集落数や構成農家数もこの間に大幅に増加している。農業集落数についてみると、経営所得安定対策が導入される前の 2006 年には約 1 万 7 千集落であったが、導入翌年の 2008 年には約 2 万 6 千集落となっており、この 2 年間に 1 万集落近くで組織化が図られたことになる。

ただし、ここに示された集落営農組織のすべてが農業センサスの調査対象になっているわけではない。集落営農実態調査で把握されている集落営農組織は、集落内の土地利用調整（作付地の団地化等）や農業機械の共同利用のみを行う組織から、集落内の営農を一括して管理・運営する協業経営型の組織まで、法人、非法人を問わず非常に幅広く捉えられている。農業センサスで把握されるのは、農産物の生産や作業受託といった「農業経営」を行っている組織のみであり、一部の集落営農組織が農業センサスで農業経営体（組織経営体）として捉えられているということになる。農業経営体として捉えられた集落営農組織は、2000 年農業センサスまでの旧定義に則せば「販売目的の農家以外の農業事業体」ということになる。

この両者の関係を示したのが第 0-1 図である。経営所得安定対策に加入している集落営農組織（平成 22 年調査で 7,423 組織）は、同対策への加入要件であった「共同販売経理」を必ず行っていることから、その多くが今回の

第0-1表 集落営農組織の展開状況（全国）

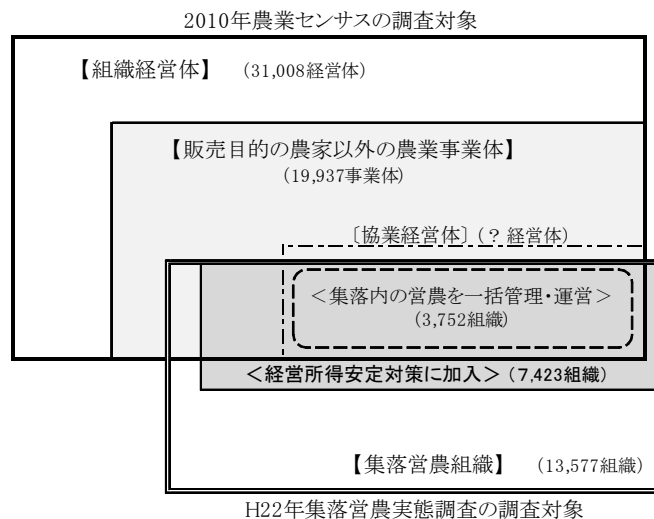
		組織数	集落営農を構成する農業集落数	構成農家数	集積面積
			集落	100戸	100ha
実数	2005年	10,063	…	4,112	3,531
	2006年	10,481	17,362	4,320	3,600
	2007年	12,095	22,363	4,899	4,366
	2008年	13,062	26,111	5,244	4,837
	2009年	13,436	27,535	5,400	5,018
	2010年	13,577	26,743	5,369	4,951
		増加量 05-10年	3,514	…	1,257
増減率	05-06年	4.2	…	5.0	1.9
	06-07年	15.4	28.8	13.4	21.3
	07-08年	8.0	16.8	7.0	10.8
	08-09年	2.9	5.5	3.0	3.7
	09-10年	1.0	▲2.9	▲0.6	▲1.3
	%	05-10年	34.9	…	30.6

資料：集落営農実態調査（農林水産省統計部）各年版

農業センサスの調査対象になっていると推察されるが、同対策に未加入の組織であっても農家以外の農業事業体となるものがあり、農業センサスからは両者の重複関係を正確な数値で把握することはできない⁽⁷⁾。

とは言え、この間に増加した集落営農組織の多くが、経営所得安定対策への加入を目的に設立・再編された稲作あるいは転作の麦・大豆を対象とした組織であると考えられることから、構成農家数や

集積面積の増加量（それぞれ5年間に30.6%増、40.2%増、前掲第0-1表参照）からみて、組織の展開によって水田農業の構造が大きく動いた可能性は極めて高いと言えよう。



第0-1図 集落営農組織と組織経営体との重複関係（2010年）

資料：2010年農業センサス、平成22年集落営農実態調査

（2）2010年農業センサス分析による構造把握の主眼点

このような、これまでにない大きな政策転換によって、わが国の農業構造が大きく変動するなかで、調査項目の削減・簡素化に起因する分析上の制約はありつつも、その展開過程をみる上での基本構造の分析として、以下の4点を主要な視点とした。

第1は、農業担い手が不在となった農業集落、いわゆる「担い手空白集落」が多数出現している状況⁽⁸⁾で、地域農業を担う生産主体の形成がどのように進んでいるのか、家族経営体（販売農家）と組織経営体（農家以外の農業事業体）それぞれに、その展開プロセスと今後の展開方向を検討することである。

第2は、農業従事者の高齢化によって深刻化している、販売農家の農業労働力の実態を明らかにするとともに、大規模経営を中心に不足する農業労働力を補ってきた雇用労働力の確保状況とその動向を検討することである。

第3は、農家から土地持ち非農家に転換した世帯が急増するなかで、農地の所有と利用構造がどのように変化したのか、農地や農作業の出し手の動向と併せ、中心的な引き受け手である大規模個別農家、農家以外の農業事業体それぞれの動向と、両者の分担関係を検討することである。ここでは特に、集落営農の展開によって大きく農業構造が動き出した、水田農業に着目する。

第4は、上記の構造変動について、可能な限り地域性を明らかにすることである。そのために、それぞれの分析において実施する農業地域ブロックあるいは都道府県別の分析結果と併せ、都市、平地、中間、山間といった農業地域類型別の分析を行い、両地域区分から今回の構造変動の地域性を検討する。

4. 本資料の章別構成

本資料は序章と終章のほか、各論部分の8章で構成されている。

まず、第1章から第3章までが、農業生産主体（農家や農家以外の農業事業体）ごとの動向分析である。第1章では、中小規模の販売農家、自給的農家、土地持ち非農家といった農地供給層を対象に、その存在状況と近年の動向を把握するとともに、地域別の特徴を描き出す。すなわち、農地供給サイドから構造変動の要因に接近する。これに対し第2章では、農地の受給層の一つである大規模個別農家の動向を分析する。これまで都府県における大規模経営の分析は5ha以上規模の農家を一括して分析されてきたが、本章では大規模層をさらに細分化し、経営の展開状況や経営継承の問題等について検討する。他方、第3章は、農地受給層として増加傾向にある組織経営体のなかから、地域水田農業の担い手としてその地位を高めつつある農家以外の農業事業体に着目し、その動向と地域的特徴を分析する。

つづく第4章と第5章は、販売農家の農業労働力に関する分析である。まず第4章で、「昭和一桁世代」の人口・農業労働力の動向と全体に及ぼす影響や、若年層の農業労働力の存在形態に着目した分析を行った後、第5章では、近年注目されている農業雇用労働力について分析する。

さらに、第6章と第7章は、農地利用と担い手形成に関する分析である。第6章では、農地の所有と利用に関する近年の動向と変化の特徴を、農地の出し手側と受け手側双方から分析するとともに、水田の借地主体の変化とその地域性について検討する。また第7章では、水田農業の農業生産と水田集積の動向を、農家以外の農業事業体の動きに着目して分析するとともに、同事業体の農業経営体としての内実に関連して、構成員と機械所有の特徴を検討する。

そして第8章は、農業地域類型別の分析である。2010年農業センサスの新旧市区町村別一覧表データを、2008年6月改訂の地域類型区分（旧市区町村単位）によって組替集計し、すでに公表されている2005年農業センサスの地域類型別結果と比較することによって、この5年間における地域類型間での構造変動の違いや特徴を検討する。

最後に終章では、各章での考察を要約しながら、今回の構造変動の特徴とその要因を明らかにし、今後の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、残された課題を指摘する。

（橋詰 登）

注(1) たとえば、1980年農業センサスは、石黒重明・川口諦編著（1984）『日本農業の構造と展開方向』、研究叢書103号、2000年農業センサスは、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、としてそれぞれ1冊の総合分析書として刊行している。また、1995年の農業センサスは当所の機関誌である『農業総合研究』（第51巻第4号、第52巻第2号）に特集を組んで掲載している。

(2) 前回の2005年農業センサスでは、「品目横断的経営安定政策」への移行が検討されるなかで、施

策対象となる農家が行う農業生産活動に着目した統計把握が強く行政側から要請されたことに加え、センサスの簡素合理化が総務省等から強く求められたこともあり、調査体系・定義の抜本的な見直しとともに、大幅な調査項目の削減が行われた。

- (3) 宇佐美繁編著（1997）『日本農業—その構造変動—』，農林統計協会。
- (4) 代表的なものとして，生源寺眞一編（2002）『21世紀日本農業の基礎構造—2000年農業センサス分析—』，農林統計協会がある，
- (5) 橋詰登・千葉修編著（2003）『前掲書』。
- (6) 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。
- (7) 集落営農組織のうち「集落内の営農を一括管理・運営する組織」（平成22年調査で3,752組織）と，農業センサスでの「協業経営体」（旧定義）とが最も重なり度合いの濃い部分と考えられるが，今回の調査項目の見直しによって「協業経営体」に関連する設問項目が削減されているため，この部分の重複関係も検証できない。
- (8) 農林水産省（2012）『2010年世界農林業センサス総合分析報告書』によると，集落営農組織がある農業集落は全国で2万3千集落（17%）であり，このうち，主業農家も存在する集落が1万6千集落（11%）存在する。一方，集落営農組織がない農業集落は11万6千集落（84%）であり，このうち4万9千集落（35%）が主業農家も存在しないいわゆる「担い手空白集落」である。