

終章 2010年農業センサスにみる構造変動と展開方向

1. 各章における論点の整理

本資料はテーマ別に細分した八つの分析結果で構成されている。本章では、各章の分析から明らかになった今回の構造変動の特徴点を拾い出し、わが国の農業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試みる。そのために、まず始めに各章での分析結果の要点を整理しておきたい。

(1) 農業生産主体に関する分析から

第1章から第3章までは農業生産主体を対象とした分析結果であるが、このうち第1章では、農地の供給層となっている中小規模層の販売農家(経営耕地面積 5ha 未満)や自給的農家、さらには土地持ち非農家について、近年の動向と地域的特徴を探った。ここでは、①自給的農家や販売農家の貸付耕地面積の増加傾向が強まるなかで、依然として農地供給層の中心となっているのは土地持ち非農家(全体の貸付耕地面積の約3分の2を占める)であること、②東北、北陸、北九州の3地域では、経営所得安定対策に加入するための規模要件を満たさなかった層を中心に農家数の減少が進んでおり、これら農家が農地供給層を形成していること、③しかし一方で、東北や北九州では零細規模の販売農家層においても主業農家や集約部門の単一経営が増加しており、これまで想定されていたような単なる「離農予備層」とは言い難い農家層が存在していること等が指摘された。

つづく第2章の分析では、地域農業の中心的な担い手となっている大規模農家を対象とした。これまで大規模農家の分析対象とされてきた経営耕地 5ha 以上の農家層のなかにも、「担い手」とは呼べないような農家が増えていることから、本分析では、これら農家の経営規模をさらに細分化し、特に 15ha 以上層の動向に着目した分析を行った。この分析からは、① 5ha から 15ha 規模でも副業的農家や第2種兼業農家が大幅に増加しており、農家所得に占める農業所得の低下や、65歳未満の農業労働力が相対的に減少していること、② 15ha 以上の農家であっても、一世代農家率は高く、加えて後継者の確保に課題がある農家も少なくないこと、③これら農家層では、農産物加工や直接販売に取り組む農家数、割合ともに上昇していること等が指摘された。販売金額を面積規模別に推計し 2005年と比較したところ、すべての規模層で販売金額は減少しており、農家数が着実に増加している大規模農家においては、農業所得を確保するための対応策として、経営面積の拡大ばかりでなく事業の多角化を進めている様子がうかがえた。

さらに第3章では、近年水田農業においてめざましい躍進を遂げている農家以外の農業事業体について、組織形態に着目しつつ、近年の動向と地域的特徴を分析した。前回の農業センサスで確認された農家以外の農業事業体の増加は、非法人(任意組織)の転作集団

が水田作へ進出したことによるものであり、農事組合等への法人化の動きは集落営農の先進地域である北陸、山陰、山陽等の限定された地域でみられた。これに対し今回は、これら転作組織の法人化や稲作を取り込む動きが全国各地に拡大しており、その動きに伴って、農家以外の農業事業体の農地資源（特に水田）シェアの上昇、なかでも二毛作田や転作田における面積シェアの上昇が際だっていた。しかし、今回増加した水田作にかかわる農家以外の農業事業体は、依然として任意組織（非法人）の形態をとるものが主流であり、とりわけ大規模事業体への農地集積が顕著であった東北や北九州では、事業体の経営規模や販売金額規模からみて、非法人の広域型集落営農組織（大規模任意組織）の誕生によるものであること等が指摘された。

（２）農業労働力に関する分析から

第４章と第５章は農業労働力に関する分析結果であり、第４章が販売農家の世帯員と家族農業労働力、第５章が農業雇用労働力を分析対象とした。

まず、第４章では、販売農家の世帯員と家族農業労働力の動向を、わが国の農業を牽引してきた昭和一桁世代の動きに着目しながら分析するとともに、将来の農業を担っていく若年層の農業労働力の存在形態を明らかにすることに主眼を置いた。ここでは、農家人口の年齢動向をコーホートで比較することによって、①高齢者の減少数は縮小しているものの「15～19歳」層の増加数が著しく減少していることから、農家人口の補充率が低下する傾向にあり、将来的には大きく農家数が減少すると予測されること、②1戸当たりの世帯員数が減少するなかで、49歳以下の各年齢層では世帯主割合が低下しており、農家における世代交代が遅れていること等が明らかにされた。一方、農業労働力については、①昭和一桁世代の基幹的農業従事者数が大きく減少したものの、2010年でも約4分の1のシェアを有していること、②男子では、昭和一桁世代の減少分を、昭和20年代生まれを中心とする世代がある程度補充しており、結果として基幹的農業従事者総数の減少率は低くとどまっていること、③これまで比較的担い手が確保されていると言われた園芸・畜産部門においても、49歳以下の基幹的農業従事者数の減少が進んでおり、労働力の確保が土地利用型部門と同じように課題になりつつあること等が指摘された。

つづく第５章では、農家や農業法人の大規模化、家族農業労働力の高齢化に伴って、近年注目されるようになってきた農業雇用労働力について分析を行った。その結果、この5年間にはっきりとした増加傾向を示した常雇者については、販売農家とそれ以外の農業経営体（農家以外の農業事業体や農業サービス事業体）で増加の態様が異なり、前者では、①不足する農業労働力を補完するために常雇を1人だけ雇用する農家数が増加していること、②増加した常雇者の多くがこれまでとは異なり男性であること（常雇者の男子比率の上昇）を、後者では、①少数の経営体への常雇者の集中は進んでいるものの、常雇人数規模別にみた雇用状況は全階層で5年前と際だった変化はなく、経営体数の増加に伴って常雇者数が増加していること、②販売農家とは異なり稲作単一経営でも常雇者数が増加していること等が指摘された。

(3) 農地利用と担い手形成に関する分析から

第6章では、集落営農展開下での農業構造変化の特徴とその地域性を、農地の所有と利用構造の動きに視点を当てて検討した。この分析からは、① 2000年代に入り緩やかな減少に転じた農地総量は、2005年以降、農外への転用、耕作放棄ともに大幅に減少したことによって減少傾向が一段と弱まっていること、②農地の主な出し手である土地持ち非農家や自給的農家の貸付耕地面積の増加傾向が強まるなかで、ほ場条件が総じて悪く、高齢化の進行等により農地の受け手が少ない東山、山陽および四国では、これら貸付耕地に匹敵する面積が耕作放棄されている状況にあり、そのほとんどが貸付耕地となっている東北や北陸との地域差は依然として大きいこと、③水田の借地主体が全国的に個別農家から集落営農組織に転換する傾向にあるが、この動きには大きな地域差があり、秋田、山形、香川、福岡、佐賀、長崎および熊本の7県が個別農家対応型から一気に組織対応型に転換しており、これら県で農業構造の変化が極めて大きいこと等が、農地利用面での構造変動の特徴点として示された。

つづく第7章では、水田の土地利用に関する分析から、水田農業における担い手としての農家以外の農業事業体の役割とともに、農業経営体としての内実を検討した。水田農業においては、農家の水田が農家以外の農業事業体に移動したことによって、水田面積全体が維持され、かつ農家以外の農業事業体に水田が急速に集積されている状況が確認された。このようにして集積された水田の多くが借入耕地として把握されたことから、農家以外の農業事業体の借地面積の増加とそれに支えられた水田借地率の上昇がもたらされ、とりわけ東北、北陸および北九州でこの傾向が顕著であった。また、農家以外の農業事業体は、二毛作や稲以外の作付において特にその役割が高まっており、転作や裏作における土地利用を中心としつつ、水稻作でも一定の役割を担うようになっていくことが示された。ただし、こうした農家以外の農業事業体への水田の集積は、今回の農業センサスで把握された集落営農組織による影響が大きく、農業経営体としての内実がある法人組織等が存在する一方で、営農の実態が個別農家のままであり、自ら農業機械を所有しない組織も多く、その内実には大きな差異があることも指摘された。

(4) 農業地域類型別の分析から

第8章では、この5年間における農業地域類型間での構造変化の違いを検討した。ここでは、農家数の減少、土地持ち非農家数や組織経営体数の増加、借地による農地流動化の進展等に代表される今回の農業構造変動は、わが国の主要な農業地帯である東北、北陸および北九州のなかでも、特に平場の水田地帯で顕著であるとともに、他の地域ブロックや地域類型においても、すべて水田型地帯（水田率70%以上）での変化が大きいことが示された。また、農業構造の脆弱化が最も懸念される中山間地域では、農業労働力の高齢化は進展したものの、農家数、農業労働力、経営耕地等の量的な減少は平地農業地域よりも低い水準にとどまり、顕著な農業構造の弱体化傾向はうかがえなかった。今回、平地農業地域ほどではないにしても中山間地域でも集落営農組織が増加しており、これら新たな

組織が、地域における水田農業の担い手として脆弱化しつつある中山間地域の農業構造を支えたことが、その理由であることが指摘された。

2. 集落営農展開下での構造変動の特徴と構造把握上の留意点

(1) 集落営農の展開と水田農業の構造変化

前節における各章の要約をまとめれば、2010年農業センサスにみる構造変動の特徴点は、①中小零細規模の農家数減少とそれに伴う農家人口の減少、②土地持ち非農家の増加による農地供給層の増大、③販売農家における農業従事者の高齢化と雇用労働力による補完傾向の強まり、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（販売目的）の躍進、⑤経営耕地面積の減少鈍化と借地による農地流動化の加速、⑥大規模経営体（主に組織経営体）による水田集積の進展等であり、これら動きは地域ブロックでみると東北、北陸および北九州、農業地域類型別には平地農業地域の水田型地帯で顕著であった。

これは、すでに各章の分析のなかでも頻繁に指摘されてきたように、2007年度から開始された経営所得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が、地域の水田農業構造に大きな影響を及ぼしたからにほかならない。このことを最も端的に示しているのが、水田農業における担い手形成状況の変化であり、前述した地域を中心に借地に出された水田の主な受け手が、大規模個別農家から農家以外の農業事業体（その多くは集落営農組織）へと変化した県が多数確認された。そして、この動きが顕著にみられたのが地域ブロックでは東北と北九州、都道府県では佐賀県が突出していた。これら地域ブロックや県では、集落営農組織が2006～08年にかけていずれも大幅に増加しており、しかもこれら増加した組織、農業センサス上では農家以外の農業事業体（販売目的）の多くが非法人の任意組織であるといった共通点があった。

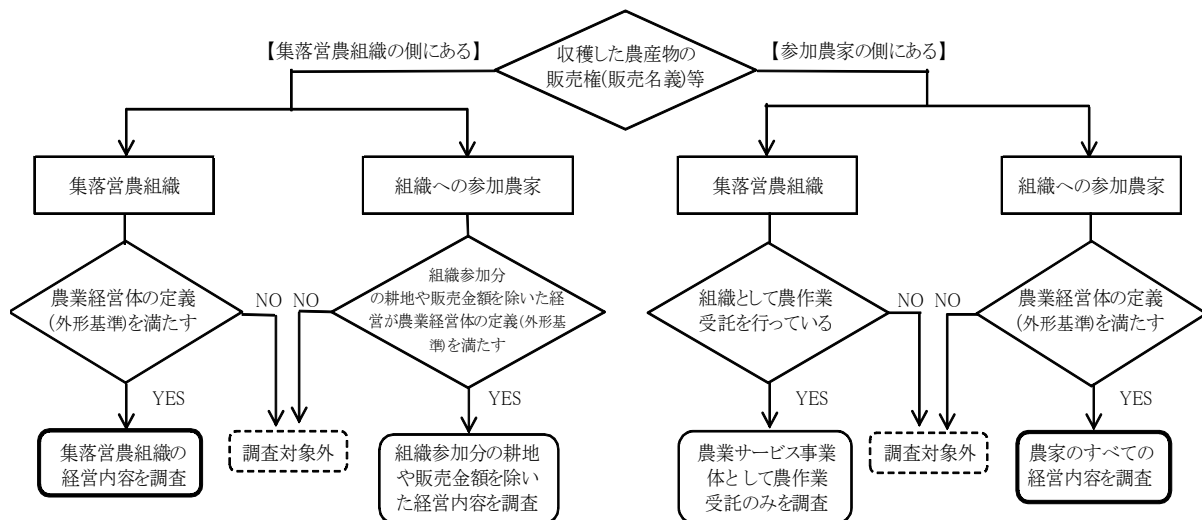
したがって、これら動きを総合的に判断すれば、2010年農業センサスにみる構造変動は、水田農業における集落営農の展開状況に強く規定されているとみて間違いないだろう。しかし、今回新たにセンサス対象となった非法人の集落営農組織のなかには、設立後間もなく「農業経営体」としての実態がまだ十分に伴っていないものも少なくない。このような、経営体であるかどうかのボーダーライン上にある任意組織が、農業センサスにおいて「組織経営体（農家以外の農業事業体）」として捉えられれば、地域の水田農業構造の変化は大きくなり、組織経営体とみなされなければ変化は小さくなる。

そこで以下では、経営所得安定対策を契機に急増した集落営農組織が、2010年農業センサスにおいてどのように把握されたのか、また、組織が新たに農業センサスの対象となった場合、構造把握上どのような違いが現れるのかを確認してみたい。

(2) 過渡的な集落営農組織の影響による地域実態と統計の乖離

1) 農業センサスにおける集落営農組織の取扱

集落営農組織が農業センサスの調査対象（組織経営体）であるかどうかの判定は、集落



第9-1図 「集落営農組織」と「組織参加農家」の判定基準と調査方法

資料:「2010年世界農林業農林業経営体調査の手引」等から作成

営農組織の形態や運営方法等が極めて多様であることから容易ではなく、加えて判定した後の調査方法も複雑である。農業センサスで実際に調査に当たるのは、市区町村が委嘱した調査員であるが、全員が地域の農業に精通した者ばかりではないことから、集落営農組織のような農家の集合体の取扱については、判定の基準が調査の手引きに示されている。

第9-1図は、その手引きを基に、農業センサスの調査対象となるのが集落営農組織なのか、あるいは参加農家なのかの判定基準と、判定後の調査方法を整理したものであるが、どちらを調査の対象とするかについては、まず最初に「収穫した農産物の販売権（販売名義）」が集落営農組織の側にあるのか、参加農家の側なのかによって振り分けることになる。

そして、それぞれが農業経営体の外形基準を満たすかどうかを判断して調査対象が決まるわけだが、集落営農組織や参加農家に販売権がなくても、それぞれ農業センサスの調査対象となる場合もある。それは、参加農家の側に販売権がなかったとしても、組織参加分の耕地や販売金額を除いた参加農家の経営が農業経営体の定義を満たせば、その部分の経営内容については調査対象となる⁽¹⁾。また、集落営農組織の場合には、販売権がなくても農作業受託を行っていれば、組織経営体（旧定義では農業サービス事業体）として農業センサスの調査対象となる。

2) 集落営農組織の運営形態と構造把握上の異同

ところで、経営所得安定対策への加入を目的に新設・再編された集落営農組織は、同対策への加入要件であった「共同販売経理」を実施していることが前提となっており、収穫した農産物は組織名義で販売されている。つまり、集落営農組織が生産物の販売権を持っていることになり、前掲第9-1図の判定基準に則せば、組織経営体として農業センサスの調査対象になっていると思われる。

しかし、前述したように集落営農組織の多くは法人化されていない任意組織であり、「共同販売経理」の実態が形式的な組織も散見されるなど、組織の運営形態は極めて多様であ

第9-1表 集落営農組織のタイプ

	経営所得安定対策に加入	組織で生産物を販売	農作業の実施状況			機械の利用状況		備 考
			組織が実施		個々の農家が個別に実施	組織所有の機械を利用	個々の農家の機械を利用	
			特定のオペレータ	全戸共同作業				
組織A	◎	◎	◎	×	×	◎	×	協業型集落営農組織
組織B	◎	◎	×	◎	×	◎	×	〃 (集落ぐるみ型)
組織C	◎	◎	◎	×	×	○	○	〃 (一部作業は機械持ちオペレータによる)
組織D	◎	◎	○	×	○	○	○	部分枝番管理組織 (転作作物は協業型, 水稲は枝番管理)
組織E	◎	◎	×	×	◎	×	◎	全面枝番管理組織
組織F	×	×	×	○	○	○	○	機械の共同利用+共同作業組織
組織G	×	×	×	×	◎	◎	○	機械の共同利用組織

る。そこで、農作業の実施状況、農業機械の利用状況によって集落営農組織をタイプ分けしてみたのが**第9-1表**である。この表で、経営所得安定対策へ加入し組織で生産物の販売を行っているA～Eが、今回の農業センサスの調査対象になったと思われるが、A～Cの農業機械を組織で所有し、その機械を使って組織が農作業を実施しているタイプ（組織経営体として把握されている集落営農組織の多くはこれらタイプのいずれか）ばかりではない。いわゆる「枝番管理組織」と称されるDやEのタイプの組織もあり、「経営体」としては未成熟なものも今回の農業センサスの調査対象、すなわち組織経営体として把握されていると推測される。

このような組織への参加農家は、これまでと同じように個人所有の機械を使って、自分の農地の作業を行っている（生産物の販売のみは組織名義で実施）にもかかわらず、農業センサスの調査対象からは除外されてしまうことになる。すなわち、営農の実態になんら変化がなくても、農業センサスの調査対象が個々の農家から集落営農組織に変わることによって、構造把握の状況が大きく変わってしまうことになる。

第9-2表は、集落営農組織が新たに調査対象となったことによって生じる変化を示したものである。組織に参加した農家の多くが土地持ち非農家になり農家数が大きく減少するばかりではなく、農業労働力については従事日数別の人数しか把握されなくなり、構成農

第9-2表 集落営農組織が新たに農業センサスの対象となった場合の構造把握状況の変化

	経営体数	農業労働力	経営耕地	農作業受託	農業機械
組織の設立前 (2005年センサス)	・個々の農家が調査対象として把握される	・販売農家については、個々の農家ごとに従事者の属性、従事状況等を把握	・販売農家については、個々の農家ごとに農地の所有および利用状況を把握	・販売農家の農作業受託状況を把握	・販売農家が所有する農業機械を把握
組織の設立後 (2010年センサス)	・一つの組織経営体が出現 ・構成農家の多くは土地持ち非農家に ・組織経営体の構成農家数は把握されない	・組織への従事日数別従事者数のみ把握 ・組織の作業に従事している農家数、従事者の年齢区分やオペレータ・補助作業別の人数等は把握されない	・組織の経営耕地を把握 ・構成農家の経営耕地(組織が対象とする作物に関する面積)は全て組織の借入耕地面積となる	・組織が取り組む作業受託の状況を把握 ・構成農家の経営耕地が全て借地となるため、員内の農作業受託面積は消滅	・組織所有の機械のみ把握 ・個人所有の農業機械は、利用していても把握されない

家の経営耕地面積（組織が対象としない作物の面積を除く）はすべて組織の借地面積になることから、急激に借地による農地流動化が進むことになる。また、構成員間で行われていた農作業受託面積は、構成員の経営耕地面積が組織の借地面積になることによって、たとえ作業受委託の実態があったとしても出現してこなくなる。

3. 構造変動の行方と残された分析課題

2010年農業センサスで示された構造変動は、地域の実態よりも過大ではないかという声がよく聞かれる。このように感じている人が多いとすれば、それは前節で示した今回農業センサスにおける集落営農組織の取扱と構造把握上の異同にその原因があると言えよう。また、本来調査されるべきであった農家（たとえば、前掲第9-1表のEタイプの組織に参加する農家）が調査されなくなったとすれば、正確な農業構造の把握に支障をきたしているばかりでなく、農業センサスのもう一つの大きな使命である農家数、農業労働力、農業機械などの資源総量の把握にも少なからぬ影響が及んだと言える。

とは言え、集落営農の展開によってわが国の農業構造、とりわけこれまで変化が少なかった水田農業構造が動き始めたということは間違いない事実である。したがって、わが国の農業構造を展望していく上で大きな論点となるのが、第1に集落営農に関する今後の組織化の動きと既存組織の経営展開方向であり、第2に、もう一つの中心的担い手である大規模個別農家における経営継承の行方であろう。これらはいずれも、今回の農業センサスにみる「構造変動」が今後も継続していくかどうかの鍵を握っている。

そこでまず、2010年以降の農業集落組織数の動きをみると、戸別所得補償政策の導入によって2011年に組織数が増加したものの⁽²⁾、2012年にはほとんど増えておらず、地域ブロックによっては減少傾向へと転じている（前掲第6-6表、117ページ参照）。つまり、二度の大きな政策転換によって、集落営農組織の設立が可能な地域での組織化はおおむね完了し、組織が必要とされつつも組織化が困難な地域、いわゆる「担い手空白集落」ばかりが残された状況となりつつある。これまでのようなペースで集落営農の組織化を進めていくためには、さらに手厚いサポートが必要だと言えよう。

また、今回の農業センサスで新たに調査対象となった、設立されたばかりで「経営体」としての実態がまだ十分に伴っていない過渡的な組織が、真の農業経営体へと発展し、地域農業の担い手として定着できるかどうか不透明な部分が多い。大規模個別農家が経営継承できなくなった場合の対応方策を含め、次回の農業センサスが実施されるまでの間においても、実態調査を積み重ね支援策を検討していく必要がある。

なお、次回の2015年農業センサスに向けては、組織経営体のなかから集落営農組織を取り出して分析できるような調査設計上の工夫や、可能であれば削減・簡素化された調査項目のなかで構造分析を行う上で重要度の高い調査項目の復活も期待される。次回農業センサスにおいてこれら改善が難しいとすれば、農業センサスのデータのみならず、農林統計のデータとリンケージ

させた分析等，新たな構造分析手法を開発していくことも残された研究課題と言えよう。

(橋詰 登)

注(1) このようなケースでは，地域に組織経営体と家族経営体（農家）が併存している結果となり，集落営農組織の出現によって地域の農家数が激減する（組織への参加農家がすべて土地持ち非農家になる）ようなことはない。

(2) 2009年の政権交代によって，経営所得安定対策から戸別所得補償政策へと政策転換が図られた。戸別所得補償政策においては，加入にあたっての面積規模要件がなくなったことに加え，組織で加入すれば，組織全体で10aの面積控除ですむといったメリットがあったため，稲作の共同化に取り組む小規模な集落営農組織の設立が2011年に一時的にみられたと推察される。