

終章 2020年農業センサスにみる構造変動の特徴と展開方向

橋詰 登

1. 各章の論点整理

最後に、各章の分析で明らかとなった今回センサスでの農業・農村構造変動の特徴点を拾い出し、今後の我が国の農業・農村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。まず始めに、各章での分析結果の要点を確認しておきたい。

(1) 農業の担い手に関する分析から

第1章では、水田農業の担い手について分析を行った。今回のセンサスでは、家族経営体の増減分岐面積が5haから10haに上向するとともに、水田面積が20haを超える大規模層では、組織経営体を上回って家族経営体数が増加していた。これら大規模な稲作家族経営体では、法人化も少しずつ進んでおり、露地野菜や施設野菜への複合部門に取り組む割合も緩やかながら上昇していた。

これに対し、これまで水田農業の担い手として地域でその役割を強めていた組織経営体は停滞傾向にあった。その要因は集落営農型経営体の動向にあり、小規模な経営体では解散や他の経営体と統合するものも散見された。これら小規模な組織経営体では法人化が進んでおらず、組織形態が非法人あるいは農事組合法人の経営体は、会社形態をとる経営体に比べ経営主の年齢が高く、農業後継者を確保できていないことも確認された。これらの傾向は、特に農事組合法人において顕著であり、次世代への経営継承に向けて、経営を引き継ぐ者の確保・育成が急務となっていることが明らかになった。

続く第2章では、今回センサスで新しい区分として設定された、団体経営体について分析を行った。団体経営体の大宗を占める組織経営体については、近年、水田農業の担い手としてその役割が高まっていたが、団体経営体を組織形態別に分析すると、組織経営体の総数減少と法人組織経営体の増加率鈍化といった、これまでとは異なる動きがうかがえた。特に、組織経営体数は今回東北及び北九州で減少に転じており、これまで組織経営体数の増加に寄与してきた水稻や野菜を主とする経営体数の停滞傾向が確認できた。

他方、1団体経営体当たりの経営耕地面積や農産物販売金額は増加しており、経営耕地面積等の資源保有シェアも上昇していた。これら動きは、それまでの減少傾向から一転して急増した一戸一法人（法人化した家族経営）の影響も少なくないことから、団体経営体に加わることになった一戸一法人の動向については、地域の実態を踏まえて慎重に検討する必要があることも示唆された。

（2）農業労働力及び女性の農業参加に関する分析から

第3章では農業労働力の種類別に、この間の変化について分析した。依然として我が国の農業労働力の中心である家族農業労働力（農家世帯員の労働力）は、「昭和一ケタ世代」の引退後に主たる年齢層となった「昭和20年代生まれ」（2020年で70歳前後）の割合が上昇していた。しかし、この世代は加齢によって2025年以降減少することが確実であり、不足する農業労働力をいかに補充していくかが、これまで以上に重要となっていることが示された。また、経営形態別に農業労働力の種類別特徴をみると、個人経営体においては稲作と園芸の2部門に農業労働力が集中していたが、稲作では労働日数の多い者が少なく、総投下労働日数に占める割合が低下する傾向にあった。

なお、今回のセンサスでは、過去の動向分析から雇用労働力（特に、常雇い）や組織経営体の内部労働力（役員・構成員等）が増加するものと予想されていたが、公表値では両者ともに大幅な減少となった。特に常雇いは、雇用経営体数、雇用者数、従事日数のいずれもが3割前後の大幅な減少となり、同時期に調査された他省庁の統計での農業雇用者数の動き（これまでとほぼ同様の増加傾向）とは対照的であった。近年、農村部での雇用環境が悪化していること、2010-15年では他省庁の統計より農林業センサスでの増加傾向が強く、その反動が今回のセンサス結果に表れたことなどもその要因の一つと考えられるが、これらを考慮したとしても今回の農林業センサスでの常雇いの急減を説明するのは難しく、団体経営体の内部労働力を含む家族農業労働力以外の労働力については、地域の実態を踏まえながら慎重に分析に利用していく必要があることが示唆された。

第4章では、前回センサスで初めて実施した家族経営における女性の農業参加についての分析を、今回センサスでも引き続き行った。家族経営の女性農業労働力は、後期高齢者層の離農の本格化に伴って減少が加速するとともに、今回センサスではとりわけ女性世帯員の減少が際だっていた。女性農業労働力の減少は、農業従事する日数や経営部門による差が大きく、従事日数が年間150日を超える49歳以下の女性農業専従者が比較的多い「果樹」や「野菜」といった労働集約型の部門においては、比較的維持されていた。

他方で、女性の経営参画者数は、すべての年齢層で5年前に比べ大きく減少した。その減少要因は世代によって異なり、若い世代では補助的に農業従事する世帯員の農業離れが、高齢世代では世帯員数の減少や加齢による農業従事度の低下が、女性の経営参画者の減少にそれぞれ強い影響を与えた可能性が示唆された。

なお、女性が経営参画を「継続」している経営体では、「非参画」の経営体に比べ農業経営規模が大きく、経営多角化の取組が進展していた。これら経営体は世帯規模も比較的大きく、農業経営の後継者がいる経営体割合や世帯員に占める女性割合、女性の経営参画者の割合も高い傾向がみられた。これとは対照的に、経営参画を「中止」した経営体は、農業経営規模が小さく、経営多角化も不活発であり、若い世代を中心

に女性の世帯員数や農業労働力が大きく減少しており、農業労働力に占める女性割合や女性の農業従事度も低い傾向が確認された。

(3) 農地利用に関する分析から

第5章では、農家数の急減に伴い農業構造が大きく変動する中で、農地利用（特に、都府県の田）について分析した。ここから明らかになったのは、経営田面積の減少率は全地域ブロックで上昇するとともに、東山以西の地域での減少率が一段と高まったことによって地域差が拡大した。また、離農した農家の多くが土地持ち非農家として把握されなくなっており（土地持ち非農家の不在村化が進行）、土地利用面では食用稲や園芸作物で規模縮小が進む一方、粗放的な畑作物や飼料用稲の作付拡大が進んでいた。

一方、経営田のある組織経営体、特に雇用型法人組織経営体に着目すると、今回経営体数が減少に転じており、前回センサスでみられたこれら経営体の借地展開によって経営田面積の減少が押さえられる動きは、今回うかがうことができなかった。

また、法人組織経営体のシェアが高い北陸、東山から山陽までの各地域では、前回センサス時に常雇いの導入を図っていた経営体による農地集積が今回も積極的に展開されていた。一方、非法人組織経営体のシェアが高い東北や北九州では、個別農家（家族経営）による農地集積が比較的活発に行われており、組織経営体が労働力不足から常雇いを導入し、法人化を図る必要性に迫られる段階にはまだ至っていないと推察された。

(4) 農業生産関連事業及び有機農業に関する分析から

第6章では、農業生産関連事業に取り組む農業経営体の動向を、前回センサスに続いて分析した。生産関連事業への取組経営体数と事業売上額は、ともにこの5年間に増加しており、とりわけ加工部門での増加が顕著であった。一方、観光農園、貸農園・体験農園等、農家民宿などでは取組経営体数が減少し、売上額も伸び悩んでいた。

そこで、2015年あるいは2020年に生産関連事業に取り組んでいた経営体を「継続」「中止」「開始」等に分類してみると、農産物の加工においては「開始」の経営体割合が高く、新規参入によって今回取組経営体数が増加したことがうかがえた。これとは対照的に、観光農園は「継続」とほぼ同じ割合で「中止」の経営体が存在し、農家民宿は4割を超える経営体が「中止」となっていた。また、「継続」の経営体は、平均事業売上額や平均農産物販売額が他の類型より多く、生産関連事業の事業規模と併せ農業生産の規模を拡大している経営体も多かった。この他、「継続」の経営体は農産物の出荷先を製造業・外食産業や直接販売とするなど多様であり、農産物販売金額の1位部門が園芸部門である割合が高く、有機農業に取り組んでいる経営体割合も比較的高いといった特徴がみられた。

なお、生産関連事業の継続には農業生産の規模、事業の多角化、経営体の立地が影

響を及ぼしていることが確認できたことから、各要素の影響を独立して分析するため二項ロジスティック回帰分析を個人経営体と団体経営体それぞれについて行った。その結果、生産関連事業の事業規模が小さい経営体は、取組を継続する確率が低い傾向にあること、生産関連事業は総じて中山間地域での継続確率が高く、個人経営体での自営農産物直売所・インターネットでの直接販売は都市的地域での継続率が高いこと、事業を多角化することが継続確率を高めていることや、直接販売と生産関連事業で相乗効果が生じている様子もうかがえた。

第7章では、今回センサスにおいて新たな調査項となった有機農業の実施状況について分析した。今回のセンサスで把握された有機農業に取り組む全国の経営体数及び取組面積は、約6万9千経営体、11万5千haであった。この面積は、2020年度の有機JASほ場面積（約1万2千ha）と比較するとおよそ10倍の開きがあり、センサスで対象としている有機農業は自然農法やJAS有機の認証を受けていないものも多数含まれていることがうかがえた。特に、田（水稻）において有機JASほ場面積との乖離が大きく、広範な環境保全型の農法が有機農業として捉えられている可能性が示唆された。

また、水稻（食用）における有機農業実施経営体率をみると、作付面積が100ha規模までは作付規模が大きくなるにつれて実施経営体率が高まり、50～100ha規模層では15%に達していた。しかし、有機農業の実施面積率を作付面積規模にみると、5ha未満の規模では有機面積率が100%の経営体が過半を占めていたが、作付規模が大きくなるにつれてこの面積率は低下し、20ha以上規模層では面積率が25%未満の経営体が半数以上を占めていた。水稻作付面積規模が大きな経営体は有機農業への取組割合が高いものの、経営する水田の一部でのみ有機農業を実施しているケースが多いことが明らかになった。なお、この傾向は、農産物販売金額規模別にみても同様であり、販売額が大きい経営体ほど有機農業の実施割合が高まる傾向が確認された。

（5）集約型農業部門の経営展開に関する分析から

第8章では、集約型農業部門のうち園芸作経営について分析した。分析対象とした経営体は、露地野菜及び施設野菜が販売金額1位の経営体であり、主として農産物販売金額規模別にその特徴や動向を分析した。その結果、露地野菜については、この5年間に小規模な経営体の大幅な減少がみられたが、そうした中でも作付面積は維持されており、はくさい、キャベツ、レタスといった葉茎菜類を中心として一部の経営での規模拡大が進行し、作付面積シェアが高まっていた。農産物の出荷先としては農協出荷をベースとしつつ、販売額の小さな経営体は消費者への直接販売、販売額の大きな経営体は多様な出荷先を確保していた。

他方、施設野菜については、長期的、継続的な縮小傾向にあり、作付面積や施設の利用実面積も減少していた。中規模層の作付面積シェアが各品目ともに依然として高く、規模拡大の進展がみられたのはレタス、ねぎといった一部の品目のみであった。

販売額が大きな経営体には団体経営体も顕在化しつつあったが、その動きは緩やかであり、現状では限定的な取組にとどまっていた。

第9章では、畜産経営の中から和牛飼養農家を取り上げて分析した。和牛生産においては、小規模な高齢農家による繁殖経営からの撤退により飼養頭数の減少が続いていたが、今回センサスでは繁殖和牛の飼養頭数が増加に転じた。そこで、どのような経営において飼養頭数が増えたのかを分析したところ、飼養頭数が200頭を超える規模の和牛繁殖経営と和牛一貫経営で飼養頭数が増加しており、これら大規模な経営体による飼養頭数シェアが一層高まっていた。また、これまで飼養頭数が減少していた中小規模の和牛繁殖経営や和牛一貫経営においても、飼養頭数を増加させていた。その要因としては、新規参入とともに他の品種を飼養する小規模な経営体の和牛繁殖経営への転換があったと推察された。

こうした動きを、飼養頭数の変化により経営体を類型化して分析したところ、「継続（増加）」類型の経営体が飼養頭数を大きく増加させており、特に、飼養頭数が20～199頭規模で経営主の年齢が40歳代～60歳代の経営体での増加が顕著であった。加えて、「繁殖牛飼養開始」類型では、5年前に和牛肥育、和牛なし、牛飼養なしの各類型であった経営体が、それぞれ1万頭規模で繁殖牛を増加させていた。

一方、「繁殖牛飼養中止」及び「離農・ID非接続」の両類型では、経営主の年齢が60歳代以上、飼養頭数規模が20頭未満といった高齢化が進んだ小規模経営体で飼養頭数が大幅に減少しており、これら農家の農業からの撤退が依然として大きな影響を与えていることが示された。

(6) 都市農業及び農業集落に関する分析から

第10章では、これまでのセンサス分析では取り上げてこなかった都市農業に関する分析を行った。ここでの分析では、農業地域類型の一つとして設定されている都市的地域の農業構造の変遷を確認した後、立地条件（都市化度）によって同地域を細分して、都市と農業との関係性の違いが農業経営体に及ぼす影響を分析した。

都市的地域における農業経営体数の減少スピードは他の地域類型とさほど大きな差はないが、大規模層の経営体数増加率は最も高く、構造変化が進んでいた。しかし、農産物販売金額別の経営体の分布は依然小規模層に偏っており、地域内の農地集積も他の地域類型から遅れをとっていた。また、都市的地域での経営作目は稲作の他に露地野菜が主体となっており、こうした作物を販売1位とする農業経営体は、販売金額規模が大きな層で増加傾向にあった。

さらに、都市的地域を細分してみると、都市化度の高い地帯では、直接販売や小売業、貸農園・体験農園、観光農園への取組が比較的活発であり、販路の多様化が進んでいた。加えて、これら地帯では有機農業に積極的に取り組む経営体が多く、そうした経営体の農産物販売金額規模が比較的大きいことも明らかとなった。

第11章では、農業集落について分析した。2010年から2020年にかけての農業集

落調査個票を接続させたパネルデータ作成し、農業集落の機能や共同活動の変容を動態的に把握した。今回のセンサスでも農業集落は全国的に縮小傾向にあり、1集落当たりの農家戸数（中央値）は、中間農業地域で9戸、山間農業地域では6戸と、どちらも10戸を下回った。また、農業集落における寄り合いの開催状況をみると、寄り合いを開催した集落数割合に大きな変化はなかったが、1集落当たりの寄り合い開催回数が減少し、開催回数が少ない集落では取り上げられる議題の数も限定されてきていることが明らかになった。なお、寄り合いの議題に対応した活動の実施状況は、農家戸数規模が小さくなるにつれて単独の農業集落で活動する割合が低くなる一方で、共同実施率が高まっていた。

また、地域資源の保全活動については、全般的に、他の農業集落と共同で取り組む集落や都市住民やNPOと連携して保全を実施する集落が増加する傾向がみられた。特に、農家戸数が少ない小規模集落ではその傾向が顕著であり、集落の縮小・高齢化に対応した広域的な地域活動への転換が進んでいる様子もうかがえた。

2. 今回センサスにみる農業・農村構造変動の特徴と今後の行方

2000年農業センサスの総合分析書として編集した本プロジェクト研究資料のメインタイトルは、「激動する日本農業・農村構造」とした。その真意は、想定した以上にこの5年間に各地域の農業・農村構造が大きく変動したからに他ならない。農村人口の減少と高齢化が加速する中で、経営継承を断念した農家が激増したことによって、家族経営体数や販売農家数の減少率は2割を超え、過去最高を更新した。これによって、離農した農家の農地が大量に地域に放出されることになり、農業・農村構造が大きく変動したのである。特に農業構造、とりわけ水田農業構造は、21世紀に入ってから安定兼業農家の滞留や生産組織・サービス事業体による個別農家の経営補完等によって、構造変動がなかなか進まなかったが、ここにきて堰を切ったように動き始めたと言えよう。

ただし、今回の構造変動は、地域差を伴って発現している点を注視する必要がある。農地の受け手となる担い手層が存在する地域とそうでない地域との差が明確に現れており、地域ブロックや農業地域類型間での差が拡大する傾向がうかがえる。それは、農地（水田）の利用状況に最も端的に現れており、地域に担い手層が比較的存在的東日本の平場水田地帯では、これら担い手層への農地（水田）集積が進み農家数が大きく減少したにもかかわらず農地面積（経営耕地面積）の減少率は低くとどまっている。特に今回は、これまで中心的な受け手となっていた組織経営体（主に集落営農組織）の集積速度が鈍化する中で、大規模家族経営（一戸一法人を含む）が農地の受け手として躍進している地域での構造変化が際立っている。

これに対し、農地の受け手となる担い手層が少ない西日本の中山間地域などでは、既存の担い手（主に集落営農組織）では放出されたすべての農地が受けきれなくなっ

ており、この5年間で1割以上の農地が減少している地域が多数出現している。今回の農業センサスから耕作放棄地の調査項目がなくなったため確認することはできないが、生産条件の悪い農地を中心に、再び耕作放棄が進んでいるのではないかと推察される。

このように、今回急激に動き出した農業・農村構造については、前進的な動きと後退的な動きの両面があることを念頭に、慎重にみていくことが求められる。そこで、そのことを踏まえ、今回センサスでの特徴的な基本構造についての変動を整理すると、以下のとおりである。

第1は、家族経営体数や販売農家数の減少率が過去最高となったが、その要因として、これまで零細・小規模層でみられた階層分解が中間規模層でも活発化し、経営体数の減少率が高まったことである。また同時に、全地域で離農世帯が増えたにもかかわらず、土地持ち非農家の増加はごく僅か（地域によっては減少）であり、土地持ち非農家の不在村化の動きが今回さらに強まっていた。

第2は、一戸一法人の増加によって団体経営体数や法人経営体数は増えたが、両者ともに増加率が鈍化したことである。一戸一法人を含まないこれまでの分類である組織経営体でみると経営体数は減少に転じており、主に集落営農型組織経営体の新たな形成が頭打ちとなっていることが鮮明となった。なお、既存の非法人組織経営体での法人化が進展したことによって団体経営体の法人割合は全国平均で8割を超えたが、地域差は依然として残存していた。

第3は、今回センサスで全経営体に対して調査が行われた農業経営の後継者確保状況をみると、5年以内に農業を引き継ぐ後継者を確保していない経営体が個人経営体で7割強、団体経営体でも5割弱存在することが明らかとなったことである。経営継承が可能な家族経営（個人経営体）は3割にも満たず、農家での経営継承が一層深刻化している様子がうかがえた。

第4は、基幹的農業従事者（個人経営体）の減少率が50歳代、60歳代で高まるとともに、従事者数のモード層が「70～74歳」へと上昇し、家族農業労働力の高齢化はギリギリのところまで進んだことである。一方、減少する家族農業労働力を補ってきた団体経営体の内部農業労働力（経営主、役員、構成員等）や雇用農業労働力（特に常雇い）が、今までの増加傾向から一転して今回大幅な減少となった。この想定外の動きについては、今回のセンサスではこれら労働力の把握が十分に行えなかった可能性も指摘されており、地域での実態をしっかりと検証した上でのデータ活用が望まれる。

第5は、前述したように農地利用における地域差が拡大したことである。今回、経営耕地面積の減少率は田と樹園地で高まり、西日本の各地では前回の減少率を上回り10%を超えていた。他方で、借地による農地流動化の地域差も広がっており、東日本の各地域での借地率が上昇する一方で、同率が低下あるいは現状維持にとどまる地域もあった。総じて販売農家数の減少率が高いところほど借地率が高く、上層規模経営体への農地集積が進み、これら経営体への農地集積水準が高いところほど、この5年

間の集積速度も速かった。

第6は、農業集落の動向についてである。今回センサスでも農業集落の縮小は進んでおり、全国の3分の1の農業集落で農家数が5戸以下となっていた。このような農業集落の縮小・高齢化によって、集落機能が弱体化することが危惧されるが、今回のセンサスでは集落における寄り合いの開催回数が減少し、前回上昇していた各議題での開催割合も全議題で低下するなど、寄り合い活動が停滞する傾向がうかがえた。

しかし一方で、地域資源の保全活動は、農地、森林、農業用排水路の地域資源すべてで、農業集落で保全する割合が前回に引き続き上昇していた。いずれの資源においても他の集落と共同、都市住民と連携して保全する割合が上昇しており、広域連携によって地域資源を保全する動きが広がっていることがうかがえた。

3. 残された課題

今回のセンサスは、「個人経営体」「団体経営体」という新しい区分が導入されたため、公表されている集計データも、原則この区分に基づいたものとなり、従来の区分、とりわけデータの接続を図る上で重要であった「販売農家」や「組織経営体」の集計データが公表されていない。そもそも、法人化した家族経営（一戸一法人）においては、世帯員の調査が行われなくなっていることから、家族農業労働力に関するデータについては、物理的に従来の区分に基づく集計が行えなくなっている。

このため、センサスデータを用いて構造変動を分析しようとするれば、今回の新しい区分による過去のセンサスデータの再集計が必要となるが、今回公表されているのは、前回2015年センサスの限られた項目のみであり、2010年センサス以前のデータはない。公表データからは詳細な時系列比較を行うことができなくなったのである。そこで、過去データとの接続を図るため、本プロジェクトの分析では、2005年センサスからの個票データを組替集計し経年比較を行うとともに、経営体単位のパネルデータを作成しこの間の経営展開についても分析を試みた。

特に、後者のパネルデータを用いた分析は、上述したようなデータ利用環境の下では極めて効果的であり、多くの知見を得ることができた。これら膨大な作業を経て作成した個票データを、今回の分析限りのものとするのは極めて残念である。個票利用にあたっての制約がある中で、次回の2025年センサスの分析に今回蓄積した個票のパネルデータをいかに繋げていくかも大きな課題である。

また、今回のセンサスでの農業構造変動の中で、極めて想定外の動きを示した家族農業労働力以外の労働力（雇用農業労働力や団体経営体の内部農業労働力）については、現地調査などによって地域の実態を確認した上で、変動状況とその要因を明らかにしていくことが求められよう。

なお、農村構造の変化については、農業集落の分析を欠かすことはできない。今回のセンサスでは、総世帯数、集落の属地耕地面積、DIDや主要施設までの所要時間な

どは、それまでの調査票による調査からではなく、他の統計や地図情報等から作成されている。これらデータは調査方法が異なることから、経年比較を行う場合、データの連続性がとれているのかどうか慎重に検討した後、活用することが望まれる。

また、今回の分析を行った時点では、総世帯数や集落人口のデータ（国勢調査データの組替）が公表されておらず、非農家世帯を含む総戸数を単位に集落縮小や高齢化の進展状況などの分析ができなかった。農家数と同様に集落内の総戸数の減少が進み、世帯員の高齢化が進行していると推察されることから、データ利用が可能となればこれら視点での分析や集落の存続を含む将来予測も行う必要がある。