

農政転換期における新たな農業構造変化

旧定義による2005年農業センサスの分析から

農業・農村領域主任研究官 橋詰 登

本稿の詳細については、農林水産政策研究第14号『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』（平成20年7月）を参照されたい。

1 はじめに

「食料・農業・農村基本法」が1999年11月に制定されて以降、わが国の農政は米政策の抜本的な見直しや中山間地域等直接支払制度の新設等、WTO農業交渉をにらみながら「所得政策」を中心とする農政へと動きだした。そして今、これら施策展開によって、わが国農業構造がどのように変化しているのかを検証することが求められている。

農林水産政策研究所では、前回の2000年農業センサス公表後に総合的な農業・農村構造の分析を行い、農業構造変化の新たな兆しとして、零細規模農家の滞留による農家数・農業労働力の量的減少傾向の鈍化、中間規模層の空洞化による上層農家形成の困難化、大規模層への農地集積の進展と不作付け田の急増による農地利用の後退、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者や農業サービス事業者）の躍進等を指摘した⁽¹⁾。

本稿では、これら構造変化が2000年以降も続いているかどうかを、旧定義を用いた2005年農業センサスの分析⁽²⁾から確認するとともに、時系列比較が行える1990年以降の動向を踏まえつつ、今次センサスにおける構造変化の特徴を明らかにする。

2 農業基礎構造の新たな変化

まず始めに、1990年以降のセンサス時系列データによって、わが国農業の基礎構造の変化を概観すると（第1表）、今次センサスの特徴的な動きとして以下の点が挙げられる。

第1は、この5年間の総農家数の増減は8・7%であったが、販売農家数は16・0%へと減少率が高まり、

ついに自給的農家と土地持ち非農家の合計数を下回った。

第2は、販売農家の中でも、「農産物の販売がある農家」の減少率が高まり（19・4%）、一方で自給的農家が12・9%もの増加となった。前者は、

統計定義上、販売農家の条件を満たしているも、実際には農産物を販売しない農家が増加していることを意味しており、これら農家も含めると事実上の自給農家が急増していることになる。

第3は、販売農家における世帯員数（農家人口）や農業従事者数の減少率は、農家数の減少率を上回る高い水準に戻り、農業就業人口についても13・8%と減少率が上昇する中で、基幹的農業従事者の減少率のみが依然として低い水準（6・6%）にとどまっていることである。

第4は、総農家の経営耕地面積の減少率が高まり、農家数の減少率との差が極めて小さくなった。一般的に、経営耕地面積の減少率が農家数の減少率

より低くなればなるほど、離農した農家の農地が上層農家等に集積されていることを意味するが、逆の動きとなっている。

第5は、農家以外の農業事業者の数が5割強増加し（販売目的の事業体に限定すれば82・2%の増）、逆に農業サービス事業者が3割近く減少したことである。

以上の今次センサスに見られる特徴的な動きと、前述した2000年の総合分析から得られた知見を念頭におきながら、以下では、農家構成、農業労働力、農地利用の順に、構造変化の様とその要因を検討する。

3 農家の経営耕地面積別の階層移動

農業構造動態統計表により、都府県における農家の経営耕地面積別の階層移動状況を見ると（第2表）、前回セン

第1表 農業基礎構造の動向（全国）

農家および土地持ち非農家

（単位：1,000戸，1,000ha，1,000人，％）

		農 家											土地持ち 非農家
		計		自給的農家		販 売 農 家							
		農家数	経営 耕地 面積	農家数	経営 耕地 面積	農家数	農産物の 販売あり	世 帯 数	農 業 従 事 者 数	農 業 従 事 者 人 口	基 幹 的 農 業 従 事 者	経営 耕地 面積	
実 数	1990年	3,835	4,361	864	162	2,971	2,793	13,878	8,493	4,819	2,927	4,199	775
	1995年	3,444	4,120	792	150	2,651	2,488	12,037	7,398	4,140	2,560	3,970	906
	2000年	3,120	3,884	783	150	2,337	2,155	10,467	6,856	3,891	2,400	3,734	1,097
	2005年	2,848	3,608	885	162	1,963	1,736	8,370	5,562	3,353	2,241	3,447	1,201
増 減 率	95/90年	10.2	5.5	8.3	7.5	10.7	10.9	13.3	12.9	14.1	12.5	5.4	16.9
	00/95年	9.4	5.7	1.1	0.4	11.9	13.4	13.0	7.3	6.0	6.3	5.9	21.1
	05/00年	8.7	7.1	12.9	8.0	16.0	19.4	20.0	18.9	13.8	6.6	7.7	9.5

農家以外の農業事業体および農業サービス事業体

（単位：事業体，1,000ha，％）

		農家以外の農業事業体								農業サービス事業体	
		計		販売目的		牧草地経営体		その他		総事業 体数	水稲作 サービ ス事業 体数
		事業 体数	経営耕地 面積	事業 体数	経営耕地 面積	事業 体数	経営耕地 面積	事業 体数	経営耕地 面積		
実 数	1990年	11,620	221	7,474	82	1,464	108	2,682	30	21,814	11,706
	1995年	10,000	210	6,439	88	1,218	96	2,343	25	19,839	12,377
	2000年	10,554	233	7,542	101	1,130	102	1,882	29	19,053	12,833
	2005年	16,102	260	13,742	166	712	77	1,648	17	13,813	9,741
増 減 率	95/90年	13.9	4.9	13.8	7.5	16.8	11.1	12.6	16.5	9.1	5.7
	00/95年	5.5	10.9	17.1	14.9	7.2	6.0	19.7	15.7	4.0	3.7
	05/00年	52.6	11.8	82.2	63.7	37.0	24.6	12.4	41.7	27.5	24.1

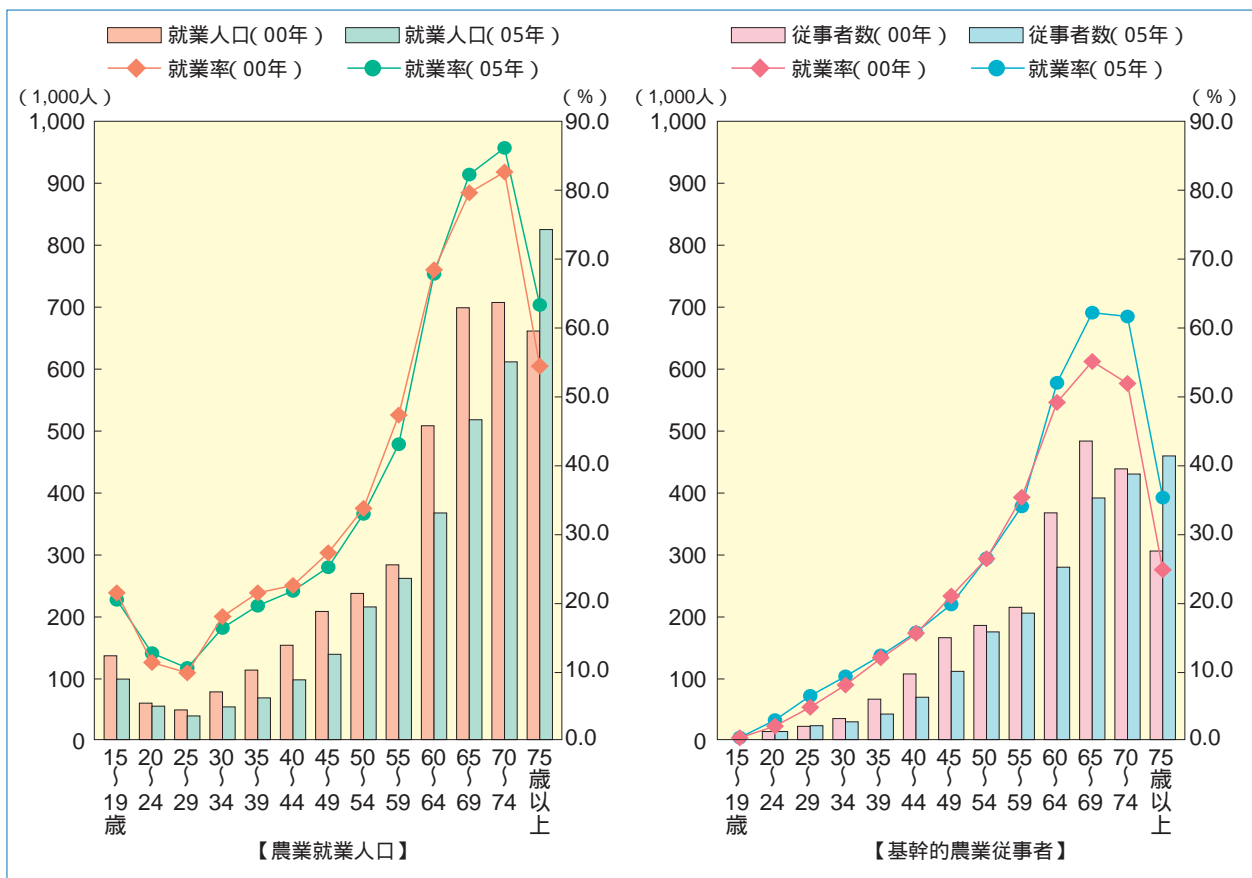
資料：農業センサス（1990年、1995年、2000年、2005年）。
注：農業サービス事業体数には航空防除のみを行う事業体を含まない。

第2表 経営耕地面積規模別の階層移動状況（都府県）

（単位：1,000戸，％）

		期首 (2000年) 農家数		階層移動率（不明農家を除く期首農家数=100.0%）					期末 (2005年) 農家数		
		構成比	上位階層 へ移動 (規模拡大)	期首、期末 とも同じ階層 (現状維持)	下位階層 へ移動 (規模縮小)	うち、自給 的農家へ	離 農	構成比			
									構成比		
00-05年	自給的農家	776	25.4	7.7	63.4			28.9	878	31.5	
	販売農家	0.5ha未満	545	17.9	13.9	43.2	26.7	25.8	16.2	436	15.6
		0.5～1.0	813	26.7	8.5	57.9	23.3	8.8	10.2	673	24.1
		1.0～2.0	592	19.4	13.1	49.5	31.4	2.9	6.1	498	17.9
		2.0～3.0	182	6.0	20.1	41.1	35.0	1.2	3.7	159	5.7
		3.0～5.0	99	3.2	21.3	45.5	30.3	0.8	2.8	94	3.4
		5.0ha以上	43	1.4	20.9	50.8	24.7	0.5	3.6	50	1.8
95-00年の 移動率との ポイント差	自給的農家			0.3	1.2			0.9			
	販売農家	0.5ha未満		0.6	5.4	3.6	3.8	2.5			
		0.5～1.0		0.1	4.4	1.6	2.8	2.7			
		1.0～2.0		0.1	3.3	1.1	1.3	2.1			
		2.0～3.0		0.2	2.1	1.0	0.5	1.4			
		3.0～5.0		0.3	1.9	0.5	0.3	1.1			
		5.0ha以上		1.6	1.6	1.6	0.2	1.6			

資料：農業センサス農業構造動態統計（2000年，2005年）。
注：販売農家の階層移動率は、「0.3ha未満」、「0.3～0.5」、「0.5～1.0」、「1.0～1.5」、「1.5～2.0」、「2.0～2.5」、「2.5～3.0」、「3.0～4.0」、「4.0～5.0」、「5.0～7.5」、「7.5～10.0」、「10.0～15.0」、「15ha以上」の各階層間の移動状況を集計したものであり、不明農家を除く。



第1図 農業就業人口・基幹的農業従事者の年齢別従事者数および就業率の推移（販売農家）

資料：農業センサス（2000年，2005年）。

注：就業率は、それぞれ農家世帯員数に占める農業就業人口，基幹的農業従事者の割合である。

サス時の変動とは明らかに異なる動きがある。第1は、小規模な販売農家層で同規模階層にとどまった農家割合が低下し、下層移動が顕著になったことである。中でも、1 ha未満の零細販売農家層では、約4分の1の農家が規模を縮小して下位階層へ移動しており、自給的農家への移動率も前回に比べ3〜4ポイント高まっている。自給的農家自体の移動状況には大きな変化がないことから、今次センサスにおける10%を超える自給的農家の増加は、前回とは異なり⁽³⁾、これら零細販売農家層からの農家移動が主な原因であることがわかる。

他方、規模拡大を図って上位階層へ移動した農家割合は、「5・0 ha以上」でのみやや上昇している他は、大きな変化はない。5 ha未満の各階層では、いずれも下層移動した農家割合が高まり、上層移動した農家割合を大きく上回っている。これら規模層では期首の農家数が徐々に減少しており、この点も踏まえれば、新たな上層農家の形成、すなわち担い手の量的確保がより一層困難になっている様子が窺える。

さらに、注目すべき点は離農の動きである。販売農家では全階層で離農率が高まっており、「0・5 ha未満」で2・5ポイント上昇し16・2%へ、「0・5〜1・0 ha」で2・7ポイント上昇し10・2%になった。同階層の離農

率の上昇が、前回とともに0・9ポイントであったことからすれば、この5年間で離農率が一気に上昇したことになる。しかしその中で、自給的農家の離農率は依然として3割近い高い水準ではあるが、前回に比べ唯一0・9ポイント低下している。前述した零細販売農家の自給的農家への移動に加え、自給的農家自体の離農率が低下したことも、1割を超える自給的農家数の増加をもたらした要因と言える。

4 農業労働力の減少と高齢化

販売農家においては前掲第1表で見たとように、今回、農家人口（農家世帯員数）、農業従事者数が高い減少率となった他、農業就業人口も再び10%を超える減少率となった。一旦停滞していた農業労働力の量的急減傾向が、販売農家数の減少とも相まって今回再び加速したと言える。

そこで、2000年から2005年にかけての年齢別の農業労働力の動きを見ると（第1図）、農業就業人口、基幹的農業従事者ともに2000年には「65〜69歳」にあったモード層が、2005年には「75歳以上」に移っている。農業労働力に関する統計は75歳以上が細分されていないため、おそら

5 農地利用の変化

く「70～74歳」が現実のモード層であるが、いずれにしても農業労働力の高齢化がこの5年間で一段と進んだことがわかる。

このような中、基幹的農業従事者は減少率の上昇が見られず、他の農業労働力指標とは異なる動きを示していた。この要因は、同図の就業率（農家世帯員数に占める従事者割合）の動きから伺うことができる。就業率そのものは、農業就業人口で高く、「65～69歳」および「70～74歳」では8割を超えている。だが、これら年齢層の就業率の上昇度合いは、基幹的農業従事者の方がはるかに大きい。中でも「70～74歳」における違いが顕著であり、農業就業人口では3・6ポイントの上昇にとどまっているのに対し、基幹的農業従事者では9・6ポイントの上昇となっている。

これら年齢層は、これまでわが国農業の中心を担ってきた「昭和～桁世代」であり、70歳を超えてもまだ基幹的農業従事者として高い就業率を維持し続けているためと推察される。しかしこのことは、見方を変えれば、地域における若年基幹農業労働力の不足が、これから農業者がリタイアしたくてもできない状況を生み出しているとも言えよう。

田の集積状況について1990年以降の動きを見ると（第3表）、北海道、都府県ともに大規模個別農家と農家以外の農業事業者が着実に水田を集積している様子が窺える。両者を合わせた田の経営面積は、2005年には北海道で33千ha（面積シェア14・7%）、都府県で38万ha（同20・5%）にまでそれぞれ増加しており、その多くが借地によるものであることがわかる。

ところで、田の総借地面積は、北海道で2000年の33千haから2005年には44千haへ、都府県では同35万6千haから44万8千haへと増加しており、両者を合わせると5年間で10万3千haの増加となる。これら増加分の借地面積の引き受け手としての貢献度合いを「寄与度」（総借地増加面積に占める各主体の借地増加面積の割合）によって見ると、大規模個別農家が北海道で53・0%、都府県で60・4%となっている。しかし、この大規模個別農家の寄与度は北海道で今回大きく上昇したが、都府県では借地面積が大幅に増えているにもかかわらずさほど上昇していない。都府県での大規模個別農家の絶対量の不足が、急増する借地をこれら農家だけでは引き受けきれない状況を生み出しているのである。

第3表 生産主体別の田の利用状況と借地寄与度

		田の経営耕地面積（1,000ha）								5年間の借入耕地の増加面積に対する寄与度（%）		
		田の経営耕地面積（1,000ha）				借入耕地面積（1,000ha）				90-95年	95-00年	00-05年
		90年	95年	00年	05年	90年	95年	00年	05年			
北海道	販売農家	244	235	224	220	15	24	32	41	99.7	92.9	79.9
	大規模個別農家 （経営耕地面30ha以上）	4	7	13	27	1	2	3	10	11.3	22.0	53.0
	農家以外の農業事業者	2	2	3	7	1	1	1	4	0.3	7.1	20.1
	合計 +	246	237	227	226	15	24	33	44	100.0	100.0	100.0
	大規模農家 + 農家以外 +	6	10	16	33	1	2	5	13	11.6	29.1	73.1
都府県	販売農家	2,190	2,058	1,938	1,782	220	269	330	379	94.2	82.0	53.1
	大規模個別農家 （経営耕地面5ha以上）	115	173	232	305	35	70	112	168	66.7	55.6	60.4
	農家以外の農業事業者	15	15	30	75	9	12	26	69	5.8	18.0	46.9
	合計 +	2,205	2,073	1,968	1,858	229	281	356	448	100.0	100.0	100.0
	大規模農家 + 農家以外 +	130	188	262	380	45	83	138	237	72.6	73.7	107.3

資料：農業センサス（1990年，1995年，2000年，2005年）。

注：「農家以外の農業事業者」は、販売目的の事業者と牧草地経営体の合計である。

第4表 請負主体別の水稲作業受託（圃場作業）の動向（都府県）

（単位：1,000ha，％）

		1995年		2000年		2005年		受託面積増減率	
		受託面積	請負シェア	受託面積	請負シェア	受託面積	請負シェア	95-00年	00-05年
全作業受託	農家（販売農家）	31	1.7	31	2.1	30	2.1	0.7	2.9
	大規模個別農家 （経営耕地面積5ha以上）	9	0.5	12	0.8	15	1.0	35.6	24.8
	農家以外の農業事業体	2	0.1	3	0.2	5	0.4	22.0	94.0
	農業サービス事業体	4	0.2	5	0.4	7	0.5	53.6	28.7
	計 + +	37	2.0	39	2.6	42	3.0	5.9	8.1
	大規模農家 + 農家以外 + サービス事業体 + +	14	0.8	20	1.3	27	1.9	38.0	35.1
部分作業受託 （圃場3作業平均）	農家（販売農家）	96	5.2	107	7.1	71	5.1	11.1	32.9
	大規模個別農家 （経営耕地面積5ha以上）	21	1.1	30	2.0	29	2.0	43.3	4.2
	農家以外の農業事業体	5	0.3	7	0.5	15	1.1	47.1	124.2
	農業サービス事業体	49	2.7	63	4.2	46	3.3	29.3	27.4
	計 + +	149	8.2	177	11.9	133	9.4	18.2	24.8
	大規模農家 + 農家以外 + サービス事業体 + +	75	4.1	100	6.7	90	6.4	34.3	10.0

資料：農業センサス（1995年，2000年，2005年）。

注（1）「請負シェア」は 稲を作った田面積（販売農家と販売目的の農家以外の農業事業体の合計面積）に対する各受託面積の割合である。

（2）1995年と2000年の「農家以外の農業事業体」の面積は，販売目的の事業体の受託面積，2005年は農業経営体総計から販売農家と農業サービス事業体分を差し引いたものである。

このような状況下で、大規模個別農家が引き受けきれない農地の受け手となっているのが農家以外の農業事業体である。都府県における農家以外の農業事業体の寄与度は、前回の18・0％から今回は46・9％へと急激に上昇している。農家以外の農業事業体が個別大規模農家とともに地域の水田農業の担い手層として極めて重要な役割を担うようになってきていることがわかる。2000年センサスの分析で指摘した水田農業部門への農家以外の農業事業体の進出が、この5年間で集落営農の組織化等を通じて一気に加速したと言える⁽⁴⁾。

ところで、水田農業の構造を見る場合、借地とともに作業受託の動向についても確認しておく必要がある。そこで都府県について、第4表により農業サービス事業体も加えた請負主体別の水稲作業受託の動向を見た。

この表から、全作業受託の面積は三者とも増加しているが、部分作業受託の面積（「耕起・代かき」、「田植」、「稲刈り・脱穀」の圃場3作業平均）は、事業体数が増加した農家以外の農業事業体のみが高い増加率を示すのみで、大規模個別農家と農業サービス事業体では作業面積が減少している。中でも、農業サービス事業体の受託面積の減少は著しく、この5年間の減少率は27・4％にもなる。

水稲サービス事業体は、前掲第1表でみたように事業体数が前回センサスでは微増傾向にあったが、この5年で一転して24・1％の減少となった。これは、水田農業にかかわる農家以外の農業事業体が事業体数、受託面積ともに大幅に増加していることと無関係ではないだろう。すなわち、この5年間でサービス事業体から農家以外の事業体に経営形態を変更したものがかなり出現したのではないかと推察される⁽⁵⁾。

また、三者の部分作業受託面積を合計しても、2割以上の減少となる。大規模個別農家を中心に、それまで行っていた作業受託が借地に変わる動きが強まったとも考えられ、地域性の有無を含め主体別、規模別の詳細な分析が求められるよう。

6 おわりに

本稿では、農政転換期にあるわが国農業の基礎構造の最新動向を、2005年農業センサスの分析から明らかにした。今回の分析によって、零細規模の販売農家が自給的農家に変わる動きとそのまま離農する動きが同時に進行するとともに、中間規模層での下層移動傾向が強まり、新たな上層農家の形成が一層困難になっていることが明らかとなった。また、このような状況の

中で、農家以外の農業事業体が大幅に増加し、都府県では大規模農家に代わる水田農業の主要な担い手となる動きが急速に強まっていることが確認された。さらに、稲作部門においては、これまでの部分作業の受委託が水田の貸借に発展している新たな動きも明らかとなった。

総じて、今回の分析では、わが国の農業構造が今後急速に変化していくことを予想させる多くの新たな兆しが窺えた。現在、2000年以降の農政展開が、構造変化となって現れ始める重要な局面を迎えており、農業・農村の構造変化の態様を的確に把握・分析し、これまでの農業・農村政策の有効性を逐次検証していくことが引き続き求められよう。

注

(1) 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―』、農山漁村文化協会を参照。

(2) 2005年農林業センサスでは、調査体系や定義が大幅に変更され、農業部門ではこれまでの世帯(農家)に着目した調査から経営に着目した調査体系となった。しかし、農業経営体という新しい定義に基づく集計結果のままでは、2000年までの調査結果と接続が図れないことから、本稿ではすべて2000年での定義(旧定義)により集計された2005年センサス結果を分析に用いる。

(3) 自給的農家数が減少しない現象は2000年センサス時においても見られたが、その要因は自給的農家から販売農家に移動する農家が減少し、自給的農家のままで存続する農家が増加したことによるものだった。

(4) 今回の2005年センサスは、水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)が開始される前の調査結果ではあるが、すでに実施されていた米政策の見直し(産地作り交付金の導入等)にともなって、水田農業(稲作や転作)にかかわる集落営農組織等が先進県を中心に作られ始めていた時期であり、これが農家以外の農業事業体の増加に大きく寄与していると考えられる。

(5) 農業センサスは経営の実態に基づいて調査が行われている。農業サービス事業体は農作業の受託のみを行う事業体(経営耕地を有さない)であるが、10a以上の借地(経営受託)を行えば、たとえ作業受託がメインの事業であったとしても、統計定義上は農家以外の農業事業体となる。委託農家の高齢化が進む中で、この5年間に管理作業も含めた経営委託、すなわち事実上の借地が発生した事業体も少なくないと推察される。

