農地の所有構造の変化と土地持ち非農家の動向

〔要　　旨〕

1　農業経営を縮小し，農家の定義にあてはまらなくなった土地持ち非農家の急増により，農地の所有構造が近年大きく変化している。

2　2005年センサスにより農地の所有構造をみると，農地所有者数の30%，所有農地面積の15%を土地持ち非農家が占め，この割合はいずれも2000年を大幅に上回っている。また，土地持ち非農家の貸付面積は全国の借入面積の約５割，その耕作放棄地は全国の約４割を占め，地域の農地利用を大きく左右している。

3　ただし，土地持ち非農家の増加による影響は地域によって大きく異なり，農地の流動化を加速させている地域がある一方で，受け皿がなく効率的利用を困難にしている地域もある。そして，地域による利用構造の違いは，農業者の高齢化や水田比率等の耕地条件等，地域の農業条件と密接に関係している。

4　今後も，農業者の高齢化に伴って土地持ち非農家は一定期間増加していくことが予想され，それによる農地利用の格差が広がることが懸念される。同時に，相続等により村外へ他出した不在村農地所有者の増加も本格化するとみられる。その場合，集落作業等への影響も懸念され，土地持ち非農家への対応とともに重要な課題となろう。

5　農地の所有構造が変化するなか，集落営農等の農地の受け皿組織の育成，農地の所有・利用に関する情報整備等が緊急の課題とみられるが、土地持ち非農家から不在村農地所有者への農地の移動が本格化する前に早急に取組みを進める必要があろう。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

目　次

はじめに
1　センサスにみる農地所有の状況
⑴　農地所有者数及び所有面積の動向
⑵　土地持ち非農家の増加と農地流動化
⑶　地域別にみた農地所有及び利用の動向
2　土地持ち非農家の地域別農地利用の特徴及びその要因
⑴　土地持ち非農家の農地利用の特徴
⑵　都道府県別にみた土地持ち非農家の農地利用の特徴
3　土地持ち非農家等の今後の動向と農地利用への影響
⑴　土地持ち非農家の今後の動向と影響
⑵　不在村農地所有者の増加とその影響
⑶　農地所有構造の変化へ必要な対応
おわりに

はじめに

農家の高齢化と後継者不足等により，農地の所有構造が近年大きく変化している。一定の経営規模を持っていた農家が農業経営を縮小し，他の経営体に農地を貸し出す動きが近年加速しているためである。なかでも大きな影響を与えているのが土地持ち非農家の増加である。農家の定義にはあてはまらない土地持ち非農家であるが，農地の所有者及び供給者として，とくに都府県の農業において近年非常に大きな地位を占めている。(注1)

そこで，本稿では，2005年センサス等により，最近の土地持ち非農家の動向を中心に，日本農業における農地の所有構造の変化とその影響，さらに今後の課題等について検討してみたい。

（注1）筆者は本誌2002年２月号「農家以外の農地所有世帯にみる日本農業の構造変化」で，土地持ち非農家の増加により，地域の農業構造が大きく変化する可能性を指摘した。

1　センサスにみる農地所有の状況

⑴　農地所有者数及び所有面積の動向

最初に，農地の所有構造等がどのように変化したのかを確認しておきたい。

第１表は，センサスにおいて農地所有者として把握できる農家，農家以外の農業事業体，土地持ち非農家について，その実数及び所有農地面積（本稿では「所有農地＝所有経営耕地＋耕作放棄地」とする）の推移をみたものである。(注2)

まず，農地所有者数（農家戸数，土地持ち非農家数，農家以外の農業事業体数の合計）の推移をみると，2000年から05年にかけて農地所有者数は422.8万から406.6万へ16.2万の減少となった。これは農家が27.2万戸減と大幅に減少したためで，それにより農家のシェアも73.8％から70.1％に低下している。その一方，土地持ち非農家は同期間に109.7万戸から120.1万戸と10.4万戸も増加した。それにより，土地持ち非農家のシェア

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第1表　農地所有面積等の推移

（単位　千戸, 千事業体, 千ha, %, ポイント）

			1995年 (a)	2000 (b)	2005 (c)	増減率 (b/a)	増減率 (c/b)	増減数 (b−a)	増減数 (c−b)
農地所有者数等	農地所有者数合計		4,360	4,228	4,066	△3.0	△3.8	△132	△162
		農家戸数 (a)	3,444	3,120	2,848	△9.4	△8.7	△323	△272
		土地持ち非農家 (b)	906	1,097	1,201	21.1	9.5	191	104
		農業事業体 (c)	10	11	16	5.5	52.6	1	6
	農家比率 (a/(a+b+c))		79.0	73.8	70.1	△6.6	△5.1	△5.2	△3.7
	土地持ち非農家比率 (b/(a+b+c))		20.8	26.0	29.6	24.9	13.9	5.2	3.6
所有農地面積等	所有農地面積合計		4,510	4,328	4,142	△4.0	△4.3	△183	△185
	農家	経営耕地面積 (d)	4,120	3,884	3,608	△5.7	△7.1	△236	△276
		うち借入耕地 (e)	511	628	698	22.9	11.1	117	70
		貸付耕地 (f)	205	236	275	14.8	16.7	30	39
		所有経営耕地 (g=d−e+f)	3,815	3,492	3,186	△8.5	△8.8	△323	△306
		耕作放棄地 (h)	162	210	223	29.8	6.4	48	13
		所有農地 (i=g+h)	3,976	3,702	3,409	△6.9	△7.9	△275	△292
	非農家土地持ち	所有経営耕地 (j)	302	341	436	12.7	28.1	38	96
		うち貸付耕地	・・・	314	411	・・・	30.9	・・・	97
		耕作放棄地 (k)	83	133	162	60.8	22.3	50	30
		所有農地 (l=j+k)	385	473	599	23.0	26.5	89	125
	農業事業体	所有経営耕地 (m)	145	150	131	3.7	△12.8	5	△19
		耕作放棄地 (n)	4	3	4	△37.2	37.1	△2	1
		所有農地 (o=m+n)	149	153	134	2.5	△11.9	4	△18
	所有農地農家比率 (i/(i+l+o))		88.2	85.5	82.3	△3.0	△3.8	△2.6	△3.2
	所有農地土地持ち非農家比率 (l/(i+l+o))		8.5	10.9	14.5	28.2	32.2	2.4	3.5

資料　農林水産省「2000年世界農林業センサス」「1995年農業センサス」「2005年農林業センサス」

は26.0%から29.6%へと3.6ポイント上昇し，農地所有者のほぼ３割を占めるまでになった。

次に，所有農地面積の推移をみると，全国の所有農地面積は2000年から05年にかけて432.8万haから414.2万haへ18.5万haも減少した。これも農家の所有農地面積が29.2万haの大幅な減少となったためで，そのシェアも85.5%から82.3%へと低下している。一方，土地持ち非農家の所有農地面積はこの間47.3万haから59.9万haへ26.5%も増加し，そのシェアも10.9%から14.5%へ3.6ポイント上昇している。

このように2000年から05年にかけて，農地所有者数及び所有農地面積に占める農家のシェアが低下する一方，土地持ち非農家のシェアは大きく上昇した。

この土地持ち非農家の増加の背景には，農業環境の悪化や農家の高齢化・後継者不足等による農業経営の縮小がある。そして，その動きを加速させているのが戦後の日本農業を支えてきた昭和一けた世代の農業からのリタイアである。(注3)

例えば，第１図は1995年から05年にかけての土地持ち非農家の都道府県別増減数と75歳以上の農業従事者の増減数の関係をみたものであるが，75歳以上の農業従事者が増加している地域ほど，土地持ち非農家の増加も大きい傾向がみられる。これは農業者のなかで高齢になり農業労働からリタイ

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第1図　都府県の75歳以上の農業従事者増減数と土地持ち非農家増減数（1995～2005年）

資料　第1表に同じ
（注）図中の数式は近似線のもの。

アせざるを得ない年齢層が増え，そのことが土地持ち非農家の増加につながっていることを示唆している。（注４）

そして，自らの経営を縮小した土地持ち非農家の多くは農地の出し手となり，次項でみるように農地の利用構造を大きく変化させることになった。

（注２）ここで農家（販売農家，自給的農家），土地持ち非農家の定義について確認しておく。農家は「調査期日現在で，経営耕地面積が10ａ以上の農業を営む世帯又は経営耕地面積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」をいう（農家のうち販売農家は「経営耕地面積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」の世帯，自給的農家は「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」の世帯）。

土地持ち非農家とは，「農家以外で耕地及び耕作放棄地を５ａ以上所有している世帯」である。また，農家及び土地持ち非農家以外で，５ａ未満の耕地もしくは耕作放棄地を所有している世帯も相当数に上るとみられる。

（注３）日本農業における高齢化による影響は，本誌2007年７月号内田多喜生「後期高齢者への依存強める日本農業」参照

（注４）ただし，土地持ち非農家の多くは完全に離農したわけではなく，小規模ながら自給的な農業を営んでおり，また農協の正組合員や集落の農業組織の構成員として地域農業において重要な役割を果たしていることに留意する必要がある。

⑵　土地持ち非農家の増加と農地流動化

先の第１表より，土地持ち非農家の貸付面積をみると，2000年から05年にかけてその貸付面積は31.4万haから41.1万haへ9.7万ha，30.9％も増加しており，所有農地を上回る増加率を示している。

この土地持ち非農家の貸付面積41.1万haは農家及び農家以外の農業事業体の借入面積83.2万haのほぼ半分，49.3％に相当する。また，05年の農家の貸付面積は27.5万haに過ぎないため，土地持ち非農家の貸付面積は農家の貸付面積の1.5倍に達している（2000年時点では1.3倍だったため，土地持ち非農家と農家の農地貸借が農家間の貸借を上回る傾向がより強まることになった）。

いまや土地持ち非農家は農地の最大の出し手であるが，その一方で，耕作放棄地についても土地持ち非農家の存在が大きくなりつつある。2000年から05年にかけて農家の耕作放棄地が21万haから22.3万haへ1.3万haの増加にとどまったのに対し，土地持ち非農家は13.3万haから16.2万haへ約３万haも増加した。そのため，全耕作放棄地に占める土地持ち非農家の割合は38.4％から41.7％にまで上昇している。つまり，土地持ち非農家の増加は，農地の流動化と耕作放棄地化という正・負両面の動きを加速させていることになる。

次項では，こうした土地持ち非農家の増

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

加による動きが全国一律的なものなのか，地域によって大きく異なるものなのかを検証することとする。

(3) 地域別にみた農地所有及び利用の動向

第２表は，農業地域別に土地持ち非農家が農地所有者数に占める割合をみたものである。同表にみられるように，土地持ち非農家が占める割合は地域によってかなり異なり，北陸（35.0%），九州・沖縄（33.7%），東海（32.0%）と，30%を超える地域がある一方で，北海道（22.3%），東北（24.3%）のように20%前半にとどまる地域もある。ただし，いずれの地域でも2000年から05年にかけて，土地持ち非農家の割合は３～６ポイント上昇している。

次に，第３表は所有農地面積について地域別にみたものであるが，所有農地面積に占める土地持ち非農家の割合は全体的に所有者数割合に比べ低いものの，北陸（22.6%）のように20%を超えている地域もあり，その他の地域でも北海道（7.8%）と東北（11.7%）を除き10%台後半を占めている。また，所有者数と同様に，いずれの地域も2000年を３～６ポイント上回っている。

このように，土地持ち非農家の占める割合はいずれの地域でも着実に増しているが，地域によってその割合にはかなりの違いがみられている。とくに，北海道は都府県地域に比べかなり低いが，これは北海道では農家の専業傾向が非常に強く，農業経営を縮小した場合，売買により農地を手放しそのまま離農するケー

第２表　農地所有者数に占める土地持ち非農家割合

（単位　千体，%）

	2000年				2005年			
	農地所有者数合計	農家うち	土地持ち非農家	土地持ち非農家割合	農地所有者数合計	農家うち	土地持ち非農家	土地持ち非農家割合
全国	4,228	3,120	1,097	26.0	4,066	2,848	1,201	29.6
北海道	85	70	14	16.3	78	59	17	22.3
東北	635	507	126	19.8	616	463	149	24.3
関東・東山	893	672	219	24.5	866	620	244	28.1
北陸	339	239	100	29.3	330	212	115	35.0
東海	470	333	135	28.8	453	307	145	32.0
近畿	408	308	100	24.4	396	282	112	28.3
中国	427	316	111	26.0	409	285	122	29.9
四国	255	189	66	25.8	244	174	70	28.5
九州・沖縄	715	486	227	31.7	675	445	227	33.7

資料　第1表に同じ

第３表　所有農地面積に占める土地持ち非農家割合

（単位　千ha，%）

	2000年				2005年			
	所有農地面積合計	農家うち	土地持ち非農家	所有面積割合土地持ち非農家農地	所有農地面積合計	農家うち	土地持ち非農家	所有面積割合土地持ち非農家農地
全国	4,328	3,702	473	10.9	4,142	3,409	599	14.5
北海道	1,009	879	43	4.3	995	838	77	7.8
東北	839	733	74	8.8	797	681	93	11.7
関東・東山	737	635	92	12.5	703	578	116	16.4
北陸	310	255	52	16.7	300	229	68	22.6
東海	267	223	41	15.2	252	202	48	19.1
近畿	217	185	31	14.2	207	167	38	18.3
中国	249	212	35	13.8	233	188	42	18.0
四国	149	129	19	12.9	137	114	22	16.0
九州・沖縄	550	451	87	15.9	518	410	95	18.4

資料　第1表に同じ

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

スが多かったためとみられる。

以上みたように，農地所有における土地持ち非農家のウェイトはいずれの地域でも高まっており，特に都府県においては，すべての地域で所有農地面積の１割を上回るようになっている。

2　土地持ち非農家の地域別農地利用の特徴及びその要因

(1)　土地持ち非農家の農地利用の特徴

第４表は，土地持ち非農家の所有農地の利用状況を地域別にまとめたものである。

まず，土地持ち非農家の１戸当たりの所有農地面積は，例外的に大きい北海道（4.43ha）を除いても0.44haであり，これは都府県の農家の平均所有農地面積0.92haのほぼ半分の規模となる。しかも，2000年から05年にかけて土地持ち非農家の１戸当たり所有農地面積は11％も増加しており，農家の経営縮小がより経営規模の大きい層まで広がったことがうかがえる。

一方，土地持ち非農家の１戸当たり経営面積は，定義上当然であるが２ａに過ぎず，所有農地面積に占める割合も４％にとどまっている（北海道では１％未満，都府県でも６％）。そして，残りの96％の所有農地のうち69％（34ａ）を貸付地に，27％（14ａ）を耕作放棄地に振り分けている計算になる。ただし，その割合は地域によってかなり異なっており，貸付割合は北海道，北陸，東北地域で高く，逆に耕作放棄地割合は中国・四国，関東・東山といった地域で高い傾向がみられる。特に中国，四国での耕作放棄地割合は40％を超えている。

なお，地域により貸付割合には大きな違いがあるものの，その貸付が地域の農地利用において非常に重要であることは共通している。第２図は土地持ち非農家の貸付面積が農地の借入面積に占める割合をみたものである。同図にみられるように，最も高い北陸では64.7％とほぼ３分の２に上り，以下，近畿の61.6％，関東・東山58.1％が続き，中国，四国を含む７地域で50％を超えている。第１表でみたように，この間，借入面積そのものも2000年の71.1万haから05年の83.2万haへ増加しており，全国的な農地流動化に土地持ち非農家の増加が及ぼした影響は非常に大きかったといえよう。

このように，地域によって土地持

第4表　土地持ち非農家の所有農地の利用状況（2005年）

（単位　千ha，％）

	所有面積				構成比			所有面積（1戸当り）（ha）
	計	貸付面積	経営面積	耕作放棄地面積	貸付面積	経営面積	耕作放棄地面積	
全国	599	411	26	162	68.6	4.3	27.1	0.50
北海道	77	67	0	10	86.9	0.2	12.8	4.43
都府県	522	343	26	153	65.8	4.9	29.2	0.44
東北	93	67	3	24	71.5	3.0	25.5	0.62
関東・東山	116	70	6	40	60.2	4.9	34.9	0.47
北陸	68	58	2	8	85.4	2.9	11.7	0.59
東海	48	29	4	15	59.9	8.2	32.0	0.33
近畿	38	27	3	8	71.3	7.3	21.5	0.34
中国	42	21	3	17	50.9	7.3	41.7	0.34
四国	22	10	2	10	46.5	8.0	45.5	0.32
九州・沖縄	95	62	4	29	65.2	3.8	31.0	0.42

資料　第1表に同じ

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第2図　土地持ち非農家の貸付面積対借入面積割合

資料　第1表に同じ

ち非農家の農地利用状況は大きく異なるが，農地の貸し手としてはほとんどの地域で農家を上回っている。つまり，土地持ち非農家の農地利用によって，地域の農業構造が大きく左右される状況になりつつあるといえる。

(2)　都道府県別にみた土地持ち非農家の農地利用の特徴

ここでは，土地持ち非農家の農地利用の特徴をよりわかりやすく把握するために，土地持ち非農家の所有農地面積に対する貸付割合から耕作放棄地割合を引いた指数を（土地持ち非農家の貸付選好指数ともいうべきもの，以下「貸付選好指数」という）試算してみた。都道府県別に同指数をみたものが第３図である。

同図により，より詳細に土地持ち非農家の農地利用の傾向を読み取ることができる。例えば，指数が高いのは，北海道と北陸，東北，九州北部といった道県で，逆に低いのは南関東，近畿，そして中国，四国の各都府県である。おおよその傾向として，稲・麦等土地利用型農業のウェイトが高い地域で指数が高い一方で，都市化・過疎化が進んでいる地域で指数が低いことがうかがえる。

このように，土地持ち非農家の農地利用の違いは地域によって非常に大きいが，そのことが地域の農業構造に大きな影響をもたらしている。第４図は，都府県別に経営耕地面積に占める借入面積比率と土地持ち非農家の貸付選好指数の関係をみたものである。同図からあきらかなように，土地持

第3図　都道府県土地持ち非農家の貸付選好指数

資料　第1表に同じ

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

ち非農家の農地の出し手としての傾向が強い都府県ほど農地の流動化が進んでいることがうかがえる。１戸当たり経営規模と貸付選好指数をみても同様の関係がみられ，土地持ち非農家の農地利用が農地の流動化とそれに伴う規模拡大を規定する要因の一つであることが示唆される。

第４図　都府県別の借入耕地面積の割合と土地持ち非農家貸付選好指数

資料　第1表に同じ
(注)1　図中の数式は近似曲線のもの。
　　2　借入耕地面積割合は農家，農家以外の農業事業体。

第５表　土地持ち非農家貸付選好指数と関連指標の相関係数（都府県，2005年）

	土地持ち非農家貸付選好指数	都市計画区域の指定がある集落割合	農業従事者のうち75歳以上割合	農振農用地内耕地面積に占める田比率	私有林面積に占める不在村者所有割合
土地持ち非農家貸付選好指数	1.00				
都市計画区域の指定がある農業集落割合	−0.34	1.00			
農業従事者のうち75歳以上割合	−0.63	0.15	1.00		
農振農用地内耕地面積に占める田比率	0.67	−0.14	−0.34	1.00	
私有林面積に占める不在村者所有割合	−0.34	0.28	0.24	−0.41	1.00

資料　第1表に同じ

ここで，土地持ち非農家の農地利用に影響する要因について考えてみたい。第５表は都府県別に土地持ち非農家貸付選好指数と様々な関連指標の相関を示したものである。そこから土地持ち非農家の農地利用に影響を与える要因のいくつかを読み取ることができる。

例えば第５表からは，75歳以上の農業従事者の割合が高いほど，土地持ち非農家貸付選好指数が低くなる関係がみられる。これは土地持ち非農家が貸付するうえで，地域に受け皿となる農業者がいることが大きく影響することを示唆している。高齢化や後継者不足により自作が困難になった農家が近隣の農家への貸付を希望しても，近隣も同様に高齢化が進んでいるような状況では農地集積は難しいということであろう。

また，耕地面積に占める水田割合が高いほど，貸付選好指数が高い傾向もみられている。これは，ほ場条件が農地の貸付に大きく影響していることを示している。水田の割合が高いということは，比較的農地が平坦でほ場整備が進んでいることを意味し，出し手の農地条件も良好であるとみられるからである。また，そういった地域の方が土地持ち非農家の受け皿となる経営体も成立しやすいであろう。

さらに，都市計画区域の指定のある農業集落ほど，貸付選好指数が低い傾向もみられているが，これは都市化による他用途利用と

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

の競合や，農業者の減少による集落作業への影響等が農地の出し手・受け手の双方に影響していることが考えられる。逆に，私有林に占める不在村所有者面積の割合が高いほど貸付選好指数が低いという傾向がみられることは，農家林家が多い山村部での過疎化が森林所有だけでなく農地利用にも影響を与えていることが示唆される。

このように，土地持ち非農家の農地利用にあたっては，農業者の高齢化や耕地条件といった農業内部の構造的な要因と過疎化・都市化といった農外の社会・経済情勢が複雑に影響していることがうかがえる。

3　土地持ち非農家等の今後の動向と農地利用への影響

(1)　土地持ち非農家の今後の動向と影響

さて，このように日本の農業構造に大きな影響を与えている土地持ち非農家であるが，今後の動向はどのようになるであろうか。農林水産省が2005年３月に示した「農業構造の展望」においては，2015年に土地持ち非農家は150～180万戸に増加すると予想されている。この背景には，先に指摘したように，昭和一けた世代の農業リタイアが今後も高水準で続くことがある。

もし150～180万戸に土地持ち非農家が増加した場合，土地持ち非農家の所有農地はどのように変化するであろうか。第５図は，土地持ち非農家の１戸当たり所有農地面積が2000年から05年にかけてのペースで増加したとして筆者が試算したものである（土地持ち非農家数は中間値の165万戸とした）。その結果，2015年の土地持ち非農家の所有農地面積は116万haと2005年のほぼ倍になるという結果になり，これは05年の全所有農地面積414万haの約３割程度に相当する。

これらの農地がうまく貸借に向かえば，日本農業における農地の流動化と経営規模の拡大は一層進むことになるとみられるが，ここで留意すべきなのが，先にみたように地域の農業環境によって土地持ち非農家の農地利用も大きく左右されることである。特に，現在進められている品目横断的経営安定対策では一定の農地の集積が参加の要件になるが，今後，土地持ち非農家が急増し，農地の出し手が多数現れたとしても，農地の受け皿がないために，もしくは個々の農地が零細かつ分散しているために，対策に参加できない集落が生じてくる可能性もある。例えば，平成19年産米の品目横断的経営安定対策への作付計画面積割合（対平成18年産）と先にみた土地持ち非農家の貸付選好指数との関係には，貸付選好指数が低いほど作付計画面積の割合が低

第５図　土地持ち非農家の所有農地面積の将来

資料　第1表に同じ
（注）　2015年の土地持ち非農家の地域別合計数を165万戸とし，2005/2000年の土地持ち非農家数及び1戸当たり所有農地面積増加率を2015年まで延長して単純に試算。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第6図　経営安定対策稲作作付計画面積割合と土地持ち非農家貸付選好指数

資料　農林水産省「平成19年産品目横断的経営安定対策加入申請状況」「2005年農林業センサス」「平成18年産水稲作付面積及び予想収穫量」
（注）1　図中の数式は近似線のもの。
2　東京，大阪，沖縄を除く各府県。

い傾向がみられている（第６図）。

今後，高齢化がさらに進むとみられる地域と農業条件の相対的に不利な地域は，中山間地域にみられるように多くの場合重なっており，制度的対応が本来必要な地域ほど参加が難しくなるという可能性もある。地域農業の維持が困難になれば，それは農村の集落機能の維持も難しくなり，地域社会全体の停滞につながる可能性もあろう。

こうした地域で農業条件が劇的に好転するとは考えにくく，現状の品目横断的経営安定対策での弾力的な対応や，それが難しい場合でも，既存の中山間地域等直接支払制度や，品目横断的経営安定対策と並行して取り組まれている「農地・水・環境保全向上対策」等の他の諸施策の継続・強化等も考慮に入れる必要があろう。

⑵　不在村農地所有者の増加とその影響

ここまでは，土地持ち非農家を中心にした動きをみてきたが，これはあくまで農家が農業経営を縮小し，農村内にとどまっているケースである。しかし，今後は世帯の継続しない農地の移動が増加してくることに留意する必要がある。これは昭和一けた世代の次世代には都市部を中心に農外へ流出していったケースが多いとみられるからである。実際，2005年センサスでも，販売農家196.3万戸のうち世帯主年齢が65歳以上で夫婦だけ，もしくは男性，女性単身者だけの世帯が27.8万戸に上る。

こうした村外へ他出した不在村農地所有者の実態について直接的な把握は困難である。ただし，全国農業会議所が06年末に実施した「不在村農地所有の管理実態に関する調査」によれば，回答農業委員会平均で，管内の不在村農地所有者が596人，その所有面積は27,483ａに上るという数字もある（ただし，同調査では記入者の単位間違いの可能性があり，面積の平均値が高くなっていることに留意が必要としている）。

また，同調査における不在村農地所有者の耕作放棄地・遊休農地面積が管内の同面積に占める割合を筆者が試算すると，回答数が異なるためあくまで参考値であるが，田・畑で26%前後に上っており，地域の農地利用に既にかなりの影響が生じていることが示唆されている（第６表）。

同調査でも，今後の不在村農地所有者について，「増えると思う」との回答が全体の86.2%に上っている。また，増加の要因としては，「在村者の死亡に伴う他出した子どもへの相続」が81.5%で最も高く，土地

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第6表　管内の耕作放棄地・遊休地面積
（回答農業委員会当たり）

（単位　ha，委員会数，%）

	田	畑	樹園地	採草地
管内の耕作放棄地・遊休地面積　(a)	65.1 (1,173)	64.0 (1,167)	32.6 (596)	8.2 (402)
不在村者が所有する耕作放棄地・遊休農地　(b)	16.9 (1,070)	16.4 (1,042)	6.9 (479)	3.1 (360)
(b/a)	26.0	25.6	21.2	37.8

資料　全国農業会議所「不在村農地所有の管理実態に関する調査」（概要）（平成19年3月），アドレスhttp://www.nca.or.jp/
（注）（　）内の数字は回答委員会数。

持ち非農家のような自営農業の縮小とは異なる農地移動が今後増加することが示唆されている。

ここで重要なのは，土地持ち非農家はあくまで農家の延長線上の存在であったが，不在村農地所有者の多くはすでに他出して長い期間が経ち，農業との接点が少ない（あるいは全く持たない）世帯と予想されることである。このことが農地利用に与える影響はかなり大きいとみられる。例えば，第７図は農地所有主体別に耕作放棄地割合を示したものであるが，同図からは農業依存度が低い主体ほど耕作放棄地割合が高くなる傾向がみられている。

第7図　所有者別耕作放棄地割合
（耕作放棄地/所有農地面積, 2005年）

資料　第1表に同じ

もともと農業を営んでいた世帯でさえ農地利用にこれだけの格差が生じており，自営農業の経験が少ないとみられる不在村農地所有者については，より多くの問題が生じることは避けられないであろう。

また，不在村者農地所有者については，在村の土地持ち非農家と異なり，集落単位での農作業等への参加が物理的に難しくなることも懸念される。第７表にみられるように，都市・農村を問わず在村の土地持ち非農家は農道や農業用用排水路の管理等の集落作業に参加しており，地域の農業生産基盤を維持する上で非常に重要な役割を果たしているからである。

さらに，不在村農地所有者が増加した場合には，森林組合における不在村森林所有者と同様に，農地の所有者を特定することが困難もしくはそのコストが膨大になり，農地の利用集積に関しての調整が難しくなることも考えられる。

第7表　農業集落での共同作業の出役状況
（農業用用排水路）

（単位　千集落，%）

	実施農業集落数	実施形態				義務がある集落割合
		共同作業の出役義務（複数回答）			人を雇って行う	土地持ち非農家に出役
		農家	非農家土地持ち	非農家		
全　国	74.8	74.0	36.5	27.3	0.6	48.8
都市的地域	13.8	13.7	6.9	4.9	0.1	50.0
平地農業地域	22.7	22.4	11.8	9.0	0.2	51.9
中間農業地域	25.7	25.5	12.2	9.1	0.2	47.6
山間農業地域	12.5	12.5	5.6	4.3	0.0	44.5

資料　第1表に同じ

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

(3) 農地所有構造の変化へ必要な対応

これまでみたように，日本の農地の所有構造は，土地持ち非農家とその次世代とみられる不在村農地所有者の増加により大きく変化するとみられるが，最後に，これら農家以外の農地所有者が増加するなかで系統団体を含めてどのような対応が必要かを考えてみたい。

まず，農地所有構造の変化の影響として考えられるのが，農業経営を縮小もしくは行わない農地所有者の増加による耕作放棄地の拡大である。先にみたように，地域の農業条件によっては必ずしもこうした農地の出し手の急増に対応できるだけの受け手がいるわけではない。そうした状況においては，関連機関が主導しての農地の受け皿づくりが緊急の課題となろう。例えば，JAが出資する農業生産法人の設立事例が既にみられているが，こうした取組みをさらに進めていく必要があろう。

また，現在取り組まれている品目横断的経営安定対策を契機とした集落営農組織の育成も，そうした農地の所有構造の変化の影響を抑制する効果があるとみられ，取組みをさらに進めていく必要があろう（ただし，先にみたように，農業条件が絶対的に不利でそうした対策に参加できない地域には弾力的な対応，もしくは別途方策を考えることも必要である）。

次に，農地の所有構造が大きく変化するなかで，農地の面的な維持を図り，かつその流動化を効率的に進めていく上では，管内の農地の所有者，利用者，貸借の希望等の正確な情報を一元的に管理する仕組みづくりが必要であろう（農地の所有状況の把握は農地所有者に農地保全のための適切なコストを負担してもらう上でも重要である）。

筆者はGIS（地理情報システム）を使った地域の農地情報システムの構築が上記の仕組みづくりの一つとして考えられることを長野県内の事例により紹介した。(注5) また，農林水産省の「農業・農村情報整備・活用研究会」がとりまとめた「地図情報の効果的な活用に向けて」（07年３月）のなかでも，農地の面的集積や共同活動等において「GISは地域の合意形成や基礎資料の作成等に不可欠なツール」と位置づけている。この取組みでは，先の農業情報の共有において，農協，役場，農業委員会，農業共済組合，土地改良区などの各関連機関の連携が非常に重要であり，地域農業者の組織体である農協に期待される部分は非常に大きいと考える。

また，土地持ち非農家の多くは小規模ながら農業を継続し，農協の正組合員であるケースがほとんどである。そうした土地持ち非農家である正組合員の農地利用に関しては，資産管理の一環として農協が支援できる部分も大きいであろう。第24回JA全国大会においても，『組合員の資産管理の総合的な支援』が掲げられており，そのなかで「JAは，組合員はもとより後継者や定年退職を迎える農地所有者に対し，相続・遺言や生活設計相談が的確に行える体制を整備します」とある。こうした農協の資産管理事業を通じて土地持ち非農家が所有す

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

る農地を適切に管理することが，将来相続を通じて発生する不在村農地所有者の農地利用への対応にもつながっていこう。その場合，農協の資産管理部門と営農部門とが連携して対応することも考えられる。さらにいえば，地域農業のステークホルダーとして不在村農地所有者を農協組織に積極的に取り込んでいく方策も検討されるべきであろう。

加えて，土地持ち非農家・不在村農地所有者が農地を提供しやすい農地制度・税制等の検討も必要である。07年８月に農林水産省がまとめた「農地政策の見直しについて」では，上記の農地情報の一元化のための予算措置が盛り込まれているが，農地税制については，「農地制度の見直しの方向に即し，農地税制の見直しについて引き続き検討」とある。今回みたように，土地持ち非農家・不在村農地所有者の今後の増加を前提とすれば，農地の出し手のコスト（例えば，農地の相続・登記等に係る費用）をより軽減する方向での検討も必要になろう。

（注５） 内田多喜生（2005）「GIS（地理情報システム）と地域農業振興」『調査と情報』７月，参照。

おわりに

本稿でみたように，農地の所有構造は近年大きく変化している。つまり，自らは小規模な経営にとどまる多数の農地の出し手が出現したことで，農地の流動化が急速に進んできたのである。

ただし，現在その主体である土地持ち非農家は農業から完全に離れたわけではなく，地域農業にも集落作業等を通じ関与し，農業への理解も一定程度ある世帯である。一方，今後相続等に伴って増加が予想される不在村農地所有者は農業との接点が少ない世帯が多いとみられる。

受け手側の体制が不十分なままこれら世帯が急増した場合，農地の面的な維持が困難になる可能性もあり，土地持ち非農家から不在村農地所有者への農地移動が本格化する前に，系統組織，行政，関連団体等の連携による迅速な対応が求められよう。

（主任研究員　内田多喜生・うちだたきお**）**

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。