

# 日本農業の実像と農業構造の展望

—2015年農業センサスに見る日本農業の姿—

取締役基礎研究部長 清水徹朗

## 〔要 旨〕

「新政策」(1992年)や食料・農業・農村基本法(1999年)で示された「効率的・安定的な農業経営」の育成方針に基づいてこれまで構造政策が進められてきたが、本稿は、2015年農業センサスの結果に基づいて日本農業の実態を明らかにするとともに、今後の農業構造の展望を考察する。

農業経営体は5年間で2割近く減少したが、組織経営体や法人経営が増加しており、大規模経営と集落営農への農地集積が進んでいる。農業就業人口と農業従事者は大きく減少したが、定年帰農やUターン、常雇いの雇用者は増加している。

稲作経営は小規模層の減少と規模拡大が進んでおり、稲作付面積に占める認定農業者の割合は40.9%に増加したが、一方で作付面積1ha未満が稲作経営全体の7割を占めている。

今後も農家戸数は減少し農地集積が進む見込みであるが、農地の面的集積と労働力確保が課題になっている。また、農業政策は、「農業成長産業化」路線を転換し、資源循環や地域社会、消費者との連携を重視する方向を目指すべきである。

## 目 次

### はじめに

#### 1 減少を続ける農家と農業経営

- (1) 農家と農業経営体の定義
- (2) 農業経営体
- (3) 農家

#### 2 進展する農地集積と経営規模拡大

- (1) 都府県
- (2) 北海道
- (3) 農地集積の動向

#### 3 高齢化が進む農業労働力

- (1) 過大視されている農業者の高齢化
- (2) 農業就業人口と基幹的農業従事者
- (3) 農業従事者

#### (4) 雇用労働

#### 4 小規模農家と大規模経営が併存する稲作農業

- (1) 大きく減少した稲作経営
- (2) 規模拡大の一方で零細構造が残存
- (3) 認定農業者、組織経営体、主業農家の割合
- (4) 減少した農業機械所有と作業受委託

#### 5 農業構造の展望と今後の課題

- (1) これまでの政府目標と実績値
- (2) 農業構造の見通しと地域農業のあり方
- (3) 農地中間管理機構による農地集積の問題点
- (4) 限界がある企業による農業経営
- (5) 農業労働力確保の課題
- (6) 農政思想の転換

## はじめに

ガット・ウルグアイラウンド交渉が最終局面にあった1992年に策定された「新しい食料・農業・農村政策の方向」（いわゆる「新政策」）において「効率的・安定的な農業経営」の育成方針が示され、これを受け農業経営基盤強化促進法（93年）によって認定農業者制度が導入された。その後、WTO体制に対応して食管法廃止（95年）、食料・農業・農村基本法制定（99年）が行われ、さらに米政策改革大綱（02年）に基づいて、一定規模以上の認定農業者や集落営農を対象を限定する経営安定対策が導入されるなどの構造政策が進められた。

この選別的な制度の導入は農業・農村の現場を無視した政策であるとの農家の反発を招き、09年に全ての農家を対象とする戸別所得補償制度の導入を掲げた民主党政権が成立した。しかし、12年に自民党が政権復帰すると、安倍政権のもとTPP交渉に参加するとともに急速な農政・農協改革が進められ、今年（17年）に入って農業競争力強化支援法が制定され、来年度からは米制度の改革が行われる予定である。

一方、農業の現場では、戦後の日本農業を中心的に支えてきた昭和・一桁世代が80歳を超え、これらの人々が農作業を継続することが困難になっている状況のなかで、農家戸数が減少するとともに、一部の経営体が経営規模を拡大している。

このように日本農業は大きな岐路にさし

かかっているが、これまでの政策は農業構造にどのような影響を与えたのであろうか。また、日本農業は現在どのような状況にあり、今後どういう方向に進んでいくのであろうか。本稿は、これらの問題に答えるため2015年農業センサスの結果に基づいて日本農業の実態を明らかにするとともに、今後の農業構造と農業経営の展望を考察する。

## 1 減少を続ける農家と農業経営

### (1) 農家と農業経営体の定義

農業は本来的に自らの食料確保を目的とした生業的性格を有しており、日本農業は伝統的に「農家」という家族経営によって担われてきた。そのためかつては農業センサスは農家中心の体系であり、法人経営に関しては「農家以外の農業事業体」として調査されていた。

しかし、農業経営の法人化を推進する政府の方針と法人経営の成長を反映して、05年から「農業経営体」という概念が導入され、農家の統計はそれと並行する形で示されるようになった。農業経営体とは、販売農家と組織経営体（法人経営、集落営農等）を合わせたものであり、小規模な自給的農家は含まれず、現在の農業センサスは販売農家と法人経営中心の体系になっている。

農家や農場、農業経営の定義は時代や国により異なり、現在の日本の農業センサスにおける「農家」の定義は「経営耕地面積10a以上または農産物販売額15万円以上の

世帯」であり、「農業経営体」の定義は「①経営耕地面積30a以上、②野菜・果樹・家畜等の規模が一定基準（販売額50万円相当）以上、③農作業受託、のいずれかに該当する者」である。

なお、かつては農家を専業農家と兼業農家（第一種、第二種）に分類するのが一般的であったが、90年からは「販売農家」（経営耕地面積30a以上または農産物販売額50万円以上）と「自給的農家」（経営耕地面積10～30aかつ農産物販売額50万円未満）の区分が導入され、さらに95年からは、販売農家を「主業農家」（農業所得が主で年間60日以上農業に従事する65歳未満の世帯員がいる）、「準主業農家」（農外所得が主で年間60日以上農業に従事する65歳未満の世帯員がいる）、「副業的農家」（年間60日以上農業に従事する65歳未満の世帯員がいない）の3つに分類している。

## (2) 農業経営体

15年の農業経営体数は1,377千であり、5年間で302千（△18.0%）減少した。このうち家族経営体は1,344千、組織経営体は33千であり、家族経営体が減少する一方で（5年間で△18.4%）、組織経営体は増加している（同6.4%増）（第1表）。

法人経営は27.1千（うち家族経営体4.3千、組織経営体22.8千）であり、5年前に比べて5.5千（25.3%）増加し、法人化は着実に進展している。法人経営（27.1千）の内訳は、株式会社（有限会社を含む）16.1千、農事組合法人6.2千、その他（団体等）4.8千であり、5年前に比べ株式会社は26.3%、農事組合

第1表 農業経営体の概況

（単位 千経営体、千ha、ha/経営体、%）

	05年	10	15	10/05	15/10
農業経営体	2,009	1,679	1,377	△16.4	△18.0
家族経営体	1,981	1,648	1,344	△16.8	△18.4
組織経営体	28.1	31.0	33.0	10.4	6.4
法人経営	19.1	21.6	27.1	13.6	25.3
農事組合法人	2.6	4.0	6.2	55.1	53.1
株式会社	10.9	12.7	16.1	16.9	26.3
その他	5.6	4.8	4.8	△14.0	△0.6
経営耕地面積	3,693	3,632	3,451	△1.7	△5.0
1経営体当たり平均面積	1.84	2.16	2.51	17.4	16.2
借入面積	824	1,063	1,164	28.9	9.5
借入比率(%)	22.3	29.3	33.7	+7.0	+4.4

資料 農林水産省「農林業センサス」

法人は53.1%増加した。一方、非法人の組織経営体（集落営農などの任意組織）は、集落営農の法人化が進んだため13.6千（10年）から9.8千（15年）に減少した。

農業経営を農産物販売金額規模別にみると、販売額50万円未満が602千で全体の43.7%を占め、50～100万円が211千（15.3%）である。一方、1,000～2,000万円は67千（4.9%）、2,000～5,000万円は42千（3.1%）、5,000万円以上は17千（1.2%）であり、販売額1千万円以上の農業経営は126千で農業経営全体の9.2%である。

また、農業経営のうち単一経営（主位部門の販売額が8割以上）が79.5%を占め、準単一経営（同6～8割）は15.5%で、複合経営（同6割未満）は5.0%のみであり、農業経営の専門化、専作化が進み複合経営の割合は低下している。

## (3) 農家

15年の農家戸数は2,155千戸であり、5年

前（10年）に比べて373千戸（△14.7%）減少した（第2表）。減少率は加速しており、高度経済成長初期の60年（606万戸）と比べると農家戸数はほぼ3分の1になっている。

農家のうち販売農家は1,330千戸（5年前比△18.5%）で農家全体の61.7%を占め、自給的農家は826千戸（同△7.9%）で38.3%を占める。ともに減少しているが、販売農家の減少率のほうが大きい。販売農家のうち主業農家が294千戸（5年前比△18.3%）で22.1%を占め、準主業農家257千戸（同△33.9%）、副業的農家779千戸（同△11.8%）であり、近年、準主業農家の減少が著しい。なお、「販売農家」といっても、農産物販売額50万円未満が578千戸（販売農家の43.4%）あり、販売額が50万円を上回っている農家は852千戸（農家全体の約4割）である。

(注1)  
15年において土地持ち非農家が1,414千戸あり、初めて販売農家戸数を上回った。土地持ち非農家はこの5年間で40千戸（2.9%）増加したが、その増加数は農家の減少数（373千戸減）の9分の1にすぎず、この間、不在村の農地所有者が増加したことが伺える。(注2)

農家人口（販売農家の世帯員数）は4,880千人であり、農家戸数減少に加え1戸当たり世帯員数も減少（4.0人→3.7人）したため、農家人口はこの5年間で25.0%減少した。3世代が同居している農家は減少し、単身世帯（1人暮らし）や夫婦のみの世帯が増加

第2表 農家の動向

(単位 千戸、千人、人/戸、%)

	90年	00	05	10	15	15/10
農家戸数	3,835	3,120	2,848	2,528	2,155	△14.7
販売農家	2,971	2,337	1,963	1,631	1,330	△18.5
主業農家	820	500	429	360	294	△18.3
準主業農家	954	599	443	389	257	△33.9
副業的農家	1,196	1,237	1,091	883	779	△11.8
自給的農家	864	783	885	897	826	△7.9
土地持ち非農家	775	1,098	1,201	1,374	1,414	2.9
農家世帯員	13,502	10,467	8,371	6,503	4,880	△25.0
1戸当たり世帯員数	4.5	4.5	4.3	4.0	3.7	△7.5
農業従事者	8,793	6,857	5,562	4,536	3,399	△25.1
農業就業人口	4,819	3,891	3,353	2,606	2,097	△19.5
基幹的農業従事者	2,927	2,400	2,241	2,051	1,754	△14.5

資料 第1表に同じ

(注) 農家世帯員、農業従事者、農業就業人口、基幹的農業従事者は販売農家のみ。

(注3)  
している。自給的農家の世帯員に関する統計はないが、販売農家と同様に高齢者のみの世帯が増加していると考えられる。

(注1)「土地持ち非農家」とは、「農家以外で耕地及び耕作放棄地を合計で5a以上所有している世帯」であり、農地を所有しているが貸しているなどして自らは農業を営んでいない元農家や農地で作物は作っているものの10a未満であるため農家の定義から外れる世帯も含まれる。この中には5a未満の農地所有者は含まれておらず、また不在村の農地所有者は捕捉されていない。

(注2)ただし、農家戸数減少と土地持ち非農家増加の乖離は大きすぎ、センサスでは離農または死亡後の農地の所有や利用実態を十分把握しきれていない可能性がある。

(注3)ただし、15年センサスでは農家の世帯員数の分布状況の統計はないが、公表されていた05年では、世帯員1人（単身世帯）は3.2%、世帯員2人（主に夫婦のみ）は19.4%であり、その後単身世帯が増加したと考えられるものの、農家の単身世帯の比率は都市部も含めた全国平均（15年で34.5%、国勢調査）よりはるかに低い水準である。また、2000年において、農家（312万戸）のうち1世代世帯は62万戸（19.9%）、3世代等世帯は114万戸（36.7%）であった。

## 2 進展する農地集積と 経営規模拡大

### (1) 都府県

15年における都府県の農業経営体数は1,337千で、5年間で18.1%減少したが、特に2ha未満の減少率が高く、その一方で10ha以上は2割以上増加している(第3表)。都府県の平均経営面積は1.80haになり、05年(1.34ha)、10年(1.57ha)と比べ経営規模は着実に増大している。

しかし、1ha未満の経営体が737千で全体の55.1%を占め、2ha未満では79.8%を占めており、都府県の農業経営の大半が小規模であることは変わっていない。また、大規模経営が増加しているものの、20~30ha

は4,850、30ha以上は5,216にすぎない。

ただし、経営面積の割合をみると、1ha未満は17.1%、2ha未満は36.1%であるが、経営体数で5.6%にすぎない5ha以上が面積では40.3%を占め、また0.7%にすぎない20ha以上が面積では17.3%を占めている。

なお、都府県の自給的農家は819千戸であるが、その経営面積は146千ha(平均0.18ha)で6%程度を占めるのみである。また、土地持ち非農家が1,395千戸あり、その所有している農地(564千ha、1戸当たり平均0.4ha)は大部分を賃貸している。

### (2) 北海道

15年における北海道の経営体数は40.7千で、5年間で12.5%減少したが、減少率は都府県より低い(第3表)。100ha以上を除いて全ての階層で経営体数が減少しているが、100ha以上の経営(1.2千)は5年間で3割近く増加しており、平均経営面積は25.8haとなり5年前(23.0ha)に比べて12.2%増加した。

北海道の農業経営の規模は分散しており、最も数が多い階層は10~20ha(8千)で全体の2割である。ただし、経営体数では10ha未満が37.9%を占め、50ha以上は14.3%であるが、経営面積では10ha未満は5.3%のみで、50ha以上が48.7%を占めており、北海道の農業は大規模化が進行している。<sup>(注4)</sup>

**(注4)** なお、北海道における自給的農家は6.3千と都府県に比べて少なく、土地持ち非農家は18.9千戸である。

第3表 農業経営の規模別構成

(単位 千経営体, 千ha, %)

		10年		15			15/10
		経営体数	経営体数	構成	面積	構成	経営体数
都府県	0.5ha未満	373	303	22.6	105	4.4	△18.9
	0.5~1.0	555	434	32.5	305	12.7	△21.8
	1.0~2.0	414	331	24.8	456	19.0	△20.0
	2.0~3.0	135	114	8.6	273	11.4	△15.5
	3.0~5.0	87	79	5.9	296	12.3	△9.6
	5.0~10.0	46	47	3.5	317	13.2	3.2
	10.0~20.0	14	17	1.3	234	9.8	22.0
	20.0~30.0	4	5	0.4	116	4.8	23.3
	30.0ha以上	4	5	0.4	299	12.5	29.1
	計	1,633	1,337	100.0	2,401	100.0	△18.1
北海道	1ha未満	4.7	3.9	9.6	1	0.1	△17.3
	1~3	4.4	3.5	8.6	6	0.6	△20.9
	3~5	3.5	2.8	6.8	11	1.0	△19.8
	5~10	6.6	5.2	12.9	38	3.6	△21.2
	10~20	9.4	8.0	19.6	115	11.0	△15.2
	20~30	5.9	5.4	13.4	134	12.7	△7.2
	30~50	6.4	6.1	15.1	233	22.2	△4.6
	50~100	4.7	4.6	11.3	306	29.1	△2.3
	100ha以上	0.9	1.2	2.9	206	19.6	28.8
	計	46.5	40.7	100.0	1,050	100.0	△12.5

資料 第1表と同じ

### (3) 農地集積の動向

15年において借入農地は1,164千haであり、5年間で9.5%増加した。農地の流動化は着実に進展しており、借入農地が経営面積全体に占める割合は、05年22.3%、10年29.3%、15年33.7%と上昇している<sup>(注5)</sup>（前掲第1表）。借入面積のうち、北海道が239千ha（借地率22.7%）、都府県が926千ha（同38.5%）であり、都府県では借地割合が約4割になっている。

認定農業者のいる経営体は213千（経営体全体の15.5%）であり、その経営面積は1,840千haで全体の53.3%を占めており、1経営体当たりの平均面積は8.6haである。認定農業者の経営面積は、05年は1,184千ha（全体の32.1%）、10年は1,549千ha（同42.6%）であったが、政府の後押しもあって着実に増大している。また、組織経営体の経営面積は、05年243千ha、10年437千ha、15年534千haと増大しており、15年では経営面積全体の15.5%を占めている<sup>(注6)</sup>。

認定農業者や組織経営体に対する農地集積の結果、5ha以上の経営体による経営面積は、05年では1,601千haで全体の43.3%であったが、10年は1,864千ha（51.3%）、15年は1,998千ha（57.8%）と拡大し、20ha以上の経営体が占める割合も、05年26.5%、10年32.7%、15年37.5%と増大している。

**(注5)** 農地の借入面積の増加率は10年に比べ鈍化しているが、10年の増加は07年に規模要件を設けた経営所得安定対策が導入されたのに対応して無理をしても集落営農を組織化したという要因が大きく、15年はその反動が出たということができよう。

**(注6)** 農地所有適格法人（農地法第2条第3項に

基づいて農地所有等の権利が取得できる法人、旧農業生産法人）は、90年は3,816、05年は7,904であったが、16年では16,207に増加しており、その経営面積は05年の128千haから16年は386千haに増大している。

## 3 高齢化が進む農業労働力

### (1) 過大視されている農業者の高齢化

農業就業人口の平均年齢が65歳を超え、農業者の高齢化によって日本農業は危機的状態にあるとたびたび指摘されている。しかし、高齢化が進んでいることは事実ではあるものの、農業者の平均年齢は過大に出るような統計上の問題点があり、農業労働力の内実を吟味する必要がある。

農家（家族経営）は、収穫期等の農繁期に臨時に人を雇う場合はあるものの、基本的には必要とする労働力の大部分を家族労働（農家世帯員の労働）に依存している。農家の農業労働力を把握する統計として農業就業人口と農業従事者の二つがあるが<sup>(注7)</sup>、「農業就業人口」は「主に自営農業に従事した農家世帯員（15歳以上）」であり、このなかには他産業（会社、役場、農協等）で働いているながら農繁期等に農業を手伝っている兼業農家の世帯員は含まれていない。一方、「農業従事者」は「年間に少しでも自営農業に従事した農家世帯員（15歳以上）」であり、学生や主婦、会社員、公務員であっても農繁期に多少なりとも農作業に従事すれば農業従事者になる。

そのため、例えば他産業で働きながら自家の農業にも従事していた「農業従事者」

が定年退職すると、「自営農業が主」となるため退職した段階で「農業就業人口」に繰り入れられる。また、年金収入が主な収入源である高齢者も、他の仕事がないか少ない場合は、多少なりとも農作業を行っていれば「農業就業人口」になる。このように高齢者の多くが農業就業人口にカウントされるため平均年齢は過大に出ることになる。

また、近年、農林水産省は食料・農業・農村白書等において農業就業人口よりも「基幹的農業従事者」の統計を使うことが多くなっているが、基幹的農業従事者の定義は「農業就業人口のうちふだん仕事として主に自営農業に従事する人」で農業就業人口より狭い概念であり、農業従事日数が他の仕事より多くても、ふだんの状態が学生や主婦（家事、育児等）である人は除かれる。

（注7）農業就業人口、農業従事者の統計は90年より販売農家のみが調査されており、自給的農家の世帯員で農業生産に従事している人は含まれていない。

## （2）農業就業人口と基幹的農業従事者

15年の農業就業人口（販売農家）は2,097千人（男1,088千人、女1,009千人）であり、10年に比べて509千人（△19.5%）減少した（前掲第2表）。

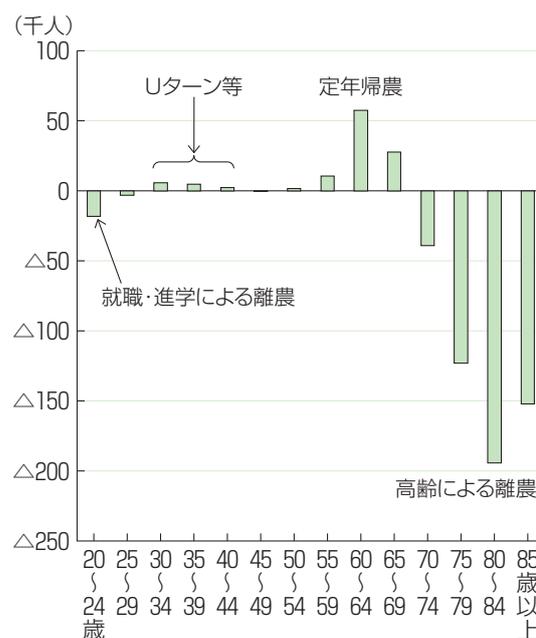
年齢別の構成をみると、20歳代1.9%、30歳代3.7%、40歳代5.2%、50歳代11.1%であるが、60歳代29.9%、70歳代30.2%、80歳以上16.7%と高齢者の比率が高く、15年の平均年齢は66.4歳である。農家世帯員に対する農業就業人口の割合をみると、70歳代は84.3%、80～84歳は70.0%と非常に高く、85

歳以上でも35.8%の世帯員が農業に従事している。

5年間の変化をみると、10年における15～19歳の農業就業人口は36.5千人であるが、5年後（15年）の20～24歳は18.4千人になっており、この年齢層は5年間で18.1千人減少した。これは自家の農業を手伝っていた若い農家世帯員（主に学生）が就職または大学進学等によって農業から離れたためである。また、10年において70歳以上であった人は5年後の15年に75歳以上になっており、10年における70歳以上の農業就業人口は1,245千人であるが、15年の75歳以上は663千人で、この間582千人減少しており、この減少は高齢により離農あるいは死亡したためである（第1図）。

その一方で、10年において55～59歳の農

第1図 農業就業人口の年齢階層別変化（2015年-2010年）



資料 第1表と同じ  
（注）10年と15年（5年後）の年齢層の変化。

業就業人口は223千人であったが、15年における60～64歳の農業就業人口は280千人と57千人増加しており、同様に10年における60～64歳は319千人であったが、15年の65～69歳は347千人と28千人増加している。この増加は、主に定年帰農によるものである。

また、15年センサスで特筆すべきことは、25～54歳の年齢層において農業就業人口が増加していることであり、高齢の両親が農業からリタイアしたのを機に他産業から農業に回帰する動きがあったことが伺える。

15年における基幹的農業従事者は1,754千人（男1,005千人、女749千人）であり、5年間で14.5%減少した（前掲第2表）。基幹的農業従事者の減少率は農業就業人口より低い、平均年齢は67.0歳で農業就業人口より少し高い。基幹的農業従事者は農業就業人口より343千人少ないが、このうち男が83千人（60歳以上56千人）、女が260千人（60歳以上181千人）であり、ふだんは家事を行っている女性や年金生活を送っている高齢者、あるいは学生は、農業に多少従事していても基幹的農業従事者には含まれていない。

なお、年間150日以上自営農業に従事している世帯員を「農業専従者」と呼んでいるが、15年の農業専従者は1,245千人（男741千人、女505千人）で農業従事者の36.6%を占めており、農業専従者のいる農家は705千戸（販売農家の53.0%）、65歳未満の農業専従者のいる農家は352千戸（同26.5%）である。

### (3) 農業従事者

15年における農業従事者は3,399千人（男

1,870千人、女1,529千人）であり、10年に比べて25.1%減少した（前掲第2表）。農業従事者は農業就業人口の1.6倍、基幹的農業従事者の1.9倍であるが、減少率は農業従事者のほうが高い。また、農業従事者の平均年齢は60.0歳であり、農業就業人口や基幹的農業従事者の平均年齢より低い。1戸当たりの農業従事者は平均2.6人で、農家世帯員の約7割は農業従事者であるが、農家世帯員には15歳未満や80歳以上も含まれており、30～70歳代の農家世帯員のほとんどは何らかの形で自家農業に従事している（特に男性はその比率が高い）。

農業従事者の従事日数をみると、29日以下が925千人で全体の27.2%、30～59日が483千人（14.2%）であるが、60日以上が1,991千人（58.6%）、150日以上が1,263千人（37.2%）である。

農業従事者は日本の農業の重要な担い手であるが、現在の農政では軽視されており、15年センサスでは農業従事者の年齢別の統計も公表されなくなった。また、自給的農家（83万戸）の世帯員で農業に従事している人は100万人以上いると考えられ、土地持ち非農家（141万戸）の世帯員も自家用野菜くらいは作っている人はかなりおり、これらの人々が現在の日本の農村社会を支えている。

### (4) 雇用労働

農業における雇用労働は、「常雇い」（年間7か月以上雇用）と「臨時雇い」（日雇い、季節雇い、手伝い、ゆい等）に分けて調査し

ている。

「常雇い」を雇っている経営体は54.3千（農業経営全体の3.9%）であり、5年前に比べて32.6%増加し、10年前の約2倍になっている（第4表）。雇用者数は220千人で5年前より43.3%増加しており、1経営体当たりの平均雇用者数は4.1人である。常雇いを雇用している経営は、家族経営体40.2千、組織経営体14.1千で家族経営体のほうが多いが、雇用者数は組織経営体（121千人、平均8.6人）が家族経営体（100千人、平均2.5人）を上回っている。常雇いが多い農業部門（単一経営）は、施設野菜（33千人）、花き（20千人）、露地野菜（16千人）、養鶏（16千人）、稲作（16千人）である。

一方、「臨時雇い」を雇っている経営体は289.9千（うち家族経営体273.7、組織経営体16.0）であり、5年前に比べ32.0%減少した。また、臨時雇いの雇用者は1,456千人（延べ24,820千人日）で、5年間で33.1%減少した。1経営体当たりの平均雇用者数は5.0人、延べ日数は85.6人日である。臨時雇いが減少した理由として、①農村の高齢化により必要な労働力が確保できない、②離農して雇用する必要がなくなった、③常雇いへシフトした、④日本全体の雇用環境が堅調であ

第4表 雇用労働の動向

（単位 千経営体、千人、千人日、%）

		05年	10	15	15/10
常雇い	経営体数	28.4	40.9	54.3	32.6
	人数	129	154	220	43.3
臨時雇い	経営体数	481.4	426.7	289.9	△32.0
	人数	2,281	2,176	1,456	△33.1
	延べ人数	33,842	34,360	24,820	△27.8

資料 第1表に同じ

るなどが指摘でき、農業の現場では臨時雇いを確保できない人手不足の状況が現れている。なお、臨時雇いの多い農業部門は、果樹（50.9千経営体、4,551千人日）、稲作（88.6千経営体、3,138千人日）、露地野菜（18.3千経営体、2,484千人日）、施設野菜（17.2千経営体、2,326千人日）である。

（注8）雇用者のうち45歳未満が42.4%、45～64歳が38.1%、65歳以上が19.5%であり、農業就業人口より若い人が多い。

## 4 小規模農家と大規模経営が併存する稲作農業

### （1）大きく減少した稲作経営

稲作を行っている農家は、60年に527万戸、80年に383万戸あったが、2000年には238万戸まで減少した。05年以降は自給的農家の稲作が含まれておらず統計の連続性がないが、稲作経営の数は、05年1,663千、10年1,347千、15年1,082千と5年で2割のペースで減少を続けている。ただし、稲作を行っている経営体は現在でも農業経営全体の79%を占めている。

稲作経営が減少したのは、農業機械化によって稲作の労働生産性が上昇する一方で、米価が低迷するなかで小規模農家が機械投資をしてまで稲作を継続することが困難になり、稲作をやめて農地を地域の中核農家や集落営農等に賃貸する動きが進んだためである。

（注9）調査されていた90年において自給的農家の7割が稲作を行っており、現在でも自給的農家（826千戸）の多くが稲作を行っていると考えられる。

## (2) 規模拡大の一方で零細構造が残存

販売目的の稲作経営は952千で5年間で18.6%減少したが、5年間の変化を稲作付面積の規模別でみると、1ha未満が2割以上減少する一方で5ha以上が増加しており、特に10～15haが21.4%、15ha以上が32.4%増加した(第5表)。その結果、15年の1経営当たりの平均稲作付面積は1.38haとなり、05年(0.96ha)、10年(1.17ha)に比べ着実に増加している。

しかし、0.5ha未満が382千で全体の40.1%、0.5～1haが280千で29.4%を占め、両者を合わせると1ha未満が7割を占めており、稲作経営の多くが零細であることは変わっていない。また、大規模稲作経営が徐々に出現しているとはいえ、10～15haは8,017(うち北海道2,277)、15ha以上は8,811(うち北海道1,752)<sup>(注10)</sup>で、数にすればわずかである。

一方、作付面積のシェアをみると、1ha未満が占める割合は23.3%、1～2haが16.8%であるが、経営体数では4.4%の5ha以上が面積では39.7%を占め、また10ha以上(経営体数の1.8%)が25.9%を占めている。10ha以

上の作付面積は、05年96千ha、10年264千ha、15年340千haと増加しており、10年から15年の5年間で28.8%増加した。

(注10) 北海道以外で稲作付面積が15ha以上の経営体が多い県は、秋田(672)、新潟(664)、富山(548)、宮城(427)、佐賀(381)、茨城(299)、青森(255)である。

## (3) 認定農業者、組織経営体、主業農家の割合

稲作を行っている認定農業者は143千戸で稲作経営全体の13.2%であり、その稲作付面積は621千haで、1経営当たりの面積は4.3haと比較的大きい。認定農業者による稲作は05年342千ha、10年446千ha、15年621千haと順調に拡大し、稲作付面積全体に占める割合は、05年22.3%、10年29.7%、15年40.9%と増大している(第6表)。

また、稲作を行っている組織経営体は、05年4.1千、10年9.8千、15年12.7千と増加しており、その稲作付面積は、05年40千ha、10年154千ha、15年211千haと10年間で5倍<sup>(注11)</sup>に増加している。集落営農と法人経営の拡大によるものであり、15年における組織経営

第5表 稲作経営の構造(販売目的)

(単位 千経営体, 千ha, %)

稲作付面積	05年		10		15				15/10	
	経営体数	面積	経営体数	面積	経営体数	割合	面積	割合	経営体数	面積
0.5ha未満	591	179	492	148	382	40.1	112	8.5	△22.4	△24.5
0.5～1.0	432	297	355	247	280	29.4	193	14.7	△21.2	△21.6
1.0～2.0	246	333	192	265	160	16.8	221	16.8	△16.7	△16.8
2.0～3.0	67	158	55	134	51	5.3	122	9.3	△8.8	△9.0
3.0～5.0	39	145	39	147	38	4.0	144	11.0	△2.0	△1.8
5.0～10.0	21	140	24	163	26	2.7	181	13.8	10.3	10.5
10.0～15.0	5	57	7	81	8	0.8	98	7.5	21.4	21.5
15.0ha以上	2	39	7	184	9	0.9	242	18.4	32.4	31.5
計	1,402	1,348	1,169	1,369	952	100.0	1,312	100.0	△18.6	△4.1

資料 第1表に同じ

第6表 稲作における認定農業者等のシェア

(単位 千経営体, 千ha, ha/経営体, %)

		05年	10	15	15/10
全体	稲作経営	1,663	1,347	1,082	△19.7
	稲作付面積	1,535	1,500	1,518	1.1
	1経営当たり面積	0.9	1.1	1.4	25.9
認定農業者	稲作経営	124	150	143	△4.7
	稲作付面積	342	446	621	39.2
	面積シェア	22.3	29.7	40.9	+11.2
	1経営当たり面積	2.8	3.0	4.3	46.0
経営組織	稲作経営	4	10	13	29.4
	稲作付面積	40	154	211	36.9
	面積シェア	2.6	10.3	13.9	+3.6
	1経営当たり面積	9.8	15.7	16.6	5.8
主業農家	稲作農家	305	242	190	△21.6
	稲作付面積	543	494	494	0.1
	面積シェア	35.4	32.9	32.6	-0.3
	1農家当たり面積	1.8	2.0	2.6	27.6
5ha以上のシェア		17.5	31.3	39.7	+8.4
10ha以上のシェア		7.1	19.4	25.9	+6.5

資料 第1表に同じ

(注) 5ha以上, 10ha以上のシェアは販売目的の稲作。

体による稲作の割合は13.9%になっている。

稲作を行っている主業農家は190千戸で稲作販売農家(1,068千戸)の17.8%であるが、その稲作付面積は494千haで32.6%を占めている。<sup>(注12)</sup>ただし、稲作を行っている主業農家の数は減少しており、主業農家の稲作付面積も05年543千ha、10年494千ha、15年494千haと増加しているわけではない。稲作において主業農家の割合が増加しないのは、①稲作は年1回の収穫であり、年間を通しての労働の稼働が難しい、②小規模であれば稲作の作業日数は多くかからず、兼業農家でも継続することは可能である、③稲作で十分な農業収入を得ることが困難である、などを指摘することができる。

(注11) 農家以外の農業事業体による稲作は、90年は7千ha、2000年では18千haであった。

(注12) 農業の他部門における主業農家の割合(面積・頭数)は、露地野菜69.2%、施設野菜76.4%、果樹48.4%、酪農92.4%、肉用牛75.5%、養豚86.8%である。

#### (4) 減少した農業機械所有と作業受委託

農業機械を所有している経営体は田植機761千、コンバイン596千であり、稲作経営(1,082千)に対する割合は田植機70.3%、コンバイン55.1%である(第7表)。逆に言うと、29.7%の稲作経営は田植機を所有しておらず、44.9%の稲作経営がコンバインを所有していない。<sup>(注13)</sup>農業機械を所有している経営体数は減少を続けており、現在の農業機械出荷台数(14年の国内出荷台数は田植機28千台、コンバイン21千台)からみると、今後も経営規模拡大に伴って農業機械の所有はさらに減少していくことが見込まれる。

作業受託面積をみると、全作業受託は05年43千ha、10年37千ha、15年32千haと減少しており、耕起、田植、収穫(稲刈)とも受託面積が減少している。その要因として、委託者が離農により大きく減少していること、作業受委託から利用権設定にシフトしていることが指摘できる。

(注13) センサスによると、作業を委託している経営体は田植149千、稲刈267千であり、農業機械を所有していない経営体数とはかい離があるが、その理由として、①機械を借りている、②収穫

第7表 農業機械の所有と作業受委託の動向

(単位 千経営体, 千ha)

		05年	10	15	15/10
所農有機	田植機	1,227	998	761	△23.8
	コンバイン	968	765	596	△22.1
受託面積	全作業	43	37	32	△13.4
	耕起	85	85	69	△19.5
	田植	99	98	83	△14.9
	稲刈	224	219	185	△15.7
経営委託体数	全作業	90	60	37	△39.1
	耕起	124	96	58	△39.8
	田植	213	171	112	△34.5
	稲刈	423	339	230	△32.2
	育苗	334	273	169	△38.1
	乾燥	640	467	313	△32.9

資料 第1表に同じ

機械としてバインダーを使っている、③機械を使っていない、などが考えられる。

## 5 農業構造の展望と今後の課題

以上、2015年農業センサスのデータに沿って日本農業の実態をみてきたが、最後に、こうした現状を踏まえ、農業構造の展望と今後の課題について考えてみたい。

### (1) これまでの政府目標と実績値

政府は、農業基本法以降、農業構造の改革を目指しており、畜産部門や北海道では規模拡大が実現したものの、都府県の土地利用型農業では零細構造が維持されてきた。そのため新政策（92年）において効率的な農業経営の育成を掲げ、93年に「認定農業者」という選別的な制度を導入した。

新政策では「農業構造の展望」を示しており、2000年において農家戸数は250～300万戸になり、他産業並みの生涯所得を確保できる個別経営体を35～40万、組織経営体を4～5万育成するとの目標を示した。そして、稲作については、個別経営15万（10～20haの経営10万＋5～10haの複合経営5万）と組織経営2万で稲作の8割を占めるようにするとした。

現実には、2000年において農家戸数は312万、10ha以上の農家は37千戸（うち北海道が30千戸）、5～10haは49千戸、農家以外の農業事業体は11千になり、5ha以上の販売農家による稲作は303千ha（全体の19%）、農家

以外の農業事業体による稲作は18千haとなり、目標には遠く及ばなかった。

また、新基本法（99年制定）に基づいて策定された初めての基本計画（2000年）では、「効率的かつ安定的な農業経営」として家族経営33～37万、法人・生産組織3～4万を育成するとの方針を示したうえで、10年においてこれらにより水田農業の6割を担うとし、米政策改革大綱（02年）でも同様な水田農業のビジョンを示した。

さらに、05年の基本計画では、15年における農家戸数を210～250万戸とし、効率的かつ安定的な経営（家族経営33～37万、法人経営1万、集落営農2～4万）に農地の6割を集積し、稲作については8万の個別経営体と2～4万の集落営農で7～9割を占めるとした。

実際に15年の実績をみると、農家戸数は見通しの下限に近い216万戸、認定農業者と集落営農への農地集積率は52.3%となり、一定程度の農地集積は進んだ。しかし、稲作については、認定農業者（14万経営）が40.7%、組織経営体（1.3万）が13.9%を占め、稲作作付面積5ha以上（4.3万経営）の割合は39.7%になったが、基本計画で示したような生産構造は実現していない。

### (2) 農業構造の見通しと地域農業のあり方

このように、これまで政府が示した目標値は農村の実態や農家の意識とかい離していたため、目標年に至っても未達という状況を繰り返してきた。ただし、本稿で示し

たように経営規模拡大、農地集積は着実に進んでおり、中長期的な方向としては、政府が示した「展望」が全く誤っていたわけではない。

農家の現状をみると、15年において販売農家のうち同居後継者がいる農家は397千戸（29.9%）、他出後継者がある農家は251千戸（18.8%）であり、後継者がいない農家が5割ある（682千戸、51.3%）。したがって、現在の農業者の年齢構成からすると、農家戸数は今後さらに減少する見込みであり、これまでのすう勢から推計すると、20年には180万戸、25年には150万戸程度まで減少することが予想され、離農後の農地の受け皿として集落営農や法人経営が期待されている。

小規模農家の減少に伴って農地集積が進むため、時間をかければ中長期的には新政策や基本計画が示したような構造が実現する可能性はあり、稲作についても大規模経営のシェアは高まっていく見込みである。しかし、現在でも、稲作経営の86%を占める作付面積2ha未満の経営が生産量の4割を占めており、小規模農家が稲作をすぐにやめるわけではなく今後も根強く存続していくと考えられる。

また、ごく一部の企業的農業のみを「プロ農家」とし、これらの農業経営を発展させることが日本農業の今後の方向であるとの主張が一部にあるが、畜産経営の大規模化は糞尿処理や動物福祉、飼料基盤の問題を起こす可能性があり、労働集約的な野菜や果樹では大規模化に限界がある。また、

少数の経営体のみが地域の農業を担っている状況は健全ではなく、地域農業や地域社会を維持するためには多様な担い手が共存することが望ましい。「担い手」として位置づけられている認定農業者（25万）は農家全体（215万戸）の1割強にとどまっており、法人経営は2万にすぎないのであり、農政は多数の小規模農家や家族経営の存在を無視・軽視すべきではない。

### (3) 農地中間管理機構による農地集積の問題点

さらなる構造改革と農地集積を推進するため、政府は14年度に農地中間管理機構を設立し、23年度までに担い手（認定農業者＋集落営農）への農地集積率を8割にすることを目標に掲げている。しかし、現在の集積率54.0%は農地全体の26%を占める北海道の集積率（90.0%）を含めた全国平均であり、佐賀（68.7%）、秋田（66.2%）、山形（63.1%）、新潟（60.0%）など6割を超えている県がある一方で、千葉（21.3%）、岡山（21.6%）、広島（22.1%）、兵庫（22.4%）、茨城（29.3%）など3割を下回る県も多くあり、地域差が大きい。

また、機構が設立された14年に50.0%であった集積率は、15年52.3%、16年54.0%と上昇しているものの、集積実績（14年度80千ha、15年度62千ha）は目標（年間149.2千ha）を大きく下回っている。農地中間管理機構による農地集積が計画どおり進んでいない理由として、①借入希望と貸出希望のミスマッチがある、②農地中間管理制度に対す

る農家の理解が十分浸透していない、③10年間の利用権設定に対する農家の懸念がある、④稲作以外の地域では集積のインセンティブが弱い、⑤都道府県で一つの機関であり地域の実情を十分把握しきれておらず、農地の面的集積が進まない等の問題点を指摘できる。こうした問題点があるため、集積率8割という目標の早期達成は困難であり、農地中間管理機構の運営や制度の改革が必要であろう。

#### (4) 限界がある企業による農業経営

農地を所有できる法人（農地所有適格法人）については、役員、出資、事業等に関して農地法上の規制が設けられているが、09年より一般企業でもリース方式によって農業に参入できるようになった。その結果、この制度に基づく企業等の農業参入は16年において2,676法人（うち株式会社1,677）になり、この5年間で2.5倍に増加し、その経営面積は7,428haに達している。

しかし、参入した法人の平均面積は2.8haでそれほど大規模ではなく、増えたと言っても日本の農地面積全体に占める割合はわずか0.2%程度にすぎない。また、参入したものの業績悪化で既に撤退している企業も出ており、企業が今後の日本農業の中心的な担い手となることはないであろう。

こうした状況にもかかわらず、現在も農地の規制を取り払い企業の農業参入を進めることによって日本農業の競争力が強化されるとの主張が一部にある。しかし、株式会社には「譲渡自由の原則」があるため、企業

的農業は資本の論理に従って買収や系列化が進み、場合によっては外資が参入し、地域社会との関係が切り離されるという問題がある。そのため、農地法の規制は今後も続ける必要があり、また参入後の監視も必要である。

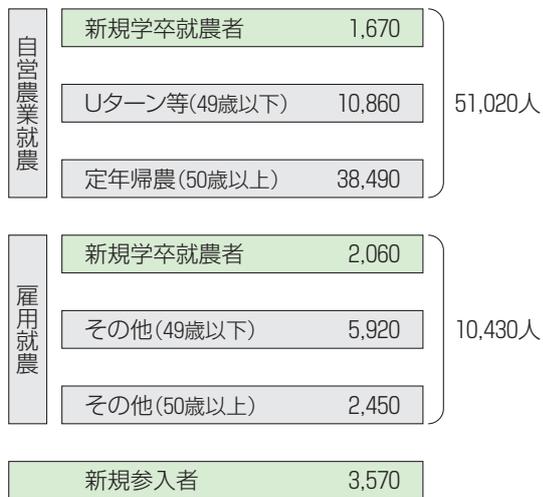
#### (5) 農業労働力確保の課題

既に指摘したように農業就業人口の高齢化は過大視されているが、高齢農業者のリタイアが続いていることは事実であり、若い農業者の確保が重要な課題になっている。

新規就農の動向をみると、15年において新規就農者は61千人あり、そのうち自営農業への就農が51千人、雇用農業への就農が10千人である。自営農業への就農のうち新規学卒就農者は1.7千人のみであるが、49歳以下の就農（Uターン等）が10.9千人おり、50歳以上の就農が38.5千人と最も多い。50歳以上の就農者は大部分が定年帰農（あるいは早期退職）であり、これらの人々はそれまで兼業農家として自家の農業に従事しており、一定の農業技術を有している。定年帰農者は就農後15～20年は地域農業の中核として活躍できる可能性があり、農政としても定年帰農を日本農業の重要な担い手として正當に位置づけるべきであろう（第2図）。

一方、雇用就農者は10.4千人であり、5年前に比べて3割増加している。雇用による新規学卒就農者は自営農業就農を上回っており、このうち非農家出身者が86%を占め、雇用就農は若者が農業に就業する重要

第2図 2015年の新規就農者数



資料 農林水産省「農業構造動態調査」

なルートになっている。また、15年における新規参入者は3.6千人で、5年前に比べ倍増しているが、このうち30歳代が1.2千人で最も多く、こうした外部からの農業への参入は地域農業の活性化の契機になりうるであろう。

なお、農業における雇用労働の不足が現れている状況のなかで、近年外国人労働力が増加している。現在は技能実習生という形で受け入れているのが一般的であり、この制度によって現在日本で働いている外国人19万人のうち農業分野が26千人で全体の14%を占めている。外国人実習生が常雇いに占める割合は1割程度であるが、地域や農業部門によってはその比率が高く、別のルートで働いている外国人もいる可能性がある。

現在は原則3年であり、今年(17年)11月よりこれを2年延長して最長5年にできる制度が導入されることになったが、人口

減少が見込まれる日本において外国人をどう受け入れていくかは重要な課題であり、農業分野の外国人労働力の問題を本格的に議論・検討すべき時期に来ていると言える。

## (6) 農政思想の転換

農業は自然環境のなかで農地を利用して営まれる産業であるため、地域社会との関係が不可欠であり、農業は本来的に協業的な性格を有し、世界的にも家族経営が主流である。また、食料・農業・農村基本法(第3～5条)に明記されているように農業は様々な多面的機能を有しているが、近年の「農業成長産業論」では、TPPなど経済のグローバル化に対応するため、競争力強化、企業的農業、株式会社化、輸出促進をもっぱら掲げており、資源循環、地域社会、多面的機能に関する認識が不足している。

私は、今年2月に久しぶりに米国を訪問する機会を得たが、米国の農務省や普及組織が地域社会との関係を重視した事業・活動を行っていることを改めて認識し感心した。日本の農業政策においても、競争力強化のみを中心に掲げるのではなく、米国やEUで進められているような循環型農業や消費者との連携を強化する方向を目指すべきであろう。

### <参考文献>

- ・清水徹朗(1991)「日本農業の構造変化と農業機械産業の展望」『農林金融』3月号
- ・酒井富夫(1992)「農業法人制度の課題」『日本の農業—あすへの歩み—第181号』農政調査委員会
- ・秋山邦裕(1992)「雇用型農業経営」『日本の農業

—あすへの歩み—第182号』農政調査委員会

- 清水徹朗（1996）「日本農業の現段階—95年農業センサス結果概要—」『農林金融』2月号
- 清水徹朗・章政（1999）「稲作経営の現状と課題—家族経営の行方と農業法人の可能性—」『農林金融』11月号
- 梶井功（2003）『WTO時代の食料・農業問題』（家の光協会）
- 島本富夫（2004）「農業構造は改革できるか」梶井功・矢口芳生編『食料・農業・農村基本計画』（日本農業年報51）農林統計協会
- 清水徹朗（2004）「稲作農業の実態と今後の見通し」『農林金融』2月号
- 桂明宏（2005）「『新基本計画』の『望ましい農業構造』は実現可能か」梶井功・小田切徳美編『新基本計画の総点検』（日本農業年報52）農林統計協会
- 清水徹朗（2009）「米政策の展開と稲作経営政策の課題」『農林金融』10月号
- 工藤昭彦（2010）「『新政策』にみる戦後農政転換の顛末」『農業経済研究報告』第41号，東北大学農

学部農業経営学研究室

- 清水徹朗（2013）「農業所得・農家経済と農業経営」『農林金融』11月号
- 安藤光義編著（2013）『日本農業の構造変動—2010年農業センサス分析—』農林統計協会
- 澤田守（2013）「家族経営における農業労働力の動向と課題」『農業経営研究』第51巻第2号
- 堀口健治（2014）「農業における雇用労働力の重みと外国人の位置」『農村と都市をむすぶ』2月号
- 橋詰登（2016）「2015年センサス（概数値）にみる農業構造変動の特徴と地域性」『農村と都市をむすぶ』5月号
- 高橋大輔（2017）「食料自給力に影を落とす土地集積の鈍化」『農業と経済』5月号
- 八山政治（2017）「『農業分野における外国人技能実習制度』の歴史と現状」『農業と経済』6月号

（しみず てつろう）

