耕地の所有・利用関係の変化と課題

――急がれる対応、農林業センサス等から――

常務取締役　内田多喜生

〔要　　旨〕

2010年代に入り、第二次世界大戦後の日本農業を支えた昭和一ケタ世代農業者の離農と世代交代が進むなか、2015年農林業センサスでは販売農家だけでなく、小規模農業世帯（本稿では自給的農家と土地持ち非農家の合計）も減少に転じた。それら世帯から流動化した経営耕地は、組織経営体等へ集積する動きがみられたが、この傾向は2020年農林業センサスでも継続している。

経営耕地の所有関係をみると、耕地の出し手として小規模農業世帯のウエイトが増しており、受け手側からみて、より多数の所有者を相手に多数のほ場を集積する必要が生じている。しかし、受け手側の体制の限界もあり、条件不利なほ場を中心に農業経営体（販売農家およびそれ以外の組織経営体等）に集積されない耕地が全国で増加し、不在地主や相続未登記農地につながっているとみられる。この傾向が続けば、地域農業や食料自給力だけでなく、自然災害対策や国土保全、多面的機能の維持等へも大きな影響が生じる可能性がある。

既に取組みが始まっている施策を含め、受け手組織の再編・連携による強化や条件不利地域でのほ場整備の拡大、農地情報の管理高度化、不在地主の関与拡大、農地・林地一体での土地利用など、行政および関連団体が連携して対応していく必要があろう。

目　次

はじめに
1　販売農家・小規模農業世帯（自給的農家・土地持ち非農家）の減少続く
2　販売農家・小規模農業世帯から組織経営体等へ経営耕地は集積
(1)　販売農家・小規模農業世帯から組織経営体等への耕地移動
(2)　出し手として小規模農業世帯の存在が増す
3　センサス経営耕地と耕地調査耕地のかい離と背景
(1)　センサス経営耕地と耕地調査耕地の比較
(2)　かい離の広がりの背景
4　耕地の所有・利用関係の変化に対応するために
(1)　この変化は今後も続く可能性が高い
(2)　多くの施策が既に打たれている
(3)　必要とみられる施策
おわりに

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はじめに

2010年代に入り、第二次世界大戦後の日本農業を支えた昭和一ケタ世代農業者の離農・経営縮小と世代交代が進んできた。そして、2015年農林業センサスでは販売農家だけでなく小規模農業世帯（本稿では自給的農家と土地持ち非農家の総称）が減少に転じる一方（内田（2017a））、法人等組織経営体等への耕地の集積が拡大していた。

本稿では、2020年農林業センサス等から、こうした販売農家・小規模農業世帯の高齢化、世代交代等による離農・経営縮小が日本の耕地利用にどのような影響を与えているのかを分析するとともに、必要な施策等について検討する。

1　販売農家・小規模農業世帯（自給的農家・土地持ち非農家）の減少続く

まず、販売農家・小規模農業世帯数（本稿では自給的農家・土地持ち非農家の合計）の推移からみていく。

第１表は、それらの05年以降の推移をみたものである。販売農家・自給的農家・土地持ち非農家の定義[注1]は、参考図にあるとおりで、営農活動は、販売農家、自給的農家、土地持ち非農家の順に小さくなる。第１表にみられるとおり、05年から10年にかけては販売農家が34万戸減少する一方、小規模農業世帯は18万戸増加していた。この期間の販売農家の減少は経営縮小による小規模農業世帯への移行が主で、その多くが営農活動を継続していたとみられる。しかし、10年から15年、15年から20年にかけては、自給的農家が減少に転じたことと、土地持ち非農家の増加幅が縮小したことにより、小規模農業世帯も減少している。

この背景には、高齢農業者の経営縮小・離農の影響が大きいが、内田（2021）で指摘したように、その中心は、かつて日本農業で最大の担い手だった昭和一ケタ世代農業者と、団塊世代農業者である。

定義上、販売農家とほぼ重なる個人経営体の基幹的農業従事者数[注2]の15年から20年の変化を、年齢階層別にみたものが第１図である。50歳以上から80歳代前半にかけて、大きく減少していることがわかる。具体的な数字では20年には昭和一ケタ世代を含む階層は9.1万人と15年時点の27.5万人のほぼ３分の１にまで減少するとともに、団塊世代を含む階層も20年は26.4万人へ15年の30.6万人から減少に転じている。

この基幹的農業従事者と販売農家の変化

第1表　農家数・土地持ち非農家数の推移

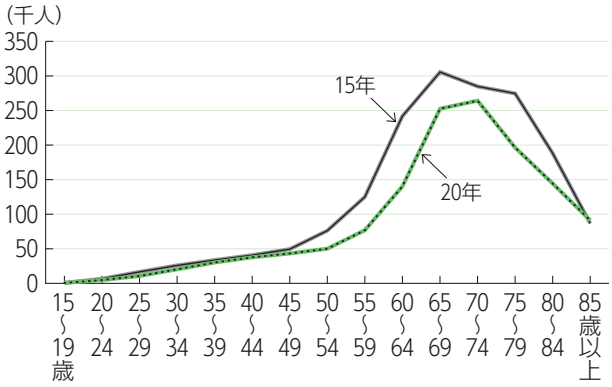
（単位　万戸）

		販売農家 ①	自給的農家 ②	土地持ち非農家 ③	小規模農業世帯数 ②+③	農家・土地持ち非農家数 ①+②+③
05年		196	88	120	209	405
10		163	90	137	227	390
15		133	83	141	224	357
20		103	72	150	222	325
変化数	10-05	△34	1	17	18	△15
	15-10	△30	△7	4	△3	△33
	20-15	△30	△11	9	△2	△32

資料　農林水産省「世界農林業センサス」「農林業センサス」

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第1図　年齢階層別基幹的農業従事者数の変化（個人経営体）



資料　農林水産省「農林業センサス」

の関係を都道府県別にみたものが第２図である。両者には明確な相関がみられ、ここから高齢化等による基幹的農業従事者の減少が、販売農家の減少につながったことが示唆される。

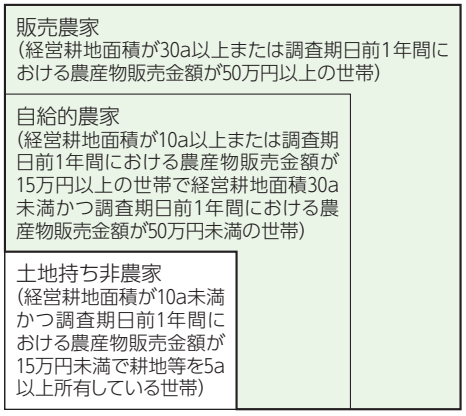
（注１） 農家・土地持ち非農家の定義

① 農家とは、経営耕地面積が10a以上または経営耕地面積が10a未満であっても、調査日前１年間における農産物販売金額が15万円以上の世帯（参考図の色網掛け部分）。

② 農家のうち、経営耕地面積が30a以上または調査日前１年間における農産物販売金額が50万円以上の世帯を販売農家という。農家のうち、経営耕地面積が30a未満で、かつ、調査日前１年間における農産物販売金額が50万円未満の農家を自給的農家という。

③ 土地持ち非農家とは、農家以外で耕地等を５a以上所有している世帯。

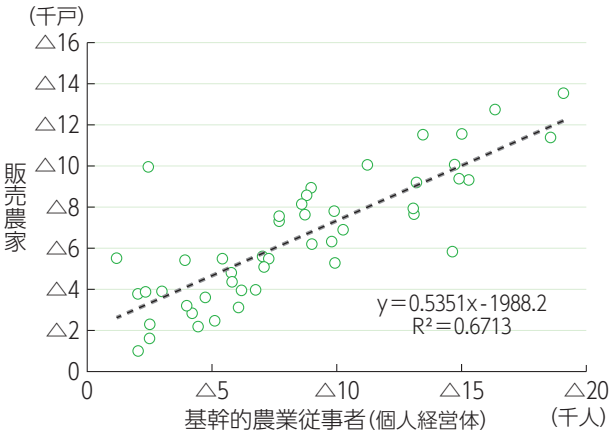
（参考図）農家・土地持ち非農家の定義イメージ



資料　筆者作成

（注２） 基幹的農業従事者とは、自営農業に主として従事した世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者をいう。

第2図　基幹的農業従事者（個人経営体）と販売農家の増減の関係（都道府県別、2020-15年）



資料　第1図に同じ

2　販売農家・小規模農業世帯から組織経営体等へ経営耕地は集積

では、次にこうした販売農家・小規模農業世帯の動向が、耕地利用にどのように影響を与えたかをみていきたい。

(1)　販売農家・小規模農業世帯から組織経営体等への耕地移動

販売農家とそれ以外の経営体（以下「組織経営体等」という）、さらに小規模農業世帯の経営耕地面積の推移をみたものが第２表である。同表にみられるように、販売農家・小規模農業世帯合計の経営耕地面積は、10年から20年にかけて79万ha減少（表中⑤）

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2表　経営耕地面積の推移

（単位　万ha）

		経営耕地面積						
		農業経営体			自給的農家③	土地持ち非農家④	販売農家・小規模農業世帯合計⑤=①+③+④	センサス経営耕地面積計②+⑤
			販売農家①	販売農家以外（組織経営体等）②				
05年		369	345	25	16	2.6	363	388
10		363	335	28	16	2.8	354	382
15		345	291	54	15	2.3	309	362
20		323	260	63	13	2.1	275	338
変化面積	10-05	△6	△10	3	0.1	0.2	△9	△6
	15-10	△18	△44	26	△1.5	△0.5	△46	△20
	20-15	△22	△32	10	△2.1	△0.2	△34	△24
	20-10	△40	△75	35	△3.6	△0.7	△79	△44

資料　第1表に同じ

する一方で、組織経営体等の経営耕地面積は35万ha増加（表中②）している。

個別でみれば販売農家間や小規模農業世帯から販売農家への経営耕地の移動も当然あるとみられるが、全体としてみれば、この間、販売農家と小規模農業世帯で減少した経営耕地が、組織経営体等へ移動する変化が生じたことがうかがえる。

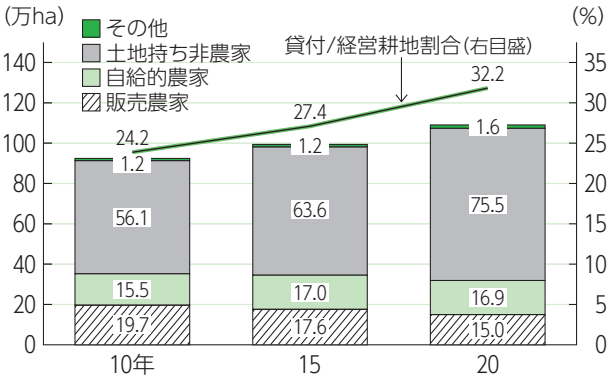
(2)　出し手として小規模農業世帯の存在が増す

上記の変化は、経営耕地の利用のなかで貸借のウエイトを高めている。第３図は貸付耕地面積の経営耕地に対する割合と、貸付主体別にその面積の推移をみたものである。

同図から、貸付耕地面積の経営耕地に対する割合が、10年の24.2％から20年には32.2％に上昇している。また、最大の貸し手は土地持ち非農家であり、その面積は10年の56.1万haから20年には75.5万haに増加し、貸付面積全体の約70％を占めている。

そして、貸借中心に経営耕地の集積が進んだことにより、借入れのある１経営体当たりの借入面積、貸付耕地所有者数（貸出のある販売農家・小規模農業世帯の合計値を借入れのある経営体数で割ったもの）の推移をみると、いずれの数字もこの間大きく増加している（第４図）。このことは、受け手側からみて、より多数の主体と借入れについての調整が必要になっていることを意味する。

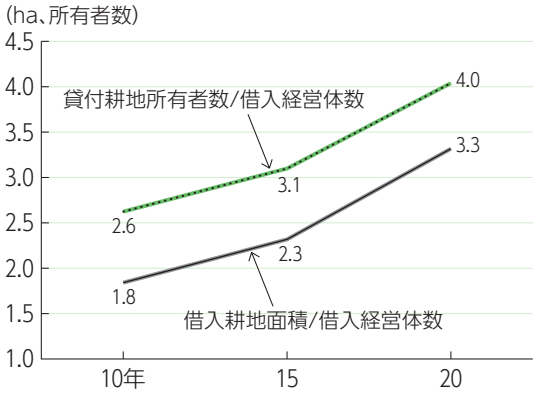
第3図　貸付主体別貸付耕地面積の推移



資料　第1表に同じ

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第4図　1経営体当たり借入面積と貸付耕地所有者数の推移



資料　第1表に同じ

このように、2020年農林業センサスからは、販売農家・小規模農業世帯の経営縮小により流動化した耕地が組織経営体等に集積される傾向が継続している一方で、受け手側からみた借入れにかかる調整の負担も大きくなっていることが読み取れる。

ここで、再度前掲第２表により15年から20年の面積変化をみると、販売農家・小規模農業世帯の経営耕地の減少面積34万haに対し、組織経営体等の増加面積は10万haと３分の１にとどまっており、経営耕地面積は合計で24万haの減少となっている。また、その数字は05年から10年の６万ha、10年から15年の20万haよりも拡大している。組織経営体等に集積されなかった経営耕地はどのような状況にあるのか。次に、センサス以外の統計データも使用しながら考えてみたい。

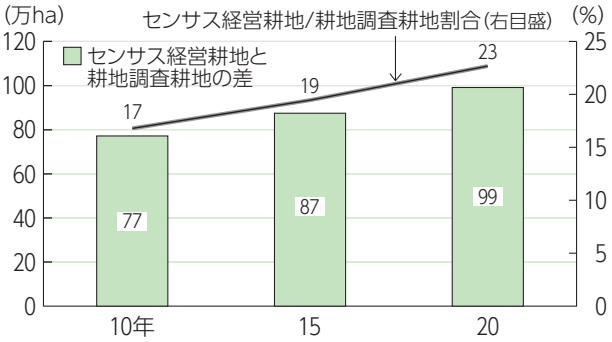
3　センサス経営耕地と耕地調査耕地のかい離と背景

(1)　センサス経営耕地と耕地調査耕地の比較

日本の耕地面積に関する代表的な統計としては、「農林業センサス」とともに、「耕地及び作付面積統計」がある。「農林業センサス」が、「５年ごとに農林業を営んでいるすべての農家、林家や法人を対象に調査を実施」（農林水産省）とあるように、属人主義、悉皆（しっかい）調査である一方、「耕地及び作付面積統計」は、「母集団から抽出した標本単位区内の全ての筆について、職員又は統計調査員による実測調査により、１筆ごとに現況地目及び耕地の境界を確認する」（同省）とあり、実測に基づく属地主義、標本調査結果である。

ここで第５図は、両統計の全国合計値の差をみたものである。以下センサスの経営耕地を「センサス経営耕地」、耕地及び作付面積統計の耕地面積を「耕地調査耕地」と

第5図　センサス経営耕地と耕地調査耕地の面積差の推移



資料　農林水産省「世界農林業センサス」「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」

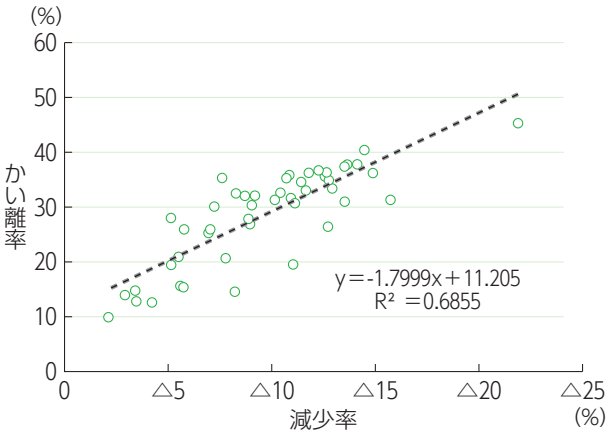
農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

呼ぶ。属人調査、属地調査の違いから、過少申告等によりもともとセンサス経営耕地が耕地調査耕地を下回る傾向がみられている。そのうえで、同図にみられるように、センサス経営耕地（農業経営体＋小規模農業世帯合計）と耕地調査耕地の差は、15年、20年と拡大しており、その割合は耕地調査耕地の23％にまで上昇している。別の視点でみると10年から20年にかけてセンサス経営耕地は44万ha減少したが、耕地調査耕地は459万haから437万haへ22万haしか減少しておらず、その半分は耕地として維持されている計算となる。

さらに、都道府県別に15年から20年のセンサス経営耕地の減少率と、センサス経営耕地と耕地調査耕地のかい離率（20年）の関係をみたものが第６図である。

両者には負の相関があり、センサス経営耕地の減少率が大きいほど、かい離率が大きい傾向がみられる。地域別にみたものが第３表である。かい離率は北海道、北陸、東北、北九州といった農業条件が比較的有利な地域で低い一方で、中山間地域を多く抱える南九州・沖縄、山陽、四国といった地域で高い傾向がみられる。

第6図　都道府県別センサス経営耕地減少率（2020/2015年）とセンサス経営耕地/耕地調査耕地かい離率（2020年）



資料　農林水産省「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」

第3表　地域別センサス経営耕地/耕地調査耕地かい離率（2020年）

（単位　%）

	かい離率
北海道	10
都府県	27
東北	23
北陸	16
関東・東山	30
北関東	28
南関東	32
東山	31
東海	31
近畿	27
中国	34
山陰	29
山陽	36
四国	36
九州・沖縄	30
北九州	26
南九州・沖縄	36

資料　第6図に同じ

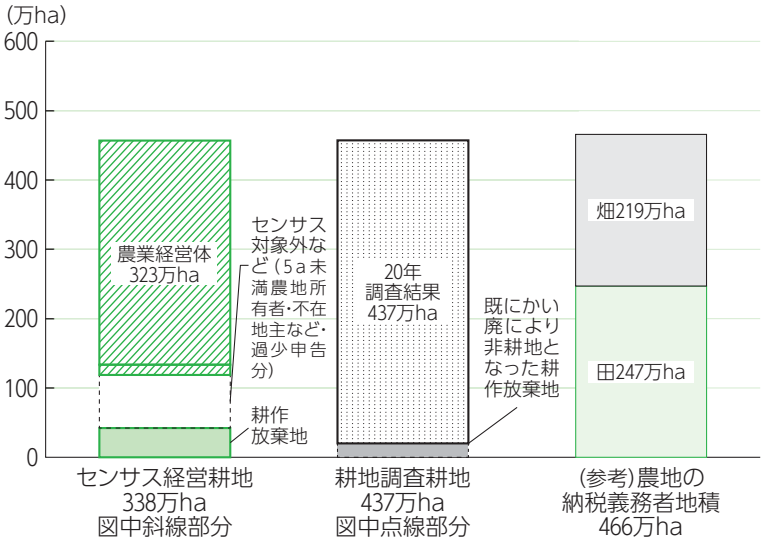
(2)　かい離の広がりの背景

このかい離の広がりにはどのような背景があるのであろうか。

第７図は農林水産省が10年時点での両者の関係を説明した資料に基づき、数字を20年時点に置き換えたイメージ図である。ここで農林水産省は、両者の差について、５a未満農地所有世帯、不在地主、過少申告、耕作放棄地を例示することで説明している。なお、2020年農林業センサスでは耕作放棄地が把握できず、2015年農林業センサス時点の数字を置いたので、あくまで参考図であることにご留意いただきたい。また、同

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第7図　センサス経営耕地と耕地調査耕地の関係（2020年）（参考図）



資料　農林水産省「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「農林業センサス（経営耕地面積）と耕地面積統計の比較」（2015年農林業センサス研究会第2回研究会配付資料）、総務省「固定資産の価格等の概要調書」を参考に作成

図では、総務省の「固定資産の価格等の概要調書」から農地の納税義務者地積も比較したが、耕地調査耕地は地積により近い値となっている。

まず、農業経営体の耕作放棄地は一定の影響があるとみられるが、急速な増加があったとは考えにくいと類推する。主観的な耕作放棄地とは別に、客観ベースでの荒廃農地の面積が把握されている。その数字は、15年以降、この間の対策もあって18年まで28万haでほとんど横ばいであり、また、耕地及び作付面積統計では15～19年にかけてのネットのかい廃面積約12万ha分が耕地調査耕地から差し引かれている。そのため、耕作放棄地の増加だけが要因とは考えにくい。また、組織経営体が増加しているなか、経営耕地の過少申告の大幅増加も考えにくい。

そのため、５a未満の農地所有世帯、不在地主も両者の差の拡大に影響しているとみられる。前述のとおり、自給的農家は10a以上の経営耕地がある世帯、土地持ち非農家は耕地等を５a以上持つ世帯であるため、５a未満の農地所有世帯と不在地主は、小規模農業世帯の営農活動の縮小・離農や農地の相続により生じる部分が大きいとみられる。

第４表は小規模農業世帯が減少した都道府県数の推移をみたものである。05年から10年にかけてまず自給的農家が減少する都道府県が増加し、10年から15年以降は自給的農家と土地持ち非農家の合計が減少する都道府県が過半を超えている。つまり、販売農家から自給的農家、自給的農家から土地持ち非農家へ移行する動きから、自給的農家、土地持ち非農家のそれ以外の世帯への移行、つまり５a未満の農地所有世帯や不在地主への移行が10年代に入り急速に増加したことが示唆される。

そして、不在地主の増加の要因として大きいのは相続の発生とみられる。先に10年

第4表　小規模農業世帯が減少した都道府県数の推移

（単位　都道府県）

	05-00年	10-05	15-10	20-15
小規模農業世帯合計	3	3	31	26
自給的農家	4	26	46	47
土地持ち非農家	8	1	17	8

資料　第1表に同じ

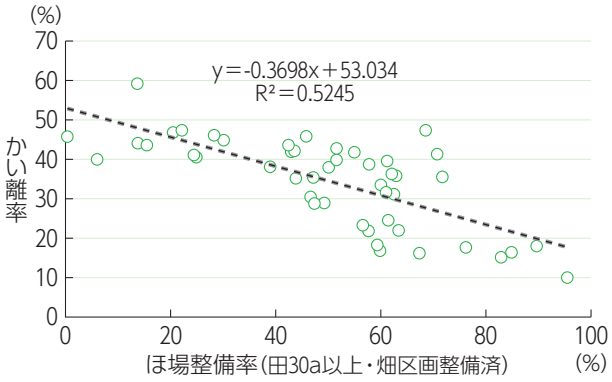
農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

代の販売農家減少の背景には昭和一ケタ世代農業者の減少があると指摘したが、同世代は10年時点で既に80代半ばに差し掛かっており、販売農家に加え小規模農業世帯でも離農と相続が同時に生じるケースが多かったとみられる。そして、世帯自体がなくなるような相続発生時に、次世代が他出している場合、耕地の所有者は不在地主となるケースが多いであろう。高度成長期の都市への人口流出により、農村における次世代人口が少ないことは周知のとおりである。さらに、相続直後には誰かが耕作したとしても、条件の悪いほ場の返却や、受け手側の高齢化や相続などを通じて、耕地が流動化するケースもあったであろう。

ここで地域内に引受け手がいない場合、小規模なほ場や条件不利地域のほ場では農業経営体への集積が行われない状況が想定される。例えば、第８図は、都道府県別のほ場整備率（田30a以上と畑区画整備済面積合計を田・畑耕地面積合計で割ったもの）とここでは農業経営体（販売農家、組織経営体等）のセンサス経営耕地と耕地調査耕地のかい離率を比較したものである。ほ場整備率が高ければ、かい離率が少ない傾向がみられ、センサスの対象となるような農業経営体への集積が行われやすいことを示唆している。逆に言えば、ほ場整備が行われないような地域で、小規模農業世帯や先の不在地主等が耕作・維持管理する耕地が多く発生していることになる。

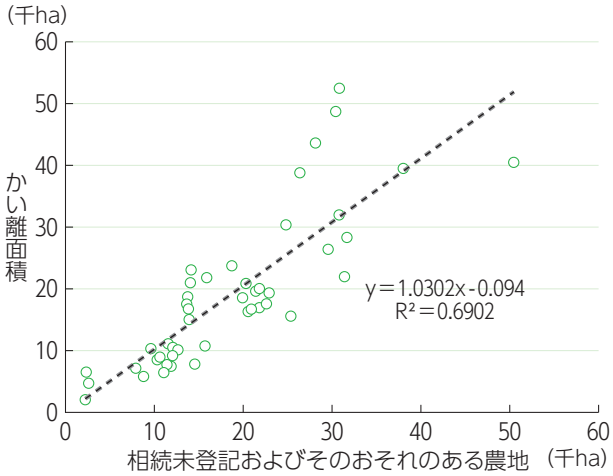
また、そのような農業条件が不利な地域では、登記が行われなかったケースも多かったとみられる。第９図は、農林水産省が16年に行った相続未登記農地等の実態調査から、相続未登記農地および相続未登記のおそれのある農地の合計面積と、先のかい離面積を都府県別に比較したものである。両者には正の相関がみられている。なお、09年の農地法改正により、農地相続時における相続人の農業委員会への届出が義務づけられている。さらに、21年４月に民法等

第8図　田畑ほ場整備率（都道府県別、2018年）とセンサス経営耕地（農業経営体）/耕地調査耕地かい離率（2020年）



資料　農林水産省「2020年農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「都道府県別の田畑整備状況（平成30年）」

第9図　相続未登記およびそのおそれのある農地面積（2016年）とかい離面積（2020年）（都府県別）



資料　農林水産省「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「相続未登記農地等の実態調査の結果（平成28年8月時点）」

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

の一部を改正する法律が成立し、相続登記の義務化が24年４月１日から開始される予定である。

このように、販売農家や小規模農業世帯で離農・経営縮小や相続発生により放出される耕地が増加する一方で、耕地として維持されてはいるが農業経営体には集積されない耕地の増加が、センサス経営耕地と耕地調査耕地のかい離の拡大に影響したと類推される。

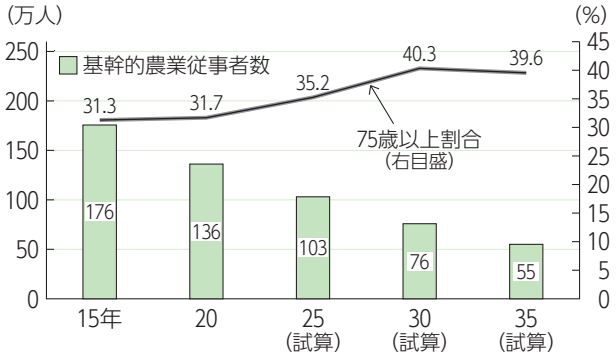
4　耕地の所有・利用関係の変化に対応するために

(1)　この変化は今後も続く可能性が高い

こうした販売農家や小規模農業世帯の減少による耕地の所有構造の変化は今後も続くのであろうか。５a未満の農地所有世帯や不在地主への移行は、農業者の高齢化による離農・経営縮小と密接に結びつくため、第１節で取り上げた販売農家に定義上近い個人経営体とその基幹的農業従事者から考えてみたい。

第10図は、個人経営体における年齢階層別基幹的農業従事者数を基に、コーホート法により、将来数を試算したものである。20年時点で136万人の基幹的農業従事者数は、2030年には76万人、2035年には55万人へと減少する結果となった。内田（2021）では15年から20年の減少は高齢化による小規模な稲作経営体の離農・経営縮小が影響したことを指摘したが、今後もそれら世帯中心に減少が続くと予想される。また、75歳以上割合の推移をみると、2030年以降は、20年を大きく上回る40％前後で推移する結果となった。

第10図　基幹的農業従事者数の推移試算

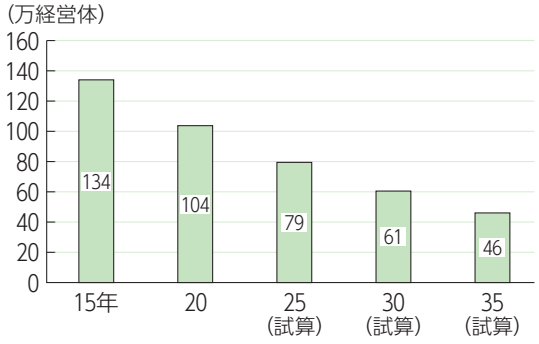


資料　農林水産省「2020年農林業センサス」
(注)　試算はコーホート法による。

次に第11図は、25年以降の個人経営体数の推移を試算したものである。20年時点での104万経営体が2030年には61万、2035年には46万にまで減少する結果となった。

上記のように基幹的農業従事者数の減少が、販売農家と定義上近い個人経営体の減少につながる傾向は当面続くとみられる。さらに、基幹的農業従事者数が、個人経営体数に徐々に近づいていく傾向もみられて

第11図　個人経営体数の推移試算



資料　第10図に同じ
(注)　試算方法は内田(2017b)の販売農家・自給的農家の将来数試算を参照。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

いる。基幹的農業従事者の減少が世帯の減少に直接つながることで、所有耕地の流動化と相続が短い期間に発生するケースが多くなり、権利関係がより複雑になることも考えられる。

(2)　多くの施策が既に打たれている

上記のような耕地の利用と所有の変化については、既に長年にわたり大きな課題として認識されており、とくに2000年代に入り農政や農協系統組織、農業関連団体等から様々な対策が取られてきた。

農政においては、09年に農業の担い手確保・農地の有効利用促進等を目的にした農地法等の大改正が行われ、農地法の目的等や農地の貸借規制等の見直しが行われた。さらに、12年には農業者の話合いに基づく、地域農業の中心経営体や将来の在り方などを明確化する「人・農地プラン」が開始され、14年には、担い手への農地利用の集積・集約化を図るために、農地中間管理事業が創設された。同年には、農地法改正により同事業による農地集積・集約化等に資するため、翌15年から農業委員会等は農地台帳および地図を公表することが義務づけられ、農地情報公開システム（通称「全国農地ナビ」）が整備された。16年には地方税法が改正され17年度から遊休農地の固定資産課税が強化された。さらに、19年には農地中間管理事業の推進に関する法律の施行５年後の見直しにより、「人・農地プラン」を中心に関係機関が一体となった取組みの支援や、事務手続きの簡素化などが図られた。このように農政において、農地の受け手、貸し手双方の整備のための施策が進められてきた。

一方、JAグループも、09年第25回JA全国大会では上記の農地法等改正に対応し、それら戦略の基礎として農地利用長期ビジョンを策定し、地域を担う多様な担い手への支援を打ち出した。さらに、12年第26回JA全国大会では、農家組合員が主体となり、農協と行政等が一体となった支援体制のもと地域農業と農地を維持継承するため話し合い、「地域営農ビジョン」を作成するとしたが、この取組みは前述の「人・農地プラン」を包括するものであった。直近21年に開かれた第29回JA全国大会でも中長期（10年）の取組みの基本方向として「JAは、農地の維持・保全を行い、農業・農村の有する多面的機能を維持・発揮するため、中山間や都市なども含め地域の実態をふまえた農業・農村の振興」に取り組むとしている。また、３か年の具体的な取組分野のなかの「地域農業振興計画の策定を通じた次世代総点検運動の実践」では、「農地利用・農業生産の具体的な将来像である『人・農地プラン』の実現に向けた地域の取り組みを行政などの関係機関と一体となって支援する」としている。

ほかにも、農業関連機関、地域行政などにより様々な施策が進められているが、今回指摘したように、日本全体としてみれば、高齢化や経営縮小、離農に伴い放出される耕地中心に、農業経営体に利用されない耕地が増加している。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

今後も販売農家や小規模農業世帯の減少により経営耕地の流動化は進むとみられ、とくに中山間地域等の条件不利地域で流動化した耕地については、農業経営体での利用が進まない可能性が高いとみられる。

最後に、それらの視点から必要とみられる施策・取組みを検討することとする。

(3) 必要とみられる施策

a 受け皿組織の整備とほ場整備の拡大

経営縮小や離農により放出された耕地が農業経営体に集積されない背景には、受け皿組織側の問題もある。内田（2021）で指摘したように、従来受け皿となってきた集落営農組織の持続性に限界がみられている。集落営農の構成員の高齢化・減少が進み、集落機能の維持・保全も難しくなるなか、結果として、経営上農業条件の不利なほ場を受け入れることが難しい、もしくは受け入れたほ場を返すケースも多いとみられる。

そのため、従来の集落営農組織の再編・連携による強化も当面の課題となるとみられる。例えば、集落営農を包含するかたちで、広域組織を作り事業の多角化も含め、事業機能を強化する取組みもみられている。山口県では県の支援もあり、集落営農の広域連合体が複数設立されている。(注3) また、同県では県のバックアップのもとJA山口県が事務局となり、山口県集落営農法人連携協議会を組織し、県内の集落営農法人間の連携強化を図るとともに、各種研修会等を通じてその経営発展を支援している。

次に、ほ場整備の拡大についてである。先に指摘したように、農業経営体への集積が進まない耕地は、ほ場整備が実施されていないなど農業条件の不利な地域で多い。

今後も、高齢化や経営縮小、離農で流動化する農地は、従来ほ場整備やそのための合意形成が進めにくかった地域で多く発生するとみられる。ここで17年の土地改良法の一部を改正する法律施行により、小規模なまとまりのある農地であっても、要件を満たすことにより農家負担や同意を求めずに区画整理を実施できる制度（農地中間管理機構関連農地整備事業）が創設された。22年通常国会にもこの取組みを強化するための法案が提出されており、これらの制度を拡充し、従来ほ場整備を進めることが難しかった地域で農業経営体への集積が可能なほ場を増加させていく必要があろう。

（注３）農業協同組合新聞2019年10月２日付「【田代洋一・協同の現場を歩く】集落営農法人の持続性確保―山口・島根県」参照

b 農地情報の管理高度化
――ベース・レジストリ整備の必要性――

農業経営体に集積されない耕地や不在地主、相続未登記農地が多数存在する現状は、農地貸借やほ場整備、補助事業等の行政手続き上も障害になるだけでなく、近年頻発している自然災害対策等のうえでも問題となる。例えば、東日本大震災時、復興事業のための用地買収が、所有者不明の土地のために難航したことが記憶に新しい。また、近年の水害の深刻化に対し、農地を災害対策として使用するなど、その多面的な機能を活用する自治体も増加している。(注4)

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

農地の適切な利用を図るためには、その利用と所有の現状を常に正確に把握しておく必要があるが、総務省「固定資産の価格等の概要調書」によれば、法定免税点以上だけで農地筆数は全国で約4,300万筆（20年度）に上る。これら農地の所有情報と様々な利用情報等をすべてひもづけ管理するデータベースは整備されていない。農林水産省（2020c）によれば、「農業委員会や地域農業再生協議会、農業共済組合が保有する農地情報は、機関ごとにバラバラに収集・管理されているのが現状（情報のサイロ化）」である。そのため、農業者の各種申請や行政等関係団体の申請受付事務、個人情報等の管理、データ更新業務等がそれぞれ行われており、事務負担が膨大なものとなっている。

このような状況を解決するため、農林水産省では、農地情報に関して公的情報基盤（ベース・レジストリ）[注5]の整備を進めている。具体的には申請手続きのオンライン化（農林水産省共通申請サービス、eMAFF）とともに、「デジタル地図を活用して、農地台帳、水田台帳等の農地の現場情報を統合し、農地の利用状況の現地確認等の抜本的な効率化・省力化などを図るための『農林水産省地理情報共通管理システム（eMAFF地図）』の令和４年度の運用開始を目指」している（農林水産省（2021））。そして、21年８月には開発において懸案だった土地に関する最も基礎的な台帳である不動産登記簿データの提供について、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」上の問題はないと整理された（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室ほか（2021））。

太田（2021）、農林水産省（2019）によれば、EU各国はCAP（共通農業政策）のなかで、気候や環境に貢献する農業に対してグリーニング支払いや環境支払いを行うため、ベース・レジストリの整備を進めている。これらのシステムは、基礎となるほ場情報にひもづく土地利用情報や衛星画像が組み込まれ、農業者はオンライン上での直接支払いの申請手続きに利用できる。現地確認も衛星画像を活用して、実施機関の負担を軽減する取組みが進んでいる。そして、平澤（2021）が指摘しているように、これらのシステムはEUのグリーン化政策の支えとなっており、さらなる拡張が予定されている。わが国でも「みどりの食料システム戦略」に基づき同様の施策が導入される可能性もあり、効率的な施策遂行のうえで上記eMAFF地図の整備が望まれる。また、情報管理に十分配慮したうえで、JAグループをはじめ農地の効率的な利用に取り組む諸団体の利用も検討すべきであろう。

（注４） 読売新聞オンライン2021年２月19日付「洪水防止へ『田んぼダム』宗像市が調査研究」参照

（注５） ベース・レジストリとは、「『公的機関等で登録・公開され、様々な場面で参照される、人、法人、土地、建物、資格等の社会の基本データ』であり、正確性や最新性が確保された社会の基幹となるデータベース」（「ベース・レジストリの概要」20年10月、内閣官房データ戦略タスクフォース〔第１回〕配付資料から）。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

c　不在地主の関与をより多角的に検討する必要

国土交通省（2012）では、農地・森林の不在所有者の増加のなかで、「所有者や関係者の意識の啓発」が必要とし、森林の不在所有者を例にとって、「現地経験・実感のなさが『所在不明』や問題意識の低下につながる」としている。農家子弟が減少し農業体験の少ない不在地主が増加するなか、農地においても同様の傾向が考えられる。不在地主の所有農地への関心や、認知を高める取組みが必要であり、そのための関与をより多角的に検討する必要があるとみられる。

ここで、近年の農林業関連団体における法改正をみると、森林や農地の利用と所有の現状に応じた対応がなされたとみられる。例えば、20年森林組合法改正においては、森林組合における正組合員資格要件の拡大がなされた。森林所有者である個人と同一の世帯に属する者のうち、当該個人から指定を受けた一人については正組合員となることができる旨の規定について、「同一の世帯に属する者」を「推定相続人」に改めるとともに、指定を受けることのできる人数の上限を設けないとした。森林所有者の子が他出などで同一世帯にいないケースが増えるなか、国会審議では、後継者をあらかじめ指定しておくことで、所有者不明森林の発生を防ぐ効果も指摘されている（田辺(2020)）。

また、17年の土地改良法の改正では、土地改良区において准組合員制度の導入が可能となった。これは、貸借地の所有者か耕作者で事業参加資格がない者を准組合員とするものである。国会審議では制度導入の目的として、土地改良区で土地持ち非農家の増加が見込まれるなか、土地改良施設の維持管理や更新を適切に行っていくため貸借農地における耕作者と所有者の両者が土地改良区の運営に参画する道を開くこと、があげられている（衆議院農林水産委員会(2018)）。

d　地域の土地利用全体を見据えた対応も

農業者が高齢になるまで営農活動を継続した農地は、そもそも面積が小さい、条件が悪く借り手がいないなど、将来的にも農業経営体への集積や先のほ場整備の対象になる可能性が低く、農地としての利用に限界があるケースも多いとみられ、その場合には、農地以外の利用を考える段階にあるとみられる。

先の国土交通省（2012）には、森林・農地の「所有者の不在化を前提とした自然資源管理ビジョンの共有と契約型の利用に必要な情報参照環境の整備」が掲げられている。土地利用全体を考えた場合には、農地だけでなく、山林情報等の土地情報を含めた国土全体のベース・レジストリを整備し、行政、関係機関、利用者・所有者等が連携し地域全体での土地利用を検討すべきであろう。「人・農地プラン」に、森林を加えた取組みも考えられる。

そのうえでは、21年４月に成立した「相続等により取得した土地所有権の国庫への

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

帰属に関する法律」（23年４月施行予定）が、相続登記の義務化と併せて、地域全体の土地利用を再検討する契機となる可能性がある。同法により、相続した土地について、一定の要件のもと所有権を国に帰属させることが可能になり、所有者にとって選択肢が増えることになる。国土交通省（2017）の推計によれば16年の所有者不明土地面積は全国で約410万ha、同年の農林水産省調査による相続未登記農地・未登記のおそれのある農地は全国で93万haに上り、対応が急がれる。

おわりに

2020年農林業センサス等から、耕地の出し手として小規模農業世帯のウエイトが増すなか、受け手側からみて、より多数の所有者を相手に多数のほ場を集積する必要が生じている。しかし、受け手側の体制の限界もあり、条件不利なほ場を中心に集積されない耕地が全国で増加している。この傾向が続けば、地域農業や食料自給力だけでなく、自然災害対策や国土保全、多面的機能の維持等へも大きな影響が生じる可能性がある。

農協およびJAグループとしては、集落営農組織等受け手の強化のための取組みや広域化する農地所有者との連携も含め、地域農業振興のサポート体制の充実を図っていくとともに、地域の土地利用全体についても行政や関連機関と協力し検討していく必要があろう。

＜参考文献＞

- 内田多喜生（2017a）「土地利用型農業の担い手の構造変化とJAグループの課題」『農林金融』１月号
- 内田多喜生（2017b）「品目別にみた農業生産構造の変化と農協の営農支援体制について」『農林金融』９月号
- 内田多喜生（2020）「総合農協が地域の持続性に果たす役割について――地域の課題を解決する取組みの歴史から――」『農林金融』３月号
- 内田多喜生（2021）「2020年農林業センサスにみる農業構造・農業集落の変化」『農林金融』２月号
- 太田直樹（2021）「我が国のベース・レジストリ整備と農業・環境分野での展望」農業・食品産業技術総合研究機構　農業環境変動研究センター『農業DXのためのベース・レジストリ整備とインベントリー研究講演要旨集』３月２日
- 国土交通省（2012）「農地・森林を相続したら土地届け解説書」３月
- 国土交通省（2017）「所有者不明土地の実態把握の状況について」国土審議会土地政策分科会特別部会（第１回）配付資料、９月12日
- 衆議院農林水産委員会（2018）「会議録 第196回国会　農林水産委員会　第14号（平成30年５月15日（火曜日））」
- 田辺真裕子（2020）「森林組合の経営基盤強化に向けた法改正――森林組合法改正案をめぐる国会論議――」『立法と調査』第426号
- 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室ほか（2021）「公的情報基盤（ベース・レジストリ）の整備に向けた『地番』情報の取扱いについて」８月27日
- 農林水産省（2019）「海外における農地情報の整備・地理空間情報の活用状況について（スペイン・フランス等）」12月
- 農林水産省（2020a）「『デジタル地図』を活用した農地情報の管理に関する検討会取りまとめ」３月
- 農林水産省（2020b）「荒廃農地の現状と対策について」４月
- 農林水産省（2020c）「農林水産省共通申請サービス（eMAFF）について～行政手続オンライン化に向けた取組～」内閣府 第２回 デジタルガバメントワーキング・グループ会議資料、10月28日
- 農林水産省（2021）「農林水産省地理情報共通管理システム（eMAFF地図）による農地情報の一元的管理と活用に向けた取組について」３月
- 平澤明彦（2021）「EU・グリーン化政策の支え　デジタル化で負荷減」『日本農業新聞』ワールド・ビュー７月４日付

（うちだ　たきお）

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/