

農地利用の制約要因からみる課題

特別理事研究員 内田多喜生

〔要 旨〕

日本農業の主要な生産基盤である農地とその利用率は長期的に減少・低下傾向にある。その背景には、農業の内部からくる要因と外部からくる要因がある。主な内部要因としては、そもそも日本の農地は地勢条件の制約から中山間地域などの条件不利地域に農地が多いことがあげられる。さらに、集積により効率化を図りやすいほ場整備済面積が担い手の集積面積に近づきつつあり、制約要因になっているとみられる。一方、主な外部要因としては、デフレ下で低下していた経済活動による農地のかい廃圧力がインフレ経済への転換とともに高まりつつあることがあげられる。農地の集積余地はまだ残されているものの、従来のように離農農家の農地を大規模経営体へ移していけば集積が進む段階ではないとみられる。農地の保全とその活用は国民への食料供給の基礎であり、食料安全保障上も重要で農業内部・外部からの圧力に対し適切な施策で対応していく必要がある。

目 次

はじめに

1 耕地面積の減少と利用率の低下

- (1) 長期にわたり耕地は減少・利用率低下
- (2) 20年から24年の厳しい農業環境

2 内部要因による耕地利用の変化

- (1) 経営耕地の減少が全国的に進む
- (2) 経営耕地の流動化が都府県で顕著
- (3) 鈍化する上位規模階層への集積

(4) 農業経営体に集積されていない耕地の増加

3 外部要因による農地への圧力

- (1) 競合多い日本の平地利用
- (2) 高まりつつある農地のかい廃圧力

4 若干の考察

おわりに

はじめに

日本農業においては人口減少による農産物および食料品需要の減少、輸入自由化・関税引下げ等による農産物輸入の増加等外部環境の悪化により、国内農業生産力のぜい弱化が続いている（内田（2023）参照）。この農業生産力のぜい弱化は、とくに農業労働力および農地の減少に典型的に表れている。労働力については内田（2026a）で、家族労働力の減少が急速に進むなか増加しつつある雇用労働でいかに対応していくかが重要な課題になることを指摘した。農業者・農地の減少は食料安全保障への懸念にとどまらず、農山村社会の持続性や環境保全にも影響するとみられる。本稿では、とくに農地（主に統計上の耕地）の側面から日本農業の現状と課題について『2025年農林業センサス』（調査時点は25年2月1日、以下センサス）等をもとに検討していくものである。

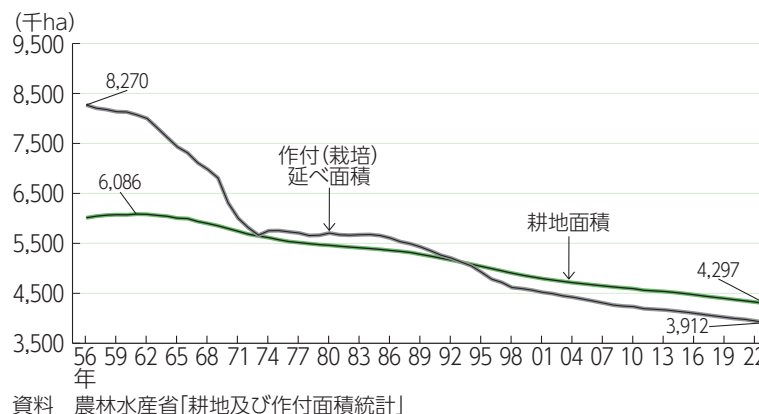
1 耕地面積の減少と利用率の低下

(1) 長期にわたり耕地は減少・利用率低下

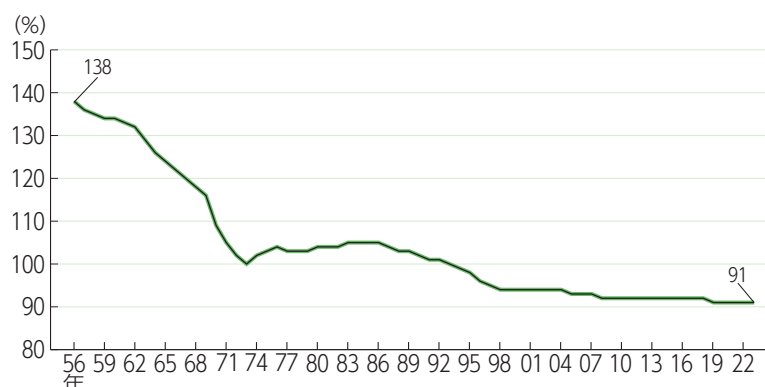
まず、農業生産力の基盤となる耕地面積の長期推移をみたものが第1図である。同図にみられるように、日本の耕地面積は、56年以降、61年の608.6万haをピークに長期にわたって減少傾向にあり、23年には429.7万haとピークの約7割の水準である。同図には、耕地の利用度をみる作付け延べ面積（1年間に農地に作物を植えた（または育てた）面積をすべて足した合計）の推移も示した。56年には827万haだった作付け延べ面積は23年には391万haと半分以下になり、耕地面積以上に減少している。作付け延べ面積を耕地面積で割った耕地利用率も56年の138%が23年91%へと、47ポイントも低下している（第2図）。

耕地面積と作付け延べ面積の推移をみると、日本の農地は、長期にわたって減少しているだけでなく、その利用水準も低下し

第1図 耕地面積と作付延べ面積の長期推移



第2図 耕地利用率(作付け延べ面積／耕地面積)の推移



資料 第1図に同じ

ていることが確認できる。

耕地面積の減少には、あとでみるように人口増加期、高度経済成長期の農外利用目的での農地のかい廃や農業環境悪化による荒廃農地の増加等が影響しているとみられる。利用水準の低下の背景には、第1表にみられるように60年代から始まった減反・生産調整政策によるコメの作付減少や二期作等の集約的農業の減少、80年代以降の輸入農産物自由化による国産農産物の需要減少とそれにとまなう耕作放棄・不作付け地の拡大等の影響が大きかったとみられる。

第1表 農作物作付面積の変化

	(単位 万ha)		
	1960年	2016	増減面積
合計	813	410	△403
水陸稲(子実用)	331	148	△183
麦類(子実用)	152	28	△124
かんしょ	33	4	△29
雑穀(乾燥子実)	14	6	△8
豆類(乾燥子実)	64	19	△45
野菜	81	52	△29
果樹	25	23	△3
工芸農作物	45	15	△30
桑	17	...	...
飼料作物	51	108	58
その他作物	...	8	...

資料 第1図に同じ

(注) 1960年は沖縄を含まない。

以上日本の耕地および耕地利用の長期推移について簡単にみたが、足元でもその傾向は継続している。以下では、まず、過去10年程度の農業環境を振り返ったうえで、農地についてセンサス等の数字をもとに詳しくみていくこととする。

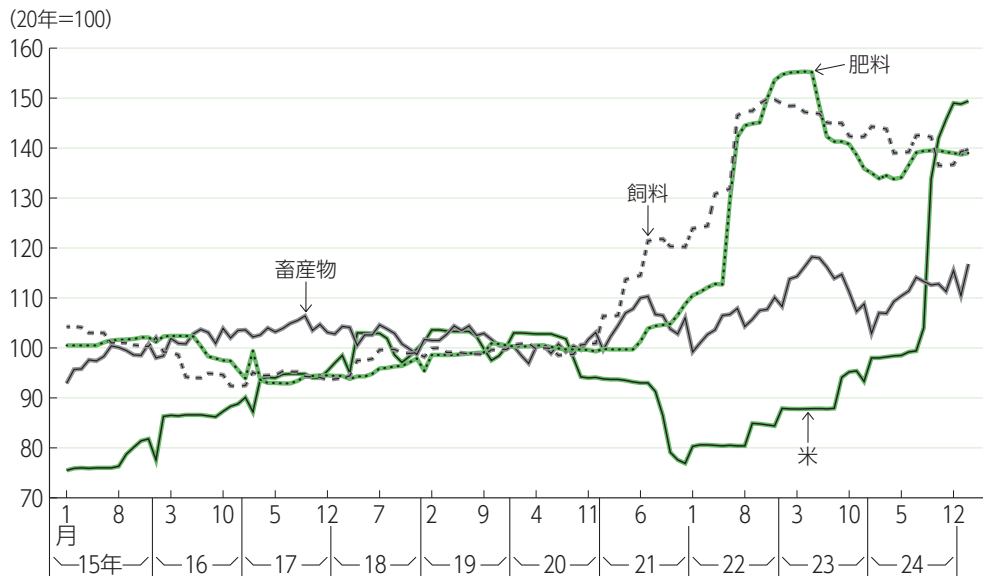
(2) 20年から24年の厳しい農業環境

第3図は、主な農産物、農業生産資材の価格推移と、農業産出額等の推移をみたものである。

同図にみられるように、15年から19年までと20年から24年までの農業環境は全く異なった様相を呈している。15年から19年にかけて農業生産資材価格は比較的安定していた。一方、米価は19年に向けて上昇基調、畜産物はほぼ横ばいであった。しかし、20年から22年にかけては、まず、米価の下落がみられ、その後、肥料、飼料などの生産資材価格が大きく上昇した。これは、20年からの新型コロナパンデミックによる農畜産物販売先の急減、22年に始まったウクライナ危機による世界的な一次産品価格高騰などの影響を受けたものである。畜産物価格は上昇したものの、その間の飼料価格など資材価格上昇に比べ低位にとどまった。

こうした農業環境の変化により、15年から24年にかけての農業産出額をみると、産出額が24年を除き9兆円前後でほぼ横ばいのなか投入費用が大きく増加し、所得は減

第3図 コメ・畜産物・肥料・飼料価格指数の推移



資料 農林水産省「農業物価統計」

少傾向、所得率も低下傾向にあった（第4図）。24年は米価の急騰で産出額は10兆円を大きく上回ったものの農業所得割合は15年から24年の間で3番目に低い。

このように、15年から24年の農業環境は総じて後半に大きく厳しさを増したことがうかがえる。25年農林業センサスはこうした農業環境を受けての調査結果だったこと

を留意する必要がある。

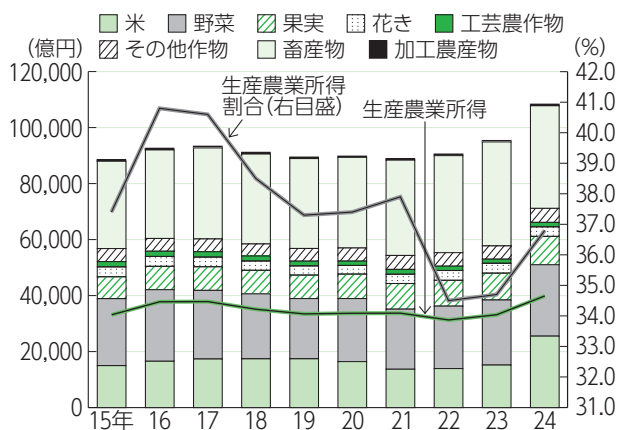
2 内部要因による 耕地利用の変化

(1) 経営耕地の減少が全国的に進む

上記のような厳しい農業環境を受けてセンサスの農地関連の調査結果も厳しいものとなった。20年と25年を比較すると、経営耕地面積は全国で23万ha、7.2%減少して299.9万haとなり、初めて300万haを下回った（第2表）。

地域別にみると、北海道は6.8万ha、6.6%の減少となり、全体でも100万haを下回った。一方、都府県は16.7万ha、7.6%の減少だったが、都府県全体の耕地面積は203.8万haとちょうど200万haを維持した。地域別にみると、減少面積が最も大きいのは東北36.3千haで、以下関東・東山35.6千ha、

第4図 農業総産出額と生産農業所得の推移



資料 農林水産省「生産農業所得統計」

第2表 経営耕地の推移

(単位 千ha、ha、%)

		15年	20	25	増減数		増減率	
					20-15	25-20	20/15	25/20
全国	経営耕地面積	3,451	3,233	2,999	△219	△234	△6.3	△7.2
	所有耕地	2,287	1,976	1,669	△312	△306	△13.6	△14.1
	借入耕地	1,164	1,257	1,329	93	72	8.0	5.7
	対総面積	33.7	38.9	44.3	5.2	5.4	15.3	14.0
北海道	経営耕地面積	1,050	1,028	961	△22	△68	△2.1	△6.6
	所有耕地	812	771	714	△41	△57	△5.0	△7.5
	借入耕地	239	257	247	19	△10	7.8	△3.9
	対総面積	22.7	25.0	25.7	2.3	0.7	10.1	2.8
都府県	経営耕地面積	2,401	2,204	2,038	△197	△167	△8.2	△7.6
	所有耕地	1,475	1,204	956	△271	△249	△18.4	△20.7
	借入耕地	926	1,000	1,082	74	82	8.0	8.2
	対総面積	38.5	45.4	53.1	6.8	7.7	17.7	17.1
1経営体当たり		2.5	3.1	3.6	0.5	0.6	20.4	19.3
	北海道a	26.5	30.2	33.7	3.7	3.5	13.9	11.5
	都府県b	1.8	2.2	2.6	0.3	0.4	18.4	19.2
a-b		24.7	28.1	31.1	3.4	3.1	△4.5	10.9
北海道面積シェア		30.4	31.8	32.0	1.4	0.2	4.5	0.7

資料 農林水産省「農林業センサス」

(注) 所有耕地は経営耕地面積から借入面積を引いたもの。

九州・沖縄34.8千haが続く。減少率をみると、中山間地域を多く抱えるに西日本での減少率が大きくなっており、中国で12.3%、四国で11.4%、九州・沖縄も9.4%となっている。

(2) 経営耕地の流動化が都府県で顕著

経営耕地の減少が継続するなか、一方で流動化も進んでいる。第5図は全体の経営耕地に対する借入面積の推移をみたものである。経営耕地に対する借入耕地は15年33.7%が20年には38.9%、25年には44.3%となり、10年間で約11ポイント高まった。

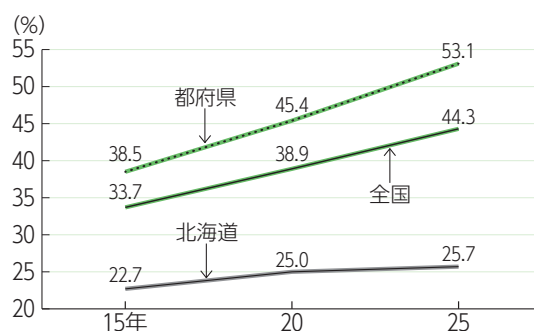
第6図から地域別にみると、すべての地域で借入率は上昇しているものの、北海道では主に購入による流動化が進んでいるため、15年の22.7%から25.7%と3ポイント

の上昇にとどまっている。一方、都府県全体の借入比率は15年の38.5%から25年には53.1%へ14.6ポイントも上昇し、過半を超えた。ただし、地域別には格差がみられ、最も高い北陸が66.8%と7割近いのに対し、四国・沖縄では3割強にとどまっている。

このように15年から25年にかけて耕地の流動化が借入中心に急速に都府県で進んだ。し

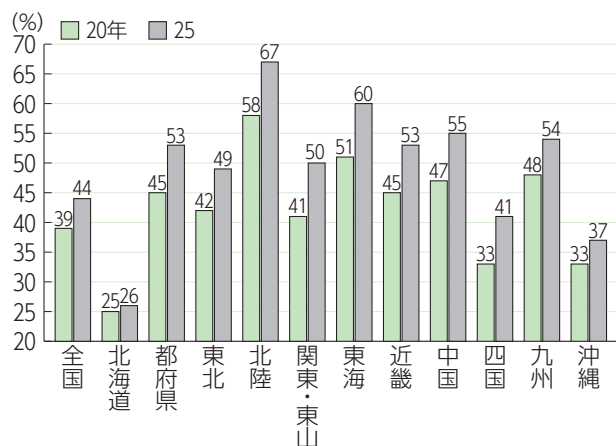
かし、一方で経営耕地の大幅な減少も生じている。このことは、離農・経営縮小する経営体から放出される耕地の一部しか受け皿となる経営体に集積されていないことを意味する。そこで、次に農地の集積動向についてみていくこととする。

第5図 借入耕地面積割合の推移



資料 第2表に同じ

第6図 地域別借入面積割合



資料 第2表に同じ

のが第8図である。20年から25年に経営耕地面積が増加したのは10ha以上の階層からで10ha未満の階層は15年から20年と同様すべて減少している。その結果、25年の10ha以上層の経営耕地面積シェアは44.5%へと20年の36.5%から大きく上昇している。ただし、20年から25年の10ha以上層の各階層の増加面積はいずれも15年から20年にかけての増加面積を下回っている。

このように、20年から25年の経営規模

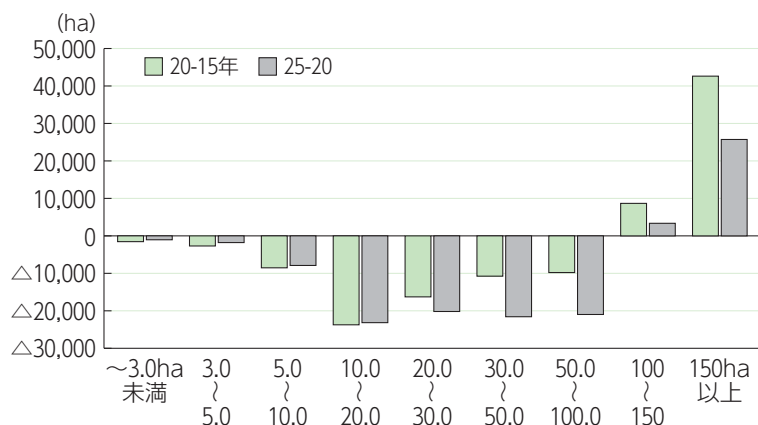
(3) 鈍化する上位規模階層への集積

北海道、都府県別に経営規模別経営耕地面積の変化を20年から25年、15年から20年別にみたものが第7、8図である。

まず、第7図から北海道の20年から25年の変化についてみると経営耕地面積が増加しているのは100ha以上の階層からで100ha未満の階層は15年から20年の変化と同様に減少している。その結果、25年の100ha以上層の経営耕地面積シェアは29.8%へ、20年の25.0%から約5ポイント上昇した。ただし、20年から25年の100ha以上層の階層の増加面積はいずれも15年から20年の増加面積を下回っている。

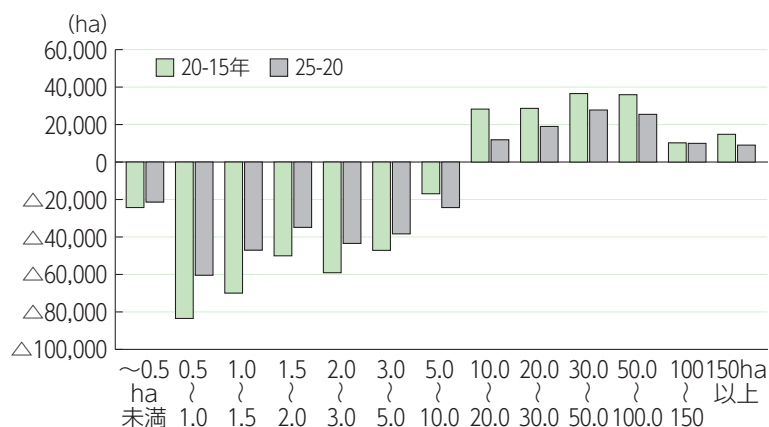
次に都府県についてみたも

第7図 経営耕地規模別経営耕地面積変化(北海道)



資料 第2表に同じ

第8図 経営耕地規模別経営耕地面積変化(都府県)



資料 第2表に同じ

別経営耕地面積の変化をみると、上位規模階層への集積が進んでいるものの、その動きは15年から20年よりも鈍化している。

次に、地域別に10ha以上（北海道は100ha以上）の経営体が増やした面積を100とした場合、それ未満の経営体から放出された面積のうち何%を受け入れた計算になるかを（以下、カバー集積率とする）みることにしたい（第3表）。

第3表にみられるようにカバー集積率には地域別にみて大きな格差がみられる。最も高い北陸は58.8%、東北も46.5と5割前後。一方、最も低い九州・沖縄では13.6%、中国16.4%、四国22%と西日本中心に非常に低位にとどまる地域もある。

次に、このカバー集積率を15年から20年の変化と比較すると、北海道の集積率が70%から30.1%へと約40ポイントも低下しており、懸念される事態となっている。一方、都府県をみると、都府県全体では44%

から38.2%と約6ポイントの低下となった。ただし、地域別の格差も大きく中国、九州・沖縄のように10ポイント以上低下した地域もみられる。

このように、25年センサスにおける上位規模階層へのカバー集積率は20年に比べ低下している。このことは、離農・縮小により、放出される耕地の受け皿としての役割を上位規模階層が果たせなくなっていることを示唆するとみられる。

この背景の一つとしては先にみたように、農業環境の厳しさによる受け手側の規模拡大意欲の低下が考えられる。また、二つ目としては筆者が内田（2025）で指摘したように、足元の担い手への集積面積が、大型機械の導入や作業の効率化を進めやすいは場整備済面積に近づいている影響が考えられる。例えば、地域計画（注1）で目標地図に位置づけられた農業者の10年後の経営面積約288万haは、は場整備済面積290万ha（注2）とほぼ等しい（第9図）。

25年センサスで65歳以上の基幹的農業従事者の減少数が65歳未満の同人数を上回ったように、高齢農業者の限界的な経営からのリタイアも多かったとみられ、放出農地に集積が難しい農地が多くなっている可能性もあろう。

（注1）地域計画とは農業者や地域住民の話し合いで作る、将来の農地利用の姿を明確化した地域農業の設計図。10年後誰がどの農地を耕作するのか、耕作できない農地はどこかについて地図（目標地図）を作成する（地域計画パンフレット『地域の農業を守ろう』（農林水産省）より）。

（注2）ここでは田30a以上区画整備済面積、畑区画整備済面積。

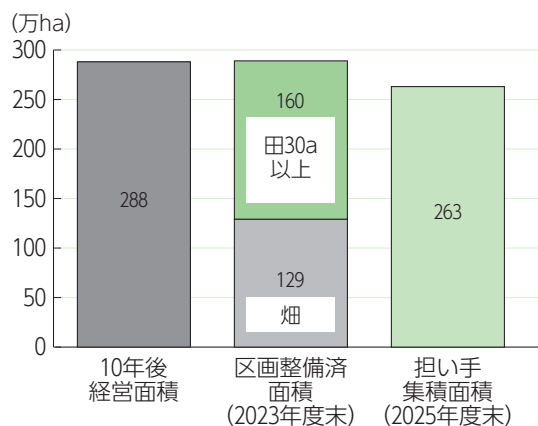
第3表 20年から25年にかけての規模別経営耕地面積増減（薄緑は増加規模階層）

（単位 千ha、%）

	10ha未満計 (北海道100ha) A	10ha以上計 (北海道100ha) B	カバー集積率 (B/A)		経営講地面積 減少率 (25/20)
			15-20	25-20	
北海道	△96.6	29.1	70.0	30.1	△6.6
都府県	△269.8	103.1	44.0	38.2	△7.6
東北	△67.8	31.5	49.0	46.5	△5.9
北陸	△30.9	18.1	63.4	58.8	△5.1
関東・東山	△61.8	26.2	48.8	42.3	△7.8
東海	△20.6	10.2	43.2	49.5	△6.9
近畿	△17.4	5.9	43.3	33.6	△8.1
中国	△20.1	3.3	31.2	16.4	△12.3
四国	△10.9	2.4	14.5	22.2	△11.4
九州・沖縄	△40.3	5.5	30.5	13.6	△9.4

資料 第2表に同じ

第9図 目標地図における10年後経営面積と足元の集積面積、区画整備済面積



資料 農林水産省「地域計画の策定状況(令和7年4月末時点)」(2025.9)「担い手への農地集積の状況(2026.6)」
「農業生産基盤の整備状況について」(2024.3)より農中総研作成

(4) 農業経営体に集積されていない耕地の増加

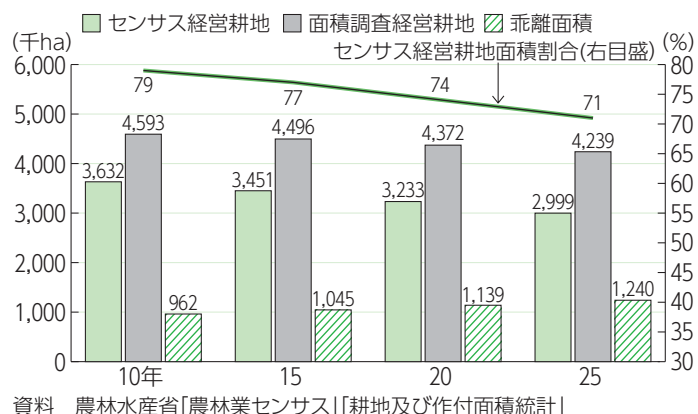
上記のようなカバー集積率の低下の結果として、(農林業センサスが調査対象とする)農業経営体の経営耕地としては把握されていない耕地が増加している。

それはセンサスの経営耕地面積を他の農地関連統計と比較することで確認することができる。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(注3)。内田(2022)では両者の乖離が近年大きくなっていることを確認した。背景として高齢農業者のリタイアが急速に進むなかで、「ほ場整備が行われないような地域で、(経営体に集積されず)小規模農業世帯や不在地主等が耕作・維持管理する耕地が多く発生」していることが考えられる。25

年センサスにおいてもその傾向は継続し、さらに強まっているとみられる。

第10図は、両統計の全国合計値の差をみたものである。「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」と呼ぶ。属人(属経営体)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ることが指摘されている。なお、ここでは自給的農家や土地持ち非農家など零細な自給用の営農活動を行う主体の耕地は含めていない。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)と耕地調査耕地の差は、15年以降拡大しており、25年の割合は耕地調査耕地の29%に上っている。別の視点でみると10年から25年にかけてセンサス経営耕地は63.4万ha減少したが、耕地調査耕地は459.3万haから423.9万haへ35万haしか減少していない。その差約28万haは、計算上農業経営体の経営耕地として把握されていない耕地に相当する。

第10図 センサス経営耕地と耕地調査耕地の推移



資料 農林水産省「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」

このセンサス経営耕地の耕地調査耕地に対する割合（以下センサス経営耕地割合）を農業地域別にみたものが第4表である。

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高い一方で、中山間地域を多く抱える東山、山陰、山陽、四国、南九州といった地域で低い。そして、15年から25年の変化は、もともと低い中国・四国での低下幅が大きくなっている。

センサス経営耕地割合の低下の背景の一つとしては、繰り返しになるがリタイアした経営体から放出される耕地の質的な変化が考えられる。

全国のは場整備面積は2000年代に入りほ

第4表 センサス経営耕地割合

(単位 %、ポイント)

	センサス経営 耕地割合		変化 (25-15)	参考: 担い手 への集 積割合
	15年	25		
全国	77	71	△6.5	62
北海道	92	85	△6.9	93
都府県	72	66	△6.6	51
東北	79	72	△6.2	62
北陸	85	79	△5.3	69
関東・東山	69	62	△6.6	42
北関東	72	67	△5.0	48
南関東	67	59	△7.8	33
東山	64	56	△8.4	41
東海	65	59	△5.4	46
近畿	69	63	△5.7	38
中国	64	54	△10.1	33
山陰	70	59	△11.2	38
山陽	62	52	△9.7	31
四国	62	54	△8.5	36
九州	71	64	△7.2	55
北九州	74	67	△7.6	56
南九州	66	59	△6.6	52
沖縄	65	49	△15.7	30

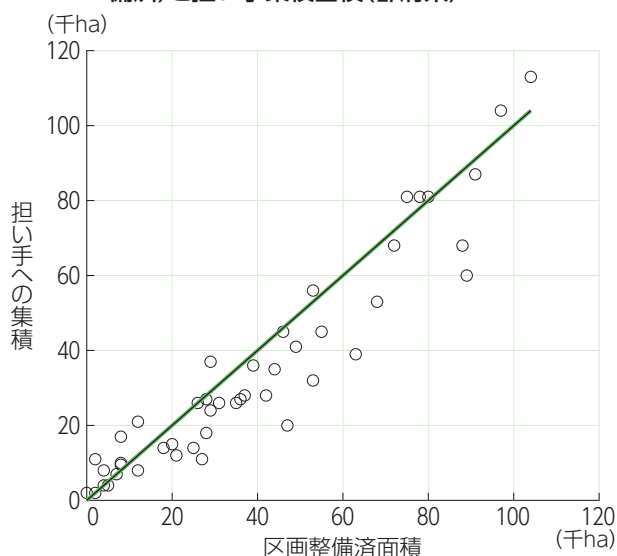
資料 農林水産省「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「担い手への農地集積の状況(2026.6)」

ぼ横ばいで推移しているため、は場整備済の比較的優良な農地の多くはすでに担い手に集積されている可能性が高い。

例えば、第11図は、区画整備済面積と農林水産省の担い手への集積面積（担い手とは、認定農業者、認定新規就農者、基本構想水準到達者、集落営農経営を指す）の関係をみたものである。両者には高い相関がみられる。しかしながら、区画整備済面積を担い手への集積面積が上回る都府県は限られており、大規模経営による効率的な農地集積を進めるうえで、重要な制約の一つとなっている可能性がある。

以上、日本農業では経営耕地の減少が継続しているとともに、上位規模階層への集積が緩慢になっていることを確認した。そして、センサス経営耕地と耕地面積統計との乖離の拡大にみられるように、センサスで把握される農業経営体の経営耕地として

第11図 区画整備面積(田30a以上区画整備済、畑区画整備済)と担い手集積面積(都府県)



資料 農林水産省「担い手への農地集積の状況(2026.6)」「農業生産基盤の整備状況について」(2024.3)より農中総研作成

はカウントされない耕地も増加している。

一方で、耕地そのものに対する農業外部からの圧力も強まっている。それは農地のかい廃圧力である。次にそれをみていくこととする。

(注3)『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(もしくは属経営体)、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。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(農林水産省「2015年農林業センサス研究会第2回研究会配付資料」)。

3 外部要因による農地への圧力

(1) 競合多い日本の平地利用

日本は国土が狭く可住地(平地)が少ない。日本を上空からみればあきらかだが、日本の国土の7割が森林で平野は約3割にすぎない。例えば、国土交通省資料によれば、日本の国土面積に占める可住地割合は27.3%と、イギリス84.6%、フランス72.5%、ドイツ66.7%に比べ非常に低い。

さらに、日本は国土に平野が少ないなかで、第二次大戦後経済成長と人口増加が同時に起こったため、平野部の農地のかい廃圧力が高まり、工場・商業用地、住宅地などへの大規模な転用が生じた。

第5表は、65年と23年の日本の土地利用状況を比較したものである。65年時点での

第5表 日本の国土利用の推移

(単位 万ha)

	1965年	2023	増減面積
農地	602	430	△172
森林	2,516	2,501	△15
原野等	105	30	△75
水面・河川・水路	111	135	24
道路	82	141	59
宅地(住宅・工業・商業用地等)	85	199	114
その他	270	343	73
総面積	3,771	3,780	9

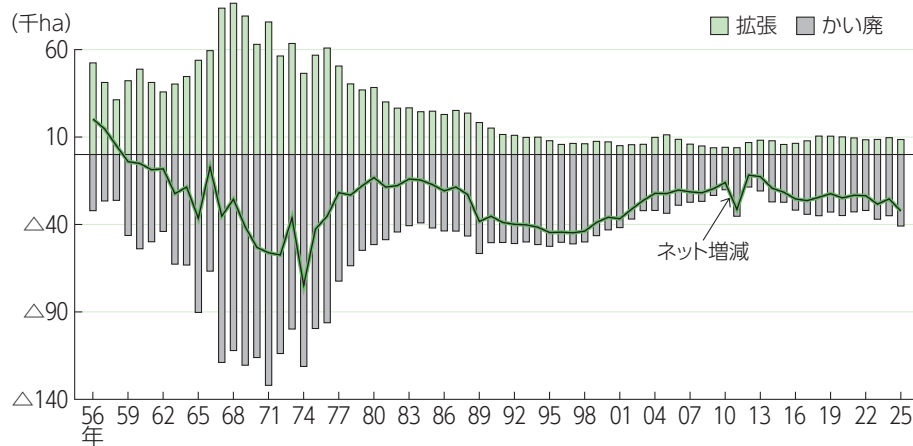
資料 国土交通省「国土の利用区分別面積」

国土総面積3,771万haは23年時点の3,780万haとほとんど変化していない。うち7割を占める森林面積も65年の2,516万haから23年の2,501万haへとわずかな減少にとどまる。しかし、総面積と森林面積以外は大きく変化している。最も減少したのは65年時点で602万haあった農地である。23年時点では430万haへと172万haも減少している。

一方、最も増加したのは、宅地(住宅・工業・商業用地など)で114万ha増加した。道路の59万haと合わせると173万haの増加となる。これは農地の減少面積と計算上はほぼ等しくなる。ここから農地減少には、経済活動や人口増加にともなう農地のかい廃の影響も大きかったことがうかがえる。

なお、第12図にみられるように、食糧難に対応するため第二次大戦後の一時期までは造成も盛んに行われていた。しかし、高度成長や人口増加に対応するためにかい廃も大規模に行われたため、ネットでの耕地面積は大きく減少していた。農地造成は90年代以降急速に減少し、耕地面積の増減はかい廃に主に左右されることになる。

第12図 耕地の拡張かい廃の推移



資料 第1図に同じ

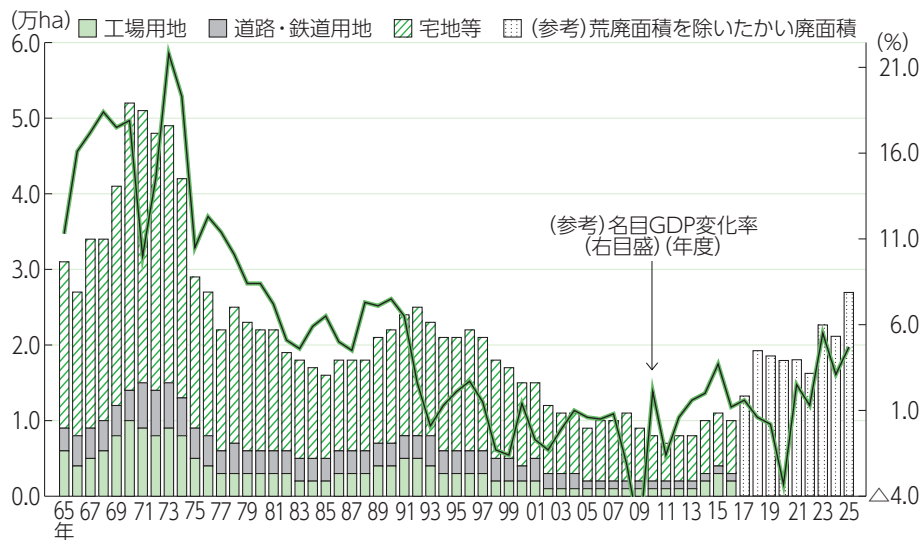
(2) 高まりつつある農地かい廃圧力

ここで第13図は、工場・住宅・道路向けなど農外の経済活動によるとみられる耕地かい廃面積（以下、ここでは農外かい廃面積とする）と名目経済成長率の推移をみたものである。両者には一定の関係がみられる。なお、農外かい廃面積は65年から16年までは工場用地、道路・鉄道用地、宅地へ

の地目変更面積で、17年以降はかい廃面積全体から荒廃農地を除いた数値とした。

同図から65年以降の農外かい廃面積には、2つのピーク（いわゆる列島改造ブームとバブル経済期）がみられる。そして、2つのピーク時期両方で名目経済成長率も高く推移する傾向がみられる。一方、バブル崩壊後の長期の経済低迷期には、農外か

第13図 耕地の人為かい廃のうち農外要因とみられる面積推移と名目成長率



資料 農林水産省「耕地及び作付面積統計」、内閣府「年次経済報告書 長期経済統計」より作成

い廃面積も減少傾向で推移している。しかし、10年代後半からは（データが連続しないためあくまで参考値であるが）、再び農外かい廃面積が増加傾向にあり、その面積はバブル期の水準に近づきつつあることがうかがえる。先に北海道のセンサス経営耕地が大きく減少していることを指摘したが、北海道ではかい廃面積も大きく増加している（第14図）。

なお、人為かい廃以外に自然災害でのかい廃も考えられるが17年以降東日本大震災のような大規模なかい廃はなかったとみられる。

一般に名目経済成長率が高く、経済活動の活発な時期は民間投資などの実需の土地需要も高まるため、農地転用圧力の高まりにつながる可能性があると考えられる。さらに、従来日本から海外への工場移転による空洞化が問題であったが、円安や地政学リスクなどの影響で足元では海外資本の日本への進出による工場建設にともなう農地転用やインバウンド需要に対応するための土地利用などの影響が強まっている可能性も

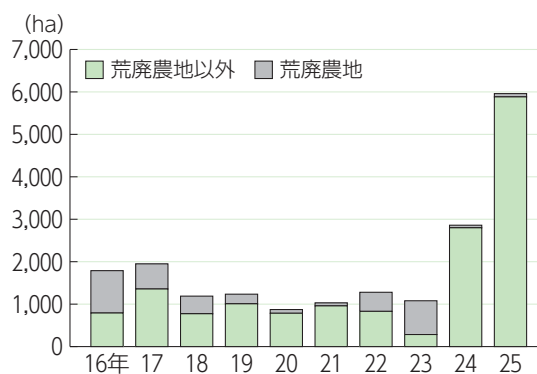
あるとみられる。そのほかにも、従来からのモール型ショッピングセンターなどの商業用施設や再エネ施設、大規模物流施設導入などにともなう転用も継続しているとみられる。例えば、農林水産省によれば16年から21年かけて10ha以上の農地転用許可が52件975haあったとしている（農林水産省「農地法制の見直しの方向性について 参考資料（23年12月）」より）。

加えて、半導体など重要物資の生産工場の誘致や地域未来投資の促進に向け、土地利用転換を迅速化する制度改正も進められている。これらの動きはデータセンターなどIT関連投資を含む今後の土地需要にも影響する可能性があると考えられる。

23年10月には半導体など重要物資の生産工場の誘致に向け、農地、森林など開発に制限のある市街化調整区域で自治体が建設許可をしやすくする規制緩和を政府は打ち出した（23年10月5日付日刊工業新聞等より）。そして23年12月には土地利用転換の迅速化に向け、地域未来投資促進法の基本方針が改正された。そこでは、土地利用転換の迅速化を図るため、市街化調整区域における開発や農地転用・農振除外等の手続きを円滑化・迅速化する見直しや運用改善（事実上の規制緩和・配慮の拡充）が行われた。

日本経済は長期にわたるデフレ時代からインフレ時代に入ったとの見方が強い。経済活動が活発になれば政府の産業政策も加わり、今後も農地のかい廃止用の圧力もさらに高まっていくことが予想される。とく

第14図 北海道の耕地のかい廃面積の推移



資料 第2図に同じ

に、工業用地や商業地に適した平野部の区画整備済の優良農地について圧力はより強まるとみられる。

4 若干の考察

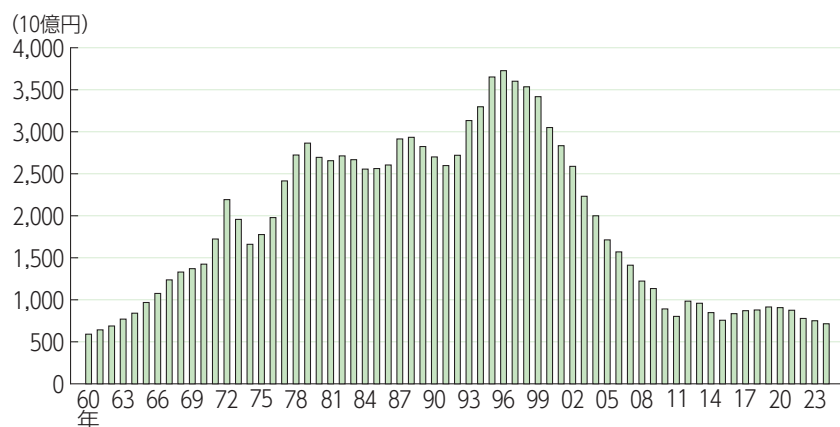
以上の分析を踏まえて、農業内部からの要因と農業の外部からの要因に分けて、最後に若干の考察を行う。なお、農業の内部要因・外部要因に関わらず、そもそも耕地減少・利用率の低下は（相対的な）農業の収益性の低さも大きな要因で、その向上のための公的支援を含めた各種施策がとられることが前提であることは論をまたない。

農業内部の要因については、ほ場整備面積という物理的な制約に担い手への集積面積が近づきつつあることへの対策が必要と思われる。最も効果が大きいのは、農地造成やほ場整備の大幅な拡大である。しかし第15図のように農業総固定資本形成における土地改良（ほ場整備、かん排水、農用地造成等のための投資額を表す）は長期に減

少傾向が続いており、全国一斉に大幅拡大することは難しいとみられる。

そのため、すでに経営体に集積された耕地のなかで、整備による効率化の余地が大きい耕地の整備を早急に進めるべきであろう。例えば、第16図は、地域計画の目標地図に位置づけられた50ha前後の米主体農業者を北海道、都府県の平場、都府県の中山間地域で比較したものである。同図にみられるように、同じ50ha前後の経営体でも、1筆当たりの経営面積に大きな違いがある。とくに中山間地域の事例では1筆当たりの経営面積が非常に小さく、さらに地図上でみると、平面的な分散だけでなく高低差も大きい。これは典型的なケースであるが、先の集積率やセンサス経営耕地割合にみられるように、条件不利な多くの地域で共通する課題とみられる。こうした地域では一般に規模拡大によるスケールメリット発揮が難しく、ほ場整備による営農条件の改善がなければ、規模拡大の効果を発揮しにくいと考えられる。

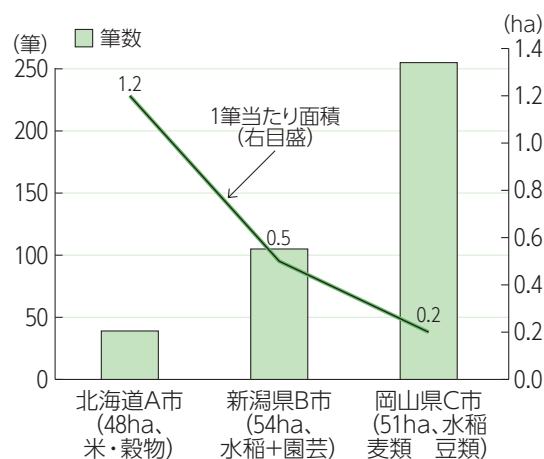
第15図 農業総固定資本形成のうち土地改良(実質額)の推移



資料 農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」

こうした課題について、農林水産省では、農地の集積だけでなく、生産者の農地がどれだけ同じ場所にまとまっているかを示す新しい指標として「集約率」の算定方法を策定し、27年度中に市町村ごとのデータを試算・公表する方針を固めたとき

第16図 目標地図に位置付けられた農業者の営農条件の違い(経営面積50ha前後米経営体の例)



資料 各市WEBページより筆者作成
(注) 筆数は目視による。

れる。算定方法は26年度中に策定されるとしているが、単なる集積ではなく、集積した経営体が維持存続できるための基盤整備を早急に進めるうえでも重要な取組みとみられる。そのうえで、地勢条件等でやむを得ない格差が生じている間は、効率性の向上が達成されるまで、その格差に対する公的な支援を進めることも検討されるべきとみられる。

なお、こうした農地整備にはかなりの時間がかかるとみられ、DX化などのスマート農業を既存のは場で展開して、効率性を高めることを並行して進めることも重要な課題であろう。例えば、すでには場条件が有利な地域でも、さらなる生産性向上のための方策として、「トランスボーダーファーマーミング」がある。土地の境界（ボーダー）を越えて、複数の農家が所有する小区画の農地を仮想的に一つまとめにし、高能率化機械等を利用し共同で作業を行う農業効率

化の手法で、ドイツなどの欧州で発祥し、日本でも北海道などで導入に向けた検討や実証が進められている（NARO「スマート農業実証プロジェクト令和2年度スタート課題の概要」等より）。一方、ほ場が多数に分散し、かつ高低差のある条件不利な中山間地域でも水田の遠隔水管理システムやドローン防除などスマート農業技術の導入で移動時間や作業時間の劇的な短縮を実現している事例もある。

次に、農外要因からの圧力への対応としては、経済活性化の方策の一つとして他用途への活用がやむを得ないケースでは、例えば、代替地の確保など既存の農業への影響をできるだけ軽減する必要があるだろう。

そのうえで、日本は限られた平地で利用目的の異なる主体が競合するなか農地が大きく減少したことを踏まえ、これ以上の減少を防ぐための量的確保に向けた対応も強化する必要があるだろう。24年6月には、農地の総量確保と適正利用のための農振法等改正法も成立している。総量としての農地保全のためには、無秩序な開発に対する歯止めも必要であろう。日本では、欧州に比較して開発規制が相対的に緩やかであるとの指摘もある。保存すべき農地に対するゾーニング強化など抑制策とともに、他用途からの農地復旧（内田（2022）参照）も含め多面的な検討が必要とみられる。

おわりに

本稿でみたように、25年センサスを含む

統計データからは、日本の農地は農業内部の構造的要因に加え、農外からのかい廃圧力も加わり、経営耕地の減少（と利用率の低下）、耕地そのものの減少という2つの側面から厳しい状況が続いている。地政学リスクが高まるなかで、日本の食料の安定的確保のためには、国内の安定的な農業生産体制が必要である。今後は、単純な集積面積の拡大だけではなく、既存農地の区画整理・団地化、条件改善、収益性向上、優良な農地を守る地域的な枠組みの強化などが重要であるとみられる。農業内部要因、外部要因それぞれに対応した施策を、早急

に講じる必要があろう。

<参考文献>

- ・内田多喜生（2026a）「季節性弱まり雇用労働の役割高まる日本の農業労働力」『農林金融』5月号
- ・内田多喜生（2026b）「2025年農林業センサスにみる農業構造」『農林金融』2月号
- ・内田多喜生（2025）「国土利用の長期推移と農業」『農中総研調査と情報』1月号
- ・内田多喜生（2023）「日本の農業情勢の回顧と課題」『農林金融』1月号
- ・内田多喜生（2022）「農業生産構造の変化と食料自給力の課題」『農林金融』9月号
- ・内田多喜生（2022）「耕地の所有・利用関係の変化と課題」『農林金融』4月号

（うちだ たきお）