

# 耕作放棄地の発生メカニズムと解消方策に 関する経済学的考察

谷 本 一 志

## 要 約

本研究は、耕作放棄地の発生メカニズムとその解消方策の現状を解明するとともに、今後に残された課題を経済学的に考察した。耕作放棄地問題は、排他的土地私有制の限界性を表出したものである。今まで大量に滞留してきた耕作放棄地を「自ら耕作すべきとした」農地法の下で黙認してきたことは確かに再認識する必要がある。地域の担い手創設と次世代への継承という課題は、単なる個別経営の問題というより地域の問題でもある。同時にそれは耕作放棄地対策でもある。兼業深化、高齢化、土地持ち非農家や相続等で取得し不耕作地主化した場合でも、地域農業における農地保全の役割と責務とを意識として希薄化させないこと、農地の有効利用と保全管理に向けた地域の合意形成などの機運が高まりつつある。耕作放棄地へ向かう農地を「個」に委ねたまま放置するのではなく、市民・住民等の協働、ボランティアの自発的な参画など、「共」の力を結集する途も求められている。

キーワード：耕作放棄地、鳥獣害、土地持ち非農家、不在地主、担い手育成

## 1. はじめに

「所有と利用との一体化」を図った自作化政策、農地改革とその後の農地政策の結末が経営耕地面積の1割にも及ぶ39万ha(2010年)に及ぶ、耕作放棄地を発生させるに至った。機械化一貫体系による土地利用の効率化・大規模化にともない利用集積が増大し、大規模借地経営が各地に誕生した反面、他方では資産保有化と土地持ち非農家化、不在地主化がいっそう進行し、耕作放棄地発生とその解消問題に直面している。農地を引き受ける担い手不足と高齢化・老齢化による農地吸収力の低下が耕作条件の劣悪農地を中心に耕作放棄化していく。ここにきて抜本的な農地対策の見直しが求められる状況となっている。

特定法人貸付事業、特区法設立、さらには改正農地法、2014年からの農地中間管理機構設立に至るまで、一連の農地政策の動向は、総じて家族経営を主体とするこれまでの経営体だけ

ではすべての農地を耕作しきれなくなったことを示唆する。農地の十全利用を貫徹するには、一般企業参入を含めた新規の担い手補充に期待せざるを得ない状況となってきた。耕作放棄地対策は鳥獣害対策と平行して進行し、放棄地増大と鳥獣害を受けて経済的な条件不利性のなかで、多くの地域では活路が見出されない事態に追い込まれつつある。

高齢化にともない土地持ち非農家化・不在地主化の端緒としての耕作放棄地化は私的人格強化と資産的保有化とがもたらした一つの結末でもある。劣等地は市場内にとどまらず市場外に脱落せざるを得ない。それを個別の私的所有権に純化し、限界地を含め問題解決をすべて私的所有権に委ねてきた。今日直面している耕作放棄地問題は、明治以降すすめてきた極端な排他的土地私有制の限界性を現出している。それは同時に、日本が明治以降、一貫して入会的共有関係を排除してきた路線の変更・軌道修正を迫られている。本稿は、今日大きな問題となっている耕作放棄地の発生メカニズムとその解消方策を解明するとともに、今後に残された課題を経済学的に検討するものである。

## 2. 農地改革とは何だったのか—農地市場の変遷—

戦前展開した寄生地主制の解体・克服を目指して戦後農地の所有権と利用権との両者を合体させたはずなのに、農地改革と戦後の農地制度からみると再び両者が乖離する矛盾した動きとなり、幾度かの法改正を経て今日に至っている。E・E・ワード『農地改革とは何であったのか』の訳者である小倉武一氏は、「あとがき」において「戦後の農地改革から半世紀ばかり過ぎている。農地改革そのものと言うよりも、農地改革の成果そのもの、ないしは成果の底にある考え方が今日では農業の維持ないしはその展開の支障になっているのではないか。でなければ幸いだけど……」<sup>1)</sup>としている。

戦前期の地主制解体後に来るべきものは所有権と利用権の合体させた自作農創設で正しかったのであろうか。むしろ、歩むべき道は耕作権強化だったのか、それとも低位小作料での安定借地方式だったのか。いったんは「自ら耕作せざる」地主的土地所有を根底から否定することを当時としては実行せざるを得なかったことから、やはり農地改革は必要不可欠だったともいえる。「自ら耕作せざるもの」の所有を禁じたものの、再び両者は分離せざるを得なり、しかも今日はこれほどまでの耕作放棄地発生に苦慮している。今から70年前に実施された農地改革を照射したとき所有権と利用権の両者一体化を目指した戦後農地法制そのものに無理があったとみるべきか。

農地市場では、前進的傾向（大規模農家へいっそう農地集積が図られ法人経営も順調に創設される）と後退的傾向（高齢化し担い手欠落による耕作放棄拡大が止まらない）とが同時併進し、今後いっそう両地域の農地市場は多様化・複雑化しつつある。また、機械化一貫体系による土地利用の効率化・大規模化にともない利用集積が求められる。一方では、いっそう兼業傾

斜と土地持ち非農家化が進行し、それらを集積して大規模借地経営を試みる動きもある。野菜・花卉などに比べ、水田作などの土地利用型経営では大規模層へ農地集積する割合が相対的に低位であった。しかしながら、昭和一桁世代リタイアとともに大量の離農と土地持ち非農家化することで、農地は徐々にではあるが大規模層へ確実に集積されている。そこでは、農地の所有と利用とが分離する傾向もいっそう強まっていく。つまり、所有と利用の分離、「利用から自由な所有」・「所有と切り離された利用」の展開である。所有と利用の力関係もしだいに逆転し、農地政策の理念と現実とは大きく乖離していくことを意味する。

地価高騰の影響に対する兼業深化・資産保有化と、その後のバブル崩壊と資産デフレによる農地低落・資産下落による負債圧増大、担い手欠落・中山間地域の資源管理問題、零細分散圃場・通作遠隔化による経営劣化問題などが深刻化し、個別経営ではおよそ処理できず、地域全体で問題解決に当たらなければ解消し得ない複雑な農地問題に直面しはじめた。耕作放棄や不作付けといった「負」の流動化ではなく、耕地貸付といった「正」の流動化へいかに結びついていくか。農業経営の安定的確立と農地流動化対策とを有機的に結びつけ同時遂行し得る仕組みづくりが求められている。

借地展開はみられるものの、そこに農地集積の主体を見出せないまま耕作放棄されていく状況はかつて1995年センサス分析において、「四国的現象」<sup>2)</sup>と呼ばれた。昭和一桁世代リタイアによって、世代交代が大規模におこなわれるが、次世代はそれまでの不安定就業ではなく恒常的勤務者であり営農経験も乏しい。彼らは、しだいに自家農業や作業委託から脱し土地持ち非農家へと轉身せざるを得ず、農業経営から完全撤退した。こうした層は農地を全面的に貸付け、資産管理的性格に徹することになる。

借地関係が展開するほど分散錯圃問題・通作距離の遠隔化、作業効率低下・圃場管理困難・単収低下などに直面する。大規模経営のメリットが減殺される危険性もある。圃場団地化による効率的利用や農場制農業の実現に向けた課題整理が必要となり、小作料決定メカニズムの複雑化も指摘できる。府県のみならず、北海道においても賃貸借が広範に展開しつつあるが、賃貸借の長期安定化とルール化の必要性も増大する。府県では、資産保全・資産管理型の土地持ち非農家の増大や昭和一桁リタイアにともなう世代交代により不安定化が増大し、農作業経験のまったくない農家の後継者が大量に出現しつつある。農地資産保有化と土地持ち非農家化が進行するものの、正の農地流動化に平行して負の流動化としての耕作放棄地や不作付地とが増加し借り手欠落しはじめる。

貸し手市場地域では借り手選別が可能であるが、借り手市場地域では借地農家リタイアにともなう借地返還リスクもありうる。農地所有権に拘束されず、所有権をそのままに田畑の集団的・効率的な土地利用をいかに実現していくか。限定される担い手に過集積される時代到来のなかで利用上の権利を面的に利用集積し、農場の経営をいかに実現するである。そうした権利集積という方法をとらないならば、農業機械の面的利用や農作業請負、コントラクタなどの農

業支援システムを作動させることでたとえ圃場分散していても効率的土地利用を実現する途もあろう。

農地が売りに出され貸付に回されても、利用しようとする引受け手がなければ利用には供されない。売られるか貸付けられるのではなく、移動農地が放置されやがては耕作放棄化していく。今後、いっそう農地の移動量がありうるとみられるが、移動量が問題となるのではなく、移動の「質」が問題となっていく。限られた担い手が有効な土地利用を維持していく条件を満たしているかどうか、限られた担い手の耕作条件・通作条件の保証がなされているか。

賃貸借期間の短期化による土地改良投資や有機質還元などに大いに障壁となる。借り手市場がより鮮明となれば優良地を選別し、購入を全く意図しない借り手登場により劣悪な農地ほど借地返還の危険性が拡大していく。土地のメンテナンス・改良投資がなされず、耕作放棄され地力劣化していく。圃場条件の改善は、農地購入や借地、作業委託などによって他の生産者により継承されやすくなる。賃貸借が全面展開しつつも契約期間が短縮化し、規模拡大に伴う土地兼併に付随して飛び地が複雑化し分散錯圃と圃場分散化すればするほど、農地の生産手段としての個別経営全体としては能力低下を招来する。

分割相続や地権者が域外へ転出し不在地主化などを契機に、近隣の担い手へ継承されず耕作放棄地や不作付地など耕境外へ転落する動きが加速しつつある。この動きはつまり農地の非農地化であり所有と利用の域外・域外への漏出であり漏出現象でもある。北海道は府県を上回って大量離農が展開したため農地売却による農地所有権の移転がみられたため都府県ほど、土地持ち非農家による所有が堆積していない。農地価格や小作料の水準はともに都府県とは異なり、リーズナブルな水準に即応できたし、そうあり続けたからこそ、残った周辺農家はその土地を兼併し経営規模を拡大し、残存しうる耕作規模として今日まで維持・存続してきた。

労働力高齢化・労働ピークの解消、管理技術の高度化、機械過剰投資の回避などの事由から、外部組織に農作業の一部を委託する傾向も強まっている。特定農業法人やJA 出資農業生産法人などによる集落レベルで、錯綜していた所有権や賃借権を考慮することなしに、集落一括利用を考えることで効率的利用を実現するというものである。中山間直接支払いを契機とした集落営農や農作業・農地の受け皿としての農業公社等への期待や農地管理保全主体としてのサービス事業体などの存在も大きい。市場論的には相当、地域的に異質なものとなってきた農地市場を類型化し、農地市場の需給バランスからその特徴にあった農地価格の決定や小作料水準や作付作物を規定する。出し手市場・受け手市場が形成され、いっそう担い手賦存とも関わり特化が進んでいる。

### 3. 耕作放棄地の発生状況とその要因

耕作放棄地の発生メカニズムはさまざまあろうが、耕作放棄地が漸次、耕地面積から外れて

いく。一つは、土地持ち非農家の所有となりセンサス数字から外れ、その都度、耕地面積を減少させていく。そこには限界地特有ではあったであろうが、多くの非農地化と原野化も同時に起こっており元に逆戻りするものもまた膨大であった。

農水省としては、当面10万haの耕作放棄地解消に乗り出すこととした。①草刈りなどをすれば耕作可能な土地（緑）、②基盤整備をすれば利用できる土地（黄）、③森林・原野化し復元不可能な土地（赤）、に3分類することになった<sup>3)</sup>。さらに農水省は、全体調査から05年センサスの38万haのうち28万haの耕作放棄地を確認し、農用地区域内農地の8.3万haを含む10万haの耕作放棄地を当面の解消目標としたのである<sup>4)</sup>。1985年には2.1%であった耕作放棄地率（耕作放棄地面積）/（経営耕地面積+耕作放棄地面積）は、2000年には6.5%、2005年9.7%、2010年には9.8%にまでセンサス調査ごとに上昇してきた。耕作放棄地は増加傾向にあるが、そのテンポは減速しつつある。2000年からの「中山間地域等直接支払制度」の導入を通じて、条件不利性の克服による農業生産の活性化に加え、集落を中心とした共同の取組みが制度的に組まれた。放棄地解消も、この共同の活動を通じて集落の補完性を背景に、解消に向けて大きな役割を果たしている。集落協定を結んだ5年間、営農継続・耕作放棄地解消が義務づけられ、履行できなければ交付金返還が求められる。

2009年にスタートした「耕作放棄地再生利用緊急対策事業」は、2013年までの5年間、継続実施されている。事業メニューは、荒廃した耕作放棄地再生事業（障害物・雑草雑木の除去、土壌改良等）、再生農地への作物導入、試験販売への取り組み支援、再生に必要な基盤整備（用排水施設・農道整備）など多岐にわたる。この事業の交付金支給は対策協議会を通じて取り組み主体や団体等に交付されている。放棄地再生に向けた個別農家や関係機関のみならず、NPO法人や法人格を持たない団体も含めて、多様な主体の参画がありうる。耕作放棄地の多寡は、担い手の構造問題とともに、地域の生産構造とも大きく関わってきた。

放棄地の多くは、たとえ耕作したくとも労力不足（高齢化・担い手不足）や条件不利な圃場（劣等地・狭小不整形区画・傾斜地・水利不便など）、さらには、それぞれの経営にとっての通作距離遠隔化や収益不採算などの理由により、やむを得ず「耕作放棄化へ」という性格のものである。放棄地は、中心的担い手がそれを利用しても所得増大が保証されるような土地ではなく、これまで経営上、収益性と効率性の面から市場から排除されてきた土地である。放棄地が蔓延しはじめると「放棄地が放棄地を呼ぶ」という現象も起こり得る。放棄地は、所有者が利用しなかったわけであり私的権利ではあるが、逆にその活用法をその場所は地域に任せて、地域の自由な発想と工夫の下で有効利用のあり方を検討していく余地もまた残されている。今後、条件の良好な農地まで虫食的に点在して放棄地増加の可能性は高まる。「山から平場に下りてくる」放棄地問題は日本列島を南からしだいに北上している<sup>5)</sup>。これを防ぐには、放棄地発生の未然防止と放棄地解消とを同時並行して取り組み、それへ向けた情報公開と担い手への利用集積とが推進されてきている。

表1 低(未)利用農地面積の推移(全国)

単位: ha

年次	計	田	畑	参考・その他雑種地	耕地面積(万 ha)
1988	439,333	132,617	306,716	243,795	531.7
1994	690,736	233,842	456,895	283,155	512.4
1998	732,594	231,789	501,598	316,001	490.5
2003	792,733	242,794	550,531	334,363	473.6

注. 農水省「耕地及び作付面積統計」各年度, 総務省「固定資産の価格等の概要調査(土地)総括表」各年次より作成. 耕地面積は, 農水省統計情報部編『ポケット農林水産統計』各年次より作成.

資料: 農水省農村振興局『平成20年度耕作放棄地防止適正管理実証化委託事業報告書』(2009年3月) p. 71より加工作成.

センサスから外れていく耕作放棄地は, 背後に膨大に賦存する. 直接支払制度を積極的に導入してきた. にもかかわらず, 本制度が作動せず機能不全に陥っている集落もまた多い. 今のところ放棄されていないが, 近い将来その恐れがある放棄地予備軍もどの地域も多数抱えている. 耕作放棄地化は農地潰廢の一局面にすぎない. 放棄地発生の未然予防と解消方策という耕境防衛政策の側面とが, 解消後の経営安定という耕境内化政策の側面との双方が作動している.

農水省編『平成20年度耕作放棄地防止適正管理実証化委託事業報告書』には2つの統計資料を用いて「低(未)利用農地面積」の推移が推計されている. それによれば「課税対象としての地目は農地であるが適切な耕作がなされていない土地」の算出が可能である, と指摘している. 「固定資産の価格等の概要調査」で把握されている農地は, たとえ現況では利用されていない農地であったとしても農地として客観的に利用可能であれば課税対象として農地がカウントされている. 一方, 農水省統計情報部編『耕地及び作付面積統計』については, 耕地として利用されているかどうか重点をおいている調査結果である. 不作付から耕作放棄に変移する農地を比較的簡単に「潰廢」として耕地面積から除外する傾向にある統計数値である.

この両資料の数字の隔たり分に着目して低(未)利用農地面積を推計しようと試みたものである. ここには農地として利用可能性の高いものも含まれている. どこまでの農地が低(未)利用地として把握されているかであるが, 表1に示すように, 両資料の差からみると, 少なくとも年度を追うごとにこの低(未)利用農地面積が確実に拡大している. 2003年度における「固定資産の価格等の概要調査」では田畑合計面積が552万8867haであり, それに対する低(未)利用農地面積が表でも示すように79万2733haであるから, 実に14.3%にも及ぶ.

表2ではセンサスにみる年次別耕作放棄地面積の推移が確認できる. 1975年の14.1万haから毎回の5年ごとに放棄地面積が増加してきた. 1995年には24.4万ha, わずか5年後の2000年には一気に10万ha増加させ34.2万haへ急増させ, その後のテンポは低減させつつも2010年には39.6万haとなり, 面積自体は微増してきている. とりわけ, 土地持ち非農家のウエイトは毎回大きくウエイトを高め, 2010年では耕作放棄地面積全体の実に45.9%を占めるに至っている. それに対し, 販売農家における放棄地面積は漸減傾向にある.

表3では, 2008年~2010年の3ヶ年にわたる耕作放棄地「状況調査」にみる復元可能性の

表2 センサスにみる耕作放棄地面積の推移

単位：ha

年次	総農家		土地持ち 非農家	合計
	販売農家	自給的農家		
1975	99,104	—	32,318	141,442
1980	91,746	—	31,332	123,078
1985	96,807	—	38,063	134,870
1990	150,655	112,618	66,130	216,785
1995	161,771	120,358	82,543	244,314
2000	210,019	154,359	132,770	342,789
2005	223,372	144,356	162,419	385,791
2010	214,140	124,119	181,841	395,981

注：総農家分類の統計上、変更が1990年にあった。  
資料：農水省編『農業センサス』各年次より作成。

表3 荒廃した耕作放棄地等面積（全国推計値）

単位：万 ha

調査年次	農地として復元 利用すべき耕作 放棄地		農地として復元 利用が不可能な 土地等		うち復元利用が 不可能と見込ま れる土地（判断 未了）		うち復元利用が 不可能と見込ま れる土地（非農地）		合計	
	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域	農用地 区域
2008	14.9	8.3	13.5	4.5	9.8	3.4	3.7	1.1	28.4	12.8
2009	15.1	8.4	13.7	5.3	8.2	3.4	5.5	1.9	28.7	13.7
発生	0.8	0.6	0.2	0.8	- 1.6	0.0	1.8	0.8	0.9	1.4
再生	- 0.6	0.5	—	—	—	—	—	—	- 0.6	- 0.5
2010	14.8	8.5	14.4	5.5	9.1	3.4	5.3	2.2	29.2	14.1
発生	0.7	0.8	0.7	0.2	0.9	0.0	- 0.2	0.3	1.5	1.1
再生	- 1.0	- 0.7	—	—	—	—	—	—	- 1.0	- 0.7

注：「荒廃した耕作放棄地等の状況調査の結果」各年次より作成。  
資料：農水省ホームページより作成。

可否別耕作放棄地状況が示されている。「農地として復元利用すべき耕作放棄地」（緑）は、2010年14.8万ha（うち農用地区域8.5万ha）、は3年間大きく変化していない。ただし、新たに「発生」している程度度の「再生」することにより現状維持している。これがまさに今回の再生緊急対策の効果でもある。また、農業センサスによれば2000年から2005年までの前5年間では3.4万haの耕作放棄地が増加したのに対し、2005年から2010年での増加は1.0万haにとどまり、増加は相当減速した。そのうち自給的農家と土地持ち非農家は依然増加しているものの、販売農家の放棄地面積は2万ha減少させている。2010年から2014年には第Ⅲ期目となる「中山間地域等直接支払制度」や「農地・水・環境保全向上対策」などの効果も大きいとみられる。この制度施行から学んだことは、集落協定を軸に集落機能を梃子として農地管理を図るという共同性の重要性を再認識できたことであろう。

早くから原野化した元農地も含まれており、耕作放棄化は農地潰廃一局面に過ぎず、大量に原野に戻るか林地化してきた一過程なのである。今日の意味から、戦後農地制度の成果と課題とを改めて問い直す必要性が生じている。461万ha（2009年）の農地総量確保という流れからすれば、「赤」を農地から外すという考え方も再考の余地があろう。農用区域内の耕作放棄地は限りなく農地として今後も維持し復元すべきではないか。耕作放棄地の多くは担い手不足で発生しそれを拱いて無策のまま放置しているわけにはいかない。農地情報が十分共有されず利用されるべき農地が有効利用されていない<sup>6)</sup>。

耕作放棄地発生の後には農地所有者の心理構造として、「どうせ売れないのではないか」、「借り手がいないのではないか」と思い、結果として所有農地を地権者が放置状態となり、耕作放棄地となって現れる。局部的に借り手・買い手の欠落した市場構造にあり、新たな需要がまったく見出せないならば放置する以外に方法がない。順次、統計から外れた耕作放棄地ともまた地域内に目立つ存在となっていく。農業経営を直接しなくなれば貸付け、土地持ち非農家化、不在地主化、さらには相続発生を契機に農地が細切れとなりやがては耕作放棄につながっていく。これら耕地は地域担い手の形成状況と圃場条件に対し貸付けに回ることなく、あるいは十分貸付けられず一部耕作放棄地に向かう度合いも強くなっていく。耕作者の年齢・体力・経営意向により、順次粗放的な土地利用へ転換され、作付利用頻度（2年に1度収穫など）低下していく<sup>7)</sup>。

移動不能農地の多くは、耕境脱落寸前か、すでに脱落しつつある農地の可能性が高い。資本投下し改良を施しても、収益性向上が期待できず耕境撤退せざるをえない圃場でもある。耕作上の劣悪な小区画圃場・低生産力地・傾斜地など、地形や土壌ともに不良な農地は流動化されず売れ残るか、利用もされず耕作適地から排除されていく。こうした劣悪地に対し、旧来からの積み残しはそのまま放置したまま、次々と放出される新出農地の流動化に奔走せざるを得ない。そうした農地を黙って放任するのではなく、やはり再び利用される農地に「再生」へ向けて情報公開・参入促進に向けた努力と工夫とを、どの地域も怠ってはなるまい。

遠隔地・低生産力地・傾斜地・耕作不便地などのうち、とくに遠隔地や耕作不便地などについては、利用関係を調整すれば遠隔ではなくなり、耕作不便地ではなくなる。低生産力地は誰にとってもそうであり、たとえ土地改良してもそれだけ生産力アップが望めなければ耕境から脱落せざるをえない。低投入・低報酬ながら低コストの粗放作物（例えば蕎麦・燕麦・レンゲなどのような作物）を作付し採算が合うのかどうか。農業経営を資産管理業と性格づけられ、地代ゼロという使用貸借か、逆に借り手に不動産管理料を払うことさえ散見されはじめている。

耕作放棄地発生メカニズムとしては、①高齢化と労力不足に起因するもの、②農地の団地化・利用集積がなされておらず、通作距離が遠隔で圃場団地化されていないもの、③劣等地で地力劣悪に起因するもの、④機械作業に不適で非効率な傾斜地・小区画圃場などに起因するもの、狭小圃場・耕地分散・大型機械不適應などによって規模拡大が図りがたい状況にある。

表4 地域別耕作放棄地面積の状況(2010)

単位: ha, %

地域別	総農家									土地持ち非農家所有農地面積	土地持ち非農家耕作放棄地面積	比率	耕作放棄地計
	総農家経営耕地面積	総農家耕作放棄地面積	比率	販売農家経営耕地面積	販売農家耕作放棄地面積	比率	自給的農家経営耕地面積	自給的農家耕作放棄地面積	比率				
北海道	942,368	7,515	0.8%	941,271	5,805	0.6%	1,097	1,710	60.9%	84,674	10,117	10.7%	17,632
東北	627,768	46,603	6.9%	609,926	32,397	5.0%	17,843	14,206	44.3%	111,759	29,509	20.9%	76,112
北陸	228,968	10,257	4.3%	219,832	6,669	2.9%	9,136	3,588	28.2%	83,480	9,181	9.9%	19,438
関東・東山	535,739	55,272	9.4%	497,368	27,613	5.3%	38,371	27,658	41.9%	95,386	45,447	32.3%	100,719
東海	187,297	16,835	8.2%	164,428	8,063	4.7%	22,869	8,773	27.7%	40,563	16,750	29.2%	33,585
近畿	168,941	10,732	6.0%	149,572	5,849	3.8%	19,370	4,883	20.1%	36,192	9,427	20.7%	20,159
中国	168,282	20,994	11.1%	149,205	10,823	6.8%	19,077	10,171	34.8%	31,116	19,820	38.9%	40,815
四国	101,527	13,082	11.4%	90,889	7,388	7.5%	10,638	5,694	34.9%	13,786	10,874	44.1%	23,956
九州	367,315	31,761	8.0%	344,541	18,878	5.2%	22,774	12,884	36.1%	87,679	28,809	24.7%	60,570
沖縄	25,414	1,088	4.1%	24,345	634	2.5%	1,069	455	29.9%	4,125	1,906	31.6%	2,994
全国	3,353,619	214,140	6.0%	3,191,376	124,119	3.7%	162,242	90,021	35.7%	588,760	181,841	23.6%	395,981

注: 各比率は、耕作放棄地面積 / 経営耕地面積 + 耕作放棄地面積からの数値。

資料: 農水省編『農林業センサス』(2010)より作成。

⑤借りたり買ったりして農地を使ってくれる人が周囲にはいない。それは利用しても収益が見込めず経営採算に合わない、さらに周囲に拡大志向担い手が不在である場合、⑥排水性が悪いか、水利が悪く整備するにもコストが嵩む場合、などの要因に大別できよう。農地の利用主体である担い手が局地的に極端に少なく、地域的に極度に欠落していることに尽きる。

表4では、地域別に2010年耕作放棄地面積の賦存状況をみたものである。総農家にみる耕作放棄地率は全国計では6.0%であり、地域別では中国11.1%、四国11.4%、関東東山9.4%とこれら地域で高かった。販売農家の耕作放棄地率は全国では3.7%であり、自給的農家35.7%、土地持ち非農家23.6%に比較してはるかに低位であった。自給的農家の地域別では北海道60.9%、東北44.3%などの比較的専業農業地域と、関東東山41.9%などで高く、土地持ち非農家の地域別では四国44.1%、中国38.9%、つづいて関東東山32.3%、沖縄31.6%などが高い。

表5では、2010年センサスによる販売農家、自給的農家、土地持ち非農家別の耕作放棄地面積が都道府県別に示されている。府県別でみる高位な順に掲げると、山梨26.6%、長崎28.6%、山梨26.6%、広島22.9%、群馬22.3%などと続く。山間・中山間を旧養蚕優良地域や島嶼を多く抱えた府県が耕作放棄地を多く抱えることになり、耕作者主義のもとで所有するものが農地を「自ら耕作するもの」に良好な耕作状態での利用を義務づけたにもかかわらず、果たせず「自ら耕作せざるもの」となっている。

農地改革の具体的成果を普遍化した農地法は「自ら耕作しないもの」の権利行使を否定し、「自ら耕作するもの」に限定し、農地権利一般を付与してきた。農地は利用から切り離されては所有それ自体の存在は成り立たないのであり、農地は土地一般とは大きく異なる最大のポイ

表5 都道府県別 耕作放棄地率の状況 (2010年)

単位: ha, %

	経営耕地面積	2010年耕作放棄地面積				経営耕地面積+耕作放棄地面積	耕作放棄地率
		総数	販売農家	自給的農家	土地持ち非農家		
山梨	16,004	5,786	1,087	2,031	2,667	21,790	26.6%
長崎	33,748	11,742	3,264	2,641	5,838	45,490	25.8%
広島	36,625	11,325	2,711	3,118	5,497	47,950	23.6%
愛媛	35,381	10,416	3,477	2,217	4,723	45,797	22.7%
群馬	48,340	13,901	2,616	4,577	6,708	62,241	22.3%
奈良	13,077	3,595	977	976	1,642	16,672	21.6%
静岡	46,111	12,495	2,850	3,182	6,463	58,606	21.3%
山口	32,563	8,170	1,906	1,801	4,463	40,733	20.1%
大阪	6,747	1,665	304	479	882	8,412	19.8%
岡山	45,743	11,076	2,975	2,769	5,332	56,819	19.5%
鳥根	28,203	6,629	1,854	1,601	3,173	34,832	19.0%
香川	22,256	5,155	1,742	1,092	2,320	27,411	18.8%
長野	74,548	17,210	4,659	6,296	6,255	91,758	18.8%
徳島	20,363	4,464	1,066	1,374	2,025	24,827	18.0%
埼玉	56,922	12,395	2,108	3,520	6,767	69,317	17.9%
高知	18,391	3,920	1,104	1,011	1,805	22,311	17.6%
大分	39,685	8,377	2,698	1,762	3,917	48,062	17.4%
神奈川	12,691	2,588	573	939	1,076	15,279	16.9%
千葉	90,338	17,967	5,963	3,235	8,770	108,305	16.6%
東京	5,055	991	178	304	509	6,046	16.4%
福島	121,488	22,395	10,982	4,715	6,698	143,883	15.6%
石川	33,512	6,095	1,737	1,132	3,227	39,607	15.4%
和歌山	23,879	4,228	1,505	769	1,954	28,107	15.0%
茨城	123,900	21,121	7,511	5,032	8,578	145,021	14.6%
三重	45,213	7,223	2,051	1,488	3,684	52,436	13.8%
愛知	53,282	8,379	1,986	2,416	3,977	61,661	13.6%
鹿児島	81,358	11,779	2,846	2,967	5,966	93,137	12.6%
熊本	84,343	12,032	3,748	2,439	5,845	96,375	12.5%
鳥取	26,369	3,616	1,378	883	1,356	29,985	12.1%
岐阜	40,590	5,491	1,177	1,688	2,626	46,081	11.9%
京都	21,226	2,851	796	823	1,232	24,077	11.8%
青森	115,716	15,214	5,294	2,143	7,776	130,930	11.6%
沖縄	25,983	2,996	635	455	1,906	28,979	10.3%
岩手	126,630	13,935	5,281	3,257	5,397	140,565	9.9%
兵庫	54,168	5,765	1,628	1,473	2,664	59,933	9.6%
福岡	67,786	7,192	2,521	1,320	3,351	74,978	9.6%
佐賀	47,071	4,777	2,032	713	2,032	51,848	9.2%
宮崎	50,057	4,679	1,775	1,043	1,860	54,736	8.5%
宮城	115,079	9,720	4,429	1,670	3,621	124,799	7.8%
栃木	106,863	8,830	2,982	1,729	4,119	115,693	7.6%
山形	104,686	7,443	2,902	1,526	3,015	112,129	6.6%
新潟	150,874	9,450	3,821	1,744	3,885	160,324	5.9%
秋田	128,647	7,412	3,515	894	3,004	136,059	5.4%
福井	35,576	1,739	502	350	887	37,315	4.7%
滋賀	44,530	2,073	642	362	1,069	46,603	4.4%
富山	53,376	2,154	607	365	1,182	55,530	3.9%
北海道	1,068,255	17,632	5,805	1,710	10,117	1,085,887	1.6%
全国	3,633,245	396,088	124,200	90,029	181,859	4,029,333	9.8%

資料: 農水省編『農業センサス』より作成.

ントではないか。一方、福井、滋賀、富山の耕作放棄地率はそれぞれ4.7%、4.4%、3.9%と低位となっており、北海道では1.6%と極めて低かった。しかしながら、その北海道はセンサスから大量に経営耕地から洩れていく農地の存在があり、激しく耕境後退したための結果でもある。

表6 群馬県における経営耕地面積と耕作放棄地の状況（2010年）

市町村別	経営耕地面積		耕作放棄地				耕作放棄地率
	経営耕地のある経営体数	経営耕地総面積	計	販売農家	自給的農家	土地持ち非農家	
前橋市	4,845	6,685	1,211	257	397	557	15.3%
高崎市	4,561	4,424	1,625	299	526	799	26.9%
桐生市	724	774	467	82	165	220	37.6%
伊勢崎市	2,249	3,588	702	111	142	448	16.4%
太田市	2,965	4,478	890	180	208	502	16.6%
沼田市	1,284	2,084	562	150	198	215	21.2%
館林市	985	2,055	181	37	28	116	8.1%
渋川市	1,719	2,235	774	111	303	360	25.7%
藤岡市	1,117	1,099	591	83	176	332	35.0%
富岡市	1,120	1,163	936	175	330	431	44.6%
安中市	1,169	1,268	1,282	235	435	612	50.3%
みどり市	529	608	370	41	109	220	37.8%
榛東村	349	342	171	29	83	59	33.3%
吉岡町	366	330	178	28	72	77	35.0%
上野村	28	13	52	2	21	29	80.0%
神流町	36	35	84	4	29	51	70.6%
下仁田町	229	341	341	48	117	176	50.0%
南牧村	41	38	194	10	63	121	83.6%
甘楽町	418	449	408	69	134	206	47.6%
中之条町	540	585	344	90	137	117	37.0%
長野原町	183	1,076	172	23	62	87	13.8%
嬭恋村	640	3,536	200	42	64	95	5.4%
草津町	9	27	32	1	16	15	54.2%
六合村	69	103	95	18	46	32	48.0%
高山村	247	326	101	31	42	28	23.7%
東吾妻町	755	912	611	126	248	237	40.1%
片品村	216	454	274	57	112	106	37.6%
川場村	277	437	59	17	20	22	11.9%
昭和村	578	2,450	56	14	13	29	2.2%
みなかみ町	863	1,038	520	151	201	168	33.4%
玉村町	378	777	47	7	11	29	5.7%
板倉町	1,123	1,891	98	31	16	51	4.9%
明和町	457	563	76	17	19	40	11.9%
千代田町	425	703	67	21	9	37	8.7%
大泉町	131	198	55	6	12	36	21.7%
邑楽町	608	1,256	76	13	14	49	5.7%
群馬県計	32,233	48,340	13,901	2,616	4,577	6,708	22.3%

注、耕作放棄地率は（経営耕地面積＋耕作放棄地面積）に占める耕作放棄地面積の比率を示した。  
資料：農水省編『農林業センサス』（群馬県）より作成。

今まで大量に滞留してきた耕作放棄地を「自ら耕作すべきとした」農地法の下で黙認してきたことは確かに大いに反省すべき点である。食料生産という公益的性格の強い農地は、所有ではなく有効利用に供されてはじめて本来の意味がある。表6では、群馬県における市町村別耕作放棄地の存在状況が示されている。経営耕地が縮小するなかで、群馬県内の市町村別では富岡市44.6%、安中市50.3%、上野村80.0%、神流町70.6%、下仁田町50.0%、南牧村83.6%、甘楽町47.6%、草津町54.2%、東吾妻町40.1%などに高い放棄地率となっている。群馬県は、山間地域・中山間地域を多く抱え、旧養蚕優良地帯であった。山梨県や福島県などとともに遅くまで養蚕生産地として存続し続けた。

そのことが、畑地や樹園地が養蚕地のまま新規作物への転換や新品種（新品種のぶどうや新作果樹）への作付転換を遅くさせ、結局は一気に養蚕業の衰退とともに作付転換できないまま耕作放棄地化せざるを得なくなっていく。樹園地には桑園を含み、養蚕農家のドラスティックな減少により桑園の遊休化・潰廃がすすむ桑園を多く分布していた樹園地の耕作が放棄されつづけた。そのため加速度的に桑園が潰廃がすすむことになった。表7では、群馬県農業会議作成による県内の耕作放棄地タイプ別・地域別解消策が事例として示されている。耕作放棄地解

表7 群馬県における耕作放棄地の地区別解消策

事例地区名	タイプ	手順とポイント				
みどり市清水地区	ボランティア景観型	地元用土土地改良区による指導	環境保全と健康づくりの市民運動化	広域的なボランティアの募集と結成	農家と市民による情報交換	リーダーシップの資質と育成
太田市新田地区	ボランティア景観型	耕作放棄地対策委員会の早期発足	農業委員や区長による率先垂範	農業委員と地区自治会、行政の連携	景観作目の自由選択・着想	美しさによる心理的な投棄防止
安中市岩井地区	一括対応あっせん型	関連情報機関への情報公開	関連指導機関へり協力・推進体制	ゴールまでの手順の事前確認	足で稼ぐ地権者への説明	利用権設定のモデル構築
渋川市全地区	モデル圃場普及型	農業委員会の意識改革と一致団結	リーダーシップの確保と育成	情報収集力と組織行動力の発揮	地域の農家と情報の共有化	農家への経済的助成と啓発推進
前橋市芳賀地区	農商工連携型	伝統的な農産物の掘り起し	品目や品種の絞り込みと選択	生産・加工・販売のシステム思考	農商工連携による取組み	全市的なキャンペーン活動
東吾妻町小泉地区	伝統復活一貫業務型	地域リーダーを自覚する農業委員	地域的な面的資源をフル活用	歴史的な資源の掘り起しや見直し	生産・加工・販売のシステム展開	自助努力による販売活動の拡大
富岡市砂義地区	放牧ブランド型	耕作放棄地対策協議会の早期発足	耕作放棄地解消への全市的な計画構築	農業委員による率先垂範	実践即効果の繁殖和牛放牧	対策を第一歩とした新たな産地形成
富士見村石井皆沢地区	営農指導未然防止型	新たな直売事業への取り組み	地域の特性を生かした作戦方針	農家の啓蒙活動と競争意識の醸成	直売所を核とした新たな営農指導	活性化による放棄地の未然防止

資料：群馬県農業会議編『耕作放棄地解消への地域戦略』2010. より作成。

消の手順とポイントはそれぞれの地域で異なり深刻度や地域のさまざまな資源をいかに活用するかが鍵となっている。地域の優位性を尊重して放棄地解消に努めることが効果的であるとみられる。

#### 4. 粗放化プログラムと鳥獣害対策

さらに、同時平行して農地過剰を解消し過剰農地を吸収するには、低コスト生産を志向しつつ低投入持続型経営をすすめる必要がある。生産調整政策としての粗放化はEC農政ではじめて導入された<sup>8)</sup>。新たな土地利用と経営再編とを比較的余裕のある農家層を中心に、生産粗放化へ向けて徐々に転換していく。緑肥・休閒や、土作りを挟んだ「ゆとりある土づくりと経営展開」へ土地利用をいかに改編できるかにかかっている。

生産の粗放化装置を効果的に推進するためには、農業者の土地負担を軽減しつつ規模拡大を可能にするためには休閒緑肥、景観作物を含む、粗放化による単位面積当たりの低投入・低報酬という所得減少を規模拡大でカバーするという発想がそこにある。資本・労働の低投入による生産の粗放化と、粗放的な生産技術や営農方法の採用による一定所得確保、土地利用の変換などの実現は農地の有効管理にも大いに貢献する畜産的土地利用への利用転換も粗放化プログラムの一つとして重要な方向である。漸減する家族経営を主体とした農家数により、21世紀も農地を管理保全し有効利用しつづけていくための持続的な利用形態の確立が求められている。

この到達目標に向けて、現実の個別経営をどう改編していくかにある。経営耕地を低利用しながら低投入持続型へどう向けていくか、生産だけではない多様な空間へどう変容できるかにある。一部、計画的な耕境後退をすすめ一部を高度利用しつつも一部は低位利用していくことになる。どの農家も、購入した農地の元利償還をしながら緑肥・休閒対応するほどの経済的余裕はない。将来的に、拡大した農地に地力増進作物や休閒・緑肥鋤き込み（粗放作目への転換）を実施するような土地利用体系へ向けて徐々にどうシフトできるか。到達すべきは、「クリーン」・「安全」・「健康保持」をイメージアップすることにより、多少生産量を下げても、高付加価値化・高級品化することで実質所得アップさせる方向性を実現することではないか。

混牧林地など低位利用化することで低投入・低報酬という土地利用システムを新たに考案することによって耕作放棄を免れうる。耕作放棄発生を未然に防止するためには、さらに景観保全作物などの生産とは必ずしも結びつかないエリアも考えていかねばならない。土地利用形態も重視しつつ、新たな農地の計画的利用再編方向を模索する。低利用圃場については、農用地としての利用ばかりではなく、実験圃場・観光農場・体験農場・研修農場など、担い手育成空間・都市農村交流空間として幅広く活用する途も求められる。環境保全・自然保護空間としては生態系保全空間・水沼維持のビオトープ空間などへ向けた利用転換も考えられる。そうすることより、耕作放棄地を一部転換する途も考えられる。一部農地は、市場外利用・コモンズ・

市民的、協働的利用としての新たな農地管理方策を模索することにある。

耕作放棄地対策の大きなものの一つとしては、復元に向けた各地での懸命の取り組みや放棄地再生事業による有効活用をすすめ、放棄地となった土地の利用指導強化や自ら耕作できなければ貸付けに向けて市場放出する、耕作放棄されないよう有効利用に供されるよう努める、農業委員会等による利用を促す地権者への連絡徹底など、地域的に意識改革を含めた総合的対策が必要となる。市町村が不在地主を少しずつ掌握し、地域担い手が積極的に利用促進されるように誘導していくべきものであろう。

筆者が群馬県内の農村調査へ行ったとき、平場地域のある市町村までは耕作放棄地の解消対策に大変熱心であった。ところが、中山間地域のある市町村からさらに奥地に行くと、攻めとしての耕作放棄地対策は大きくトーンダウンし、むしろ現状維持というか、これ以上悪化さないための、いわば守りとしての鳥獣害対策に力を入れざるを得ない状況にあった。この両者の対策には、地域のどこかで相反する明らかな境界が存在していた。耕作放棄地が増えることで獣害による作物被害が増大し耕作意欲や管理意欲の減退が生じ、「諦めの連鎖」が進行する。

担い手不足問題がいっそう深刻化する地域では、現状の耕作維持すら厳しく、今後、耕作環境は今よりもさらに悪化することは疑いない。現在発生している耕作放棄地を復元再生するという方向よりも、現段階以上に深刻化させないことが最重要であろう。何を作付しても採算が合わない、作付しても鳥獣害被害が大きく収量が半減する<sup>9)</sup>。耕作放棄地の一定エリアについては「人圧」が大きく低下し、「獣圧」が勝った結果である。そこはいったん鳥獣に場所を譲り、守るべきラインまで人間活動は後退した形で、それを死守するという考え方にもなっていく。地域としては、守るべき農地を「面的」にきちんと守り抜くという、一貫した地域的合意が必要である。周辺農家に拡大意欲がなく、そもそも完全に担い手が枯渇した農地まで無理して保全しようとしても守りきれものではない。獣圧が人圧に勝ったエリアであり人間が奪還できず、鳥獣害による被害も大きい。結果として残った農家が無理して耕作しても採算の合わない農地活用もまた得策ではない。

耕作放棄地を復元するのに過大なエネルギーを費やすより、次々と今後も発生しうる耕作放棄地予備軍を未然防止し後退したところで担い手再編を図る方にむしろ賢明な場合もありうる。耕作者の年齢・体力・経営意向により、粗放的な土地利用へ順次転換され作付頻度を縮減させていく。平行して、農地過剰を解消し農地を市場へ再投入するには、低コスト生産を志向しつつ低投入持続型経営をすすめる必要もある。資本・労働の低投入化による生産粗放化と、粗放的な生産技術や営農方法を併用することにより、一定所得の確保、土地利用の転換などが図られるはずである。

土地持ち非農家・不在地主などは、地元の販売農家リストから外れ、地域のネットワークからも離れた地権者の占める割合が高まるという動きは、農地所有という地域資源の農外漏出・域外漏出の現象とみることもできる。耕作放棄地について農地再生事業を活用し、あるいはさ

まざまな放棄地解消策によって減少させていく努力を継続することによって達成される。かつて農地であったものの、耕作放棄が長く続くと元の農地に復元することが困難な段階に陥り、当該農地は「非農地」と判断されていく。高齢化と後継者不在による労力不足、経営不採算・収益性低下にともない農地放出圧力は高まってくる。農地供給圧力が高まり、中山間地域において集落営農を含めて借地展開することにより、限界地における高借地率現象はまだ最悪の限界地ではないのではあるまいか。

借地圧力はある結果であり、借地を望む担い手がまだ存在するということでもある。局地的には、借りる人と貸す人とのバランスが大きく崩れていく。貸す人ばかりで借りる人が極度に欠落している地区、借りる人が多い地区もあれば、次世代の担い手が欠落し経営継承されない地区もある。中小規模経営層が遊休農地を抱え、その解消に向けて努力しているのであり、地域が大規模層となれば耕作放棄解消には関わらず、耕作放棄地もまた使わない。中・小担い手も含めた、あたま数がある程度、地域の耕作放棄地解消には欠かせない。

地域が高借地率になるということは、耕作放棄地はすでに市場から脱落し、市場外へ転落せずに一時的に残った結果なのか、見極める必要がある。地域が高借地率となっているということは一時的・瞬間的にしても農地を受けようとする受け手・担い手が存在していることを意味する。高齢化や担い手不足が将来する地域存続困難性の結果として、高借地現象が進行することは大いに想定されることである。一方では、耕作放棄地が急速に展開するところでは、そもそも借地へ転換することなく、一気に耕作放棄化する方向もまた想定される。

細切れで零細な耕作放棄地が点在し、傾斜地や階段状農地、小規模な飛び地などを管理保全するには一定規模のあたま数としての一定数以上の担い手がそれぞれの地域に確保されていなければならない。耕作放棄地が拡大する前に、各地域で耕作放棄地を出さない方策を講じるべきであった。今からでも、「地域の農地は地域で守る」という精神で、まず「自主解消」を基本とし、耕作放棄地の解消活動を進めていくことになる。

## 5. 耕作放棄地の地域管理への模索

農業収入・収益が見込めないのに耕作放棄地を無理して復元しても経済的採算に合わず、地権者や利用者も保全管理できない。一度は農地市場から捨てられ耕境外に転落した土地である。土地は人には貸さないが、自らは耕作できないし作る意志もない。他地域に他出し不在地主化し、分割相続等で権利取得し土地持ち非農家化していく。しかしながら土地に対する権利意識だけは強く存在するケースも多い。他人に貸すと戻ってこないか減価するというアレルギーのような意識も地域によってはいまだに存在する。農地は耕作されるべきであるという社会的責任の所在を地権者に徹底すべきであった。少なくとも、私的所有権としての地域資源を独占させるべきものではなく、とりわけ耕作放棄地に関し地権者が自ら採算に合わないのに長

期的には担えないことになる。

農産物価格の低迷や大型機械対応、高齢化などから、「作るものがない」、「作っても採算が合わない」こととなり、耕作放棄の悪循環に陥る。農地の所有者は、私財であると同時に公共財であるという社会的責務を自覚し、責任を果たす共通認識と具体的施策とが求められる。農地を担保していくことは国の政策であろうが、地域の農地を荒らさず有効利用していくことは地域の責務である。地域の担い手を創設しつつ地域の農地を次世代へいかに継承していくかという課題は、単なる個別経営の問題ではなく地域の問題である。

最近急速に深刻化しているのが獣害であり、鳥獣による農産物被害が営農者の耕作意欲を阻害し喪失させる。耕作放棄がさらに獣害を呼び、悪循環が生ずる。「諦めの連鎖」をいかに断ち切るかが、喫緊の課題となっている。農地が売りあるいは貸しに出されても、引き受け手が継起的に登場し続け、大規模志向の中核的担い手層が順次ワンランク上の経営階層へアップさせる動きがあったからこそ、農地吸収体として耕作放棄地を発生させずその結果、大規模経営が次々と登場させることとなった。

規模拡大に付随する、こうした問題を同時平行して農地条件を再整備・補修していくようなメニュー創設がビルトインされなければならない。土地の経営的劣化を食い止め、生産能力を如何に維持回復するかにかかっており、これは個別財産というより地域的な人的問題・地力問題である。今後農地を確保していくことは国の政策次第であるが、地域農地を荒らさないこと、いったん荒らしても農地復元の仕組み、地域システム創設は国というより地域の取組み、住民の意識改革でもあろう。

農地荒廃などに起因する耕境後退がいつそう深刻化し、蔓延・拡散した耕作放棄がさらに耕作放棄を呼ぶという事態も将来大いに考えられよう。零細兼業農家、高齢農家や相続等で取得した非農家が不耕作地主化した場合でも、地域農業における農地保全の役割と責務とを希薄化させない農地の有効利用と保安全管理に向けた地域からの公的管理への意識向上を強めていく機運が高まりつつある。

## 6. 本格的な担い手補充への模索

続出する担い手不在・後継者不在層の存在するなかで人材補充・新規参入・新規就農メニューを創設する必要が迫られている。個別経営では後継者の確保ができない、配偶者が確保できない経営が多発する。法人化による従業員や構成員として外部から新規参入する人材を大量に確保する途を模索していくことになる。結果として、超大規模経営の登場、果てしないあたま数減少がみられた。2012年より開始された青年就農給付金制度の有効的な活用しつつある。後継者確保できず高齢化する農家層は規模拡大競争に加わらないまま、リタイアし、経営縮小、農地貸付、廃農に向かうことを余儀なくされる。酪農地帯や畑作地帯は比較的后継者を確保し

農業従事者の高齢化問題は深刻ではないが、稲作経営では後継者や担い手補充が果たされず高齢化問題が深刻である。それは農業従事者の高齢化と若手担い手確保問題に発展している。

拡大意欲を有する担い手こそ、将来にわたり政策的にも支援すべき担い手として明確化していた経営安定対策から戸別所得補償政策では全国一律を謳うなど、担い手明確化においても迷走している。若年就農者の増加と育成の政策であり、農水省は2012年予算に就農前後に対する手厚い支援を含む、新規就農対策をとりまとめた。新規就農には、栽培技術や経営手腕を身につけ、同時に農業機械導入や資材調達、軌道に乗るまでの運転資金など初期投資とその後の諸経費が必要となる。

新規参入の積極的誘致とバリアフリーに向けた方策の道が開かれる必要があろう。条件不利農地を中心に、担い手不在地域が発生するに至り農地の荒廃化が深刻化する。耕作放棄地解消に向けたさまざまな方策の全国的展開が求められている。Uターン就農や定年帰農、さらには新規参入、など就農ルートが多様化するなかで、耕作放棄地解消には担い手を育成・補充することがまず先決問題であり、そのための支援対策がまさに担い手問題というよりも、むしろ農地問題そのものになってきたのである。

新規参入については各市町村の思惑は複雑である。既存担い手による規模拡大意欲の旺盛なときには外からの新規参入には消極的となり、新規参入者に譲ることをしなかった。農地を持たず余り担い手枯渇はじめて初めて参入問題に積極的に取り組むという傾向になっている。ここでは、新規参入者をコンスタントに受け入れる、継続的で一貫した地域のスタンスが求められる。いま、土地利用型の担い手層が個別経営体にしろ、組織経営体にしろ、多様な担い手を一定数、それぞれの地域に確実に存在しなければ地域社会が成り立たない。今後の地域農業を担う「量的確保」と「質的多様性」を実現するためには、新規就農者の計画的・持続的獲得は絶対不可欠なものとなっている。

これまで一貫して、後継者確保は個別経営の問題であり、地域や国による積極的な関与は必ずしもなされなかった。そのため、後継者が農業を継続する意思がない場合には経営継承は実現されず廃農を余儀なくされてきた。個別経営としては継承に失敗し農地等農業資産は近隣の担い手に売却され土地兼併されることで、担い手の規模拡大に貢献してきた。担い手問題は、今日こうした段階から一歩前進し、個別の経営にだけに任せず、市町村やJAなど地域が主導して担い手を育成し、地域ごとに確保していく時代となりつつある。

「人・農地プラン」（「地域農業マスタープラン」として2012年に作動）に基づき、青年就農給付金が予算化された。この給付金は全額国費で賄われる。「経営開始型」の場合には、地域農業を支える人材として市町村や集落から認定されることが政策支援（年間150万円、最長7年間受給）を受ける条件となる。「準備型」（2年受給）の場合には、その必要はないものの、都道府県の認める研修機関（農業大学校など）や先進的取り組みをおこなう法人（たとえば、指導農業士）等の下で1年以上（年間1200時間以上）研修を受けることが受給条件となって

いる。法人に就職した場合にも、法人側へ就職者1人当たり年間最大120万円を2年間支給する。親元就農も就農後5年以内に完全独立の場合には支援対象となる。それまでの就農支援については、1995年公布の青年等就農促進のための資金貸付に関する特別措置法として、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の一環として開始された。これまで就農支援の資金は何れも無利子の貸与メニューとなっていた。

国と地域とが積極的に担い手創出に介入し、サポートしていく段階にきている。地域担い手を育てていくための担い手支援プログラムである青年就農給付金制度を最大限に活用し、地域の担い手育成・担い手確保しつつ、こうした支援プログラムと財政的支援のもとで地域外、集落外から一人でも多くの意欲のある担い手を確保していく。こうした担い手創設は決して個別農家に帰属すべき問題ではなく、まさに地域ごと・集落ごとで考えていく必要性が高い。

耕作放棄地再生に当たっては、農家や農業関係団体のみならずNPO法人や法人格を持たない団体等も含めた多様な担い手による参画・協働が必要不可欠である。そのため、共同管理・共同利用の方向を入会地的な方向を模索していくのも大いに有効である。儲からないから個別経営としては農地を耕作放棄しているのに採算性が見出されない土地であっても、他の利用法によって共同管理しうる。耕作放棄地の所有者自身は耕作再開の意思もなく、とはいえ他の担い手に貸す意志もないというのでは復元再生はきわめてむずかしい。

資産意識が強く作用する地域では、容易に所有権を手放さないばかりか、よほど気心の知れた知人・親戚なら「引き上げ自由」であり、「余計な注文を付けない」、「いつでも戻してくれる」相手を探して貸す。適任者が現れるまで貸付を忌避する。「自ら農地を耕作せざるもの」となっても、有効利用に供さないという選択肢が登場してきた所以でもある。もちろん、誰かに貸す気はあっても高齢化や担い手不在により、周囲に担い手が極度に欠落し、耕作を願っても頼む相手を見出せず荒廃化するケースもある。

農村では、いま田園回帰の動きが始まりつつある<sup>10)</sup>。田園回帰の主役はこれまでの中高年層から若年層へ、単身者から既婚者・ファミリー世代へと変化してきている。都市生活者による農山漁村への関心が高まり今まで以上に田園回帰傾向が高まりつつあり、耕作放棄地問題もそうした動きのなかで再生されることは十分期待できるのではあるまいか。

局地市場としての地産地消型ブランド化については、地域の工業者、商業者との信頼関係の構築と適切な役割分担が、地域総体の利益の拡大につながる。良食味米としての道産米への評価は大きく向上し、米の外食化・中食化、加工米飯への消費増加傾向にあることから後押しされ、いっそう需要増加が見込まれつつある。その一つに、農商工連携や6次産業化、教育の場としての農村、グリーンツーリズム、体験事業や、さらには農産加工、都市農村交流や農産物直売所による多様な展開により、地元へ新たな雇用創出と付加価値化を実現し、所得向上を図ることにある。既存農家による規模拡大だけを志向すれば、オール大規模層だけで構成される超過疎社会に陥らざるをえない。担い手の新規参入・後継者育成に向けた新たな仕組みづくり

も含めて、多様な経営サイズ・ビジネスサイズが共存共栄できるように、人材育成と担い手補充、頭数確保を目指して、いま、懐深い農村空間の建設に向けた努力が求められている。

## 7. 耕作放棄地解消に向けた再組織化と再編整備

高齢化を理由に、酪農から肉牛や畑作へシフトする経営があるなかで、土地利用型の酪農経営が十分拡大できるような条件整備・環境整備が必要である。そうすることで、さらに規模拡大志向層に農地が利用集積されていく。限られた土地利用型経営に利用集積させる条件を整備することで、農地過剰が解消され耕作放棄も削減できるはずである。劣悪圃場から優良圃場への借り換え・利用転換が起こっており、その結果として最劣等地は耕境外へ押し出される。最劣等地はほとんど無料で貸付けられ使用貸借に近い。粗放的管理をすすめられてきた圃場はそのままでは継承されなくにくいし利用されなくなっていく。農地の適切なメンテナンスが耕境内にとどまるのに不可欠であろう。そこで、現在の担い手の分布や土地利用調整などから総合的に判断して耕作しうる農地の策定と、高度利用と低位利用とを利用峻別する方策も考えられる。

地域的には、JA 出資農業生産法人、JA 直接農業経営、農地受け皿組織の創設か再編組織への地域支援、そこでは作業受委託やコントラクタなど外部組織の創設、既存組織の再編と全一本の組織創設の可能性などについても検討する。集落主体の営農集団を強化することにより蘇生できる集落については、集落営農を強化するとか、一部収穫作業の共同組織的対応によって労力不足を補完する、さらには牧草収穫請負組織を創設することなども有効であろうと考えられる。労働支援体制を積極的にすすめ、個別農家の拡大条件を整えることが不可欠であろう。担い手の量的・面的脆弱化が耕作放棄地を発生させる直接的かつ最大の要因であり、とりわけ人的要因が大きい。

担い手高齢化・担い手欠落により脆弱化する、これまでの自己完結型作業体系を見直し、粗飼料収穫部門と搾乳管理部門とを分業化、あるいは一部作業の外部化（作業受委託やコントラクタ化）することにより土地利用効率をアップできる。担い手不足を改善するため、酪農ヘルパー機能充実とコントラクタ・作業受委託組織の育成充実が有効であろう。担い手育成・新規参入事業なども、また間接的に耕作放棄地対策である農業従事者のあたま数、高齢化・老齢化による人の弱体化、質量両面での劣化が耕作放棄地を生む直接かつ最大の要因といえる。耕作放棄地問題を考える上で、こうした人的要因は極めて大きなファクターとなっている。

また、面的に利用集積をすることにより、堆肥投入・放牧型酪農展開を可能とし、機械作業の効率向上なども実現できる。圃場団地化・圃場連担化を可能とするため、利用権集積・交換耕作・交換分合などあらゆる集積化・連担化の可能性を模索する必要がある。それにより、耕作放棄の未然防止・解消が可能となろう。また一定地域に集落外からの入作集中地となって

いる場合、一括利用権設定なりいくつかの担い手・法人が管理する方式に切り換え、低位利用の他地域に土地を求めてもらうような地域再調整をすすめる。高齢農家や貸付農家などについては、土地所有権をそのままに土地利用権や作業受委託などを一括管理し、市町村で管轄し担い手に集積し、面的利用集積を保証していくような地域農業システムが求められる。中山間地域では、高齢化・老齢化による担い手脆弱化としているなかで、条件不利な零細で分散した耕作放棄された圃場をいくら集積しても規模の経済性は作動しない。

今後、耕作放棄地は虫食いの発生する無秩序な耕境後退となっており、その改善策の一つは利用集積・圃場の連担化に徹し、面的集積を保証することにある。暗渠排水・大区画化など、軽微で受益者負担の少ない基盤整備をすすめることで圃場生産性・効率的利用を図る。交通・通作の条件が不利不便であれば大区画化圃場連担化・作付作目の団地化を実現する。家族労働の稼働力を上回り、より不利な農地から耕作放棄することになる。賦存する担い手がそれぞれ耕作不便を解消するには、一定距離以上の通作距離をそれぞれ可能なところは利用交換・交換耕作などにより利用を連担化する条件整備が必要となろう。数戸の経営移転・住居を含めた集落再編や再調整の可能性、それにより面的再編・局地的な担い手創設を図ることも必要とされる。土作りを図るため、糞尿処理・堆肥圃場還元などを徹底するよう組織化が大いに求められる。その場合、保有農地を土地改良・大区画化・集団化して耕作可能地域に戻し、「十分売れる農地」に再整備することも併せて期待したい。

守るべき一定水準以上の農地、守るべきエリア（例えば農用地区域内農地）については公的支援を実施し、それに要する費用は、公的負担で利用される環境を整備していく。農用地区域外であれば守るべき農地を区域内に編入することも考えられる。耕作放棄地であれば公的負担で整備され、売れる土地に改良し少々高くても優良地として新たな担い手に売り渡されることになる。いままさに農地問題は耕作放棄地が中心課題の一つとなっている。それは食料自給率向上に向けた農地の有効利用の観点からも耕作放棄地解消は大きなテーマであろう。2005年の農業経営基盤強化促進法の改正では市町村による農地利用を促す勧告が可能となったが、全国での実績はほとんどない<sup>11)</sup>。

農地面積が狭小で点在しており、レキなどが多く生産力が低位、区画が不整形、利用する担い手が不在である、山間地に位置、傾斜が急峻で作業しにくい、などこうした農地はどうしても耕作放棄される可能性が高い。一方、都市近郊の農地では、自らは耕作できないのに、貸さない、農地情報が共有されていない、相続で細分化した不在地主化して権利関係不明、などの農地が耕作放棄されている。耕境後退することにより、資産価値の大幅な減価は個別農家の担保価値の下落を引き起こし、貸出信用もまた同時に大きく低下する。優等地は買い手がついて、劣等地にはいくら地価が安くとも買い手がつかない。担保価値の減価している不用な農地は借金してまで購入するメリットはさらに低下せざるをえない。

今後、農地が相続等を契機に、いっそう細切れ化し不在地主化していくことが懸念される。

個々の所有権を公的には侵害しないものの、農地利用は地元担い手に耕作依頼し有効利用に供するという仕組みづくりも有効である。公共性の観点から、個人財産である農地所有者に所有権の私的性格に、それを超越した公的に利用優先を意識させることも重要である。自ら耕作できなければ積極的に貸出すなど、あらゆる手法を講じて有効利用に協力し、耕作放棄地解消に向けた協力義務を所有者に課し、そうした地域からの強制力を付与する必要性も高い。

## 8. 結びにかえて

地域としては、優良で守るべき農地を「面的に」きちんと守り抜くという、一貫した不退転の決意が今は必要なのである。周辺農家に拡大意欲がなく、そもそも担い手が完全に欠落する地域の農地まで保全しようとしても守りきれものではない。残った農家に、使えないし使っても採算の引き合わない農地を購入させるのも、また得策ではない。土地余り問題を個別経営に解決を委ね、無理な土地処分を強いる手法は早急に中断し、地域として別の方法を模索すべきである。

地域を、大規模志向農家と大規模借地経営層のみの二極化する担い手構造にしていくことが今後、目指すべき農村の姿なのか。大規模経営一辺倒、大規模借地経営への農地集積のみ期待しては地方崩壊、超過疎社会到来にいつそう拍車をかけることになる。耕境内にとどまり市場対応の可能なエリアの農地については市場原理で農地利用・維持管理していくにしても、価格変動や状況変化により市場から洩れた耕作放棄地はまた別の方法で再生利用を図る必要がある。容易に耕作放棄地を利用する担い手が見出せないため、経済的メリットが見込めない放棄地の解消がすすまない。

耕境外化し市場外化する耕作放棄地は自ら利用できないか利用しようとする意志もなく耕作放棄地へ向かう農地を「個」に委ねたまま放置するのではなく、それぞれ地域の最適方法を見出しながら、市民・住民等の協働、ボランティアの自発的な参画を活用する、「共」の力に委ねる途も重要なポイントである。耕作放棄地が、市民耕作として再利用され、地域コミュニティの拠り所ともなりつつあり、皆が地域農地の保全に向き合う方向性が期待されている。経済採算外の農地としていかに共同利用を確立していくか。ひとまず所有権を保留したままであっても利用優先の立場から協働するコモンズとしての農地利用に向けた動きとなっていくかが得ない。耕作放棄地は、そのかなりの部分を地域住民や市民の参画も含めて守られるように共同管理に回帰する、一つの新しい方向性を模索するものである。

## 注

- 1) E・E・ワード『農地改革とは何であったのか』農文協, 1990. p. 228.
- 2) 宇佐美繁編『日本農業—その構造変動—1995年農業センサス分析—』農林統計協会, 1997. 安藤光義編『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, 2013. 林直樹編『撤退する農村計画』学芸出版社, 2010. 久保雄生・糸原義人「農業者及び不在地主の農地管理に対する意識差と不在地主対策上の問題」, 『農林業問題研究』第49巻2号, 地域農林経済学会, 2013. pp. 231~240.
- 3) この点の指摘は, 谷本一志「耕作放棄地全体調査の状況分析及解消方策」『農政調査時報』第564号, 全国農業会議所, 2010. pp. 2~13. 土地持ち非農家, 不在地主の分析に関しては, 内田多喜生「農地の所有構造の変化と土地持ち非農家の動向」『農林金融』第60巻第1号, 農林金融公庫, 2007. pp. 12~24.
- 4) 日本農業新聞, 2009年4月8日付. 野田公夫「里山・草原・遊休農地をどうとらえるか」, 野田公夫・守山弘・高橋佳孝・九鬼康彰『里山・遊休農地を生かす』農文協, 2011, pp. 13~39. 安藤光義「農地保有の変容と耕作放棄地・不在地主問題」, 原田純孝編『地域農業の再生と農地制度』農文協, 2011. pp. 106~129. 谷口信和・李倫美『JA(農協)出資農業生産法人』農文協, 2007. p. 77. 高木賢『農地制度—何が問題か—』大成出版社, 2009. p. 27. さらに谷本一志「農地中間管理機構の事業構想と課題」『農業および園芸』第89巻第9号, 養賢堂, 2014, pp. 883~888.
- 5) 小田切徳美編『日本の農業—2005年農業センサス分析—』農林統計協会, 2008.
- 6) 九鬼康彰「耕作放棄地はなぜ, どのように誕生するか」, 現代農業編『耕作放棄地活用ガイド』農文協, 2009. P. 82. 全国農業会議所編『遊休農地解消ハンドブック』2006. 農地市場の特殊性については, 前川俊一『土地市場論』清文社, pp. 60~61. そこでの耕作放棄地解消策については, 秋山邦裕「耕作放棄地解消のための現実的な対応策はあるのか」『農政調査時報』第559号, 全国農業会議所, 2008, pp. 20~29. 高橋寿一『農地転用論』東大出版会, 2000, p. 71. 谷本一志「耕作放棄地の解消と未然防止は可能か」『農業および園芸』第87巻第12号, 養賢堂, 2012. pp. 1235~1244.
- 7) 粗放化プログラムについては, 原田純孝「EC農政の転換と農業社会構造政策の展開」, 東大社会科学研究所編『社会科学研究』第43巻6号, 1992. P. 6. 桂明宏「耕作放棄地の解消と農業委員会の役割」『農政調査時報』第554号, 全国農業会議所, 2005. pp. 23~29.
- 8) 千田雅之『里地放牧を基軸とした中山間地域の肉用牛繁殖経営の改善と農地資源管理』農林統計協会, 2005.
- 9) 江口祐輔・三浦慎悟・藤岡正博編『鳥獣害対策の手引き』日本植物病疫協会, 2002. 井上雅央『これならできる獣害対策』農文協, 2008, pp. 12~20. 農文協編『これならやれる, 耕作放棄地の解消対策』農山漁村文化協会, 2008.
- 10) 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書, 2014. P. 178. 地方消滅に関する一連の研究は, 山下佑介『地方消滅の罨』ちくま新書2014, 増田寛也編『地方消滅』中公新書, 2014. 牧野知弘『空き家問題』祥伝社新書, 2014.
- 11) 生源寺真一『農業再建』岩波書店, 2008. p. 195. さらに, 高木賢『詳解新農地法』大成出版社, 2010. p. 30. また, 関谷俊作『日本の農地制度(新版)』農政調査会, 2002. pp. 33~39.