

# 耕境後退と 農地保全の課題

北海道地域農業研究所  
農地問題研究会

## 1. 本格化する耕境後退

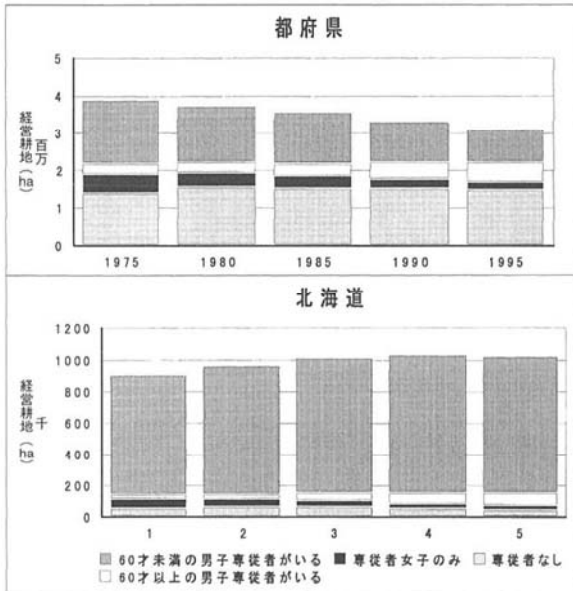
### (一) 一九九五年センサスにおける 総経営耕地面積の減少

一九九五年農業センサスによると、北海道の経営耕地面積の合計は約一、〇三三千haである。これは一九九〇年に比べて八千ha、比率にして〇・八%の減少である。都府県では同じ期間に二三三三千ha、七〇%もの減少を示している。これに比べると北海道における減少の程度はごく僅かとみられることもできる。しかし北海道では経営耕地面積が一九九〇年センサスまで増加しており、一九九五年センサスにおいて戦後初めて減少を記録したのである。二〇〇〇年センサスにおいて再び増加することはまずないと考えられるから、一九九五年センサスの結果は経営耕地面積が増加傾向から減少傾向へ転換したことを示すものとして注目される。

図1は経営耕地面積の推移を農業専従者の有無別に見たものである。一般的に言って、高齢化・兼業化して農業専従者がいない農家が耕作している農地の一定部分は、いずれ自作が困難になる。「専従者なし」や「専従者女子のみ」の農家がもつ耕地は、その受け皿となる「六〇才未満の男子専従者がいる」に渡らなければ、いずれ耕作放棄地となる可能性がある。逆に言えば、「六〇才未満の男子専従者がいる」の経営耕地面積の動向は、どの程度の農地を保全することができるか、そのキャパシティを示すものとして注目される。

都府県では「六〇才未満の男子専従者がいる」の経営耕地面積が一九七〇年代から一貫して減少している。一九七五年の一、六八八千haが一九九五年では八八〇haへと四八%も減少した。「六〇才未満の男子専従者がいる」農家の数が一、一七四千戸から三九二千戸へと三分の一に激減したので、一戸当たり平均面積が一、四四haから二、二四ha

図2 専従者の有無別にみた経営耕地面積の推移



資料 「農業センサス」より作成

注 1990年から販売農家と自給的農家が区分されているので、1990年と1995年の「自給的農家」の数値は「専従者なし」に算入した。

へ増加した程度ではとても補えなかつたのである(表1)。  
都府県では「専従者なし」の農家の経営耕地面積が一九九五年で、四八二千haと全体の四八%を占めている。また、「六〇才以上の男子専従者がいる」が農家数・経営耕地面積ともに増加している。これらの農地を「六〇才未満の男子専従者がいる」が吸収することはあまり期待できない。都府県では高齢農家や兼業農家が世代交替して再生産されるから、これによってある程度の農地が維持されるだろうが、かなりの耕作放棄の発生につながることは確実であろう。実際一九七五年以後、経営耕地面積は一貫して減少しているのである(図1)。

一方、北海道に目を転じると、グラフの形状はかなり異なる。「六〇才未満の男子専従者がいる」が経営耕地面積の大部分を占め、その割合は一九九五年でも八四%に達する。だが、一九九〇年から一九九五年にかけて「六〇才未満の男子専従者がいる」の経営耕地面積は約一万余ha減少した。

北海道では、高齢農家や兼業農家が次の世代に継承されるケースはほとんどない。したがって、それらの農地は「六〇才未満の男子専従者がいる」に移動しなければ耕作放棄地となる。一九九〇年までは「六〇才未満の男子専従者がいる」農家の数は減少したものの、それを上回って一戸当たり平均面積が増加したために、経営耕地面積の合計は増加傾向をたどってきた。それが減少傾向へ転じたことは、農地移動による農地保全がこれまでのように期待できないことを示唆している。

## (二) 高齢農家における農地保有と今後予想される耕境後退

ところで、北海道でも「六〇才以上の男子専従者がいる」の農家数と経営耕地面積は増加している。一戸当たり平均面積も拡大し、一九九五年では七・三haに達する。これらは都府県と同様の傾向をたどっているように見えるが、北海道では六〇才前後の「定年就農」といった形で高齢農家が再生産される条件はない。したがって、「六〇才以上の男子専従者がいる」農家は、大半が離農を予定している農家とみて間違いない。その農家数・経営耕地合計が増加している背後には明らかに農地移動の困難が増している状況がある。

表2によって耕地の利用状況を見ると、「六〇才以上の男子専従者がいる」は貸付地の割合が高いことが目に付くが、その点を除くと転作田・不作付地・耕作放棄地の割合がとくに高いわけではない。農地が

表1 専従者の有無別に見た農家数および平均経営耕地の推移

		農家数(戸)				
		1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
都府県	専従者なし	2,689,090	2,797,587	2,695,096	2,509,449	2,324,702
	専従者女子のみ	600,465	434,629	360,270	230,938	180,780
	60才以上の男子専従者がいる	355,136	342,571	403,156	426,384	465,026
	60才未満の男子専従者がいる	1,174,117	966,953	808,176	572,524	392,055
	計	4,818,808	4,541,740	4,266,698	3,739,295	3,362,563
北海道	専従者なし	36,317	33,946	30,987	25,811	21,325
	専従者女子のみ	15,013	12,263	10,371	7,451	4,846
	60才以上の男子専従者がいる	7,381	9,704	9,042	10,939	12,069
	60才未満の男子専従者がいる	75,552	63,731	58,915	51,236	42,747
	計	134,263	119,644	109,315	95,437	80,987

		農家1戸当たり平均経営耕地(ha)				
		1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
都府県	専従者なし	0.52	0.56	0.56	0.61	0.64
	専従者女子のみ	0.81	0.87	0.90	1.03	1.06
	60才以上の男子専従者がいる	0.83	0.87	0.92	1.07	1.17
	60才未満の男子専従者がいる	1.44	1.56	1.68	1.92	2.24
	計	0.80	0.82	0.83	0.89	0.92
北海道	専従者なし	1.58	1.99	2.03	2.03	2.25
	専従者女子のみ	3.58	3.92	4.39	4.84	5.17
	60才以上の男子専従者がいる	4.16	3.55	5.20	6.24	7.13
	60才未満の男子専従者がいる	10.14	12.85	14.57	17.07	20.22
	計	6.76	8.10	9.28	10.81	12.64

資料 「農業センサス」より作成

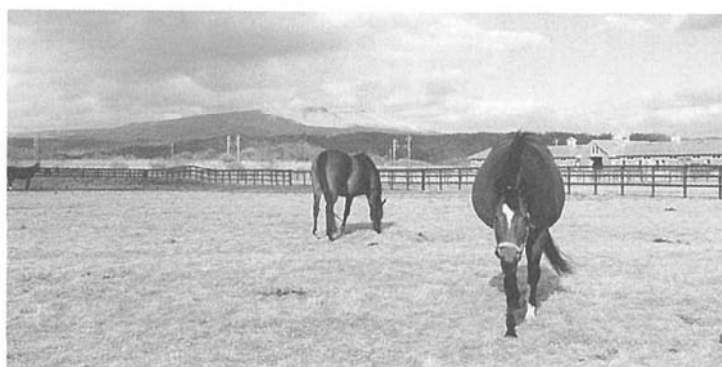
注 1990年から販売農家と自給的農家が区分されているので、1990年と1995年の「自給的農家」の数値は「専従者なし」に算入した。

表2 専従者の有無別に見た耕地の利用状況(1995年)

	(単位:%)						
	* 稲以外の作物を作った田	* 不作付田	** 不作付畑	不作付地 (田畑計)	借入地	貸付地	*** 耕作放棄地
専従者なし	32.6	2.3	7.3	4.2	5.4	23.9	3.6
専従者女子のみ	17.5	0.9	3.3	1.8	6.4	8.0	1.5
60才以上の男子専従者がいる	20.6	0.9	2.4	1.9	7.3	9.8	1.4
60才未満の男子専従者がいる	19.2	0.5	0.7	0.7	12.8	0.2	0.6

資料 1995年農業センサス

注 \*は田の合計、\*\*は畑の合計、\*\*\*は耕地計と耕作放棄地の合計、その他は耕地計に対する比率を表す。



浦河町の牧場風景

処分できない場合、耕作放棄等にいたるケースは少なく、現在では耕作を継続するケースが多いものと推測できる。

要するに、北海道においても「六〇才未満の男子専従者がいる」を農地の受け手として位置づけることは難しくなり、都府県と同様、経営耕地面積の縮小傾向に入ったとみられる。現在のところ、高齢農家の保有農地の増加によって経営耕地面積は維持されているが、将来的にはこの部分を農地として保全することが難しくなるであろう。したがって北海道農業の耕境後退は、これから本格化すると言えらる。

## 二、耕境後退下の農地保全の課題

### (一) 経営資産としての農地の処分と地域資源としての農地の保全

農地は個人の経営資産であるとともに地域資源でもある。農地以外の資産は、譲渡されない場合、通常は廃棄処分となる。しかし、農地は廃棄処分することができない資産である。農地として維持するか、それとも他の用途に転用するか、いずれにしても地域資源として管理されなければならぬ。廃棄処分ができないことよって、地域資源としてどのように保全管理するかという問題が残るのである。

農地としての保全も転用もされない場合は耕作放棄地となる。それは周辺の農地に対して悪影響を与え、ときに地域農業を荒廃させる原因となる。特に水利を通じて農地と農地がつながっている水田において耕作放棄によるマイナスの影響が強く現れる。地域資源としての農地は面的な広がりをもって保全される必要がある。

このように農地は廃棄処分ができず、面的な保全を要するという特殊性をもつ。

経営資産としての農地の処分および地域資源としての農地の保全とい

う二つの課題は、農地に対する需要が強い場合には特に意識されない。この二つの課題が表面化するのには、農地需要が減退し、耕境後退が生じる場面においてである。しかもその際には、この二つに対してそれぞれ独自の対応が要求される。

### (二) 耕境後退に対応した農地保全対策の必要性

さて、北海道において農地需要が減退し始めたのは一九八〇年代半ばであり、その後約一〇年を経過している。この間に与られてきた種々の対応は、農地需要の喚起による耕境後退の防止にあるといつてよい。それらは次のように整理することができる。

第一に、売買による所有権移転の促進があげられる。最も一般的なものとして、北海道農業開発公社による農地保有合理化事業があげられる。また、いくつかの市町村では交換分合事業が売買促進対策として取り組まれている。また新規参入支援対策、特にリース農場制度も売買による所有権移転の促進対策の一つと位置づけることができる。

第二に、農地質貸借の促進である。具体的には、農地の借り手に対する小作料の助成措置をとる市町村がある。

第三に、種子代の助成等による緑肥作物の作付奨励である。耕作放棄の防止という消極的な目的にとどまるが、これも広い意味では農地需要を喚起するための対策のなかに括弧することができらる。

こうした対策は今後も重要な意味をもつ。しかし、実際に耕境後退が避けられない局面においては、これらと同時に別の観点からの農地保全対策が必要になる。その柱になると考えられるのは、①保全すべき農地の面的確保すなわちゾーニング、②それに向けた農地移動対策、③借地を含む農地保全対策の三つである。

離農農家の所有農地は優等地にも分布する。優等地では購入・借入の需要が期待できるから、離農者の所有農地が散在しているからとい

つて、そのまま虫食いのな耕作放棄地の発生につながるわけではない。離農農家の近隣農家は、自ら保有する劣等地を手放して優等地を購入または借り入れるので、長期的には優等地が残り劣等地が耕境外に排除される傾向をたどるであろう。しかし短期的・部分的には次のような問題が生じうる。

一つに、「荒し作り」による優良農地の荒廃である。離農にいたる過程、あるいは借地で起こりやすい問題である。適切な管理がなされないままに「荒し作り」が行われ、その結果、農地の荒廃が虫食いの進む。二つに、類似の問題として、必要な土地改良投資が行われず、優等地だった農地が相対的な意味で劣等地化することがある。

三つに、農地所有者の転出や相続による不在地主化、借り手側の借地返還などをきっかけとする、農地所有者と地域との関係の希薄化である。農地所有者との連絡が不通になったり、意志疎通ができず、耕作希望者が存在しても貸借契約が結べないという事態が考えられる。

こうした問題は旺盛な農地需要がある場合でも生じることがあるが、農地需要が減退する状況下では、地力の低下など、いったん劣化した農地の質の回復が果たされず、そのまま耕境外に排除される可能性が高く、これが虫食いのな耕作放棄地の発生につながることを考えられる。耕境後退が進む下では、より意識的な農地保全対策を講じなければならぬ。しかしそのためには保全すべき農地の範囲をゾーニングによって確定し、ここに施策を集中する必要がある。いわば後退しつつ陣地を固めるような施策が求められるのである。

### 三. 対策のフレームワーク

#### (一) 保全すべき農地のゾーニング

地力維持や土地改良など、農地保全のための対応を講じる場合には、長期的に耕作が継続することが前提となる。したがって、耕境後退が生

じる場合には農地保全対策は消極的になりがちであり、それがいつその耕境後退につながる原因となる。したがって、長期的な観点から保全すべき農地のエリアを政策的に確定することが必要になる。基本的には(A)農地として保全する部分と(B)林地等への転用をはかる部分に二分することになるが、その中間に(C)緑作による保全農地の部分を設定し、調整の余地をもつことが現実的であろう。

こうしたゾーニングを行う上では、農地の評価方法についてコンセンサスを得、確立することが必要である。しばしば交換分合の実施に際して立ちはたかる問題だが、これを避けて通うことはできない。

#### (二) ゾーニングのための農地移動対策

離農する農家が優等地を保有したり営農継続農家が劣等地を保有する状況が一般に見受けられる。営農継続農家がもつ劣等地は、ゾーニングによってBの転用すべき農地のエリアに含められる。それにかわってAの保全すべき農地のエリアに耕作地を集積する状況をつくらなければならぬ。その農地を購入によって取得することは、営農継続農家にとって通常の農地購入と同じことを意味しない。劣等地を保有したまま作付を中止するのであるから、作付面積は減少することもありうる。単純な規模拡大でもなければ、買い換えでもない。したがって、農地購入は通常の場合よりも経済的に厳しい条件におかれる。

このほかに営農継続農家の農地をAに集中する方法としては、交換分合が考えられる。離農農家にとっては税制上のメリットのほかに農地転用のメリット(土地取引に対する規制の緩さ)があげられる。しかし、資産価値の高い土地と低い土地との交換である点および小作料収入が期待できない点で、メリットを感じない農家も多いであろう。

こうしたことから、農地保有合理化事業や交換分合事業等に取り組んでも、Aのエリアに所在する離農跡地を営農継続農家が賃貸借によって耕作する状況が残ることを想定しなければならぬ。もちろんこ

これらの借地を自作地化する努力は必要だが、既に述べたように多くの困難を伴う。そこで農地賃貸借の安定化をはかる対策が必要である。

そのためには、「ヤミ小作」をはじめ、実際の農地賃貸借が借り手・貸し手間の個別的な関係に基づいている点を変えていく必要がある。貸し手と借り手の間に公共的な機関を置き、農地の貸し手と借り手の登録、賃貸借契約や土地の利用状況の把握が行うことができるシステムが必要である。借り手側からの借地返還や相続による所有者の変更といった変化が生じて、すぐさま新たな賃貸借契約を締結し、農地の耕作が継続される仕組みが必要である。具体的には、自治体や農協等が農地管理機関を設立し、農地保有合理化事業や農用地利用改善事業によって農地賃貸借の地域的管理を行うことになる。

ここで強調したいのが貸し手の組織化である。現行農地制度はこの点で弱点をもち、たとえば農用地利用改善団体を設立しても、「土地持ち非農家」となった貸し手を組織することはできない。しかも北海道では、離農後の転出や農地の相続によって不在地主が発生しやすいという点も念頭におく必要がある。不在地主を含めて貸し手の組織化をはかり、農地賃貸借の地域的管理を強化する体制をつくることが重要である。

### (三) 借地を含む農地保全対策

耕後退却が発生する下では、ソーニングによって農地保全対策をはかるエリアを確定することが、農地保全に費用を投じる場合の担保となる。したがってソーニングは農地保全の必要条件だが、ソーニングだけで農地保全が十分に行えるわけではない。

まず、現行農地制度にある「農用地利用規定」を実質化し、農地の利用と保全の水準を定めた基準をもつことが必要である。これに照らして、現行の農地利用や整備水準を点検し、地力の維持・増進や中期的な土地改良に関する改善目標を明らかにすべきである。

上述のように、AおよびCのエリアにおいては借地が多く含まれ、借

地の農地保全を考えなければならぬ。農地の利用・保全に関する基準の策定は、借地における農地保全に関わってきわめて重要な意味をもつ。

農地賃貸借において貸し手と借り手の個別的な関係が強いことの背景には、農地の利用・保全に対する秩序が形成されておらず、有効な規制がはたらいけないという状況がある。借り手側の農地利用に対して不安があり信用できないことから、いきおい個人的な信頼関係によって借り手を探す傾向になる。こうした農地賃貸借は、口頭・毎年更新の「ヤミ小作」にみられるように、借り手側にとって契約が不安定で、中長期的な地力維持や土地改良等を行うことができない。それがまた、地域全体の借地の利用・保全水準を低下させるという悪循環がはたらくのである。

これを断ち切るためには、農地の利用・保全に関する基準が明確にされていることが必要であるが、このことは借地のみならず離農にいたる過程で起こりやすい「荒し作り」を防止する上でも重要である。

農地の利用・保全に関する基準を有効にするには規制措置が必要になるが、実際には基準の徹底による農業者の意識向上と自主規制がはたらくか否かが決定的である。そのために、地域の関係機関とくに農業委員会の役割が重要である。

第一に、低利用・遊休農地に対する監視と指導が必要である。必要に応じて市町村による改善勧告を要請しながら、基準を浸透させ、徹底させるための強い姿勢が求められる。

第二に、様々な状況に対して農地行政を柔軟に幅広くすすめることが重要である。とりわけ、借地における地力対策や土地改良投資に対する費用負担と小作料の設定については、細かな対応が必要である。例えば、土地改良投資を借り手が負担する場合には有益費補償、貸し手が負担する場合には小作料へ反映させるべきである。上述の農地評価とあわせて、この点に関するきめ細かい対応が欠かせない。