

鳥取県における耕作放棄地の現状及び課題と対策

田村 剛 (Go TAMURA)

はじめに

近年、全国的に耕作放棄地が年々増加しており、鳥獣被害や病害虫の発生のみならず、多面的機能の劣化¹⁾が懸念されている。鳥取県においても耕作放棄地は全体的に増大傾向であり、今後、農業従事者の高齢化の進行により耕作放棄地の増大が加速していき、地域に対して様々な影響が出てくる可能性がある。

このような背景から耕作放棄地の増加を抑制するために、これまでに全国各地で多様な取り組みが行われている。その代表的なものが農地中間管理事業である。ただこの事業は耕作放棄地の解消を主目的としておらず、農業構造の再編の一環として行われている。そのため、一部の地域では農地集積の実績が着実に増加しつつ耕作放棄地は減少してきているものの、地域差を生み出すことが明らかとなっている。また先行研究においても、農業構造の再編は地域の特性を踏まえることの重要性が指摘されており、この再編がうまく進まなければ耕作放棄地の増大に歯止めがかからないのが現状である。

そこで本報告では、鳥取県における耕作放棄地の現状及び課題を明らかにし、耕作放棄地の発生を抑制する方策について検討する。具体的には、地域特性や農地・農業労働力などに関する統計データを用いて、鳥取県の東部地域、中部地域、西部地域において耕作放棄地の動向やその違い、それぞれの地域における農業の構造について明らかにし、その上で、耕作放棄地の解消に向けた方策についてのいくつかの試論を試みる。

1. 鳥取県における耕作放棄の現状と地域の農業構造

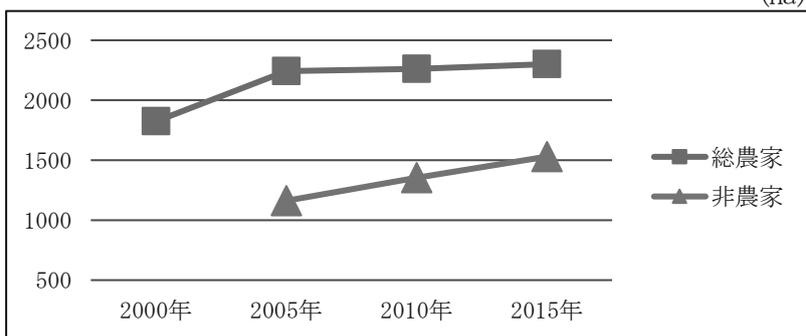
まず、鳥取県全体の耕作放棄地の動向について、図1から総農家では2005年まで増加しているものの、その後微増に変化していることがわかる。非農家では一貫して増加しており、全国的な傾向と同じである。これは、第1兼業農家の減少→第2兼業農家の減少→自給的農家の増加→土地持ち非農家の増加といった形での変化に伴うものと考えられている²⁾。

鳥取県を東部地域、中部地域、西部地域に分けて、地域別に耕作放棄地の動向について見ると、図2に示すように、総農家については東部地域や中部地域で増加しており、特に中部地域において増加がやや著しい。これに対して西部地域では2005年を境に減少し続けている。これには2007年度から導入された経営所得安定化対策や2010年度から始まった戸別所得補償制度等などが影響していると考えられる。非農家に関しては、すべての地域で増加傾向にあるが、東部地域の増加が著しい(図3)。

このように、耕作放棄地は鳥取県全体では増加傾向にあるが、地域別にはかなり違いが見られ、土地条件などの地域特性や農業政策などが影響していると考えられる。

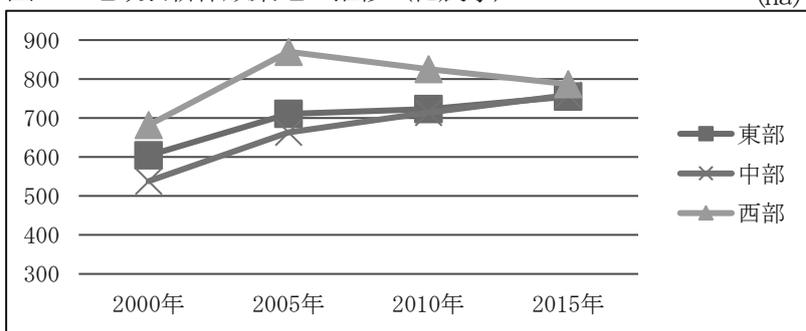
次に、鳥取県農業の基本指標や土地条件を用いて、各地域における地域特性と農業構造についてみていく。ここでは、地域の土地条件として農業地域類型別に加工したデータを用いている。農業地域類型とは、農林水産省により農林統計の分析及び農政の推進の基礎資料として活用するため、旧市区町村ごとにその地域の土地利用上の特性により類型化した統計表章区分として設定されたものである。都市的活動の集積地域における土地利用やDIDの割合、林野率、農業的特性(耕地率など)の重み等の指標を基準に都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域に分類される。

図1 鳥取県における耕作放棄地の推移（総農家と非農家） (ha)



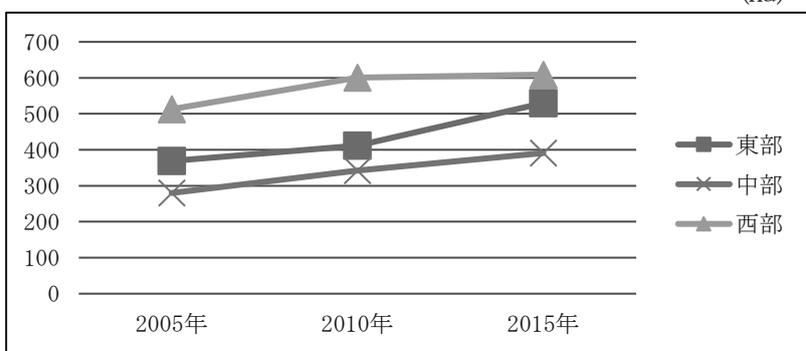
出所) 2015年農林業センサス

図2 地域別耕作放棄地の推移（総農家） (ha)



出所) 2015年農林業センサス

図3 地域別耕作放棄地の推移（非農家） (ha)



出所) 2015年農林業センサス

鳥取県東部地域では、図4からわかるように、農業を営むには条件不利地とみなされている、中間農業地域と山間農業地域（中山間地域）の割合が相対的に高い。中山間地域の土地利用においては水田型の割合が52.9%と相対的に高い（表1）。また、販売農家一戸当たり経営耕地面積（0.9ha）、経営耕地面積3ha以上の農家率（1.5%）、小規模農家率（56.7%）、販売金額1,000万円以上の農家率（1.6%）などの指標から、小規模農家を担い手として農業が展開されている様子がうかがえる。耕作放棄地率も相対的に高くなっており、中核的な担い手の確保や農地の流動化が容易に進んでいないことが推察される（表2）。

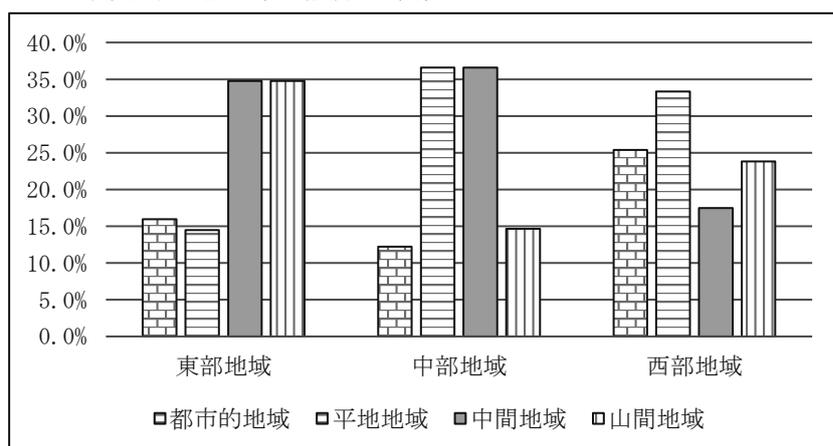
中部地域では、平地農業地域と中間農業地域の割合が相対的に高い。これらの地域の土地利用では田畑型の割合が48.8%と相対的に高い（表1）。また、販売農家一戸当たり経営耕地面積だけでなく、経営耕地面積3ha以上の農家率や販売金額1,000万円以上の農家率、集落営農率などの

割合が高く、大規模農家が地域農業の担い手として確立していることがうかがえる(表2)。また、販売農家の経営耕地面積に占める借地率が高いことから農地の流動化も進んでいると思われる。ただ中間農業地域の割合が高いことや、販売農家における基幹的農業従事者の平均年齢(72.1%)、同居農業後継者がいる販売農家率(31.9%)などを考慮すると、今後高齢農家のリタイアが一気に進むと状況が一変する可能性が考えられる。

西部地域では、山間農業地域の割合が相対的に高いものの、都市的地域と平地農業地域も相対的にやや高めである。これらの地域の土地利用では水田型の割合が27.9%と相対的に高い(表1)。耕作放棄地面積が減少していることや1,000万円以上の農家率や経営耕地面積3ha以上の農家率がやや高いこと、販売農家の経営耕地面積(うち畑)に占める借地率がやや高いことなどを併せて考えると、都市的地域と平地農業地域において大規模農家が地域農業の担い手として農地の集約に少なからず寄与しているのではないかと考えられる(表2)。

以上のことから、鳥取県農業の基本指標や土地条件に関するデータを見る限りでは、鳥取県の各地域において地域特性が見受けられ、それぞれの異なった農業構造となっていることがわかる。以上のことが担い手の形成や農地流動化に少なからず影響し、耕作放棄地の動向を左右していることが推察される。したがって、耕作放棄地解消に向けた政策を行う場合は国が主導で全国画一的に行うのではなく、農業の地域特性に応じて多様な形の対策を検討する必要がある。

図4 鳥取県内各地域の農業地域類型



出所) 農林水産省 HP「農業地域類型区分について」

表1 地域別の農業的土地利用条件

	都市的地域			平地地域			中間地域			山間地域			計
	水田型	田畑型	畑地型	水田型	田畑型	畑地型	水田型	田畑型	畑地型	水田型	田畑型	畑地型	
東部地域	11.8%	1.5%	1.5%	13.2%	1.5%	0.0%	27.9%	7.4%	0.0%	25.0%	10.3%	0.0%	100.0%
中部地域	7.3%	2.4%	2.4%	7.3%	24.4%	4.9%	9.8%	24.4%	2.4%	7.3%	7.3%	0.0%	100.0%
西部地域	6.6%	0.0%	16.4%	21.3%	9.8%	3.3%	8.2%	9.8%	0.0%	24.6%	0.0%	0.0%	100.0%

注) 水田型: 水田率70%以上、田畑型: 水田率30~70%、畑地型: 水田率30未満を表す。

出所) 農林水産省HP「農業地域類型について」

表2 鳥取県各地域における農業の基本指標

	単位	東部地域	中部地域	西部地域
販売農家一戸当たり経営耕地面積	ha	0.9	1.4	1.2
経営耕地面積3ha以上の農家率	%	1.5%	4.9%	4.3%
小規模農家率	%	56.7%	48.3%	48.3%
販売金額1,000万円以上の農家率	%	1.6%	7.6%	3.1%
販売農家の経営耕地面積に占める借地率	%	27.5%	31.3%	28.8%
うち田	%	24.1%	20.6%	19.1%
うち畑	%	2.3%	9.8%	9.4%
うち樹園地	%	1.1%	0.9%	0.3%
耕作放棄面積率	%	16.2%	14.3%	13.5%
農業従事者同居後継ぎ（販売農家）の平均年齢	歳	39.4	43.4	39.9
農業就業人口（販売農家）の平均年齢	歳	71.4	71.7	69.5
農業従事者（販売農家）の平均年齢	歳	61.2	60.6	61.1
基幹的農業従事者（販売農家）の平均年齢	歳	71.8	72.1	70.7
一戸当たり農業就業人口	人	1.4	1.5	1.5
一戸当たり基幹的農業者数	人	1.2	1.5	1.3
同居農業後継者がいる販売農家率	%	38.4%	31.9%	33.3%
総農家数	戸	10,465	7,229	9,868
総経営耕地面積	ha	6,640	6,879	8,943
集落営農率	%	17.1%	27.1%	18.6%

出所) 2015年農林業センサス

2. 耕作放棄地の解消に向けたいくつかの試論

現在、耕作放棄地の解消につながる取り組みとして、2014年度から始まった農地中間管理事業（農地バンク事業）がある。これは、農地中間管理機構が農地の出し手と受け手との間を仲介することによって、分散錯圃の農地を集約化しそのままの農地を地域農業の担い手に貸し付けることを目的としている³⁾。面的集積と規模拡大を同時に達成することを目標とした施策である⁴⁾。

農地中間管理事業が開始された初年度の実績は低調なものとして評価されていたが、全耕地面積に占める担い手の利用面積のシェアは、担い手への農地の集積面積が2017年度に4.1ha増加（そのうち農地バンク事業によるものは、1.7万ha）し、55.2%となった⁵⁾。

農地中間管理事業における経営形態別の利用実績（2014年度～2016年度）について、秋山によれば、地域内の認定農業者が中心であり、集落営農を主体とする農事組合法人等がその利用面積の4割を占めており、さらにこうした集落営農を中心とした付け替えを含む事業利用がこの間の利用実績の中心であるとしている⁶⁾。このように、農地中間管理事業を活用する担い手は、地域の中である程度の農業規模の経営を営む中核的農家や集落営農組織であることがわかる。

しかし、農地中間管理事業の問題点としていくつかの指摘がなされている。その中で、香川によると、この事業がすべての地域に当てはまるわけではなく、中山間地域など、大規模経営や農外参入企業が中核的な担い手として機能しない、あるいは規模の経済性といったメリットを発揮できない地域や、そもそも農業経営の形成が困難な地域も少なくないとし、このような地域で農業構造の再編や担い手問題を論じる際には、地域特性を踏まえた複数の路線を検討することが重要で

あると指摘している⁷⁾。

また、安藤によると、ヒヤリング調査から農地流動化は、農地中間管理機構が設立されてからではなく、人と農地プランや地域農業マスタープランの作成、円滑化事業、集落営農の設立だけでなく、これらよりはるか以前の生産調整における集落内での話し合いの積み重ねを行ってきた地域において農地集積が進んだとしている⁸⁾。

以上のことを踏まえて、以下では鳥取県の耕作放棄地の解消に向けたいくつかの試論を述べていく。鳥取県全域を対象として議論するのは紙幅の都合上困難であるため、3つの地域から地域特性を考慮してそれぞれ1つずつの試論を試みる。

まず、東部地域ではやはり中山間地域、すなわち条件不利地域における耕作放棄地問題が喫緊の課題であり、過疎化や農業従事者の高齢化等の振興によって集落単位でそもそもの農業が成立していない、あるいは今後も成り立たないといった状況が考えられる。また土地持ち非農家の耕作放棄地の割合が高いことから、農地の所有者が高齢を理由に農業を引退している可能性もある。そのため、このような地域では前述した農地中間管理事業を強引に進めようとしても地域農業の中核的な担い手がおらず小規模農家が多いため、農地の集約の話がうまくまとまらないといったことが生じうる。仮に農業の経営体に農地の集約が進んだとしても、農地周辺の草刈りや農業用排水路の清掃などの負担を強いられる可能性があり、事業そのものがうまく進まないと考えられる。

このような状況から解決策の1つとして、「人・農地プラン」の活用が挙げられる。この「人・農地プラン」は、地域の中心的な担い手をどうするか、いない場合どうするか、その中心的な担い手が土地利用型農業の場合、そこにどう農地を集積していくか、中心的な担い手とその他の農業者が連携して地域農業をどう発展させるかなどをみんな話し合っていくことを目的とするものである。つまり、このプランは地域農業についてみんなで話し合い、限られた農地資源を利用して誰が農業をしていくのかを決めていくというものである⁹⁾。

条件不利地域における「人・農地プラン」を活用した事例として、集落営農の取り組みが挙げられる。そこでは、「人と農地プラン」の推進において、「プラン作りには組織が必要であり、集落営農が重要な役割を果たしている」とされる。これは、集落営農が農業経営及び農作業の主体として機能するということを表している」と考えられる。また、事例の考察から、地域農業を維持するためには、一定数の農業経営および管理作業や補助作業の労働を担う農業者を維持することが不可欠であるとしている¹⁰⁾。このことから、「人と農地プラン」では多様な主体を中心的な担い手として位置づけることができ、営農以外の作業についても多様な主体により補うことができるのではないかと考えられる。このように、「人と農地プラン」に基づいた集落営農が展開されることによって地域内のまとまりが生まれて農地が集約され、耕作放棄地の抑制につながるものと考えられる。

このほかに、中山間地域において耕作放棄地の抑制に効果があるとされる政策として、2000年から実施されている中山間地域直接支払制度の活用も挙げられる。橋口によれば、この制度における交付金は、本来、条件の悪い農地を維持・管理し、耕作している農業者へ直接支払われるものであるとし、その一方で集落協定の締結が義務付けられ、かつ交付金の一部は、共同取組活動として協定参加者（この中には直接、農地を耕作していない非農家者を含めることができる）全体の活動に使うことが想定されていると述べている¹¹⁾。この制度を活用すると、東部地域の中山間地域では農家同士で協力しながら営農活動を行うことができ、それ以外の活動においてもたくさんの主体を巻き込むことも可能となり、耕作放棄地の発生が抑制されるのではないかと考えられる。

次に、中部地域では、前述したように、平地農業地域と中間農業地域の割合が相対的に高い。また、経営耕地面積3ha以上の農家率や販売金額1,000万円以上の農家率、集落営農率などから、個別大規模農家や集落営農組織が地域農業の担い手として確立している可能性が高いため、これらの担い手への農地集積を加速させることが耕作放棄地の発生を抑制する方向に作用するのでは

ないかと考えられる。ただし、販売農家の経営耕地面積に占める借地率では田より畑の割合が相対的に高いことから、大規模農家が収益性の高い野菜作を選択すれば、農地集積が加速しないばかりでなく、収益性を追求するあまり好条件の農地以外は耕作放棄される可能性もあると考えられる。

最後に、西部地域において、分布の多い都市的地域と平地農業地域では、水田型の割合が相対的に高い。また、経営耕地面積3ha以上の農家率が相対的にやや高めであること、販売農家の経営耕地面積に占める借地率が相対的にやや高めであること、耕作放棄率が相対的に低いことなどから判断すると、都市的地域と平地農業地域では大規模農家が地域農業の担い手として確立している可能性が高いため、農地中間管理事業を活用することによって、大規模農家への農地集積を加速させることが耕作放棄地の抑制につながるのではないかと考えられる。このように中心的な担い手に農地集積が進み、スケールメリット（規模の経済性）が発揮できるとともに一定の需要層が都市的地域に存在する状況であれば、農外から企業が参入してくることも期待できるのではないかと考えられる。

おわりに

本報告では、鳥取県農業の基本指標や土地条件に関するデータを用いて、各地域における農業構造を探った。その結果をもとに農業構造の再編や耕作放棄地対策に関する先行研究の論点を参考にして、地域の事情に即した耕作放棄地の解消に向けた方策についていくつかの試論を試みた。

その結果、どの地域においても重要なことは、大規模農家や集落営農などの農業の中心的な担い手の存在である。農地をいかに中心的な担い手へ集積していくかが耕作放棄地の発生を抑制するポイントとなる。しかし、中山間地域など、条件不利地域ではこのような中心的な担い手がないことが多いため、その育成を含めた地域農業の将来ビジョンをどのように描くかについて地域内で合意形成することが必要となる。

本報告で提示したいくつかの試論はこのままでは推測の域を出ないため、地域ごとに詳細な実態調査を行う必要がある。具体的には、各地域における耕作放棄地増加の要因をつきとめるとともに、農業の基本指標との整合性を確かめることである。また、地域の中でもいくつかの市町村を取り上げてデータ分析を行い、実態調査でその裏付けをとることも必要である。これらの調査・分析によって、より地域の実態に即した耕作放棄地の解消に向けた方策を検討することが今後の課題である。

《注》

- 1) 農業の多面的機能について、「平成二十六年法律第七十八号 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」の第三条では、「国土の保全、水源の涵（かん）養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生活活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」と定義されている。
- 2) 土地持ち非農家とは、農家以外で耕地及び耕作放棄地を5a以上所有している世帯をいう。また、自給的農家とは、経営耕地面積が30a未満かつ農産物販売金額が年間50万円未満の農家をいう。農林水産省「平成30年度 食料・農業・農村白書」より引用。
非農家の増加のメカニズムについては、矢口芳生『農家の将来 TPPと農業・農政の論点』農林統計協会、2013年、p.32を参照。
- 3) 分散錯圃とは、1農家が所有する農地が分散していることを意味する。日本では零細農家における所有農地の分散が効率的農業の妨げになっていると言われている。
- 4) 農地中間管理機構の仕組みについては、伊庭治彦「集落営農と「人・農地プラン」への取り組み」『日本農業年報59 基本計画は農政改革とTPP11にどう立ち向かいのかー日本農業・農政

- の大転換一』農林統計協会、2016年、p. 47より引用。
- 5) 農林水産省「平成30年11月 農地中間管理事業の5年後見直しについて」p. 3を参照。
 - 6) 秋山満「農地中間管理機構を通じた構造改革の実現」『日本農業年報63 米離脱後のTPP11と官邸主導型「農政改革」—各品目への影響と対策「農協改革」の行方—』農林統計協会、2018年、p. 159より引用。
 - 7) 香川文庸「地域特性と担い手形成・農地流動化—京都府北部地域の実態に学ぶ—」『農地・農業委員会制度の改変と地域からの検証』農業法研究50、日本農業法学会、農山漁村文化協会、2015年、p. 25を参照。
 - 8) 安藤光義「農地中間管理機構の現状と課題」『日本農業年報62 基本計画は農政改革とTPP11にどう立ち向かいのか—日本農業・農政の大転換—』農林統計協会、2016年、p. 72を参照。
 - 9) 橋口卓也著 小田切徳美監修『中山間直接支払制度と農山村再生』筑波書房、2016年、pp. 20-24を参照。
 - 10) 伊庭治彦「集落営農と「人・農地プラン」への取り組み」『日本農業年報59 基本計画は農政改革とTPP11にどう立ち向かいのか—日本農業・農政の大転換—』農林統計協会、2016年 pp. 83-85を参照。
 - 11) この制度には農業生産の条件不利性に伴ってコストが余分にかかる分を埋め合わせる助成金と地域活性化のための支援金という面の2つがあるとしている。橋口 卓也著・小田切徳美監修『中山間直接支払制度と農山村再生』筑波書房、2016年、p. 12より引用。