

日本における耕作放棄地の現状と課題

—秋田県藤里町の取り組み—

大竹 伸郎

1. はじめに

農業従事者の減少化、高齢化が進む中で、耕作放棄地面積は1985年には約9.2万haであったが、30年後の2015年には山梨県の面積と同等の約42.3万haまで増大している。

農水省の発表によれば、2021年度の日本の水稲10aあたりの収量は535kg、小麦は499kgであったことから、この耕作放棄地で米や麦を栽培すれば、米なら約2,263万t、小麦なら約2,110万t生産できる計算になる。この値は日本の米生産量（約8,000万t/年）の4分の1強の収量であり、小麦輸入量（約500万t/年）の4倍の収量に匹敵する。

2009年の農地法改正以降、耕作放棄地の受け皿となる農業生産法人の参入などが進められているが、その効果には地域差が大きい。

本研究では、日本における耕作放棄地の分布の現状とその要因を分析するとともに、耕作放棄地の削減に向けた農業集落の取り組み事例について考察する。

2. 日本における耕作放棄地の現状と課題

2.1 日本における耕作放棄の現状

2009年に改正された農地法（改正農地法）では、農外企業の参入要件の緩和や農業生産法人設立要件の緩和などとともに、耕作放棄地に代表されるような遊休農地の削減対策も盛り込まれた。さらに2016年の税制改正により、翌年から耕作放棄地に課せられる固定資産税が通常の農地の1.8倍になることが決定された。また、これまで農林業センサスで行ってきた耕作放棄地に関する調査も、荒廃農地調査に改められ、自治体内に設けられている農業委員会が中心となって、実態調査や農地賃貸借の推進がすすめられることとなった。

こうした制度面での変化をうけて、日本における耕作放棄地（荒廃農地）の面積は、2020年度で約28.1万haとなっている（図1）。この値は2015年42.3万haと比して66.4%となっており、改正農地法が施行されて以降、耕作放棄地が約3割削減されたことがわかる。しかしながら、地域別の推移をみるとその変化にも地

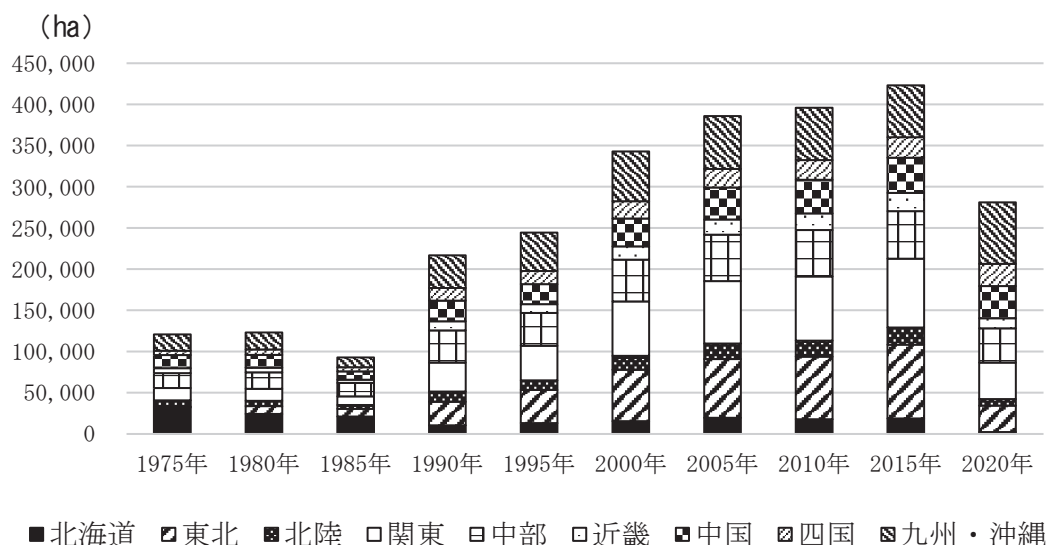


図1 地方別耕作放棄地面積の推移（1975～2020年）

資料：農林業センサス累年統計および荒廃農地面積調査（2020）により作成

※ 2020年の値のみ荒廃農地面積調査

域的な差異があることがわかる (図1)。

地域別に見て、最も減少率が高かったのは、北海道で2015年比の89%が削減された。次いで東北地方が64%、北陸地方が62%、関東地方が47%、近畿地方が44%、中部地方が28%、中国地方が9%となっている。その一方で、四国地方では109%、九州沖縄地方では119%と耕作放棄地面積が増大している。

こうした地域差の要因として日本の農業地域が有している経営上の特徴が関連しているものと推察される (犬井・大竹 2012・大竹 2016)。一つ目の要因は農家1戸あたりの経営耕地面積の違いである。北海道はもちろんのこと、東北や北陸地方は、西日本の各地方に比べて経営耕地面積が大きいという特徴がある。このことは耕作放棄した際に負担する固定資産税の大小にもかかわってくるものと推察される。

二つ目の要因は栽培作物の違いである。水田稲作は畑作経営に比して、省力化された栽培体系が確立されているため、耕作放棄地が生じた際に受け皿となる農家を確保しやすい点である。北海道は畑作農業の割合が高いがジャガイモやトウモロコシなど土地利用型の粗放的畑作農業であるため機械化による省力化が図られている点で、東北・北陸地方と同様の特徴があるものと考えられる。

三つ目の要因として、1戸当たりの経営規模が比較的小さい西南日本地域では、農外他産業との所得格差が拡大することとなった高度経済成長期頃から農業労働力不足が進行したことを受けて、労働力の補完を目的とした地域営農の設立が進められてきたが、農業収益の向上につながるような営農改善が進まなかったことにより地域営農の担い手育成が進んでいないといった問題がある。こうした地域的な要因の違いが、耕作放棄地面積の削減や増大に対して影響しているものと推察される。

2.2 日本における耕作放棄地発生の背景

寺床 (2017) によれば日本において耕作放棄地に関する統計調査が開始されたのは1975年の農業センサスからである。また、その背景として1961年に施行された農業基本法をあげている。農業基本法では、農外他

産業との経済格差を是正することを目的に農業収益の増大につながる農業経営の「選択的拡大・縮小」が目標とされた。農業基本法農政下で、一部の農家の中には、畜産や野菜栽培に特化し、農業収益の増大を実現したものもいたが、牛肉・オレンジの輸入自由化を契機とした輸入農作物の流入により経営環境は悪化していった (犬井 2003)。また、農業経営においても兼業化が進み、農外就業への依存度を高める形で家族経営を基本とした家庭内分業による農業経営が継続されてきた (田林 2007)。これら兼業農家の多くは、省力化が進んだ水田稲作農家であったが、1995年から行われるようになった「コメのミニマムアクセス」や「コメ離れ」等の影響により米価が急落したことを受けて、稲作経営から離脱する農家が次第に増加していった。米価の下落当初、稲作経営から離脱した農家は小規模経営農家を中心であったが、下落幅が年々増大するに伴い、経営規模が比較的大きい農家のなかにも離脱するものが増大していった。こうした傾向がみられる要因は、稲作農業の省力化が機械や農薬といった農業資材への投資によって実現しているためである。そのため米価の下落により投資額の回収が不可能になった農家が脱農家することとなった。こうした農業政策や貿易政策の変化の影響をうけて、図1に示したように耕作放棄地の面積は次第に増加していった。

2.3 耕作放棄地に関する先行研究と研究対象地域の選定

これまでの耕作放棄地に関する先行研究を整理すると、農業経済学や農業地理学等の分野で研究がなされている。

桂 (1993) は、オレンジの輸入自由化の影響を受けてみかん園の廃業や事業譲渡が進むなど農業経営体の再編が進んでいることを明らかにしている。

小田切 (1994) は、経営条件不利地域である中山間地域特有の課題として耕作放棄地の増大が深刻化していることを明らかにしている。

荒幡 (1995) は、シンクレアの「逆チューネン理論」が日本の都市近郊においても適応されることを提言するとともに、生産性が高く社会的な需要も高い農地で

あっても耕作放棄地となってしまう日本の地域的特徴についても論じている。

仙田（1998）は、センサスデータを利用した計量分析によって立地条件、保有機械体系、高齢化率、担い手組織の有無といった要因が耕作放棄地を生じさせる要因であることを明らかにしている。

高山・中谷（2011）は、中山間地域等直接支払制度が耕作放棄地の発生抑制にどの程度寄与しているかについて差分の差分分析を用いて検証し、制度が一定の役割を果たしていると論じている。

中谷（2016）は、農地・水・環境保全対策で設けられている多面的機能支払いの効果を測定するためにインパクト評価の導入を進めることが必要であるとしている。

小田（2021）は、集落営農による耕作放棄地抑制効果について、米政策大綱以降の変化も考慮しつつ、パネル分析と差分の差分分析を用いて検証している。

以上のように耕作放棄に関する研究は様々な分野から取り組まれているが、実際に取り組んでいる事例に

関する研究蓄積は十分ではない。本研究では、耕作放棄地削減に取り組む自治体を取り上げ実践する上での課題や特徴的な取り組みについて考察する。

図2によれば、2015年時点での経営耕地に占める耕作放棄地の割合が30%以上なのは、山梨県、広島県、愛媛県、長崎県の4県である。一方、耕作放棄地の割合が8%以下となっているのが、北海道、秋田県、新潟県、富山県、福井県の5道県となっている。

また、人口に占める65歳以上の割合でみると、秋田県（38.5%）と高知県（36.1%）が最上位のカテゴリに区分されている。仙田（1998）によれば、耕作放棄地が生じる要因の一つに高齢化があげられていたが、秋田県では高齢化率が高いにもかかわらず、耕作放棄地率は低いという特徴があることが分かる。

図4は秋田県内の市町村別耕作放棄地率と高齢化率を示したものである。

耕作放棄地率が高い地域は、県南東部に位置する東成瀬村、次いで北東部の鹿角市や大館市となっている。一方、大潟村や仙北市など秋田県の中でも、水田率が

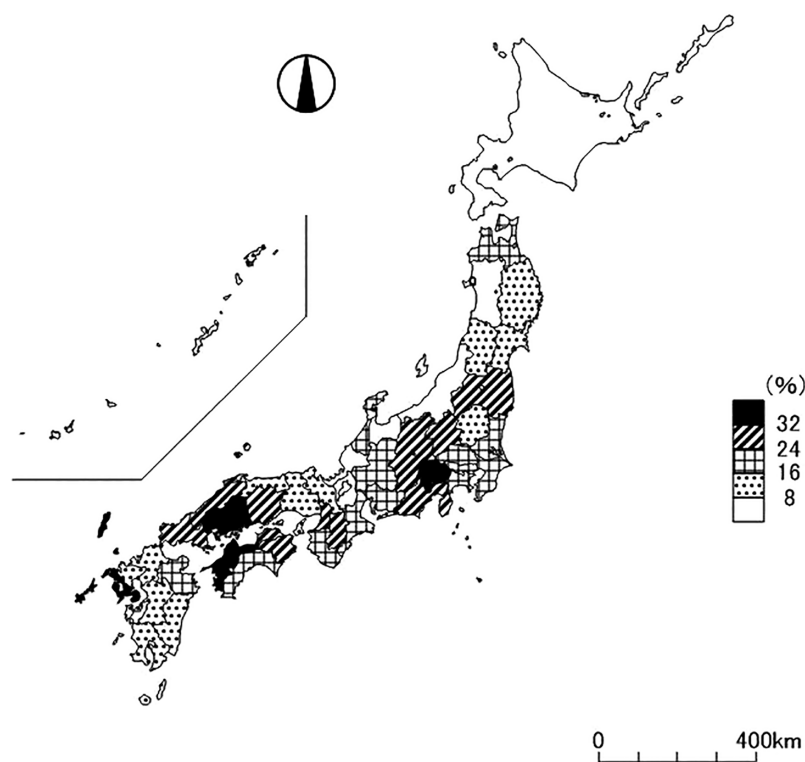


図2 都道府県別経営耕地に占める耕作放棄地の割合（2015年）

資料：農業センサス（2015）により作成

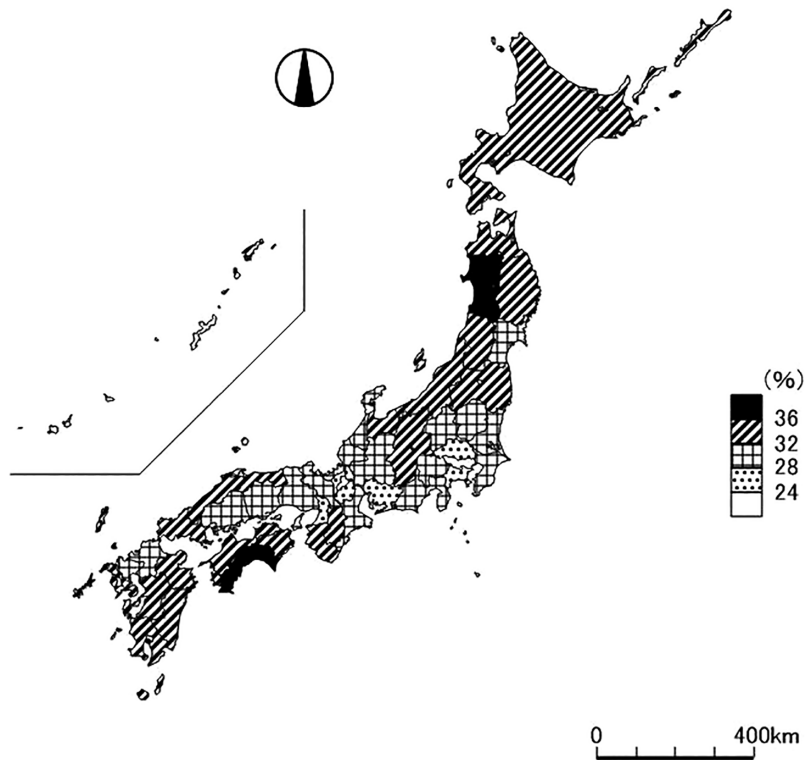


図3 都道府県別人口に占める65歳以上の割合（2022年）

資料：人口推計（2022）により作成

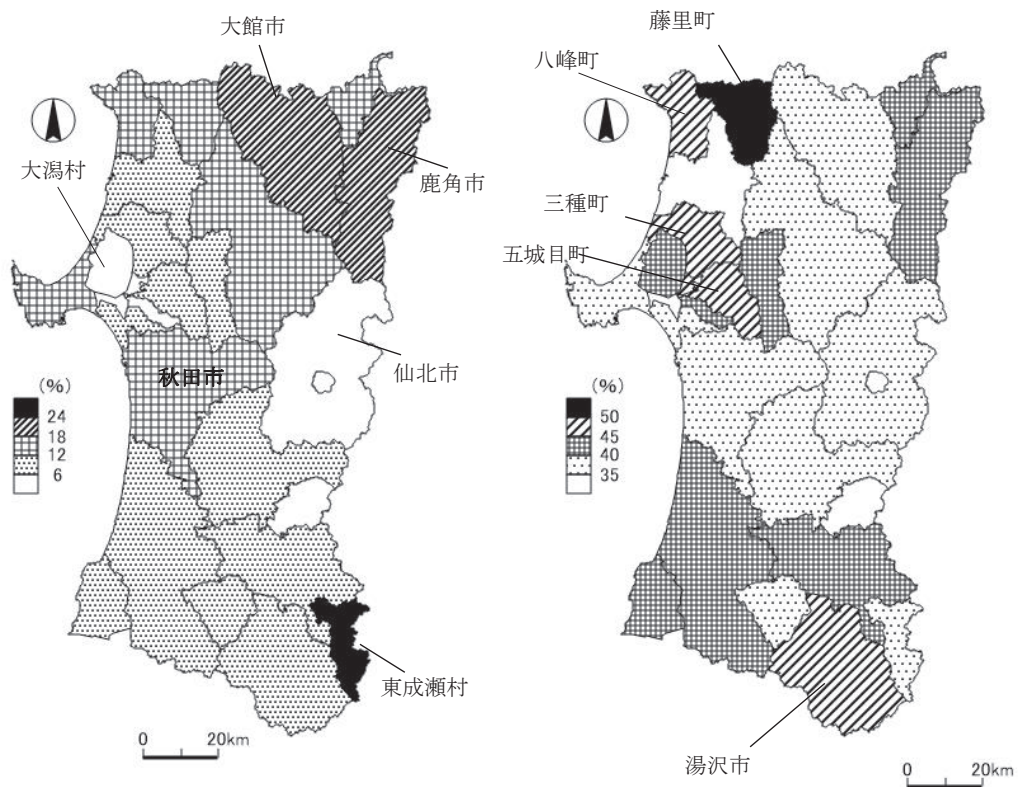


図4 秋田県の市町村別耕作放棄地率（2015年、左）と高齢化率（2020年、右）

資料：農業センサス（2015）および国勢調査（2020）により作成

高い地域では、耕作放棄地率が低くなっている。

高齢化率は藤里町が50%以上と最も高く、次いで八峰町、三種町、五城目町、湯沢市で45%以上となっている。

2015年時点での藤里町の耕作放棄率は12%、耕作放棄地面積は81haであったが、2023年に自治体に対して聞き取り調査を行ったところ耕作放棄地が無くなっていることがわかった。

そこで本研究では、高齢化率が高い藤里町における、耕作放棄地削減の取り組みについて考察する。高齢化問題が顕在化している地域での対応について考察することは今後同様の課題を抱えることになる日本の農村地域での対応を考える上で参考になるものとする。

3. 藤里町の概要と営農的特徴

3.1 藤里町の位置と自然環境

藤里町は秋田県の北端部に位置している。町の北部では青森県の鯉ヶ沢村と西目屋村と接し、東部は大館村、東南部は北秋田市、西部は八峰町、西南部は能代

市と境界を接している。町のシンボルである世界自然遺産「白神山地」、青森県の南西部から秋田県北西部の県境を跨いで連なる山地で、総面積は13万haに上る。このうち16,971haが世界自然遺産に登録されている。藤里町の世界遺産登録面積は、4,344haとなっている。藤里町の総面積は28,213haであることから、町域の約15%が世界遺産登録地域に指定されている。さらに、2020年現在の町域に占める林野率は86.4%と、ブナや秋田杉をはじめとした林野が卓越している。一方、2023年の面積調査によれば、耕地面積率は3.5%と割合こそ少ないが、水田が789ha、畑が186haの975haと1千ha近い耕地を有している。耕地の大半は藤琴川と粕毛川が合流する町の南部に集中しており、市街地も形成されている（図5）。

藤里町の気候は、日本海岸式気候に属し、冬季の積雪が多いのが特徴である。冬季の最大積雪量は142cm、平均積雪日数は120日と1年の3分の1が雪に覆われた豪雪地域である。積雪が多い1月・2月の平均気温は-0.6℃、夏季の平均気温は7月が21.3℃、8月が

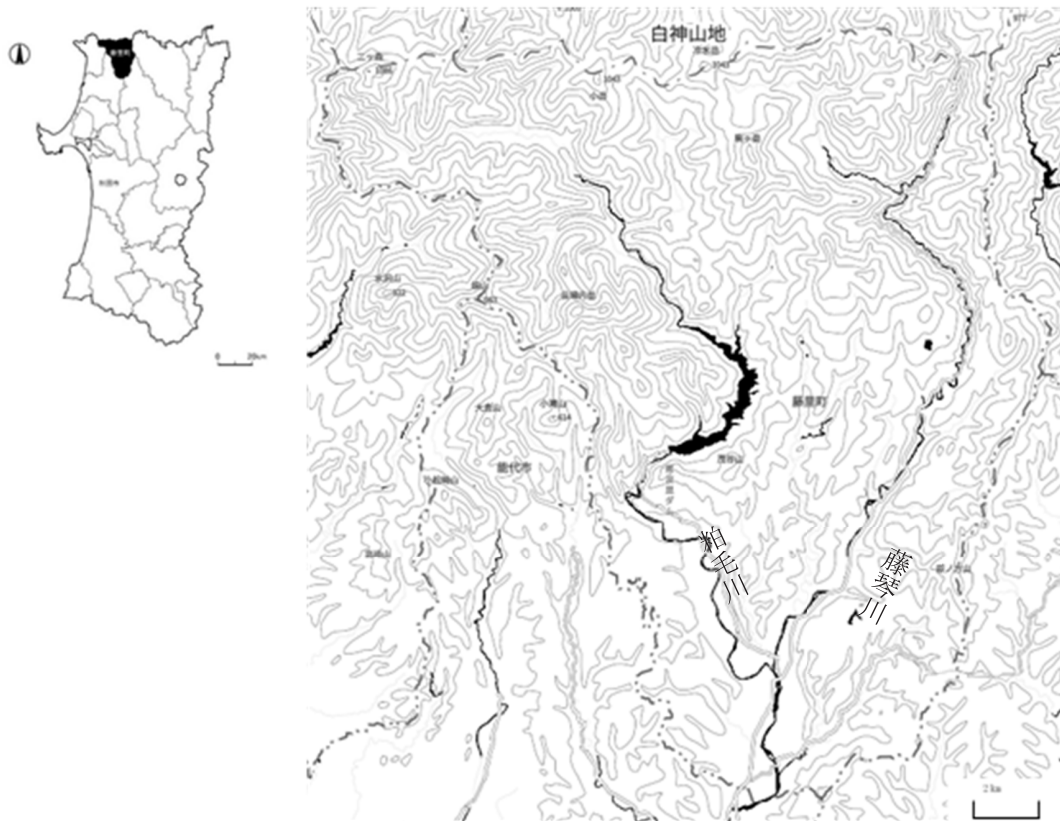


図5 藤里町の位置と地形

資料：地理院地図 Vector により作成

23.3℃となっている。降水量は夏季が最も多くなるが、積雪量が多いため冬季の降水量も多く、毎月の降水量は100mmを超えるなど年間を通して湿潤な気候となっている。こうした豊かな降水量が、ブナや秋田杉などの生育に適した環境要因の一つとなっている他、水田稲作農業や河川流量の安定化にも寄与している。

3.2 藤里町の人口構成と産業構造の特徴

2020年現在の藤里町の人口は2,896人（男性：1,380, 女性1,516）となっている。年齢別人口でみると、15歳未満の若年人口が200人、15歳から64歳までの生産年齢人口が1,283人、65歳以上の老年人口は1,413人となっている（図6）。藤里町の2000年の人口は4,708人であったが、20年の間に約2千人減少している。この間、老年人口はおよそ1,400人前後で推移しているが、

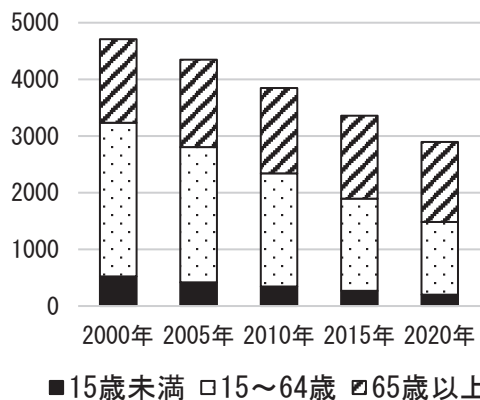


図6 藤里町の年齢別人口の推移（2000～2020年）

資料：国勢調査（各年次）により作成

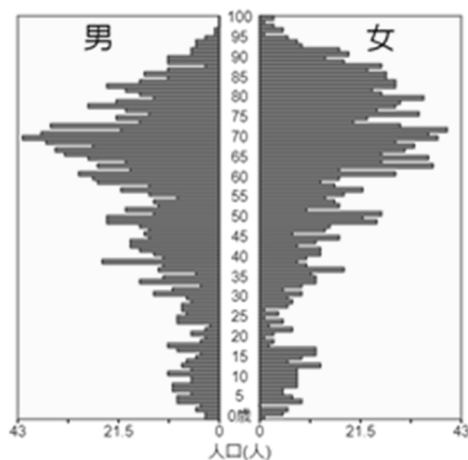


図7 藤里町の人口ピラミッド（2020年）

資料：国勢調査（2020）により作成

表1 藤里町および秋田県の産業別人口（2020）

	1次産業	2次産業	3次産業
藤里町	183 (13.3)	348 (25.3)	845 (61.4)
秋田県	41,598 (8.6)	115,248 (23.9)	325,690 (67.5)

資料：国勢調査（2020）により作成

若年人口では61.8%減、生産年齢人口では52.7%減とこの20年間で半数以下に減少している（図6）。

2020年現在の人口ピラミッドから藤里町の人口構成について見ていくと70歳代をピークに年代が下がるほど人口が減少する紡錘型を示していることから、今後の人口減少が予測される。将来の人口減少を回避するためには、20代から30代のいわゆる子育て世代が、安定的に一定数を維持していけるような産業構造の再編が必要であろう。表1に示したように藤里町は秋田県内でも第1次産業に従事する割合が13.3%と秋田県の平均8.6%よりも5%ほど高いことから、農業分野においても農業収益の改善につながるような高収益農産物への転換や「6次産業化の推進」などが必要であると思われる（大竹，2023）。また、著しい人口減少傾向から抜け出すためには、第1次産業以外の分野においても、安定的な就業環境の整備が急務であろう。

3.3 藤里町の農業経営状況と耕作放棄地

2020年度の農林業センサスによれば、藤里町の経営耕地面積は、田と畑、樹園地、牧草地を合わせて590haとなっている。前述した面積調査と比べると約6割の経営耕地面積となるが、これは面積調査と農林業センサスで、調査対象となる農家の範囲が異なるためである。農林業センサスでは原則として経営規模が30aに満たない農家や、農地を所有していても農業経営を行っていない「土地持ち非農家」の所有する農地はカウントされないことがある。

本項では農業経営の状況を明らかにするためセンサスデータを用いることとする。

藤里町の営農状況をみると農地の9割以上が、水田として利用されており、農業生産額は5億1千万円となっている（表2）。経営体数は104戸であることから平均すれば、1戸あたり490万円ほどの売り上げをあげていることになる。畑作の農業生産額は6千万円で

表2 藤里町の営農状況

	田	畑	樹園地	牧草地	花き	肉用牛	乳牛
耕地面積および飼養頭数（ha・頭）	568	19	2	1	×	193	×
経営体数（件）	104	81	2	3	7	9	2
農業産出額（1,000万円）	51	6	1	×	2	6	1

資料：農林業センサス（2020）及び市町村別農業産出額推計（2020）により作成

※×は秘密保持の観点から非公開、畑の経営体数は作物ごとの延べ件数、花きの農業産出額は聞き取り調査による

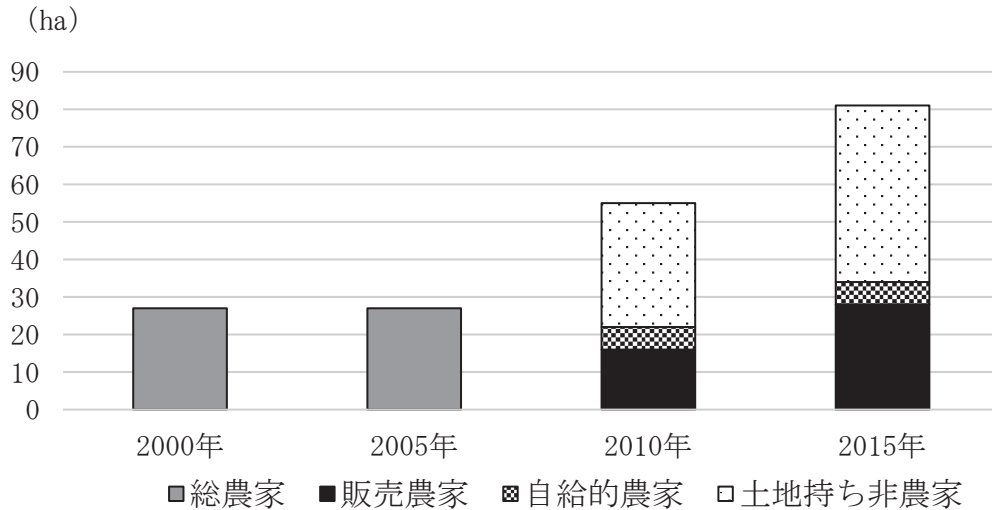


図8 藤里町の耕作放棄地面積の推移（2000～2015年）

資料：世界農林業センサス各年次により作成

あり、経営体数は81戸であることから平均すると1戸当たり74万円ほどの売り上げとなる。同様に樹園地は500万、花きは285万、肉用牛は666万、乳用牛は500万となっている。農家の多くはこれらの作目を複合的に栽培・飼育しているのが一般的であるが、2005年以降、販売農家や土地持ち非農家を中心に耕作放棄地が増大していることから推察して、農業継承が可能となるような農業所得を得ていないものと思われる（図8）。

4. 藤里町における耕作放棄地削減に向けた取り組み

4.1 農地中間管理機構の仕組み

前述したように藤里町管内には、2015年時点で81haの耕作放棄地が存在していたが、2023年には耕作放棄地が解消している。2014年施行された『農地中間管理事業の推進に関する法律』に基づき、各都道府県に農地中間管理機構（以下、農地バンク）が設立された。農地バンクの主な役割は、農地の担い手への集積や分散錯置¹⁾の解消、耕作放棄地（荒廃農地）など遊休農地の活用推進などである。また、農地の賃貸借を行

う際は、地権者は農地バンクに貸し付け、借地人は農地バンクから借り受けることで、農地の貸借によって生ずるトラブルを回避する狙いがある。加えて面積要件や長期の貸付を行うことで、様々な助成金も還付される仕組みとなっている。

例えば15年以上の長期貸付契約の場合は、固定資産税が5年間半額になる（10年以上なら3年間）というメリットもある。また、農地を団地化して貸し付けると、基盤整備費用や農業機械の購入資金が助成されるといった制度がある。

耕作放棄地を解消するための仕組みとしては、各自治体に設けられている農業委員会や自治体の職員などによって、荒廃農地の実態調査が行われるとともに、地権者に対して自ら耕作を行うか否か、高齢の耕作者などに対しては今後の意向確認などを実施する（図9）。その後、調査結果を農地バンクへ報告し、農地バンクが農地を借り受け、借地を希望するものへと貸し付ける（図9）ことになるが、現在の仕組みでは、貸し付ける側（農家や農業委員会）が、借り手側を採

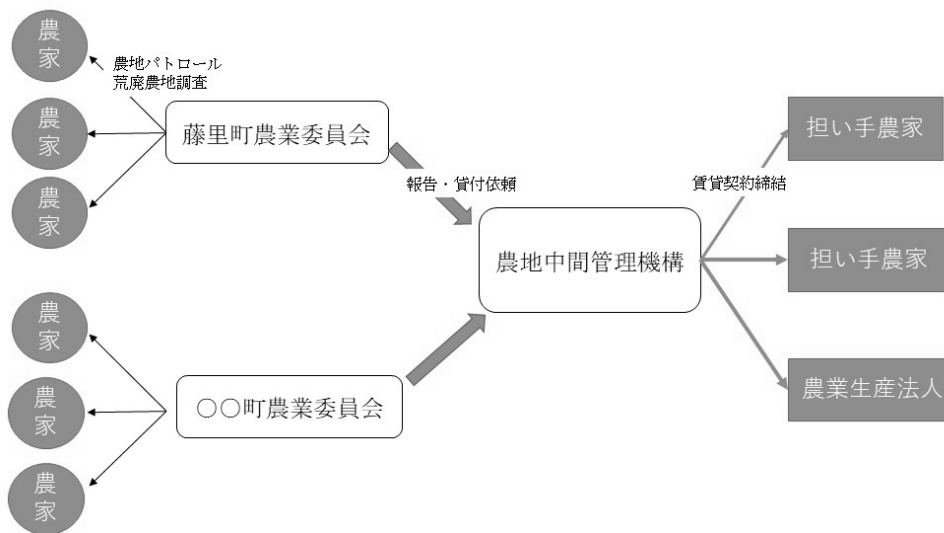


図9 農地中間管理機構による荒廃農地管理の仕組み

資料：筆者作成

すことが必要となる。

4.2 藤里町の取り組み

聞き取り調査によれば藤里町では同町の農林課と農業委員会のメンバーが中心となって、毎年農地パトロールを行い、耕作放棄地の有無や所有者の移行調査を実施し、貸し付けを希望する地権者が出た場合、地域内の担い手農家や農業法人など受け皿となる事業体をさがすことで耕作放棄地の削減を進めてきた。藤里町の農業委員会が地域内で受け皿を探す理由としては、以前外部の大規模農業生産法人に農地を委託した所、除草や害虫防除などの農地管理が不十分で周辺の農家や住民から多くの苦情が寄せられたことによる。

農作業は自然の天気によって左右されるため、収穫作業時の降雨などによって作業計画の変更が余儀なくされるという特有の事情がある。特に近年、地球温暖化の影響から天候不順や異常気象の影響があることから、農地を借り受けて耕作している事業体の中には、遠方の農地の管理をあきらめざるを得ないという事態になっている。

その結果、藤里町でも管理が行き届かない農地が、各地で散見されることとなり、契約の更新が行われなくなった。

藤里町においても耕作放棄地となりやすいのは、山際に近い傾斜地である。これは1区画当たりの面積が

狭小で、野生動物による食害を受けやすいためである。

藤里町では、こうした山際の傾斜地を利用して、ワイン用のブドウ栽培に1998年から取り組んでいる。藤里町で栽培しているブドウの品種は、山ブドウとカベルネ・ソービニオンを交配したヤマ・ソービニオンという品種である。藤里町で栽培されたブドウは、山形県のワイナリーで醸造され2003年から「白神ワイン」として販売された。しかし、2015年の酒造法改正によって2018年度から、地名表記を伴ったワインを販売する際は、その地域内で醸造する必要があることから、ワイン事業も一時停滞することとなった。

藤里町農林課は、ワイン事業を継続するために2018年にワイン特区の認定を取得するとともに町内での醸造所設立に向けて議会や民間事業者等に働きかけを行った。その結果、町内で化粧品の原材料栽培や生産を行っていた株式会社アルビオンの協力を取り付けた。

4.3 (株)アルビオンによる耕作放棄地活用の取り組み

(株)アルビオンは、原材料や水にこだわった高級化粧品の製造・販売を行っている会社である。アルビオン白神研究所の小平所長によれば、藤里町で湧き出している白神山地からの水は、日本でも有数の超軟水であり、化粧水の原材料としてとても優れているとのことであった。研究所を設立するにあたり、日本各地

の名水地を視察し、藤里町に研究所を設立したのが2010年である。設立以降、同社では化粧品の原材料となる多種のハーブを無農薬で栽培している。無農薬にこだわっているのは、化粧品として、肌に直接触れるものを生産しているためである。そのため他の農家による農薬散布の影響を受けない山間部などの土地をあえて選択している。このような土地は、集落からの移動時間も要するため耕作放棄地になりやすい条件不利地域であるが、農薬を使用したくないアルビオンにとっては理想的な土地となっている。聞き取り調査によれば、2023年現在7.5haの農地でハーブ類の栽培を行っている。

また、2020年からはワイン醸造所の設立を目指していた藤里町への協力の一環として、同社がワイン醸造所を建設し白神ワインの製造を担うこととなった。

さらに、同社ではワイン醸造には使用されないブドウの種（グレープシード）を化粧品の原材料に利用する研究も進められている。さらに、ワイン用のブドウ畑も3.5ha経営することとなった。このブドウ畑の多くは、耕作放棄地やその予備地となる可能性があった

農地である。

また、これらの農地の管理は、自社の社員以外に、地元のシルバー人材を雇用している。現在、研究所に勤務する17名の内、13名が秋田県出身者で内2名は地元出身者である。研究職であるため農学系の学部や農業高校の卒業生を雇用しているが、なるべく地元の人を採用したいと考えているとのことであった。

アルビオンでは、こうした地域協力以外にも地域イベントへの参加や協賛活動、自社について知ってもらうための見学会などを行っている。聞き取り調査によれば、2022年度は24件、2023年度は40件と大小合わせて様々なイベントが行われている。

5. おわりに

本研究では日本における耕作放棄地の現状とその地域の特徴を考察するとともに、農地法改正以降の農村地域における耕作放棄地削減に取り組む自治体の一例として秋田県藤里町の取り組みについて聞き取り調査をもとに考察した。

日本における耕作放棄地の問題は農地法改正以降、



写真1 アルビオンが経営するワイン畑

資料：2023年9月5日 筆者撮影

東北日本の地域ではおおむね削減されているが、西南日本では削減効果が少なく、むしろ増大している地域もあることが分かった。また、こうした地域の違いが生じる要因として、営農規模や営農の中心となる栽培作物の違いなどがあると推察される。

調査地となった藤里町では、白神山地大自然が育む貴重な水がアルピオンの誘致につながり、耕作放棄地の解消にも寄与していることが明らかとなった。しかし、アルピオン以外の担い手農家や農業生産法人の取り組みについては、十分な調査が行えていないので今後の課題としたい。

注

- 1) 分散錯圃とは、経営する農地があちこちに点在している状態のことで、作業の度に農業機械の移動時間を要するため、農作業の効率低下につながる。

参考文献

- 荒幡克己 (1995) 「都市近郊における耕作放棄の発生に関する考察」 農業経営研究33, 53-61頁.
- 石坂匡身・大串和紀・中道 宏 (2020) 『人新世の地球環境と農業』 農文協.
- 犬井 正 (2003) 「日本農業の変貌」 財団法人日本統計協会『20世紀の奇蹟－統計で見た動乱の日本－第2巻 産業経済の成長』 39-48頁.
- 犬井 正・大竹伸郎 (2012) 「日本における農業生産性の地域的変動－2000年～2005年」 環境共生研究 5, 1-23頁.
- 大竹伸郎 (2016) 「日本における6次産業化の展開と地域的特徴」 環境共生研究 9, 95-103頁.
- 大竹伸郎 (2023) 「秋田県藤里町における6次産業化の現状と課題」 環境共生研究16, 13-24頁.
- 小田昌希 (2021) 「集落営農が耕作放棄地へ与える影響についての考察」 開発学研究31-3, 10-19頁.
- 小田切徳美 (1994) 『日本農業の中山間地帯問題』 農林統計協会.
- 桂 明宏 (1993) 「みかん園の流動化・廃園化と担い手構造の再編－園地需給論的分析を基礎として－」 農林業問題研究29-3, 95-105頁.
- 高山太輔・中谷朋昭 (2011) 「中山間地域等直接支払制度による耕作放棄の抑制効果－北海道の水田・畑作地域を対象として－」 農業情報研究20-1, 19-25頁.
- 田林 明 (2007) 「日本農業の構造変容と地域農業の担い手」 経済地理学年報53, 3-25頁.
- 寺床幸雄 (2017) 「耕作放棄に注目した農業・農村の持続性に関する分析」 立命館文学650, 224-238頁.
- 中谷朋昭 (2016) 「農地・水・環境保全向上対策の評価と多面的機能への展望－政策目標と政策効果－」 農業経済研究88-1, 99-114頁.
- 仙田徹志 (1998) 「耕作放棄地の発生要因に関する計量分析」 農業経営研究36-1, 57-62頁

Some Issues in Research on abandoned cultivated land in Japan

— A Case in Fujisato town, Akita Prefecture —

OTAKE, Nobuo

This paper investigates the problem of abandoned cultivated land in Japan. The issue of abandoned farmland is an important issue from the perspective of food security and global warming.

In this study, considered countermeasures for the problem of abandoned cultivation in Japan and their effects. In Fujisato Town, the current situation was understood and adjustments were made through the efforts of the agricultural committee. It has also become clear that the efforts of local companies are playing an important role in reducing abandoned farmland.

