

土地は元々本源的な生産要素とあって、労働力、資本と並んで生産過程へのインプットとしては最重要であるとされてきた。その貢献度が最も大きいのは、農業生産であろう。しかし、日本において、農業生産はアウトプットとしても就業構造としてもマージナル化が進展してきた。例えば、国内総生産(生産ベース)に占めるアウトプット比率は、近年の金額のピークである1990年が1.85%であったのに対して、2018年は1.05%である。ウェイトとしては無視できる大きさである。その結果、食料自給率はカロリーベースで先進国最低の39%となっている。平地に乏しい環境で行われる農業は、比較生産費(他産業との関係で見た機会費用のこと)が高く、比較劣位にあることは常識とされている。つまり、世界的に見て、日本農業が食料の安定基地であるとみなされることはない。所得、将来性などの面で若年層の就労は限られている。農業就業人口は、2000年の389.1万人から2019年には168.1万人となった。また、基幹的農業従事者を見ると、1985年には60歳未満が66%を占めていたが、2015年には21%まで低下している。この変化は30年間の変化としては急激すぎる。農業生産からの所得創出がいかに難しいかを物語っている。

1. 農業地の遊休化

経済学的には、農地が失業していることになる。生産物を生むことが出来るし、そのように耕されて維持されてきた土地が本来の目的を果たせず放置されていることは、製造業の工場が放置されているほどではないにしても、サンクコストに類似する費用を発生させているものと考えられる。これは、農林業センサスにおいて、「耕作放棄地」と称される(元)農地に当たる。また、市町村の農業委員会が調査した結果としての「荒廃農地」もそれに近いと考えられる。

まず、統計を観察してみよう。

農林業センサスの「耕作放棄地」は、「以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」である。この定義からは「耕作放棄地」が農業従事者の主観的な判断を基としていることがうかがえる。該当する世帯数は傾向としては増加している(第1図)。また、耕作放棄地の面積とその経営耕作地面積に対する比率を見たものが第2図である。いずれも増加傾向にあることが分かる。その増加傾向は平成以降、目立つようになっている。

実は、「荒廃農地」という定義もある。類似の定義ではあるが、これは市町村の農業委員会が調査した結果であり、客観的に判断されたものである。その定義は「現に耕作されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」である。いうまでもなく、両者の数値は同年でも異なっている。第3表に調査結果が整理されている。それを見ると、荒廃農地の面積は、2008年～2018年まではほぼ横ばい気味に推移していることが分かる。ただ、再生利用可能な農地が減少し、再生利用困難な農地が増加している。そもそも農地面積自体、宅地等への転用や荒廃農地の発生等により、1961年から2019年までの間に約169万ha減少した。その要因、つまり、何が減ったことにより農地面積が減ったのかを調べると、2005～2013年の間には年平均で見て、「荒廃農地」と「非農業用途への転用」は、9396ha：9215haと拮抗していたが、2014～2016年には、それぞれ13000：9894、13500：

10165、16200：9860と「荒廃農地」の面積が大きく上回るようになっている。減少要因としては、「荒廃農地」がより重要になってきている(2017年以降、要因別調査は廃止)。

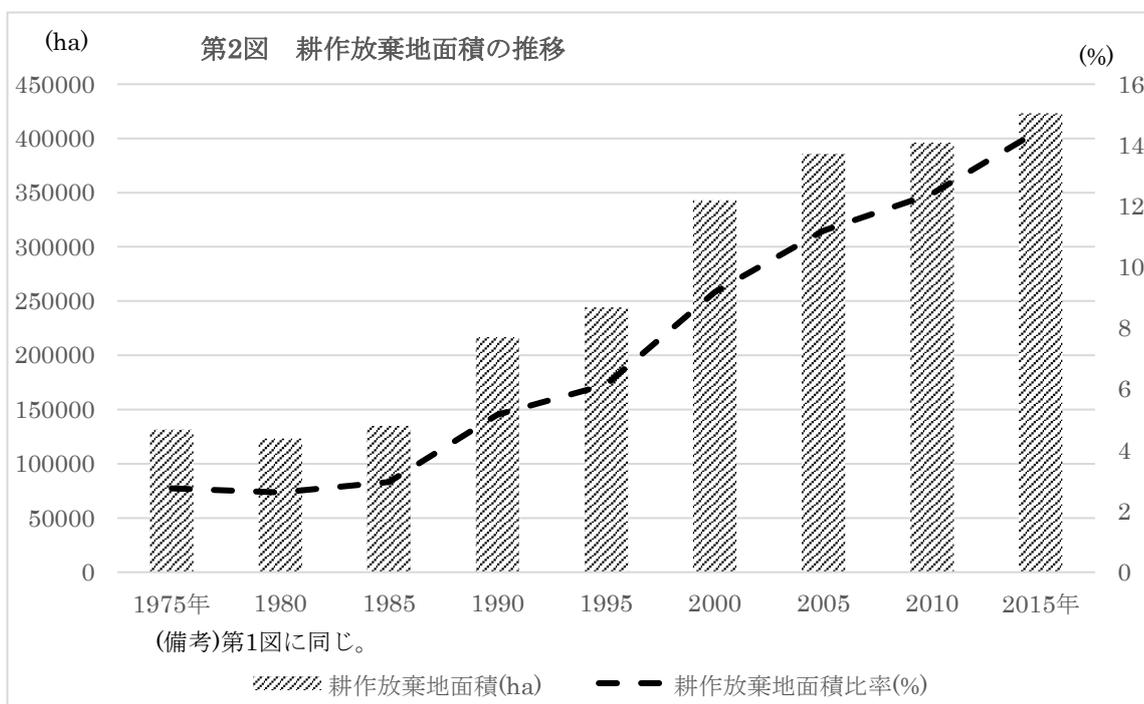
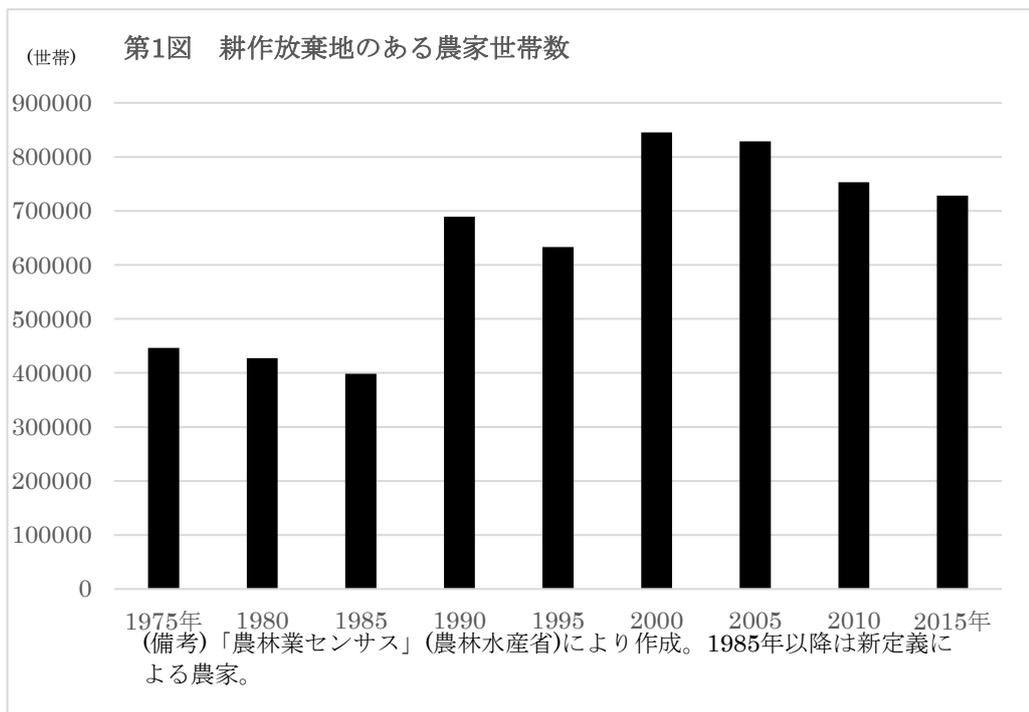
2.耕作放棄地増加の背景

2015年4月の農林水産省調査によれば、その背景・要因として①高齢化・労働力不足(23%)、②土地持ち非農家の増加(16%)、③農産物価格低迷(15%)が上位に挙げられている。その他に土地の条件が悪い、つまり、傾斜地であったり、そこへの道が狭隘であるという要因も指摘されている。若者の農業離れについては、これまでは確かに要因として重要であった。ただ、昨今の経済低迷の影響で若者の就労環境も悪化している。貧困化が進んでいる。農業にとっては、追い風にできなくもないように感じる。現実はそのように簡単ではないのだろうか。

こうした「耕作放棄地」は、再利用されるのが望ましい。2009年の農地法改正で、民間企業等による農業への新規参入が進むだけの素地ができた。農業の都合が悪くなったので参入を求めたという恰好であり、そのようなことはよく見受けられる。そもそも、参入障壁を取り外せば、競争が激化し、技術革新が起こって生産性が上昇するのが経済学の教えるところではある。医療、保育など実質的な参入規制も含めれば、規制撤廃で税金の投入を減らして、社会的に必要とされる供給量をより効率的に実現できる分野はある。そして、放棄地の再利用にも動きが出てきたとされている。例示すると、長年不使用で農薬や除草剤、化学肥料が残留していない放棄地もある。そのため、有機栽培が可能で、青汁の原料となるケールを栽培する企業がある。野菜作りに興味がある個人に貸し出すための仲介や農園管理を手掛ける企業もある。イオン、セブン&アイ・ホールディングスなどの流通大手に続いて製造業も関心を示すところがあるとされている。民間企業の進出で、49歳以下の年齢層が農業に従事することが以前よりも増えてきているとする見方もある。確かに、統計を見ると、その年齢層はここ数年、従事者が以前よりも少し多く、その水準が持続していることが分かる。大都市での企業労働が不調で、故郷にUターンする場合も増えてくるかもしれない。

2015年の荒廃農地に関する農水省調査では、森林等生産の場としての活用を図るなど、非農地の手続きを進めたいうで農外利用を図ることが重要とされている。民間企業の参入を増加させながら、参入困難な放棄地の森林化などを進めていく必要がある。森林ならば、材木の生産にも資するし、防風や保水などの機能にも期待できよう。これまで、労働力や資源が投入されて維持されてきた限りある生産要素を放置するのではなく、活用していくという姿勢が求められる。

(参考図表)



第3表 荒廃農地面積の推移

	荒廃農地面積	再生利用可能な荒廃農地	再生利用困難	再生利用された面積
2008年	28.4万 ha	14.9万 ha	13.5万 ha	—
2009	28.7	15.1	13.7	0.6万 ha
2010	29.2	14.8	14.4	1.0
2011	27.8	14.8	13.0	1.2
2012	27.2	14.7	12.5	1.4
2013	27.3	13.8	13.5	1.5
2014	27.6	13.2	14.4	1.0
2015	28.4	12.4	16.0	—
2016	28.1	9.8	18.3	—
2017	28.3	9.2	19.0	—
2018年	28.0	9.2	18.8	—

(備考) 「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」(農林水産省)により作成。

(妹尾 芳彦)