

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	農業経営体の減少に伴う農地利用調整の課題 －農地の「出し手」と「受け手」の変容を中心に－
著者 / 所属	安藤 利昭 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	488 号
刊行日	2026-10-27
頁	74-84
URL	https://www.sangiin.go.jp/jpn/shiryo/chousa/rippou_chousa/backnumber/20261027.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

農業経営体の減少に伴う農地利用調整の課題

— 農地の「出し手」と「受け手」の変容を中心に —

安藤 利昭

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

農業経営体が減少する中、小規模経営体の離農等により利用されなくなる農地を引き受けてきた大規模経営体の受け皿機能には変化が見られる。また、地域計画では、将来の受け手が位置付けられていない農地が相当程度存在することが明らかとなり、地域の実情に応じた利用調整や受け手の確保等を進める必要がある。一方、農地の出し手側については、所有者不明農地の利用を促す制度整備が進められているものの、所有者の不在村化や相続による権利関係の複雑化などにより、農地利用の意向把握や次の利用者への円滑な農地の引継ぎが困難になるおそれがある。将来にわたって農地の利用を確保するためには、出し手と受け手の双方の変化に対応し、担い手への農地の集積・集約化を基本としつつ、多様な農業者等による利用や、農業利用が困難な農地の保全・管理も視野に入れ、地域における農地の利用・保全を幅広く支える方向へと農地政策を発展させていく必要がある。

1. はじめに

農業者の減少や高齢化が進む中、農業経営体¹は、2020年の108万経営体から2030年には54万経営体へと半減することが見込まれている²。農業経営体の減少は、農業生産を担う主体が減少するだけでなく、離農等に伴い、それまで利用されてきた農地を誰が引き継ぐのかという問題を顕在化させている。

これまでの農地政策では、担い手への農地の集積・集約化を進め、効率的な農地利用や経営規模の拡大を図ることが重要な政策課題とされてきた。しかし、農業経営体の減少が加速する中、離農等により供給される農地を、既存の担い手が今後も十分に引き受けるこ

¹ 農業経営体は、一定規模以上の農産物の生産を行う、又は農作業を受託する者をいう。

² 農林水産省食料・農業・農村政策審議会企画部会（第112回）（令6.11.6）資料2「基本計画の策定に向けた検討の視点 我が国の食料供給（農地、人、技術）」

とができるのかが課題となっている。また、農地を次の利用者へ引き継ぐためには、受け手の確保だけでなく、所有者や現在の耕作者の意向把握、相続等による権利関係の整理など、出し手側からみた利用調整も必要となっている。

そこで本稿では、まず、農業経営体と経営規模の動向から農地の受け手の構造変化を確認する。次に、地域計画³や所有者不明農地⁴、不在村農地所有者⁵等の農地の出し手側からみた利用調整の課題を整理する。その上で、農地の利用を将来にわたり確保するために必要な政策対応について考察する。

2. 農地の受け手の構造変化

(1) 経営耕地面積と農業経営体の減少

平成 21 (2009) 年の農地法等の改正⁶では、農地制度の基本を「所有」から「利用」へ再構築する方向で制度が見直された⁷。その後の経営耕地面積⁸の動きを農林業センサスで見ると、2010 年の 363 万 2 千 ha から、2015 年には 345 万 1 千 ha、2020 年には 323 万 3 千 ha、2025 年には 299 万 9 千 ha と推移し、2010 年から 2025 年までの 15 年間で 63 万 3 千 ha (17.4%) 減少した。また、5 年間の減少率は、2010～2015 年は 5.0%、2015～2020 年は 6.3%、2020～2025 年は 7.2%へと拡大しており、経営耕地面積の減少ペースが徐々に加速している (図表 1)。

図表 1 経営耕地面積の推移

	2010 年	2015 年	2020 年	2025 年
経営耕地面積 (万 ha)	363.2	345.1	323.3	299.9
5 年前比 (%)	—	-5.0	-6.3	-7.2

(出所) 農林水産省「農林業センサス」より作成

経営耕地面積の減少とともに、農業経営体数も減少しており、2010 年の 167 万 9 千経営体から 2025 年には 83 万 6 千経営体へとほぼ半減した。

また、2025 年と 2020 年の農林業センサスを比較すると、農業経営体数は 5 年間に 24 万経営体 (22.3%) 減少した。一方、このうち法人経営体は 3 万 4 千経営体となり、3 千経営体 (10.1%) 増加した (図表 2)。

³ 農業経営基盤強化促進法 (昭和 55 年法律第 65 号) 第 19 条第 1 項に規定する「地域計画」をいう。

⁴ 相続登記がされていないこと等により、不動産登記簿により所有者が直ちに判明しない農地又は所有者が判明しても、その所在が不明で連絡がつかない農地をいう。

⁵ 所有する農地と異なる市区町村に居住する者をいう。

⁶ 農地法等の一部を改正する法律 (平成 21 年法律第 57 号)

⁷ 農地法等の改正案の趣旨説明において、石破茂農林水産大臣 (当時) は、「同法の目的について、農地は耕作者みずからが所有することを最も適当とするとの考え方を、農地の効率的な利用を促進する考え方に改める」と説明した (第 171 回国会衆議院本会議録第 20 号 4～5 頁 (平 21.4.3))。

⁸ 農林業経営体が経営している耕地の面積であり、自ら所有し耕作している耕地 (自作地) と、他から借りて耕作している耕地 (借入耕地) の合計をいう。

図表2 農業経営体数の推移

農林業センサスの区分	農業経営体 ①+② (千経営体)	個人経営体 ①	団体経営体 ②		団体経営体に占める法人割合(%)
				うち法人経営体	
2010年	1,679	1,644	36	22	61.1
2015年	1,377	1,340	37	27	72.7
2020年	1,076	1,037	38	31	80.0
2025年	836	796	40	34	84.1
増減率(%)					
2015年/2010年	-18.0	-18.5	2.7	25.3	-
2020年/2015年	-21.9	-22.6	2.8	13.3	-
2025年/2020年	-22.3	-23.3	4.9	10.1	-

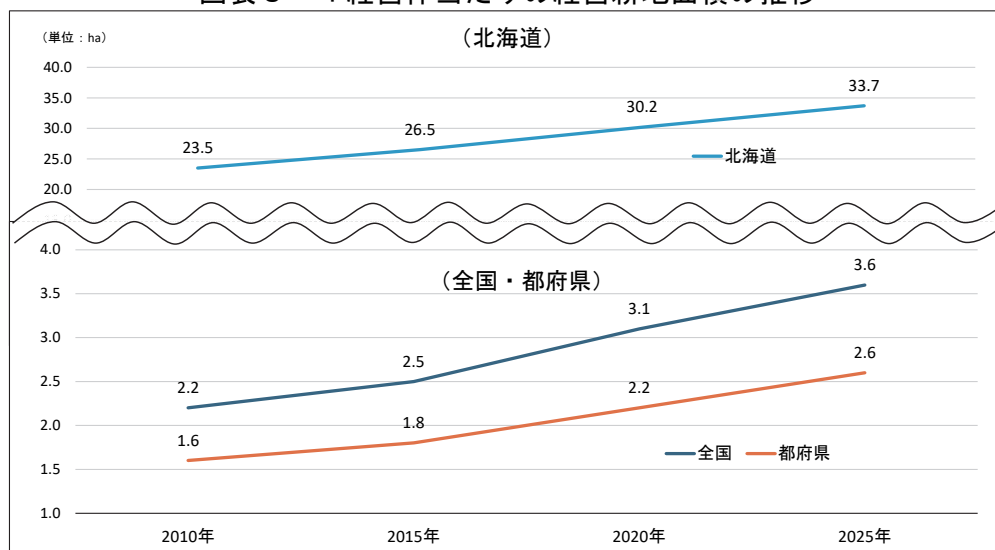
注：表示単位未満を四捨五入しているため、合計値と内訳の計が一致しない場合がある。

(出所) 農林水産省「2025年農林業センサス報告書調査結果の概要(農業経営体調査)」及び「2020年農林業センサス報告書調査結果の概要(農業経営体調査)」を基に作成。なお、2020年農林業センサスの公表資料において、2015年の2010年に対する団体経営体数の増減率が4.9%と記載されているが、本表では2.7%に修正した。

1 経営体当たりの経営耕地面積は、北海道では3.5ha、都府県では0.4ha増加しており(図表3)、経営耕地面積でみた農業経営体の規模拡大が進んでいる。

農業経営体数が減少する一方で、法人経営体が増加し、経営規模の拡大が進む傾向はこれ以前の農林業センサスにおいても確認でき、食料・農業・農村白書では、こうした農業構造の変化について、離農した農業経営体の農地の受け皿となることにより、農業法人の大規模化が進展している様子がうかがわれるとの見方を示している⁹。実際、この15年間に、農業経営体数がほぼ半減したのに対し、経営耕地面積の減少は17.4%にとどまっており、大規模経営体による農地の受け皿機能が一定程度発揮されてきたとみられる。

図表3 1経営体当たりの経営耕地面積の推移



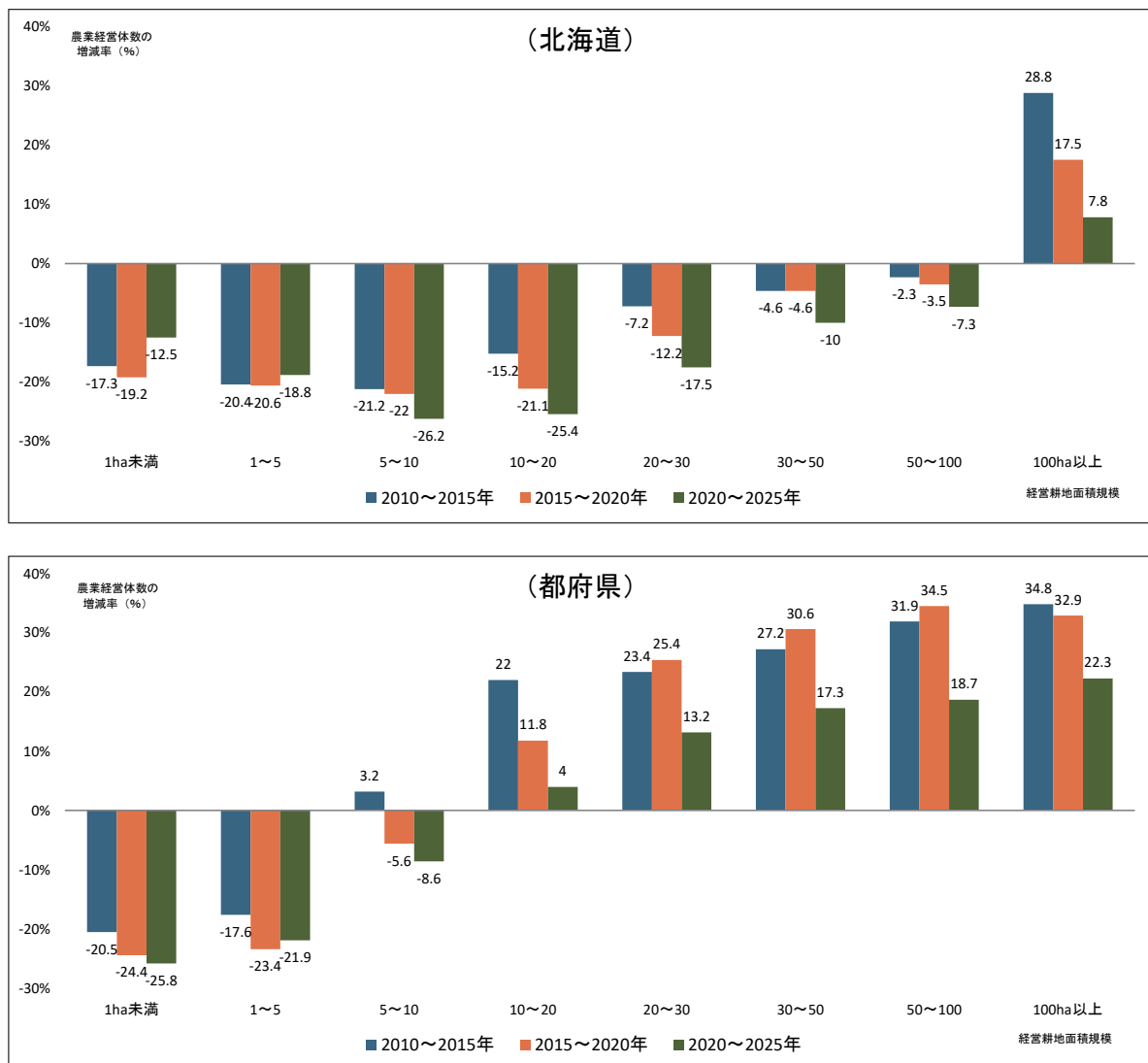
(出所) 農林水産省「農林業センサス」より作成

⁹ 農林水産省「令和7年度食料・農業・農村白書」97頁

（２）規模別経営体数から見た変化

経営耕地面積でみた農業経営体の規模拡大は長期にわたり進展しているものの、その動きには変化がみられる。農業経営体数に着目して、北海道と都府県について、経営耕地面積規模別に経営体数の増減をみると、北海道では100ha、都府県ではおおむね10haを境に、それ未満の規模層では経営体数が減少する一方、それ以上の規模層では経営体数が増加してきた。しかし、農林業センサスの結果を経年的に見ると、総じて小規模層の減少率が拡大する一方、大規模層の増加率は低下している。特に北海道では、この傾向が顕著にみられ、2020～2025年にかけて5～10ha及び10～15haの規模層では20%を大きく超えて経営体数が減少したのに対し、100ha以上の規模層の増加率は7.8%にとどまるなど、大規模層の増加率は過去に比べて大きく低下している。また、都府県についても大規模層の増加の動きは鈍化している（図表４）。

図表４ 経営耕地面積規模別の農業経営体数の増減率



（出所）農林水産省「農林業センサス」より作成

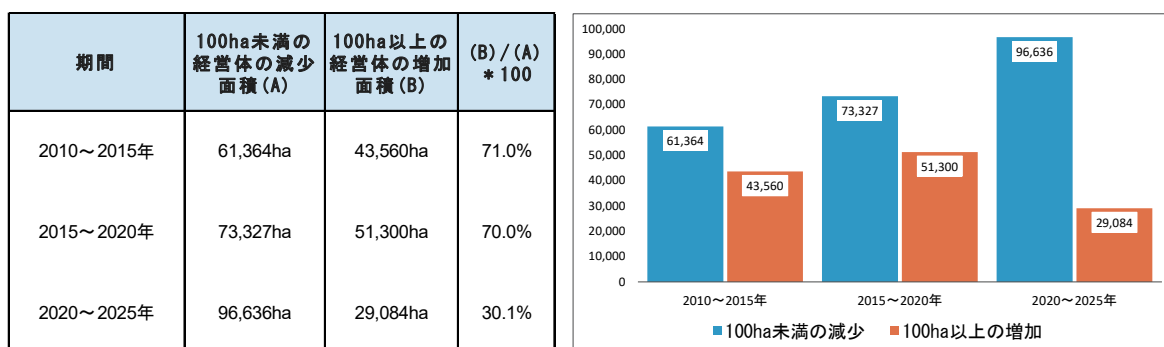
（３）規模別経営耕地面積から見た変化¹⁰

次に、経営耕地面積に着目して、前回センサスから当該年センサスまでの小規模層における経営耕地面積の減少分と、大規模層における増加分を比較すると、北海道、都府県ともに小規模層で減少した経営耕地面積に対し、大規模層で増加した面積が占める割合は低下しつつある。

北海道では、2010～2015年及び2015～2020年において、100ha未満の経営体で減少した経営耕地面積に対する100ha以上の経営体で増加した面積の割合は、それぞれ71.0%、70.0%であった。一方、2020～2025年は、100ha未満での減少は96,636haに拡大したにもかかわらず、100ha以上での増加は29,084haにとどまり、その比率は30.1%へと急低下した（図表５）。

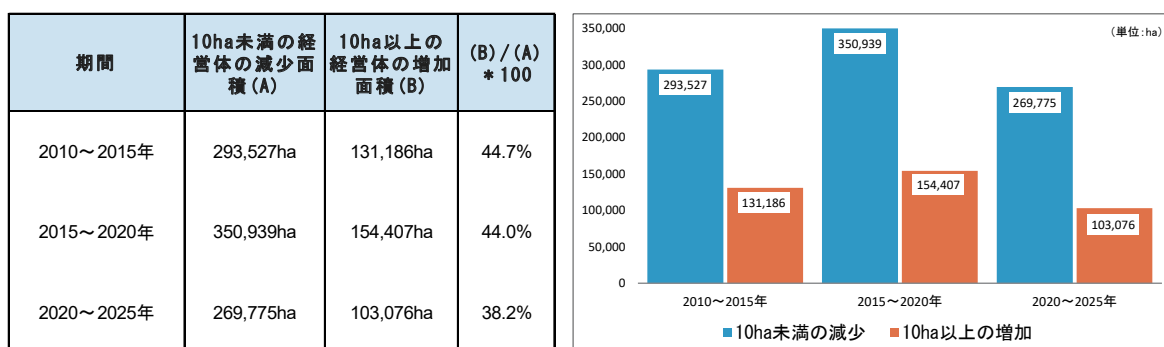
また、都府県では、2010～2015年及び2015～2020年において、10ha未満の経営体で減少した経営耕地面積に対する10ha以上の経営体で増加した面積の割合は、それぞれ44.7%、44.0%であった。これに対し、2020～2025年は、その割合が38.2%に低下した（図表６）。

図表５ 北海道における経営耕地面積の減少と増加



（出所）農林水産省「農林業センサス（経営耕地面積規模別面積）」より作成

図表６ 都府県における経営耕地面積の減少と増加



（出所）農林水産省「農林業センサス（経営耕地面積規模別面積）」より作成

¹⁰ 規模別経営耕地面積からみた変化の分析は、安藤光義東京大学大学院農学生命科学研究科教授の論考を参考にした（安藤光義「農業構造転換集中対策の検討－農地の大区画化と共同利用施設の再編集約・合理化を中心に－」『農村と都市をむすぶ』（2026.6））。

（４）農地の受け皿機能の変化

農林業センサスの分析から、農業経営体の規模拡大は引き続き進展しているものの、①経営体数では、小規模層で減少率が高まる一方、大規模層では増加率が低下していること、②経営耕地面積では、小規模層の減少面積に対する大規模層の増加面積の割合が低下していることが確認できる。これらの動きは特に北海道で顕著であり、2025年農林業センサスからは、大規模経営体による農地の受け皿機能が弱まりつつあることが示唆される。

また、都府県においては、小規模層の減少面積に対する大規模層の増加面積の割合は、従来から４割程度と必ずしも高い水準ではなく、直近ではさらに低下している。

こうした大規模経営体による農地の受け皿機能の変化を踏まえると、担い手への農地の集積・集約化は引き続き農地利用の基本となるものの、経営体数の大幅な減少が見込まれる中、小規模経営体等から供給される農地の全てを大規模経営体が引き受け、既存の担い手を主な農地の受け手として想定するだけでは、農地利用の維持が困難となる地域が生じる可能性がある。このため、多様な農業者等による農地利用も含め、地域全体で農地の利用を確保する視点が一層重要となる。

３．農地の出し手をめぐる権利関係と利用調整の課題

農地の農業上の利用を確保するに当たっては、受け手の確保と併せて、農地の所有者等から次の利用者へ円滑に農地を引き継ぐことが重要となる。しかし、農地の所有者が不明となった場合や、相続等により権利関係が複雑化した場合には、農地の利用調整が困難となる。

こうした土地利用に係る課題は、農地に限らず政府全体で所有者不明土地問題として対応が進められてきた。平成30年には所有者不明土地法¹¹が制定され、所有者不明土地を円滑に利用する仕組み等が講じられるとともに、令和２年には、土地基本法（平成元年法律第84号）が抜本的に改正された。加えて、令和３年には、民法等の一部を改正する法律（令和３年法律第24号）等により、所有者不明土地の発生予防と土地利用の円滑化の観点から、民事基本法制が総合的に見直された¹²。一方、農地については、所有者不明となることが農地の利用や担い手への集積・集約化の支障となることから、農地法等に基づき、農業委員会による所有者の探索・公示を経て農地中間管理機構（以下「農地バンク」という。）に利用権を設定する仕組みが設けられるなど、農地の利用確保に着目した措置も講じられている。

以下では、地域計画、所有者不明農地及び相続を巡る状況を踏まえ、農地の出し手側からみた利用調整の課題について検討する。

（１）地域計画からみた農地利用調整の課題

¹¹ 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号）

¹² 国土交通省・法務省「所有者不明土地の利用の円滑化及び管理の適正化並びに土地の所有者の効果的な探索に関する基本的な方針」（令和4年法務省・国土交通省告示第1号）、所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（令8.6.5）

ア 課題の顕在化

令和４年に成立した改正農業経営基盤強化促進法により、農業者等による話し合いを踏まえて、将来の地域農業の在り方や10年後に目指すべき農地の利用を明確にした目標地図を含む「地域計画」を令和７年３月までに策定することとなった。

地域計画は、令和７年４月末時点で全国1,615市町村、18,894地区で策定され、その区域内の農用地等面積は422万haとなり、全国の農地のほとんどをカバーする規模となった。ただし、将来の受け手が位置付けられていない農地面積は134万ha（約３割）に上った（図表７）。

また、農林水産省が全国18,894地区の目標地図をその傾向に応じて５つの類型に分類した結果、将来の受け手への集約化が進展する地区は約１割にとどまる一方、現況地図にほぼ近い地区が約５割、将来の受け手が不足することを明確化した地区が約４割であることが分かった（図表８）。

図表７ 地域計画の策定状況

項 目	令和７年４月末時点
策定市町村数	1,615市町村
策定された地域計画数	18,894地区 (策定予定数：2.0万地区)
地域計画区域内の農用地等面積※	422万 h a
目標地図に位置付けられた 農業者の10年後の経営面積	288万 h a
将来の受け手が位置付けられてない 農地面積	134万 h a
(参考) 地域計画区域内の農業振興地域の 農用地区域内の農地面積	377万 h a

※ 農用地等面積には、畜舎・共同利用施設などの農業用施設面積が含まれる。

(出所) 農林水産省「地域計画の策定状況（令和７年４月末時点）」（令7.9）

図表８ 目標地図の類型

目標地図の類型	計画数
①地域計画によって集約化が進展	2,053（11％）
②現況地図にほぼ近い目標地図としている	8,536（45％）
③将来の受け手が不在であることを明確化	7,690（41％）
④将来像の方向性はあるが将来の受け手の特定を留保	198（１％）
⑤その他	417（２％）

(出所) 農林水産省「地域計画の分析・検証について」（令7.12）

イ 地域計画のブラッシュアップ

地域計画の策定を通じて、将来の農地利用に関する課題が明らかになったが、その解決には、地区ごとの状況に応じた対応が求められる。分析を踏まえ、地域計画のブラッシュアップを進めるに当たっては、第一に、目標地図の類型や課題に応じて、その手法を分けて考える必要があるのではないかと考えられる。特に、全体の大宗を占める②「現況地図にほぼ近い状態の目標地図」と③「将来の受け手が不在であることを明確化した目標地図」とでは、対策は異なると考えられる。前者については、地域の話合いや土地利用調整を進め、将来の受け手や集約化の方向性を目標地図上で具体化した上で、農地バンク等を活用して分散した農地の集約化を進める必要があろう。一方、後者については、新規参入の促進、地域外からの担い手の確保、基盤整備による引受可能性の向上など、受け手の確保が中心の取組となる。

第二に、地域計画のブラッシュアップを進める中で、実際の農地の集積・集約化がどの程度進展しているかについて、農地集積率や「集約化の進捗率を定量的に評価する手法¹³⁾」を用いて継続的に把握・検証することが必要ではないか。その際、規制改革推進会議が、「農地の集約化評価手法は生産品目、経営規模、地理的条件等による事情の違いを含め、地域の営農や土地条件の実態を踏まえたものとすることが重要¹⁴⁾」と指摘していることから、単一の指標を用いて一律に評価するのではなく、地域の営農や土地条件の実態を適切に反映することが求められていると考えられる。

また、食料・農業・農村基本計画（令和7年4月閣議決定、以下「基本計画」という。）では、国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い、必要に応じて制度・事業等の見直しを実施することとしており、農地の集積・集約化を進めていく上で、地域計画に対する国の継続的な関与が必要であろう。

第三に、担い手の確保や基盤整備等を進めてもなお利用が困難な農地について、保全管理を含め将来の土地利用を検討する必要がある。その際、令和4年の農山漁村活性化法¹⁵⁾の改正により、農用地保全事業を位置付けた活性化計画を定めることができるようになったことを踏まえ、地域計画との一体的な推進を図りつつ、活性化計画をどのように活用していくのかについても検討が必要となる。

こうした農地の将来の利用を確保するためには、新たな受け手を確保するだけでなく、現在の所有者や耕作者の意向を把握し、利用しなくなる農地を次の利用者へ円滑に引き継ぐための利用調整が必要となる。

（２）所有者不明農地への対応

ア 所有者不明農地制度の整備

所有者不明農地については、権利関係が不明確となり、相続人の探索に時間を要する

¹³⁾ 食料・農業・農村基本計画（令和7年4月閣議決定）において「集約化の進捗率を定量的に評価するための手法を実装するよう検討を行う」こととされている。

¹⁴⁾ 規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申」（令和8年6月29日）17頁

¹⁵⁾ 農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律（平成19年法律第48号）

こと等から、担い手への農地の集積・集約化を進める上で阻害要因となっている。このため、農業委員会による探索・公示手続を経て、農地バンクを活用して農業の担い手へ農地の利用権を設定できる「所有者不明農地制度」が平成30年11月に創設された。さらに、令和5年4月から、農地バンクの利用権設定期間の上限が20年から40年に引き上げられ、農業委員会による探索後の公示期間が6か月から2か月に短縮された。このように、所有者不明農地については、利用権設定期間の長期化や公示期間の短縮など、利用を円滑化するための制度改善が進められてきた。

イ 所有者等の探索に伴う負担

所有者不明農地制度の活用実績は、令和8年3月末までの累計で、公示件数が1,512件、農地バンクに貸し付けられた農地が411haとなっている（図表9）。本制度は、全ての相続人を探索することなく簡易な手続で農地を活用できるよう、農業委員会による不明所有者の探索範囲を登記名義人の配偶者と子に限定しているものの、取組事例を見ると、戸籍や住民票等による相続関係の確認を進めても、事案によっては権利者の確定が難しく、相応の時間と事務負担が生じている模様である¹⁶。所有者不明農地の円滑な活用に向けて、農業委員会の負担軽減策を講ずるなど更なる検討が必要であろう。

図表9 所有者不明農地制度の活用実績

	公示		貸付	
	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
農地法	970	495	593	333
農地バンク法	542	134	264	78
合計	1,512	629	857	411

（出所）農林水産省「所有者不明農地制度の活用実績（令和8年3月末時点）」より作成

ウ 長期の利用権設定に伴う課題

所有者等を確知することができない農地については、農地法（昭和27年法律第229号）第41条に基づき、農地バンクに40年を限度に利用権を設定することができる。この場合、農地バンクは、裁定で定められた借賃に相当する補償金を利用権の始期までに供託しなければならない。

農地バンクが長期間の利用権を取得した上で、実際の耕作者にはこれより短期間で貸し付けようとする場合、農地バンクには、補償金の供託に加え、貸付期間の終了や耕作者の離農等に応じて新たな借受者を確保するなど、長期にわたり農地を管理・調整する負担が生じ得る。このため、長期の利用権設定に伴う農地バンク側の費用・管理負担を抑制しつつ、農地の利用状況の変化に柔軟に対応できる仕組みを検討する必要がある。

（3）相続に伴う農地利用調整の困難化

¹⁶ 全国農業会議所「令和7年度所有者不明農地対策事業 所有者不明農地の解消の取組事例」〈<https://www.nca.or.jp/iin/activity>〉（令8.10.8最終アクセス）

ア 相続による権利関係の複雑化

農地の所有者が死亡して相続が開始した場合、相続人は被相続人の権利義務を承継する。相続人が複数いるときは、遺産分割が行われるまで、当該農地は共同相続人の共有となる（民法（明治29年法律第89号）第896条及び第898条）。その後、相続登記がなされないまま共同相続人について更に相続が繰り返されれば、農地の権利を承継する者が累次増加し、権利関係が複雑化する。その結果、多数に及ぶ相続人の探索に時間を要すること等により、担い手への集積・集約化の妨げとなる。

イ 所有者不明化の予防と不在村化への対応

こうした相続に伴う所有者不明土地の解消に向けて、令和6年4月から相続登記の申請が義務化され、令和8年4月からは住所等の変更登記の申請も義務化された。これらの制度改正により、登記簿上の所有者情報が実態に即したものとなり、所有者不明土地の発生を抑制することが期待される。一方、相続登記の義務化以前に生じた相続についても未登記の農地が相当程度存在しており¹⁷、その解消には一定の期間を要すると考えられる。このため、所有者不明農地の発生予防に加え、既に相続未登記となっている農地への対応を引き続き進める必要がある。

また、登記簿上の所有者が明らかであっても、農地の利用が確保されるとは限らない。近年、農地所有者の不在村化が進む中、不在村農地所有者の農地が、更に地域との関係が希薄な相続人に承継されれば、農地利用に関する意向の確認や地域における利用調整が困難となり、農地の適正利用に支障を来すおそれがある。このため、所有者が判明している段階から、将来の相続も見据えて農地の利用関係を調整し、円滑な権利移転や農地の継続的な利用につなげていく視点が重要となろう。

ウ 相続前からの利用調整と信託の活用

こうした中、基本計画は、不在村の農地所有者の増加によりその所有農地の利用が困難となるおそれがあるとして、「地域計画の枠組みにおいて、所有者だけでなく相続人まで意向を把握し、相続前における権利移転の促進や、相続発生の時点で農地の適正利用を確保する新たな方策を検討する¹⁸」との方向性を示した。このことは、所有者が判明している段階から将来の相続を見据えて農地の利用関係を調整し、相続に伴う権利関係の複雑化や農地利用の困難化を未然に防止しようとするものと捉えられる。

しかしながら、地域計画の枠組みを活用するとしても、誰が、どのような方法により将来相続人となり得る者を把握し、農地利用に関する意向を確認するのかを具体化する必要がある。また、相続前に確認した意向と実際の相続が異なる場合なども想定した仕組みとする必要があろう。

こうした相続前から農地の利用関係を安定させるための手法の一つとして農地信託があり、その活用を含む農地政策の見直しが検討されていると報じられている¹⁹。現行にお

¹⁷ 相続未登記農地の面積は、令和7年3月末時点で49万7千haであり全農地面積の約1割となっている（農林水産省「令和6年度相続未登記農地の実態調査の結果（令和7年3月末時点）」）。

¹⁸ 基本計画55頁

¹⁹ 『日本経済新聞』（令和8.8.26）

いても、農業協同組合は組合員が所有する農地等について貸付け又は売渡しを目的とする信託を引き受けることができ、また、農地バンクは、農地貸付信託を引き受けることができる。

このうち、農協による農地信託は、農地等の権利移動を円滑にし、農業構造の改善等に資する仕組みとして昭和37年に制度化された。ただし、農林水産省「農業協同組合及び同連合会一斉調査」によれば、平成30事業年度の2組合、193haの実績を最後に、令和元事業年度以降は信託引受けの実績は確認できない。また、農地バンクの農地貸付信託は、平成17年に農地保有合理化事業として創設され、平成26年の農地バンク制度の創設により、農地バンクが引き受けることとされたものである。新たに信託を活用した仕組みを検討する場合には、既存の農地貸付信託の利用状況等を検証し、その結果を踏まえた制度設計とすることが必要となろう。

（４）農地の利用・保全に向けた対応

農業経営体の減少が進む中、担い手への農地の集積・集約化を基本としつつ、これのみでは利用が困難な農地については、多様な農業者や地域外からの参入者等による利用を図る必要がある。また、農業生産への利用が直ちに見込めない農地についても、適切に保全・管理することは、鳥獣被害等による周辺農地への悪影響を抑制するとともに、農地の有する多面的機能の維持・発揮や将来の農業利用の可能性を確保する上でも重要となる。このため、農山漁村活性化法に基づく農用地の保全等に関する事業を活用し、放牧等の粗放的な利用や鳥獣緩衝帯の整備など、地域の実情に応じた保全・管理を図ることが重要である。一方、農地としての利用・保全を将来にわたり見込むことが困難な土地については、農業以外の土地利用も含め、地域全体の土地利用の在り方を検討する必要がある。

4. おわりに

以上みてきたように、農業経営体の大幅な減少が見込まれる中、農地の受け手側では大規模経営体の受け皿機能に変化がみられる一方、出し手側では所有者の不在村化や相続等により利用調整が困難となってきた。将来にわたって農地の利用を確保するためには、こうした出し手・受け手双方の変化に対応する必要がある。

これまでの農地政策は、担い手への農地の集積・集約化を基本として進められてきたが、農業経営体の減少が一層進む中では、農地を誰が引き受けるかという視点に加え、地域に存在する農地を将来にわたってどのように利用し、又は保全していくかという視点が一層重要となっている。このため、担い手への集積・集約化を引き続き基本としつつ、農地政策の射程を「担い手への集積」にとどめず、「地域における農地の利用・保全」まで広げていくことが求められよう。

（あんど う としあき）