

日本農業の現状と見通し

主事研究員 若林剛志

〔要 旨〕

本稿の主な目的は、日本農業の基本的な要素の現状と見通しを示すことにより、日本農業のおかれた状況を整理することであり、それを踏まえて、2015年3月に決定された食料・農業・農村基本計画の特徴のうち3つについて論じる。

農業労働力については、絶対数が減少し、今後15年程度は高齢者に偏った特異な状況が続くと推察される。生産については、経営規模の拡大等はあるものの当面農業部門の国内生産量や生産額が増加することは見込みにくい。農地についても耕地の増加は困難であり、今後の農地中間管理機構による遊休農地利活用の動きが注目される。

また、基本計画については、「日本再興戦略」や「農林水産業・地域の活力創造プラン」が前提となっており、車の両輪のうち産業としての農業を推し進めることの比重が増したと言えよう。しかし、このような産業としての農業を推し進めていく際に、農村社会の維持にも注意する必要がある。

目 次

| | |
|---------------------|------------------------|
| はじめに | 4 農地の現状と見通し |
| 1 基礎的条件としての比較劣位 | (1) 農地の現状 |
| 2 農業労働力の現状と見通し | (2) 農地の見通しと対策 |
| (1) 農業労働力 | 5 生産の現状と見通し |
| (2) 基幹的農業従事者数 | (1) 生産量とこれを取り巻く需要および輸入 |
| (3) 「農業構造の展望」にみる見通し | (2) 生産額 |
| (4) 基幹的農業従事者数の見通し | (3) 生産の見通し |
| (5) 新規就農者数の推移と見通し | 6 食料・農業・農村基本計画 |
| 3 農業経営体と農家数の現状と見通し | おわりに |

はじめに

日本の農業政策は成長産業化へ向けて舵が切られているが、その実現に向けては海図と羅針盤が必要であろう。海図とは現状認識であり、農林業センサス（以下「センサス」という）等を通じた現状の確認はより正確な海図の作成に不可欠である。そして、10年先を見据えて作成される食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という）は、日本農業の羅針盤となるべき指針であり、これらを踏まえておくことが、操舵の要である。

本稿の主な目的は、日本農業の基本的な要素の現状を示し、農林水産省が公表している今後の展望や筆者の考える見通しを示すことにより、日本農業のおかれた状況を整理することである。また、それを踏まえて、2015年3月に決定された基本計画を取り上げ、その特徴のうち3つについて述べる。

第1節では、日本農業の状況を考える上で前提となる比較劣位について述べ、第2節から第5節は、11月に公表された「2015年農林業センサス結果の概要（概数値）」も利用して農業の基本的な要素である農業労働力、農業経営体と農家、農地、そして農業生産の現状と今後の見通しを述べる。その結果を受けて、第6節では基本計画の特徴について論じる。

1 基礎的条件としての比較劣位

日本農業は比較劣位の状態にあると言って差し支えないであろうし、このことが日本農業を取り巻く様々な問題、後述する農業の生産面および投入要素が示す数値推移の根底にあると考えられる。現状を踏まえるうえで前提となる基礎的な条件と言い換えてもよい。比較劣位の状態は、日本が農業以上に他産業で生産性を上昇させ続けた結果である。そこに国境障壁の削減が加わって、比較優位に従った生産の特化が進みやすくなっているとみることができる。

日本農業は、不利な条件の下で行われている。農業の基礎的な条件不利としては、寒冷地、乾燥地など気候的なものもあるが、日本農業にとって他の国・地域との貿易上の不利を考える上で考慮すべき代表的なハンデキャップは、農業に適した人口当たり土地資源賦存量の少なさと、傾斜など地形上の不利である。商工業と比べ土地を豊富に使用する土地利用型農業においては、広大で平坦な農地を利用可能な国と比べ、日本の農地の現状は著しく不利であるし、そうした土地資源の制約は生産性の伸びを逡減させる。従って、現在の日本では、世界の食料基地である国々のように、世界へ向けて農産物を大量かつ安価に供給することはほとんど考えられていない。

畜産においても肉牛では同様のことが言える。日本では牛肉を輸出する国々と比べ、

放牧や粗飼料供給のために豊富な農用地を利用することは難しい。

一方で、日本の農業生産者は農地とは別の資源、例えば施設や労働を多く利用した経営を行っている。これにより、生産物の品質を向上、安定化させたり、あるいは端境期の需要に対応すべく努力し、農地賦存量というハンデキャップを可能な範囲で回避しながら生産を行っている。また、国内生産に有利な特徴をもつ農産物、例えば劣化が速く、距離的近さが有利となる農産物を供給する体制を整えながら経営を行っている。葉物野菜などの自給率の高い農産物がこの典型である。

このように、日本の農業でも品目により様相が異なることは周知の通りであるが、日本農業を総括してみた場合は、農地賦存量の制約が大きな規定要因となっている。以下の各節ではその点を踏まえながら農業の個別要素についてそれぞれ概観していくこととする。

2 農業労働力の現状と見通し

(1) 農業労働力

農業労働力の統計には、主に農業従事者、農業就業人口、基幹的農業従事者の3種類がある。

農業従事者は「15歳以上の世帯員のうち調査期日前1年間に自営農業に従事した者」、農業就業人口は「農業従事者のうち調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事

した者のうち、自営農業が主の者」、基幹的農業従事者は「農業就業人口のうち、ふだんの仕事として主に自営農業に従事している者」と定義されている。

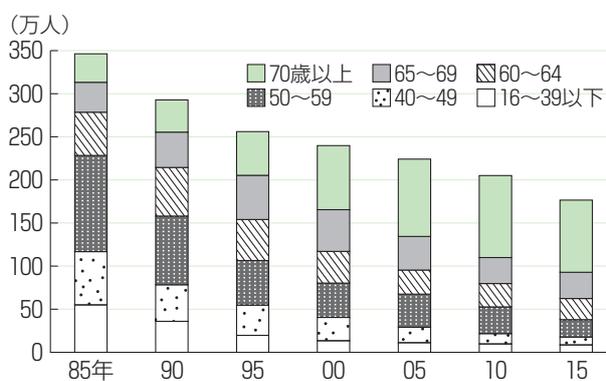
従って、この3つのうちでは農業従事者が339万人（15年、概数値）と最も多く、農業就業人口が209万人（同）、基幹的農業従事者が177万人（同）と最も少ない。稲作は兼業農家が多く、基幹的農業従事者となることが少ないため、全体的な農業労働力の特徴を把握するには基幹的農業従事者以外も考慮する必要がある。一方で、酪農、施設野菜など専業専作化が進んでいる品目に自ら営んでいる場合には、基幹的農業従事者がより実態を反映しているという特徴がある。

(2) 基幹的農業従事者数

ここでは11月に公表された2015年センサスの概数値を用いて基幹的農業従事者数の年齢階級別推移と現状を確認する。

基幹的農業従事者数の推移（第1図）をみると、全体の絶対数が減少していること、

第1図 基幹的農業従事者数の推移



資料 「農林業センサス」各年

高齢階級の全体に占める割合が高まっていることがわかる。基幹的農業従事者数は、85年の346万人から15年には177万人と30年の間に半減している。前回2010年センサスから2015年の間では14%減少した。また、60歳未満層は、85年当時は228万人と全基幹的農業従事者数の66%を占めていたが、15年には38万人と全基幹的農業従事者数の21%に低下した。

基幹的農業従事者数が減少していることは、他産業に比した農業の生産性が密接に関係している。一方、高齢階級の割合が高まっていること背景には、昭和一桁世代が多かったことと若い世代の就農が減ったことに加え、以下に述べるように平均余命が延びたことと基幹的農業従事者の定義も^(注1)ある。

厚生労働省が公表している完全生命表によれば、日本人の平均余命は、戦後だけで男性が29.5歳、女性では32.3歳も伸びている。^(注2)この結果、年齢階級別でも高齢階級の創設など山裾が長くなり、人口分布上の広がりが生じた。そして、人口が多いことを示す山の位置が高齢階級にずれた。

こうした基幹的農業従事者数の年齢構成の変容とともに、センサスの人口の年齢階級区分も変更された。センサスでは、85年までは70歳以上は一括りの階級となっていたが、90年からは75歳以上が、05年からは85歳以上が最高齢階級となっている。70歳を超える年齢階級の増設は70歳以上層の基幹的農業従事者数の多さを示しており、2015年センサスでは総数の47%を70歳以上層が

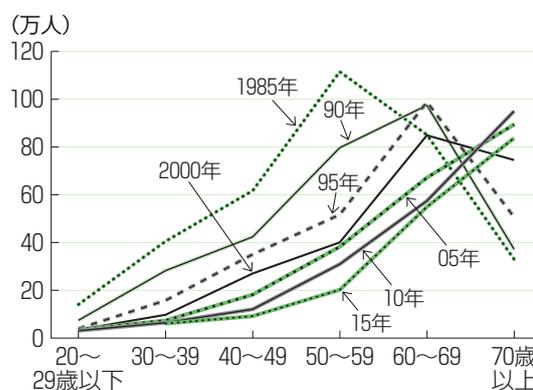
占めるまでになっている。

基幹的農業従事者の定義は、「農業就業人口のうち、ふだんの主な状態が『仕事为主』の者」である。この定義は、定年退職によりふだん農業に従事することが可能となった定年帰農者などが統計上の捕捉対象となる。これは、基幹的農業従事者のみならず農業において高齢の生産者が多い理由のひとつである。^(注3)

第2図は年齢階級別の折れ線グラフである。これまでの特徴は、おおむね年を追うごとに折れ線グラフが下方へシフトしていること、2000年までは70歳未満層のいずれかに基幹的農業従事者数のピークがあったが、05年からは70歳以上をピークとする右肩上がりのグラフとなったことである。2015年センサスにおいて特徴的なのは、70歳以上層の基幹的農業従事者数がそれまでの増加から、10年から15年にかけては減少に転じたことである。

60歳代は、定年帰農者が農業をふだんの仕事とする時期であり、概して50歳代から

第2図 年齢階級別基幹的農業従事者数の推移



資料 第1図に同じ
 (注) 10歳を1階級としており、20歳未満層は除いた。

第1表 年齢階級別基幹的農業従事者数の推移(コーホート)

(単位 万人)

| 出生時期 | | 85年 | | 95 | | 05 | | 15 | |
|-----------------------|-----------|--------|-------|-------|------|-------|------|-------|------|
| コ ー ホ ー ト | 1966～75年生 | - | - | 20～29 | 3.9 | 30～39 | 7.3 | 40～49 | 9.2 |
| | 1956～65年生 | 20～29歳 | 14.1 | 30～39 | 15.7 | 40～49 | 18.1 | 50～59 | 20.2 |
| | 1946～55年生 | 30～39 | 40.5 | 40～49 | 35.0 | 50～59 | 38.2 | 60～69 | 55.0 |
| | 1936～45年生 | 40～49 | 61.8 | 50～59 | 51.7 | 60～69 | 67.2 | 70～79 | 56.1 |
| | 1926～35年生 | 50～59 | 111.5 | 60～69 | 98.9 | 70～79 | 74.5 | - | - |

資料 第1図に同じ

60歳代を結ぶ線の傾きは、その他の年齢階級と比べ大きい。15年においては、40歳代から50歳代を結ぶ線の傾きはこれまでの40歳代から50歳代を結ぶ線の傾きと比べ小さく、しかもこれまでで最下方に位置しているが、50歳代から60歳代を結ぶ線の傾きは大きく、他の年齢階級と比べ60歳代に多くの基幹的農業従事者が分布していることがわかる。

期間は短いものの、出生時期を同じくする年齢階級(コーホート)の動向を確認したのが第1表である。同一コーホート内において大幅な数値の増加傾向が確認できるのは60歳代であり、かつ95年に60歳代だった昭和一桁世代では異なるものの、1936～45年生まれおよび1946～55年生まれにおいては60歳代がピークとなっている。表には示していないが、60歳代の中でも、近年の基幹的農業従事者数のピークは65～69歳にある。その後、70歳代になると、リタイアする者が増加する傾向にあり、基幹的農業従事者数は減少に転じる。

とはいえ、95年、05年、15年とそれぞれの時期に60歳代であった者の数を比較すると、98.9万人、67.2万人、55.0万人と減少傾

向にある。それぞれ減少してはいるものの、15年の60歳代は団塊の世代が含まれるためある程度下支えされ、05年の60歳代と比べ12.2万人の減少にとどまっている。

(注1) 多くの場合、ある国の労働力人口が増加しているにもかかわらず、農業部門の人口は減少していく。一方で、これは他部門の従事者数が増えることでもある。この現象が起こる主な要因は、農業部門と他部門との労働の限界生産力の差による他部門への移動の誘引と農業部門の生産性そのものの向上による労働の他部門への振り向けにあり、これを単純化した二重経済論は現在でも有力な学説である。

(注2) 完全生命表によれば、1947年ではそれぞれ男性50.1歳、女性54.0歳であった0歳児の平均余命は、10年には79.6歳、86.3歳となった。

(注3) 概して農業は他産業より高齢の従事者が多い。例えば総務省「就業構造基本調査」では、02年の(農業主を含む)自営業主の平均年齢は56.2歳である。同じく02年の農業構造動態調査によれば、基幹的農業従事者の平均年齢は62.7歳となっている。

(3) 「農業構造の展望」にみる見通し

農林水産省は基本計画とともに「農業構造の展望」を公表した。これによれば、基幹的農業従事者と雇用者(常雇い)の合計である農業就業者数は、趨勢的に変化すれば10年の220万人から25年には170万人、最近の新規就農者数の増加等を考慮すれば25年に184万人になることが展望されている

第2表 農業就業者数の見通し

(単位 万人, %)

| | 15～19歳 | 20～29 | 30～39 | 40～49 | 50～59 | 60～69 | 70～79 | 80歳以上 | 合計 | 60歳未満層の割合 | 60歳以上層の割合 | 60歳代の割合 |
|---------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-----------|-----------|---------|
| 10年 | 0.3 | 6 | 10 | 15 | 34 | 59 | 70 | 26 | 220 | 29.6 | 70.4 | 26.8 |
| 25年(趨勢) | 0.3 | 6 | 11 | 13 | 17 | 40 | 42 | 41 | 170 | 27.8 | 72.2 | 23.5 |
| 25年(展望) | 0.7 | 12 | 15 | 16 | 17 | 40 | 42 | 41 | 184 | 33.0 | 67.0 | 21.8 |

資料 農林水産省「農業構造の展望」を基に筆者が一部加筆

(注) (趨勢)は2010年までの傾向が続いた場合の試算であり、(展望)は(趨勢)と同じ傾向をもつが、若年層が新規就農により倍増することを前提に試算している。

(第2表)。50歳未満の農業就業者数が10年の31万人から25年(趨勢)では30万人に減少するものの、25年(展望)では44万人に増加している。

10年も25年の趨勢も、農業就業者全体に占める60歳未満層の割合は3割以下の水準にある。この数字から確認されることは、10年後においても、依然として高齢階級に属す農業就業者が厚く存在するという点である。但し、更にあと10年、すなわち35年頃には様子も変わってくるであろう。それは団塊の世代が現時点における平均寿命の水準を超えるためである。その頃は、今と比べれば年齢階級別にみた分布の偏りは少なくなっていることが予想される。

(4) 基幹的農業従事者数の見通し

基本計画が想定する10年程度先において、基幹的農業従事者の絶対数は高齢者のリタイアとともに減少することが予想される。リタイアの要因として、高齢であることはもちろんのこと、主に土地利用型農業において「人・農地プラン」を背景に農地を集約し、農業経営を行う人とそれ以外が区分され、農業をやめる者がでてくることがある。

加えて、2015年センサスによれば、50歳代は20万人と少ないことから、2025年センサスで60歳代となる者の数はこれまでと比べ大きく減少することが予想される。

年齢階級別については、60歳未満とそれ以上、あるいは生産年齢人口とそれ以外の人口割合の急激な変化はないことが見通される。他産業への労働吸収が続くなか、農業に従事し続けた戦前生まれの世代や団塊世代のようにそもそも人口が多いこと等の特殊要因に照らし、30年頃までは15年時点と同様に高齢層に偏った状況が続くと考えられる。

(5) 新規就農者数の推移と見通し

新規就農者数は減少傾向にあるものの、最近4年間は5万人台で推移している(第3表)。内訳をみると、圧倒的に多いのは農家子弟の就農である新規自営就農者である。全体の中では少ないものの、新規雇用就農者や新規参入者の新規就農者数に占める割合はおおむね上昇傾向にあり、13年では約2割を占めるに至っている。表には示していないが、新規就農者数のうち40歳未満の者は1.3万人から1.4万人で推移している。

第3表 新規就農者数の推移

(単位 人)

| | 06年 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 新規就農者数 | 81,030 | 73,460 | 60,000 | 66,820 | 54,570 | 58,120 | 56,480 | 50,810 |
| 新規自営就農者 | 72,350 | 64,420 | 49,640 | 57,400 | 44,800 | 47,100 | 44,980 | 40,370 |
| 新規雇用就農者 | 6,510 | 7,290 | 8,400 | 7,570 | 8,040 | 8,920 | 8,490 | 7,540 |
| 新規参入者 | 2,180 | 1,750 | 1,960 | 1,850 | 1,730 | 2,100 | 3,010 | 2,900 |

資料 農林水産省「新規就農者調査」

08年に開始された農の雇用事業では新規雇用就農者、12年に開始された青年農業給付金制度では、新規参入者や新たな作日に挑戦する新規就農者を対象としていることから、新規就農者数、特に新規雇用就農者と新規参入者数にこれらの制度の後押しがあることが推察される。

農林水産省によれば、新規就農者の約3割が就農後離農しているとされているが、それでも先に示した「農業の展望」で考慮されているように、50歳未満の農業就業者数が増加することを展望している。認定就農者となって地域の人・農地プランに位置付けられたり、経営規模を拡大した法人による雇用が進展するなど、今後の新規就農の動向が注目される。

3 農業経営体と農家数の現状と見通し

15年の農業経営体数は138万となった^(注4)(第4表)。農業経営体のうち家族経営体が134万と大半を占めるが、その家族経営体は10年と比べ約20万減少している。その一方で、組織経営体は増加している。農業経営体のうち法人経営は2.7万あり、そのうち2.3万が組織経営体の法人である。法人の組織形態は

第4表 農業経営体数の推移

(単位 万経営体, %)

| | 05年 (a) | 10 (b) | 15 (c) | (b/a) | (c/b) |
|--------|------------|-----------|-----------|-------|-------|
| 農業経営体 | 201 | 168 | 138 | △16.4 | △18.1 |
| うち法人経営 | 1.9 | 2.2 | 2.7 | 15.8 | 22.7 |
| 家族経営体 | 198 | 165 | 134 | △16.8 | △18.6 |
| うち法人経営 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.0 | △20.0 |
| 組織経営体 | 2.8 | 3.1 | 3.3 | 10.7 | 6.5 |
| うち法人経営 | 1.4 | 1.7 | 2.3 | 21.4 | 35.3 |

資料 第1図に同じ

株式会社が最も多く1.6万となっている。

この5年間の法人経営数の伸びは約5,500である。センサスの全貌は明らかではないが、「集落営農実態調査」によれば、同期間の集落営農の法人組織数の増加は約1,500で法人経営数増加の約3割弱となっていること、2005年から2010年センサスの間に多くの部門で法人経営数が増加し、そのうち最も増えたのが稲作部門であったことから、2010年から2015年センサス間の変化においても、部門別には稲作部門の法人経営体数の増加が法人経営増加の主要因となっていることが推察される。

法人は、これまで継続的に増加してきている。加えて、13年6月の日本再興戦略では10年後に法人経営体を5万とする目標が掲げられており、政策的な後押しも受けながら、当面はその数が伸び続けることが予

第5表 農家数の推移

(単位 万戸, %)

| | 95年 (a) | 00 (b) | 05 (c) | 10 (d) | 15 (e) | (b/a) | (c/b) | (d/c) | (e/d) |
|---------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| 総農家数 | 344 | 312 | 285 | 253 | 215 | △9.4 | △8.6 | △11.2 | △14.8 |
| 販売農家 | 265 | 234 | 196 | 163 | 133 | △11.9 | △16.0 | △16.9 | △18.7 |
| 自給的農家 | 79 | 78 | 88 | 90 | 83 | △1.1 | 13.0 | 1.4 | △7.9 |
| 土地持ち非農家 | 91 | 110 | 120 | 137 | 141 | 21.1 | 9.5 | 14.4 | 2.9 |

資料 第1図に同じ

想される。

第5表は農家数である。総農家数、販売農家数はそれぞれ215万戸、133万戸となった。総農家数、販売農家数とも減少し続けており、特に販売農家数の減少率は表に掲げた年ごとに拡大し、15年に10年対比で18.7%減となった

2015年センサスの農業経営組織別経営体数では、販売のあった経営体数124万のうち稲作単一経営体（主部門の販売金額が8割以上の経営体）が63万と半分を占め、同じ傾向が2010年センサスの販売農家の農業経営組織別農家数にもあった。このことから、販売農家の半分程度は稲作単一経営が占められていると推察される。

今回の特徴として、3期15年ぶりに自給的農家数が減少したことがある。自給的農家の多くは高齢世帯であるとみられ、自給的農家から土地持ち非農家となるもののほか、寿命等で農家として捕捉されなくなっ

たこと等が減少の主な要因と考えられる。

また、土地持ち非農家は増加傾向にあるが、10年から15年にかけての伸びは大きく低下し2.9%にとどまった。土地持ち

非農家の増加は、農地の貸出が主な要因であるものの、その伸びの鈍化は、相続等を契機として土地の売却等により完全に非農家となる場合や自給的農家と同様、寿命等で捕捉されなくなったことが背景にあると考えられる。

今後、総農家数、販売農家数は引き続き減少し、高齢農家の絶対数の減少とともに自給的農家も漸次減少することが想定される。

(注4) 本来は営農類型別に、規模などを考慮しながら統計数値を確認する必要があるが、本稿は農業全般の現状のみを示すことにとどめる。

4 農地の現状と見通し

(1) 農地の現状

耕地面積によって農地の状況を確認する。^(注5)

1960年から5年ごとの耕地面積をみると、田畑ともに耕地が減少しており、60年から14年の間にそれぞれ田は27.3%、畑は23.4%減少した（第6表）。この間の年次推

第6表 耕地面積の推移

(単位 万ha, %)

| | 60年 | 65 | 70 | 75 | 80 | 85 | 90 | 95 | 00 | 05 | 10 | 14 | 60~14年 増減率 | 95~10年 変化 |
|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------------|--------------|
| 耕地面積(田畑計) | 607 | 600 | 580 | 557 | 546 | 538 | 524 | 504 | 483 | 469 | 459 | 452 | △25.6 | △45 |
| 田 | 338 | 339 | 342 | 317 | 306 | 295 | 285 | 275 | 264 | 256 | 250 | 246 | △27.3 | △25 |
| 畑 | 269 | 261 | 238 | 240 | 241 | 243 | 240 | 229 | 219 | 214 | 210 | 206 | △23.4 | △20 |

資料 農林水産省「耕地及び作付面積統計」

移のなかで87年以降は増加した年はない。

最近の農地減少の要因として、第1にあげられるのは耕作放棄地の増加である(注6)(第7表)。15年の耕作放棄地面積は42.4万haであった。2010年センサスで調査された耕作放棄地面積は39.6万haであり、同年の耕地面積は459万haであること、耕地面積が減少しているのに対し、耕作放棄地面積は増加していることから耕作放棄地の面積は無視できない数値となっていることがわかる。また、95年から10年の間に耕地が45万ha減少しているなか、同期間に耕作放棄地は15.2万ha増加しており、単純計算では、耕地面積の減少割合の約3割強を耕作放棄地が占めるに至っている。

耕作放棄地の特徴を農家種類別にみると、土地持ち非農家による面積が半分程度ある。しかも、2000年以降農家の耕作放棄地面積にほとんど変わりがなく、全体に占める土地持ち非農家の耕作放棄地は増加傾向にあり、全体に占める土地持ち非農家の耕作放棄地割合も上昇傾向にある。

第2に、かい廃が進んでいることである(第3図)。例えば、同年の耕地及び作付面積統計では、1年間の間に1.8万haがかい廃された。かい廃面積は2～3万haの減少が

第3図 拡張・かい廃面積(要因別)



資料 第6表に同じ

多く、そのほとんどが人為かい廃であり、要因別では、荒廃農地、宅地転用の順に多い。

図には示していないが、農林水産省公表の「平成26年の荒廃農地の面積について」によれば、荒廃農地の総面積(推計値)は約27.6万haあり、そのうち再生利用が可能な農地は約13.2万haと約半数ある。

(注5) 耕地とは、農作物の栽培を目的とする土地のことをいい、けい畔を含むとされている。

(注6) 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」であり、後述する荒廃農地は、「現に耕作に供されておらず、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。

(2) 農地の見通しと対策

農地は、やる気のある農業者、特に土地利用型農業の農業者が経営できるように、言い換えれば経営が効率的かつ安定的となるように集積されることが長年期待されてきた。2010年センサスでは、都府県における10ha以上の経営面積を有す経営体の経営耕地面積の合計は約20%となっている。こ

第7表 耕作放棄地面積の推移

| | (単位 万ha, %) | | | | | |
|---------|-------------|------|------|------|------|----------|
| | 95年 | 00 | 05 | 10 | 15 | 95~10年変化 |
| 耕作放棄地 | 24.4 | 34.3 | 38.6 | 39.6 | 42.4 | 15.2 |
| 農家 | 16.2 | 21.0 | 22.3 | 21.4 | 21.8 | 5.2 |
| 土地持ち非農家 | 8.3 | 13.3 | 16.2 | 18.2 | 20.6 | 9.9 |

資料 第1図に同じ

のように経営面積が相対的に大きい経営体への農地の集積は進むと考えられるものの、耕地面積自体が拡大する見込みはほとんどなく、少なからぬ耕地が縮減していくことが推察される。

農林水産省では、25年の農地面積の見込みを趨勢的に変化した場合と、荒廃農地対策を考慮した場合の2つに分けて提示している。前者では、14年の452万haから420万ha（うち農地転用により11万ha、荒廃農地の発生により21万ha減少）、後者は440万haとしている。いずれにしても減少は避けられない状況を予想している。

耕地減少の主な要因である荒廃農地の問題に対し、これまでは人・農地プランを踏まえた農地利用集積円滑化事業等が実施されてきたが、現在は農地中間管理機構がこの役割を担うことが想定されている。

農地中間管理機構は、農地集積を主な任務としながら、遊休農地発生防止にも対応する。13年の農地法改正はその制度的担保となっている。この改正により、農地中間管理機構が利用権を取得できる例として、遊休農地となる前に利用権を取得する措置や、所有者不明等の理由により利用権を取得できない農地を公告により利用権設定することが可能となった。

こうした対策があるなかで、そもそも借り手が見つからない荒廃しがちな農地は、対策後も利用困難な状況が続く可能性がある。最近の特徴的な動きとして、熊本県が高齢化で作業が困難になった園地を集積し、利用することを目指しており、今後熊本県

の動向が注目される。

5 生産の現状と見通し

(1) 生産量とこれを取り巻く需要および輸入

農業生産量は、需要面の環境に左右されることが多い。技術の進歩とともに食料不足の改善や人口増加局面では伸びるが、1人当たりが摂取する量には限界があるため、ある一定の水準からは伸びにくくなる。日本の人口は最近まで伸びてきたが、既に減少局面に入っており、かつ摂取盛んな青年層人口の割合が低下しているという需給要因のため、国内生産量は伸びにくくなっている。このことは実質生産額においても同様である。加えて、日本の農業部門自体が比較劣位にあり、輸入に国内生産が代替されている点は見逃せず、こうした経済要因が生産量だけでなく労働や農地等の要素市場の縮減につながっている。

第8表は、5年ごとにみた食料種類別の需給状況である。需要の動向は、食料需給表の国内消費仕向量で確認している。穀類は90年をピークに減少傾向にあり、穀類のうち米は60年から減少傾向にある。野菜は85年、果実は05年にそれぞれピークを迎えている。一方、肉類は近年わずかな伸びではあるが、直近まで増加傾向にある。

次に5年ごとの国内生産量と輸入量の推移をみる。穀類の国内生産量は、60年から減少傾向にある一方で、輸入量は90年頃までは増加していた。野菜は80年に、果実は

第8表 食料需給の変容

(単位 万トン)

| | 国内消費仕向量 | | | | | 国内生産量 | | | | | 輸入量 | | | | |
|------|---------|-------|-------|-----|-----|-------|-------|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|
| | 穀類 | うち米 | 野菜 | 果実 | 肉類 | 穀類 | うち米 | 野菜 | 果実 | 肉類 | 穀類 | うち米 | 野菜 | 果実 | 肉類 |
| 60年度 | 2,068 | 1,262 | 1,174 | 330 | 62 | 1,710 | 1,286 | 1,174 | 331 | 58 | 450 | 22 | 2 | 12 | 4 |
| 65 | 2,461 | 1,299 | 1,351 | 447 | 119 | 1,521 | 1,241 | 1,348 | 403 | 111 | 1,041 | 105 | 4 | 57 | 12 |
| 70 | 2,883 | 1,195 | 1,541 | 652 | 190 | 1,386 | 1,269 | 1,533 | 547 | 170 | 1,580 | 2 | 10 | 119 | 22 |
| 75 | 3,143 | 1,196 | 1,610 | 799 | 288 | 1,369 | 1,317 | 1,588 | 669 | 220 | 1,942 | 3 | 23 | 139 | 73 |
| 80 | 3,687 | 1,121 | 1,713 | 764 | 374 | 1,075 | 975 | 1,663 | 620 | 301 | 2,506 | 3 | 50 | 154 | 74 |
| 85 | 3,870 | 1,085 | 1,747 | 749 | 432 | 1,294 | 1,166 | 1,661 | 575 | 349 | 2,711 | 3 | 87 | 190 | 85 |
| 90 | 3,958 | 1,048 | 1,739 | 776 | 500 | 1,183 | 1,050 | 1,585 | 490 | 348 | 2,779 | 5 | 155 | 298 | 149 |
| 95 | 3,797 | 1,029 | 1,730 | 866 | 557 | 1,143 | 1,075 | 1,467 | 424 | 315 | 2,770 | 50 | 263 | 455 | 241 |
| 00 | 3,706 | 979 | 1,683 | 869 | 568 | 1,042 | 949 | 1,370 | 385 | 298 | 2,764 | 88 | 312 | 484 | 276 |
| 05 | 3,564 | 922 | 1,585 | 904 | 565 | 1,009 | 900 | 1,249 | 370 | 305 | 2,694 | 98 | 337 | 544 | 270 |
| 10 | 3,476 | 902 | 1,451 | 772 | 577 | 932 | 855 | 1,173 | 296 | 322 | 2,604 | 83 | 278 | 476 | 259 |
| 13 | 3,399 | 870 | 1,508 | 766 | 592 | 975 | 872 | 1,195 | 301 | 328 | 2,488 | 83 | 314 | 471 | 264 |

資料 農林水産省「食料需給表」

(注) 色網掛けは各品目の表中における最大値を表す。

75年にピークを迎え、輸入は野菜、果実とも05年にピークを迎えている。特徴的なのは、果実において95年に国内生産量と輸入量の数値が逆転している点である。肉類の国内生産量は85年にピークを迎え、その後減少してはいるものの、減少率は他の種類と比べ低い。肉類の輸入は00年にピークに達しており、国内生産量と同様、減少してはいるものの、減少率は低く、ほぼ横ばいと言っても差し支えない状況にある。

(2) 生産額

第9表は品目別にみた実質農業産出額の推移である。5年ごとの推移をみると、農業総産出額は85年にピークを迎えている。種類別では生産量と似た動きをしており、穀類やいも類、根菜類は60年前後に、野菜、果実および肉類は85年前後にピークに達し、その後低下傾向が続いている。掲載した種類(品目)の中で、農業総産出額と比べ、ピークから13年までの減少率が小幅なのは、

第9表 実質農業総産出額推移(品目別)

(単位 100億円)

| | 農業総産出額 | 米 | 麦類 | 豆類 | いも類 | 野菜 | 果菜類 | 根菜類 | 果実 | 花き | 工芸農作物 | 肉用牛 | 生乳 | 豚 | 鶏 | 鶏卵 |
|-----|--------|-----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-------|-----|----|----|----|----|
| 55年 | 673 | 236 | 23 | 24 | 48 | 132 | 58 | 45 | 24 | - | 34 | 8 | 9 | 6 | 22 | 8 |
| 60 | 757 | 252 | 21 | 24 | 45 | 169 | 57 | 52 | 54 | - | 34 | 7 | 18 | 11 | 24 | 11 |
| 65 | 840 | 245 | 15 | 14 | 42 | 182 | 63 | 46 | 64 | 13 | 41 | 13 | 30 | 23 | 46 | 23 |
| 70 | 942 | 249 | 6 | 12 | 33 | 224 | 96 | 44 | 80 | 20 | 38 | 14 | 45 | 35 | 58 | 34 |
| 75 | 1,009 | 261 | 4 | 8 | 22 | 260 | 119 | 44 | 103 | 20 | 40 | 18 | 47 | 52 | 53 | 34 |
| 80 | 937 | 196 | 7 | 6 | 25 | 272 | 118 | 52 | 93 | 20 | 39 | 27 | 61 | 62 | 72 | 35 |
| 85 | 1,027 | 228 | 8 | 8 | 28 | 273 | 122 | 49 | 109 | 23 | 38 | 39 | 70 | 66 | 78 | 36 |
| 90 | 989 | 209 | 8 | 9 | 31 | 261 | 120 | 44 | 103 | 36 | 35 | 53 | 78 | 56 | 76 | 40 |
| 95 | 928 | 217 | 4 | 6 | 27 | 248 | 107 | 44 | 81 | 40 | 29 | 46 | 74 | 52 | 72 | 47 |
| 00 | 928 | 200 | 6 | 8 | 29 | 255 | 113 | 41 | 88 | 46 | 25 | 49 | 75 | 50 | 76 | 46 |
| 05 | 868 | 183 | 8 | 6 | 22 | 234 | 100 | 38 | 87 | 40 | 25 | 45 | 74 | 48 | 66 | 43 |
| 10 | 812 | 155 | 5 | 6 | 21 | 225 | 94 | 35 | 75 | 35 | 21 | 46 | 67 | 53 | 74 | 44 |
| 13 | 824 | 158 | 6 | 7 | 25 | 228 | 92 | 34 | 80 | 36 | 17 | 49 | 66 | 54 | 73 | 43 |

資料 農林水産省「生産農業所得統計」

(注) 2010年の価格を基準に実質化した。色網掛けは各種類(品目)の表中における最高額を表す。

第10表 農業総産出額(名目)と輸出入額

(単位 10億円)

| | 02年 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 農業総産出額(名目) | 9,350 | 8,632 | 8,378 | 8,677 | 8,250 | 8,621 | 8,828 | 8,722 | 8,121 | 8,449 | 8,374 | 8,236 | - |
| 輸入額(農産物) | 4,301 | 4,368 | 4,574 | 4,792 | 5,004 | 5,530 | 5,982 | 4,561 | 4,828 | 5,584 | 5,442 | 6,137 | 6,322 |
| 輸出額(農産物) | 206 | 196 | 204 | 217 | 236 | 268 | 288 | 264 | 286 | 265 | 268 | 314 | 357 |

資料 農林水産省「生産農業所得統計」、財務省「貿易統計」

(注) 輸入および輸出の農産物の数値の取り方が、農業総産出額と異なるため、単純比較はできない。

野菜、肉用牛、生乳、鶏、鶏卵であり、畜産物に多い。

第10表は最近の総産出額と農産物の輸出入額の推移である。統計の取り方に違いがあり単純に比較はできないものの、特徴的なのは、国内総産出額が縮減し、輸入額が増えているため、輸入額が国内総産出額に近づきつつあるという点である。輸出額は直近で伸びているものの、輸入額と輸出額の比をみると、およそ4～5%台で推移しており、輸入額の20分の1程度となっている。

(3) 生産の見通し

今後10年程度の間には農業の生産量および実質生産額は縮減していくことが想定される。実質所得の伸びの見込みは不明ながら、人口や年齢構成を考慮した需要の減少、生産面における比較劣位状態は継続しそうであり、なかなか生産にプラスに働く要因はない。機能性を高めた農産物等、個別の品目で需要されるものはあるとしても、農業全体としては増加、増額への見通しは険しい。

そのなかで、輸出が期待されている。しかし、日本農業が比較劣位にあることに変

わりはなく、現状では各国富裕層等、一部のニッチ層へ供給を行うことが主流である。これまで「農林水産業・地域の活力創造プラン」において20年までに農林水産物・食品の輸出額を1兆円に倍増することを目標としてきたが、15年11月にTPP総合対策本部で決定された「総合的なTPP関連政策大綱」では、20年の農林水産物・食品の輸出額1兆円目標の前倒し達成を目指すこととなった。

農林水産物・食品輸出は、輸出額を考慮すると、食品・水産物等輸出といってもよいくらいであり、農産物の輸出は少なく、最大輸出額を誇るリンゴでも86億円と農林水産物・食品輸出総額の1.4%を占めるにとどまる。農産物の輸出においては、加工度の高さや鮮度保持技術、輸送のしやすさなどはもちろんのこと、検疫という非関税障壁の高さや、ハラール等の特定基準のクリアが輸出進展のカギとなっている。

一方で、日本農業が比較劣位にあることを想定すれば、国内需要に占める輸入の割合は更に高まる可能性がある。果実は既に国内生産量より輸入量が多くなっており、14年度の食料需給表では、肉類の中でも牛肉は既に国内生産量が50万トン、輸入量が

74万トンとなっている。肉類全体としても、いずれ国内生産量を輸入量が上回ることが予想される。加えて、15年10月には、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）が大筋合意された。TPP等による輸入国境障壁の緩和や、円高といった変化が起こるならば、^(注7)更に輸入が増大することが想定される。

(注7) 貿易環境の変更とそれに伴う影響については本紙別稿清水（2016）を参照。

6 食料・農業・農村基本計画

15年3月に基本計画が見直された。基本計画は、基本法に掲げられた基本理念及び施策の基本方向を具体化したものである。従って、基本法の基本理念に反する計画は通常考えられない。基本計画は、食料・農業・農村の現状を踏まえていること、農林水産省が実施、または実施予定の政策が網羅されていることからその内容は多岐にわたり、10年程度先を見通しながらおおむね5年に一度改定される。

本節では主に農業に焦点を当てて、今回の基本計画にみられる特徴のうち3点について論じる。

第1は、基本計画が審議会の中で検討されていくなかで、「日本再興戦略」や「農林水産業・地域の活力創造プラン」が前提となり、かつその影響が大きかったと考えられる点である。

農業を成長産業とするべく、13年12月に農林水産業・地域の活力創造本部で決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」

において「今後10年間で農業・農村の所得倍増を目指す」ことが明記され、14年6月に閣議決定された「日本再興戦略」改訂2014でも同様の位置付けがなされた。

前述のとおり、基本計画は現状を踏まえることが要点のひとつである。農業・農村の所得倍増は、定義が不明なため厳密に論じることはできないが、既に前節まで述べた生産等の現状を見据えれば唐突な印象がある。

加えて、所得倍増や成長産業化のひとつの手段として農林水産物・食品輸出の促進がある。もちろん農林水産省では、輸出戦略を立て、事業を実施し、各国の法的規制や検疫等の国境措置への対応を行っている。しかし、一例として農業者の庭先価格は、国内販売向け、輸出向けにかかわらずほとんど同じであるという声がしばしば聞かれること、先述のとおり国産農産物の生産額への寄与が小さいことが現状であるように感じられる。現在のところ輸出へ向けたインセンティブは農業者にとって不十分であるように見える。輸出総額1兆円達成の目標は20年から更に前倒しされることとなっており、所得倍増とともに今後の輸出促進へ向けた対策と輸出の進展の動向が注目される。

第2に、基本法の理念と今回の基本計画についてである。今回の基本計画では、産業としての農業の優先順位が高くなった感がある。確かに品目にかかわらず、農業の生産性を上昇させていくことは経済原理にかなっており必要なことであろう。しか

し、一方でそれを政策的に推進する場合には持続的であることが求められるし、加えて基本法第2条（食料の安定供給の確保）および第3条（多面的機能の発揮）のために国内農業および農村施策をとることが求められる。

ここでは、日本再興戦略を基に13年9月に立ち上げられた産業競争力会議の農業分科会の例をあげる。13年11月の同分科会資料「農業基本政策の抜本改革について」の中に「抜本改革にあたっての基本方針」があり、その4として「産業政策としての農政の確立及び農業の多面的機能に着目した施策の適正化」という項目がある。そこでは、「農業の多面的機能に着目し、地域政策や国土保全政策、環境政策等の観点も踏まえながら農業関連の施策を講じる場合においては、主に平地において講じられる産業政策としての農政の実行を阻害したり、具体的な施策の効果を減殺するものとならないよう、適切な制度設計を行う」とある。

もちろん、この提言は、農業の未来を見越してのものであると考えるが、一読すると、第3条が第4条（農業の持続的な発展）に劣位するように読める。第1回基本計画に「我が国農業については、食料の安定供給の機能及び多面的機能を発揮することが期待されているが、これらの機能が十分に発揮されるためには、農業が持続的に発展すること及びその基盤たる役割を果たす農村の振興が図られることが重要である。このような考え方に立ち、基本法に掲げる食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、

農業の持続的な発展及び農村の振興という四つの基本理念の実現を図るため、同法に則り、次のような観点を踏まえ、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するものとする。」とある。

これを読んでわかるように、基本理念が4つ並べられているが、それらは並列ではないとこれまで理解されてきた。基本法は、第2条の食料の安定供給の確保と第3条の多面的機能の発揮のために第4条の農業の持続的な発展と第5条の農村の振興があり、農業政策はこれらを実現するために実施されることが要請されている。

もし産業競争力会議の将来像を実現するための施策と、基本法の理念との間で緊張が高まり、今後も同様の状況が続けば、制定から15年を経た現行基本法の意義が改めて問われることとなるかもしれない。

最後に、産業政策としての農業と対をなす農村への相対的な配慮の薄さである。産業としての農業に比重を置いて推し進めた場合、農村社会がいかに維持されるかという問題が生じる。例えば、農業の構造展望では、10年程度の間土地利用型農業を中心として相当な経営規模の拡大による生産性の引上げが想定されている。しかし、大幅な経営規模の拡大が実現した場合、農村社会はどうなるのであろうか。このことを考えるにあたって、これまで大規模経営と高い生産性により特別視されてきた北海道の例が参考になるかもしれない。

北海道は、これまで国内の食料供給拠点であり続け、継続的な経営規模の拡大と生

産性向上に邁進してきた。今、農業を強化してきたこの北海道で危惧されているのは、「今後さらなる規模拡大が進んだときに、はたして農村社会はどうなっているのか。ここへきてついに北海道農業は農村問題に直面した」(小林(2015))という点である。^(注8)

北海道では、農業が主産業であり、経営規模の拡大が進んできたが故に、中核的な農業地帯から人が減り、これまでの農村社会が維持できなくなる懸念が持たれている。北海道のみならず都府県の農業を考える上でも、北海道の今後が注目される場所であり、農村集落の成り立ちは異なるものの都府県の集落や地域組織の将来にも示唆を与える可能性がある。

(注8) 集落機能の維持に関する問題提起では柳村(2014)も参照。

おわりに

本稿では、日本農業の現状を、農業労働力、農業経営体数、農地、生産額等について概観した。日本の農業労働力については減少が続くなか、高齢者に偏った特異な状況が今後も15年程度は続くと推察される。生産については、経営規模の拡大等であっても、当面国内農業の生産量や生産額が増

加することは見込みにくい。農地についても耕地の増加は困難であり、今後の農地中間管理機構による遊休農地利活用の動きが注目される。

また、基本計画については、既存の戦略やプランが前提となっており、車の両輪のうち産業としての農業を推し進めることの比重が増したと言えよう。このような産業としての農業を推し進めていく際には、農村社会の維持についても注意する必要がある。

本稿では農業に絞って論じてきた。無論、私たち日本国民が日本農業のあり方を考える上では、農業のみならず食料および農村も射程に入れる必要がある。その上で、基本法が掲げている食料供給や多面的機能の発揮を十分に考慮した農業政策の推進が期待される。

<参考文献>

- ・小林国之(2015)「北海道農業の担い手構造はどう変わってきたか」『農業と経済』2015年3月臨時増刊号第81巻第2号, 2月(107~114頁)
- ・清水徹朗(2016)「TPPの日本農業への影響と今後の見通し」『農林金融』第69巻(第1号), 1月号
- ・柳村俊介(2014)「北海道における農村集落の特質と集落対策の課題」一般財団法人北海道開発協会『開発こうほう』第610号, 5月(24~25頁)

(わかばやし たかし)

