

構造再編が進む日本農業と 2020年の食料・農業・農村基本計画

研究員 植田展大

〔要 旨〕

1999年の食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という）に基づいて2000年から作成されてきた食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という）は、20年で5回目の作成を迎えた。新たな基本計画は、農業の成長産業化に重点を置いた15年の基本計画を踏襲しつつも、生産基盤の弱体化や中山間地域のコミュニティの縮小に対応すべく、農業・農村の次世代への継承を全面に打ち出すことになった。

そこで本稿の前半では、前回の基本計画のもとで進められてきた農業の成長産業化の動きを政府の政策動向から確認し、そのうえで20年の農林業センサスを用いて縮小および再編が顕在化している農業および農村の実態を確認したい。

後半では、20年の基本計画がどのような農業構造を展望しているのかを確認したうえで、それが農業・農村の縮小という課題を克服する内容になっているのかについて、基本法との関係も踏まえて検討し、今後の基本計画で必要となる枠組みについて提示したい。

目 次

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1 農業・農村の継承を重視した新たな食料・農業・農村基本計画 | 3 次世代への農業・農村の継承に向けた食料・農業・農村基本計画の取組みと課題 |
| 2 新たな食料・農業・農村基本計画の背景 | (1) 新たな食料・農業・農村基本計画における日本農業の展望 |
| (1) TPP・EPAに対応した農業構造の構築に向けた政策の展開 | (2) 食料・農業・農村基本法と新たな基本計画 |
| (2) 一段と縮小再編が進む農業・農村 | おわりに |
| | —ポストコロナの農業政策— |

1 農業・農村の継承を重視した新たな食料・農業・農村基本計画

2020年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という）は、前基本計画のTPPに対応した農業の構築を目指した農業の成長産業化、もしくは農業の競争力強化政策の成果を一定程度評価したうえで、これまでの政策のなかで解決できていない課題に対応していく姿勢を示すものとなっている。タイトルに初めて「～我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために～」という副題^(注1)がつけられたことが示すように、農業の成長産業化

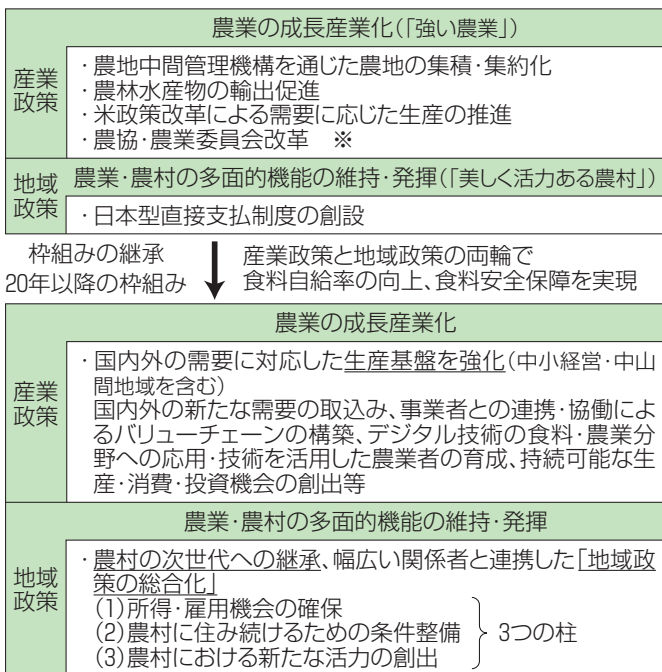
を目的とした農業政策が進むなかで顕在化している農業と農村の縮小および再編を背景に、次世代への継承が重要なテーマに位置づけられている。

はじめに、新たな基本計画の「食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」を材料に、新たな基本計画の枠組みを確認したい^(注2)（第1図）。

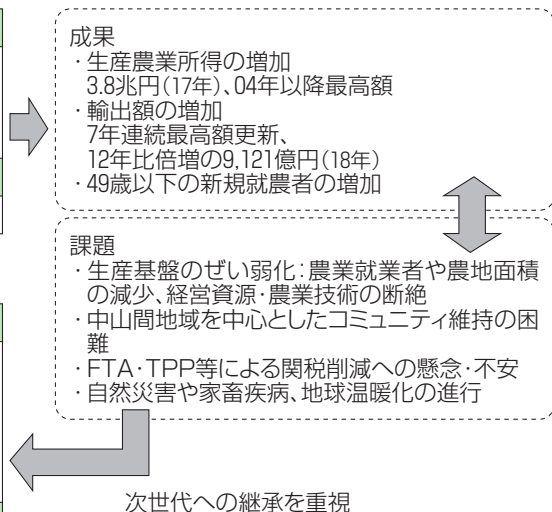
15年の基本計画は、農業の構造改革や新たな需要の取込みを通じた農業や食品産業の成長産業化（「強い農業」）を目指した産業政策と、構造改革を「後押ししつつ」^(注3)農業・農村の多面的機能の維持・発揮（「美しく活力ある農村」）を目指した地域政策の両輪で農業政策を推進してきた。産業政策に関する主な施策としては、農地の集積・集約化

第1図 2020年の食料・農業・農村基本計画の枠組み

15～20年の枠組み



成果と課題



資料 農林水産省「食料・農業・農村基本計画（2020年）」をもとに作成

(注) ※農協・農業委員会改革については基本計画に明示されていないが筆者が産業政策に分類している。

を推進する農地中間管理事業、農林水産物の輸出促進に向けた取組み、米政策の改革による需要に応じた農業生産の推進、農協・^(注4)農業委員会改革、地域政策としては、多面的機能支払に中山間地域等直接支払・環境保全型農業直接支払を組み合わせた日本型直接支払の創設が挙げられる。このように産業政策と地域政策を両輪としながらも、産業政策への偏りがみられ、地域政策は産業政策を支えるという位置づけを与えられ^(注5)ていた。

20年の基本計画は、これらの施策の成果として、生産農業所得が17年で3.8兆円となり、04年以降で最高額になったこと、輸出額が7年連続で最高額を更新して、18年には東日本大震災直後の12年との比較で倍増となる9,121億円となったこと、49歳以下の新規就農者が増加したことを列挙している。

その一方で、課題として農業就業者や農地の減少、経営資源・農業技術の断絶などの生産基盤のぜい弱化を第1に挙げ、続いて中山間地域を中心としたコミュニティの維持の困難や、FTA・TPP等の締結に伴う関税削減に対する農業者の懸念・不安、自然災害や家畜疾病・地球温暖化の進行による新たなリスクについて言及している。

以上のような成果と課題を踏まえて作成されたのが、20年の新たな基本計画である。新たな基本計画でも、産業政策と地域政策を両輪にしており、15年の基本計画の枠組みを踏襲している。産業政策では生産基盤の強化、地域政策では農村の次世代への継承がキーワードになる。^(注6)

まず、産業政策は15年の基本計画が規模拡大を目指す意欲的な経営を重視していたのに対し、20年の基本計画は小規模経営や中山間地域も含みながら、生産基盤を強化していく方針が述べられている。

新たな基本計画によれば、生産基盤^(注7)の強化とは「担い手」の育成・確保、農地の集積・集約化、経営継承やスマート農業技術の導入による生産性向上など、農産物（含む畜産物）供給に関わるあらゆる要素である^(注8)。そして、生産基盤を強化することで、国内外の需要に対応し、農業の成長産業化を推し進めることが可能になると考えられている。^(注9)

生産基盤強化の具体的な方策として、国内外の需要の取込みへの注力や食品関連事業者等との連携・協働によるバリューチェーンの構築、デジタル技術の食料・農業分野への応用およびこれらの技術を活用できるような農業者の育成、SDGsへの関心の高まりなどを背景にした持続可能な生産・消費・投資機会の創出が挙げられている。

続く地域政策は、幅広い関係者と連携した「地域政策の総合化」を、①農村での所得・雇用機会の確保、②農村に住み続けるための条件整備、③農村における新たな活力の創出を3つの柱として講じることで、農村の次世代への継承を行うとしている。

産業政策と地域政策の両輪で食料自給率の向上、食料安全保障の実現を目指すという枠組みは15年の基本計画を踏襲するものであるが、地域政策が構造改革を後押しするものと位置づけられた15年の基本計画と

比較すると、20年の基本計画は地域政策の内容や枠組みが整理され、その役割が重視されていることがうかがえる。

以上のように、新たな基本計画の枠組みを確認すると、産業政策と地域政策の両輪という枠組みを継承しながら、農業者・農地の減少や、農村のコミュニティの維持の困難という顕在化しつつある課題にも対応したものであると言える。

(注1) 副題をつけた背景は新たな基本計画について国民の理解を求める目的があったとされる(佐野(2020)17頁)。

(注2) 以下の記述は、「食料・農業・農村基本計画(2020年)」の「第1 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」を参照。

(注3) 「食料・農業・農村基本計画(2015年)」10頁

(注4) 「食料・農業・農村基本計画(2020年)」3頁には、「前基本計画の下で、農業の成長産業化を促進するための産業政策と、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進するための地域政策を車の両輪として(中略)、食料・農業・農村施策の改革を進めてきた。具体的には、農地中間管理機構を通じた担い手への農地の集積・集約化、農林水産物・食品の輸出促進、米政策改革による需要に応じた生産の推進、日本型直接支払制度の創設、農業協同組合及び農業委員会の改革など農政全般にわたる改革に取り組んできた」とある。わかりにくいのが、農協改革が資材価格の引下げや牛乳・乳製品の生産・流通等の改革の文脈で出てきたこと、農業委員会改革が農地中間管理事業に関連した改革であることを考えると、産業政策に位置づくともみられる。

(注5) 農村政策は車の両輪となることで農業に関わる部分だけに限定されたこと、産業政策を補完するという位置づけになった結果、補助輪化したとの指摘もある(小田切(2020a, 2020b))。

(注6) 第201回国会での議論で政府は、基本計画のポイントを地域の次世代への継承と生産基盤の強化であると答弁している(佐野(2020)13頁)。

(注7) なお、ここで用いられている生産基盤は、農地や農業用水といった営農のための基盤である農業生産基盤とは異なり、農業生産に関わるあらゆる要素を含んでいる。例えば、農林水産省Webページ <https://www.maff.go.jp/j/>

wpaper/w_maff/h24_h/trend/part1/chap3/c3_3_00.html(2020年12月15日時点)。

(注8) 新たな基本計画は、「国内農業の生産基盤の強化」に必要な取組みとして、持続可能な農業構造の実現に向けた「担い手」の育成・確保や、農地の集積・集約化、経営発展の後押しや円滑な経営継承、スマート農業の社会実装の加速化による生産性向上や、各品目が抱える課題の克服、生産・流通体制の構造改善を挙げる。このほかに、中山間地域で話し合いにより、農地の維持を目的に放牧を行う取組みも、荒廃農地の発生防止・解消に向けた戦略的な対策として「国内農業の生産基盤の強化」に必要な取組みとして位置づけている(「食料・農業・農村基本計画(2020年)」11頁)。

(注9) 「農業生産基盤強化プログラム」の趣旨には、「我が国農業は、国民の必要とする食料の安定供給を図るため、食料自給率の向上を目指す中、担い手不足や農地の減少に加え、頻発する自然災害やCSF等の家畜伝染病の発生、農産物貿易をめぐる国際環境の変化など、様々な政策課題に直面している。今後、我が国農業を持続的に発展させていくためには、海外で高まるニーズを捉え、輸出を更に拡大するとともに、こうした新しい需要にも対応できるように、中山間地域や中小・家族経営も含め、幅広く生産基盤の強化を図り、農業を国際競争や災害にも負けない足腰の強い産業へとしていかなければならない」とある。

2 新たな食料・農業・農村基本計画の背景

(1) TPP・EPAに対応した農業構造の構築に向けた政策の展開

15年の基本計画以降の農業政策は、TPPに対応した農業構造の構築に向け、農業の成長産業化(=産業政策)に特に重点を置いて進められてきた。^(注10)

15年10月のTPP大筋合意を受け、規制改革推進会議が新たな改革の対象としたのが生産資材・流通部門、生乳流通制度とそれに深く関係する農協事業であり、同会議は

16年11月に「農協改革に関する意見」と「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」を公表し、全国農業協同組合連合会に対して、農産物委託販売の廃止と全量買取販売への転換、購買事業を新組織に転換したうえでの関連部門の譲渡・売却などを要求することになった。

さらに、政府は16年11月に生産資材価格形成の仕組みの見直しや流通・加工業界構造の確立、生乳・乳製品の生産・流通等の改革等13項目からなる「農業競争力強化プログラム」(以下「競争力強化プログラム」という)を決定すると同時に、「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下「活力創造プラン」という)の2次改訂を行い、「更なる

農業の競争力強化のための改革」として、生産資材や生乳流通の改革を通じて農業の競争力強化を進める方針を示した。

このような一連の動きは、規制改革推進会議や未来投資会議が深く関わっており、「活力創造プラン」の3次、5次改訂も同様の手順で行われていった。

そして、17年から19年にかけて、「活力創造プラン」「競争力強化プログラム」に基づいて、生産資材価格の引下げや流通・加工業界構造改革、収入保険制度、土地改良制度の見直しなど競争力強化を目的とした法律が相次いで可決・成立していくことになる(第2図)。

生産資材価格の引下げや流通・加工業界

第2図 主な農業政策とその現状

農業競争力強化プログラムの項目(抜粋)	関連する主な法律	関連する農林水産業・地域の活力創造プランの項目(抜粋)およびその実績
▶生産資材価格の引下げ ▶流通・加工構造改革	農業競争力強化支援法(17)、主要農作物種子法の廃止(17)、農業機械化促進法の廃止(17)、卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部改正(18)、農業取締法の一部改正(18)、特定農林水産物等の名称の保護に関する法律の一部改正(18)、特定農産加工業経営改善臨時措置法の一部改正(19)	資材・流通面等での産業界の努力も反映して担い手の米の生産コストを11年全国比4割削減(～23年度) [60kg当たり16,001円(11年産)→15,352円(18年産、個別経営)、11,942円(18年産、組織法人経営)]
▶土地改良制度の見直し	土地改良法の一部改正(17)(18)、農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部改正(19)	担い手の農地利用が全農地の8割(～23年度) [48.7%(13年度)→57.1%(19年度)]
▶戦略的輸出体制の整備	農林物資の規格化等に関する法律及び独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の一部改正(17)、農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律(19)	農林水産物・食品輸出額 1兆円(～19年)、5兆円(～30年) [4,497億円(12年)→9,121億円(19年)]
▶農村就業構造の改善	農村地域への産業の導入の促進等に関する法律(17)	6次産業化の市場規模10兆円(～20年) 雇用の創出や農山漁村活性化につながる10,000のプロジェクトを創出
▶生乳の生産・流通改革	畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部改正(17)	酪農についての6次産業化の取組件数を500件に倍増(～20年)
▶人材力の強化(労働力確保)	国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部改正(17)、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部改正(18)※	新規就農し定着する農業者を倍増し、40代以下の農業従事者を40万人に拡大(～23年) [新規就農者1.9万人(12年)→1.9万人(18年)]

資料 首相官邸「農林水産業・地域の活力創造プラン」、農林水産省「農業競争力強化プログラム」「生産農業所得統計」「農地中間管理機構の実績等に関する資料」「農林水産物輸出入統計」「農業構造動態調査」「新規就農者調査」
(注) ※は農林水産省以外が提出して成立した法律、()内は成立年、[]内は実績。

構造改革を目的に農業競争力強化支援法、主要農作物種子法の廃止、卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部改正（以下「卸売市場法の改正」という）などが矢継ぎ早に可決成立した。17年に可決成立した農業競争力強化支援法は、良質で低廉な農業資材の供給と農産物流通の合理化に向けて、国の介入による流通規制や規格の見直し、農業用資材の開発や銘柄の集約、直販の促進、農業関連事業者の再編・参入の促進、農業資材や農産物取引条件の情報公開などを行うことになった。同時に、これまで都道府県が主要農作物種子法に基づき普及すべき奨励品種を指定して行ってきた水陸稲・麦類・大豆の原原種・原種・一般種子の生産と供給を、民間企業による低廉で良質な種子の開発・供給を妨げる制度であるとして廃止した。また、18年の卸売市場法の改正により、食の安定供給のために設立された卸売市場制度を改め、民間企業による中央卸売市場の開設が可能となった。

「担い手」への農地の集積・集約化を目的とする法改正は、農地中間管理事業の機能強化に特に重点を置いて進められた。17年の土地改良法の一部改正では、これまでは基盤整備事業に際して、農業者の申請や同意、費用負担が必要であったが、農地中間管理機構が借り入れた農地で農業者の費用負担や同意なしで行うことが可能になった。さらに、全農地の2割相当にあたる相続未登記地が農地の集積・集約化の障害になるという認識から、18年に農業経営基盤強化促進法等の一部改正が行われ、相続未登記

共有地の相続人1人の判断で農地中間管理機構に農地を貸し付ければ、全ての所有者が同意したと「みなす」との変更が行われた。同時に10年以上の貸借期間が必要となる農地中間管理機構の実態に合わせて、相続未登記農地の利用権設定の上限を5年から20年に延長する変更も行われた。

一方、輸出体制の構築に向けた動きも活発であり、16年2月に総理大臣を本部長とする農林水産業・地域の活力創造本部の下に農林水産業の輸出力強化ワーキンググループを設置し、同年5月に農林水産業の輸出力強化戦略を取りまとめ、同年11月に「活力創造プラン」の改訂に合わせ、「競争力強化プログラム」を作成し、輸出体制の具体策を示すとともに農林水産物輸出インフラ整備プログラムを公表した。

そして、19年4月に「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」が設置され、これを受けて19年11月には更なる輸出促進を図るため「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」が可決成立した。同法を受け、農林水産大臣を本部長に農林水産物・食品輸出の司令塔組織が設置され、関係省庁の横断的な連携により輸出拡大に取り組む体制が整備された。司令塔組織のもと国外市場の開拓と同時に加工・流通施設の整備等も行われ、生産から輸出までを担う政府主導の輸出体制が整備されることになった。

さらに、19年12月に「農業生産基盤強化プログラム」を決定し、「生産基盤の強化」

という用語を用いて、農業の持続的な発展には輸出拡大が必要であり、その実現には中山間地域や中小・家族経営を含めた生産体制の構築に向けて取り組むことが重要であるという認識に基づく政策パッケージが作成された。

なお、「競争力強化プログラム」に盛り込まれた19年の輸出額1兆円目標は未達となったものの、農林水産物・食品輸出額は9,121億円と第2次安倍政権スタート時の13年から65.7%増加したこともあり、「競争力強化プログラム」の改訂に合わせて30年の目標額5兆円が新たに設定されている。

しかし、農林水産物・食品輸出額の6割にあたる農産物5,878億円のうち、輸入原料も用いて製造されるアルコール飲料やソース混合調味料、菓子などを含む加工食品が5割強を占めており、国内農業の寄与度は輸出額ほどには大きくない。

一方、国が主導した農業の成長産業化に向けた構造改革の過程では、その実施にあたり地域の実情への配慮や農業関係者に対する合意形成が十分ではなかったという側面もあり、地域から国の政策を独自に見直す動きもみられた。

例えば、主要農作物種子法の廃止は都道府県が種子生産に関わる予算を地方交付税から捻出する根拠が失われ種子事業の継続が困難になる点、民間企業への「知見」流出を促進する恐れがある点、都道府県の管理が弱まり種子の安全基準の管理や安定調達に支障が生じる点等が問題視されており、農業者、農業団体、市民団体などの不安に

応え、地域の特性に合わせた独自の項目も加え、条例が制定されている。

また、農地の集積に実績のある農業委員会や農協を加えた体制づくりも、実態に合わせた変更と指摘できる。18年12月の「活力創造プラン」5次改訂は、農地中間管理機構が農地の集積・集約化に向けて地域の特性に応じ、市町村、農業委員会、農協、土地改良区等の多様な組織と一体となって活動する旨が盛り込まれ、企業の新規参入を妨げるとして一旦は後方に退いた「人・農地プラン」が再び見直されることになった。農地の集積・集約化における地域の^(注12)での話し合いを重視した内容を盛り込んで、19年に農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部改正が行われた。

以上のようにTPP・EPAにも対応できるような農業構造の構築に向けて、「担い手」への農地の集積・集約化や、輸出のための「生産基盤の強化」といった農業の産業政策的な側面を強化してきた点が、15年以降の農業政策の大きな動きであったとみることができる。

(注10) 以下、18年の政策動向までは主として植田(2019)をもとに記述。

(注11) 「活力創造プラン」の4次改訂では農業に関する新たな改革項目は含まない。

(注12) ただし、見直しのきっかけとなった財政制度等審議会の資料では、農地利用集積円滑化事業、集落営農事業等を事例に、農地の集積・集約化には多様な方法があると指摘したが、規制改革推進会議の答申や「活力創造プラン」5次改訂には盛り込まれず、むしろ農地利用集積円滑化事業をなくし農地中間管理機構に一本化するなど今までの路線を継承した内容となっている。

(2) 一段と縮小再編が進む農業・農村

新たな基本計画が農業・農村の次世代への継承を重視した背景には、農業の成長産業化を目指す政策が遂行されるなかで、ますます顕在化する日本農業の縮小再編への危機感があつたと考えられる。^(注13)20年11月に公開された「2020年農林業センサス結果の概要(概数値)」^(注14)(以下「20年センサス」という)を用いながら、農業・農村の実態について把握したい。

(注13) 安藤(2018)3頁

(注14) 農林水産省大臣官房統計部が20年11月27日に公表。

a 農業経営体の動向

20年センサスによると、20年の農業経営体は107万6千経営体であり、05年センサスの200万9千経営体から半減した。また、増減率は、5年前の15年センサス時から21.9%減となり、05年から10年の16.4%減、10年から15年の18.0%減と比較すると、減少ペースは一段と加速している(第1表)。

農業経営体を組織別にみると、個人経営体のみが減少しており、05年から10年の16.8%減、10年から15年の18.5%減、15年から20年の22.6%減少と、減少率が拡大している。13年6月の日本再興戦略では法人経営体を23年までに5万経営体に増やすという目標が立てられ、これまで法人化が進められてきたが、20年の実績は3万1千経営体にとどまっており、その伸び率は10年から15年の25.3%増に対して15年から20年は13.0%と低下している。

経営耕地面積に占める20ha以上の農業経営体の割合は、20年には44.8%となり、15年から7.4ポイント上昇し、経営体数が減少するなかでも水稲作が盛んな地域を中心に農地の集積が進み、規模拡大が進んでいる^(注15)(第3図)。経営耕地面積は都道府県平均2.2ha、北海道は30.6haとなり、経営耕地面積規模別の農業経営体数を確認すると、農業経営体全体が減少するなかでも、都道府県は10ha以上層、北海道は100ha以上層で経営

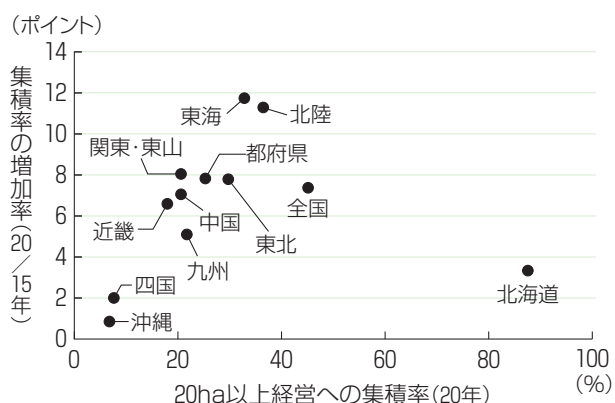
第1表 日本農業の現況

(単位 千経営体、千ha、千人、%)

	年	農業経営体						経営耕地面積		基幹的農業従事者	
		個人経営体	団体経営体				うち20ha以上経営	うち65歳以上			
			うち法人経営体	うち会社法人		農事組合法人					
実数	00年	-		-	-	-	-	-	3,734	-	2,400
	05	2,009	1,976	33	19	11	3	3,693	964	2,241	1,287
	10	1,679	1,644	36	22	13	4	3,632	1,188	2,051	1,253
	15	1,377	1,340	37	27	17	6	3,451	1,293	1,757	1,140
	20	1,076	1,037	38	31	20	7	3,257	1,460	1,361	949
増減率	05/00	-	-	-	-	-	-	△1.1	-	△6.6	4.8
	10/05	△16.4	△16.8	6.6	13.0	18.2	55.1	△1.7	23.2	△8.4	△2.6
	15/10	△18.0	△18.5	4.9	25.3	27.6	53.1	△5.0	8.8	△14.4	△9.1
	20/15	△21.9	△22.6	2.6	13.0	18.1	18.8	△5.6	12.9	△22.5	△16.8

資料 農林水産省「農林業センサス」各年版

第3図 農地の集積状況



資料 農林水産省「農林業センサス」各年版、安藤(2018、2020a)を参考に作成

体数の増加がみられ、両極分解の様相は更に強まっている。

(注15) 農林業センサスから86.9%と最も大規模経営体への集積が進む北海道の伸びは3.3ポイントの上昇にとどまる一方、36.2%の北陸、32.6%の東海ではそれぞれ11ポイントほどの伸びがみられた。また、東北の集積は29.5%で8ポイントの増加となっている。

b 農地の動向

このように水稲作が盛んな地域を中心に中核となる農業経営体が、労働集約的な作業の一部を機械化により代替しながら農地の集積をしているものの、そのような動きには限界があり、農地の減少には歯止めがかかっていない。経営耕地面積は05年の369万haから20年の326万haに15年間で10%以上減少した。また、減少のペースが加速しており、05年から10年は1.7%、10年から15年は5.0%、15年から20年は5.6%の減少となっている。農業経営体の減少とともに、受け手のいない農地が増加するという15年から20年の変化は、安藤(2018)が農業経営体の減少が農地の流動化につながらず経営

耕地面積の減少が生じる動きを、「本格的な縮小再編」と捉えた10年から15年の変化を更に加速させているとみられる。

農地の維持は平場の水稲作と比べると、園芸作物のような労働集約的で作業の多い作目や、中山間地域のような条件不利地で、更に困難になっているとみられる^(注16)。園芸作物の場合には経営規模が小さいことや、品目により収穫が一度に行えないこと、多様な品目があること等から機械化は進まない。農地の集積・集約化が難しいことから離農のタイミングで農地の受け手の確保が困難になっている。また、平地と比べて機械化が難しく、労働力の調達が困難な中山間地域でも集落営農が一度集積した農地を手放すケースが現れている。

一方、新たに農地を手放す農業者が増加するなかで、農地の集積を進めてきた平場の水稲作経営が、農地の選択と集中を進めることで経営の効率化を図る動きもみられ、農地の流動化が必ずしも一部の経営への農地の集積・集約化につながらないという動きもみられる^(注17)。さらに農地の集積を進めてきた大規模経営自体に後継者がいないというケースもみられ、その規模ゆえに、農地の継承を地域で行うことが困難になる可能性も想定される。

(注16) 園芸産地では販売の共同化は進んでいたが、生産面での地域的な取組みが進んでいなかったため、野菜では農業機械の開発を背景に、作業受委託に取り組む産地が増えているとされる。また、果樹作でも一部の産地で作業受委託や園地の利用調整が始まっているとされる。しかしながら、それでも労働力不足は深刻な問題であるとされる(徳田(2020)70~71頁)。

(注17) 筆者による19年の秋田県北部の聞き取り調

査では、100ha以上を集積する水稲作経営が、分散していた非効率な農地の賃借をやめて、農地の選択と集中を進める動きを確認している。また、同地については、一部の経営への農地の集積が進んでいるものの、「担い手」でありながら後継者のいない経営もあり、今後、このような経営の農地を誰が受け継いでいくのかについても課題とされていた。

c 農業労働力

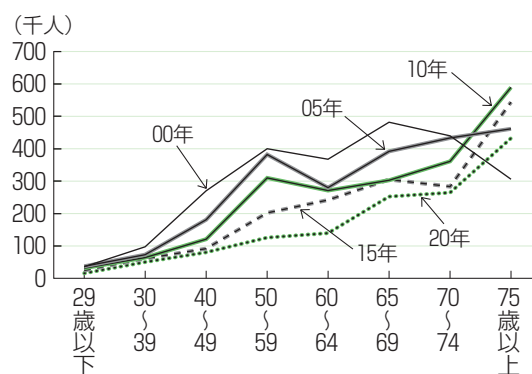
農業労働力の減少もとまらない。自営農業に主として従事した世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している農業者である基幹的農業従事者の数は、15年から20年で22.5%減少した。これは、05年から10年の8.4%、10年から15年の14.4%を大幅に上回る減少幅である。数の上では大部分を占める高齢な農家がリタイアするなかで、新たな人材の確保ができていないことが、大幅な減少につながっているとみられる（第4図）。

前掲第1図で確認したように、49歳以下の新規就農者の増加を20年の基本計画は成果としていたが、実際には15年の2万3千人を頂点に減少傾向にある。このように

「活力創造プラン」で示された新規就農し定着する若者を倍増させるという試みも十分な成果を挙げているとは言えない状況にある（第2表）。

また、総農家、販売農家、自給的農家の動向も確認したい（第3表）。総農家（経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯、または農産物販売金額が年間15万円以上ある世帯）の戸数は、00年の312万戸から20年には174万7千戸と半減し、その減少率も拡大傾向にある。総農家のうち販売農家（経営耕地面積30a以上、または農産物販売金額が50万円以

第4図 年齢別基幹的農業従事者数の推移



資料 農林水産省「農林業センサス」各年版

第2表 新規就農者数の動向

(単位 人)

	新規就農者								
		うち 49歳以下		新規自営農業 就農者		新規雇用 就農者		新規参入者	
				うち 49歳以下		うち 49歳以下		うち 49歳以下	
10年	54,570	17,970	44,800	10,910	8,040	6,120	1,730	940	
11	58,120	18,600	47,100	10,460	8,920	6,960	2,100	1,180	
12	56,480	19,280	44,980	10,540	8,490	6,570	3,010	2,170	
13	50,810	17,940	40,370	10,090	7,540	5,800	2,900	2,050	
14	57,650	21,860	46,340	13,240	7,650	5,960	3,660	2,650	
15	65,030	23,030	51,020	12,530	10,430	7,980	3,570	2,520	
16	60,150	22,050	46,040	11,410	10,680	8,170	3,440	2,470	
17	55,670	20,760	41,520	10,090	10,520	7,960	3,640	2,710	
18	55,810	19,290	42,750	9,870	9,820	7,060	3,240	2,360	

資料 農林水産省「新規就農者調査」各年版

第3表 農家世帯数の推移

(単位 千戸)

		総農家			土地持ち 非農家
		販売農家	自給的農家		
実数	00年	3,120	2,337	783	1,097
	05	2,848	1,963	885	1,201
	10	2,528	1,631	897	1,374
	15	2,155	1,330	825	1,414
	20	1,747	1,028	720	-
増減率	05/00	△8.7	△16.0	13.0	9.5
	10/05	△11.2	△16.9	1.4	14.4
	15/10	△14.7	△18.5	△7.9	2.9
	20/15	△18.9	△22.7	△12.7	-

資料 第1表と同じ

上)も、00年の233万7千戸から20年には102万8千戸と4割に減少した。00年から増加を続け、15年センサスで減少に転じた自給的農家は、15年の82万5千戸から20年には72万戸となり、減少幅を拡大している。このような自給的農家の多くが高齢農家であるとみられ、土地持ち非農家への転換や寿命により、農地を手放すことで減少が進んでいるとみられる。

しかしながら、機械化の進む水稲作でも水回りの管理や草刈作業は、依然として労働集約的である。これらに従事してきた土地持ち非農家や、季節的に農業に従事するパートタイム労働者の高齢化や離農がこれ以上進むと、担い手のような経営であっても農地を維持していくことが困難になることも考えられる。

このような変化を裏付けているとみられるのが、都市との連携による地域資源の保全の取組みである。農業集落のうち都市住民と連携して農業用排水路、ため池・湖沼、

河川・水路、農地、森林の保全に取り組む集落は、政策的な誘導もあり大幅に増加しつつある(第4表)。同様に、NPO・学校・企業と連携して保全活動を実施している割合も増加している。このような外部の力を借りながら、農業集落を維持していこうとする動きは、半面では農業集落が自立して存続していくことの難しさを示唆しているとみられる。

以上のように、20年の農林業センサス等を用いながら、近年の農業構造の変化を確認してきた。15年の農林業センサスで指摘されていた本格的な縮小再編の傾向が継続し、更に加速化していることがわかる。農業経営体の減少とともに農地の減少も加速している。基本計画が成果と挙げるほどには、農業労働力の再生産も進んでおらず、地域の問題を集落内で解決することが難しくなっているとみられるケースも現れつつある。20年の基本計画は農林業センサスからも確認できる縮小再編を背景に、従来のような産業政策的な農業政策から、次世代への継承に重点を置いた政策にその比重を

第4表 地域資源の保全に向けた連携の動き

(単位 %)

	地域資源を農業集落で保全している						地域資源を農業集落で保全していない	
	15年	20	うち 都市住民と 連携		NPO・学校・ 企業と連携		15	20
			15	20	15	20		
農業用排水路	78.4	81.1	1.9	8.2	0.7	1.4	21.6	18.9
ため池・湖沼	60.8	64.5	1.4	5.8	0.3	1.1	39.2	35.5
河川・水路	52.7	60.4	1.5	7.6	0.7	1.3	47.3	39.6
農地	46.1	52.6	1.0	4.9	0.9	2.1	53.9	47.4
森林	22.8	27.4	0.5	2.1	0.3	0.8	77.2	72.6

資料 第1表と同じ

(注) 1 地域資源のある集落のうちの割合。

2 都市住民とNPO・学校・企業には重複を含むとみられる。

移していく方針を示すことになったと考えられる。

3 次世代への農業・農村の継承に向けた食料・農業・農村基本計画の取組みと課題

15年の基本計画は産業政策と地域政策を両輪に農業政策を進めるとしていたものの、実際には農業の成長産業化や、FTA・TPPにも対応できるような農業の競争力の強化を目的とした産業政策に重点が置かれていた。また、このような産業政策的な農業政策が進められるなかで、農地・農業者の減少は一層深刻化している。そして、中山間地域のような条件不利地ではこれまでのようにコミュニティを維持していくことが困難な事例も増えつつあるとみられる。このような危機感のもとで、次の世代に農業・農村を継承していくことを念頭に置いて作成されたのが20年の基本計画であったと言える。

そこで、基本計画の施策の方向性を明らかにするために、農業構造の展望を基本計画がどのように想定しているのかを確認し、続いて課題をどのように克服していくのかを基本計画に記載のある農業・農村施策から確認したい。

(1) 新たな食料・農業・農村基本計画における日本農業の展望

まず、20年の基本計画の「令和12年度に

おける食料消費の見通し及び生産努力目標」(以下「生産努力目標」という)に、基本計画と同時に作成される「農地の見通しと確保」「農業構造の展望」を加え、新たな基本計画がどのような農業構造を展望しているかを確認したい。

a 農業生産の展望

「生産努力目標」によると、具体例がある米、小麦、大麦・はだか麦、大豆、そば、かんしょ、ばれいしょ、なたね、野菜、果実、砂糖、茶、畜産物(生乳・牛肉・豚肉・鶏肉・鶏卵)、飼料作物のうち米を除く全ての品目で、30年度には18年度実績を上回る生産が行われることを目指している(第5表)。一方、30年度にはかんしょ、なたね、生乳・牛肉・鶏肉、飼料作物を除く品目で消費が減少すると見込んでいる。国内消費が減少するなかで、国内生産を増やすことで、熱量ベースの総合食料自給率の引上げも想定している。

農地面積は18年の442万haから30年414万haと28万ha減少するが、延べ作付面積は耕地利用率を92%から104%に引き上げることで、404.8万haから431万haと26.2万haの増加を見込んでいる。

ただし、「農地の見通しと確保」によると、すう勢で30年の農地面積は392万haであり、414万haの農地面積を確保するためには、多面的機能支払制度や中山間地域等直接支払制度の拡充、農地中間管理事業の推進による効果が上がり、一定程度の荒廃農地を抑える必要がある。

第5表 主な食料生産の推移と新基本計画における生産努力目標

(単位 万トン、%)

		生産量および生産努力量						消費量および消費の見通し					
		米	小麦	大豆	野菜	果実	牛肉	米	小麦	大豆	野菜	果実	牛肉
実数	00年度	949	69	24	1,370	385	52	979	631	496	1,683	869	155
	05	900	88	23	1,249	370	50	919	623	435	1,560	829	115
	10	855	57	22	1,173	296	51	902	638	364	1,451	772	122
	15	843	100	24	1,186	297	48	860	658	338	1,478	726	119
	16	855	79	24	1,160	292	46	864	662	342	1,447	715	123
	17	832	91	25	1,171	279	47	862	658	357	1,465	709	129
	18	821	76	21	1,131	283	48	799	651	356	1,461	743	128
	19	815	104	22	1,166	270	47	828	632	367	1,468	710	133
	※30	806	108	34	1,302	308	57	714	579	336	1,431	707	131
	増減率	05/00	△5.2	27.2	△4.3	△8.8	△3.7	△4.6	△6.2	△1.3	△12.3	△7.3	△4.6
10/05		△4.9	△34.7	△0.9	△6.1	△20.1	3.0	△1.8	2.5	△16.4	△7.0	△6.9	6.4
15/10		△1.5	75.8	9.0	1.1	0.3	△7.2	△4.6	3.1	△7.2	1.9	△5.9	△2.7
※30/18		△1.8	42.1	61.9	15.1	8.8	18.8	△10.6	△11.1	△5.6	△2.1	△4.8	2.3

資料 農林水産省「食料・農業・農村基本計画(2020年)」[食料需給表]各年版
 (注) ※30年の数値は生産努力量および消費の見通し。

個別に主な品目の生産努力目標を確認すると、米が18年度の821万トンから30年度の806万トンに減少する一方で、小麦は76万トンから108万トン、大豆は21万トンから34万トンへの増産が見込まれている。自給率の低い小麦や大豆は、今後、耐病性・加工適性に優れた新品種を開発し、スマート農業などの生産性向上の取組みも活用しながら、品質向上と安定供給を目指すとしている。

また、野菜は国内で需要の高まる加工・業務用向けの生産を拡大することで、18年度の1,131万トンから30年度には1,302万トンへの増産を見込んでいる。その達成に向けて水田を活用した新産地の形成や、安定供給を目的に複数の産地が連携した農業法人・川下企業・農協関連法人の育成を進めるとしている。また、省力化・規模拡大につながる機械化一貫体系の導入による生産性の向上も想定している。

果実は18年度の283万トンから30年度308

万トンへの増産を見込んでいる。労働集約的な作業が多いため、省力樹形や機械作業体系の導入により労働生産性を高めるとともに、野菜と同様に水田を活用しながら新産地の形成を目指すとしている。供給先は海外を想定しており、規制・ニーズに対応した生産・出荷体制の構築を克服すべき課題としている。

果実同様に畜産物のうち牛肉も、輸出促進による生産拡大を想定しており、中小・家族経営も含めた生産性の向上により、枝肉換算で18年度の48万トンから30年度の57万トンへの増産を見込んでいる。また、餌となる飼料作物の生産を、草地改良や優良品種の普及による単収向上や条件不利地の水田での放牧により18年度の350万トンから30年度は519万トンに引き上げ、同時に自給率を80.5%から100%にする。

このように「生産努力目標」からは、新たな品種の開発や機械化・省力化を推進しながら、水田での米生産から野菜・果実や

小麦・大豆、飼料用作物生産に切替えを図り、一部の品目は輸出産業としての側面を強めていくという日本農業の構造再編を展望していることがわかる。

また、国内市場が縮小するなかで、持続的に国内農業を発展させていくためには、生産基盤を強化し、農業の国際競争力を高めながら、海外で高まる需要を捉え輸出を拡大する必要があるとした19年12月の「農業生産基盤強化プログラム」の内容とも合致しているとみられる。

一方、「生産努力目標」には、農地が減少するなかで、どのくらいの単収のどのような作物をどのくらいの面積、どこに作付けしていくのかについての具体的な説明はない^(注18)。また、小麦や大豆のように将来的に開発される新品種が単収を高めるものと想定している作目や、野菜・果実のように十分に技術が確立しているとは言えない省力化・機械化を前提にしている作目もあり、実現可能性を判断することが難しい。さらに、水田の畑地・樹園地への切替えや、条件不利地の水田の牧草地への切替えは、地域の農業構造を大きく変えることになるため、地域での合意形成も重要になるだろう。

(注18) 同様の指摘は、安藤(2020a) 7～8頁、服部(2020) 28頁。

b 農業経営体・農業労働力の展望

次に「生産努力目標」で確認した展望を担う農業経営体を、新たな基本計画がどのように位置づけているのかを確認したい。

まず、20年の「農業構造の展望」は、認定農業者、認定新規就農者、将来法人化し

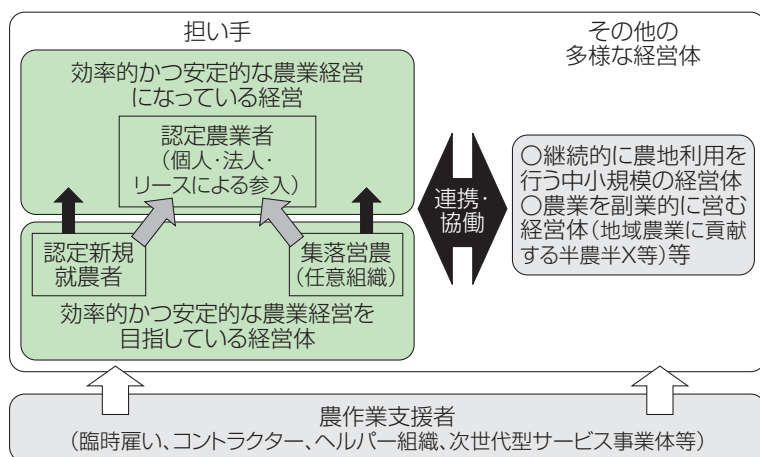
て認定農業者になることが見込まれる集落営農などの効率的かつ安定的な経営体、もしくはそれを目指す経営体を「担い手」とし、この「担い手」が全農地面積の8割を利用する構造の確立を目指すとしている。

しかし、15年の基本計画に際して作成された「農業構造の展望」が主に「担い手」の役割を重視していたのに対して、新たな「農業構造の展望」は、中山間地域等の地理的条件や、生産品目の特性などの地域の実情に応じて「担い手」への集積を進めること、中小規模の経営体も担い手とともに地域を支えている実態を踏まえ、営農の継続が図られるように配慮すること、そして多様な経営を支える農作業支援者の役割に留意することが重要であるとしている。このように、「担い手」だけで農業構造の展望を捉えているわけではないという姿勢を鮮明にした点が、20年の「農業構造の展望」の変更点であったと言える(第5図)。

一方、8割の農地を「担い手」が集積するという点では、実質的に何も変化がなく、農業経営体の減少とともに農地の減少が進む現状を踏まえて、新たな位置づけを与えているわけではないようである。

「農業構造の展望」が試算する農業就業者(基幹的農業従事者、雇用者〔常雇い〕および役員等〔年間150日以上農業に従事〕)は、30年には「担い手」が8割の農地を集積したと仮定した場合、米・麦・イモ類等の生産を1人10ha程度行う「担い手」の農業就業者が約23万人、野菜・果樹・花きの生産を担う農業就業者が約49万人、畜産が約14

第5図 地域を支える農業経営体



資料 農林水産省「農業構造の展望」

万人と見込んでいる。このほかに「担い手」以外で継続的に農地利用を行う農業就業者などが54万人いると想定して、農業就業者が計140万人になると見込んでいる。

また、以上のような農業就業構造を実現するためには、農業就業者の減少が下げ止まり、農業内外から青年層の新規就農が継続して行われる必要があると「農業構造の展望」は述べる。見通しでは、15年の208万人から30年の140万人まで農業就業者は減少するものの、同期間に49歳以下の就農者が35万人から37万人まで増加することで農業構造は維持され则认为している（第6図）。

一方、国内の若年者人口が全体として大幅に減るなかで、若者の就農を継続的に実現していくことは簡単ではないだろう。20年の基本計画は入国制限のない多様な国からの農業労働力の受入れにも言及し、今後も外国人労働力を活用していく方針を示している。しかし、同様に人手不足が生じている東アジアの周辺国と比較して、いまや

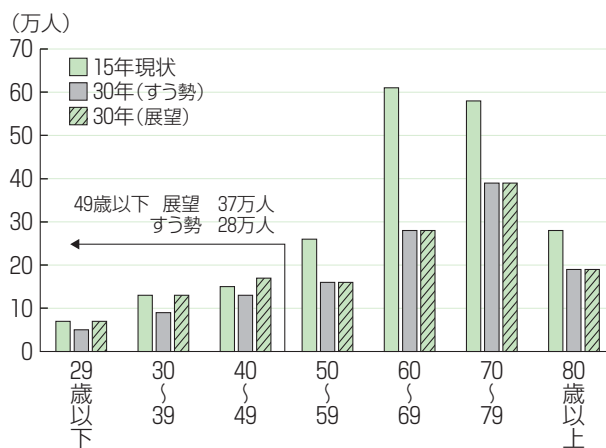
日本の待遇は恵まれているわけではないとされているため、募集範囲の拡大は容易ではないだろう。

また、スマート農業等の省力化技術の導入が、農業労働力を代替する可能性もあるが、現状では技術的な課題やコスト面での課題を解決したわけではないため、大幅な農業就業者の減少のなかで本当に「生産努力目標」が提示す

るような農業構造への転換を図ることができるとについては、個々の作目や地域の実情を踏まえて慎重に検討していく必要があるように思われる。

以上のように、新たな基本計画の方針は、確かに中山間地域の農業経営や中小・家族経営への配慮はあるが、あくまでも前回の基本計画と同様に「担い手」が農地の8割を集積する方針には変わりがない。「担い手」に集積されることなく農業経営体の減

第6図 農業労働力の現状および見通し



資料 第1図に同じ

少を伴って農地が減少するという実態を踏まえば、より積極的に中小・家族経営などを農業の担い手として位置づけてもよかつたのではないかと考えられる。

(2) 食料・農業・農村基本法と新たな基本計画

a 食料・農業・農村基本法と新たな基本計画との関係

本稿の冒頭で確認したように、「食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針」は、少子高齢化・人口減少のなかで、農業就業者数や農地面積が減少し、経営資源や農業技術が継承されないことで一層の生産基盤のぜい弱化が進んできたことを課題に挙げ、農業・農村の持続性を高め、食と環境を次世代に継承するために、「経営規模の大小や中山間地域といった条件にかかわらず、成長産業化の土台となる生産基盤を強化していく^(注19)」として、幅広い農業経営を対象に含めて、ぜい弱化する生産基盤を立て直していくとしている。

一方、新たな基本計画の示す「農業構造の展望」で確認したように、生産基盤を強化し、次世代に農業を継承していく主体として想定されているのは、やはり一部の「担い手」であり、多様な農業経営の存在は今後の農業構造の変化のなかで、必ずしも新たな位置づけを与えられているわけではない。

新たな基本計画の展望する農業構造の実現には、生産基盤のぜい弱化を踏まえて、多様な農業経営である中小・家族経営や中

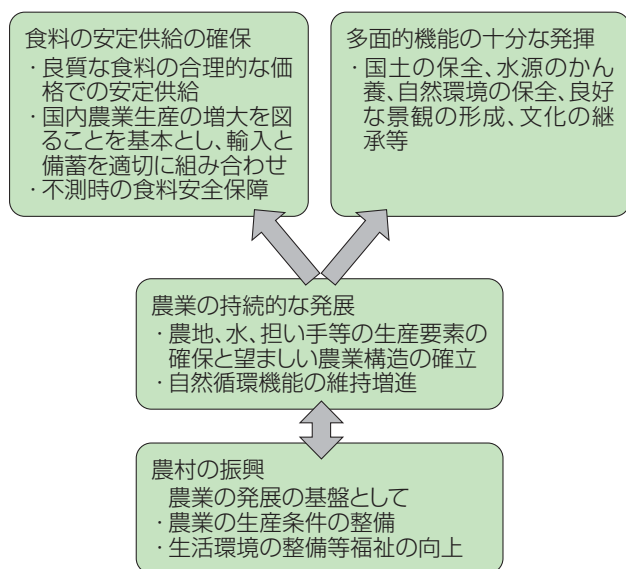
山間地域の経営も含めて積極的な位置づけを与えていくことの必要性が認識されているにもかかわらず、その内容が十分に展望に反映されているわけではない。

このように課題認識をもちながら基本計画が十分な対応をとることができていない理由としては、基本計画が食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という）を根拠法に作成されているため、基本法の枠組みや理念が食料・農業・農村の社会的な変化への対応を難しくしている可能性、もしくは基本法の枠組みや理念そのものではなく、やはり基本計画が変化を十分に捉えることができていない可能性が挙げられる。そこで今一度、基本計画の作成の根拠法でもある基本法に立ち戻りたい。

基本法は、主として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、農村の振興を国民の理解を求めながら遂行することを目的としている。その構造は、農林水産省のWebページでも確認できるように、食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮を、農業の持続的な発展と農村の振興で支えるというものである（第7図）。このような枠組みをとるのは、同法がWTO体制のもとで、食料の安定供給と多面的機能の発揮を目指すとする枠組みで農業に対する直接支払制度への転換を模索したものであったこととも関係している。

基本法では、「望ましい農業構造の確立」として第21条で「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するた

第7図 食料・農業・農村基本法



国民生活の安定向上および国民経済の健全な発展

資料 農林水産省Webページ

め」、基本計画に基づいて必要な施策を講じていくとしており、この点から基本計画の「担い手」を絞り込んだ将来展望は、基本法にのっとったものであると言える。

一方、基本法の第5条には、「農村については、農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより、農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしていることにかんがみ、農業の有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない」とあり、多様な主体から構成される農村を、農業の持続的な発展の基盤と位置づけている。

以上のように基本法は、「担い手」を中心とした農業構造を望ましいとすると同時に、農業の持続的な発展の基盤に、多様な主体

からなる農村を位置づけている。このように考えると、基本法は必ずしも「担い手」だけを農業のあるべき姿を体現する主体として捉えているわけではないと言えるかもしれない。

一方、近年の基本計画では多様な主体から構成される農村が農業を支えるという基本法の枠組みの比重が小さくなりつつある。05年の基本計画では、農業を産業とする政策と、農村地域の振興・保全を目的とした政策が十分に整理されずに実施されてきたとして、両者を整理する政策体系の構築が目指された。その後、

07年に農地・水・環境保全向上対策が導入されると、農村の振興は、いわゆる「車の両輪」のうち地域政策に分類され、多面的機能の維持を中心とした地域資源の維持管理に傾斜していくことになる。さらに、15年の基本計画では、「担い手」が中心となった農業の成長産業化に向けた構造改革（産業政策）を「後押し」する役割に、地域政策を押しとどめることになった。^(注20)

以上のように、基本法は多様な主体を含んだ農村が農業の基盤であるという枠組みを提示していたが、次第に農村の振興は「車の両輪」のなかで多面的機能の維持に減ぜられ、農業の成長産業化が強調されるなかで、「担い手」を中心とした産業政策に従属する位置づけを与えられていくことになったとみることができる。

したがって、20年の基本計画の「食料、農業及び農村に関する施策についての基本

的な方針」で確認したような中小・家族経営も含めた生産基盤の強化や、幅広い関係者と連携した「地域政策の総合化」による農村の次世代への継承にみられる地域政策を重視する姿勢は、「車の両輪」という枠組みを15年の基本計画から引き継ぎつつも、生産基盤の弱体化という課題に直面するなかで基本法に立ち返って多様な主体から構成される農村を、これまでの主として多面的機能の発揮に傾斜している地域政策から解き放ち、農業の基盤として再び見直していく軌道修正の側面があったのではないかと考えられる。

(注19)「食料・農業・農村基本計画(2020年)」3頁

(注20)小田切(2020a)108~109頁。なお、小田切(2020a)は、15年の基本計画では、農業の基盤としての農村政策が産業政策の「補助輪化」したと称している。

b 新たな基本計画と農業・農村の次世代への継承

基本法との関係を踏まえると、新たな基本計画が、産業政策である生産基盤の強化に、中小・家族経営や中山間地域の農業経営も含んだことは、「担い手」を対象を絞った15年の基本計画の大きな軌道修正と捉えることもできるかもしれない。

しかし、生産基盤の強化の対象として、積極的に位置づけられた印象のある中山間地域の農業経営や中小・家族経営も、基本計画全体を俯瞰すると、その経営の継続を配慮する対象や「担い手」の「下支え」の対象という位置づけにすぎず、必ずしも生産基盤の強化における中核的な役割が期待

されているわけではない。^(注21)

例えば、中小・家族経営など多様な経営体が産地単位で連携・協働し、統一的な販売戦略や共同販売を通じて持続的に農業生産を行っている事実を捉え、基本計画は地域社会の維持の面でこれらの経営体が「担い手」とともに果たす役割を評価し、営農の継続が図られる必要があるとしている。^(注22)

しかし、中小・家族経営は積極的に位置づけられておらず、^(注23)あくまでもドローン等を使った作業代行や、シェアリングなどの代行サービスとともに、「担い手」の経営を支える選択肢の1つとして把握されている。

また、農地の集積・集約化でも「担い手」を農地集積・集約化の中心に位置づけたうえで、中小・家族経営など地域の多様な経営体は、「担い手」が農業生産を維持するうえで協力関係が構築されるように「配慮」する対象としての位置づけにとどめている。

さらに、中山間地域の農業経営も積極的な位置づけが与えられているわけではない。基本計画には、継続が困難な集落営農は「人・農地プラン」を活用して、地域を超えた連携や異業種との連携・統合・再編などで立て直していく方針が示されている。しかし、このような動きは、目新しいものではない。縮小再編が特に深刻な中山間地域のような条件不利地では問題を先送りするだけで、抜本的な解決策とはならないだろう。

加えて、中山間地域の農地の維持を目的とした放牧も、基本計画では生産基盤の強化と捉えられているが、中山間地域の農業

経営を主体的に位置づけられているかについては疑問が残る。確かに、中山間地域の放牧は、農地の維持に加えて、輸出拡大を狙う牛肉生産を支えるという形で成長産業化に組み込む手段になりうる。

一方、放牧のような粗放的な農地利用が、離農を促進することで農地の荒廃を更に進めてしまう可能性もある。また、放牧までのプロセスについては、地域の話合いが前提とされているが、放牧を行う主体については説明がない。むしろ、農業政策の中山間地域からの撤退を意味しているのではないかとする指摘もある。^(注24)

農林業センサスが示すように、農業経営体の急減による受け手のない耕地の増加が経営耕地面積の減少につながっていることを踏まえると、今後、中小・家族経営や中山間地域の農業経営による農地の保全といった役割がますます重要になることは間違いない。国はスマート農業も推進しているが、技術普及を前に農地の減少は更に進むとみられる。次世代への農業・農村の継承が新たな基本計画の大きな方向性であるのであれば、政策のなかに中小・家族経営や中山間地域の農業経営を積極的に位置づけていくことも必要だったのではないかと考えられる。

前述のように、新たな基本計画には、地域政策として、①農業の活性化や農村の多様な地域資源と他分野との組合せによる所得と雇用機会の確保、②中山間地域等をはじめとした農村に人が住み続けるための条件の整備、③農村を広域的に支える新たな

活力の創出の3つを柱に「地域政策の総合化」を進める方針を示している。

農地の保全を集落で完結することが困難になるなかで、「半農半X」、デュアルライフ(二地域居住)のような本格的な営農に携わらない人々も含め、これまでの枠組みに捉われない多様な人々が農村を支える仕組みづくりが重要になる。実際に、荒廃農地の発生防止や解消に向けて、多面的機能支払制度では19年から活動範囲の広域化に対する加算や農業者以外が活動に参加した場合の追加支援が行われることになっている。^(注25) 新たな基本計画による地域政策の枠組みは、農地を保全していくための仕組みとしては不十分ではあるものの、外部の人材を巻き込みながら農業の基盤である農村を維持していくような取組みが今後ますます重要になるだろう。

また、新たな基本計画には、SDGs(「持続可能な開発目標」)の考え方も取り入れられ、環境と調和した持続可能な農業を推進していく方針も示されている。農業のもつ自然循環機能の維持増進を図りつつ、持続的な生産活動と環境への負荷の低減を目的とした環境保全型農業である有機農業に関する記述も復活している。^(注26) これまでの基本計画では、多面的機能の発揮と農村の振興を、持続的な農業の発展と切り離しており、農業を持続的に発展させる担い手にこれらの農業経営を積極的に位置づけてこなかったが、このような経営も含め、幅広く次世代への農業・農村を継承する担い手として捉え直すことも必要であるかもしれない。^(注27)

以上のように、本当の意味での生産基盤の強化を目指すのであれば、食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮を、農業の持続的な発展と農村の振興で支えるという基本法の枠組みに立ち戻り、中小・家族経営や中山間地域の農業経営といった多様な農村を支える主体を位置づけ直す必要があるのではないかと考えられる。

(注21) 安藤 (2020b) 108頁

(注22) 「食料・農業・農村基本計画 (2020年)」 39頁

(注23) ただし、山下 (2020) 7頁は規模の大きさなどによって対象を絞った政策が行われなくなる可能性があるとして、異なる理解をしている。

(注24) 安藤 (2020c) 4頁。「農地保全からの撤退」を政策課題に取り上げる観点から放牧などの項目を入れたのではないかとしている。

(注25) 農林水産省「高めよう地域協働の力！多面的機能支払交付金 令和元年度改正のポイント」
https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/r1_point.pdf (2020年12月15日時点)

(注26) 鈴木 (2020) 5頁

(注27) 田代 (2020) 9~10頁、安藤 (2020b) 113頁

おわりに —ポストコロナの農業政策—

コロナ禍という基本計画が想定しない事態に直面したことで、基本法の基本理念の1つでもある国内農業生産の増大による食料の安定供給に再び注目が集まっている。小麦の主要輸出国の一部が輸出制限措置を取り、食料供給に混乱が生じたこともあり、国による食料の安定供給に向けた政策の見直し^(注28)が検討されている。

20年7月に閣議決定された「骨太方針2020」には国内生産基盤の維持・強化、食料自給率・食料自給力の向上、食料備蓄や

輸入の安定化による総合的な食料安全保障体制を確立していく方針が掲げられた。新たに条件不利地とされる中山間地域も含めて国内の生産基盤を強化し、加工食品や外食・中食向け原料の国産への切替えや国産麦・大豆の増産などを進める方針が示された。9月末に農林水産省が提出した21年度予算概算要求にも、これらを反映した予算項目が設けられた。

20年の基本計画では、食料の潜在的な生産力である食料自給力を算出する際に、高齢化や人口減少に伴って一段と確保が困難となりつつある農業労働力の実態や省力化技術の導入状況を踏まえ、農地に加えてこれらに考慮した食料自給力を策定することになったが、あわせてコロナ禍のような突発的な事態を踏まえ平時から食料を安定的に供給できる体制づくりも模索することになったとみられる。

一方、食料の安定供給には、越えなくてはならない高いハードルがある。食品加工業界や飲食業界が用いてきた麦・大豆のような土地利用型の作物を、条件不利地も含めて輸入品並みの価格と高い品質を保ちながら国産品で代替するのは、高価格帯の農産物の輸出促進以上に困難が予想される。

農地保全に対する直接支払を新設するなど新たな選択肢も必要になる可能性があるが、日本の場合には農地の保全に対する直接支払の財源がないため、その実現は難しいとみられる^(注29)。

次期の基本計画では、コロナ禍を踏まえ突発的に生じるさまざまなリスクを加味し

ながら、多様な農業経営が中心となり、生産現場への負担を最小化し、あわせて多面的機能の発揮も重視しながら農業を持続的に発展していくことが求められているようにみえてならない。

(注28) 以下、植田 (2020b) をもとに記述。

(注29) 安藤 (2020a) 5～6 頁

<参考文献>

- ・安藤光義 (2018) 「本格的な縮小再編に突入した日本農業」『日本の農業—あすへの歩み—第250・251集 縮小再編過程の日本農業—2015年農業センサスと実態分析—』農政調査委員会
- ・安藤光義 (2020a) 「食料・農業・農村基本計画の批判的検討 (2)」『週刊農林』第2416号
- ・安藤光義 (2020b) 「食料・農業・農村基本計画を検証する」『農業・農協問題研究』第72号
- ・安藤光義 (2020c) 「『食料・農業・農村基本計画』の批判的検討」『経済』第302号
- ・植田展大 (2019) 「近年の競争力強化を目的とした農業政策について (特集 日本農業の現在地を把握する)」『生活協同組合研究』第521号
- ・植田展大 (2020a) 「新たな基本計画と農業労働力」『農中総研 調査と情報』web誌、5月号
- ・植田展大 (2020b) 「コロナ禍で見直しが検討される国内生産による食料の安定供給」『農中総研 調査と情報』web誌、9月号
- ・植田展大 (2020c) 「輸出額目標 5 兆円に向けて走

り出した新政権の農林水産政策とその課題」『農中総研 調査と情報』web誌、11月号

- ・小田切徳美 (2020a) 「農村政策の空洞化—その構図と展望—」『農業と経済』第86巻第2号
- ・小田切徳美 (2020b) 「新基本計画の諸論点 (5) 農村政策は蘇るか」『文化連情報』第511号
- ・小林信一 (2020) 「農地の畜産的利用の促進を—農地の直接支払制度の全面展開—」『農業と経済』第86巻第2号
- ・佐野良晃 (2020) 「食料・農業・農村基本計画と国会論議—新たな食料自給率目標の創設と食料自給力指標の改良— (特集 第201回国会の論議の焦点 (1))」『立法と調査』第425号
- ・鈴木宣弘 (2020) 「『望ましい農業構造の姿』の変遷 (1)」『週刊農林』第2415号
- ・田代洋一 (2020) 「食料・農業・農村基本法の軌跡—誕生・遺棄・再建—」『農業と経済』第86巻第2号
- ・徳田博美 (2020) 「構造変革がはじまった園芸農業」『農業と経済』第86巻第2号
- ・服部信司 (2020) 「根拠の不明確な自給率四五%目標—中心は牧草など飼料作物の拡大—」『農村と都市をむすぶ』第70巻第6号
- ・山下一仁 (2020) 「食料・農業・農村基本法20年とJA・営農団地構想の勝利 (1)」『週刊農林』第2414号

(うえだ のぶひろ)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2020

A4判 188頁
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11 TEL 03(6362)7753
FAX 03(3351)1153

発 行…農林中央金庫
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

<発行> 2020年12月