

新たな基本計画と農業労働力

研究員 植田展大

1 基本計画で見直された農業労働力

2020年3月31日に可決成立した新たな基本計画では、「農業者や農地面積の減少等の情勢変化等を踏まえれば、平素から農業の担い手や必要な農業労働力、農地面積、農業技術を確保しておくことにより、我が国の食料安全保障を一層確かなものとしていくことが重要である」として、実際に食料自給力指標を、農地の活用に加えて、農業労働力や農業技術の実態を配慮して策定することになった。

食料自給力は15年の基本計画から導入された概念で、農林水産省のWEBページでは、「我が国農林水産業が有する食料の潜在生産能力」と紹介されている。

農業自給力は農地の平均反収等を基準に試算した食料の供給熱量の最大値とされる。食料自給率が実際に生産された食用作物の生産実績であるのに対し、食料自給力は非食用の農作物が栽培されている農地も含めた全ての農地で、米・小麦・大豆・いも類などを作付けたと仮定して算出される。

前基本計画では、食料自給力の指標が、農地の面積と反収から算出されていたため、必要となる農地の確保に重点をおく一方、実際に農作業を行う労働力の確保や省力化技術の実態を踏まえた試算が十分に行われてこなかった。そこで、高齢化や人口減少に伴って調達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た変更が行われることになった。

20年の基本計画以降は、より実態を踏まえた試算が行われることになるが、その背景に

は、労働力の調達が想定を超えて困難になったために農地の維持が一層困難になっているという問題が浮かび上がる。

2 農業労働力の減少により難しくなる農地の維持

19年の農業を主な職業とする人口(以下「農業就業人口」)は168万人となり、10年の261万人、15年の210万人から大幅に減少した(農林水産省「農林業センサス」「農業構造動態調査」)。

また、農業就業人口の減少は高齢化を伴って進んでいる。65歳以上の農業就業人口は、10年の161万人から19年の118万人と減少したが、65歳以上の割合は61.6%から70.2%に10ポイント近く上昇した。

高齢者の離農を伴った農業就業人口の減少に対応して、これまで労働集約的に行ってきた一部の作業を、若い農業者が機械を用いて代替しながら、農地の集積・集約を進め、農作業を大規模に行っている事例もあるが、経営耕地面積の減少に歯止めはかかっていない。経営耕地面積は、10年の459万haから19年の440万haに減少した(農林水産省「耕地及び作付面積統計」)。

園芸作物のような労働集約的な作業の多い作目や、条件不利な地域では農地の維持が困難となっている。園芸作物の場合には、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が進まない。また、平地と比べて中山間地も機械化が難しく、労働力の調達が困難となり、農地の選別も進んでいる。機械化の進

む水稻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。

補助的な労働力である土地持ち非農家や、季節的に農業に従事するパートタイム労働者も、農業就業者同様に高齢化が進んでおり、農地の維持を困難にしている。

3 ますます困難になる労働力の調達

若者の新規就農が伸び悩むなかで、18年の新規就農者に占める65歳以上の割合は3割に達した(農林水産省「農業構造動態調査」)。

高齢な新規就農者の多くは定年帰農者とみられるが、年金の支給開始年齢の引上げ、企業の定年延長や再雇用制度の導入、現金収入を求めて働き続ける高齢者の増加等が、就農開始年齢を引き上げる。

新規就農年齢の高齢化は、農業機械を操るオペレータの確保を困難にしている。山陰の中山間地域の集落営農での聞き取りによると、オペレータ作業のノウハウ等を円滑に引き継ぐには、65歳以上では遅すぎるため、事業の継続に支障が生じている。利用できない農地の選別や、作目の変更など、計画を見直す例もある。

農地の集約を伴う基盤整備で水稻を大規模・効率化し、同時に園芸で高収益作物を生産して農業者の所得向上を目指す政策も推進されているが、労働力の調達難から、せっかく基盤整備した農地を有効に活用できない経営も少なくない。

20年度国会では高年齢者の雇用の安定等に関する法律が改正され、高齢者の就農時期は今後更に遅くなる可能性が高い。農業の人手不足はますます深刻化するであろう。

4 新たな基本計画による対策

20年の基本計画とともに作成された「農業構造の展望」は、人口減少の下で農業の持続

的な発展を図るには、農業労働力の確保がますます重要であると指摘する。農業就業人口は、15年の208万人から30年に140万人まで減少するものの、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基幹的農業従事者は維持されるというが、若年者人口が全体として大幅に減るなかで、その実現は困難であろう。

農業労働力不足を補う手段であった外国人労働力の調達は、新型コロナウイルスに伴う入国制限措置で、その難しさを露呈した。基本計画は入国制限のない多様な国から農業労働力の調達にも言及するが、調達範囲の拡大は容易ではないだろう。

一方、スマート農業等の省力化技術の導入を更に推進する方向性が示され、より労働節約的な技術導入が進むとみられる。このような取組みが長期的には農業労働力を代替する可能性はあるものの、短期的には農地の維持は難しいだろう。

以上のような実態も踏まえ、新たな基本計画は、省力化技術の導入だけではなく、農地の利用方法の見直しにも言及している。農地を一部の経営体へ集積・集約化する姿勢を維持する一方、中山間地域での農業労働力の確保が困難になりつつある現状を踏まえ、農地を耕作するだけではなく、地域内の話合いで放牧などを進めるという方向性も示した。

放牧のような粗放的な農地利用は、農業自給力の維持には有効だとしても、地域の農業者が共同して農業を維持する取組みが減退し、結果的に農地の荒廃が更に進む可能性がある。

新たな基本計画のもとで、日本農業が持続するための施策がどのように講じられるのか、注視していく必要がある。

(うえだ のぶひろ)