

食料・農業・農村基本法の検証・見直し検討について

農林水産省において行っている食料・農業・農村基本法の検証・見直し検討について、全4回のシリーズとして農林水産省大臣官房政策課より御寄稿いただきます。第2回目は、本法律成立以降の情勢変化（農業・農村・多面的機能の各分野）について取り上げていただきましたので、御紹介します。

農林水産省大臣官房政策課
企画官

加藤 史彬



1. はじめに

前回の「政策の窓」においては、食料・農業・農村基本法（以下「現行基本法」）制定の背景と、現行基本法成立以降の情勢変化のうち食料分野について取り上げました。今回は、現行基本法の4つの理念の残りの分野である農業・農村・多面的機能の情勢変化について、基本法検証部会で取り上げた主なトピックを御紹介します。

2. 現行基本法制定以降の情勢変化（農業・農村・多面的機能）

(1) 人口減少下における担い手の確保

人口減少下において農業者が急減しています。基幹的農業従事者は、2000年の240万人から2022年には123万人と約20年で半減し、うち60歳未満は25.2万人であることから、20年後にはさらなる減少が予想されます。

このような中、離農する経営体の農地の受け手は、大規模層、またその多くが農業法人であり（資料1）、経営耕地面積に占める法人その他団体経営体の割合も、2005年の8.2%から2020年には23.4%と上昇しています。一方で、農業法人の経営指標を見ると、他産業と比べ、損益分岐点比率が高い、自己資本比率が低いなど、法人としての経営基盤が弱く、これを強化していくことが課題となっています。

(2) 需要に応じた生産

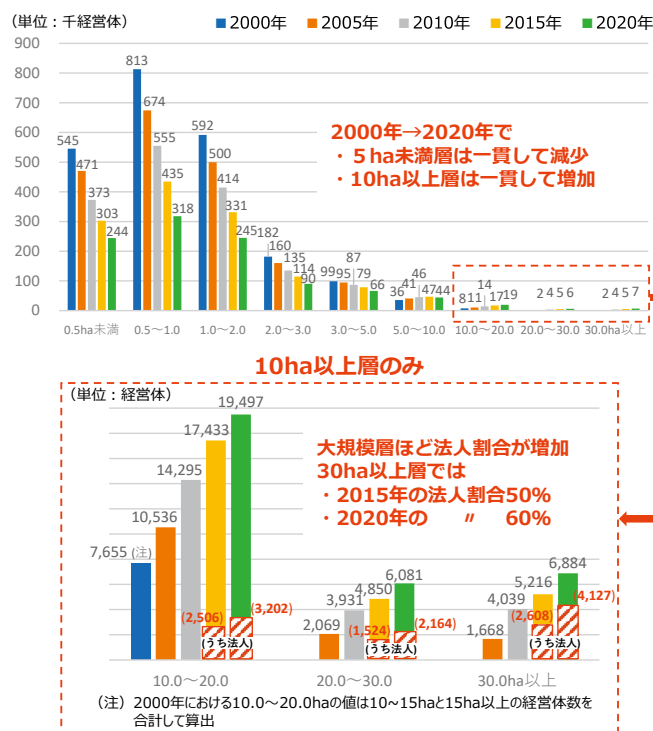
旧農業基本法は、需要が停滞してくる穀類全体から、畜産物や果実等に生産を転換していく「農業生産の選択的拡大」を政策課題に

掲げていましたが、所得確保に配慮した価格政策が併せて行われた結果、需給のミスマッチを招く等の課題が生じていました。その反省から、現行基本法では、価格政策を見直し、農産物の価格を市場に委ねることによって、需要に応じた農業生産が行われることを期待しました。

しかしながら、基本法制定後の20年間、コメの需要は一貫して減少する一方で、需要ある作物への転換が十分には進んでいない状況です。

需要量等が現在のトレンドのまま推移するという前提で機械的に試算すると、2040年には主食用米の需要量は493万トンに減少し、主食用米作付面積と水田面積の差は100万ha

資料1：経営耕地規模別の経営体数の推移（都府県：2000～2020年）



資料：第4回基本法検証部会資料（農林水産省「農林業センサス」）
注：2000年は販売農家、2005年以降は農業経営体の数値である。

を超えることとなります。食料安全保障の観点からは農地の有効利用が必要である一方で、主食用米の作付という観点からの水田は余っているという現象が生じることとなります（資料2）。

資料2：主食用米の20年後の国内需要量・作付面積と水田面積の比較

2040年度の試算方法：

【需要量】

国内総人口が2040年度までに2,000万人減少（2020年度1億2,615万人から▲15.9%）する前提の下、過去約20年（1998～2021年度）の消費トレンドから、2040年度の1人当たり消費量を推計し、総人口の減少率と1人あたり消費量の変化率を単純に現在の需要量に乗じることにより、需要量を試算。

【作付面積】

国内需要量の変化率に合わせて国内生産が減少することを前提として試算。

【水田面積】

2000年度から2020年度の水田面積の変化率に合わせて減少することを前提として試算。

	2000年度(実績)	2020年度(実績)	2040年度(試算)
需要量	912万ト	704万ト	493万ト
作付面積	173万ha	137万ha	96万ha
		↑76万ha	↑107万ha
水田面積	249万ha	225万ha	203万ha
		↑88万ha	↑107万ha

主食用米を作付けしない水田面積は増加し、2040年には100万haを超えると試算できる

資料：第5回基本法検証部会資料

- 1) 主食用米の2000年度及び2020年度の需要量は、農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」における主食用米等の数値。
 - 2) 2000年度及び2020年度の作付面積は農林水産省「作物統計」。
- ただし、主食用米の2000年度の作付面積は、2008年度における子実用水稲の作付面積と主食用米の作付面積の比率を、2000年度の子実用水稲の作付面積に乗じて算出した推計値。
- 3) 水田面積の2000年度及び2020年度の数値は農林水産省「耕地及び作付面積統計」の畦畔を除く本地面積。

また、野菜や果実については、この20年で加工・業務用需要が増加しているにも関わらず、産地側での転換が進まず、加工品の輸入割合はむしろ増加している状況（加工・業務用野菜の国産割合：88%（1990年）→68%（2020年））です。

（3）生産性向上・技術開発

加工・業務用需要への対応のためには、値頃な価格と安定供給が必要ですが、そのためには生産性の向上が重要です。生産性を向上させている諸外国もある中、日本は低位で推移しています。これは、生産性よりも品質を向上させ、ブランド化を重視する農業を志向したことが大きいものと考えられます。

今後、農業者が大きく減少する中で食料の安定供給を実現するため、スマート農業の推進や、その作業の受託者としての農業支援サービス事業者の育成、DX（デジタルトランスフォーメーション）への対応や品種開発

などを強化することで生産性を向上していくことが課題となっています。

（4）持続可能な農業（多面的機能の確保）

現行基本法においては、農業・農村の外部経済効果を「多面的機能」として基本理念の一つに位置付けました。これは、1990年代にOECDやWTO等で議論された概念でしたが、その後、国際的な持続可能性に関する議論が進む中、農業もエコシステムの一部とし、相互に影響しうるサービスの一つと捉える「生態系サービス」の議論が高まってきました。また、2015年9月に国連サミットで採択された「持続可能な開発目標」（SDGs）への対応も含め、持続可能性に着目した政策に諸外国は転換しつつあります。

我が国でも、環境や持続可能性に着目した「みどりの食料システム戦略」を2021年に打ち出していますが、例えば有機農業を行っている農地は全体の0.6%程度と高いとは言えず、持続可能な農業の主流化が課題となっています。

（5）農村の振興

人口減少・高齢化は、農村で先行しており、集落の小規模化や高齢化による集落活動の停滞や生活環境の悪化の懸念が高まっています。2050年には、人口9人以下の小規模集落が全集落の1割を超え、特に山間農業地域では3割を超えることが見込まれます。また、末端水路をはじめとした農業のインフラ機能の維持に向けた取組や、鳥獣被害防止対策が今後の課題となっています。

3. おわりに

今回までの2回で、現行基本法制定までの背景と、制定以降の情勢変化について報告させていただきました。基本法検証部会では、この他、備蓄、食品安全・食品表示、知的財産についても取り上げました。

現在、基本法検証部会においては、これら情勢変化に加えて今後20年程度を見据えた課題を踏まえた、今後の展開方向についての議論が進められており、次回はその内容について取り上げたいと思います。