

2022.11.17

食料・農業・農村基本法見直しの視点

農林中金総合研究所

清水徹朗

1

1. 見直しの意義

- ・食料・農業・農村基本法(1999年制定)から23年が経過
- ・新基本法に大きな影響を与えた「新政策」から30年が経過
- ・この間、外部環境や日本農業の構造は大きく変化
 - ・グローバリゼーションの一層の進展
 - ・中国・インドの台頭、米国の地位低下
 - ・農業者の高齢化、法人経営の成長
 - ・地球環境問題の深刻化
- ・基本法の見直しを検討するのは妥当な判断
- ・見直しに際し必要な事項
 - ① 日本農業の実態の正しい把握
 - ② これまでの政策の検証

2

2. 農地改革と農業基本法

- ・戦後の日本農業の出発点は「**農地改革**」…自作農創出、貧困の解消
- ・**高度経済成長(1955—1973)**で日本農業は大きく変化
- ・**農業基本法制定(1961)**…高度経済成長、日本経済の国際化に対応
- ・農業者の**経済的・社会的地位の向上**…所得政策、生産政策、構造政策
- ・**農業近代化**…規模拡大、農地集団化、家畜の導入、農業機械化
 - 農業構造改善事業、農業近代化資金
- ・選択的拡大、生産性向上、基盤整備、農業技術高度化、災害対策
- ・農産物価格政策、流通合理化、輸入対策、輸出振興
- ・自立経営農家育成、協業の助成、教育・研究・普及

3

3. 日本経済の国際化と新基本法の制定

- ・二度の石油ショック(1973、1979)…インフレの進行、低成長
- ・変動相場制への移行(1973)→ 円高、企業の海外進出、日米貿易摩擦
- ・行財政改革(1981～)、NIRALレポート『農業自立戦略の研究』(1981)
- ・**オレンジ・牛肉輸入自由化、ウルグアイラウンド(1986—94)**
- ・**1992年…「食料・農業・農村政策の基本方向」(新政策)**
 - ・望ましい経営体像 → 認定農業者制度(1993)
 - (15万の個別経営体[10～20ha]、2万の組織経営体)
 - ・中山間地域対策
- ・1997年 食料・農業・農村基本問題調査会 → 98年9月 最終答申
- ・**1999年 食料・農業・農村基本法**

4

4. 食料・農業・農村基本法の基本理念と内容

[4つの基本理念]

- ・食料の安定供給の確保(第2条)…良質、合理的価格、安定供給、食品産業、不足時対応
- ・多面的機能の発揮(第3条)……国土保全、水源涵養、環境保全、景観、文化伝承
- ・農業の持続的発展(第4条)……担い手確保、農地・農業用水、農業の自然維持機能
- ・農村の振興(第5条)……生産条件、生活環境、福祉の向上

[条文の内容]

- ・7～13条……国、地方自治体、農業者等、事業者、消費者の責務
- ・14条………年次報告書(白書)
- ・15条………**基本計画**(方針、食料自給率、施策)…**5年ごとに策定**
- ・16～20条……**食料政策**(消費、食品産業、輸出入、安全保障、国際協力)
- ・21～33条……**農業政策**(農業構造、農業経営、農地、基盤整備、人材育成、女性、高齢者、生産組織、技術開発・普及、農産物価格・経営安定化、災害対策、自然循環、農業資材)
- ・34～36条……**農村政策**(農村振興、中山間地域、都市と農村)
- ・37～38条……行政組織、農業団体
- ・39～43条……審議会

5

5. 見直しの視点

(1) 食料安全保障

- ・食料の安定的確保は引き続き非常に重要な課題
- ・国際環境の変化を踏まえ改めて意義と戦略の検討が必要
- ・食料自給率は重要な指標だが、自給率のみにこだわるべきでない
- ・食料の安定的確保のための**総合的な対策**が必要

(2) 農業の担い手問題

- ・農業者の高齢化が進行し農業の**担い手確保**は重要な課題
- ・大規模な企業的農業経営のみでは地域農業は維持できない
- ・**小規模な兼業農家や高齢農家**も日本農業の重要な担い手
- ・農業構造の改革は地域の実情に即し漸進的に進めるべき
 - …農地中間管理機構の見直し
- ・法人経営の増大……雇用者の確保、外国人雇用者の位置づけ
- ・**認定農業者制度**の再検討

6

(3) 農業経営の安定

- ・生産費に見合った価格の実現、直接支払いの導入
- ・酪農経営対策が必要(飼料価格高騰、子牛価格下落)
- ・収入保険制度の改善
- ・農業簿記の普及、税務・会計知識の向上……農業金融の役割

(4) 農業環境政策と農村政策

- ・農政において環境の視点が不可欠 ← 地球環境問題の深刻化
- ・「みどりの食料システム戦略」は高い目標の割に政策手段が乏しい
- ・畜産分野の取り組みが弱い
- ・土地改良事業や土地利用計画も含めた総合的な対策が必要
- ・コロナ禍でテレワーク進展…農村居住、小規模農園、ライフスタイルの変革

(5) 農政機構と農業関係団体の改革

- ・農業構造の変化に対応した農政機構・農業関係団体の改革
- ・農業共済組合と農業改良普及組織の改革……農業経営のサポート

(6) 農業政策決定の仕組みの改革

- ・農業政策の方針が審議会以外で決定……審議会・基本計画の形骸化
- ・EU、米国の農業政策形成プロセスを学ぶ必要がある
- ・政策決定に際し農業研究者の活用が必要

7

(農産物の輸出入に関する措置)

第18条 国は、農産物につき、国内生産では需要を満たすことができないものの安定的な輸入を確保するため必要な施策を講ずるとともに、農産物の輸入によってこれと競争関係にある農産物の生産に重大な支障を与え、又は与えるおそれがある場合において、緊急に必要があるときは、関税率の調整、輸入の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、農産物の輸出を促進するため、農産物の競争力を強化するとともに、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化その他必要な施策を講ずるものとする。

(望ましい農業構造の確立)

第21条 国は、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め、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。

8

(専ら農業を営む者等による農業経営の展開)

第22条 国は、**専ら農業を営む者**その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることにかんがみ、**経営管理の合理化**その他の経営の発展及びその円滑な継承に資する条件を整備し、**家族農業経営の活性化**を図るとともに、**農業経営の法人化**を推進するために必要な施策を講ずるものとする。

(農産物の価格の形成と経営の安定)

第30条 国は、消費者の**需要に即した農業生産**を推進するため、農産物の価格が**需給事情及び品質評価を適切に反映**して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

9

[今後の農業政策のあり方]

1. 農業者、関係者が納得できる制度改革が必要

- ・上からの性急な改革は失敗する
- ・時間をかけて議論する、反対者・研究者の意見を聞く

2. 農業の実態に即した構造政策

3. 地域社会と調和し食品安全性を重視した循環型農業

兼業農家、高齢者も重要な地域農業の担い手として位置付ける

4. 都市住民、消費者、環境団体も含めた多様な人々の参画

5. 試験研究・普及・教育の一体的改革

6. 農協改革の方向

- ・営農指導事業の改革が必要、農政活動の再構築

大橋 弘（食料・農業・農村政策審議会会長）

1970年 東京生まれ、東京大学経済学部卒

ノースウェスタン大学(Ph.D.)

東京大学経済学部教授(2012年より)、副学長

著書『プロダクト・イノベーションの経済分析』(2014)

専門は産業組織、競争政策。



農業に関する論文はごわずかで、「農地の転用機会が稲作の経営規模および生産性に与える影響」(2009)、「稲作生産調整のシミュレーション分析」(2015)という斎藤敬史との共著論文があるのみ。

中嶋康博（基本法検証部会座長）

1959年 埼玉県生まれ、東京大学農学部卒（農業経済学科）

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

日本フードシステム学会会長

著書『フードシステムの経済学』(2019、共著)



11

[地方意見交換会での意見] (2020年基本計画)

「家族経営を守ることが自分たちの地域を守ることになる。**健全な家族経営を残していくことが必要**。」(北海道、大規模酪農[法人])

「農家人口が減少することで農村人口のコミュニティが衰退することから、**家族経営が発展できるような支援対策**を充実させる必要がある。」(北海道、たまねぎ農家[法人])

「農産物の価格について、**再生産できる価格安定対策**をこれからは是非確立していただきたいと思っている。」(北海道、稲作法人)

「所得を増やすためには、北海道ならではの**放牧経営**をもっと充実させてほしい。」(北海道、食品企業)

「国が法人化を進めるのであれば、**法人化した会社をもっと優遇**してほしい。」(福島県、水稲・果樹[法人])

「**規模拡大を優先させるような改革に偏らず**、条件不利地域でも経営を続けられるような配慮が必要。」(山形県、棚田米)

「傾斜条件の尺度にとどまらない中山間地域の強化が必要。」(宮城県、市長)

「**大規模化、スマート農業等の取組から取り残される小規模農地、傾斜地農地**等の維持については、多面的機能支払制度が絶対に必要と考えている。」(群馬県、地域協定委員会)

「日本農業の下支えとして、**兼業農家を下支えする施策**もあってよい。」(石川県、大規模稲作法人)

12

「農業だけで一般的な仕事と同等の所得の確保が難しいと思われることから、できれば**兼業型でも農の雇用として勤める**ことができるようにしてほしい。」(新潟県、集落協定)

「8割の集積も大事だが、**残りの2割の農地を守る**ことが国土保全の観点から重要。中山間地域の条件不利地で、**規模拡大が困難な小規模農家が営農を継続できる環境づくり**が大事。」(福井県、市長)

「農地中間管理機構関連農地整備事業について、急傾斜地が多い中山間地域に対する要件を見直してほしい。」(岐阜県、集落協定)

「**六次産業化は多くの失敗事例**がある。」(鳥取県、養鶏・加工販売)

「**農業女子プロジェクトはとても良い活動**なので、その強化推進をお願いしたい。」(広島県、稲作法人)

「**産業政策と地域政策**の二つを上手に進めることが重要。」「農業関係の書類は分かりづらく、書類の簡素化を要望。」(岡山県、市長)

「中山間地域では省力化のためのスマート農業の導入が必要。**小規模農地、傾斜地に対応した技術の開発**が必要。」(高知県、県部長)

「EUとのEPAや日米貿易協定がある中で、どうなっていくか分からず不安に感じている。」(熊本県、酪農法人)

「**小規模農家に見合った政策**が必要。」(沖縄県、紅芋加工販売)

「離島において、畜産の経営が持続的・安定的にできるような施設整備に対する支援をお願いしたい。」(沖縄県、市長)

13

[基本計画の問題点と課題]

・審議会、企画部会の委員の中で農業政策、農業経済、農業経営の専門家はほとんどおらず、**近年の農水省の学者軽視ははなはだしい**。その結果、打ち出された政策は、**現場との距離が大きすぎ、うまく機能していない**。

・農水省が審議会で提出している資料は、コンパクトによくまとまっており、現状の分析と政策の実績評価も、それなりに行っている。しかし、それを審議する時間は非常に短く、しかもそれを**批判的に検討できる専門家が不在**であるため、掘り下げた審議は行われていない。

・安倍政権下で進められた**農業政策は、十分な成果を上げていない**ものが多い(農地中間管理機構、法人化、輸出促進、農業所得増大、六次産業化、企業の農業参入、収入保険)。

・その大きな要因は、**生産現場の意見を十分聞いておらず**、農業団体の反対・懸念にもかかわらず強行して実施に至ったこと、農業経済学者、農業経営学者の分析・意見をほとんど無視していることが大きな要因であるが、そのことに対する反省がない。**農業経済学者の側の責任も否定できない**。

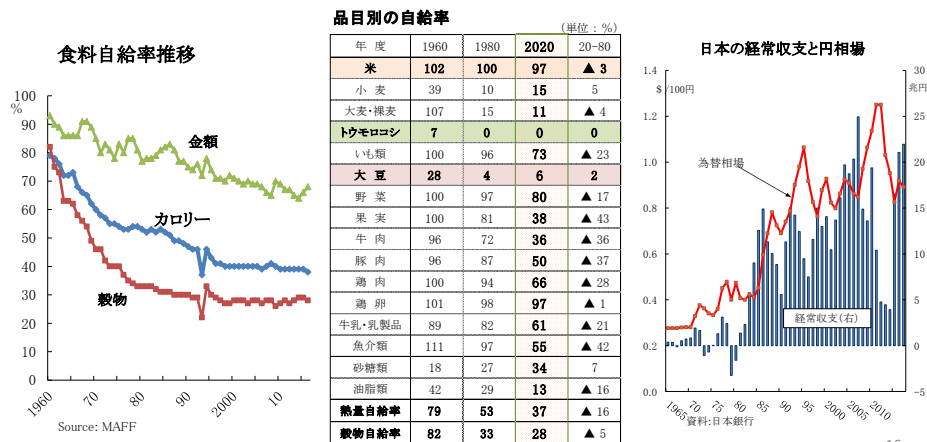
14

- ・会長(高野克己)、企画部会長(大橋弘)とも農業政策の専門家ではなく、企画部会での発言は少なく、発言しても一般的な意見であり、**農業政策に関する無知**を露呈している。
- ・生産者等からのヒアリング、地方意見交換会を行い、国民からの意見を広くネットで募集するなど、現場の意見を聞こうとする姿勢は見られるが、ヒアリングで招いている農業経営は**大規模法人経営がほとんど**であり、偏りがみられる。
- ・2015年の基本計画にも「産業政策と地域政策は車の両輪」と書かれているが、大規模農業経営中心で法人化の路線が進められており、日本の農家の大半を占める**小規模農家、家族経営、兼業農家、高齢農家を軽視**する姿勢が見られる。
- ・これまで、基本計画では「農業構造の展望」が示されてきたが、現実を踏まえない展望であったため、現実の変化は「**展望とは大きく乖離**」してきた。そのことに対する反省、考察が乏しい。
- ・食料自給率も同様であり、自給率向上を目標として掲げてきたものの、現実にはほとんど上がっておらず、逆に低下した。食料自給率は農業生産と輸入の結果として出てくるものであり、目標とするにはなじまないといえる(議論・分析は必要)。
- ・そもそも「**基本計画**」は**何のために作成しているのか、政府における位置づけを再確認する必要**がある。

15

[日本の食料需給]

- ・日本の食料自給率(2020年、カロリーベース)は37%に低下
- ・トウモロコシ(1,623万トン)、小麦(531万トン)、大豆(336万トン)を大量に輸入。
- ・米は815万トン生産、ほぼ国内で自給。・肉類、野菜、果実、牛乳の自給率は低下傾向。
- ・自給率低下の要因は、輸入自由化、円高、食生活の変化



16

[日本農業の現状]

(1) 農地

- ・ 日本の農地面積は**437万ha**(60年に比べて▲160万ha、国土の11.7%)
うち北海道が26%を占める (2020年)
- ・ **1経営当たり3.1ha** と零細(都府県2.2ha、北海道30.2ha)
フランス55.8ha、ドイツ45.8ha、イタリア8.6ha、米**国180ha**
- ・ 作付面積 …… 米146万ha、麦類28万ha、大豆14万ha、飼料96万ha
野菜47万ha、果樹18万ha
- ・ 耕地利用率は91.4%で低下傾向。耕作放棄地が増加。
- ・ **借入面積は127万ha**であり、経営耕地面積の37%を占める。
経営規模拡大は徐々に進展している

17

(2) 農家・農業経営

[農家]・・・**1,747千戸** (2020年) (60年は606万戸、5年間で18.9%減少)

- ・ 農家の分類・・・販売農家(30a以上) **1,028千戸** (5年間で22.7%減少)
自給的農家(10～30a) **719千戸** (5年間で12.9%減少)
- ・ 規模拡大は着実に進展している
- ・ しかし、都府県では現在も1ha未満の農家が過半(54%)を占める

[農業経営体]・・・**1,076千経営** (2020年) (5年間で21.9%減少)

- ・ 個人経営体 (≒販売農家) **1,037千経営** (5年間で22.8%減少)
- ・ 団体経営体 **38,363** (5年間で16.1%増加)
(うち法人 30,707、非法人 7,656)

← **法人経営は増加しているが、日本の農業経営は大半が家族経営(農家)**

18

〔農業経営の分類〕

農家 ……個人経営体（≒販売農家） ……1,037千戸

- ・ 主業（農業所得が主、60日以上65歳未満の農業従事者がいる） …… 231千戸（22.3%）
- ・ 準主業（農外所得が主、60日以上65歳未満の農業従事者がいる） …… 143千戸（13.8%）
- ・ 副業的（60日以上65歳未満の農業従事者がいない） …… …… 664千戸（64.0%）

自給的農家（10～30a） …… 719千戸

農業法人

- ・ 農事組合法人 …… 7,329
- ・ 株式会社・有限会社 …… 18,947
- ・ その他（NPO法人等） …… 4,433

〔企業等の農業参入の現状〕（2019年12月） ……増加しているがシェアは大きくない

3,669法人（株式会社2,326、特例有限会社451、NPO等892） ……5年間で1.8倍
農地面積（借入）10,864ha（平均3.0ha） ……1 ha未満が57%、20ha以上は98法人

食料・農業・農村基本法（第22条）

「家族経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するための
施策を講ずる」

19

農業経営体の概況

（単位：千経営、千ha、ha/経営、%）

| | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 20/15 |
|------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 農業経営体 | 2,009 | 1,679 | 1,377 | 1,076 | ▲ 21.9 |
| 家族経営体 | 1,981 | 1,648 | 1,344 | 1,037 | ▲ 22.8 |
| 組織経営体 | 28.1 | 31.0 | 33.0 | 38.3 | 16.1 |
| 法人経営 | 19.1 | 21.6 | 27.1 | 30.6 | 12.9 |
| 農事組合法人 | 2.6 | 4.0 | 6.2 | 7.3 | 17.8 |
| 株式会社 | 10.9 | 12.7 | 16.1 | 18.7 | 16.2 |
| その他 | 5.6 | 4.8 | 4.8 | 4.6 | ▲ 4.3 |
| 経営耕地面積 | 3,693 | 3,632 | 3,451 | 3,257 | ▲ 5.6 |
| 1経営当たり平均面積 | 1.84 | 2.16 | 2.51 | 3.03 | 20.7 |
| 借入面積 | 824 | 1,063 | 1,164 | 1,268 | 8.9 |
| 借入比率（%） | 22.3 | 29.3 | 33.7 | 38.9 | +5.2 |

資料：農業センサス

・ 農業経営体数は5年間で22%減少、法人経営体数は増加

20

農家の動向

(単位：千戸、千人、人/戸、%)

| | 1990 | 2010 | 2015 | 2020 | 15/10 |
|-----------|--------|-------|-------|-------|--------|
| 農家戸数 | 3,835 | 2,528 | 2,155 | 1,747 | ▲ 18.9 |
| 販売農家 | 2,971 | 1,631 | 1,330 | 1,028 | ▲ 22.7 |
| 主業農家 | 820 | 360 | 292 | 230 | ▲ 21.2 |
| 準主業農家 | 954 | 389 | 259 | 141 | ▲ 45.6 |
| 副業的農家 | 1,196 | 883 | 779 | 666 | ▲ 14.5 |
| 自給的農家 | 864 | 897 | 825 | 720 | ▲ 12.8 |
| 土地持ち非農家 | 775 | 1,374 | 1,414 | - | - |
| 農家世帯員 | 13,502 | 6,503 | 4,880 | 3,490 | ▲ 28.5 |
| 1戸当たり世帯員数 | 4.5 | 4.0 | 3.7 | 3.4 | [▲0.3] |
| 農業従事者 | 8,793 | 4,536 | 3,399 | 2,494 | ▲ 26.6 |
| 基幹的農業従事者 | 2,927 | 2,051 | 1,754 | 1,361 | ▲ 22.4 |

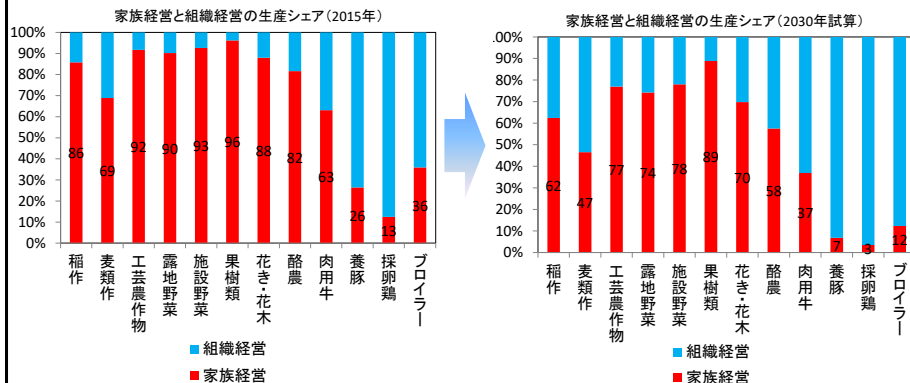
資料：農業センサス（注）農家世帯員、農業従事者、農業就業人口、基幹的農業従事者は販売農家のみ
「基幹的農業従事者」とは、農業に主として従事し、普段の状態が「仕事が主」の世帯員。

農家戸数、農業従事者の数は大きく減少

21

[家族経営と組織経営の生産シェア]

稲作等の土地利用型農業と畜産経営は組織経営体の生産割合が増加する。
野菜や果樹類などでは今後も家族経営が過半を占める見込み。



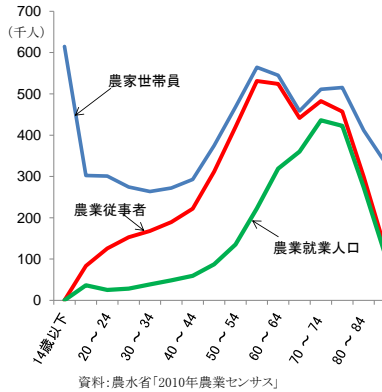
資料 農水省「2015年農林業センサス」

資料 農水省「2015年農林業センサス」
(注) 2015年時点の農業経営体、組織経営体の作付面積等に将来の単一経営の組織経営体数変化率を乗じて試算。果樹、花き・花木は施設・露地の合計値で試算。ブロイラー、採卵鶏については、養豚の経営体数変化率を使用。

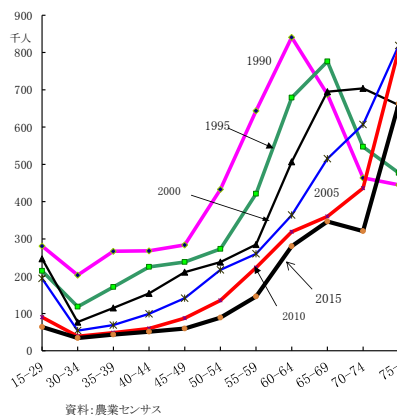
(3) 農業就業人口・農業従事者 ……高齢化による減少が続いている

- ・ 農家世帯員 349万人……10年間で46.3%減少、65歳以上が44.6%
- ・ 農業従事者 249万人……10年間で45.1%減少、農家世帯員の71.3%
- ・ 基幹的農業従事者 136万人……5年間で22.4%減少、65歳以上が69.6%

農業就業人口・農業従事者の年齢構成



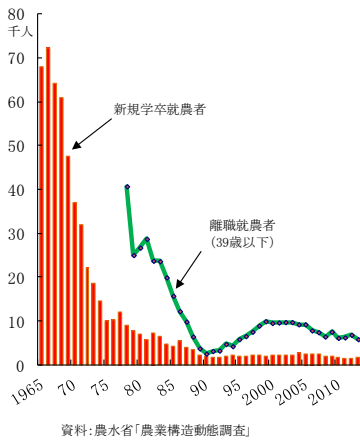
農業就業人口の年齢構成推移



23

[新規就農者の動向]

自営農業新規就農者数の推移



新規就農者数 (2020)

| | | |
|--------------|---------------|-----------|
| 自営農業 | 49歳以下 8,440人 | } 40,100人 |
| | 50歳以上 31,660人 | |
| 雇用就農 | 49歳以下 7,360人 | } 10,050人 |
| | 50歳以上 2,690人 | |
| 新規参加者 3,580人 | | |

新規学卒就農者は減少しているが、Uターン、定年帰農、雇用就農は多い

24

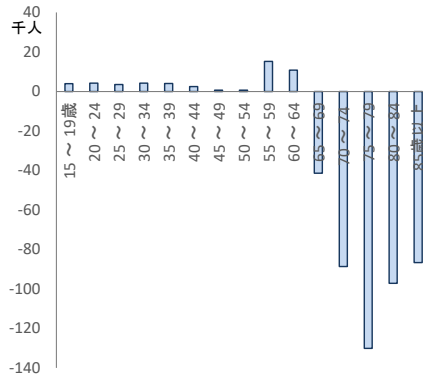
雇用労働の動向

(単位：千経営、千人、万人日、%)

| | | 2005 | 2015 | 2020 | 20/15 |
|------|------|-------|-------|-------|--------|
| 常雇い | 経営体数 | 28 | 54 | 37 | ▲ 32.5 |
| | 人数 | 129 | 220 | 157 | ▲ 28.9 |
| 臨時雇い | 経営体数 | 481 | 290 | 139 | ▲ 52.1 |
| | 人数 | 2,281 | 1,457 | 948 | ▲ 34.9 |
| | 延べ人日 | 3,384 | 2,482 | 2,100 | ▲ 15.4 |

資料：農業センサス

基幹的農業従事者の増減 (2020-2015)

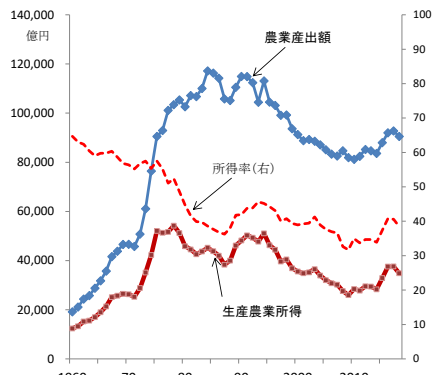


- ・農村部の高齢化、労働不足により、雇用労働力も大きく減少。
- ・外国人労働力の活用が課題になっている

25

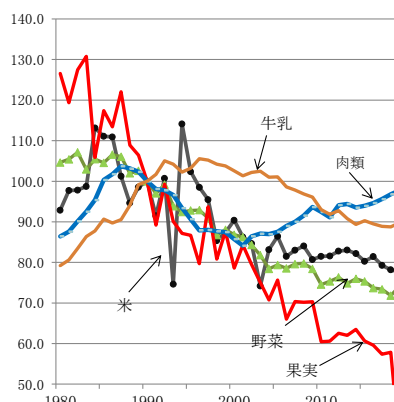
(4) 農業生産額と農業所得

農業産出額と生産農業所得



資料：農水省「生産農業所得統計」

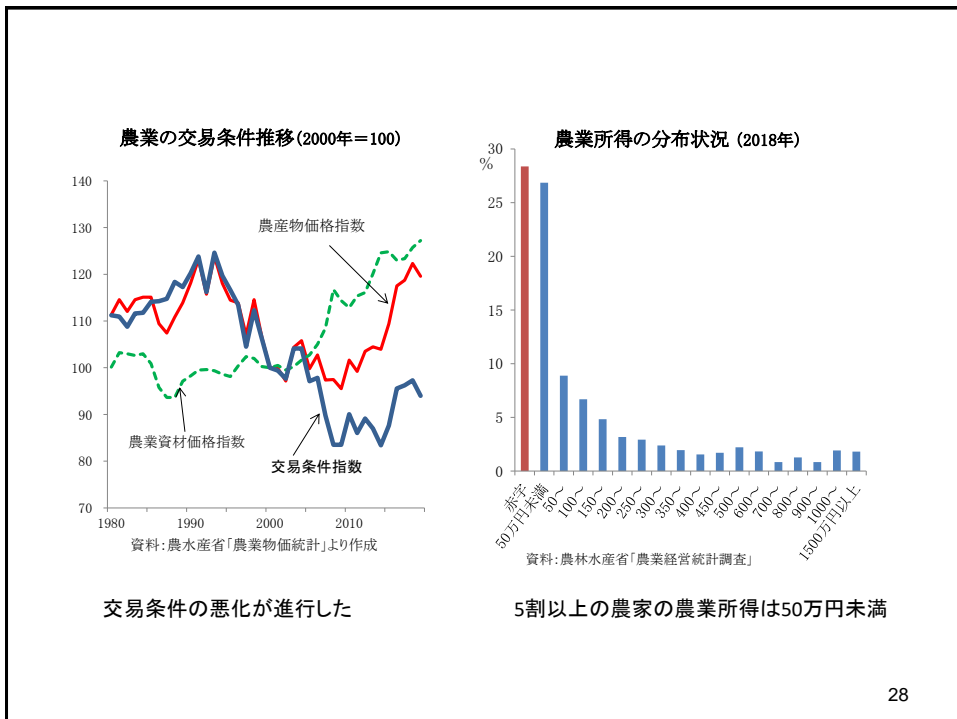
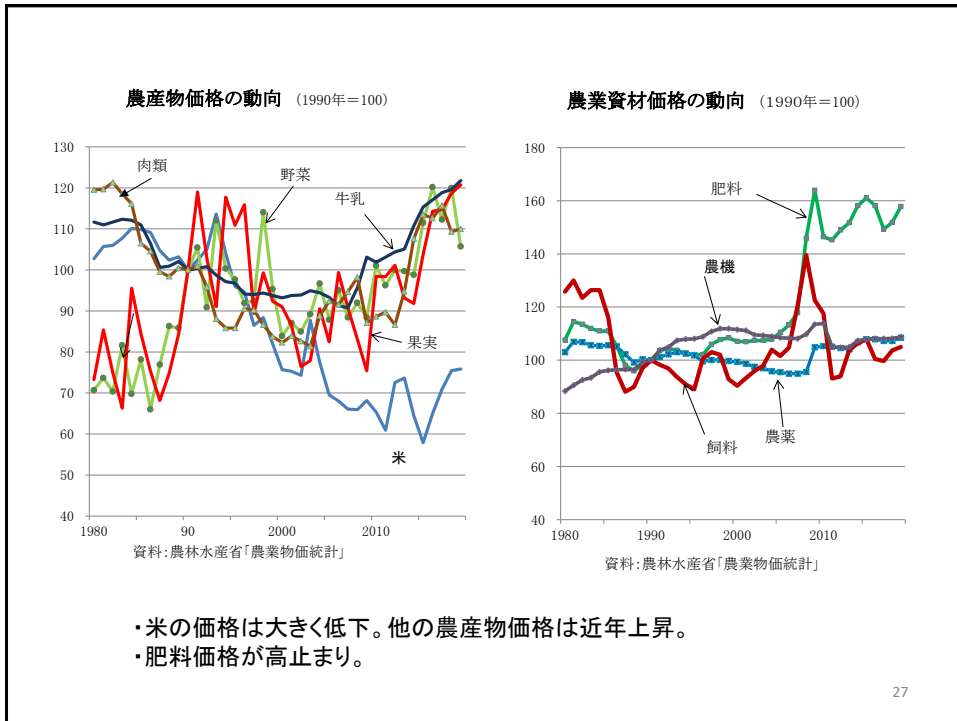
農業生産量の推移 (1990年=100)

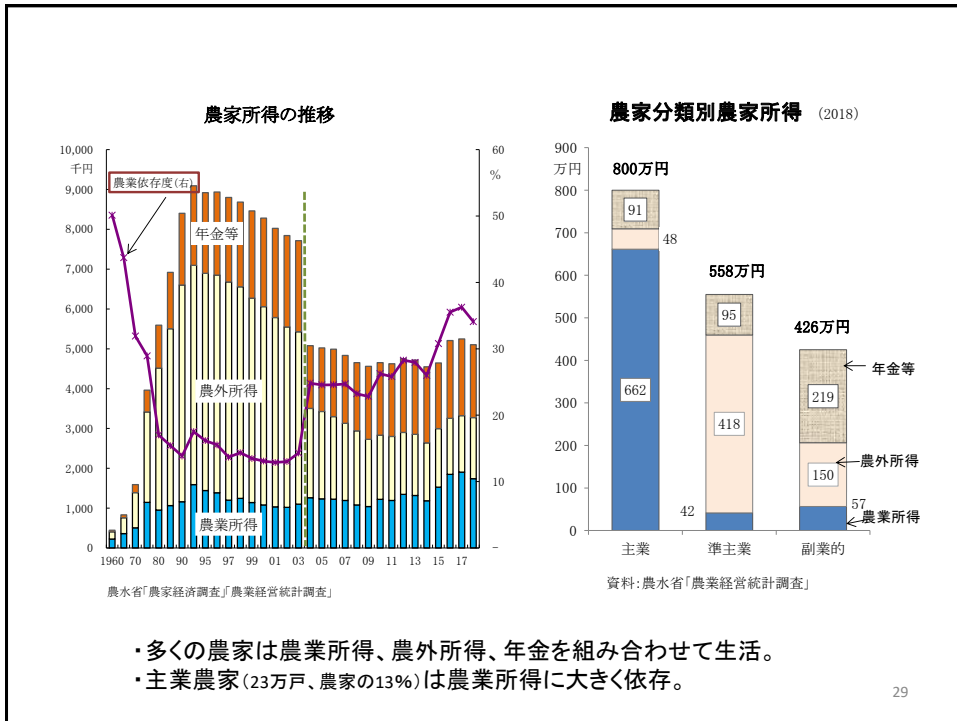


資料：農林水産省「食料需給表」より作成

農業生産量、農業生産額が減少し、農業所得額は減少傾向

26





[一経営当たり農産物販売額]

- ・1経営当たりの農産物販売額(平均)は827万円(自給的農家を除く)
- ・**販売100万円未満が560千経営で、52.1%を占める。**
- ・100～500万円が296千経営(27.5%)
- ・**1000万円以上は127千経営で、11.8%を占めるのみ。**
- ・1億円以上は7,862経営

農産物販売金額別経営体数

(単位:千経営、%)

| 販売金額 | 経営体数 | 割合 |
|-----------|-------|-------|
| 0～50万円 | 385 | 35.8 |
| 50～100 | 176 | 16.3 |
| 100～300 | 213 | 19.8 |
| 300～500 | 83 | 7.8 |
| 500～1000 | 92 | 8.5 |
| 1000～3000 | 86 | 8.0 |
| 3000万円以上 | 41 | 3.8 |
| 計 | 1,076 | 100.0 |

資料:2020農業センサス

30

[農業構造の現状と見通し]

農業経営の規模(都府県、2020)

(単位:千経営、千ha、%)

| 経営規模 | 経営体数 | 5年前比 | 面積 | 構成 |
|-----------|-------|--------|-------|-------|
| 0.5ha未満 | 244 | ▲ 19.3 | 80 | 3.6 |
| 0.5～1.0 | 318 | ▲ 26.7 | 221 | 10.0 |
| 1.0～2.0 | 245 | ▲ 26.1 | 331 | 15.0 |
| 2.0～3.0 | 90 | ▲ 21.2 | 214 | 9.7 |
| 3.0～5.0 | 67 | ▲ 15.5 | 249 | 11.3 |
| 5.0～10.0 | 44 | ▲ 5.5 | 300 | 13.6 |
| 10.0～20.0 | 20 | 11.9 | 263 | 11.9 |
| 20.0～30.0 | 6 | 25.9 | 145 | 6.6 |
| 30.0ha以上 | 7 | 32.3 | 397 | 18.0 |
| 計 | 1,041 | ▲ 22.1 | 2,205 | 100.0 |

農業経営の規模(北海道、2020)

(単位:千経営、千ha、%)

| 経営規模 | 経営体数 | 5年前比 | 面積 | 構成 |
|---------|------|--------|-------|-------|
| 1ha未満 | 3.9 | ▲ 19.5 | 1 | 0.1 |
| 1～3 | 3.5 | ▲ 18.0 | 5 | 0.5 |
| 3～5 | 2.8 | ▲ 24.0 | 8 | 0.8 |
| 5～10 | 5.2 | ▲ 22.0 | 30 | 2.9 |
| 10～20 | 8.0 | ▲ 21.1 | 92 | 8.9 |
| 20～30 | 5.4 | ▲ 12.2 | 117 | 11.4 |
| 30～50 | 6.1 | ▲ 4.6 | 222 | 21.6 |
| 50～100 | 4.6 | ▲ 3.5 | 296 | 28.8 |
| 100ha以上 | 1.2 | 17.5 | 257 | 25.0 |
| 計 | 40.7 | ▲ 14.2 | 1,028 | 100.0 |

都府県では3ha未満が5年間で2割減少。一方、10ha以上が増加。

31

稲作経営の構造 (販売目的)

(単位:千経営体、千ha、%)

| 稲作付面積 | 2010 | | 2020 | | | | 20/10 | |
|-----------|-------|-------|------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | 経営体数 | 面積 | 経営体数 | 割合 | 面積 | 割合 | 経営体数 | 面積 |
| 0.5ha未満 | 492 | 148 | 252 | 35.3 | 75 | 5.8 | ▲ 48.7 | ▲ 49.5 |
| 0.5～1.0 | 355 | 247 | 198 | 27.7 | 135 | 10.5 | ▲ 44.3 | ▲ 45.3 |
| 1.0～2.0 | 192 | 265 | 132 | 18.5 | 178 | 13.9 | ▲ 31.2 | ▲ 32.9 |
| 2.0～3.0 | 55 | 134 | 46 | 6.5 | 109 | 8.5 | ▲ 16.6 | ▲ 18.7 |
| 3.0～5.0 | 39 | 147 | 36 | 5.1 | 135 | 10.5 | ▲ 6.1 | ▲ 7.9 |
| 5.0～10.0 | 24 | 163 | 28 | 3.9 | 190 | 14.8 | 18.0 | 16.5 |
| 10.0～15.0 | 7 | 81 | 10 | 1.3 | 114 | 8.8 | 43.9 | 40.9 |
| 15.0ha以上 | 7 | 184 | 12 | 1.7 | 350 | 27.2 | 83.3 | 90.3 |
| 計 | 1,169 | 1,369 | 714 | 100.0 | 1,286 | 100.0 | ▲ 39.0 | ▲ 6.1 |

資料:農業センサス

小規模稲作農家の減少が続いている

32

野菜の経営規模(施設+露地)

(単位:戸、%)

| 作付面積 | 2010 | 2020 | 20/10 |
|---------|---------|---------|--------|
| 0.1ha未満 | 93,770 | 52,366 | ▲ 44.2 |
| 0.1~0.3 | 155,837 | 91,360 | ▲ 41.4 |
| 0.3~0.5 | 69,498 | 43,310 | ▲ 37.7 |
| 0.5~1.0 | 60,770 | 41,347 | ▲ 32.0 |
| 1.0~3.0 | 46,309 | 35,664 | ▲ 23.0 |
| 3.0~5.0 | 8,855 | 8,496 | ▲ 4.1 |
| 5.0ha以上 | 7,794 | 10,000 | ▲ 28.3 |
| 計 | 442,833 | 282,543 | ▲ 36.2 |

果実の経営規模

(単位:戸、%)

| 作付面積 | 2010 | 2020 | 20/10 |
|---------|---------|---------|--------|
| 0.3ha未満 | 97,648 | 59,791 | ▲ 38.8 |
| 0.3~0.5 | 48,987 | 32,410 | ▲ 33.8 |
| 0.5~1.0 | 56,698 | 40,284 | ▲ 28.9 |
| 1.0~2.0 | 35,454 | 26,554 | ▲ 25.1 |
| 2.0ha以上 | 15,154 | 13,490 | ▲ 11.0 |
| 計 | 253,941 | 172,528 | ▲ 32.1 |

0.5ha未満が野菜は66%、果実は53%を占める

33

酪農の経営規模

(単位:戸、%)

| 成畜頭数 | 2010 | 2020 | 20/10 |
|---------|--------|--------|--------|
| ~ 19頭 | 6,033 | 1,170 | ▲ 80.6 |
| 20~29 | 3,279 | 1,761 | ▲ 46.3 |
| 30~49 | 5,612 | 3,273 | ▲ 41.7 |
| 50~79 | 4,178 | 2,701 | ▲ 35.4 |
| 80~99 | 1,096 | 870 | ▲ 20.6 |
| 100~300 | 1,678 | 1,659 | ▲ 1.1 |
| 300頭~ | 163 | 267 | ▲ 63.8 |
| 計 | 22,039 | 13,251 | ▲ 39.9 |



小規模層の離農と大規模化が進行

34

[農業構造の展望]

- ・**農家戸数は今後も減少し、農地集積と規模拡大が進む**
 - ……現在175万戸、10年後は100万戸を割り込む
- ・ただし、すぐには平均20～30haにはならない
- ・いくら政府が旗を振ろうが、**零細な兼業農家、高齢農家、自給的農家は今後も残存**
- ・**日本農業の主たる担い手は今後も農家**(=家族経営)、法人経営は一部
- ・農協系統は地域営農集団、集落営農、農地集積など地域農業の組織化に尽力
- ・兼業農家は地域社会にとって重要な存在である
- ・効率性、経営規模拡大、所得増大よりは**地域社会、環境保全、消費者との連携を重視すべき**
- ・**農業政策の体系も、そうしたものに再構築すべき**

35

[家族農業と農業法人]

- ・家族農業 (Family Farm) …… 家族経営、小農、農家 ← **大農-小農論争**
 企業的農業、資本主義的農業、社会主義的集団農場
 (コルホーズ、ソホーズ[旧ソ連]、プランテーション[南米・東南アジア])
- ・家族単位の農業経営 …… 家族世帯員が農業労働・経営管理活動を行う
- ・**世界の農業経営の主流は家族経営**(米国、中国、豪州、欧州)
- ・2014年「国連家族農業年」……『家族農業が世界の未来を拓く』

農業法人化のメリット

- ① 家計と経営の分離 …… 経営体として確立
- ② 労働報酬の明確化、雇用の安定的確保
- ③ 対外信用力の強化(販売力、金融機関借入)
- ④ 税金軽減(所得税、法人税)
- ⑤ 新規就農者の受け入れ

農業法人化による負担増

- ① 経理・会計事務、決算書作成、 ② 社会保険の支払い
- ③ 地方税、消費税の負担増、 ④ 雇用者の賃金支払い

36

[農業生産の特質と家族農業の強み]

- ①対象が**動植物**(生物)であり、有機的生産
 - ②自然環境の中で生まれ、気象変動、病虫害等により**生産が不安定**
 - ③土地(農地)が不可欠の生産手段で、**地域社会と密接な関係**
 - ④労働の種類が多様であり、労働の場所が移動する
 - ⑤**作業の季節変動**がある(農繁期、農閑期)
 - ⑥農作業の場所が動き、内部監督が困難
- 家族農業のほうが対応力が高い**
- 農業政策の必要性(共済、価格安定制度、需給調整、財政負担等)

37

[戦後の農業政策の歩み]

- 1945 敗戦 → **農地改革(1947~50)**
- 1947 農協法
- 1952 農地法**
- 1955 GATT加盟、高度経済成長の開始
- 1960 貿易為替自由化大綱
- 1961 農業基本法**
- 1969 農振法、米生産調整開始
- 1973 石油ショック(第一次)、高度経済成長の終焉
- 1992 新しい食料・農業・農村の方向(「新政策」)**
- 1994 ウルグアイラウンド合意
- 1995 新食糧法(←食糧管理法)
- 1999 食料・農業・農村基本法**(←農業基本法改正)
- 2002 米政策改革大綱 → 2004年度より施行
- 2010 戸別所得補償政策

38

[安倍政権下の農政・農協改革]

安倍政権下で、「攻めの農業」「農業成長産業化」を掲げ、農政・農協改革が進められた。

2012.12 第二次安倍政権発足

- ・ 日本経済再生本部（大臣クラスで構成）
- ・ 産業競争力会議（経産大臣、竹中平蔵、企業経営者）
- ・ 経済財政諮問会議（日銀総裁、伊藤元重、高橋進、企業経営者）
- ・ **攻めの農林水産業推進本部**（農水大臣以下農水幹部職員で構成）
- ・ **農林水産業・地域の活力創造本部**（首相以下関係大臣）

2013.3 TPP交渉参加を表明

2013.6 「日本再興戦略ーJAPAN is BACKー」

2013.12 農林水産業・地域の活力創造プラン

2014.5 規制改革会議「農業改革に関する意見」

2015.8 農協法改正

2015.10 TPP大筋合意

2016.11 農業競争力強化プログラム

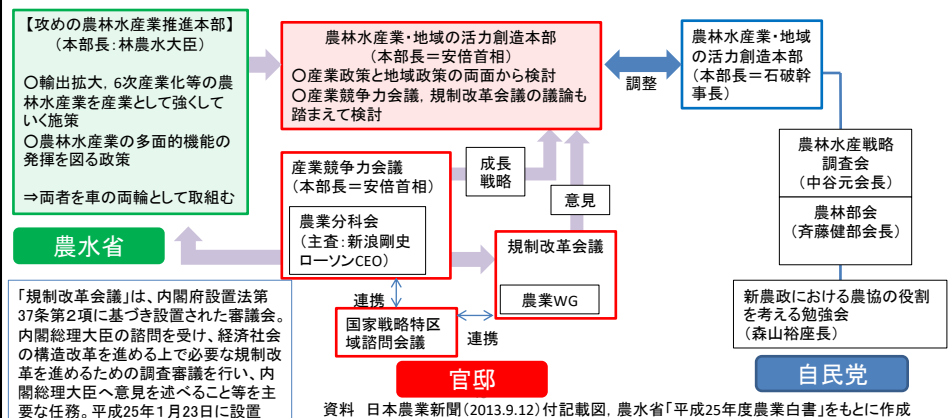
2016.12 TPP批准

39

安倍政権下で農政は官邸主導で進められた

- ・ 安倍首相を本部長とする産業競争力会議と、首相の諮問機関である規制改革会議に、それぞれ農業の専門セクションを設置。ここでの議論が施策の大枠を形成。
- ・ 自民党内部では農林部会を中心に議論がなされ、農協のあり方については農林部会の下部組織としてPTを設置。
- ・ しかし、施策の骨格は政府内の原案作成段階で固められており、自民党農林部会の影響力は以前と比べて弱まっている。

官邸主導型意思決定システム



農林水産業・地域の活力創造プラン

(2013年12月策定、14年6月・16年11月、17年12月改訂)

| | |
|-----|---|
| I | はじめに --- 強い農林水産業、美しく活力のある農山漁村 |
| II | 基本的考え方 ----- 農業・農村所得の倍増、農林水産業の成長産業化 |
| III | 政策の展開方向 |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1 国内外の需要を取り込むための輸出促進、地産地消、食育等の推進 2 6次産業化等の推進 3 農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減 4 経営所得安定対策の見直し及び日本型直接支払制度の創設 5 農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進 6 人口減少社会における農山漁村の活性化 7 林業の成長産業化 8 水産日本の復活 9 東日本大震災からの復興 |
| IV | 政策の実行とフォローアップ …… 食料・農業・農村基本計画の見直し |
| V | 具体的施策 …… グローバル・フード・バリューチェーン戦略、6次化ファンド、再生可能エネルギー生産調整見直し、農業女子プロジェクト、CLT(直交集成板) |

41

日本再興戦略における農業に関する成果目標

日本再興戦略(農業分野)の目指す姿

- 農業が成長産業となりイノベーションの創出拠点となる農村社会
- 農業・農村の所得倍増

日本再興戦略のKPI(業績評価指標)

- | | |
|---------|--|
| ①6次産業化 | ・ 2020年に6次産業の市場規模を 10兆円 |
| ②輸出 | ・ 2020年に農林水産物・食品の輸出額を 1兆円 |
| ③経営の法人化 | ・ 今後10年間で法人経営体を 5万法人 |
| ④農地集積 | ・ 今後10年間で全農地の 8割を担い手 に集積 |
| ⑤コスト削減 | ・ 今後10年間で担い手の60kg当たりコメ生産費を全国平均の16,000円から 4割削減 |

42

「農業競争力強化プログラム」(2016.11)の内容

- 1. 生産資材価格の引下げ** (肥料、農薬、機械、飼料など)
 - (1) 生産資材価格の引下げ
 - (2) 全農改革(生産資材の買い方の見直し)
- 2. 流通・加工の構造改革** (卸売市場関係業者、米卸売業者、量販店等)
 - (1) 生産者に有利な流通・加工構造の確立
 - (2) 全農改革(農産物の売り方の見直し)
- 3. 人材力の強化**
 - ・新規就農者の経営能力の向上のため各県に「農業経営塾」を整備
 - ・法人雇用を含めた就農等を支援
 - ・外国人技能実習制度とは別の外国人材活用スキームの検討
- 4. 戦略的輸出体制の整備**
- 5. 原料原産地表示の導入**
- 6. チェックオフ導入** (生産者から拠出金を徴収、販売促進等に活用)

43

7. 収入保険制度の導入

- ・農業経営者の農業収入全体に着目したセーフティネット導入
- ・現行の農業共済制度を見直し
- ・米麦の共済制度の強制加入を任意加入に変更

8. 土地改良制度の見直し

- ・農地の集積・集約化を進めるため農地集積バンクが借りている農地のほ場整備事業で、農地所有者の費用負担、事業実施への同意を不要とする

9. 農村の就業構造の改善

- ・農村就業の場を確保するためサービス業も制度の対象とする

10. 飼料用米の推進

11. 肉用牛・酪農の生産基盤強化

12. 配合飼料価格安定制度の安定運営

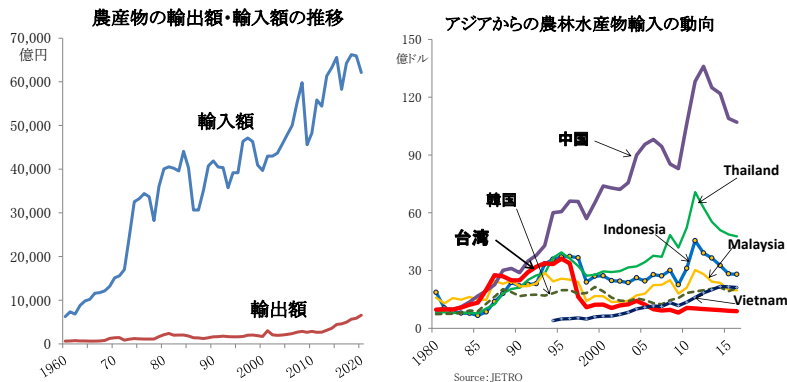
13. 生乳の改革

- ・生産者が自由に出荷先を選べる制度に改革
- ・指定団体以外にも補給金を交付
- ・全量委託だけでなく部分委託の場合にも補給金を交付

44

[農産物の輸出と輸入]

- ・日本の農産物輸入額は6兆2129億円(20年)で、20年前の1.6倍。
- ・主な輸入品目は、肉類(23.0%)、穀物(9.9%)、たばこ(9.4%)、野菜類(7.3%)、果実類(6.6%)、油糧原料(5.0%)。
- ・主な輸入先は、米国、EU、中国、豪州、タイ、カナダ。米国のシェアが低下し、中国からの輸入が増大。



45

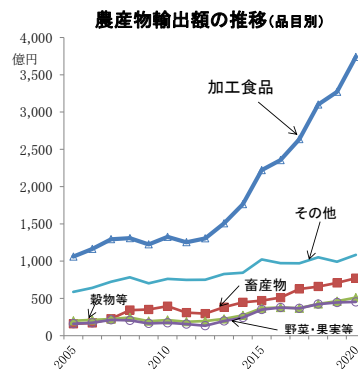
[農産物輸出の実態]

- ・2020年の農林水産物輸出額は9,256億円(前年比1.5%増)うち農産物6,552億円、水産物2,276億円、林産物429億円
- ・農産物輸出の実質7割は「加工食品」で、その原料の大半は輸入農産物。国産農産物の輸出額は1,000億円程度で農業生産額(約9兆円)の1%程度。**農産物輸出は日本農業の根本的解決策にはならず、農業所得増加への寄与は限定的。**

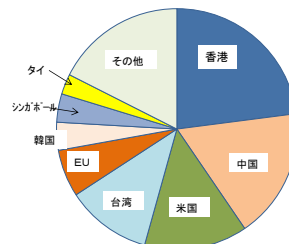
米の輸出量 41千トン(20年)
⇒輸入量(68万t)の6.0%

牛肉の輸出量 4.8千トン(20年)
⇒輸入量(60万トン)の0.8%

- ・増加の主体は加工食品(アルコール、菓子類、調味料、清涼飲料水等)であり、農産物輸出は「農業成長産業化」に直結しない。
- ・主な輸出先は香港、中国、米国、台湾で、周辺アジア諸国の割合が高い。



農産物の輸出先(2020)



46

農林水産物輸出実績 2021年(1~10月)

(億円、%)

| | 2021 (1~10月) | 割合 | 増加額 | 増加率 | 増加 寄与度 |
|-------------|-----------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| 農林水産物 | 9,367 | | 2,026 | 27.6 | - |
| 農産物 | 6,499 | 100 | 1,282 | 24.6 | 100 |
| 牛肉 | 417 | 6.4 | 194 | 87.2 | 15.1 |
| 米 | 46 | 0.7 | 5 | 10.9 | 0.4 |
| 果実類 | 317 | 4.9 | 79 | 33.0 | 6.1 |
| 野菜類 | 100 | 1.5 | 10 | 10.7 | 0.8 |
| 加工食品 | 3,750 | 57.7 | 755 | 25.2 | 58.9 |
| 菓子類 | 567 | 8.7 | 140 | 32.7 | 10.9 |
| アルコール飲料 | 952 | 14.6 | 399 | 72.2 | 31.1 |
| (清酒) | 319 | 4.9 | 143 | 81.1 | 11.1 |

・「農産物輸出」のうち「加工食品」が6割を占め(実質は7割)、その**原料は輸入品が多い**。国産原料の加工品もあるが、**輸出額に占める原料費の比率は非常に小さく**、輸出増が日本農業に与える効果は限定的。

・果実の輸出額は317億円で33.0%増加。うち生鮮果実は218億円で果実生産額(8195億円)の2.6%。輸出果実のうち**りんご91億円**、ぶどう40億円、いちご30億円、桃23億円。

・野菜(生鮮等)の輸出額49億円のうち、**かんしょ18億円**、**ながいも18億円**。

・そのほか輸出額が大きい品目は、緑茶167億円、たばこ123億円、動物性油脂120億円、種子105億円、小麦粉79億円、即席麺76億円、原皮71億円、配合飼料71億円。

・「その他調整品のその他」が1725億円と非常に大きい(農産物輸出の26.6%)。

【「農政改革」に対応した農林中金の対応】

- ・1999 食料・農業・農村基本法制定
- ・1999 日本農業法人協会設立
- ・2002 アグリビジネス投資育成(株)設立
- ・2003 高木勇樹が農林漁業金融公庫総裁に就任
- ・2006 日本経済調査協議会『農政改革を実現する』(主査 本間正義)
- ・2009 食農連携機構設立
- ・2012 農林漁業成長産業化支援機構設立
- ・2012 アグリフューチャー・ジャパン設立
- ・2013 **日本農業経営大学校開校**
- ・2012~19 京都大学寄付講座「次世代を担う農企業戦略論」
- ・2014 農林漁業みらい基金設立
- ・2019 AgVenture Lab(アグベンチャーラボ)設立

[農協改革と農協信用事業の動向]

- ・1984 日米円ドル委員会 → **金融自由化**
- ・1988 総務省行政監察報告書「農協の現状」
- ・1988 農協合併推進方針 → **1,000農協構想**
- ・1991 組織整備方針……**事業・組織2段階制**
- ・1993 **BIS規制適用**(自己資本比率規制) ← 1988 パーゼル合意
- ・1994 JA営農センター設置を決定
- ・1995 住専問題表面化 → 住専処理対策
- ・1996 経営管理制度導入
- ・1998 早期是正措置導入
- ・2000 「**農協改革の方向**」(農水省研究会) → JAバンク法 (2001年)
- ・2003 「**農協改革の基本方向**」(農水省研究会) → 経済事業改革
- ・2006 全農改革「新生プラン」

49

[農業簿記記帳の現状]

[2020年農業センサスの調査結果] (農業経営体 1,076千)

青色申告を行っている 382千 (35.5%)

うち**正規簿記記帳 208千 (19.3%)**

簡易簿記 145千 (13.5%)

→ それなりに農業簿記記帳は普及

しかし、正規簿記記帳は2割にとどまっている

→ さらなる普及・改善の努力が必要

認定農業者 234千、主業経営体 231千、販売額500万円以上 219千

法人経営は、青色申告30,707 (75.9%) で、全て正規簿記

北海道 (79.7%)、南関東 (43.7%)、九州 (37.7%) は青色申告率が高い

[2005年農業センサスの結果] (販売農家 1,963千)

青色申告491千 (25.0%)、正規簿記218千 (11.0%)

50

[会計ソフトを導入している経営体] ……約5～6万経営 (推計)

ソチマチのユーザー登録者は約4万 [ソリマチのシェアは7～8割]

ソチマチの前身は新潟県の税理士法人 (1955年設立)

1972年に会社設立

1886年に農業簿記ソフトの販売を開始



[農業簿記検定]

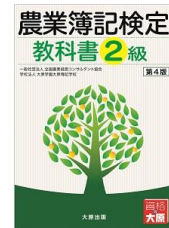
2014年より開始 (日本ビジネス技能検定協会)

年2回試験

2020年の合格者 1級 46名、2級 247名、3級 1,080名
(合格率は1・2級が3～4割、3級が6割程度)

日商簿記検定の合格者は毎年4～5万人

簿記実務検定 (全商簿記) の合格者も年4～5万人



51

[農業簿記・会計サポート体制の現状]

[農協の取組] (全中調査、2014年現在、比率は全国692農協に対する割合)

| 事業内容 | 実施農協 | 比率 | 件数 | 1JA当たり |
|--------|------|------|---------|--------|
| 確定申告支援 | 549 | 79.3 | 260,532 | 475 |
| 記帳代行 | 292 | 42.2 | 28,982 | 99 |
| 経営診断 | 115 | 16.6 | 11,243 | 98 |

[農業改良普及組織] (2021年)

普及センター事務所 359か所

普及員 6,225人 (ピーク時 [1965年13745人] の45%)

農業経営担当 595人 (9.6%)

→ 技術中心の採用・業務内容

52

〔農業共済組合〕 (2020年)

68組合 ← 都道府県単位の合併が進展、職員 6,739人
家畜診療センター（獣医師が勤務）を有する

〔畜産会〕

中央畜産会（職員80名）、各都道府県に畜産協会が存在
畜産経営診断事業を展開

〔その他〕

農業会議所系統、専門農協、農民組合、農業経営支援センター
税理士、全国農業経営コンサルタント協会、民間コンサルタント

〔農中総研の調査研究〕

『JAの農業経営管理支援に関する実証的研究』（2015）
『農協営農指導事業と農業改良普及事業の現状と今後のあり方』（2016）
『農業者支援の今後のあり方に関する調査研究Ⅰ』（2017）
『農業者支援の今後のあり方に関する調査研究Ⅱ』（2018）
『農協営農指導事業の課題』（2019）
『地域農業の持続的発展とJA営農指導事業』（2020）

53

ドイツにおける農業簿記の展開（四方康行『ドイツにおける農業会計の展開』1996）

1896 ドイツ農業協会が農業簿記局を設置し簿記指導事業を実施
20世紀初頭 **農業簿記論争**（ホワルト対エレガー）
1922 ドイツ私立農業会計事務所連盟設立 → ドイツ農業簿記・評価連盟
1960年代 農業簿記データ処理を目的とした計算センターを設立
1980 所得税法改正により簿記記帳義務の農業者が増加

フランスの農村経済コンサル協会（桂瑛一「フランスにおける農業指導の組織と役割」2016）

1901 技術指導を行う生産者組織として出発
1968 県レベルの組織結成 ← 付加価値税導入
1992 全国組織結成（CER）
全フランスに69の事務所、約11千人の職員、顧客数277千人（戸）
税務申告代行、記帳代行、経営コンサルを有料で行っている

デンマークの普及事務所

コペンハーゲン近郊の普及事務所を訪問
65人の職員のうち6割が農家の会計・税務のサポートを有料で行っている
デンマークの普及組織は農業団体が運営

米国では酪農経営に対するアドバイスを行う専門農協が存在

54

農業簿記の普及において農業金融が果たすべき役割は大きい

[農林中金・JAバンク]

- ・JAバンクは**農業メインバンク化**を掲げて取り組んできた
- ・2011年より**農業金融プランナー**制度開始（試験科目は農業簿記、税務、経営分析等）
 - 13,902人が資格取得（2021年3月）

農林中金 国内19支店、職員3,515人、信農連 32、職員4,716人
JA 576, 6,879支店、信用事業職員 51,317人、営農指導員 14,502人

[日本政策金融公庫]

- ・2005年より**農業経営アドバイザー**の資格制度開始
 - 5,626人が資格取得（2020年）
 - [税理士等1,158人、JA1,011人、信農連503人、銀行等1,709人、公庫職員417人]
- 国内 48支店（農林水産事業実施）、職員数 7,436人（公庫全体）

55

[農業金融の課題と農業簿記・会計の再構築]

(1) 農業金融の役割

- ・金融の機能……産業、企業の方向つけ(シュンペーター)
- ・経営管理支援
- ・政府系金融機関(日本政策金融公庫)の改革

(2) 農協の金融事業と営農指導事業との関係強化

- ・農業改良普及制度の改革、連携・関係強化
- ・農協営農指導事業の費用負担問題

(3) 農業簿記・会計の普及・改革

- ・収入保険導入を契機に農業簿記・会計の重要性が増す
- ・農協金融担当者の**農業簿記・会計に関する能力向上**

(4) 農業経営の会計・税務サポート体制の構築

- ・**会計サポート体制**の整備(フランス、デンマークの事例)
- ・税務相談、青色申告会のサポート

56