

2024.4.24

新世紀JA研究会

食料・農業・農村基本法の改正と今後の課題

清水徹朗

(元農林中金総合研究所基礎研究部長)

1. 戦後農政の歩み
2. 農業基本法と「基本法農政」
3. 食料・農業・農村基本法制定の背景
4. 食料・農業・農村基本法の基本理念と主要内容
5. 食料・農業・農村基本法改正の背景
6. 基本法改正の主要論点
7. 検証部会での検討過程
8. 改正案の主要内容
9. 今後の課題

[日本農業の現状]

1. 戦後農政の歩み

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・農村政策の方向(「新政策」)

1994 ウルグアイラウンド合意

1995 新食糧法 ← 食糧管理法廃止

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 → 2007年度より経営所得安定対策導入(規模要件)

2010 戸別所得補償制度導入 ← 民主党政権(2009年)

2012 第二次安倍政権 → TPP交渉参加

2. 農業基本法と「基本法農政」

- ・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
← 農業研究者を総動員して策定

[農業基本法]

1. 総則(1～7条)
2. 農業生産(8～10条)
3. 農産物等の価格及び流通(11～14条)
4. 農業構造の改善等(15～22条)
5. 農業行政組織及び農業団体(23～24条)
6. 農政審議会(25～29条)

- ・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

- ・農業の自然的経済的社会的制約による**不利を是正**
- ・他産業との生産性の**格差の是正**、生産性の向上
- ・農業従事者の**地位の向上**、健康で文化的な生活
- ・家族農業経営の**近代化**、自立経営農家の育成
- ・**共同利用施設**の設置、農作業の共同化
- ・**生活改善**、婦人労働の合理化

- ・一定の成果はあった(貧困の解消、農業機械化、生産性向上、品質向上等)
- ・外部環境の急激な変化(土地価格上昇、国際化、円高) → **農家総兼業化**

3. 食料・農業・農村基本法制定の背景

- ・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ー94)
- ・EU、米国の農政改革
- ・1992年……「新しい食料・農業・農村政策の方向」(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. 食料・農業・農村基本法の基本理念と主要内容

[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

(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、**緊急に必要なときは、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。

(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。

「**農業所得**」という用語が消える。

(農業基本法では「**農業所得の確保**」が3か所書かれていた)

5. 食料・農業・農村基本法改正の背景

- ・食料・農業・農村基本法制定(1999年)から25年が経過
- ・新基本法に大きな影響を与えた「新政策」からは32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
 - ・ 農業者の高齢化、法人経営の成長
 - ・ 地球環境問題の深刻化
 - ・ 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
- ・フランス 第1次エガリム(食料三部会)法(2018年)
 - ・・・・農業・食品関係者の協議の場、適正な価格形成
- ・フランス 第2次エガリム法(2021年)
 - ・・・・農業所得確保のための価格形成のルール
- ・基本法の改正を検討するというのは妥当な判断

[岸田政権の発足と基本法見直しの経緯]

2021年10月 岸田政権発足 → 「**新しい資本主義**実現会議」設置

2022年2月 ロシアの**ウクライナ侵攻** → 穀物価格、肥料価格高騰
→ 自民党内に「食料安全保障に関する検討委員会」設置
(委員長 森山裕[元農相])

2022年5月 森山元農相が基本法見直しの意向を表明

2022年7月 参議院選挙・・・自民党が勝利するも危機感(**農村票の減少懸念**)

2022年9月 岸田首相が食料安定供給・農林水産業基盤強化本部で基本法
見直しを指示

→ 農水大臣が食料・農業・農村政策審議会(会長:大橋弘[東大副学長])
に基本法の検証・評価、見直しを諮問

審議会内に「基本法検証部会」(部会長:中嶋康博[東大教授])を設置

2022年10月～23年9月 検証部会審議(16回)、地方意見交換会(11か所)

2023年9月 最終答申

2024年2月 改正案を国会に提出 ⇒ 2024年度通常国会で審議

[安倍政権下の農政・農協改革]

安倍政権は「**農業成長産業化**」を掲げ、農政・農協改革を強引に進めた。

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－JAPAN is BACK－**」

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 → 2018.12 TPP11発効

[アベノミクス農政の内容]

1. TPP、日EU EPA、RCEP参加
2. 戸別所得補償廃止
3. 農地中間管理機構設立
4. 農協・農業委員会改革
5. 農林漁業成長産業化支援機構設立
6. 生乳指定団体制度廃止
7. 主要農作物種子法廃止
8. 収入保険導入と農業共済制度改革
9. 農産物輸出促進
10. 国家戦略特区で株式会社の農地所有要件緩和

- ・企業利益優先
- ・「農業成長産業化」
- ・法人経営重視、家族経営軽視
- ・農産物輸出促進
- ・官邸主導の政策決定

日本再興戦略(2013年)の目標と実績

	項目	目標	実績	評価
1	6次産業化	2020年に6次産業の市場規模を10兆円	意味不明 6次化ファンド破綻	×
2	輸出	2020年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円	9,860億円(2020年)	△ 中身は「スカスカ」
3	経営の法人化	今後10年間で法人経営体を5万法人	3.3万法人(2023年)	×
4	農地集積	今後10年間で全農地の8割を担い手に集積	59.3%(2023年)	×
5	コスト削減	今後10年間で担い手のコメ生産費(60kg)を9,600円に削減	11,424円(2022年) (10ha以上)	×

* 日本再興戦略は「農業成長産業化」、「農業・農村所得倍増」を掲げた

6. 基本法改正の主要論点

(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

(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. 検証部会での検討過程

回	開催日	審議内容
1	2022年10月18日	今後の進め方、食料安全保障ヒアリング（商社、農中総研）
2	2022年11月2日	国内市場の将来展望と輸出の役割
3	2022年11月25日	国際的な食料安全保障に関する考え方
4	2022年12月9日	人口減少下における担い手の確保
5	2022年12月25日	需要に応じた生産
6	2022年10月18日	食料安全保障のための生産性向上、技術開発
7	2023年1月13日	持続可能な農業の確立
8	2023年1月27日	農村の振興
9	2023年2月10日	備蓄、食品安全、食品表示、知的財産
10	2032年2月24日	今後の展開方向（基本理念）
11	2023年3月14日	今後の施策の方向（食料）
12	2023年3月27日	今後の施策の方向（農業）
13	2023年4月14日	今後の施策の方向（農村・環境）
14	2023年4月28日	今後の施策の方向（基本計画等）
15	2023年5月19日	中間とりまとめ（案）
16	2023年5月29日	中間とりまとめ
17	2023年9月11日	地方意見交換会報告、最終とりまとめ（答申）
18	2024年3月11日	基本法改正案、関連法案

* 地方意見交換会11か所（2023年7月14日～8月9日）

大橋 弘 (食料・農業・農村政策審議会会長)

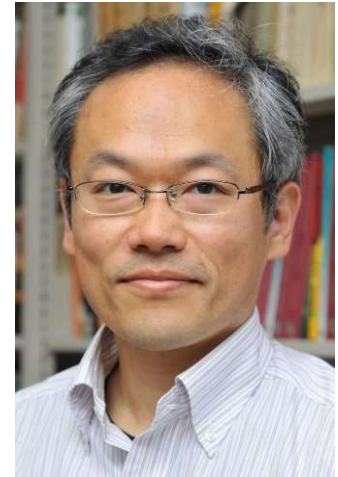
1970年 東京生まれ、東京大学経済学部卒
ノースウェスタン大学(Ph.D.)

東京大学経済学部教授(2012年より)、副学長

著書『競争政策の経済学』(2014)、『EBPMの経済学』(2020年、編著)

専門は産業組織、競争政策

農業に関する論文はごくわずかで、「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『食の安全と安心の経済学』(2004)

『フードシステムの経済学』(2019、共著)



EBPM (Evidence Based Policy Making:エビデンス(証拠)に基づく政策形成)

エビデンス(統計データ等)に基づいて政策を立案・評価する方法

1990年代以降、経済学において理論的研究よりも**実証・実験・データ分析の研究が重視**されるようになり、こうした経済学の動向を反映し、政策の立案・評価においてEBPMの手法が活用されるようになった。

(前田裕之『データにのみこまれる経済学-薄れゆく理論信仰』(2023))

日本でも、2017年に**EBPMに基づく行政評価を推進**する方針が示され、EBPM推進委員会が設立された。

近年、実証経済学分野にノーベル経済学賞が授与されている。

2019年 バナジー、デュフロ、クレマー

……RCT(ランダム化比較試験)を途上国の貧困削減等に適用

2021年 カード、アングリスト、インベンス

……「自然実験」による因果推論の研究(労働経済学)

審議会委員の構成

所属	人数	検証 部会	備考
大学	4	3	農業経済2、農業土木 1、経済学1
農業団体	3	3	全中、全国農業会議 所、農業法人協会
農業者	6	1	農業法人5、農家1
シンクタンク	2	2	日本総研、三菱UFJ
コンサルタント	2	1	農業コンサルタント
企業	2	2	キッコーマン キリンホールディング
生協	1	1	日生協
マスコミ	1	—	日本テレビ
弁護士	1	—	規制改革推進会議委員
計	22	13	うち女性9人

検証部会委員の構成

所属	人数	備考
審議会委員	13	左表の通り
臨時委員	7	
計	20	

検証部会臨時委員の構成

所属	人数	備考
大学	2	農業経済1、林学1
農業者	1	農業法人（全国農業青年ク ラブ連絡協議会）
企業	1	丸紅
町長	1	全国町村会
マスコミ	1	読売新聞（元財務次官）
その他	1	AFJ日本農業経営大学校 （元NHK）
計	7	

- ・偏った人選（農業法人重視）
- ・農業経済・農業経営の研究者が少ない

食料・農業・農村政策審議会 答申（2023年9月）

第1部 食料・農業・農村施策全般

1. 食料・農業・農村基本法制定の背景
2. 食料・農業・農村基本法の基本理念の考え方
3. 食料・農業・農村基本法制定後の食料・農業・農村をめぐる情勢の変化
4. 食料・農業・農村基本法制定後の情勢の変化と今後20年間を見据えた課題
5. 基本理念の見直しの方向

第2部 分野別の主要施策

1. 食料分野、
2. 農業分野、
3. 農村分野、
4. 環境分野

第3部 食料・農業・農村基本計画、不測時における食料安全保障

1. 食料・農業・農村基本計画、食料自給率
2. 不測時における食料安全保障

第4部 関係者の責務、行政機関及び団体その他

第5部 行政手法の在り方

- ・「農業成長産業化」「企業による農業参入」という用語は登場しない。
- ・「六次産業化」も1か所のみ。

8. 改正案の主要内容

1. 食料安全保障

- ① 「食料の安定供給」を「**食料安全保障の確保**」に変更(第2条、第2節)
- ② 「**食料の円滑な入手の確保**」(第19条)[新設]

2. 農業の担い手

- ① 「**望ましい農業構造の確立**」、「**効率的かつ安定的な農業経営を育成**」、「**専ら農業を営む者**」は変更なし(第26条、第27条)
- ② 「**それ以外の多様な農業者**」、「**地域における協議**」を追加(第26条)

3. 農業経営

- ① 「**経営管理能力の向上**」、「**労働環境の整備**」、「**自己資本の充実**」を追加(第27条)
- ② 「**農業経営の支援を行う事業者**(情報分析、助言等)」を新設(第37条)

4. 費用・価格形成

- ① 「**食料の持続的な供給に要する費用の考慮**」を新設(第23条)
- ② 「**農業資材の価格**」に関する条文を追加(第42条)

5. 農業生産

- ① 「農地の集団化」を追加(第28条)
- ② 「**先端的な技術**等の活用(情報通信技術、新品種育成)」を新設(第30条)
- ③ 「農産物の付加価値の向上(新品種、地理的表示等)」を新設(第31条)
- ④ 「**伝染性疾病**等の発生予防」を新設(第41条)

6. 農村政策

- ① 「農地の保全に資する共同活動」を新設(第44条)
- ② 「地域の資源を活用した事業活動」を新設(第45条)
- ③ 「**障害者**等の農業」に関する条文を新設(第46条)
- ④ 「**鳥獣害**の対策」を新設(第48条)

7. 環境

- ① 「環境と調和のとれた食料システム」を新設(第3条)
- ② 「農業生産活動における**環境への負荷の低減**」を新設(第5条)
- ③ 「消費者の役割」に環境負荷低減を追加(第14条)

8. その他

- ① 「農産物の輸出の促進」を新設(第22条)
- ② 食品産業の「**海外における事業の展開**」を追加(第20条)
- ③ 年次報告に関し「**講じようとする施策**」の作成を削除(第16条)
- ④ 「団体の努力」を新設(第12条)、「**団体の相互連携**」を追加(第51条)

(食料安全保障の確保)

第2条4 国民に対する食料の安定的な供給に当たっては、農業生産の基盤、食品産業の事業基盤等の食料の供給能力が確保されていることが重要であることに鑑み、**国内の人口の減少に伴う国内の食料の需要の減少**が見込まれる中においては、国内への食料の供給に加え、**海外への輸出を図る**ことで、農業及び食品産業の発展を通じた食料の供給能力の維持が図られなければならない。

5 食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業の事業者、消費者その他の食料システム(食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体)の関係者によりその**持続的な供給に要する合理的な費用が考慮**されるようにしなければならない。

(環境と調和のとれた食料システムの確立)

第3条 食料システムについては、食料の供給の各段階において**環境に負荷を与える側面**があることに鑑み、その**負荷の低減**が図られることにより、環境との調和が図られなければならない。

(農産物等の輸入に関する措置)

第21条3 国は、**肥料その他の農業資材の安定的な輸入を確保**するため、国と民間との連携による輸入の相手国の多様化、輸入の相手国への投資の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

(食料の持続的な供給に要する費用の考慮)

第23条 国は、食料の価格の形成に当たり食料システムの関係者により**食料の持続的な供給に要する合理的な費用**が考慮されるよう、食料システムの関係者による食料の持続的な供給の必要性に対する理解の増進及びこれらの**合理的な費用の明確化**の促進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26条2 国は、望ましい農業構造の確立に当たっては、**地域における協議**に基づき、効率的かつ安定的な農業経営を営む者及び**それ以外の多様な農業者**により農業生産活動が行われることで農業生産の基盤である**農地の確保**が図られるように**配慮するものとする**。

(専ら農業を営む者等による農業経営の展開)

第27条2 国は、**農業を営む法人**の経営基盤を強化を図るため、その経営に従事する者の**経営管理能力の向上**、雇用の確保に資する**労働環境の整備**、**自己資本の充実**の促進その他必要な施策を講じるものとする。

(先端的な技術等を活用した生産性の向上)

第30条 国は、農業の生産性の向上に資するため、**情報通信技術その他の先端的な技術**を活用した生産、加工又は流通の方式の導入の促進、省力化等に資する新品種の育成その他必要な施策を講ずるものとする。

(農産物の付加価値の向上等)

第31条 国は、農産物の付加価値の向上及び創出を図るため、**高い品質を有する品種の導入の促進**及び農産物を活用した新たな事業の創出の促進、植物の新品種、家畜の遺伝資源、**地理的表示**、農業生産に関する有用な技術及び営業上の情報その他の**知的財産の保護**及び活用の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

(農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進)

第37条 国は、農業者の経営の発展及び農業の生産性の向上に資するため、農作業の受託、農業機械の貸渡し、農作業を行う**人材の派遣**、**農業経営に係る情報の分析及び助言**その他の農業経営の支援を行う事業者の事業活動の促進に必要な施策を講じるものとする。

(農業資材の生産及び流通の確保と経営の安定)

3 国は、**農業資材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。

[立憲民主党の修正案] → 否決

1. 食料安全性、多様な農業者による生産増、食料自給率向上を明記する(第2条)
2. 食料の「合理的な価格」を「適正な価格」へ修正する(第2条)
3. 農業生産活動が自然環境の保全に寄与する側面を明記する(第3条)
4. 農業所得の確保、農業従事者の人権への配慮を追加する(第5条)
5. 農村の食料安定供給機能、多面的機能を明記する(第6条)。
5. 講じようとする施策に関する文書作成と国会報告を存続させる(第16条)
6. 食料自給率の目標を明記する(第17条)
7. フードバンクへの支援を明記する(第19条)
8. フェアトレードの確保を明記する(第21条)
9. 考慮されるべき費用の要素として農業の持続性の確保を追加する(第23条)
10. 備蓄食料の国際援助への活用を明記する(第25条)
11. 多様な農業者の役割を明記する(第26条)
12. 「畑地化」の文言を削除する(第29条)
13. アニマルウェルフェアを明記する(第31条)
14. 有機農業の促進を明記する(第32条)
15. 種子の公共育種事業に関する規定を追加する(第42条)
16. 地域の伝統的な食品産業の明記する(第45条)
17. 都市農業の機能の重要性を明記する(第49条)

衆議院附帯決議（一部要約）

地球規模での気候変動や国際情勢の不安定化、各国の人口動態や経済状況等に起因する食料需給の変動などにより、世界の食料事情は厳しさを増している。さらに、我が国においては、基幹的農業従事者の減少が加速しており、農村の中には集落機能の維持さえ懸念される所もあり、食料自給率は目標を下回り続けている。このような状況において、「農政の憲法」とされる食料・農業・農村基本法が果たすべき役割は極めて大きく、食料安全保障の確保、環境と調和のとれた食料システムの確立、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興等の喫緊の課題への機動的かつ効果的な対処が求められる。よって、政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

1. 国民一人一人が安全かつ十分な量の食料を入手できることは政府の責務
2. 国内の農業生産の増大を基本として確保し、食料自給率の向上に努める。食料及び農業資材の過度な輸入依存からの脱却を図るための施策を強化する。
3. 食料供給に必要な費用を考慮した合理的な価格の形成に向けた関係者の合意の醸成を図り、必要な制度の具体化を行う。
4. 農業経営の安定を図り農業の収益性の向上を図るとともに、農業従事者の人権への適切な配慮等雇用環境の整備を図る。
5. 食品の安全性の確保を図るため、科学的知見に基づいて国民の健康への悪影響が未然に防止されるよう行う。食育の取組を強化する。

6. 農業生産活動における人権尊重、**アニマルウェルフェア**、環境保全の取組を促進する。
7. 計画的かつ透明性の高い備蓄食料の運用を図る。
8. 望ましい農業構造の確立においては、地域における協議に基づき効率的かつ安定的な農業経営を営む者以外の**多様な農業者**が**地域農業**及び農地の確保並びに**地域社会に果たす役割の重要性**を十分に配慮する。
9. **水田**は食料安全保障及び多面的機能の観点から優れた生産装置であり、地域の判断も踏まえその活用を図る。
10. 農業生産活動は**自然環境の保全等に大きく寄与する側面**と環境に負荷を与える側面があることに鑑み、**有機農業の推進**等により、環境と調和のとれた食料システムの確立を図る。
11. 安定的な農業生産活動のためには**安定的な種子の供給**が重要であることに鑑み、その安定的な供給を確保するため地方公共団体等と連携して必要な取組を推進する。
12. 農村は食料の安定的な供給を行う基盤であり、国土の保全、自然環境の保全等の多面的機能が発揮される場である。農村における**地域社会の維持が農業の持続的な発展に不可欠**であることに鑑み、食品産業の振興その他の地域社会の維持に必要な施策を講じ、農村の総合的な振興を図る。**都市農業**は、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能のみならず、都市における防災、都市住民の農業に対する理解の醸成等の多様な機能を果たしており、その推進に取り組む。

9. 今後の課題

1. 衆議院を通過し今後参議院で審議

- ・4月19日に衆議院で可決（一部修正、附帯決議）
- ・今後、参議院で審議し、5月中に成立の見込み

2. 注目される政治情勢

- ・衆院3補選（東京15区、島根1区、長崎3区）……4月28日投開票
- ・衆議院解散・総選挙の時期
- ・岸田政権・自民党政治の行方
- ・米国大統領選挙……今年11月

3. 改正基本法に基づく政策の展開

- ・基本法は理念法
- ・より重要なのは具体的な制度（政策）と予算措置
- ・多様な担い手、経営安定対策の具体化

4. 次期基本計画の策定

- ・次期基本計画(2025年)の検討(審議)が始まる
- ・2020年基本計画の検証が必要

5. 当面の重要課題

- ・農業構造の変化……注目される2025年センサス
- ・経営体数、高齢化、農地集積の動向
- ・人手不足への対応、外国人労働の活用
- ・農業経営の収支動向……資材価格上昇の影響

6. 農協系統の対応

- ・地域農業の実態把握、農業構造の変化への対応
- ・地域農業再編に果たすJAの役割
- ・営農指導事業の再構築
- ・農業経営管理支援事業の強化……農業簿記・会計、税務対応
- ・「農業成長産業論」からの転換

[日本農業の現状]

[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、日本の農業経営の大半は家族経営(農家)

[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 …… 18,942
- ・その他（NPO法人等） …… 4,436

[企業等の農業参入の現状]（2022年1月） ……増加しているがシェアは大きくない

4,202法人（株式会社2,723、特例有限会社475、NPO等1,005） ……5年間で1.6倍

農地面積（借入） 14,224ha（平均3.4ha） ……1ha未満が57%、20ha以上は122法人

食料・農業・農村基本法（第22条）

「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」

[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%)
- ・1,000万円以上は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
500～1,000	92	8.5
1,000～3,000	88	8.0
3,000万円以上	41	3.8
計	1,076	100.0

資料:2020年農業センサス

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	30.7	13.3
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	18.9	17.4
その他	5.6	4.8	4.8	4.4	▲ 8.5
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

農家の動向

(単位：千戸、千人、人/戸、%)

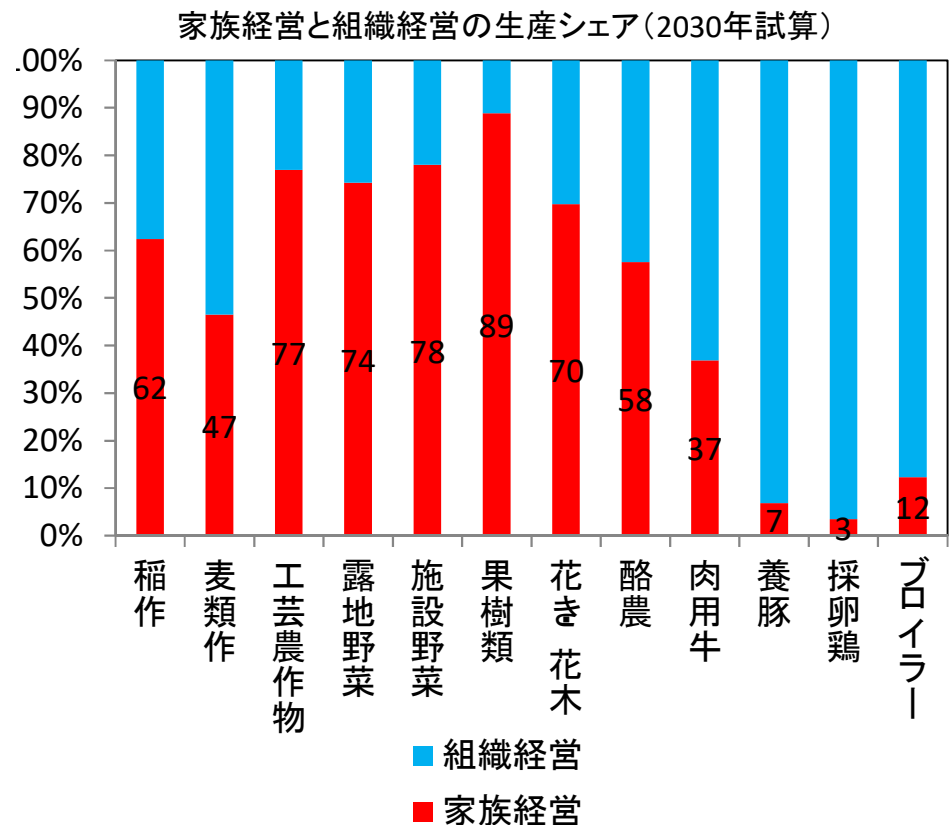
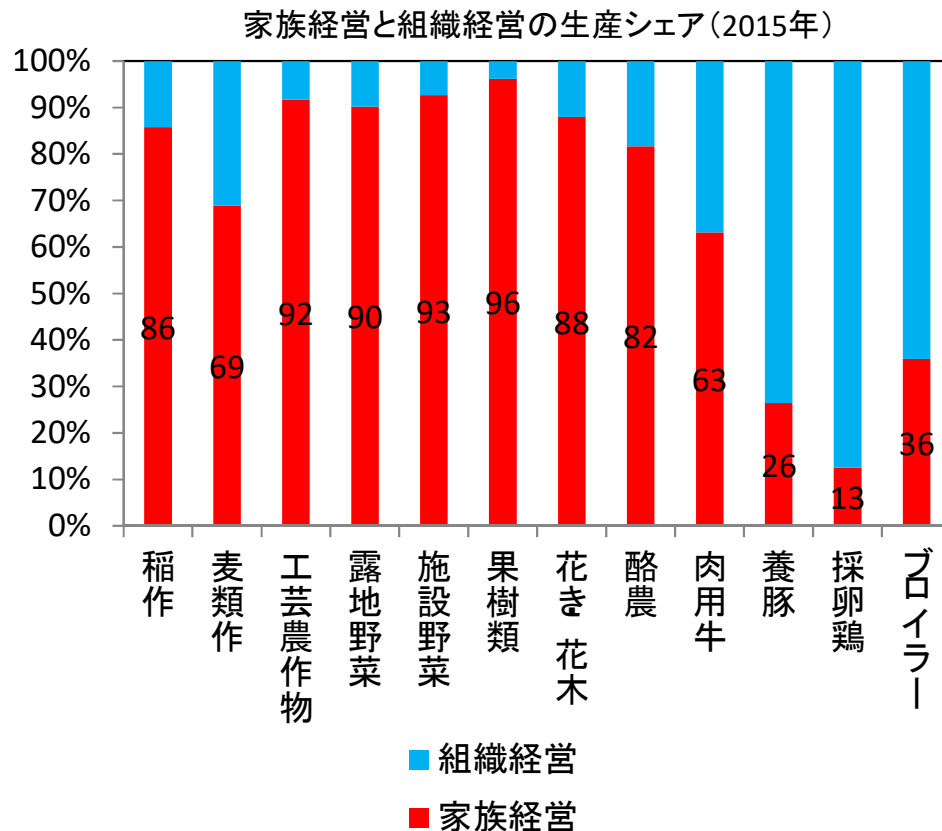
	1990	2010	2015	2020	15/10
農家戸数	3,835	2,528	2,155	1,747	▲ 18.9
販売農家	2,971	1,631	1,330	1,028	▲ 22.7
主業農家	820	360	292	231	▲ 20.9
準主業農家	954	389	259	143	▲ 45.0
副業的農家	1,196	883	779	664	▲ 14.7
自給的農家	864	897	825	720	▲ 12.8
土地持ち非農家	775	1,374	1,414	-	-
農家世帯員	13,502	6,503	4,880	3,490	▲ 28.5
1戸当たり世帯員数	4.5	4.0	3.7	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「仕事の主」の世帯員。

農家戸数、農業従事者の数は大きく減少

[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。
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、養鶏の経営体数変化率を使用。

[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)

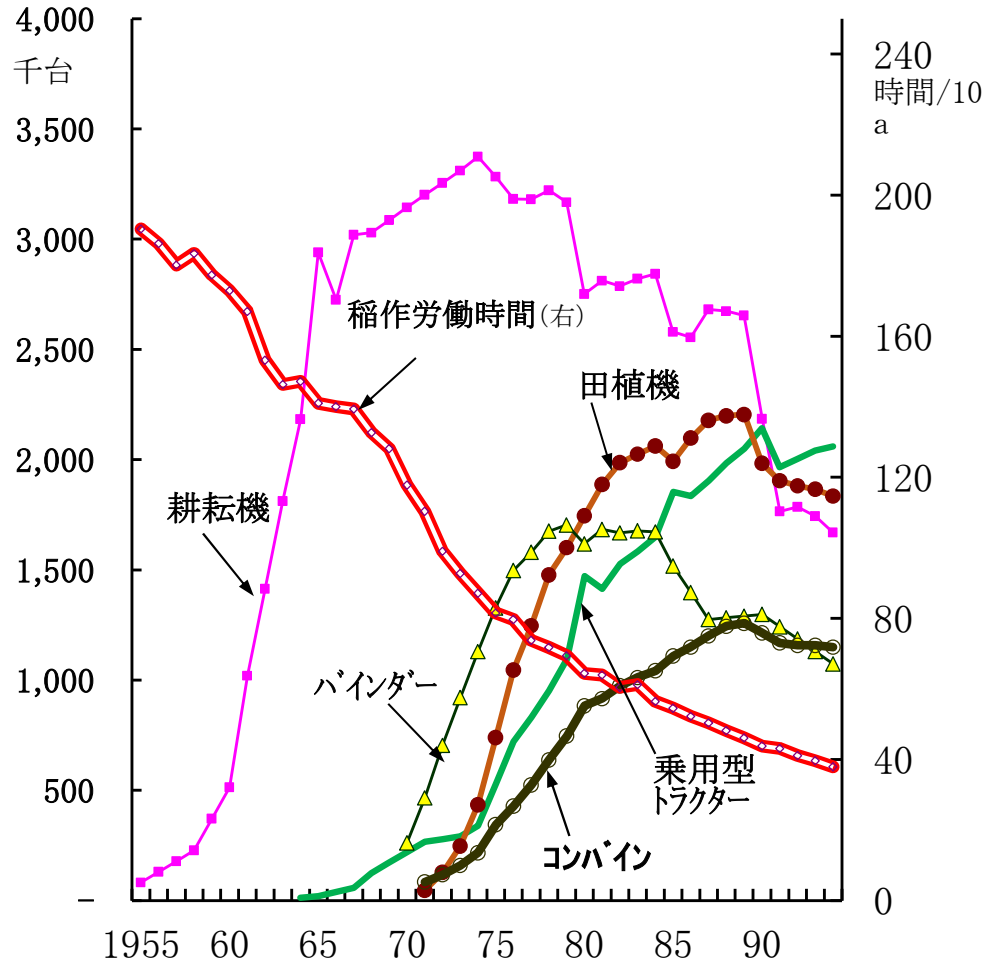
(単位:千経営、千ha、%)

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。

農業機械の普及状況と国内出荷台数

農業機械化の過程



資料：農業機械年鑑、米生産費調査

農業機械国内出荷台数

(単位：台)

	2005年	2010年	2022年
トラクター	60,339	43,368	32,037
耕耘機	154,230	155,878	93,987
田植機	44,623	29,753	16,458
コンバイン	33,765	22,211	11,531

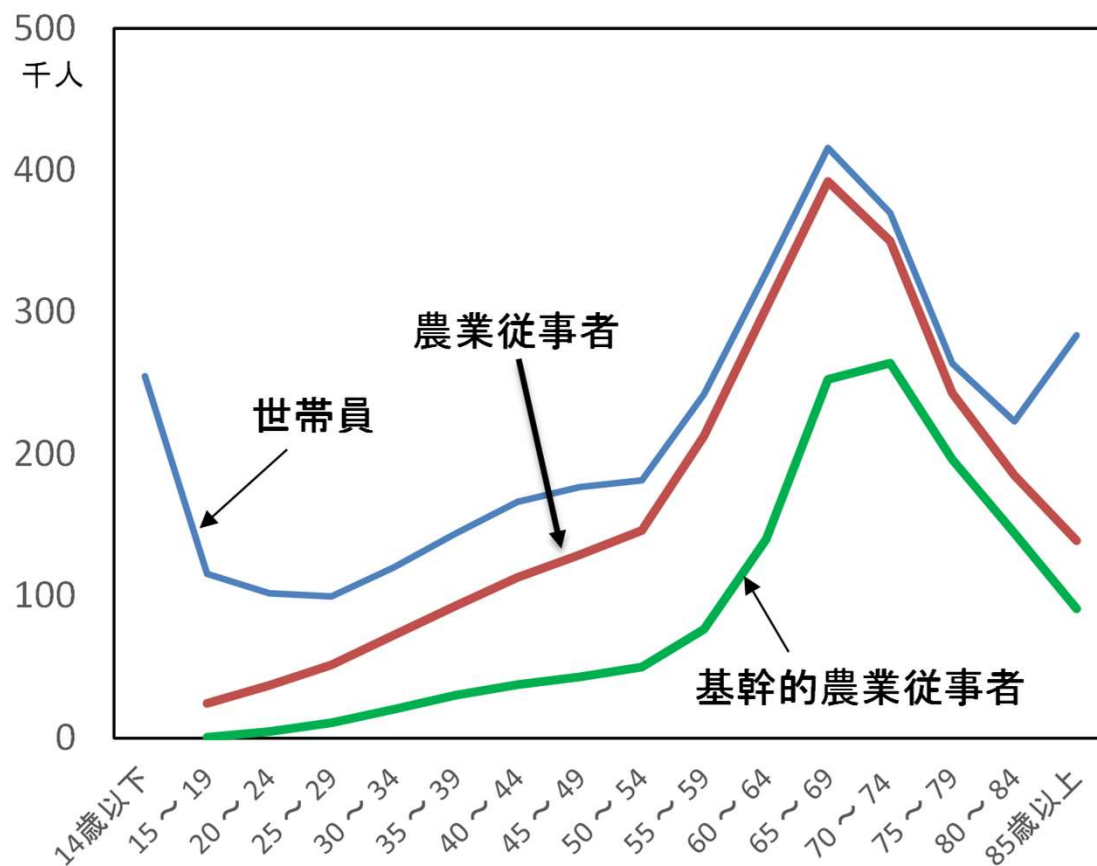
資料：日本農業機械工業会調べ

近年の農業機械の販売動向を見ると、今後、**稲作経営の大幅減少**が予想される

「基幹的農業従事者」のみで農業の担い手をみるのは誤り

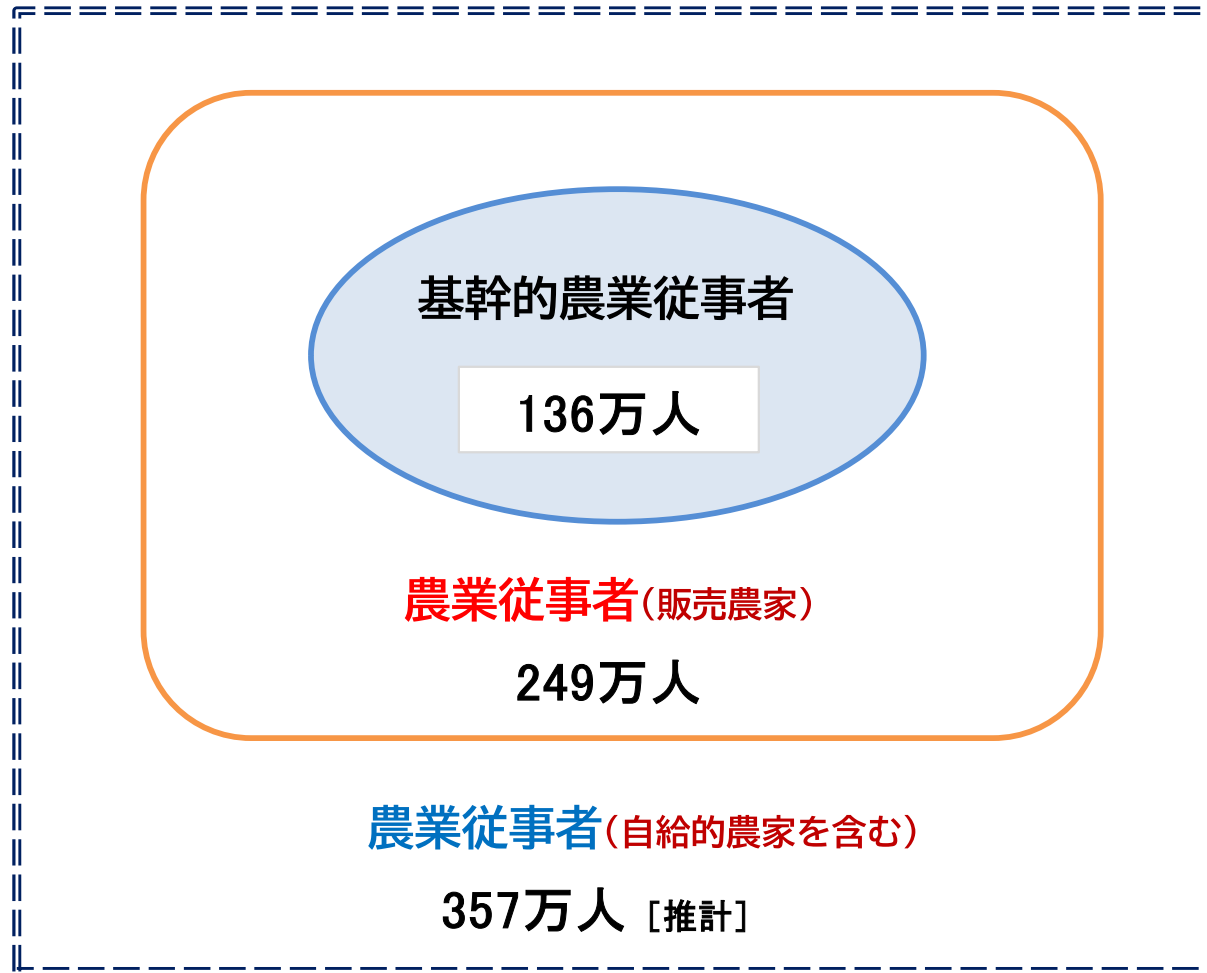
- ・ 農家世帯員 349万人……10年間で46.3%減少、65歳以上が44.6%
- ・ 農業従事者 249万人……10年間で45.1%減少、農家世帯員の71.3%
- ・ 基幹的農業従事者 136万人……5年間で22.4%減少、65歳以上が69.6%

農家世帯員の年齢構成(2020年)



資料：農水省「2020年農業センサス」

農業の「多様な担い手」とは何か？



団体経営体 3.8万
(うち法人3.1万)

農業雇用者

〔 常雇 16万人
(うち外国人4万人)
臨時雇 98万人

土地持ち非農家(150万戸) [推計]
(10a未満の農地所有者、元農家)

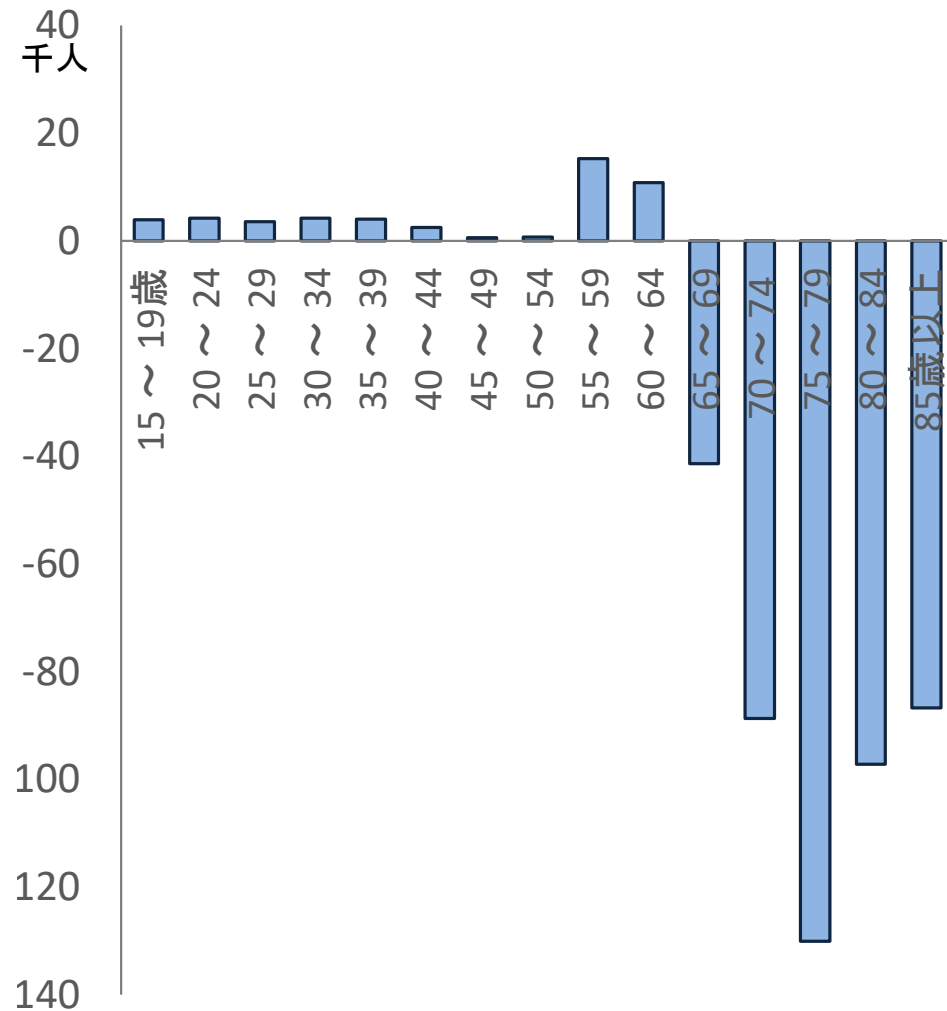
雇用労働の動向

(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

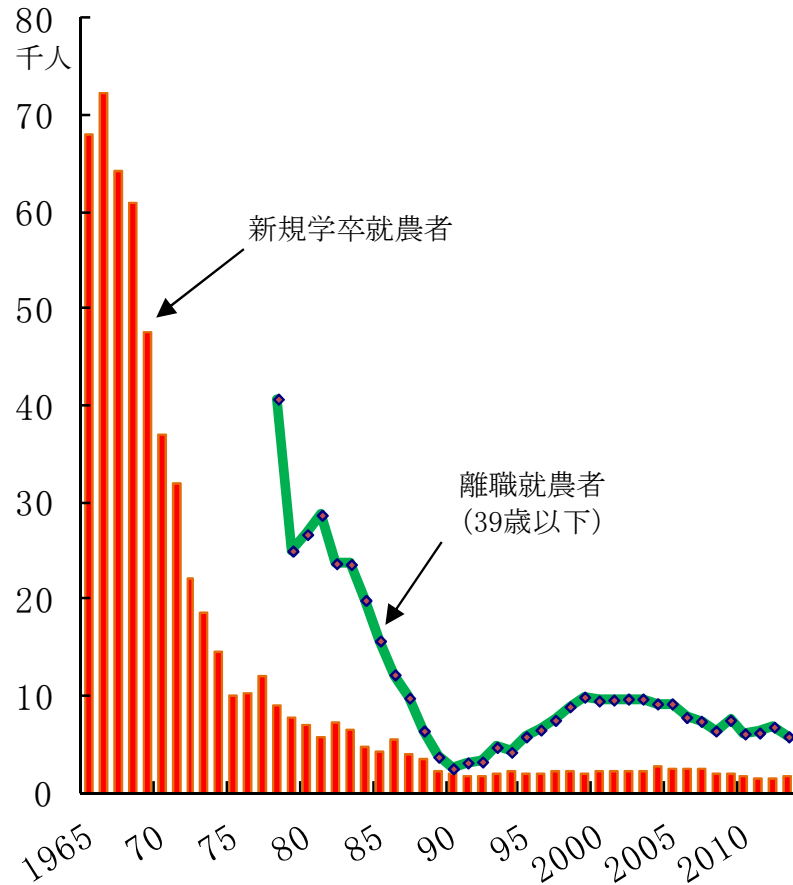
基幹的農業従事者の増減 (2020-2015)



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

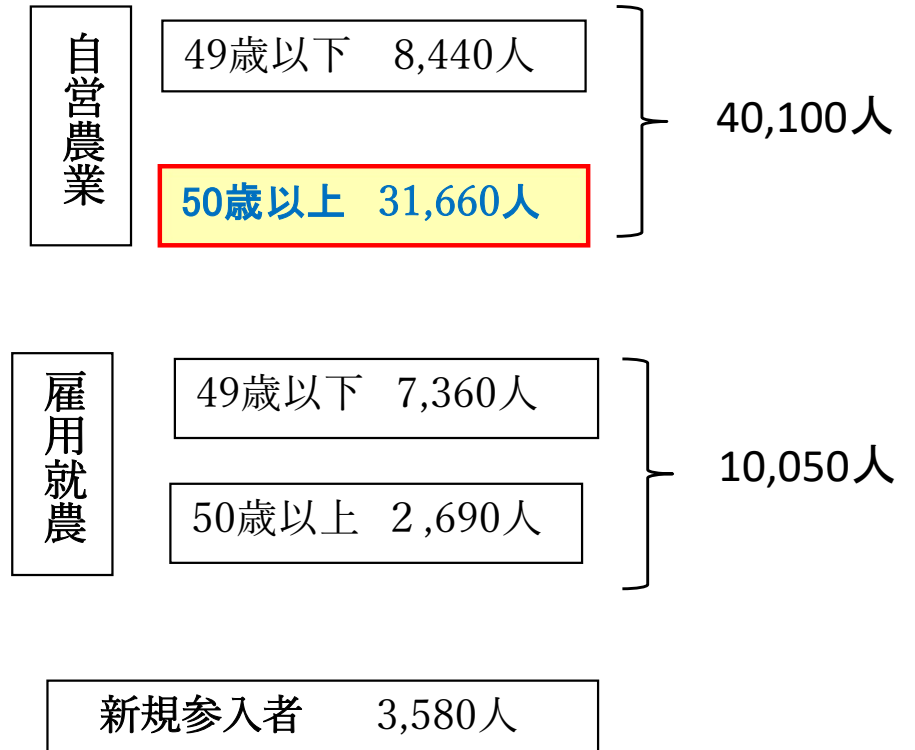
[新規就農者の動向]

自営農業新規就農者数の推移



資料:農水省「農業構造動態調査」

新規就農者数 (2020)



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

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

稲作経営における認定農業者等のシェア

(単位：千経営、千ha、ha/経営、%)

		2010	2015	2020	20/15
全 体	経営体数	1,169	952	714	▲ 25.0
	作付面積	1,369	1,372	1,286	▲ 6.3
	1経営当たり面積	1.2	1.4	1.8	25.0
認 定 農 業 者	経営体数	150	130	126	▲ 3.5
	作付面積	446	548	646	17.8
	面積シェア	32.6	40.0	50.2	+10.2
	1経営当たり面積	3.0	4.2	5.1	22.1
団 体 経 営 体	経営体数	9	12	15	29.6
	作付面積	150	187	250	33.5
	面積シェア	11.0	13.6	19.4	+5.8
	1経営当たり面積	16.2	15.9	16.4	3.1
5ha以上のシェア		31.3	37.9	50.8	+12.9
10ha以上のシェア		19.3	24.8	36.0	+11.2

資料：農業センサス

(注) 販売目的の稲作経営

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

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

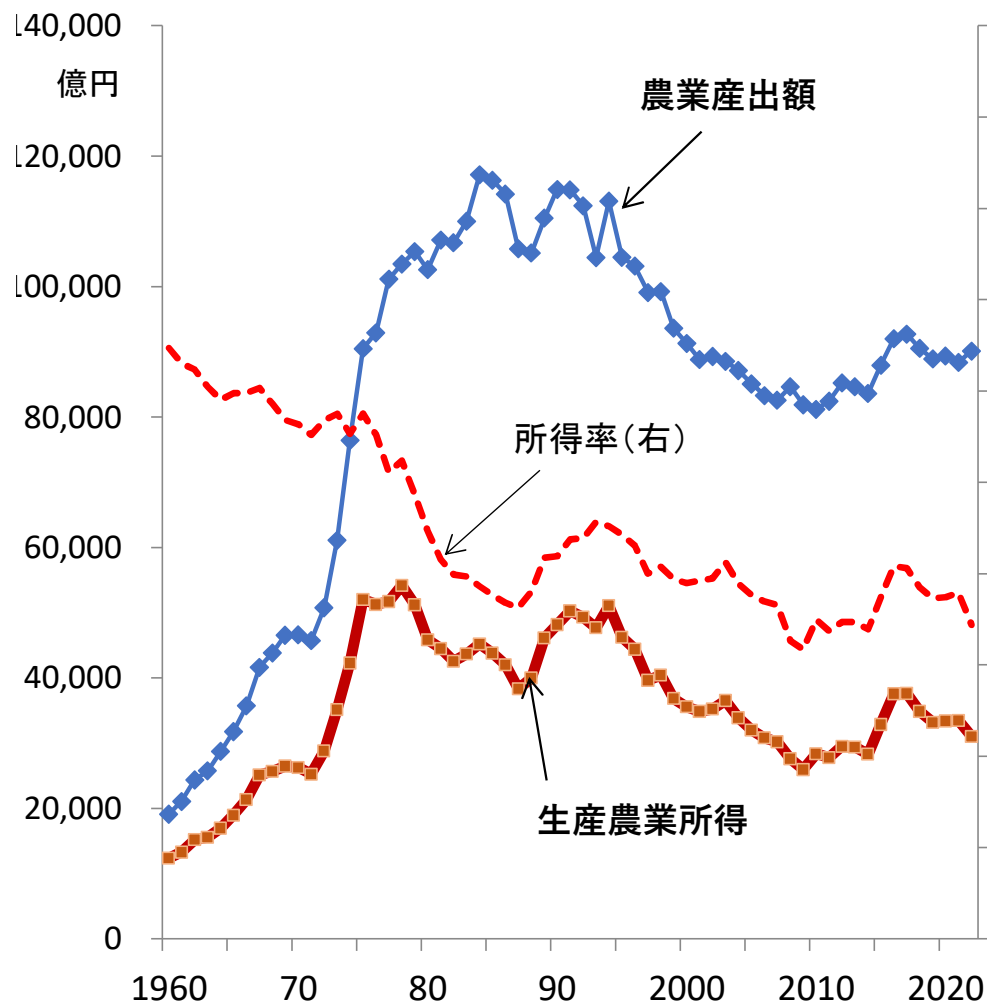


小規模層の離農と大規模化が進行

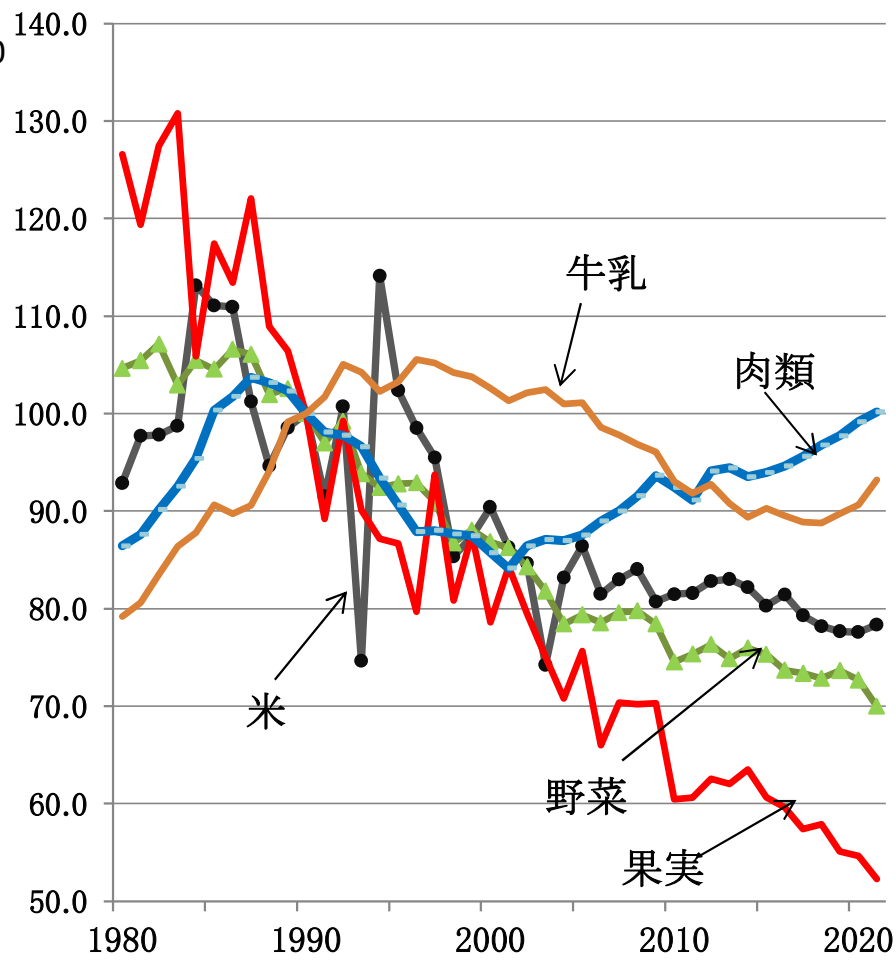
農産物・資材価格と農業所得の動向

農業生産量の推移 (1990年=100)

農業産出額と生産農業所得



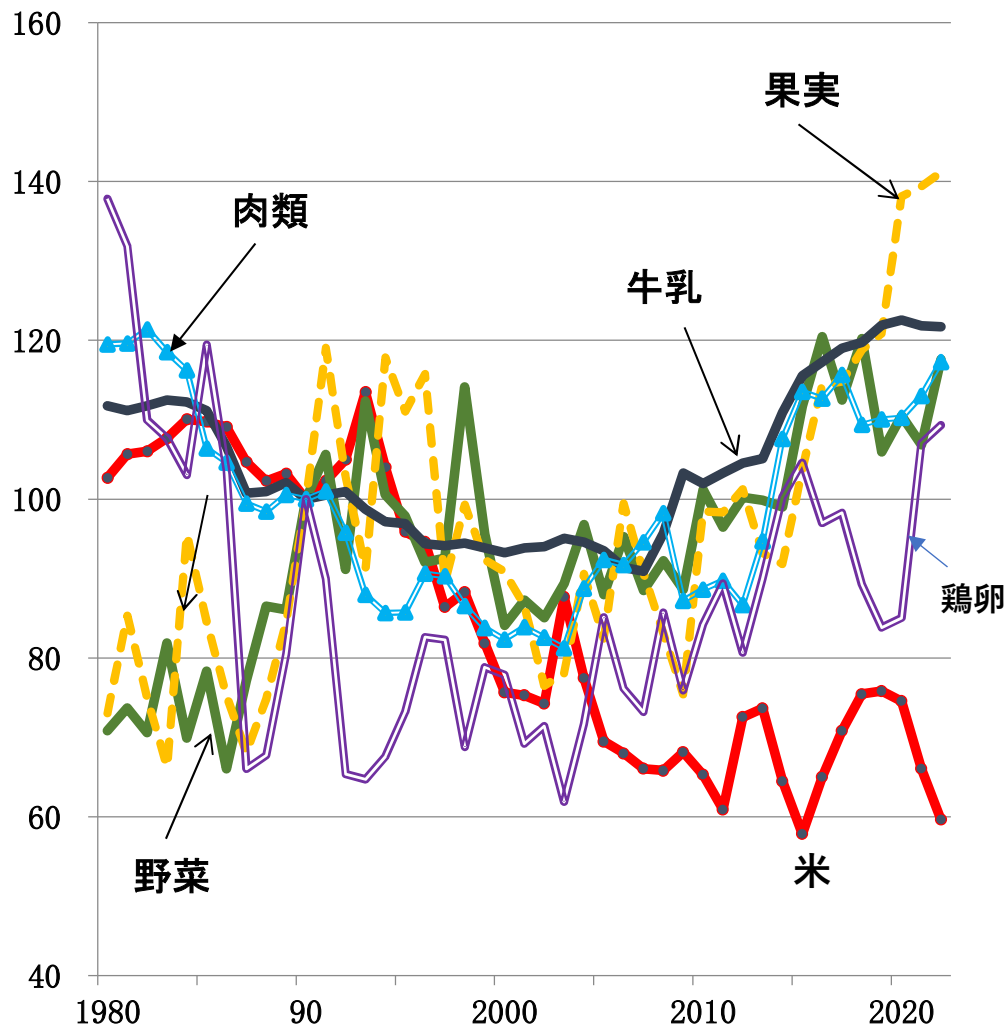
資料:農水省「生産農業所得統計」



資料:農林水産省「食料需給表」より作成

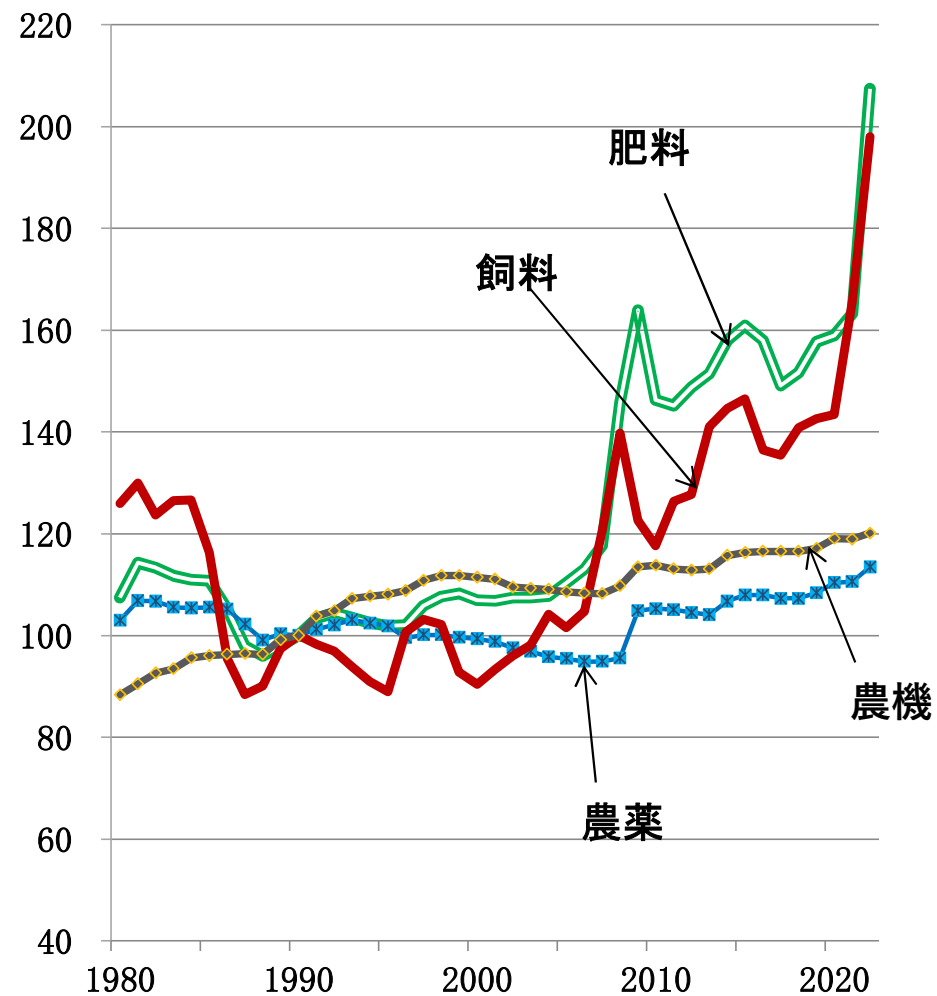
農業生産量、農業生産額が減少し、農業所得額は減少傾向

農産物価格の動向 (1990年=100)



資料:農林水産省「農業物価統計」

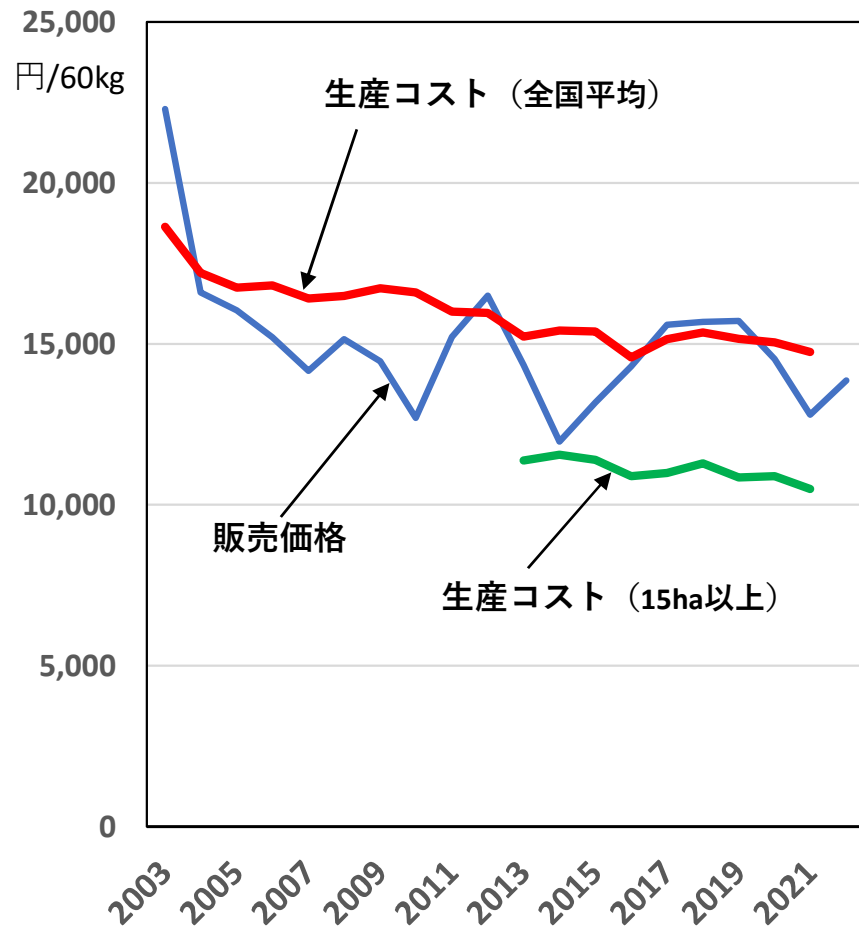
農業資材価格の動向 (1990年=100)



資料:農林水産省「農業物価統計」

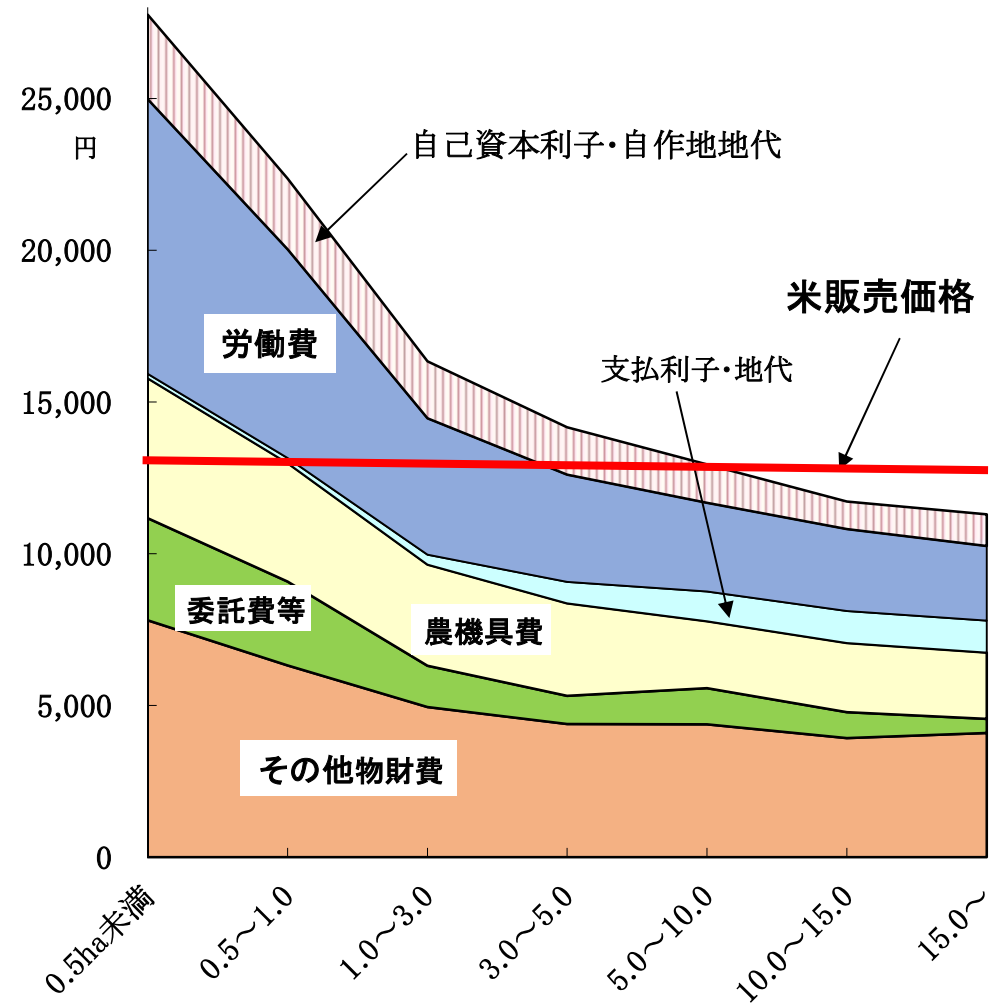
- ・米の価格は大きく低下。他の農産物価格は近年上昇。
- ・飼料・肥料価格が高騰。

米の販売価格と生産コスト



資料：農水省「農産物生産費統計」, 「米をめぐる状況」

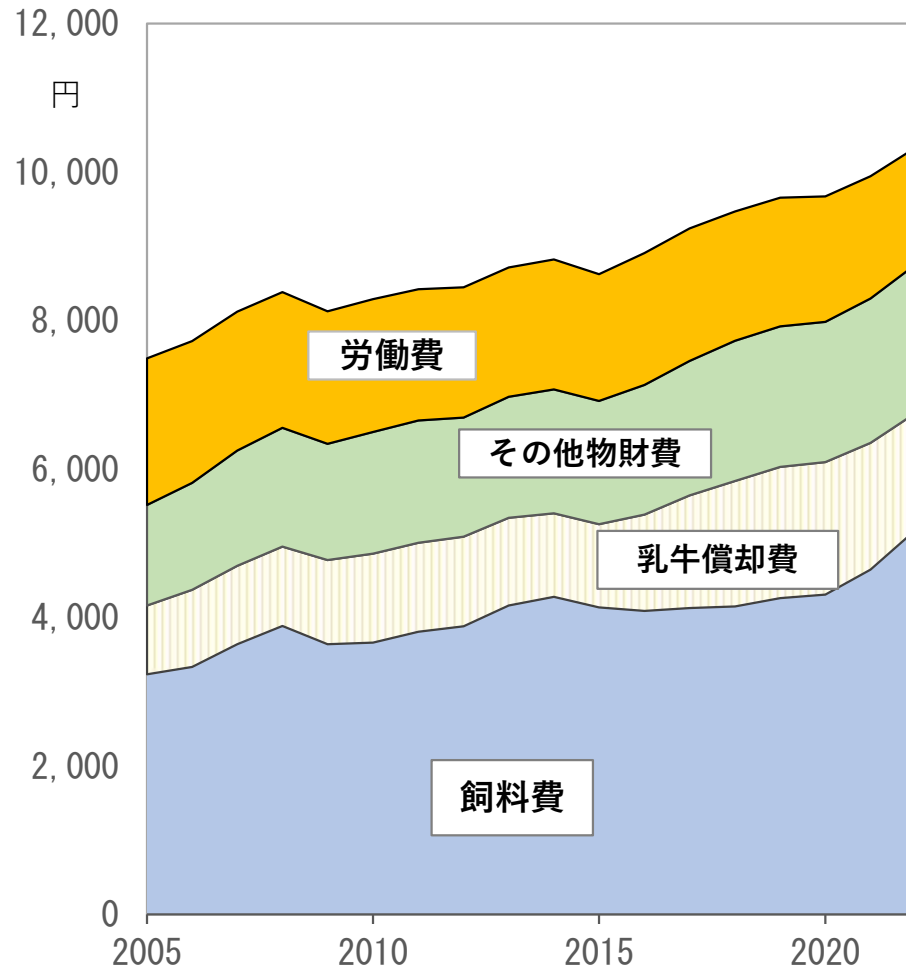
米生産費の構成 (60kg当たり、2020年産)



資料：農水省「米生産費調査」

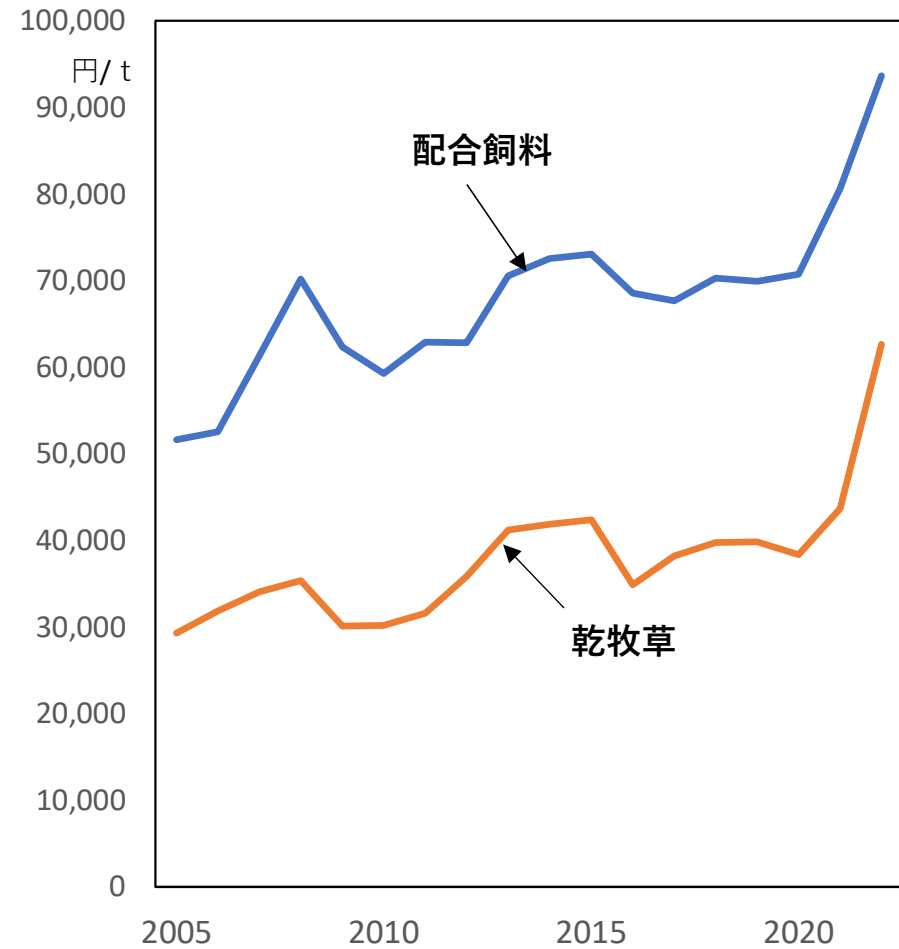
小規模稲作農家の生産コストは高く、農業機械の更新は困難

牛乳生産費の推移 (全国平均)



資料：農林水産省「畜産物生産費統計」
 (注) 乳脂肪分3.5%換算乳量100kg当たり

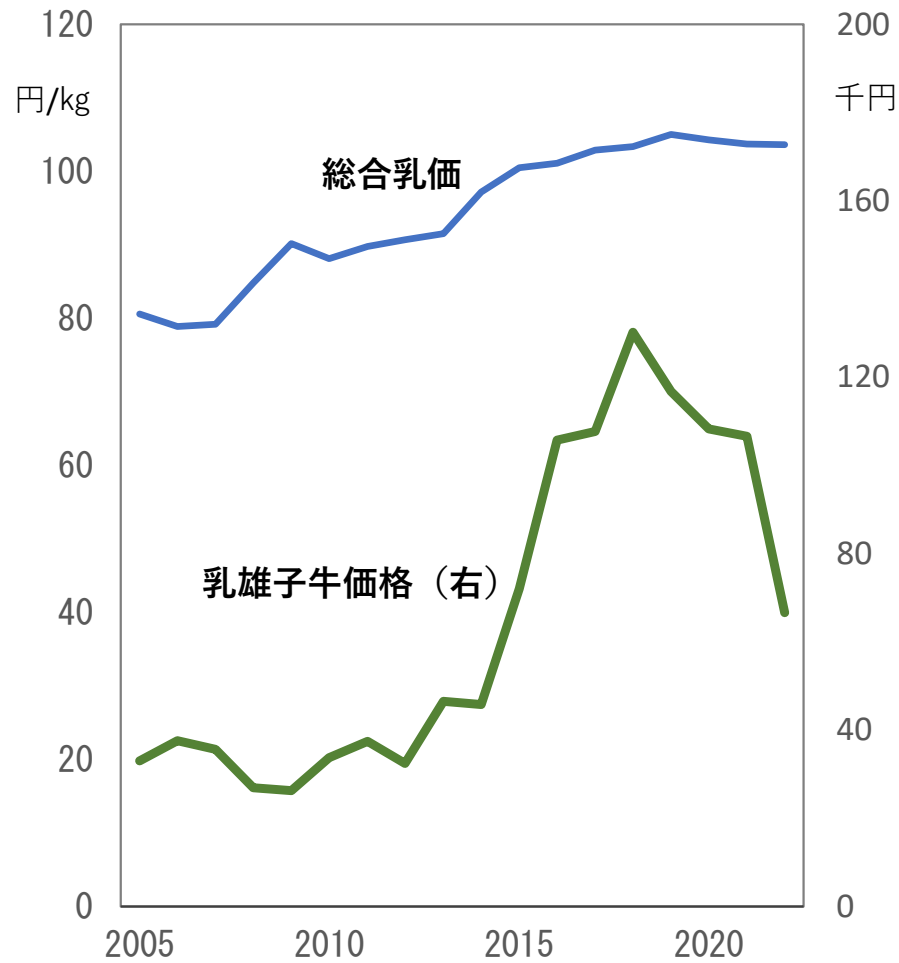
飼料価格の推移



資料：農林水産省「農業物価統計」

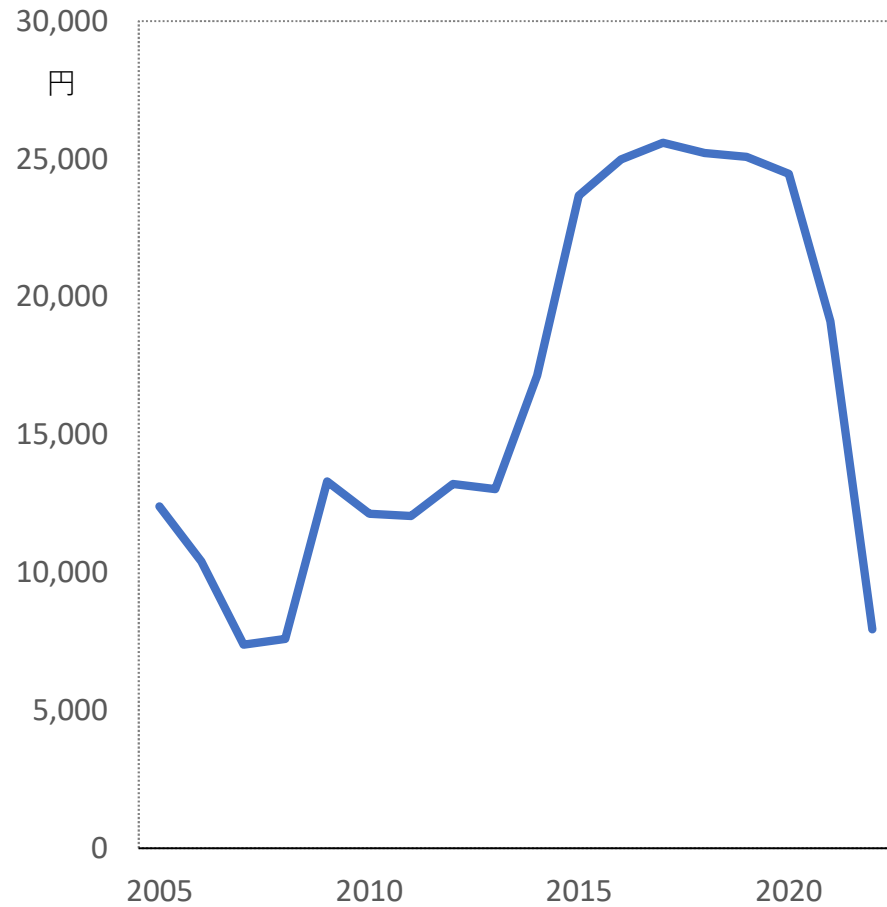
飼料価格上昇により牛乳生産費の増加が続いている

乳価と子牛価格



資料：農林水産省「農業物価統計」

1日当たり酪農所得 (全国平均、家族労働報酬)

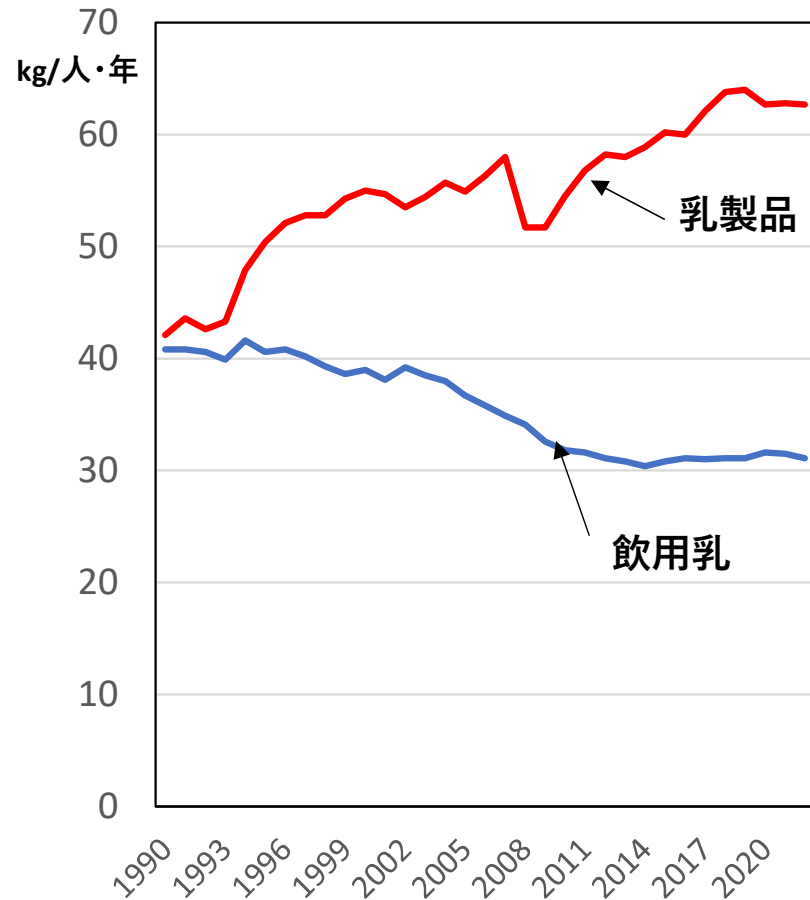


資料：農林水産省「畜産物生産費統計」

乳価は上昇してきたが、子牛価格が大きく下落し、酪農経営が悪化

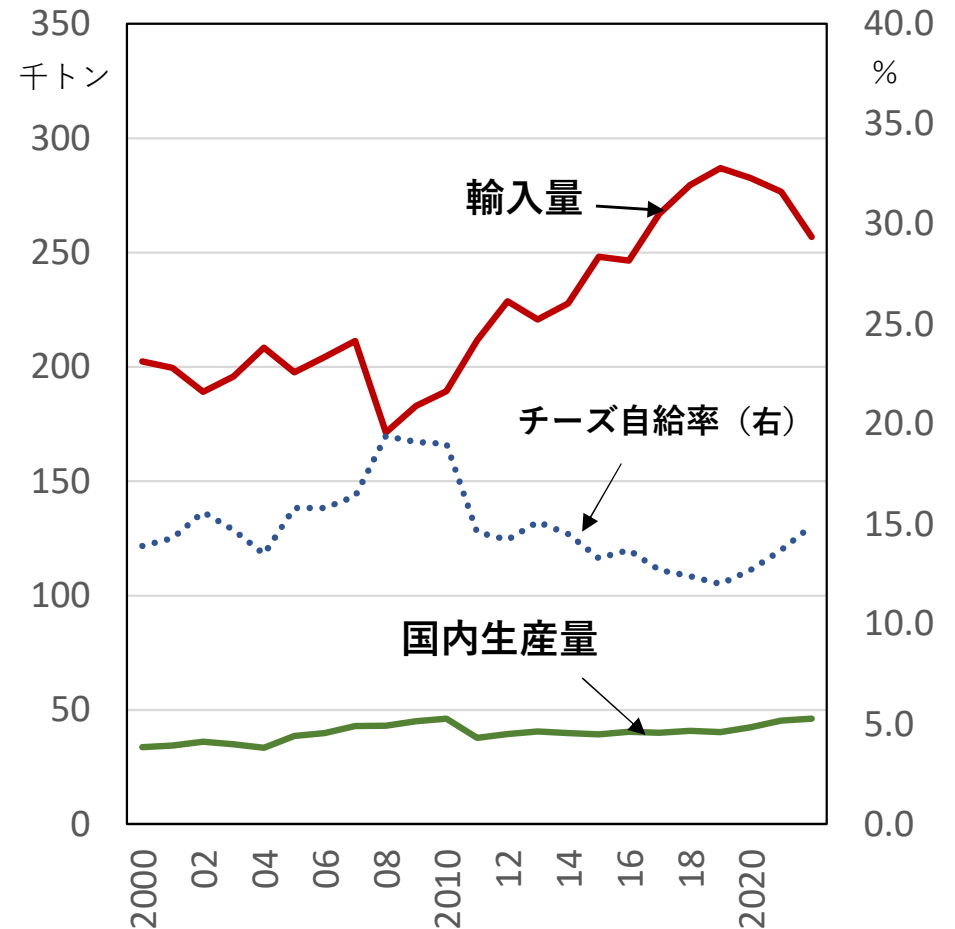
牛乳とチーズの需給動向

牛乳消費量の動向（年間1人当たり）



資料：農水省「食料需給表」

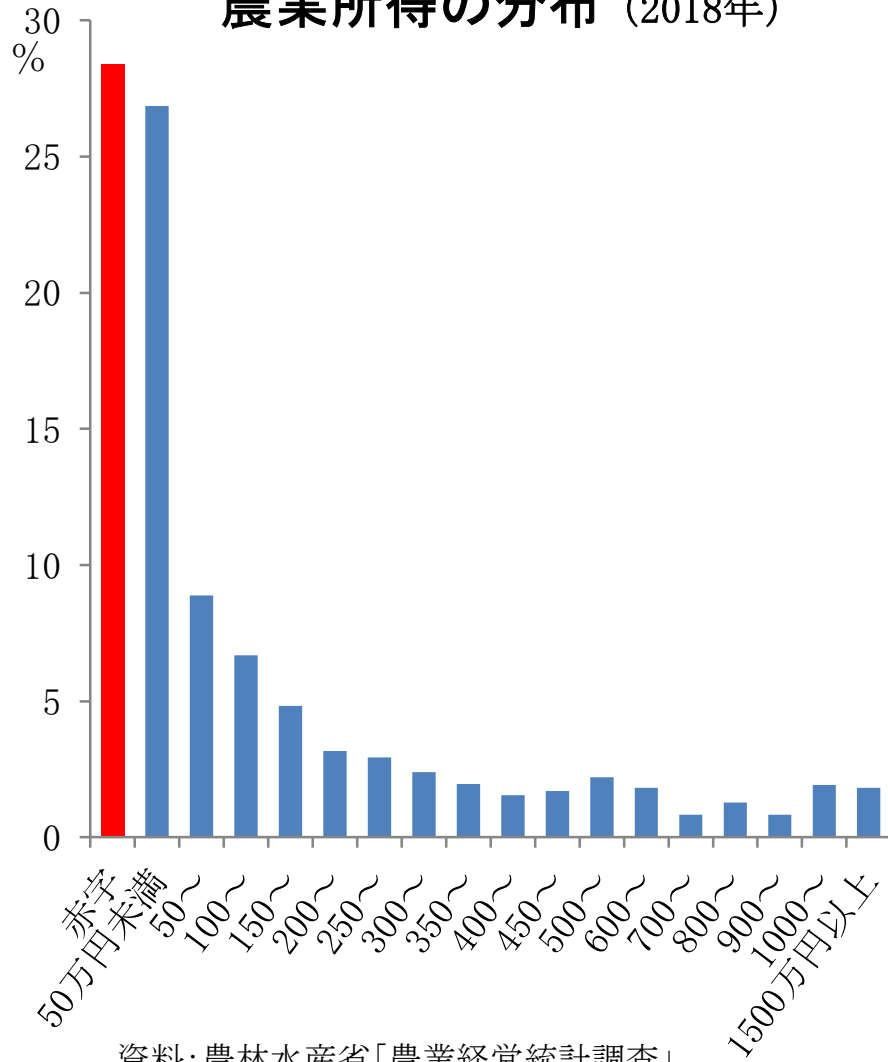
チーズの需給動向



資料：農水省「チーズの需給表」
 (注) 生産量、輸入量はナチュラルチーズ

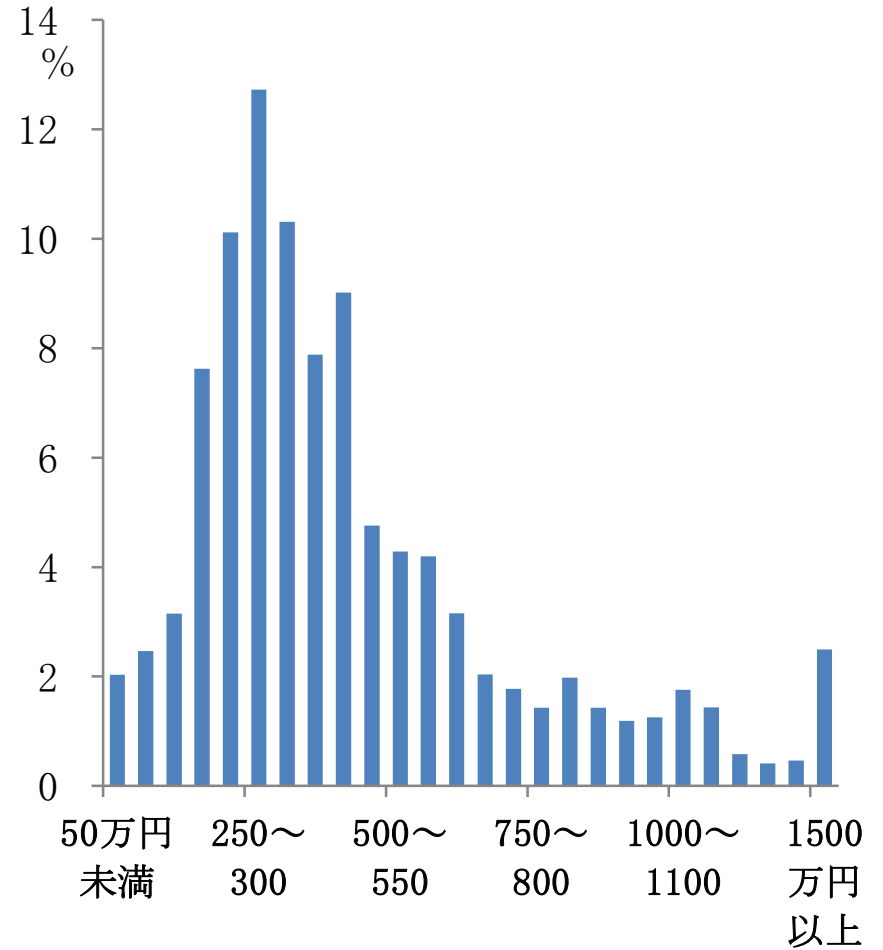
飲用乳の消費量が減少を続けるなかで、乳製品需要が増加。
 国産チーズも健闘しているが、チーズ輸入量が大きく増大。

農業所得の分布 (2018年)



5割以上の農家の農業所得は50万円未満

農家所得の分布 (2018)



資料:農林水産省「農業経営統計調査」

最も多いのは250~300万円
(高齢農家を中心)

「小農経済論の終焉」は正しいか？

荒幡克己・河原昌一郎『21世紀農業の経営展望』(1990)

「我が国農家の大多数は、かつて生業としての農業を営むいわゆる生業的農家であつが、こうした生業的農家が経済の進展に対応する過程において多くの矛盾が現れるようになった。」「我が国農業を産業として自立させ、国民経済の発展に寄与し、国際的にも競争力ある産業として発展させるためには、21世紀に向けた農業経営主体の確立が急務である。」「すなわち明治以来ほとんど変わらなかった我が国の個別農家の経営の枠が新たな形に再編されねばならないのである。」

→ 「新政策」(1992)、認定農業者制度(1993)

柏久『農業経済学の展開過程－小農経済論の終焉と企業的農業論の形成－』(1994)

わが国農業経済学の源流としての横井小農論、「簿記理論を含んだ大槻農業経営学は、横井小農論の延長線上にある。横井小農論はいまだ十分に学問的・理論的に深化したものではなかった。それを学問的・理論的に深化発展させたのが大槻博士だった。」「農民が「企業者」である状態こそ、われわれの理想であり、日本農業の窮境を打破するために求めるべきものである。」「わが国の農業経済学にもとづいて求められていることは、農業経営を資本として見、農業者のなかに企業的能力を認める、複式簿記理論を基盤とした農業経営学、農業経済学の確立である。」

高橋正郎『日本農業における企業者活動－東畑・金沢理論をふまえた農業経営学の展開』(2014)

・農業における「企業者活動」を「木」から「森」へ、農業における「企業者活動」をバックアップする農業政策、「農業の近代化は、農業経営の企業家を通じて展開されるものである」と考え、また、農業問題を「貧しさからの解放」につながる「農民問題」としてではなく、競争力をもち革新活動を自立的に展開する企業的農業者が日本農業の主軸を占めるようにするための「農業の企業家問題」にあると考えられるようになった。」