

目次

農業気象台……………	6
------------	---

〈特集〉検証・日本農業担い手の確保……………	8
------------------------	---

【巻頭論文】

今後の日本農業の担い手は誰か……………	会員 榊田 みどり……………8
---------------------	-----------------

【報告】

日本農業はだれが支えるのか — 担い手減少の実態と新たな担い手の確保対策 —……………	東京農業大学 名誉教授 門間 敏幸……………18
---	--------------------------

現場から考える 担い手の実像と今後の課題

……………	新潟県阿賀野市農業委員会 会長職務代理者 笠原 尚美……………44
-------	-----------------------------------

異業種農業参入の実態と担い手への可能性

報告Ⅰ 統計に見る異業種参入……………	東京農業大学 国際食料情報学部 食料環境経済学科 助教 古田 恒平……………72
---------------------	--

報告Ⅱ 企業の農業参入をどうとらえるか? — 食品企業の農業参入に与える効果と限界 —

..... 岡山大学大学院 環境生命自然科学学院(農) 准教授 大仲 克俊 : 84

地域計画からみる担い手の現状とこれから

..... 一般社団法人全国農業会議所 前専務理事・現相談役 稲垣 照哉 : 108

〈農政の焦点〉

食糧法改正・民間備蓄制度を創設 : 日本農業新聞報道部 岡 信吾 : 140

〈国際部報告〉

「中進国」を目指す赤道直下の国 ケニア : 会員 清水 徹朗 : 144

〈第四一回農業ジャーナリスト賞が決まりました〉 : 152

編集後記 : 158

〔巻頭論文〕

今後の日本農業の担い手は誰か

会員 榊田 みどり

農業の「構造転換」か、農業の「脆弱化」か

昨年十一月、二〇二五年農林業センサス（速報値）が公表され、主に農業経営体関連、つまり担い手関連のデータが示された（今年三月に確定値公表）。

農山村地域調査など、調査結果全体の詳細は今後を待たなければならず、農政ジャーナリストの会としても、今後改めて、同センサスに関する研究会を予定しているが、すでに公表されたデータだけを見ても、担い手の減少によって否応なしに農業構造転換が進行しつつ、農業基盤が縮小を続けている現状が明らかになった。

少し具体的な数字を紹介すると、農業経営体数は八三・六万経営体と、この五年で二二％減少した。

最も減少が著しいのが、個人経営体（注…法人化していない家族経営体。従来の「家族農業」とほぼ同じ意味と考えていい）で、同経営体のうち農業を主業とする基幹的農業従事者数は、約一〇四万人と、この五年で約二四％減少した。これは、過去四〇年間で最大の減少率だが、実は二〇二〇年センサスを見ても、一五年からの五年間で二二％減少しており、右肩下がりでの激減を続けていることがわかる。

一方で、経営面積が二〇^{ヘクタール}を超える農業経営体の耕作面積がこの二〇年間でほぼ倍増し、全体の五割を占めるまでになった。一経営体当たりの経営面積も平均三・六^{ヘクタール}に拡大し、法人経営体数も約三万三〇〇〇と、二〇年間で一・七倍に増加している。つまり、国の定義する「担い手」（認定農業者・認定新規就農者・農業法人など）の規模拡大は進んだわけで、九五年以降ずっと上昇し続けていた基幹的農業従事者の平均年齢も、六七・六歳と、三〇年ぶりに低下した。

さて、この結果をどう考えるか。戦後自作農世代がごっそり離農する時代に入った現実を象徴しているデータではあるが、同時に、農水省も「農業の構造改革」として、これまで法人化や規模拡大を促し、結果的に兼業・小規模な農家の離農を促す政策を推進してきた。成果を表すデータでもある。

そのため、メディアでは、基幹的農業従事者の激減を食料安全保障の視点から懸念する論調と、戦後の農地解放で零細化した日本農業からようやく構造転換の時代を迎えたと歓迎する論調が交錯している。

しかし、大規模化・法人化を推進する農政に適応してきた既存の「担い手」だけで、今後も増加する高齢離農者の農地を、はたしてカバーできるのか。確かに、農村を回っていると、離農した高齢農家の農地を引き受ける形で、「担い手」への農地集積と規模拡大が進んでいるのを感じるが、その構造転換が進む一方で、耕地面積の減少は止まらず、耕作放棄地も増えている。基幹的農業従事者の平均年齢が下がったのも、若い世代の農業者が増加したわけではなく、逆に減少していることを考えると、多くの高齢農業者がリタイアしたことが主因と見たほうがいい。

二〇二三年には、「地域計画」が法定化され、各自自治体で一〇年後の農地と担い手を記す「目標地図」を二五年三月末までに作成するよう義務づけられたが、蓋を開けてみると、一〇年後ではなく現在の担い手を地図に落としただけの「現況地図」が過半を占め、農水省は、全体の九割に目標地図の「ブラッシュアップ」の名の下で作成の見直しを求める結果になった。

法定化から地図の作成期限まで二年間しかなく、地域で話し合う時間を十分にとれなかったという背景もあるが、何よりも、そもそも地域の「担い手」が足りず、大規模な農業者の規模拡大も限界があり、一〇年後の展望など描けないという現場の状況が浮き彫りになったと言っている。

では、今後、誰が日本の農業と農地を担うのか。いや担うことができるのか。そこに焦点を充てたのが、今回の研究会「検証・日本農業担い手の確保」であり、本書は、その研究会の内容をまとめた一冊である。

食料・農業・農村基本計画から浮かぶ「担い手像」

今回のセンサス結果を待つまでもなく、農水省は、二〇二〇年農林業センサスを元に、今後の農業従事者の急減予測を認識しており、後継者問題の深刻さに危機感を抱いている。

二〇二〇年センサスでは、農業後継者の確保状況の調査も行われており、その結果、七割を超える農業経営体が「後継者を確保していない」と回答する衝撃的な結果が出た。とくに、近い将来に経営継承が必要と思われる七〇歳以上の経営主でも、五年以内に経営継承できる後継者を確保しているのは三割未満だった。このままいけば、二〇年後には、基幹的農業従事者が、現状の三割以下の三〇万人すら切る可能性がある」と農水省は予測している。

経営部門別で見ると、とくに果樹・水稻・露地野菜で、後継者を確保していない経営体が七割前後となっている。そのため、米・麦・大豆などの土地利用型作物では、既存の担い手の規模拡大がなければ、五年後には現在より約七〇万[㊦]も農地利用が減少し、果樹でも約二〇万[㊦]が遊休化する恐れがあるとも指摘している。

このままでは、国内生産の増大どころか、現状維持すら危うい。その危機感から、二〇二四年に制定された新たな「食料・農業・農村基本法」に基づいて翌二五年に策定された「食料・農業・農村基本計画」では、三〇年までの五年間を「農業構造転換集中対策期間」と位置づけ、対策を強化する方針を掲げた。

その中で、担い手問題に関わる生産性向上対策に関しては、以下のような絵を描いている。

まず地域計画によって「誰に農地を集約するか」「どの品目の産地にしていくか」という視点を加えた農地集約化と産地づくりを推進すること。そして、農地の大区画化などの基盤整備によって営農条件を改善し、スマート農業技術の開発・導入や、機械の共同利用などを通じた技術導入を促進するためサービス事業者の活動を支援すること。さらに、多収化や高温耐性などに資する品種の開発・導入によることで生産コストを低減し、一経営体当たりの生産量と単収の向上を進める必要があるとしている。

これらの実現に向けて、同基本計画には、約三〇項目の目標とそれに関するKPIを約九〇が盛り込まれた。ここにすべてを紹介する余裕はないが、たとえば、農地面積の総量は現在の四二七万鈔から四一二万鈔と、現状から一五万鈔の減少に食い止めることが目標となっている。一方で、現状から考えて急速な新規就農者の拡大は見込めないこともあり、四九歳以下の担い手数確保の目標は、現状とはほぼ同じレベルの毎年四万八〇〇〇人とされている。

農村現場を見てきた記者の感覚としては、これだけでも十分に意欲的な数値に思えるが、たとえばこのKPIを達成できても離農増加のスピードには追いつかない。限られた担い手でこの農地面積と今の生産量を維持するためには「生産的な抜本的向上が必要」というのが基本計画のスタンスだ。具体的には、五年後までに、担い手への農地集積率を現状の約六割から七割に高め、とくに水稻

では一五畝以上の農業経営体の耕作面積シェアを、現状の三割から五割に向上させる。また一経営体当たりの生産量を、なんと現状の一・八倍に拡大するなどのKPIを掲げている。この実現のために圃場の大区画化を進め、スマート農業技術などを導入することで、大区画化の基盤整備を実施した農地での米生産コストを現状の六割削減することなどが盛り込まれている。

少人数でも効率的に営農できる体制を整えるというのが、基本計画のビジョンだが、マクロな視点で「これが実現できなければ農地は保全できなくなる」との逆算から出されたこれらの目標が、ミクロの視点で見たとき、本当に現場にとって実現可能なKPIなのかは、読者の判断に任せたい。実際に近年では、地権者負担ゼロでの「農地中間管理機構関連農地整備事業」などを活用して農地の集約・大区画化を進め、既存の担い手の規模拡大や新規就農者の確保に成功している地域もあるし、企業参入を前提に農地を集積し、異業種企業を呼び込むことに成功した地域もある。

また、従来の「出作／入作」のスケールが拡大し、集落単位どころか県域を越えて担い手となる農業者や農業法人も増えている。二〇二五年、埼玉県に本社を置く農業法人中森農産（株）が、島根県の集落営農法人（農）川平みどりの経営を継承し、株式会社に改組してグループ企業化したM&Aのニュースは、農業関係者の間でも大きな話題になった。

これまでになかったダイナミックな動きが散見される一方で、すでに一定の規模拡大を済ませた農業経営者からは、さらなる規模拡大への投資や経営リスクを考えて「これ以上の規模拡大は難し

い」「逆に縮小したい」という声を聞くようになったのも確かだ。

近年、農水省の補助事業は、規模拡大や高度化などに取り組む農業者が優先されるため、補助事業を活用するためにも規模拡大に踏み切るケースが増えていたが、最近では逆に、いったんは借りた農地の一部を地権者に返して適正規模を模索する動きもある。背景には、昨今の酷暑や豪雨・台風被害などによる生産リスクの拡大、アメリカのイラン攻撃による原油高や円安による農業資材の高騰と安定確保のリスクなどもあるようだ。

また、農地の集約によるスケールメリットが期待できる平地地域と異なり、集約自体が困難な中山間地域など条件不利地域は、すでに過疎高齢化が深刻化し、担い手が圧倒的に少ない。経営の視点だけでいえば、農業法人や異業種参入も多くは望めない。二〇二七年度に、中山間地域の直接支払制度を含めた日本型直接支払制度の「抜本的見直し」が行われることになっているが、ますます広がりかねない平地地域との条件不利性をカバーできるのかどうか。

基本計画では、中山間地域に関して、直接支払制度など中山間地域農業を「支える」ための施策と、収益力向上・付加価値向上・基盤整備・スマート農業活用など「稼ぐ」ための施策、さらに棚田や農業遺産の魅力発進や農業体験の推進など「係わる」関係人口を拡大するための施策を、パッケージとして一体的に実施するとしているが、まだ具体像は見通せない状況で、今後、改めて検証が必要だろう。

現場にとつての「担い手像」のリアルを考える

一方で、基本計画には、「規模の大小や個人・法人などの経営形態にかかわらず、農業で生計を立てる担い手の育成・確保を進める」との方針も盛り込まれている。新基本法にも、これまで述べてきた「効率的かつ安定的な農業経営を営む者」だけでなく「それ以外の多様な農業者」の農業生産活動も行われることで、農地の確保が図られるように配慮するとなっている。

地域計画でも「担い手への農地の集積・集約化を推進することを基本」としつつ、「農業を副業的に営む経営体など多様な農業者が農地の保全・管理に一定の役割を果たしながら」農地の保全や集落機能の維持を推進するとしている。

つまり、「地域計画」でも「担い手」の定義は地域の裁量に任されているため、兼業農家や自給的農家も、地域の合意があれば「担い手」として目標地図に位置づけることが認められているわけである。現に、今回の研究会講師のひとり、新潟県阿賀野市の農業委員長職務代理・笠原尚美氏からは、兼業農家も積極的に「担い手」として位置づけるだけでなく、一戸でも耕している人は「担い手」としている同市の考え方が示された。

このような「多様な農業者」を受け入れようとする法改正も、すでに行われている。二〇二三年に、「五〇^ア要件」と言われてきた農地取得の下限面積要件が撤廃され、非農家による小規模農地の取得にも門戸を開いた。それより前の二〇年、地域再生法の改正によって、住宅と小規模農地を

セットで貸借・売買できる「既存住宅活用農村地域等移住促進事業」も始まっている。

近年では、遊休農地を活用し、非農家の地域住民や地域外から通う「農村関係人口」が、小規模な農地を自給用に耕したり、農産物直売所や学校給食に収穫物を提供する動きも登場している。

こうなると、実際の地域農業の「担い手」の考え方は、国の定義する「担い手」だけでなく、地域の実情に応じ地域の創意工夫に基づいた多様な選択肢があるわけで、国もそれを認めていることになる。

では、農村現場の「担い手」のリアルはどこにあるのか。その視点から、今回の研究会では四人の講師を招いた。一回目は、「日本農業はだれが支えるのか」担い手減少の実態と新たな担い手の確保対策」をテーマに、マクロな視点から、元東京農業大学副学長の門間敏幸氏に、農業業センサスのデータなどを元にお話いただいた。とくに土地利用型農業の未来像を、「担い手農家」「ホビークーリア（自給的農家）」「離農予備軍農家」の三分類で予測し、新たな担い手確保の動向などについての言及は示唆に富んだ内容となっている。

二回目は、「現場から考える担い手の実像と今後の課題」をテーマに、前述の新潟県阿賀野市農業委員会会長職務代理者の筈原尚美氏から、地域計画の話し合いの中で考える現場のリアルな担い手像について、事例を含めて具体的な話をしてもらった。同氏による「国の定義する担い手」と「地域の担い手」の違いの指摘と同市での実践は、非常に興味深かった。

三回目は、「異業種農業参入の実態と担い手への可能性」をテーマに、東京農業大学助教の古田恒平氏に、統計から読みとれる異業種農業参入の概要を、岡山大学准教授の大仲克俊氏に、主に食品企業の農業参入の動向とについて分析していただいた。中食・外食企業や清酒企業を中心に、農業参入の目的や事業展開など具体的な事例の紹介とともに、プレイヤーとしての異業種企業の可能性だけでなく限界にも言及している。

四回目は「地域計画から見る担い手の現状とこれから」をテーマに、(一社)全国農業会議所顧問の稲垣照哉氏を講師に、各地の地域計画の策定状況や、そこから見えてきた課題、今後の地域計画のブラッシュアップの方向性について語ってもらい、多様な農業者像をどう考えるかにも言及していただいた。

講師それぞれの視点から、いずれも現場の実情を踏まえた興味深い問題提起がなされ、手前味噌ながら充実した研究会になったと自負している。今後の担い手問題を考える上で、参考に使っていたければ幸いである。

(明治大学兼任講師 さかきだ みどり)