

2025年9月5日 全11頁

シリーズ 民間企業の農業参入を考える

第3回 生産基盤としての耕地(1)

コンサルティング企画部
大和フード&アグリ株式会社

主席コンサルタント 林 正浩
副部長 藤田 葵

[要約]

- 食料供給の観点から農業経営の形態を整理すると、「国内生産・国内販売」、「国内生産・海外販売」、「海外生産・国内販売」、「海外生産・海外販売」の四つのモデルに分類される。
- 「食料・農業・農村基本法」の枠組みでは、日本国内で生産し、出荷先も日本市場とする「国内生産・国内販売」（内ー内モデル）を食料供給能力の基本路線とし、この維持のために「国内生産・海外販売」（内ー外モデル）を有効に機能させることが食料安全保障確保の基本的な考え方となっていると理解される。
- 「内ー内モデル」、「内ー外モデル」に比べ、生産基盤を海外に有して国内に供給する「海外生産・国内販売」（外ー内モデル）および「海外生産・海外販売」（外ー外モデル）は改正基本法では十分に検討されているとは言い難い。しかし、食料安全保障上のサブシナリオとして検討の余地があると考えられる。
- 重要なことは、我が国の食料安全保障の将来を見据えつつ、これら四つのモデルを相互に連環する一連の戦略シナリオとして捉え、広義の国益および世界における食料供給の最適化の観点からデザインし直すことである。

目次

1. はじめに.....	2
2. 「食料安全保障」と農地の関係.....	3
3. 農業経営の4類型：どこで作りどこに届けるか.....	5
① 国内生産・国内販売（内－内モデル）.....	6
② 国内生産・海外販売（内－外モデル）.....	7
③ 海外生産・国内販売（外－内モデル）.....	8
④ 海外生産・海外販売（外－外モデル）.....	9
小括.....	10
参考文献（順不同）.....	11

1. はじめに

第1回レポートで言及した通り、2024年6月施行の「改正食料・農業・農村基本法」（以下「改正基本法」）では、従前の「食料の安定供給の確保」から一步踏み込み「食料安全保障」が基本理念の柱として位置付けられた。この基本理念は、①輸出も含めた食料の供給能力の維持、および②食料の持続的な供給に要する合理的な費用を考慮した価格形成から成り立っている¹。

さらに2025年4月には、改正基本法に基づく初の「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定されている（以下「基本計画」）。基本計画の狙いは、改正基本法に掲げた基本理念の実現に向け、初動の5年間で農業の構造転換を集中的に推し進めることにある。特に基本計画の政策課題として、土地や資材などの生産基盤の確保・育成をはじめ、特定品種の増産、備蓄・輸入による食料の確保や合理的な価格形成、食品アクセスの確保などが挙げられている点は見逃せない²。

筆者らは、上記①、②の理念を実現し、政策課題を解決していくための重要施策の一つに、生産性の高い農地の確保があると考えている。なぜなら、そのことが事業としての農業生産の安定につながり、ひいては食料安全保障の確保につながると期待されるからだ。こうした問題意識を念頭に、次項では「食料安全保障」と農地の関係を紐解いていく。

¹ 農林水産省「食料・農業・農村基本法 改正のポイント」（令和6年8月）（閲覧日 2025年8月7日）

² 食料・農業・農村基本法改正等を受けた新たな政策の展開方向（閲覧日 2025年8月7日）

2. 「食料安全保障」と農地の関係

生産性の高い農地の確保に焦点をあてる前に、前提となる改正基本法の要点を簡単に紐解いておこう。

まず「総則」では、この法律の目的を「食料安全保障の確保等」と明確にした上で、その食料安全保障を「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態³」と定義している（第2条第1項）。

さらに、合理的価格での安定供給の方法については、①国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これとあわせて、②安定的な輸入および備蓄の確保を図るとしている（同条第2項）。この点は旧法から基本的に変更はないと見て良いだろう。一方で、食料入手については、需要者である国民一人一人の入手の視点に踏み込んでおり、旧法にはない改正基本法の特徴の一つに数えられる。

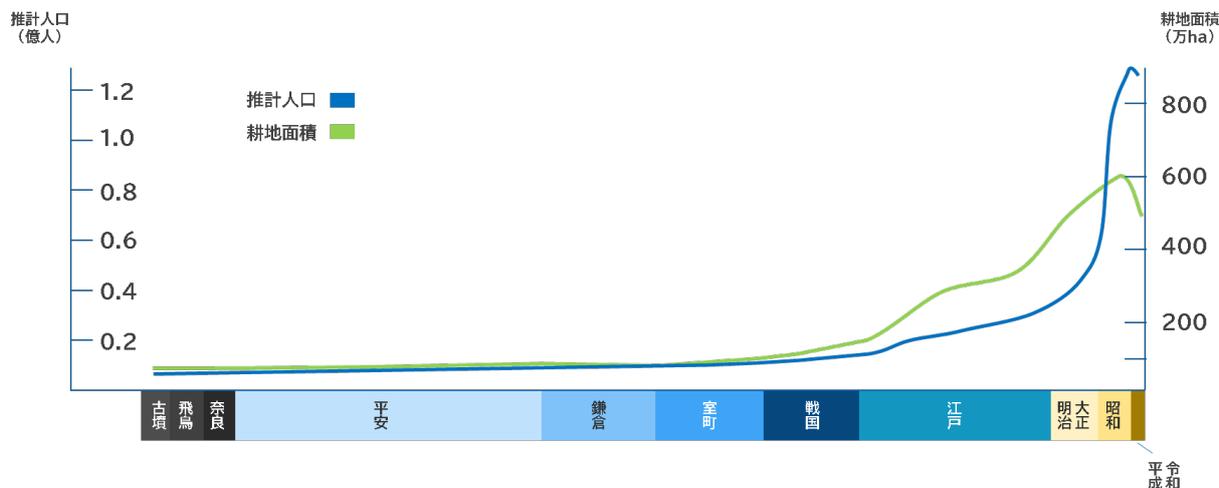
また、改正基本法では安定供給に関連し、農産品輸出によって農産品の生産基盤や食品産業の事業基盤をはじめとした供給能力を維持することの重要性が示されている（同条第4項）。こうした輸出振興による基盤強化や輸出産地の育成に加え、生産から現地販売までの一気通貫した新たなサプライチェーン構築を通じた総合的な輸出促進への視座も旧法では見られなかった点である。

改めて、第2条第1項に定める食料安全保障の定義に着目すると、物理的アクセスや経済的アクセス、不測時のアクセスなど、食料への「アクセス」の蓋然性を維持することが含まれていることに気づく。すなわち「作る」ことのみならず、「売る」や「届ける」まで含めた、総合的なサプライチェーンを食料安全保障として捉えているというわけだ。この点は旧法からの変化と理解して差し支えないだろう。つまり、耕地などの農業生産基盤を論じるに際しては、生産の側だけでなく、どこ・誰に届けるのかという流通の観点も含めての考察が必要であるということに他ならない。

以上を念頭に置きつつ、生産基盤に目を転じながら、耕地面積の有史以来の状況を見ていこう。日本農業は、言うまでもなく国内における耕地確保を前提として発展してきた。では、国内耕地の状況は長期的に見てどのように推移してきたのだろうか。

³ 「国民一人一人」には、①国家としての食料供給量の充足ではなく、あくまでも一人一人のレベルで食料が行き渡っているか、すなわち食品アクセス問題が生じていない状態に加え、②食料自給率に拘泥することなく、輸入食品も含めて一人一人のレベルに食品が行き渡っている状態を優先すると二つの意味が包摂されると理解される。

(図表 1) 耕地面積と推計人口の推移



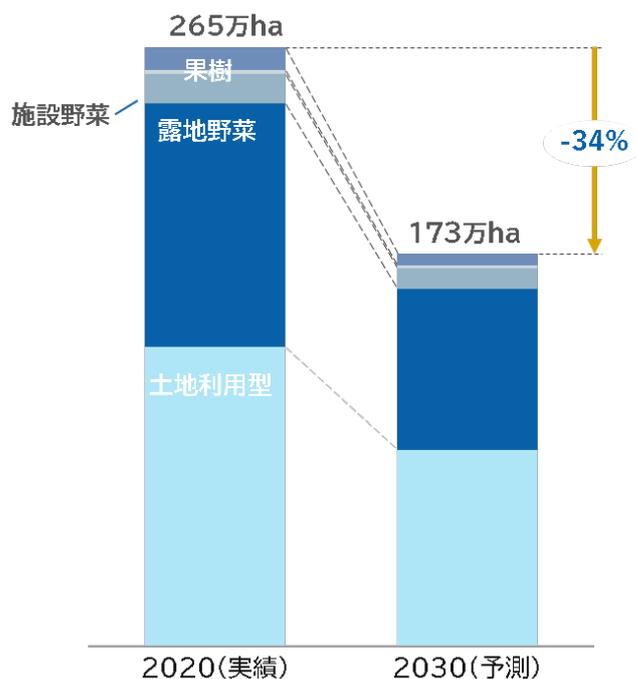
出所：農林水産省「改正基本法等を踏まえた今後の農業農村整備の展開方向性について」（2025年1月21日）をもとに大和総研作成

図表 1 は有史以来の耕地面積と推計人口の推移である。日本の耕地面積は、農業基本法が制定された 1961 年にピークを打った後、減少の一途をたどってきた。総人口が 2008 年にピークアウトするまでは、日本は減少し続ける耕地で増加する国民の食を支え続けてきたということになる。この間は、土地の生産性向上と、食生活の変化などに伴う輸入増加によって、耕地面積が減少しても食の安全保障は大きく棄損されていなかった。

しかしながら、近年の耕地面積の減少スピードは人口のそれを上回っており、図表 2 に示す通り、今後もそのスピードは加速していくと見られる。中期的に我が国における農業生産基盤の弱体化は人口や摂取カロリーの減少スピードを上回ると予想される⁴。

⁴ 一方で、人口減少が加速するなかで国内において最低限必要な耕地面積も漸減し、耕地が「余る」時点（転換点）が 2052 年に到来すると仮定する研究者も存在する（小川 2024）。より長期視点に立てば、耕地が「不足する間」と「余ってから」の双方を想定しておくことが、国家としての食料安全保障の要諦であると考えられるだろう。もっとも、近年の耕地面積の減少スピードを鑑みると、転換点がより遅れる可能性も否定できず、耕地が不足する期間の長期化と不足する実面積の増大が懸念されるどころだ。

(図表 2) 各品目の耕作面積予測



出所：農林水産省資料より大和総研作成

減少に転じたとはいえ、2050年においても約9,500万人と想定される日本人の食を支えていくためには、単位面積当たりの生産量を向上させる技術力だけでなく、生産基盤、なかでもバリューチェーン⁵の上流に位置する耕地確保が、今まで以上に必要になってくる。

こうした問題意識に基づき、民間企業の農業参入においても検討が必要となる農業生産基盤としての耕地にフォーカスして、複数回にわたり考察をしていきたい。

3. 農業経営の4類型：どこで作りどこに届けるか

耕地をどう確保するかは、「どこで」作るかと言い換えられ、産業としての農業の持続可能性を高める一要素である。これに加えて、前段で指摘した通り、耕地などの生産基盤について論じるにあたっては、生産の側だけでなく、どこ・誰に届けるのかという流通の観点も含めて考察することが必要である。これを踏まえ、「どこで作って、どこに届けるか」の観点で整理すると、食料供給の視点から見た農業経営は図表3の通り4類型に分類される。

⁵ ここには、農地以外の地目を活用した施設栽培の生産拠点や加工場をはじめ、生産物を消費者に届ける物流拠点や販売網も含まれる。

(図表 3) 農業経営の 4 分類

どこへ	どこで	国内	海外
国内	国内で作り 国内に届ける	内－内モデル	外－内モデル
	国内で作り 海外に届ける	内－外モデル	外－外モデル

出所：大和総研作成

「どこで」、つまり耕地を日本国内とするか、海外に求めるかに区分し、「どこへ」、つまり出荷先を日本国内とするか、海外とするかに区分する四つの分類である。生産主体は日本の経営体を想定して、以下、順番に検討を加える。

① 国内生産・国内販売（内－内モデル）

日本の農業経営体が日本国内で生産を行い、出荷・販売先も日本市場とする形態がこれに該当する。「国内の農業生産の増大を図る」ことが改正基本法においても前提となっており、財政制度等審議会の「令和 7 年度予算の編成等に関する建議」でも「産業としての農業の自立」の必要性が強調されている。こうしたことから、この「内－内モデル」が我が国における食料安定供給の基本パターンと見て良いだろう⁶。

伝統的農業モデルとも言える「内－内モデル」の成長に欠かせない要素は、生産性の向上に加え、販売活動における利益率の向上に他ならない。前者の観点からは、農地利用に際しての集積、集団化、区画拡大・農地再整備などが改正基本法では重要課題として挙げられている。あわせて、補助金政策による農地の維持⁷に関わる政策も視野に入るだろう。また後者の観点からは、徹底したマーケティングに基づく競争優位性の確立と、それを前提とした農産品のプレミアム化が主な論点となるであろう。

しかしながら、生産面では近年の自然環境の条件悪化に伴い、耕地を集約しても生産量・品質が担保しにくくなっている。また、販売面では、上昇トレンドが続く生産コストを反映した価格設定は簡単ではなく、国民の理解促進が課題となってくる。

さらに、第 1 回レポートでも言及したように農業従事者の減少や高齢化、後継者不足に加え、狭い耕地面積や土地の分散化など、「内－内モデル」を取り巻く環境にはネガティブな要素が目

⁶ 消費者アンケートにも同様の傾向が見られる。MS&AD インターリスク総研が 2024 年 11 月に実施した消費者調査(n=1,000)によると、「日本が食料安全保障を達成するために政府がどのようなことに取り組むべきか」との問いに対し、「国内での農業生産量の増加」が 63.3%でトップとなっている。続いて「食品ロスの削減」(42.5%)「対策の整備」(36.4%)「安定的な輸入の確保」(35.6%) などとなっている。

⁷ 米国や EU で見られる政府からの直接支払いに基づく農家の所得補償が想起される。

立つ。また、安価で高品質な海外農産物との競争にさらされるなか、不可逆的な人口減少に起因するマーケットサイズの縮小が同モデルの成長を阻む。

近年の所得水準の低迷をはじめとした厳しい事業環境を鑑み、こうした課題を解決しつつ「内一内モデル」を引き続き基本パターンとして推進しながらも、他のモデルと並行して検討することが必要となってくる。

② 国内生産・海外販売（内一外モデル）

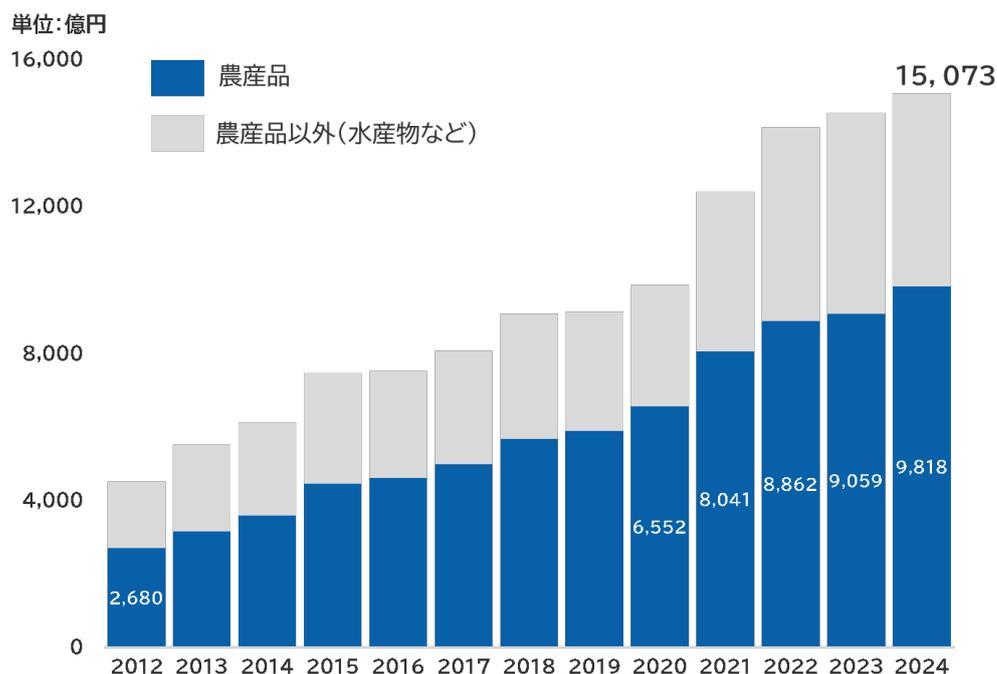
品質や安全・安心の観点から高い評価を得ている日本の農産品や食品を海外へ輸出するモデルである。この「内一外モデル」の目的は、外貨を稼ぐというよりも、むしろ国内生産者の供給能力の維持・向上や農業経営基盤そのものの強化にある。輸出力の強化が結果的に、衰退を余儀なくされる伝統的農業モデルの維持につながるというわけである。こうしたある種の還流形態が、改正基本法における食料安全保障上の基本的な枠組みを規定すると筆者らは考える。

さて、その現況に論を転じよう。ここ数年、農林水産省が農林水産物や食品の輸出拡大を戦略的に推進していることは周知であろう。コロナ禍を経て、日本の総輸出額は特に2020年に大幅な落ち込みが見られたにもかかわらず⁸、図表4に示す通り農林水産物・食品の輸出額は底堅く、2021年には1兆2,382億円⁹と初めて1兆円を突破したと報道された。2024年には1兆5,000億円超と、同省の輸出拡大実行戦略は順調に推移しているように見受けられる。国内生産者の供給能力の維持・向上の観点からも、このモデルには一定の妥当性があると言って良さそうだろう。

⁸ 2020年の総輸出額は68兆4,005億円と前年から11.1%減少している。また、同年の総輸入額が67兆8,371億円とこちらも前年から13.7%の減少となったが、結果的に輸入額の減少が輸出額のそれを上回ったことから、貿易収支で見ると5,634億円と、2020年は3年ぶりの黒字となった。

⁹ 一方で「農林水産物・食品の輸出額」にはチョコレートやコーヒー、ソース混合調味料などの加工食品が4割程度含まれていることに留意が必要であろう。これら加工食品の原料のほとんどが輸入品であることを考慮すると、一部の海外輸出は我が国の農林水産業の振興に寄与していないとする向きも少なくない。

(図表 4) 農林水産物・食品輸出額の推移



出所：農林水産省資料より大和総研作成

一方で、海外輸出には他産業と同様に相手国の政情不安や政策変更に伴い取引が停止されるなどのカントリーリスクが常に伴う。また、輸送距離や輸送時間が長くなることによる輸送リスクも懸念材料であり、輸送品質の低下は事業機会の損失に直結する。

こう考えると、我が国における農業経営基盤を強化する手段として海外輸出のみに大きく依存することは得策とは言えないだろう。ほかにも、農薬残留基準や食品安全基準をはじめとした国レベルでの基準の違いや関税、代理店コストなど課題は多岐にわたる。また、第1回レポートでも言及した知的財産権に関わる論点も見逃せない。

③ 海外生産・国内販売（外-内モデル）

日本の農業経営体が海外で生産を行い、出荷先を日本市場とするモデルがこれに該当する。改正基本法・基本計画の枠組みでは、日本の生産事業者の海外進出に代表されるこの「外-内モデル」は想定されていない¹⁰。

基本計画では、目標としての食料自給率を事実上格下げする代わりに「安定的な輸入の確保が必要」と食料（食糧）輸入の重要性を強調している。一方で「我が国の総体的な経済的地位は低下し、必要な食料や生産資材の安定的な輸入に懸念が生じている」ともされており、大いに矛盾すると言って良いだろう。この懸念は、世界各地で起こる我が国の食料（食糧）をめぐる「買い

¹⁰ 改正基本法 21 条では「国内生産では需要を満たすことができない農産物の安定的な輸入を確保するため」の手段として、「輸入相手国の多様化、輸入相手国への投資の促進」を説いている。ただここでの「投資」とは、輸入相手国において日本の輸入事業者が有する調達網の強化に関する投資であると基本計画に明記されている。つまり、政府の考える食料供給における「輸入」とは、日本の生産事業者の海外進出ではなく、海外の生産事業者が生産したものを、日本の輸入事業者が日本の消費者に届ける行為と定義できる。

負け」として顕在化している。そこで、日本の生産事業者の海外進出を想定し、「相手国」の多様化に加えて「生産事業者」の多様化も同時に推し進める必要があると筆者らは考える。

農地取得やリーシングの場所にも依拠するが、日本では到底実現できない大規模農業や人件費をはじめとした生産コストの低減も期待される。さらには圃場や区画の規模を適性に保つことができれば、日本の農業生産技術を投入することでさらなる効率化も視野に入るだろう¹¹。本稿で繰り返し指摘している通り、日本国内では農地が減少していることに加えて今後の大規模な新規の農地開発やスピード感のある集約には限界がある。こう考えると、日本の農産物マーケットを熟知した上で海外生産に踏み切る「外-内」モデルが、日本の食料安全保障に寄与する生産のあり方を大きく変える可能性も無視できないであろう。

一方で、国家間紛争などに端を発する地政学的リスクをはじめ、農地取得や農業生産法人の設立に関わる規制・制度の違い、従業員のモラル維持に代表される現場管理や品質管理の難しさなど課題も少なくない。また、現状ではリスクを負ってまで「外-内」モデルをベースに農業経営に乗り出すメリットは見出しにくく、民間企業の参入事例もほとんどないと言って良いだろう。

④ 海外生産・海外販売（外-外モデル）

日本の農業経営体が海外で生産を行い、出荷先も海外とするモデルがこれに該当する。海外で生産した農産品の販売先を日本とする前述の「外-内」モデルの延長線上の形態であり、販売先としては、生産拠点を有する現地のほか、周辺諸国も視野に入る。この海外生産・海外販売モデルも逆輸入モデル同様、基本法・基本計画では十分に検討されているとは言いがたい。

この「外-外モデル」は当然のことながら、日本からの輸出に比べて輸送コストの抑制につながり、結果として、海外輸出モデルよりも事業上のプラスインパクトを見込めるケースも想定される。本シリーズがわざわざ「民間企業の」と断りを入れて農業参入を論じていること自体、農業経営の歪さを浮き彫りにしていると言えようが、それはともかく、製造業をはじめとした他産業では「海外生産・海外販売」、すなわち現地化モデルはむしろ定石ではないだろうか。

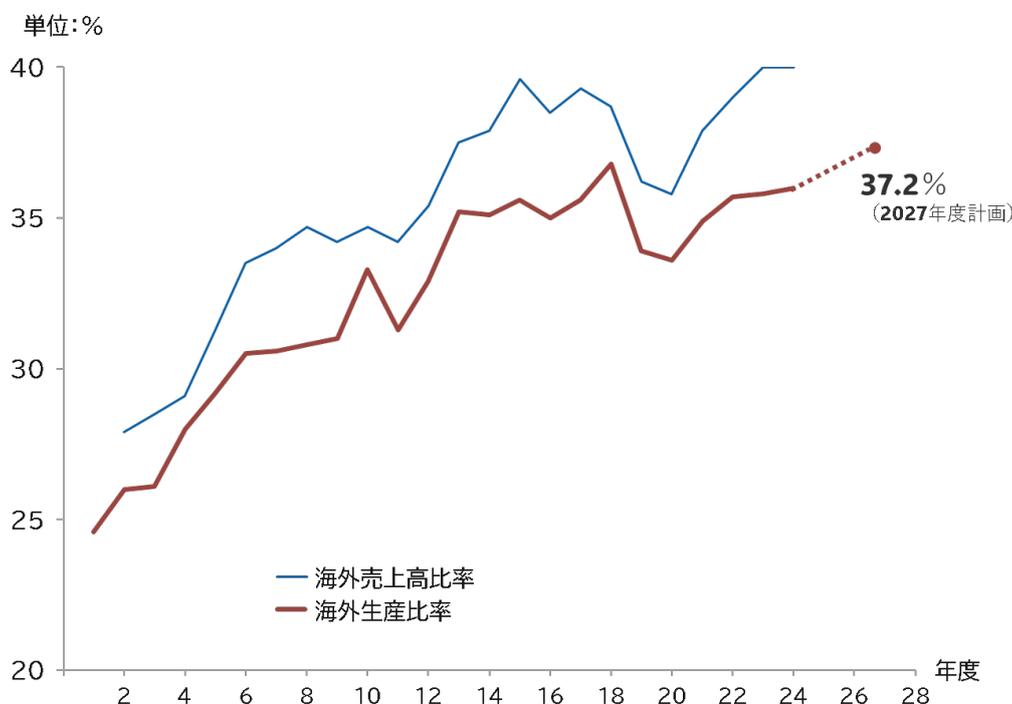
国際協力銀行の最新の調査によれば、図表5の通り、製造業における2027年度の海外生産比率見通しは37.2%と40%をうかがう。20年前は30%弱であったことを考慮すると、その海外生産の比重は今後も高位を継続すると予想される。農産物は極めて嗜好性が強く、そうした意味では、顧客が一番近い場所で生産することのメリットは少なくない。また、ハンドリングに困難は伴うが、拠点立地の選択によっては販売単価の維持と生産コストの低減を両立しやすいモデルとも言え、あわせてグローバル産地リレーの可能性も期待されよう。

もちろん、顕在化する地政学的リスクをはじめ、技術流出リスクや現場管理の難しさなど課題は非常に多い。また、現状では一部を除き顕著な成功事例は少ないと言える。加えて言えば、自然を相手にする農業の特性を鑑みると、必ずしも工業生産的発想がフィットするとは限らない

¹¹ 加えて、日本の生産事業者の海外拠点を取引先とする逆輸入モデルとも言うべき「外-内モデル」は、契約書文言の解釈に齟齬が生じるリスクや代金回収リスクなど、輸入に際して現地生産者と相対する際に懸念される一般的なビジネスリスクが一定程度低減される。このことは、改正基本法が唱える「合理的な価格での安定供給」にも寄与すると考えて良いであろう。

と考える向きも多いであろう。しかし、それでも農業生産を過度に特殊視せず、海外生産・海外販売の可能性を模索しても良いのではないだろうか。

(図表5) 海外生産比率および海外売上高比率の推移〈全業種〉



※海外売上高比率＝(海外売上高) / (国内売上高＋海外売上高)、海外生産比率＝(海外生産高) / (国内生産高＋海外生産高)

出所：(株)国際協力銀行「我が国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告」(2024年12月12日)

より大和総研作成

小括

改正基本法は、食料供給の手段を「国内生産」と「輸入、備蓄」に分けて認識した上で、同第2条4項で供給者の経営基盤を維持する手段の一つとして「輸出」を位置付けている。我が国の耕地を維持・確保することを前提とした「内ー内」モデルと、国内で生産して海外へ販売する「内ー外」モデルの相互リンクがもたらす還流効果をテコに農業生産基盤を保つことが改正基本法上のメインシナリオとして想定されているのである。また、農業政策としての食料自給率が基本計画上「目標の一つ」として実質的に格下げされたことを考慮すると、友好国からの貿易輸入¹²も食料安全保障強化シナリオの一つとして意識されていると見て差し支えないであろう。

一方で、改正基本法では検討がなされているとは言い難く、顕著な例も多くない「外ー内モデル」と「外ー外モデル」、すなわち生産基盤を海外に有するケースもサブシナリオとして無視できない。

我が国の農業経営の将来像を考えるに際し欠かせないことは、食品安全保障の将来を見据えつつ、前述の四つのモデルを一つの戦略シナリオとして捉え、広義の国益および世界における食

¹² 本項では逆輸入（開発輸入）と区別する意一味で貿易輸入としている。

料供給の最適化の観点からデザインし直すことであろう。以上を念頭に、次稿以降では、持続的な農業生産に耐える生産基盤としての耕地に着目しつつ、論を深めていく。

以上

参考文献（順不同）

- 財務省「特集 令和7年度 農林水産関係予算について」
- 農林水産省「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律の概要」
- 農林水産省「食料・農業・農村基本法（平成十一年法律第百六号）」
- 農林水産省「改正基本法等を踏まえた今後の農業農村整備の展開方向性について」（2025年1月）
- 農林中金総合研究所「農林金融」（2024年9月）
- （株）情報機構編「アグリビジネス新規参入の判断と手引き」（2016年1月）
- 窪田新之助著 山口亮子著「誰が農業を殺すのか」新潮社（2022年12月）
- NHK 視点・論点 農業経済学者小川真如「『日本のコメ問題』を考える」（2024年9月23日）
- 日本経済新聞、日本農業新聞
- 前田陽次郎著「コロナ禍前後における日本からの農林水産物輸出の概況と 福井県産品輸出拡大の可能性」（『ふくい地域経済研究 38』（2024年））
- MS&AD インターリスク総研「消費者の食料安全保障に関する意識について～アンケート調査結果より（2024年版）」（<https://mscompass.ms-ins.com/business-news/food-security-questionary/> 閲覧日 2025年7月7日）