

2015年12月18日 全15頁

地域経済の持続可能性について考える⑥

農林水産業（前編）

～大転換期にある地域の“農林水産業”の現状と活性化への施策～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- 長期で見ると農林水産業従事者数の減少は著しく、過去約50年で6分の1近くまで減少している。また、農業従事者数の高齢化の進展、農地面積の減少傾向とともに、農産品等の生産高も減少し、日本の食料自給率は低下の一途を辿っている。
- 政府は2013年の日本再興戦略において、今後10年間の農地面積の8割の担い手利用や農業・農村の所得倍増など、2020年に6次産業市場規模10兆円や農林水産物・食品輸出額1兆円といった大胆な目標を掲げたが、現状からすると、総じて目標達成は容易ではない。特に6次産業の市場規模を10倍に拡大するというのはかなり野心的に映る。
- 額の小さな農林水産物・食品の輸出額においては為替等諸条件に変化がなければ達成の見込みが高いが、6次産業化の進展がなければ仕組み全体が回らない恐れもある。

はじめに

地域経済の重要な産業として農林水産業がある。農林水産業は“地域密着型”であり、かつ、地域外から所得を稼ぐ“移輸出型”の産業として、地方創生の観点から注目される。今回は地域の持続可能性を考えるに当たり、農林水産業について考えてみたい。なお、本レポートは農林水産業の現状から活性化への施策までの前編と、TPP協定への対応から持続可能性における示唆までの後編の2部構成とする。

1. 農林水産業の現状概観

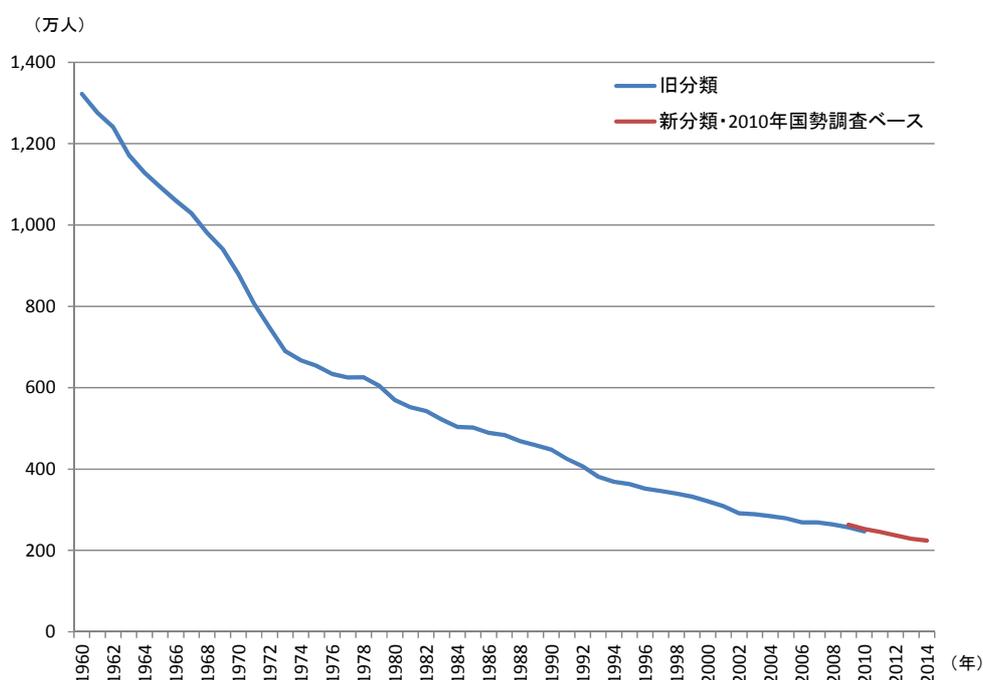
(1) 農林水産業従事者の減少と高齢化

農林水産業に携わる者の人数は長期に亘って減少傾向が続いている。図表1は、農林水産業従事者の就業者数について1960年からの推移を示したものである。1960年には1,300万人を超えていた農林水産業従事者は、1970年代前半にかけて大きく落ち込み、1973年には690万人と

半減した（沖縄県を含まず）。その後、ベースは緩やかとなったが、減少傾向が続き、2014年には224万人と6分の1近くまで減少している。

戦後の高度経済成長にともない、地方では過疎化や高齢化が進展してきたことは周知のとおりであるが、高度経済成長期を過ぎ、バブルが崩壊した後でもなお、減少に歯止めがかからない状況が続いている。ちなみに、農林水産省が2015年11月に発表した「2015年農林業センサス結果の概要（概数値）」（平成27年2月1日現在）統計表で農業のみについてみると、農業就業人口¹が約209万人、基幹的農業従事者数²が約177万人となっている。

図表1 農林水産業従事者の就業者数の推移



(注1) 1973年までは沖縄県分は含まれていない

(注2) 基準人口切り替えに伴う影響を反映した数値を使用

(注3) 新分類は日本標準職業分類の改定に伴うものであり、2011年は東日本大震災の影響により補完的に推計した数値を使用

(出所) 総務省「労働力調査」(e-Statより)より大和総研作成

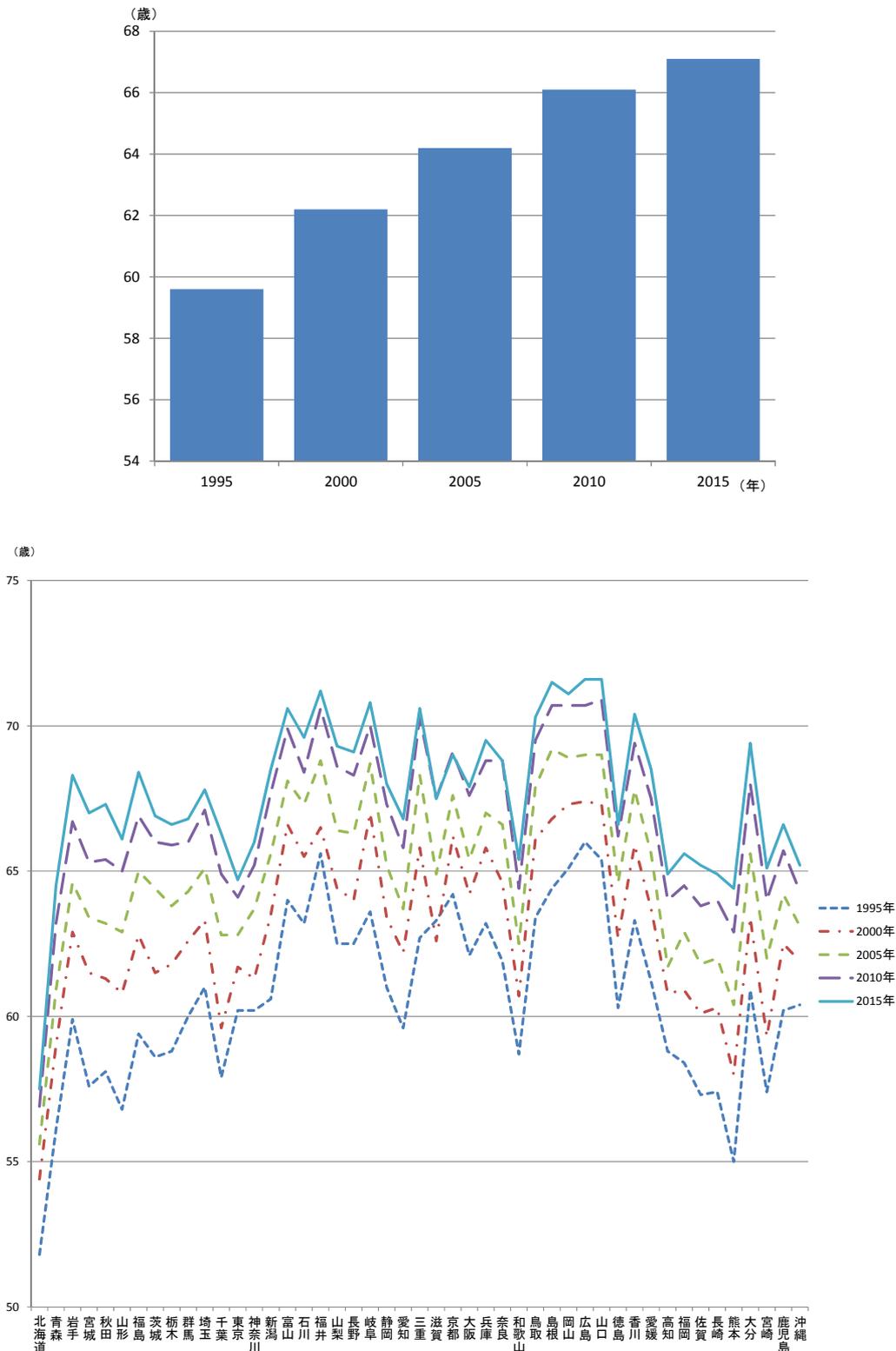
次に図表2は、基幹的農業従事者の平均年齢の推移を1995年から2015年の間についてみたものである。全国の5年毎の推移でみると、高齢化のペースこそ落ちてきているものの、年齢は着実に上昇していることがわかる。都道府県別(図表2下)でみても、すべての都道府県で20年前より年齢が高い。とりわけ中国地方の県では軒並み70歳に達するなど、周辺より高齢化

¹ 自営農業に従事した世帯員(農業従事者)のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主の者をいう。(農林水産省「2015年農林業センサス結果の概要(概数値)」(平成27年2月1日現在)より)

² 農業就業人口(自営農業に主として従事した世帯員)のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者をいう。(脚注1に同じ)

の度合いが一段高い圏域も存在する。農業従事者数の減少及び高齢化に伴う体力的な制約は、農業への実質的な労働供給の制約要因となっていると考えられる。

図表2 全国及び都道府県別における基幹的農業従事者の平均年齢の推移



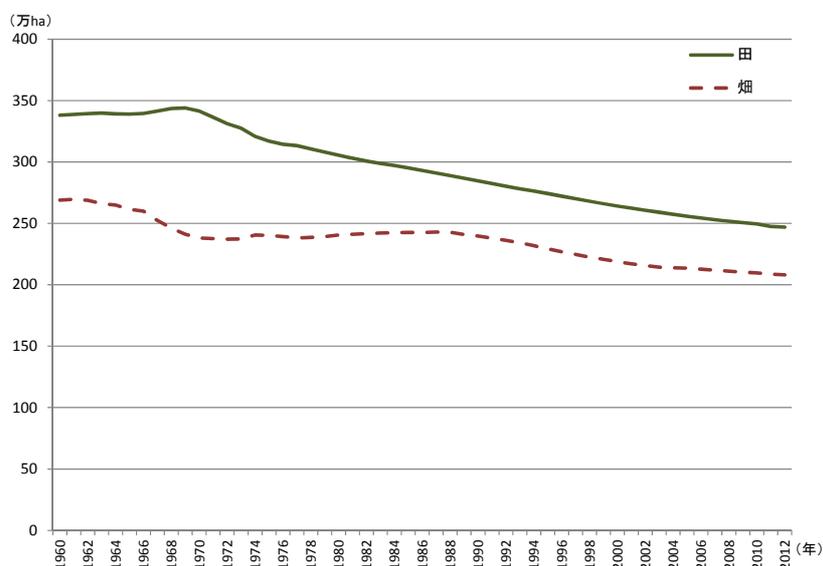
(注) 2015年は概数値

(出所) 1995、2000、2005、2010年は農林水産省「農林業センサス」(e-Statより)、2015年は同「2015年農林業センサス結果の概要(概数値)」(平成27年2月1日現在)統計表より大和総研作成

(2) 農地の減少

農業については、担い手の問題だけではなく、田畑の面積減少という側面からも縮小を垣間見ることができる。図表3は1960年から2012年までの田及び畑の面積の推移である。田の面積は、1960年以降、若干の増加傾向から1969年の約344万haをピークに減少に転じ、その後、一方的に減少が続いている。反転のタイミングからして、背景には減反政策が要因となっていると見てよいだろう。畑についても1960年以降、多少の上下はあるが減少傾向にあることに違いはない。農林水産業従事者数の急激な減少に比べれば、農地面積の減少ペースは緩慢との見方はできるが、歯止めなく減少に向かっているという事実は耕種農業を考える上では十分留意しておく必要がある。

図表3 田及び畑の面積の推移



(注) 本地及びけい畔の合計

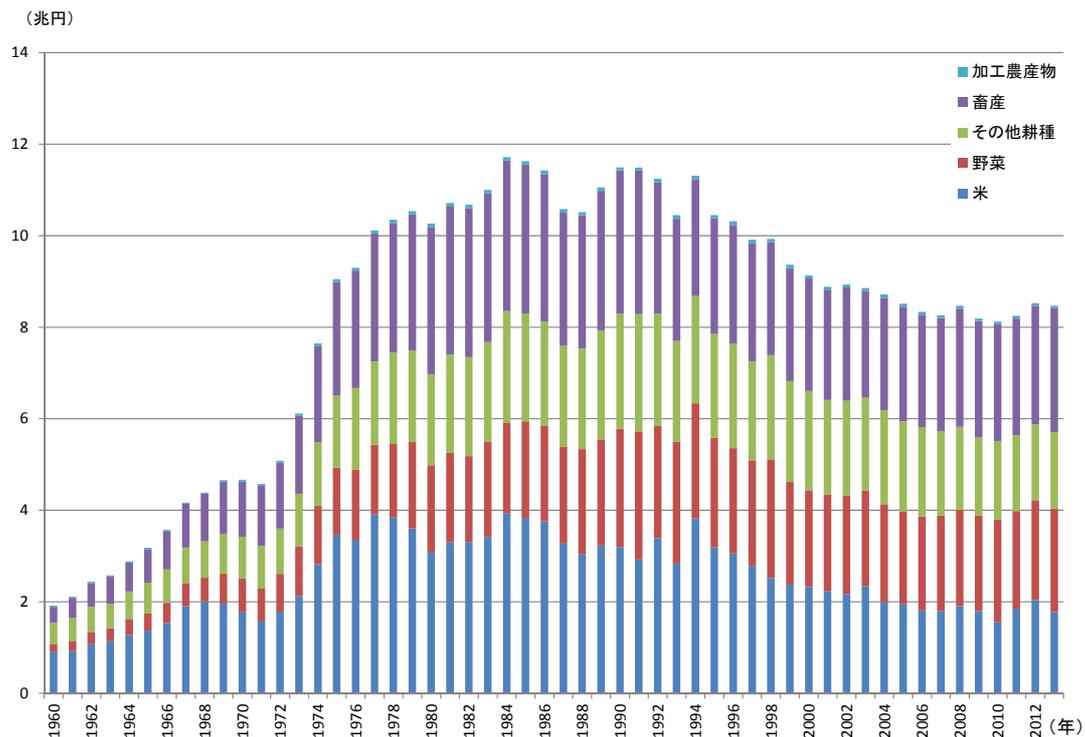
(出所) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」(e-Stat より) より大和総研作成

(3) 生産

担い手の減少や農地面積の縮小という長期的なマイナスのトレンドに対して、農業生産額についてはどうであろうか。図表4は耕種と畜産、加工農産物の生産額を重ねて推移をみたものである。1980年代半ばまで増加した後、上下しながら横ばい傾向で推移し、1990年代半ば以降は減少傾向を辿っている。前者の増加は量的拡大によるのか単価の上昇によるのか判然としないが、少なくとも米でいえば、1969年以降の水稻の平年収量(全国)が減少(図表5)していることから、単価上昇が背景にあるとみられる。

もう一点指摘するとすれば、1990年代半ば以降の減少傾向にあつて、過去10年程度でみれば野菜と畜産に関しては増加傾向に転じていることも挙げられる。このように農産品のなかでも傾向が分かれてきている点には留意が必要である。

図表4 農業生産額の推移

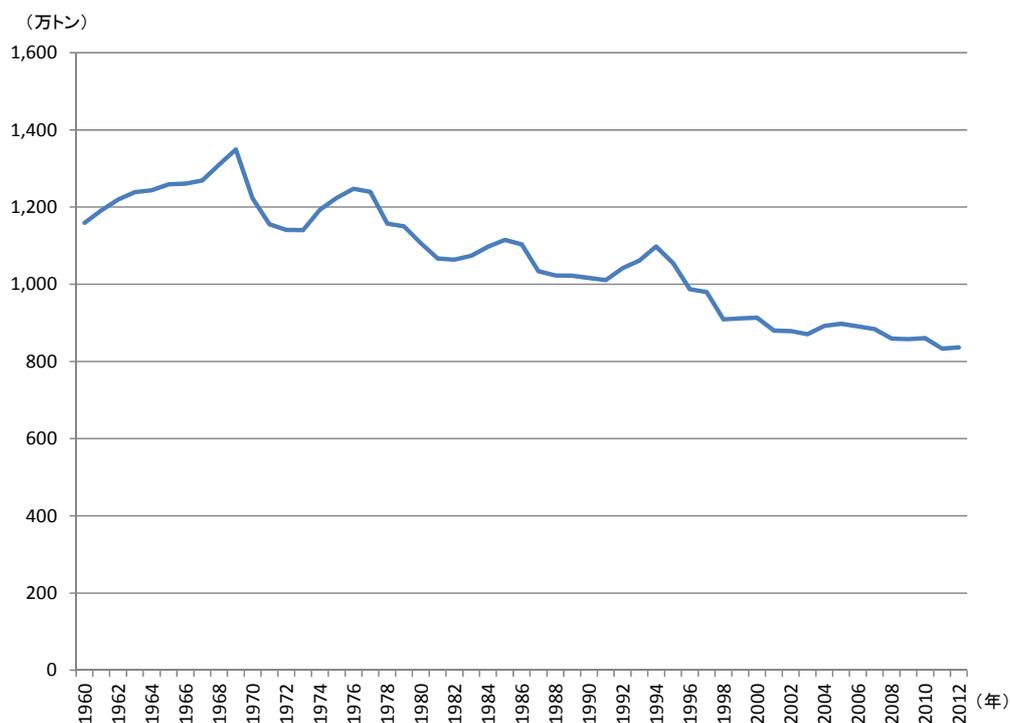


(注1) 1975年以前は沖縄県を含まず、2001年からもやしを統計に含めている

(注2) 1964年のこれら5品目合計値は、合計値として統計に記載の農業総産出額の値と10億円の誤差あり

(出所) 農林水産省「生産農業所得統計」(平成25年)(e-Statより)より大和総研作成

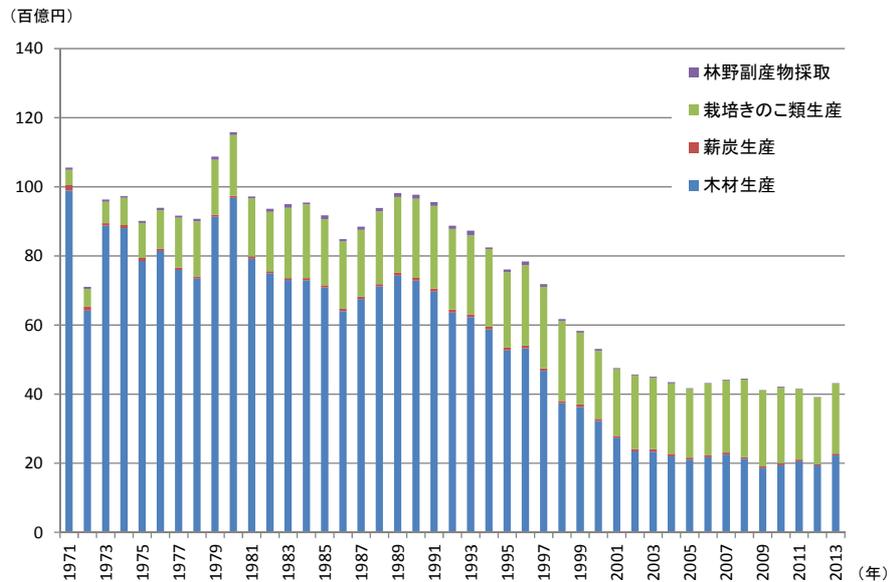
図表5 水稲における年平均収量(全国)の推移



(出所) 農林水産省「作物統計調査」(e-Statより)より大和総研作成

ちなみに、図表6及び7は図表4と同様に林業、水産業の生産額の推移をみたものである。いずれも1990年代から長期の減少傾向にあるが、近年、生産額の減少がやや踏みとどまっている様子が見える。

図表6 林業生産額の推移



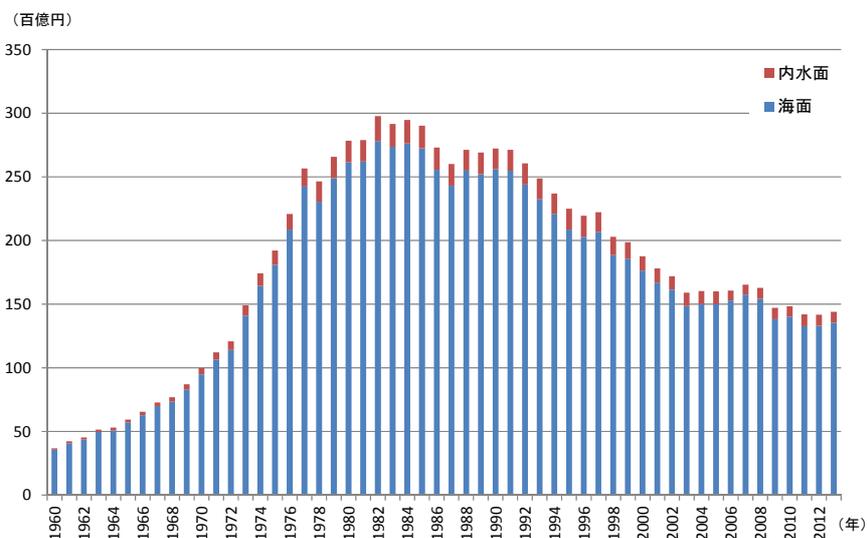
(注1) 2002年から薪炭生産部門における木炭及び栽培きのこ類生産部門の推計対象品目として、竹炭・粉炭、エリンギ、その他の栽培きのこ類を追加

(注2) 2003年から林野副産物採取に木ろう、生うるしを推計対象品目として追加

(注3) 2004年から木材のうちパルプ用については、推計方法を樹種別から針葉樹・広葉樹別に変更し、また、その他用については推計を取りやめ

(出所) 農林水産省「生産林業所得統計」(年次別林業粗生産額及び生産林業所得累年統計)(e-Statより)より大和総研作成

図表7 水産業生産額の推移



(注) 2003年から推計対象品目として内水面養殖業に種苗用を追加

(出所) 農林水産省「漁業生産額」(生産額(総括表)累年統計)(e-Statより)より大和総研作成

(4) 食料自給率

図表 8 は食料自給率の年度による推移を生産額ベースで示したものである。1960 年度には 93%もの高水準にあったが、1980 年度の 77%にまで急低下し、1986 年度には 83%まで回復するものの、その後は低下傾向が続いている。2013 年度には 65%（概算値）と 2008 年と並ぶ最低水準にまで低下した。

図表 8 日本の総合食料自給率（生産額ベース）の推移



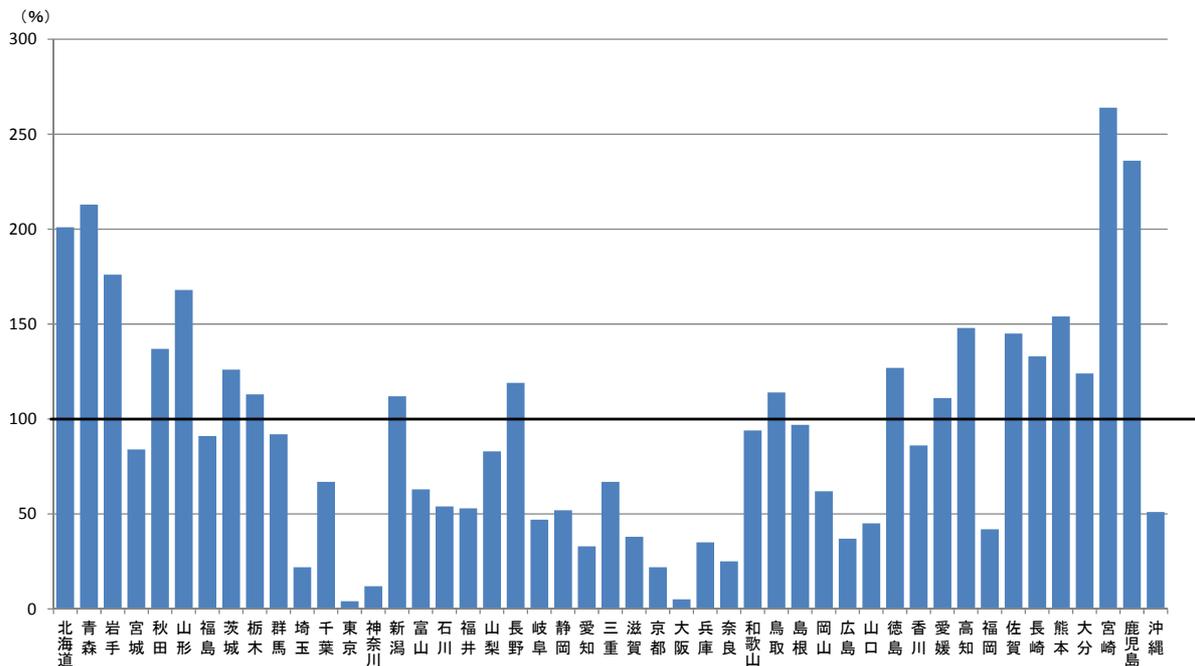
(注 1) 1960 年度から 1980 年度までは 5 年間隔、他は 1 年間隔

(注 2) 2013 年度は概算値

(出所) 農林水産省「平成 26 年度 食料・農業・農村白書（平成 27 年 5 月 26 日公表）『平成 26 年度 食料・農業・農村の動向 参考統計表』」（資料元：農林水産省「食料需給表」）より大和総研作成

食料自給率は需要側の消費を供給側の生産でどれだけ賄えるかという指標のため、農地面積と人口に依存するところも大きい。図表 9 は 2013 年度における生産額ベースの食料自給率（概算値）を都道府県別にみたものであるが、人口が少なく、接する海域を含め面積も広い北海道や青森、宮崎、鹿児島では 200%に達しているのに対し、人口が多く農地面積が小さいと考えられる東京、大阪の食料自給率はそれぞれ 4%、5%と極端に低くなっている。ちなみに同統計で同年度のカロリーベースの値（概算値）は東京 1%、大阪 2%とゼロに近い。

図表9 生産額ベースの都道府県別食料自給率（2013年度）



(注) 概算値

(出所) 農林水産省ウェブサイト「平成25年度都道府県別食料自給率について」(資料元:「食料需給表」、「作物統計」、「生産農業所得統計」等を基に農林水産省で試算)より大和総研作成

日本では原油の多くを輸入に依存している現状を踏まえれば、食料自給率の維持に拘ることはないとの見方もあろうが、食料である以上、単純に輸入すれば済むとして割り切れるものではないとの考えも成り立つ。農業や林業、水産業を通じて育んできた地方における多面的機能は、将来の日本の“食”以外の分野にとっても不可欠であることは自明である。次章では、農林水産業に対する政府の近年における施策をみていくこととする。

2. 農林水産業活性化への施策

(1) 農地の集積・集約化

安倍政権は一貫して“攻めの農林水産業”³を志向している。図表10は2013年の日本再興戦略における農林水産業に関する成果目標であるが、当時から10年間で、全農地面積の8割の担い手利用、米の生産コストを4割削減、法人経営体数を5万法人といったことを掲げている。また、2020年に6次産業の市場規模を10兆円とするとともに農林水産物・食品の輸出額を1兆円とし、当時から10年間で農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定するとしている。これらが達成される過程において、過去の農林水産業のあり方を脱し、競争力を持つ一大成長産業への道筋をつけることを目指すものであると解される。

図表10 日本再興戦略における農林水産業を成長産業とする上での成果目標

<成果目標>
◆今後10年間で、全農地面積の8割が、「担い手」によって利用され、産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを現状全国平均比4割削減し、法人経営体数を5万法人とする
◆2020年に6次産業の市場規模を10兆円(現状1兆円)とする
◆2020年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円(現状約4,500億円)とする
◆今後10年間で6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定する

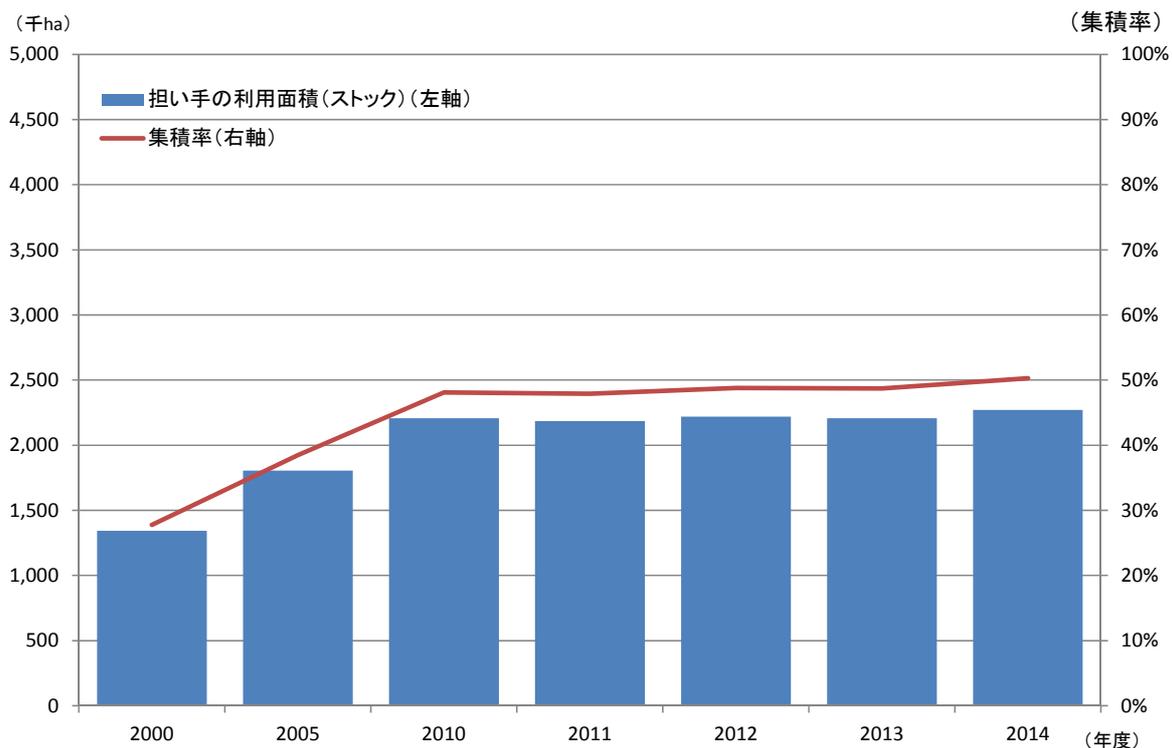
(出所)「日本再興戦略」(平成25年6月14日)

この一環として進められているのが、農地中間管理機構(農地集積バンク)の利用等を通じた農地の確保と集約強化である。耕作放棄地の減少と大規模集約化を図りつつ、担い手の法人化・法人参入促進を通じて、農業従事者当たりの生産性を高める狙いであるといえる。米についていえば、2018年には減反の廃止も予定されており、米価が生産調整のない需給で決まることにより価格競争力の強化につながることを期待されている。価格競争力が高まれば潜在的な輸入増加圧力を退けるだけでなく、海外への輸出も期待できるということであろう。

産業政策として割り切ってみれば、日本経済の成長にとっては期待の持てる戦略という評価もあろうが、実際のところ、農地集積についてはあまり進捗がみられていないようである(図表11)。農地中間管理事業の推進に関する法律が公布されて間もないこともあろうが、農地保有者の転用期待や税制等、農地を手放す(貸付を含む)動機を阻害する要因も残っていることから、農業委員会の改革等を考慮しても、担い手8割に向けて集積の急加速を想定することは容易ではない。法人経営体数にせよ、2014年でわずか1万5千法人程度(図表12)である点からすれば、法人の質的側面も踏まえつつ5万の目標を達成するのはハードルが高いようにも思われる。

³ 2003年1月29日には農林水産大臣を本部長とする「攻めの農林水産業推進本部」が農林水産省に設置(農林水産省ウェブサイト参照：<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/honbu/>)されている。

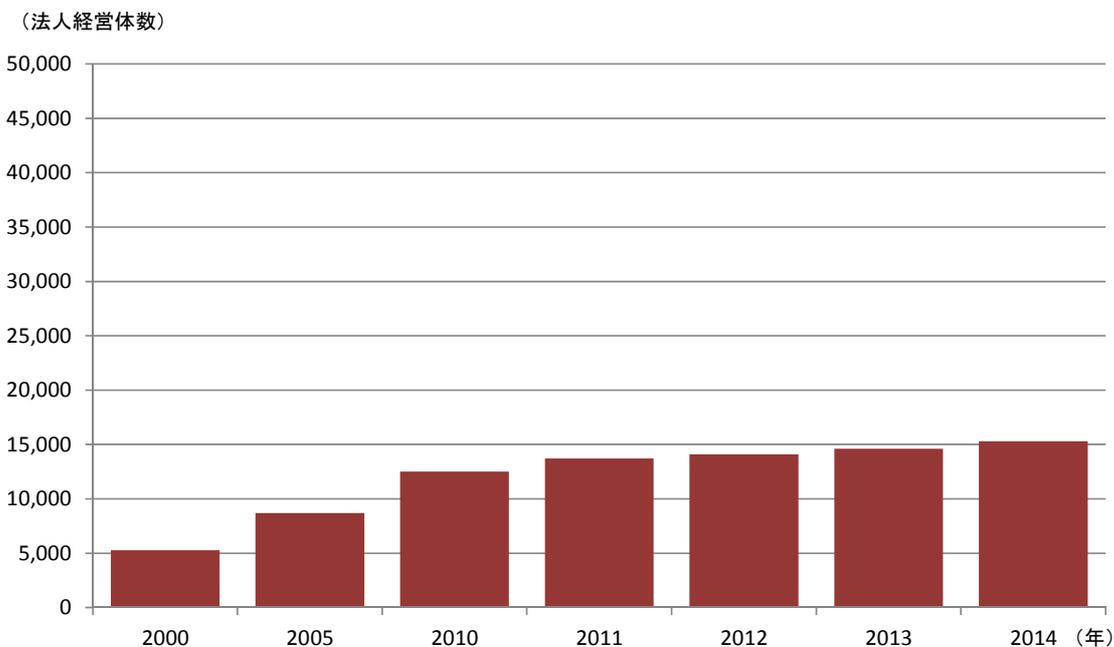
図表 1 1 担い手の利用面積と集積率の推移



(注) 毎年度の3月末現在

(出所) 第23回産業競争力会議実行実現点検会合(平成27年5月27日)配布資料「農地中間管理機構の初年度の実績等について」(農林水産省提出資料)(資料元:農林水産省農地政策課調べ)より大和総研作成

図表 1 2 法人経営体数の推移

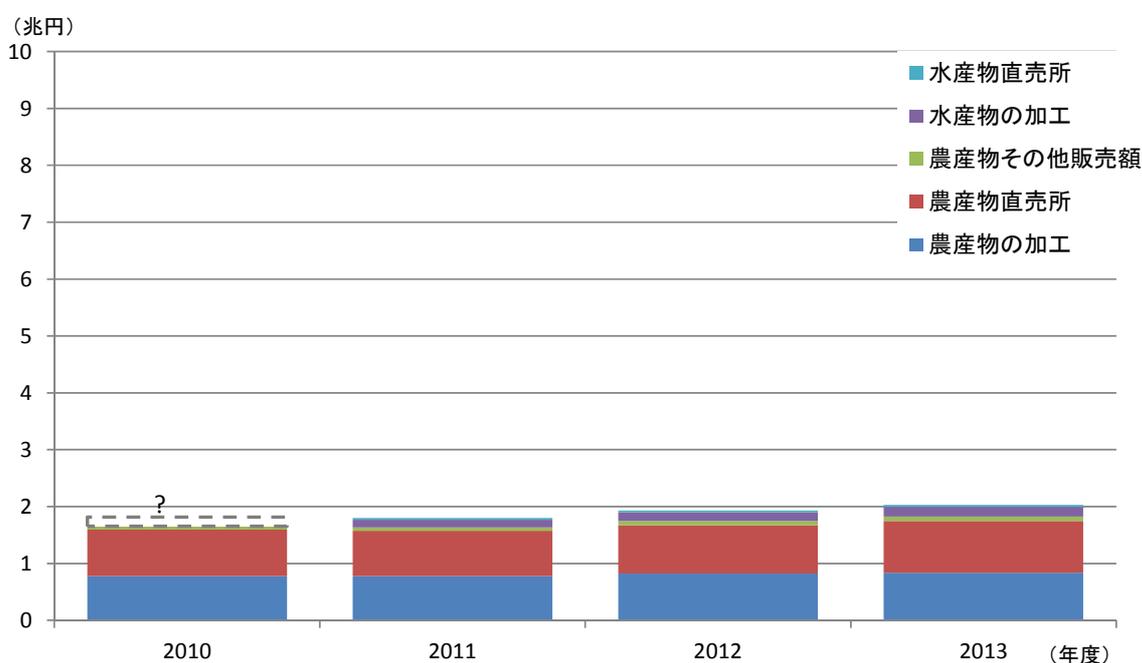


(出所) 第20回産業競争力会議実行実現点検会合(平成27年5月12日)配布資料「農政改革の着実な実行と新たな戦略的取組」(農林水産省提出資料)(出典元:2000年~2010年は、農林業センサス全数調査、2011年以降は農業構造動態調査(抽出調査による推計値))

(2) 6次産業化

農林水産業の活性化において鍵を握るのは、同産業の6次産業化⁴である。6次産業化については、2010年12月公布の「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（以下、6次産業化法という）で推進が規定されている。同法前文には「(前略) 地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等に関する施策を講じて農山漁村における六次産業化を推進するとともに、国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する施策を総合的に推進するため、この法律を制定する。」とある。

図表 13 農業及び漁業生産関連事業の年間総販売金額の推移



(注1) 漁業生産関連事業は2011年度から調査を実施したため、2010年度値は把握していない

(注2) 平成20年度及び2011年度は、農協等が運営する農家レストラン及び輸出に取り組む農協等の値は含まれていない

(注3) 東日本大震災の影響により、①2010年度は、青森県、岩手県、宮城県及び福島県の一部地域、②2011年度は、青森県、岩手県、宮城県及び福島県の一部地域（漁業生産関連事業は岩手県、宮城県及び福島県については全域）、③2012年度は、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴い設定された警戒区域及び避難指示区域（計画的避難区域、帰還困難地域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域をいう。）（2013年4月1日時点）を調査範囲から除外

(注4) 2013年度は概数値

(出所) 農林水産省「6次産業化総合調査」（平成25年度）（資料元：農林水産省統計部『6次産業化総合調査報告』）より大和総研作成

⁴政府広報オンラインでは6次産業化に関し、「農林漁業者自らが生産だけでなく加工・流通販売を一体的に行ったり、農林漁業者と商工業者が連携して事業を展開する、農林漁業の可能性を広げようとする取組み」、「生産（1次産業）・加工（2次産業）・流通販売（3次産業）を一体化した農林漁業の新たな展開」としている。（URL：<http://www.gov-online.go.jp/useful/article/201502/3.html>）

6次産業化法では総合化事業計画を策定し、農林水産大臣による認定を受けることができる。この認定による資金支援のほか、株式会社農林漁業成長産業化支援機構法に基づく株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）による事業者への出資・融資も6次産業化推進には重要な役割を担っているものとみられる。これら推進策を通じた農工商連携によるバリューチェーンの確立等を通じて、市場規模を大きく引き上げる戦略がとられている。

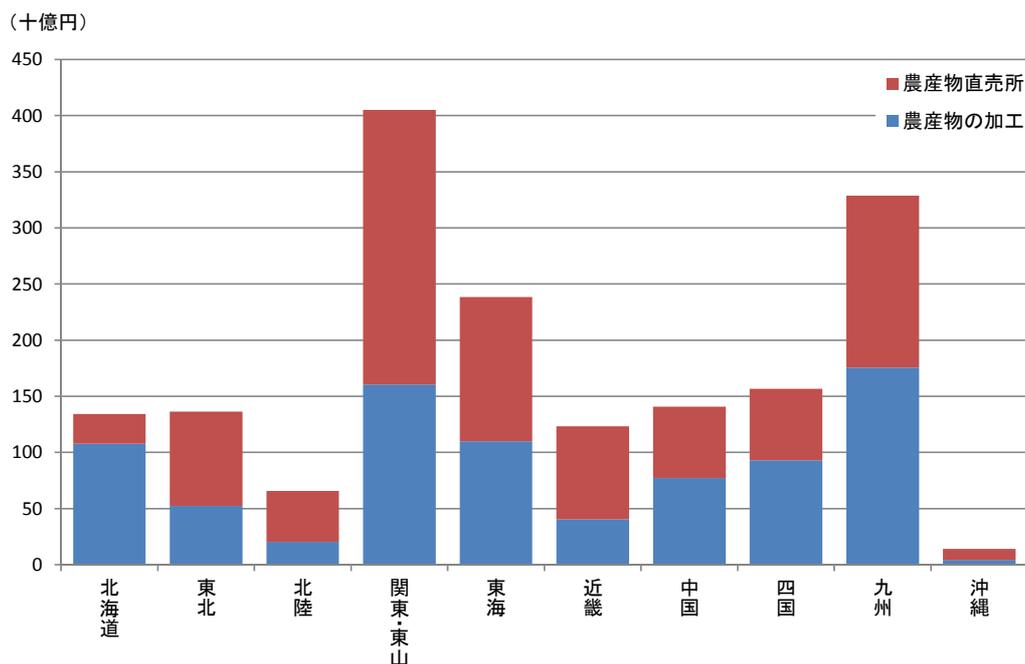
日本再興戦略（2013年）では、6次産業について成果目標として市場規模を1兆円から2020年に10兆円にすることを掲げている（図表10）。同日本再興戦略では農業・食料関連産業生産額が100兆円から2020年の120兆へ2割増を想定しており、6次産業における10倍もの規模拡大は現状を考慮しても（図表13）かなり野心的に映る。仮に6次産業化が進展しないとすれば、農林水産業活性化の仕組み全体が回らない恐れがあるだけに、この差が意味するところは十分留意する必要がある。

これまでみてきたように急な生産増加が見込めない状況において、6次産業の市場規模の急拡大を期待するには、最終需要者たる消費者側からのアプローチが欠かせない。そもそも現状の日本は食料自給率が低く、国内需要に対して供給不足を輸入で補う構造にある。消費者が国内の農林水産物に目を向けるようになれば短期間で大きく変化する余地はある。前述のとおり、6次産業化法では「国産の農林水産物の消費を拡大」が謳われており、地産地消とセットであるのは偶然ではないだろう⁵。

ちなみに図表14は地域別に2013年度の農産物販売金額（概数値）をみたものである。直売所は関東・東山、東海、九州で大きいのが、加工では北海道も大きくなっている。金額的には九州の加工が約1,755億円と全国最大となっているが、加工比率では北海道が約80%と群を抜いて高い。これらは輸出を含まないが、本レポート後編で触れるTPP協定交渉との関係でいえば、輸出への取り組みも6次産業化の地域間格差に少なからぬ影響を与えるものとみられ、輸出が国内の直売所を補う新たな販路となる可能性もある。

⁵ 西村尚敏（農林水産委員会調査室）「農林漁業の成長産業化に向けて ― 株式会社農林漁業成長産業化支援機構法案 ―」（立法と調査 2012.4 No.327（参議院事務局企画調整室編集・発行））では、同法の脚注に「6次産業化法は、政府から提出された「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案（第174回国会閣法第50号）」を原案として、自由民主党から提出された「国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案（第174回国会衆第21号）」の規定が修正案として盛り込まれた。両法律案は、第174回国会（常会）に衆議院に提出され、継続審査とされたが、第176回国会（臨時会）、衆議院において、「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案」について、法律の題名の変更、前文の追加を含む修正が行われ、参議院での審議を経て6次産業化法が成立した。」と経緯が記されている。

図表 1 4 農業地域別農産物販売金額（2013 年度）



(注 1) 輸出は含まれない

(注 2) 概数値

(注 3) 農業地域区分は以下のとおり

北海道：北海道

東北：青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

北陸：新潟、富山、石川、福井

関東・東山：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨、長野

東海：岐阜、静岡、愛知、三重

近畿：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国：鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国：徳島、香川、愛媛、高知

九州：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島

沖縄：沖縄

(出所) 農林水産省「6次産業化総合調査」(平成 25 年度) より大和総研作成

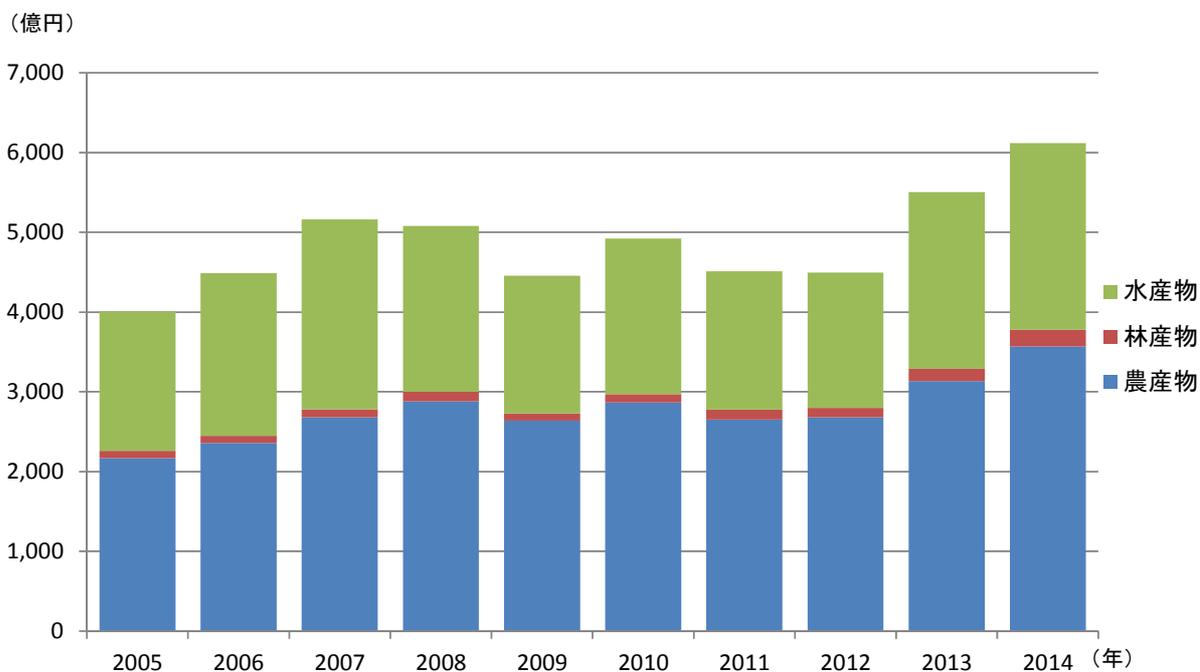
(3) 農林水産物輸出

農林水産物の輸出金額については、図表 1 5 で示されているとおり、近年、順調に伸びてきている。2014 年における前年比伸び率が約 11.1% であるから、為替等諸条件に変化がなく、仮にこのペースで増加し続けるとすると、2020 年の目標とした 1 兆円の達成は 2019 年には達成することになる。こうした好調な輸出を考慮してか、政府の「総合的な T P P 関連政策大綱」(平成 27 年 11 月 25 日) では、目標として「平成 32 年の農林水産物・食品の輸出額 1 兆円目標の前倒し達成を目指す」とし、早期の実現を目指している。

ただし見方を変えれば、2014 年の貿易輸出額が 73.9 兆円(財務省貿易統計による確定値)であることからすれば、1 兆円というのは額としていかにも少ない。いくら伸び代があるとの見方ができても、“輸出産業”といえるまでのレベルに到達するのは相当な年月を要する可能性がある。しかも、相手国の経済状況や為替変動等の影響を大きく受けることから不確実性が低くな

いともいえよう。

図表 1 5 農林水産物等輸出額の推移

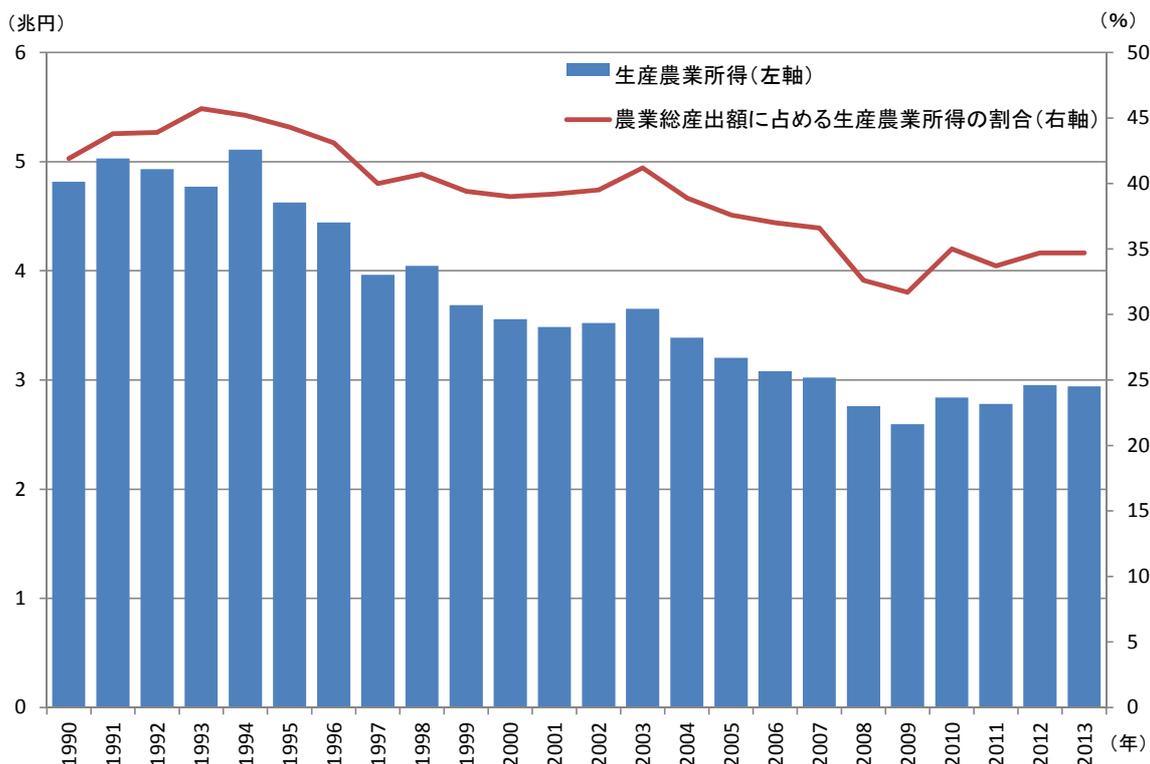


(出所) 農林水産省「平成 26 年農林水産物等輸出実績 (確定値)」(資料元: 財務省「貿易統計」を基に農林水産省作成) より大和総研作成

(4) 農業・農村の所得

図表 1 6 は生産農業所得金額と農業総生産額に占める同所得の割合 (以下、分配率という) の推移をみたものである。農業・農村の所得をこの生産農業所得と捉えれば、2013 年で 3 兆円程度となる。所得金額は段階的な低下傾向にあることを鑑みると、V 字反転させた上で、6 兆円程度まで引き上げるとなると容易ではない。ただし、図表にはないが 1955 年の分配率が 68.7% であることから、仮に分配率をこの水準に戻せるのであれば、ほぼ倍増ということもできる。分配率が当時の水準にまで戻るとは考えにくい中で、実際には労働装備等の費用を抑えつつ、いかに生産量の増大と高付加価値化を図るか (どちらに力点を置くかを含む) という点から農業所得の引き上げ策を図ることが重要となるとみられる。

図表 16 生産農業所得と農業総産出額に占める同所得の割合の推移



(注) 生産農業所得は農業総産出額を元に推計するが、2001年からもやしを含めている
 (出所) 農林水産省「生産農業所得統計」(平成25年)(e-Statより)より大和総研作成

農村の所得については、目標として「6次産業化を進める中で」という意味合いからすれば、範囲として加工品の製造・販売部分を広く捉えたほうがよかろう。グリーンツーリズム等を通じた観光・交通など多面的な収入が含まれてもおかしくはなく、そうなれば地域によっては特徴を活かした独自の施策を通じて“所得倍増”が達成されることも想定外ではないかも知れない。

このように日本の農林水産業は長年に亘って縮小が続いてきたことから、国際的な競争という側面からは取り残されてきた。政府としては巻き返しへ向け、大胆な転換を迫っているが必ずしも目標通り進むとは限らない。他方で、本年(2015年)10月にはTPP協定交渉が大筋合意に達したことで、いよいよ農林水産業の変革は差し迫った状況となったといえる。後編ではTPP協定交渉大筋合意における農林水産業への影響と政府の対応策をみた上で、これらを踏まえつつ地域の持続可能な農林水産業について考えてみたい。