

国内外経済の動向

日本の食料自給率に関する問題意識

【ポイント】

1. 法人経営体による農業が拡大しているとはいえ、農家の農業従事者の高齢化・減少などによるマイナスの影響を埋め合わせるには至らず、全体として国内農業の規模は縮小している。
2. 近年では都市農業が持つ、新鮮な農産物の供給、身近な農業体験、災害時の防災空間の確保、やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供など多様な役割が再評価されて、国の政策も都市農業を振興する方向に舵が切られている。
3. 個人が自由に楽しみながら食材を作り、あるいは法人経営体として農業関連に参加し、結果として自給率の上昇に結びつけば良いのではないか。

1. 食料品価格の上昇による家計負担の増加

ウクライナ情勢や円安による肥料など資材価格の上昇に加え、夏の酷暑が追い打ちとなって生鮮野菜の価格が高騰したことは記憶に新しい。2023年9月半ばの東京都中央卸売市場における卸売価格は、トマトが平年値（同時期の過去5年平均）に対して約8割高、ニンジンが約9割高、ネギは約4割高となった。たまに立ち寄る青果店の店員さんが当時、「長い間この商売してますが、ここまで高いのは初めてです。今はトマトが1個200円でも安いんです。」と語っていたのも印象的だった。その後、秋以降の生鮮野菜の価格はトマトをはじめ総じて落ち着きを取り戻していたが、足元では再び高騰している品目がみられる。例えばニンジンは2024年3月下旬において平年値に対して約4割高となっている。

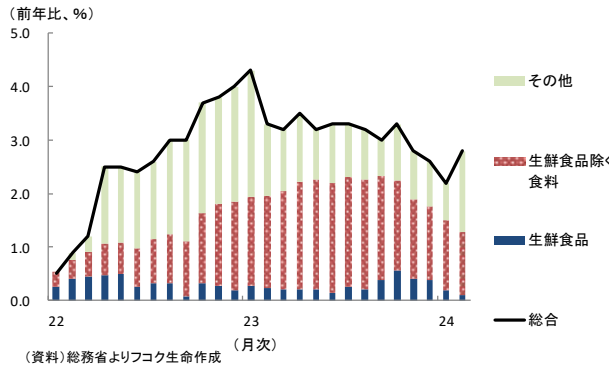
生鮮野菜のみならず、食料全般の価格上昇は、所得が伸び悩む家計にとって負担となってきた。消費者物価指数（総合）の上昇率のうち、生鮮食品を含む食料価格による押し上げ分は2022年以降、概して半分以上を占めてきた（図表1）。

なお、FAO（国連食糧農業機関）が隔年で公表している世界の食料見通し（2023年6月公表分）では、2023年の穀物生産予測が前年比1.0%増、穀物在庫予測が同1.7%増など、幾つかの基本的な食料において生産と在庫の増加が予測されていた。ただし同時にFAOは、世界的な食糧生産システムは依然として異常気象や地政学的な緊張の高まりなどに対して脆弱であり、デリケートな需給バランスや世界的な食糧安全保障が損なわれる可能性を指摘していた。

2. 国内の農業従事者の高齢化・減少

しかし、国内における農産物の安定供給に対する不安材料は地球温暖化（沸騰化とも言われる）や国際情勢のみならず、国内の農業従事者の高齢化・減少にもある。農林水産省

図表1. 消費者物価指数の推移



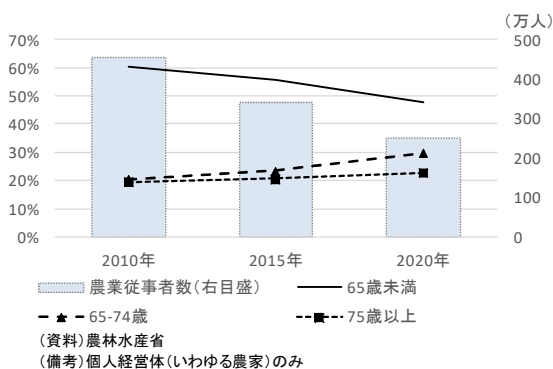
が5年ごとに実施している「農林業センサス」で農業従事者数（個人経営体、いわゆる農家のみ）の年齢構成をみると、65歳未満が2010年には6割程度を占めていたが、2020年には5割を切っている。さらに2020年における65歳以上の農業従事者のうち、その半分弱は75歳以上である。総数でも2010年の約450万人から2015年には約340万人、さらに2020年には約250万人まで減少している（図表2）。

国内の農業従事者の減少・高齢化等の課題に対し、効率的かつ安定的な農業経営を目指す担い手の育成・確保が必要との問題意識から、農林水産省では認定農業者制度や農業経営体の法人化などを推進している。認定農業者制度は、農業者が作成した農業経営改善計画を市町村が認定する制度であり、認定農業者は低利融資制度、農地流動化対策、基盤整備事業などの支援が受けられる。農業経営の法人化の利点としては、経営管理の高度化や安定的な雇用、円滑な事業継承、雇用による就農機会の拡大等がある。なお、農業経営の法人化には異業種企業による参入のみならず、個人や集落営農組織による設立もある。集落営農組織とは、地縁的にまとまりのある一定の地域内の農業者が共同で営農活動を行う組織であり、地域の実情に応じて機械の共同購入・利用や農業生産・販売の共同化などを行っている。

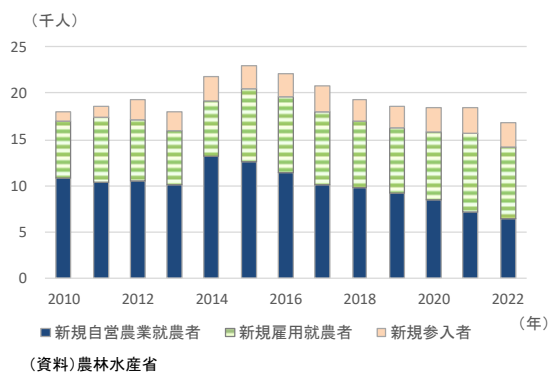
法人経営体による農業経営は若い年齢層の農業への就労に関して一定の貢献があると考えられる。農林水産省の「新規就農調査」で49歳以下の新規就農者数の推移をみると、2015年前後には年間2万人を超えたものの、足元では2万人をやや下回る水準で推移している（図表3）。さらに就農形態別の内訳をみると、新規自営農業就農者（いわゆる農家の世帯員で、学生または他企業等の雇用者から主として自営農業の従事者になった者）が減少傾向にあるなかでも、新規雇用就農者（新たに法人等に常用雇用された者）は2010年の6千人程度からやや増加し、近年では7~8千人程度の水準を保っている。加えて新規参入者（土地や資金を独自調達し、新たに農業経営を開始した経営の責任者および共同経営者）もやや増加しており、2014年以降は2千5百人程度の水準を保っている。こうした背景には新型コロナウイルスの感染拡大、SDGs（持続可能でより良い世界を目指すための17の目標）への関心、地政学的リスクの高まりによる食料確保への不安などを受けて、若い年齢層で自給自足的な思考や農業への関心が高まっていることもあるだろう。また、就農に意欲がある人でも必ずしも最初から農業を起業するリスクを負えるとは限らないため、法人経営体の雇用者となる選択肢は重要であろう。

全国の農業の法人経営体数は2010年の約22,000経営体から2020年には約31,000経営体へと増加している。法人経営体による農業は一般に規模が大きい。2020年において法人経営体の46%が農産物の年間販売金額が3,000万円以上であるのに対し、個人経営体で同じく3,000万円以上であるのは3%に過ぎない。また、法人経営体の41%が0.1km²（10ヘクタール）以上の経営耕地を持つのに対し、個人経営体で同じく0.1km²以上であるの

図表2. 農業従事者数と年齢構成



図表3. 新規就農者数（49歳以下）



は4%に留まる。

3. 国内の耕地面積と食料自給率

法人経営体による農業が拡大しているとはいえ、農家の農業従事者の高齢化・減少などによるマイナスの影響を埋め合わせるには至らず、全体として国内農業の規模は縮小している。農林水産省が年次で実施している「耕地面積調査」によれば、国内の耕地面積（田、普通畑、樹園地、牧草地の合計）は2010年の4.6万km²から2022年には4.3万km²に減少した（図表4）。

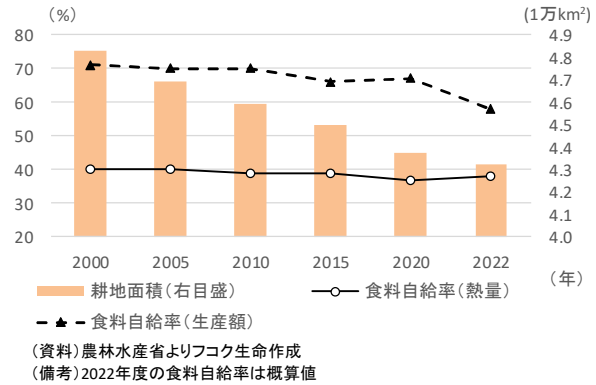
この間、食料自給率（家畜飼料の自給率も考慮）は熱量ベースでは40%弱で推移した一方、生産額ベースでは2010年度の70%程度から2022年度（概算値）には60%弱へと低下した。具体的な品目にも触れておくと、米は100%、小麦は17%、野菜は87%、畜産物は47%、魚介類は41%となっている（2022年度の生産額ベース）。政府は2020年3月に策定した食料・農業・農村基本計画において、2030年度の食料自給率の目標を熱量ベースで45%、生産額ベースで75%と設定しているが、その実現までの道のりは厳しそうだ。

こうした状況のなかで、農業経済学が専門の鈴木宣弘氏（東京大学大学院教授）は「例えば、他の仕事をしながら農業にも携わるような『半農』の形態を増やすことも必要だろう。極端に言えば、自分たちで食材を作るしかない」（2023年9月18日付け日本経済新聞）と述べている。

4. 家庭菜園と都市型農業

自分たちで食材を作るにはどうすれば良いか。まずは気楽に無理のない範囲で、家庭菜園（庭、ベランダ、室内など）から始める選択肢がある。タキイ種苗株式会社の調査（2022年）によれば、家庭菜園の未実施者のうち約3割が挑戦意向を持ち、また実施者の約9割は「今後も続けたい」と回答している。私は2m²の土地で定番のトマトのほか、ブロッコリー、バジルなどを栽培してきた。収穫まで相応に手間はかかるし、枝豆が1本の苗に3

図表4. 食料自給率と耕地面積



図表5. 都市農地に関する法律等の変遷

時代	都市農地に対する考え方	法律・制度	内容・目的
高度経済成長期	宅地開発需要等への対応	新都市計画法の制定 (1968年)	市街化区域は概ね10年以内に優先的・計画的に市街化を図る 市街化区域内の農地は事前届出により転用が可能
バブル期	宅地化を強く推進	固定資産税の評価・課税の改正 (1991年)	市街化区域内の農地の宅地並み評価・課税 (三大都市圏の特定市が対象、ただし生産緑地は除く)
		相続税の納税猶予制度の改正 (1991年)	市街化区域内の農地の相続税の納税猶予制度の不適用 (三大都市圏の特定市が対象、ただし生産緑地は除く)
近年	都市農業の振興	都市農業振興基本法の制定 (2015年)	都市農業の振興に関する施策を総合的・計画的に推進
		生産緑地法の改正 (2017年)	生産緑地地区の面積要件を条例で引下げ可能に 同地区内の行為制限の緩和、市町村への買取申出期間の延長
		都市計画法、建築基準法の改正 (2017年)	用途地域における田園住居地域の創設 (建築規制、農地の開発規制)
		都市農地貸借法の制定 (2018年)	事業計画の認定を条件に、農地の賃貸借の自動更新を適用除外 (自ら耕作する都市農業者に対して農地を貸しやすく) 特定都市農地貸付けの貸借の円滑化 (市民農園の開設者に対して農地を貸しやすく)

(資料)農林水産省よりフコク生命作成

房しか実がつかないなどの失敗もあったが、手ずから栽培した取れたての野菜は格別に美味しい。同じように家庭菜園を楽しむご近所さんとの交流にも繋がった。

さらに、家庭菜園では物足りない都市圏の居住者には、小規模の農園を借りる、あるいは都市型農業に取り組むという選択肢もあるだろう。近年では都市農業を後押しする政策もあって、市街化区域内での市民農園（都市住民がレクリエーションほか多様な目的で利用する小面積の農地。農業体験農園などの愛称でも呼ばれる）が増加している。

都市農地に関する法律等の変遷を振り返ると（図表 5）、高度経済成長期には宅地開発需要等への対応のため、農地の市街地化が図られた。さらにバブル期を経て一段の宅地化の推進のため、三大都市圏の特定市における市街化区域内の農地への固定資産税の宅地並み評価・課税制度が導入された。同区域内であっても農業者に農地として保全する意向があれば、生産緑地地区の指定（固定資産税における農地としての扱い、終身営農を条件とした相続税の納税猶予制度の適用）を受けられるが、指定要件を満たすほか行為の制限等が課せられる。指定要件にはその土地が良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に適すること、500 m²以上の規模の区域であること（2017年に市区町村の条例で300 m²まで引下げ可能に）などがある。行為制限には農地としての管理の義務付け、農林漁業を営むために必要な施設の設置等に限り建築等が許可される（2017年に直売所、農家レストラン等の設置が可能に）などがある。

しかし、近年では都市農業が持つ、新鮮な農産物の供給、身近な農業体験、災害時の防災空間の確保、やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供など多様な役割が再評価されて、国の政策も都市農業を振興する方向に舵が切られている。図表 5 に示した通り、都市農業振興基本法の制定に始まり、生産緑地法の改正、都市農地貸借法の制定などが行われた。農林水産省による 2022 年のアンケート調査では、都市部の空き地を農地・農園に活用する取り組みについて回答者の約 6 割が賛同し、都市開発を進めるべきとした回答者は約 1 割に過ぎなかった（どちらともいえないとした回答者が約 3 割）。

5. 終わりに

実際のところ、ある程度の規模で種から栽培しなければ、自ら農業に携わることで家計負担を減らすのは難しいだろう。一般的な家庭菜園の規模で（比較的栽培が容易な）野菜の苗や、肥料、農業用資材を購入するなら、全体としての費用は小売店で野菜の購入とあまり変わらないだろう（逆に言えば、小規模な農家による収益確保の困難さが示されている）。栽培しても極端な気候変動などで期待した収穫が得られないかもしれない。食の安全保障という観点からは、政府などが食料自給率の低さを補うべく外交的に輸入元との良好な関係を維持することは勿論、輸入元の国際分散や海外での作付け・収穫見通しの適切な把握と対策なども重要であろう。

しかし、個人として持続可能な社会や真に豊かな生活を希求するならば、自らが可能な範囲で何らかの形で実際に農業に携わってみることが良いのではないか。全体主義的に芋の生産を強制されるのではなく、個人主義のもとで自由に楽しみながら食材を作り、あるいは法人経営体として農業関連に参入し、結果として自給率の上昇に結びつけば良いのではないか。食料供給に不安が生じて自ら食料を作らざるを得なくなることを予測しているわけではないが、パソコンやスマートフォンの操作同様に多くの人が初歩的な農業の知識・スキルを身につける時代が来るかもしれない。

（財務企画部 高松 千之）