⑷　農業を支える担い手など農業・農村の構造の変化

ア　情勢

我が国の農業構造は、利用権の設定等による農地集積が一定程度進展し、現在、認定農業者や集落営農等が農地を利用する面積は全体の約半分を占めている。また、法人経営体の数は、近年、10年間で約２倍のペースで増加している。一般企業の農業参入についても、平成21年の農地法改正によりリース方式での参入が全面的に自由化され、同法改正前の約５倍のペースで進むなど、農業構造は変化してきている。

しかし、土地利用型農業を中心に農業の将来を支える若い担い手の確保が十分に進んでおらず、農業就業者の高齢化が進み、60歳以上が約７割、50歳未満が約１割という著しくアンバランスな年齢構成となっている。40歳未満の新規就農者は、近年１万３千人～１万５千人で推移しているが、このうち定着するのは１万人程度である。このため、高齢者のリタイアにより農業就業者が著しく減少していくことが見込まれている。また、農地集積により経営の規模が拡大する一方、集積された農地は小さな区画のまま分散錯綜している場合も多く、生産性向上の大きな阻害要因となっている。

また、農業の構造改革の進展等に伴い、農村では大規模経営体と小規模農家への二極分化、土地持ち非農家の増加等も進行しており、今後、同質な農家の存在を前提としてきた集落における共同活動の在り方や、農業水利施設の保全管理等を進める際の地域での円滑な合意形成に様々な影響を及ぼす可能性もある。

イ　主な施策の評価と課題

これまで、認定農業者制度の創設や認定農業者等を対象とする水田・畑作経営所得安定対策の導入、新規就農の促進、農業経営の法人化の推進等を通じて、農業の構造改革は一定程度進展してきた。

しかし、平成22年以降の施策の見直しの中で、構造改革の対象となる「担い手」の姿が不明確となったことに鑑み、基本法第21条の「効率的かつ安定的な農業経営」が「農業生産の相当部分を担う構造を確立する」との方針を踏まえて、再度「担い手」の姿を明確にして施策を推進していく必要がある。また、農業就業者の高齢化等が著しく進む中で、望ましい農業構造の確立と農業の産業としての自立を図る観点から、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成25年法律第101号）に基づく農地の公的な中間的受皿として、各都道府県に設立された農地中間管理機構を活用した農地の集積・集約化を促進していく必要がある。同時に、就農の準備や所得の確保等への支援による農業の内外からの青年層の新規就農の促進、農業経営の法人化の推進など農業の担い手の育成・確保に向けた取組を更に進め、農業の構造改革を一層加速化していく必要がある。

その際、地域においては、農業に関わる多様な主体が存在していることから、地域の農業の担い手と兼業農家、高齢農家等との役割分担についての合意形成を促進していく必要がある。

また、今後、農業・農村の構造の変化が農地・農業用水等の維持管理等に及ぼすと考えられる様々な影響を踏まえ、関連する施策の在り方等について検討していく必要がある。

⑸　農業・農村の多様な可能性

ア　情勢

海外における日本食への関心の高まりなどを背景に、日本の食材や食文化を世界に広める好機が訪れる一方、国内では、高齢化など社会構造等の変化に伴い、介護食品や食に関連した健康ビジネスなど新たな分野の市場が拡大すると見込まれている。

一部の地域では若者や女性の域外からの転入により人口が増加するなど、農業の魅力や、豊かな環境や景観、伝統文化等を有する農村の価値を再認識する動きも生まれつつある。加えて、バイオマスの活用、再生可能エネルギーの生産など、これまでは十分に活用されてこなかった農村の多様な地域資源を有効活用し、新たな事業を創出する取組も始まっている。また、女性ならではのアイデアと感性も活かしながら、農業・農村をめぐる様々な課題を克服し、新たな可能性を切り拓いていく取組が徐々にではあるが増え始めている。

こうした動きに加え、我が国の有するロボット技術やＩＣＴといった最先端の技術、さらには他産業で確立された技術を農業・農村分野でも活用することにより、生産性等を大幅に向上させる可能性も広がっている。

イ　主な施策の評価と課題

農業・農村の様々な資源を活用した、新たな需要の開拓や地域の活性化の取組を後押しする観点から、平成25年１月に農林漁業成長産業化ファンドを創設するなど、６次産業化の取組の発展段階に応じた支援や、都市農村交流の促進、新たな分野の市場を創造するための環境づくりなど、農業者や関連事業者による積極的な取組を促す施策の整備を順次進めてきた。

こうした中で、各地域で意欲的な取組が広がっているが、今後、より質の高い取組や、地域に広く役立つ取組を全国的に創出していく必要がある。また、都市と農村の交流人口には一定の増加が見られるが、今後は、一過性の交流にとどまらず、移住・定住へと結び付けていくための施策展開を図っていく必要がある。

また、農林水産分野の研究開発については、農業現場の課題解決、成長産業化を進める上で重要な役割を果たしてきたが、これまで開発された技術の中には現場で十分活用されていないものも多い。今後は、研究開発の枠組みや現場への技術移転プロセスの抜本的な見直しを進めていく必要がある。また、ロボット技術やＩＣＴなど最先端技術の活用については、現場に広く普及する段階に至っていない。今後、一般の農家にも導入が進むよう、ロボット技術の先行企業やＩＴ企業との連携等により取組を更に加速化していく必要がある。

⑹　東日本大震災からの復旧・復興の状況

ア　情勢

平成23年３月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びそれに起因する大津波による農業・農村の被害は、津波に被災した農地が２万1,480ha、農業経営体が約１万100経営体に達した。このため、農地のがれき等の撤去、除塩や農業用施設等の復旧等を計画的に進め、平成27年３月時点で、津波被災農地のうち約７割で営農再開が可能となっている。また、平成26年２月時点で、津波被害のあった農業経営体のうち55％が経営を再開している。さらに、農地等の復旧と合わせた農地の大区画化、大規模施設園芸といった先進的な取組も進んでいる。

また、東京電力株式会社福島第一原子力発電所（以下「東電福島第一原発」という。）の事故に伴い、放射性物質による汚染が広がったことから、放射性セシウム濃度が基準値を超えない農産物のみを流通させるため、農産物の出荷前に放射性物質の検査等を実施するとともに、避難指示区域等における農業者の経営再開に向けた取組を推進してきた。現在、放射性セシウム濃度の基準値を超える農産物の品目や地域は限定的となっている。

他方、原発事故に伴う風評被害に対しては、安全確保のための取組等についての情報発信、被災地産農産物等の利用を促進する取組等を実施してきた。しかしながら、依然として風評被害が払拭されたとは言えない。

さらに、諸外国・地域において実施されている我が国農林水産物・食品の放射性物質に係る輸入規制に対しては、その緩和や撤廃に向けた働きかけなどを進めてきた結果、一定の進捗は見られたものの、香港、台湾、中国、韓国など主要な輸出先国・地域が依然として輸入規制を継続している。