

もくじ CONTENTS

**地域コミュニティと町内会の未来  
—水戸市の事例から見た考察—** ..... 1

水戸市議会議員 萩谷 慎一

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

**第14回「新基本計画・酪肉近・24年度農業白書」①** ..... 19

農政ジャーナリスト 伊本 克宜



# 地域コミュニティと町内会の未来 －水戸市の事例から見た考察－

水戸市議会議員 萩谷 慎一

## 【筆者略歴】

萩谷 慎一（はぎや しんいち）

- ・ 1962年 9 月、茨城県水戸市に生まれる。
- ・ 1985年 3 月、茨城大学人文学部社会科学科卒業
- ・ 同年 4 月、水戸市役所に就職
- ・ 1996年、茨城大学大学院人文科学研究科修了
- ・ 市役所では、歴史まちづくり、景観計画の策定、中心市街地の活性化、生涯学習と地域コミュニティづくりなどを担当
- ・ 2018年市役所を中途退職し、2019年 4 月の水戸市議会議員選挙に当選（現在 2 期目）

## はじめに

本稿では、水戸市が長年にわたり模索してきた地域コミュニティ政策の軌跡を振り返るとともに、現在の町内会・自治会加入率の低下という深刻な課題を多角的に分析します。その上で、市民自治の理念を追求してきた本市の歴史を踏まえ、未来に向けた展望と、町内会が担うべき新たな役割について具体的な提言を行います。

水戸市の事例は、多くの自治体が直面する地域コミュニティの課題解決を考える上で、貴重な示唆を提供しています。特に重要なのは、町内会活動の真髄は「コミュニティ意識・ご近所意識を育むこと」にあるという点です。防犯灯の維持管理やごみ集積所の管理など、現在町内会に委ねられているさまざまな業務は、本来の目的から見れば「手段」にすぎません。本稿では、あくまでこの「ご近所意識の育成」という原点に立ち返りつつ、水戸市の経験を素材として、町内会と地域コミュニティの未来像を描いてみたいと思います。

## 水戸市における地域コミュニティ政策の歴史的変遷

水戸市の地域コミュニティ政策を論じる上で、過去の市政の流れを把握することは不可欠です。歴史的な経緯を整理することで、現状の課題や未来への示唆がより鮮明になります。

### 和田祐之介市政（1972年～1984年）における萌芽

昭和50年代後半、水戸市では都市化の進展により、従来の地縁型コミュニティが急速に変容し、新旧住民間の融和が大きな課題となっていました。農村的な「隣組」的つながりが弱まり、転入者が地域社会に入り込みにくい状況が顕在化していきます。

この状況を踏まえ、和田市政下では「1小学校区1公民館」の建設が推進され、市民の生涯学習の場が整備されました。公民館は単なる生涯学習施設にとどまらず、地域住民が顔を合わせ、対話し、自治を学ぶ場として位置付けられました。公民館を拠点とした地域コミュニティ政策の模索は、この時期から本格的に始まったと言えます。

さらに、市長公室企画課内にコミュニティ担当班を設置し、コミュニティを独立した政策課題として行政組織の中に位置づけたことは、その後の地域コミュニティ政策の土台を築く重要な一歩でした。

## 佐川一信市政（1984年～1993年）と住民自治の理想

佐川一信市政は、「自主管理社会」の実現を掲げ、地域コミュニティ政策を一段と深化させました。小学校区を単位とする地域コミュニティ組織の再編が行われ、1993年から、後に全市に広がる「地区会」の設立が順次始まります。公民館を活動拠点とし、生涯学習と住民による自主的なまちづくりを一体的に推進するという理念が明確に打ち出されました。

ここでいう「地区会」とは、小学校区ごとに設置された地域コミュニティ組織であり、町内会・自治会、子ども会育成会、女性会、高齢者クラブ、防犯協会、社会福祉協議会など、地域のさまざまな団体から構成されています。地区会は、地域課題を共有し、協働して解決を図るための「小学校区の自治会議」とも言うべき役割を担ってきました。【図表1】

この過程で、従来の市政協力員制度（町内会長等を非常勤特別職の地方公務員として任命する、いわゆる区長制度）は廃止されました。その代わりに、各地区会を通して「広報みと」など市の広報物の配布業務が各町内会・自治会に委託される形となり、町内会長等への報酬は廃止されて、委託料が町内会・自治会の運営資金として活用されるようになりました。行政の末端組織だった区長から、市民側の自治組織である地区会へと軸足を移し、「行政の補完」から「住民自治」への転換を目指したと言えます。

佐川市長は、最終的には公民館を地区会による自主管理とする構想まで描いていましたが、残念ながらその理想は完全には実現しませんでした。それでも、水戸市における「小学校区＝地域自治単位」という発想は、この時期に確立されたものです。

## 岡田広市政（1993年～2003年）と制度の完成・成熟

岡田広市政の時代になると、佐川市政期に芽生えた構想が制度として完成していきます。1995年までに小学校区単位の地区会の設立がすべて終了し、1996年には各地区会長を理事とする中央組織として「水戸市住みよいまちづくり推進協議会」が設立されました。

水戸市住みよいまちづくり推進協議会は、水戸市民憲章の精神に則り、各地区会相互の連絡調整・意見交換・共同事業の企画立案を行い、住民と行政が協働して「住みよいまちづくり」を推進することを目的とする組織です。地区会が小学校区単位の自治の単位だとすれば、水戸市住みよいまちづくり推進協議会は、そのネットワークを束ねる「市域レベルの住民自治のプラットフォーム」と位置づけられます。

その支援のため、1996年から2007年にかけては、地域コミュニティ活動の支援と地区会の自立化を目的として、コミュニティ担当職員が各公民館・市民センターに配置されました。

さらに1999年には「水戸市生涯学習都市宣言」が行われ、市民が学びを通じて主体的に地域社会に参画することが市政の大きな柱として位置づけられました。一方で、佐川市

政時代に各小学校区で開催されていた「市民懇談会」は、行政側の負担を理由に簡略化され、住民と行政が膝を交えて議論する機会は徐々に減少していきます。住民主体・自主管理路線から、行政が主導する協働路線へと重心が移り始めた時期とも言えます。

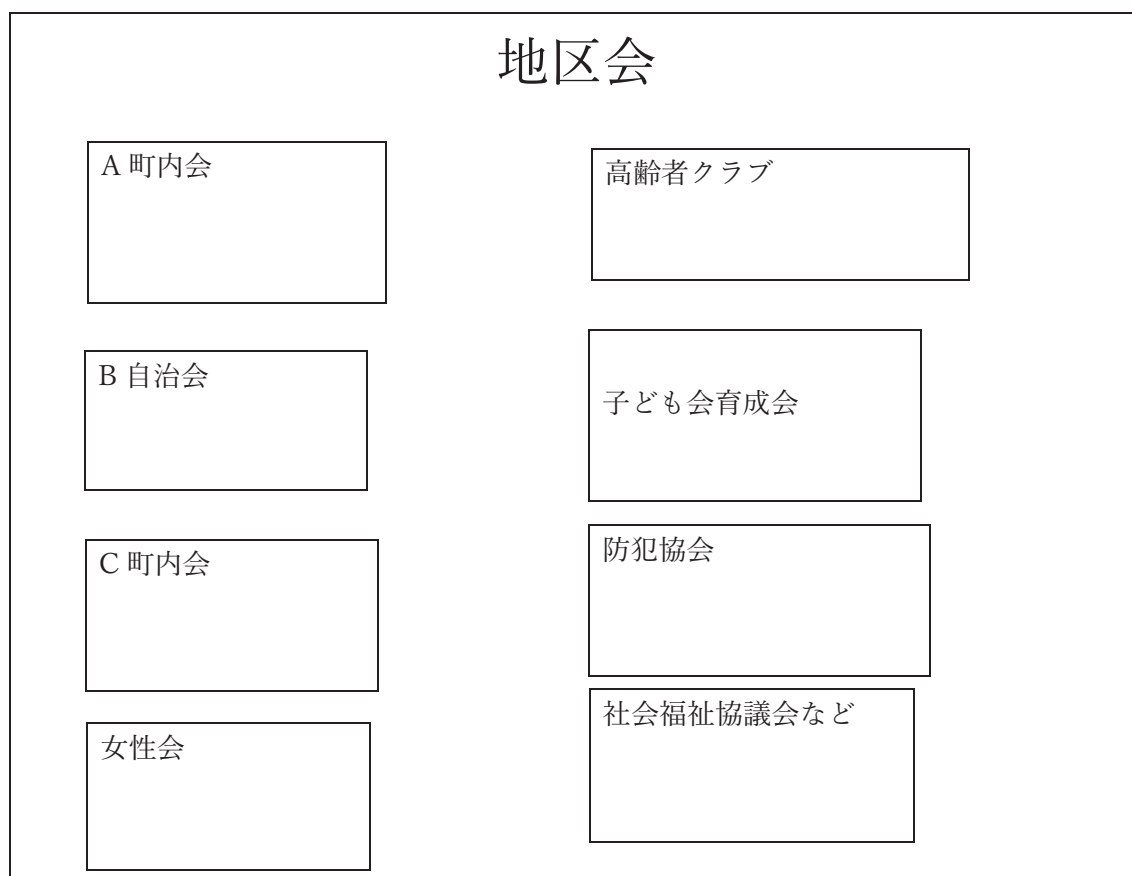
### **加藤浩一市政（2003年～2011年）の市民センター化と機能の変化**

加藤浩一市政では、公民館が「市民センター」へと改編され、所管は教育委員会の生涯学習課から市長部局の市民生活課へ移管されました。この改編は、市民センターに各種証明書の発行や納税受付などの行政窓口業務を集約し、住民サービス機能を強化することを主な目的としていました。

その結果、住民にとって市民センターは「身近な小さな市役所」としての利便性を高めました。一方、それまで水戸市の大きな特色であった「生涯学習と地域コミュニティ行政の一体的推進」という側面は相対的に弱まりました。生涯学習の場であり、地域自治の拠点でもあった公民館から、行政窓口機能が前面に出た市民センターへの移行は、住民側から見れば「学びと地域づくりの拠点」から「用事を済ませる場所」へのイメージ転換をもたらしたとも言えます。

こうして今日の高橋靖市政（2011年～）に、地域コミュニティと町内会をめぐるさまざまな課題が引き継がれていくことになりました。

【図表1】 地区会のイメージ図

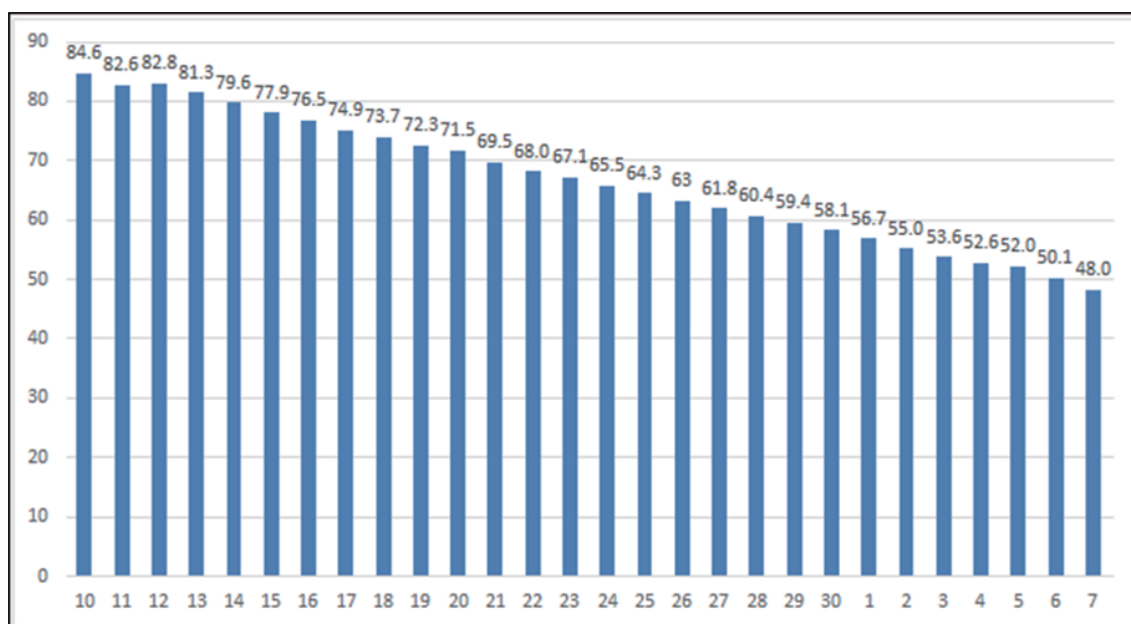


## 現在の課題と行政の取り組み

### 町内会・自治会加入率の低下とその背景

水戸市の町内会・自治会加入率は、年を追うごとに一貫して低下を続けています。平成10年度には84.6%あった加入率は、令和7年4月1日現在では48.0%となり、この27年間で実に36.6ポイントの減少となりました。この間、市の人口は約2万人、総世帯数は約3万2,000世帯増加しているにもかかわらず、加入世帯数は約1万7,500世帯減少しており、加入率の低下が構造的な現象であることがわかります。【図表2】

【図表2】 水戸市の町内会自治会の加入率の推移（平成10年～令和7年）



また、令和7年4月1日現在の地区別データを見ると、市内34地区の加入率には大きな地域差があります。例えば、南部の新興住宅地である吉沢（31.1%）、笠原（34.8%）、千波（37.3%）、緑岡（37.9%）、寿（38.6%）は全市平均を大きく下回っており、大学生が多く居住する渡里（31.8%）、堀原（37.8%）でも低い傾向がみられます。一方で、旧市内の新莊（74.5%）、城東（67.8%）、五軒（64.7%）、農村部の上大野（81.5%）、鯉淵（77.1%）、下大野（71.1%）、妻里（70.0%）では高い加入率が維持されています。【図表3】

このような地域差は、都市構造や生活環境の違いを反映していると考えられます。新興住宅地では転入者が多く近隣関係が希薄であること、居住者のライフスタイルが多様であること、また大学周辺では単身世帯が多いことから、従来型の地縁コミュニティの基盤が形成されにくい傾向があります。対照的に、旧市街地や農村部では、歴史的な信頼関係や



地域行事の継続がコミュニティ維持の土台となり、高い加入率を支えていると考えられます。

さらに、水戸市には人口27万人に対し、町内会・自治会が1,243団体存在しており、類似規模の都市と比べても団体数が多いことが特徴です。例えば、高崎市（人口約37万人）は530団体、前橋市（人口約33万人）は290団体、宇都宮市（人口約52万人）は790団体にとどまります。その一方で、15世帯未満の小規模な団体が全体の22%にあたる277団体を占めており、これらの団体は将来的に消滅する可能性が高いと指摘されています。

令和2年度に実施した町内会・自治会に関するアンケートでは、「加入しない理由」として、①町内会・自治会の存在を知らなかった、②加入を勧誘されなかった、③加入するメリットが感じられない、という回答が上位を占めました。これは、町内会に対する情報不足と、勧誘や説明の機会不足、そして活動内容が生活者にとって「魅力」として伝わっていない現状を端的に示しています。【図表4】

加えて、加入率低下の背景には、次のような社会構造の変化があります。

- ・核家族化や単身世帯の増加による、地域とのつながりの希薄化
- ・住民の高齢化に伴う、役員・班長など担い手の減少
- ・定年延長や人手不足により、前期高齢者であっても就業している人が増加し、地域活動に割ける時間が減少していること
- ・共働き世帯の増加やライフスタイルの多様化による、従来型の会合や行事への参加困難
- ・防犯灯管理、ごみ集積所のトラブル対応、各種募金の集金など、町内会運営にかかる業務負担の増大

こうした要因が複合的に作用し、町内会・自治会への加入・継続のハードルを高めていると考えられます。

なお、加入率低下の背景として、筆者はもう一点、制度史的観点からの仮説を提示したいと思います。それは、平成5（1993）年の「市政協力員制度の廃止」および「住みよいまちづくり推進協議会への移行」が、中長期的な加入率低下に一定の影響を与えた可能性です。

市政協力員制度の下では、町内会長は非常勤特別職の地方公務員として任命され、報酬が支給されていました。これは単なる金銭的待遇ではなく、「地域代表」「行政との公的な接点」という象徴的ステータスを付与し、地域リーダーとしての自覚と社会的期待を担保する役割を果たしていたと考えられます。

しかし、制度廃止後は、町内会長の位置づけが「準公的役割」から「地域ボランティア」へと転換しました。住民自治の理念に基づく政策としては正しい方向性であった一方、社会学的には、役職に付随する動機づけや求心力が弱まり、担い手不足や加入率低下につながり得る点が指摘されます。

実際、全国的にも、行政協力型モデルから純粋な自治型モデルへ急速に移行した地域では、加入率の低下や役員不足が深刻化した例が報告されており、水戸市の傾向と一定の類似性が見られます。

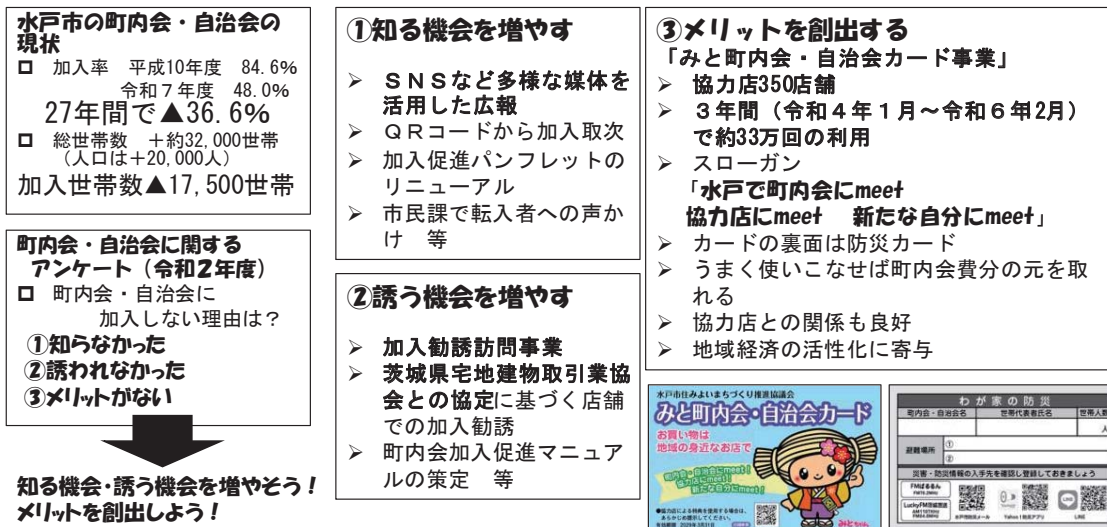
もちろん、町内会加入率の低下は全国共通の現象であり、この制度転換だけが決定的な要因と断定することはできません。しかし、水戸市の歴史的文脈の中では、制度転換が町内会の象徴性や地域内ステータスに与えた影響が、加入意欲や地域参加の文化に中長期的な変化をもたらした可能性があると考えられます。

この点は、今後の地域コミュニティ政策を検討する上でも、改めて検証に値する視点であると言えます。

【図表 3】 町内会加入率 （令和 7 年 4 月 1 日現在）

番 号	地 区 会 名	常住人口 (R7.4.1)		水住協 (R7.4.1)		加入率 (R7.4.1) (B/A)%
		世帯数(A)	増減率(%)	世帯数(B)	増減率(%)	
1	三の丸	4,858	100.4	2,319	97.8	47.7
2	五 軒	3,417	100.2	2,210	99.0	64.7
3	新 荘	2,890	99.6	2,154	98.6	74.5
4	城 東	3,325	100.3	2,254	99.6	67.8
5	浜 田	6,087	100.9	3,122	99.9	51.3
6	常 磐	6,190	99.6	3,442	99.1	55.6
7	緑 岡	7,839	100.1	2,968	98.8	37.9
8	寿	4,579	100.5	1,768	94.7	38.6
9	上大野	660	99.0	538	99.4	81.5
10	柳 河	1,306	100.2	821	95.9	62.9
11	渡 里	7,596	98.5	2,417	98.6	31.8
12	吉 田	6,389	99.5	2,871	98.7	44.9
13	酒 門	5,135	100.0	2,533	96.8	49.3
14	石 川	5,682	100.5	2,650	98.5	46.6
15	飯 富	1,269	99.1	857	97.5	67.5
16	国 田	805	99.9	589	96.7	73.2
17	河和田	3,380	100.7	1,523	98.1	45.1
18	上中妻	2,438	99.5	1,265	95.6	51.9
19	山 根	285	100.4	222	96.9	77.9
20	見 川	5,112	100.6	1,946	95.9	38.1
21	千 波	8,527	99.8	3,177	96.1	37.3
22	梅が丘	7,460	99.8	3,542	93.6	47.5
23	双葉台	3,950	100.3	2,563	97.2	64.9
24	笠 原	5,481	100.4	1,906	98.1	34.8
25	赤 塚	2,189	100.3	1,423	97.9	65.0
26	吉 沢	5,379	100.5	1,672	95.1	31.1
27	堀 原	3,702	98.5	1,401	97.6	37.8
28	下大野	793	99.0	564	92.6	71.1
29	稻荷第一	2,309	100.7	1,319	100.5	57.1
30	稻荷第二	1,270	99.7	829	99.2	65.3
31	大 場	1,086	100.3	512	97.2	47.1
32	鯉 淵	1,625	100.2	1,253	98.3	77.1
33	妻 里	1,475	99.8	1,033	98.9	70.0
34	内 原	2,661	100.8	1,366	99.2	51.3
	合 計	127,149	100.0	61,029	97.6	48.0

【図表4】 水戸市住みよいまちづくり推進協議会及び水戸市による  
Ⅰ 町内会・自治会加入促進の取組



## Ⅱ 未来につながる運営へ （町内会・自治会の運営の見直し）

- 「町内会・自治会活動の活性化に関する条例」の制定  
⇒それぞれの主体の責務を明確にし、活動を活性化（令和7年4月1日施行）
- 「町内会・自治会の運営の手引き」をリニューアル  
⇒より使いやすい手引きに見直し、HP公開
- 電子回覧板の導入支援  
⇒無料の電子回覧板アプリの周知
- 市民センターホームページの開設 §4の地区  
⇒各地区の地域情報を発信
- 地域コミュニティプラン更新支援 §4の地区  
⇒各地区で10年ぶりにプランの更新 等

## Ⅲ 誰もが参加しやすい町内会・自治会へ （町内会・自治会の負担の軽減）

- 「広報みと」の発行回数を月2から月1へ  
→回覧板の回数の減（みとの魅力発信課）
  - 防犯灯補助金の増額（生活安全課） 等
- ➡ 水戸市役所各課と連携しながら更なる負担軽減策の検討へ

## Ⅳ 持続可能な地域コミュニティの実現へ （町内会・自治会の合併）

- 水戸市の町内会・自治会の現状**
- 町内会・自治会数が1,243団体（人口27万人）と他市と比べて多い
  - 例）高崎市 530団体（人口37万人）  
前橋市 290団体（人口33万人）  
宇都宮市 790団体（人口52万人）
  - 15世帯未満の団体が全体の22%で277団体ある。これらの町内会・自治会は、将来、消滅する可能性が高い。

↓

合併手引の作成検討中

**「増える仲間 減る負担」**



## 加入促進・活性化策の現状と限界

こうした状況を踏まえ、水戸市および水戸市住みよいまちづくり推進協議会では、加入促進・活性化のために多様な施策を展開しています。主な取組は次のとおりです。【図表4】

第一に、「知る機会」を増やす取組です。市および水住協では、SNSなど多様な媒体を活用した広報や、QRコードからの加入申込・取次の仕組みを整備しています。加入促進パンフレットもリニューアルし、市民課窓口では転入者に対して積極的な声かけを行っています。

第二に、「誘う機会」を増やす取組です。地区会役員による新興住宅地等への加入勧誘訪問事業や、茨城県宅地建物取引業協会との協定に基づく不動産店舗での加入勧誘が行われています。また、勧誘のノウハウを共有するための「町内会加入促進マニュアル」も作成されました。

第三に、「メリットを創出する」取組として、「みと町内会・自治会カード」事業が挙げられます。これは、「町内会・自治会に入ってよかった」という新たなメリットを実感してもらうことを目的に、2022年1月から始まった事業で、町内会・自治会加入世帯にカードを配布し、協力店で提示すると料金割引やワンポイントサービスなどの優待が受けられる仕組みです。協力店は2025年8月15日現在で348店舗に達し、令和4年1月から令和6年12月までの3年間で、延べ約33万回の利用実績があります。カードのスローガンは「水戸で町内会にmeet 協力店にmeet 新たな自分にmeet」であり、裏面は防災カードとしても活用できるよう工夫されています。「うまく使いこなせば町内会費分の元が取れる」と言われるほどで、協力店との関係も良好であり、地域経済の活性化にも寄与している点は特筆に値します。

さらに、2025年4月1日には「水戸市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例」が施行されました。この条例は、地域コミュニティの中心として活動する町内会・自治会の活性化を目的とし、町内会・自治会、市、住みよいまちづくり推進協議会、地区会、市民、事業者それぞれの責務を明確にしています。条例前文は、「町内会・自治会を中心に、市、市民、水戸市住みよいまちづくり推進協議会、地区会及び事業者がそれぞれの責務を果たすことで、市民が支え合いながら、きずなを築き、安全で安心して暮らすことができる地域社会を目指す」ことを謳っており、水戸市の地域コミュニティ政策の方向性を示す重要なマイルストーンとなっています。

このほか、「町内会・自治会の運営の手引き」の全面改訂とホームページでの公開、無料の電子回覧板アプリの周知、市民センターホームページ（34地区）の開設、10年ぶりとなる地域コミュニティプラン更新への支援、「広報みと」の紙媒体発行を月2回から月1回に変更することによる回覧板回数の削減、防犯灯補助金の増額など、各課と連携した負担軽減策も進められています。



しかし、これらの施策にも明確な限界があります。加入促進キャンペーンや優待カード事業は、町内会のイメージ向上や情報提供には一定の効果を持つものの、町内会役員・班長の業務負担の重さや、加入者だけに寄附金や負担金が偏る構造といった根本問題にはまだ十分に踏み込んでいません。また、「すべての住民が均一な負担を担う」という従来型の運営モデルは、多様な働き方や価値観が共存する現代社会とは相容れない側面を抱え続けています。

### 「水戸市コミュニティ推進計画（第4次）」の基本方針とその位置づけ

こうした現状をふまえ、水戸市は2024年度から2028年度を計画期間とする「水戸市コミュニティ推進計画（第4次）」を策定しました。この計画は、市民主体の地域づくりを推進するための総合的な指針であり、地域コミュニティ政策全体の羅針盤として位置づけられています。

計画の基本方針としては、概ね次の三点が示されています。

第一に、「市民主体の地域づくりの推進」です。地域住民自らが地域の課題を把握し、解決に向けた行動を起こすことができるよう、行政は支援的な役割に徹することを掲げています。

第二に、「多様な主体との連携強化」です。従来の町内会・自治会だけでなく、NPOや企業、学校、福祉団体など、多様な主体がそれぞれの強みを活かして地域づくりに参画するネットワーク型のコミュニティを目指しています。

第三に、「情報の共有と活用」です。地域に関する情報を住民同士、住民と行政の間で共有し、誰もが必要な情報にアクセスできる仕組みを整備することが、参加型コミュニティの前提と位置づけられています。

これらの方針は、「町内会を地域コミュニティの唯一の担い手とみなす」のではなく、多様なコミュニティの一つとして再定義し直すことを意味しています。その上で、町内会が中心となる部分と、他の主体やテーマ型コミュニティに任せる部分との役割分担をどう設計していくかが、今後の大きな課題となります。

### 行政の取り組みと今後の課題

行政は、「水戸市コミュニティ推進計画（第4次）」に基づき、地域コミュニティの再生に向けた取り組みを進めています。具体的には、町内会・自治会の活動への補助や相談対応、地域リーダー研修会等を通じた人材育成、地域コミュニティプラン更新支援、市民センターホームページによる情報発信などが挙げられます。

しかし、これらの取り組みだけでは、町内会加入率の低下や地域コミュニティの希薄化といった構造的な課題を解決するには不十分です。とりわけ、町内会に防犯灯の設置管理、ごみ集積所のトラブル対応、各種寄附金の集金など、行政が本来担うべきインフラ管理や福祉・防災上の役割が過度に集中している現状は、抜本的に見直す必要があります。

要するに、水戸市が今直面しているのは、「加入促進に力を入れても、そもそもの町内会像や役割が時代に合っていないければ、根本的な解決にはつながらない」というジレンマです。このジレンマを乗り越えるためには、「町内会とは何か」という原点に立ち返り、役割と業務の棚卸しを行ったうえで、コミュニティの構造を再設計していくことが不可欠だと考えます。

## 未来に向けた考察と具体的提言

### 町内会は「任意団体」という原点への回帰

まず確認しておきたいのは、町内会・自治会は法的には地域住民による任意団体であり、加入は自由であるという点です。ところが、その歴史的経緯から、実態としては行政の末端組織のように扱われてきた側面があります。防犯灯の維持管理、広報紙や回覧板の配布、ごみ集積所の管理、各種募金・負担金の集金、防災訓練の運営など、多くの公的性格を持つ業務が「無償のボランティア」に委ねられているのが現状です。

私は、町内会活動の真髄は、こうした業務をこなすことにあるのではなく、「コミュニティ意識・ご近所意識を育むこと」にこそあると考えます。顔見知りの関係があるからこそ、災害時に助け合いが生まれ、日常の見守りや声かけが自然と行われます。町内会は、そこに暮らす人々が「ここは自分たちのまちだ」と感じられるようにするための、もっとも身近な自治の器です。

その原点に立ち返るならば、町内会は「できる人が、できるときに、できる範囲で」関わられる柔軟な組織であるべきです。すべての住民に一律の負担を求める従来型運営から、役割や参加方法を細分化し、個々人のライフステージや得意分野に応じて関わり方を選択できる運営へと転換する必要があります。

その前提として、行政が本来担うべきインフラ関連業務については、町内会から段階的に切り離していくことが不可欠です。具体的には、次のような方向性が考えられます。

1つ目は、防犯灯の市による一括管理です。夜間の通行の安全確保と犯罪抑止を目的とする防犯灯は、社会インフラとしての性格が強く、本来は行政が責任をもって整備・維持すべきものです。防犯灯補助金の増額などの支援策は一定の評価ができますが、最終的には設置・維持管理を市が直接担う方向性を明確にし、町内会の事務負担と費用負担を大幅に軽減すべきだと考えます。

2つ目は、ごみ集積所管理の見直しです。現在、多くの町内会で最も大きな負担となっているのが、ごみ集積所の管理と不適正排出への対応です。分別不良や長期放置ごみをめぐるトラブル対応は、地域の人間関係を損ないかねない難しい役割です。本来、一般廃棄物の適正収集は市町村の責務であり、少なくとも悪質なごみの撤去やトラブル対応の「最

後の矢」は行政が引き受ける仕組みを整える必要があります。将来的には戸別収集の導入も視野に入れつつ、段階的に町内会の負担を軽減していくべきでしょう。

3つ目は、各種寄附金や負担金の集金方法の見直しです。現状では、町内会費に加え、社会福祉協議会、日本赤十字社、共同募金などの寄附金が町内会ルートで集められており、加入者だけに負担が偏る構造になっています。これは「加入している人ほど負担が重くなる」という逆転現象を生み、結果的に脱会の動機ともなっています。電子決済の活用や、イベント時の募金コーナー設置、資源回収収益の一部を寄附に充てる方式など、多様な仕組みを組み合わせることで、「町内会ルートに依存しない寄附の仕組み」へと移行していくことが求められます。

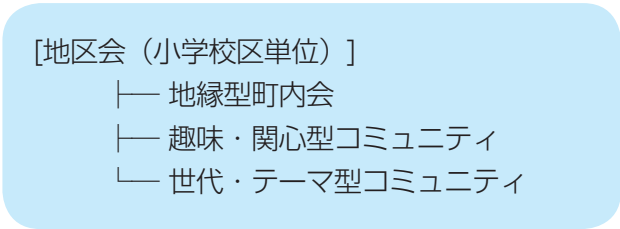
これらの改革を通じて、町内会は行政の補完機関から解放され、本来の目的である「ご近所関係の醸成」と「住民主体のまちづくり」に再び集中できるようになるはずです。

### 地区会の再定義と多層的コミュニティの形成

次に、小学校区単位の地区会の役割を再定義する必要があります。地区会は、前述のとおり、町内会・自治会、子ども会育成会、女性会、高齢者クラブ、防犯協会、社会福祉協議会など、さまざまな地縁・団体を束ねるハブとして機能してきました。しかし、当初構想された「自主管理」の姿からは距離が生じ、行政事業の受け皿という側面が強まっているのも事実です。

これからの地区会に期待されるのは、単に町内会を束ねる組織ではなく、「多層的コミュニティを編成する場」としての役割です。具体的には、次の三層構造を意識した再設計が求められます。【図表5】

【図表5】 多層的コミュニティのイメージ



[地区会（小学校区単位）]  
|— 地縁型町内会  
|— 趣味・関心型コミュニティ  
|— 世代・テーマ型コミュニティ

1つ目の層は、従来の地縁型町内会です。ここでは、日常的なご近所づきあいや、地域行事、防災訓練などが行われます。

2つ目の層は、趣味・関心型コミュニティです。スポーツ、文化活動、子育てサロン、ボランティアなど、共通の関心ごとを基盤にした緩やかなネットワークです。これらは必ずしも町内会の枠に収まる必要はなく、地区会をハブとして市民センターや学校、NPOなどと連携しながら展開することが考えられます。

3つ目の層は、世代・テーマ型コミュニティです。高齢者の見守り、多文化共生、子どもの居場所づくり、孤立防止など、特定の課題に焦点を当てたコミュニティであり、ここ



では専門職や福祉関係者との連携も重要になります。

地区会は、これら三層のコミュニティが互いに連携・補完し合う仕組みをコーディネートする役割を担うべきです。たとえば、防災の分野では、町内会レベルの初動体制と、中学校区レベルの避難所運営体制、全市的なハザード情報が連動する仕組みが必要ですし、子育て支援では、子ども会・PTA・学校・福祉部局が一堂に会する場として地区会が機能し得ます。

こうした多層的コミュニティ構造は、水戸市の市民センターが本来有していた生涯学習機能とも親和性が高いものです。市民センターが学びと情報の拠点となり、地区会がそこで得た知見やネットワークを生かして実践の場を広げていく。そうした循環が生まれれば、住民は自らの関心やライフステージに応じて多様な関わり方を選び、ご近所意識の醸成と新しい参加形態の両立が可能になるはずです。

なお、水戸市では、小規模な町内会・自治会が多数存在し、その将来の持続可能性が課題となっています。この点については、「増える仲間 減る負担」をキーワードとした合併の手引きの作成が検討されており、地区会レベルでの再編・連携の議論が今後一層重要になると考えられます。

## 専門人材の配置とデジタル技術の活用

最後に、地域づくりのプロフェッショナルである「コミュニティ専任職員」の配置と、デジタル技術の活用について提言します。

水戸市ではかつて、コミュニティ担当職員が各公民館に配置され、地区会との連携のもとで生涯学習や地域福祉、人材発掘、リーダー育成などを担っていました。しかし、「地域の自立」を理由にこの体制は廃止され、現在は市民センター職員が多様な業務を兼務する形となっています。町内会加入率が5割を下回り、地域コミュニティ再生が喫緊の課題となっている今こそ、むしろ「地域づくりのプロ」を再び前面に据えるべきではないでしょうか。

全国に目を向けると、大分県別府市では2025年度から、市内7つの地域コミュニティ組織「ひとまもり・まちまもり協議会」すべてに専任職員を配置し、地域行事の継続や防災活動、名産品づくりなどの課題解決を伴走型で支援する体制を整えました。これまで一人の職員が複数地区を掛け持ちしていた状況から、自治連携課の職員を5人から11人に増員し、各協議会を専任で支援する体制へと踏み出したことは、自治体主導の「コミュニティ専任職員」配置の先進例と言えます。

水戸市でも、各市民センターに地域コーディネーター的な役割を担う専門人材を配置し、地区会・町内会・NPO・企業・学校など多様な主体を結びつける役割を担わせることが有効だと考えます。重要なのは、この役割を必ずしも行政職員だけに限定しないことです。市民活動やNPO運営、コミュニティビジネスなどの経験を持つ民間人材を任期付き職員や地域おこし協力隊的な枠組みで登用することも視野に入れてよいでしょう。

併せて、デジタル技術の活用も不可欠です。電子回覧板アプリやSNSを活用した情報発信、オンライン会議を活用した役員会の開催、会費・寄附金のキャッシュレス決済化など、負担軽減と参加機会の拡大を同時に図る余地は大きいと感じています。特に、若年層や子育て世代にとっては、紙の回覧板や夜の会合よりも、スマートフォンで完結する情報共有・意思決定の仕組みのほうが参加しやすいのは言うまでもありません。

専門人材がハブとなり、デジタルツールを積極的に活用しながら、多層的コミュニティを編成していく。こうした新しい地域づくりのスタイルを、ぜひ水戸市から先駆的に実践していきたいと考えています。

## まとめと展望

本稿では、水戸市の半世紀にわたる地域コミュニティ政策の歩みを振り返り、町内会・自治会加入率の低下という現在の危機的状況と、それに対する行政の取り組みを整理した上で、町内会と地区会の再定義、専門人材の配置とデジタル化という三つの観点から、未来への提言を行いました。

改めて強調したいのは、町内会加入率の低下は単なる「パーセンテージの問題」ではなく、地域社会の土台そのものが揺らいでいることの表れだという点です。顔の見える関係が薄れれば、防災力も福祉力も低下し、孤立や分断が進行します。だからこそ、「ご近所意識・コミュニティ意識の再生」は、地域政策の周辺的なテーマではなく、まちづくりの中核課題として位置づけられるべきだと考えます。

今求められているのは、過去の成功体験に固執せず、「町内会は任意団体である」という原点に立ち返ることです。住民一人ひとりの自発的な参加を尊重し、町内会の役割を「できる人、やりたい人が、できる範囲で活動する」柔軟な形へと転換する。そして、防犯灯やごみ集積所といったインフラ関連業務は行政が責任を持って担い、多層的コミュニティを束ねる役割を地区会に位置づける。こうした役割分担の再設計と、専門人材・デジタル技術の積極的活用によってこそ、持続可能な地域コミュニティの再構築が可能になると確信しています。

町内会活動の核心である「コミュニティ意識・ご近所意識の育成」を中心に据えた政策と運営の再構築は、水戸市の地域づくりの次のステージに向けた最重要課題です。水戸市での実践が、同様の課題を抱える全国の自治体にとっても一つの参考となれば、筆者としてこれ以上の喜びはありません。

## 【参考文献】

内閣府（2015）『地域社会の活性化に関する調査報告書』

Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster.

総務省（2023）『地域コミュニティに関する統計調査』

水戸市（2025）『水戸市町内会加入率データ』

町内会加入率推移表

水戸市（2024）『水戸市コミュニティ推進計画（第4次）』

福岡市早良区地域コミュニティ事例報告書（2022）

横浜市『多層型コミュニティ構築報告書』（2021）

京都市『デジタル町内会事例』（2020）

紙屋高雪（2017）『どこまでやるか町内会』

水戸市住みよいまちづくり推進協議会・水戸市『町内会・自治会加入促進の取組資料』

官庁速報「各地域コミュニティに専任職員＝大分県別府市」（2025年6月4日）



連載

どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題

## 第14回「新基本計画・酪肉近・24年度農業白書」②

「農政の天地返し」農民の声届かず

農政ジャーナリスト・元日本農業新聞論説委員長 伊本克宜



### プロフィール

伊本克宜（いもと・かつよし） 農政ジャーナリスト。元日本農業新聞論説委員長（室長）。

現在、専門紙「農業協同組合新聞」客員編集委員、千葉県立農業大学校講師（農政時事講座）。

近著に『天地の防人（あめつちのさきもり）食農大転換と共創社会』（KKベストブック）、『農政記者四十年 ～食と農のララバイ、あるいは大震災十年とコロナ禍』（農林統計協会）、「激変！農政の行方」（KKベストブック、2025年7月刊）。

報道記者時代、1993年のガット・ウルグアイラウンド農業交渉最終合意のジュネーブ特派員。主に農政、農協問題、酪農乳業問題を担当。

仙台市出身。1955年生まれ。1978年、茨城大学卒（農業経済学専攻）。

連載「どうなる食料・農業・地域」は、前回第13回で急きょ社会的関心事となっている「令和のコメ騒動」を取り上げたため、今回は「新基本計画・酪肉近・24年度白書」①を書く。農業白書分析と併せて2025年10月に発足した「高市政権」の農政課題も検証。酪肉近関連では、「高市農政」の方向を示す2026年度畜酪関連政策決定と国内生乳の6割近くを占める「北海道版酪肉近」を取り上げる。



「令和の百姓一揆」は「命と農と地域を守れ」と訴えた（2025年3月30日、東京都内で）

## 農業者25%減の“衝撃”

「令和のコメ騒動」が収まらない中で、直近の客観的な農業の実態はどうなっているのか。こうした中で、衝撃的なデータが出た。高市政権の農業政策と農業白書の分析の前に、2024年11月末に発表した2025年農林業センサスを見よう。

### ・34万人、過去最大の減少率

農水省の5年に1度の2025年農林業センサスは、主な仕事が農業の「基幹的農業従事者」が102万1000人と、5年前の前回調査から34万2000人（25・1%）減った。減少率は前回を上回り、比較可能な1985年以降で過去最大。農業者激減とい



う地殻変動が拡大している。

基幹的農業従事者は一貫して減り続けている。前回から全ての年齢階層で減少した。平均年齢で前回から0・2歳下回った。表向きはやや若返ったとも見えるが、内実は高齢農業者が急速にリタイアしたためだ。年齢構成割合を見ると、65歳以上が69・5%で0・1ポイント減少した一方、49歳以下の割合は12・6%で、前回から1・8ポイント増えた。全体の数が大きく減り、その中でも高齢者が急減した結果、相対的に若手農業者の割合が高まったに過ぎない。

### ・農業経営体100万割れ、2030年に50万戸も視野

農業経営体は24万7000（23%）減少し、82万8000経営体と、初めて100万経営体を割り込んだ。このままの減少が続けば50万経営体割れも視野に入る。

個人・家族で営む個人経営体の数は、高齢化などにより24万8000（23・9%）減り、78万9000経営体となった。

一方、農業法人をはじめとした「団体経営体」は1000（2・9%）増え3万9000経営体となった。このうち、法人化しているのは3万3000経営体で2000戸（7・9%）増加。会社形態の法人の増加傾向が鮮明だ。

### ・資材高で離農進む

農水省は農業者の激減について、資材費高止まりや近年の猛暑で高齢者を中心に離農が進んでいることを挙げる。

定年延長や企業の再雇用で定年後に就農することが減っていることもある。少子高齢化の中で、人手不足、労働力の奪い合いが全産業で表面化しており、農業はそのあおりを受けている形だ。スマート農業普及による労力軽減策、若手就農者が増える魅力ある産業への転換が急務だ。

## 薄氷「高市政権」と経済安保

「高市政権」は“薄氷政権”と言ってもいい。四半世紀に及んだ自公政権は、紆余曲折を経ながらも続いてきたのは、公明党の安定的な集票力が大きい。それが、支持基盤の高齢化に伴う選挙活動の低下、集票の低迷の中で、保守色が強い右派政権である「高市政権」発足で一気に瓦解した。政治の基本は数だ。政権は衆参でぎりぎりの数合わせの中で202

6年度予算審議を続けた。当然、農政への影響もある。

### ・「高市早苗」個人的な〈思い出〉

半世紀近く農政記者を担ってきて、多くの政治家、特に自民党農林族で知己を得た。その意味で高市早苗氏は、どちらかと言えば商工族に属し知り合いの範疇に入っていない。

ただ取材の過程で、何度か重大な政治舞台の場面でお見かけした。いつだったか。総務大臣のころだったと思うが、会合であいさつし、そこに二階俊博自民党幹事長（当時）が同席した。にこやかに挨拶する高市総務相（当時）を二階氏は「こんなレベルの政治家が大臣をやっているのか」とあきれ顔で見つめていたのを思い出す。水面下で調整し政治を回す二階氏とは手法が全く異なり、両氏はたぶんそりが合わなかっただろう。

強面（こわもて）の二階氏だったが、人情味があり決断が早く、実行力があると農業関係者には評判が良かった。同じ和歌山が地元の当時の全中会長・中家徹氏とも親しかった。一度森山裕前幹事長に二階評をたずねると、人間関係を大切に政治を直実に前に進める熟練・老練な政治家だと言っていた。実際に森山氏は、国対委員長時代に二階幹事長から薫陶を受け深く感謝していた。

先に農林族ではない高市氏とは付き合いがないと述べたが、家族単位で見ると別だ。福井選挙区の夫の元国会議員・山本拓氏とは30年以上前からの知り合いだ。1990年代前半当時、自民党の若手代議士だった山本氏はガット・ウルグアイラウンド農業交渉で、日本農業を守るためコメの関税化例外措置などに奔走し、スイス・ジュネーブのガット本部などで要請するなど農林議員外交を担った中心人物だ。同じ仲間には後に農相になる今は亡き松岡利明、谷津義男氏らがいる。

その山本氏との関係で考えると、高市氏には親近感がないわけでもない。一方でかつて安倍派に属し、理不尽な安倍晋三氏の農協改革などを間近に見てきたという意味では、距離感も感じる。ただ高市氏個人は農業軽視、反農協ではなく是々非々の立場だろう。公約などでは食料安全保障強化、食料自給率大幅アップも掲げている。

### ・「SANA E」サナエノミクス

ここで、積極財政派・高市早苗首相の経済政策、いわゆる「SANA E（サナエ）ノミクス」を見よう。実際は独自の経済政策などではなく、名前を冠するほどの内容もないが、今も日本経済に「負の遺産」を残し続ける安倍晋三元首相の「アベノミクス」になぞらえ、一応「サナエノミクス」を考えよう。



「SANA E」のアルファベットを「因数分解」する。

まずS。サプライサイド、つまりは政策の力点に供給力強化、生産力強化を意味する。

Aは人工知能のAI。最先端技術を重視して、経済成長に結び付ける方向を示す。高市首相は経済重点のうち、農業関連では具体例としてフードテック、植物工場などを挙げた。自給率、担い手、地域の危機の中で喫緊の課題ではないが、AIのような先端技術を食農と融合させ発展させるという観点でとらえたものだろう。

Nは国家安全保障、ナショナル・セキュリティ。特に強硬姿勢、膨張主義をあらわにする対中国も念頭に経済安全保障の構築を目指す。

Aはアセットプライス、資産価格の視点だ。アセット、資産価格への目配りは、特に株価、マンション価格などがポイントとなる。

最後のEはエネルギー。いうまでもなく日本経済の生命線で、エネルギーの安定確保は最優先課題だ。

#### ・農業版「SANA Eノミクス」の視点

それでは、「サナエノミクス」を食・農・地域の視点でとらえ直す、再定義し読み替えるとしたらどうだろうか。再びSANA Eを因数分解し、それぞれのアルファベットから連想しよう。

農業版「SANA Eノミクス」の冒頭のSは、まずはサステナビリティ、持続可能な農業をどうつくるのか。関連すればいま問われているサーキュラー・エコノミー。循環経済の中に食と農と地域をどう結び付け、住民の実質所得を上げていくのか。具体的には耕畜連携などが考えられる。さらにはセーフティーネット。農業経営を守るセーフティーネットの仕組みをどうするのか。それが食の安全保障、フード・セキュリティにもつながるはずだ。

次にA。ずばりアグリカルチャー、農業重視は地方重視とも共鳴する。もう少し踏み込めば“アンチ・アベノミクス”。「2015年体制」といわれた〈安倍一強体制〉下での「官邸農政」による農政改革、農協改革の反省を厳しく問わなければならない。

Nはネットワーク、つながり。さらにはニーズ、つまりは実需重視、ネクスト、次の段階での食と農の新しい在り方。

Aはアライアンス。連携だ。全農が他業態とのアライアンス、連携を通じ原材料から付加価値のある新商品を次々と生み出している。冒頭のSのサーキュラー、循環とも関連する。アライアンス、連携しながら、循環経済を形づくり、もう一つのS、サステナビリ

ティな持続的農業、地域社会を構築していくことが重要だ。

もう一つのAも忘れてはならない。アキレス腱、古代ギリシャの神に由来する言葉だが弱点、弱みを意味する。日本農業のアキレス腱は自給率、担い手、輸入依存の飼料問題。農業生産額の約4割を占める畜産酪農は、輸入依存の上に成り立つ異常な「加工型畜酪」というのが実態だ。水田農業、中山間地などの有効活用で飼料自給率をどう引き上げるかは、食料自給率アップと連動する課題だ。

農業版「SANAENOMIXS」最後のEはエコロジー、環境重視の農業確立という視点だ。イート（EAT）、食べる、つまりは需要拡大も農業振興のカギを握る。

### ・3つの「力」、3つの「安保」

「SANAENOMIXS」の〈SANAENOMIXS〉を因数分解し食・農・地域を考えてきたが、それと関連し、3つの「力」、3つの「安保」も確認したい。

経済安全保障を前面に掲げる「サナエノミクス」と絡め、本連載「どうなる食料・農業・地域」で一貫して考察してきた3つの「力」と3つの「安保」をあらためて考えよう。

まず食・農・地域を貫く3つの力だが「作る」「売る」「食べる」の3要素がバランスよく進まないとうまくいかない。その意味で「令和のコメ騒動」は、需給ギャップが根本原因とは言え、まずは「作る力」、産地力の想像以上の弱体化を直視せず、「売る力」「食べる力」の需要面ばかりを重視した結果でもある。

農水省はこの間ずっと「プロダクトアウト」から「マーケットイン」への転換を強調してきた。言い換えれば「作る力」から「売る力」への切り替え。だが、肝心なのはその双方が大事だということだ。産地力と販売力の併進こそが針路だろう。こうした脈絡の中で「令和のコメ騒動」を総括して「生産調整」の在り方を考えなければならない。

次に3つの「安保」。

高市首相が国会答弁で思わず口走った「台湾有事」という禁句4文字は中国を強硬姿勢にさせ、「高市有事」を招いた。要は領土拡張を掲げ膨張主義を続ける中国に付け入る口実を与えないことが肝要だ。中国、北朝鮮、ロシアと日本周辺を巡る極東・東アジア情勢は厳しさを増す。

そこで「安全保障」はまず軍事的備え。日米安保を核に、装備と極秘情報を含むインテリジェンスのハード・ソフト両面の軍事的な安全保障が欠かせない。

### ・経済安保の要諦「油断」「糧断」 防げ

次にエネルギー確保への安全保障。エネルギー、特に石油は地下資源の少ない日本経済の生命線と同じ。油を断つ「油断」という言葉があるが、「油断」は日本の土台が揺らぐ。農業にとっても同様だ。

最後に3つ目の「安保」である食料。カロリーベースの自給率38%という先進国最低の食料自給率は、6割を輸入食料に頼っていることへの裏返し。主に穀物を表す「食糧」が断たれば、国民の生命の維持が危うくなる。まさに命の糧こそが食料であり、農業の役割がある。「糧断」、すなわち食糧を断たれることは何としても防がなければならない。

高市首相が特に力を籠める経済安全保障は、適切な軍事的備えに加えて「油断」「糧断」の二つ、エネルギーと食料をどう安定的に確保するか、特に食料はどう自給率を高めていくのかが問われている。

### ・「アベノミクス」とは状況一変

ただ「サナエノミクス」は、念頭に置いている「アベノミクス」との時代状況の変化を踏まえないければ、かえって大きな弊害を生みかねない。

「アベノミクス」は功罪相半ばとされるが、農業、農政に関してはマイナス面が目立った。新自由主義的な対応で「強い農業」ばかりが前面に出た。その意味で、地方重視、分配重視を柱とした石破政権が主張した「アベノミクス」からの“転換“は正しい。ところが、石破政権は短命に終わり、安倍政権の継承を唱える高市政権でまた逆戻りだ。

「サナエノミクス」で、特に注しなければならないのは、安倍政権当時のデフレ経済からの脱却とは様変わりし、現在は円安による輸入原料、資材高に伴うコストプッシュ・インフレ状態だということだ。

食農関連では、輸入食品、食材の値上げ、農業生産資材の高止まりなどだ。インフレ対応で財政支援を拡大すれば、それがまた円の国際的な通貨信任を弱め、円安に招く悪循環に陥りかねない。

### ・どこへ行く「自民IT（石破・高市）革命」

2025年10月、連立の枠組み変更を伴う石破茂首相から高市早苗首相へ政権が代わった。両者の頭文字からIからTへ。いわば自民党内の権力闘争の末の“IT革命”、穏健保守・中道路線から保守主導の右派政権への転換と言ってもよい。農政への影響はどのような

のか。

### ・「維新」農政への懸念

政権の連立相手が公明から維新に代わったことで、農業団体には警戒感が強まっている

#### ◎2025年参院選での維新農政公約

##### ○食料自給率

- ・大規模化を進め、コメを手ごろな価格で安定供給できる政策を実現。食料自給率を抜本的に改善する

##### ○農地

- ・構造改革特区による一般企業の農地取得を進める
- ・多様な企業が農業に参入できるように農地所有適格法人の要件を緩和する
- ・外国資本や外国人による農地取得を制限する

##### ○農業団体

- ・地域農協（単位JA）からの金融部門分離を促す
- ・団体と適切な距離を保ち、政策を公正に進める

##### ○コメ対策

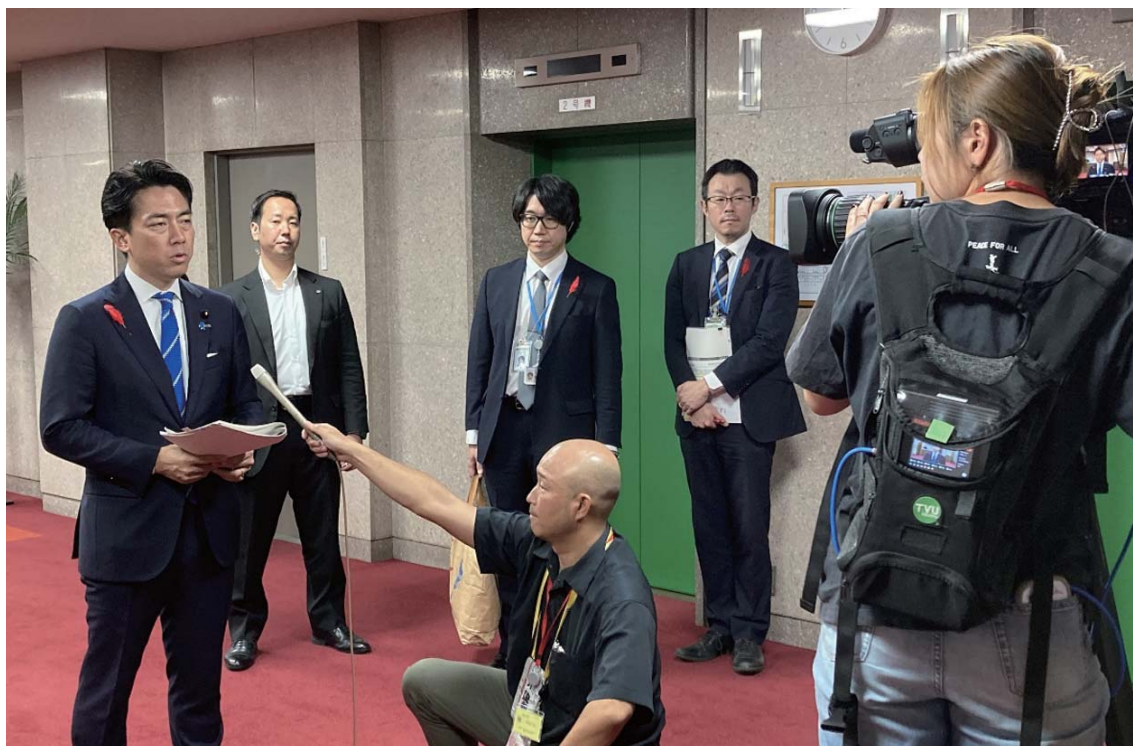
- ・コメの生産量を1・5倍に大幅増産
- ・コメの輸出を大幅に増やす
- ・セーフティーネット対策を強化する
- ・コメ関税を時限的に大幅に引き下げ

## 農相交代「歌舞伎役者」進次郎と「超リアリスト」憲和

### ・「小泉進次郎農政劇場」150日の功罪

2025年秋の石破茂首相退陣に伴い四半世紀続いた自公連立政権は崩壊した。農政面では同年9月末までの「小泉農政劇場」約130日の功罪も問われなければならない。





自民党総裁選直前、ぶら下がり会見に応じる小泉進次郎農相（当時）

2025年10月3日午前、農水省大臣室前で

### ・1年間で様変わり「期待」から「不安」へ

まさに「政治は一寸先は闇」である。ちょうど1年前、2024年10月の本稿「透視眼」に、石破新政権への期待を書いた。だが、いま石破首相退陣とともに、「期待」は「失望」と「先行き不安」に大きく変わった。

2025年は当初、農政面で「期待」と「希望」を抱いた年だった。改正基本法制定と新たな基本計画策定、新酪肉近もスタート、食料安全保障再構築の基本装置が整った。

中央畜産会の25年の新年賀詞交歓会で森山裕会長（当時・自民党幹事長）は「今年は農政転換の重大な年だ。政府中枢の石破茂首相、林芳正官房長官、江藤拓農相らはいずれも農相経験者と人を得ている。今やれなくて、いつやるのか」と、食料安全保障への万全の対策と関連予算の大幅獲得へ決意を述べたのだ。

一方で「自民党農林部会長として2015年前後の「官邸農政」を支えた小泉進次郎氏が25年5月21日に農相に就いた。農政の行方は一気に「期待」から「不安」に転じた。

### ・消費者目線“独眼竜”貫く

物事は2つのバランスをどうとるのが大事だ。上と下、右と左、白と黒。農政も生産者と消費者視点の双方に配慮した対応が欠かせない。

だが、25年5月21日の電撃農相交代から始まった〈小泉農政劇場〉。同年9月末までの約130日間は消費者目線ばかりが前面に出た、筆者の出身地・みちのく仙台の武将、独眼竜政宗に例えれば〈独眼竜進次郎〉の印象が強い。

小泉氏は農相就任直後に政治決断を行う。江藤前農相の入札方針を転換し、国家的問題となった米価高騰を抑え込むため政府備蓄米を財政補てんの随意契約米として5キロ2000円でスーパー店頭など小売りに出し、一時的にコメ相場を冷やすことに成功し、消費者の期待を集めた。半面、農村にはこうした〈小泉農政劇場〉に不安が募る。テレビ受け、消費者受けのパフォーマンスばかりが目立ち、生産者視点が欠けていると感じたからだ。

米価には消費者米価と生産者米価の二つがある。備蓄米放出で需給緩和、民間在庫が積み上げれば、今後の生産者米価は急落の恐れもある。カリフォルニア米など輸入米増加も加わる。しかし、小泉氏は消費者米価ばかりに言及、まさに片方の視点、〈独眼竜〉を貫く。7月参院選でも、小泉農相は大都市部での人気は高いが、肝心の農水省所管の農村部では評判は高くなく、自民党からの農民票離反の一因となったともみられる。

#### ・発信力高い戦略家

44歳の若さで、今後とも政治の中央で活躍する小泉氏とはどんな人物なのか。10年前の安倍一強時代の〈悪夢〉、「官邸農政」時代に筆者が取材した実感を振り返りたい。

10年余り前の2015年10月27日自民党本部7階。自民農林合同会議に小泉氏は農林部会長として初めて出席した。開口一番「誰よりも農林の世界に詳しくない私が、農林部会長として、短期間で、TPP対策をまとめなければならない重責を重く受け止めている」と話したことをよく覚えている。当時34歳の若さ。「誰よりも詳しくない」とは殊勝だと思った。だがそれは見立てが甘かった。実際は先まで青写真を描く大変な戦略家で、進みだしたら後には引かない突進力とマスコミを味方にする発信力を備えていた。

一度、自民党の議員用エレベーターでたまたま小泉氏と一緒にになった。名刺を出すと「論説委員ですか。新聞社の社論に影響を与える重要なポジションですね」と応じた。2016年9月5日夕方、全農改革に舵を切った小泉農林部会長は突然、JAグループ全国連の本拠地、東京・大手町のJAビルを訪ね、その後、当時の奥野長衛全中会長、全農の神出元一専務（後の理事長）と面談後、1階に現れ記者団とぶら下がり会見に応じ、「JAグループと改革の方向で一致した」と強調し、翌日の新聞紙面を飾ることになる。まさに〈小泉農政劇場〉。全てが全農を事業改革加速に追い詰める戦略の一環である。

そして会見後、こう言いだしたのだ。「全農幹部はどんなところで仕事をしているのだ。」

役員室を見てみたい」と。それで筆者が案内役となり小泉氏と神出全農専務と3人でJAビルのエレベーターに乗り、30数階の全農に行く。その時の役員室受付嬢の驚いた顔が今でも思い浮かぶ。それはそうだろう。全農攻撃を強めている政治家本人が突然現れたのだから。これも自身の改革推進へ相手を威嚇・萎縮させる小泉流奇襲作戦とみた。

小泉氏を農林部会長に推挙したのは稲田朋美政調会長（当時）。菅官房長官の指示のもと、当時の自民農林族のドン・西川公也氏や吉川貴盛氏ら幹部が支えた。官僚では官邸人事で農水省の改革派・農協嫌いの奥原経営局長を事務次官に据える。全ては第2次安倍政権のアベノミクスの重要な柱、TPP加入で世界経済の成長戦略が絡む。異論を唱えた全中を農協法から外し脅威を弱め、次には全農改革などにも切り込む。農協の協力者だった西川氏は、手の平を返したように小泉氏の伴走者として農協改革を取り仕切る。やがて選挙で落選し政界を去る政治家だ。

この辺の「官邸農政」は次の三冊で深読みができる。旧知の日経編集委員で農業問題を継続取材してきた吉田忠則氏の「農業崩壊」、政治評論家・田崎史郎「小泉進次郎と福田達夫」、拙著「天地の防人」第6章「官邸農政と終焉アベノミクス」。このうち吉田氏の著書は小泉氏を持ち上げ過ぎだが、事象的に正確に書く。「小泉進次郎と福田達夫」は近未来の「小泉首相―福田官房長官」を重ねた対談だが、小泉氏の自己顕示欲と本音が出ている。「天地の防人」は「官邸農政」をTPP推進へ農業発展とは逆行する農協たたきの断面として描く。

### ・〈進次郎カラー〉農水省幹部人事

巨大官僚機構・農水省で農相への電撃就任以降、130日に及ぶ〈小泉農政劇場〉が可能となったのは、「令和のコメ騒動」という農政失態とともに官僚人事の対応もある。

例年、通常国会が終わる6月末から7月初めは官僚幹部人事の時期と重なる。農水省にとっては、運悪くちょうど小泉氏の農相就任となった。結果、当初予想とは異なる配置となったとの見方が強い。農政改革礼賛の論調を続ける日本経済新聞は2025年7月1日付で「農水人事、小泉カラー濃く」「コメ政策に改革派起用」と書いた。

通常ある程度、事務次官、官房長、各局長など幹部人事は東大法学部出身者を軸としたキャリア官僚で入省年次などを考慮して決まる「予定調和」的な流れとなる。だが今回は次官、官房長など小泉カラーが出た。当初、やや気難しいともされる江藤前農相を支えた長井俊彦官房長の昇格が濃厚とみられていた。結果は、渡辺毅次官の留任、経営局長には小林大樹新事業・食品産業部長が昇格。渡辺氏はコメ価格高騰対策のチームトップで小泉農林部会長時代には政策課長、小林氏は小泉部会長時に農協改革を担当した経営局協同組



組織課長で政策課長も経験。当時、官邸人事で次官に就いた異能の官僚・奥原氏の下で業務をこなした。長井氏は官房長から、ほとんど経験のない畜産局長となった。

官房長から局長へ異動する場合、通常、次はない。奥原次官の時に、官房長から農村振興局長となった荒川隆氏は「官邸農政」に異を唱えた一人だ。当時の農協改革、生乳制度改革、卸売市場改革など一連の「官邸農政」改革を「奇妙な農政改革」として、自らは「まともな農水省OB」と称す。当事者としてなぜ省内で抵抗できなかったのかとの疑問は残る。ただ、強大な官邸権力には逆らえない実態があったことは想像できる。

### ・25年秋、農業団体が恐れた幻の「進次郎政権」

石破政権誕生となった2024年秋の総裁選で、農業団体が最も恐れたシナリオは、国民的な人気も高い小泉進次郎政権の誕生だ。石破氏自身、「少し前まで決選投票は小泉氏と戦うことになるのではないか」と語っている。

結局は、政策の稚拙さが露呈し失速した。幻となった「進次郎政権」で農業団体は何を懸念したのか。連呼した「聖域なき改革」に、10年前、2015年前後の安倍政権下での理不尽な「農政改革」「農協改革」「酪農制度改革」を重ね合わせたからだ。

### ・官邸農政「2015年体制」全中外し、全農改革、生乳自由化

「2015年体制」当時、官房長官は農協嫌いの菅義偉氏、自民党は農林幹部・西川公也氏と小泉進次郎農林部会長が二人三脚となり、農水省は異例の菅官邸人事で経営局長から事務次官へ昇格する奥原正明氏が事務方トップ。農協つぶし、農協攻撃への政府・党の体制は整った。

T P P 推進に反対した全中の農協法外し、全農の株式会社化検討、さらには現行指定団体制度廃止へと〈農政改悪〉は加速していく。改正畜安法は、系統外の自主流通生乳が50万トンに達し、今日の生乳需給調整に大きな支障を招き禍根を残している。「農業成長産業化」とされた全中の権限縮小、全農改革だが、農業衰退の流れは続く。官邸主導の農協改革が農業発展には何の関係もないことが明らかになっている。しかも〈農協改悪〉から10年、誰も責任を取らない。

### ・〈農政劇場〉結局は「空洞」

10月下旬には新政権の布陣、党役員をはじめ、農林関係も役職が決まり臨時国会で補正予算の是非なども含め与野党論戦が再開する。130日の〈小泉農政劇場〉を振り返ると、果たして今後の農政に期待が持てるのか不安が募る。

小泉農相が唯一担った「コメ政策」についても、大きな課題の稲作産地の振興、具体的



な需給安定策に言及せず、「コメ増産への転換」のみを連呼したに過ぎない。確かに大きな農政転換には違いない。だが政策の中身がない。空っぽなのだ。問題は需給緩和時のセーフティーネットの在り方。これが明らかにならない限り、生産者は安心して増産に踏み切らない。

その場合に、現行備蓄水準100万トンでは足りない。需給調整、不足時でも備蓄米を放出する運用変更を行ったからだ。

### ・まっとう鈴木憲和農相叩きの「深層」

米価下げの一点突破路線の「小泉農政劇場」が2025年10月幕を下ろし、若手農林族の一角、衆院山形2区選出の鈴木憲和氏が43歳の若さで農相に就任した。一言でいえば「まっとうな政治家」だ。

コメ政策も「需要に応じた生産、今の状況では増産を進める」と、あくまで需給を踏まえた水田政策を説く。消費者米価抑制へ備蓄米を際限なく放出し続けた前任者・小泉氏に比べると、当たり前の常識的な農政を展開しているに過ぎない。だがなぜメディアから叩かれるのか。そこには、反農協、規制改革論者の目論見と、農政への表面的な理解で同調する一般メディアの浅薄さが潜む。

刻苦勉励して開成高校から東大法学部、農水省に入る。自民党山形県連の候補者公募を経て2012年12月の総選挙で当選し政治家の道を歩み始めた。個人的には自民農林部会などでよく顔を見かけているが、あまりに若く言葉を交わしたこともない。慣例では、やはり自民農林族は年輪を重ね、当選を重ね階段を上がっていくものだからだ。

地元では憲和と名前で親しく言われJAグループとの関係も良好だ。現在、全農会長、水田農業を所管する農水省農産局長とも同郷の山形出身ということもあり、意思疎通は問題ないだろう。だが、「令和のコメ問題」の対処方針でメディアから〈農相叩き〉とも見える酷評が続いた。特に総合経済対策に盛り込んだ「おこめ券」の扱いで、批判が相次いだ。

ただそんなことが「令和コメ騒動」の本質ではない。問題は産地力、先の3つの「力」では「作る力」の弱体化だ。これが地域経済衰退と表裏一体となり日本の地域力を削ぐ。産地力、プロダクトアウト復権を農業経営のセーフティーネットの仕組み確立とセットで、どう進めていくのか。その視点なしに、「米価はいつ下がるのか」「おこめ券は税金の無駄遣いだ」の大合唱では、本質は見誤る。そして、冒頭で述べた農業者の激減を加速させ「日本人は本当に主食のコメが食べられなくなる」事態を招きかねない。

## “読解” 2024年度農業白書

本題の2024年度を読み解こう。ややもすると農政偏重の論調になりがちだが、「令和のコメ騒動」でも明らかになったのは、「コメを増産したくても作る余力がない」という農業者の悲鳴と想像以上の生産現場、農村地域の疲弊だ。本連載企画のタイトル「どうなる食・農・地域」にならえば、まずは「地域」に着目してみたい。

### ・農村政策に今こそ“光”を

白書本題の「農業の持続的発展」の前に、まず農村振興を読み解こう。農業者の生産・生活の基盤、社会的インフラである農村の荒廃が目に見え。それに、熊クライシス、異常気象もあり2025年秋から急増した熊の被害が追い打ちをかける。

今こそ農村政策に新たな“光”を当てる時期だ。だが、2025年春に策定した2030年度目標の新たな食料・農業・農村計画（新基本計画）でも、主要テーマから外れた。果たしてそれでいいのか大いに疑問だ。白書でも「農村政策」は第6章とだいぶ後半でしか取り上げていない。基本法が食料・農業・農村と順番になっているためと言えればそれまでだが、結局、「農村政策」は常に後景化されてきた。

今後は、DXなども駆使して地理的な“距離”を飛び越してインターネットで都市と農村が結びつく。特定地域と都市住民がネットでつながり住民登録する「デジタル村民」、ローカルライフを満喫しながら自分のペースで農業に関わる「半農半X」、全農が掲げる「91農業」などはその具体例だ。「91農業」は9割を自分の仕事をこなしながら、全体の1割を農業・農村と関係を持つ仕組みで、農業労働力不足の解消策としても位置付けている。

### ・「農村RMO」と「半農半X」に注目

本稿末尾に白書の「農村の振興」概要を載せる。過疎地域の人口減少の深刻化と集落の自立を目指す地域運営組織である「農村RMO」などの新たな動きに注目したい。

白書で取り上げた農を基軸に地域資源を生かした地域定着へ事例を二つ。

広島県竹原市の「農ライフーズ株式会社」は、条件不利地である中山間地で「農村起業塾」を開講。自社で運営する地場資源を生かした加工品の販売・宿泊・飲食施設をモデルケースの一つとして、農村起業家を育てる。

過疎化が進む中で地域コミュニティをどう維持するかも大きな課題だ。愛知県岡崎市

の下山学区地域づくり協議会の事例は、一つの塊として目が行き届きやすい学校区の範囲で、いわゆる「農村ROM」で地域活動を活発化する。地域コミュニティー機能の維持に向けて「農村ROM」を通じ活路を探る。人口減少や高齢化を機に地域づくり協議会を設立。稲作体験プログラムや貸出車両「地域支えあい車両」による地域移動支援などを行う。さらに一歩進め地域のこれからの青写真「将来ビジョン」も策定。農用地保全、生活支援、関係人口の創出、元気な地域へ地域振興プロモーションを軸とした持続可能な地域づくりのため、「農村RMO」の設立を目指す。

今後の「農村政策」の可能性は「持続性」を柱に、“多様性”をどう生かし、受け入れ、具体的な振興に役立てるのか。多様な人材の活躍による地域的課題の解決も重要だ。キーワードは「多様な担い手」。こうした中で「半農半X」の取り組みが拡大している。

「半農半X」の「農」は農業で、もう一方の「X」に当たる部分は会社員や農泊運営、レストラン経営などさまざま。Uターンのような形で、本人や配偶者の実家で農地やノウハウを継承して反応に取り組み事例、また食品加工業や観光業など多様な仕事を組み合わせて通年勤務するケースもある。農水省では、新規就農の促進を柱としながらも、関係府省と連携し、「半農半X」などの多様なライフスタイルの実現のため「人口急減地域特定地域づくり推進法」の活用を促している。

## 白書の核心「農業の持続的発展」

白書で第2章「農業の持続的な発展」が品目別の動向分析だ。白書の中心部分とも言える。だがコメ需給分析をはじめ、「需要に応じた生産」と常套句の多様で、農政課題の“核心”には迫り切っていない。同章は、本稿企画末尾に、白書概要を掲載したので、詳しくはそちらを参照願いたい。

### ・「令和の百姓一揆」“地の叫び”

需給を読み違え対策が後手に回り需給ギャップの課題と異常な米価高騰を招いた「令和のコメ騒動」を一つのきっかけに、農政の厳しい自己反省と生産現場の声を農政転換にどう反映させていくのか。2025年夏以降の「令和のコメ騒動」と同年春の全国農業者の怒りの爆発、家族農業を守れといううねりを起こした「令和の百姓一揆」は、同じ「農業危機」のパズルの重要なピースだ。





都心を駆け抜けたトラクターデモは大きな反響を呼んだ  
(2025年3月30日、東京・青山公園)



「百姓滅びて民飢える」のムシロ旗は「令和のコメ騒動」を予兆した

東京のど真ん中に4000人が結集した「百姓一揆」で、一番心に残ったプラカード、スローガンは「今こそ農地の天地返しを」だ。これまでの農政は自給率低迷、担い手不足、農業者の激減、さらには国産農畜産物の供給不足と、なにも機能していない。今こそ、“天

地返し”、つまりは抜本の見直しで大中小を問わずやる気のある農業者、地域で必死に頑張る農業者に政策的な光を当て、所得補償などで自給率の反転、地域農業活性化を進めるべきとの訴えだ。だが、現在の農政の見直し、構造転換を見ても“天地返し”という生産現場の叫びは政策には届いていない。本稿企画見出しを「『農政の天地返し』農民の声届かず」とした所以である。

### ・「需要に応じた生産」の虚構

食の外部化が一層進展し、生鮮食品から加工食品や調理食品へのシフトが加速する。持続可能な農業や海外市場も見据えた農業に転換していく観点からも需要に応じた生産は欠かせない。小麦、大豆、加工・業務用野菜、飼料作物について、国内生産の増大を積極的かつ効率的に進めていく方針だ。こうした中で白書では「農協系統組織は農産物の有利販売や農業生産資材の価格引き下げなど、農業者の所得向上に向けた自己改革の取り組みを推進している」と明記した。

消費者、実需の需要に応じた生産は当然のことだ。ただ、先述したようにこれまで「需要に応じた生産」というスローガンにもとに、「プロダクトアウト」から「マーケットイン」への転換に偏重してきた。そのゆがみ、きしみが結果的に「令和のコメ騒動」の需給ギャップとなって現れた。「需要最優先」のゴールに向け走り続け、ふと我に返って振り返れば、肝心の産地力、生産現場の実態が疲弊し、特に西日本でコメ増産もかなわないようになっている。「需要に応じた生産」路線の虚構を見る。あらためて「プロダクトアウト」、つまりは産地力の支援を農政上位置付ける必要がある。

### ・経営安定策の課題分析不十分

「需要に応じた生産」の虚構の典型を酪農に見よう。「需要に応じた生産と農業経営の安定」で生乳需給改善と生産基盤強化に触れた。脱脂粉乳の過剰在庫削減へ民間事業者の協調的取り組みを支援。「需給改善を通じた乳価引き上げにより、酪農経営の安定に寄与した」と明記。だが、酪肉近の畜産部会論議や自民党畜酪委員会などでも指摘がある国主導の生乳需給調整対応は不十分だ。相次ぐ指摘を受け25年度から主要補助事業に「生乳需給対応の参加」を求める「クロスコンプライアンス」を加えた。

持続可能な酪農経営の実現には、生乳需給安定が最大のカギを握る。これは改正畜安法の問題点と表裏一体の関係にある。先述した2025年3月30日、東京のど真ん中で4000人以上が参加し、30代のトラクターデモで農業者の窮状と所得政策の導入などを訴えた「令和の百姓一揆」は多くのメディアで取り上げられた。呼びかけ人の中には首都圏の酪農家もいた。酪農は戸数減少が加速し「酪農有事」とも称される危機感が募る。だ



が、白書では経営安定対策の課題分析の視点が不十分だ。

### ・特集に基本計画・価格形成・スマート農業

白書特集は①新基本計画②合理的価格形成③スマート農業活用と課題の三つ。

農政転換を踏まえ、今後の政策展開の重要な柱である項目を挙げた。2025年度から今後5年間の具体的目標を示した新基本計画は当然だが、法案審議している価格形成、さらに農業労働人口の急減を踏まえた生産維持、食料供給力を保つためにも最新技術を導入したスマート農業の実装化を説明した。

合理的な価格形成論議では牛乳も対象品目に入っている。指標コスト策定で、今後の乳価交渉の参考にする。ただ、乳価交渉は原則的には需給関係で決まる。特に飲用乳価はその要素が強い。一方で飲用乳価→乳業メーカー納入価格→スーパー小売価格と諸経費が上乘せされていくが、小売価格が高止まりすれば需要低迷にもつながりかねない。高米価の余波で、他の食品の支出を抑制する傾向も出ており、価格形成の具体化は慎重な対応が必要だ。

流通自由化を促す改正畜安法に伴い、主産地・北海道からの非系統の原乳供給も増え低価格牛乳の温床ともなっている側面もある。酪農家の経営努力とミルクの栄養価値に見合う価格設定が問われている

### ・「トピックス」に輸出、「みどり戦略」と消費者行動変容

最近の農政の注目すべき動き「トピックス」は五つ。最後の2024年の能登半島地震等への対応は大災害の話題は取り上げるので、それを除けば四つ。

#### 〈24年農業白書トピック〉

- ① 農林水産物・食品の輸出促進
- ② みどりの食料システム戦略の進展と消費者の行動変容
- ③ 女性活躍の推進
- ④ ④農福連携のさらなる推進

※大災害関連除く

特集とトピックは〈連動〉している。新基本計画で、さまざまな施策を進め、最終的に「農業経営の『収益力』を高め、農業者の『所得向上』」を“到達点”に掲げた。そのために、スマート農業を駆使して生産性の抜本的向上による「食料自給力」確保をする。生産性を高めることで、輸出へのコスト競争力を高める。トピックでの輸出促進と〈連動〉する。

一方、特集でのスマート農業加速とトピックの「みどり戦略」消費者行動変容は、上記の〈生産性向上→コスト低下→国際競争力向上→輸出増加「海外からの稼ぐ力」強化〉の、従来の「攻めの農政」「強い農業」路線とは異なる。「みどり戦略」二つの側面を分けた形だ。

「みどり戦略」の生産性向上を支える先端技術を駆使するスマート農業と、環境調和型農業の同時進行という農水省として初めての農政展開を切り分けている。それだけ、低コストと環境重視の同時進行は難しいとの証しかもしれない。トピックの「みどり戦略」と消費者行動変容は、農水省の全補助事業に環境負荷低減の「クロスコンプライアンス」を導入し、「見える化」を通じ持続可能な消費活動を促す取り組みを紹介。コメについては、生物多様性保全に貢献する取り組みも併せて表示が可能な星の数で示す「みえるらべる」を挙げた。

## 「高市農政」 占う 26 年度畜酪政策決定

「高市農政」の試金石として、2025年12月決定の26年度畜酪政策関連対策を見よう。

政府・与党の26年度畜産・酪農政策価格・関連対策論議は、今後の政権の農政パターンを知る手掛かりになるからだ。加工原料乳補給金単価は実質手取り増が焦点となった。一方で生乳需給緩和が深刻化しており、需要拡大策と離農加速の中で生産基盤維持・強化の具体策が問われた。

### ・政権初の政策価格決定

26年度畜酪政策論議は、食料安全保障論議具体化の実質、初めての生産者価格決定、関連政策を示す象徴的な位置づけ。特に25年10月発足の高市政権にとって、食料安保、食料自給率向上は重要な柱で、農業産出額で4割近い畜酪の持続可能な生産、経営強化は喫緊の課題だ。

大きな特徴は、新たな食料・農業・農村基本計画と同時に示された新酪肉近の初年度であること、生産基盤を抜本強化する農業構造転換集中対策期間での財政支援拡充、コストを踏まえた価格形成へ食料システム法施行で持続可能な畜酪へ「再生産」の視点も欠かさない。

例年、年末の畜酪論議は、農水省による食料・農業・農村政策審議会畜産部会、自民党畜酪委での「畜酪を巡る情勢」での項目ごとの強弱である程度の見通しがつく。その後、

農業団体の要請などを踏まえ自民農林幹部の重点絞り込みを経て、財政当局との最終調整がなされる。

農水省が25年11月下旬に示した畜産部会提出資料「畜酪を巡る情勢」は、同省のある“狙い”が潜む。全体で90ページある「巡る情勢」のうち40ページ余りを酪農に充てた。新酪肉近論議同様に需給や経営改善の分析に多くのページを割き、肝心の生産基盤の実態などは後ろのページに簡単な表でまとめた。系統外の生乳自主流通グループの拡大を招き需給調整に支障が出かねない改正畜安法の問題点も、表面上の整理にとどまっている。

ただ、今回の“短期決戦”を踏まえ、農水省は先手を打った。生産基盤を維持・確保する畜産クラスター事業の改善を、JAグループ北海道などの強い要望をある程度受け入れる形で決めたのだ。25年度補正予算案に盛り込んだ。

具体的には、クラスター事業のうち、コロナ禍で生乳需給緩和以降止まっていた酪農牛舎施設の支援を再開した。2030年度目標の北海道酪肉近は生乳生産目標を「445万トン」と、農水省の酪肉近の「上限」を目指す増産計画とする方針だ。そこで同省は今後の酪農家の生産意欲にも配慮した。

増頭にもつながる畜産クラスター事業再開は、現在の生乳需給情勢との「整合性」で課題も残る。脱脂粉乳の在庫が積み上がっているからだ。

Jミルク予測では、このまま在庫削減対策を取らずに放置すれば年度末には在庫8万トン強となる。コロナ禍で脱粉在庫10万トン以上になり2年間の減産を余儀なくされた水準に迫る。畜産クラスター牛舎整備再開による増産と生乳需給緩和との関係だが、農水省は一定の飼料生産基盤のあることが要件で「整合性」は保てるとしている。背景には離農の高止まりがある。

バター、脱粉など加工原料乳補給金対象となる総交付対象数量はどうなるのか。25年度の政治的判断が参考となる。同様に需給緩和の中で、乳製品需要を踏まえ総交付数量を325万トンにとどめる一方で、関連対策としてALIC事業で18万トンを対象にして、実質的な交付対象数量を据え置いた。

関連対策では、生産現場の労働力不足を補うため、酪農や肉用牛の作業を手助けするヘルパー制度の拡充も課題だ。効率経営に乳牛の長命連産支援、異常気象を踏まえた畜舎の暑熱対策支援なども関連対策メニューとして想定される。



### ・食料システム法と「再生産」

キロ11円90銭の補給金等単価（補給金9円9銭、集送乳調整金2円73銭）は、特に物流コスト高下で指定団体に充てられる集送乳調整金単価の扱いに注目が集まる。25年度は算定ルールで補給金算定をしたうえで最終的に別途8銭を集送乳経費加算としてA L I C事業で上乗せし、補給金単価アップで着地した。

コストを踏まえた価格形成へ食料システム法が26年4月に全面施行する。農業団体は「再生産確保」を前面に出し、コストの高止まりを踏まえた補給金水準を求めている。農水省も何らかの政治的配慮を迫られる情勢だ。

脱粉過剰が深刻となる中で、改正畜安法の規律強化、実効性ある需給調整も大きな課題となっている。こうした中で、問題の核心を突くのが畜酪論議で日本乳業協会の佐藤雅俊会長（雪印メグミルク社長）の提案だ。

「需給」対策参加を要件としたクロスコンプライアンス導入を評価する一方、改正畜安法の一層の規律強化を求めた。具体的には系統傘下の酪農家と非系統との公平性確保が不十分と問題提起。乳製品の過剰在庫を巡るコスト負担の公平性担保へ「より多くの酪農関係補助事業を対象に加えると同時に補給金制度も対象とするよう検討してほしい」とクロスコンプライアンスの強化、拡大を求めた。的を射た指摘だ。

## 最大食料基地・北海道の酪農をどうする

2030年度を念頭に置いた新たな「北海道酪農・肉用牛生産近代化計画」（道酪肉近）の具体的な数字が固まった。焦点の生乳生産は445万トンの増産計画で、今春国が示した酪肉近北海道見通しの「上限」に据えた。課題は、着実な需要確保と個体乳量による増産と両輪で進めるかだ。

### ・基本方向「二度と減産繰り返さない」

道が示した次期北海道酪肉近素案で、問題意識とキーワードが集約されているのは「生産抑制」という言葉だ。

基本方向で「酪農の生産基盤を著しく損なう生産抑制を二度と繰り返すことなく、全国に牛乳乳製品を安定的に供給するためには、需要の創出に取り組むとともに、生産基盤を維持、強化することが不可欠」との文言を明記、減産をしないことを強調。そのうえで、「445万トン」という増産計画を示した。

北海道農業・農村振興審議会畜産部会では素案を受けて「445万トン」の増産計画を前向きに評価する委員の声が大半だ。特に都府県で生産基盤弱体化が加速する中で、需要があるのに供給が追いつかないチャンスロス回避から「国産需要を逃さずに必要な生産を維持するためには445万トン目標は重要だ」との指摘だ。

基本方向で「生産抑制を二度度繰り返さない」を受け、「増産の生産数値目標は酪農が新規就農を促す成長産業を示す」との意見も重要だ。長年にわたり生産抑制を続け、産地衰退を招いた稲作農業への反省も込められているかもしれない。

### ・初の減頭下の445万トン増産計画、4000戸大台割れも

今春の国の酪肉近をベースに、北海道版酪肉近論議が具体化している。北海道が示した素案で主な具体的指標が明らかになった。

#### ◇2030年度の北海道酪農指標（2023年度対比）

- ・生乳生産量 417万トン→445万トン
- ・乳牛飼養戸数5170→4500
- ・総頭数 82万2000→78万
- ・経産牛頭数 46万8000→45万9000
- ・酪農家一戸頭数159→173
- ・1頭年間搾乳量8901キロ→9700キロ

#### ◇2030年度飼料自給率目標（2023年度対比）

- ・畜種全体53%→59%
- ・乳牛 62%→69%
- ・肉牛 27%→33%
- ・牛合計 53%→59%

#### ◇飼料作付面積（ヘクタール）

- ・牧草 52万2300→51万7200
- ・サイレージ用トウモロコシ6万400→6万5500
- ・稲発酵粗飼料1594→3000
- ・子実用トウモロコシ1375→2000

最大の焦点だった2030年度生乳生産目標は「445万トン」と、生産意欲を踏まえた。問題は中身だ。基本指標を見ると、これで果たして達成できるのかとの指摘もある。初めて、乳牛の総頭数、実際に生乳生産する搾乳牛頭数とも現状（2023年度）からマ

イナスになっている。つまりは、これまで北海道が一貫して続けてきた増頭する中で生産を拡大するのではなく、減頭下の増産という難題に応じるということだ。

もっとも危惧されているのは離農ペースが一向に減速しないことだ。素案では2030年度に4500戸とされているが、4000戸の大台割れは避けられないとの指摘も出ている。「445万トン」実現のカギを握るのは1頭当たりの年間搾乳量の大幅アップ。乳牛改良、飼養管理などが強調される。2030年度には全道レベルで年間乳量1万キロの大台に迫る9700キロを実現するのは、酪農家個人の格差を解消し地域全体での底上げ、しかも乳脂肪、固形分など高い乳質も並行した質量向上が実現できるのか。

主力のホルスタイン種はもともとヨーロッパの冷涼な気候で生まれたため温暖化に伴う暑さには弱い。適切な暑熱対策を徹底しないと乳量、受胎率ともに低下しかねない。さらには農水省の「みどり戦略」との絡む環境対策、低炭素乳牛の育種開発の課題も迫る。

#### ・全国酪肉近も北海道と都府県で「格差」

全国の酪肉近で生乳生産は、現行780万トンの「堅持」を畜産部会で全中も北海道中央会も再三にわたって求めてきた。だが、最終的に732万トンと現在の生産水準に据え置いた。780万トンと比べれば50万トン近い大幅な減産目標となる。

これを生産現場はどう受け止めればいいのか。ここで農水省は用意周到の仕掛けをしている。畜産部会で同時に出した「生乳生産予測」である。北海道の増産基調と都府県の急激な減産のデータがはっきりわかる。そこで、農水省はある「連立方程式」を想定した。全体は前条の生産水準のとどまるものの、北海道は最大445万トンに増産とすることで、北海道の酪農家に最大限の配慮を示した。また、参考値としながら概ね10年程度（2035年度）の「長期的な姿」として現行酪肉近目標と同様の780万トンを明記したのだ。

それにしても、30年度に732万トン、35年度に780万トンと5年間で48万トンを増やすのは事実上難しいのは明らかだ。農水省は関係者挙げて飲用牛乳、過剰が深刻な脱脂粉乳の「需要」を底上げしていけば、将来的に780万トンの姿が近づいてくると説明した。逆に言えば、需要拡大が難しければ、縮小生産もあり得るということだ。

#### ・「需要あつての生産」

今回の次期道酪肉近は一言で表すと「需要創造型拡大路線」だろう。逆に言えば「着実な需要が担保されての増産」ということだ。

道農畜産部会で、道農政部の鈴木賢一郎長は「445万トン」の生産目標を「生処販、さらには行政も一体となった道産牛乳乳製品の取り組みがあつて初めて達成できる目標だ」

と念を押した。ハード系チーズの関税割り当て削減など通商交渉結果なども踏まえ、今後は国産競争力を持つソフト系チーズの拡大や脱粉需要に結び付くヨーグルトの健康志向を訴える取り組みを強調した。つまりは「需要を前提とした増産」を繰り返した形だ。

農水省が2025年春に示した2030年度までの新酪肉近の副題は「変革の時代を切り拓く新ビジョン」。今後5年間で射程に、「変革の時代」をどう乗り切るのかという「前向きなビジョン」を盛り込んだと、農水省では強調、自民党も評価している。果たしてどうだろうか。

ポイントは、先に道農政部長が述べた「需要に応じた生産」だ。それだけ、生乳の需給緩和が、今後の経営展望を見晴らす際に「難所」となっている表れでもある。副題で「変革の時代を切り拓く」とした「変革」とは、これまでの対応では課題を解決できず、新たな手法が欠かせないとの意味合いが強い。

農水省の酪肉近では今後の酪農経営安定に「生乳1キロ当たりの収支を最大化すべき」と明記した。乳価を基本に「総合的な経営力」を促す。次期道酪肉近で「1頭年間搾乳量」を9700キロと1万キロの大台に迫る高い数字を掲げたのも、これを受けたものだ。

具体的には、生産性向上や経営高度化を図りつつ、国産飼料など経営資源に見合った安定的な経営体の実現が、持続可能な経営につながると指摘。①経営資源に見合った生産規模②酪農家自らの経営分析・改善の推進③多様な経営体の増加——などを政策的に推し進める。

持続的な畜酪には「総合的な経営力」を備え、規模に偏らない収益性で堅実な経営を目指す。つまりは「自助努力」と「自己研鑽」が最重要とした。一方で、食料安保強化のためには、国産農畜産物の安定供給が欠かせない。個別農家の収益性向上とともに、地域全体としての生産者の維持・生産量の確保も重要で、そこに政策的支援の必要性がある。「自助努力」が前面に出ているが、政策面での「国の責務」とのバランスが問われる。加工原料乳ナラシ対策拡充にも触れたが、経営支援への効果は不透明だ。

### ・難題は系統外と改正畜安法

冒頭の次期道酪肉近の基本方向で「酪農の生産基盤を著しく損なう生産抑制を二度と繰り返すことなく」との、キーワードの文言を紹介した。むろん、増産メッセージで酪農家への将来展望を示すのが第一の狙いだが、隠された別の意味合いもある。ホクレンに出荷しない系統外を増長させる改正畜安法の扱いだ。

コロナ禍の生産抑制は、指定団体ホクレン傘下の酪農家で行われた。生乳シェア全国の

約6割を占める北海道が自ら「減産」という血を流し需給正常化を図る強い意志からだ。結果、脱粉在庫削減につながり再び増産へと転じた。だが、改正畜安法下の生乳流通自由化で、系統、系統外双方への「二股出荷」増加、あるいは増産が担保される系統外、自主流通グループへの切り替えが、大規模酪農家を中心に散見されたのも事実だ。生産抑制に参加するものと不参加の「生産者間の不公平感」が生産現場では看過できない。

こうした経過を受け、農水省は今年度からJミルク傘下の「需給調整」に加わるクロスコンプライアンス、畜産クラスター事業など補助事業の採択要件で、治安法の規律強化に踏み出した。国内の酪農経営安定にとって望ましい方向だ。だが問題は、国の制度欠陥を根本的に見直すことだ。改正畜安法によって系統外、自主流通は生乳50万トンを超えたと思われる。酪農の経営安定には需給調整がセットとしたセーフティーネットの仕組みが欠かせない。次期道酪肉近「445万トン」実現には、系統外も含め全参加型の需給調整を着実にやる改正畜安法の抜本見直しが避けられない。

（次回の第15回「どうなる食料・農業・地域」のテーマは「〈新たな水田政策〉と適切な価格形成」を予定）



# 令和6年度 食料・農業・農村白書 概要

令和7年5月  
農林水産省

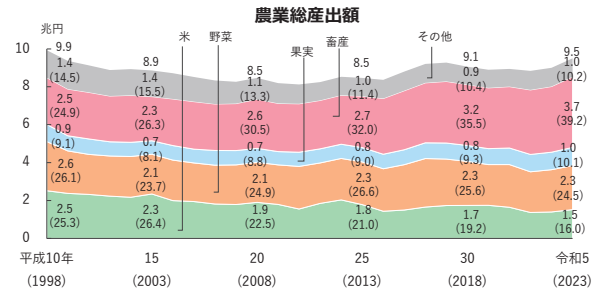


農業の持続的な発展

- ✓ 農業総産出額は、近年では9兆円前後で推移
- ✓ 主業経営体1経営体当たりの農業所得は前年に比べ増加し404万円

#### 農業総産出額の動向

- 農業総産出額は9兆円前後で推移。2023年は耕種において米や野菜、畜産において鶏卵の価格が上昇したこと等から、前年に比べ5.5%増加し9.5兆円
- 部門別では、畜産が約3.7兆円、野菜が約2.3兆円、米が1.5兆円
- 都道府県別の農業産出額は、北海道が1位。次いで鹿児島県、茨城県、千葉県、熊本県の順
- 2023年の生産農業所得は前年に比べ6.1%増加し3.3兆円

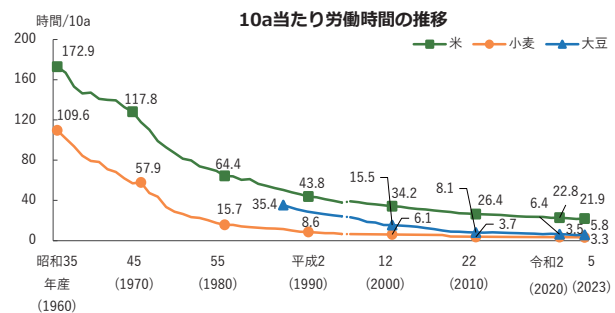


資料：農林水産省「生産農業所得統計」

注：1) 農業総産出額は、当該年に生産された農産物の生産量(自家消費分を含む。)から農業に再投入される種子、飼料等の中間生産物を控除した品目別生産量に、品目別農産物先販売価格を乗じて推計したもの  
2) 「その他」は、麦類、雑穀、豆類、いも類、花き、工芸農作物、その他作物、加工農産物の合計  
( )内は、各年の農業総産出額に占める部門別の産出額の割合(%)

#### 農業経営の動向

- 2023年における全農業経営体1経営体当たりの農業所得は前年に比べ16万円増加し114万2千円。主業経営体1経営体当たりの農業所得は前年に比べ41万3千円増加し404万2千円
- 米、小麦、大豆の単位面積あたりの労働時間は、1960年代以降、圃場整備や機械化の進展等により大幅に減少したものの、2000年以降は減少率が低減。土地生産性、労働生産性ともに上昇率が停滞傾向。担い手への農地の集積・集約化を進めるとともに、スマート農業を始めとした農業生産性向上のための設備投資や、省力化や多収化等に資する新品種の開発等を更に推進していくことが重要



資料：農林水産省「農産物生産費統計(個別経営体)」

注：平成6(1994)年産までは直接労働時間、平成7(1995)年産以降は直接労働時間と間接労働時間の合計であるため、破綻でつながっている。

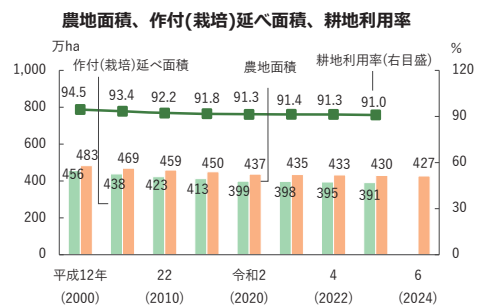
27

## 第2節 農地の確保と有効利用

- ✓ 農地面積は減少傾向で推移。農地の総権利移動の面積は横ばい傾向で推移
- ✓ 農地バンクや基盤整備を活用し、目標地図に位置付けられた受け手への集積・集約化を推進

#### 農地の動向

- 2024年の農地面積は、耕地の荒廃や転用等により、前年に比べ2万5千ha減少し427万ha
- 2023年度に新たに発生した荒廃農地面積は2.5万ha、新たに再生利用された荒廃農地面積は1.0万ha
- 相続未登記農地の面積は、2022年3月末時点で52.0万ha。農地バンクを経由して担い手への農地の集積・集約化を推進
- 農地バンクを中心としてリース方式による企業の参入を促進
- 外国法人等が議決権を有する日本法人等による農地取得は0.6ha

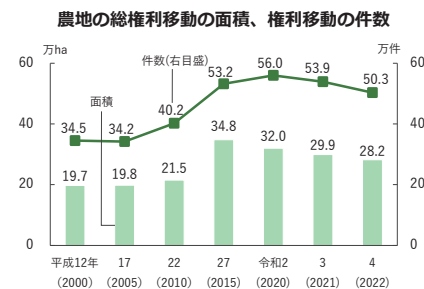


資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

注：耕地利用率(%)=作付(栽培)延べ面積÷農地面積×100

#### 農地の集積・集約化の推進

- 農地の総権利移動の面積は近年横ばい傾向で推移しており、2022年は前年に比べ5.6%減少し28万2千ha
- 担い手への農地集積率は増加傾向にあり、2023年度は前年度に比べ0.9ポイント上昇し60.4%
- 農地バンクは地域計画の中で目指すべき将来の農地の利用を明確化した目標地図に位置付けられた受け手に対して、農地の集積・集約化を促進
- 2023年度の農地バンクの借入面積は前年度から7,300ha増加し5万2千haとなったほか、転貸面積は前年度から8,200ha増加し6万2千ha
- 農業委員会では、農地の利用集積や遊休農地の解消、新規参入の促進等による農地利用の最適化活動を実施。また、農業委員会系統組織では、農地バンクへの貸付け等を促進



資料：農林水産省「農地の権利移動・借貸等調査」

28

## 地域計画の策定に必要な取組を支援。策定された地域計画を踏まえた着実な取組が重要

## 地域計画の策定の推進

- 2023年4月に施行された改正農業経営基盤強化促進法では、市町村は、将来の地域農業の在り方や目指すべき将来の農地の利用を明確化した目標地図を含めた「地域計画」を策定することを規定
- 地域計画は、地域農業の将来設計図となるものであり、食料安全保障の強化やスマート農業技術の導入による生産性の向上、環境と調和のとれた食料システムの確立等にも重要な意義を有する
- 農林水産省では、2025年3月末の策定期限に向けて、地域での話し合いをコーディネートする専門家の活用を始め、市町村による地域計画の策定に必要な取組や農業委員会の活動経費を支援
- 地域計画策定マニュアルや飼料生産も含めた地域計画策定のポイントの作成、参考となる事例の紹介、先進的な地域とのウェブ意見交換会の実施、現場での意見交換やパンフレットの配布等により、策定を呼び掛け
- 地域計画は一度策定して終わりではなく、市町村を始めとする関係機関や地域の農業者の話し合いによる見直しを毎年行い、協議を進めていくことが重要
- 地域計画の実現に向け、地域計画変更マニュアルの作成や、担い手への農業用機械・施設の導入、受け手不在の農地の解消に向けた支援等を行っていく方針

## 事例

## 農業委員が地域における話し合いを活性化

西海市(長崎県)



西海市独自のパンフレット



地域計画策定の協議の場

- ✓ 農業委員が地域の話し合いを活性化
- ✓ 地域計画策定によって見えてきた地域の課題を迅速に共有

## 事例

## 話し合いを通じて農地の集積・集約化を推進

花巻農業協同組合(岩手県)



湯本地区での話し合いの様子

- ✓ 従来より集落を単位とした農家組合を組織し、地域農業の在り方を継続して議論
- ✓ 農地利用への在り方への危機感が生まれ、農家組合の単位からエリアを広げ、農地の集約化に向けた話し合いを本格化し、地域計画を策定
- ✓ 標準賃料の設定により、地域内でサポートをし合える体制を整備

29

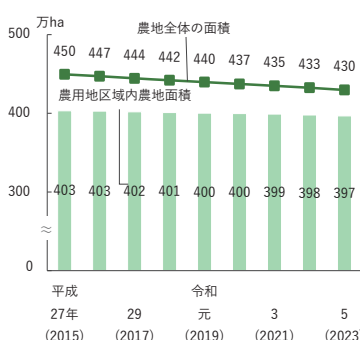
## 第2節 農地の確保と有効利用

## 第2章 農業の持続的な発展

## 農業振興地域制度による農用地の確保

- 2023年の農地全体の面積は430万ha。2015年以降、年平均2.5万haで減少。一方、農用地区域内農地は年平均0.8万haの減少にとどまっており、農地転用について、優良農地以外の農地への誘導に一定の効果
- 農業振興地域の整備に関する法律等の一部を改正する法律(改正農振法)が2024年6月に成立
- 改正農振法では、以下によって農地の総量確保のための措置を強化
  - ✓ 目的規定に食料の安定供給の確保及びそのために必要な農用地等を確保する旨を明記
  - ✓ 国及び地方公共団体の責務を明確化
  - ✓ 農用地区域からの除外に係る都道府県の同意基準として都道府県の面積目標の達成に支障を及ぼすおそれがないことを規定するとともに、国の関与に係る手続を整備

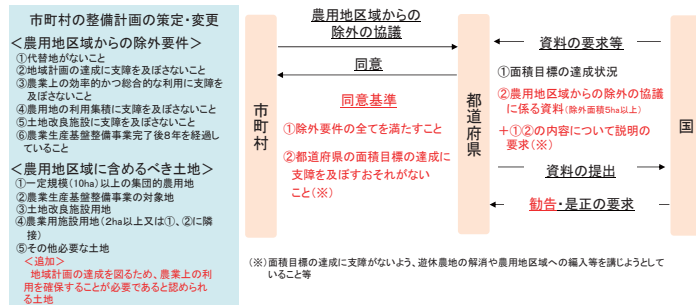
農地全体と農用地区域内農地面積の推移の比較



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「確保すべき農用地等の面積の目標の達成状況等に関する調査」  
注：農地全体の面積は各年7月時点の数値、農用地区域内農地面積は各年12月末時点の数値

農地の総量確保のための措置の概要

以下の赤字は改正部分



資料：農林水産省作成

30

- ✓ 農業経営体数は減少傾向で推移、基幹的農業従事者数は約20年間で半減
- ✓ 担い手の育成・確保を推進するとともに多様な農業者による農地の保全活動等を支援

#### 農業経営体の動向等

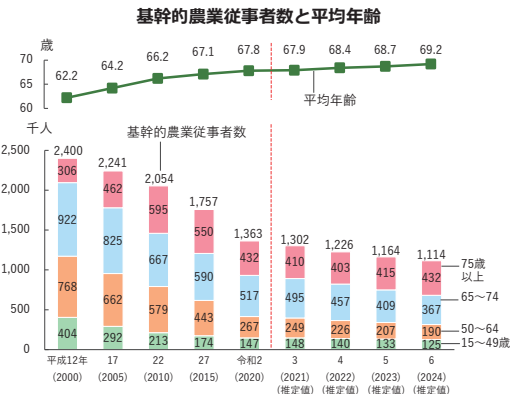
- 農業経営体数については減少傾向で推移しており、2024年は前年に比べ5.0%減少し88万3千経営体。全体の95.4%を占める個人経営体は前年に比べ5.2%減少した一方、4.6%を占める団体経営体は前年に比べ0.7%増加
- 2024年の個人経営体のうち、主業経営体は17万7千経営体、準主業経営体は10万2千経営体、副業的経営体は56万4千経営体
- 基幹的農業従事者数は約20年間で半減しており、2000年の240万人から2024年は111万4千人にまで減少。65歳以上は79万9千人と全体の71.7%、平均年齢は69.2歳と高齢化が進行

#### 経営継承や新規就農、人材育成・確保等

- 5年以内に農業経営を引き継ぐ後継者を確保している経営体の割合は、平地農業地域の経営耕地面積50ha以上の層でも6割以下、1ha未満の層では2割程度となっており、計画的な経営継承を促進する必要
- 2023年の新規就農者数は、前年に比べ5.2%減少し4万3,460人。就農形態別で見ると、特に新規雇用就農者は前年に比べ12.0%減少し9,300人となり、他産業との雇用労働者の採用競争や、厳しい経営環境が求人数に影響した可能性
- 農業高校・農業大学校による教育の高度化が進展。スマート農業や有機農業等の教育カリキュラムの強化等を支援

#### 多様な農業者による農業生産活動等を通じた農地の確保等

- 農業経営体に占める担い手以外の経営体の割合は75.3%、経営耕地面積の占める割合は33.5%。農業を副業的に営む経営体等が、地域社会の維持に重要な役割
- 経営・技術等をサポートする農業支援サービス事業体の育成・活動、農業の有する多面的機能の発揮の促進を図るために地域共同で行う農地・水路等の保全活動の推進等の取組を支援



資料：農林水産省「2000年世界農林業センサス」、「2005年農林業センサス」、「2010年世界農林業センサス」(組替集計)、「2015年農林業センサス」(組替集計)、「2020年世界農林業センサス」、「農業構造動態調査」を基に作成  
注：1) 各年2月1日時点の数値。ただし、平成12(2000)、17(2005)年の沖縄県については前年12月1日時点の数値  
2) 平成12(2000)年及び平成17(2005)年については販売農家の数値  
3) 令和3(2021)～6(2024)年については、農業構造動態調査の結果であり、標本調査により把握した推定値

31

## 第4節 消費者の需要に即した農業生産の推進と農業経営の安定

### 食の外部化・簡便化が進展。新たな需要に対応し国内外の市場を獲得していくため、需要構造等の変化に対応した生産供給体制の構築を推進

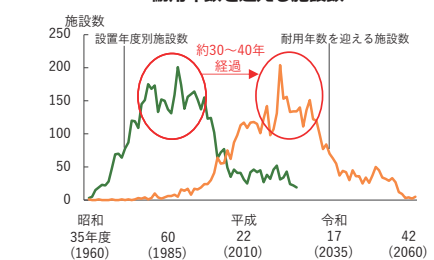
#### 需要に応じた生産の推進と流通・加工の合理化

- 食の外部化が一層進展し、生鮮食品から加工食品や調理食品へのシフトが加速化する見込み
- 持続可能な農業や海外市場も見据えた農業に転換していく観点からも需要に応じた生産は不可欠。小麦、大豆、加工・業務用野菜、飼料作物等について、国内生産の増大を積極的かつ効率的に図っていく方針
- 農協系統組織は農産物の有利販売や農業生産資材の価格引下げ等、農業者の所得向上等に向けた自己改革の取組を推進
- 2024年時点で稼働している共同利用施設のうち、約7割が30年以上前に設置され、その老朽化が進行。地域計画に基づく産地の将来像の実現に向け、老朽化した共同利用施設の再編集・合理化を促進していく方針

#### 需要に応じた生産の着実な推進

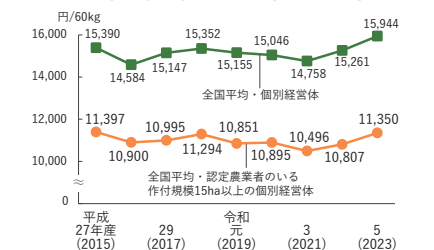
- 2024年産の主食用米の作付面積は、前年産に比べ1万7千ha増加し125万9千ha
- 主食用米の需要量が年間10万t程度減少する中、米の生産においても、主食用だけでなく、麦や大豆、加工・業務用野菜といった需要のある作物への転換を進めていく必要
- 水田の汎用化・畑地化等による水田農業の高収益化を推進
- 米の生産コスト低減に向け、農地の集積・集約化や大区画化等の加速化、直播栽培やスマート農業技術等の省力栽培技術・多収品種の開発・導入、農業生産資材費の低減を推進
- 産地・生産者と卸売業者・実需者が結び付いた事前契約や複数年契約による安定的な取引を推進
- 今後の水田政策については、2027年度から根本的に見直す検討を本格的に開始

共同利用施設の設置年度別施設数と耐用年数を迎える施設数



資料：JA全中「JAグループ共同利用施設に関する現状調査」(令和6(2024)年11月公表)を基に農林水産省作成

個別経営体における米生産コスト



資料：農林水産省「農産物生産費(個別経営体)」、「令和4年度農産物生産費(個別経営体)」、「令和5年度農産物生産費(個別経営体)」(組替集計)  
注：令和4(2022)・5(2023)年度は、経営耕地面積50ha以上かつ10a当たり資本利子・地代全額購入生産費に対する「賃借料及び料金」の割合が50%以上の経営体を除いた個別経営体の数値

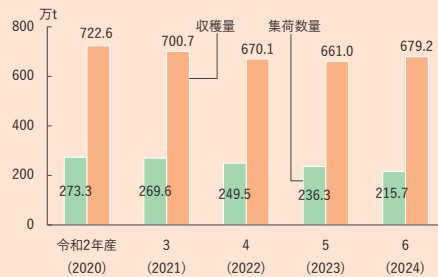
32



**コラム 2024年夏の米の品薄と米の円滑な流通の確保のための対応**

- ✓ 2024年8月の端境期において、南海トラフ地震臨時情報等により、スーパーでの米の購買量が前年の約1.5倍まで増加し、小売店等で米の品薄状況が発生
- ✓ このため、農林水産省では、集荷業者・卸売業者の方々に対して米の円滑な流通の確保に向けた対応の要請などを行うとともに、集荷量や販売量の週次調査等の情報を発信
- ✓ 米の生産コストは、近年、2020年に比べて、肥料費が4割増加するなど、上昇が続いており、こうしたコストの上昇に加え、流通状況を踏まえた集荷の動きなどにより、農家に支払われる概算金が4～5割上昇し、相対取引価格も上昇
- ✓ 2024年産米の収穫量は、前年産より18万t増加したものの、大手の集荷業者の集荷量は、前年と比べて大きく減少(12月時点で21万t減少)。大手の集荷業者と取引をしていた卸売業者等は必要量を調達するため、例年とは異なる調達ルートからも補充的に比較的高値で仕入れざるを得なくなるとい状況となり、小売店で価格が上昇
- ✓ こうした米の流通の滞りを解消するため、2025年1月に、政府備蓄米の買戻し条件付売渡しができる仕組みを設け、同年2月に集荷業者の集荷の減少分に相当する21万tの政府備蓄米の受渡しを決定。同年3月に2回の入札を実施し、14万t分については3月中旬に引渡しを開始
- ✓ 2025年1月末現在の生産者や小規模な集荷業者、卸売業者等の在庫数量等の調査を実施。調査結果では、生産者の収穫量が前年産よりも増加、生産者から集荷業者への出荷量が前年に比べて31万t減少する一方、生産者の直接販売や集荷業者以外への販売等が前年に比べて44万t増加、流通の各段階で在庫が増加
- ✓ さらに、第3回として10万t分の入札を4月に行うとともに、夏まで毎月、政府備蓄米の売渡しを行う方針

米の収穫量及び集荷数量



資料：農林水産省「作物統計」、「米穀の取引に関する報告」を基に作成  
 注：1) 収穫量は「作物統計」、集荷数量は「米穀の取引に関する報告」の数値  
 2) 集荷数量は、年間の玄米仕入数量が5千以上の集荷業者等を対象とした当該年度の仕入回数から12月までの累計数量



政府備蓄米の引渡しの様子

33

**表・大豆の需要に応じた生産の更なる拡大**

- 畑作物の本作化を推進。2023年産においては、約3万haの水田で、2024年産においては、約1万8千haの水田で、畑地化促進事業が採択
- 国産小麦の生産量は単収の年次変動が大きく、品質の安定化も課題。排水対策等の営農技術の導入、大区画化や汎用化・畑地化等の基盤整備、多収品種の開発・普及、スマート農業技術等を活用した効率的な栽培体系による適期作業等を推進
- 国産大豆の需要は堅調に推移する一方、国内生産量はほぼ横ばい。生産性も低下傾向にあるなど生産体制の強化が必要。極多収品種の普及推進と更なる開発の加速化、集約化やブロックローテーションの導入、畑地化等を推進

**新たな需要に応える園芸作物等の生産体制の強化**

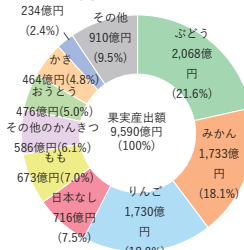
- 家計消費用野菜については、ほぼ全量が国産。一方、需要量の約6割を占める加工・業務用野菜は、国産割合が約7割程度となっており、国産品の出回らない時期がある品目等を中心に輸入が約3割を占める状況
- 加工・業務用野菜の国産切替を推進。国産野菜のシェア奪還に向け、生産や供給に関わる事業者が結びついたサプライチェーン構築を図るなど、周年安定供給体制の確立に向けた取組を加速化
- 果樹は、生産量の減少が消費量の減少を上回る状況にあることから、価格が上昇し、産出額は増加傾向。園地の集積・集約化や基盤整備、省力樹形等の導入、担い手や労働力の確保に向けた取組等により、生産基盤の強化を推進

指定野菜の加工・業務用向け出荷量



資料：農林水産省「野菜生産出荷統計」を基に作成  
 注：1) 出荷量は指定野菜14品目のうち、ばれいしよを除いたものの合計値  
 2) 加工用向けとは、加工場又は加工する目的の業者に出荷したもの及び加工されることが明らかなもの(長期保存に供する冷凍用を含む。)、業務用向けとは、学校給食、レストラン等の中食・外食業者へ出荷したものをいう。

うめ 品目別の果実産出額



資料：農林水産省「令和5年産果実産出額」を基に作成  
 注：1) 令和5(2023)年の数値  
 2) 都道府県別の品目別果実産出額の合計値  
 3) 「その他のかんきつ」は、しらぬい(デコポン)、ゆず、フンタン、ポンカン、なつみかん、いよかん、はっさく、日向夏、清見、カボス、きんかん、すだち、たんかん、ネーブルオレンジ、セミノールの産出額の合計値

34



**収入保険の加入者は着実に拡大。効率的かつ安定的な農業経営の育成に向け、引き続き収入保険や経営安定対策による支援を実施****農業経営の安定化に向けた取組の推進**

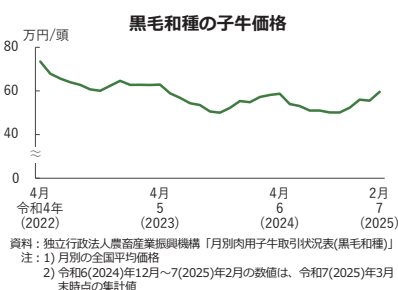
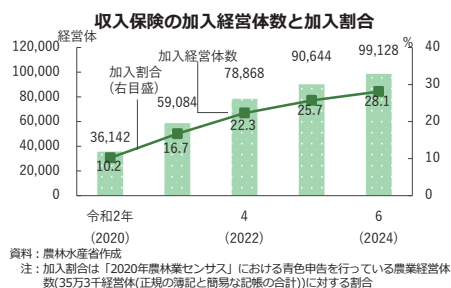
- 経営所得安定対策のうち、2024年度の畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)の作付計画面積は、前年度に比べ8千ha増加し53万6千ha、米・畑作物の収入減少影響緩和交付金(ナラシ対策)は収入保険への移行や高齢化に伴う脱退のほか、継続加入者の作付転換等により、申請面積は前年度に比べ3万5千ha減少し56万1千ha
- 収入保険の加入者は着実に拡大。自然災害による損害を補償する農業共済と合わせた農業保険全体を見た場合、2023年産における水稻の作付面積の79%、麦の作付面積の99%、大豆の作付面積の95%が加入

**畜産・酪農の経営安定を通じた生産基盤の強化**

- 脱脂粉乳の需給状況については、ヨーグルト需要の減少等による需要低迷が課題。民間事業者が協調して行う脱脂粉乳の在庫の低減を図るための取組等を支援。需給改善を通じた乳価引上げにより、酪農経営の安定に寄与
- 物価高騰に伴う牛肉の消費減退等を背景とした黒毛和種の子牛価格の下落に対する支援や、地域における畜産の収益性向上等に必要な施設整備や機械導入等の支援を実施

**GAP(農業生産工程管理)の推進、効果的な農作業安全対策の展開**

- 国際イベントの開催を契機として、国際水準GAPの取組を更に推進
- 2023年の農作業中の事故による死者数は、農業機械作業に係る事故が約6割。雇用時の安全教育の義務化が施行され、関係省庁と連携して安全対策を推進
- 熱中症の予防策の研修・講習等の推進、農業現場への注意喚起等を実施



熱中症対策の周知ポスター

35

## 第5節 農業生産資材の生産・流通の確保と経営の安定

## 第2章 農業の持続的な発展

**肥料や飼料等、輸入依存度の高い農業生産資材について、国内生産・利用拡大を推進  
物価高騰対策として、重点支援地方交付金により地域の実情に応じた取組を支援****肥料原料の安定確保と肥料価格高騰への対応**

- 肥料の国産化を図るため、畜産業由来の堆肥や下水污泥資源等の肥料利用を推進
- 肥料の原料供給事業者、肥料製造事業者、肥料利用者の連携による堆肥等の高品質化・ペレット化等に必要な施設整備、圃場での効果実証や機械導入等を支援
- 「国内肥料資源の利用拡大に向けた全国推進協議会」では、国内資源由来肥料に関する取組内容の発信等を実施。2024年度から優良事例を表彰する「国内肥料資源利用拡大アワード」を開始

**国産飼料の生産・利用の拡大への対応**

- 輸入飼料の過度な依存からの脱却に向け、国産飼料の生産・利用拡大を推進
- 人材確保・育成を通じたコントラクター等の飼料生産組織の運営強化、国産粗飼料の広域流通、草刈整備による生産性向上等を支援。飼料生産も含めた地域計画の策定や実現に向けた取組を推進
- 農業生産資材価格が高騰し、耕種農家・畜産農家双方の経営に影響が見られる中、耕畜連携への支援を強化

**重点支援地方交付金で地域の実情に応じた取組を支援**

- 物価高の影響緩和のため地方公共団体が地域の実情に応じたきめ細かな事業が実施できるよう、重点支援地方交付金で支援
- 農業分野でも地方公共団体の創意工夫による事業が展開

**事例 コントラクター組織により国産飼料の生産を推進**

ツワインヒルフィードギルド(長野県)

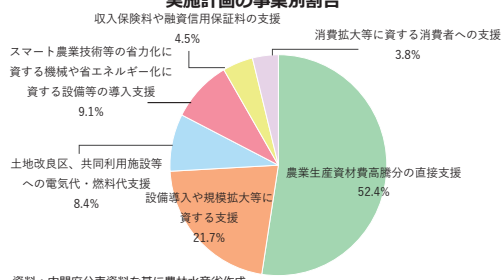


飼料となる青刈りとうもろこし



ツワインヒルフィードギルドの構成員

- ✓ 地域内の作業連携から発展したコントラクター組織を設立
- ✓ 畜産農家・野菜農家・コントラクターによる野菜と青刈りとうもろこしの輪作体系の確立・普及を推進
- ✓ 堆肥の地域内利用による持続可能な生産体制を構築

**2024年度における農業分野の重点支援地方交付金  
実施計画の事業別割合**

36

- ✓ 認定農業者制度を通じた経営発展の後押し
- ✓ 農業法人の経営基盤強化を図るため、経営管理能力の向上、労働環境の整備等を推進

#### 認定農業者制度を通じた経営発展の後押し

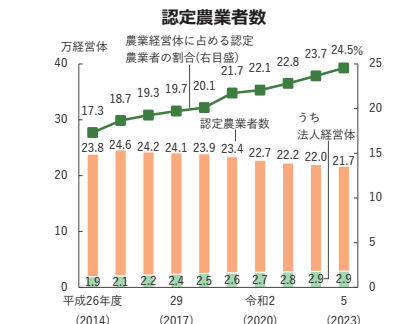
- 2023年度の農業経営体に占める認定農業者の割合は24.5%に上昇。農地の集積・集約化や経営所得安定対策等により支援

#### 農業経営の法人化の進展と経営基盤の強化

- 2024年の法人経営体数は前年から1.2%増加し3万3,400経営体
- 離農した経営体の農地の受け皿となること等により、農業法人の大規模化が進展。一方、売上高の減少に対する耐性を示す指標である損益分岐点比率が過半の部門で90%を超えており、概して売上高の減少に対する耐性が低くなっているなど、農業法人の財務基盤は他産業と比べて脆弱な状況
- 農業者の経営管理能力及び農業者を支援する者の支援能力の向上に向けて官民協議会を設置。経営戦略や財務・労務管理等を学ぶ研修プログラムの策定、農業経営の財務分析システムの開発等を実施。また、様々な経営課題に対応できる人材の育成・確保を図るため、農業者のリ・スキリング等を推進

#### 労働環境の整備と労働力の確保、外国人材の労働力確保

- 農林漁業では人手不足が継続。国内外からの人材の受入や他産地・他産業との連携による労働力確保を推進
- 雇用労働力の確保には、他産業並みの労働環境整備を図ることが必要。地域協議会等による昇給制度の導入や作業工程の見直し等の取組を支援
- 2024年における農業分野の外国人材の総数は、特定技能制度の活用が進んだことにより、前年に比べ7千人増加し5万8千人。2024年6月に、人材の育成・確保を目的とする「育成就労制度」が創設



資料：農林水産省「認定農業者の認定状況」、「農林業センサス」、「農業構造動態調査」を基に作成  
注：1) 認定農業者数は各年度末時点の数値  
2) 特定農業法人で認定農業者とみなされている法人を含む。

#### 事例 多様な人材を呼び込み誰もが安心して働ける環境づくりを推進

株式会社みつちゃん工房（熊本県）



工場を訪れる育児休業中の従業員

- ✓ 育児休業制度や退職金共済への加入、子の看護休業等を導入し、安心して働ける環境を構築
- ✓ 経費削減を員に反映するなど従業員との信頼関係構築にも取り組み、職員の定着・求人への応募増加を実現

37

- ✓ 65歳以上の基幹的農業従事者数は全体の71.7%
- ✓ 集落営農数は前年に比べ減少。法人化が進展し、連携・合併に取り組む経営体が出現

#### 女性農業者の活動促進、高齢農業者の活動促進

- 2023年度の女性の認定農業者数は前年度に比べ0.7%増加。全体の認定農業者に占める割合は、0.1ポイント上昇し5.4%
- 2024年の家族経営協定の締結数は、前年に比べ433戸減少し、5万9,587戸。主業経営体数に対する割合は上昇
- 2024年の65歳以上の基幹的農業従事者は、全体の71.7%。その経験や技術は地域の農業において重要な役割

#### 農業生産組織の活動促進

- 2024年の集落営農数は前年に比べ206組織減少し1万3,998組織。一方、集落営農全体に占める法人の割合は近年上昇
- 集落営農の法人化や連携・合併の取組が進展

#### 事例 集落営農の連合体を形成して、地域農業の課題に対応

萩アグリ株式会社（山口県）



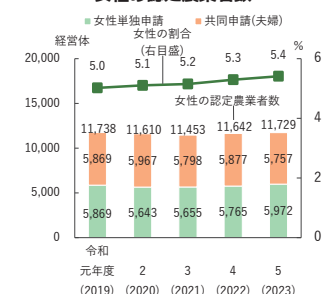
IoT技術を駆使したトマトハウス



右手の職員による冬春トマトの収穫作業

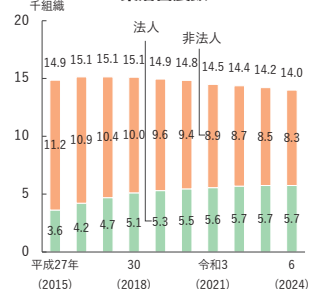
- ✓ 集落営農を行う農事組合法人等が共同で出資し株式会社を設立
- ✓ 農業生産資材の一括仕入れや機械の共同利用によりコストを削減
- ✓ 各集落営農が農業生産、販売や地域資源の保全に取り組み、同社が新事業の展開や雇用創出を行うことで地域を活性化

#### 女性の認定農業者数



資料：農林水産省「農業経営改善計画の営農類型別等の認定状況」を基に作成  
注：各年度末時点の数値

#### 集落営農数



資料：農林水産省「集落営農実態調査」  
注：1) 令和6(2024)年の調査結果には、令和6年能登半島地震の影響により調査を実施していない石川県の6市町（七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町）の集落営農を含まない。  
2) 各年2月1日時点の数値

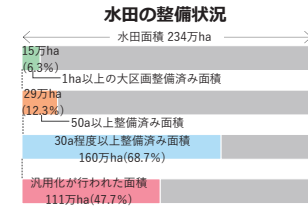
38



- ✓ 50a以上の区画に整備済みの水田面積は12.3%、汎用化済み面積は47.7%
- ✓ 農業生産基盤整備に加え、農業水利施設の戦略的な保全管理、防災・減災対策を推進

#### 農業の成長産業化に向けた農業生産基盤整備

- 2023年の水田の整備状況は、30a程度以上の区画に整備済み面積が68.7%、50a以上の区画に整備済みの面積は12.3%、更に1ha以上の大区画に整備済みの面積は6.3%、暗渠排水の設置等により汎用化が行われた面積は47.7%
- 2023年の畑の整備状況は、畑地かんがい施設整備済み面積は25.9%、区画整備済み面積は65.7%
- 国内の需要等を踏まえつつ、農地の大区画化、水田の汎用化・畑地化、畑地かんがい施設の整備による畑地の高機能化、情報通信基盤の整備等を推進



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「農業基盤情報基礎調査」を基に作成

注：1) 「汎用化が行われた面積」は、「30a程度以上整備済み面積」のうち、暗渠排水の設置等が行われ、地下水位が70cm以下かつ湛水排除時間が4時間以下の田の面積  
2) 「水田面積」は令和5(2023)年7月時点の田の耕地面積の数値、それ以外の面積は令和5(2023)年3月末時点の数値

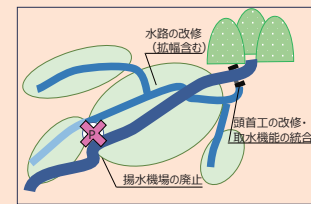
#### 農業水利施設の戦略的な保全管理、農業・農村の強靱化に向けた防災・減災対策

- 2023年の標準耐用年数を超過している基幹施設は58%、基幹水路は48%
- 人口減少に対応するため、基幹施設においては、営農の変化を踏まえた集約・再編等のストックの適正化、ロボット等を活用した管理水準の向上、施設の操作・運転の省力化・自動化等の対応、末端施設においては、圃場周りの管理作業の省力化に資する整備等を推進
- 農業・農村の強靱化に向け、農業水利施設、農業用ため池の防災・減災対策や流域治水の取組を推進
- 2024年にため池管理保全法を含む農業用ため池の管理保全施策の施行状況の点検・検証を実施

#### 農業生産基盤の整備・保全に向けた施策の推進

- 土地改良区の運営基盤強化を推進
- 農業生産基盤の整備・保全に必要な制度の見直しを行う「土地改良法等の一部を改正する法律」が第217回通常国会において成立し、2025年3月に公布

#### コラム 農業水利施設の集約・再編により管理・更新にかかる負担を抑制



赤川二期地区の事業概要図

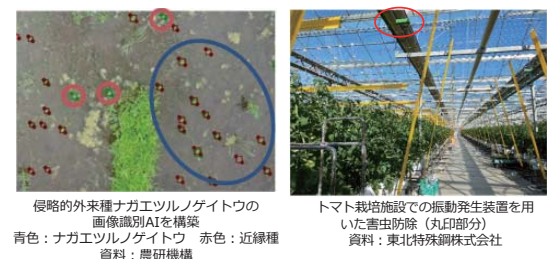
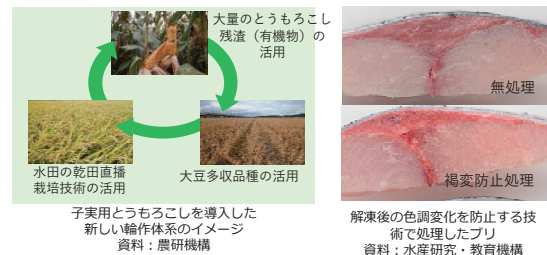
- ✓ 人口減少下において、農業生産基盤の保全を図るため、農業水利施設の管理・更新にかかる負担抑制が必要
- ✓ 国営かんがい排水事業では、施設の改修に加え、下流の揚水機場を廃止し、上流の頭首工に取水機能を統合。電気代や人件費といった維持管理費が削減されたほか、将来的な更新整備に係る費用も削減

39

### 農林水産・食品分野の課題の解決に向けた研究開発を推進。スタートアップの取組も拡大し、産学官連携等によりイノベーションを創出。農業の展開におけるデジタル変革を推進

#### イノベーションの創出・研究開発の推進

- 農林水産・食品分野の課題の解決に向け、研究開発を推進。高収益化等に繋がる子実用トウモロコシを含むブロックローテーション体系の確立や、プリ類の輸出拡大に向け、冷凍プリの色調変化の防止技術等を開発
- SIPやBRIDGE、ムーンショット型の研究開発を関係府省と連携し実施。普及・営農指導に用いる生成AIの開発、侵略的外来種ナガエツルノゲイトウのドローンを使った効果的な防除技術等の開発を推進
- 農林水産・食品分野において新たな技術・サービスの事業化を目指すスタートアップの取組が拡大。IT等の分野の流入、利益を回収するまでに長い期間を要し、成長資金の不足がない農林水産・食品分野のスタートアップの研究開発・大規模技術実証等をSBIR制度や投資円滑化法により支援
- オープンイノベーション促進のプラットフォーム『「知」の集積と活用の場』を設け、基礎から実用化段階までの研究開発やその成果の社会実装・事業化を推進



#### 農業の展開におけるデジタル化の推進

- 農研機構が運用する農業データ連携基盤「WAGRI」を通じ、気象や市況情報、生育予測プログラム等の多様なAPIが提供され、民間事業者による農業者向けサービスの開発が進展。これらサービスを利用して栽培管理や農業経営においてデータを活用する取組が拡大
- これまで「農林水産省共通申請システム(eMAFF)」「農林水産省地理情報共通管理システム(eMAFF地図)」といったシステムを構築。eMAFFについては、利用者視点での利便性向上等の観点から見直しを実施中
- 農林水産行政が保有するデータの活用に向けた環境整備等を推進

40

- ✓ 農林水産物・食品の付加価値向上に向けて知的財産の保護・活用を推進
- ✓ 食料安全保障の強化に向け、高い生産性を持った新品種の育成・導入を促進

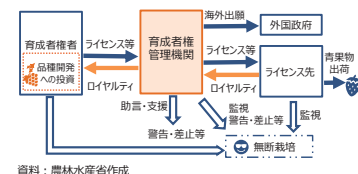
#### 知的財産の保護・活用の推進

- 農林水産・食品分野では、優れた品種や高い技術等の知的財産を戦略的に保護・活用する意識がまだ十分に醸成されていないことから、意識向上に向けた知的財産の基礎を学ぶオンライン講座の開設と農業分野の知的財産専門人材を育成する取組を2024年度から開始
- 過去に流出した品種の生産拡大により、利益が逸失。我が国農業の稼ぐ力の強化に向けた優良品種の管理・活用等について、制度的枠組みの整備も含め検討
- 育成者権者に代わり、海外での品種登録出願や警告・差止等の侵害対応等を行う「育成者権管理機関」の取組を推進
- 地理的表示(GI)保護制度に基づき、2024年度に新たに国内で16産品がGIに登録され、これまで全国計161産品が登録



海外において販売が確認された  
外国産シャインマスカット

#### 育成者権管理機関のイメージ



資料：農林水産省作成

#### 新たな品種の導入促進

- 品種開発にかかる多大な労力を低減していくことや産学官連携による効率的な品種開発の強化が必要
- 省力化又は多収化等に資する新品種の育成・導入、普及を促進
- 2024年度は、機械化適性を持ち食味も良好な「紅つるぎ」を開発
- 品種育成の迅速化を図るため、新品種開発を効率化する「スマート育種支援システム」やゲノム編集技術の活用等を推進



既存品種(左)と機械化適性を持ち、  
食味も良好なリンゴ「紅つるぎ」(右)

資料：農研機構

#### 農産物を活用した新たな事業の創出の促進等(第6章第4節等)

#### 付加価値の高い品目の輸出等(第3章第2節等)

41

- ✓ 高病原性鳥インフルエンザは14道県51事例、豚熱は24都県で97事例が発生
- ✓ 発生予防・まん延防止に向け、飼養衛生管理の強化等を推進

#### 家畜防疫の推進

- 高病原性鳥インフルエンザは、2024年シーズンにおいては、2025年3月末時点で14道県51事例が発生し、932万羽が殺処分対象。早期通報の徹底のほか、近年の発生状況を踏まえ、対策強化のポイント等を示し飼養衛生管理を強化。特に2025年1月には、養鶏の集中地域において続発したため、農林水産省現地对策本部を設置し、農場や周辺環境の緊急消毒、不織布シートによる入気対策等現地の実情に応じた対策を実施
- 豚熱は、2025年3月末時点において24都県で計97事例が発生し、42万頭が殺処分対象。養豚関係者等が一体となって、豚熱の防疫・まん延防止対策を実施。韓国での発生拡大などアフリカ豚熱の侵入リスクはかつてないほど高まり、越境性動物疾病の国内侵入を防ぐため、水際対策を徹底
- 飼養衛生管理の徹底と殺処分頭羽数の低減を図るため「農場の分割管理」等を推進
- 牛の皮膚等の病気であるランピースキン病について、2024年11月に初めて国内で発生が確認。発生県と連携した発生予防・まん延防止対策を推進

#### 高病原性鳥インフルエンザの発生状況



資料：農林水産省作成

注：1) 令和7(2025)3月末時点の発生状況

2) 数字は発生の順を示す。赤字数字は家きんの発生農場、青字数字は疑似患畜と判定し殺処分を行った農場等

#### 事例 アフリカ豚熱侵入時に備えた演習を実施 栃木県



電気柵の設置演習

- ✓ 野生イノシシにおいてASFが確認された際の防疫対応と防疫措置について、体制整備を兼ねた演習を実施
- ✓ 関係団体等を参集し、防疫措置内容を確認したほか、県内担当者による電気柵の設置演習を実施

42

## 公益社団法人茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

---

理事長	飯田 正美 (代表理事)		
副理事長	堀 良通		
専務理事	千歳 益彦		
理事	斎藤 義則	研究員	岡野 孝男
理事	日下部好美	研究員	大高 みよ
理事	石松 俊雄	研究員	有賀 絵理
理事	今井 路江	研究員	横田 能洋
理事	清水 瑞祥	研究員	横木 裕宗
理事	須之内浩二	研究員	萩谷 慎一
監事	堀江 優		
監事	菅谷 毅		

---

## 自治権いばらき

No.159 2026年1月20日発行

---

発行所 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター  
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内  
TEL 029-224-0206

編集・発行人 飯田 正美

印刷 コトブキ印刷株式会社  
水戸市千波町2398-1  
TEL 029-241-1000

---