

# 日本農業の構造改革<sup>1</sup>

---

～ 産業間の適切な資源移転を目指して～

東北大学 鴨池治研究会 産業競争政策D

2006年12月

池畑 慧      遠藤 梢      佐藤 伸洋

炭田 泰孝      藤原 健      三上 浩平

---

本稿は、2006年12月16日、17日に開催されるISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成に当たっては、鴨池教授（東北大学）を始め、多くの方々から有益かつ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は、言うまでもなく筆者たち個人に帰するものである。<sup>1</sup>

## 目次

### はじめに

#### 第 1 章 問題意識

- 第 1 節 農業とは
- 第 2 節 日本農業の問題点
- 第 3 節 先行研究の分析
- 第 4 節 農業保全は必要か

#### 第 2 章 日本農業の構造改革～問題点の把握

- 第 1 節 土地利用型農業
- 第 2 節 品目横断的経営安定対策
- 第 3 節 野菜・果樹・園芸作物

#### 第 3 章 短期的政策課題の導出

- 第 1 節 稲作を中心とする土地利用型農業の政策的課題
- 第 2 節 農地流動化の条件
- 第 3 節 農地保有合理化事業

#### 第 4 章 産業構造の調整

- 第 1 節 ヘクシャー＝オリーン理論と産業構造の変化
- 第 2 節 自由貿易の利益
- 第 3 節 農地制度の段階的緩和による土地資本の産業間移動

### 終わりに

### 参考文献・データ出典

# はじめに

---

私達が普段なにげなく食べているものを振り返ってみよう。今日の朝に食べたもの、昨日の夕飯でもよい。そうするとあることに気づく。いや、日常の一部になりすぎて気づかないかもしれない。そう、今や日本人の食生活はほとんどが輸入食物によって賄われている。例えばコンビニエンスストアで和風幕の内弁当を買うとする。デンマーク産の鮭、ポリビア産の金時豆、ブラジル産の鶏肉、アメリカ産の油揚げ(大豆)などと今は日本の食は輸入なしでは成り立たないのである。

グローバル化が進む昨今では、農業も国際化が進んでいる。農業も産業の一部である故に当然のことと言えるだろう。輸送技術の発達が発達著しい現代ではなおさらのことである。

ここで国内産業を振り返ってみる。自動車や家電製品、IT技術などの国内産業は世界を相手にして十分といえるほどに闘っている。しかし農業に目を向けてみるとどうだろう。近年の自給率の低下、転用による農地面積の減少、65歳以上が半数以上を占める労働力。農業は衰退していく一方であり、もしかしたらこのままでは危機的な状況になってしまうと我々は考え、本研究にとりかかった。

本稿ではまず農業とはそもそもどのような産業であるのか、を明確にする。さらに日本の農業、農政の問題点がどこにあるかを絞り、それに対する農林水産省の対策や、農政の先駆研究者である山下一仁氏の先行研究分析し、更にそこに内在する諸問題を見出すことをまず我々の問題意識として述べていく。

次に問題意識に対する現状分析を施していくが、実は農業というものは決して一括りできるものではない。そこで、我々は農業を大きく二つに分類した。それは“土地利用型農業”と“野菜・果樹・園芸作物”である。以上のように分類した上で、それぞれの現状、問題点、農政の方向性を更に詳しく論じていく。それらを基に、農業という産業に今後どういった方針がふさわしいのを短期的、長期的視点に分け本稿の政策提言として帰結する。

# 第1章 問題意識

---

農業は土地を利用し、食料となる作物を栽培したり動物を飼育したりする産業である。人は食べることで生きていくためその点では農業は人の命を支える産業であるといえる。また農業には主に三つの特色がある。

一つは、耕作する土地の条件によって栽培できる作物は限られ、その作物に適する土地でなければいけない。いわゆる「適地適作」である。二つ目は気候、気温、降水量、日射量、土質などの自然条件によって大きく左右され、また収穫まで比較的一定の期間を必要とする。三つ目は上記にも述べたが、農業は食糧生産を行う、命を支える産業であることである。人類が行った産業の中で最も過去までさかのぼれる産業と言えるだろう。

本章では、日本の農業の問題点と現状を認識し、これからの日本農業の方向性を概観する。

## 第1節 日本農業の問題点

現在日本の農業が抱える問題点は大きく分けて二つに分類できる。

- 農地と農業従事者、一戸当たりの農地面積。さらに自給率などといった単純に農業の問題点
- 日本農業の国際競争力のなさ 農業保護の観点も含める

順を追って、説明していくが、概略をここで簡単に述べておく。

まずの農地に関しては、日本は国土に占める農地面積割合がアメリカ、フランスなどより低いため、農地をそれらの国より一層有効に活用していかなくてはならない。しかし近年耕作放棄地<sup>2</sup>の増加が著しく、農地を無駄にしていると言えるのだ。また全農業従事者に占める65歳以上の割合が半数以上まで達している。さらに土地の有効利用にもつながるが、経営効率をよくするために、農地は集積されていたほうがよい。つまり大規模であるほうが望ましいのである。しかし日本はアメリカ、EU諸国といった国よりはるかに一戸当たりの農地面積が狭いのである。そして自給率の低さは、1960年には79%であったが2002年には40%と四十年の間に約半分となっており、これは先進国のなかでは最低の水準である。

に関しては、日本が農産物(特に米などの特定品目)に過去には輸入数量制限、現在では高関税によって輸入障壁を高く設けていることから国際競争力が低いと言えるだろう。この問題に関しては後から詳しく述べていく。

同時にこれらの諸問題が改革の必要性に関連していることは言うまでもない。

## 第1項 日本の農業に関する問題

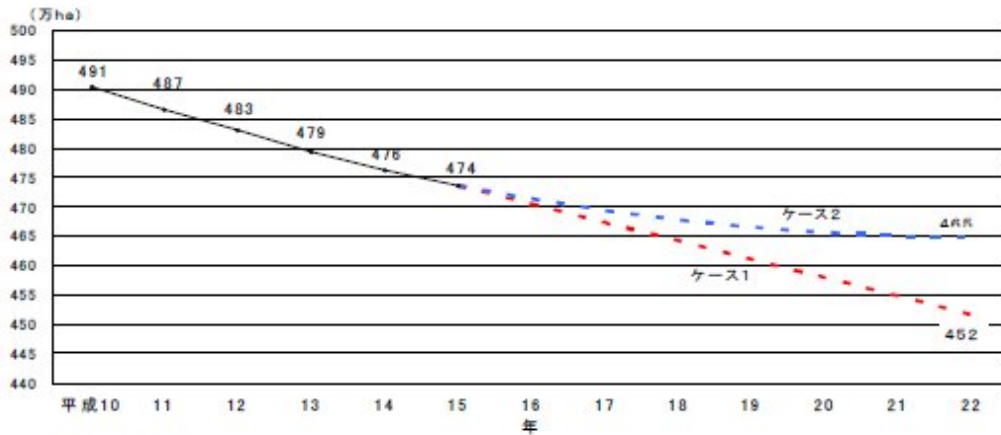
まず農業において限られた資源である農地の問題から述べていこう。表1-1からわかるように日本の農地面積は一貫して右下がりである。つまり農地は年を追うごとに減少しているのだ。日本の耕地面積は2006年で467.1万ha。(表にはないが)過去を振り返ると、高度成長が始まる前の1961年には608.6万ha、1997年には494.9万haと500万haを下回った。農林水産省の食料・農業・農村基本計画によれば、2010年には470万haを確保するとしているが、その数値を既に下回ってしまっている。農林水産省の予想を上回るスピードで農地が失われているのである。

耕地面積が減少する中で、深刻な問題になっていることは耕作放棄地が急増していることである。耕作放棄地とは「以前耕作していたが、一年以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作する意思のない土地」のことを言う。つまり、別の目的で転用されることもなく、また作物を栽培する見込みもない捨てられた土地のことである。働き手を確保できない農家が経営を縮小した結果、使われない農地が増えたのである。耕作放棄地は2003年には38万haでありこれは東京都の面積の1.7倍に相当し、全耕地面積(467.1万ha)の約8%を占めている。

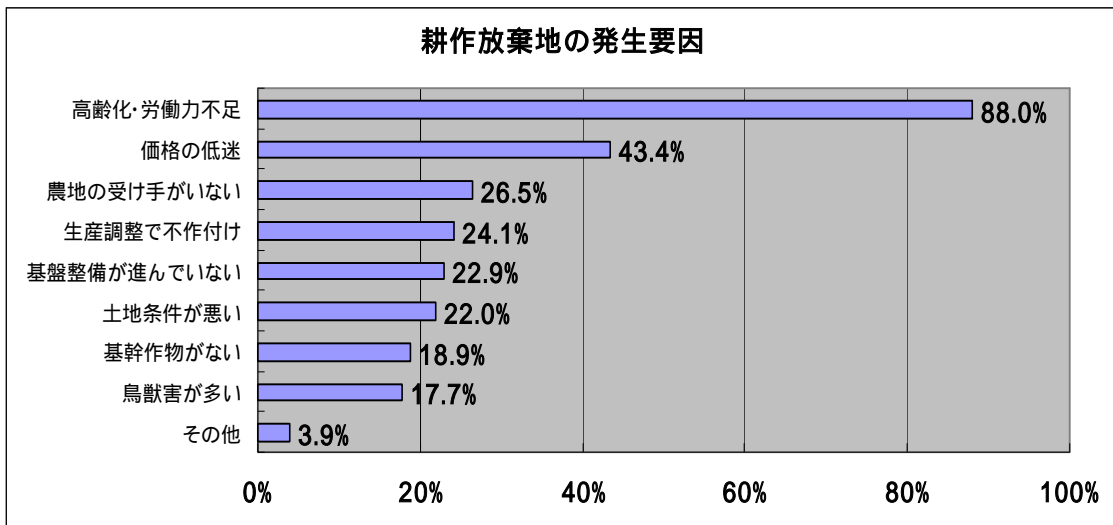
1998年には耕作放棄地は34.3万haであり、わずか五年間で12.3%も増加している。増加のペースが非常に速く、さらに悪いことに耕作放棄地は都市部、過疎地に偏りなく全国的に増えているのである。また表1-2から、耕作放棄地の発生原因は高齢化・労働力不足の項目が他に比べ極めて高い割合となっている。このことから現在の農業就労高齢者がリタイアしたあとに更なる増加が予想され、効率的でない農地利用の現状の一つとして挙げられる。

<sup>2</sup> p5参照

○農地面積の減少  
○農地面積の減少



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」（平成15年までの実績値）  
 注：ケース1は、平成12～15年の3年間の減少面積の平均と同程度の面積が今後毎年減少するものと見込んだ場合。  
 ケース2は、最近の農地面積の減少のペースの鈍化傾向を見込んで試算した場合。



(表1-2) 出典「農業センサス」

次に農業従事者の問題点に移ろう。繰り返しになるが、日本の農家の半分以上が65歳以上である。農業人口に占める高齢者の割合が年々高くなっており、基幹的農業従事者(農業を主な仕事とする人)においては54.3%という高い数値になっている。参考として日本全体の高齢化率を列挙すると、2005年で19.9%であり、農業分野での高齢化が際立って高い数値ということがわかる。農業が定年のない仕事とはいえ、就農者の半数以上が65歳以上の高齢者であることは、

産業としての未来が明るいとは言い難い。基幹的農業従事者が減少することに加え、高齢者の割合が増加していることは放っておくわけにはいかない問題点である。

最後に農家一戸当たりの農地面積についてである。日本の一戸当たりの農地面積は非常に零細である。その数値をここに示そう。日本の一戸当たり農地面積の平均値は全国で1.6ha、都府県で1.2ha、北海道でさえ16.2haとなる。一方海外に目を移すと、アメリカが176.1ha、オーストラリアが4082ha、イギリス、フランス、ドイツがそれぞれ70.1ha、38.5ha、30.3haとなっている。

もちろん水田による稲作や、畑作による穀物栽培等の違いもあるし、国土面積、耕地面積が大きく異なるアメリカ、オーストラリアなどと単純に比較することはおかしな話かもしれない。しかし国土面積が日本と同程度、もしくは小さい EU 諸国と比べても日本は零細なのである。日本は零細な農業しか営むことしかできないのか、なぜこのようになってしまったのか。この点を分析するには農政のとってきた過去の政策と大きく関連してくる。

以下日本農業の歴史的背景を簡潔に記していこう。

## 第2項 近代日本農業の歴史

農地面積 600ha、農家戸数 600 万戸、農業就業人口 1400 万人。日本農業がかつて言われていた不変の三大基本数字と言われていたものである。これらは明治初期 1875 年から 1960 年までの 85 年間、農地面積、就業人口に多少の変動はあったものの、大きな変動はなかった。しかし、いつまでも変わらないわけではない。

大きな変化が生じたのは農業基本法が作られた 1961 年以降である。日本では戦後の農地改正により食糧事情が好転し、それ以降産業復興も軌道に乗り、日本は本格的に工業化への道を歩み始め、高度経済成長期を迎えるところである。日本の工業化を進めるためにも、多くの労働者を集める必要性が生じ、人材確保のために農村を変えることが求められた。それが農業基本法である。

これは高度経済成長に合わせて、農業分野でも高度成長を目標にあげたものであり、その政策は構造改革と選択的拡大が二本柱とし据えられた。

構造改革とは、小さな農地をまとめ、機械化を促進することで農家の数を減らし経営の体質強化を狙ったものである。都市の労働者と同程度の生活水準となる自立経営農家の育成を目指した。選択的拡大とは、需要が高まる農産物の生産を増やし、需要が減ると見込まれる作物や、輸入品と競争する穀物などは生産を減らし、輸入によって補うこととしたものである。

しかし、構造改革を通じての自立農家の育成は進まなかった。最大の理由は兼業農家の増加である。農業から他産業への労働力シフトはしたが、ほとんどは在宅での移動であったため農業以外の仕事をしながら、週末農業に従事し、また青年層が移動したために、残された高齢者層は引き続き農業を継続した。同時に物価の高騰によって地代が高くなると農地は資産として管理されるようになり土地の流動化にブレーキがかかったのである。つまり政府の意図した離農の割合は予想より低かった。こうして構造改革の当初の目標は達成できなかったのである。

一方の選択的拡大とは、(政府の)狙い通りになったといえる。アメリカから小麦、大麦などが大量に輸入されたことで国内農家は需要の増加が見込まれる米や果樹、畜産へと移っていった。しかしこれが現在の農業における問題につながっていることは後ほど述べよう。

農業基本法以降から 2002 年までの 40 年の数値の変化をみると、農業生産の対 GDP 比は 9.0% から 1.1% へ、農業就業人口は 1196 万人から 262 万人 (2002 年) へ、総就業人口に占める農業就業人口の割合は 26.6% から 4.4% へいずれも減少している。専業農家は 34.3% から 19.5% に大きく減少する一方で兼業所得の比重の多い第二種兼業農家は、32.1% から 67.1% へと大きく増加した。高度経済成長以後の機械化の進展が、機械が労働を代替することにより労働時間の短

縮をもたらした。このことは他産業への就業との兼業化を推進し零細な第二種兼業農家の滞留をもたらした。この傾向は特に米作がもっとも顕著であった。

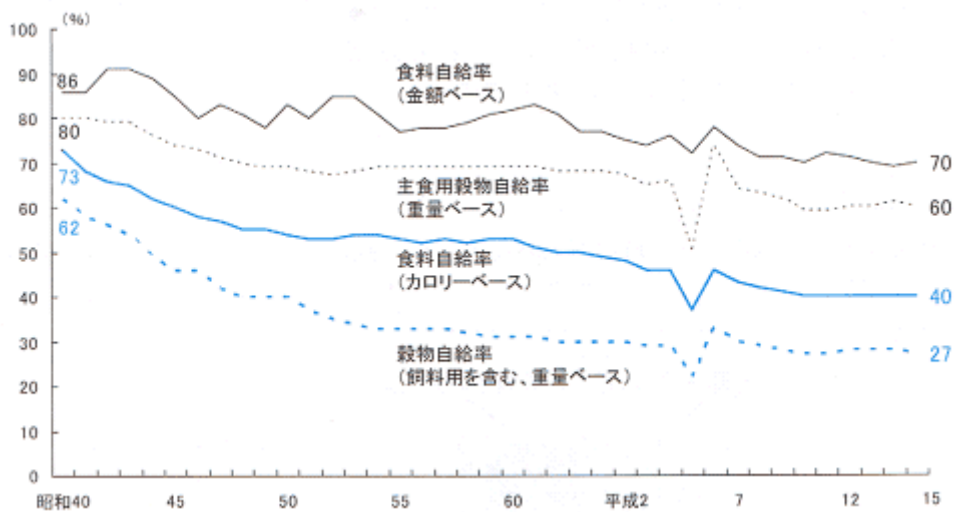
このような農業政策の歴史により日本農業は零細になってしまったといえる。このようなことから今一度農業の経営効率化を目指すための政策が必要だと言える。

### 第3項 自給率の変化

次に日本の自給率の現状を述べていこう。食料自給率とは国民が消費した食料を国産でどの程度賄っているかを食料全体について示した指標である。いくつかの計算方法があるが、一般には供給熱量（エネルギー）自給率<sup>3</sup>のことを指す。今まで簡単に触れてきたことだが、日本の食物自給率は先進国の中でも最低水準。穀物自給率<sup>4</sup>に至っては、28%で、世界的にも低い数値であり OECD 加盟国 30 カ国中 28 番目である。日本の人口は世界の 2%であるにもかかわらず、世界の農産物貿易量の割が輸入されており、日本の食は輸入なしでは成り立たない。日本は農産物純輸入国なのである。自給率の低下の推移は表 1-3 から見て取れる。

低下の要因として考えられる要因として、日本人の食生活の変化が挙げられる。日本人の食生活は穀物を中心としたものから洋食へと変化し、畜産物や油脂類の消費が増えた。表 1-4 は一人当たりの供給熱量割合の推移だが、1960 年には 48.3%だった米の消費量は、2003 年には 23.3%にまで減少している。約半分となったのだ。自給率がほぼ 100%に近い米の消費量が急激に減少したこと、畜産物と油脂類の消費量が増えたことが食料自給率低下の大きな要因となっている。

(表 1 - 3)



出典「農林水産省」

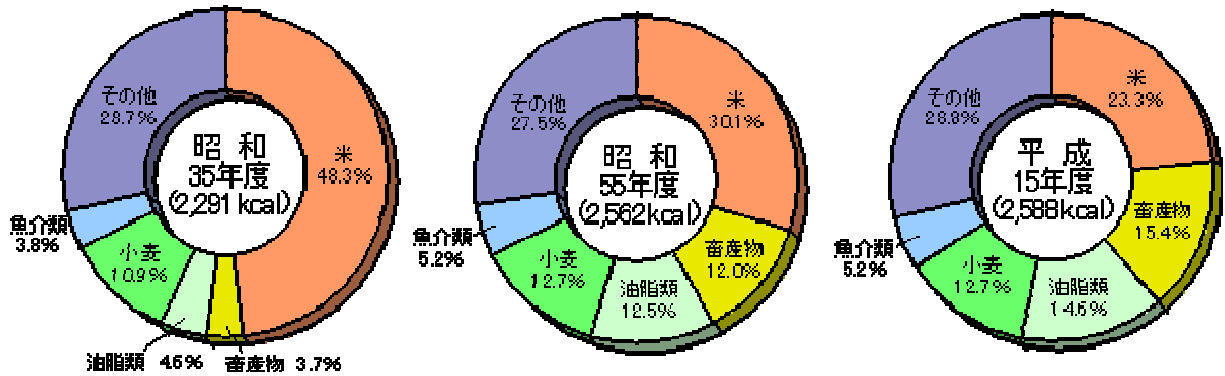
(表 1 - 4)

<sup>3</sup>あらゆる食物でどれくらいのエネルギー(熱量)が摂れるかを基準にしたとき、その中で自給できる割合。一人あたりの国産熱量を一人あたりの一日の供給熱量で除した値。

<sup>4</sup>食料用と飼料用を合わせた米、小麦などの穀物の自給率



## 食生活の変化（供給熱量割合の推移）



出典「農林水産省」

## 第4項 国際競争力と農業保護

本項では農業の国際化を WTO・FTA の面から捉え、次に日本の農業保護について述べる。

## 農業の国際化 WTO、FTA

WTO 交渉や FTA 交渉において、諸外国から日本は農業保護国であると言われている。このような対外交渉の場において、日本は農業分野の開放を求められているが、日本は現在そのような要求に応じているとは決して言えない。過去は輸入数量制限、現在は輸入作物に高い関税をかけることで壁を築いているのである。

ここで WTO・FTA 交渉と農業の関連について簡単に補足しておく。WTO（世界貿易機構）とは貿易に関する唯一の国際機関で 1955 年に設立された。目的は、物だけではなく、知的所有権を含めた自由貿易の推進と、そこで起きる紛争の解決をすることであり、関税や数量制限などの貿易障壁を可能な限り撤廃することである。WTO ができたことにより世界全体の農産物貿易に規律ができあがり、また自由化へ向けての交渉も回数を重ねている。しかし WTO 交渉は多国間交渉（現在加盟国 148）となるために、各国間の提案を受け入れることは非常に困難であるので、交渉が難航するといった欠点がある。現在の WTO 交渉ドーハラウンドが凍結・再開の見込みなし、といったところがその表れだろう。

交渉が難航する中で、浮上してきたのが関税撤廃などを二国間や地域の中で取り決めする FTA（自由貿易協定）の締結交渉である。1990 年以降、国や地域の間で輸出入の関税撤廃や投資の自由化などを取り決めようとする動きが世界的な流れになってきた。2006 年 6 月 15 日現在、148 件の FTA が成立している（JETRO<sup>5</sup>）。交流が拡大すれば経済の活性化だけでなく政治的外交効果もあり、国家間の関係の強化にもつながる。また FTA は、WTO よりも意思決定が早く、高いレベルの自由化も可能であるというメリットもある。

次に日本の農業保護に移ろう。先に一度述べたが、日本は農業保護国であると言われている。しかし真実を言うならば、日本の農業保護は各国と比較して程度が高いわけではない。農業保護の指標として OECD が開発した PSE（Producer Support Estimate、生産者支持推定量）がある。これは二つの要素からなる。一つは、関税によって国際市場から国内市場を隔離することにより実現された高い国内農産物価格を消費者の負担（内外価格差×生産量）としたこと、もう一つは、納税者が財政を通じて負担する農家への補助支払いである。2003 年の PSE は、アメリカ 389 億ドル（GDP 比 0.4%）、EU1214 億ドル（同 1.2%）、日本 447 億ドル（同 1.0%）となっ

<sup>5</sup>JETRO（2006）の調査による

ている。日本はアメリカより高いが EU より低く、GDP 比でも、アメリカの二倍であるが EU より低い。

また日本の農産物の単純平均関税率は 12%であり、アメリカの 6%よりは高いが、EU の 20%、タイの 35%より低い。平均が低いためもあり日本は世界最大の農産物純輸入国になっている。日本の高関税のイメージは、米などのごく限られた品目が突出して高いためであり<sup>6</sup>、平均的にみれば低いのである。300%以上の関税をかけている作物はアメリカや EU にはない。一方で日本は 5 品目ある。

しかしいくら平均が低かったとしても上記のように突出した品目があるということは以下のように解釈できる。日本は必要なものは関税をゼロに近い値に近づけ、輸入障壁をなくすことで大量に輸入し、同時に特定の作物は極端に高い関税をかけることにより、ほぼ輸入数量制限に等しいような対策をとることで外国からの輸入を妨げ国内農家を保護している。過去に日本は工業製品等で外国市場を開拓し、多大な貿易黒字を挙げることで経済大国への道を歩んできた。現在では WTO・FTA 交渉で日本は特定品目の農産物開放を求められているにもかかわらず、それらに応じていない。貿易で成長をしてきた日本が自由貿易を妨げる対応をとっていることは諸外国からとれば身勝手なものにみえるだろう。批判を浴びるだけならまだいいのかもしれない。しかし、農産物の開放に応じないことは日本の他産業に被害が生じることになる。

例を一つ挙げよう。日本はメキシコとの FTA を結ぶ際に当初の締結予定から合意に至ることができなくなり難航した。焦点は、日本については農産品、メキシコについては自動車や鉄鋼など鉱工業品の関税上の扱いであった。メキシコに進出する日本の自動車産業界は関税があることによってメキシコでの市場を開拓できなかった。メキシコと FTA 締結国はもちろん関税はなしである。これでは勝負にならない。自動車産業界は締結を急ぎたいが日本が農産品の面で譲歩をしなければならぬ。結果的には豚肉やオレンジの低関税枠の設定(結果的に関税ゼロは達成していない)で妥結したが、このようなことが幾度も起こってしまえば日本の産業は国際市場で闘いにくくなってしまふ。日本が農産物純輸入国でありながら特定の分野の農業を保護し、外国の要求に応じる姿勢を見せないことで、他産業等での自由化促進のブレーキになってしまっているのである。

<sup>6</sup> 例えば米は 490%でありバターは 330%、こんにゃく芋は 990%

## 第2節 先行研究の分析

これまで述べてきた日本農業の問題点を解決する方法として、本稿では山下（2005）から考察する。山下の主張する農政改革の内容は直接支払いの導入である。この直接支払い制度とは、端的に説明すると、国内の農産物支持価格を引き下げその差額の所得補填を納税者が財政を通じて賄うことである。以下山下氏の述べる農政改革の必要性和方向性を順に追っていく。

### 第1項 山下(2005)による先行研究

日本の農業保護は高くないにもかかわらず、WTO・FTA交渉では常に後ろ向きの対応しかないという批判が生じているのは、保護の仕方が間違っているためである。具体的に言うと、高関税に頼ることで直接的に海外からの輸入を防いでいるということである。この保護の仕方は二つの面で日本農業の衰退を招いてしまう。一つは、高関税が米などの特定の品目に偏っているため農業資源が高関税品目に向かい、需要のある望ましい品目に向かわず自給率が低下すること。もう一つは高関税・高価格に依存しているために農業の競争力の向上を妨げていることである。

前述のように、PSEは消費者が高い農産物価格を支払うことによって負担する部分と、納税者が財政を通じて補助金等の形で負担する部分からなる。消費者負担の部分はウルグアイ・ラウンド交渉で基準年とされた1986～88年から2003年にかけて、日本とアメリカ、EUとを比較すると、アメリカ46% 38%、EU85% 57%、日本90% 90%、と日本のみが変化がないのである。アメリカやEUは高価格によって農業を保護する方式から、財政からの直接支払いによって農業を保護するという方式に転換しているのである。

日本も2000年度から条件不利な中産間地域への直接支払い制度を導入し、価格政策から直接支払い政策への一歩を進めることになったが、消費者負担型農政の基本政策は変わらない。ウルグアイ・ラウンド交渉で輸入数量制限を関税化した、輸入数量制限であれ高関税であれ、国境措置により可能となる高い農産物支持価格により農業を保護する構造に変化はなかった。また食料管理法を廃止し、米の政府買い入れによる価格支持も廃止したが、引き続き生産調整により、高い米価は維持された。

このようにアメリカやEUが国内農政の改革を進めている中で、日本が取り残された。かつてのEU・日本という構図が今はアメリカ・EU対日本という構図になっている。

前に述べたことであるが、1961年の農業基本法の施行によりなにが起きたかをもう一度振り返り、更にどのような問題につながっているかを説明していこう。零細農業の改善を目指した構造改革は、兼業農家の増加を招いた。また農政は農家所得向上のために米価を上げた。このような高い米の価格は1998年までは輸入数量制限、それ以降は高い関税率によって国際市場から国内市場を隔離することで可能となった。

農政がもう一つの目標として掲げたこと、選択的拡大の結果何が起こったのか、詳しくみていこう。米が重点的に引き上げられたために、米と麦等他の作物の収益差は拡大していった。農業資源は収益の高い米の生産に向かうようになり、過剰となった米の生産調整を30年以上も実施した。一方で十分に価格を引き上げられなかった麦等の生産は減少した。農業基本法が示した「選択的拡大」のためには本来ならば消費の増加している麦等の価格を引き上げるべきであり、消費の減少する米の価格を抑制しなければならなかったのだ。そうすることにより、作物による収益の格差は縮小し、本来の目的である生産作物の選択の拡大を可能にする。しかし、実際にはこれとは逆の政策が採られた。米の生産を増加させ、麦の生産を減少させる政策を採ったのである。

当時これは麦の安楽死政策と呼ばれ、皮肉にも国が採った政策が食料自給率の低下の大きな要因にもなったのだ。

農業を保護することと、どのような手段を用いて保護していくかは別問題である。経済が変化していく流れの中で変化を恐れるあまりに柔軟な対応をとれないということではいけない。また関税はあくまでも手段に過ぎず、目的は農業の発展や国民への食料の安定供給であって、関税を維持していくことではない。関税や輸入数量制限という国境措置をとり続けてきた理由として、消費者から負担を求める方が、財政当局と折衝することより抵抗が少ないことなどが挙げられる。これに対し、納税者による直接支払いは、国際価格による売買を可能にするため、消費や生産の歪みを少なくし、国民経済全体の厚生水準を高め、加えて国境措置の削減で対外交渉において貿易摩擦を避けることができる。同時に重要になることは、消費者による高価格支持政策が零細企業を温存する効果を持つのに対し、直接支払いは、制度の適用を受ける対象を政策支援が必要な農家や農業者に限定でき、農業生産自体の効率化と国際競争力の向上という日本農業の構造改革を加速することができるだろう。

関税引き下げに対応するためには、EUのように直接支払いを導入し国内価格を引き下げればよい。しかし、内外価格差のある中で関税割り当ての拡大は国内生産の縮小をもたらす。そこで農業の、そして農政の再編がどこまでできるかが鍵である。

財政の面から補足すると、直接支払いによる農業生産のコストダウン効果により、構造改革を行わず内外価格差をすべて財政で補填する場合の5兆円より、財政負担は大幅に軽減できる。しかも、農産物の関税緒全廃する場合でも直接支払い所要額は1.7兆円以内である。これを3兆円規模の現行農業予算内で処理すれば財政負担は増えない。価格低下により農業保護PSEの9割、4.7兆円（消費税2%相当）に及ぶ消費者負担は消滅する。PSEは5.2兆円から1.7兆円に減少し、国民負担は大幅に低下する。

最後に食料自給率の向上との関連を述べていこう。米の生産調整がなくなることで生産者が需要に応じた米を作ることができる。米の価格が下がるので米と麦、大豆等の他の作物との収益格差は解消に向かう。価格が下がり、需要量が増えるので米の生産量も増加する。収益格差解消により水田の一部が、麦、大豆等の他の作物への生産へとシフトする。既存の水田を活用し需要に見合った作物を生産が行われるようになり、また農家の創意工夫により所得の確保が可能であるので、儲かるという理由で転作するようになる。これによりカロリーベースで40%まで低下した食糧自給率は向上するであろう。

以上、山下（2005）が先行研究で主張していることである。まとめると、消費者の価格支持か財政による直接支払いか、直接支払いを担い手に集中して行うのか従来の護送船団方式をとり続けるのかということである。

今日本の農業は外圧によって開放を迫られており、改革の必要性が生じている。しかし、外圧というプレッシャーがもしなかったとしても現在の日本の農政では国内に内在している問題により衰退の一途をたどり、いずれは内側から崩壊してしまうだろう。

## 第2項 先行研究のまとめ

上記の先行研究から、「日本は農業を国際的な競争にさらし、従来とは異なった保護方法を取り、経営効率化により発展させていくべきだ」ということが読み取れる。ただここで注意しなくてはならないのが、「農業保護」という言葉の定義だ。農業に関する研究ではしばしば「保護」が二重の意味で使用されていることがある。よって本稿では以下「保護」と「保全」という言葉を使い分ける。すなわち「農業保護」とは“農産業に携わる者の権益を守るためのもの”と定義する。そして「農業保全」は“農業を永続的に維持、発展させていくために必要な助成や規制”と定義する。

山下は戦後の農業政策を農業保護であると批判し、経済学に基づいた農政に転換すべきであるとしている。具体的には、“農地の厳格なゾーニング<sup>7</sup>、農家への補助金の直接支払いを軸とする大規模営農の促進により、日本農業を保全していくことが望ましい”という論理である。

戦後依頼の農業政策は、目的が“農家を守るため”という農業保護である。それに対し彼が主張するあるべき農業政策は、目的が“農業を守るため”であり、決して“農家を守るため”ではない。

---

<sup>7</sup> 農地の転用規制の強化

## 第3節 農業保全は必要か

第1項では、衰退していく農業に対して現在の農政が提案した二つの政策をみていきたい。細かい差異はあるものの、山下の主張する“大規模営農促進”という方針が組み込まれている。

### 第1項 現在の農政の方向性

#### □ 品目横断的経営安定対策

この政策は、端的にまとめると「規模の大きい担い手農家を支援する補助金制度の改革」である。現在の全ての農業者を対象にし、個別品目ごとに行われてきた現行対策からWTO交渉での非削減対象に適応し、対象を担い手に限定した対策が平成19年度から実施されることになった。これが品目横断的経営安定対策である。詳しくは次章で説明する。

#### 株式会社の農業参入規制緩和（農業経営基盤強化法の改正による）

この規制緩和は以下のようにして行われた。政府は2003年に農地法改正を行い、構造改革特区において、株式会社が農地のリース（貸借）方式で参入することを可能にした。そして2005年、農業経営基盤強化促進法の改正により、農業関連企業だけでなく、他の業種の農業参入も可能となり、特区に限定されてきた農地のリースも解除され、農業への企業参入の規制がより緩和されてきた。これにより2006年3月までに株式会社80社、有限会社41社、NPO法人35団体が参入している。

政府は一般企業の農業参入を促進することで、次世代における農業の新たな担い手として期待しているのである。

### 第2項 日本の主張

日本は対外交渉において農産物の自由化を阻止するために“食糧安全保障の確保”と“環境の維持（多面的機能）”のために農業を維持していくべきだと主張している。

- ・ 食糧安全保障...異常気象や災害など、なんらかの自然の要因により収穫量が減少、またストライキ、戦争、政変などで輸出国が輸出を規制するなどといったときに、海外からの輸出に頼っているだけで輸出国の事情で食糧不足に陥る危険性があり、これを防ぐためのもの。
- ・ 多面的機能...農業には国土の保全機能や、水田の涵養機能、景観の形成維持、文化の伝承機能などといった数字では図れない大事な機能を持っている。

では現在の農政はそういった目的を達成するための手段となりえているだろうか。

多面的機能に関してはたしかに認められるものの、これらは市場で取引されない外部経済である。また非貿易的関心事項での強調であるため、農業との共存の主張は、現状維持と保護容認の姿勢と捉えることができないだろうか。貿易交渉とはあくまでも数値の交渉であり、これらを主張するならば、関税を引き下げることでどれだけの多面的機能が損なわれるかを実証する必要があるだろう。

そもそも、第一の目的である食糧安全保障の確保は、エネルギー自給率100%を下回る水準では完全な保障はされない。現状では日本のエネルギー自給率は40%であることは既に何度も述べてきた。仮に日本が自給率を100%まで引き上げられたとしよう。これで目標は達成されたのか。否である。なぜならば災害というものが存在するからである。農業は気候や天候に左右され

やすいことも最初に触れた。近年の例で言うならば、1993年に起きた平成の米騒動<sup>8</sup>である。長雨と冷夏の影響で米の生産量は100年に一度と言われるほどの大凶作となった。この時に日本政府はタイや中国から米を緊急輸入したのである。

こういった点から、日本に必要なことは「自給率100%の達成」(実際では農水省では自給率45%を目標に掲げている)ではなく、諸外国との貿易を拡大し、安定的に農産物を輸入できるルートを確保することが必要であるのだ。

現に農林水産省はアジア諸国の農産物の安全性確保のために施策を打ち出そうとしている。

しかし食料の安全保障は貿易によってカバーできないのではないかと問題が浮かび上がってくるのは当然のことである。その問いに対して一つ事例を挙げてみる。農業を輸入に依存している国として次項ではシンガポールを例にみていく。

### 第3項 シンガポールの事例とその分析

シンガポールという国は交通の要所に位置し、古くから貿易で栄えた国であり現代でもそれは変わっていない。また雇用と生産のほとんど全てを製造業とサービス業に依存し、観光業、商業、運輸・通信業、金融ビジネスサービスなどがGDPの大半を占める国でもある。この国では食料品の9割を輸入に依存している、つまり自給率が1割程度とされている。シンガポールでは先述のとおり、金融業、製造業、観光業などが中心の国である。また農業は生産性が低いので食料品は輸入に頼ればいい、つまりは国内で生産する必要はないとした国際分業論が主流の国であった。しかし、最近では農業に対する財政支出を肯定する声なども多くなってきている。それではシンガポールの農業はどのように行われているのだろうか。

まず一つに国内で生産している部分についてだが、シンガポールの面積は東京とそれほど変わらず、人口密度も高いので、農地として使えるスペースはほとんどない。このため農業は政府区割のシンガポール北西部を中心とした期限付有料借地の農地で僅かに行われているにすぎない。しかも他国の輸入品と戦えるとの競争力を持ち、且つなるべく高度な生産技術を持っているものに限定されている。

もう一つには開発輸入型の農業モデルがある。これは国内で組織培養技術を研究・開発し、それを近隣諸国の合弁企業などに輸出・導入させ、そこで生産された生産物を輸入するといった一種の逆輸入のような方式である。代表的な作物としては、バナナ・ショウガなどがある。

最初に述べた国内で生産し、国内で消費する農産物の農業生産額も96年の時点では国内の食料消費額の15%近くを占め、決して少ない割合ではない。しかし国の規模や生産性を考慮して考えると、これ以上国内生産の農産物を増やすことは決して効率的ではない。

今後農業に対しての投資が生まれてきても、おそらくほとんどが生産技術開発に向けてのものであろう。よって今後ともシンガポールの農産物を含めた食料品は輸入に依存していくという展望が見込まれる。シンガポールと日本は技術立国であり島国であるなどの共通点も少なくないので、シンガポールの事例は日本の今後の農業のあり方を考える上で非常に稀有なサンプルとなると考えられる。

<sup>8</sup> 余談だが、この時日本はタイや中国から米を緊急輸入した。タイでは日本へ米を輸出した結果国内で米が不足し、ベトナムから米を輸入した。すると同じようにベトナムで米が不足してしまい、ベトナムから米を大量に輸入していたフィリピンが米不足になった。経済力の強い国が弱い国から米を輸入するという連鎖反応が延々と続き、最終的に国内の米不足に陥ったのがアフリカのセネガルであった。これは経済のグローバル化により地球全体が大きな一つの市場を形成していることを象徴するできごとであった。

## 第4項 日本農業の展望

自給率向上は、確かに食糧危機によるリスクを減らすことができる。しかし、そのために“日本農業を永続的に保全していかなければならない”という農業保全の論理は成立しない。なぜならば、シンガポールの例でみたように食糧危機自体のリスクは外交によって対処可能であるからだ。

GDPに占める農業生産の割合は2004年度で1%(約5.5兆円)。これからOECDが計算した農業保護額(約5.2兆円)や中間投入額、農地を農地として保護していく転用禁止による逸失利益、目に見えない潜在的なコストなどを引けば、農業のGDPはゼロ、もしくはマイナスになってしまう。潜在的なコストとは、日本の今までの農業保護政策によって、本来ならば農業から他の産業へと移行すべきであった人的資本、物的資本の移動が妨げられているかもしれない。当然逆の可能性もあり、他の産業から農業への資本移動が起きて、農業というものが日本にとって一つの大きな産業になっていたかもしれない。この点において本稿では問題意識を設定した。

日本の農業は安全保障という面から保全されるべきでないし、もちろん保護されるべきでもない。土地規制や関税、そして助成金を削減、撤廃を目指し、適切な産業間の資本移動が起きる下地を整えなければならない。そうすれば、「日本に農業が必要か」という問いに、自ずと市場が答えを出す。

## 第5項 まとめ

現在の農政は、この点で“農業を自立化”を目指し支援する体制であるということは評価できる。しかし一方では、“自給率向上”という目標を掲げている。既に述べたように、「食糧安全保障を確立するために自給率を向上させなければならない」という論理は成立しない。逆説的ではあるが、本稿では「農業の自立化を目指すならば、自給率を捨てること、すなわち農業保全はすべきでない」という結論を得た。

だが、産業の自立化を目指すからといって、現状の保護・保全をすぐに撤廃することは不可能である。産業構造の調整は、短期間で成果を出すことはできないのだ。そのためには、激変を緩和しながらも、徐々に農業が自立化を目指すための基盤を政策によって整えなければならない。次章では、まず自立化の基盤整備には現在何が求められているか、問題点を把握する。



## 第2章 日本農業の構造改革～ 問題点の把握

### 第1節 土地利用型農業

前章では、日本農業においての問題意識を形成し、日本の農業は様々な保護により成り立っており、産業として自立する必要がある、と述べた。本章では、“日本の農業が様々な保護から脱却するための基盤整備としていま必要な措置は何か”を導くため、農業の現状と問題点を把握していく。

一口に農業といっても、その実態はさまざまである。各地域によって特徴があり、また各農家によっても直面している現状は異なるため、農業を一括りにすることは適当ではない。そこで本章では農業を“土地利用型農業”と“野菜・園芸・果樹農業”の二つに分類し、特徴と問題点を分析した。<sup>9</sup>

土地利用型農業の本稿での定義は、“土地を集積し効率的に活用することで、いわゆる規模の経済が働きやすい農業のこと”とする。言い換えると、土地の面積が狭い場合には機械化による労働の代替を施しても得られる効果が少ないが、一定以上の規模の土地に適用することで生産性が飛躍的に上昇し、高い効果が得られるような農業を指す。品目で言うならば、米を中心に、麦や大豆、飼料作物等が挙げられる。

#### 第1項 先行研究による問題点の認識

この項では、速水・神戸(2002)の先行研究を引用し、日本の土地利用型農業の現状と今後のあり方について分析する。

農家戸数、農業就業人口等の推移(表2-1)

(単位: 万戸、万人、万 ha、ha/戸、%)

	1960	1980	1990	2000	2005
農家戸数	606	466	384	312	284
農家人口	3,441	2,137	1,730	1,047	833
うち 60 歳以上	8.2	15.6	20	35.1	38.1
1 戸当たり世帯員数	5.7	4.6	4.5	4.5	4.3

<sup>9</sup> この二つに属さない畜産・酪農に関しては本稿では言及しない。経営規模が欧米諸国と競争できる農家が多数を占めており、ここで分析した“競争力がない”という意味での農業問題は発生していないためである。

農業従事者	1,767	1,254	1,037	686	553
うち 60 歳以上	15.5	23.9	35	43.6	47.1
農業就業人口	1,454	697	565	389	334
うち 60 歳以上	17.5	35.8	53.2	65.9	69
耕地面積	607	546	524	483	469
1 戸当たり面積	1	1.17	1.37	1.55	1.65
耕地利用率	134	104.5	102	94.5	92.1

(農林水産省「2005年農業センサス」)

第一章の冒頭部分でも触れたように、近年の総農家数は減少傾向にあるのだが、その分耕作農地面積も減少している。もともと日本農業の労働生産性の低さは、総農家数に対して耕作農地面積が狭すぎることにある。しかし現在、総農家数が減少傾向にあり、また高齢者（65歳以上）が総農家数の大半を占めているため、数年以内に離農者が増加することが見込まれる。またそれに加えて、土地の制約や労働賃金の水準から国際的に見劣りする日本農業の生産性の向上のためにも、高コストの日本の農業の体質改善が必要となってきた。

そもそも高度経済成長以前の日本においては、労働生産性の低さはかならずしも農業の国際競争力の低さを意味するものではなかった。低所得国であった日本の労働力は相対的に安価であったため、労働を多量に投入しても相対的に高価な土地や資本が節約されれば、生産費は高くはない。狭い土地に多くの労働と肥料を投入して土地生産性を高めるという労働集約的・土地節約的技術は、高度成長期以前の経済ではそれなりに効率のよいものであり、それを支えた小作農制度は効率のよい制度であった。だが高度成長期以降、賃金率が先進国水準へと上昇する過程において、こういった日本の伝統的農業構造は急速に非効率化していった。

このような経済において生産費を低下させようとするれば、労働を節約しなければならず、そのためには、農業機械など労働に代わる生産手段の装備率を高めなければならない。労働を大幅に節約するためには大型機械化を促進し、大型機械を効率よく利用するためには耕地規模が大きい方がよいのだ。また多数の兼業農家による規模の零細性のため、高コスト生産が行われているという現状がある。このような理由からも、規模拡大による低コスト生産を行うべきだと言えるのである。

## 政治経済学の視点から見た農業保護の要因

これまで農村を主な選挙基盤とする自民党政府は長年にわたり、農業保護政策をとり続けてきた。なぜなら農家は定住性が高く、行動様式も保守的で、水利の管理などのためにお互いの行動を日常的に監視するなど、農家間の関係が密である。そのため農村内で価値観を共有しやすく、個としての農民というよりも一農村自体が票田<sup>10</sup>として魅力的な性格を帯びていたからだ。投票権が1人1票であるため、大規模農家が登場すると農村内の票数自体が減少し、票田としての魅力は失われてしまう。そのため自民党政府は小規模農家を守り続けてきたのだ。では、どのような保護政策をとり続けてきたのだろうか？

一つ目に、土地改良事業や農道整備など、農村に対する財政支援や農家に対するさまざまな補助金、あるいは食糧管理制度における米の価格引き上げによる所得保障などがある。二つ目に、輸入農産物に対して高い関税をかけて外国の農産物の輸入を制限し、国内農産物価格を国際価格よりも引き上げることによって、農家が高い価格で農産物を売れるような価格支持政策も取り続けてきた。これにより、国内農業の生産と所得とを引き上げようとしたのだ。これらの政策は、

<sup>10</sup> 日本の選挙における有権者の居住地域や票を田圃に例えたもの。また、都市部など人口が集中する場所は「大票田」と呼ばれ、選挙における重要な地域として注目される。

日本のように農業の比較劣位化の激しい国では特に有効な農業保護の手段である。他にも、過剰農産物の貯蔵や処分が財政を圧迫し、生産を制限しなければならなかったため、供給が過剰になった作物を農民が作付けしないことに対し補償金を支払う、いわゆる生産調整（減反）政策といったものも行われていた。

こうした保護政策は、農業に投入されている労働や土地などの生産要素の、農業から非農業への資源の移動をおさえてしまっているといえる。事実、これらの保護政策は、関税で守られた農産物に生産が集中し過剰生産を引き起こす。また、米に見られるように、過剰生産・在庫管理のための財政負担が増える。そして、日本の輸入障壁があまりにも高い作物が他品目あるために、現行の農業保護では国内では対応できても、国際的には認められないのだ。

日本農業の労働生産性は他の先進国に比べて非常に低い。前述したが、これは農業労働力に比べて農地が乏しく、農家の経営規模が零細であることに起因している。そして規模の零細性の原因には、兼業農家割合の増加が考えられる。

## なぜ日本で兼業農家割合が増加したか

次に、日本の土地利用型農業で兼業農家割合が増加した原因を述べる。

1つ目として、農業機械化によって作業が軽減したことだ。農業の近代化（機械化）が進み、労働生産性が大きく向上した。その結果、若年層男子の筋肉労働への依存を低くし、稲作にかかる労働時間が飛躍的に減少したため、小規模の稲作は休日労働で可能になり、高齢者や婦人によって農業経営を維持することを可能とした。また、サラリーマンを本業にしながら土・日だけで稲作を行う傾向が顕著になり、そして日常的な管理は妻や老夫婦が担うという構造になった。

2つ目は、兼業機会の増加である。農家世帯員にとって在宅のまま兼業する機会が急激に増加したのだ。高度経済成長過程における工業部門の雇用増加は、大都市圏に集中したが、全体的な所得の向上と公共事業の増加により、建設、運輸、民間および公共諸サービスにおける労働需要は全国的に増大した。他方、道路交通網の整備と車やバイクの普及は、農家の通勤圏を飛躍的に拡大した。これにより、農外雇用機会が飛躍的に拡大した。

3つ目は、農家の農地に対する意識というものが考えられる。農地改革で農地の所有権を手にした農家は農地を所有し続けたいという考えが強く、また戦前からの自作農にしても、先祖伝来の農業を自分の代で終わらせてはならないとの使命感があったのではないかと推察できる。

4つ目は、不十分な年金であろう。高齢者の多くが農業に従事し続けなかなか離農しないことが、小規模農家を滞留させた一つの原因でもあった。これは高齢者の高い勤労意欲という面もあるが、不十分な年金収入という要因も大きいだろう。なぜなら農村の高齢者はわずかな年金で生活しており、稲作をやめれば自家消費のための米も購入しなくなると、仮に他産業並みの所得が得られなくても、わずかでも所得が得られる限り農家は稲作を継続してきたのだ。ちなみに、国民年金の平均受給額は年51万円であり、農業者老齢年金（受給権者数51万人）の平均受給額は年16万円である。（2006年現在）

最後に、農地価格の上昇があげられる。経済成長の過程で農地の宅地・工業用地等への転用が進み、農地価格が農業の収益還元価格を上回る水準になり、農業目的で購入するには高くなりすぎた。都市近郊の農家では農地の値上がり期待、すなわち農地を他の用途に転用することにより資産価値の増加を狙う“転用期待”が存在した。このため、農地の資産的保有がみられたのである。

表向きは農地の転用は厳しく制限されているが、道路建設などの公共事業や宅地開発などのために、しばしば転用の規制が解除されることがある。その際、莫大な売買利益が農家にもたらされる。すなわち、農業生産効率の低い小規模農家であっても、不確定将来の転用機会を期待して、所有権を手放そうとしない。仮に売り出すとしても、転用期待が織り込まれるため、耕作目的の

収益還元価格を大幅に上回る価格になる。よって買取りによる規模拡大は困難であったといえる。この結果、農地の賃貸や売買が進まなかった。

こういった小規模農家の「転用機会待ち」の姿勢を助長しているのが、固定資産税、相続税の負担の低さである。もともと農地に限らず、日本の土地税制一般に、土地保有の税負担が低いいため土地の低利用をもたらしていること、相続税と固定資産税で評価額が異なるなど複雑で不透明であることが批判されている。具体的には、昨年の転用時の農地売買価格は都市計画区域外でも10a(アール)当たり2000万円弱で、耕作目的での農地の経済価値(収益還元価格)の30倍以上に相当する。農地に対する固定資産税は10a 当たり年間数千円にすぎないし、農振農用地区域内農地であれば特別なケースを除き相続税がかかることはないといったことが挙げられる。

これらのことが、小規模農家の脱農ではなく兼業化をもたらしてしまった原因であるだろう。そして、農家は稲作の機械化によって軽減された労働力を他産業に振り向け、離農することなく農業を継続しながら農外収入を増加させた。また、農業で生計をたてようとする農家は、土地利用型農業以外の部門に注力するようになり、日本の稲作の大部分は小規模な兼業農家によって担われるようになった。

以上、見てきたように、日本では土地利用型農業が効率的に行われていない面がある。農業の自立化を図るためには、稲作を中心として既存農業のあり方を見直さなければならない。高齢者の大量リタイアが懸念される今だからこそ、農地集積というメリットを再び見出し、農地とは本来どうあるべきなのかをもう一度考えていかなければならないのだ。

## 第2節 品目横断的経営安定対策

この政策は、これまでのような全ての農業者を一律的に対象にし、同時に個別品目ごとに行われてきた現行対策からWTO交渉での非削減対象に適応し、19年度から意欲と能力のある担い手に対象を限定したうえで、その経営の安定を目指すものである。この対策は担い手中心の農業構造の改革が遅れている、複数の作物を組み合わせた営農が行われている、諸外国との生産条件の格差があるなどの観点から、土地利用型農業の米、麦、大豆、てんさい、でんぷん原料用馬鈴薯の5品目のみを対象としている。

既存の補助金制度では、補助金額は毎年の生産量に応じて支払われる。補助金の対象は全農家といった二点が問題であった。「生産量に応じた補助金支払い」については、各農家が収入を最大化させるために過剰生産を促してしまう。また、「全農家を対象とした補助金」という性質は、本来補助金がなければ生き残ることができなかつたであろう零細な兼業農家を温存させる結果を招いた。このような問題点を解消するため、品目横断的経営安定対策では：補助金の受給資格に規模の制限を加える：補助金の受給額の計算法式を生産量でなく面積ベースにする と二つの大きな変更を加えた。「規模の制限」とは、具体的には4ha以上(北海道のみ20ha上)の経営規模を持つ1認定農業者か、経理の一元を行い、農用地の集積目標と所得目標、農業生産法人化計画を持っている2集落営農組織に補助金の受給資格を限定するというものだ。これにより、農作物市場は本来あるべき市場の価格メカニズムを取り戻す。また、日本農業の弱点であった零細性も、一定の規模以上という条件と面積ベースの補助金直接支払いにより零細農家には「農地を大規模担い手農家にリースするインセンティブ」が働き、担い手農家には経営規模を拡大させる意欲が生まれると期待されている。

## 第3節 野菜・園芸・果樹作物の現状

前節で述べたように、土地利用型農業は規模の経済性を発揮し、農地集積によって効率的な生産が可能になる。これに対し、野菜・園芸・果樹作物に関しては品種改良や土地の気候、その他さまざまな条件によって生産性が変わるため一概に農地の集約による効率的な生産の実現を提言することは難しい。

そこで作物・畜種別に見た農業産出額の農家類型別シェアのデータを見てみると、土地利用型農業の代表である米に対して野菜・果樹・花卉は主業農家が圧倒的に多い<sup>11</sup>。このことは野菜・果樹・園芸分野の作物が細かな管理を必要とするため、作業の機械化が難しく、兼業農家が発生しにくいことを示している。

以上より、本節では規模拡大によるコスト削減が必ずしも可能ではない野菜・果樹・園芸農業が、今後成長していくためにはどのような経営の合理化を進めていくべきかを論じていく。

### 第1項 進展する流通システムの合理化

本節では、野菜・果樹・園芸農業の現状を流通システムの面から考察していく。ここでは近年増加しつつある生産者と消費者を直接結ぶ流通システム、つまり直売型の流通について説明し、その有用性について論じる。更にこの変化によって新たな参入主体が登場し、競争原理がはたらくことによって、流通だけでなく農業経営全般の合理化を促す可能性も含んでいる。

#### 従来の日本の農業

そもそも従来の日本の農産物流通とは、大量生産・大量消費を前提とした市場流通システムが主流を成す。農家から出荷された農産物は農業協同組合や卸売市場を經由して消費者のもとへ届けられる。<sup>12</sup>一般に卸売市場の経由率は低下しているといわれるが、それでも野菜の約8割（平成14年度時点）が卸売市場を經由している。

しかし、このシステムは前述したように、大量生産・大量消費を前提としているため、消費者のニーズを考慮していないという側面がある。そのため近年の消費者ニーズの多様化や情報技術の発達により、この卸売市場流通システムの非効率性が露呈してきた。その内容としては、卸売市場流通の過程に存在する中間業者にかかるコストが高いこと、卸売市場出荷には大量ロット<sup>13</sup>と厳格な規格が要求されるためロスが出やすいこと、生産者と消費者の間に直接的な交流がないためニーズの把握が難しいこと、利益配分がプール計算であるため、生産者のインセンティブが働きにくいことなどである。<sup>14</sup>このような効率の悪さがあるからこそ、卸売市場外に販売形態を求める生産者が出てきたのである。

<sup>11</sup> 主業農家とは、農業所得が主で、65歳未満の農業従事60日以上の子帯員がいる農家のこと。主副業分類は、主業農家の他に準主業農家、副業的農家があり、準主業農家とは、農業以外の収入が主で、65歳未満の農業従事60日以上の子帯員がいる農家のこと、副業的農家とは、農業所得に関係なく、65歳未満の農業従事60日以上の子帯員がいない農家のことを指す。

<sup>12</sup> 卸売市場とは、青果物(野菜と果実)、水産物、食肉、花卉などの生鮮食品の卸売りを目的に「卸売市場法」に基づいて開設された市場であり、中央卸売市場、地方卸売市場、その他卸売市場がある。平成16年時点で中央卸売市場は86カ所、地方卸売市場は1304カ所存在する。

<sup>13</sup> ロットとは卸売工程で取り扱われる最小単位のこと。

<sup>14</sup> ここで言うプール計算とは、商品の価格等の平均値を算出する方法で、それを元に利益計算をする場合、品質の高い農産物を生産した農家が損をすることになる。

## 多様化する流通システム

ではここで 卸売市場流通の過程に存在する中間業者にかかるコストが高いこと、卸売市場出荷には大量ロットと厳格な規格が要求されるためロスが出やすいこと、生産者と消費者の直接交流がないため、ニーズの把握が難しいこと、利益配分がプール計算であるため、生産者のインセンティブが働きにくいことなどである。ここでプール計算とは、商品の平均値を算出する方法をいい、品質のいい生産者が損をするようになってしまう。このような効率の悪さから、卸売市場外に販売形態を求める生産者が出てきたのだ。卸売市場外で行われる直売型の流通形態としては、(1)産地直売所販売、(2)予約相対取引、(3)電子取引、などが考えられる。

まず(1)の産地直売所販売とは、域内流通の促進や農村の活性化、都市と農村との交流などを目的に設置された産地直売所での販売がされているものをいう。具体的なメリットとしては1つ目に生産者の収入の増加が挙げられる。卸売市場流通とは異なり、直売所で農産物を販売する場合には中間業者が存在しない。そのため仲介手数料、輸送費、パッケージングコスト等が大幅に削減されるため、生産者の手取り収入は増加する。メリットの2つ目として、生産者が自分で売上を把握し生産・出荷計画を立てやすいこと、3つ目としては消費者のニーズを直売所での交流から把握し、生産・出荷計画に役立てられることなどが挙げられる。このような状況に対してNTT西日本では、生産者が持ち込んだ農作物の販売状況を電子メールや携帯電話からチェックできる産地直売所システムを作り、生産者側からも販売者側も喜ばれている。しかしデメリットとして直売所には陳列スペースが限られているため、生産者が大量出荷できないという問題があり、依然として大規模生産者は卸売市場に残る傾向にある。しかし直売所では市場規格外の商品を出荷することもできるので、大規模生産者にとっても農産物のロスの削減ができるという点でメリットがあると考えられる。実際に愛媛県内子町では農産物の直売所を設置し、「からりネット」という情報ネットワークシステムの導入を実施した。「からりネット」はバーコードシールによって情報を管理するシステムだが、このことによって生産者は売上管理ができ、消費者は生産者の把握が可能なので安心して口に運べる、といった一石二鳥の効果が得られ、専門家からも高い評価を得ている。

次に(2)の予約相対取引についてだが、これはJAなどが量販店や生協との売買契約を交わす、直売型の流通システムであるといえる。最近ではこのような契約を結ぶ件数が増えてきている。通常、予約相対取引では農協と量販店・生協との間で出荷量と価格が決定される。その他の細かい契約については契約当事者間で決定され、お互いの信頼関係の上に成り立っている。事前の取り決めであるため農家の収入は安定化し、商品の規格もそれほど厳格ではないためロスの削減に役立ったり中間層のコストが削減されたりなどの効果もある。

(3)の電子取引(E-Commerce:EC)は、企業と取引を行うのは誰かという点で2つに区分される。まず企業対企業(B2B)の場合、農協などが企業に相当し、情報ネットワークシステムを使うことで、オンライン上で量販店等の大量消費者を対象に直接取引を行っている。次に企業対消費者(B2C)の場合、生産者が個人の直売サイトを設けて個人消費者に向けて販売を行っている。このB2Cの形態をとる場合、生産者は自分で価格を決定できるというメリットを受けるものの、取り扱い量で量販店に勝つことは不可能であるため、商品がないという状態に陥る可能性がある。このため十分な収益が得られずサイトを閉鎖してしまう者もいた。このことから電子取引を行う際は、品揃えをどうするかという問題、また直売サイトの存在を知らせ継続的に購入してくれる顧客を獲得しなければいけないという問題などが残っている。

## 第2項 更なる経営合理化のために

前項では野菜・果樹・園芸農業の流通システムが多様化し、経営の合理化を促進させていることを概観した。ITの活用によって、愛媛県内子町では生産者・消費者双方の満足度を上げることに成功している。そのほかにも生産者と消費者をつなぐJAの流通・販売事業の合理化、生産者自身の結託による販売ルートの開拓、農家自身が需要を把握しマーケティングを行えるような体制の整備など、各地でさまざまな工夫がなされている。

しかし、現在もなお従来の市場流通型、つまり卸売市場を経由した出荷が大きな割合を占めており、依然として合理化の工夫を行っていない地域も存在する。そのような地域では、合理的な経営を行おうとする農業主体が少なく、農業主体間での競争が現れにくいと考えられ、「よりよい」農業を目指すインセンティブが働きにくい。このような状態が継続するならば、これまでのような脆弱な農業体制からの脱却は難しいであろう。

どのようにすれば農業主体間での競争が成立し、経営の合理化を図るインセンティブが働くのか。その解のひとつとして合理的経営を図ろうとする新規参入者、特に株式会社の農業分野への参入を増加させる、ということが考えられる。合理的な経営による利益最大化を目指す株式会社が参入することによって農業分野での競争原理が働くと、既存の農家は否が応でも自らの生産・販売体制を再考し、改善する必要に迫られる。そのような中で効率的な体制を築けなかった農家は淘汰され、生き残る術を持った農家だけが農業分野にとどまり、更なる合理化を進めるというサイクルが出来上がるであろう。

第3章では農業分野への株式会社参入の有用性の検証、またその際のいくつかの問題点を挙げ、政策課題として提言していく。

## 第3章 短期的政策課題の導出

前章では、水田作物を中心とする“土地利用型農業”と、野菜・園芸・果樹作農業の現状と問題点を把握した。第3章では、前章で把握された問題点をさらに細分化し、それらに対する最新の農業政策の方針を概観する。そして、これから農業の産業としての自立化を推進していくための政策的課題を導出することが本章の目的である。なお、「政策的課題」のパートは本章と次章にわたって描かれるが、第3章は日本農業の将来を短期的な視点から、そして第4章ではより長期的な視野での位置づけで記述する。

稲作を中心とする土地利用型農業の政策的課題

### 第1節 稲作を中心とする土地利用型農業の政策的課題

第2章第1節では、神門・速水(2002)の先行研究を基に土地利用型農業が規模拡大を推進していく必要があることを示した。続く第2節では、2007年度産の農産物から施策対象となる“品目横断的経営安定対策”の概要を示した。この新たな政策方針は、水田農業における耕作規模の拡大を実現することを目的としているのは前章で述べた。本節では、品目横断的経営安定対策の実態を、我々東北大学鴨池治研究会産業B班が東北農政局に対して行ったヒアリング調査を基に記す<sup>15</sup>。そして、来年度から施行されるこの新たな政策の目的実現性 つまり水田農業の規模拡大をどれほど実現しうるのか と、その障害になるだろうと考えられる要因、そして土地利用型農業における今後の政策課題を導出することを目標とする。

### 第1項 品目横断的経営安定対策の導入状況

前章第2節では、品目横断的経営安定対策の概要を記した。この新たな制度により、土地利用型農業は大きな転換点を迎えることになることは先述した。

これからの土地利用型農業の担い手にとって、将来にわたり営農を継続していくためには品目横断的経営安定対策への加入が必須条件となるだろう。なぜなら、加入要件を満たし“担い手”と認められた農家は、支払われる交付金により他の農家をコスト面で差別化を図ることができるからだ。以下は農林水産省のモデル試算による交付金額の算定だ。

小麦2ha、大豆2haを作付する農家の例  
 収穫量：小麦7600kg、大豆3600kgで、品質ランクがそれぞれA1等級、2等級の場合  
 144万5千円の交付金

<sup>15</sup> 本節の作成においては東北農政局の大友、渡辺の両氏から大変貴重なご意見を賜った。ここに感謝の意を表す。



どれほど米以外の4品目の作付面積があるか、または品質によっても影響を受けるが、このように担い手農家\*は一戸あたり数十万~百数十万の程度の交付金を受け取ると予想される。助成金収入の有無は、個々の農業経営に大きな影響を及ぼすだろうことは想像に難くない。こうした点から、非担い手農家からは今回の新政策を「国による農家選別の政策だ」という声もある。つまり、国が生き残るべき担い手農家を選別するものであり、非担い手農家にとっては差別的である、ということだ。

品目横断的経営安定対策への、地域農家の反応は様々である。ここでは、次の5タイプに分類した。

交付金の受給要件を満たしており、営農意欲が高い農家

“担い手”に農地を預け、離農し、自身は担い手から地代収入を受け取る予定のもの

“担い手”になることは選択せず、農作業に生きがいを求めるため農業を継続する農家

営農意欲があり、担い手になることを希望するが要件を満たすことができないもの

離農するが、農地の受け手が見つからない農家

、に当てはまる農家に関しては、政策の意図した“農地の集積による、土地利用型農業の大規模経営化”を達成することができている。営農意欲が高く担い手の要件を満たしている農家は、まさに新政策の目的とする“担い手”として日本の農業を牽引していくことが期待されている。

現に、古くから個別経営で農家を営んできた地域でも、新政策を契機として集落営農を組織し、100ha規模での大規模経営を行う集落\*が出現し始めている。これは新政策の成果といえるだろう。大規模経営には、機械の大型化、区画整理、用水路の再配置、農道整備といった様々なコストを要するが、そのような費用負担<sup>16</sup>を農村内で合意形成し、集落全体で意欲を向上させられる集落営農に関しては特に組織の立ち上がりが良いと言われている。

しかし、このように担い手要件を満たし、営農意欲が強い農家は割合として未だに多くはない\*。農協職員、および地方行政職員は、現在も集落営農の組織化<sup>17</sup>のため農村内の会議を取り持ち、説得を続けている現状がある。

<sup>16</sup> こういった圃場整備事業は、およそ30年前から取り組みがなされてきた。地域からのボトムアップ型で、集落のニーズに応じて国策として為されてきた。農家負担は約1割で、9割は市町村や県、国の助成によって賄われる。予算制約の関係上、一集落の圃場整備が完了するまで最長6年を要するといわれる。こうした圃場整備がされているかどうかで、集落営農の組織化の進展は大きく左右される。

<sup>17</sup> もう一方の要件である4ha以上の経営規模を持つ認定農業者については、増加努力への取り組みは薄い。個々の農家が規模拡大することは困難であるからだ。

## 第2項 集落営農の組織化阻害要因

では、何がそうした集落営農化を阻害しているのだろうか。農林水産省<sup>18</sup>の試算によると、集落営農を組織することにより労働時間が8割弱、コストを2割程度削減できるとしている。このメリットにも関わらず、集落営農化が難しいのは前項の「担い手になることはあえて選択せずに、生きがいとして農業を続ける農家」の存在がある。集落営農を組織するためには、当然集落内での合意形成が求められる。農家が経済的合理性に基づいてのみ行動すると仮定した場合には、組織化が行われる。しかし、農村には“ムラ社会”独特の価値観<sup>19</sup>が存在し、その独特の価値観が経済合理性を上回るのだ。

もちろんこのような農家ばかりではなく、前項「担い手になることを望むもの、も存在する。しかし、集落内に「集落営農を組織すべきだ」という声がある一方で、経済合理性では片付けられない、そこには人情的な側面もある。このような、集落内での価値観の相違が集落営農の組織化を阻んでいるのだ。しかし前述したように、このような農家の心を動かすのはあくまで現場の職員や、集落内で共に暮らしてきたであろう仲間の農家である。そこに国策が介入する余地はない。

## 第3項 水田農業の政策課題

先に述べたように、品目横断的経営安定対策の施行により現場の農村では対応が様々に分かれている。集落がうまく機能している地域では、すでに巨大な集落を形成し効率的な生産の基盤を整えている。また、認定農業者の数は頭打ちだが、集落営農組織化へのさらなる支援も現場の努力で行われている。担い手を増やすために、農協の職員や農政職員は現在も農村集落を周り、説得を続けている状況だ。よって現状では、現場職員の努力を支援する取り組みはあってもいいが、制度的な面で国が介入することはできないと言える。しかし、翌年度からこの制度を施行するにあたって見逃してはならないことがある。それは土地利用型農業における非担い手農家に対する支援だ。

離農する農家は、それぞれさまざまな事情で離農を決断している。高齢で農作業が困難であり、跡継ぎもいない、農作業をする上で農地の条件が悪く、集落営農をするには向かない<sup>20</sup>など、挙げれば十人十色の理由や言い分があるだろう。このような農家を見捨てても良いものではない。なぜなら、現在ある農家は、事情は様々異なるであろうが皆「国民のために食料を供給するのだ」という使命感を持って現在まで農業を続けてきたからだ。「大規模な生産をしなければ、日本の土地利用型農業はこれ以上先行きはない」という理屈は経済的には正しい。しかしそこで離農していく農家、特に農地の受け手がいないものに対し、何の保障もなく切り捨てることは正しくない。この点で、何らかの支援措置が必要である。

<sup>18</sup> 平成18年8月に農林水産省が発行した「品目横断的経営安定対策のポイント ver.9」参照

<sup>19</sup> 「農地は自分の家のもので、先祖代々受け継がれてきた。他人に耕作させるなんてもってのほかだ。」  
「助成金をもらうために農業やっているんじゃない。生きがいのためにやってるんだ。」  
「自分で作った米を、どうして他の米と混ぜなければいけないのだ」というもの。

<sup>20</sup> 農地内に段差が存在したり、形状が集落営農には不向きである農地。圃場整備が未完了な地区に多い。

## 第2節 農地流動化の条件

前章の第2節では、野菜・園芸・果樹農業の現状と問題点を把握した。これらの農業の更なる活性化に向けては、農村で主導的な役割を担うJAの流通・販売事業の合理化が必要であること。また、そのためにはJA以外の、ある程度の規模を持った専業農家同士が結託し、スケールメリットを生かして新たな販売ルートを開拓すること。および農家自身が最終消費者へのマーケティングを行い、市場需要に沿った生産・販売体制を整える必要がある。現に、そのような創意工夫を行っている農家が徐々に現れ始めたのは前述している。さらに、2005年9月には株式会社の農業参入が事実上の解禁となった。こうした農業界の変化は、着実に農家JA卸売市場を介した一元的な販売体制から、より多様化した生産・流通・販売システムへシフトを促していると言えるだろう。

こうした農業界の変化を示すキーワードは“競争原理”である。JA中心だったかつての農村には、現在株式会社の農業参入や高収益を上げる専業農家の誕生で、より競争原理が働く環境となった。それに伴い、JAも既存の販売ルートを改め、より生産者と消費者をお互いの顔が見えるような産地直売の割合を増やすなど努力している。農業の産業としての自立化を達成するためには、現在のトレンドである競争メカニズムの働きをさらに促進させることが必要だ。この節では、地域の農村へ競争原理を導入することを通して、更なる農業の合理化を目指すための制度を政策課題として挙げる。

### 第1項 農地流動化の条件

競争原理がより強く作用するためには、農業経営がより優秀な担い手が農村に増えることが必要だ。そのためには、担い手農家が、高齢化などの要因で農地を手放す離農農家から農地取得を容易にできる環境を整えなければならない。第二章節第3項では、農地流動化を促進させるために離農農家から、農地が必要な農家へ農地の売買・および貸借事業を行っている農地保有合理化法人について述べた。本節では、農地保有合理化法人の活動をさらに拡大し、農村への新規参入を促すために必要な政策の方向性を示す。そのため本項では、まず農地流動化を阻害している要因について分析を行う。

農地流動化 すなわち小規模で、営農意欲が薄い農家から意欲の強い担い手農家に農地が貸し出される条件を、山下(2004)が使用したモデルを参考に導出する。

まず、借り手が支払うことができる地代を算出しよう。Pを生産物価格、Qを生産量、w<sub>l</sub>を一単位あたりの地代、f<sub>l</sub>を土地使用量、w<sub>i</sub>生産要素iの単位あたり価格、f<sub>i</sub>を生産要素iの使用量、w<sub>h</sub>を労働一時間あたりの賃金、f<sub>h</sub>を労働時間、そしてxを助成金とすると、支払い可能地代w<sub>l</sub>f<sub>l</sub>は次式で表される。

$$w_l f_l = P Q - \sum w_i f_i - w_h f_h + x_1 \quad \dots$$

つまり借り手が支払うことができる地代は、その借地から生産される農作物の販売収入から諸費用と労働賃金を差し引いたものに政府からの助成金を加えた額である。

また、貸し手が要求する地代も同様の考えで導出できる。なお、式とはパラメータの大文字、小文字を入れ替えてある。

$$W_l F_l = p q - \sum W_i F_i - W_h F_h + x_2 \quad \dots$$

貸し手が要求するであろう地代は、予測される販売収入から諸経費を差し引いた額から、自身が労働しなくていい部分についての労働費用を引いて、農産物を生産することによって得られるだろう助成金を加えた額だ。農地の賃貸借が行われる条件は

借り手が支払うことができる地代  $\geq$  貸し手が要求する地代 が成立することであるから、式から

$$PQ - \sum w_{if}i - w_{hf}h + x_1 \geq pq - \sum W_i F_i - W_h F_h + x_2 \dots$$

## 第2項 土地利用型農業

前節で議論した土地利用型農業の場合、規模を拡大することによりコストダウンが見込めるから、

$$\sum w_{if}i + w_{hf}h < \sum W_i F_i + W_h F_h$$

また、品目横断的経営安定対策の導入により

$$x_1 > x_2$$

が成立するため、式の条件はより満たされやすくなる。土地利用型農業においては、小規模農家から大規模農家への農地集積は進むであろうといえる。

## 第3項 野菜・果樹・園芸農業

では、次に本節で考察する野菜・果樹・園芸農業の場合、農地集積は進展するのだろうか。まず、借り手が農業経営にノウハウを持たない新規参入者の場合を考えてみよう。なお、ここで想定している新規参入とは株式会社形態での農業参入である。

この場合、借り手の販売収入であるPQが、貸し手が予測する販売収入pqを上回る保証はない。また、ノウハウの不足からコスト面でも不利になる可能性がある。このため、式を満たすことはより難しくなる。式が成立するということは、借り手が貸し手よりも経営パフォーマンスが優れているということだ。前述したように、株式会社形態の参入は資金の融通、労働力の伸縮性、流通・販売面と生産のリンクによる範囲の経済の活用など、個別経営を上回る利点がある。しかしながら、具体的な栽培方法に関する知識には問題があるため農業経営に参入するといったインセンティブが働きにくい。結局、新規参入者が抱える課題は「生産に関するノウハウ」だと言える。

次に、借り手が貸し手の隣近所の専業農家である場合について考えてみよう。このとき、借り手は農業経営に関して貸し手より優れており、式は満たされやすい。貸し手は、高齢化などの要因で農家経営を継続していくことが困難な農家を想定しているためである。

しかし、水田農業と異なる面が一点ある。それは土地利用型農業以外の農業では“規模の経済”が働きにくいということだ。一般に、野菜・果樹・園芸農業は作業の機械化が難しい。栽培・収穫といった各過程では手作業が中心となる。このため、労働コスト $w_{hf}h$ が増加する。労働力の伸縮的な調達が困難であることを考えると、専業農家が営農意欲の薄い農家から農地を集積し、経営規模を拡大することにはメリットがない。

以上の考察から、野菜・果樹・園芸農業に関しては“既存の専業農家の経営規模拡大”より株式会社形態での新規参入が望ましいと言える。企業化された農作物生産、および販売・流通面での範囲の経済の活用と、労働力調節の容易さから、より農業経営が合理化することが可能であるからだ。そして企業が農業参入する場合、ネックとなるのが経営初期段階の生産ノウハウの獲得である。

## 第3節 農地保有合理化事業の活用を目指して

前項では、農地流動化を妨げる要因としてソフト面から分析を行った。本節では、その要因をハード面、すなわち制度的側面から考察していく。

また上前項で記した用に、農地の賃貸借が行われる条件として式が成立すること、つまり借り手の予想経営パフォーマンスが貸し手のそれを上回らなければならないと述べた。これは、借り手と貸し手における賃貸借契約の必要条件だ。本節では、次に必要な条件として“借り手と貸し手のマッチング”をあげる。当然のことながら、契約が成立するためには契約者同士が何らかの形で出会わなければならない。農地は一般の不動産業では扱っていない。ここで、一般の土地売買・および賃貸借の不動産業の役割を果たしているのが後述する農地保有合理化法人だ。この組織が農地の売買および賃貸借を行い、日本農業において農地流動化を促進している。土地利用型農業の更なる大規模経営、そして野菜・園芸・果樹農業への新規参入を促進するため、すなわち日本農業の構造改革を実現するために農地保有合理化法人の果たす役割は大きい。本節では、前項で把握した課題である「新規参入企業の農業経営ノウハウの不足」と、前節で浮かび上がった土地利用型農業の問題点を考慮に入れ、本章の結びとして包括的政策課題を提言する。

### 第1項 農地保有合理化法人の現状

本項では、日本農業の構造改革を推進するために、今後大きな役割を果たしていくと考えられる農地保有合理化法人の行う事業内容について概観する。農地保有合理化法人には、営利を目的としない民間法人としての都道府県農業公社・市町村農業公社、農業協同組合（農協）そして市町村といった、以上3類型、4形態がある。この事業内容は、農地売買等事業、農地売渡信託等事業、農地貸付信託事業、農業生産法人出資育成事業、研修等事業など大きく分けて五つの要素から構成される。

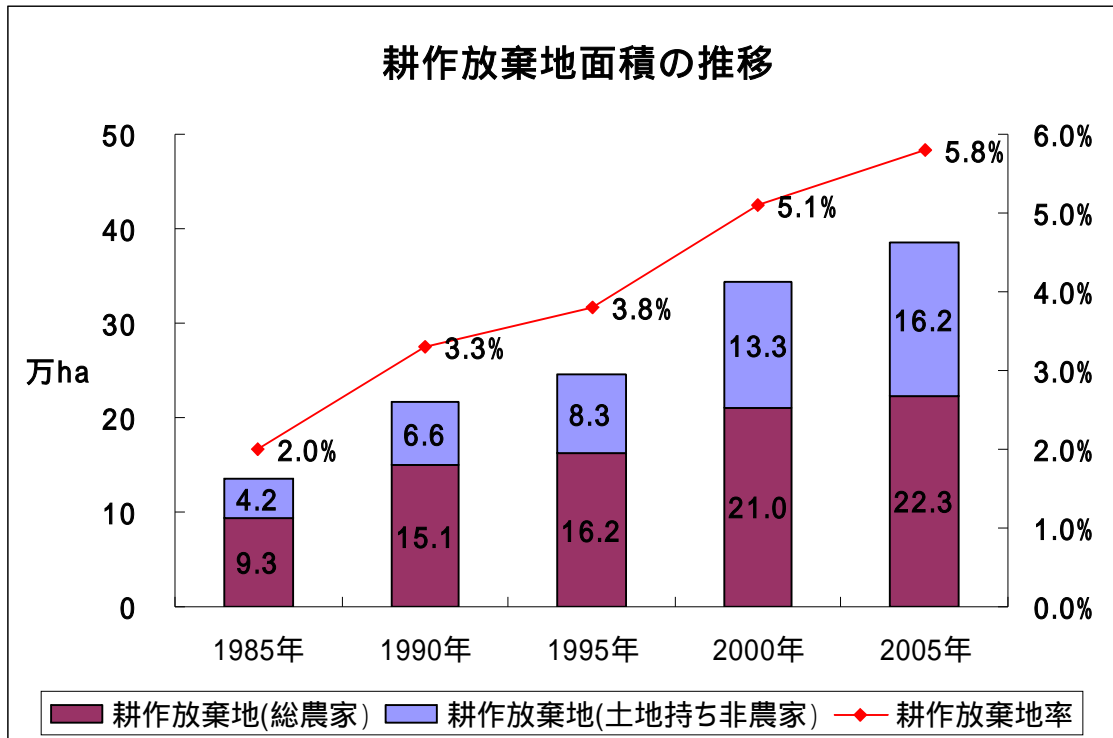
#### 【定義】

- ・農地売買事業・・・農地保有合理化法人が規模縮小等の農家から農用地等を買入れまたは借り入れて、当該農用地等を売り渡し、交換し、または一時貸し付ける事業で、農地保有合理化事業の中心となるもの。
- ・農地売渡信託等事業・・・農地価格が下落傾向にあるため、農地売買等事業では対応しにくい事業において、農地売買等事業を補完するものとして、農地保有合理化法人が、規模縮小農業者等から農地の売渡しについての信託を引き受けると同時に、信託の委託者に対し当該のうちの評価額の7割以内の無利子資金を貸し付け、農地が売れたときにその売却収入により清算する事業。
- ・農地貸付信託事業・・・農地保有合理化法人が、土地持ち非農家や不在村のうち所有者から所有農地等の貸付による信託の引き受けを行い、当該農用地等を担い手へ貸付ける事業。
- ・農業生産法人出資育成事業・・・農業生産法人の自己資本充実と経営規模拡大の支援によりその育成を図るため、農地保有合理化法人が一定の要件に該当する農業生産法人に農地を出資し、その持分を他の構成員に分割譲渡する事業。
- ・研修等事業・・・農地保有合理化法人が中間保有している農用地等を利用して、農業の技術・経営方法の研修を行わせながら、新規就農希望者の生活基盤が確立されたところでこれらの農地を売渡す事業。

農地保有合理化法人は農用地等の権利移動に直接介入（中間保有・再配分機能）する点において、他の農地流動化施策と異なる特徴である。

農地保有合理化事業のメリットとしては、公的機関が主体であるため安心して取引ができること、国や県からの補助を受けているため農家負担が軽くなること、売買・賃貸契約書等の作成や所有権移転登記、土地代金受払い等の煩雑な事務手続きを農家がしなくても良いこと、またのうちの集団化が容易にできることなどが挙げられる。しかし、実際はシステムが完備されていたとしても効果的に運用されているのかなど、まだ改善の余地があるのではないかと考えられる。

第一章で見たように現在の耕作放棄地は増加傾向を示している。表3-1にその推移を示す。また88%が高齢化・労働力不足によるもの、43.4%が農業生産物の価格の低迷によるものであることが表1-2からわかる。



(表3-1) 出展

## 第2項 政策課題の提言

このように、多くの農家が後継者難により耕作放棄地を発生させていることがわかる。また、3-1節で述べた、土地利用型農業を離農する農家も今後増加していくと考えられる。こういった、離農農家への何らかの支援が必要であることは前述した。

そして一方で、野菜・園芸・果樹農業への新規参入者に対して、初期における経営ノウハウに関する支援が必要だ。このような問題点を解決するための政策的課題として、“農地保有合理化事業の拡充”を掲げる。

すなわち、本章第一項で述べた土地利用型農家における離農農家に対し、公的機関である農地保有合理化法人が広く担い手を募集し、自ら農地の受け手を探し出すといった能動的な事業形態が求められる。そのためには、現在地方に散在している633もの農地保有合理化法人の情報を、一元的に管理する組織が必要だ。農林水産省は今年八月、HP「農地相談所」<sup>21</sup>を立ち上げた。そこには農地マーケットのページもあり、前述した“貸し手(または売り手)と借り手(買い手)のマッチング”を意図している。農地の出し手は受け手を募ることができるし、貸し手は希望農地の条件を記載して出し手を募集することができる。しかしながら、未だにほとんど更新されていない。前述したが、日本農業の構造改革を進展させるためには農地保有合理化事業の拡充が求められており、そのためには次の政策課題を解決しなければならない。

各農家および企業に対しての農地マーケットの周知徹底

現段階では、農地マーケットに関するHPの存在を潜在的な新規参入予定者、および農地の出し手である離農農家に認知度が低いと考えられる。適切に農地マーケットを機能させるためには認知度の向上が必要不可欠であり、これからの広報活動を充実させなければならない。

各農地保有合理化法人に散在する農地情報の一元化

農地マーケットを充実したものにするためには、農地保有合理化法人が各々持っている農地情報を一元化する必要がある。<sup>22</sup>

## 新規参入者への農業指導（ノウハウ不足の解消）

政府は、翌年度意向の農政重点取り組みとして「一般企業の農業参入の一体的支援」をあげている。これは参入初期段階から、経営が安定期に入るまで農業経営に関するサポートを一括して行う計画だ。農業政策に関わる既存の関係機関は、地方行政やJA、および農業委員会など多岐にわたっていた。翌年度からこの窓口を一元化し、担い手への経営や農業技術に関してのフルラインサポートを行う。特に一般企業への参入支援策は、農業に関する初歩の研修会から相談会、農地や農業機械など施設面での整備を助成するなどといった政策を掲げている。この政策がうまく機能すれば農業経営ノウハウに関する問題点は解決される。政策課題はこの支援対策を適切に運用していくことである。

以上に掲げた課題を政府は達成していく必要がある。近年の農業政策は、一般企業の農業参入規制緩和や品目横断的経営安定対策によって大きく方針を転換した。このトレンドを継続させ、農業経営の合理化を促進する。そして農業の産業としての自立化を図らなければならない。そこで留意すべきことは、離農農家にたいしての支援である。そのためには農地マーケットを整備し、充実させることにより農地の後継者を探し出せる体制が整う必要があるのだ。

<sup>21</sup> <http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/index.html>

<sup>22</sup> 遊休農地に関しては、すでに情報の一元化が行われている。(参考HP 全国農業会議所 <http://www.nca.or.jp/Nochi/yukyu-db/index.html>)

## 第4章 産業構造の調整

---

第1章では、「農業が安全保障上の観点から日本に維持され続けるべきだ」という農業保全の論理は、日本に妥当しないと述べた。なぜなら、安全保障を本当の意味で確保するためにはエネルギーベースの食料自給率で100%を達成しなければならないからだ。現在の日本の食料自給率は40%前後であり、農地面積をベースとして考えると100%の自給率を実現することはほとんど不可能だと言われている。<sup>\*</sup>(山下(2004P56参照))そして、たとえ自給率100%を実現したとしても、安全保障が完全に確保されるわけではない。日本には自然災害が多く、時に不作が発生する。食糧安全は保障されないのだ。

このような点から、「農業は食糧安全保障上の観点から日本に維持されなければならない」とする農業保全の論理は妥当性を持たないと言える。戦後以来、農業のために莫大なコストがかかっている。これは農業に対する国家予算だけではない。関税障壁による消費者の逸失利益や、さまざまな潜在コスト 機会費用の損失を抱えているのだ。

第2章、そして第3章では、農業の自立化を目指すために必要な条件を分析し、政策的課題を掲げた。本章では、助成金や関税、あるいは農業を取り巻く諸規制などから本当の意味で自立した、あるべき産業の姿を描くことで本稿の結びとする。



## 第1節 ヘクシャー＝オリーン理論と産業構造の変化

本節では、今後日本農業が諸産業の中でどのような位置づけであるべきか、国際経済理論の基礎であるヘクシャー＝オリーン理論を通して考察する。

ヘクシャー＝オリーン理論の要点を簡潔に記すと、以下のようになる。

「ある国は、諸外国と比較して自国に相対的に豊富に存在する生産要素\*（労働力や土地、あるいは資本など）をより多く要する財に生産を特化していく」

日本はアメリカや中国、オーストラリアといった広い土地を資源として持っている国に対して、土地の賦存量が労働力や資本といった生産要素に比べて低い。そして、農業の中でも稲作を中心とする土地利用型農業は特に土地の利用度が高い産業だ。ヘクシャー＝オリーン理論によると、このとき生産される財は主となる生産要素を多く持つ国が生産を特化する。この例で考えると、貿易を自由化した場合日本から土地利用型農作物の生産が縮小し、土地資源を豊富に持つ国 - この場合アメリカ が代わりに生産を行うようになる。

ただし、ヘクシャー＝オリーン理論はある仮定のもとで成り立つ。それは「生産要素、および生産される財は均質・均一である」ということだ。実際にはそれぞれの国にある資源に違いがあるし、生産される作物の品質にも差はある。例えば、日本の土地生産性は高い、すなわち土壌が良質であること、および日本の消費者は国産を選好するかもしれないであろうことが考えられるのだ。

では、この理論の実際の経済に対する示唆を考えてみよう。前述したように、ヘクシャー＝オリーン理論の仮定が現実に妥当性を持つことは考えにくく、多くの場合生産される財は均一・均質ではない。しかし、この理論の本質は別な箇所にある。それは「自由貿易を行うことにより、各国の産業構造はその国が他の国に対して比較的豊富に持つ生産要素を多く使用する財を多く生産するような形態に移行される」ということだ。簡潔にいうと、自由貿易はその国の産業構造をより望ましいものに調整させる作用があるということだ。日本の農業は、現在まで農地法の規制や諸政策の失敗により<sup>23</sup>、生産要素のシフトが進まなかった。消費者が本当に需要したい農作物を生産する生産者が、最終的に日本に残るような構造にしなければならない。

<sup>23</sup> 第2章参照。

## 第2節 自由貿易の利益

“農業の自立”を阻害している要因の1つに関税がある。海外からの農産物に関税をかけることは、日本の産業資本の適切な資源配分を歪めてしまう。農業の自立化を実現するために、関税の引き下げを行う必要がある。

現在、WTO交渉で議論の焦点となっているのが関税の引き下げ方式の対立だ。これは大きく二つに分類できる。農産物輸出国であるアメリカやケアンズグループが主張する「スイス・フォーミュラ方式」。対して、高関税品目を持ち、輸入にある程度の関税規制を保ちたい日本やEUが提案する「ウルグアイ・ラウンド方式」。内容としては、前者が関税の一律削減であり、現行関税率が高い品目ほど関税削減率が高くなるものであり、最終的には全ての関税率を一定の税率以下にするものである。後者は平均削減率と最低削減率を決めるものであり、品目ごとにある程度の柔軟性が認められる。

日本は関税に関しては、一貫して保守的な姿勢を見せている。だがいつまでもこの姿勢を保つわけにはいかない。関税削減率が思い通りにならなくても、拒否をし続けるのではなく、受け入れの態勢を整えるべきなのだ。長期的視点において農業の自立化を目指すならば、品目ごとの柔軟性ではなく、関税引き下げに関して柔軟な姿勢を見せなければならない。関税という壁がなくなったときに本当の意味での自由貿易がなされ、競争が起こる。その競争の中で闘える力を身につけてこそ、真の自立化と言えるのだ。

### 第3節 農地制度の段階的緩和による土地資本の産業間移動

第2章で述べたように、農地は他用途への転用が法律上許されていない。このように土地の利用を規制する法律は、似たようなものとして“都市計画法”がある。大まかに分けて、この法律では指定された都市区域内を住居用地、商業用地、工業用地、市街化調整区域に指定、分類している。このような土地の利用規制の意味は“外部不経済の是正”である。土地利用を市場にゆだねた場合、そこには経済的非効率が発生すると考えられるからだ。例えば住宅地内に工場が新たに建設されることを許せば、その地域の住民は騒音や空気汚染に悩まされる可能性がある。同じように、例えば農地の中に建物ができれば機械の利用に非効率が生じる。農地と住宅地が混在すれば、農薬散布による被害が住民に起きる可能性がある。このような外部不経済が発生する可能性があることから、土地の利用規制は行われてきた。

しかしながら、農業を産業として自立化させるということは、他産業の犠牲によって農業が成り立つ状況ではいけない。前節では、農業が自立化されること条件として関税の段階的引き下げを挙げた。関税引き下げが行われるにつれ、貿易自由化が進展していく。その過程で海外からの輸入作物に淘汰され、市場から退出する離農農家も増加していくだろう。そして、その結果耕作放棄地も増加していくことが考えられる。市場から退出する農家は、あくまで生産要素の1つである。しかし、同じ生産要素であるはずの農地は農業から退出することができないということは、国全体の産業間の資本調整が農地法により妨げられていると言えるのだ。現在でも、農地転用は個別申請ごとに認められるケースもある。<sup>24</sup>しかし、現在およそ38万haもの耕作放棄地が発生している状況で、個別申請ごとの転用許可制度は、もはや制度疲労を起こしていると言える。このような状況から、将来的には農地制度の抜本的緩和が必要である。上述した外部不経済の問題は、利用規制で縛るのではなく市場メカニズムの“内部取引”を活用することがより望ましい。<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 第2章第1節参照。

<sup>25</sup> 有名な事実として、二酸化炭素の排出権取引や環境税の導入が世界的潮流である。

## 終わりに

---

日本の国土面積に占める農地の割合はおよそ13.6%である。農業分野 - とりわけ農産物の生産額がGDPに占める割合は約1%、およそ5兆円である。そして、農業に費やされる国家予算は約3兆円と言われており、対農産物GDP比で見ると予算額は6割を占めている。こうした事実から、現在の農業構造は他の産業の資本を犠牲にして成り立っていると考えられるだろう。では、農業がもたらす外部効果<sup>26</sup>すなわち、農業が他の産業に与えている正の影響は、そのようなコストを上回る便益を与えることができているのだろうか。

本来であれば、この外部効果に対する便益と、そのコストを厳密に試算して比較しなければならなかった。今後の農業を維持するために、どれほどのコスト(機会コストを含む)をかけるべきであるのか、はたまた維持するためにコストをかけるべきでないのか。その問いに答えるためには、農業の外部効果に対してのデータを実証的に分析し、答えを出さなければならない。しかし、論文を執筆することの社会的意義は「世に新たな知見を広めること」である。本稿は先行研究の“日本農業は維持されていくべきだ”という前提に疑問を持ち、将来的には「農地制度の段階的緩和と、農産物関税全品目一律の削減による、農業の完全自由化」という結論を出した。そして、それを実現するためには農業政策の転換期である今年から、農業基盤を強化する必要がある。近年の農業政策は、この文脈の流れにおいて位置づけられる。

この一連の構造を、日本学生政策会議を通じて世に広めることができたことに、本稿の社会的意義がある。

---

<sup>26</sup> 食料安全保障、景観、環境保全など。

参考文献

《参考文献》

筑波君恵(2006)『最新 農業の動向とカラクリがよ～くわかる本』秀和システム  
山下一仁(2004)『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社  
神門善久・速水祐次郎(2002)『農業経済論 新版』岩波書店

《データ出典》

日本 A S E A N センター <http://www.asean.or.jp/>  
農畜産業振興機構 <http://alic.lin.go.jp/>  
日本貿易振興機構 <http://www.jetro.go.jp/>  
高知県 <http://www.pref.kochi.jp/>  
農林水産省 H P <http://www.maff.go.jp/>  
農業センサス <http://www.maff.go.jp/census/index.html>