

日本の農業を成長産業へ ～農地コンソル債を用いた土地集約化による 農業部門の生産性向上政策～¹

明治大学 齋藤雅己研究会

池内ひろ子 遠藤達哉 金田祐一 杉田将彬

田中宏幸 牧野容之 松本泰拓 吉野大輝

2007年11月

¹本稿の作成にあたっては、指導教員である齋藤先生をはじめ、多くの方々から有益且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いうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

はじめに

第1章 日本における農業の現状

- 第1節 日本の農業の特徴と現状整理
- 第2節 日本の農業部門の衰退
- 第3節 日本の農業部門の生産性

第2章 農地の集約・大規模化を阻害する要因

- 第1節 農家の転用期待
- 第2節 農地制度
- 第3節 政治力学の存在

第3章 農地コンソル債を用いた農地集約化（政策提言）

- 第1節 農業の新たな経営主体
- 第2節 企業参入の阻害要因
- 第3節 政策提言の目的と実行可能性
- 第4節 政策提言：農地コンソル債を用いた農地集約化
- 第5節 政策実行による利点

おわりに

参考文献・データ出典

要約

現在、日本の農業は、その脆弱さから、グローバル化する経済の流れから取り残されつつある。また、そのことが日本全体の利益となる貿易自由化を阻害する要因となっている。農業部門においては、他国との競争を避けるために様々な保護政策が実施されてきたが、農業部門の生産性は向上せず、労働力は高齢化し、後継者は減り、耕作放棄地となってしまった農地が多く存在している。事実、農業保持のために補助金などの農業予算が用いられ、また国民全体が農業を保護するためにさまざまな負担を負っている。〔奥野・本間 H10 年〕によると、農業予算などの国民負担の合計額は少なく見積もっても 8 兆 8494 億円である。それに対し、農業が生み出した総生産額の合計は 7 兆 5483 億円に過ぎない。これでは農業は付加価値を生み出しているとは言えず、もはや経済活動であるとはいえない。多面的機能や伝統文化として農業を捉える考えもあるが、我々は、日本の農業は収益形成が可能な自立したひとつの産業として捉えるべきであると考えている。

日本の農業の生産性の低さには、日本の農業が主に家族など零細農家によって構成されており<規模の経済性>が働かないという原因がある。そのため、政府はさまざまな法制により土地の流動化を進め、農地の集約化・大規模化を促進しようとしてきたが、いまだこの目標は達成されていない。

本論分において考察されるように、零細農家は、仮に農業で利潤を生まなくても、農地を宅地利用や公共事業に転用することで利益を得ようとする転用期待を持つ。法律上は、農地の転用は厳しく制限されている。しかし、実際には転用審査を行う行政が零細農家と癒着しており、農家は転用に対する規制を免れ、自由に転用を行うことができる。これによって本来ならば農業生産に意欲的な農家優遇に働く農地税制が、農地の保有コストを下げることで、具体的な転用事案が持ち上がるまで農地保有を続けさせるようなインセンティブを与えてしまっている。また、農地規制は、転用に対して曖昧で客観性に欠ける。ここに、農地集積が進まない本質的な原因があると考えられる。このようなインセンティブを無くさない限り、農地の流動化はいつまでも進まないだろう。土地の流動化による農地の集約化・大規模化は農業を成り立たせるための必須条件である。さらに農業を産業部門として成長させていくには、株式会社のような大規模な経営主体による組織的運営をしていく必要がある。零細農家経営では、組織化が行われていないため非効率であり、株式のようにリスク負担を分散化することができず、農業を成長産業としていくには、これらの問題を解決できるような企業が農業に参入し、生産性を向上させていかなければならない。

私たちは、これらの問題を、＜農地コンソル債を用いた土地集約化による農業部門の生産性向上政策＞によって解決する。具体的な内容は以下の通りである。

まず、政府が農地の集積を目的として、零細農家を中心に農地を買い取る。この際、政府の予算制約を考慮し、金額で買い取るのではなく、コンソル公債という債権を代わりに農家に与える。コンソル公債は、過去にイギリスにおいて発行された債券で、元本保証を行わない代わりに、永久に利子を払い続けるというものである。次に、コンソル公債で買い取った農地を、政府は区画整理し、一定規模まで集積する。そして、集積された農地の使用権をつくり、これを競売を通じて農業参入希望者に販売する。最も高値をつけた希望者が、使用権を与えられ、新たな農業の経営主体となる。新たな経営主体となった農地使用権取得者は、使用料を支払い続けながら、農業経営を行っていく。逆に、農業から退出したい企業は、使用権を売却することで退出することができる。農地の使用権の売買、また使用料によって得られた利益は、すべてコンソル公債の利子配当にあてられる。

この政策は、まず政府が土地を所有することによって転用期待をなくし、土地の流動化を行うことができ、かつ低予算で導入することができる政策である。この政策によって、土地は流動化し、新たな経営主体として、株式会社のような企業が参入することが予想され、彼らが競争していく中で日本の農業は成長していくだろう。

農業が成長することで、日本は EPA 交渉をより積極的に進めることができるようになる。EPA を締結することができれば、消費者はより安い価格で農作物を購入することができるようになり、選択肢の幅が広がる。また、保護措置によって高い農作物を購入しなければならないことで失われていた社会的厚生損失分を取り戻し、大きな恩恵を享受することができるようになる。さらに、EPA は関税を撤廃することだけにとどまらず、国境措置の撤廃後、市場の統一、労働の移動、投資の自由化などを目指しており、現在、政府は10年後までの東アジア経済圏の構築として、東アジア諸国と EPA を結ぶことを目標として掲げている。東アジア経済圏のもとで自由化が行われれば、日本の技術力をもって、中国などの安い労働力を活用し、国境を超えて土地を使用することが可能となり、農業はさらなる発展を目指すことができるようになるだろう。このように、適切な処方箋を与えることができれば、日本の農業には明るい未来が待っているのである。

はじめに

現在、日本の農業は、その脆弱さから、グローバル化する経済の流れから取り残されつつある。また、そのことが日本全体の利益となる貿易自由化を阻害する要因となっている。農業部門においては、他国との競争を避けるために様々な保護政策が実施されてきたが、農業部門の生産性は向上せず、労働力は高齢化し、後継者は減り、耕作放棄された農地も多く存在している。事実、農業保持のためには補助金などの農業予算が用いられ、また国民全体が農業を保護するためにさまざまな負担を負っている。奥野正寛氏の推計〔奥野・本間 H10 年〕によると、農業予算と国民負担の合計額は少なく見積もっても 8 兆 8,494 億円である。それに対し、農業が生み出した総生産額の合計は 7 兆 5,483 億円に過ぎない。これでは農業は付加価値を生み出しているとは言えず、もはや経済活動であるとはいえない。多面的機能や伝統文化として農業を捉える考えもあるが、我々は、日本の農業は収益形成が可能な自立したひとつの産業として捉えるべきであると考えている。

日本の農業の生産性の低さには、日本の農業が主に家族など零細農家によって構成されており<規模の経済性>が働かないという原因がある。そのため、政府はさまざまな法制により土地の流動化を進め、農地の集約化・大規模化を促進しようとしてきたが、いまだこの目標は達成されていない。

本論文において考察されるように、農家は、仮に農業で利潤を生まなくても、農地を宅地や公共事業に転売することで利益を得ようとする転用期待を持つ。また、さまざまな優遇措置によって農地保有コストが低く抑えられているため、農家は土地を保持し続けようとするインセンティブを持っている。このようなインセンティブをなくさない限り、土地の流動化はいつまでも進まないだろう。土地の流動化による農地の集約化・大規模化は、農業を成り立たせるための必要条件である。さらに、農業を産業部門として成長させていくには、株式会社のような大規模な経営主体による組織的運営をしていく必要がある。零細農家経営では、組織化が行われていないため非効率であり、株式のようにリスク負担を分散化することができず、また技術開発を行ったり、大型機械を導入したりするための資金調達も十分に行えない。農業を成長産業としていくには、これらの問題を解決できるような企業が農業へ参入し、生産性を向上させていかなければならない。

これら 2 つが実現できれば、日本の農業は、成長していくことができるようになるだろう。そうすれば、日本は EPA 交渉をより積極的に進めることができるようになる。EPA を締結することができれば、消費者はより安い価格で農作物を購入することができるように

なり、選択肢の幅が広がる。また、保護措置によって高い価格の農作物を購入しなければならぬことで失われていた社会的厚生損失分を取り戻し、大きな恩恵を享受することができるようになる。さらに、EPA は関税を撤廃することだけにとどまらず、国境措置の撤廃後、市場の統一、労働の移動、投資の自由化などを目指しており、現在、政府は 10 年後までの東アジア経済圏の構築として、東アジア諸国と EPA を結ぶことを目標として掲げている。東アジア経済圏のもとで自由化が行われれば、日本の技術力をもって、中国などの安い労働力を活用し、国境を超えて土地を使用することが可能となり、農業はさらなる発展を目指すことができるようになるだろう。このように、適切な処方箋を与えることができれば、日本の農業には明るい未来が待っているのである。

第1章 日本における農業の現状

第1節 日本農業の特徴と現状整理

農業という産業が他の産業と大きく異なる点は、生産要素としての土地が大きな役割を果たすということである。そして特に、日本は、国土面積が約 3,378 万haという国土条件を持っており、山間部も多いため、国土面積に対する農地面積は約 467 万haと、約 12%にすぎない²。

図表³1-1 農業関連指標の国際比較

	農業経済経済活動人口 (H15年) (千人)	対経済活動総人口比 (%)	農地面積 (千 ha) 耕地・樹園地	国土面積に占める農地の割合 (%) (牧場・牧草地を含む場合)	穀物生産量 (H18年/暫定値) (千 t)
日本	2,309	3.4	4692	12.4	11,708
米国	2,848	1.9	177,178	18.4 (43.1)	346,608
豪州	439	4.4	49,742	6.4 (57.5)	16,332
仏国	781	2.9	19,635	35.6 (53.6)	61841
独国	881	2.2	12,101	33.9 (47.7)	43475
英国	501	1.7	5,776	20.5 (69.6)	20821

(出所) 世界国勢図絵矢野恒太記念会 (H19年) より作成。

この狭い農地面積の中に 285 万戸もの農家が存在し、販売農家は 196 万戸である⁴。さらに、農業経済活動人口が 230 万人と対経済活動総人口比で高い値を示しているが、これは現在に至るまで経済成長に伴う産業間の人口移動が適切におこなわれていないことを意味

² 平成 19 年時点におけるデータ。『世界国政図絵矢野恒太記念会』参照。

³ 本稿においては、図と表の番号に関する混乱を避けるため「図表」として通し番号を用いている。

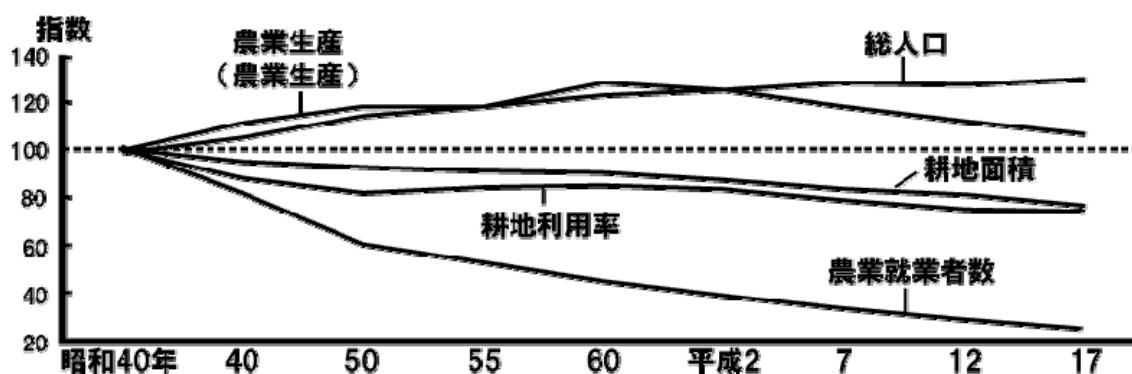
⁴ 平成 19 年時点におけるデータ。『第 81 次農林水産統計』参照。

し、販売農家のうち 187 万戸を占めている零細農家の多くが兼業農家であり、農業活動には基幹的に従事していないことが分かる。その兼業農家（第 2 種兼業農家）は 121 万戸存在し、全体の 62% を占めている⁵。これらを含む農家全体によって生産される農業総生産は 4 兆 8,103 億円であり、国内総生産の 1% 未満となっている⁶。これらのことは主要な先進国と比較した図表 1-1 から明らかであり、日本の農業は土地だけでなく生産規模においても極めて小さく、国際競争力を持っていないということがいえる。

第 2 節 日本の農業部門の衰退

前節で、日本の農業を概観したが、現在その日本の農業において深刻な問題の 1 つとされているのが日本の農業部門の衰退である。図表 1-2 より昭和 60 年頃から農業就業者数・耕地面積・耕地利用率・農業生産において減少が見られる。これらは相互に関連性を持っており、農業部門全体の衰退を表しているが、以下ではまず、このような日本の農業の衰退に大きな影響を与えている農業就業者数の減少に注目し、この変化がどのように関連しているのかを明らかにする⁷。

図表 1-2 我が国の総人口と農業生産等の推移



(出所) 『食料農業農村白書(H19年)』, p. 44 より引用。

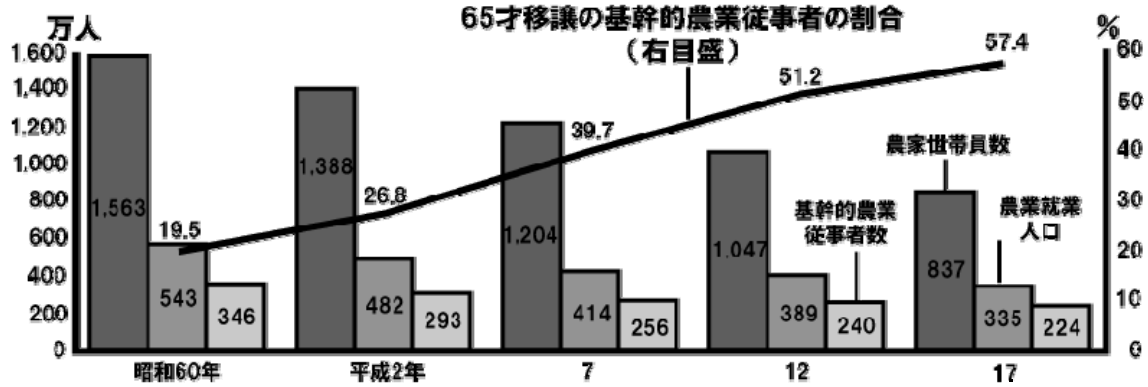
今日に至るまで、日本の農業は主に昭和一桁世代によって支えられてきた。そのため、現在では、農業従事者の半数以上が 65 歳以上の高齢者となり、この基幹的農業従事者は今後この 10 年のあいだに引退を迎えることとなる (図表 1-3)。それに対し、その後の担い手となるはずの新規就農者に関しては、全体としては多少の増加が見られるものの、新規就農青年は全体の 15% に留まっている (図表 1-4)。以上のことから、基幹的農業就業者数の減少に新規若年就農者の増加が伴わないため、農業就業人口における農業従事者の減少と高齢化が進展しているということが分かる。

⁵ 平成 19 年時点におけるデータ。『第 81 次農林水産統計』参照。

⁶ 平成 17 年度データ、農林水産省 HP (http://www.maff.go.jp/www/info/shihyo/ichiran.html) 参照。

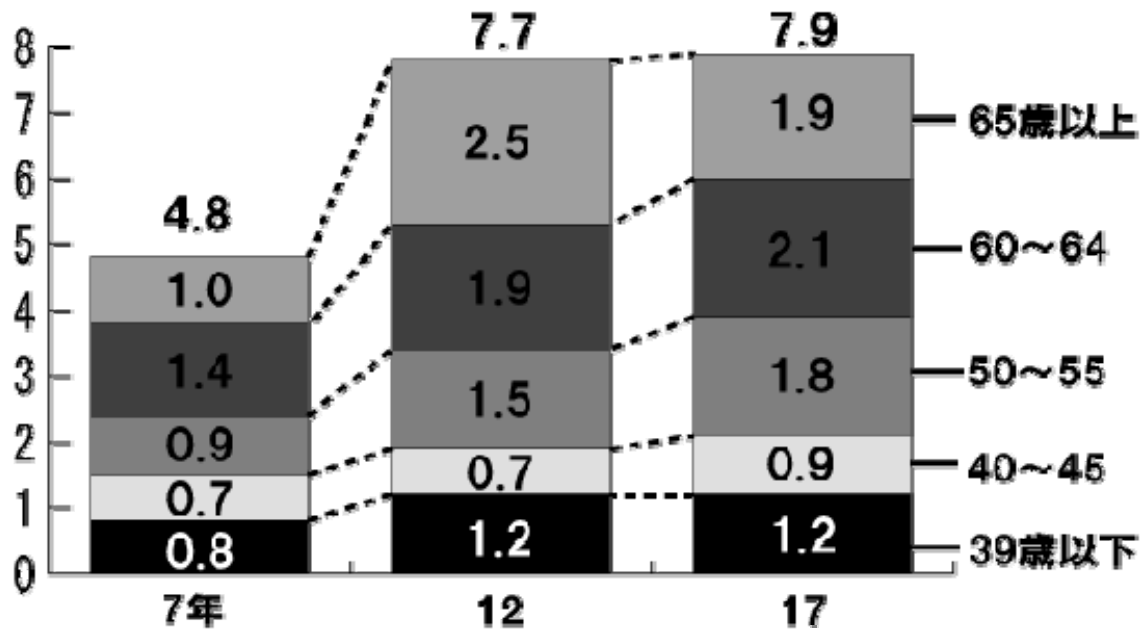
⁷ 一般に、労働生産性の向上に伴う就業者数の減少は好ましいものといえるが、労働生産性の向上を伴わない就業者数の減少は、直接的に当該産業部門の総生産額の減少を意味する。

図表 1-3 農家世帯、農業就業人口、基幹的農業従事者数等の動向



(出所)『食料農業農村白書(H19年)』, p. 83 より引用。

図表 1-4 年齢別新規就農者の経年変化



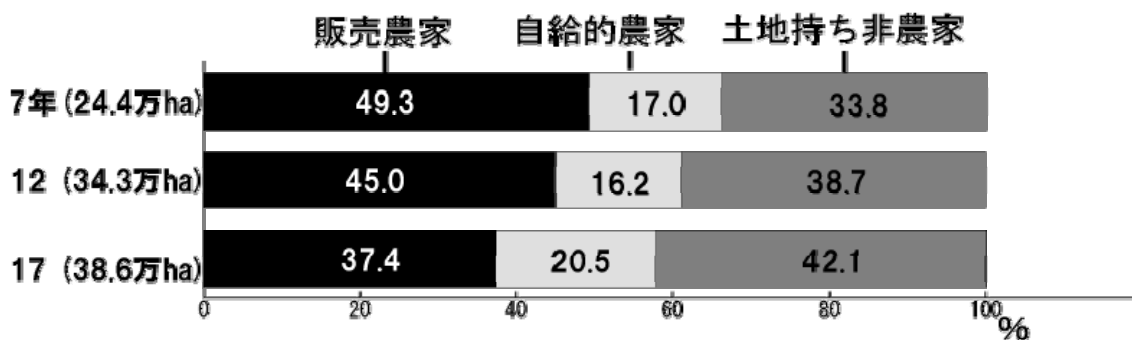
(出所)『食料農業農村白書(H19年)』, p. 99 より引用。

*縦軸の単位は(万人)である。

こうした農業従事者の減少と高齢化は、耕作農地の減少に影響を与えている。図表 1-2 から分かるように、昭和 40 年を 100 とした時の耕地面積は、その後減少を続け、平成 17 年には 80 にまで落ち込んでいる。さらに、耕地利用率も 80% となっており農地が十分に機能していないこともわかる。また、土地が資産として所有される傾向のある現在は、耕作農地の減少だけでなく、土地持ち非農家の増加に至っている。彼らの土地の多くは耕作放棄地化し、しかもその数は急速に増加している(図表 1-5)。この結果、農業部門にお

る国内生産量は大きく減少してきているのである⁸。

図表 1-5 耕作放棄地面積の農家等の区分別割合に推移



(出所)『食料農業農村白書(H19年)』, p. 101 より引用。

第3節 日本の農業部門の生産性

以上のように、日本の農業は就業者・農地・生産量において衰退の一途を辿っているが、なぜこのような事態に陥ってしまったのだろうか。以下に、生産要素である労働・土地・技術の観点から海外との比較の中で日本の農業の生産性を分析し、農業部門の衰退との関連性を明らかにする。

図表 1-6、1-7は、それぞれ日本の土地生産性・肥料生産性を主要な先進国と比較したものである⁹。

図表 1-6 土地生産性の各国比較

	農業生産額 (単位 億 ^F 円)	農業労働人口 (単位 千人)	1人当たりの生産量 (単位 千t)
日本	472	4,692	0.101
米国	2,184	177,178	1.012
豪州	163	49,742	0.003
仏国	537	19,635	0.027
独国	244	12,101	0.020
英国	253	5,776	0.044

(出所)『世界国政図絵矢野恒太記念会(H19年)』より作成。

⁸ ただし、国内生産量を減少させるその他の要因として、日本人の食生活の変化があげられる。ここ数十年で日本人は国内で生産可能な米の消費を減少させる一方、国土条件の制約から生産が困難な飼料穀物や油糧種子を使用する畜産物や油脂類の消費を増加させた。国内生産が困難な食品の消費の増加に伴う国内生産可能な生産物への需要減少により、国内の生産が減少し、食料自給率は40%を割り、私たちの食生活は輸入に頼らざるをえなくなっている。このように、日本の農業が現代人の食生活の変化に対応できずにいることも農業の衰退に影響を及ぼしているといえる。

⁹ 農業生産額は2005年、農業労働人口は2003年、肥料の消費量は2005/2006年のデータを用いている。労働の生産性は、各国と比較すると日本は低い水準にあることがわかる。これは日本の人件費の高さを考慮することで明らかとなる。

図表 1-7 肥料生産性の各国比較

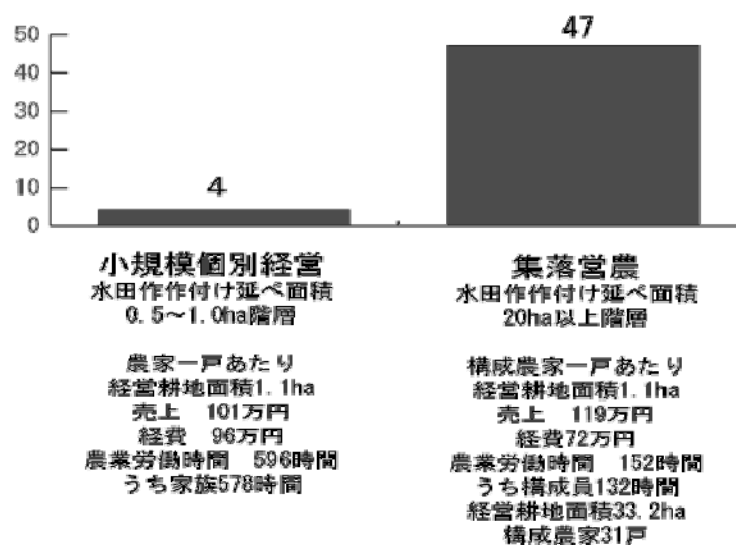
	農業生産額 (単位 億 円)	肥料の消費量 (単位 千 t)	肥料当たりの生産量 (単位 千 t)
日本	472	1,177	0.40
米国	2,184	19,274	0.11
豪州	163	2,215	0.07
仏国	537	3,760	0.14
独国	244	2,526	0.10
英国	253	1,660	0.15

(出所)『世界国政図絵矢野恒太記念会(H19年)』より作成。

これは、日本の肥料の質や農業生産技術が高いことによって土地の生産性までも比較的高く維持される一方で、土地が小規模であるため大型の機械の使用が困難であるなど、労働生産性に関しては、規模の経済性が働いていないことがあげられる。

つまり、日本の農業の大半が零細農家で構成されているため、土地を集約化・大規模化で傷、規模の経済性が働いていないのである。実際に、小規模個別経営の農家1戸当たりの所得は、家族労働時間578時間に対し、約4万円となっている¹⁰。これが、もし集落営農などの土地集約型の経営にシフトした場合、構成農家1戸当たりの所得は約47万円、労働時間は132時間となり、規模の経済による経費の大幅な削減、所得の向上、労働時間の減少という効果がみられる(図表1-8)。しかし、現実には集落営農の増加はそれほど進展をみせていない。

図表 1-8 農家1戸あたり農業所得の比較



(出所) 食料農業農村白書(H19年), p.96より引用。

¹⁰ 農林水産省『食料・農業・農村白書(H19年)』参照。

さらに、所得に関して小規模個別経営の農家と製造業賃金を比較した筑波〔2006〕によると、農業所得と製造業賃金で3.5倍もの開きがあり、明らかに農業所得は低い水準にあることが分かっている。このことが、農業には「魅力がない」「儲からない」と言われる所以である。

本章において考察してきたように、日本の農業は多くの農家の規模が零細であることから規模の経済性が働かず、生産性が極めて低いため、その結果として低い所得しか得られていない。そしてそれが、新規就農青年の参入を阻害し、生産性向上に向けた意欲までも減少させている。日本の農業の現状として、このような悪循環が起きているといえるのである。

第2章 農地の集約・大規模化の阻害要因

前章では日本農業の衰退の現状について考察してきた。そこから、多数の零細（兼業）農家の存在により規模の経済性が働かないことによる生産性の低さが、農業部門の衰退につながってきたことが明らかになった。そのため、農業を成長産業へと飛躍させる最初のステップとして、農業部門の低生産性を改善する必要がある。

他方で、こうした日本の農業において採られてきた農業政策は、昭和36年に制定された農業基本法の時代から農営規模拡大政策を打ち出していた。その後、平成11年の食糧・農業・農村基本法（新基本法）を経て、現代においても農地保有合理化事業などの政策を行っている。ところが、前章で確認したように、現状では生産性の低さの改善はみられない。この事実から、これまでの拡大政策は有効性を持っていなかったといえる。それはいったいなぜなのだろうか。本章では、まず農業の大規模化が進まない本質的な原因を分析し、次に農地制度の観点からそれらの制度的側面を明らかにしていく。

第1節 農家の転用期待

現在では、農家の大半は第2種兼業農家で占められている。彼らの主たる収入は農業所得外にあり、農業からの収入は少ない。それでは、なぜ第2種兼業農家はどのように収入の少ない農業を続けるのだろうか。結論を先に述べるならば、その答えは、農地の転用¹¹から得られる収入への期待にあると考えられる。

農地の転用には厳しい規制があるにもかかわらず、図表2-1にあるように、毎年多くの農地が転用されている。農業収入に比べてこうした転用収入が莫大なものであるため（図表2-3）、農業収入の少ない兼業農家は農地の転用を行うことで高い利得を得る期待を持つ。また、後に見るように、農家による農地の保有コストが低いため、農業からの収入ではなく、利益の大きな転用を期待して農業を続けている兼業農家が多くいるのである。このような農地の転用は、都市部だけでなく地方圏でも多く行われている（図表2-2）。つまり、農地の転用は地価が高い都市部だけに限定されている問題なのではなく、日本全国に共通しているのである。

零細（兼業）農家の転用期待にもとづく農地保有は、農地の流動化を妨げ、農地の集約

¹¹ 人為的に農地を農地以外のものにする事実行為をいう。

化・大規模化の阻害要因となっている。ここに、日本の農家が零細で生産性が低いことの本質的な原因があると考えられる。

図表 2 - 1 a 転用面積の推移 (H12 年～16 年／全国)

年次	総転用面積	農地法、第 4 ¹² 、5 ¹³ 条 (許可)		農地法、第 4、5 条(届 け出)		第 4,5 条以外 の転用 ¹⁴
		件数	面積	件数	面積	面積
H12	21,658	118,391	11,385	92,793	4,707	5,567
H13	19,720	109,666	10,325	85,457	4,207	5,188
H14	18,183	101,651	9,419	81,984	4,074	4,690
H15	17,966	98,246	9,339	84,724	4,287	4,341
H16	17,634	97,585	9,452	85,529	4,353	3,830

(単位) 件数：件 面積：ヘクタール

(出所) 財団法人・農林統計協会『第 81 次 農林水産省統計表』(平成 19 年)より作成。

図表 2 - 1 b 転用面積の推移 (H12 年～16 年／全国)

年次	総転用面積	転用の用途別面積		
		住宅用地	公的施設用地	その他工業用地等
		面積	面積	面積
H12	21,658	6,235	3,923	11,500
H13	19,720	5,560	3,619	10,543
H14	18,183	5,126	3,198	9,859
H15	17,966	5,102	2,859	10,005
H16	17,634	5,158	2,342	10,135

(単位) 件数：件 面積：ヘクタール

(出所) 財団法人・農林統計協会『第 81 次 農林水産省統計表』(平成 19 年)より作成。

¹² 農地転用を行おうとする者は転用許可基準の審査を受け、都道府県知事（または農林水産大臣）の許可を要する。

¹³ 市街化区域農地は、農業委員会に対して転用の届出を行えば足りる。

¹⁴ 公共事業への転用制限は設けられていない。

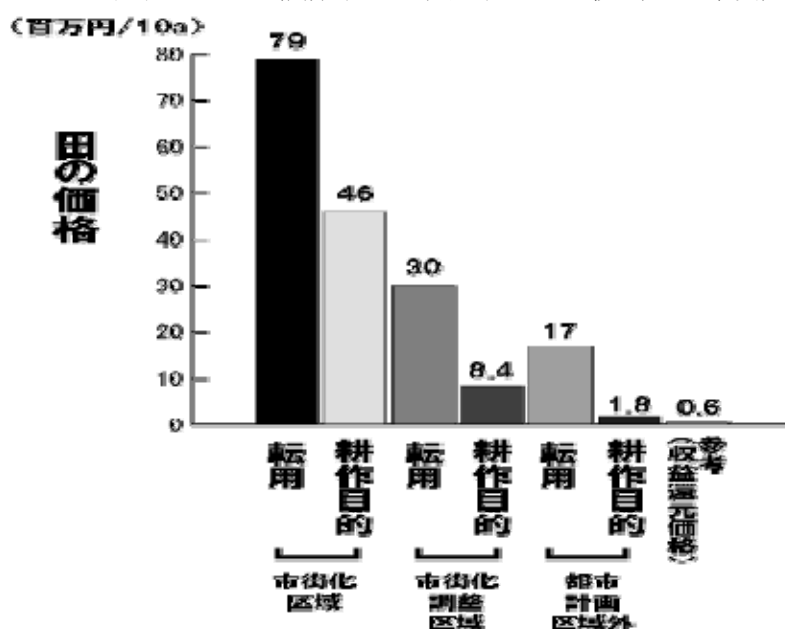
図表 2-2 三大都市圏¹⁵・地方圏¹⁶の転用」(H16年)

区分	総転用面積	農地法、第4、5条(許可)		農地法、第4、5条(届け出)		4,5条以外の転用
		件数	面積	件数	面積	面積
全国	17,634	97,585	9,452	85,529	4,353	3,830
三大都市圏	4,859	24,315	1,990	49,531	2,289	582
地方圏	12,775	73,270	7,462	35,998	2,064	3,248

(単位) 件数：件 面積：ヘクタール

(出所) 財団法人・農林統計協会『第81次 農林水産省統計表』より作成。

図表 2-3 農業収入と転用収入の比較 (H11年度)



(出所) 速水伏次郎『農業経済論』(平成14年)より引用。

第2節 農地制度

前節において、農地の集約化・大規模化が進まない原因は、兼業農家の転用期待にあるということが明らかになった。続いて、本節では、それらの転用に関わる農地制度として、農地税制、農地規制(農地法、農振法)について検討を加えていく。

¹⁵首都圏(東京、神奈川、千葉、埼玉)、中部圏(愛知、三重、岐阜)、近畿圏(大阪、京都、滋賀、奈良、和歌山)を指す。

¹⁶三大都市圏以外の道県を指す。

(1) 農地税制が転用に与える影響

農家は、農業経営の維持・生産基盤である農地の保全を目的として、税制上の様々な優遇措置を受けている。土地は生産不可能、移動不可能といった特色を持つとともに、農地はほかの用途へ転用されてしまうと、再び農地に戻すには多くの時間を費やすことになる。これが農家による農地保有に対する優遇措置の根拠となっている。こうした優遇措置は、現在ではどのような問題を起こしているのだろうか。ここでは、とくに金額の大きな固定資産税・相続税・譲渡所得税に注目して考察していく。

a. 固定資産税

固定資産税が課される農地は、将来の用途区分により一般農地¹⁷と市街化区域農地¹⁸に分けられる。それぞれの課税額は異なり、一般農地には農地課税が行われるのに対して、市街化区域農地には宅地並み課税が行われる。農地課税は転用価格などを一切考慮しないために、両者の差は極めて大きい。以下の表2-4は、その差を具体的に示しており、一般農地の税額¹⁹は特定市農地²⁰の100分の1程度となっている。

図表2-4 農地区別の全国平均評価額・税額（H17年）

	一般農地	市街化区域農地		B/A	C/A	C/B
		特定市以外	特定市農地			
	A	B	C			
評価額	100	23,769	32,608	237.7	326.1	1.4
税額	1.4	51.1	137.1	36.47	97.9	2.7

(単位：円/m²)

(出所) 財団法人・資産評価システム研究センターHP (<http://www.recpas.or.jp/>) より引用。

b. 譲渡所得税

譲渡所得税は不動産の譲渡益に課税され、この譲渡所得税の特別控除には上限枠が定められている。農家が農地を売却する場合、譲渡所得を特別控除の範囲内に収めることにより、課税を免れようとするインセンティブを持つ。このことが意味するところは、農地の切り売り、つまり農地の分散が促進されるということである。

c. 相続税、相続税猶予制度

¹⁷ 市街化区域外の農地。

¹⁸ 都市計画法で定められた都市計画区域内の内、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的、計画的に市街化を図るべき地域を指す。

¹⁹ 評価額×1.4%で求める。

²⁰ 三大都市圏の特定市にある市街化区域農地。

相続税の課税にあたって、農地は課税評価上、市街地農地・市街地周辺農地・中間農地・純農地に分類される。このなかで、農用地区域内農地のほぼ全てに適用されている純農地の評価額はきわめて小さく、課税対象額は相続税の基礎控除の範囲内に収まっている。

また、農家が農地相続をする際に、農業継続を条件に相続税の支払いを猶予し、一定期間継続後にこれを免除する相続税猶予制度は、農家の世襲化を促すように機能している。だが、現実に農業の後継者が不足する一方で、脱サラをして農業の世界に踏み込む人もいのように農業の担い手が多様化する現在では、このような農家の世襲化を促す制度はミスマッチを起しているといえる。

以上のように、農地に対する優遇税制により農地保有コストはきわめて低く維持されていることがわかる。たしかに、この優遇税制は、農家の経営安定、農業生産基盤の保全という本来の目的に対しては、一定の合理性を持つといえるだろう。しかし、それと同時に、農地の保有コストが低いということは、零細（兼業）農家が具体的な転用事案がもちあがるまで待つこと、つまり農地を保有し続けることを可能にしているのである。大多数の農家が零細（兼業）農家という現状では、特にこの優遇税制の弊害が目立つことになる。

（２）農地法と農振法の問題点

農地法は、農地の耕作者所有が最も適当であると認めた上で、耕作者の農地取得の促進、及びその権利の保護、並びに効率的な土地利用を図るために利用関係を調整することにより、耕作者の地位の安定と農業生産力の増進という目的を達成しようとするものである²¹。その具体的手段として、農地を人為的に農地以外のものにする事実行為である農地の転用に関して制限を加えている。

また、農振法（正式名称「農業振興地域の整備に関する法律」）は、経済成長が進むにつれて農地の転用に対する需要が高まる中で、農業以外の分野との調整を図りつつ農業に用いる土地を一体的に保全し、開発を進めていく必要があるということ为背景にして、今後農業の振興を図るべき地域を明らかにし、土地の有効利用と農業の近代化を計画的に推進しようとすることを目的に作られた²²。

a. 農地法

まず、この法律における問題点は、転用許可基準の客観性の乏しさである。実際に、農地の転用事案が具体的に発生した時点で、筆²³ごとに第1～3種の農地いずれかに当たるかが判断されることになるが、その基準はおおまかで、具体的な判断はそれぞれの市町村の農業委員会にまかされている場合が多い。

また、公共事業のための転用に関しては、ほとんど制限はないということが挙げられる。

²¹ 農地法第1条参照。

²² 農業振興地域制度研究会『農業振興地域の整備に関する法律の解説』参照。

²³ ひとつ。登記簿上の土地の単位。

これは、実質的に転用規制を骨抜きにしていると考えられる。農地法4条、5条以外の転用は、転用面積全体の約25%とかなりの部分を占めているのである。

b. 農振法

農振法における問題点としては、農振法の運用に際して、農家と農振法の農用地指定を判断する市町村との癒着がおきる可能性があるということがあげられる。例えば、転用期待を持つ農家が、転用事案のあがる前には農業補助金を受け取り、具体的な転用事案が持ち上がると市町村に指定解除を働きかけるといったことが実際に行われている。こういった癒着により、農振法による農地の転用規制が正しく機能していないのである。

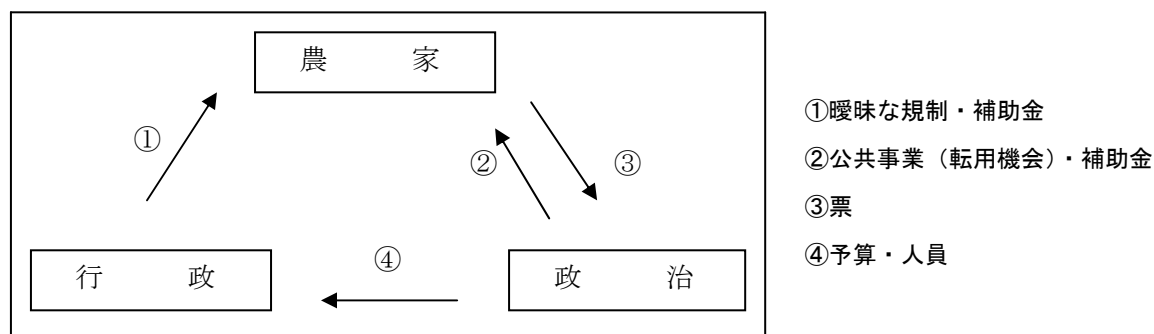
以上のように、農地税制は農地の保有コストを低め、農家による農地転用期待を維持するように働いている。また、農地の転用規制は実質的には骨抜きにされており、多くの転用が行われているという現状がある。これらが可能なために零細（兼業）農家は長期にわたって転用期待を持ち続け、農地を保有している。この結果、土地の流動化は進まず、農地の集約化・大規模化が達成されないままとなっている。ここに、日本の農業において規模の経済性が働かず、農業部門の低生産性を引き起こす制度的要因が存在するのである。

第3節 政治力学の存在

前節で考察したように、零細（兼業）農家を農業生産から撤退させ、農地の流動化による農業の大規模化を実現するためには、農地の転用期待を取り除くような制度改革を行う必要がある。ところが、現実には、以下に見るような農業を取り巻く政治力学の存在によって政治問題化され、農業部門の改革を経済問題として解決するのは困難な状況となっている。つまり、日本の農業においては、既得権益を得ている農家、政治家、官僚（行政）という三者の相互依存関係があるため、この既得権益構造を壊すような改革に対しては、既得権益を守ろうとする政治的諸力が作用するのである。本節では、日本の農業が抱える問題の原因となっているこのような政治力学について検討していく。

以下では、三者の既得権益構造を示した後、その依存関係について考察し、さらにその構造を強める機関として、農協と農業委員会の働きを説明する。

図表2-5 日本の農業を取り巻く既得権益構造



(1) 農業を取り巻く既得権益構造

図表2-5に見られるように、日本の農政の中で、農家は選挙時にまとまった票を確保できる場、つまり票田として機能してきた。そもそも、農家は定住性が高く保守的などの理由により、組織的な集票行動に向いている。それに加えて、日本の農家は零細的な兼業農家が大半を占めているため、票田としての価値をよりいっそう高めている。

非農業従事者にとっては、農業に関する利害は小さく、農業改革によって得られる利益が全体として大きかったとしても、一人当たりの利益は小さいために、それが投票行動には現れにくい。したがって、非農業従事者全体の数は多くとも、政治的力としては非常に小さいものとなる。他方で、農業従事者にとっては農業の利害関係は主要な関心事であり、投票行動の意思決定に際して大きな要因になる。そのため、全体の数では非農業従事者に劣っていたとしても、農業従事者の組織化された投票行動は、農業部門の改革に反対する勢力として大きな政治力を持つことになる。こういった集票構造があるため、農業政策の決定過程においては、農業従事者の大多数である兼業農家の利益が最も反映されることになるのである。

農家が票田として機能することに対する見返りとして、政治家は公共事業や補助金など、農家の経済的利益となることを地域に持ち込む。公共事業は、農家に対する具体的な転用事案の一つであり、兼業農家が最も望むことでもある。また、兼業農家以外の零細専業農家とそれを保護する政治家との関係にも政治力学が働き、転用期待だけではなく単純に補助金等を通じて政府の保護を求めるのである。これにより、農家と政治家との相互依存関係は強化され、将来の選挙における当選を確保する票田の維持が可能になるのである。

ところで、そもそも前節でみたような曖昧な転用規制とその運用体制がなければ農家が農地の転用期待を持つことはなく、長期にわたる農地保有のインセンティブは生じないにもかかわらず、なぜそのような規制が維持され続けているのだろうか。そこには、農家と政治家に官僚（行政）が関わることにより、現在の農業を取り巻く既得権益構造が維持され、機能している現実がある。事実、農地の転用は、官僚（とくに農林水産省）が関わることによって可能になっているのである。

官僚（農水省）の既得権益は、予算と人員の確保であり、その予算と人員に関しては国会、つまり政治家が決定権を持っている。そのため、彼らは、曖昧な転用規制を放置することによって零細（兼業）農家に対しても優遇措置を与え続けるという間接的な手段で政治家に利益を与える。これにより、官僚（行政）は自らの既得権益を守っているといえる。

(2) 既得権益構造を維持する他の機関

現状の農業をとりまく既得権益構造を維持し、強化している機関に、農協と農業委員会の存在が挙げられる。

a. 農協

農協は全農家の画一的な組合員参加により構成され、地域ごとの区分はあるが全国単一の組織になっている。農家は、農協を通して生産から流通・販売まで行えるため、農業を副業として行う兼業農家は必然的に農協に頼ることになる。つまり、零細な農家ほど農協を必要とするのである。逆に言えば、大規模農家にとって農協は必要ないとも言え、実際、多数派の兼業農家から選出される組合長たちと少数派の大規模農家の利害は一致しないことがある。また、農協自体も、零細農家がいなくなればその存在意義が失われてしまうため、零細農家には存続し続けてもらいたいと考えている。このように、零細農家の利益を重視する農協は、零細農家の維持を促進することにつながっているのである。

さらに、政府からの具体的な農業政策は、実質的に農協を通じて行われており、政策の実行上でも必要な存在になっている。ましてや、農協の構成員の大半は兼業農家であるため、彼らの投票をあてにしている政治家としては農協の利益を損ねるような政策は打ち出しにくい。

以上のように、農家から構成される農協と政府との間にも相互依存関係があり、これもまた現実の政策目標である農地の集約化・大規模化を推し進めるにあたり障害になっているのである。

b. 農業委員会

農業委員会は市町村単位で設置され、転用事案の審査などを行っているほか、農業経営基盤強化促進法など地域主体の制度に関しても貸借権等の決定権を持っている。この組織においては、農家を選挙人・被選挙人としており、ここでも大多数の兼業農家が主流となっているため、農地法・農振法の骨抜き運用がここで行われることになる。こうして、制度運用の末端機関まで兼業農家の利益を重視する傾向にあるため、農地の大規模化は進まず、それどころか転用により農地という農業生産基盤が失われている現実がある。

本章では、前章の分析を受けて、なぜ農地の集約化・大規模化が実現されなかったのかについて考察を行った。その本質的な原因として、日本の農業を担っている農家の大半を構成する零細（兼業）農家の転用期待による農地保有が存在し、その背景には政治力学が働いているということが明らかになった。次章では、このような結論を受けて、農業部門を成長産業へと飛躍させるための生産性向上政策を提言していきたい。

第3章 農地コンソル債を用いた 農地集約化（政策提言）

本稿の第1章では、日本の農業を担っている経済主体の多くが零細農家で構成されているために生産性が低いということ、第2章では、日本の農業は高い転用期待と低い農地保有コスト、および政治力学の存在によって、零細農家を維持させるような構造になっているということについて考察してきた。日本の農業は、このような構造により発展を妨げられてきたのである。そのため、零細農家の規模の経済性が働かないことに起因する農業部門の生産性の低さを解決したうえで、日本の農業が成長産業となっていくためには、さらに、大規模な設備投資や技術開発の促進、農業経営主体の組織化が積極的に行われる仕組みを作る必要がある。これらを実現するためには、株式会社のようなより大規模な経営主体による農業経営が不可欠である。とくに、技術革新については、日本の農業が他国に対して最も優位性を持ちうる要素であり、それは日本の農業を自立した成長産業へと飛躍させる可能性を秘めている。戦後、資源貧国であった日本がここまで成長したという歴史的事実を持ち出すまでもなく、日本の産業は、技術革新を起こすによって発展を遂げてきたのである。

本章では、農業の担い手を零細農家として維持する構造を変革し、零細農家から株式会社のような大規模経営主体に担い手を変えることで、農業部門の生産性を向上させていく政策を検討していく。

第1節 農業の新たな経営主体

（1）企業（株式会社）の参入による利点

零細農家が資金調達を行うには、銀行や信用組合などの金融機関からの融資を受ける必要がある。しかし、そのためには、金融機関に対して担保を差し出さなければならず、農家自身がリスクを負担する必要がある。零細農家による資金調達は難しい。これに対して、企業では、金融機関からの資金調達に加えて、債券や株式の発行による資金調達ができるため、零細農家と比較してリスク分散が可能となるため、資金調達も容易であるといえる。一般に、農業は、天候によって生産量が左右されやすいためリスクは高く、大規模な機械

化投資にはさらなるリスクが伴うため、リスク許容度の高い経営主体であることが望ましい。その点では、企業は農業の経営主体として適しているといえる。また、企業が経営主体となれば、零細農家では困難であったイノベーションや商品の差別化（ブランド化）のための研究開発、幅広いマーケティングの展開などが行われるようになり、日本の農業はいっそうの発展を目指していくことができるようになるだろう。

さらに、日本の人件費の高さは農業の国際競争力を低下させる大きな要因のひとつとなっているが、企業を農業の経営主体とすることで、組織化が進み、企業内部での適切な人員配置がなされることによって、分業（特化）という古典的な組織化の利益を享受することが可能となり、労働生産性の向上とコスト削減を促進することができる。これによって、人件費の高さをカバーすることができるものと考えられる。

（2）企業参入に対する批判の検討

以上のように、農業部門へ企業が参入することによる様々なメリットが存在する一方で、農業への企業参入に対して、「企業は投機的目的で土地を取得してしまうのではないか」、「地域と調和できるのか」、「環境適応的であるのか」、「食の安全は大丈夫なのか」と批判する声もあがっている。しかし、これらの問題点は、企業の持つ利潤拡大への合理的判断を検討することでその多くが解決されうる。

例えば、企業の農業参入は現在の日本の農作物の安全性を崩すと考えられているが、「食の安全」がとりわけ重要視されるわが国において、企業が安全性の確保を怠った場合、企業は安全性に対する消費者の信用を失い、企業の存続さえ危うくなる。このことは、最近の食品関連企業の不祥事問題からも見て取ることができる。本来、企業が利潤追求をするのであれば、このような危険を犯してまで安全を軽視することは考えにくい。むしろ、安全性を徹底することで企業は自社のブランド価値を高め、競合する輸入品に対しても対抗することができるようになるため、企業は率先して安全性を高めようとするインセンティブをもつだろう。これは、今日におけるCSR（企業の社会的責任）という考え方の広まりからも示すことができる。世界的に広く浸透しはじめているCSRは、環境や食糧不足など、社会が抱える諸問題に取り組む企業を社会が評価するというシステムである²⁴。アメリカでは、このような社会責任を果たす企業に対するCSRの評価に応じたSRI（社会責任投資）が行われており、その額は、280兆円以上にのぼるといわれている。また、日本では、半数以上の企業が社会貢献活動に関する基本方針を明確化しており、三割以上の企業が社会貢献専門部署を設置している。アメリカの例や、日本での最近のCSRの高まりを考慮すると、企業の安全性に対する取り組みに対する不安は過剰なものであると考えられる。さらにいえば、農家のみが農業生産を担っている日本の現状においても、産地やブランド、消費期限の偽装のほか、様々な不正行為が行われており、安全性の問題は必ずしも企業の生産活

²⁴CSR archives HP<<http://www.csrjapan.jp/index.html>>参照。

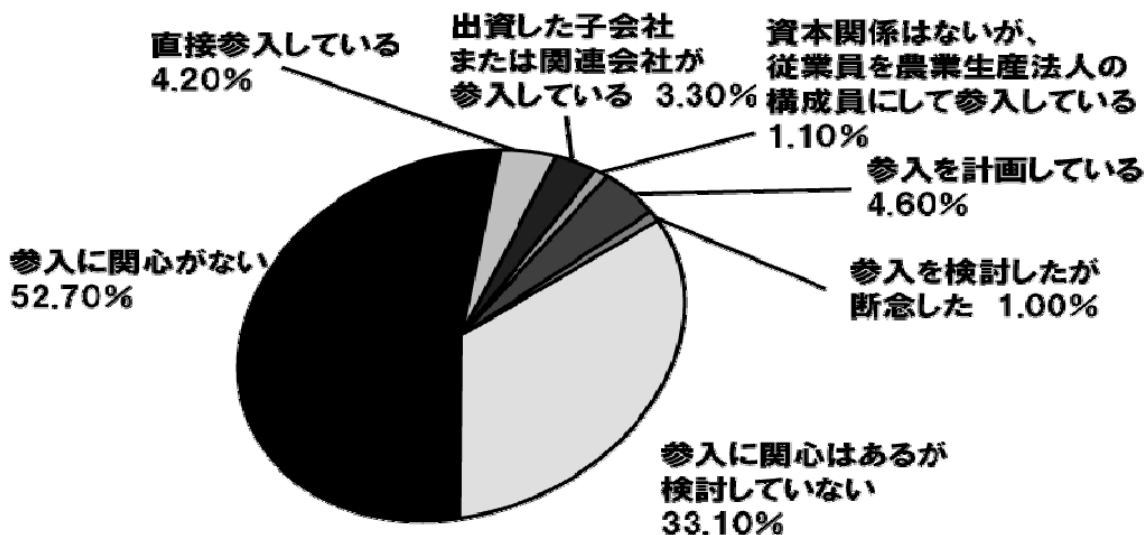
動にのみ限定されるものではない²⁵。

もうひとつ別の問題として、企業が投機目的で土地を取得してしまう可能性があるということが挙げられるが、2章で見てきたように、投機目的での土地の保有に関しては、経営主体が農家であっても広く行われている。つまり、企業であるから投機目的で土地の保有を行うという論理は成り立たない。投機目的での土地保有を規制するゾーニング制度は、経営主体が誰であっても、考慮される必要があり、企業の参入規制とは別に扱われなければならない問題である。

(3) 企業による農業への参入希望

食品関連企業に対するアンケートによれば、農業参入に関心がない企業が 52.7%である一方で、何らかのかたちで農業と関わることを希望する企業も半数近くに上っている（図表3-1）。質問の対象が食品関連企業であることを差し引いても、かなりの数の企業が農業への参入に興味を持っているといえる。また、日本経団連は、『日本経団連規制改革要望』の中で、「農業生産法人以外の株式会社等の法人による農地の取得・保有の容認」を政府に要望しており、このことから、農業への参入を望んでいる企業が一定数存在することが分かる。ところが、実際に農産物の生産に携わっている企業は少数である。それでは、なぜ企業は農業部門に参入しないのだろうか。次節で検討していくことにする。

図表3-1 食品関連企業における農業参入への関心



出所) 筑波君枝『最新農業の仕組みと動向がよく分かる本』(H18年)、P.193より引用。

第2節 企業参入の阻害要因

²⁵ これらの問題は、農業政策とは切り離して考える必要があり、別途、対策がなされなければならないだろう。

本節では、これまで、企業による農業への参入が、とくに大規模化が望まれる穀物生産において進んでこなかった要因として、法的規制と経済的理由の 2 つの面から検討していく。

(1) 農地法による企業の参入規制

農業への企業参入を阻んできた最も大きな要因として挙げられるのは、「農地法」による規制である。農地法においては、企業が農地を保有すること、とくに土地の所有権を持つことは、農地を耕す人がその土地を持つという「耕作者主義」の観点から認められてこなかった。農地の直接保有以外に農業へ参入する方法としては、利用権の取得による参入が認められているが、参入する際の制約が多いことから、企業がこの方法で農業生産を行って利益形成することは困難となっている。

このように農業部門への企業の参入を制限している根拠は、主に以下の 3 つである。まず第一に、企業が農地を取得した場合、その土地を「投機目的」に利用されてしまう恐れがあるという理由である。第二には、農業関係者以外に農業経営を認めた場合、企業が利潤のみを追求することで、環境に対して悪影響を与えるという危惧があるためである。最後に、企業が地域との調和を乱すのではないかという懸念があるためである。つまり、農地法は、依然として「耕作者主義」を貫き、その目的である「耕作者の地位の安定」にもとづいて「生産力の増進」を図ろうとしているのである。このことは、農業への企業参入を阻害する最も大きな要因の一つとなっている。

上述したように、政府は、原則として耕作者が農業生産活動を行うことが適切であるとしているが、最近では農地法を改正し、企業の参入を促進しようという動きがみられる。平成 13 年に、政府は、農業の衰退という現状を目の当たりにして、経営の多角化、経営・技術ノウハウの充実、優れた人材の確保を目的に、農地法における農業生産法人制度の大幅な改正を行った。同法の改正は、事業要件、構成員要件、役員要件について行われ、これにより株式会社による農地権利取得が認められた。しかし、農業生産法人が農業関係者以外の者に経営支配されないように株式の譲渡制限を参入要件とするなど制限は多く、依然として農地法の原則である耕作者主義を維持する形となっている。

(2) 進まない農地の確保

農林水産省のアンケート『食料・農業・農村白書 2007 年度版』によれば、農業への参入にあたって、42%の企業が希望にあった農地の確保に苦労している。上記の農地法における規制以外に、その原因はいったいどこにあるのだろうか。

a. 構造改革特区方式

これまで、耕作者主義の原則に基づく農地法により、農業への企業参入には限界があっ

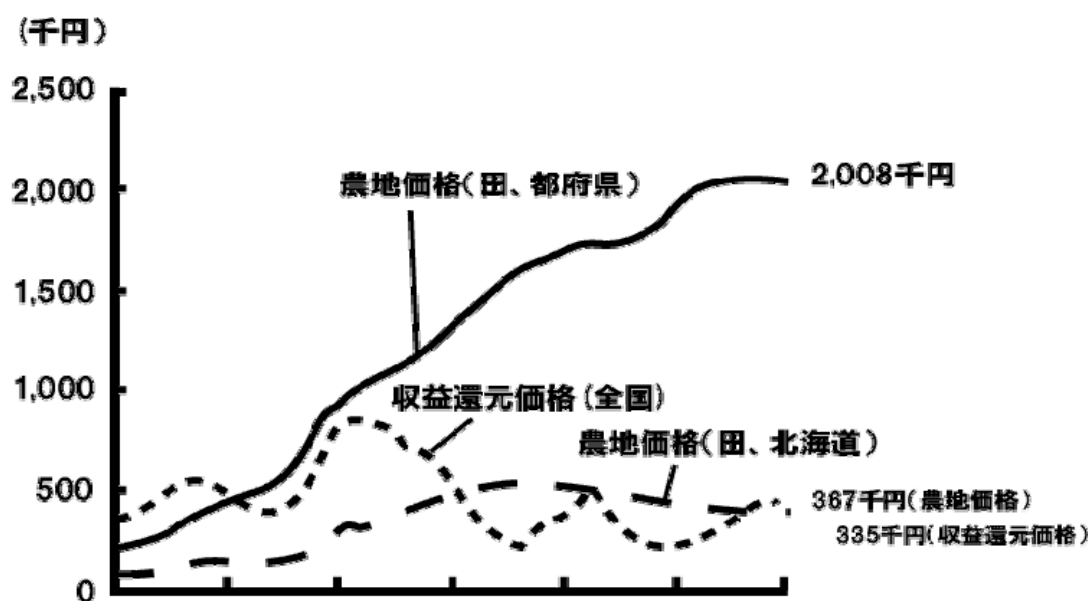
た。そのために作られたものが、以下のような「特区方式」である²⁶。

平成 14 年の構造改革特区²⁷法により、耕作放棄地が相当程度存在する特区内において、業務執行役員のうち 1 人以上の者が耕作または養畜の事業に常時従事する農業生産法人以外の法人が、地方公共団体等と事業の適正かつ円滑な実施を確保するための協定を結んだ場合に、農地法の特例として農地の借り入れができることが認められた²⁸。平成 17 年改正では、構造特区以外でも、耕作放棄地に限って利用権の貸借が可能となった。しかし、耕作放棄地は、水利が悪く、中山間地域にあるなど規模の経済性が働きにくい土地が多くを占めるため、企業としては使い勝手が悪く、参入するメリットが薄い。そのため、耕作放棄地という限定要件が外れない限り、依然として企業の参入は難しいままであろう。

b. 収益に見合わない土地価格

図表 3-2、3-3 に示されるように、現在、農地の価格およびリース料は、その土地を活用することで将来にわたって得られる収益力から計算される収益還元価格よりも大幅に値段が高くなっている。

図表 3-2 農地価格の比較



出所) HP「農地について」

URL : <http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/nougyoubukai/2kaisiryoun2-1.html> より作成。

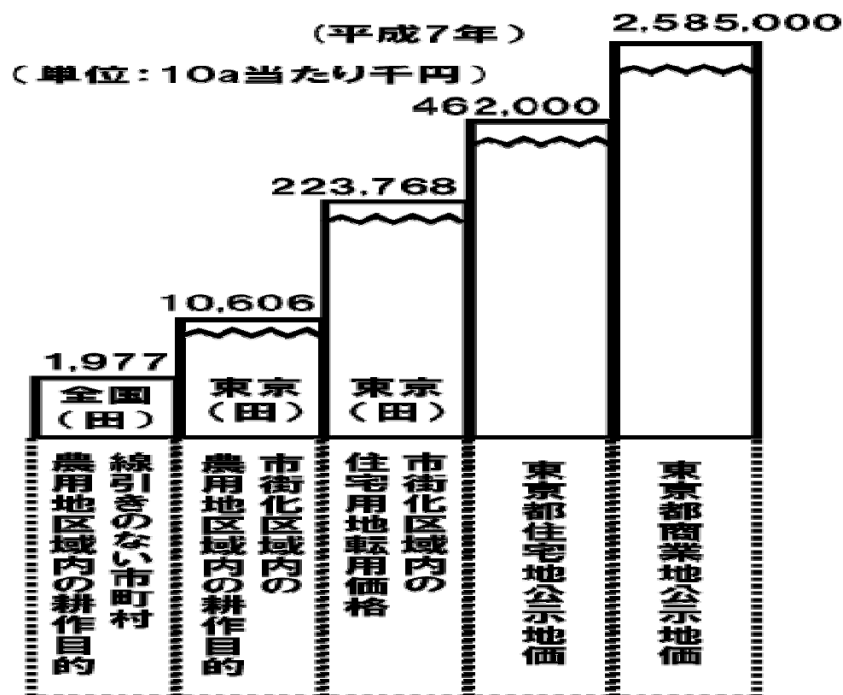
²⁶ 鹿児島市 HP「構造改革特区について」

<http://www.city.kagoshima.lg.jp/wwwkago.nsf/V_KA_M/A3AE9DDD3E92A1E4492571A80035D518>参照。

²⁷ 地方公共団体が地域活性化のために自発的に設置する区域を指す。認定された特区は、規制の特例措置の適用を受けた事業を実施することができる。

²⁸ 筑波君枝『最新農業の動向とカラクリがよ〜くわかる本』2006 参照。

図表3-3 農地価格とその他の土地の価格比



出所) 図表3-2と同掲書より引用。

このような事態が生じている原因は、2章で取り上げた農地の転用期待によるところが大きい。すなわち、農地法により保護されているため農地の保有コストが非常に安く済み、かつ商業地や公共事業用の土地などに転用した場合には、上述の農地としての収益還元価格の20~30倍という非常に高価な値段で農地を販売することができるということにある。このような転用期待により、農地は、その農地が農業生産によって生み出す価値を考慮した価格よりもはるかに高い価格でないと購入・賃借ができなくなっているため、企業は土地を手に入れて農業を行っても利益を上げることは難しくなっているためである。

第3節 政策提言の目的と実行可能性

これまで見てきたように、政府は農地の拡大政策を行おうとしてきたにもかかわらず、零細(兼業)農家が低い保有コストで農地を所有し続け、なおかつ高価な価格で農地を転売できる転用期待を持っていたために土地を農地としての適切な価格では手放さそうとしなかったことから、農地の拡大はほとんど実現しなかった。また、様々な規制により、効率化やイノベーションを通じて生産性を向上させるような企業組織の参入も進んでこなかった。

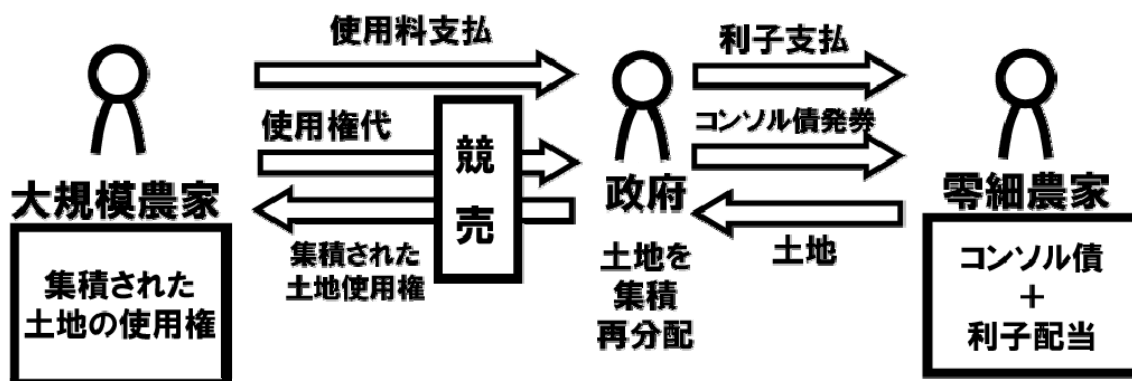
したがって、日本の農業部門の生産性を向上させ、自立した産業部門として成長させていくためには、農業生産によって利潤を上げるように組織化され、かつリスク分散も可能な企業による農業参入を促すとともに、農家の転用期待による農地保有に伴う土地取得の制約や、取得可能な土地が耕作放棄地など利益形成の困難な土地に限られているといった阻害要因を取り除かなければならない。すなわち、私たちの政策提言の目指すところは、既存の零細（兼業）農家の転用期待を消滅させる一方で、企業の農業部門への参入を促し、収益形成が可能となるように、規模の経済性が働くとともに農地としての適正価格で土地利用ができるような土地制度を作ることにあるのである。この政策目標を実現できれば、農地の流動性が高まり、農地の集約化・大規模化が進むこととなるだろう。

それと同時に考えなければならないことは、現在、国と地方を合わせた長期債務の累積残高が 1000 兆円を超えているわが国において、われわれが提言する政策を実行するための予算措置をどのようにして確保するか、という実行可能性の問題である。

われわれは、これら 3 つの点、つまり、農家の転用期待の削減、企業の農業参入の完全自由化、政府の財政制約を考慮して、次節において政策提言を行っていく必要がある。

第 4 節 政策提言：農地コンソル債を用いた農地集約化

図表 3-4 コンソル債による、農地集約と新たな担い手の関係図



(1) 政府による農地の所有権買い取り

これまで何度も言及してきたように、農地に対する転用期待が存在することで、農家は土地を農地としての適正価格で手放そうとはしなかった。そこで、われわれは、そのような転用期待そのものをなくすために、政府が零細（兼業）農家から土地の所有権を買い取る方法を検討した。われわれの提言する政策では、大規模農家や新規参入企業が農地を活用することができるようなシステムを構築することが目的であるため、所有権を買い取る土地は、経営規模が零細である農家の土地を対象とする。

そこで、まずは農業の損益分岐点以下にあるような 2ha 未満の農地をひとつの基準として買収していくことを考える（図表 3-5 参照）。農地の買収価格は、農業生産による収益還元法にもとづいて決定される。この収益還元法では、その農地を「農地として」使用した

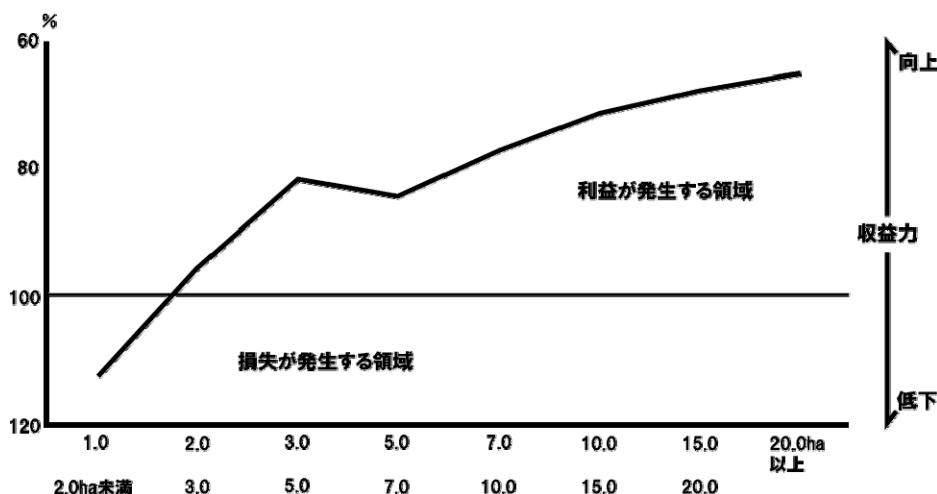
場合に生み出される将来の収益を考慮して土地の価格が決定される。また、将来的に農地の集約化・大規模化が進められ、農地としての価格上昇が予期される場合には、元の所有者がそうした農地価格上昇の恩恵を受け取れる仕組みにする²⁹。

また、いま現在の土地の所有権は農家にあるため強制的な買収はできないが、日本の農業部門の生産性向上という政策目的にしたがって、このような土地所有権の売買に応じない零細（兼業）農家に対する宅地並み課税を行うことで、農地の所有権買い取りを促進する。

当然のことながら、転用期待を含まない価格での農地所有権の買い取りに応じない農家への宅地並み課税に関しては強い反対があるだろう。しかし、農地の転用によって農家が獲得する所得は、本来、彼らが得られる正当な利益ではなく、したがって、転用期待を含む農地価格も適正とはいえないのである。そのため、農地の公共性や希少性の高さ、限られた資源の有効活用や農業の大規模化の必要性といった観点から、生産性の低いまま維持されている零細的な土地経営は見直されるべきであろう。

ただし、農地の所有権を手放す農家にとっても何らかの利益がなければ、政治力学を抑えてこの政策を推し進めることはできないということも事実である。したがって、所有権の移転に応じる場合には、対象農家は買収対価をコンソル債として受け取ることができることとする。コンソル債については、以下で言及するが、これにより農家の保有する土地所有権の移転に伴う反発を回避できるものと考えられる。

図表 3-5 農業生産の損益分岐点



(出所) 『食料・農業・農村白書』(H19年)、P99より作成。

(2) 農地コンソル債の発行

政府が零細（兼業）農家の保有する農地の所有権を購入するためには、多額の資金が必

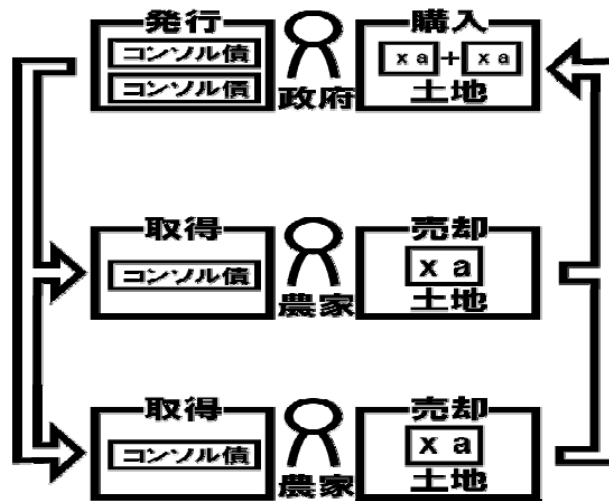
²⁹ ただし、ここでの農地価格上昇は、これまでの転用期待に伴う農地価格上昇とは全く異なる点に注意が必要である。

要となる。しかし、先にも述べたように、現在の日本の財政にはそのような余裕がなく、これ以上財政を圧迫するような政策は実行できないと考えられる。そこで、われわれは農地の所有権を政府に手渡すことへの対価として、現金を支払うのではなく、コンソル債の発行により決済を行うことを提案する（図表3-6参照）。コンソル債とは、過去にイギリスで発行された例がある債券で、償還期限が設定されておらず永久に一定額の利子が支払われる国債である。

つまり、政府は受け取った農地の対価として、農地の所有権を手放した農家に対して同じ額面のコンソル債を発行するのである。このときの農地価格は、農地の集約化・規模拡大に伴う地価の上昇に伴う利益も含まれるものとする。利子率に関しては、市場に流通している長期国債に対応させておおよそ年利1%とし、将来の物価上昇による利子の減価を防ぐための物価スライド（インデックス化）も取り入れておく。また、コンソル債の市場での売買を自由化することによって、短期的な利益を得ることも可能とする。このようにして、対象農家は、現金での農地所有権の売却益は得られないが、農地の価値と同額である資産としてのコンソル債を保有することで永久利払いを受け取ることが可能になるのである。これは、高齢となった農業従事者の老後の生活を保障する金融資産としても機能することになるだろう。

現在の農作物の自由化の流れは、生産性の低い零細（兼業）農家にとって経営自体厳しいものである。そして、これまでもすでに大幅に減少し、今後も減少が見込まれる公共投資によって転売期待は徐々に低下していく一方で、コンソル債が将来にわたって永久に利払いを受け取ることができることを考えると、農家の土地所有権の移転に伴う反発を回避することができるはずである。

図表 3-6 政府による土地収用の流れ



※xa=売却農地の面積

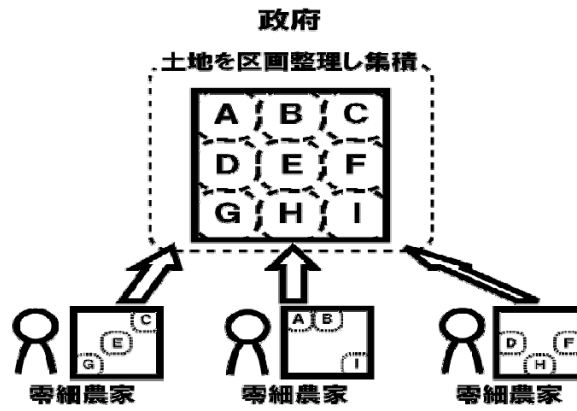
(3) 国有農地の使用権の活用

次の段階として、政府は、コンソル債と引き換えに取得した農地を区画整理し、その農地の使用権を新たな農業の担い手に手渡すことで農営規模の拡大を進めていく（図表 3-7 参照）。政府は、国有農地に対して農地使用権利証を発行し、「農地使用権」という権利を創出するのである。このような農地使用権とは、農業生産目的をもつ经营主体に国家の所有する農地を貸与し、農業生産に活用して収益形成を可能にさせる権利である。具体的には、政府はこの農地使用権をオークションにかけ、最高入札価格を提示したものに売却し、国有農地を新たな担い手に賃貸する。こうしたオークション制度によって、自己資本力・資本調達能力をもち、その土地を農地として最も有効に活用できる经营主体が国有農地の使用権を手に入れる可能性が高くなる。つまり、株式会社などの競争企業へと担い手の転換が起こることが期待されるのである。

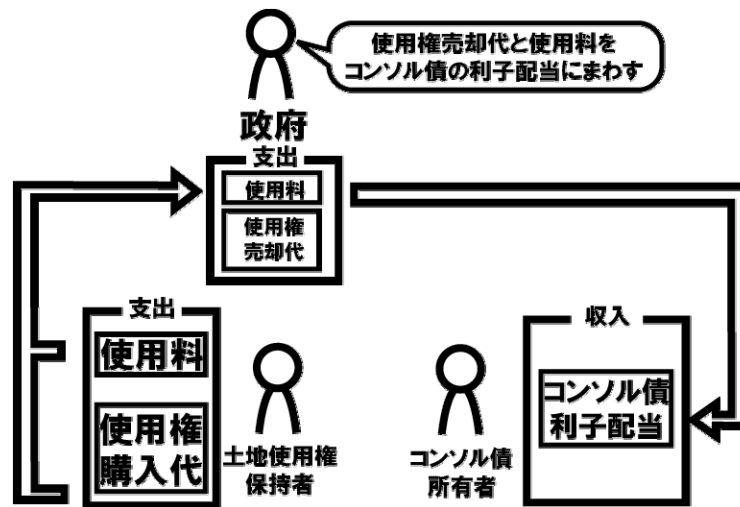
さらに、国有農地使用権を保持するものは、使用権取得時から、賃借の対価として一定額の使用料を政府に納めなければならないものとする。このようにすることで、政府は巨額の資金を手元に用意することなく、財政への負担を最小限に抑えながら、国有農地使用権のオークション販売による利益と国有農地使用料を回収できるようになり、これらの収益をコンソル債の配当にあてていくことが可能となるのである（図表 3-8 参照）。

また、国有農地使用権の仕組みとして、使用権を保有する生産者が当該農地での農業生産から退出したい場合には、農地使用権の自由な売買によってそれが可能となる。これらを実現する前提としては、政府は農地情報の管理、例えば過去にその農地からとれた作物の収量などを明らかにする必要があるかもしれない。

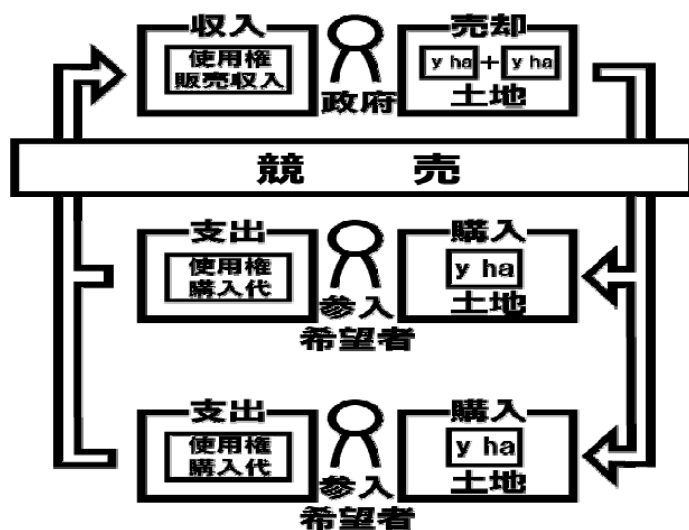
図表 3-7 政府による土地集積の流れ



図表 3-8 利子配当の仕組み



図表 3-9 土地権利売買の仕組み



第5節 政策実行による利点

上述したように、コンソル債の発行による農地所有権の国有化は、現在の農地保有者の利益を考慮しつつ、農地の流動化を促すことによって農地の集約化・大規模化が進むとともに、企業参入を促すことで農業部門の生産性は上昇するものと期待される。ここでは、最後に、われわれの提言する政策を実行することで得られる様々な利益について言及しておきたい。

(1) 政策実現の利益

われわれの提言する政策により、次なる農業の担い手に与えられる第一の利益は、いまままで転用期待を考慮していたために農業生産に見合わない高い価格でしか取引されていなかった農地を、農業生産を行うによってのみえられる収益を考慮した土地の価格、それも所有権を除いた安い価格で購入することができるようになることである。さらに、政府がある程度農地を集約させた上で使用権を販売するため、これまで困難であった農業生産に適した大規模な土地を手に入れることができるようになる。これにより、企業は農業生産を通じた収益形成が可能となり、農業という産業部門への入り口が開けることとなる。

第二の利益は、事務管理の省力化、ならびにコスト削減が図られることである。一般に企業が土地・建物などの物件を所有した場合、固定資産の管理を行わなければならない。具体的には、減価償却費の計算、固定資産税の申告などが必要となる。他方で、使用権購入の場合、担い手が行う事務処理は、毎月の使用料の支払い事務だけなので、事務管理の省力化を図ることができる。さらに、農地自体を国が所有しているため、固定資産税や相続

税そのものを課されることがなく、大幅な生産コストの削減が図れる。

第三の利益としては、国有農地の使用料は毎年均等かつ定額で支払われるため、土地関連コストの把握が容易であることがあげられる。また、第四の利益としては、使用権を保持するものが農業から退出する場合、使用権を自由に販売することができるため、競争力のない経営主体の退出を促すとともに、事業の陳腐化にも弾力的に対応できることである。場合によって、もはや農地として機能しない土地が生じたときなどは、住宅地や商業地、あるいは公共事業などへ転用することで、国土の有効な活用にもつなげることができるだろう。

(2) 日本経済全体への恩恵

農地の所有権の国有化に伴う使用権市場の確立は、日本農業の真の構造改革をもたらすだろう。つまり、日本における農業の生産主体が、零細（兼業）農家から経営能力の高い組織、大規模農家へとシフトするのである。そして、農業部門に競争原理が生まれ、競争力のある農家や企業が限られた農地を最大限有効に活用し、農業は自立した産業部門として成長することになる。その結果、これまで政府が零細（兼業）農家に支払い続けてきた非生産的な補助金の削減や日本の消費者が負担してきた目に見えない農業保護のコスト削減が可能となる。さらに、日本農業の国際競争力の向上は、FTAやEPAの締結を円滑化し、日本は世界の貿易自由化の流れをリードしつつ、自由貿易の恩恵を享受できるようになるのである。

おわりに

ひとたび農業から視線を外せば、どの産業産業部門においても数多くの企業による激しい競争がなされている。それにもかかわらず、農業は他の産業とは異なると主張する人がおり、経済問題としてではなく、伝統や環境などの多面的機能という価値観の問題、あるいは安全保障問題として議論され、農業は手厚い保護を受け続けている³⁰。しかし、彼らの主張は、自立した産業部門としての日本の農業を否定するものではないだろうか。

もし仮に、彼らの主張が正しかったとしても、われわれはそれらが無制限に受け入れるわけにはいかない。すでに日本国民は、日本の農業を保護するために、消費者としての負担と納税者としての負担という「二重の負担」を目に見えない巨額のコストとして支払い続けているのである。そのようなコストを伴った農業保護政策の結果、日本の農業は強化されたかといえば、現実にはそのようになっていない。本稿においてみてきたように、それとは反対に、農業従事者を甘やかし、さらなる衰退へと導いているのである。このことを決して無視してはならない。このような現状を前にしたとき、われわれは農業保護のコストとベネフィットを明示的に比較することで過去の政策に対する評価を行うことのみならず、それ以外に農業部門の生産性向上政策はなかったのかどうか、将来にわたって農業を成長産業とすることはできないのかどうか問わなければならない。必要なことは、農業が抱える問題本質を明らかにし、適切な政策を実行することなのである。

農業予算と農業の総産出量などをみる限り、農業保護のコストは大きすぎるものであり、経済問題として考えたときには、現在までの農業政策に経済合理性や妥当性を見出すことはできない。そこでわれわれは、本稿において、農業が高い生産性を備え、産業部門として自立するにはどうしたらよいかを考えてきた。

本稿で分析したように、日本の農業が抱えている問題点は、低い農地保有コストと高い転用期待、および政治力学の存在に起因する零細（兼業）農家の維持である。そして、そのような数多くの零細（兼業）農家が、日本の農業の弱さとなっている。しかしながら、視点を変えてみるならば、零細（兼業）農家が数多く存在する現在の状況は、まだまだ農業には改善の余地が多く存在するということであり、そこにわれわれは日本農業の可能性をみることができるのである。この問題が解決されることで、日本の農業は飛躍的に発展

³⁰保護の一例として、最近、米価下落に伴って自民党本部の玄関ロビーに押し寄せたJA関係者を背に、政府・与党は追加的な米の買入れを決定したことがあげられる。（平成19年10月26日）「これにより、政府備蓄米は100万トンを超え、国の財政支出は昨年比200億円増の800億円となった」
<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20071027-00000075-san-pol>より引用。

することが可能となるだろう。

零細（兼業）農家の抱える問題点を解消するためには、規模の拡大と企業参入、市場原理の導入が必要である。また、そのためには転用期待そのものをなくさなくてはならない。それらの問題点を解決するのが、「農地の所有権を国有化することで転用期待をなくす」というわれわれの政策提言である。巨額の累積赤字を抱える日本政府による農地の国有化は、一見すると実現可能性を疑わせるものである。しかし、コンソル債を応用することによって、この課題は解決可能となる。そして、国有農地の使用权市場の確立により、真に競争力のある生産者が経営主体となり、衰退している現在の日本農業を近代産業化するとともに成長産業として大きな前進を果たすのである。

まず、日本の農業が国際競争力をつけることによって、各国との FTA や EPA の締結が促進され、WTO の自由化交渉もよりスムーズに行うことができる。それにより、日本の消費者が被っていた社会的厚生損失の改善ももたらされる。このとき、農業における食品価格の低下というだけでなく、他産業の貿易自由化の恩恵も享受できることには留意する必要がある。

国際的な視点で見れば、日本の農業が発展するという事は、似たような農業の問題を抱えるアジアの農業にとっても魅力的なことである。日本の農業の発展は他国へ技術伝播を生じさせ、アジア全体での農業部門の競争力を強化していく。その結果、今後課題になっていくであろう国境を越えた地域間での食糧安全保障の確立にも大きな助力となるはずである。

さらに、競争力をつけた日本の農業は、市場を海外に拡大する可能性も多くある。BRICS の著しい成長やバイオエネルギーの出現で世界全体の食料に対する需要は高まっているため、企業が農業部門で成功する条件はそろっているといえる。

戦後から一貫して、今日に至るまで農業の保護政策が行われてきた。しかし、そのような保護は、世界的な貿易自由化の流れの中で、もはや維持することは困難な状況となってきた。30 年ほど前から叫ばれてきた「企業参入」と「農地拡大」であるが、いまこそ“農家の保護”という問題の先送りはやめ、本当の転換を推し進めるときなのである。農業従事者の高齢化を考えれば、そのために残された時間はそれほど多くない。

われわれの提言した政策には、多くの問題点や未熟な点があることは承知しており、また、現実の農業政策の場においては、農業に携わる様々な人々の利害関係が混在し実行困難な状況となることも十分に考えられる。しかしながら、日本の農業の真なる発展として「成長産業化」を願って行ってきた、このような ISFJ を通じた試みが、政治力学に押しつぶされるのではなく、何らかの形で現実の日本の農業政策の形成に役立つことを信じて本稿のまとめとしたい。

参考文献・データ出展

《参考文献》

- 宇佐美繁『日本の農業～その構造変動』 農林統計協会 1997
- 荘開津典夫『農業経済学』 岩波テキストブックス 2003
- 奥野正寛 本間正義『農業問題の経済分析』 日本経済新聞社 1998
- 甲斐道太郎編『都市拡大と土地問題—バブル崩壊下の農地法制』 日本評論社 1993
- 香川文庸『農作業料金の経済分析—稲作農作業受委託の展開と協定料金の水準』 農林統計協会 2003
- 梶井功『日本農業—分析と提言〈前編〉』 筑波書房 2003
- 梶井功『日本農業—分析と提言〈後編〉』 筑波書房 2003
- 北出俊昭『日本農政の50年—食料政策の検証』 日本経済評論社 2001
- 神門善久『農地規制・農地税制の問題点と改善方向』 政策構想フォーラム 1994
- 神門善久『日本の食と農 危機の本質』 NTT出版 2006
- 国政情報センター出版局『一目でわかる農地法改正 Q&A編』 2001
- 柴田明夫『食糧争奪—日本の食が世界から取り残される日』 日本経済新聞出版社 2007
- 炭本昌哉『市場経済の中の日本農業』 農林統計協会 2004年
- 全国農業経営コンサルタント協議会『農業ビジネス参入・経営ガイドブック』 清文社 2006
- 武井昭『現代の農業経営と技術』 農林統計協会 1993
- 田代洋一『農業問題入門』 大月書店 2003
- 田代洋一『日本に農業は生き残れるか—新基本法に問う』 大月書店 2001
- 田村次朗『WTOガイドブック』 弘文堂 2006
- 筑波君枝『最新の農業の動向とからくりがよーく分かる本』 秀和システム 2006
- 日本税理士会連合会編・甲斐 公補『新・農地課税マニュアル』 六法出版社 1997
- 農業振興地域制度研究会編『農業振興地域の整備に関する法律の解説』 大成出版社 2001
- 農林水産省『食料・農業・農村白書』 2007
- 農林水産小統計情報部『国際農林水産統計』 2003
- 農林水産小統計統計部『第81次農林水産省統計表』 2007
- 宮崎直己『設例農地法入門』 新日本法規出版 2006
- 八木宏典『現代日本の農業ビジネス—時代を先導する経営』 農林統計協会 2004
- 矢野恒太記念会『世界国政図絵』 2007

山口四十三『新しい農業経済論』 有斐閣 1994

山下和久『関税引下げと食糧自給率向上を両立させる農政改革』 独立行政法人経済産業研究所

《データ出典》

- ・ 農水省ホームページ <http://www.maff.go.jp/>
- ・ 農地について (2007年 10月アクセス)
<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/nougyoubukai/2kaisiryou/n2-1.html>
- ・ 日本経団連ホームページ (2007年 10月アクセス)
<<http://www.keidanren.or.jp/indexj.html>>
- ・ CSR Achieves
<<http://www.csrjapan.jp/index.html>>