ＩＳＦＪ２０１０　政策フォーラム発表論文

農地利用を促進する制度改革

～農地情報の登録制度～

千葉大学　大石亜希子研究会　農業分科会

松原宗士・八角飛雄馬・出海幹定・野上綾香・岩崎梓

２０１０年１２月

政策フォーラム発表論文

農地利用を促進する制度改革

～農地情報の登録制度～

２０１０年１２月

要約

本稿では、農地利用を促進する制度改革について提言する。現在日本で行われている農業政策において農地に関する政策は最近から行われ始めたものが多い。特に農業以外の産業からの新規参入を促す制度改革は大きく注目されているが、改革の内容に関してはまだ問題点が多く、効果があまり見られていない。そこでこの論文では、現在実施されている農地政策の問題点を改善し、農業への新規参入がよりしやすい農地制度について検討する。

第 1 章では第 1 節にて日本の農業が抱える問題を説明し、それに対する政府による政策を紹介、第 2 節にて農業への新規参入についての国内における政策や取り組み、国外での政策を紹介した上で、現制度での問題点を指摘している。他には先行研究の紹介、本稿の位置づけをしている。

第 2 章では高齢者の就農希望者比率を独立変数、耕作放棄地率を従属変数とした回帰分析を行い、就農希望者比率と耕作放棄地率がどのくらい相関しているのかを分析・実証している。

第 3 章では、第 2 章までの議論・考察を踏まえて、農地利用に関する政策を提言している。提言する政策の内容は以下の通りである。

農地使用状況の報告とその情報の登録の義務化

この政策では、農地を使用する人または企業が各農業委員会や市町村に、農地の使用状況を報告し、その使用情報を登録することを義務化させる。これにより、農業への参入を希望する人・企業に、使用されていない農地の情報を多く提供でき、また政府・行政も農地の使用状況を把握でき、それに応じた施策を考案・実行することが可能となる。

目次

はじめに

第１章　現状分析・問題意識

第１節　日本農業の現状
第２節　農業への新規参入
（２．１）日本の農業と農地の主な特徴
（２．２）政府による農業・農地政策
（２．３）農外から農業への参入の特徴
（２・４）行政・地方公共団体による農業・農地政策
（２・５）諸外国での農業・農地政策
第３節　問題意識
第４節　先行研究
（４．１）先行研究の紹介
（４．２）本稿の位置づけ

第２章　分析

第３章　政策提言

第１節　政策提言
第２節　政策提言によるメリット
第３節　政策提言の課題
第４節　政策提言に向けて

先行論文・参考文献・データ出典

＜先行研究＞
宇高雄志・玉井創(2001)『遊休農地の発生状況と有効利用方策の検討』
盛田清秀(2008)　『農地制度改革の課題－本当の改革とはどのようなものか、その根拠と具体策を考える－』NIRA モノグラフシリーズ
浜田浩児・大塚崇史(2010)「高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査」
＜参考文献＞
渋谷往男(2009)『戦略的農業経営』日本経済新聞出版社
山下一仁(2010)『企業の知恵で農業改革に挑む！』ダイヤモンド社
神門善久(2006)『日本の食と農 危機の本質』NTT出版
大泉一貫(2009)『日本の農業は成長産業に変えられる』洋泉社
＜データ出典＞
農林水産省
http://www.maff.go.jp/
農林業センサスHP
http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/

行政独立法人 労働政策研究・研修機構
http://www.jil.go.jp/

論文情報ナビゲータ NII
http://ci.nii.ac.jp/

はじめに

現在、日本の農業では生産量減少・生産物価格低下による農業総産出額の減少や農業従事者の高齢化・人口不足による後継者の不在、といった状況に面している。それらの問題と関連して、農用地における耕作放棄地の面積の割合が増加している。これらの問題に対し、政府は計 3 回の農地法改正や税制改正によって、株式会社の農業参入の許可や耕作者主義の廃止、農地の利用権(賃借権)の原則自由化、相続税納税猶予制度の見直し、農業者戸別所得補償制度の実施(予定)、等の政策を講じてきた。また行政、地方公共団体も現在使用されていない農地情報の収集やそれらの土地の売買・賃借の仲介、農業各種支援制度を各々行ってきた。

事実、農業へ参入する株式会社の増加など政策の効果は表れた。しかし農地取得の難しさがあり、農地を全く持っていない人や企業の農業への参入は未だに難しい。また各地で独自に行われている農業・農地政策も内容によって、効果や実績に大きな差があるのが現状である。

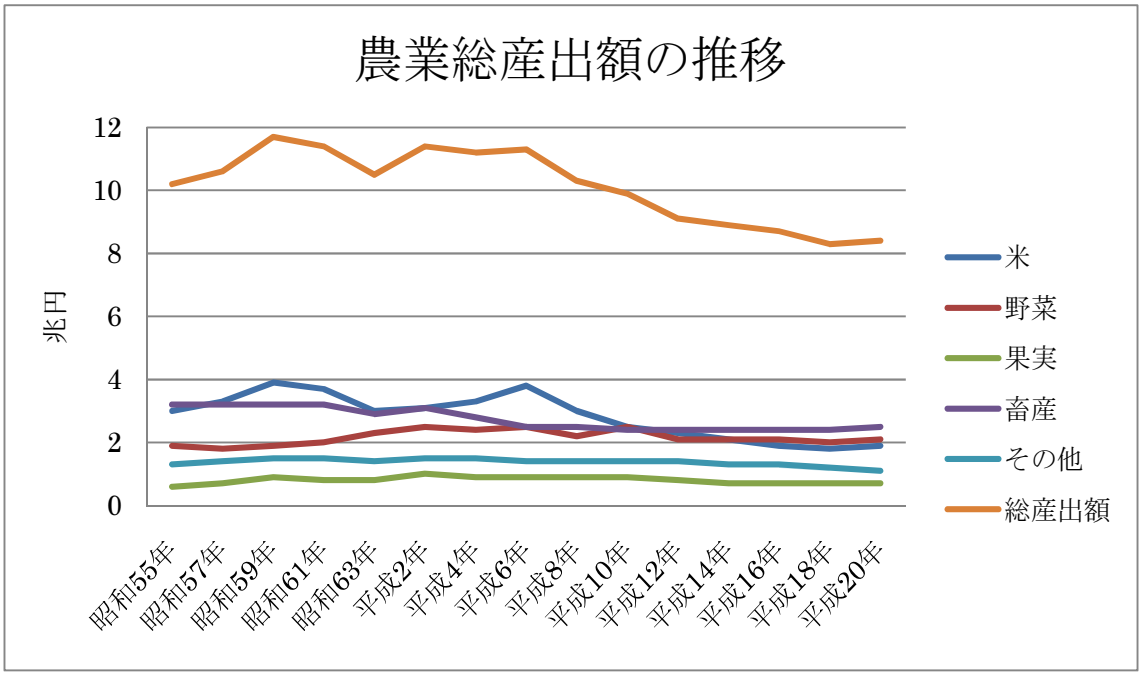
本稿では現状を改善するため、農地利用を促進させる制度改革について考察する。全国の使用されていない農地の情報を集めている「農地情報提供システム」(全国農業会議所運営)など、現在行政、各農業委員会が行っている農地紹介の施策を活用すべく、農地利用に関する制度を提言する。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 日本農業の現状

農林水産省の「農業白書」によれば、日本の農業総産出額は生産量の減少や価格の低下等により、昭和 59 年の 11 兆 7 千億円をピークとして、農業純生産（農業所得に当たるもの）が最大となった平成 2 年には 11 兆 5 千億円、平成 12 年には 9 兆 1 千億円と減少を続け、平成 20 年には 8 兆 5 千億円となった。品目別にみると、畜産 2.6 兆円（農業総産出額に占める割合 30.5%）、野菜 2.1 兆円(同 24.9%)、米 1.9 兆円(同 22.4%)、果実 0.7 兆円(同 8.7%)の順となっている。(図 1-1)

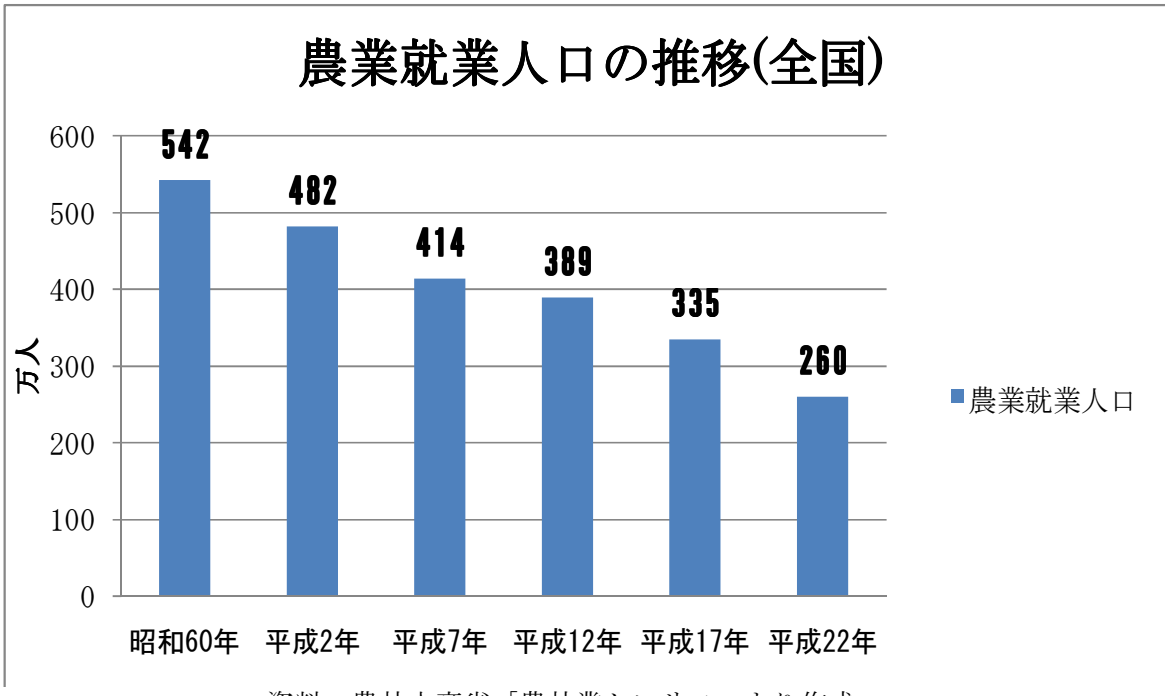
図 1-1　日本の農業総産出額の推移



資料：農林水産省「生産農業所得統計」　より作成

注：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、加工農産物の計

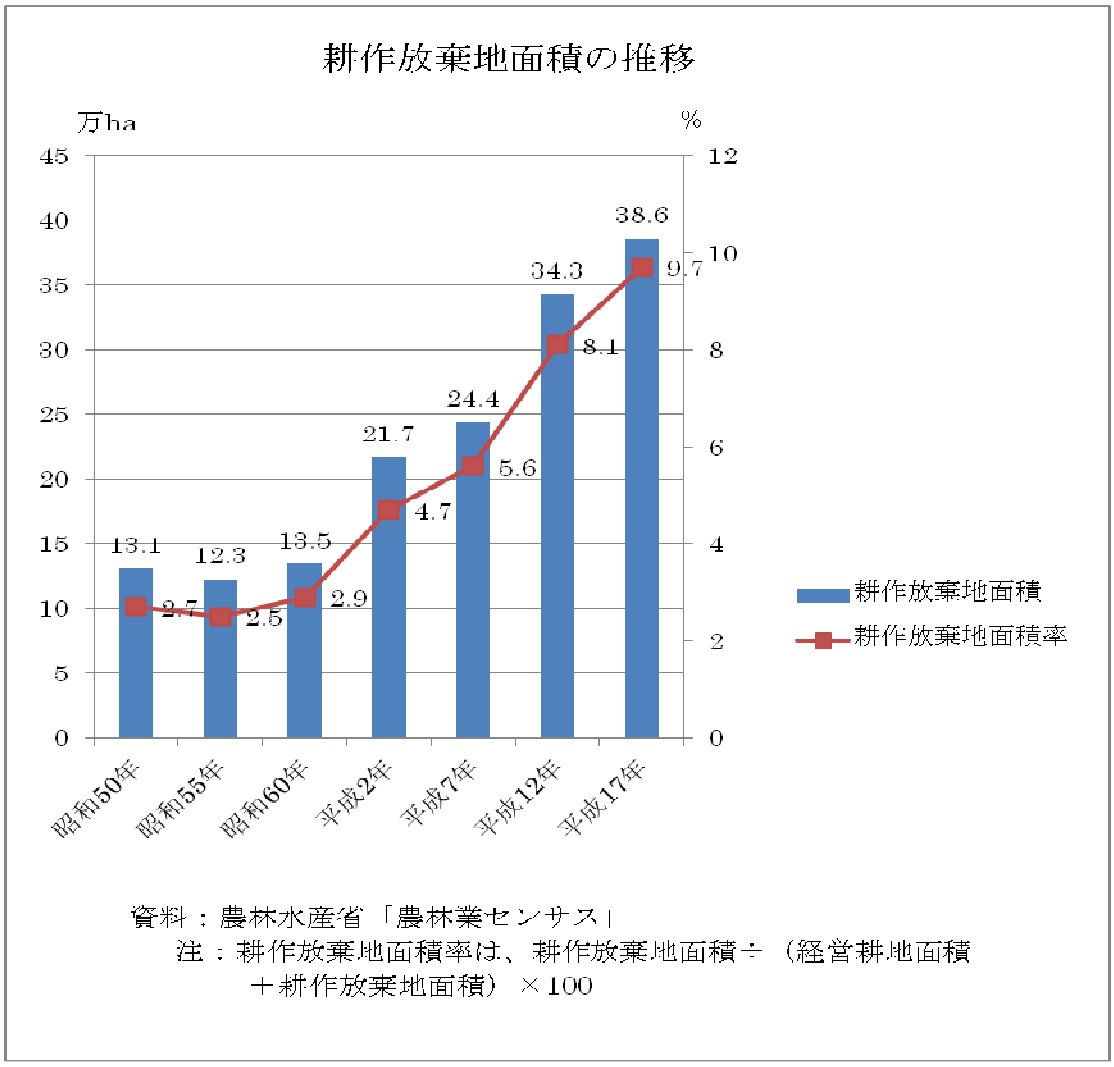
図 1-2　農業就業人口の推移(全国)



資料：農林水産省「農林業センサス」より作成

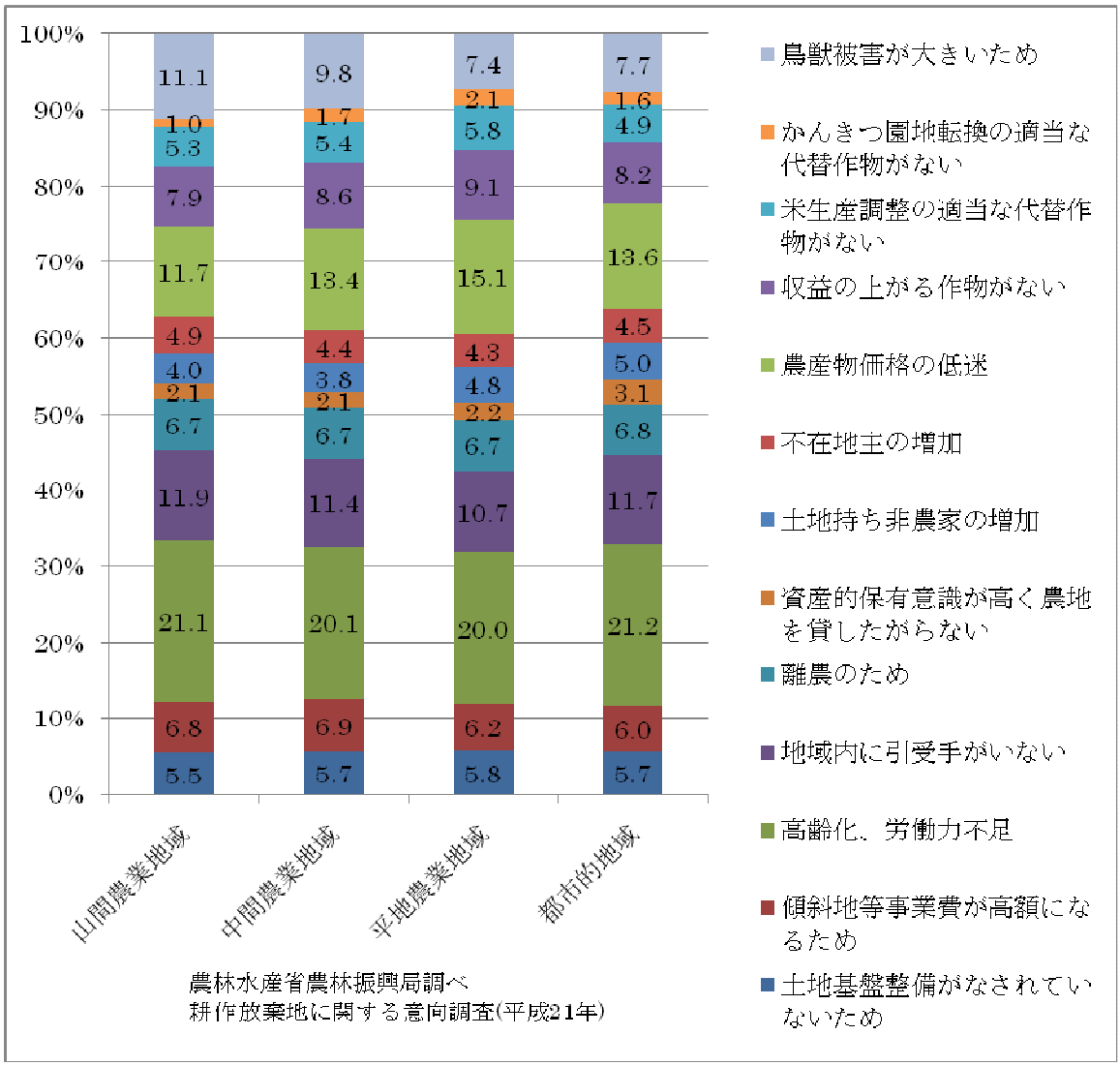
次の問題点として挙げられることは農業従事者の人口減少・高齢化である。労働力については農林水産省の「農林業センサス」によれば、我が国の農業就業人口は年々減っており、現在では 260 万人で 5 年前の平成 17 年に比べて 75 万人(22.5%）減少した。（図 1-2）また高齢化社会の進行に伴い、農業就業人口の平均年齢は年々上昇し、2010 年現在で 65.8 歳となっている。さらに農家の子弟であっても農外に就業している人は、若い人ほど農業から遠ざかる傾向にある。このため農業を営む家庭に働き盛りの若年層がいないことが多く、農業生産の縮小、農地の維持管理の困難、後継者不在による農業廃業・農地の耕作放棄という問題につながっている。

図 1-3　全国の耕作放棄地面積の推移



このような問題を受けて前述のとおり農地の耕作放棄が増加している。図 1-3 では耕作放棄地面積の推移を表している。平成 17 年の時点で耕作放棄地面積は 38.6 万 ha となっており、10 年前の平成 7 年と比較すると 14.2 万 ha も増加している。さらに耕作放棄地面積が最も少なかった昭和 55 年のデータと比較すると 3 倍以上に達しており、日本における耕作放棄が急増していることがわかる。耕地面積に関しても 1960 年代から継続的に減少しており、現在全国の耕地面積(田畑計)は 460 万 9 千 ha で、宅地等への転用、耕作放棄等のかい廃があったことから前年と比較して 1 万 9 千 ha(0.4%)減少した。このうち田は 250 万 6 千 ha、畑は 210 万 3 千 ha で、前年に比べるとそれぞれ 1 万 ha(0.4%)、9 千 ha(0.4%)減少した。(農林水産省「平成 21 年耕地面積(7 月 15 日現在)」）それに伴い、耕地利用率も低下を続けている。農林水産省農林振興局の調査(図 1-4)によると、耕作放棄地が発生する原因の第 1 位は「(農業従事者の）高齢化・労働力不足」が挙げられており、2 位は「農産物価格の低下」、3 位は「地域内に引受手がいない」となっている。またその他の要因に関しては地域の違いによって大きな差異がないことから、耕作放棄地の発生要因は地域差を越えて一般化しているということができる。

図 1-4　耕作放棄の発生要因



以上のような問題が発生していることを受けて、農業への参入を促すための規制緩和が政府の主な対策の1つとなっている。平成12年(2000年)の農地法改正で株式会社形態の農業生産法人が認められた(譲渡制限あり)。意欲ある担い手に施策を集中させようという考え方のもと、平成19年度(2007年)から農地政策改革が検討され、翌平成20年(2008年)に農業生産・経営のための農地の確保、貸借を通じた農地の有効利用、農地税制の見直し、を目的とした農地改革プランが策定された。それに基づき平成21年(2009年)、農地法が改正され、農地の利用権(賃借権)の原則自由化、農地の転用規制強化による優良農地の確保が盛り込まれた。また他の政策としては、民主党が平成21年(2009年)の衆議院選挙のマニフェストに盛り込んだ農業者戸別所得補償制度(平成23年度実施予定、一部平成22年から先行導入)が最近では知られている。この制度は主要生産物(米、麦、大豆など)の生産を行う販売農業者(集落営農を含む)に対して、生産に要した費用(全国平均)と販売価格(全国平均)の差額を交付金として交付する、というものである。この制度はEU諸国やアメリカで広く実施されているという実績があり、それを受けての政策と思われる。

第2節 農業への新規参入

(2.1) 日本の農業と農地の主な特徴

前節で政府の農業への新規参入を促すための政策を行っているとしたが、これは高度経済成長以降、日本の産業構造が大きく変わり、農村の若年層の都市部流出による農業者の高齢化や後継者の不足、農地面積の減少による農業生産の縮小、食料自給率の低下などといった問題が発生したことに起因する。このような事態を受けて農業全体としての動きとしては農耕機械の導入や作物の品種改良など生産効率を上げる努力を行ってきた。しかし日本は他の先進諸国と比較すると、労働集約型農業という特徴を持っている。

	農業就業人口 A	国土面積 B	可住地面積 C	農用地面積 D	C/B %	D/A a/人	A/D 人/a
日本	375.1	3778	1183	500	31	1.3	0.75
フランス	98.7	5515	4000	2962	73	29.9	0.03
ドイツ	90.2	3570	2420	1697	68	18.9	0.05

※1 A/D は各国の農業就業人口を農用地面積で割った数値
(1a 当たりの就農人数)
※2 農業就業人口、農用地面積は 2002 年、その他のデータは 2001 年のもの
人口は「万人」、面積は全て「万 ha」
出典：農林水産省「平成 16 年農地制度について」
農林水産省農林振興局「海外における地域資源保全及び保全施策実態調査報告書」

上のデータ(表2-1)からわかる通り、日本は国土面積に対する可住地面積や農用地面積が少ない。また1a当たりの就農人数がフランスは0.03、ドイツは0.05なのに対して、日本は0.75と1つの農地で多くの人数が働いている。このように日本の農業は他の先進諸国の農業と比較すると、一人当たりの生産性が低く、生産効率が悪い。日本の国土は急峻な地形が多く、農業を行うのに適さない、または農耕機械が入れない土地での農業経営が各地で多い、という事情は考慮すべきだが、各地の土地の基盤整備が比較的進んでいる現在でも労働集約的農業であるという状況は、生産効率が低いと見ることができる。

(2.2) 政府による農業・農地政策

政府は、平成11年（1999年）に「農業基本法」(以下「旧基本法」とする)をほぼ40年ぶりに見直し、「食料・農業・農村基本法」(以下「新基本法」とする)を制定した。旧基本法は第二次大戦後、農業と他産業との間の生産性と、従事者の生活水準の格差是正を目指して制定され、「選択的拡大」(畜産、果実等需要が拡大するような作目を選択し、その生産を拡大すること)などの生産対策、価格・流通対策、構造対策を講じてきた。これに対し新基本法では農業、農村に期待される「食料の安定供給の確保」と「多面的機能」、その基盤となる「農業の持続的な発展」と「農村の振興」の計4つを基本理念として、それぞれの分野において実行するべき政策体系が明らかにされている。これに基づき、農業分野では多様な担い手の確保・育成を行っていくため、平成13年(2001年)から現在までに計3回農地法が改正された。平成13年(2001年)3月の農地法改正では、それまで農地法で掲げられていた自作農・耕作者主義(農家が農地を所有するのが最も望ましいとした考え)の立場から参入を拒否されていた株式会社が農業法人の一形態として導入され参入を認められた(但し譲渡制限付き)。次の農地法改正は平成15年(2003年)4月に行われ、構造改革特区において、一般の株式会社でも農地賃貸借(リース)方式による農業生産等が認められるようになった。そして平成21年（2009年）に行われた農地法改正では平成20年(2008年)に策定された農地改革プランに基づ

き、農地の利用権(賃借権)の原則自由化、農地の転用規制強化による優良農地の確保が盛り込まれ、さらに農地の売買・賃借を阻んでいた考えの耕作者主義が廃止された。
税制に関しても同じく平成21年の税制改正で、農地の相続税の納税猶予制度(相続人が被相続人から農地を相続する場合、次の相続か、農業後継者に対する生前一括贈与があるまでの間、相続税の納税が猶予される制度)の見直しが行われた。その内容としては税制改正前での相続税納税猶予制度は、①被相続人が農業経営していた農地であること、②相続人自ら農業を営むこと、の2つが前提条件であり、農地の譲渡、転用、耕作放棄、貸し付けを行った場合と相続人が農業経営をやめた場合は納税猶予が打ち切りとなっていた。しかし従来の仕組みでは、農地の貸し付けを行うと納税猶予の対象から外れてしまい、高齢になっても無理をして自ら耕作せざるを得ず、意欲ある農業者への農地貸し出しを躊躇することにつながり、農地の集積が進まなかった。そのため税制改正によって、①農業経営基盤強化促進法(以下、「農基強化法」とする)に基づいて貸し付けられている農地も納税猶予の対象とする、②農基強化法に基づいて農地が貸し付けられた場合は、納税猶予を打ち切りとしない、という内容に見直された。また猶予税額の免除要件も従来は20年営農継続で納税免除だったが、改正後は農基強化法による貸しけ付により農地としての終身農地利用要件に改められた。ただしこの制度は市街化区域外の農地についての適用となる。市街化区域内の農地に関しては都市計画制度の見直しの中で検討される。

(2.3)　農外から農業への参入の特徴

これらの改革が行われたことにより、他業種への農業参入が増加し、特に株式会社からの参入が急増した。

表2-2　農外から農業に新規参入した法人数(平成19年度)

・組織形態別

全参入法人数	株式会社	特例有限会社	NPO等
206	110	54	42

・業種別

建設業	食品会社	その他
76	46	84

資料：農林水産省「平成18年度　食料・農業・農村白書」

上の表2-2では平成19年3月時点で農外から農業に新規参入した法人の数は206法人となり、平成16年10月と比べて2.9倍増加している。参入との目的としては、地場・中小企業の参入は建設業の場合は雇用確保、食品会社の場合は商品の差別化が主な参入の目的であるが、大企業の参入、特に大手流通メーカーは従来以上の関与による自社商品の安全性のアピール、農産物の調達ルートの確保とそれによる食品ロスと流通コストの削減、環境・食料といった文化・生活に関わる取り組みによる消費者への自社アピールを主な狙いとしている。

(2.4)　行政・地方公共団体による農業・農地政策

農地政策は政府だけでなく地方自治体や行政によっても行われている。例えば、全国農業会議所では「農地情報提供システム」というシステムを平成 21 年(2009 年)1 月から運営し始めた。このシステムでは日本全国にある使用されていない農地の情報を検索でき、農地の売買、または賃借を希望する人に農地情報を提供したり売買・賃借の仲介をしたりしている。鹿児島市の取り組みでは「鹿児島市遊休農地バンク」という農地紹介システムを運営している。このシステムで

は鹿児島市の市内を 10 地区に分けて紹介しており、農地の写真、日照状況、用排水の有無、隣接農地現状や詳しい地図まで細かなデータを掲載している。利用希望があれば農業委員会が仲介している。新規就農の場合は技術研修や施設・機会購入の助成があり、遊休農地所有者に対しても、農地が復元された際に助成する支援制度などがある。また農業委員会だけでなく、市農政総務課も運営に協力している。他にも各市町村に設置されている農業委員会の中で、いくつか同様の農地紹介を行っているところも存在する。

(2.5)　諸外国での農業・農地政策

一方、外国の農業・農地政策はどうなっているのであろうか。先進諸国の中でも農業が現在も国の主要産業となっているヨーロッパでは様々な政策が採られている。まず紹介するのはゾーニング制度である。例えばドイツでは、まず国土全体に開発規制がかけられ、その上で開発計画を策定した地区に限り、当該計画に従った開発が認められる。フランスでも土地占有計画が策定されていない地区はもちろん、土地占有計画が策定されている地区でも、自然・農業地域では原則開発が禁止されており、都市地域でも計画に適合した建築物のみ建築が許可される。

これに対し日本のゾーニング制度は原則として開発行為に計画は必要なく、開発を規制された区域(都市計画区域など)の中での開発に関しては計画に従った開発が許可されるという内容になっている。ただし日本と西欧諸国の間には、土地利用に関し私的利用に比べ公共的制約が優先されることに対する国民のコンセンサス(合意)に違いがあることを留意する必要がある。

次に、ヨーロッパの政策で特徴的なのは共通農業政策である。この政策は欧州連合(EU)が行っている農業補助に関する制度や計画を扱う政策で、生産高や耕地に対する補助金の直接支払いや価格維持メカニズム、域外からの特定農業生産物に対する関税の賦課や輸入量制限などが組み合わさったものとなっている。2005年から2012年にかけては輸入量制限の緩和や補助金について農地の管理に基準を置く方式に段階的に移行している。特に補助金制度では、民主党が実施を予定している農業者戸別所得補償制度がEU諸国やアメリカすでに行われており、フランスでは農家収入の約80%、アメリカでは約30%が政府からの補助金となっている。

第3節 問題意識

第2節で現在までに行われている農地政策を紹介してきたが、これらの施策を講じてもなお大きな問題が残されている。それは農地取得の難しさである。上述したように、政府による農地法改正などで株式会社や他産業からの新規参入がしやすい状況にはなったが、農地を持っていない状態からの農地の売買、または賃借は農業委員会の許可が必要である。農地は個人の不動産である一方で国民の食料生産という重要な役割を担っており、個人の勝手な都合で地目を変更することができない(農地法第4、第5条で規定)。また農地の売買・賃借に対しての許可には、各農業委員会にもよるが農業経験の有無が判断基準となり、かつその判断基準も各農業委員会によって様々である。(農業を始めるには農業の経験が必要という規定は特にない)さらに農地法改正による耕作者主義の廃止や農地貸し付け後の相続税の納税猶予の継続が規定されたとはいえ、農地の所有者が農地の貸し出しを拒むことが未だに多い。他にも所有する農地が宅地として転用されることを期待し、転用以外で農地を手放すことを躊躇する「転用期待」も農地の売買・賃借の阻害要因として挙げられる(主に地価の高い都

市部周辺で多い)。このような参入の阻害要因が存在するため、農地を所有しておらず、かつ農業経験がない新規参入者(企業)にとっては農地取得のハードルが高いと言える。

その他の問題としては農地の情報量が地域によって差があるということが挙げられる。第2節4番で行政や地方公共団体が農地紹介システムを作成・運営していると説明したが、都道府県別、または市町村別で農地情報の量にかなり違いがあった。例えば長崎県の農地情報は約2000件登録されているが、同じ九州の福岡県や大分県の農地情報はわずか3件しか登録されていない(2010.11.4現在)。また長崎県の中でも、農地情報が登録されている市町村別の件数は、雲仙市の1666件と川棚町の36件となっており、同じ県でも市町村によって登録件数に差があった。私たちはこの原因を、地域ごとの農業委員会の取り組み方の差にあると考えた。そこで農地情報の収集方法、またその地域差についてヒアリング調査を11月4日に農地情報提供システムを運営している全国農業会議所に対して行った。調査方法はメールでの質問で、質問の内容は、①農地情報提供システムに掲載している農地の情報はどのように収集しているか、②都道府県によって農地情報の数に差がある理由は何か、③システムの運営を開始してから現在(11月4日時点)までにこのシステムを介しての農地の売買、賃借の取引は何件行われたか、の3つである。

その結果、農地情報の収集方法に関しては、①農地の所有者が直接当システムに登録する情報、②農地保有合理化法人(都道府県で農業公社等といわれている)が所有している農地、あるいは同法人に寄せられている情報、③農業委員会等市町村あるいは都道府県農業会議が得ている情報、の計3パターンがあり、いずれも公開について農地所有者の同意を得ている、ということである。また情報量のバラつきに関しては、まず農地についてはそれぞれ所有者がいること、地域に所在する(動かない)こと、そこで行われる耕作等の事業が地域に関わること等が情報として出にくい要因ではないかと考えられる。このように、ヒアリング調査では農業委員会の取り組みの差異以上に、私有財産である農地の管理・処分に行政機関が関与するということが難しいということではないかと考えられるという結果を得た。

このように多くの制約がある中で、このシステムを介した取引の件数は、2009年4月にシステムを開設してからこれまでに69件にとどまる。インターネットという大きなメディアを介してのこの数字は、大きなものであるとは言えない。農地紹介システム自体は非常に良いものであるにもかかわらず、中身となる情報が少ないとシステム自体が活用されない、という事態になっている。また長崎県のように、多くの農地情報を持った地域がある以上、このシステムを全国に普及させるような農地に関する政策が必要である。

第4節 先行研究

(4.1) 先行研究の紹介

宇高雄志・玉井創　『遊休農地の発生状況と有効利用方策の検討』(2001)

宇高・玉井は広島県内の遊休農地の発生状況や発生要因を調査する中で、広島県内のS地区内の農家全世帯に遊休農地の所有者に対する農地の貸し出し意向のアンケートを実施した。その結果、専業農家よりも兼業農家の方で貸し出し意向が低く、また貸し出し拒否の理由として「農地が少ない」、「他の利用方法を考えている」等という回答が非農家世帯に目立っていると主張している。ただしS地区は山地周辺部であり、前節で説明した農地から宅地への転用を期待してからの貸し出し拒否(「転用期待」)は都市部周辺と比べ、比較的少ないと考えられる。また広島を7地区に分けて耕作放棄の発生要因を調査した結果、広島地区や

福山地区などの大都市に近い地区は兼業農家の離農傾向が高く、山間部の地区は過疎化による鳥獣被害等の二次的な農業環境の悪化が原因として多い、と指摘している。

盛田清秀　『農地制度改革の課題－本当の改革とはどのようなものか、その根拠と具体策を考える－』（NIRA モノグラフシリーズ、2008）

現在の日本の農業が抱える問題について、筆者は農業の国際的な類型化と、日本の農地制度の変遷を通して農地制度改革の必要性と課題を明らかにし、後継者不足に悩む農業の将来の担い手について論じたうえで、取るべき農地制度改革の方向と方策を具体的に示している。本書はこの国の農業の実情に留意しながら、「課題設定」、「日本農業の世界史的位置」、「日本の農地制度」、「家族経営と法人経営」、最後に「農地制度改革の課題」の順に構成されている。

「日本農業の世界史的位置」では、まず世界の多様な農業を類型化している。米国を典型とする「新大陸型農業」と、その他の「旧大陸型農業」である。旧大陸型農業はさらに、「ヨーロッパ型」と「東アジア型」に分類され、日本はこの東アジア型に属している。類型を規定する要因として筆者は、歴史と気象条件を挙げている。すなわち、移住と植民地支配によって大規模で区画的な農業経営が形成された新大陸と、古代からその土地に定住しており、当初の低い生産性に見合った経営規模しかもたない旧大陸との相違。また、高温多湿のアジアモンスーン気候と低温少雨のヨーロッパとの、単位面積あたりの相対的な農業収穫高の相違に基づく類型である。このタイプ分けのもとに各国の経営規模を比較してみると、その特徴が見事に一致することが分かる。つまり、農業を取り巻く環境とそこから派生した構造の差が、そのまま経営規模の差に直結するのである。このことから、日本が歴史的背景の全く異なる新大陸型の経営規模を目指すことの非合理性と、格差の決して小さくはないヨーロッパ型を目標とし得ることの可能性を示唆している。

次に「日本の農地制度」では、現行制度の複線的構成を論証し、これまでの制度改変が現実に生じた問題の対処療法に過ぎず、根本にある構造問題に向き合うための「理念」と「手法」を欠いたものであることを主張する。そしてこれまでの政策対応の問題を四点挙げている。転用規制が恣意的であったことの結果として農地価格の高騰を許したことと、さらに農地利用主体の多様性を包括する法規制、農地の取引や利用に対する監視、構造転換への積極的な政策の 3 つが不十分であったことである。ここで特筆すべきは、農地から宅地への転用を監視する現在の体制を、『脆弱で、実効性を伴っていない』として痛切に批判しているところにある。農地法を執行する農業委員会が農家から選出される仕組みは、農地の転用が農家側に有益となる場面では、正常に機能しなくなる危険性を内包している。したがって、監視体制を早急に強化する必要がある。

「家族経営と法人経営」では、農地制度を考えるにあたって回避できない、農業の担い手の問題について論じている。昨今、従来の家族経営から脱却し、欧米の大規模農業に対抗するための方策として、農地や労働力を集約し、法人が主体となって農業を経営する形が望ましいとする意見が聞かれるようになった一方で、筆者は、将来的には法人が農業経営の主流となることを見越すと同時に、当分はこれまでの家族経営が継続されると考える。

そこから、法人の農業参入を部分的にしか認めていない現在の農業市場を、広く法人にも開かれるよう、また国民の生命に関わる産業という特殊性を鑑み、両者の均衡を汲んだ農地制度を、積極的に整備すべき、と主張している。

さらに盛田は、これまで述べてきた論点を踏まえ、「農地制度改革の課題」において、解決すべき課題として次の三点を挙げる。第一は、日本の農業の担い手をどのように想定するかであるが、こちらは前述の通り、家族経営から法人経営への推移は最早自明の理となっていることから、法人の農業参入を促すべきとしている。第二は、規制緩和の促進と、違法行為監視強化のための制度の構築である。規制緩和に関して言えば、現状は社会規律が正常に

働かない、いわばモラル・ハザードの状態にあり、自由で公正な経済活動を実現するためには、市場の監視体制の強化が不可欠としている。しかし本書独自の指摘として、市場の監視には多大な要員とコストがかかることを挙げ、米国の実情に照らして、日本における政府による介入の必要性について言及している。第三は、農業の効率性を上げるための、効果的な農地集積と面的集積である。ここでは『農地の中間的保有の更なる推進や、農地の所有と利用を徹底して分離するための新たな枠組みを検討すべき』として、農地相続に際しての納税猶予制度の見直しや、農地集積を促進する大胆な方策が必要だと述べている。

最後に筆者は、食の安全性に関連して国民の日本農業への期待が高まっていることに触れ、国民の生命を守るべく、また日本という国が東アジアにおける先進国として、諸国の模範となるべく、課題を克服していく努力が必要だとして締めくくっている。

(4.2) 本稿の位置づけ

本稿では、農地利用を促進させる制度改革について政策提言していく。従来の農業・農地政策では以前と比べ、農外からの新規参入がしやすくはなったものの、農業への参入を促進させる効果はあまり大きくなかった。私たちが提言する政策は農地を使用して農業をする際、使用状況を情報として登録させることで、農地情報を充実させ、就農しようとしている人や企業の希望する農地を見つけやすくするものである。さらにこの制度は農地情報提供システムなどの現在行われている施策の内容を充実させる効果も期待できる。

第2章 分析

表 3-1　都道府県別高齢者の就農希望者と耕作放棄地率

	就農希望者率	耕作放棄地率		就農希望者率	耕作放棄地率
北海道	0.83	1	三重	0.78	7.4
青森	0.79	6.8	滋賀	0.78	2.4
岩手	0.75	6.6	京都	0.77	6.3
宮城	0.82	5.2	大阪	0.81	7.5
秋田	0.82	3.5	兵庫	0.82	4.7
山形	0.79	3.9	奈良	0.81	11.2
福島	0.8	11.5	和歌山	0.79	7.1
茨城	0.78	9.4	鳥取	0.75	7.6
栃木	0.76	4.6	島根	0.76	11
群馬	0.76	12.8	岡山	0.78	10.1
埼玉	0.76	9	広島	0.78	12.1
千葉	0.78	9.3	山口	0.78	9.6
東京	0.75	6.5	徳島	0.81	9.7
神奈川	0.79	9.4	香川	0.78	9.2
新潟	0.78	3.8	愛媛	0.8	11.5
富山	0.77	2.4	高知	0.79	9.5
石川	0.77	8.7	福岡	0.83	5.4
福井	0.75	2.7	佐賀	0.78	5.8
山梨	0.72	14.7	長崎	0.83	15.5
長野	0.69	12	熊本	0.81	6.8
岐阜	0.75	6.9	大分	0.8	9.8
静岡	0.73	10.5	宮崎	0.79	5.4
愛知	0.74	7.8	鹿児島	0.8	6.9
			沖縄	0.86	4.6

※ 就農希望者率＝60 歳以上の非就労率×「①適当な仕事がみつからなかった」割合×「②適当な仕事がみつからなかった人の中で最も希望する仕事が農業の人」の割合

耕作放棄地率＝耕作放棄地面積÷(経営耕地面積＋耕作放棄地面積)×100

＜使用した論文・データ＞

・浜田浩児・大塚崇史「高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査」(2010)
・2005 年度 国勢調査　60 歳以上の就労率

表3-2　高齢者の就農希望者率と耕作放棄地率の回帰分析の結果

回帰統計	
重相関 R	0.253142
重決定 R2	0.064081
補正 R2	0.043283
標準誤差	3.216771
観測数	47

分散分析表

	自由度	変動	分散	観測された分散比	有意 F
回帰	1	31.88185	31.88185	3.081081	0.086014
残差	45	465.6428	10.34762		
合計	46	497.5247			

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%
切片	28.28727	11.68714	2.420376	0.019604	4.748162
X 値 1	-26.2008	14.92664	-1.7553	0.086014	-56.2646

	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	51.82638	4.748162	51.82638
X 値 1	3.863051	-56.2646	3.863051

この章では政策提言のための分析を行う。まず表3-1では、各都道府県別の就農希望者率と耕作放棄地率を示した。各都道府県別の就農希望者率は、浜田浩児・大塚崇史「高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査」(2010)に基づいている。同調査は全国の55歳～69歳の男女5000人に対してアンケート調査を実施したものである。その中の未就労者に対する「仕事につけなかった主な理由」での「適当な仕事がみつからなかった」の割合(41.4%)と、「最も希望する仕事の種類」での「農林漁業の仕事」の割合(2.7%)、さらに2005年度国勢調査での都道府県別の60歳以上就労率から計算して、現在仕事に就いていないが、農林水産業に就きたい高齢者の割合(以下、「就農希望者率」とする)を都道府県別に推計した。ここから「就農希望者率」を独立変数、「耕作放棄地率」を従属変数とする回帰分析を行った。回帰分析を行った理由として、私たちが提言する制度は失業のUV分析でいえば、情報のミスマッチに由来する失業を減らすための公共職業紹介のように、農業への参入をしようと考えている人・企業と、耕作放棄される農地のミスマッチを防ぐ役割をもつものとして考えているためである。

分析の結果、係数が－26.2となった。これはつまり、就農希望者率が1ポイント増加(減少)すると、耕作放棄地率が約26ポイント減少(増加)する関係であることを示している。実際には高齢者の就農希望率は約0.7～0.8%という水準で、かつ59歳以下の就農希望者率を含めていないため、1ポイントではなく0.1ポイント動くと仮定する。0.1ポイント就農希望者が増加(減少)とすると、係数を－26.2として、(－26.2)×0.1＝－2.62、つまり0.1ポイント就農希望者率が増加(減少)した場合、耕作放棄地率が2.6ポイント減少(増加)することになる。

上述したとおり、今回の分析は高齢者層だけの就農希望者率を使った分析だったため、私たちの提言する政策によって高齢者だけでなく若年層の就農希望者率も増加したと仮定すると、さらに耕作放棄地率が減らせる効果が期待できる。

第3章 政策提言

第1節 政策提言

私たちは、「農地使用状況の報告とその情報の登録の義務化」を政策として提言する。まず、各農地所有者の農地利用状況を、各自治体、もしくは、農業委員会に、毎年報告することを義務づける。農地を買って(または借りて)農業を新たに始める場合、または農業をやめて農地を放棄する場合も即座に各農業委員会に報告する義務を課す。このような素早い情報収集が行われれば、耕作放棄地を元通りの状況に戻すための時間的、金銭的コストを下げることができ、新規就農者にとってのハードルを引き下げることにもつながると考えられる。

具体的な調査内容は、農地の情報は住所、農地面積、所有者、使用状況とする。また農業委員会の方からも農地の使用状況を随時調査し、報告漏れがないように所有者、行政の両面から防止する。情報を調査する際、賃貸や売買を希望する場合は、その旨を記す欄を設け、是とする場合は、農地情報提供システムに情報を登録し、全国各地の新規就農希望者がアクセスできる環境を整える。そこでシステムや、情報管理、取引の安全性などについて、信頼性を高めていくことも求められる。信用がなければ、積極的にシステムが活用されることには、つながらないからである。信頼性を担保するために、現在も行っている農地委員会による農地取引後に行う不正利用に対する監視や、その際に契約解除を認めるなどの措置を並行してとっていく必要がある。

第2節 政策提言によるメリット

政策のメリットとしては、次の 3 点を挙げる。まず 1 つ目は、散在する情報を一元管理することによって、売り手、買い手双方の選択肢がふえることが挙げられる。また、農地の詳細な情報(住所、農地面政策積等)、使用状況が把握しやすく、農地情報提供システムをはじめとする各行政、農業委員会が行っている農地紹介の施策の方に多くの情報を提供できる。

2 つ目は、情報が多くなることで農業に新規参入しようとする人・企業が希望する農地の条件も多様化でき、農業を始めたいのに希望する条件に合う農地が見つからない、というミスマッチを防ぐことができる。

3 つ目は、都市部周辺の農地や限界地にある農地等、様々な場所にある農地の情報が詳細に把握できることから、各地の農地の状況が把握・分析しやすくなり、各地の状況に応じた農業・農地政策が立てられる、という利点もある。

第3節 政策提言の課題

政策提言の課題としては、以下の 3 点が挙げられる。まず 1 つ目は、多くの農地情報が登録されることで情報量が膨大になり、農業委員会による農地の使用状況の調査もかなりの量になるなど、農地情報の維持管理や収集、把握が難しいことである。また農業委員会のない市町村では、代わりにどこが農業委員会の役割を果たすべきか、ということである。農業委員会の代わりとなる各市町村役所の部署なのか、近隣の市町村との合同なのか、外部の機関に委託するか、ということになり、場合によっては農業委員会がある市町村と比べ、情報管理にかかる費用が大きくなる可能性も考えられる。

2 つ目は、ある農家が農業をやめ、農地を売買または賃借に出した時、すぐにその農地を希望する人や企業が現れるかは未知数だということである。すぐに農地の担い手が現れない場合は農地の維持管理は誰も行わない。そうなると農地は荒れ地になっていまい、次の農地の担い手の初期投資額に大きく影響する可能性がある。また農業をやめても、農地を手放そうとしない所有者が現れることが考えられるため、そのような場合を想定した対策も行う必要がある。

第4節 政策提言に向けて

第1章でも説明したように、政府、行政、地方公共団体が行っている農業・農地政策は、農外からの農業への新規参入をしやすくする内容のものになっている。ただその半面、新制度の抜け穴を利用して、農地の不正利用といった問題が発生しやすくなる可能性もある。そのため、農地の取得の簡素化とともに、農地情報の管理もしっかりと行うことが現行の政策には必要だと私たちは考えている。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

宇高雄志・玉井創(2001) 『遊休農地の発生状況と有効利用方策の検討』
盛田清秀(2008) 『農地制度改革の課題－本当の改革とはどのようなものか、その根拠と具体策を考える－』NIRA モノグラフシリーズ
浜田浩児・大塚崇史(2010) 「高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査」

《参考文献》

渋谷往男(2009) 『戦略的農業経営』日本経済新聞出版社
山下一仁(2010) 『企業の知恵で農業改革に挑む！』ダイヤモンド社
神門善久(2006) 『日本の食と農 危機の本質』NTT出版
大泉一貫(2009) 『日本の農業は成長産業に変えられる』洋泉社

《データ出典》

農林水産省
http://www.maff.go.jp/
農林業センサスHP
http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/

行政独立法人 労働政策研究・研修機構
http://www.jil.go.jp/

論文情報ナビゲータ NII
http://ci.nii.ac.jp/