

日本農政への提言¹

減反政策の廃止による日本農業の活性化

一橋大学 佐藤主光研究会 農業分科会

大垣 秀介 鈴木 章弘 高橋 洋平
平山 智子 **SAMDAN ENKHBAYAR**

2009年12月

¹本稿は、2009年12月12日、13日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2009」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、佐藤主光教授（一橋大学）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

現在、日本の農業は非常に大きな岐路に立たされているといえる。特に日本農業の零細性というのは農産物の高価格につながり、日本の農産物の国際競争力というのは海外の国と比べて大変低いものとなっている。その一方、世界では貿易の自由化が促進されており、農産物も例外ではなく将来的には開放の必要性に迫られるだろう。そういった現状を踏まえた時に、日本の農業はもはや持続可能な産業ではなく、国として現状を打破する施策が求められているが、高度成長期以降の農政は、消費者目線・国際的な視点とはほど遠い内容であった。

この農業基本法では、今後需要が増加するであろうと思われる農産物に生産をシフトさせようとした。農業所得増加のためにコメ以外の農産物で売上額を増やそうとしたのだ。その一方で、消費は減っても、米は依然として基幹作物であると考えられていた。そのため、米の売上額増加が期待できない以上、米作農家の所得の向上はコストダウンによるしかないと考えたために、農業経営の規模拡大による「規模の利益」によって農家の所得を向上させようとしていた。

しかしながら、実際に行われた政策は、農業基本法が示した指針とは全く逆の「高米価維持政策」であった。米の価格が高いままで維持されたために、確かに農家の所得は向上したものの、農業技術の進歩などもありこれまで以上に労力をかけず農業収入を得ることができたために、日本農家の大半を占める零細農家の兼業化がさらに進んだ上、転作や離農が進まず農業の大規模化は進まなかった。それだけの政策にとどまらずさらに実施されたのが、我々が問題視している「減反政策」であり、それによりさまざまな問題が顕在化している。

そんな現状の中、消費者と生産者が現在よりもよりよくなる政策があるのではないかと考え始めたのが我々の問題意識であった。減反政策は農家を保護するものであるが、日本の農業を持続可能にするものでは決してない。米の価格を下げ消費者利益を増加させるとともに、意欲のある生産者のもとに農地を集積しコストダウンを実現、また土地を有効活用することも可能なのではないか。そしてそれを実行していくことが農業を産業として自立させる方法であり、過度に補助金に依存している農業の体質・構造を変えることは日本の財政問題の改善にもつながるのではないかと考えた。

この考えの下、非効率な土地利用の根源をなしている減反政策を廃止した場合の米価の変動、それに伴う農家の所得変化を分析し、その値に基づいて農家に対する直接所得補償を行った場合財政負担がどの程度になるのかを分析した。詳しくは 3 章の『分析』の所で述べられているが、直接所得補償も①一定規模以上の農家に対してのみ直接所得補償する場合と、②すべての農家に対して直接所得補償をする場合、2 パターンで分析を行った。どちらの場合も財政負担が倍増するようなことはなさそうではあったが、①の場合、急激な構造変化の発生や、耕作放棄地の急増が懸念材料であった。②は、①の問題点のある程度解決しうるが、大規模化のスピードは弱まるかもしれない。しかし、総合的に考えて、②の補償方法が妥当ではないだろうか。この補償制度によって、大規模化の進行と、消費者余剰の増加等の大きな便益が得られるであろうという結論に至った。

また、減反政策の廃止に伴い、土地を有効活用するためには農地の流動性を高める必要があるが、現状ではそれを阻害する要因が多い。よって減反政策廃止・直接所得補償と同時に、

農地に関する固定資産税や相続税、その他関連する事柄についても見直しが必要であると考
えた。これらを踏まえた上で、我々としての政策提言を行う。

政策提言

1. 減反政策の廃止

減反政策を廃止することによって米の価格が下落し、消費者余剰は大幅に増加する。現状
の政策は市場をゆがめるとともに、競争力のある農家の育成、ひいては日本農業の活性化を
阻害する大きな要因である。零細農家を徐々に離農させ、農地を徐々に集積することによ
って大規模化を推進する。

2. 農家に対する直接所得補償制度を導入

分析より、現状のままで減反政策を廃止した場合、ほとんどの農家は赤字となり存続でき
なくなる。確かに消費者余剰は大幅に増加するものの、これは社会的に見ても望ましいこと
ではない。よって減反政策の廃止と同時に、農家に対する直接所得補償を実施する。詳しく
は 3 章の『分析』を見ていただきたいが、すべての農家を補償対象とし、単位面積当たり
で効率化が進んでいると思われる 3.0ha~5.0ha の農家の 10a あたりの粗利益の赤字分を相
殺する額にする。1年目に関して言うと 10a あたり 40,908 円だけ補償することにする。こ
れによって急激な構造変化を避けることができ、徐々に農地の集積が進むと考えられる。

3. 大規模化・農地の流動化を促進するための法改正・諸政策

減反政策廃止という政策のインパクトをさらに高めるために、大規模化・農地の流動化を
妨げる要因についても見直す必要があり、我々としては以下の 3 つを提言する。

(1) 固定資産税の見直し

現状の低すぎる農地に対する固定資産税は農地保有のコストを下げ、農地の流動化を妨げ
ている。よって、農地に対する固定資産税を逆進的に設定する。さらに、零細農家の土地貸
し出しが促進されるよう、固定資産税の課税対象を「所有者の農地面積」を基準とするの
ではなく、「土地利用者の農地面積」とする。これにより大規模農家に土地を貸し出すほど節
税になるので、農地の流動性が高まるであろう。

(2) 相続税の見直し

家族内での相続を促す相続税制は現状の中では非生産的であろう。相続人等が 20 年耕作
することを条件に猶予される農地の相続税及び贈与税の特例の仕組みは、家族以外の者への
農地の継承を促す観点から見直されるべきである。「家族内で相続されれば猶予」となっ
ている相続税の現状を、改正後は「所有者が誰であろうと、農地が活用されていれば猶予」と
する。

(3) 農地の賃貸借取引に対する行政による調整機能を強化

農地を探したり、賃貸借の条件を交渉したりするためのコストを低下させる観点から、農
地の賃貸借取引に対する行政による調整機能を強化すべきである。潜在的に貸し出すこと
ができる農地の所有者を特定し、賃貸借の合意を得ることは農地市場を通じた農地の統合、
さらには規模拡大に貢献するだろう。現状では、農地保有合理化法人という機関が農地の買
い入れや借り受けを行い、その農地を担い手に貸し付けたり売ったりすることによって規模
拡大を行っているが、取引は活発に行われているとは言えない。農地のマッチングをするた
めにも、権限の強化、活動の活性化が必要であると考えられる。

目次

はじめに

第1章 現状・問題意識

- 第1節 日本農業の現状と政策の失敗
- 第2節 農業基本法の本旨と政策の結果
- 第3節 食糧管理制度による米の生産過剰
- 第4節 減反政策の結果
- 第5節 問題意識

第2章 先行論文と本稿の位置づけ

- 第1節 先行論文について
- 第2節 農地法について
 - 2.1. 農地法の問題点
 - 2.2. 農地転用と土地税制について
 - 2.3. これらの現状に対する対策

第3章 分析

- 第1節 現状のデータ
- 第2節 推計
- 第3節 補償方法と補償額
 - 3.1. 直接補償額の検討
 - 3.2. 直接所得補償
 - 3.2.① 一定規模以上の農家にのみ直接所得補償
 - 3.2.② すべての農家に直接所得補償
- 第4節 結論

第4章 政策提言

おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

我々は今回日本農業に焦点を当てた。日本農業におけるコメ農家は 1.0ha 以下の零細農家がほとんどであり、世界でも珍しい農業構造となっている。その一方で国は農家の所得を確保するために、生産調整である「減反政策」を行い、耕作放棄地は 39 万 ha にも及んでいる。一般に稲作は規模の経済によって、大規模化することによってコストを低下させることができるが、土地が余っているのにそれを活用せず、大規模化しないのは社会的にみて非効率なのではないか、というのが我々の問題意識である。減反政策は農家を保護するものであるが、日本の農業を持続可能にするものでは決してない。さらに、現在は高い関税で保護されている米に関しても、将来的には市場を開放していかなければならないために、競争力を持った農家の育成は日本農業にとっても急務であると考えている。米の価格を下げ消費者利益を増加させるとともに、意欲のある生産者のもとに農地を集積しコストダウンを実現、また土地の流動性高め、有効活用することも可能なのではないか。そしてそれを実行していくことが農業を産業として自立させる方法であり、過度に補助金に依存している農業の体質・構造を変えることは日本の財政問題の改善にもつながるのではないか。

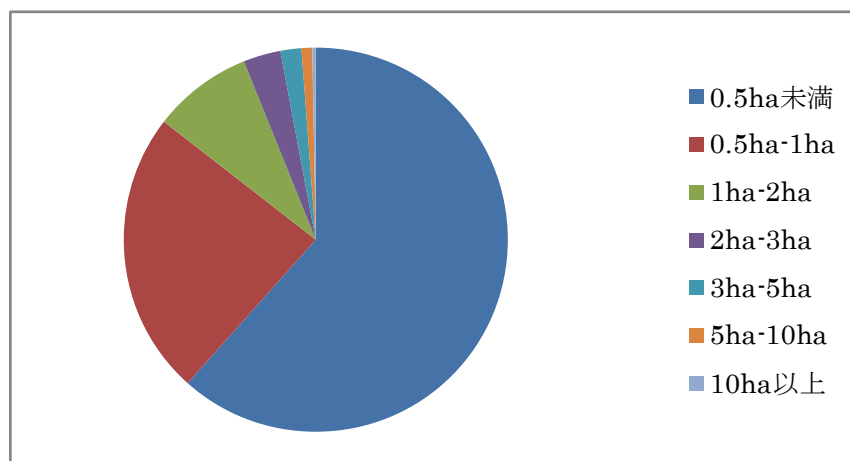
本稿では稲作に焦点を当てた提言をしていくが、本来ならば農業政策というのは包括的であればならない。今回の提言が日本農業の中心である稲作の活性化につながり、ひいては日本農業界全体の発展に寄与することを信じている。

第1章 現状・問題意識

第1節 日本農業の現状と政策の失敗

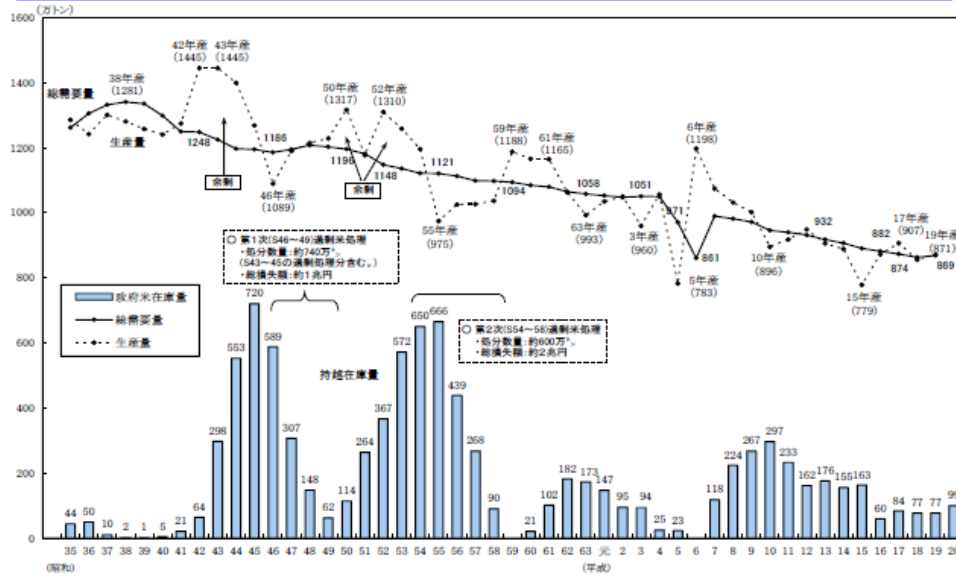
現在、日本の農業は非常に大きな岐路に立たされているといえる。特に日本農業の零細性というのは農産物の高価格につながり、日本の農産物の国際競争力というのは海外の国と比べて大変低いものとなっている。その一方、世界では貿易の自由化が促進されており、農産物も例外ではなく将来的には開放の必要性に迫られるだろう。そういった現状を踏まえた時に、日本の農業はもはや持続可能な産業ではなく、国として現状を打破する施策が求められているが、高度成長期以降の農政は、消費者目線・国際的な視点とはほど遠い内容であった。そうした中で我々が注目したのが、日本農業の中心である「稲作」である。米は長らく日本の食の中心であり続けてきたが、戦後高度成長期を経て、食生活の洋風化もあいまって、近年ではその需要が減少しつづけている。実際、国民 1 人の 1 年当たり米消費量はピーク時の 62 年で 118 キログラムから、2006 年には 61 キログラムへと減少し、総消費量は 63 年の 1341 万トンから、2005 年には 874 万トンへと減少した。米の需要が減り続ける中、政府としては本来ならば米価を下げて米の生産を抑制しながら需要を拡大することで、今後需要が伸びるであろう小麦など他の農産物の価格を上げ、その生産を増加させて需要を抑制させるという政策を実施すべきであった。そういった考えから制定されたのが 1961 年の農業基本法であった。

米の作付面積別生産者数の割合



出所) 農林水産省『米穀の作付規模別生産者数及び世帯員数』(平成 17 年)

(参考1) 米の全体需給の動向



出所) 農林水産省『米政策に関するシュミレーション』(2009)

第2節 農業基本法の本旨と政策の結果

日本の GDP が戦争による崩壊から戦前の水準まで回復したのは 1955 年前後である。日本の農業は戦争中からこのころまで、ひたすらに食料（とりわけ米）の増産という目標に向かって動いていたが、1 人 1 日当たりの食事エネルギー供給量も 55 年ころには戦前の水準を回復した。そして、その当時にあつては日本経済の未来に関して 2 つの意見が対立していた。それは生活水準を高める手段として GDP の分配の公平性を優先するか、それとも GDP の成長を優先させるかという対立であった。

1961 年に制定された農業基本法は、その前年の国民所得倍增計画とともに、成長優先という政策的立場を宣言したものである。近代的成長と構造変化とは表裏一体をなしている。成長を優先した農業基本法の中心理念も、農業の構造改善であった。農村と都市（ないし農家と非農家）の所得格差問題の解決を、分配政策によってではなく構造改善を通じた経済の成長によって実現するという考え方である。農業の構造改善とは農業経営の規模拡大にほかならず、農業基本法の目標とする農業経営は自立経営と名付けられた。自立経営とは「正常な構成の家族のうち農業従事者が正常な能率を發揮しながらほぼ完全に就業することができる規模の家族農業経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なもの」と定義されている。

また、この農業基本法では、今後需要が増加するであろうと思われる農産物に生産をシフトさせようとした。農業所得増加のためにコメ以外の農産物で売上額を増やそうとしたのだ。農業基本法は農業の構造改善、つまり農業経営の規模拡大によってこれらの問題の最終的な解決を目標とする政策方針の宣言であった。ここで問題になるのは、経営規模の拡大の結果として顕在化する農村過剰人口がどうなるのかということである。農業基本法では、それは発展する非農業部門に吸収され GDP の成長に貢献しつつ生活も向上すると考えられたが、この法律に反対する立場からは、それは農村から行き所のないままに過剰人口を排出する貧農切り捨て政策であると非難された。

表 1

	農地面積 (万ha)	農家戸数 (万戸)	農業就業人口 (万人)	農業生産指数 (1960年=100%)
1960	607	606	1196	100
1965	600	567	981	112
1970	580	534	811	126
1975	557	495	588	132
1980	546	466	506	130
1985	538	438	444	144
1990	524	384	392	138
1995	504	344	331	132
2000	456	312	290	124

出所)『食料・農業・農村白書』

さて表 1 は 1960 年代以降現在までの農業の変化を示したものである。この表で最も目立つのは農業就業人口の急激な減少である。60 年に約 1,200 万人であった農業就業人口は、2000 年までの間に 900 万人以上減少して 4 分の 1 以下になった。この 900 万人がほぼ想定どおりに非農業部門に吸収され、貧農切り捨てにならなかったことはその期間の日本経済の高度成長を見れば明らかである。表 1 で注意しなければならないのは農地面積の動きである。表は農地面積が 1960 年の 607 万 ha から 2000 年の 456 万 ha まで減ったことを表しているが、実際にはこの期間にほぼ 100 万 ha の農地が新しく造成されている。それを考慮に入れると 1960 年にあった 607 万 ha の農地のうち 250 万 ha が消失したということになる。この 250 万 ha のうち、ほぼ半分が宅地や工業用地などの都市的用途への農地の転用であり、残りの半分は耕作が放棄されて野草地や林地に戻った農地の潰廃である。

現在の日本にはもはや農地に造成可能な土地はほとんど残されておらず、政策的な農地造成も中止されている。この状態でさらに農地の潰廃が進行するとすれば、日本の農地面積はこれまでよりも急速に減少することにならざるを得ない。

表 1 によると農家戸数の減少は農業就業人口の減少よりかなり緩やかであり、1960 年から 2000 年までの 40 年間に 294 万戸、50%近い減少であった。農地面積の減少もあったので、1 戸当たりの平均経営耕地面積は 1ha から 1.5ha へと増加したにとどまった。経営耕地面積が拡大しなかったため、農家の大部分が兼業農家となった。農業基本法の目標とした専業の自立経営はほとんど実現せずこの点では想定は大きく狂ったことになる。1990 年の専業農家は全農家のわずか 15.4%に過ぎないだけでなく、その半分近くは農外就業からリタイアしただけの高齢専業農家であり、実質的な専業農家は 9%しかいない。

一方の兼業農家の大部分は農外所得が主である第 2 種兼業農家となり、農業所得が主である第 1 種兼業農家の割合はずっと少なくなった。また農外就業の内容が、不安定な臨時雇いから恒常的勤務を主とする安定兼業になったのも重要な変化である。こうして農業基本法の想定した農業構造の変化は、一部は実現し一部は実現しなかった。農業部門の相対的縮小と農業就業者数の減少を経済成長の必然の方向とみた判断は正しかったが、農業経営の規模拡大はあまり進まず自立経営の代わりに安定兼業農家が増加したのである。

第3節 食糧管理制度による米の生産過剰

農業経営の規模拡大が進まなかったことは、農地の効率的利用という観点から見ると大きな課題を現在に残した。それは日本の歴史と風土に農地改革が加わって確立された零細分散

錯圃の問題である。もちろん、この問題は全く手付かずのまま放置されていたわけではなく、農業基盤整備には毎年の農業予算の 20% から 50% が投入され、田畑の成型と農道の開設が政策的に推進された。1960 年には多くの田畑が不定型で小さく、かつ農道や用水路も整備されていなかったが、現在では主要な農地は 30a の長方形に成形され、大型農業機械がアクセス可能なように農道が配置されている。

ほとんど手付かずで残されたのは分散錯圃である。1 つの農業経営に属する錯圃があちこちに分散し、かつ他の農業経営の錯圃と交錯しているは大規模経済の利益は有効に発揮されない。それは農業の労働生産性を高める上で大きな障害になっており、世界で最も賃金の高い国となった日本の農産物価格を世界で最も高いものとしている最大の原因となっている。

とは言うものの、農業の労働生産性は全く停滞したままだったわけではない。稲作の 10a 当たり必要労働時間は 1960 年から 2000 年までに 5 分の 1 に減少したし、収量の 39% 向上を加えると、労働生産性は約 7 倍に上昇したことになり、これは驚異的な生産性の向上である。しかしながら、この期間の日本経済の成長速度の下では 40 年間で 7 倍だと不十分であった。農業賃金が 23 倍に上昇し、しかも為替レートの変化の結果ドルベースでの賃金は約 80 倍になったからである。原材料価格の変化を別にすると、日本の米価は約 4 倍に上昇した。ドルベースでは約 12 倍になったわけである。

ところでここで言う米価は、市場の自由な取引によって決まった価格ではなく食糧管理法に基づいて政府が生産者に支払う政策的な価格である。食糧管理法は戦争中の食糧不足に対処するために 1942 年に制定された法律であり、米や麦などの主要な食糧の流通はすべて政府の管理下に置かれていた。政府が政策的に決定される生産者米価（政府買入米価）ですべての米を買い上げ、やはり政策的に決定される消費者米価（政府売渡米価）で販売していた。

食料不足が解消するにしたがってこうした供出と配給の食糧管理制度は次第に緩められたが、米だけは 1995 年まで価格も流通も政府管理のもとに置かれたままであった。もちろん、戦争中から戦後にかけての厳格な統制がそのままに続いていたわけではない。法律上も 1969 年に政府が直接販売しない自主流通米の制度が導入されたほか、実際には食糧管理法違反の自由米も大量に取引されるようになり、取り締まりも行われなくなっていた。しかしながら、1995 年の食糧管理法廃止まで、日本の米価は政策的に決定される生産者米価を基準に動いていたことも事実である。食糧管理法によって政府はその決定した価格で農家の売りたいだけのコメを全量買い入れることを義務付けられていたので、米価は政府の決定する生産者価格の水準以下にはならなかったのである。

1960 年以降 85 年ころまでの期間、政府買入れ米価は生産費所得補償方式によって米価審議会の審議を経て決定されていた。生産費所得補償方式とは生産費の上昇する分に見合っただけ米価を引き上げるという価格決定の方式であり、そして生産費の上昇はだいたいにおいて賃金の上昇率と労働生産性の上昇率の差になるのである。生産費所得補償方式は一見すると合理的に思われるかもしれないが、そこには大きな問題が伏在していた。米の価格が高いままで維持されたために米の生産が過剰になり、それは 1970 年代以降の米の生産過剰問題として表面化した。

この問題を解決するために実施されたのが、我々が問題視している「減反政策」である。

第4節 減反政策の結果

70 年から実施された米の減反は年を追うごとに拡大し、現在では 250 万 ha の水田の 4 割に相当する 110 万 ha に及んでいて、これによって損失を受けているのはほかの誰でもないわれわれ国民・消費者なのである。消費者は減反がなければ 60 キログラム当たり 9,500 円

で買える米に1、1万5千円という高い価格を支払っているし、財政面から言えば、政府は毎年2,000億円、累計で7兆円の減反補助金を参加した生産者に税金から支出している。

さらに、生産者の間で減反政策の影響を最も強く受けたのは主業農家である。本来、米の低コスト生産を行おうとすれば、規模が大きくコストの低い主業農家がコメ生産を行い、コストの高い零細農家が減反すべきということになる。しかし農協の経営的基盤になっている零細農家に多くの減反を課すことは困難であり、結局、経営面積に応じた一律の減反面積の配分が実施された。多くの減反面積を負担させられた主業農家は十分に稲作を拡大できないために「規模の利益」を発揮できず、結果として大規模化が進まない要因にもなった。70年まで一貫して増加してきた水田面積（70年で344ha）も、現在では254haまで低下するとともに、麦などの転作ではなく、耕作放棄が進んでいる。（現在で39万ha以上）現在では転作する面積を配分する方法から、生産できる数量（生産目標数量）を配分する方法に変更したものの、名目を変えただけで、国は決定的な政策を打てないままである。

第5節 問題意識

そんな現状の中、消費者と生産者が現在よりもよりよくなる政策があるのではないかと考え始めたのが我々の問題意識であった。減反政策は農家を保護するものであるが、日本の農業を持続可能にするものでは決してない。さらに、現在は高い関税で保護されている米に関しても、将来的には市場を開放していかなければならないために、競争力を持った農家の育成は日本農業にとっても急務である。米の価格を下げ消費者利益を増加させるとともに、意欲のある生産者のもとに農地を集積しコストダウンを実現、また土地の流動性を高め、有効活用することも可能なのではないか。そしてそれを実行していくことが農業を産業として自立させる方法であり、過度に補助金に依存している農業の体質・構造を変えることは日本の財政問題の改善にもつながるのではないか。

これらのことを国も考えてはいるのだろうが、いまだに実現できていないのには理由がある。それを是正し、日本農業を活力あるものに変えていく政策を考えていく。

1 山下一仁（2009）『農協の大罪』

第2章 先行研究および本稿の位置づけ

第1節 先行論文について

先行研究の一つ目として、我々は山下一仁氏の『農業の構造問題と政策の基本原理』を選んだ。この論文の中で述べられていることとして、まずは現在の農業の構造的問題は行政の対応の失敗であること指摘している。戦後農政を方向づけた 1961 年の旧農業基本法では前述のように規模拡大・生産性向上によるコストダウンや需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の選択的拡大によって農業構造を拡大し、農業収益を向上させることを目的としていた。売上を増やすかコストを下げれば所得は増えるので、選択的拡大によって売り上げを増やす一方で、米のように需要が伸びない作物でも、農業の規模を拡大し生産性を向上していけば、コストの低下により、十分に農家の所得は確保できるはずであった。

しかし実際に行われた政策は米価を引き上げるものであり、ほかの農産物への転作は進まなかった。本来なら消費の減少する米の価格は抑制し、消費の増加している麦等の価格を引き上げるべきであったのだが、逆の政策がとられ、米の需要低下もあいまって米の生産は過剰になり、減反政策がとられるようになった。農家の所得は確かに増加したが、それは兼業化による農外所得の増加であったために、旧農業基本法の本旨は達成されなかった。さらに、米の値段が不当に釣り上がったことで、普通であれば採算の取れないような零細農家も稲作を続け、それによって大規模化が進まなかったため、農家の大部分が零細農家であるという構造問題も解決しないまま、国際競争力の低下を招いた。

これらの諸問題を解決するには、米の生産調整を段階的に縮小・廃止することによって米価を需給均衡価格にまで下げることが必要である。価格を下げると零細農家は農地を手放すが、農地の受け手の地代支払い能力も低下するために、農地は耕作放棄されてしまう。一定規模以上の農家に農地面積に応じた直接支払いを交付し地代支払い能力を補強してやれば、農地はこれらの農家に集積し、農地の流動化の促進、農業経営の零細性の克服も可能となると結論付けられていた。

そしてもうひとつの先行論文として OECD の『Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan 2009(日本における農政改革の評価 2009)』を選んだ。この論文では日本のこれまでの農業政策によって日本農業がどのように変化してきたかを概観し、透明性、ターゲットニング、目的整合性、柔軟性、平等性などの観点から農業政策を分析した上で、日本農業と農業政策の将来の方向性を示していた。農業改革の方向性として示されている中で我々の問題意識と重なる部分としては大きく 4 つあり、それぞれにおいて細かな内容について言及されていた。

【1】農業の競争力を高めようとする政策努力は、農業が競争から守られている限り、その成功は限定的であろう。大規模農家に対する農業支持の集中は、農業の効率性を高める上で

潜在的に効率的なアプローチであり、農業支持のコストの削減につながるかもしれない。しかしながら、競争力のある農業構造を構築すると政策目標を実現するためには、これらの政策はより国内市場の自由化や国際市場への市場開放をより進めることにより補完されなければならない。

(i)米の生産調整政策は、生産コストを高め、市場シグナルを遮断することにより、稲作農業の競争力を低めている。生産調整は、転作面積をスムーズに減少させることを意図しつつ、転作補助金を段階的に削減することにより縮小されるべきである。

(ii)生産調整政策の縮小に伴い、特に今後の農業生産の基盤となるであろう大規模主業農家に対する移行支援措置の必要性が生じるかもしれない。このような調整措置は時限的でその実施が事前に周知されたものであるべきである。また、政府はそれぞれの農家の調整能力を考慮に入れ、効率的な農地市場を整備することなど、求められる調整に対するあらゆる障害を取り除くべきである。

(iii)2007年に導入された担い手に対する直接支払いのうちの過去の経営面積に基づく支払いのような生産からデカップルされた支払いは、市場志向性や競争力の継続的な改善につながるだけでなく、農業支持を農家所得へ移転させる上でより効果的である。

【2】水田に起因する農業の多面的機能の確保という政策目的により、水田を保全することを目的とした政策が講じられているが、同時に国内市場を調整するために米の生産が制限されている。この政策目的間での根本的な矛盾を解決することは、いかなる長期的な政策のフレームワークを構築する上でも欠かすことができない点である。農産物価格を引き上げるような農業支持は、より集約的な生産を促し、水質の悪化その他の環境への悪影響につながる。土地を基本とした支払いに転換することは、より粗放的な生産を促し、農業の多面的機能による便益を高めつつ、コストがかかり環境にも悪影響をもたらす化学投入財を減少させることができる。

(i)価格支持を土地に基づく支払いに転換することは、直接支払いの高い所得移転効率性により、生産者、消費者共に利益を得ることになる。これに加え農家は投入財を土地で代替しようとするため、より粗放的な土地利用を促す。このような政策は、より高い割合の農業支持が農家に転嫁されることになってだけでなく、米の消費減退にもかかわらず水田利用率の向上にも貢献するだろう。

【3】農地市場はより活発になり、農地取引に対する障害は低められなければならない。農地の価格は資源配分のための重要なシグナルであり、農地市場を正しく機能させることはより効率的で成功に満ちた農業を確立するために必要不可欠であろう。現時点では、農地の所有者にとって将来における転用の可能性が定かではなく、農地の売買や賃貸を妨げる規制や税制上の措置が存在している。農地政策は、一般的に、農地の総量を確保し、農家に対する農地のコストを下げることを目的としているが、これらの目的が達成しているかどうかには成功、失敗の両面がある。特に、将来における農地の転用の可能性を完全に排除しない転用規制を行っていることは、農地市場に対する政策リスクを生み、転用期待を生むだけでなく、投資を遅らせたり、農地の賃借を阻害したりするといった影響を持ちうる。現行の農地規制は特定の農地における農業生産が経済的に見合わないといった状況に対処することができるようにはなっていない。言い換えれば、転用を規制することが結果的に農地の低利用につながっている。

(i)農地の転用規制は、国内の米市場の規模を考慮しつつ、農業の生産性や多面的機能の観点から特に重要な地域により特化するべきである。一般的に、過度に広範で厳格な転用規制は、土地利用の一貫性を阻害するような例外的なプロセスを経た農地転用を生む。より特化したゾーニング政策により、農地政策はより効果的になり、制御可能性で透明性が高まる

ことから、生産性の高い農地を保全という政策目的をより良く達成することができるだろう。

(ii) 農地税制は農地取引に対する予期されない障害を特定し、それを取り除いているかどうかにより評価されるべきである。重要な政策目的である平均経営規模の拡大は、必然的に農家数の減少という結果を生む。家族内での相続を促す相続税制はこのような状況の中では非生産的であろう。相続人等が20年耕作すること条件に猶予される農地の相続税及び贈与税の特例の仕組みは、家族以外の者への農地の相続を促す観点から見直されるべきである。

(iii) 農地税制は農地市場における投機と耕作放棄の誘引を減らす観点から見直されるべきである。耕作放棄地を保有することに伴う低いコストは、土地の所有者が単純に農地の転用機会を待つことで、農地市場における投機の要因となっている。農地に対する税制特例は耕作放棄地の持つ社会的な機会費用を考慮に入れて見直されるべきである。このことは、例えば耕作放棄地や特化されたゾーンの外にある農地に対してより高い資産税を課すなど、異なる土地利用間での土地の税率をより調和させることにより達成できるであろう。

(iv) 農地を探したり、賃貸借の条件を交渉したりするためのコストを低下させる観点から、農地の賃貸借取引に対する行政による調整機能を強化するべきである。これにより農地市場における高い取引費用の問題に対処できるであろう。農地の細分化の問題は、不透明で混乱した土地所有の状況により複雑化している。潜在的に貸し出すことができる農地の所有者を特定し、賃貸借の合意を得ることは農地市場を通じた農地の統合、さらには規模拡大に貢献するだろう。

(iv) 標準小作料の設定や、農地保有者への小作料の減額勧告といった小作料に対する政府の介入は見直されるべきである。小作料は農家の間での効率的な農地の配分を達成するための重要な市場シグナルである。現状では、地域の農業委員会がその地域の標準小作料を公表しているが、これは小作料の柔軟な調整を阻害するものである。このような農地の賃貸借に対する制限は、土地所有者の農地の貸し出しを阻害し、耕作放棄のリスクを生んでいる。

【4】 市場価格支持や生産に関連した支払いが農業支持額の9割を超えていることからもわかる通り、多くの農産物が相当の貿易保護を受けている。高い国境保護は国内の生産者を競争から遮断し、輸出市場における競争力、さらには農業の潜在的な成長性を低めるものである。また貿易保護により農産物価格を高めることは農家所得を向上させる手段としては効果的ではない。

(i) 農産物市場を開放する努力は継続されなければならない。日本は、他国的貿易交渉であるドーハラウンドの成功に向けて努力しつつ、追加的な貿易協定の締結を追求しなければならない。国家貿易企業はより競争を促進するために改革されるべきであり、さらには関税システムも見直し、突出して高い関税率を減らし、貿易を一般的に増やすべきである。

以上の内容が先行論文の要旨であるが、我々は農地に関する法整備が必要なのではないかと考えたので、日本の農地法の問題点についても検証した。

第2節 農地法について

2.1. 農地法の問題点

1952年に制定された農地法は自作農主義の立場をとっており、かつての地主制の復活を防ぐために農地保有面積は制限された。また、不在地主は認めず、在村地主の所有耕地面積は制限された。さらに賃貸借の解除や解約の際に都道府県知事による許可が必要であると定

められた。農業には農地が必要であり、経営規模を拡大しようとするのなら農地を新規に造成しない限り、他の農家が所有する農地を買うか借りるかしなければならない。しかし、農地法は農地の所有形態を守るという視点で作られていたので農地の売買または農地の貸借による流動化を妨げ、耕地面積の拡大の阻害要因となった。それとともに、高度経済成長の時期には地価が高騰し、生産手段であった農地が資産として認識されるようになり、兼業農家の農地保有動機が高まった。一方、農業で生計を立てる専業農家にとっては、地価が収益還元価格以上になり、耕地拡大のための農地買収が困難となり、結果として売買による規模拡大も実現しなかった。

2.2. 農地転用と土地税制

農地の流動化が進まなかった理由として、農地をめぐって一種の投機が起こっていたとも考えられている。それは農地転用基準のあいまいさと歪んだ税制によって引き起こされた。

農地の転用は、法律の文言のみを見ると非常に厳しく制限されていて転用は困難なように見える。しかし、実際の運用は非常にあいまいであり、公共事業などの開発計画が浮上すると比較的容易に規制が解除されることが多い。公共事業などの際に支払われる金額は高いので、将来の売却期待が地価に反映して地価が上昇した。そして、農地にかかる税金は非常に低いので、農地を保有し続けることのコストは低い。このため、莫大な土地売却益の期待を持った農家は来るべき転用の機会を待って農地を保有し続けることになる。農業に真剣に取り組んでいる専業農家にとっては、転用期待が反映された地価は収益還元価格以上なので農地の買収が難しくなる。またその他の農家にとっても、売却は勿論、せつかく転用機会が生じたときに農地の借り手に離作補償をする事態は避けたいので、貸し出しにも慎重になる。こうして農業生産の効率性が劣っていても既存の零細農家は農地を売却したり貸し出したるインセンティブが小さくなる。

もう一つに、農地税制にも注目した。簡潔に言うと農地にかかる税金は非常に優遇されている。固定資産税については、その評価は地形、日照、水利などの純粋な営農上の条件に基づいて算出される。そのために課税評価額は実勢価格に比べて極端に低い。このために農地保有のコストは非常に低くなり、転用機会を待って手放さない動きを助長する。また相続税についても、農地にはほとんどかからない。このため世代交代の際にも農地を手放そうとせず、次の子供が相変わらず将来の転用益を期待し続けることとなる。

2.3. これらの現状に対する対策

農地の流動化を図るために、本来であれば採算の取れない零細農家の離農を促進する必要がある。よって大規模農家に対する優遇税制や所得補償が政策として考えられる。また、高米価維持政策・減反政策を維持せず、米価を市場に任せた場合に採算の取れない零細農家が離農した場合に意欲のある担い手に農地を貸し出したり、売却できたりするような法整備も急務であろう。農地に対する相続税・贈与税も、農地流動化の観点から改正するのが望ましいのではないか。

第3章 分析

第1節 現状のデータ

今回の分析では、減反政策の廃止による米価の下落によって農家の所得がどれだけ減少するのかを見る。また、農家の所得を補償するための方法として、財政赤字や経済厚生観点から分析していく。

まず、減反政策の廃止によって、どれだけ米価が下落するのか。今回は農林水産省による『米の生産調整に関するシミュレーション結果（第2次）』を用いた。このシミュレーションには複数の選択肢があり、それによって大きく結果も異なるが、今回は我々の提案する政策に最も近いと思われる選択肢④-1を選んだ。この選択肢では、生産調整の目標配分、転作助成及び経営所得安定対策を廃止し、担い手を対象とする米価下落補てん対策を導入する政策をとった場合を想定している。担い手とは①原則4ha（北海道は10ha）以上の農地を有する『認定農業者』になる②原則20ha以上の農地を有する『集落営農組織』になる、以上いずれか一方の条件を満たした農家のことを指す。つまり、この選択肢④-1は、減反を開始するとともに、補償先を限定する政策をとった場合のシミュレーションである。

	市場価格 (円/60kg)	農家手取り 価格 (補てん無し) (円/60kg)	農家手取り 価格* (補てんあり) (円/60kg)	生産量 (万ト)	作付面積 (万ha)	需要量 (万ト)
初期値	15,075	12,746	14,078	856	164	855
1年目	8,931	7,576	13,651	1,068	205	1,007
2年目	10,644	9,023	13,430	931	178	946
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
10年目	9,729	8,251	11,660	927	175	921

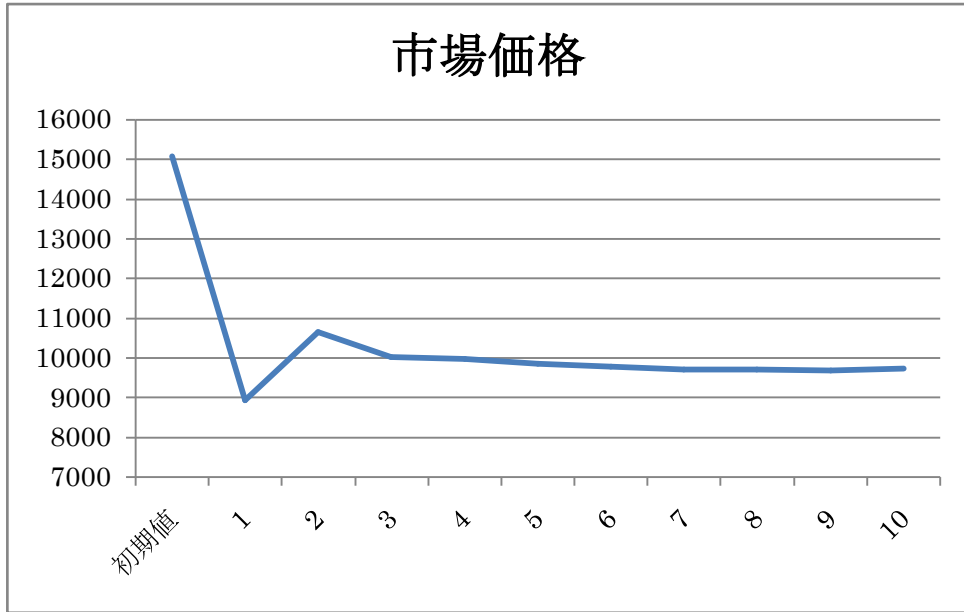
(農林水産省『米の生産調整に関するシミュレーション結果（第2次）』から)

下の表は、シミュレーション結果である。このシミュレーションでは米価の市場価格の初期値は60キログラムあたり15,075円としている。しかし、減反開始1年目で大きく下落し60キログラムあたり8,931円にまで下がる。10年後には多少回復し60キログラムあたり9,729円となるが、初期値の3分の2程度にすぎない。

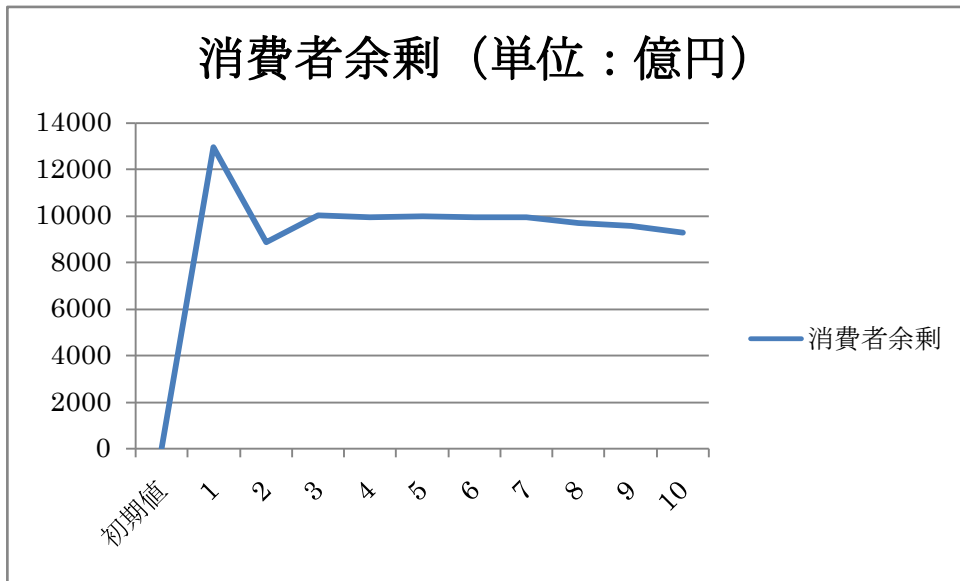
次のグラフは、米の市場価格の推移を表したグラフと消費者余剰を表したグラフである。上述のとおり、1年目は大きく下落するが、2年目はその反動である程度回復する。その後は逡減する傾向がある。

消費者余剰は初期値と比べてどれだけ増加しているのかを表している。消費者余剰と市場価格には反比例の関係があることがわかる。注目すべきは、その値で、1兆円規模で消費者

余剰が増えるというのである。これは、減反廃止が消費者余剰の観点から見れば、社会厚生を改善する効果があることを表している。



(農林水産省「米の生産調整に関するシミュレーション結果(第2次)」から)



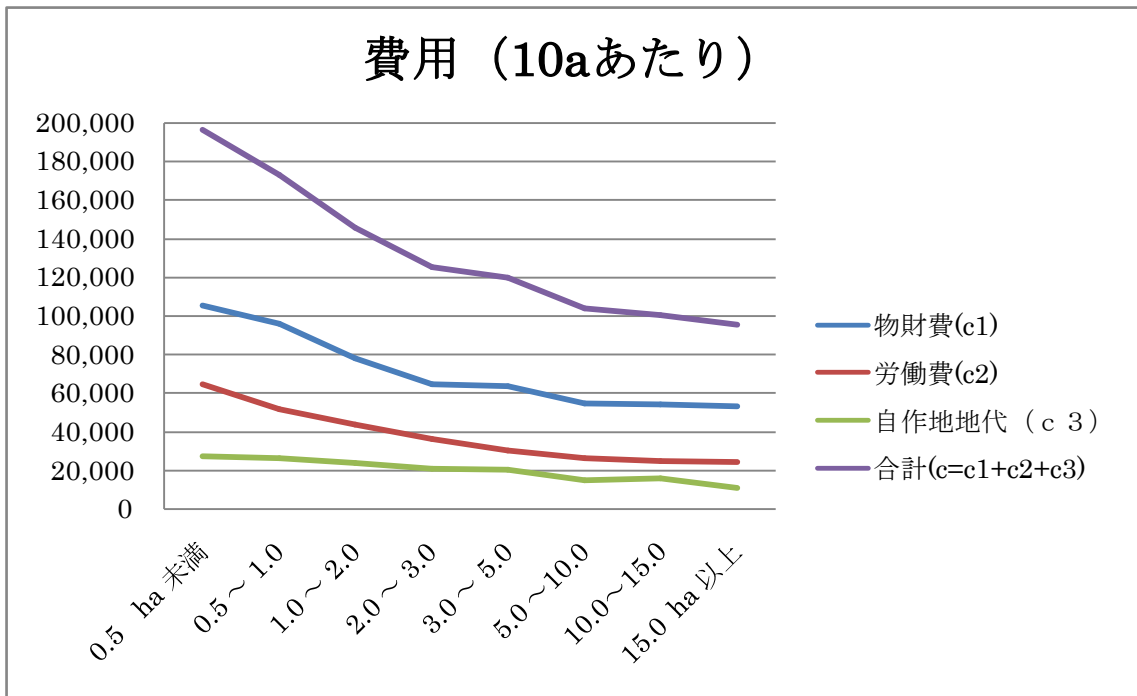
(農林水産省「米の生産調整に関するシミュレーション結果(第2次)」から)

そして、次の表が耕作面積別の農家の費用と平均作付面積、10aあたりの収量である。費用は、グラフを見ればすぐわかるが、物財費、労働費、自己資本利子・自作地代全てにおいて耕地面積と反比例の関係にあると言え、当然費用合計にもその関係が見られる。特に、15ha以上の費用合計は、0.5ha未滿のその半分以下である。これは、米作において規模の経済(スケールメリット)が働いている証拠といえ、耕作面積が大きければ大きいほど効率化している。

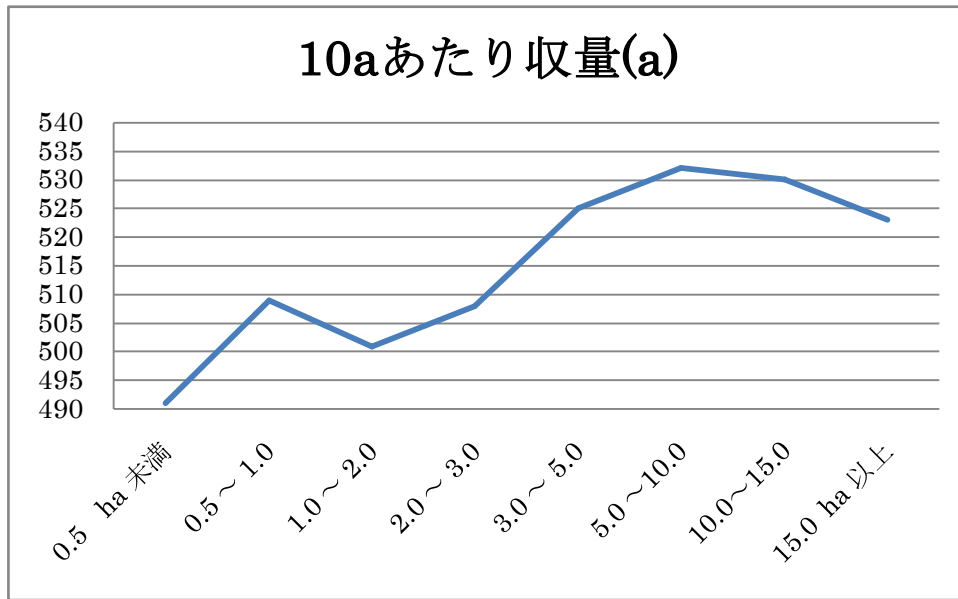
一方、10a あたりの収量には大差がない。しかしながら、小規模農家のほうが若干低く、0.5ha 未満と 0.5~1ha の境目と、2.0~3.0ha と 3.0ha~5.0ha との境目で少し大きな差がある。この原因として、小規模農家のほうが兼業農家の割合が高く、大規模農家のほうが主業農家の割合が高いのが理由かもしれない。主業農家のほうがより効率化されていると考えられるからだ。逆に 5.0~10.0ha をピークに減少する傾向も見受けられる。これは耕地面積の拡大に伴って、単位面積当たりの労働投下量が減少することに起因しているかもしれない。

		費用(10aあたり)				平均作付け面積(l)	10aあたり収量(a)
		物財費(c1)	労働費(c2)	自己資本利子・自作地地代(c3)	合計(c=c1+c2+c3)		
0.5	ha 未満	105,203	64,648	27,452	196,952	35.4	491
0.5	~ 1.0	95,722	51,489	26,176	172,899	73.2	509
1.0	~ 2.0	77,816	43,483	23,551	145,892	138.1	501
2.0	~ 3.0	64,812	36,396	20,986	125,157	238.8	508
3.0	~ 5.0	63,697	30,369	20,282	119,627	365.2	525
5.0	~ 10.0	54,514	26,087	14,650	103,703	631.7	532
10.0	~ 15.0	54,308	24,873	15,909	100,399	1,230.7	530
15.0	ha 以上	52,955	24,402	10,987	95,465	2,196.1	523

(農林水産省「米の生産調整に関するシミュレーション結果(第2次)」から)



出所) 農林水産省 HP



出所) 農林水産省 HP

第2節 推計

そして、次の表とグラフが減反廃止後の経過年数ごとの粗収入と粗利益、10aあたりの粗利益である。すべての値は長期国債金利約 1.4%をもとに、割引現在価値で示してある。なぜなら農家は短期的な収支よりも、長期的な視点に立って経営を進めると考えられるからだ。よって減反政策が廃止された際も、将来にわたってどのような収益が上がるのかということを考える必要があるので、現在割引価値で数値を表すことにした。そうすると粗収入は、耕作面積と正の相関関係があることがわかる。

また、粗利益においても、市場価格が初期値の時には耕作面積とある程度比例関係があり、2~3ha 以上から黒字化している。前述のとおり、10aあたりの収量には大差がないので、費用の差から黒字・赤字などの利益の差が生まれており、規模の経済が利益にまで繋がっていることがわかる。この場合は大規模化が農家にとっても有益であるといえる。

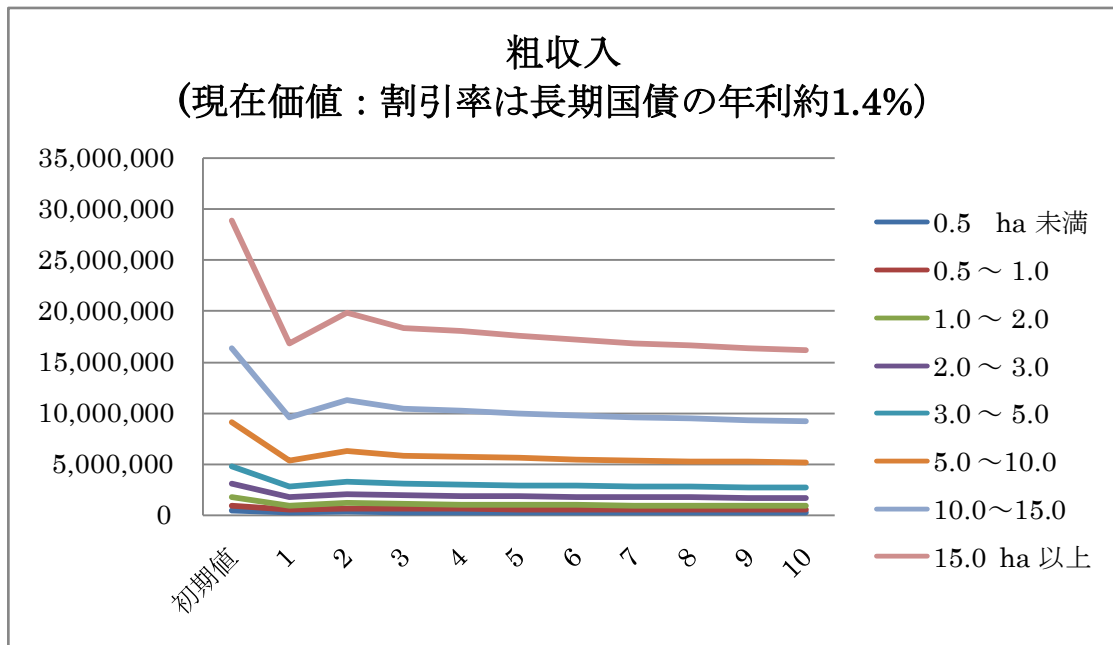
しかし、減反廃止後の予想米価から算出された粗利益は、全ての農家で赤字となり、耕作面積との関係も反比例になっている。ところが 10aあたりの粗利益を見てみると、初期値以外はすべて赤字ではあるものの、耕作面積と比例関係になっており規模の経済が生きている。にもかかわらず、耕作面積と粗利益の間で反比例の関係があるのは、耕作面積が大きい農家は単位面積当たりの赤字が小さい一方で、保有農地が広大なためにその赤字が拡大してしまうためといえる。とにもかくにも、減反廃止後何の補償もなければ、全ての農家の経営が立ち行かなくなるという結果になってしまった。これらの結果から、減反の廃止と並行して、農家に対する補償が必要であると考えられる。

粗収入(現在価値:割引率は長期国債の年利約1.4%)												
経過年数	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	合計
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	(初期値除く)
0.5 ha 未満	436,708	255,150	299,890	278,412	273,280	266,291	260,882	255,099	251,862	247,822	245,257	2,633,944
0.5 ~ 1.0	936,127	546,940	642,846	596,804	585,803	570,822	559,227	546,830	539,891	531,232	525,734	5,646,128
1.0 ~ 2.0	1,738,351	1,015,646	1,193,738	1,108,240	1,087,813	1,069,993	1,038,462	1,015,441	1,002,556	986,476	976,267	10,484,633
2.0 ~ 3.0	3,047,924	1,780,774	2,083,031	1,943,125	1,907,308	1,858,530	1,820,780	1,780,416	1,757,824	1,729,629	1,711,731	18,383,147
3.0 ~ 5.0	4,817,216	2,814,498	3,308,017	3,071,091	3,014,483	2,937,390	2,877,726	2,813,931	2,778,225	2,733,663	2,705,375	29,064,399
5.0 ~ 10.0	9,111,943	5,323,727	6,257,237	5,809,082	5,702,006	5,556,182	5,443,325	5,322,655	5,255,115	5,170,826	5,117,317	54,957,473
10.0 ~ 15.0	16,388,309	9,575,004	11,253,971	10,447,940	10,255,358	9,993,085	9,790,107	9,573,074	9,451,601	9,300,002	9,203,764	98,843,906
15.0 ha 以上	28,857,578	16,860,276	19,816,708	18,397,398	18,068,287	17,596,461	17,239,043	16,856,878	16,642,981	16,376,035	16,206,574	174,060,641

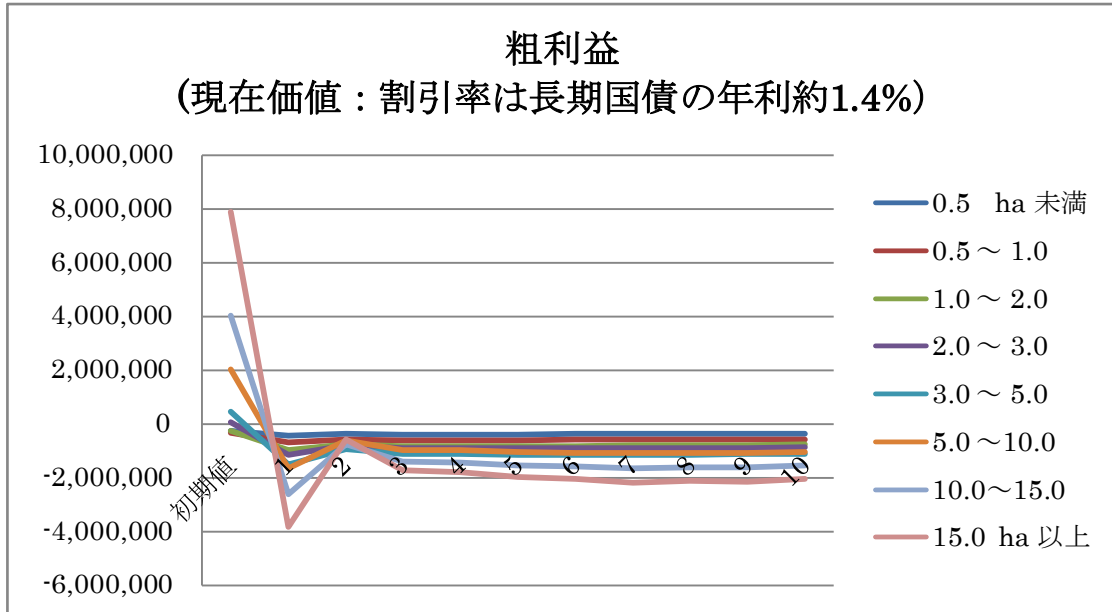
粗利益(現在価値:割引率は長期国債の年利約1.4%)												
経過年数	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	合計
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	(初期値除く)
0.5 ha 未満	-258,378	-430,339	-376,135	-388,280	-384,207	-382,118	-378,574	-375,529	-370,069	-365,512	-359,608	-3,810,360
0.5 ~ 1.0	-329,054	-700,773	-587,641	-616,694	-610,940	-609,399	-604,698	-601,025	-592,116	-585,146	-575,230	-6,083,664
1.0 ~ 2.0	-269,513	-964,496	-759,064	-817,600	-811,438	-813,036	-808,706	-806,224	-793,958	-785,234	-770,981	-8,130,736
2.0 ~ 3.0	59,175	-1,166,710	-813,758	-923,532	-919,769	-929,514	-928,771	-931,173	-916,327	-907,600	-899,087	-9,326,241
3.0 ~ 5.0	448,438	-1,493,962	-940,957	-1,119,219	-1,117,972	-1,138,010	-1,141,406	-1,148,710	-1,130,691	-1,121,283	-1,096,348	-11,449,557
5.0 ~ 10.0	2,042,510	-1,648,101	-618,333	-971,559	-985,017	-1,008,515	-1,060,321	-1,091,197	-1,070,183	-1,067,141	-1,034,523	-10,584,888
10.0 ~ 15.0	4,032,204	-2,610,504	-763,296	-1,403,407	-1,432,361	-1,533,265	-1,577,103	-1,637,191	-1,603,888	-1,602,847	-1,548,552	-15,712,414
15.0 ha 以上	7,892,509	-3,815,334	-573,440	-1,711,229	-1,772,706	-1,960,732	-2,048,129	-2,164,002	-2,115,283	-2,123,239	-2,037,287	-20,321,381

10aあたりの粗利益(現在価値:割引率は長期国債の年利約1.4%)												
経過年数	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	合計
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	(初期値除く)
0.5 ha 未満	-72,988	-121,565	-106,253	-109,683	-108,533	-107,943	-106,942	-106,082	-104,536	-103,252	-101,584	-1,076,373
0.5 ~ 1.0	-44,953	-95,734	-80,279	-84,248	-83,462	-83,251	-82,609	-82,107	-80,890	-79,938	-78,583	-831,102
1.0 ~ 2.0	-19,516	-69,840	-54,965	-59,203	-58,757	-58,873	-58,559	-58,380	-57,491	-56,860	-55,828	-588,757
2.0 ~ 3.0	2,478	-48,857	-34,077	-38,674	-38,516	-38,924	-38,893	-38,994	-38,372	-38,007	-37,231	-390,546
3.0 ~ 5.0	12,279	-40,908	-25,766	-30,647	-30,613	-31,161	-31,254	-31,482	-30,961	-30,703	-30,020	-313,515
5.0 ~ 10.0	29,962	-24,176	-9,070	-14,252	-14,449	-15,234	-15,554	-16,007	-15,699	-15,654	-15,176	-155,272
10.0 ~ 15.0	32,764	-21,212	-6,202	-11,403	-11,639	-12,468	-12,815	-13,303	-13,032	-13,024	-12,583	-127,671
15.0 ha 以上	35,939	-17,373	-2,611	-7,792	-8,072	-8,928	-9,326	-9,854	-9,632	-9,668	-9,277	-92,534

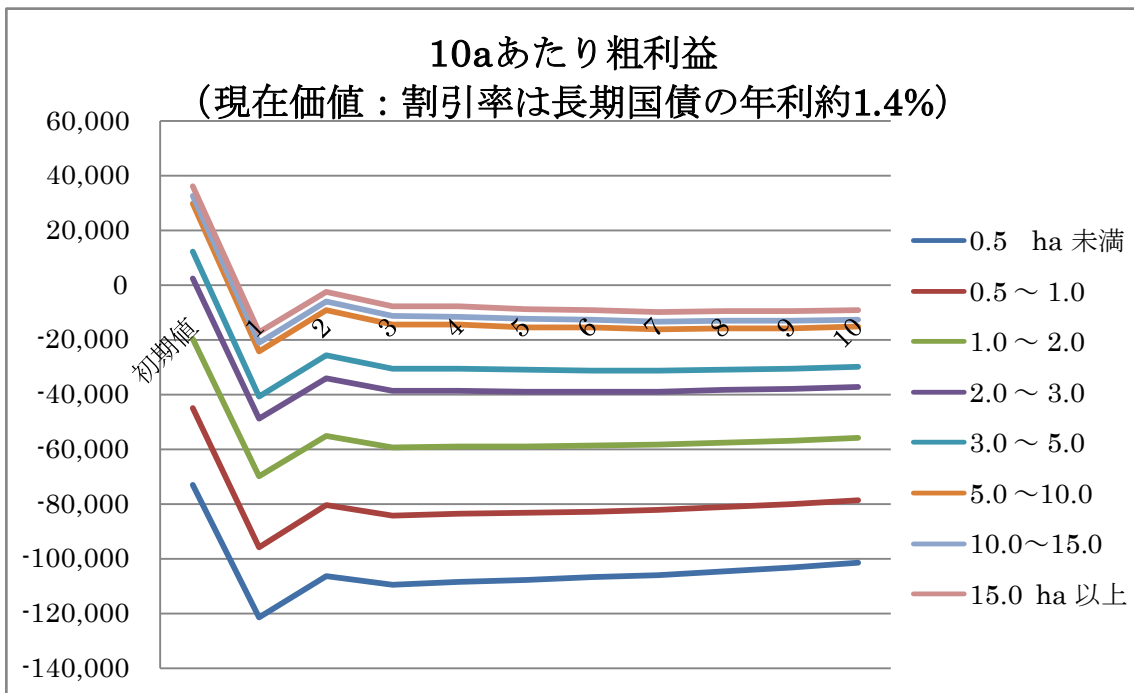
出所) 農林水産省 HP



出所) 農林水産省 HP

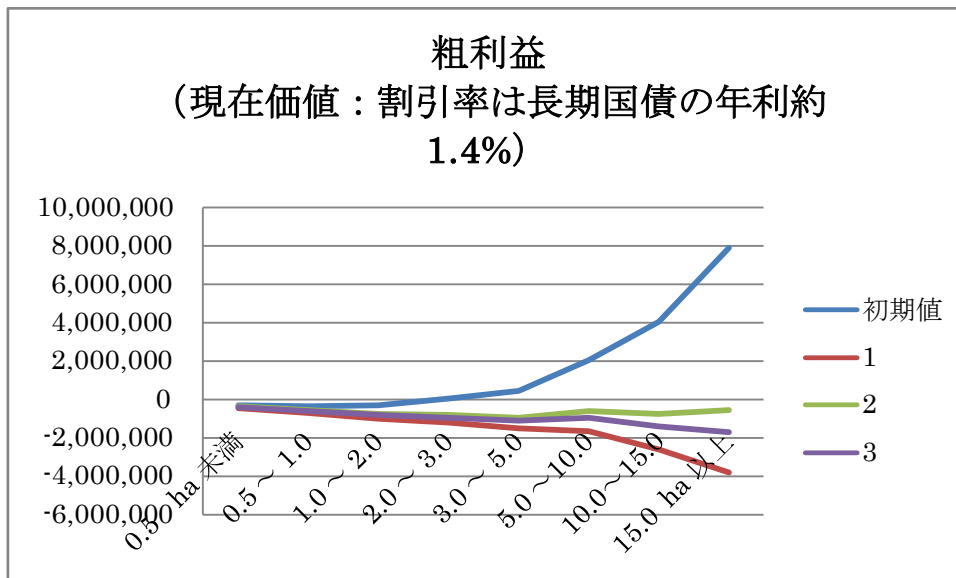
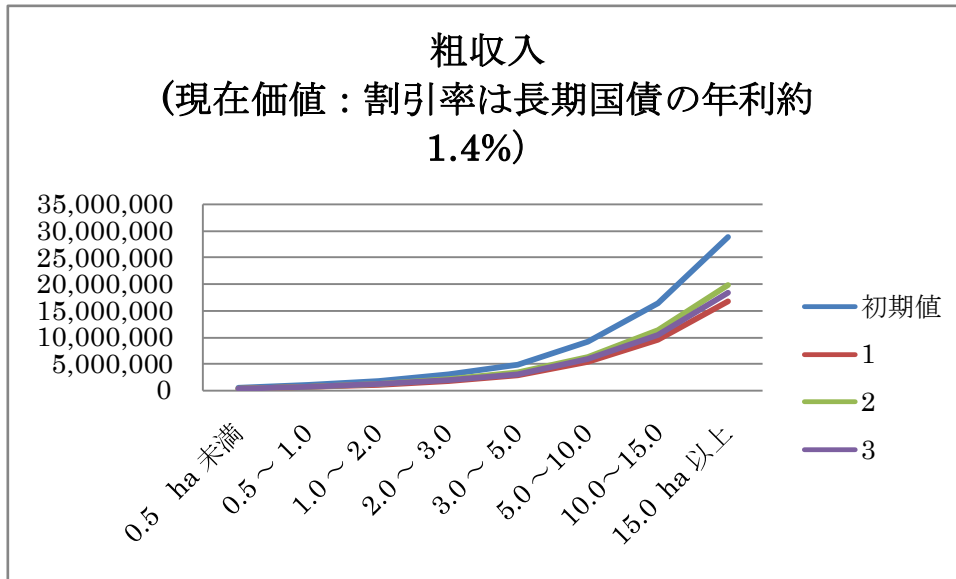


出所) 農林水産省 HP



出所) 農林水産省 HP

また、減反政策廃止後の直近3年間の10aあたり粗利益・粗収入は以下のようなになる。



出所) 農林水産省 HP

第3節 補償方法と補償額

3.1. 直接補償額の検討

前述したとおり、減反廃止後はある一定規模以上の農家に対して補償をするという政策を要がある。

まず、補償の形式についてであるが、現在、民主党が提案しているのは農家戸別所得補償制度である。この制度は、個々の農家ごとの米価下落による損失を補てんするという制度であり、補償制度が一種の保険のような役割を果たすことになるのでモラルハザードの問題も懸念されるし、なにより損失補てんというのは農家の経営改善インセンティブの阻害要因になりかねないという点が大きな問題である。

それでは、実際にすべての農家の赤字を補てんした場合どれだけ財政負担になるのだろうか。その計算には耕作面積別の農家の戸数のデータが必要だが、今回は農林水産省の『H17

米穀の作付規模別生産者数及び世帯員数』の中にある耕作面積別の生産者数のデータを、『個別経営の営農類型別経営統計』の中の耕作面積別の月平均農業経営関与者数のデータで除したものを農家数とした。次の表がその結果である。財政赤字は現在価値に直して、減反廃止1年目は約 6,000 億円、10年目は約 4,300 億円になることが分かった。現在の転作助成等の財政負担が約 2,000 億円であるので、それと比べて財政負担が約 3 倍に膨れ上がることになる。確かに、前述の消費者余剰の増加よりも財政負担の増加のほうが小さいが、農家の効率化、特に大規模化を阻害しモラルハザードも生みかねない補償制度であることを考えると、好ましい補償制度とは言えない。

経過年数	全額補てん時の財政負担(現在価値・割引率は長期国債の年利約1.4%) (単位:百万円)											合計 (初期値除く)
	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	
0.5 ha 未満	151,118	248,218	213,958	217,817	212,556	208,482	203,697	199,269	193,655	188,635	183,025	2,069,312
0.5 ~ 1.0	76,703	161,095	133,223	137,879	134,707	132,512	129,674	127,107	123,494	120,355	116,682	1,316,728
1.0 ~ 2.0	33,006	116,487	90,410	96,098	93,998	92,883	91,113	89,579	86,998	84,854	82,164	924,523
2.0 ~ 3.0	0	36,938	25,408	28,437	27,930	27,836	27,430	27,121	26,320	25,710	24,838	277,967
3.0 ~ 5.0	0	26,635	16,544	19,407	19,118	19,192	18,983	18,857	18,289	17,887	17,247	192,159
5.0 ~ 10.0	0	15,838	5,860	9,081	9,079	9,440	9,506	9,647	9,331	9,176	8,773	95,731
10.0 ~ 15.0	0	5,497	1,585	2,874	2,893	3,054	3,098	3,172	3,064	3,020	2,877	31,135
15.0 ha 以上	0	2,664	395	1,162	1,187	1,295	1,334	1,390	1,340	1,326	1,255	13,349
合計	260,827	613,373	487,383	512,695	501,468	494,694	484,834	475,142	462,491	450,963	436,861	4,920,904

出所) 農林水産省 HP

ところで、この結果は、農林水産省のシミュレーション結果と異なったものである。我々の選んだ選択肢④-1の場合、減反廃止1年目は約 3,600 億円、10年目は約 3,300 億円という結果になっている。結果が異なってしまった理由として、農家数が正確でないこと、補てん額が異なること、そして何より選択肢④-1は担い手のみ対象としていることである。以上より、農林水産省のシミュレーションのほうが、必然的に財政負担が少なくなるのである。

3.2. 直接所得補償

上記のような補償方法では、大きな財政赤字を生みかねない。また、すべての農家の粗利益が 0 になるような補償がなされるため、効率化のインセンティブを削ぐことにもつながる。そこで今回我々が提案するのが、直接所得補償制度である。この制度では、個々の農家の損失によらず、一定額を直接補償するのである。この方式では、モラルハザードやディスインセンティブの問題などが起きにくい。そして、我々が提案する直接所得補償の方法は 10a の耕作面積ごとに定額の補償を行うものであり、EU の農業政策に類似したものである。すでに述べたとおり、10a あたりの粗利益は耕作面積と比例関係があるので、10a の耕地ごとに補償がなされれば大規模な農家ほど高い利益が得られる。よって効率化、特に大規模化のインセンティブが高まるのである。しかし、実際に利用していなくても補償を受けられる場合があるので、利用している土地に耕作放棄地が存在するときには、その面積分については補償しないこととする。

ところで、その補償はすべての農家に行うべきなのか、もしくはある一定規模以上の農家にのみ補償をすべきなのかには、議論の余地がある。以下では、どちらが優れているかを主に財政負担の大きさを評価の基準として分析する。

3.2. ①一定規模以上の農家にのみ直接所得補償

まず、始めに一定規模以上農家に対してのみ補償を行う場合を考える。補償額は補償を受けられる農家の 10a あたり粗利益の赤字分を相殺する額とした。たとえば、減反開始 1 年

目で 1.0ha 以上の農家に補償をする場合は、10a あたり 69,840 円補償する。結果は次の表のとおりである。

表を見てみると、1.0ha 以上の農家に対する補償の場合は 2,300 億円～3,000 億円、2.0ha 以上の農家に対する補償の場合は 850 億円～1,250 億円、3.0ha 以上の農家に対する補償の場合は 450 億円～700 億円程度という結果になった。どの補償方法でも全額補てん時の財政負担よりも少なくなることが分かった。また、現在の転作助成等の財政負担が約 2,000 億円であることを考えると、3,000 億円の負担も許容できると考えられる。

一定規模以上の農家に直接補償したときの財政負担(現在価値:割引率は長期国債の年利約1.4%)(単位:百万円)												
経過年数	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	合計
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	(初期値除く)
1.0ha 以上	81,979	293,375	230,888	248,693	246,819	247,305	245,988	245,233	241,502	238,848	234,513	2,473,165
2.0ha 以上	0	122,602	85,513	97,048	96,653	97,677	97,599	97,851	96,291	95,374	93,429	980,036
3.0ha 以上	0	71,294	44,904	53,411	53,351	54,307	54,469	54,866	53,958	53,509	52,319	546,387

出所) 農林水産省 HP

しかし、この方法にはいくつか問題点がある。まず、どの規模以上の農家を補償対象にするのか明確で理にかなった判断基準がないことがあげられる。しかしながら、参考になる判断基準がないわけではない。前述のとおり、10a あたりの収量に大きな差が見られるのは、2.0~3.0ha と 3.0~5.0ha の間であるので、3.0ha 以上の農家に補償をするのは合理性があるように思われる。けれども、表にあるとおり、3.0ha 以上の農家に対してのみ補償をする場合、財政負担が現在の財政負担 2,000 億円と比べて 4 分の 1 近くに下がってしまう。現在ですら厳しい環境に置かれている農家に対して、国家予算を減らしてさらに追い詰めるというのは、問題ではないだろうか。よって、10a あたりの収量を判断基準にするのは無理があるといえる。

では、なぜ判断基準が恣意的ではいけないのだろうか。それは判断基準が恣意的な場合、農家の構造変化に直面した時の対応も恣意的なものになってしまうからである。この方法では補償受給要件を満たさない小規模農家は、赤字経営に直面するため大規模化が進むと思われる。もし、耕作放棄が一切なされず、補償受給要件を満たさない農家が退出した場合、大規模化が進んですべての農地が補償受給要件を満たす農家の農地になると考えられる。そうすると、財政負担は表の結果よりも大きく増える。なぜならば、表の分析では構造変化を考慮しておらず、小規模農家は赤字経営を続け、大規模化が起こらないと仮定しているからだ。では、実際にどれだけ財政負担が増えるのか、それぞれの補償額について構造変化が起こった場合の財政負担の分析を次の表にまとめた。

一定規模以上の農家に直接補償したときの財政負担 構造変化Ver.(現在価値:割引率は長期国債の年利約1.4%)(単位:百万円)												
経過年数	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	合計
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	(初期値除く)
1.0ha 以上	155,685	557,144	438,476	472,290	468,730	469,653	467,152	465,718	458,632	453,593	445,360	4,696,748
2.0ha 以上	0	389,753	271,845	308,517	307,260	310,515	310,267	311,069	306,110	303,194	297,010	3,115,540
3.0ha 以上	0	326,340	205,542	244,481	244,209	248,586	249,328	251,142	246,987	244,932	239,485	2,501,031

出所) 農林水産省 HP

もし、1.0ha 以上の農家を対象として補償をしていた場合、構造変化がおこれば、平均して 4,700 億円ほどの財政負担になる。この程度の財政負担なら許容できるとするならば大きな問題はないが、許容できないとすると途中で補償受給要件をあげる必要がある。では、

いつ、どの程度引き上げるべきなのか。この判断は難しく、画一的には行えない。以上のことから判断基準の恣意性は問題であろう。

また、この補償方法には耕作放棄地の急増の可能性も指摘しうる。まず、補償受給要件を満たさない農家は一切補償が受けられないため、急速に離農が進むと思われる。大規模化には農地の貸借や売買等の契約を経る必要があり、その契約手続きには多くの時間を要すると考えられる。また、貸借や売買契約のマッチングもすんなりといくものとは思えない。以上のことから、小規模農家の離農は即大規模化につながるとは考えにくい。さらに、離農の増加速度が速ければ速いほど、大規模化につながらない離農＝耕作放棄が増えることになる。よって耕作放棄地の急増の可能性があるのである。我々にとって、耕作放棄地は日本の農業にとって大きな問題であると認識しており、この問題点は看過できるものではない。

3.2. ②すべての農家に直接所得補償

そこで、次にすべての農家を補償対象とする方法について考える。まず、いくらの額を補償するかであるが、単位面積当たりで効率化が進んでいると思われる 3.0ha~5.0ha の農家の 10a あたりの粗利益の赤字分を相殺する額にする。1 年目に関して言うと 10a あたり 40,908 円だけ補償することになる。

この方法では①の方法の問題点がある程度解決できる。まず、補償額の判断基準は明確でありある程度合理性がある。そして、日本全体の農地が極端に増えない限り、農家の構造変化が生じて補償の財政負担には変化がなく、判断基準は変える必要がない。また、小規模農家も受給できるので、①と比べて粗利益の赤字が少なくなり、急速な離農に対しある程度ブレーキをかけることができるので、耕作放棄地の急増も抑えることができる。しかしながら小規模農家に対しても補償するからといっても、依然赤字なので大規模化は進むと考えられる。

では、財政負担はどうなるであろうか。次の表は②の方法で補償した場合の各年の財政負担を推計したものである。これは、ちょうど構造変化が起きた時の 3.0ha 以上の農家のみ補償を行った場合の財政負担と同じである。構造変化が起きた場合、すべての農地が補償対象となるので、②の方法による財政負担の計算と全く同じになるからである。1 年目がもっとも財政負担が大きい、3,000 億円程度なので補償可能な額と判断できる。確かに例年の予算である 2,000 億円より増える結果である。しかし、補償の仕方が非常に明快で、補償の手続きに要するコストが少額で済む。また、大規模化の進行によって効率的な農業が行われる便益もあり、前述の市場価格下落による消費者余剰の増加も大きなプラス要因である。以上のことから、この程度の財政負担は妥当といえるものではないだろうか。

すべての農家に直接補償したときの財政負担(現在価値・割引率は長期国債の年利約1.4%) (単位:百万円)												
経過年数	初期値	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	合計
市場価格	15075	8931	10644	10020	9973	9854	9789	9706	9717	9695	9729	(初期値除く)
財政負担	0	326,340	205,542	244,481	244,209	248,586	249,328	251,142	246,987	244,932	239,485	2,501,031

出所) 農林水産省 HP

4. 結論

今回は、農林水産省のシミュレーション結果を参考にして、我々の提案する直接所得補償について分析した。直接所得補償も①一定規模以上の農家対してのみ直接所得補償する場合と、②すべての農家に対して直接所得補償をする場合、2 パターンで分析を行った。どちらの場合も財政負担が倍増するようなことはなさそうではあったが、①の場合、急激な構造変化の発生や、耕作放棄地の急増が懸念材料であった。②は、①の問題点がある程度解決しうるが、大規模化のスピードは弱まるかもしれない。しかし、総合的に考えて、②の補償方法

が妥当ではないだろうか。この補償制度によって、大規模化の進行と、消費者余剰の増加等の大きな便益が得られるであろう。

第4章 政策提言

3章の分析に基づいて、我々が提言する政策は以下のものである。

1. 減反政策の廃止
2. 農家への直接所得補償
3. 大規模化・農地の流動化を促進するための法改正・諸政策

この3つについて、以下で内容を詳しく述べていく。

1. 減反政策の廃止

これによって農地の有効活用が促進される。現在、減反政策によって米価は高価格に維持されている。これが先の分析で示したとおり、減反政策の廃止によってかなり低下すると予測される。米価が下がるために多くの農家は採算が取れず、そういった農家は農地の集積か離農を選ぶことになる。減反政策の廃止により米価の決定メカニズムが市場に任せられ、農家はその価格で採算が取れる規模まで農家は大規模化する必要があるが、零細農家の場合現在と目標規模との差が大きすぎるため多くは離農を選ぶと考えられる。一方中規模や大規模農家は目標規模との差が相対的に見て小さいので多くは集積化の道を選ぶと予想される。ここで離農する農家が意欲のある担い手に農地を貸借したり売却したりすることによって中規模や大規模農家を中心に農地の集積が進む。それに加えて、市場の価格決定メカニズムによって決まった従来よりも安い消費者価格は、これまで高い米価を受容した上に農家に税金を払っていた消費者でもあり納税者でもある国民にとってプラスであり、分析からも消費者余剰が大幅に増加することが判明している。しかし減反政策を単独で廃止することは社会的にも望ましくないため、次の所得補償とセットで実施する。

2. 農家への直接所得補償

分析を基にして、全ての農家に対して所得補償を行う。減反政策を廃止することによってほぼ例外なく農家の所得は減少する。所得減少によって離農する農家が増加するのは必至だが、零細農家に比べて大規模化の可能性の大きい中規模、大規模農家が離農するのは社会的に望ましくない。農業による所得が減少した上、「規模の経済」が働くとはいえ大規模化のために土地を集積するのは財政面でみて難しい。そこで、全ての農家に対して補助金の直接所得補償を実施する。

この補償の目的は二つあり、一つは所得補償、そしてもう一つは土地の集積のための地代補償である。先の分析から規模別に所得の減少の程度を算出したのでそれを基準に、補償額は単位面積当たりで効率化が進んでいると思われる3.0~5.0haの農家の10aあたりの粗利益の赤字分を相殺する額にする。1年目に関して言うと10aあたり40,908円だけ補償することになる。全農家対象の所得補償のため、急速な離農に対しある程度ブレーキをかけることが

できるので、耕作放棄地の急増も抑えることができる。しかし小規模農家に対しても補償するからといっても、依然赤字なので大規模化は進むと考えられる。これによる財政負担は毎年3,000億円程度となるが、大幅に増える消費者余剰の対価としては妥当ではないだろうか。

3. 大規模化・農地の流動化を促進するための法改正・諸政策

減反政策廃止という政策のインパクトをさらに高めるために、大規模化・農地の流動化を妨げる要因についても見直す必要がある。農地法や土地税制など農業関連の問題は数多く存在するが、我々としては以下の3つを提言する。

(1) 固定資産税の見直し

現在の低すぎる農地に対する固定資産税は農地保有のコストを下げ、農地の流動化を妨げている。よって、農地に対する固定資産税を逆進的に設定する。さらに、零細農家の土地貸し出しが促進されるよう、固定資産税の課税対象を「所有者の農地面積」を基準とするのではなく、「土地利用者の農地面積」とする。これにより大規模農家に土地を貸し出すほど零細農家にとっては節税になるので、農地の流動性が高まるであろう。

(2) 相続税の見直し

家族内での相続を促す相続税制は現状の中では非生産的であろう。相続人等が20年耕作すること条件に猶予される農地の相続税及び贈与税の特例の仕組みは、家族以外の者への農地の継承を促す観点から見直されるべきである。「家族内で相続されれば猶予」となっている相続税の現状を、改正後は「所有者が誰であろうと、農地が活用されていれば猶予」とする。また、家族内で農地が相続されたとしても、耕作放棄されている農地に関しては納税猶予を解除する。

(3) 農地の賃貸借取引に対する行政による調整機能を強化

農地を探したり、賃貸借の条件を交渉したりするためのコストを低下させる観点から、農地の賃貸借取引に対する行政による調整機能を強化するべきである。潜在的に貸し出すことができる農地の所有者を特定し、賃貸借の合意を得ることは農地市場を通じた農地の統合、さらには規模拡大に貢献するだろう。現状では、農地保有合理化法人という機関が農地の買い入れや借り受けを行い、その農地を担い手に貸し付けたり売ったりすることによって規模拡大を行っているが、取引は活発に行われているとは言えない。農地のマッチングをするためにも、権限の強化、活動の活性化が必要であると考えられる。

おわりに

この論文の執筆に当たっては、佐藤主光教授、そして農林水産省でキャリアとしてご活躍なされた高橋直浩氏に数多くの助言を頂いた。佐藤教授・高橋氏の助言によって我々の論文はより充実し、厚みのあるものになった。この場を借りて感謝の意を述べたい。

我々の分析によって減反政策廃止の効果は明らかになった。減反政策は市場をゆがめるとともに、農業の活性化を阻害するものである。廃止によって消費者余剰は大幅に増加した、それと平行して所得補償をすることによって農業構造を徐々に変化させていくことができる。全体を通して、関連した法整備も含む、包括的な政策提言が出来たと思う。

日本農業は待ったなしの状況に直面している。国としても適切な政策が求められる中、我々の提言が少しでもその参考になることを期待している。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・ 山下一仁 (2005) 『農業の構造問題と政策の基本原理』
<http://www.rieti.go.jp/users/yamashita-kazuhito/serial/pdf/01.pdf>
- ・ OECD 『Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan2009(日本における農政改革の評価 2009)』
<http://www.oecd.org/dataoecd/26/45/42791674.pdf>

《参考文献》

- ・ 荏開津典生 (2008) 『農業経済学』 岩波書店
- ・ 服部信司 (2000) 『WTO 農業交渉－主要国・日本の農業改革と WTO 提案－』 農林統計協会
- ・ 小島武一 (1983) 『日本農業構造改革への道』 農政研究センター
- ・ 笛木昭 (2000) 『経済発展と食料・農業・土地－欧米、アジア・日本の比較研究－』 農林統計協会
- ・ 山下一仁 (2009) 『農協の大罪』 宝島社新書
- ・ 生源寺真一ほか (1993) 『農業経済学』 東京大学出版会
- ・ 高橋寿一 (2001) 『農地転用論－ドイツにおける農地の計画的保全と都市－』 東京大学出版会
- ・ 島本富夫 (2001) 『現代農地賃貸借論』 農林統計協会
- ・ 佐伯尚美 (1989) 『農業経済学講義』 東京大学出版会
- ・ 小岩信竹 (2003) 『近代日本の穀物市場－国内自由流通期とその前後－』 農林統計協会
- ・ 中川聰七郎 (2003) 『農政改革の課題と地域農業の方向』 農業統計協会
- ・ 伊藤元重 (2002) 『日本の食料問題を考える－生活者と消費者の政治経済学－』 伊藤研究室
- ・ 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
- ・ ルイ＝パスカル・マーエ、フランソワ・オルタロ＝マーニエ (2003) 『現代農業政策論－ヨーロッパモデルの考察』 農政研究センター
- ・ 荻野孝利 (2002) 『JA 改革の本流～農協は日本の食・農を担えるか』 日本経済評論社
- ・ 豊田隆 (2003) 『農業政策』 日本経済評論社
- ・ 磯辺俊彦 (1985) 『日本農業の土地問題－土地経済学の構成－』 東京大学出版会
- ・ 大泉一貫 (2009) 『日本農業は成長産業に変えられる』 洋泉社
- ・ 山下一仁 (2006) 『本格的な農政改革の完成を望む』
<http://www.rieti.go.jp/users/yamashita-kazuhito/serial/pdf/02.pdf>

《データ出典》

農林水産省HP <http://www.maff.go.jp/>
農林水産政策研究所 <http://www.maff.go.jp/primaff/index.html>
平成 20 年度食料・農業・農村白書 http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h20/pdf/z_all.pdf
2005 農林業センサス http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2005/report_archives.html

(いずれも最終アクセス日 11 月 3 日)