

# 日本農業活性化のために<sup>1</sup>

---

より良い農地資源の有効利用を目指して

日本大学 宮里尚三研究会 農業分科会

菅野 敬章  
坂本 知巳  
真野 歩  
麻生 祐未  
斉藤 絢子  
永井 遥

2010年 12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、宮里教授（日本大学）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。

# 日本農業活性化のために

---

より良い農地資源の有効利用を目指して

菅野 敬章  
坂本 知巳  
真野 歩  
麻生 祐未  
斉藤 絢子  
永井 遥

2010年 12月

# 要約

## 現状分析

近年、農業問題が大きく取り上げられるようになってきた。日本の農業は農地面積が少なく、農業生産に関して優位性がみられない。海外と比較してみるとその差は歴然である。このような状況の中でも日本は品質などの面で評価を受けてきた。それでも生産高自体は少ない水準である。日本農業の特徴として最初に挙げられることは兼業農家が全体の農家の7割以上を占めていることであろう。特に稲作農家の主業農家は圧倒的に他の主要農作物より少ない状況である。単純に考えれば農業のほかにも主収入がある兼業農家が日本の農家の大多数という状況は日本全体の農業生産にとって悪影響を与えていると考えられる。このような状況を打破するためには、農業を専門に行う専業農家に土地集約を行わせれば生産性は高まっていくと考えられる。しかし、実際には兼業農家はなかなか土地を手放さない。その要因として本稿では二つの要因を挙げる。一つ目は政府と農協による長年にわたる農家保護政策、二つ目に農家自身が持つ転用期待である。表向きには大規模農業経営の育成を掲げていたが、実際には小農切捨て効果を持つ政策を徹底的に回避し、補助金をばら撒き続け、さらに地域密着型の農協活動のおかげでさまざまなサービスを農家は享受できた。このように政府や農協によって戦後から保護されてきた農家はたとえ生産性が低く、採算が取れない状況にあっても農家を続けられてきたと考えられる。転用期待とは厳しく転用が規制されているはずの農地が公共事業等の開発計画が浮上すると、比較的容易に規制が解除され農家が莫大な利益を得るチャンスを農家が待つことである。

## 問題意識

日本が土地に対して優位性が見出せない中で今後日本農業がますます激化する国際競争に対し勝ち抜いていくためにはどのような政策を打ち出していけばよいのだろうか。

## 分析

現状分析で挙げた兼業農家滞留の要因である政府と農協による保護政策、農家が持つ転用期待について分析する。前者は農家の農業収支を補助金支給前と後の場合に分け補助金はその農家に与える影響について考える。そして、農協による地域ぐるみでの活動の影響に関しても導入前、導入後の家計を比較していく。後者に関しては10a当りの転用収入が10aあたりの稲作の生産高に与える影響について実証分析を行う。

分析の結果、転用期待に関して有意性は目標値には達しなかったが、符号は整合性が見られ、転用収入の存在が農家の生産性に影響を与えるという関係は説明できた。補助金に関しては、導入された後農家収支は黒字化し、さらに、農協の政策によってある一帯の農家が集まり一つの集団となる場合、一戸あたりの農業収支はさらに安定していくことがわかった。政府や農協の援助なしには農家は生産活動を続けていくことは不可能である。しかし、そこに補助金などが支給されると収支は安定していくのである。主収入が別にある兼業農家にとって副業である農業でも収入が得られることは非常にメリットが感じられ、それほど生産性が高くなくても農業を続けていくと考えられる。

#### 政策提言

本稿の政策提言としてゾーニング制度を提言していく。ゾーニング制度とはいわゆる農地の線引き政策である。以前からゾーニング制度は導入されていたが上手く線引きが行われず、機能していないのが現状である。本稿が提言するゾーニング制度は農地の生産量・質などを考慮し①農業専用地域、②準農業専用地域、③その他の地域に分類する。①、②では転用規制を現段階よりもさらに厳しくする。また、①は主に専業農家専用農地として補助金を支給する。②に関しては主に兼業農家専用農地とし、補助額を①の補助金支給額よりも大幅に低い水準に設定する。そうすることにより、今まで政府の農業保護に恩恵をうけ続けていた農家に農業を続けるメリット・デメリットを考える機会を与えられる。土地転用も厳しく制限されるため、耕作目的での農地売買が盛んになり農地市場が活性化していくと考えられる。

## 目次

### はじめに

## 第 1 章 日本農業の現状

- 第 1 節 日本農業概要
  - 1 日本農地の現状
  - 2 農業の種類
  - 3 日本農業の生産性

- 第 2 節 兼業農家の滞留

## 第 2 章 兼業農家の滞留要因

- 第 1 節 政府と農協による農家保護政策
  - 1 政府による補助金ばらまき政策
  - 2 農協による農家保護

- 第 2 節 農家が持つ農地の転用期待

## 第 3 章 問題意識および先行研究

- 第 1 節 問題意識
- 第 2 節 先行研究および本稿の位置づけ

## 第 4 章 分析

- 第 1 節 転用期待の実証分析
- 第 2 節 補助金のモデル分析

## 第 5 章 政策提言

- 第 1 節 ゾーニング制度の導入
- 第 2 節 まとめ

## 先行論文・参考文献・データ出典

## はじめに

近年の農業問題を考えるにあたって、世界的問題である爆発的な人口増加、また経済発展の目覚ましい中国・インドにおける生活水準の向上、さらに石油という化石燃料の資源枯渇と環境への配慮からバイオエタノールの生産増など、世界的に農産物の需要が急増している現状がある一方で、経済発展に伴う環境汚染・破壊による地球温暖化や世界各地の異常気象、水不足の深刻化などによって農産物の供給は不安定さを増している。

日本の場合でも戦後の高度成長と近年の高齢化に伴い農業就業者はますます減少し、農業を副業とする兼業農家の割合が高くなっている。日本の国内総生産（GDP）約 5 兆円のうち農林水産省が占める割合はその約 1.4% で約 73 億円。農家全体の 7 割以上を兼業農家が占め、兼業農家の耕地面積は 1.0ha 未満が多数というのが現在の日本農家の現状である。

生産性の低い兼業農家が多数存在していることによって、農業の生産性は低下し、農産物の供給は減少している。無論、生産性の低下は日本農業の競争力の弱まりであるため、競争力強化を目指すことによって、農業による農産物の供給の重要性と優位性を確保することが必要であると考えられる。

日本の自給率は、高度成長期の 1965 年は 73% であったが、現在では 41% まで減少している。自給率の減少は食生活の変化が主因であり、米の消費量が減り、その代替として畜産物や油脂類でカロリーを摂るようになったこと、さらに、近年は経済のグローバル化やデフレを背景に外食産業などが安価な輸入食材に頼っていることが原因としてあげられる。一方、100% 自給できる米については、水田面積の約 4 割の厳しい生産調整をしており、WTO 農業交渉の 1993 年 12 月ウルグアイラウンド農業合意で米の一部輸入を受け入れたことによって、現在毎年約 77 万トンもの米を輸入していることも米の供給制限に影響しているといえる。

日本政府はこれまでに供給制限（いわゆる減反政策）の他、米価の引き上げ政策、農家への補助金給付を行っている。現政権は日本の自給率を引き上げるために戸別所得補償制度を必要と考えている。戸別所得補償は兼業農家も専業農家も品目ごとに全国一律の金額が支給され、赤字分も補う。片手間の零細農家でもお金をもらえるため、別の農家に貸していた農地を返してもらって耕作を再開するという例も出ている。農林水産省は農家への戸別所得補償制度で 2011 年度から対象品目を畑作（大豆や麦など）と漁業にも広げる。国内農業には経営の安全網が広がり、農産物の自由貿易を進める環境が整うが、山田農相は所得補償と自由貿易は別問題であり双方を切り離すべきだと主張しているため、農家支援に税金を投じて国民に利益は還元されない。予算規模はマニフェストから縮小するとはいえ、農業をどのように成長させていくかという視点は欠落しており、補助金のバラマキ色はむしろ強まるといえるだろう。

農業は、他産業と比べて生産性がきわめて低く、資本主義経済の中では産業として自立することは困難であるが、生産性向上実現のためには政府と農協による農家への過保護政策を改善する必要がある。

また、高度成長期の到来によって農業をめぐる経済環境は劇的に変化し、安定的かつ伝統的な日本の小農経済と農村構造の凋落・崩壊によって企業的農業経営が出現する傾向へと向かったが、現実には約 80% の農地が作付面積 3.0ha 未満という戦前以来の小規模農家に停

滞した。その背景としては、政府は農家の性質を優良な票田として利用したいため、企業的農業経営の出現による票田の崩壊を防ぎ、その結果として農家と政府のもたれ合いによって企業的農業を抑制するという政治力の働きがあったのである。そして、300万戸以上もの農家への対処として戦後に戦前・戦中期の政府に従属的な農民団体である農業会の継承として誕生した農業協同組合が政府と農家のかけ橋としてうまく機能したのである。日本のほぼ100%の農家が農業協同組合（以下、農協）に加入しており、全国的組織である農協は農業に密着した活動に限らず、信用事業、共済事業、その他にも農業とは直接結びつかない分野の活動も行っている。この幅広い事業展開は農家への必要以上のサポートがあり、農家に対しての過保護が見受けられる。そして、その過保護は農業就業者の中でも農業に多くの労力と時間を割いていない兼業農家にとってメリットしかなく魅力的なものであるため、現在の農協の存在は兼業農家の増大をさらに助長する要因のひとつであるといえるだろう。政府と農協のもたれ合い構造を再構築し、日本政府の農業成長の方向性を明確にすべく、過保護政策を改善していく必要があると考える。

# 第1章 日本農業の現状

## 第1節 日本農業概要

### 1 日本農地の現状

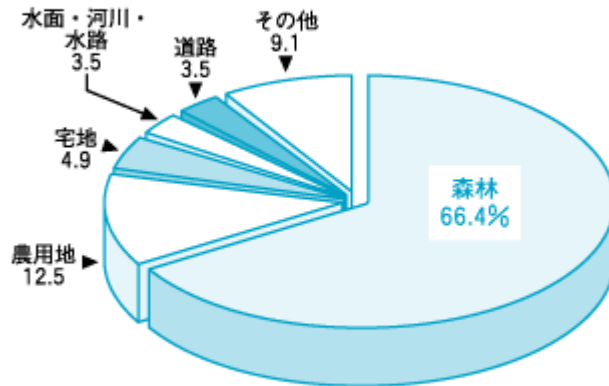
まず、我が国の農業の概要を見てみる。現在我が国の国土面積は 37.7 万 km<sup>2</sup>、そのうち森林は 66.4%、農用地は 12.5%である。(図 1 参照)

また、総人口は約 1 億 2 千万人である。そのうち 15 歳以上の総労働力人口は約 5,700 万人である。産業別就業者割合をみてみると、第一次産業約 4%、第二次産業約 26%、第三次産業約 70%となっている。このうち農業は第一次産業に区分される。(図 2 参照)

平成 20 年の総務省統計局によると、日本の国内総生産(GDP)は約 5 兆円で、そのうち農林水産業が占める割合は約 1.4%で約 73 億円である。

図 1

1 国土利用の現況 (平成19年)

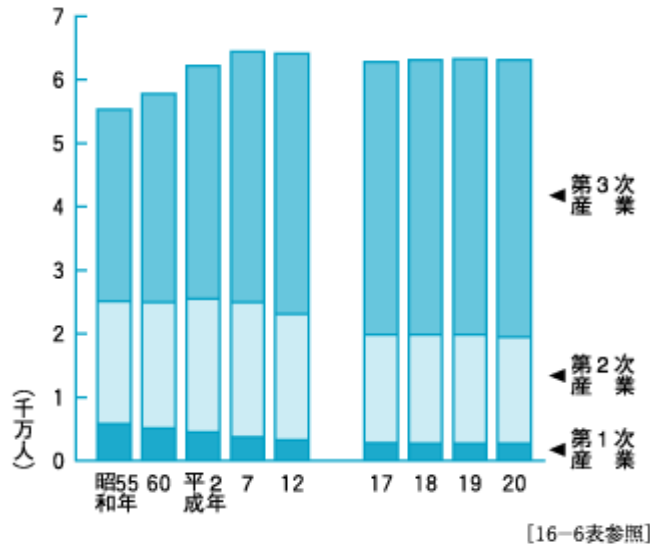


資料 国土交通省「土地白書」



図 2

### 36 産業別就業者数



## 2 農業の種類

農業という言葉聞いて、多く人は米や野菜などを生産することを思い浮かべるだろう。しかし、それだけではない。花卉、果樹、工芸作物、茸類、畜産と農産物の幅は広い。このように、ひとことで農業といっても、様々な農業がある。大きく分けると耕種農業と畜産のふたつがある。

耕種農業とは、土地を耕して作物を栽培する農業のことである。米・麦などの穀物、大豆などの豆類、野菜類などのほか、花卉、果樹栽培があげられる。花卉栽培には大きく分けると切り花、球根、鉢物、花壇用苗ものがある。特に多いのが、切り花と鉢物の生産である。果樹栽培には常緑果樹と落葉果樹がある。工芸作物とは、収穫後に加工され、食品や工業製品の原料となる作物である。なお、茸は野菜として食べられているが、農林水産省では「特用林産物」に分類している。

畜産業とは、牛や豚、鶏などの家畜を飼育して、肉や牛乳、卵などを生産する農業のことである。乳牛を買って牛乳を生産、バターやチーズなどの加工品を生産する酪農、肉用牛の繁殖と肥育、養豚、養鶏などがある。養鶏には、卵の生産に採卵鶏、鳥肉の生産にブロイラーが利用される。鶏卵は主に卵を多く産むように改良された白色レグホーン種を飼育し生産する。また、ブロイラーとは品種ではなく、7~8週という短い飼育期間で出荷する食肉専用の若鶏のことをいう。日本の畜産業は、牛、豚、鶏の飼育が中心であるが、その他に山羊や羊の飼育、養蚕、養蜂などがある。本稿で扱う農業問題はおもに耕種農業の中の稲作に焦点を当てる。

#### 耕種農業

- ・米（稲作）
- ・麦類：小麦、大麦など
- ・雑穀：ひえ、あわなど
- ・豆類：大豆、小豆など
- ・野菜類：根菜類…大根、にんじん、ごぼう、じゃがいもなど

- 葉や茎を食べる野菜…キャベツ、レタス、ねぎ、ほうれん草など
- 果菜類…トマト、きゅうり、なす、ピーマンなど
- ・花卉：切り花…きく、カーネーション、バラなど
- 鉢物…シクラメン、ランなど
- ・工芸作物：茶、こんにゃくいも、てんさい、たばこなど
- ・果樹栽培：常緑果樹…みかん、レモンなど
- 落葉果樹…りんご、ぶどう、ももなど

畜産業

- ・酪農：牛乳、肉牛の飼育
- ・養鶏：採卵鶏、ブロイラー
- ・養豚
- ・養蚕・養蜂

畜産業（特に酪農）は年間を通して生産が行われるので、収入も年間を通して得られることが大きな特徴だ。畜産業と対比されるのが耕種作物である。耕種作物は畜産業とは違い、一部の施設栽培を除けば限られた収穫時期にしか収入は得られない。したがって、冬場は無収入でも生活できるほどの経営規模を目指すか、冬場も生産ができる施設栽培を複合的に導入する必要がある。また、果樹の場合は苗木を植えてから収穫できるようになるまで、普通4~6年かかる。なかには5~6年以上かかる場合もある。

### 3 日本農業の生産性

近年、農業を取り巻く環境が大きく変化してきている。人口の減少や高齢化など社会構造が変化していく中で、日本農業は従来の私たちが考えてきた農業とはまったく違うものになりつつある。本節では日本農業の生産性について述べていく。

日本と海外の農業について比較していきたいと思う。以下の数値は2007年のものである。まず、日本の農用地（耕地）面積は4,326,000haで陸地面積36,450,000haの中で約12%の割合を占めている。農業就業人口（自営農業に主として従事した数）は2,986,000人。一人当たりの農用地（耕地）面積は約1.4haである。対するドイツの陸地面積は34,877,000haで日本とほぼ同じ面積をもつ。しかし、農用地（耕地）面積は11,877,000haで日本の倍以上を有している。農業就業人口はおよそ1,500,000人で一人当たりの農用地（耕地）面積は約8haである。

このように日本の方がドイツより農用地（耕地）面積が小さいにも関わらず、農業就業人口が多く、農家一人当たりで扱う農地が小さい。現代の農業において、農作業用の機械は機能が進化しており、一人でも大きな面積を扱えることが可能である。これらのことからわかるように、日本の農業は効率が悪いのではないかと考えられる。

次に日本の農業における国際競争力について述べる。国際競争力を考えるにあたって、まず食料自給率を見してみる。日本の供給熱量ベースの総合食料自給率は昭和40年代の73%から低下の一途をたどり2009年（平成21年）では40%にまでなってしまった。ドイツにおいては平成19年には80%であり、高い割合を維持している。他の主要先進国も高い水準であり、日本は非常に低い水準であることがわかる。1960年（昭和35年）代以降、日本の食料自給率はカロリーベースで大きく低下し、2006年（平成18年）について40%を割り込んでしまった。胃袋の60%以上を外国の生産者に頼らざるを得ない状況を見ると、日本農業の国際競争力が非常に低いというほかない。日本は急な山が多く、農地に適した土地が少ないという制約はあるが、日本の農業が国際的に見てあまり競争力を持っていないということが事実である。この40%ほどの自給率も政府の保護政策によって維持されていることから、米

をはじめ多くの輸入農産物に課している高い関税を引き下げたり、農家への補助金を削減するなどの事をすれば、食料自給率はますます低下するだろう。

高度成長の1960年代から現在までに、日本の食料自給率は低下の一途をたどってきた。供給カロリーベースでは、食料自給率は1965年（昭和40年）の73%から1998年（平成10年）の40%へと低下した。それ以降、大きな変化は見られないが、40%の自給率という数字は主要先進国の中では最低の水準にある。他国と比較しても土地条件の違いがあるにせよ、日本農業が国際的に見てあまり競争力を持たないことがわかる。

もともと農地に適した土地に乏しい日本では、とうもろこし、小麦や大豆などの穀物の輸入が多かったが、円高を容認するプラザ合意があった1985年（昭和60年）を境に、果実、肉類、魚介類、野菜などの輸入も増加してきた。果実と野菜の自給率（国内生産量／国内消費仕向量×100（重量ベース））は昭和60年はそれぞれ77%、95%だったのが、平成21年には41%、83%と減少している。このように穀物をはじめとする多くの農産物の自給率の低下から、日本の国際競争力が低下していることをみることができる。

以上のように土地に対する制約がある日本の農業において、農作物の生産性がアメリカ、オーストラリアなどの広大な土地を持つ国に国際的な競争で後れをとるのは当然の結果である。しかし、土地の問題だけでなく、農地利用に関する法制度の規制、それに関係する農業後継者の不足なども食料自給率に現れる国際競争力の低位と密接に関係していると考えられる。

近年の農業・農地改革で、農地の集約・規模拡大が進められているが、農民の土地所有を優先する農地法の規定が妨げとなっているといわれている。固定資産税や相続税等でも農地の集約に不利に働いている。また、米の生産調整や補助金の給付が経営規模に関わらず一律的に行われたことも小規模経営農業の淘汰、大規模経営農業の推進にはならなかった。結局、世帯当たりの経営規模が零細の農家が多数を占め、特に土地利用型の小麦、とうもろこし等の穀物生産では、外国産に敵わなくなってしまった。

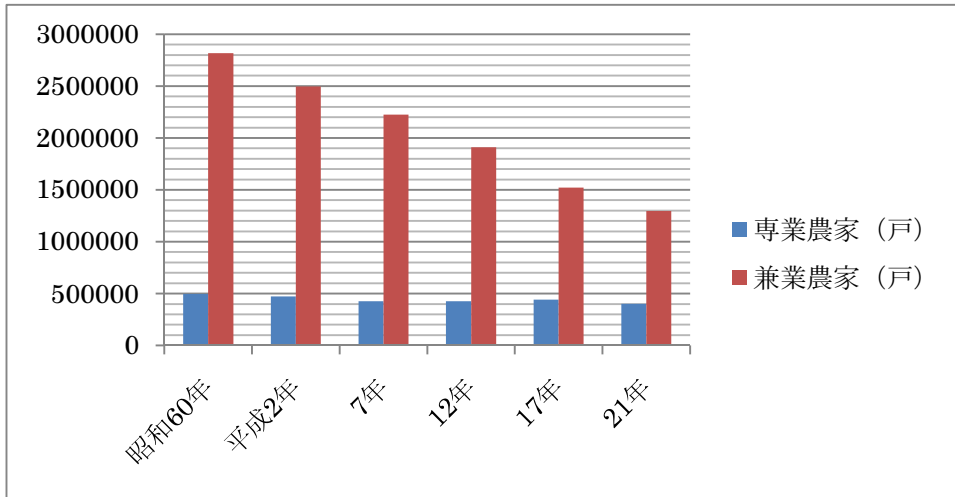
さらに、多くの制約によって効率的な大規模経営が出来ないこともあり、農業収入だけでは家計が成り立たず、農業への新規参入どころか、農家の後継ぎも離農している。日本の農業従事者数は年々減少し、高齢者が占める割合が増え、高齢化が進むと同時に耕作放棄地が増え農地面積も減少している。このように、生産面における潜在的能力が大きく低下していることから、日本農業は自ら国際競争力を弱めていったとみることもできる。

このような問題を解決していくことが日本の農業の国際競争力を高めていく上では重要になっていくのではないだろうか。

## 第2節 兼業農家の滞留

前節では日本の生産性の低さ、そして農業従事者は他国と比べ非常に多いことを述べた。なぜ、農家数が多いにもかかわらず生産性は低い水準なのか。それは農業収入自体が主収入ではない兼業農家<sup>1</sup>という存在があるためだと考えられる。本節では実際、農家の中で兼業農家が占めている割合がどの程度なのか述べていくことにする。

図1 専兼業別農家数の推移



<sup>1</sup> 従来の農家区分

### 専業農家

全収入を農業収入のみに頼っており、世帯員中に農業以外に就業している兼業従事者のいない農家。

### 第一種兼業農家

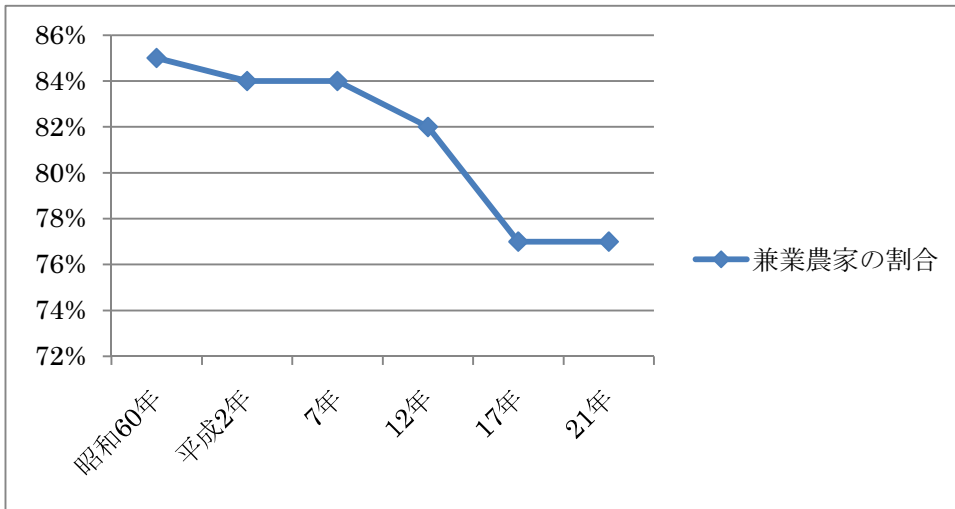
農業以外の労働で収入を得ている農家のうち、農業での収入が、全収入の50%以上の農家で、世帯員中に1人以上の兼業従事者がいる農家。

### 第二種兼業農家

農業以外の労働で収入を得ている農家のうち、農業での収入が、全収入の50%以下の農家で、世帯員中に1人以上の兼業従事者がいる農家。

\*本稿での兼業農家は主に第二種兼業農家あるいは副業的農家をさす。

図 2 兼業農家の割合の推移



(出典：農林水産省農林業センサス・農業構造動態調査報告書)

図 1 は専兼業別農家数の推移である。農家数全体の減少に伴い、専・兼業農家とも年々減少傾向にある。(昭和 60 年からグラフで示している理由には、農林業センサスの調査方式が新定義となり販売農家数として値が出ているのがこの年からであるため。)

図 2 は兼業農家の割合の推移である。昭和 60 年には販売農家（専業農家＋兼業農家）の中で兼業農家が占める割合が約 85%であった。平成 21 年には割合は低下したものの約 77%と日本の農家の大部分を兼業農家が占めているということがわかる。

近年、統計上で示される専業農家の多くは高齢化・後継者不足が深刻になり、農業の中心的担い手は、いわゆる兼業農家になった。しかし、従来の専業農家・兼業農家（第 1 種、第 2 種）の農家区分では、世帯員に一人でも兼業従業者（農業以外の有所得者）がいれば、兼業農家に分類されるなど、今日的な農業構造動態に合わなくなってきた。そのため、兼業農家をより細かく区分することが求められたのである。以下の区分は 1 9 9 5 年の農業センサスから用いられた。

主業農家… 農業所得が主（農家所得の 5 0 %以上が農業所得）で、6 5 歳未満の

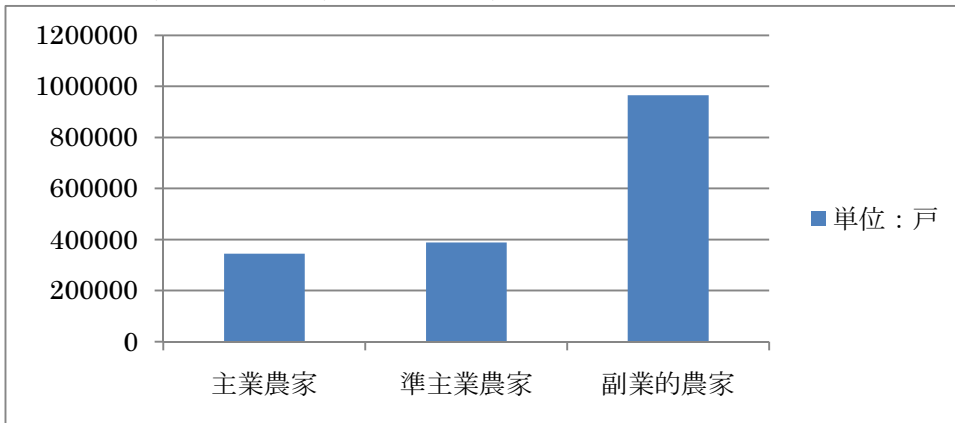
農業従事者 6 0 日以上の方がいる農家 農業所得 > 農外所得

準主業農家… 農外所得が主で、6 5 歳未満の農業従事 6 0 日以上の方がいる農家。

農業所得 < 農外所得。

副業的農家… 6 5 歳未満の農業従事 6 0 日以上の方がいない農家。

図 3 主業農家・準主業農家・副業的農家の割合



(農林水産省 平成 21 農業構造動態調査報告書)

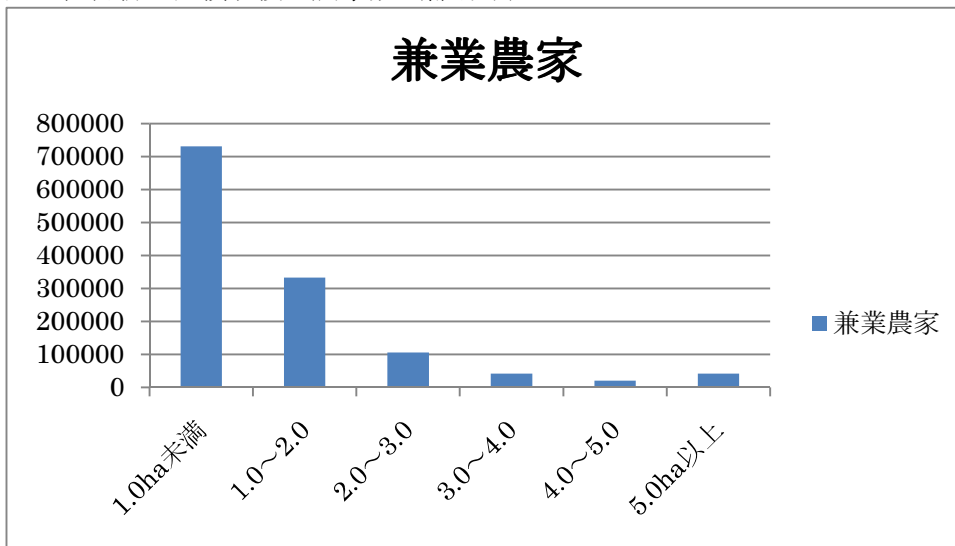
グラフを見てわかるように圧倒的に副業的農家が多いことがわかる。では個別経営の年間1経営体当たりの主副業別に見てみると準主業農家と副業的農家は農業に依存しておらず、農業で得る所得も低いことがわかる。

表 1

	農業依存度(%)	農業所得率(%)
主業農家	91.3	31.2
準主業農家	7.2	6.9
副業的農家	13.9	18.1

(農林水産省 農業経営統計調査 平成 20 年 個別経営の経営形態別経営統計 (経営収支))

図 4 経営耕地面積規模別農家数 (都府県)



(農林水産省 平成 21 年農業構造動態調査報告書)

図 4 は平成 21 年の兼業農家の経営耕地面積規模別農家数のグラフである。このグラフからわかるように、兼業農家の多くの割合が 1.0ha 未満の生産性の低い土地を保有している。

また、上記の図 3 で述べたように専兼業農家(多くは兼業農家)は主業農家・準主業農家・副業的農家に区分され、その中でも農業依存度と農業所得率が小さい副業的農家が多数を占めている。

ゆえに、兼業農家の多くが生産性の低い土地を持っているということがいえるだろう。特に兼業農家の滞留が生産性を低下させていると考えられるのは米を中心とする稲作農業である。「平成 21 年度食料・農業・農村白書」の(主な品目別農業産出額の農家類型別割合 2008 年)によれば、米の主業農家は米生産者全体の 38%にとどまっており、米の生産はおもに副業的農家によって担われていることがわかる。他の農産物を見てみると、野菜 82%、果樹 67%、酪農 95%といずれも主業農家が高い割合を占めている。このように日本の稲作は他の生産物より圧倒的に兼業農家(副業的農家)によって占められており、前述の通り、効率的ではない農業経営が全国的に広がっていることがわかる。

## 第2章 兼業農家の滞留要因

### 第1節 政府と農協による農家保護政策

このように平日はサラリーマン、土日は農家というスタイルの兼業農家が多数滞留しているという状況は日本農業全体から見ると悪影響であるといえるだろう。単純に考えてこのような日本農業の状況から打破するためには農業専門者である専業農家に対して兼業農家の耕作地を売り渡し、土地集約を行わせれば自然と生産量は高まり、国際競争力は高まっていくと思われる。しかし、現在までそういった政策は実施されておらず、結果日本農業は危機的状況まで追い込まれている。なぜ専業農家への土地集約は進まないのか。それは兼業農家自身が農家であるということにさまざまなメリットを感じ、なかなか土地を手放そうとはしないためである。本稿ではその要因として政府と農協により農家保護政策、農地の転用期待をあげる。

#### (1) 政府による補助金ばら撒き政策

これまでの日本農政は一言で言えば小農切捨ての効果を持つ政策を徹底回避してきたといえる。表向きの政策課題は大規模農業経営の育成を1961年の「農業基本法」の制定以来掲げていたが、実際には、零細な兼業農家が主たる受益者となる共同利用施設の建設に対して積極的に補助金を支給し、ほぼ既存農家を温存する効果を持つ農地法や食糧管理法の規定見直しを渋るなど本来の政策とは逆行するものであった。これらの政策により、小農である兼業農家は恩恵を受けつつ滞留していった。また、多くなりすぎた農家に対し供給調整(いわゆる減反政策)を行い、それに参加した農家に対し補助金を支給するなど政策も行われ、それにより市場メカニズムはうまく機能しなくなってしまった。なぜ「農業基本法」に逆行する政策をとるようになったのであろうか。それは政治家による選挙目当ての票田集めが原因として挙げられるだろう。高度経済成長期には、当時の政権を担当していた自民党は都市と農村の経済格差を調整する利益再配分の調整弁となることで権力を掌握し続けてきた。農村は都市に企業戦士を送り出し、見返りにこの国の外需産業が稼いだ富を補助金、公共事業という形で還流させてきた。自民党の地方選出議員は都市から農村への富の還流構造を支え、地元への利益誘導をはかることで、安定した票田を確保することができた。しかし、そのシステムは現在破綻している。今となっては国も地方自治体も公共事業で、道路を建設できるような余力がなくなってしまった。その上、農村は老人ばかりで限界集落や耕作放棄地が急増し、数多くの村が存亡の危機に直面している。公共事業で金を回せないなら、直接農家に金を回して票を確保しようというのが、農業でばらまきが行われていることの本質である。

農政がした保護政策は、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様々な補助金である。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もある。また、過剰農産物の貯蔵や処分費用が財政を圧迫し、生産を制限しなければならなくなったため、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助金を支払う。1970年から続いている米の減反政策では、毎年農家に2000億円、累計で7兆円に上る補助金を支払ってきた。

・例 「戸別所得補償政策」

民主党政権は米農家を対象に減反参加が支給条件の「戸別所得補償政策」を導入した。これは農地 10 アール当たり 1 万 5000 円の定額補助を出すというものである。米価が下がって生産費用を下回れば、その分も政府が補填する仕組みである。対象農家の経営規模は問われない。2010 年度に米について実施し、2011 年度からは麦や大豆についても実施するとしている。財源は今年度の農業予算の 4 分の 1 に当たる 5600 億円が計上された。米以外に拡大されれば、予算額は 1 兆円以上に膨れ上がるだろう。

(海外の農業保護政策)

農家への補償を行っているのは日本だけではなく海外の様々な国々で行われている。その例をいくつか紹介する。

(1) 米国

米国の農業経営に対して政府支出の割合を見てみると、イリノイ州のとうもろこし平均経営で政府支出の依存度は 2003 年から 2006 年の 4 年間平均で 35.4%、カンザス州の小麦の複合経営で 52.0%、アーカンソー州の米の複合経営で 66.0%と高い割合である。とくに 2005 年のアーカンソー州経営では政府支出の依存度は 274%と農業所得の約 3 倍であった。また、このような米国の補助金を実質的な輸出補助金だという指摘もある。輸出補助金とは輸出量に対する補助金である。米国の補助金は生産量に対する支払いであり、国内、国外向けの区別がないため、輸出向けに対する支払いと明記されていなければ形式的に輸出補助金とされない。

(2) スウェーデンおよびヨーロッパ諸国

面積は日本よりやや広く 449,964 k m<sup>2</sup>である。面積の割には人口が少なく、日本の約半分である。肥沃な土地は南部にしかなく、中部から北部にかけては農業には適さず酪農が主である。農地は国土の 6.5%であるが農業従事者は国民の 1.5%に過ぎない。しかし、高い生産性によって穀類の自給率は 121%であり、果実類と野菜類、油脂類を除く自給率はいずれも 80%を上回る。

ヨーロッパのほとんどの政治家はいわゆる「家族農家」や小規模生産を振興したいという点で一致しているが、実際には共通農業政策は大規模生産者に向けての内容となっている。共通農業政策はそもそも生産量の大きい農家が報われるものとなっているため、大規模農家は零細農家と比べて補助金制度の恩恵を大きく受けている。そのため、共通農業政策による補助金のほとんどは大規模農家に支給される。2003 年の改革で補助金制度が生産要素から切り離され、農家の経営規模といったものが考慮されるようになり、そのため従来のように大規模農家が補助金の受給という点では極端に有利になるということがなくなった。

共通農業政策のもとで直接支給される各種補助金が、農業所得の少なからぬ部分を占めていることが鮮明になった。EU では、1992 年の共通農業政策の改革によって穀物や肉牛生産の市場支持価格が引き下げられた見返りとして、耕地面積や使用頭数に応じた各種の補助金が農家に直接給付されている。欧州統計局では、1995 年の実質的な補助金支出額が前年より 10.2%増加したことを挙げ、これが所得増加の要因になったとしている。とくにこの傾向は新規加盟 3 カ国（オーストリア、フィンランド、スウェーデン）において顕著に見られた。スウェーデンは、1994 年に農業所得が前年より 21%減少したのに対し、EU 加盟により補助金受給額が大幅に増加した 1995 年には前年比 26%の増加となった。

EU27 カ国でもっとも多額の給付を受けるのがスロバキア (104,380 ユーロ)、チェコ (62,780 ユーロ) である。これらは雇用労働を多数抱えた大規模経営が存在する国である。この 2



カ国を除くと、イギリス、ルクセンブルク、フィンランドでとくに経営あたりの受給額が高い。イギリスの経営面積は158haで、フランス75ha、ドイツ80haの2倍に上り、単一支払いの受給額が多いためである。フィンランドでは酪農向けの国内助成の給付額が大きい。経営純所得に対する補助金の割合はスロバキア、チェコを除くと、スウェーデン(343%)、フィンランド(228%)、デンマーク(159%)の北欧諸国で特に高い。畜産経営ではイギリス(524%)、フィンランド(418%)、スウェーデン(374%)と特に高い割合になっている。フィンランドやスウェーデンといった北欧諸国では畑作経営や畜産経営ともに直接支払いにみる補助金で経営が支えられている。このような過剰な保護によって農業の生産が拡大していき農作物は過剰生産されていく。最初は過剰生産された農作物は廃棄処分になっていたのだが補助金をつけて生産したものを廃棄してしまうと補助金が無駄使いだという批判を避けるためEU政府は余剰農作物には輸出補助金をつけて外国に輸出することにした。EUは日本と比べて政府が農家に手厚く補助金を出していることがわかる。

このように海外でも農家・農業保護は行われているのである。なぜ大量のお金を出してまで政府は農家を保護し続けているのであろうか。それは農業という産業自体が他の第二次産業、第三次産業に比べ圧倒的に生産性が低いからである。農業は資本の投入に対して利潤が低く、現在の資本主義経済の中では産業として自立することが困難である。そのため政府が何らかの形で農家に対して補償を行うのである。

日本の問題に戻ると本稿では兼業農家滞留の要因の一つは政府による補助金のばらまきだと論じた。それならば補助金支給をやめればよいという解決策がすぐに考えられるが、先ほど述べた通り補助金は農業にとって必要不可欠なものであり、一概にすべての補助金支給を取りやめることは現実的に不可能である。ではなぜ海外でも補助政策が行われていたにも関わらず日本だけがこれほどまでに兼業農家数が多くなってしまったのか。その答えとして考えられるのは、政府が農家の経営規模にかかわらず一律に補助金を支給してきたことであろう。小農切り捨て政策を徹底的に回避してきたツケが今の農地市場の非効率化につながっていると考えられる。

## (2) 農協による保護

現在、日本の農家のほぼ100%が“農協(現在名称:JA [Japan Agricultural Cooperatives])”という組織に加入している。厳密には総合事業を行っている「総合農協」と販売等の単一事業を行っている「専門農協」、また、大都市にあって農業との結びつきが希薄な「都市農協」があるが、本稿では一般的な「総合農協」のみを対象とする。

農協とは、縦割りの全国組織であり、まず地域、次に県のJA、最後に全国のJAがある。地域には単協(単位農協)という、いわゆる“JA〇〇(地域名)”が存在している。JAが行っている総合事業のうち、信用事業を統括するのが信連(都道府県信用農業協同連合会)、経済事業を統括するのが経済連(都道府県経済農業協同連合会)、共済事業を統括するのが共済連(都道府県共済農業協同連合会)であり、さらには、地域によってはJA出資の病院があり、これを統括する厚生連、またJAの監査などを行う中央会というものがある。これらが県のJAである。全国のJAは、信連の全国版として農林中金(農林中央金庫)、共済連の全国版として全国共済連(全国農業協同組合連合会)、経済連の全国版として全農(全国農業協同組合連合会)、さらに、厚生連の全国版としての全厚連、中央会の全国版としての全国中央会というのがある。一部の県によっては、地域のJAが全国連と統合しているが、県にはしっかり組織が残っている。組合員(農家)がJAの核であり、組合員には農家であることが条件の正組合員と、非農家の地域住民が対象となる準組合員がある。農協は1970年代以降、地域住民を準組合員として積極的に組織に取り込むようになった。農協法によっ

て非組合員の農協利用は制限されているが、準組合員になれば非農家であっても農協利用に制限はない。しかし、農協総会での議決権等に制約があるため、やはり農協活動の主眼は農家にあるといえるだろう。そうとはいえども、現在日本の農家は減少傾向にあるため、5分の1の制限以上の員外利用が横行しており、農協は事業のため農家以外の組合員を増やそうとしている。農協は農家のための組織というよりは、もはや連合会のための組織となってきたとも考えられる。

## 1、農協の存在

農協はもともと政策的な組織であり、少し前までは全国に今の数倍の数の小さい経営力の弱い農協が乱立し、それを自由に経営させると破綻したときに問題となるため、連合会が農協を実質運営指導し、農協は自主経営を建て前としつつ、実際は推進を行うだけの組織として位置付けられ、何十年もの間さまざまな方針は農協指導の組織である県連や全国連の取り決めに沿って生き残ってきたため、今となってはもうそこから抜け出しようがなくなってしまった。今日合併して規模は大きくなったが、それも全国連が指示を出し、県連が具体的な計画を作り、合併すると奨励金も増えるし、今の役員はより偉い地位になれるなど誘惑に近いものにそそのかされて合併したのであり、単協は所詮単協であって、田舎では農協は組織が大きく職員が多いため立派な組織だと考えるのは間違いなのである。

では、農協の本質とは何なのか。農協は、発足から現在に至るまで日本の経済と政治に密接に関与しながら形成されてきた。そのためその組織力と政治力はきわめて強力である。戦後40年余の自民党政権の驚異的長期安定性は、伝統的に農村型の保守政党である自民党に対して農協は農村部随一の票田として支持してきたため生まれたといえるであろうし、日本の高度成長期（1960年代）においても、一般的に急速なキャッチアップを目指す場合は開発志向型の長期独裁政権に基づき強権的に意思決定することでの政策運営の機動性を優先させるという、いわゆる非人主主義的体制をとるのに対して、農協はわが国の農協制度を背景として民主的自由主義的体制を堅持しつつも「成長第一」という政策運営を完遂し、日本経済の急成長に対してポジティブな貢献をしたといえる。

しかし、キャッチアップ完了後（1970年代以降）の農協の存在は、政府と農家の馴れ合いを助長し、農業生産の停滞と農家過保護の習性を根付けたものとなり、農協は国民経済にとってマイナスの存在となってしまった。そのため農協は高度成長期の残滓であり、解体すべきであったといえる。しかし現実にはあまりに頑丈に組織が組み立てられていたため解体の時期を逸し、逆に矛盾を内包しつつ肥大化路線を歩んでしまった。そのツケとしてバブル崩壊後住専問題としてその問題が表出したのである。

私たちが持つ「農協」に対するイメージは、農民の利益を反映する政治的圧力団体（例えば、コメ輸入自由化阻止のデモ運動）だったり、伝統的な相互扶助組織や、「全農」ブランドを持つ流通組織、住専問題1)で耳目を集めた巨大金融機関、近所のAコープ（スーパー）、村祭りのどの地域活動など非常に多面的である。日常のメディアでもJA共済（保険）や、JAバンク、JAハウス、JAライフ（葬儀）など目や耳にするものも多いだろう。

注1) 住宅ローン専門のノンバンク・住宅金融専門会社（通称：住専）がバブル崩壊期にかかえた不良債権と

その処理をめぐる問題。

また、農協に対しての論評として、“農村社会における相互扶助の重要性”を唱える者もいれば、“自由競争をゆがめる肥大化した全国組織である”と批判する者もあり、幅広い活動を行っている農協は、その多様性ゆえに農協像が入り乱れ、議論が難しいのである。

農協に対して賛否両論はあるもののわが国の農業と農村において農協は絶大な存在であることは確かであり、表面的な多様性に惑わされるのではなく、「農家と政府の相互依存関

係の橋渡しをするための政治的・経済的システム」であるという農協の本質を見出すことが重要であると考えている。

## 2、農協（JA）の事業活動

現在の農協の活動は、様々な事業を展開した幅広い内容となっている。主な事業としては、信用事業、経済事業、共済事業、その他の経済事業、旅行業務、販売事業、加工利用事業、不動産あっせん事業、指導事業があげられる。

各事業内容について説明すると、まず、信用事業はローンや貯金業務を扱っており、経済事業は生産購買事業として組合員にトラクターや肥料や農薬などの販売を行っている。また、生活購買事業として地域利用者にAコープを運営したり、ガソリンスタンドを運営したり、プロパンガスを供給したりしている。共済事業では、保険業務を扱っていて今日の農協収益の圧倒的部分を生み出した農協の経済的基盤である。その他の経済事業では車の販売やお墓の斡旋、葬祭センターの運営、倉庫事業、老人福祉事業など幅広い経済事業を行っている。旅行業務はNツアーとして行っているJAも多い。販売事業では組合員の作った野菜やお米などを販売し、経済連に出すほか、直売所を運営したりしている。加工利用事業では野菜果物加工センターなどを運営し、不動産あっせん事業では組合員が農業をやめ宅地とした時に、それをあっせんする。最後に、指導事業では農作物の栽培の指導を行う。この他珍しい活動としては、幼稚園、食堂、コンビニ、電気店、郵便局、市民農園なども運営しているようである。また、収益面では、一般的に信用事業と共済事業が黒字で、経済事業が赤字なことが多く、赤字部門の担当は職員の削減等があることが多いようである。

このようにこれまでの農業政策は小農切捨ての効果を持つ政策を徹底的に回避する効果を持つものであり、加えて農協による地域密着型の活動とあいまって農業経営が苦しい兼業農家はその補助金、活動にすぎたようになってきた。その結果どうにか農業活動は可能になり利益も得ることができる。主収入が他にある兼業農家は副業である農業でも収入がある状態になり少ない生産高にもかかわらず農業を続けていくと考えられる。

## 第2節 農家が持つ農地の転用期待

通常、農地は厳しく転用が規制されている。これは農地法4条において「農地を農地以外のものにする者は、政令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない」とあり、また同法5条においても「農地を農地以外のものにするため又は採草放牧地を採草放牧地以外のものにするため、これらの土地について第三条第一項本文に掲げる権利を設定し、又は移転する場合には、政令で定めるところにより、当事者が都道府県知事の許可を受けなければならない」とあり、法律により厳しく規制されている。しかし、実際には厳しく転用が規制されているはずの農地が、公共事業等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ケースが多数見られる。

以下は例として長野県内の農地転用の推移と用途別の転用面積である。

農地転用の推移（４・５条関係）

			(単位:件、ha)						
			14年	15年	16年	17年	18年	19年	
件数	許可	4条	1,339	1,175	1,096	1,116	845	833	
		5条	4,417	4,021	3,974	3,676	3,584	3,604	
	届出	4条	309	333	258	268	278	253	
		5条	627	710	716	732	668	652	
	合計			<b>6,692</b>	<b>6,239</b>	<b>6,044</b>	<b>5,792</b>	<b>5,375</b>	<b>5,342</b>
面積	許可	4条	87.4	73.6	69.6	72.3	47.9	52.2	
		5条	323.5	296.1	285.8	277.3	272.1	299.2	
	届出	4条	18.9	17.9	12.6	14.2	19.3	15.3	
		5条	29.2	36.3	29.5	30.2	26.4	32.3	
	許可・届出不要			96.8	100.6	96.6	89.5	97.0	106.7
	合計			<b>555.9</b>	<b>524.5</b>	<b>494.1</b>	<b>483.5</b>	<b>462.8</b>	<b>505.7</b>

用途別の農地転用面積

		(単位:ha)					
		14年	15年	16年	17年	18年	19年
<b>総数</b>		<b>555.9</b>	<b>524.5</b>	<b>494.1</b>	<b>483.5</b>	<b>462.8</b>	<b>505.7</b>
<b>住宅用地</b>		<b>186.5</b>	<b>181.5</b>	<b>178.4</b>	<b>175.2</b>	<b>160.5</b>	<b>190.6</b>
	農家住宅	18.4	16.2	14.0	14.5	10.9	11.6
	一般住宅	100.4	93.0	87.0	91.5	88.6	85.3
	集団住宅その他	67.8	72.3	77.4	69.1	61.0	93.8
<b>公的施設用地</b>		<b>84.0</b>	<b>92.1</b>	<b>81.5</b>	<b>81.0</b>	<b>89.2</b>	<b>100.4</b>
	学校用地	1.7	4.4	1.1	1.8	0.6	0.6
	公園・運動場用地	14.1	6.2	12.4	13.9	2.4	1.4
	道水路・鉄道用地	59.6	73.5	56.6	50.3	80.5	91.3
	官公・病院等公的施設	8.7	8.0	11.5	15.0	5.7	7.1
<b>工鉱業(工場)用地</b>		<b>12.8</b>	<b>6.0</b>	<b>9.1</b>	<b>10.6</b>	<b>24.3</b>	<b>31.3</b>
<b>商業サービス等用地</b>		<b>45.1</b>	<b>49.0</b>	<b>41.2</b>	<b>41.8</b>	<b>43.6</b>	<b>33.0</b>
	店舗等施設	39.8	41.9	31.4	27.9	30.8	28.0
	流通業務等施設	1.7	4.2	3.5	6.0	3.0	2.7
	ゴルフ場	0.2	0.7	-	-	0.9	-
	その他のレジャー施設	3.4	2.1	6.4	7.9	8.9	2.3

<b>その他の業務用地</b>		<b>167.0</b>	<b>152.2</b>	<b>152.8</b>	<b>141.3</b>	<b>128.1</b>	<b>132.5</b>
	農林漁業用施設	16.9	19.1	21.3	15.4	11.0	10.9
	駐車場・資材置場	80.7	64.8	72.8	71.5	63.5	62.9
	土石等採取用地	39.7	45.6	33.8	34.8	37.5	35.6
	その他	29.7	22.7	25.0	19.6	16.1	23.1
<b>植林</b>		<b>41.5</b>	<b>28.7</b>	<b>21.7</b>	<b>19.3</b>	<b>9.7</b>	<b>12.0</b>
<b>その他</b>		<b>18.9</b>	<b>15.0</b>	<b>9.3</b>	<b>14.3</b>	<b>7.3</b>	<b>5.8</b>

出展・長野県公式ホームページ

このようにひとつの県だけを見ても6000件近く転用規制が解除・許可されていることがわかる。特に農地法5条の転用許可数が多いことが読み取れる。これは転用許可基準の審査を受け、知事あるいは農林水産大臣の許可が必要な4条に対し5条は市街化区域農地が農業委員会に対して転用の届出を行うのみであり、容易に転用が可能であるためである。こうして転用が可能になった土地を農家は売却するのだが、その農地売却価格は莫大な数値となり、ただ単に専業農家への耕作目的での売却価格とはかけ離れている。<sup>1</sup>2005年の転用目的での売却価格は1aあたり262、3万円であり、ただの耕作目的での売却価格は54、8万円と5倍以上の差が見られる。

以上、述べたとおり、土地転用は農家にとっては莫大なメリットが得られる。そして土地転用は決して農家にとって遠いものではなく身近なものである。もし、このまま農地を持っていれば5年後、10年後に農地を売却できるかもしれないという期待を農家が抱いてしまうと専業農家など土地集約を行い、生産高を向上させようとする農家が農地を買い取りたいと考えていても圧倒的に転用目的で土地を売却したほうが得であるため、なかなか売り渡そうとする農家はいないであろう。

農地が転用されてしまうとそれをまた農地に戻すことは難しく多くの時間と費用が必要となってくる。そのため無駄な転用を少なくするために農地税制に関してさまざまな優遇措置をとっている。

(1) 固定資産税

農地を一般農地と市街化区域農地にわけて課税を行う。市街化区域農地には住宅並の課税が課されるが、一般に一般農地の税額は特定市農地の100分の1といわれている。

(2) 譲渡所得税

不動産の譲渡益に対して課税されるが控除枠があり、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するインセンティブが働きやすいことが特徴である。

(3) 相続税

農地の評価額は極めて小さく相続税の基礎控除の範囲内に収まる場合が多い。

このような優遇措置を敷いて農地を持つということに対しメリットを得られると考えられてきたが、現実には逆に農家の農地保有コストは小さくなり転用期待を農家に抱かせる要因となっていると考えられる。

<sup>1</sup> 全国農業会議所 「田畑売買価格等に関する調査結果」より

## 第3章 問題意識および先行研究

---

### 第1節 問題意識

政府や農協による小農切捨てを避ける政策や活動、莫大な利益を得ることができる土地転用のチャンスを待ち続ける転用期待など生産性が低い農家すなわち兼業農家が滞留してきた要因を述べてきた。先ほど述べたとおり、日本の農地面積は少なく、生産高も海外に劣っている状態である。このような土地に優位性を見出せない中で日本の農業全体の生産性向上するためにはどのような政策を打っていくべきかを考察していきたい。

### 第2節 先行研究および本稿の位置づけ

これまで本稿では日本農業特に稲作の生産性向上を妨げる要因として兼業農家の滞留を挙げた。さらにその滞留の要因として政府と農協による農家保護政策、農家が持つ転用期待が考えられると論じてきた。大橋・斉藤『農地の転用期待が稲作の経営規模および生産性に与える影響』（2008）では農家が持つ転用期待が農家の生産性にどのような影響があるのかを考察しており、兼業農家の滞留要因である農家の転用期待を実証的に論じたものである。私たちの現状分析を実証的に説明できる論文として先行研究とした。

大橋・斉藤『農地の転用期待が稲作の経営規模および生産性に与える影響』（2008）

転用期待による期待収入が稲作の経営規模および生産性に与えている影響についてシミュレーション分析を行っている。シミュレーション分析の結果、転用目的での農地売却価格が耕作目的での売却価格まで低下すると、平均的な稲作の作付面積は約30%増加し、労働生産性も約23%向上することがわかった。今回の分析によって、農地の転用収入の期待が農業経営の大規模化および生産性向上を妨げていることが実証的に裏付けられた。

本稿の位置づけ

先行研究では転用期待についての優位性が認められ、農家の規模拡大（土地集約）を妨げていることがわかった。しかし、具体的な解決手段は論じられておらず検討段階とされている。本稿では土地集約を妨げる要因として転用期待に加えて政府と農協による農家保護政策についてもモデル分析を行い、二つの側面から土地集約が進まない理由を考察する。また、これまでの農業生産性向上のための政策は転用期待をなくし農地市場を活性化しようとするものが多数を占める。その中で本稿では転用期待の排除を目指しながら、さらに農家保護政策のあり方を見直していき日本の農業生産性向上に向けて政策提言をしていきたい。

## 第4章 分析

### 第1節 転用期待の実証分析

本章では稲作兼業農家の滞留要因である、農家が持つ転用期待と政府と農協による農家保護政策について分析を行う。転用期待は前述の通り先行研究でも優位性が見られたが、さらに本稿ではその結果を確かなものとするため実証分析を行った。分析方法としては農家の転用収入の値の変化がその土地の農業生産性に与える影響について回帰分析を行う。保護政策では民主党政権が導入を進める個別所得補償制度をモデルとしてひとつの農家の収支について考察していきたい。

#### 1 回帰分析

$$\text{回帰式 } v = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \chi_1$$

今回の回帰分析では日本農業の大部分を占める稲作に焦点を絞ることにした。変数は以下のとおりである。

被説明変数  $v$  としては10aあたりの稲作の生産高、説明変数である  $\chi_1$  は10aの転用収入である。 $\alpha_1$  は説明変数  $\chi_1$  の係数、 $\alpha_0$  は定数項である。

データに関してはいずれも2005年のものを使用し、稲作の生産高の平均値は農林水産省、転用収入のデータは先行研究である大橋・斉藤論文を参考した。

以下、分析結果である。

	係数	t 値	p 値
切片	6. 246413	288. 2744	1. 16E-73
転用収入	-6. 46E-06	-1. 5572	0. 126586

分析の結果、転用収入の t 値は2には届かなかったが符号には優位性が見られた。また、p 値を見てみると、10%の有意水準であり、係数が0である仮説を帰却できなかった。しかし、可能性として転用収入の低下は10aあたりの生産性を向上させるという仮説はある程度の有意性が認められると言ってよいだろう。転用収入を待つという転用期待の存在がその土地の生産高に与える影響は無視できないことは明らかである。

## 第2節 補助金のモデル分析

補助金の交付が農家に与える影響に関しては、農家に対して補助金が支給されないケースと支給されたケースに場合分けを行い、経営収支を見ていく。ここでモデルとなる補助金のケースとして、現政権の民主党政権が導入を進める「個別所得補償制度」を取り上げたい。この政策の目的は「食料自給率の向上を図るとともに、農業と地域を再生させ、農山漁村に暮らす人々が将来に向けて、事業の効果や円滑な事業運営を検証するため」とされ、自給率向上のために麦・大豆・米粉用米・飼料用米などについてシンプルでわかりやすい助成体系の下に生産拡大を促す「水田利活用自給力向上事業」、水田農業の経営安定を図るために恒常的に赤字に陥っている米に対して補填する「米個別所得補償モデル事業」が軸となっている。本稿ではこれら二つのモデル事業で支給される補助金を元に分析を行っていきたい。数値はすべて『戸別所得補償モデル対策の概要』農林水産省から引用したものである。

- ① 全国平均規模の農家（兼業農家）経営収支（補助金支給なし）  
経営面積 1.4ha（米0.8ha、調整水田0.6ha）

販売収入 94.4万円・・・①  
農業経営費 95.2万円・・・②  
→①-②より-0.8万円

⇒赤字経営に陥っている状態であり、主収入や年金などで補填している。結果、補助金がない場合、農業経営はほぼ自給的なものであり利益は得られない。

- ② 個別所得補償モデル（補助金支給あり）  
経営面積 1.4ha（米0.8ha、飼料用米0.6ha）

販売収入	米	94.4万円
	飼料用米	5.4万円
	計	99.8万円・・・①
補助金収入	米	10.5万円 <sup>1</sup>
	飼料用枚	4.8万円 <sup>2</sup>
	計	58.5万円・・・②
収入計（①+②）		158.3万円・・・③
農業経営費		144.4万円・・・④
		→③-④より13.9万円

⇒黒字経営の状態。兼業農家は農業でも所得を得ることができ、さらに主収入の所得もあるため補助金支給が農家の滞留を助長していると考えられる。

さらに、個別所得補償制度では個別の経営内容にかかわらず、全国一律に交付される。したがって集団経営を行い効率的な農業生産を行うことで個別経営より大幅な所得増が期待できる。そこで地域のJAが共済資格団体という名で集団経営体を組織する。

- ① 個別経営  
経営面積 0.5ha（米0.3ha、調整水田0.2ha）

販売収入 米 35.4万円・・・①

<sup>1</sup> 米のモデル事業交付金

<sup>2</sup> 自給率向上事業交付金



補助金収入	3 万円 <sup>1</sup>	・・・②
収入計 (①+②)	3 8 . 4 万円	・・・③
農業経営費	3 8 . 4 万円	・・・④

→③-④より所得はまったく得られず採算も取りづらい状況。

- ② 集団経営 (同様の個別経営状態の農家 4 0 戸で共済資格団体を組織)  
 経営面積 2 0 h a (米 1 2 h a、飼料用米 8 h a)

販売収入	米	1 4 1 6 万円
	飼料用米	7 2 万円
	計	1 4 8 8 万円・・・①
補助金収入	米	1 7 8 . 5 万円 <sup>2</sup>
	飼料用米	7 4 4 万円 <sup>3</sup>
	計	9 2 2 . 5 万円・・・②
収入計 (①+②)		2 4 1 0 . 5 万円・・・③
農業経営費		1 1 2 0 万円・・・④

→③-④より 1 2 9 0 . 5 万円の黒字。一戸当たり所得 3 2 . 3 万  
 ⇒個別経営よりも集団経営のほうが所得水準は高くなる。

以上分析の結果、政府の補助金政策によって農家の農業収支は確立される。ただし、この収支は平均農家のものであり、もちろん平均以上の農家には利益の上乗せとなり、逆に平均以下のケースでは赤字解消には至らない。しかし、例でみた通り補助金と地域の農協の団結によって稲作兼業農家全体で見れば黒字経営に転じる農家が多いことは一目瞭然である。一個人の採算が取れなくても補助金・農協の手助けによって農業を続けられるという真実を表しているのではないのかと考える。もともと農業自体、資本の投入に対しての利潤が低いため補助金支給は農業産業にとっては必要不可欠なものである。実際、海外の農家への農家補償額は日本より多い。しかし日本の一番の問題は現状分析で挙げたとおり、ほぼ採算が取れない農業経営で生産性が低い小農家を保護しつつ来たことである。政府が農村の田票集めのため、小農切捨て効果を持つ政策を回避し、転用期待とあいまって農家の大多数が生産性の低い兼業農家という状況を作りあげた。補助金交付は本来採算が取れないはずの農家に利益をもたらし、利益を出し続けるには農家のままでいるという悪循環があると思われる。さらに地域の J A の存在により、さらなる利益の増加が見込まれる。このように個別所得補償制度だけ検証してみても主収入が別にある兼業農家にとって補助金支給は都合のよいものである。これがさらに他の事業や J A 活動の補助金支給が重なれば農業経営を農家が手放すことはないだろう。

<sup>1</sup> 米のモデル事業交付金

<sup>2</sup> 米のモデル事業交付金

<sup>3</sup> 自給率向上事業交付金

## 第5章 政策提言

### 第1節 ゾーニング制度の導入

これまで述べてきたとおり、政府による一律の補助金支給や農家が持つ転用期待によって農家自身がなかなか農地を手放そうとはしない。このような状況が近年まで続いており、さらに高齢化等の問題も出てきている。この日本の農業危機を打破すべく私たちはゾーニング制度の導入を提言したい。

ゾーニング制度とは一言でいえば農地の線引き制度である。以前から農地のゾーニングという考え方は存在した。69年の「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）である。これは農業振興地域整備計画に基づいて農業振興地域を指定し、さらにその中でも優良農地を農用地区域として農地の転用を規制したものである。しかし、この法律は当時の都市の土地への囲い込み法律である新都市計画法（68年）に対抗して農地を守るために制定されたものである。そのため、両者の土地の線引きには重なる部分が多数存在し、統一された土地の利用が困難になっている。本稿ではそういった問題に対し新たな土地の線引きを提言し、統一的な農地の有効利用につなげていきたいと思う。さて、本稿の提言では農地を三つに分け、それぞれ差別化を行う。

- ① 農業専用地域
- ② 準農業専用地域
- ③ その他の地域

・①、②では農家の農地保有動機である転用期待を解決すべく、農地法の4条、5条を厳格化

し、土地転用を厳しく規制する。まず、現在、農業従事者によって担われている農地は現行法

であれば都道府県知事の許可が下りれば転用することが可能。そこで現時点で農業従事者によって担われている農地はすべて、農用地以外の転用はできないものとする。また、病院や学校などの転用の場合は許可不要であるが私たちの提言では禁止とする。そして違法に土地転用を行った者に対しての罰金を現行よりも重くする。（法人では現行制度の規定では300万円。そこからさらに厳罰を強化していく。）

・①に関して、これまでの農作物出荷状況等から線引きを行い、優良農地として認められたもののみ農業専用地域とする。また、農業専用農地を担う農家に対しても主に専業農家を対象とし、面積、生産高基準を設け、その条件を満たした農家のみがその土地を担うことにする、そして農業専用地域の農家はより高い生産性、品質を維持していくため補助金を交付し、農業生産の活性化を目指す。

- ・②に関しては①の基準に満たないが、また現在も主に兼業農家によって担われている農地である。販売農家の兼業農家専用とし、補助金支給は生産性の高い専業農家に土地集約を促すために専業農家の支給額よりも大幅に減らしていくことが必要である。しかし、生産量が少ないながら良質な作物を産出している農家も存在するため、そのような農家には専業農家程の補助金支給ではないが①とは差別化する。
- ・③に関してだが、現在、米を生産しても余り、価格調整のために農家に対して減反政策を強いている状況である。さらに『平成21年度食料・農業・農村白書』の「主な品目別農業産出別割合2008年」によれば、こうして米が余っている状況にもかかわらず米の主業農家数は38%という低い水準である。ということは農家数・農地面積は稲作農業に関しては、日本のコメ需要に対して供給超過であることは明確であろう。さらに日本の畜産酪農業の経営規模は欧州並みと評価されており、酪農の主業農家数は95%とかなり高い水準を保っている。また、野菜・果実に関してもそれぞれ、82%、67%と高い水準であることがわかる。ここから本稿では日本の農地は現在の主業農家の土地と兼業農家が持つ土地だけで日本農業を支えるには十分な土地が確保されていると考える。そこで③の分類は現在の主業農家・兼業農家が保持している土地以外の土地をさし、ここでは転用規制を設けず、補助金支給は一切ないものとする。

このように生産高・面積等で農家を線引きする。そして分けられた地域ごとに政府の補償額や転用規制に差異を持たせる。本稿の政策提言の最終的到達点は大規模農家への土地集約であるので、大規模・良質農家専用の①では補助金額等を他区分と差別化していき、土地集約につなげていきたいと考える。ただし、この政策は兼業農家をすべて淘汰するものではない。日本の兼業農家がこれまでの日本の経済成長を支えてきた（地方工場の主力の従業員であることが多い）こともあり、そういった人々の生活のためにも直ちに厳しい政策を突き付けることは現実的ではない。そこで、専業農家によりは大幅に劣るが、補助金を支給し、兼業農家の農業収入＋農外収入で双方の弱さを補うという生活スタイルをなるべく維持させていくことも重要になる。

こうして生産高・品質という面で農家・農地を査定、区分分けを行い、それぞれ差別化することによって、農家にとって農業を続けるメリット・デメリットを考える機会が与えられる。転用も厳しく規制するので農地市場が活発化すると考えられ、稲作専業農家への土地集約が進んでいくであろう。

## 第2節 まとめ

現在の日本の稲作農業は圧倒的多数の兼業農家と少数となっている主業農家によって成り立ってきた。このような状況は今後、世界が自由貿易の方向へ動いていく中で必ず足かせとなっていくであろう。現に、現在の国会ではTPP（環太平洋パートナーシップ協定）に参加することが焦点となっている。今まで、政府から手厚い補償を受けてきた農家はこれからやってくる激しい国際競争にさらされることになり、小農切り捨て政策を回避してきたこれまでの農政は新しい方向へ転換していかなければならないであろう。その方向性としてはこれまで述べてきたとおり、専業農家への土地集約である。農家の規模拡大によって生産コストが低下することは、明らかであり、それによって生産性も均質的・高品質な農業が可能になり、そのような農家はたとえ政府が所得補償の額を減らしたとしても厳しい国際競争を耐え抜くことができるのである。日本の稲作農政の一番の問題点は生産高・品質にかかわらずすべての農家に対して手厚い補償をしてきたことである。そして、今後厳しい競争社会

を生き残るために何より重要なのは農家を生産性・品質の観点から明確に線引きを行い、差別化をしていくことであり、それが農家・農地の活性化につながっていくと考える。そのような思いきった政策を打ち出していかなければ今後の国際状況では太刀打ちできないものとする。

ただし、このような提言をしてしまうと、現実問題として、「小農切り捨て政策」と揶揄されることは間違いない。前述の通り、政治家にとって田票は選挙に当選するかしないかを左右するものであり、なかなかこのような政策を実行するのは難しいであろう。現に「農業生産高に基準を設け、それを超える農家のみ補助金支給を認める」という方向性は、自民政権下での水田畑作経営所得安定対策と同様の考え方であるが、民主党への政権交代への原因の一つとされている。しかし、これらの政治的な問題は議員個人の問題にかかわる話であり、日本全体の利益、農業界とは切り離して議論していかなければならない。今こそ政治家自身の票集めのために農家に対して手厚い補償をしてきた古い政治を見直し、新しい農業・農家のあり方を模索していくべきであろう。それこそが日本農業が今後やってくるであろう厳しい国際競争を勝ち抜くための初めの一歩であると信じ、本稿のまとめとしたい。

## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- ・奥野正寛・本間正義（1998）『農業問題の経済分析』 日本経済新聞社
- ・大橋弘・斉藤経史（2009）『農地の転用期待が稲作の経営規模および生産性に与える影響』

### 《参考文献》

時子山ひろみ 荏開津典生（2008年）『フードシステムの経済学第4版』医歯薬出版

### 《データ出典》

- ・農林水産省 統計局 HP
  - 「平成21年度食料・農業・農村白書」
  - 「平成21年度農業経営統計調査」
  - 「平成20年度農業構造動態調査報告書」
- ・農林水産省 「戸別所得補償モデル対策の概要」
- ・全国農業会議所 「田畑売買価格等に関する調査結果」
- ・長野県公式ホームページ
- ・『農業問題とは何かー日本、そして世界の農業に今何が起きているのか？』R I E T I 経済産業研究所
- ・農林水産省・食料自給率の部屋 (<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/index.html>)
- ・農林水産省・海外農業情報 (<http://www.stat.go.jp/data/sekai/index.htm>)
- ・統計局ホームページ・世界の統計 (<http://www.stat.go.jp/data/sekai/index.htm>)
- ・日本農業の国際競争力の低位とその規定要因に関する一考察 巖善平ー
- ・