

# 農業を新たな「食料産業」に 食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る

| N | I | R | A |

NATIONAL  
INSTITUTE FOR  
RESEARCH  
ADVANCEMENT

# Contents

<b>1. 序</b>	
<b>～各主体は日本農業に何を求めているのか～</b>	1
<b>2. 目標</b>	
<b>～食料自給力の向上と農地の有効活用を目指す～</b>	3
<b>3. 我が国農業を3つに類型化</b>	
<b>～一定水準の食料自給力の実現を目指す～</b>	6
<b>4. 自給力の向上に向けた横断的課題</b>	
<b>～収益、農地、担い手～</b>	10
(1) 収益 ～農地の集積と新規参入に向けた環境整備～	10
(2) 農地 ～1戸当たりの農地面積 5ha の実現を～	14
(3) 担い手 ～「法人」、「壮年」、「参入」～	26
<b>5. 食料自給力の向上に向けた農業類型別課題</b>	
<b>～土地利用型か否かで異なる取り組み～</b>	34
(1) 米を中心とした土地利用型農業（I型農業） ～生産調整の見直しにより収益向上に向けた第一歩を～	34
(2) 土地をそれほど必要としない農業 ～農業という発想を超えて積極的に新技術の導入を～	45
<b>6. 農業の雇用吸収力</b>	
<b>～農業にも世代交代を～</b>	55
<b>7. 食の安全・安心への取り組み</b>	
<b>～罰則強化だけでなく、良いものには評価を～</b>	58
<b>8. 農業の現場と農政の関係</b>	
<b>～現場主導で農業を新たな産業に～</b>	64
(1) 農政のあり方	64
(2) 農業現場と農政の関係 ～現場から閉塞感の打破を～	68
<b>参考文献・資料</b>	70
<b>研究体制</b>	77

# 農業を新たな「食料産業」に

## ——食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る——

### 1. 序 ～各主体は日本農業に何を求めているのか～

#### (各論点を一つの流れの中で位置づける)

昨年来、我が国の食料やそれを生み出す農業への国民の関心が高まってきている。興味深いのは、昨年秋の金融・経済危機までは、中国製食品や国内の食品偽装問題に端を発した食の安全性への不安や、国際的な穀物価格の急騰を背景とした国内自給力への懸念など、どちらかというとながティブな関心だった。それに対して、金融・経済危機というネガティブな状況に社会全体が陥ると、一転して、農業は新たな雇用吸収先として、ポジティブにとらえられることが多くなった。最近、新聞や雑誌等で、脱サラして地方で野菜や果物の栽培などに従事している個人の例や、植物工場といった新たな技術でもって農業に参入している企業の例などがとりあげられている。もっとも、これは、製造業やサービス業の現況がいかに厳しいかということの裏返しでもあるだろう。そのきっかけが何であれ、最近、農業関係者のみならず広く国民の関心が高まっていることは、将来に向けて閉塞感すらあった農業にとってある意味チャンスである。

これを受けて食料や農業に関する議論が各方面でなされている。政府でも、現在、「食料・農業・農村基本計画」の策定に向けて農政全般にわたって検討が行われているが、この関心の高まりとは無縁ではないだろう。総じてみると、食料や農業について論じられる際に挙げられる論点（食の安全・安心、食料自給率の向上、農業従事者の高齢化・後継者難、農地の取得など新規参入の困難さ、生産調整（減反）のあり方…）は、ほぼ出尽くしている感があり、解決にむけた取り組みの選択肢や方向性も論者によって見かけほどは大きく異なっていない。

このように、世間の関心という追い風を受けて、取り組みの処方箋も具体的に存在するならば、直ちに農業が新しい方向に向けて動きだしそうなものだが、必ずしもそうっていない。むしろ、時間が経ち、雇用改善などを背景に国民の関心が薄ければ、何も変わらず状況はむしろ悪化するのではないかと、との焦燥感すらある。

**問題は、各論点がバラバラに存在するだけで、それらを一貫した確固とした理念が存在していないことにあるのではないかと。やはり、食料や農業の目指すべき姿を明確にした上で、それに向けて具体的にどのように取り組むのか、各論点を一つの流れの中に位置づける必要がある。**本報告書のねらいは正にここにある。

まず、我々は農業の現状に対してどう感じているのか。消費者、生産者、それぞれの立場から考えてみる。

### (消費者の不安)

消費者とすれば、中国産餃子で健康被害が生じたことや、輸入穀物価格の高騰を背景に一部の国で輸出制限が行われたこと等から、外国産の食料・農産物に多くを頼る現状に改めて不安を覚えている。裏返せば、多少の食生活の不自由を我慢しても、国内産で十分まかなえるとの確信がもてるならば問題はない。しかし、高齢化、後継者難、耕作放棄地の増大といった状況はいやでも耳に入ってくるものであり、**我が国農業の実力や持続可能性に対して、大いに不安を抱かざるをえない状況**である。

### (生産者の不満)

生産者はこれまでの農業政策によって保護され、その恩恵を十分に受けてきたと思われているが果たしてそうだろうか。特に農業を主として生計を立てている農家にとって、流通や小売における過当競争を背景とした農産物価格の底の見えない下落は大問題である。**農業単独では生計が到底なりたらず、結果として、兼業による収入や政策助成に頼らざるを得ない。この農業所得の低さは、業としての魅力を損ねる一因**でもあり、農家の子弟でさえ農家の跡を継ぐインセンティブがもてない背景となっている。肝心の政策も、米政策にみられるように首尾一貫しておらず、農業の現場には混乱もみられるという。ここにも、目指すべき姿とそれに向けた取り組みに関する確たる理念や方針の欠如がみられる。この状況では、今、政府が取り組もうとしている農政改革も現場にとってはさらなる不安の種にしかならないといったら言い過ぎだろうか。こうなると、生産者にとっては現状維持が一番となり、前向きに取り組もうという気運も生まれてこない。

### (真の意味で生産者の立場に立った取り組みを)

このように考えると、**我が国農業においては、①生産力を目に見えて高めることで消費者にある潜在的な不安を取り除くこと、②生産力強化に向けて生産者が意欲を持って取り組むことができるような環境を政策的に整備すること、が重要**ではないだろうか。その結果、法人や若者といった新たな主体が中心となって、経営的な視点から農業に効率的に取り組むといった新たな農業の姿も期待できる。

製造業やサービス業は、生産者の立場に偏っているとされる発想や仕組みを消費者の視点に立って見直すという流れの中にある。これに対して、農業は、消費者の視点が重要ということは言うに及ばず、**真の意味で生産者の立場に立った取り組みもまた必要である。言い換えると、農業では、製造業やサービス業と伍していけるような生産者がまだ十分に育っているとはいえないのではないか。**このような問題意識の下、**本報告書では、生産者に元気を出してもらおうとともに、元気のある者に農業を担ってもらおうべく、提言を行っていく。**

## 2. 目標 ～食料自給力の向上と農地の有効活用を目指す～

### (食料自給率を目標とすることの問題)

消費者の不安を考えると、我が国農業の生産力を高める必要がある。では、具体的に何を目標とすればよいか。

今、食料や農業について論じられる際に、必ずといってよいほど言及されるのが「カロリー（供給熱量）ベースの食料自給率」である。1960年度の79%から2008年度には41%となっている。この自給率をおおむね10年後には50%にするということが、政府の食料や農業に関する様々な取り組みの前提とされている。この食料自給率は、なによりも「食の半分以上を外国に頼っている→我が国の食料・農業のあり方を見直す必要がある」との論旨を展開する上で分かりやすい指標の一つである。ただ、よく考えると、この食料自給率が向上したからといって、直ちに我が国農業の生産力が高まったとはいえないとの問題がある。

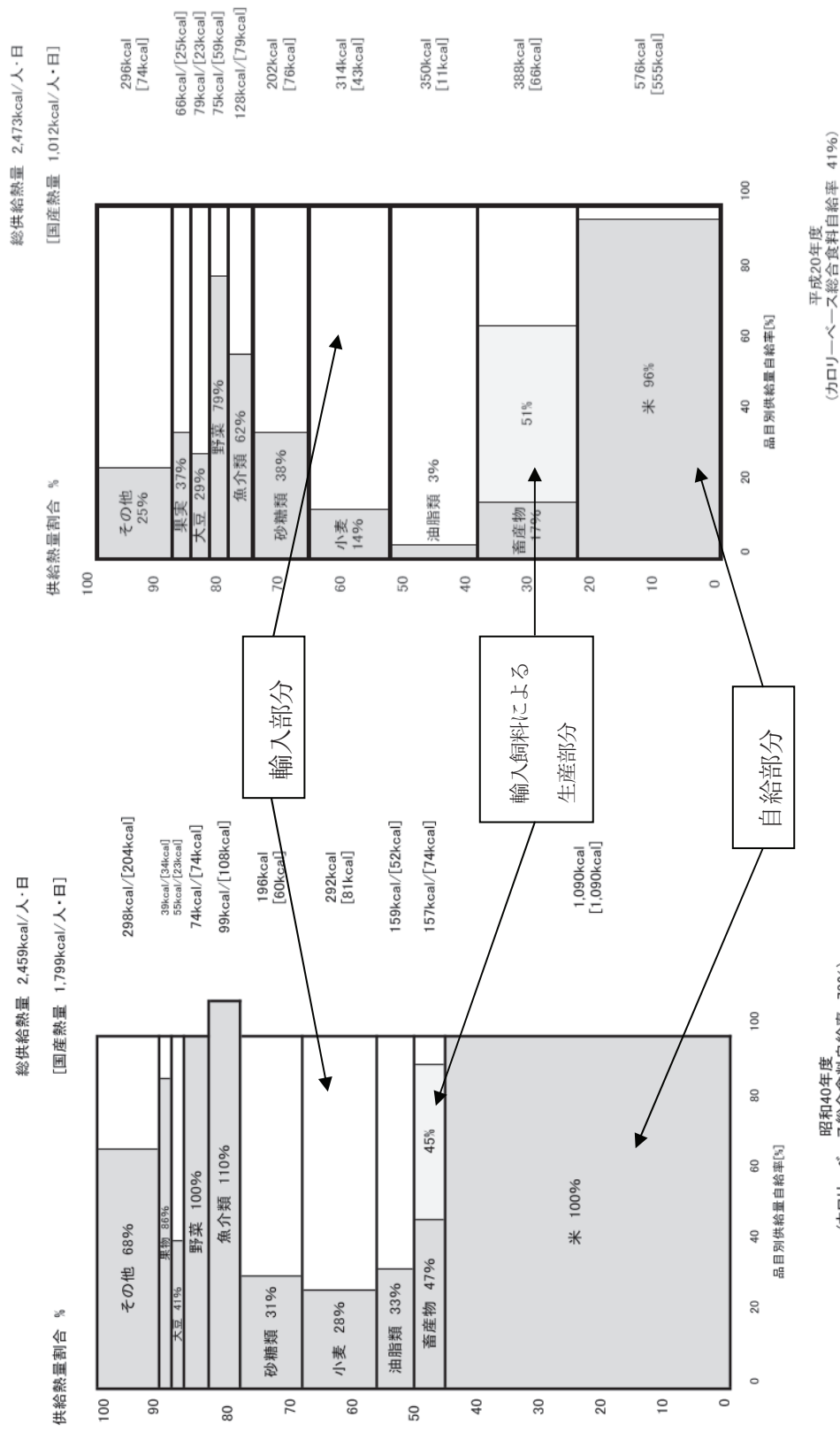
カロリーベースの食料自給率とは、大雑把に言えば、「国内に出回っている食料すべての内、国産の食料がどれくらいを占めるかをカロリー数でみたもの」である。国内で出回っている食料には輸入したものが含まれる。このため**自給率を上げさえすればよいというならば、極端な話、食料を輸入しなければよいことになる**。一方、国産の食料のうち一定のものは輸出されるので、**輸出のために食料を増産することでも自給率は上がる**。これは**国内の消費者が直ちに恩恵を受ける生産力強化とはいえない**。また、米からパン、魚から肉といった食生活の変化だけで自給率は変わってくる（我が国の場合、自給率を下げている）。これらはいずれも、農業生産力の向上とは直接には関係がない事柄である。

### (カロリーベースの食料自給「力」を目標とする)

ゆえに、**相対的な数値である食料自給「率」ではなく、絶対的な数値である食料自給「力」を目標とするのが望ましい**。すなわち、**カロリーベースの食料自給率の分子の部分、「国民1人1日当たりの国産供給熱量」を目標とする**のである。2008年度は1,012kcalとされる（図表2-1）。これが現在の日本農業の実力といえる。では、この数字をどこまで上げていく必要があるのだろうか。

この場合、自給率の分母2,473kcalは目標とするには高すぎる。なぜなら、この数字は国内に出回っている食料の総カロリー数を単純に総人口及び365日で割ったものであり、食べられず破棄された分も含まれているからである。そこで、「日本人の食事摂取基準（2005年版 厚生労働省）」における推定エネルギー必要量をみてる。性別、年齢、身体活動レベルによって異なっており、成人に関していえば1,350～2,650kcalという幅が存在する。中央値は2,000kcalである。ちなみに、「新型インフルエンザに備えた家庭用食料品備蓄ガイド」（2009年4月農林水産省）においても、平均的な必要エネルギー量として2,000kcalという数字が挙げられている。

図表 2-1 カロリーベース食料自給率の摂取と内訳



(出典) 農林水産省 資料より抜粋

なお、農水省ではカロリー確保を優先した作付を行った場合、国内農業だけでどれだけの熱量を供給することができるのかという試算も行っている（図表 2-2）。それによると最大 2,020kcal の供給が可能という。一見すると、現状のままでも最低限の自給力は確保できているかのようだ。しかし、よく見ると、いも類中心となっており、輸入が全く途絶した、例えば戦争中といった非常時の食生活であり現実的ではない。やはり、**非常時には 2,000kcal の供給が可能であることを大前提に、輸入も考慮にいれた「平時」における目標とすべき**であろう。

図表 2-2 熱量効率を最大化した場合の国内農業生産による供給可能量(2015 年度試算)

		2003 年度	試算(ケース1)	試算(ケース2)
一人一日供給熱量		2,588kcal	1,880kcal	2,020kcal
		kg	kg	kg
一人一年当たり供給純食料	米	62	84	51
	小麦	33	21	21
	大麦・はだか麦	0.3	2	2
	いも類	20	84	282
	大豆	7	12	12
	野菜	95	52	33
	果実	40	19	19
	牛乳・乳製品	93	12	12
	肉類	28	3	4
	鶏卵	17	2	2
	砂糖	20	7	7
	油脂類	15	1	1
魚介類	36	31	31	

- 「試算(ケース 1)」は、水田の全面積で米を作付け、畑でのいも類の量を増やすことでカロリーの確保を図った場合
- 「試算(ケース 2)」は、「試算(ケース 1)」よりさらにいも類の量を増やすことでカロリー確保を図った場合
- 2003 年度の数値は、輸入も含めた現状の供給量

(出典) 農林水産省ホームページより転載

このように考えると目標は 1,000kcal よりは高く 2,000kcal よりは低くなる。そこで、過去の食料自給力(1 人 1 日当たり国産供給熱量)をみてる。図表 2-1 によれば、1965 年度は 1,799kcal である。ただ、図表からもわかるように米(主食)を中心とした食事から肉など副食の割合の高い食事へと食生活は変化してきており、当時の数字をそのまま目標とするのも現実的とはいえない。そこで、一般に栄養バランス(タンパク質、脂質、炭水化物の割合)が理想に近いといわれる 1980 年度の国産供給熱量 1,358kcal を一つの目安としてはどうか(農林水産省「平成 19 年度食料需給表」より計算。なお、80 年度のカロリーベース自給率は 53%、総供給熱量は 2,563kcal/人・日)。

以上をまとめると、農業の生産力を総合的に表すものとして「カロリーベースの食料自給力」を用いることとし、生産力を強化することによって、**数値を現在の約1,000kcal から1,300~1,400kcal へと引き上げることを目指してはどうだろうか。**

#### **(農地の有効活用も生産力を高める上で重要)**

**農業の生産力を高めるということは、人や農地といった農業資源を確保し、有効に活用することでもある。**人（担い手）については後述するとして、農地に関していえば、耕作放棄地化をいかに食い止めるかということと合わせて、限られた資源の中で、二期作、二毛作などいかに利用率を高めるかが重要になる※。

田畑を合わせた耕地利用率でみると、戦後まもない1948年の137.3%をピークに、2007年には92.6%と徐々に低下してきている。100を切っている現状は、作付されない田畑が一定数存在し、しかも増えてきているということを意味している。したがって、生産力強化の指標の一つとして、カロリーベースの食料自給力と並んで**耕地利用率の回復**も掲げてはどうか。すなわち、ピーク時から現時点まで下がった分の半分でも回復すること、すなわち**110~120%の耕地利用率を目指す**のである。

※我が国の稲作は地域を問わず全国で行われている。このような点に関して、農地の有効活用という意味では、各地域においてその風土に見合った作物等を戦略的に作付するということも考えられる。関連して、我が国の主要農業地域は、i) 米、野菜、畜産、畑作といった主要分野で大規模農業を展開している北海道、ii) 米作の比重の高い東北・北陸、iii) 首都圏という一大消費地を抱え、野菜を中心とした千葉・茨城といった東関東、iv) 畜産を中心とする鹿児島、宮崎、熊本といった南九州、の4つの食・農システムに分けられる。このように農業構造は地域で著しく異なっているため、中央集権的全国一律の改革アプローチでは説得力がないという意見もある(09年8月26日 日本経済新聞経済教室「改革プラン 地域ごとに」大澤信一 日本総合研究所主任研究員)。

食料自給力や耕地利用率といった数値とその目標からの乖離については、我が国の農業の状況を国民が随時把握できるように定期的に公表されるべきである。そして、数値の上昇がみられないとか、目標になかなか到達しないといった場合には、政府のみならず農業生産者は、それまでの取り組みに加えて、新たな取り組みを行うことについて躊躇すべきではない。なお、**食料自給力の向上にむけて、品目ごとに生産量などの目標を立てることも考えられなくもないが、何をどれだけ生産するかは、各経営主体の判断を尊重する**ということ、まずは全体の数値の推移を見るということによいのではないか。以下、具体的な取り組みについて述べていく。

### **3. 我が国農業を3つに類型化**

#### **～一定水準の食料自給力の実現を目指す～**

#### **(我が国農業の多様性)**

序でも述べたが、我が国農業については、全体を通してみると、高齢化が進んで持続可能性すら危ぶまれるといった悲観的なものから、ハイテク技術を用いた新しい産業に脱皮できるといった明るいものまで、様々に言われている。一見すると、日本の農業には異なる産業が並存しているかのようである。実際に我が国の国土は、

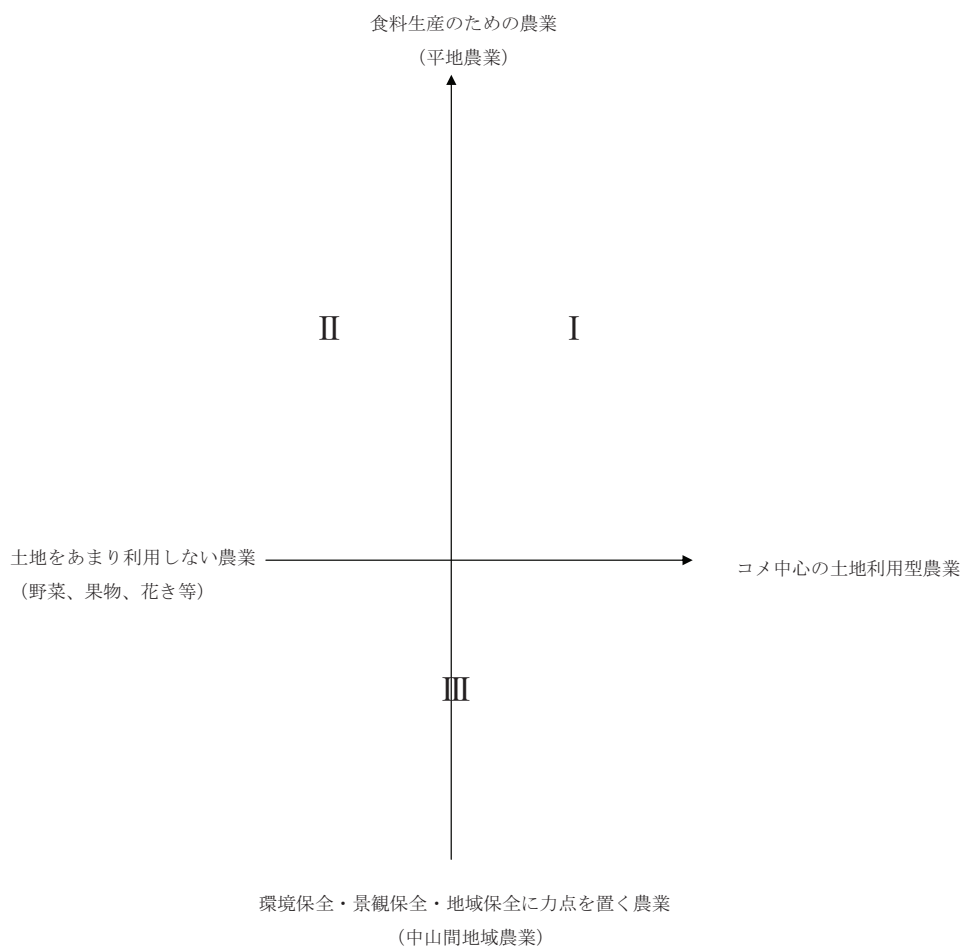


大規模な平地農業が広がる米国やオーストラリアに比べると、山がちでまとまった平地も少ない複雑な地形であり多様性に富んでいる。そしてその多様性もあって、**我が国農業は直面する課題の性格からみて3つほどに類型化できる**のである。**逆に類型化しないと、農業に関していわれる様々な論点が整理できない。**

具体的に述べよう。まず、主として「食料生産のための農業」と「環境保全・景観保全・地域保全に力点を置く農業」に分ける。そして、この内の「食料生産のための農業」を「米を中心とした土地利用型農業」と「土地をそれほど必要としない農業（野菜、果物、花き等）」に分けるのである。このように、我が国の農業を「**米を中心とした土地利用型農業**」（Ⅰ型）、「**土地をそれほど必要としない農業（野菜、果物、花き等）**」（Ⅱ型）、「**環境保全・景観保全・地域保全に力点を置く農業**」（Ⅲ型）の3つに分けて考えることとする（図表 3-1）（図表 3-2）※。Ⅰ型、Ⅱ型は平地農業に対応し、Ⅲ型は中山間地域農業に対応する。耕地面積、農家人口、農業産出高とも、ほぼ、平地農業が6割、中山間地農業が4割である。

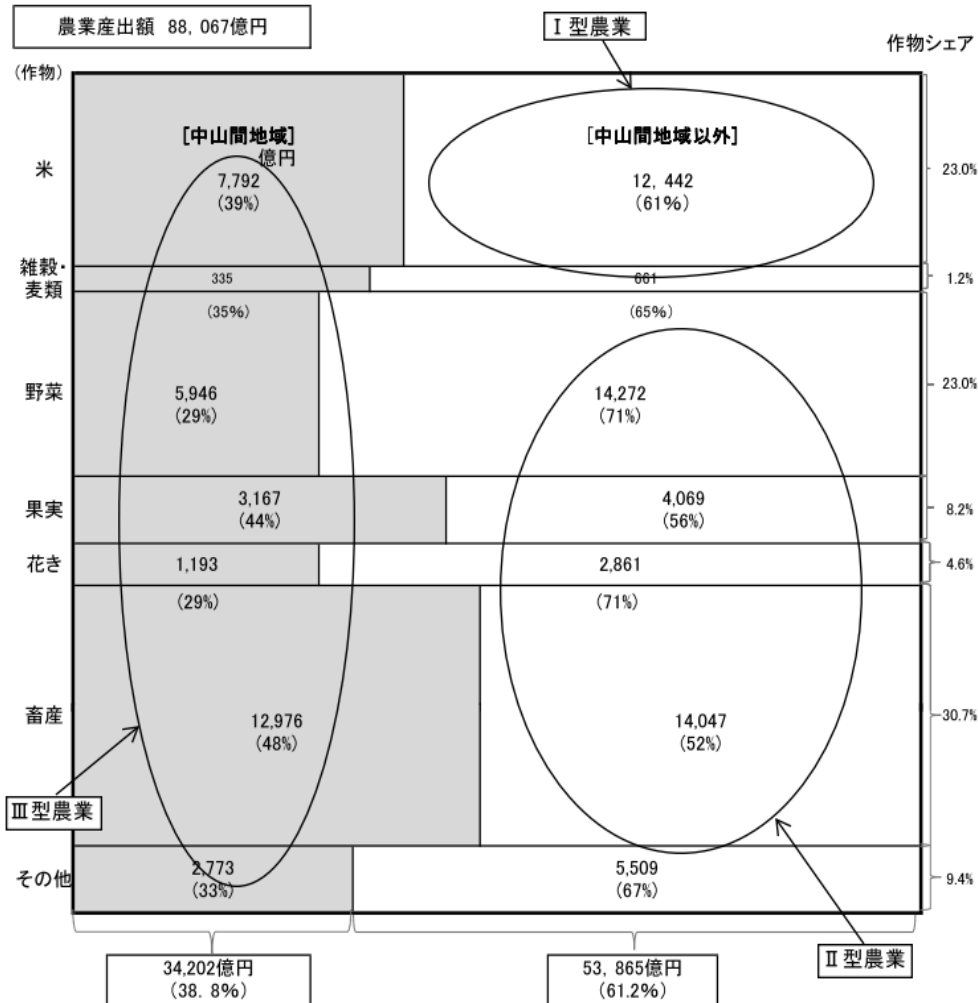
※畜産は近年生産性が飛躍的に高まっている分野であり、この分類でいえばⅡ型、Ⅲ型に属する。今後農業収益力を高める上では、畜産も含めた経営の多角化（複合経営）が農業分類を問わず有効な手段の一つと考えられる。このことを踏まえた上で、本報告書では耕種農業を中心に述べることとする。

図表 3-1 報告書における農業分類



図表 3-2 中山間地域農業とそれ以外の農業の概要

(2005 年)



(出典) 農林水産省資料「中山間地域農業をめぐる情勢」より抜粋、一部加工

以下、それぞれの農業の特徴を簡単に述べると、I型は、米、麦、大豆、飼料（とうもろこし等）の農業だが、産出額では米がそれを圧倒している文字通り米中心の農業。生産者は小規模、高齢化、兼業化といった構造的といわれる問題を抱え、生産調整をはじめとして様々な政策的配慮が手厚くなされている。農業問題といわれる時、多くの場合がこの農業を指しているといっても過言ではない。いきなり、市場化や自由競争というわけにはいかない。まずは、将来に向けて、農地集積、担い手の育成などの環境整備が必要である。

マスコミなどに成功例や先進的な例として取り上げられるケースの多くがII型である。技術革新の恩恵を受けやすく、工夫次第で付加価値もつけられるが、生産者間の競争も激しく価格の「デフレ」化に悩む生産者も多い。土地取得の苦勞もI型ほどではないため、企業もそれなりに参入している。この農業の課題は、新たな技術の導入や流通・小売まで含めたシステムを構築していかに収益を上げるかである。成功事例は少数であり、大多数は厳しい状況にある。

III型は、別名「条件不利地域農業」。放っておくと高齢化や過疎化で担い手がいな

くなって、耕作放棄地化が進む恐れがある。このため、農地という貴重な農業資源を確保するために、政策助成を集中することによって、まずは守られるべき農業である。将来に向けて打って出るべきⅠ、Ⅱ型農業とは、そもそも前提が異なっている。

**本報告書は、主にⅠ型、Ⅱ型農業を対象とする。これら農業の生産力を高めることで、食料自給力の強化を目指す。**

ここで、Ⅲ型農業について留意すべき点について述べる。

### **（「活かす農地」と「森林に戻す農地」のメリハリを）**

この農業は高齢化・過疎化により、いわば消滅の危機に瀕しており、まずは政策的な保護が必要であって、将来はともかく当面は生産力を高めるという段階にない。だからといって、政策的助成なら何でも行えばいいというものでもない。2000年にスタートした中山間地域等直接払制度は、耕作放棄地の発生を防ぎ、農業の多面的機能を維持するための助成制度であったが、施策の導入前後の比較という意味では、耕作放棄地の増加を防げていない（農林業センサスによれば、00年34.3万haから05年38.6万haに増加）。これは、支払額が十分でないといった理由で本来制度を活用すべき地域がそうしなかったことも一因であるとされる。このため助成を行う際には、保全すべき農地とそうでない農地の区別をしっかりと行った上で、前者に対しては十分な額の助成を行い、後者については森林に戻すといったメリハリをつける必要がある（農林金融02年3月「中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題」）。なお、土地の仕分けという意味では、農水省は昨年度、耕作放棄地の現地調査（「耕作放棄地全体調査」）を実施し、「農地」、「非農地」の判定を行っている。その結果、約15万haの耕作放棄地が基盤整備などを経て、将来、農地として利用されることが見込まれており、その着実な実施が望まれる。

次にⅢ型農業の担い手であるが、高齢化・過疎化が進んでいること、かつ条件も厳しい地域であるということを考えると、外部から早目に人を受け入れないと人口減により地域集落そのものが成り立たなくなる可能性が高い。したがって、今のうちからNPOのような団体や比較的元気なリタイア組を受け入れて、地元との信頼関係を築いておいたり、農業の経験を積んでもらうことが望ましいし、そのための政策的な助成も必要であろう。

### **（森林・里山整備の有用性）**

農業という枠からは出てしまうが、Ⅲ型農業のもつ環境保全、景観保全、地域保全の機能を維持するという観点から、「森林や里山の整備」に対して助成するという考え方もある。耕作放棄地はイノシシ等鳥獣の活動の場になることで、農作物への被害など周辺農地に悪影響をもたらす。森林や里山を整備することで、耕作放棄地の手入れが進み、イノシシ等の侵入を防ぐことができる。また、「整備」という仕事は、地域の新たな雇用となりうる。つまり、地域経済の低迷による余剰人員の受け皿となりうるのである。地元の建設業者を活用してもよい。新たに「特定環境法人」

(仮称) といった法人を作ってやってみても面白い。さらに、森林や里山の整備により美しい景観を作り出すことができれば、新たな観光資源としても期待できる。

### **(中山間地域でも複合経営を)**

ヨーロッパでは、山岳・丘陵地帯などの条件不利地域において、牛や羊などの放牧畜産が行われるのが一般的である。日本では、中山間地域でも米が作られ、平地農業と競合する形となっている(図表 3-2)。将来的には、日本の中山間地域でも、米だけでなく畜産を行う複合的経営を行ってもよいのではないか。実際、耕作放棄地の再生の手段として、一部の地域では牛の放牧が行われている。牛が草を食むことで、耕作放棄地を農業が可能な土地に再生できるばかりか、飼料を自前でまかなうことにより食料自給率の向上にも一役買うことができる。傾斜地であっても、放牧には支障がない。

なお、新規参入の場合における既存の地域コミュニティとの共存は、Ⅲ型ではいうまでもなく重要だが、生産力強化を目指すⅠ型、Ⅱ型農業においても、農業用水の使用など実際の農作業の場において不可欠である。このため、就農前の実地研修において、既存農家との交流を通じ、相互の信頼関係を築いておくことが必要となる。

## **4. 食料自給力の向上に向けた横断的課題**

### **～収益、農地、担い手～**

農業への不安を解消するために農業生産力の強化を図るべきである。生産力を目に見えて強化するには、耕地利用率 110～120% といった農業資源の有効活用等を通じて、食料自給力を今の約 1,000kcal から 1,300～1,400kcal に引き上げることを具体的目標とすべきとした。そして、これら目標に向けて多くの論点を整理するために、農業を 3 つに類型化すべきことを述べた。ここではまず、Ⅰ・Ⅱ型農業に共通する論点について取り上げる。すなわち、農業における収益向上に向けて、農地を集積し、新規参入によって担い手※を確保するということである。

※なお、この報告書でいう“担い手”とは、特に断らない限り「農業を担う者」といった意味で用い、カッコではなくならない。一方、「水田・畑作経営所得安定対策」(いわゆる「品目横断的経営安定対策」)の対象も「担い手」(認定農業者、集落営農)というが、この意味で用いる場合にはカッコを付す。

### **(1) 収益 ～農地の集積と新規参入に向けた環境整備～**

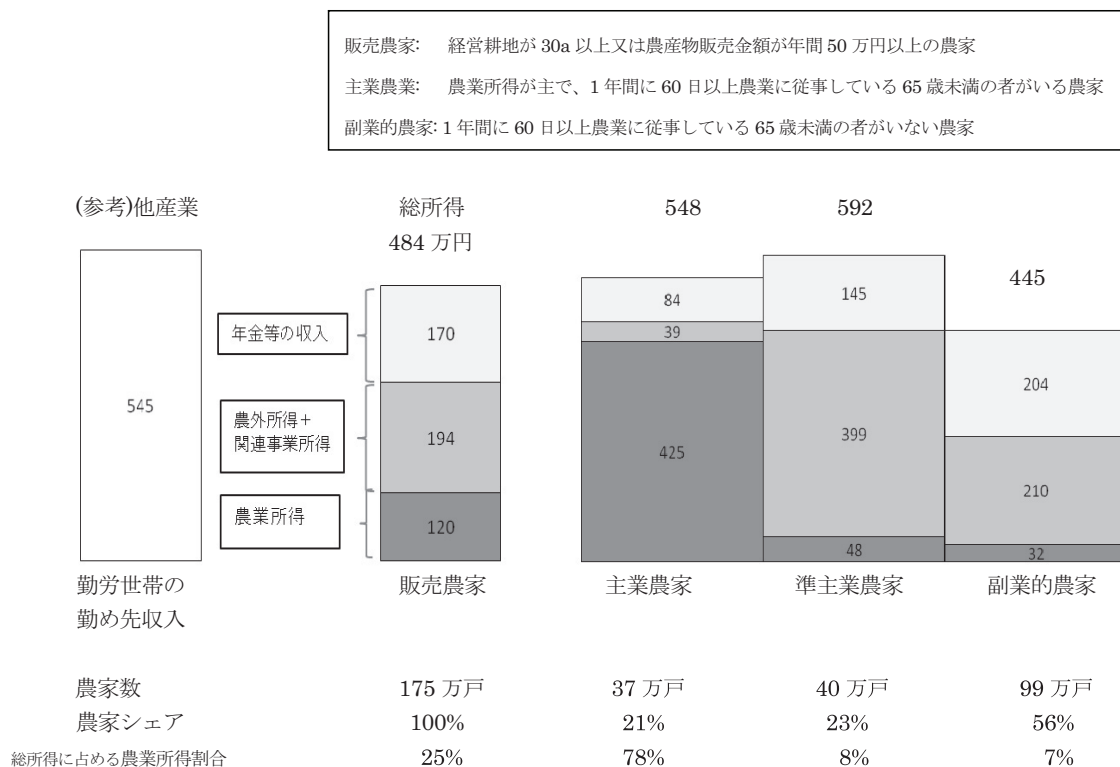
#### **(農業の経済面での魅力向上が重要)**

農業の閉塞感の象徴は高齢化と後継者難であり、これが業としての持続可能性すら危ういといわれる背景となっている。この最大の原因は全体として農業に魅力が

ないということであろう。一部に脱サラして農業に転じて成功を取めているといった例が取り上げられるが今のところ例外的な存在である。一般の大学や高校の卒業生にとって、農業が製造業やサービス業等と並んで、就職の選択肢の一つとしてその視野に入っているとは到底思えない。これまでは、農業の魅力として、人ではなく自然を相手にしているといった、他の産業にはない非経済的な部分が強調されることが多かった。しかし、これだけでは職業として生計を立てていくことはできない。やはり、他産業と同様に農業においても経済的な面での魅力の向上、すなわち、農業所得（収益）の向上は欠かせない。

07年時点の販売農家の総所得は約484万円。他産業の勤め先収入（545万円）と比べてそれ程そん色がないように見える。ただし、これは農業以外に、副業による収入や年金等を加えた数字であり、農業に関与しない世帯員の所得の大半が統計に含まれていないという点に注意を要するが、農業で得られる収入（農業所得）は政策的な助成を含めてわずか約120万円である（図表4-1）。営農類型別に見ると、主業農家は農業所得が425万円であるのに対して、農家数で過半を占める副業農家の農業所得は年間わずか32万円に過ぎない。これは、農業を現に行っている人々ですら、農業には多くを期待できないという数字である。やはり、農業所得そのものを引き上げなくては、次代を担う者たちを農業に惹きつけることはできないだろう。今のままでは農家の子弟ですら後を継ぎたいと思わない状況である。

図表 4-1 農業で得られる収入(2007年)



(出典) 農林水産省資料 「農業構造及び所得の動向」(2009年2月)より抜粋

このため、本報告書では、「農業における収益向上」を、提言を行うに際しての考  
え方の拠り所とする。ある提言の可否は、最終的に収益の向上につながるか否かを  
判断基準とする。収益力の向上により、農業の経済面での魅力が増せば、若者等の  
新たな担い手も引きつけることができ、農業の持続可能性の確保のみならず、生産  
力の強化、食料自給力の向上といった好循環をもたらすことができるからである。

#### (農地を集積してコストを引き下げる)

以下、流れを見やすくするために、ここでは話を大胆に単純化、簡略化している  
ことを予め断っておく。すなわち、「収益(所得) = 価格 × 生産量 - コスト」とする。  
収益を引き上げるためには、価格、生産量を上げるか、コストを下げる、もしくは  
そのすべてを実現することが必要である。これらは農業では可能だろうか。

農産物価格の引き上げは、全体的な消費者の低価格志向や、世界的にみても進ん  
でいる我が国のオーバーストア(過剰出店)の状況(図表4-2)など流通・小売に  
おける厳しい価格競争をみると、直ちに実施するのは困難だろう。また、生産量に  
ついては、外国産の流入やこれからの人口減少を考えると、作れば作るほど売れる  
という状況ではない。米などは供給超過に陥って生産調整を実施せざるをえなくな  
っている。

図表 4-2 食品小売店の国際比較

	日本('99)	米国('97)	英国('92)	仏国('90)	西独('90)
小売店数(千店)	1,407	1,588	319	462	439
食品小売店数(千店) (構成比)	488 (34.7%)	177 (11.1%)	79 (24.8%)	167 (36.1%)	125 (28.5%)
人口1万人当たりの 食品小売店	38.5	6.6	13.7	29.7	19.6
面積100 km <sup>2</sup> 当たりの 食品小売店数	129.2	1.8	32.2	30.4	50.2

(出典) 農林水産省資料「食品流通の現状について」(2001年11月)より抜粋

以上を踏まえると、**農業の収益を構造的に改善するためには、「コストをいかに引  
き下げるのか」を中心に考えるのが現実的なように思われる。**そして、**その主な取  
り組みは「農地を集積＝農家の規模拡大」により農作業を効率化すること**であらう。  
この集積された農地を用いて、片手間ではなく農業を中心に取り組むやる気のある  
人材を確保すべきである。

具体的には、①まとまった良質な農地がやる気のある生産者に集まるような新た  
な制度の確立、②農業の担い手として、企業の参入はもちろん、農家の跡取りに限  
らず、やる気のある若い人が参入してくるよう既存の規制等を見直す、というこ  
とになるだろうか。これらを通じて、コストの削減や担い手の工夫による高付加価値化  
により、農業所得の向上が期待できる。それは農業の新たな就職先としての魅力を

高めることにつながるであろう。

### **(コスト引き下げ以外の取り組み)**

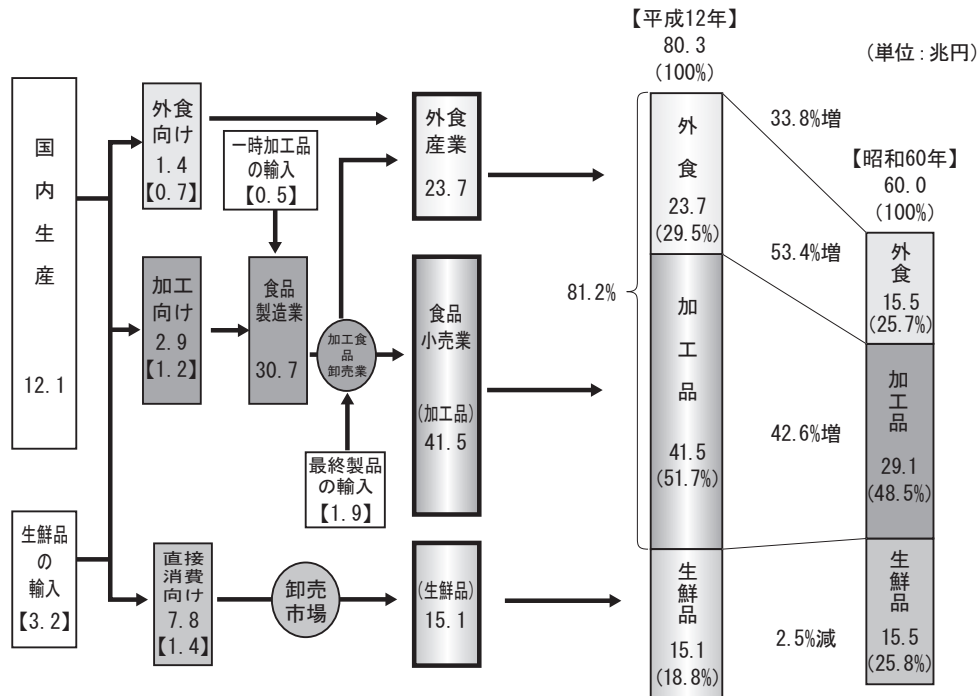
以上は、Ⅰ型（土地利用型農業）について当てはまるが、Ⅱ型農業でも露地野菜等については機械を効率的に使用するために農地の集積が必要なケースもある。ただ、野菜や果物などは、オーバーストアなどを背景とした価格競争には厳しいものがあり、一部には「デフレ」といわれる状況すら起きている。このように品目によっては、収益を上げるためのコスト削減にも限度がある。この場合には、適切な価格形成に向けて、食料や農産物の流通・小売段階における買い手の優越的地位の濫用※の防止など公正取引の確保も必要である。また、商品の質に自信があれば、国内市場に限らず、アジアなどへの輸出も目指して生産を行うことを考えればよい。さらに、経営の視点からみれば、中長期的には、野菜、畜産、米などの複合経営も収益向上に資するであろう。このように個別品目ごとに見た場合、収益を上げるための考え方は一つではない。

※例えば、市場価格を下回り、かつ自分の利益も見込んだ価格を特売価格として量販店など買い手が一方的に設定するケース。売り手にとって、市場価格からみてかなり低い価格での販売となる。他にも協賛金の要求、特売時の人手不足に対応する応援部隊の要請などがある。

### **(法人化～生産者による「川下」の取り込み～)**

なお、「6次産業化」、「農商工連携」といった農業生産と加工・流通・小売を結び付ける試みがある。これらも「収益をいかに上げるか」という視点に立った取り組みといえる。既存の生産・流通・小売の各主体を結びつけ、それぞれのノウハウを活かしつつ、消費者のニーズに応じた食品・農産物を提供・販売することにより、各主体に収益をもたらそうというものである。実際、産業連関表から食料の生産から流通までの取引規模をみると（図表 4-3）、2000年時点で食料に係る最終消費支出額のうち約8割が生産以外の加工・流通・小売の段階で支払われていることがわかる。しかも85年時点と比べてそのウェイトを高めてきている。このような背景もあって、生産と加工・流通・小売を結び付ける試みがなされているのだが、必ずしもうまくいっていないようだ。それは、生産農家は各種助成を受けるなどある程度保護されている一方で、流通・小売は自由競争にさらされており、これら置かれた状況が異なる主体を収益のために連携させるのは無理があるためであるという。

図表 4-3 産業連関表から見た食料供給構造



(出典) 農林水産省資料「我が国の食料・農業・農政をめぐる状況について」(09年2月)より抜粋

しかし、生産者が加工・流通・小売を視野に入れるとなると事情は異なってくる。すなわち、**農業生産という枠組みを超えて、大きな付加価値を生み出す流通・小売といった「川下」を取り込めれば、収益を上げるチャンスが高まる。**むしろ今後は、収益を上げるために、生産・流通・小売を一体化した「経営」を中心とせざるをえないかもしれない。その意味で、**単なる規模拡大ではない「法人化」のメリットとは、「川下」を取り込む機会を見込めるということにある。**

## (2) 農地 ～1戸当たりの農地面積5haの実現を～

我が国農家の規模は小さい。収益という観点からみて、どの程度の規模の農家が望ましいのか。言い換えるとどれだけの農地集積を必要とするのだろうか。そして、規模の拡大に向けて制度や仕組みはどうあるべきなのかについて考える。

### (規模が大きければ大きいほど低くなる米の生産コスト)

全国の販売農家一戸当たりの経営耕地面積は09年1.9ha(農林水産省「平成21年農業構造動態調査」09年6月30日公表)である。年々伸びてきているとはいえ、欧米と比べるとはるかに小さい(図表4-4①)。ただ、我が国の中でも、北海道はそれなりのスピードで農地の集積が進み、規模も欧米並みだが、逆に他の都府県の農地の規模拡大のスピードは遅く、規模自体も全国より小さい(図表4-4②)。日本の



農家は小規模といわれるが、それはもっぱら北海道を除く都府県の農家の小ささによるものである。

図表 4-4 我が国の農業の規模

① 1戸当たり農地面積の国際比較（単位：ha）

日本	中国	韓国	米国	豪州	EU
1.9	0.55	1.46	180.2	3423.8	16.9
(09年)	(02年)	(03年)	(05年)	(04年)	(05年)

（出典）農林水産省『平成19年度 食料・農業・農村白書』（2008年）、在中国日本商工会議所調査委員会編『中国経済・産業の回顧と展望（2003/2004）』2004年3月、岩澤聡「韓国の親環境農業」『レファレンス』第59巻9号、2004年9月

② 各国1戸当たり農地面積の推移

単位：ha

	1990年	2000年	2005年
フランス	30.5 (100)	42.0 (138)	45.3 (149)
ドイツ	28.1 (100)	36.3 (129)	41.2 (147)
日本	1.4 (100)	1.6 (114)	1.8 (129)
北海道	11.9 (100)	15.9 (134)	18.6 (156)

注1：()内の数値は「1990年=100」とした指数。

注2：フランス、ドイツの2005年は2003年の値である。

（出典）農林水産省資料「品目横断別経営安定対策の実施状況と農業構造の現状と課題について」（2007年5月18日）より抜粋

政策的には、数次に亘って農地法が改正され、所有に加えて貸借も可能になるなど、かねてより規模拡大のための政策がとられてきた。最近では、「担い手政策」といわれる品目横断的経営安定対策がある。その中で、経営の補てんが受けられる「担い手」の要件として、都府県の認定農家は4ha以上、集落営農は20ha以上といった規模に関するものも付されている。この政策が「小規模農家の切り捨て、大規模農家の優遇」と揶揄される所以である。しかし、その実情は、集落営農と称して補てんを目的に既存の農家が集まっているに過ぎず、必ずしも経営効率化を伴った規模の拡大とはなっていないとの指摘もある。

ともあれ、徐々にではあるが一戸当たりの経営規模は大きくなっている。しかし、欧米レベルにはほど遠いということもあり、現実的にはどの程度の規模拡大を目指すべきなのかを考える必要がある。そこで、I型農業（土地利用型農業）の大半を占め、多くの農家に関わる米の場合をみってみる。

「農業経営統計調査」において、**米（60kg）を作る際のコストにあたる「全算入**

**生産費」の推移**を農業規模別でみる。すると、**規模が大きければ大きいほど生産費が低くなる**ことがわかる（図表 4-5）。ただし、規模が 5ha 以上になると、1つの耕地としてまとまらず、かえって複数に分かれてしまうためか、生産費の低下の度合が急に小さくなる。一方で、07年の米(60kg)の落札銘柄平均価格は 14,464～16,617 円の範囲であり、通年の平均は 15,075 円である。この価格と上記の生産費を比べると、**3～5ha 以上ならば、ほぼすべての落札において「価格>コスト」となる。**

図表 4-5 規模別の米の生産費(60kg 当たり)

単位:円

規 模 ha	資本利子・地代 金額算入生産費 (全算入生産費)
—0.5	23,927
0.5—1	20,361
1—2	17,412
2—3	14,747
3—5	13,670
5—10	11,683
10—15	11,378
15ha以上	10,941

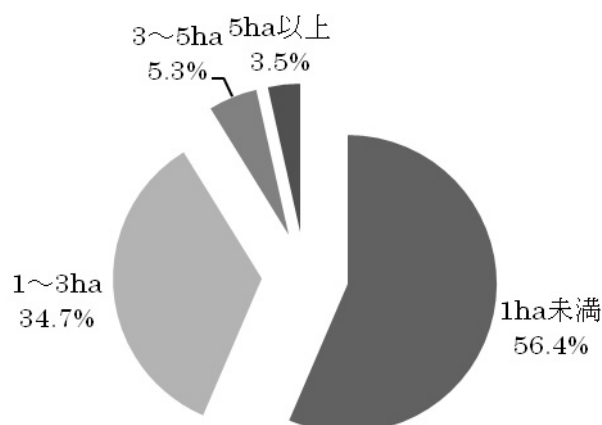
(出典) 農業経営統計調査

平成 19 年産米生産費 (08 年 9 月 9 日公表)

もちろん、農家の総所得は、米からだけでなく他の作物からの収入等も含むし、それで家計費までカバーするととなると、単純に米の価格がそのコストを上回れば済む話ではない。補助金も含めた農業所得で家計費をカバーできるのは、10ha 以上の農家に限られるとの分析もある（農業問題研究会編「現代の農業問題 4 第 4 章 米フードシステムの変化と米政策の転換」小野雅之 p109 2008 年筑摩書房）。さらに米を輸出することまで視野に入れるならば、20ha 規模を目指すべきとの指摘もある。ただ、戦後から長い期間を経てようやく 2ha 弱の規模まで来たことを思うと、我が国では、1 戸当たりの農地面積 5～10ha を目指して集積を図るとするのが現実的ではないだろうか。ちなみに、09 年に 5ha 以上の経営耕地面積を有する販売農家（都府県）は、徐々に増えてきているとはいえ全体の 3.5%に過ぎない（図表 4-6）。これらを踏まえると、**都府県における農地集積を図ることで、まずは「今後 10 年間で全国 1 戸当たり農地面積 5ha を目指す」**こととしてはどうか※。

※ここでいう 1 戸当たり 5ha の農地は、効率的に農作業を行う上での農地の最小単位として面的に集約されていることが望ましいが、必ずしもそうならない。特に都府県の場合、賃借によって農地を集めても相続による不在地主の増加などにより、ある程度の農地の分散は避け難い。面的集約に向けては、コーディネーターによる再配分とか、集落における話し合い等、さらなる取り組みが必要である（07 年 3 月農林水産省「担い手への農地の面的集積の促進に向けて」）。

図表 4-6 経営耕作地面積規模別農家数の構成比  
(都府県) (2009年)



注：5ha以上の販売農家数の割合は、2005年は2.6%、2006年は2.9%、  
2007年は3.1%、2008年度は3.3%。  
(出典) 農林水産省『平成21年農業構造動態調査結果の概要』(2009年6月30日公表)

### (農地集積は法の実効性がカギに)

この目標を実現する上で重要なのは、先日成立した「平成の農地改革」といわれる**農地法の一部改正**である。この中では、農地の転用規制の強化や農地の集積を目指しているが、特に農地の集積という意味で重要なのは、**農地の賃借が原則自由化された**ことである。すなわち、現行では、農地を買うにしても、借りるにしても、個人は農作業に常時従事していること、法人は農業生産法人であることといった要件が課される。これを、意欲さえあれば農地を利用できるように、借りる場合の要件を緩和して、個人や農業生産法人以外の法人の参入を拡大しようというのである。具体的には、法の第3条第3項において「農地又は採草放牧地について使用賃借による権利又は賃借権を取得しようとする者が、その取得後にその農地又は採草放草地を適正に利用していないと認められる場合に使用賃借又は賃借の解除をする旨の条件が契約に付されているときは、農業生産法人及び農作業常時従事の要件にかかわらず、許可をすることができるものとすること」と規定される。

**問題は、これで実際に賃借等を通じて農地の規模拡大が進むのか、その実効性にある。**すなわち、制度として農地の貸出が自由になっても、農業目的以外で売る(農地転用)方がもうかる中で所有者が農業用に貸し出そうとするか、また、農地転用の利害関係者がメンバーになりうる農業委員会が実際に農地転用にNOと言えるか等である。以下、これらに関して述べる。

### ① 農業委員会のあり方

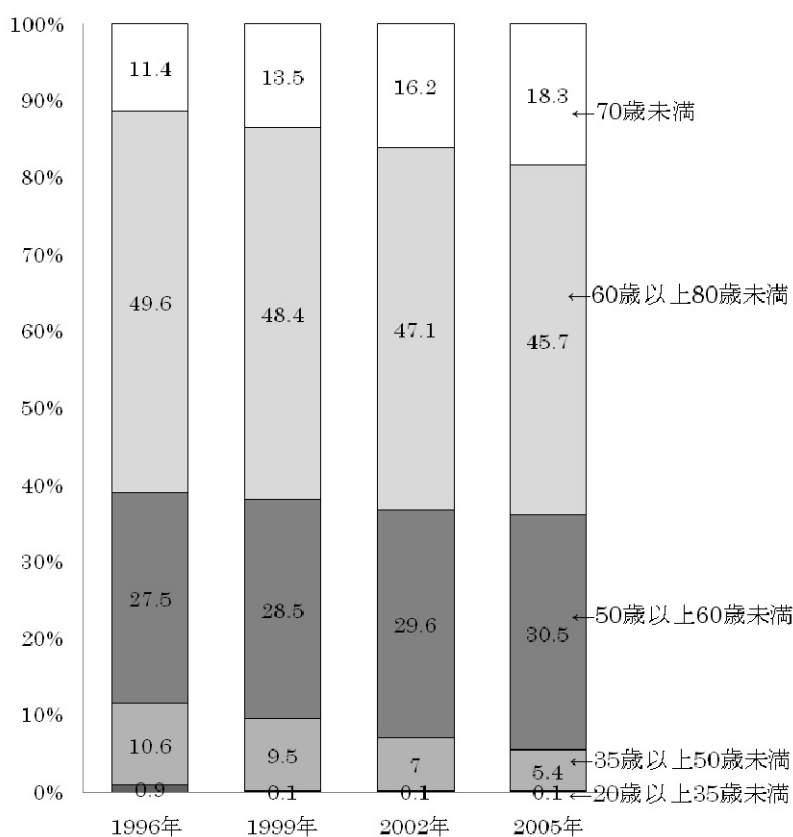
#### (負担が大きくなる一方の農業委員会)

農地の集積を図る上での運用面でポイントとみられるのが農業委員会である。農業委員会は、農地の売買・貸借・転用に関する審査等を通じて、農地の存廃を含めたそのあり方を事実上決めている。改正された農地法においても、農業委員会に対

して農地の適切な利用に関して様々な役割が付加されることとされ、農地制度において引き続き重要な役割を果たすことになる。

そもそも、農業委員会は、戦後民主化の一環として農地改革の成果を守る、すなわち、戦前の地主・小作制度に戻らぬようにとの目的で、市町村ごとに置かれた市町村からは独立した行政機関である。そのメンバーは、農家相互の選挙で選ばれた農業生産者及びその親族などで構成される。つまり、農地のあり方は農家自らの手で決める形となっている。しかし、**委員の高齢化**（図表 4-7①）や**市町村合併を背景とした委員会数自体の減少**（図表 4-7②）の中で、**農地法の改正によって更に増える仕事を額面通りこなせるのかは疑問**である。

図表 4-7① 年齢別農業委員の構成



（出典）「農地政策に関する有識者会議（第1回）（07年1月30日）参考資料より抜粋

図表 4-7② 農業委員会数等の推移

単位：委員会、人

区分	H2年	7年	12年	15年	16年	17年
農業委員会数	3,272	3,243	3,223	3,172	3,035	2,223
農業委員数	62,524	60,917	59,254	57,875	56,348	45,379

（出典）農林水産省資料「担い手への農地の利用集積の現状と課題」（2007年2月）より抜粋

農業委員会のあり方については、これまでも地方分権的な視点（市町村の裁量に委ねるべき）や財政的な観点（業務・人のスリム化を図るべき）から議論が行われ、業務の重点化、設置基準、委員の構成などにおいて見直されてきている。だが、それによって農業委員会が目に見えて変わったとの声は聞かれない。では、農地の集積を実際に進める上において農業委員会には何が求められるのだろうか。

### （フランス、ドイツの例～決定主体、メンバー構成～）

まず、農業委員会のような組織が他国にも存在するのか。フランスやドイツにおける農地の売買等に関する仕組みをみる。

フランスには「SAFER（土地整備農村建設会社）」、「県農業方向付け委員会」がある。前者は農地の売買に関する法人であり、日本の農地保有合理化法人に近い。後者は農地の転用許可に関する組織であり、こちらは日本の農業委員会に近い。SAFERは農業経営の拡大など農地の構造改善を目的に活動している。売買される農地等について、市場で売買するより望ましい利用ができると見なせば先に買う権利（先買権）を有し、5年以内にSAFERが考える目的にしたがって転売する。SAFERの事業報告によると、2000年には7.9万haを転売したとのこと。内訳は、新たに農業を始めるための用地として3.3万ha、農業の規模拡大のために2.3ha等である。

「県農業方向付け委員会」は、農業に関する県の委員会が統合されてできたものであり、県農政の実施のため、農地転用の許可、生産割当の配分、営農権に関する審査など様々な業務を行う。農政の方針決定に農業外の声を反映させるために、そのメンバーは、農業生産の関係者以外に、農産物の加工・流通業者、消費者、環境保護団体など幅広い。

ちなみに、フランスの農地賃貸借制度は、フルタイム農業を前提とした制度であり、兼業化や小規模化を防ぐものとなっている。

ドイツは、フランスと比べて農地が限られているという点で日本の状況に近い。農地に限らず土地一般の転用規制は都市計画やゾーニングといったより大きな枠組みで厳格に行われる。そもそも、都市や農村を問わず「建築不自由の原則」が確立されており、農地なら農地として使用するのが原則である。

農地の権利移動に関する組織として、日本のように市町村単位で置かれる行政から独立した農業委員会に相当するものはない。むしろ地方行政が前面に出てきている。つまり、州政府が農地について転用不可から転用可能までのランク付けを行い、それを踏まえた審査は市町村レベルに下ろされている。そして、最終的に州政府の許可を得て決定する。なお州政府における土地の利用に関する審議は、関係部局、関係団体、NPO等の多様なメンバーで行われる。いわば「市民参加型」のプロセスである。

このようにフランスやドイツの農地制度をみると共通する点として以下のことが言える。

- ・フランスの「県農業方向付け委員会」やドイツにおける農地の権利移動の決定プロセスにみられるように、**農地のあり方の決定は、多くの場合、州や県といった公の機関の関与の下で行われている。**
- ・そして、**農業生産者以外の幅広いメンバーが委員会や審議への参加という形で決定プロセスに加わっている。**

農業や農地に対する理念・仕組みがそもそも我が国と異なる中で、外国の制度の一部分を取り出して、そのまま我が国に当てはめるのは現実的ではないかもしれないが、上記の点は参考になると思う。

### **(農地が農業に熱意のある者に集まる仕組み)**

まず見直すべきは、**農業委員会の構成メンバー**である。その過半を占める相互の選挙で選ばれる農業生産者の資格要件は、粗っぽくいえば「10a以上の農地を耕作している者・その同居親族」となる。これはかなり緩い要件であり、結果として農地利用に関する利害関係者が委員として入ることで、農業委員会が農外需要による農地転用に対する歯止めになっていないとの指摘も一部にある。やはり、生産者であれば、実際に農地を農業のために利用し、その重要性を理解している意欲のある者であることが望ましい。そのように資格要件を見直す必要がある。まずは、**現行の「水田・畑作経営所得安定対策」(品目横断的経営安定対策)における「担い手」※に相当する者**としてはどうだろうか。ただこの場合でも、**一定規模さえクリアすれば良いと基準が形骸化しないように、地域農業の担い手であるといった周囲からの評価も加味すべき**である。

そして、**委員の顔ぶれも文字通り多様化すべきだ**。現状では、選挙で選ばれる農業生産者以外にも市町村長により選任される有識者等の委員がいるが、その一定数は農業生産者でもある市町村議会議員が占めている。この点、フランスのように、**農産物の加工・流通関係者、消費者の代表、環境に詳しい有識者等も加えてメンバーを多様化**することで、多様な視点から農地のあり方を検討できるようにすべきである。

※「担い手」の要件は、①個人や法人の個別経営は「認定農業者」となって4ha(北海道は10ha)以上の経営規模を確保すること、②集落営農組織の場合は20ha以上の経営規模を確保することが原則。

さらに**将来的には、農地のあり方を判断する主体をどうするかを考える必要**がある。現在、農地の権利移動に関係する組織として、農業委員会以外に市町村、農地保有合理化法人などがある。農地を取得したり、借りようとする者にとって、どこに話をすればよいのか分かりにくくなっている。これを**将来的には一本化して都道府県・市町村といった行政に担わせることとしてはどうか**。この場合、行政のマンパワーを心配する向きもあるが、今でも農業委員会の事務局は市町村が担っているのである。その際には、審議会でも委員会でもよいのだが、**行政における意思決定プロセスに上述のように農業生産者を始めとする幅広いメンバーに加わってもら**う。そうすれば、農地行政に農業生産者の声を反映させるという農業委員会が置かれた元々の精神も保たれることになる。

以上を通じて、農地が農業に取り組む主体に確実に集まる仕組みが担保されることが必要である。

## ② 農地の資産保有動機への対応

次に農地集積を図る上での「貸し手」と「借り手」といった人的な側面について考える。ここで貸借について着目するのは、近年の農地の権利移動は売買から賃借へとそのウェイトを移してきたからである（図表 4-8）。すなわち、85年から07年にかけて農地の権利移動面積全体は85,319haから211,308haと約2.5倍に増えている。その中で、売買（自作地有償所有権移転）は全体の44.7%から15.4%と減っている。売買以外はほぼ賃借であるから、賃借のウェイトは今や8割以上となっている。それでも経営耕地面積1ha未満の販売農家が09年時点で全体の56.4%を占めている（図表 4-6）。まだまだ、農地の移動と集積が十分ではないということである。ここでは、農地の賃借を進める上で何がネックとなっているのか、貸し手、借り手、それぞれの立場からみてみたい。

図表 4-8 農地の権利移動の状況

年	85	90	95	00	01	02	03	04	05	06	07
自作地有償所有権移転(%) (売買)	44.7	37.5	28.5	23.0	22.9	23.1	22.0	20.1	20.0	15.8	15.4
農地権利移動面積(合計ha)	85,319	91,711	95,076	134,986	132,351	137,791	142,232	156,865	156,700	198,635	211,308

(出典) 農林水産省「平成19年土地管理情報収集分析調査結果の概要」(09年3月26日)

### (都市部で高い転用期待、全国的には「借り手市場」)

まず、よく言われるのが「転用期待」。これは、住宅地など農外目的で農地を転用した方が、農地として貸し出すよりも得ということである。図表 4-9 を見ると、都市計画区域外、市街化調整区域外、市街化区域内のいずれも「転用価格>農地価格」となっている。理論上の農地価格（収益還元価格）と実際の農地価格を比較しても（図表 4-10）、都府県ではどの規模においても実際の価格が理論上の価格をかなり上回っており、その差は転用期待によるものと考えられる。また図表 4-9 では、バブル崩壊後は農地価格も転用価格も徐々に下がってはいるものの、その水準自体は都市部ほど高くなっており、その分、都市部における転用期待も強いと思われる。

図表 4-9 農地転用価格(宅地転用目的の売買価格)

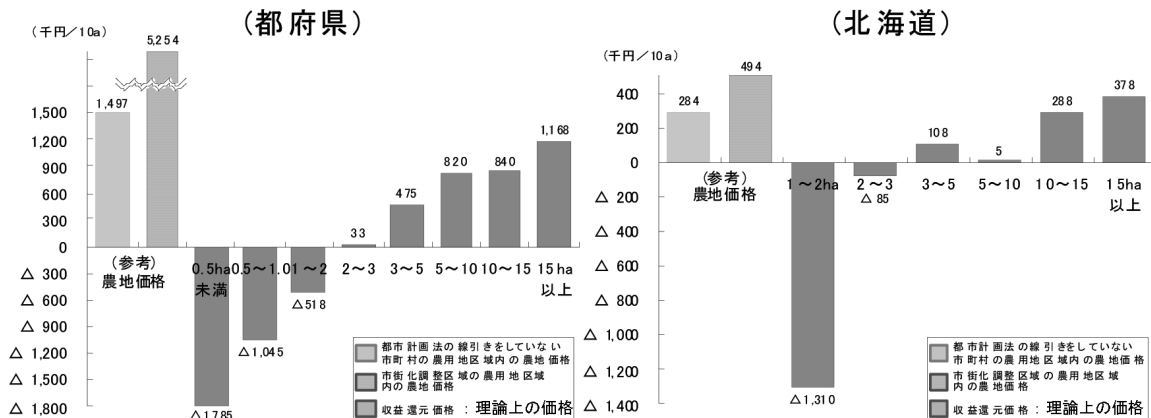
(単位:千円/10a)

			90年	00年	07年
都市計画区域外	農地価格	農用地区域内	1,873	1,748	1,470
		農用地区域外	2,369	2,209	1,821
	転用価格		14,771	16,615	15,556
市街化調整区域内	農地価格	農用地区域内	9,880	7,990	5,199
		農用地区域外	15,452	11,780	7,164
	転用価格		29,669	28,722	22,179
市街化区域内	農地価格		47,891	44,683	34,411
	転用価格		87,344	75,403	61,137

(出典) 農林水産省資料「農業・農村の現状を踏まえた施策の検証」

(09年3月10日農政改革特命チーム第5回会合資料1)より抜粋

図表 4-10 農地価格と収益の関係



(出典) 農林水産省資料「農業・農村の現状を踏まえた施策の検証」

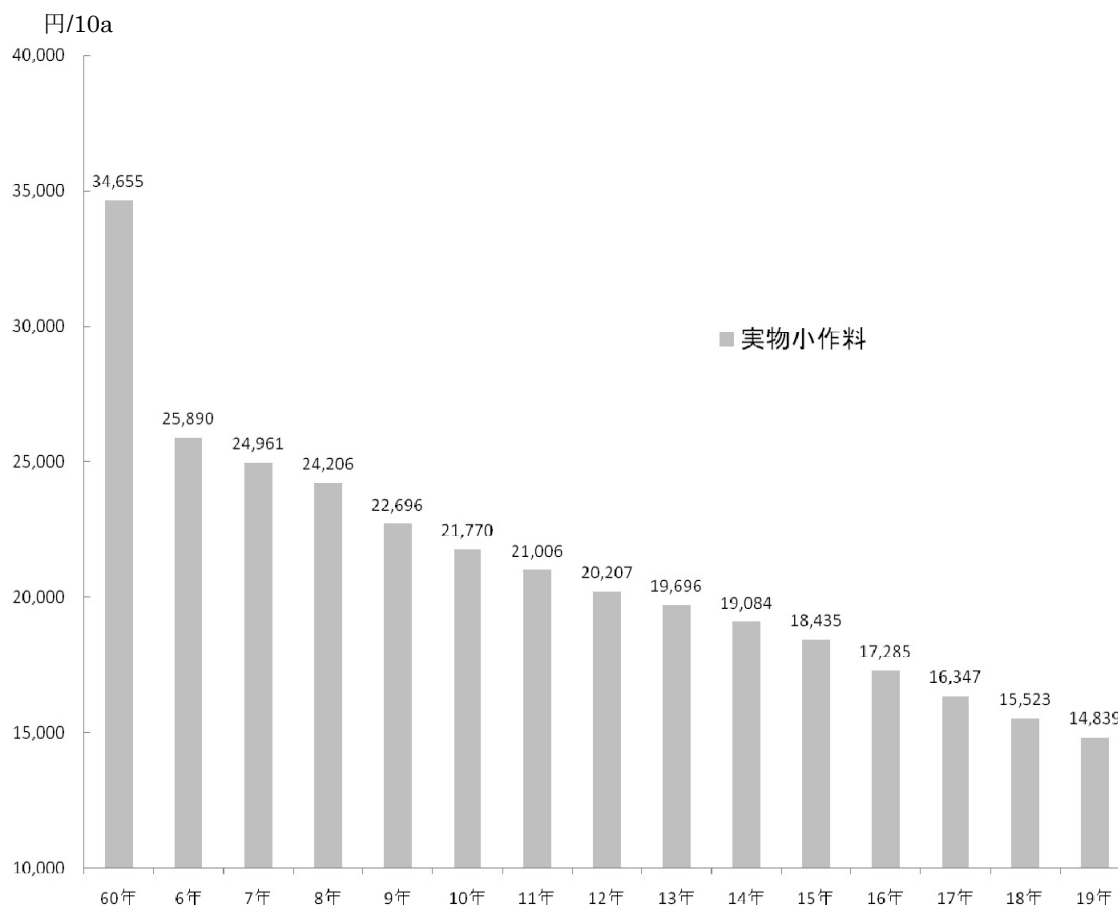
(09年3月10日農政改革特命チーム第5回会合資料1)より抜粋

この転用期待による農地の貸し出し抑制を「貸し渋り」とすれば、同時にそれとは全く正反対の「貸したいのだが、借り手がない」という状況も存在する。高齢者がリタイアして農地を貸したいという場合だ。図表 4-11 を見ると、全国の水田



実納小作料が年々低下してきていることがわかる。これは全国的にみると農地は「借り手市場」であることの傍証である。この水田小作料低下の原因として、米価低迷による土地純収益の減少、大幅な転作にともなう営農意欲の減退と並んで、農地の「受け手」の不足で借り手市場となってきたことが挙げられるからだ。受け手不足、すなわち「借り手がない」というのは、「その地域に農業を受け継ごうとする者がいない」ケースや「借りたいが資金がないため規模拡大に踏み切れない」ケースが考えられる。それなりの担い手がいれば農地は集まってくると思われる。実際、賃借による農地の出入りをみると（図表 4-12）、都府県では 2ha を境として農地が集まるようになり、3ha 以上の経営主体への賃借による農地の純集積率（（譲受面積－譲渡面積）／総移動面積）は年々上昇し、85 年の 15.7%から 07 年には 54.3%までになっている。つまり、賃借される農地の半分以上が 3ha 以上の農家に集まっている。

図表 4-11 水田の実納小作料の推移



（出典）全国農業会議所「水田小作料の実態に関する調査結果－平成 19 年－（概要）」（09 年 3 月）

図表 4-12 農地の集積状況(農業経営基盤強化促進法による賃借権設定の経営農地規模別面積の動向)

(都府県)		(単位: ha)										
		不耕作	0.3ha未満	0.3~ 0.5	0.5~ 0.7	0.7~ 1.0	1.0~ 2.0	2.0~ 3.0	3.0~ 5.0	5.0~ 7.5	7.5ha以 上	計
85 年	貸付	2,734	4,833	4,342	4,279	4,686	7,328	1,889	836	428	31,355	
	借受	904	740	1,420	2,295	3,533	10,638	5,626	3,914	2,286		
	借一	△1,830	△4,094	△2,922	△1,985	△1,153	3,310	3,737	3,079	1,857		
	貸											4,936(15.7%)
95 年	貸付	11,504	7,918	4,248	3,541	3,525	5,521	1,694	907	299	39,419	
	借受	2,895	715	1,066	1,600	2,646	8,972	6,502	7,019	3,956		
	借一	△8,609	△7,202	△3,182	△1,941	△879	3,451	4,809	6,112	3,657		
	貸											13,533(34.4%)
07 年	貸付	24,808	24,373	9,878	7,864	8,566	15,549	5,803	2,990	827	101,843	
	借受	14,831	1,398	1,101	1,625	2,429	10,427	9,714	15,070	12,214		
	借一	△9,976	△22,974	△8,777	△6,240	△6,137	△5,122	3,912	12,080	11,387		
	貸											55,315(54.3%)

(出典) 農林水産省「平成19年土地管理情報収集分析調査結果の概要」(09年3月26日)

このように、**経済的動機を背景に都市部では転用期待による農地の「貸し渋り」が存在する一方で、全体的にみれば適当な借り手が少ないという状況である。**このままでは、いくら制度を整えても、農地の賃借は思うようには進まないだろう。どうすればよいのか。

#### **（農地の借り手にも配慮を）**

**都市部を中心とする転用期待に関しては、転用価格を農地価格まで下げるとするのは、国土の狭さを背景に住宅などへの都市的期待が構造的に高い我が国では難しい※。**このため、今回の農地法の改正でも謳われている「転用規制の厳格化」をしっかりと実行に移すことで、農地を確保するとともに、農業以外の運用面による「期待」を抱かせないようにすべきなのである。その意味でも、**①で述べた農業委員会のあり方は重要**になってくる。

※転用期待で農地を農地として利用していない者に対して、農地の保有コストを高めるため「固定資産税の宅地並み課税」といった経済的ペナルティーを課すべきとの論調もある（山下一仁氏 21世紀政策研究所研究プロジェクト報告書 『農業ビッグバンの実現』 - 真の安全保障の確立を目指して - p33。09年5月）。

**全体的な傾向である「農地の借り手が少ない」ことに対しては、借り手に対して借地料補助のような形で助成することが考えられる。**やはり、農地集積が進まない背景として、資金的体力がなく、5年、10年と農業を続けていくだけの確信がもてないといった農地を借りる側の事情に配慮するべきである。この点、本年5月に成立した補正予算では農地集積加速事業として3,000億円弱が計上された※。内容は農地の「貸し手」への交付金である。それよりも、財政全体が厳しい中で農地の集積という構造的な改革を効果的に進めるためには、政府は「借り手」への支援を考えて欲しい。

※農地集積加速事業については、09年度農林水産関係補正予算の執行の見直しにより、2,979億円全額が返納見込となった（09年10月16日閣議決定）。

なお、税制面でも農地の貸出をうながす見直しが行われることとなった。これまでは、農地を相続した者がそこでそのまま農業を営めば、まず相続税が猶予され、さらに20年間農業を続ければ相続税が免除されることとなっていた。これは、農地の相続税納税猶予制度においても、改正される前の農地法の「自作農主義」（農地は耕作者自らが所有することが適当との考え）に基づいて、相続人自らが農業を営むことを前提としていたためである。つまり、相続人が農地を貸し出して自らが農業を行わない場合には、納税猶予が適用されず、貸した側は納税しなければならなかった。このため、農地を貸し出したくても貸せない、借りたくても借りられないとの声があった。そこで農地法の改正により農地制度の基本を「所有」から「利用」に見直すことに合わせて、相続税納税猶予制度も「利用」を促進する形に見直されることとなり、貸出も相続税納税猶予の対象とすることになったのである。この見直しは6月に成立した改正された農地法の施行とあわせて行われることになっている。これは「貸し手」への配慮といえる。

このようにこれまでの政策では「貸し手」に対して手厚いのだが、むしろ「借り手」に対して配慮することで農地の賃借を促すような環境を整備すべきである。これと併せて農地を転用から守るなどしっかりと確保し、必要とする担い手に農地が集まるように実際に制度が運用されることにより、農業生産者の収益を高める前提としての規模拡大を目に見えて進める必要がある。

### (3) 担い手 ～「法人」、「壮年」、「参入」～

前節では、農業の魅力向上のために農業収益を上げる方策の一つとして農地集積によるコストの引き下げについて述べた。ここでは収益を上げる担い手とはどのようなものか、すなわち、担い手の形、担い手自身の属性について考える。担い手の形とは「家族経営か法人経営か」であり、担い手自身の属性とは「年齢」や「農家出身かどうか」である。キーワードでいうと、これまでの農業は「家族」、「高齢」、「農家の長男」だったが、これからは「法人」、「壮年」、「参入」により農業の魅力高めようということである。

#### ① 法人化

##### (法人化のメリット)

図表 4-13 は一般的に言われている農業の法人化のメリット・デメリットである。これを見ると、メリットとしては、税等の制度上の特典のほか、法人の中で農業後継者を確保・育成できること等があげられる。デメリットは複式簿記の記帳義務といった事務処理負担の増大などである。結局、農業に限る話ではないが、法人化は制度として組織の継続を前提としたもの、もしくは組織の継続につながるものである。これは持続可能性が危ぶまれる農業の現状にとってメリットが大きいといえる。しかし、現状は依然として、家族単位で農産物を生産し、出荷・集荷から先については地域の農協に任せるのが主流である。やはり、これからは農業も法人化を進め経営マインドを働かせる時期にきている。

図表 4-13 法人化の主なメリット、デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経営感覚の育成</li> <li>・ 対外的信用が高まる</li> <li>・ 人材の確保・育成の円滑化</li> <li>・ 税や社会保障の制度的適用がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務処理負担の増大 (複式簿記での記帳義務など)</li> <li>・ 税負担が増える可能性 (所得が一定基準以下の場合)</li> <li>・ 社会保険の加入に伴う事務処理負担の発生</li> </ul>

(出典) NIRA にて作成

では収益面でも法人化は有利といえるのだろうか。「農業経営の展望」(05年3月 農林水産省 決定) では、2015年程度の時点における今後の新品種・新技術の開発、農

地の利用集積等の成果を反映した農業経営の具体的な姿を試算して明らかにしている（図表 4-14）。これは 2015 年時点の各主体の平均的な姿というより、他産業と同等水準の所得を確保する場合の農業経営の想定される姿である。このため、家族経営の場合も法人の場合も、その姿は現実の平均的な姿より大きくなっていると思われる。この点を踏まえて「主たる事業者の 1 人当たり所得」をみると、水田作では家族経営で 700～750 万円、法人経営で 850～900 万円、野菜作では家族経営 650～800 万円、法人経営 650～950 万円などとなっている。これも厳密には、水田作以外は作付目目が異なり単純に比較できないとか、畑作では家族経営が法人経営を上回っているといったことがある。しかし、総じていえば法人経営の方が家族経営より高い所得を得られる姿となっている。

図表 4-14 農業経営の展望

営農類型	水 田 作					
	家族経営			法人経営(構成農家2戸)		
経営形態	単作	水稲単作 麦・大豆2毛作	水稲・麦2毛作 麦・大豆2毛作	単作	水稲単作 麦・大豆2毛作	水稲・麦2毛作 麦・大豆2毛作
経営規模	25ha 水稲 14ha 麦 8ha 大豆 4ha	16ha 水稲 11ha 麦 5ha 大豆 5ha	15ha 水稲 10ha 麦 15ha 大豆 5ha	46ha 水稲 31ha 大豆 15ha	38ha 水稲 25ha 麦 12ha 大豆 12ha	34ha 水稲 23ha 麦 34ha 大豆 11ha
粗収益	2,250万円	2,000万円	2,300万円	4,850万円	4,550万円	5,000万円
経営費	1,550万円	1,300万円	1,550万円	3,050万円	2,850万円	3,250万円
主たる従事者 1人当たり労働時間	1,850時間	1,500時間	1,800時間	1,750時間	1,650時間	1,800時間
主たる従事者 1人当たり所得	700万円	700万円	750万円	900万円	850万円	850万円

営農類型	野 菜 作					
	家族経営		法人経営 (構成農家5戸)	法人経営 (構成農家3戸)	家族経営	法人経営 (構成農家2戸)
経営形態	葉茎菜類	葉茎菜類	畑作・根菜類複合	稲作・葉茎菜類複合	施設果菜類	施設葉菜類
経営規模	7.5ha キャベツ 5.0ha レタス 1.2ha 緑肥作物 1.3ha	5.0ha ねぎ 4.0ha ほうれんそう 1.0ha	100ha にんじん 10ha だいこん 10ha 麦 20ha てん菜 20ha 馬鈴しょ 20ha 豆類 20ha	20ha キャベツ 7ha ほうれんそう 1ha 水稲 12ha	0.5ha トマト 0.5ha	0.5ha サラダナ 0.5ha
粗収益	2,550万円	3,000万円	12,650万円	5,450万円	2,650万円	5,100万円
経営費	1,800万円	2,400万円	7,750万円	3,350万円	1,850万円	3,800万円
主たる従事者 1人当たり労働時間	1,750時間	1,700時間	1,550時間	1,850時間	1,950時間	1,950時間
主たる従事者 1人当たり所得	700万円	650万円	950万円	700万円	800万円	650万円

営農類型	畑 作				
	家族経営				法人経営 (構成農家3戸)
経営形態	畑作4年輪作	畑作3年輪作	甘しょ作	茶業	さとうきび作
経営規模	36ha 麦 9ha 豆類 9ha てん菜 9ha 馬鈴しょ 9ha	36ha 麦 12ha てん菜 12ha 馬鈴しょ 12ha	8.0ha 甘しょ 8ha 野菜 3ha	4.6ha	40ha
粗収益	2,800万円	2,850万円	1,750万円	2,100万円	4,700万円
経営費	1,850万円	1,900万円	1,000万円	1,500万円	2,700万円
主たる従事者 1人当たり労働時間	1,850時間	1,850時間	1,950時間	1,600時間	1,850時間
主たる従事者 1人当たり所得	950万円	950万円	750万円	600万円	650万円

(出典)「農業経営の展望～今後 10 年間に定着が見込まれる技術体系に基づく農業経営モデル～」  
(2005 年 3 月 25 日 農林水産省決定)

このように**法人経営は家族経営と比べて、事業の継続性だけでなく収益面においても、その優位性が認識されているといえそう**である。

#### **(法人格を有するものを5万に増やす)**

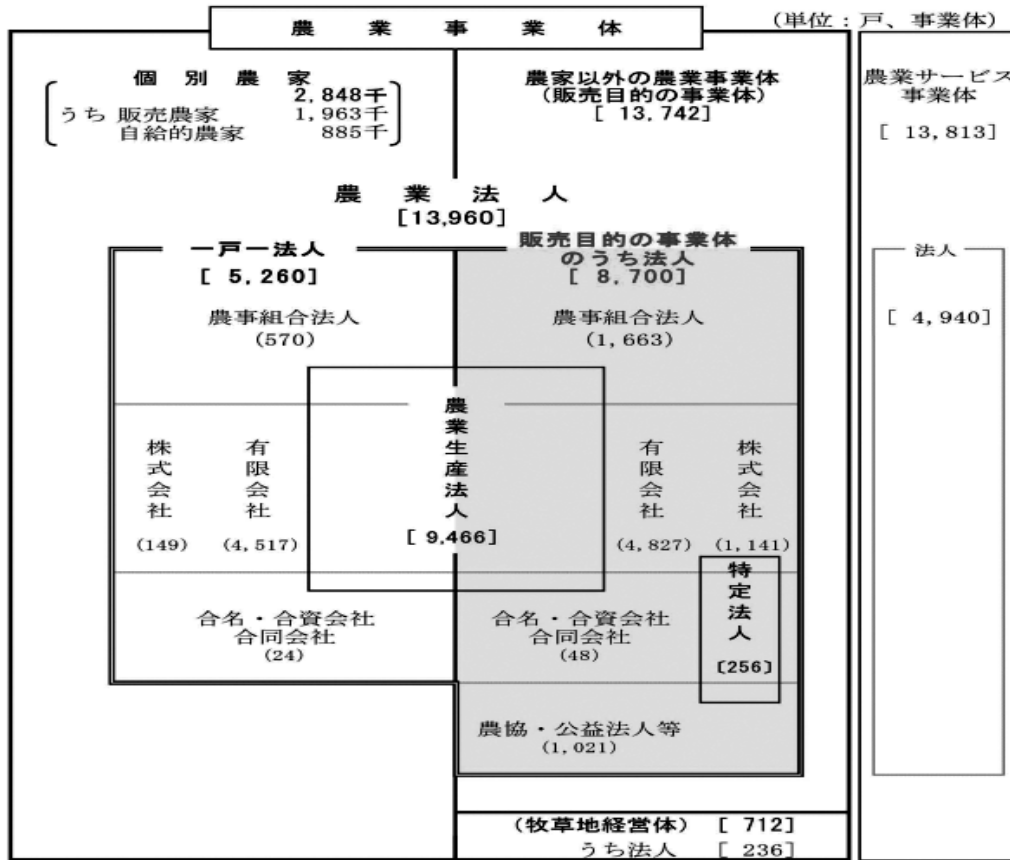
次に法人化の現状をみる。農業関係の場合、一口に法人といっても、その種類は株式会社、有限会社、合名・合資会社、合同会社といった会社法人のほかに、農事組合法人、そしてこれら法人のうちで更に農地の所有権を取得できる法人である農業生産法人など多様である。農林業センサス等（以下、センサス）によれば05年時点で約1.4万法人を数えている（図表4-15①）。また、「農業構造の展望」（05年3月農林水産省）では平成27年（2015年）における農業構造を展望している。それによると「法人経営」は1万とされる（図表4-15②）。ただ、この1万法人は主に家族経営以外の組織的な営農を想定したものである。法人格を有するという意味ではこれ以外にも、「家族農業経営」の中に一戸一法人がある。また、法人格を持たない集落営農経営も多数存在する。この1万法人の中にはこれらは含まれておらず、センサスにおける05年の1.4万法人と対比させることはできない。

そこで、**まずはセンサスにおける05年の1.4万法人に対応するものとして、15年時点では5万法人程度を目指してはどうだろうか。**

参考にしたのはフランスの例である。フランスの国立農業研究所（INRA）では、2009年におけるフランス農業構造を1988年から2000年の間に起きた構造変化を2009年まで延長する形で推計している。これによるとフランスの農業における個人経営の比率は00年の81.0%から09年には67.9%に低下するとされた。逆にいえば、農業法人経営の比率は19%から32%に上昇することになる。農業経営数全体は00年の66.3万から09年には48.6万に減少すると推計される中で、法人経営数は00年12.5万、09年15.5万と3万戸程度増える計算となっている（欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書「CAP改革とフランス農業」p21-22 是永東彦 平成16年度農林水産省委託事業（社）国際農林事業協力・交流協会）。

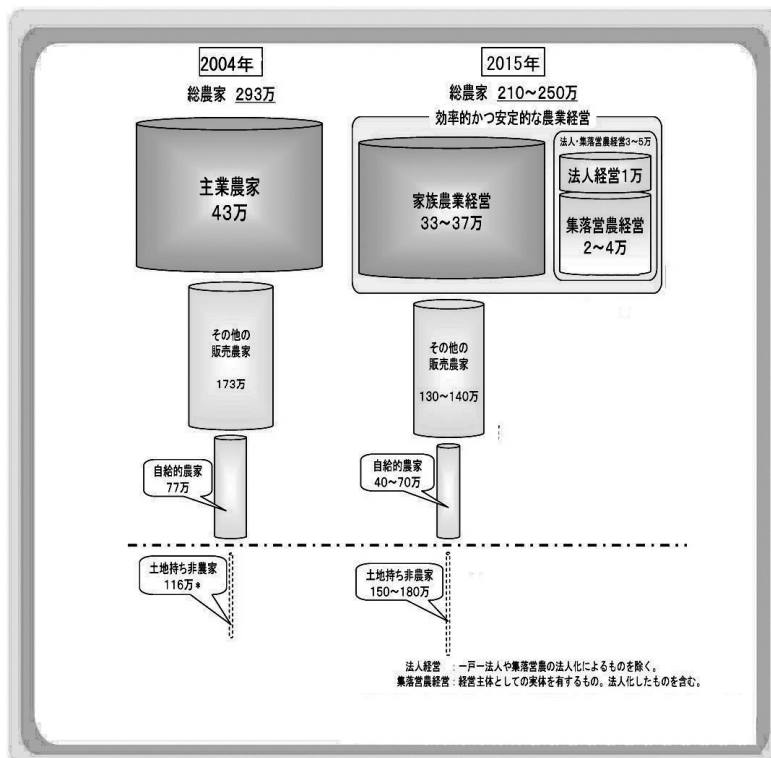
我が国でも、「農業構造の展望」によれば、主業農家の戸数は04年の43万戸から15年には36～42万戸（「効率的かつ安定的な農業経営」の数）と減少が見込まれている（図表4-15②）。一方、センサスでは05年1.4万法人なので、フランス並みに10年間で法人数を3万増やすことで、15年時点でセンサスベース5万程度の法人数を目指してはどうだろうか。農業国フランスと日本では背景も制度も異なり同列には論じられないのは当然であるが、法人化が進む他の事例として目標を立てる際の一つのメルクマールとした。

図表 4-15① 農業事業体と農業法人(概念図) (2005年農林業センサ等の数字)



(出典) 農林水産省ホームページ

図表 4-15② 農業構造の展望(2015)



(出典) 農林水産省  
「農業構造の展望」  
(05年3月)  
より一部加工

### **(報告書の目指す法人像)**

ここまでは、既存の統計との関係もあって、単純に法人格を有していればすべて「法人」とみなしてきた。しかし、前にも述べたように、法人化を目指すとされている集落営農の中には、補てんを目的に既存の農家が集まっているだけで経営が効率化されていないものもあるとの指摘がある。また、法人とはいえ、一戸一法人の中には規模が小さく、高齢化も進んで後継者難のところもあるだろう。法人格さえあればよいというわけではない。やはり、この報告書で目指す「法人」においては以下の要件を満たすことが望まれる。

**i) 農業収益向上を目指す経営マインドが働く「器」＝組織となっていること**

**ii) 雇用ニーズもある程度存在しうる規模（農地、収益）の経営体であること。**これにより新規参入者の「研修の場」となりえ、後継者も育成できる。

**まずは目標として「法人格を有するもの5万」を掲げたが、その過程で上記要件を満たす法人も増えることが望ましい。**また、上記要件を満たす法人こそが、前に述べたように流通・小売といった「川下」を取り込み、更なる付加価値化を図ることができる。

### **(法人化が進むための要件)**

では、家族経営中心の現状において、法人化が進むために必要な状況や政策としてどのようなものが考えられるだろうか。法人化されるパターンごとに整理してみよう。法人化のパターンとしては、ア) 既存農家が法人化する、イ) 企業等が新たに参入する、ウ) 個人が法人を起こす(起業)が考えられる。

この中で、イ) に関しては、前節で掲げた農業委員の要件の見直しなど農地賃借に実効性を持たせる施策や、今回の農地法の改正でも実現した農業生産法人への出資制限の緩和が有効である。ウ) に関しては、そもそも「研修の場」となりうる法人が増えること自体がまず必要である。その中で、経験を積み、既存農家との信頼関係を築いた個人が農地の権利を譲ってもらうことで、新たに独立して農業を始めるケースが増えるとの好循環も起きよう。そして、次節でも述べる農業以外の分野の知識を幅広く身につけられるような仕組みを整えることで、これら「起農家」が収益を目指して法人化に踏み切ることが期待される。

ア) については、**単なる法人格の取得で終わらせないような新たな政策を打ち出すべき**だろう。例えば、「市町村合併」ならぬ「農家合併」を促すために、合併した経営体に農地の有効利用を義務づけるとともに、収益向上を目指す新たな取り組みを行う場合にはそれに対して積極的に助成するのである。さらに、これら措置が収益向上に向けて実効性を伴うように、各経営主体に一定期間内の安定経営の実現を義務付けてはどうか。これによって、上記 i) ii) を満たすような法人を短期間のうちに増やすことも可能になり、助成に伴う財政負担への国民の理解も得やすくなるであろう。

そもそも、法人化の要件自体は、犯罪や脱税を禁ずるなど最低限のもので十分である。その上で収益向上にむけた取り組みに対しては積極的にサポートすることにより、収益力のある法人を増やすことができる。



## ② 壮年、参入

### (参入による世代交代)

マスメディアにおいて個人ベースで成功している農業の取り組みをよく目にする。そこで取り上げられるのは、野菜、果物、畜産といった農畜産物の生産活動だけではない。栽培・育成工程の改善や販売法の工夫など、いわば経営手法自体にスポットライトが当たっているケースも見られている。その「成功者」の経歴は、農家の出と並んで金融、人材派遣、飲食サービス等からの転職者も少なくない。多くは30～40歳代で、人生で一番脂が乗った時期といえる。これはそのまま農業において収益を上げるための人材の特質である「壮年」、(異業種からの)「参入」を表しているのではないか。

高齢化が進み、後継者も「農家の出から」というのが今までの農業従事者の姿だった。定年がないという農業の特性や、高齢者の再就職の困難さが定年後の帰農を促している面があるにしても、15歳以上就業者の平均年齢をみると、全産業の45.0歳に対して、農業は62.5歳とはるかに高い(05年国勢調査)。欧米諸国と比べても、農業経営者の平均年齢は、欧米50歳前後に対して、日本は60歳をはるかに超えてしまっている(図表4-16)。その年齢構成も60歳以上が約7割で40代が1桁である。欧米も高齢化が進んでいるとはいえ、日本の年齢層の偏りは極端だ。数字だけをみると、10年後、20年後の日本農業の将来が不安になる。

図表4-16 農業経営者等の年齢構成の比較

		農業経営者の年齢					平均年齢 (推計)
		35歳未満	35～44歳	45～54歳	55～64歳	65歳以上	
ドイツ	2003年	12.1%	32.1%	30.6%	19.3%	6.0%	47.0
	2005年	9.1%	30.5%	32.4%	20.7%	7.3%	48.2
フランス	2003年	10.6%	25.3%	29.2%	20.7%	14.2%	49.8
	2005年	9.1%	24.7%	30.1%	22.4%	13.7%	50.2
イギリス	2003年	4.9%	16.8%	24.8%	27.7%	25.7%	54.8
	2005年	4.4%	15.9%	24.5%	27.9%	27.2%	55.3

		35歳未満	35～44歳	45～54歳	55～64歳	65歳以上	平均年齢
アメリカ	2003年	5.9%	15.1%	28.7%	23.6%	26.7%	56
	2004年	4.4%	13.0%	26.3%	29.9%	26.5%	56

		基幹的農業従事者数					平均年齢
		40歳未満	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上	
日本	2000年	5.6%	11.3%	16.7%	35.4%	31.1%	62.2
	2005年	4.9%	8.1%	17.1%	30.0%	39.9%	64.2

(出典) 経済財政諮問会議 石破農林水産大臣提出資料(08年12月3日)より一部抜粋

逆にいえば、これは若い人や農業の経験がない者が農業に関わるチャンスともいえる。このチャンスを実際の流れに結びつけるためには、これまでは数少ない例外として特筆されてきた上記「成功例」を就農に向けたルートとして確立するような仕組みが必要である。農家の長男が後を継ぐというこれまでのパターンに加えて、農家の出以外の者が大学等を卒業して農業を始めるとか、農業以外に従事していた者が農業に転職するといったパターンが就農ルートに加わることで、その多様化が図られるべきである。その際、**日本の農業経営者（基幹的農業従事者）の平均年齢はその進捗を図る一つの目安となるのではないか。欧米並みの50歳台前半を一つの目安としてはどうだろうか。**

新たな就農ルートのうち、新卒で就農する者に対しては、単に農業生産を行うにとどまらず、法人化によって生産・加工・流通・小売を行う「食料産業」を担う「経営者」となることが期待される。また、途中で農業に転職する者は、新卒者と同様に新たに食料・農業の経営に乗り出してもよいし、資金調達、会計、作業工程や人材管理など、これまでに培った農業以外の知見を活かす形で既存の農業法人へ「就職」してもよい。法人を念頭におくと農業への参入のあり方も多様化してくる。ただし、新たに雇用するには受け入れる側にそれなりの経営体力が求められるが、現状ではそのような法人は限られることから※、既存法人の経営発展も必要である。

※農林水産省によれば、雇用力が生じると見込まれる農産物販売額が3,000万円以上の事業体は、全販売目的事業体14,000弱のうち5,000程度とのこと(09年3月農政改革特命チーム第5回会合資料「農業・農村の現状を踏まえた施策の検証」p4)。

### （「食料・農業経営大学院」（仮称）の創設）

それまで農業経験の無かった者が農業を始めるに際して何がネックになるのか。農林水産省の調査によると、「営農技術をどう身につけるか」、「農地をどう確保するか」、「農機具購入等の資金をどう確保するか」、という点が上位を占めている（「農業・農村の現状を踏まえた施策の検証」p4 09年3月10日農政改革特命チーム第5回会合資料）。これらに関して、農地の確保については、これまで述べてきた農地改革の実効性に向けた取り組みがカギとなるし、資金については、国・地方において用意されている無利子・低利子融資等の仕組みを活用すればよい。営農技術の取得については、農業者大学校、道府県に置かれる農業大学校、各県の農業研修センターといった公的な研修教育機関が用意されている。ただ、経営的観点から農業を学ぶとか、経営的視点を有する人材を育成するという仕組みはどうであろうか。ここでは、そのような観点から農業に関する教育のあり方を考えてみたい。

現時点における農業研修教育機関といわれるものをまとめたのが図表4-17である。これを見ると各機関とも農業技術の研究開発や取得・実践が中心となっている。営農技術に対する要望が多いのだからこれは当然といえる。ただ、農業の将来を考えるとこれでは十分ではない。さらに進んで、**農業でいかに収益をあげるか、そのような経営的視点を持った人材を育てる必要がある。そのための教育機関が必要**である。現場には「経営的素養のある農家は限られる。農業を雇用の受け皿や新たな

産業と位置づけるならば、このような人材を育成する仕組みが必要だ。」との声もある。

図表 4-17 我が国の農業研修教育機関

名 称		設置学科等	入学資格、 修業年限	教育目標
(独)農業・食品産業技術総合研究機構・農業者大学校			大卒程度2年	自らの力で未来を切り開くことのできる創造力、経営能力に優れる農業者の育成
道府県農業大学校		養成課程	高卒2年	地域農業の基幹的な担い手の育成
		研究課程	養成課程卒2年	
民間 教育 施設	鯉淵学園農業栄養専門学校	農業経営科学科 生活経営科学科	高卒4年	農業と農村生活に関する指導的人材の育成
	八ヶ岳中央農業実践大学校	専修科	高卒2年	たくましい実践力と高度の技術・経営能力を有する農業者、実践的農業指導者の育成
		研究科	大学・短大卒1年	
	日本農業実践学園	高等科	中卒3年	農業の担い手及び農村女性並びに実践的農業指導者の育成
		本科	高卒2年	
		専修科	大学・短大卒1年	
農業高校		農学科、園芸科等	中卒3年	
大学(短大)農学部		農学科、農芸化学科等	高卒4年(2年)	

(出典) 新農業者大学校のあり方検討委員会「新農業者大学校のあり方について」

(新農業者大学校あり方検討委員会報告書) 2006年10月、30頁の表を一部修正して掲載

この点、農業者大学校は昨年より入学対象者やカリキュラムを見直して、先進的な農業経営管理手法を学べるようになってきているようだが、学位も称号も授与されないとのことであり、世間的にはインパクトが弱いように感じる。

そこで、**食料・農業の経営に重点を置き、農業技術以外の金融、流通、販売といった幅広い分野を各分野の一流の専門家から学べるエリート教育機関「食料・農業経営大学院」(仮称)を作ってはどうか。卒業者は食料・農業における「MBA」のような資格がとれるようにするのだ。**彼らは農業の現場に戻っても、農業の枠に留まらず、他分野とのコーディネートを図るなどの経営力を発揮することが期待される。さらに、卒業者の中から、食料・農業政策の立案に携わるなど各方面で活躍する者も現れると面白い。農業技術の取得のための地道な努力は欠かせないのはいうまでもないが、食料・農業に関して経営の視点から各方面に飛び回る人材がいてもよいのではないか。彼らにより、若者などの新たな就職先としての農業への認知

が高まればしめたものである。

## 5. 食料自給力の向上に向けた農業類型別課題

### ～土地利用型か否かで異なる取り組み～

これまで、食料自給力の向上に向けて、各類型の農業を問わず必要な横断的課題である、収益、農地、担い手について述べてきた。ここでは、土地利用型のⅠ型農業、土地をそれほど必要としないⅡ型農業それぞれについて、いかなる課題があって、どうすべきかについて考える。ここでも収益を高めるためには何が必要かという観点から考えていく。

#### (1) 米を中心とした土地利用型農業（Ⅰ型農業）

##### ～生産調整の見直しにより収益向上に向けた第一歩を～

###### (米のインパクト)

米、麦、大豆といった土地利用型の作物において米の存在感は圧倒的である。産出額でみると、米は豆類、麦類と比べて文字通り桁違いに大きい（図表 5-1）。Ⅰ型農業は米農業といって差し支えないだろう。そもそも、農業全体における米のインパクトも依然として大きい。耕地面積に占める田の割合は5割強（54.4%、251.6万ha 2008年）であるし、米を主に作っている農家は全体の6割弱（05年農林業センサス。販売農家のうち販売金額の60%以上が稲作のもの割合）を占めている。ただし、産出額では、米は農業全体の22%に過ぎず、牛・豚・鶏の畜産物（30%）、野菜（25%）の後塵を拝している（図表 5-1）。土地や人が米作に集中している割に生産額は大きくない。米の生産性は低いということである。

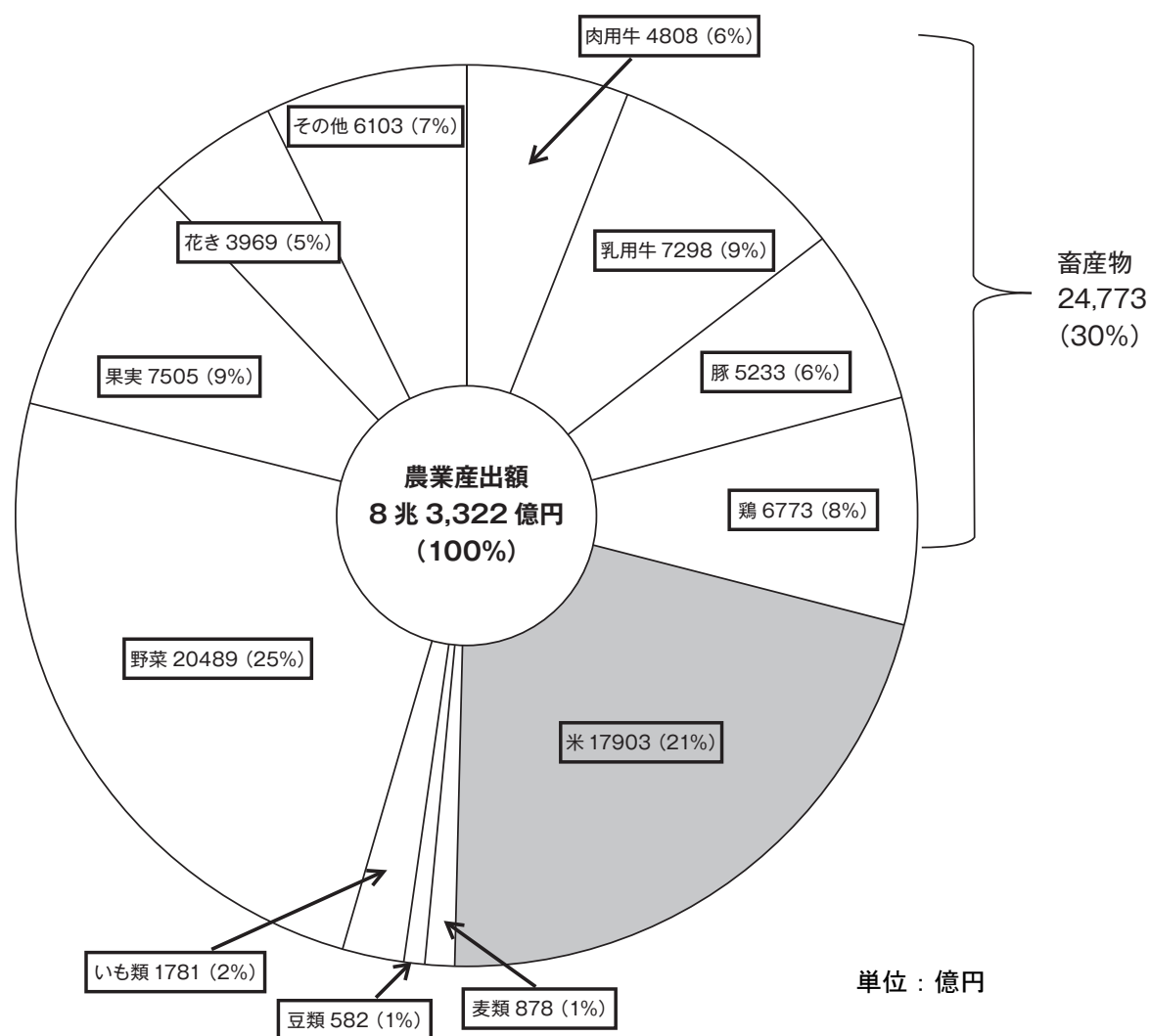
このように、**土地や人の面で数量的インパクトが大きい米農業のあり方を変えることは、Ⅰ型農業にとどまらず農業全体に大きな影響を及ぼすことになる。**

###### (生産調整の位置づけ)

Ⅰ型農業を考える上で、米の生産調整のあり方を避けて通ることはできない。生産調整は実施されてから40年が経ち、**本来の生産抑制という役割以外にもいくつかの役割が加わり、米そのものが持つインパクトと相まって、農政全般において大きな存在となっている**からである。具体的には次のとおりである。

米の価格（生産者価格、消費者価格）は、1960年代初頭まで食糧管理制度の下で政府によってコントロールされ、生産者価格は高く維持された。その結果、米は大幅な生産過剰となった。生産性の低い小規模な兼業農家も米を作り続けたのである。このため、米は他の農産物に比べて兼業比率が高くなっている（図表 5-2）。そして、

図表 5-1 我が国の品目別の農業産出額(07年)



(出典) 農林水産省『平成20年度食料・農業・農村白書』概要(09年5月)

この生産過剰を解消するために、71年度から本格的に始まったのが生産調整である。元々は米の生産抑制による需給調整政策(当初は単なる休耕でも助成を受けられた)で、初めは緊急避難的な措置のはずが、生産者価格は絶対に下げられないという雰囲気の中で、制度は継続されていく。その間、制度的にも、単なる生産抑制から米以外の作物への転作奨励を通じた需給調整となり、さらに規模拡大や生産者の組織化等の構造的な取り組みに対する加算措置が加わっていく。そして、95年に食糧管理制度が廃止され、政府による価格統制が無くなると、生産調整には米の価格維持という面がクローズアップされるようになって今に及んでいる。

図表 5-2 品目別の主業・副業の割合(06年、産出額ベース(%))

	主業農家 33	準主業農家 24	副業的農家 38
米			
麦類	78		9 13
豆類	78		8 14
いも類	85		6 9
工芸農作物	81		8 11
野菜	82		8 9
果樹	67	15	18
花き	87		7 5
酪農	95		2 3
飼育牛	91		4 6
豚	92		2 5
ブロイラー	84	3	13
鶏卵	91		3 6

主業農家：農業所得が主で、1年間に60日以上農業に従事している65歳未満の者がいる農家  
 準主業農家：農外所得が主で、1年間に60日以上農業に従事している65歳未満の者がいる農家  
 副業的農家：1年間に60日以上農業に従事している65歳未満の者がいない農家

(出典)「食料・農業・農村をめぐる現状と課題」(09年1月27日、食料・農業・農村政策審議会 平成20年度第3回部会 配付資料より抜粋)

このように生産調整は、本来は短期的な需給調整(生産抑制)だったのが、時間が経つにつれて規模拡大といった農業の構造政策と結びつけられて、制度として重要な位置を占めるに至った。もっとも、現時点で強く意識されているのは米価維持の役割であり、生産調整を止めると米価が暴落するとの懸念が強いのはこのためである。

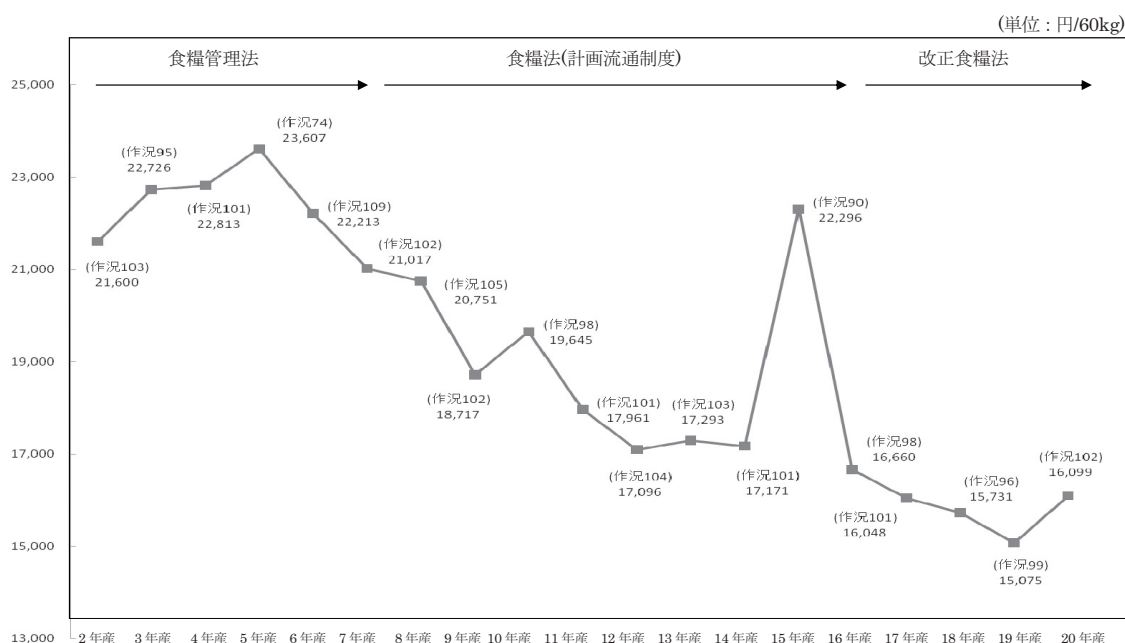
### (生産調整の問題点)

長期間にわたって生産調整が継続される中で、様々な問題点が指摘されている。ここでは、国内農業の現場で生じている直接的なもの、国内農業関係者以外からもたらされる派生的なものに分けて掲げる。

## ①直接的な問題点

- ・米農家の生産意欲を削ぐ。創意工夫を働かせる余地がない。
- ・目標面積の配分など生産調整実務面における市町村担当者といった関係者の苦勞。
- ・生産調整の実施（参加）状況が70%にとどまる（07年度実績。農業者数ベース）中で、30%の不参加者が、参加者の努力によって維持された価格の恩恵をタダで受けているとの、参加者の不満・不公平感。
- ・苦勞して生産調整を実施しても、米消費量の低下や消費者の低価格志向を背景に、米価は長期的には下がっているという現実（図表5-3）があり、生産調整に対して限界感を抱く者も少なくない。

図表5-3 米価の推移 ～コメ価格センターにおける全銘柄平均価格の推移～(09年1月28日現在)



(出典) 農林水産省資料「米の取引価格について」(09年3月)より抜粋

- ・生産調整はしばしば見直されてきた。状況に応じた制度の見直しは当然必要だが、年々複雑になっている感がある。現場の負担は小さくない。また、最近の大きな流れは行政主導から系統農協主導の生産調整へということだが、再び行政の関与が強まってきている。このように生産調整の方向性が見えないことへの現場の不安は小さくない。

## ②派生的な問題点

- ・消費者は市場で決まるよりも高い価格で米を購入させられている※。
- ・WTO 交渉との関係を考える必要がある。米の関税の大幅な引き下げか、もしくはミニマム・アクセス米を増やすかの決断を迫られる。交渉全体の進捗次第であるが、この1～2年で判断を求められる可能性もある※※。いずれにせよ、海外産の安い米の制度的な流入圧力が強まっていることに変わりはない。

※OECD のレポートでは、独自のモデルを用いて、06 年を基準として、そこから米の作付面積の増加といった前提を変えると社会全体の効用（農家、消費者、税の払い手、卸・仲買業者の効用の合計）が増えるか減るかを計算している。同モデルは、米だけでなく、麦、牛乳、牛肉の生産・価格等も考慮に入れている点特徴的である（例えば米の生産を抑制すると、麦の生産が増えるなど）。

ア）作付面積 33 万 ha 増加（生産調整を行わない場合）、イ）作付面積 27 万 ha 増加と直接払いの導入（生産調整の緩和と所得補償の実施）、ウ）各製品の需要が今の傾向のまま推移、エ）ウに加えて米価を現状で維持（生産調整強化と読める）の各ケースについての計算結果は次のとおり（△：増、▼：減）。ア）△1416.8 億円、イ）△1202.9 億円、ウ）▼2138.4 億円、エ）▼2519.1 億円。

それぞれのケースに関して、消費者余剰の変化を取り出すと、ア）△945.1 億円、イ）△789.8 億円、ウ）△1394.7 億円、エ）△26.4 億円となっている。ウ）の消費者余剰の増加が一番大きい。これは、他のケースに比べて、基準からの米価格の下落率が一番大きい（米価が一番安くなる）ためと考えられる（OECD “Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan” Table2.4、Table2.8、Table2.11 2009.5）。

※※09 年 7 月のラクイラサミットでは、共同宣言「グローバル・アジェンダの推進」が採択され、「我々（G8、ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカ、欧州委員長）は、オーストラリア、インドネシア、韓国の首脳と共に WTO 事務局長の出席の下、モダリティーに関するものも含むこれまでの進展を基礎として、マニフェストと整合的に 2010 年にドーハ開発ラウンドの野心的で均衡のとれた妥結を追求することにコミットしている。…」(外務省仮訳)とされている。

これらの問題はいずれも目新しいものではなく、ずっと指摘されてきたことである。これを受けて政府は生産調整のあり方を検討し、制度の見直しも行ってきた。にもかかわらず、未だに指摘され続けている。だからといって、このまま「検討中」というわけにもいかない。**少なくとも、WTO 交渉（ドーハラウンド）が遠くない時期に決着する可能性が出てきており、海外からの米の流入の可能性に対して何らかの対応が必要**となる。このように、生産調整一つとっても、農業問題を以前のように国内や農業生産者レベルで議論するだけでは済まなくなっている。後述するが、今後は消費者の利益や国外への輸出も含めた全体最適を考えるべきであろう。

### （生産調整見直しの進め方）

では、生産調整はどうすべきと現場では受け止められているのか。

7 月に農林水産省が「米政策・水田農業政策に関するアンケート調査結果について」を公表するなど、最近、新聞等において生産調整に関するアンケート結果を目にするようになった。多くは農業生産者に聞くアンケートである。見たところでは、生産調整を維持すべきといった意見が多い調査、見直すべきといった意見が多い調査と様々であり、結果は一概にはいえない。質問の仕方や調査対象の属性（規模、地域など）によって調査結果も変わるかもしれない。ただ、根底には、生産調整を含む米政策の方向性に対する不安感があると思われ、結果的に**多くの生産者が米を中心とした I 型農業の将来に展望を持ってない**という姿が浮かび上がってくる※。最低限この不安を取り除き、将来の展望が開けるようにすべきである。このため、生産調整を始めとする農業政策は、確固たる中長期の方針の下で実施されなければならない。



※農林水産省の調査によれば、10年後の自分の地域の水田農業の状況について、「経営が安定・発展している」という肯定的な回答をしている農業者は、彼らの生産調整に対するスタンスに関わらず、約15～30%に過ぎない（「米政策・水田農業政策に関するアンケート調査の結果について」09年7月 農林水産省 P16）。

そこで、米を中心としたI型農業のあるべき姿を考えてみる。このあるべき姿を実現するという強い意思こそが政策を行う上での中長期の方針となりうる。

I型農業でも収益を上げることが重要である。そのためには、ア) 米を輸出する、イ) 米作を副業として、野菜、果樹等を合わせた複合経営を行う、といった方向が考えられる。ア) は、日本米が世界的にも高い品質であることを踏まえると、価格面である程度国際的な競争力を有すること、輸出して収益を得られるだけの米生産を行えることがポイントとなる。また、イ) を可能にするために、米以外に作れない「湿田」を排水が良好で他作物の栽培も可能な「乾田」に変えていく試みも有用である。

つまり、将来的には、輸出するか複合経営に乗り出すかも含めて、各生産主体が自らの判断で収益を目指すという姿に変わっていく必要がある。結果として、I型農業は、II型農業とそれほど違いがなくなってくるだろう。このように各主体の経営判断を尊重するならば、将来的にはI型農業も収益を望めるようになり、生産量に制約を加え続けるような生産調整は最終的には不要となるだろう。ただ、各主体がこのような姿になるまでには、新たな経営が軌道に乗るだけでなく、その前提として既述のとおり経営規模の拡大、法人化、経営マインドに富む人材の参入も進まなければならないので、それなりの時間がかかる。この中で**生産調整も現場に与える影響を見極めながら漸進的に見直していくべき**であろう。米価の暴落という現場の懸念にも配慮しながら進める必要がある。

これらを通じて、**I型農業もまた収益が得られる農業を目指して、まずはそのスタートラインに立たなければならない。**

#### **（生産調整見直しに向けた具体的提案）**

このように生産調整をめぐっては様々な論点が存在するわけだが、これらすべてに対応するやり方というのはなかなか見出し難い。しかし、WTO交渉の将来も考えると、ただ手をこまねいているわけにもいかない。そこで、現時点では現実的にかつ問題の多くに対応できると思われる生産調整のあり方について述べる。

それは一言でいうと「**選択制**」である。考え方をまとめると以下のようなになる。

- ① **生産調整（需給調整＝生産抑制）に参加するか否かは各生産主体の判断に委ねる。**
- ② **生産調整参加者は交付金（例えば、米価が下がった分の直接所得補償）を受け取る。不参加者には交付金は出ないが、米の生産は自由に行える。**
- ③ **現行の生産調整の参加者に上乘せされる助成措置（産地づくり交付金等）は廃止し、生産調整と絡めるのは②の交付金のみとする。**なお、廃止した転作奨励といった助成措置は、必要があれば生産調整と無関係に米以外の品目に対して

実施すればよい。

#### ④ 政府は価格を下支えする目的での米の買い上げは行わない。

上記のうち、①は、生産調整に参加していない農家が今でも 30%存在していることを踏まえると現状の追認に過ぎないという指摘もある。しかし、これは**各主体の経営判断の尊重を制度化**するものであり、何よりもこれまでの実施における関係者の負担軽減になる。②は**参加者と不参加者の間の不公平感の解消**につながる。④によって今よりもさらに**米価が下がる可能性**がある。それは**消費者にはメリット**となるし、米の需要増も期待できる。不参加者の価格タダ乗りという事態も起こり得なくなる。また、**将来、安い海外の米が流入した場合のシミュレーション**になるかもしれない。

その中で③は、既存の政策との関係で選択制の特徴を示すもので、選択制に対する誤解を解く上でのポイントとなる。すなわち、選択制を巡っては、米を飼料米として用いるといった「水田フル活用」を否定するものだとか、小規模兼業農家が生産調整を続けて、引き続き交付金を受け取ることが予想されるので農業の構造調整が進まないといった指摘がある。しかし、これらの課題には生産調整の選択制とは別に措置すればよいのである。**生産調整を続けるならば、その本来の目的である需給調整に特化すべき**である。1つの政策に対して複数の効果を期待するのは制度を複雑にするだけであり、結果的に本体の目的も達成できないことになりかねない。今の生産調整は、その実効性を確かなものにするという理由で、転作奨励だとか農家の規模拡大といった使命まで負わされてしまい、本来の機能を失っている感がある。それを踏まえて、③は今後は他の政策課題を生産調整に結びつけることはしないという意味を示すものである。

これには別のメリットもある。例えば転作奨励を生産調整とは別に行うことを考えてみる。これまでは生産調整の不参加者は実質的なペナルティーとして転作奨励に関する助成措置が受けられなかった。生産調整への参加・不参加とは無関係にそれが受けられるようになれば、結果的に米以外の作物の生産が今までより進むかもしれない。農業の構造調整についても、生産調整とは別に農地を必要とする借り手に借地料補助を行えばよい(4.(2)②農地の資産保有動機への対応)。政策はシンプルな方が効果を期待できる。

選択制をとることで、米の全体の生産量が増え、価格がこれまで以上に下がる可能性は高い。しかし、**政府が価格のために米の買い支えをしないという強い意思を示せば**、ただでさえ価格の下落に敏感な多くの生産者が直ちに生産調整から離れて米を増産し、**価格が暴落するという事態は起きないだろう**。選択制では、各生産主体に米価の動向等を見て自らのスタンスを決める余地があるし、政府は全体の動きをみて政策として次にどうするかを考えることもできる。このように、生産調整の選択制は、I型農業が自らの判断で生産を行うための第一歩となりうる現実的な一つの選択肢ではないだろうか。

### (選択制のメリット・デメリット)

現在、農政については、一定以上の規模の担い手に支援を集中しようという考えと、規模にこだわらず多様な担い手に対して所得を補償しようという考えがある。前者には「小規模農家の切り捨て」、後者には「バラまき」との批判がついてまわるが、あまり生産的な議論とはいえない。規模で分けるにしても、そのみで農業に真剣に取り組む担い手を確保できるのか、多くの担い手に対して所得を補償するといっても、市町村などの行政実務量が現実的なものとなりうるのかといった疑問は残る。要は、財政上の制約がある中で、農業が将来も続くように、いかに収益を上げ、将来性のある担い手を確保し育成していくかである。このためには、「支援の対象の広さ」といった議論から離れて、「選択制」や「借地料補助」のように、「まずは各生産主体の経営判断を尊重し、必要などころに必要な支援を行う」という考え方があってもよいのではないかと。

この意味でも、**選択制は、「切り捨てか、バラまきか」などと表現される政策路線の選択とは無関係に採用しうる現実的な選択肢**である。ただ実施に向けては、直接所得補償の具体的なあり方などを詰める必要がある※。**特に直接所得補償に必要な財政負担額は、実際の米価格の変動や生産調整への参加の割合によって大きく変わってくることから、事前に確定するのが難しい**という問題がある。

※「直接所得補償」という考え方は、元々EUに由来するものである。このため、我が国に直接所得補償を導入する場合にも、EUのごとく過去の生産実績に基づいて補償することが考えられることが多い。現に、07年度から導入された品目横断対策において、一部に過去の生産実績に基づく支払いが制度として組みこまれた。しかし、北海道を除いて、これから規模の拡大を図ろうとする日本において、農地の集積が一段落しているEUの制度をそのまま導入することについては議論の余地がある。そもそも、直接所得補償の考え方も、欧州は大規模で高い所得を得ている農業者の生産抑制の手段であるのに対し、我が国では、自給力向上に向けて、米以外の生産品目の多様化を図り、生産性の高い農業者を育成することに主眼が置かれるなど大きく異なっている。このように制度設計においては、我が国農業の現状と将来を踏まえて行うべきである。

### (選択制による財政負担)

とはいえ、「選択制」の財政負担が今と比べてどうなるかの目安は欲しい。幸いにして、生産調整を緩和すると米の価格がどう推移するかといった試算を農林水産省が公表している。これを活用しつつ、一定の仮定をおいて計算してみたい。結果はあくまで目安であり、大まかなものである。

まず何を補償するか。様々な考え方がありうるが、ここでは「基準年の所得額をその後も補償する」と考える。農林水産省の統計によれば、07年の米の産出額は約1.8兆円である(図表5-1)。この額を基準とし補償するものとする。例えば3割米の価格が下がったとすれば1.8兆円を補償するために、 $1.8 \text{ 兆円} \times 0.3 = 5,400 \text{ 億円}$ の財政負担が必要と考える。このように、ここでは米の価格の変化による生産額・需要額の変化は一切考慮しない。また、選択制では補償の対象は生産調整参加者(生産調整達成者)であるから、これに参加率(達成率)を掛けたものが財政負担額となる。上の例で8割の面積ベースの達成率ならば、 $5,400 \text{ 億円} \times 0.8 = 4,320 \text{ 億円}$ となる。計算はこれだけのことである。

問題は米価の推移と生産調整の参加率をどうするかである。

米価の推移については、本年4月公表の農林水産省「米政策に関するシミュレーション結果（第一次）について」（以下、「シミュレーション」とする。）の市場価格の数字を利用する。「シミュレーション」では、生産調整の強化・維持・緩和（2種類）・廃止の5つのシナリオのそれぞれについてモデルに基づく試算を行い、その結果として米の市場価格、生産量等の推移を示している。問題は、政策的方向性に予断を持たせないという「シミュレーション」の性格上、そのモデルは既存政策の改廃が前提となっているということである。特に、選択制は既存の助成を一旦全廃して新たに直接所得補償を設けるという考え方（上記③）なので、「シミュレーション」のように結果の数字に既存政策の効果が含まれるのは望ましくない。既存の政策効果によって、実際に選択制を採った場合よりも価格の下落幅が小さい可能性があるからだ。

そこで、選択制からみて既存の政策効果が残っている+30万haというシナリオ4（生産調整緩和シナリオ②）とともに、既存の政策効果がシナリオの中では一番小さいシナリオ5（生産調整廃止シナリオ）の市場価格も用いることとした（前者が図表5-4における「選択制における直接所得補償」のⅠのケース、後者がⅡのケースに対応）。ちなみに、シナリオ5でも「担い手を対象とする経営安定対策」という既存の施策が前提となっているが、数字をみると一般的にいわれる生産調整廃止の際の価格下落の相場感には沿ったものになっている。

生産調整の参加率は、農業者数ベースではなく、「シミュレーション」における作付面積ベースの生産調整達成率を用いた。規模別に達成率が異なる（「米政策に関するシミュレーション結果（第一次）について」 p8表2）ので、規模の面積シェア（同p7表1）で加重平均してシナリオ全体の達成率とした。すると現状（シナリオ2）が77.4%、緩和した場合（シナリオ4）が50.3%となる。計算では1年目、10年目の財政負担を計算するが、1年目の達成率を77.4%、10年目の達成率を50.3%と置いている。制度導入当初は、米価の推移など様子を見るために、生産調整からいきなり離脱する者は少なく、参加率は現状並みになると考えたためだ。また、シナリオ5は生産調整廃止なので本来は達成率が0となるが、上記の背景により市場価格の推移だけを用いることとして、達成率は上記と同様に1年目77.4%、10年目50.3%と置いた。

以上の計算結果をまとめたのが図表5-4である。現状と比べるために、2009年度当初予算の生産調整関連の数字も掲げている。一見すると現状（2,100億円）に比べて選択制の負担は重い。ケースⅡの1年目などは7,000億円と現状の3倍以上であり、これだけをみると選択制など財政的には採りえないと思える。ただ10年目ではケースⅠは1,800億円と現状より少なくなっている。

図表 5-4 生産調整に関連する財政負担

21 年度当初予算	選択制における直接所得補償 (一定の仮定を置いた試算)	(参考) 戸別所得補償 (民主党試算)
<p>●約 2,100 億円 (産地確立交付金、水田等有効活用促進交付金、稲作構造改革促進交付金の合計)</p> <p>※上記に水田・畑作経営所得安定対策 (生産条件不利補正交付金、収入減少影響緩和交付金) を加えると 4,000 億円以上になる。</p> <p>※さらに 21 年度補正予算では、需要即応型生産流通体制緊急整備事業 (水田フル活用関連) として 1,168 億円が計上された。</p>	<p>I) 米価が基準年(07 年の数字を使用) から 1 年目は 30%下落、10 年目 20%下落するケース</p> <p>●1 年目:約 4,200 億円</p> <p>●10 年目:約 1,800 億円</p> <p>II) 同 1 年目 50%下落、10 年目 35%下落のケース</p> <p>●1 年目:約 7,000 億円</p> <p>●10 年目:約 3,200 億円</p> <p>※生産調整に係る現行の助成等は全廃し、生産調整達成者への直接所得補償のみとする。</p> <p>※直接所得補償は、07 年の米の産出額 (約 1.8 兆円) を補償するものとする。</p> <p>※米価の下落率は農水省のシミュレーション結果を借用 (シナリオ 4、5 の市場価格。初期値、1 年目、10 年目の数字)。</p> <p>※計算において、米価下落による生産量・需要量の変動は考慮していない。</p> <p>※生産調整達成率は I、II のケースとも 1 年目 77.4% (07 年度実績。面積ベース)、10 年目 50.3% (シナリオ 4 の達成率。農水省の推計結果を用いて計算) と仮定。</p> <p>※以上より、例えばケース I の 1 年目の財政負担は次のように計算。</p> <p>1.8兆円×0.3×0.774≒0.418兆円</p>	<p>●約 1 兆円 (初年度、X 年目、Y 年目とも)</p> <p>(内、水稻 (米) 分)</p> <p>・初年度:5,050 億円</p> <p>・X 年目:3,500 億円</p> <p>・Y 年目:2,875 億円</p> <p>※対象農産物: 主要農産物 (米、麦、大豆等)。</p> <p>※対象農家: 生産数量目標に従って主要農産物を生産する全ての販売農業者。</p> <p>※生産数量目標: 一定の食料自給率を達成するように、国・都道府県・市町村が連携して主要農産物の種類ごとに設定。</p> <p>※補償内容: 主要農産物の種類ごとに生産費と販売価格との差を基本とした補てんを行う。この他に規模・品質・環境による加算等がある。</p>

(資料) 農林水産省予算関連公表資料、「米政策に関するシミュレーション結果 (1次) について」(09年4月22日農林水産省 経済分析チーム)、「民主党の農業者戸別所得補償」(09年5月15日 第25回東京財団フォーラム 篠原孝 衆議院議員提出資料) より作成

これは「シミュレーション」の 1 年目の市場価格の基準価格からの落ち込みが大きいためである。それだけ補償額が大きくなる。ケース I では約 30%の下落、ケース II では約 50%の下落である。いずれも 2 年目には回復し、以降 10 年目までの推移は 1 年目程の変化はみられない。これは「シミュレーション」のモデル上、1 年目に作付面積が 30 万 ha、60 万 ha といきなり増えることとなり、それに応じて生産量も増えるためである。現実には、参加・不参加が各主体の判断に委ねられれば、最初はお互い様子見をするので作付面積が急増することはないのではないかと。

し、政府が米を買い支えしないということが強く意識されて、短期的には思惑などの需給以外の要因で価格が必要以上に下がるといえることはあるかもしれない。いずれにせよ、導入時にはある程度のショックは予想されるので、一定の価格水準や一定の達成率に収まった段階の負担をより重視すべきであろう。その意味で10年目の数字をみると、その1,800～3,200億円という負担額は現状と比べてまだ許容できる範囲ではないか。

そもそも、比較を厳密に行おうとすると様々な問題があることに気づく。つまり、見方によっては比較対象である当初予算の2,100億円という数字自体が大きくなりうる。予算上、生産調整関連とされているのは、主として「産地づくり交付金」(09年度より「産地確立交付金」。今はその使い道は地方の裁量に委ねられているが、以前は麦や大豆等への転作助成だった)、「水田等有効活用促進交付金」(いわゆる「水田フル活用」。麦や大豆、飼料米等への転作助成)、「稲作構造改革促進交付金」(「担い手」以外への米価下落等の影響緩和措置。09年度までの時限措置)である。しかし、「担い手」への米価下落影響緩和対策を含む「水田・畑作経営所得安定対策」(いわゆる「品目横断的経営安定化対策」。09年度 約2,300億円)も実は生産調整関連予算なのである。予算上は「担い手育成」に分類されるが、その「担い手」とは「認定農家」、「集落営農」であり、それらの要件として生産調整が関係しているからだ。すなわち、認定農家に認定されるには生産調整に取り組むことが条件とされ、集落営農にも生産調整を進めやすくするという目的がある。現に、「シミュレーション」のモデルでは「水田・畑作経営所得安定対策」が生産調整に係る施策の一つとして織り込まれている。これを加えると生産調整関連予算は4,000億円以上になる。しかも、09年度補正予算では水田フル活用関連事業(需要即応型生産流通体制緊急整備事業)が1,168億円盛り込まれた※。このように考えると、比較対象である実際の生産調整関連予算額は2,100億円では到底収まらない規模ともいえる。

※09年度農林水産関係補正予算の執行の見直しにより、1,168億円の内450.2億円が返納見込となった(09年10月16日閣議決定)。

選択制においても、従来の助成措置を生産調整に関連させない形で行うことまでは否定していない。つまり、転作助成措置を独立して行った場合、結果的に米作の抑制につながったとしても、今回は選択制による財政負担としてはカウントしていない。民主党の戸別所得補償も1兆円ということで財源問題が言われている。しかし、この1兆円には米以外の作物の措置も含まれている。これらに関連する従来の助成が廃止され、戸別所得補償に1本化されるならば、1兆円という金額は必ずしも大きいとはいえないのではないだろうか。

要は、**生産調整に関連する財政負担と一言でいっても、制度のあり方や生産調整のとらえ方でその数字は大きく変わってくる**。特に想定する制度が異なる場合の厳密な比較は難しい。強いて言えば、どの場合も現時点で想定される財政負担に極端な差はないのではないだろうか。問題は、**現行のシステムだと後追的に負担がどんどん増えていく恐れがある**ということである。**選択制の場合、将来的に収益を上**

**げる経営主体が増え、生産調整に参加しなくなることで、所得補償を必要とする主体が減り、財政負担の軽減が期待できる点が大きく異なっている。**

### **(生産調整見直しの必要性についての説明責任)**

もちろん、計算でも示されたとおり、選択制の場合にも導入当初の財政負担という問題がある。それでも、我が国農業においてインパクトの大きい米を中心とするⅠ型農業を、まずは経営判断を尊重することで収益向上に向けたスタートラインに立たせることが必要である。そのためには、農政において重要な位置を占め、現状のままではほとんどメリットを見出せない生産調整のあり方を見直す必要がある。ただし、生産調整をいきなり廃止するのでは、これまで苦勞して生産調整と向き合ってきた多くの農村の現場に、新たな混乱と負担をもたらすだけである。したがって、漸進的に制度を見直すきっかけとして、まずは「選択制」で様子を見ようというのである。導入の際の財政負担の問題は、海外から安い米が流入するなどの将来に備えた投資、しかも、後追いつ的な追加負担をもたらさないための投資であると考えべきであろう。

**価格維持を目的とした現行の生産調整から選択制における直接所得保障への移行は、価格という「消費者負担」から財政という「国民負担」への移行に他ならず、国民の理解が欠かせない。したがって、財政負担の必要性について国民に対して丁寧に説明すべき**である。また現実の予算配分を考えると、財政負担の大きさからして、これまでのように既存の政策間の予算組み換えでは対応できないのは明らかである。このため、財政当局の理解を得ることも重要である。

## **(2) 土地をそれほど必要としない農業**

### **～農業という発想を超えて積極的に新技術の導入を～**

次にⅡ型農業について考える。ここは野菜、果実、花きといった品目を栽培・収穫している。生産調整による縛りがあるⅠ型農業に比べると、価格下落といった緊急時を除き、平時には自由に栽培でき、経営の工夫によって大きな収益をあげ得る農業である。事実、雑誌等で成功事例として取り上げられる農業の多くがⅡ型であり、関東や東海といった大都市近郊には、レタスやキャベツなどによって高い収益を上げている地帯が存在する。

とはいえ、全体で見れば、Ⅱ型農業においても、高齢化や後継者難、価格下落といった農業共通の問題に直面しており、現状のままでよいというわけではない。ここでも収益という観点からⅡ型農業の課題と方策について考える。

### **① Ⅱ型農業の特徴**

図表 5-5 「営農類型別の農業所得」をみると、露地野菜作、施設野菜作、果樹作の経営状況が水田作（都府県）に比べて厳しいことがわかる。つまり、主業農家について見ると、水田作の農業労働時間の総計が後者は2,500時間余りなのに対して、野菜作・果樹作は4,000～5,000時間となっている。年間農業所得は野菜・果樹作が水田作に比べて高いものの、1時間当たりの農業所得でみると野菜・果樹作は900円前後と

前者の 1,173 円に比べて低くなっている。これは、**Ⅱ型農業は長時間労働の代償として、Ⅰ型農業に比べて比較的高い所得（収益）を得ている**ことを意味する。実際に、野菜や果実の農家では人手不足は深刻であり、外国人労働力を活用している※。逆に水田作は野菜、果樹と比べて農業所得がかなり低い（図表 5-6）。これは前節でも述べたように、水田作は兼業農家の比率が高く、所得の大半が農外所得や年金等の収入が占めているという背景がある。

図表 5-5 営農類型別の農業所得

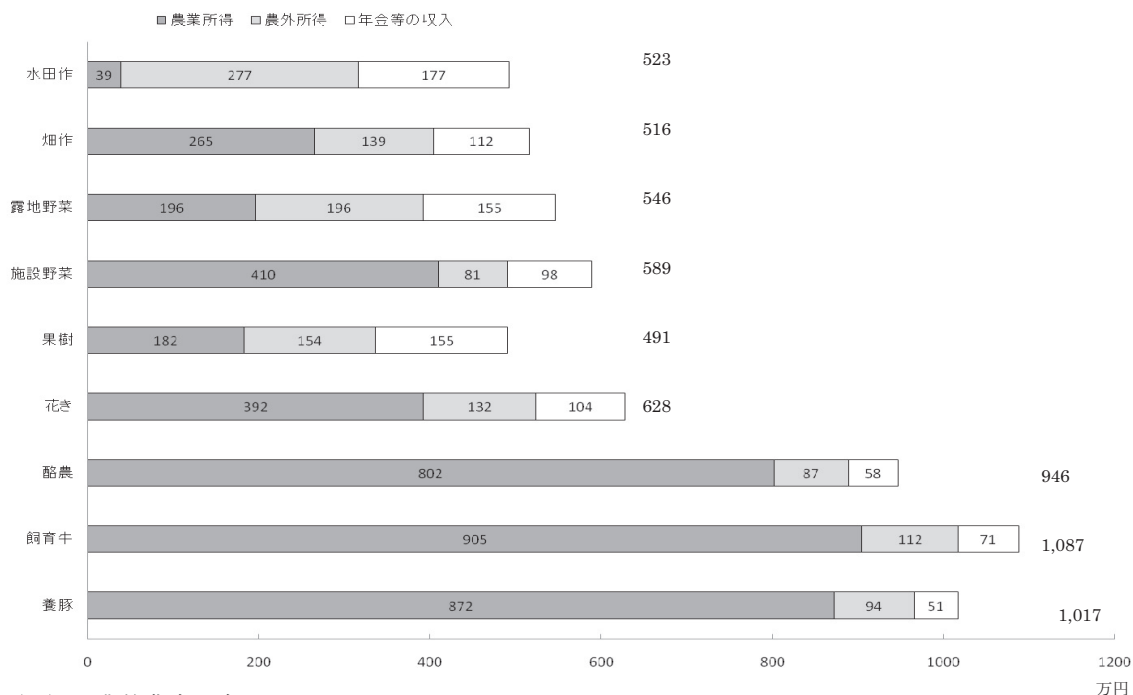
	1時間当たり農業所得		経営の概況 (平成19年・1戸当たり平均)		年間農業所得 (1戸当たり平均)	
	平成19年		経営耕地 面積・ 飼養(販売) 頭数	家族の農業 労働時間計	平成19年	
主業農家						
水田作	(都府県)	1 173 円/時	5.4 ha	2 538 時間	298 万円/年	
水田作	(北海道)	1 989	15.6	2 966	590	
畑作	(北海道)	2 413	30	3 858	931	
露地野菜作	(全国)	893	2.9	4 008	358	
施設野菜作	(全国)	968	2.5	5 302	513	
果樹作	(全国)	902	2.3	4 073	367	
酪農	(全国)	937	39 頭	5 363	503	
肥育牛	(全国)	1 630	64	3 256	531	
養豚	(全国)	2 072	1 325	4 092	848	
副業的農家	全類型平均	(全国)	355	1.3 ha	894	32

注: 営農類型は、農家の販売収入のうち最も販売収入が大きい部門によりに設定している。例えば、水田作経営は稲、麦類、雑穀、いも類、豆類、工芸農作物のうち、水田で作付けした作物の販売収入合計が他の営農類型の農業販売収入と比べ最も多い経営をいう。

(資料) 農林水産省「営農類型別の農業所得について」

(2003年3月農政改革特命チーム第5回会合資料より一部を抜粋)

図表 5-6 営農類型にみた総所得の比較(04年)



(注) 副業的農家も含む

(出典) 農林水産省『農業経営統計調査(営業類型別経営統計)04年』(2005年)



以上を大雑把にまとめると、米作は「手間がかからず、農業以外で稼ぐ余地がある」のに対して、野菜作等は「農作業に追われ、農業以外で稼ぐ余地はない」という姿が見えてくる。これだけを見ると、米作の方が「割が合う」と感じてしまう点に、Ⅱ型農業の抱える構造的な問題がある。一部の成功例に目を奪われることなく、地道にⅡ型農業全体として生産性を高めて、収益を上げなければならない。

※農業分野での研修生受入数は年々増加し、07年は約9,300人。このうち1年の研修を経て技能実習移行申請を行った者は約4,000人で、その内訳は施設園芸50%、畑作・野菜27%などとなっている（農林水産省「産地育成対策について」09年4月28日）。

## ② Ⅱ型農業の目標

そこでⅡ型農業の目指す目標として掲げるのが、「1時間当たり農業所得の3割アップ」である。後述の農地拡大のケースなら10年程度、植物工場に代表される施設化なら3年程度での達成を目指してはどうか。

この目標には2つの意味がある。1つは「時間当たり農業所得」を目標とする点である。「時間当たり農業所得＝年間農業所得／農業労働時間計」なので、これを上げるには、農業の年間収益を上げるか、農作業時間を減らすことになる。Ⅱ型農業の特徴として、厳しい労働状況を緩和すべきなのはそうだととしても、現実には、機械化や新技術の導入だけで、労働時間のみをドラスティックに減らすことは難しいと思われる。機械化や新技術の導入に伴って、新たな労働力が必要となる面もあるからだ。したがって、**労働時間の減少と併せて、年間の生産量を増やす（＝収益向上）ことで、時間当たり農業所得の向上を図るというのが現実的**であろう。単純計算では年間農業所得の13%増と農業労働総時間の13%減で、時間当たり農業所得は3割増しとなる計算だ。

もう一つは3割という数字である。これは、**3割アップで概ね水田作の時間当たり農業所得を上回る**という意味もある。付加価値型農業といわれるⅡ型農業が、生産調整の見直し等、これから収益向上に向けたラインに立とうとする米中心のⅠ型農業の数字を下回っていたのでは話にならない。また、後述するが、政府における植物工場の普及に向けた取り組みの中で、「3年以内に、植物工場における野菜の単位重量当たり生産コストを3割縮減することを目指す」ということがある（「農商工連携研究会 植物工場ワーキンググループ報告書」p11 09年4月）。これは分子の年間農業所得の向上に資することになる。

## ③ 目標に向けた取り組み

では、この「時間当たり農業所得」の向上に向けた具体的な取り組みにはどのようなものがあるのか。これには大きく分けて、ア) 経営規模の拡大を伴う機械化、イ) 植物工場を始めとする高度な施設化と関連する新技術の導入、の2つの方向が考えられる。前者は「農地使用型」、後者は「農地節約型」という整理もできる。これら取り組みは既に進んでおり、目新しいものとはいえないが、「時間当たり農業所得」の向上という観点から、以下、今一度整理する。

### ア) 経営規模の拡大を伴う機械化

機械化によって生産の効率化を図るというのは、農業一般に当てはまることだが、労働集約的なⅡ型農業では、**機械化による労働時間の短縮**という意味で、その効果は大きいと考えられる。ただし、狭い土地で機械化しても、固定費用である機械化コストが相対的に高くなって、むしろ収益の圧迫要因となる点に注意が必要である。このため**機械化に向けてある程度の経営規模の拡大、農地集積が必要**となってくる。このように、Ⅰ型に比べて土地を必要としないⅡ型農業であっても、露地栽培などのケースでは農地集積を図るべきである。

経営規模に関しては、具体的な先行研究（『農地過剰』下における土地利用型農業の展開」平野信之、徳田博美。筑摩書房「現代の農業研究 3」第 6 章 p146~149）があるので、それについて概略を紹介する。同研究において、茨城県のある市（ハクサイを中心とした野菜作農業が行われている）において全農家を対象に 2001 年に行われたアンケート調査をまとめた部分がある。結果をみると、「全自動移植機」という機械を導入している農家の比率について、野菜の作付面積が大きくなる（経営規模が大きくなる）につれて機械導入比率が高まる中で、特に、2~5ha の 40.3%から 5~10ha の 81.1%へと急激な上昇がみられている。つまり、機械化にとって望ましい規模は 5ha 以上ということがいえそうである。同研究では、その他の結果もあわせて、現時点では 5~10ha の規模が経営的にはもっとも優位との結論を導いている。これは奇しくも、本報告書で既に述べた米の生産費の動向からみて、我が国では 1 戸当たり農地面積 5~10ha が最も合理的ではないかという結論（4. (2) 農地）と一致する。したがって、**「まずは 1 戸当たりの農地面積 5ha を目指す」という提言は、Ⅱ型農業においても有効**である。

以上を踏まえて現状をみしてみる。図表 5-5「営農類型別の農業所得」によれば、07 年時点の主業農家 1 戸当たりの経営耕地面積は、露地野菜 2.9ha、果樹 2.3ha であり、機械化にとって望ましい 5~10ha の規模にはまだ及ばない。したがって、Ⅱ型農業の露地栽培には、更なる農地の集積化を進め、機械化による経営の効率化を図る余地がある。

ちなみに同研究では、アンケート調査結果を踏まえて、経営規模が 10ha 以上になると、かえって過大な農地を抱え込むことになり、経営が効率的でなくなることを指摘している。すなわち、作付品目数、フェロモン剤（化学的農薬よりも環境にやさしい）使用農家率をみると、5~10ha 規模より 10ha 以上の規模において数字が減少するという結果になっている。これらを踏まえて、5~10ha 規模が現時点では一番合理的な経営という結論を導いているが、注意すべきは、あくまで 5~10ha 規模は家族経営の最上層ということである。本報告書では、農業の魅力を高めるべく農業収益を上げるために、家族経営にとどまることなく、法人化を通じた生産・流通・小売を包含する経営、雇用労働力による企業的な経営も視野に入れている。したがって、5ha という数字は、あくまで現状を踏まえた一つの出発点と考えて欲しい。さらなる規模拡大にも耐えうるような、農業技術の発展や制度構築も必要となる。

## イ) 植物工場を始めとする高度な施設化と関連する新技術の導入

これは省力化（農業労働時間の減少）というより、**生産力の向上（年間農業所得の**

向上)に期待する部分である。施設栽培によって年間を通じて収穫が可能になることでかえって、さらなる労働力が必要となる可能性もあるためだ。

施設といっても、いま話題の植物工場だけを念頭においているわけではない。従来のガラス室やビニールハウスでも最新のものが次々と開発されている。その究極の姿が、太陽光を使わずに、人工の光を用いて、温度、湿度、二酸化炭素、養分、水分を完全にコントロールして、野菜等を計画的に生産する植物工場である（太陽光を用いる植物工場もある）。**「施設化」という場合、施設そのものだけでなく、関連して例えば特殊膜と液肥を用いることでほとんど土を用いない栽培技術や、環境に配慮し、コスト面でも将来的に期待できる風力や太陽光を用いた新たなエネルギー技術など新しい技術導入の余地も大きいのが特徴**である※。同時に導入コストなど様々な課題も指摘されている。広く課題を整理するため、ここでは植物工場に焦点を当ててみたい。

※植物工場は、このように他産業の技術を取り込めることに加えて、後述の輸出の可能性や新たな雇用の産み出す可能性などから、II型農業に限らず、農業を製造業に並ぶ新たな産業とするための切り札として期待されている。

#### ④ 植物工場導入における課題

図表 5-7 は、植物工場の利点・可能性と同時に、課題も多く存在することを示している。ここでは様々な課題がある中で、**導入の際の課題として「コスト」、「人材」、「政策」、導入後の課題として「輸出」について考えてみる**。以下、「農商工連携研究会 植物工場ワーキンググループ報告書」（09年4月 農林水産省、経済産業省）を参考にしている。

図表 5-7 植物工場の利点と課題

○主な利点・可能性	○主な課題
<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 季節、天候に左右されずに安定供給が可能 (4定: 定時・定量・定質・定価格)</li> <li>(2) 土地を選ばない</li> <li>(3) 単位面積あたりの高い生産性</li> <li>(4) 養水分制御による食味の向上、光制御による栄養価の向上、農薬使用量の低減 →農作物の高付加価値化</li> <li>(5) 作業・労働量の平等化、快適な作業環境 →労働力の確保、軽労化</li> <li>(6) 異業種からの参入 →多様なノウハウ・技術の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;技術面・経営面&gt;</li> <li>(1) 設置コスト・運営コストが莫大</li> <li>(2) 出荷先・単価を安定的に確保する必要</li> <li>(3) 栽培可能な品目が少ない (特に果菜類での栽培技術が未確立)</li> <li>(4) 厳密な環境制御が難しい (特に夏季の高温対策: 太陽光併用型)</li> <li>(5) 上記の技術面・経営面の課題に対応できる人材の育成</li> <li>&lt;施策面・その他&gt;</li> <li>(1) 現行は農家による農地での取り組みに対する支援が中心</li> <li>(2) 「農業」を行う「工場」のため、企業立地施策などにおける取扱が未整理</li> <li>(3) 消費者のイメージ</li> </ul>

(出典) 「植物工場を巡る現状と課題」

(農商工連携研究会植物工場第1回ワーキンググループ資料) (09年1月16日)

#### ア) 初期コスト、運用コスト

この点に関して、政府は、「3年以内に、植物工場における野菜の単位重量当たり生産コストを3割縮減する」という目標を掲げている(同報告書 p11)。植物工場の普及

という点でもそうだが、収益を上げることを考えても、コストの削減は必須である。

**植物工場導入の費用については、数千万、数億円といった漠然としたイメージでしか語られないが、非常に高額であることには違いなく、ある程度の助成は必要であろう。**実際、今年度の補正予算において、植物工場の導入・リースに際して費用の半額が助成されることとなった（「植物工場普及・拡大総合対策」（新規）約 96 億円のうち約 60 億円が植物工場の導入支援）※。ちなみにこの項目は「植物工場の設置数 100 箇所増」を目標に掲げているので、1 箇所当たり 6,000 万円の助成が想定されている。つまり、農林水産省は予算上では植物工場の導入コストとして 1 億 2000 万円を想定していることになる。また、この予算項目を解説したパンフレットでは、導入等にかかる費用として 3,000 万という数字を例示している（この場合の助成額は 1,500 万円）。いずれにしても、個別の生産主体には巨額な費用負担である。事実、同措置の対象には個別農家は入っておらず、農家 3 戸以上のグループと民間企業を含む法人が対象となっている。つまり、政府は植物工場を導入する主体としては、初めから一定規模以上の農家グループと民間企業を考えているということである。

一方、運用コストについては燃料費のウェイトが大きく、その削減に向けて上述の風力や太陽光を用いた新たなエネルギー技術の活用が求められることになる。まさに、植物工場と新技術はセットで導入されるべきであるということである。

※09 年度農林水産関係補正予算の執行の見直しにより、96 億円の内 29.9 億円が返納見込となった（09 年 10 月 16 日閣議決定）。

## イ) 人材

植物工場という存在そのものが、農業（第一次産業）と製造業（第二次産業）の両方の性格を有している。このため、それに携わる者が**必要とする知識も多様で幅広いものとなる。農業技術**はいうに及ばず、工場そのものが有する**ハイテク技術への知識**、どのタイミングでどれだけの量の野菜等を育成・収穫すれば収益を上げられるかといった**経営的判断**、さらには、植物工場という新たな存在を円滑に運営するために立地等に関する**国・地方の制度や仕組みへの理解も必要**である。このように分野横断的な知見を有する人材、あるいは、これら各分野の複数の専門家を一つの目的の下にまとめられる人材をどのように確保するかが問題となる。**このような人材を生み出すために新たな育成機関も必要**になるであろう。

この点に関しては、既に農業技術以外の幅広い分野について、各分野の一流の専門家から学べるエリート教育機関（「食料・農業経営大学院」（仮称））の整備の必要性を指摘した（4. (3)担い手 ②壮年、参入）。ここでも、その必要性を強調しておく。

## ウ) 政策上の位置づけ

植物工場は業種としては「**農業**」でありながら、「**工場**」的な施設で栽培されるという実態から、**行政上の扱いが明確でなく、必要な支援等が必ずしも円滑に行われていない**という問題がある。例えば、建築基準法上の「工場」であるとして、住宅地や商業地においては植物工場の建設はできない（例外規定によって建設も可能だが、手間がかかる）。ここは、国・地方における関係部局間の調整を図り（農業、商工、建設等）、

明確にルールを定めておく必要がある。その際には、植物工場の導入が円滑になされるように、支援措置の二重取りは論外としても、農業として優遇される部分、中小企業として優遇される部分の「いいとこどり」の精神でなされるべきである。

## エ) 安定的な販路の確保（輸出）

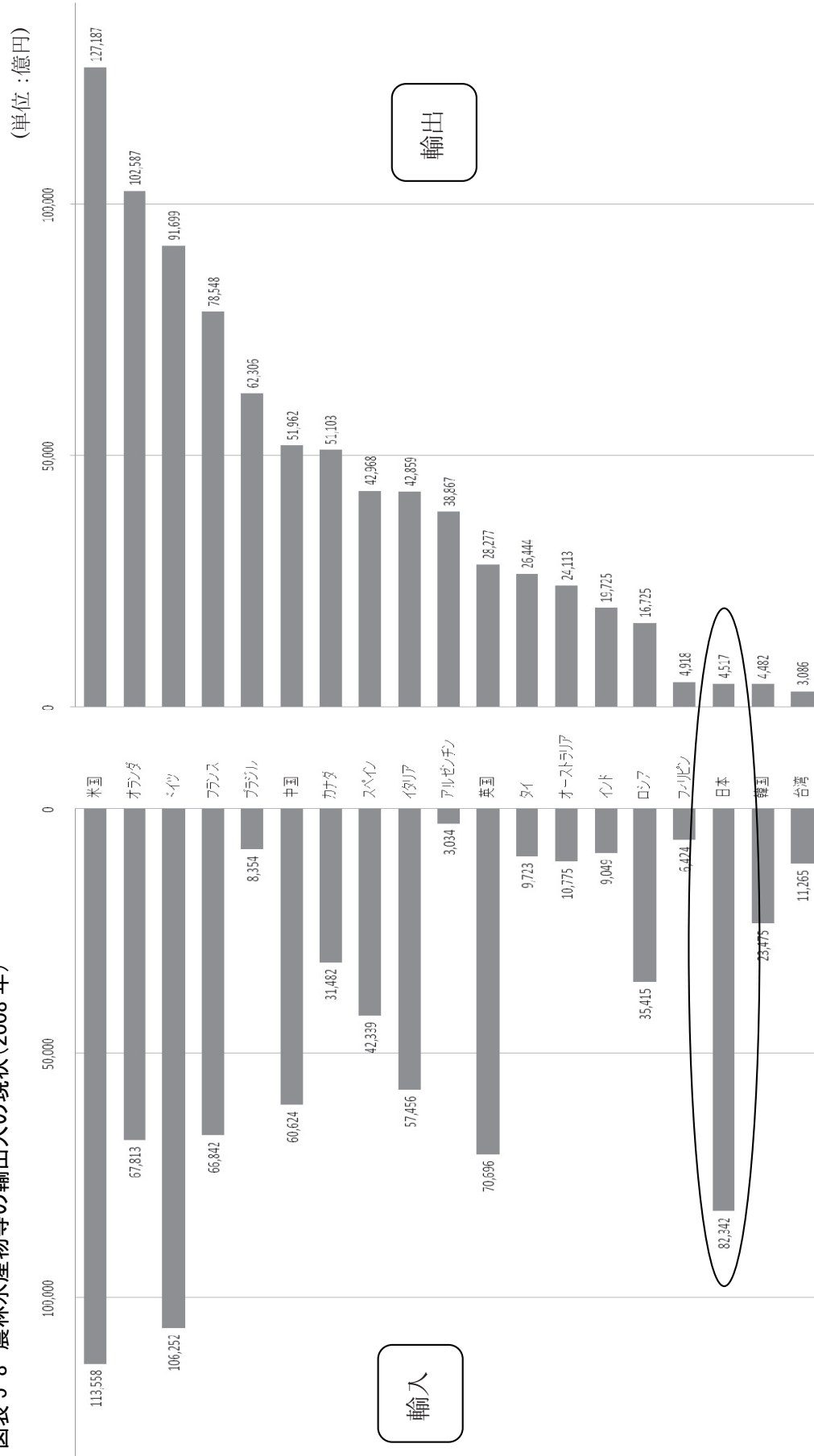
生産の効率化が進み、植物工場等で年間を通じた安定的な農作物の供給が可能になると、この**安定的に供給される野菜や果実等の販売先をいかに確保して収益に結び付けるか**という問題が出てくる。これに対しては農業に限らず、少子高齢化が進む国内の現状を踏まえると、**やはり国内市場だけではなく海外市場にも目を向ける必要がある**。

そこで農産物の輸出の現状をみる。図表 5-8 で示されるように、日本は世界最大の食料純輸入国だが、**今後輸出を行うとの視点でみた場合には、米国、EU、中国、豪州などライバルが多い**ことにむしろ刮目すべきであろう。しかも、それら国々の輸出量は既に巨額であり、日本が掲げる農林水産物等の輸出目標「2013年に1兆円」がいかに慎ましいものに思えてしまう。また、最近の報道によればロシアが食料の輸出に本腰を入れ始めたという話もある。

このような厳しい状況の中で輸出量を増やすには、**価格で競争するよりもむしろ付加価値面でアピールするしかない**。その点では、農薬の使用量が少ないことによる安全性、栄養の豊富さ、食味を高い次元で一定に保つ技術といった植物工場において収穫される農産物の特性が活かしてくる。ただし、現時点において植物工場で栽培可能な品目は、サラダ菜、リーフレタス、ほうれん草、ハーブ類等の葉菜類など限られており、さらなる品目拡充に向けた技術開発が求められる。そもそも、II型農業が主に対象とする野菜・果実等の現在の輸出量は全輸出量の4%程度に過ぎない（図表 5-9）。これはII型農業の潜在力からすると、まだまだ小さく、付加価値をアピールすることで今後さらに伸ばす余地があるのではないか。

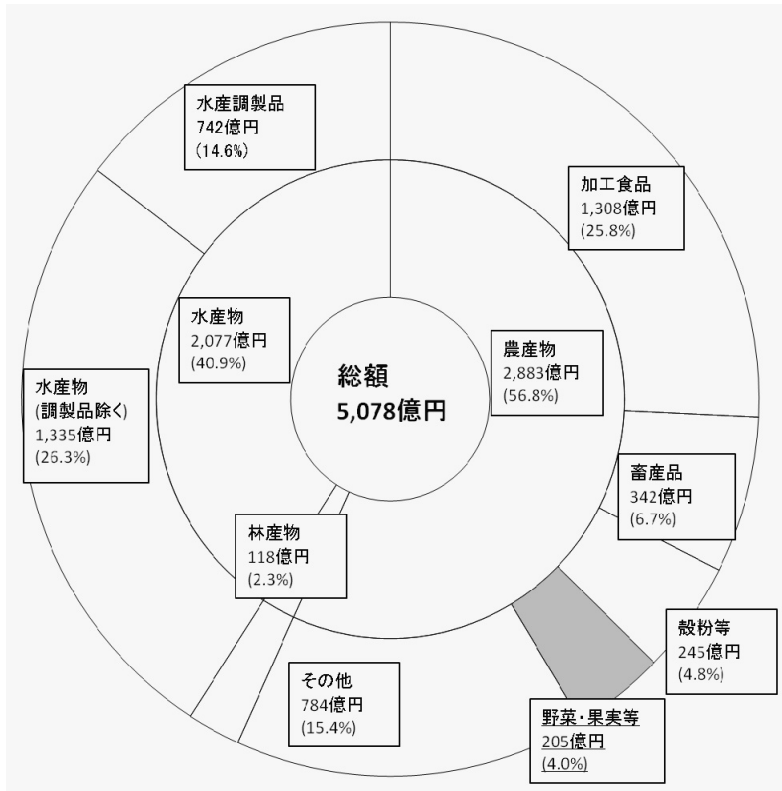
我が国の農産物等の輸出先をみると、ASEAN+3を中心とするアジアが70%を占めている（図表 5-10）。これは、日本との地理的な近さ、日本と比較的近い食文化を有している点が大きいの。しかし、香港経由があるにせよ、域内最大の経済規模を誇る中国（本土）のウェイトが香港、台湾、韓国に次いで4番目というのは、いかにも小さい。これは、中国の求める検疫条件によって、現時点で日本から中国に輸出できる野菜・果物類がリンゴとナシに限られることが大きいようだ。現在、輸出品目の拡充に向けて中国と交渉中とのことだが、農産物等の輸出拡大に向けて制度面の環境整備も必要であることがわかる。

図表 5-8 農林水産物等の輸出入の現状(2008年)



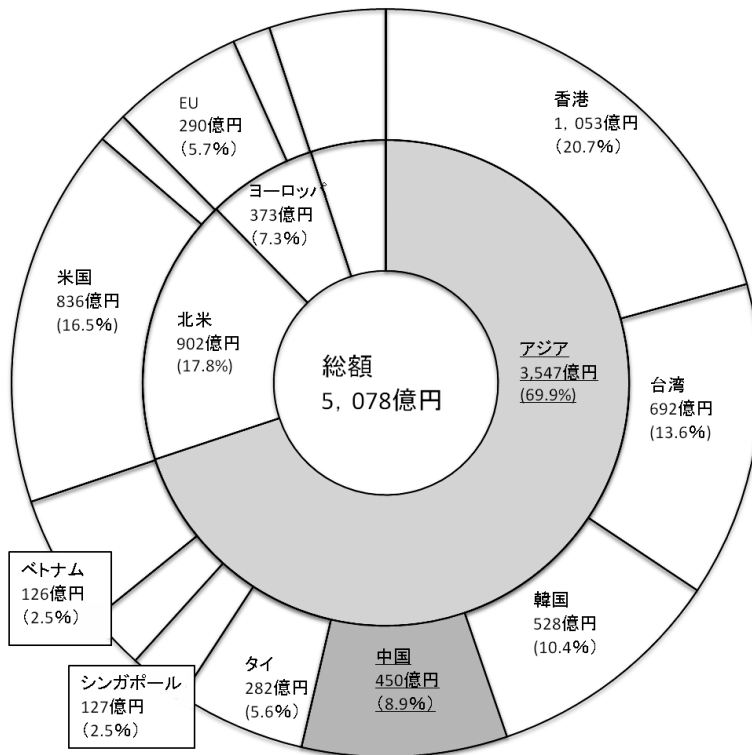
(出典)農林水産省「農林水産物・食品の輸出促進について」(09年7月)より抜粋

図表 5-9 農林水産物等輸出額の品目別内訳(2008 年)



(出典)  
農林水産省「農林水産物・  
食品の輸出促進について  
(09年7月)」より抜粋

図表 5-10 農林水産物等の輸出額の国・地域別内訳(2008 年)



(出典)  
農林水産省「農林水産物・  
食品の輸出促進について  
(09年7月)」より抜粋

## ⑤ II型農業における人手の確保（外国人労働）

そもそも人手不足が深刻なII型農業では、機械化や施設化が進んでも、手労働に依存する作業が残されたり、機械化に伴う補助労働力が発生すること等により、すぐには人手不足の問題は解消されないとみられている。このため、関東の野菜農家等では多くの労働を外国人に頼っており、**外国人労働なくして経営が成り立たないとさえ言われる。**

問題は、日本は単純労働者を受け入れていないため、「外国人研修・機能実習制度」を活用するしかないということである。つまり、**国際貢献や技術移転を目的とした制度によって単純労働力を事実上確保しているという状況**なのである。この点に関して、研修・実習制度の活用ではなく、外国人労働者を正規に技術労働者として受け入れるべきとの論調がみられる※。その場合には、まず農業に限らず製造業等も含めて将来的に外国人労働を日本として受け入れるかどうか、という根本の議論が必要だろう。直ちに農業だけ外国人労働力を受け入れることにはならない。一方で、「外国人研修・機能実習制度」の本来の目的である農業の技術移転は、長い目でみれば国際貢献だけでなく、技術移転先を緊急時の食料輸入先として期待するならば「食の安全保障」にも資することになり、意味がある。

こう考えると、研修・実習制度は本来の目的を果たすべく活用されるべきであって、技能実習生が事実上単純労働者として働いている現状は望ましくない。したがって、**研修・実習制度の活用とは別に外国人労働力の受け入れの検討がなされるべき**である。ただし、結論が出るまでにはそれなりの時間もかかるであろうことから、**目の前の労働力不足に対応するには、若者に農業で働く機会を与えるという意味でも、まずは国内労働力の活用を図るべき**であろう。機械化や施設化により農作業の繁閑がなくなり平準化されることで、より働きやすくなることも期待される。

※例えば、(財)日本国際フォーラムは、研修生・実習生制度の活用ではなく、外国人農業労働者5万人を正規技術労働者として受け入れるべきとの提言を行っている(09年1月「グローバル化の中の日本農業の総合戦略」p12~13 日本国際フォーラム政策委員会)。

## ⑥ 「過剰農地」の維持・管理と再利用

II型農業に関する論点の最後として、「過剰農地」の問題について簡単に触れる。農地という観点からすると、規模の拡大を通じた機械化は農地使用型、施設化は農地節約型である。**II型農業において特に施設化が進んだ場合、将来的に中山間地域以外でも利用されない農地が出てくるのではないか**という懸念がある。

かつて約600万ha以上あった農地が現在約460万haまで減少する中で、今後、一定水準以上の食料自給力(1人1日1,300~1,400kcal)を確保するためには、これ以上の農地の減少は避けるべきことはいままでのままではない。中山間地域における耕作放棄地対策については先に述べたが(3. 我が国農業を3つに類型化)、平地ではただでさえ転用期待が高いことも述べた通りである。そして、一旦、農地が農業以外で使用されると再び農地として利用するのは容易ではない。このため、平地では仮に農地として一旦不要になっても、いつでも**農地として再利用できるように維持され、かつ、速やかに必要な農業主体に譲渡される仕組みが必要**である。その意味で、現在その役割を



担っている「農地保有合理化事業」が確実に機能しなければならないし、農地の中間保有コストも含めて公的なサポートも今まで以上に必要となるかもしれない。

## 6. 農業の雇用吸収力 ～農業にも世代交代を～

雇用に関しては、「森林や里山の整備」に伴い新たに雇用が生まれる可能性、法人に雇用される形での就農、Ⅱ型農業において必要とされる労働力の増加など、各論点と関係する部分についてその都度触れてきたところである。ここでは、それらも踏まえつつ、そもそも「農業には雇用吸収力があるのか」ということを考えてみたい。

### (増える農業への求職)

繰り返しになるが、昨年来の金融危機とそれに伴う雇用不安など経済実態面に影響が出てくる中で、農業は新規雇用の可能性がある分野の一つとしてポジティブにとらえられてきた。これは、生産調整の見直しや植物工場の建設など農業のあり方が変わることによって、農業にもまだ将来性があるという期待が後押ししている面もあるだろう。政府も、今年度の補正予算において農林漁業への新規就業支援などの項目を盛り込むなど、農業を始めとする第1次産業の雇用拡大を支援する構えである。これによって農林水産業で7,100人（農業で2,000人）程度の雇用を見込んでいるようだ※。この状況を受けて、農業を始めとする第1次産業に職を求める人は確実に増えてきている。

例えば、農林漁業の本年6月の有効求職数（パートを含む）は14,077件と前年比54.3%増となっている（厚生労働省「職業安定業務統計」）。また、農林水産省によれば、全国農業会議所など農林漁業の新規就業相談窓口等における相談件数は、本年1月から6月30日まで半年間の累計で約30,000件に達した。単純な比較はできないが、全国と都道府県の新規就農相談センターにおける相談件数がここ数年は年間1万件超であったことを思えば、これはかなりのペースである。

※農林水産省「『経済危機対策』における雇用関連予算について」09年4月27日。なお、同対策の財政的裏付けである09年度農林水産関係補正予算は執行の見直しが行われ、一部返納の見込みとなっている。

### (雇用の受け皿そのものの拡大は困難)

しかし、**中長期的にみると農業そのものに雇用吸収力の劇的な拡大を期待することは現実的ではない**。振り返ってみると、農業就業人口は60年の1,454万人をピークに、05年335万人、08年299万人となっており、基幹的農業従事者数（農業就業人口のうち普段から農作業に従事している者）も60年の1,175万人をピークに05年224万、08年197万と今も減少に歯止めがかかっていない。新規就農者は、農業出身者が定年後に故郷に戻って農業に従事する「定年帰農」を背景に、その約半分を60歳以上が占めるなど高齢化も進む一方である（図表6-1）。まして、収益の向上を目指して**機械化や施設化等によって生産性を高めようとするれば、長い目でみれば、今よりさらに雇用は減少することになるだろう**。

図表 6-1 新規就農の形態と年齢構成(2007 年)

	計 (前年比)	自営農業就農者 (農家の跡を継ぐ)	雇用就農者 (法人等に雇用される)	新規参入者 (一から農業を始める)
	73,460 人 (▼9.3%)	64,420 人 (▼11.0%)	7,290 人 (△12.0%)	1,750 人 (▼19.7%)
39 歳以下	19.5%	15.0%	56.8%	32.0%
40～59 歳	31.4%	31.1%	31.1%	41.7%
60 歳以上	49.1%	53.9%	12.1%	26.3%

(資料) 農林水産省統計部「新規就農者調査」から作成

現に、求職が増えた分だけ雇用へのハードルが高くなっている。先程の有効求職者数に対する本年 6 月の農林漁業の有効求人数は 7,016 件である。前年比 2.1%増にすぎない。この結果、農林漁業の有効求人倍率は 0.50 倍と昨年の 0.75 倍から大きく下がった。求職が増えても求人が増えていないのである。また、上述の累計相談件数約 30,000 件に対して、雇用が決定したのは延べ約 4,000 人(うち農業は 1,643 人)となっている。

この状況を踏まえ、本年 6 月の完全失業者数が 348 万人、前年比 83 万人増となっている現実に直面すると、少し前の **IT や現在の環境関連、介護サービス等における雇用創出への期待と同様の過大な期待を農業に対して抱くことについては否定的にならざるをえない。**

では、農業そのものに雇用が期待できないとしても、流通や小売も含めた食料・農業関連にまで広げて考えるとどうか。つまり、食料に係る最終消費支出額のうち約 8 割が、生産以外の加工・流通・小売の段階で支払われていることから(図表 4-3)、その部分に雇用を期待できないかということである。これに関しても否定的にならざるをえない。農産物の流通・小売は自由競争というより過当競争に陥っており、激しい価格競争の中では収益を上げるどころではなく、現在の雇用を維持するだけで精一杯なためである。

そもそも、今の農業の雇用吸収力に対する期待は、今回の経済金融危機を受けた農業関係者以外からの一方的で一時的なものに過ぎないという見方がある。農業構造が今のままで雇用を増やすというのは、農業収益を増やすための生産性上昇に向けた取り組みに逆行するばかりでなく、それを実行しようとするれば大規模かつ長期の雇用誘導策を必要とし、大きな財政負担を強いることとなって現実的ではないともいわれる。これらは、ご都合主義で一貫性が欠けているといったこれまでの政策に対する不信・不満の表れでもある。とはいえ、高齢化が進み、後継者不足で農業そのものの持続可能性が危ぶまれている状況では、雇用が期待できないからといって衰退に任せるといふわけにもいかない。何にせよ農業を志す者の数は増えてきているという状況を活かさぬ手はない。

### （雇用を生み出す「新たな農業」）

では、農業における雇用のあり方をどう考えるべきなのか。簡単にまとめると次のようになる。(i) 高齢化が進み、収益に向けて効率化を図るという点では**農業全体の雇用が減るのはやむをえない**。しかし、(ii) **収益を上げうる新たな農業には雇用が期待できる**。また、(iii) 農業の多面的機能が重視される中山間地域など、雇用が政策的に確保されなければならないところもある。

(i) はこれまで述べてきたとおりであり、ここでは(ii)と(iii)について述べる。

IT、環境、介護といった分野は、社会的ニーズがあってもこれまで十分な受け皿が存在しなかったため、今、新たな雇用創出の可能性が期待されているという面がある。一方、農業には、食料供給という未来永劫不変の社会的ニーズという強みはあっても、国内に既に過剰ともいえる雇用を抱え、輸入という代替手段もある中では、文字通りの雇用創出は難しい。ただ、そのニーズの中身を詳しくみると、**安全・安心、安定供給といった面は**、食品偽造や天候による価格の乱高下が生じている現状からみて十分に満たされているとは言い難い。ここにニーズに対応する十分な受け皿が存在しないという一種の雇用のミスマッチが生じており、**雇用を生み出す「新たな農業」の可能性(ii)がある**。

また、統計を見ると新たな農業のヒントにつながる動きが既に表れている。図表 6-1 は 07 年の新規就農者の就農形態と年齢構成をみたものである。新規就農者全体が減る中で、雇用就農者だけは前年比プラスであり、しかも年齢構成をみると 39 歳以下が 6 割弱を占めるといふ全体の傾向とは逆の特徴がみられるのだ。雇用形態による就農とは、既存の農業法人などに「就職」することである。これには非農家出身者でも初期投資の負担が少なく、実践的な農業技術を取得できるというメリットがある。**この法人化と法人への「就農」が新たな農業の一つのあり方と考えられる**。政府も昨年度や今年度の補正予算において『「農」の雇用事業』として、農業法人が就業希望者を雇い入れて行う実践研修への助成を行うこととしている※。ただ、雇用する側にそれなりの経営体力、収益力が求められるだけにまだ大きな流れにはなっていない(4.(3)担い手②注)。

※09 年度農林水産関係補正予算の執行の見直しにより、「緑の雇用担い手対策事業」として計上された 50 億円の内 33.1 億円が返納見込となった(09 年 10 月 16 日閣議決定)。

このように、安全・安心、安定供給といったこれまで十分に満たされてこなかった社会的ニーズに対応するべく、法人化を初めとするこれまで報告書で述べてきた取り組み(農地の集積による生産コストの引き下げ、経営マインドのある若い担い手の育成、米だけでなく野菜や果樹などの経営の多角化、植物工場の導入を初めとする施設化の推進等)を進めることで、新たな雇用を生み出す可能性がある。これらを通じて生まれる農業は、「**新たな世代による、新たな発想に基づく、新たな農業**」とあっていい。つまり、**これまでの農業とは別に「新たな農業」が生まれ、そこに雇用が生じる**という考え方だ。担い手だけでなく農業そのものの世代交代である。

### （農業関連分野の雇用機会）

(iii) に関連して、以前にも触れた「森林や里山の整備」について改めて述べる。

新規就業相談窓口における雇用決定者は、今年半年で約 4,000 人に達したことは既述のとおりだが、実は、内訳では林業が 2,196 人と農業の 1,643 人を上回っている（漁業は 140 人）。現下のニーズは、農業よりも林業に対するものの方が強いことをうかがわせる数字である。政府が「『農』の雇用事業」と並んで、「緑の雇用対策」として里山保全のための緊急雇用等を実施していることからすると、この 2,196 人の中には「森林や里山の整備」に関連する雇用も含まれているだろう。前にも述べたように、森林や里山の保全は、耕作放棄地化を防ぐという意味と有害鳥獣の活動空間をなくすという意味で農業（Ⅲ型農業）にとって重要な意味をもっている。ここまでくると農業の枠を超えてしまうが、この状況は上記の（iii）に相当する例といえるかもしれない。

（ii）、（iii）によって農業において雇用が生まれたり、雇用が確保されれば、人口減少に悩む地方に人が戻ってくることで、地方に活気を呼び戻す一つのきっかけにもなる。実際、植物工場を通じて地方に企業を誘致するという考えもあって、新たな地域活性化策として期待される。

## 7. 食の安全・安心への取り組み

### ～罰則強化だけでなく、良いものには評価を～

これまでは、生産者の立場から「いかに農業において収益を上げるか」という視点に立って述べてきた。これは冒頭にも述べたように、農業では、製造業やサービス業と伍していけるような生産者がまだ十分に育っているとはいえ、産業としての持続性すら危ぶまれているという現状認識に基づいている。しかし、農地の集積、若い経営感覚を有する担い手の出現、機械化・施設化など、これまでの提言がいかに実現したところで、**消費者が農産物・食料を購入しなければ収益がもたらされない**ことも事実である。そこで、**ここでは「消費者がいかに『適正な』価格で農産物・食料を購入してもらうか」という点に絞って考えてみたい。**

#### （安全・安心に対するコスト感覚の重要性）

消費者にとって望ましい農産物・食料の生産とは、「安全・安心なものを安定的かつ安価に提供すること」という点に異論はないだろう。現実はどうか。「安価」という点は我が国ではかなり実現されているのではないだろうか。小売における激しい価格競争の結果、生産者が悲鳴を上げるほどの「デフレ」になっているときえ言われる状況だ。「安定的」という面でも、備蓄や輸入を考えると現時点では満足できる状況といえる。ただ、中国やインド、アフリカ諸国等の経済成長による世界的な食料不足への懸念もあって、食の安全保障という観点からすると、中長期的には我が国の現在の食料自給力に不安が残ることは先に述べたとおりである。

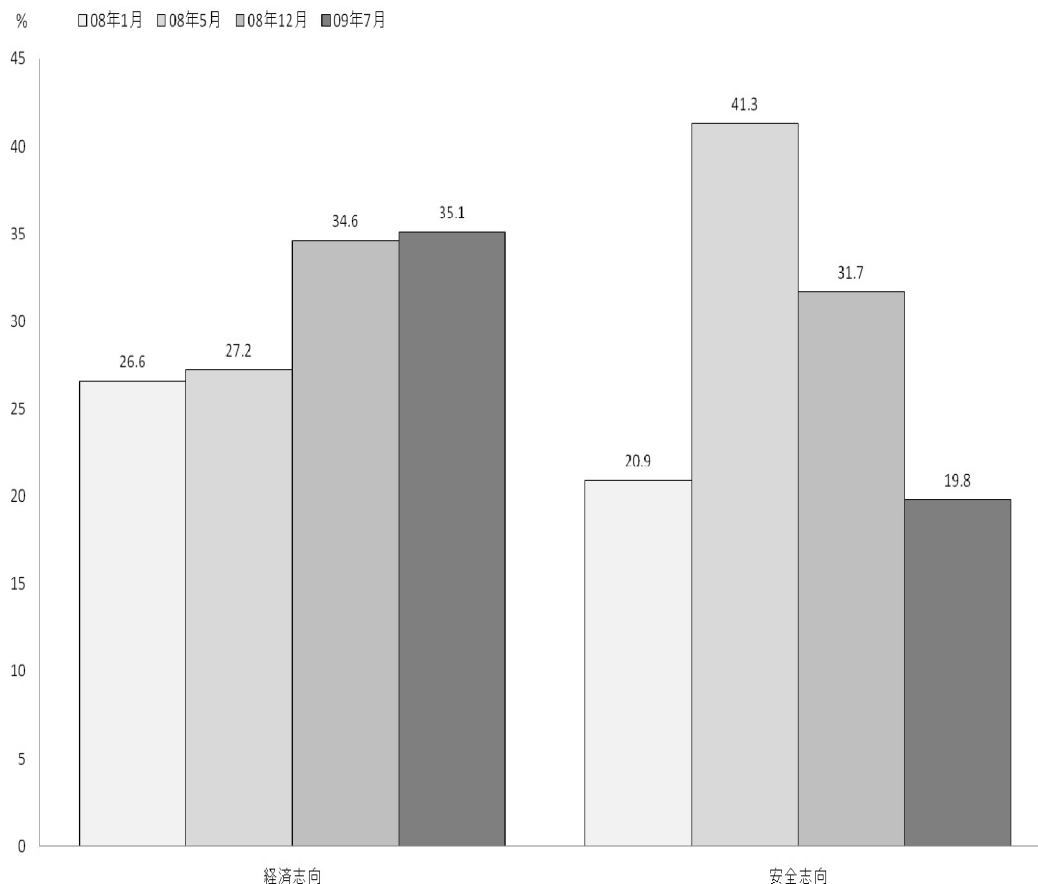
問題は「安全・安心」である。北海道の食肉加工業者による食肉偽装、高級料亭グループによる期限切れ食材の利用・食品の販売、中国製冷凍ギョーザによる中毒事件、大阪の食品会社による事故米の不正転売など、ここ 2 年ばかりで、食の安全・安心を揺るがす大きな事件が起きた。中国製ギョーザなどでは健康被害が生じており、単な

る食品表示偽装にはとどまらず、極めて深刻である。このように食の安全・安心という点では、一部の業者による不祥事が、全体に大きなマイナスの影響を与えている。

ゆえに、ここでは「食の安全・安心を考えることが収益につながる」としたいのだが、現実はそのように甘くはない。消費者の低価格志向、オーバーストアによる低価格化には非常に根強いものがあって、採算に見合った価格を設定するのは容易なことではない。最近の調査でも、昨今の金融経済危機もあって、一時高まった消費者の食の安全志向がまた低下し、価格重視の経済性志向が強まっているという結果が示された（図表 7-1）。そして困ったことに、この低価格の中で収益を上げなければいけないというプレッシャーが食品表示偽造をもたらす一因であるとも言われている。

結局、「**真に安全・安心なものには、それなりのお金を払わなければならない**」ということを消費者が認識し、実際に価格がそのように動くことで、**生産者がより安全なものを作るインセンティブが働くことが重要**なのである。もっといえば、いくら安くても健康被害をもたらすのでは論外であり、そこには科学的根拠による安全基準に基づく価格の下限が自ずと存在するということである。そして、「**安全性や品質が高いものは、その度合いに応じて価格も上昇する**」ということも消費者も生産者も受け入れられるような仕組みが必要なのである。

図表 7-1 食の志向(上位)の推移



(出典) 日本政策金融公庫「平成 21 年度 第 1 回・消費者動向等調査」(09 年 8 月公表)から一部抜粋。  
全国 20~60 歳代の 2,000 人を対象にしたインターネット調査結果(複数回答)

その意味では、昨年の NIRA の報告書「日本の食料：新局面と政策課題」における「フードシステムと食の安全・安心」（中嶋康博 東京大学大学院農学生命科学研究科准教授）の提言は参考になる。その内容は以下のようなものである（同報告書 p13～14）。

- ア) 消費者が真に望む商品であることを証明できる品質保証と表示の制度を確立すべき
- イ) 食品安全対策として、違反行為に対する罰則強化というネガティブなインセンティブとあわせて、社会が求めるものを提供した時、十分な報酬が与えられるようなポジティブなインセンティブもあわせて用意すべき
- ウ) イ) とあわせて水平的かつ垂直的な過当競争のために、食品事業者が無理な納品が強要されないような公正な競争が実現する環境の整備についても検討すべき

そこで、上記ア)～ウ) も踏まえつつ、「安全性や品質が高いものは、その度合いに応じて価格も上昇する」ということを消費者も生産者も受け入れられる仕組みをいくつか考えてみたい。

#### （コストのトレーサビリティ）

一般に、食の安全に関連する手段としては、HACCP、GAP、トレーサビリティがあげられる※。これらは導入コストの問題等もあって十分に普及している状況とはいえないが、ここでの提案はさらに、**農産物や食料の生産コストについて、どの段階でどれだけかかっているかを追跡できる新たな仕組み**である「コストのトレーサビリティ」を導入しようというものである。これには、野菜等が常識ではありえない低価格で売られているという背景がある。上記ウ) にも関わるが、生産・流通・小売のどこかの段階にしわ寄せがいつている可能性があり、コストのトレーサビリティを正確に行えば、それが明らかになる。消費者は、適正価格より安いのであればその理由を承知した上で買うべきであるし、高いのならば、どこにコストがかかっているのかを知るべきである。結果として、**消費者はなぜそれだけの価格になるのかを納得の上で商品を購入することができる**し、生産者は消費者が求めるものをその努力に見合った価格で売ることができる。実際にはコストの内訳、取引の履歴を明らかにすることには抵抗感もあるだろうが、消費者が一目で見てそのコストを納得できるというのは大きい。なお、コストの妥当性といった評価は、公的な関与のない生産者による自主的な組織で行うことも考えられる。その際には、評価がお手盛りにならないように評価基準を対外的に明らかにする必要があるだろう。

※HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point：危害分析重要管理点）原料の受け入れから製造・出荷までの全工程において、危害防止につながるポイントを継続的に監視・記録することにより、製品の安全性を確保するシステム。

GAP（Good Agricultural Practice：適正農業規範）農産物の生産段階において、病原微生物や汚染物質、異物混入等の危害を最小限に抑え、食品の安全性を確保することを目的として、農業生産の作業工程ごとに想定される危害要因とその対応策を示すもの。

トレーサビリティ：食品の場合、生産、処理・加工、流通・販売のフードチェーンの各段階で、食

品とその情報を追跡し遡及できるようにしておくこと。これをもって直ちに食の安全が確保されるわけではないが、問題発生時の食品の迅速な回収や発生箇所の速やかな特定等に資する。

HACCPとGAPは「事前のリスクマネジメント」、トレーサビリティは「事後のリスクマネジメント」とされる（同報告書p8 脚注11）。

### （だまされにくい消費者になるための教育）

食の安全に関する「ネガティブインセンティブ」については、今年に入っていくつか動きがみられる。一つは、先の通常国会においてJAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）が一部改正され、施行されたことである。これによって、原産地虚偽表示販売に対しては、新たに、「改善の指示・公表」、「改善の命令・公表」を経ずにいきなり罰則がかかる（直罰）こととなった※。これは正に罰則の強化である。そして、行政による生産者への監督強化という意味では、本年9月に「消費者庁」と「消費者委員会」が発足した。消費者庁の所管・共管する29本の法律の中には、表示や安全関係としてJAS法、食品衛生法、食品安全基本法が含まれている。食品の問題が生じた時にも、いわゆる「縦割り」の弊害を乗り越えて、行政が一体となって消費者のニーズに対して迅速かつ強力に対応することが期待される。ただし、これら**ネガティブインセンティブを強化しても、違反の摘発が容易でなければ、食品表示偽装といった問題は繰り返し起こる可能性がある**※※。

※このJAS法の一部改正による行政機関による直罰規定の新設に関しては、既に司法による直罰である不正競争防止法の詐欺罪の適用もあるので「屋上屋」との指摘もある（09年4月8日 朝日新聞私の視点「食品表示偽装 通報者への報奨金で一括を」渋谷 樹氏）。

※※これまでの食品表示偽装発覚は、内部告発による情報提供によるものが多いとして、現行の公益通報者保護法を見直して、通報者に対する報奨金制度の導入を検討すべきとの意見もある（同上）。

その意味で、**ポジティブインセンティブがうまく機能するような環境の整備もまた必要**である。例えば、**結果としてポジティブインセンティブにつながるような消費者の考え方や行動をうながす仕組み**である。これに関しては、**行政は「だまされた消費者の保護」から「だまされにくい消費者を育てるための教育」に軸足を移すべき**との意見がある（09年4月10日 日本経済新聞経済教室『保護』より『教育』に軸足を）中島隆信 慶応義塾大学教授）。それによれば、食品を買うとき日本産のラベルを確認するのは、むしろ業者に外国産を日本産と偽るインセンティブを与えるので賢くない。安全・安心は100%保証されると考えるのではなく、リスクをなくすにはコストがかかることを知るべきであるなど、賢い消費者となるための教育を義務教育段で行うべきであるという。少なくとも、他と比べてあまりに安いものについては疑いをもつという消費者の発想が、結果として食の安全・安心につながるということは言えるのではないか。

### （食品リサイクルの推進を通じた各経済主体間の協調関係の構築）

また、上記ウ）に関連して、小売段階での過当競争（オーバーストア）による値下げへのプレッシャーが食品偽装の一因となっている可能性について指摘されることがある。この背景には消費者の低価格志向があることは先にも述べたとおりである。このような**小売、特に量販店を中心とした生産・流通への値下げ圧力といった価格のみ**

に焦点が当たる構図から、生産・流通・小売・消費といった各経済主体が協調することで製品に社会的付加価値が加わるといった姿への転換は図れないだろうか。以下、現行の食品リサイクル、特に小売における食品リサイクルの推進がこのような協調関係を生み出す可能性があることについて考えてみたい。

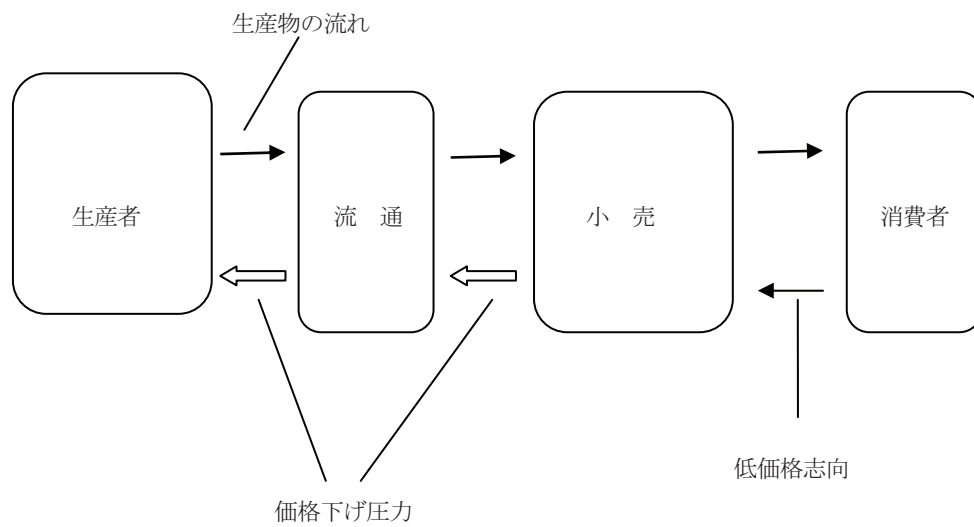
まず、食品リサイクルを巡る現状を整理する。農林水産省によると、05年度の飼料用等を除く食用の食品資源は約9,000万t、このうち事業用と家庭用の食品廃棄物は2,200万t、その中で食べられるのに廃棄される「食品ロス」は500~900万tと推定されている（農林水産省「食品ロスの現状について」08年8月）。つまり、食べ物の5~10%程度が捨てられている計算だ。内訳をみると、07年度、食品廃棄物のうち事業用は1134.3万tで、このうち食品小売業からの廃棄物は263.0万t（23%）、食品小売業における再生利用率は41%となっている（農林水産省「食品循環資源の再生利用等実態調査（平成19年度結果）」09年3月）。ちなみに、2012年度に達成すべき「再生利用等実施率」（再生利用量分だけでなく、発生抑制分と減量分を加えたもの）は、食品小売業では45%だが（食品リサイクル法に基づく「基本方針」）、05年度の実績は31%に過ぎない。つまり、**現在、食品小売業も食品リサイクルをさらに進めなければならない状況にある**。このため、食品リサイクルを推進する中で、食品製造業、食品卸売業、外食産業と並んで食品小売業のリサイクルを推進するのである。

図表7-2は考え方をまとめたものである。小売にとってのリサイクルとは、売れ残った農作物・食品を肥飼料等の製造業者を通じて肥料・飼料として再利用するということである。この過程において、**小売業者は、食品の売れ残りを最終的に肥飼料等の形で生産者に引き取ってもらう必要がある、生産者への配慮は欠かせない**。また、**生産者としても売れ残り（残さ）をできるだけ少なくしようとすれば、消費者のニーズに対しては無関心でいられなくなり、付加価値の高い農産物の生産にもつながってくる**。さらに、このようなリサイクルの観点からの各主体の取り組み状況を最終製品にラベリングし差別化を図ることで、**消費者へのアピールを試みてはどうか**。このように、食品リサイクルを通じて生産、流通、小売、消費の各経済主体が対等の立場で互いを評価しあうという社会的に意義のある関係が構築されれば、小売サイド（量販店など）が生産・流通に対して価格のみの面で一方的に影響を及ぼすといった現状から脱して、**各主体に収益のチャンス（Win-Win関係）をもたらす**、結果として「食料産業」といった新たな産業の形に近づくことが期待できる。

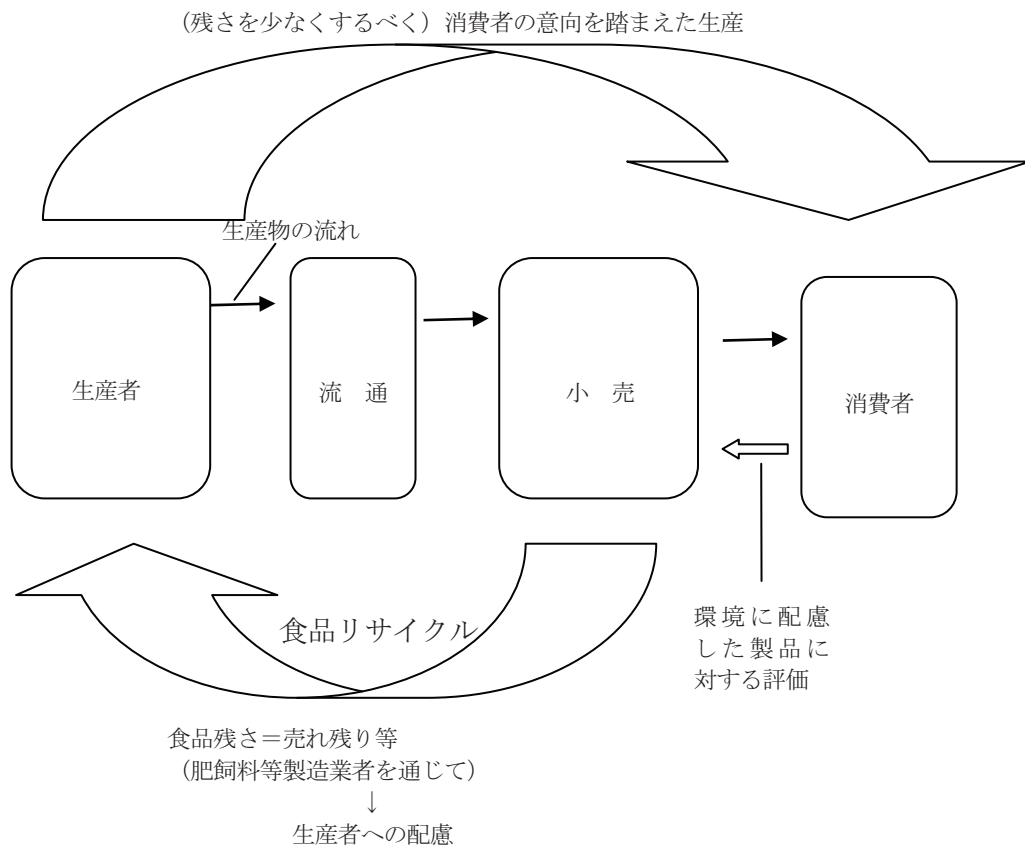


図表 7-2 食品リサイクルの推進を通じた各経済主体間の協調関係

(現状)



(食品リサイクルの推進)



以上、「消費者にいかに『適正な』価格で農産物・食料を購入してもらうか」という観点からいくつかの考え方を紹介した。いずれも実行に移すとなると価格が今より上がる可能性がある。そうなった場合の消費者の反応を心配する向きもあるだろう。た

だ、Ⅱ型農業の一部などにおいて、安全性や品質に付加価値をつけることで、消費者のニーズにも対応しつつ、収益を上げている生産主体が存在することも事実である。**消費者は、あまりに安いものについてはその安全性等において疑いをもつべき**であるし、それらを購入することが我が国の生産・流通・小売の持続可能性を危うくしている面もあることについて、時には思いを致すことも必要ではないか。一方、**生産者も**ただ生産するのではなく、**消費者のニーズに対して直接向き合いつつ、**どうしてそれだけのコストがかかるのかについて**消費者の理解を得られるように努力することも必要**となる。

## 8. 農業の現場と農政の関係

### ～現場主導で農業を新たな産業に～

最後に、これまで述べてきたことを踏まえつつ、農産物の生産を中心とした食料関連の現場と政策のあるべき姿について考えてみたい。まず、これまでの政策のあり方を振り返り、あるべき農政の姿をいくつかのキーワードで整理する。すると、農業を「食料産業」という新たな産業に生まれ変わらせるためには、生産・流通・小売の現場の取り組みがまず重要で、政策はそれをサポートする役割に徹すべきことが見えてくる。

#### (1) 農政のあり方

##### (ぶれない)

生産調整のあり方をめぐっては、生産者の責任により実施される方向で見直されていたのが、政治状況の変化もあって、米価の買い支えや生産調整の事実上の強制など、行政の関与が再び強まることとなった。この結果、生産調整の今後が見通せなくなり、農業の現場には不安と諦めが広がったといわれる。政策当局は否定しても、現場は「ぶれている」と感じたのである。もちろん、状況に応じて政策を変える必要があるのも事実だが、農政の場合はそもそも中長期的に農業をどうするのかの方針が定まっていないとの印象を受ける。産業としての持続可能性すら危ぶまれる現状において、中長期の方向性が定まらないことによって、貴重な担い手を混乱させ、結果としてやる気を損なうような事態を招くことは避けたい。このためには、**中長期の方向性をしっかり打ち出し、ぶれることなく、それにしたがって演繹的に個別の政策が立案・実行されるべき**なのである。

さらにいえば、**中長期の方向性は具体的であって、かつ、多くの関係者のコンセンサスが得られることが望ましい**。農業に限らず、この2つを同時に満たすことは容易ではないが、できるだけこれらの要素も追求されるべきであろう。

具体性に関しては、その方向性に基づきいかなる政策がとられそうかといった「政策の予見性」が持てる内容にしたい。例えば、これまでに述べてきたこと（一部これ

から述べることを含む)を踏まえると、次のようなものである。①収益を高めることで農業へ人材を惹きつけるとともに、農地を確保しフルに利用することで、我が国の食料自給力を高めることを目標とする。②中長期的には「ぶれない」ということと、以下に述べる「全体最適」、「各主体の経営判断の尊重」、「公平さ」、「簡素さ」を政策の原則とする。③農業を保護すべきものと画一的にとらえるのではなく、伸びる力のある農業（Ⅰ型、Ⅱ型農業）と維持されるべき農業（Ⅲ型農業）に分ける。

決められた方向性は、政治状況などに左右されることなく維持されることが重要であり、このために政治でも現場でも多くの関係者の合意が必要だ。そこで、社会保障においてもみられる議論だが、**農業の中長期の方向性について与野党間の協議で一定の合意を得られないだろうか。**具体的かつ多くの関係者の合意が得られたものであれば、現場はそれにしたがって安心して前向きに農業生産に取り組むことができるだろう。

なお、「食料自給力 1,300~1,400kcal」、「耕地利用率 110~120%」、「1戸当たり農地面積 5ha」、「基幹的農業従事者の平均年齢 50歳前半」といった中長期の目安は、実際の統計データにより定期的にフォローされるべきである。これによって農業の現場も国民も農業の現状を評価でき、それに対する個別政策への理解も得やすくなるだろう。この達成状況に応じて、個別の政策は柔軟に行われるべきである。

### （全体最適）

米の生産調整、農産物の関税、農業への参入などこれまで議論の対象となってきた政策は、既存の農業・農村をどう守るかということがまず念頭にあって、消費者、納税者、他産業、WTOといった視点が十分ではないように思われる。**いわば「閉じられた農業ムラ」（政、官、既存の生産主体）の議論に終始してしまっている。**生産調整によって消費者が高い米を買わざるを得ないことをどう考えるか。海外の農産物に高い輸入関税をかけることで、我が国からの輸出品にも高い関税が課せられるとすれば、国全体の利益からみてそれは望ましいことなのか否か。そもそも、WTO交渉の妥結が遠くない将来に予想され、従来の保護政策の維持が困難になる中で、我が国として農業をどうするのか。こういった議論が農政において十分に行われてきたのだろうか。現実には、政策助成により当面の農業の衰退を食い止めるので精一杯で、とても他のことまで考える余裕がないようにみえる。しかし、それでは将来の展望はいつまで経っても開けない。**これからは、農政といえども、経済社会全体にとって何が最適かという視点が重要だ。**今後、所得補償といった財政負担が必要ならば、納税者たる国民の理解をえるために、その政策が農業以外にも利益をもたらすことを改めて強調する必要があるだろう。

この点、先に述べた生産調整の選択制は米価を市場に委ねることで、その一定の下落がもたらされるならば消費者にとって利益といえるし、安い海外産米の流入に対する一種のシミュレーションにもなりうる。一方で、生産調整参加者に対する所得補償に対しては国民の理解を得るための説明責任が発生する。

なお、「閉じられた農業ムラ」の議論から脱して全体最適を目指すといっても、そのことをムラの中で議論していたのでは自ずと限界がある。その意味では、他業種から

の農業参入が進むことで農業が開かれたものになれば、そこで行われる議論が今までとは異なるものとなることも期待できる。農地の賃借等を通じて個人レベルの新たな参入が促される場合でも同様である。

また、**農政を超えてしまうが「財政の全体最適」も考える必要がある**。主要先進国の中で最悪の財政状況であり、かつ少子高齢化を迎える状況では、どうしても社会保障に対するプライオリティは高くなる。消費税といった増税も直ちに行えないとすれば、社会全体でみた場合、農業への支出も今までどおりというわけにはいかず、既存の政策の見直しは避けられないだろう。その意味でも農政の重心は、既存の農業・農村を守ることから、新たな産業に向けた現場の取り組みへの支援へと移らざるを得ないのではないだろうか。

### **(各主体の経営判断の尊重)**

かつて、生産調整に従わない者に対しては事実上の罰則があった。現在も参加しない者は生産調整への参加が強く促されるとともに、転作奨励的な意味合いの「産地づくり交付金」や収入変動緩和策である「稲作構造改革促進交付金」といった助成は受け取れないことに加えて、認定農業者になることができないために政策資金の融資を受けられないなどの実質的なペナルティーが存在する。これでは普通の農家は米を自由に作るという選択肢は取りづらく、結果として農家の創意工夫や意欲を奪っているといわざるをえない。収益力のある魅力ある農業に向けて、将来的には米を輸出するとか、経営を多角化し野菜や畜産まで手を広げる動きも出てくると思われるが、今の時点でそれにつながる芽を摘んでしまうことはない。**政策は生産主体の判断を尊重して、その判断をサポートするという姿が望ましい。**

この点、「選択制」では、生産調整に参加して所得補償を受けるか、参加せずに米を自由に生産するか判断は各主体に委ねられる。さらに、生産調整に参加しないことで各種助成が受けられないといった事実上のペナルティーもなくなる。これでかえって、現状より米以外の作付けが進み、結果として需給調整につながる面もあるかもしれない。

このほか、「担い手」として一定の経営規模以上の生産主体に対して助成するというのも、経営判断の尊重という意味ではどうだろうか。生産コストの合理化のためには一定以上の規模が必要なのは事実である。しかし、助成を得るために数字合わせで単に農家が集まるのでは意味がない。やはり、収益を上げるために規模を拡大しようという主体の判断を尊重して、例えば借地料を補助することで、結果として規模の拡大が図られるという姿こそが望ましい。このように、政策は現場の経営判断を尊重し、それをサポートする役に徹するべきである。

### **(公平性)**

現行の生産調整の大きな問題の一つに、生産調整に参加しない者が自由に米を作って、生産調整によって維持されている価格で販売することへの参加者の不満がある。ゆえに参加しない者への罰則など生産調整を強化しようという考え方も出てくるのだが、既述のように消費者利益やWTO交渉の行方などを考えるとそれには無理がある。

同時にやはり、**制度・政策は、その効果が及ぶ各主体にとって公平なものでなくてはならない**。これは関係する主体を農業にとどまらず消費者、納税者など広くとらえれば、「全体最適」にも通じるポイントである。

「選択制」においては、政府は米の価格を維持するための米の買い上げは行わないため、生産主体の所得の減少が予想される。しかし、参加者には一定の所得を補償するのに対して、参加しない者には米の自由な生産を認める代わりに所得は補償しないので、現行のように参加者に不満が残ることはないだろう。

また、株式会社の農業参入においては、農地取得等のための農業生産法人を企業が中心となって設立できないなどの農地法上の制約がある。しかし、農業生産者が集まってできた法人が株式会社化する場合や、食品会社が元々農地をもっている建設業者等と連携する場合など、事実上、株式会社が農業を行っている例がある。**事前にいくら規制しても、現実には規制がないのと同様の事態が一部で合法的に生じている**のである。これも、**規制を受ける側からみれば公平とはいえない**。この点については**事後的に公平性が保たれているかのチェックが必要**である。農業でも**「事前規制から事後チェック」という流れは否定されるべきではない**。株式会社の参入については、参入そのものを規制するというより、参入後も適切に農業生産等が行われているか、撤退によって農地が放棄地化されることはないかといったチェックに重きを置くべきではないだろう。

#### (簡素)

一言でいうと「人を大切にする政策・制度であるべき」ということである。**実施する側も実施される対象もその中身が容易に理解でき、実施する段階でも説得や調整に労力を費やすとか、膨大な事務作業が発生することは極力避けるべきである**。

その点では、これまでの生産調整は人を大切にする制度とはいえなかった。すなわち、実施以来 40 年近く経って、その間に本来の需給調整の役割だけでなく、転作奨励や規模拡大といった構造政策の役割まで担わされてしまい、制度として複雑になってしまった。根本的に見直そうにも、その与える影響が米のみならず農業全体に及ぶため容易ではない。助成措置の強化等の小さい修正は毎年のように行われているが、かえって現場を混乱させているといわれている。実施段階でも、減反面積の割当において市町村と農村現場の間で激しいやりとりが行われるなど関係者の疲弊は並み大抵のものではなかった。生産調整以外の制度でも「品目横断対策」などは、そのあまりの複雑さに専門家ですら十分理解できないといわれている。

政策や制度はその効果が上がることに越したことはないのだが、**一つの政策に多くの効果を期待しようとすると、かえって複雑で使い勝手の悪いものになってしまうばかりか政策本来の効果も損なわれてしまうかもしれない**。今後、各主体の取り組みをサポートすることに政策の重点を置かならば、使い勝手のよいものであるに越したことはなく、その意味でもシンプルさは重要である。

「選択制」では、関連する助成措置は直接所得補償だけである。米以外の作物の振興や規模拡大といった政策目標は、生産調整とは別に、品目別助成や借地料の補助などを個別に行えばよいという考え方だ。ただし、選択制も所得補償の具体的な制度設

計という問題が残っている。関係者にとって負担が少なく、効果があつて、かつ国民の理解が得られる制度となることが望ましい。これらすべてを満たすことは容易ではないが、農業の現場の声を十分踏まえつつ、対外的な説明責任にも配慮して制度が構築されるべきである。

## **(2) 農業現場と農政の関係 ～現場から閉塞感の打破を～**

以上をまとめると、**今後の農政は、農業の現場の判断を尊重して、その取り組みをサポートするという役割が基本となる。「サポート」には、現場に不安、不満、負担を与えないことも含まれる。**これで、各生産主体を初めとする現場が腰を落ち着けて農業に取り組むことができれば農業生産力も高まるだろうし、各主体が収益を目指して消費者のニーズに対応するべく流通・販売にまで乗り出せば、新たな産業としての「食料産業」にも結びつく。これらは、食料・農産物の安定・安心・安価な供給を求める社会全体にとって望ましい。**ただ、天候不順や自然災害といった不測の事態への対応や農地の減少などの農業基盤を危うくする状況に対しては、農業に関するセーフティネットとして公的な関与は引き続き必要**である。

この政策のスタンスに対して、**農業現場はこれまでのように「政策（助成）があるから農業を続ける」という消極的な発想に陥るのではなく、「農業には多くの収益のチャンスがある。それを活かすために政策・制度を利用する」という積極的姿勢に転ずる必要がある。**農業を魅力あるものにするのは、政策などではなく、やはり現場の「やる気」と「行動力」だろう。そのような人材を育てることこそ重要だ。幸いにして、そのような考えをもって農業に取り組み、成功する担い手も現れてきている。新たな人材が後に続くことが期待される。

これまで「日本の農業をどうするか」という視点で考えてきたが、「世界における日本の食料産業」と考えると、日本の農業にもいろんな可能性がみえてくる。

世界の食料事情に目を向けると、中国やインドの経済発展やアフリカ等の発展途上国の人口増加などによって、世界的な食料需給のひっ迫が予想されている。一方で、我が国は、今は比較的自由に食料を輸入し自由に消費できるためか、我が国農業のもつ栽培技術の高さや食料・農産物の品質の高さといった優位性に十分に気づいていない。高齢化が進み、後継者がいないという国内農業の現状に手をこまねくばかりである。これはもったいない話だ。将来への世界的な食料需給のひっ迫に備えて、国内の食料自給力を高めるといったニーズが農業に対しては確実にあるからだ。しかも、国内の需要以上に生産したとしても、高い品質を武器に食料・農産物を輸出できる可能性がある。これに加えて、栽培技術のノウハウを海外に伝えることで、世界の食料事情に貢献できることはもちろん、いざという時のための輸入先を確保できるという意味で、我が国の食料安全保障にも資することになる。

このように農業にはまだまだチャンスがある。**高齢化やWTO交渉の進展も、ピンチと考えるのではなく、「変わらざるをえない」という意味でチャンスととらえてはどうか。**さらに、政治や経済状況に依るところが大きいとはいえ、農業の変化を支持す

るという意味での国民の関心も高い。日本の農業が閉塞感から脱して、新たな「食料産業」に生まれ変わるための条件は十分に整っている。後は、農業の現場がこの状況を踏まえて立ち上がるだけである。大いに期待したい。

(付記)

政権交代に伴い、新たな政策の打ち出しや既存政策の見直しが進んでいる。具体的には、各府省から財務省へ10年度概算要求が再提出され(09年10月15日)、09年度補正予算の執行の見直しが閣議決定された(09年10月16日)。農林水産省関連でも、概算要求として米戸別所得補償モデル事業3,371億円を始め戸別所得補償制度の導入に5,618億円が計上され、09年度補正予算の執行見直しでは、目玉事業とされた農地集積加速化事業(2,979億円)が全額返納される見込みとなる等、大きな動きが見られている。

本報告書はこのような状況下でのとりまとめとなったため、予算への言及など一部陳腐化してしまった部分があることは否定しない。しかし、本報告書が示そうとした「農業の進むべき方向」や「農政のあり方」といったものは、短期間でそう変わるものではないし、変わるべきではない。この点に本報告書の意義があると考えている。

## 参考文献・資料

(書籍)

- 伊藤元重『日本の食料問題を考える－生産者と消費者の政治経済学－』NTT出版 2002年  
大西敏夫「農地制度の展開と農地政策の課題」農業問題研究会編『現代の農業問題 4 業構造問題と国家の役割』筑摩書房 2008年  
小野雅之「米フードシステムの変化と米政策の転換」農業問題研究会編『現代の農業問題 4 農業構造問題と国家の役割』筑摩書房 2008年  
神門善久『日本の食と農』NTT出版 2006年  
後藤光蔵「農業構造の現状と構造政策の評価」農業問題研究会編『現代の農業問題 4 農業構造問題と国家の役割』筑摩書房 2008年  
澤田守「農家労働力の変容と農家就業構造を巡る新しい動向」農業問題研究会編『現代の農業問題 2 労働市場と農業』筑摩書房 2008年  
産業計画会議編『15年後(1980年)の日本の農業－高生産性農業の形成－』大成出版社 1966年  
生源寺眞一『農業再建－真価問われる日本の農政』岩波書店 2008年  
田畑保「グローバリゼーション下の日本農業とその地域性－2000年以降の動向を中心に－」農業問題研究会編『現代の農業問題 1 グローバル資本主義と農業』筑摩書房 2008年  
高橋寿一『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 2001年  
畜産経営経済研究会・栗原幸一・新井肇・小林信一 編『資源循環型畜産の展開』農林統計協会 2006年  
農業と経済編集委員会編『図で見る昭和農業史』(財)富民協会 1989年  
平野信之・徳田博美「農地過剰」下における土地利用型農業の展開－関東・東山・東海地域における農地利用の構造－」農業問題研究会編『現代の農業問題 3 土地の所有と利用』筑摩書房 2008年  
横山英信「WTO 農業交渉の動向と「農政改革」の基本的性格」農業問題研究会編『現代の農業問題 1 グローバル資本主義と農業』筑摩書房 2008年

OECD , *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, 2009

(白書・統計類)

- 厚生労働省『一般職業紹介状況 職業別労働市場関係指標(実数)(新分類)(平成12年4月～)』  
農林水産省『2005年農林業センサス 農林業経営体調査結果概要』2006年8月  
農林水産省『平成17年度食料・農業・農村白書』2006年  
農林水産省『平成19年度食料・農業・農村白書』2008年  
農林水産省『平成20年度食料・農業・農村白書』2009年  
農林水産省『平成20年度耕作放棄地全体調査(耕作放棄地に関する現地調査)の結果について』2009年4月  
農林水産省大臣官房統計部『平成16年農業経営統計調査(営農類型別経営統計)』2005年



9月

農林水産省大臣官房統計部『新規就農者調査結果の概要』2007年12月20日

農林水産省大臣官房統計部『平成19年食品循環資源の再生利用等実態調査結果の概要』  
2007年11月20日

農林水産省大臣官房統計部『平成18年組織経営の営農類型別経営統計(畜産)』2008年3月

農林水産省大臣官房統計部『平成19年産米生産費』2008年9月

農林水産省大臣官房統計部『平成20年耕地面積』2008年11月

農林水産省大臣官房統計部『平成19年販売農家(個別経営)の経営収支』2008年12月

農林水産省大臣官房統計部『平成19年農作物作付(栽培)延べ面積及び耕地利用率』2008  
年12月4日

農林水産省大臣官房統計部『平成19年農業産出額』2009年1月

農林水産省大臣官房統計部『平成19年組織経営の営農類型別経営統計』2009年2月

農林水産省大臣官房統計部『食品循環資源の再生利用等実態調査結果の概要(平成19年  
度結果)』2009年3月31日

農林水産省大臣官房統計部『平成20年農業構造動態調査結果の概要(平成20年2月1日  
現在)』2008年6月

農林水産省大臣官房統計部『平成21年農業構造動態調査結果の概要(平成21年2月1日  
現在)』2009年6月

(雑誌)

岩澤聡「韓国の親環境農業」『レファレンス』No.644 国立国会図書館 2004年9月

稲熊利和「農地政策改革をめぐる課題～農地を保全し有効利用を促進する仕組みの構築～」  
『立法と調査』参議院 2008年1月

内田多喜生「中山間地域農業の現状と課題－集落営農の視点から－」『調査と情報』農林中  
金総合研究所 2004年11月

小針美和「現場にみる米政策改革の動向」『農林金融』2009年8月

清水徹朗・章政「稲作経営の現状と課題－家族経営の行方と農業法人の可能性－」『農林金  
融』1999年11月

生源寺眞一「日本らしい農業・農村のあり方を考える」『JICEレポート』財団法人国土技  
術センター 2008年2月

須田敏彦「中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題－直接支払いは耕作放棄地  
の拡大を防げるか?－」『農林金融』2002年3月

蔦谷栄一「直接払いと多面的機能、環境－水田、草地等地域資源と地域営農重視の日本型  
直接支払い」『農林金融』2004年2月

丹羽宇一郎・伊藤元重「農業は強い産業になる－コスト競争力でも中国に勝つこれだけの  
証拠」『Voice』2009年9月号

松久勉「農業分野の外国人研修生、技能実習生の実態」『都市と農村をむすぶ』No.687,  
2009年1月号

室谷有広「株式会社の農業参入－事例にみる現状とその可能性及び意義について－」『農林  
金融』2004年12月

室谷有宏「企業の農業参入の現状と課題—地域との連携を軸とする参入企業の実像—」『農林金融』2007年7月

森田倫子「「農場から食卓まで」の食品安全—HACCP、GAP および食品トレーサビリティ」『レファレンス』No.637 国立国会図書館 2004年2月号

山下一仁「農業の雇用吸収を阻んできた高米価、減反政策」『週刊エコノミスト』2009年4月13日号

山下一仁「減反政策を見直せばコメ農家に未来が開かれる」『週刊エコノミスト』2009年3月3日号

若林剛志「農林業センサスにみる稲作経営の変化」『農林金融』2008年10月

アエラ編集部「「農業バブル」がやってくる—チャンス探し始めた企業」『AERA』2009年5月18日号

(新聞)

大澤信一「改革プラン 地域ごとに」(経済教室)『日本経済新聞』(朝刊)2009年8月26日

斎藤義一「卸売市場法の改正論議とその検証」『食品市場新聞』2004年9月13日～28日

中島隆信「「保護」より「教育」に軸足を—消費者行政の目指すべき方向—」(経済教室)

『日本経済新聞』(朝刊)2009年4月10日

山本謙治「食の適正価格とは—農業で食べていける水準に」『朝日新聞』(朝刊)2008年11月8日

「農産物価格／業界の努力で適正化を」(論説)『日本農業新聞』2007年10月5日

「日本の農業問題」(経済气象台)『朝日新聞』2008年11月12日

「農家に選択の自由を」(ざっくばらん)『朝日新聞』(朝刊)2009年3月3日

「農地法改正のポイント⑧ 農地を貸した場合も相続税納税を猶予」『全国農業新聞』2009年4月24日

(報告書類)

荒幡克己「米生産調整政策の転換」『農業ビッグバンの実現』21世紀政策研究所2009年5月

柏雅之「中山間地域直接支払政策の戦略的運用問題—人口的限界への対応方向」『農業ビッグバンの実現』21世紀政策研究所2009年5月

(社)経済同友会『直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を—国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換—』2009年7月29日

木南章「水田農業経営の課題—持続可能性の視点から」『農業ビッグバンの実現』21世紀政策研究所2009年5月

是永東彦『CAP改革とフランス農業』(平成16年度農林水産省委託事業・海外情報分析事業—欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書)(社)国際農林業協力・交流協会

在中国日本商工会議所調査委員会編『中国経済・産業の展望と回顧2003/2004』2004年3月

佐伯尚美「米政策改革の総点検—米政策改革とは何であったか—」『農業研究』第21号(日

本農業研究所研究報告) 2008 年  
新農業者大学校あり方検討委員会『新農業者大学校のあり方について』2006 年 10 月  
日本国際フォーラム政策委員会第 31 政策提言『グローバル化の中での日本農業の総合戦略』2009 年 1 月  
全国農業会議所『水田小作料の実態に関する調査結果－平成 19 年－(概要)』2009 年 3 月  
社団法人 農協流通研究所『みなぎる輸出活力誘発委託事業(野菜及び果実) 検討委員会報告書－日本産ブランド力の発揮による青果物輸出の新展開－』2008 年 2 月 26 日  
山下一仁『「農業ビッグバンの実現」－真の安全保障の確立を目指して－』21 世紀政策研究所研究 2009 年 5 月

(官公庁・政党・団体等のホームページ掲載情報・資料等)  
石破農林水産大臣「農政改革の展開方向(参考資料)」(経済財政諮問会議提出資料) 2009 年 6 月 3 日  
石破農林水産大臣「米政策の第 2 次シミュレーション結果と米政策改革の方向」、「米政策に関するシミュレーション結果(第 2 次)について」、「米政策に関するシミュレーション結果(第 2 次) 関係基礎データ(参考)」2009 年 9 月 15 日  
外務省 G7/G8 ラクイラ会議関連  
環境省「新たな食品循環資源の再生利用等実施率の目標について」  
厚生労働省「日本人の食事摂取基準(2005 年版)」2004 年 10 月  
厚生労働省「平成 19 年国民健康・栄養調査」2008 年 12 月  
財務省 平成 21 年度税制改正関連 2009 年 4 月  
首相官邸「消費者行政推進会議」  
消費者庁 所管の法令等  
財団法人 食料産業センター「食品リサイクル法」  
政府広報オンライン「消費者・生活者一人ひとりの安全・安心を守ります～消費者庁の来年度の創設を目指して～」2008 年 10 月  
内閣府「公益通報者保護法の概要」  
内閣府「国際市況の影響を受けにくい日本の食料価格」『今週の指標』No.824 2007 年 8 月 20 日  
内閣府規制改革会議「規制改革推進のための第 3 次答申－規制の集中改革プログラム－」2008 年 12 月 22 日  
日本政策金融公庫「平成 21 年度第 1 回「消費者動向調査」の結果概要」2009 年 8 月 12 日  
独立行政法人 農業・食品産業技術総合研究機構 農業者大学校  
農林水産省「国内の農業だけで生産を行った場合の供給可能量」  
農林水産省「食料自給率とは」  
農林水産省「野菜の需給調整について」(パンフレット)  
農林水産省 平成 21 年度予算、平成 20 年度予算関連  
農林水産省 米政策関連－生産調整関係者の掲示板－  
農林水産省「JAS 法とは－平成 21 年法改正(産地偽装に対する直罰化)の概要－」  
農林水産省 植物工場に対する支援策(補助金、融資等)

農林水産省「中山間地域等への直接支払いについて」1999年9月  
農林水産省「食品流通の現状について」2001年11月  
農林水産省「生産調整の現状と課題」2002年1月  
農林水産省「第1回農業教育に関する勉強会 報告要旨」2003年1月  
農林水産省「第2回農業教育のあり方に関する勉強会の概要」2003年3月  
農林水産省「「農業委員会に関する懇談会」報告書」2003年4月  
農林水産省「農業の構造改革の加速化に対応した農業研修教育のあり方について」（農業教育のあり方に関する勉強会）2004年1月  
農林水産省「経営安定対策（品目横断的政策）について」2004年4月26日  
農林水産省「食の安全・安心の確保に関する追加説明資料」2004年11月30日  
農林水産省「農業構造の展望」2005年3月  
農林水産省「農業経営の展望～今後10年間に定着が見込まれる技術体系に基づく農業経営モデル～」2005年3月25日  
農林水産省「第1回農地政策に関する有識者会議資料3-2」2007年1月30日  
農林水産省「担い手への農地の利用集積の現状と課題」2007年2月20日  
農林水産省「担い手への農地の面的集積の促進に向けて（「農地政策に関する有識者会議の概要」）」2007年3月  
農林水産省「品目横断的経営安定対策とは？」2007年4月  
農林水産省「品目横断的経営安定対策の実施状況と農業構造の現状と課題について」2007年5月18日  
農林水産省「農政改革三対策緊急検討本部決定 当面の生産調整の進め方について」2007年12月21日  
農林水産省「米関連政策の実施状況について」2008年7月  
農林水産省「食品ロスの現状について」2008年8月8日  
農林水産省「農地改革プラン」2008年12月3日  
農林水産省「食料自給力・食料自給率の向上に向けて」（経済財政諮問会議 石破農林水産大臣提出資料）2008年12月3日  
農林水産省「農山漁村における雇用対策について」（プレスリリース）2008年12月24日  
農林水産省「食料・農業・農村をめぐる現状と課題」（「第20回食料・農業・農村政策審議会、第6回食料・農業・農村政策審議会企画部会 合同会議」資料）2009年1月27日  
農林水産省「我が国の食料・農業・農村をめぐる状況について」2009年2月  
農林水産省「農業構造及び所得の動向」2009年2月  
農林水産省「農林水産業各分野の課題等について」2009年2月26日  
農林水産省「果樹をめぐる情勢」2009年3月  
農林水産省「米の取引価格について」2009年3月  
農林水産省「農業・農村の現状を踏まえた施策の検証」（農政改革特命チーム第5回会議資料1）2009年3月10日  
農林水産省「営農類型別の農業所得等について」（農政改革特命チーム会合第5回会議提出資料）2009年3月10日  
農林水産省「ヒアリングを通じて明らかになった論点（案）」（農政改革特命チーム第5回

会合資料) 2009年3月10日

農林水産省「野菜等の加工・業務用への取組について」2009年3月18日

農林水産省「平成21年度農林水産関係補正予算案の概要」2009年4月

農林水産省「農地政策についての推進支援策」2009年4月9日

農林水産省「農政改革関係閣僚会合決定 農政改革の検討方向」2009年4月17日

農林水産省「農林漁村雇用相談窓口への問い合わせ件数、雇用決定者数」2009年4月27日

農林水産省「経済危機対策」における雇用関連予算について」2009年4月27日

農林水産省「産地育成対策について」2009年4月28日

農林水産省「農地制度の見直しの概要」2009年7月

農林水産省「米政策・水田農業政策に関するアンケート調査の結果について」2009年7月

農林水産省「農山漁村対策」(農政改革特命チーム第13回会合資料)2009年7月6日

農林水産省「農山漁村対策」(農政改革特命チーム第14回会合資料)2009年7月15日

農林水産省「農業所得の増大について」(農政改革特命チーム第14回会合資料)2009年7月15日

農林水産省「農林漁業の雇用決定者数について」(プレスリリース)2009年7月22日

農林水産省「平成20年度食料自給率をめぐる事情」2009年8月

農林水産省「米政策関連—米穀の生産調整実施要領」(2009年8月14日改正版)

農林水産省経営局「企業の農業経営の多様な展開について(事例集)」2002年3月

農林水産省経営局構造改善課「平成19年土地管理情報収集分析調査結果の概要」2009年3月26日

農林水産省生産局「植物工場を巡る現状と課題」2009年1月16日

農林水産省生産局畜産部畜産企画課「畜産の動向」2009年3月

農林水産省総合食料局「MA米について」2009年6月17日

農林水産省大臣官房国際部「農林水産物・食品の輸出促進について」2009年7月

農林水産省大臣官房政策課経済分析チーム「米政策に関するシミュレーション結果(第1次)について」2009年4月22日

農林水産省農村振興局「今後の耕作放棄地対策の進め方について」2008年4月

農林水産省農村振興局「中山間地域農業をめぐる情勢」2009年3月26日

農林水産省農村振興局「耕作放棄地対策について」2009年4月

民主党農林水産政策大綱「農山漁村6次産業化ビジョン」～農林漁業・農山漁村の再生に向けて～」2008年12月24日

(ウェブサイトの論文・記事・対談・インタビュー等)

齋藤経史・大橋弘「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」(RIETI ディスカッションペーパーシリーズ 2008年

南海快維「コメ減反めぐり激突 石破大臣 VS 農林族」(Japan Business Press) 2009年2月25日

日出英輔「食品表示偽装事件が意味するもの」(個人ブログ) 2007年10月

横川 竟 (インタビュー) 「「食料自給率」ではなく「食料自給力」を重視すべきだ」(日経レ  
ストラン ONLINE) 2008 年 3 月

大谷 智一 「食料自給率を考える」(みずほ情報総研コラム) 2008 年 8 月 26 日

木内博一・伊藤元重 「生産と消費の新しい関係に挑む「和郷園」の取り組み」(NIRA 対談  
シリーズ第 40 回) 2008 年 12 月

中嶋康博 「フードシステムと食の安全・安心」(NIRA モノグラフシリーズ No.18) 2008  
年 3 月

山下一仁 (インタビュー) 「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?」(独立行政法人 経済産業研究所ホームページ) 2003 年 10 月 9 日

(その他資料)

篠原孝 「民主党の農業者個別所得補償」(第 25 回東京財団フォーラム資料) 2009 年 5 月  
15 日

全国農業会議所 全国新規就農相談センター「農業を仕事に！新規就農の現状と人材対策の  
新たな展開」(農政ジャーナリストの会 研究会) 2009 年 4 月 23 日

山下一仁 「戦後農政を大転換せよー減反廃止と農業構造改革ー」(第 25 回東京財団フォー  
ラム資料) 2009 年 5 月 15 日

## NIRA 食料プロジェクト

### 研究体制

伊藤 元重 総合研究開発機構 理事長  
林田 雅秀 同研究調査部 次長  
飯笹佐代子 同研究調査部 リサーチフェロー  
神野 真敏 同研究調査部 ジュニアリサーチフェロー

本プロジェクトの実施においては、生源寺眞一・東京大学大学院農学生命科学研究科教授および木内博一・農事組合法人 和郷園 代表理事にメンバーとしてご参加いただいた。ご多忙中にもかかわらず、ご指導を賜り、ご助言を惜しまなかつた両氏に、心より感謝申し上げます。

また、ご専門の見地からご教示いただいた石井圭一・東北大学准教授、小林信一・日本大学教授、松久勉・農林水産政策研究所上席主任研究官、高橋寿一・横浜国立大学教授にもお礼を申し添えたい。

なお、本報告書の文責はすべて NIRA に帰するものである。

## NIRA とは

総合研究開発機構(NIRA)は、2007年11月に政府認可法人から民間財団法人に組織変更を行いました。認可法人NIRAの目的を継承するとともに、学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な民間の立場から公益性の高い活動を行います。そして、国民の視点からより自由な立場で政策提言とタイムリーな情報発信を行うことにより、政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する3つのテーマを中心として、日本が抱える課題をとりあげます。

---

### 農業を新たな「食料産業」に

——食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る——

---

発行 2009年11月  
財団法人 総合研究開発機構  
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3  
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階  
電話 03(5448)1735  
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>



