



2010年7月5日(月)開催

テーマ:「海外事例に学ぶ農地改革考」

報告者: 浅沼 範永(主任研究員)

### 概要

○日本農業には、これまでの対処療法的な諸制度を始め、今年度から実施される戸別所得補償制度をもってしても救えない根本的かつ構造的な問題がある。それは、小さく分断された農地による小規模経営である。

○農業従事者の超高齢化が進む一方、離農農家の農地は経営規模を拡大すべき担い手農家に十分に移転できていない。農地の「資産としての価値」への期待と、優遇税制がこれを阻んでいる。このままでは、農地と住宅が混在する非効率性は解消できず、農家の経営規模拡大による競争力の強化など望めない。

○農地を「食料を生み出す資源」と考える原点に立ち戻り、国土の効率的利用のため、ゾーニングを徹底する必要がある。さらに欧米の例に倣い、これまでの農地保有合理化学業を見直し、離農農家からの農地の買い上げと新規就農者へ優先的売却などを強力に推し進める必要がある。

今、農業がにわかに注目を浴びている。メディアで、脱サラによる田舎暮らしの就農、企業の農業参入などの事例をよく取り上げているが、ブーム的な雰囲気は長くは続かないであろう。なぜなら日本の農業は外憂内患の状況にあり、今年度から導入された戸別所得補償制度は本質的な解決にはならず、安定的かつ持続可能な農業経営が期待できるような状況にないからである。

日本農業の抱える外憂内患とは何か。世界経済がグローバル化の潮流に乗り結び付きを深め、逆に地域的な経済統合、貿易自由化が低迷する景気回復の活路となると期待されているところ、農業はFTAやWTO交渉の足かせとなって風当たりが強い。一方、2050年までに世界人口は90億人まで膨れ上がり、アフリカの飢餓は解消されず、アジアでは中国・インドの経済発展と人口増大により食料需給のバランスが崩れることが危惧されている。このような外部の憂慮すべき問題に加え、日本農業は超高齢化が進み、後継者の問題、耕作放棄地、構造的な経営体質の弱さという、内部に深刻な患部を抱えている。

米国やEUなどの穀物輸出大国の圧力に対して、環境的視点を加えた農業の多面的機能を尊重して自由化に反対する主張もあるが、自国民を養う最低限の農業の必要性は、食糧安全保障の大きな議論を待つ必要もなからう。問題は、仮に農業分野の貿易を自由化しても、適度な輸入に抑えられるように、如何に健全な生産力と競争力を日本農業に持たせるかである。そして、その根本的要因は、農政に関わる人・研究者等なら誰しものがその必要性を承知し、ある程度の対策が講じられてきたにも関わらず、実効的な成果を挙げられずに時間を無駄に

してきた、「経営面積の拡大・集約」の問題である。

日本の農家の経営規模平均は 2ha に満たない。政府が守ろうとしているコメは、日本の農家の約半数が生産し、しかも水稲作付農家の 3 分の 2 は小規模な兼業農家である。コメは長い間減反や生産調整で高値が維持されてきたが、生産コストを大規模農家と全国平均と比較すると、大規模農家は平均の 3 分の 2 程度となっている。日本農業の国際競争力の弱さ、高コスト体質は、小規模経営が主体であるという構造的な問題が主因といわれる。1 農家当たりの耕地面積は、米国の 197ha は言うに及ばず、ドイツの 36ha、フランスの 42ha、英国の 67ha など欧州先進国とも比較にならないほど小さい。一般に経営面積と土地生産性には相関関係がある。日本の稲作農家のデータからも耕地規模により労働生産性水準が大きくなり、付加価値率、農業所得率(企業の売上高経常利益率に相当)農業固定資産装備率(自営農業労働1時間当たりの土地を除く固定資産額)など、作付面積 5~15ha の規模のパフォーマンスが良い。

農水省も経営規模拡大の必要性について、農地改革以後も認識し、60 年代から諸策を実施してきたが、十分な効果は上がらなかった。農村部から都市部への労働力の移動、高度経済成長、列島改造論などによる地価の高騰などを背景にして、「農業よりも農地で儲ける」という風潮が広がり、農地を守るべき農業委員会のコントロールが十分に働かなかった、点など指摘されている。

ドイツも敗戦後、日本同様に農地改革を経験したが、その後の政治的変動と政策も手伝って、農家の経営規模平均で約 70 倍の開きが生じた。旧東独における農業の集団化による大規模経営を、東西独統一後も大規模経営を細分化することなく維持できた要素も大きい。旧西独における農地集積の努力、ゾーニングによる開発に対するコントロールも有効であったといえる。日本にもゾーニングの考え方がなかったわけではない。都市計画法により農地を守るために市街化調整地域が指定され、あるいは農地法や農振法による転用規制があるにも拘わらず、その運用は実質的には開発圧力にあまりに融和的であった。転用のタガが外れた後のなし崩し、自治体による転用の多さ、転用違反に対する罰則の弱さなどにより、優良な農地まで潰瘍され、都市近郊で良くみられる虫食い状態となってしまったのである。

それでは、日本農業の構造的問題を解消し、基礎体力をつけるにはどうしたら良いのだろうか。60 年代に経営規模拡大の必要性が唱えられ、それが実行されてきたフランスなどの例に倣えば、まず、今からでもゾーニングによる土地利用規制を強化し、優良農地の一定規模を確保し、時間をかけて虫食い状態となった農地と住宅地を整理していく必要がある。さらに日本でも農地保有合理化事業として、経営規模拡大のために公的機関が仲介し、規模縮小あるいは離農農家から担い手農家への農地の賃借・売却を行っているが、十分に機能していない。フランスのような離農農家からの農地の買い上げ、新規就農者への売却を推進できるような、制度の強化が必要である。日本には販売農家が 170 万戸、うち主業農家は 34 万戸にも拘わらず、田畑の所有者数は約 1,000 万にいる。土地持ち非農家、不在地主から担い手となる農家への土地の集約を、ある程度強権的に行わなければ、農地の集約は進まない。

企業による農業への参入に期待が高まっているかもしれないが、適切な農地価格(あるいは賃料)による優良な農地の確保と、面的な集約ができなければ、経営効率は上がらない。

農地の虫食い状態は不可逆的であり、現在の農業委員会の機能ではゾーニングなど無意味であり、農地改革など空理空論だという意見が大勢かもしれない。しかし、例え空理空論と言われても、農業停滞の根本的原因に改めて焦点を当て、その改善を訴え、議論を進めなければ、何も改善するどころか、日本農業の荒廃しか残されていない。今の日本社会全体が制度疲労そのもので、他にもたくさんの根本的な病巣を抱えている。その改善を拒んでいるのは、これらの病巣を放置してきたシニアの世代(特に土地持ち非農家など)ではないのか。彼らに子や孫の世代に対する責任はないのか。だから、改めて議論を呼び起こすことを求めているのである。

(了)