

日本のとるべき農業政策

～自由に参入可能な市場へ～

学籍番号：170140110

氏名：金井一記

提出日：2008年1月9日

目次

I はじめに

II 現状分析

II - 1 数値から見る自給率低下

II - 2 自給率低下が懸念される理由

III 自給率低下の原因

III - 1 労働生産性の停滞

III - 2 農地市場における自由競争の欠如

IV 自民党、民主党マニフェストの検証

V 提言

VI おわりに

I はじめに

先日、清水寺で発表された 2007 年の「今年の漢字」は「偽」という字であった。この漢字は、日本の食品の問題点を浮き上がらせ、改めて食について考えさせられることになった。

その食の根幹となっているものが農業である。II 章で現状分析するように、食料自給率が下がり続け、食品の原料の多くを海外からの輸入に頼ってしまっている日本は、食の安全を保障することが難しい。

なぜ食料自給率が下がり続けているのだろうか。一般的な論点として、農業の担い手が居ないことが頻繁に挙げられる。そして、政府は担い手を育成する政策を打ち出している。

しかしこの論文では、その原因は高い生産性を秘めた新規参入者が農業に自由に参入できないからだ、という仮説を立てている。新規参入者が農業に自由に参入できない理由については、III 章で先行研究をもとに説明する。

そして、IV 章で自民党、民主党の政策が自由に参入可能な農業市場を目指すものかどうかを各党のマニフェストで検証する。

それらを踏まえた上で私からの一提案を V 章で述べる。

この論文を作成するにあたって、田中宏樹先生から多大なるご指導を授かった。先生は 2 年間半に渡り、経済学の基礎的な知識や論の組み立て方、そして問題意識の大切さなどを、懇切丁寧にご指導下さった。

同時に、先生から「自分で考え（責任を持ち）、行動する（結果を出す）姿勢」を学んだ。

また 2 年間半、共に切磋琢磨しあった田中宏樹研究室の同級生からも多くの刺激や助言を頂いた。彼らが居なければここまで頑張り、成長することはできなかったのではないかと思う。

ここに感謝の意を表します。本当にありがとうございました。

2008 年 1 月 9 日

金井一記

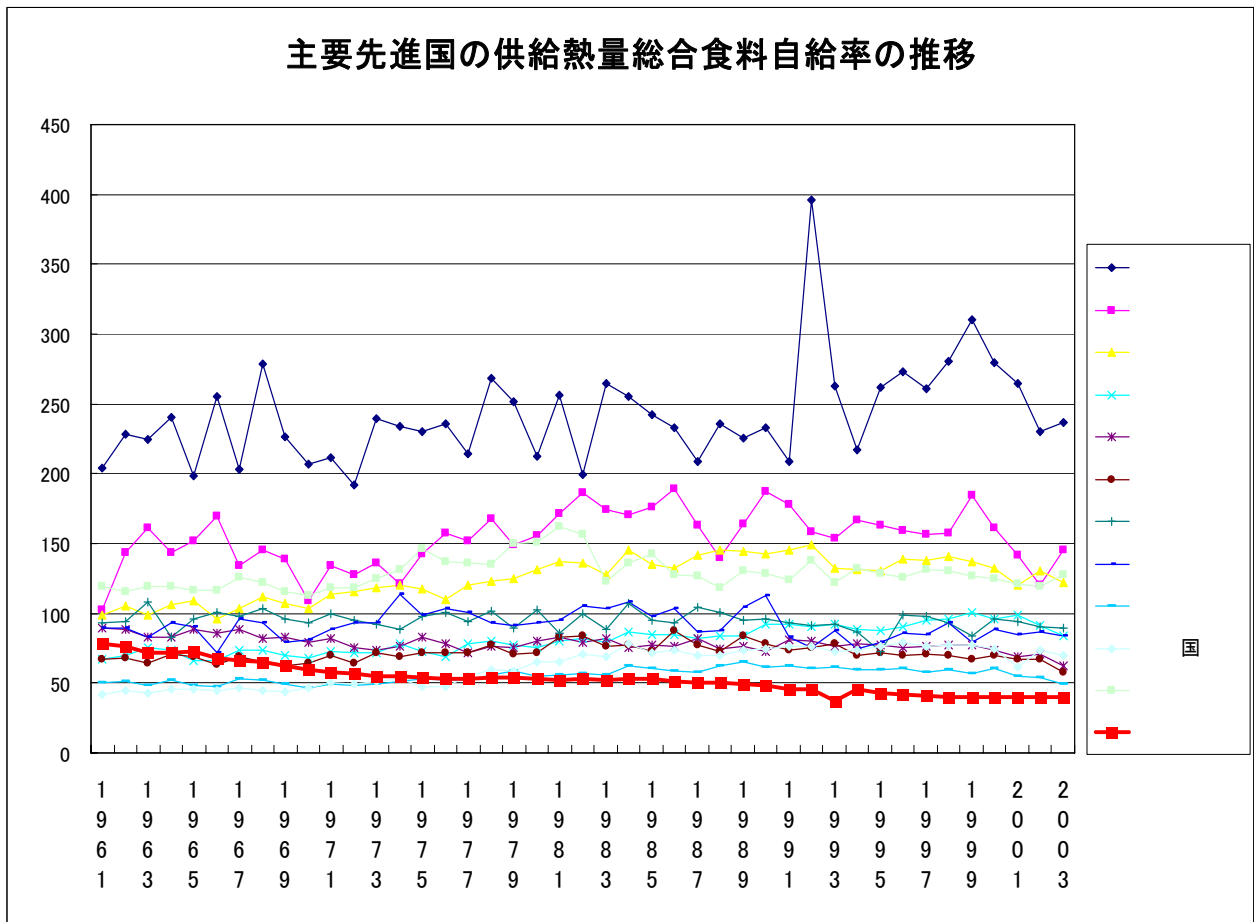
Ⅱ 現状分析

この章の目的は、日本の農業の現状を把握することである。特に自給率の低下について詳しく整理していく。1節で、日本の自給率が年々低下していき、また世界的に見ても低い水準であることを示す。2節では、自給率の低下が懸念される理由について述べる。

Ⅱ - 1 数値から見る自給率低下

まず、日本の自給率がどのように推移してきたかについて見てみる。

図表 I - 1 - 1



出所：農林水産省『食糧需給表』平成19年度版。

図表 I - 1 - 1 は主要先進国の供給熱量総合食料自給率¹の推移を示した図²である。日本の数値を見ると、1961年に78%だった供給熱量総合食料自給率が1975年頃にかけて急降下し、1989年には50%を切る水準にまでなったことがわかる。現在の供給熱量総合食料自給率は40%にまで低下している。

速水・神門（2002）では、この要因として、商工間の生産性向上の不均衡を挙げている。

要約すると、①1960年代から70年代にかけての日本の製造業の労働生産性の向上が、先進諸国の中で際立って早かった点と、②その間農業の労働生産性の向上が他の先進諸国とほぼ同じ水準にあった点の、2点を指摘している。このことにより製造業の農業に対する比較優位性が高まり、より一層工業に様々な資本を投入した結果、農業の労働生産性が低く留まっているのである。³

また奥野・本間（1998）では、その他に、食生活の変化や為替レートといった要因を指摘している。

食生活の変化については、日本の農家が得意とし、生産性の高い米の消費が減少し、輸入飼料や原料に大きく依存して生産される畜産物や油脂の消費が増加したことが指摘されている。為替レートについては、1975年台初頭以降の急激な円高が、海外農産物の割安感を強め、農産物の輸入が進んだことを指摘している。

このまま食料自給率が低いままで良いのだろうか。私は食料自給率は懸念されるべきだと考える。その理由を次節で述べる。

II - 2 自給率低下が懸念される理由

食料自給率の是非について興味深い報告がある。1997年12月に食料・農業・農村基本問題調査会が出した「食料・農業・農村基本問題調査会中間とりまとめ」では、食料自給率を政策目標とすべきという考え方と、有事の際に国民が必要とする最低限の栄養水準が国内で供給できるよう、産地、担い手、農業水利システム等によって形成される潜在的

¹ 総供給熱量に占める国産供給熱量の割合のことである。

² 速水・神門（2002）、を参考に作成した。

³ 比較優位理論について、詳しくは浦田（1997）、を参照。

な食料供給力の健全なかたちでの維持・確保に重点を置くべき、という考え方が両論併記のかたちで記述され、委員の間でも一致をみていない。⁴

図表Ⅱ-2-1は中間報告時の賛成派、反対派の意見をまとめたものである。食料自給率を政策目標とすべきでないという立場の主張でも、食料供給力は重要であるという記述があり、それを維持する為の政策体系こそが必要だ、という意見である。

図表Ⅱ-2-1

○食料自給率を政策目標として位置付けるべきか否か

意見	食料自給率を政策目標とすべき	食料自給率を政策目標とすべきでない
理由	<p>① <u>食料自給率が先進国中で極めて低いものとなっている。</u>食料はできる限り国内で作る方がよいと考える人が8割以上を占めるといふ世論調査の結果も踏まえ、食料自給率の向上を図るべきである。</p> <p>② <u>食料自給率は分かりやすい</u>ので、政策目標につき国民合意を得やすい。</p>	<p>① <u>食料自給率は、主に消費変化によって低下してきたもの</u>であり、行政が介入することは困難である。</p> <p>② <u>食料自給率は国内生産力を示す客観的な指標ではない。</u>むしろ食料供給力の維持のための政策体系が重要である。</p>

出所：農林水産省「食料・農業・農村基本問題調査会中間とりまとめ」

そして最終的に、食料・農業・農村基本問題調査会の報告において、食料自給率は図表Ⅱ-2-2のように位置づけられている。最終的には、農業生産力を上昇させるという目的のための指針として、食料自給率を位置づけたのだと読み取れる。

図表Ⅱ-2-2

食料自給率の位置づけについて

食料自給率は、農業者、食品産業、消費者、行政等がそれぞれ問題意識を持って、主体的・積極的に取り組むことの成果として、維持向上が図られる。このことについて国民全体の理解を得た上で、**国民参加型の生産・消費の指針としての食料自給率の目標**が掲げられるならば、食料政策の方向や内容を明示するものとして、意義がある。

引用：農林水産省「21世紀の食料・農業・農村を考える」

⁴ 奥野・本間（1998）、47ページ。

ここからわかるように、緊急事態が起これ農産物の輸入ができなくなったとしても国内の食料需要をまかなうことのできる一定量の供給を維持することがあくまでも目標であり、その分かりやすい指標が食料自給率なのである。

食料自給率が低下すると、つまり緊急時に国内の食料需要を国内の食糧生産でまかなうことが出来なくなると、様々な事情で輸入に頼ることができなくなった時に不具合が生じる。仮に他国からの輸入でカバーできたとしても、その分借りができてしまうので、日本もなんらかの外交カードを切らねばならない、などの損失がでてきてしまう。そのような事態を未然に防ぐ為にも、食料自給率は一定水準以上に保たなくてはならない。その具体的な水準として奥野・本間（1998）は2010年に必要な総熱量を121兆1070億kcalと予想している⁵。

このように自給率の低下は懸念されるべき事態である。にもかかわらず、自給率は低下を続けているのはなぜか。次章で詳しくみていく。

⁵ 2010年に必要な一日一人あたり総熱量を2600kcal、総人口を1億2760万人と予測し、2600kcal×1億2760万人×365日で計算した。この121兆1070億kcalという数字は、1995年の総供給熱量120兆9245億kcalとほぼ同じ水準であり、この水準を保つことが一つの指標となる。奥野・本間（1998）、53ページ。

Ⅲ 自給率低下の原因

この章では食料自給率低下の原因について検証する。Ⅲ - 1 で、食料自給率低下の主要因となっている農業の労働生産性の停滞について、諸外国との比較を交えながら論じる。Ⅲ - 2 では、農業の労働生産性の停滞の原因となっていることが考えられる、日本特有の農地転用制度について詳しくみていく。ここがこの論文の核となる部分である。

Ⅲ - 1 労働生産性の停滞

最初に日本と諸外国の労働生産性⁶を比較してみる。

図表Ⅲ - 1 - 1

	1				1	
	396	15	155	68	221	97
	157	4	35	13	68	25
	189	42	40	25	39	25
	203	61	30	15	41	21
	73	53	11	8	5	4
	48	14	21	19	12	11

出所：速水・神門（2002）より引用

図表Ⅲ - 1 - 1 は日本と諸外国の農業の労働生産性にまつわる様々な項目を整理したものである。まず左 2 つの項目をみると、農地 1ha 当たりの農業算出は諸外国と比較してもかなり優秀な水準であるのに対し、農業有業者一人当たりの農業算出は低水準に留まってい

⁶労働生産性とは一人当たりどれぐらいの農産物を生産しているのか、という数値のことである。

る。それらの原因は右の 4 つの項目で示されている。農業者一人当たり農用地・耕地で見ても、農家一戸当たり農用地・耕地でも、諸外国とは大きく溝を開けられていることがわかる。今日の技術体系を前提とした、最も効率的な経営面積規模が 10~20ha⁷とされているのに対し、大きく差があると言える。

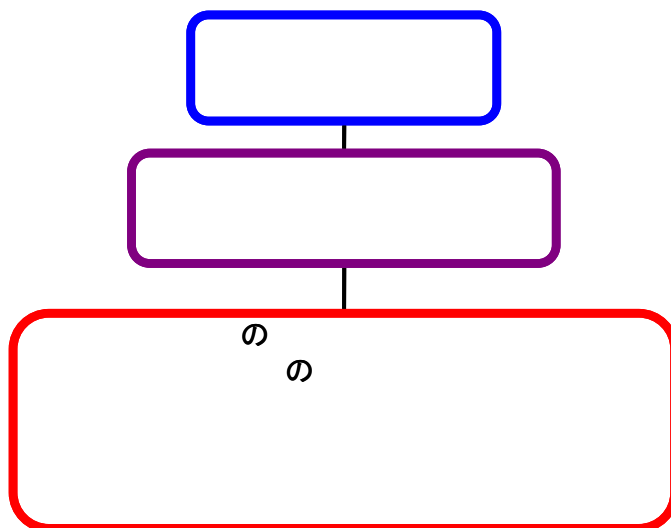
農業者一人当たりの農用地を増やすことが重要であることは、この節でわかった。ではなぜ一人当たり農用地が増えないのであろうか。

Ⅲ - 2 農地市場における自由競争の欠如

端的に言うと、農業者一人当たりの農地が停滞する原因は、農地市場⁸における自由競争の欠如である。すなわち農業生産に長けたものが農地を利用するという当たり前のはずのルールが機能せず、その結果として零細農家が滞留しているのである。逆に言えば、かりに大規模経営が政策的につくりだされたとしても、農地市場のゆがみが除去されないかぎり、わが国の農業生産力の改善は期待できないであろう⁹。

なぜ農地市場が機能しないのか、そのメカニズムを説明する。

図表Ⅲ - 2 - 1



出所：奥野・本間(1998)を参考に作成

⁷ 農林水産省(1992)の試算による。

⁸ ここでは耕作目的での農地の売買・貸借市場を指すこととする。

⁹ 奥野・本間 (1998)、61 ページ。

図表Ⅲ - 2 - 1 は農地市場が機能しないメカニズムを大まかにまとめたものである。

この中で最も鍵となる項目が労働生産性の低い農家が棚ボタ的な農地転用を期待するということである。農地は、表向きは厳しく転用規制されている。その見返りとして、優遇された税制を敷かれている。しかしながら、公共事業や大型住宅地開発などによって、農地が転用される事案が挙がるたびに、農家の利益に迎合した転用規制の見直しが行なわれ、転用が実現してしまう。¹⁰

転用が簡単に実現することが分かれば、農家はすぐには土地を手放さなくなる。奥野・本間（1998）によれば、転用目的での農地の売買価格は農業収益還元価格の少なめに見積もっても 30 倍弱に跳ね上がり、農家にとって膨大な利益を生むからである。¹¹

このことは新しく農業を始めようとしている労働生産性の高い若年新規参入者にとって不利に働く。転用期待の分だけ農地の価格が上がってしまい、かつ働くインセンティブを奪ってしまうからである。

以上が、農地市場が機能しないメカニズムである。

法律に関しては、IV章で実際の政策を検証する際に必要なので触れておく。

図表Ⅲ - 2 - 2

	農地法	農鍼法
農地の概念	現状主義 (現状として農地である 土地を対象とする)	用途主義 (土地利用計画で用途が 農地に指定されている土地 を対象とする)
農地の区分	甲種農地、乙種農地、 第 1～3 種農地 (転用事案が具体化 した後に どの区分になるかを制定)	農用地区域とそれ以外 (膿瘍地区域の状況は後悔 されている)

出所：奥野・本間（1998）より引用

¹⁰ 奥野・本間（1998）、65 ページ。

¹¹ ここでは詳しく触れることが出来ないが、この莫大な利益を生むもう一つの要因として農地が税制的に優遇されていることが挙げられる。具体的には、固定資産税、相続税、譲渡所得税が普通の土地と違う扱いになっている。

図表Ⅲ-2-2は農用地に関する法律を整理したものである。詳しく説明していく。

農用地の転用を規制する法律として、農地法と農振法（正式名称、農業振興地域の整備に関する法律）の二つが挙げられる。

まず農地法について。農地法の条文のうち第4条および第5条が農地の転用規制に該当する。公共事業体や土地収用法による転用などを除いて、民間が行なう転用は、第4条または第5条に基づく許可を得なければならない。

農地法代4、5条の運用基準（農林次官通達）として、「農地転用許可基準」と市街化調整区域における農地転用許可基準がある。いずれも農地の蚕食的転用を防ぎ、計画的な土地利用に資する場合に限って農地の転用を認めることを趣旨としている。¹²

前者においては後者の基準に入らない（つまり市街化調整区域内ではない）農地を第1種農地、第2種農地、第3種農地の3区分に分類し、1種に近づくほど転用を認めないようにしている。

後者においては、市街化調整区域内の農地を甲種、乙1種、乙2種、乙3種の4区分にし、同じく甲に近づくほど、転用を禁止している。

いずれの場合も、各市町村に設置される農業委員会によって分けられる。

しかしながら、どの農地をどの区分に分類するかは、各市町村の農業委員会に委ねられており、客観性に欠ける。また、農地の転用事案が具体化した後で、初めて区分に分類されることも、農家側の都合が入り込みやすい構造を助長している。

次に農振法について。農振法によるゾーニングは二段構えになっている。まず、都道府県知事が「自然的経済的社会的条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域」を農業振興地域に指定する。農業振興地域は、集落や山林を含む非常に広範囲なゾーニングである。この指定に基づき、各市町村ごとに農業委員会の意見を聴取しつつ農業振興地域整備計画を策定し、同計画策定の一環として、農用地として利用すべき区域とそうでない区域とに分類する。そして農用地として利用すべき区域、つまり農振農用地に指定された農地は基盤整備事業などの施策が重言的に投入される一方、農外移転用を禁止される。¹³

¹² 前掲書 68 ページ。

¹³ 前掲書 70 ページ。

この制度どおり、行政が行なわれていれば、農振法による転用規制は非常に厳しく、農地市場に自由競争をもたらすためにも非常に効果的である。しかし実際には、その区分けに政治的な力がかかり、農家の利益となる分類がなされてしまう。

以上にみたように、農地転用を規制する制度が事実上機能していないことが、農地市場に自由競争をもたらせない主要因となっている。

では自民党、民主党の掲げる政策で、農地転用を規制する制度が機能し始めるのであろうか。次章で検証する。

IV 自民党、民主党マニフェストの検証

この章ではⅢ章までにおいて検証してきた日本のとるべき農業政策¹⁴と、実際の自民党・民主党が打ち出している政策とに整合性があるかどうかについて検証する。

まずは自民党マニフェストを検討する。

図表Ⅳ-1 自民党マニフェスト

〈力強い農林水産業をつくる〉

136. 担い手の育成で強い農業の実現

品目横断的経営安定対策を円滑に実施し、小規模農家も含めた集落営農など地域の実情に応じた多様な担い手の育成に取り組むことにより、食料の安定供給を図り、足腰の強い農業を確立する。

137. 時代の変化に対応する農地政策の確立

農地の保全、耕作放棄地の解消に努め、担い手の規模拡大を図る。また、新鮮で安心な農産物を国民に供給するとともに、心やすらぐ「農」の風景を維持形成するなど都市農業の一層の振興を図る。

138. 美味しいニッポンを世界へ

「おいしく、安全な日本産品」の輸出を促進し、平成25年までに輸出額1兆円規模を目指す。検疫交渉の加速化、輸出証明書の発行等により新たな市場の開拓を図り、日本食文化の発信を推進する。また、衛生管理体制の強化等により、水産物の輸出戦略を積極的に展開する。

139. 消費者重視の農業へ

安全で安心な美味しい農産物を供給し、消費者の食に対する信頼確保のため、食品表示の適正化等を進める。そして、わが党が中心となって議員立法により制定した「有機農業推進法」に基づき、環境に優しい農業を推進する。さらには、健康志向に応える機能性食品を開発・商品化するとともに、知的財産権により新たな需要の創出を図る。

140. 都市と農山村交流等による農山村の活性化

農山村の活性化を図るため、本年5月に制定した「農山漁村活性化法」の下で、農山村に居住者・滞在者を増やす対策を総合的に推進し、地域の活力を引き出す。また、若者や定年後の団塊世代等の農林業への就業を積極的に推進する。さらに、農山村の暮らしを守るため、有害鳥獣対策を積極的に推進する。

出所：自民党（2007）より引用

¹⁴ 農地市場に自由競争が生まれることを狙う政策のことを指す。

図表Ⅳ - 1 は自民党のマニフェストの中から、農業、食品等に関わる項目を抜き出したものである。このうち、農業に関係があるのは「136、担い手の育成で強い農業の実現」、「137、時代の変化に対応する農地政策の確立」、「140、都市と農山村交流等による農山村の活性化」の3項目である。136 はあくまでも担い手の育成を強調しているが、せっかく担い手を育成しても、新規参入が難しい今の農地市場においては、あまり効果のない政策と言える。さらに小規模農家を増やしても、労働生産性を停滞させることに成なり、安定した食糧供給にはつながらない。137 についても担い手を強調している。後半部分は抽象度が高く、このマニフェストだけでは評価しかねる。140 については、後半部分が該当する。若年や定年の労働者の農林業への就職の推進とある。労働生産性を高めるには、当然このような政策も必要であるが、それよりも自由化が先である。

総じて、自民党の政策は、担い手の育成や就職の推進に力点を置いていると考えられる。がしかし、根幹となる農地市場の自由化に向けた政策が見当たらない以上、改善の余地があると言えるのではないか。

次に民主党の政策を検討する。

図表Ⅳ - 2 民主党マニフェスト

- **農家に直接支払う「戸別所得補償制度」を創設して、
農家が安心して農業に取り組めるようにします。
それにより、国内で安全な農産物を供給し、食料自給率を高めます。**
- **「戸別所得補償制度」を定着させることで、
地域社会の再生・安定と自然環境の保全を進めます。**
- **あらゆる食品について、食材の原産地表示を義務づけます。**
- **森林・林業に対する自立支援を拡充し、
木材自給率を向上させるとともに、100万人雇用を目指します。**

出所：民主党(2007)より引用

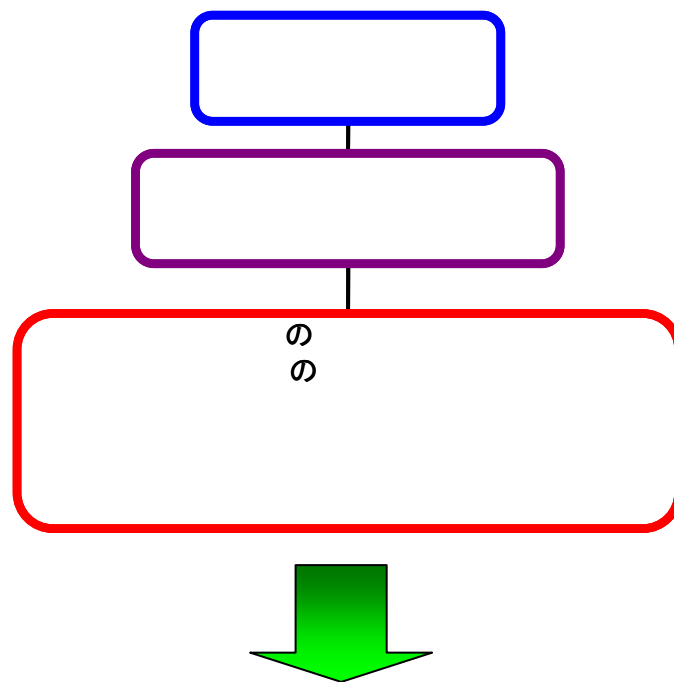
4つの内農業に関係があると考えられるのは上の2項目。キーワードとなっているのは「戸別所得保障制度」である。この制度はいわゆるばら撒き政策である。今まで50円で作って100円で売っていたのに、海外との競争激化によって80円で売らなければならなくなった。本来であれば、経営努力で原価を下げるか、より品質の高い製品を提供することで、利益を保とうとするのだが、この政策は、利益のマイナス分20円を国が補償しますというもの。農家の人々には効用が高い政策だが、彼らの労働生産性を高めるどころか、インセンティブがなくなり、下げてしまう可能性もある政策である。また、農地市場の自由化に向けた政策には全く触れていない。

まとめると、自民党、民主党どちらのマニフェストにも、農地市場の自由化を実現してくれそうな選挙公約は含まれていなかった。

V 政策提言

自民党・民主党の政策では農地市場の競争自由化をなしえることができなかった。

それらを踏まえたこの論文の政策提言は至極単純なものである。それは不透明・不公正な転用規制を、透明、公正なものにし、政治的圧力の入り込めない制度設計にすることである。それにより、農地市場の自由競争が活性化し、停滞していた労働生産性が向上し、さらには緊急時にも対応できる食糧供給を確保することができるのである。



農地市場の自由競争の活性化

労働生産性の向上

緊急時にも対応できる食糧供給の確保

VI おわりに

おわりに代えて、この論文に残された課題を示したい。

先ず挙げられる点として、農地転用の農業生産額全体に占める割合を示した図のリバイズが出来なかった点である。参考文献には 1993 年までの数値しか掲載されておらず、近年の数値を元に計算したものを作成すれば、新たな貢献となり得た。悔いの残る点である。

また、Ⅲ - 2 で触れることの出来なかった農地税制のゆがみや、日本のムラ社会独特の借り手の権利偏重の商習慣についても、今後の課題としたい。

そして、政策提言の具体的内容にまで言及できなかったことは大きな課題と言えよう。

この 2 年間半、ゼミで培ってきた技術や知識、そして見識を自分なりにこの卒業論文に詰め込んだ。

これまでゼミでの論文作成は、そのほとんどがグループ単位であった。今回、個人単位で論文を作成して、一人であるが故の辛さ、そして面白さを学んだ。

2008 年 4 月 1 日に企業に入れば、自分一人である。

どんな時でも、責任ある行動を出来る人間になりたいと思う。

2008 年 1 月 9 日

金井一記

参考文献・参考資料

- ・ 浦田秀次郎〔1997〕『国際経済学入門』日本経済新聞社。
- ・ 神門善久・速水佑二郎〔2002〕『農業経済論』岩波書店。
- ・ 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。
- ・ 本間正義〔1994〕『農業問題の政治経済学—国際化への対応と処方』日本経済新聞社。
- ・ 農林水産省〔1992〕『新しい食料・農業・農村政策の方向』全国農業会議所。
- ・ 農林水産省 食料・農業・農村基本問題調査会〔1997〕「食料・農業・農村基本問題調査会中間とりまとめ」
<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/7kaisiryoku/mokuji.html>
- ・ 農林水産省 食料・農業・農村基本問題調査会〔1998〕「21世紀の食料・農業・農村を考える」
<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/pr/21-a.html>
- ・ 自由民主党〔2007〕「成長を実感に 「美しい国、日本」に向けた155の約束」
http://www.jimin.jp/jimin/jimin/2007_seisaku/kouyaku/index.html
- ・ 民主党〔2007〕「民主党 政権公約 マニフェスト」
http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2007.pdf