

日本農政の問題

キャノングローバル戦略研究所 研究主幹
山下 一仁

農業衰退の原因

我が国農業は衰退している。農業総産出額は1984年の11兆7千億円から2011年には8.2兆円に減少した。特に、減少が著しいのが米である。農業総産出額に占める米の割合は、1960年ころはまだ5割だったのに、2010年には、とうとう20%を切ってしまった。

高い関税で国内市場を外国産農産物から守ってきたにもかかわらず、農業が衰退するという事は、その原因が海外ではなく国内にあるということの意味している。しかも、最も衰退しているのは、最も保護されてきた米である。

米でも、農地を大規模に集積しコストを引き下げたり、付加価値を向上させたりすることで、高い収益を上げている農家もある。20ha以上の米農家の農業所得は13百万円を超えている。しかし、野菜、酪農などでは、主業農家の販売シェアは8割を超えているのに、米は4割にも満たない。米だけ兼業農家が滞留している。

これは、土地利用型農業である米について、土地利用規制（ゾーニング）が不徹底であるため農地の大規模かつ虫食いの転用がされてきたこと、高米価政策によって零細農家が滞留し、規模拡大が阻害されたこと、減反政策が単位面積あたりの収量（単収）の向上を阻害したことなどの政策の失敗によるところが大きい。米農業がポテンシャルを発揮することを、政策が妨げてきたのである。農地資源は食料安全保障の基礎であるが、農業外からの転用需要、農業内の事情による耕作放棄により、大きく減少した。減反政策はこれを加速した。

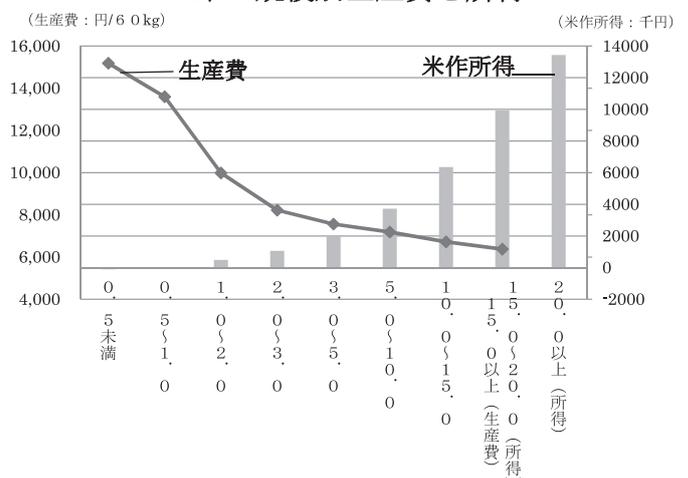
農業基本法の考え

所得は、価格に生産量をかけた売上額からコストを引いたものであるから、所得を上げようとするれば、価格または生産量を上げるかコストを下げればよい。すでに食

生活の洋風化が進み米消費の減少が見込まれていた1961年、米の売上額の増加が期待できない以上、農業基本法は、規模を拡大することでコストを下げ、稲作農家の所得を引き上げようと考えた。

1俵（60kg）あたりの農産物のコストは、1haあたりの肥料、農薬、機械などのコストを1haあたり何俵とれるかという単収で割ったものである。規模の大きい農家の米生産費（15ha以上の規模で1俵あたり6,378円）は零細農家（0.5ha未満の規模で15,188円）の半分以下である（2011年）。また、単収が倍になれば、コストは半分になる。つまり、規模拡大と単収向上を行えば、コストは下り、所得は上がる。

米の規模別生産費と所得



食管制度・減反による高米価政策と農協

しかし、農地面積が一定で規模を拡大することは、農家戸数を減少させるということである。組合員の圧倒的多数である米農家の戸数を維持したい農協は、このような構造改革に反対した。食管制度の時代、農協は政府買入れ価格（生産者米価）引上げという一大政治運動を展開した。米価が上がれば農協の販売手数料収入も増加する。選挙で戦後最大の圧力団体と言われた農協の支援を

受けざるをえない自民党の圧力により、農政は農家所得の向上のため、規模拡大ではなく米価を上げた。

農協の思惑通り、1960年代以降の生産者米価引き上げによって、本来ならば退出するはずのコストの高い零細農家も、小売業者から高い米を買うよりもまだ自分で作った方が安いので、農業を継続してしまった。零細農家が農地を出してこないのが、農業で生計を立てている農家らしい農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。

農協は銀行、生命保険、損害保険、農業生産資材やガソリンなどの生活物資の供給など、全ての事業を実施できる権能を持った日本で唯一の企業体である。農業に依存しない兼業農家が多ければ、本業のサラリーマン収入や農地の切り売りで得た転用売却益を農協に預金してくれる。毎年の農地転用益はピークの1990年ころには7兆円に達し、現在でも2兆円程度ある。こうして農協は貯金残高88兆円（2012年度末）の国内第二を争うメガバンクとなった。農協はこれを、協同組合の中で農協にしか認められていない准組合員（地域の住民なら誰でもなれる）への住宅ローン等の融資、ウォール街での有価証券投資などに運用して、大きな利益を得た。また、農協の共済（保険）事業も少数の主業農家ではなく、多数の兼業農家や准組合員相手に実施するほうが高い収益をあげることができる。農協共済の総資産も48兆円に達し、国内トップの保険会社である日本生命の51兆円に迫る。農家も農協も、脱農・兼業化で豊かになった。農業は衰退したのに、農協は繁栄した。

多数の兼業農家維持で確保した政治力を、農協は住専問題等にも活用した。米価が下がると、農協は政府に市場からの買い入れを要求し、米価を引き上げようとする。農協にとって、政治力は最大の経営資産である。高米価によって全ての歯車がうまく回ったシステムだった。農協が米価引下げにつながる関税撤廃やTPPに強く反対するのは、このためである。

米価引上げによって米は過剰になった。過剰生産をなくし、政府買い入れを抑制して財政負担を軽減するため、1970年減反が導入された。食管制度が1995年に廃止され、政府買入れ価格もなくなった今では、米価は生産量を制限する減反政策によって維持されている。かつては政府の全量買上げを要求し、減反に反対した農協は、今や減反を強力に支持している。

減反は生産者が共同して行うカルテルである。しかし、

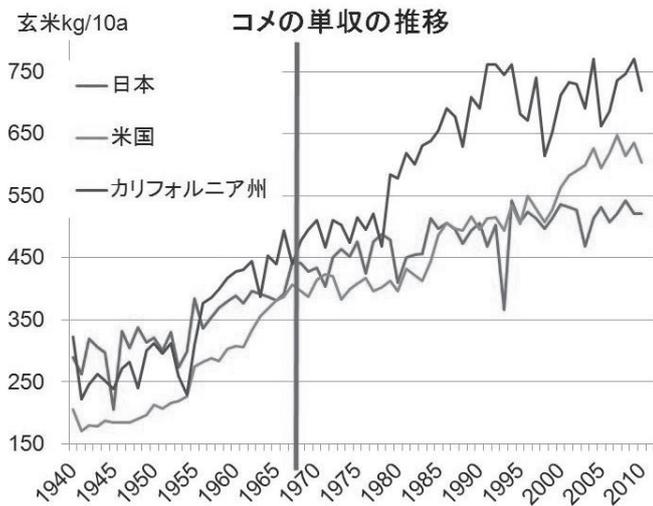
カルテル参加者に高い価格を実現させておいて、その価格で制限なく生産するカルテル破りのアウトサイダーが必ず得をする。拘束力のあるカルテルが成立するためには、アウトサイダーが出ないよう、アメかムチが必要となる。現在、年間約2000億円、累計総額8兆円の補助金が、他産業なら独禁法違反となるカルテルに、農家を参加させるためのアメとして、支払われてきた。さらに、民主党政権が2010年度から導入した戸別所得補償（3000億円）は、減反参加を条件としているので、アメにアメが加わることとなり、減反はいっそう強化された。本来なら納税者負担によって消費者負担は減少するのだが、減反による米価引き上げによって、1.8兆円の米産業に対して、国民は5000億円ほどの消費者負担と5000億円の納税者負担、合計1兆円ほどの負担をしている。

今では、減反面積は水田全体の4割に達している。500万トン相当の米を減産する一方、700万トン超の麦を輸入するという食料自給率向上とは反対の政策が採り続けられている。減反開始後、100万haの水田が消滅した。農業界が唱える洪水防止や水資源の涵養などの多面的機能も、そのほとんどは水田の機能なのに、水田を水田でなくしてしまう減反政策が続けられている。

コスト削減も困難となった。総消費量が一定の下で単収が増えれば、米生産に必要な水田面積は縮小する。そうすると、減反面積を拡大せざるをえなくなり、農家への減反補助金が増えてしまう。このため、単収向上のための品種改良は、行われなくなった。今ではカリフォルニアの米単収より日本米の平均単収は4割も少ない。

今では既に減反が限界に近いところにきているので、消費が減少しても、減反を拡大できない。当然、米価は低下する。このため、コストの高い零細農家は農地を手放しているが、受け手の主業農家も、米価の低下によって地代負担能力が低下しているため、農地を引き取れないので、耕作放棄される。これが埼玉県的面積に匹敵する40万haにも及ぶ耕作放棄の一因である。

減反を廃止し、米価を下げれば兼業農家は耕作を中止する。一方、一定規模以上の主業農家に直接支払いを交付し、地代支払能力を補強すれば、農地は主業農家に集まり、コストは下がる。国内価格の低下と国際価格の上昇で、米の内外価格差は大幅に縮小し、輸出を行っている農家も出てきた。米価がさらに下がれば、大量に輸出できるようになる。週末以外も農業に専念できる主業農家は農業・化学肥料の投入を減らすので、環境にやさし



い農業も実現できる。

平時には米を輸出してアメリカ等から小麦や牛肉を輸入する。食料危機が生じ、輸入が困難となった際には、輸出していた米を国内に向けて飢えをしのげばよい。こうすれば平時の自由貿易と危機時の食料安全保障は両立する。というよりも、人口減少により国内の食用の需要が減少する中で、平時において需要にあわせて生産を行いながら食料安全保障に不可欠な農地資源を維持しようとする、自由貿易のもとで輸出を行わなければならないのである。

農地法の政治的意味

戦前の農政は、「小作人の解放」と「零細農業構造の改善」を目標とした。前者は農地改革で実現したが、これによって自作農＝小地主が多数発生し、零細農業構造を固定させてしまった。

最初 GHQ は農林省の農地改革案に関心を示さなかった。しかし、小地主となった元小作人が保守化したため、終戦直後、燎原の火のように燃え盛った農村の社会主義運動は、農地改革の進展とともに、急速にしばんでいった。これを見た GHQ は保守化した農村を共産主義からの防波堤にしようとして、1952 年に、農地改革の成果を固定することを目的とした農地法をつくらせた。農家戸数を減少させて農業の規模拡大を進めるよりも、小規模のままの多数の農家を維持する方が、政治的安定には良い。零細農業構造の改善は実現できなくなった。

自作農主義と株式会社

農地法は、農地改革の成果としての「所有者＝耕作者」である自作農が望ましいとする。このため、農地の耕作

や経営は従業員が行い、農地の所有は株主という、株式会社のような農地の所有形態は認められない。

借地なら一般の株式会社も農業に参入できるようになった。しかし、いつ返還を要求されるかわからない借地には、誰も投資しようとはしない。また、大きな機械投資をして参入しても、借地では、農地の返還を求められると、投資は無駄になってしまう。

当初、農地法は法人が農地を所有したり耕作したりすることを想像してなかった。しかし、節税目的で農家が法人化した例が出たため、これを認めるかどうかで農政は混乱した。ようやく、1962 年に「農業生産法人制度」が農地法に導入されたが、これは農家が法人化するものを念頭に置いたもので、しかも株式会社形態のものは認められなかった。2000 年になってやっと株式会社を認めたが、農業関係者以外の者に経営が支配されないよう、農業者や農業関係者の議決権が4分の3以上であること、役員过半は農業に常時従事する構成員であることなどの制限がある。農業関係者以外の4分の1未満の議決権についても販売業者などその農業生産法人と取引関係にある者でなければ取得できない。普通の人が出資して議決権を持つことはできないのだ。

農業に参入しようとする、大きな投資が必要である。しかし、農業と関係のない友人や親戚などから出資してもらい、農地所有も可能な株式会社を作って農業に参入することは、農地法上認められない。

このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかない、失敗すれば借金が残る。自然に生産が左右されるというリスクが農業にはある上、農地法によって、農業は資金調達面でも参入リスクが高い産業となっている。株式会社なら失敗しても出資金がなくなるだけである。「所有と経営の分離」により、事業リスクを株式の発行によって分散できるのが株式会社のメリットだ。後継者不足と言いながら、農政はベンチャー株式会社によって意欲のある農業者が参入する道を絶っている。農家の後継者しか農業の後継者になれない。

株式会社に所有権を認めないのは、その利益追求的な性格から、農地を農業用として継続的に利用することの保証が得られないからだ、あるいは農地をいずれ転用するからだ、などと説明される。しかし、農家には利益追求的な性格がないのか、農家が転用期待で農地を耕作放棄するのは農業的利用なのか、相続で大都市に居住している元農家の子供に農地の所有権をなぜ認めるのかとい

う疑問に、農政当局は答えられない。

1961年に農地面積は609万haに達した。その後公共事業などで105万haの農地を造成した。農地は714万haあるはずなのに、455万haしかない。現在の全水田面積や農地改革で小作人に開放した面積を上回る260万haの農地が、半分は転用され、半分は耕作放棄され、なくなった。農地を潰したのは農家であって株式会社ではない。

ゾーニングの不徹底による規模拡大の阻害

土地には強い外部性が存在する。まとまりのある農地の中に建物が出来ると、機械や水の利用が非効率となったり、施肥、農薬散布、家畜飼養等をめぐる他の住民とのトラブルが発生したりするなど農業生産のコストが増大してしまう。また、農地が耕作放棄されて草木が繁茂すると病中被害が生じる。高い建物ができると、隣の農地は日陰地となる。他方で、道路、下水道、学校等の社会資本を効率的・集中的に整備できなくなってしまう。

特に農地改革後、農地が細分化して所有されるようになると、個々の小地主の農地売却という行動により外部不経済が甚しくなった。

ヨーロッパでは、土地の都市的利用と農業的利用を明確に区別するゾーニングが確立している。他産業の成長が農村地域からの人口流出をもたらすと、自動的に一戸当たりの農地面積は増加した。

わが国でも「都市計画法」で市街化区域と市街化調整区域が区分され、「農業振興地域の整備に関する法律」(農振法)により指定された農用地区域では転用が認められないことになっている。しかし、これらのゾーニング規制は十分に運用されなかった。

都市近郊農家は農地転用が容易な市街化区域内へ自らの農地が線引きされることを望んだ。農振法の農用地区域の見直しは5年に一度が原則であるが、農家から転用計画が出されると毎年のように見直される結果、農用地区域の指定は容易に解除される。農用地区域の指定を任されている市町村長としては、農地を宅地や工業用地にしたほうが地域振興に役立つ。また、選挙民が転用したいと言ってくると、拒否できない。

農地法の転用規制についても、米が余っているのになぜ転用させないのかという政治的圧力が高まった。食料安全保障の観点からは、現在の農地面積だけでは日本の人口を養えない。水田が余っているのではない。高米価

のために米が余っているだけなのである。転用許可には裁量の余地が大きい。それを判断する農業委員会は主として農業者により構成されているため、いずれ自分も転用するのだと思うと、身内の転用申請に甘い判断を下しがちである。加えて、農地法に違反して転用された案件でもほとんどの場合、事後的に転用許可が下される。また、将来の転用を見込んで、農家が開発業者等と農地の売買契約を結び、開発業者等の名義で仮登記を行うケースも出ている。ヨーロッパはゾーニングだけで農地を守っている。ゾーニングを強化して、株式会社の農地所有を認めない農地法を廃止するという規制改革を実施すべきである。

我が国で規模が拡大しないのは、二つの原因がある。第一に、ゾーニング規制が甘いので、簡単に農地を宅地に転用できる。農地を貸している、売ってくれと言う人が出てきたときに、すぐには返してもらえない。それなら耕作放棄しても農地を手元に持っていた方が得になる。耕作放棄しても固定資産税はほとんどかからない。第二に、減反政策で米価を高く維持しているため、コストの高い農家も農業を続ける。以上から、主業農家が農地を借りようとしても、農地は出てこない。つまり、農地のゾーニング徹底と減反廃止という政策を実行しない限り、農地を集約することは困難である。

人口減少で国内市場が縮小する中で農業を維持しようとすると、輸出しかない。日本が世界に誇る農産物は米だ。ゾーニングを強化し、減反を廃止して価格を引き下げるとともに、規模拡大や収量増加に対する抑制から米産業を解き放ち、コストダウンによる輸出競争力向上を図るべきなのである。

(参考文献)

山下一仁, (2010)『農業ビッグバンの経済学』, 日本経済新聞社