

2015年11月20日

《TPP時代の農業改革》

10年で農業再生 見取り図描け

- 減反廃止と直接支払いで競争力を
- 農地所有・利用の責任、より明確に

日本経済研究センター研究本部¹

環太平洋経済連携協定（TPP）の合意は大きな一歩だ。貿易、投資などの透明性・予見可能性を高め、アジア太平洋地域の活性化に結びつくはずだ。しかし、農業は宿題を残した。特にコメは「実質鎖国」の継続を選んだ。海外との競争を断ち、目先の安定は守ったが、保護と規制を続けるだけでは意欲ある農家が減り衰退が加速する。TPP対策として必要なのは、一時しのぎのバラマキではない。改革の工程表を明確にした上で、保護ありきから脱却、革新に挑む担い手を呼び込む枠組みを整えることだ。この機に「10年で再生」の見取り図を描くべきだ。これまでの日経センターの分析・提言も踏まえ、農業改革のあり方を提言する。 (TPP合意の総括的な評価については近日公表予定の別稿に)

《ポイント》

強い農業を創るためには2つの考え方が重要になる。1つは、保護ありきから競争や挑戦を軸にした政策に転換することだ。創意工夫や新規参入の自由度を高め、企業による挑戦を後押しすべきだ。もう1つは、農地所有と利用の責任を明確にすることだ。多くの公的な優遇・助成を受けながら、農地を放置・荒廃させる責任が問われず、安易な転用とそれによる地権者の利益享受を認めている。転用を封じ、農業に専心する担い手への農地集積を加速すべきだ。規律ある競争へ向け、以下の政策を提言する。

- (1) **生産調整の廃止**——農家の自由度を奪う生産調整（減反）をやめるべきだ。むしろ生産と農地の維持・拡大を図り、価格低下を促すべきだ。飼料米への転作補助金は徐々に縮小し、10年で廃止する。
- (2) **直接支払いの導入**——コメ生産費の一部を農家に直接給付する「直接支払い」を導入する。高関税や減反など価格下支え策から決別する。価格引き下げと直接支払いへの転換は、①家計負担の軽減、②国民負担の見える化、③価格競争力向上による輸出振興、などに寄与する。給付対象を5ha以上の農家に絞り、農地集約の誘因も高める。
- (3) **コメ関税の廃止**——上記を踏まえて、10年後の2025年にコメ関税を廃止する。
- (4) **企業の農地保有より自由に**——現在のリース方式に加え、株式会社による農地保有を認めるべきだ。意欲ある個人が知人などから出資を募って農業に参入することを可能にするほか、農地改良など大規模で長期的視野に立った投資を呼び込みやすくなる。加工や流通、外食が連携する食のバリュー・チェーン構築や、川上

¹ 猿山純夫・首席研究員と服部哲也・特任研究員（拓殖大学教授）が執筆した。

から川下にわたる利害の共有化がしやすくなる。ICT（情報通信技術）やドローンなどによる物流・技術改革も企業を巻き込む方が有利だ。企業による農地乱用・放棄や転売を防ぐため、以下に挙げる転用抑制策や農地情報充実を図った上で、所有や利用を監視し、違反への罰則も強化する。

- (5) **耕作放棄地の宅地並み課税**——まず、耕作放棄への罰則を強化する。政府は放棄地に対し、従来の2倍の税負担を求める方針と言われるが、1ヘクタールでも負担増は年1万円程度にとどまる。放棄地は農地としての役割を果たさないだけでなく、病害虫の伝播など周辺への迷惑（外部不経済）を発生させる。耕作放棄にはより強い課税が妥当だ。宅地並み課税を適用すべきである。
- (6) **農地転用益は地域還元を**——農地が商業地などに転用されると、農家は莫大な売却益を手にできる。低い保有コストと大きな転用期待が、農地放出と集積を阻んでいる。農地は個人資産だが多額の公的資金が投じられており、税制優遇も受けている。転用益をすべて個人に帰属させるのは理に合わない。転用時には譲渡益課税に加え、地域還元の特別税を課すべきだ。
- (7) **農地情報の公開強化**——様々な優遇を受けている農地の所有と利用には責任が伴う。今年度から稼働した「農地ナビ」を拡充し、権利者氏名や貸借・耕作状況だけでなく、売買や納税の記録、圃場整備履歴などを閲覧可能にすべきだ。農地は公共の資産でもあり、通常の個人情報とは異なる原則を適用する。
- (8) **農業委員会を6次産業化**——転用審査にあたる農業委員会の統治改革も必要だ。16年度から、委員は市町村長の任命制に変更となる。在住農家の互選だった従来からは一歩前進だ。しかし、委員数10~40人のうち中立者は1人以上とされるにとどまった。農業と利害を共有する食品加工・流通の代表や消費者を加え、在住農家の比率を半数までとすべきだ。ただし、利益相反を避けるため、不動産業・建設業を兼職するものの任用は禁じるべきだ。
- (9) **集団的な集約スキーム**——面的な集積を進めるため、マンションの建て替えに似た集団的な意思決定スキームを導入すべきだ。例えば、対象地域の農地地権者の5分の4の賛成で、集約を可能にする仕組みだ。農地を供出した地権者には、通常の売買・貸借価格に上乗せして補助を出すことで、納得を得る。
- (10) **政策効果、「実証」を必須に**——バラマキを避けるため、財政支援の対象を中長期の農業強化につながるものに絞るべきだ。同時に、政策の事後的な検証を義務化すべきだ。定量的に評価し、効果の乏しいものは縮小・廃止する。第三者が効果を検証できるよう、農業統計の詳細データを原則として公開すべきだ。
- (11) **農業改革、超党派で合意を**——農政が迷走していると、農業者は安心して事業に取り組めない。農業を政争の具にしないよう、超党派で基本政策を合意すべきだ。中長期の改革工程を示し、将来の農業像を共有すべきだ。

TPP 合意で危機感を共有している今こそ、本格改革を実行するチャンスだ。TPP は7年後に見直しを予定している。それに向け、農業改革を急ぐべきだ。この機を逃し、いたずらに時間を過ごしてはならない。

1. 濃淡残す関税削減——コメ、乳製品は遅れ目立つ

関税分野について今回の環太平洋経済連携協定（TPP）合意を振り返ると、以下の点が指摘できる。

第1に、関税削減に濃淡が残ったことだ。従来から「重要5品目」として聖域化していた農業分野では守りの姿勢が目立った。その一方、農業でもそれ以外の野菜・果実では関税削減・撤廃が進んだ。

第2に、濃淡は「聖域」の中にも残った。コメや乳製品などは開放を拒んだのに対し、90年代から関税化を受け入れていた牛肉は、一段の関税引き下げが進む予定だ²。

第3に、小麦や砂糖など原材料の関税よりも、ビスケット、パスタといった加工食品の関税削減・撤廃が進んだ。通商交渉では、生産性格差が原材料より小さい加工品で市場開放が進む傾向がある。これにより輸入品が流入し、食品メーカーにとっては、国内の競争環境が厳しくなる可能性がある。海外での生産を促す効果も考えられる。

図表1 主な農業・食品分野の合意

分野	主な合意内容	予想される影響（暫定評価）
コメ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 高関税を維持 ✓ 米豪に計8万トン（内需の0.9%）の輸入枠拡大 	<ul style="list-style-type: none"> - 国内市場に影響なし - 政府が相当分を買い上げ財政負担が増加
牛肉	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 38.5%の関税率を16年かけ9%に 	<ul style="list-style-type: none"> - 輸入品と差別化されており、影響は軽微
豚肉	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 輸入品と国産品の価格差を埋める「差額関税」を維持 	<ul style="list-style-type: none"> - 影響は軽微
乳製品	<ul style="list-style-type: none"> ✓ バター・脱脂粉乳の輸入枠拡大（内需の3.8%） 	<ul style="list-style-type: none"> - 影響は軽微
果実	<ul style="list-style-type: none"> ✓ オレンジ関税率16~32%を8年で撤廃 ✓ ブドウ関税率7.8~17%を即時撤廃 ✓ リンゴ関税率17%を11年で撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> - 季節や食味で差別化されており、影響は軽微 - オレンジの輸入急増時にはセーフガードも
野菜	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 主要約100品目の関税を撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> - 3~8%など関税が低率だったため、影響は軽微
加工食品	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 大豆油・菜種油の関税を6年で撤廃 ✓ パスタ関税は即時、ビスケットは6年で撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> - 加工食品の輸入や海外生産を後押しする可能性も

2. コメは不必要な高関税を維持——輸入枠拡大で財政負担増す

宿題を残したのはコメだ。まず、1kg当たり341円という高関税を譲らなかった。問題は、これほどの高い関税は不要なのに、維持ありきだったことだ。海外のジャポニカ米を輸入すると、関税なしで150~180円/kg程度³、関税を上乗せすると500円前後になり、

² 肉用牛農家が差別化を図りながら、経営規模を拡大してきた点については文末の参考図表を参照。

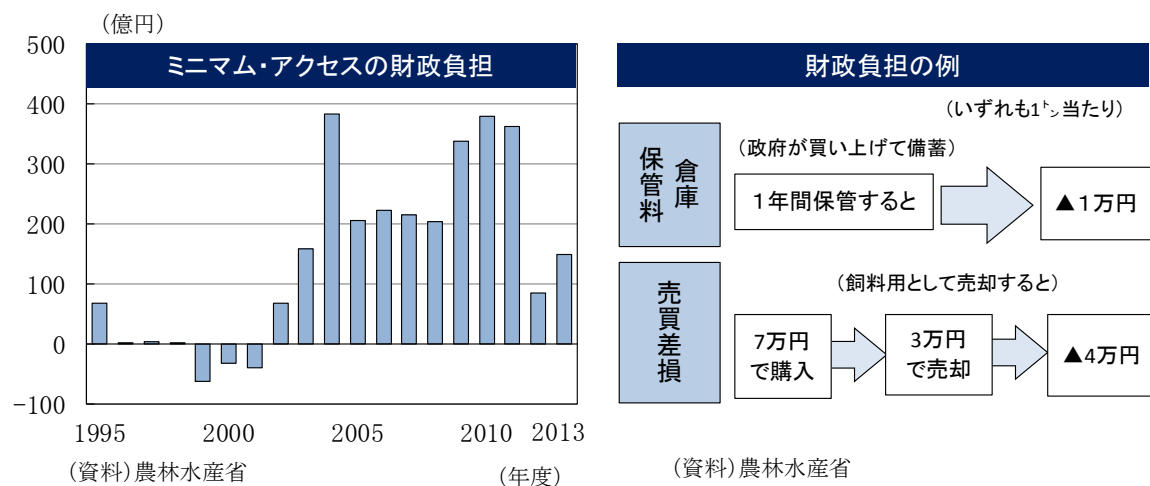
³ 伊東（2014）の推計によると、米国産あるいは中国産のジャポニカ米を輸入すると、2012年時点

国産米（2014年産米で約200円/kg）の2.5倍にもなる。

第2に、この高関税を維持する見返りとして、米国と豪州向けの輸入枠を広げたことだ。輸入枠は2カ国合わせて7.8万トン（13年目）で、14年の国内需要879万トンの0.9%に当たる。常識的に考えると、関税削減を容認し輸入枠拡大を拒むことはできたはずだ⁴。

コメを守った代償は2つある。目に見えるコストは財政負担だ。日本は既に、WTO（世界貿易機関）の枠組みで、ミニマム・アクセス（MA、最低量輸入）を年77万トン受け入れている。政府は国内需給への悪影響を抑えるため、MA米を備蓄に回し、時期を見ながら飼料や海外援助用に放出する方針をとっている。高く買って安く売ることに伴う差損や倉庫代として、2004～2013年度の平均で年250億円の財政負担が必要になっている（図表2）。輸入が8万トン増え、同量を買えば、さらに年40億円程度が必要になる⁵。

図表2 コメ輸入に伴う財政負担



3. コメ市場の歪み変わらず——零細農家残り担い手が減少

より大きな代償は、国内のコメ市場の歪みが放置されることだ。

政府が国内需給にこだわるのは、日本の農政がコメの価格下支えによる農家保護を軸に成り立っているからだ。そのために (1)生産調整（減産）で供給を抑制、(2)高関税をか

で110～135円/kgになる。同推計では、為替相場を1ドル90円と想定しており、1ドル120円に引き直すと150～180円になる。

⁴ 同輸入枠はSBS（売買同時契約、Simultaneous Buy and Sell）方式というセリに近く比較的実需を反映した方式での運用となるため、コメの内外価格差が縮小すると、実際には枠を使い切らない可能性がある。従来のWTO枠内でもSBS方式による輸入が行われていたが、SBSが不調に終わった場合は、別途輸入を増やし、ミニマム・アクセス（MA、最低量輸入）枠を満たすこととされていた。その点では輸入の強制性が緩められている。

⁵ 農水省は、MA米の伴う財政負担の例として、(1)1トンを1年間保管すると保管料が1万円、(2)1トン7万円で買入れたコメを飼料用として3万円で売却すると4万円の差損という例を挙げている（食料・農業・農村政策審議会・食糧部会資料、2015年3月26日）。この例に沿うと、8万トンを買入れ1年間保管すると40億円の費用増となる。同資料によると、1年分の買入れ量に近い在庫を抱えており、平均的には1年程度保管しているものと推察される。

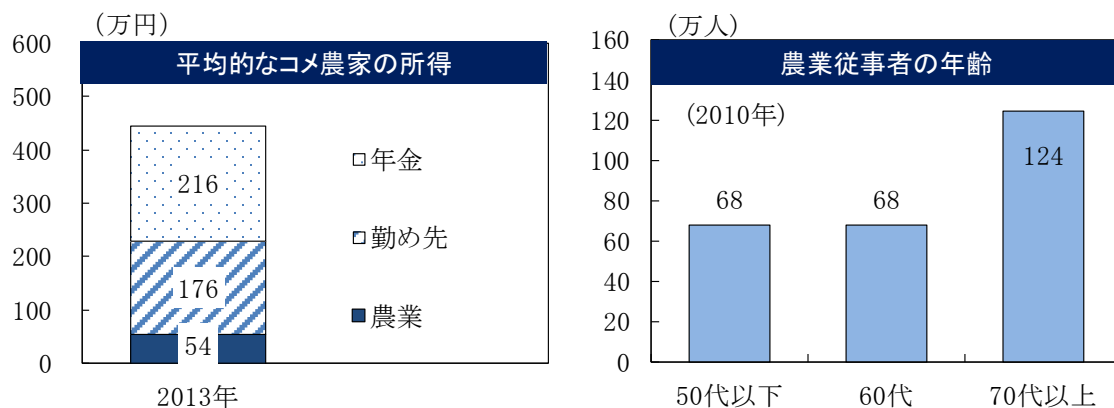
け輸入を遮断、(3) ミニマム・アクセスについても政府が買い上げる——などの施策を動員している。

価格支持による農家保護策は副作用を生んでいる。第1は、生産調整(減反)が必要で、そのためにも財政負担が必要なことだ。2015年度予算では、飼料米などへの転作補助金(水田活用の直接支払交付金)として2770億円を見込んでいる。

第2に、家計が高いコメを買わされていることだ。当センターは、農業保護により国民1人当たりコメを中心に2004年時点で月額2000円の負担増を負っていることを明らかにした(猿山ほか、2013)⁶。足元でも、コメの内外価格差を元にとると、コメだけで1人月額491円の負担が残っている⁷。

第3として、農業の活力という点で重要なのは、減反が農家の自由度を奪い、規模拡大を阻害していることだ。コメ農家は他の分野に比べ格段に零細だ。平均値でみると、コメ農家は農業から年50万円程度しか収入を得ていない(図表3左)。正確に言うと、農業は零細だが多くは兼業農家の高齢者で、勤め先収入や年金収入で家計を支えている。コメ価格を高め維持すると、生産性の低い零細農家も生産を続けやすくなるため、農地の集約を阻害する副作用もある。

図表3 零細な高齢農家が多数を占める



(資料) 農林水産省『農家経営統計調査』、『農林業センサス』

第4に、この結果として、コメ農業の長期的な持続可能性を危うくしていることだ。農業が魅力ある投資先や仕事の選択肢となりえず、担い手がどんどん減っている。農業人口の半分近くを70歳以上が占めている(図表3右)。価格支持策は、兼業高齢農家の目先の安定には寄与するが、後継者を確保することにはむしろ逆効果になっている。当センター

⁶ 聖域とされる重要5品目(牛肉と豚肉を分けると6品目)の農業保護が消費者負担をどの程度増やしているか、いわゆる個票(世帯別データ)を基に2004年時点の全国消費実態調査から推計した。それによると、コメで月額706円、牛肉で408円、乳製品で225円など、調理食品や外食も含めて1人当たり月額2000円(年間で2.4万円)の超過負担が生じている。食費には低所得者ほど負担が重い逆進性もあり、逆進性は消費税よりも重いこともわかった。消費税は次の引き上げ時に、食料品に軽減税率を導入する方向で議論が進んでいるが、食費の負担軽減が望ましいのであれば、農産物の価格下支え策の撤廃も有力な選択肢である。

⁷ 日本経済研究センター研究生・田中啓亮氏(千葉興業銀行より派遣)の推計による。

の分析（日経センター、2015）によれば、足元のペースが続くと、農業人口や経営体の数は30年後に現在の2割程度に縮小してしまう。コメ農家の子孫が農業以外の仕事に就くのであれば、高い農産物価格は彼らの負担を増やすことにも思いを致すべきではないか⁸。

こうした農業像を塗り替える必要がある。そのためには、(1)規模の拡大を図ること、(2)自由な挑戦ができ成功者には十分な報酬が与えられる環境を整えることが重要だ。

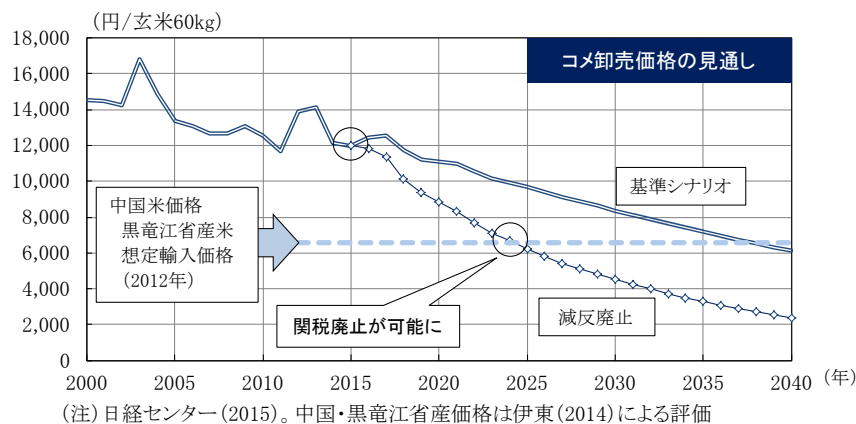
農家の平均規模はコメで1ha（ヘクタール）余り、ほかの作物を加えても2ha程度だ。そこからわずかな所得を得ている。農業で生計を支えるなら、これを10倍程度の規模に拡大する必要がある。規模拡大には、後述するように、既存地主から農地放出を促す諸施策が必要である。

自由な挑戦を促すためには、自由な作付けを制限している生産調整（減反）をやめる必要がある。収益力を高める基本は、どの産業であれ、労働力・機械・土地の稼働率を高めることだ。茨城県のある農場では、7種類の異なるコメを時期をずらしながら作付けするなどして、60kg当たり7000円の生産費を実現している（吉田、2014）。全コメ農家の平均生産費15,000円の半分以下だ。費用をそこまで下げれば、売値が12,000円（2014年産米の平均）の下で十分な収益が上げられる。減反は横並びで作付面積を減らす護送船団型の政策で、零細な農家にも大型農家にも同じような制約を強いる。

4. 直接支払いに転換を——減反やめ、関税を10年後に廃止

コメ農業に活力を取り戻す方策として、当センターは先の提言で、以下の政策転換を訴えた。第1に生産調整（減反）を徐々に緩める。これにより、規模の拡大が図りやすくなり、将来的な輸出向けの供給力も確保できる。第2に関税を10年後に撤廃する。第3に農家に生産費の一部を支給する「直接支払い」を導入する。

図表4 コメ価格の見通し（日経センター推計）



⁸ 神取(2014)は、親子の職業選択に関する研究(三輪・石田、2008)を引用しながら、3世代先(ひ孫の世代)になると職業分布は親の職業に関わらず社会全体の分布とほぼ等しくなるため、世代を重ねるごとに、経済全体のパイを高める政策の効果が社会全体に行き渡ると述べている。

減反廃止は段階的に進めることを想定している。基準シナリオでは2010年を1とした時、40年の農地は0.7まで縮小するが、これを1.0のまま維持することを見込む。実質的に現在の農地を維持する姿だ。これによる作付面積の拡大量（基準シナリオ比）は、2040年時点で約50万haになる（基準シナリオの2040年は124万ha）。主食米の生産を減らすために導入している飼料米への転作補助金も10年後に向けて段階的に廃止する。

現在の農地を守ることで生産調整（減反）をやめるとコメは値下がりする（図表4）。コメは需要の価格弾力性が低い（安くなったからと言って沢山食べるわけではない）、生産を増やすと需給が釣り合う価格が大きく下がることが予想される。推計では10年後には、60kg当たり6,000円（1kg当たりでは100円）と今の半分になる。

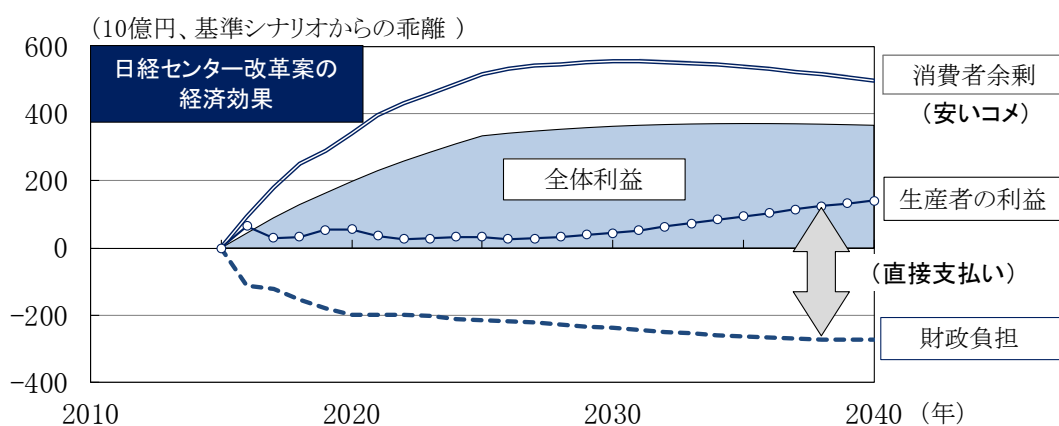
これにより、価格競争力が生まれる。海外のジャポニカ米は、為替相場にもよるが、先述のとおり足元で1kg当たり110円～180円（60kg換算で6,600円～10,800円）だから、それを下回るようになる。中国のコメ価格は同国の経済成長と人件費上昇に伴い今後値上がりすることも考えられ、より早く内外価格が逆転する可能性もある。そうなれば、当然関税は不要になる。

同時に、輸出を増やすチャンスも膨らむ。価格競争力が付くのに加え、国内需要が人口減とともに減少する中で、供給余力が生まれるからだ。

ただし、農家には政策支援が必要になる。一部の先進農家は別として、コメが60kg当たり6,000円では採算の取れない農家が多くなる。そのために、「直接支払い」で農家の所得を補償する。これまでの政策と異なるのは、コメの価格形成は市場に任せ、農家に直接給付金を支給する点だ。減反をやめているので、2期作など農地の多重活用は可能だ。補償は平均生産費の半分程度とし、支給対象を中規模農家（5ha）以上に絞る。こうすると、規模が大きく効率化した農家ほどメリットが大きくなる。

小規模農家は、農地を大きな農家に貸し出し、地代を受け取ることができる。農地集積に協力した農家には一定期間、財政支援をする方法もあるだろう。

図表5 コメ改革の効果（日経センター推計）



（前提条件）①2025年に向け生産調整を段階的に廃止、②コメ価格と生産費の差額相当の直接支払いを作付面積5ha以上の農家に給付、③2025年にコメ関税廃止、などを想定
（資料）日経センター（2015）

農家保護をすべてなくすのは難しい。製造業やサービス業と異なり、穀類は需要拡大や生産性上昇に限りがあり、放っておくと他産業との所得格差が広がってしまうからだ。欧州や米国が、同じ「直接支払い」を採用しているのはこのためだ。

これらの政策効果が図表5だ。基準ケースと比べた政策導入時の効果を示している。

読み取れるのは4点。(1)生産者は価格が下がった分を直接支払いで埋め、基準ケース並みの所得を確保する、(2)消費者は安いコメを買えるようになる、(3)財政負担は増える、そして(4)全体効果は、消費者への恩恵が財政負担を上回りプラスとなる。消費者が支払っていた「代償」はこれによって取り除かれることになる。これまでは、消費者が高いコメを買うことで、農業保護の費用を負担していたが、改革により保護の費用が財政負担として可視化できるようになる。

5. 企業参入より幅広く認めよ——長期投資や輸出拡大促しやすく

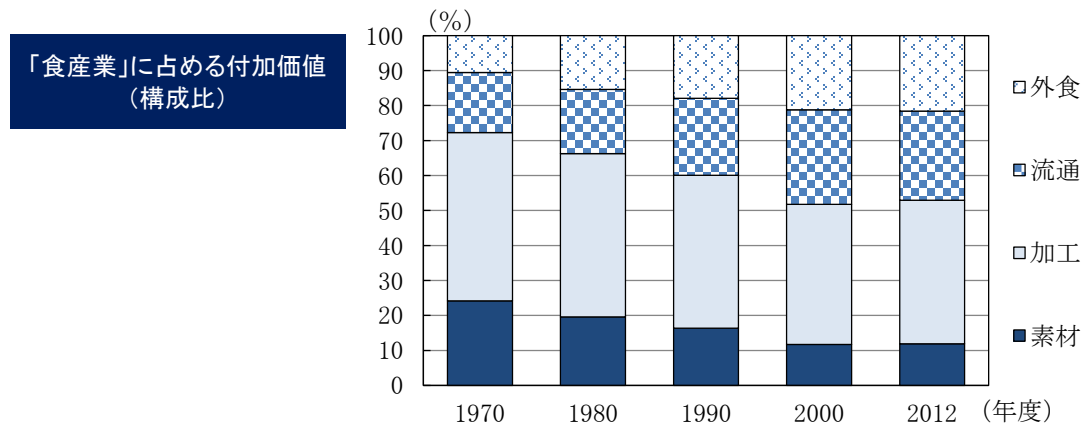
農業の担い手を増やす手立ての1つとして、株式会社による農地保有を認めるべきだ。

現在のリース方式でも不都合はないという声もある。しかし、貸借契約には(1)途中で解約を迫られる可能性、(2)投資したものが回収できない——という不確実性がつきまとう。所有という権利関係を確定すれば、農地改良などより大規模で長期的視野に立った投資を呼び込みやすくなるはずだ。

「株式会社」というと大きな企業を連想しがちだが、個人が親類や知人から出資を募って農業に参入する場合も、形の上では株式会社だ。現状では、出資型の参入が難しいため、銀行借入れに頼る場合が多くなる。そうすると、失敗した時に借金が残り、リスクがより大きくなる。参入の選択肢を増やすべきだ。

企業の本格参入は、付加価値創出力を高めることにも寄与する。企業が土地を持ち、農業法人経営への関与を強めることができれば、川上から川下にわたる利害の共有化が進むだろう。あらゆるモノがネットワークにつながるIoTの活用やドローンを含めた物流改革なども企業を巻き込む方が有利だ。

図表6 流通や外食での付加価値高まる



(資料)農林水産省『農業・食料関連産業の経済計算』。林業も含む。

企業が農業に手を染めても成功するとは限らないと良く言われる。確かに、植物工場など設備優先の発想は、往々にしてコスト高となり、採算に乗せるのが難しい。加えて、土や光、水、風の状態を五感で読み取る力が、農業には欠かせず、それが結果として品質の良い農産物を生産するカギになるとも言う（神門、2012）。

しかし、企業が土地保有をした場合でも、当然農業者が培った経験・技能は生かすべきだ。それを後述のように、様々な販路に結び付けたり、市場のニーズを農業にフィードバックするチャンネルとして、企業参入を考えるべきだ。

食産業としての付加価値は、川下の分野が大きい（図表 6）。加工段階で素材（農産物）の約 4 倍の付加価値が生まれており、流通や外食の比重が傾向的に高まっている。1 次産業だけでなく、加工という 2 次産業やサービスという 3 次産業まで含めて、価値を生み出すいわゆる「6 次産業化」は当然の流れだ。これは必ずしも農業者が自ら加工や流通を手がけるべきことを意味しない。加工や流通への資源投下を単独で行うのではなく、既に効率的な仕組みを持っている企業の力を借りるべきだ。

国際経済学の知見の 1 つは、輸出をする企業は国内販売だけにとどめている企業よりも生産性や規模が大きく、海外直接投資に踏み切る企業ではさらにその傾向が強いことだ。中小企業など優れた技術・製品を持っていても、海外販路を開き、さらに海外で活動するのは容易ではない。海外情報の収集や現地での調整・折衝など多くの初期投資とそれに振り向ける人的資源が必要だ（いわゆる進出にあたっての固定費用）。

同じことが農産物にも当てはまる。多くの農家は規模が小さく、単独で海外に打って出るのは難しい。政府は農産物・食品の輸出を 2020 年度までに 1 兆円（2014 年で 6117 億円）に引き上げる目標を置いている。商社などの企業と連携する選択肢を増やすべきだ。

また、日本の優れた農業技術を海外で用いることも考えるべきだ。農業の海外直接投資だ。既にそうした例はある。コメ卸大手の木徳神糧は、コメ輸出を手がけるほか、ベトナムでコメ生産を始めている。コメは東南アジアであれば、3 期作が可能なところもあり、収量を高めることが可能だ。食糧安全保障という、国内供給を拡充し輸入を減らすことが対策と思いきや、海外からの調達チャンネルを増やすという発想も必要だ。東南アジアでは農業を機械化する余地も大きく、日本製農機具の市場拡大にも寄与するだろう。

今回の TPP 合意には、農業の海外展開を応援する仕組みが組み込まれている。1 つは、急ぎで送る荷物は 6 時間以内に通関できるようになることだ。生鮮食品が輸出しやすくなる。もう 1 つは、「神戸牛」「薩摩焼酎」「山梨ワイン」など産地の名前（地理的表示）を冠した農産品や食品が保護されることだ。同じ名前を使う類似商品は売ることができなくなる。また、海外投資の保護が明確になった。これには農業投資も含まれる。農業は TPP で守勢に立つと思いきや、TPP を利用する側にも立てる。

農地保有の基準を担い手の「身分」から「活用」に変えるべきだ。企業参入に対しては、企業が農地を簡単に放棄あるいは転売するのではないかと、虫の駆除や水利の管理を怠るのではないかとといった不安が先行してきた。しかし、農家や地主が農地を荒らしていても罰則が全くない。これは明らかに、既得権者保護、参入規制だ。普通の産業であれば、独占

禁止法に触れる。後継者が減っているのは、よそ者を敵視し参入を拒んでいるためでもあることを銘記すべきだ。

6. 農地集積・整形へ政策動員を——農地活用へ規律高めよ

輸出など攻めの農業を実現するには、一層のコスト削減とそれを通じた価格競争力の向上が欠かせない。それには、農地を担い手に集約するだけでなく、面的に整形することが重要だ。1戸当たりの耕地が大規模化しても、農地が飛び地や不整形のままだと生産性が上がらない。全国平均でみると、生産費の低減は10ha程度で止まってしまう。

これに対し、同じ1haでも10aの畑10枚を1枚にすれば、機械や労働力が効率的に使え、生産費は30%も下がると言う⁹。日経センター（2015）でも、「団地」（隣接した田の一群）の数と生産費の関係を、都道府県別のパネルデータを用いて検証した。団地数が現在の平均値3.1個から最も団地数が少ない1.8個まで下がれば、60kg当たり生産費が約1000円下がるとの結果を得ている。

農地分散が残る要因はいくつかある。1つは、コメ価格が下支えされているために、零細な農家でも採算が悪化しにくいことだ。コメ価格を引き下げ、直接支払いを中規模以上の農家に限定すれば、農地集積を促す効果があるだろう。しかし、より大きな要因は農地の「転用」期待だ。農地が将来商業地などに「転用」されると、農家は莫大な売却益を手にすることができる。その一方、農地を放置・荒廃させていても、特段の処罰がなく、保有コストが低い。農地には圃場整備などの形で多くの財政資金が投じられているほか、税制面から固定資産税や相続税が優遇されている。現在の農地制度は、半ば公共財である農地を農家が私的に流用することを認めている。

これを改め、農地所有と利用には責任が伴うことを明確にすべきだ。転用を封じ、農業に専心する担い手への農地集積するため、以下の政策を提言する。

① 耕作放棄地の宅地並み課税

まず、耕作放棄への罰則を強化する。政府は放棄地に対し、従来の約2倍の固定資産税負担を求める方針と言われるが¹⁰、1haを所有していた場合でも、負担増は年1万円程度にとどまる計算だ（**図表7左**）。放棄地は農地としての役割を果たさないだけでなく、病害虫の伝播など周辺への迷惑（外部不経済）を発生させる。耕作放棄にはより強い課税が妥当だ。宅地並み課税を適用すべきである。

② 農地転用益は地域還元を

農地が1haの土地を売れば、市街化（調整）区域外でも億単位の収入になる（**図表7右**）。農地は個人資産だが公的な資金支援や税制優遇を受けている。転用益をすべて個人に帰属させるのは理に合わない。転用に際しては、譲渡益課税に加え、転用益を地域に還元する

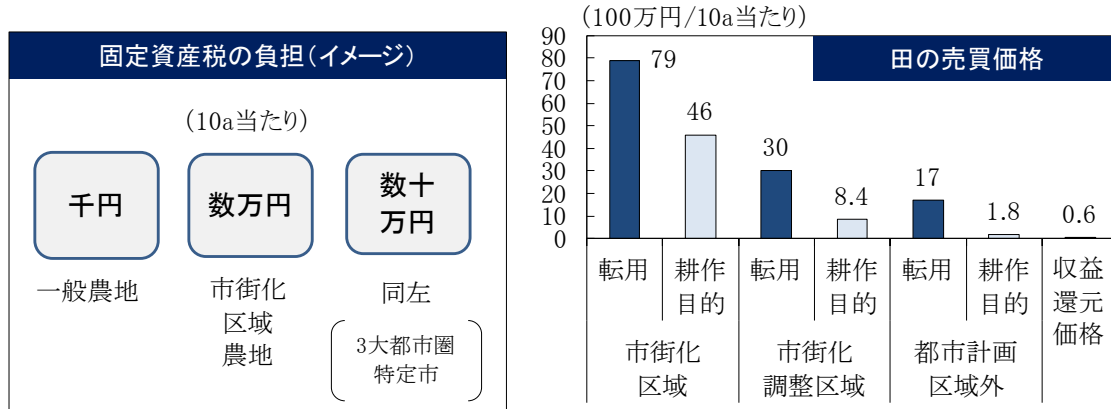
⁹ 山下（2015）のp47。原典は農林漁業金融公庫『AFCフォーラム』2006年12月、p7。

¹⁰ 2015年11月11日、日本経済新聞「耕作放棄地、課税1.8倍、農水・総務省検討、移転促し農地集約、TPPへ競争力」

特別税を課すべきだ¹¹。

転用は本来認められていないが、農地保有者が、農用地を市街地に指定替えるゾーニング変更を行政に働きかけ、行政もそれを認める例が多いという¹²。これでは、いくら転用を厳しくしても尻抜けになる。このような例を減らすためにも、売買時点から10年前に農地だった土地については上記の特別税を賦課するようにする。

図表7 農地は税負担軽く、転用益は莫大



(資料)農林水産省「農地保有に対する税金(固定資産税)」より

(資料)神門(2006)より転載。「収益還元価格」は小作料を金利で割り引いた数値。都府県の1999年度の平均。

③ 農地情報の公開強化

様々な優遇を受けている農地の所有と利用には責任が伴う。農地の利用状況を公的に開示すべきだ。今年度からインターネット上で「農地ナビ」が稼働した。地図で区画、貸借の現状や貸し出し意向などが簡単に特定できるようになる。16年度からは所有者の氏名なども開示する予定だ。

これに加え、売買価格や納税の記録、公費による整備履歴などを閲覧可能にすべきだ。農地は公共の資産でもあり、通常の個人情報とは異なる原則を適用する。農地台帳は実態とのズレが多発しており、この機に再調査し、更新の仕組みを築くべきだ。

こうした転用抑制策や農地情報充実は、企業が転売や悪用目的で農地を取得することの歯止めになる。

④ 農業委員会を6次産業化

転用審査にあたる農業委員会の統治改革も必要だ。16年度から、委員は市町村長の任命制に変更となる。これまでは、在住農家の互選だったため、転用に対して厳しい態度をとりにくかった。しかし、改革後でも、委員数10~40人のうち中立者の比率は、1人以上とされるにとどまった。より幅広い層を委員に加えるべきだ。農業と利害を共有する食

¹¹ 同様の提言を国際経済交流財団(2010)「強い農業を作るための政策提言」報告書(主査・山下一仁氏)がしている。

¹² 神門(2006)を参照

品加工・流通の代表や消費者の比重を高め、在住農家の比率を半数までとすべきだ。農地集約と転用審査を使命とする農業委員会では、利益相反を避けるため、不動産業や建設業を兼職するものの任用は禁じるべきだ。

⑤ 集団的な集約スキーム

面的な集積を進めるため、マンションの建て替えに似た集団的な意思決定スキームを導入すべきだ。例えば、対象地域の農地地権者の5分の4の賛成で、集約を可能にする仕組みだ。

現在でも、耕作放棄地については、相続人の所在がわからないなど所有者不明となっている場合に、一定期間の公示を経て、都道府県知事の裁定で農地中間管理機構が借り受けることができる仕組みがある。これをさらに広げ、水利を共にするなど互いに密接な関係を持つ農地については、集団的な区画整理や圃場交換の道を開くべきだ。農地を供出した地権者には、通常の売買・貸借価格に上乗せして補助を出すことで、納得を得る。

7. 財政支援は中長期の強化策に絞れ

1993年のウルグアイ・ラウンド合意後には、対策費として6兆100億円もの財政支出が行われた。多くは農業・農村整備の公共事業に投入され、中には温泉ランド建設のように農業の体質強化とは無縁なものもあった。生源寺眞一・名古屋大学教授は同対策費について、「冷静な分析と日本農業の強化に向けた緻密なデザインの上に決定されたとは言いがたい。むしろ巨額の財政支出が政治的に決定され、その後に用途のリストを急いで整えたというのが実態であった」と述べている¹³。

今後、TPP対策として財政資金を投じる場合は、農業の中長期的な競争力強化、農地集約などに寄与するものに絞り込むべきだ。本提言を実現する場合の、財政支出の増減は以下のとおりになる（図表8）。

図表8 本提言に伴う財政支出の増減（コメ関連）

狙い	拡大	削減
自由度拡大と価格引き下げ	✓ コメ農家への直接支払い導入 2000億円台（5ha以上の農家） - 消費者には年5000億円の利益	✓ 飼料米への転作補助金（2770億円、2015年度）を向こう10年間で段階的に廃止
農地集約	✓ 農地集約・整形に協力した農家への給付金	
農地情報の公開強化	✓ 農地ナビ（農地情報公開システム）の拡充	

8. 政策評価、「実証」を必須に——個別データ、原則公開を

あわせて重要なのは、これまでの延長線上で安易な予算投入を続けないことだ。競争力

¹³ 生源寺（2011）

強化や農地集約という定性的な目標を掲げるだけでは、政治的な圧力から便乗型の政策が紛れ込む可能性がある。

政策の有効性を高めるには、事前の目的・目標設定を明確にした上で、事後的な検証を厳しくすることが必要だ。これまで農業分野では、定量的な評価があいまいにされてきた。まず、政府による検証を必須とすべきだ。その上で、十分な効果がないものは縮小・廃止すべきだ。

さらに、検証の素材であるデータの公開を進め、研究者など第三者が評価できる機会を増やすべきだ。政策効果を判断する上では、経営体ごとの個別データの公開がカギになる。消費や労働などの統計では、「匿名データ」という名称で、固有名詞などを削除した個人・世帯別の「個票」データを大学や研究機関に開放する制度がある。農業分野でも、同制度を採用すべきだ。政策がどのような農家に影響を与えたのか、成功事例の背後にあった要因は何か——などを識別するには、多くの経営体データを統計的に分析する必要がある。

農業保護がどの程度家計負担を増やしているか明らかにした当センターの分析（猿山ほか、2013）は、上記の匿名データを使って初めて可能になった。先に公表した提言・分析も、農業分野についての数少ない定量的な将来推計だ（日経センター、2015）。生産費の推計には県別のパネル情報（県別×時系列）を用いたが、個別農家のデータがあれば、推計の制度は格段に上がるだろう。こうした例を増やし、農業政策の議論を活発にすべきだ。

9. 農業政策、超党派合意を——政策のブレ排し、工程表示せ

政府は向こう1年程度をかけて、中長期的な農業改革案をまとめる方針と言われる。農家の立場に立った時、改革案として重要なのは、その中身と同時に、採用した政策が継続するという政策への信頼感だ。例えば、現在の飼料米への転作補助金は、いつ打ち切られるかわからず不安だという声を聞く。旧自民党時代に決めた「認定農業者に絞った支援」は、民主党の「全農家への戸別所得補償」によって覆された。見通しが立たなければ、思い切った投資もできない。

政治家は、「農政の迷走がリスクだ」（生源寺、2011）という指摘に耳を傾けるべきだ。政権ごとに政策が変わるようでは、農業改革もおぼつかない。消費増税を含む社会保障改革では、自民・公明・民主の3党合意を結んだ実績もある。農業政策についても、超党派で議論する場を設け、基本政策について合意すべきだ。その上で向こう10年間、20年間にどんな手順で何を変えていくのか、工程表を示すべきだ。

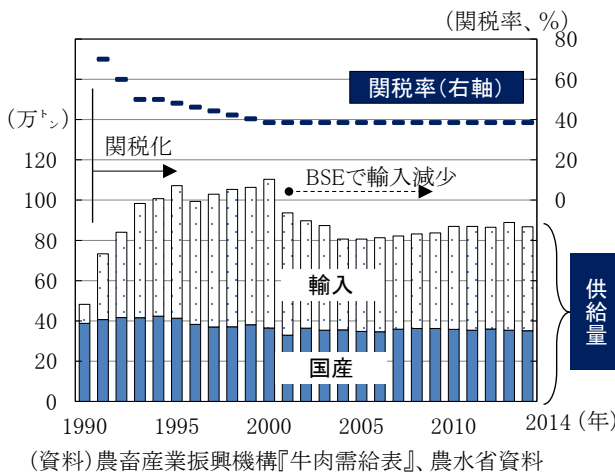
TPP合意で危機感を共有している今こそ、本格改革を実行するチャンスだ。TPPは7年後に見直しを予定している。それに向け、農業改革を急ぐべきだ。この機を逃し、いたずらに時間を過ごしてはならない。

《参考》肉用牛は90年代から自由化 差別化で住み分け

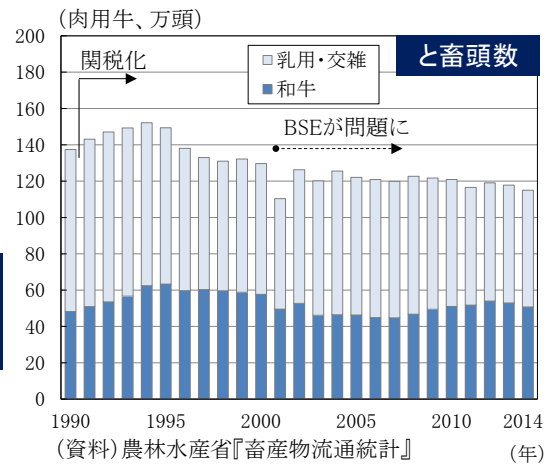
同じ聖域とされる分野でも、牛肉は今回のTPP合意で、関税を現行38.5%から16年後に9%まで引き下げることが決まり、市場開放が進展した。

牛肉は、1991年からそれまでの国家管理をやめ関税化した分野だ。関税率は当初70%だったが、2000年には現在と同じ38.5%まで引き下げられた。当初輸入が伸びたが、国内農家が概して乳用牛から和牛など高級品種の比重を高め、安い輸入品との住み分けが進んだ(図表A1~A3)。牛海綿状脳症(BSE)の発生により、00年末からEU産、03年から米国・カナダ産の牛肉・同加工品の輸入が禁止されたため¹⁴、00年までの動きで自由化の影響を押し量ると、(1)自由化後に安い輸入品が流入、(2)国産品では相対的に安価な乳用・交雑種から高級な和牛へのシフトが進んだことが見て取れる。

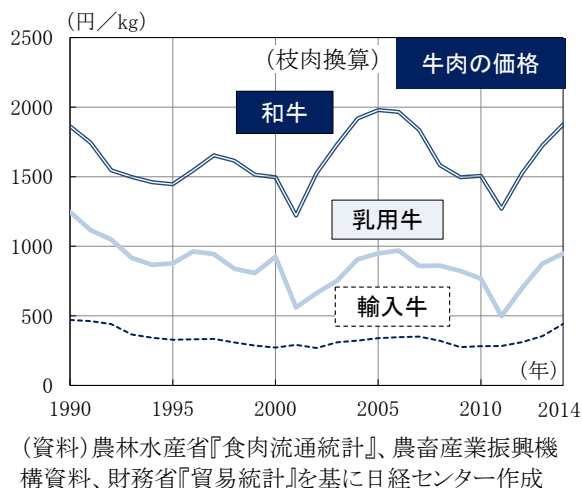
図表 A1 牛肉輸入は2000年にかけ増加



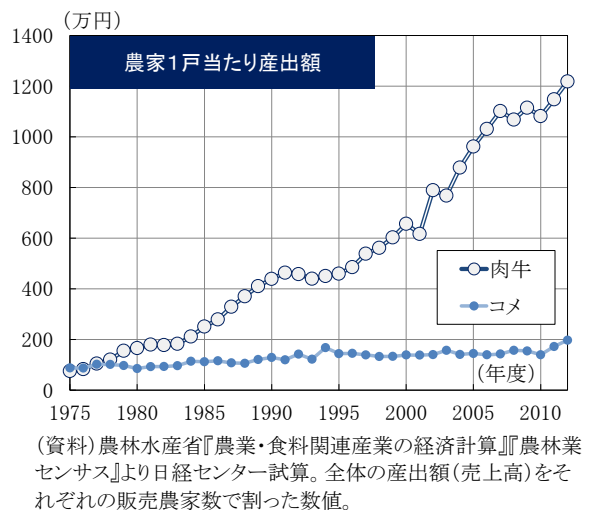
図表 A2 和牛の比重が高まる



図表 A3 和牛価格は乳用種の2倍



図表 A4 生産額高めた牛肉農家



¹⁴ 2001年には国内でも発症が確認されており、国産品の需要にも影響があったと考えられる。

今回、牛肉で譲歩できたのは、過去20年余りの経験から、すみ分けのメドがついたからだろう。コメ農家が101万戸であるのに比べ、牛肉は5.4万戸（それぞれ販売農家数）と数が少ない点も政治的な障壁を低くしたと考えられる。最近では、絶対量はまだ少ないものの、輸出を伸ばしている。これらの結果、牛肉農家1戸当たり産出額は、コメ農家の6倍になっている（図表A4）¹⁵。零細なままのコメとは好対照を示している。

参考文献

- 伊東正一（2014）「世界のコメ需給の現状とTPPのシナリオ予測」科研・基盤A：外国産ジャポニカ米の官能食味試験評価および国産米競争力分析に関する学際研究・中間報告会セミナー
- 神取道宏（2014）『ミクロ経済学の力』日本評論社
- 神門善久（2006）『日本の食と農 危機の本質』NTT出版
- （2012）『日本農業への正しい絶望法』新潮新書
- 国際経済交流財団（2011）『強い農業を作るための政策提言』報告書（主査・山下一仁氏）
- 猿山純夫・服部哲也・落合勝昭・松岡秀明（2013）「農業保護ほどの程度家計負担を増やしているか——個票データを用いた主要6品目の影響推計」、日本経済研究センターDiscussion Paper 140
- 生源寺眞一（2011）『日本農業の真実』ちくま新書
- 日経センター（2015）「コメ関税、『10年で廃止』受け入れを」
- 三輪哲・石田浩（2008）「戦後日本の階層構造と社会移動に関する基礎分析」、2005年SSM日本調査の基礎分析—構造・趨勢・方法」、2005年SSM調査研究会
- 山下一仁（2015）『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社
- 吉田忠則（2014）『コメをやめる勇気』日本経済新聞出版社

（ 問い合わせは研究本部・猿山まで
TEL：03-6256-7730 ）

※本稿の無断転載を禁じます。詳細は総務・事業本部までご照会ください。

公益社団法人 日本経済研究センター
〒100-8066 東京都千代田区大手町1-3-7 日本経済新聞社東京本社ビル11階
TEL:03-6256-7710 / FAX:03-6256-7924

¹⁵ 本来は付加価値を示すのが望ましいが、統計の制約で産出額（売り上げ）を示している。