

# 日本の農地

山田 俊一

## I) はじめに

2005年3月25日「新たな食料・農業・農村基本計画」<sup>1)</sup>が閣議決定された。これは食料・農業・農村基本法において政策推進の指針となるものである。前回のこの基本計画は2000年3月に策定されて5年が経過したことから、WTO（世界貿易機関）ならびにFTA（自由貿易協定）において世界的に農業分野での環境変化や、国内での現農業政策では前回の基本計画で設定した2010年度におけるカロリーベースの自給率45%の目標は到底達成することが出来ないこととか、BSE（牛海綿状脳症）・遺伝子組み換え農産物や食品の不当表示など「食の安全」にたいする消費者の関心が高まっていること等食料・農業・農村をめぐる情勢の変化に対応すべく見直しされた基本計画である。

今回の「食料・農業・農村基本計画」のポイントは、

- \*新たな食料自給率目標を設定し、その向上に取り組むこと
- \*食の安全と消費者の信頼を確保すること
- \*農業の担い手への農地の利用集積の促進に取り組み、補助金を直接農業の担い手に支払うこと
- \*環境保全を重視し、農地・農業用水などの資源を保全すること
- \*農産物の輸出促進やバイオマス（生物資源、例廃木材・わら・家畜の糞尿等を燃料に利用）の活用を促進する「攻めの農政」を展開する
- \*施策の推進に関して手順・工程表を作成して施策の効果を検証することにより目標を達成するとしている。

今回の基本計画では前回基本計画でのカロリーベースで2010年度に自給率45%としていたのを5年間先延ばしして2015年度に45%、金額ベースでは76%を目標としている。わが国のカロリーベース自給率は2003年の農林水産省「2002年度図説食料・農業・農村白書」によると、1965年カロリーベース自給率73%、金額ベース86%であったのが、2005年3月の農林水産省「新たな食料・農業・農村計画」では2005年度カロリーベース40%、金額ベース70%である。裏返しからみると現在はカロリーベースで60%を輸入食料で摂取していることになる。また金額ベースから推察するとカロリーベース40%の食料が金額で70%を占め、カロリーベース60%の輸入食品の金額の割合は30%に過ぎないことになる。

これは国産の食料が高品質ではあるが、世界的に比較するとかなり割高であることを示している。主要先進国のカロリーベース自給率<sup>2)</sup>と比較して極端に低い。アメリカで122%、フランスで121%、ドイツで99%、イギリスで61%である。このように自給率の低下の原因は、第一に日本人の食生活の西洋化への大変化、第二に日本の農産物の価格が世界的に競争力を失って輸入食品の価格のほうが安くなってしまったことと同時に工業製品の輸出促進のために農産物の国内市場を米を除いて世界に開放したこと、第三に政治が農業問題を政争に使い農業政策の遅れと怠慢によるものと考えられる。

このような状況を打開するために国は手をこまぬいていたわけではないが、結果的にカロリーベース自給率目標2010年度45%を2015年度までに先延ばしするしかなかった。

昨今の原油・石炭・鉄鉱石・レアメタル（希少金属）等素材原料の国際価格の高騰ならびに不安定な供給状況や中国における反日運動等我が国の産業経済の将来に対して不安な要素は後をたたない。食料にしても現在は量的確保の不安はないが、過去に見るように天

候の不順や地域紛争等による供給不安は免れない。今は金さえ出せば食料は世界各地から買える状況であるが、永遠にこのような状況が続くのであろうか。高度経済成長時に、わが国においては工業製品を世界に輸出し、食料は外国から買えばよい。それは資源が少なく、耕作面積も多くない我が国が豊かになり、世界的自由市場経済において産業の国際分業が進む環境のなかでわが国の農業政策としてはよりよい選択であるという、「農業無要論」が論じられた。

確かに2005年4月28日付けの毎日新聞によると、日本産業の雄である自動車4社の2004年度生産台数は国内生産台数789万台、海外生産台数は799万台で国内生産を上回っている。しかも国内生産台数の内、国内販売は380万台に過ぎない、輸出は414万台に上っている。総生産台数1,588万台の内、国内販売は380万台で1,208万台76%が海外向けである。工業産業界ではこのように食料が輸入に依存しているのと逆に外国での生産・輸出に依存している。わが国ではこのような状況が工業産業界で増えてきている。貿易立国である日本は工業製品の輸出は経済活動のなかで大きな比重を占めている。今や経済は世界的に相互的依存関係が深まりアメリカを除いて一国では社会が成り立たなくなっている。

このような経済構造のなかでは、必要な食糧は外国から買えばよい、いや買わねばならないと言う主張にも一理ある。

しかし、輸入食料の増大は自国の耕地面積の2.5倍1,200万haと農産物生産に必要な水、国内で使用している7割強439億トンの農業用水を海外に依存していると農林水産省は試算している<sup>3)</sup>。2004年版の農林水産省「農林水産業ひとロメモ」<sup>4)</sup>によると開発途上国を中心として世界で栄養不足人口は8億4千万人もいる。また世界人口増加のなか、耕作面積は減少し一人当たりの収穫面積は大きく減少(40年前の約半分)している。1年間に日本の耕地面積を上回る500万haの農地が砂漠化していると述べている。人口13億人の中国も工業が発達するに従い耕地面積が減少傾向となり、食料輸出国から輸入国になり年々益々食料の輸入を増加するであろうと考えられる。また乱獲により、2000年にモロッコの蒸しタコ用冷凍タコの輸入は11.6万トンが2004年0.5トンになってしまった。インドネシアでは日本向けのエビ養殖の為にマンゴローブ林が縮小したり、養殖用の餌の残りが海底に堆積したりして、環境破壊をきたしてしまった。世界の栄養不良の8億4千万人の人々を見殺しにしているのだろうか?外国での環境破壊に目をつぶっているのだろうか?わが国だけのために豊かな生活の追求をしていくのでは今後世界各国に受け入れられなくなるのではないだろうか。

工業製品と異なり世界の食料状況は中・長期的にみれば、国が国民に安定的に安全な食料供給するには、世界の食料環境が今後厳しい状況になる可能性は大きいと思われ、それに対してわが国で出来る対策を講じていくのは必要であると考えられる。

今回の農業基本計画の狙いは、国民に食料をより安定的に供給が出来るための一環として自給率の向上を促進する事である。そのため、農業生産法人以外の株式会社をも含め「プロ農家」を育成するため農地の集約を図り、農業経営体あたりの耕地面積を増加し生産性の向上により食料の価格を世界的に競争可能なものにしたい。また現在の種類別(米・麦・豆・砂糖等個別に)の補助金を廃止し「農業の担い手」に一定の基準の基に包括的に補助金を直接支払う制度に変更し、WTOの個別補助金の是正と高関税率(米490%・雑豆460%・バター330%・小麦210%・大麦190%等により日本国内の食料小売価格を高く維持している)の低下要請に応え食料の小売価格を世界的自由市場に任せていこうとしている。

勿論自給率の向上は耕地の有効利用だけでなく国民全体の食生活の見直し、たんぱく質・炭水化物・脂質の栄養バランスで脂質の摂取を減らし生活習慣病の予防のための食生活転換の確立を推進する。また、食べ残し等破棄している食料も豊かな生活になるにつれ

増加している。惣菜等中食<sup>なかしょく</sup>が普及してきた現在は熱量にして1日1人当たり約700kcal分の食料を捨てているとの推定がある、また、少なくとも1世帯1日250gは食べ残しているとの調査もある<sup>5)</sup>。食べ物をもっと大切に作る世の中にしなければならないのは勿論である。しかし農産物の生産手段である農地の有効利用が自給率の向上に最大重要課題である。

「新たな食料・農業・農村基本計画」では、「食の安全」「健康的な食生活への転換」等提言しているが、中心は「農業の担い手」である。「農業の担い手」の定義をどのような基準にするかは決められていない。

この定義については農業団体では広い範囲を求め、また株式会社の農業参入に反対姿勢を崩していない。また政党間でも農業の担い手の定義の範囲に関して票田獲得争いも激しく党利党略的な感もある。農業の担い手の範囲を誤ると補助金のばら撒きにつながる恐れがあり当初の目標とかけ離れ現状と変わらないことになる。また国は農業者への直接補助金交付の理由付けを、農地は国土の保全・田畑の保水機能・景観の維持・温暖化機能等多面的機能に対して国民全体でその費用を負担するのは適性であるとしている。

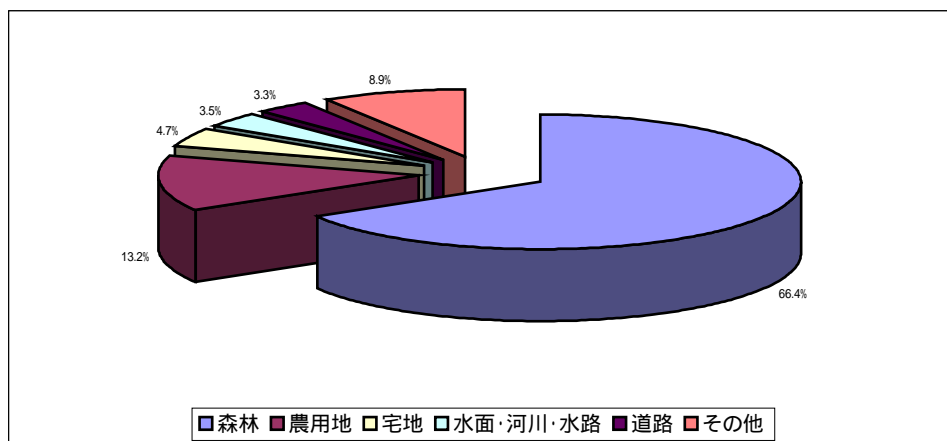
現在においても農地の細分化防止の為に農地は税制で優遇されている。そのうえに国土保全のための補助金だとすれば、農地は他の土地と同じく憲法で保障している私有財産として100%認められるべきであろうか。若干の公共性的性格もあるのではないかと私有権へのある程度の制限も妥当ではないかと疑問も湧いてくる。この補助金の理由付けをどのようにして国民的合意が得られるかも課題である。今後の農業政策の課題は多数あるが、ここでは「農地」に関して現在の状況を検証検討して、今後の課題を明らかにしていきたい。

## II) 農地面積の年推移と現状

### II-1 国土利用と農地

わが国の国土面積は1998年現在3,779万haである。そのうち66.4%が山地・丘陵等森林で、農業用土地は13.2%で499万ha程度である。経済活動が活発すればするほど、土地利用は農地用と非農地用（住宅・工場等）の競合となる。そこで国土総合開発法（1950年制定）や国土利用計画法（1974年制定）で国土利用を秩序あるものになるよう目論んでいる。図II-1-1は国土交通省1998年調べの国土の利用状況である<sup>6)</sup>。表II-1-1は1972年・1989年・1998年での国土の利用状況である。

図II-1-1 国土利用状況（1998年）



出所：総務省「国土の利用状況」<http://stat.go.jp/>。

表Ⅱ—1—1 国土利用状況の推移と国土全体に対する割合（単位万 ha・%）

地目	1972 年		1989 年		1998 年	
	万ha	%	万ha	%	万ha	%
農用地	596	15.8	538	14.2	499	13.2
森林	2,579	68.3	2,554	67.6	2,509	66.4
水面・河川・水路	127	3.4	132	3.5	132	3.5
道路	83	2.2	113	3.0	125	3.3
宅地	110	2.9	159	4.2	178	4.7
その他	279	7.4	281	7.4	336	8.9
合計	3,774	100.0	3,777	100.0	3,779	100.0

注：宅地には工業用地が含まれている。

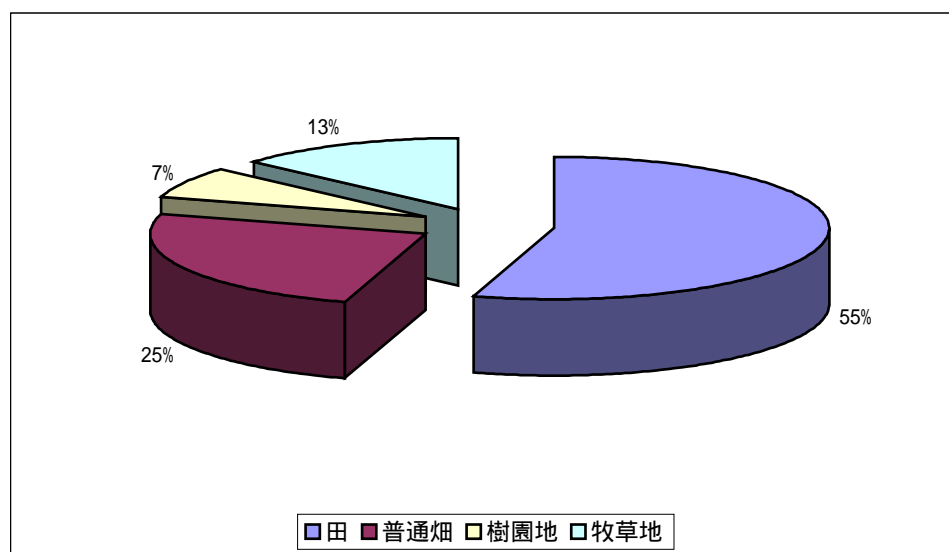
出所：1972・1989 年は農林行政を考える会「日本農業」農林統計協会 p.129 と 1998 年は総務省「国土の利用状況」<http://stat.go.jp/>より作成。

表Ⅱ—1—1 から 1998 年での利用状況を 1972 年と比べてみると、農用地が 100 万 ha 弱（16%減）も減少している、森林も 70 万 ha（2.7%減）減少した。一方では道路が 42 万 ha（50%増）、宅地が 68 万 ha（62%増）と 50%以上の大きな増加である。農用地が住宅用・工場用に転換され、道路も拡大し現在のわが国の工業先進国としての国土利用の状況を地目の観点からみても農用地減少傾向を明らかにしている。

## Ⅱ—2 農地面積の年推移

農林水産統計 2004 年 7 月 15 日現在<sup>7)</sup>によると耕地面積は 471 万 4,000ha で 2003 年に比べ 2 万 2,000ha 減少（0.5%の減少）した。国土全体に対しての耕地面積の割合も 12.6%となり 2003 年比 0.1%減少し今までの最低値となった。2004 年の田・畑等の内訳を図Ⅱ—2—1 に示す。

図Ⅱ—2—1 2004 年耕地種類別面積割合（単位万 ha・%）



出所：農林水産統計「2004 年耕地面積」2004 年 12 月 p.1。

現在までの農地のかい廃と拡張の推移は山本修編「日本農業の課題と展望」<sup>8)</sup>によると、かい廃は2つの山があった。

第1の山は戦中・戦後の混乱期である。1936年には607万haあった農地面積が敗戦の年1945年には10万1,457haもの耕地が消滅し、翌年1946年の耕地面積は495万haにも落ち込んだ。これらの耕地面積の減少の原因はほとんど自然災害によるものであった。1965年代に入ると、自然災害による耕地面積の減少は極めて小さくなり、人為的な原因による減少が急に増加し始めた。

第2の山は1971年をピークにして前後数年間で消滅原因は人為的な消滅で宅地・工場用地・道路・植林・農林道への転換であり1970年には10万2,922haの消滅の内98.0%が農地より他の用地への転換であった。また、中山間地における耕作放棄が1980年で9万1,700ha、1985年には9万6,800haにも達した。政府の中山間地への対策は2000年に、WTOとの関連で直接支払い制度を実施している。

第2の山の耕地面積の減少原因は人為的な転換で1960年ころから顕著になるが、これはわが国の高度経済成長時代と符号するものである。1970年代前半は列島改造ブームや土地の過剰流動性を背景にして土地価格20%以上も上昇した時期に当り、農地転用面積が毎年5万ha前後にも達した。その後、農地転用面積の減少傾向はやっとバブルが破裂した1991年をピーク(3万5,830ha)にして、1994年には3万haを割り減少し始め現在にいたっている(表Ⅱ-2-1・図表Ⅱ-2-2・図Ⅱ-2-3)。

農地転用については、図Ⅱ-2-3に示すように近年減少傾向であるが、土地利用における問題として、「耕作放棄の増加」、「虫食いの開発」、「残土の埋め立て、産業廃棄物の不法投棄」等が浮上している。また、2002年の農地転用1万8,216haのうち道水路・鉄道用地として公共の転用が7%で2,725haに達していて、年々公共用農地転用が増加しているのも今後の課題である。

表Ⅱ-2-1に示すようにカロリーベースの自給率の推移は農地面積が減少するに連れて減少している。また、耕地利用率は1990年に102%と100%以上を維持していたが、1995年には100%を割り、2003年では94%にも低下してしまっている。

農地の拡張は主に開墾である。農地拡張には1935年前後、1950年前後、1970年前後の3つの山があった。農地開発意欲が低下している現在では農地拡張の状況は低い。それどころか農地であるが、放棄されている放棄農地の再生すらすすんでいないのが現状である。

政府は2004年現在471万haの農地は5年後2010年の見込み農地を450万ha～465万ha程度としている。今後も耕作放棄等増加すると試算しているが、最近の農地減少の傾向からみると少なくとも450万haは確保出来るとしている。わが国の耕地面積は1961年(昭和36年)の609万haをピークとして年々減少しピーク時に比較して138万ha・22%の減少である(表Ⅱ-2-1・図表Ⅱ-2-2)。今後予想される耕地面積450万haを有効利用して、農業技術の進歩、農業担い手への農地集約により自給率の向上を期している。

表Ⅱ—2—1 耕地面積・作付け延べ面積・耕地利用率・自給率の年推移 (単位万 ha・%)

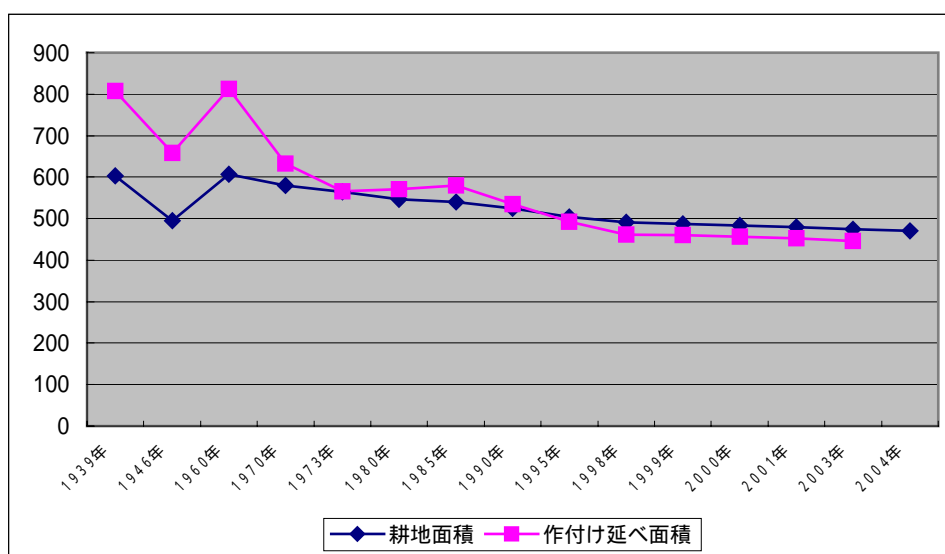
年	耕地面積	作付け延べ面積	耕地利用率	自給率
1939年	603	808	134.0	86
1946年	495	658	133.0	88
1960年	607	813	133.9	—
1970年	580	632	108.9	—
1973年	565	566	100.3	54
1980年	546	571	104.5	—
1985年	540	580	107.4	53
1990年	524	535	102.0	—
1995年	504	492	97.7	43
1998年	491	462	94.1	—
1999年	487	460	94.4	40
2000年	483	456	94.5	40
2001年	479	452	94.3	40
2003年	474	446	94.0	40
2004年	471	—	—	—

注1：耕地利用率とは作付け延べ面積を耕地面積で割った100分比である。

注2：自給率はカロリーベースである。

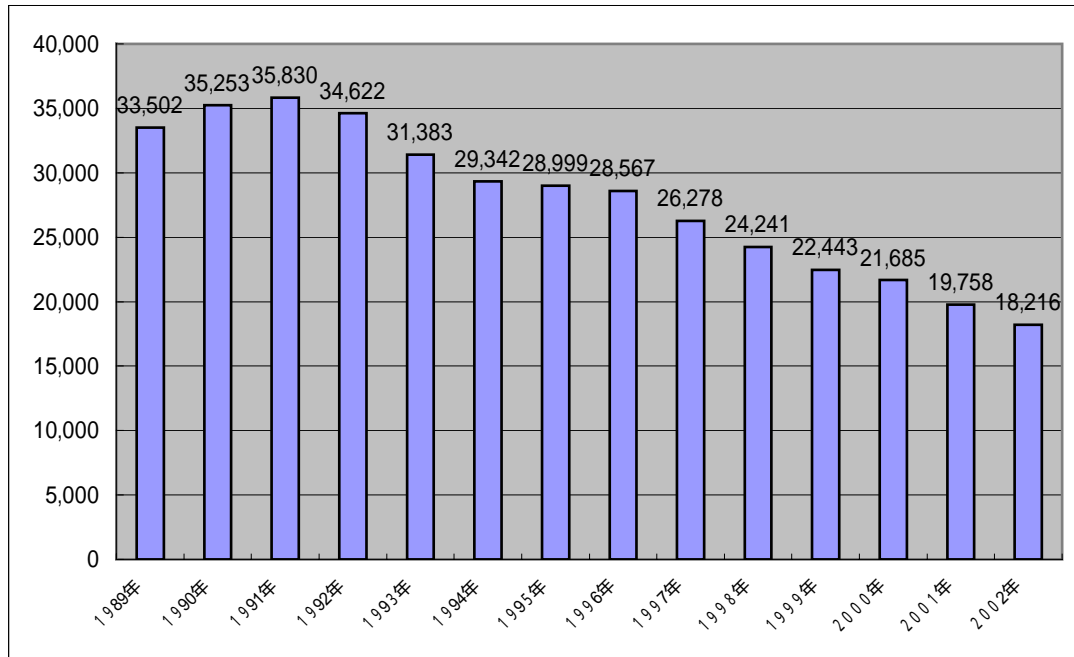
出所：農林水産省「食料の安定供給と食料自給率について」2004年9月 p. 8, 19 と「農林水産統計2004年耕地面積」2004年12月 p. 1 より作成。

図Ⅱ—2—2 耕地面積・作付け延べ面積 (単位万 ha)



出所：農林水産省「食料の安定供給と食料自給率について」2004年9月 p. 8, 19 と「農林水産統計2004年耕地面積」2004年12月 p. 1 より作成。

図Ⅱ—2—3 全国農地転用の年推移 (単位 ha)

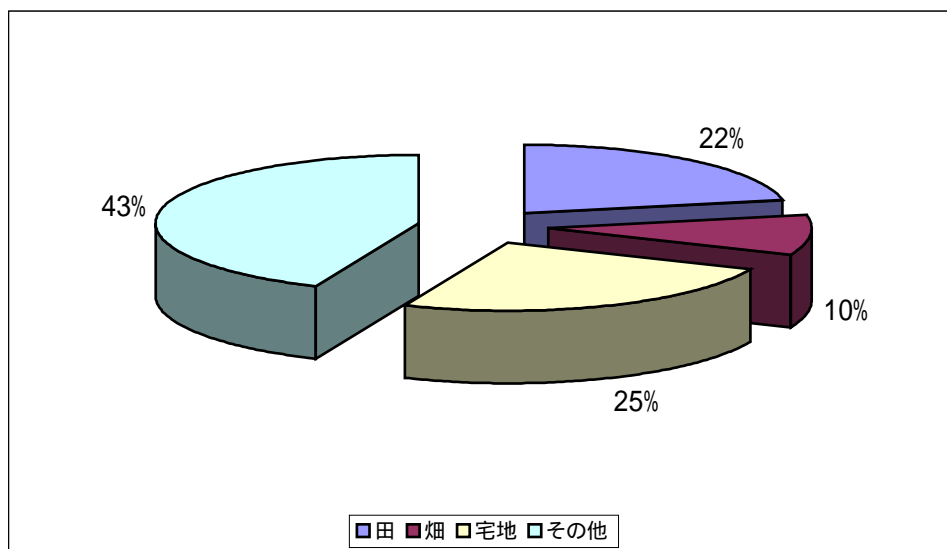


出所：農林水産省「農地制度について」2004年10月 p. 25。

Ⅱ—3 我孫子市の地目別土地面積の年推移と耕地面積<sup>9)</sup>

我孫子市での土地利用状況と農地の年推移を「統計我孫子市」<sup>10)</sup>から調べると次のようである。

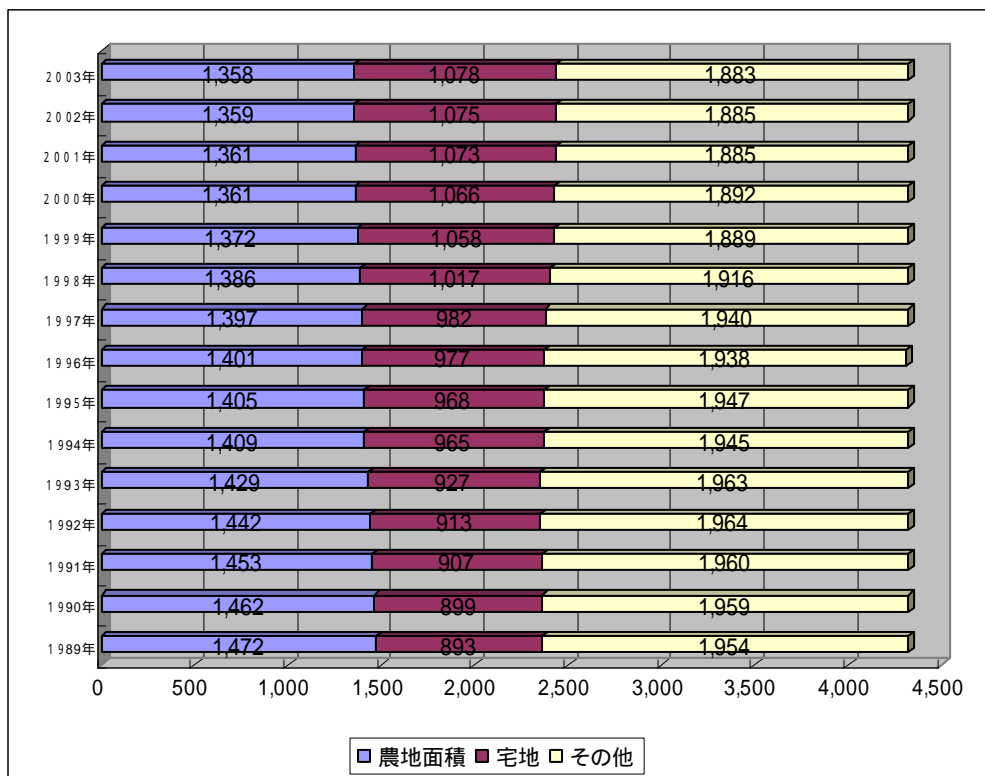
図Ⅱ—3—1 我孫子市2003年の地目別割合 (単位 ha・%)



注1：我孫子市の総面積は4,319haで、2003年1月1日現在。

出所：我孫子市「2003年統計我孫子市」2004年3月 p. 23。

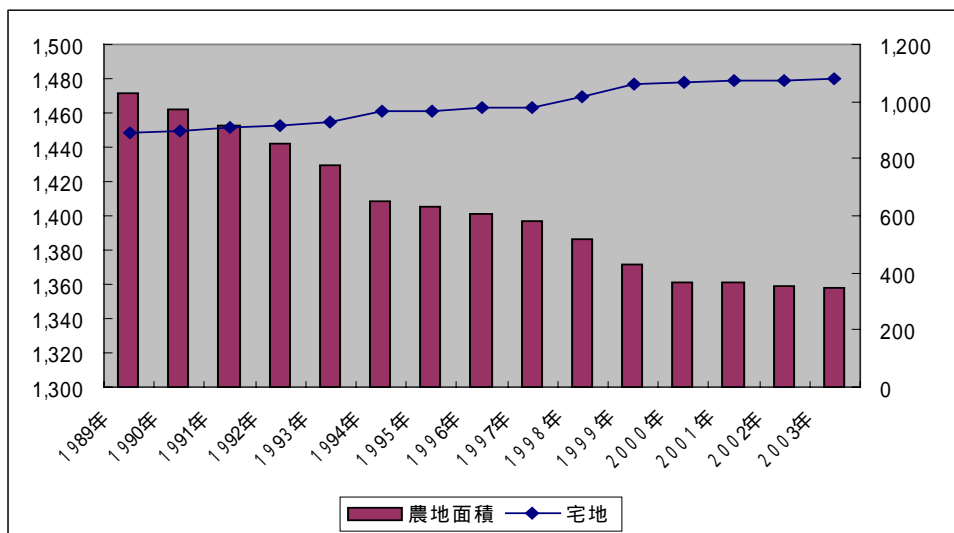
図Ⅱ—3—2 我孫子市の土地利用年推移 (単位 ha)



注1：各年1月1日現在。

出所：我孫子市「統計我孫子市」1989年～1991年は1992年版 p. 28、1992年～1994年は1995年版 p. 26、1995年～1997年は1998年版 p. 16、1998年～1999年は2001年版 p. 16、2000年～2003年は2003年版 p. 24より作成。

図Ⅱ—3—3 我孫子市の農地面積と宅地面積の年推移 (単位 ha)



注1：左縦軸目盛は農地面積、右縦軸目盛は宅地面積。

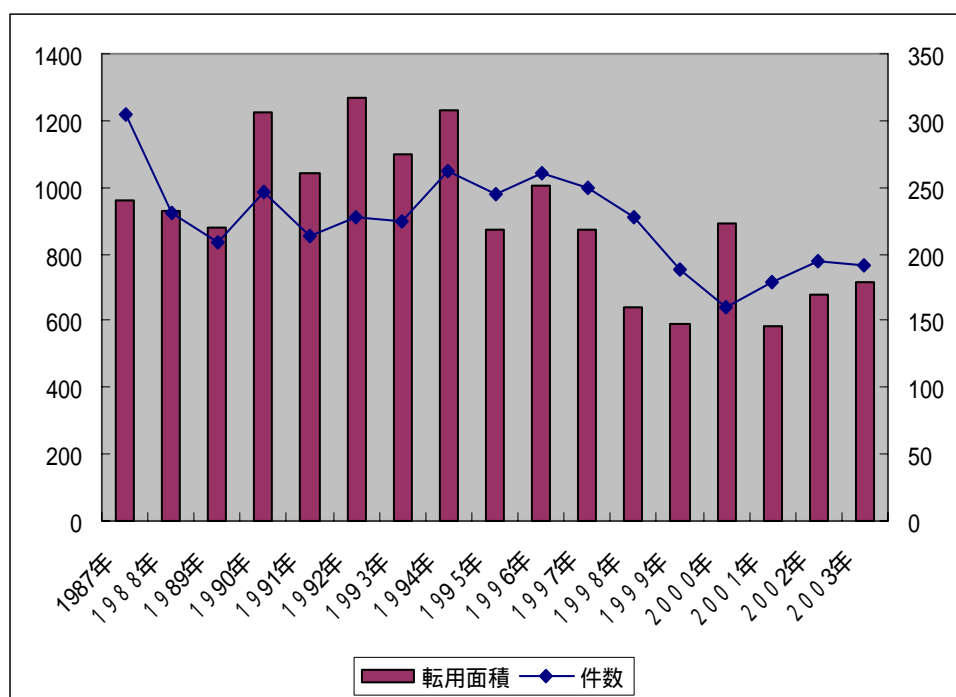
出所：図Ⅱ—3—2と同じ。



我孫子市総面積4,319haのうち2003年の地目別割合(図Ⅱ—3—1)では田947.0ha(22%)、畑410.5ha(10%)で合計1,357.5ha(32%)である。1989年の農地1,471.5ha(34.07%)と比べると114haの減少で2.07ポイントのマイナスである。この間わが国全体では農地約10%のマイナスであるが、我孫子市では約8%のマイナスであり、減少率は全国平均より低い。図Ⅱ—3—2は我孫子市の1989年より2003年までの地目別利用の推移で図Ⅱ—3—3は農地と宅地の年推移である。宅地(工場用地含む)の割合が逆台形の形で、年々増加してきて図Ⅱ—3—3に示すように農地の減少傾向状況が読み取れる。我孫子市は起伏が少なく平坦で東京に近い立地であるから農地の価格も高い。また、東京の近郷であり農業経営には恵まれているが農地の宅地転用も多い。1987年から2003年のあいだには1,200ha代の転用もあったが最近数年は700ha前後に落ち着いている。我孫子市での転用面積の減少は1998年よりみられるが、全国レベルでは宅地等への転用面積の減少が1993年頃から始まっている。我孫子市での農地転用減少の傾向は(図Ⅱ—2—3、図Ⅱ—3—4)全国的傾向から数年遅れて始まっている。これは、我孫子市が東京への通勤範囲地域であるから住宅用への転用であろうと思われる。

農林水産省の「市町村の姿」<sup>11)</sup>によると、2002年の我孫子市の耕地面積は表Ⅱ—3—1の通りである。登記地目農地は田947.4ha、畑412.0haで合計1,359.4haであるが、耕地面積の調査では、田825ha、畑336haで合計1,160haその差は登記農地より約200ha少ない。また、耕地利用率94.8%で全国平均レベルであるが、柏市の124.0%(表Ⅱ—3—1)とは大きな差がみられる。

図Ⅱ—3—4 我孫子市の農地法による農地転用状況 (単位 ha)



注1：左縦軸目盛は転用農地面積、右縦軸目盛は件数。

出所：我孫子市「統計我孫子市」1987年～1991年1992年版 p. 56、1992年～1993年1995年版 p. 57、1994年～1996年1998年版 p. 47、1997年～1998年2001年版 p. 49、1999年～2003年2003年版 p. 52より作成。

表Ⅱ—3—1 我孫子市・柏市と全国耕地面積と耕地利用率及び地目農地 (単位 ha・%)

	耕地面積	田	畑	耕地利用率	地目農地
全国	4,740,000	-	-	94.0	4,990,000
我孫子市	1,160	825	336	94.8	1,359
柏市	1,290	569	720	124.0	1,702

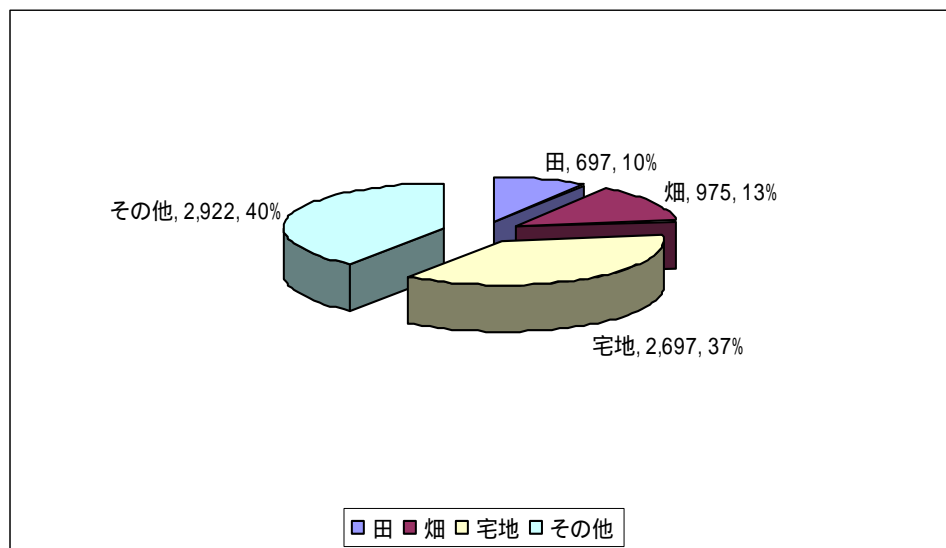
注1：全国分は2003年の調査。

注2：我孫子・柏は2004年の調査。

出所：全国分は農林水産省「農林水産統計2004年耕地面積」と我孫子・柏は農林水産省「市町村の姿」より作成。

参考として隣接である柏市の耕地面積等の概要を農林水産省「市町村の姿」<sup>12)</sup>により調べてみる。全国・我孫子・柏の耕地面積等は表Ⅱ—3—1に示してある。2003年の柏市の地目別土地の割合<sup>13)</sup>は図Ⅱ—3—5の通りである。1999年の農地1,768haと比較して2003年1,672haで96ha(マイナス5.4%)の減少である。宅地は1999年2,611haに対して2003年は2,697haで86ha(プラス3.3%)の増加である。立地は我孫子市より東京に近く、早く東京のベッドタウンとして、また、近在の商業都市として発達してきた町である。その為に2003年の農地割合は我孫子市32%に対して、柏市の農地割合は23%である。宅地割合は我孫子市25%で、柏市37%である。農業の特徴は表Ⅱ—3—1からみると、米中心の我孫子市に対して野菜中心の畑作農業のようである。したがって耕地利用率も124%と耕地の利用度は非常に高いのであろう。

図Ⅱ—3—5 柏市の2003年の地目別割合 (単位 ha・%)



注1：柏市の総面積は7,291haで、2003年1月1日現在。

出所：柏市「柏市統計書」<http://www.city.kashiwa.chiba.jp/>。

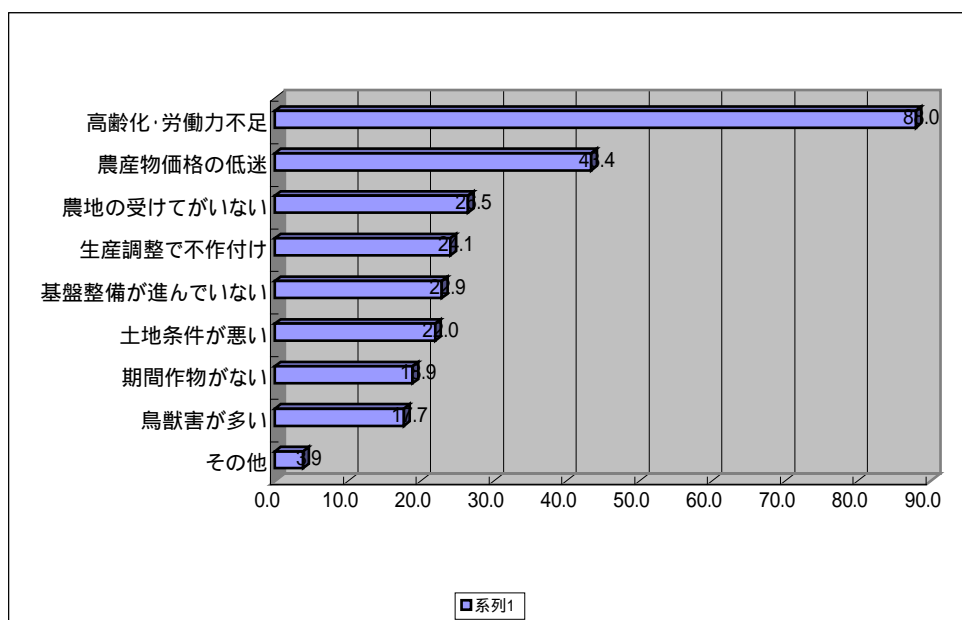
#### Ⅱ—4 遊休放棄農地の実態

農林統計協会の2003年度「図説食料・農業・農村白書」<sup>14)</sup>によると2000年農林業センサスで耕地放棄面積は、農家が保有するものが21万ha、非農家が保有するものが13万3,000haであり合計34万3,000ha(東京都の広さ1.5倍くらい)で、それは全耕地面積の7%

である。1985年度の耕地放棄面積は13万1,000haでこの15年間で2.6倍になり、1995年度では24万4,000haに達し、5年間で9万9,000haが耕作放棄された。2003年の農地減少の原因の中で耕作放棄が51%も占めて第一の原因である。しかし、2002年以降2か年の耕地放棄は減少傾向である。

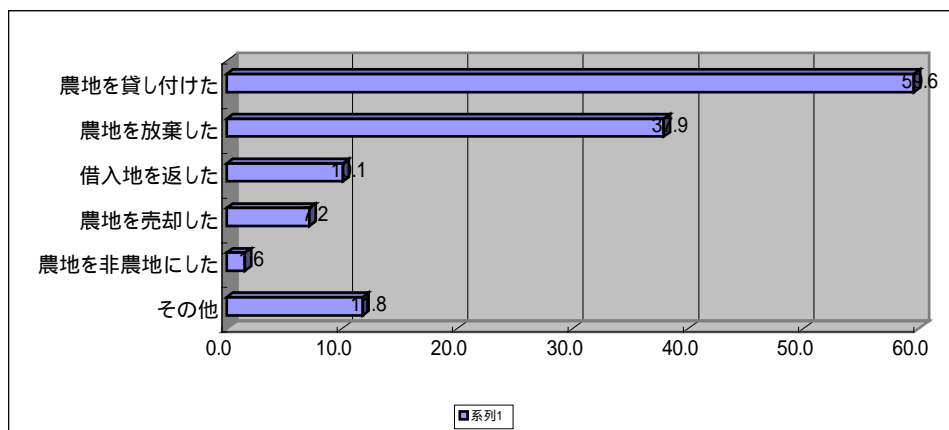
農林水産省「農地制度について」<sup>15)</sup>により耕作放棄が増加している理由（複数回答）を図Ⅱ—4—1に示す。高齢化・労働力不足が88.0%、農産物価格の低迷が43.4%で2大理由である。高齢化により跡継ぎがいない、生産条件が悪く生産コストの低減が出来なくて輸入農産物と競合に敗れた等であろう。やはり農業では「食べていけない」ということが、背景にあると考えられる。また、農林水産省の「離農世帯調査」<sup>16)</sup>による離農する理由（複数回答）と重なっている。高齢・労働力不足が73.6%、跡継ぎがいない、農業では生活出来る収入が得られない38.5%である。離農した農家の耕地処分方法は、図Ⅱ—4—2のようである。

図Ⅱ—4—1 耕作放棄の発生要因（複数回答・単位%）



出所：農林水産省「農地制度について」2004年10月 p.14。

図Ⅱ—4—2 離農世帯の耕地の処分方法（複数回答・単位%）



出所：農林水産省「2004年農業構造動態調査結果概要 2004年7月 p.46。

農林水産省統計情報部が実施した「2000年度遊休農地実態調査」の結果を基に、全国農業会議所が現地まで足を運んでの遊休耕地実態調査をみてる。遊休農地の全国集計面積は27万4,786ha（農林業センサスとの差は約7万ha少ない）である。この調査は遊休農地の実態を把握し、遊休農地の活用即ち①農業的活用②環境・林業活用③非農業的活用の為に全国を集落別にデータベース化したものである<sup>17)</sup>。

表Ⅱ-4-1は遊休農地が農地として復元する可能性の難易度を農業委員、市町村、JA職員等が中心となり遊休農地のパトロールを行い、所有者と話し合いをして、決定したものをまとめたものである。また、遊休農地の活用を促すために活用希望者に必要な情報を集落別にデータベース化してある。

このデータベースからみると、我孫子市での遊休農地は147ha、柏市は183haである。それぞれ耕地面積の割合は我孫子市が12.6%、柏市は14.2%と全国的にみて遊休農地が多い。表Ⅱ-4-1 全国・関東地方における遊休農地面積の解消可能性別面積 単位 ha・%

県名	容易	やや容易	可能	困難	非常に困難	合計
全国	3,778	61,151	175,775	31,978	2,104	274,786
%	1.4	22.3	64.0	11.6	0.8	100.0
茨城県	216	3,350	8,325	145	0	12,036
%	1.8	27.8	69.2	1.2	0.0	100.0
栃木県	33	363	4,597	0	0	4,993
%	0.7	7.3	92.1	0.0	0.0	100.0
群馬県	0	5,839	5,674	620	0	12,133
%	0.0	48.1	46.8	5.1	0.0	100.0
埼玉県	897	4,290	4,678	0	0	9,865
%	9.1	43.5	47.4	0.0	0.0	100.0
千葉県	0	2,416	10,115	2,080	0	14,611
%	0.0	16.5	69.2	14.2	0.0	100.0
東京都	1	461	172	61	0	695
%	0.1	66.3	24.7	8.8	0.0	100.0
神奈川県	86	580	1,037	0	0	1,703
%	5.0	34.1	60.9	0.0	0.0	100.0

出所：全国農業会議所「遊休農地対策データベース」<http://www.nca.or.jp/Nochi/>より作成。

遊休農地の復元困難な面積は全国で12.4%にたいし、千葉県以外は5%～0%である。千葉県は14.2%で全国平均よりかなり多い。

遊休農地の解消はなかなか進んでないようであるが、2～3の事例を見てみよう。

#### ① 岩手県葛巻町星野地区の例<sup>18)</sup>

1996年～1997年の2カ年で105haの遊休農地を確認。遊休農地解消活動として(1)畜産農家へのあっせん。20haが畜産農家への売買・貸借で解消した。(2)そば栽培の奨励。町がそば栽培10a当り12,000円の助成金を交付することにより、15haから20haにそば栽培面積が増加し、遊休農地が3ha解消した。(3)星野地区の豆まき1キロ運動。農家組合が1kgの大豆を用意し希望組合員に配布し、それぞれの畑で栽培してもらうものである。2000年には27戸の農家が参加し、0.2haの遊休農地の解消で、解消面積としては僅かであるが、耕作条件が悪く狭い農地の遊休農地の解消として意義があるとしている。課題として遊休農地解消に本格的に取り組んだ1998年以降遊休農地の発生はないが、なお81aの遊休農地が存在している。

#### ② 福島県梁川町白根地区の例<sup>19)</sup>

遊休桑園の活用として、もろこし(唐黍)栽培を奨めている。1998年に2.5haの遊休農地に栽培した。「もろこし焼酎」として町の特産品として売り出したいとしている。

### ③ 柏市上利根地区の例<sup>20)</sup>

柏市の北のはずれ、つくばエクスプレスの利根川を渡る鉄橋の下あたりから柏取手間の新大利根橋近くまでの利根川の本堤防沿いに約 2,500 メートル、ジャンボ旅客機が離着陸可能な長さの耕地が 30 年も放置された 120ha の荒地がある。かつては、稲作農地であり隣接の多くの土地は今でも稲作用地・ビニールハウスとして利用されている。本来このあたりの土地は遊水地であり国土交通省の管理である。地目的には農地ではないが農林水産省でいう耕作地であり、れっきとした遊休農地である。柏市は 2004 年 2 月に農業生産法人「柏みらい農場」を設立し、農地として活用しようとする目論んでいる。トラクターが入り茂っていた葦はなくなり、120ha の耕地が出現している。2005 年 6 月 9 日現在ほんの一部にじゃが芋が栽培され、また、周りの田に 1 ヶ月遅れて田植えが行われていた。あと、ほとんどの耕地は今のところそのまま放置されている。柏市は観光農園として活用するよう企画しているが、河川法・農地法・農業振興地域の整備に関する法律等規制があり難航している。今後これらの課題を乗り越えれば柏市の遊休農地解消におおきく貢献するのであろう。

毎日新聞<sup>21)</sup>によると、農林水産省は耕作放棄地に牛を放牧する「田んぼ牧場」の普及に積極的に乗り出し、飼料自給率現在 24% を 10 年後に 35% にしたい。また、これにより 10 年後食料自給率目標 45% のうち 1% 分の上昇に寄与出来ると試算している。しかし休耕田の農家が休耕田に牧草を植え 10a 当り 40,000 円の助成金を受け、畜産農家から賃料を得られるとのことであるが、耕作放棄地を転用した牧場の面積は全国で 200ha と支援を開始した時に比べて現在も同程度で増加はしてない。この事業も予定通りにはいかないようである。

また、朝日新聞<sup>22)</sup>によると、現在ペットボトル入りお茶飲料の市場は 4,000 億円に達し 2014 年には 2 倍を上回る 9,800 億円にまでに拡大すると試算されている。それに対応すべき緑茶飲料メーカーは茶葉確保に懸命である。伊藤園は宮崎県で JA 都城と提携して 2005 年に、37 ヶ所、計 100ha の茶畑を完成し、2014 年までには、宮崎県・長崎県に計 1,000ha の専用茶畑の確保を目指している。茶畑に遊休農地も利用されることが期待されているとのことである。

## II-5 農地の賃貸と売買価格の現状

表 II-5-1 2004 年 1 月 1 日現在借入耕地のある農家の状況 (単位 ha・%)

区 分	農家数	借入耕地面積	借入耕地		借入耕地面積割合	
			1戸当り借入耕地面積	借入耕地ある農家割合		
全 国	2004年	678,000	660,000	0.97	31.4	18.1
	2003年	678,000	649,000	0.96	30.7	17.7
	計	655,000	494,000	0.75	31.1	18.7
都 府 県	1.0ha未満	255,000	48,000	0.19	20.6	6.8
	1.0～2.0	199,000	83,000	0.42	36.5	11.1
(経営耕地面積規模別)	2.0～3.0	85,000	66,000	0.78	50.0	16.3
	3.0～4.0	46,000	57,000	1.24	67.1	24.6
	4.0～5.0	25,000	46,000	1.83	79.0	32.8
	5.0ha以上	43,000	193,000	4.45	87.0	47.9
北 海 道	23,000	166,000	7.19	39.7	16.5	

出所：農林水産省「2004 年農業構造動態調査結果概要」2004 年 7 月 28 日 p. 28。

表Ⅱ—5—2 2004年4月1日現在株式会社等の農業経営参入と農地の借受面積

合計	組織形態別			業種別			借受面積
	株式会社	有限会社	NPO等	建設業	食品関係	その他	
38法人	25法人	6法人	7法人	14法人	14法人	10法人	109.3ha

出所：農林水産省「農林水産ひとロメモ」2004年12月項目34。

表Ⅱ—5—3 2004年1月1日現在貸付耕地のある農家の状況 (単位 ha・%)

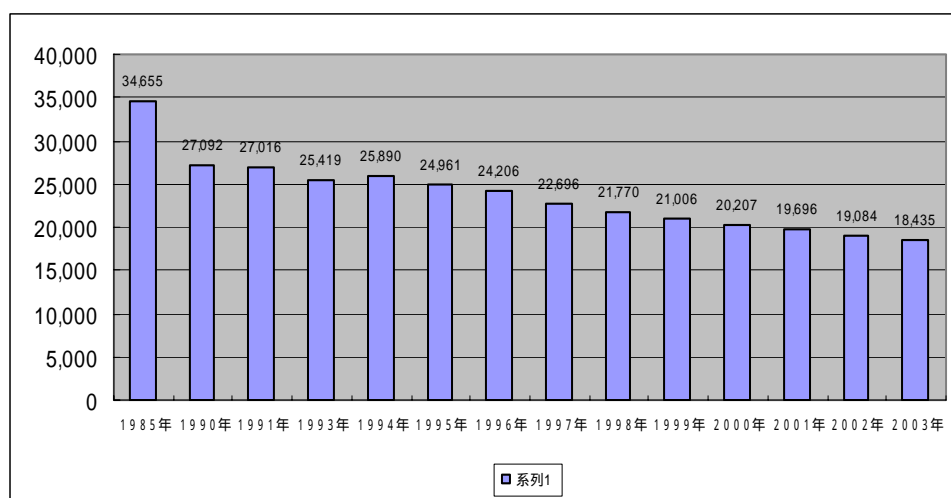
区分		農家数	貸付耕地面積	1戸当り貸付	貸付耕地ある	貸付耕地
				耕地面積	農家割合	面積割合
全国	2004年	375,000	158,000	0.42	17.3	4.3
	2003年	375,000	157,000	0.42	17.0	4.3
	計	369,000	137,000	0.37	17.6	5.2
都府県	1.0ha未満	241,000	89,000	0.37	19.5	9.4
	1.0～2.0	87,000	31,000	0.36	15.9	4.0
(経営耕地	2.0～3.0	23,000	9,000	0.40	13.3	2.2
	面積規模	3.0～4.0	9,000	3,000	0.30	12.9
別)	4.0～5.0	4,000	3,000	0.57	13.6	1.8
	5.0ha以上	6,000	3,000	0.45	11.9	0.7
北海道		5,000	210,000	3.95	9.0	2.0

出所：農林水産省「2004年農業構造動態調査結果概要」2004年7月28日 p.29。

借入耕地のある販売農家(表Ⅱ—5—1)は2004年678,000戸と前年と増減は無い。貸付農家(表Ⅱ—5—3)も375,000戸で増減は無い。借入耕地は66万haとなり2003年に比べ1万1,000ha増加した。これは全農地471万4,000haの14%に達している。北海道を除く都府県で見ると、経営面積が大きいほど借入面積は多い。5ha以上の農家の87%は農地を借入し、全体の借入の面積の39%を占めていて経営規模を拡大している。また、経営耕地の48%は借入耕地である。逆に貸付面積は規模の小さい農家ほど、貸付面積は多い。

株式会社への農地貸付は農業特区で認められているが、2004年4月1日現在合計38法人で面積は僅か109.3haに過ぎない(表Ⅱ—5—2)。株式会社の農業参入は今後全国的に認められるが、株式会社の農業参入は簡単でなく前途は多難であると考えられる。

図Ⅱ—5—1 水田の小作料の推移 (単位円/10a)



出所：全国農業会議所「2003年水田小作料の実態に関する調査結果」2005年3月 p.3。

水田の小作料は1985年(昭和60年)の34,655円をピークとして下落し不作の影響で1994

年に 25,890 円と上昇したが、以後下落が続いてきていて、2003 年は小作料 10a 当り 18,435 円である（図Ⅱ—5—1）。下落の原因は米価の低迷・借り手市場の状況等と考えられる。今後ともに低下傾向はとまらないであろう。このような小作料の低下により、2003 年の土地純収益（土地純収益＝「粗利益」－「費用合計」－「資本利子」）は黒字に転換した。粗利益に対する小作料の割合もこの数年 14～15%であったが 2003 年には 13.0%となりコスト減となっている<sup>23)</sup>。

表Ⅱ—5—4 農地価格の年推移（全国平均）（単位：千円/10a）

年	田		畑	
	純農業地域	都市的農業地域	純農業地域	都市的農業地域
1961年	237	-	169	-
1980年	1,310	-	899	-
1985年	1,658	6,703	1,129	6,255
1992年	-	11,213	-	11,221
1993年	1,996	11,028	1,366	10,281
1994年	2,002	10,553	1,378	10,194
1995年	1,977	10,115	1,361	9,704
1996年	1,943	9,711	1,341	9,286
1997年	1,911	9,250	1,315	8,633
1998年	1,837	8,792	1,267	8,308
1999年	1,780	8,371	1,230	7,840
2000年	1,748	7,990	1,210	7,499
2001年	1,717	7,479	1,186	7,144
2002年	1,692	7,177	1,171	6,617
2003年	1,644	6,739	1,140	6,272
2004年	1,593	6,074	1,098	5,683

出所：全国農業会議所「2004年田畑売買価格等に関する調査結果」2005年3月p.2,4より作成。

表Ⅱ—5—4によると、2004年の田畑売買価格は純農業地域（全国平均）で田の10a当り1,593千円（坪約5,310円）、畑の10a当り1,098千円（坪約3,660円）である。1994年をピークにし年々下落し、2004年では1994年に比べると田畑とも21%の下落である。要因の一位は「米価など農産物価格の低迷」二位「農地の買い手の減少」三位「生産意欲の減退」等である。今後とも農産物価格の低落傾向は続くことから、「土地余り現象」が定着し農地価格の下落傾向は続くものと考えられる。

同じく2004年の都市的農業地域の市街化調整区域（全国平均）での田10a当り6,074千円（坪約20,250円）、畑10a当り5,683千円（坪約18,940円）である。価格のピークは、1992年で（純農業地域のピーク1994年）、2004年はピーク年に比べて、田は46%、畑は50%の下落で、純農業地域の下落率より2倍以上の大きな下落率である。バブル期の近隣住宅価格の上昇に影響されて上昇した反動で下落幅が大きいのであろう。下落要因の4割が「農地の買い手の減少」となっている<sup>24)</sup>。

小作料・農地の価格低落により、土地純収益は黒字に転換している、しかも規模が拡大するほど損益分岐点が下がり規模拡大は望ましい。農地価格の下落は融資を受ける際担保力の低下という不利益はあるが意欲のある農業者にとっては、耕作面積の拡大には有利な環境となっている。農地の下落は日本農業の生産性を上昇させ、「食べられる」農業が実現する可能性の糸口になるかもしれない。

## Ⅱ—6 農家一戸当りの平均経営規模

表Ⅱ—6—1 農家一戸当り平均経営規模（経営部門別）の推移

		1960年	1965年	1975年	1985年	1995年	2000年	2003年	規模拡大率
	北海道	3.54	4.09	6.76	9.28	12.64	14.33	17.18	5.0
経営耕地 (ha)	都府県	0.77	0.79	0.80	0.83	0.92	0.95	1.24	1.6

注：規模拡大率は1960年に対する2003年の規模拡大率である。

出所：農林水産省「農林水産業ひとロメモ」項目43、2004年12月。

表Ⅱ—6—2 耕地面積の各国の比較

	日本	米国	EU			
				ドイツ	フランス	イギリス
耕地面積(万ha)	474	37,971	12,679	1,715	2,786	1,580
農家1戸当り	1.7	178.4	18.7	36.3	42.0	67.7
耕地面積(ha)	{1}	{105}	{11}	{21}	{25}	{40}
国土面積に 占める割合(%)	12.7	39.4	39.2	48.0	50.7	64.7

注1：{ } 内は日本に対する倍率である。

注2：日本の耕地面積は2003年、米国は2002年、EUは2000年である。

出所：農林水産省「農林水産業ひとロ」メモ項目38、2004年12月。

農家1戸当りの耕地面積の規模拡大は北海道が農家1戸当り17haと1960年に比して5倍となったが都府県では、1960年に比して1.7倍、1.24haの規模にすぎなく小規模経営が多数である(表Ⅱ—6—1)。各国との比較は表Ⅱ—6—2の通りである。国土面積に比べても耕地面積は各国に比較して大きく劣っているが、農家1戸当りの耕地面積は余りに小規模である。米国に対して105分に1、EU全体に対しても11分の1である。

敗戦後農地改革で小作農を制限し自作農を育成したことはその時代の要望に応え日本農業が敗戦後の戦災復興に貢献したことは大きく評価できる。しかし、日本の経済・社会発展、世界的経済の自由化の進展につれ、自作農への強い保護政策は現日本農業の衰退の大きな要因の一つとなっている。また、土地神話(農地の資産化)は農地の転用期待を持たせている結果ともなり、農業での採算が悪くても、農地を確保する意識を強くしている。最近耕地価格が低落傾向ではあるが、世界的農地価格と比べると、まだ割高であり農家の積極的な農地買い増しの状況は見られない。ただ、売りたい・貸したい・遊休農地の多くのは耕作条件が良くない農地であったり、一ヶ所にまとまらず散在していたりしているのも現状である。そのうえ農地の流動化には強い制限があり、農家以外の農業参入を阻んでいることは耕地面積の規模拡大への課題である。

### Ⅲ) 2005年3月の「食料・農業・農村基本計画」の農地政策と課題

新たな「食料・農業・農村基本計画」は今後10年の農政の指針である。それは農業が1960年からこの40年間で、国内総生産9%(1960年農業総生産額1.5兆円、2001年5.3兆円)から1.1%(米国・カナダ農業もGDPの1%ぐらい)に減少した。課題はその内容である。表Ⅲ—1・図Ⅲ—1に示すように、就業者が2004年で65歳以上が57%であり、総農家戸数2,934千戸の内専業農家戸数は434千戸で14.8%にすぎない。85%の農家が程度の差はあるとしても、農業以外からの収入で生計を立てている状況である、言い換えれば「片手間農業」ともいえる。また、先に見たように遊休農地の増加等農地の有効利用が損なわれている、このことは食料自給率カロリーベースで40%前後に下げている生産者側の主な原因の一つである。そこで、食料供給(食料輸入が不可能・減少になる事態)に不測な事態が



生じた場合に備えて農地の有効利用促進（農地を農業の担い手に集中する）をはかり 10 年間で自給率 45%に引き上げ、将来は 50%を目論むものとして新たな「食料・農業・農村基本計画」を 2005 年 3 月に閣議決定された。

表Ⅲ—1 2004 年の農家数（単位：1,000 戸・%）

農家数	販売農家				自給的農家	総農家
	計	主業農家	準主業農家	副業的農家		
	2,161	434	512	1,216	773	2,934
各農家比率	73.65	14.79	17.45	41.44	26.35	100.00
農業就業人口						362万人
内65歳以上人口						206万人
65歳以上の比率						56.91

注1：販売農家・・・耕地面積 30a 以上または農産物販売金額 50 万円以上の農家  
 主業農家・・・農業所得が主で、65 歳未満の農家従業 60 日以上の者がいる農家  
 準主業農家・・・農外所得が主で、65 歳未満の農家従業 60 日以上の者がいる農家  
 副業的農家・・・65 歳未満の農家従業 60 日以上の者がいない農家  
 自給的農家・・・耕地面積 30a 未満で、かつ農産物販売金額が 50 万円未満の農家

出所：農林水産省「2004 年農業構造動態調査 2004 年 1 月 1 日現在」2004 年 7 月 p.4 より作成。

図Ⅲ—1 農家類型別に見た農家総所得の比較

農業総所得772万円 (販売農家全体)		765万円 (主業農家)	752万円 (副業的農家)
年金・被贈答 229万円		年金・被贈答206万円	年金・被贈答241万円
農外所得 432万円	⇒	農外所得 85万円	農外所得 477万円
農業所得 111万円 (農業所得依存度14%)		農業所得 474万円 (農業所得依存度62%)	農業所得 34万円 (農業所得依存度7%)

出所：農林水産省「農林水産業ひとロメモ」項目 47、2004 年 12 月。

その為に農業をやる気のある農業者（個人・農業法人・株式会社等）、「農業の担い手」にのみに限定し、生産・価格と関連しない直接補助金を支払う制度にし、農地を専業農家に集中させ、それにより日本農業の復興を目標としている。我が国は、米・小麦・乳製品等高い関税率と個別農産物に補助金を支払い、農家の所得補填と国内価格を世界的に割高に維持してきた。WTO（世界貿易機関）や FTA（2 国間の自由貿易協定）では、価格を上げる補助制度を無くしていくことが大勢であり、関税率を引き下げなければならない。

しかし、「基本計画」は WTO 交渉で米等の関税率の引き下げが先送りになったため、一部の農産物に出していた価格に関係した補助金を直接支払いに変更するだけにして、米の関税・価格の引き下げに対応する直接支払いは先送りしている。また、「農業の担い手」の基準も曖昧で明確でない。「直接支払い制度」の範囲や「農業の担い手」の定義も不明確で充分とはいえない。

「農業の担い手」の範囲について今後決定されていくが、農業関係者の中では議論が沸騰している。特に農協は対象の範囲を限定することに猛反発し、兼業農家をも含めるよう

主張している。特に「集落営農」も「農業の担い手」であると主張している。農協が主張している「集落営農」とは、法人化されていない、現に共同作業が行われている、また、これから行うであろう集落を指している様である。

2005年6月24日付け「読売新聞」で全国農業協同組合中央会（JA 全中）山田俊男専務理事の主張の概要は次のようである。

「農地の規模拡大は必要である。それは難しい。二千年の稲作歴史のなかで、零細で分散した農地所有の形が出来てしまった。現在多くの借入農地の大規模農家の農地は各地に分散していて、却って非生産的である。集落（1また数集落）を一つの農場のように使う仕組みこそ、効率の良い経営が可能である。集落内の多様な農家の合意のもとに、食べていける所得を実現出来る規模を作れば、担い手も育ち、兼業から専業に戻る人も出てくる。従って専業農家のいない集落も直接支払いの対象である「農業の担い手」にすべきである。」

この主張は農協（農協の組合員の多数は兼業農家である）自身の存続と權益を維持するためであり、既得権利の擁護ではないか。高度経済成長までは、稲作の集落共同作業は普通に行われていた。経済が発展し、水稻栽培の機械化がすすみ耕作時間が短縮し水の管理は別として共同作業は減少していった。農地の農業以外の転用需要・転用期待は農地を資産保有化してしまった。全国で実績として農地の転用販売で法外な利益を得た多数の農家が注目を浴びた。それは多数の小規模農家は転用期待でなかなか農地を手放そうとはしない。農協はこのような農地の資産保有化を認め、擁護するものではないか。法人化されない集落営農は個々農家の農地を個々農家が耕作する形であろうから現実には現在と変わらない状況の兼業農家をも援助することになり「バラマキ農政」にほかならないではないだろうか。「集落営農」を農協が「担い手」の対象にしたいならば、積極的に集落に法人化を推進すべきではないかと思う。法人化された集落営農は「賃貸契約」方式の形が多いであろうから、農地の所有権はあくまでも個々農家であるから土地の保有は保たれる。法人化された集落営農の経営は一体的に管理される。今後決定される「農業の担い手」も基準によるが法人化された「集落営農」は補助金の対象としてもよいであろう。

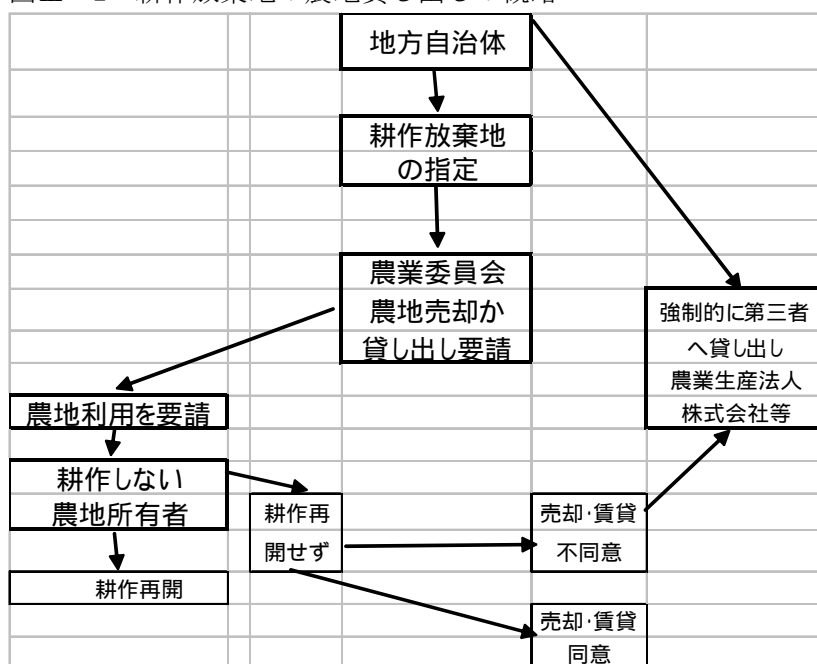
「担い手」の議論も考えてみれば、おかしなことである。農業以外の産業では参入退出は自由であり、市場競争の中で退出するもの、生き残っていくものと市場原理が働くものである。1952年施行の農地法は「農地は耕作者のもので所有者が耕作しなければならない」とする耕作者優先主義を採用していて現在も維持されている。1945年の敗戦前大地主・大手資本家が農地を支配し、農家の大半は小作農民で、その処遇が余りにも理不尽で非情なもので社会不安の要因であったことへの反省からである。しかし時代は変わり、わが国の社会・経済環境や世界的経済状況も大変化している中では現在の環境に適合しなく、日本農業の衰退の大きな原因であることは、多くの人々が認めることである。しかし米の関税率は現行のままで国内価格を高止まりのまま維持し、補助金の対象範囲を広くするとすれば、新しい「基本計画」は日本農業復興に寄与することは期待できないであろう。従って直接補助金の対象者は真に日本農業を担う専門農家に厳しく限定すべきである。

今国会で農地制度の改革を盛り込んだ農業経営基盤強化促進法等が改正された。2005年9月からは一部の構造改革特区にだけに認められていた一般の株式会社の農地借り入れが全国で可能になった<sup>25)</sup>。しかし株式会社の農地の買い取りは認められていない。現農地所有者の農家の耕作者優先主義の原則は貫かれていて、株式会社はあくまでも小作農としか農業に参入出来ないのである。また、遊休農地（耕作放棄地）の増加を食い止め、農地の有効利用促進のために新たに強制力を持った仕組みを設けた<sup>26)</sup>。農地を持ちながら何らかの理由で耕作をしてない農家に対して市町村など地方自治体は調査に基づいて、耕作放棄地を指定し、農業委員会を通じて農地所有者に耕作の再開か、農地売却か、第三者に賃貸するかどうかが判断を求める。いずれの要請にも所有者が従わなかった場合、自治体は所有

者の農地利用を禁止し、強制的に第三者に貸し出す。対象の想定は、大規模農業者・農業生産法人・株式会社等のようなものである。図Ⅲ-2が強制的に農地の貸し出しの概略である。

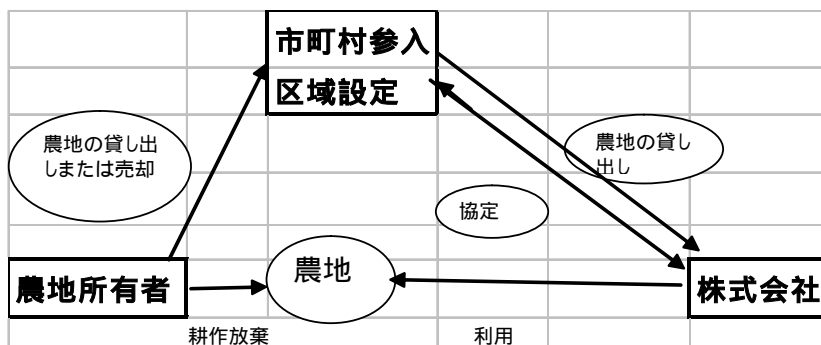
株式会社が農業参入するには農業生産法人に参加するとか（株式会社は農業生産法人に出資できる、しかし過半数の議決権は認められていない）、例としてカゴメがトマトを資本参加した農業生産法人で栽培している。また、農地を借りるしかない例として現在居酒屋チェーンの「和民」の小会社ワタミフードサービスが千葉県・北海道の特区で有機野菜を栽培し、今年千葉県で稲作栽培を試験的に栽培している。今回の改正で農地の賃貸が全国で認められた。しかし期待されていた株式会社の農地所有は認められず先送りされた。耕作放棄地を自治体の強制力をもって株式会社にも農地の賃貸が可能となったが、耕作放棄地の多くは耕作条件の悪い農地である。それらの農地を賃貸して農業を行う農業生産法人・株式会社は簡単に見つからないだろう。それは全国規模の株式会社への新しい農地賃貸制度が優良農地を株式会社が借り入れることはかなり困難であると予想されるからである。現農業特区で農業を営んでいる株式会社等も新たな株式会社の農業参入は余り期待できないであろうとの見解である。農業を現在の家業のような形のまま温存し、株式会社の資本力や活力を日本農業再興に活用するには困難な制度であるし半端な制度である。新たな株式会社の農地賃貸制度の仕組み（図Ⅲ-3）は、①市町村地方自治体が耕作放棄地や放棄地になりそうな地域でまとまった農地のある地域を「参入区域」と指定する。②市町村はそのような区域の農地を購入・借り入れる。③株式会社と市町村が、「農業以外の用途に土地を使用しない」等協定を結び、株式会社に貸し付ける。となっている。

図Ⅲ-2 耕作放棄地の農地貸し出しの概略



出所：日本経済新聞 2005年2月1日付けより作成。

図Ⅲ—3 株式会社の農地賃貸の仕組み



出所：読売新聞 2005 年 3 月 15 日。

以上のような新たな「農地制度」に対して、批判や提言がある。

朝日新聞 2005 年 7 月 9 日付けに、日本経済調査協議会が、農地の「定期借地」制度を次のように提言している。

宅地の「定期借地権」のような長期の賃貸借の制度を設けてはと。専業農家の農地規模拡大には賃貸の農地も長期に安定する必要がある。さらに、一定規模以上の農地を長期間賃貸している場合は、固定資産税や相続税を優遇して規模拡大を後押しすべきだとしている。この提言は株式会社以外のやる気のある農家（個人の農家・農業生産法人）には賃貸権の長期安定で有利であるし、検討に値するものである。しかし、株式会社の農業参入では今回の賃貸出来る農地が厳しい条件で制約されているのでは農業の規模拡大には十分な後押しを期待出来ないのではないだろうか。株式会社・非農家に対しても制約をはずし、自由に農地の賃貸・取得を認めることが肝要ではないか。

経済産業研究所の上席研究員である山下一仁氏<sup>27)</sup>が「農協の解体的改革を」提言している。概要は次のようである。

- ① 農協は兼業農家と一体となって事業を肥大化してしまっていて、農業の構造改革を阻んでいる。JA 秋田県本部のコメ不正売却事件も組織の腐敗がもたらしたものである。
- ② 農協法では組合員ひとり一票制であり、多数の兼業農家の声が JA 運営に反映される仕組みであるし、それが政治力を発揮するに有利である。
- ③ 農業が衰退する中、経済成長により、兼業機会の増加と農地転用売却益・転用期待により兼業農家は豊かになった。結果主業農家が農地を借りて・取得しての規模拡大が困難になった。
- ④ 農業を再生するためには、企業的農家の育成が必要である。JA はことごとくこれらの構造改革の進展を阻んである。
- ⑤ ならばと、専門農協の設立を提案している。コメ専門農協とか、野菜専門農協とかを政府が積極的に財政資金を投入し支援することにより、「農業のための農協」となるようにする。
- ⑥ コメなどの生産調整を廃止して米価を下げ、兼業農家が主業農家に農地を貸し出すように支援すれば、農業改革も進む。

山下氏は農業改革のガンは現在の農協であり、農協自体の改革が望めないならば、主業農家を別組織にする、資金の援助もここに集中し現 JA の圧力を排除することにより農業規模の拡大が可能になり、食料自給率も向上するであろうことを期待しているようである。

日本経済新聞と日本経済研究センターの共同研究「農政改革とこれからの日本農業」の座長である、本間正義氏<sup>28)</sup>が「農業ビッグバン」を提起している。

「今後の農政の対象は「担い手」に集中・重点化されるが、それが単なる補助金の受け皿

となつてはならない。また、農地の有効利用のためには、転用期待を排除し、農地制度を抜本的に改革する必要がある。こうした一連の改革を同時に、「農業ビッグバン」として実施することが望ましい。」

「改革は、「担い手」・「農地制度」のみならず、「農協の改革」・「食の安全」・「広範囲な個人・株式会社等の農業参入自由」等、これらを同時に実現する「農業ビッグバン」と呼ぶべき改革なしには日本農業に生き残りの道は無い。」としている。

ここでは、提案されている農地制度改革を検討したい。貴重な農地を有効利用する仕組みを確立するための提案の要旨は次のようである。

- ① 優良農地であれば、非農業用地としても利用価値は高い。従って転用期待も大きい。その上固定資産税・相続税で優遇されている。当然農地の集積を阻んである。農地の転用は農地法等で厳しく制限されている。しかし、現実には法律の運用により転用不可地域の農地も転用可能とされ、農家に転用期待もたせている。結果的に兼業農家は増加し農地の集積は進まない。
- ② 日本農業の再生には、活用すべき農地を面として確保し、効率的利用のために市場原理を導入すべきである。
- ③ 転用を一定期間（例えば30年）禁止する農地の総量を定め、各地域（道県・市町村別とか）に配布する。
- ④ 転用禁止期間に地域により、どうしても転用禁止指定の農地を転用する必要がある場合がある。その場合各自治体は指定農地権を相互に交換できるシステムをつくる。すなわち転用面積と同じ面積を他の自治体で追加指定してもらって全国の転用禁止農地を常に一定に保つ。つまり自治体間で転用禁止農地権を売買できるようにする。
- ⑤ 転用により得た譲渡益には100%課税し所得税であるが、地方自治体が徴収する。それは他の自治体の転用禁止農地指定の費用に充てる。これは農地の開発権を他の自治体から購入するということでもある。また、これらを証券化してもよい。開発権の売買を通し土地の効率的利用を図れるし、流動化にも寄与するであろう。

農地の集積を阻む最大の要因は農業を主業としない農地所有者の「農地転用の売却益」への期待感である。農地が食物生産の要素でなく不動産的な経済期待感を無くしてしまう農地制度を提案している。それこそ農業のビッグバンを農業関係者だけでなく、消費者も今より以上に関心を持たない限り農林水産省も政治家も手をだせないのが現状であろう。

#### IV) まとめ

農業界の「常識」それは、自作農主義（耕作者優先主義）だ。農地の所有者と耕作者は同一人でなければならない。農業以外の産業では考えられないことである。所有と経営とが分離された企業型農業が成立できにくい原因である。敗戦後から経済復興まではこの自作農主義制度は意義があった。日本の農地の現状をみてきたが、現状では、日本農業の衰退の大きな原因となっている。新らたな「基本計画」で農地制度の改革を模索しているが、企業型農業を育成発展するにはほど遠いように思われる。

世界は公正な市場競争こそが経済繁栄をもたらすと信じられている。競争政策は、経済成長を促し消費者にとっても利益を高めるものであると考えられている。日本産業政策で完全な自由競争政策をとってはいないが、銀行のビッグバンが示すように規制緩和が日本経済の再生の道だと信じられている。小泉内閣は郵政民営化に政権をかけて血眼になっている。しかしこれと同じくらいのエネルギーを日本農業の再興にエネルギーを集中しようとは考えていないようだ。農協の改革・農地制度改革など郵政民営化と同じかより以上の強力な反対勢力が予想される。農業関係者・政府・政党は勿論特に消費者は日本農業の規

制緩和に関心を持って国民的合意を得られるように立ち上がる必要がある。

仮に新たな「基本計画」が想定している 10 年後食料自給率 45%を達成したとしても、半分以上 55%は海外に食料を依存していることになる。言い換えれば農地の半分以上を外国に頼り、安全で量的にも安定的に食料を今後も続けて輸入しなければならないという事実である。今近隣諸国とは政治的に不安定性が増しているが、経済的にはどこの国も世界的規模で相互依存のネットで覆われている、今後ますます相互依存の度合いは深まるであろう。そこで日本は自国農業だけでなく、近隣諸国の全体の農業発展にも寄与しなければならない。幸いに日本農業の技術は近隣諸国モンスーン地域で大きな働きをすることが出来るであろう。このようにして輸出国の農業発展に貢献することにより安全で量的にも安定的に継続可能な食料輸入のシステムを作りあげなければならない。

注

- 1) 農林水産省「新たな食料・農業・農村基本計画」<http://www.maff.go.jp/keikaku/>。
- 2) 農林水産省「食料自給率の動向」2003 年 p. 20。
- 3) 農林水産省「農業水産業ひとロメモ」2003 年項目 13。
- 4) 農林水産省「農業水産業ひとロメモ」2004 年項目 21、23。
- 5) 農林水産省「日本の食糧生産」<http://www.agriworld.or.jp/>。
- 6) 総務省「国土の利用状況」<http://stat.go.jp/>。
- 7) 農林水産省農林水産統計「2004 年耕作面積 7 月 15 日現在」2004 年 12 月 p. 1, 2。
- 8) 山本修編「日本農業の課題と展望」家の光協会 1990 年 p. 64~65。
- 9) 耕作面積とは登記地目が田・畑でなくても、耕作に供されている土地は耕地面積に算入される。田・畑の地目面積と耕地面積とは一致しない。
- 10) 我孫子市「統計我孫子市」1992 年版より 2004 年版。
- 11) 農林水産省「市町村の姿」<http://www.toukei.maff.go.jp/shityoson/>。
- 12) 農林水産省「市町村の姿」<http://www.toukei.maff.go.jp/shityoson/>。
- 13) 柏市「柏市統計書」<http://www.city.kashiwa.chiba.jp/>。
- 14) 農林統計協会「図説食料・農業・農村白書」2003 年度 2004 年 6 月 p. 156。
- 15) 農林水産省「農地制度について」2004 年 10 月 p. 14。
- 16) 農林水産省「2004 年農業構造動態調査結果概要」2004 年 7 月 p. 46。
- 17) 全国農業会議所「遊休農地対策データベース」<http://www.nca.or.jp/>。
- 18) 全国農業会議所「遊休農地対策データベース」<http://www.nca.or.jp/>。
- 19) 全国農業会議所「遊休農地対策データベース」<http://www.nca.or.jp/>。
- 20) (株) アグリプラス (かしわで) 社長染谷茂氏とのインタビュー 2004 年 8 月 26 日。
- 21) 毎日新聞 2005 年 5 月 8 日付け。
- 22) 朝日新聞 2005 年 6 月 10 日付け。
- 23) 全国農業会議所「2003 年水田小作料の実態に関する調査結果」2005 年 3 月 p. 1~9。
- 24) 全国農業会議所「2004 年田畑売買価格等に関する調査結果」2005 年 3 月 p. 1~7。
- 25) 読売新聞 2005 年 3 月 15 日付け。
- 26) 日本経済新聞 2005 年 2 月 1 日付け。
- 27) 山下一仁「農協の解体的改革を」2005 年 6 月 7 日日本経済新聞「経済教室」。
- 28) 本間正義「農業ビッグバン必要」2005 年 6 月 17 日日本経済新聞「経済教室」。

参考文献

朝日新聞。

我孫子市「統計我孫子市」1992 年版より 2004 年版。

石田頼房「都市農業と土地利用計画」日本経済評論者 1990 年。

飯沼二郎「日本農業の再発見」NHKブックス 1976年。  
奥野正寛・本間正義編者「農業問題の経済分析」日本経済新聞社 1998年11月。  
日本経済新聞。  
農林行政を考える会代表近藤康男編「日本農業」農林統計協会 1993年。  
農林統計協会「図説食料・農業・農村白書」2003年度 2004年6月。  
農林統計協会「図説食料・農業・農村白書参考統計表」2003年度 2004年6月。  
原剛「日本の農業」岩波新書 2002年4月。  
毎日新聞。  
三輪昌男「日本農業はどうなるか」日経新書 1976年。  
山本修編「日本農業の課題と展望」家の光協会 1990年。  
読売新聞。