

日本の農業問題

— 再生のカギとなる農地対策 —

わが国では、農地の小口分散や耕作放棄地の拡大が顕著であり、農地の効率的な利用が農業再生に向けた課題となっている。この課題に取り組むうえで、政府としては今後、農地利用の実態把握や農地の中長期的なビジョン策定などの対策を講じていく必要がある。

効率的に利用されていない日本の農地

わが国の政府は2010年11月に「食と農林漁業の再生推進本部」を設置し、力強い農業を育てるための構造改革について集中的に議論してきた。同本部が2011年6月に予定していた基本方針の策定は、東日本大震災の発生によって延期が避けられない見通しとなったが、これまでの議論では、農業従事者の高齢化と並び、日本農業が抱える深刻な問題として農地利用の非効率性が指摘されている。

農地利用の問題点としては、第一に、農地の小口分散がある。日本の農家1戸当たり耕地面積は2.2ヘクタールと、農業大国の米国や豪州だけでなく欧州連合(EU)とも大きな格差がある(図表1)。これは、日本の国土が小さいうえに山が多いことや、多様な農産物を摂取する需要構造を背景に、酪農や穀類などの単品大規模生産型農業よりも野菜・果実などの多品種小規模生産型農業が盛んであることと関係しており、日本がこれらの国・地域の水準に追いつくことはほぼ不可能である。とはいえ、大規模生産型品目である米については、水田が多数の小規模兼業農家から少数の大規模専業農家に集約されれば、同品質の外国産米に対するコスト競争力を多少なりとも強めることが可能であり、大規模化に取り組む余地や意義がある。

第二に、耕作放棄地の拡大が挙げられる。2010年の耕作放棄地面積は39.6万ヘクタールと、埼玉県の面積を約4%上回る規模にまで達している(図表2)。このうち、約7割が事業としての農業を営んでいない「土地持ち非農家」や「自給的農家」が所有している農地である。また、農業を営んでいる販売農家も、労働力不足などの理由から、合計12.4万ヘクタールの耕作放棄地を抱えている。このように、貸与・売却されない耕作放棄地が多く存在する状態は、意欲ある農業生産者(個人・法人)の経営規模拡大を妨げる一因となっている。

●図表1 耕地面積規模の格差

項目	日本 (2010年)	米国 (2005年)
農家1戸当たり耕地面積(ヘクタール)	2.2	180.2
(日本の水準に対する倍数)	1	82

項目	豪州 (2004年)	EU25 (2005年)
農家1戸当たり耕地面積(ヘクタール)	3,423.8	16.9
(日本の水準に対する倍数)	1,556	8

項目	EU内	
	フランス (2004年)	イギリス (2004年)
農家1戸当たり耕地面積(ヘクタール)	52.3	55.4
(日本の水準に対する倍数)	24	25

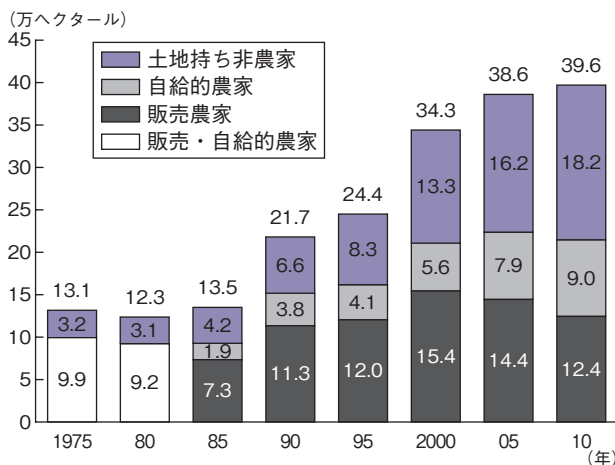
(資料)農林水産省「農林業センサス」、「ミニマム・アクセス米に関する報告書」

農地問題の歴史的な背景

日本の農地が効率的に利用されていない原因は、戦争直後の農地政策にさかのぼる。政府は1947～1950年に農地改革を実施し、地主からの買収分と財産税物納分とあわせて194万ヘクタールの農地を420万戸の農家に売却することで、農家の生産意欲を高め、食料不足を解消した。その後、1960年代後半に入ると、技術革新によって米の生産過剰が深刻化していったにもかかわらず、食料安全保障の観点から他の品目よりも手厚い生産保護を継続し、小規模農家が淘汰されず農地の集約が進まなかった経緯がある。

また、1952年に制定された農地法は、自作農主義に基づき、農地の取得権利を原則として農業経営を営む農家に限定するとともに、農業委員会の意見を踏まえたうえで、都道府県知事などが農地の権利移動や転用を許可する仕組みを設けた。しかし、地元の農家を選挙人・被選挙人として主たる構成員を選出する農業委員会においては歴史的に、農家の財産拡大に寄与する農地転用が安易に肯定される一方で、新規参入者による農地の借用・購入を否定する傾向が強かったと言われている。農地所有者は自ら土地を耕すことができなくなっても、転用期待や先祖から受け継いだ土地への愛着から農地を他者に委ねる

●図表2 拡大する耕作放棄地



(注) 1. 1975・1980年は販売農家と自給的農家の区分なし。
2. 2010年は概数。
(資料) 農林水産省「農林業センサス」

ことに消極的であり、その結果、農家の高齢化に伴い耕作放棄地が拡大した。

農業再生に向けた構造的な課題

政府としては中長期的に、大規模専業農家による水田集約化や意欲ある農業生産者による耕作放棄地での生産再開を促す形で農地利用の効率化を図り、日本農業の競争力を強化していくことが望ましいとしている。その実現に向けては、以下の対策を講じる必要性を議論すべきであろう。

- ①農地基本台帳との乖離が大きいと言われている農地の所有者・用途につき、実態を明確に把握する
- ②中長期的なビジョンに基づき、農地として保全すべき農地の規模・場所を地域ごとに見極める
- ③農家以外の住民参加や、審査方法の見直しを通して農業委員会の運用をより公正なものとする
- ④離農者に対する優遇措置(いわば農業版の早期退職制度)を期限付きで実施する一方で、耕作放棄地に対する税率を引き上げ、生産意欲の低い農地所有者が農地を手放すよう促す
- ⑤政府が現在、検討している「農地バンク」の設立を実現し、貸借・売却意向のある農地に関する情報を全国レベルで集約することで、効率的な利用者による農地確保を円滑化する

これら対策のうち、特に重要なのが①と②である。法定台帳としての位置づけを持たない農業基本台帳の精度は農業関係者の間で長らく批判されてきたものの、その大幅な改善には多大な労力が必要とされる。また、東日本大震災の影響や政権・国際情勢の行方が不透明なかたで、農地の中長期的ビジョンを策定し、その基本方針を遵守していくことも容易ではない。しかし、農業再生には出来るだけ早くこれらの構造的な課題に着手することが望ましく、政府は厳しい環境下で、その実行力を試されていると言えよう。◀

みずほ総合研究所 政策調査部
主任研究員 堀 千珠
chizu.hori@mizuho-ri.co.jp