

No.23

農地制度改革の課題

—本当の改革とはどのようなものか、
その根拠と具体策を考える—

盛田清秀

日本大学生物資源科学部教授

農地制度改革の課題

—本当の改革とはどのようなものか、その根拠と具体策を考える—

1. 本章の課題 —何が問われているのか—

本章は、第二次世界大戦直後の農地改革を経て農地法が成立（1952年）した以降の日本の農地制度の展開を整理するとともに、現在直面する農地制度改革の方向を検討することを課題としている。

農地法制定以降の農地制度に関して、これまで多くの検討がなされ、また改変が行われてきた。その内容はときどきの時代の要請に対応してさまざまであったが、2000年以前の時期についてはおおよそ次の五点に整理することができる。

第一は、1962年や1970年の農地法改正にみられる農業経営の規模規制の緩和・撤廃に関するものである。これは農業技術の発達、とりわけ施設・機械及び農薬等化学資材の開発・発明・普及を背景に、自作を前提とする規模規制（いうまでもなく地主制復活防止が狙いである）を取り除こうというものである。すなわち、地主制復活はもはやありえないことが明らかとなり、また「耕作可能限界」が技術の発達によって大きく拡張されたことがその背景である。

第二は、1962年の農地法改正に端を発する農地の所有と利用の担い手の枠組みに関するものである。この改正で農地法は農業生産法人に農地の所有と利用を認め、法人による農業経営を許したのであり、農地及び農業の担い手に関する制限（農家すなわち家族経営に限定という規制）を緩和・撤廃したのである。

第三は、1969年の農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法と略称）の制定によって土地利用に関してゾーニングによる規制がかけられたことである。これは前年の1968年都市計画法により、都市計画区域の設定とそのもとの市街化区域及び市街化調整区域といったゾーニングが行われ、都市の側から農地を含む土地に対して利用規制がかけられたことに対抗し、立法化されたものである。このことは、農業及び農業以外の土地利用を統合した、総合的で整合性のある土地利用計画の策定にとって、必ずしも有益かつ有効でない仕組みとなったことを意味したのである。しかもそれだけではなく、農地法による規制と二つのゾーニング法による規制が並立することとなり、結果的に、農地の農外転用における恣意的運用につながっていったことをみておかなければならない。

第四は、1970年農地法改正に象徴される借地による規模拡大の許容ないし推進への転換である。国民経済の発展による農村及び農業からの労働力流出、さらには技術開発による耕作可能限界の拡大が、土地利用型農業の規模拡大を迫ったのである。また、農業以外の土地利用需要の拡大に伴う農地価格の農業採算を超える上昇（ゾーニングが厳正であればこれはかなり抑制しうることに注意）により、所有権移転のみでは規模拡大が困難になっ

たことを踏まえ、さらには「ヤミ小作」と呼ばれる合法的とはいえ借地の増加に対応してそれを追認する形で、借地統制の緩和を図ったのである。

第五は、1975年の農振法改正による農用地利用増進事業の創設である。日本独自の農地流動化策ともいえる、農地流動の新たな枠組みが作られたのである。これは、日本の農村において、住民によりある程度は共有されている「農地は地域のもの」という「農地観」を踏まえるといった、ある意味で積極的な側面をもつ。それと同時に、当時の土地バブルの影響を避けるため、農地法改正ではなく農振法改正という手続きによって農地制度改革を図るといふ政策当局の配慮、という消極的側面の両方の性格をもつ農地制度改革であった。しかし、このことはその後の日本の農地制度が「複線化」し、首尾一貫した農地政策を展開することを回避する誘因となったともいえるのである。

しかし、農地制度の展開が以上のように整理できるとしても、それだけでは日本の農地制度のあり方を展望することはできない、と筆者は考えている。これまでの議論のみに目を向けては、規模拡大を進めるために借地規制をさらに緩和すべきではないか、複線化した農地制度を一本化すべきでないか、ゾーニング法の一元化が必要ではないか、家族経営に加えて法人経営も農業の担い手として認知すべきではないか、などの主張しか出てこないであろう。筆者はこれらの視点も重要であると考えているし、そのような観点からの制度改革の検討を踏まえ、農地保全に有効に機能する仕組みを早急に構築すべきと考えている。しかし、それだけで農地制度の改革が十分とは考えていないし、日本農業の構造問題が解決するとも考えていない。

それらに加え、日本の農業構造の世界史的な位置を踏まえ、とりわけ日本と東アジアの世界史的に独自の農業構造類型（農業構造のタイプ）を十分に理解したうえで、具体的な方法論に踏み込んだ提案を行わなければ、農地制度の課題を指摘したことにはならないし、改善の方策を示したことにもならないと考えている。

そのため、以下では、まず日本農業の世界史的な位置を仮説的に提示し、日本の農地制度と農業構造が直面する課題がどのようなものであるかを描いてみたい。それを踏まえ、これまでの農地制度の変遷を整理して現段階と課題を明らかにする。最後にその課題を解決する方法を提示したいと考えている。これが本章における主題をなしている。

と同時に、紙幅の関係もあって序説的な展開にとどまるが、農業経営の担い手について、主に家族経営と法人・企業経営の両者をどう位置付けるかについて論じてみたいと考えている。21世紀を迎えてから、企業の農業参入を認める立法・法改正が次々に行われている。2000年の農地法改正による株式会社の農業生産法人容認、2002年の構造改革特別区域法による株式会社の農地借入容認と2005年農業経営基盤強化促進法（以下、基盤法と略称）改正によるその全国展開、などがそれである。農地及び農業の担い手として家族経営と法人経営はどのように位置付けられるべきか、について考えを述べ、それに関わる農地制度

のあり方を考察することとする。これが本章のもう一つの課題である。

2. 日本農業の世界史的位置 —世界農業の類型設定と現状認識の重要性—

日本の農業構造を考える場合、とくに構造変革を考える場合、世界史的な視野が求められる。そもそも日本農業の目指すべき農業構造の姿はどのようなものか、また農業構造に焦点を絞った場合は何をもって農業構造改革、再編、改善ととらえるのか。この問題に答えるだけでも国際的視点は不可欠である。具体的に言えば、構造問題では農業経営の規模が中心的論点となるが、米国並みの規模を目指すのか、EU 並みなのか、あるいは別の目標をたてるのか、である^{注1}。

実はこの選択問題は、単なる選択問題ではない。100年単位で考えれば可能かもしれないが、数年ないし20年程度先を想定した場合、選択肢は限られているというべきである。要するに、任意に目標を設定することができる、という問題ではないことを認識すべきである。ここにこれまでの議論の、あえていえば誤解、誤謬ないし混乱の原因があったといつてよい。日本農業の選択肢は（100年単位で考えるのでなければ）、米国並みといった目標は、そもそも成り立たない。日本の農業経営（農家）の平均的な農地面積は1.27ha（ヘクタール、以下略。2005年農業センサスによる総農家平均）であるのに対し、米国のそれは178haである（2002 CENSUS OF AGRICULTURE 全農家平均）。日本の農業経営がそれだけの平均面積を持つようになるためには、140戸の農家がそのうちの1戸にすべての農地を譲り渡す（売却か貸付により）必要があるが、そんなことは不可能であろう。

表 1 農業構造の変化(1950年→2000年)

	都府県		北海道	
	1950年	2000年	1950年	2000年
総農家数(万戸)	593 (100)	305 (51)	25 (100)	7 (28)
経営耕地面積(万ha)	435 (100)	289 (66)	74 (100)	100 (135)
平均経営耕地面積(ha)	0.73	0.95	3.0	14.3
最多経営面積階層とその割合	0.5~1.0ha (33%)	0.5~1.0ha (36%)	1.0ha未満 (34%)	5~10ha (21%)

資料) 農業センサス

注) 総農家数、経営耕地面積のカッコ内は1950年を基準とする指数

ここで日本の農業構造の変化を20世紀後半の50年間について概観する（表1）。この50年間で全国の農家数は約半数（1950年618万戸→2000年312万戸）に減った。ということは、現実の世界では半減するのに50年かかったのである（ただし今後は高齢化により農家減少速度はかなり速くなりそうである）。構造政策の優等生といわれる北海道農業にしても平均規模は3.0haから14.3haと4.8倍に拡大したが、農家数は約1/3~1/4に減少したにとどまる（しかしこれはかなり劇的な減少といえる）。北海道の場合は原野や森林の開拓・開墾を進めて全体の農地面積が拡大したこともあって農家の平均経営面積がかなり大きく伸びたのである。北海道以外の都府県では、農家数は約半数に減ったものの、他方で農地の宅地や工業用地、道路などへの転用、耕作放棄によって同期間に農地が34%減

ったため、平均面積はほとんど増えなかった。現在は北海道でも新たな農地開発は停止されており、また都府県ではひと頃のような激しい転用は影を潜めたとはいえ、耕作放棄が急速に拡大しており、農地面積の減少に歯止めがかかっていない。このような状況で規模拡大を図ることは、離農や高齢化による農地供給拡大という意味では条件が整っているといえなくもない。しかし農地需給の地域的なミスマッチなどもあり、農地の出し手から受け手にスムーズに農地が受け渡されるケースばかりではなく、結果として今後も引き続いて農地が減少する可能性が高い。そうなれば、規模拡大が進むためには農家数のさらなる減少が必要となってしまう。いずれにせよ平均値を問題にする限り、米国並みへの規模拡大はまず不可能といってよい目標であろう。まして米国農業よりも競争力を有するとされるオーストラリア農業の平均規模は 3000ha を超えるとされるのである。規模拡大といっても目標をどこに置くかが明確にされる必要がある。

そこで農地面積規模に関して現実的な目標を設定するとすれば、それは「EU 並み」ということになる。しかし、国によってかなり平均面積は違うが、EU 全体では平均が 15.8 ha にも達するのである（農林水産省統計部『ポケット農林水産統計 2007』による）。これを実現するのもそれほど容易とは思えない。というより、米国と比べた場合と同様に考えれば、農家数は 12 分の 1 以下に減少することが求められる。果たしてそれは可能であろうか。しかも、それをどのように実現するのか。

政策関与が過ぎるから日本農業の構造改革が進まないという考え方がある。それは一部分の真実を含んでいるが、残念ながら基本的にそれは現状認識の誤りと世界史的な視点を欠いた議論であろう。政府の関与が多すぎるから構造改革が進まないのではなく、通常の方法論に依拠した政府の関与が多かろうが少なかろうが、とくに「零細農耕」としばしば規定される東アジアでは、構造変化はそれほど急速に進むものではない、ということを確認すべきである。ではどうするか、本章の最後にその問題提起を行いたい。

その前に、もう一つだけやや先走りになるが、問題指摘を行いたい。それは、農家数がたとえ劇的に減って、平均規模が目標に到達したとしても、それで問題が解決されたとはいえない、ということである。端的にいえば、集積された農地がばらばらに（広く分散して）確保されたのではあまり意味がない。土地利用型農業において規模の経済が成り立っていることはすでに共通認識となっているが、農地が分散している状況のもとではそのメリットは急速に頭打ちになる。土地利用型農業の構造改革の目的が、高い生産性を有する農業を確立することであるとすれば、農地は分散状態ではなく、可能な限り面的にまとまっていなければならない。近年の多くの調査、報告が示すように、現実の場面でも日本の大規模農業経営は農地分散を解決すべき経営課題の最優先の一つにあげている。ではこの問題をどう解決するか、これも規模拡大と並ぶ重要課題である。これは解決がさらに難しい課題でもあることを指摘しておきたい。

ところで、構造改革の目標設定に先立って、なぜ農業経営の規模にこれほどの格差があるかを理解しておく必要がある。原因の認識なしには処方箋など望むべくもないからである。しかし、世界の農業は極めて多様である。先に例をあげた米国を含む北米、南米、EUを含むヨーロッパ、日本及び中国など東アジア、インドなど南アジア、東南アジア、アフリカでそれぞれのタイプの農業が営まれている。これらすべてのタイプ分けは筆者の力量をはるかに超えるし、また本章での議論にとりそれほど有効とも思えない。ここでは、日本の農業構造問題を考えるうえで必要な限りのタイプ分け（以下、類型化とする）を行いたい。それによって日本農業の課題と解決が容易でない理由が見えてくるからである。

表 2 世界農業の主要類型(暫定)

類型	旧大陸(旧開国)型農業		新大陸(新開国)型農業
	東アジア型	ヨーロッパ型	
典型国	日本	イギリス	米国
他の主要国	中国、韓国	フランス、ドイツ	オーストラリア、カナダ

出所)筆者作成

本章では、世界農業（といっても部分的なものだが）の類型設定を表2のように行っている。すなわち、米国を典型とする新大陸型農業（これにはオーストラリア、カナダが含まれる）、と旧大陸型農業に大別する。さらに旧大陸型農業はイギリスを典型とするヨーロッパ型（フランス、ドイツなども当然ここに含まれる）と、日本を典型とする東アジア型（中国や韓国がここに属する）に分けられる。

この類型区分は、近代西欧による植民という歴史的要因と、主に気象条件を背景とする農業生産力の相違に基づいた農業構造差に着目して行われている。問題のポイントは、この類型差がそのまま農業構造の違い、すなわち本章の問題意識からいえば規模差を表していることである。具体的には、米国（178ha）、オーストラリア（3000ha 超）、カナダ（211ha）などの新大陸型農業では、100ha ないしそれ以上のオーダーの経営規模である。これに対し、旧大陸型農業のうちのヨーロッパ型では、EU 平均では 15.8ha であるが、イギリス（67.7ha）、フランス（42.0ha）、ドイツ（36.3ha）など数十 ha の経営規模をもつ^{注2}。さらに、同じく旧大陸型農業に属する東アジア型は、日本（1.27ha）、中国（0.6ha）、韓国（1.5ha）と、おおよそ 1 ha 前後の経営規模である^{注3}。

ここに、農業構造の類型差が集約的に表現されている。農業構造問題の国際的位相差ともいべきものが、文字通りの桁違いの経営規模というかたちで明確に存在するのであり、当たり前とも思われるであろうが、まずそれを銘記すべきである。構造改革の困難は、まずもってここに存在するからである。

では、この類型差（経営規模格差）は解消しうるのか。これが次の問題である。

それを論ずる前に、なぜこうした類型差が成立したかを説明しておく必要がある。この類型を規定する要因は、基本的に二つである。第一に、農業構造を形成する歴史であり、第二に、農業生産力を規定する風土、とくに気象要因である。

第一の要因である歴史であるが、ここでは歴史全体を問題としているわけではない。時間軸でいえば、せいぜい過去3～4世紀における、農業構造形成に関わる限りでの近代植民の有無である。ヨーロッパからの植民により、移住先の北米、オセアニアにおいて先住民が駆逐される形で土地が占有され、当時の農業生産力に見合う形で（あるいは未耕作地を農場内に抱え込む形で）、母国の水準をはるかに超える面積規模の農業経営が形成されたわけである。これが新大陸型農業の原型であり、現在に至る世界的に際立つ大規模農業成立の起源である。新大陸の農業は、古代からの歴史を有し、当初の低い生産力に見合った、また農業労働力当たりの農地面積に見合った経営規模を歴史的前提として有する旧大陸の農業とは、規模がまったく異ならざるをえない^{注4}。このような歴史的背景による規模差を、いかに埋め合わせることが可能であろうか。当然のことながら、かつての歴史を繰り返すことはそもそも無理である。果たして他の方法が、しかも民主主義社会において採用可能な方法がありうるのだろうか。まずもって困難の大きさを理解すべきというのはそういうことなのである。

第二の要因である風土（ここでは降水量と気温という気象要因に限定して論じている）であるが、これは気象条件の違いに基づく農業生産力格差が、農業経営規模格差を形成したということである。具体的にいえば、夏の高温多雨を特徴とするアジアモンスーン気候は植物の旺盛な生長を可能とし、農作物の相対的に高い単収をもたらすのであり、それによって相対的に小面積の農地での農業が、農家の生活を支えるに十分な収穫をもたらすのである（ただし領主への貢納が差し引かれる）。その結果、農業経営の規模は零細なものとならざるをえない（「零細農耕」の成立）。また、植物の生長に適しているということは、作物だけでなく（それ以上に）雑草の生長にとって好都合ということである。そして除草剤の発明に至るまで、雑草は人力によって取り除かれていたのであり（歴史的には畜力を用いた除草も行われているが、それは道具を用いた手作業に精度の面で劣っている）、そうしないと高い単収は決して実現できないのである。これが、大面積の経営が難しいもう一つの理由である。東アジア農業の零細性は基本的にはこのような高い土地生産性を基盤としているのである。一方、ヨーロッパ農業の土地生産性は、低温少雨という気象条件を背景に、歴史的には決して高いものではなかった^{注5}。こうした相対的に低位の生産力は、農業を生業とするうえで、相対的に大きな土地面積を必要としたのである。近代市場経済が成立する時点で（つまり現代経済のスタートの時点で）、東アジアとヨーロッパでは、主に気象条件に基づく規模格差が成立していたのであり、農業構造差が形成されていたのである。しかし、これは生産力格差を背景とする規模格差であるから、埋めようがあるといえ

なくもなく、埋めていく努力が求められるのである。

以上からいえることは、新大陸型農業と旧大陸型農業の規模格差は、歴史的要因に基づくものであるが、それを市場メカニズムによって克服することは可能かどうかは問われているということである。それほど格差は大きいといってもよい^{註6}。他方で、旧大陸型農業の東アジア型とヨーロッパ型の格差も決して小さいものではないが、格差を解消する目標とはなりうるのではないかと、筆者は考えている。念のため付け加えておくと、これとて決して容易な目標ではない。ある意味で気の遠くなるような目標である。しかし、それを多少とも実現しないでは、日本農業の将来は期待できないと考えている。

3. 日本の農地制度 —これまでの課題と政策対応—

現在の日本の農地制度は、これまで多少とも述べてきたように、複線的構成となっている。より正確に言えば、複々線的構成といったほうがよいのかもしれない。その意味はこうである。第一に、土地利用規制に関する制度である。ゾーニング規制を中心とする農振法と都市計画法により、農地の転用を規制する法体系が存在する。これにより異種の土地利用の調整が行われ、土地利用上の効率化や住民生活面での快適性の確保等が図られている。第二に、農地の権利主体もしくは権利移動に関する規制や枠組みを定めた制度の存在である。農地の権利移動統制と権利主体を規定する農地法と、担い手への農地流動を方向付けている農業経営基盤強化促進法が、それぞれ農地利用の主体に関する規制を行っている。複々線的構成といったのは、この二つの制度的側面においてそれぞれが二つの法律で律せられているからである。ただし、転用規制は農地法においても行われており、この面ではある意味で錯綜した法律構成となっている。

本章の最初で述べたように、農地制度に関してはこれまで段階的にそれなりの改変が行われてきた。公平に言えば、改変はその時々課題に対応するといった観点から評価すれば、一定の妥当性を有していたと筆者は考えている。規模規制の緩和・撤廃は生産力の発展に沿うものであったし、借地や権利主体としての法人の容認は、国民経済の成長や多様な担い手による農業経営という社会的要請に応えたものだったと考えられる。

とはいえ、根本的な欠陥を日本の農地制度は抱えていることも事実である。それは対症療法としてはそれなりに妥当するとしても、日本農業の構造問題に明確に向き合う理念と手法を欠いていると思わざるをえない。具体的には次の四点を指摘したい。

第一に、農地価格の高騰を許したことである。ゾーニング規制が緩いこと、転用規制の運用が時として恣意的であることなどがその直接の理由である。しかし、公共需要や転用需要を契機とする農地売却に伴って新たな農地を求める代替地需要が発生し、それが農村部に順次波及するという、転用に端を発する農地売買の玉突きが農地価格上昇を都市から農村に広めていくメカニズムが存在していたことも事実である。であれば、根本的には開発利益を社会化するという理念を制度化すべきであったし、遅きに失した感はあるにして

もなおこれからでも実施に移すべきと考えられる。それなくして、農地取引にゆがみが伴うことを防止するのは難しいであろう。

第二に、土地利用型農業の担い手、すなわち農地利用の主体として多様な担い手を想定した制度整備が不十分なことである。前述したように、農地法（1952年制定）は農地利用主体として、制定当初は農家のみ（それも自作農）を想定していた。そもそも法人が農地の利用主体たることを認めていなかったのである。1962年改正によって農業生産法人制度（以下生産法人と略称）を新たに導入し、一定要件を備えた有限会社、合名会社、合資会社、農事組合法人が農地に関する権利主体となることが可能となった。しかし、それはしばしば指摘されるように、農家の連合体をイメージした制度構成であり、生産法人と認められるには厳しい条件が課されていた。その条件は数次にわたる農地法改正によって緩められていき、2000年改正で株式会社の生産法人が認められることで一つの区切りとなっている。さらに、2005年基盤法改正で一般の株式会社が一定条件付であるが農地を借りて営農することが可能となった。この間、農家の高齢化等によって日本農業の弱体化が進み、耕作放棄地が急増していることをみれば、担い手の多様化（ということは取りも直さず新しいタイプの農地利用主体の承認を含む）は避けられないことであった。とはいえ、これも対症療法に近い対応である。その時々の農業界の外部からの批判（主として経済界からのそれ）に対処するため、小出しの改正を重ねてきたという性格が強い。日本農業の担い手をどのように構想するかについて、行政当局は多少の展望を示しているが、残念ながらあまり明確な姿をイメージできない。多様な担い手を事情はともあれ認めたのであれば、法人（企業による参入を含め）による農業経営について明確な見通しを示し、それを想定した政策形成を図るべきであろう。一方で、1975年の農振法改正による農用地利用増進事業の創設は、土地投機の波をかわそうという意図もあったのであるが、しかし農地利用を地域的な自主的取り組みに任せたいほうが地域農業にとってよいだろう（生産性向上、合理的農業実現、農地流動化と面的集積の促進、地域農業に関する合意形成など）という政策判断が少なくとも当時の政策立案者にあったことが知られている。であれば、もっとその理念を徹底し、農地権利主体を農家と生産法人に限定する枠組みを拡張してもよかったのではないかと考えられる。自然人ないし法人でなければ農地に関わる権利主体となりえないという枠組みを超えるのは、立法上、困難だったのであろう。しかし、日本の農村における農地は地域のものという農地観、農地利用（時に農地売買にもある程度作用する）に関する合意形成という現実を踏まえた制度構成が、当時はもっと検討されてよかったのではないかと考えられる。いずれにせよ、結果的に、理念なき改正の積み重ねと評価されても仕方のない制度展開であった。

第三は、本当の意味での農地の取引、利用に関する監視の仕組みを欠いていることである。とくに農地転用監視体制は脆弱で、実効性を伴っていない。農地法の番人として農業委員会制度が設けられている。しかし、その業務実施体制は必ずしも万全でない。もともと

と農業委員会は、農地改革の成果を維持する目的で制定された農地法を執行する（といっても基本は農地権利移動の審査・承認が業務の中心である）ために設立されている。こうした背景を有するため、農家から選出された農業委員がその意思決定を担うという、いわば自治的体制がベースなのである。したがって、農地の農外需用が高まりを見せ、農地転用が農家の利益をもたらすこともある場合は、利益相反が生じることも大いにあるとあってよい。農地転用の問題は、国民に食料を安定的に供給するという農業の責務から見た場合、単なる自治的枠組みで対処すべき問題ではない。したがって、公益的視点から農地転用に対処しうる仕組みを強化ないし再構築すべきなのである。また、産業廃棄物の不法投棄にみられる新たな課題の発生は、住民の生活環境悪化という視点からも、迅速で専門的な対応が求められており、次に述べるように農地の面的集積の飛躍的推進のためにも、農地及びその利用監視体制の強化、再構築は喫緊の課題とさえ言えよう。

第四に、積極的な農業構造転換に向けた、もしくは促進する枠組みを欠いていることである。これはある意味でいたし方のない面もある。というのは前述のように、日本の農地制度は出発点が農地改革の成果維持にあり、その基本のうえに手直しが重ねられてきたからである。また実際にも、当初は農業生産力水準に見合うものであったし、時々改正も時代背景を有していたのである。さらにいえば、本章で展開しているような日本農業の世界史的位置付けや農業構造の国際的類型の議論は、学界においても歴史的な視点と風土論に基づく農業技術発展論としての農法論としてのみ行われ、農業構造問題とリンクさせた議論は皆無に近かったのである。であれば、政策当局のみにその責を負わせるわけにはいかないであろう。政策当局以上に農業経済学は反省が必要であるかもしれない（農地制度・政策の研究者である筆者は最大の責任を負うべき一人である）。しかし、今後そのような無自覚は、政策当局および研究者ともに許されないというべきである。

4. 家族経営と法人経営 ―農業の担い手としてどちらが適しているのか―

農地制度のあり方を考えるとき、担い手の形態を抜きにした議論は考えられなくなってきた。この問題を議論する前に、筆者の基本的スタンスをあらかじめ示しておこう。筆者は、今後は法人による農業経営が一定の位置を占めるようになり、日本農業の担い手として重要な役割を担うようになっていくと見通している。その根拠は、フードシステムにおける農業の位置付けが変化しつつあることである。フードシステムとは、食料の素材生産（農業や水産業など）から流通、加工、食の提供に至る全体構造を指している。ついでに言えば、近年発展・定着しつつあるフードシステム学とは、それを構成する産業の担い手の相互関係においてフードシステムの全体像と変化を把握しようとする学問分野である。この日本におけるフードシステムの現実をみれば、システム構成要素である農業、水産業、食品流通業、食品製造業、外食産業は固有の条件のもとで展開していると同時に、ますます相互関係を強めている。さらにいえば、相互の連携を強めざるを得なくなってい

る。例をあげれば、食の安全を確保しようとするれば、素材生産に近い「川上」分野への関与を強めざるを得ないし、逆に消費者に届くまでの目配りが必要となり、より消費者に近い「川下」分野との連携を強める必要が生じている。偽装表示問題への対応も、それぞれの産業の担い手に求められることは同様である。したがって、場合によっては川上分野ないしは川下分野への参入が検討され、選択されるであろう。現在、農業分野に食品関連業界の参入が徐々に増えているのは、大局的にみてそうした事情が反映したものといつてよい。今後とも、この傾向は継続すると考えられる。

とはいえ、筆者はそれでもやはり 100 年先はいざ知らず、当分の間は日本農業の担い手は家族経営と考えている。理由は二つある。第一は、世界的にみて家族経営が主流という事実である。世界最大規模の農業経営をもつオーストラリアをはじめ、米国、ヨーロッパ、中国、韓国ともすべて家族経営が農業の主要な担い手である。これは偶然ではないし、たとえば米国におけるように建国以来の「家族農業経営がアメリカ民主主義の基盤」というイデオロギーゆえではない。もちろん、ヨーロッパを含めて家族農業経営が好ましいと考えられ、政策・制度面でも家族経営が優遇もしくはそれ以外が規制されているということがある程度は作用していると考えられる。しかし家族経営が世界的に支配的である理由を、すべてそうした優遇措置や規制に帰するのは無理というべきである。

第二の理由は、家族経営は競争力を確かに有しているということである。まず、低価格に強い。家族経営の目標は、最低限、所得＝生計費獲得であって、利潤ではない。法人経営の場合、どうしても被雇用者に賃金を支払ったうえで利潤を確保しなければならない。多少の生産性格差では、この違いを埋めてなおかつ法人経営が家族経営を上回る収益を確保することは難しい。さらにそのほかにもいくつか理由はある。まず家族経営のほうが作業が丁寧で農産物等の高品質生産に適合的である。さらに農業では計画的操業が天候の変化などにより困難で、雇用労働力を用いる法人ではその調整が難しい。また農産物価格の変化は頻繁で激しく、収支管理が困難である。これは法人経営にとって時として致命的である。これらの点は、より多くの実証的・理論的研究によってもっと詰められてしかるべきであるが、それでも以上のことは専門家を含む多くの関係者に受け入れやすい知見であろう。以上から、よほどの技術革新や社会変動がない限り、家族経営が日本農業の（そしておそらくは世界農業においても）中心的な担い手であり続けると考えられる。

そこで問題となるのは、農地制度をどのように仕組んでいくか、ということである。現在の姿は、農業の外部からの「外圧」に迫られて企業などの法人に漸次、農地市場を「開放」してきた結果に過ぎないといえる。果たしてそれでよいか、ということである。この問題は残念ながら、一面でイデオロギー論争になってしまっている。農業の担い手は本来、家族経営に限定すべきである、農業は産業ではなく命に関わる特別な存在である、また教育を含めた重要な役割を持っている、という主張である。実のところ筆者はこうした意見にかなり同感する。農業及び食というのはやはり単なる産業活動ではないし、ただの経済

行為ではないというのは、本当だと考えている。とはいえ、産業的側面を持つことは事実である。したがって両面をあわせもつ均衡ある農業といったものが追求されてよいし、そのための農地制度の枠組みを、むしろ積極的に整備すべきと考える。企業による法人農業経営も担い手として想定し、それが投機目的でない限り活動は規制されるべきではない。一方で、経済界の要求も本当に農業経営を担う覚悟と国民に安全な食料を供給するという責務を自覚したものであるべきだろう。いかにも投機が目的ではないかという疑いがもたれる要求は自粛すべきであり、むしろそうした可能性をつむような仕組みを自ら提案すべきであろう。

ともあれ、必要なことは、日本農業の担い手を家族経営に限定し、法人経営は例外的に認めるという基調をあらため、国民に安全な食料を安定的に供給し、そのための重要な基盤である農地を有効利用し、結果として保全するのであれば、担い手の形態は問わない、という前提で農地制度を再編成してよいと思われる。

5. 農地制度改革の課題 — 「日本」の農地制度の改革方向ととるべき方策—

本節の副題で「日本」としたのはなぜか、まずそれを簡単に説明しておこう。本章は日本の農地制度のあり方を考察し、論じている。そして改革の方向性を提案しようとしている。しかし改革の方向は、日本にとどまらず、多少とも東アジア共通とみてよい。農業構造類型で東アジア型を設定したゆえんである。東アジア諸国は、基本的に同じ農業構造を有している。経済の発展段階や経済制度、文化構造の違いもあって、それぞれの独自性ももちろん無視できないほど強いのであるが、しかし農業構造の抱える問題は共通で、それが従来の方法論で解決しがたいことは共通している。この面ではかつて中国は人民公社によって突破を図ったといえなくもないが、しかしそれは失敗に終わっている。したがって、日本農業に対する処方箋は他の東アジア諸国にも有効であると考えられるし、日本での今後の取り組みは大いに参考になるであろう。そういう意味で、ここでの議論は日本に限定されないということを示すため、「日本」としたのである。

それでは、日本の農地制度改革の方向はいかなるものであるべきか。またその前提として、そもそも解決すべき課題はなにかを、明確にしておかなければならない。

本章のこれまでの議論を踏まえれば、課題は大きく分けて三点に集約できる。第一は、日本農業の担い手すなわち農地利用主体をどのように想定するか、である。この点に関しては家族経営に限定する積極的根拠は希薄であり、法人経営を含めた多様な担い手を想定すべきであろう。第二は、以上のことと関わるが、農地利用主体に関わる規制を緩和し、農業参入の自由化を図るとともに、いかに農地利用をめぐる不正や違法行為を確実に監視し、防止するか、そしてそれを実効性が十分に備わった制度としていかに再構築するか、である。第三は、農業構造改革に向けて経営規模拡大のための農地集積をいかに効果的に進めるか、しかも面的集積を同時に実現して担い手による効率的で生産性の高い営農が可

能となることを担保するか、である。

以上について、最後に論じてみたい。まず、第一の課題としてあげた担い手に関して、重要なことは国民に対して安全で高品質の食材を可能な限り低コストで供給することが日本農業に求められている、ということである。また、発達したフードシステムをもつ日本では、食の産業間連携がますます必要となり、それぞれの産業の担い手が川上ないし川下に進出していく動きは当然増えていくことも想定される。このような状況下で家族経営＝農家に担い手を限定する必然はもはやないと思われる。農家も法人も等しく日本農業の担い手として位置付けるべきと考える。

第二の、農地利用に関わる有効な監視機構の整備であるが、これは根底にはより大きな課題とつながる問題である。現在、経済のグローバル化が多く分野で進行しており、「大競争の時代」とも言われる中で規制緩和・撤廃が進行中である。日本では従来、「ムラ社会原理」のもとで、市場の規制は事前審査を基本とする認可によって行われてきた。これは、事前の計画段階での審査を厳格に行っておけば、その後の事業展開でさほど問題が生じないし、また意図的な不法行為は社会的規範の存在ゆえに抑制されるという暗黙の了解と現実があったからともいえる。しかし規制緩和・撤廃とは事前審査を緩和するか、撤廃することである。それでも社会規範がそれなりに経済行動を律しているのであればさほど大きな問題にはならないかもしれない。しかし、今日そのようなことに期待するのは誤りとさえ言える。食品についても偽装の頻発や食品安全に関する法令遵守を回避して利益追求を図った事件は枚挙にいとまがない。要するにモラル・ハザードが蔓延しているといっても言い過ぎではない状態にある。このことは、比較的最近でいえば、建築業、製紙業、自動車製造業などでも目にする事態である。モラル・ハザードがいったん広まれば、社会に与える打撃は大きい。消費者に経済的打撃やリスクを及ぼすことはもちろんであるし、モラルを欠いた企業が生き残って法令遵守している企業が競争に敗れて市場から去ることになり、経済活動の公正・効率が極端にゆがめられるからである。したがって、市場の監視は市場メカニズムに依存すればするほど重要事項となる。ところが、この点がほとんど理解されていないのだが、市場の監視は要員とコストをかなり必要とするということである。しばしば指摘しているので、あえて例を省くが、規制緩和先進国の米国では市場の監視に携わる政府機関と公務員はかなり手厚く配置されているのであり、それでも不正は次々と発生しているのである。日本で農地利用に関する規制緩和を進めるのであれば、実効性ある監視機構の整備を避けるわけにはいかないことを銘記すべきである。

第三の、担い手への農地集積の促進と面的集積であるが、これもかなり大胆な取り組みが必要であろう。とくに高齢化によって農家数がこれから先いっそう激しく減少する一方で、農地が担い手に適正に引き継がれず、耕作放棄が増加する現在、それは喫緊の課題である。この点では農地の中間的保有の更なる推進や、農地の所有と利用を徹底して分離するための新たな枠組みを検討すべきであろう。その場合、農地相続に際しての相続税納税

猶予などの優遇措置を見直し、構造政策の一手法と位置付けるなどして農地集積の速度をあげ、面的集積を促進する仕組みを構築することが大胆に検討されてよいのではないかと。政治的にはかなり困難な部分もあるのだが、それくらいの抜本的措置が必要なほど日本農業の危機は深まっているし、一方では食の安全問題を契機に、国民の日本農業への期待が顕著に高まりを示し、それに応えることが求められている。さらに、東アジアにおける経済先進国としての日本は、それだけに農業問題の危機の深まりも最先進であるといえ、克服すべき課題は鮮明である。今後の日本における制度・政策対応は、世界的に見てもこれまでお手本がない以上、共通する農業構造基盤を有する東アジア諸国にとって大いに参考となるだろうことも確かなのである。

注1) 本章では農業のうちいわゆる土地利用型農業の構造問題を対象に考察を進める。具体的には、水稲作、小麦・大豆・てんさい等の普通畑作及び飼料自給型の畜産である。また場合によっては露地の野菜作もこれに含まれる。それ以外の農業は、品質面で生産物の差異化が可能であり、必ずしも大面積の農地を用いた栽培、家畜飼養が必要ないうえに、農地面積の制約を回避して生産の大規模化が可能だからである。日本農業の零細性が問題になるのはまさに土地利用型農業においてであり、構造問題が重圧となるのはこの分野だからである。

2) イギリスが大陸諸国に比べて規模が大きいのは、いうまでもなく囲い込み (enclosure) によって大土地所有と資本制農業が成立したという歴史的特質によるものである。

3) 国ごとの農業経営の平均規模を算出するのは、奇妙に思われるかもしれないが、実はそれほど簡単ではない。というのも、農地面積を農業経営の数で割り算すればそれでよいと考えるかもしれないが、事情はそれなりに複雑だからである。まず農地の定義、範囲が農業のあり方（耕種農業か牧畜か）によるし、栽培作物の種類により、また土地の使われ方・管理の仕方などにより、必ずしも国際的に一律に定めがたい。さらに、説明は省くが、農業経営の数を確定し、把握するのはもっと難しい。現に日本でも 2005 年農業センサスから、農業の担い手に関して調査体系を変更しているのである。

各国の平均経営面積の出所は次のとおり。米国は 2002 CENSUS OF AGRICULTURE、日本は 2005 年農業センサス、オーストラリアは荏開津典生『農業経済学』岩波書店 1997 年による（ただし同書 p.67 では 3836ha となっている）。イギリス、フランス、ドイツは『ポケット農林水産統計』2004 年版による 2000 年現在のデータ、カナダ、中国、韓国は『ポケット農林水産統計』2006 年版に基づいて、当該国の耕地と永年作物地の合計を農家数で割り算して求めている。結果的にやや小さめの平均面積になっていると考えられるが、ここでの議論にそれほど影響を及ぼすほどではない。

4) 旧大陸でも奴隷制、農奴制を前提とする、あるいは戦前の日本におけるような零細小作農と対をなす大地主制のような大経営ないし大土地所有はみられる。しかし、このような大農場は、生産力に裏づけられた大規模農業を行っていたのではなく、むしろ生産性の低さを低い労働報酬に甘んじる大量の労働力を利用することで成り立っていたのであり、ひとたびこのような「組織農業」が小農経営に分解すれば、その経営規模は必然的に小規模なものとならざるをえない。同様の経営形態を前提と

する限り、新大陸型農業との歴然たる規模差を示す以外にはないのである。その意味で、本章の後の方での議論とやや重なるところもあるが、家族経営ベースでの比較を行うことが必要である。この点でいえば、改革開放政策以降の中国において、人民公社が分解した後に現れた多数の「家族請負農業経営」からなる農業構造は、東アジア共通の問題の所在をあらためてわれわれに示すものといえよう。

5) 飯沼 (1967)・(1985)によれば、日本の江戸時代の中田 (中等の水田) 収量は播種量の 40 倍ほどであるのに対し、ヨーロッパでの穀物収量は 18 世紀後半に至るまで 5 倍程度であった。

6) 近代経済成立時の歴史条件を市場の失敗の一つのタイプとする考え方があるが、それに基づけばこの問題はまさに市場の失敗である。

主要参考文献

- 飯沼二郎 (1967) 『農業革命論』 未来社
- 飯沼二郎 (1985) 『農業革命の研究』 農山漁村文化協会
- 磯辺俊彦 (1985) 『日本農業の土地問題』 東京大学出版会
- 今村奈良臣 (1983) 『現代農地政策論』 東京大学出版会
- 大内力 (1965) 『アメリカ農業論』 東京大学出版会
- 奥野正寛、本間正義編 (1998) 『農業問題の経済分析』 日本経済新聞社
- 佐伯尚美 (1989) 『農業経済学講義』 東京大学出版会
- 椎名重明 (1973) 『近代的土地所有』 東京大学出版会
- 生源寺真一 (1990) 『農地の経済分析』 農林統計協会
- 生源寺真一 (2008) 『農業再建』 岩波書店
- 鈴木圭介編 (1972) 『アメリカ経済史』 東京大学出版会
- 鈴木圭介編 (1988) 『アメリカ経済史Ⅱ』 東京大学出版会
- 沈金虎 (2007) 『現代中国農業経済論』 農林統計協会
- 暉峻衆三編 (2003) 『日本の農業 150 年』 有斐閣
- 馬場宏二 (1969) 『アメリカ農業問題の発生』 東京大学出版会、復刊 (1980)
- 速水佑次郎・神門善久 (2002) 『農業経済論 新版』 岩波書店
- 盛田清秀 (1998) 『農地システムの構造と展開』 養賢堂
- 盛田清秀 (2008) 「食関連企業による農業参入の実態と展望」『農業と経済』 74 卷 1 号、昭和堂
- 八木宏典 (2004) 『現代日本の農業ビジネス』 農林統計協会
- 山下一仁 (2004) 『国民と消費者重視の農政改革』 東洋経済新報社
- 米田雅子 (2004) 『建設帰農のすすめ』 中央公論新社

著者プロフィール

盛田清秀（もりたきよひで）

東京大学農学部卒。1997年東京大学博士号取得。専攻は農業経済学、農業政策論。2002年4月より日本大学教授。著書に『農地システムの構造と展開』[1998] 養賢堂、等多数。

農地制度改革の課題—本当の改革とはどのようなものか、その根拠と具体策を考える—

2008年2月 発行

著 者 盛田清秀

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03 (5448) 1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。