

農業を新たな「食料産業」に 食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る

農業を新たな「食料産業」に ——食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る——

【エグゼクティブサマリー】

本報告書では食料に関して農業を中心に多岐にわたる提言を行っている。これは、少子高齢化、中国を始めとする新興国群の台頭、今般の金融経済危機といった内外の変化に応じて我が国の経済社会もそれらへの対応が求められる中で、農業はどうあるべきかとの大きなテーマに取り組んだためである。

「農業の収益向上」が報告書の全体を貫く「横糸」となっている。収益向上により農業の魅力が高まれば、若者を始め農業への参入が促され、結果として農業の持続性や農業生産力の強化に資することになるからだ。このため、収益向上に向けて農地集積や法人化などについて検討した。さらに、将来の世界的な食料不足を考えると農産物の輸出も収益を得るための一つの考え方であり、植物工場を始めとする新たな技術の積極的な導入も必要となる。自らの工夫でこれら収益向上に取り組む経営感覚に富んだ人材を育成するため、農業以外にも幅広く学べる教育システムも重要である。また、消費者との関係では、安全・安心のためのコストが正当に評価されることで一定の収益が確保されることが望ましい。

「縦糸」は農業を類型化して収益向上に向けて論点を整理したことである。農業問題は、米の生産調整の問題があたかもすべてのようにとらえられがちだが、産出高をみれば米は全体の20%強に過ぎない。一方、産出高の合計では米を上回る野菜や果物等の農家の中からは経営的に成功する者が現れているものの、全体としては重労働を強いられる農業として若者には今一つ人気がない、これをどうするかという問題もある。

これら「横糸」、「縦糸」を通して見えてくるのは、制度・政策に求められるのは、生産主体が安心して意欲をもって農業経営に取り組める環境を整えることにあるということだ。

報告書における主な提言は以下のとおりである。A) 現状にはない新たな内容、B) 現状に沿ったものだが目標をより具体化した内容、に分けて掲げる。

- A) ・農業生産力強化に係る目標を「食料自給率」から「食料自給力」に置き換え、現行の約 1,000kcal から 1,300~1,400 kcal へ引き上げる。
 - ・我が国農業を「米を中心とした土地利用型農業」(Ⅰ型)、「土地をそれほど必要としない農業(野菜、果物、花き等)」(Ⅱ型)、「環境保全・景観保全・地域保全に力点を置く農業」(Ⅲ型)の3つに類型化する(報告書の主な対象はⅠ型、Ⅱ型)。
 - ・農業委員会のあり方の見直し。まずは、地域の農業の担い手がメンバーの中心となるように資格要件を見直す。将来的には、農地のあり方の判断を都道府県・市町村といった行政に一本化する。
 - ・「食料・農業経営大学院」(仮称)を設置し、「MBA」的な資格を取得できるようにする。
 - ・米の生産調整に関して選択制を導入する。
- B) ・今後10年間で全国1戸当たり農地面積を5haに増やす(09年1.9ha)。
 - ・2015年時点の法人数を5万に増やす(農林業センサスベース。05年1.4万法人)。
 - ・Ⅱ型農業に関し、今後3~10年間のうちに時間当たり農業所得を3割増やす。

以下、報告書の内容を要約する。

1. 序 ~各主体は日本農業に何を求めているのか~

我が国農業に対する国民の見方は、安全に対する不安と新たな雇用吸収先といった期待とが入り混っている。その中で農政は「狭く助成するか、広くバラまくか」といった政局絡みで語られることが多く、本来あるべき食料や農業の姿について一貫した方向性を示せていない。

このため報告書では、①生産力を目に見えて高めることで消費者の不安を取り除く、②生産力強化に向けて生産者が意欲を持って取り組める環境を整備する、との観点から、食料・農業の各論点を整理し直し提言を行っている。

2. 目標 ~食料自給力の向上と農地の有効活用を目指す~

これまで目標とされてきたカロリーベースの食料自給率は、食料を輸入しないとか、輸出のための食料増産でも数字が上がってしまう。これは国内の消費者が恩恵を受ける生産力強化とはいえない。そこで、国民1人1日当たりの国産供給熱量、すなわち「**食料自給力**」を目標とすべきである。具体的には、輸入・備蓄により生命維持に最低必要な2,000kcalとなることを前提に、**現在の約1,000kcalから1,300~1,400kcalへの引き上げを目指す**。

また、農業の生産力を高める上では農地の有効活用も重要であり、耕地利用率が100%を切る現状は望ましくない。**110~120%の耕地利用率を目指す**べきである。

なお、食料自給力の数字は毎年フォローアップが必要だが、何をどれだけ生産するかの目標までは掲げない。各経営主体の判断を尊重すべきだからである。

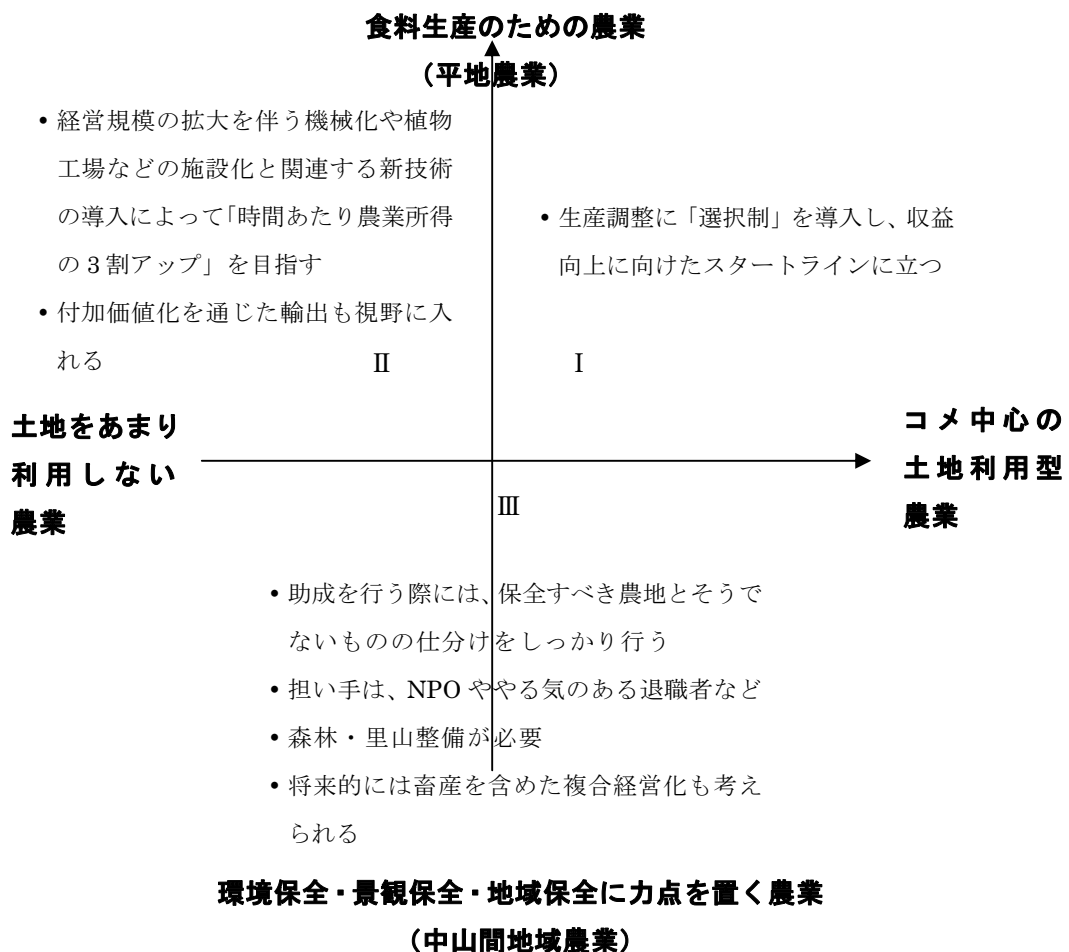
3. 我が国農業を3つに類型化 ～一定水準の食料自給力の実現を目指す～

我が国の農業を、「米を中心とした土地利用型農業」(Ⅰ型)、「土地をそれほど必要としない農業(野菜、果物、花き等)」(Ⅱ型)、「環境保全・景観保全・地域保全に力点を置く農業」(Ⅲ型)の3つに類型化する。類型化することで農業の様々な論点が整理しやすくなる。本報告書ではⅠ型、Ⅱ型農業を主な対象とし、これらの農業の生産力を高めることにより食料自給力の強化を目指すこととしている。

なお、Ⅲ型農業は中山間地域農業でいわば「守られるべき農業」である。ただし、政策的助成を行う場合は何でも助成するのではなく、農地として活用すべき部分と森林に戻す部分のメリハリをつけて行うべきである。

図表1 報告書における農業分類

～生産力を高めることにより食料自給力の強化を目指すⅠ、Ⅱ型農業、守られるべきⅢ型農業～



4. 食料自給力の向上に向けた横断的課題 ～収益、農地、担い手～

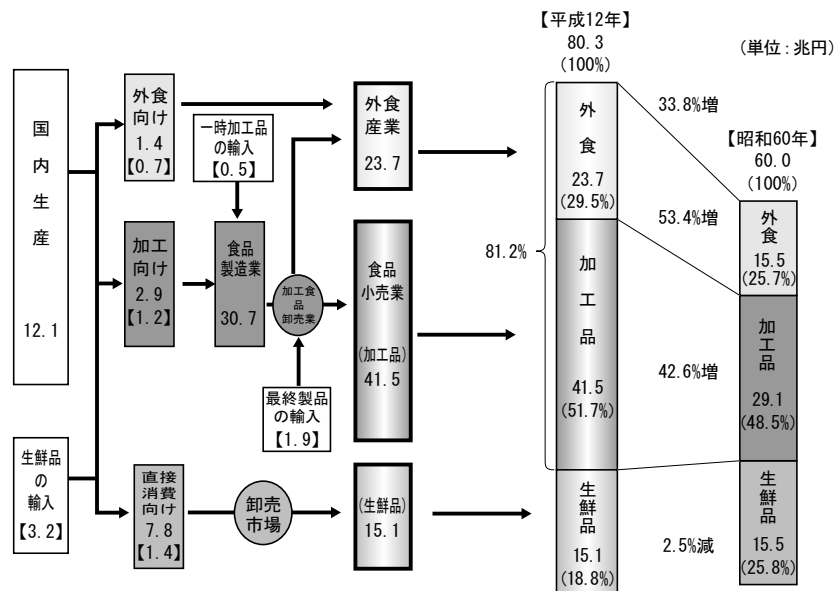
(1) 収益 ～農地の集約と新規参入に向けた環境整備～

報告書では「農業収益」を重視する。収益向上で農業の魅力が増せば、新たな担い手による農業の持続性の確保、生産力の強化、食料自給力の向上につながるためである。収益向上に向けては農地集積によるコストの引き下げを中心に考える。

なお、法人化も、農業生産を行うだけでなく、加工・流通・小売といった「川下」を取り込むことで収益を生み出す可能性がある。

図表2 産業連関表から見た食料供給構造

～食料に係る最終消費支出額のうち約8割が生産以外の加工・流通・小売の段階で支払われる～



(出典) 農林水産省資料「我が国の食料・農業・農政をめぐる状況について」(09年2月)より抜粋

(2) 農地 ～1戸当たりの農地面積5haの実現を～

米の生産費は経営規模が大きいほど低くなる。具体的には3～5ha以上でほぼ「価格>コスト」となる。そこで、都府県における農地集積を図り、**まずは今後10年間で全国1戸当たり農地面積5haを目指す。**

農地法の改正により、農地賃借が原則自由化され農地集積の環境は整った。ただし、問題はその実効性をどう確保するかである。農業委員会のあり方、農地の資産保有動機への対応がポイントになる。

農業委員会のあり方。まず、**地域の農業の担い手がメンバーの中心となるように資格要件を見直す**とともに、農産物の加工・流通関係者、消費者の代表、環境に詳しい有識者などメンバーの多様化を図る。**将来的には、農地のあり方の判断を都道府県・市町村といった行政に一本化することを考える**べき。

都市部で存在する転用期待に対しては、上記の農業委員会のあり方の見直しで対応する。全体的な傾向である「農地の借り手の少なさ」への対応は、借り手への借地料補助を考える。**これまでの「貸し手」重視の政策から、「借り手」へ配慮した政策への転換がポイント。**

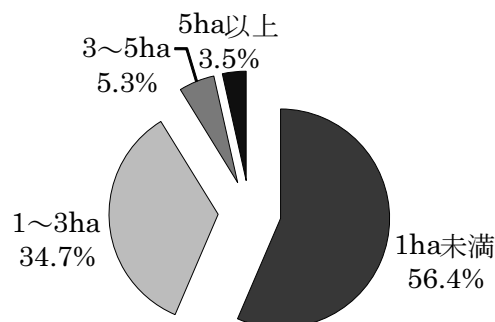
図 3(1) 規模別の米の生産費(60kg 当たり)～米のコスト削減は農地 5ha が分岐点～

ha	資本金子・地代 金額算入生産費(円) (全算入生産費)
-0.5	23,927
0.5-1	20,361
1-2	17,412
2-3	14,747
3-5	13,670
5-10	11,683
10-15	11,378
15ha 以上	10,941

(出典) 農業経営統計調査 平成 19 年産米生産費(08 年 9 月 9 日公表)

図表 3(2) 経営耕地面積規模別農家数の構成比(都府県)(2009 年)

～さらなる農地の集積が必要な都府県。5ha 以上は、全体のわずか 3.5%～



注：5ha 以上の販売農家数の割合は、2005 年は 2.6%、2006 年は 2.9%、2007 年は 3.1%、2008 年度は 3.3%。

(出典) 農林水産省『平成 21 年農業構造動態調査結果の概要』(2009 年 6 月 30 日公表)

(3) 担い手 ～「法人」、「壮年」、「参入」～

これまでの農業は「家族」、「高齢」、「農家の長男」が担い手だったが、これからの担い手は「法人」、「壮年」、「参入」がキーワードとなる。

① 法人化

法人経営は家族経営と比べて、事業の継続性だけでなく収益面でも優位性がある。このため、**まずはセンサスにおける05年の1.4万法人に対応して、15年時点では5万法人程度を目指す。**その際、単に法人格を取得するのではなく、i) 農業収益向上を目指す経営マインドが働く「器」、ii) 雇用ニーズもある程度存在しうる規模（農地、収益）を満たす法人数が増えることが重要。このため、法人の収益向上に向けた取り組みに助成するなどの政策的なプッシュも必要である。

② 壮年、参入

我が国の農業生産者の平均年齢は60台半ばと世界的にみても高い。そこで、新卒による就農、農業への転職、農業法人への就職などの参入を通じて、**農業経営者（基幹的農業従事者）の平均年齢を欧米並みの50歳前半にすることを一つの目安とする。**

また、これからの農業には経営的視点を持った人材が欠かせないが圧倒的に不足している。このため、そのような人材を育成するシステムとして食料・農業の経営に重点を置き、農業技術以外の金融、流通、販売といった幅広い分野を各分野の一流の専門家から学べるエリート教育機関「**食料・農業経営大学院（仮称）を設置し、**そこで「MBA」のような資格を取得できるようにする。他分野とのコーディネートや政策立案など卒業生の幅広い活躍が期待される。

5. 食料自給力の向上に向けた農業類型別課題 ～土地利用型か否かで異なる取り組み～

(1) 米を中心とした土地利用型農業 ～生産調整の見直し～

(選択制の導入～現実的な選択肢～)

現行の生産調整には、生産者の経営上の工夫の阻害、参加者と不参加者間の不公平感、苦勞の割に米価下落の歯止めにならないことに対する制度的限界感、市場より高い米価による消費者負担など問題点が多い。特に、WTO交渉が決着すれば、安価な海外米が入ってくる可能性もあり、生産調整の見直しは避けられない。

そこで「**選択制**」の導入を考える。選択制とは、①生産調整への参加・不参加は生産主体の判断に委ねる、②参加者は交付金を受け取る（直接所得補償）、不参加者には交付金はないが自由に米の生産ができる、③助成措置は参加者への交付金のみ、④価格の下支えを目的とした米の買い上げは行わない、というもの。

これにより、参加者・不参加者間の不公平感が解消され、消費者も今まで以上に安い米を手にすることができるほか、海外産米流入の準備にもなる。何より、生産主体の経営判断に基づく生産が可能になり、I型農業も収益向上に向けたスタートラインに立つことができる。

政策的にも、現場に与える影響を見極めながら漸進的に物事を進めることで現場の混乱を極力抑えることができる。また、参加・不参加の判断を生産主体に委ねることで、「切り捨てか、バラまきか」といった政策路線とは関係なく採用しうる。このように選択制は現実的な選択肢である。ただ、直接所得補償の具体的な制度設計という課題がある。予め参加率や米価の下落幅が分からないため、必要な財政負担を事前に見通すのが難しい。

(国民への説明責任～当初の財政負担は将来への投資～)

価格維持を目的とした現行の生産調整から選択制における直接所得補償への移行とは、「価格」という消費者負担から「財政」という国民負担への移行であり、それに伴って国民に対する説明責任が生じる。

その場合、**現行のシステムだと後追いの負担がどんどん増えていく恐れがあるのに対して、選択制では当初負担は重いかもしいが、将来的には財政負担の軽減が期待できる**という点を強調すべきである。

図表 4 (1) 生産調整に関連する財政負担

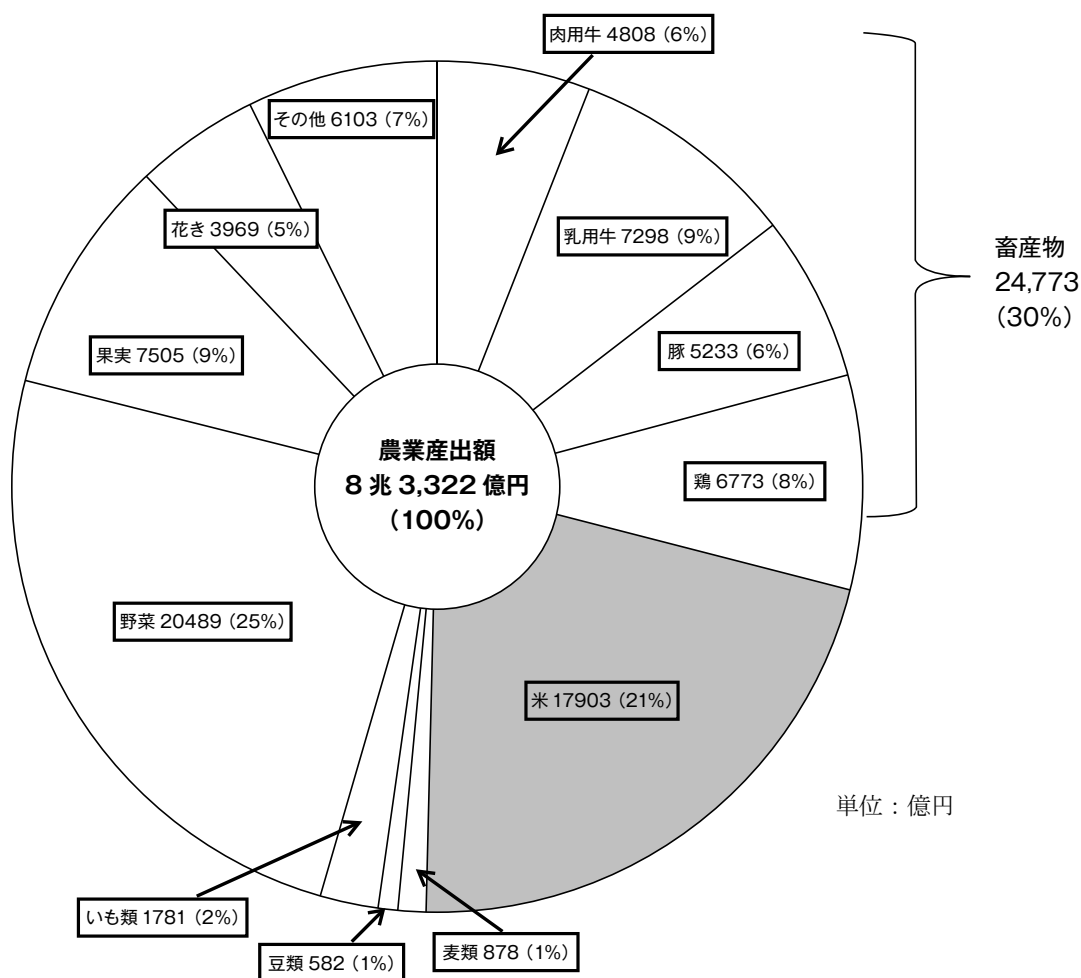
～選択制では将来的に財政負担の軽減が期待できる～

21 年度当初予算	選択制における直接所得補償 (一定の仮定による試算)	(参考) 戸別所得補償 (民主党試算)
<p>●約 2,100 億円 (産地確立交付金、水田等有効活用促進交付金、稲作構造改革促進交付金の合計)</p> <p>※上記に水田・畑作経営所得安定対策(生産条件不利補正交付金、収入減少影響緩和交付金)を加えると 4,000 億円以上になる。</p> <p>※さらに 21 年度補正予算では、需要即応型生産流通体制緊急整備事業(水田フル活用関連)として 1,168 億円が計上された。</p>	<p>I) 米価が基準年(07 年の数字を使用)から 1 年目は 30%下落、10 年目 20%下落するケース ●1 年目:約 4,200 億円 ●10 年目:約 1,800 億円</p> <p>II) 同 1 年目 50%下落、10 年目 35%下落のケース ●1 年目:約 7,000 億円 ●10 年目:約 3,200 億円</p> <p>※07 年米産出額(1.8 兆円)の水準を補償する。I、II とも生産調整参加率(達成率)は 1 年目 77.4%、10 年目 50.3%とする。</p>	<p>●約 1 兆円(初年度、X 年目、Y 年目とも) (内、水稲(米)分) ・初年度:5,050 億円 ・X 年目:3,500 億円 ・Y 年目:2,875 億円</p> <p>※主要農産物(米、麦、大豆等)の種類ごとに生産費と販売価格との差を基本とした補てんを行う。この他に規模・品質・環境による加算等がある。</p>

(出典) 農林水産省予算関連公表資料、「米政策に関するシミュレーション結果(1次)について」(09 年 4 月 22 日農林水産省 経済分析チーム)、「民主党の農業者戸別所得補償」(09 年 5 月 15 日 第 25 回東京財団フォーラム 篠原孝 衆議院議員提出資料)より作成

図表 4(2) 我が国の品目別の農業産出額(07年)

～米の産出額は約 1.8 兆円、全体の 21%。野菜・果実・花木は約 3.2 兆円、全体の 39%～



(出典) 農林水産省『平成 20 年度食料・農業・農村白書』概要 (09 年 5 月)

(2)土地をそれほど必要としない農業～農業という発想を超えて積極的に新技術の導入を～

Ⅱ型農業はⅠ型農業に比べて労働集約的な農業である。米作(Ⅰ型)は「手間がかからず、農業以外で稼ぐ余地がある」、野菜作等(Ⅱ型)は「農作業に追われ、農業以外で稼ぐ余地はない」という特徴がある。

そこで、労働時間の減少と生産量を増やす(=収益向上)ことにより、「**時間当たり農業所得の3割アップ**」を目指す。農地拡大のケースなら10年程度、植物工場に代表される施設化なら3年程度の達成を目指す。これにより、Ⅱ型農業の時間当たり農業所得がⅠ型農業のそれを概ね上回ることができる。

目標実現に向けては、①経営規模の拡大を伴う機械化、②植物工場を始めとする高度な施設化と関連する新技術の導入、を図るべきである。特に植物工場の導入に向けては様々な課題がある。導入コストに対する助成、幅広い知識を有する人材の育成、国・地方の関連部局の連携などが必要となる。また、植物工場を始めとする施設で安定的に供給される野菜や果実等の販売先として海外市場にも目を向けるべきである。その際、米国、EU、中国、豪州といった強力なライバルの存在を考えると、価格競争よりも付加価値面でのアピールが重要となる。その意味で、植物工場産の農産物の品質の高さ（安全性、栄養の高さ、味の良さ）は利点となる。

6. 農業の雇用吸収力 ～「新たな農業」に期待～

中長期的にみると農業そのものにIT、環境関連、介護サービス等と同様の雇用吸収力の劇的拡大を期待するのは現実的ではない。流通、小売まで広げてみても、それぞれ過当競争にある現状では今の雇用を維持するので精一杯である。

ただ、農業全体の雇用が減るのはやむをえないとしても、今まで十分とはいえなかった**安全・安心や安定供給といった面に商機を見出し、法人化で加工・流通・小売を取り込んで収益を上げる体制となれば、そこに雇用の余地は存在**する。つまり、これまでの農業とは別に「新たな世代による、新たな発想に基づく、新たな農業」が生まれ、そこに雇用が生じる可能性は十分にある。

7. 食の安全・安心への取り組み ～罰則強化だけでなく、良いものには評価を～

収益を実現するには、消費者にいか「適正な」価格で農産物・食料を購入してもらうかがポイントである。このために、「安全性や品質が高いものは、その度合いに応じて価格も上昇する」ということを消費者に受け入れられ、生産者がインセンティブをもてる仕組みが必要となる。

例えば、①農産物や食料の生産コストの詳細を追跡できる「**コストのトレーサビリティ**」の導入、②良いものを評価することが結果的に安全・安心につながるといった「**だまされにくい消費者になるための教育**」である。

また、小売、特に量販店を中心とした生産・流通への値下げ圧力といった価格のみに焦点が当たる状況に対しては、食品リサイクルの推進によって、生産、流通、小売、消費の各経済主体に協調関係が生まれ製品に社会的付加価値が加わることにより、各主体に収益のチャンス（Win-Win 関係）がもたらされることが期待される。

消費者は、あまりに安いものについてはその安全性等において疑いをもつべきであり、生産者は、消費者のニーズに応じたものを提供することで、価格・コストへの消費者の理解が得られるように努めるべきである。

8. 農業の現場と農政の関係 ～現場主導で農業を新たな産業に～

農政は、「ぶれない」、「全体最適」、「各主体の経営判断の尊重」、「公平性」、「簡素」を原則に、農業現場の取り組みをサポートする役割に徹するべきである。例えば、「選択制」はこれらの多くを満たす考え方である。これらによって、農業以外の幅広い理解を得ながら、各生産主体は自らの判断に基づき、腰を据えて農業に取り組むことができる。結果として食料自給力の強化に結びつく。

別の見方をすれば、これからは農業現場が中心となって農業を変えていくべきということである。各主体は行政からの助成を待つのではなく、収益に向けて政策・制度を利用するといった積極的な姿勢で自ら農業に取り組む必要がある。世界の食料事情を踏まえ、我が国の農産物の品質の高さ、栽培技術の高さを考えると農業にはまだまだチャンスがある。高齢化や WTO 交渉もピンチではなく、農業が変わるためのチャンスととらえるべきである。

以上

本件に関するご連絡先： 財団法人 総合研究開発機構 研究調査部 次長 林田 Tel. 03-5448-1717

*本報告書の全文は NIRA ホームページでご覧いただけます。

NIRA 研究報告書

『農業を新たな「食料産業」に～食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る～』

<http://www.nira.or.jp/pdf/0904report.pdf>

NIRA 食料プロジェクト

[研究体制]

NIRA

伊藤 元重	総合研究開発機構 理事長
林田 雅秀	同研究調査部 次長
飯笹佐代子	同研究調査部 リサーチフェロー
神野 真敏	同研究調査部 ジュニアリサーチフェロー

本プロジェクトの実施においては、生源寺眞一・東京大学大学院農学生命科学研究科教授および木内博一・農事組合法人 和郷園 代表理事にメンバーとしてご参加いただいた。ご多忙中にもかかわらず、ご指導を賜り、ご助言を惜しまなかった両氏に、心より感謝申し上げたい。

また、ご専門の見地からご教示いただいた石井圭一・東北大学准教授、小林信一・日本大学教授、松久勉・農林水産政策研究所上席主任研究官、高橋寿一・横浜国立大学教授にもお礼を申し添えたい。

なお、本報告書の文責はすべてNIRAに帰するものである。

[研究報告書] <http://www.nira.or.jp/pdf/0904report.pdf>

総合研究開発機構 (National Institute for Research Advancement)

総合研究開発機構(NIRA)は、2007年11月に政府認可法人から民間財団法人に組織変更を行いました。認可法人NIRAの目的を継承するとともに、学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な民間の立場から公益性の高い活動を行います。そして、国民の視点からより自由な立場で政策提言とタイムリーな情報発信を行うことにより、政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する3つのテーマを中心として、日本が抱える課題をとりあげます。

- ◆ 会長：牛尾治朗 (ウシオ電機株式会社代表取締役会長)
 - ◆ 理事長：伊藤元重 (東京大学大学院経済学研究科教授)
 - ◆ ホームページ：<http://www.nira.or.jp/>
-