
Quarterly "Urbanization" 2016 vol.3

季刊「都市化」2016 vol.3

日本の農業制度改革

公益財団法人都市化研究公室 理事長 光多長温

2016年11月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

日本の農業制度改革

2016/11 公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

1. 概論

わが国の農業は、(農地の集団利用を基本とする「農場性農業」ではなく)地形上及び歴史上の経緯から農地の個別所有制度をベースとする地主対小作制となる「分散錯圃制」で、戦前は地主と小作の争議が頻発していた。そして、明治時代以降戦前までは、壮大な「地主対小作人」の構図であった。明治地租改正(1872年)においても、政府税収は(江戸時代と同じく)農業からの税収が主となる構造で、農民は、税負担を含めた地主への地代支払いに喘いでいた。なお、戦前の地租は村毎に収めることとなっており、これが農家産業組合を組成し、現在の農協の前身ともなる。

戦前の農商務省は、わが国最大の輸出産業である生糸、蚕糸産業を管轄する花形官庁であったが、他方、農業政策面においては、基本的に農民サイド(=農業者)の立場に立ち、これの開放、改善を主たる目標とした。戦前の議会は、衆議院、貴族院ともに、地主層関係者が多く、その中で、自作農創設を主たる政策とする農林省は特異な存在であったとも言える¹。

わが国の農業制度は戦後、GHQの農地改革により、大きな変化を遂げることとなる。GHQの農地改革は、不徹底な面とラディカルな面とを併せ持っていた。不徹底な面とは、改革を急ぐために、農地の交換分合、山林・都市農地の開放は見送りとなったことである²。また、ラディカルな面とは地主からの実質的無償農地没収となったことである。農林省は、もっとマイルドな農地改革を考えていたが、GHQは、地主が第一次農地改革を拒否したこともあり、地主からの徹底した農地収奪となった。即ち、地主所有農地を国家が強制的に買収して小作人に売り渡すというスキームを取った。このため、地域における種々のトラブルを、地主、自作、小作層による農地委員会で調整することとした。この農地委員会が現在の農業委員会となる。

この農地改革の成果を定着させるため、「農地法」(1952年)が制定された。農地法は、その成立目的からも、

①農地を所有、耕作する者は、現実に農業を行う者とする(自ら耕作しない地主の農地所有を否定)、

②農地の権利移転を制約する

¹ 柳田國男、石黒忠篤、小倉武一等の反骨精神の官僚が多かった。

² 数百年にわたって入り組んだ構図の農地を交換分合して整地することは、相当の時間と労力が必要とされ、GHQ施政の中では難しいこととなった。

という考え方に立つ。

これら歴史的経緯から、日本の農業行政は、官僚と（零細な）農業者が一体化し、これが消費者（≒納税者）及び経済界と対立する特異な構図となる。農業者は、歴史的構造的背景から、小規模な農地、災害への脆弱性等、劣悪な条件の中で厳しい立場に立つこととなり、農業者は「弱いもの」「歴史的被害者」という立場を強調し、農林省は、これに重厚な補助金等を手当てし、政府が農産物価格を高値で購入し消費者からの所得移転を行う、これに自民党農林族が政治的に結び付くという構図となった。零細な農業者は彼らの利害を委ねる協同組合を設立し、（不幸なことに）消費者、更には納税者と相対立する構図となった。

そして、農業自体が、「農業就業者の激減（200万人）」「耕作放棄地の拡大（全国農地における耕作放棄地の割合は、13～15%と言われる）」「高農産物価格」等大きな問題を現出している。耕作放棄地により、全国の農地の荒廃は目に余るものがある。先日、亡くなられた下河辺淳氏は「農業の衰退は産業問題であるが、農地の荒廃は国土問題である³」と言われた。まさに、農業・農地問題は社会資本問題でもある。

現在、国内的には地方創生等を背景とした政府の農業制度改革、対外関係においてはTPPの動き等を機に農業産業、農業制度は大きな転機を迎えている。この農業制度の改革は、内閣主導、自民党農林部会、規制改革会議、国家戦略特区等、様々な場で議論され、実施に移されつつある。

ここでは、農業問題全般について述べることは難しいので、特に、農業制度の問題、及びその改革の方向について述べてみたい。具体的には、「農政・農協問題」「農地の集約・統合問題」「企業の農業参入問題」等について考え、最後にわが国農業再生のスキームについて考えてみる。なお、この際、現在、政府の国家戦略特区で中山間農業改革を推進している兵庫県養父市の動きを併せて述べていくこととしたい。

II. 農政・農協問題

前述のように、農水省・農水族は、「現実に農を営む（小）農業者」の立場に立つ霞が関ではやや異色な存在である。そして、「農」を「農業」として一つの産業とすることに対しては消極的な考えを持つ。ましてや、企業が農業を営むことについては極めて消極的であり、農業を営む者を就業者という表現は使わない。農業者又は、農業の担い手という表現を用いる。

この立場からすると、農水関係者にとっては「TPPは、自動車産業等の輸出戦略のために農業は被害者」という考え方が基本にある。農業の存在意義の基本は、食料自

³ 例えば、中山間地の棚田が崩壊し、これが山林の崩壊に結び付き、災害の原因にもなるといったケースも全国に見られる。

給の考え方であり、農業の輸出産業化等にはむしろ消極的な考え方をとる。TPPに対しても、これへの対策として農業の足腰を強めるよりは、補償要求の考え方がベースにある。

農水関係者からすれば、「農業のための農地を耕作し、汗水流して農を営む、その共同組合組織として農協がある」というのが理想形であり、それらの前提に農地法がある。

小規模農業者が多いため、肥料、種子、農機具等の農業に必須のものの購入や、農畜生産物の販売を自ら行うことには大きな制約がある。これらの機能を補完（主導）するために、農業協同組合（いわゆる農協）があり、農協は地域農協という形を取り、その全国組織としての全中がある。

農協は、戦前の農家産業組合という歴史的背景を持ち、地域単位の農協組織となる。農協の地域における位置づけは地域により異なる。東北・九州は農業者と農協との関係は他地区に比べると緊密な関係にあり、地域の生活、政治に深く根差している。農家は、農協を通じて、農業関係の種子を購入し、農機具を購入、又はリースし、生産された農産物の販売は農協が行う。農業関係の補助金も農協を通じて農家に支給され、原材料購入、機具等のファイナンス、補助金交付、販売等農業の全プロセスにおいて農協依存となっているのが実態である。

全中は、地域農協の統括かつ資金吸い上げ機関として、膨大な内部留保を持つ存在となり、農水省としてもコントロールが難しくなってきた面がある。安倍内閣による2016年の全中改革は改革の一步とも言える。しかし、全中改革＝地域農協改革とはならない構図であり、農水省の基盤となる小規模農家がファイナンス力、肥料・農機具購入力、販売力を持たないため、農協に依存せざるを得ないのが実態である。酪農も同じである。「零細で」「現実に農業をやる個人・家族が」「肥料・農機具・ファイナンス等を農協に依存しつつ」農業をやるためには、農協依存は構造的にやむを得なかったし、今後とも一定の役割を果たしていかざるを得ない面がある。

現在、自民党農政部会（部会長小泉進次郎）では、農協からの資材・肥料購入価格が高いことが議論されており、更に規制改革会議においても農協の資材等の購入問題を取り上げることとしている。その動向については、新聞等で報じられているし、本論は、農業制度の改革を中心に述べることを目的とすることから農協問題全般について触れることは限定的なものに留めることとする。

Ⅲ. 農地の集約統合

わが国の農地は、地形的歴史的要因から小規模農地とならざるを得なかった。戦後の農地改革においてGHQは農地の集約統合を図ろうとしたが、時間切れもあり、単

位農地面積が細切れの状態のままであった。近年の耕作放棄地の増大は、必ずしも秩序立った展開にはなっていないため、これが却って加速している面がある。また、農業を辞める農業者が近くの農業者に農地をリース、又は売買することから、一人の農業者が複数地点の農地を所有するケースも多くなっており、農地の権利関係はますます複雑化している。しかし、農家の生産性を高めるためにも、(特に中山間地の)狭小農地の集約統合は大きな課題となっている⁴。

この農地の集約統合のための方策として、いくつかの動きがある。第一に、平成 25 年度に設立された農地中間管理機構である。これは、全国の耕作放棄地をリースして、これを集約した上で新たな農業者にリースせんとするものであり、全国的規模で事業を展開している。平成 35 年度に担い手シェアを 8 割とすることとする政策目標を掲げており、このためには、平成 27 年度末で約 14 万 ha の農地の集積が必要となるが、実績は 8 万 ha で、2 年目の目標達成率が約 6 割となっている。自治体レベルでは耕作放棄地を当該機構にリースするよう努力を行っているが、全国規模での組織で真に農地の交換分合が地域単位で行われるかどうか疑問である。都市内における区画整理、街路整備が自治体主導で行われていることを考えても、このような権利調整関係業務は自治体の基本的な業務ではないかと考えられる。都市内における区画整理の仕組みを参考にして、農地改革の積み残しである農地整理を、(都市計画決定に似た手続きを経た上で) 何らかの強制力をビルトインしたスキームを検討することも必要ではなかろうか⁵。

IV. 農業委員会

農業委員会は、農地改革により、地主、自作農、小作農の利害調整を目的として創設された農地委員会をベースとして創設されたものであり、全国都道府県市町村に(農地がない地域を除いて) 設置されているが、本来の機能が終了して現在では農地の権利移動の管理及び農地の現状把握がメインの業務となっており、その存在意義が問われているところである⁶。農業委員会委員の選挙のあり方も実態はかなりクローズのも

⁴ フランスにおいても、農業の生産性を高めるために、農作物の種目により、最小耕作面積(minimum unit)が県別に設定されている。例えば、S 県では、穀物：80 ha 以上、野菜：0.6ha、路地野菜：3ha、花卉(温室)：0.3ha、きのこ：0.6ha、苗木：3ha、路地花卉：1.5ha、白菜 4ha、タバコ：3.2ha、果実(木類)：9ha、小果実(イチゴ等)：4.5ha、アスパラガス：7ha といった具合である。

⁵ 民間企業が農地所有者と連携して農地の耕地整理を行っている事例があるが、これについては、別途紹介したい。

⁶ いくつかの農業委員会の予算を見てみたが、1 自治体当たり予算は 30 百万円程であり、これを全国規模で積み上げると数百億になるのではないかと考えられる。また、その予算内訳をみても、農業委員会委員の報酬は年間数十万円とそれほど多くないが、その他は職員日、事務費、業務費、委託事業費となっており何に使われているか更にチェックする必要があるのではないかと考えられる。

のとなっているのが実態であったことからその選挙のあり方が見直されたところである。

国家戦略特区において、農地権利移転の許認可権限を農地委員会から自治体に移管することが可能となり、養父市等においてこれが実施に移されたが、却って事務がスムーズに行われたとの評価もあり、改めて農業委員会の存在意義が問われている。これらを背景にして、2015年農業委員会法が改正され、農業委員会は耕作放棄地の管理、農地の集約統合化等に重点を移すことになった。即ち、農業委員会業務の内、標準小作料関係事務といった現実には意味がない事務を廃止し、新たに、「農地の権利移動関係における許可を受けた者の利用状況の監視」及び「遊休農地対策関係」を追加したものである。この中で、遊休農地対策関係で「農業委員会が遊休農地の所有者に対してその遊休農地の適正な利用の増進を図る」事務が追加されたが、これがどの程度機能するか今後の推移を注視したい。

フランスの農業において、「農業会議所」が地域への新規農業参入者に対して生産指導、販売助言等を行い、更に、営農許可を受けた法人が農業者を探すときに相談にのったり、生活面を含めて新規農業就業者が着地するために諸々の相談にのる等、開かれた存在であることを参考にして、地域農業の発展拡大に寄与するような業務を行っていくべきではないかと考えられる。

V. 企業の農業参入

農地改革を定着させるために制定された農地法は、戦後の農政の骨格を規定する位置づけとなっている。農地法は地主、自作農、小作人との間の調整を行っていくことを主眼として制定され、地域内完結型農業を念頭に置いた性格を持ち、結果的に、地域で「現に農業を営む者＝農業者⁷⁾」以外のものが農業に新規参入することにはかなり厳しい制約を設けている⁸⁾。

2009年の農地法の改正により、株式会社等の一般法人でも農地の貸借はほぼ自由に行えるようになり、企業の農業参入は大幅に規制緩和された。また、2015年、農地法が改正され、2016年4月より農地所有適格法人という新たな組織名称が作られ、農

⁷⁾ 一定規模以上の農地で年間150日以上農作業を行うものと規定されている。

⁸⁾ 農地法第1条の「この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることに鑑み、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を農地以外のものにするを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。」の表現は、これらのことを明瞭に物語っている。

地の取得に関して要件が緩和された。即ち、農地所有適格法人は次の要件を満たすことが必要とされる。

① 法人形態要件

株式会社（非公開会社に限る）、持分会社又は農事組合法人⁹。

② 事業要件

売上高の過半が農業（販売・加工等を含む）であること¹⁰。

③ 構成員・議決権要件

「農業関係者については、常時従事者¹¹、農地を提供した個人、地方公共団体、農協等の議決権が、総議決権の 1/2 超であること¹²」。従って、「農業関係者以外の構成員が保有できる議決権は、総議決権の 1/2 未満であること」となる¹³。

④ 役員要件

役員¹⁴の過半が農業（販売・加工等含む）の常時従事者（原則年間 150 日以上）であること、かつ、「役員又は重要な使用人（農場長等）のうち、1 人以上が農作業に従事（原則年間 60 日以上）していること」と規定された¹⁴。

2009 年の農地法改正により、企業が農地をリースして農業を営むことはできるようになったが、現実には、農地をリースして農業を営む企業からは、リース農地では施設投資ができないとの課題が指摘されているし、また地域からは、企業がリースで農業を営むことに対して、「いつ出て行かれるか分からない」との不安の声も聞かれるが、なぜ、このように、現に農業を営む者（＝農業者）以外のものが農地を所有し、農業を営むことに制約がかかるのであろうか。1964 年に農地の流動化による規模拡大を図るべく、公的機関による農地の買い入れ、売り渡し、売買の斡旋等を行う「農地管理事業団法案」が国会提出されたが、農業団体からの激しい反対の中で二度廃案

⁹ 2015 年法改正以前と同じ。

¹⁰ 2015 年法改正以前と同じ。

¹¹ 農地法第 2 条第 3 項第 2 号ホにいう「その法人の行う農業に常時従事する者」に株式会社に農業を専業としている株式会社を認めるかどうかについては、昭和 37 年 7 月 1 日付け農地第 2518 号農林事務次官通知により、「法人自体が農業に従事することが物理的にできないため、この中の『者』には法人を含まない。構成員要件について、法人・個人の両方が想定されるものについては、農地法上、『個人』と規定する」としている。

¹² 及び、「農地中間管理機構又は農地利用集積円滑化団体を通じて法人に農地を貸し付けている個人」

¹³ 2015 年法改正以前は、「農業関係者については、常時従事者、農地を提供した個人、地方公共団体、農協等の議決権が、総議決権の 3/4 以上」、従って、「農業関係者以外の構成員が保有できる議決権は、総議決権の 1/4 以下（かつ、法人と継続的取引関係を有する関連事業者等に限定されていた）」であった。

¹⁴ 2015 年法改正以前は、「役員¹⁴の過半が農業（販売・加工等含む）の常時従事者（原則年間 150 日以上）」、更に「その常時従事者である役員¹⁴の過半が農作業に従事（原則年間 60 日以上）していることとされていた。

になった経緯もある。

この企業の農地所有に果敢に挑戦しているのが、前述の国家戦略特区に指定されている兵庫県養父市である。2015年1月の内閣府国家戦略特区養父市区域会議において、「中山間地域においては、農地が宅地に転用される可能性もなく、かつ、国家戦略特区の規制緩和に伴い進出してきた企業も農地リースにより農業等を行っているが、リースでは施設等の設備投資ができないし、かつ真に地域に根付いて農業をやっているためには、企業に農地の所有を認めていただくことが必要である」との問題提起を行った。

その後、自民党農林部会等から激しい反対意見が出された。反対意見で最も大きかったのは、「企業が農地を取得して農業に進出した場合に、利益があがらなくなった時に取得した農地を産廃置き場等に転用して農地が荒廃する可能性がある」というものであった。そこで、養父市では、企業が農地取得した場合に、市に補償金を積み立てた上で農地の目的外転用した場合に市が買い取る条例を制定する等の措置を行った。その後、フランスの農地先買い機関である「サフェール」を参考に企業が農地を取得する場合に、いったん、市が農地所有者から農地を先買いし、企業に（農業以外への転用した場合に市が買い戻すという）条件付きで転売するというスキームとした。

これに対しても自民党農林部会等は、猛反対し、結局、2016年3月に、「実質的に養父市に限り」、かつ「期間を5年間に限って」企業の農地所有を認めるということとなった¹⁵。その後、養父市において、農業進出企業3社が従来リースしていた農地の一部を所有することとなり、実績が出ている。具体的には、株式会社 Amnak（兵庫県養父市）、兵庫ナカバヤシ株式会社（前同）、株式会社養父のはな（前同）の3社が農地を直接取得することとし、国家戦略特区区域会議及び諮問会議の承認を受けている。これら3社の農地取得には、一定程度、リースで農産物の生産を行っている中で、一定の施設整備の必要性が出てきたこともあり、リースしていた農地の一部を取得するという共通点がある。企業による農地取得の一つのあり方を示すものとも言えよう。

V. 農業金融問題

農業法人に対する金融は、現在、農協ファイナンスが多数を占めている。農協は肥料の販売、集荷物の購入、販売、果ては、補助金関連等で農家と密接な関係を持ち、農家の家計はほぼ農協に把握され、その延長線上でのファイナンスが絶対的な地位を占めている。しかし、これはいわゆる純粹の意味でのファイナンスとは異なり、言ってみれば農家家計の中での資金融通とでもいったものであり、資金需要に応じて、事

¹⁵ なお、前述のように、2015年の農地法改正により、企業の出資比率50%未満の農地所有適格法人が農地を取得することは認められている。

業のフィージビリティを確認してファイナンスが行われ（担保提供を行い）元利金の返済をきちんと行っていくというシステムにはない。

そこで、国家戦略特区では、信用保証協会の保証による地域金融機関によるファイナンスが創設され、養父市においても現実に実施されている。農地の担保問題も信用保証協会保証により一応解決している。新たな動きとして注目されよう。

VI. 今後の日本の農業再生スキーム

今後のわが国農業の再生スキームとしては、様々なスキームが考えられる。現在の農業には、経営の視点は欠けている。飼料・肥料の購入、農産物の販売等のほとんどを農協の傘の中で行っており、農家の経営効率化努力、経営判断といったものや、販売努力といったものはほとんど見られない。首都圏近郊で民間企業が農業に進出している現地を訪問して話を聞いたが、販売先の開拓、需要農産物の見極め等々、企業の視点で農業を行うとかくも異なるものかという感を持った。

農業は決して短期的に利益がある産業ではない、しかし、一定の安全な農産物を生産することが国として求められる。また、農地の保全も農業を通して実現できる。国家として、サステイナブル農業のスキームを考えておくことが必要である。これまで、ほぼ補助金と農協体制の中で行われ、経営努力も（若干の例外を除いては）あまり発揮されなかった。

今後のわが国農業のあり方を考える際に、フランスの農業のスキームが参考になるのではないかと。各農家はそれほど大規模なものではない（わが国と比べると大規模であるが）。そのために、（特に、新規参入者にとっての）農業技術の開発、習得、販売等の全てを個別の効果が行うことは難しい。そこで、地域単位で農業経営体アンブレラを作ることではどうであろうか。そのアンブレラの中に、例えば、独立事業で参加する農家、生産だけを行い、販売はアンブレラの販売部門に委ねるもの等、様々な形態で各農家が参加していくものである。

現在のわが国の農協がこのような組織に衣替えすることもあり得ようし、場合によっては、第二農協といったものになることもあり得るのではなかろうか。その中では個別農家の経営努力は報われることとなるし、アンブレラ内で様々なアドバイスを受けることも可能となる。地域毎に、特色ある地域農業体が生まれ、その特色を競うことになればわが国の農業も明るい展望が開けるのではなかろうか。

以上