

## ISSUE BRIEF

# 農業経営の規模拡大と農地集積をめぐる諸課題 —TPP 問題によせて—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 737(2012. 2. 16.)

はじめに

I 「農業経営規模拡大」論議の諸前提

- 1 「国際競争力」の有無
- 2 SBS 米による内外価格比較の適否
- 3 兼業農家の存在の是非

II 農業経営規模拡大をめぐる手順と諸課題

- 1 農業経営の規模拡大
- 2 農地集積をめぐる諸課題
- 3 「徹底的な話し合いを通じた合意形成」の手順

おわりに

政府の「食と農林漁業の再生実現会議」は、2011年10月、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」をまとめた。そこでは高付加価値化、大規模化による日本農業の競争力及び体質の強化、地域・集落の実情にあった選択が強調された。本稿では、2012年度新規施策等にもふれながら、土地利用型農業における経営規模拡大の可能性、経営規模拡大等に際しての留意点、諸問題等について述べる。

農林環境調査室

やぐち かつや  
(矢口 克也)

調査と情報

第737号

## はじめに

政府の「食と農林漁業の再生実現会議」は、2011年10月、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画（案）」<sup>1</sup>（以下「基本方針」）をまとめた。TPP問題が関心を集めるなか、高付加価値化、大規模化による日本農業の競争力及び体質の強化、地域・集落の実情にあった選択が強調された。「中間提言」とほぼ同様の方針となった<sup>2</sup>。

「基本方針」では次の「基本的な考え方」が注目される。「徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」。東北地方の地震被災地の施策の展開でも、「それぞれの地域の地勢等の条件やこれまで営まれてきた農林漁業の特徴を念頭に置く必要がある」とした。

しかし、規模拡大してどのような農業経営を目指すのかは明らかではない。政策的には、既存の「農地利用集積円滑化事業」<sup>3</sup>や農地集積を促す「規模拡大加算」をより実効あるものにするために、2012年度からの新規施策として「農地集積協力金」、また新規就農者の確保・育成を目指す「青年就農給付金」等<sup>4</sup>を提起しているが、目指す農業経営の姿、「持続可能な力強い農業」の具体的姿はみえない。というのも、これらの助成金を受け取るには、市町村が集落ごとの「地域農業マスタープラン」の作成をとおして、地域の農業経営の姿を明らかにするという手順をとるからである。

<sup>1</sup> 食と農林漁業の再生実現会議「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画（案）」2011.10.20. 国家戦略室ウェブサイト<<http://www.npu.go.jp/policy/policy05/pdf/20111020/shiryu1.pdf>> なお、今回の「基本方針・行動計画」は、2010年11月30日「食と農林漁業の再生実現会議」の第1回会合において提示された検討項目、すなわち、①持続可能な経営実現のための農業改革のあり方、②戸別所得補償制度のあり方、③農林水産業の成長産業化のあり方、④消費者ニーズに対応した食品供給システムのあり方、⑤EPA（経済連携協定）推進への対応、といった課題への最終的な回答である。「中間提言」については、食と農林漁業の再生実現会議「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」2011.8.2. 国家戦略室ウェブサイト

<<http://www.npu.go.jp/policy/policy05/pdf/20110802/shiryu1.pdf>>

<sup>2</sup> 8月の「中間提言」との相違点を指摘すれば、戦略1のサブタイトルが「攻めの担い手実現、農地集積」から「持続可能な力強い農業の実現」に、その中身も「担い手の確保」・「規模拡大の加速化」から「新規就農の増大」・「農地集積の推進」となり、書き込み内容が増加した。「行動計画（今後5年間の工程表）」も添付された。

<sup>3</sup> 2009年12月に施行された農地法の一部改正により創設された「農地利用集積円滑化事業」に取り組む市町村、農協、市町村公社、地域協議会等の活動を支援するため、2010年度より農地利用集積円滑化団体に10a当たり2万円の利用集積交付金が交付された（農地利用集積事業）。交付金は団体の判断により、農地の貸し手・借り手への奨励金、団体の調整活動費等に使用された（「農地利用集積事業」農林水産省ウェブサイト

<[http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/ry\\_shuseki.html](http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/ryuudouka/ry_shuseki.html)>）。2011年度からは「農業者戸別所得補償制度」の「規模拡大加算」として措置された（「規模拡大加算（戸別所得補償制度・特会）」農林水産省ウェブサイト<[http://www.maff.go.jp/test/keiei/koukai/pdf/pr\\_kibo.pdf](http://www.maff.go.jp/test/keiei/koukai/pdf/pr_kibo.pdf)>）。「規模拡大加算」は、個人が個別に対応して拡大した農地貸借、農作業受委託、農地売買は交付の対象にならないという問題がないわけではない（矢口克也「TPPと日本農業・農政の論点—貿易自由化・食料自給率・農業構造・制度設計」『調査と情報—ISSUE BRIEF』703号, 2011.2.24.）。2012年度でも継続され、さらに「農地集積協力金」が新設される。

<sup>4</sup> 2012年度事業として、「規模拡大加算」が継続され、新たに「農地集積協力金」や「青年就農給付金」が交付されることになる（「農地集積のための総合的な対策について」農林水産省ウェブサイト

<<http://www.maff.go.jp/test/keiei/koukai/syuuseki.html>>及び「新規就農のための総合的な支援について」<[http://www.maff.go.jp/j/new\\_farmer/sogosien.html](http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/sogosien.html)>）。「農地集積協力金」は、市町村が集落ごとに「地域農業マスタープラン」（地域の担い手等の地域農業のあり方等を決定する。「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」について）農林水産省ウェブサイト<[http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito\\_nouchi\\_plan.html](http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito_nouchi_plan.html)>）を作成する過程で、農地集積に協力した者に市町村が「協力金」（1戸当たり50a以下が30万円、50a～2haが50万円、2ha以上が70万円）を交付する。「青年就農給付金」は、45歳未満の新規就農者に対して2～5年間、年間150万円を交付（準備金を含めると7年間で計1,050万円）するものである。集落等地域へのメリット措置が少ないかいないために、地域がどこまで動くかがやや懸念される。

本稿では、水田農業等の土地利用型農業を念頭におき、2012年度新規施策等に関連付けながら、農業経営規模拡大等の留意点、諸問題等を述べる。地域における具体的経営上の対応には、地域的対応と、家族経営や法人経営の個別的対応があるが、本稿は「基本方針」に即したことから「地域」に配慮しているものの、どちらかを支持するものではない。

## I 「農業経営規模拡大」論議の諸前提

### 1 「国際競争力」の有無

農業経営の規模拡大を論じるにあたっては、いくつか留意すべき前提がある。以下に3点を指摘する。

第一に、「基本方針」が目指す「持続可能な力強い農業」は、消費者に農産物を適正な価格で供給しつつ農業経営の持続性を確保できる農業であって、「国際競争力」のある農業を第一義とするものではない。「競争力・体質強化を図る」の文言は、「徹底的な話し合いを通じた合意形成」や「農林漁業の再生や食料自給率の向上との両立を実現する」ことを前提にしている。

国際競争力の実現は、日本農業の歴史を振り返れば5～10年では難しい。今日の円高はそれをさらに困難にする。努力の結果において早期に国際競争力をもつことができればそれを否定しない、これが「基本方針」のスタンスであろう<sup>5</sup>。差し当たりは現実的な「競争力・体質強化を図る」ことが何より重要である。

国際競争力は、最終的には生産費の高低である。同品質の米（ジャポニカ米）で無税を前提として、輸出国の最上位階層の生産費、より正確には経営の再生産費用（生産費に販売関係費<sup>6</sup>と一般管理費<sup>7</sup>を加算）、さらにこれに輸入国までの運賃、保険料等経費を加算した費用が、相手国の最上位階層の生産費（これに販売関係費と一般管理費を加算）を下回れば輸出は可能となる。生産費等が下回らなくとも食味等で優位性をもち、消費者ニーズに答えている場合には競争力をもつが、その場合でも生産費に大差がないことが必要である。米消費大国の日本が仮に「米自由化」となれば、輸出国は生産費等の限界まで、引き下げ競争を行うであろう。

日本農業の現状を読み取るために、稲作農業を例にとり、米生産費に関する資料から国際比較を試みる。限られた資料による比較であるが、現況をまず認識する必要がある。主要農業地域である東北地方の被災も考慮に入れなければならない。

表1は、日本とアメリカの米生産費の比較である。様々なことが読み取れるが<sup>8</sup>、特徴的

<sup>5</sup> 筒井信隆農林水産副大臣は、第7回食と農林漁業の再生実現会議の席上、「基本方針」のなかの「規模拡大」について次のように説明した。「日本の農林水産物に関し、先ほどの規模拡大によるコスト削減についてはあまり強い国際競争力は持ち得ない、持っていないところでございますが、この安全性や食味の高さ、良さに関しましては強い国際競争力を持っている」。「第7回 食と農林漁業の再生実現会議 議事要旨」国家戦略室ウェブサイト<[http://www.npu.go.jp/policy/policy05/pdf/20111111/20111111\\_gijiyoshi.pdf](http://www.npu.go.jp/policy/policy05/pdf/20111111/20111111_gijiyoshi.pdf)>

<sup>6</sup> 一般的には「生産費」以外の次のような費用を指す。包装・運搬費、広告宣伝（販売促進）費、事務用品費、販売手数料、販売部門の人件費・旅費交通費・通信費、等。

<sup>7</sup> 一般的には「生産費」以外の次のような費用を指す。福利厚生費、図書・資料費、掛金、給与、賞与、役員（経営者）報酬、一般管理部門の旅費交通費・通信費、等。

<sup>8</sup> 表1は日米ともに補助金を含まない生産費、収益である。収益の点で、日本は転作等に関する補助金等（2009年）があり、アメリカはマーケティングローン・プログラムによる補助金等がある。アメリカの場合、国際価格が下落した場合にも目標価格まで補償されるため、生産奨励して輸出すればするほど財政負担が増大する（矢

表1 日本とアメリカの玄米60kg当たり生産費の比較

国名	日本					アメリカ				
	都府県	北海道	7～10ha	10～15ha	15ha以上	全米	アーカンソー 非デルタ地帯	カリフォルニア	ミシシッピ川 デルタ地帯	湾岸地帯
物財費	9,916	8,393	7,577	7,320	6,479	1,272	1,213	1,346	1,174	1,403
種苗費	431	172	231	230	223	137	134	135	145	131
肥料費	1,193	1,328	1,202	991	964	166	149	167	160	205
農業薬剤費	842	847	795	740	607	150	139	187	130	158
光熱動力費	442	467	417	436	359	240	265	138	237	275
その他諸材料費	222	383	239	244	185	100	70	173	81	117
土地改良・水利費	588	737	669	778	659	23	0	91	0	39
賃借料・料金	1,380	1,081	600	761	701	48	32	73	24	89
物品税・公課等	286	266	208	182	142	39	41	29	47	31
建物・農機具費	4,002	2,810	2,922	2,633	2,422	315	337	284	289	309
償却費	3,188	1,818	2,115	1,792	1,557	254	271	233	233	250
修繕費	814	992	807	841	555	61	66	51	56	59
自動車費	485	247	235	269	163	-	-	-	-	-
生産管理費	45	55	59	56	54	54	46	69	61	49
労働費	4,407	3,866	3,092	2,906	2,374	135	132	179	110	128
家族労働費	4,149	3,688	2,758	2,620	2,036	93	85	131	65	107
雇用労働費	258	178	334	286	338	42	47	48	45	21
費用合計	14,323	12,259	10,669	10,226	8,853	1,407	1,345	1,525	1,284	1,531
副産物差引生産費	14,009	11,747	10,301	9,919	8,436	1,407	1,345	1,525	1,284	1,531
資本利子	878	525	528	556	466	1	1	1	1	1
地代	2,039	1,880	2,034	2,266	2,304	349	285	624	254	335
全算入生産費	16,926	14,152	12,863	12,741	11,206	1,757	1,631	2,150	1,539	1,867
倍率(全米、07年レート)	9.6	8.1	7.3	7.3	6.4	2.352	2.184	2.878	2.061	2.500
倍率(カリ、11年レート)	7.9	6.6	6.0	5.9	5.2	1.595	1.481	1.952	1.397	1.695
粗収益	13,513	12,819	13,171	13,129	13,794	1,646	1,481	2,396	1,471	1,484
利酒	-3,413	-1,333	308	388	2,588	-111	-150	246	-68	-383
10a当たり収量(kg)	516	481	523	524	503	635.04	607.824	725.76	644.112	635.04
平均栽培面積(ha)	1.25	7.24	8.46	12.55	20.28	204.4	208.4	172.4	253.6	187.6

(注)アメリカの生産費目は、日本の「米生産費」に読み替えて計上した。その際、アメリカの生産費に計上された各費目は省くことなく、日本の生産費目に近いところへ可能なかぎり配分したが、配分には例外もでた。なお、1ドル=88.09円(税関長公示レート2010年平均、「外国為替相場」(月平均・年平均)財務省税関局ウェブサイト<<http://www.customs.go.jp/tetsuzuki/kawase/kawase2011/monthly-average.pdf>>)1円未満は四捨五入、1エーカー=40a、玄米換算率80%とした。数値は日本が2009年度(2011年1月現在時の直近の数値、日本では国際価格の影響がほとんどなかった)、アメリカが2010年度(米の国際価格高騰が着着きを取戻した直近の数値)を用いた。表側の「倍率、07年・11年レート」は、日本の全米(上段)及びカリフォルニア(下段)に対する倍率(表中の左側)、アメリカの2007年(1ドル=117.93円、上段)及び2011年(79.97円、下段)の為替レートの場合の金額(表中の右側)。

(出典)日本は農林水産省『米及び麦類の生産費』、アメリカはCommodity Costs and Returns: U.S. and Regional Cost and Return Data, USDA Economic Research Service Website <<http://www.ers.usda.gov/Data/CostsAndReturns/testpick.htm>>をもとに筆者作成。

な点のみを指摘する。①日本の15ha以上の稲作経営でも、全算入生産費は全米の6.4倍、生産費も高いが収益も高くジャポニカ米を多く生産するカリフォルニアの5.2倍に達する<sup>9</sup>。なかでも労働費の格差が大きい。規模の大きさが影響している。②円高になれば、さらに日米コストの格差は拡大する。2011年平均レート79.97円で同様に計算すると、日本の15ha以上の経営は全米の7.0倍、カリフォルニアの5.7倍になる。2007年の円安時(1ドル117.93円)でも、4.8倍、3.9倍である。都府県の平均では、2007年レートでも7.2倍、5.9倍の生産費格差がある。③日本の10a当たり収量の向上の余地はあるが、アメリカの200ha規模<sup>10</sup>に拡大するのは困難を伴い、仮に実現しても一握りであろう。当面20～30ha規模を目指すのが現実的である。

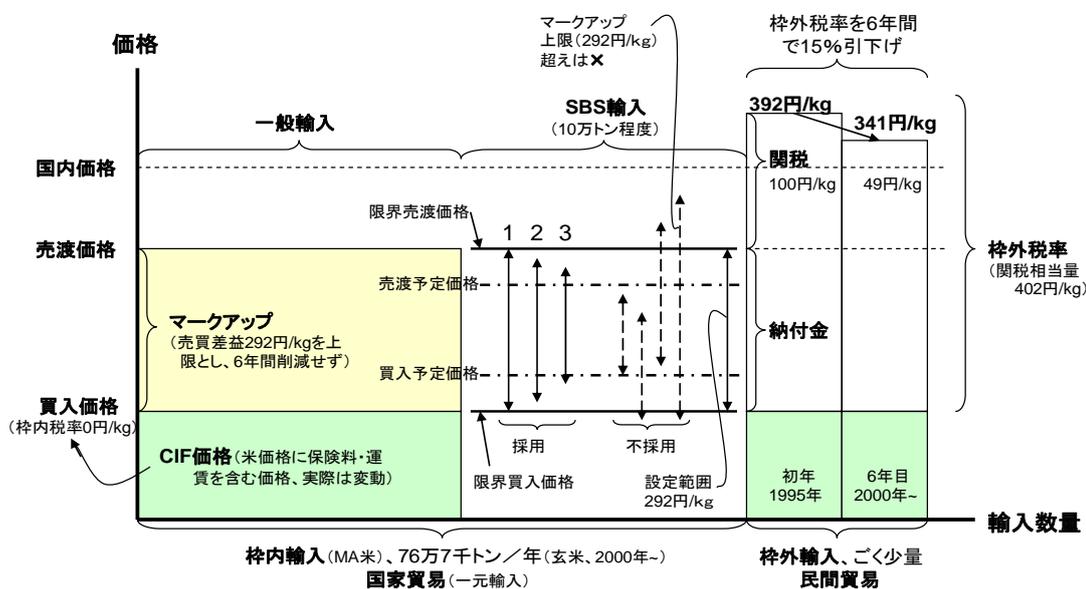
## 2 SBS米による内外価格比較の適否

口芳生『食料と環境の政策構想』農林統計協会、1995、pp.126-128.)。

<sup>9</sup> カリフォルニアの280haの稲作経営と全算入生産費で日本と比較した場合(2004年、1ドル=108.18円)も、日本の10ha以上階層で5.2倍であった(「国内農業の体質強化に向けて」2007.2.26. 農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/tokai/kikaku/kisyakon/pdf/subdata2.pdf>>)。1ha当たりの生産費比較の資料もあり、物財費はアメリカ・カリフォルニアが日本の31%、中国が同9%、労働費では日本の6%、11%の低さである(『販売』を軸とした米システムのあり方に関する検討会 参考資料 2008年6月第14回検討会配布資料 p.43. <[http://www.maff.go.jp/j/study/kome\\_sys/14/pdf/data2-2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/kome_sys/14/pdf/data2-2.pdf)>)。なお、「農水省資料による各国の生産者米価は、2008年の玄米換算の生産者受取ベースで、1俵当たり、米国2,880円、中国2,100円、豪州2,640円」であるという(鈴木宣弘「全国農協中央会委託調査研究 TPPの影響に関する各種試算の再検討」p.5. <<http://www.think-tpp.jp/shr/pdf/report03.pdf>>)。以上から、中国はかなりの輸出競争力があると推測される。

<sup>10</sup> アメリカの米生産のデータは次を参考にした。Rice Yearbook: Dataset, USDA Economic Research Service Website <<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1229>>

図1 日本の米輸入制度



(出典)『ミニマム・アクセス米に関する報告書』(平成21年3月31日)等、農林水産省ウェブサイト  
 <[http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/pdf/ma\\_hokoku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/pdf/ma_hokoku.pdf)>  
 <[http://www.maff.go.jp/j/study/ryutu\\_system/06/pdf/data3.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/ryutu_system/06/pdf/data3.pdf)> を参照して筆者作成。

二つ目の留意すべき前提。日本に輸入される約 77 万トン (玄米) に及ぶミニマム・アクセス (Minimum Access) 米 (以下 MA 米) であるが、この MA 米のうちの SBS (Simultaneous Buy and Sell: 売買同時契約) 米による内外価格比較は適切ではない。

SBS 米では「内外価格差が縮小している」との見方があるが<sup>11</sup>、国家貿易方式による輸入枠内の米であること、意図的に吊り上げられた (市場価格を反映していない) 買入価格による輸入であること<sup>12</sup>、等を考慮すると現実には米の内外価格差はいまだに大きい。

日本の米の輸入制度を示せば図 1 のとおりである<sup>13</sup>。米の輸入には、無税の輸入枠 (MA 数量) を設ける関税割当の枠内輸入と、これ以外の高関税の枠外税率を設定する枠外輸入がある。MA は「輸入機会の提供」のことで、輸入量の約束ではないが、国産米への悪影響を避けるために国家貿易方式 (一元輸入) を採用し、この方式を継続するため MA 数量の全量を輸入している (1994 年の政府統一見解<sup>14</sup>)。MA 米は、一般輸入 (主に加工・援助・飼料用、約 5 割をアメリカ・2 割強をタイが占める) と、SBS 輸入 (主食用、5~6 割を中国・約 3 割をアメリカが占める) とがあり、玄米換算で約 77 万トン輸入している (2000

<sup>11</sup> 山下一仁「TPPこそ日本の農業を活性化させる」『エコノミスト』89巻6号, 2011.2.6, pp.112-113; 「自由貿易が日本農業を救うー『TPPで農業は壊滅』しない」『農業と経済』(臨時増刊号) 77巻5号, 2011.5, pp.48-54.

<sup>12</sup> 佐伯尚美『米政策の終焉』農林統計出版, 2009, pp.212-230; 石田信隆「TPPと農産物貿易政策」『農林金融』64巻9号, 2011.9, pp.2-12.

<sup>13</sup> 『ミニマム・アクセス米に関する報告書』(平成21年3月31日)、米流通システム検討会資料、等、農林水産省ウェブサイト<[http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/pdf/ma\\_hokoku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/pdf/ma_hokoku.pdf)>  
 <[http://www.maff.go.jp/j/study/ryutu\\_system/06/pdf/data3.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/ryutu_system/06/pdf/data3.pdf)>; 伊東正一「WTO合意における日本のコメ輸入」<<http://worldfood.apionet.or.jp/kokusai/Revised%20WTO.pdf>>

<sup>14</sup> 『ミニマム・アクセス米に関する報告書』同上

年以降)。このうち後者は約 10 万トンを占める。

一般輸入は輸入業者が国の入札に参加し、国と買入委託契約を締結し、国が輸入業者から買い入れる（輸入業者は農水省の資格審査が必要<sup>15</sup>）。その後、国が別の入札によって国内の実需者（卸売業者）に売り渡す。SBS の場合は、輸入業者と実需者がペアで国の入札に参加し、3 者間で特別売買契約を締結し、国が輸入業者からの買い入れと実需者への売り渡しを同時に行う。どちらも MA 米は枠内税率が無税であるが、前者は国がマークアップを上乗せした価格で実需者に売り渡し、後者はマークアップの大きい順（図 1 の 1～3 が順次落札）に予定数量まで落札される（マークアップ上限超えは不採用）。SBS 米は「応札するすべての輸出国のコメに対し生産コストや品質に応じてそれぞれ異なった買入れ・売渡し予定価格を設定する」<sup>16</sup>が、農水省は公表していない。

MA 米は両者ともに買入価格が上昇し、確かにマークアップが縮小してきている<sup>17</sup>。しかし、この点について「関係者のなかには産地における価格形成の不自然さを指摘する向き」もあり、「近年における内外価格差の接近が正常な需給を反映したものとはいえないことはほぼ確か」<sup>18</sup>であるとの指摘や、たとえば「中国は、日本に対して高く売れるから高く売っていることの結果」であり、「品質格差を考慮しても、日中の米価格差は 4 倍程度と見るのは妥当である」<sup>19</sup>との指摘がある。さらに、「SBS 米輸入に当たり買入れ予定価格及び売り渡し予定価格の設定については、特定の輸出国を優遇するような政治的な要素が入ることなく、市場原理に基づいて、政府の決めた輸入枠内において自由競争入札されることが重要」だが、そうならないため、「生産コストの高低により国別毎に買入れ予定価格を設定する、というやり方は止め」<sup>20</sup>るべきであるとの指摘もある。

そもそも輸出国の国内価格は、日本の輸入価格より大幅に低い水準である。2007 年に穀物価格が高騰した際、中国産うるち精米短粒種（SBS 輸入）の輸入価格は 150 円/kg 以上に上昇したが、中国の卸売価格は 50 円/kg 以下の水準で推移したとされる<sup>21</sup>。国際競争力やビジネスの視点からいえば、上記の生産費等やこの卸売価格の比較が重要である<sup>22</sup>。

### 3 兼業農家の存在の是非

<sup>15</sup> 「輸入米麦入札関連資料」農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/seisan/boueki/nyusatu/>>

<sup>16</sup> 伊東 前掲注(13)

<sup>17</sup> 『ミニマム・アクセス米に関する報告書』前掲注(13), p.13.

<sup>18</sup> 佐伯 前掲注(12), p.222.

<sup>19</sup> 石田 前掲注(12)

<sup>20</sup> 伊東 前掲注(13)

<sup>21</sup> 『ミニマム・アクセス米に関する報告書』前掲注(13), p.13. なお、「福岡県稲作協議会による 2010 年（2010 年 7 月 30 日～8 月 4 日）の黒龍江省調査によると、輸出会社の手取りの日本向け輸出米価は、3.6～3.8 元/kg、つまり、54～57 円/kg となっており、SBS で成立している価格がレント（差益）を中国側がとる形で形成された高値と判断されるため、輸入枠が撤廃されたときに、こうしたレントを維持できなくなることを考えると、9,000 円の輸入米価を前提にするのは、極めて危険である」との指摘もある（鈴木 前掲注(9)）。

<sup>22</sup> 小売価格比較も参考にはなる。国により消費者のニーズが異なり、料理方法や食べ方も違い、小売価格で単純には比較ができない。これを承知で公表された小売価格によって国際比較してみると、日本（東京）1kg 当たり 3.54 ドル（100）、韓国 2.29 ドル（65）、タイ 0.59 ドル（17）、フィリピン 0.66 ドル（19）、アメリカ 1.89 ドル（53）であった（総務省統計研修所編集『世界の統計 2011』総務省統計局, 2011, p.323.）。ここでの比較も、長粒種（インディカ米）で日本ではあまり食べない品種であること、また価格暴騰の 2008 年（「平時」の約 2 倍に暴騰）であること等の制約がある。また、2011 年初の「カリフォルニアの一般的なコメは 1 斗 = 1.3 斗（110 円）程度」との報告もある（田牧一郎「800 メートル四方の田、飛行機で種まき 農作業は完全分業制」『エコノミスト』89 巻 3 号, 2011.1.18, p.25.）。

三つ目の留意すべき前提は、農村社会において圧倒的多数をしめる兼業農家を無視しては、農業政策の推進、まして農業構造に関わる課題はほとんど前進をみないことである。

冒頭にも述べたように、「基本方針」の基本的な考え方として、「徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り」とあるように、地域の実情を踏まえて十分な話し合いと納得のもとで、個別の農業経営や地域農業のあり方を決めていくことが強調されている（「地域農業マスタープラン」の作成）。農村地域における圧倒的多数は兼業農家であり、ごく少数の主業的農家は彼らの意向を無視できないし、兼業農家も農業や地域資源の保全に無関心ではない。

図2に示したように、兼業農家は、農地流動化の側面からみれば阻害要因をもつが、暮らす上ではしかたのないことでもある。農業所得だけでは暮らせず、他就業（兼業）によって不足の所得を補填し、農業を止めたくとも他就業の賃金が低すぎるために農地委託や離農に躊躇が生まれる。今日のデフレ下では就業先のリストラ等のリスクが高く、「二足のワラジ」はさらに強固になり、「そろばん勘定」により「生活防衛」をしている。団塊世代の帰郷、農家子弟のUターン等で兼業農家は再生産され、兼業だからこそ一応の暮らしができ、他方、先行き不安の農業の規模拡大を「是」とはしない。農地の流動化を促すには、他就業賃金で家計費充足と余剰の実現、農業の先行き不安の解消が必要である。

兼業農家の「しがみつき」農業にも意義はある。農村地域の多数者である彼らは様々な役割を担う<sup>23</sup>。地域の様々な問題を話し合い解決するという民主主義の担い手（地域コミュニティの担い手）、地域資源の保全・管理の担い手、地域伝統文化の担い手である。まさに暮らしの担い手であり、その一部に農業があり、その担い手でもある。このように地域に根を張った彼らは、主業農家との信頼関係がなければ、農地（所有）の譲渡やその利用の委託には踏み切れない。これを無理に30haにしようとするれば結果は明らかである。長年住み慣れた戸建の居住地で、納得のないまま高層マンション建築のために強制執行されるに等しい。

他方、主業農家も現実にはこのような背景を十分に理解しなければ規模拡大が難しいことを承知している<sup>24</sup>。だから、兼業農家が「農地を借りてほしい」と申し出てくるまでは借地に至らないというのが常である。兼業農家の信頼があってはじめて「申し出」があり、「預かってもらう」のである。とはいえ、「地域農業マスタープラン」は、その作成内容によっては、自らの努力で規模拡大してきた個別経営を施策の対象から排除するという懸念がないわけではない。共生の努力が必要である。このような認識がないと、集落等における「実質的な規模拡大」どころか「ボタンの掛け違い」という心配が残る。

## Ⅱ 農業経営規模拡大をめぐる手順と諸課題

### 1 農業経営の規模拡大

規模拡大の全体の手順は、図2に示したとおりである。①<地域の目標設定>からはじまって⑤<3つの展開方向>に至る過程とその内容を明確にすることである。

<sup>23</sup> 矢口芳生『共生農業システム成立の条件—現代農業経済学の課題』農林統計協会、2006、pp.55-64.

<sup>24</sup> 矢口克也「日本農業・農村革新の課題と展望」『レファレンス』729号、2011.10、pp.11-36; 野田公夫「農業構造改革の類型論的検討」『農業経済研究』83巻3号、2011.12、pp.133-145.

図2 農業経営の方法と規模拡大

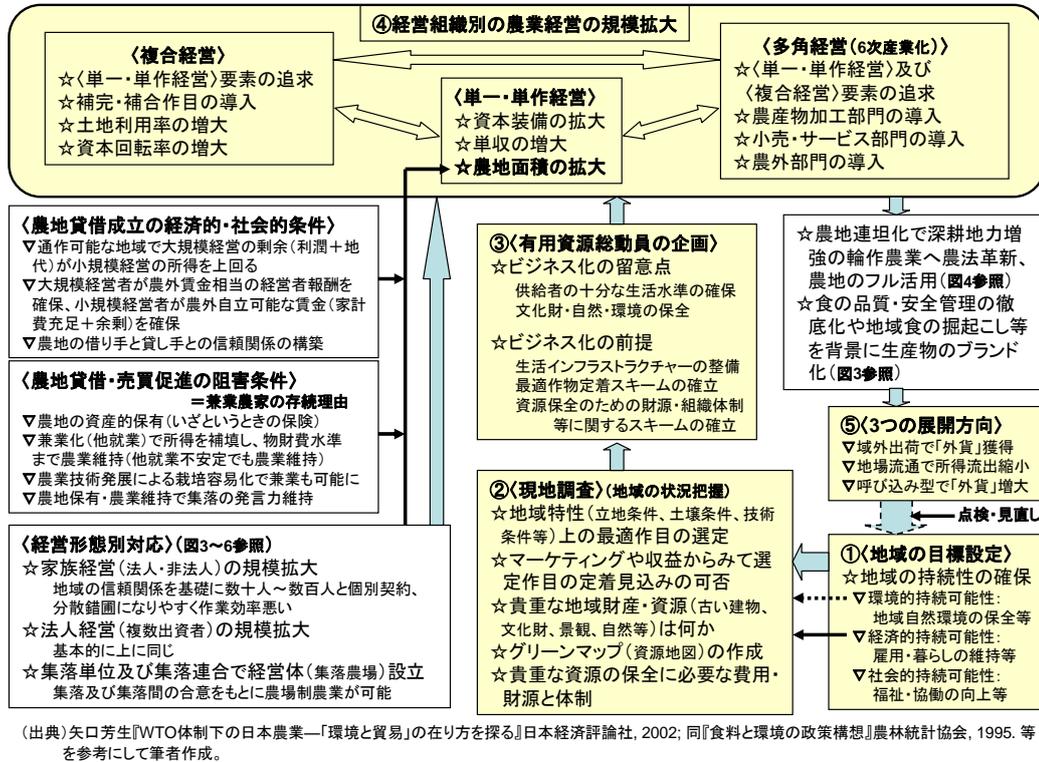
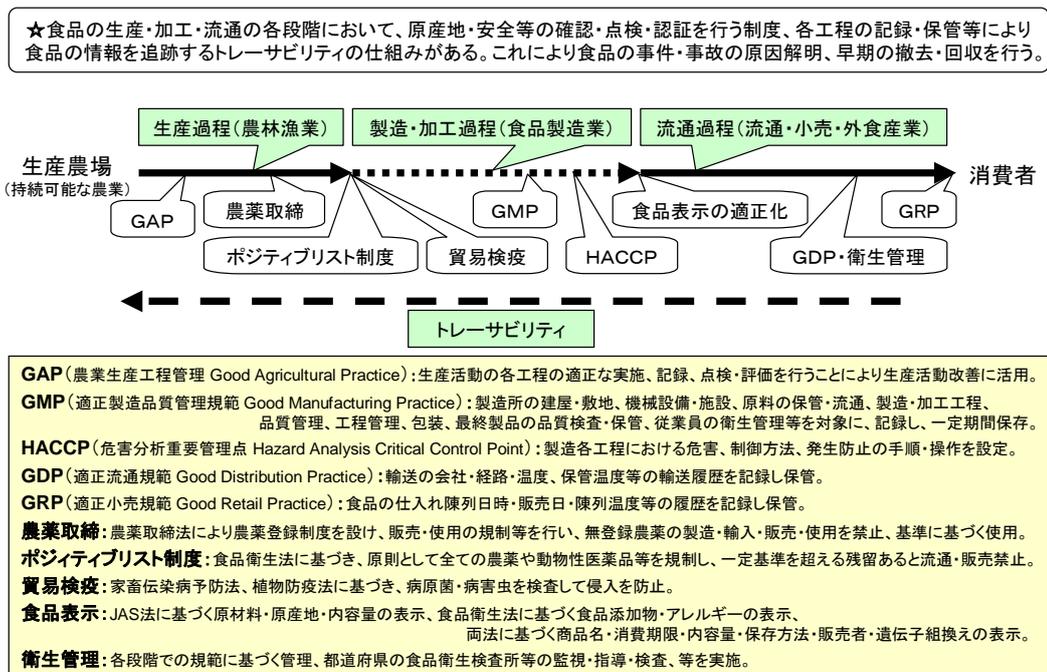


図3 食品の品質・安全管理の体系



まず①<地域の目標設定>の目標設定であるが、「基本方針」に示された「規模拡大して20～30ha 規模の農業経営体を作り出す」という場合、それはどのような目的のもとに行うのか、地域にとってどのような意味・位置付けをもたせるのかを明確にする必要がある。既存の農業「基本構想」<sup>25</sup>や「地域水田農業ビジョン」<sup>26</sup>と関連付けることもひとつの考え方である。規模拡大はそれ自体が目的ではなく、地域の持続可能性を維持・向上させるための経済の活性化の一手段として行うという意義・位置付けが重要である。

その上で、地域の状況把握のために②<現地調査>をしっかりと行い、地域に適合的な諸要素を見極める。そして、③<有用資源総動員の企画>を立てる。この場合には地域の文化財・自然・環境に十分配慮したものになるようにインフラや財源・組織体制を整備する。これらを踏まえて地域にあった経営形態（個別対応か地域対応か）、経営組織（単一か複合か多角か）を決めることになる。

④<経営組織別の農業経営の規模拡大>には、いくつか留意すべき点がある。経営組織とは生産要素（土地・労働力・資本）あるいは経営部門の結合のあり方をいう。〈単一・単作経営〉、〈複合経営〉、〈多角経営〉に区別でき<sup>27</sup>、長期的にみて、上向発展する場合には単一→複合→多角へと向かい、反対の場合には単一からさらに兼業農家・離農の経路をたどることが多い（多くは兼業農家で踏みとどまる）。なお、複合経営の「補完・補合」関係の意味は、前者が一作目の増加が他の作目の生産増加を伴う場合（共助関係）で、後者が一作目の生産増加が他作目の生産増加を伴わない場合（共用関係）をいう<sup>28</sup>。経営規模とは「固定的生産要素のストック」であり、土地立脚型の農業（単一経営）の場合には農地面積で比較ができ、複合経営や多角経営の場合には総生産額や総費用で比較ができる。

「基本方針」の「20～30ha 経営を目指す」とは農地面積の拡大をさし、多角化はビジネスサイズの拡大をさしている。どちらの場合も、一定の所得水準を確保した地力増強を伴う自然循環・環境保全・省エネ型の持続可能な農業経営の確立が望まれる。そのためには、農地の団地的集積等によるコストの低減、農法の革新、食品安全管理の徹底化、地域食の掘起こし等も必要になる。これらを背景に、⑤<3つの展開方向>のうちのどれに重点を置くかを模索する。最終的には地域ないし経営の所得向上・活性化につながることである。多角化には十分な計画と見通しをもち、多額の負債に注意しなければならない。

図3のような品質・安全に関する制度を活用すれば差別化・ブランド化ができるが、経営者の負担は大きくなる。たとえば、生産過程では「農業生産工程管理」(GAP)、その「ガイドライン」<sup>29</sup>に基づく記録の作成・保存、そのために要する時間と費用が発生する。また、2009年4月に米トレーサビリティ法が成立し、米の生産から販売までの各過程において、2010年10月1日から業者間の取引等の記録の作成・保存が、2011年7月1日から産地情報の伝達が義務付けられた<sup>30</sup>。

<sup>25</sup> 農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）第6条に基づき、市町村が策定した農政推進のための目標。正式には「農業経営基盤強化促進基本構想」のこと。

<sup>26</sup> 米政策改革大綱（2002年）で示された改革方向を実現するため、地域の作物戦略、水田活用方法、担い手育成等の将来方向を市町村が取りまとめたビジョン。

<sup>27</sup> 農業経営組織、規模、規模拡大等の「農業経営学」の基本的概念に関しては次を参照した。金沢夏樹『農業経営学講義』養賢堂、1982；磯辺秀俊『農業経営学』（第6版）養賢堂、1974；岩片磯雄『農業経営通論』（第11版）養賢堂、1975。

<sup>28</sup> 金沢 同上、pp.146-147；磯辺 同上、pp.181-183。

<sup>29</sup> 「農業生産工程管理（GAP）に関する情報」農林水産省ウェブサイト  
<<http://www.maff.go.jp/j/seisan/gizyutu/gap/>>

<sup>30</sup> 「お米の流通に関する制度」農林水産省ウェブサイト

ブランド化で重要な要素は、由緒・氏素性・個性・持ち味等のアイデンティティを表わすものであり、農産物の場合は鮮度、風味、食感、地域個性、品質・安全である<sup>31</sup>。これらを一定基準化・制度化した図3のような管理のあり方が消費者に「安心」を与える。ただし、ブランドという「非価格競争は価格競争を凌駕しない」場合が多いことから、直売所・グリーンツーリズム・地産地消等とセット(多角経営)で取り組むことが重要となる<sup>32</sup>。

## 2 農地集積をめぐる諸課題

上述のように、農地の規模拡大には貸し手側(兼業農家等)の理解と信頼、借り手側(大規模経営等)の意欲が不可欠であるし、経済的社会的条件も整わなければ難しい。図2左側中段に示した〈農地貸借成立の経済的・社会的条件〉と〈農地貸借・売買促進の阻害条件〉のクリアが必要である。すべてがクリアできなくとも、それらの条件の尊重と慎重な対応が求められる。まさに、「徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大」につながることである。

図2には記載していないが、農地の貸借においては、基盤整備・土地改良費、水利費、水回り・畦畔管理等の費用や作業を貸し手・借り手のどちらが負担するか、といった細かい問題も横たわっている。さらに、農地を預けた者の雇用のあり方等を取り決めることもある。こうしたことを解決し、農地の面的集積を図るイメージを示せば図4のようになる。生産コスト等は格段に低下する。

地権者(兼業農家等)は、法人経営等に農地を預けて地代配当を得る。農地の所有権は保全され、将来にも安心でき、美田を後世に残すことができる。ブロック分けをした農地では、高齢者や女性の「自作」も「生きがい農業」も「定年帰農」も可能になり、耕作放棄地解消の可能性も出てくる。ゆとりの時間が増大し、集落内での話し合いが活発化、高齢者や女性の出番も増大し、集落の伝統行事や個人の趣味活動が促進され、地域の活性化に貢献することができる。

他方、法人経営等は、機械・施設の過剰投資を解消し、大型機械により省力化され作業効率が向上し、栽培技術が統一され品質・収量が向上、他部門を導入する等、効率的な生産体制が確立できる。また、非効率的な零細分散錯圃制農業から効率的な農場制農業が可能になり、稲以外の作物での有利な対応も可能になる等、農地の有効利用を実現できる。

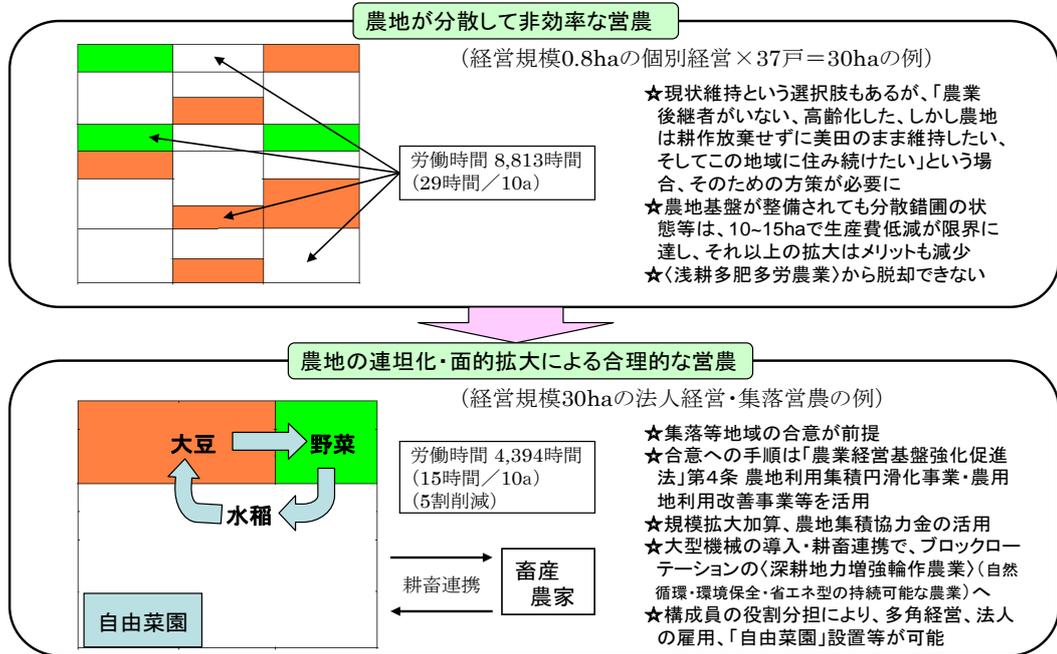
個別経営と集落単位の法人経営との収益・コストを比較したものが図5である。農家それぞれによる80a経営は、経営の赤字を兼業収入で埋めつつ農地を守ってきた。そこで、たとえば農機具を共同購入・利用すれば(中段)、償却費と労働時間が減少し、収益もわずかであるが黒字化する。さらに、農地を出資形態にして地代等を受け取る集落農場型法人とすれば(下段)、次の仮定も成り立つ。10a当たりの土地純収益は19,693円となり、貸付者(土地出資者)は地代(たとえば1俵として14,000円×農地面積)を受け取り、経営者は経営者報酬(賃金とは別に4,000円×30ha=120万円)を受け取ることができる。

<[http://www.maff.go.jp/syouan/keikaku/kome\\_toresa/index.html](http://www.maff.go.jp/syouan/keikaku/kome_toresa/index.html)> なお、通称の米トレーサビリティ法の正式名は、「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」(平成21年法律第26号)。

<sup>31</sup> 平岡豊「地域ブランド戦略の構築—多視点考察を踏まえて」『農業と経済』71巻13号, 2005.11, pp.40-49; 櫻井清一ほか「産地における農産物のブランド化の取組状況と効果」『長期金融』98号, 2007.10.

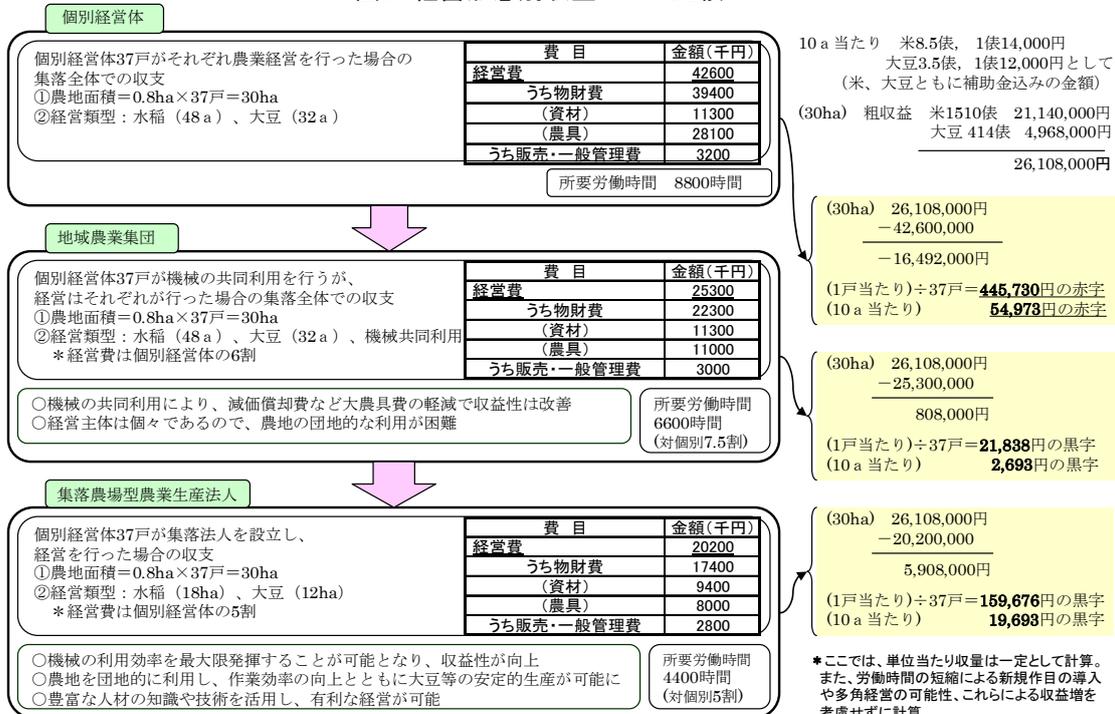
<sup>32</sup> 出村克彦「地域ブランド戦略の意義と課題」『農業と経済』71巻13号, 2005.11, pp.5-13.

図4 農地の面的拡大と団地的利用で農法革新



(出典)「担い手の育成と経営安定対策」(平成17年3月25日現在版)農林水産省ウェブサイト<[http://www.maff.go.jp/j/ninaite/pamphlet/pdf/other\\_1a.pdf](http://www.maff.go.jp/j/ninaite/pamphlet/pdf/other_1a.pdf)>等を参考にして筆者作成。

図5 経営形態別収益・コスト比較



(出典)「担い手の育成と経営安定対策」(平成17年3月25日現在版)農林水産省ウェブサイト<[http://www.maff.go.jp/j/ninaite/pamphlet/pdf/other\\_1a.pdf](http://www.maff.go.jp/j/ninaite/pamphlet/pdf/other_1a.pdf)>:「農業者戸別所得補償制度概算決定参考資料」農林水産省ウェブサイト<[http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu\\_hosyo/pdf/h23\\_kettei\\_sankou\\_1.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_kettei_sankou_1.pdf)>等を参考にして筆者作成。

残り 507,900 円 (1,693 円×30ha) は剰余金となる。剰余金とせずに、地代配当、経営者報酬、経営内の労賃単価を上げる方法もある。

### 3 「徹底的な話し合いを通じた合意形成」の手順

上記のような経営は、農業者個別による団地的な農地集積が基本となるが、多くは分散的な集積にとどまる。そこで、何らかの地域的な合意・対応が有効となる。この場合の「地域」は、集落、集落連合、旧村（昭和の大合併前）、小学校区等の範囲、さらに有志組織もしくは個別経営による農地の団地的利用が可能となる範囲である。ここでのカギは、農村地域における圧倒的多数者である兼業農家・地権者の合意形成と対応のあり方である。

次のような手順が有効となる。まず地権者等が自由に話し合える場を作る。それには集落の定常集会、農事実行組合<sup>33</sup>、転作組合<sup>34</sup>、農用地利用改善団体<sup>35</sup>、地域営農集団<sup>36</sup>、地域農業集団<sup>37</sup>等、地域（集落）により様々な場がすでにある。その場において、地権者自らの農地や集落の地域・農業資源をどのように利用・保全していくか、何を作付け、誰が担うのかを取り決めること（農用地利用規程、集落営農ビジョン、地域農業マスタープラン等）から始める。こうしたことを地域の農業調整組織や農業支援普及機関も後押しする。成功事例をモデル化したものが図 6 である。

ここでとくに重要なことは、誰が農業を担い、地域資源（農地・水・人・技術等）をどう保管理するか、そのための担い手組織は何か。担い手組織には 3 つのタイプが考えられる。地権者組織内の数人の構成員に任せるタイプ、地権者組織の構成員全員が農業等に携わる共同出役タイプ、地権者組織内に担い手がいないために他地域の多様な担い手に任せるタイプである。次に、地権者にとっては水田出資面積に応じた地代配当、出役に応じた賃金支払い、また、担い手にとっては経営者報酬、これらの適正な水準を決める。

地域・集落の規範を守りつつも個の自立・自由を尊重する。集落的な営農組織といえども、従来からの「生活の論理」（地域資源管理）だけではなく、いまや「経営の論理」（利益追求）も必要であり、ここ数年の間にそうした集落営農（法人化）に発展してきている組織は多い。農業経営者同士や消費者とのネットワークによる収益向上の動きもある。

次の考慮も必要である。30ha 規模では主要な担い手は 1~2 人ですみ、30 戸の集落の場合であれば、残りの 28~29 人については担い手組織が集落の人々を優先的に雇用して（畦畔管理や野菜作り等）、農地貸出の不安を減らすこと。また、ブランド化でも地域個性を活かすこと。土地基盤整備は労働及び土地生産性向上によるコスト低減効果をもつが、

<sup>33</sup> ほぼ集落を単位とし、農業及び農業生産に関する自発的な農事改良組織で、形を変えて（たとえば転作組合、農協支部等）今も残っている場合が少なからずある。もともとは多くの集落にあった農家小組合（約 12 万組合）が、1932 年の産業組合法改正により農事実行組合に改組、1947 年の農業協同組合法の施行により解散した。

<sup>34</sup> 1971 年からの米の生産調整に伴って、ほぼ集落を単位に作られた農家組織で、水田の利用のあり方や米以外の作物の作付方法等に関して取決めを行う。圃場整備事業等を契機につくられた場合も多く、その後集落営農組織等の農業生産組合になっている場合もある。

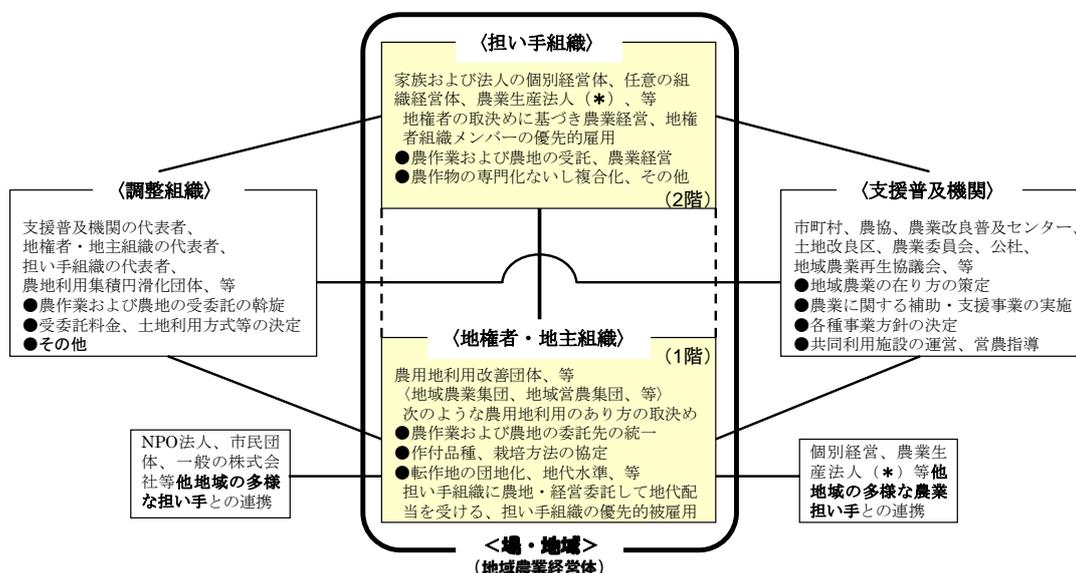
<sup>35</sup> 農業経営基盤強化促進法に位置付けられた、集落等の地縁的なまとまりのある区域内の農用地の所有・利用の権利をもつ者が組織する団体。作付の団地化、農用地の利用関係の改善（農用地利用規程の作成）等を取り決める、いわば地権者団体。

<sup>36</sup> 地域ぐるみでの農家の合意を基本とし、参加農家が役割分担して、栽培管理や機械利用を行う農業生産組織のひとつの形態で、農協が呼び慣わした組織。

<sup>37</sup> 地域営農集団とほぼ同じ内容の政策上の農業生産組織。1981 年の地域農業集団育成事業において「集落機能等を生かして農用地の利用調整等の活動を行う地縁的集団」として位置付けられた。

図6 資源管理型農場制農業の推進体制

(理念型:ダイヤモンド・パートナーシップ)



(注)「農業生産法人」(\*)とは次をさす。「農業法人」とは法人形態による農業を営む法人の総称で、これには「会社法人」と「農事組合法人」の2つのタイプがある。また、農地の権利取得の有無により、「農業生産法人」と「一般農業法人」に大別され、**農業生産法人**は、“農業経営を行うために農地を取得できる法人”(農地法第2条)のことで、農事組合法人(いわゆる2号法人)、株式会社(株式譲渡制限会社に限る)、有限会社、合名会社、合資会社の5形態がある。事業や構成員、役員についても一定の要件があり。一般の株式会社やNPO法人等の場合は、「一般農業法人」に分類され、農地の貸借のみ可能で農地の取得はできない。以上、「農業法人って何？」日本農業法人協会ウェブサイト<<http://hojin.or.jp/standard/about.html>>参照。  
 (出典) 矢口芳生『共生農業システム成立の条件—現代農業経済学の課題』農林統計協会, 2006, p.24. に基づき筆者作成。

集落間での差が大きいこと(集落内でも働くが)<sup>38</sup>、生産力の優位性も発揮できること。さらに、耕作放棄地が発生・増加しないように、農地・水田をフル活用できること。米以外の作目を導入して農法革新も行う複合経営や多角経営により、耕作放棄地減少の取組みをさらに進め<sup>39</sup>、規模拡大につながることも重要になっている。

## おわりに

農村・集落現場には多様な暮らしがあり、農地があり、様々な個性がある。この暮らしのなかに「農業経営の規模拡大」をどのように織り込み、どのように実現するのか。また、どうしても実現しなければならぬのか。これらの入り口でも、現場は相当の議論をすることになる。納得のいく話し合いを十分に行ない、着実に進めることが大切である。

<sup>38</sup> 矢口芳生『食料戦略と地球環境』日本経済評論社, 1990, pp.284-294.

<sup>39</sup> 「耕作放棄地対策の推進」農林水産省ウェブサイト

<<http://www.maff.go.jp/nousin/tikei/houkiti/index.html>> 直近の調査結果(2010年度)では、“農地として復元利用すべき耕作放棄地”(再生可能地)のうち1万haが農地として再生され、営農再開も4,447haあったが、それ以上に耕作放棄地が増加(前年比0.5万ha増)したため29.2万haになった(『平成22年度の荒廃した耕作放棄地等の状況調査の結果』について)(プレスリリース)2012.1.13. 農林水産省ウェブサイト  
 <<http://www.maff.go.jp/nousin/tikei/houkiti/pdf/kouhyou5.pdf>>)。なお、2010年農林業センサスでは、39.6万haであり約10万haの食い違いがあるが、センサスには耕作可能だが耕作意思のない土地等も含まれるためである(「2010年世界農林業センサス報告書」農林水産省ウェブサイト  
 <<http://www.maff.go.jp/tokei/census/afc/2010/houkokusyo.html>>)。