

わが国農業の再生に向けて ～大量離農を好機と捉えたコメ政策の転換を～

2010年11月5日

日本総合研究所

調査部 ビジネス戦略研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

※本資料は、農政クラブ、経済研究会にて配布しております。

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称：株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp/>)

創 立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：2,000名

社 長：木本 泰行

理事長：薄井 信明

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700 (代)

大阪本社：〒550-0001 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800 (代)

◆本レポートに関する照会等は、調査部・藤波あて(03-3288-5331)お願いいたします。

<要約>

1. 販売農家の85%が携わるコメ生産の構造問題の解決は、FTAやTPPの締結を早めてわが国の貿易立国としての基盤を強化するのみならず、衰退に向かいつつある米作を再生させ、農業を成長産業化するためにも、きわめて重要な課題。
2. コメ生産は、長期にわたる価格維持政策下、「作付面積規模の小さな兼業農家」が大半を占める業界構造のもとで、生産性の低い状態が存置されてきた。しかしながら、高齢化の進展により大量離農の可能性があり、しかも地方の経済活力低下による雇用吸収力の低迷から生じる兼業先不足により、今後兼業体制の維持が難しくなっていくことが予想される。作付面積規模の小さな農家の大量離農は、わが国農業の存亡の危機である半面、これまできわめて緩やかにしか進まなかった農地集約を進め、農業の生産性を高めるための絶好の機会と考えることが可能。
3. 近年、作付面積規模が大きい農家では、生産コストの低下が顕著。しかも、今後国際市場において、コメの価格の上昇が予想される。戸別所得補償制度の助けもあり、大規模な農家によるコメの生産コストは、10年以内に国際価格と同水準となり、国際競争力を備える可能性がある（標準ケース）。
一方、コメの需要と供給のギャップは、拡大傾向にある。一人当たりの需要の減少と生産量の維持が続けば、2020年の需給ギャップは240万トンに及ぶ。極端なコメ余りを生じさせないために、需要水準維持に向けた政策導入が不可欠。
4. 作付面積の小さな農家の大量離農を農地集約の好機と捉え、農地を生産性の高い大規模な農家に集約するとともに、米価を引き下げ、国際競争力に配慮した農家支援策の導入が求められる。
 - ①一定の関税維持の戦略
戸別所得補償制度を0.5ha以上の作付面積の農家に限定した定額直接支払いにするとともに、農地集約に向け、農地借り受け支援金制度を創設。特に、借り手として資本力のある法人の参入を支援し、小規模な米作農家から農地を借り受け、より収益性の高い作物・形態への転作を促す。同時に、意欲的な生産者の育成、中山間地域対策などとともに、輸出や消費拡大を目指した需要拡大策を導入。
標準ケースのもと、一連の政策導入により、現行341円/kgの輸入関税を段階的に150円/kg程度にまで引き下げても、作付面積0.5ha以上の農家の国際的な競争力の維持は可能。その際の戸別所得補償対象農家の生産量は700万トン、その他の生産や輸入等を合わせ国内総供給量は930万トンとなり、輸出80万トンで需給をバランスさせることが可能となる。
 - ②TPP等更なる関税引き下げ
標準ケースにおいて、TPPに参加するなど、コメの関税障壁を撤廃する戦略をとった場合でも、一定規模以上の農家に絞り込んで戸別所得補償を行うことで、わが国コメ生産の国際競争力を維持することは可能。コメの国内生産水準を十分議論したうえで、TPPなどの交渉に臨むことが必要。合わせて余剰水田については、一層の担い手育成、法人の参入促進などにより、収益性の高い作物・形態への転作を促す。
5. 専業でも一定の収入が得られるわが国農業の体質強化と、農地の流動性改善による農地取得の容易化は、産業としての農業の持続性向上のために不可欠な取り組みであるとともに、地方再生の面からの意義も大きい。個々の農家の生産性を高め、食える農家の育成に注力することが、雇用機会の少ない地方における地域再生に向けた第一歩となる。

<目次>

1. コメ生産衰退の構図 p1
 - (1)作付面積の小さな農家の低生産性
 - (2)規模の小さな農家で離農増加の恐れ
 - (3)離農の増加は農地集約の好機
2. わが国米作の国際競争力向上の可能性と需給バランス p4
 - (1)米価の内外格差の縮小
 - (2)低迷するコメ需要とコメの需給バランス
3. 大量離農を好機と捉える攻守バランスの取れた農政のあり方 p6
 - (1)一定の関税維持の戦略
 - (2)TPP等更なる関税引き下げ
4. おわりに p8

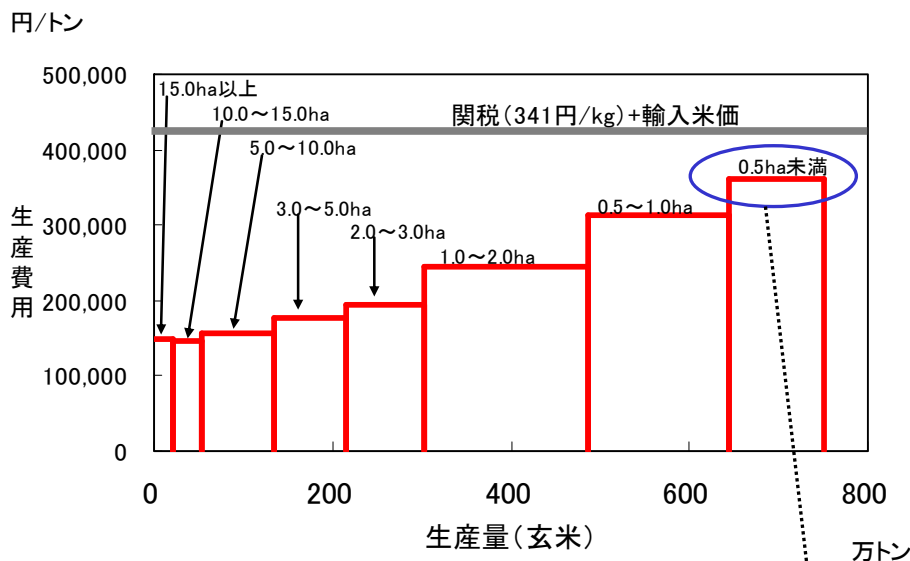
1. コメ生産衰退の構図

(1) 作付面積の小さな農家の低生産性

わが国のコメ生産の国際競争力が低い要因の一つとして、各農家の作付面積規模の小ささが指摘される。図表1は、コメの作付面積規模別に、横軸に米の生産量を作付面積の大きい階級から積み上げ、縦軸にそれぞれの階級の玄米1トン当たりの生産コストを示したもの。最も高コストで生産している0.5ha未満の作付面積の農家における玄米1トン当たりの生産コストは、10.0~15.0haの農家の2.5倍。1トン当たりの出荷価格を21万円とすれば、生産量の半数以上を占める2ha未満の農家は赤字となる。

こうした状況でも、規模の小さなコメ農家が維持できるのは、兼業農家であれば400万円におよぶ農外収入があるため。農外収入に依存した農家経営は、作付面積の小さな農家ほど顕著。作付面積が5haを超える農家では主業率は80%を超えるが、全体の9割を占める2ha未満の農家では、平均15%。

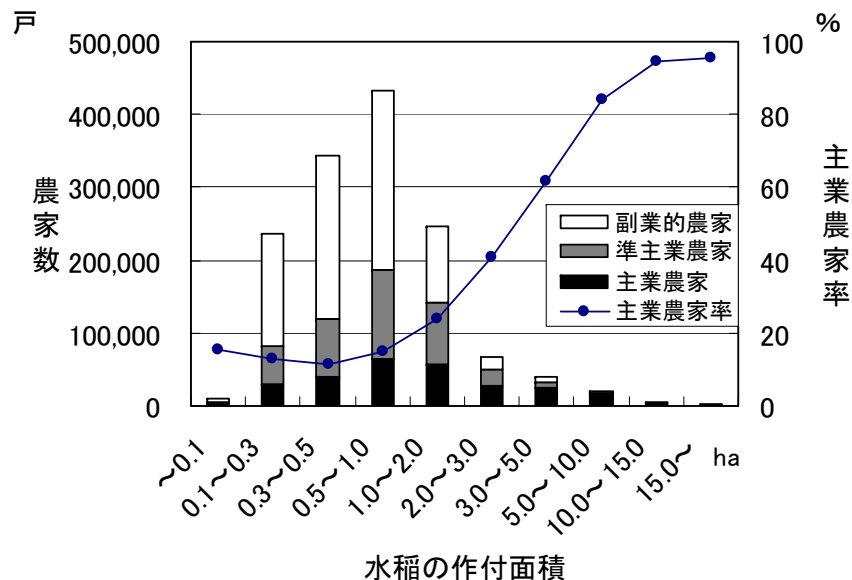
(図表1) 作付面積規模別コメの生産コストと関税額



(資料) 農林水産省「農業経営統計調査」、財務省「貿易統計」より日本総合研究所作成
(注) 玄米価格に換算。

大規模農家の2.5倍。高コスト体質。

(図表2) 作付け規模別主業・副業農家数



(資料) 農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

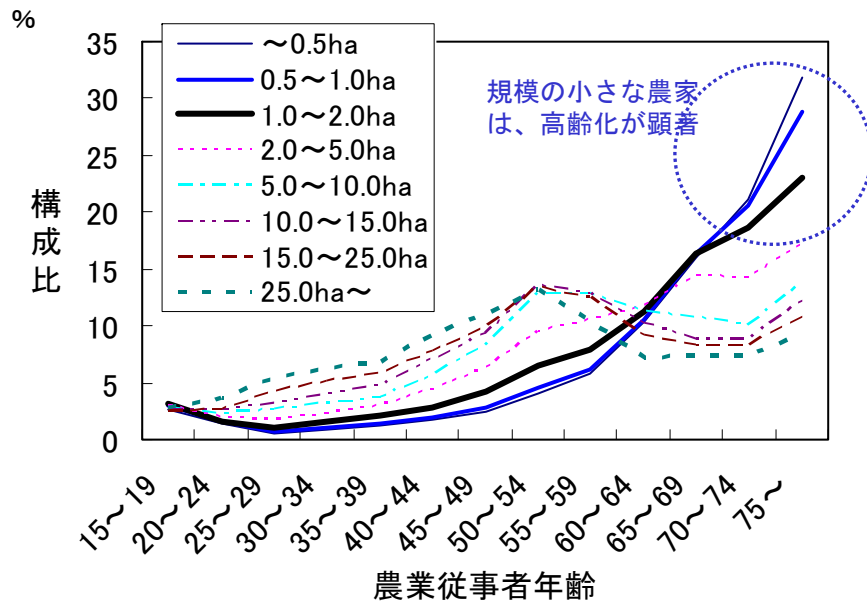
(2) 規模の小さな農家で離農増加の可能性

経営耕地面積規模別に販売農家における担い手の年齢構成をみると、耕地面積が小さい農家ほど、高齢者への依存度が高い傾向が顕著（図表3）。特に2ha未満の販売農家では、65歳以上の担い手への依存度が60%に達し、75歳以上でも20%を超えている。

調査時点で65歳以上の担い手は、15年経過後の2020年には80歳を超えるため、これまでと同様に担い手であり続けるのは難しい。加えて、小規模農家によるコメ作りは、慢性的な赤字である。2ha未満の農家の多くは、2020年ごろまでに世代交代となるが、後継者の確保ができない農家は離農せざるを得ない。

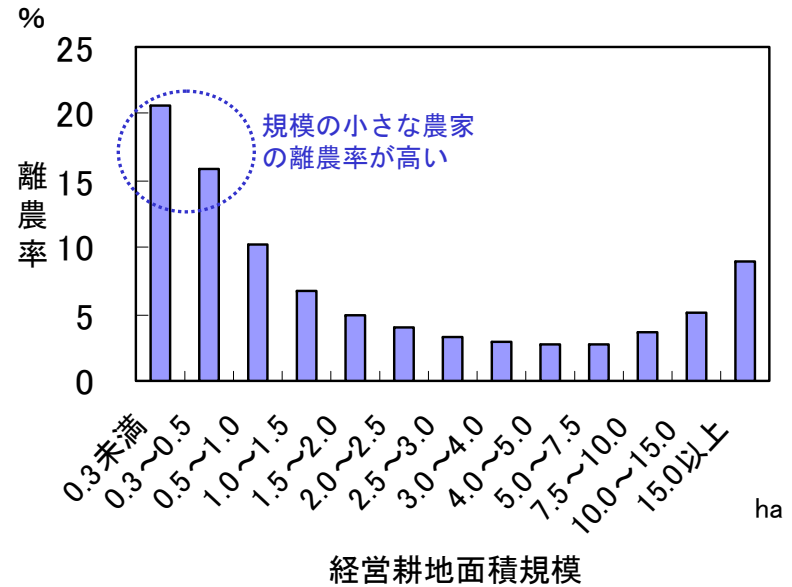
作付面積が2ha未満の農家で、図表4の離農率に従って離農が進むとすると、2020年までの離農農家数は46万件、その経営耕地面積は32万haに及ぶ。これは、2005年の耕作放棄地面積の83%に相当。作付面積の小さな農家が抱える高齢化を直視すれば、さらに多くの離農が生ずることも。なお、これまでは、たとえ耕地面積が小さくても、兼業ゆえに継続可能であった農家でも、地方の景気悪化を受けた兼業先の喪失により、兼業農家の継続が困難となり、離農せざるを得なくなる事例も増えてこよう。

(図表3) 経営耕地面積規模別農業従事者の年齢構成



(資料)農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

(図表4) 都府県経営耕地面積規模別の離農率(00年→05年)



(資料)農林水産省「農林業センサス」より日本総合研究所作成

(注)対象は販売農家のみ。

(3) 離農の増加は農地集約の好機

作付面積規模が大きいほど、生産コストは安価に抑えられると同時に、生産性向上の観点からも、作付面積は広いほど有利。図表5から、2ha以上を作付けしている農家の生産性向上が顕著。作付面積が大きな農家の方が、機械化などに対する投資、農業資材の大量購入、コメ自体のブランド化や販売力などで優位に立っている。コメ生産を効率化し、国際競争力を高めるためにも、離農農家から生ずる膨大な余剰農地を集約する動きを加速する取り組みが不可欠といえよう。

これまでも、農地集約に向けては、法人参入に対する規制緩和などが導入されてきたが、必ずしも成果はあがっていない。その理由として、a 農家が有する農地の「転用期待」、b 借り手（買い手）不足、があげられる。

a. 転用期待

農地は、一旦転用が認められれば、地価が数倍から十倍に跳ね上がるのが一般的である（図表6）。2008年において転用された12,584haは、転用により地価が1万円/m²上昇したとすれば、農地所有者に年間1.3兆円のキャピタルゲインをもたらしたことになる。転用による収入が極端に大きいことが、農地所有者の転用期待を高め、農地の貸借や売買を阻んでいる。

b. 借り手（買い手）不足

近年、耕作目的の水田の地価や小作料は低下傾向にある（図表7）。ただし、1994年を基準にすると、地価が転用期待で下落率が低いのに対し、小作料は米価下落率よりも下落幅が大きい。これは、農地を借りてまでコメ作りを行う意欲のある担い手が減少していることの証左である。現行の農地集約政策が、農地の借り手や買い手のインセンティブを高めるのに十分なものとなっていないといえよう。

(図表5) 作付け規模別生産性改善率(2003年→2007年、年率) (%)

	0.5ha未満	0.5～1.0ha	1.0～2.0ha	2.0～3.0ha	3.0～5.0ha	5.0ha以上
60kg当たり	0.3	1.5	0.8	2.2	1.2	2.8

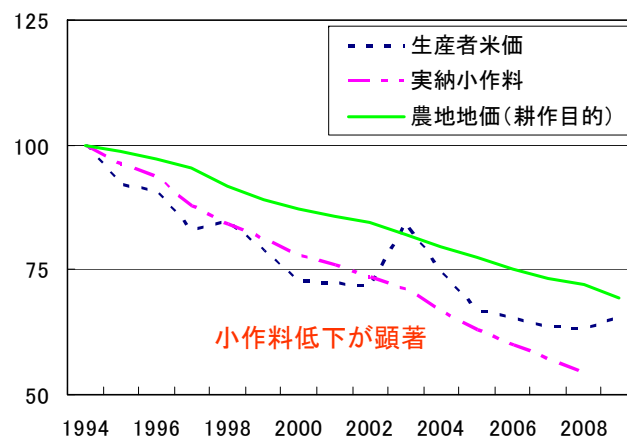
(資料) 農林水産省「農業経営統計調査」より日本総合研究所作成

(図表6) 2009年 田の売買価格(全国平均) 円/m²

耕作目的の田の売買価格					住宅地への転用目的の田の売買価格		
都市計画線引きなし		都市計画線引きあり			都市計画線引きなし	都市計画線引きあり	
農用地区域内	農用地区域外	市街化調整区域		市街化区域		市街化調整区域	市街化区域
					農用地区域内		
1,388	1,703	4,733	6,803	32,831	15,302	22,661	60,536

(資料) 全国農業会議所「平成21年田畑売買価格等に関する調査結果」

(図表7) 生産者米価・小作料・農地地価の推移(1994年=100)



(資料) 農林水産省「農作物価統計」、全国農業会議所「水田小作料の実態に関する調査結果-平成20年-概要」、「平成21年田畑売買価格等に関する調査結果(要旨)」より日本総合研究所作成

2. わが国米作の国際競争力向上の可能性と需給バランス

(1) 米価の内外格差の縮小

作付面積が5ha以上の農家に限れば、a. 戸別所得補償制度、b. 生産コストの低下、c. 国際価格の上昇、の各要因により、2020年までに生産コストと輸入価格の差異が消滅することが予想される。

a. 戸別所得補償制度の効果

戸別所得補償制度における定額補償の1.5万円/10aは、概ね3万円/トンの補助に相当。5ha以上の農家であれば、既に生産コストは10万円/トンの水準まで低下しているとみなすことが可能。

b. 生産コストの低下

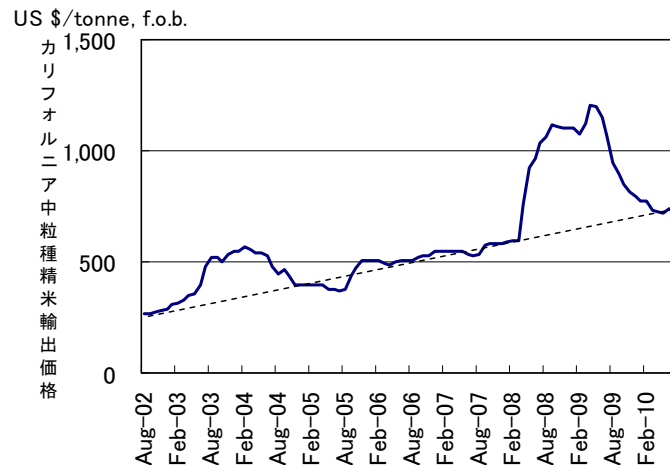
5ha以上の農家では、生産性が2.8%/年で改善しているが（図表6）、今後もこうした状況が続くとすれば、2020年ごろには10万円/トンの水準にまで低下することが予想される。実際の効率化余地は明らかでないが、今後も一定程度の生産コストの抑制は期待できよう。

c. 国際価格の上昇

近年、コメの国際価格は上昇傾向（図表8）。今後については、農林水産政策研究所が2007年を基準に2019年まで2.3%/年での上昇を予測。そこで、現在のコメの輸入価格に2.3%/年の価格上昇率を乗じ、2020年のわが国の輸入価格を概算すれば、おおむね10万円/トンの水準となる。

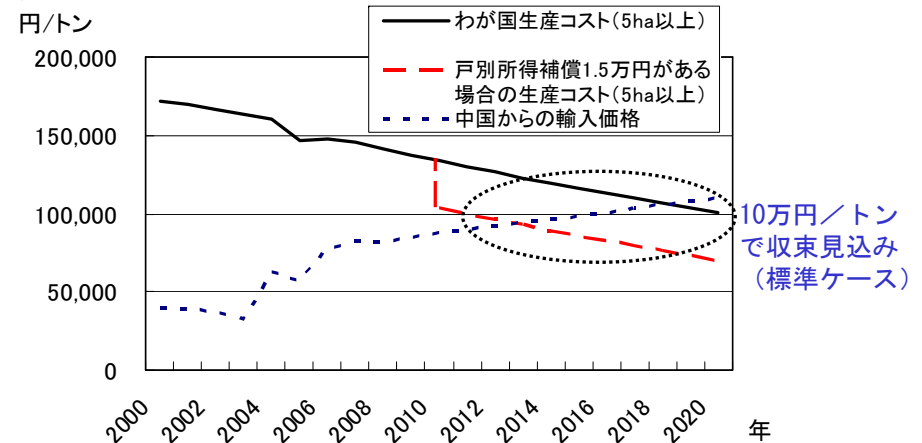
上記abcのような状況が今後10年間継続すると想定すれば、規模の大きな農家の生産コストと輸入米価格は、遅くとも2020年ごろまでに、10万円/トン前後で収束する（図表9）。所得補償制度の存続や国際価格の高騰など、不確定要素も多いが、以下ではこのような状況を標準ケースとして議論する。

（図表8）カリフォルニア米輸出価格の推移（F.O.B）



（資料）USDA「Rice Outlook」より日本総合研究所作成

（図表9）生産性改善と国際価格上昇によるわが国のコメの競争力



（資料）農林水産省「農業経営統計調査」、農林水産政策研究所「2019年における世界の食糧需給見通し」、財務省「貿易統計」より日本総合研究所作成

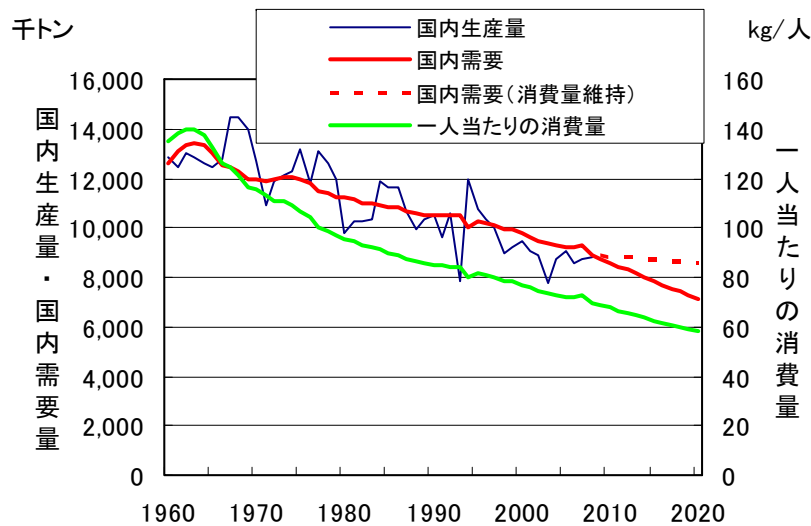
（注）中国からの輸入価格は、農林水産政策研究所予想の+2.3%/年（2019年まで）を援用

(2) 低迷するコメ需要とコメの需給バランス

わが国の一人当たりのコメ消費量は、1962年をピークに一貫して減少しており（年率▲1.5%）、2008年にはピーク時の2分の1を下回る水準となった（図表10）。現在890万トン程度に保たれている国内需要と国内生産に対し、今後も一人当たり消費量が同様のペースで減少すれば、人口減少とあいまって、2020年ごろには国内需要は710万トンとなることが予想される。ミニマムアクセス米と合わせ、わが国のコメの需給は240万トン以上の供給過剰となる（図表11の2020年①）。しかも、現在の高い関税を維持すれば、国際貿易機関（WTO）からミニマムアクセスによる輸入量拡大を求める圧力が高まり、供給量はさらに増える可能性がある。需給バランスに向けた積極的な政策導入がなければ、早晚わが国におけるコメの需給は破綻することとなる。

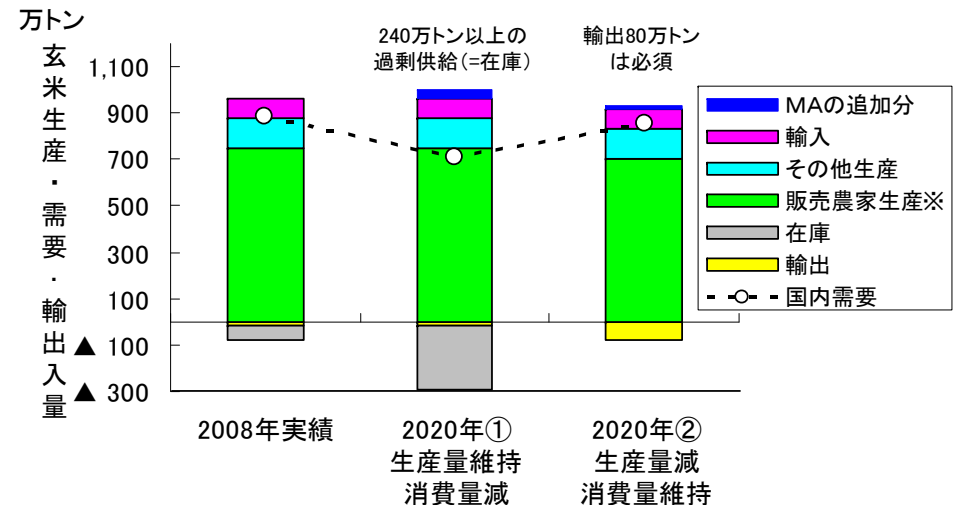
国民一人当たりの消費量を2008年水準で維持できれば、2020年の国内消費量は850万トン。国内生産量を現在の880万トン（うち販売農家の生産量は750万トン）から830万トン（同、700万トン）まで抑制し、ミニマムアクセスによる輸入量を100万トンと仮定すれば、過剰量は80万トンとなる（図表11の2020年②）。80万トンを毎年在庫として抱えることはできないため、輸出の拡大が不可欠。

(図表10) コメ生産量・国内需要・一人当たりの消費量の推移



(資料) 農林水産省「食料需給表」、総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「全国将来推計人口」より日本総合研究所作成
 (注) 消費量維持の国内需要は、2008年の一人当たりの消費量69.6kgに固定して、試算。

(図表11) 今後のコメの国内需給予測



(資料) 農林水産省「農業経営統計調査」、「食料需給表」より日本総合研究所作成
 (注) ※は、2008年実績では、経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が50万円以上の販売農家による生産量。2020年では戸別所得補償の対象農家。それ以下の規模の農家や法人の生産量は除く。
 「MAの追加分」は、ミニマムアクセスの上乗せ受け入れ見込み。

3. 大量離農を好機と捉える攻守バランスの取れた農政のあり方

作付面積の小さな農家の大量離農を農地集約の好機と捉え、農地を生産性の高い大規模な農家に集約するとともに、米価を引き下げ、国際競争力に配慮した農家支援策の導入が必要となる。

(1) 一定の関税維持の戦略

a. 戸別所得補償改革

関税による高米価維持の基本的な政策方針からの脱却を目指し、段階的に関税を引き下げるとともに、米作所得への依存度の高い大規模な農家に所得補償を絞り込む。

b. 農地借り受け支援金制度（農地集約支援）

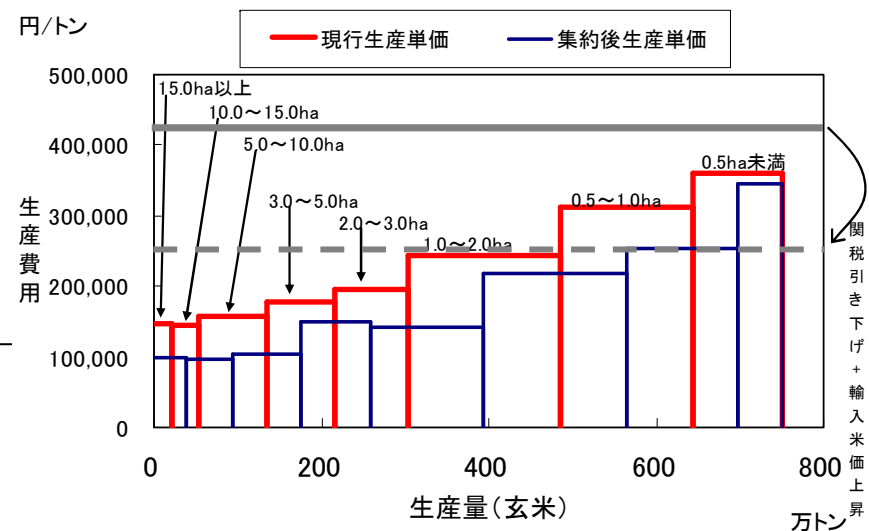
現行の戸別所得支援策の修正と同時に、賃貸借や売買により耕作権が移転した農地に対し、借り受け（買取）農地を対象とした直接支払いを行う。借りたり買い取ったりした側に補助金を支給し、貸し手には賃料が支払われる仕組み。1,240億円の財源で、現販売農家が有する水田の半分に相当する約70万haに割り当てても1.8万円/10aの支払いが可能。

c. その他

法人の参入促進や意欲的な生産者の育成、中山間地域対策などとともに、輸出や消費拡大を目指した需要拡大策が不可欠。

標準ケースのもと、作付け規模0.5ha以上の農家に所得補償を絞るなど、一連の政策導入により、現行341円/kgの輸入関税を段階的に150円/kg程度に引き下げても、0.5ha以上の農家の国際的な競争力の維持は可能。その際の戸別所得補償対象農家の生産量は700万トン、その他の生産や輸入等を合わせた国内総供給量は930万トンとなり、輸出80万トンで需給をバランスさせることが可能となる（図表11の2020年②）。

（図表12）集約による生産コスト改善と関税の引き下げのイメージ



（資料）農林水産省「農業経営統計調査」、農林水産政策研究所「2019年における世界の食糧需給見通し」、財務省「貿易統計」より日本総合研究所作成

（注）玄米価格に換算。中国からの輸入価格は、農林水産政策研究所予想の+2.3%/年（2019年まで）を採用。15ha以上を除き、各耕作規模の水田面積の半分が農地集約によりランクアップすることを想定。

(2) TPP等更なる関税引き下げ（図表13）

標準ケースにおいて、TPPに参加するなど、コメの関税障壁を撤廃する戦略をとった場合でも、対象を絞り込んだ戸別所得補償を行うことで、国際競争力を有する一定量のコメ生産は可能。ただし、コメ生産量は関税維持のシナリオよりも少なくなることは避けられないため、転作に向けた一層の取り組みは不可欠となる。

a. 戸別所得補償なし

2020年に10万円／トンまで高まる国際価格に対し、戸別所得補償制度が無い状況で競争力が維持できるのは5ha以上の農家となり、それらの農家の生産量は200万トンに満たない。

b. 戸別所得補償2ha以上

2ha以上の農家に対する戸別所得補償を2.3万円／10aとすれば、国際競争力のあるコメの生産量は約400万トン。自給的農家や法人等、その他の主体が生産するコメをあわせれば、わが国のコメ生産量は500～600万トン程度となることが予想される（現在の国内生産量は880万トン）。

c. 戸別所得補償1ha

1ha～2haの農家にまで競争力を持たせるには、戸別所得補償額は6.1万円／10aに達し、総予算5,500億円が必要。その際、補償対象の農家の生産量は550万トン、国内の総生産量は650～750万トンとなる見込み。

以上より、関税障壁を撤廃しても、戸別所得補償を適切に設定すれば、一定量の米生産は維持可能であることが分かる。コメの国内生産水準を十分議論したうえで、TPPなどの交渉に臨むことが必要。合わせて余剰水田については、一層の担い手育成、法人の参入促進などにより、収益性の高い作物・形態への転作を促すことが必要。

（図表13）無関税下、標準ケースにおける戸別所得補償額と農家規模生産量(2020年)

所得補償対象	戸別補償額 (万円／10a)	競争力を有する規模	総予算 (億円)	販売農家生産量 (万トン)	総国内生産量 (万トン)
補償なし	0	5ha以上	0	180	280～380
2ha以上	2.3	2ha以上	1,300	400	500～600
1ha以上	6.1	1ha以上	5,500	570	670～770

（資料）農林水産省「農業経営統計調査」より日本総合研究所作成

（注）15ha以上を除き、各耕作規模の水田面積の半分が農地集約によりランクアップするとともに、今後もこれまでと同様のペースで生産性が向上することを想定。

4. おわりに

産業としての農業の自立は、地方の雇用創出・地域再生の面からも重要な意味を持つ。リーマンショック以降の急速な景気の低迷を背景とした雇用環境の悪化を受け、農業による雇用の吸収が期待されている。実際、農林水産省の「平成21年新規就農者調査結果」によれば、2009年には、新規就農者が前年比11.4%増となった。

しかしながら現状では、米作の生産性は低く、兼業所得か年金収入がなければ成り立たせるのは難しい。2009年に新規就農者が増えたといっても、その86%は学生や被雇用者などから家業を継いだ農家世帯員である（新規自営農業就農者）。しかも、新規自営農業就農者のうち、56%は60歳以上で、まさに定年帰農である。

逆に、今後の農業振興の中心的担い手となることが期待される若い年齢層が主体の新規雇用就農者（新規就農者の11%）や新規参入者（同じく3%）は、ともに前年割れとなった。新規雇用就農者は、新たに農業法人などに雇用された農業者であり、新規参入者は、新たに農地を取得するなどして農業経営に参入した農業者である。

すなわち、新規就農者が増えているのは、農業が産業として自立したためではなく、景気の悪化に伴う雇用調整の影響で、一時避難的に農家出身者が帰農したに過ぎないのである。農地を持たず、別途収入の当てのない新規雇用就農者や新規参入者にとって、技術的に参入が容易なはずの米作であっても、門戸が十分に開かれているとはいえない。

兼業せずとも一定の収入が得られる専業農家の育成には、農業の構造改善による生産性の向上と、農地の流動性改善による農地取得の容易化が不可欠である。わが国には、生産年齢の専従者がいる主業農家が37万世帯存在するが、農業が産出する付加価値額から考えれば、農業の雇用吸収力は90万人に達する。これは、わが国の農業には現在の2倍以上の主業農家の経営を成り立たせるだけの産出があることを意味している。常に保護の対象となってきた米作を中心とするわが国農業において、生産性を高め、食べる農家の育成に注力することは、単なる産業論にとどまらず、雇用機会の少ない地方における地域再生に向けた第一歩ともなる。