

日本農業の現状と農政の動向

2016.9.1

みずほ総合研究所

調査本部 政策調査部

堀 千珠



<資料の構成>

I. 日本農業の現状

- (1) 農業総産出額は減少傾向
- (2) 農業者の高齢化が顕著
- (3) 農地の効率的な利用が課題
　　<農地集積のイメージ>
- (4) 輸出や農業生産関連事業への多角化の取り組みは発展途上

II. 均一的ではない日本農業

- (1) 農家の多様性
- (2) 品目による事業環境の違い

III. 企業の農業への関与

- (1) 企業による農業参入の拡大
- (2) 拡大しつつある農業者と企業との取引機会
- (3) 農業者と企業の連携による新たな価値創造
　　<企業の農業参入・農商工連携・6次産業化の概念整理>

IV. 現政権下での農政改革

- (1) 重要3分野の改革に着手
- (2) 農地対策: 農地中間管理機構の設置
- (3) 農業者所得安定対策: いわゆる「減反廃止」と各種交付金の見直し
- (4) 農業関連組織の規制: 農協、農業委員会、農地所有適格法人の規制改革
　　<農協グループの組織図>

V. TPP合意の実現とTPP対策

- (1) 重要5品目を守ることに重点を置いたTPP合意
- (2) 4段階に分けて計画されたTPP対策
　　<追加策の検討項目>

VI. 農政に関する考察

- (1) 農政の施策区分
- (2) 農政の舵取りが難しい背景と今後のあるべき姿
- (3) 委員の皆様方にご意見を賜りたい点

I. 日本農業の現状

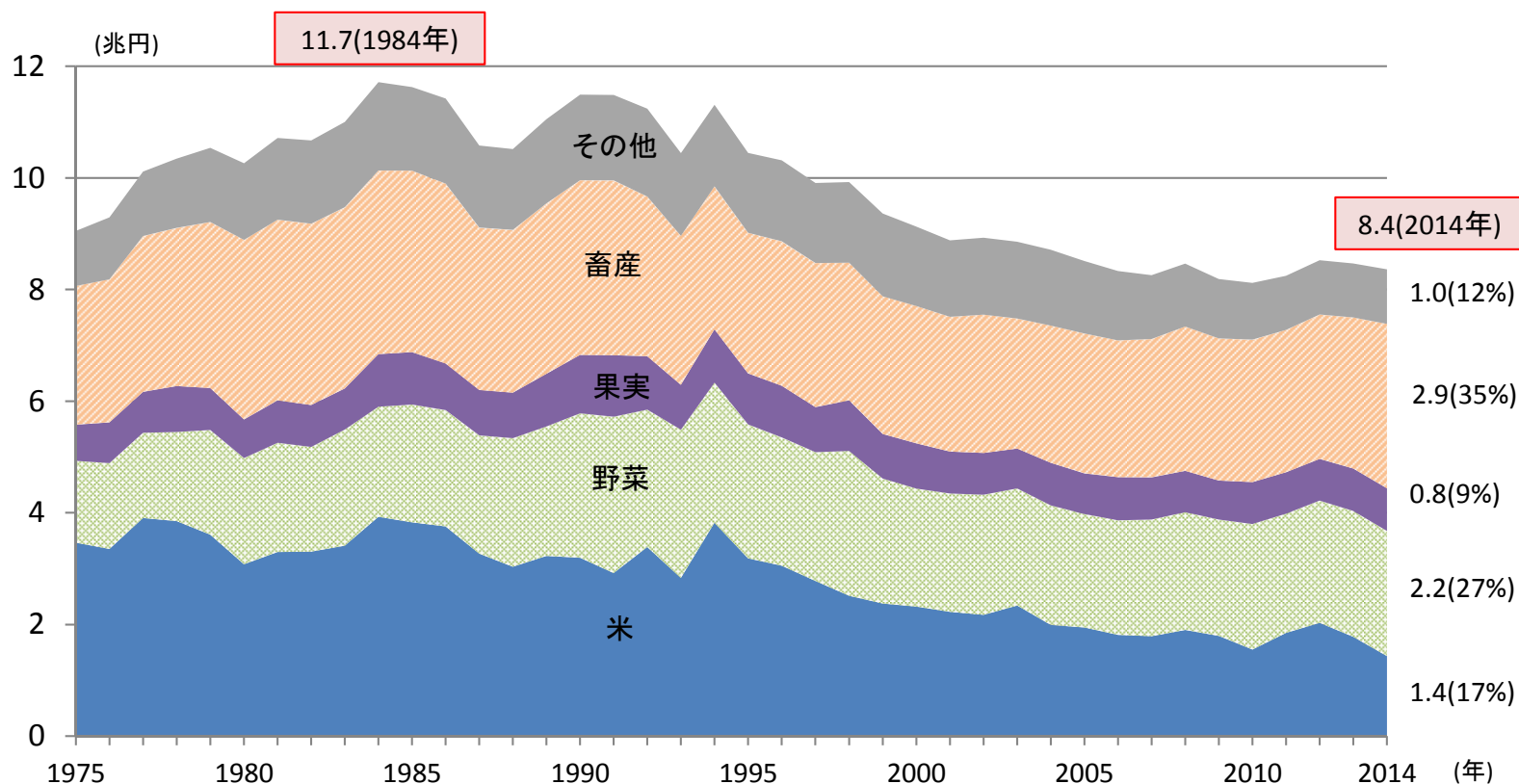
(1) 農業総産出額は減少傾向

○国内における農産物の量的な充足感が強まるなかで、農業総産出額は中長期的に減少傾向で推移

○品目別にみると、特に米の減少が顕著

- ・ピーク時(1984年)からの減少分3.3兆円のうち2.5兆円を米が占める

【農業総産出額の推移】



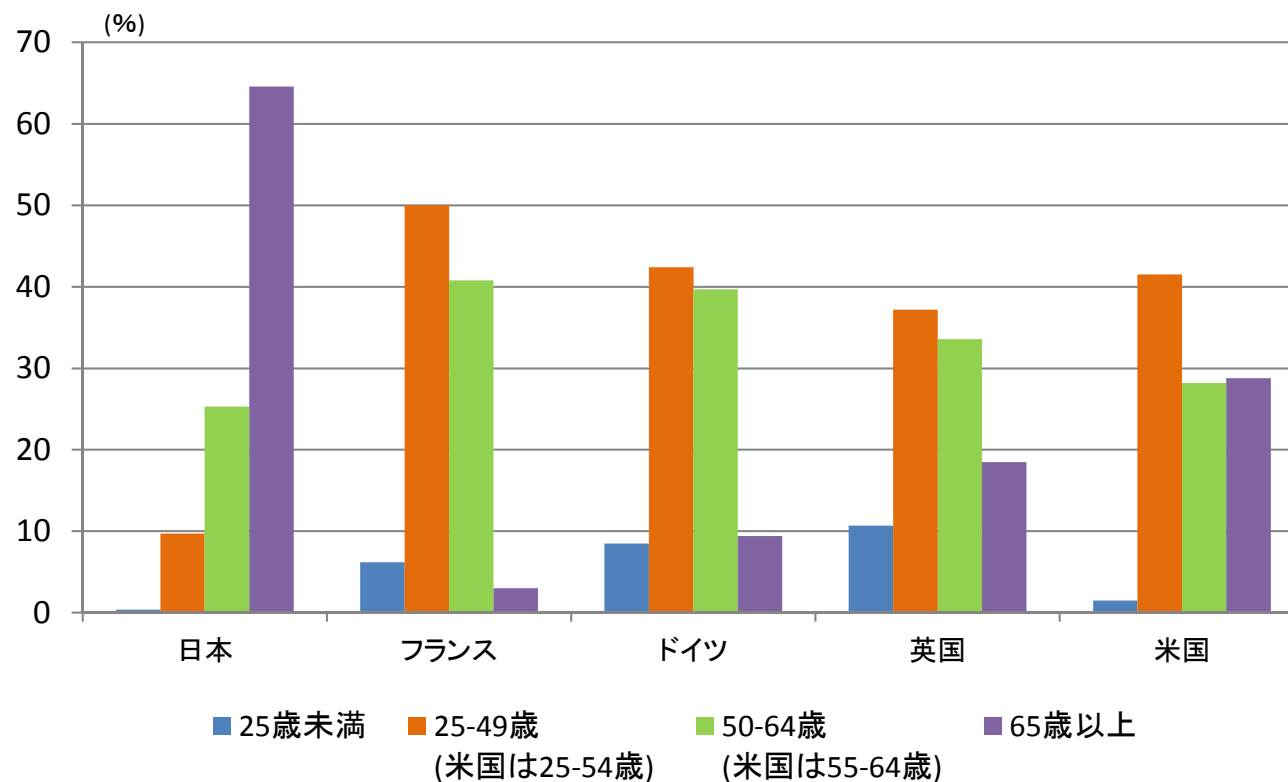
(資料)農林水産省「生産農業所得統計」より、みずほ総合研究所作成

(2) 農業者の高齢化が顕著

○日本の農業者の平均年齢は67.0歳(2015年2月時点)

○日本の農業者の高齢化は国際的に突出しており、次世代を担う農業者が十分に確保できていない状況

【国別にみた農業者の年齢構成比】



(注) 日本は基幹的農業従事者(農業に主として従事した世帯員)、フランス、ドイツ、英国、米国は農業に従事した世帯員が調査対象。

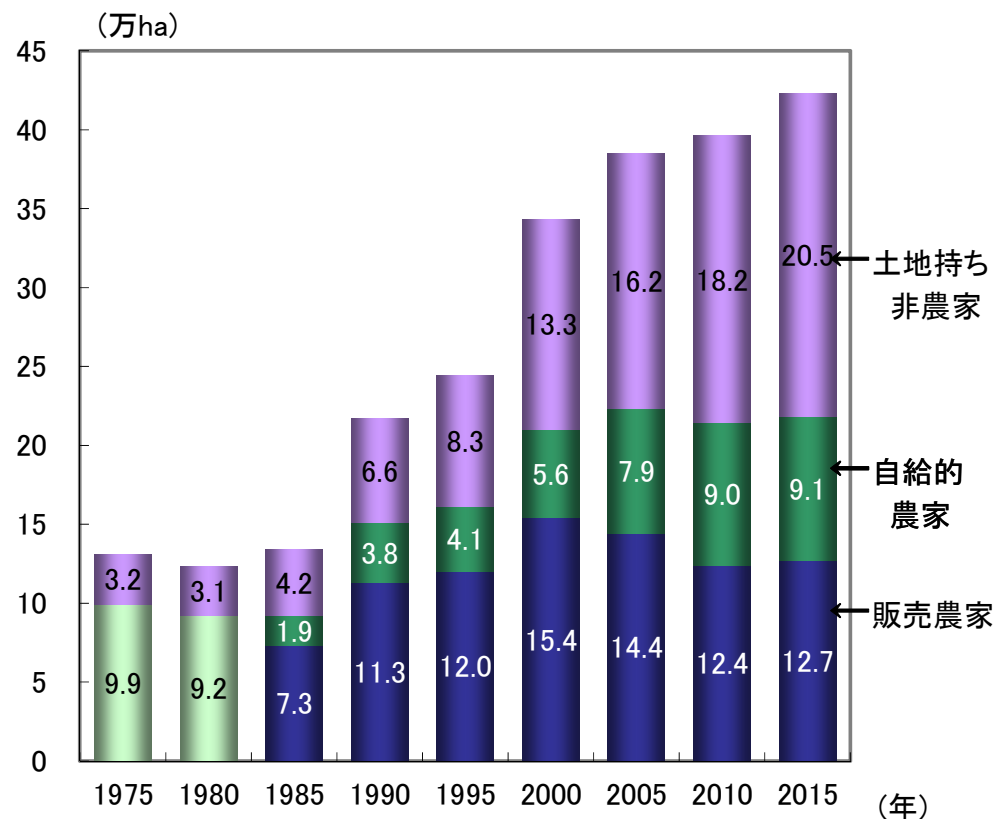
(資料) 農林水産省「農林業センサス」(2015年)、欧州統計局「EUROSTAT」(2014年)、米国農務省「Census of Agriculture」(2012年)より、みずほ総合研究所作成

(3) 農地の効率的な利用が課題

○2015年の耕作放棄地は42.3万ヘクタール(ha)と耕地面積(449.6万ha)の1割弱に拡大

○耕作放棄地の解消や、小規模かつ分散した農地利用の大規模集約化(いわゆる「農地集積」、次頁参照)を通じた農地利用の効率化が重要な課題

【耕作放棄地の拡大】

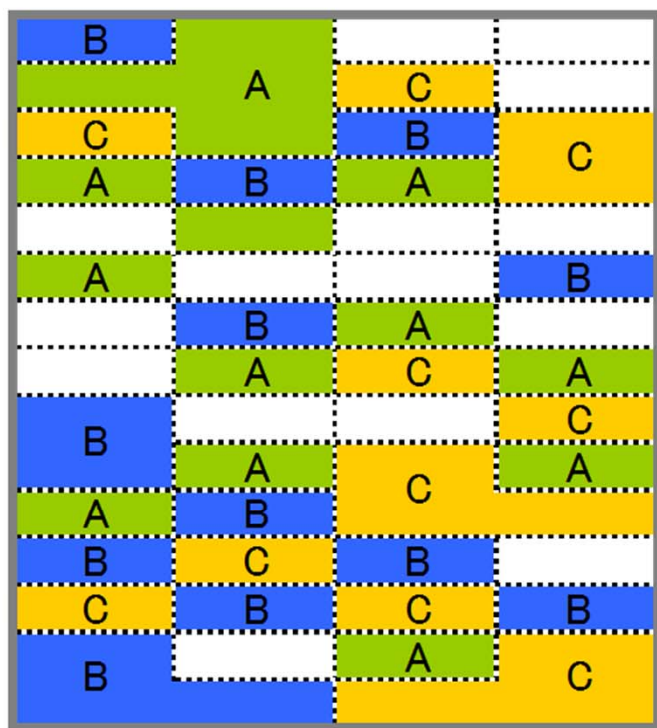


(注)1. 販売農家、自給的農家、土地持ち非農家の定義はP.9参照。

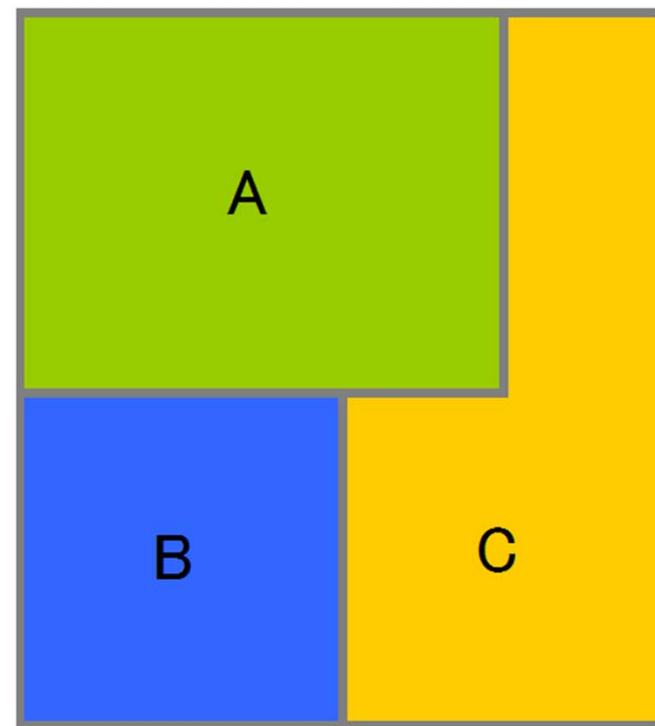
2. 1975年、1980年は販売農家と自給的農家の区分なし。

(資料)農林水産省「農林業センサス」より、みずほ総合研究所作成

<農地集積のイメージ>



主な農業者(A,B,C)
ごとに農地を集約



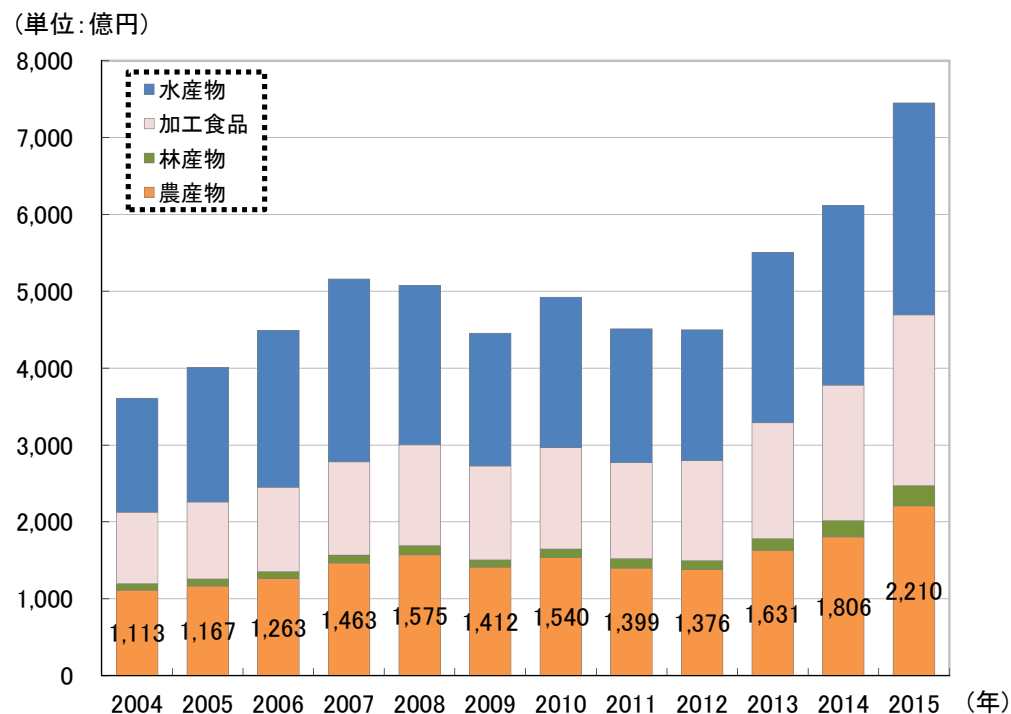
(資料)農林水産省「これまでの『攻めの農林水産業』の検討状況(2013年6月)」より、みずほ総合研究所作成

(4) 輸出や農業生産関連事業への多角化の取り組みは発展途上

○2014年の農業産出額8.4兆円に比して、同年の農産物輸出額1,806億円は2.2%、2015年の農産物輸出額2,210億円は2.6%に相当

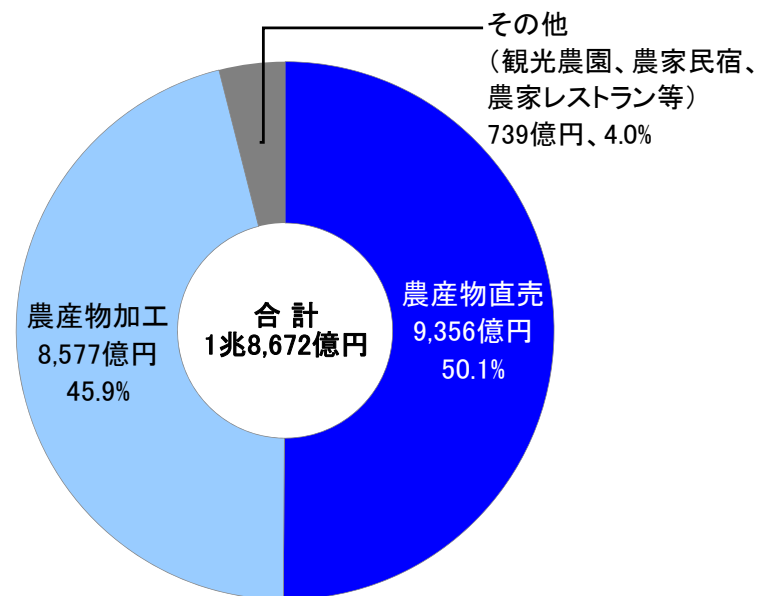
○2014年度の農業者による農業生産関連事業の年間販売金額は1.9兆円(前年度比2.7%増)と、農業・食料関連産業の生産額97.6兆円の1.9%相当

【農林水産物・食品輸出の推移】



(資料)農林水産省「農林水産物輸出統計」より、みずほ総合研究所作成

【農業者による農業生産関連事業の販売金額(2014年度)】



(資料)農林水産省「6次産業化総合調査」より、みずほ総合研究所作成

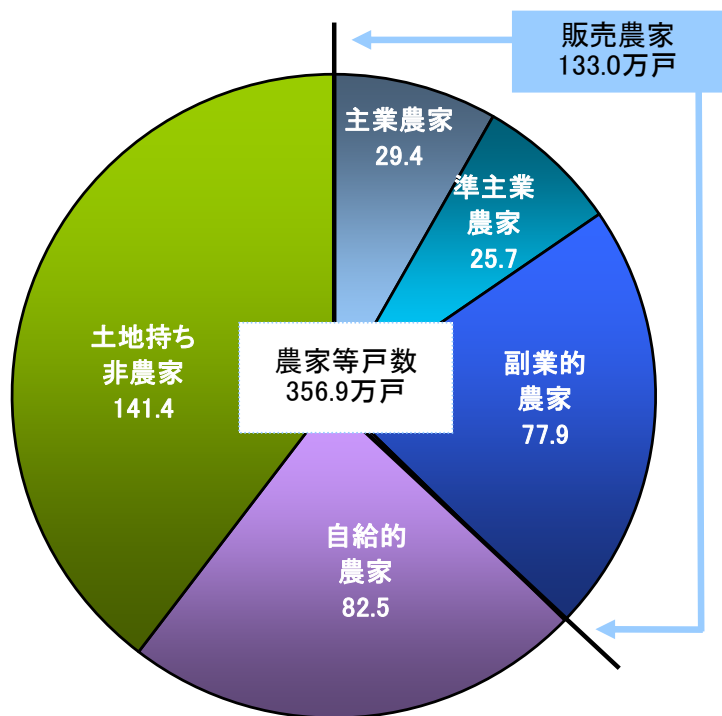
農業生産関連事業の展開⇨6次産業化(P.15参照)

Ⅱ. 均一的ではない日本農業

(1) 農家の多様性

○一般的な国民がイメージする「農家」としての主業農家以外に、多様な農家等が存在

【農家等の構成】



【用語の定義】

用語	定義
販売農家	経営耕地面積が0.3ヘクタール以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家
主業農家	農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家
準主業農家	農外所得が主(農家所得の50%未満が農業所得)で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家
副業的農家	1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいない農家(主業農家及び準主業農家以外の農家)
自給的農家	経営耕地面積が0.3ヘクタール未満かつ農産物販売金額が年間50万円未満の農家
土地持ち非農家	農家以外で耕地及び耕作放棄地を0.05ヘクタール以上所有している世帯

(資料)農林水産省「食料・農業・農村白書」(2015年版)より、みずほ総合研究所作成

(注)単位は全て戸数。

(資料)農林水産省「2015年世界農林業センサス」より、みずほ総合研究所作成

cf. 農地所有適格法人(農地所有が法的に認められた法人)は約1.5万法人、農地を借り入れて農業参入しているのは約2,000法人(2015年時点)

(2) 品目による事業環境の違い

- 農業以外の所得に依存している水田作
- 利益率が高い野菜作・果樹作
- 所得規模や耕地面積が大きい酪農
- 農業所得や生産性等の水準が野菜作・果樹作と酪農の間に位置する肉用牛

【主な生産品目別にみた経営状況(2014年平均値)】

	農業収支(単位:千円)					その他・総所得(単位:千円)	
	農業粗収益 ①	農業経営費 ②	農業所得 ③ (=①-②)	うち純農業 所得④	うち共済・ 補助金等⑤	その他所得 ⑥	総所得 ⑦ (=③+⑥)
水田作	2,223	1,951	272	-124	396	3,850	4,122
野菜作	6,960	4,411	2,549	2,156	393	2,735	5,284
果樹作	5,462	3,586	1,876	1,736	140	2,601	4,477
酪農	49,452	41,127	8,325	5,720	2,605	1,418	9,743
肉用牛	20,819	17,278	3,541	1,855	1,686	2,456	5,997

	農業収益性 (単位:%)		生産性 (単位:円)	所得構成 (単位:%)	経営耕地面積 (単位:ヘクタール)
	農業利益率 ⑧ (=③/①)	純農業利益率 ⑨ (=④/①)	労働1時間 当たり農業所得 ⑩	農業依存度 ⑪ (=③/⑦)	⑫
水田作	12.2	-5.6	444	6.6	2.2
野菜作	36.6	31.0	780	48.2	2.1
果樹作	34.3	31.8	723	41.9	1.6
酪農	16.8	11.6	1,588	85.4	22.0
肉用牛	17.0	8.9	1,260	59.0	3.8

(注)1.世帯による農業経営を行う経営体
(法人格を有するものを含む)の暦
年ベースの経営状況。

2.その他所得には、農外所得や年
金所得等を含む。

(資料)農林水産省「農業経営統計調査」
より、みずほ総合研究所作成

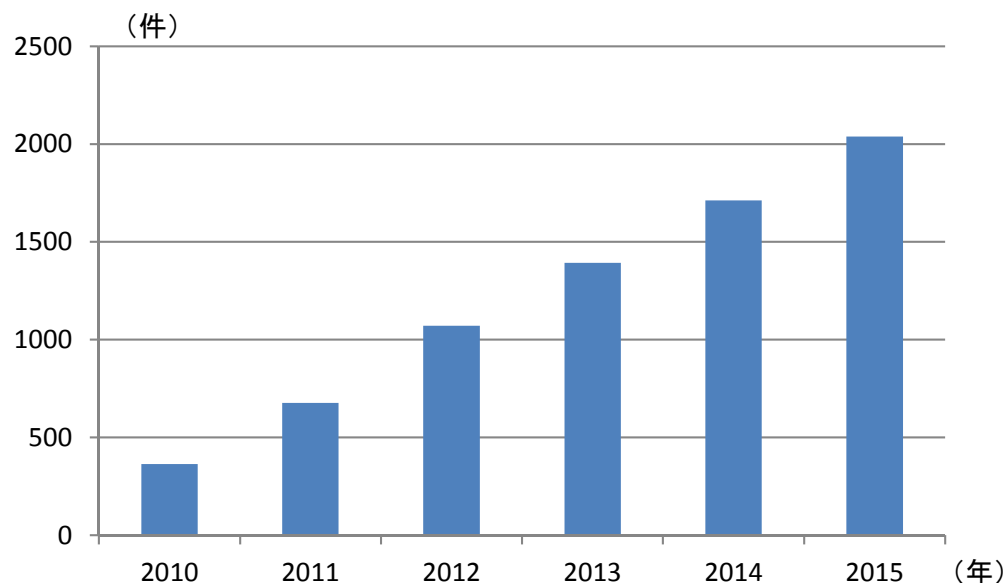
Ⅲ. 企業の農業への関与

(1) 企業による農業参入の拡大

○2009年の農地法改正によって全国で農地の相対取引が可能となり、貸借期間の上限も20年から50年に延長されたことを受けて、企業による農地借入件数は増加

○本業への波及効果を狙いとして参入するケースが多いものの、農業部門の採算は総じて厳しい模様

【農地借り入れによる企業参入の累計件数】



(注) 1. 12月末時点の件数。

2. なお、企業の農地借り入れが解禁された2003年4月から農地法改正前の2009年12月までの参入件数の累計は436件。

(資料) 農林水産省「一般法人の農業参入の動向」より、みずほ総合研究所作成

【企業が期待する本業への波及効果(例)】

食品メーカー、
外食・卸・小売企業

農産物仕入れに際しての取引交渉の円滑化

農薬・肥料・農機
メーカー・販売業者

資材・機械販売に際しての取引交渉の円滑化

建設業者

資材・機械販売に際しての取引交渉の円滑化

企業全般

社会的貢献のアピール

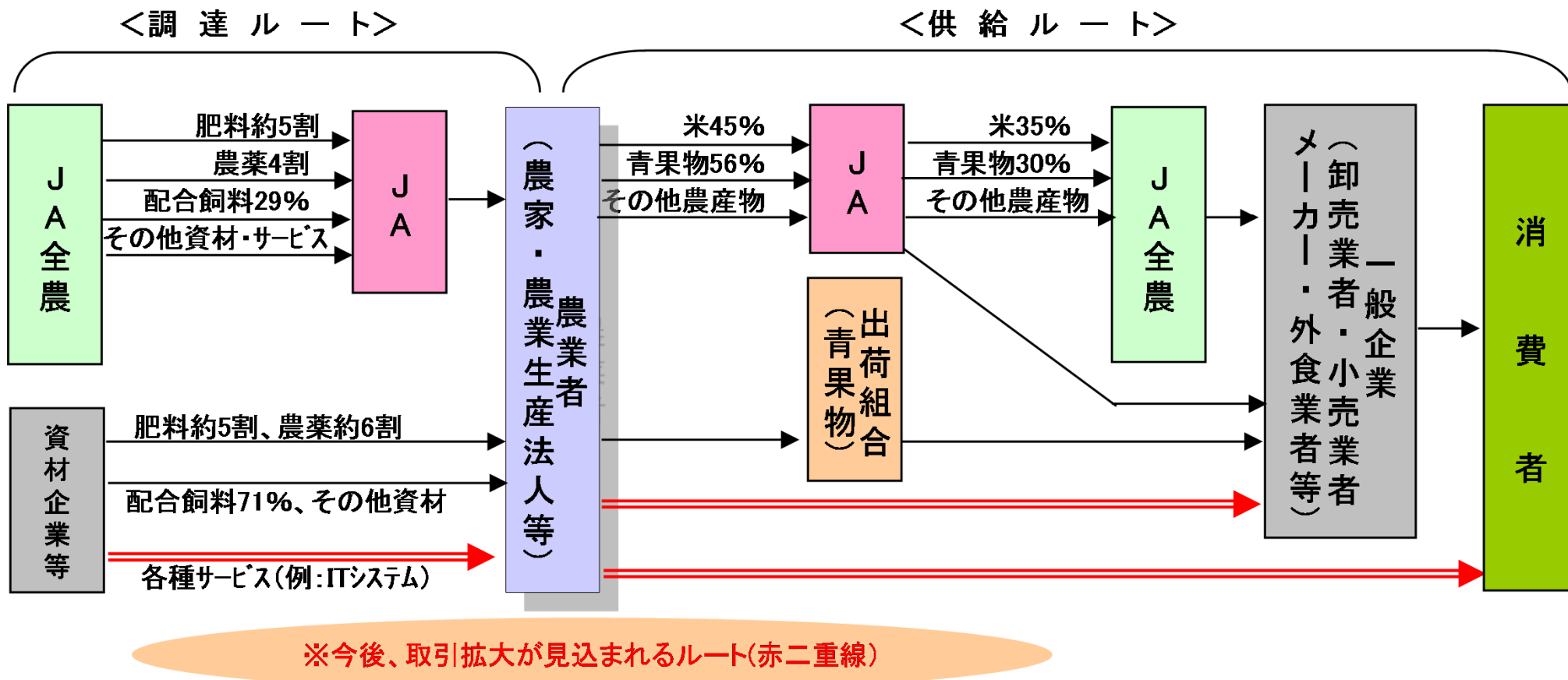
(資料) みずほ総合研究所作成

企業は農地所有適格法人への出資により農地を確保することも可能(ただし、出資比率は総議決権の50%未満に制限)

(2) 拡大しつつある農業者と企業との取引機会

○農業者の調達・供給ルートが多様化に伴い、農業者と企業が取引する機会は拡大傾向

【農業者の調達・供給ルート】



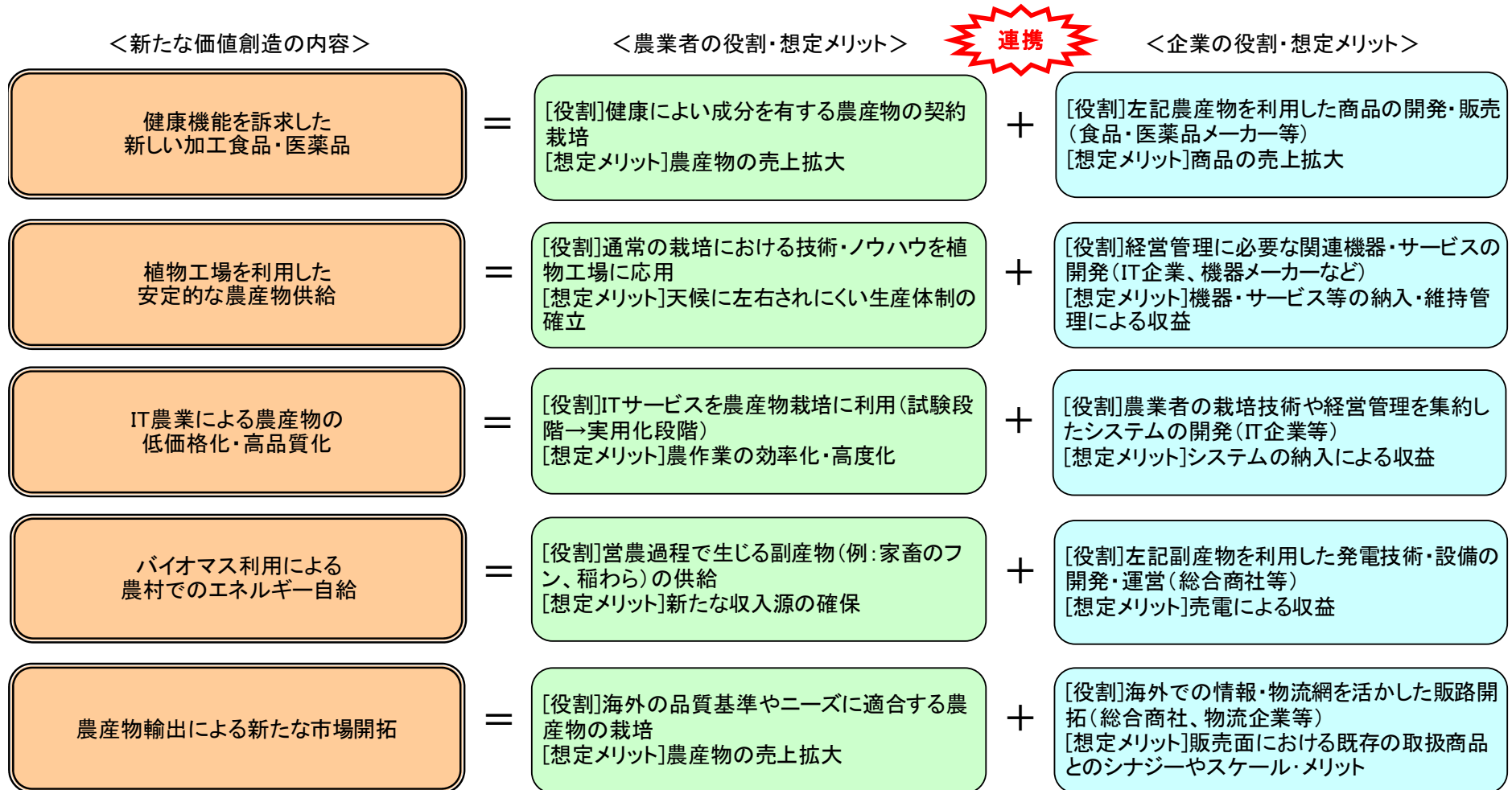
(注)JAグループの取引シェアは、JA全農「全農リポート2015」に基づく。

(資料)みずほ総合研究所作成

(3) 農業者と企業の連携による新たな価値創造

○農業者と企業がそれぞれの強みを持ち寄って連携すれば、新たな価値創造によるメリットを共有しうると考えられる

【農業者と企業の連携による新たな価値創造の例】



(資料)みずほ総合研究所作成

＜企業の農業参入・農商工連携・6次産業化の概念整理＞

【取り組み主体・事業の展開方法別にみた6次産業化(広義)の事業範囲(オレンジ色の部分)】

		事業の展開方法			
		単独	連携		
取り組み主体	農林漁業者	(A) <u>1次産業</u> [本業]に従事 (例) 農業者が米を生産	(B) <u>1次産業[本業]の強化</u> を目的とする企業との連携 (例) 農業者が食品メーカー 向け野菜原料を契約栽培	6次産業化(狭義)	
		(C) <u>1次産業から2・3次産業</u> [非本業]への進出 (例) 農業者が直売所を経営	(D) <u>2・3次産業[非本業]</u> への進出に伴う企業との連携 (例) 農業者が研修等を通して 企業から経営ノウハウを学習		
	企業等 (農林漁業者 以外)	(E) <u>2・3次産業から1次産業</u> [非本業]への進出 (例) 小売業者が農地を 借りて、野菜を栽培	(F) <u>1次産業[非本業]への</u> 進出に伴う農林漁業者との連携 (例) 農業参入した企業が 農業者に技術指導を依頼		企業の農業参入
		(G) <u>2・3次産業</u> [本業]に従事 (例) 食品メーカーが 加工食品を製造	(H) <u>2・3次産業[本業]の強化</u> を目的とする農林漁業者との連携 (例) IT企業が農業者の協力を得て、 農業向けITシステムを開発		農商工連携

(注) 連携においては、より事業へのコミットメントが深い方(例: 合弁会社における出資比率が高い方)を取り組み主体と判断。

(資料) みずほ総合研究所作成

IV. 現政権下での農政改革

(1) 重点3分野の改革に着手

○現政権は、日本農業の再生に向けて農地対策、農業者所得安定対策、農業関連組織の規制の重点3分野で改革に着手

【現政権が着手した農政改革の重点3分野】

改革案の公表時期	政策分野	改革の狙い	改革の内容
2013年4月	農地対策	・農地集積を通じた農地利用の効率化を促す	・農地中間管理機構(P.18参照)の設置
2013年11月	農業者所得安定対策	・農業者が創意工夫に富んだ経営に取り組みやすいよう各種交付金を見直し、次世代の担い手確保を図る	・いわゆる「減反廃止」 ・転作支援の強化 ・重点的な支援対象者の明確化 ・新たな直接支払制度の創設
2014年6月	農業関連組織の規制	・農地集積や農業所得の増大に向けた取り組みを促す環境づくり	・農協の組織再編 ・農業委員会の役割の見直し ・農地所有適格法人の要件緩和

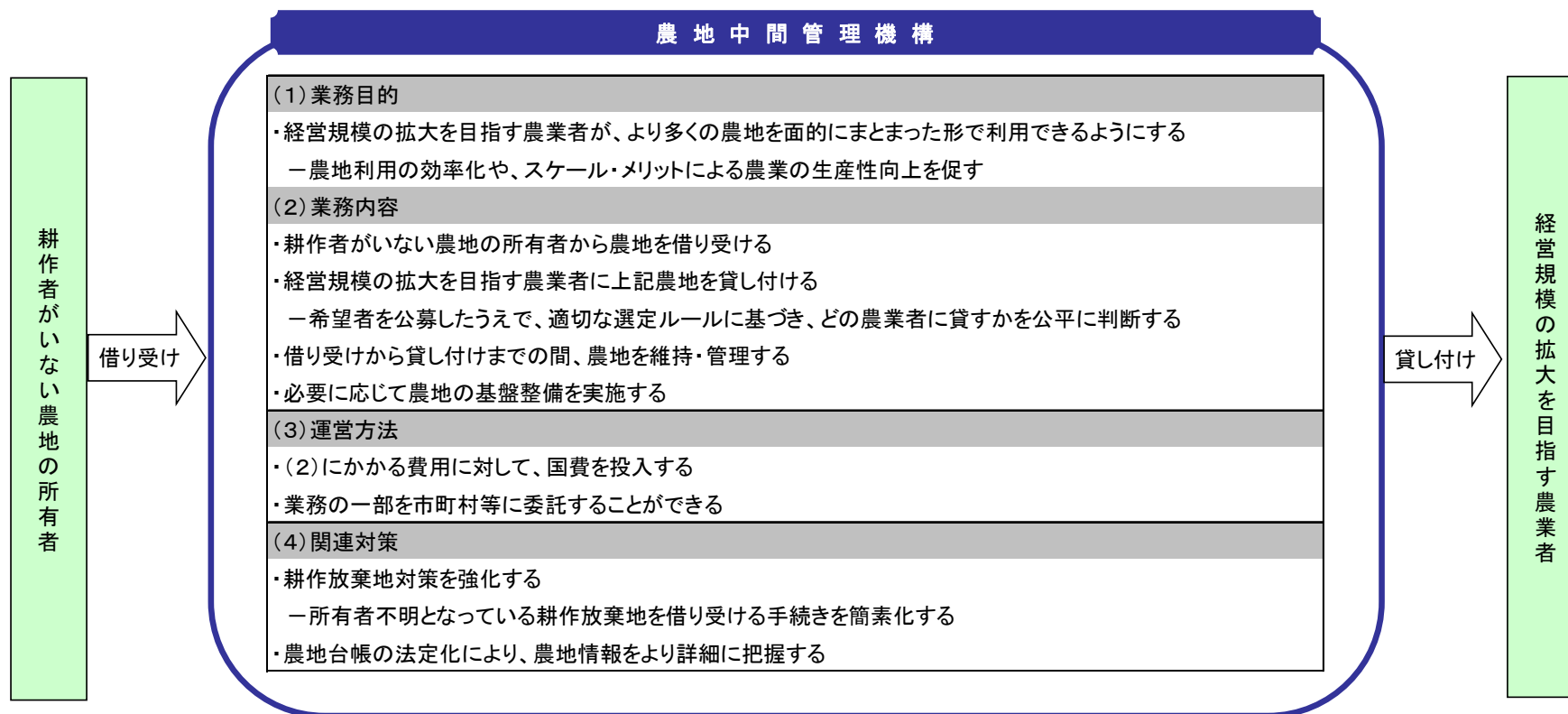
(資料)みずほ総合研究所作成

(2) 農地対策：農地中間管理機構の設置

○農地対策における最大のポイントは、農地貸借の中間的受け皿としての役割を担う農地中間管理機構の設置(2014年に全ての都道府県で完了)

○同機構が耕作者のいない農地を借り集め、経営拡大に意欲的な農業者にまとめて貸し出していけば、農地利用の効率化が進むと期待されるが、今のところ機構の実績はやや低調

【農業中間管理機構の基本構想】



(資料)農林水産省「農地中間管理機構の検討状況」(2013年9月)などより、みずほ総合研究所作成

(3) 農業者所得安定対策:いわゆる「減反廃止」と各種交付金の見直し

○政府は、米に関連する交付金を中心とする各種交付金の抜本的な見直しを決定

○いわゆる「減反廃止」と、転作に対する支援強化が主なポイントだが、後者の先行きはやや不透明

【農業者所得安定対策の見直しに関する主なポイント】

2013年度までの対策実施状況	2014年度以降の見直しの概要
(1) 生産調整(通称、減反)	
[生産調整] 政府が都道府県別に米の生産目標数量を設定することで、過剰生産を抑制(農業者は生産調整への参加・不参加を選択可能)	・ 2018年度をめどに、政府による生産数量目標の配分に頼らない状況の実現をめざす
(2) 経営所得安定対策(旧・戸別所得補償制度等)	
[米の直接支払交付金] 生産調整の参加者に限り、0.1ha当たり15,000円を交付	◆ 2014～2017年度は0.1ha当たり7,500円を交付 ・ 2018年度に廃止
[水田活用の直接支払交付金] 水田で麦・大豆・米粉用米・飼料用米を生産する農業者に対して、品目・面積に応じた金額を交付(例:飼料用米・米粉用米は0.1ha当たり80,000円)	◆ 飼料用米・米粉用米について0.1ha当たり生産数量に応じて最大105,000円を交付
[畑作物の直接支払交付金(通称、ゲタ対策)] 対象作物(麦・大豆等)を生産する農業者に対し、面積と出荷数量に応じて交付	◆ 2015年度からは、対象を認定農業者・集落営農・認定新規就農者に限定
[収入減少影響緩和交付金(通称、ナラシ対策)] 一定の経営規模を有する認定農業者・集落営農のうち、上記対策への加入者に限り、米などの収入額が過去の平均的収入額を下回った場合に、その差額の9割を補填(原資は加入者と国が1対3の割合で負担)	◆ 2015年度からは、認定就農者を対象に加えたうえで、規模要件を廃止し、対象者をゲタ対策と共通化 ・ 中期的に、全ての作物の価格下落に対応する収入保険制度(創設を検討中)への移行を視野に入れる
(3) 日本型直接支払制度	
—	◆ [日本型直接支払制度(多面的機能支払)] 農業者が多面的機能の維持・発揮を目的として実施する共同活動に対し、農地維持支払交付金等を支給

いわゆる「減反廃止」

転作に対する支援強化

(注)◆は開始済の施策、・は未実施の施策を指す。
(資料)農林水産省「農地中間管理機構の検討状況」(2013年9月)等より、みずほ総合研究所作成

(4) 農業関連組織の規制: 農協、農業委員会、農地所有適格法人の規制改革

○政府は、農協、農業委員会、農業生産法人の一体的な改革に着手

・関連の改正法は2015年8月に成立し、2016年4月に施行

【農業関連組織の規制改革に伴う法改正】

農業協同組合法の改正

〔狙い: 地域農協が自由な経済活動を行い、農業所得の向上に全力投球できる環境を実現〕

(1) 地域農協

・原則として、理事の過半数を農業経営のプロとするよう求める

・経営目的が農業者の所得増大であることを明確化

(2) 全国農業協同組合連合会(全農)

・全農自らの選択により、株式会社に組織変更できるようにする

(3) 全国農業協同組合中央会(全中)

・一般社団法人へと移行

・農協に対する全中監査の義務付けを廃止

(公認会計士による監査の義務付けに変更)

農業委員会等に関する法律の改正

〔狙い: 農地利用の最適化や耕作放棄地の発生防止、解消〕

・農業委員の選出方法を公選制から市町村長の選任制に変更

・農地利用最適化推進委員を新設

農地法の改正

(農地所有適格法人の規制見直し)

〔狙い: 企業等による農業参入の促進〕

・議決権や役員の新規参入に関する要件を緩和

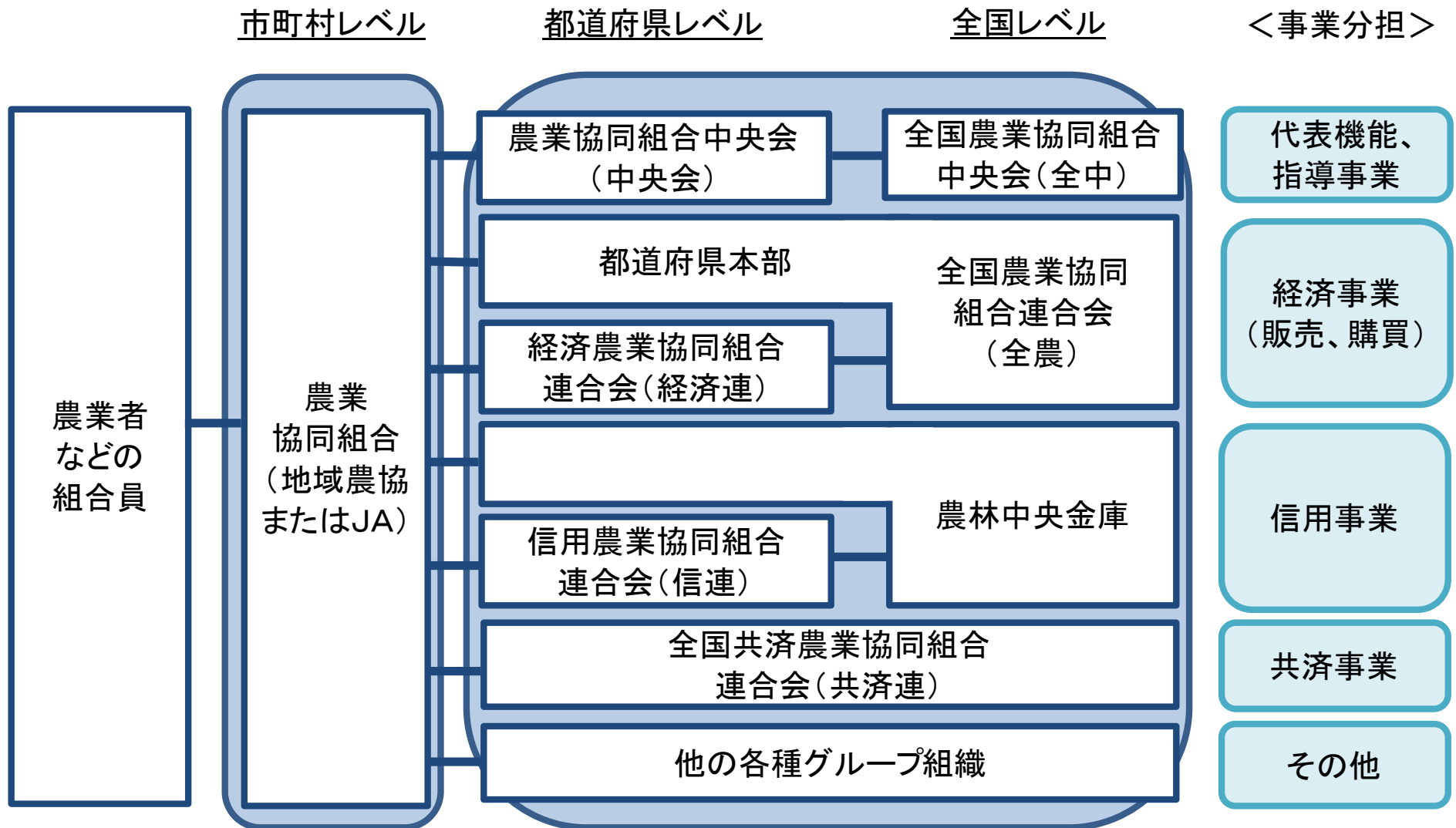
① 農業者以外の者の出資比率上限
原則25%以下→50%未満

② 農作業に専従する役員の最低人数
原則役員数の1/4→1名以上

(注) 農協グループの組織図はP.21参照。

(資料) 農林水産省「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案の概要」(2015年4月)より、みずほ総合研究所作成

<農協グループの組織図>



(資料) 全国農業協同組合中央会の公表資料をもとに、みずほ総合研究所作成

V. TPP合意の実現とTPP対策

(1)重要5品目を守ることに重点を置いたTPP合意

○2015年10月の大筋合意で約8割の農林水産物の関税撤廃が決定したが(関税品目ベース)、いわゆる重要5品目の市場開放は「極めて限定的」(東京大学・本間正義教授、日本経済新聞2015/10/27)

【重要5品目に関するTPP合意の主な内容】

品目	合意内容
米	<ul style="list-style-type: none"> ・国家貿易制度を維持しつつ、売買同時入札(SBS)方式の国別枠を新設 米国:当初5万トン→13年目以降7万トン、豪州:当初0.6万トン→13年目以降0.84万トン ・既存のミニマムアクセス(77万トン)内にSBS方式の中粒種・加工用枠を新設(6万トン)
小麦	<ul style="list-style-type: none"> ・国家貿易で政府が徴収する売買差益(マークアップ)の水準を9年目までに45~50%削減 ・SBS方式の国別枠を新設(米国・豪州・カナダ合計:当初19.2万トン→7年目以降25.3万トン)
牛肉	<ul style="list-style-type: none"> ・関税削減:現行38.5%→16年目以降9% ・セーフガード発動数量:当初59万トン→16年目73.8万トン
豚肉	<ul style="list-style-type: none"> ・差額関税制度を維持しつつ、従量税の引き下げ(現行482円/kg→10年目以降50円/kg)や、従価税の撤廃(当初4.3%→10年目以降0%)を実施 ・セーフガードは12年目以降、廃止
脱脂粉乳・バター	<ul style="list-style-type: none"> ・民間貿易のTPP枠を新設し、11年目までに枠内税率を削減 脱脂粉乳:当初2万659トン(生乳換算、以下同じ)→6年目以降2万1402トン、バター:当初3万9341トン→6年目以降4万5898トン
砂糖	<ul style="list-style-type: none"> ・糖度98.5以上99.3未満の原料糖輸入を無税とし、調整金を現状から1割程度削減 ・加糖調製品のTPP枠を品目ごとに設定

(資料)みずほ総合研究所作成

(2) 4段階に分けて計画されたTPP対策

○政府が2015年11月に示したTPP対策のスケジュールは、下表の4段階に分けられる

○最大の注目点は、今秋に示される追加策の中身

【農業分野におけるTPP対策のスケジュール(2015年11月当初の計画)】

アジェンダ	時期 (当初予定)	概要	対策区分 ^(注1)
【第一段階】 2015年度補正予算の実行	2016年1月開始	3,122億円のTPP対策費を計上して、畜産クラスター関連事業 ^(注2) 、産地パワーアップ事業 ^(注3) 、公共事業等を実施	攻め
【第二段階】 TPP関連法案の成立	2016年通常国会 会期中(1/4-6/1)	牛肉や豚肉を生産する農業者の赤字を補填する事業(牛マルキン、豚マルキン)の法制化等の法改正を実施 実際には、同年臨時国会以降に延期	守り
【第三段階】 追加策の決定	2016年秋まで	TPP対策で示された12の検討項目に関する具体策を決定(実施は順次)	攻め・守り
【第四段階】 「守り」の対策の本格的な実施	TPP発効時以降	政府によるTPP輸入枠相当量の国産米の買い入れや、牛マルキン、豚マルキンの補填比率引き上げを開始	守り

(注)1.「攻め」、「守り」の対策区分は筆者による。

2. 畜産業者を中心とする畜産関係者が連携し、地域をあげて畜産の高収益化に取り組む動きを支援する一連の事業。

3. 水田、畑作、野菜、果樹等の産地が収益性の高い生産体制の構築に取り組む場合に、高性能な機械や施設への投資を支援する事業。

(資料) 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産分野におけるTPP対策」等より、みずほ総合研究所作成

<追加策の検討項目>

①農政新時代に必要な人材力を強化するシステムの整備	⑦チェックオフ制度 ^(注2) の導入
②生産者の所得向上につながる生産資材(飼料、機械、肥料等)価格形成の仕組みの見直し	⑧従前から行っている収入保険制度 ^(注3) の導入に向けた検討の継続
③生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立	⑨農家が安心して飼料用米に取り組めるよう、飼料用米を推進するための取組方策
④真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度 ^(注1) の在り方の見直し	⑩配合飼料価格安定制度 ^(注4) の安定運営のための施策
⑤戦略的輸出体制の整備	⑪肉用牛・酪農の生産基盤の強化策の更なる検討
⑥原料原産地表示	⑫農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み

(注)1.農地の生産性を高めるための公共事業を国が実施する制度。

2.農業者から少額の拠出金を集め、国内外における農産物の販売促進等の原資とする制度。

3.自然災害や農産物の価格低下による農業者の収入減少を補填する制度。

4.国、配合飼料メーカー、農業者の積立金を原資として、配合飼料価格の上昇時に農業者への補填金を交付する制度。

(資料)農林水産省「農政新時代～努力が報われる農林水産業の実現に向けて～」(2015年12月)より、みずほ総合研究所作成

VI. 農政に関する考察

(2) 農政の舵取りが難しい背景と今後のあるべき姿

○特に、保護策や産業基盤強化策において農政の舵取りが難しい背景は下表の通り

○農業再生に向けては、①保護策をできるだけ抑制すること、②産業基盤強化策における財政的支援の対象を絞り込むこと、③産業基盤強化に向けて抜本的に制度的支援を見直すこと、等が求められる

【農政の事情と農業再生に向けたあるべき姿】

施策区分		農政の舵取りが難しい背景	
保護策	財政的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・政治的な影響で強化される方向に傾きがち(恩恵を受ける農業者の層が広い) ・産業基盤の強化を阻むケースがある(例:米の生産調整による増産の抑制や、手厚い財政的支援に伴う農業者の経営努力の停滞) 	<p>＜農業再生に向けたあるべき姿＞</p> <p>農業者のセーフティネットとして必要最低限な水準に支援を抑制する</p>
	制度的支援		
産業基盤強化策	財政的支援	・積極的な支援は「ばらまき」に陥るリスクを伴う	費用対効果の高いものや革新的なものに対象を絞り込む
	制度的支援	・制度を見直す際に、変化を恐れる農業関係者からの反発が見込まれる	農業関係者の理解を得て、日本農業の環境変化に応じた制度の見直しを進める

(資料) みずほ総合研究所作成

(3)委員の皆様方にご意見を賜りたい点

○本日は有識者である委員の皆様方に、保護策、産業基盤強化策、市場拡大策に分類される個別施策についてご意見を賜りたい

・主な論点は下表の通り

【農政に関する主な論点】

保護策	経営所得安定対策(飼料用米生産に対する交付金支給等)、収入保険制度、日本型直接支払等の財政的支援
産業基盤強化策	農地集積を促進するための制度的支援(農地中間管理機構、農地法、土地改良制度の見直し等)
	人材育成や農協改革に向けた制度的支援(人材力、生産資材価格、流通・加工業界構造に関する追加策等、P.25参照)
市場拡大策	チェックオフ制度等の輸出拡大に向けた制度的支援

(資料) みずほ総合研究所作成

© みずほ総合研究所 株式会社

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊社が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊社はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。