

農政改革を実現する

～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～

農政改革高木委員会 最終報告（提言）

2006年 5 月

社団
法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

農業はわれわれの「命の源泉」である食料を生産する業である。この「命」の基盤を担う日本農業は長年にわたる心ある人々の努力にもかかわらず、依然として未来への展望は開けず、産業としての発展もみられない。

農村の高齢化にはいっそう拍車がかかり、担い手不在の集落も珍しくない。後継者難からの耕作放棄地は増加の一途を辿り、耕地利用率は減少を続けている。国土まさに荒れなんとする状況にある一方、世界の食糧事情も不透明さを増しており、WTO国際交渉における日本の立場も、中国・インド・ブラジルといった人口大国の台頭により、ますます厳しいものになっている。

いっぽう、GDPにおける農業総生産の割合はわずか1%であるにもかかわらず、農業関係の予算は依然として巨額に上る。農政の費用の負担者であり、かつ本来受益者たるべき多くの国民を納得させるものにはなっていない。

当日経調では1965年（昭和40年）に、東畑精一委員会において「近代的農業においては…経営規模の拡大が必要であるが、土地所有権の移転は必ずしも必要としない。耕地の集団化を促進するために、農地の賃借を容易にし、かつ、農地の遊休化等を防ぐため土地私有権に対する制限を強める立法措置をとるべきである」と提言し耕作規模拡大による生産性向上の必要性を訴えている。

本委員会は、2004年9月に瀬戸委員会提言のフォローアップを目的として発足した。委員長には農林漁業金融公庫総裁の高木勇樹氏に、主査には東京大学大学院農学生命科学研究科教授の本間正義氏にご就任願ひ、また、農業に関する生産・ユーザー（需要家）・専門家の有識者の方々にご参加いただいた。

危機的状況の下にある日本農業の再建に残された時間はもう殆んど無い。本提案を、農業に関心を持つリーダー層がご理解いただき、待ったなしの農政改革に活かして下さるよう切に願うものである。

最後に、本報告書の作成に当たり、ご多忙の中ご尽力いただいた高木委員長、本間主査を始め、委員、講師、ならびにご協力いただいた関係各位に深甚なる謝意を表する次第である。

2006年5月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 長坂 健二郎

農政改革高木委員会委員および協力者名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	高木 勇樹	日本経済調査協議会参与 農林漁業金融公庫総裁
主査	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授
委員	浦野 光人	日本経済調査協議会理事 (株)ニチレイ代表取締役社長
	合瀬 宏毅	日本放送協会解説委員
	小川賢太郎	日本経済調査協議会総合委員 (株)ゼンショー代表取締役社長
	金原 陸夫	昭和産業(株)代表取締役会長
	榎野 信治	(株)読売新聞東京本社論説委員
	澤浦 彰治	(社)日本農業法人協会運営委員 (株)野菜くらぶ代表取締役
	藤岡 武義	日本生活協同組合連合会常勤参与
	盛田 清秀	日本大学生物資源科学部教授
	*次の2氏については有期で討議にご参加いただいた	
	山田 俊男	全国農業協同組合中央会専務理事(2004年9月～2005年4月)
	馬場 利彦	同農政対策部水田・担い手農政対策課長(2005年5月～2006年4月)
委員代理	今枝 隆二	(株)ニチレイ事業経営支援部マネージャー
	藤井 喜継	日本生活協同組合連合会政策企画部長
顧問	生源寺眞一	日本経済調査協議会調査委員 東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授
	正田 修	日本経済調査協議会総合委員 (株)日清製粉グループ本社代表取締役会長
	瀬戸 雄三	アサヒビール(株)相談役
	丹羽宇一郎	伊藤忠商事(株)取締役会長
	諸井 虔	日本経済調査協議会理事・総合委員長 太平洋セメント(株)相談役
講師	今井 敏	農林水産省大臣官房企画評価課長
	今城 健晴	(現)内閣官房内閣参事官・内閣官房副長官補付 (前)農林水産省経営局構造改善課長
	榎本 雅仁	農林水産省大臣官房国際経済課長

柄澤	彰	農林水産省経営局経営政策課長
木下	寛之	農林水産省農林水産審議官
斎藤	一志	(株)庄内こめ工房代表取締役
高橋	博	(現) 農林水産省大臣官房総括審議官 (前) 農林水産省総合食料局食糧部長
針原	寿朗	農林水産省大臣官房予算課長
福井	秀夫	政策研究大学院大学教授
渡部	義彦	会津わたなべ農場代表

事務局	山田	勝三	日本経済調査協議会専務理事
	辰巳	充	日本経済調査協議会主任研究員
	渡辺	隆之	日本経済調査協議会主任研究員

目 次

エグゼクティブ・サマリー

提 言	1
1. 新たな農地関連法制の準備が急務	2
2. 真の構造改革こそが真の担い手政策	3
3. グローバル化への対応を通じ、攻めの農業・農政を展開	6
問題の所在と提言内容の詳説	8
[付論] これまでの農業政策の展開—今日の農業問題の理解のために—	25
検討の経緯	29
資料・データ集	31

エグゼクティブ・サマリー

1. 現行農地関連法制の基本理念は現実への対応力を喪失している。農地法、農業経営基盤強化法および農業振興地域の整備に関する法律の関係を見直した、農地を経営資源と位置付ける総合的で新たな農地関連法制の整備が急務である。
2. 家族経営・法人経営を問わず産業としての農業経営を自立実践できる構造改革の母体となる経営体こそが真の攻めの農業・農政の担い手である。
3. グローバル化の流れをむしろチャンスと捉えて、この対応を通じて世界を舞台にした攻めの農業・農政を展開すべきである。

1. 新たな農地関連法制の準備が急務

日本農業特に稲作を中心とする土地利用型農業の構造改革は決定的に遅れている。耕作放棄地（2005年センサス38万5千ha）は平地農村でも拡大しており、事態は深刻である。一方、農地の集積は進まず、規模拡大も分散錯圃を余儀なくされ効率性が上がらない。農地利用のあり方は日本農業の行方を決める重要課題であるが、同時に国土をどう活用するかという国民的課題でもある。

農地の流動化は農地の賃貸借を中心として行われているが、農地法では所有と利用の一致を求めている。このような理念を改め、農地を経営資源として位置付け、経営として利用すべきとの理念に立った簡潔でわかり易く使い易い（要するに農地法、農業経営基盤強化促進法及び農業振興地域の整備に関する法律の関係を見直した総合的な）新たな農地関連法制の整備を急ぐべきである。

農地の所有と利用の権利を分離し、長期安定的な利用権の設定や、農地情報の開示、利用者の保全、および利用権の中間保有を可能にする第三者機関の設置などを通じ、農地を農地として有効利用する制度を確立すべきである。こうした制度改革で、農地の需給のミスマッチをなくし、他産業・異分野からの参入を促進する必要がある。

農地は利用されるべきであるとの考え方と転用期待は決定的に矛盾することから、ゾーニングのあり方を含め関連法制を抜本的に見直す。併せて農地税制を見直し、固定資産税や相続税の優遇措置は一定規模の農地利用を条件とするなどの改革を行う。

以上のような改革を実現するため、新たな農地関連法制に関して以下のことを提言する。

- (1) 農地を国民的視座でとらえ、地域の特性を活かせる情報開示と透明性の高いものに
- (2) 農地を経営資源として位置付け、経営的利用を重視する仕組みを
- (3) 長期安定利用のシステムを確立して、農地の所有と利用の共存共栄をはかる
- (4) 農地の需要と供給のミスマッチをなくし、他産業・異分野の農業参入を促進
- (5) 転用期待を排除し、併せて農地優遇税制は一定規模以上の利用を条件とする

2. 真の構造改革こそが真の担い手政策

真の担い手とは、家族経営、法人経営を問わず産業としての農業経営を自立実践する、構造改革の母体であり、攻めの農業・農政の担い手ともなるものである。当面の担い手の面積要件は原則として北海道で10ha、都府県で4ha以上の経営を行う認定農家と20ha以上の集落営農が対象となり、経営所得安定対策のほか重要な農業施策の対象となるものである。

この要件を満たす経営が事後的にも担い手要件を満たしているか否かのチェックが重要であり、また、この要件を満たす経営がさらに規模拡大に向かうよう、構造改革を推進するためには、次のステップの姿を実現プログラムとともに明確にすべきである。

集落営農も担い手たりうるようになったが、集落営農も構造改革の一翼を担わなければならない。要件を形式的に満たすだけではなく、経営としての実を備えているか、農地利用面で「貸し剥がし」など個別経営と衝突することがないかを検証し、行政による指導・監視体制を徹底し実効のあがるものとすべきである。

担い手政策は規模要件までは経営拡大の誘引を与えるが、既に要件を満たしている経営には何の誘引も与えない。真の構造改革を実現するには全ての担い手を規模拡大・経営効率化の方向に導くことが必要であるから、短期に厚い助成を行うとともに、現行制度・システムについて必要な見直しを行い「保護に頼らない真の担い手」を育成する。

また、今日の農業経営の多様化・高度化に対応しうるコンサルティングをはじめとしたトータルサポートのシステム化が強く求められている。農業の真の構造改革を進める中で、誰のために、何のための存在であるか検証し、行政を含め現存の組織・団体のスリム化を含めた再編整備を断行すべきである。トータルサポートの分野は民間の知恵と人と資金の活用が有効。このシステム化立上げの支援が緊要。また、現在の政策ルートや政策ツールを抜本的に見直す必要がある。

以上のような改革を実現するため、担い手政策に関して以下のことを提言する。

- (1) 真の構造改革になっているか、担い手要件を事後チェックし次のステップを明確に
- (2) 集落営農は構造改革、経営の両面で実態をチェックし、担い手に位置付け
- (3) 品目横断的政策は短期に厚くし、真の構造改革実現後所要の経営安定対策を

(4) 民間の力による農業経営に対するトータルサポートのシステム化、また農業団体の再編整備を

(5) 政策ルート、政策ツールを抜本的に見直し、実態にあった経営政策の展開を

3. グローバル化への対応を通じ、攻めの農業・農政を展開

日本農業も農政も国際的枠組みの中で展開せざるを得ない。WTO交渉などを通じ今後国境保護措置は削減されることを前提に農業政策を構築し、国内改革を進めるべきである。一方、グローバル化の流れをチャンスと捉え、「世界を舞台にした攻めの農業・農政」を展開しなければならない。

特にFTAの推進においては相手国との相互利益を見極め、今後の戦略を構築すべきである。また、日本農業の現場で外国人研修生に頼る経営が増えつつある現状を踏まえ、外国人農業労働者受入れの制度を整えるための検討が必要である。

日本はモンsoon・アジアにおける農業改革のモデルとなることを目指し、さらにアジア地域に共通した農村振興と知財権の保護などの農業問題や食品産業の育成振興などの課題を協調して解決するための枠組みが必要であり、そのために日本はリーダーシップを持って構造問題や農業政策に関する研究会や共同研究の場の設置を進めるべきである。

以上のような改革を実現するため、農業のグローバル化に関して以下のことを提言する。

(1) 戦略的な対外農業政策の構築と、外国人農業労働者受入れの検討を

(2) アジアで共通する農業問題、食品産業の育成・振興などの検討の場を日本のリーダーシップのもとで設立を

以 上

提 言

農政改革を実現する

～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～

社団法人 日本経済調査協議会

委員長 高木 勇樹

主 査 本間 正義

本委員会は、瀬戸委員会提言「農政の抜本改革：基本指針と具体像」（平成16年5月、調査報告2004-1）のフォローアップをその役割として、平成16年9月に発足し、改訂基本計画（平成17年3月）の策定公表を受け、中間報告として「農政改革を実現する」と題した提言（平成17年6月、調査報告2005-2）を行った。

その後、経営所得安定対策等大綱（平成17年10月）、「21世紀新農政2006」（平成18年4月）が策定・公表され、農政の骨格たる政策体系が出揃った。

国際的な分野に目を転ずると、コンセンサスを基本とする多国間交渉であるWTO交渉は、GATT＝UR交渉時の輸入国対輸出国の基本構図から、中国、インド、ブラジルの台頭などその構図が一変したこともあり、本年7月のモダリティ合意をめざして精力的な交渉が続けられているが、各国の利害が複雑に絡み合い、難航を極めている。

一方、FTA（EPA）は二国間ということもあり、今や世界的潮流といえる勢いとなっている。日本は、シンガポールを皮切りにメキシコ等と締結。さらに数ヶ国と交渉中、または共同研究会の開催などその対応を加速させている。

瀬戸委員会提言以降のこのような内外の情勢変化を踏まえ、瀬戸委員会提言及び本委員会中間提言の方向性に照らし、内外の政策展開およびその方向性を検証した結果、緊急に検討しパッケージで改革を行うべき課題について次のとおり提言する。

提 言

1. 新たな農地関連法制の準備が急務

日本農業特に稲作を中心とする土地利用型農業の構造改革は決定的に遅れている。2005年農林業センサスによっても、耕作放棄地（38万5千ha）、不作付地（20万ha）の増大と耕地利用率（2004年93.8%）の低下に歯止めがかかっていない。しかも、平地農村も例外でなくなってきており、事態は一層深刻度を深めている。

産業としての農業は、生産、加工、流通（販売）及び消費の各分野をしっかりと視野に入れてはじめて経営として自立できるのである。この農業の経営資源として、また食料供給力の根源は農地である。農地が100%利用されずして食料自給率の向上など望むべくもない。

その意味で農地は狭隘なわが国の国土において国民すべての貴重な資源でもある。

農地関連法制の度重なる改編整備によっても、所期の目的が達成し得ないのは何故か。

法体系が複雑になり過ぎ、使い勝手が悪くなっていることも一因であろうが、より深刻なのは現行農地関連法制の前提となっている理念（考え方）が対応力を失っているということである。

農地を経営資源として位置付け、経営として利用すべきとの理念に立った法制に転換すべきであり、真の構造改革と真の担い手誕生のため、その準備は急務である。

新たな農地関連法制の骨格は次のとおりで、簡潔でわかり易く、使い易い法体系（要するに農地法、農業経営基盤強化促進法および農業振興地域の整備に関する法律の関係を見直した総合的な法制化）とすべきである。

（1）国民的視座

農業だけでなく、国土全体の利用のあり方を国民的視座で捉えるもの（国土のグランド・デザイン）で、全国一律ではなく地域の特性を活かした農業、農地政策の展開を可能にするものとする。農地に関する情報開示等を徹底し透明性の高いものとする。

（2）農地を経営資源として位置付け

農地は経営資源として利用されることを基本とすることから、所有と利用を分離し、経営的利用に軸足を置いたものとする。

(3) 所有と利用の共存共栄

①収益還元価格が実現されている地域では、農地所有も経営展開の一形態として当然であるが、一般的には経営の安定を担保するため長期安定利用の仕組み（例えば、宅地における定期借地権のように下限〔15年以上〕を定めるとか、一定期間〔20年〕以上の長期賃貸借契約を認めるなど多様な利用権の設定を可能にする）を設ける。併せて適正な利用料の支払い、中途解約の場合の利用者の保全ルールなどの設定とこれを監視する公的な第三者機関の設置、さらに、例えば、この第三者機関に農地集積を促進するため、利用権の中間保有機能を付与するなど担い手に農地が集積する役割を与える。

②農地が経営的に利用されているか否かが極めて重要であることから、事前のチェックだけでなく、農地が農地として利用されていることの確認（違法行為の摘発とその解消など）等と①の機能を有する公的な第三者機関（例えば農地利用・監視委員会）を設置する。

(4) 他産業、異分野の参入促進

公的な第三者機関による農地情報の開示などを通じ、農地と参入希望のミスマッチを解消する。特に農業に直接関心を有する食品・外食企業を中心とした他産業、農業に新機軸を導入し得る異分野からの参入促進など産業としての農業経営の自立（農業の企業的経営も一到達点である）を確かなものにする措置を講ずる。

(5) 転用期待の排除と農地優遇税制の改革

農地は利用されるべきであるとの考え方と転用期待とは決定的に矛盾することから、ゾーニングのあり方を含め関連法制を抜本的に見直す。これと併せて、現行農地優遇税制（固定資産税、相続税）を一定規模以上の農地利用を条件として適用することにするなど改革する。

2. 真の構造改革こそが真の担い手政策

真の担い手とは、家族経営、法人経営を問わず、産業としての農業経営を自立実践するものであり、そのことを通じて農業の活力と農村の活性化ひいては食料供給力の確保に貢献し、攻めの農業、農政の担い手ともなるものである。

畜産、稲作、果樹、花卉など分野ごとの担い手たる農業経営者の多くは、経営形態の如何を問わず、経営対象作目の選択、販路の開拓、新技術の導入、資金調達など経営全般をひとりで担っている。経営発展に伴い、後継経営者や農場管理者の確保・育成などが加わり、その任務はますます多様化、高度化している。

日本農業の強みは、農業者の知的水準の高さであり、対応の柔軟性である。また、他産業の高い技術水準とそこで開発されたIT、バイオなどの技術の農業分野への積極的活用である。

このような担い手も経営資源の根源たる農地の利用面で徒にエネルギーを費やしているのでは、大なる国民的損失である。これが、真の構造改革が急務たる所以であり、提言1の背景である。

(1) 真の構造改革になっているか検証を

真の担い手は、主要な農業政策の対象となり、構造改革推進の母体である。現在取り組み中の担い手要件を満たすことは当然であるが、改訂基本計画が目標とする農業構造の実現のためには、事後的にも担い手要件を満たしているか否か、構造改革の実現度合いをチェックし、その実態の検証結果を踏まえ、次のステップの姿を実現プログラムと共に明確にすべきである。

なお、今回の担い手要件は、諸般の事情から土地利用型農業の一部品目に限定されているが、畜産、果樹等他の作目においても真の担い手のものさしに照らし、現行政策の全面的見直しをすべきである。

(2) 集落営農は構造改革、経営の両面で徹底チェック

集落営農も担い手たり得るとしたのは、現下の農業現場の実態から一定の条件下で意味を持つが、日本農業は構造改革の後戻りは許されないという厳しい状況にある。従って、集落営農を担い手として位置付ける以上、構造改革の面も、経営の面も明確にクリアしていなければならないのは当然である。

具体的には例えば経理の一元化とか面積要件などが形式的に満たされているのではなく、①経営としての実を備えているか、また②永年の努力、工夫により集積面では不十分ながら一定規模に到達している個別経営と衝突するといった構造改革に逆行することになっていないか、を検証すべきである。

これらの事柄は外側からは大変見えにくいので、当然現在も行われているであろう行政による指導・監視体制をより徹底し、実効の上がるものとするべきである。

なお、条件不利地域の集落営農は、担い手としてではなく、別途の位置付けとするべきである。

(3) 品目横断的政策は短期に厚く

担い手を対象とする品目横断的経営安定対策は、内外価格差を補填する部分を含み、国際的には削減を求められるおそれがある。真の構造改革と増産を促すためにメリハリをつけて短期に厚い助成を行い、真の構造改革が実現されてから所要の経営安定対策を講じることが望ましい。

農地関連法制をはじめ現行制度・システムを「農業『経営』の障壁になっているか否か」の視点で検証を行い、必要な見直しを行うことにより、「保護に頼らない真の担い手」を育成すべきである。

(4) 民間の力による農業経営に対するトータルサポート

今日の農業経営の多様化・高度化に対し、各分野の共通課題を共有し、その対応策を探る自主的な農業経営者（団体）の横断的連携強化に対する行政の支援とこのような農業経営（者）に対するコンサルティングをはじめとしたトータルサポートのシステム化が強く求められている。

このような求めに対応して役割を果たすことが期待されている既存の組織、団体については、改訂基本計画においても、当初計画に引き続き、再編整備の方向が明示されているが、現実には待ったなしの状況であるにもかかわらず、ほとんど手付かずの状況にある。

農業の真の構造改革を進める中で、誰のため・何のための存在であるかを厳しく検証し、行政を含め既存の組織、団体のスリム化を含めた再編整備を断行すべきである。

トータルサポートの分野は、行政による若干のインセンティブ策は必要とするものの、民間の智慧と人と資金の活用が有効であり、これのシステム化立上げの支援が緊要である。

(5) 政策ルート、政策ツールの抜本的見直し

担い手の経営展開は既に市町村域のみならず県域を超え、全国展開しているものも現れている。加えて、担い手に経営政策を集中化、重点化するということを実現するためには、

当然認定農業者制度をはじめ政策ルート、政策ツールを抜本的に見直すべきである。

3. グローバル化への対応を通じ、攻めの農業・農政を展開

日本農業も農政も国際的枠組みの中で展開せざるを得ない。しかも中国、インド、ブラジルなど人口大国の台頭は目覚しく、世界の食料事情にインパクトを与えかねない状況になるなど大きく変化しつつあり、農業・農政はグローバル化に対応することが迫られている。

また、WTO交渉は、その構図が一変したこともあって難航しているが、関税引き下げ、保護削減などは改革過程の継続との位置付けの中で行われているものであり、そのことを前提に、農政を構築し、国内改革を進めるべきである。

こうしたグローバル化の流れをチャンスと捉え、構造改革を加速させ、モンスーン・アジアにおける農業改革のモデルとなり、そこから「世界を舞台にした攻めの農業・農政」を展開しなければならない。

(1) 戦略的な対外農業政策の構築

大きく変化する国際経済社会の動向を的確に把握し、食品・外食産業や消費者利益を含む国民経済的視点で、戦略的な対外政策を構築すべきである。

これまでのFTA（EPA）交渉で、成熟した日本の食料品市場への参入には特段の努力が必要ということに対する相手国の理解の度合い、相手国にとっての真の利益とは何かの見極めがその成否を分けている事実を踏まえ、今後のFTA（EPA）戦略の構築が必要である。

なお、対外政策の一環として、日本の農業の現場では、労働面を外国人に頼る経営が増えつつあり、今後を見通しても、目的が異なる外国人研修制度に頼るのではなく、社会不安、摩擦も惹起しない形での厳格な規制の下での外国人農業労働者の受入れの検討が必要である。

(2) アジアの農業問題の検討の場の設定

東アジア共同体構想が、中長期的に多くの基本的課題を抱えつつも注目を集めている。

モンスーン・アジアでの農業改革のモデルを目指す日本として、農村活性化、技術協力、

様々な制度の共通化、新品種や特別な地域ブランドといった知的財産権の保護、食品産業等の育成・振興、農業の企業経営モデルの提案など構造問題や農業政策に関する研究会や共同研究の場の設置を日本のリーダーシップのもとで進めるべきである。

問題の所在と提言内容の詳説

日本農業を取り巻く環境・情勢が大きく変わりつつある。WTO 農業交渉が大詰めを迎え、関税削減等により輸入農産物との競争は今後益々激化することが予想される。国内では平成17年3月、今後重点的に取り組むべき課題や施策を盛り込んだ新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下、「改訂基本計画」という）が策定された。さらに、改訂基本計画を具体化するために同年10月「経営所得安定対策等大綱」が公表され、担い手に対象を限った品目横断的政策などが平成19年度から実施されることになった。

改訂基本計画の策定作業が進行中であった平成16年5月、日本経済調査協議会はこれからの日本の食料・農業・農村政策の各分野で克服すべき課題を明らかにし、改革の基本方向を示す提言を行った。瀬戸委員会による「農政の抜本改革：基本指針と具体像」（調査報告2004 - 1）がそれである。

提言は、農政改革は「問題意識を国民全体で共有」することを出発点とし、問題解決の具体策として、「農地制度の抜本的見直し」、「経営支援策の早期導入」、「メリハリのある環境政策」、「農村の活性化」を提案し、「改革をパッケージ」として実行すること、さらには改革の先に「世界を舞台にした攻めの農業・農政」の展開を主張した。

これらのいくつかは改訂基本計画や経営所得安定対策等大綱、また最近政府が決定した「21世紀新農政2006」等に盛り込まれており、政府が目指す方向が同提案と大きく異なっているわけではない。しかし、改訂基本計画の実現のために導入される担い手の選定や担い手を対象とした品目横断的政策など、具体的施策の期待される効果や残された問題などをさらに検討することが必要である。加えて、これからの日本農業の構造改革に決定的に重要と思われる農地制度問題にはいまだに本格的改革の方向が示されていない。

また、農業協同組合など農業団体の再編整備も道半ばである。改訂基本計画でも（「4. 団体の再編整備に関する施策」p.51）団体（農業協同組合系統組織、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等）に関連する諸制度のあり方を見直すとともに、役員から現場の最前線の職員までの意識改革を促しつつ、効率的な再編整備や体制を見直すこととしているが、その進捗状況にも注意を払う必要がある。

日本経済調査協議会では平成16年9月に発足した農政改革高木委員会で、改訂基本計画の議論とともに農業問題を幅広く検討してきた。本委員会における基本的視座は日本農業がいかに産業として自立し再生することができるかを探ることにある。農業は様々な機能

を持ち、国民に多くの価値をもたらす産業であるが、産業として自立することなしにはその機能を十分には発揮しえないし、農業の基本である良質な食料を消費者のニーズに応じて供給するという役割も果たしえない。

本提言はこのような視座で日本の農業と農業政策のあり方を検討してきた結果に基づくものであるが、以下で提言の背景にある問題の所在を確認し提言内容を詳説する。

1. 新たな農地関連法制の準備が急務

(1) 国民的視座と経営資源としての農地

狭隘な日本の国土にあって農地は希少な農業資源であり、その有効利用は土地利用型農業の根幹に関わる問題である。現在日本の耕地面積は約474万haであるが、その耕地利用率は95%を割り(93.8%、2004年)、耕作放棄地は38万ha(2005年センサス)、不作付地も20万ha(2005年センサス)へと急増している。一方で、産業廃棄物の農地への不法投棄など違法行為も後を絶たない。

一方で、農地の集積は遅々として進んでいない。統計的には、認定農業者など地域農業を支える農家への農地集積は220万haを超えるが、その多くは分散されたままで耕作されており、耕作面積は増えても作業能率が悪く生産性は上がらない。経営規模10ha以上の米作経営では単位面積当たり生産費はむしろ上昇する傾向すら見られる。経営規模は60haあってもそれが180ヶ所に分散されているような例も見られる。規模拡大のメリットを生かすには交換分合などにより農地の整理統合と集約化を必要とする。

農地の有効利用は農業だけの問題ではなく広く国民一般の課題である。日本の農地は農業用に供されるだけでなく、多くが立地的に住宅や工業・商業用地など他の用途と競合しており、また、日本の国土全体のあり方にも深く関わる。このように農地制度は農業だけでなく、国土全体の利用のあり方を国民的視座で捉えるもの(国土のグランド・デザイン)で、全国一律ではなく地域の特性を活かした農業、農地政策の展開を可能にするものでなければならない。また、農地に関する情報開示等を徹底し透明性の高い制度とすることが求められる。

現行の農地制度は第2次世界大戦後の農地改革の成果を引き継ぐものとして、1952年に制定された農地法を基礎としている。農地改革により1950年までに174万町歩の農地が買取され、所管換農地を含む193万町歩の農地が475万戸の農家に解放されたが、そこで形成

された広範な自作農の農地所有権を保護し、地主制の復活を防ぐ目的で制定されたのが農地法である。

農地法は解放された農地の売買規制や残存小作地における小作権の保護・地代統制などを内容とし、農地の権利を農家に限定していた。農地の権利移動を農家間にしか認めず、また規模拡大は所有権移動を基本とする理念は「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認め」とする農地法第1条に表されている。

現実には農地流動化は賃貸借によって進められてきたが、それは農地法の適用除外を可能にする別の法律によっていわばバイパス的に処理されてきた。「農用地利用増進法」とそれを引き継いだ「農業経営基盤強化促進法」（以下、経営基盤強化法と呼ぶ）である。

経営基盤強化法による農地の売買賃貸借では、市町村が自ら策定した実施方針に従って地区内の農地賃貸借の斡旋を進める。貸し手と借り手の合意を得れば、農業委員会の決定を経て、市町村は利用権の設定を受ける者（借手）、それに関わる土地、利用権の設定を行う者（貸手）、利用権設定の条件などを内容とする事業計画を定め、その旨を公示する。公示によってこの集団契約は発効し、この事業の下で契約された賃貸関係は農地法の適用除外となる。

農地賃貸借はこうした別法によって一定の増加を見たが、必ずしも広範な農地流動化が実現しているわけではなく、地域を越えた農地賃貸借も限られている。そもそも農地法による農地賃貸借の統制は現実のニーズに反していると衆目が一致しているにもかかわらず、農地法の根幹をそのままにしてあるところに矛盾が生じる。

農地制度は農地法を含め、根本的に見直す時期に来ている。農地は経営資源として利用されることを基本とすることから、所有と利用を分離し、経営的利用に軸足を置いたものとすべきである。農地の流動化は賃貸借によるものが主流であるという実態に即せば、借地中心の農地制度を確立することが望ましい。所有者が変わっても借地している利用者の農地利用は確保されるべきであるし、農地が適正に利用されていれば所有者は不在地主でどこに住んでいても構わない。

一方、収益還元価格が実現されている地域では、農地所有も経営展開の一形態として当然であるが、一般的には経営の安定を担保するため長期安定利用の仕組み（例えば、宅地における定期借地権のように下限〔15年以上〕を定めるとか、一定期間〔20年〕以上の長期賃貸借契約を認めるなど多様な利用権の設定を可能にする）を設けることが望ましい。併せて適正な利用料の支払い、中途解約の場合の利用者の保全ルールなどの設定とこれを

監視する公的な第三者機関の設置、さらに、例えば、この第三者機関に農地集積を促進するため、利用権の中間保有機能を附与するなど担い手に農地が集積する役割を与えるべきである。

さらには、農地が経営的に利用されているか否かが極めて重要であることから、事前のチェックだけでなく、農地が農地として利用されていることへの確認（違法行為の摘発とその解消など）等と上記の機能を有する公的な第三者機関（例えば農地利用・監視委員会）を設置することなどが必要となる。

（２）効率的農地利用と他産業・異分野の参入促進

農地制度改革の基本は、農地利用の厳格化を前提に参入規制の緩和を追求し、農地を農地として利用する限り経営形態の如何を問わず、農地を効率的に利用する農業経営に長けた者に農地を委ね農業の活性化を図ることである。そうすることで他産業・異分野から農業への参入を促し、様々な形態で効率的農業経営を展開する道を開くべきである。

公的な第三者機関による農地情報の開示などを通じ、農地と参入希望のミスマッチを解消する。特に、農業に直接関心を有する食品・外食企業を中心とした他産業、農業に新機軸を導入し得る異分野からの参入促進など産業としての農業経営の自立（農業の企業的経営も一到達点である）を確かなものにする措置を講ずる必要がある。

一方、日本の農地集積が進まない原因の一つに農地の転用期待がある。日本の優良農地は、特に水田は広い区画で平坦で水はけがよく、また農道の整備でアクセスもよい。このような土地は農地としてだけでなく、工業用地としても商業用地としてもまた住宅用地としても好条件の土地である。また、道路や公共施設など公共事業による転用もある。したがって、大都市近郊だけでなく、日本のいたる所で非農業用地への転用機会が生じていると言われる。農地保有者にとって転用機会は何も直ぐ生じなくていい。次世代、次々世代さらにはもっと後の世代であっても、大きな富をもたらすかもしれない家産として農地は受け継がれ、農地流動化が阻害されるのである。

法的には農地の転用は厳しく規制されている。ただし、転用規制に関わる法律は農地に固有の農地法や農振法（正確には「農業振興地域の整備に関する法律」）の他に、土地関係一般を規定した都市計画法や土地基本法、国土利用計画法などがあり、一元化されていない。これは日本の土地利用計画が一元化されておらず錯綜していることを意味する。

農地法による転用は農地法第4条、第5条で統制されており、その審査は農業委員会に委

ねられている。農業委員会は農家を母体とする選挙委員（40人以内だが2003年で平均14人）と団体または議会が推薦し市町村長が選任する選任委員（農協、農業共済組合及び土地改良区の代表者各1人以内と学識経験者4人以内）からなる行政委員会である。構成からわかるように、農業委員会は農地保有者を中心とした委員会である。

農地を農業以外の目的に転用するためには、都道府県知事の許可を必要とする（4 haを超える場合は農林水産大臣の許可）。転用の許可にあたっては、運用基準で農地を生産性の高い順に5種類に区分する。農振法に基づき市町村が指定した農業振興地域内で農用地区域に設定された農地（農用地区域内農地）、市街化調整区域内の優良農地（甲種農地）、そしてその他の農地を3種類（第1種農地、第2種農地、第3種農地）に区分し、転用はできるだけ後者から行わせ、農用地区域内農地、甲種農地及び第1種農地は原則不許可とされている。

しかし、こうした転用許可基準は公開性や客観性に乏しい。実際、農用地区域内農地以外の農地の区分（甲種農地、第1種～第3種）は事前には決められておらず、転用許可の個別申請があって初めて判定される。判定するのは知事であるが、農業委員会の意見書に基づいており、その意味では個々の農地がどれに該当するかは農業委員会に委ねられるといっている。また優先順位は判断の目安にすぎないため、実際には優良農地の転用も多く行われている。

本来、転用規制に最も効果的な制度はゾーニングである。先に述べた農振法は農用地区域を指定してゾーニングを行い、指定内農地は基盤整備事業など農業振興施策が重点的に行われる一方、農外転用はできないこととされている。しかし、現実には農用地区域の線引きの見直しが行われ、農用地区域内農地からの除外が可能である。線引きの見直しは市町村の発意で行われることになっているが、実際は関係利権者から除外を申請させ、線引きの見直しを図ることが行われてきた。農地転用面積はバブル期には年間3万5千haを超えていたが、最近でも1万8千ha（2003年）が転用されている。農用地区域から除外して転用された農地も3千haの規模に上る。

転用を禁止する農用地区域の指定も本来は市町村ごとに住民参加型の行政から独立した機関により、その地域の総合的土地利用の観点からなされるべきであろう。転用期待を排除するために、一旦農用地区域指定を受ければ、その変更は一定期間、例えば30年程度は完全に禁止するといった措置が必要である。そうすれば農地の価格や地代は農業生産に基づく収益から形成される。農地に限らず土地資源は公共財的性質を有しており、私的利用

にある程度の制限を加えることに異論は少ないであろう。なお、農地指定を永久ではなく期限をつけるのは、世代が替わった時点で地域の土地利用について再検討を可能にするためである。

農地を農地として有効利用するためには、転用規制の徹底とともに農地利用の実態をチェックする機関が必要である。現在でも農地取得にあたっては、①農地をきちんと耕作し、②必要な農作業にきちんと従事し、③効率的に耕作すること（農業委員会による農地取得の3要件）が要求されているが、事後的なチェックは行われていない。農地利用に関する違法行為の摘発と違法状態の解消を強力に実施するシステム・組織体制が存在しない。農地の流動化のために市場メカニズムを活用する一方で、農地が農地として利用されているかどうかをチェックし監視する「農地利用・監視委員会」といった組織が必要となる。

農地の転用期待と合わせて農家に農地保有の誘引を持たせているのが、低い農地保有コストである。特に農地に対する優遇税制は農地の保有コストを低め、転用期待による農地保有を助長している。農地の固定資産税は、市街化区域を除いて、転用価格や近隣非農地価格などは一切考慮されず農地としての利用価値で評価される。例えば、水田の固定資産税のための評価額（課税標準額）は地域によって異なるものの10a当たり10万円程度と言われており、1.4%の固定資産税率を乗じた課税額は農家にとって微々たる額である。

さらに、相続税は農地を相続した者が営農を継続すれば納税猶予の措置があり、20年が経過した後、農業相続人の死亡または農地を生前に一括贈与するかで納税が免除される。こうした優遇措置は農地の保有コストを引下げて農地流動化の妨げとなるだけでなく、農業の世襲を助長する結果をもたらす。転用期待を排除し、また新規参入を促すためにも、農地の保有コストを引き上げるべきであり、特に相続税の特例措置は見直しが必要であろう。

固定資産税も面積に一律に課税するのではなく、規模によって税率を変え農地保有コストに差を持たせることが望ましい。さらに、固定資産税であれ相続税であれ、優遇措置は最低限農地として利用しているか利用させている者で、一定規模以上の農地を一定期間以上利用している者（又は賃貸借等により一定規模以上の農地を一定期間以上利用させている者）のみを対象とするといった税制改革を断行すべきである。

2. 真の構造改革こそが真の担い手政策

(1) 担い手の明確化とその検証

改訂基本計画実現のため策定された「経営所得安定対策等大綱」で、政府は農業所得の安定化対策の対象を担い手に限定することとした。施策を集中化・重点化することでわが国農業の構造改革を加速化することと、WTOにおける関税引き下げなどに対処できるようにすることが謳われている。何を生産しているかにかかわらず過去の販売収入と生産費の差額の一定割合を補償する品目横断的経営安定対策への加入条件は、一定の要件を満たす認定農業者か集落営農組織である。認定農業者が満たすべき要件は、原則として北海道で10ha、都府県で4ha、集落営農組織は20ha以上の経営を行っていることであり、集落営農組織はさらに経理の一元化や法人化計画を有することなどの要件を満たさなくてはならない。

認定農業者は、規模拡大や経営の合理化等を示した経営改善計画を作成し、それが市町村の基本構想に照らして適切であり、計画の達成が確実と見込まれ、農用地の効率的・総合的な利用のためにも適切である、と市町村から認定を受けた農業者である。2005年12月時点で1,986市町村の194,807の経営が認定されている。一方、集落営農組織は、集落など地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同して行う営農組織であり、転作田の団地化や機械の共同利用から一元化した経営組織まで、様々な形態や取り組みがある。

認定農業者や集落営農組織は一定の要件を満たせば担い手として農業所得の安定化政策の対象になるが、担い手政策の本質はこれら経営の安定にあるのではなく、担い手となった農業者・組織が規模拡大や効率的経営を目指し、そこに農地を集積し国際化に耐えうる経営体に育てることである。

担い手政策で最も懸念されることは、一定の規模要件を満たした農業者・組織がさらなる規模拡大や経営の効率化への誘引を持たなくなり、日本農業の構造が固定化することである。日本の経営規模は米国や豪州など新大陸の規模にははるか及ばずとも欧州の水準を目指すことが望ましいが、その場合でも現行規模を20～30倍に拡大することが求められる。要件を満たす経営が増えることが担い手政策の目的ではなく、要件を満たす経営が動的に変化し規模拡大と効率的経営を実現することが本来の目的である。

真の担い手は、主要な農業政策の対象であり、構造改革推進の母体である。現在取り組

み中の担い手要件を満たすことは当然であるが、改訂基本計画が目標とする農業構造の実現のためには、事後的にも担い手要件を満たしているか否か、構造改革の実現度合いをチェックし、その実態の検証結果を踏まえ、次のステップの姿を実現プログラムと共に明確にすべきである。

経営所得安定対策等大綱では加入者（担い手）の要件を「構造改革の進捗状況を定期的に点検し、その結果を踏まえ、望ましい農業構造の実現に向けた見直しを行う」としているが、農業者が今後の計画を立てる上で予定される政策変化や基準変更はできるだけ早く示すことが望ましい。また、事前の要件確認だけでなく、事後的にも担い手要件を満たしているか否かを、厳しくチェックすることが重要である。

そもそも今回設定された担い手の規模要件は「効率的かつ安定的農業経営」（付論の注1を参照）を実現するために必要とされる規模の約半分である。いわば望ましい規模に導くためのスタート台として設定されたものである。措置した政策の実現状況の点検は必要であるが、望ましい規模に向けて今後の要件の見直しの道筋・方針を明らかにしておく必要がある。それは担い手政策が構造改革を強力に推進する政策であることを的確に伝えるメッセージでもある。

加えて構造改革の推進のためには担い手となった農業者・組織がさらに規模拡大、効率的経営を目指す誘引を持つような制度とする必要がある。大綱では対象者が規模拡大（縮小）した場合、状況に応じて交付額を修正するものとしているが、支払い単価が変わるわけではない。担い手政策はとりもなおさず農地関連法制に関係する問題でもあり、農地関連法制の改革と一体化して取り組むことが肝要である。担い手政策は先ずは農地集積の対象としての存在であり、それを実現した後に安定的経営が補償される制度とすべきである。

また、新規参入者が担い手となる道を確認しておくべきであり、農業の構造改革が既存の農業者・組織だけでなく若年農業者や外部からの新規参入者も担い手として位置付ける必要がある。新規参入者にはそもそも過去の生産実績がない。耕作する農地に生産実績がある場合はそれを引き継ぐこともできるが、新規に作付けをする場合などは適用できない。事後的チェックによる担い手の確認とともに、担い手となる新規参入を促し構造改革を動的に進める工夫が必要であろう。

なお、今回の担い手要件は、諸般の事情から土地利用型農業の一部品目に限定されているが、畜産、果樹等他の作目においても真の担い手のものさしに照らし、以上述べた観点から全面的な見直しを行うべきである。

(2) 担い手となる集落営農組織

担い手として規模要件を満たす認定農業者に加え、組織の規約の作成、経理の一元化、農業生産法人化計画など一定の要件を満たせば集落営農組織も対象となる。集落営農組織が担い手の対象となった背景には、全国で約8万ある水田集落のうち主業農家（農業所得が主で年間60日以上農業に従事する65歳未満の者がいる農家）のいない集落が半数の4万にのぼることから、これら集落の農地をまとめて有効利用するためには、小規模兼業農家を集落営農に組織することが必要であるという議論があった。

集落営農は様々な形態と取り組みがあり、自主性に任せ地域の実情にあった組織作りをすることに異論はない。問題は担い手としての集落営農組織の位置付けである。担い手を構造改革の旗手とするならば、集落営農組織もその一翼を担わなければならない。集落営農も担い手たり得るとしたのは、現下の農業現場の実態から一定の条件下で意味を持つが、日本農業は構造改革の後戻りは許されないという厳しい状況にあることを認識すべきである。従って、集落営農を担い手として位置付ける以上、構造改革の面も、経営の面も明確にクリアしていなければならない。

具体的には例えば経理の一元化とか面積要件などが形式的に満たされているのではなく、①経営としての実を備えているか、②永年の努力、工夫により集積面では不十分ながら一定規模に到達している個別経営と衝突するといった構造改革に逆行することになっていないか、等の検証が必要である。これらは事柄の性格上、大変見えにくいことから、当然現在も行われているはずの行政による指導・監視体制をより徹底し、実効の上がるものとするべきである。

一方、担い手要件を満たす集落営農の組織化で、これまで引き受け手のなかった農地を集積し面的に一元化する効果を期待することもできるが、それを誰が経営するのが問題である。条件不利地は集積しても不利な条件が残る地域であり、担い手となり構造改革の一翼を担うのは困難であろう。そうした地域でも農業を残す価値があるとすれば、それは担い手政策ではなく、残すべき価値を評価してそれに直接働きかける別の政策によるべきである。

担い手政策は対象とする経営体を絞って施策を集中化する政策であるから、担い手の数は増えるほどその効果は薄くなる。規模が拡大する経営体や効率的経営が増加すること自体は望ましいことだが、その過程で農地をはじめとする農業資源の集中化が進行しなければならない。より少ない担い手でより大きな生産を担うことが日本の農業構造改革の姿で

あり、そのためには個別経営とともに集落営農組織も大規模で効率的な単独の経営体となることが期待される。

以上は集落営農組織を担い手としてみた場合の議論であり、多様な集落営農の取り組み自体を否定するものではない。改訂基本計画でも農村の振興に関して、多様な主体の参画等による集落機能の維持・再生を謳っており、集落営農組織の役割も大きい。特に農業の多面的機能の維持・発揮に集落営農活動は欠かせない。そうした集落営農機能への支援は担い手政策ではなく、別途環境政策なり地域活性化政策として手当てされるべきである。

ところで、担い手となる集落営農の組織化の過程で、農地集積に一つの問題が発生している。大規模個別経営体などがこれまで賃借で生産を行ってきた農地の利用者が、集落営農組織に加わるために賃借契約の解除を求められたり、更新を拒否されたりするなどの動きである。このためこれまでの借地人であった個別経営体は規模縮小を余儀なくされたり、今後の農地集積の目途が立たなくなったりしている。こうした現象は「農地の貸し剥がし」問題と呼ばれ、農業生産の現場で混乱を引き起こしている。

日本農業法人協会が2006年2～3月に行った調査でも、土地利用型農業を営む会員が集落営農による農地の貸し剥がしを受けている実態が明らかにされており、また多くの会員が将来の貸し剥がしを懸念し不安を抱いていると答えている。集落営農の組織化に伴って発生している農地の貸し剥がしは、担い手として育成すべき個別経営体の発展の障害となっており、大綱がめざす構造改革に逆行するものである。

こうした問題はこれまで地代負担力のある個別経営体がそれなりに市場を通じて農地集積を果たしてきたのに対し、集落営農組織は地縁や農村の社会性といった非経済的誘引で農地集積を進めるといって、ダブルスタンダードにより生じている。個別経営であろうが集落組織であろうが、農業経営として一本の定義で担い手を設定すればこのような問題は起こらない。小規模農家が担い手になりたいと思えば、複数の農家が集まり要件を満たす経営体を構成すればいいのであり、農業者は同じ経済的誘引に導かれて行動する。しかし、集落営農組織はそれだけでは集積は進まないと判断し、地域においていわば運動として農地集積を展開しているため経済的誘引は歪められることになる。

集落営農を担い手とする以上こうした歪みを是正する何らかの措置が必要であろう。問題が発生している地域において調和的農地利用の取り組みが必要であるが、現場の調整のみに委ねるのではなく、国がその解決に当たるべきである。改訂基本計画でも「営農組織に参画しない担い手の規模拡大努力を損なわないよう、十分に留意する」（改訂基本計画、

40頁)と記されている。農地集積のプロセスが構造改革という国の政策に合致するか否かの基準を明確にし、当事者に対して対策窓口を設けるとか直接調整にあたる道を開くといった対策が必要である。

(3) 品目横断的経営安定対策

担い手に集中して施される政策の中心が品目横断的経営安定対策である。これまで価格政策など品目別に講じられてきた農業所得対策を、対象を担い手に着目しその経営の安定化を図るものである。農産物の価格決定は市場に任せるため、価格政策による所得政策より効率的な資源配分が達成され、消費者にもその利益が還元されることになる。

品目横断的経営安定対策には「諸外国との生産条件格差の是正のための対策」と「収入の変動による影響の緩和のための対策」とがある。前者は既に完全自由化しているか関税が低い品目への対策で、価格政策を廃止すれば農業所得が大きく減少するためそれを補填する目的で直接支払いするものである。後者は販売収入の年々の変動が及ぼす影響を緩和するため、基準期間の平均との差額の一定割合を基金で補填するものである。前者の対象品目は麦、大豆、甜菜、でんぷん原料用馬鈴薯であり、後者の対象にはこれらの品目にコメが加わる。

諸外国との生産条件格差の是正のための対策は実質的に内外価格差を補填する政策である。生産条件格差是正対策といいながらこの対策で格差の是正は実現しない。正しくは生産条件格差補填制度である。この対策による支払いは面積に応じた固定支払いとそれに生産量・品質によって加算される部分とがあるが、前者はWTO農業協定で削減を求められない「緑の政策」、後者は生産に影響を与えるため削減対象となる「黄の政策」とされる。

前者の固定支払いは緑の政策と位置付けられているが、全く生産に影響しないわけではない。この施策によって生産者は価格下落に対する抵抗力を持ち、それが非効率な農家を温存することになるからである。すなわち、この施策なかりせば生産から撤退していたかもしれない農家が、補填があるから営農を続けることになる。

また、過去の生産を基準とした支払いは、現在生産のない農業者へも支払われることになる。これでは構造改革を促す効果は期待できない。こうした「生産なき直接支払い」を回避するため、大綱では過去の生産実績に基づく面積支払いは「対象者の規模が拡大(縮小)した場合…交付額を修正するものとする」とされている。

これは突き詰めれば生産に応じて支払いが変動することと同じであり、限りなく「黄の

政策」に近い。生産条件格差是正対策を構造改革に結びつけるのであれば、むしろ「黄の政策」と位置付けることの方が望ましい。生産条件格差を文字通り是正するために、この支払いは生産規模とリンクさせ、初期支払いは規模が大きいほど厚くし、導入後単価を年々引下げればそれに応じて生産者の努力目標も定まり、構造改革を促すことになる。単価の引下げがあるから国際的には「黄の政策」で構わない。

構造改革を目指す支払いはメリハリを利かせ、短期に厚く施すことが望ましい。支払い水準が引下げられるからこそ構造改革が誘導されるのだが、生産刺激的な支払いがどこまで可能であるかはWTO農業交渉で決まる国内助成の削減率による。国内支持の削減は2000年約束水準をベースに階層方式で削減することで合意しているが、日本の国内助成の実績(AMS)は7,300億円まで減少しており2000年約束水準(約4兆円)の18%にすぎない。品目別に上限が設定される可能性やAMSの削減幅がどうなるかなど交渉の行方は不明だが、この過剰削減分の一部を用いて増産効果のある政策を導入することは検討されてよい。

真の直接支払いは構造改革が実現した後で導入すればいい。一定の規模拡大や効率的経営が実現した後であれば、その維持・安定化を図るために直接支払いは有効である。しかし、農業を営んでいるという理由だけでなぜ国税が支払われるのか、国民の疑問や異論は残る。それに答えるためには直接支払いの目的を明確にしておく必要がある。直接支払いは農業の生産活動に対してではなく、環境保全だとか食料の安全保障のため不測の事態に備えるための農地保全だとかの理由が必要である。その意味で将来的には直接支払いは現在の中山間地直接支払いと統合し農業生産とは切り離して、公共財的機能への支払いに一本化すべきであろう。

一方、畜産、稲作、果樹、花卉など分野ごとの担い手たる農業経営者の多くは、経営形態の如何を問わず、経営対象作目の選択、販路の開拓、新技術の導入、資金調達など経営全般をひとりで担っている。経営発展に伴い、後継経営者や農場管理者の確保・育成などが加わり、その任務はますます多様化、高度化している。

これは産業としての農業にあと一歩ともいう状況ともいえ、各分野の共通課題を共有し、その対応策を探る自主的な農業経営者(団体)の横断的連携強化に対する行政の支援とこのような農業経営(者)に対するコンサルティングをはじめとしたトータルサポートのシステム化が強く求められている。

このような求めに対応して役割を果たすことが期待されている既存の組織、団体については、改訂基本計画においても、当初計画に引き続き、再編整備の方向が明示されている

が、現実には待ったなしの状況であるにもかかわらず、ほとんど手付かずの状況にある。農業の真の構造改革を進める中で、誰のため・何のための存在であるかを厳しく検証し、行政を含め既存の組織、団体のスリム化を含めた再編整備を断行すべきである。

トータルサポートの分野は、行政による若干のインセンティブ策は必要とするものの、民の智慧と人と資金の活用が有効であり、これのシステム化立上げの支援が緊要である。また、担い手の経営展開は既に市町村域のみならず県域を超え、全国展開しているものも現れている。加えて、担い手に経営政策を集中化、重点化するということを実現するためには、当然認定農業者をはじめ政策ルート、政策ツールを抜本的に見直すべきである。

3. グローバル化への対応を通じ、攻めの農業・農政を展開

(1) WTO・FTAの推進と戦略的対外農業政策

今日の農業改革の必要性はWTO（世界貿易機関）やFTA（自由貿易協定）による貿易自由化の流れに対応するものである。したがって、国内農業改革は国際化対応と一体化したものでなければならない。それはとりもなおさず、日本農業が国際的な農業システムの中に組み込まれることであり、地球規模での相互依存を無視して国内農業・農政が成り立たないことを意味する。

また、関税引き下げや国内保護の削減は農業部門への影響だけが強調されるきらいがあるが、関税引き下げによって食料価格が下落すれば消費者に利益が還元されるのであり、また補助金の削減は納税者負担が軽減することを意味する。したがって国民経済的には貿易拡大の利益や税負担の軽減で全体の利益は増加する。また、農業部門でも構造変化が起これば国全体の資源の利用効率が改善する。このように貿易問題はマクロな国民経済的視点で議論することが重要である。

WTO農業交渉が大詰めをむかえているが、現農業交渉は先のウルグアイ・ラウンド交渉の延長であり、保護の削減を目的としている。実際、WTO農業協定の前文では「長期目標が公正で市場指向型の農業貿易体制を確立すること」を謳っており、この長期目標の実現のため、「改革過程の継続」として現交渉が行われている。

日本は重要品目の数や上限関税設定などに関心が高いが、国際的にみて突出した高関税がいつまでも容認されるはずがない。実際、上限関税の議論も突然出てきたわけではなく、「タリフ・ピークス（高関税品目）」の削減・調整問題として2000年の交渉開始時から取り

上げられ議論されてきた課題である。日本農業はこうした関税削減の時間軸を見据えて構造改革に取り組む必要がある。現交渉の結果がどうであれ、この長期目標に向けて今後も引き続き関税引き下げをはじめ保護や助成の削減の交渉が続く。そのことを前提に農業政策を組み立てていく必要がある。

一方、WTOが多くの発展途上国の加入などで交渉の政治力学が複雑になり、WTO交渉による自由化には多大な労力と時間がかかるのも事実である。こうした状況の中で世界各国はWTOと同時にFTAの推進にも力を注いでいる。FTAは利害の一致が得やすく、締結と実施が迅速に行われ、また、WTOでは取り扱われていない分野でのルール作りも比較的容易である。

FTA交渉でも農業問題は避けて通れない。日本にとって初めてのFTAとなった対シンガポールとのFTA(正確にはEPA：経済連携協定)ではWTOで無税譲許している品目と実行税率(実際の適用税率)がゼロとなっている品目を対象品目とすることで、実質的には農産物は除外された。しかし、第二のFTA(EPA)となる対メキシコとの交渉は豚肉、オレンジ果汁の無税枠を巡って難航したし、2004年11月に大筋合意した対フィリピンとのFTA(EPA)でも農産物の取り込みは不十分で、米麦・乳製品(国家貿易品目)、牛肉、豚肉、粗糖、でんぷん、パイナップル缶詰などは除外または再協議品目となった。フィリピンの重要輸出品であるバナナの関税も撤廃されるわけではない。また2005年8月に基本合意を得たタイとの間でFTA(EPA)も、コメは始めから自由化の対象から除外され、砂糖も協議を先送りにした。タイの関心が高かった骨なし鶏肉や加工鶏肉の関税も撤廃にはならない。

発展途上国にとって日本は魅力的な市場である。FTA(EPA)は多くの途上国に成長の機会を提供する。日本農業も新たな展開を迫られるが、日本が目指すFTA(EPA)は財やサービスの自由化だけでなく、労働・資本の移動や援助・技術協力などをも含む経済連携協定である。途上国からの低賃金労働が利用可能となれば、日本農業の生産構造も大きく変わる。

また、大きく変化する国際経済社会の動向を的確に把握し、食品・外食産業や消費者利益を含む国民経済的視点で、戦略的な対外政策を構築すべきである。これまでのFTA(EPA)交渉で、成熟した日本の食料品市場への参入には特段の努力が必要ということに対する相手国の理解の度合い、相手国にとっての真の利益とは何かの見極めがその成否を分けている事実を踏まえ、今後のFTA(EPA)戦略の構築が必要である。

一方、日本の農産物の市場開放については食料の安全保障に結び付けて不安視する国民も少なくない。改訂基本計画でも食料自給率の目標値が設定されている。食料自給率の向

上が食料安全保障に係わる事柄だとしても、本来、食料安全保障は有事の際の軍事やエネルギーの問題と同様、総合安全保障の一環と位置付け、有事法制の中に組み込むべきである。食料の生産に必要な石油などのエネルギーの供給や輸送路・輸送手段の確保など他の施策と連携しなければ実施しえないからである。

有事の食料の安全保障は在庫と強制力のある生産・流通システムを構築しておき、それが有事に実行される担保措置を講じておく。平時は農地が100%以上利用される仕組みの下で効率的・安定的な農業経営体が農業技術を駆使し、人的資源を活用し、創意工夫を發揮することにより、国民の求める品質と価格で安全な農産物を供給することが、自給率向上の近道である。このような政策によってFTAを結びやすい国内制度・体質に転換しておく必要がある。

(2) アジアの農業問題と政策協調

FTAの推進にあって近年注目されているのが東アジア共同体構想である。FTAは二国間協定に留っていても意味がない。多国間協定、関税同盟、共同市場、さらには経済統合を目指してこそ、本来の意義が發揮される。ASEAN諸国と日本、韓国、中国を含む東アジア共同体構想は、その早期実現は困難にしても、地域統合に向けた関心の高まりを反映している。さらに、インドや豪州、ニュージーランド等を含むよりグローバルな共同体構想もあり、「ASEANプラス3」に限定しない幅広い議論が展開している。

政治・外交や主権の統合を含む共同体に至るには時間がかかるにしても、経済統合に向けたヒト、モノ、カネの自由な流れを保証する経済のボーダーレス化は急ぐべきである。そのような広域経済統合を構想するに当たっては農業の取り扱いが重要課題の一つとなろう。関税の削減・撤廃だけでなく、他の輸入障壁や労働、資本、サービスの自由化を含め解決しなければならない問題は多い。

また、様々な制度の共通化が必要となる。例えば、農畜産物の検疫制度の共通化は欠かせない。日本の検疫基準はハードルが高く、非関税障壁の一つだとの批判もあるが、検疫制度は病虫害に汚染されたときのリスクを考えれば安易に妥協したり、安全基準を引下げたりはできない。であればこそ、広域のFTAを進めようとしているアジア地域で共通ルールが必要となる。WTOでもSPS協定の下、検疫措置の調和について検討されているが殆ど進展していない。また、基準設定のための国際機関の議論も、先進国の基準の引下げを求める発展途上国が高い水準の共通ルールに反対するため、進んでいない。今後、農畜産物

検疫制度が新たな南北問題として顕在化してくることは間違いない。そうした展開に先立ち、アジア地域で共通のルールを確立することは大きな意義がある。そのためには情報の開示はもとより、地域での技術協力や研究開発など基礎的インフラ整備で協調していくことがまず求められよう。

検疫以外にも共通ルールが必要な分野がある。例えば農作物の品種などの知的財産権とブランドの保護である。日本はコメや果樹、野菜、花卉などで多くの新品種を開発し育成してきた。しかし、開発された高品質の種苗が海外に持ち出され「海賊版」が生まれる事態が後を絶たない。こうしたことを防ぐためにも、新品種・特許や地域ブランドといった知的財産権を保護する共通なルールが必要である。そうすれば、アジア地域どこでも差別なく技術開発の誘引が生まれ、研究開発投資も活発化する。

農業分野で対応を急ぐべき国際問題の一つに、外国人農業労働者の受入れがある。日本の農業は機械化によって省力化を図ってきたが、まだまだ労働集約的な作業は多く、労働力を必要とする作物は多い。特に野菜や畜産の生産現場では労働力不足が深刻である。実際には外国人労働者も研修生という形で多くの農業現場で受け入れられている。

外国人研修生受入れ制度は、技能または知識を修得するために外国人を日本の企業等が受入れ「研修」を通じて研修生の人材育成と日本で修得した技術の母国への移転を図る目的で、法務省入国管理局が実施している制度である。一年間の研修終了後は技能検定試験、研修成果等の評価を受け、最長2年間の「技能実習」に移行することができるが、農業分野では2職種（耕種農業、畜産農業）の5作業（施設園芸、畑作・野菜、養豚、養鶏、酪農）に限られる。農業分野の外国人研修生は農協などが中心となり受け入れている。

この制度の目的はあくまでも途上国の人づくりにあり、労働市場の論理によるものではない。しかし、この制度による外国人労働者に依存する農家も増えている。研修生制度ではなく、社会不安や摩擦も惹起しない形の厳格な規制の下で、正当な雇用契約に基づいて外国人農業労働者を受け入れる体制の整備を急ぐ必要がある。

外国人農業労働者の受入れは日本農業のコストダウンに貢献するだけでなく、彼らの母国の貧困削減につながる。彼らに雇用機会を与えるだけでなく、日本から母国への送金は残された家族の経済状況を大きく好転させ、波及効果も大きい。それはとりもなおさずパートナーとしての日本の印象を良くし、他の分野の経済協力や政治的協調を促す効果をもつ。

同様に日本の農業者がアジア各国に渡り農場経営に乗り出すことも考えられる。労賃が

高く狭隘な農地しかない日本で営農するより、農業技術と経営能力を海外の大地で開花させる方がふさわしい農業者も沢山いるはずである。こうした農業労働者・経営者の国際移動に関する取り決めも新たな農業問題の一環としてルール化することが必要となろう。

モンスーン・アジアでの農業改革のモデルを目指す日本として、農村活性化、技術協力、様々な制度の共通化、新品種や特別な地域ブランドといった知的財産権の保護、食品産業等の育成・振興、農業の企業経営モデルの提案など構造問題や農業政策に関する研究会や共同研究の場の設置を日本のリーダーシップのもとで進めるべきである。

日本の農業および農業政策は今やアジア全体の農業の発展と地域での食料の安定供給を目指す時期にきている。日本の農業構造改革は、いまだに成功していない東アジアモンスーン地帯における高密度人口社会での農業改革モデルとしなければならない。そういった視点で国内農業の位置付けを見直し、グローバルな視点に立った対外政策と農業政策の構築が望まれる。

〔付論〕 これまでの農業政策の展開—今日の農業問題の理解のために—

日本の農業は生産費が高く国際競争力がないと言われる。確かに高い関税などに守られ国内農産物は高価なものが多い。一方、1960年に策定された「貿易自由化大綱」以来多くの農産物の自由化が実施され、日本は今日では世界でも有数の農産物輸入国である。しかし、早期に自由化した品目は国内生産への影響が小さいか、飼料など国内農業振興に必要な農産物に限られ、国内農業にとって重要な基幹作物であるコメ、麦、乳製品、でんぷんなどについては国家貿易や輸入数量割当などで貿易を制限してきた。また、国内政策でも価格政策などで農業者の所得を維持する政策が採られてきた。

こうした農業政策は日本に限らず、多くの先進国で共通して展開されてきた。しかし、農産物貿易が拡大するにつれ、貿易制限や貿易に影響を与える国内政策が国際経済摩擦の原因となることも多く、農産物貿易を律する制度の見直しが求められ、それが先のガット・ウルグアイ・ラウンドで大きな課題となった。交渉は難航したが、全ての非関税障壁は関税に置き換えられ（日本はコメを唯一の例外として特例措置の対象とした）全ての関税の引下げ、輸出補助金の削減、貿易に影響する国内助成の削減などで合意しWTO農業協定が成立した。さらに2000年から新たなWTO農業交渉が行われており、さらなる関税引き下げや国内助成の削減が求められている。

日本農業は対外的な要求からだけではなく、国内的にもその発展と効率的農業の実現に取り組んできた。そのための農業政策も様々に展開されてきた。現在の日本の農業政策の柱は1999年制定の「食料・農業・農村基本法」（以下、基本法と呼ぶ）であるが、それまで長い間日本の農業政策が指針としてきたのは1961年制定の「農業基本法」（以下、旧基本法と呼ぶ）であった。旧基本法はその目的を第1章第1条で「他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むこと」としていた。農業従事者が他産業従事者と均衡する生活が営めるような経営を「自立経営」と呼び、その育成が基本法農政の課題であった。

しかし、当時の高度成長期にあって工業部門での生産性上昇は著しく、農工間の所得格差は逆に拡大した。一方、工業化により農村地帯でも兼業機会が増大し、また農業生産が小型機械化されたことにより、小規模農家は離農することなく農村にとどまった。その結果、農業の規模拡大は遅々として進まなかった。

規模拡大と生産性向上による所得改善が実現困難である以上、所得の格差是正は農産物

の価格引き上げに頼ることとなる。実際、米価の引き上げなど農産物の高価格支持政策が採られるようになった。これが、一方で兼業農家をますます滞留させることになり、日本の農家の総兼業化が定着していった。

しかしながら、旧基本法が目指した生産性の向上を通じた農工間所得格差の是正、すなわち産業としての自立は今日でも意義を失ってはいない。国際化の進展で日本農業・農政が基本とすべき政策は自立経営であり、それ以後の政策にも引き継がれていく。例えば政府は1992年に『新しい食料・農業・農村政策の方向』（以下、新政策と呼ぶ）という報告書を公表した。そこで政府は今後の日本農業を担う者を農家ではなく、経営体という視点から識別し、種々の政策を集中するとした。

具体的には農業を担う「望ましい経営体像」を新政策で次のように提示した。稲作を例にとれば、10年後に生産の8割は15万程度の「個別経営体」と2万程度の「組織経営体」で担うこととし、個別経営の耕作規模を10～20ha、組織経営体のそれは1集落ないし数集落に相当する程度に拡大することで、生産コストは現在の5～6割に低下するものとみている。

「個別経営体」とは個人または1世帯によって農業が営まれている経営体であり、「組織経営体」は複数の個人または世帯が共同で農業を営むか、これと併せて農作業を行う経営体であるが、いずれの場合も主たる従事者が地域の平均的サラリーマンの生涯所得を実現できるような経営であることが条件である。このような経営体の年間農業所得はおよそ800万円になると試算された。

新政策の具体化の中心は「農業経営基盤強化促進法」（以下、経営基盤強化法と呼ぶ）であり、農業者が作る経営改善のための計画を市町村が認定し、認定された農家に支援措置を講ずる制度などである。それまでも農家認定制度は存在したが、対象が規模拡大を目指す農家だけだったのに対し、経営基盤強化法の認定農業者制度ではこれに加えて複合化や集約化などで経営改善に取り組む農家も対象とされた。認定された農業者は長期低利融資を優先的に借り受けることができ、また税法上の特典が得られるなどの措置がとられた。

新政策は日本農業の構造改革の方向を示した点や、政策対象を農家ではなく経営体という担い手に集中することを示した点が注目されたが、基本法や食糧管理制度がそのままでは改革の程度も限られていた。新政策のビジョンは1993年のウルグアイ・ラウンドの決着と同時に実現にむけた総合的対策が取られるべきであった。ウルグアイ・ラウンド農業合意は輸入数量制限の関税化や輸出補助金の削減、国内支持の規律など制度改革としては画

期的であったが、保護の削減幅は従来の保護水準を維持できる程度のものであり、実際の保護削減にむけた交渉は2000年に新たに開始することとされたのである。合意内容の実施期間中（1995～2000年）にどれだけ国内改革を進めるかが、新たなWTO体制の下での農業交渉の各国の位置取りを決めることでもあった。

日本も農業改革に手をこまねいていたわけではない。1997年4月には農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けた審議会が設置され、98年9月の答申を受け政府は「食料・農業・農村基本法」を99年7月に制定した。また、戦時中から米政策を支えてきた食糧管理法が廃止され1995年11月新たに「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下、食糧法と呼ぶ）が制定され、米の流通は大幅に規制緩和された。それまで全量管理を法的に裏付けてきた食糧法の廃止で政府への売り渡し義務がなくなり、政府の役割は備蓄目的の政府米運用、貿易の管理、基本計画の策定などに限られることとなった。さらには1999年4月、米の特例措置は関税に置き換えられた。

現行農政の基本的理念は1999年制定の「食料・農業・農村基本法」で規定されているが、その基本法の目的は「食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」（第1条）であり、食料の安定供給の確保（第2条）、多面的機能の発揮（第3条）、農業の持続的な発展（第4条）、農村の振興（第5条）という4つの理念を掲げている。

基本法ではこれらの理念の実現のために「食料・農業・農村基本計画」（以下、基本計画と呼ぶ）を定めることとしている。第一次の基本計画は2000年3月に策定され、それが2005年3月に見直され新たな基本計画が策定された。新たな基本計画の要点は以下の5点である。（i）食料自給率の目標設定：2015年までにカロリーベースで45%、生産額ベースで76%を達成。（ii）農業の構造改革：担い手を明確にして支援し施策を集中的・重点的に実施。（iii）品目横断的経営安定対策の導入：対象となる担い手は、認定農業者と一定の要件を満たす集落営農組織が対象。（iv）農地の有効利用促進：農地利用集積の促進と耕作放棄地対策・耕地利用率の向上。（v）工程表の導入：施策の工程管理と検証による見直し。

これらの施策によって10年後（2015年）には次のような農業構造が実現すると政府は展望している。総農家戸数は210～250万戸となるが、その内「効率的かつ安定的な農業経営」を営む家族農業経営が33～37万戸、小規模農家や兼業農家等が組織する集落営農で効率的かつ安定的な集落営農経営が2～4万戸、また、効率的かつ安定的な法人経営が1万程度になると見込んでいる。農地については、効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に

農地利用の6割程度が集積され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」によって経営される農地が全体の7～8割になると見込んでいる。

こうした農業構造を実現するための具体的対策として2005年10月「経営所得安定対策等大綱」が公表され、担い手に対象を限った品目横断的政策などが平成19年度から実施されることになった。その趣旨は複数作物の組み合わせによる営農が行われている水田作及び畑作について経営全体に着目し、市場で顕在化している諸外国との生産性条件の格差を是正するための対策となる直接支払いを導入し、また販売収入の変動が大きい場合その影響を緩和する対策を実施する、というものである。

この対策の対象者は一定の要件を満たす認定農業者と集落営農組織であり、原則として認定農業者は北海道で10ha、都府県で4ha、集落営農組織は20ha以上の経営を行っていることが必要であり、集落営農組織はさらに経理の一元化や法人化計画を有することなどの要件を満たさなくてはならない。

こうした国内対策とともに対外政策でも、輸入中心の農業政策から輸出を含む攻めの農政の視点に立って国際戦略を構築するために、2006年4月に政府の「食料・農業・農村政策推進本部」（本部長・小泉首相）は「21世紀新農政2006」を決定した。その中で農林水産物・食品の輸出額を5年間で倍増、食料供給コストを5年で2割削減、などの目標が設定されている。

¹ 効率的かつ安定的な農業経営とは「主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い営農を行う経営」とされる。具体的には、労働時間が同等な他産業従事者の生涯所得を2.1億円とし、これをおおむね40年間農業に従事して達成するものと考え、主たる従事者が年間530万円以上の所得を確保できる農業経営を指す。

【検討の経緯】

本委員会は2004年9月3日に第1回研究会を開催し、2006年5月18日の第16回に至るまで、講師による報告と討議のかたちで研究会を重ねた。研究会の講師とテーマは次のとおりである。

(※講師役職は講演当時)

第1回	農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演「食料・農業・農村基本計画の見直しについて（食料・農業・農村政策審議会中間論点整理のポイント）」 各位ご挨拶、委員会の趣意・進め方
第2回	農林水産省農林水産審議官 木下寛之氏よりご講演「WTO農業交渉についての日本の取組み」
第3回	東京大学大学院農学生命科学研究科教授 生源寺眞一顧問よりご講演「基本計画の見直しと農政改革～企画部会の成果を踏まえて～」
第4回	農林水産省総合食料局食糧部長 高橋 博氏よりご講演「米改革の現状と課題」
第5回	政策研究大学院大学教授 福井秀夫氏よりご講演「農業の再生と土地利用－私法と公法の交錯」
第6回	農林水産省経営局構造改善課長 今城健晴氏よりご講演「農地制度の改正について」 「食料・農業・農村基本計画」、各委員の政策提言についての議論
第7回	「食料・農業・農村基本計画」概要説明、議論。委員からの意見、政策提言の説明
第8回 第9回 第10回	中間報告提言について審議
第11回	農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演「新たな食料・農業・農村基本計画の策定と農政改革の推進について」
第12回	農林水産省大臣官房国際経済課長 榎本雅仁氏よりご講演「WTO農業交渉の現状と課題」 農林水産省経営局経営政策課長 柄澤 彰氏よりご講演「経営安定対策の背景について」 盛田委員、本間主査よりコメント
第13回	(株)庄内こめ工房代表取締役 斎藤一志氏よりご講演「経営所得安定対策等大綱の農業現場から見た課題」 会津わたなべ農場代表 渡部義彦氏よりご講演「現場から検証」 農林水産省経営局経営政策課長 柄澤 彰氏よりコメント・意見交換 最終報告書案への各委員のコメントについて
第14回	最終報告案（骨子）について
第15回	農林水産省大臣官房予算課長 針原寿朗氏より「21世紀新農政2006」のポイントについて ご説明 最終報告案審議
第16回	最終報告案【改訂版】審議

資料・データ集

目 次

戦後農業関係主要指標の推移

資料1 戦後農業関係主要指標の推移	31
-------------------------	----

重要な経営資源としての農地

資料2 戦後農地関係主要指標の推移	33
資料3 農業生産法人(有)S青果の農地分散(一部)の事例	34
資料4 担い手への農地の利用集積面積の推移	35
資料5 10a当たり米生産費用合計の作付規模別推移	36
資料6 農業経営基盤強化促進法による賃借権設定の存続期間別構成	37
資料7 農地利用権(賃借権)の再設定の状況	37
資料8 これまでの農地制度の見直し	38
○農地流動化・利用集積 ○農地の保全・転用規制 ○農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律(概要)について ○農地制度の考え方 ○農地制度の改正概要	
資料9 農地法ならびに借地に関する法律	42
資料10 農地に係る主要税制の概要	48
資料11 「農地の貸し剥がし」を含む(社)日本農業法人協会の緊急調査	50

農業の担い手

資料12 農家戸数と農業就業人口の推移	54
資料13 新規農業者等の推移	54
資料14 年齢別基幹的農業従事者数	55

WTO, EPA, FTA

資料15 わが国のEPA/FTAをめぐる状況	56
------------------------------	----

用語解説

資料16 用語解説	57
-----------------	----

資料1 戦後農業関係主要指標の推移

日本農業の総合的な力を示すともいえる農業総産出額は1985年代をピークに右肩下がり傾向に転じた。

*国内総生産（GDP）における農業総生産の割合は1960年の9%から2003年の1%に減少した。

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/ 1960	
	S35	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H17/ S35	
農地面積 (千ha)	6,071	6,004	5,796	5,572	5,461	5,379	5,243	5,038	4,830	4,794	4,762	4,736	4,714	4,692	77%	
耕作放棄地 (千ha)	-	-	-	131	123	135	217	244	343	-	-	-	-	385	-	
不作付地 (千ha)	36	84	108	210	184	140	160	156	278	-	-	-	-	200	6倍	
耕地利用率 (%)	133.9	123.8	108.9	103.3	104.5	105.1	102.0	97.7	94.5	94.3	94.4	94.0	93.8	-	-	
作付延べ面積 (千ha)	8,129	7,430	6,311	5,755	5,706	5,656	5,349	4,920	4,563	4,520	4,494	4,450	4,422	-	-	
農業就業人口 (万人)	1,454	1,151	1,035	791	697	624	565	414	389	382	375	368	362	334	23%	
うち65才以上 (%)	-	-	-	21.0	24.5	28.7	35.7	43.2	52.9	54.1	55.4	56.1	57.0	58.1	-	
農家戸数 (万戸)	606	566	540	495	466	423	383	344	312	307	303	298	293	284	47%	
專業農家 (%)	34.3	21.5	15.6	12.4	13.4	11.8	12.3	12.4	13.7	14.1	14.5	14.8	15.0	15.6	-	
主業農家 (%)	-	-	-	-	-	-	-	19.7	16.0	15.7	15.3	15.0	14.8	15.1	-	
農業総産出額 (百億円)	191	318	466	905	1,026	1,163	1,149	1,045	913	888	893	886	879	-	-	
米 (%)	47.4	43.1	37.9	38.3	30.1	32.9	27.8	30.5	25.4	25.1	24.3	26.4	22.8	-	-	
野菜 (%)	9.1	11.8	15.8	16.2	18.5	18.1	22.5	22.9	23.2	23.9	24.1	23.7	24.6	-	-	
果実 (%)	6.0	6.6	8.5	7.1	6.7	8.1	9.1	8.7	8.9	8.5	8.4	8.1	8.9	-	-	
花き (%)	0.5	0.6	0.9	0.9	1.7	2.0	3.3	4.2	4.9	5.0	5.0	4.8	4.9	-	-	
畜産計 (%)	18.2	23.2	25.9	27.5	31.4	28.0	27.2	24.1	26.9	27.2	27.8	26.3	27.9	-	-	
その他 (%)	18.8	14.7	11.0	10.0	11.6	10.9	10.1	9.6	10.7	10.3	10.4	10.7	10.9	-	-	
農業総生産 (付加価値額) (百億円) (%)	149* (9.0)	228 (6.8)	313 (4.2)	585 (3.8)	601 (2.4)	752 (2.3)	770 (1.8)	677 (1.4)	552 (1.1)	533 (1.1)	523 (1.1)	539 (1.1)	-	-	-	
農林水産関係予算 (億円)	1,319	3,700	9,177	21,768	35,840	33,008	28,737	32,906	34,279	34,003	31,905	31,114	30,522	29,672	22倍	
農林水産省定員 地方公務員別 (万人)	8.3	10.3	9.8	8.9	8.3	7.2	5.9	4.8	4.1	3.3	3.2	3.0	3.0	3.0	36%	
農業団体役員数 計 (万人)	29.4	32.1	34.7	35.7	36.7	37.4	36.6	34.8	30.1	29.2	28.3	27.3	26.4	-	-	
食料 自給率 (%)	カロリー ベース	79	73	60	54	53	53	48	43	40	40	40	40	40	-	-
	金額 ベース	93	86	85	83	77	82	75	74	71	70	69	70	70	-	-

出典：農林水産省、農林漁業金融公庫提供資料

資料1 戦後農業関係主要指標の推移

○耕作放棄地の農業地域類型別面積の推移

耕作放棄地は中山間地の農業地域だけでなく、平地農業地域においても拡大し、増加率はむしろ他地域より大きい。

(1) 農家の耕作放棄地面積の推移

(単位：千ha)

	1985	1990	1995	2000	2005	2005/1985
	S60	H2	H7	H12	H17	H17/S60
合計	93	151	162	210	223	2.40倍
都市的地域	21	41	26	36	39	1.86倍
平地農業地域	18	30	49	58	63	3.50倍
中間農業地域	36	58	62	84	87	2.42倍
山間地農業地域	17	22	25	31	33	1.94倍

※ 2005年は概数値。
出典：農林水産省提供資料

(2) 農家並びに土地持ち非農家の耕作放棄地の推移

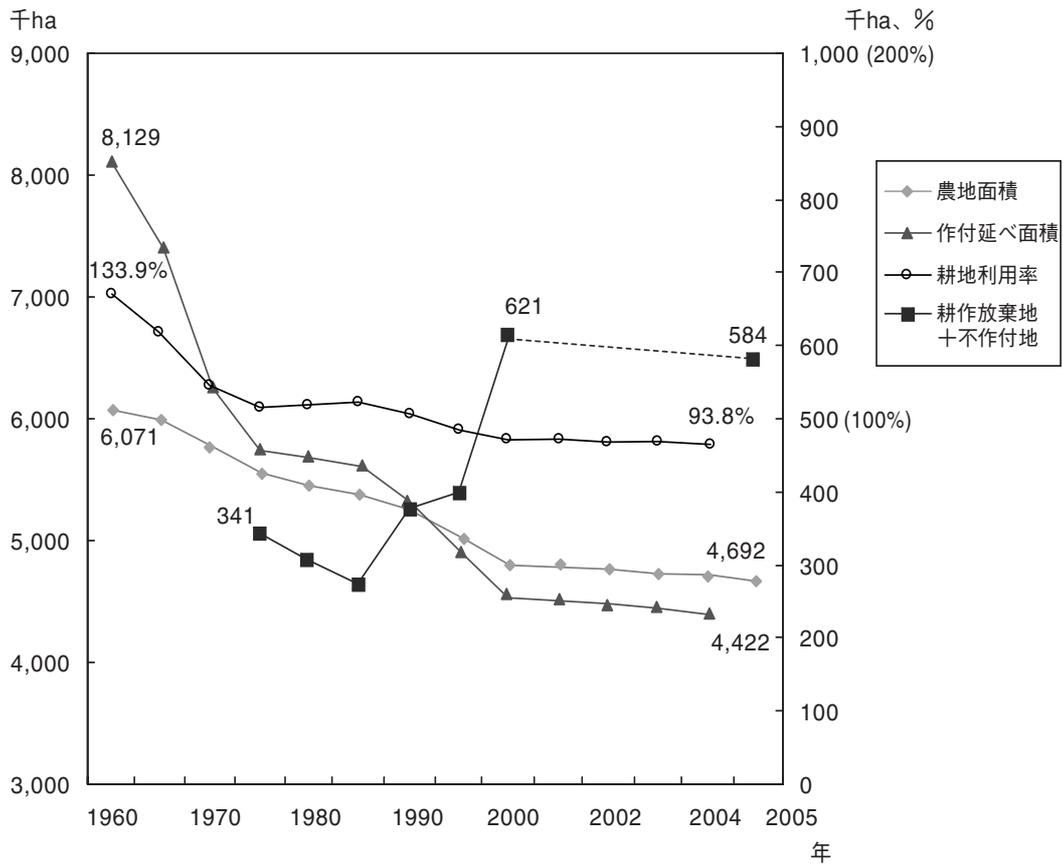
(単位：千ha)

	2000	2005	2005/2000
	H12	H17	H17/H12
合計	343	385	1.12倍
都市的地域	68	77	1.13倍
平地農業地域	87	100	1.15倍
中間農業地域	134	148	1.10倍
山間地農業地域	54	60	1.11倍

※ 2005年は概数値。
出典：農林水産省提供資料

資料2 戦後農地関係主要指標の推移

耕地利用率の低下（133.9%→93.8%）により、作付延べ面積は812.9万haから442万haへの約半減となった（奇しくも資料1のカロリー自給率がこの間79%から40%に低下）。

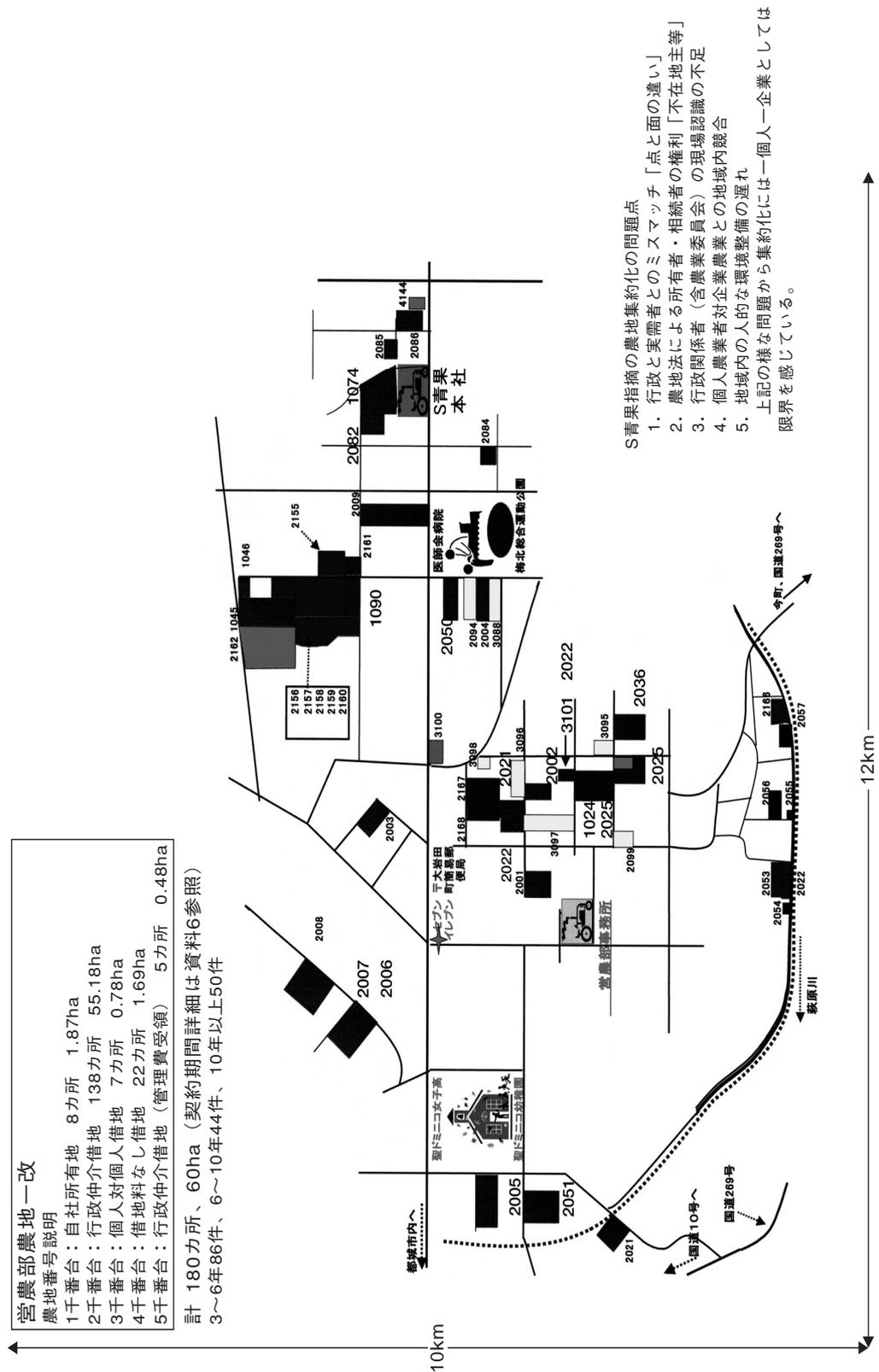


注：耕作放棄地+不作付地、耕地利用率については、右の数値軸を使用。

出典：農林水産省提供資料

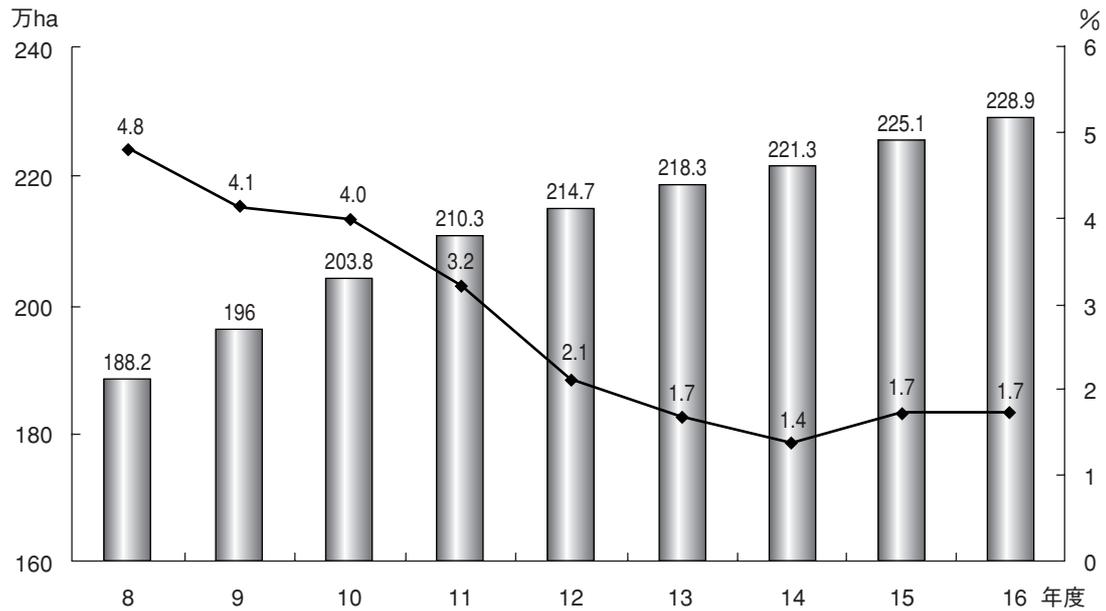
資料3 農業生産法人(有)S青果の農地分散(一部)の事例

重要な経営資源としての農地



資料4 担い手への農地の利用集積面積の推移

担い手への農地集積の伸びは鈍化傾向にある。経営耕地が広範囲に分散・点在し、規模拡大の効果が減殺されている面も。



注1：各年度末の数値である。

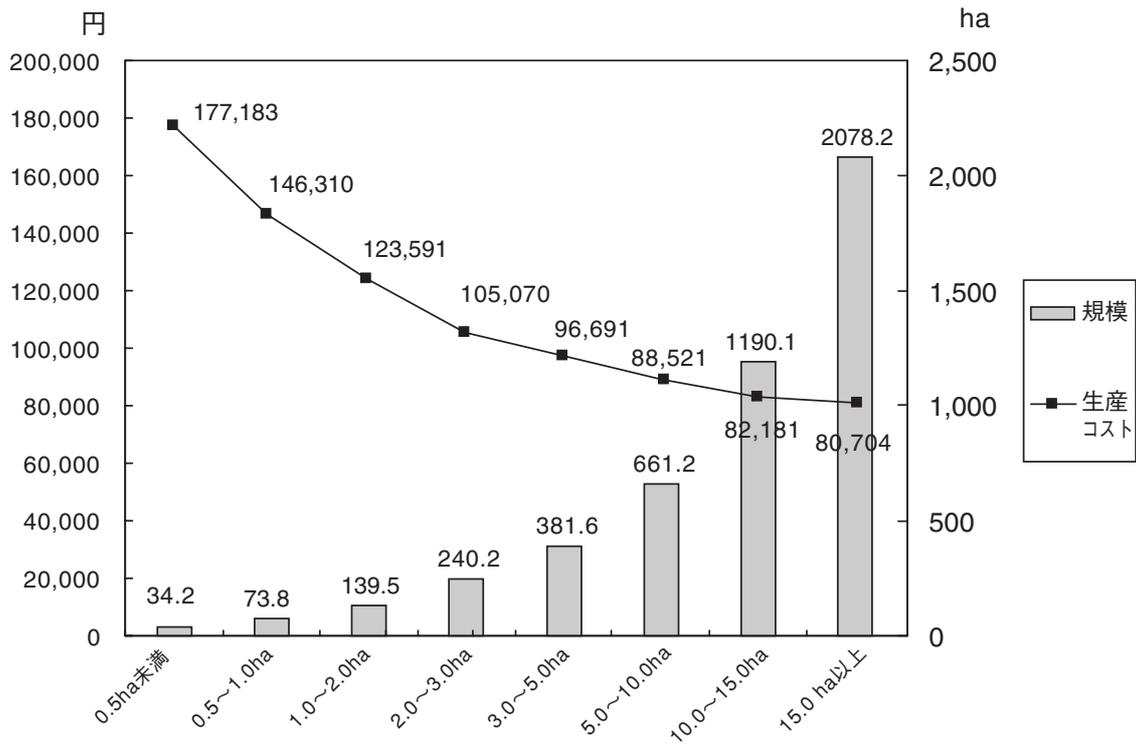
2：ここでいう担い手とは、認定農業者、市町村基本構想水準達成農業者、今後育成すべき農業者（将来にわたって経営規模の拡大を行おうとするもので、地域の農業の担い手となるべきものとして市町村長が特に認める者）としている。

3：前年比増加率（％）＝（当年度利用集積面積）÷（前年度利用集積面積）×100－100

出典：農林水産省提供資料

資料5 10a 当たり米生産費用合計の作付規模別推移

面積が20倍になっても単位面積当たりの生産コストは約半分には削減されていない。農地が分散されたまま耕作されていることが生産性の向上が顕著でない主要因である。



出典：農林水産省提供資料

資料 6 , 資料 7

農地の賃貸借の平均年数は 6 年強だが、件数では 3～6 年が過半。

面積ベースによる期間満了後の再設定率はこの 10 年で 7 割強から 8 割超に。

資料 6 農業経営基盤強化促進法による賃借権設定の存続期間別構成

(全国・16年)

		3年未満	3～6年	6～10年	10年以上	計	毎年の 件数計
件数	16年	20,367	100,951	33,937	41,175	196,430	同左
構成比 (件数)	昭和60年	6.1%	38.8%	35.7%	19.4%	100.0%	125,438件
	平成2	8.9	41.0	31.5	18.6	100.0	117,912
	7	9.1	48.5	24.6	17.8	100.0	133,322
	8	9.8	49.3	22.5	18.4	100.0	136,799
	9	8.9	49.2	22.6	19.4	100.0	149,801
	10	9.1	49.8	20.4	20.7	100.0	155,476
	11	9.3	49.8	20.0	20.8	100.0	161,231
	12	9.6	49.7	20.3	20.4	100.0	174,874
	13	9.7	52.7	18.2	19.5	100.0	176,037
	14	10.3	51.5	18.7	19.6	100.0	174,857
	15	9.9	51.4	18.8	19.9	100.0	182,217
16	10.4	51.4	17.3	21.0	100.0	196,430	

平成 16 年の件数加重平均による平均年数 6.38 年

注：加重平均の算定は各年の中間年とし、10 年以上については 12.5 とした。

出典：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

農業生産法人（有）S 青果の借地契約期間一覧（注：資料 3 参照）

		3年未満	3～6年	6～10年	10年以上	合計
1000番台	自社所有地				8	8件
2000番台	行政仲介借地		62	34	42	138件
3000番台	個人対個人借地		2	5		7件
4000番台	借地料なし借地		17	5		22件
5000番台	行政仲介借地		5			5件
	所有者から管理費受領					
		0	86	44	50	180件

資料 7 農地利用権（賃借権）の再設定の状況

(単位：%)

	再設定率
平成5年	73.8
10年	77.4
15年	82.5
16年	83.4

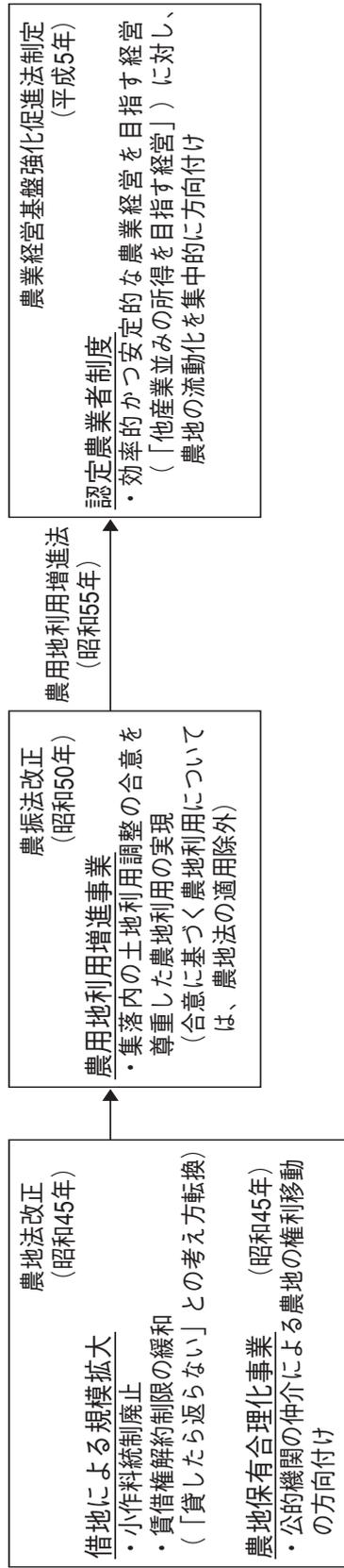
注：再設定率は面積ベース

出典：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

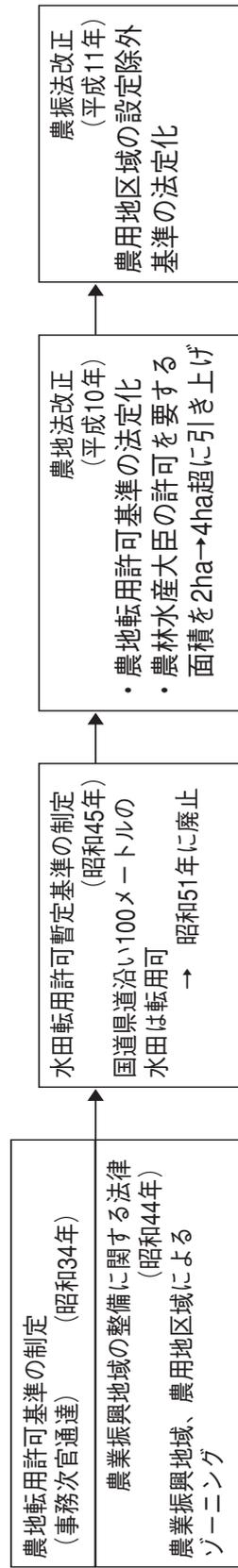
資料 8 これまでの農地制度の見直し

重要な経営資源としての農地

○農地流動化・利用集積



○農地の保全・転用規制



重要な経営資源としての農地

資料 8 これまでの農地制度の見直し

出典：農林水産省提供資料

資料8 これまでの農地制度の見直し

○農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律（概要）について

平成17年9月

農林水産省

I 趣 旨

担い手に対する農地の利用集積を加速化するとともに、リース特区の全国展開を実施するほか、増加傾向にある耕作放棄地の解消・防止策を強化するため、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律、農地法等の改正を行う。

II 改正内容

1. 農業経営基盤強化促進法の改正

(1) 担い手に対する農地の利用集積の促進

- ① 農用地利用規程の充実による集落営農の組織化、法人化
 - －集落営農の役割分担等の明確化
 - －担い手に対する農地の利用集積目標を明示

- ② 農地保有合理化事業の拡充による農地の仲介機能の強化
 - －農業生産法人への金銭出資、貸付信託の制度化

(2) 市町村基本構想における特定法人貸付事業の創設（リース特区の全国展開）

- ・耕作放棄地等が相当程度存在する区域において
- ・市町村と参入法人がきちんと農業を行う旨協定を締結し、
- ・市町村等が参入法人に対して農地をリース。協定違反の場合はリース契約を解除

(3) 体系的な遊休農地対策の整備

- ① 遊休農地対策を都道府県基本方針、市町村基本構想に位置付け
- ② 遊休農地の買入・借受協議対象者の追加－合理化法人に加え、特定農業法人等を追加
 - ・都道府県知事の裁定による利用権の設定
- ③ 遊休農地の管理に関し、農地所有者等に対する措置命令（草刈等）を制度化

2. 農業振興地域の整備に関する法律の改正

農業振興地域整備計画の策定・変更の際し、地権者だけでなく市町村の住民による意見提出の機会を付与

3. 農地法の改正

1. の改正に伴う所要の規定の整備

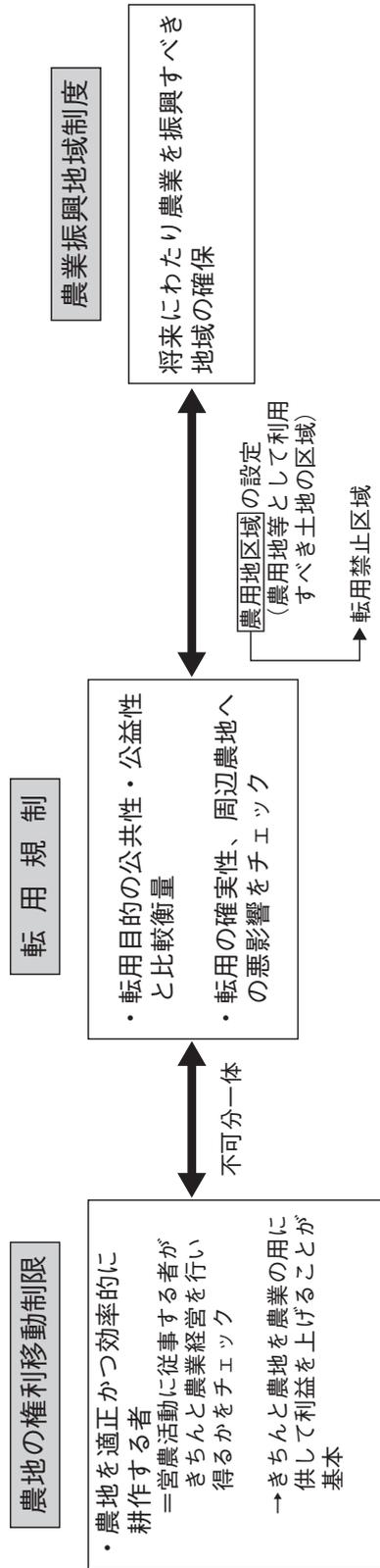
出典：農林水産省提供資料

資料8 これまでの農地制度の見直し

重要な経営資源としての農地

資料8 これまでの農地制度の見直し

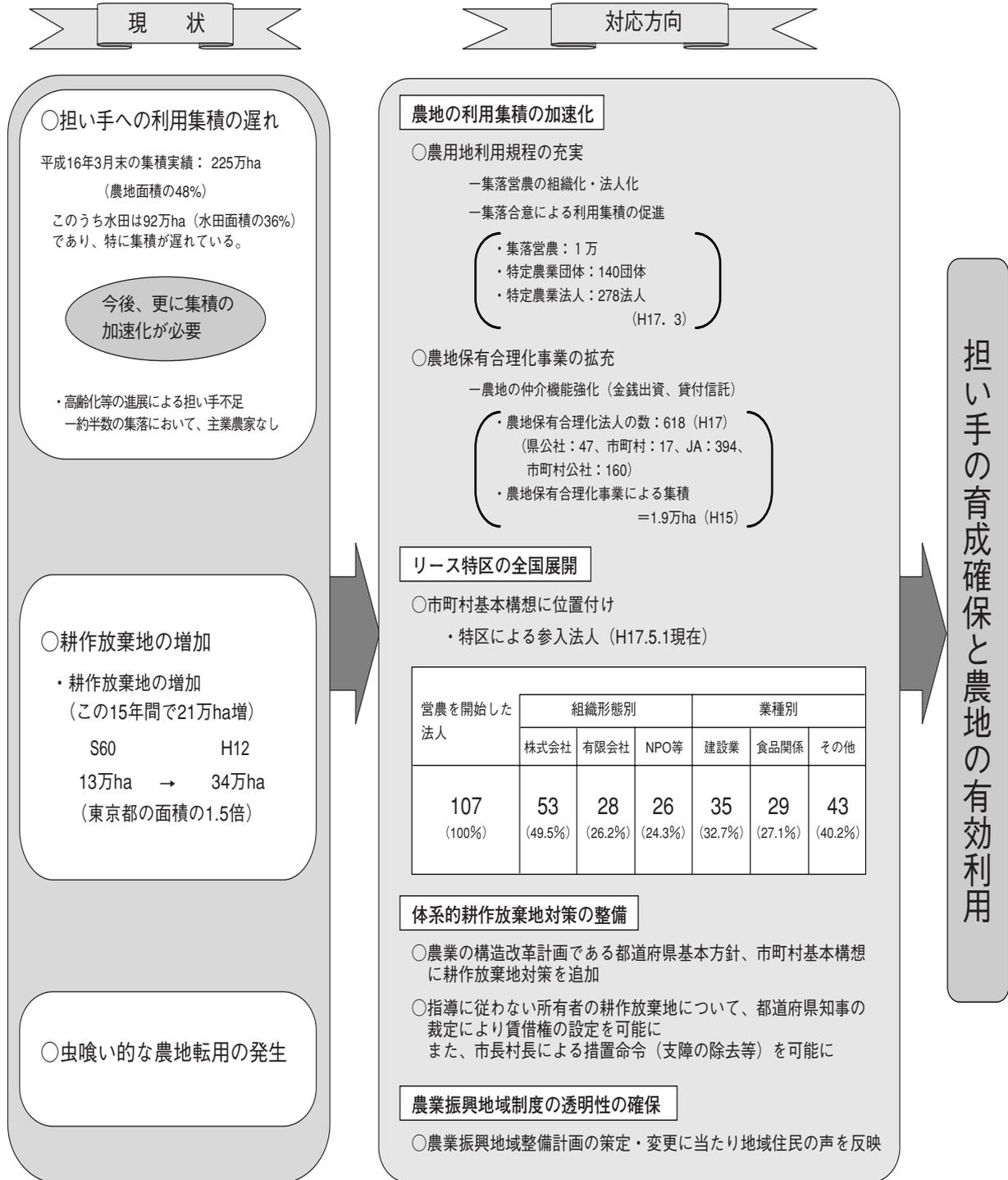
○農地制度の考え方



出典：農林水産省提供資料

資料8 これまでの農地制度の見直し ○農地制度の改正概要

農地制度の改正概要



出典：農林水産省提供資料

資料9 農地法ならびに借地に関する法律

農地法（最終改正 平成一七年七月二六日 法律第八七号）

（この法律の目的）

第1条

この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。

（農地の転用の制限）

第4条

1 農地を農地以外のものにする者は、政令で定めるところに従い、都道府県知事の許可（その者が同一の事業の目的に供するため四ヘクタールを超える農地を農地以外のものにする場合（農村地域工業等導入促進法（昭和四十六年法律第百十二号）その他の地域の開発又は整備に関する法律で政令で定めるもの（以下「地域整備法」という。）の定めるところに従って農地を農地以外のものにする場合で政令で定める要件に該当するものを除く。）には、農林水産大臣の許可）を受けなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一 第七条第一項第四号に掲げる農地を農地以外のものにする場合

二 次条第一項の許可に係る農地をその許可に係る目的に供する場合

三 国又は都道府県が農地を農地以外のものにする場合

三の二 農業経営基盤強化促進法第十九条の規定による公告があつた農用地利用集積計画の定めるところによって設定され、又は移転された同法第四条第三項第一号の権利に係る農地を当該農用地利用集積計画に定める利用目的に供する場合

三の三 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律第九条第一項の規定による公告があつた所有権移転等促進計画の定めるところによって設定され、又は移転された同法第二条第三項第三号の権利に係る農地を当該所有権移転等促進計画に定める利用目的に供する場合

四 土地収用法その他の法律によって収用し、又は使用した農地をその収用又は使用に係る目的に供する場合

五 市街化区域（都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第七条第一項の市街化区域と定められた区域で、同法第二十三条第一項の規定による協議が調ったものをいう。）内にある農地を、政令で定めるところによりあらかじめ農業委員会に届け出て、農地以外のものにする場合

六 その他農林水産省令で定める場合

2 前項の許可は、次の各号のいずれかに該当する場合には、することができない。ただ

し、第一号及び第二号に掲げる場合において、土地収用法第二十六条第一項の規定による告示（他の法律の規定による告示又は公告で同項の規定による告示とみなされるものを含む。次条第二項において同じ。）に係る事業の用に供するため農地を農地以外のものにしようとするとき、第一号イに掲げる農地を農業振興地域の整備に関する法律第八条第四項に規定する農用地利用計画（以下単に「農用地利用計画」という。）において指定された用途に供するため農地以外のものにしようとするときその他政令で定める相当の事由があるときは、この限りでない。

一 次に掲げる農地を農地以外のものにしようとする場合

イ 農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律第八条第二項第一号に規定する農用地区域をいう。以下同じ。）内にある農地

ロ イに掲げる農地以外の農地で、集团的に存在する農地その他の良好な営農条件を備えている農地として政令で定めるもの（市街化調整区域（都市計画法第七条第一項の市街化調整区域をいう。以下同じ。）内にある政令で定める農地以外の農地にあつては、次に掲げる農地を除く。）

(1) 市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にある農地で政令で定めるもの

(2) (1)の区域に近接する区域その他市街地化が見込まれる区域内にある農地で政令で定めるもの

二 前号イ及びロに掲げる農地（同号ロ（1）に掲げる農地を含む。）以外の農地を農地以外のものにしようとする場合において、申請に係る農地に代えて周辺の他の土地を供することにより当該申請に係る事業の目的を達成することができると認められるとき。

三 申請者に申請に係る農地を農地以外のものにする行為を行うために必要な資力及び信用があると認められないこと、申請に係る農地を農地以外のものにする行為の妨げとなる権利を有する者の同意を得ていないことその他農林水産省令で定める事由により、申請に係る農地のすべてを住宅の用、事業の用に供する施設の用その他の当該申請に係る用途に供することが確実と認められない場合

四 申請に係る農地を農地以外のものにするにより、土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあると認められる場合、農業用排水施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合その他の周辺の農地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合

五 仮設工作物の設置その他の一時的な利用に供するため農地を農地以外のものにしようとする場合において、その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき。

3 都道府県知事が、第一項の規定により許可をしようとするときは、あらかじめ、都道府県農業会議の意見を聴かなければならない。

4 第一項の許可は、条件を付けてすることができる。

(農地又は採草放牧地の転用のための権利移動の制限)

第5条

1 農地を農地以外のものにするため又は採草放牧地を採草放牧地以外のもの（農地を除く。次項において同じ。）にするため、これらの土地について第三条第一項本文に掲げる権利を設定し、又は移転する場合には、政令で定めるところにより、当事者が都道府県知事の許可（これらの権利を取得する者が同一の事業の目的に供するため四ヘクタールを超える農地又はその農地と併せて採草放牧地について権利を取得する場合（地域整備法の定めるところに従ってこれらの権利を取得する場合で政令で定める要件に該当するものを除く。）には、農林水産大臣の許可）を受けなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一 これらの権利を取得する者が国又は都道府県である場合

一の一 農地又は採草放牧地を農業経営基盤強化促進法第十九条の規定による公告があつた農用地利用集積計画に定める利用目的に供するため当該農用地利用集積計画の定めるところによつて同法第四条第三項第一号の権利が設定され、又は移転される場合

一の二 農地又は採草放牧地を特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律第九条第一項の規定による公告があつた所有権移転等促進計画に定める利用目的に供するため当該所有権移転等促進計画の定めるところによつて同法第二条第三項第三号の権利が設定され、又は移転される場合

二 土地収用法その他の法律によつて農地若しくは採草放牧地又はこれらに関する権利が収用され、又は使用される場合

三 前条第一項第五号に規定する市街化区域内にある農地又は採草放牧地につき、政令で定めるところによりあらかじめ農業委員会に届け出て、農地及び採草放牧地以外のものにするためこれらの権利を取得する場合

四 その他農林水産省令で定める場合

2 前項の許可は、次の各号のいずれかに該当する場合には、することができない。ただし、第一号及び第二号に掲げる場合において、土地収用法第二十六条第一項の規定による告示に係る事業の用に供するため第三条第一項本文に掲げる権利を取得しようとするとき、第一号イに掲げる農地又は採草放牧地につき農用地利用計画において指定された用途に供するためこれらの権利を取得しようとするときその他政令で定める相当の事由があるときは、この限りでない。

一 次に掲げる農地又は採草放牧地につき第三条第一項本文に掲げる権利を取得しようとする場合

イ 農用地区域内にある農地又は採草放牧地

ロ イに掲げる農地又は採草放牧地以外の農地又は採草放牧地で、集团的に存在する農地又は採草放牧地その他の良好な営農条件を備えている農地又は採草放牧地として政令で定めるもの（市街化調整区域内にある政令で定める農地又は採草放牧地以外の農地又は採草放牧地にあつては、次に掲げる農地又は採草放牧地を除く。）

(1) 市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にある農地又は採草放牧地で政令で定めるもの

(2) (1)の区域に近接する区域その他市街地化が見込まれる区域内にある農地又は採草放牧地で政令で定めるもの

二 前号イ及びロに掲げる農地（同号ロ（1）に掲げる農地を含む。）以外の農地を農地以外のものにするため第三条第一項本文に掲げる権利を取得しようとする場合又は同号イ及びロに掲げる採草放牧地（同号ロ（1）に掲げる採草放牧地を含む。）以外の採草放牧地を採草放牧地以外のものにするためこれらの権利を取得しようとする場合において、申請に係る農地又は採草放牧地に代えて周辺の他の土地を供することにより当該申請に係る事業の目的を達成することができると認められるとき。

三 第三条第一項本文に掲げる権利を取得しようとする者に申請に係る農地を農地以外のものにする行為又は申請に係る採草放牧地を採草放牧地以外のものにする行為を行うために必要な資力及び信用があると認められないこと、申請に係る農地を農地以外のものにする行為又は申請に係る採草放牧地を採草放牧地以外のものにする行為の妨げとなる権利を有する者の同意を得ていないことその他農林水産省令で定める事由により、申請に係る農地又は採草放牧地のすべてを住宅の用、事業の用に供する施設の用その他の当該申請に係る用途に供することが确实と認められない場合

四 申請に係る農地を農地以外のものにすること又は申請に係る採草放牧地を採草放牧地以外のものにすることにより、土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあると認められる場合、農業用排水施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合その他の周辺の農地又は採草放牧地に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合

五 仮設工作物の設置その他の一時的な利用に供するため所有権を取得しようとする場合

六 仮設工作物の設置その他の一時的な利用に供するため、農地につき所有権以外の第三条第一項本文に掲げる権利を取得しようとする場合においてその利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが确实と認められないとき、又は採草放牧地につきこれらの権利を取得しようとする場合においてその利用に供された後にその土地が耕作の目的若しくは主として耕作若しくは養畜の事業のための採草若しくは家畜の放牧の目的に供されることが确实と認められないとき。

七 農地を採草放牧地にするため第三条第一項本文に掲げる権利を取得しようとする場合において、同条第二項の規定により同条第一項の許可をすることができない場合に該当すると認められるとき。

3 第三条第三項及び第四項並びに前条第三項の規定は、第一項の場合に準用する。

定期借地権【ていきしゃくちけん】

契約期限が来た時に契約の更新がなく、建物を取り壊して更地にして返還する必要がある借地権のこと。契約期間の延長がなく、立退料の請求もできない。

1991年（平成3年）に改正された借地借家法では次の3つの種類が規定されている。

- ①契約期間が50年以上の一般定期借地権、
- ②同10年以上20年以下の事業用借地権、
- ③同30年以上で、建物付で土地を返還できる条件の付いた建物譲渡特約付借地権。

新築住宅の供給では一般定期借地権のタイプが一番多い。

■定期借地権の種類と違い

種 別	契約期間	契約終了時
一 般 定 期 借 地 権	50年以上	建物を取り壊し、更地で返還。 建物買い取り請求権なし
事 業 用 借 地 権	10年以上20年以下(*)	
建物譲渡特約付借地権	30年以上	建物譲渡特約を実行して、建物付で土地を返還

*事業用借地権では、契約期間の上限を50年未満とする議員立法が予定されている。

借地借家法【しゃくちしゃっかほう】

借地や借家の権利関係、契約に関して定めた法律のこと。もともとは大正10（1921）年に借地法、借家法が独立した形で制定された。いずれも借り手側の保護に重点が置かれていた。特に正当事由制度によって過度に借り手が守られ、一度貸したら二度と戻らないという意識が生まれ、土地活用が進まないという議論が活発化。平成3（1991）年に借地法・借家法が廃止、定期借地権制度が盛り込まれた新借地借家法が誕生した。

正当事由制度【せいとうじゆうせいど】

普通借地権契約や従来型の借家契約で、借り手が契約更新を求めた場合に、貸主側に正当事由がなければ更新を拒否できず、明け渡しを求められない。この正当事由とは、貸主側が自分で使用する必要性があり、なおかつ借り手・貸主双方の利害得失を比較考慮して、貸主に相当の事情があると認められる場合のこと。立退料の支払いも正当事由を補完する。定期借地権、定期借家契約には正当事由制度は適用されない。

出典：*を除きヤフー不動産

■農地法、農業経営基盤強化促進法に基づく借地の比較

種 別	契 約 期 間	農 業 委 員 会 許 可	契 約 終 了 時
農 地 法	20年以下(下限なし)	必 要	法定更新()
農業経営基盤強化促進法	20年以下(下限なし)	不 要	法定更新適用なし

■農地法に基づく借地（賃借権）

- 背景として農地改革で不在村地主の所有小作地と在村地主の都道府県平均1町歩超の所有小作地を国家が買収したため、『貸したら取られるのではないか』との風化した記憶がまだ残る。
- 農地法第3条に基づく農業委員会等の許可により開始。期間の定めのあるものの借地期間は最長20年（民法第604条）で更新可能。但し、借地人保護の観点から、都道府県知事の許可（農地法第20条）を得た上で更新しない旨の通知をしないと、賃貸借の期間が満了しても、農地を取り戻せない（農地法第19条（法定更新））。
⇒正当な事由がなければ許可がなされない（※前頁）ため、『いったん貸したら戻らない』との感覚がある。
- 10年以上の期間の定めのある賃貸借の更新拒絶には知事の許可不要（S45法改正）
⇒農地所有者に期間の長い借地を出させるインセンティブ。

■農業経営基盤強化促進法に基づく借地（賃借権）＝期間は最長20年（下限はない）

- 市町村が策定する計画（農用地利用集積計画（基盤法第18条））に定めるところによる農地の権利移転（1対1でも可）
 - ・農地法第3条の農業委員会等の許可が不要
 - ・計画期間終了時に契約が必ず終了（再設定可）
 - 計画期間は最長20年の範囲内で当事者が設定（資料6参照）
 - ・農地法第19条の法定更新は適用除外
- 貸しても返って来るので安心して農地を貸せるため、担い手に対する農地の流動化が促進。このため、農地の賃貸借のうち96%が基盤法によるもの。

出典：農林水産省提供資料

資料10 農地に係る主要税制の概要

税目	項目	内 容 (農地における税制の概要)	農地以外の税制の一般原則															
国 税	農地制度等に対する納税猶予制度	農地の細分化防止の観点から設けられた制度	贈与税 ・課税対象額＝贈与財産－基礎控除 (110万円) ・税率10～50% (超過累進課税)															
		<p>贈与税 特例適用農地等の生前一括贈与に係る税額を納税猶予</p> <p>贈与者又は受贈者が死亡した場合、納税は免除され、贈与者死亡の場合は相続により取得したのものとして相続税が課税される</p> <p>H17.4より、認定農業者又は特定農業法人である農業生産法人に一括して使用貸借する場合は納税猶予を継続する取り扱いとなった(法人化促進)</p>																
		<p>相続税 特例適用農地等の価額のうち農業投資価格(恒久的に農地として用いられるとした場合の価格)を超える部分について税額を納税猶予</p> <p>農業相続人が20年間農業継続、相続人の死亡、生前一括贈与により免除</p>	<p>相続税 ・課税される遺産総額＝遺贈を受けた財産価格－基礎控除額(5000万円＋1000万円×法定相続人数) ・税率10～50% (超過累進課税)</p>															
地 方 税	農地等の固定資産税標準額等	<p>①土地の評価 一般農地の価格評価 田畑の時価＝<u>正常売買価格</u>×55% 農地は一般に割高で取引されているため55%を乗じる</p> <p>農業用施設用地の価格評価 農用地区域内等のものについては、<u>付近の農地価格＋造成費</u></p> <p>②負担調整措置 <u>地価上昇に伴う激変緩和措置</u> 宅地に比べて農地の方が有利となっている</p> <p>課税標準額＝[前年度の課税標準×負担調整率] と [当年度の評価] のいずれか低い方</p> <p>③農地に対する固定資産税の課税区分</p> <table border="0" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">【評価】</td> <td style="text-align: center;">【課税】</td> </tr> <tr> <td>一般農地</td> <td style="text-align: center;">農地</td> <td style="text-align: center;">農地課税</td> </tr> <tr> <td>市街化区域農地</td> <td style="text-align: center;">生産緑地 農地</td> <td style="text-align: center;">農地課税</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">一般市街化農地</td> <td style="text-align: center;">宅地並(*) 農地に準じた課税</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">特定市街化区域農地</td> <td style="text-align: center;">宅地並(*) 宅地並課税</td> </tr> </table> <p>(*)課税標準については、一般的な住宅用地の3分の1課税の特例との均衡から<u>価格×1/3</u>の措置がとられている</p>		【評価】	【課税】	一般農地	農地	農地課税	市街化区域農地	生産緑地 農地	農地課税		一般市街化農地	宅地並(*) 農地に準じた課税		特定市街化区域農地	宅地並(*) 宅地並課税	<p>課税標準 土地・建物 固定資産税台帳価格 償却資産 取得価格、耐用年数の申告を参考に決定</p> <p>税 率 標準税率1.4%</p>
	【評価】	【課税】																
一般農地	農地	農地課税																
市街化区域農地	生産緑地 農地	農地課税																
	一般市街化農地	宅地並(*) 農地に準じた課税																
	特定市街化区域農地	宅地並(*) 宅地並課税																

税目	項目	内 容 (農地における税制の概要)	農地以外の税制の一般原則
国 税	所得税・法人税(譲渡所得)	農地等を譲渡した場合の特別控除 ①農地保有の合理化等のため農地等を譲渡した場合 (農業委員会のあっせん、農地保有合理化事業など) 特別控除 800 万円 ②特定事業の用地買収の場合 (基盤強化法による買入協議で農地保有合理化法人が買収する場合) 特別控除 1,500 万円	[5 年超の長期所有物件の譲渡] 個人 譲渡所得＝譲渡収入金額－ (取得費＋譲渡費用) 分離課税 税率 15% (＋住民 税 5%) 法人 土地譲渡益重課 法人税とは 別に 5%の追加課税 (H20.12 まで不適用)
	特定事業資産の 買換えによる譲渡 所得課税の繰延	市街化区域の土地等を譲渡し、市街化区域外に買換えした場合など、特定地域の土地等を買換えたときの特例。 <u>交換差金の授受のない部分について課税の繰延</u> 個人 譲渡価額 > 取得価額 (譲渡価額－取得価額)＋取得価額 × 20% に課税 譲渡価額 < 取得価額 譲渡価額の 20% に課税 法人 圧縮記帳	[5 年超の長期所有物件の譲渡] 個人 譲渡所得＝譲渡収入金額－(取 得費＋譲渡費用) 分離課税 税率 15% (＋住民 税 5%) 法人 土地譲渡益重課 法人税とは 別に 5%の追加課税 (H20.12 まで不適用)
	法人税	特定農業法人が、各事業年度の農業収入の 9%以下の金額を農用地利用集積準備金として積立てた場合の積立額の損金算入 積立金 損金算入 積立から 5 年以内の準備金取崩しによる農地・特定農業用機械等の取得： 圧縮記帳 (5 年を経過したものは、順次益金算入)	損金算入 不可 圧縮記帳 不可
登録 免 許 税	農地等の所有権の 移転登記の税率 軽減	①農地保有合理化法人が農地保有合理化事業で取得した農地 ②特定農業法人が基盤強化法に規定する協議で取得した特定遊休農地 ③利用権設定等促進事業により取得した農地 所有権の移転登記 税率 0.8%	税額＝価格 (固定資産税台帳 価格) × 2% (H20.3 までは 1%)
地 方 税	不動 産 取 得 税	①農用地利用集積計画により農用地区域内の土地を取得する場合 価格の 3 分の 1 相当額を控除 ②農業委員会のあっせん等により取得する場合 価格の 3 分の 1 相当額を控除 ③農地保有合理化法人が土地を取得する場合 5 年以内の売渡 納税義務の免除 長期貸付農地保有合理化事業 価格の 3 分の 2 相当額を控除 ④特定農業法人が協議等により特定遊休農地を取得した場合 価格の 3 分の 1 相当額を控除	税額＝価格 (固定資産税台帳 価格) × 4% (H21.3 までは 3%)

出典：農林水産省提供資料

資料11 「農地の貸し剥がし」を含む(社)日本農業法人協会の緊急調査



耳より情報No. 24

平成18年3月9日

自立できる稲作経営のための緊急調査

調査結果(速報)

(社)日本農業法人協会
土地利用型農業部会

担当 中出、数納
TEL: 03-5156-0365

1. 調査結果(速報)要約

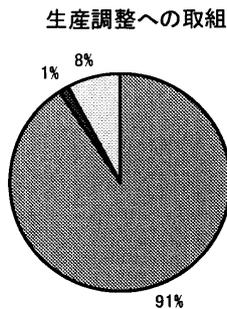
- ・回答のあった会員農業法人(以下、農業法人)の91%は生産調整に参加している
- ・農業法人の38%は「生産調整方針作成者」になる意向。一方、「わからない」とする農業法人が49%
- ・農業法人の米の平均生産原価は1俵当たり約14,550円
- ・将来(19年産以降)、集落営農による農地の「貸し剥がし」が起きる懸念・不安を抱く農業法人は58%

調査要領

- ①調査時期:平成18年2月24日~3月1日、及び3月2日~7日
- ②調査内容:生産調整、米の原価、生産調整方針作成者になる意向、貸し剥がしの実態等
- ③調査方法:メール又はFAXによる送付・回収
- ④調査対象:(社)日本農業法人協会の土地利用型農業(米麦・豆類)会員464先
- ⑤回収数:78先(回収率17%)、及び86先(回収率19%)

2. 調査結果(速報)詳細

(1) 生産調整等への取り組み



■はい
■未達だが取組んでいる
■いいえ

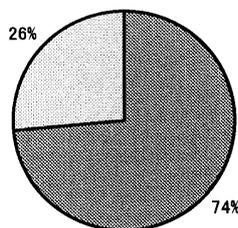
<主な理由>

米価の維持・安定のため(石川県、長野県、兵庫県、福岡県ほか)
地域や他の生産者との関係維持・調和のため
(秋田県、富山県、石川県、滋賀県ほか)
転作に利益、補助金があるから(石川県、岐阜県ほか)
稲作主体から他作物への転換中(島根県)
国の方針、政策だから(富山県、石川県)

別保管では、市の協議会で認められないので未達(福井県)

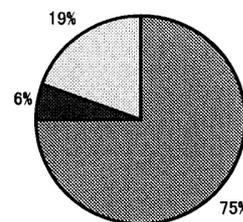
地域で取組んでいないから(埼玉県)
消費者が求めている物をつくる。色々な農業をつくり形にこだわらない。(富山県)

地域内調整や地域内傾斜配分の有無



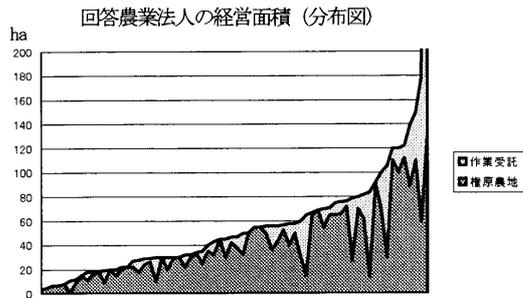
■はい
■いいえ

担い手経営安定対策への加入状況

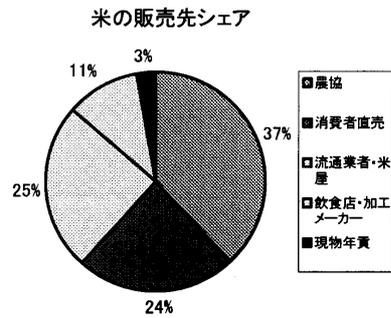


■はい
■一部加入
■いいえ

(2) 経営規模、米の販売先について

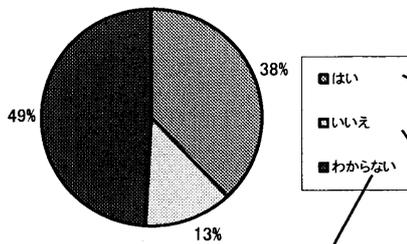


(注) 権原農地：農地法等に基づき所有権、賃借権等の権原を有する農地



(3) 「生産調整方針作成者」となる意向は

生産調整方針作成者となる意向



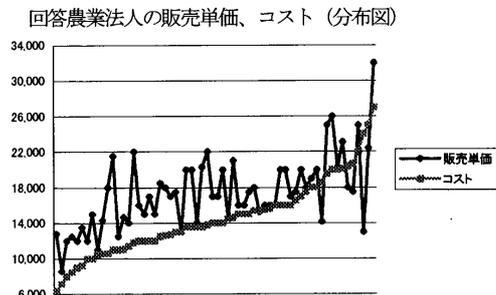
農協、地域での話し合いによる (富山県)
いつ、どこで、どの様な会議になるのか不明なため (秋田県)
判断の基準を持っていない (宮城県)
今後も生産調整を行うか迷っている (三重県)
なっても意味があるかわからない (石川県)
19年度以降の米政策、所得対策で見て判断したい (富山県)

<主な理由>

県の「実需者との結びつき枠」や消費純増策に対応するため (新潟県)
農協へ出荷しないので (石川県)
加工用原料と販売用の作付を計画的に実施したいので (島根県)
土づくり、経営を考えた場合は必要 (青森県)
さらに実態に則した計画運営が出来る (山口県)
自家加工用の餅作付け (新潟県)
しっかりと自らの方針の申請はしたい。しっかり主張し続ける予定 (福井県)
生産者の仲間を組織しているから (新潟県)

消費者が欲しい農産物をつくる (富山県)
JAが指示する為 (兵庫県)
麦、大豆では利益がでない (滋賀県)

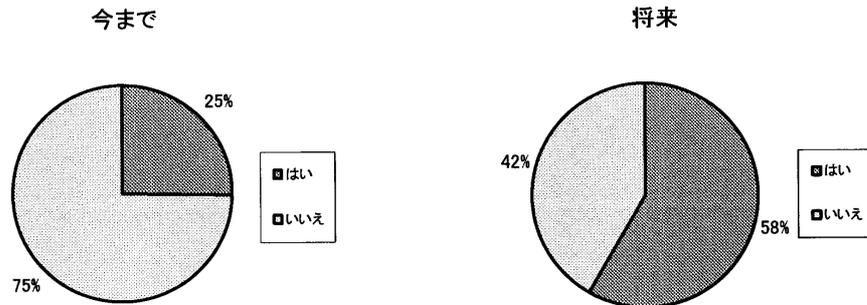
(4) 米の平均販売単価、生産原価 (販売・管理費含む全コスト) について (直近年度実績)。(1俵当たり)



平均販売単価 約17,400円

平均生産原価 約14,550円

(5) 集落営農による農地の「貸し剥がし」の有無、将来の「貸し剥がし」の懸念・不安



(6) 寄せられた「貸し剥がし」の内容、意見など

<農地返却要求、借りられない>

- ア 関係機関の指導があったためか、集落で営農組織、特定農業法人を立ち上げるために、集落で認定の面積に達成しないから、集落外の法人は集落へ農地を返してもらいたい、と言った方向になりそう。(愛媛県)
- イ 5ha借りているうち、1.3haについて集落営農(設立予定)に貸す必要があるとして、地主から解除の申し出があった。来年度も同地主で契約更新の時期に来ている66aの解約申し出がある。行政(市)農協の説明がまず集落営農ありきで始まるケースが多いようである。農協に頼らないで、自立している経営体に悪い影響が出ないよう農水省は強く指導すべき。(長野県)
- ウ 隣の地区の転作団地約20haを約10年間、単年ごと借りて大豆を生産してきたが、そこに営農組合ができ、借りることができなくなった。その地区からの希望でやってきたことであり、前年には「またこれからも」との要請で機械など設備投資に、約450万円をかけたところであった。(富山県)
- エ 隣の集落において「集落生産法人」の設立とともに、農地の返却を求められた。返却を求められれば、やはり地主の所有財産ですからやむを得ない。(福井県)
- オ 他集落の地主から「集落の方へ貸さないと、集落から責められる」と言われ、農地を剥がされた。(秋田県、宮城県、富山県、島根県)
- カ 集落の田を全部集積しないと20haにならないので、集落営農の方に協力して下さいと集落の方に言われた。(福岡県)
- キ 隣の集落の地主から10年契約で2.8ha借りたが、1年作付終了後、集落営農に貸す必要があるとして解除の申し出。(福島県)
- ク 要件を確保するため、既存の生産法人は面積調整を強制される状態にある。(富山県、山口県)

<更新期間の短縮>

- ケ 平成17年4月に特定農業団体になっている集落営農組織のエリア内に、平成17年12月に10年契約の満期が来た農地があった。10年契約の更新をしようと農業委員会に手続きに行ったら、「その農地は、4年しか契約できません」と言われた。22年にその集落営農は法人化しようという計画が出されているためである。これから集落営農の法人化計画が出てくれば、実際には法人化できなくても、そういう事は、あちこちで起こりうる話であり、非常に心配している。(滋賀県)

＜農地集積が進まない＞

- コ 規模拡大中のメンバーの中で、特定農業団体がライバルになり農地の集約が進まなくなっている。（現在、集落営農の話し合い最中ですので、貸し手が契約を結ぶのを考えるようになり、話が止まった状態のところが見受けられる。特定農業団体は、規模拡大を志す担い手の最大のライバル。）（山形県）
- サ 集落営農を進める近隣地区では地主さんが私と利用権設定の了解を得ているのに、その地区の農業委員より同意の印をもらえなかった。再度、地主さんに確認を得て、ようやく印がもらえた。（石川県）

＜作業受託への影響＞

- シ 平成18年産は作業受託が37%減少した。集落営農が本格化すると、作業受託は無くなるであろう。（秋田県）
- ス 「貸し剥がし」ではないが、集落営農が出来たので、作業受託を断られた。営農組織は地域で決めた作業料を無視した安い価格を設定しているため、お客様が逃げる形となったと思われる。集落営農組織が、今後周辺集落で、どんどん出来ると当然「貸し剥がし」が行われることは間違いありません。（兵庫県）
- セ 集落営農により作業受託がなくなった。作業受託先は潜在顧客で将来の地主となる相手なのに、失望である。（石川県）

＜その他意見＞

- ソ 今年秋頃から集落営農の組織化が行われると思われる。各県に対して、法人組織として懸念されるようにならない様、申し出る必要がある。（石川県）
- タ その集落営農なり集落法人が、しっかりとした「企業マインド」をもって設立しているかが大きなポイント。（福井県）
- チ 既存の法人、大型経営農家の経営をどのように支援するかの手法が見られず、やみくもに新しい担い手づくりを進めようとしている感がある。まずは現在の担い手をどうするかを明確にした担い手づくりが必要ではないか。（鳥取県）
- ツ 各法人が自社努力で、生き残りをかけて努力しています。もっと法人のための施策が求められている。（兵庫県）
- テ 集落営農設立、しかも集落全体が加入すべきどのようにJAが積極的に働きかけ。既存の経営体は今後どの様に経営すべきか。（富山県）
- ト 集落で上手に既存の生産法人を利用してもらえよう、話し合いと行政、JA等からの誘導が早急に望まれる。（宮城県）

出典：（社）日本農業法人協会

資料 12, 13

農業就業人口の減り方に比べ青年層の新規就農者が少ない。

農業を支える人の力が弱くなっている。

資料 12 農家戸数と農業就業人口の推移

	S.35年	45	55	H.2年	7	12	13	14	15	16	17
農家戸数(万戸)	606	540	466	383	344	312	307	303	298	293	284
販売農家	主業農家(%)	—	—	—	77.5	19.7	16.0	15.7	15.3	15.0	14.8
	準主業農家(%)	—	—	—		20.2	19.2	19.0	18.3	17.7	17.4
	副業的農家(%)	—	—	—		37.2	39.6	39.9	40.7	41.2	41.4
	自給的農家(%)	—	—	—	22.5	23.0	25.1	25.4	25.7	26.0	26.3
農業就業人口(万人)(A)	1,454	1,035	697	565	490	389	382	375	368	362	334
うち65歳以上人口(万人)(B)	—	—	171	202	227	206	207	208	207	206	194
農業就業人口における高齢者の割合(B/A)(%)	—	—	24.5	35.7	46.3	52.9	54.1	55.4	56.1	57.0	58.1

注1：平成12年～17年の農業就業人口は、販売農家の数値である。

2：平成7年～17年の主業農家割合、準主業農家割合及び副業的農家割合は、農家戸数に占める割合である。

- ・主業農家：農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいる農家をいう。
- ・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、65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいる農家をいう。
- ・副業的農家：65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいない農家をいう。
- ・販売農家：経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が50万円以上の農家をいう。

3：平成2年～17年の自給的農家割合は、農家戸数に占める割合である。

- ・自給的農家：経営耕地面積が30a未満で、かつ農産物販売金額が50万円未満の農家をいう。

出典：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

資料 13 新規農業者等の推移

	新規就農青年 〔39歳以下〕			中高年 〔40歳以上の 離職就農者〕	合計 (千人)
	(千人)	うち新規学卒 就農者 (千人)	うち離職 就農者 (千人)		
昭和60年	20.5	4.8	15.7	73.4	93.9
平成2年	4.3	1.8	2.5	11.4	15.7
7	7.6	1.8	5.8	40.4	48.0
12	11.6	2.1	9.5	65.9	77.1
13	11.7	2.1	9.6	67.8	79.5
14	11.9	2.2	9.7	68.0	79.8
15	11.9	2.2	9.7	68.3	80.2

注1：「離職就農者」とは、他産業への勤務が主から農業への従事が主になった人。

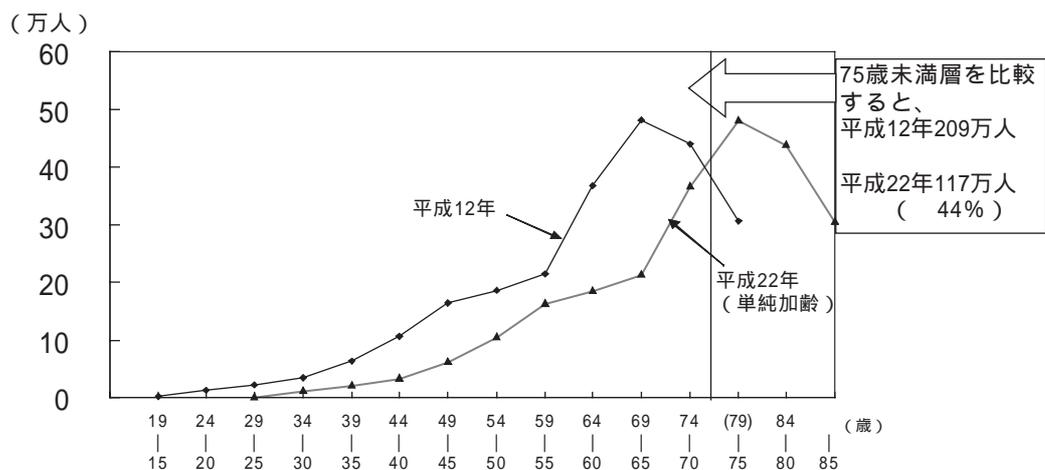
(在宅、Uターンを問わない。中高年齢者の離職就農者には、他産業に従事しながら農業にも従事していた者が退職の結果農業が主となった者が含まれる。)

2：平成7年以降は「販売農家のみ」の調査値である。

出典：農林水産省「農業構造動態調査」等

資料14 年齢別基幹的農業従事者数

(すべての階層を10年単純に加齢させた場合)



出典：農林水産省「食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料」

資料15 わが国のEPA/FTAをめぐる状況

資料15 わが国のEPA/FTAをめぐる状況

WTO, EPA, FTA

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
シンガポール		★発効 (11月)			
メキシコ				★発効 (4月)	
マレーシア			交渉 (1月～)	○大筋合意 (5月)	☆署名 (12月)
タイ			交渉 (2月～)	○大筋合意 (9月)	
フィリピン			交渉 (2月～)	○大筋合意 (11月)	
インドネシア				交渉 (7月～)	
ASEAN全体				交渉 (4月～)	
韓国 (注1)			交渉 (12月～)		
チリ					交渉 (2月～)
GCC諸国 (注2)					準備会合 (5月～)
ベトナム					共同検討会合 (2月～)
ブルネイ					準備協議 (2月～)
インド					共同研究会 (7月～)
スイス					政府間共同研究 (10月～)
豪州 (注3)					政府間共同研究 (11月～)

(注1) 韓国とは、2004年11月以降交渉が中断。

(注2) GCC諸国 (湾岸協力理事会) : サウジアラビア、アラブ首長国連邦、カタール、バーレーン、オマーン、クウェート

(注3) 共同研究では、農業のような非常に難しい問題があるとの両国主脳間の共通認識を踏まえ、FTAのメリット・デメリットを含め、様々な方策を幅広く検討。

出典：農林水産省提供資料

資料16 用語解説

耕作放棄（地）

農林水産省の統計調査における区分であり、調査日以前1年以上作付けせず、今後数年の間に再び耕作するはっきりした意思のない土地をいう。なお、これに対して、調査日以前1年以上作付けしなかったが、今後数年の間に再び耕作する意思のある土地は**不作付地**といわれ、経営耕地に含まれる。

（出典：図説 食料・農業・農村白書 平成15年度）

農業経営基盤強化促進法

効率的かつ安定的な農業経営の育成を図るため、育成すべき農業経営の目標を明らかにし、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対して、農用地の利用の集積及びこれらの農業者の経営管理の合理化、農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講じることが定めた法律。①認定農業者制度、②市町村による農用地利用集積計画の作成、③地域の農業者が作付地の集団化、農作業の効率化等話し合いを通じて進める農用地利用改善事業（特定農業法人制度及び特定農業団体制度を含む）、④農地保有合理化法人等を内容とする。

（出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料）

認定農業者（制度）

農業経営基盤強化促進法に基づく制度。経営を改善するための計画（農業経営改善計画）を作成し、①市町村基本構想に照らして適切であり、②その計画の達成される見込みが確実で、③農用地の効率的かつ総合的な利用を図るために適切である、との基準に適合する農業者として、市町村から認定を受けた者。

認定農業者には、スーパーL・S資金等の低利融資制度、農地流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種施策が重点的に実施されている。

（出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料）

農用地利用改善事業

農業経営基盤強化促進法に基づく事業の一つ。集落等の一定の地縁的なまとまりを持つ地域の地権者の組織する団体（農用地利用改善団体）が、地域全体の農用地の効率的な利用を図ることを目的として、集落の話し合いを基に、作付地の集団化や農作業の効率化、認定農業者への利用権設定等の促進を進める事業。

（出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料）

効率的・安定的な農業経営

主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得がその地域における他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い農業経営をいう。食

料・農業・農村基本法においては、国がこれらの経営を育成し、農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、必要な施策を講じることとされている。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

集落営農

集落など地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同して行う営農活動。①転作田の団地化、②共同購入した機械の共同利用、③中心的な担い手に主な作業を委託し、生産から販売まで共同化するなど、地域の実情に応じてその形態や取組み内容は多様である。農業政策上も、①生産の効率化、②コストの低減、③農地の保全、管理等それぞれの集落営農の機能・役割に応じ、支援策を講じている。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

優良農地

一団のまとまりのある農地や、農業水利施設の整備等を行ったことによって生産性が向上した農地など良好な営農条件を備えた農地をいう。例えば、20ヘクタール以上の集団的な農地や農業水利施設の整備等を実施した農地等は、農地法、農業振興地域の整備に関する法律により、優良な農地として原則として農地の転用を認めないこととされている。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

ゾーニング

法律等に基づき、土地を農業、商業、住宅など一定の利用目的に応じて区分し、その利用目的を担保する規制等を通じて、計画的な土地利用を図ること。土地利用の区分としては、農業振興地域の整備に関する法律における農業振興地域や農用地区域、都市計画法における市街化区域・市街化調整区域等がある。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

農用地区域

農業振興地域の整備に関する法律に基づいて指定された農業振興地域内において、今後相当長期にわたり農業上の利用を確保すべき土地として市町村が農業振興整備計画で用途（農地、採草放牧地、農業用施設用地等）を定めて設定する区域。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

品目横断的政策

「品目横断」とは、「non-product-specific」（産品を特定しない）の意であり、毎年の支払額が当該年の作付内容と切り離されているなどの産品非特定の直接支払いを「品目横断的政策」と称している。

諸外国の品目横断的政策にもいくつかの類型があり、現行の米国とEUの直接支払いは、品目ご

との単価と過去の作付面積を掛け合わせた金額を経営全体で合計した額としている一方、2005年から実施されるEUの単一直接支払い制度は、過去の各種直接支払い制度のもとでの受給実績に基づいた単一単価によるものとなっている。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

直接支払い

国・地方公共団体等から、市場価格に介入せずに、生産者に対して直接支払われる補助金等のこと。WTO農業協定上、生産者に対する直接支払いのうち、生産に関連しない収入支持、環境施策に関するもの、条件不利地域援助等の条件に一致するものは、助成削減の対象外となっている。米、EU等においては、農業者の経営安定のための主要な政策となっている。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

AMS【助成合計量】

Aggregate Measurement of Support の略。WTO農業協定において削減対象となる国内支持の総量をいう（「黄」の政策による国内支持相当量）。

現行のWTO農業協定が合意されたWTO農業交渉（ウルグアイ・ラウンド）では、1986-88年の水準を基準に、各国のAMSについて、1995年から2000年までの6年間で20%削減することとされた。

(出典：農林水産省 食料・農業・農村政策審議会企画部会 中間論点整理関係資料)

〔禁無断転載〕

2006年5月29日発行

農政改革を実現する

～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～

農政改革高木委員会 最終報告（提言）

社団
法人 日本経済調査協議会
専務理事 山田 勝三

〒106-0047
東京都港区南麻布5-2-32
興和広尾ビル6階
電話(03)3442-9400(代表)
FAX(03)3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷／(株)東京技術協会