



短期連載

J A 改革・農政転換で変わりゆく農業金融

動き出す農政変革・J A 改革は 農業の成長産業化につながるか

中里幸聖

大和総研金融調査部

G HQの農地解放に幕を開けたわが国の戦後の農業。農業協同組合、農業基本法、食糧管理制度、減反政策、農地法等が、これまで農政の基本的枠組みを構成してきた。

政府が農業を成長分野の一つに数える中、わが国の農政は競争力強化の方向に大きく舵が切られている。第2回目は、農政変革の方向性とその内容、そしてJ A 改革の前身について見ていく。

相対的な低迷・課題は
就農人口の減少と高齢化

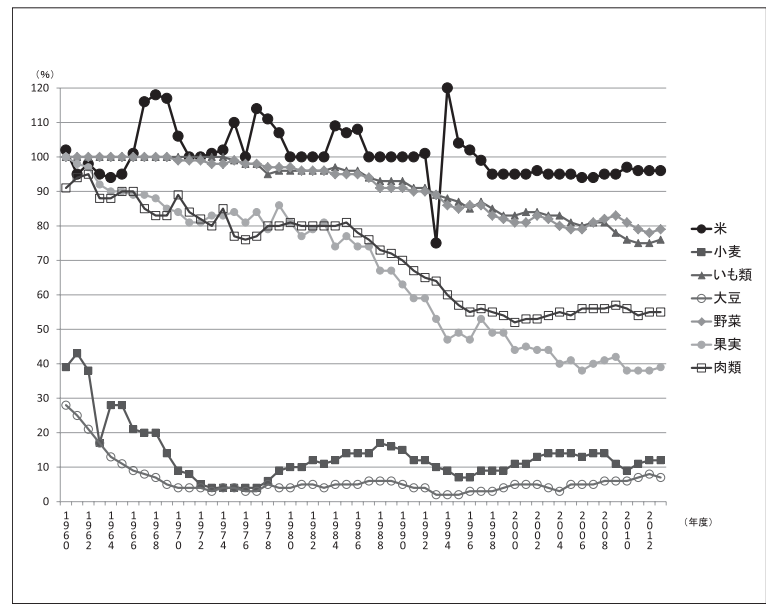
1. 日本の農業の現状
(1) 食料自給率の低下

わが国の農業は停滞あるいは低迷しているとの認識が一般的である。

農林水産業および農業が名目GDPに占める比率は戦後ほぼ一貫して低下基調であり、2013年は農林水産業で1.2%、農業が1.0%である。ただし、主要先進国の中では農業輸出国としてのイメージがある米国、カナダ、フランスでも農林水産業が名目GDPに占める比率は順に1.1%、1.4%、1.8%(2012年)であるので、GDPに占める比率の低さをもって、農業が低迷しているというのは早計だろう。わが国の産業としての農業の停滞は、食料自給率の低下、就農人口の減少と高齢化などに象徴的に表れている。

わが国のカローリーベースで見た食料自給率は低下基調で推移し、2013年度は39%であった。いわゆるG7諸国では英独伊の3カ国の食料自給率は100%を下回っているが、それでもイタリアは60%強、イギリスは70%強、ドイツは90%強となっている(いずれ

図表1 主な品目の自給率(重量ベース)の推移



(1) コメについては、1998年度以降は、国内生産量に国産米在庫取崩し量を加えた数量を用いて算出。また、図表中には掲載していないが、主食用のコメについては自給率100%を継続。
 (2) 肉類は鯨肉を除く。飼料自給率を考慮しない値。
 (出所) 農林水産省「食料需給表」より大和総研作成

も2011年(注1)。
 品目別の自給率(重量ベース)をみると(図表1)、コメは1993年度を除き自給率100%に近い水準を維持しているが、小麦は10%前後で推移している。また醤油、味噌、豆腐、納豆など日本食に欠かせない食材の原料である

大豆は、1970年頃から一桁台前半の自給率で推移し、近年では若干上昇傾向にあるものの、2013年度においても7%の自給率である。
 (2) 就農人口の減少と高齢化産業としての農業の相対的な低迷あるいは課題は、就農人口の減

た食糧の需給と価格の安定を図るため、政府が生産・流通・消費に介入して管理することになった。

1971年に本格的に開始された減反政策は、基本的にはコメの生産を抑制するための政策であり、コメの作付面積の削減を求めた。食糧管理制度と密接に関連し、コメの供給過剰に伴う食糧管理費の増加への対応やコメの価格維持策として実施されてきた。転作奨励金など時代に応じた様々な手法が用いられてきており、食糧管理法の廃止(後述)以降も継続されている。

農地法は「農地を農地以外のものにするを規制」(現行の農地法第一条より)する法律である。1952年の制定当初の農地法では「農地はその耕作者のみならず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」と第一条で定めており、いわゆる「農地耕作者主義」が基本となっていた。その後の数度の農地法の改正においても、農地耕作者主義には変更はなかつた。

農政は管理統制から自由化・競争力強化へ

(2) 徐々に進行しつつあった農政の転換

農業協同組合、農業基本法、食糧管理制度、減反政策、農地法などが戦後の農政の基本的枠組みを構成してきたと考えられる。

しかし、生産力の増加や食の多様化などを背景に、まず食糧管理制度が改められることとなった。

食糧管理費が増加する一方で、政府管理米における流通の硬直化が顕著となり、コメ輸入の自由化の方向性も踏まえ、1995年に食糧管理法を廃止し、主要食糧の需給および価格の安定に関する法律(いわゆる食糧法)が施行された。「コメの流通・販売の自由化」である。

一方、コメの生産側の管理政策ともいえる減反については、安倍首相が施政方針演説などで減反廃止を宣言しているが(注2)、2018年度を目的としている話であるので、今後の展開を注視すべきであろう。

少と高齢化の同時進行にも表れているといえる。農業・林業の就業者数は、戦後間もない頃は全就業者数の50%近くを占めていたが、その後の構成比は一貫して低下基調にあり、2014年は3.3%であった。

農業を主業としている「基幹的農業従事者」は、統計がある1960年には117.5万人で就業者数に占める比率は26.5%であった(図表2)。しかし、基幹的農業従事者は人数も比率も減少を続け、2014年には16.8万人、2.6%となっている。また、基幹的農業従事者の高齢化が進行し、1976年には12.3%(62万人)であった65歳以上比率は、2014年には62.9%(106万人)まで上昇している。

大きな影響を及ぼしてきた食糧管理制度・減反政策・農地法

2. 農政変革の方向性

(1) 戦後の農政の大枠
 戦後のわが国の農業は、GHQによる農地解放で幕を開けた。大まかに言えば、戦前の農業は地主

・小作関係の存在感があったが、戦後は自作農中心の農業に転換したことになる。

1947年には「農業生産力の増進と農民の経済的地位の向上」(法制定当初の表現)を図るために農業協同組合(以下、農協法)が制定され、現在まで続く農業協同組合(以下、農協あるいはJA)の基礎が築かれた。

高度成長期の1961年に制定された農業基本法は、農業の生産性向上と農業従事者の所得増大を目的とし、同法に基づく各種の施策が、農業の機械化等の近代化推進に貢献したと考えられる。

ただし、労働の機械化進展は農村の労働力の都市部への移転可能性を高め、後の農業の担い手不足問題の一因となったとも考えられる。

具体的な施策としては、食糧管理制度や減反政策、農地法などが戦後のわが国の農業に大きな影響を及ぼしてきた。

食糧管理制度は、第二次世界大戦中に制定された食糧管理法に基づき、その趣旨はコメを主体とし

農業等を取り巻く環境が大きく変化したことを踏まえ、農業基本法に代わる形で、食料・農業・農村基本法が1999年に制定された。同法は、食料の安定供給の確保のほか、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の農業生産活動に伴う多面的機能の発揮などを重視しており、農業基本法とは趣旨が大きく異なっている。

農地耕作者主義を基本としていた農地法は2009年の改正により農地耕作者主義の原則が外され、条件は付されているが、農地の利用権(賃借権)の付与が原則自由となった。この改正により、改正前よりは企業が農業に参入することが容易になったが、農業生産法人以外の企業が賃借する場合の条件などが定められている。

戦後しばらくの農政は、小規模の自作農を前提とした管理統制色の強いものであった。しかし、就農人口の比重低下などに象徴される産業構造の変化や貿易自由化の進展などを経て、農業に関連する課題が大きく変化している。農政

において管理統制から自由化、競争力強化に舵を切りつつあったと考えられる。

成長産業とするための農政改革が動き出す

(3) 農政変革の動き

競争力強化の方向へ農政の転換は徐々に進んでいたが、さらに農業を成長産業とするために農政を変革していく動きが始まっている。閣議決定された「日本再興戦略・JAPAN is BACK」(2013年6月)、『日本再興戦略』改訂2014(2014年6月)で農業の成長産業化が打ち出され、「規制改革実施計画」(2014年6月閣議決定)では重点事項として、①農地中間管理機構の創設、②農業委員会等の見直し、③農地を所有できる法人(農業生産法人)の見直し、④農業協同組合の見直しの4点が具体的に挙げられた。

農地中間管理機構(農地集積バンク)は、農地を集積・集約して、農業の大規模化を図るためのものである。2013年12月に成

そのほか、JA中央会のJA経済連への移行、JA全農の株式会社化を可能とする規定設置、単協



スクや事務負担の軽減（農林中金、JA信連への信用事業の譲渡、JA共済連による事務負担を軽減する事業方式の提供）
 ④農協の理事会の見直し
 ⑤単協・連合会組織の分割・再編や株式会社化、生協等への転換を可能とする
 ⑥金融事業を実施している農林中金、JA信連、JA共済連について、農協出資の株式会社に転換することを可能とする方向で検討
 いずれも、正組合員である農業従事者が農業生産活動を積極化するための支援という、本来的な農協の使命に重点化を図ることを狙った内容であるといえよう。

このよつな農協法等改正案に対し、「JA全中が単協の自由な活動を妨げているわけではない」「JA全中による監査の義務付け廃止と公認会計士監査の義務化は農協の負担増加になるのではない

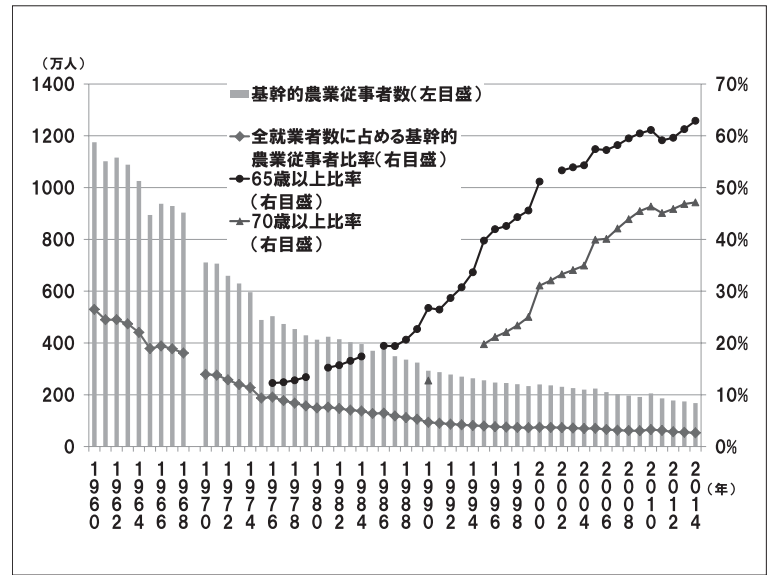
（注1）カロリーベースでの食料自給率は、総供給熱量に占める国産供給熱量の割合であり、畜産物の飼料も含まれるため、直接的に人間が摂取する食料の自

か、あるいは「そもそもこうした改正が単協の活性化や農業者の所得増強にはつながらないのではないか」などの疑問や懸念が示されている。
 今回の改正案は農業の成長産業化に直結するものとはいえないかもしれないが、そのための条件整備であること、また関係者の意識変革をもたらさざることは考えられ、将来的な農業の成長産業化につなげていくと期待される。
 なお、今回の改正法案では、単協の金融事業に関するリスクや事務負担の軽減に関連する項目は含まれているが、農林中金などを農協出資の株式会社に転換するという見直しは見送られたようだ。
 こうした農政の変革とJA改革を踏まえ、農業やそれに關わる金融の今後の方向性について、次回は記述する予定である。

（注3）ここでいう農業の企業化とは、既存の企業が農業に参入することや農業生産法人をより企業組織化することなども含めて、農業が組織化されて企業の的に営まれることを指す。

（注2）減反政策を所管する農林水産省が明確に方針転換をしたのかについては、疑問を呈する専門家もいる。内閣に設置された「農林水産業・地域の活力創造本部」（首相が本部長）の「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月10日決定、平成26年6月24日改訂）では、「米の生産調整の見直し」という記述になっている。

図表2 基幹的農業従事者数と高齢化率



(1)「基幹的農業従事者」は、自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、普段の主な状態が「主に仕事（農業）」である者。
 (2) 2011年の全就業者数は、岩手県、宮城県および福島県を除く全国結果。
 (3) 図表中、欠落しているデータは入手できなかったもの。
 (出所) 農林水産省「農業センサス」、「農業構造動態調査」、総務省「労働力調査」より大和総研作成

立した法律に基づき農地集積バンクが各都道府県で指定されている。
 「日本再興戦略」改訂2014では、「今後10年間で全農地面積の8割が担い手によって利用される」(Key Performance Indicators)としている(2

010年時点で49%)。なお、今後の農業の担い手としては、法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業などが想定されている。
 農業委員会は、農業委員会等に関する法律(以下、農業委員会法)に基づく行政委員会として市町村に設置されており、農地法に

基づく農地の売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申、遊休農地の調査・指導など農地に関する事務を行っている。
 農業委員は、公職選挙法に準じた選挙で選ばれた選挙委員、農業団体推薦と市町村議会推薦による選任委員からなる。しかし、選挙や審議の形骸化、新規参入への障壁化、事務処理の迅速化などの課題が指摘されていた。
 規制改革実施計画では、①農業委員会の選挙・選任方法の見直し、②農業委員会の事務局の強化、③農地利用最適化推進委員の新設などの規制改革を打ち出し、これらは国会審議中(5月末現在)の「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」(以下、農協法等改正案)に盛り込まれている。

（注1）中央会制度（JA全中、JA中央会）を自律的な新たな制度へ移行
 ②JA全農・JA経済連の農協出資の株式会社への転換
 ③単位農協（地域ごとの農協。以下、単協）の金融事業に関するリ

農業を成長産業にしていこうためには、農業の企業化を進めることが有効な手段の一つである(注3)。農業の企業化を促進するためには、企業が農地を所有できるようにすることが大きなポイントとなろう。現状では、農地法に基

づき、農地を所有できる法人は農業生産法人に限られており、一般法人は賃借に限定されている。
 農業生産法人については事業要件や役員要件などの要件が定められているが、「規制改革実施計画」では、企業化を推進するために、農業生産法人の要件緩和を図るとし、これも農協法等改正案に盛り込まれている。
JA改革は果たして成長産業化につながるか
3. JA改革の始まり
 規制改革実施計画では、「地域の農協が主役となり、それぞれの独自性を発揮して農業の成長産業化に全力投入できるように、抜本的に見直し」としている。
 見直しの具体的な内容としては以下の点が挙げられる。
 ①中央会制度（JA全中、JA中央会）を自律的な新たな制度へ移行
 ②JA全農・JA経済連の農協出資の株式会社への転換
 ③単位農協（地域ごとの農協。以下、単協）の金融事業に関するリ