

## 農業の将来を切り拓く構造改革の加速

- イノベーションによる産業化への道 -

2004年3月8日  
社団法人経済同友会

### はじめに

国民の食料供給という極めて重要な役割を担う農業は、今、大きな転換期におかれている。旧農業基本法の下での農業政策は、生活水準の農工間格差の是正を目標に国内農業を保護し続けてきた。こうした保護政策は、構造改革を遅らせ、農地の集約、作物の高付加価値化、専門性の追求、生産性の向上といった努力を妨げる結果につながった。日本経済が低成長時代を迎えた今日、競争力の弱い農業は、消費者にも、財政にとっても大きな負担となっている。

国際社会に目を向けると、グローバル化が進展するなかで、農産物についても自由貿易を求める傾向が強まっている。わが国は、WTO交渉や、近年、積極的に推進しているFTA交渉においても、農業問題が障害になり交渉の主導権を握れずにいる。農業構造改革の遅れによって、国益を失い、国際社会から孤立しかねない厳しい立場に立たされている。

1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」(新農業基本法)は、パラダイムの転換ともいえる農業への経営視点の本格導入を図り、農林水産省もこれを受けて、保護主義一辺倒を脱却し、消費者を志向した専門性の高い農業の実現を目指すようになった。さらに、先頃、小泉総理大臣も「農業鎖国は続けられない」と述べ、農業構造改革に意欲を示した。

近年、経営マインド溢れる意欲に満ちた農家が、多様な消費者ニーズを受けとめて、食の安全・安心を確保しながら付加価値を高めた生産を行うことで、新境地を切り拓こうとしている。このような動きは、未だ十分な成果を挙げるには至っていないが、かつては見られなかった変化である。

経済同友会は、こうした潮流変化を農業に新たな可能性を切り拓くチャンスと捉え、イノベーションを促していけば、輸出をも視野に入れた競争力ある産業としての農業を確立できる可能性があると考えます。そのための方策を以下に提言する。

## 1. わが国農業を取り巻く環境変化

農業を取り巻く環境が大きく変化している。農業政策の再編成を進めるに当たって、先ず大切なことは、今後の農業の将来ビジョンを描き施策を確立することであるが、そのためには環境変化を客観かつ公正に評価することが前提となる。

### (1) 経済のグローバル化の進展

東西冷戦の終焉やIT革命の進行などにより、経済活動は益々グローバル化し、市場機能と自由貿易を重視する価値観が世界に定着しつつある。農産物貿易もその例外ではない。2001年12月にドーハにおける閣僚会議で立ち上がったWTOの新ラウンド交渉は、残念ながら昨年9月のカンクンにおける閣僚会議で農業問題を始め多くの課題で合意できずに決裂した。我々は各加盟国が早期合意を目指して一層努力することを期待しているが、いずれにしても農産物の自由化を求める流れを止めることはできない。

FTAは、GATTおよびWTOに報告されたものでも189件(2003年10月時点)を数え、WTOを補完するものとして多くの国や地域が積極的に展開しつつある。わが国は、こうした流れに遅れをとっているが、少なくとも世界の成長センターと言われる東アジア諸国との共栄を目指して、これを積極的に推進する必要がある。農産物についても、自由貿易を推進し得る体制を整備し、市場開放による農業の国際分業を進める途を探求する必要がある。

### (2) 少子高齢化の進行と人口の減少

わが国では、先進国でも類を見ない速度で少子高齢化が進行する。65歳以上の人口は、現在、全体の19.4%であるが、2025年には28.7%に、そして2050年には35.7%にも達する。総人口は、2006年の1億2770万人をピークに減少へと転じ、2050年には1億人を下回る可能性すらある。生産年齢人口は既に減少し始め、2015年までに1割近く減少(現在は8510万人、2015年は7730万人)する。

少子高齢化の進行と人口の減少は、マクロ経済の面で貯蓄率の低下、財政構造の悪化、経済成長の停滞を招き、かつてのように負担を消費者や財政に求めることは困難となる。同時に農業の環境条件にも様々な影響を及ぼし、生産年齢人口の急激な減少は、農業の担い手の確保を困難にする。農業政策も、需要と供給の両面において、これらの変化に対応した抜本的な見直しが行われている。

### (3) 食に対するニーズの多様化と高質化

近年、食の安全・安心に対する関心がこれまでになく高まっている。さらに、ライフスタイルの変化に伴い、健康志向、食味へのこだわり、彩り豊かな食生活を求める消費者が増え、食に対するニーズの多様化と高質化が進み、国内で世界各国の多様な料理を楽しむことも容易になっている。また、わが国の食文化には、自然の風味を大切にし、味覚を楽しみ、健康に留意するという長所があり、海外でも改めて評価されている。これらは農産物需要の多様性を示唆しており、農業においても、グローバル・マーケットを掴み得る可能性が芽生えつつある。

衣の分野である繊維産業は、政策を需要指向に転換し、川下からの連携によって生き残りを図ってきた。農業も食の加工・流通・販売や飲食業と一体となった取り組みによって、市場の信頼と支持を獲得できる可能性がある。

#### (4) 科学技術の進歩

21世紀にかけて、産業社会は、情報通信など科学技術によって目覚ましい進歩を実現した。特に、ITは各産業分野に応用され、コスト削減や新たな需要創造に貢献している。農業についても、ITの活用で需要動向を適確に把握し、農業経営を効率化することによって競争力を強化することができる。

バイオテクノロジーは、遺伝子組換え技術をはじめ様々な研究開発が進んでおり、多くの産業分野での本格的な展開が期待されている。米国では、遺伝子組換え作物は1990年代後半から本格的な販売が始まり、2002年の世界における遺伝子組換え作物の作付面積は5870万haに達し、わが国の全耕地面積の10倍を超えている。安全・安心に対する消費者の信頼を確保することが重要であり、こうした課題が解決できればバイオテクノロジーを農業分野に活用する可能性が大きく広がる。

## 2. 農業の現状評価と新たな変化

わが国農業は、依然として構造的に多くの課題を抱え、国際的にみて比較劣位の立場にある。農業の国際競争力の強化は、新しい環境変化を考えると焦眉の急である。こうした中で、能力が高く意欲に満ちた農家が新しい農業の開拓に挑戦しようとしていることは、勇気づけられる現象である。

### (1) グローバル経済の中のわが国農業

わが国農業総生産は、5.5兆円でGDPの約1.1%を占め、米国、イギリス、ドイツとほぼ同水準にある。主要国の農産物純輸入額をみると、わが国の320億ドルは第2位のイギリスの倍以上に達しており、世界一の農産物純輸入国になっている。

また、米、肉、野菜、果物など殆どの食品の小売価格は諸外国を上回っており、消費者は相対的に多くの負担を強いられている。

### (2) 生産性の低い国内農業

わが国農業の生産性は、先進国の中でも著しく低い。その背景には、北海道を除く農家1戸当りの経営耕地面積は1.2haに留まり、経営規模の拡大が殆ど進んでいないことなどがある。農家1戸当りの耕地面積は、米国の1/123、イギリスの1/42、フランス1/26、ドイツの1/23と小さい。加えて、専業農家の割合は、全農家戸数298万戸の20%に過ぎない。

なお、農家の総所得784万円のうち農業所得は僅か102万円で13%であり、農家は収入の大部分を他産業に依存しているのが実態である。

これまでの農業政策は、農家を一律に保護してきたため経営規模の拡大や専門性の深化が殆ど進まず、第2種兼業農家や零細農家を温存させたことで、農業全体の生産性向上を阻むという問題を抱えている。

### (3) 農業の担い手の減少

農業の担い手の状況をみると、1960年から2003年にかけて、農家戸数は606万戸から298万戸へ、農業就業人口が1454万人から368万人へと減少している。

加えて、農業就業人口368万人のうち65歳以上の高齢者は207万人に達し、最近30年余りでその

割合は約20%から55%超へと急激に高まっている。家業の継承に依存していた農業は、農業従事者の他産業への移動や高齢化の進行などによって、今や深刻な担い手不足に陥っており、とりわけ、中山間地域では厳しい状況にある。耕作放棄地も1985年の9.7万haから2000年の21.0万haへと15年間で倍増している。

#### (4) 経営規模拡大の動き

このような厳しい状況下にあつて、専業農家などが法人を設立し、経営規模の拡大を目指す事例が増えている。農業生産法人数は、有限会社を中心に6000社を超え、2001年に認められた株式会社形態での参入は70社(2004年1月現在)となっている。特に、稲作中心の法人では、地域社会との信頼を築いて高齢農家などから農地を借り入れ、250haを超える大規模経営も登場している。なお、水稲経営に関して、農業法人の平均経営規模は12.0haで、全農家平均0.85haを大幅に上回っており、生産性の面でも大きな成果が期待できる。

#### (5) 付加価値を追求する新たな努力

多様化・高質化する消費者ニーズに対応し、有機栽培や品種改良による新たな農産物を市場に投入することによって、高収益を上げる努力も始まっている。野菜等の工業的な生産への取り組みも進んでいる。また、ITを活用して生産履歴情報を提供し、安全・安心に応える取り組みも始まっている。

ブランドの確立に成功した農産物の中には、輸入品より優位に立っているものもあり、りんご(輸出額27億円) なし(8億円) みかん(5億円)などの一部の銘柄のように、海外の高級果物店で高い人気を得ている例もある。

### 3. 強い農業を確立するための基本理念

今日の農業にとって最も大切なことは、イノベーションを実現する体質を培養することである。食料自給の改善や農村社会の安定に留意しながら、市場メカニズムの活用や大規模営農の推進など産業的な手法を積極的に取り入れ、これを梃子に強い農業を早期に確立すべきである。

#### (1) 市場メカニズムの活用

多くの産業が自由競争と市場開放を通して国際競争力を高めてきたように、農業についても、市場メカニズムの活用を政策運営の基本とし、事業者の創意工夫を刺激して競争力を強化する方策をとるべきである。

農業は、新しい技術やシステム或いはアイデアを取り入れ、いわゆる知的農業を目指さなければならない。市場メカニズムは、そうした創意工夫を促す有効な機能である。

農産物貿易についても、競争条件を見極めながら、関税の引き下げや関税割当数量の拡大を図り、グローバル化した経済社会に相応しい市場の開放を進める必要がある。自由貿易の推進は、輸入農産物との競争を通じて国内農業の体質強化を進め、さらに海外市場進出のチャンスをもたらすものである。

## (2) 大規模営農の推進

家業の継承に依存した農業が自壊の危機に瀕している今日、これを生産性の高い持続可能な産業として確立するためには、大規模営農を推進する必要がある。そのために障害となっている規制を見直すべきである。

## (3) 構造改革の達成による食料自給の改善

わが国の食料自給率は、1965年の73%から2002年の40%へと大きく低下した。これは自給可能な米の消費が減少し、他方、畜産業が輸入飼料への依存度を高め、また油脂類や畜産物の消費が増大した結果である。消費者の需要構造がますます多様化するなか、農業にはこうしたニーズへの対応が求められているが、構造改革を実現せずに自給改善を図るのは困難であり、現段階で食料自給率の数値目標を掲げるべきではない。構造改革によって強い農業を確立することこそが、持続性のある食料自給の改善策である。

不測の事態への対応は、必要最低限の食料備蓄を堅持し、国際社会と調和を図りながら、食料供給能力を維持していくことが現実的である。

## (4) 農村社会の安定

強い農業は、雇用創出、地域経済の活性化など農村社会の発展に大きく貢献する。農業の多面的機能の多くは、強い農業の生産活動を通して維持していくことが可能である。

また、規模拡大や収益向上が困難であっても、その地域の特長を活かし観光・サービス産業を充実し、都市との交流を拡大することによって、景観の維持や農業文化の伝承を図ることもできる。農村社会の安定のためには、自立を目指した農業政策を中心に多面的な取り組みが求められる。

## 4. 農業の将来を切り拓く構造改革の加速

「食料・農業・農村基本計画」は、2005年に改訂される予定であるが、農林水産省は目指すべき農政改革の方向として「プロ農業経営の維持・発展のための支援の集中化・重点化」「多様な担い手の参入促進など担い手・農地制度の再構築」「国境措置に過度に依存しない体制」「消費者と農業の距離の縮小」などを表明しているが、これは強い農業を実現するために必須の政策である。

重要なことは、今後10年程度で国内農業の構造改革を達成するために、以下の政策に速やかに実行することである。

### (1) 法人営農の推進

#### 法人経営の優位性

法人による経営は、事業の継続や拡大などの面で、個人経営より優位性がある。経営規模を拡大し、専門性を追求するためにも、法人による農業経営を強い農業の中核的な担い手として位置付けるべきである。現在の専業農家または第1種兼業農家が主として法人の経営者として活躍することは十分可能である。

農業従事者は、法人による雇用によって、収入の安定・有給休暇制度の導入・福利厚生

の充実など労働条件の向上が期待できる。

#### 株式会社等の参入規制の撤廃・緩和

農業の競争力を強化するためには、多様な経営体の参入を促進する必要がある。特に、株式会社は、資金調達が多様化が可能であり、これまで蓄積してきたコストダウン、ロジスティクス、マーケティングなどの経営手法を農業経営の高度化に活用すれば大きな成果が期待できる。さらに、研究開発などによる新たな価値創造の可能性も広がる。

現在の農業生産法人の要件は、株式会社等の参入を著しく制限している。まず、経営のリーダーシップと専門性を発揮するために、構成員要件として定められている総議決権の規制と、役員要件として定められている農作業の従事にかかわる規制を撤廃すべきである。また、事業要件である農業関連の売上高に関する規制を緩和するとともに、将来的には法人形態要件として禁止している株式の譲渡制限のない株式会社の参入も解禁する必要がある。

##### 現行の農業生産法人の要件

1. 法人形態：農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社、株式会社（株式譲渡制限のあるもの）
2. 事業：主たる事業が農業（農産物の加工・販売等の関連事業を含む）[売上高で過半]
3. 構成員：農業関係者以外の者は総議決権の1/4以下（ただし、1構成員は1/10以下）  
特例：農業経営改善計画について市町村の認定を受けた場合は、農業関係者以外の者は総議決権の1/2未満  
ここで、農業関係者以外の者とは、農業生産法人からの物資の供給等を受ける者または同法人の事業の円滑化に寄与する者（例：生協、学校法人、スーパー、外食事業者等）
4. 役員：役員が過半が農業の常時従事者（原則年間150日以上）である構成員であること、このうち更に過半の者が農作業に従事（原則年間60日以上）すること

## （2）農地利用の効率化

農業の現場では、法人が関係する農地の賃借も日常的に行われており、農地法の理念である耕作者主義は、既に限界に来ている。農地法は、法人による農地の借用・所有を促進するものへと改正する必要がある。

農地は、再生産可能な産業のインフラであり、効率的かつ長期的に活用する経営体へと移転・集約させていくことが望ましい。そのためには、農地の「中間保有・再配分」機能を持つ農地保有合理化法人が、農地の買入れ・借入れ、売渡し・貸付けにおいて、より積極的な役割を果たしていく必要がある。また、農地集約と法人の借用・所有を促進する視点から、農地に関する税制の見直しを検討する必要がある。

現在、株式会社等による農業経営は、特区における農地リース方式が認められているが、これを直ちに全国展開するとともに、株式会社による農地所有についても、早期に解禁すべきである。

株式会社等による農地の所有を認めると、途中で農業を放棄し農地を他目的に利用するという批判がある。こうした事態には、公的機関等が農地の利用状況を監視し、農業目的外への転用に対しては原状回復させ、また、農業関係者以外への転売に対しては強制収用するなど、農地利用の事後チェック体制を確立することで十分対応可能である。

### (3) 技術開発の推進とその活用

農業についても技術開発を積極的に推進し、生産性向上と価値創造を図っていくことが重要である。とりわけITの活用は、他産業と同様に、経営、調達、生産、流通、販売における効率を高める上で有力な手段である。

安全・安心な食料を安定的に供給する一つの可能性として、野菜等の工業的な生産への期待が大きい。野菜工場は、様々な要素技術を含んだプロセス・エンジニアリングの革新と野菜製造コストの削減が重要な課題である。

バイオテクノロジーを活用し品種改良を行うことによって、減農薬栽培、多収穫、食味の改善などが期待できる。また、より幅広い気候に適応した品種の開発は、地球規模での食料事情の改善につながる可能性もある。そのためには、遺伝子組換え技術の開発に取り組みとともに、食の安全性評価にかかわる研究を積極的に推進していく必要がある。

食のトレーサビリティについては、まだ一部の食品で確立されているだけであり、今後は、多くの食品への拡大、消費者のアクセス性の向上、システム運用コストの低減などの実現に向けた技術的課題を克服することが必要である。

### (4) マーケティングを駆使したブランド戦略の展開 高付加価値戦略

マーケティングは、多様化する消費者ニーズを正確に捉えるための重要な手法である。十分な市場調査によって、栽培品種、作付面積や時期、出荷のタイミングなどを戦略的に決定することが可能になる。これは、いわば知的農業の展開につながるものである。

農業生産者は、顧客が求める品質や価値を十分把握して、消費者に適確な情報を公開し、選択購買の機会を提供する努力をする必要がある。

消費者の信頼を得てブランドを確立することが高付加価値戦略の基本であり、ブランドは市場における産地間競争でも大きな優位性を発揮する。ブランドを確立した農産物の中には、りんごやさくらんぼのように輸入農産物との差別化に成功しているものもあり、ブランドの確立は、輸出をも視野に入れた強い農業を展開する上で極めて重要な経営戦略となる。

### (5) 顧客基点の生産・流通構造の実現

消費者が求める農産物を確実に供給するためには、生産と流通の一体的な改革が欠かせない。従来の多段階の流通ルートを見直し、消費者と生産者との距離を縮めれば、販売価格の低減（倉庫費、中間マージン、廃棄ロスなどの圧縮）、より新鮮な農産物の供給、消費者ニーズの把握など様々な相乗効果が期待できる。また、自らの農産物について、その価値を認め相応しい価格で売る努力をする流通業者を選定することも重要である。

食料増産が必要な時代において、農業協同組合はその役割を果たしてきた。しかし、顧客基点の生産・流通構造の改革を実現する観点から、農業協同組合のあり方も問われている。

### (6) 直接支払制度の活用

一部の国内農産物は、国境措置や価格支持政策によって高価格になっている。このような措置は市場を歪めることになるので、政策のスタンスを国際的に批判の高い価格支持からWTOでも容認されている直接支払へと転換すべきである。これは農業保護の負担が消費者から納税者へと転嫁されることを意味する。しかし、直接支払は市場価格の引き下げ圧力として作用することを考えれば、農産物の国内価格が低下し、その結果、新たな需要の喚起も期待できる。

構造改革の加速と市場の開放に伴って、持続可能な農業を担い得る経営体までもが淘汰されないように政策的な対応が必要である。生産性向上に積極的に取り組んでいる一定規模以上の経営体を対象に所得補償制度を導入することで、より強い経営体の育成を図る必要がある。所得補償制度は激変緩和に対応するための時限的措置であり、これに要する財源は現在の農林水産関係予算を見直すことで捻出し、将来的には縮減していくべきである。

#### (7) 都市との交流の促進

顧客基点を目指す知的農業は、都市との交流を活発に進め、相互に理解し合える開かれた農村社会を構築しなければならない。農業観光、農業体験を進めることは、自然に恵まれた農村環境に対する都市住民の理解を得るための好機であり、相互交流を通して都市の需要動向を把握することもできる。

### 5. 強い稲作・野菜・果樹経営

稲作、野菜、果樹ごとの特徴を踏まえた経営戦略を以下に整理した。

#### (1) 稲作経営 大規模投資による効率化と独自販売ルートの開拓

経営規模を拡大するには、地域社会との信頼を築いて安定的な借地を確保することが必要である。加えて、作業請負によって実質的な経営規模を拡大することも重要である。大規模経営に見合った設備投資も必要であり、綿密な経営計画の策定が必須となることは言うまでもない。

農業従事者1人当たり、10ha以上の耕作面積が目標となる規模である。この場合、農繁期にはパート労働を活用し、労働力の平準化を図ることもできる。規模拡大と生産性向上を追求すれば、米の生産経費は、現在比で3割から4割程度削減できる可能性がある。

市場ニーズにあった銘柄米の栽培、有機栽培、自社独自ブランドの確立、さらにはブランドの商標登録などによって差別化を図るとともに、酒米の契約栽培なども安定的な高付加価値戦略である。こうした努力により、通常価格より1.5倍程度の高値で米を販売することや、海外の顧客に向けて輸出することも十分可能である。

#### (2) 野菜経営 市場動向を俊敏に捉えた複数作物の効率的栽培

一部のブランド野菜以外は、立地条件や市場動向を見極め、連作障害などに留意しつつ農地の利用効率を上げることが重要である。高品質野菜を複数栽培するためには、専門家を育成し、栽培技術やノウハウの蓄積を図っていく必要がある。

農業従事者1人当たりの実質的な耕作面積は、栽培作物や年間栽培回数などによって大きく異なるが、それらの組み合わせの工夫によって、年間を通した労働と収入の安定化を図ることが可能である。

生鮮野菜は、作況によって大きく価格が変動し、また規格外や腐敗などによる廃棄ロスが発生する可能性も高い。これらに対しては、惣菜メーカーや食品スーパー等との契約栽培によってある程度の経営安定を図ることが可能である。

### (3) 果樹経営 立地条件を最大限に活かしたオンリー・ワン戦略

果樹経営(りんごの事例)においても、稲作と同様に借地によって実質的な経営規模の拡大を図る必要がある。ただし、果樹畑は傾斜地であることが多く、また果物は収穫時に傷み易いことなどから機械化には限界がある。生産コストの削減も重要であるが、産地としてオンリー・ワン・ブランドを確立すれば、輸入りんごとの差別化は十分可能である。

農業従事者1人当たり、2ha程度の耕作面積が目標とすべき規模であるが、果物は嗜好品であり、高品質のりんごを栽培することを最優先課題とすべきである。

りんごの国内消費が減少傾向にあるにもかかわらず、最高のブランドを確立すれば、国内で継続的な高価格販売も可能である。また、国産りんごは、海外でも高い評価を得ており、本格的な輸出による販路拡大が戦略課題である。

## 6. WTO交渉およびFTAの積極推進

わが国が、持続的な経済発展を遂げていくためにも自由貿易体制を積極的に推進していかなければならない。農業構造改革の遅れによって、国益を損ないグローバル社会において孤立するような事態を招いてはならない。農業の体質強化は、市場開放に対する最善の防御であり、また開かれた国際市場に向けた飛躍を可能にするものでもある。

我々は、経済のグローバリゼーションを推進するために、現在中断しているWTOのドーハ・ラウンド交渉を早期に再開し、所期のスケジュールでの合意を目指した関係国の努力を要請したい。なお、WTO農業協定第20条は非貿易的関心事項(環境保護等)を考慮することを規定しているが、こうした国内農業の多面的機能については、農業の自立化に向けた改革と一体となった対応が必要である。

さらに、FTAも積極的に推進し、国際社会の流れに対する遅れを取り戻すことを強く期待する。FTA交渉にあたっては、FTA不存在による実害などを考慮し、除外品目、再協議品目、直接支払などを戦略的に組み合わせていくことを要望したい。また、政府のFTA推進体制の整備を図るとともに、交渉相手国・地域の実情を十分正確に把握することが必要である。

### おわりに

わが国の農業が国際的に見て比較劣位に止まっているのは、政治、行政を始め農業関係者による農業を産業として確立するためのイノベーションが遅れたためである。

我々が期待するものは、自ら将来を切り拓く気概をもって新たな農業に挑戦する事業者であり、それを支援する農業政策である。強い農業を確立できるかどうかは、まさに、能力とやる気のある次代を担う世代が改革へのリーダーシップを発揮し、政治と行政が競争力強化に不可欠な環境を整備できるかどうかにかかっている。

以上