

学籍:PM13E010

登米 航

一橋大学 国際・公共政策大学院公共経済コース
コンサルティングプロジェクトレポート

地方自治体主導による地域農業活性化策

はじめに 近年の農業・食品分野における日本の動向

震災後の4年間は、農業・食料関連産業にとって試練の4年であった。TPP¹への交渉参加表明や東日本大震災と津波によるサプライチェーンの断裂、東北沿岸部の漁業関連集積地帯の壊滅、福島原子力発電所事故に伴う風評被害と食の安全神話の崩壊、そして日本国内における消費税率の引き上げ、従来から議論されてきた農業・漁業における従業者数の減少や米価格の下落の問題と併せて日本の食糧産業は苦境に立たされている。

しかし、これらの問題に対して国・地域はただ手をこまねている訳ではなく、競争力復活の道を模索する動きが各所で進められている。政府は、2011年6月29日に総合特別区域法を成立させた。総合特別区域とは、国際競争力強化を目標とした政策であり、規制の特例のみならず税制の支援等をも措置する複合的な政策²である。この制度に、北海道、江差、札幌市、帯広市、北海道経済連合会と十勝管内18町村が合同で申請し、去年の12月22日に、北海道フード・コンプレックス国際戦略総合特区として内閣総理大臣より総合特別区域に指定されることとなる。

フード・コンプレックス特区の具体的な目標としては、北海道を、小国ながらも世界第二位の食品輸出高を誇るオランダのような輸出拠点とすること、また、同国のワーヘニンゲン市に存在し、オランダの食料関連産業を支える研究開発拠点を多数抱える『フードバレー』のような研究開発機能を道内に形成する点にある。この政策の評価は、特区が関与した食品の輸出額・輸入代替額によって測られ、数値目標は5年間の売り上げ増加額累計が1300億円³以上となっており、北海道の食料移輸出額を現在の2兆円からオランダ並みの7兆円に引き上げることを中間目標として設定している。

とはいえ、地域経済・行政が行う施策にも限界がある。日本の人口は、2013年を境に減少期に突入し、2040年には生産人口は6000万人を割り込み人口減少が著しい多くの地方自治体が存続の危機に陥ると考えられている。農業は、総生産の1%を占めるに占めないが、農業が盛んである地方圏に限っては主要産業である地域は多いと考えられ

¹ 環太平洋戦略的経済連携協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) の略

² 総合特区構想の概要と論点-諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から-
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0698.pdf>

³ 国際戦略総合特別区域の指定申請について 北海道経済連合会
<http://www.dokeiren.gr.jp/assets/files/pdf/topics/20110930hfc.pdf>

る。人口減少と首都圏への人口流出による労働者人口の減少と域内における農作物需要の減少は地域経済と農業に大きな負の影響を与え、人口減少による地方自治体の財源の減少は従来までの農業政策による農業の救済をより難しくすると考えられる。今後、これまで実施してきた農家・農業保護策を実施していく事はより厳しくなり、農業を自立した産業として地域の基幹産業に育てていく新しい持続可能な政策の立案が求められてくると考える。

本論文においては、農業・地域・行政の現状をまとめた今後行政がどのように農業政策に携わるべきかを提言する。

はじめに 日本農業と地域経済

1.1 日本農業の現状

日本国内の農業が抱える問題は大きく分けて①高齢化②兼業農家の増加③狭い耕地面積④多額の農水省予算の4つの問題が挙げられると考える。まずは、高齢化と専業農家の問題であるが、日本農家に占める専業農家の割合は22.6%と非常に低く、そのうち、65歳未満の男性がいる専業農家は全体の9.5%に過ぎず、専業農家の約半数は余生で農作業を行っている高齢者である。一方、日本国内の農家に占める第二種兼業農家は61.7%を占め、大半の農家が農業以外から何らかの収入を得ているといえるだろう。また、生産現場も国際競争力の観点から大きな問題を抱えている。

図表1 耕作地の国際比較

○農地面積の各国の比較

	日本	米国	EU(27)	ドイツ	フランス	イギリス	豪州
平均経営面積 (ha) (倍)	2.27 (1)	169.6 (75)	14.1 (6)	55.8 (25)	52.6 (23)	78.6 (35)	2,970.4 (1,309)
農地面積 (万ha)	456	40,345	18,841	1,689	2,927	1,733	40,903
国土面積に 占める割合 (%)	12.2	41.0	43.5	47.3	53.3	71.1	52.8

出所：農林水産省 HP より引用

図表1が示すように、日本における平均経営面積は2.27haであるのに対して米国は168.6haと約75倍、EUは14.1haで約6倍となっている。この、経営体あたりの面積の狭さの原因の一つには、兼業農家の多さが影響しているといわれている。そして、耕地面積は年々減少傾向にあり、1965年に600万haあった耕地面積は、2010年には458万haまで減少している。また、日本農業の主要な生産物の一つである米は、販売農家の6割を占めるが、農業総生産額の2割を占めるに留まっており、土地当たりの収穫量もカリフォルニアと比べ3割程低い事から日本農業の生産性を大きく引き下げている。また、政府予算に占める農水省予算の割合も問題となっている。GDPに占める農林漁業

の割合は1.1%であるのに対して、政府予算に占める農水省予算は4.7%にもものぼる。これは、農業の場合も、市場に任せておくと効率的な資源配分が達成できない所謂「市場の失敗」が発生するため政府による市場介入が必要とされているからである。

1.2 農業における政府の失敗と市場の失敗

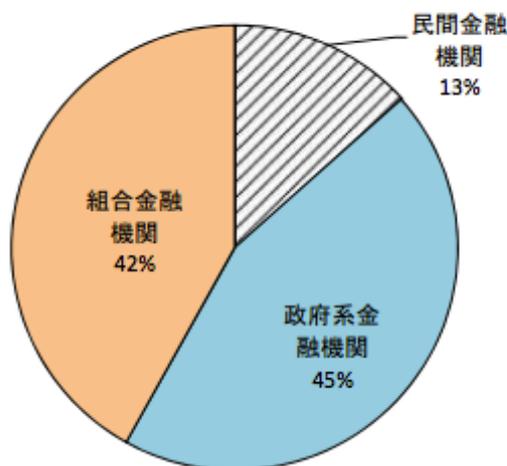
農業における市場の失敗は、(1) 規模の経済 (2) 外部性 (3) 公共財 (4) 情報の非対称性の四つが挙げられる。規模の経済については、独占が生じる事はないにせよ、土地を統合する際には、交渉時間や不確実性によって取引費用が発生する事が多く、市場による農地の自発的な売買が妨げられることがあり政府の介入が正当化される。外部性については、農業は外部性が強く政府により農地の利用規制を敷く事で農地が住宅や工場に転用されたりする事を防ぐ事が正当化される。公共財については、農業運営のため灌漑・農道の整備などインフラの整備が不可欠である事、水田等が涵養のためにも役立つ公共財的な役割を果たす事から政府の整備・補助が必要となると考えられている。

政府による失敗については、(1) 高関税 (2) 米の生産調整 (3) 農地法による農業への参入障壁 (4) 銀行等による農協事業への参入障壁が存在する。日本においては米を中心に国内作物の価格を保護するため輸入関税を課せられており、輸入量が減少する事により非効率的な資源配分がもたらされている。米の生産調整は、高関税を補う役割を果たしており、関税と生産調整を併用する事により米の価格を調整している。農地法は、戦後のGHQ改革の一環として制定された耕作者が土地を持てるようにする事を目的とした法律だが、株式会社等の法人が農業に参入する事を妨げ結果的に生産性向上を阻んでいるといえる (後述)。銀行等による農協事業への参入に対する障壁は、一般の金融機関が一般農家への貸出業務に関して JA (農業協同組合) より不利な状況におかれている事を指す。JA は、農村や各地域の至る所に深く根を張っており、地元の農民の資産状況、家族構成、農家経営に対して詳しい情報を持っている事から金融と農業経営者の間に存在する情報の非対称性をある程度解消する事ができ長い間農村部での優位を保ってきた。また、農地法により、農地の売買は制限されており農地市場は現在のところ未発達である。このため、JA を除く銀行に取って農地を抵当権に設定して農業経営に対して融資する事が困難な状態にある。また、中小企業が農業に参入する際にも、銀行が、債

務保証のために利用している中小企業信用保証制度を貸付け対象事業が農業である場合には利用できないことなどから銀行等は農村への貸付けに当たって非常に不利な立場におかれている。

図表 2 金融機関別農家への貸出残高

(総額 5.2 兆円、2011 年 3 月末)



出所：SMBC「経済の動き ～ 日米農業金融の相違から見えるもの」より引用

図表 2 は、2011 年の農家に対する貸出残高の金融機関別の割合を示した図表であるが、貸出の 80%以上が JA と政府系金融機関である「日本政策金融公庫」により占められており、民間金融機関は 13%、5000 億円規模に過ぎない現状にある。政府による、土地売買の規制が間接的に農業産業から民間金融機関を閉め出し、多様な経営資金の貸し手の育成を阻害したといえると考えられる。

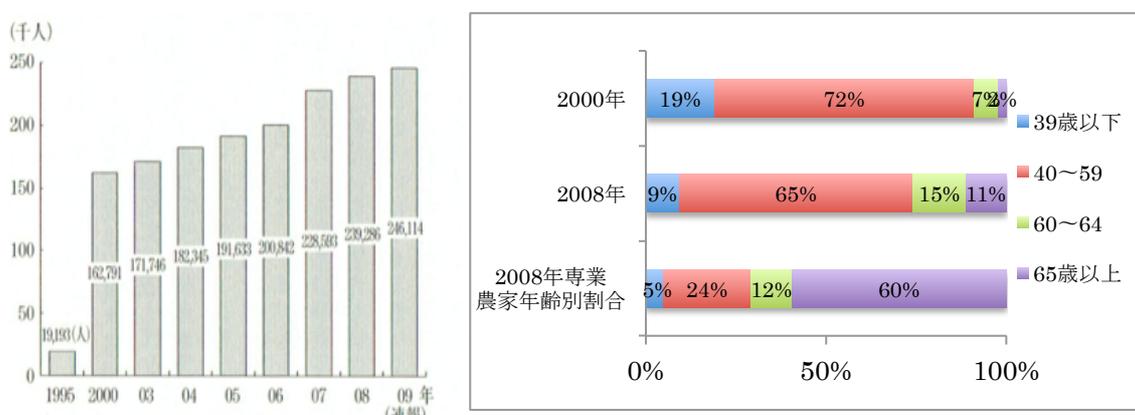
1.3 市場の失敗に対する対処

政府は、市場の失敗の是正のため「物件の斡旋」、「認定農業者制度」といった制度を新たに立ち上げ、市場の失敗の防止に努めている。まず、物件の斡旋であるが、これは、2009 年に農業経営基盤強化促進法が改正され、農地利用集積円滑化事業⁴が導入さ

⁴ 農地を面的にまとめることにより効率的に利用できるようにするため、市町村、市町村公社、農業組合等が、農地の所有者の委任を受けて、その者を代理して農地の貸付け等を行う事等を内容とする農地の利用集積円滑化事業を創設する。

れた事を指す。ただし、この法律の対象はあくまで現在の農業の担い手が対象となっており、「営利を目的とする民間企業が実施主体にはなじまない」という反対意見があったことから、事業実施主体から民間企業は排除されている。次に、認定農業者制度であるが、農業経営基盤強化促進法に基づき、1993年に創設された制度である。この制度の認定を受けた者に対しては、スーパーL・S資金等の低利融資制度、農地流動化対策、二担い手を支援する施策が重点的に実施されるというメリットが存在する。

図表3 認定農業者数の推移と年齢構造

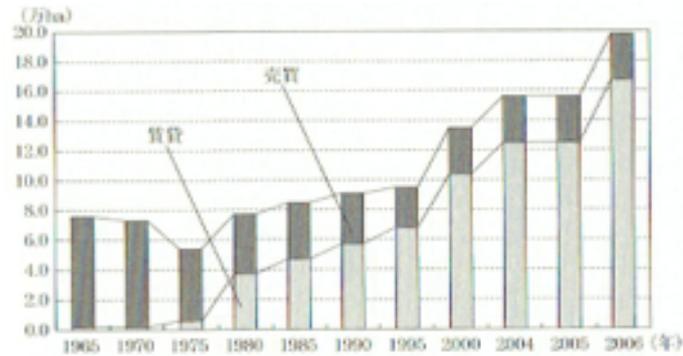


出所：矢田・高田(2012)『日本の農林水産業』より引用

優遇された融資を受ける事ができるようになるなどから当初は2万人前後であった認定農業者数は、2009年には25万人⁵に達するまでに拡大している。また、認定農業者のうち60歳未満の割合が7割を超えており、農業従事者全体とは性質が異なっている。

⁵ うち法人は1万1893人

図表 4 耕作目的の農地権利移動面積の推移



出所：矢田・高田（2012）『日本の農林水産業』より引用

また、農地利用集積円滑化事業の効果も少しずつではあるが効果を表しており 2006 年には権利移動面積は 20 万 ha にまで拡大している。ただし、現在においても株式会社の農業への参入規制は除去されておらず農地の取引も各市町村単位での取引に限定されている状態にある。今後、農地不動産市場への需要を飛躍的に拡大させ、市場を形成するためには、株式会社への参入規制の撤廃や農地不動産取引市場の設立などの選択肢が存在しており、さらなる議論が必要になると考える。

2.1 日本農業と地域経済のつながり

次に、農業と地域経済のつながりを整理してみる。図表 5 は、農業の国内総生産に占める割合を表している。

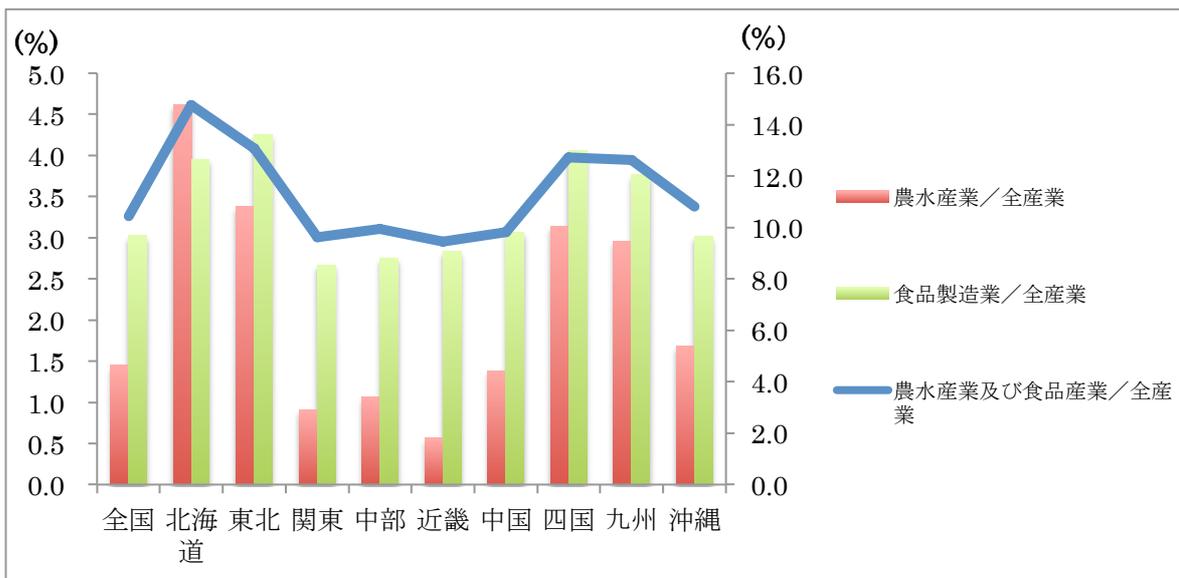
図表 5 農業の国内総生産にしめる割合 単位：100 億円

	平成 19	平成 20	平成 21	平成 22	平成 23	平成 24
国内総生産	51,298	50,121	47,114	48,238	47,131	47,378
農業	483	474	452	477	454	484
林業	17	17	15	15	16	14
漁業	85	79	77	73	73	75
割合	1%	1%	1%	1%	1%	1%

出所：国民経済生産年報より筆者作成

日本の総生産は、景気の変動があるもののここ数年は500兆円前後を推移している。この中で農業・漁業・林業合わせた額は5兆円前後を推移しており全体に占める割合は1%前後である事がわかるだろう。

図表6 地域別 地域内総生産に占める農業・食品産業の割合



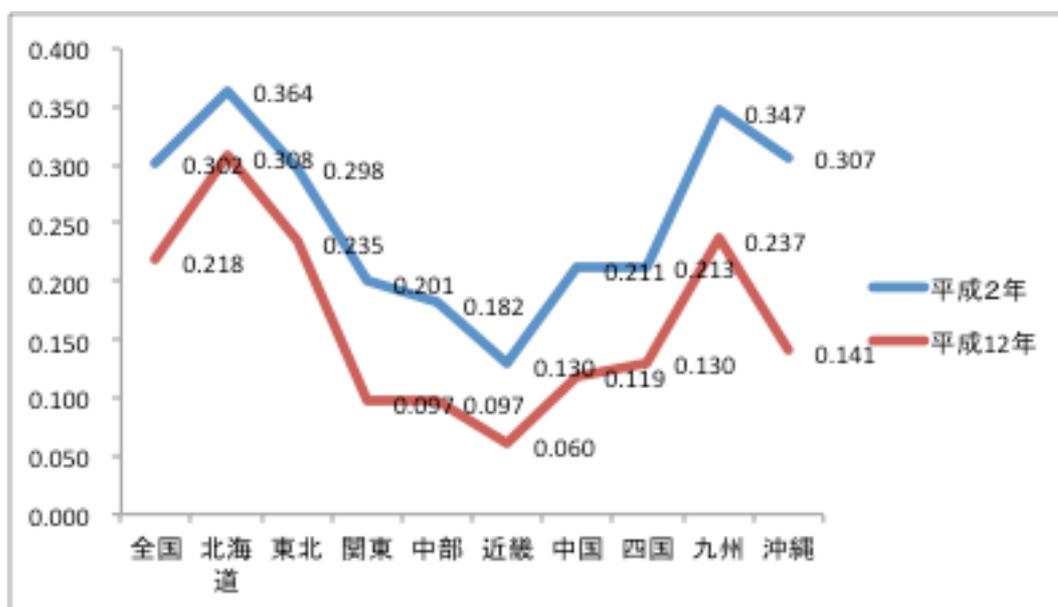
出典：農林水産省 HP より筆者作成

しかし、この数値が地域によって異なる事が次の図表では分かる。図表6は、地域ごと農林水産業の総生産に占める割合を示した図表である。これによると、北海道・東北・四国・九州において農林水産業と食品産業の占める割合が高いのに対して、関東・中部・近畿といった地域においてはそれほど高い数値ではない。これは、産業構造の違いによって生じていると考える。北海道・東北といった地域は全国有数の農作物生産地であり、平均耕作面積も他の地域より高い数値である。農業生産高もそれぞれ高く、生産者人口も非常に多い事から総生産に占める農業・食品産業の割合は高いものとなっている。一方、関東・中部・近畿といった2次・3次産業の集積地においては、農業・食品産業の占める割合が低くなっている事が分かる。この事から、農業を基幹産業と捉えるのか、斜陽産業と捉えるのか、どのような政策を農業にじっしすべきなのかは地域によって異なると思われる。

2.2 農業の地域への波及効果

先ほど述べたように、地域によって農業の総生産に占める割合は異なっており一括した政策を実施する事は不適切であると考えます。また、地域により全産業に対する農業の影響力も異なってくると考えます。

図表 7 地域別農業の生産誘発効果



出典：経済産業省「地域産業連関表」より筆者作成

図表 7 は、地域別の農業生産誘発効果を表した図表である。生産誘発効果とは、ある品目の生産高が 1 単位（この場合 1 億円）増えた場合どの程度の生産誘発が起こるかを表しておりこの場合北海道・東北といった地域の生産誘発が高いのに対して、関東・中部といった地域の誘発率が非常に低い事が分かると考える。また平成 12 年は平成 2 年に比べ生産誘発効果が低くなっている事も分かる。これらの背景には、外国産の農作物の割合が増えた事により生産と加工の関係が薄まりつつあると考えられる。このことから今後の、農業政策は農業の衰退をいかに防ぐかという点と農業と食品産業の関係をいかに再構築していくかという点から再考していく必要があると考える。

1. 国・地方自治体の農業振興策への関与

序章においては、現在農業がどのような課題を抱え、これまで地域に対してどのような影響を与えてきたかを論じた。本章においては、地域の農業に対してこれまで行政がどのような施策を実施し、今後どのように農業が抱える課題に接近していくべきかを論じていく。

1 節 国・地方自治体の農業振興策への関与

1.1 国としての農業政策への取り組み

国として本格的に農業政策に取り組み始めたのは、戦前の 1920 年代である。当初は、農業生産性の向上や農村体制維持など財政的関与は限定的であった。しかし、1930 年代にはいと昭和恐慌の影響もあり、本格的な財政支出・補助金を利用した農業・農村経済への投入が実施されるようになったのである。

国の農業への関与の度合いは戦後更に深まる事となる図表 8 は戦後日本の農業予算を表している。これによると国の農業関係予算は 1980 年代には 3 兆円規模までふくれあがっており、投じられる金額は、農業総生産の 50%にも及ぶこととなる。

図表 5 農業予算の変化と農業への関与度合い

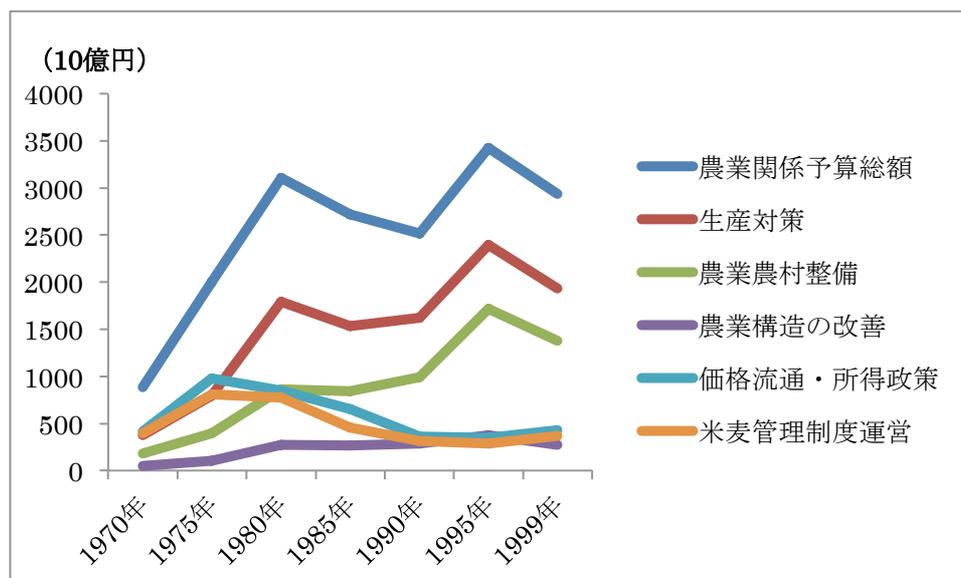
年度	一般会計の農業関連予算（億円）	一般会計シェア（%）	農業総生産に占める割合
1960	1386	7.9	9.3
1970	8851	10.8	28.2
1980	31084	7.1	51.7
1990	25188	3.6	32.7
1995	34230	4.4	50.6
2000	28735	3.2	52.0
2002	25462	3.0	48.6

出典：『日本農村の財政学』より筆者作成

これらの事から農業総生産の半分に相当する額が財政支出されている事がわかり、国家の政策を通じた農業の関わりは非常に強いと言える。とはいえ、この状況は、日本が突出して高いという訳ではない。先進諸国における、農業総生産に対する政府支

出の割合は2003年の段階で、アメリカが55%、イギリス30%、ドイツ28%と非常に高い数値となっており、諸外国においても農村経済の安定化、食料の安定的確保、農業の国際競争力の強化を名目とした農業政策が活発に実施されている事を示している。

図表6 日本農業予算の内訳と推移



出典：『日本農村の財政学』より筆者作成

では、日本ではどのような形で農業政策が実施されてきたのか。図表6は、農業予算の内訳と推移を表した図表である。これによると、1970年代には、価格流通・管理制度の予算の割合が高いのに対して80年以降では生産対策と農業農村整備に予算が振り向けられている事がわかる。これは、1970年代までは、価格流通・所得政策という財政政策で支援を実施していたが、財政負担の増加や米の過剰生産、諸外国からの農産物輸入自由化圧力等によって次第に生産基盤の整備に支援の方法がシフトしていった事を表している。

1.2 地方行政としての農業政策への取り組み

地方行政が農業に深く関わる契機となったのは、ガットウルグアイランド農業交渉とWTOの発足であった。93年ガットウルグアイランドの合意成立と94年のWTOの設立により、政府は農業自由化への準備を急ぐ事となった。政府は、緊急農業農村対策本部を

設置し UR 対策として『ウルグアイラウンド農業合意関連対策大綱』を作成し対策を急ぐ事となる。対策の内容としては、平成 12 年度までに灌漑排水・能動・集落排水設備など公共事業に 3 兆 5500 億円、ライスセンター・共同育苗施設等施設整備に 8900 億円、就農支援・農地利用調整・土地改良への補助金・新規作物導入への補助金などソフト対策に 8000 億円、融資事業に 7700 億円の計 6 兆 100 億円が投じられる事となった。このように、貿易自由化交渉の見返りとして 1990 年代には農村整備事業が活発に実施される事となった。このように、国の政策が公共事業中心となる中で地方行政の農業に対する役割も徐々に変化する事となる。

国の農業政策と財源の出所は農林水産省が管轄しているが、政策実施段階においては、地方自治体と農協など農業団体が政策の担い手である事が多い。2003 年度の農林水産予算は 3 兆 1114 億円であったが、このうち 63.8%を補助金等が占めており、補助金の交付を通じて行政・農業団体が施策を実施するという仕組みが成立している。

図表 7 都道府県と市町村の農林水産費

年度	農林水産業費(100 億円)		
	都道府県	市町村	純計額
1970 年	67	29	84
1980 年	298	163	387
1990 年	370	198	496
2000 年	458	222	587
2003 年	358	181	469
2013 年	233	122	355

出典：『日本農村の財政学』と総務省『地方財政白書』より筆者作成

図表 7 を見ても分かる通り、2000 年には都道府県と市町村を合わせた額は、6 兆円近くにまで達しており、2003 年度で比べると国の農業予算が 3 兆円弱であるのに対して、地方自治体は 4.6 兆円と 1.5 倍ほど多く支出しており地方自治体の農業政策に対する関わりが強まっている事を示している。細かい支出の内訳を見てみると国庫支出金は都道府県と市町村合わせて 1 兆 3000 億円規模であり全体の 25%前後を占めている。一

般財源の割合は、2003 年度時点で都道府県は 29%、市町村は 50%と都道府県の割合が非常に低い水準となっている。

図表 8 都道府県と市町村の農業支出額(2003～2013)

2003 年	都道府県		市町村		合計
	10 億円	%	10億円	%	10 億円
国庫支出金	1,320	37%	25	1%	1,345
都道府県支出金		0%	446	25%	446
分担金など	233	7%	33	2%	266
地方債	577	16%	235	13%	812
その他特定財源	399	11%	145	8%	544
一般財源	1,050	29%	931	51%	1,981
合計	3,579	100%	1,815	100%	5,394

2013 年	都道府県		市町村		合計
	10 億円	%	10億円	%	10 億円
国庫支出金	745	32%	44	3.6%	789
都道府県支出金	0	0%	2	20.5%	2
分担金など	91	3.9%	17	1.4%	107
地方債	302	13%	109	8.9%	411
その他特定財源	416	17.8%	93	7.6%	509
一般財源	775	33.3%	707	58.0%	1,482
合計	2,328	100%	1,220	100%	3,548

出典：総務省『地方財政白書』より筆者作成

2013 年に地方行政の農業政策への取り組みは若干変化する事になる。最も大きな変化は、国庫支出金の金額と割合が減少したのに対して一般財源の割合が増えた事が挙げられる。都道府県・市町村の予算は 2003 年度と比べ 1 兆 8000 億円ほど減り、国庫支出金の額も 5000 億円程減少となった。この背景には、2003 年度から 2004 年度に実施さ

れた”三位一体の改革”による国庫支出金の減額・廃止の影響があったと考える。また、地方債も減少傾向にあり、2000 億円ほど減少している。現状の地方債残高が平成 22 年度の時点で 140 兆円の水準で高止まりしている現状から、今後地方債発行による農業政策・補助金の支給はより難しくなり、人口の減少・地域経済の衰退から一般財源から農政へ使用できる額は徐々に減少していくと予測される。

図表 9 農業政策の方向性(2005～2013)

(単位:1億円)	17 (2005)	18 (2006)	19 (2007)	20 (2008)	21 (2009)	22 (2010)	23 (2011)	24 (2012)	25 (2013)
一般会計国家予算額 (A)	821,829	796,860	829,088	830,613	885,480	922,992	924,116	903,339	926,115
農林水産関係予算総 額(B)	29,362	27,783	26,927	26,370	25,605	24,517	22,712	23,284	22,976
(B/A)	4%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	2%
公共事業費(C)	12,814	12,090	11,397	11,074	9,952	6,563	5,194	5,673	6,506
(C/B)	44%	44%	42%	42%	39%	27%	23%	24%	28%
うち農業農村整備事 業費(D)	7,756	7,278	6,747	6,677	5,772	2,129	2,129	2,385	2,627
(D/B)	26%	26%	25%	25%	23%	9%	9%	10%	11%
非公共事業(E)	16548	15692	15530	15296	15653	17954	17517	17611	16469
(E/B)	56%	56%	58%	58%	61%	73%	77%	76%	72%

出典：農林水産省平成 26 年度『食料・農業・農村白書』より筆者作成

その傾向は、農林水産関係予算にも現れている。国の農林水産関係予算は 2005 年から減少し続けており、予算全体の 3.6%から 2.6%に減少している。このうち、公共事業費が占める割合は、2013 年時点で 28.3%と 2005 年度に比べ 17%減少し、灌漑用水や田畑の整備等に使われる農業農村整備事業費も 15%減少することになった。公共事業費が削減する中で非公共事業費の割合が相対的に高まっている。非公共事業費は、2005 年の水準からほぼ横ばいである 1 兆 6000 億円規模を推移している。近年では、農家に対する補助金の支給の他に、農地中間管理機構の設立と農地の集約化・農地の貸し手の支援に 400 億円、新規就農・経営継承事業に 200 億円、スーパーL 資金金利負担軽減策 1000 億円等新たな就農者や社会のニーズに答えるような施策も実施されつつある。

2. 農業振興策への国・行政の関与と課題

2.1 国・行政の農業政策への取り組みの変化

このように、日本の農業政策は、戦前は都市部と農村部の格差の是正という軸を中心に施策が実施され、戦後から1970年代間では、農業の近代化と農地の改革、食料管理制度による米の増産と価格政策を軸とした政策、1980年代から2000年代にかけての貿易自由化に備えた農業・農村整備事業を中心とした施策、そして現在にかけての新規就農・農業融資円滑化・6次化支援といったソフト中心の施策に分ける事が出来ると思われる。

戦後農業は、農地法、食料管理法、農業基本法を中心に国の農業政策によって管理運営によって発展してきたと考える。野口(2002)は、現在の農業体制は戦後に構築されてきたのではなく、戦時経済体制が基礎となっており、経済全体の資源を計画経済的な考えを持って、総力戦のために国家総動員態勢で集中させる所謂「1940年体制」であると批判している。戦後の農地改革により封建的な地主制度は解体されたことにより封建敵農村社会からの脱却や農業の近代化は進んだと見られているが実際には古い封建的な考えは戦後も農村に根強く残る事となった。戦後、農地改革により力を失った地主の代わりに担ったのは小規模自作農から構成される農協であった。政府は、食料管理法により米価等の農作物の価格を調整した。そして、市場価格を超えた農作物の流通を政府の財政負担により実現しつつ、農協を通じて補助金を農業・農村部に供給する事により自民党・農協・農林水産省の所謂「鉄のトライアングル」を形成してきたのである。そのような体制の中で、農業は潤沢な補助金に支えられ小規模兼業農家が主体の経営に傾斜していく事となる。市場価格を無視した価格政策と土地の取得を制限した農地法により大規模農家の集約化と民間企業の参入は大きく遅れる事ともなった。

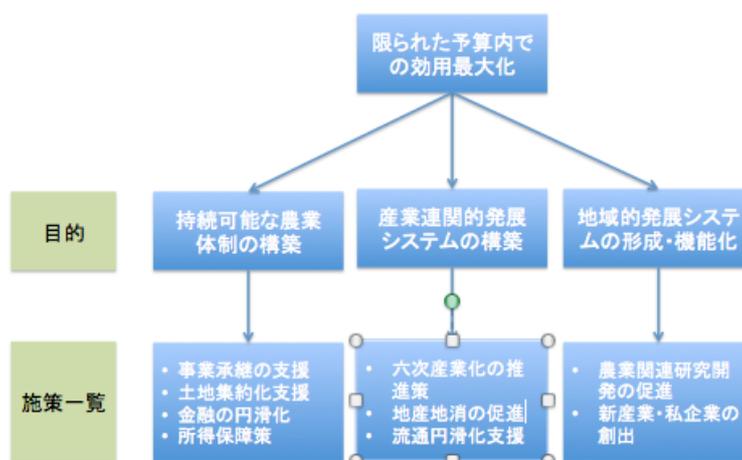
地方行政の農業への関与も当初は非常に限定的な物ではあったが、過剰な補助金の支給や公共事業への批判により地方行政の権限は飛躍的に向上したと考えられる。三位一体の改革により農業予算は大幅に整理合理化が図られる事になる。三位一体の改革の一環で、公共事業関係補助金の廃止と交付金への財源の移転が行われる事となった。この結果、地域における農業政策の裁量権が一部地方自治体に委ねられる事となった反面、国から交付金が出た後は、地方債と地方交付税に任せられる事となり、公共事業の実施はより県や市町村の財政力に依存するようになった。そして、一般事業の交付金化は、よ

り厳しい判断を一般事業部門でも地方自治体に求める事となった。2005年に導入された新たな交付金の額は年々減少しており、年々執行予算が減少していく事を念頭におきながら長期的な視点に立ち、地域に有効な施策を実施していく必要があると考える。

2.2 地方自治体の農業政策への関わり方

このように、地方自治体は人口減少・地域経済の衰退による財源の減少に対処しつつ、持続可能な農業政策を実現する必要に迫られていると考える。都市圏と農村部や各地域の特性、財政力、産業の有無等複数の要素により各自治体でおかれている現状は異なっているが、主に地方圏においては農業・食品産業の比率は総生産の10%を超えている事から農業を切り捨てるという選択肢は考えづらい。農業・食品産業と言った地域の特性を取り込んだ既存の産業を活用することは、雇用・所得・機会の地理的不平等を縮小するという地域政策の目的と合致すると考えられる。とはいえ、今後地方自治体の予算制約はより強くなると考えられ考えられる全ての施策を実施する事は非常に困難であるとする。今後、持続可能な農業政策を実施していくためには、産業としての農業の衰退速度を遅延させる政策を実施しつつも、最適な予算配分を達成し地域住民の支持をつりつけ続ける必要があると考える。

図表 10 地域における農業政策のミッション想定図



出典：筆者により作成

効用を最大化する政策を実行するためには、政策の実施目的を事前に定義する必要があると考える。地域において、農業政策を実施する目的は①持続可能な農業体制を構築

し、農業が生み出す効用を長期的に最大化する②地域内で産業連関を活発化させる事により地域内の総生産を最大化し、雇用の増加と住民所得の向上を図る、もしくは他地域への移出を増やす③地域内で研究開発と新産業の育成を実施する事で日本社会を牽引する新産業・企業・技術を生み出すことの3つが挙げられると考える。

2.3 産業連関表による産業構造の分析と実施すべき施策

これらの、政策は地域の就農状況・経済状況・産業構造を把握し、どの政策を実施していくべきか選択していく必要があると考える。

図表 10 長野・青森・愛知の農林水産業と食料品産業の産業構造

長野(百万円)	県内需要合計	移輸出計	移輸入計	県内生産額	移輸出率	収支(地域間)	移輸入率	自給率
農林水産業	276,350	196,001	122,384	349,968	56%	73,618	44%	56%
食料品	598,377	439,422	395,987	641,812	68%	43,435	66%	34%

青森(百万円)	県内需要合計	移輸出計	移輸入計	県内生産額	移輸出率	収支(地域間)	移輸入率	自給率
農林水産業	504,606	235,947	102,800	401,806	59%	133,147	34%	66%
食料品	710,926	289,684	264,086	446,840	65%	25,598	47%	53%

愛知(百万円)	県内需要合計	移輸出	移輸入	県内生産額	移輸出率	収支(地域間)	移輸入率	自給率
農林水産業	705,655	126,303	419,711	412,247	31%	-293,408	59%	41%
食料品	2,493,185	1,086,661	1,609,809	1,970,037	55%	-523,148	65%	35%

出典：各地域の産業連関表より筆者作成

図表 10 は、長野・青森・愛知の県内需要額・移輸入・移輸出の現状を表した図表である。長野県・青森県・愛知県はそれぞれ異なった産業構造を持っている地域である。例えば長野県と青森県は一般的に農業が強い産業と考えられているが双方で異なった特徴を持っている。長野県に関しては、農業・食品の県内需要が青森県に比べ低く、自給率も青森県に比べ 10%以上低い数値となっている。しかし、県内生産額と移輸出率を見てみると、長野県の食料品の県内生産額・地域間収支は自給率が低いにも関わらず高い水準にある。これは、長野県が首都圏近郊に位置する事から、同じ農業県でありながら長野県は地域外に農作物を加工して県外に出荷する構造なのに対して、青森県は、農作物の移出率が高く加工せず、農作物のまま県外に出荷する構造であると考えられる。長野県が移出に強い事は逆行列係数表にも現れている。図表 11 は、長野・

青森・愛知県の農林水産業と飲食料品産業の逆行列係数⁶を表した図表である。これによると、それぞれの産業の需要が1億円増加した場合、長野県は、農林水産業が1300万円、食料品産業が1420万円であった。青森県は、農林水産業が1440万円、飲食品産業が1220万円となっている。また、長野県飲食品産業は、青森県に比べ農林水産業への波及効果が高く、青森県の農林水産業の全産業を合わせた波及効果は長野県に比べ高い水準にあるとわかる。

図表 11 長野・青森・愛知逆行列係数の測定による波及効果の推定

長野県	部門名	農林水産業	飲食料品	青森県	部門名	農林水産業	飲食料品	愛知県	部門名	農業	飲食料品
01	農林水産業	1.063730	0.094490	01	農林水産業	1.056856	0.085644	01	農林水産業	1.050226	0.075065
02	鉱業	0.000307	0.000363	02	鉱業	0.000435	0.000648	02	鉱業	0.000168	0.000152
03	飲食料品	0.022284	1.068688	03	飲食料品	0.007339	1.057610	03	飲食料品	0.037613	1.070712
33	列和	1.308266	1.427158	33	列和	1.442197	1.220972	33	列和	1.328123	1.446310

出典：各地域の産業連関表より筆者作成

これは、長野県の飲食料品において強い前方・後方連関が存在している事を表している。一方、青森県においては、加工製品ではなく農林水産業に強い連関が現れており、農作物中心の生産・流通構造が見て取れる。

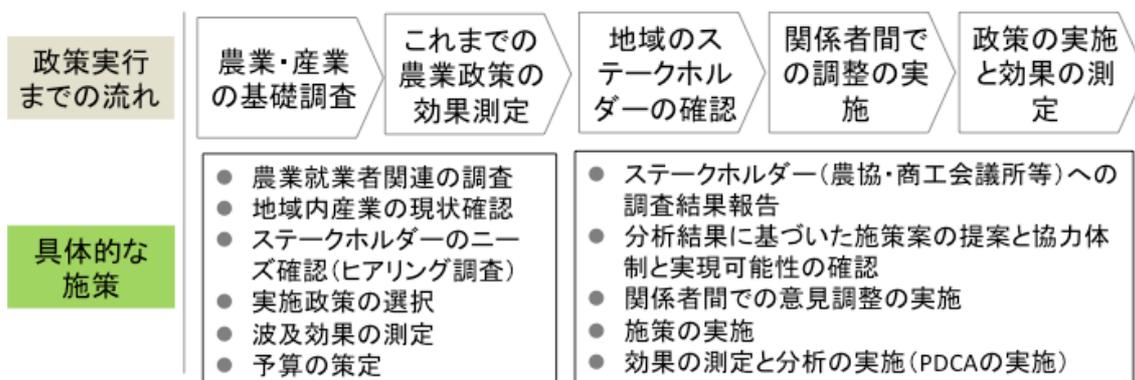
この結果からは、この両地域が同じ農業生産地でありながら異なる産業構造を持っている事が分かるのと同時に、実施すべき施策も異なってくる事が分かる。例えば、長野県の場合、農林水産業の産業連関が弱くなっている事、域内での消費額が少なくなっている事から域内の新たなニーズを発掘する、域内での消費拡大を支援するといった施策が考えられるのに対して、青森県の場合、飲食料品の移出額が少なく、飲食料品増加による農林水産業の誘発効果が少ないため、域外への農林水産品移出を促進する施策や農林水産業事業者と加工業者を結びつけ、域内での加工を促進させる施策等が求められると考える。また、愛知県の場合、地域間収支は大幅な赤字であるものの、大都市圏を抱えている事から2地域に比べ大きな需要量を見込む事ができ、加工業の波及効果も非常に高い水準となっている。愛知県の場合、他の地域の農作物と域内の加工業者を結びつける施策や域内の農業生産者の生産を支援する施策等を実施し、生産と加工機能を強化する施策を実施する事が必要となってくると考える。

⁶ 逆行列係数表とは、それぞれの産業分野分野の需要が一単位増えた場合、各産業の需要がどれだけ増えるかを表した図表である。

おわりに 自治体の意思決定プロセスと今後の農業政策の方向性

このように、農業政策を実施する上では、地域農業の現状と地域の産業特性を理解する必要があると考える。また、農業の現状を理解した後もステークホルダーの存在・財政状況により政策の実施に制限がつく場合もありこれらの要因を踏まえた上で効率的かつ機動的に農業政策を実施していく必要があると考える。

図表 11 地方自治体における農業政策実施までの意思決定プロセスのあり方



出典：筆者により作成

財政の負担を極力軽くし、自治体の権限の及ぶ中で迅速かつ実効力のある政策を実施するには地域のステークホルダーである農協・商工会議所・農業従事者との交渉が必要不可欠である。地方自治体で持続可能な農業政策を達成するためには、実施した政策の効果測定とステークホルダーに対する成果報告、そして、ステークホルダーとの密な関係構築が求められてくると考える。

【参考文献一覧】

- 荏開津 章生『農業経済学』（2008 三版 岩波書店）
- 田代 洋一『新版 農業問題入門』（2011 大月書店）
- 中野 一新『アグリビジネス論』（1998 有斐閣ブックス）
- 木南 莉莉『国際フードシステム論』（2009 農林統計出版）
- 持田 信樹『地方財政論』（2013 東京大学出版）
- 関野 満夫『日本農村の財政学』（2007 高菅出版）
- 北出 俊昭『変革における農協と協同組合の価値』（2010 筑波書房）
- 本間 正義『現代日本農業の政策過程』（2010 慶応大学出版会）
- 石原 建二『農業政策の終焉と地方自治体の役割-米政策・公共事業・農業財政』（2008 農村漁村文化会）
- 八田 達夫『日本の農林水産業-成長産業への戦略ビジョン』（2012 日本経済新聞社）