

品目横断的経営安定対策の導入

～ 農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律案～

農林水産委員会調査室 にいづま けんいち
新妻 健一

1. 法律案提出の背景及び経緯

(1) 背景

ア 農業の実情

我が国農業は、高齢化の一層の進展、耕作放棄地の増大といった問題が生じている。2005年農林業センサス(下表)によれば、総農家数は283.8万戸で、そのうち販売農家は195.3万戸と5年前に比べ16.4%減少している。また、農業就業人口における65歳以上の比率は58.1%と高齢化がみられ、耕作放棄地は38.5万haと耕作放棄地率は9.7%に高まっている。なお、耕地面積は469.2万haと5年前に比べ2.8%減となっている。さらに、農家の経営状況をみると、販売農家の総所得は508.3万円と対前年度比で0.6%減となっている。そのうち主業農家における総所得は573万円と対前年度比で1.1%の減となっている。

農家数、農家就業人口、経営耕地面積、耕作放棄地面積の推移

(単位:千戸、千人、%)

		平成12年	平成17年	増減率
農家数	総農家	3,120	2,838	9.0
	販売農家 ¹	2,337	1,953	16.4
	主業農家 ²	500	429	14.2
	準主業農家	599	441	26.4
	副業的農家	1,237	1,084	12.4
	自給的農家 ³	783	885	13.0
農家就業人口 ⁴ (販売農家)	65歳以上	2,058	1,940	5.7
	65歳以上比率	52.9	58.1	-
耕地面積(千ha)		4,830	4,692	2.8
耕作放棄地面積 ⁵ (土地持ち非農家 ⁶ を含む)(千ha)		343	385	12.2

(出所)農林水産省「2005年農林業センサス」「2000年世界農林業センサス」「ポケット農林水産統計2005」

1 販売農家とは、経営耕地面積30a以上又は農産物販売金額50万円以上の農家。

2 主業農家とは、農業所得が農外所得より多い農家で65歳未満の農業就業者(年間の自営農業投下労働日数が60日以上)の農家。

3 自給的農家とは、経営耕地が30a未満かつ農産物販売金額50万円未満の農家。

4 農業就業人口とは、農業従事者のうち、農業のみに従事した者及び農業と兼業の双方に従事したが農業の従事日数の方が多い者。

5 耕作放棄地とは、所有している耕地のうち、過去1年以上作付けせず、しかもこの数年の間に再び作付けする考えのない耕地の面積。

6 土地持ち非農家とは、農家以外で耕地及び耕作放棄地を5a以上所有している世帯。

その結果、我が国全体の食料供給力の指標といえる食料自給率(カロリーベース)を見ると、平成10年以来40%にとどまっており他の先進諸国と比べて著しく低い状況にある。

主な先進国の食料自給率(カロリーベース、2002年)

日本	イギリス	ドイツ	フランス	アメリカ
40%	74%	91%	130%	119%

(出所)農林水産省「食料自給表」等

こうした危機的な我が国の農業を立て直すため、平成 17 年 3 月に改定された食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）では、10 年後の食料自給率（カロリーベース）を 45% に高めることを目指すとともに、それと併せて公表された「農業構造の展望」では、「効率的かつ安定的な農業経営」を家族農業経営 33 万～37 万、法人・集落営農経営 3 万～5 万育成することを見込んでいる。

イ WTO 等農産物の自由化

一方、農産物貿易を取り巻く国際情勢に目を転じると、現在、WTO（世界貿易機関）ドーハラウンドにおいて、農業分野での協議が続けられており、食料輸出国側から農産物関税の更なる引下げが提案されるなど、食料輸入国である我が国にとっては厳しい論議が続いている。しかし、貿易自由化等の議論が今後どのようになると、グローバル化の進展に伴い、ますます我が国農業が国際競争にさらされていくことは必至であり、これに対応できる強い農業経営の確立が求められている。

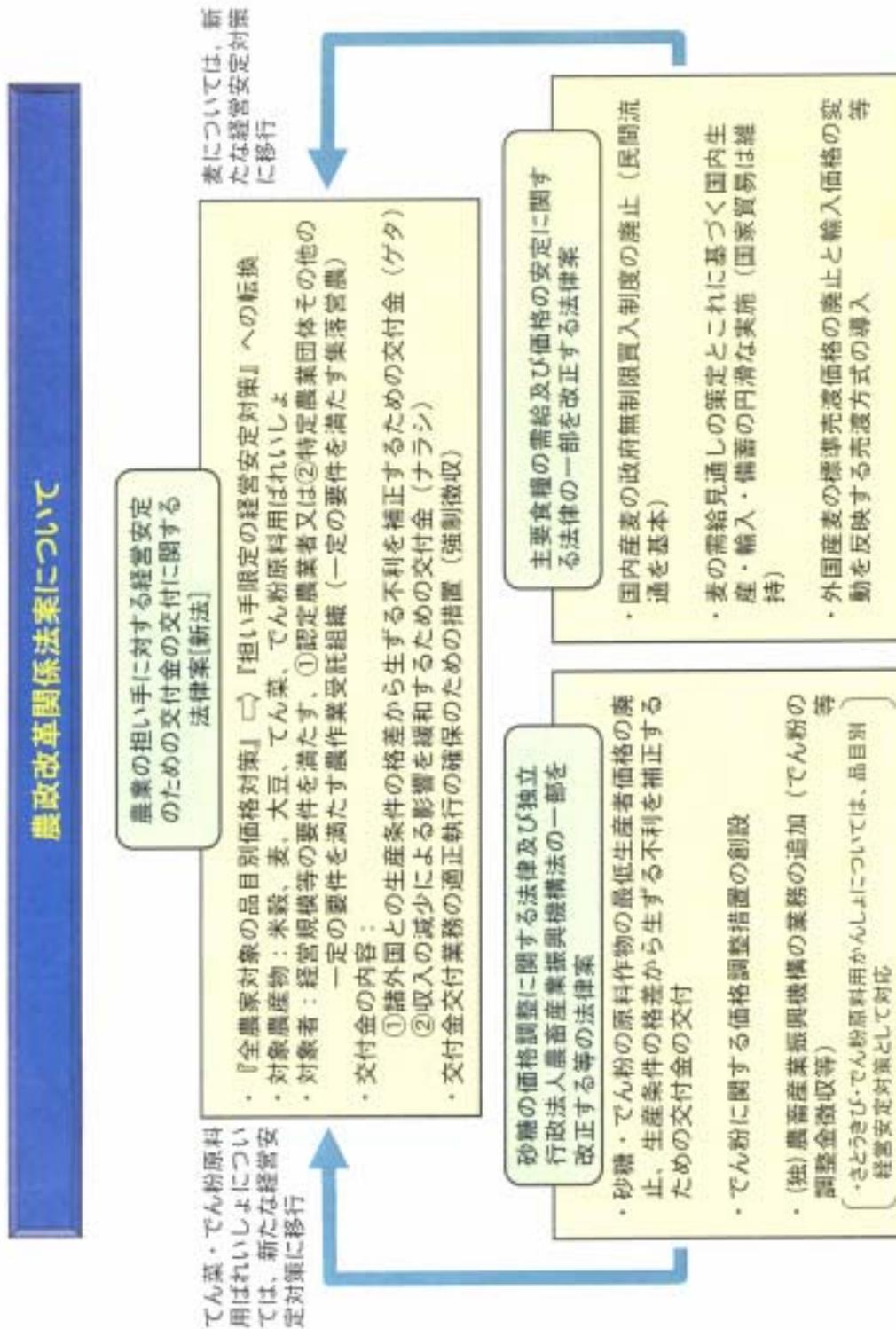
ウ 基本計画に位置づけられた担い手経営安定対策

こうした背景から、平成 11 年には、それまで約 40 年続いていた「農業基本法」に代わり「食料・農業・農村基本法」が制定され、(1)食料の安定供給の確保、(2)多面的機能の発揮、(3)農業の持続的な発展、(4)農村の振興といった 4 つの基本理念を実現するための農政の基本方向が示されるとともに、これを受けて旧基本計画が定められた。そして、平成 17 年 3 月に改定された基本計画では、「我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTO における国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。」とされ、食料・農業・農村基本法の趣旨に沿って平成 19 年度から品目横断的経営安定対策を導入し、前記のように、「効率的かつ安定的な農業経営」を目指す担い手育成に農政の重点を移す農業構造改革を推進することとなった。

エ 経営所得安定対策等大綱

平成 17 年 10 月 27 日の「経営所得安定対策等大綱（以下「大綱」という。）」は、この基本計画を受けたものであり、その冒頭で、「（平成 19 年産から品目横断的経営安定対策を導入することは）いわば価格政策から所得政策への転換という、平成 11 年 7 月に制定された食料・農業・農村基本法で示された政策方向を具体化するものである。これまで全農家を対象とし、品目ごとの価格に着目して講じてきた対策を、担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換することは、戦後の農政を根本から見直すものとなる。」としている。また、「大綱」は、こうした農政改革の意義を踏まえ、基本計画に沿って品目横断的経営安定対策のみならず、これと表裏一体をなす米政策改革推進対策の見直し、さらに品目横断的経営安定対策と車の両輪をなす資源・環境対策を、相互の関連に留意しつつ併せて講じていくこととしている。

また、本法律案により、麦、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ関係の制度改革が必要となることから、以下のような関連法律案も今国会に提出されている（詳細は別稿参照）。



2. 法律案の概要と論点

(1) 対象作物

本法律案では、対象農産物の要件として、「国民に対する熱量の供給を図る上で特に重要なもの」で、「他の農作物と組み合わせた生産（複合経営や輪作など）が広く行われているもの」（具体的には、米穀、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょその他の農産物）としている（本法律案第2条第1項）。これは、食料自給率の向上及び我が国水田農業経営の零細性、てん菜、でん粉原料用ばれいしょが有する地域基幹作物としての位置づけ（北海道が生産地である）の重視といった点で合理的なものではあるが、一方でこれに該当しない野菜、果樹、酪農、畜産部門が何故対象とされないのかという基本的な疑問は残る。今後、議論される点であろう。

国民一人・一日当たりの供給熱量に占める割合（平成16年）

	一日当たり供給熱量					
	米	麦	大豆	砂糖類	でん粉	
供給熱量(kcal) (下段は全体中の割合)	1999.3	599.6	328.4	80.3	208.8	167.0
	100.0	30.0	16.4	4.0	10.4	8.4

一日当たり供給熱量は畜水産物を除いた数値（全体では2,562.1kcal）

麦は、小麦、大麦及び裸麦の合計である。

（出所）農林水産省「食糧需給表」

(2) 交付金の対象者

また、本法律案では、対象者を「米穀、麦その他の重要な農産物にかかる農業の担い手」とし、具体的には(1)認定農業者、(2)特定農業団体その他の委託を受けて農作業を行う組織としている（本法律案第2条第2項）。

認定農業者等の数は、認定農業者は194,807件、特定農業法人は323件、特定農業団体は185件となっており（平成17年12月末現在）また、集落営農は10,063件となっている（平成17年3月末現在）。

ア 認定農業者

ここで、認定農業者とは、「農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が地域の实情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度」により認定された農業者（農業生産法人等の法人を含む）である。

イ 特定農業団体その他の委託を受けて農作業を行う組織（集落営農）

また、集落営農とは、「集落を単位として農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農」をいうが、「大綱」によると、今回の施策の対象となる集落営農は、将来的に効率的で安定した経営を行うことができるような特定農業団体（農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の農用地の2/3以上について農作業受託により集積を行う相手方として地域の地権者の合意を得た任意組織）又は特定農業団体と同様の要件を満たす経営体としての実態を備えた組織に限定している。

これら対象者について、認定農業者数約19万経営体には、米作農家のほか、今回の施

策の対象とはならない野菜農業や酪農業等も含まれているが、本法律案の対象となる担い手がどの程度の数と見込まれるのかが明らかとされていない。

担い手を育成・確保することは重要であり、その加速化が求められているが、今後、対象者の拡大・育成に向け、どのような取組が行われるのかが議論となろう。

なお、そもそも本法律案の対象とならない規模の兼業農家、零細農家等を、農政上どのように位置付けるのかも議論となるところである。

ウ 規模要件

さらに本法律案でもっとも厳格に求められる事項が、対象となる担い手の営農規模であり、生産性の向上の観点から「その耕作の業務の規模が対象農産物の効率的な生産を図る上で適切なもの」とされている（法律案第2条第2項）。この「適切なもの」とは「大綱」によれば、認定農業者は北海道で10ha、都府県で4ha、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織（集落営農）は20haとされている。ただし地域によってはこうした規模要件を満たすことが困難な場合もあることから、一定の要件を満たす場合には、都道府県知事からの申請に基づき、以下のように、国は本要件を緩和した基準（例外基準）を設けることとされる。

<規模要件の例外基準>

1. 物理的制約特例

集落の農地面積が少ない等の物理的制約から経営規模の拡大が困難な地域については、基本原則のおおむね8割の範囲内で緩和可能とし、中山間地域の特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織については基本原則の5割まで緩和できる。

2. 生産調整特例

我が国の米は構造的に過剰基調にあり、現在、強力に生産調整が行われ、麦・大豆への転作が進められている。そのため、生産調整を推進する観点より「地域の生産調整面積の過半を受託する営農組織」に限り、基本原則の20haに生産調整率を乗じた面積まで緩和できる（7haが下限）。また、中山間地域にあっては、平場地域と比べて物理的な制約があることから、さらに4haまで緩和できる。

3. 所得特例

有機栽培、複合経営等によって経営面積は小さいながらも付加価値の高い相当水準の所得を確保している農業経営についても事情に応じて個別に本施策の対象に認定することとし、具体的には、農業所得が市町村基本構想の半分以上を超え、交付金の対象となる品目の収入、所得又は経営規模が、農業経営全体のおおむね1/3以上の経営であれば対象となる。

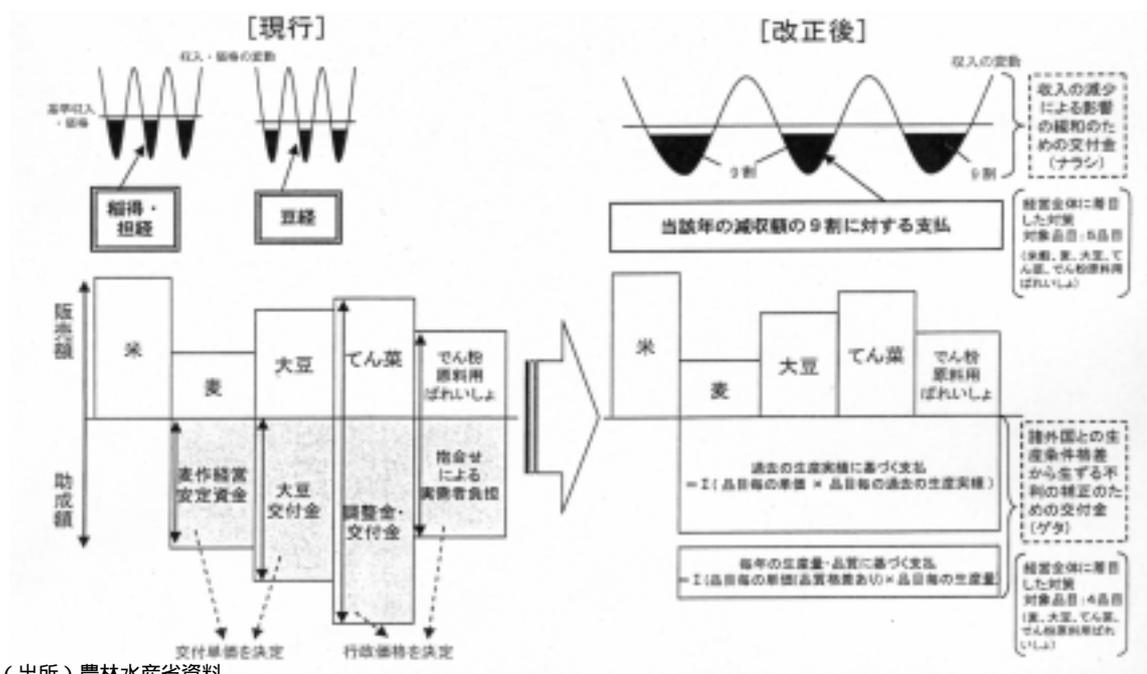
4. その他

上記1.～3.の特例により難しい特別な事情がある場合も、都道府県知事は対象者として国に要請することができる。例えば農業生産の実績はないが今後地域の農業の担い手となることが確実な新規就農者や他の集落と併せて営農を行うことが事実上不可能な離島の場合等が想定される。

これら規模要件については、効率的・安定的な農業経営の育成という構造改革の観点からは必要な要件とされているが、実際はこれに該当する「担い手」、特に集落営農は少ない。そのため、以上のような規模要件の例外が設けられたが、こうした例外を設けても、どの程度対象となり得るのか疑問のあるところであり、今後、対象たりうる集落営農をどう育成していくのが大きな議論となるところである。

(3) 交付金(直接支払)制度

以上の要件を備える担い手に対し、本法律案では(ア)我が国における生産条件と外国における生産条件の格差から生ずる不利を補正するための交付金(ゲタといわれる)及び(イ)農業収入の減少がその農業経営に及ぼす影響を緩和するための交付金(ナラシといわれる)という2種類の交付金を交付することとしている。



(ア)は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょを対象に、市場価格と担い手の生産コストの差額を、各経営体の過去の生産実績に基づき支払うとともに、併せて当該年の生産量・品質に基づく支払いも行うというものである(本法律案第3条)。

「過去の生産実績に基づく直接支払い」は、欧米諸国でも広く行われているものであり、WTO上も緑の政策とされ、削減すべきとされる国内農業補助金とはみなされないというメリットがある。一方、併せて講じられる「当該年の生産量・品質に基づく直接支払い」は、WTO上、黄の政策として削減の対象となる交付金である。しかし、品質に応じた交付金を付加することにより、生産者の生産意欲を高め自給率向上に資する必要があることから、あえてこうした措置を講じることとしている(日本型直接支払制度と呼ばれる)。

本法律案では「過去の生産実績に基づく直接支払い」と「各年の生産量・品質に基づく直接支払い」の割合を決めていないが、これらの支払い割合は、国内支持に対する国際規律の制約の下で、政策を長期にわたり継続的に講じることができるよう、過去の生産実績に基

づく「緑の支払い」を中心とすることが基本となろう。WTO上緑の施策と黄の施策とでは大きな違いがあり、もしこの交付金の運用が黄の施策に重きを置いたものになってしまうと、WTO上問題となりうる。

また、交付金の水準が不十分であったり、支払い限度が設けられたり（法律案では予算の範囲内という制限が設けられている）すれば、生産コストをカバーできず、担い手の経営安定対策とはなり得ない。

さらに、本交付金は、耕作放棄地や水張水田を新たに利用して営農を営むなどの取組が行われる場合、いくら農業者に意欲があっても過去の生産実績がないため本施策の対象とはならないといった問題点もある。今後、本交付金制度をどのように運用していくかが議論となろう。

(1)は、対象品目である米穀、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょについて、豊凶変動等による収入減少が農業経営に及ぼす影響を緩和するため、生産者と国との積立金を原資に交付する交付金であり、その内容は、対象品目ごとの当該年の収入と、基準期間(過去5年中の最高年と最低年を除いた3年)の平均収入との差額を経営体ごとに合算・相殺し、その減収額の9割について、積立金の範囲内で補てんするものである(農業災害補償制度による補償との重複を排除する)(本法律案第4条)。

これまで、こうした価格下落による収入の変動を補てんするための対策は、米や大豆といった個別品目において講じられているが(稲得・豆経)本法律案ではこの対象品目を広げて交付するものである。

本交付金は、これまでの議論において「諸外国との生産条件を是正する対策の経営の安定にもたらす効果を見極めつつ、米及び上記対策の対象品目(麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょ)について必要性を検討する(基本計画)」として、制度化するかは不明であった。そこで本法律案にこの交付金が盛り込まれた理由や(7)と同じく積立金を超えて交付する必要がある場合、経営安定対策としての効果を果たし得るのか議論となろう。

(4) 交付金の交付及び不正手段への対応等

本法律案では、その他、交付金の交付手続き及び不正手段への対応、交付金事務に関する関係者からの報告聴取及び検査などの手続きも定められている(第7条、第8条)

3. むすび

本法律案は、前記基本計画や大綱で言われているように、農業生産における価格支持から経営安定支援へと、農政の大転換を意味するものであり、議論すべき問題は多岐にわたる。

一方これ以外でも、法律上は措置されないが、基本計画や大綱で示されている「農地・水・環境保全向上対策」のような、農業の多面的機能(国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等)を発揮させるための支援措置が農政の重要な方針として打ち出されており、今後これがどのような支援内容となり、また、効果を発揮していくのが注目されるところである。