

# 農業の構造改革の推進

## ～ 担い手経営安定新法の審議 ～

農林水産委員会調査室 にいづま けんいち  
新妻 健一

### はじめに

第 164 回国会の参議院農林水産委員会では、平成 19 年度から導入される新たな経営安定対策に係る法律案（「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」（閣法第 45 号、以下「担い手経営安定新法」という）、「砂糖の価格調整に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する等の法律案」（閣法第 46 号）、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第 47 号））及び「独立行政法人に係る改革を推進するための農林水産省関係法律の整備に関する法律案」（閣法第 19 号）の 4 法律案についての審議が行われるとともに、W T O 農業交渉問題、B S E 問題、農地・水・環境保全向上対策、米政策改革等、農政一般に関わる議論が行われた。

本稿では、戦後農政を大きく転換する<sup>1</sup>といわれる「担い手経営安定新法」の審議における論点を紹介するとともに、今後の課題を提示する。

### 法律案提出の経緯

我が国では現在、食料自給率が 40% と先進国中最低の水準で推移していることが問題となっている。また、農業従事者数の減少や高齢化、あるいは耕作放棄地の増大などにより農業構造が脆弱化していることへの対応、W T O 農業交渉等国际規律の強化への対応が農政に求められている。こうしたことから、政府は昨年 3 月に公表した新たな基本計画で、食料自給率を現状の 40% から 10 年後の平成 27 年には 45% へ向上させることを目標とするとともに、農業構造改革の加速化や国際規律の強化に対応するため平成 19 年度から品目横断的政策を導入することとした。そして 10 月には「経営所得安定対策等大綱」（以下「大綱」という。）を策定した。この「大綱」に示された新たな経営安定対策は、これまですべての農業者に対して品目別に講じられてきた価格政策を、支援の対象者を農業の「担い手」に限定して品目横断的な所得政策へと転換するものであり、「担い手経営安定新法」はこれを法制化するものである。

「担い手経営安定新法」は、平成 18 年 2 月 24 日に国会に提出、5 月 18 日に衆議院から送付され、6 月 14 日、参議院本会議において賛成多数で可決、成立した。

### 法律案の概要

「担い手経営安定新法」は、品目横断的経営安定対策として、米穀、麦その他の重要な農産物を生産する一定の要件を満たした農業の「担い手」に対し、我が国における農業の生産

条件と外国における生産条件の格差から生じる不利を補正するための過去の生産実績と毎年の生産量・品質に基づく交付金（ゲタ）及び農業収入の減少が農業経営に及ぼす影響を緩和するための交付金（ナラシ）を交付する等の措置を講じようとするものである<sup>2</sup>。

## 1．法律案全般に係る論点

### （1）農業の現状認識

まず、我が国農業の現状と課題を、政府がどのように捉えているかが議論となった。これについて政府は、「農業従事者が減少、高齢化し、耕作放棄地が増加する一方、農業経営の規模拡大が遅れるなど農業の生産構造の脆弱化が進行<sup>3</sup>しているとの認識を示した。また、農業の構造改革が進んでこなかった要因について政府は、「一つには、近年の経済状況の中で、担い手といわれる層の規模拡大意欲が抑制されてきた。また、担い手から見て、これは欲しいという優良な農地がなかなか出てこなかった。そのために、農地を取得しても非常に使い勝手の悪い農地を分散錯圃<sup>まぐほ</sup>で所有する形になっている。また、機械化の進展を背景にして、兼業農家等が稲作に特化した経営をいわゆる土日農業で継続することが可能な状況になっている<sup>4</sup>」との見解を示した。さらにこれまでの農業政策で「担い手」が育成・確保されなかったことについて政府は、「本質的には経営対策として、価格政策のように幅広い農業者を一律に対象としてきたために担い手が伸びていくというその素地が与えられなかった<sup>5</sup>」との見解を示した。

### （2）「担い手経営安定新法」を提出する理由

「担い手経営安定新法」を提出する理由について中川農林水産大臣は、「経営感覚を持って、やる気と能力のある人たちに施策を当てて、文字通り国民あるいは実需者が求むものをプロとして生産をしていくところを後押しさせていただくということが一番のポイントである<sup>6</sup>」との答弁であった。このやる気と能力という言い回しについて、「全ての農家がやる気と能力はある」などと問題視する声が相次いだ。これについて政府から、やる気と能力のある「担い手」とは、「農業で他産業並みの所得を上げ得る効率的かつ安定的な農業経営及びその実現を目指す経営体である<sup>7</sup>」との説明があった。さらに、中川農林水産大臣からは、「少なくとも国の施策として、あるいは国の税金を投入するという前提であれば、今までまさに我々がずっと批判をされてきたような農政の失敗というものをもうこれから転換をしていくためには、やはり一定の、ある程度の客観的な基準をもってこれからの農業をやっていけるような、食料政策を担っていけるような、そういうところに施策を集中していくということは、まさにこれからの我々、ひょっとしたら時期的に後れたかもしれませんが、やっていかなければいけない<sup>8</sup>」として、「担い手経営安定新法」がこれまでの農政の反省を踏まえたものであるとした。

### （3）「農業構造の展望」との関係

昨年3月の基本計画で公表された平成27年に達成されるべき「農業構造の展望」、すなわち平成27年に効率的かつ安定的な農業経営が家族農業経営で33万から37万程度、集落営農経営が2万から4万程度、法人経営が約1万程度という農業構造が「担い手経営安定新法」によって達成されるかが議論となった。

これについて政府は、「品目横断的経営安定対策を始めとして、予算、金融、税制など、農業経営に関する各種施策の対象をできる限り担い手に集中をしながら重点的に実施し効率的かつ安定的な農業経営の育成を図ることにより、望ましい農業構造の実現は可能である<sup>9)</sup>」との見解を示した。

#### (4) 食料自給率の向上との関係

まず、食料自給率が低迷している原因について政府は、「生産面については、国内生産が消費者ニーズに十分対応できていない。また、消費面については米の消費量が減少をする一方、畜産物や油脂の消費が増加するなど、食生活が大きく変化していること、生産面、消費面、両面での変化が大きな原因である<sup>10)</sup>」との見解を示した。

そして、「担い手経営安定新法」が食料自給率の向上に資するものであるかについて政府は、「生産性の高い担い手が生産の相当部分を占める強靱な農業構造の実現を図ることを通じ、農産物の生産コストの低減や品質の向上が図られるとともに、消費者や食品産業の需要に的確に対応した農作物を安定的に供給できる体制が確立される。こうしたことにより国内農産物の生産を拡大し、自給率の向上に資することとなる<sup>11)</sup>」との見解を示した。

#### (5) 耕作放棄地問題との関係

耕作放棄地は平成12年に34.3万haであったものが平成17年には38.5万haと12.2%増加しており問題となっている。そこで、まず耕作放棄地増加を防止する必要性について政府は、「平成27年には自給率を45%にするという目標を持っているが、その前提となるのは、農地を確保すること、それから耕地利用率を上げて生産を確保することである<sup>12)</sup>」との見解を示した。そして、「担い手経営安定新法」は耕作放棄地問題の解決に資するかについて政府は、「担い手による農地の有効利用が活発になることがこの耕作放棄地の発生を防止する上で重要である<sup>13)</sup>」との見解を示した。

#### (6) 「担い手」に対する「担い手経営安定新法」のメリット

「担い手経営安定新法」の導入が「担い手」にとってどのようなメリットがあるのかが質された。これについて政府は、「諸外国との生産条件格差是正のための措置(ゲタ)は、過去の生産実績に基づく支払いが今後は継続的、安定的に受けられるようになり、交付金などのくらい来るかということが事前に分かる。そのことを通じて経営の自由度を高め、規模拡大や新たな作物を導入するなど、そういった経営の戦略が立てられるようになる。また、当該年の農産物の品質に応じた支払いについては、従来どおりいいものを作ろうというインセンティブを与えている。さらに、収入変動影響緩和のための措置(ナラシ)についても、農業者の負担割合を平均1対2であったものを1対3にして、国の負担割合を3分の2から4分の3にかさ上げをし、農業者の負担を軽減しながら収入変動の影響を緩和できるように再構成をした<sup>14)</sup>」との説明があった。また、農業経営の戦略を立てやすくすることについて政府は、「予測可能性というものを与えることが非常に大切であり、ゲタの水準は一定期間、固定していきたい<sup>15)</sup>」との答弁があった。

## 2. 対象作物に係る論点

「担い手経営安定新法」では、対象品目を「米穀、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれい

しよその他の作物」としている（法第2条）。そこで地域の特色に応じた品目、あるいは飼料作物や菜種など食料自給率の向上に資する品目を対象作物に加える必要性について議論されたが、政府は対象作物に新たな品目を加えるとはしなかった。

まず、地域の特色に応じた品目については、「酪農、畜産、果樹の経営は、これは今回の品目横断的経営安定対策とは別に、個別の畜産対策、果樹対策、野菜対策として別途価格対策その他の経営安定対策が従来からも講じられており、これはその分野として継続される<sup>16)</sup>とし、また、飼料作物については、「飼料作物は、家畜のえさとして摂取され、最終的に畜産物の形で国民に対して供給される中間生産物であり、国民に対して直接熱量を供給していないため今回の対象農産物としては考えていない。仮に、飼料作物そのものの諸外国との生産条件格差を考える場合、自給飼料の生産コストと輸入粗飼料の購入価格との比較となるが、平均的には自給飼料として生産する方が割安であり、その点からも品目横断的経営安定対策の対象作物とはしていない<sup>17)</sup>とした。さらに、菜種など油脂類の原料については、「油脂類は食生活の変化により大豆油や菜種油を中心に国内消費量は増加しているが、一方で、大豆及び菜種の国内生産はそれに見合った増加が見られず、結果として油脂類の自給率は低水準にある。しかし、これら油脂生産に必要な大豆及び菜種を国産で賄うためには広大な農地が必要であり、その自給率の向上にはおのずと限界がある<sup>18)</sup>とした。

### 3. 「担い手」に係る論点

「担い手経営安定新法」の対象を一定の「担い手」に限定することが大きな議論となった。「大綱」における「担い手」の要件は、原則として北海道で10ha以上、都府県では4ha以上の認定農業者（農業経営基盤強化促進法第12条の2）とするとともに、一定の要件を満たす集落営農については20ha以上の規模とした。「担い手」については、これまで「担い手」が育成されなかった理由、「担い手」確保の状況、「担い手」要件として面積要件を基準とした理由等について議論があった。さらに、対象者となる集落営農のあり方について、政府の定める集落営農の要件が地域の実情を反映していないとの指摘もあった。

#### （1）「担い手」がこれまで育成されなかった理由

まず、「担い手」がこれまで育成されなかった理由について政府は、「1番目に近年の経済状況のため担い手の規模拡大意欲が抑制されてきた、2番目に担い手から見て望ましい農地がでてこなかった、3番目に機械化の進展等を背景に兼業農家等が稲作に特化した経営を持続することが可能になってきた<sup>19)</sup>との見解を示した。

#### （2）「担い手」確保の見込み

施策の対象となる農業者が一定の要件を満たした認定農業者等の「担い手」に限定されることから、対象となる「担い手」数が明らかにされるべきとの意見が相次いだ。特に「担い手」に対策を限定せず全ての販売農家に交付金を交付する政策を掲げる野党からは、新たな経営安定対策が一定規模以下の農業者を切り捨てる政策であるとの批判もあった。

これについて政府は、「認定農業者又は特定農業団体等が一定の要件を満たすように構造改革のための努力を行ったという前提を置いた場合には、現時点で、これらの経営体の経営耕地総面積に対する割合は5割程度、それから全販売農家に対する農家の割合は3割程

度と試算される。ただ、これに加え、今回の対策では、面積は小さくても、複合経営などにより相当の所得を確保している場合等は、面積要件に達していなくても、国が別途の基準を設けて対象とすることができるようにしているが、これについて試算することは困難<sup>20)</sup>と答えるとともに、「担い手」要件を満たす集落営農数についても、「1万存在している集落営農のうち、「担い手」要件を満たしている経営体がどの程度存在しているかは確たるものを持っていない<sup>21)</sup>」と答弁するにとどまった。

#### (3) 「担い手」要件として面積規模を基準とした理由

「担い手経営安定新法」の対象となる「担い手」の要件を、前述の面積規模とした理由について政府から、「将来的に他産業並みの所得を確保しうる農業経営に発展していくと、そういう可能性のある方、そういうスタートラインに立てる方ということで、現状では他産業並み所得を確保できる面積の概ね2分の1を基本として定めた<sup>22)</sup>」との説明があったが、実情に応じて3分の1などとしてもよいのではないかといった意見もあった。

#### (4) 集落営農に係る「担い手」要件は実情を反映しているか

集落営農の重要性について政府は、「水田集落の約半数において個別経営体として発展し得る主業農家が全く存在していない現状の中で、集落営農は地域ぐるみで農地の利用調整や機械の共同利用を行うなど、地域の営農の維持に重要な役割を果たしている」と認識している<sup>23)</sup>との見解を示した。

集落営農が「担い手」要件を満たすには、経理の一元化、規約の作成、主たる従事者の所得目標、法人化計画、農用地の2/3以上の利用集積目標、といった5要件に合致しなければならない。そこで、こうした要件は地域や集落営農の実態に合っていないとの指摘があった。こうした指摘について政府は、「地域からのいろいろな意見を踏まえて設定している<sup>24)</sup>」として、地域や実態に配慮した要件であるとの答弁があった。しかし集落営農を組織化するに当たって兼業農家等からなる組織においてリーダーが見つからないとの声もあり、こうした実情にどう対応するかが問題となろう。

## 4. 交付金に係る論点

### (1) 生産条件格差是正交付金に係る問題

生産条件格差是正交付金（ゲタ）については、WTOとの整合性に配慮するあまり、国内農業の生産性向上や品質向上が十分に図られていないといった指摘があった。こうした指摘について政府から、「今回の制度は、国内支持に対します国際規律の制約の中で、対策を長期にわたり安定的かつ継続的に講じていく必要があり、その緑の政策に該当する過去の生産実績に基づく支払をできる限り多くの部分を占めるようにする。ただ、生産性をあげたり、品質向上をしたりするようなインセンティブも考える必要があることから、この品質格差を的確に反映できるような毎年の生産量、品質に基づく支払、これも加味せざるを得ない。したがって支援の配分比率は、過去の生産実績に基づく緑の部分が7、8割で、毎年の生産量や品質に基づく黄の部分が2、3割と考えている<sup>25)</sup>」との説明があった。

### (2) 収入変動影響緩和交付金に係る問題

収入変動影響緩和交付金（ナラシ）については、価格下落時に再生産可能な所得水準を

確保するため、最低価格補償的な機能をもった制度とするべきとの指摘があった。こうした指摘について政府は、「市場のシグナルは非常に大切であり、これと直接関係なしに農産物の価格を補償する措置を講じると、消費者ニーズに合わない農産物が市場にあふれ、これらの農産物に対して財政支援を行うことは消費者、国民の理解も得られず、農政上、これは取り得ない<sup>26)</sup>」との見解を示し、こうした制度の導入を否定した。しかし最低価格補償措置の導入を必要とする声は多い。

## 5. その他の論点

### (1) 規模拡大のインセンティブの必要性

いわゆる効率的かつ安定的な農業経営を達成するには、経営規模の拡大や分散している圃場の集積などが重要な課題となっている。農地の規模拡大については、これまでも農業経営基盤強化促進法に基づき農地保有合理化法人や農業委員会による取り組みが進められている。しかし3ヘクタール未満の農家が7割を占め規模拡大は進んでいない。また「担い手経営安定新法」は過去実績に基づき支援することとしているため、過去実績のない農地に麦や大豆の新規作付けをして規模を拡大したいという農家は支援が受けられない。

そこで、農地の規模拡大への取り組みに対する支援策が質された。これについて政府から、「耕作放棄地や休耕田でも、こうした農地を取得して規模を拡大するとか新規参入をする方がいれば、この品目横断的対策とは別の世界ではあるが、規模拡大や新規参入は大事であり、こうしたものを奨励、エンカレッジすることについて、別途対策を講ずるべきであり19年度の予算に向けて検討中である<sup>27)</sup>」と別途予算措置で対応するとの答弁があった。

### (2) 「担い手」とならない兼業農家等への支援のあり方

単独では「担い手」になれない小規模な農家や兼業農家等について、政府は、集落営農組織に参加することによって「担い手経営安定新法」の対象とするとしているが、要件を満たさない農業者については、「非担い手の方に対する施策については、当分の間、産地づくり対策の中で措置する<sup>28)</sup>」という説明があった。

一方で、「担い手」にならない農業者には別途の施策を検討する旨の答弁もあった。中川農林水産大臣は、「農業だけが中心的な収入として一生懸命頑張っていこうという人と、主たる収入は別のところの人たちとは、経営体としてははっきり言って別だと思いますし、施策も別にしていかなければいけない<sup>29)</sup>」との見解を示した。

### (3) 農業現場に対する周知徹底の必要性

新たな経営安定対策の農業現場への周知が進んでおらず現場が混乱している、との指摘が相次いだ。これについて政府から、「この法案の直接の対象者である農業関係者に対しては、まだまだ説明が理解されていないと思いますので、今後とも更に全力を尽くして、法案の趣旨が全うできるよう、その前提として関係者の理解を得るべく努力をしていきたい<sup>30)</sup>」との答弁が繰り返された。

### (4) 法律案審査のあり方

「担い手経営安定新法」には、新たな経営安定対策における重要な要素である「担い手」要件や交付金の支払水準など、多くの事項が政省令にゆだねることとされている。そこで、

国会の権能に照らし制度改革の根幹を政省令に委任することの妥当性が問題となった。これについて政府から、「具体的な経営規模要件や交付金の算定方法、申請手続などは、法律に規定する事項としては細目的、技術的な事項、あるいは手続的な事項であること、又は事態の推移に応じて臨機応変に措置しなければならない事項であるため、一般的な立法ルールに基づいて政省令にゆだねることとした<sup>31</sup>」という説明があった。

## 6. 今後の課題

これまで見てきたように、本法律案については様々な角度から質疑がなされたが、懸念も残った。すなわち、政省令や予算要求時に決定される事項も多く、制度全体が分かりにくいことから、将来の我が国農業の姿が必ずしも明確にはならなかった。また、本法律案によって食料自給率は向上するのか、農業者の理解を十分に得た施策となっているのか、地域の特産物や自給率の向上に資する品目などを対象品目にしていないことで地域の農業にどのような影響が出てくるのか、「担い手」育成・確保は十分に進んでいくのか、「担い手」になれない農業者は営農意欲をなくし離農が進み、耕作放棄地が更に増大するのではないか、集落営農の組織化は十分に進んでいくのか、交付金は再生産可能な水準となるのか、最低価格補償措置を導入する必要があるのではないか、といった疑問が残り、本法律案に反対の野党のみならず与党からもその実効性について懸念が示された。

こうした状況を踏まえ、委員会採決に際して中川農林水産大臣は、「農政の大転換として導入されるこの新しい経営安定対策は、その実効性に未知の部分も少なくないことから、今後、その政策効果をしっかりと検証し、必要に応じて適切な見直しを検討してまいりたいと考えております。」と異例のコメント(日本農業新聞 平成 18 年 6 月 16 日)を出した。

「担い手経営安定新法」を実施していくにあたっては、上述の懸念を解消するためにも今後の農業・農村の実情を十分注視し、本対策が効率的かつ安定的な農業経営の育成に資するものとなっているのか、「担い手」育成・確保へのインセンティブが発揮されているのか、集落営農は地域の実情を反映した適切な育成・確保ができているのか、「担い手」への農地集積の動向、耕作放棄地の動向、交付金の支援水準はどうなのかなどの事項について、今後、十分に検証して見直すべきところは所要の措置をとることが望まれる。さらに、「担い手」にならなかった農業者については、「担い手」要件が実情を反映した適切なものであったかを検証するとともに必要な施策を講じていくことも必要であろう。

---

<sup>1</sup> 第 164 回参議院本会議録第 25 号 10 頁 (平 18.5.19)

<sup>2</sup> 立法と調査 254 号 55 頁

<sup>3</sup> 第 164 回参議院本会議録第 25 号 9 頁 (平 18.5.19)

<sup>4</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 30 頁 (平 18.5.30)

<sup>5</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 30 頁 (平 18.5.30)

<sup>6</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 13 頁 (平 18.5.30)

<sup>7</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 4 頁 (平 18.6.13)

<sup>8</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 18 頁 (平 18.6.1)

<sup>9</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 5 頁 (平 18.6.13)

<sup>10</sup> 第 164 回参議院本会議録第 25 号 13 頁 (平 18.5.19)

<sup>11</sup> 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 8 頁 (平 18.5.30)

- 
- 12 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号(その一) 30 頁(平 18.6.8)
  - 13 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 8 頁(平 18.5.30)
  - 14 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号(その一) 19 頁(平 18.6.8)
  - 15 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号(その一) 20 頁(平 18.6.8)
  - 16 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 29 頁(平 18.6.1)
  - 17 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 8 頁(平 18.6.13)
  - 18 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 9 頁(平 18.6.13)
  - 19 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 15 頁(平 18.6.1)
  - 20 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 11 頁(平 18.4.18)
  - 21 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 33 頁(平 18.5.30)
  - 22 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 20 頁(平 18.5.30)
  - 23 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 14 頁(平 18.3.16)
  - 24 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 13 頁(平 18.4.18)
  - 25 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 23 頁(平 18.6.1)
  - 26 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 24 頁(平 18.6.1)
  - 27 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 23 頁(平 18.6.1)
  - 28 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 19 頁(平 18.6.1)
  - 29 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 20 頁(平 18.6.1)
  - 30 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 34 頁(平 18.6.1)
  - 31 第 164 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 15 頁(平 18.5.30)