

経営所得安定対策の確立及び日本型直接支払制度の法制化

— 農政改革 2 法案をめぐる論議 —

農林水産委員会調査室 天野 英二郎
前農林水産委員会調査室 山下 慶洋

1. はじめに

第 186 回国会の平成 26 年 6 月 13 日、農業の経営所得安定対策を確立するための「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の一部を改正する法律案」（閣法第 49 号）（以下「担い手経営安定法改正案」という。）、及び国土保全といった多面的機能を発揮するための日本型直接支払制度¹を法制化する「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」（閣法第 50 号）（以下「多面的機能法案」という。）が可決され、成立した（以下両案を「農政改革 2 法案」という。）。

参議院農林水産委員会においては、農政改革 2 法案の新しい農業・農村政策における位置付けや農地集約との関係、農業の担い手確保策、米政策の見直し、日本型直接支払制度の在り方、農村地域における集落機能の維持、中山間地域の振興策等に関わる議論が行われた。

本稿では、この農政改革 2 法案をめぐる主な論点を紹介するとともに、今後の課題等について述べることとしたい。

2. 農政改革 2 法案提出の経緯と審議の経過²

(1) 経緯

平成 25 年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略」では、農業・農村全体の所得倍増を実現するための政策が掲げられ、今後 10 年間で全農地の 8 割が「担い手」によって利用されることを目標としている。しかしながら、依然として農業生産額が大きく減少する中で、基幹的農業従事者は高齢化し、耕作放棄地も増加するなど、我が国の農業・農村の現場を取り巻く状況は厳しさを増している。こうした状況を克服し、農業・農村を再生して、いかに本来の活力を取り戻していくかが喫緊の課題となっている。農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するためには、政府一体となった包括的な検討が必要である。

¹ 日本型直接支払制度とは、農地、農業用水等の保全管理のための地域共同活動として、水路、農道、農地法面等の機能を維持するための取組に対する農地維持支払と、そうした機能を増進するための改良、補修等の取組に対する資源向上支払の二つから成る「多面的機能支払」、中山間地域等における農業生産活動の継続を推進する取組に対する「中山間地域等直接支払」、自然環境の保全に資する農業生産活動を推進する取組に対する「環境保全型農業直接支援」、の三つを総称したもの。

² 法案内容の詳細は、『立法と調査』No. 352（平 26. 5）山下慶洋「経営所得安定対策の見直し」44～49 頁、天野英二郎「多面的機能支払制度の創設」54～57 頁を参照。

このため、農業を産業として強くしていく産業政策と国土保全といった多面的機能の発揮を促進する地域政策とを車の両輪とし、関係府省の連携の下、内閣を挙げて取り組み、幅広い政策分野にわたって必要となる施策を検討することを目的として、平成25年5月、政府は内閣総理大臣を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」を設置し、同年12月には農業・農村政策のグランドデザインである「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」という。）を策定した。

その中で、経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払制度の創設、水田のフル活用及び米政策の4つの改革を進めることにより、構造改革に逆行する施策を一掃しつつ、政策を総動員することで経営感覚あふれる農業経営体の育成と、これらの農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境の整備を図り、農業の構造改革を進め成長産業とするとともに、農業・農村の多面的機能の維持・発揮、食料自給率・自給力の維持・向上と食料安全保障の確立を図ることとしている。

（２）審議の経過

農政改革2法案は、農業改革の一環として、第186回国会（常会）の平成26年3月7日に国会（衆議院）に提出された。衆議院では3月27日に本会議で、農政改革2法案、対案として民主党、生活の党及び社会民主党の野党3党提出の「農業者戸別所得補償法案」（第183回国会衆第26号）、「農地・水等共同活動の促進に関する法律案」（衆第6号）、「中山間地域その他の条件不利地域における農業生産活動の継続の促進に関する法律案」（衆第7号）及び「環境保全型農業の促進を図るための交付金の交付に関する法律案」（衆第8号）の趣旨説明を聴取した後、農林水産委員会で6法案を一括して審査し、7回にわたる質疑のほか、参考人からの意見聴取や地方公聴会も行われた³。また、参議院では5月14日に本会議で趣旨説明を聴取した後、農林水産委員会で農政改革2法案を一括して審査し、5回にわたる質疑のほか、参考人からの意見聴取や地方公聴会も行われた。

そもそも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（平成18年法律第88号、以下「担い手経営安定法」という。）は、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号、以下「基本法」という。）により、農業支援策について価格政策から所得政策への転換が図られるとともに、担い手への施策の集中という政策の流れを受けて制定された経緯がある。

しかし、活力創造プランに基づき、農業・農村全体の所得を今後10年間で倍増させることを目指し、地域の多様な担い手を確保するとともに、麦・大豆等の生産拡大を図る観点から、経営所得安定対策の見直しに関し、①対象農業者に係る要件の見直し（対象農業者の拡大）、②生産条件不利補正交付金の交付基準の変更（過去実績面積払と数量払の併用から数量払を基本とする方式に変更）、③対象農産物の定義の明確化（対象農産物としてそば、なたねを追加可能とする）等の措置を講ずるため、担い手経営安定法を改正しようとする

³ なお、野党3党提出の4法案は衆議院においていずれも否決された。

ものである。

なお、衆議院において、附則に、施行後3年を目途として、農産物に係る収入の著しい変動が農業者の農業経営に及ぼす影響を緩和するための総合的な施策の在り方を検討し、その結果に基づき必要な法制上の措置を講ずる旨の規定を追加する修正が行われた。

また、多面的機能法案は、活力創造プランにおいて、農業・農村の多面的機能の維持・発揮に必要な地域の共同活動等への支援施策（地域政策）に位置付けられ、その内容は、平成25年度まで予算措置で実施されてきた既存の農地・水保全管理支払の一部組替え等により26年度に創設された①農地維持支払と②資源向上支払のほか、既存の③中山間地域等直接支払と④環境保全型農業直接支援を法制化するものである。その主な狙いは、予算措置として行われてきた既存の制度を法制化することで安定的な制度運営を可能にするとともに、農業の構造改革に伴って生じる地域の共同活動機能の低下を抑え、結果として構造改革を後押ししようとするものである。

3. 農政改革2法案をめぐる主な論議

(1) 担い手経営安定法改正案

ア 新しい農業・農村政策の位置付けや攻めの農業の意味

戦後の農政改革の大きな転換点である基本法と比較して、今回の新しい農業・農村政策の位置付けや重要性が問われた。これに対し、林農林水産大臣は「従事者の高齢化や耕作放棄地の拡大などこの厳しい状況を踏まえ、構造改革の加速化が農業の活性化にとって極めて重要であるため、活力創造プランに基づき4つの改革を行うが、それは基本法の基本的理念にも即し、基本法に基づく農政の一環である」⁴との認識を示した。

また、安倍政権が掲げる「攻めの農業」、「強い農業」⁵の意味についても問われた。これに対し、林農林水産大臣は、「攻めの農業は、農業・農村の潜在力を最大限に引き出していくため、産業政策として強い農業や成長産業にしていくという部分と、美しく活力ある農村を実現する地域政策を車の両輪としてやっていかなければならないと考えている。特に産業政策としては、①生産現場を強化する取組としての農地中間管理機構の創設や米政策の改革、②輸出促進等による国内外の需要拡大の取組、③需要と生産現場、供給サイドをつなぐバリューチェーンにおける6次産業化による高付加価値化を図っていく」旨⁶を答弁した。

イ 食料自給率との関係

まず、平成17年及び22年に策定された食料・農業・農村基本計画で定められた10

⁴ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号13～14頁（平26.5.20）

⁵ 平成25年1月、攻めの農林水産業推進本部（本部長：林農林水産大臣）が設置され、「攻めの農林水産業」の実現を目指した検討が行われた。また、農林水産業・地域の活力創造本部では「強い農林水産業」を創り上げるべく検討が行われた。

⁶ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号14頁（平26.5.20）

年後の食料自給率（カロリーベース）目標はそれぞれ 45%、50%となっているが、20年以降の食料自給率の推移を見ると、低下しているなど目標の達成が困難となっている状況にあるため、その理由について問われた。

これに対し、林農林水産大臣から、「27年に予定される次期の食料・農業・農村基本計画の策定に向け、食料・農業・農村基本政策審議会企画部会において現行の食料自給率目標等の検証が行われた。24年度の生産数量目標はそばを除き、目標からかい離して推移している。要因分析の結果、小麦では、天候不順による不作、あるいは関東以西の水田における二毛作の大幅な拡大を目指した目標が過大であったこと、水田での排水性向上の取組が不十分であったことなどと評価された」旨⁷の答弁を行った。

そこで、今回の農政改革2法案と食料自給率との関係をどのように考えているのかについても議論となった。これに対し、林農林水産大臣からは、「食料自給率の目標に対して、生産面で需要のある飼料用米及び麦、大豆等の自給率の低い農産物の生産振興を図ること、また、消費面では国産農産物の消費拡大、地産地消の取組等、生産と消費の両面にわたって取組を推進する」旨を述べた上で、「農政改革2法案のうち、担い手経営安定法改正案では諸外国との生産条件の格差からコスト割れが生じている麦、大豆等の生産を担う担い手の経営安定を図ることにより、その生産の維持拡大を通じて食料自給率の向上に資する、また、多面的機能法案は地域における共同活動を通じて農地、水路等の機能の維持保全を図るものであり、国産農産物の生産拡大の前提になる生産基盤の維持向上に資する」旨⁸の見解が示された。

ウ 担い手の規模要件の撤廃が農地集積に及ぼす影響

現行の担い手経営安定法の対象農業者は、認定農業者、集落営農のうちの一定規模以上の者⁹とされているが、今回の改正では、認定農業者、集落営農、認定新規就農者とし、規模要件を設けないことになった。しかし、平成25年12月に成立した農地中間管理機構関連法¹⁰に基づき、政府は10年後に全農地の8割を担い手へ集積することを目指す一方で、担い手に規模要件を設けないことにより農地の集積・拡大への遅れが生じないのか、その影響について問われた。

これに対し、政府から、「農地中間管理機構関連法を活用し、担い手に農地利用を集積、集約化を進めるとするときの担い手の捉え方であるが、従来の担い手経営安定法は規模要件を設けていたが、規模は小さくとも複合経営により収益を上げている、あるいは

⁷ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号33～34頁（平26.5.15）

⁸ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号37～38頁（平26.5.15）

⁹ 法令上は原則、都府県4ha、北海道10ha、集落営農20ha以上とするが、特例が設けられ、実務上はそうした規模要件に関係なく、市町村長が意欲と能力があると判断した場合は対象農業者として認められる（市町村特認）。

¹⁰ 担い手への農地集積と農地の集約化を更に加速するため、「農地中間管理事業の推進に関する法律」により、農地の出し手からの借り受けと担い手への転貸を行う農地中間管理機構を都道府県段階に創設するとともに、機構の設立にあわせ、「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」により、遊休農地解消措置の改善、青年等の就農促進策の強化、農業法人に対する投資の円滑化等を講じるもの。

は販売・加工にも取り組んで所得が高いというような認定農業者であれば経営は発展していくと考えられ、農地も集積していくべきである。その意味で担い手として位置付け規模要件は外すこととした¹¹、「規模要件を外したことによって構造政策と矛盾することではなく、整合性はきちんと取れると考えている」旨¹²の見解が示された。

エ 農業における担い手の確保策

農業の担い手が減少し、高齢化している現状を踏まえ、担い手を将来的にどのように確保するのか、また、高齢者のリタイヤに伴い耕作放棄地面積が拡大していくことへの懸念が示され、この担い手経営安定法改正案と、地域政策である多面的機能法案によって、農村地域の姿がどのように変わっていくのかが議論となった。

これに対し、林農林水産大臣は、「人と農地の問題について地域で話し合いを進めている。リタイヤする方がいれば農地中間管理機構を通じて若い担い手に農地を集積していくことを目指すことになる。一方、担い手にとり水路の泥上げや草刈りの負担が増える懸念については、多面的機能支払により農地を貸し出した集落のメンバーも一緒になって共同作業をしていくので担い手は耕作に専念できる。あるいはその集落のメンバーは6次産業化によるレストランや直売所で働くなどの姿を目指している」旨¹³の見解を示した。

なお、小規模な家族経営、零細な農家の扱いについて、林農林水産大臣は「農業で生計を立てていく意欲と能力のある農業者であれば、面積規模要件を設けないこととしているので、(認定農業者となるか、集落営農に加入することで)担い手経営安定法改正法の対象農業者となり得るため、小規模農家切捨てという表現は適当ではない」¹⁴との認識を示した。

オ 生産条件不利補正交付金（ゲタ対策¹⁵）の対象農業者数の見通し

平成19年から導入された生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）においては、一定規模以上の認定農業者、集落営農が対象であったが、民主党政権が実施した戸別所得補償制度の下、23年産からの「畑作物の直接支払交付金」ではすべての販売農家、集落営農へと対象が拡大された。そして今回の改正により、27年産以降のゲタ対策の対象者は認定農業者、集落営農、認定新規就農者とされ、規模要件は外されることとなったため、この対象者は「畑作物の直接支払交付金」の場合と比較してどのように変化するのか、その見通しが問われた。

これに対し、政府から、「一定規模以上の認定農業者、集落営農が対象であった21年

¹¹ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号28頁（平26.5.15）

¹² 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号2～3頁（平26.5.15）

¹³ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号31頁（平26.5.15）

¹⁴ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号14頁（平26.5.15）

¹⁵ 諸外国との生産条件の格差により生ずる不利を補うための対策。麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしよを生産する一定規模以上の農家を対象に、平均的な生産コストと販売収入の差額を補てんする。平成19年産から「水田・畑作経営所得安定対策」の支援策として実施された。

産と比較すれば、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの4品目は、この21年産時点で既に農地集積が進んでおり、23年産以降で加入件数が増えたのは畑作物直接支払交付金で初めて対象となったそばに起因するものであった。既に担い手への農地集積が進んでいるため、麦、大豆等の4品目では加入面積の減少はないと見込まれる。そば、なたねについては26年度中に認定農業者となる、あるいは集落営農を組織してもらうことにより、23年産以降の加入面積を維持できるようにしていきたい」旨¹⁶の回答があった。

カ 収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策¹⁷）の対象品目を追加する可能性、収入保険の制度設計について

ナラシ対策は、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょを対象品目としているが、ゲタ対策で対象品目となっているそばやなたねを始めとして、将来的にこのナラシ対策の対象品目を追加する可能性について問われた。

これに対し、政府は、「担い手経営安定法改正案での対象品目を規定する考え方として、ゲタ対策、ナラシ対策ともに、国民に対する熱量供給を図る上で重要であること、他の農作物と組み合わせた生産が広く行われていること、の二つを共通要素とした上で、さらに、ナラシ対策については、収入減少の影響を適切に把握するための地域別の価格や単収のデータが整っている品目であること、収入減少が農業経営に及ぼす影響を緩和する必要がある品目であること、の二つの要素を挙げている。そばやなたね等については地域別の価格データ等が現時点で整備されていないため、今回ナラシの対象品目となっていないが、将来的にそうしたデータがきちんと把握され、収入減少の影響があるということになれば、政令で追加指定する可能性はある」旨¹⁸の認識を示した。

なお、ナラシ対策は、収入額の減少が続くと、標準的収入額が低下し補てん額が減少するため、セーフティネットの役割を果たさなくなるおそれがある、また、品目も5つに限定されている。一方で、農業災害補償法（昭和22年法律第185号）に基づく農業災害補償制度は、自然災害による収穫量の減少が対象であり、農産物の価格下落分は対象となっていない。このため、農業経営全体の収入に着目した収入保険の導入が検討されている。先述のとおり、衆議院においては、附則に、この収入保険制度について施行後3年を目途に検討し、法制上の措置を講ずるとの規定を追加する修正が行われた。

この収入保険の制度設計について、政府は「平成26年度予算に収入保険導入に向けた調査費を計上している。特に保険料や保険金の水準設定についてきちんと検討する必要があるので、必要となる過去の農業者の収入データの収集を外部に委託して調査を実施している。その調査結果を踏まえて制度設計を行い、26年中に加入申請してもらい、27

¹⁶ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号16頁（平26.5.15）

¹⁷ 農家の収入減少を補てんするための対策。米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょを対象に、当年産の販売収入額の合計額が過去の平均的な収入額を下回った場合に、その差額を9割補てんする。補てん原資は3/4が国費、1/4が農家の積立金。平成19年産から「水田・畑作経営所得安定対策」の支援策として実施されている。

¹⁸ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号17～18頁（平26.5.15）

年産についてやってみて、28年に納税申告を行うというワンサイクルのフィージビリティスタディー（実行可能性調査）によりきちんと機能することを確認して、この制度を固めていく」旨¹⁹を述べ、「ナラシ対策との関係等について総合的な検討を進め、調査検討が順調に進めば29年の通常国会には関連法案を提出する」旨の認識を示した。

キ WTOとの関係

WTO農業協定上、担い手経営安定法の交付金は「緑の政策」²⁰に分類されてきたが、今回の改正により「黄の政策」²¹になるとされるため、このWTOの政策の方向とは逆行する形で我が国が法改正を行う必要があるのかどうかについても問われた。

これに対し、林農林水産大臣は、「ある年度の国内補助金のWTOルール上の位置づけについては、当該年度の農業生産額等を基に政府としてWTO通報を行う際に正式に決めるため、今回の法改正後のゲタ対策がどういう位置づけになるかは現時点では明らかにするのは難しい」旨²²を述べ、「WTO農業協定では国ごとに黄の政策の合計額があらかじめ定められた約束水準を超えてはならないとされ、現在の黄の政策の合計額は6,000億円であるが、約束水準は4兆円となっていて相当の余裕がある、この黄の政策をゼロにするというわけではなく、各国の事情に応じて認めていこうとしているということがWTOのルールでありその範囲でやっていく」旨²³の答弁が行われた。

ク 米の直接支払交付金の半減・廃止の理由とゲタ対策の対象に米を追加する可能性

我が国農業・農村の発展を図っていくために、農地の集積・集約化や担い手の育成・確保など農業の構造改革を進めていく必要がある。

民主党政権下で開始された農業者戸別所得補償制度は、交付金により農地の規模拡大を進め、農業機械への投資などを行う経営上の余裕が生まれることで規模の大きな農家ほど評判が良く、緩やかに静かな構造改革を進めるものとの評価があったが²⁴、その制度の根幹をなす米の直接支払交付金（15,000円/10a）は平成26年産から半額にされ（7,500円/10a）、30年産からは全て廃止されることとなったため、その理由が問われた。

これに対し、政府は、「米は十分な国境措置が講じられ、諸外国との生産条件の格差から生じる不利はないこと、すべての販売農家を対象とすることは農地の流動化を遅らせる面があること」²⁵、そして、「現在の担い手への農地集積5割を今後10年以内に8割まで高めるという数値目標を税金を使って責任を持って進めていくために提案した」

¹⁹ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号4～5頁（平26.5.15）

²⁰ 貿易歪曲性がないか最小限のものとして、削減約束の対象外となっている国内支持政策。試験研究、基盤整備、生産に関連しない収入支持等が該当する。

²¹ 最も貿易歪曲的な国内支持とされ、市場価格支持、不足払い等が該当する。

²² 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第14号（その1）37頁（平26.5.29）

²³ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号34頁（平26.5.20）

²⁴ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号15頁（平26.5.15）

²⁵ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号10頁（平26.5.20）

旨²⁶の答弁を行った。

なお、米は生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）の対象となっていないが、もし仮に将来的にTPP（環太平洋経済連携協定）への参加によって米の関税削減・撤廃や輸入枠の拡大等が行われた場合、担い手の農業者への影響を考慮してゲタ対策の対象に米を追加するかどうかについて問われたところ、林農林水産大臣は、「TPPについては交渉中であり、具体的なことは申し上げられないが、一般論としては、国境措置が撤廃されるような場合には、ゲタ対策の代わりに検討しなければならない」旨²⁷の見解を示した。

ケ 生産調整の廃止後の対応

今後、米の需要が減少していくことが見込まれるため、これまでの主食用米生産の偏重から、自給率の低い麦・大豆、需要のある飼料用米などの生産振興を図るとともに、意欲ある農業者が自らの経営判断で作物選択できる状況へと、いかにつなげていけるかが問われている。特に主食用米は、現行の生産調整の仕組みが29年産までは維持されるものの、30年産以降にその仕組みが廃止されることとなっているため、その経緯が問われた。

これに対し、林農林水産大臣は、「自民党の選挙公約である経営所得安定対策の見直しと日本型直接支払は、生産調整を含む米政策と大きな関係がある。産業競争力会議や政府・与党での議論・検討を踏まえ、5年後を目途に国が策定する需給見通し等を踏まえ、生産者や集荷業者・団体等が必要に応じた生産を行えるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組むという生産調整の見直しを決定した」旨²⁸の答弁を行った。

また、生産調整を廃止すれば、大幅な米価の下落を招く可能性が問われた。

これに対し、政府は、「国がこれまで以上にきめ細かい需給・価格情報あるいは米の売行き情報を提供し、5年後を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずに、農業者から自らの経営判断によって需要に応じた生産を行える環境を整えていく」、「具体的には、家庭用のブランド米、需要の3割を占める中食、外食用米の需要等を踏まえ、多様なニーズに応じた生産、流通を進める。さらに、集荷業者や卸業者に可能な限り複数年契約として提携してもらおう試みも進めている」旨²⁹の答弁を行った。

コ 飼料用米をめぐる環境整備

生産調整の廃止に伴い、水田において主食用米から麦、大豆、飼料用米、米粉用米等の作物への転作を推進することが求められる。政府は、これらを生産する農業者に交付金を交付することにより、水田のフル活用を推進し、食料自給率、自給力の向上を図るとしている。特に水田において取り組みやすく需要も見込まれる飼料用米に対する交付

²⁶ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号16頁（平26.5.15）

²⁷ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第14号（その1）20頁（平26.5.29）

²⁸ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号39頁（平26.5.20）

²⁹ 同上

金では数量払が導入される。

しかし、飼料用米については、従来、多収性専用品種に取り組もうとしても種もみが確保できない、多収性品種の栽培技術が難しい、貯蔵・輸送体制が整備されていない、そして何よりも需要先である畜産農家とのマッチングがうまくいかない、さらには主食用米への混入（コンタミネーション）や主食用米への横流れの懸念などの問題点が指摘され、どのような対応を取るのかが問われた。

これに対し、政府は、「飼料用米の一層の生産利用拡大を図るためには、地域に適した多収性専用品種の導入、近隣に需要先がない場合の需要先の確保や飼料用米の円滑な流通体制の整備など、地域ごとに課題があることを認識している。既にある品種に加えて新品種の開発を進めている」「配合飼料工場が遠隔地にある場合には全国生産者団体が地域の飼料用米を集荷して、配合飼料原料として飼料工場へ広域的に供給する仕組みが確立している。さらには耕種側における乾燥調製貯蔵施設の整備や畜産側での必要となる加工・保管施設の整備への支援を実施している」³⁰、また「地域の耕種農家と畜産農家の連携による直接供給については、国や都道府県、市町村段階の関係機関が連携し、両者のマッチングを推進している」旨³¹の答弁を行った。

また、麦や大豆と比べ、飼料用米生産に大きなインセンティブを与えた根拠が問われた。

これに対し、政府は、「飼料自給率が非常に低いこと、農家側からみて水田で主食用米と同様の栽培方法・農業機械で生産できるメリットがある」旨³²を答弁している。

サ 集落営農の組織化

農業者が認定農業者になることが難しい場合であっても、複数の農業者が集落営農を組織化して担い手経営安定法の対象となることができるため、集落営農の組織化を図る施策を推し進めることが重要である。そこで、集落営農が果たしてきた役割とその強化への取組が問われた。

これに対し、政府は、「集落営農は、認定農業者や法人化などの自立した経営体が少ない地域において重要な役割を果たす」とし、「集落営農の組織化に必要な規約の作成等の経費に対する定額助成や、集落営農の法人化に必要な定款作成や登記費用の経費に対する定額助成」とともに、「集落営農の組織化、法人化等の合意形成に向けて、普及員OBなどを活用する地域連携推進員への支援等も行っている」旨³³を答弁している。

(2) 多面的機能法案

ア 日本型直接支払制度の在り方

³⁰ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号18頁（平26.5.15）

³¹ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第14号（その1）15頁（平26.5.29）

³² 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号3頁（平26.5.20）

³³ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第11号3～4頁（平26.5.15）

多面的機能法案で定義された各支払制度は、「日本型直接支払制度」と総称されている。その理由は、我が国農業が水田中心に地域ぐるみで営まれてきたことから、地域単位の活動組織や集落へ交付金の支払を行ってきており、欧米の直接支払制度とは異なる特徴を有しているためであるとしている³⁴。しかし、こうした説明は、中山間地域等直接支払と環境保全型農業直接支援については、個人配分に充てる部分があることから、若干ズレがある³⁵。

また、農地維持支払・資源向上支払については、活動組織に対する支払であり、農家の手取りの増加には結び付かないとの指摘がなされてきた。

これに対し、林農林水産大臣は、「地域の共同活動に充当されるということで農家自身が負担していた負担が軽減される、それから、共同活動に参加した農家に日当として支払われるということで農家の実質的な手取りの向上にもつながる」³⁶として、農家の所得確保につながるとの考えを示している。

イ 農村地域における集落機能の維持

農業地域は、人口の減少や高齢化が急速に進んでおり、一部は限界集落として、集落機能の維持が困難になることが懸念されている。こうした農業地域では、農業の構造改革の進展に伴い担い手への農地集積が進むことで、兼業農家の離農や転居を招き、結果として多面的機能の発揮を担う地域コミュニティの維持が困難になるのではないかと問われた。

これに対し、政府からは、「地域における共同活動の取組を継続する中で、農業を離れてもそこにとどまって一定の役割を果たしていただく」とともに、「六次産業化などによって、地域の資源を生かした地域内での産業化の力にもなっていく」旨³⁷の答弁があった。

ウ 多面的機能支払に係る事務負担の軽減・手続の簡素化

政府は、平成 26 年度予算において、農地維持支払・資源向上支払の予算を大幅に増額（農地・水保全管理支払の 25 年度予算に比べて約 200 億円増）し、単価の引上げや農地維持支払の活動組織の要件の緩和（農業者のみの活動組織も可能とする）による申請増加を図ることとしている。これに伴い、市町村の事務量が増加することが予想されるため、マンパワーの確保等の対策が問われた。

これに対し、政府は、「推進事務に要する経費を定額助成する推進交付金を、平成 25 年度の前身である農地・水保全管理支払の際の約 10 億円から 3 倍に増額して約 30 億円を 26 年度予算に計上」するとともに、都道府県・関係市町村・農業者団体等からなる地域協議会の活用、J A・土地改良区・農業生産法人等への事務委託、旧市町村等の広

³⁴ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 28 頁（平 26. 5. 15）

³⁵ 天野英二郎「多面的機能支払制度の創設」『立法と調査』352 号（平 26. 5）62 頁を参照。

³⁶ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 15 号 7 頁（平 26. 6. 3）

³⁷ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号（その 1）39 頁（平 26. 5. 29）

域的なエリアを対象とした組織設立による複数集落に係る事務の一本化等に対応する旨を表明している³⁸。

エ 多面的機能支払における交付金単価の設定

農地維持支払及び資源向上支払の単価水準は、活動に取り組もうとする組織の数に影響を与える可能性がある。このため、平成 25 年度に実施した農地・水保全管理支払に取り組む 518 活動組織の活動実績調査を基に設定したとしている。また、地域で必要となる活動量には差異があるとして、北海道とその他都府県で単価設定を分けており、その根拠が問われた。

これに対し、政府は、「北海道は、府県に比較して総じて農地の区画が大きくて単位面積当たりの水路や農道の延長が短いので、単位面積当たりの共同活動量で見ると、府県に比較して小さくなり、特に区分をして単価を設定することが適当」との考えを示している³⁹。

オ 中山間地域等直接支払制度の果たした役割

中山間地域等直接支払制度は、中山間地域農業の条件不利性を補てんするため、我が国初めての直接支払として、平成 12 年度から始まったものである。そこで、中山間地域等直接支払がこれまで果たしてきた役割に対する評価、今後に向けた制度の充実が問われた。

これに対し、政府は、「平成 21 年度に行った第 2 期対策（17 年～21 年度）の評価では、3.3 万ヘクタールの耕作放棄地の発生が未然に防止され、7 万 3,000km の水路、6 万 6,000km の農道の機能が維持された効果があった」としており、「約 9 割の市町村や集落が制度の継続を希望」しているとしている。また、「本年度は第 3 期対策（22 年～26 年度）の最終年度であり、現在、評価を取りまとめる作業を行っており、それに基づいて、次期対策がより効果的な施策となるように検討」⁴⁰したいとしている。

カ 中山間地域における総合的な地域政策の必要性

中山間地域の農地は、土砂崩壊防止機能や洪水防止機能等の多面的機能の点において、平地以上に重要な役割を果たしており、その維持が求められている。しかし、中山間地域では、制度対象農地の 8 割を超える面積の農地で中山間地域等直接支払が行われてきたにもかかわらず、耕作放棄が進んでおり、その理由と強化の必要性が問われた。

これに対し、政府からは、「中山間地域は、地理的条件が悪く生産条件が不利だということ、過疎化、高齢化の進行が他の地域よりも早いということもあり、耕作放棄地が引き続き増加している」⁴¹との答弁があった。また、林農林水産大臣は、中山間地域等

³⁸ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 12 号 10 頁（平 26. 5. 20）

³⁹ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号（その 1）20 頁（平 26. 5. 29）

⁴⁰ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 7 頁（平 26. 5. 15）

⁴¹ 第 186 回国会参議院農林水産委員会会議録第 14 号（その 1）41 頁（平 26. 5. 29）

直接支払制度の見直しが今年あること、「今回、多面的機能支払も水田に限らずに畑地、草地も対象」としたことから多面的機能支払も受けやすくなることなど、「地域に合ったいろんなやり方を後押ししながらやっていきたい」⁴²等の見解を示した。

さらに、中山間地域においては、中山間地域等直接支払制度のみの対応では、必ずしも集落の維持に十分ではないとして、省庁横断的な振興策の実施が問われた。

これに対し、林農林水産大臣は、「農林水産業・地域の活力創造プランでは、我が省の事業の施策のほかに、日常生活に不可欠な施設等の基幹集落への集約とその基幹集落と周辺集落とのアクセスの手段の確保、それから、生活交通の確保、維持を図るなど、快適で安全な公共交通、これの構築、それから、家事援助、配食、食材配達など多様な主体による生活支援サービスの充実、こういった関係省庁の施策を連携して実施をすることによって地域コミュニティの活性化を総合的に推進していく」⁴³と答弁している。

4. おわりに

農政改革2法案成立後、林農林水産大臣は、「2法は、この農業・農村が直面している課題を解決し、強い農林水産業と美しく活力ある農山漁村を実現する上での農政改革の大変重要な柱となる法律である、今後、農業者や地域の関係者、地方公共団体など現場への周知を徹底しつつ、キャッチボールしながら丁寧な意思疎通を図っていく中で、農政改革を一步ずつ着実に進めていく」⁴⁴とコメントした。

しかし、農業・農村をめぐる情勢は極めて厳しい状況にある中、将来的な担い手の確保、10年後の全農地8割の担い手への集積、農家経営を支える収入保険制度の導入、米の生産調整の見直しによる米価の大幅な下落への懸念、飼料用米をめぐる環境整備、あるいはTPPをはじめとした経済連携協定等への対応など、我が国の農業・農村をめぐる課題や懸念は依然として尽きることがない。

一方で、政府は、農業・農村政策のグランドデザインである活力創造プランを昨年12月に策定し、本年6月24日にはそのプランの改訂を行うとともに、来年3月を目途に食料・農業・農村基本計画の改定に向け、現行基本計画の検証、食料自給率等の目標設定の考え方、将来の農業の姿、施策の具体的な方向性等の検討を進めている。

しかし、今後の人口減少・高齢化の動きも睨んで、特に山地の多い我が国農業の中で重要な位置を占める中山間地域については、農村地域の維持・振興が着実に図られるよう、医療・介護、教育、交通等の諸分野を含めた地域政策として取り組んでいくことが大きく問われている。まずは、この農政改革2法が農業・農村の発展に向け十分に機能するかどうか、今後も現場の意見や特に中山間地域の実情を十分に踏まえながら、不断に検証を行い、より望ましい施策を講じていくことが求められる。

(あまの えいじろう、やました よしひろ)

⁴² 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第14号(その1)41頁(平26.5.29)

⁴³ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第14号(その1)28頁(平26.5.29)

⁴⁴ 農林水産大臣会見(平成26年6月17日)〈<http://www.maff.go.jp/j/press-conf/index.html>〉