

注目される2016年秋の農政 減反廃止に向けた激変緩和措置の行方が焦点

政策調査部主任研究員

堀 千珠

03-3591-1304

chizu.hori@mizuho-ri.co.jp

- 政府は2016年秋に、①TPP関連法案の審議、②「農林水産分野におけるTPP対策」で示された12項目に関する政策の決定、③指定生乳生産者団体制度の見直し、を予定している。
- 上記②のうち、特に2018年度の減反廃止に向けた激変緩和措置として位置づけられる飼料用米生産の推進と収入保険制度の導入に関する政策決定は、今後の日本農業を大きく左右しうる。
- 政府は、飼料用米生産に対する交付金支給の対象者や対象品目を絞り込む等の方法によって、財政的支援の選択と集中を図り、農業の成長産業化を加速させていくことが求められる。

1. 2016年秋の主な農政議題

政府が農業の成長産業化を重点戦略のひとつとして掲げているなかで、2016年秋は農政に関する各種議題の検討が最終段階を迎える見通しであり、その結果が注目される。

第1の議題は、TPP（環太平洋経済連携協定）関連法案である。牛肉や豚肉を生産する農業者の赤字を補う事業（通称は牛マルキン、豚マルキン）の法制化等を盛り込んだ同法案は、2016年3月に閣議決定されており、9月26日に召集された臨時国会で審議が行われる。与党が議席の安定多数を占めるなかで同法案が否決されるとは考えにくいと見られるが、野党の一部によるTPP反対を受けて同法案は成立まで難航するおそれもある。

第2の議題は、政府が2015年11月に決定した「農林水産分野におけるTPP対策」（以下、TPP対策）において、検討を継続したうえで2016年秋までに「政策の具体的内容を詰める」と明記された12項目（図表1、次頁）である。これら12項目のうち戦略的輸出体制の整備については、2016年5月に「農林水産業の輸出力強化戦略」が策定され、卸売市場の輸出拠点化や輸出手続きの簡素化等の具体的な政策方針が固まった。しかし、その他の項目については議論が難航しているケースが少なからずあり、11月頃になるといわれている政策決定まで目が離せない。

第3の議題は、国の指定を受けた10の地域別団体に対して原料乳を集約して一括取引する原則を定めた指定生乳生産者団体制度の見直しである。規制改革会議は、同制度の是非や現行の補給金の交付対象の在り方等に関する抜本的改革を検討するよう、政府に求める答申を2016年5月に出した。これについても2016年秋までに結論を出すこととされているが、農林水産省は同制度の見直しに伴う需給の混乱を強く懸念しており、「抜本的」な改革が実現するかどうかは不透明な状況にある。

これら3つの議題のうち本稿では、第2の議題すなわちTPP対策の12項目のなかで特に今後の日本農業に与える影響が大きいとみられる、飼料用米生産の推進（図表1の⑨）や収入保険制度の導入（自

然災害や農産物の価格低下による農業者の収入減少を補てんする制度の発足、同⑧)に焦点を当てる。12項目の検討をめぐっては、自由民主党の小泉進次郎農林部会長が格別に注力しているとされる生産資材の価格形成の見直し(同②)に関する報道が突出している感があり、この見直しが生産資材流通のメイン・プレイヤーである農協の改革につながる可能性を指摘する記事もある¹。しかし、生産資材流通においては、農協だけでなく生産資材の製造・販売企業も相応の取扱シェアを有しており、政府が農協のみに対して見直しを働きかけることには偏りがある反面、企業にも同様の働きかけを行うことは、過度な介入であるとの批判を招きかねない。また、農協グループが2016年9月に発表した生産資材の供給体制の見直しに関する改革案も総じて「踏み込み不足」と評価されており²、政府の主導による生産資材価格の引き下げ効果は限定的なものにとどまると予想される。

一方、飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入は政府が主体的に取り組める項目であるとともに、政府がT P P発効の有無を問わず2018年度に予定している主食用米の生産調整の抜本的な見直し(いわゆる「減反廃止」)に深く関わっており、その検討結果は日本農業の行方を大きく左右しうる。そこで、以下ではこれら2項目について、検討に至るまでの経緯や解決すべき問題点等を明らかにし、具体的な政策のあり方について述べたい。

2. 減反廃止の激変緩和措置としての飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入

まず、飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入について述べる前に、減反廃止について説明しておこう。ここでいう減反廃止とは、政府が各都道府県に対して行っている生産数量目標の割り当てを取りやめることを指す。政府は1970年以降、米価暴落による農業者の所得減少を食い止めるため、生産調整(通称は減反)の名のもとでこうした割り当てを実施し、主食用米の供給抑制を図ってきた³。主食用米を作付しない水田では、麦や大豆等の転作作物を栽培することが奨励された。しかし、2013年11月に政府は、農業の成長産業化に向けて農業者が生産品目を自由に選択できる環境を整備するとして、2018年度から主食用米の生産調整を取りやめる方針を固めた。

図表1 「農林水産分野におけるT P P対策」で検討を継続するとされた12項目

①農政新時代に必要な人材力を強化するシステムの整備	⑦チェックオフ制度(注2)の導入
②生産者の所得向上につながる生産資材(飼料、機械、肥料等)価格形成の仕組みの見直し	⑧従前から行っている収入保険制度の導入に向けた検討の継続
③生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立	⑨農家が安心して飼料用米に取り組めるよう、飼料用米を推進するための取組方策
④真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度(注1)の在り方を見直し	⑩配合飼料価格安定制度(注3)の安定運営のための施策
⑤戦略的輸出体制の整備	⑪肉用牛・酪農の生産基盤の強化策の更なる検討
⑥原料原産地表示	⑫農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み

(注) 1. 農地の生産性を高めるための公共事業を国が実施する制度。

2. 農業者から少額の拠出金を集め、国内外における農産物の販売促進等の原資とする制度。

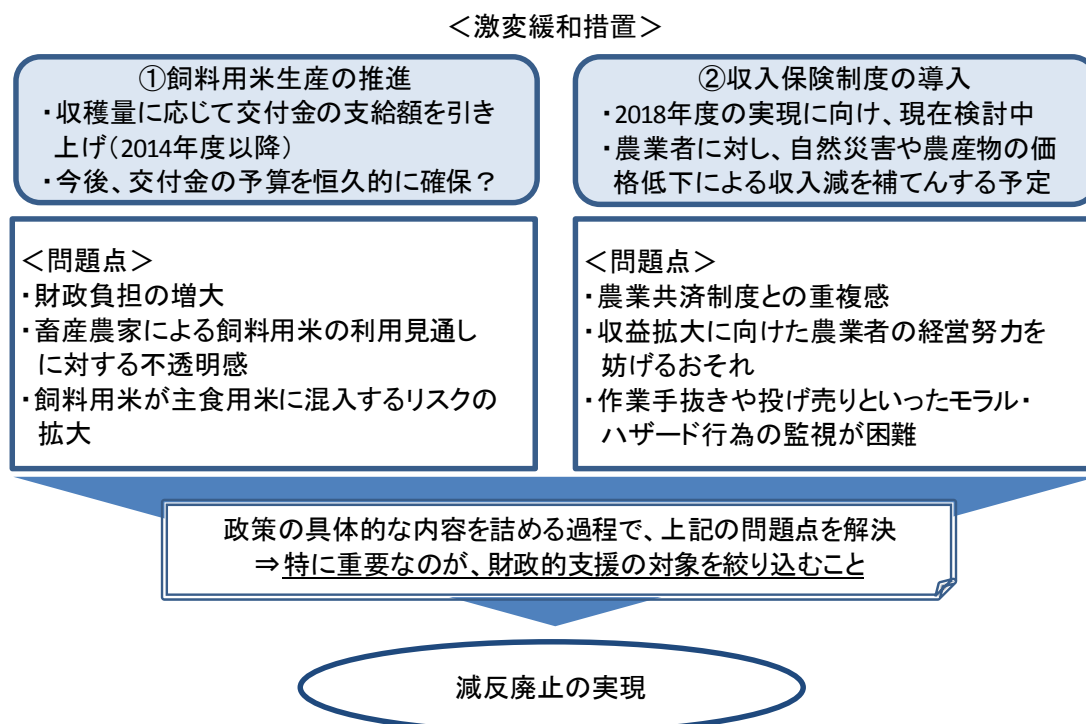
3. 国、配合飼料メーカー、農業者の積立金を原資として、配合飼料価格の上昇時に農業者への補てん金を交付する制度。

(資料) 農林水産省「農政新時代～努力が報われる農林水産業の実現に向けて～」(2015年12月)より、みずほ総合研究所作成

これに伴う実質的な激変緩和措置として上記方針と同時に示された対策が、飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入である(図表2)。まず、飼料用米生産の推進についてみると、政府は2014年度から既に対策を開始している。具体的には、飼料用米生産に対する農業者への交付金の支給を0.1ヘクタール(ha)当たりの収穫量に応じて増やす仕組みへと移行させ、従来は一律0.1ha当たり8万円だった支給額を最大で同10.5万円まで引き上げた。この結果、主食用米に代えて飼料用米を生産する農業者が増え、2013年度に2.2万haだった飼料用米の作付面積が2015年度には8.0万haとなり、生産量も同じ期間に11.5万トンから42.1万トンへと拡大した。しかし、飼料用米生産に対する交付金支給の拡充は、近年の主食用米の価格を下支えする効果を発揮する一方で、財政負担の増大を招く点が批判的となっている。2016年7月の参議院議員選挙に際し、自由民主党はこの交付金の恒久的な予算確保を示唆したが、飼料用米の生産量が政府の2025年度目標値である110万トンに達すると、交付金の年間所要額は最大で約1,000億円増えるとの財務省の試算もあり、予算の恒久化には財政規律上の不安を伴う。また、畜産農家の間で順調に飼料用米の利用拡大が進むかどうか不透明な状況にあるほか、飼料用米が主食用米に混入するリスクが拡大する等、政府が飼料用米生産を推進する上での問題点は少なくない。

次に、収入保険制度の導入についてみると、2018年度からの実現に向けた検討が進められており、2015年に実施したフィージビリティ調査の結果をもとに、早ければ2017年にも制度の法制化に向けた国会審議が行われる見通しである。政府は現在、地域農業の有望な担い手として市町村に認定された農業者に対し、米、麦、大豆等の年間販売収入(A)が過去の標準的な年間収入(B)を下回った場合に、国と農業者が3対1の割合で拠出した積立金から(B)-(A)の9割を補てんする施策(米・畑作物の収入

図表2 減反廃止に向けた激変緩和措置と今後の理想的な道筋



(資料) みずほ総合研究所作成

減少影響緩和対策、通称ナラシ対策）を行っている。政府はこの施策との統廃合を視野に、全ての農産物の収穫量減少や価格低下に対応する収入保険制度を新設することを検討している。同制度のもとでは、年間数百億円の国費と農業者が負担する保険料（過去の標準的な年間収入の数%程度）を原資として、ナラシ対策と同様の収入補てんが行われる見通しである⁴。主な制度対象者は過去5年間に青色申告した農業者だが、特例として参入から5年未満の新規農業者にも加入を認めることも検討中であると報じられている。しかし、有識者の間では収入保険制度の問題点として、一部の農産物の自然災害による収穫量減少のみを対象として共済金を支払う農業共済制度との重複感があること、収益拡大に向けた農業者の経営意欲を削ぐおそれがあること、作業手抜きや投げ売りといったモラル・ハザード行為の監視が難しいこと、等が指摘されている。

3. 財政的支援の対象を絞り込むことが重要

減反廃止の実現に向けては、政府が飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入といった政策の具体的な内容を詰める過程において、前述した問題点の解決にできる限り努めることが求められる（前掲図表2）。特に重要なのが、これら政策に関する財政的支援の対象を絞り込むことである。激変緩和措置の財政的支援があまりに手厚いと、財政を圧迫するうえに、自主的に農業の成長産業化に取り組もうとする農業者の意欲を削ぐことになる。政府は歴史的に積極的な財政的支援を通じて農業者の保護を図ってきたが、今後は支援の選択と集中によって、農業の成長産業化を加速させていくことが求められる。

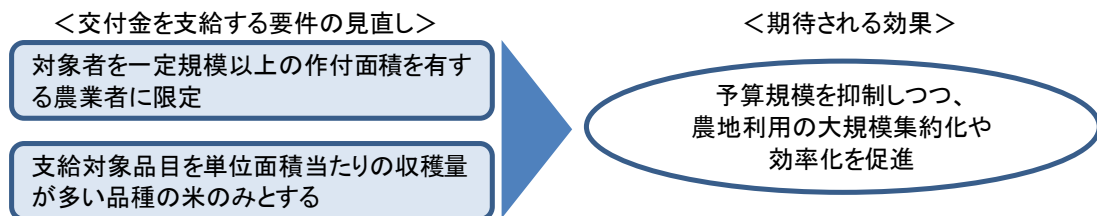
これまでの政府の検討状況を見ると、収入保険制度の導入にあたり、主な対象者を過去5年間に青色申告した農業者に限定する方向で制度設計が進められていることは、支援対象の絞り込みという観点から評価できる。こうした対象者要件の設定は、農業者に詳細な収支管理を促す効果も期待できる。農業就業人口約192万人に対し、2015年に青色申告した農業者は約42万人にとどまるなかで、農業界からは対象者の要件を緩和すべきであるとの声も出ているが⁵、政府は財政負担の増大につながる対象者の拡大に対して慎重な姿勢を貫く必要がある。

一方、飼料用米生産の推進については、交付金の恒久的な予算確保によって財政負担が大きく膨らみかねない点が憂慮される。現在の交付金の支給水準は、当の受給者である農業者が「長続きしないのではないか」と疑うほど高いといわれている。また、これを継続することは、生産効率が低い小規模農家の離農を遅らせ、農地利用の大規模集約化による生産コストの削減を妨げることにもなる。仮に恒久的な予算確保を実現するとしても、飼料用米生産に対する交付金支給については、予算規模を抑制しつつ、農地利用の大規模集約化や効率化を促す方向で制度設計を行う必要がある。具体的には、交付金の支給対象者を一定規模以上の作付面積を有する農業者に限定することや⁶、単位面積当たりの収穫量が多い品種の米のみを支給対象品目とすること等が考えられる（図表3、次頁）⁷。

わが国においてはこれまで減反に関連する各種交付金の支給等を通じて米の生産を手厚く保護する「稲作偏重農政⁸」が展開されてきたが、2018年度の減反廃止はその流れを変える大きなきっかけとなる可能性がある。ただし、飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入といった激変緩和措置があまりに手厚いと稲作偏重農政からの脱却が進まず、小規模農家の離農やこれに伴う農地利用の大規模集約化も滞るおそれがある。農業界からは、T P P対策の一環として農業者の所得安定を図るための財政

的支援を充実させるよう求める声が根強く、政界でもこれに応えようとする動きが顕著だが、政府が真の農政改革を目指すのであれば、今後は飼料用米生産の推進や収入保険制度の導入に伴う財政的支援の対象を絞り込んでいく必要がある。

図表3 飼料用米生産の推進に伴う財政的支援の見直しの具体例



(資料) みずほ総合研究所作成

- 1 こうした記事の例として、「小泉氏 VS. 全農『秋の陣』」(日本経済新聞、2016年9月7日)等がある。
- 2 「JA改革案 踏み込み不足」(読売新聞、2016年9月7日)。
- 3 生産調整の目標は、当初は作付面積ベースで設定されていたが、2004年度から生産数量ベースに変更された。
- 4 ただし、ナラシ対策と収入保険制度では「過去の標準的な年間収入」の算出方法が異なる。前者の場合は過去5年間の収入のうち最高額と最低額を除いた3年分を平均するのに対し、後者の場合は過去5年間で単純平均する前提で検討が進められている。
- 5 「収入保険—加入条件は柔軟にせよ」(日本農業新聞、2016年9月2日)。
- 6 「一定規模」の水準については意見が分かれるところであるが、一案として、かつてナラシ対策で定められていた規模要件を適用することが考えられる。同対策では2014年度まで、原則として交付金の支給を①都府県で4ha以上の経営規模を有する農業者、②北海道で10ha以上の経営規模を有する農業者、③全国で20ha以上の経営規模を有する集落営農(集落単位で農産物を共同生産する組織)、に限定していた。
- 7 現在、単位面積当たりの収穫量が少なめで、かつ主食用米として強いブランド力を有するコシヒカリも飼料用米として生産されているケースがあり、これに対して交付金が支払われていることに納税者の理解が得られるかは疑問である。
- 8 大泉一貫『希望の日本農業論』(NHK出版、2014年)で用いられた表現。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。