

# 農業競争力強化プログラムの評価

## 農政改革の領域が関連産業へと大きく拡大

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11月29日に、農業者の経営安定や収支改善を図るための施策をまとめた「農業競争力強化プログラム」を決定した。
- 同プログラムは、これまで安倍政権が進めてきた重点3分野での農政改革を前進させるとともに、改革の領域を関連産業にまで大きく広げるものと位置づけられる。
- 一連の施策のうち、全農の購買・販売部門の見直しは対応が全農自体に委ねられているが、政府には年次計画の検証や追加策の検討等を通じて、同施策の効果発揮に寄与する役割が求められる。

### 1. 農業者の経営安定や収支改善を図るための新たな施策が決定

政府は「農政新時代」というスローガンを掲げて農政改革に取り組むなかで、2016年11月29日に農林水産業・地域の活力創造本部の会合において、農業者の経営安定や収支改善を図るための一連の施策をまとめた「農業競争力強化プログラム」（以下、強化プログラム）を決定した<sup>1</sup>。その強化プログラムの施策は、大きく二つに分類することができる。

第一は、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）に関連する施策である<sup>2</sup>。TPP対策では、TPP発効後に実施予定の各種施策が示されるとともに、図表1に掲げた12項目について検討を継続したうえで2016年秋までに「政策の具体的な内容を詰める」

図表1 「農林水産分野におけるTPP対策」で検討を継続するとされた12項目

A 農政新時代に必要な人材力を強化するシステムの整備	G チェックオフ制度 <sup>(注2)</sup> の導入
B 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	H 従前から行っている収入保険制度 <sup>(注3)</sup> の導入に向けた検討の継続
C 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	I 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
D 真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度 <sup>(注1)</sup> の在り方を見直し	J 配合飼料価格安定制度 <sup>(注4)</sup> の安定運営のための施策
E 戦略的輸出体制の整備	K 肉用牛・酪農の生産基盤の強化策の更なる検討
F 原料原産地表示	L 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. 農業者から拠出金を徴収して販売促進を行う制度。強制加入と任意加入の2種類があり、日本では強制加入の制度を導入予定。

3. 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填するための制度。

4. 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填金を交付する制度。

(資料) 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産分野におけるTPP対策」(2015年11月)より、みずほ総合研究所作成

ことが明記されていた。これら12項目のうち、戦略的輸出体制の整備（図表1のE）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対策が既に固まっていたが<sup>3</sup>、強化プログラムでは他の項目の大半につき、検討結果を踏まえて新たな法律・制度の制定や法改正を行う方針が示された。政府は、日本農業を捩入れする観点からTPPの発効有無を問わず、この方針を実行に移す意向である。

第二は、規制改革推進会議の意見を踏まえた施策である。同会議（農業ワーキング・グループ）は、TPP対策における生産資材の価格形成の仕組みや流通・加工業界の構造の検討（図表1のB・C）と関連づける形で、「農協改革に関する意見」および「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」を2016年11月11日に発表した<sup>4</sup>。しかし、規制改革推進会議の両意見には主な改革主体である農協グループからの強い反発があったため、与党が改革方針の調整に乗り出し、その結果が最終的に強化プログラムに盛り込まれることとなった。

## 2. 生産資材や農産物の流通見直しによる農業者の収支改善等を目指す

強化プログラムの主なポイントは、図表2のとおりである。まず、TPP対策に関連する施策をみると、①関連産業の業界再編を促進する法律の整備、②土地改良法の改正、③原料原産国表示の義務付け（内閣府令の改正）④チェックオフ制度の法制化、⑤収入保険制度の法制化、⑥農村地域工業等導

図表2 農業競争力強化プログラムの主なポイント

### <I. TPP対策に関連する施策>

対応する検討項目（注1）	概要	狙い
B・C	①関連産業（肥料・飼料メーカーや米卸等）の業界再編を促進するための税制優遇等を定めた法律を整備	業界再編に伴う生産資材や農産物の流通合理化
D	②土地改良法を改正し、農地中間管理機構 <sup>（注2）</sup> が借り受けた農地を農業者の費用負担なしで整備	農地の大規模集約化
F	③内閣府令の改正により、全ての加工食品に原料原産国表示を義務付け	国産農産物の消費拡大
G	④特定の農産物を生産する農業者の75%以上が賛同した場合に、同農産物のチェックオフ制度を法制化	農産物輸出に伴う販促活動の強化および産地間競争の回避
H	⑤5年間青色申告を継続している農業者を主な加入対象として、収入保険制度を法制化	農業者に対するセーフティネットの強化
L	⑥農村に企業を誘致するための優遇措置を定めた農工法を改正し、同措置の対象業種を拡大	兼業農業者の就業機会の拡大

### <II. 規制改革推進会議の意見を踏まえた施策>

区分	概要	狙い
農協関連	⑦全農の購買部門を少数精鋭の組織へ転換 ⑧全農の販売部門で委託取引から買取取引への転換を推進	農協グループの改革に伴う生産資材や農産物の流通合理化
牛乳・乳製品の生産・流通関連	⑨指定生乳生産者団体経由で出荷しない農業者にも、一定の条件を満たす場合に補給金を支給	原料乳の流通多様化に伴う農業者の収益機会の拡大

（注）1. アルファベットは図表1の12項目に対応。

2. 所有者から借り受けた農地をまとめて意欲的な農業者に貸し出す業務を担う公的機関。2014年に各都道府県が設置。

（資料）自由民主党・公明党「農業競争力強化プログラム」（2016年11月）等より、みずほ総合研究所作成

入促進法（農工法）の改正等があり、これら施策は概ね2017年に実施される見通しである。施策の狙いとして、①は生産資材や農産物の流通合理化、②は農地の大規模集約化、③は国産農産物の消費拡大、④は農産物輸出に伴う販促活動の強化および産地間競争の回避、⑤は農業者に対するセーフティネットの強化、⑥は兼業農業者の就業機会の拡大、が挙げられる。とりわけ政府が力を入れているのが①で、国内需要の伸び悩みを受けて農産物価格の引き上げが困難ななか、政府は生産資材の価格や農産物の流通コストの引き下げにより、農業者の収支改善を促そうとしている。

次に、規制改革推進会議の意見を踏まえた施策をみると、⑦全国農業協同組合連合会（全農）の購買部門を少数精鋭の組織に転換すること、⑧同販売部門で委託取引から買取取引への転換を推進すること、⑨指定生乳生産者団体（国の指定を受けて農業者からの原料乳集荷や乳業メーカーとの価格交渉を担う農協系の10団体）経路で原料乳を出荷しない農業者にも、一定の条件を満たす場合に補給金を支給すること、等がある。これらの方針も①と同様に、生産資材や農産物の流通の見直しによって農業者の収支改善を促そうとするもので、⑨については、原料乳需給の混乱を防ぐための仕組み作りを今後検討したうえで、関連法の改正が行われる見通しである。一方、⑦・⑧については、農協グループの自己改革を重んじる形とし、規制改革推進会議が提言した1年以内の実施期限は明記せずに、全農が作成する体制転換の年次計画を政府がフォローアップすることとなった。

### 3. 注目される全農の購買・販売部門の見直しの行方

安倍政権は近年、農地政策、農業者の所得対策、農業関連団体の規制見直しの重点3分野で農政改革を進めるとともに<sup>5</sup>、農林水産物・食品の輸出拡大に取り組んできた。今般の強化プログラムでも、農地政策に関連して土地改良法の改正（図表2の②）、農業者の所得対策に関連して収入保険制度の法制化（同⑤）、農業規制の改革に関連して指定生乳生産者団体以外への原料乳の出荷に対する補給金の支給（同⑨）、輸出拡大に関連してチェックオフ制度の法制化（同④）等が打ち出され、これまでの改革を前進させることになった。

また、強化プログラムについて注目すべき点として、農業者の経営環境に影響を及ぼす関連産業にまで改革の領域を大きく広げたことが挙げられる。関連産業の業界再編を促進する法律の整備（同①）、原料原産国表示の義務付け（同③）、農工法の改正（同⑥）、全農の購買・販売部門の見直し（同⑦・⑧）はいずれも農業者を主たる対象として実施される施策ではないが、農業者が収支改善を図りやすい環境を実現するうえで有効との観点から、強化プログラムに盛り込まれたと考えられる。

農業と関連産業が一体となって日本農業の競争力強化に取り組めるよう、改革の領域を広げたことは評価に値する。ただ、問題はこれらの施策がいつ、どの程度の効果を発揮できるかにある。こうした間接的な施策は、農業者への直接的な施策に比べて農業収支を改善する効果が現れるのが遅れる可能性が高い。また、全農の購買・販売部門の見直しについては、改革主体である全農に対応が委ねられており、政府が強制力を持たないため、迅速かつ活発な取り組みが進みにくいのではないかと懸念する声もある。

一方で、関連産業の改革がもたらす効果のポテンシャルは決して小さくない。特に、全農の購買・販売部門の見直しは、多数の農業者の経営に影響を及ぼしうる。ベストシナリオは、強化プログラムを受けて全農が積極的に自己改革を進め、国内における生産資材や農産物の流通合理化をリードし、

その成果を農業者に還元していくことであろう（図表3）。この過程において、今後整備される関連産業の業界再編を促進する法律を活用することも有効と考えられる。しかし、もし全農が自己改革に消極的であったり、流通合理化をリードしてもその成果の農業者への還元が十分でなかったりすれば<sup>6</sup>、農業者の収支改善に及ぼす効果は限定的なものにとどまる。

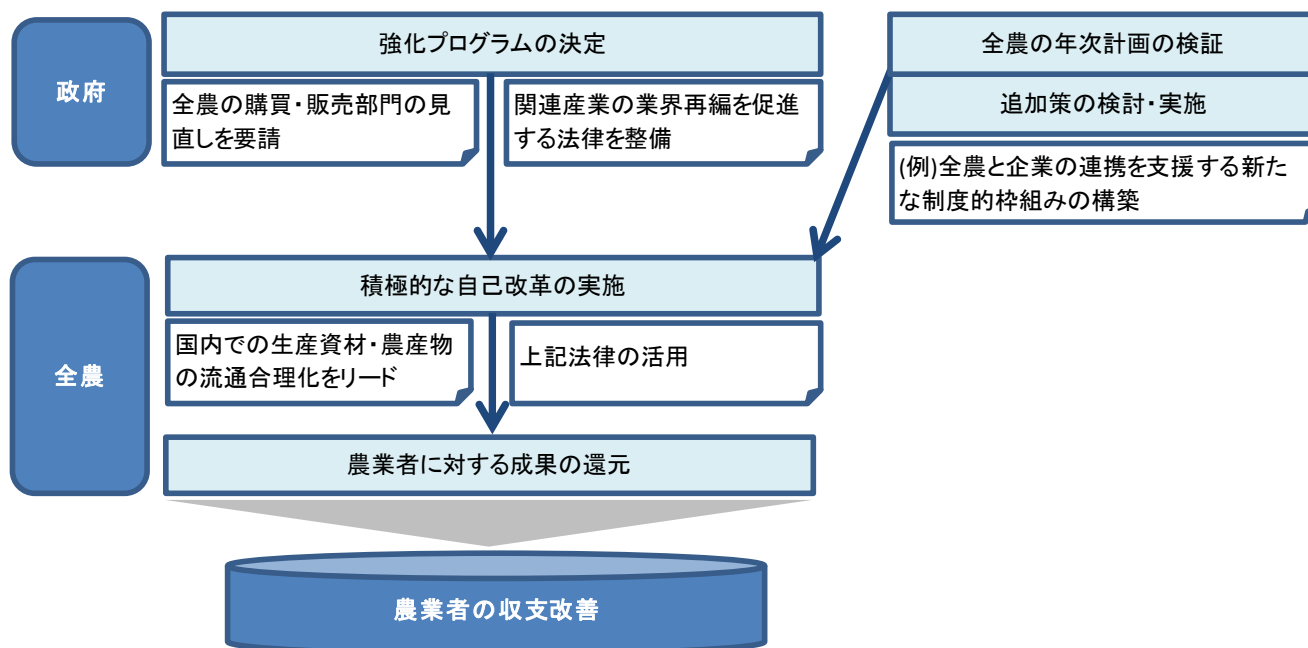
こうした事態を防ぐために、政府には今後、全農の購買・販売部門の見直しに関する年次計画をしっかりと検証することや、全農と企業の連携を支援する新たな制度的な枠組みを設ける等の追加策を必要に応じて検討することが求められよう。追加策の検討は、「農協改革集中推進期間<sup>7</sup>」という位置づけのもとで、政府が法制面での農協組織の見直しを一時保留している現段階においてこそ取り組むべき重要な課題といえる。政府による追加策の検討・実施が、ベストシナリオの実現に寄与することを期待したい。

#### 4. おわりに：農政改革の次なる焦点

今般の強化プログラムでは、T P P 対策に掲げられた12項目のうち「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」（図表1のI）については法律や制度の改正を伴う新たな施策の決定はなかった。一時期は、政府がT P P 発効を視野に入れて、飼料用米生産に対する農業者への交付金支給を恒久化する施策を打ち出すのではないかとされていたが、T P P に反対するランプ氏が米国の次期大統領に決まったことや、財政負担の増大を懸念する声が大きかったことから、決定が見送られたと推察される。この見送りは賢明な判断といえる。

現在、政府は飼料用米生産に対して高水準の交付金を支給している<sup>8</sup>。これは、政府が2018年に主食用米の生産調整（各都道府県に政府が生産数量目標を割り当てること、いわゆる減反）の取りやめを

図表3 全農の購買・販売部門の見直しにおけるベストシナリオ



（資料）みずほ総合研究所作成

計画しているなかで、主食用米から飼料用米への生産シフトを農業者に奨励することで主食用米の過剰生産や価格暴落を防ごうとしているからである。しかし、飼料用米生産に対する高水準の交付金支給は、稲作農業の構造改革を遅らせ、農地利用の大規模集約化やこれに伴う生産コストの削減を妨げるおそれもある。今後は、交付金支給を恒久化するよりも、むしろ交付金の支給対象者を作付面積が大きい農業者に限定する施策や、単位面積当たりの収穫量が多い飼料用米品種のみを支給対象品目とする施策等を検討していく必要がある。

- 1 「農業競争力強化プログラム」は、2016年11月25日に自由民主党・公明党によって取りまとめられたもので、同月29日の農林水産業・地域の活力創造本部の会合では、これを政府の方針として決定した。また、この会合では、同本部の「農林水産業・地域の活力創造プラン」（2013年12月決定）に農業競争力強化プログラムの概要を盛り込むための改訂を行うことも決定した。
- 2 TPPとは、2015年10月に大筋合意された環太平洋経済連携協定の略称。TPP対策の概要については、堀千珠『農政新時代』の行方―注目される2016年秋のTPP対策『第二弾』（みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2016年2月18日）を参照されたい。  
<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl160218.pdf>
- 3 同戦略を踏まえて、2016年11月29日に開催された農林水産業・地域の活力創造本部の会合では、「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」も決定された。
- 4 規制改革推進会議の両意見は、下記URLで公開されている。  
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/nogyo/20161111/agenda.html>
- 5 これら重点3分野における農政改革の経緯については、堀千珠「安倍政権下で進む農政改革―農業の成長産業化に向け、『岩盤規制』の見直しにも着手」（みずほ総合研究所『みずほリサーチ』、2015年2月号）を参照されたい。  
<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/research/r150201policy.pdf>
- 6 農業者の間では、政府が全農に流通の合理化をはじめとする企業の経営を求めることにより、全農が自らの利益を確保する姿勢を強め、営農指導等の農業者向け各種サービスを縮小してしまうのではないかと懸念する声もある。
- 7 農協改革集中推進期間については、与党が直近の農協法改正案をまとめた2014年6月から5年間とする説と、実際に法改正が行われた2016年4月から5年間とする説があるが、政府・与党ともに現時点では、その解釈を明らかにしていない。なお、2016年4月の農協法改正については、堀千珠「農協改革と地域農協の経営戦略―今後の戦略として有望視される企業との合併事業」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2015年5月25日）を参照されたい。  
<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl150525.pdf>
- 8 政府が2014年に交付金の支給水準を最大で約3割引き上げた結果、最近と同面積の作付けの比較において、「飼料用米の販売収入＋飼料用米生産に対する交付金」が「主食用米の販売収入＋主食用米生産に対する交付金」を上回るケースも生じている。前者のうち、交付金の占める割合は9割程度といわれている。

●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。