

農業経営体への直接支払制度の活用

産業としての経営力強化を目指して

2004年12月22日
社団法人経済同友会

1. 高まる農業の構造改革の必要性

経済同友会は、2004年3月、国際競争力ある産業としての農業の確立を目指して、『農業の将来を切り拓く構造改革の加速 - イノベーションによる産業化への道 - 』を提言した。そこでは、加速する自由貿易への対応や農村社会の安定に留意しながら、市場メカニズムの活用、農地利用の効率化、大規模営農の推進、技術開発の促進、直接支払制度の活用などを取り入れ、構造改革を積極的に推進すべきことを指摘した。

その後、WTO交渉は、7月末に枠組み合意に達し、2005年末の香港閣僚会議に向けて調整が進むものと思われるが、11月のAPEC首脳会議をみても、農産物を含めて自由化の波が益々高まり国境措置で国内農業を保護することは困難となるであろう。FTAについては、世界的に拡大傾向にあり、アジア地域においても急速にこれを促進しようという機運が高まっている。こうした潮流に対して、わが国は農業分野などの構造改革の遅れから、その展開に主導権をとれずにいる。

国内に目を転ずると、市場経済化とグローバル化の流れのなかで、消費者の選択は、価格、品質、安全・安心などに関してより厳しくなっている。一方、少子高齢化の進展に伴って、農業の担い手不足が深刻の度を増し、耕作放棄地はさらに拡大しつつある。今後、国境措置の見直しを迫られ、また、財政にも多くを期待できない状況を考えると、農業の構造改革は一刻の猶予も許されない。改革の先送りは、わが国の農業にとって決して良い結果をもたらさない。

食料・農業・農村審議会企画部会は、2005年の「食料・農業・農村基本計画」改定に向けて、8月に中間論点整理を公表し、現在、各論点について具体的な検討を行っている。しかし、我々が期待しているほど構造改革への取り組みは進んでいないように見える。我々は、3月の提言で示したとおり、総合的な構造改革を加速する必要があるが、なかでも直接支払制度を適切に活用することが、強い農業を確立する上で、極めて重要であると考えている。我々は、政府が同制度を鋭意検討しているものと理解しているが、2005年の基本計画の改定に直接支払制度の具体化を取り上げ、できる限り早期に実施することを強く

期待している。

我々は、本年3月の提言以来、同制度の意義とあり方を鋭意調査検討してきたので、その結果を以下のとおり提言する。

2. 直接支払制度の意義と効果

(1) 直接支払制度に関する国際的な合意

直接支払制度とは、農産物の価格決定を市場メカニズムに委ねることによる農業経営体の所得低下に対して、短期的努力では克服が難しく経営の安定性が損なわれるような場合に、税を財源として、一定期間、経営安定のための助成を行う制度である。

WTO農業協定によれば、“黄の政策”は貿易・生産に影響があるものとして国内支持措置の削減対象になるが、“緑の政策”は貿易・生産に影響がないので削減の対象にはならない。また、“青の政策”は生産調整を伴う直接支払とされている。

政府において検討中とされる直接支払制度が、“緑の政策”と位置付けられるためには、「現在および将来の生産要素に関連しないこと」に加え、作付品目ごとではなく個々の経営体に着目した助成を行う観点から、「品目特定のでないこと」に留意する必要がある。

(2) 価格とコストへの認識を高める

現在、一部の農産物が国際価格に比して大幅に高いのは、国境措置や価格支持が行われているためである。これらは、農業保護のコストを消費者に負担させるものであり、かつ、市場を歪めることから国際的な批判が強い。

一方、直接支払制度は、自由な価格形成の下で、品目を特定することなく所得の低下を補うものであり、必然的に農業経営体に価格とコストに対する意識を高めさせることになる。

直接支払制度の枠組みを適正に設定すれば、対象となる農業経営体の合理化努力を促し、国内価格は市場メカニズムが機能する国際価格に収斂していくことが期待できる。

(3) 生産の選択を拡げ、農業・食品産業・消費者の間に好循環を促す

経済のグローバル化により消費者ニーズも多様化するなかで、農業が持続的に発展するためには、顧客基点の発想が欠かせない。それには、消費者ニーズに沿った農産物を選択して生産するシステムにすることが好ましく、“緑の政策”である直接支払制度は、品目を特定しないので、その点でも弾力性ある仕組みである。

直接支払制度の導入は、農業経営体に改革の意識を促すとともに、消費者負担を適正化し、その結果、安全・安心で付加価値の高い食材を求める消費者に、国産物への更なる需要喚起が期待できる。価格・品質・量の面で原材料を安定的に調達したい食品産業など大口

需要家の間でも、輸入物からの代替需要が発生する可能性が大きい。

このような消費者と食品産業からの需要拡大が農業を活性化し、農業・食品産業・消費者の間に好循環をもたらすことで、流通、小売、飲食業を含めた「食」関連産業全体へのイノベーションの波及が期待できる。

(4) EUの農業改革と直接支払制度の評価

近年、WTO交渉の場において、EUが一定のプレゼンスを確立してきている。その背景には、EUは農産物貿易自由化の潮流を先取りし、市場メカニズムの導入に向けて納税者負担型の農業政策へと転換し、着実に改革を進めてきたことがある。

EUでは、共通農業政策(CAP)として、価格支持、直接支払制度、農村開発などが実施されている。このうち価格支持は、作物別に支持する価格を定めて、市場価格が支持価格を下回った場合に買い支えを実施するものである。これは市場を歪めるため国際的な批判が強いので、支持価格の引き下げが必要になる。支持価格を引き下げると農家の所得は低下するため、それに対する代償措置として直接支払制度は位置付けられている。

1992年の改革では、穀物の支持価格を3年間で29%引き下げ、それに見合う分を品目毎に補償する直接支払制度(“青の政策”)を導入した。Agenda2000の改革では、さらに支持価格を2年間で15%引き下げ、引き下げ分の1/2は直接支払単価を増額(下表参照)することで補った。

支持価格の引き下げと直接支払制度の活用によって、市場価格が低下し、域内の需要は拡大した。一方、直接支払制度の支出実績は、1996年の194億ユーロ(EU予算768億ユーロの25%)から2002年には284億ユーロ(同957億ユーロの30%)へと増加した。

また、2003年には、財政負担の増大、2004年5月のEUへの10カ国加盟、WTO農業交渉の進展などを踏まえて、更なる改革が合意に達した。その概要は、2005年から直接支払制度の大部分を各作物の生産要素と切り離して農家毎に支払う“緑の政策”としたうえで、年間5001ユーロ以上の受給農家への支払いを段階的に削減(2005年に3%、2006年に4%、2007年以降は5%)するというものである。さらに、その削減分の全額を農村開発(条件不利地域や農業環境などの対策)に振り向けることになった。

単位:ユーロ/ト

年 度	1994	1995～99	2000	2001～02
支持価格	128.72	119.19	110.25	101.31
支払単価	42.26	54.34	58.67	63.00

穀物支持価格および直接支払単価の推移 (出所:農林水産省)

3. 直接支払制度を活用するための環境整備

直接支払制度を効率的に運用するためには、必要な環境条件が整備されなければならない。

(1) 農地利用の効率化

先ず、第一に、農地利用が弾力的に行えることが必要である。農地利用の弾力化が図れば、農地を集約し、経営規模を拡大してコストを引き下げ、ニーズの高い農産物生産への転換が期待できる。

近年、貴重な資源である農地が有効に利用されず、耕作放棄地が増加している。経済同友会は、3月の提言において、耕作者主義に基づく農地法を改正し、効率的・安定的に利用する法人を中心とする経営体に農地を移転・集約しやすい制度に整備することを指摘した。長期的には、ゾーニングの適正化で優良農地を維持し、転用規制を厳格化して耕作放棄や目的外使用などに対処しながら、株式会社を含む法人による所有および利用を促進していく必要がある。こうした政策で、より適正な農地価格が形成されていけば、農地利用の一層の効率化が期待できる。

直接支払制度の導入にあたっては、少なくとも農地リース方式の全国展開を早期に実現し、借主が長期的な視点で安心して経営を行えるよう、数十年という期間で農地リースを可能にすることが重要である。

(2) 市場メカニズムに基づく価格形成

直接支払制度導入に際してもう一つのポイントは、農産物価格が市場メカニズムで決定されることである。政府が価格を決定している農産物を直接支払制度の対象としても、経営努力を促すことにはならない。

直接支払制度の導入にあたっては、高い関税保護や水田作、畑作、地域特産品などを対象に行われている品目別価格・経営安定対策の見直しが必要である。これらの見直しによって短期的努力では克服困難な価格低下が生じる場合に、直接支払制度の対象とすることが可能になる。

(3) 国民的理解の醸成

直接支払制度は、納税者負担により実施するため、国民から十分な理解を得られるものでなければならない。この制度は強い農業経営体を育てることを目的とするものであり、かつ、国と地方が膨大な借金を抱えて財政破綻の危機にある現状を考えると、副業的農家などまで裾野を広げて助成することは理解が得られない。

税を財源にするからには、農家を現状のまま守るのではなく、対象を絞り込み、わが国に産業としての農業を育てるための仕組みとしなければならない。なお、直接支払制度に必要な財源は、現在の農林水産関係予算の範囲内で確保すべきである。

4. 直接支払の制度設計

わが国の実態を踏まえた日本型の直接支払制度の導入は、農業の競争力を強化し、輸出をも可能な強い農業への飛躍を目指すものである。したがって、その対象を経営マインド溢れる農業経営体に重点を置くとともに、自己責任に基づく自由な経営判断が最大限尊重され、経営努力が報われる仕組みとすることが欠かせない。

税を財源とする直接支払制度が国民の理解を得るためには、客観的な基準を設定し、適正な運用を行う必要がある。基準の設定にあたっては、客観性・合理性・透明性がありかつ簡素であること、経営力強化に向けて意欲のある農業経営体が活用しやすいものであること、国際社会で認められるものであること、などを満たすとともに、各農業経営体が長期にわたる直接支払の受給を前提としないよう留意すべきである。

そして、個々の経営体への助成を開始・中止・終了する条件を明確にする必要がある。

(1) 稲作経営を中心とした土地利用型農業の構造改善を優先

GATT ウルグアイ・ラウンドで関税化された品目の多くは、現在も高関税となっているが、これらはいずれも土地利用型農業の農産物である。限られた財源で最大の効果を上げるためには、直接支払制度の対象を経営力強化の政策効果が最も期待できる土地利用型農業の経営体に絞って集中的に実施すべきである。

特に、コメの産出額は2.2兆円であり、野菜と並んで最も多いにもかかわらず、主業農家のシェアは37%と最低水準である。稲作は構造改革が遅れおり、改善の余地や効果が最も大きい分野である。コメの価格は、国内では市場メカニズムが機能しやすい枠組みになっているので、国境措置の縮小に対応して、稲作経営を中心に“緑の政策”に該当する直接支払制度を導入することが適切である。

この制度を活用し、規模拡大による効率化を図り、自由な経営判断に基づく二期作・二毛作で農地利用度を高めていけば、経営力の強化が大いに期待できる。麦や大豆については、経営安定資金、交付金が交付されているので、現行制度を見直し、直接支払制度の対象とする必要がある。

(2) 対象とする農業経営体

産業としての強い農業を確立するためには、経営力の強化に意欲ある経営体であれば、その形態を問う必要はない。個人農家、農業生産法人、集落営農のほか、特区のみで認められている株式会社、今後の規制撤廃・緩和で農業参入が可能になる経営体など幅広く対象とすべきである。ただし、国民的な理解を得るためには、客観的かつ合理的な基準を満たすことが条件になる。

(3) 給付要件

直接支払制度の対象とする案件は、次の要件を充足する必要がある。

申請する農業経営体の作付面積が経営を維持するのに必要な水準を超えていること^()

決算書の作成、合理的な経営体制の整備など適正な経営管理が行われていること

経営計画が、収益改善策など経営力強化に向けて具体的かつ妥当なものであること

経営計画については、作付面積の拡大策、高付加価値化への戦略、収益改善目標などを明記させ、その合理性を審査していく必要がある。

また、助成開始後に個別経営体による効率化・大規模化への努力を一層促すために、収益性の向上を助成継続要件とすることも検討する必要がある。

なお、直接支払制度で助成する金額は、国境措置の引き下げによる平均的な所得減少に見合う水準以下に設定することが望ましい。

参考：水田作経営の規模について（出所：農林水産省）

・2000年の一戸当りの水田経営面積は、北海道6.46ha、都府県0.95ha

・現在の「担い手経営安定対策」の要件は、北海道10ha以上、都府県4ha以上

なお「担い手経営安定対策」とは、米価下落による稲作経営への影響緩和を目的に一定の補てんを行う稲作経営安定対策に加えて、上記要件を満たす担い手を対象に上乘せして収入安定を図る対策。

(4) 実効性の確保

経営計画の実施状況を定期的に評価していく必要がある。例えば、収益性の向上が見られない場合、助成金の使途が適当ではない場合、赤字続きで経営の維持が危ぶまれる場合には、直接支払制度を打ち切る必要がある。

さらに、短期的経営努力では克服困難な価格低下に対して経営助成を行うことがこの制度の趣旨であるので、一定期間（例えば10年）を経過したとき、作付面積が相当程度の大規模に達したときには、個別経営体への助成を終了することが望ましい。ただし、具体的な終了基準は、今後、農業の国際競争力の向上の程度、国境措置の水準などを考慮して決定すべきである。

(5) 経営指導

農林水産省および農業協同組合など関連機関は、直接支払制度が効果を挙げるよう経営指導を充実する必要がある。

(6) 産業界の協力

農業経営にも市場メカニズムを基礎に消費者志向の発想が求めら

れ、経営力の強化を目指す直接支払制度は、これを支援するものである。「食」関連産業全体にこうしたイノベーションを加速していくためには、異業種との交流を拡大していくことが有益であろう。

産業界で培ってきた様々な経験が農業経営の現場に活かせる可能性があるので、我々としては農業の発展のために必要な協力関係を築いていきたいと考えている。

5．農村社会の安定に向けて

直接支払制度は、産業としての強い農業を担いうる経営体を対象に財政措置を伴う政策を集中させる点に特徴がある。こうした取り組みは、挑戦意欲の高い者に夢を与え地域を活性化させるものである。

同時に、我々は多様な農業の意義にも着目して、学校教育、体験型観光、生き甲斐づくりなど様々な場面で農業が活用されていくことを期待している。

なお、構造改革の加速に伴う環境変化への対応が困難な一部の中山間地や高齢農家などに対しては、相応の配慮する必要がある。農村社会が安定を維持していく観点から、こうした地域や農家に対しては、農業以外の新たな雇用創出や、必要に応じて生活支援を含めた適切な対策を検討していく必要がある。

以上