

提言 農業改革委員会 [2008年度 数土文夫委員長]

直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を ～国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換～

農業改革委員会では、この10年が食料自給力・自給率向上に向けた抜本的対策に取り組む最後のチャンスと認識し、コメこそ日本の農業の核心と捉えて、直接支払い制度の導入による三位一体のコメ農業の改革案を7月29日に提言した。そこには、消費者不在の閉塞的な日本の農政、また高齢化が進む稲作農家の危機的な日本の農業問題をどう解決していくかを、4つの提言にまとめている。

基本認識～問題の核心は「コメ」

食料自給率が40%と先進国の中では極めて低い水準にとどまっている。将来の食料危機や食料の買い負けに備えた国内の自給体制を早急に構築し、抜本的な農業改革に着手しておかなければ、手遅れになりかねない。

日本の農業が抱える課題

1) 多額の国家予算を投じながら日本の農業は衰退の一途

一般会計と地方自治体予算を合わせて4兆円超の予算を投じているにもかかわらず、日本の農業は衰退の一途である。

2) 消費者不在の農政

これまでの日本の農業政策は「生産者・政治・行政」の三者だけで進めてきた。コメの減反政策による価格支持、特定品目における農産物の高い関税など、農業生産者を保護するために「消費者」が一手にその負担を担ってきた。

3) 閉塞感と矛盾に満ちたコメ農業の改革

日本のコメ農業は極めて重要な存在でありながら、畜産・果物・野菜など、ほかの農業分野が比較的検討しているのに対し、その実態は閉塞感と矛盾に満ちている。また稲作農家は65歳以上が6割を占めるなど高齢化が著しく進んでいる。

耕地面積・農業就業人口等の推移 (農林水産省)

	1965年	75年	85年	95年	2005年
耕地面積 (万ha)	600	557	538	504	469
	増減率 (%)	▲7	▲10	▲16	▲22
耕作放棄地面積 (万ha)	—	13.1	13.5	24.4	38.6
	増減率 (%)	—	3	86	194
総農家数 (万戸)	566	495	423	344	285
	増減率 (%)	▲13	▲25	▲39	▲50
農業就業人口 (万人)	1,151	791	543	414	335
	増減率 (%)	▲31	▲53	▲64	▲71
基幹的農業従事者 (万人)	894	489	346	256	224
	増減率 (%)	▲45	▲61	▲71	▲75
65歳以上 (%)	—	—	19.5	39.7	57.4

資料:「農林業センサス」「耕作放棄地及び作付面積統計」
1985年以降の農業就業人口及び基幹的農業従事者は、販売農家ベースの数値

提言1 減反政策の廃止～「5～10年かけて段階的に廃止する」

減反による価格支持政策は、小規模零細農家を温存させ、農地の集積や経営の大規模化・効率化の進展を阻害するとともに、意欲的な農家のやる気を喪失させる結果となっている。減反政策こそが「産業としてのコメ農業」の自立を阻害している。

具体的な段階的減反廃止のプロセス案 (10年で廃止のケース)

- 現在のコメの平均収量は約「530kg/10a」、水田の全面積は約239万haのため、減反廃止により、平年作として単純計算でコメ生産量は約1,200万tとなる。一方、需要予測に基づいて決める政府の2009年産主食米生産目標数量は「815万t」となっている。よって、その差は、1,200万t-815万t=「385万t」となる。
- この生産目標数量を「生産上限量」と読み替えるとともに、「10年間」かけて毎年段階的に緩和し、上限量が1,200万tに達した段階で、生産調整に関する制度そのものを全て廃止する。
- 機械的に行えば生産上限を毎年「38.5万t」ずつ緩和することになる [平均収量で換算すると面積的には毎年「7.3万ha」緩和することになる (10年間で73万ha)]。
- なお、拡大していくのは、あくまで制度上の上限量に過ぎない。これまでの転作によって小麦・大豆・野菜等が定着した水田も多い (図1参照) ことから、実際に生産されるコメの量は上限量に届かず、最終的な生産量も「1,200万t」より、少なくなるものと見込まれる。

図1 現在の水田体系 (2008年産、農水省より)



提言2 直接支払い制度の導入～三位一体の改革

WTOルールに抵触する可能性の少ない直接支払いの方法として「持続的湛水農業維持費直接支払い制度(仮称)」を提案する。

1) 支払い対象は「^{たんすい}湛水農業」を行う「法人・主業農家」とする

「湛水農業」とは、水田、ハス池、湛水型わさび田等を想定。制度的には湛水農業の中での「品目横断」とする。実際には「水田」が大宗を占めると予想される。いわゆる「ばら撒き」ではなく、農業の持続性=サステナビリティの観点を踏まえ、法人または「将来にわたり継続的に水田農業に従事できる農家(主業農家)」に支払対象を絞るべきである。

2) 支払い金額は生産費の「5割」とし、対象農地の「面積」に対して支払う～当面は10a当たり57,500円

支払い金額は、直近の生産費(=物財費+労働費)平均額の「5割」とする。支払方法は「面積」に応じた支払いとする。直近の数字で計算するとコメの場合、平均生産費が10a当たり約115,000円(図2参照)であることから、支払い金額は10a当たり57,500円(60kg当たり6,510円)となる。面積に応じた支払いとすることで、経営規模を拡大すればするほど、直接支払いによる収入は大きくなるため、より規模拡大へのインセンティブとなる。

3) その他の条件

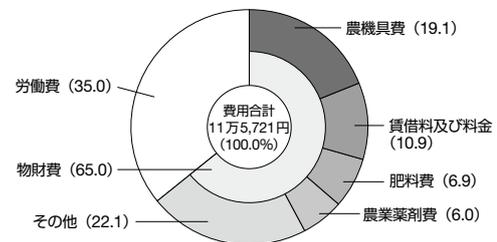
減反の段階的廃止に伴い、主食用米の米価の下落が予想されるが、主食用米価が下落することは、相対的に主食用米と非主

食用米との価格差が縮小することを意味する。こうした中で直接支払い制度による一定額の下支えがあれば、非主食用米生産のインセンティブをより増加させる効果を持つ。

4) 必要財源は最大で約1兆円～既存予算の組み換えと新規財源措置を

この「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」のため、透明性を十分確保した上で、専門の特別会計を新設し、農水省だけでなく、内閣府・国交省・環境省等からも拠出させて、この財源とする。必要財源は最大1兆円だが、実際にはこれをかなり下回るものと予想される。既存農業予算の組み替えで対応し、必要であれば新規財源措置も検討する。

図2 10a当たりコメ生産費 (農水省「平成19(2007)年産米生産費」より)



提言3 農業のサステナビリティを維持するために

1) 新規担い手作りに資する教育の拡充

農業者大学校や農業高校における教育プログラムを改定し、実践的な教育カリキュラムの充実を図る。また企画・マーケティング・新技術/新商品開発・広報など「企業経営」の視点で農業を見ることが出来る人材の「質」の転換も重要。

2) 農地集約に向けた大胆な制度改革

農地基本台帳を法制化し、相続による権利移動を誰でもわかるような法定台帳として整備する。そのほか、農地法・税制の改正(農用地区域の転用規制強化・耕作放棄地の保有コスト引き上げ等)の整備。

提言4 各ステークホルダーの責務

行政の責務

開かれた農業行政への転換を図るため、まず「消費者」の視点を入れた省庁横断的な「食料安保・国土保全 諮問会議(仮称)」を設置する。ここが、国土・環境保全等をも加味した、広い意味の国土・農業政策の最高諮問機関となる。予算・補助金の情報公開も徹底する。

生産者の責務

経営努力でコストを下げて労働生産性を高め、自ら進んで農産物の販売ルートを開拓し、高い収益性を実現して、農業を魅力ある産業とし、持続的な発展のための担い手作りの責務を負う。

消費者の責務

減反廃止により主食用米価格の下落というメリットを得るとともに、水田維持によってもたらされる国土・環境保全維持の恩恵を受取る消費者も、コメ消費拡大運動の展開等、水田・コメ農業の持続のために、応分の責務を負うべき。

農協の責務

集落営農組織の育成等、農地の集積・有効利用に向けてより強いイニシアチブを発揮し、経営ノウハウの付与を通じて大規模経営体農家の発展をより強力にサポートするなど、大胆な自己改革が必要である。

図3 今後の農業のあり方(概念図)

