

農政に求められる基本姿勢

最低限の保護策と担い手重視の競争力強化策

政策調査部主任研究員

堀 千珠

03-3591-1304

chizu.hori@mizuho-ri.co.jp

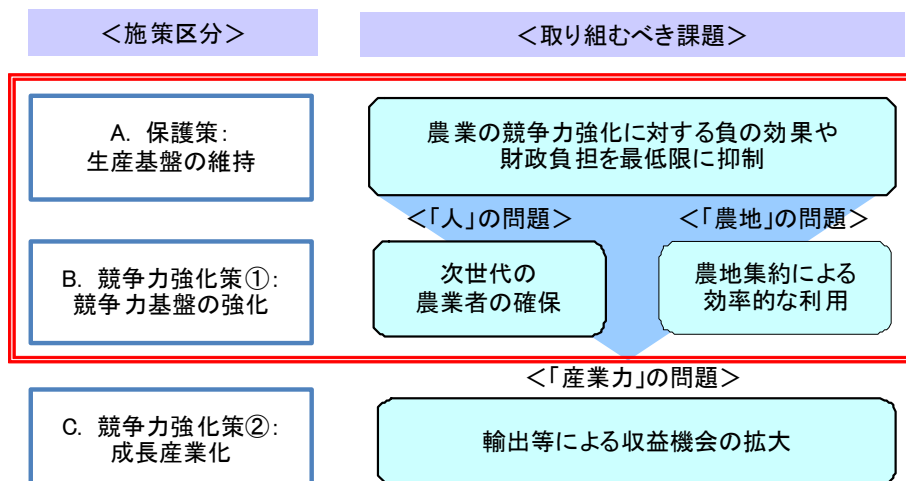
- 農業の再生に向けては、農業の保護策と競争力強化策の双方が必要であるが、今後の農政は後者に対し、より大きなウェイトを置く方向で、双方のバランスを調整していくことが重要である
- 保護策については、生産調整や関税保護の段階的な縮小に対応する形で直接支払いを見直すなどして、農業の競争力強化に対する負の効果や財政負担を最低限に抑えることが求められる
- 競争力強化策については、農地の全国的な情報データベースの整備などを通して農地集約を進め、担い手にとっての事業環境を改善することで、成長産業化に向けた道筋をつけていく必要がある

1. はじめに

政権交代に伴って様々な分野で政策の転換が進むなか、注目される分野のひとつが農業である。現在、安倍政権が環太平洋経済連携協定（TPP）交渉への参加を模索している影響で、貿易自由化に耐えうる農業を目指すべきとの議論が社会的に高まっている。しかし、日本農業は、①就業者の6割を65歳以上が占める、②耕作放棄地の面積が耕地面積の1割弱に相当する40万ヘクタール（以下、ha）に達する、③産出額が1984年のピーク時から3割減少する、など既に衰退が深刻化しており、TPP交渉への参加如何を問わず、再生に向けて早急に策を講じる必要がある。

農政の施策は、農業の生産基盤を維持するための保護策と、競争力基盤の強化や農業の成長産業化のための競争力強化策の3つに大きく分類される。これに基づき、安倍政権が農業の再生に向けて取り組むべき課題をまとめると図表1のとおりである。このうち、特に重要なのが、農業者の経営努力に対

図表1 農業再生に向けた農政の課題



（資料）みずほ総合研究所作成

する意欲を高めるべく、農業者や農地を守るための保護策（図表中A）を最低限に抑制したり、競争力基盤を強化するための踏み込んだ施策（同B）に取り組んだりすることである。農政の舵取りが難しいなかで歴代政権があまり進められなかったこれらの取り組みが功を奏せば、農業の衰退を食い止めるめどが立つとともに、成長産業化に向けた施策（同C）も、大きな成果をあげやすくなると期待される。

本稿では、課題を先送りしてきたことの背景にある農政の舵取りの難しさや、そのなかで安倍政権が進めようとしている農政の方針について概観したうえで、同政権に求められる基本姿勢や施策について論じることとしたい。

2. 難しい農政の舵取り

これまでの農政における各種施策を保護策と競争力強化策とに大別すると、図表2のように整理できる。保護策とは、食料の自給力を確保する観点から、農業者や農地といった農業の生産基盤を長期にわたり維持するための施策で、幅広い農業者に対して講じられている。代表的なものとしては、米の過剰供給による値下がりや農業者の経営を脅かすとの観点から、作付面積の縮小や転作に対して交付金を支払う「生産調整（いわゆる減反）」が挙げられる。一方、競争力強化策とは、①農業の産業としての競争力基盤を強化するための施策、②成長産業化を図るための施策、を指し、保護策よりも絞り込まれた農業者を対象に講じられている。代表例として、①については、大規模経営に限定して交付金の支給を開始した「品目横断的経営安定対策」が、②については、農業者による加工・小売事業などへの多角化を支援するために法制化した「六次産業化法¹」がある。一般的に、国は産業政策において競争力強化策に特化する傾向が強いのにに対し、農政においては、農業者が国民の食料確保に貢献していることや、農地がひとたび荒廃したり転用されたりすると元の状態に戻すのが難しいことなどから、保護策の実施も重要である。

とはいえ、今後、日本農業の再生を図るうえでは、農政が競争力強化策に対し、より大きなウェイトを置く方向で、保護策と競争力強化策のバランスを調整していく必要がある。こうした取り組みは、これまであまり進められず、農業の衰退を招く一因ともなったが、先送りされてきた背景には、以下のような事情があるとみられる。

図表2 二大政党が実施した保護策・競争力強化策の例

(多数) 施策の対象となる農業者		(少数)
<保護策: 生産基盤の維持>		<競争力強化策①: 競争力基盤の強化>
自民党	【生産調整(減反、1970年～)】 米の過剰供給による値下がりを防ぐため、作付面積の縮小や転作を支援	【品目横断的経営安定対策(2007年～)】 大規模経営(認定農業者は都府県で4ha・北海道で10ha以上、集落営農は20ha以上)に限定した交付金を支給
民主党	【戸別所得補償制度(2010年～)】 米・麦・大豆を生産する農業者に対し、全国一律の直接支払いを導入	【人・農地プラン(2012年～)】 青年就農交付金(原則45歳未満)や農地集積協力金(国が指定する団体・法人に農地を委任する離農者等が対象)の支給を開始
		<競争力強化策②: 成長産業化> 【①輸出倍増、②高付加価値化、③農商工連携の促進に向けた各種対策】 ③の対策として、自民党は農商工等連携促進法(2008年～)、民主党は六次産業化法(2011年～)を制定

(注) 保護策の要素と競争力強化策の両方の性質を有する場合、より性質が強い方に分類。

(資料) みずほ総合研究所作成

第一に、農政が政治的な影響を受けて、競争力強化策よりも保護策の強化に傾きやすいことである。例えば、2009年の選挙では、大規模経営に交付先を絞り込んだ品目横断的経営安定対策を導入した自民党に対抗して、民主党が戸別所得補償制度を導入し、幅広い農業者に直接支払いを行うと公約したことが、自民党から民主党への政権交代に至った要因の一つであるとみられている。また、この度発足した安倍政権も、直接支払いの拡充を打ち出すなど、保護策を通して農村での支持を拡大しようとする傾向がみられる。このように政党が保護策の充実を競い合う状況では、競争力強化策への取り組みは、相対的に手薄となりがちである。

第二に、保護策がある程度必要とされる一方で、それが重視された結果、農業の競争力強化を阻む一因となったことである。例えば、農地の大半を占める水田農業において、雑草処理や農水路・農道の管理といったコミュニティ単位の活動を持続させることは重要であり、これに必要な農業者を確保するための保護策として、米の生産調整や米・麦・大豆などを対象品目とする戸別所得補償制度が実施されている。しかし、生産調整が収穫量の増大に向けた農業者の意欲をそいんだり、戸別所得補償制度の導入により、小規模・兼業農家が主業農家や農業法人に貸していた農地を取り戻す動きが生じたりするなど、競争力強化に相反する側面もあり、制度設計の工夫による保護の「匙加減」の調整が課題となっている。

第三に、競争力強化策の本格的な展開においては、農業の競争力基盤を強化するための踏み込んだ施策が必要だが、これを実現するのは容易でないことである。日本農業は現在、国内農産物に対する需要低迷や消費者の低価格志向によって高い事業収益を見込みにくいために、次世代の農業者を十分に確保できない状況にある。また、農地集約については、農地所有者の転用収入に対する潜在的な期待が強いことが障害となっている。こうした状況を解消し、農業の競争力基盤を強化するためには、農政に大胆な「アメとムチ」の施策が求められるが、財政面の制約や農業関係者の強い反発が見込まれるなかで、その実現には大きな困難が伴う。また、次世代の農業者の確保や農地集約による競争力基盤の強化が覚束ないなかでは、新たな事業展開に対する農業者の意欲が高まりにくく、成長産業化を図るための施策を充実させても、大きな効果は期待しにくい。

3. 安倍政権における農政の方針：保護策・競争力強化策ともに拡充

では、2. で述べたような事情による制約を受けているなかで、安倍政権は農政において、どのような施策を進めていこうとしているのか。個別の施策の詳細は、現時点で明らかにされていないが、保護策・競争力強化策の方向性についてみると、概ね以下のとおりである。

(1) 保護策：戸別所得補償制度の見直しと公共事業の拡大

安倍政権は、戸別所得補償制度の見直しや公共事業の拡大を通して農業者に対する保護を拡充する方針を打ち出している。

まず、民主党が導入した戸別所得補償制度については、2013年度から「経営所得安定対策」へと名称を変更し、2014年度から全国一律の支給を見直したり（実質的には、不採算地域への支給拡大を目指す）とみられる）、畜産・野菜・果樹といった品目を対象に加えたりするなど、農業者向け支援を拡充す

る方向で制度を大きく変更する方針を示している。

また、民主党政権下で縮小した、水田・畑の整備などにかかわる公共事業の拡大にも乗り出しており、2013年度は前年度に比べて1,610億円(32.9%)増の6,506億円の予算を計上している(図表3)。

(2) 競争力強化策：担い手支援の強化や輸出・高付加価値化・農商工連携の推進

安倍政権は、「担い手総合支援新法」の制定による次世代の農業者の確保や、農地法の改正による農地集約の円滑化によって、農業の競争力基盤を強化しようとしている。

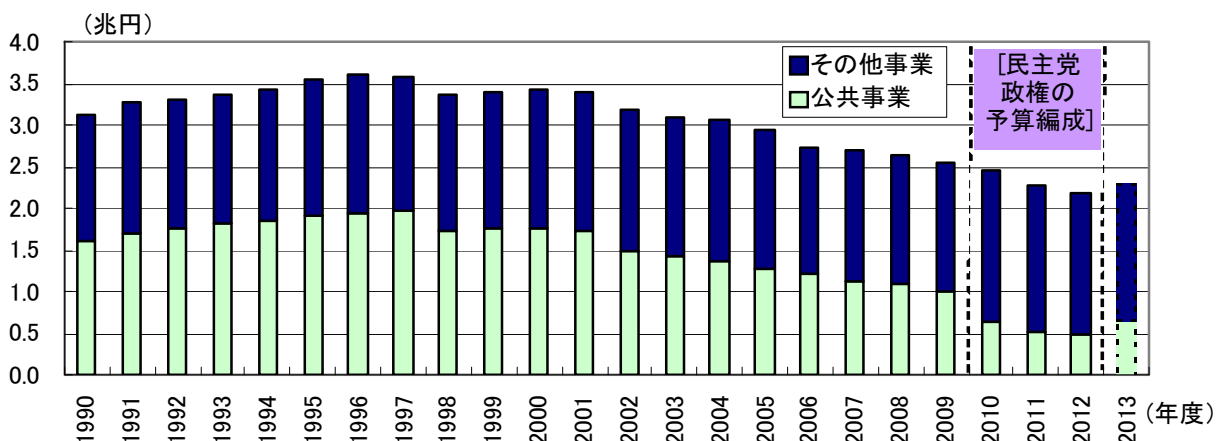
民主党政権は2012年度から、原則45歳未満の新規就農者を対象とする青年就農交付金や、国が指定する団体・法人に農地を委任する離農者等を対象とする農地集積協力金の支払いを開始した。安倍政権も、次世代の農業者の確保に向けて、新規就農支援や経営委譲の円滑化に注力する方針を打ち出しており、政権公約によれば、その手段として「担い手総合支援新法」を制定するとしている。「担い手」とは、「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営²」を指す言葉で、一般的には、品目横断的経営安定対策で交付金の支給対象となった大規模経営(都府県で4ha以上・北海道で10ha以上の認定農業者や、20ha以上の集落営農)を指すと理解されている。また、一部報道によれば、安倍政権は、農地集約を円滑化するために、農地法の改正を検討しているとのことである³。この改正によって、都道府県が離農する農業者から農地を借り受けたうえで、農業法人などの担い手に貸し出す仕組みを整備したり、都道府県が耕作放棄地に賃貸の権利を設定する手続きを簡素化したりすることなどが視野に入れられている。

農業の成長産業化に向けては、安倍政権も民主党政権と同様に、①輸出の倍増、②農業の高付加価値化、③農商工連携、の推進に取り組む方針で、①については、全国的な品目別の輸出振興組織を設立する意向を示している。

4. 安倍政権の農政に対する見解と求められる基本姿勢・施策

自民党の政権公約には、「構造改革を進めながら、農林水産業の高付加価値化及び農商工連携を図り、競争力ある『攻めの農林水産業』を展開します⁴」との一文があり、安倍政権が農業再生に向けて、競

図表3 農林水産関係予算の推移



(注) 各年度とも、当初予算ベース。

(資料) 農林水産省「農林水産予算の骨子」より、みずほ総合研究所作成

競争力強化策に取り組もうとする姿勢がうかがえる。一方で、実際には、2013年夏に参議院選挙が予定されているなかで3. (1) のとおり、農村での支持拡大に貢献しうる保護策の拡充にやや重きを置いているようにも見受けられる。このうち、特に戸別所得補償制度の見直しについては、「対象拡大で(中略)ばらまき批判を受ける可能性もありそうだ⁵⁾」、「高コストの温存にならないか心配⁶⁾」と懸念する声も既にある。そこで、安倍政権が保護策と競争力強化策のバランスを取りつつ、農業再生を実現させていくためには、どのような基本姿勢や施策が重要であるかを以下に述べたい。

(1) 「最低限」を意識した保護策

戸別所得補償制度や公共事業などによって構成される保護策については、農業の競争力強化に対する負の効果や財政負担を最低限に抑制する姿勢が求められる。

まず、戸別所得補償制度の見直しについては、米の生産調整や一部の輸入農産物(米、麦、乳製品など)への高関税といった、他の保護策と一体的に検討を進める必要がある。具体的には、生産調整や高関税による価格の下支えを段階的に縮小することで農業者の経営努力に対する意欲を高めつつ、価格低下による農業者への影響を緩和する形で、戸別所得補償制度に代わる新たな直接支払いを手当てしていくことが求められる。有識者の間では、「EUが農産物価格を引き下げて所得補償に切り替えたのと違って、日本は減反政策で米価を維持したうえに(中略)戸別所得補償が上乘せ⁷⁾」されている点や、「関税等の措置をそのままにしておいて補助金を、ということになると、一種の二重払いになるという可能性もある⁸⁾」点が問題視されており、生産調整や高関税による価格の下支えを維持したままでの戸別所得補償制度の支給拡充は、社会的な批判を免れないものとみられる。

生産調整や輸入農産物への高関税の見直しによって価格の下支えを縮小していくことには、農業者の経営努力に対する意欲を高め、新たな収益機会を提供する効果が期待できる。生産調整が見直されれば、農業者は自らが保有する水田をフルに活用でき、需要にマッチした品揃えや生産の効率化といった経営努力次第で、価格が低下しても、販売数量の増加やコスト低減によって収益を拡大できる余地がある。また、高関税の引き下げ自体は、農業者にとってマイナスの影響があるが、品目ごとの影響の大きさに応じた直接支払いの拡充を図りつつ、諸外国との交渉のカードとすることで、日本から輸出する農産物の関税引き下げや非関税障壁の撤廃を実現できれば、農業者が積極的に海外市場を開拓する動きにもつながることになる。

次に、公共事業については、財政負担の過度な増大を抑制すべく、事業対象を慎重に選別することが求められる。民主党政権が、公共事業の縮小によって戸別所得補償制度の財源を確保したのに対し、安倍政権が同制度によって開始された直接支払いを維持しつつ、公共事業を再拡大するとすると、財政負担の増大を招くおそれがある点に留意する必要がある。これを受けて、事業対象については、生産の効率化に資する水田の大区画化や、老朽化に対応する水利施設の長寿命化など、生産基盤を維持・増強するために重要なものと、防災・減災や農村の社会インフラを守るために必要な設備投資(これは、農業の産業力とは直接関係しないが、農林水産関係予算として計上されている)とに絞り込んだうえで、農業再生に寄与する前者に極力重点を置いて予算を配分することが望ましい。かつて、ウルグアイ・ラウンド対策費として公共事業費2兆8,350億円(総対策費6兆100億円の47.2%)が計上された

際に、その規模、事業対象⁹、効果について当時の政権が強い批判を受けたことを顧みて、同じ事態を招かないようにすべきであろう。

(2) 担い手にとっての事業環境の改善に重点を置いた競争力強化策

競争力強化策については、「競争力基盤を強化するための施策」と「成長産業化を図るための施策」のうち、より解決が難しいために歴代の政権が抜本的な取り組みを先送りしてきた前者を重点的に進め、担い手にとっての事業環境を改善することが重要である。こうした状況が整えば、後者の施策の効果も高まっていくものと期待される。

まず、競争力基盤の強化に向けて安倍政権が取り組もうとしている施策をみると、「担い手総合支援新法」の制定を目指す動きは、次世代の農業者の確保に資するものとして評価できる。同法は、2011年5月に自民党が衆議院に提出した「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」がベースになるとみられ、その基本的施策のうち、次世代の農業者向け施策や経営委譲者向け施策については、民主党政権が「人・農地プラン」の一環として支給を開始した青年就農交付金や農地集積協力金（図表2参照）を引き継ぐものとして、担い手の安定的な支援につながると期待される（図表4）。

一方、農地集約を円滑化するための農地法改正については、前向きな動きではあるものの、これだけでは農地所有者が担い手に対して農地を提供する動きを大幅に拡大させるのは難しいとみられる。安倍政権としては、農地法改正だけにとどまらず、①農地の所有・利用に関する情報を詳細に把握したうえで、賃貸・売買の可能性がある農地の全国的な情報データベースを整備する、②農地利用につき、農業委員会の見直しなどにより地域ぐるみで協議できる体制を整えたうえで、厳密な農地のゾーニングによって虫食いの農地転用を防ぐ、③営農目的以外での農地利用や耕作放棄に対する農地の固定資産税の課税を強化する、などの措置にも踏み込み、農地集約を加速させていくことが求められるよう¹⁰（図表5→次頁）。

次に、成長産業化に向けて安倍政権が取り組もうとしている施策をみると、①輸出の倍増、②農業の高付加価値化、③農商工連携、を推進しようとする姿勢に違和感はない。しかし、先に述べたように、次世代の農業者の確保や農地集約が進んでいない状態では、大きな効果が期待しにくいことに留意すべきであろう。また、成長産業化に向けた施策を講じていくうえでは、農業者による自助努力が基本であるという意識のもとで、個々の農業者では対処できない課題（例：諸外国に対する日本産農産物の輸入規制を緩和するための働きかけ）への取り組みを優先したり、他産業との間に著しい不公平感を生じないレベルでの支援を行ったりする姿勢が求められる。

なお、2013年2月には、民主党政権が制定した「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」に基づき、

図表4 担い手支援新法案(2011年衆議院提出)の主な基本的施策

<次世代の農業者向け施策>	<経営委譲者向け施策>
新規就農に必要な資金の交付	農業の担い手へ経営委譲した者に対する農業者年金の増額や一時金支給
新規就農者・担い手への経営安定のための交付金の支給	円滑な経営委譲を促進するための税制上の措置

(資料) 自民党「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案の概要」(2011年5月)より、みずほ総合研究所作成

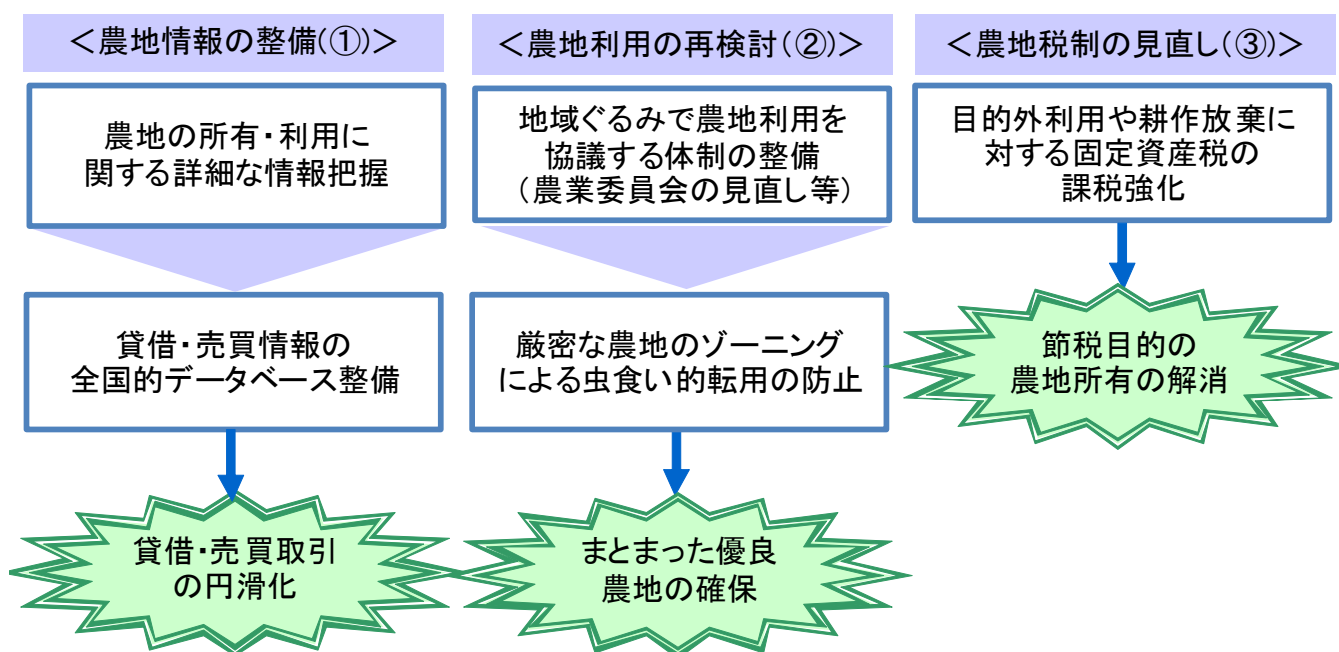
農業者の輸出、高付加価値化、農商工連携などを支援するための官民出資ファンドが設立されるに至っている。同ファンドは、農林漁業者が他産業の事業者と連携して農業関連の新たな事業を立ち上げる場合に、最長15年にわたって当該事業に投資する仕組みを設けており、農業者の成長産業化への取り組みを後押しする手段として注目される。安倍政権としても、これを有効に活用していくべきであるとみられる。

(3) まとめ

(1)、(2) で述べた提案をまとめると、安倍政権が取り組むべき農政の方向性は、次頁の図表6のとおりで、①農業者確保や農地の維持・管理のための保護策を最低限に抑制すること、②競争力基盤の強化に向けて、次世代の農業者の確保や農地集約といった人・農地問題の解決に取り組むこと、③成長産業化に向けて、農業者の自助努力を基本としたうえで支援を図ること、が求められる。

このうち、特に重要なのが、歴代の政権が先送りしてきた①と②である。これまでの農政の流れを変えるべく、安倍政権が保護策の見直しや競争力基盤を強化するための抜本的な施策の導入に真正面から取り組み、成長産業化に向けた道筋をつけることで、日本農業が文字通り「再生」するものと期待したい。

図表5 担い手による農地確保の円滑化に有効とみられる施策と期待される効果



(資料) みずほ総合研究所作成

図表6 日本農業の再生に向けて取り組むべき農政の方向性

<施策区分>	<基本姿勢>	<施策のあるべき方向性>
保護策： 生産基盤の維持	「最低限」を意識	<ul style="list-style-type: none"> - 生産調整や関税保護の段階的な縮小に対応した直接支払いの見直し - 過度な公共事業の拡大抑制と、事業対象の慎重な選別
競争力強化策①： 競争力基盤の強化	担い手にとっての 事業環境の改善 (人・農地の問題解決)	<ul style="list-style-type: none"> - [人の問題] 次世代の農業者向け対策や経営委譲者向け対策の充実 - [農地の問題] 農地確保の円滑化に向けた取り組み(図表5参照)
競争力強化策②： 成長産業化	農業者の 自助努力が基本	<ul style="list-style-type: none"> - 農業者が対処できない課題(例: 諸外国の輸入規制緩和)を優先 - 他産業との間に著しい不公平感がない産業支援

(資料) みずほ総合研究所作成

- 1 正式な名称は、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」。
- 2 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(2005年)。
- 3 日本経済新聞「放棄地減らし農に活力ー都道府県が仲介役に」(2013年2月16日)。
- 4 自由民主党「J-ファイル2012 自民党総合政策集」(2012年)。
- 5 毎日新聞「戸別所得補償制度：果樹・野菜に新交付金、名称も変更ー自民方針」(2012年12月22日)。
- 6 山下一仁「自民党政権復帰と農業政策」(キャノングローバル戦略研究所、2012年12月27日)。
- 7 山下一仁「戸別所得補償ー農業の構造改革に逆行」(週刊『世界と日本』、2011年10月24日)。
- 8 生源寺眞一「農業政策のマニフェストをどう読むか」(『言論NPO』、2012年12月6日)。
- 9 批判が強かった事業対象の例としては、温泉保養施設や利用の少ない農道空港の建設が挙げられる。
- 10 堀千珠「わが国農業再生のカギとなる農地政策ー農地の流動性向上や大規模農業区画の整備への先駆的な取り組みが求められる主要被災地ー」(『みずほ総研論集2011年Ⅲ号』、2011年)。

●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。