

「減反廃止」の実情を読み解く

農業の構造再編・競争力強化への効果には懸念も

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2013年11月に、①いわゆる「減反廃止」、②転作支援の強化、③重点的な支援対象者の明確化、④日本型直接支払制度の創設、などを主な内容とする農業の施策見直しを正式決定した
- 一連の見直しは、農業者への保護を抑制する施策と強化する施策とが混在しており、これだけで日本農業の構造再編・競争力強化が加速するとは見込みにくい
- 政府には今後、日本農業の牽引役である認定農業者などの経営環境を改善したり、農業者への保護を抑制したりする形で、施策の詳細を調整していくことが求められる

1. はじめに

2013年10月下旬から11月にかけて、多くのメディアが政府による「減反廃止」の検討を報じ、農政が大きな転換点を迎えていることを強調した。これを受けて、大規模な農業者や高付加価値戦略に長けた農業者などへの生産集中（以下、構造再編）や日本農業の競争力強化が進むとの期待が高まった。

しかし、政府が2013年11月26日に正式決定した、米の生産調整（通称、減反）や農業者の所得安定などに関する各種施策の見直しを全体的にとらえると、上記のような期待を抱くにはやや早計との感がある。なぜなら今般の見直しでは、農業者保護を抑制する施策と農業者に対する保護を強化する施策が組み合わされており、後者が前者の効果を削ぐおそれがあるためである。こうした状態では、構造再編や競争力強化のスピードも自ずと緩やかにならざるを得ない。

本稿では、断片的に報じられているケースが多い今般の施策見直しの実情をよりの確に伝えるべく、全体像および主なポイントを示したうえで、その評価や課題を論じることとしたい。

2. 米の生産調整や農業者の所得安定などに関する施策見直しの主なポイント

今般の施策見直しは、生産調整、経営所得安定対策、多面的機能などに対する直接支払い、共済・保険の4分野にわたる。その全体像は図表1（次頁）のとおりで、これを整理すると、①いわゆる「減反廃止」、②転作支援の強化、③重点的な支援対象者の明確化、④日本型直接支払制度の創設、の4点が主なポイントとして浮かび上がる。まずは、これらのポイントについて概要を説明するとともに、筆者の評価をまとめてみよう。

(1) いわゆる「減反廃止」

a. 概要

1970年以降、政府は米価を維持するための生産調整を実施しており、現在は生産数量目標を設定し、これを各都道府県に配分する形で主食用米の過剰生産を抑制している（ただし、各農業者は生産調整に参加しないことも選択可能）。政府は、2018年度をめどにこれを見直し、「行政による生産数量目標の配分に頼らずとも（中略）円滑に需要に応じた生産が行える状況」を実現する

図表1 米の生産調整や農業者の所得安定などに関する施策見直しの全体像

現在の政策		見直しの方針	保護の方向性	2013年度 予算 (億円)	政策 開始年
(1)生産調整(通称、減反)					
① いわゆる「減反廃止」	制度上、リンク	[生産調整] 過剰生産を抑制する観点から、政府が都道府県別に米の生産目標数量を設定し、これに基づいて都道府県→市町村→各農業者と数量を配分(農業者は生産調整への参加・不参加を選択可能)	↓	関連支出:米の直接支払交付金および米価変動補填交付金	1970
		(2)経営所得安定対策(旧・戸別所得補償制度など)			
② の転作支援		[米の直接支払交付金] 生産調整の参加者に限って、10アール(以下、10a[=1,000㎡])当たり15,000円を交付	↓	1,613	2010
		[米価変動補填交付金] 前年度に米の直接支払交付金を受け取った者に限って、前年度の販売価格が、政府の定める価格を下回った場合に、その差額分を10a当たり単価で交付	↓	84 前年度の高米価を受けて、支出には至らず	
③ 重点的な支援対象者の		[水田活用の直接支払交付金] 水田で麦・大豆・飼料用米・米粉用米を生産する農業者に対して、品目・面積に応じた金額を交付(例:飼料用米・米粉用米は10a当たり80,000円)	↑	2,517	2010
		[産地資金] 地域の実情に即した転作への取り組みを支援	→		2004
		[畑作物の直接支払交付金(通称、ゲタ対策)] 対象作物(麦・大豆など)を生産する農業者に対し、面積と出荷数量に応じて交付	↓	2,123	2007
④ 日本型直接支払	統廃合を視野に入れて検討	[収入減少影響緩和対策(通称、ナラシ対策)] 一定の経営規模を有する認定農業者・集落営農に限って上記対策への加入を認め、米、麦、大豆などの収入額が過去の平均的収入額を下回った場合に、その差額の9割を加入者に補填(補填の原資は、加入者と国が1対3の割合で負担)	↑	724	2007
		(3)多面的機能などに対する直接支払い			
		—	↑	—	2014 (予定)
		[◎日本型直接支払制度(多面的機能支払)] ・2014年度に制度を創設し、2015年度から法制化する ・集落などが多面的機能を維持・管理するための共同活動を支援する農地維持支払交付金(10a当たり最大3,000円)と、既存の農地・水保全管理支払交付金(下記)を組み替えた資源向上支払交付金(同2,400円)を支給			
		[農地・水保全管理支払交付金] 集落などが共同で実施する農地・農業用水の保全管理活動を支援	→	282	2007
		[中山間地域等直接支払交付金] 農業生産条件の不利を補正する観点から、田畑の別および農地の傾斜に応じた金額を交付	→	285	2000
		[環境保全型農業直接支払交付金] 地球温暖化防止や生物多様性に効果の高い営農活動を支援	→	26	2011
		(4)共済・保険			
		—	↑	—	未定
		[◎収入保険制度] ・農業災害補償(下記)の仕組みを発展させ、全ての作物を対象とし、かつ自然災害に加えて価格下落にも対応しうる収入保険の創設を中期的に検討する			
		[農業災害補償(農業共済)] 農業者が出し合った共済掛金および国の助成(約2分の1)を原資として、自然災害に遭った農業者に共済金を支払う(品目別に5つの共済を整備)	→	892	1947

(注) 保護の方向性は↓が抑制、↑が強化、→が維持を指す。

(資料) 政府の農林水産業・地域の活力創造本部で配布された農林水産省資料などより、みずほ総合研究所作成

ことを目指す。

また、政府は、生産調整の参加者に参加するメリット措置として講じられている米の直接支払交付金・米価変動補填交付金の制度を2018年度までに撤廃する。米の直接支払交付金は、2014～2017年度を通じて、10アール(以下、10a[=1,000㎡])当たり支給金額を現状の15,000円から7,500円に半減したのち、2018年度に支給を取り止める。また、高米価を受けて2012・2013年度に支給が実施されなかった米価変動補填交付金については、2014年度に制度を廃止する。

b. 評価

民主党政権が2010年度に創設した戸別所得補償制度の一環として導入された米の直接支払交付金・米価変動補填交付金の制度は、経営規模や面積当たり生産量(以下、単収)を問わず平等に支給される性質から「農業者へのバラまき」であるとの批判が多かった。その廃止は日本農業の構造再編を促す動きとして評価できる。

一方、政府が生産数量目標の設定・配分の取り止めを示唆したことについては、40年以上続いてきた生産調整の終焉を意味する歴史的変化(いわゆる「減反廃止」)としてメディアに報じられているものの、現時点で構造再編・競争力強化の進展に大きな効果があると評価するのは早計である。この理由としては、今般の見直しにおいて、転作支援の強化という別の方法で主食用米の過剰生産を抑制し、米価の維持を図る方針が示されていることや(後述)、政府が配分の取り止めを明言した訳ではないため、施策の先行きに不透明性が高いこと²などが挙げられる。

(2) 転作支援の強化

a. 概要

政府は現在、水田で麦・大豆・飼料用米・米粉用米などを生産する農業者に対し、品目・面積に応じて、水田活用の直接支払交付金を支給することで、主食用米の供給過多による米価の下落を防いでいる。このうち、飼料用米・米粉用米の生産については、10a当たり80,000円の一律支給から単収に応じて支給金額を引き上げる仕組みへと移行し、上限を同105,000円まで引き上げる。

b. 評価

飼料用米・米粉用米の生産に対する支援の強化は、農業者の所得維持に貢献するとみられる反面、2つの大きな問題点がある。第1に、米価の低下を抑制し、日本産米の国際的なコスト競争力強化や国内外での需要拡大を妨げるおそれがある。転作支援の強化は実質的に、(1)のいわゆる「減反廃止」に代わる主食用米の生産抑制策として位置づけられており、市場原理に基づく米の価格形成を阻む要因となることが懸念される。

第2に、転作作物としての飼料用米・米粉用米の需要拡大には、限界があるとみられる。飼料用穀物としては、価格の安さ、調達可能な数量の大きさ、流通ルートの整備といった点において輸入トウモロコシが圧倒的に優位な状況にある。水田活用の直接支払交付金によって価格の格差を多少縮めたとしても、飼料用米の需要を拡大するのは容易でないと予想される。また、米粉用米についても需要が育っておらず、こうした状況で生産拡大を促すことは、飼料用米・米粉用米が大量に売れ残り、交付金を支給する意義を問われる状況を招きかねない。

（３）重点的な支援対象者の明確化

a. 概要

政府は現在、麦・大豆・デンプン原料用ばれいしょ・てんさい³・そば・なたねの生産拡大を促すために、販売目的でこれらの品目を生産する農業者に対し、畑作物の直接支払交付金を支給している。また、上記品目のうち、そば・なたね以外に関しては、価格下落による農業者の所得減少を補う観点から、収入減少影響緩和対策が実施されている。具体的には、対象品目の収入額が過去の平均的収入額を下回った場合、差額の9割を補填する仕組みとなっている（原資は、対策加入者と国による1：3の拠出）。畑作物の直接支払交付金の交付の対象者が「対象作物の生産数量目標に従って販売目的で生産（耕作）する販売農家・集落営農⁴」と、幅広く設定されているのに対し、収入減少影響緩和対策の加入対象者は、4ヘクタール（以下、ha〔=10,000㎡〕）以上の経営規模を有する認定農業者⁵と20ha以上の経営規模を有する集落営農に限られている。

今般の見直しでは、畑作物の直接支払交付金の支給と収入減少影響緩和対策への加入について、対象者を2015年度から認定農業者・集落営農・認定就農者⁶に統一するとの方針が示された。この結果、畑作物の直接支払交付金の支給対象者は大幅に絞り込まれる一方、収入減少影響緩和対策の加入対象者には、経営規模の小さい認定農業者・集落営農や認定就農者が加わることになる。

なお、政府は中長期的に、現在の農業災害補償の仕組みを発展させた収入保険制度を創設し、これを収入減少影響緩和対策と統廃合することを視野に入れているが、同制度の加入対象者や各種制度設計については、これから具体的に検討する予定である。

b. 評価

畑作物の直接支払交付金については、対象者の絞り込みによって、構造再編を促したり、財政負担を抑制したりする効果が期待できる点において、評価できる。また、畑作物の直接支払交付金と収入減少影響緩和対策の対象者を揃えたことは、今後の農政において重点的に支援していくべき対象者を明確化した点で、妥当とみられる⁷。ただし、同対策との統廃合が検討される予定の収入保険制度についても対象者を揃えるかどうか不透明な点は、懸念材料といえる。

（４）日本型直接支払制度の創設

a. 概要

政府は、農業の多面的機能⁸に対する支援を強化するために、2014年度から日本型直接支払制度を創設し、集落などが上記機能を維持・管理する目的で実施する共同活動を支給対象とする農地維持支払交付金と、既存の農地・水保全管理支払交付金を組み替えた資源向上支払交付金を設ける（同年度は予算措置、2015年度以降は法律に基づく措置として実施する予定）。2つの交付金の支給単価は、地域（北海道・その他）と地目（田・畑・草地）に応じて設定され、最大金額となる北海道以外での田の場合、農地維持支払交付金が10a当たり3,000円、資源向上支払交付金が同2,400円となる。

b. 評価

農地が地域共有の財産であり、かつ、これを維持するためには地域内の関係者の協力が必要で

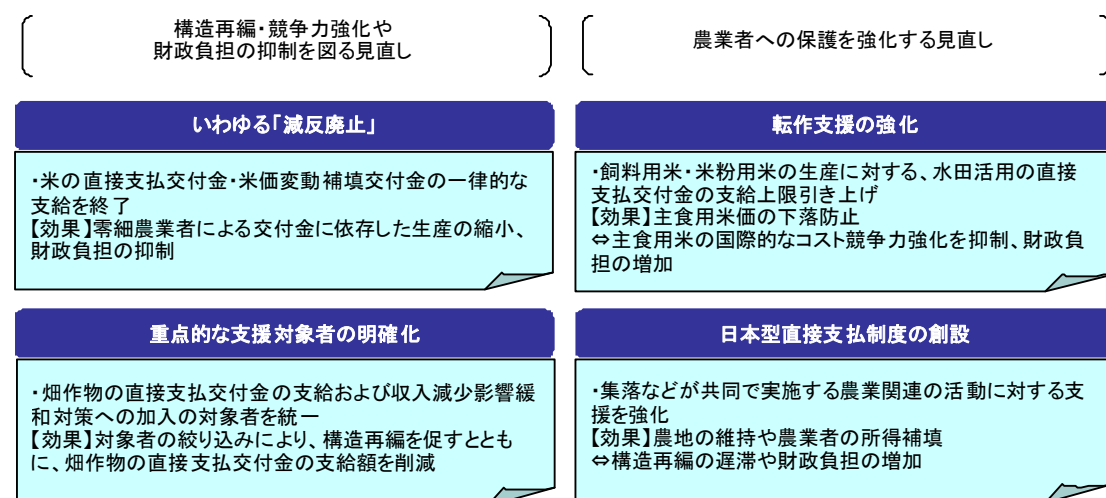
あることを考えると、日本型直接支払制度を創設する意義は理解できる。ただし、同制度に基づく交付金が過度に広範囲の対象者に手厚く支給され、農業者に対する所得補填の効果が強まってしまうと、構造再編を遅らせたり、財政負担が著しく増加したりする事態を招くおそれがある。このため、支給対象となる活動の実施状況や交付金の予算規模などを今後、注視する必要がある。

3. 認定農業者などの経営環境改善や農業保護の抑制に向けた取り組みを

2. でみた4つのポイントをまとめると、政府は、いわゆる「減反廃止」や重点的な支援対象者の明確化によって日本農業の構造再編・競争力強化や財政負担の抑制に取り組む一方、転作支援の強化や日本型直接支払制度の創設を通して農業者を保護し、米価や農業者所得の維持を図ろうとしている(図表2)。しかし、転作支援の強化や日本型直接支払制度の創設は、構造再編や競争力強化を妨げる要因となる懸念が払拭できず、現時点では、今般の一連の見直しによって日本農業の構造再編・競争力強化が加速するとは見込みにくい。

農業者の高齢化や耕作放棄地の拡大といった問題が深刻化するなかで、今般の見直しを通して日本農業の構造再編・競争力強化を加速させることは極めて重要な課題であると考えられる。政府としては今後、日本農業の牽引役を担っている認定農業者などにとっての経営環境を改善したり、農業者への保護を抑制したりする観点から施策の詳細を調整することで、構造再編・競争力強化への明確な道筋をつける必要がある。詳細を調整すべき事項について、先述した4つのポイント別に具体的な例を挙げると、①2017年度末までに、米の生産数量目標の削減幅を段階的に縮小することで、認定農業者などに対し、生産自由化に向けた計画的な生産態勢の見直しを促す⁹、②中長期的に、飼料用米への転作支援を単収が一定規模以上の農業者に絞り込むとともに、交付金の水準を引き下げる、③収入減少影響緩和対策と同様に、収入保険制度についても支援対象者を認定農業者・集落営農・認定就農者に限る、④日本型直接支払制度の支給対象となる役務について、農地を維持するために必要最低限なものに限定し、その実施状況を正確に把握する、などがある(図表3、次頁)。

図表2 今般の施策見直しにおける4つのポイントの整理



(資料) みずほ総合研究所作成

4. おわりに

政府が2013年4月に示した、農地集積¹⁰を促進するための新たな方針（例：農地中間管理機構の新設）を農政改革プランの第1弾とするならば、農業者の所得安定・米の生産調整などに関する今般の施策見直しは、農政改革の第2弾として位置づけられる。2014年6月までには第3弾として、政府が農業委員会・農業協同組合・農業生産法人に関する規制改革の方向性を明らかにする予定であり、これによって現政権下での農政改革プランが一通り出揃うことになる。日本農業の構造再編や競争力強化が喫緊の課題となっているなかで、政府には今後、こうした課題の克服にできるだけ早く、かつ大きな成果をあげる観点から、第1弾・第2弾のプランの具体化に伴う施策の調整や、第3弾のプランにおける抜本策の導入を進めていくことを求めたい。

図表3 施策の詳細を調整する際に検討すべき事項（例）

<関連するポイント>	<検討すべき事項(例)>	構造再編・ 競争力強化 の加速
いわゆる「減反廃止」	<米の生産数量目標を段階的に見直す> ・2017年度末までに、上記目標の削減幅を段階的に縮小 ⇒2018年度の生産自由化に向けて、認定農業者などによる計画的な生産態勢の見直しを促す	
転作支援の強化	<飼料用米への転作支援の縮小を視野に入れる> ・中長期的に、単収が一定規模以上の農業者に対象を絞り込み、交付金の水準を引き下げる ⇒全般的な農業者保護・財政負担を抑制し、生産集約を促進	
重点的な支援対象者の 明確化	<収入保険制度の対象者を絞り込む> ・同制度の対象者を収入減少影響緩和対策と同じく、認定農業者・集落営農・認定就農者に限る ⇒収入影響減少緩和対策から同制度への移行に伴う支援対象者の拡大を防止	
日本型直接支払制度 の創設	<日本型直接支払制度による支援を最低限に絞り込む> ・支給対象となる役務について、農地を維持するために最低限必要なものに限定し、その実施状況を正確に把握する ⇒農業者に対する保護・財政負担の抑制	

（資料）みずほ総合研究所作成

¹ 農林水産省（2013）「『攻めの農林水産業』のための農政の改革方向（案）」（2013年11月）。

² 政府は2007年に、農業者や農業者団体が主体で米の需給を調整する仕組みに移行するとの方針を打ち出したにもかかわらず、その後の米価下落を受けて実質的に方針を撤回した経緯がある。

³ サトウキビと並ぶ糖料作物で、国内では主に北海道で生産されている。砂糖大根やビートとも呼ばれる。

⁴ 農林水産省（2013）「経営所得安定対策の概要」（2013年4月）。

⁵ 自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を策定し、この計画について市町村から認定を受けた農業者。

⁶ 新たに就農するために就農計画を策定し、この計画について都道府県から認定を受けた農業者。

⁷ なお、財政面では、加入条件の緩和によって収入減少影響緩和対策の費用が増加するが、これは畑作物の直接支払交付金の費用減少に比べると小さいと予想される。

⁸ 農林水産省は、農業・農村には、農産物を生産する機能以外に、「国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等」の多面的機能があるとしている。

⁹ 実際には、2014年度の削減幅は、現行の制度となった2004年度以降で最大の前年度比3.3%減となる予定であり、施策見直しの方向性と矛盾している。

¹⁰ 農業者が経営面積を拡大したり、隣接する農地区画をまとめて利用したりすること。