

調査・研究ノート

農業経営所得安定対策の背景と課題

昨年一二月、農林水産省は「経営を単位とした農業経営所得安定対策」の検討方向を発表した。農業経営所得安定対策の導入については既に九八年一二月の「農政改革大綱」に盛り込まれており、食料・農業・農村基本法にも「農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずる」(第三〇条)と書かれている。このように今回の農業経営所得安定対策は農政改革の一環として出てきたものであるが、導入に至るまでには財源問題、対象農家の選定等困難な課題が多くある。

一、農産物価格支持政策の意義と沿革

農産物は、需要が安定的である一方で収量が天候や病虫害等により変動するため価格変動が激しい、多数の小規模生産者によって生産されているため食品メーカーや卸・小売業者等に対する生産者の価格交渉力が弱い、という特色を持っているため、市場経済のみに委ねると価格が不安定・低位になりやすく農業経営の困難等の問題が生ずる。そのため、政府はこれまで農産物価格に対して様々な形で介入を行ってきた。

農産物価格支持政策が本格化するようにな

つたのは農業恐慌が深刻化した一九三〇年代からであり、米国は一九三三年に農業

調整法を制定して商品金融公社(CCC)による価格支持制度を開始し、七三年から不足払い制度を導入した。EUはかつては各国ごとに農業政策を行っていたが、一九六八年に共通農業政策(CAP)を開始し、域内の農産物の価格支持を行うとともに、域外からの輸入農産物に対して可変課徴金をかける制度を導入した。日本は、米騒動の教訓から一九二一年に米穀法を制定し、三三年に米穀統制法、四二年に食管法を制定し食料の統制管理を行った。戦後も、米、麦については政府が公定価格で農家から買い取る仕組みが長く続き、大豆、肉類、牛乳等についても農産物価格支持制度を導入した。

二、ウルグアイ・ラウンドと農政改革

しかし、こうした農産物価格支持政策は過剰生産や財政負担の増大を引き起こし、一九八〇年代に批判にさらされるようになった。米国は七〇年代に食料増産を行なったが、八〇年代に入ると農産物価格が低下して深刻な農業不況に陥り、不足払いと輸出補助金のための財政支出が膨れ上がった。その大きな要因としてEUが共通農業政策に

より穀物輸出地域に転じたことがあり、米国とEUは輸出補助金、農産物価格支持政策を巡って激しく対立した。この対立がウルグアイ・ラウンド(以下UR)の背景にあり、米国、EUはURによって農業政策の改革を行おうとしたのである。日本でも八〇年代に、円高等による内外価格差が問題になって農政批判が吹き荒れ、オレンジ、牛肉、トマト加工品等の輸入自由化が行われた。

URでは、農業保護の指標としてAMS(内外価格差)×「生産量」+「財政支出(黄)」が採用され、農業財政支出が、緑(削減対象外)、青(生産調整を伴う直接支払い、削減対象外)、黄(削減対象)の三つに分類され、AMSの削減が決まった。また、非関税国境措置の関税化、輸出補助金の削減等が決まり、各国は農政改革を迫られることになった。

三、EU、米国、カナダの農業経営所得安定制度

各国は、UR合意を受けて農産物価格支持制度を見直し、「黄」から「緑」の政策に財政支出をシフトさせている。以下で、EU、米国、カナダがどのような農業経営所得安定策を行っているかを簡単に紹介する。

(一) EU

EUは、UR交渉中の一九九二年に大幅なCAP改革を行い、支持価格を引き下げるとともに、引下げ分を補填するため直接所得補償を導入した。この直接所得補償は

生産調整を条件に支給されるものであり、URでは青の政策とされ削減対象外になつた。そのほかEUでは、条件不利地域に対する直接所得補償や有機農業支援のための助成を行つており、近年では直接所得補償に環境保全を義務づけるようになっていく(クロス・コンプライアンス)。

(二)米国

米国は、UR終了後九六年農業法により不足払いを廃止し、廃止に伴う収入減を補填するため固定支払いを導入した。これは生産と切り離された支払いであり緑(削減対象外)になる。ただし、CCCによる価格下支えは現在でも続けており、輸出補助金もまだ残っている。さらに、アジア危機等により穀物価格が下落して農業経営が悪化したため、米国は九八、九九年の二回にわたり経営救済のため巨額の追加支払い(マーケット・ロス・ペイメント)を実施した。このように、米国は国際交渉では自由貿易、国内保護全廃を主張しているが、国内ではしっかりと農業保護政策を実施している。なお、米国には農業経営安定のための制度として収入保険や作物保険があるが、現在は収入保険の加入率は低い。

(三)カナダ

カナダにはNISAという独特の農業経営安定制度がある。加入農家は農産物販売額の一定割合(三%)を積み立て、それと同額を政府が積み増し、さらに利息を三%上

乗せしている。農家は農業収入の良い年に積み立てを行ない、悪い年に引き出すというもので、NISAは農業経営を安定させる役割を果たしている。また、農業から引退する時に積み立て残高が残っていれば退職金代わりにもなる。

四、日本における農業経営所得安定対策導入の課題

このように、欧米諸国はWTO体制下においてもしっかりとした農業経営安定対策を行なっていることがわかるが、日本では米について稲作経営安定対策という制度は作ったものの、米価低下の歯止め策にはなっておらず、経営安定対策としては不十分な制度である。麦、大豆、乳製品についても入札制度を導入し麦作経営安定資金、新しい大豆交付金制度を作ったが、次期交渉でAMSのさらなる削減が求められ、また二次関税率が引き下げられて関税化の影響が出てくると、従来の価格安定装置が機能しなくなる可能性があり、農業経営所得安定制度を導入することが必要になる。

こうしたなかで、欧米諸国の経営安定対策、直接所得補償がにわかに注目を浴びたのであるが、日本に導入する際の課題を整理すると以下の通りである。納税者の納得感。何故必要なのか、どういう仕組みが効果的なのか、国民の理解を得ながら十分な検討を行うこと。対象農家の選定。三二二万戸の全農家を対象とすることは困難であり、主とし

て農業で生計を立てている農家を対象とすべきであるが、選定に際して公平性、透明性を確保することが必要。集落機能・兼業農家の維持のため、集落営農も対象とする。

財政難の折、新たな農業予算の増額は困難であり、財源は公共事業予算(土地改良事業等)の削減により捻出する。環境政策とリンクさせ、環境保全(有機質肥料使用、減農薬等)を条件としたり、粗放型畜産、自給飼料生産を助成する制度とする。また、土地改良事業における環境配慮に対して助成する。新規就農者への助成を行なう。林業・漁業の担い手に対する直接所得補償に拡大する。その財源は、ダム、林道、漁港整備等の公共事業予算から充たす。次期WTO交渉で削減対象とならないよう国際的ルール(WTO協定)に沿ったものにする。

いずれにせよ今回の制度導入は農業財政の組み直しを伴う農業政策の大転換につながるものであり、慎重な検討が必要であるが、急がなければならない理由もある。農水省内の組織再編が行われた今年に検討を始めることはタイミングとしてはいい時期であり、同の縄張り意識をなくしタブーのない議論を行う必要がある。最終的には政治的決着になるのが、政治的に歪められてはならず、そのためにもオープンな議論が望まれる。

(清水徹朗)