

政策情報

担い手経営安定新法の政策としての安定性に関する考察

——品目横断的経営安定対策が「法律」により措置されたことの意義——

栃木県農務部経済流通課長 河南 健

1. はじめに

平成 19 年度から、品目横断的経営安定対策など 3 本の大きな柱からなる農政改革が本格実施を迎える。農村現場においては、この改革の流れに対応すべく、農業者、地方公共団体、農業団体等の関係者による精力的な取り組みが行われているが、その一方で、「猫の目農政」という言葉で象徴される感情が見え隠れしているように感じられる。

筆者は、平成 17 年度に農林水産省で品目横断的経営安定対策を法制化する作業に従事した後、平成 18 年度から栃木県庁に勤務しているものであるが、ある栃木県議会議員の方も「戦後最大の農政の改革なんていうけど、これまでの歴史に照らすと品目横断的経営安定対策もいつまで続くのか。またすぐに変わっちゃうんじゃないかと心配だ。この点はどうか。」という質問の形で、上記感情を代弁しておられた。

このため、本稿では、法律という形式で講じられる助成措置（以下「法律措置」という。）について、法律に基づかない助成措置（以下「予算措置」という。）と対比しつつ、特にその政策としての継続性・安定性に着目した形で論じてみたい⁽¹⁾。また、品目横断的経営安定対策のうち、具体的にどの部分が、法律（農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律。以下「担い手経営安定新法」という。）で規定されており、「将来に向かって比較的変わりづらい」と評価し得る骨格であるかを簡単に検証してみたい。なお、本稿中の分析や意見は、あくまで筆者個人の私見であることを付言しておく。

2. 「法律」という行政手法

（1）法律措置として政策を講じることの意味

1）品目横断的経営安定対策を含めた農業政策に対する農林水産省の担当者のコメントとして、「（産地づくり交付金は）予算措置であるため制度の恒久的安定性が確保されない」といったコメントが見られる⁽²⁾。また、筆者自身、本稿冒頭で紹介した質問に対し、法律措置であることを理由として、安定的な政策である旨を返答した。これは行政実務者側の

どのような意識・感情を意味しているのだろうか。

政策の立案過程からみると、法律措置であろうが、予算措置であろうが、財務省との毎年度の折衝（いわゆる予算折衝）を経て措置されることとなる。この場合において、ある助成措置が既に法律措置という外形を有している場合には、立法府の意思として引き続き当該措置を講じていくことが明らかにされているものといえる。したがって、立法府の意思に基づいた行動をとる義務がある行政府内部での予算折衝の内容も、「ある助成措置を講じること」それ自体ではなく、具体的予算額や当該措置の細目にとどまることとなる。

これに対し、予算措置の場合、当該措置を講じることの適否自体が毎年度の予算折衝における議論となりうる。このことに関し、種々の予算措置に関する資料の中に「事業実施期間」として3年とか5年とか記載されていることが想起されるが、予算措置については、憲法第86条の予算単年度主義の原則から、国会で承認されるのは翌年度の分のみであり、「その後」に対して何らの約束がされているものでもない。誤解を恐れずに言えば、この「事業実施期間」という概念は、農林水産省としてこうありたい、という意味を表明したものに過ぎない。現に、3年や5年を事業実施期間としていた予算措置が、当該期間の経過前に他の予算措置と統合されたり、廃止されたりというのは、特段珍しい話でもない。

2) このように法律措置は、翌年度以降にも当該措置を実施することが国の意思として明らかとされたものであり、したがって、政策として、より安定性を有するものであることができる。その際、ある政策を法律措置、予算措置のいずれの形式で措置するかは、通常、農林水産省が主導することとなるが、ある施策が「一過性の課題に対応するものであって、一定の期間のみ講じられるべきもの」との認識、あるいは、「従来に例のない新機軸のもので政策としての熟度に欠けるため、まずはその効果を見極めることが適切」との認識を同省が有する場合には、これを法律措置として講じようという意識は生じ得ない。逆に、法律措置として講じられた政策は、当該政策を継続して安定的に実施していこうという農林水産省の意思が体现されているものと考えることができる。

さらに、法律措置の骨格を規定する法律がひとたび制定された後は、その改正を行う権限は当然ながら国会のみが有し、農林水産省のみの意思でその骨格を変更するのは不可能である。この意味でも、法律措置は「政策としての安定性が高い」と評価することができる。

3) なお、法律といえども永久不変なものではなく、国会において、改正または廃止という手続がとられれば、政策の枠組みそのものが変更されるため、ここでの議論は、本質的に、相対的なものととどまるものであることには留意をいただきたい。また、法律の中には、「暫定措置法」という用語をその名称中に有するものがあるが、これは、その名のとおり、暫定的・時限的な措置として、ある助成措置を講じることを内容とするものであり、法律措置のすべてが恒久的な助成措置として予定されているわけではない。

（2）法律措置を講じるに当たってのハードル

1) 以上のような性格を有する法律措置においては、「より安定的な政策手法」との効果を得ることの「対価」がある。先に述べたとおり、法律措置、予算措置ともに、財務省

との予算折衝を経て、また、予算に対する国会の承認を経て、初めて実現されるものであるが、その実現に至る過程で大きく違う点が2点ある。次のとおり、行政実務者からすると、法律措置の実現に向けて超えるべきハードルは、予算措置との比較において、より高い。

2) 1点目は、政府部内での調整局面において、内閣に設置されている「内閣法制局」という、財務省以外のアクターが登場することである。内閣提出法案については、その論理的整合性等につき、この内閣法制局における極めて細やかな審査をパスしなければ、内閣としての意思決定である閣議決定に至ることができない。予算折衝においては、財政の論理、すなわち、極力財政支出を合理的・効率的なものにしようとする論理と、農業・農村の実態からみた政策としての必要性を主張する論理との間でのせめぎ合いの構図となる。これに対し、内閣法制局から求められるのは、論理的整合性である。法案のすべて、文字どおり一言一句が、既存の他の政策との関係を含め、きちんと論理的に整理されたものとならない限り、内閣法制局を突破することはできない。行政実務者としての感覚からすると、細いロープの上を渡りきることが求められる作業である。その一方で、助成措置の内容は、農業・農村の実態や関係者からの様々な要請にも応えたものとしなければならず、論理一貫性の面からはどうしても凸凹が生じてしまうことから、しばしば、ロープから落ちそうになったり、ロープの張り直しを余儀なくされたり、という事態に直面する。

3) 2点目は、政治家・立法府との関係である。ある予算措置について、立法府の了解およびこれに先立って与党の了解を得る場面を考えると、当該措置は、あくまで農林水産予算全体の1パーツとして説明されるものであり、説明に用いられる資料も当該措置のエッセンスのみが記載されたものととどまる。そこでの議論も、政策としての方向性・哲学など、骨太のものが中心となり、細目は基本的に行政府に委ねることを前提としたものとなる。

これに対し、法律措置の場合、当該措置のみがそこでの議論の対象となる。国会での議論を例に挙げれば、「○年度予算案質疑」ではなく「○○法案質疑」として議論の場が設定されることになるわけである。こうして与党プロセス、国会審議の両面において、相当の時間をかけて、全国の農業・農村の多様性をまさに反映するものとして、様々な角度から提起される細やかな議論を乗り越えていく必要がある。その際には、当然ながら、省令等の下位法令のレベルで定めようとしている内容も議論の対象となる。さらに、国会における議事は、様々な政治情勢等、農林水産省からみれば他律的な事象の影響を受けるとともに、実質的な論戦の場である農林水産委員会での質疑開始に到るまでの手続きでも、国会対策委員や議院運営委員との間で相当の調整が必要となる。このため、会期末までに国会審議を終わらせることができないかもしれない、というリスク（会期末までに成立しなかった法案は基本的に廃案）も抱え込むこととなる。これらは、ひとたび成立した法律の改正でも同様であり、行政実務者サイドからすれば、相当の心理的なハードルを越えた上で、覚悟を持ってチャレンジすることとなるわけである。

3 法律措置として講じられた品目横断的経営安定対策

法律措置が以上のような性格を有するとして、しからば、品目横断的経営安定対策は何故に法律措置として講じられたのか。筆者は、その旨の方針決定後にそれを前提として法制化作業に参画したこともあり、その理由を明確に承知しているものではないが、本対策を継続的・安定的に実施していこうとする意思を外形的にも整える必要があるとの考え方が、方針決定に当たり、判断の中核をなしていたものと推測している。

とはいえ、法律措置を講じようとする場合、単にある助成措置の内容を法律に規定すれば足りるわけではない。国民の権利制限、国民への義務賦課といった「法律においてのみ規定し得る」とされる内容を有する条項を、法律措置と関連づけつつ当該法律中に盛り込むべき、との行政府内部での約束があるためである。これは「法律事項」と呼ばれ、内閣法制局で厳格にチェックされる。法律事項に該当する規定は、すべての法律に存在する⁽³⁾。

補助金など国や地方公共団体から私人に対して交付される金銭については、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」(以下「補助金適正化法」という。)という一般法が存在し、不正な交付申請や不正使用の防止など、適正な予算執行のために必要な規定が措置されている。過去の立法例を見ても法律措置を規定する法律の数は必ずしも多くないが、それは、補助金適正化法の規律の対象となる補助金等であれば、同法中に必要な規定が措置されているため、あえて別法で措置する法律事項が存在しないという事情によるものと思われる。この点、担い手経営安定新法にあっては、「食料の安定供給の確保に資する」という法目的(第1条)や交付金の交付ルート(国から担い手への直接交付)等を踏まえつつ、同法の交付金が補助金適正化法の規律外との整理を行い、その上で、適正交付のための強権的手続き規定(第6条第3項および第4項)を措置し、これを法律事項としたものである。

4 担い手経営安定新法の骨格分析

(1) 対象農業者(第2条第2項)

品目横断的経営安定対策の対象となる農業者、すなわち「担い手」の具体的範囲は、同対策の導入に当たり、政策論として最も議論があった点であるが、法律上の整理としては、①認定農業者または所要の要件を満たす農作業受託組織で一定規模を満たすもの(第1号)、②環境と調和のとれた営農の実施(第2号)、③遊休農地の不存在(第3号)の3つに分けられている。②および③の要件は大きな論点となったものではないが、対象者要件の骨格をなしていることが分かる。

一方、最大の論点であった4ha、20haという面積基準に関しては、法律上は「その耕作の業務の規模が対象農産物の効率的な生産を図る上で適切」という規定にとどまっている。現時点の具体的ラインについては、効率的かつ安定的な農業経営の具体的な姿として

「農業経営の展望」(経営展望)に示されている水田経営の規模の2分の1を基本として設定した旨が説明されているが、(実質的な政策論議の話としてではなく)法形式上は省令レベルで機動的に変化し得ることとなっている。このため、将来を見据えると、農業構造の改革の進展の程度に応じて、より高い水準に引き上げられる可能性もあるということを念頭に置いた対応、すなわち、計画的に規模拡大を図ることが経営上のリスクを最小化することとなると思われる。

(2) 生産条件不利補正交付金(第3条)

交付金の大きな枠組みとして、過去実績交付金(第1項第1号)と品質・生産量交付金(第1項第2号)の2つで生産条件の不利補正を図るものであることが法律上明らかとなっている。我が国の土地利用型農業の現状やWTO農業協定との整合等に照らし、これらの2つを組み合わせた形で交付することが適切との意思が体现されているものと言える。

担い手農業者からすれば2つの交付金の単価水準が最も関心を集めるところであるが、法律上は、諸事情を考慮して農林水産大臣が定める(第3項および第5項)とされているのみで、具体的な助成水準は運用に委ねられている。しかし、これら2つを合わせて標準的な生産コストと販売収入との差額補てんを図ることを旨とすると規定されている(第6項)ことから、他に先んじて生産性を向上させ対象農産物の生産コストを縮減すれば、その果実を享受できる仕組みとなっていることが分かる。一方で、過去実績交付金、品質・生産量交付金それぞれがどれほどの割合で交付されるかについては、法律上言及されていない。

(3) 収入減少影響緩和交付金(第4条)

交付要件を規定する第1項で明らかとされているのは、①一定の方法に基づいて計算した結果収入減少があったときに交付金が交付されること、②その際、交付対象者は、担い手のうち収入減少に備えて積立金を積み立てている者に限ること、の2点である。1点目は当然の内容であるが、2点目から「担い手が積立てという自助努力を行っていること」が本交付金の仕組みの柱になっていることが分かる。このことは、「担い手要件を満たし第3条の交付金の交付は受けつつ、積立ては行わずに第4条の交付金の交付は受けない」という経営選択もあり得ることを示唆するが、積立金は、保険料(例：農業共済の掛金)などと異なり、その全額が常時担い手の所有に属すものとして構成され、この結果、いつでもその全額を取り戻すことができるため、積立てを行うべき時期にその額の資金調達ができないといった事情がない限り、そのような経営選択は不合理と思われる。

本交付金の具体的な額の計算方法については、法律上は考慮要素を列挙するのみで、全面的に省令に委ねられている(第2項)。現在の計算方法(収入減少額の9割を農業者と国とが1:3の割合で拠出して補てんする。その際、最大補てん割合の農業共済に加入しているとの前提を置く。)は、今後、発生する収入変動の状況、担い手の積立金の積立て能力、あるいは国の財政事情等に応じて、機動的に変更し得る規定ぶりとなっている。

5. むすびに代えて

以上の骨格分析をみて、「何だ、結局、品目横断的経営安定対策の重要部分はほとんど下位法令に委任されていて、安定性などないに等しいではないか」との感想を持った方もおられると思う。しかし、同時に、農政への批判的なコメントとして、「猫の目農政」と並んで、「硬直的・非弾力的」、「多様な農業・農村の実態軽視」といったコメントがなされてきたことも想起されるべきである。筆者は、農林水産省における政策立案に当たっては、この両方向からの要請にいかに応えるか、という命題が、明確な形ではないにせよ常に意識されてきたものと考ええる。この点、法律措置は、政策の骨格部分につき安定性を確保しつつ、農業・農村の実態変化に応じて見直しを行うことが適切な部分を下位法令に委任することにより、これへの弾力的な対応も可能とする仕組みを有する政策手法であり、相矛盾する双方の要請を満たす政策手法として、一定の評価に値するものと考ええる。

注(1) ただし「法律措置でない（＝予算措置）、イコール、農林水産省は当該措置を継続的・安定的に実施する意図を有していない」ではないことに留意する必要がある。本稿の「3 法律措置として講じられた品目横断的経営安定対策」の中の法律事項に関する記述を参照されたい。

(2) 農林水産省経営政策課（2006）「農政改革 制度設計のねらい」、『AFCフォーラム』2006年12月号、農林漁業金融公庫、12頁

(3) 法律には、国会議員から提案されるもの（議員立法）と内閣から提案されるもの（内閣提出法）がある。法律事項に関する約束は、このうち、後者のみに対し適応されるものである。

〔参考〕

農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（平成十八年法律第八十八号）

（目的）

第一条 この法律は、米穀、麦その他の重要な農産物に係る農業の担い手に対し、我が国における生産条件と外国における生産条件の格差から生ずる不利を補正するための交付金及び農業収入の減少がその農業経営に及ぼす影響を緩和するための交付金を交付する措置を講ずることにより、その農業経営の安定を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「対象農産物」とは、米穀、麦、大豆、てん菜、でん粉の製造の用に供するばれいしょその他の農産物であって、次の各号のいずれにも該当するものとして政令で定めるものをいう。

- 一 国民に対する熱量の供給を図る上で特に重要なもの
- 二 前号に該当する他の農産物と組み合わせた生産が広く行われているもの

2 この法律において「対象農業者」とは、次に掲げる要件に該当する者をいう。

- 一 次のいずれかに該当するものであること。
 - イ 農業経営基盤強化促進法(昭和五十五年法律第六十五号)第十二条の二第一項に規定する認定農業者であって、その耕作の業務の規模が対象農産物の効率的な生産を図る上で適切なものとして農林水産省令で定める基準に適合するもの
 - ロ 農業経営基盤強化促進法第二十三条第四項に規定する特定農業団体その他の委託を受けて農作業を行う組織（地域における農地の利用の集積を確実に行うと見込まれること、農地法（昭和二十七年法律第二百二十九号）第二条第七項に規定する農業生産法人となることが確実であると見込まれることその他の農林水産省令で定める要件を満たすものに限り、法人を除く。）であって、その耕作の業務の規模が対象農産物の効率的な生産を図る上で適切なものとして農林水産省令で定める基準に適合するもの
- 二 環境と調和のとれた農業生産に関して農林水産省令で定める基準を遵守していること。

三 その耕作の業務の対象となる農地のうちに、現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地として農林水産省令で定めるものがないこと。

(生産条件に関する不利を補正するための交付金の交付)

第三条 政府は、毎年度、予算の範囲内において、特定対象農産物（対象農産物のうち、我が国における標準的な生産費が標準的な販売価格を超えると認められるものとして政令で定めるものをいう。以下同じ。）の我が国における生産条件と外国における生産条件の格差から生ずる不利を補正するため、対象農業者に対し、次に掲げる交付金を交付するものとする。

- 一 当該年度の前年度以前の農林水産省令で定める期間における対象農業者の特定対象農産物の期間平均生産面積（当該期間におけるその者の特定対象農産物の生産量をそれぞれ農林水産省令で定めるところにより生産面積に換算したものを基準として、農林水産省令で定めるところにより算出した面積をいう。以下同じ。）に応じて交付する交付金
- 二 当該年度において対象農業者が生産した特定対象農産物の品質及び生産量に応じて交付する交付金
- 2 前項第一号の交付金の金額は、対象農業者ごとに、特定対象農産物についての種類別の面積当たりの単価（以下「面積単価」という。）に、その者の当該特定対象農産物の種類別の期間平均生産面積をそれぞれ乗じて得た金額を合算した金額とする。
- 3 面積単価は、農林水産大臣が、対象農業者が生産した特定対象農産物の種類別の標準的な生産費、販売価格及び単位面積当たりの収穫量を考慮して定めるものとする。
- 4 第一項第二号の交付金の金額は、対象農業者ごとに、特定対象農産物についての種類別及び農林水産省令で定める品質の区分（以下「品質区分」という。）別の数量当たりの単価（以下「数量単価」という。）に、その者の当該年度における当該特定対象農産物の品質区分別の生産量として農林水産省令で定めるものをそれぞれ乗じて得た金額を合算した金額とする。
- 5 数量単価は、農林水産大臣が、対象農業者が生産した特定対象農産物の種類別の標準的な生産費、販売価格及び単位面積当たりの収穫量並びに特定対象農産物の種類別及び品質区分別の需要及び供給の動向を考慮して定めるものとする。
- 6 農林水産大臣は、面積単価又は数量単価（以下「面積単価等」という。）を定めるに当たっては、第一項各号の交付金の交付により特定対象農産物の生産に要する標準的な費用の額と特定対象農産物の販売による標準的な収入の額との差額の補てんを図ることを旨としなければならない。
- 7 農林水産大臣は、面積単価等を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。
- 8 農林水産大臣は、面積単価等を定めたときは、遅滞なく、これを告示するものとする。

(収入の減少が農業経営に及ぼす影響を緩和するための交付金の交付)

第四条 政府は、毎年度、予算の範囲内において、当該年度の前年度における対象農産物に係る収入の額として農林水産省令で定めるところにより対象農業者ごとに算出した額（以下「前年度収入額」という。）が、対象農産物に係る標準的な収入の額として農林水産省令で定めるところにより対象農業者ごとに算出した額（以下「標準的収入額」という。）を下回った場合には、これによる対象農業者の農業経営に及ぼす影響を緩和するため、対象農業者（収入の減少がその経営に及ぼす影響を緩和するための積立金であってその額その他の事項が農林水産省令で定める基準に適合するものを積み立てているものに限る。）に対し、交付金を交付するものとする。

- 2 前項の交付金の金額は、対象農業者ごとに、標準的収入額と前年度収入額との差額、当該差額の発生がその農業経営に及ぼす影響及び収入の減少に備えて行われる取組の状況を考慮して農林水産省令で定めるところにより算出した金額とする。
- 3 農林水産大臣は、前項の農林水産省令を制定し、又は改正しようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。

(交付金の交付の申請等)

第五条 第三条第一項各号又は前条第一項の交付金の交付を受けようとする者は、農林水産省令で定めるところにより、農林水産大臣に交付の申請をしなければならない。

- 2 前項に定めるもののほか、第三条第一項各号又は前条第一項の交付金の交付に関し必要な事項は、農林水産省令で定める。

(交付金の返還)

第六条 偽りその他不正の手段により第三条第一項各号又は第四条第一項の交付金の交付を受けた者があるときは、農林水産大臣は、その者に対してその交付を受けた交付金の全部又は一部の返還を命ずることができる。

2 前項の規定により返還を命ぜられた金額を納付しない者があるときは、農林水産大臣は、期限を指定してこれを督促しなければならない。

3 前項の規定による督促を受けた者がその指定期限までに第一項の規定により返還を命ぜられた金額を納付しないときは、農林水産大臣は、国税滞納処分の例によりこれを処分することができる。

4 前項の規定による徴収金の先取特権の順位は、国税及び地方税に次ぐものとする。

(報告及び検査)

第七条 農林水産大臣は、この法律の施行に必要な限度において、第三条第一項各号若しくは第四条第一項の交付金の交付を受け、若しくは受けようとする者若しくはこれらの者からその生産した農産物の加工若しくは販売の委託を受け若しくは当該農産物の売渡しを受けた者に対し、必要な事項の報告を求め、又はその職員に、これらの者の事務所その他の事業場に立ち入り、帳簿その他の物件を検査させることができる。

2 前項の規定により職員が立入検査をする場合には、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(罰則)

第八条 偽りその他不正の手段により第三条第一項各号又は第四条第一項の交付金の交付を受けた者は、三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。ただし、刑法(明治四十年法律第四十五号)に正条があるときは、刑法による。

第九条 第七条第一項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、三十万円以下の罰金に処する。

第十条 法人(法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この項において同じ。)の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

2 法人でない団体について前項の規定の適用がある場合には、その代表者又は管理人が、その訴訟行為につき法人でない団体を代表するほか、法人を被告人又は被疑者とする場合の刑事訴訟に関する法律の規定を準用する。