

【農林水産委員会における質疑】

- 1、収入保険事業の意義と目的
- 2、収入保険事業は、自由な生産・流通・販売を前提にした仕組みでないのかと考えるが、制度設計の狙い
- 3、農地所有適格法人等の農外の株式会社等も収入保険事業に加入できるのか、その場合、問題を生じかねないのではないのか

○山田俊男君

自由民主党・こころの山田俊男であります。

本日は満を持してこの収入保険の質疑に登場させていただいた次第でありまして、関係の皆さんに御配慮いただいたことを本当に御礼を申し上げる次第であります。

何せ農業共済の仕組みは、それこそ私がちゃんと物心が付いた以降も、農業共済が地域の農業経営、とりわけ水田経営の場において大変大きな役割をそれぞれ果たしてきたということをよく承知しております。防除にしましても、村総出で防除するという取組をやってきたわけですね。そして、一筆調査ということもそれは前提としてやる、全戸加入という仕組みであるという中で、農村の農業経営に対する共同の取組というのを間違いなく側面から支えてきたところが私はあると、こんなふうに思います。

ところで、この度、それを大きく改正しまして、そして収入保険の事業に取り組むということに相なったわけであります。

収入保険は、御案内のとおり全戸加入ということではありませんし、強制加入ということでもありません。それぞれが自由に選択できるということではありますが、一方で、青色申告を前提にしているということになりますから、青色申告を含めましてきちっとした記帳能力がある、能力があるという言い方はおかしいですが、記帳できる、それからそういう収入の体制をちゃんと取っておられる、そうした農業経営、そんなに多いというふうには言えないわけではありますが、現在も青色申告はありますので、これをどんなふうに拡大しつつ、より収入をきちっと把握できる経営を、そして作物選択を行っていくということとお聞きしておりますので、そういう面では私はその仕組みを高く評価しているところであります。

ただし、そうはいいましてそれぞれいろんな課題が出てくるわけでありまして、私は、どうもあの規制改革推進会議というのはもう本当に気に入らない組織でありまして、委員会の場で気に入らないなんというふうに明言すると、なかなか、いろいろ反発も出てくる場所があるか

というふうに思いますけれど……（発言する者あり）そこは、激しいのは小川先生に任せて。

私は、どうもここ一連の農協改革、全農改革、それから酪農制度の見直しに続いて、今度のこの収入保険の仕組みも、おいおい、まさか、もしかしたら、より自由な生産、流通、販売と、そして新しい挑戦ということ念頭に置きながら、そして、それは規制改革推進会議の一つの思想といえ思想なんです、それに基づく自由な生産、流通、販売の世界をつくり上げていく、それも農業者の競争の中で、新しい挑戦の中でつくり上げていくということがあるんじゃないかと思うんです。それを評価しないわけではないんです。現にそういう担い手は地域でもちゃんと育ててきておりますから、それはそれでいいんですが、しかし、農業生産が持つ共同の取組のベースを壊してしまうことにならないのかという、これまた心配も抱えているところでもあります。

とりわけ、後ほど、本日もまた議論させていただきますけれども、御案内のとおり、我が国の農業生産の大宗を占めております米につきましては、生産調整の取組がどうしても求められるわけでありますから、だから、その生産調整の取組はやはり村を挙げてというかな、共同の取組の中で目標達成しながらやっていこうよということをもう定着させてきましたし、今また、よりそれをしっかりやらないと駄目だぞということになっているわけですが、その生産調整についても数量目標の配分を国としてはやらないという環境が出てくるわけで、その環境の中での収入保険が持っている意味、これも本当によく考えて対処しなきゃいかぬと、こんなふうに思っているところでもあります。

そこで、まず、これは経営局長にお尋ねした方がいいですかね、今回の収入保険が持っております意義を率直におっしゃっていただきたいと、こんなふうに思います。

○政府参考人（大澤誠君）

お答えいたします。

趣旨、この収入保険事業の意義と目的ということでございますが、今後、農業の成長産業を凶るということが必要だと思っております。そのためには、自由な経営判断に基づいて経営の発展に取り組む農業経営者、こういうのを育成していくことが必要だと考えております。

こうした中で、その現行の農業災害補償制度を見てもみますと、まず、自然災害による収量減少というのが対象でございます、価格低下等は対象外となっております。次に、対象品目が限定的でございます、農業経営全体をカバーしていないといった課題もございます。このため、品目の枠にとらわれずに、農業経営者ごとに収入全体を見て総合的に対

応し得る収入保険制度を導入することによりまして、新規作物の生産あるいは新たな販路の開拓などの様々なチャレンジを促進しまして農業の成長産業化を図りたい、これが収入保険事業の意義、目的と考えてございます。

○山田俊男君

時間がありますから、また局長にはこの意義をちゃんとお聞きしたいというふうに思います。

それで、この収入保険を導入しようじゃないかという議論が起こったときに、御案内のとおり、民間の保険会社を参入させるかという議論もあったようで、その際、事前の調査といたしますか、最初の取っかかりの中でその調査に参画させたということがあったように思いますが、民間の業者の扱いについては、今ここの、収入保険の今後の展開に当たってはどんな位置付けになっているんですか、お聞きします。

○政府参考人（大澤誠君）

御指摘のとおり、この収入保険事業を御提案申し上げるに際しまして、三年間、事業化調査事業を行ってございます。その中で、一度、民間事業者が事業化調査の実施主体になったことはございます。その検討も踏まえて、我々としては、まず収入保険事業の実施主体につきましては四つの要件が適当ではないかと考えた次第でございます。順に申しますと、一つは全国をカバーできる事業エリアを有していること、二番目に中立的な立場で事業を実施することができること、三番目に保険業務に関するノウハウを有していること、四番目に農業に関する知識を有していること、この四要件を考えたわけでございます。

様々な検討を加えました結果、実際に事業実施主体になろうとする方々の意向、こういうことも踏まえますと、農業共済団体がやはり新たに全国連合会を設立して実施主体になることが適当だというふうに検討をしたわけでございまして、民間事業者もこの検討の中では、むしろ実施主体になるよりは協力する役割にしたいというようなことも表明したわけでございます。そういうことを踏まえまして、この提案している法律の百七十五条に収入保険事業の実施主体は全国連合会ということが法律で明記されてございます、という経緯でございます。

○山田俊男君

アメリカの収入保険の例、そんなに多くあるというわけじゃないし、加入がそんなに多いというわけではありませんが、品目ごとに各種の収入保険の仕組みがあるということは承知しています。それは、民間の保

険会社が展開している例が多いわけですね。

私は、局長の今答弁のありましたその方向でいいんだろうというふう
に思いますが、先ほど私が懸念で申し上げましたが、より一層自由な生
産、流通、販売という世界をつくっていくときに、民間の会社が設計し
て運営していくという形が念頭にあったのかというふうに思ったもので
すから改めて聞かせてもらったわけでありましたが、今の要件で全国エリ
アにして、それから、御案内のとおり、これまで農業共済事業との連携
が必ず地域ではあるというふうに思いますから、とりわけ、対象となる
農業者はそこに張り付いて、地域に張り付いてそこに存在しているわけ
ですから、だから、それらの要求もきちっと聞いて事業対応していくと
いう姿勢であれば、今おっしゃった形でしっかりやっていただきたいと、
こんなふうに思います。

ところで、私は、先ほど若干申し上げたこととも関連しますが、五年
前に、これは平成二十五年ですかね、産業競争力会議の農業分科会の座
長でありました方が、唐突と言えば唐突でもありますが、一方で、ずう
っとこれは長い議論をしてきた内容かというふうに思いますが、提
案の仕方が、規制改革推進会議の前身の組織であります産業競争力会議、
その農業分科会、その座長が行うということで、国による生産調整の目
標配分の廃止という方向を打ち出したことに相なったわけでありませう。

当初三年とおっしゃっていたのを、党内の議論もこれありで、五年後
というふうにして、その期限が来年もう到達するわけでありませう。収入
保険のこの取組と、それと生産調整の生産数量目標との設定、連動せざ
るを得ないわけでありませうが、この設定をやめるわけですから、より自
由な生産、流通、販売の世界に日本の農業は入っていくということに相
なるわけでありませう。

もちろん、今農林水産省は、それこそもう本当に全精力を挙げてとい
うふうに思いますが、各都道府県、市町村にも働きかけて、そして市町
村、さらにはJA、それから協議会等々とも連携しながら推進に全力を
挙げていると、その努力は多とするんですが、収入保険を入れられた取
組と、それと生産数量目標配分の廃止ということがどんなふうな相関関
係を持って推移していくのかということについて、受け止めをお聞きし
ますし、それから、当然対策が必要になるというふうに思います。一生
懸命やっておられるその対策の狙いをおっしゃっていただきたいとい
うふうに思います。これ、政策統括官でよろしゅうございませうかね。

○政府参考人（柄澤彰君）

今委員から御指摘がございましたように、今般の米政策の見直しにつ
きましては、政府・与党として平成二十五年の暮れに決定をして、それ

以来今日に至るまで、この方向に沿っていろいろな推進をしてまいりました。

今委員からも御指摘のとおり、全国の現地に出向きましていろいろな推進活動もし、いろいろな各地での御努力をしていただいた結果、例えば二十七年産、二十八年産振り返りますと、現行制度始まって以来初めて二年連続、全国ベースでの過剰作付けが解消いたしましたし、また、現在田植がもう済んでいるところも多いわけですが、二十九年産の作付けにつきましても多くの県で生産数量目標の達成が見込まれているという、こういう状況でございます。

この方向に沿いまして、今後とも、農業者あるいは集荷業者・団体がマーケットを見ながら、自らの経営判断や販売戦略に基づいて需要に応じた生産、販売ができるような環境整備に引き続き取り組んでまいりたいと存じます。

今申し上げましたこの米の政策の見直しにつきましては決められた方針どおり進めておりまして、それと別途の考え方によりまして、収入保険、今回導入がされているというふうに理解しております。

○山田俊男君

政策統括官を始めとする農林省の努力を多といたしますが、収入保険で自由な生産、流通、販売の世界に入っていくんだぞと、まさに、そういう世界の中で、一方で、これは従来の生産調整、米はその課題を抱えておりますので、そうせざるを得ないという側面は私はもう分からぬわけじゃないんですが、そこはちゃんと、何ですか、気持ちは合っているんですか。政策の流れとしてもちゃんと合っていますか。はい、経営局長。

○政府参考人（大澤誠君）

お答えいたします。

収入保険制度、これは先ほど総合的に対応し得る収入全体を見たセーフティーネットとして導入するんだというお話をいたしました。そうなりますと、我々考えておりますのは、やはり需要に応じて農業者の方々が、ここに需要がありそうだと、ここが所得が上がりそうだと、いろいろなチャレンジを促進するようになると、こういうことも申しました。具体的には、農業者の新規作物の生産あるいは新たな販路の開拓、こういうことを促進していく効果があるのではないかとというふうに考えております。

収入保険制度の導入自体は、需要とは無関係に作物の生産をしたいということでは、そういう意味ですので、全くございません。むしろ、そ

ういうことでありますと、高付加価値な作物への転換ということでもありますとか、むしろ需要に応じた生産に向けた農業者の前向きな取組を促進する効果があるのではないかという意味で整合性が取れているのではないかというふうに考えてございます。

○山田俊男君

そうすると、大澤さん、お聞きしますが、自由な生産、流通、販売の世界に入っていきますよということです。それは否定しません。力になるという側面もあります。一方で、その大宗、生産の大宗を占める地域の米の生産について、それで、その目標達成も極めて重要だということは今お聞きしたところであります。とすると、何でこの二つ連動できないんですか。なぜ、連動するような仕組みというのは、考えましたか、それとも全く想定外ですか、お聞きします。

○政府参考人（大澤誠君）

収入保険制度は、個人の収入全体を見て総合的に対応するというところで、品目横断的な考え方で制度設計が行われております。ですので、個々の政策、需要に応じた生産を促進するための政策が品目ごとで行われていることは前提といたしておりますけれども、それがちゃんとなっていることを前提に導入してはおりますが、それ以上、個々の品目ごとの状況を全てリンクさせるとなりますといたずらに制度が複雑になるというふうに考えてございまして、そういう形でのリンクということは考えておりません。

○山田俊男君

もう一つ、これ、御案内のとおり、今、これも米だけというわけじゃないんですよ、麦があつたり、大豆があつたり、作物、水田、とりわけ水田地域におきます複合的な経営を定着させる、伸ばしていくという観点でナラシという制度があります。読みやすいから、また覚えやすいからナラシという言い方させてもらいますけれども、このナラシの仕組みは、御案内のとおり、生産調整の数量目標達成を条件にしながらやってきたんですね。今度、それもどうも来年からこれ、なくなりますね。そうすると、ナラシの場合も需給調整のその観点が制度としての仕組みとしてなくなってしまう、収入保険もその仕組みをつくりません、だから今、柄澤さんがもう汗かいている生産調整の目標達成、これは独自設定した目標達成に全力を挙げましょうという設定になっている。

ちょっと、原理違いませんか。制度、仕組みはそれなしを前提にして、何度も言うよ、自由な生産、流通、販売の世界に入っていくというんだ

よ。そして、収入も補填するというんだよ。米価が低落したらそのナラシの仕組みをちゃんと支えるという仕組みもあるんだよ。それに、需給調整の観点がそこで絡んでいなかったら、一体これどこの世界へ転がり込んでいきます。生産者自身の、農家自身の責任だと、農家自身がそれを判断しろと。いやいや、悪くないかもしれぬ、悪くないかもしれぬ。だったら、それをしっかり判断できる農業者に対して、それでちゃんと判断しながら自分がそれを選択するよという農業者に対して手だて講じなかったらどうするんですか。手だて講じましょうよ。

歩いて、知事さんにもお会いする、市長さんにもお会いする、団体の皆さんにもお会いする、みんな声を掛けて歩いておられる。分かるよ。分かるけど、こっちの方の原理とそっちの方でこうしてお願いする原理が違うじゃない。これ、何年もちますか。何年もつと思う。私は三年だと思っただよ。だから、ここに絵を描かなかつたら、どうしようという絵を描かなかつたら、これはもう本当に混乱の極みだというふうに思います。

ましてや、一番狙っているのは誰か。規制改革推進会議。これは必ずナラシの制度をやめろというふうに言ってきますよ。そうでしょう。これ、私が何か誘導したんじゃないかと思わないでくださいよ。私は、明確にそれはもう絶対駄目だよというふうに言っているんです。だから、言われる前にここの二つの仕組みを一体どんなふうに力強いものにしていくか、地域の中で受け入れられるものにしていくか。担い手が必要なんだから、どんどん育成しなきゃいかぬのだから、そのために担い手対策になるナラシの制度というのは私は欠かせない大事な仕組みだというふうに思います。

とすると、こっちで挑戦する、こっちでやっぱり担い手が育っていく、そして地域の農業生産を両輪相まって支えていくという仕組みのつなぎをちゃんと考えるべきではないですか。

その点について、議論したのか議論していなかったのか、どうですか。ここは、収入保険検討してきた、じゃ、もう一回、経営局長に聞きますか。

○政府参考人（大澤誠君）

まず、事実関係で申

しますと、今回の収入保険の検討に当たって、規制改革会議から何か意見を言われたり、何かあったということは全くございません。これは、あくまで平成二十六年の担い手経営安定法の審議の際に、衆議院において、全会一致で附則に、収入変動に関する総合的な施策について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずると、こういう規定が加えられました

ので、それを受けまして、農業者等の意見を十分聞きながら、また三年間の事業化調査を行いながらやってきたわけでございまして、規制改革会議から意見を受けたということは事実としてございませぬ。

その上で、先ほども、ちょっと繰り返しになるかもしれませんが、この附則におきましては農災法の見直しと併せて検討するというようにされておりましたので、農災法の関係、先ほどお話ししたように、品目がいろいろ限定されていたり、その補填の対象が限定されていたということ等、まずその検討をいたしまして、それから関連制度との関係も検討いたしましたけれども、やはり一長一短ございます。

例えばナラシ対策ですと、その地域全体の価格を見てその補填をしていくと、こちらの場合には個人の収入で見ていくと。制度を、せっかく収入保険つくりましても、やはり収入をちゃんと把握しなきゃいけないということで、青色申告に限るという点もございますし、それぞれの制度をむしろ生かして、農家にとって選択肢を広げていくということがやはり今の農業の現場には非常にふさわしいんじゃないかということで全体像をつくりまして、こういう提案をさせていただいているわけございます。

それから、繰り返しになりますけれども、需要に応じた生産との関係では、特に米につきましては、正確ないろいろな見通しを、需要に関する見通しを国が提供するとか、それから、米以外の水田の利活用の方策を推進するとか、そういうような品目ごとの政策が行われておりますので、それを前提とした形でこの収入保険を導入しているというわけございますので、自由な生産、流通といっても、そのいろいろな既存の施策を否定する形で自由と言っているわけでは毛頭ございませぬ。

○山田俊男君

もう一つ、これも規制改革会議と関連する、今、国家戦略特区とも関係するから、なかなか問題を広げたくないわけでありませぬが、農地所有適格法人というのがありませぬね、養父の国家戦略特区で設定されませぬ。要件付けながら、かなり制約を付けながら設定されたわけでありませぬ。それから、さらには、農地中間管理機構の運営の中で、借り手がいなくなったら県外からでもいいから手を挙げて、農業者でなくても、農外企業であってもオーケーだということのあるわね、一定の要素は付きますけれど。そうした農外企業が、これは農地所有適格法人なんですよ、こうした農外企業が、どうですか、収入保険事業に加入できますか、お聞きします。

○政府参考人（大澤誠君）

加入できます。

○山田俊男君

そうすると、その中には、これまた例を挙げて言うと、名前は余り言いたくないわけですが、大きなコンビニの企業が農地所有適格法人になって、ないしは借地で農業経営をおやりになっていますね。とりわけ野菜等を収穫して、悪くないんですよ、非常に立派にやっておられますから、さらに、その農産物を自分の関連、自分の会社じゃないんだろけど、自分の関連会社の大スーパーで売りますよね。そこへ多くの農家、それからJA等が集めた農産物を供給しますね。一体、自分の圃場で作ったのは、特色あるうまいものを作るんでしょ、コストも安く作るかもしれぬから安めに設定してやります。安めに価格出して、俺のところはこれだけで供給できているんだよと、どうして持ってこれないのという話になりかねない側面もあるわけですよ。収入で加入できるんだから、農地所有適格法人も収入減少したら補填してもらえるんだから、何ら心配ないですよ。

これ、こういう構図が出てこないとも限らないという心配をしているんですが、何か歯止め策は、ないしは議論した経緯はありますか。

○政府参考人（大澤誠君）

お答えいたします。

収入保険制度、まず足切り水準最大でも一割、まあ一割、最低でも一割ということでございます。ですから、その一割を超えるような価格低下ということがまず問題になると思えますけれども、非常に、これは、今回の提案申し上げている法律で百八十七条というのがございます。これは準用規定ですが、百八十七条において保険法の十七条というのを準用いたしております。十七条に何が書いてあるかといいますと、「保険者は、保険契約者又は被保険者の故意又は重大な過失によって生じた損害をてん補する責任を負わない。」ということが書いてございます。

説明の中でも意図的な安売りというものはここに該当して補填は出ませんよということをお願いしているわけでございますけれども、そういうふうな形で、通常のほかでやっているものと明らかに違うような大幅な意図的な価格低下ということを生じた場合には、これは収入保険上は免責ということで、保険金の全部又は一部を支払わないと、あるいは重大な不正があった場合は翌年以降の加入を禁止するようなことも考えておまして、このような措置を講ずることによりまして制度の適正な運用を確保してまいりたいというふうに考えてございます。

○山田俊男君

もう私の時間が参りましたので、ここでやめます。質問は三分の一しかできなかつたので、三分の二残っていますが、許されるならどこかでまた質疑のチャンスをいただけたら有り難いと、こんなふうに思います。いずれにしても、大臣にもちゃんと質問事項を用意していたんですが、この次いただけたらこの次に回させていただきますので、お許し願いたいというふうに思います。

いずれにしても、いろんなことと関係してくるんです、大きな仕事をおやりになろうと思うときはね。だから、いろんなことに手打っていかなくやいかぬのですよ。どうぞ、早急に、数時間でというか、党内の議論も比較的短くて、ほわんと転げて進んできましたってみたいな話でやられた日には農業者は大変ですから、どうぞ、検討に検討に検討を重ねて、いい仕組みに仕上げているんじゃないですか。どうぞよろしく願いします。

以上で終わります。ありがとうございました。