

第3回 戸別所得補償特別研究会

日本農業研究所 客員研究員 大賀圭治

2011年2月21日(月)14:00から開催された第3回特別研究会では、福田英明氏（農林水産省大臣官房政策課戸別所得補償チーム室長）を講師として迎え、農林水産省『農業者戸別所得補償制度の本格実施 関係資料集』に基づいて報告・説明を受け、質疑応答と意見交換を行った。以下にその要点についてコメントする。

「農業者戸別所得補償制度の本格実施」についてのコメント

1. 平成23年度からの戸別所得補償制度は、22年度から実施した米の戸別保障に加えて、主要な畑作物である麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねについて数量払いを基本とする新たな仕組みの導入、規模拡大を含む加算措置の導入など、民主党のマニフェストで想定していた内容は概ね盛り込んでいる。また、平成24年度以降についても、この措置を安定的に継続していくことで、我が国農業の改革を図ろうとしていることからみると、戸別所得補償制度の「本格実施」と評価できる。

農業者戸別所得補償制度は、自民党政権下の複雑な生産調整制度、価格制度や各種補助制度を、世界的な潮流としての直接支払制度の方向に転換し、農家にとって分かりやすい制度になったという点で農家は素直に受け止め、評価しているようである。地方における説明会などでの農家、農業関係者の反応を見ても米の戸別所得補償のモデル事業での価格変動補てん交付金の支払いが2月に行われた実績もあって、総じて前向きに評価されている。

2. 農業者戸別所得補償制度の所要額の総額は	8,003億円
うち、畑作物の所得補償交付金	2,123億円
水田活用の所得補償交付金	2,284億円
米の所得補償交付金	1,929億円
米価変動補てん交付金	1,391億円(24年度予算計上)
加算措置(規模拡大加算等)	150億円
推進事業等	116億円

3. 戸別所得補償を将来も継続して安定した制度とするためには法制化が必要と考えられる。政府はそのための法案を次期通常国会に提出をすることは考えていないようである。政府は、戸別所得補償交付金の交付規定、「担い手経営安定法」の廃止、「特別会計に関する法律」の改正等といった法律上の措置を講ずることは、戸別所得補償制度を将来に向けて安定的に実施していくために必要なことと認めている。

他方、平成23年度について、戸別所得補償制度の交付金を法律に基づくものにしようとする、予算が成立しても、関連法案が成立しない限り交付金の支払が行えないという問題が生じること、遅くとも田植えの最盛期前には加入申請に着手することが、対策

の円滑な推進を図る上で不可欠なことなど当面の国会情勢を理由に、平成23年度においては、戸別所得補償制度の本格的な実施のための交付金を予算措置で対応することとしている。

戸別所得補償の法制化問題は、TPPへの参加問題と深くかかってくると考えられる。TPPに参加した場合には、米価の大幅な下落が必至であるが、戸別所得保障が法律に裏付けられた不足払いとして機能するならば参加に伴うショックは大幅に緩和されるであろう。もっともその場合には、不足払いの額は膨大なものとなり、品目別生産目標の決定という大問題を政府が負わなければならなくなる。

4. 米の標準的な生産費の算定では「経営費＋家族労働費の8割」に相当する水準を全国一律の交付単価で作付面積に応じて支払うこととしている。政府は、米と畑作物で支払いの仕組みや単価の算定方法が異なる理由として、米と畑作物では、基本計画における生産数量目標の位置づけ、生産や需要面での品目特性、生産構造等が異なっていることをあげている。

米については、生産過剰な状態にある中で、他作物に生産を誘導する必要があること、② 畑作物に比べて全国的に収量・品質の差が小さいこと等から、「経営費＋家族労働費の8割」に相当する水準を全国一律の交付単価で作付面積に応じて支払うこととしている。

一方、畑作物については、① 食料自給率50%に向けて、生産拡大のインセンティブを付与する必要があること② 地域間・農業者間の品質・数量格差が大きいこと③ 既存の経営所得安定対策と比べて交付額が大きく減少すれば経営に多大な影響が及ぶことから、「全算入生産費」をベースに交付単価を算定し、支払方法については、努力した者が報われることを考慮した「数量払」と、農地を農地として保全し、営農の継続を可能とすることを考慮した「面積払（営農継続支払）」を併用することとしている。

しかし、所得が基本的に「家族労働費の8割」しか補償されないという制度の下で、米を根幹とする日本農業の長期の展望を描くことができるのか、上層の農家といえどもかろうじて他産業並みの所得水準を確保できるという所得補償では、規模拡大に意欲すら持てないのではないか。日本農業の再生を図るためには、現状の農業予算の限度内での再配分、組み替えを超えて、思い切った予算措置が必要ではないか。

5. ナラシ対策については概算要求において廃止することになっていたが、平成23年度は担い手経営安定法が継続するため、米については、戸別所得補償とナラシ対策の2つの対策が併存する形となり、ナラシ対策の補てん金の計算上、米価変動補てん交付金の調整措置が講じられる。平成23年産のナラシ対策は、米と畑作4品目を対象に、各対象作物の収入額を合算・相殺して補てん金を計算すること、農業者から抛出を求めることなど、基本的な部分は維持しつつ、具体的な内容については今後さらに検討されることになっている。

6. バイオ燃料用米は、平成23年度から戸別所得補償制度が本格実施されるに当たり、

戦略作物から除外された理由として、食料自給率向上を図るといふ制度本来の趣旨に照らし、「戦略作物」については自給率向上への寄与が大きい作物に限定したと説明されている。政府は、平成22年度までは世界的なバイオ燃料ブームの中で、バイオ燃料用の米の生産に対して助成してきた経緯を考えると、これにこたえていた農業者から見れば場当たりの政策と考えられる。都道府県（地域）が助成対象作物・単価等を設定する「産地資金」では、都道府県（地域）の判断で、バイオ燃料用米に対して助成を行うことは可能とされているが、エネルギー生産や地球温暖化対策という国家的な政策目標に貢献するバイオ燃料生産について国が助成を打ち切るという状況下では、都道府県が積極的に「産地資金」を手当てすることはほとんど望むべくもないように思われる。

7. 戸別所得補償の関連支払として、中山間地域等直接支払制度の拡充と環境保全ための助成が拡充される。

中山間地域等直接支払制度の拡充では、条件不利地域における戸別所得補償制度を補完する。農地・水保全管理支払によって、これまでの農地・農業用水等の資源の日常の保全管理活動に加え、集落が行う農地周りの水路・農道等の補修・更新などの活動に対して新たに支援することにより、長寿命化対策の強化が図られる。また、集落共同での資源保全に特化して取り組むこととなる。

環境保全型農業に対する支援については、これまで、農地・水・環境保全向上対策の中で措置されてきたが、戸別所得補償制度の本格実施に併せて、環境保全型農業直接支払交付金として独立して、全国すべての農地を対象に、地球温暖化防止の観点等内容を高度化した支援対策とする。また、23年度には現行の農地・水・環境保全向上対策の一部としての対策からの移行期間としてとらえ、化学肥料・農薬を5割以上低減する取組に対し、先進的営農活動支援交付金として、現行対策の支援が継続される。

これら中山間地域等直接支払制度の拡充および環境保全ための助成の「拡充」は、直接支払という共通性があるわけでもないわけでもない。また、環境保全型農業が個別所得補償の交差要件となっているわけでもなく、単純な助成にすぎないように見える。これらは、どのような意味で「戸別所得補償の関連支払」なのか必ずしも明らかではなく、単に個別所得保障の本格実施に伴う農業関連財政支出の組み換えとも考えられる。いずれにせよ、わが国における環境保全型農業の本格的取り組みは、ヨーロッパ諸国の取り組みに比べてほど遠いものがある。