

「農業者所得補償制度を中心とする農政の展開・検証と国際交渉の帰趨」研究会

第 1 1 回研究会(平成25年 3 月 6 日)

テーマ：2013年度の経営所得安定対策と担い手対策

報告者：農林水産省経営局 平形雄策経営政策課長

コメンテーター：高崎経済大学地域政策学部 吉田俊幸教授

I 報告 農林水産経営局 平方雄策経営政策課長

(経営所得安定対策について)

- 平成 11 年に制定された食料・農業・農村基本法において、「価格政策から所得政策への転換」という政策方向が示され、直接支払いによる所得政策へと移行。
- この流れの中で平成 19 年から導入した水田・畑作経営所得安定対策は、一定の要件を満たす認定農業者又は集落営農を対象としており、諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正する対策（ゲタ対策。面積払と数量払からなる。）（対象品目は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ）と、収入減少のあった年の影響を緩和するため減収額補てんをする対策（ナラシ対策）（対象品目は、上記 4 品目＋米）からなる。
- 一方、平成 22 年から実施している戸別所得補償制度は、すべての販売農家を対象として恒常的なコスト割れ部分を交付するもの。畑作物の所得補償交付金（ゲタ対策と同旨。対象品目にそば、なたねが追加）、米の所得補償交付金（ゲタ対策（面積払）の導入）、米価変動補填交付金（米が対象。農家抛出なし。当年産の下落分を補てん）等からなる。
- 平成 25 年度の経営所得安定対策は、24 年度までの戸別所得補償制度と基本的に同じ枠組みで実施し、今後のあり方は 26 年度に向けて検討。

(人と農地の問題解決に向けて)

- 農業就業人口の減少や農業者の高齢化、耕作放棄地の増加等が進む中で、農業を持続的に行っていくためには、経営安定対策だけではなく、農業構造を改善することが重要。土地利用型農業においては担い手への農地の集積を加

速化し、また、新規就農者を確保していく必要があり、農地の出し手に対する農地集積協力金や受け手に対する規模拡大交付金、新規就農者に対する青年就農給付金や農の雇用事業等を実施。

- 現在、人と農地の問題を解決するために、集落・地域における話し合いによって、今後の中心となる経営体（個人、法人、集落営農）、そこへの農地集積、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業のあり方等を定めた人・農地プランの作成を推進しており、1月末現在、43%の市町村（プラン作成予定のある1561市町村中731市町村）でプランの作成に至っている。
- プランは随時見直し可能で、市町村によって取り組み方は様々。青年就農給付金の対象者等を中心経営体として位置づけた、市町村全域で1つのプランをまず作成した上で、農地の集積について集落ごとに話し合いを進めるところや、学区単位等で、最初から農地の集積までじっくり話し合いを行い、プランを作成するところもある。

＊ 報告資料 別添え

II コメント

コメンテーター：高崎経済大学地域政策学部教授 吉田俊幸

経営所得安定対策や人と農地問題解決が農業政策に登場したのは、2010年農業センサス結果や各種調査によると、水田農業をめぐる諸環境が大きく変化したことがある。

2010年農業センサス結果によると、従来まで、水田農業を支えていた兼業農家と高齢農家の離農が急速に進展し、大規模経営体が増加するとともに農地シェアが大幅に増加している。具体的には、第一に、販売農家の大幅な減少と組織経営体、土地持非農家、自給的農家の増加している。第二に、借地面積が急増し、大規模経営体への農地集積が急速に進展している。注目されるのは、「組織経営体の動きが地域農業の構造変動を規定する状況が出現した」という指摘もある。一方、農業労働力の高齢化と後継者不足が深刻化するとともに、5ha以上、10ha以上層の担い手にも波及したことである。さらに、地域という視点をみると、「農業を主とする担い手のいない水田集落」が54%であり、東海以西では60%台となっている（農水省組替集計）。2010年農業センサスでの構造変動は「予想を遥かにこえる変化」や「農業脆

弱化の一層の深化か、構造再編の進展か」という指摘があるように、兼業農家中心の水田農業構造が崩れ、水田農業構造の再編が急速に進展している。しかし、新たな水田農業構造をどのように展望するかが課題となっている。

米価下落と米消費減により、米の粗生産額は、1984年の3兆9300億円をピークとして、2010年には39.5%の1兆5517億円へ減少した。さらに、昨年、2012年には、家計での米への購入金額がパンへの購入金額が下回った。家計費調査史上、初めての事態である。

米価の下落によって、水田経営収支は、急速に悪化している。米生産費調査（1年産）により、土地純収益（粗収益－地代を除く生産費）をみると、都府県では、3ha未満の土地純収益はマイナスであり、支払小作料を上回るのは5ha以上のみとなっている。北海道では、5ha未満がマイナスであり、支払小作料を上回るのは10ha以上のみとなっている。なお、戸別所得補償制度での標準的販売価格では、1～5haでは経営費は賄えるが、家族労働費が賄えない状況にあり、5ha以上のみが利潤がでる状況にある。稲作経営収支は米価下落によって悪化し、大規模経営といえども利益を確保することが困難となっている。以上の構造変動、担い手不足さらには水田経営収支の悪化のもとで、小作料と農地価格の下落とともに農地市場が変化している。水田農業の変化とそれをめぐる諸環境の変化に対して、経営所得安定対策と担い手対策は、いかなる意義をもっているであろうか？

さて、25年産の経営所得安定対策は、24年産の農業者戸別所得補償制度等と基本的に同じ枠組みで実施することになった。そこで、実績をみると、加入件数は、平成21年度水田・畑作経営所得安定対策の85233件から平成24年度1157466件へ大幅に増加している。経営形態別にみると、個人、法人、集落営農とも大幅に増加している。

さらに、23年産の米の所得補償交付金の作付規模率にみた加入率は、0.5ha未満が58.3%、1～2haが69.9%、3～5haが76.6%、5ha以上が98.4%であり、経営規模が大きくなると、加入率は大幅に増加している。とくに、5ha以上は、ほぼ全員加入している。ならし対策も、2ha未満での加入率が5%未満なのに対し、5ha以上が80.2%となっている。また、23年産米の所得補償金の作付規模別にみた支払対象者数及び支払額をみると、0.5ha未満が対象数51.3%、対象金額9.2%、2～3haが3.9%、8.8%、5ha以上が3.3%、40.1%となっている。対象数では0.5ha未満で過半占めているが、対象金額が10%未満で

あり、5 h a 以上が40.1%を占めている。

米の過剰作付け面積は、水田・畑作経営所得安定対策が導入された19年の7.1 万haをピークに23年産では2.2 万haまで減少した。米価水準も22年産の12711 円から23年産 15215 円、24年産16567 円に上昇した。また、加工用、米粉用、飼料用米の生産も増加傾向にあり、麦の生産量も回復した。

農業者戸別所得補償制度は、加入件数、対象金額をみると、大規模層に経済的なメリットが大きいといえる。また、米の需給調整では、過剰作付の減少を通じて、米価下落に歯止めをかけた面では効果をあげた。また、食料自給率向上という視点では、主食用以外の米や麦、大豆の生産は、当初の目標を達成したかという点では疑問である。この点について、成果と課題を総合的に検討することが求められる。さらに、ならし対策の加入状況をみると、米価変動補填交付金は、一律に交付するのではなく、農業者の抛出にともなう手あげ方式を検討することが必要となろう。というのは、価格変動の部分は、経営リスクにともなうものであり、経営者が一部：責任を負うべきものだからである。

次に、「人・農地プラン」等の人・農地の問題の解決に向けた取り組みも、青年就農給付金、農の雇用事業、農地集積協力金等、従来まで一部の論者等によって主張されてきた内容が政策化されたことは、大いに評価できる。この施策は、1年目であり、その成果が期待されるところである。

この施策によって実現される農業構造と地域農業の将来像をどのように描いているかが必ずしも明確でない。もちろん、地域によって差があることはもちろんである。それとの関連で、冒頭に指摘した労働力の高齢化と後継者不足が5～10ha以上層に波及している。担い手層の後継者、経営継承問題が顕在化しており、それへの対策が求められる。今回の施策は、新規参入者への支援、農の雇用事業等は農家以外の子弟への支援がおかれている。農家であっても、後継者が別の部門を担う場合のみ対象となっている。日本農業を担ってきた5～10h a 以上層が効率的・安定的な経営に発展するかは、今後の構造改革の重要な要素である。同時に、すでに経営基盤が整っている5～10ha以上層の子弟が就農するかどうかは構造改革の動向を左右するし、地域農業の安定的発展につながると考える。農家の子弟が新規就農することを促進する幅広い支援策が必要となっている。