

経営所得安定対策の見直し

— 担い手経営安定法改正案 —

農林水産委員会調査室 山下 慶洋

1. はじめに

我が国の農業・農村では、農業生産額の減少、基幹的農業従事者¹の高齢化や耕作放棄地の増加など厳しい情勢にある。こうした状況をいかに克服して活力を取り戻していくかが大きな課題となっている。

政府は、こうした課題の解決に向け、平成 25 年 12 月に農業・農村政策のグランドデザインである「農林水産業・地域の活力創造プラン²」を策定し、農林水産業を産業として強くしていく産業政策と国土保全といった多面的機能を発揮するための地域政策とを車の両輪として、関係府省が連携し内閣を挙げて取り組む方針を示している。

これらの政策を着実に実施していくため、産業政策としての経営所得安定対策を確立するとともに、地域政策としての日本型直接支払制度³を法制化する必要があるとして、経営所得安定対策については、「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の一部を改正する法律案」（以下「担い手経営安定法改正案」という。）が、また、日本型直接支払制度については、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案」が、平成 26 年 3 月 7 日に国会へそれぞれ提出された。

本稿では、担い手経営安定法改正案提出の背景と経緯、改正案の概要、主な論点などについて述べることにしたい。

2. 担い手経営安定法改正案提出の背景と経緯

（1）我が国農業をめぐる現状

我が国の農業総産出額は昭和 59 年の 11.7 兆円をピークに大きく減少し、平成 24 年には 8.5 兆円となっている⁴。また、農業純生産⁵は、2 年度の 6.1 兆円をピークに 23 年度は 3.2

¹ 自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事（農業）」である者

² 平成 25 年 5 月、政府は「農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討する」ことを目的に、安倍晋三内閣総理大臣を本部長に、菅義偉内閣官房長官と林芳正農林水産大臣とを副本部長とし、12 人の関係閣僚を本部員として、「農林水産業・地域の活力創造本部」を設置した。農林水産業・地域の活力創造プランは、同本部での 11 回の会合を経て、26 年度から始まる農政改革の内容が盛り込まれた。

³ 日本型直接支払制度とは、農地、農業用水等の保全管理のための地域共同活動として、水路、農道、農地法面等の機能を維持するための取組に対する農地維持支払と、そうした機能を増進するための改良、補修等の取組に対する資源向上支払の 2 つから成る「多面的機能支払」、中山間地域等における農業生産活動の継続を推進する取組に対する「中山間地域等直接支払」、自然環境の保全に資する農業生産活動を推進する取組に対する「環境保全型農業直接支援」、の 3 つを総称したもの。

⁴ 農林水産省「生産農業所得統計」

兆円とほぼ半減している⁶。

農業経営体の動向を見ると、2年から25年にかけて販売農家⁷数は5割減少し、そのうち主業農家⁸は6割も減少している。基幹的農業従事者について見ると、2年の293万人に対して、25年には174万人と大幅に減少する一方、65歳以上の者が占める割合は26.8%から61.3%へと大幅に拡大した（表1）。

表1 農業経営の動向

	平成2年	平成25年
販売農家	297万戸	146万戸
主業農家	82万戸	32万戸
準主業農家 ^(注1)	95万戸	33万戸
副業的農家 ^(注2)	120万戸	80万戸
基幹的農業従事者数	293万人	174万人
65歳以上の割合	26.8%	61.3%
平均年齢	56.7歳	66.5歳

(注1) 農外収入が主（農家所得の50%未満が農業所得）で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家

(注2) 1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいない農家（主業農家及び準主業農家以外の農家）

(出所) 農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

耕地面積は、ピーク時である昭和36年の609万haから平成25年の454万haへと25%減少し、耕地利用率（作付延べ面積/耕地面積×100）も昭和31年の138%から平成24年には91.9%へと減少している。一戸当たり経営耕地面積（25年）は、都府県の販売農家では1.52ha、主業農家では3.05haとなっている。一方、北海道の販売農家では一戸当たり経営面積23.18ha、主業農家では29.08haとなっている。

平成25年の我が国の農産物輸入額は6兆1,365億円、輸出額は3,136億円であり、世界最大の農産物純輸入国となっている。農産物輸入額の増加を反映し、我が国の総合食料自給率（カロリーベース）は、昭和35年度の79%から38年後の平成10年度には40%にまで低下、以後ほぼ横ばいで推移している。24年度は39%と先進国の中で最低水準にある。

（2）担い手経営安定法制定をめぐる主な経緯

現行の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18年法律第88号、以下「担い手経営安定法」という。）は、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号、以下「基本法」という。）により、農業支援策について価格政策から所得政策への転換が図られるとともに、担い手への施策の集中という政策を受けて制定された経緯がある。

⁵ 農業所得に相当するものであり、農業純生産＝農業生産額－中間投入－固定資本減耗等となっている。

⁶ 農林水産省大臣官房統計部「農業・食料関連産業の経済計算」

⁷ 経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が年間50万円以上の農家

⁸ 農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家

旧農業基本法⁹の下で、食糧管理法¹⁰により政府が決めた価格で米を買い入れるなどの価格政策が採られてきたが、基本法において「価格政策から所得政策への転換」という方向性が示され¹¹、政府は政策の重点を農業者の経営安定を図るものへと徐々に移行した。基本法の下で初めて決定した12年3月の食料・農業・農村基本計画では、「育成すべき農業経営を個々の品目を通じてではなく経営全体としてとらえ、その経営の安定を図る観点から、農産物の価格の変動に伴う農業収入または所得の変動を緩和する仕組み等について検討を行う」こととされ、また、14年12月決定の米政策改革大綱においても、米価下落による稲作収入の減少の影響が大きい一定規模以上の水田経営の担い手に対する経営安定対策を講じるとされた。

さらに、17年3月に改定された食料・農業・農村基本計画では、我が国農業の構造改革の加速化やWTOにおける国際規律の強化への対応を踏まえ、品目別の経営安定対策を見直し、施策対象となる担い手を明確化した上で、その経営安定を図る対策に転換するとされた。政策転換については、19年産から品目横断的経営安定対策¹²を導入し、担い手の育成・確保に農政の重点を移す農業構造改革の必要性を踏まえて、仕組みを具体化することとされた。また、17年10月決定の経営所得安定対策等大綱では、基本法を始めとする農政改革の意義を踏まえ、食料・農業・農村基本計画に沿って、品目横断的経営安定対策と表裏一体を成す米政策改革推進対策（米の生産調整支援対策の見直し）、更に品目横断的経営安定対策と車の両輪を成す農地・水・環境保全向上対策（農地・水などの資源や環境の保全向上を図るための対策）を、相互の関連に留意しつつ併せて講じていくこととした。なお、品目横断的経営安定対策を法制化した担い手経営安定法案は18年6月に成立した。

その後、平成21年9月の民主党中心の政権への交代により政策転換が行われ、22年3月に決定された食料・農業・農村基本計画では、食料自給率の向上と多面的機能の維持を図るためには、兼業農家や小規模経営を含む意欲ある全ての農業者が農業を継続し、経営発展に取り組める環境を整備することが必要とされ、農業者戸別所得補償制度（以下「戸別所得補償制度」という。）が導入された。

（３）日本再興戦略の策定

平成24年12月に再び自民・公明両党への政権交代が行われた後、政府は、我が国経済の再興のため、24年12月に「日本経済再生本部¹³」を、25年1月に「産業競争力会議¹⁴」

⁹ 農業基本法は、昭和36年に制定され、平成11年の食料・農業・農村基本法の制定により廃止された。

¹⁰ 食糧管理法は、平成7年に廃止された。

¹¹ 食料・農業・農村基本法第30条第2項では、「国は、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ものとする。」とし、所得政策への転換を示している。

¹² これまで全農家を一律として品目ごとに講じられていた経営安定対策を見直し、担い手を明確化した上で、その経営の安定を図るものである。平成19年12月の見直しにより、水田・畑作経営所得安定対策に名称変更された。

¹³ 平成24年12月26日、我が国経済の再生に向けて、経済財政諮問会議との連携の下、円高・デフレから脱却し強い経済を取り戻すため、政府一体となって必要な経済対策を講じるとともに、成長戦略を実現することを目的として内閣に設置された。

¹⁴ 平成25年1月8日、日本経済再生本部は、我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具現化と推進について調査審議するため、産業競争力会議を開催することを決定した。

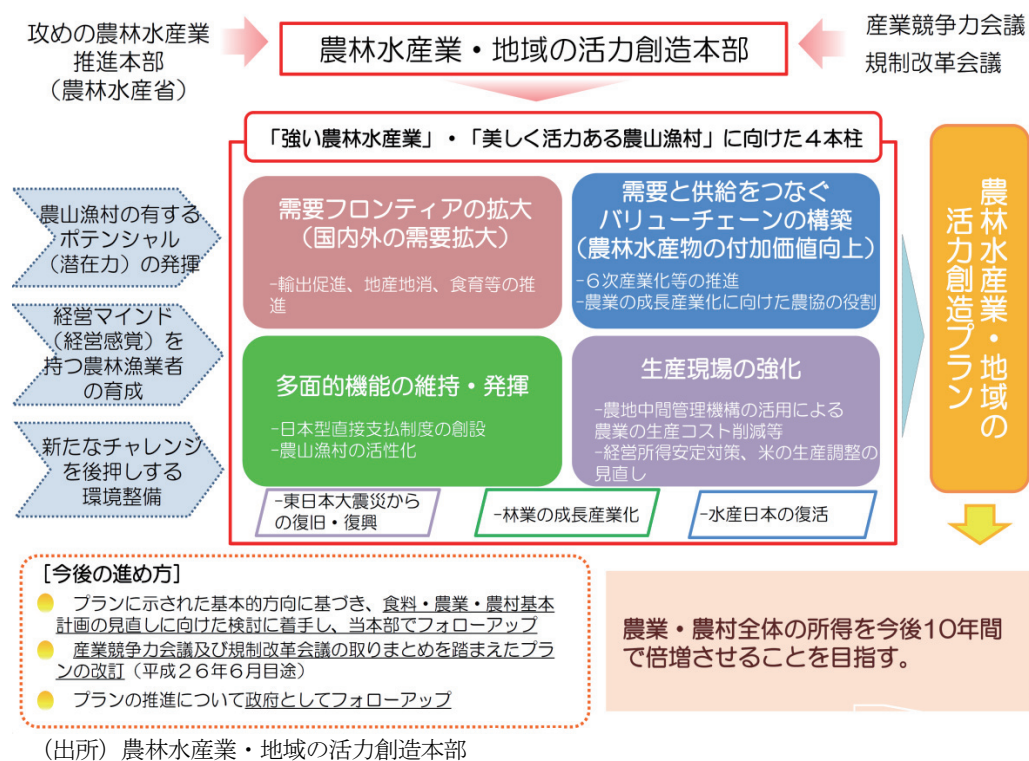
をそれぞれ設置した。日本経済再生本部や産業競争力会議での議論を経て、25 年 6 月には、アベノミクスの 3 番目の矢として、大胆な金融政策、機動的な財政政策に続き、成長戦略「日本再興戦略」（25 年 6 月 14 日閣議決定）を策定した。

日本再興戦略においては、特に農業・農村全体の所得倍増を実現するため、担い手への農地集積・集約や 6 次産業化の推進、農林水産物・食品の輸出拡大などが数値目標と併せて掲げられるとともに、今後 10 年間で全農地の 8 割が「担い手」によって利用され、担い手のコメの生産コストを、資材・流通面での産業界の努力も反映して、現状より全国平均比で 4 割削減するとしている¹⁵。

（４）農林水産業・地域の活力創造プランの策定と本法案の提出

農業従事者の高齢化、耕作放棄地の拡大などの課題を解決してさらなる構造改革を進める必要があるため、関係府省が連携し、内閣を挙げて取り組むとの方針の下、幅広い政策分野にわたって必要となる施策を検討することを目的として、平成 25 年 5 月、政府は、「農林水産業・地域の活力創造本部」を設置した。同本部では、若者たちが希望を持てる「強い農林水産業」、「美しく活力ある農山漁村」を創り上げ、その成果を国民全体で実感できるものとするため、生産者等の関係者のヒアリングを行うとともに、具体的な政策の検討を行った結果、25 年 12 月、「農林水産業・地域の活力創造プラン」を策定した（図 1）。

図 1 農林水産業・地域の活力創造プランの概要



¹⁵ 日本再興戦略では、「今後 10 年間で、全農地面積の 8 割（現状約 5 割）が担い手によって利用され、資材・流通面での産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを、現状全国平均（1 万 6 千円/60kg）から 4 割削減し、法人経営体数を 2010 年比約 4 倍の 5 万法人とすることを目標とする。」としている。

同プランでは、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指して、①国内外の需要拡大、②農林水産物の付加価値向上、③生産現場の強化、④農村の多面的機能の維持・発揮の 4 つの柱を据えるとしている。特に生産現場の強化では、ア、農地の集約化などの生産コスト削減の取組、イ、経営所得安定対策の見直し、ウ、水田のフル活用及び米の生産調整の見直しを含む米政策の改革、また農村の多面的機能の維持・発揮では、エ、日本型直接支払制度の創設（多面的機能支払）の 4 つの改革を進めるとしている。

これにより、経営感覚あふれる農業経営体の育成と、その経営体が自らの経営判断で作物を選択できる環境整備を図り、農業の構造改革を進め成長産業とするとともに、農業・農村の多面的機能の維持・発揮、食料自給率・自給力の維持向上と食料安全保障の確立を図るとしている。

こうした一連の施策の見直しを受けて、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の一部を改正する法律案が、第 186 回国会（常会）の平成 26 年 3 月 7 日に国会へ提出された。

なお、担い手経営安定法改正案の概要は以下のとおりとなっている（表 2、図 2）。

表 2 担い手経営安定法改正案（概要）

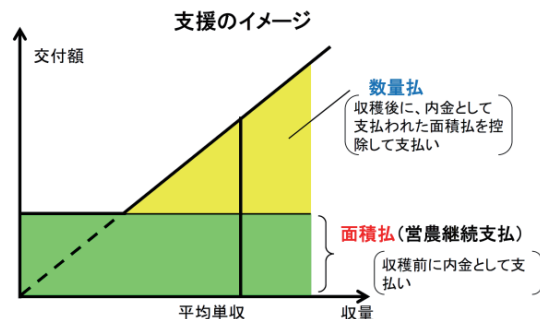
1 趣旨 農林水産業・地域の活力創造プラン（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定）を踏まえ、地域の多様な担い手を確保するとともに、麦・大豆等の生産拡大を図る観点から、経営所得安定対策の見直しを行う。 2 改正の概要 （1）対象農業者に係る要件の見直し（第2条第4項） 生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）及び収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）の対象農業者について、 ① 面積規模要件を設けないこととするとともに、 ② 認定農業者及び集落営農に加えて、認定新規就農者（※）を対象に追加する。 ※ 新規就農者であって、農業経営基盤強化促進法に基づき、青年等就農計画を作成して市町村の認定を受けた者。 （2）生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）の交付基準の変更（第3条第1項、第2項及び第4項） 生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）について、数量払を基本とし、面積払をその内金とする方式に変更する。（従来は、過去実績面積払と数量払の併用） （3）対象農産物の定義の明確化（第2条第2項及び第3項） 生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）の対象農産物として政令でそば・なたねを追加指定し得るよう、生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）及び収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）の対象農産物の定義規定の整備を行う。 3 施行期日 この法律は、平成27年4月1日から施行し、平成27年産の対象農産物から適用する。
--

（出所）農林水産省資料

図2 生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）及び収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）

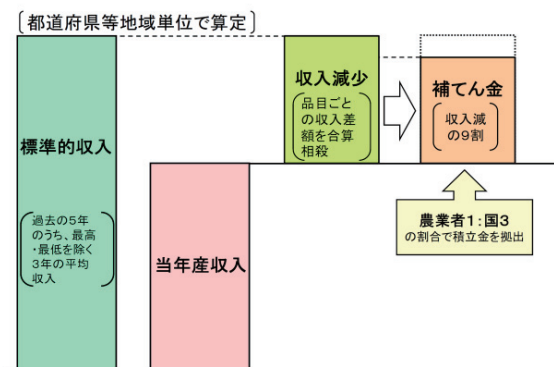
生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）

諸外国との生産条件の格差により不利がある農産物について、生産コストと販売額の差に相当する額を直接交付	
【現行法】	【見直し後（27年産から改正法を適用）】
【交付対象者】 認定農業者、集落営農のうち一定規模以上の者 （都府県 4ha、北海道10ha、集落営農20ha以上等市町村特認あり） ※ 23年産からは、予算措置により、全ての販売農家、集落営農を対象に実施	認定農業者、集落営農、認定新規就農者を対象 に実施する予定（いずれも 規模要件は課さない ） ※ 26年産は、予算措置により、全ての販売農家、集落営農を対象に実施
【支援の内容】 ① 過去の 生産面積に応じて交付する 面積払 （7割）と ② 当年の品質及び生産量に応じて交付する 数量払 （3割）の併用 ※ 23年産からは、予算措置により、数量払を基本に、面積払を内金として支払い	① 当年の品質及び生産量に応じて交付する 数量払を基本 。 ② 当年産 の作付面積に応じて交付する 面積払 （営農継続支払）を収穫前に数量払の 内金として支払い ※ 26年産も、予算措置により、同様の措置
【対象品目】 麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ ※ 23年産からは、予算措置により、そば、なたねも支援	麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、 そば、なたね ※ 26年産も、予算措置により、同様の措置



収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）

収入減少による農業経営への影響を緩和し、安定的な農業経営ができるようにするための農業者拠出に基づくセーフティーネット	
【現行法】	【見直し後】
【交付対象者】 認定農業者※1、集落営農のうち一定規模以上の者 （都府県 4ha、北海道10ha、集落営農20ha以上等市町村特認あり）	27年産から、認定農業者※1、集落営農、認定新規就農者※2を対象 に実施する予定（いずれも 規模要件は課さない ） 【第2条第4項】
【支援の内容】 ・当年産の販売収入の合計（作物ごとの収支の合算）が標準的収入を下回った場合に、 減収額の9割を補てん （都道府県等地域別） ・対策加入者はあらかじめ一定額の 積立金を拠出 （「農業者1：国3」の割合）	変更なし
【対象品目】 米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ	変更なし



- ※1 認定農業者とは
 農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が設定した農業経営の目標（所得目標等）の達成に向けて、今後5年間にわたる自らの経営拡大や効率化等を内容とする「農業経営改善計画」を作成し、市町村から認定された農業者。
- ※2 認定新規就農者とは
 農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村が設定した新規就農者の農業経営の目標の達成に向けて、今後5年間にわたる自らの取組を内容とする「青年等就農計画」を作成し、市町村から認定された新規就農者。

（出所）農林水産省資料

3. 主な論点

(1) 経営所得安定対策の見直しの意義

近年の我が国農業は、農業従事者の減少・高齢化、耕作放棄地の拡大などの生産構造の脆弱化が進む一方で、WTOにおける国際規律の強化やTPP交渉を始めとするEPA/FTA交渉の進捗を見据えた国際競争力の強化を図るため、構造改革を更に加速化することが求められている。このため、政府は、経営所得安定対策の見直しや、水田フル活用と米政策の見直しなどの4つの改革を進めようとしている。

政府は、構造改革を進めるため、19年度に品目横断的経営安定対策を導入しその対象を担い手に限定した。その後、21年9月の政権交代があり、22年度から導入された戸別所得補償制度では、全ての販売農家、集落営農を対象とし、対象者の範囲を大幅に拡大した。なお、戸別所得補償制度の下では、担い手経営安定法に基づくゲタ対策は事実上執行停止となり、またナラシ対策は米価変動補填交付金¹⁶分を控除した上での支払が行われた。

平成24年12月には再び政権交代があり、経営所得安定対策（25年度は戸別所得補償制度の名称のみを変更して継続）の見直しが行われた結果、26年産は予算措置により、また27年産からは本改正案による法整備に基づき変更される。具体的には、米の直接支払交付金を26年度から半減、30年度には廃止し、また、米価変動補填交付金は26年産から廃止するとともに、担い手経営安定法を改正し、対象者要件、ゲタ対策の交付基準等の見直しを行うことにより、27年度より新たな経営所得安定対策として実施することとした。

基本法第21条は、効率的かつ安定的な農業経営の育成、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立して諸般の施策を講じるとしており、また、担い手経営安定法第1条の目的では農業経営の安定を図ることを規定している。このため、本改正案に基づく経営所得安定対策の見直しが、効率的かつ安定的な農業経営の育成と農業構造改革についてどのような意義を持つのか、問われよう。

(2) 交付金の対象農業者

担い手経営安定法の対象農業者は原則として認定農業者、集落営農のうちの一定規模以上の者（都府県4ha以上、北海道10ha以上、集落営農20ha以上、ただし市町村特認¹⁷あり。）となっているが、予算措置として実施された戸別所得補償制度では、畑作物の所得補償交付金の対象農業者は、「対象作物ごとの生産数量目標に従って販売目的で生産する販売農家、集落営農」と拡大された。

ア 対象農業者数の見通しと対象農業者の範囲

本改正案では、平成27年産以降の対象農業者は認定農業者、集落営農、認定新規就農者とされ、規模要件は外される。戸別所得補償制度からの変更の影響を把握するために

¹⁶ 米の直接支払交付金の交付を受けた農家に対して、当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合において、その差額分を補填する制度。

¹⁷ 担い手経営安定法に基づく水田・畑作経営所得安定対策の加入要件では、原則として一定の面積要件（認定農業者で都府県4ha（北海道10ha）、集落営農組織で20ha）を設けているが、特に小規模・高齢農家については、地域の担い手と市町村が認めた場合には、面積にかかわらず平成20年産から加入できることとした。

も、新たな条件の下で対象者がどのくらい見込まれるのか、その対象者数¹⁸の推計や見通しが示されるべきであろう。なお、政府は、認定農業者制度について、自ら経営改善に取り組む意欲と能力がある人で、市町村の基本構想に合致すれば、年齢や経営規模の大小を問わずに誰もが認定を受けられるとしている。しかし、認定農業者となる要件である「農業経営改善計画¹⁹」の作成は、特に小規模農家、高齢農家にとってハードルが高いものと考えられる。小規模・高齢農家が対象者となり得るのかどうか問われよう。

イ 対象農業者の規模要件を設けないことと構造改革との関係

本改正案では、対象農業者となる認定農業者、集落営農、認定新規就農者に対し、規模要件を設けないこととしている。政府は、これらの担い手を対象として位置づけることにより、多様な担い手の育成、確保を図るとしている²⁰。一方で、25年12月に農地中間管理機構関連法案²¹が成立し、これから10年後に全農地の8割を担い手に集積していくことが目指されているが、規模要件を設けないことによって、農地の集積・拡大に遅れが出ることも考えられる。規模要件を設けないことと構造改革を進めることの整合性が問われよう。

ウ 集落営農の評価

集落営農は、認定農業者や法人などの核となる担い手が存在しない地域において、地域農業の維持・発展のために欠かせないものである。現行法において、集落営農は、地域の農地の3分の2以上の利用集積目標や規約、農業生産法人化計画、主たる従事者の所得目標の各作成、共同販売經理の実施といった、5つの要件を満たす必要があるとされてきた。しかし、集落営農は交付金交付の対象要件が厳しいとの声もある中で、27年産以降の集落営農の要件については現場実態を踏まえて上記の5要件を見直すとされるが、どのように見直すのかとともに、これまで集落営農が果たしてきた役割の評価が問われよう。

(3) 生産条件不利補正交付金（ゲタ対策）

ゲタ対策は、市場で顕在化している諸外国との生産条件格差を是正するために標準的な生産コストと標準的な販売価格の差に相当する額を助成するもので、対象品目は麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの4品目で開始された。担い手経営安定法に基づくゲタ対策の設計では、過去実績に基づく面積払を7割とし、数量払を3割としている。

しかし、戸別所得補償制度の畑作物の所得補償交付金では、この4品目にそば、なたね

¹⁸ 25年度における経営所得安定対策の加入件数は1,108,173件となっている。

¹⁹ 認定を受けようとする農業者が、①経営規模の拡大に関する目標（作付面積、飼養頭数、作業受託面積）、②生産方式の合理化の目標（機械・施設の導入、ほ場の連担化、新技術の導入など）、③経営管理の合理化の目標（複式簿記での記帳など）、④農業従事の様態等に関する改善の目標（休日制の導入など）を記載し、市町村に提出するもの。

²⁰ 第186回国会衆議院本会議録第11号（平26.3.27）

²¹ 我が国農業の構造改革を推進するため、農地利用の集積・集約化を行う農地中間管理機構を都道府県段階に創設するとともに、機構の設立にあわせ、遊休農地解消措置の改善、青年等の就農促進策の強化、農業法人に対する投資の円滑化等を講じるもので、平成25年12月5日に「農地中間管理事業の推進に関する法律案」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律案」が成立した。

が加えられ、これら6品目について生産数量目標に従って生産を行う農業者に対し、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する交付金を交付した。その支払は数量払を基本とするが、営農を継続するために必要な最低限の経費を面積払（2万円/10a）として先払いした後、対象作物の販売数量が明らかになった段階で数量払の額を確定し、先の面積払の全額を差し引いて、追加交付するものであった。

これを受け、本改正案では、戸別所得補償制度を引き継ぎ、数量払を基本として面積払（2万円/10a）を組み合わせるものとしている（図2）。

ア そば、なたねと食料自給率との関係

本改正案による法整備後、担い手経営安定法の対象品目の4品目に加えて、政令によりそばやなたねを追加指定するとしているが、対象農産物は国民に対する熱量の供給を図る（食料自給率の向上）上で特に重要なものとの法の要件からみて、そばやなたねを対象作物とすることが妥当かどうか問われよう。

イ 米穀の扱い

米穀については、ゲタ対策の対象となっていない。これは国境措置により諸外国との生産条件格差から生ずる不利が顕在化していないためとされるが、今後、TPPなどFTA/EPA交渉の進捗などにより、国境措置の在り方が変更されることも想定される。その場合、米穀も対象とするのか、あるいは基幹食糧としての特殊性から別途対策を検討するのが問われよう。

ウ WTO協定との関係

WTO協定の農業補助金の扱いでは、黄の政策²²、青の政策²³、緑の政策²⁴、そしてデミニミス²⁵と分類され、そのうち、黄の政策は、その総額をあらかじめ約束された水準の範囲内に収める必要があるとされている。現行法における面積払は緑の政策に該当すると考えられ、削減すべき農業補助金ではないものの、数量払は貿易歪曲的な黄の政策に該当するものと考えられるため、WTO協定との関係で将来問題が生じないのかが問われよう。

（4）収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）

ナラシ対策は、米穀、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょを対象品目として、豊凶変動等による収入減少が農業経営に及ぼす影響を緩和するために生産者と国とが拠出し、これを原資として補填を行うものである。具体的には、経営体単位で対象品目ごとの当年産収入額と、標準的収入額（過去5年のうち、最高・最低を除く3年の平均収入）との差額を合算・相殺し、その減収額の9割について生産者と国による拠出の範囲内で補填するものである。

農業経営の安定を図るためには、セーフティーネットの構築が必要である。ナラシ対策

²² 最も貿易歪曲的な国内支持とされ、市場価格支持、不足払い等が該当する（デミニミス、青、緑以外）。

²³ 直接支払のうち、生産調整等の要件を満たすもの（黄と緑の中間との位置づけ）。

²⁴ 貿易歪曲性がないか最小限のもの。試験研究、基盤整備、生産に関連しない収入支持等が該当する。

²⁵ 農業生産額の5%以下の助成（生産全体に大きな影響は与えないという位置づけ）。

は加入者の拠出を伴う保険的な仕組みではあるが、収入額の減少が続くと、標準的収入額が低下し、セーフティネットの役割を果たさないと指摘がある。また、品目も限定され、経営全体の収入を対象とするものではない。一方、農業災害補償法（昭和22年法律第185号）に基づく農業災害補償制度は、自然災害による収穫量の減少が対象であり、農産物の価格下落分は対象となっていない。このため、農業経営全体の収入に着目した収入保険の導入が検討されており、農林水産省はその制度設計を進めるため、平成26年度予算にその制度検討調査費を計上するとともに、林芳正農林水産大臣は早ければ29年にも関係法案を提出する意向を示している²⁶。その設計に当たっては、収入の捕捉方法、保険料・保険金の水準の設定等が課題とされているが、収入保険の具体的な役割や性格が問われるべきであろう。

4. おわりに

本年は農政改革の実行元年となる。経営所得安定対策の見直しや日本型直接支払制度の創設とともに、水田フル活用及び米の生産調整の見直しを含む米政策改革が、農政改革の大きな鍵となる。米の需要が減少していくと見込まれるため、これまでの主食用米の生産偏重から、需要がある麦や大豆、飼料用米などの生産振興と意欲ある農業者が自らの経営判断で作物選択できる状況へと、いかにつなげていけるかが問われている。

特に主食用米は、現行の生産調整の仕組みが29年産までは維持されるものの、30年産以降にその仕組みが廃止²⁷となれば、大幅な米価の下落を招く可能性もある。このため、生産者が下落リスクを避けるべく、先物取引の役割が増すとの指摘²⁸もあり、今後、先物取引の活用が議論の俎上に上ってくることも考えられる。

また、主食用米に代わる転作作物としては飼料用米への期待が大きい。その潜在利用可能量は約450万トン²⁹と試算される。水田フル活用では、交付単価は収量に応じた数量払が導入され、最大105,000円/10aが交付される。しかし、多収性専用品種の種もみの確保やその栽培技術、貯蔵・輸送体制の整備、需要先である畜産農家とのマッチング等の課題がある。こうした課題をクリアできるかどうか、今後の飼料用米の生産振興の鍵となる。農林水産業・地域の活力創造プランが目指す、強い農林水産業、美しく活力ある農山漁村を創り上げるには、水田の生産機能をフルに活かしていくことが重要となっていると言える。

（やました よしひろ）

²⁶ 第186回国会衆議院予算委員会議録第5号19頁

²⁷ これまでの行政による主食用米の生産数量目標の配分は、平成30年産からを目途に廃止され、国の需給見通し等を踏まえて生産者や集荷業者・団体等が必要に応じた生産を行う状況となるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組むとしている。

²⁸ 『日本経済新聞』（平26.1.29）

²⁹ 配合飼料生産量2,363万トンに対して畜種別のコメの利用可能量の総量は453万トンとされる（農林水産省試算）。