

平成 22 年度農林水産関係予算

～戸別所得補償制度の導入に向けて～

農林水産委員会調査室 いなぐま としかず もとしま ゆうぞう
稲熊 利和・本島 裕三

1. 平成 22 年度農林水産関係予算の概要

平成 22 年度農林水産関係予算は総額 2 兆 4,517 億円で、前年度に比べ 1,088 億円の減少、対前年度比 95.8 %となった（当初予算ベース。以下同じ）。内訳は、①基盤整備などの公共事業費（災害復旧等事業費を含む）が 6,563 億円（対前年度比 65.9%）と大幅に減少、②食料の安定供給の確保に資する諸施策を実施するために要する経費である食料安定供給関係費が戸別所得補償制度モデル対策の実施を受けて 1 兆 1,599 億円（同 133.9%）と大幅に増加、③ ①、②以外の農林水産政策経費である一般事業費が 6,355 億円（同 90.9%）となり、農林水産関係予算全体における割合は、それぞれ 26.8%、47.3%、25.9%となっている。

21 年 9 月に自公連立政権から民主党を中心とした 3 党連立政権に政権交代したことに伴い、民主党のマニフェストにおいて掲げられた戸別所得補償制度の導入を推進することとされ、同制度のモデル対策の予算が 5,618 億円計上されている。

また、21 年 11 月に実施された行政刷新会議の「事業仕分け」を反映して、①公益法人等の基金について、今後の執行見込みを踏まえた残高の精査を行って 40 基金、3,046 億円の国庫返納、②食料安定供給特別会計（農業経営基盤強化勘定）の剰余金・積立金について 486 億円の一般会計繰入れ、③公益法人向け補助金等について、天下り等の指摘を踏まえ、108 億円（対前年度 40%程度）の削減、④施設費補助金についても 328 億円（同 30%程度）の削減、⑤目的・手段が類似・重複する事業の整理・統合（経営体育成交付金 81 億円、農畜産業機械等リース支援事業 27 億円等）、⑥地域の自主性を生かし、より地域の実情に即した事業実施が可能となるような新たな交付金制度の創設（農山漁村地域整備交付金 1,500 億円、鳥獣被害防止総合対策交付金 23 億円等）などが行われている。

2. 戸別所得補償制度のモデル対策の実施

（1）戸別所得補償制度関係予算の概要

戸別所得補償制度について、農林水産省は平成 23 年度から本格実施する方針としており、22 年度においては、その円滑な実施に向け全国規模で実証するためのモデル対策が行われる。

水田稲作に着目し、①米の生産数量目標に即した生産を行った販売農家（集落営農を含む）に対して直接支払を実施する「米戸別所得補償モデル事業」に 3,371 億円、②水田を有効活用して、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の戦略作物¹の生産を行う販売農家に対して、主食用米並の所得を確保し得る水準を直接支払により交付する「水田利活用自給力向

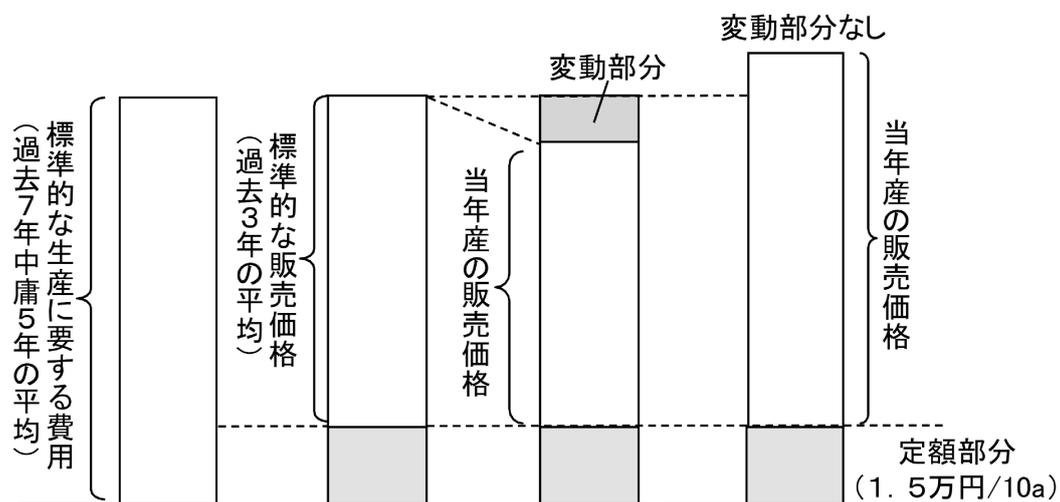
上事業」に2,167億円、また、③推進事業等として戸別所得補償制度の実施に必要となるシステム開発・端末整備や直接支払に要する経費及び現場における事業推進や要件確認を行う市町村等に対する経費助成に76億円、なたね、そば等の生産費や単収に係る新たな統計データを把握できるようにする統計調査事業の拡充に4億円を計上しており、これら①②③の各事業で合計5,618億円の予算が組まれている。

(2) 米戸別所得補償モデル事業

米戸別所得補償モデル事業においては、①米の標準的な生産に要する費用（平成14年産から20年産までの7年の中庸5年の平均）と標準的な販売価格（18年産から20年産の全銘柄平均の相対取引価格の3年平均から流通経費等を控除したもの）との差額を全国一律単価とし、これに交付対象面積を乗じた金額を当年産の販売価格のいかんにかかわらず定額部分として交付するとともに、②当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合、その差額を基に変動部分の交付単価を算定し、これに交付対象面積を乗じた金額を変動部分として交付する仕組みとしている（図1）。交付対象者は、米の「生産数量目標」に即して生産を行った販売農家・集落営農のうち、水稻共済加入者又は前年度の出荷・販売実績のあるものである。

米については、販売価格が生産費用を恒常的に下回る状況となっているにもかかわらず、このコスト割れを補う支援策がなかった。このモデル事業は、コスト割れを補うものであり、意欲ある農家が農業を継続できる環境を整備するものである。

図1 米戸別所得補償モデル事業の仕組み



(出所) 農林水産省資料

これまで米の生産調整は、稲作農家による一定割合の義務的な作付転換を前提として行われており（不参加農家の存在）、生産調整に参加した農家の努力により米価が維持されていたが、参加しない農家も米価維持の恩恵を受けることから、生産調整に参加した農家に不公平感が存在した。本モデル事業では、米の生産数量目標による作付（需給調整）に参

加した農家にのみ国からの直接支払により交付金が交付されることから、不公平感の解消と米の需給調整に参加するインセンティブが働く。結果として、米の生産数量目標が守られ米価の維持も図られることが利点として挙げられている。また、米価が下落しても、モデル事業参加者は、標準的な生産費までの所得は最低限補償されることとなり（不参加者は、米価下落の影響をまともに受ける）、参加農家の経営の安定に資すること等も利点として挙げられている。

（３）水田利活用自給力向上事業

水田利活用自給力向上事業は、水田において米以外の作物（麦・大豆・米粉用米・飼料用米等）を生産する農家に対して、主食用米の生産と同程度の所得が確保されるよう、直接支払により交付金を交付するものであり、主食用米を作付けしない水田の有効活用を図り、戦略的に食料自給率の向上を図ろうとするものである。

この水田利活用自給力向上事業においては、従来の産地確立交付金など水田転作に関する助成金体系を大幅に簡素化し、原則として全国统一単価の設定など分かりやすい仕組みにするとともに、経営規模や担い手農家か否か等を問わず、水田に主食用米以外の作物を作付けした幅広い販売農家を対象としている（捨て作りを防止するため、実需者との出荷契約等を確認することを交付要件としている）。また、米の生産数量目標の達成のいかんにかかわらず（米の需給調整不参加でも可）、水田での対象作物の作付面積に応じて助成することとしている。なお、「その他作物」については、都道府県が把握可能な直近の助成面積に10a当たり10,000円を乗じた金額を基本の交付金枠とし、地域の実情に応じて柔軟に助成対象作物・単価を設定できることとしている。さらに、水田の自給力向上のため、新たに二毛作助成（15,000円/10a）を実施することとしている（表1）。

一方、これまで実施されていた産地確立交付金、水田等有効活用促進交付金、需要即応型水田農業確立推進事業は廃止する。また、水田経営所得安定対策は継続することとし、麦、大豆については、生産条件不利補正交付金（平成21年度の全国平均で10a当たり小麦約40,000円、大豆約27,000円）が引き続き交付され、農家の所得確保が図られる。

表1 水田利活用自給力向上事業における作物別全国统一単価

作物等		単価（10a当たり）
戦略作物	麦、大豆、飼料作物	35,000円
	新規需要米（米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS用稲）	80,000円
	そば、なたね、加工用米	20,000円
その他作物	野菜、花き、地力増進作物等（都道府県単位で単価設定可能）	10,000円
二毛作助成	主食用米と戦略作物又は戦略作物同士の組合せ	15,000円

（出所） 農林水産省資料

(4) 激変緩和措置

水田利活用自給力向上事業の導入に伴い、これまでは転作を推進するなどのため交付されてきた産地確立交付金は、廃止される。産地確立交付金では、地域が独自に転作物物の単価設定をすることが可能であったため、水田利活用自給力向上事業に基づき、作物別に定められる全国一律の単価よりも高く単価設定された作物がある。このような地域では、水田利活用自給力向上事業の交付単価が低いため、麦、大豆を生産している農家の収入が減少するおそれがあり、地域の転作生産が維持できないのではないかと懸念が生じた。そのため、23年度の戸別所得補償制度の本格実施に向けて、22年度もこれまでと継続して安定的な生産体制が維持できるよう、減額となる地域における影響をできるだけ緩和するため、総額310億円に上る激変緩和措置が講じられている。

その内容は、①単価設定の弾力的運用等、②激変緩和調整枠の設定の2点である。①については、都道府県又は都道府県協議会が国と協議の上、「その他作物」1万円枠を活用して麦・大豆等（新規需要米は除く）への加算も可能とするとともに、麦・大豆・飼料作物については、3作物間の単価調整を可能とすること及び二毛作への支援を行うこと（50億円相当の激変緩和効果）、②については、これらの調整でカバーできない交付額の減少分については、260億円の調整枠を設け、地域協議会レベルの交付額減少分の都道府県別合計額に応じて配分し、単価変動の大きい作物への加算措置を講ずることである。

3. 予算の分野別重点事項

(1) 食料供給力向上対策

食料供給力の向上については、農業者の高齢化が進んでいることから、安定的な経営体と人材の育成が重要となっている。そこで、農業者の資金繰り支援のため、運転資金を無担保無保証人で借りられる700億円特別保証枠等の設定（農業信用補完強化事業交付金11億円）、産地収益力の向上、経営体の育成、畜産業の新規就農に必要な農業機械等をリース方式で導入する場合の負担の軽減（農畜産業機械等リース支援事業27億円）、野菜の価格低落時における生産者補給金の交付事業について、加工・業務用野菜などに配慮しての充実・強化（野菜価格安定対策事業91億円）、国産チーズ向け生乳の供給拡大及び特色ある国産ナチュラルチーズの製造技術向上に必要な研修や機材整備の支援（国産チーズ供給拡大・高付加価値化対策事業29億円）、農業法人等が就農希望者を雇用して行う実践研修（OJT研修）の支援（農の雇用事業21億円）等の対策を講ずることとしている。

(2) 農山漁村の活性化対策

農林水産業の振興に際しては、生産者が居住する農山漁村の生活環境を改善し、活性化していくことが重要である。そこで、中山間地域等の農業生産条件不利地域で農業生産活動を継続して行う農業者等を支援するための交付金の交付（中山間地域等直接支払交付金265億円）、地域ぐるみで農地・農業用水等の資源を効果的に保全・向上する共同活動と先進的な営農活動を実施する地域の支援（農地・水・環境保全向上対策 所要額²273億円）、

農村地域の再生可能エネルギー利活用を通じて、農村地域の新たな価値の創出や活性化の支援（農村復興再生可能エネルギー導入支援事業 15 億円）、鳥獣被害防止特措法により市町村が作成する被害防止計画等に基づく取組等を総合的に支援するための交付金の交付（鳥獣被害防止総合対策交付金 23 億円）、地域の創意工夫を生かした農山漁村地域の総合的な整備を支援するための交付金の交付（農山漁村地域整備交付金 1,500 億円）等の対策を講じることとしている。

（３） 食の安全の確保対策、農山漁村の 6 次産業化対策

近年、消費者の安全意識は非常に高まっている。国産農畜産物に関する消費者への訴求ポイントとしての「安全」も高く位置付けられることから、食の安全の確保対策は引き続き重要な対策の一つとなっている。リスク管理措置の有効性の検証、農家等におけるトレーサビリティの取組、家畜の病気や農作物の病虫害の防除等の推進（消費・安全対策交付金 27 億円）を行うこととしている。

また、農林水産業の 6 次産業化を推進するため、農林水産業・農山漁村の「資源」を活用した地域ビジネスの展開、新産業創出等の支援、農林漁業者と食品関連事業者等の連携による地産地消や商品開発等の支援、HACCP 導入や食品業界のコンプライアンスの徹底等の取組に対する支援、「緑と水の環境技術革命」のための事業可能性調査や人材育成等（未来を切り拓く 6 次産業創出総合対策 131 億円）を行うこととしている。

（４） 森林・林業・木材産業対策

森林・林業・木材産業対策としては、「コンクリート社会から木の社会へ」³というテーマで、森林・林業現場といういわゆる川上では効率的な森林整備の推進と間伐材等の安定供給を図るとともに、製材所、合板メーカー、住宅メーカー等のいわゆる川下においては、間伐材をはじめとした国産材の需要拡大をより一層図ることとしている。

特に、ロシアの丸太輸出規制などにより、合板材料等については国産材への転換が進んでいるものの、昨年の世界同時不況以降、国内の新設住宅着工戸数は著しく減少している。国産材利用の合板メーカー、集成材メーカー等の経営環境も非常に厳しいものとなっているため、国産材の需要拡大が喫緊の課題であるとともに、林業経営の一層の効率化を図り、持続可能な林業経営により国内の森林を保全していく必要がある。そのため、地域の自主性・裁量を尊重し、集約化施策に必要な路網や高性能林業機械、木材利用推進に必要な施設整備等の支援（森林・林業・木材産業づくり交付金 71 億円）、施策の集約化を加速するため、集約化施策に取り組む事業者の育成（集約化施策促進等経営支援対策 7 億円）、森林所有者等が実施する施策集約化に必要な森林情報の収集活動や境界明確化等の地域活動の支援（森林整備地域活動支援交付金 所要額 71 億円）、雇用拡大に向けた新規就業者・参加者の実地研修、中堅層の能力向上、人材育成の充実・強化に向けた調査等の支援（緑の雇用総合対策事業 所要額 95 億円）、住宅・建築・土木分野等での国産材資材の開発や利用推進、違法伐採対策、CO₂抑制効果の「見える化」等の支援（国産材利用拡大総合対策事業 16 億円）等の対策を講じることとしている。

(5) 水産対策

水産対策としては、昨年に引き続き燃油高騰対策を行うとともに、漁業経営の安定、さらには漁場の整備等に取り組むこととしている。水揚げ金額が減少した場合の減収補てん・経営改善に取り組む漁業者を対象にした漁業共済の上乗せ補てん等の実施（漁業共済・漁業経営安定対策（積立ふらす）203 億円）、漁業経営の安定を図るため、漁業者と国の同率拠出により基金を造成し、燃油・配合飼料価格の高騰時における補てん金の交付（燃油・養殖用配合飼料の価格高騰対策 20 億円）、認定漁業者等に対する施設資金・運転資金について、最大で無利子となる利子助成（漁業金融対策 13 億円）、藻場・干潟の保全、大型クラゲ等の有害生物による漁業被害対策、漂流・漂着ゴミの回収等の支援（漁場保全・被害対策等 128 億円）、共同で漁業の再生等に取り組む離島の漁業集落に対する交付金の交付（離島漁業再生支援交付金 14 億円）等の対策を講じることとしている。

4. 終わりに

農林水産省は、戸別所得補償制度を導入する目的の一つとして、我が国の食料自給率の向上を挙げている。近年、一部の食料輸出国の輸出規制や途上国での暴動を招いた世界的な穀物需給のひっ迫、2009 年には 10 億人を超えたと推計される飢餓人口の増加等を考えれば、食料自給率向上の必要性は高まっているためである。

しかし、日本農業新聞のアンケート調査⁴では、米戸別所得補償モデル事業の定額部分の交付単価（10 a 当たり 15,000 円）に対して、「経営安定に十分」又は「役立つ」は 5 割で、4 割が「経営安定策としては期待外れ」と回答している。多くの農家が経営上同モデル事業のメリットが少ないと判断し、同モデル事業に参加しなくなれば、米の需給がゆるみ、米価の大幅下落等の混乱が生ずることも予想される。米のコスト割れを補う米戸別所得補償モデル事業と水田を有効に利活用しようという水田利活用自給力向上事業が我が国の農業生産にどのような影響を及ぼすかが注視される。

平成 23 年度から米以外の作物へも戸別所得補償制度の導入が予定されているが、導入の適否、導入する場合の課題を明らかにするため、22 年度のモデル事業の検証は時を置かず進めていく必要があると思われる。

【参考資料】

農林水産省『平成 22 年度農林水産予算の概要（未定稿）』（平 22. 1）

¹ 戦略作物は、食料自給率向上のために国全体で取り組むべき作物であり、麦、大豆、飼料作物、米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS 用稲、そば、なたね、加工用米とされている。

² 平成 22 年度農林水産予算において、所要額とは、これまで基金を積んで行われていた事業について、その基金残額と 22 年度における当該事業予算額との合計額である。

³ 農林水産省「森林・林業再生プラン」（平 21. 12. 25）

⁴ 『日本農業新聞』（平 22. 1. 13）