

平成 23 年度農林水産関係予算

～ 農業者戸別所得補償制度の本格実施 ～

農林水産委員会調査室 にしむら たかとし
西村 尚敏

1. 平成 23 年度農林水産関係予算の概要

平成 23 年度農林水産関係予算は総額 2 兆 2,712 億円で、前年度に比べ 1,806 億円の減、対前年度比 92.6 %と 11 年連続の減額となった（当初予算ベース。以下同じ）。内訳は、基盤整備などの公共事業費（災害復旧等事業費を含む）が 5,194 億円（対前年度比 79.1%）、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 1 兆 1,587 億円（同 99.8%）、以外の農林水産政策経費である一般事業費が 5,931 億円（同 93.5%）となり、農林水産関係予算全体における割合は、それぞれ 22.9%、51.0%、26.1%となっている。

なお、23 年度から地域の自由裁量を拡大するための地方への一括交付金として創設される、地域自主戦略交付金（仮称）へ農山漁村地域整備交付金の一部 1,090 億円を拠出している。このため、一括交付金への拠出額を含めると農林水産予算の総額は 2 兆 3,802 億円（同 97.1%）、公共事業費については、6,092 億円（同 95.8%）となる。

農林水産省では、23 年度予算の主要事項として、戸別所得補償制度の本格実施、農業生産基盤の整備、生産対策の充実・強化、農山漁村の 6 次産業化対策、食の安全・消費者の信頼確保対策、技術開発、森林・林業対策、水産対策を挙げている。

2. 戸別所得補償制度の本格実施

(1) 戸別所得補償制度の概要

22 年度にモデル対策として実施された戸別所得補償制度は、23 年度から畑作物も対象として本格実施されることとなった。

その考え方としては、販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象として、その差額を全国一律の単価で交付することにより、農業経営の安定と国内生産力の確保を図るとともに戦略作物への作付転換を促し、食料自給率の向上と農業の多面的機能の維持を目指すとしている。

23 年度予算においては、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）、米に対する助成（米の所得補償交付金（1,929 億円）、米価変動価格補てん交付金（1,391 億円・24 年度予算に計上（(4)を参照））、加算措置（150 億円）、事業推進費（116 億円）で、計 8,003 億円（24 年度予算計上分を含む）が措置されている。

また、戸別所得補償制度を補完する直接支払制度として、中山間地域等直接支払交付金（270 億円）、農地・水保全管理支払交付金（285 億円）、環境保全型農業直接支援対

策（48 億円） 甘味資源作物・国内産糖交付金等（579 億円）が措置されており、これらを合わせると総額 9,185 億円となる。

さらに、戸別所得補償制度の導入円滑化のための特別対策として 戦略作物生産拡大関連基盤緊急整備事業（220 億円） 戦略作物生産拡大関連施設緊急整備事業（87 億円）

鳥獣被害防止総合対策交付金（緊急対策枠）（100 億円） 糖価調整制度安定化緊急対策交付金（329 億円） 戸別所得補償実施円滑化基盤整備（280 億円）が講じられており、特別対策を含めると、総額 1 兆 201 億円が講じられる。

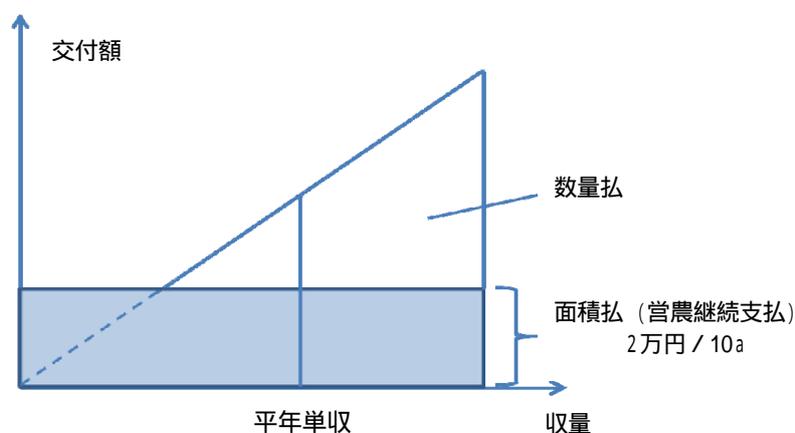
（2）畑作物の所得補償交付金

新たに導入される畑作物の所得補償交付金は、元気な日本復活特別枠要望で 1,080 億円（一般会計措置分、所要額 2,229 億円）の要望がなされた。判定結果は「B」であったものの、所要額 2,123 億円が措置された。

対象作物は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねとし、米のモデル対策と同様に生産数量目標に従って販売目的で生産する販売農家・集落営農を交付対象としている。支払いは、出荷・販売数量に応じて支払う「数量払」を基本としつつ、農地を農地として保全するために必要最低限の費用の相当額は作付面積に応じて「面積払」として 2 万円 / 10a を交付することとしている（営農継続支払）。交付単価は表のとおりであるが、面積払を先に交付し、販売数量が明らかになった段階で数量払いの額を確定し、面積払の金額を差し引いた額を追加で支払う仕組みとなっている。

なお、面積払は、前年産の生産面積に基づいて支払うこととしており、前年産の生産面積がない場合は、数量払のみとなる。

図1 数量払と面積払（営農継続支払）の関係



（出所）農林水産省資料

（3）水田活用の所得補償交付金

水田活用の所得補償交付金は、水田で戦略作物を生産する農業者に対し、主食用米並みの所得を確保しようとするものであり、22 年度のモデル対策においては、水田利活用自給力向上事業として実施された。対象作物は、麦、大豆、飼料作物、米粉用米、飼料用米、WCS（ホールクロップサイレージ）用稲、そば、なたね、加工用米であり、単価についてはモデル対策と同額となっている。

また、22 年度から措置されている二毛作助成（主食用米と戦略作物又は戦略作物同士の

組み合わせ・15,000円/10a)に加え、耕畜連携の取組(飼料用米のわら利用、水田放牧、資源循環)を行う農業者に対する耕畜連携助成(13,000円/10a)をここに位置付けることとした。

なお、政策転換に伴う産地づくり交付金の廃止により、農業者への交付額が減少するおそれがあったことから、22年度は激変緩和措置が講じられた。23年度においては、その他作物の交付金と合わせて産地資金(481億円)を創設し、地域の実情に即して、戦略作物の生産性向上、地域振興作物や備蓄米の生産の取組を支援することとし、都道府県の判断で畑地を対象とすることも可能としている。

表 農業者戸別所得補償制度の平均交付単価

〔水田〕

(千円/10a)

	米・畑作物の所得補償		水田活用の所得補償	合計 = +
	基本単価(数量払)	左の面積換算		
主食用米	-	15	-	15
小麦	6,360(円/60kg)	44	35	79
二条大麦	5,330(円/50kg)	38	35	73
六条大麦	5,510(円/50kg)	34	35	69
はだか麦	7,620(円/60kg)	40	35	75
大豆	11,310(円/60kg)	38	35	73
そば	15,200(円/45kg)	23	20	43
なたね	8,470(円/60kg)	32	20	52
飼料作物	-	-	35	35
米粉用米 飼料用米 WCS用稲	-	-	80	80
加工用米	-	-	20	20

地域の判断によって、産地資金により交付単価が上乘せとなる作物がある。

〔畑地〕

(千円/10a)

	畑作物の所得補償	
	基本単価(数量払)	左の面積換算
小麦	6,360(円/60kg)	44
二条大麦	5,330(円/50kg)	38
六条大麦	5,510(円/50kg)	34
はだか麦	7,620(円/60kg)	40
大豆	11,310(円/60kg)	38
てん菜	6,410(円/t)	40
でん粉原料用 ばれいしょ	11,600(円/t)	52
そば	15,200(円/45kg)	23
なたね	8,470(円/60kg)	32

(出所)農林水産省資料

(4) 米に対する助成

米に対する助成については、22年度の米戸別所得補償モデル事業と同水準とされた。生産費と販売価格の差額分であるモデル事業の定額部分は米の所得補償交付金として15,000円/10aを交付する。米価下落を補てんする変動部分は米価変動補てん交付金とされ、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その差額分を10a当たりの単価で交付する。米価変動補てん交付金は、その単価算定に当たり、当年産の販売価格は出回りから3月までの全国平均の相対取引価格を使用することとなる。このため、交付金は翌年度5～6月頃に支払われ、24年度予算で計上されることになる。

なお、米価変動補てん交付金の補てんの基準となる標準的な販売価格について、概算要求の際には相対取引価格の過去5年(18年産から22年産)中最高・最低を除いた3年平均とする考えを示していたが、22年度の米戸別所得補償モデル事業と同じく平成18年産から20年産までの相対取引価格の平均とされた。

(5) 加算措置

戸別所得補償制度は全国一律の交付単価となっていることから、畑作物における地域間の品質格差や地域や農業者の意欲的な取組等を反映できるよう、加算措置が講じられている。

その内容は、畑作物について数量払いの単価を品質に応じて増減する品質加算(畑作物の所得補償交付金の中で措置)、農地法に基づく農地利用集積円滑化団体を通じて面的集積(連坦化)をした場合、利用権設定した面積に2万円/10aを交付する規模拡大加算(100億円)、畑の耕作放棄地を解消し、自給率向上効果の高い作物を作付けた場合に一定額を最長5年間交付する再生利用加算(40億円)、畑地に地力の維持・向上につながる作物を栽培してすき込む場合(休閒緑肥)に1万円/10aを交付する緑肥輪作加算(10億円)、集落営農が法人化した場合に、40万円を定額で交付する集落営農法人化支援(農業者戸別所得補償制度推進事業の中で措置)である。

農林水産省は、戸別所得補償制度は交付単価が全国一律であることから、規模拡大等効率的な経営を行えば所得が増える仕組みとなっており、規模拡大のインセンティブが働くとしており、規模拡大加算については、8月の概算要求には盛り込んでいなかった。しかし、農業の競争力強化が課題となる中、より規模拡大を進めるため鹿野農林水産大臣の意向で追加要求がなされ、大臣折衝の結果、措置されたものである。交付対象は5haを見込んでおり、戸別所得補償制度の対象ではない飼料作物、野菜、果樹等の生産者に対しても競争力強化を早急に進めるために特例的に交付対象とするとしている。

(6) 関連支払

従来から、条件不利地域対策や環境対策として、中山間地域等直接支払交付金、農地・水・環境保全向上対策が講じられてきた。戸別所得補償制度の本格実施に当たり、同制度が全国一律の単価となっていることから、従来から講じられてきたこれらの対策を戸別所

得補償制度の補完的 direct 支払い措置と位置付け、その見直し・充実が図られている。

なお、戸別所得補償制度の中でこれらの対策を講じることも検討したとされるが、戸別所得補償制度は対象品目が限定される一方で、中山間地域等 direct 支払交付金は野菜、果樹等も対象となること、制度を簡潔にすること等の観点から、戸別所得補償制度とは別に、これらの対策を充実強化するものである。

中山間地域等 direct 支払交付金は、中山間地域等における農業生産条件の不利を補正し農業生産活動の継続を確保するための交付金を農業者に交付するものであり、12 年度から実施され、22 年度より第 3 期対策（22 年度から 26 年度）として実施されている。23 年度においては、条件不利地域における戸別所得補償制度の適切な補完となるよう拡充が行われ、傾斜地と同等の不利性を有する離島の平地等の特認農用地について傾斜地と同等の扱いを適用するとしている。

なお、交付金の使途について、従前は 1 / 2 以上を共同で利用することを指導していたが、中山間地域等 direct 支払交付金を戸別所得補償制度の補完と位置付けることとしたため、交付金の 1 / 2 以上は農業者個人に支払うことが原則としている。しかし、交付金の使途は協定参加者の合意により決定されることから、これまでと同様に地域の状況に応じた交付金の活用が可能としている。

農地・水・環境保全向上対策は、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化学肥料や化学合成農薬の使用を大幅に低減する先進的な営農活動を実施する地域を支援するものであり、19 年度から 5 年間の対策として実施されている。23 年度においては見直しが行われ、共同活動に特化して農地・水保管理支払交付金に改め、先進的な営農活動については、環境保全型農業直接支援対策を新設している。

農地・水保管理支払交付金においては、地域共同による農地・農業用水等の保管理活動に加え、老朽化が進む農業用排水路などの長寿命化のための取組を新たに支援することとしている。また、環境保全型農業直接支援対策においては、集落ぐるみでの共同活動が行われている地域かどうかに関わらず、地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に取り組む農業者に対して直接支援（4,000 円 / 10 a）を実施することとしている。

（ 7 ） 戸別所得補償制度関連法案の取扱い

22 年 12 月 24 日、鹿野農林水産大臣は、戸別所得補償制度関連法案の常会への提出を見送り、23 年度については予算措置で対処する方針を民主党の農林水産部門会議において明らかにした。

これに伴い、米に対する助成は 22 年度のモデル対策と同様に予算措置で実施することとなる。また、畑作物の所得補償については、担い手経営安定法が存続することから、同法に基づき認定農業者や集落営農組織などの担い手に交付しつつ、同法の支援対象から外れる部分については、米と同様に予算措置で実施するとしている。

3 . 農業生産基盤の整備

農業農村整備事業については、22年度において前年度の5,772億円から2,129億円（対前年度比36.9%）へと大幅に減らされたが、23年度においては22年度と同額とされ、国造成の基幹的水利施設の長寿命化対策を図りつつ、自給率向上のための基盤整備を推進することとしている。このうち、戸別所得補償円滑化基盤整備は、戸別所得補償制度を円滑に実施するためのもので、戦略作物の生産拡大のための基盤整備を行うものである。これについては、元気な日本復活特別枠として374億円の要求であったが、「B」と判定され、280億円が措置された。このほか、非公共事業として戸別所得補償制度の本格実施に当たり、戦略作物の生産拡大のための排水条件の改良、老朽化施設の修繕等を緊急に実施する戦略作物生産拡大関連基盤整備事業（220億円）等が講じられている。公共・非公共を合わせて、農業生産基盤整備のための予算は2,397億円、対前年度比113%となっている。

4．農山漁村の6次産業化対策、食の安全・消費者の信頼確保対策

22年3月30日に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」は、農業者による生産・加工・販売の一体化や、第1次産業である農業と第2次・第3次産業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農山漁村の6次産業化の推進が大きな柱として掲げている。

また、12月3日に農林漁業等の振興、農山漁村その他の地域の活性化及び消費者の利益の増進を図るため、地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等に関する施策及び地域の農林水産物の利用の促進に関する施策を総合的に推進するための措置を講じる六次産業化法（地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（平成22年法律第67号））が公布された。

そこで、未来を切り拓く6次産業創出総合対策（130億円）により、農林漁業者の加工・販売分野への進出やバイオマス等の地域資源を活用した新産業の創出を支援するとともに、農林漁業者が加工・販売する市場を拡大するため、国内市場の活性化、海外市場の開拓の推進を支援するほか、農山漁村の豊かな資源を活かし、集落ぐるみで都市農村交流等を促進する取組を国が直接支援する食と地域の交流促進対策交付金（17億円）、6次産業化の取組等を支援する制度金融（109億円）等が措置されている。

一方、22年4月に宮崎県で口蹄疫が、また、同年11月には鳥取県で鳥インフルエンザが発生し、更に、11月に韓国において一度終息した口蹄疫が再発生するなど、家畜伝染病の防疫・危機管理対応に注目が集まった。

そこで、口蹄疫の進入・まん延防止のため、発生予防の取組と万一の発生に備えた危機管理体制等の強化のための口蹄疫総合対策（9億円）、高原性鳥インフルエンザの発生予防の強化のため、防鳥ネット整備等の防疫体制整備を支援する消費・安全対策交付金のうち高原性鳥インフルエンザ緊急防疫体制整備（10億円）が措置されている。

なお、口蹄疫総合対策に関して、緊急支援体制等、危機管理体制の強化に伴う費用（4億円）は、22年度補正予算で措置されている。

5．森林・林業対策（森林管理・環境保全直接支払い制度の導入）

(1) 森林・林業対策の概要

21 年 12 月 25 日、我が国の社会構造をコンクリート社会から木の社会へ転換することを掲げた「森林・林業再生プラン」が取りまとめられた。同プランにおいては路網の整備、森林施業の集約化及び必要な人材育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進めるとともに、木材の安定供給と利用に必要な体制を構築することにより、目指すべき姿として「10 年後の木材自給率 50%以上」を掲げ、これに基づき森林・林業政策の見直しが行われることとなった。

また、22 年 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」において、林野関係予算を「『選択と集中』の観点から抜本的に見直し、努力する者が報われるものとし、新たに『森林管理・環境保全直接支払制度（仮称）』を導入する」とされた。

これらを受けて、森林・林業対策として、森林管理・環境保全直接支払い制度（324 億円） 地域の森林づくりの全体像や集約化施業の設計図を描く人材（日本型フォレスター、森林施業プランナー）の育成を行う森林づくり主導人材育成対策（5 億円） 間伐や道づくり等を効率的に行える現場技能者を段階的かつ体系的に育成する「緑の雇用」現場技能者育成対策（55 億円） 川下対策として 10 年後の木材自給率 50%以上を目指し、公共建築物等への地域材の利用拡大等を推進する地域材供給倍増対策（11 億円）等が講じられる。

(2) 森林管理・環境保全直接支払制度の導入

森林管理・環境保全直接支払制度は、面的にまとまって計画的に行う搬出間伐等の森林施業とこれと一体となった森林作業道の開設を直接支援する森林環境保全直接支援事業（公共）294 億円と 集約化施業の取組に必要な森林情報の収集、森林の現況調査、施業提案書の作成・森林所有者の合意形成等の活動を支援する森林整備地域活動支援交付金（30 億円）からなっている。個々の森林施業に対して網羅的に支援する現行制度を見直し、集約化して計画的な森林整備を行う者に対して直接支援を行うとしている。

このうち、森林環境保全直接支援事業については、森林づくり主導人材育成対策、地域材供給倍増事業とあわせ、森林・林業再生プラン推進総合対策として元気な日本復活特別枠の要望枠で 537 億円が要求されていたが、評価は「B（森林整備事業に係る要求部分の大幅削減が条件）」と判定された。要求額を 216 億円下回ったが、22 年度補正予算において集約化森林整備等緊急対策（170 億円のうち 50 億円）として先行実施されている。

事業の枠組みとしては、森林法に基づく森林施業計画を森林経営計画（仮称）に改め、5 年程度の期間で計画を立て、事業の認定を受けた森林所有者に対し直接支払いの交付を行うことを想定しているが、23 年度については現行制度の枠組みをいかして事業を執行していくとしている。

なお、政府は、第 177 回国会（常会）に、この森林経営計画制度（仮称）の創設を盛り込んだ森林法改正案を提出する予定としている。

6 . 水産対策（資源管理・漁業所得補償対策の創設）

(1) 水産対策の概要

我が国の漁業を取り巻く状況は、資源水準の低下、魚価の低迷、燃油等の資材価格高騰に伴う漁業経営の悪化等の問題を抱えている。

そこで、水産対策として、資源管理・漁業所得補償対策（518億円）、漁業就業相談会の開催や漁業現場での長期研修、高性能漁船の導入等を実施する漁船漁業・担い手確保対策事業（9億円）、大型クラゲ等有害生物対策、藻場・干潟保全活動を支援する漁場環境保全・被害対策事業（50億円）、赤潮被害の発生しにくい海域への代替養殖施設等の整備、漁場環境の改善のための覆砂・耕うん等を緊急的に実施する赤潮・磯焼け緊急対策（51億円）等が講じられる。

なお、水産基盤整備予算は、資源管理・漁業所得補償対策の創設に伴い、742億円（対前年度比88.1%）と22年度予算（822億円（対前年度比68.6%））に続いて減額となっており、水産環境整備と特定第3種漁港をはじめとする拠点漁港の衛生管理対策を重点実施することとしている。

(2) 資源管理・漁業所得補償対策

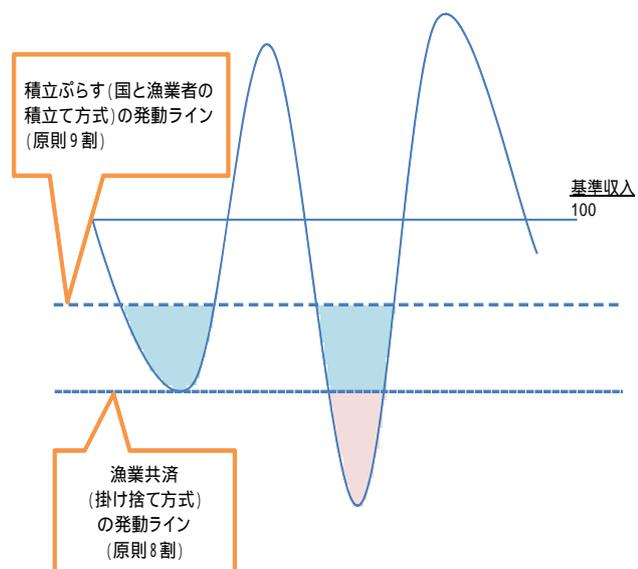
資源管理・漁業所得補償対策は、資源管理と所得補償をリンクさせ、漁業者による資源管理を要件に、既存の漁業共済・積立ぶらすの仕組みを活用し、収入が減少した場合に減収補てんを行う漁業収入安定対策事業と、漁業者と国の拠出により、燃油価格や配合飼料価格が急騰したときに補填金を交付する漁業経営セーフティネット構築事業により、収入・コストの両面を併せて総合的な支援を行うとしている。

漁業は、多種多様な魚種・漁法があるため、農業と異なり平均的な生産費が取りにくい、魚価、漁獲量の変動が大きい、収入の変動も大きいという性格を有している。そこで、資源管理・漁業収入安定対策においては、 PQ （価格×数量）で収入の減少を補てんする仕組みとなっている漁業共済を活用したとしている。

具体的には、基準収入（個々の漁業者の直近5年の収入のうち、最大値と最小値を除いた中庸3か年の平均値）から一定以上の減収が生じた場合、漁業共済により原則8割まで、積立ぶらすを利用して原則9割まで、減収分を補填する。

対象者は計画的に資源管理に取り組む漁業者であり、国・都道府県が作成する「資源管理指針」に基づき、漁業者（団体）が自ら取り組む資源管理措置について記載した「資源管理計画」を作成し、この計画を確実

図2 補償のイメージ



(出所) 農林水産省資料

に実施していることが認められれば、漁業共済・積立ぶらすを活用できることとなる。

なお、養殖の場合は、持続的養殖生産確保法（平成 11 年法律第 51 号）に基づく漁場改善計画において定める適正養殖可能数量の遵守が求められる。

この対策に参加すると、漁業共済掛金の国庫補助率が平均 30% 上乘せられ、積立ぶらすの漁業者と国の負担割合についても、現行の 1 対 1 から 1 対 3 へとされるなど漁業者の負担の軽減が図られる。

なお、これまでの積立ぶらすでは担い手対策の観点から加入要件が課されているが、新制度では資源管理の観点から対象者を決めることとしたため、担い手要件が外されるなどの見直しが行われている。

7. 終わりに

民主党は、21 年総選挙のマニフェストにおいて、農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする「戸別所得補償制度」を販売農家に実施、畜産・酪農業、漁業に対しても、農業の仕組みを基本として、所得補償制度を導入、間伐等の森林整備を実施するために必要な費用を森林所有者に交付する「森林管理・環境保全直接支払制度」を導入を掲げた。23 年度予算においては、農業の戸別所得補償制度が本格実施されるとともに、林業への直接支払制度、漁業への所得補償制度が実施されることになる。

農業者戸別所得補償制度に関し、22 年度のモデル事業については、早くから米価下落の要因になるのではないかと指摘がなされてきたが、政府はモデル事業の実施により需給調整が図られるため、米価は下落しないとの見解を示してきた¹。しかし、現在、22 年産米の米価は下落傾向にあり、その要因は必ずしも明らかではないが、本制度が影響を及ぼしているとの指摘もなされている。23 年度には、畑作物も対象となることから、その点も含めてモデル事業の検証を十分行う必要があるのではなかろうか。

また、森林管理・環境保全直接支払制度は、施業の集約化を大きな柱として掲げている。従来から、森林の適正な管理を図るための施業の集約は課題として挙げられており、対策も講じられてきたが、実態としては集約がなかなか進まない状況にある。森林管理・環境保全直接支払制度が施業の集約化が進む契機となり、森林の適正な管理が図られるようになるのか注目される。

また、資源管理・漁業所得補償対策は、漁業共済の仕組みを活用するが、現在、漁業共済の加入率は 5 割程度（共済金額ベース）の低い水準にとどまっている。また、農業者戸別所得補償制度及び森林管理・環境保全直接支払制度と異なり、漁業者による負担が求められる。政府は、加入目標を 7 割に設定しているが、その達成には制度の周知等加入拡大への取組が必要となつてこよう。

一方、22 年 10 月、菅総理大臣は、第 176 回国会（臨時会）の所信表明演説で、TPP 参加についての検討を表明したが、農林水産業のみならず国の在り方に大きく関わるとして様々な議論がなされた。11 月 9 日、政府は、TPP について「関係国と協議を開始する」と明記した「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定した。また、政府は 11 月に高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立

させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じるため、「食と農林漁業の再生推進本部」を設置した。政府は、同本部において、本年6月までに農政改革の基本方針を策定することとしている。

菅総理大臣は、年頭所感において「貿易自由化と農林漁業の存続が相反する目標であるかのような先入観を排し、新しい農林漁業の可能性を追求し...今年前半までに開国と農林漁業の活性化を両立させる政策を提示したい」と述べている。

今後、農林水産政策をどのように展開し、限られた予算をどのような政策に重点的に仕向けていくのか、その方向性が注視される。

【参考資料】

農林水産省『平成23年度農林水産予算の概要（未定稿）』（平23.1）

¹ 第173回国会衆議院農林水産委員会議録第2号15頁（平21.11.17）等