

農業における担い手育成と経営安定対策

― 戸別所得補償制度の実施を踏まえて ―

農林水産委員会調査室 おおかわ あきたか
大川 昭隆

1. はじめに

WTO（世界貿易機関）ドーハ・ラウンド交渉や二国間・広域の経済連携交渉が進む中、農林漁業の国際競争力・体質の強化は緊急の課題であり、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）、森林・林業基本法（昭和39年法律第161号）、水産基本法（平成13年法律第89号）及び基本法に基づき策定される基本計画、そして、平成23年10月に取りまとめられた「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（食と農林漁業の再生推進本部決定）に基づき、様々な施策が講じられてきている。

一方、平成22年度に、農業分野において、意欲ある農業者が農業を継続できる環境を整え、国内農業の再生を図ることを目指す「農業者戸別所得補償制度」（以下「戸別所得補償制度」という。）が創設され、翌年度には、林業分野で「森林管理・環境保全直接支払制度」、漁業分野で「資源管理・漁業所得補償対策」も相次いで導入された。

これら3施策は、農林漁業が継続できる環境の整備を強く意識したものであり、対象者の範囲や予算規模等は従来のものと異なり、農林漁業政策上の大きな転換を示すものとなっている。平成24年7月に閣議決定された「日本再生戦略」では、農林漁業の再生に向けた重要施策の一つとして、戸別所得補償制度等を適切に推進していくこととしている。

本稿では、農業分野において、国際競争力・体質強化の実現に向け、どのような担い手育成策と経営安定策が講じられてきたか、戸別所得補償制度を中心に見ることとしたい。

2. 担い手の育成

（1）「望ましい農業構造」の確立

食料・農業・農村基本法に掲げられた基本理念の一つに「農業の持続的な発展」がある（同法第4条）。この理念は、農地・農業用水等の農業資源と農業の担い手を確保し、これらを地域の特性に応じて適切に組み合わせ、「望ましい農業構造」を確立することを通じて実現していくとの方針が示されている。

鍵となるのは、「担い手¹」、「農業資源」及び「農業構造」である。食料・農業・農村基本法では、「担い手」は、他産業並みの所得を確保し得る「効率的かつ安定的な農業経営²」を行う経営体とし、「農地」は、担い手に集積し区画を拡大していくこと、「農業構造」は、担い手による農業経営が農業生産の相当部分を担う構造としている（同法第21～24条）。

日本経済が飛躍的に伸びた高度経済成長期（昭和29～48年）において、農林漁業分野では、拡大する国内の消費需要を満たすため、量的拡大を中心とした生産への取組が行われた。

その結果、各分野で高い自給率を記録した(昭和40年の食料自給率73%、木材自給率71%)。

しかし、農業分野では、米の需要減少と国内の過剰生産により昭和46年度から米の生産調整対策が始まり、また、畜産物や油脂類の消費増加など消費者における食生活の変化やそれに伴う輸入農産物の増加等により、農産物については質的な向上、すなわち消費ニーズに適合した「売れる農産物」の生産が求められるようになった。その後、売れる農産物に向けた農業の構造改革が農業政策の大きな柱となっている。

(2)担い手の育成

担い手の育成は、農業基本法(昭和36年法律第127号、平成11年に廃止)の制定以降、農業政策上の重要課題である。

担い手の基盤となるのは「農家」である。昭和25年の世界農林業センサスでは、経営耕地面積が東日本10a以上、西日本は5a以上で農業を営む世帯又は農産物総販売額が年間1万円以上の者を「農家」と規定し、統計が取られた³。これは、全ての農家が農業政策上の対象とされていたことを示すものである。

農業基本法では、日本経済の著しい発展に伴い農業と他産業との間において、生産性と従事者の生活水準における両者の格差が拡大しつつあったため、農家が農業経営だけで他産業並みの所得を確保できる「自立経営農家」を育成する政策目標が立てられた(同法第15条)。また、農林水産省は、昭和55年10月の「80年代の農政の基本方向」の中で、基幹男子農業専従者がいる「中核農家⁴」の育成を提示し、中核農家を地域農業振興の主役に据え、中核農家を中心にしながら農業経営の規模拡大を図る方針を示した。

さらに、農林水産省は、平成4年6月の「新しい食料・農業・農村政策の方向」において、所得と労働時間を基準とした「効率的・安定的な経営体」の育成を新たに打ち出し、この経営体が農業生産の大宗を担う農業構造を実現することを掲げ、この実現のために、平成5年4月から「認定農業者制度⁵」を導入した。また、平成10年12月の「農政改革大綱⁶」において、地域における担い手像を明確化し、農家を法人化することや集落営農組織に参加することなど多様な担い手を確保していく方針を示した。この方針は、食料・農業・農村基本法第21条に明記されることとなった。

直近では、平成23年12月に農林水産省が取りまとめた『我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画』に関する取組方針⁷において、「中心経営体」(地域農業マスタープラン⁷に記載された地域の中心となる経営体)を育成し、この中心経営体に施策・事業を集中展開する方針が示されている。

このように、国は、様々な育成すべき担い手像を示しながら、個々の農家の農業経営を改善し、日本全体を「望ましい農業構造」に誘導していく施策を講じてきている。なお、第3次食料・農業・農村基本計画(平成22年3月閣議決定)では、小規模・零細・兼業・高齢の農業者も担い手とする「意欲ある多様な農業者」像が示されたが、食料・農業・農村基本法の目指す「効率的かつ安定的な農業経営」の育成を否定することを意図したものではない。同基本計画の中で、競争力ある経営体の育成・確保を図るため、経営の規模拡大や効率化、集落営農の組織化を推進するとしており、農業生産活動の底上げを図る趣旨

のものと解されている。

また、「望ましい農業構造」については、第1次～3次の食料・農業・農村基本計画において「農業構造の展望」として具体的な姿が示されている。第3次基本計画では、販売農家戸数は、平成21年170万戸(主業農家35万戸)から平成32年121万戸(同24万戸)へとかなり減少する一方、主業農家1戸当たりの経営耕地面積は5.1haから7.7ha程度に拡大し、経営耕地面積に占める主業農家の割合も54%から59%に増えるとの姿を描いている。さらに、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・基本計画」では、水稻作、麦作、大豆作等の土地利用型農業について、今後5年間の間に、平地で20～30ha規模の経営体が大宗を占める構造を目指す戦略が示されている(現状3割、5年後8割程度)。

(3) 担い手の現状

表1は、農作物の品目ごとに農家類型別(主業農家、準主業農家、副業的農家)⁸の割合をまとめたものである。主業農家の割合は、品目ごとにかなりのばらつきがあることが分かる。産出額で見ると、畜産・酪農8割、園芸7割が主業農家により生産されている。一方、土地利用型農業では、麦・大豆は主業農家を中心であるものの、水稻は4割にとどまる。

表2は、経営規模拡大の推移を示したものである。畜産・酪農及び園芸(野菜)では規模拡大は著しく進んだが、水稻は微増である。水稻等の土地利用型農業では、規模拡大による生産コスト削減効果が顕著に表れる。農林水産省の「平成23年産・米の生産費」によると、米の生産コストは0.5ha未満では22,056円/60kgであるのに対し、15ha以上では8,773円/60kgと半減する。

畜産・酪農分野では、飼養規模は欧州主要国並みとなっており、産出額ベース、販売農家戸数で見ても、担い手による農業経営が農業生産の相当部分を担う構造となったと言える段階にあるのではないか。日本では国土が狭隘で住宅地が近接しているため、これ以上の飼養規模の拡大は、かえって家畜排せつ物問題や家畜伝染病の発生等のリスクを高め、安定した経営を阻害するおそれもある。

また、園芸分野における関税率をみると、例えば、トマト・ねぎは3%、もも・いちごは6%と、既に低関税となっており、国際競争力を有する分野である。耕地面積が小さくても高収益を上げることは可能で、国の支援は、品種改良や栽培技術の向上、ブランドの確立に重点化すべきであろう。

経営耕地面積の拡大による農業構造の改善が必要なのは、土地利用型農業、特に水稻及び水田を利用した麦・大豆の生産である。ただし、水稻においては、地域が共同して農業用水の利用・調整に当たる必要があるなど、畑作の麦や大豆と異なる要素がある。しかも、現時点で116万戸の農家が稲作を行っており、副業的農家の割合が産出額ベースで4割、販売農家戸数ベースでは5割を占め、作付の目的も様々である。また、農業用排水路や農道等の農業資源の管理は、主業農家だけでなく、全ての農家が協力して行われている。水田の集積を進めると農家数が減少し、農業用排水路等の管理に支障が出るおそれがある。この対策として導入されたものが農地・水保全管理支払交付金であり、農家だけでなく地域住民も含め、地域全体で共同して農業資源の保全管理を行うことを目指し、農地集積化

に伴う農業資源の管理に対する人手不足を国の支援で補うものである。担い手への農地集積に当たっては、準主業農家及び副業的農家が農村の中で果たしている役割を考慮していく必要があると思われる。

表 1 主な品目別農業産出額、販売農家数の農家類型別割合（平成 22 年）

品 目		作付面積 飼養頭数	農 家 類 型 別 割 合							
			産出額ベース				販売農家数ベース			
			主業	準主業	副業	産出額	主業	準主業	副業	農家戸数
土地 利用 型	水 稲	122 万 ha	38.1%	26.2%	35.7%	180 百億円	18.7%	27.9%	53.4%	116 万戸
	小 麦	7 万 ha	87.6%	5.5%	6.9%	7 百億円	48.8%	19.2%	32.0%	3 万戸
	大 豆	6 万 ha	68.4%	12.0%	19.6%	7 百億円	27.5%	26.0%	46.5%	8 万戸
園 芸	野 菜	24 万 ha	79.7%	9.0%	11.3%	203 百億円	40.9%	21.8%	37.3%	43 万戸
	果 樹	15 万 ha	64.2%	14.8%	21.0%	68 百億円	31.8%	25.3%	43.0%	24 万戸
	花 き	2 万 ha	78.4%	11.4%	10.1%	33 百億円	49.9%	20.5%	29.6%	7 万戸
畜 産 ・ 酪 農	乳用牛	92 万頭	92.6%	3.5%	3.9%	71 百億円	80.3%	8.9%	10.7%	2 万戸
	肉用牛	135 万頭	79.2%	10.3%	10.5%	44 百億円	44.1%	21.7%	34.2%	6 万戸
	豚	278 万頭	89.9%	4.9%	5.2%	51 百億円	73.8%	10.3%	15.9%	0.4 万戸

資料：農林水産省「農林業センサス」（平成 22 年、組替集計）、「平成 21 年経営形態別経営統計（個別経営）」（組替集計）、「平成 21 年生産農業所得統計（概算）」を基に農林水産省で作成

注 1：農家類型別割合は、販売目的で農作物を作付け・栽培及び家畜を飼養した農家数について、主副業別の割合の推計をしたもので、自給的農家、土地持ち非農家等の割合は除く。

注 2：平均年齢は農業就業人口の年齢。

注 3：作付面積・飼養頭数及び農家戸数は「農林業センサス（平成 22 年）」に基づく。

（出所）農林水産省「平成 22 年度食料・農業・農村白書」212 頁の図 2-44 に追加修正

表 2 農家 1 戸当たりの平均経営規模（経営部門別）の推移（全国）

	昭和 35 年 (A)	40 年	50 年	60 年	平成 7 年	12 年	17 年	22 年 (B)	規模拡大率 (B/A)
水 稲 (a)	55.3	57.5	60.1	60.8	85.2	84.2	96.1	105.1	1.9
野 菜 (a)	8.6	7.4	8.7	9.8	14.8	55.0	53.4	64.4	7.5
果 樹 (a)	20.1	—	36.1	37.8	46.0	56.8	60.7	64.3	3.2
乳用牛 (頭)	1.1	2.0	6.9	16.0	27.4	34.2	38.1	44.0	40.0
肉用牛 (頭)	1.2	1.3	3.9	8.7	17.5	24.2	30.7	38.9	32.4
養 豚 (頭)	2.4	5.7	34.4	129.0	545.2	838.1	1,095.0	1,437.0	598.8
採卵鶏 (羽)	—	27	229	1,037	20,059	28,704	33,549	44,987	1,666.2
ブロイラー (羽)	—	892	7,596	21,400	31,100	35,200	38,600	44,800	50.2

資料：農林水産省「農林漁業センサス」「家畜の飼養動向」「畜産統計」「畜産物流通統計」

注：採卵鶏及びブロイラーの規模拡大率は昭和 40 年との比較

（出所）農林水産省「平成 22 年度食料・農業・農村白書」211 頁

（４）新規就農者の拡大

今後、農業分野全般にわたる大きな問題が高齢化の進行である。比較的若い世代の多い酪農でも平均年齢は 56.2 歳である（表 1 参照）。これは、農業生産の突然の中止、後継者不在による農地の耕作放棄地化、生産技術の消失等のリスクが絶えず存在していることを

意味している。高齢化の進行は若年労働者による新規就農が少ないためであり、少子化を迎えている現状では、若年労働者の確保は更に厳しいものとなることが想定される。

現在、国において、新規就農者に対しては、融資制度だけでなく、農業法人等が就農者を雇用するときに研修費を助成する「農の雇用事業」や新規就農者に給付金を給付すること等を内容とする「新規就農総合支援事業」などにより、所得面からの支援の強化が図られている。しかし、その前提として、農業経営体の法人化等を進め若者が就職活動の一環として農業を選択しやすくなるような環境整備や、非農家出身者が農地を取得できる体制の整備を図ることが求められる。

3. 農業経営の安定に向けた政策

(1) 経営安定のための施策

農業は自然の影響を受けやすい産業であり、農作物の作柄や収量の変動により市場価格の低下、経営所得の減少などが生じやすく、農業者の自助努力に限界がある。このため、食料・農業・農村基本法では、国に対し、農産物価格の著しい変動から農業経営を守るために、経営の安定に貢献する施策を講ずることを求めている(同法第30条)。

農業生産者の経営を安定する手法として、関税等の国境措置のほかに、各種の制度や事業により一定の助成をする「経営安定対策」、また、農産物の需給調整により価格を安定させる「需給調整・価格安定対策」が実施されている。

表3は、現在実施されている経営安定対策や需給調整・価格安定対策に関する主な制度・事業を取りまとめたものである。中山間地域等直接支払交付金、農地・水保全管理支払交付金、環境保全型農業直接支払交付金及び甘味資源作物・国内産糖交付金は、戸別所得補償制度を補完する交付金と位置づけられていることから、便宜上同じ欄に掲げている。

土地利用型農業では、平成19年以前は、麦や大豆など水稲以外の作付けを奨励するために、畑作では麦作経営安定資金、大豆交付金、また、水田における稲作の転作作物に対しては、麦作経営安定資金、大豆交付金、産地づくり交付金等の支援措置が講じられていた。しかし、平成19年度に「品目横断的経営安定対策(平成19年12月に、水田・畑作経営所得安定対策に名称変更)」が創設され、また、平成23年度には、この対策に代わり「戸別所得補償制度」が本格実施された。両制度は、園芸や畜産・酪農の分野と比べ、対象者の範囲、支援の手法、予算規模においてその違いが際立っている。

野菜価格安定対策事業、肉用子牛生産者補給金制度、肉用牛繁殖経営支援事業、肉用牛肥育経営安定特別対策事業、養豚経営安定対策事業及び鶏卵生産者経営安定対策事業は、卸売市場価格が一定の価格を下回った場合や生産コストを下回った場合に、その差額を補填することにより、生産者の経営維持を図るものである。加工原料乳生産者補給金制度も同様の趣旨のものであり、バター等の乳製品の原料となる加工原料向けの生乳取引価格は飲用向けに比べ低いいため、この差額を補填することにより経営安定を図る。

なお、野菜価格安定対策事業では、市場価格が著しく乱高下した場合に、市場隔離や出荷前倒しなどの需給調整の実施も行うこととしており、実施した生産者に助成を行う。加工原料乳生産者補給金制度には、生乳を加工原料向け誘導することにより、飲用向け生乳

表3 農畜産物に関する主な経営安定対策

	制度・事業名	24年度予算	主な内容
土 地 利 用 型 農 業	農業者戸別所得補償制度 (平成22年度～)	6,901億円	・目的：国内農業の再生産と食料自給率の向上 ・対象：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたね、戦略作物（飼料作物、米粉用米、飼料用米、WCS稲、加工用米、地域特産物）
	水田・畑作経営所得安定対策 (収入減少影響緩和対策) (平成19年度～)	722億円	・目的：収入変動の影響を緩和（標準的収入額との差額の9割を補填） ・対象：米、麦、大豆（道は、てん菜、でん粉原料用ばれいしょも対象） ・根拠：担い手経営安定法
	中山間地域等直接支払交付金 (平成12年度～)	259億円	・目的：条件不利地域の生産条件不利の補正と多面的機能の確保 ・対象：生産条件が不利な地域の一団の農地又は採草放牧地
	農地・水保全管理支払交付金 (平成19年度～)	247億円	・目的：地域共同による農地・農業用水路等の保全管理 ・対象：農地・農業用水等の保全管理に対する取組
	環境保全型農業直接支払交付金 (平成23年度～)	26億円	・目的：環境保全型農業への取組を支援(4,000円/10a) ・対象：有機農業、地球温暖化・生物多様性に効果の高い取組
	甘味資源作物・国内産糖交付金 (平成19年度～)	514億円	・目的：甘味資源作物生産者の経営安定（国内産糖と輸入糖とのコスト格差を調整） ・対象：さとうきび及びでん粉原料用かんしょ ・根拠：砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律
園 芸	野菜価格安定対策事業 (昭和41年度～)	159億円	・目的：指定野菜又は特定野菜の価格低下が野菜農家の経営に及ぼす影響を緩和（差額の補填、出荷調整に対する助成） ・対象：指定野菜（14品目）、特定野菜（34品目） ・根拠：野菜生産出荷安定法
	果樹・茶支援対策事業 (平成22～26年度)	67億円	・目的：果樹・茶産地の収益力強化と農家の経営安定（改植に伴う未収益期間、計画生産・需給調整に対する支援） ・対象：果樹、茶
畜 産 ・ 酪 農	加工原料乳生産者補給金制度 (昭和41年度～)	224億円	・目的：加工原料乳地域（北海道）の生乳再生産の確保（補給金の交付） ・対象：加工原料乳（バター、脱脂粉乳等向け生乳） ・根拠：加工原料乳生産者補給金等暫定措置法
	加工原料乳等生産者経営安定 対策事業（平成13年度～）	（基金規模 60億円）	・目的：加工原料乳、チーズ向け生乳価格が下落した場合の酪農経営への影響緩和（補填金の交付） ・対象：加工原料乳、チーズ向け生乳
	チーズ向け生乳供給安定対策 事業 (平成23年度～)	88億円	・目的：酪農経営の安定と生乳需給の安定（チーズ向け生乳供給量への一律の助成金の交付、乳製品需要創出の取組への助成） ・対象：チーズ向け生乳
	酪農環境負荷軽減支援 (平成23年度～)	62億円	・目的：環境と調和のとれた酪農経営への転換の促進（奨励金の交付） ・対象：環境負荷軽減に取り組む酪農家
	肉用子牛生産者補給金制度 (昭和63年度～)	213億円	・目的：肉用子牛生産の安定（子牛価格が保証基準価格を下回った場合、補給金を交付） ・対象：肉用子牛 ・根拠：肉用子牛生産安定等特別措置法
	肉用牛繁殖経営支援事業 (平成22年度～)	133億円	・目的：肉用牛繁殖経営の所得確保と肉用牛繁殖経営基盤の安定（子牛価格が発動基準を下回った場合、差額の3/4を交付） ・対象：肉用子牛
	肉用牛肥育経営安定特別対策 事業（平成元年～）	869億円	・目的：肉用牛肥育経営の安定（肥育牛1頭当たりの粗収益が生産費を下回った場合、差額の8割を補填） ・対象：肥育牛
	養豚経営安定対策事業 (平成22年度～)	100億円	・目的：養豚経営の安定と豚肉の安定供給（保証基準価格を下回った場合、差額の8割を補填） ・対象：肉豚
	鶏卵生産者経営安定対策事業 (平成23年度～)	52億円	・目的：採卵生産者の経営安定と鶏卵の需給・価格の安定（補填基準価格を下回った場合、差額の9割を補填） ・対象：鶏卵
	食肉等の価格安定制度 (昭和37年度～)	—	・目的：一定の価格の中に卸売市場価格を収斂させ価格の乱高下を防止 ・対象：牛肉、豚肉、鶏卵、乳製品 ・根拠：畜産物の価格安定に関する法律
	配合飼料価格安定制度 (平成49年度～)	—	・目的：配合飼料価格の上昇が経営に及ぼす影響の緩和（補填金の交付） ・対象：乳牛、肉牛、養豚、採卵鶏及びブロイラー用の配合飼料

(出所) 農林水産省資料より作成

の過剰生産を防ぐという生産調整の目的もある。

また、牛肉、豚肉、鶏卵及び乳製品では、卸売市場価格の乱高下に対して、独立行政法人農畜産業振興機構が牛肉等を買入・放出することにより、卸売市場価格の安定化を図ることが行われている（畜産物の価格安定に関する法律（昭和36年法律第183号））。また、配合飼料価格安定制度は、飼料価格高騰時における畜産農家の生産費抑制を目的としたもので、生産者と配合飼料メーカーによる「通常補填」と、異常な価格高騰時に通常補填を補完する「異常補填」の二段階の仕組みにより、畜産農家に対して補填を実施する。

さらに、自然災害による悪影響を回避するための経営安定措置として、農業災害補償法に基づく農業共済制度がある（農業災害補償法（昭和22年法律第185号））。これは保険の仕組みを利用したもので、農家が掛け金を出し合い共同財産を積み立て、災害を受けた農家はその共同財産から共済金を受け取るものである。国は、最終的な保険の引受けを行うとともに、農家の掛け金への補助及び農業共済制度の運営に対する支援を行っている。

（２）水田・畑作経営所得安定対策から戸別所得補償制度へ

ア 水田・畑作経営所得安定対策の導入

水田・畑作経営所得安定対策は、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（平成18年法律第88号）⁹に基づくもので、日本の農業が厳しい国際競争にさらされても対応できる農業構造の確立を目的としている。全ての農家を対象に、農産物ごとの価格に着目して講じていた従前の対策を根本的に見直し、施策の支援対象を担い手に絞り、かつ、個々の農家経営に着目した対策に転換したものである。この対策は「戦後の農政を根本から見直すもの」¹⁰と位置づけられた。

麦等の農産物は日本と諸外国では生産条件の格差が存在しているため、農家に交付金を交付してその格差を補正し、また、農家の販売収入が減少した場合にはその減収分を補填し、その農家経営に及ぼす影響の緩和を図る。

支援内容は以下のとおり。

①対象者：担い手である認定農業者と集落営農組織

②経営規模の要件：原則、認定農業者4ha（都府県）、10ha（道）、集落営農組織20ha（平成19年12月創設の市町村特認制度により、小規模農家一戸だけで参加可能）

③支援内容：「生産条件不利補正交付金」（過去の生産実績等に基づく）と「収入減少影響緩和交付金」（販売収入の減収分を補填）の2種類の交付金の交付

④対象品目：麦、大豆、てん菜、でんぷん原料用ばれいしょ

（米は、関税等により生産条件の格差が顕在化していないため、生産条件不利補正交付金の対象としないが、収入減少影響緩和交付金の対象としている。）

⑤交付金単価：生産条件不利補正交付金は、過去の生産実績に基づく市町村別の交付金単価及び毎年の生産量・品質に基づく全国一律の交付金単価

イ 戸別所得補償制度への転換

一方、戸別所得補償制度（平成22年度はモデル対策として実施）は、現在、予算措置に基づき実施されている（表4参照）。

表 4 平成 24 年度農業者戸別所得補償制度の予算額

1 農業者戸別所得補償制度(特会・一般) (所要額) 6,901億円 24年度についても、23年度と同じ仕組みで実施 (6,612億円) ・ 畑作物の所得補償交付金 2,123億円 麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産数量目標に従って生産する農業者に対し、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直接交付 ・ 水田活用の所得補償交付金 2,284億円 水田で麦、大豆、米粉用米、飼料用米等の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得る水準の交付金を直接交付するとともに、産地資金により、地域の実情に即して、戦略作物の生産性向上、地域振興作物の生産の取組等を支援 ・ 米の所得補償交付金 1,929億円 米の生産数量目標に従って生産する農業者に対し、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直接交付 ・ 米価変動補填交付金(23年度) 294億円 23年度米の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に、その差額分に相当する交付金を直接交付 ・ 加算措置(規模拡大加算等) 150億円 経営規模を拡大した場合の規模拡大加算、畑の耕作放棄地化作付けた場合の再生利用加算、畑地輪作での休耕緑肥を導入した場合の緑肥輪作加算を措置 ・ 推進事業等 110億円 集落営農の法人化、経営能力の向上、制約重営に必要な経費を措置するとともに、現場における事業推進や作付確認等を行う都道府県、市町村等に対し必要な経費を助成	2 戸別所得補償経営安定推進事業 72億円 ・ 持続可能な力強い土地利用型農業を目指すため、集落での話し合いで地域の中心となる経営体を定め、その経営体への農地集積が円滑に進むように措置 3 中山間地域等直接支払交付金 259億円 ・ 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、農業者に生産条件の不利を補正する交付金を交付 4 農地・水保全管理支払交付金 247億円 ・ 地域共同による農地・農業用水等の保全管理や施設の長寿命化のための活動等を支援するとともに集落を支える体制を強化 5 環境保全型農業直接支援対策 26億円 ・ 化学肥料及び農薬の5割低減とセットで地球温暖化防止等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 6 甘味資源作物・国内産糖交付金等 (所要額) 514億円 ・ 国内産糖と輸入糖との内外コスト差を調整し、さとうきび生産者等の経営安定を図るための交付金を交付 7 水田・畑作経営所得安定対策(特会) (所要額) 722億円 (収入減少影響緩和対策)(23年度) ・ 米、麦、大豆等を対象に、標準的収入額と23年度収入額の差額の9割を補填(加入者と国が1対3の割合で負担)
--	---

(出所) 農林水産省「平成 24 年度農林水産予算概算決定の概要」

表 5 農業者戸別所得補償制度の概要

目的 ◇ 販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象に、その差額を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り、もって食料自給率の向上と農業の多面的機能を維持する	対象作物 ◇ 米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたね ◇ 水田については、水田活用の所得補償交付金として、これに加えて、飼料作物、米粉用・飼料用米、WCS稲、加工用米、地域特産物も対象	交付対象者 ◇ 対象作物の生産数量目標に従って販売目的で生産（耕作）する販売農家・集落営農																																
畑作物の所得補償交付金 (2,123億円)【水田・畑地共通】 【数量払】 <table> <tr> <th>対象作物</th><th>交付金額</th><th>対象作物</th><th>交付金額</th></tr> <tr> <td>小麦【水田・畑地】</td><td>6,360円/60kg</td><td>てん菜</td><td>6,410円/ト</td></tr> <tr> <td>二条大麦【水田・畑地】</td><td>5,330円/50kg</td><td>でん粉原料用ばれいしょ</td><td>11,600円/ト</td></tr> <tr> <td>六条大麦【水田・畑地】</td><td>5,510円/50kg</td><td>そば【水田・畑地】</td><td>15,200円/45kg</td></tr> <tr> <td>はだか麦【水田・畑地】</td><td>7,620円/60kg</td><td>なたね【水田・畑地】</td><td>8,470円/60kg</td></tr> <tr> <td>大豆【水田・畑地】</td><td>11,310円/60kg</td><td></td><td></td></tr> </table> 注1：小麦については、パン・中華類用品種を作付けた場合は、数量払に2,550円/60kgを加算 注2：交付単価の10a当たりの面積換算値では、品目横断対策に比べて、小麦は約3千円、大豆は約1万円の増額 【面積払（営農継続支払）】 前年産の生産面積に基づき交付 2.0万円/10a 畑作物の所得補償交付金のイメージ	対象作物	交付金額	対象作物	交付金額	小麦【水田・畑地】	6,360円/60kg	てん菜	6,410円/ト	二条大麦【水田・畑地】	5,330円/50kg	でん粉原料用ばれいしょ	11,600円/ト	六条大麦【水田・畑地】	5,510円/50kg	そば【水田・畑地】	15,200円/45kg	はだか麦【水田・畑地】	7,620円/60kg	なたね【水田・畑地】	8,470円/60kg	大豆【水田・畑地】	11,310円/60kg			水田活用の所得補償交付金 (2,284億円)【水田の活用による自給率向上】 【戦略作物助成】 <table> <tr> <th>対象作物</th><th>交付単価</th></tr> <tr> <td>麦、大豆、飼料作物</td><td>3.5万円/10a</td></tr> <tr> <td>米粉用米、飼料用米、WCS用稲</td><td>8.0万円/10a</td></tr> <tr> <td>そば、なたね、加工用米</td><td>2.0万円/10a</td></tr> </table> 【二毛作助成】1.5万円/10a 【耕畜連携助成】1.3万円/10a 【産地資金】 地域の実情に即して、麦・大豆等の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等を支援 米に対する助成 【生産数量目標を守った農業者が対象】 【米の所得補償交付金】(1,929億円) 1.5万円/10a 【米価変動補填交付金】(294億円(23年度)) 23年度の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合、その差額を補填	対象作物	交付単価	麦、大豆、飼料作物	3.5万円/10a	米粉用米、飼料用米、WCS用稲	8.0万円/10a	そば、なたね、加工用米	2.0万円/10a	
対象作物	交付金額	対象作物	交付金額																															
小麦【水田・畑地】	6,360円/60kg	てん菜	6,410円/ト																															
二条大麦【水田・畑地】	5,330円/50kg	でん粉原料用ばれいしょ	11,600円/ト																															
六条大麦【水田・畑地】	5,510円/50kg	そば【水田・畑地】	15,200円/45kg																															
はだか麦【水田・畑地】	7,620円/60kg	なたね【水田・畑地】	8,470円/60kg																															
大豆【水田・畑地】	11,310円/60kg																																	
対象作物	交付単価																																	
麦、大豆、飼料作物	3.5万円/10a																																	
米粉用米、飼料用米、WCS用稲	8.0万円/10a																																	
そば、なたね、加工用米	2.0万円/10a																																	
加算措置等 品質加算 畑作物について数量払の交付単価を品質に応じて増減 規模拡大加算 規模の大小にかかわらず農地利用集積円滑化事業により、面的集積（連担化）した場合、利用権設定した面積に2万円/10aを交付 加算措置 150億円 推進事業等 110億円	再生利用加算 畑の耕作放棄地を解消し、麦、大豆、そば、なたねを作付けた場合に、一定額（2～3万円/10a）を最長5年間交付 緑肥輪作加算 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（休耕緑肥）に、1万円/10aを交付	集落営農の法人化支援 集落営農が法人化した場合に、40万円を定額で交付 推進事業等 生産数量目標の設定や作付確認等を行う都道府県、市町村等に対して必要な経費を助成																																

(出所) 農林水産省「平成 24 年度農業者戸別所得補償制度の概要」(平成 24 年 4 月)

平成21年9月に政権交代した民主党政権は、水田・畑作所得経営安定対策について、農業の構造転換を性急に推し進めるもので、経営規模により国が支援対象を選別し、小規模農家を切り捨てるものとの評価を行ったことを踏まえ、戸別所得補償制度では、全ての販売農家を担い手と位置づけることとした。

この制度の目的は、販売価格が生産費を恒常的に下回っている農作物を対象に、その差額を補填することにより、農家経営の安定と国内生産力の確保とともに、食料自給率の向上と農業の多面的機能の確保を図ることにある。

支援内容は、表5のとおりである。

ウ 水田・畑作経営所得安定対策と戸別所得補償制度の相違

対象農家に関する原則的な考え方は異なるものの、水田・畑作経営所得安定対策において市町村特認制度が設けられたため、その範囲の違いは小さい。また、戸別所得補償制度ではそば、なたねが追加されたが、それ以外の対象となる農作物は同様である。

両者の大きな相違は、米を支援の対象とするかどうか、また、交付金単価の算定について、地域ごとか全国一律か、過去の生産実績か当年産の作付面積に基づくか、という点である。

(3) 水田・畑作経営所得安定対策と戸別所得補償制度の実施状況

表6は、水田・畑作経営所得安定対策及び戸別所得補償制度について、加入件数と支払額の実績を一覧で示したものである。

ア 加入件数

加入件数の推移を見ると、水田・畑作経営所得安定対策は約8万件であったが、戸別所得補償制度では約115万件と大幅に増えている。これは米の所得補償交付金が設けられたことによるものである。この交付金の平成23年度の支払対象者数は115万件で、22年度に比べて1.3万件減少している。これについて、農林水産省は、①集落営農の組織化・法人化が進展したことにより、複数の農家がまとまって一つの組織に含まれるようになったこと、②水田活用の所得補償交付金だけに加入した小規模農家や高齢農家が、リタイア等により23年度に交付申請をしなかったこと等によるものと説明している。

イ 担い手の育成

戸別所得補償制度では全ての販売農家を対象とするため、小規模・零細農家が稲作を続けやすくなり、担い手への農地集積が進まなくなるのではないかと懸念があった。米の所得補償交付金について作付規模別の加入率を見ると、0.5ha未満は58.3%であるが、5.0ha以上では98.4%に達している¹¹。0.5haの交付金額は6万円にとどまるが（自家消費米相当分として一律10aを控除して算定）、同様に15.0haだと223.5万円となる。米の所得補償交付金が1.5万円/10aの定額補助である上、標準的な販売価格が下落したときには米価変動補填交付金による補填措置もあるため、大規模経営、効率的経営ほど有利に働き、経営改善のインセンティブが働く制度となっている。集落営農組織の加

表6 水田・畑作経営所得安定対策及び農業者戸別所得補償制度の実績

〔加入件数〕

(単位：件、戸)

〔水田・畑作経営所得安定対策〕(担い手経営安定法)										
	加入件数		〔産地確立 交付金〕	生産条件 不利補正 交付金		収入減少 影響緩和 交付金	経営形態別			
							認定農業者		集落営農	
							個人	法人	構成農家数	
平成19年度	72,431		—	42,488		50,210	63,415	3,630	5,386	—
平成20年度	84,274		—	44,460		21,259	74,540	4,079	5,655	—
平成21年度	85,233		—	44,634		52,000	75,161	4,396	5,676	210,049
平成22年度	83,492		—	44,424		39,516	73,395	4,611	5,486	203,246
平成23年度	73,836					5,043	65,004	4,293	4,589	—
平成24年度	70,878					—	62,119	4,490	4,269	—

〔農業者戸別所得補償制度〕										
	加入件数 (支払対象者数)	米の所得補償 交付金	水田活用 の所得補償 交付金	畑作物の 所得補償 交付金	加算 交付金		経営形態別			
							個人	法人	集落営農	
									構成農家数	
平成22年度	1,163,090	1,006,192	578,500				1,149,505	6,187	7,398	238,277
平成23年度	1,150,159	1,008,018	539,741	74,610	8,394		1,135,010	7,563	7,586	241,336
平成24年度	1,157,466	1,010,413	587,558	87,995	3,862		1,141,851	8,040	7,575	235,643

〔支払額〕

(単位：億円)

〔水田・畑作経営所得安定対策〕（担い手経営安定法）										
			〔産地確立交付金〕	生産条件不利補正 交付金					収入減少影響緩和交 付金	
平成 19 年度			1,570	1,484					243	
平成 20 年度			1,655	1,511					54	
平成 21 年度			1,667	1,403					142	
平成 22 年度				1,271					62	
平成 23 年度									5	
平成 24 年度									—	
〔農業者戸別所得補償制度〕										
	米の所得補償交付金		水田活用の所得補償 交付金	畑作物の所得補 償交付金	加算交付金					
	定額部分	変動部分			規模 拡大	再生 利用	緑肥 輪作			
平成 22 年度	1,529	1,539	1,890							
平成 23 年度	1,533	—	2,218	1,578	36	34	1	2		
平成 24 年度	1,929	294	2,284	2,123	150	100	40	10		

注1：「生産条件不利補正交付金」は、一定規模以上の農業者に対して、過去の生産実績に基づく「固定払い」と、毎年の生産数量・品質に基づく「数量払い」の2つの交付金を交付。平成19～22年度の生産条件不利補正交付金における加入件数は、交付対象となった経営対数。

「収入減少影響緩和交付金」(米を含む)は、生産調整をしている一定規模以上の農業者に対し、地域ごとに収入下落分の9割を補填するものであり、加入件数は実際に補填の適用を受けた経営対数、支払額は実際に補填された金額。

「産地確立交付金」は予算措置によるもので、平成19、20年度は「産地づくり交付金」の名称で実施。水田を有効活用し、麦、大豆、飼料作物、米粉・飼料用米等の生産拡大に対する取組を支援するもので、地域が使途や単価を柔軟に設定する。このため、加入件数は明らかでない。

注2：農業者戸別所得補償制度の加入件数は、支払に至った加入者数。平成24年度は平成24年8月31日現在での申請件数。

注3：農業者戸別所得補償制度について、平成22年度は「戸別所得補償モデル対策」として実施し、「米所得補償モデル事業」及び「水田利活用自給力向上事業」より構成。23年度以降、「米所得補償モデル事業」は「米の所得補償交付金、畑作物の所得補償交付金」に、「水田利活用自給力向上事業」は「水田活用の所得補償交付金」に移行。

注4：農業者戸別所得補償制度の「畑作物の所得補償交付金」は平成23年度から実施。水田・畑作経営所得安定対策のうち「生産条件不利補正交付金」は平成22年度まで交付、「収入減少影響緩和交付金」の交付は継続中。

注5：平成23年度における米の所得補償交付金の変動部分及び収入減少影響緩和交付金は、当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回らなかったため、交付金の交付は行われなかった。

(出所) 農林水産省資料より作成

入数が増えているのは、個々の構成農家から 10 a を控除するのではなく、組織全体の経営耕地面積から 10 a だけ控除すればよいというメリット措置があるためと推察される。

ウ 米の需給調整(生産調整)

農林水産省は、需要に即した米生産の推進のため、毎年、過去の需要実績を基に、都道府県別の米の生産数量目標を設定している。目標を超えて作付けされる過剰作付面積は、平成 19 年は 7.1 万 ha、20 年 5.4 万 ha、21 年 4.9 万 ha に上ったが、戸別所得補償制度の導入後は、22 年 4.1 万 ha、23 年 2.1 万 ha、24 年 2.4 万 ha と減少傾向にある。

平成 20 年度から、過剰作付けの多い都道府県に対する公平性確保措置（ペナルティ）が実施されたが、戸別所得補償制度導入を契機に、22 年度以降、ペナルティは廃止された。戸別所得補償制度では、米の生産数量目標に従った作付けを加入の条件とする一方、加入しないのであれば米の作付けは自由であり、ペナルティもない。これにより、生産調整実施者が非実施者に対して有していた不公平感、生産調整に対する強制感・閉塞感が緩和されることになり、生産調整実施の面では大きな効果をもたらしていると言える。

エ 農業農村整備事業との関係

戸別所得補償制度の財源は既存の農林水産予算の中で措置されたため、他の施策にも影響が生じたが、農業農村整備事業はその一つである。平成 22 年度予算は対前年比 37% の水準にまで減額され（平成 21 年度 5,772 億円→22 年度 2,129 億円）、以降、同程度の規模の予算が続いている。

（４）戸別所得補償制度の見直しに向けた動き

平成 23 年 8 月 9 日、民主党、自由民主党及び公明党で確認された特例公債法案成立に関する 3 党合意により、「戸別所得補償制度の平成 24 年度以降のあり方については、政策効果の検証をもとに、必要な見直しを検討する。」とされた。この合意に基づき、3 党の実務者の間で必要な見直しを行うための協議が行われてきたものの、24 年度の予算編成過程において協議内容を予算に反映させるのは難しいとして、同年 12 月に協議が打ち切られた。

その後、平成 24 年 11 月 7 日に開催された「財政について聴く会」（財政制度等審議会財政制度分科会）では、戸別所得補償制度について、①担い手農家の育成と戸別所得補償制度が合致していないのではないか、②生産調整のためにこれまで多大な財政措置を講じてきたが、このまま恒久化することでよいのか等の論点を提示し、戸別所得補償制度の見直しを検討すべきとした。

他方、地方自治体や農業者からは、戸別所得補償制度は予算措置により実施されているが、継続して安定的な運営を確保するため、法制化すべきとの要望がある¹²。

日本農業新聞が、第 46 回総選挙に当たり、戸別所得補償制度について、10 政党に対しアンケート調査を行った¹³。これによると、制度の維持を明記した党は、民主党、日本未来の党、公明党、新党大地、国民新党の 5 党、拡充方針は社民党 1 党、法制化を掲げたのは民主党、公明党の 2 党である。日本維新の会は、戸別所得補償制度の適用対象を専業農家に限定、自民党は、名称も含め戸別所得補償制度を全面的に見直す、みんなの党は、意

欲ある農業者に直接支払の導入、共産党は、価格補償と所得補償を行う、としている。アンケート調査によると、戸別所得補償制度を維持するか見直すかの立場は二分し、対象農家の範囲やその支援手法についての考え方も異なる。しかし、各党とも、農業政策として経営安定対策を導入し、農家・農業経営に対する支援を行うことに異論は見られない。

4. おわりに

担い手の育成や経営安定対策に対する支援に当たっては、作物類型を考慮する必要がある。土地利用型農業では担い手の育成、経営規模の拡大が急務であるが、園芸、畜産・酪農では融資制度や農業共済制度も含めた経営安定制度に対する支援の強化が望ましい。また、「望ましい農業構造」の確立につながるものであることを明示することが求められよう。

¹ 農業政策の分野において「担い手」という概念が用いられる。食料・農業・農村基本法第4条や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題名に使用されているものの、法文上で定義はなされていない。第2次食料・農業・農村基本計画（平成17年3月閣議決定）では「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」と定義されている。

² 第1次食料・農業・農村基本計画（平成12年3月閣議決定）では、「効率的かつ安定的な農業経営」を「主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業者と遜色ない水準の生涯所得を確保し得る農業経営」としている。

³ 平成2年の世界農林業センサスでは、農家の定義が「経営耕地面積10a以上又は農産物販売金額15万円／年以上」に変更され、また、新たに「販売農家」（経営耕地面積30a以上又は農産物販売金額50万円／年以上）、「自給的農家」（経営耕地面積30a未満かつ農産物販売金額50万円／年未満）の区分が設けられた。

⁴ 中核農家とは「16歳以上60歳未満の男子農家世帯員で、年間自営農業従事日数が150日以上のある者」の農家。

⁵ 農業経営基盤強化促進法第12条に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、農業者がこの目標を目指して作成する農業経営改善計画を市町村が認定する制度。認定された農業者に対して、低利融資制度、農地流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種施策が実施される。また、水田・畑作経営所得安定対策の対象は、認定農業者と集落営農組織である。

⁶ 食料・農業・農村基本法の制定を含む今後の農政改革の在り方について取りまとめたもの。農業基本法に基づく戦後の農業政策に対する反省を踏まえ抜本的に見直すことを目的としたもので、経営感覚に優れた効率的・安定的担い手の確保を通じ、日本農業が有する力が最大限に発揮され、安全で合理的な価格での食料の安定的供給と農業・農村の多面的機能の十分な発揮を可能となる政策として再構築することを内容とする。

⁷ 地域農業マスタープランの作成は、平成24年度から戸別所得補償制度の一環として実施したもので、地域における「人と農地の問題」の解決に向け、集落・地域での話し合いにより地域農業の将来像を描くもので、地域の中心となる経営体（中心経営体）や中心経営体への農地集積、地域農業の在り方等を定める。地域農業マスタープランに位置づけられた人は、青年就農給付金、農地集積協力金等の支援を受けることができる。

⁸ 「主業農家」：農業が主（農家所得の50%以上が農業所得）で年間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。「準主業農家」：農外所得が主（農家所得の50%未満が農業所得）で年間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。「副業的農家」：主業農家及び準主業以外の農家

⁹ 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は存続しているため、戸別所得補償制度の本格実施に当たり、生産条件不利補正交付金の交付は取り止められたが、平成23年以降も収入減少影響緩和交付金の交付は継続されている。

¹⁰ 農林水産省「経営所得安定対策等大綱」（平成17年10月27日）

¹¹ 農林水産省「米をめぐる関係資料」（平成24年11月）

¹² 全国知事会は、「農業者が将来にわたって安心して営農に取り組むことができ、長期的な視点で営農計画が立てられるよう、制度を法制化することを含め、必要な予算を継続して安定的に確保すること」を求めている（「一次産業の持続的な発展のための所得補償制度の充実に関する提案書」（平成23年11月））。

¹³ 「12・16衆院選、農政公約アンケート②」（日本農業新聞 平成24年12月12日）