

農業者戸別所得補償制度はバラマキだったか？

Was the Expenditure for the Income Security Program for Farmer Households Wasteful, Irresponsible Spending?

農業者戸別所得補償制度は、平成21年度衆議院総選挙時に提示された民主党マニフェストの中で目玉となる施策であった。自民政権時代の平成19年より実施されていた水田・畑作経営所得安定対策では、WTOに適合した助成金へ転換しつつ、遅々として進展しないわが国の農業構造改善をドラスティックに進めるべく、支給対象を大規模農家に限定していた。本政策に対する農村部からの反発は強く、平成21年度衆議院総選挙において、民主党を大勝させるひとつの要因となったとも言える。

民主党が実施した農業者戸別所得補償制度は、支給対象を大規模農家だけに絞らず、生産調整に参加する販売農家をすべて対象とした。当初、対象を限定しない助成はバラマキではないか、という批判を浴びたが、このような支援の方が欧米では一般的であり、むしろ農業の大規模化を推進するための施策と農家の経営を安定させるための施策は切り離して、別個に実施されるべきであると考えられる。ただし、欧米ほど規模拡大が進んでいないわが国の状況では、所得補償の効果が薄れることも確かであり、戸別所得補償の実施と並行して、農地集積や規模拡大等についてもあわせて進めていくことが重要である。

一方で、直接所得補償導入の目的のひとつでもあったWTOルールへの対応については、水田・畑作経営所得安定対策から農業者戸別所得補償制度へと転換するにあたって、削減の対象となる助成（イエローボックス）が増加している。戦略的に活用するための農業助成枠をできるだけ確保する観点から、可能な限り削除対象とならない助成（グリーンボックス）への移行を進めていくべきであると考えられる。

The Income Security Program for Farmer Households was a central policy measure in the manifesto presented by the Democratic Party at the time of the 2009 lower-house general election. Under the measure to stabilize the incomes of farmers growing rice and other crops that started in 2007 under the Liberal Democratic administration, the payment recipients were limited to large-scale farmers in order to drastically improve the structure of Japan's stagnant agricultural sector while making a shift to WTO-compliant subsidies. Opposition to the measure was strong in farming regions, which may be one of the reasons for the Democratic Party's clear victory in the 2009 lower-house general election. Under the Income Security Program for Farmer Households implemented by the Democratic Party, the payment recipients included not only large-scale farmers, but also farmers with a certain level of sales (*hanbai noka*) who participated in a production adjustment program. In the beginning, there were criticisms that subsidy expenditure without narrowly defined recipients was wasteful, irresponsible spending. Such aid, however, is common in Europe and the United States, and it is considered that measures to stabilize farmers' business should be implemented separately from measures to promote large-scale farming. However, it is true that the effect of income security is relatively small as the scale of farmers in Japan is not as large as that in Europe and the United States. Therefore, it is important to promote the aggregation of farmland and the expansion of farmers' operations, along with the implementation of the Income Security Program. As for compliance with WTO rules, which is one of the objectives of the Program, subsidies that are subject to cuts ("yellow box" support) are increasing as a shift is made from a measure to stabilize the incomes of farmers growing rice and other crops to the Income Security Program for Farmer Households. From the standpoint of securing as much strategic agricultural aid as possible, subsidies that are not subject to cuts ("green box" support) should be increased.



1 | はじめに

平成22年より開始された農業者戸別所得補償制度は、平成21年度衆議院総選挙時に提示された民主党マニフェストの中でも目玉となる施策であった。自民政権時代の平成19年より実施されていた水田・畑作経営所得安定対策では、WTOに適合した助成金へ転換しつつ、遅々として進展しないわが国の農業構造改善をドラスティックに進めるべく、支給対象を大規模農家に限定していた。本政策に対する農村部からの反発は強く、平成21年度衆議院総選挙において、民主党を大勝させるひとつの要因となった。

本稿では、農業者戸別所得補償制度が実施されるに至った歴史的背景、およびその制度の内容について概観したうえで、政権交代したいま、それをどう評価すべきかという視点について示すこととする。

2 | 歴史的背景

(1) わが国農業生産と農業政策の変遷

わが国は、敗戦後深刻な食料不足に陥り、まずは食料の増産体制の構築が農政の基本課題となった。その後、高度成長期に入ると、農業生産の機械化にともなう余剰労働力が生じ、加えて、都市部における人材需要の増大により、農村部から都市部への急激な人口流出が生じた。さらに、わが国の工業部門の発達にともなう農工間の所得格差が問題視されるようになってきた。そのような状況の中で、昭和36年に農業基本法が制定された。農業基本法では、高度成長期の課題に鑑み、農業生産性の向上と農家所得の増大を謳い、農工間の所得格差を解消することを主たる目的としていた。

農工間の所得格差解消のための手段として選択されたのが、わが国の基幹作物であった米に対するリソースの集中であった。米については、食糧管理法のもと、全量国により買い上げられており、米価格は高い水準に固定されていた。品種改良や基盤整備等によって米の生産性は上昇し、米が生産できる地域も拡大していった結果、

米の生産量は急激に増大し、一方で食の欧米化にともなう米の消費が頭打ちとなってきたことにより、次第に米余りが問題となるようになってきた。米の買い取り価格よりも売り渡し価格の方が低い、いわゆる逆ザヤと、米備蓄の増大によって、食糧会計の赤字がかさむようになってきたことから、昭和45年から米の生産調整（減反制度）が開始された。この生産調整は、現在に至るまで続けられている。

米備蓄の増大および消費者の米に対するニーズの変化にともなう、自主流通米制度が導入されたが、平成に入ると、これら自主流通米の増大によって、実質的な政府管理米の割合が低下したことから、平成6年には食糧管理法を廃止して食糧法（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」）が制定され、農家は自由に米を販売できるようになった。これは、単に国内における米流通の変革を狙っただけではなく、その後に予想される、米の輸入解禁に先立って、国内の米生産の競争力強化を意図したものであった。

食糧法制定以来、米生産農家はこれまでにない大きな環境変化にさらされることとなった。米流通の自由化にともなう、米価格が大幅に低下したのである。昭和50年代までは、米は高価格で政府が買い取ることが原則であった。毎年実施される米価審議会において政治的な介入により、審議が混乱することが風物詩ようになっていたのである。米が、高価格に固定され、しかも全量買い取りが保証されていることから、米生産は非常に低リスクかつ高リターンな農業経営形態となり、多くの農家が米生産を行った。さらに、農業の機械化の進展や基盤整備の実施にともなう、米生産にかかる労力は大幅に低減し、多くの兼業農家が生まれることとなった。米は、育苗、田植え等の春作業と稲刈り等の秋作業以外は大きな労力が必要とされないようになり、他に職を持ちながら、その季節だけの作業で生産が可能で、しかも米価が高水準に固定されていたため、比較的大きな収益を上げることができるようになったのである。

これらの兼業農家は、規模拡大意欲に乏しかったこと

から、米価の下落に対応することが難しく、多くが赤字経営となった。また、これらの兼業農家が、これまで高米価に支えられて収益を上げることができたため、専業で農業を行いたいと考えていた経営者に対して農地が集約されることがなかった。兼業農家は、他に収益を得る機会があったが、他に所得機会のない中山間地域では、劣悪な土地条件が規模拡大を阻んでいるため、より深刻であり、これらの地域では農業が疲弊し、ひいては農村全体が衰退し、これまで地域を支えていた集落機能（地域内の生活サービス等を地域内住民がお互いに提供しあう機能）の低下等が問題となるようになってきたのである。

農林水産省では、これまでも農業の大規模化、効率化を目指し、さまざまな手段を講じてきたが、すでに兼業農家なしでは、地域農業の維持ができないといった地域も多く、担い手への農地集約が思ったように進まない状況に陥っていた。

このようななか、平成11年にそれまでの食料基本法を廃止し、新たに食料・農業・農村基本法が制定された。旧農業基本法が農業者サイドに立ったものであり、主として農工間の所得格差を解消することを基本理念としていたのに対し、食料・農業・農村基本法では、消費者側の視点をより重視し、食料の安定供給、多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興を新たな基本理念とした。農業の持続的発展においては、「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、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するため、営農の類型および地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」「国は、専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることに鑑み、経営管理の合理化その他の経営の発展およびその円滑な継承に資する条件を整備し、家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずるものとする。」とされ、効率

的かつ安定的な農業経営を育成し、それらが農業生産の相当部分を担うこと、農業経営の法人化を進めることが謳われた。食料・農業・農村基本法制定以降の政策は、主としてこれらの理念に基づいて実施されることとなったのである。

（2）新たな貿易ルールの制定

GATTを発展的に解消して組織されたWTOにおいて、平成13年よりドーハ・ラウンドが開始された。ドーハ・ラウンドは平成20年にセーフガード発動等を巡って決裂したまま、現時点でも終結の見通しは立っていない。

WTOにおいて戸別所得補償制度は国内における価格支持の制度であるため、以下の3つの政策ボックスに分けて議論されることとなる。すなわち、イエローボックス（増産効果があり、貿易を歪める可能性があるため、削除約束の対象となる助成）、グリーンボックス（貿易を歪める可能性がゼロまたは非常に小さく、削除約束から除外される助成）、ブルーボックス（イエローボックスとグリーンボックスの中間で、減反等生産調整のための助成）である。これまでに実施されてきた品目ごとの価格支持政策は、特定の作物を増産させる効果が生じるため、イエローボックスとして削除約束の対象となるものであった。そして、各加盟国は、イエローボックスに分類される国内助成をグリーンボックス、ブルーボックスに近づけるように政策を転換している。わが国においても、水田・畑作経営所得安定対策から、これらのWTOルールを意識した政策設計が行われるようになってきた。

ちなみに、農業者直接所得補償制度については、現時点でわが国としていずれのボックスに該当するかは、明言していない。これは、現時点で交渉がストップしていることによるものであり、今後、交渉が再開した場合には、これらのうちどれに該当するかを明言し、WTO事務局との折衝を経て公表する必要がある。

（3）水田・畑作経営所得安定対策の開始

平成19年度より開始された水田経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）は、わが国において、これまで各品目別に行っていた補助を、農家経営の観点から見直

し、直接所得を補填する仕組みとして始まった画期的な制度であった。

平成11年に定められた食料・農業・農村基本法では、今後の農業政策の指針として5年ごとに食料・農業・農村基本計画を策定することが求められている。平成17年に定められた第2期の食料・農業・農村基本計画では、「効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立に向け、意欲と能力のある担い手の育成・確保に積極的に取り組む。」こととされ、積極的に取り組むべき課題として「担い手の生産規模の拡大、低コスト技術体系の導入・普及等により、生産性の高い水田農業を確立」することが挙げられている。ここで「効率的かつ安定的な農業経営」とは、所得面で他産業とそん色ない経営を示しており、その時点でこの条件を満たしていると考えられる「家族農業経営12~15万戸、法人経営6千」程度を、集中的・重点的な施策によって平成27年には「家族農業経営33~37万戸、集落営農経営2~4万、法人経営1万」程度にまで増加させることを目標としていた。

また、平成17年食料・農業・農村基本計画では、「わが国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。」とされ、平成19年より、品目横断的政策へと転換することが明記されていた。

これらの流れを受けて、平成19年度より水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）が開始された。本対策は、WTOにおける国際規律の強化に対応すべく、単一の作物単位の支援ではなく、農業経営単位での支援を行うものであるとともに、助成の対象を原則として個別経営で4ha（北海道は10ha）以上、集落営農で20ha以上とする等、農業構造の改善についても強く意識した内容となっていた。さまざまな特例措置や市町村特認制度の導入により、必ずしも上記の規模を満たすことが必須条件ではなかったものの、原則として小規模農

家は、集落営農を組織化する場合を除いて、助成の対象からは外されることとなった。また、集落営農についても経営の一体化等を要件とし、5年程度で法人化を目指す経営体のみが対象とされた。

（４）農業者直接所得補償制度の開始

水田・畑作経営所得安定対策については農業者や農業団体等を中心に、「小農切捨て」といった批判が早くからなされていた。実際に、水田・畑作経営所得安定対策への参加は、米の場合でも面積ベースで40 ha万台となっており、全作付面積の1/4程度となっている。ちなみに、助成の条件を生産調整への参加のみとした農業者直接所得補償は、米の場合面積ベースで110万ha以上が加入をしている。

批判を浴びていた水田・畑作経営所得安定対策への対案として、平成21年衆議院総選挙にあたって民主党が提示したマニフェストでは、「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」を販売農家に実施する。所得補償制度では規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行う。」「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する。」と、戸別所得補償制度が盛り込まれた。これは、水田・畑作経営所得安定対策に対して、特に農業者からの反発が強かった「支給対象の大規模農家への絞り込み」「過去の生産水準を基準にした支給額算定」に対してピンポイントで対応したものであり、加えて、予算規模も1兆円程度と、水田・畑作経営所得安定対策における1,500億円程度から大幅な増加が見込まれたのである。

この結果、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）に対して非常に批判的であった農業者の多くが、農業者直接所得補償制度に期待し、これまで保守の地盤であった農村地域においても、民主党が次々と議席を確保する一因となったのである。政権交代を実現した民主党は、その後、具体的な内容を検討したうえで、平成22年より、農業者直接所得補償制度を試行的に開始し、平成23年には本格導入に至っている。

3 | 制度の概要

(1) 水田・畑作経営所得安定対策

水田・畑作経営所得安定対策の顕著な特徴は、その支援の対象を生産規模により絞り込んでいたことにある。地域の実情等により、特例等が認められるものの、支援の対象は原則として経営規模4ha（北海道は10ha）以上の認定農業者か、20ha以上の集落営農組織に限られていた。また、集落営農組織についても単に機械の共同利用等を行うだけではなく、共同販売経理の実施や5年以内の法人化計画の作成等を行った組織のみが対象とされた。

具体的な支援の内容は、①生産条件不利補正対策（ゲタ対策）と②収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）からなっている。①のゲタ対策は、麦、大豆を対象にしたものであり、担い手の生産コストのうち、生産物の販売収入では賄えない部分（諸外国との生産条件の格差から生じる不利）について、過去の一定期間の生産実績に基づく交付金（固定払）と毎年の生産量・品質に基づく交付金（成績払）の2種類の支援で補填するものである。したがって、固定払については、過去の実績を反映させて一定額を常に支給し、成績払については、対象品目ごとに収量あたりの単価と生産量を掛け合わせて、支給額を算定することとなっている。農林水産省では、前者の固定払をWTOの枠組みにおけるグリーンボックス、後者の成績払をイエローボックスであるとしている。

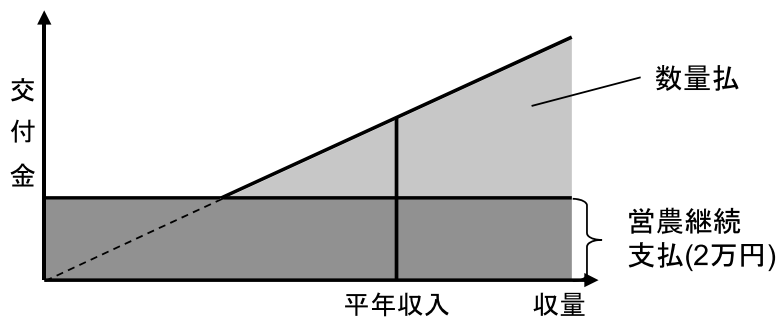
また、②のナラシ対策は、水稻、麦、大豆を対象とし、品目ごとの当該年収入と基準期間の平均収入の差額を合算・相殺し、減収額の9割について、積立金の範囲内で補填するものであり、積立金の拠出割合は国と生産者が3：1となっている。ここでも従前は、各品目ごとに差額を補填する仕組みであったが、本制度では、米、麦、大豆をあわせた分の差額について支給する仕組みとなっている。ただし、基準期間の平均収入は過去の値を参考にしていることから、価格低下等により収入が下落している場合には、平均収入自体が減少し、結局のところ赤字状態となるという懸念が指摘されていた。

農林水産省は、本施策をWTOルールへの対応よりむしろ、構造改善のツールとしてとらえており、これをテコに大規模経営への土地集積を進めようとした。これに対して、農家および農業関連団体等から小農切り捨てとの強い批判があった。また、支給額の算定についても特にナラシ対策において、過去の生産水準を基準としていることから、価格が低下傾向にある以上、基準の水準も下落していくため、持続的な経営の担保にはならないという批判もあがった。

(2) 農業者直接所得補償制度

農業者戸別所得補償の特徴は、これまでの水田・畑作経営所得安定対策に対して、支給対象者を販売農家（経営耕地面積が30a以上または農産物販売金額が50万円以上の農家）全体に広げたこと、さらに支給額について生産費をベースに算定したことである。

図表 1 畑作物の所得補償交付金



資料：農林水産省「農業者戸別所得補償制度の概要」

農業者戸別所得補償制度の具体的な中身は、①畑作物の所得補償交付金、②水田活用の所得補償交付金、③米に対する助成、および④加算措置から構成されている。

①の畑作物の所得補償交付金は、年間2万円/10aの面積払（営農継続支払）と、作物ごとに定められた単価に基づく数量払から構成されている。面積払については、前年度の生産面積に基づいて事前に支給されるものであり、数量払は、当該年の作物別生産量に作物別の単価を掛けて支給額を算定するものである。これらは、水田・畑作経営所得安定対策におけるゲタ対策に対応するものであり、ゲタ対策における固定払を営農継続支払に、成績払を数量払にそれぞれ拡充したものである。

②の水田活用の所得補償交付金は、水田の転作にともなう交付金であり、戦略的作物の生産や二毛作、耕畜連携等に対して、あらかじめ設定した農地面積あたり単価を適用して支給額を算定するものである。

③の米に対する助成は、米の「所得補償交付金」として面積あたり定額を支給し、加えて「米価変動補填交付金」として当年度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交付するものである。米に対する助成については、水田・畑作経営所得安定対策から大幅に拡充された点であり、支給水準を過去の生産実績から定めるのではなく、標準的な生産費をベースに定めている。まず、標準的な生産費と標準的な販売価格の差から恒常的なコスト割れ相当分を算定し、それを「所得補償交付金」として定額で支給する。さらに、当該年度の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合には、その差分を「米変動補填交付金」として支給するのである。したがって、農業者は最低でも標準的な生産費に相当する分の収入が補償されることとなる。

4 | 海外における直接所得補償

直接所得補償はそもそもEUや米国において採用されてきたものであり、わが国独自というわけではない。そこで、ここでは、EUおよび米国の直接所得補償制度について概観する。

(1) 米国の直接所得補償

旧来の米国の直接所得補償は、3つの層から構成されている。最も基本的な部分が①マーケティングローンであり、そこから②直接固定支払、③価格変動対応型支払、となっている。①のマーケティングローンは、作物を担保とするつなぎ融資であるが、実質的には価格支持として機能している部分もある。実際に農家は、市場価格が下落し、ローンレートを下回った場合は、そのまま担保を流し、市場価格が高い場合には、農作物を市場で販売してその中から融資分を返済するのである。加えて、農家は市況を見ながら自らに最も有利な条件で農作物を販売することができる。②の直接固定支払は、作目ごとの生産量当たり単価に基づく支給であり、③の価格変動対応型支払については、①②を利用して目標価格に届かない場合にその差額を補填する不足払い型の直接支払である。

支援の中心となっているのは、①のマーケティングローンであるが、これはある価格を下回った場合に、現物で返済できることから、価格変動に対する不足払いの側面を持っており、③とあわせると多くが不足払いの性格を有している。

2008年農業法では、上記の支援に加えて、あらたにACRE (Average Crop Revenue Election) プログラムが加えられた。ACREプログラムとは、価格の変動だけでなく単収の変動にも対応した所得補償制度である。ACREプログラムは、上記で示したところの③価格変動対応型支払を置き換えるものであり、農業者は、①+②+③か、①×70%+②×80%+ACREのいずれかを選択することができる。ただし、ACREは、過去の作付面積ではなく現在の作付面積に基づく等、従来の価格変動支払と異なる点もあり、また、WTO上もイエローボックスに区分される可能性がある。

米国の場合、生産規模による需給要件等は原則としてないが、農業助成の多くが大規模経営体に支給されており、上位10%の経営体が全体の7割以上を受け取っている。わが国とは逆に、小規模農家の所得補助にならず、

大規模農家に集中していることに批判が生じており、オバマ大統領は大規模農家への直接支払の削減等を打ち出している。なお、一般的に共和党は、大規模農家に有利な政策を指向し、民主党は中小家族経営や環境保護を重視する傾向にあると言われている。

(2) EUの直接所得補償

EUではCAP (Common Agricultural Policy) と呼ばれる域内における共通農業政策を1962年から開始した。1967年には、CAPは域内共通価格を確立したが、ここでの価格支持水準は、政治的圧力もあり、生産コストの高い加盟国にあわせることが多かった。この支持価格での農産物の無制限買入により、1980年代には主要農産物の自給率は100%を越え、過剰生産が常態化した。域内共通価格は世界市場価格よりも高く設定され、過剰農産物は輸出補助金を交付され域外に輸出された。これら過剰農産物の買入れコスト、輸出補助金の増加による支出を抑制することがCAPの財政上の課題とされた。

EUの直接所得補償は、1992年のマクシャリー改革以降に導入された。マクシャリー改革では、価格を通じた生産支援から所得による経営支援へと軸足を移し、支持価格の引き下げを進め、それによる所得の減少分を直接所得補償により補うことで財政支出を安定化させ、加えてEU農業の競争力強化、価格の安定、環境保全等を進めていった。さらに、その後の改革を経て、WTOにおけるイエローボックスの削減を図り、グリーンボックス、ブルーボックスに分類される所得補償へと移行している。特に、2003年に実施された中間レビューでは、農家に対する直接支払を、作物の作付面積や家畜頭数といった生産要素から切り離す(デカップリング)、単一支払制度を一部導入した。単一支払制度は、単一農場支払と単一面積支払、およびそれらを組み合わせたものの3種類がある。単一農場支払は過去の各経営体への支給額を経営面積で割って面積あたりの支給額単価を算定するものであり、経営体ごとに面積あたり支給額は異なる。また、単一面積支払とは一定の範囲を持つ地域全体で単一の面積あたり支給額を設定するものであり、この場合同一地

域内の農場であれば単価は同一となる。いずれにせよ、これらの支払については、作付けされる作物にかかわらず支給額は単一であり、完全に生産から切り離された直接所得補償となることから、WTOで言うところのグリーンボックスに分類される。なお、EUにおいてもすべてが単一支払へ移行しているわけではなく、加盟国の戦略等により特定作物の生産につながる直接所得補償も認められている。

また、EUにおける直接所得補償の特徴は、クロスコンプライアンスを明確に設定していることである。クロスコンプライアンスとは、2003年の中間レビュー以降義務化された制度であり、農家が直接所得補償を受給するために満たすべきであるとして設定された、環境保全や動物福祉等についての最低限度の条件である。これに違反した場合には、支払金額の減額といった罰則が加えられる場合がある。

(3) 欧米とわが国の制度の比較

米国、EUの直接所得補償は、いずれも同じ背景から成立している。それは、政府が行っていた支持価格に基づく価格支持政策に端を発しており、農産物の国際競争力強化のために引き下げた支持価格を補填するために直接所得を補償する、いわゆる不足払いの形式であった。欧米の場合は、海外に対して積極的に農産物を販売するために積極的に価格をコントロールする、攻めの政策であったとも言える。

それに対して、わが国における直接所得補償は、海外への輸出がほとんどなく、加えて、直接所得補償導入前に国内市場を自由化して買取価格がなくなっていたため、欧米で言う支持価格に相当するものが存在しない状況で開始された。自由化によって農家の収入が不安定となったことに対する対応であり、守りの政策であるとも言える。また、水田・畑作経営所得安定対策で導入されたナラシ対策は、欧米での不足払いとは異なり、基準となる年次の農産物価格を下回った場合にその差額を補填する変動補填であり、農業保険に近い性格のものである。しかも、基準となる年次は当該年度から過去5年間となっ

ているため、価格が下落していく状況では、支給額自体が減少していくこととなる。その後導入された、農業者戸別所得補償制度においても、水田・畑作経営所得安定対策を検討のスタートに置いたことから、基準を生産費に置いているものの、原則として上記の性格を有している。

また、直接所得補償制度の設計に際しては、米国、欧州ともに助成をしつつ、市場メカニズムを最大限活用し、農家が自らの経営能力を高めることにより、より高い収入を得られるように工夫している。米国の場合は、マーケティングローンによる売買タイミングを農家にゆだねることであり、欧州の場合は単一農場支払により、市場に反応した最適な作付けを農家にゆだねることである。これらの制度設計により、市場のニーズや動きに農業者が自ら対応することが可能となり、市場メカニズムを活用した需給調整が可能となることに加え、農業者の経営者意識も高めることに成功している。

5 | 農業者直接所得補償制度の評価

直接所得補償制度については、平成22年に開始されたばかりであり、評価を行うには材料が不足している点もあるが、ここでは以下の観点から本制度の評価を試みる。評価のポイントとしては、①農家の所得確保に寄与しているか、②農業構造の改善を妨げていないか、③WTOの枠組みに整合的であるか、という点である。

(1) 農家の所得確保に寄与しているか

農林水産省HPで公表されている「平成23年度の農業者個別所得補償制度の支払実績について」によると、平成23年度の支払額は、合計で5,365億円（米の所得補

償交付金：1,533億円、水田活用の所得補償交付金：2,218億円、畑作物の所得補償交付金：1,578億円、加算交付金：36億円）であった。従前の水田・畑作経営所得安定対策における支払額が1,500億円程度であり、これらが農業者の所得に回っているため、水田・畑作経営所得安定対策と比較すると、所得向上効果は大きいと考えられる。

図表2は、直接所得補償の交付金額と支払い対象件数、および1件あたり交付金額を示したものである。全体の合計で見ると、農家1戸あたり約46万円の交付を受けていることが分かる。特に高いのが畑作物であり、農家1戸あたり約211万円の交付を受けている。逆に、もっとも低いのが米の所得補償交付金であり農家1個あたり約15万円となっている。

一方で、やや古いデータになるが2006年におけるEUの直接支払額が経営体あたり約1万ユーロであった（加盟国直接支払を含む）。また、米国においては、連邦政府からの補助金が2007年時点で1経営体あたり約9,500ドルであった。これらと比較すると、わが国の直接所得補償による支給額はEU、米国等の半分程度となっており、欧米に比べて所得改善効果は低くなっていることが分かる。

欧米に比べて、受給額が低い最も大きな要因のひとつは、経営体の規模によるものと思われる。EUの経営体あたりの平均経営面積は、約14ha、米国では170ha程度であるのに対し、わが国は2haに過ぎない。わが国の面積あたりの支給額は欧米に比べて高いものの、欧米では農業構造の改善がある程度進展し、農業の大規模化が進展してから直接支払が導入されたため、支払額について

図表 2 直接所得補償の交付金額と支払い対象件数

	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	合計
交付金額（億円）	1,533	2,218	1,578	36	5,365
支払い対象件数（件数）	1,008,018	539,741	74,610	8,394	1,150,159
件数あたり交付金額（千円/件）	152	411	2,115	429	466

資料：農林水産省『平成23年度の農業者戸別所得補償制度の支払実績について』（平成24年6月28日）より作成。

も各経営体にとって十分所得を補償する額を受け取ることが可能となっている。

(2) 農業構造の改善を妨げていないか

水田・畑作経営所得安定対策から農業者戸別所得補償へと政策が変更されたが、両者の最も顕著な違いは、小規模農業者をその政策の対象にするか否かであった。水田・畑作経営所得安定対策は、当初、品目横断的経営安定対策と呼ばれ、WTO対策として、複数の品目をあわせて支援することがアピールされていたが、実際には、担い手に支援を絞り、構造改善を促す事に主眼が置かれた施策であった。それに対して、農業者戸別所得補償は、生産調整に参加する販売農家であれば誰でも受給することが可能である。この点が「バラマキ」ではないかとして、当初大きな批判を浴びたところである。

図表3は、農業者直接所得補償のうち米の所得補償交付金について、作付面積規模別に支払対象者数と支払額を比較したものである。本制度は、当初より、小規模な農家へのバラマキであったとの批判が強かったが、実際に支払対象者をみても、作付規模2ha以下の受給者が全体の9割以上を占めている。一方で、支払額ベースで見ると、作付規模5ha以上の農家への支払額が4割を占めており、比較的大規模農家に助成が回っていることが分かる。また、加入率は、規模が大きくなるにつれて高くなっており、5ha以上の場合には実に98.4%の加入率となっている。

これは、本制度が生産調整への参加を受給条件にして

いるが、直接所得補償を受給しないのであれば、自由に米の生産・販売を行える仕組みとなっていることから、小規模農家ではわずかな面積を転作するよりも、むしろすべて米を生産して販売した方が、少ない経営資源を有効に活用できるという判断であると想定される。反対に、大規模農家については、生産調整に参加しないと認定農業者（農業経営基盤強化促進法に基づく農業経営改善計画の市町村の認定を受けた農業経営者・農業生産法人。金融面や税制面において優遇措置を受けることができる。）として認められないこと、まとまった転作を行って水田活用の所得補償を受けた方が有利であることといった判断があったものと推測できる。

農業の構造改善は、施策を実施すればすぐに効果が生じるわけではない。農家が自らの土地を他人に任せる決断をするタイミングというのは、ライフステージ上の変化や農業機械の更新時期等、数年に一度である。したがって、農業者戸別所得補償制度が農業構造の変化の妨げになったかどうかを判断することは困難である。しかし、支給対象を絞った水田・畑作経営所得安定対策に比べると、構造改善に関するインセンティブが低くなるのは自明であり、その意味では農業構造改善を進展させるという点での貢献は小さくなると言える。

一方で、自民党政権下の水田・畑作経営所得安定対策は、あまりにドラスティックであったとも言え、それに対する結果が平成21年衆議院選挙であったと考えられる。国民（特に農村部）は、支援対象を極端に絞った支

図表3 米の所得補償交付金の作付面積規模別にみた支払対象者数と支払額

	0.5ha未満	0.5~1ha	1~2ha	2~3ha	3~5ha	5ha以上	合計
対象者数（万件）	52.2	25	13.6	3.9	2.9	3.3	100.8
支払対象者数シェア（%）	51.8	24.8	13.5	3.9	2.9	3.3	100
加入率（%）	58.3	68.1	69.9	70.8	76.6	98.4	79.1
支払額（億円）	140	224	259	135	160	615	1,533
支払額シェア（%）	9.2	14.6	16.9	8.8	10.5	40.1	100
対象者あたり支払額（千円/戸）	27	90	190	346	552	1,864	152

資料：農林水産省「平成23年度の農業者戸別所得補償制度の支払実績について」（平成24年6月28日）より作成。

援に対して強い拒否反応を示しており、今後は、対象を極端に絞った経営対策を実施することは事実上困難になったと考えられる。

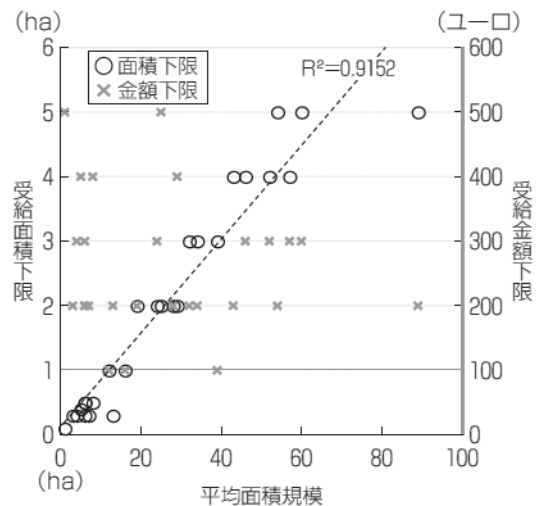
EUにおいても直接支払の受給者について最小規模要件があるが、その値は受給額100ユーロ未満、あるいは農地1ha未満というものであり、わが国の水田・畑作経営所得安定対策に比べると、低い水準となっている。しかも、これらは加盟国における裁量が認められており、受給面積下限は、0.1ha～5ha、受給下限は100ユーロ～500ユーロである。図表4は、受給面積下限と加盟国の平均経営面積との相関を示したものであるが、受給面積下限と加盟国の平均経営面積との間には強い正の相関があり、さらには、平均経営面積規模が20ha未満の国は、受給面積の下限がすべて1ha未満となっている。以上から判断できるように、EUでは直接支払を構造改善のツールとしては活用しておらず、農地の集積等は別の政策で実施していると言える。受給者の最小規模要件は、構造改善を進めるためではなく、自給的な農家や趣味的な農家等を除外する目的で設定しているものである。

わが国とは反対に、欧米では、むしろ直接所得補償が大規模農業者に集中して支給されていることに対する批判が強まっており、たとえば、オバマ大統領は大規模農家への直接支払の削減等を打ち出している

わが国において導入された水田・畑作経営所得安定対策については、受給要件として厳しい面積規模要件を導入することで、構造改善を進めるねらいがあった。制度導入時には、実際に法人化を前提とした受け皿となる集落営農組織が数多く設立された。その一方で、地域的な要因等により、どうしても受け皿となる集落営農組織の設立が難しいという地域も数多くあり、これらの地域では、これまで受けていた支援が受けられなくなることから、農業生産の弱体化がより進展していく可能性もあった。

一方、農業者直接所得補償の導入に際して、当初懸念された「貸しはがし」（いったん地域の大規模農家や集落営農組織に対して農地を集積させていた農家が、直接所

図表4 受給面積下限と平均面積との相関



資料 直接支払い規則案の付属文書IV、および同VIのデータから筆者作成
 (注) 図中の線は平均面積規模と受給面積下限の回帰直線。

資料：平澤明彦「次期EU共通農業政策（CAP）改革の規則案概要」
 農林金融2012.3

得補償が導入されることにより、自ら農業生産を行った方が有利と判断して、貸していた農地の返却を迫ることといった行為はそれほど行われていないとも言われている。これは、農地を提供した小規模農家は、そもそも営農継続が困難であったこと、農業者直接所得補償による小規模農家に対する受給額が少ないこと、といった要因によるものであると考えられる。このことから、農業者直接所得補償そのものによって構造改善が進むわけではないが、構造改善自体を阻害するものではないと考えられる。欧米においても、直接所得補償の導入後も引き続き構造改善は生じており、当制度そのものが構造改善を遅らせているとは言えないと考えられる。

現在、構造改善を進めるために、別途、「人・農地プラン」の作成が進められている。これは、将来的な農地の担い手を地域全体で話し合って決定し、それらへの農地集積等にインセンティブを与える施策である。構造改善は、これらの施策でサポートしつつ、農業生産を強化し、それにとまなう価格低下を直接所得補償でサポートする、というのがあるべき政策の分担であると考えられる。

(3) WTOの枠組みに整合的であるか

現在交渉が順調に進んでいないとはいえ、WTOとの整合性は重要な要素である。もともと、水田・畑作経営所得安定対策は、WTOへの対応を掲げて進めてきている。前述した通り、農林水産省では、水田・畑作経営所得安定対策のゲタ対策のうちの固定払をグリーンボックスとし、変動払部分をイエローボックスであるとしてきた。農業者個別所得補償においても、米に対する助成については、そのまま適用されると考えられる（ただし、米のみの助成のため、生産をゆがめる可能性はある）が、水田活用の所得補償交付金や畑作物の所得補償交付金（数量払）等、イエローボックスに分類される可能性のある補助が拡大している。ただし、個別所得保障で支出されているこれらの額は、現時点でのWTOに整合的なAMS（Aggregate Measurement of Support：助成合計量）を超えていないと考えられる。

(4) 農業者直接所得補償制度の評価のまとめ

直接所得補償制度は、ある程度農業の構造改善が進んだ状況でないと、十分な所得を農業者に受給させることが難しく、その効果を十分に発揮することができないのは確かである。しかし、水田・畑作経営所得安定対策のように直接所得補償制度に厳しい規模要件を付与することは、地域的な要因から、どうしてもそれらをクリアできない地域の農業を壊しかねない。規模要件は、自給的農家や趣味的農家を除外するための最低限度の水準とすべきであり、その意味で、農業者直接所得補償制度で対象とした「販売農家」という要件は、リーズナブルであると考えられる。そもそも、農家の所得安定政策と構造改善政策とは全く異なる性質を持つ政策目標であり、それらをひとつの政策で解決するのは適切ではないと考えられる。したがって、直接所得補償は農家の経営安定のためのツールとして活用し、基盤整備や大規模農家への集約化、農業機械設備への補助等を組み合わせて、構造改善を進めていくことが重要であると考えられる。

また、WTOへの対応については、現在交渉が進んでいない状況ではあるものの、常に想定して進める必要があ

る。イエローボックスに相当する助成は、支出できる枠が設定されていることから、単なる所得補償よりも、むしろわが国農業生産全体の戦略を具体化するために利用していくべきであると考えられる。

(5) 自民党マニフェストで示された直接所得補償について

平成24年衆議院総選挙により、自由民主党が政権を奪回することとなったが、本選挙の公約において、自由民主党は、直接所得補償について、「農地を農地として維持する支援策」へと振替拡充を行うこととしている。これは、生産している作物等によらず、農地すべてに多面的機能が存在し、それを保全するために直接所得補償を行おうというものである。これまで実施されてきた農家の経営安定対策から、多面的機能に対する支払いへと支払の趣旨が変更されるため、生産調整実施の有無は受給条件から外れると考えられる。確かに、環境保全に対する支払いは、WTOルールにおいても緑の政策とされ、削減対象にはなっていないが、通常的环境支払は、何かしらの環境保全対策や環境保全型農業の実施に対して支払われるものである。欧米を見ても、環境保全を根拠に、すべての農地に対して支払いを行うというのは、行われていない。

民主党の農業者直接所得補償は、「バラマキ」の批判を浴びながらも、これまでに実施されてきた政策の流れを引き継ぎ、またWTOにおける国際ルールや欧米先進国との農業政策との整合性を保ってきたと言えるが、この政策はこれらとは全く異なる文脈で提示されてきたものであり、その実現性も含めて、注目していく必要がある。