

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	農業者向け経営安定対策の経緯と論点
他言語論題 Title in other language	Process and Issues of Farming Income Stabilization Measures
著者 / 所属 Author(s)	工藤 豊 (Kudo, Yutaka) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 農林環境課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	824
刊行日 Issue Date	2019-09-20
ページ Pages	69-91
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	農業者向けの経営安定対策としてこれまで実施されてきた「品目横断的経営安定対策」、「農業者戸別所得補償制度」、「経営所得安定対策」の実施経緯や支援内容、今後に向けた論点を整理する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

農業者向け経営安定対策の経緯と論点

国立国会図書館 調査及び立法考査局
農林環境課 工藤 豊

目 次

はじめに

- I 品目横断的経営安定対策（平成 19～21 年度）
 - 1 品目横断的経営安定対策の実施経緯
 - 2 品目横断的経営安定対策の内容
 - 3 品目横断的経営安定対策の見直し
- II 農業者戸別所得補償制度（平成 22～24 年度）
 - 1 農業者戸別所得補償制度の実施経緯
 - 2 戸別所得補償モデル対策（平成 22 年度）の内容
 - 3 農業者戸別所得補償制度の本格実施（平成 23～24 年度）の内容
 - 4 水田・畑作経営所得安定対策との関係
- III 経営所得安定対策（平成 25 年度～）
 - 1 経営所得安定対策の実施経緯
 - 2 経営所得安定対策の内容
- IV 農業者向け経営安定対策をめぐる論点
 - 1 支援対象となる農業者の範囲
 - 2 主食用米の生産に対する支援の是非
 - 3 飼料用米の生産に対する支援の在り方

おわりに

別表 1 農業者向け経営安定対策の変遷

別表 2 農業者向け経営安定対策の加入申請件数の推移

別表 3 農業者向け経営安定対策の支払額の推移

キーワード：品目横断的経営安定対策、水田・畑作経営所得安定対策、農業者戸別所得補償制度、経営所得安定対策、食料・農業・農村基本法、担い手経営安定法、直接支払、飼料用米

要 旨

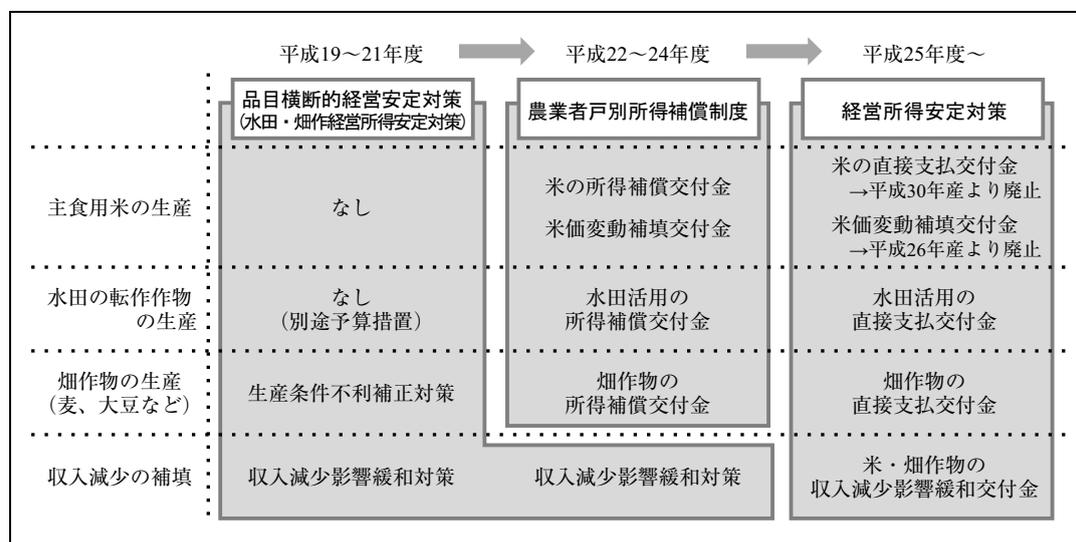
- ① 平成 11 年の「食料・農業・農村基本法」制定以降、旧農業基本法下で講じられてきた農産物の価格政策の見直しや、担い手の農業経営の安定を図るための所得政策の導入が検討され、平成 19～21 年度に品目横断的経営安定対策、平成 22～24 年度に農業者戸別所得補償制度、平成 25 年度から経営所得安定対策が実施されている。
- ② 品目横断的経営安定対策（平成 19～21 年度）では、担い手の農業経営の安定を図るため、麦、大豆等の畑作物の生産に対する交付金と、農産物の販売収入の減収分を補填する対策が実施された。担い手への施策の集中化・重点化を図る観点から、対策の加入対象者は一定の経営規模以上の認定農業者、集落営農組織に限定された。
- ③ 農業者戸別所得補償制度（平成 22～24 年度）では、食料自給率の向上や農業・農村の多面的機能の維持を図る観点から、主食用米の生産に対する交付金が導入され、また、麦や飼料用米等の水田の転作作物の生産に対する交付金が制度化された。支援の対象者は全ての販売農家、集落営農に拡大された。
- ④ 経営所得安定対策（平成 25 年度～）では、農業の更なる構造改革を進める観点から、主食用米の生産に対する交付金が段階的に廃止され、一方で、水田の転作作物に対する支援が拡充された。主な支援の対象者は認定農業者、集落営農、認定新規就農者（いずれも経営規模の要件は課さない。）に設定された。
- ⑤ 農業者向け経営安定対策をめぐっては、支援対象となる農業者の範囲の設定や、主食用米や飼料用米の生産に対する支援の在り方等が論点となってきた。農業者自らが中長期的な経営判断に立ち、販売戦略に基づいて、需要に応じた生産を行うことができるよう、経営安定対策の効率的かつ安定的な実施が求められる。

はじめに

我が国の平成 30 年の耕地面積は 442 万 ha で、ピークであった昭和 36 年（609 万 ha）の約 7 割まで減少した。また、平成 30 年の農業就業人口は 175.3 万人で、ここ 15 年でおおよそ半減している⁽¹⁾。このほか、農業者の高齢化や農山村の過疎化、食料自給率の低下、米の国内消費量の低迷等、我が国の農業経営を取り巻く状況は厳しさを増している。政府は、こうした課題の解決に向けて、農業を産業として強化するための産業政策と、農業・農村の有する多面的機能⁽²⁾を發揮するための地域政策を車の両輪として取り組む方針を示している⁽³⁾。

近年、我が国では、水田・畑作による農業経営の安定を図るための対策（経営安定対策）として、米、麦・大豆等の畑作物、水田の転作作物の生産に対する交付金や、農産物の販売収入の減収分を補填する交付金が支払われてきた。具体的には、平成 19～21 年度に「品目横断的経営安定対策」（平成 20 年度に「水田・畑作経営所得安定対策」に名称変更）、平成 22～24 年度に「農業者戸別所得補償制度」、平成 25 年度から現在に至るまで「経営所得安定対策」が実施されている（図 1）。これらの対策は、農業者の経営の安定や食料自給率の向上、農業・農村の多面的機能の維持、水田の有効活用等を図る観点から、産業政策と地域政策の両者を含意しながら実施されており、それぞれの対策の支援対象となる農業者の範囲や対象作物、支援の内容等は、農業・農政を取り巻く状況の変化を受けて変容している。本稿では、これらの対策の実施経緯や支援内容を整理し、今後に向けた論点をまとめる。

図 1 これまでの農業者向け経営安定対策の概要



(注) 平成 22 年度は戸別所得補償モデル対策として一部を実施。

(出典) 「経営所得安定対策」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/seisaku_tokatu/antei/keiei_antei.html> 等を基に筆者作成。

* 本稿は令和元年 7 月 31 日時点までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセスも同日である。

(1) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」<<http://www.maff.go.jp/tokei/kouhyou/sakumotu/menseki/index.html>>; 同「農業構造動態調査」<<http://www.maff.go.jp/tokei/kouhyou/noukou/index.html>>

(2) 国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能。

(3) 農林水産省・地域の活力創造本部「農林水産省・地域の活力創造プラン」（平成 25 年 12 月 10 日決定、平成 30 年 11 月 27 日最終改訂）p.2. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/181127plan_honbun.pdf>

I 品目横断的経営安定対策（平成 19～21 年度）

1 品目横断的経営安定対策の実施経緯

(1) 平成初期までの農政をめぐる動向

我が国では、農政分野の基本法として昭和 36 年に「農業基本法」（昭和 36 年法律第 127 号。以下「旧基本法」という。）が制定され⁽⁴⁾、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることを政策目標として、農業生産の選択的拡大⁽⁵⁾や農業構造の改善⁽⁶⁾、農産物の価格の安定及び農業所得の確保等に向けた施策が講じられてきた。しかし、急速な経済成長と国際化の著しい進展等により我が国の経済社会が大きく転換し、食料自給率の低下や農業者の高齢化、農地面積の減少、農村の活力低下等、農業をめぐる状況が著しく変化する中で、平成に入ると、食料・農業・農村に関する政策の再構築が求められるようになった⁽⁷⁾。

国際的には、1980 年代前半、先進国を中心とした農業保護の高まりによる農産物の生産過剰とそれに伴う価格の低迷や、輸出補助金の多用による農産物貿易市場の混乱及び財政負担の増大等が問題となった。このため、昭和 61（1986）年に GATT ウルグアイ・ラウンド農業交渉が開始され、農産物貿易や農業保護政策の在り方が議論された。平成 5（1993）年 12 月に交渉は合意に達し、各国は、農産物の輸入数量制限等の非関税措置の関税化、関税率の削減、貿易歪曲的な効果のある国内支持（農産物の市場価格支持や不足払い等）の削減、輸出補助金の削減等を行うこととなった⁽⁸⁾。このウルグアイ・ラウンド農業合意を踏まえて、我が国では、新たな国際環境に対応した農政の展開が求められた⁽⁹⁾。

(2) 食料・農業・農村基本法の制定

このような内外の状況を受けて、新たな基本法の制定に向けた検討が進められた⁽¹⁰⁾。その結

(4) この項の内容は、主に以下の資料を参照した。食料・農業・農村基本政策研究会編著『食料・農業・農村基本法解説—逐条解説—』大成出版社、2000、pp.3-17；祖田修「第 5 章 食料・農業・農村基本法の成立と展開」戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第 6 巻』農林統計協会、2012、pp.257-350；八木宏典監修『知識ゼロからの現代農業入門』家の光協会、2013、pp.60-67。

(5) 従来、米、麦中心の農業生産から転換を図るため、畜産、野菜、果樹等、需要の拡大が予想される作物を選択し、その生産を拡大すること。

(6) 農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化を図ること（旧基本法第 2 条第 3 項）。

(7) 平成 3 年 2 月、近藤元次農林水産大臣（当時）は閣議後の記者会見において、旧基本法の制定後 30 年が経過し、農業をめぐる情勢も大きく変化していることから、その見直しを含め事務当局における検討を示唆した。

(8) 農林水産省『農業の動向に関する年次報告 平成 2 年度』1991、pp.153-160；同『農業の動向に関する年次報告 平成 5 年度』1994、pp.140-151 など。

(9) ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、平成 5 年 12 月に「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」が閣議了解され、新たな国境措置の下での農産物の価格政策の在り方及び中長期的観点に立った農業政策の展開方向に関して検討を行うことが示唆された。また、農林水産省の農政審議会が報告した「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」（平成 6 年 8 月）では旧基本法の見直しに向けた検討体制を整備すべきとされ、政府の緊急農業農村対策本部が策定した「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」（平成 6 年 10 月）では新たな基本法の制定に向けた検討に着手することが明記された。

(10) 平成 7 年 9 月に農林水産大臣主催の懇談会として「農業基本法に関する研究会」が設けられ、平成 8 年 9 月には旧基本法の総括的評価と新たな基本法の制定に向けた検討の必要性を提示した「農業基本法に関する研究会報告」が取りまとめられた。また、平成 9 年 4 月には総理府（当時）に「食料・農業・農村基本問題調査会」が設置され、平成 10 年 9 月の答申では、「総合食料安全保障政策の確立」、「我が国農業の発展可能性の追求」、「農業・農村の有する多面的機能の十分な発揮」といった今後の政策の具体的な方向が示された。

果、平成 11 年に旧基本法が廃止され、「食料・農業・農村基本法」(平成 11 年法律第 106 号。以下「新基本法」という。)が制定された。

新基本法は、「食料の安定供給の確保」、「(農業・農村の有する)多面的機能の発揮」、「農業の持続的な発展」、「農村の振興」を基本理念とし(第 2 条～第 5 条)、その実現を図るための食料、農業及び農村に関する施策の基本的な方向性を示している。基本理念のうち、「農業の持続的な発展」の実現を図るためには、効率的な生産により高い生産性と収益性を確保し、所得を長期にわたって継続的に確保できる経営体が、農業生産の相当部分を担うような「望ましい農業構造」の確立が重要であり、国は農業生産基盤の整備の推進や農業経営の規模拡大等に必要な施策を講ずるとしている(第 21 条)⁽¹¹⁾。

また、新基本法は、農産物の価格が需給事情や品質の評価を適切に反映して形成されるよう必要な施策を講ずることを国に求めている(第 30 条第 1 項)。さらに、同法は、農産物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とし(第 30 条第 2 項)、旧基本法下で講じられた価格政策の見直しを行うとともに、見直しに伴う価格変動が農業経営に与える影響を緩和するための経営安定対策を実施するという施策の基本的な方向性を示した⁽¹²⁾。

(3) 品目横断的経営安定対策の導入

新基本法の制定を受けて、同法第 15 条に基づき平成 12 年 3 月に策定された「食料・農業・農村基本計画」では、従来の麦、大豆等の主要品目ごとの価格に関する政策を見直し、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とした。また、これらの見直しの状況を勘案しながら、「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又は所得の変動を緩和する仕組み等」の検討を行うこととした⁽¹³⁾。

さらに、平成 17 年 3 月に見直された「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⁽¹⁴⁾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」とし、平成 19 年度から品目横断的な経営安定対策を導入する方針を示した⁽¹⁵⁾。

平成 17 年 10 月、農林水産省は「経営所得安定対策等大綱」⁽¹⁶⁾を策定し、品目横断的経営安定

(11) 食料・農業・農村基本政策研究会編著 前掲注(4), pp.75-77.

(12) 同上, pp.90-93. なお、新基本法の制定に先立ち農林水産省が取りまとめた「農政改革大綱」(平成 10 年 12 月)では、価格政策の見直しに伴う所得確保・経営安定対策の実施について、「品目別の価格政策の見直し状況、経営安定措置の実施状況等を勘案しつつ、個々の品目ごとではなく、意欲ある担い手の経営全体を捉えた経営安定措置の導入について検討する」としている(農林水産省「農政改革大綱」1998.12, p.17. <<http://www.maff.go.jp/j/kambo/kihyo02/taikou/pdf/taikou.pdf>>).

(13) 「食料・農業・農村基本計画」(平成 12 年 3 月 24 日閣議決定) pp.35-36. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/12_keikaku.pdf>

(14) 同基本計画では、「担い手」を「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」と定義し、「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従事者とそん色ない水準の生涯所得を確保し得る経営」と定義している(「食料・農業・農村基本計画」(平成 17 年 3 月 25 日閣議決定) pp.3-4. 同上 <http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf>).

(15) 同上, pp.43-44.

(16) 農林水産省「経営所得安定対策等大綱」2005.10. <http://www.maff.go.jp/j/syotoku_antei/pdf/antei_taisaku.pdf>

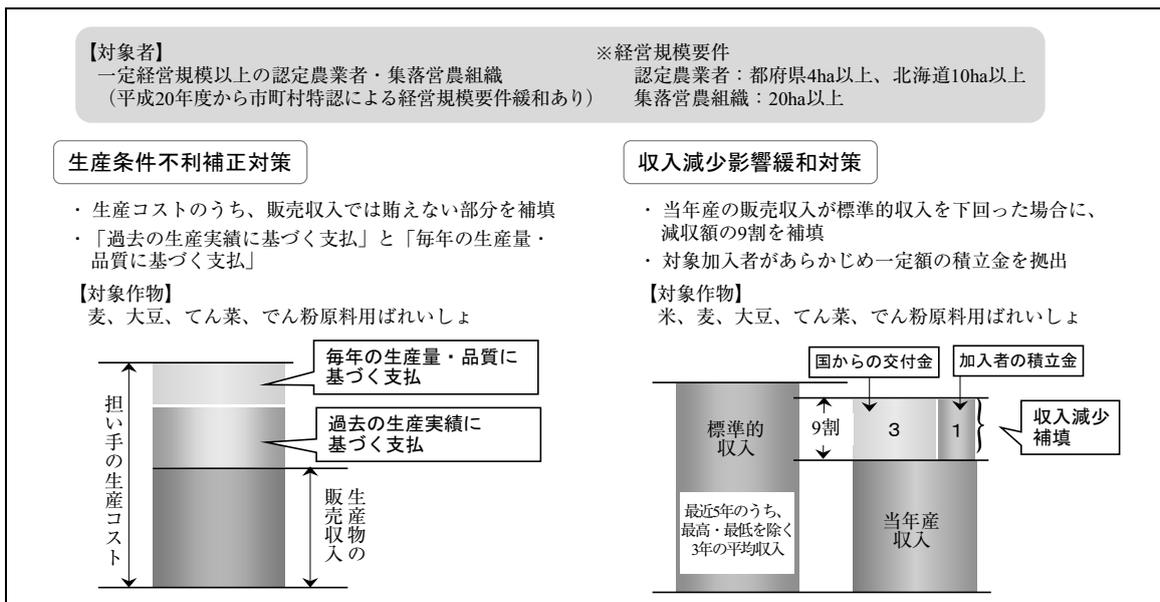
対策を含む農政改革⁽¹⁷⁾の骨格を示した。平成 18 年 6 月、品目横断的経営安定対策の実施法である「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」(平成 18 年法律第 88 号。以下「担い手経営安定法」という。)が成立し、同対策は平成 19 年度から実施された。

2 品目横断的経営安定対策の内容

品目横断的経営安定対策では、水田作及び畑作について、担い手の経営全体に着目し、市場で顕在化している諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための直接支払を行う対策(「生産条件不利補正対策」)が導入されるとともに、販売収入の変動が経営に及ぼす影響が大きい場合にその影響を緩和するための対策(「収入減少影響緩和対策」)が実施された(図 2)。これまで全農家を対象に品目ごとの価格に着目して講じてきた対策を、担い手に対象を絞り、その経営全体に着目した対策へと移行する「価格政策から所得政策への転換」を具体化するものであり、戦後の農政を根本から見直すものと位置付けられた⁽¹⁸⁾。

品目横断的経営安定対策の加入対象となる農業者は、将来的に効率的かつ安定的な農業経営となり、他産業並みの所得を確保しうる農業経営に発展していく努力を促す観点から⁽¹⁹⁾、認定

図 2 品目横断的経営安定対策の概要



(出典) 農林水産省『平成 20 年度食料・農業・農村の動向 平成 21 年度食料・農業・農村施策』2009, p.91. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h20/pdf/z_all.pdf> 等を基に筆者作成。

(17) 「品目横断的経営安定対策」のほか、品目横断的経営安定対策の導入に併せて米の生産調整支援策を見直す「米政策改革推進対策」や、品目横断的経営安定対策と「車の両輪」をなすものとして地域の農地・水・環境の保全・向上を図るための共同活動や農業者の先進的な営農活動を支援する「農地・水・環境保全向上対策」が盛り込まれた。

(18) 農林水産省 前掲注(16), pp.1-2.

(19) 「法律解説 農林水産 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 6 月 21 日法律第 88 号」『法令解説資料総覧』299 号, 2006.12, p.30.

農業者⁽²⁰⁾及び集落営農⁽²¹⁾組織（ただし、特定農業団体⁽²²⁾又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織）とされた。さらに、これらの対象農業者が対象農産物を安定的に供給できる担い手として低コストで効率的な生産を行うためには、相当規模以上の生産を行っていることが不可欠であるとして⁽²³⁾、加入に際して経営規模の要件が設けられた（認定農業者の場合は経営規模が都府県で4ha以上、北海道で10ha以上、集落営農組織の場合は20ha以上）。ただし、条件が不利な中山間地域や複合経営等については、特例として経営規模の要件が緩和された⁽²⁴⁾。

(1) 生産条件不利補正対策（ゲタ対策）

生産条件不利補正対策とは、諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するため、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を補填する対策であり、「ゲタ対策」とも呼ばれる。具体的には、品目ごとの担い手の生産コストと販売収入の差額に着目し、①各経営体の過去の生産実績に基づく支払⁽²⁵⁾と、②毎年の生産量・品質に基づく支払⁽²⁶⁾の2つの支払で構成される。

食料の安定供給の確保を図る観点から、対象作物は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの4品目となった。なお、米については、関税等の国境措置が十分に高い水準にあり、諸外国との生産条件の格差から生じる不利が顕在化していないため⁽²⁷⁾、対策の対象外となった。

(2) 収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）

収入減少影響緩和対策とは、担い手の販売収入の減少が経営に及ぼす影響を緩和するための対策であり、「ナラシ対策」とも呼ばれる。具体的には、品目ごとの「標準的収入（過去5年中の最高年と最低年を除いた3年の平均収入）」と「当該年の収入」の差額⁽²⁸⁾を後述する対象5品目について経営体ごとに合算・相殺し、減収の場合、その減収額の9割が国からの交付金と対策加入者があらかじめ拠出した積立金（拠出割合は国3：加入者1）で補填された。対象作物は、生産条件不利補正対策（ゲタ対策）の対象である4品目（麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ）に、米を加えた5品目である。

⁽²⁰⁾ 認定農業者制度は、「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号）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、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を市町村が認定する制度。

⁽²¹⁾ 集落等地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が、農業生産を共同して行う営農活動。

⁽²²⁾ 農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の農地の3分の2以上を農作業受託により集積する相手方として地域の地権者の合意を得た任意組織。

⁽²³⁾ 「法律解説 農林水産 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6月21日法律第88号」前掲注⁽¹⁹⁾

⁽²⁴⁾ 具体的には、集落の農地が少ない等の物理的制約から規模拡大が困難な地域（物理的特例）や、地域の生産調整面積の過半を受託する営農組織（生産調整特例）、小規模であっても有機栽培や複合経営等により相当水準の所得を確保している経営（所得特例）等について、経営規模要件が緩和された。

⁽²⁵⁾ 対象作物ごとに、地域ごとの単収の違いを市町村別に反映して設定した「面積当たりの（交付）単価」と、各経営体の基準期間（平成16～18年産）の生産量から算出した「過去の生産実績」の面積を掛け合わせ、全作物の合計が交付額となる。

⁽²⁶⁾ 対象作物ごとに、品質に応じて全国一律に設定した「数量当たりの（交付）単価」と、各経営体の「当年の生産量」を掛け合わせ、全作物の合計が交付額となる。

⁽²⁷⁾ 「法律解説 農林水産 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6月21日法律第88号」前掲注⁽¹⁹⁾

⁽²⁸⁾ 「標準的収入」及び「当該年の収入」の算出には、原則として都道府県ごとの平均指標（単収、販売価格）が用いられた。

3 品目横断的経営安定対策の見直し

品目横断的経営安定対策には、支援対象を担い手に絞り、例えば一定以上の経営規模要件を設定する選別政策の側面があり⁽²⁹⁾、農業の構造改革を促すねらいがある反面、小規模農家や兼業農家を切り捨てている、制度が分かりにくく地域の実態にそぐわない等の批判もあった⁽³⁰⁾。政府・与党は、生産現場への同制度の普及・浸透が十分ではなかったとして⁽³¹⁾、平成20年度から品目横断的経営安定対策の見直しを行う方針を決定し、農林水産省は平成19年12月に「農政改革三対策の着実な推進について」を策定した⁽³²⁾。この見直しの背景には、平成19年産の米価下落への対応が必要となったことや、平成19年7月の参議院議員通常選挙で当時の野党第一党であった民主党がマニフェストに掲げた「戸別所得補償制度」（詳細は後述）が注目を集めたこと等の影響が指摘されている⁽³³⁾。

この見直しでは、加入対象者について、既存の要件や特例に該当しない場合でも、地域農業の担い手として周囲から認められ、熱意を持って営農に取り組む者（具体的には、各々の地域水田農業ビジョン⁽³⁴⁾に位置付けられた認定農業者又は集落営農組織）であれば、市町村の判断で対策に加入できるものとされた（市町村特認制度）。これにより経営規模要件が実質的に緩和され、対策への加入申請数は、平成19年産対策の7万2431経営体から、平成20年産対策では8万4274経営体（うち市町村特認による申請は1万569経営体（全体の12.5%））、平成21年産対策では8万5233経営体（同1万2367経営体（14.5%））に増加した。

また、品目横断的経営安定対策という名称について、野菜や畜産物まで対象になったような誤解を招いた⁽³⁵⁾との理由で、北海道向けには「水田・畑作経営所得安定対策」、都府県向けには「水田経営所得安定対策」という名称に変更された（以下、本稿では両者を合わせて「水田・畑作経営所得安定対策」という。）。このほか、先進的な小麦産地・てん菜産地の安定生産を支援する予算措置の実施や、収入減少影響緩和対策の充実⁽³⁶⁾、交付金の交付時期の前倒し等の見直しが実施された（詳細は表）。

(29) 岸康彦「第3章 食糧法の時代と米政策の変転」戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編 前掲注(4), pp.186-188; 工藤昭彦「経営所得安定対策の政策枠組と評価」『農業と経済』72(12), 2006.10, p.7など。

(30) 大柿好一「農政談義 自民党、農政改革の抜本的見直しへ／農水省は慎重姿勢／政府・与党内の調整は難航必至」『農業と経済』73(14), 2007.12, pp.110-113; 老山勝「小農斬り捨て、壊れる農村社会 団塊世代の“帰郷”に先駆けて」『世界』761号, 2007.2, pp.250-258; 中川聰七郎「農政改革と地域農政の展開 現場の混乱と新提案」『農業と経済』73(1), 2007.1・2, pp.35-45; 小池恒男「「農政改革」と地域農政の展開 経営安定対策の問題点と今後の課題」『農業と経済』73(1), 2007.1・2, pp.46-54; 山田正彦（民主党「次の内閣」ネクスト農林水産大臣（当時））「経営所得安定対策大綱策定に関するコメント」2005.10.28. 民主党アーカイブ <<http://www1.dpj.or.jp/news/?num=474>> など。

(31) 農林水産省『平成19年度食料・農業・農村の動向 平成20年度食料・農業・農村施策』2008, p.30. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h19/pdf/all.pdf>

(32) 農林水産省・農政改革三対策緊急検討本部「農政改革三対策の着実な推進について」2007.12.21. <http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/nousei_kaikaku/pdf/1_santaisaku.pdf>

(33) 岸 前掲注(29), pp.190-192; 大柿 前掲注(30); 村田武「新自由主義的農政改革の帰結と今後の展望」『農業と経済』75(6), 2009.6, pp.11-12; 「自民党 農政見直しへ 民主に対抗、補助金配分 小規模農家に配慮」『毎日新聞』2007.10.21 など。

(34) 米政策改革大綱（平成14年）で示された改革方向を実現するため、地域の作物戦略、水田活用方法、担い手育成等の将来方向を市町村が取りまとめたビジョン。

(35) 山口英彰「担い手政策の現状と課題 水田農業における担い手政策の現状と課題」『農業と経済』74(12), 2008.10, p.28.

(36) 収入減少影響緩和対策は10%までの収入減少を想定した制度設計となっていたが、平成19年産米の価格下落を受けて、10%を超える収入減少があった場合には、その10%を超える収入減少に対し、加入者の積立金の拠出なしに国の負担分による補填を実施する予算措置が講じられた。また、平成20年産からは、加入者の選択により10%を超える収入減少に備えた積立金の拠出が行える制度が設けられた。

表 品目横断的経営安定対策の見直しの概要

<p>○ 名称の変更</p> <ul style="list-style-type: none"> ・(旧) 品目横断的経営安定対策 → (新) 水田・畑作経営所得安定対策(北海道向け) 水田経営所得安定対策(都府県向け) <p>○ 面積要件の見直し(市町村特認制度の創設)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・物理的特例や所得特例等の既存の各種特例を活用しても本対策に加入できない者であっても、地域農業の担い手として周囲からも認められ、熱意をもって営農に取り組む者であれば、本対策への加入の道が開かれるよう、市町村特認制度を創設。 <p>○ 認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村が独自の判断基準として認定農業者の要件に年齢制限を設けている場合、意欲ある高齢農業者が排除されないよう年齢制限の廃止又は弾力的な運用を指導。 <p>○ 集落営農組織の法人化等の指導の弾力化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集落営農組織は、実態として多様な形態や段階にあるため、その法人化や主たる従事者の所得目標等の要件に係る現場での指導は、組織の実態等を踏まえ画一的なものや行き過ぎたものとならないよう要領等で明記。 <p>○ 先進的な小麦等産地の振興</p> <ul style="list-style-type: none"> ・近年、単収向上が著しい先進的な小麦産地やてん菜産地の安定生産を支援。 <p>○ 収入減少影響緩和対策の充実</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成19年産において10%を超える収入減少があった場合には、その10%を超える部分について、農家の積立金拠出なしに国の負担分の補填が行われるよう特別に措置。平成20年産以降は、農家の選択により、10%を超える収入減少に備えた積立金拠出が行える仕組みを整備。 <p>○ 農家への支払の一本化、申請書類の削減・簡素化、申請時期の集中化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農家への支払は、農協系統が必要に応じて従来どおり立替払を実施することで農家にまとまった額の支払を可能とし、立替払が円滑に行われるよう国は交付金について交付時期を前倒し。 ・提出書類の大幅削減・簡素化、申請時期を一定時期に集中化。
--

(出典) 農林水産省『平成19年度食料・農業・農村の動向 平成20年度食料・農業・農村施策』2008, p.30. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h19/pdf/all.pdf>

II 農業者戸別所得補償制度(平成22~24年度)

1 農業者戸別所得補償制度の実施経緯

品目横断的経営安定対策では、加入に際して経営規模要件が設けられており、小規模農家や兼業農家を切り捨てているとの批判があった⁽³⁷⁾。また、制度が分かりにくく地域の実態にそぐわない、食料・農業・農村基本計画で掲げられている食料自給率向上という目標に整合しない、支払水準が経営安定対策としては不十分である等の指摘もなされていた⁽³⁸⁾。品目横断的経営安定対策の実施法である担い手経営安定法案が国会に提出されると、民主党は平成18年3月、対案として「食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案」(第164回国会衆法第11号)⁽³⁹⁾を提出した。この法案は、我が国と外国との生産条件の格差の是正を図ることを目的として、販売に供する目的で主要農産物を計画的に生産する農業者に対して直接支払を導入するとしており(第9条)、経営規模要件等を設けている品目横断的経営安定対策よりも対象農業者を広く設定していた。

(37) 大柿 前掲注(30); 老山 前掲注(30); 山田 前掲注(30)など。

(38) 中川 前掲注(30); 小池 前掲注(30); 山田 同上; 田代洋一「経営所得安定対策等の政策評価」『農業と経済』72(3), 2006.3, pp.17-25 など。

(39) 平成18年5月18日の衆議院本会議において否決され廃案。

その後、民主党はこの直接支払を「戸別所得補償」と改称し、平成19年7月の参議院議員通常選挙のマニフェストに盛り込んだ。また、戸別所得補償制度の実施法として、平成19年10月に「農業者戸別所得補償法案」(第168回国会参法第6号)⁽⁴⁰⁾、平成21年1月には「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」(第171回国会衆法第2号)⁽⁴¹⁾を提出した。

平成21年8月に実施された衆議院議員総選挙の結果、民主党を中心とした連立政権が発足し、同党がマニフェストに掲げた戸別所得補償制度について、平成22年度にモデル対策を実施し、平成23年度から本格実施へ移行することとなった⁽⁴²⁾。平成22年3月に見直された「食料・農業・農村基本計画」では、食料自給率の向上や農業・農村の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すべての農業者が将来にわたって農業を継続し、経営発展に取り組むことができる環境を整備する必要がある」との認識の下、販売農家を対象に、農産物の販売価格と生産費の差額を国から直接交付金として支払うことを基本とする戸別所得補償制度を導入するとした⁽⁴³⁾。

2 戸別所得補償モデル対策(平成22年度)の内容

戸別所得補償制度は、販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象にその差額を交付することによって、農業経営の安定と国内生産力の確保を図り、もって食料自給率を向上させ農業・農村の多面的機能を維持することを目的としている。平成22年度は、「制度のモデル対策」として、水田農業を対象に、①自給率向上のための戦略作物⁽⁴⁴⁾等への直接助成(「水田利活用自給力向上事業」)、②自給率向上の環境整備を図るための水田農業経営への助成(「米戸別所得補償モデル事業」)を実施し(図3)、平成23年度からの本格実施への円滑な移行に資するものとされた。

(1) 水田利活用自給力向上事業

水田利活用自給力向上事業では、自給率の向上を図るため、水田を有効活用して戦略作物の生産を行う販売農家に対し、主食用米並みの所得を確保し得る水準の直接支払が、対象作物の作付面積に応じて交付された。交付対象者は、対象作物を生産する販売農家又は集落営農⁽⁴⁵⁾で、それまで米の生産調整に参加してこなかった農家も参加できるように、米の生産数量目標の達成にかかわらず対象とされた⁽⁴⁶⁾。

対象となる戦略作物は、麦、大豆、飼料作物、新規需要米(米粉用米、飼料用米、バイオ燃料用

(40) 平成19年11月9日の参議院本会議において可決、平成20年5月9日の衆議院本会議において否決され廃案。

(41) 審査未了により廃案。

(42) 農林水産省は平成21年10月15日に戸別所得補償のモデル対策を含む平成22年度農林水産予算概算要求を提出し、同年12月25日に政府予算案として閣議決定された。

(43) 「食料・農業・農村基本計画」(平成22年3月30日閣議決定) pp.22-24. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf>

(44) 麦、大豆、米粉用米、飼料用米など、食料自給率の向上を図るために国全体で取り組むべき作物(農林水産省『平成21年度食料・農業・農村の動向 平成22年度食料・農業・農村施策』2010, p.21. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h21/pdf/z_1_topics.pdf>)。

(45) 農業者戸別所得補償制度では、「販売農家」については、対象作物の販売実績がある者又は農業共済の加入者が対象となった。また、「集落営農」については、複数の販売農家により構成される農作業受託組織であって、組織の規約及び代表者を定め、かつ、対象作物の生産・販売について共同販売經理を行っているものが対象となった。

(46) ただし、捨てづくり(補助金を目的として作付けし、その後の管理や収穫を適切に行わないこと)を防止するため、実需者との出荷・販売契約を締結する等の要件が課された。

米、WCS（稲発酵粗飼料）用稲）、そば、なたね、加工用米等⁽⁴⁷⁾で、交付単価は作物別に全国統一で定められた。また、主食用米と戦略作物、又は戦略作物同士の組合せで二毛作を行う場合に二毛作助成が加算して交付された。

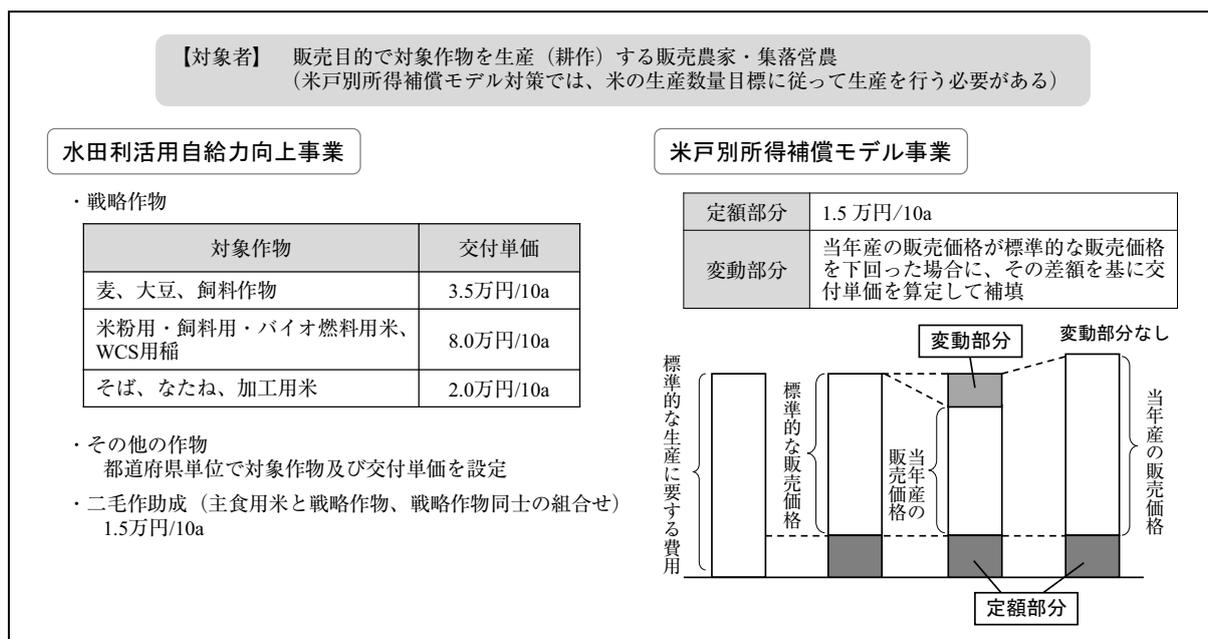
このほか、全国統一単価の導入により従来の対策⁽⁴⁸⁾に比べて助成額が減少する地域が生じたため、この影響を緩和するよう、地域の実情に応じて交付単価の上乗せ等を行う激変緩和措置が講じられた。

(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では、意欲ある農家が水田農業を継続できる環境を整えるため、生産に要する費用が販売価格を恒常的に上回る米を対象として、直接支払による所得補償が実施された。交付対象者は、米の生産数量目標に従って生産を行った販売農家又は集落営農であって、販売農家については水稻共済加入者又は前年度の出荷・販売実績があるものとされた。

交付単価は「定額部分」と「変動部分」で構成される。定額部分は、「標準的な生産に要する

図3 戸別所得補償モデル対策の概要



(出典) 農林水産省『平成 21 年度食料・農業・農村の動向 平成 22 年度食料・農業・農村施策』2010, pp.21-24. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h21/pdf/z_1_topics.pdf> 等を基に筆者作成。

(47) このほか、地域の実態を踏まえ、都道府県が独自に対象作物及び交付単価を設定できる仕組みが設けられた。

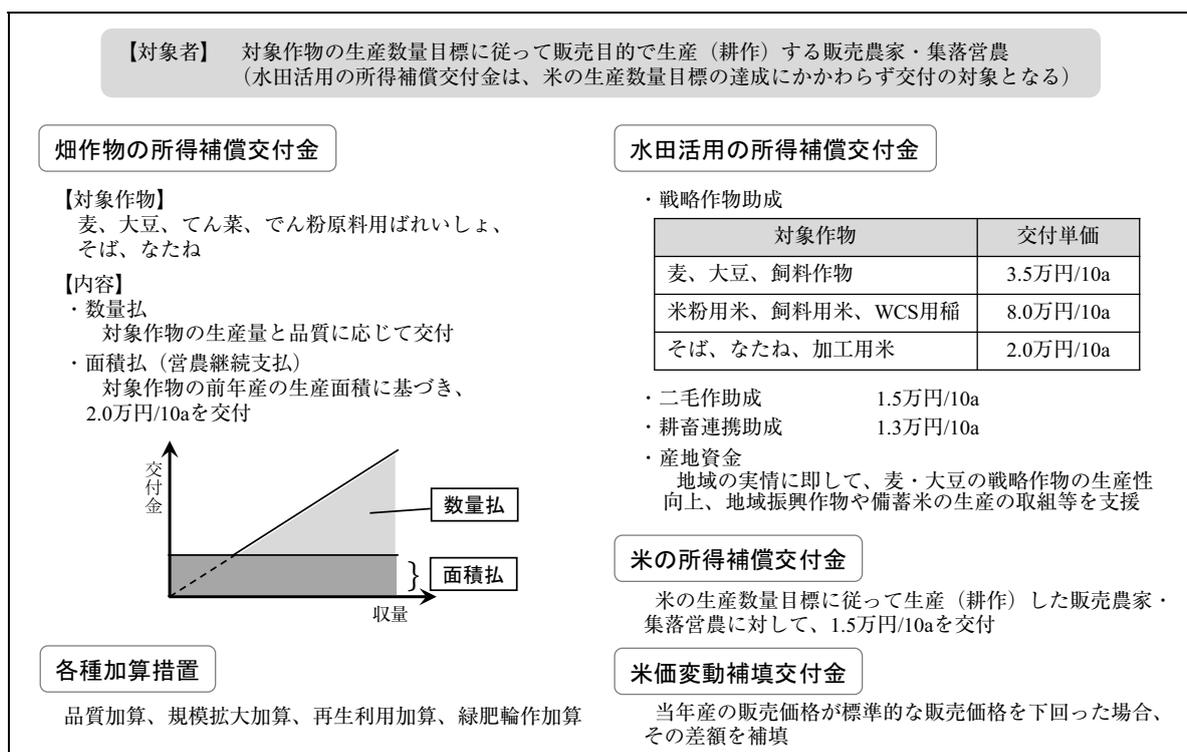
(48) 水田での転作作物への助成としては、平成 16 年度から「産地づくり交付金」（平成 21 年度は「産地確立交付金」）が措置されてきた。同交付金は、地域の実情に応じて、地域自らが作成する「地域水田農業ビジョン」に基づき、米の生産調整に参加して麦や大豆、飼料作物等を生産した農業者に対して交付された。同交付金はあらかじめ地域に総額を交付し、その中で地域が独自に取組内容（交付金の対象品目等）や交付金の単価を設定することができた。このほか、平成 21 年度には生産調整に応じた麦、大豆、飼料作物等の転作拡大に対して助成を行う「水田等有効活用促進対策事業」、平成 21 年度補正予算では生産調整に応じた水田転作作物の需要拡大のために地域・農業者が一体となって行う実需者との連携活動、品質向上、流通効率化等の取組を支援する「需要即応型生産流通体制緊急整備事業」が実施された。

費用⁽⁴⁹⁾と「標準的な販売価格」⁽⁵⁰⁾の差額を基に算定された1万5000円/10aが全国一律の交付単価とされ⁽⁵¹⁾、これに交付対象面積⁽⁵²⁾を乗じた金額が当年産米の販売価格いかんにかかわらず交付された。変動部分は、「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、その差額が補填された⁽⁵³⁾。この定額部分と変動部分の両方で、米価変動に対応し、標準的な生産に要する費用に相当する所得を補償する、いわゆる「岩盤対策」が実施された。

3 農業者戸別所得補償制度の本格実施（平成23～24年度）の内容

平成23年度からは、水田農業で実施されたモデル対策をベースに、農業者戸別所得補償制度が本格実施された。モデル事業から畑作物にも対象が拡大され、麦、大豆等を対象に「畑作物の所得補償交付金」が導入された。また、モデル対策の「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」、「米戸別所得補償モデル事業」の定額部分は「米の所得補償交付金」、同事業の変動部分は「米価変動補填交付金」とそれぞれ改称され、内容が一部拡充された。このほか、各種の加算措置が導入された（図4）。

図4 農業者戸別所得補償制度の本格実施の概要



（出典）農林水産省『平成23年度食料・農業・農村の動向 平成24年度食料・農業・農村施策』2012, pp.181-183. <http://www.maff.go.jp/wpaper/w_maff/h23/pdf/z_1_3_1.pdf>等を基に筆者作成。

(49) 標準的な生産に要する費用は、米の生産費統計（全国平均）における経営費の全額と家族労働費の8割の過去7年（平成14～20年産）中庸5年の平均により、1万3703円/60kgと算定された。

(50) 標準的な販売価格は、全銘柄平均の相対取引価格の過去3年（平成18～20年産）の平均から流通経費等を除き、1万1978円/60kgと算定された。

(51) 標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格との差額が1,725円/60kgとなり、全国の平均単収を530kg/10aとして、近似値の1万5000円/10aが交付単価として算定された。

(52) 主食用米の作付面積から、自家飯米・縁故米用に供される分として一律10aを控除して算定された。

(53) 当年産の販売価格は当年産の出回りから1月までの全銘柄平均の相対取引価格を使用し、交付金の発動の有無は全国一律に判定された。

(1) 畑作物の所得補償交付金

畑作物の所得補償交付金は、麦、大豆等の畑作物について、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額を直接交付する交付金である。交付対象者は、対象作物である麦、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販売目的で生産した販売農家・集落営農とされた。

支払は「数量払」を基本とし、「面積払（営農継続支払）」をその内金として先払いするものであった（図4参照）。数量払では、全算入生産費⁽⁵⁴⁾をベースに算定した標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分を全国一律の平均交付単価⁽⁵⁵⁾として、各農業者の当年産の出荷・販売数量と品質に応じて交付された。面積払は、農地を農地として保全し営農を継続するために最低限の経費が賄える水準として2万円/10aを交付単価とし、対象作物の前年産の生産面積に応じて交付された。

(2) 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て、対象作物の作付面積に応じて交付する交付金で、モデル対策の「水田利活用自給力向上事業」を見直したものである。交付対象作物や交付単価はモデル対策と同一で⁽⁵⁶⁾、耕畜連携の取組（わら利用、水田放牧、資源循環）を行う農業者に対する助成が追加された。

また、モデル対策で実施された激変緩和措置に代わり、地域の実情に即して、水田における麦・大豆等の戦略作物の生産性向上の取組や、地域振興作物や備蓄米の生産の取組等を支援する「産地資金」が創設された⁽⁵⁷⁾。国から都道府県に配分する資金枠の範囲内で、都道府県が助成内容（交付対象作物・取組・交付単価等）を設定することができ、麦、大豆等の戦略作物の団地化⁽⁵⁸⁾やブロックローテーション⁽⁵⁹⁾の導入への支援、集落営農に対する支援、生産性向上に向けた技術導入に対する支援等が行われた。

(3) 米の所得補償交付金

米の所得補償交付金は、米の生産数量目標に従って生産を行う販売農家・集落営農に対する交付金で、モデル対策の「米戸別所得補償モデル事業」の定額部分に相当するものである。

(4) 米価変動補填交付金

米価変動補填交付金は、米の「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、その差額分を支払う交付金で、モデル対策の「米戸別所得補償モデル事業」の変動部分に

⁽⁵⁴⁾ 生産費（農産物の生産に要した費用合計から副産物価格を控除したもの）に、実際に支払った支払利子、支払地代を加え、さらに実際には支払を伴わない自己資本利子、自作地地代を擬制的に計算して加えたもの（資本利子・地代全額算入生産費）。

⁽⁵⁵⁾ 麦・大豆等の畑作物は地域間、農業者間の品質の格差が大きいため、品質に応じて数量払の交付単価の増減を行う（後述する各種加算措置の「品質加算」）。

⁽⁵⁶⁾ ただし、バイオ燃料用米が交付金の対象から外れた。

⁽⁵⁷⁾ 激変緩和措置より以前の対策については、前掲注⁽⁴⁸⁾を参照。

⁽⁵⁸⁾ 同一の作物や品種を栽培している圃場の集積を図り、一定程度のまとまりにすること。

⁽⁵⁹⁾ 転作を地域農家全体の課題として解決するため、圃場をいくつかのブロック（区画）に分けて、毎年、転作を実施するブロックを変えていく方式。農家の公平性確保や転作作物の生産性向上、連作障害の回避等に役立つとされる（農業・生物系特定産業技術研究機構編著『最新農業技術事典』農山漁村文化協会、2006、p.1391.）。

相当するものである⁽⁶⁰⁾。

(5) 各種加算措置

これらの交付金の加算措置として、畑作物の所得補償交付金の数量払において品質に応じて交付単価の増減を行う「品質加算」、農地利用集積円滑化事業⁽⁶¹⁾により農地を面的集積した場合に支払われる「規模拡大加算」、耕作放棄地を解消して麦、大豆、そば、なたねを作付けする場合に支払われる「再生利用加算」、畑の輪作の間に1年休んで地力の維持・向上につながる緑肥作物の栽培・すき込みを行う場合（休閒緑肥）に支払われる「緑肥輪作加算」が設定された⁽⁶²⁾。

4 水田・畑作経営所得安定対策との関係

平成23年度からの農業者戸別所得補償制度の本格実施に伴い、担い手経営安定法を根拠法とする水田・畑作経営所得安定対策のうち、畑作物に対して交付していた「生産条件不利補正対策」は、農業者戸別所得補償制度の「畑作物の所得補償交付金」として引き続き実施され、交付対象者の拡大や対象作物の追加（そば、なたね）等の見直しが行われた。

また、米や畑作物の収入減少を補填する「収入減少影響緩和対策」は、交付対象者や対象作物を変更せずに存続・実施された。ただし、米に対する補填については、「米価変動補填交付金」と重複しないよう、交付金額の調整措置が行われた⁽⁶³⁾。

Ⅲ 経営所得安定対策（平成25年度～）

1 経営所得安定対策の実施経緯

農業者戸別所得補償制度をめぐっては、関税や生産調整により米価を維持したまま農家の所得を補償している、農家のコスト削減や規模拡大を阻害する、対象者を限定しないバラマキ政策であり財政負担を増大させる等の問題点が指摘されていた⁽⁶⁴⁾。自民党は、農業者戸別所得補

⁽⁶⁰⁾ 交付単価の算定に用いる「当年産の販売価格」の算定方法について、モデル対策では当年産の出回りから翌年1月までの全銘柄平均の相対取引価格を用いていたが、価格変動を適切に反映するため、出回りから翌年3月までの全銘柄平均の相対取引価格を用いることに変更された。

⁽⁶¹⁾ 農業経営基盤強化促進法に基づき、農地利用集積円滑化団体（市町村、農協、公社等）が、農地の所有者からの委任・代理や、直接買入れ、借受けを行うことにより、地域の農地の利用調整（担い手への売渡し・貸付け、農作業の委託、農地の交換等）を実施する事業。

⁽⁶²⁾ このほか、農業者戸別所得補償制度推進事業の中で、集落営農の法人化に対する支援として、法人化した場合の事務費助成や、集落営農の代表者、経理担当者を対象とした研修等の取組への支援が行われた。

⁽⁶³⁾ 農林水産省大臣官房総務課広報室編『農林水産省年報 平成23年度』2013, p.159. <<http://www.maff.go.jp/j/pr/annual/2011/pdf/zenbun.pdf>> など。

⁽⁶⁴⁾ 山下一仁「民主党の戸別所得補償政策で生産効率低下し財政負担は増加」『週刊ダイヤモンド』98(1), 2009.12.26・2010.1.2, p.89; 神門善久「戸別所得補償—3つのリスク—」『WEDGE』22(4), 2010.4, pp.24-27; 本間正義「経済教室 農家の所得補償、見直しを」『日本経済新聞』2010.9.7; 「平成23年 党運動方針」（第78回自由民主党大会）2011.1.23. 自由民主党ウェブサイト <<https://www.jimin.jp/aboutus/convention/78/100645.html>>; 「平成24年 党運動方針」（第79回自由民主党大会）2012.1.22. 同 <<https://www.jimin.jp/aboutus/convention/79/115324.html>> など。一方で、農林水産省は、戸別所得補償モデル対策や本格実施の効果として、農業経営の安定への寄与や規模拡大への誘因、米の需給調整の取組の進展、新規需要米の生産拡大、集落営農の組織化の進展等を挙げている（農林水産省『平成22年度食料・農業・農村の動向 平成23年度食料・農業・農村施策』2011, pp.164-165. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h22/pdf/z_2_1.pdf>; 同『平成23年度食料・農業・農村の動向 平成24年度食料・農業・農村施策』2012, pp.185-188. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h23/pdf/z_1_3_1.pdf>）。

償制度の対案として、平成 22 年 6 月に「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」(第 174 回国会衆法第 35 号)を提出し、農林水産業・農山漁村の多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、適切な農業生産活動や農業資源の管理、農村地域における自然環境の保全活動等に交付金を交付するとした。また、平成 23 年 5 月に「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」(第 177 回国会衆法第 10 号)を提出し、新規就農に必要な資金の交付や農業経営の安定を図るための交付金の交付等、農業の担い手の育成及び確保の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するとした⁽⁶⁵⁾。

また、政府の平成 24 年度予算案の対案として自民党が策定した「わが党の政策ビジョンと平成 24 年度予算」では、農業者戸別所得補償制度の見直しについて、固定部分(米の所得補償交付金)は農地維持に対する直接支払制度に振り替える、変動部分(米価変動補填交付金)は収入減少影響緩和対策に振り替える、全国一律単価ではなく地域の特性を踏まえた支援単価を設定する等の方向性が示された⁽⁶⁶⁾。

平成 24 年 12 月に実施された衆議院議員総選挙の結果、自民党・公明党による連立政権が発足した。平成 25 年度の対策については、農業者戸別所得補償制度から「経営所得安定対策」へと名称が変更されたが、混乱を避けるため、基本的に平成 24 年度と同じ枠組みで実施された。

その後、政府・与党内で農政改革へ向けた検討が進められ、平成 25 年 12 月、政府の農林水産業・地域の活力創造本部は「農林水産業・地域の活力創造プラン」を策定した⁽⁶⁷⁾。同プランで示された 9 つの政策の展開方向のうち、経営所得安定対策に関連しては、「経営所得安定対策の見直し」、「日本型直接支払制度(多面的機能支払)の創設」、「麦・大豆・飼料用米等の戦略作物の本作化による水田のフル活用」、「米の生産調整の見直しを含む米政策の改革」の 4 つの改革を進め、構造改革に逆行する施策を一掃しつつ、農業の成長産業化や農業・農村の多面的機能の維持・発揮、食料自給率の維持・向上、食料安全保障の確立を図るとされた。

このうち、経営所得安定対策の見直しに関しては、「米の直接支払交付金」(米の所得補償交付金から改称)及び「米価変動補填交付金」の廃止や、「畑作物の直接支払交付金」(畑作物の所得補償交付金から改称)及び「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金」の加入対象者の要件の見直しが盛り込まれた。また、「水田活用の直接支払交付金」(水田活用の所得補償交付金から改称)の対象作物のうち、飼料用米、米粉用米について数量払を導入するとされた。

これらの見直しの方針を受け、平成 26 年 6 月に担い手経営安定法の改正案が成立し(平成 26 年法律第 77 号)、翌年 4 月に施行された⁽⁶⁸⁾。

(65) いずれも審査未了により廃案。

(66) 自由民主党「わが党の政策ビジョンと平成 24 年度予算」2012.2.24, p.8. <https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-095.pdf>

(67) 農林水産業・地域の活力創造本部 前掲注(3)

(68) 担い手経営安定法改正案の成立・施行と同じタイミングで、農業の多面的機能の維持・発揮のための地域活動や営農活動を支援する「日本型直接支払」制度の創設を図る「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」(平成 26 年法律第 78 号)が成立し、施行された。なお、日本型直接支払を含む中山間地域等直接支払制度の導入経緯等については、岩澤聡「中山間地域等直接支払制度の政策的側面をめぐる議論—「地域政策」及び「産業政策」の視点から—」『レファレンス』812 号, 2018.9, pp.27-53. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11158180_po_081202.pdf?contentNo=1> を参照。

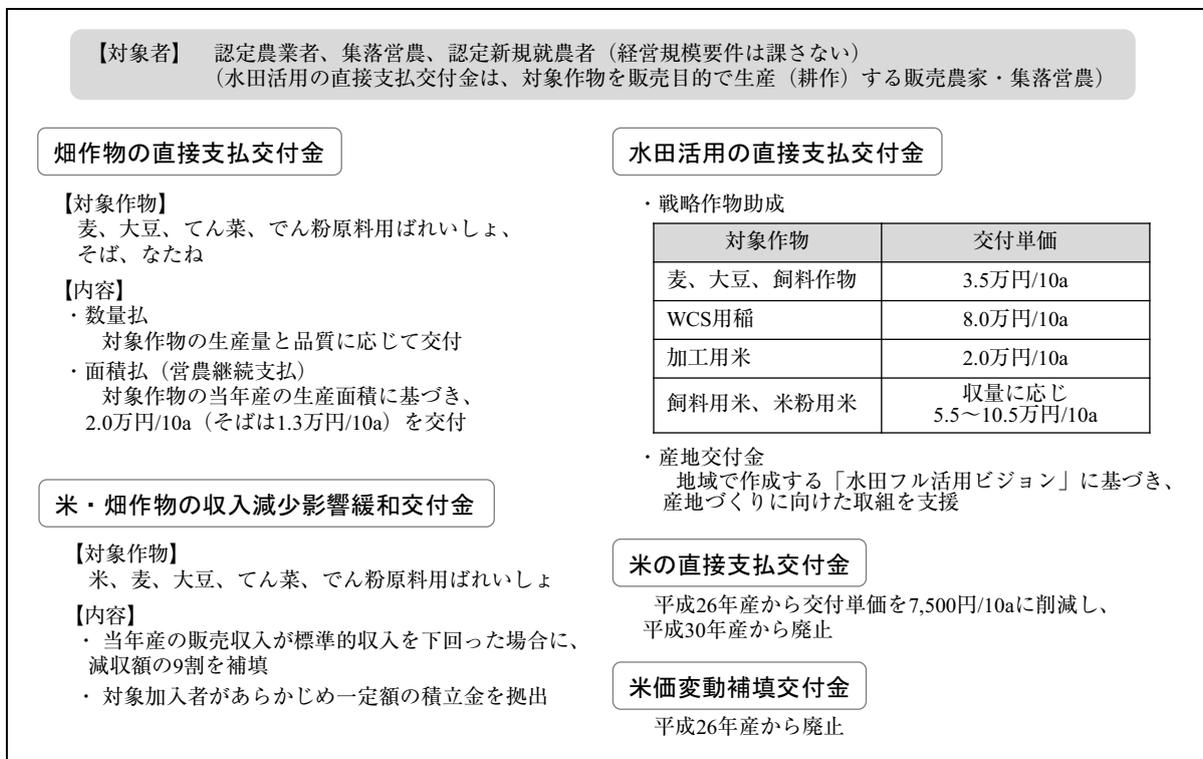
2 経営所得安定対策の内容

経営所得安定対策⁽⁶⁹⁾は、平成25年度は前年度の農業者戸別所得補償制度と基本的に同じ枠組みで実施され、平成26年度以降は以下のような制度の見直し⁽⁷⁰⁾が行われた(図5)。

(1) 畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)

畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)は、諸外国と生産条件の格差がある畑作物(麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたね)⁽⁷¹⁾を生産する農業者に対して経営安定のための交付金を直接交付するもので、品目横断的経営安定対策(水田・畑作経営所得安定対策)の「生産条件不利補正対策」や農業者戸別所得補償制度の「畑作物の所得補償交付金」に相当する。平成26年度までは、予算措置により全ての販売農家・集落営農を対象を広げて実施されていたが、

図5 経営所得安定対策の概要



(注) 支援内容や交付単価等は、主に平成31年度における実施内容に基づく。

(出典) 農林水産省「経営所得安定対策等の概要 平成31年度」2019, pp.4-5. <http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninai/te/keiei/pdf/attach/pdf/pamph-2.pdf>等を基に筆者作成。

(69) 現在、農林水産省では、担い手経営安定法に基づき実施している対策(「畑作物の直接支払交付金」(ゲタ対策)及び「米・畑作物の収入減少影響緩和対策」(ナラシ対策))を「経営所得安定対策」と称している。これらに予算措置で実施している「水田活用の直接支払交付金」を加える時は「経営所得安定対策等」と称している。本稿では、両者を区別せずに「経営所得安定対策」という。

(70) 後述する内容に加えて、農業者戸別所得補償制度で実施されていた各種加算措置は以下のように見直された。「規模拡大加算」は、平成25年度は担い手への農地集積推進事業に移行され「規模拡大交付金」として交付されたが、翌年廃止された。「再生利用加算」は、経営所得安定対策の中で「再生利用交付金」として平成26年度まで交付され、平成27年度から廃止された。「緑肥輪作加算」は、水田活用の直接支払交付金の「産地資金」(平成26年度から「産地交付金」に改称)に移行された。

(71) そば及びなたねに対する支援は、農業者戸別所得補償制度では予算措置により実施されていたが、担い手経営安定法の改正により、平成27年度からは同法に基づき実施されている。

担い手経営安定法の改正を経て、平成 27 年度からは、認定農業者、集落営農⁽⁷²⁾、認定新規就農者⁽⁷³⁾（いずれも経営規模要件は課さない。）が対象となった⁽⁷⁴⁾。

(2) 米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）

米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）⁽⁷⁵⁾は、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの当年産の販売収入の合計が標準的収入を下回った場合に、その差額の 9 割を、対象加入者と国が 1 対 3 の割合で拠出した積立金から補填する。水田・畑作経営所得安定対策の収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）から引き続き、平成 26 年産（平成 27 年度予算分）までは経営規模要件が課されていたが、担い手経営安定法の改正を経て、平成 27 年産（平成 28 年度予算分）からは認定農業者、集落営農、認定新規就農者を対象として、経営規模要件は撤廃された。

(3) 水田活用の直接支払交付金

水田活用の直接支払交付金は、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て、対象作物の作付面積に応じて交付する交付金で、農業者戸別所得補償制度の「水田活用の所得補償交付金」に相当する。交付対象者や交付単価は基本的に農業者戸別所得補償制度と同一であるが⁽⁷⁶⁾、農林水産業・地域の活力創造プランで挙げられた「麦・大豆・飼料用米等の戦略作物の本作化による水田のフル活用」の一環として、平成 26 年度から、飼料用米及び米粉用米について単位面積当たりの収量に応じた数量払（交付単価は 5 万 5000 円～10 万 5000 円/10a）が導入され、作付けのインセンティブが拡大された。

また、農業者戸別所得補償制度の「産地資金」が平成 26 年度から「産地交付金」に改称され、地域の裁量をより活用できるよう、地域で作成する「水田フル活用ビジョン」に基づく飼料用米・米粉用米の多収品種への取組や加工用米の複数年契約の取組等に対する追加配分を都道府県に行うなど、支援内容の充実が図られた。

(4) 米の直接支払交付金

米の直接支払交付金は、米の生産数量目標に従って生産を行う販売農家・集落営農に対する交付金で、農業者戸別所得補償制度の「米の所得補償交付金」に相当する。経営所得安定対策の見直しに当たり、米は麦や大豆と異なり諸外国との生産条件の格差から生じる不利はない、また、全ての販売農家に対し生産費を補填することは農地の流動化のペースを遅らせる面があ

(72) 特定農業団体、又は①定款又は規約が定められていること、②共同販売経理を行っていること、③地域における農地利用の集積及び農業経営の法人化を確実にを行うと市町村から判断を受けていること、の全ての要件を満たす委託を受けて農作業を行う集落営農が対象となる。

(73) 新たに農業経営を営もうとする青年等であって、農業経営基盤強化促進法に基づき、経営を開始してから 5 年後の目標やその達成に向けた取組等を内容とする「青年等就農計画」を作成し、市町村の認定を受けた者。

(74) その他の変更点としては、面積払（営農継続支払）について、平成 26 年度までは前年産の生産面積に基づき交付されていたが、担い手経営安定法の改正により、平成 27 年度から当年産の作付面積に応じて交付されている。また、面積払の交付単価は各作物共通で 2 万円/10a であったが、平成 26 年度からそばの交付単価が 1 万 3000 円/10a に減額された。

(75) 平成 31 年 1 月から、自然災害や農産物の価格の低下等で生じた収入減少分の一部を補償する「収入保険」が開始されており、同制度と米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）との重複加入はできない。

(76) 農業者戸別所得補償制度からの変更点としては、そば及びなたねに対する交付金が平成 26 年度から、二毛作助成及び耕畜連携助成が平成 29 年度から、それぞれ後述する産地交付金の枠内で交付されることとなった。

るとの理由により⁽⁷⁷⁾、平成 26 年度から交付単価は 7,500 円/10a に削減され、平成 30 年度から廃止となった⁽⁷⁸⁾。

(5) 米価変動補填交付金

米価の下落分を補填する米価変動補填交付金については、生産者の負担（抛）なく米価下落分を補填するため生産者のモラルハザードとなるおそれがある、また、米価変動への対策としては従来から生産者抛を伴う収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）が実施されているとの理由により⁽⁷⁹⁾、平成 26 年産（平成 27 年度予算分）から廃止され、収入減少に対する補填は米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）で対応することとなった⁽⁸⁰⁾。

IV 農業者向け経営安定対策をめぐる論点

農業者向けの経営安定対策は、その支援対象や支援内容の見直しを行いながら実施されてきた（本稿末尾の別表 1）。これまでの議論を踏まえると、経営安定対策をめぐるには主に以下のような論点が挙げられる。

1 支援対象となる農業者の範囲

平成 19～21 年度の品目横断的経営安定対策では、農業の構造改革を進める観点から支援対象が認定農業者と集落営農に限定され、さらに加入に際して経営規模の要件が課された。このため、小規模農家や兼業農家を切り捨てているとの批判があった⁽⁸¹⁾。平成 22～24 年度の農業者戸別所得補償制度では、支援対象が販売農家全体に拡大されており、主食用米の生産に対する交付金も導入された。その結果、対策の加入申請件数や支払総額は大きく増加したが（本稿末尾の別表 2・別表 3）、これに対してはバラマキ政策、構造改革にそぐわないとの批判が生じた⁽⁸²⁾。現在の経営所得安定対策では、経営規模の要件は廃止されたものの、支援対象は認定農業者・集落営農・認定新規就農者に限定されている⁽⁸³⁾。

平成 30 年 6 月、立憲民主党、国民民主党など野党 4 党 1 会派は、対象作物の生産数量目標に従って販売目的で農業を営む全ての農業者・集落営農を支援対象とする「農業者戸別所得補償法案」（第 196 回国会衆法第 33 号）を提出した⁽⁸⁴⁾。同法案は、①畑作物、主食用米、水田活用作物

(77) 農林水産省『平成 25 年度食料・農業・農村の動向 平成 26 年度食料・農業・農村施策』2014, p.14. <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h25/pdf/z_1_0_1_2_2.pdf>

(78) 米の直接支払交付金の廃止と同時に、農林水産業・地域の活力創造プランで挙げられた「米の生産調整の見直しを含む米政策の改革」の一環として、平成 30 年産の米生産より、行政による生産数量目標の配分が廃止された。

(79) 農林水産省 前掲注(77)

(80) ただし、平成 26 年産の米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）では経営規模要件が残っていたため、平成 26 年産に限った影響緩和策として、米の直接支払交付金の交付対象者のうち、ナラシ対策に加入できない農業者に対し、ナラシ対策の国費分相当の 5 割が交付された（農業者の抛は求めない）。

(81) 大柿 前掲注(30); 老山 前掲注(30); 山田 前掲注(30)など。

(82) 山下 前掲注(64); 神門 前掲注(64); 本間 前掲注(64); 「平成 23 年 党運動方針」前掲注(64); 「平成 24 年 党運動方針」前掲注(64)など。

(83) ただし、水田活用の直接支払交付金については、販売目的で対象作物を生産する販売農家・集落営農が対象。

(84) 同趣旨の「農業者戸別所得補償法案」は、平成 25 年 6 月（第 183 回国会衆法第 26 号）、平成 26 年 11 月（第 187 回国会衆法第 19 号）及び平成 27 年 3 月（第 189 回国会衆法第 13 号）にも提出されており、いずれも廃案となっている。

の生産に対して交付する「戸別所得補償交付金」、②前年度の収入額が標準的収入額を下回った場合に、その差額を補填する「収入減少影響緩和交付金」、③規模拡大、耕作放棄地の解消、環境保全型農業、農業生産工程管理（GAP）の実施等多様な取組に対する「加算等交付金」、を柱としており、必要経費として年間 7900 億円を見込んでいる⁽⁸⁵⁾。これに対して政府は、過去に実施された農業者戸別所得補償制度について、「全ての販売農家を対象に交付金を支払うものであったことから、担い手への農地の集積ペースをおくらせる面があった」としている⁽⁸⁶⁾。

2 主食用米の生産に対する支援の是非

主食用米に対する支援については、農業者戸別所得補償制度で導入された米の所得補償交付金や米価変動補填交付金をめぐって、関税や生産調整により米価を維持したまま農家の所得を補償している、財政負担を増大させる、農家のコスト削減や規模拡大を阻害するといった問題点が指摘された⁽⁸⁷⁾。一方で、交付金により米農家の経営が安定する、規模が大きくコストの低い経営ほど交付金のメリットが大きいため農家の規模拡大を促す、生産調整への参加を交付要件とすることで水田の有効活用や新規需要米の生産拡大を促すなど、農業者戸別所得補償制度を評価する声もある⁽⁸⁸⁾。また、米価が断続的に下落した場合に、現在実施されている米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）や収入保険だけでは収入の補償としての機能が弱く、セーフティネットとして不十分であるとの指摘もある⁽⁸⁹⁾。

先述の農業者戸別所得補償法案には主食用米の生産に対する交付金の復活が盛り込まれているが、これに対して政府は「十分な国境措置〔関税等〕がある米について、交付金を交付することは、他の農産物の生産者や他産業、納税者の理解を得がたい」（〔 〕内は筆者補記）としている⁽⁹⁰⁾。

3 飼料用米の生産に対する支援の在り方

飼料用米の生産に対しては、平成 26 年度から数量払が導入されており、水田活用の直接支払交付金として、収量に応じて 5 万 5000 円～10 万 5000 円/10a が交付されている。近年、業務用米（外食・中食で使用される低価格帯の主食用米）の供給が不足していることを踏まえて、交付金により飼料用米生産への誘導効果が過剰に働いているとの見方もある⁽⁹¹⁾。

一方、政府は平成 27 年 3 月に策定した「食料・農業・農村基本計画」において、平成 37 年度

85) 「野党 4 党 1 会派が「農業者戸別所得補償法案」を衆院に共同提出」2018.6.8. 立憲民主党ウェブサイト <https://cdp-japan.jp/news/20180607_0574>; 「野党が戸別補償法案 農政で対決姿勢」『日本農業新聞』2018.6.9.

86) 第 197 回国会衆議院本会議における安倍晋三内閣総理大臣の発言（第 197 回国会衆議院会議録第 2 号 平成 30 年 10 月 29 日 p.5.）。

87) 神門 前掲注64; 本間 前掲注64; 荒幡克己『減反廃止—農政大転換の誤解と真実—』日本経済新聞出版社、2015、pp.130-134、166-182 など。

88) 服部信司「民主党農政の 3 年間でこれからの自民党農政—国内農政を中心に—」『NOSAI』66(6)、2014.6、pp.11-21; 鈴木宣弘「「新農政」は新基本法の根本に合致しているか」『農業と経済』81(2)、2015.3、pp.15-26 など。

89) 安藤光義「水田農業の行方は“国の覚悟”にかかっている」『地上』70(4)、2016.4、pp.29-31; 鈴木宣弘「食と農—保護と自由の間（12）収入保険はセーフティネットたり得るか？—改定農業災害補償法を考える—」『時の法令』2046号、2018.3.30、pp.60-63 など。

90) 前掲注86

91) 財政制度等審議会「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」2018.11.20、p.64. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia301120/04.pdf>; 「コメ生産需要とズレ 手厚い補助金 隔たり増幅」『日本経済新聞』2019.6.12; 「減反廃止元年 増産は 1% 米価上昇 4 年連続」『読売新聞』2018.10.28 など。

の飼料用米の生産努力目標を 110 万トン（平成 29 年の飼料用米の生産実績は約 50 万トン）と設定している⁽⁹²⁾。水田面積の減少が続く中で、飼料用米は水田の有効活用や食料自給率の維持・向上の観点から重要視されており、生産現場からも交付単価の維持を求める声が上がっている⁽⁹³⁾。

現状としては、平成 30 年産の飼料用米の生産に対する交付金の支払面積は 7 万 9151ha（前年から 13% 減）で、数量払が導入されて以降初めて減少に転じた⁽⁹⁴⁾。飼料用米の生産に対する支援が効果的なものとなるよう、農業者による生産コストの低減や単収の増加等の取組を促した上で、効率的な支援の実施に向けて交付金体系や支援内容の検証を行う必要がある⁽⁹⁵⁾。

おわりに

これまで見てきたように、経営安定対策の主要論点には主食用米や飼料用米に対する支援の在り方が含まれており、経営安定対策と米政策とは密接な関係にある。米の国内消費量が年々減少していく中で、平成 30 年産から行政による米の生産数量目標の配分が廃止された。農業者自らが中長期的な経営判断に立ち、販売戦略に基づいて、需要に応じた生産を行うことができるよう、経営安定対策についても、効率的かつ安定的な施策の実施が求められる⁽⁹⁶⁾。

また、令和 2 年には新たな食料・農業・農村基本計画の策定が予定されており、経営安定対策の在り方を含めて、我が国の農業の将来像を見据えた総合的な議論が期待される。

（くどう ゆたか）

92 「食料・農業・農村基本計画」（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定）p.17. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf> なお、生産努力目標の 110 万トンを作付面積に換算（単収 759kg/10a）すると 14 万 ha となる（「食料自給率目標と食料自給率指標について（説明参考資料）」p.11. 同 <http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/3_jikyuu.pdf>）。

93 「米政策で全中提案 備蓄制度 運用改善を」『日本農業新聞』2018.11.9 など。

94 「水田活用直接支払交付金 飼料用米 13% 減 14 年度以降で初」『日本農業新聞』2019.7.26.

95 現制度のまま生産努力目標が達成された場合、交付金の支払に必要となる予算が増大してしまうため、助成制度の維持のためには、交付単価の減額を含めた新たな論理による予算編成や、飼料用米の生産コストの削減が必要であるとの指摘がある（伊庭治彦「飼料用米の助成金制度が抱える継続性の問題」『農業と経済』83(10), 2017.10, pp.158-165.）。また、飼料用米と競合する輸入トウモロコシの単収の増加が近年著しいことを考慮して、飼料用米の単収の増加を図るためには、交付単価の算定に用いる標準単収値を徐々に上昇させていくような制度設計が有効との提案もある（荒幡克己「米政策転換の評価—現場の人びとの見方と今後の展望—」『農業と経済』83(10), 2017.10, pp.153-157.）。

96 農業では投資の回収に長い年月を要するため、生産に関わる制度の安定性が重要であり、農業政策が安定性を欠いたことが、生産者にとって一種のリスク要因として作用したとの指摘もある（生源寺眞一「平成時代が導く近未来の農業担い手像」『AFC フォーラム』67(1), 2019.4, pp.3-6.）。

別表2 農業者向け経営安定対策の加入申請件数の推移

【品目横断的経営安定対策】 (単位：件)

	品目横断的経営安定対策 (水田・畑作経営所得安定対策)		
	加入申請 件数	対策別	
		生産条件不利 補正対策	収入減少影響 緩和対策
平成19年産	72,431	42,488	70,092
平成20年産	84,274	44,460	81,648
平成21年産	85,233	44,634	82,447

【農業者戸別所得補償制度】 (単位：件)

	戸別所得補償モデル事業			水田・畑作経営所得安定対策		
	加入申請 件数	対策別		加入申請 件数	対策別	
		米戸別所得補償 モデル対策	水田利活用 自給力向上事業		生産条件不利 補正対策	収入減少影響 緩和対策
平成22年産	1,330,233	1,177,332	985,019	83,492	44,424	80,243

	農業者戸別所得補償制度				水田・畑作経営所得安定対策 (収入減少影響緩和対策)	
	加入申請 件数	対策別			加入申請 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		
平成23年産	1,218,237	1,062,786	678,468	99,273	74,998	
平成24年産	1,157,466	1,010,413	587,558	87,995	70,878	

【経営所得安定対策】 (単位：件)

	経営所得安定対策				
	加入申請 件数	対策別			
		米の 直接支払交付金	水田活用の 直接支払交付金	畑作物の 直接支払交付金	収入減少影響 緩和交付金
平成25年産	1,108,173	964,962	563,824	83,848	67,713
平成26年産	1,041,881	901,823	540,548	78,945	70,573
平成27年産	977,998	841,243	522,286	46,213	112,089
平成28年産	—	796,909	499,011	46,332	109,533
平成29年産	—	750,833	465,263	45,345	105,884
平成30年産	—	(廃止)	386,398	44,209	101,304

(注1) 平成19～22年産の生産条件不利補正対策及び収入減少影響緩和対策は、実績ベースの件数。その他は申請ベースの件数。

(注2) 平成28～30年産の経営所得安定対策の全体の加入申請件数は不明。

(出典) 「公表資料」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/kouhyo.html> を基に筆者作成。

別表3 農業者向け経営安定対策の支払額の推移

【品目横断的経営安定対策】 (単位：億円)

	品目横断的経営安定対策 (水田・畑作経営所得安定対策)	
	生産条件不利 補正対策	収入減少影響 緩和対策
平成19年産	1,484	314
平成20年産	1,511	72
平成21年産	1,403	189

【農業者戸別所得補償制度】 (単位：億円)

	戸別所得補償モデル事業			水田・畑作経営所得安定対策	
	米戸別所得補償モデル対策		水田利活用 自給力向上事業	生産条件不利 補正対策	収入減少影響 緩和対策
	定額部分	変動部分			
平成22年産	1,529	1,539	1,890	1,271	83

	農業者戸別所得補償制度					水田・畑作経営 所得安定対策
	米の 所得補償交付金	米価変動補填 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	加算措置	収入減少影響 緩和対策
平成23年産	1,533	—	2,218	1,578	36	7
平成24年産	1,552	—	2,223	1,781	47	2

【経営所得安定対策】 (単位：億円)

	経営所得安定対策					
	米の 直接支払交付金	米価変動補填 交付金	水田活用の 直接支払交付金	畑作物の 直接支払交付金	再生利用 交付金	収入減少影響 緩和交付金
平成25年産	1,559	—	2,161	1,675	2	47
平成26年産	747	(廃止)	2,498	1,859	8	516
平成27年産	715		3,048	2,113	(廃止)	332
平成28年産	708		3,168	1,754		179
平成29年産	705		3,141	1,985		54
平成30年産	(廃止)		2,986	1,732	—	

(注1) 収入減少影響緩和対策(収入減少影響緩和交付金)の支払額は、国からの支払額と農業者による積立金からの支払額との合計。

(注2) 米価変動補填交付金(米戸別所得補償モデル対策の変動部分)が支払われたのは平成22年産のみ。

(注3) 平成30年産の収入減少影響緩和交付金の支払額は未確定。

(出典)「公表資料」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/kouhyo.html> を基に筆者作成。