

稲作に対する戸別所得補償政策の課題

基礎研究部 副部長 清水徹朗

1 はじめに

今年8月に行われた衆議院選挙で民主党が勝利し、民主党を中心とする政権が成立したため、農業者に対する戸別所得補償政策が実現する可能性が高くなった。既に、来年度(2010年度)予算の概算要求のなかに稲作に対する戸別所得補償モデル事業が盛り込まれ、現在、制度の具体的な検討が行われているところである。

現時点では制度の詳細は明らかになっていないが、概算要求資料やかつて民主党が提出した法案等によって、戸別所得補償政策導入の課題について考えてみたい。

2 零細な日本の稲作経営

戸別所得補償政策について検討する前に、日本の稲作の現状を確認しておきたい。

稲作農家戸数は2005年において196万戸(全農家の69%)であり、1戸当たりの平均稲作付面積は0.87haである。稲作農家の数は1980年に比べ半減しているが、生産調整が強化されたこともあり規模拡大はあまり進んでおらず、稲作農家のうち稲作付面積0.5ha未満が57.4%、1.0ha未満が80.8%を占め、日本の稲作農家は現在も零細である。一方、稲作付面積3.0ha以上の農家は、全体の3.4%を占めるに過ぎない。

日本の平均的な稲作農家が稲作で得られる所得は、年間23万円(07年、10a当たり26,485円)であり、米価の低下によって稲作所得は近年大きく減少し、小規模農家は農業機械の更新が困難になっている。

3 無理があった米政策改革

農林水産省は、WTO体制に対応し、日本の稲作の零細性を克服し構造改革を進めるべく、03年度より「米政策改革」を進めてきた。そのなかで、対象を4ha以上の認定農業者(特例あり)と20ha以上の集落営農に限定した経営安定対策を設け、全国各地で地域水田農業ビジョンに基づいて認定農業者や集落営農の育成が進められた。

しかし、農村の現場では、煩雑な書類づくりや基準の厳格さに対する戸惑いや混乱があり、経営安定対策の加入要件が稲作の実態と乖離していたため、この制度に加入した稲作農家は全体の1割にも達しておらず、稲作農家の多くは米価下落に対する不満や今後の不安を感じていた。

こうしたなかで民主党は、それまでの選別的な農業政策を批判し、全ての販売農家を対象とした戸別所得補償政策を提案した。戸別所得補償政策は稲作農家に一定の支持を受け、民主党は、07年7月の参議院選挙に続き、09年8月の衆議院選挙で圧勝した。

4 戸別所得補償政策の内容

これまで公表されている資料等によると、戸別所得補償政策の内容は、以下のようなものである。

- 対象者……生産数量目標に従って生産する全ての販売農家
- 対象品目……米、麦、大豆、ナタネ、テンサイ、でんぷん用バレイショ等の主要農産物
- 助成金……標準的な生産費と販売価格との差額を補填

民主党は、この制度に必要な財政支出を1兆円としており、マニフェストでは、これ以外に畜産・酪農、漁業、林業に対する所得補償も掲げており、全体の予算規模は1兆4千億円になるとしている。

先月発表された農林水産省の概算要求では、補償対象の米価水準(補償価格)を経営費+家族労働費(8割)としており、標準的な販売価格(過去数年間の平均)と補償価格の差額を「定額部分」として当年度の価格によらず交付し、当年の販売価格が定額部分を加えても補償米価を下回った場合には、その差額を財政資金で補填するとしている。

また、来年度は、これまでの産地確立交付金等を廃止し、生産数量目標に即した生産いかににかかわらず麦、大豆等の生産を行った農家に対して一定の単価で助成金を支払う「水田利活用自給力向上事業」を創設するとしている。

5 検討すべき事項

今後、国会における審議の過程で制度の詳細が明らかになるであろうが、現時点で考えられる検討すべき事項は以下の通りである。

(1) 財源問題

農林水産省の予算は2兆6千億円(09年度当初予算)であり、そのうち農業予算は2兆円程度である。地方自治体の農業予算を含めれば農業に対して4兆円程度の財政支出が行われているが、所得補償の1兆円を確保するのは容易ではないであろう。

(2) 生産調整との関係

「生産数量目標に即した生産をする」ことを受給条件(生産調整のメリット措置)としているが、所得補償の水準によって農家の生産調整への参加率が決まり、需給調整がうまく機能しない場合には、価格が暴落して所得補償に必要な財政負担が増大するであろう。

(3) WTO協定との関係

民主党は、戸別所得補償は食料安全保障、国土保全のための政策であり、WTOに「緑の政策」として通報するとしているが、生産調整を伴う直接支払いであるとする、かつてのEUのように「青の政策」にできる可能性もあろう。

(4) 稲作の構造改革との関係

対象を限定しないで所得補償を行うと零細農家を温存することになるとの批判があるが、助成金の一部が地代化することにより農地の賃貸借を促進する効果も考えられる。逆に、主業農家等に対象を限定するほうが、農村地域に混乱と対立をもたらさずであろう。

(5) 補償価格の算出方法

概算要求で補償価格の算出方法の案が示されているが、算出方法によって補償価格の水準や助成金額は大きく変わり、自作地地代の扱い、家族労働費の8割とすることの是非など検討すべきことは多くある。

(6) 他の品目、林業・漁業への拡大

来年度は米についてのモデル事業であるが、その後、畜産・酪農や林業、漁業まで拡大するとなると、大規模経営の扱いなど検討しなければならない問題が多くあろう。

(7) その他の論点

以上指摘した点以外に、環境保全との関係も重要な課題である。また、この戸別所得補償が納税者、消費者からどう理解されるかということも、制度の将来に大きな影響を与えるであろう。いずれにせよ、この制度の内容は農業経営に大きな影響を与える見込みであり、十分な検討と国民的論議が必要であろう。

(しみず てつろう)