

農業での所得補償政策

国際領域上席主任研究官 會田 陽久

多くの国において農業の維持・発展のために様々な政策が採られて来ましたが、近年に至って所得補償政策が、広く採用されています。わが国で採られてきた代表的な農業・食糧政策の一つに食糧管理制度の下における米麦の価格支持政策がありました。

食糧管理制度は、本来、食糧の需給と価格の安定を図るための制度であり、米価は米価審議会で決定されましたが、算定の基準として当初物価に連動したパリティ価格が採用されていました。わが国が高度経済成長期に入った1960年から米価の決定は、都市と農村の所得格差を考慮して所得補償方式へと移行しました。これにより、米価はインフレーション下の一般物価高騰に連動して引き上げられ、稲作農家は価格変動による経済的な危険から保護され、安定的な所得を見込めるようになりました。

稲作を巡る状況としては、コメはわが国において主食の位置を占めており、戦後最もコメが多く消費された1962年では、国民への熱量供給量の48パーセントはコメによるものでした。また、供給者である農家にとっては農業粗収益の45パーセントは稲作によるものでありました。当時は農業所得が農外所得を上回っていたこともあり、農家経済にとっても稲作の重要性は明らかでした。その後、需給と価格の安定という見地から、政府によるコメの買い上げ価格が消費者への売り渡し価格を上回るようになり食糧赤字が累積しその解消が必要となりました。

米価の継続的な引き上げは、稲作農家にとっては所得補償政策としての側面を持っていましたが、赤字の累積と制度の枠から外れた自主流通米の増加等により食糧管理制度は限界が顕在化したため制度の改編が求められるようになりました。ガット・ウルグアイラウンドでの農業合意に基づきコメの輸入を受け入れたこともそれを促進しました。

農業の維持・発展を図る方策として、真正面から所得補償政策に取り組まなければいけない状況へととなりましたが、政治アナリストの佐藤ゆみ氏が指摘するように米欧の農業政策は1990年代以降、価格支持型から所得補償型にシフトしており、日本もそれに習うべきだという風潮が強くなってきたといえます。

また、農業保護はガットの後継体制であるWTOの協定上で、基本的に削減対象となっているという背景があります。一方、削減の対象外となっている政策を緑の政策（グリーンボックス）といって、国内支持政策の中で貿易や生産に対する歪曲効果がないか、効果が最小になるものとして定義しています。消費者の負担でなく政府の負担によるものであることと生産者に対する価格支持の効果を持たないことが基本的要件となっていて、一定の種類の直接支払い（生産に関連しない収入支持、環境施策、条件不利地域援助等）が含まれます。このような所得補償政策自体の農業への導入は、農業に関する論陣を張る人たちの中で異論が唱えられることはほとんどありません。一部の農業のあり方に批判的なジャーナリスト等で農業者という特定の職業にだけ与えられる不公平な所得補償政策という指摘をする向きはありますが、所得補償政策のやり方において、意見の違いが見られるということが論調の主要な相違点と考えられます。

所得補償政策の流れは、前政権下での2007年に発足した品目横断的経営安定対策に始まり、現政権による戸別所得補償へと至っています。鈴木宣弘氏（東京大学大学院教授）によると、品目横断型経営安定対策が出た時の現場の声として、「規模は小さいけれど頑張っている人をどうするのか」、「農村への直接支払いは、農地・水・環境保全向上対策として役に立っているが、全然額が足りないのではないのか」といったことが挙げられています。品目横断的

経営安定対策においては、対象は一定の要件を満たす認定農業者と集落営農組織に限定されています。経営面積において認定農業者は4ヘクタール（北海道は10ヘクタール）、集落農業組織は20ヘクタールという条件が課せられていました。また、米価を初めとした農産物価格が下がり、農業所得が下がりつつあるという傾向が鈴木氏によって指摘されていました。戸別所得補償は、こういった状況を引き継いで担い手の範囲が販売農家全体になったというふうに捉えています。

一方、所得補償の対象範囲が広がったことに批判を加える人達があります。農業についての自由化を主張している、本間正義氏（東京大学大学院教授）や山下一仁氏（キャノングローバル戦略研究所研究主幹）は、「農地を集約して大規模化し、もっと少ない生産者でも農業を担えるようにすることが重要だ。こうした構造を改革してから農家の経営を下支えすべきで、まず、戸別所得補償制度を導入したのは順番が逆だ」（本間氏）、「農家の大規模化や効率化につながらず、非効率でコストの高い零細な兼業農家を農業に滞留させることに他ならない。兼業農家が、補助金目当てに主業農家から貸していた農地を貸しはがすことにもなりかねない」（山下氏）と指摘しています。農業自由化については中立的な主張をしている生源寺眞一氏（名古屋大学大学院教授）も「専業農家の規模拡大には支援が必要だが、他に安定した収入がある兼業農家にも少額給付する現在の戸別所得補償制度のようなやり方では国民の納得は得られない」と述べています。

所得補償の対象範囲が広がっていても、規模拡大が進むと主張しているのが鈴木宣弘氏と谷口信和氏（共に東京大学大学院教授）等であり、「生産費の基準を全国の平均的生産者においているため、個別の農家での販売額と費用の差額が全額、補償されるわけではないので費用を下げて、販売額を上げない場合によっては赤字が残るし、努力次第では黒字になった場合に補償額はボーナスになる」と指摘しており、それが構造改革を進めるという考えです。

両者の直接支払いに対する考えの相違点は、主業農家を中心に将来の農業の担い手に重点的に補償すべきということと、補償範囲を広げるべきだという

ことにあります。その背景には、わが国農業の置かれている立場への評価の違いがあります。山下氏は、戸別所得補償政策がこのまま実行に移されれば、WTOドーハラウンドで許容される農業補助金の上限額を超える。補助金については国際的に合意済みなので、ラウンドがまとまれば政策の見直しが求められると主張しています。鈴木氏は、日本農業は、過保護ではなく、日本の農家の所得に占める支援の割合は平均で15.6パーセントであり、アメリカの稲作の6割や欧州農業の9割以上といった支援の割合から見ると比較にならないほど保護されていないという主張を行っています。

欧米を中心とした外国農業の保護水準をどう捉えるか、日本農業が保護的であるか、あるいはそうでないかといったことについての認識においても両者の論調の違いが見られます。

〔主な参考文献〕

- 佐藤ゆみ（2009）「所得補償で農家は強くならない」『日経ビジネス』2009年8月30日。
- 生源寺眞一（2010）「専業農家の規模拡大には支援必要」『産経ニュース』2010年11月11日。
- 鈴木宣弘（2010）「食料・農業・農村政策の現状と展望」『共済総合研究』59号。
- 谷口信和（2011）「戸別所得補償モデル対策の歴史的地平」『農業と経済』77巻7号。
- 本間正義（2010）「農地集約へ政策充実を」『日本経済新聞』2011年1月26日。
- 山下一仁（2009）「農業開国論」『DIAMOND on line』2009年12月14日。