

2011年10月22日(土)

部員各位

明治大学雄弁部
佐藤柊平(農2)

戸別所得補償制度

～農業政策のありようを考える～

***** もくじ *****

1. はじめに
 2. 農業とは
 3. 農業政策の基礎理論
 4. 農業政策の歴史
 5. 農業政策の現在
 6. 戸別所得補償制度とは
 7. その他の農業政策
 8. 議論の進め方
 9. 参考文献
- 補足資料

1. はじめに

人類は、農業とともに歩んできた。文明が栄えた場所には、必ず、栄えた農業があった。

我々人間は、その“生”を維持するために、試行錯誤を重ね、土を耕し、そのありようを議論してきたのである。

日本においてもそれは同じである。はるか古代に狩猟採集社会から農耕社会へと変わったことを始まりとして、遠く奈良に都があった時代から、徳川幕府が倒れる時まで、政（まがりごと）の中心は農業経済と農業政策にあった。

日本近代化の幕が開けた明治時代からは、工業の勃興に伴い、政策論争の表舞台からはやや遠ざかってしまったものの、日本国家を支える重要な役割を担っていたことに変わりが無かったことは、まぎれもない事実である。当時から、農学者をはじめ、政治家、農水官僚を中心に、日本農政を決定する数々の論争が繰り広げられてきた。

そして、昨今の日本農政の議論を見てみると、「TPP」や「食料自給率」「JA組織」についての是非がテーマとなることが多く、現代の日本農政が抱える問題を現している。

その中でも、特に日本農家を支えるための新たな政策が2010年から始まった。それが、農家の「戸別所得補償制度」である。この農業政策には賛否両論があり、今後の農業政策を考える上で必ず議論になるテーマと言っても過言ではない。

今回のSPDは、日本の農業政策の中心となっている戸別所得補償制度を出発点に、今後の国内における農業政策のあるべき姿を、皆で考えていきたい。

2. 農業とは

(1) 農業とは・・・

「耕地等において農作物を栽培・収穫したり、家畜を飼育し乳製品や肉・卵を得て、人が生きていくうえで必要な食料、繊維、副産物などを生産する人間の根幹産業」

※林業、水産業と同じ「第一次産業」に分類される。

(2) 農業生産の特徴

農業の生産要素

- ・労働力：労働を生み出す本体（**農業従事者**）
- ・労働手段：労働の補助手段となるもの（**機械、肥料、土地**など）
- ・労働対象：労働が働きかける対象（**作物や土地**）

→農業における「**土地**」は、労働手段かつ労働対象。

※**土壌や気象条件にも大きく左右される（コントロールが難しい）**。移動不可能性、地域性
→他産業と大きく異なる。

(3) 日本農業の特異性

- ・水田作が中心：高度な灌漑水利システム。連作。二毛作。
- ・零細分散錯圃：土地所有、土地利用において経営規模が小さいこと。(林野の多さから)
- ・降水量の多さと高い肥料技術：食料生産能力の高さと豊度（優良な土壌）の高さ。
- ・「土地の人口扶養力」の高さ：その土地で何人の人口を養うことができるかという指標。
→収穫率：穀物を一粒播いて何粒収穫できるか。

(日本：100～150粒以上、欧米：10～30粒)

※何が言えるか→日本農業は土地生産性が高い！

「欧米の農業規模が大きいのは土地生産力が低いため、規模が大きくなると生活が成り立たなかった。一方日本は、土地生産力の高さから零細規模でも生活することを可能にした」

—持田恵三（農業経済学者）—

日本農業：土地生産性追求型 ⇔ 欧米農業：労働生産性追求型

(4) 日本農家の動向

- ・日本農家の平均面積 2.2ha（平成 17 年度）→5ha（平成 22 年）を超える。
- ※中農標準化傾向（兼業農家標準化傾向）→両極分解（自給的農家⇔大規模専業農家）。
- ・「化学科・省力化・機械化」→農業の効率性、生産性を高める。

(5) 農学という学問

農学は極めて学際的な学問→人文科学（農村社会学、村落地理学、農業史、考古学、民俗学等）、社会科学（農業経済学、農業経営学、農業政策学、貿易学等）、自然科学（肥料学、作物学、生態学、病理学、生物学等）のあらゆる学問体系を網羅している。

食料分野：食料の需要・供給→農業経済学（ミクロ、マクロ、貿易、環境等）
農業分野：農家経営の把握→農業経営学（会計論、組織論、金融論等）
農村分野：農村集団の動向→農村社会学（家族論、集落論、文化論等）

これらを束ね、国家レベル、または地方（行政）レベルで、
農業全体の制度設計、問題改善、産業向上に取り組むのが「農業政策」!!

3. 農業政策の基礎理論

まず初めに、農業政策を議論する上での、初歩的な理論を説明する。国内農業政策は主に、以下の理論からなされている。

◇農業保護政策と農業自由化政策

農業保護政策：農業と他産業との均衡を図り、農業の相対的地位の低下を保護する政策。

国内農業保護政策、共通農業政策とも言われる。

EX) 食糧管理制度に基づく米価対策、農産物貿易政策による輸入制限措置等。

メリット

- ・対象農地における「適正な状態」の維持されること。
- ・農業の多角化や生産組合設立など、農村部の維持発展に貢献すること。
- ・環境に寄与するような農地運営が実施されること。

デメリット

- ・財政負担が大きいこと。
- ・農家、あるいは農業界の向上意識・競争意識の低下を招く恐れがあること。

農業自由化政策：農業分野において、国家の統制・管理を撤廃、または削減する政策。特

に貿易などの対外取引に対する規制をなくす政策。

EX) 農産物の貿易自由化、WTO 農業協定、FTA、TPP 等。

メリット

- ・市場原理導入により技術向上、価格競争の作用があること。
- ・海外からより安い農産物の輸入されること。
- ・財政負担が少ないこと。

デメリット

- ・国内農業の荒廃を招く可能性が大きいこと。
- ・農業における所得低下、農地利用率低下を招くこと。
- ・環境保全型農業に打撃が及ぶこと。

4. 農業政策の歴史

次に、これまで戦後、日本がたどってきた農業政策について簡単な歴史を振り返りたい。

1945年～ **農地改革（第1次、第2次）**：地主制の解消と自作農農家の増加促進。

※自作農創設特別措置法。

1952年 「**農地法**」制定：農地改革を永続化。農地の貸借は認めず。（自作農主義）

1961年 「**農業基本法**」制定：生産性・農家所得向上、農工間格差是正。（農業界の憲法）

～「**基本法農政**」～

① 構造改善事業→圃場整備、農道整備、大型機械導入。

② 選択的拡大→戦略農産物の増産。穀物は海外依存（米を除いて）。

③ 加工型畜産→輸入飼料による畜産の発展。

※農業の生産性・所得向上に成功したが、農村の労働力流出や自給率低下を招く。

1970年 「**総合農政**」の推進

① 自作農主義→貸借を容認（農地法改正）

② 離農環境→農業者年金の拡充

③ コメ過剰→米価引き下げ。

自主流通制度の創設→農家から直接消費者へ。

減反政策の開始→強制的に米を作らせない。生産調整。

1971年 ニクソンショック：固定為替相場制から変動為替相場制へ。円高。

1973年 オイルショック：第4次中東戦争。原油価格の高騰。

} 低成長
時代へ。

※財政悪化の中、「地方の時代」「地域農政」が謳われる（地域主義）。

1977年 **地域農政特別対策事業**：農業集落の調整力と圧力を利用し、水田転作、農地の流動化を進める。

1986年 **GATT・UR（ガット・ウルグアイラウンド）**：農産物貿易自由化。

※「**前川リポート**」：農業分野における市場原理導入、規制緩和、国際化を推進。
→農業保護批判が急速に高まる。

- 1992年 「新しい食料・農業・農村政策の動向」発表
→効率的かつ安定的経営体（個人、法人）
→「認定農業者制度」の導入。農業経営基盤強化促進基本構想に合致する農家を補助。
- 1993年 **特定農山村法**：中山間地域対策。新作物や高付加価値化戦略。
〃 「ミニマムアクセス」受け入れ：米の関税化猶予の代わりに、海外産米輸入。
〃 「食料管理法」改正：政府管理による価格維持や供給を廃止。「食糧法」へ。
- 1995年 **WTO 農業協定**：農産物の市場アクセスや貿易競争、国内農業政策の枠組みも決定。2001年11月のドーハ閣僚会議で始まった新ラウンドの一部で、最も対立の激しい分野。日本は加盟。
- 1999年 「食料・農業・農村基本法」制定：基本理念として[1]食料の安定供給の確保、[2]多面的機能の発揮、[3]農業の持続的な発展、[4]農村の振興を定める。
※食料・農業・農村基本計画の策定を定める。
- 2000年 **中山間地域等直接支払制度**：財政からの直接の所得移転。①価格引き下げの補償、②条件不利地域支援、③環境支払いが主な役割。

→そして現在へ。

5. 農業政策の現在

それでは、現在、どのような農業政策が展開されているか、主な取り組みを紹介する。

(1) 6次産業化

概念：第1次産業（農作物生産）×第2次産業（加工）×第3次産業（販売）＝6次産業。

→中間マージンを省き、今まで2次3次産業者が得ていた付加価値を農業者自身が得ることによって、所得向上、農業界の活性化を図る。

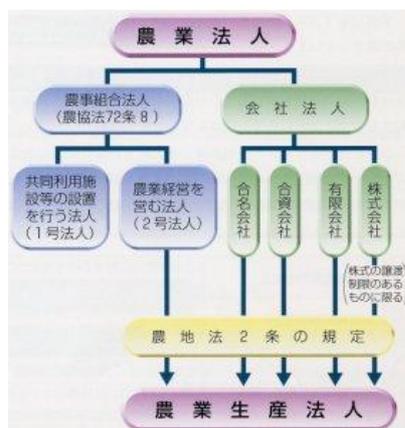
EX) 農産物のブランド化、直売所販売、農家レストラン（地域資源を活用）

※補足（資料1参照）

(2) 農業法人化

農業法人：法人形態によって農業を営む法人の総称。

※「会社法人」と「農事組合法人」の2つのタイプ。



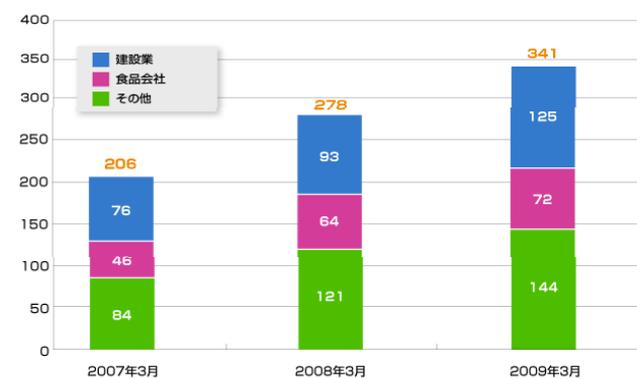
※効率的な農業経営による、利益UPを図る。集落営農など。

(3) 農地法改正と企業の農業参入

2009年 農地法改正

- ・企業が借りる農地を市町村が指定した区域に限る規制を撤廃。
- ・法律の目的を農地の「所有」から「有効利用」に変更。
- ・農業法人への出資規制を緩和。(10%以下から50%未満)
- ・借りられる農地の期間を20年から→50年に延長。
- ・農地を借りる企業は、役員1人以上を常時農業従事者とする。

農業に参入した法人数の推移(リース方式によるもの)



データ出所：農林水産省

企業が農業を手掛ける主な事例

小売り	イオン (2009年)	茨城県でリース方式で参入。 自社でPB(自主企画)野菜を販売。 3年間で全国10数カ所の農場を運営する計画
	セブン&アイ・ホールディングス (2008年)	千葉県に農業生産法人を設立。 2年以内に全国10カ所に農業生産法人を展開
外食・食品	サイゼリヤ (2000年)	2009年7月末からルッコラなどを水耕栽培。 店舗でサラダなどに使用
	モンテローザ (2008年)	茨城県牛久市から農地を借りて野菜栽培。 自社居酒屋チェーンで使用
	カゴメ (1999年)	全国8カ所の大型菜園でトマトを栽培。 食品スーパーなどへ供給
その他	東日本旅客鉄道 (2009年)	茨城県石岡市の農協と共同で法人設立。 駅のそば屋の食材に利用

※2009年7月18日付 日本経済新聞1面より(一部加筆修正)

このほかにも住友化学が農業事業に参入し、今後5年間で全国30～40カ所に農場を展開し、果物を野菜を百貨店など大手小売りに直接販売する計画が明らかになっている。
大手製造業が全国規模で農地を確保して農業に参入する初事例となる。

6. 戸別所得補償制度とは

戸別所得補償制度：米などの農産物の価格が生産コストを下回った場合に、国がその差額分を生産農家に補償する制度。農家の経営を支援することで、自給率向上、農業の多面的機能の維持を図る狙いがある。

平成22年度(2010)に米を対象とするモデル事業を実施。平成23年度(2011)から本格的に導入される。(正式名称：農業者戸別所得補償制度)

対象作物 米、麦、大豆、てん菜、そば、なたね、米粉用・飼料用米、加工用米等。

2010年度モデル事業→水田作物に限定。

2011年度本格運用→水田だけでなく畑作にも適応。

予算 5618億円。

※農業分野全体の補助金総額は、約5兆円(およそ470事業)

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・消費者にとって高い関税などで維持されていた値段が下がる。国産も価格が抑えられる。 ・農家経営の安定化。 ・食料自給率向上。 ・就農促進効果。 ・国内生産力の確保・維持。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・改善や改良の意欲が起こりにくい。 ・財政的な負担が大きい。 ・補償金額が全国一律(1万5000円)。 ・市場が補償金額を見込んで安く買い叩いている。 ・全体に占める生産額が少ない「疑似農家」への補助金が農業振興策となるのか疑問。

・経営形態別申請件数(単位:件)

	申請件数	経営形態別		
		個人	法人	集落営農
平成 23 年度	1,218,237	1,203,367	7,254	7,616
平成 22 年度	1,163,090	1,149,505	6,187	7,398
対前年比較	55,147	53,862	1,067	218

・交付金別申請件数(単位:件)

	申請件数	米の所得補償交付金	畑作物の所得補償交付金	水田活用の所得補償交付金
平成 23 年度	1,218,237	1,062,786	99,273	678,468
平成 22 年度	1,163,090	1,006,192	—	578,500
対前年比較	55,147	56,594	—	99,968

以上の点から、戸別所得補償制度は国内農業・農家の経営安定化と農産物供給の安定化に寄与している。また、「食料・農業・農村基本法」の理念にもある、食料自給率の向上、農業の多面的機能の発揮、農村振興などに効果が期待できる。

※海外でも直接支払いによる農業保護政策は、すでに EU 諸国やアメリカで広く実施。フランスでは農家収入の 8 割、スイスの山岳部では 100%、アメリカの穀物農家は 5 割。

→ただし、財政的負担が大きなネックとなり批判もある。

7. その他の農業政策

以下に、戸別所得補償制度以外に取りうる農業政策を挙げる。

(1) 5. 農業政策の現在 で紹介した取り組みの推進。

EX) 6次産業化、農業法人推進、農業分野の企業参入。

(2) 農業自由化政策に則り、2国間または多国間の自由貿易を推進。

→海外農産物が国内に流入することで、国内農業界の競争意識、技術向上を狙う。

EX) FTA (自由貿易協定: シンガポール、ASEAN、メキシコと締結済み。オーストラリアと交渉中)、TPP (環太平洋経済連携協定) など。

～参考～

「自民党型農業政策」

- ・規模拡大で効率化: 多様な担い手育成に努めると共に、食料の安定供給を図る。
- ・輸出振興: 農産物の海外輸出戦略で利益拡大を目指す。(2013年までに輸出額1兆円)

※特性: 自民党、農水省、農協、土木工事業者が利害関係者で、農業従事者は蚊帳の外。

→農家個人ではなく、「国内農業界」全体への政策が中心。

「民主党型農業政策」

- ・所得補償で自給率向上: 戸別所得補償制度の創設。休耕田の転作利用。
- ・市場自由化: FTA 締結の促進と、国内産農産物の維持、拡大を両立。

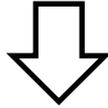
※特性: 土木工事業者を利害関係者から外して、農業従事者を利害関係者に加える。

→グローバルな農産物貿易と、農家個人に対しての政策が中心。

農業政策 → 「**農業者・農業界主体**」「**消費者主体**」「**国家主体**」のどの目線から出発するか!?

8. 議論の進め方

1. 戸別所得補償制度を推進すべきか否か!?



2. ①推進する派は、制度上生じるデメリットをどのように改善するか？

②推進しない派は、戸別所得補償制度以外にどのような農業政策を打つか？

☆日本農業をより良い産業にするために、部員諸君の活発な議論を期待する！☆

9. 参考文献

食料環境政策学科講義より

政策科学入門（小田切徳美 教授）

食料環境政策入門Ⅰ（石月義訓 教授）

食料環境政策入門Ⅱ（江川章 講師）

日本農業論（田畑保 教授）

農業政策論（橋口卓也 専任講師）

『農業業界大研究』農業事情研究会 産学社 2010年

『農業経済学』荏開津典生 岩波書店 1999年

農林水産省 HP <http://www.maff.go.jp/>

※上記は全て 2011年 10月 21日最終閲覧。

農家等分類関係(1990～2000年センサスの定義)

用語	定義
農家	経営耕地面積が10 a 以上の農業を営む世帯または農産物販売金額が年間15万円以上ある世帯
販売農家	経営耕地面積30 a 以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家
主業農家	農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいる農家
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、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいる農家
副業的農家	1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいない農家（主業農家及び準主業農家以外の農家）
専業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人もいない農家
第1種兼業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人以上おり、かつ農業所得の方が兼業所得よりも多い農家
第2種兼業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人以上おり、かつ兼業所得の方が農業所得よりも多い農家
自給的農家	経営耕地面積が30 a 未満かつ農産物販売金額が年間50万円未満の農家
農家以外の農業事業体	経営耕地面積が10 a 以上または農産物販売金額が年間15万円以上の農業を営む世帯（農家）以外の事業体
農業サービス事業体	委託を受けて農作業を行う事業所（農業事業体を除き、専ら苗の生産及び販売を行う事業所を含む）

農業経営体分類関係（2005年センサスの定義）

用語	定義
農業経営体	農産物の生産を行うかまたは委託を受けて農作業を行い、①経営耕地面積が30 a 以上、②農作物の作付面積または栽培面積、家畜の飼養頭羽数または出荷羽数等、一定の外形基準以上の規模（露地野菜15 a、施設野菜350㎡、搾乳牛1頭等）、③農作業の受託を実施、のいずれかに該当する者（1990～2000年農業センサスの定義では、販売農家、農家以外の農業事業体及び農業サービス事業体を合わせた者となる）
農業経営体のうち家族経営	農業経営体のうち個人経営体（農家）及び1戸1法人（農家であって農業経営を法人化している者）
個人経営体	農業経営体のうち世帯単位で事業を行う者であり、1戸1法人を除く。
法人経営体	農業経営体のうち法人化して事業を行う者であり、1戸1法人を含む。
単一経営経営体	農産物販売金額のうち主位部門の販売金額が8割以上の経営体
準単一複合経営経営体	農産物販売金額のうち主位部門の販売金額が6割以上8割未満の経営体
複合経営経営体	農産物販売金額のうち主位部門の販売金額が6割未満の経営体

農家経済関係

用語	解説
総所得	農業所得＋農業生産関連事業所得＋農外所得＋年金等の収入
農業所得	農業粗収益（農業経営によって得られた総収益額）－農業経営費（農業経営に要した一切の経費）
農業生産関連事業所得	農業生産関連事業収入（農業経営関係者が経営する農産加工、農家民宿、農家レストラン、観光農園等の農業に関連する事業の収入）－農業生産関連事業支出（同事業に要した雇用労賃、物財費等の支出）
農外所得	農外収入（農業経営関係者の自営兼業収入、給料・俸給）－農外支出（農業経営関係者の自営兼業支出、通勤定期代等）

農業地域類型区分

用語	定義
農業地域類型区分	地域農業の構造を規定する基盤的な条件（耕地や林野面積の割合、農地の傾斜度等）に基づき市町村及び旧市区町村を区分したもの
区分	基準指標（下記のいずれかに該当するもの）
都市的地域	○ 可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上またはDID人口2万人以上の旧市区町村または市町村 ○ 可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村または市町村 ※ただし、林野率80%以上のものは除く
平地農業地域	○ 耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村または市町村 ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑との合計面積の割合が90%以上のものを除く ○ 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村または市町村
中間農業地域	○ 耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村または市町村 ○ 耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村または市町村
山間農業地域	○ 林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村または市町村
注：1）決定順位：都市的地域→山間農業地域→平地農業地域・中間農業地域 2）DID（人口集中地区）とは、原則として人口密度が4,000人/km ² 以上の国勢調査基本単位区が市区町村内で互いに隣接して、それらの隣接した地域の人口が5,000人以上を有する地区をいう。 3）傾斜は1筆ごとの耕作面の傾斜ではなく、団地としての地形上の主傾斜をいう。 4）農業地域類型区分の「中間農業地域」と「山間農業地域」をあわせた地域を「中山間地域」という。	

集落営農: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。(1)転作田の団地化、(2)共同購入した機械の共同利用、(3)担い手を中心となって取り組む生産から販売までの共同化等、地域の実情に応じてその形態や取組内容は多様である。

UJIターン:大都市圏の居住者が地方に移住する動きの総称。Uターンは出身地に戻る形態、Jターンは出身地の近くの地方都市に移住する形態、Iターンは出身地以外の地方へ移住する形態を指す。

家族経営協定:家族で営農を行っている農業経営において、家族間の話し合いをもとに経営計画や、各世帯員の役割、就業条件等を文書にして取り決めたもの。家族農業経営においても、効率的・安定的な経営を目指すためには、経営に携わる構成員の役割、就業条件等の明確化を図っていくことが重要であり、また女性や後継者等の農業に従事する世帯員の役割が明確化され、農業者年金制度等の助成対象となるほか、認定農業者制度の共同申請の活用が可能となるなど、家族経営協定は農業経営の近代化を促進していくうえで重要な取組となっている。