

戸別所得補償制度の課題と展望 —水田農業政策の展開過程—

安 藤 光 義

- ① 水田農業は過去の政策の集積の産物であり、突然の政策転換で状況が一気に変わるわけではない。戸別所得補償制度もこれまでの水田農業政策の文脈の中に位置づけて把握する必要がある。本稿は、水田・畑作経営所得安定対策および米政策改革に遡って水田農業政策の展開過程の整理と、農家の目に進行中の政策がどのように映っていたかの紹介を行う。
- ② 水田・畑作経営所得安定対策の特徴と問題点は次のとおりである。1つは、構造改革を進める一方、政策対応的な集落営農を大量に生み出した選別政策の功罪である。これを契機に設立された集落営農の今後の展開は、戸別所得補償制度に移行しても重要な政策課題として引き継がれている。もう1つは、自給率向上と逆行した生産非刺激的な政策という点である。これは麦大豆作面積の増加は微々たるものでしかなかったという産地づくり交付金の問題である。農地制度でも特定作業受委託制度の登場は、借地経営の安定という本来の農地制度の形骸化に繋がる可能性を有している。
- ③ 前史としての米政策改革も重要である。「売れる米づくり」に基づく生産数量の配分は水田農業のグランドデザインを市場メカニズムに委ねるものであった。また、出来高支払いの水田農業経営確立対策から渡し切りの産地づくり交付金への転換は生産調整の「勝ち組」と「負け組」を固定化し、交付金から転作水田に対する補償金的性格は失われ、土地改良区の運営問題に繋がる可能性を孕んでいた。この矛盾をカバーするべく農地・水・環境保全向上対策が巧みに仕組まれたのである。
- ④ 戸別所得補償制度については次のとおりである。1つは政策の便益の帰着問題である。持越し在庫の影響もあって結局は米価が下落し、メリットを享受したのは生産者ではなく、量販店ないしは消費者だったかもしれない。消費者価格が確実に下がっていれば財政負担型農政への転換と整合的な結果となるが、この点については今後正確な検証が必要である。だが、「売れる米づくり」で銘柄確立に取り組んでいた産地は、全般的な米価の下落によって戦略の見直しを迫られる可能性が高い。もう1つは生産調整である。水田自給率向上対策は稲作と同等の所得を補償するものだが、稲作所得が低下すると麦大豆作のそれも下がるため、農家は稲作での転作に流れてしまう。その結果、需給ギャップの解消は飼料用米・飼料稲・加工用米にかかり、低湿水田地帯・転作未達成地域（千葉県）では飼料用米生産が焦点となる。一方、二毛作地帯（栃木県）は食用米への流用を懸念、転作麦大豆の優遇を求めていた。水田面積の確保・維持を政策目的とすれば麦大豆の補償単価の引上げが必要であると思う。
- ⑤ 持越し在庫を抱えた状況下での市場不介入を原則とする戸別所得補償制度の実施は2010年の米価の急落をもたらし、戸別所得補償制度は稲作経営の「生命維持装置」と化したというのが初年度の評価である。

戸別所得補償制度の課題と展望

—水田農業政策の展開過程—

安藤 光義

(本稿は、農林環境課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに

- I 水田・畑作経営所得安定対策の特徴と問題点
 - 1 選別政策とのセット—現場の政策対応としての集落営農の設立—
 - 2 WTO 対応型政策—生産非刺激的政策は自給率向上と逆行—
 - 3 農地制度の形骸化—特定作業受託による権利設定の中抜き—
- II 米政策改革の特徴と問題点
 - 1 売れる米づくりに基づく水稲作付面積配分—水田のグランドデザインの放棄—
 - 2 産地づくり交付金の性格—転作水田に対する補償的性格の喪失—
- III 戸別所得補償制度の特徴と予想される問題点
 - 1 農業構造に対する影響—戸別所得補償効果の帰着問題—
 - 2 生産調整に与える影響、米価下落促進の可能性とそれが引き起こす問題
 - 3 想定される 2 つのシナリオ
- IV 戸別所得補償制度は農家の目にどのように映っていたか—栃木県と千葉県—
 - 1 栃木県の大規模農家の目に映った戸別所得補償制度
 - 2 千葉県の低湿水田地帯・生産調整未達成地域の農家の目に映った戸別所得補償制度
- V 戸別所得補償制度のあり方と今後の展望—おわりにかえて—
 - 1 戸別所得補償制度導入の背景—米価の下落—
 - 2 戸別所得補償制度の狙い—稲作に対する手厚い補償—
 - 3 制度評価には一定の時間が必要

はじめに

米をモデル事業として2010年に戸別所得補償制度がスタートした。これは日本版の農業生産支持を目的とする直接支払制度（EUの共通農業政策の第1の柱に相当する）であり⁽¹⁾、不足払い的性格を有した制度である。ただし、農業生産支持を目的とする直接支払制度は既に水田・畑作経営所得安定対策で導入済みであり、見方を変えれば水田での麦・大豆・飼料作物の作付けに対して支払われていた転作奨励金も水田を維持するための直接支払制度だったとすることができる。こうした視点に立って、本稿では戸別所得補償制度に限定することなく、水田・畑作経営所得安定対策および米政策改革に遡って水田農業政策の展開過程を整理することに主眼を置くことにしたい。

本稿の最終的な目標は戸別所得補償制度の評価にあるが、同制度は2010年にスタートしたばかりで現時点では確定した評価を下せるような実績はなく、米以外の制度については現在進行中という状況のため、政策が孕んでいる課題や問題点を政策論理に即し、限定して論じるだけにとどまらざるを得ない点、予めお断りしておきたい。また、農村の動きを拾うことで政策が現場に与えるインパクトを多少なりとも把握できるよう努めたが、これも現在進行中の段階でのヒアリング⁽²⁾であったため、当時、農家の目に政策がどのように映っていたかを伝えるものに過ぎないことに注意されたい。

本稿の構成は次のとおりである。最初に水

田・畑作経営所得安定対策の特徴と問題点を整理する。ここでは、本政策がもたらした功罪、特に集落営農の設立に与えた影響、農業生産非刺激的な政策はそもそも自給率向上と逆行していること、特定作業受委託制度⁽³⁾の創設によって農地制度が形骸化する可能性が生じたことなどが論じられる。次に、その前史となる米政策改革の特徴と問題点を整理する。ここでは、売れる米づくりに基づく生産数量の配分は水田農業のランドデザインを市場メカニズムに委ねてしまうものであったこと、水田農業経営確立対策から産地づくり交付金への転換は生産調整の「勝ち組」と「負け組」を固定化すると同時に、交付金からは転作水田に対する補償金的性格が失われたことを意味しており、それが土地改良区の運営問題に繋がる可能性を孕んでいたこと、さらにそうした矛盾をカバーする役割も担って農地・水・環境保全向上対策が巧みに仕組まれていたことが指摘される。そのうえで戸別所得補償制度の特徴と予想される問題点を、若干のシナリオを付すかたちで記す。戸別所得補償制度の便益が誰に帰着したのか、持越し在庫の影響もあり、結局は米価を引き下げただけに終わる可能性があるという問題、稲作と同等の所得を補償するという水田自給率向上対策のコンセプトが有する問題が述べられ、構造変動の趨勢を視野に入れた水田農業の将来シナリオと同制度の改善の方向が簡単に描かれることになる。次いで、いくつかの現場の動きを手短かに紹介して、2010年当時の生産者から同制度はどのように見えていたのかを示したうえで、「戸別所得補償制度のあり方と今後の展望」では戸

(1) 条件不利地域に対する直接支払制度や農村振興政策はEUの共通農業政策では第2の柱に属するものであり、農業生産支持を目的とする第1の柱とは異なる範疇である。日本の中山間地域等直接支払制度も名称は「直接支払制度」となっているが、政策対象地域が限定されていること、共同取組みなど農村振興政策的色彩が強いことなどから第1の柱ではなく第2の柱に対応するものと考えられる。そのためここでは中山間地域等直接支払制度は考察の対象から外した。

(2) この調査は戸別所得補償制度に対する農家の考え方を探るために2010年7月に千葉県で、2010年8月に栃木県で行った。

(3) 特定作業受委託制度の詳細は後段「I-3 農地制度の形骸化—特定作業受託による権利設定の中抜き—」を参照。

別所得補償制度の誕生の背景と今後の展望を記して本稿のまとめとしたい。

I 水田・畑作経営所得安定対策の特徴と問題点

1 選別政策とのセット—現場の政策対応としての集落営農の設立—

水田・畑作経営所得安定対策が不評だった一因は、規模要件を課した農家の選別政策だったという点に求めることができる。個別経営については都府県 4ha 以上、北海道 10ha 以上、集落営農については 20ha 以上で経理の一元化と将来の法人化を義務付けるというのがそれである。ただし、この選別政策は突如として降って湧いたものではなく、2002 年 12 月に出された米政策改革大綱⁽⁴⁾で既にうたわれていた。集落営農については「…集落営農のうち一元的に経理を行い、一定期間内に法人化する等の要件を満たす集落型経営体（仮称）を担い手として位置付ける」⁽⁵⁾として法人化が要件とされ、これを受けて 2005 年に農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）は改正され、集落営農組織→特定農業団体→農業生産法人（特定農業法人）という発展路線が構造政策の推進装置として制度化された⁽⁶⁾。また、「米価下落による稲作収入の減少の影響が大きい、一定規模以上の水田

経営を行っている担い手を対象に、すべての生産調整実施者を対象として講じられる産地づくり推進交付金の米価下落影響緩和対策に上乘せし、稲作収入の安定を図る対策として、担い手経営安定対策を講じる」⁽⁷⁾として規模要件の導入が示唆されていた。そういう意味では水田・畑作経営安定対策は水田農業構造改革を目指した米政策改革の延長線上に位置している（なお、この担い手経営安定対策は EU のそれとかたちを変えた「日本型」直接支払制度だったとみることができるともかもしれない。両者の違いは次の「2」で述べる）。

この規模要件が 2007 年から始まった品目横断的経営安定対策によって強制力を発揮した結果、「集落営農狂騒曲」とも呼ぶべき状況が生まれたことは記憶に新しい。4ha 以上という規模要件をクリアできない農家を集めて「枝番管理方式」⁽⁸⁾と呼ばれるような集落営農のにわかづくりが進んだからである。だが、こうした「政策対応型」の集落営農も今後の地域農業の発展の基礎を築いたという面を有しており、一概に否定的な評価を下すことはできない。むしろ、この「狂騒曲」を貫く通奏低音は、「麦大豆の本作化」を掲げた水田農業経営確立対策⁽⁹⁾によって大きく伸びた転作麦大豆を壊さないための対応だった。表 1 から麦大豆作水田については 4ha 以上の農業経営体にかかなりの面積が集積されており、水田農業の構造改革が一定程度進

(4) 消費者重視・市場重視の考え方に立ち、需要に即応した米づくりの推進を通じて水田農業経営の安定と発展を図るために、需給調整対策・流通制度・関連施策等の包括的な改革を、整合性をもって実行することを目的に掲げたものである。「米政策改革大綱の内容と今後の課題（解説版）」2003.1.30. 農林水産省ホームページ <<http://www.syokuryo.maff.go.jp/system/data/tkadai.htm>> なお、大綱に基づき米政策改革が開始されたのは 2004 年である。

(5) 農林水産省「米政策改革大綱」2002.12.3. <<http://www.syokuryo.maff.go.jp/system/data/komet141232.htm>>

(6) これはある意味では農林水産省経営局経営政策課の「法人化至上主義」「認定農業者至上主義」に引きずられた制度改正だったといえなくもない。集落営農組織には 20ha 以上という規模要件が課せられているが、法人化して認定農業者（農業経営基盤強化促進法に基づき、効率的かつ安定的な農業経営を目指すための農業経営改善計画を市町村に提出し、その計画が認定された農業者のこと。計画達成に向けて低利融資など様々な支援措置を受けることが可能となる）になってしまえば規模要件は個別経営と同じ 4ha が適用されるという点に「法人化至上主義」はよくあらわれている。

(7) 農林水産省 前掲注(5)

(8) 集落営農組織で採用されている運営管理方式の一つ。集落営農組織として共同販売経理（経理の一元化）を行うが、実際の営農は個々の農家が個別に行っているような集落営農である。麦大豆の転作は集落営農として一括して経営を行うが、水稲については個別に経営を行っているというタイプが一般的である。

展していることが分かるだろう。特に、販売農家の数字を農業経営体のそれが大きく上回っているような地域（麦では東北、北陸、南関東、東海、近畿、山陰、大豆では東北、北陸、南関東、東山⁽¹⁰⁾、山陰。これに対して北関東は個別経営が麦大豆作を大きく伸ばしている点が特徴的である）では営農組合や集落営農への転作水田の集積が進んでいたのである。この2005年センサスの数字は品目横断的経営安定対策施行前の状況を示すものであり、水田農業経営確立対策の下で構築された転作体制を守るために集落営農が設立された面が多分にあったように思う。また、米政策改革大綱は転作水田の集積を通じた構造改革という水田農業経営確立対策の「遺産」を前提としていたのである⁽¹¹⁾。

問題は、転作麦大豆の担い手への集積の進行（転作面積の増加によって加速化）、担い手枯渇地域では自生的な集落営農の組織化の進展という状況を静観できずに米政策改革に移行したことであり、単一支払制度に移行した2003年のEUにおけるフィシユラー改革⁽¹²⁾をみて焦ったのか⁽¹³⁾、規模要件を課した品目横断的経営安定対策に踏み込んだことにある。その結果が「集落営農狂騒曲」であり、戸別所得補償制度への農村票の漂流であった。もっとも、米政策改革は過剰米の買上げによって骨抜きとなり、水田・畑作経営所得安定対策も市町村特認制度の導入などによって選別政策は旗印だけとなって現在に至っている。

表1 4ha以上販売農家・農業経営体への田の集積状況

	田面積割合		麦作付田面積割合		大豆作付田面積割合		稲作付田面積割合	
	販売農家	農業経営体	販売農家	農業経営体	販売農家	農業経営体	販売農家	農業経営体
都府県	21.5%	25.4%	34.6%	53.6%	31.0%	52.8%	21.1%	23.6%
東北	31.6%	34.4%	39.9%	68.4%	36.9%	60.5%	31.5%	32.6%
北陸	22.8%	32.4%	22.6%	58.5%	26.7%	69.3%	22.8%	30.0%
北関東	24.5%	26.3%	49.1%	57.9%	57.8%	68.7%	22.2%	23.2%
南関東	16.2%	18.0%	28.2%	47.9%	13.0%	50.5%	16.5%	17.7%
東山	12.3%	16.1%	23.7%	40.9%	19.3%	42.6%	11.9%	14.3%
東海	16.8%	24.0%	31.6%	61.6%	35.1%	70.5%	16.4%	21.3%
近畿	11.7%	16.3%	24.4%	49.5%	25.9%	40.3%	11.8%	15.1%
山陰	9.9%	16.4%	18.4%	82.2%	12.8%	43.3%	9.3%	14.8%
山陽	10.1%	13.7%	32.5%	43.7%	8.7%	23.0%	9.8%	12.9%
四国	6.3%	7.5%	31.6%	40.4%	14.8%	22.1%	6.0%	7.0%
北九州	17.3%	18.6%	33.3%	38.8%	23.8%	28.9%	15.9%	16.7%
南九州	17.8%	18.6%	58.8%	60.0%	25.6%	43.3%	15.4%	15.8%
沖縄	53.3%	53.3%	—	—	—	—	55.5%	55.5%

*いずれも農業経営体の合計に対する割合である。

沖縄は麦作面積は皆無に近く、大豆作面積は0なので「—」とした。

(注1) 販売農家は「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」。農業経営体とは「農産物の生産を行うか又は委託を受けて農作業を行い、生産又は作業に係る面積・頭数が、次のア～ウの規定のいずれかに該当する事業を行う者をいう。ア 経営耕地面積が30a以上の規模の農業。イ 農作物の作付面積又は栽培面積、家畜の飼養頭羽数又は出荷羽数その他の事業の規模が次の農業経営体の外形基準以上の規模の農業。①露地野菜作付面積 15a ②施設野菜栽培面積 350㎡ ③果樹栽培面積 10a ④露地花き栽培面積 10a ⑤施設花き栽培面積 250㎡ ⑥搾乳牛飼養頭数 1頭 ⑦肥育牛飼養頭数 1頭 ⑧豚飼養頭数 15頭 ⑨採卵鶏飼養羽数 150羽 ⑩ブロイラー年間出荷羽数 1,000羽 ⑪その他 調査期日前1年間における農業生産物の総販売額50万円に相当する事業の規模。ウ 農作業の受託の事業」。

(注2) 太字は都府県平均の数値より大きいものである。ただし、地理的条件の異なる沖縄は除く。

(注3) 東山とは、ここでは山梨県及び長野県を指す。

(出典) 農林水産省『2005年農林業センサス』<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2010/report05_archives.html>を基に筆者作成。

(9) 2000年度から2003年度まで実施された、「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」（1999年）に基づく水田の生産調整対策のこと。需要に応じた米の計画的生産、水田における麦・大豆・飼料作物等の本格的生産等を通して、米と麦・大豆・飼料作物等を適切に組み合わせた収益性の高い安定した水田農業経営の確立を推進するための一連の施策である（「水田農業経営確立対策実施要綱」（平成12年4月1日12農産第1932号））。

(10) 山梨県と長野県。

(11) あるべき姿が実現される2010年には転作田における担い手の割合が60%になることを前提に産地づくり交付金の「担い手加算」は算定されており、まさに水田農業経営確立対策の「遺産」を前提とした政策なのである（農林水産省『米改革関係予算について』2003.8, p.6.）。

2 WTO 対応型政策—生産非刺激的政策は自給率向上と逆行—

直接支払制度は価格支持による農業保護を直接支払いに置き換えたものであり、EUにおけるマクシャリー改革⁽¹⁴⁾では補償支払いと呼ばれていた（その後の改革で価格引下げに見合うだけの補償支払いが行われなくなったため単に直接支払いと呼ばれるようになった）。価格支持政策は生産意欲を刺激し、農産物過剰に拍車をかけてしまう。これに歯止めをかけるには生産とのリンクを断ち切り、これまで農業生産者が価格支持政策の下で得ていた収入を直接支払いに置き換えたのがデカップリングの意味するところである。デカップリングとは生産と所得を切り離すという意味である。価格支持政策で農産物価格が一定水準に保たれていると生産者は生産量を増やせば増やすほど収入が増加するので、規模拡大意欲は高まる一方、農産物過剰を招き、肥料や農薬が多投され水質悪化などの環境問題を引き起こしていた。価格支持政策を廃止し、生産量の如何に関わらず経営面積—正確にはその土地から得ていた過去の収入実績—に応じて一定金額の所得を生産者に与えることで、農産物

価格は市場メカニズムが貫徹して歪曲性が取り除かれ、これまでのような増産意欲を抑えられ農産物過剰も解消され、環境負荷も減じることができるといふ政策であった。この改革は農業生産支持のための予算を増やすものではなく、その増大にブレーキをかけた政策であり、生産抑制政策が直接支払いの本質である。

EUの政策を見習ったにしても、さすがに政策もそこまでは踏み込まず、過去の生産実績に基づく固定払いは7割にとどめ⁽¹⁵⁾、毎年の生産量・品質に応じた出来高払いを3割とすることで何とか折合いをつけようとしたようにみえる。ただし、麦は穫れば穫れるほど乾燥調製代が高んで赤字となり、交付金の支払時期の関係で一時的に資金繰りに窮するような状況が生まれるなど、生産抑制政策という直接支払制度の本質が如何なく発揮されたのは周知のことであろう。これは農業経営の補助金依存体質を強めることでもあった。表2・3をみると分かるように、個別経営、組織経営ともに大規模経営ほど補助金等への依存率が高く、それが2006年から2007年にかけて大きく上昇している。補助金は麦大豆などの転作作物を栽培して水田

(12) 2003年のフィシュラー改革は、それまで品目別に分かれていた直接支払いを農場単位にひとまとめにして支払う単一支払制度を導入、支払金額も2000年から2002年にかけての実績で固定し、原則として農業生産と補助金支給とのリンケージを断ち切る改革であった。また、一方で補助金の受給に際しては環境遵守が義務づけられた（クロスコンプライアンス）。そのため共通農業政策の第1の柱（農業生産支持政策）はWTOの「緑の政策」（WTO農業協定上、貿易や生産に対する歪曲効果がないか最小限度に抑えられているとして、削減約束の対象外となっている国内支持政策のこと。研究・普及・公的備蓄等の一般サービスや、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を内容とする直接支払いが該当する）となったと受け止められている。

(13) 当時フィシュラー改革はWTO交渉過程におけるカンクン合意に道を開くものとして信じられており、2003年6月26日の農相閣僚理事会の宣言でもフィシュラー改革は「ドーハ開発アジェンダに重要な貢献をなすものであり、…ドーハ・ラウンドでのEUの交渉の枠組みを設定するものだ」としていた（Swinbank and Carsten Daugbjerg, “The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures,” *Comparative European Politics*, Volume 4, Number 1 (2006.4), pp.47-64.）。こうした状況に日本が焦りを感じたとしても不思議はない。ただし、この引用元の論文でSwinbankらは「フィシュラー改革は緑の政策」と自称しているが、実際はアメリカの綿花政策と似たり寄ったりの仕組みにすぎず、砂糖の改革も不十分で国際的な批判に耐え得る改革ではなかったとする。学者の後知恵にすぎないが何も急ぐことはなかったのである。

(14) 1992年のマクシャリー改革は、農業生産支持政策を価格支持政策から直接支払政策に転換を図る出発点となった改革であり、その後の共通農業政策の改革の道筋を定めるものであった。日本では消費者負担型農政から財政負担型農政への転換として捉えられているが、その内実は価格支持予算の直接支払予算への振り替えという面が強く、財政負担型農政に転換したからといって農業生産を支えるための予算そのものが増えたわけではない点に注意する必要がある。

を維持保全するための直接支払い（面積支払い）としての性格を一層強めたといってもよい。結局、水田・畑作経営所得安定対策は自給率の低い麦大豆の生産増大には繋がらず、自給率の向上とは逆行する政策だったのである。そして、同対策が価格支持の単なる置換えにすぎない以上、転作麦大豆を支えていたのは産地づくり交付金（2009年より産地確立交付金）ということになる。そのため産地確立交付金に代わる戸別所得補償モデル対策における水田利活用自給率向上対策は助成水準を引き下げ、水田農業経営確立対策以降の取組みに冷水を浴びせかけるものとして不評を買い、激変緩和措置が講ぜられたのである。ただし、産地づくり交付金（産地確立交付金）についても後述するような問題点があるので、手放しに評価することはできない。

EU との比較では歴史的経過を考慮する必要がある。価格支持政策から直接支払政策への転換という形式面はEU と同一だが、EU は1992年のマクシャリー改革まで農産物過剰に悩みな

がらも輸入課徴金制度で域内農産物価格水準を維持し、80年代後半になって生産調整を始めたが、原則として余剰農産物は輸出補助金で国外に矛盾を輸出することで処理してきた⁽¹⁶⁾。これに対し、日本は麦大豆については既に高度経済成長期に安楽死させ、米についても1971年から減反政策を開始、生産過剰を海外に押し付けることなく、国内で処理してきた。その過程で食糧制度も改革し、国内の米市場の自由化を図り、価格水準を引き下げてきた。仮にEU の状況を単純化して日本に譬えれば、1971年から減反政策を行わず、価格支持政策を継続し、過剰米は輸出補助金で処理し続け、その価格支持水準で実現される農業所得が直接支払いによって置き換えられたということなのである。表面上は同じでも実質は全く異なる。EU は農業生産支持を行う方法が価格支持から直接支払いに変わっただけなのに対して⁽¹⁷⁾、日本の場合は価格支持水準を既に引き下げておいたうえでの改革だったのである。日本の農政改革はEU に

表2 農業粗収益に占める補助金等の割合

	2004年	2005年	2006年	2007年
5～7ha	11.0%	10.2%	12.0%	13.7%
7～10ha	10.9%	12.5%	14.3%	17.6%
10～15ha	10.8%	10.0%	11.2%	15.6%
15～20ha	12.6%	11.1%	21.0%	25.8%
20ha以上	13.8%	16.4%	15.1%	25.6%

(注) 農業雑収入を補助金等として計算した。
 (出典) 各年の農林水産省『農業経営統計調査報告・営農類型別経営統計・個別経営・水田作経営』<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/einou_kobetu/index.html> を基に筆者作成。

表3 事業収入に対する補助金等の比率

	2004年	2005年	2006年	2007年
10～20ha	8.5%	14.5%	8.0%	18.7%
20～30ha	13.3%	10.2%	9.8%	7.0%
30～50ha	12.6%	13.8%	16.3%	23.8%
50ha以上	10.1%	15.4%	21.2%	26.5%

(注) 制度受取金を補助金等として計算した。
 (出典) 各年の農林水産省『農業経営統計調査報告・営農類型別経営統計・個別経営・水田作経営』<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/einou_kobetu/index.html> を基に筆者作成。

(15) 過去実績に基づく固定払いはそれが地代化するという問題がある。EU では既にこれが問題視されており、その解決を図る方法としてボンドスキームが提案されている（ボンドスキームについては、Alan Swinbank and Richard Tranter 編（塩飽二郎訳）『ヨーロッパの直接支払い制度の改革—証券化をめざして』畜産技術協会，2006。（原書名：Alan Swinbank and Richard Tranter, eds., *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*. 2004.）を参照）。日本はこの政策が実施されて間もないため過去実績のついた農地とそうでない農地との間で売買価格や小作料に差が生じる事態は問題とはなっていないようだ。だが、細山隆夫・若林勝史「北海道十勝畑作地帯における農地流動化、作付けの動向と展望」『日本農業経済学会論文集』2007, pp.121-126. では「ゲタ」（諸外国との生産条件格差の是正交付金）の帰属先を巡って金銭処理が行われた事例が報告されている。

(16) 荏開津典生・生源寺眞一「欧米の農政改革」『こころ豊かな日本農業新論』家の光協会，1995, pp.197-248. また、「農業保護率は輸出をもたらすアグレッシブな保護と、最小限の国内農業の維持を目的とするディフェンシブな保護とで全く異なった社会的、文化的な意味をもつ。一般的に用いられている保護率の数値は、こうした社会・文化的含意を全く無視したものであり、純経済学的にはともかく、農業政策のガイドラインとしては不適切である」として「攻撃的保護率」という概念を提起した荏開津の議論を想起する必要があるように思う（荏開津典生『農政の論理をたず』農林統計協会，1987, pp.4-10.）。

比べれば「周回遅れ」のようにみえるかもしれないが、農業生産支持水準の引下げという点ではかなり進んでいるといえるのではないか。こうした歴史的経緯の違いを無視して直接支払いに政策を転換しても農業生産支持に繋がらないのは、いわば当然なのである。

3 農地制度の形骸化—特定作業受託による権利設定の中抜き—

水田・畑作経営所得安定対策は農業構造改革を進めるための制度上の変化も副産物としてもたらした。特定作業受託の登場がそれである。

2006年4月3日付けで農林水産省経営局長から各地方農政局長・沖縄総合事務局長・北海道知事宛に出された「農業経営改善計画の認定に当たっての作業受託の取扱いについて」(17経営第7186号)は次のように記している。

…本対策（筆者注：品目横断的経営安定対策）においては、「一定規模以上の水田又は畑作経営を行っているもの」であることが対象者の要件の一つとされ、その「一定規模以上」の面積の算定に当たっては、対象者が権原を有する農地基本台帳の現況地目「田」と「畑」の面積のみならず、主な基幹作業（水稲にあっては耕起・代かき、田植え、収穫・脱穀、麦及び大豆にあっては耕起・整地、播種、収穫、その他の作目にあってはこれらに準ずる作業をいう。以下同じ。）を受託し、収穫物についての販売名義を有し、販売収入の処分権を有している場合の当該作業受託の面積も含むこととされたところである。以上のような状況にかんがみ、今般、平成15年9月12日農林水産省告示第1419号（農業経営基盤強化促進法第32条の農林水産大臣が定める基準等を定める件）を改正し、農業経営改善計画の認定を申請する者（以下

「申請者」という。）が、主な基幹作業を受託する場合であって、申請者が当該作業受託を行う農地に係る収穫物についての販売委託を引き受けることにより販売名義を有し、かつ、当該販売委託を引き受けた農産物に係る販売収入の処分権を有するときは、農業経営改善計画認定申請書において、当該作業受託（以下「特定作業受託」という。）に係る面積を「農業経営の規模」として位置付けることを明確化することとし…（以下略）

これは農地の権原に基づかない作業受託を農地賃貸借と同列に置く制度変更であり、ある意味で農地制度の形骸化といえないだろうか。安定的な賃借権の設定を通じた長期的かつ合理的な農地利用の確立という農地制度の根幹は、作業受託でも何でも構わないから担い手への集積を最優先するという「作業規模拡大至上主義」によって駆逐されてしまったようにみえる。農地政策は経営政策に従属したといえるかもしれない。また、この特定作業受託を使えば企業の農業参入には何の障害もなくなったということでもあるが、収益性の低い水田農業に対して、同制度を活用した企業の参入は起こり得ないのが現実である。

ただし、実際の狙いは水田農業経営確立対策の時期に急速に進んだ転作水田の担い手への集積という事態に対する対応にあった。この集積は「助成金は地主、収穫物は耕作者」という転作受託で進んでいたからである。だが、「土地利用集積型」を通じたそれは「バラ転」⁽¹⁷⁾集積を加速させ、連作障害が問題となる地域も出てきている。また、この特定作業受託は稲作も含めた「枝番管理方式」の集落営農の設立にも寄与することになった。

(17) マクシャリー改革によって共通農業政策の予算に変化はない。新たな予算を獲得して直接支払いを行ったわけではなく、あくまで価格支持を直接支払いに置き換えただけのことでしかない。もっともその支持水準はその後の改革で削減されていくことになった。そのため、直接支払いに農業政策が転換してから農場数の減少が進んだというのが実情である。

II 米政策改革の特徴と問題点

米政策改革は直接支払制度ではないが、産地づくり交付金が転作麦大豆の死命を制するなど水田農業の枠組みを定めている政策であり、戸別所得補償制度との関係を論じようとするれば、どうしても言及する必要がある。また、水田・畑作経営所得安定対策と「両輪」をなすとされた農地・水・環境保全向上対策についても、ここで触れることにしたい。

1 売れる米づくりに基づく水稲作付面積配分—水田のランドデザインの放棄—

米政策改革の柱の1つが「売れる米づくり」であり、販売実績に応じた水稲作付面積の配分であった。特に後者は生産調整のネガ配分（水稲作付けができない面積の配分）からポジ配分（米の生産数量による配分：各地域の基準反収で面積に換算して水稲作付面積の配分として現場では行われている）への転換とも呼ばれる。ネガ面積の配分が増える度に生産調整の実績参入面積が増加する「田湧き」⁽¹⁹⁾現象に対する対策であり、EUのミルク・クォーター制度⁽²⁰⁾にならったのかもしれない（ただし、EUでも穀作の生産調整はセット・アサイド（休耕）であり、生産量の絞り込

みではなく作付面積の制限措置であった）。このポジ配分で注目されるのは米への市場原理の導入であり、販売実績に応じた水稲作付面積の再配分であり、水田耕境の後退と確定をマーケットに委ねたことである。

産地づくり交付金を地域で戦略的に自由に使ってもらうことで売れない産地に米づくりから退出を促して需給均衡を図るソフトランディング路線である⁽²¹⁾。当然、供給圧力が強い中で米価は下落していくが、それを担い手経営安定対策で、品目横断的経営安定対策の導入以降は収入減少影響緩和対策で補って担い手を支えている間に兼業農家や飯米農家⁽²²⁾のリタイアを待って構造改革を進めようというシナリオである⁽²³⁾。このシナリオの問題は結果的に水田農業の縮小再編に繋がる点にある。ソフトランディング路線では米価は底打ちせず下がり続け、止めどなく生産調整面積が増加する状況が慢性化してしまった。それゆえ、「生産費も償えない」として戸別所得補償制度が登場したのだろう。加えて問題としたいのは、売れる米づくりによるポジ面積の配分は水田面積の配分であり、日本農業の水田配置を不安定なマーケットに委ね、米需給に連動するかたちで水田立地・水田耕境を変動させようとする仕組みである。これは水利施設と一体となって初めて生産装置

(18) 麦大豆は湿気を嫌うため本来であれば一箇所に「転作団地」としてまとめて栽培し、連作障害を防ぐためにそれを数年おきに動かしていく（「ブロックローテーション」という）必要がある。「バラ転」とは文字通り、1枚1枚の水田がばらばらに転作されているような状態であり、隣の田から水がしみ出してくるため湿害にやられやすく、また、同じ水田での転作が続くケースが多いため連作障害が出やすくなってしまふ。

(19) 従前は水田として計算されていなかった田（耕作放棄地等）が新たに水田として登録されることにより、生産調整面積を算定するための基準となる水田面積が統計上では増加する現象のこと。

(20) 牛乳の生産過剰対策として1984年に導入された制度であり、牛乳生産量を割り当てて生産調整を行うものである。

(21) これに対するハードランディング路線は、生産調整を廃止することで米価は一旦、8,339円/60kgに下落するが、米生産が減少するため12,412円/60kgに復帰して需給均衡が達成されるというシナリオである（農林水産省『米をめぐる最近の情勢と現行米政策の検証』2001.10, p.8.）。

(22) 自家用消費のための米だけを作っている小規模な農家。

(23) 生産調整の選択性もこの路線の上に位置する。大規模経営の多くは転作麦大豆が経営に組み込まれているため生産調整には協力的であり、彼らを助成金で支えている間に、政策に反応しない小規模農家の離脱を待つというものである。いきなり生産調整を廃止してしまうと米価は激しく下落するため収入減少緩和対策は効かないし、あつという間にこの制度は財政的に破綻してしまう。また、折角定着してきた稲麦大豆の水田輪作体系も崩れてしまう。互角の条件では兼業農家に体力負けしてしまう農業専業的な大規模経営に有利な競争ができることを狙った巧みな制度設計であったように思う。

として機能する水田には莫大な固定資本が投下されているため「耕作限界の伸縮」は容易でない点が考慮されていない⁽²⁴⁾。筋論で言えばポジ配分に合わせて水利施設も撤去すべきで、これなしの米の作付制限は水田本来の生産機能を遊休化させて国民経済的な損失をもたらしてしまう。だが、水利施設は分割不能な公共財という性格⁽²⁵⁾を有しており、「水田は減っても水路を短くすることはできない」という言葉に象徴されるように水田の部分的な撤退は残された水田に対して水利施設の更新や維持管理負担をしわ寄せし、増加させてしまう。以上は水田のランドデザインは土地改良事業と一体となって戦略的に（どの地域を生かし、どの地域を殺すのかを含めて）描かれるべきだということの意味している。だが、米政策改革ではこの水田の特質は不問とされた。穿った見方をすれば公共事業の再配分は政治的に不可能であり、役所の事業領域を縮小することにもなるので水利施設には手をつけないという判断をしたということかも

しれない。

しかし、それだけに水田と水利施設の維持管理に対しても米政策改革は対策を慎重に講じている。広く地域住民を巻き込んで地域資源の保全を図ろうとする農地・水・環境保全向上対策がそれである。これは予算削減が続く土地改良事業の「軟着陸」を図るための政策のようにみえる。自治体負担を伴ったためか水田の多面的機能⁽²⁶⁾に対する支払いとして全国の水田をカバーするには至らず、また、最近の事業評価ではソーシャル・キャピタルの再編強化を目指すコミュニティ政策としての効果が注目されているが⁽²⁷⁾、同対策の本質は土地改良事業の補完であり、水利施設の必要性を幅広く認識してもらい、共同取組という名目で助成金を土地改良区に交付して水田および水利施設を維持することにあるように思う。さらに、規模拡大に伴い担い手農家だけでは水路の維持管理が困難になるという問題への対応も射程に入れており⁽²⁸⁾、それゆえ、品目横断的経営安定対策と並ぶ「車

(24) これは水田の開墾費用の大きさとして説明できる。「水田開墾は、水源たる貯水池・頭首工・地下水工など、さらに導水施設たる水路と、ポンプ・分水・余水吐・沈砂池・サイフォン・水路橋・落差工などの附帯構造物を必要とする。場合によりトンネルなどを必要とするものさえある。排水についても導水施設が必要であり、樋門やポンプなどを必要とする場合が多い。なおこれだけでは駄目で、耕地に水を張るために、地盤の切りならし、畦畔築造、漏水の多いところでは下層地盤の造成、表土搬入などが必要である。高い生産力を維持するためには暗渠排水なども必要である。これらはすべて水に対する施設である。そして、この大部分が完備しなくては、ある必要な生産力水準をもつ水田とはいえない。これらこそ、水田開墾費投下の主要対象をなす。畑開墾と比較し、初期投資がはるかに多額なのが水田開墾の特徴をなしている。」「地代論的考察を行うに当り、ヨーロッパ農業においては、経済関係の規定条件として耕作地の拡大縮小の関係、つまり、開墾は重要な意味を持っていた。しかし、水田農業でないため、開墾費を問題にしないで大抵のことは説明できた。耕作限界は農産物の需給関係により簡単に伸縮できるものとして取扱われ、開墾費を社会の経済的運動法則を規定する重要な要因として、考察する必要はなかった。」（新沢嘉芽統「小作料の規定要因」犬塚昭治編『農産物価格論』（昭和後期農業問題論集⑪）農山漁村文化協会，1982，pp.185-186, 190.）

(25) 生源寺眞一「農村資源環境マネジメントの制度設計」『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会，1998，pp.169-172.

(26) 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、保健休養等の耕作以外の機能を言う。

(27) 同対策は「地域づくりに対する責任感」を強め、「農村協働力」という視点から高く評価することができると農水省は発表している（「農地・水対策 地域の結束強める／農水省「協働力」を評価」『日本農業新聞』2010.8.18.）。

(28) 「…農業用水の水管理にかかる水利費は、農地面積当たりを基本に賦課されるため、規模拡大によるスケールメリットが生じないという特徴がある」という認識の下、「担い手農家だけでは面的に広がる水利施設の維持保全が困難なことから、今後、これへの対応なしに構造政策が進展すると、水利施設の管理の粗放化が進み、食料の安定供給や安全保障、また生態系の保全、水源涵養などへの影響が懸念」されるため、「…集落機能の低下と農業用水の管理の粗放化に対処するため、非農家との連携、さらには都市住民等の参加と連携を図り、我が国の農地、農業用水などが集落共同で維持保全されてきた特徴を活かし、地域が協力して農業用水の適切な保全管理を行うなどの取組を、構造政策の推進と併せて進めることが重要である」とされている（農林水産省『農村の地域資源に関する研究会中間とりまとめ』2004.3，pp.18-20.）。

の両輪」だったのである。加えて、今後の土地改良事業の受益者負担のあり方についても詳細な検討が行われており⁽²⁹⁾、将来の水田維持のための布石が周到に打たれている点も注目される。以上のようにみると同対策は、共同取組を環境保全支払いの条件としたという問題点はあったが(両者は切り離される方向で見直された)⁽³⁰⁾、現在各方面から提起されている水田の多面的機能に対する直接支払いの原型となるかもしれない。

2 産地づくり交付金の性格—転作水田に対する補償的性格の喪失—

産地づくり交付金は生産調整水田に対する手当だが、それまでの転作奨励金とは性格が大きく異なる。米を作らない面積に応じた補償金的性格が失われ、積算単価基準のない渡し切りの交付金となったからである。これは交付金の用途を地域の自由裁量に委ね、地域農業振興のための取組みを支援するものでもあった。もっとも、そうであるがゆえに、この各地域における水田農業推進協議会⁽³¹⁾を通じた農政を制度的な裏付けのない「協議会農政」として批判する見解もある⁽³²⁾。また、協議会に交付金を渡し

て終わりとなったため生産調整水田の利用状況を把握する業務統計がなくなったことも大きな問題であった⁽³³⁾。水田農業の全体像を把握できなくなったからである。

ここでは産地づくり交付金の問題として次の2点を指摘したい。1つは生産調整の「勝ち組」と「負け組」を固定化し、生産調整の実効性を損ないかねないという問題であり、もう1つは産地づくり交付金の性格を突き詰めて考えると、転作水田に対する土地改良区の経常賦課金徴収の根拠を掘り崩す要素を孕んでいるという問題である。

前者は、水田農業経営確立対策の実績を前提に担い手農家への転作水田の集積が進むものと仮定して同対策の担い手加算額が弾かれ、各地域へ配分する産地づくり交付金の金額が算定されたことである。すなわち、産地づくり交付金の多寡は過去の転作への取組み実績次第であり、仮にその後、麦大豆転作面積が増加したとしても十分な交付金を支払うことはできず、ある意味で「負け組」を固定化する政策だったのである⁽³⁴⁾。

表4から分かるように、生産調整水田面積10aあたりに支給される産地づくり交付金には

(29) 土地改良制度研究会「土地改良制度研究会とりまとめ」2006.7. では、土地改良事業参加資格者について一筆複数資格者の可能性を視野に入れて詳細な検討が行われている。22頁中この問題に関する検討結果をまとめた「別紙」が6頁を占めている。政策改革、品目横断的経営安定対策という一連の構造政策のための装置の整備と併せて、産地づくり交付金の問題点を補うかのように土地改良事業に対しても十分配慮がされていたのである。

(30) 平成23年度予算における環境保全型農業直接支払いでは、共同取組は要件から外された。

(31) 水田農業推進協議会とは、地域における需要に応じた米の生産の推進を図るとともに、交付金等の活用を通じ、水田農業の構造改革の推進、水田を活用した作物の産地確立の推進、食料自給力・自給率の向上を目指した取組みの推進を目的とする、地方自治体・農業関連団体等を構成員とする任意機関である。なお、戸別所得補償制度の導入により、米だけでなく、麦・大豆等の畑作物も含めた生産数量目標の検討、生産振興等が必要となることを踏まえ、水田農業推進協議会の名称は「農業再生協議会」に改められることになった。「都道府県・地域再生協議会（農業者戸別所得補償制度概算決定参考資料より一部抜粋）」中国四国農政局ホームページ <http://www.maff.go.jp/chushi/ninaite/nouchi/pdf/110127_koshi_bs02.pdf>

(32) 小池恒男「農政を支える行財政の変質と地域農政」『農業と経済』76巻1号, 2010.1, pp.92-107; 同「なぜ、農政に地方分権が必要か」『農業と経済』76巻5号, 2010.4, pp.5-17.

(33) 水田農業経営確立対策期(2001～03年)までの業務統計は、その用途に応じて助成金が支給されていたため生産調整水田の利用状況が把握されていたが、米政策改革の産地づくり交付金に移行した後の業務統計は金額しか把握していない。そのため生産調整水田の全国的な利用状況を把握できる統計はなくなってしまった。

(34) 安藤光義「求められる水田農業のグランドデザイン」『農業と経済』74巻6号, 2008.6, pp.32-40.

非常に大きな格差が生じている。これが米政策改革の脆弱性となり、生産調整が崩されていく要因として作用したように思う。こうした地域を切り捨て、優等生を救うのであれば米価下落を放置し、収入減少影響緩和対策で支援するしかないのだが、米価の下落幅が大きくなれば拋出金は尽きて、水田農業経営確立対策と同様、制度が維持されなくなるという問題があった。

経常賦課金徴収の問題は、産地づくり交付金の交付が転作面積とリンクしなくなったことに起因する。生産調整によって米を作ることができない水田は水利施設の便益を享受できないため土地改良区が経常賦課金を課することができるかどうかを巡って農林水産省構造改善局長と全国土地事業団体連合会会長との間で文書のやりとりがあったが、転作奨励金は生産調整水田に対する補償金としての意味合いを有していること、土地改良事業の効果は享受していること⁽³⁵⁾

などを理由に徴収可能とされている。これは転作奨励金の支給体系・水準が大きく変わった水田農業確立対策⁽³⁶⁾でも同様の確認がされている⁽³⁷⁾。生産調整水田の利用方法によって奨励金の水準が大きく異なるが、これは農業者の問題であり、高い金額の奨励金を受給する可能性を排除してはいないという説明になるのだろう。また、土地改良事業の効果享受していない水田については地区除外を認めている。だが、2004（平成16）年の米政策改革は「田湧き」を防ぐため生産調整の方法をネガ配分からポジ配分に変え、産地づくり交付金と生産調整水田面積との関係を原則として断ち切る大変革であり、論理的に産地づくり交付金から稲作補償的性格は失われている。そのため完全な転作の定着と土地改良区からの地区除外を円滑に進めるために畑地化推進対策⁽³⁸⁾が設けられたのだろうが、同事業の成果は芳しいものではない。い

表4 生産調整水田面積10aあたり産地づくり交付金

(単位：万円)

順位	県名	単価	順位	県名	単価	順位	県名	単価
1	佐賀	3.27	17	三重	1.51	33	山口	0.55
2	北海道	2.85	18	大分	1.28	34	福島	0.54
3	滋賀	2.75	19	鹿児島	1.08	35	埼玉	0.49
4	宮城	2.22	20	茨城	1.03	36	広島	0.44
5	福井	2.19	21	鳥取	0.99	37	沖縄	0.43
6	富山	2.15	22	新潟	0.98	38	静岡	0.41
7	福岡	1.90	23	長崎	0.89	39	高知	0.25
8	宮崎	1.75	24	兵庫	0.85	40	山梨	0.23
9	岩手	1.74	25	香川	0.79	41	徳島	0.23
10	山形	1.61	26	長野	0.76	42	奈良	0.19
11	愛知	1.60	27	石川	0.73	43	千葉	0.13
12	青森	1.58	28	島根	0.73	44	大阪	0.12
13	熊本	1.58	29	愛媛	0.71	45	和歌山	0.10
14	栃木	1.57	30	群馬	0.71	46	神奈川	0.03
15	秋田	1.55	31	岡山	0.62	47	東京	0.00
16	岐阜	1.52	32	京都	0.59			

(注) 生産調整対象水田面積は2003年の数字を用いた。産地づくり交付金は2008年の数字で、転作作物合計、景観形成等、不作付合計に支給されている金額を合計して算出した。

(出典) 農林水産省『平成15年度水田農業経営確立対策実績調査結果表』2004.8. <http://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/santi/pdf/h15_results.pdf>；『平成20年度水田農業構造改革対策実施状況結果表』2010.2. <http://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/santi/pdf/h20_kekka_hyo.pdf> を基に筆者作成。

(35) 農林省農地局長「米生産調整と土地改良区の運営について」(昭和45年3月9日45農地B第576号(管))

(36) 水田農業確立対策は1987年から1992年にかけて実施された政策である。その前の水田利用再編対策(1978年から1986年まで)と比べて、麦大豆飼料作物の転作奨励金は10aあたり70,000円から50,000円に、野菜は50,000円から17,000円に、果樹等の永年作物も70,000円から55,000円へと大幅に引き下げられた。以降、水田農業経営確立対策まで水田転作の主力となるべき麦大豆の転作奨励金は10aあたり50,000円に据え置かれる状況が続いてきた。

(37) 農林水産省構造改善局農政部管理課長「水田農業確立対策に伴う土地改良区賦課金の取扱いについて(回答)」(昭和62年2月5日62構改B第54号)

ずれにしても今回は浮上しなかったが、米政策改革は生産調整水田から土地改良区が経常賦課金を徴収できるとする論理を掘り崩す可能性を孕んでいたのである。

Ⅲ 戸別所得補償制度の特徴と予想される問題点

現段階で戸別所得補償制度の評価を行うには材料不足で時期尚早だと思われるが、論理的に考えられる農業構造に及ぼす影響と生産調整に与える影響の2点について述べ、そのうえで予想される水田農業の将来シナリオを素描することにしたい。

1 農業構造に対する影響—戸別所得補償効果の帰着問題—

「米戸別所得補償モデル事業は、小規模農家を含めてすべての販売農家を対象に支援するため、農業の構造を固定化するのではないか」という質問に対する農林水産省の回答は、「米戸別所得補償モデル事業は、全国一律単価で交付金を交付するものであることから、コスト削減など効率的な経営を行えば、その分メリットが大きくなる仕組みである。このため、農家にとっては、本事業を活用し、規模拡大や集落営農な

ど効率的な経営を行う意欲が高まることから、現状の農業構造を固定化するものではないと考えている」というものである⁽³⁹⁾。これは理論的には全く正しい。しかも、家族労賃は8割評価とはいえ、全国平均の生産費を基準にしているので、それよりもコストダウンを実現している大規模経営には有利なはずである。だが、農村の実情を鑑みると、この青写真は必ずしも実現しない可能性がある。確かに戸別所得補償によって効率的な経営を営んでいる大規模農家の手元に残る剰余は増大するし、それがそのまま経営発展のための資本蓄積に回れば構造再編の「アクセル」を踏み込む効果となってあらわれるが、規模拡大志向農家の地代負担力の増大が地主に支払う地代に転化してしまったり、農家の自作地地代の底上げが農地供給層の形成を遅らせることになったりしてしまうと「ブレーキ」として作用してしまう⁽⁴⁰⁾。

どちらになるかは、それぞれの地域の農地市場の需給構造次第である。農地需給がまだタイトな地域、例えば水田単作地帯の「米どころ」で農家の稲作への執着が強い地域、3ha前後の中規模層が分厚く存在している地域、「建設業+米」で農家経済が支えられているような地域⁽⁴¹⁾では、戸別所得補償が地代化してしまう可能性が懸念される。もしこの杞憂が現実のものとな

(38) 米政策改革（水田農業構造改革対策）の一環として水田自体を減らすため、地域合意のもとに計画的に畑地化を推進する地域を支援する対策である。10aあたり国から80,000円の補助金が交付され、これと同額の金額を地域が拠出することが条件とされた。

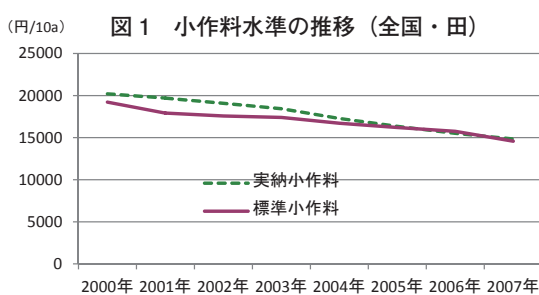
(39) 農林水産省「戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向けQ&A」（未定稿：平成22年3月3日第3版）
<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/qa0303.pdf>

(40) たとえ実際に支払われる地代が上昇しなくても、米価が下落しているにもかかわらず支払う地代に変化がなければ実質的に地代は上昇しているのは言うまでもない。また、小作料が現物だと支払俵数は据え置かれたままとなる場合が多く、米価は下落しているとはいえ、大規模農家の余剰を侵食してしまっているようだ。

(41) 長期的視点に立てば、こうした地域に対しては農業政策よりも、経済構造調整を進めるような地域対策が必要だろう。例えば、秋田県美郷町のN法人の構成員世帯の就業状況は、法人の理事6人を除いた18人中11人までが不安定な建設業に従事、法人の理事の前職も4人が同じく建設業となっており（中村勝則・角田毅「東北平場水田地帯における土地利用と担い手の新たな展開」農業問題研究会編『土地の所有と利用』筑波書房、2008、pp.99-121.）、問題は「建設業+米」という地域経済構造からの脱却にあることは明白である。多少の稲作所得の嵩上げ程度では根本的な解決には繋がらないのである。もっとも、このような稲作依存地域であるがゆえに民主党がマニフェストとして掲げた「戸別所得補償」の集票効果は絶大だったのであろう。私見ではあるが「建設業+米」によって支えられている地域はEUの構造基金（Structural Fund）に類する地域政策の対象とするべきなのかもしれない。

なれば、民主党農政が想定する構造改革にはストップがかかってしまう。これに対し、既に多数の土地持ち非農家と少数の大規模借地経営への分解が進んでいるような地域では、地主と耕作者との間で多少の交渉（いざこざ）はあるかもしれないが、基本的に地代化することなく上層農家の経営発展のための資本蓄積に向かうことが推測される。このように補助金の行方は農地市場という「市場メカニズム」に委ねられた格好になっている。それゆえ、まさにここに農業委員会や市町村、JAが介在し、農地流動化の方向付けはもちろんのこと、適正な地代水準に地域全体を誘導していくことが求められている。農地制度改正によって標準小作料制度が廃止されているだけに地域の規範となる地代水準の提示が必要なのである。また、集落営農についても補助金を地代配当に上乘せして構成員に配分してしまうのではなく、農業経営基盤強化準備金制度などを活用しながら機械施設更新のための資本蓄積を進められるかどうかポイントとなるだろう。

もっとも、図1は標準小作料制度がまだ存在していた時期の小作料の推移を示したもののだが、これをみても分かるように標準小作料、実



(出典)各年の全国農業会議所「水田小作料の実態に関する調査」を基に筆者作成。

納小作料ともに低下が続いており、かつては2万円を超えていた小作料は現在では1万5千円を切り、実納小作料が標準小作料とほぼ同水準にまで下がっている。全国的にみれば農地需給の緩和→構造変動の進展という基本的な流れに変化はみられない。だが、ただでさえ農地制度改正によって現場が混乱しているところに政策の大転換が加わることで収拾がつかなくなり、これまで続けてきた構造変化の流れに水を差されてしまう地域が出てくる可能性があるかもしれない。

もう1つ注目されるのが米価である。米は基本的に過剰生産基調にあり、たとえ生産調整がうまくいったとしても米価は常に下落圧力に晒されており、「売り」は弱い立場にある。そのため米所得補償モデル事業は米価の引下げ余地を生産者サイドにつくり出し、その事業効果は米価の下落となって消費者、流通業者、食品産業などに帰着してしまう可能性も否定できない。もし、このような事態を迎えてしまえば、同事業が農業構造に与えるとされるプラスの効果が発現しない。むしろ、構造改革にターゲットを絞って農地流動化奨励金を「ばらまく」方が良かったということになりかねない⁽⁴²⁾。ただし、現在も米価の下落が続いているが、これは前年度からの持越し在庫の影響が大きく、必ずしも戸別所得補償制度がもたらした市場の歪みとは言えないところがある。だが、米価下落が稲作経営に与える影響は甚大である。農家の投資意欲を鈍らせてしまうからである⁽⁴³⁾。また、マーケティングに力を入れ、あるいは有機無農薬栽培などで差別化を図ることで、独自の販路

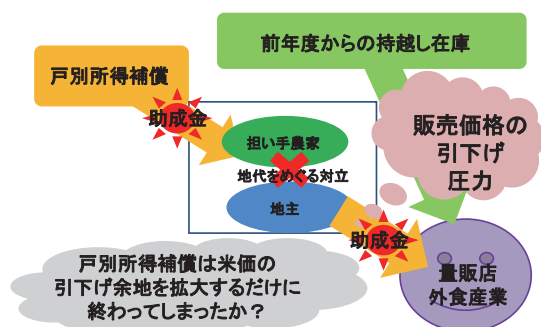
(42) それゆえ「公正取引委員会と相談して、変な動きが出ないように厳しく指導する」という大臣答弁があったのであろう（「値引き圧力を監視」『日本農業新聞』2010.4.7.）。（第174回国会衆議院農林水産委員会議録第5号 平成22年4月6日 p.18.）

(43) 『平成22年版 食料・農業・農村白書』p.167.にある営農類型別設備投資見込みDIの推移を示した図3-79をみると、2008年度は稲作農家だけが北海道、都府県とも投資DIが大きく増加しており、その理由が注目される。スーパーL資金の無利子貸付は1つの要因だが、これは営農類型に無差別に効くはずなので除外される。政府の市場介入による米価維持だけが稲作特有の要因なのでこれが本ボシのように思う。あるいは農地流動化が急速に進んで、拡大した規模に見合うための投資が必要になったということもあり得るが（土地利用型の畑作、酪農は2008年度にかけて投資DIが改善している）、これを要因とするには踏み込んだ分析が必要で、白書の限りでは何とも言えない。

を開拓して通常よりも高い価格での販売（有利販売）を実現している大規模農家は、全体的な米価の低迷に足を引っ張られて販売価格を引き下げざるを得ず、その経営基盤が掘り崩されてしまいかねない。戸別所得補償制度は標準的な生産費を補償する代わりに米価下落を放置する政策なのである。それだけに生産調整が実効性を持ち得るかどうかが問われることになる。

以上のような問題の構図を示せば図2のようになるだろう。

図2 戸別所得補償制度の政策的帰結



(出典) 筆者作成。

2 生産調整に与える影響、米価下落促進の可能性とそれが引き起こす問題

生産調整の成否は水田利活用自給力向上事業が機能するかどうかにかかっている。表5は転作作物の作付面積および麦と大豆の面積の推移を示したものである。水田農業経営確立対策の時期（2001～03年）と比べると2010年は（補助金が支給対象となった）作物作付けの合計を上回っており、一定程度の成果をあげたとみてよいように思う。特に、麦、大豆については、2010年において2003年実績ならびに2008年実績を大きく上回っている。むしろ、それよりも産地づくり交付金が転作麦大豆拡大のために貢献していなかった（転作麦大豆に交付金が十分についていなかった）点が注目されるべきだろう。

う。この点はともかく、産地づくり交付金から全国一律の水田自給率向上対策への転換は、地域水田農業ビジョン⁽⁴⁴⁾の延長線上の取組みを否定し、地域裁量性を奪うものとして、また、転作助成金の大幅な削減をもたらすものとして非難を浴びることになった。しかし、この表をみる限りは、少なくとも麦、大豆については面積が急増しており、巷で言われていたほどには影響はなかったということなのかもしれない⁽⁴⁵⁾。もっとも、各方面からの非難を受けた結果、これまでの取組みの成果を維持するという名目の下、急遽、激変緩和措置が講ぜられたことの影響もあるので、その事業効果の評価は難しい。いずれにしても産地づくり交付金による「勝ち組」「負け組」固定効果は取り外され、転作助成金の地域間格差（前掲表4）も解消されたとはいえ、引き続き生産調整の実効性という点では課題が残っている。

戸別所得補償制度の生産調整に対するコンセプトは、稲作と同等の所得の補償にある。米粉用米、飼料用米の8万円に対し、麦と大豆は3万5千円という格差が目立ち、農家にはあまり評判が芳しくない水田利活用自給力向上事業だったが、いずれも計算上は10a当たり4万円

表5 転作作物作付面積の推移

(単位: ha)

	作物作付	うち麦	うち大豆
2001年	587713	91512	100280
2002年	591104	102647	101911
2003年	613871	109327	107990
2008年	—	109949	109797
2010年	647509	166560	115476

(注) 2008年の作物作付については該当する資料がない。
(出典) 2001～2003年は各年の農林水産省『水田農業経営確立対策実績調査結果表』<<http://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/santi/index.html>>; 2008年と2010年は農林水産省『戸別所得補償モデル対策の加入申請状況(確定値)について』2010.10.28.<<http://www.maff.go.jp/j/press/seisan/sien/101028.html>>を基に筆者作成。

(44) 米政策改革の一環として、地域の作物戦略・販売、水田の利活用、担い手の育成等の将来方向を明確にするために地方自治体が策定する計画のこと。

(45) 2008年と2010年を比較すると麦については二毛作地帯で伸びが大きいという特徴がある。栃木 10,853ha → 12,774ha、群馬 2,461ha → 7,163ha、埼玉 3,086ha → 4,414ha、福岡 4,278ha → 20,091ha、佐賀 1,164ha → 20,422haで、特に九州の伸びが著しい。これは裏作表面積が伸びただけで麦大豆という作付けでの転作麦はそれほど拡大していない可能性があり、入手できた資料だけでは明確な評価はできなかった。

の所得が確保されるとされており、これは稲作所得とも同水準（計算上の稲作所得2万6千円に米戸別所得補償モデル事業の1万5千円を加えた4万1千円は麦、大豆と同じ金額である）とされている。この点は、米粉用米と飼料用米の5万5千円から8万円への助成水準の一気の上昇と産地づくり交付金の廃止による全国一律の麦大豆への3万5千円助成との対比が目立ち過ぎて案外見過ごされていたように思う。また、自公政権（以下、前政権）末に打ち出された「水田フル活用」、生産調整面積拡大のための非主食用米の低コスト生産の拡大という路線と本質的に変わるところはないように思う。「戸別所得補償モデル対策の概要」⁽⁴⁶⁾でも「水田利活用自給力向上事業による農家の収入」を一覧表として掲げ、麦大豆の所得が米粉用米や飼料用米のそれと遜色なく、主食用米を大きく上回る（2万8千円に定額部分の1万5千円を加えると同額になる）ことが明示されている。2011年度の概算要求検討資料⁽⁴⁷⁾でも「米と転作作物における所得比較」を掲げ、主食用米生産と同等か、それよりも優位にあるとうたっている。特に小麦と大豆は、固定払いよりも出来高払いを重視した改正によって補償水準が嵩上げされ、あくまで計算上の話だが、主食用米を作付けするよりも有利になっている。これは2011年度における畑作物の所得補償交付金新設のwindfall（想定外の利益）でもあるが、水田裏作麦が盛んな地域では二毛作助成とともに「麦大豆の本作化」の推進力として機能するかもしれない。

想定される問題点は次の3つである。1点目は、補償基準となる所得水準である稲作所得の低下に連動して転作作物の補償水準も低下して

しまうと、稲作とは異なる費用構造にある麦大豆の水田への定着が図れないことである。本来であれば水田高度利用という農法に立脚したあるべき農業経営の確立を前提に麦大豆の生産費が算定されるのが筋だと思うが、そうはなっていない。ただし、どの地域でも2年3作体系のような水田高度利用が成立する条件に恵まれていないことにも注意する必要がある。この路線で行けば、稲作所得の引下げによってバランスのとれた水田利用が実現する可能性はあるが、それは水田農業の縮小再編を意味している。2点目は、米粉用米、飼料用米、加工用米などの作付けを促進することで水田のフル活用を図ろうとしているが、主食用米との区分が厳正かつ確実に行われなければ米過剰を悪化させ、さらなる米価の下落を招き、財政負担を増加させて制度自体がもたない可能性があることである。3点目は、米粉用米や加工用米の生産は広い意味で米の需要拡大に寄与するだろうが、この拡大する市場はMA（ミニマムアクセス）米と競合関係にあり、加工米市場を通して国内の米価形成が国際市場との連動性を強め、「需要拡大は達成されたが米価は大きく低下した」となりかねないことである。これはⅢ-1で指摘した投資意欲の減退、有利販売の基盤の喪失といった問題を引き起こすことになる。それだけにそうした事態に対応できるよう戸別所得補償制度を立ち上げたと理解できないこともない。この論理の延長線上にFTAやWTOでの農産物貿易自由化が位置していることは言うまでもないだろう。

いずれにしても、米政策改革の検討に際して描かれたハードランディングのシナリオ⁽⁴⁸⁾に

(46) 農林水産省「戸別所得補償モデル対策の概要」2010.4. <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/pamph06-set-02.pdf>

(47) 「戸別所得補償制度の骨子（案）」『平成23年度概算要求資料』（平成22年8月26日に開かれた民主党戸別所得補償制度ワーキングチームで用いられた。）

(48) 仮に生産調整を行わないで一気に水田農業の構造改革を達成しようとする、米の生産量は1,120万トンにまで増加、一旦、米価は1俵あたり8,000円にまで下がるが、その後、生産量は減少して需給均衡が達成された結果、中長期的な米価は12,000円になるとの試算が行われた（農林水産省『米をめぐる最近の情勢と現行米政策の検証』2002.1, pp.7-8.）。

あった12,412円/60kgという米価水準は目前である（これが販売費用を差し引いた農家手取り価格だとすれば既にこのラインを割り込んでいる）にもかかわらず、米需給は一向に均衡する気配のないまま価格の下落が続いているというのが現実である。

3 想定される2つのシナリオ

戸別所得補償制度が理想とするシナリオは、①米価低落放置→②価格低下による米消費拡大、生産調整不参加・中小規模層の離脱による構造再編の進展、米の所得優位性喪失による麦大豆作の拡大と自給率向上→③生産調整面積拡大に歯止め、水稲作付面積は下げ止まりから反転・増加へ→④水田有効利用面積の拡大、高度水田利用を実現した大規模経営の生産シェアの増大、である。ただし、現在の為替レートを前提とすれば米に輸出競争力はないので水田農業は全面的に補助金で支えられることになる。この場合、米価低落に対する補填は全額国庫負担という転換は決定的に重要な政策転換であった。底なしの予算支出となる危険性はあるが、下落幅が大きすぎて農家抛出金が不足して制度がもたないという脆弱性は克服されたからである。制度の持続性は基本的には国家財政に委ねられたのである。

「①米価低落放置」は政策理念からしてやむを得ないにしても、最終的な農業構造はこの米価がどの程度のスピードでどこまで落ちるかに

かかっている。この問題を考える際の1つの前提条件は、5～10年程度のスパンでは土地利用型大規模経営の減少に歯止めはかからず、農地の担い手の絶対的な不足状況が続くことである。土地利用型農業は資本回転率が低い上に、機械施設の投資金額が莫大で新規参入は容易でなく、また、大量の農地供給があったとしても直ちにそれに対応できないからである。この点を農林業センサスの数字を使って確認しておこう。

表6にみるように2000年以降は分解基軸が5haに上昇し、3ha前後の中規模層の離脱が激しい勢いで進んでいる。これは農地供給層の増大となって構造変動にプラスに作用し、上層農家のさらなる規模拡大をもたらしめている。これまでの大規模借地経営は、中型機械体系を基礎とした経営規模20ha前後、経営主夫婦が農業専従の家族経営というのが一般的な姿であったが、その枠組を超えて大型機械体系に移行（複数セットを装備する農家も登場）、雇用労働力を導入し、独自販売を手掛け、法人成りしながら50ha、さらには100ha規模を目指して急速な成長を遂げるものが誕生している。こうした状況は構造再編の進展として評価できるが、これに続く階層の形成が全くといってよいほど進んでいないのである。経営耕地規模別にみた経営耕地面積の推移を示した表7が示すように、近年、5ha以上層以外の階層の経営耕地面積は軒並み縮小傾向にあり、その5ha以上層の拡大ペース

表6 経営耕地規模別農家数の推移（都府県）

（単位：千戸）

	1990年	1995年	2000年	2005年
0.5ha未満	704	633	545	436
0.5～1.0	1049	925	813	673
1.0～2.0	782	682	592	498
2.0～3.0	222	201	182	159
3.0～5.0	100	101	99	94
5.0ha以上	26	36	43	50

（注）前回センサスと比べて戸数が増加している階層を分解基軸とした。たとえば1995年は「3.0～5.0ha」は1990年と比べてその数が増加しており、これより小さい階層は全て減少しているのがここが分解基軸となる。1990年については1985年の数字も表示する必要があるが煩雑となるので省略した。
（出典）各年の農林水産省『農林業センサス』<<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>>を基に筆者作成。

表7 経営耕地規模別にみた経営耕地面積の推移（都府県）

（単位：千ha）

	1990年	1995年	2000年	2005年
0.5ha未満	262	235	204	162
0.5～1.0	740	650	572	472
1.0～2.0	1077	936	814	685
2.0～3.0	529	479	433	380
3.0～5.0	364	373	366	348
5.0ha以上	195	274	350	432
計	3167	2947	2739	2479

（出典）各年の農林水産省『農林業センサス』<<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>>を基に筆者作成。

も5年で8万ha程度にとどまり、全体としてみると農地面積を減らしながらの構造再編なのである。ここで起きている農民層分解は両極分解というよりも、全階層が離脱していく中から一部の大規模経営という「頭」だけが伸びている。以前は1～2ha層に「山」があったのが、現在は「山」が全体として低くなり（経営耕地面積の減少を意味する）、5ha以上層に「山」が移ろうとしているのである。だが、それに続く層はますます薄くなっている⁽⁴⁹⁾。

米価下落のスピードが速すぎれば、供給された農地を担い手が受け止めきれず水田農業の縮小再編という結果になってしまうだろう。このスピードを出来るだけ遅くすることが「後続層」の登場と成長に繋がり、それだけ多くの水田が残されることになる。また、米価の下落幅を出来るだけ小さくすることが補助金の依存度を低くし、制度の安定性を高めるだけでなく、これまで伸びてきた販売力を有した稲作経営の優位性を維持することに繋がるはずである。

以上を踏まえれば、①稲作所得以上の補助金交付による麦大豆飼料作物生産の拡大と担い手への農地集積、飼料用米・加工用米等の主食用米との完全分離→②水田高度利用による生産調整堅持、食料自給率の向上、担い手の投資意欲を喚起できるような米価水準→③加齢に伴う中小規模農家の離脱と水田面積を維持したうえでの農業構造再編（地域差がある）というシナリオが望ましい。前述の戸別所得補償政策が理想とするシナリオのスパンが5年だとすれば、こちらは10年以上とみるべきだろう。また、私見だが、かつて米政策改革が掲げた畑地化推進を水田農業のグランドデザインを視野に入れて土地改良事業と一体的かつ戦略的に推進する

ことが前述の②にとって有効だと考える。補助金付き輸出が封じられており、政府の市場介入（過剰米の買入れ）ができないとすれば、畑作物が完全に定着した水田をまとめて水利施設も完全撤去することが過剰水田の根本的な治癒であり、国民経済にとっても合理的なのである。ただし、これでは水田・水利施設が有する多面的機能が失われてしまうという問題があるし、それらが有する分割不能な公共財としての性格を鑑みれば「撤退」理論的には正しくても実効可能性は乏しいという政策判断も成り立つ。そうすると2011年度概算要求検討資料⁽⁵⁰⁾が記すように農地・水・環境保全向上対策の射程を水利施設の延命・更新に広げて対応するしかないだろう。これも私見だが、同対策に共同取組を義務付けて地域政策的色彩を持たせるよりも、水田・水利施設の維持にターゲットを限定した方が多面的機能支払いという点では効率的で他省庁の「新たな公共」を目指す事業との重複を指摘されずに済むかもしれない。同対策は2011年度から「農地・水保管理支払」となり、農地・農業用水等の保全の取組みが強化されたが、共同取組が要件とされていることに変わりはなく、水利施設に対する直接的な補助にはなっていない。この背景には、公共事業で造成した施設を国費で管理することはできないというロジックが働いているからである。いずれにせよ、水田・畑作経営所得安定対策が農地・水・環境保全向上対策とセットで構築されたように（実際は部局間の予算配分上の事情であったかもしれないが）、戸別所得補償制度も農地・水対策とセットで、さらに土地改良事業にも目配りしながら水田農業の再編を図っていくという視点は欠かせないのである。

(49) 2010年センサスによれば農家数、農業経営体数は20%弱の大幅な減少が続いているが、経営耕地面積の減少は20%弱にとどまっており、数字の上では構造再編が進んでいるようにみえ、状況が大きく変わっている可能性も出てきた。ただし、これには「集落営農狂騒曲」の影響、すなわち、集落営農設立に伴う農家戸数の減少と、もう一方での政策要件クリアのための相対小作や転作受託の経営耕地面積への参入の影響が出ているとも考えられ、慎重な判断をする必要がある。

(50) 「戸別所得補償制度の骨子（案）」前掲注(47)

Ⅳ 戸別所得補償制度は農家の目にどのよう に映っていたか—栃木県と千葉県—

政策の効果が発現する前の段階でのヒアリングだったため内容的に十分なものではないが、その結果を以下に記すことにしたい。最初は栃木県南部の A 市の大規模農家 3 戸からのヒアリング、次が千葉県 B 市の印旛沼湖岸水田地帯に位置する 1 つの集落の担い手と目される農家 15 戸からのヒアリングである。

1 栃木県の大規模農家の目に映った戸別所得補償制度

2010 年度に導入された戸別所得補償制度は、生産調整に対する農家のこれまでの考え方を根底から覆すものであった。「田湧き」現象を回避するため米政策改革は、米を作ることのできない水田面積の配分から米を作ることのできる水田面積、正確に言えば米の生産量を配分する仕組みへ大転換を図るものであった。いわゆる「ネガ配分」から「ポジ配分」への転換である。しかしながら、農家の意識は「今年では米を作ることができる水田面積は〇〇 a の配分なので、米を作れない水田面積は差し引き△△ a になる。この水田で××を作る転作に対して産地づくり（産地確立）交付金が▽▽円もらえる」というものであり、基本的にこれまでと同じであったように思う。これに対して戸別所得補償制度は生産調整に協力した農家に対して助成金を支給することに変わりはないが、米を作った面積に対してお金が支払われるという点が大変革であった。これは仮に生産調整が機能して米の需給が引き締められ、米価水準が維持されれば 10a あたり 1 万 5 千円の「定額部分」は「貰い得」となる。これまで生産調整に従わなかった農家も生産調整に協力するようになり、米の需給は引き締められ、農家は 1 万 5 千円 / 10a の「ボーナス」を手にし、政府は米価下落が防止されることで「変動部分」の支払いをしなくて済むことになる

というのが政策の描く「青写真」ではなかったか。

この点はともかく、これまで生産調整の実効性を高めるための政策は専ら転作水田に対する助成金の引上げによって行われており、転作作物の収益とそれに支給される助成金との合計と稲作所得の比較というのが農家の「算盤勘定」だったが、それは大きく変更を迫られることになった。水田利活用自給力向上事業で麦大豆等の転作助成金が以前の水準よりも下がったこと（その結果、「転作の優等生」から一斉に非難を浴びることになり、急遽「激変緩和措置」が弥縫策として講じられることになった）、加工用米や飼料用米に対して相対的に手厚い助成がされた—これは既に前政権の下でも講じられていた政策であり、「大転換」が行われたとみることはできないが—ことなどが転作に対する農家の考え方に大きな影響を与えている。ただし、現場の農家の意識は「政策変更」に対応して変化するところまではいっておらず、どう対応したらよいか考えあぐねて「様子見」を決め込んでいるというのが初年度の偽らざる実情ではなかっただろうか。

2010 年 8 月に行った栃木県南部 A 市での大規模農家のヒアリングでは、「減反した田にお金をくれた方が分かりやすい。米を作るなどということのはずなのに、米を作れと言っているような感じがする。米が余っているのに飼料米や米粉で米を作れというのはおかしい気がする。今年は様子見。麦の転作面積は変えていない。既に作業の形ができている。飼料米は作っていない」（50ha 規模を目指す現在 30ha の水田農家）、「戸別所得補償制度に変わったが、これまで転作をしてきたのは何だったのかということになる。加工米を出せばいくらでも米を作れるようになったが、加工米が出回って米の値段が下がることになるのではないかと。戸別所得補償制度は米をいくら作ってもよいというゴーサインのように見える」（20ha 規模の水田農家）、「戸別所得補償制度で 1 万 5 千円 / 10a 貰ってもその分米価が下がってしまう。それだったら貰わない

方がいい。ただし、前から米に対してお金を出す必要があると思っていた。米価が下がっているのに米に対しても補助金が出てもいいのではないかと思っていた。1俵1万4千円～1万5千円になった時にそう思った。こうした稲作所得の支えがあるのはありがたいことだが、肝心の米価が下がってしまっただけでは元も子もない。努力していいお米がたくさんとれたらそれが収入に反映するというのが本来の農家のあり方。補助金に頼った農業ではやりがいがない。加工米は米価を引き下げる方向に働くだろう。主食用米が余っているところに加工米や飼料米を作れば米余りは加速化するのではないか。…加工米に回っていても同じ米であることに変わりはない。量販店の安売り合戦に巻き込まれるだけ。加工米が6,800円／俵でできるのだから主食用米もこれくらいまで下げられるだろうということになってしまうのではないだろうか」(25ha規模の水田農家)、ということだった。米を作った面積に対してお金が支払われるという点、米が余っているのに加工用米や飼料用米の生産を奨励している点に合点がいかず、戸惑いを隠せないでいるというのが農家の実感だったのである。これは生産調整をしっかりと守ってきた大規模農家にはある程度共通するのではないだろうか。

2 千葉県の下湿水田地帯・生産調整未達成地域の農家の目に映った戸別所得補償制度

次に生産調整が達成されていない下湿水田地帯の状況を見ることにしたい。こうした地域の農家の意識を変えるだけのインパクトを持ち得なければ、戸別所得補償制度は米の需給を引き締めるという効果をあげられないからである。

また、ここでは地域の水田農業が将来どうなるかということについてもみておきたい。Ⅲ-3でみた農業構造変動の趨勢は、増減分岐点の5haへの上昇、3ha前後の中規模農家の顕著な離脱、水田農業の危機であると同時に構造改革にとってはチャンスという状況を示すもの

であった。すなわち、経営耕地面積の集積度をみると5ha以上層だけが面積を増やしており、上層農家への集積割合は高まっている点はプラスの評価、トータルの農地面積は減少傾向にあり、5ha以上層への集積は進む一方で、それに続く階層が次第に薄くなってきているというのがマイナスの評価になるが、現場の実態は一体どちらなのだろうかということである。この評価を地域レベルで行うことがヒアリング調査のもう1つの目的である。なお、調査は2010年7月に行った。

(1) 担い手農家の内実①

—高齢化と後継者不在—

集落の担い手農家15戸の経営耕地面積を一覧したのが表8である。水田・畑作経営所得安定対策では4ha以上が規模要件の目安であったが、15番農家を除けばいずれもその要件をクリアしている。調査集落はかなりの数の担い手がいるとみてよい。1番農家は10ha以上の農地を借りているし、2番農家も6.5haの水田を借り入れて8ha以上の経営を実現している。農地の流動化は進んでおり、その農地も担い手農家に集まっており、水田農業の構造改革は順調に進んでいるのである。

この表では戸別所得補償制度との関係で1点、問題が出ている。それは水稲共済台帳面積と実際の経営面積との乖離であり、前者が戸別所得補償制度実施のための基礎資料とされたことによる実態把握の不十分性という問題である。調査集落は自然災害が少ないため共済加入率が低いこと、転作を嫌う農家の農地の貸し借りは利用権を設定しない相対小作が大半を占めていることがその原因である。その結果、割り当てられる生産調整面積は小さくなり、実際は生産調整を達成していないにもかかわらず、業務統計としては生産調整を達成している農家としてカウントされてしまうのである。これは表中で網掛をした4戸の農家である(そのうち1戸は自分が生産調整を達成している＝戸別所得補償制度に加

入しているという認識は持たないまま、同制度に加入しているという状況が生まれていた)。ただし、補助金が貰えるのは共済台帳上の面積であり、その点では問題はない（たとえ僅かな金額とはいえ、実際は生産調整を達成していない農家に補助金を支払うことは問題だと政策当局はみるかもしれないが）。

それはともかく調査対象集落は農地の流動化によって5ha以上経営の形成が進んでおり、農業構造再編は着実に進んでいるというのが数字から見えてくる姿である。しかしながら、これ

は経営耕地面積別農家数に限定したあくまで数字のうえの話であり、その内実はかなり異なる。

次に表9を見ていただきたい。これは調査農家の世帯員の年齢・就業状況・年間就農日数を一覧したものである。この表から分かるように、農業専従者（アルファベットのA）のほとんどが60歳以上で、かつ、農業専門的な後継者を確保しているのは1戸しかないのである。このままいけば5年後には、現在の担い手農家も後継者不在のため経営を廃止せざるを得ないところが続出することは間違いない。表面上は構造改

表8 調査農家の経営耕地面積一覧

(単位：a)

	田				畑	計	台帳面積	転作面積
	所有地	貸付地	借入地	経営地	経営地			
1	80	0	1200	1280	0	1280	—	—
2	180	0	650	830	3	833	310	112
3	210	10	550	750	30	780	197	94
4	350	0	350	700	30	730	323	15
5	200	0	400	600	3	603	206	0
6	230	0	325	555	5	560	286	0
7	150	0	400	550	10	560	273	0
8	200	0	325	525	20	545	209	0
9	200	0	300	500	5	505	364	0
10	280	0	160	440	40	480	282	1
11	260	0	180	440	10	450	255	0
12	150	30	289	409	35	444	162	43
13	300	0	100	400	5	405	293	0
14	150	0	225	375	40	415	143	43
15	160	0	20	180	40	220	—	—

(注) 台帳面積は水稲共済台帳面積であり、転作面積はそれを基に算出された転作面積である。台帳面積と転作面積に網掛(色)のしてある農家は生産調整を書類の上では達成したことになっている農家である。

(出典) ヒアリングの結果を基に筆者作成。

表9 調査農家の家族構成と就農状況

	男性						女性					
	60-	50-59	40-49	30-39	20-29	-19	60-	50-59	40-49	30-39	20-29	-19
1	67A180			38C10		7E	61A180					0E
2	67B90		(42B90)			(3E)	63C90 88E			(E)		17E
3	70A60		45C15				69A60		40E			
4	61A			36D			61B 86E					
5	72A60			(38C10)			68A60					
6	62A			35D			61C60 89			32D		
7	60C40				29D			56A30 85E				
8	64B150			34D				55C15				
9	69B90		42C14				68D					
10	72A150		43C10				72A150					
11	70A90		(46C5)				70A90 95E					
12	67C40						64D			34C15 31C15		
13	66C60			(36D)			61C30			(E)		(E E)
14	63B60			(36D)		(1E)	61A60 88E			(36E)		(3E)
15	70A		43C30			15E	68A		44D			13E

(注1) アルファベットは就業形態を示し、A：農業専従、B：農業が主、C：農業外就労（農外兼業）が主、D：農業外就労のみ、E：主婦・学生など。アルファベットの左側の数字は年齢、右側の数字は年間就農日数である。数字がないものは不明。

(注2) () でくくった家族は現在他出していて同居していないことを示す。

(出典) ヒアリングの結果を基に筆者作成。

革が進行しているように見えるが、それは高齢者の「最後の踏ん張り」にすぎず、水田農業が数年後に「突然死」を迎えるための準備が進んでいるというのが実情ではないだろうか。

結局、政策が称する「担い手」は地域によっては非常に脆弱な存在なのである。5ha以上経営に農地が集積されているといっても、肝心の担い手農家は後継者を確保できておらず、水田農業の持続性、さらには水田面積の確保という点では先行きかなりの不安があるのである。

(2) 担い手農家の内実②

一政策評価と今後の展望一

生産調整と戸別所得補償制度に対する農家の意見・考えを一覧したのが表10である。低湿水田地帯では麦大豆作が難しいということもあって、転作協力農家も加工用米での対応にとどまっており、自給率の低い作物の作付面積を増やすような方向には全く働いていない。また、農家のほとんどは1万5千円を貰うよりも米を作って売った方がよいと判断しており、農協の概算金が示される前の段階では(2010年7月)農家は「1俵1万3千円程度で売れる」と踏んでいたのである。生産調整未達成農家の意識を

変えるには、10aあたり1万5千円では十分ではなかったということなのかもしれない。ただし、実際は、既に周知のようにこの予想は完全に外れたので2011年度以降、農家がどのような対応をとるかは微妙で非常に関心のあるところである。

また、今後の経営についての意向をみると(表11)、後継者が農業を継がないので当面は現状維持、将来的には規模縮小という意見が多く、実際に1番農家は15haから徐々に面積を減らしてきているし、5番農家も健康上の問題で経営規模を縮小している。一方、規模拡大意向を表明している農家も、「10ha程度までなら」「あと2ha程度」といった意見であり、今後予想される担い手農家のリタイアによって放出された農地を担えるだけの力はないというのが実態である。当面の間は現在の担い手農家が可能な限り出てきた農地を引き受けてくれるが、それも近いうちに間違いなく限界に達するのではないだろうか。その意味ではもはや小手先の政策ではどうにもならない状況を迎えているのであり、戸別所得補償制度の細部の良し悪しをあげつらって議論しているような余裕すら日本の水田農業には残されてはいないのかもしれない。

表10 生産調整・戸別所得補償に対する農家の意見・考え

生産調整・戸別所得補償について			
1	転作がついてくるので利用権は設定したくない。相対で借りている。転作する気はない。	6	今から20年くらい前に転作をしたことがあるが転作をしては飯が食えなくなってしまう。転作は年収2~3割減と同じこと。
2	戸別所得補償事業に申請しなかった。加工米は価格が安い。農業委員会を通して農地を借りると転作がついてくるので相対で借りている。	7	生産調整は20年前にやめた。青刈で対応。生産調整しては機械代が払えない。3割減反は大きい。17,000円/俵を保障してくれれば協力する。加工米も安い。
3	戸別所得補償事業には申請した。加工米で転作をしている。米粉や飼料米は実需者を見つけるのが難しい。以前は青刈か管理耕作で対応。自作地2haに転作配分がくる。	8	転作をしたくないので戸別所得補償事業には参加しない。15,000円ではメリットがない。利用権設定すると転作面積が増えるので相対で借りている。
4	戸別所得補償事業には申請しない。生産調整は青刈と他用途米で6~7年前まで対応していた。生産調整をすると収入が減る。	9	転作はしたことがない。転作をして小作料を払うのだったら農地を借りない方がいい。
5	かつては転作に協力していたが、これでは飯が食えないのでやめた。15,000円貰っても全くメリットがない。ここは湿田なので米以外が作れない。大豆は無理。	10	戸別所得補償事業には申請しない。15,000円貰っても転作したくない。転作したこともあったがメリットは全くなかった。
		11	生産調整をしてJAに米を出しても安いのでやめた。3割減反は大きな減収。減反しなくてもこの辺りは消費地に近く12,000~13,000円で買ってくれる業者がいる。
		12	転作はずっとしていなかった。理事なので戸別所得補償事業に加入した。今年から加工米を出す。
		13	10年前に転作をやめた。メリットが全くない。戸別所得補償事業に入らなくても13,000円/俵で売れると予想している。米粉は販売先の確保ができない。加工米は安い。
		14	ずっと転作はしていなかったが戸別所得補償事業に参加。加工米で対応。条件の悪い借地で栽培する。今年13,000円/俵を切るのではないかと。

(出典) ヒアリングの結果を基に筆者作成。

表 11 今後の経営についての農家の意見・考え

今後の経営について					
1	あと5年経ったらどうなるか。米づくりがなくなってしまう。米づくりをどう残していくかが最大の課題。15haから面積を減らしてきた。	6	子供はシフト制勤務のため不規則で農業は休みの日に手伝う程度。機械があっても農業はできないだろう。	11	あと10年か。自分たちの世代の後は本当に人がいない。子供は朝番や遅番があり、こちらを優先しなくてはならないので農業をするのは難しい。
2	10年前から規模は変わっていない。10haまでなら何とかできるだろう。秋作業が大変。収穫が遅れると米の品質が下がる。	7	もう歳なので規模拡大は考えていない。子供は学校を卒業してからずっと同じところに勤めており、たまに手伝う程度で農業はしないだろう。	12	このままでは後継者は育たない。農地をまとめておけば多少は違うかもしれない。共同で機械を入れたいが莫大な投資が必要になる。
3	頼まれても規模拡大はしない。子供も勤め先が東京なので農業をすることはないだろう。	8	10haくらいまでであれば何とかできないことはないだろう。子供は2人とも春と秋に手伝う程度で農業はしないのではないかとみている。	13	子供には出来れば家に戻って来て田を守ってくれればありがたいとは思っている。家の農業を手伝いに来るのはたまでしかない。
4	子供は学校を卒業してからずっと勤めており、将来農業をすることはない。	9	7haまでならコシヒカリ1本で何とかできる。10haになると早稲を入れないと難しい。まだ拡大できるが15haになると1人ではできない。	14	まだ規模拡大できる。あと2haくらいは大丈夫。集落営農をつくるのであれば参加できればと思う。退職後に農業をしてもよいという同世代の人が集落外には何人かいる。
5	以前は9haまで規模拡大したが、身体を壊して6haまで減らした。母ちゃんが言うことを聞いてくれないと父ちゃんだけが頑張っても農業はできない。歳をとるとそのことを強く感じる。	10	これ以上規模拡大はしない。子供は仕事忙しい。現在の規模を維持することはできないだろう。	15	農地を借りて規模拡大はしない。子供は定年後は農業をする。既に春秋作業は任せている。

(出典) ヒアリングの結果を基に筆者作成。

V 戸別所得補償制度のあり方と今後の展望—おわりにかえて—

最後に戸別所得補償制度の本来の狙いを政策のロジックに即して整理を行って本稿を終えることにしたい。

1 戸別所得補償制度導入の背景—米価の下落—

戸別所得補償制度が導入された背景は「米価の下落」である。生産調整に関して様々な手を尽くしてきたが、260万haある水田のうち100万ha、実に4割を本来の水稲生産から隔離するということはそもそも無理があり、特に2007年産米では過剰作付けにより需給が大幅に緩和することが想定されたことから、全農（全国農業協同組合連合会）では概算金支払方法を集荷時の内金+追加払い方式とし、集荷時の内金水準については7,000円以内とする方針を打ち出さ

ざるを得なかった。この大幅な需給緩和は一層の米価の下落を招き、米農家の不満を高めることになったのである（実際に内金水準を7,000円以内で設定したのは関東など一部の産地に留まり、東北の主産地などでは7,000円を超える単価を設定している）。

そこに浮上してきたのが民主党の選挙スローガンである戸別所得補償制度であった。米価は生産コスト割れに陥っていることを根拠に農家に対して一律に助成金を支払うという政策である。自民党も2007年末に米価の下落を放置できないとして34万トンの緊急買上げを実施するなど失地回復に努めたが、品目横断的経営安定対策（現在の水田・畑作経営所得安定対策）が導入した施策の対象を一定規模以上の農家に限定するという政策が現場で不評を買っていたこともあって⁽⁵¹⁾、米価は下支えされたものの、支持率の回復という点では焼け石に水であった。

これに対して「戸別所得補償モデル対策の概

(51) 品目横断的経営安定対策についてはその大枠は示されていたものの、細部については十分詰められていなかったため、現場で政策を推進する側からすると一刻も早く確定版が欲しいところであったが、残念ながらそうはならなかった。このことは政策を受け止める農村の信頼を失う方向に作用したように思う。特に、同対策のパンフレットの表紙を飾る「雪だるま」が文字通り「雪だるま」式にバージョン改訂を積み重ねて服装を変え続け、サーフィン姿となったのを見て言葉を失ったのは筆者だけではないだろう。いずれにしても同対策は準備不足であり、それが現場に混乱を巻き起こした一因であったように思う。

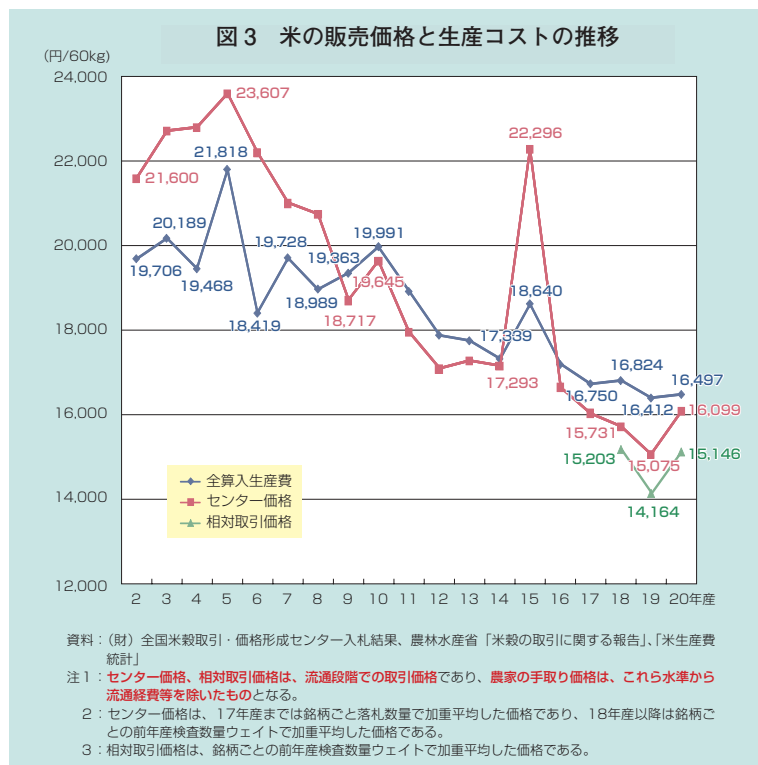
要」の6頁に掲げられた図は分かりやすい(図3)。全算入生産費がセンター価格、相対取引価格を恒常的に上回る状況が続いている。だから、その差額を助成金で補填し、補償するのはおかしい話ではないというロジックである。

このマニフェストが選挙で果たした効果は絶大であった。2007年参議院選挙での自民党の1人区での惨敗、2009年衆議院選挙での東北を中心とする「米どころ」の1人区での民主党の圧勝の背景の1つに戸別所得補償制度があったことは間違いないように思う⁽⁵²⁾。

しかしながら、戸別所得補償制度によって問題が解決するほど日本の水田農業が置かれている状況は単純なものではない。米について所得補償を実施したといっても、生産調整は引き続き行わなければならない。仮に米の需給均衡が達成されて米価が維持されないと、価格下落に対する最終的な補償となる「変動部分」の支出が莫大なものとなってしまう、財政的に安定した制度とはなり得ない。そのためには生産調整の

実効性を高めるような助成金が必要となるが、産地確立交付金に代わって導入された水田利活用自給力向上事業の麦大豆転作のための助成金水準は、これまで転作に積極的に取り組んできた地域のそれよりも低く、水田農業経営確立対策から米政策改革に至る一連の政策で「優等生」だった地域から非難を浴びることになった。その対策として激変緩和措置が講ぜられたが、生産調整の実効性という点ではまだまだ不安は残っている。また、IVでみたように生産調整未達成地域では農家の意識を変えるだけの成果を挙げてはいないのである。

戸別所得補償制度はこれまでとは全く異なる政策であり、米価下落に対する農家の不満を的確に汲み上げたものとして評価できるが、IIで指摘したように「過剰水田」という問題の根源を正面から取り上げるものとはなっていない点は問題として残されている。ただし、この問題は前政権も手をつけることはできなかった難題である。当面の間は生産調整によって米価下落



(出典) 農林水産省『戸別所得補償モデル対策の概要』p.6.

<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/pamph06-set-02.pdf> (最終アクセス日 2011.8.2.)

(52) 田代洋一『政権交代と農業政策』(暮らしのなかの食と農 48) 筑波書房, 2010, pp.7-9.

を防ぎながら、高齢農家のリタイアによる農地流動化と構造再編の進展を待つしかないと思うが（Ⅲ-3で描いたシナリオの后者）、人口減少社会、かつ、1人あたりの米消費量が減少に向かい、国内の米消費量の減少は不可避という状況の下、260万haある水田のうち100万haを本来の用途に用いることができないという根本的な問題に切り込むべき時期がそう遠くはない将来にやって来ることは間違いない。

しかしながら、地方1人区が衆議院選挙の死命を制する状況が続く限り、政権の行方はどうあれ、農家対策が重要であるという点は一面の現実的な真理であり、実際にそこまで踏み込むのは難しいというのが実情なのであろう。そういう意味ではこれは学者の机上の空論でしかないようにも思う。

2 戸別所得補償制度の狙い—稲作に対する手厚い補償—

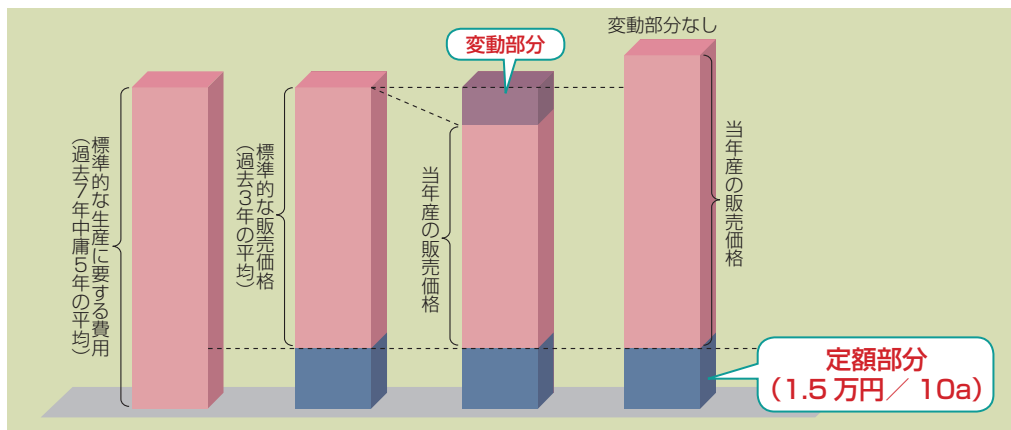
戸別所得補償制度は米戸別所得補償モデル事業（米のモデル事業）と水田利活用自給力向上事業（自給率向上事業）の2本柱からなる⁽⁵³⁾が、各事業を改めて概観することでその狙いを整理しておこう。

(1) 米戸別所得補償モデル事業（米のモデル事業）

モデル事業は、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格の差額相当分として10aあたり15,000円を助成する「定額部分」と、過去3年平均の標準的な販売価格を当年産の販売価格が下回った場合にその差額を補填する「変動部分」からなる。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（2002年産から2008年産）のうち中庸5年の平均で算定され、標準的な販売価格は全国銘柄平均の相対取引価格の過去3年（2006年産から2008年産）の平均から流通経費等を差し引いて算定される（図4）。もちろん、この助成金を受け取るためには生産調整に協力することが条件であり、水稲共済台帳を用いて実際の作業を実施されることになっている。

これまでの生産調整は米以外の作物を作ることに對して助成を行ってきたが、モデル事業は生産調整に協力した農家の水稲作付面積に対して全国一律の助成金を支給（「定額部分」）、さらに米価が下落した場合は、標準的な販売価格との差額分については農家の抛出金等は全くない格好で支給する（「変動部分」）という仕組みであり、稲作に対して非常に手厚い措置が講ずることで生産調整の実効性を高めようとした政策

図4 米戸別所得補償モデル事業の仕組み



(出典) 農林水産省『戸別所得補償モデル対策の概要』p.17.
 <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/pamph06-set-02.pdf>
 (最終アクセス日 2011.8.2.)

(53) これは平成22年度の制度名称である。

として理解することも可能かもしれない。転作で麦大豆を作らなくても生産数量目標さえ達成していれば助成対象となるという制度変更は低湿水田地帯の農家にとってはある意味で朗報なのである。ただし、期待米価が高止まりしている限り、これまで生産調整に協力してこなかった地域の農家を同制度に取り込むことは難しく、実際、そのような状況となっていることが現地調査結果でも確認された。

この政策が描いた青写真としては、生産調整によって米の需給が締め、米価が高止まりしたような場合は、10aあたり15,000円の定額部分は農家にとってはボーナスとなる予定であった。同事業が与える一般的なイメージは農家への「ばらまき」だが、それはこのような事態を想定していることによるように思う。もし、想定通りに事態が運んだとすれば、政策当局としても定額部分だけで変動部分の支出はせずに済んで予算に余裕が生まれるし、農家の「懐」も温まり、制度に対する信頼を勝ち得ることに繋がるはずであった。だが、実際には前年産米の持越し在庫が米価を押し下げて⁽⁵⁴⁾、定額部分の効果は消えてしまい、変動部分も支払わなくてはならず、稲作維持のために莫大な財政支出が必要であることを曝け出す結果となってしまった。もっとも、米価低落の下で、現在の規模の水田農業を存続させるのにどれくらいの予算が必要なのかを確定するための壮大な社会的実験として、この後の政策構想・構築のために貴重な素材、さらには既執行施策の前例を提供してくれている点は評価できるかもしれない。とは

いえ生産調整が機能せず、米価の下落が引き続くようであれば、変動部分の支出の増大に歯止めはかからず、補償水準となる標準的な生産費の引下げが必要となってくることも十分あり得る（それに対する反発は非常に大きいだろう）。予算的制約から戸別所得補償は空中分解する可能性も出てきているのである。

いずれにせよ、2010年に米価がこれだけ下がってしまうと、農家から見れば、既に固定部分は稲作経営の「生命維持装置」と化しており（米は次第に麦大豆と同様の枠組みに近づいていっているように見える）、これを「ばらまき」だといって取り除いてしまうことはできない事態になっているとみるべきである。その意味で、水田農業を維持するためには直接支払いは不可欠となってしまったように思う。そして、これを決定づけたのが持越し在庫を抱えた状況下での市場不介入を原則とする戸別所得補償制度の実施だったのである⁽⁵⁵⁾。

(2) 水田利活用自給力向上事業（自給率向上事業）

同事業は水田における麦、大豆、米粉用・飼料用米等の作付拡大とそれによる自給率の向上を目指すものだが、米の生産数量目標（生産調整）の達成にかかわらず助成の対象となるという点がこれまでの政策と比べると大きな変更点である。生産調整達成の如何にかかわらず、同事業が対象とする作物を生産すれば助成金を支給するというものだが、水稻以上に有利な作物はないので、実質的な自由度は農家には全く与えられていないとみるべきであり、所詮は生産調整

(54) 平成22年産米の相対取引価格は下落が続いた。9月、10月とも前年同期と比べて1,000～3,000円下がったとする農林水産省の発表を日本農業新聞は報じている。（『日本農業新聞』2010.10.29, 2010.12.3.）

(55) 実際には予想以上に米価が低落し、変動部分を支払う予算が足りなくなる可能性が出てきたため、「米穀安定供給確保支援機構が、生産者が積み立てた集荷円滑化対策過剰米対策基金を使って系統農協が2010年産米（各経済連・全農本部の積み上げとして13万トン、全中の目標としては17万トン）を買い上げて飼料用に処理する事業の創設を容認」し、農水省も「2011年度から開始される米の棚上げ備蓄方式への「円滑な移行のため」と称して2010年産米18万トンを2011年3月までに買い入れる」ことを決定するなど、米価対策が講じられることになった（磯田宏「政策推転とその下での米需給・価格および水田農業構造」『日本農業市場学会2011年度大会報告要旨』日本農業市場学会，2011，pp.26-27.）。

の枠内の事業でしかない。稲作に見合う所得水準の補償だけでは、自ら進んで米づくりをやめて麦や大豆に転換を図るだけのインセンティブを農家に与えることは難しい。加工用米や飼料用米がやっという結果となるだろう。結局、広い意味での米生産量の増大が米価の押し下げ要因となる危険性を捨て去ることはできないのである。

政策を額面通り受け止めればこうした紋切り型の全くの非生産的な批判で終わってしまうが、同事業の最大のポイントは助成金の支給水準を全国一律とし、生産調整達成の「勝ち組」「負け組」の格差固定を解消した点にあるとみるべきではないだろうか。Ⅱで指摘したように、生産調整を支えている産地確立交付金は、米政策改革に移行以前の政策での達成実績に基づいて地方自治体への予算配分は行われていたため「負け組」を固定化する効果を有していた。当然、そうした地域では生産調整は遵守されず、米の生産過剰に拍車がかかることになる。生産調整

を達成するためにはこの固定効果を取り外し、これまで生産調整に協力してこなかった農家の協力を得ることが必要だということである。しかしながら、提示された助成金の水準はこれまでの農家の行動をひっくり返すには程遠いほど低く、全く見向きもされなかったというのが実情であり、それどころか、これまでの「勝ち組」に配分されてきた予算を削り取り、生産調整水田への助成単価を切り下げることになってしまい、生産調整の優等生の足元を掘り崩しかねないという結果になってしまった。また、これまで産地づくり交付金や産地確立交付金が有していた地域裁量性が全くなくなった点も問題視された。そのため、急遽、激変緩和措置が講じられたことは記憶に新しい⁽⁵⁶⁾。その意味で同事業は水田農業政策の刷新を図る意欲的な試みではあったが、これまでの政策の遺産をプラス、マイナス両面で引き継がざるを得ず、それに対するきめ細かな対応が必要だったということである。

表 12 水田利活用自給力向上事業による農家の収入 (10a 当たりイメージ)

水田利活用自給力向上事業により、主食用米を作付けしない水田を活用して麦・大豆等の戦略作物を生産した場合、農家の所得は、主食用米を生産する場合と同等の水準となります。

(単位：千円/10a)

	販売収入	販売収入 (流通経費除く) ①	経営所得 安定対策 相当額 ②		水田利活用 自給力向上 事業 ③	耕畜連携 相飼料増産 対策事業 ④	収入合計 ⑤=①+② +③+④	経営費 (副産物価値差引) ⑥	所得 ⑦=⑤-⑥
			うち 成績払						
小麦 (田)	/	12	40	13	35	—	87	45	41
大豆 (田)	/	21	27	7	35	—	83	42	41
米粉用米	42	25	—	—	80	—	105	62	43
飼料用米	20	9	—	—	80	—	89	62	28
(わら利用の場合)	20	9	—	—	80	13	102	62	41
主食用米	/	106	—	—	—	—	106	80	26

*計数は、四捨五入のため、端数において合計とは一致しない場合があります。

注1) 販売収入は、米粉用米4,800円/60kg (90円/kg：現物并済米の米粉用への販売価格)、飼料用米31円/kg (政府所有米穀の飼料用途向け売価価格に応じた全農スキームの販売価格) を用いて算定
 注2) 単収は、米粉用米530kg/10a (水稲の平均年単収)、飼料用米650kg (先駆的取組である山形県遊佐町で使用されている品種「ふくひびき」の試験成績(粗玄米重703kg/10a)と18、19年度の取組事例の平均値600kg/10aを勘案) を用いて試算
 注3) 流通経費は、米粉用米2,000円/60kg、飼料用米1,000円/60kg (全農事例) から試算
 注4) 主食用米、小麦、大豆の販売収入は、H19生産費調査 (全農平均、主産物)
 注5) 経営所得安定対策は、全国の平均単価を用いて試算
 注6) 飼料用米の13千円/10aは耕畜連携相飼料増産対策事業の助成金 (上限)
 注7) 面積当たり経営費は、米粉用米、飼料用米、主食用米は19年産生産費の全算入生産費から家族労働費、自己資本利子及び自作地代を控除。さらに、米粉用米、飼料用米は主食用米の機械を活用するため、農機具費及び自動車費の償却費を控除 (山形県遊佐町の事例でも同様の考え方で試算)

(出典) 農林水産省『戸別所得補償モデル対策の概要』p.15.

<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/pamph06-set-02.pdf>

(最終アクセス日 2011.8.2.)

同事業が強調するのは「主食用米を生産する場合と同等の水準」の農家所得が実現されるような助成金水準となっているとする点である(表12)。この試算の正否については論じないが、これは「主食用米生産による農家所得が減少すれば助成金水準を下げてよい」という論理を含んでいるようにみえる。当面は固定部分、変動部分から標準的な生産費(13,700円/60kg)が保証されることになっているが、仮にこれを動かすことができれば、それに応じて生産調整水田に対する助成金を変動させることができるわけで、米の所得補償を基準とした水田農業政策体系の構築を可能とする道筋を拓いたものとして評価できるかもしれない。水田作経営に対して10aあたりどれくらいの収益水準が妥当なのかを稲作所得に準拠して定め、その実現のために助成金を支給するというのが戸別所得補償制度の仕組みなので、この水準を、例えば米の需給動向に応じて動かすことができれば⁽⁵⁷⁾、同制度の運用をより客観的に行うことできる可能性があるように思う。もっともこれは水田農業の縮小再編を意味するものであり、農業団体からの強烈な反発を受けることは間違いない。

それでも同制度の趣旨に忠実であれば、このような修正が論理的に導き出せるのではないだろうか。

3 制度評価には一定の時間が必要

ここから先は「歴史の審判」に任せるしかないが、2010年度の米価を市場のなすがままに任せているのは、現行の制度の効果(米価が下がっても標準的な生産費は補償される)を認識してもらうことではなく、結果として2011年度以降の標準的な販売価格引下げのための下準備となってしまう可能性があるように思う。前政権の土壇場での政策転換(米価下落対策としての市場介入)の再現を首尾一貫して拒絶した現政権の判断は、政策の意図を貫徹するために必要だったとは思うが、米価の下落放置は水田農業縮小均衡を進めるための「歴史の狡知」がなせる業だったということになるかもしれない。さらに、2011年度以降の同制度の最大の狙いは「米については、生産を抑制し、麦、大豆等への転作を進める」ことにあり、その手段が価格低下を通じた主食用米生産所得の引下げだが、これも「歴史の審判」に任せるしかないが、意図せ

(56) 激変緩和措置が、水田利活用自給力向上事業が示した低い単価による転作を補い、戸別所得補償制度への加入率を高め、生産調整の実効性を強める結果となったのだとすれば、同措置はこの制度にとって必要不可欠の事業ということになるだろう。激変緩和措置が果たした効果については伊庭の指摘がある。「激変緩和措置は助成金の交付額が前年度より減少する場合にその減少分を補填する制度である。したがってモデル対策に加入し、これまで行ってきた生産調整を継続するのであれば前年並みの助成金を受領することができる。…「激変緩和措置により、昨年と同じ対応をとれば同じだけの助成金を得ることができる」との説明はさきわめてシンプルであり、生産者の多くがこれをモデル対策への加入の利得として認識したのである」(伊庭治彦「小規模経営がモデル対策に加入した要因」『農業と経済』76巻12号, 2010.11, pp.46-55.)。この把握は全く正しいが、これを筆者の見解に引きつけば、これまで築いてきた生産調整の体制を壊さないようにするため、農家の「制度対応の硬直化」を引き起こすべく激変緩和措置が実施されたと解釈できるようにも思う。

(57) 理論的には米価は需給均衡点で決められるべきであり、食用米の需要を満たすために必要な「最劣等地での生産費」が保障されればよい。当該生産物を生産する条件の最も劣る経営(この経営の生産がなければ当該生産物の社会的需要を満たすことができないと仮定している)の生産費がそれにあたる。もっとも、これは「一物一価」を前提とした理論であり、現在の米は品種銘柄によって全く異なる商品であるといえるような状況となっているため、直接適用することはできないが、今後の戸別所得補償制度を運用するに際しては留意してよい点であるように思う(既に同制度は、変動部分の支払方法などをみると「一物一価」的状況を前提に運用されている面がある)。ただし、その場合には家族労働費は8割評価でなく10割評価されなくてはならないことは言うまでもない。『平成23年度概算要求資料』(前掲注(47))に示された仕組みは、支払基準をある年度に固定しており、緑の政策に対応できるようにした点がポイントだし、民主党の選挙公約に忠実なものとして理解できるが、長期的な米の需給バランスを考えた場合には問題なしとすることはできないという意見も出てこよう。

ざる結果は、米価を出来るだけ引き下げ、かつ、生産面積を減らすことで、市場開放時に必要となる「補償支払い」を可能な限り減じたということになる可能性があるを読むことができるかもしれない。いずれにしても戸別所得補償制度の評価は、制度それ自体としての評価もさることながら、天候の変動を受けた米の作況、小麦など他の穀類の消費の影響も受ける消費動向、さらには農産物貿易交渉の結果など、様々な要因と関係づけて行う必要があり、直ちに判断を

くだすことはできない。制度を正当に評価するためにもう少し時間をかけることが必要だと考える。唯一分かっているのは、拙速な判断によって二転三転する農業政策は現場に混乱を引き起こすということだけである。

(あんどう みつよし
東京大学大学院
農学生命科学研究科准教授)