



食料基地のたたずまい（北海道）編集部

— 目 次 —

特集 コメ政策パッケージの見直し

挫折した米政策改革とその問題点

—日本稲作に未来はあるのか—……………佐伯 尚美(5)

コメをめぐる現状とコメ政策の課題

—生産費に基づく不足払いと生産調整・選択制

への移行、水田フル活用の継続……………服部 信司(17)

米生産調整政策はどうなるか……………梶井 功(33)

「コメの生産調整と経営安定化策」について

—私の稲作農業の現状と課題—……………忠 聡(41)

水田農業における新潟版所得保障……………神山 安雄(50)

〔時評〕 動き出した飼料用米政策

—求められる体系性と持続性—……………(た)(2)

☆表紙写真 秋の気配 編集部

「農村と都市をむすぶ」2009年9月号(第59巻9号)通巻695

動き出した飼料用米政策

— 求められる体系性と持続性 —



飼料用米を通じた耕畜連携の取り組みが各地から報道されている。飼料用米は二〇〇七年末の米政策見直しの中で突如として注目を集めることになったものだ。〇七年

産米が作況指数九九だったのに生産過剰になったため、〇七年度補正予算で実施された「地域水田農業活性化緊急対策」で〇八年産以降の転作強化がめざされた。

〇八年度の産地づくり交付金が一三二七億円に止まったのに対し、緊急対策は単年度で五〇〇億円をも計上して、麦・大豆・飼料作物の五年間の生産調整拡大に対して五万円、飼料用米の三年間の試験栽培に対して五万円の一時金をそれぞれ一〇a当たり交付し、両者を合わせておよそ九・五万haの生産調整拡大が企図された。飼料用米が政府の直接的な政策支援の対象となったのは初めてのことだから、〇八年はわが国における飼料用米元年と呼ばれるのにふさわしい年になるはずだった。

だが、期待に反して実績は振るわなかった。この対策による生産調整の拡大分は二・四万haにすぎず、予算は一八億円のみが費消され、三八二億円が〇八年秋に在庫返納されたという（朝日新聞〇九年三月一日）。しか

し、考えてみれば当たり前だ。方針決定は一月二二日で、すでに麦は播種が終わった後である。翌年度の米の種籾はすでに手配が終わっている。また、今後の政権や農政の行方が不透明な中で、向後三〜五年間の転作を拘束される上に、単年度に換算すれば一〜一・七万円程度の交付金は余りに魅力がなかったからだ。たしかに、飼料用米は〇七年産の二九二haから〇八年産の一六一haへと「飛躍」したものの、その水準は余りに低いといわざるをえない。

こうした「現実」を踏まえてのことであろう。〇九年度予算では概算要求の段階から「水田等有効活用促進対策」が盛り込まれ、一〇万haの転作拡大目標に対して、毎年、麦・大豆・飼料作物は一〇a当たり三・五万円、米粉・飼料用米は五・五万円が交付されることになった。しかし、〇八年秋からは常に政局が流動的で、予算成立が〇九年三月二七日となっただけでなく、〇九年度補正予算（五月二九日成立）を通じた「水田フル活用元年」政策という政治加算のおまけがつくことになった。

この補正予算では「需要即応型生産流通体制緊急整備事業」が一六八億円もの予算をつぎ込んで、既存・新規の転作全体に対し、麦・大豆等は一・五万円、米粉・飼料用米は二・五万円（いずれも一〇a当たり）の交付金を新設しただけでなく、「飼料稲フル活用緊急対策事

販売代金が一・八万円と見込まれ、これを合わせて、収入は一〇a当たり一二・一八万円となり、食用米の一・七万円を超える水準に到達する。所得ベースでみると、飼料用米六・二八万円に対し、食用米三・八万円、前者が圧倒的に有利な水準となっていることが分かる。

表 大分県における飼料用米助成の体系（2009年度） 千円/10a

2008年産からの継続	18	40	15	10.8	11	25	119.8
助成金名称	(品代)	産地確立	定着2	定着1	耕畜連携	需要即応	合計
助成金名称	(品代)	促進対策	—	定着1	飼料稲フル	需要即応	合計
2009年産新規拡大	18	55	—	10.8	13	25	121.8

(注) 1.助成金名称：産地確立交付金：水田等有効活用促進交付金：新需給調整システム定着交付金：飼料稲フル活用緊急対策事業：耕畜連携水田活用対策：需要即応型生産流通体制緊急整備事業
 2.定着1は飼料用米18円/kgで10a当たり10.8千円で助成するもの。定着2は産地確立対策からの継続分に対し、需要即応の単価が15千円/10a多いのを補うもの。
 3.網掛け部分は平成21年度補正予算によるもの。その他は当初予算。
 4.品代は30円/kgで単収600kg/10aとして算出された販売代金。

業」によって、飼料用米で稲わらを活用した場合に、一〇a当たり一・三万円を交付することになった。余りに複雑なので、上の表に大分県における飼料用米の助成体系を示してみたい。これによると、〇九年に新規の飼料用米を伴った場合、飼料用米の

しかし、これはあくまで補正予算に関わる二つの交付金（需要即応と飼料稲フル）の計三・八万円を首尾良く獲得できた場合であり、それを除くと二・四八万円に低下してしまう。他方で、〇八年産からの継続の場合、〇二・二万円ほど、新規の場合より収入（所得）が低いが、補正予算がなくとも、収入は九・四八万円、所得三・五八万円となって、食用米水準に接近する。これらの数字をみるかぎり、〇九年産の飼料用米の作付は大幅に増えた気もする。しかし、七月四日付けの朝日新聞の記事によれば、六月末時点では二八〇〇haで、米粉用の一九〇〇haと合わせて、最終的に五〇〇〇ha程度に止まり、目標の五万haには遠く及ばない水準だという。

予算未消化が予想されるこうした事態の背景として、以下の点が指摘できる。第1に、本来、当初予算で長期的な視点から取り組むべき飼料用米政策を単年度の補正予算を駆使して、緊急対策の連発という形で場当たりに設計している。そのため、第2に、多数の事業が複雑に入り組んで設計されていて、全体像を理解することが困難であり、事業が利用できない。第3に、現場での実需者・生産者の事前契約、種子確保、播種といった時期的条件を踏まえずに、予算設計されている。政権交代が見通される状況下にあってはなおさら、政策の体系性と持続性が求められるといわざるをえない。

(た)

特集 コメ政策パッケージの見直し

今年一月、石破農相は、「生産調整の実施者、非実施者の間にある不公平感を一掃する必要がある。生産調整について、タブーを設けず、あらゆる角度から検討する。生産者への支援は、消費者負担から財政負担型に変えることも検討する必要がある」とし、コメ政策の全体パッケージとしての見直しを提起した。

これに対し自民党は、現行の生産調整を維持すべきとして、生産調整の見直しに強く反対し、その自民党の反対の前に、コメ政策の具体的な検討は進まずに、今日（八月）に至っている。こうして、コメ政策のあり方は総選挙後の新政策の課題となっている。

この問題、コメ政策パッケージの見直しをどう考えるか。これが、今回の特集テーマである。

このテーマについて書いている本誌編集委員の三人、佐伯尚美東大名誉教授、梶井功東京農工大名誉教授、服部信司日本農業研究所客員研究員は、統一の見解の下に執筆しているわけではない。各自の考え方に基づくものである。同一テーマについて編集委員三人が執筆するのは異例であるが、このテーマが重要であり、多様な視点から考える必要があるからである。

この問題を生産現場がどう見ているかも重要であるので、新潟県村上市において六〇haの米作を行っている神林カントリー農園の忠聡代表（農林水産省の農地政策のあり方検討会委員、農村振興局の審議会臨時委員をも務めておられる）に執筆を御願いした。また、今年度から予算化された「新潟版所得保障モデル」も貴重な実践例であるので取り上げ、その内容と背景について神山安雄編集委員（國學院大学兼任講師）が執筆している。

（特集担当編集委員 服部信司）

挫折した米政策改革とその問題点

—日本稲作に未来はあるのか—

東京大学名誉教授 佐伯 尚美

1、混迷深まる米政策

現在日本の米政策は未曾有の混迷に陥っている。それは基本的には平成一二年以来一〇年近い歳月をかけて長期的・計画的に推進してきた米政策改革が一九年後半以降の一連の改革見直し——米の政治作物から政局作物への転化——により逆転・後退し、改革の方向、目標が完全にみえなくなってしまうからである。しかもそれに加えて次のように内外二つの要因が米政策の混迷を一段と深刻にしている。

第一に、国内の政治要因であり、本稿が公刊される時点には衆議院選挙が終り、おそらく民主党政権が誕生しているであろう。そうなれば民主党が農政マニフェストの目玉としていた農業者戸別所得補償制度——全農業者に対する直接支払い——が導入され、既存の改革路線は全面的に否定され、かつての総農家丸がかえ路線が復活

する。それが具体的にどのような形をとるのか、またはたしてそれですむのかどうか。そこには本質的・基本的な問題から行政技術面の問題にいたるまで大小さまざまな問題点がある。

第二に、WTO農業交渉が最終局面を迎え、ここ二〜三年のうちに妥結する公算が強まっていることである。現時点においてほぼ固まっている米についてのモグリテイ（保護削減の基本ルール）の大枠は関税率の大幅引下げとミニマム・アクセス（最低輸入量）の拡大の組合せである。以上は現行米国境調整措置の根本的变化を意味し、それに応じて国内米政策も根底から見直されざるをえない。

一般に現行米政策システムはきわめて複雑、難解で専門の研究者でもよくわからない。各種の制度的措置が組み合わされ、しかもそれらがほとんど毎年のように変更されながら迷路のような観を呈しているからである。そ

これらの詳細は拙著『米政策の終焉』（農林統計出版、二〇〇九年三月）に譲り、ここでは改革の基本論理を骨太に検証することにする。制度の具体的内容に関心のある向きは同書を参照されたい。

2、米政策改革の基本論理

——どのようにして改革に進められたか——

二つの主要課題

図式化していえば、米政策改革は食管遺制からの脱却と稲作における担い手政策の確立という二つを主要課題としている。前者が過去の負の遺産の清算であり、従来の統制を軸とする価格・流通政策から市場を軸とする価格・流通政策への転換であるとすれば後者はまったくの新しい課題への挑戦であり、空洞化いちじるしい稲作生産への歯止め措置の創設である。以上の両者を同時並行的に追求してきたところに米政策改革の複雑さ、むずかしさがある。以下、それぞれについてその制度的枠組みをざっと説明しておこう。

市場原理への転換 市場を軸とする米政策への転換として改革が用意しているのは(1)生産調整のポジ化、(2)産地づくり助成、(3)集荷円滑化対策、(4)政府備蓄の中立化という四つの制度的柱である。前二者は生産調整対策、後二者は流通過剩対策である。

まず生産調整のポジ化とは従来の転作面積の割当（ネガ方式）に代って適正生産数量を個々の米生産者に直接に割当てる方式であり、それ自体としてはきわめて不自然で無理な方式である。それにもかかわらずこうした計画経済的手法が導入されたのは目標数量を前年度販売実績を基準に決められたことによる。つまり「売れるだけの生産」ということであり、政府はこうした形で生産調整に間接的に市場ニーズを反映させようと図ったのである。実際にも改革実施第一ステージ（一六〜一八年度）はそれへの移行期間であり、三年かけて目標割当を従来の生産調整実績基準から販売実績基準に切替え、それが一〇〇％実現された時点が生産者団体主役の生産調整が完成されたとしている。

また以上の補完措置として従来の転作助成は産地づくり助成に改められ、三年総額固定制が打ち出されるとともに、使途・単価などの「自由化」が図られた。前者によって地域での安定的利用を保証するとともに、後者によって地域の自主裁量の余地を拡大させたのである。

次に、以上に対応して流通過剩対策も生産者責任に大きく梃をきった。まず集荷円滑化対策は生産調整ポジ化の論理的帰結であり、豊作により生産が目標数量を超えた場合、これを主食用とは別途集荷・別途販売し、これにペナルティ的低価格を適用するものである。これもま

たそれ自体としてはきわめて不自然で無理な制度である。二五〇万戸にもおよぶ多数の米生産者の作況超過米を個別に正確に把握・集荷するのは不可能だからである。それにもかかわらずこうした制度が導入されたのは従来の全農調整保管という形での中央での過剰米の一元処理がもはや維持できなくなったことによる。

以上の裏側にあるのが政府備蓄の中立化原則であり、これによって政府の過剰流通対策は大きく後退した。政府備蓄の備蓄限度を従来の標準一五〇万トン、上下幅五〇万トンから標準一〇〇万トン、上下幅なしに縮小するとともに、その運用も売れる見込みのある数量・品質のみしか買入れないという売買等量原則に改めたのである。これは米政策における政府機能を備蓄運営に限定するものであり、政府は市場に対して中立的であることを表明したにひとしい。これもまたきわめて不自然な制度である。米政策において本来政府は不時の事態に備えた備蓄と市場価格暴落に対する最終的調整者という二つの機能を持たねばならないはずであるが、後者が否定されたのである。

以上のように米政策改革において生産調整は行政主導から生産者団体主役へ、また流通過剰対策は政府中心から生産者中心へと転換した。つまり需給調整システム全体が従来の行政主導から生産者主導へと移行したのであ

る。問題はこれをどう評価するかである。

個々の制度をいわば戦術的に取上げその内容を点検すると、そこには実に数多くの問題点、矛盾が山積している。だがここではそうした個別問題には立ち入らない。改革の全体像または基本論理をいわば戦略的にとらえた場合、以上はやむをえざる選択であったと私は考えている。という意味はこうである。

当初米過剰への緊急対策として導入された生産調整は、その後四〇年にわたってその規模を拡大しつつ米政策の中核的施策として定着し、現在にいたっている。しかし米のように需要が傾向的に減少している作物について供給数量削減による価格維持を図る政策を永久に続けるというのは誰が考えても無理であり、最近ではほとんど限界にたっしている。ただしむずかしいのは生産調整の廃止をどのようなプロセスで実現していくのかである。生産調整廃止のためには一方では米価引下げによって需給ギャップを段階的に縮小するとともに、他方ではその実施システムを従来の政府主体の硬直的なものから民間主体の弾力的なものに切替えることが必要である。その点で改革の打ち出した生産者団体主役の生産調整システムというのは生産調整廃止への過渡的形態ととらえるべきである。そう理解することによってはじめてその積極的意義が明かになるのではないのか。むろん政府は

それを公式に認めているわけではなく、生産調整の廃止問題はいままお政治的にはタブーとされているし、研究者のなかにも生産調整の永続を主張するものも少なくない。しかし客観的にみて生産調整の廃止は早晚避けられないし、またそれなしにはわが国における稲作農業の未来はない。

担い手対策の創設 改革の第二ステージ（一九〇二―一九〇三年度）の課題は担い手対策の確立であり、品目横断対策という名の独自の担い手対策が創設・導入された。そのさい農水省はこれをわが国農政史上画期的な施策と銘打ち幹部を総動員して地方キャラバンを実施、地域の生産者を説得してまわるといふ異例の措置を講じた。農政当局にとって独自の担い手対策の創設というのはここ一〇数年來の悲願であり、これまでいく度となくこれを提案しながら、その都度系統農協の農家選別反対という厚い壁にはね返されてきた。その点ではこれは基本的にはまったくの新しい政策といつていいが、しかしその具体的内容は農水省幹部が自画自賛したほどスッキリしたものにはなっていない。むしろ逆に本格的稲作担い手対策としては未完成であり、その準備形態とでも呼ぶべきものである。以下、その点を簡単に説明していこう。

第一に、品目横断対策は変動緩和対策（ナラシ）と生産性格差是正対策（ゲタ）という二つの異質の施策から

成り立っている。このうち前者の変動緩和対策は正確には担い手対策とはいいがたい。変動緩和対策というのは政府と生産者が三対一の比率であらかじめ資金を積立ておき、価格低落が生じた場合その九割をこれによって補てんするという仕組みであり、厳密な個人管理制がとられている。生産者拠出分はいずれは自分に戻ってくるカネであるから、結果からみればこれは価格低下分の六八％（九割の四分の三）の政府による補てんである。それにもかかわらず生産者拠出という面倒な手続をとっているのは系統農協との政治的妥協である。系統農協がこれまでこうした共同拠出型の変動緩和策を生産調整の実効担保措置として実施してきたのがそのままここに持ち込まれたのである。その点では、これに基本的には生産調整対策ではあっても担い手対策ではない。

第二に、品目横断対策の本筋は生産性格差是正対策であり、これは麦・大豆・てんさい、でん粉用ばれいしょの畑作四品目について一〇〇％実現された。これら畑作四品目についてこれまでの品目別の価格政策を原則的に廃止し、担い手交付金法に一本化するといふ文字どおり画期的な大改革が行われた。いいかえればこれら畑作生産者は担い手に認定されなければ価格政策による支援ゼロといふ、オールオアナッシングの選択にさらされることとなったのである。またこれら畑作物は関連作物の

一括加入、関連作目のプール計算による交付金算定などが措置されており、経営単位の直接支払いとなっている。第三に、それではその実績はどうなったであろうか。

初年度における品目横断対策への加入実績は面積ベースでみて畑作四品目はいずれも前年度比ほぼ一〇〇%、これまでの畑作生産が全面的に担い手生産に移行した格好となった。米だけは加入率二六%と各段に低いが、これは生産性格差是正対策が含まれていない以上当然である。以上には二つの理由がある。一つは担い手の資格要件の緩和である。法的に担い手とされるのは認定農業者と集落営農という二つの経営類型であり、それぞれについて規模要件、組織要件のきびしいしりがある。それが品目横断対策実施にさいして大幅に緩められたのである。いま一つは系統農協が組織の総力をあげて集落営農づくりに取組んだことである。その結果初年度において認定農業者は前年度の三万戸から六万戸へと二倍増にとどまっているのに対し集落営農は二一五組織から五、四〇〇組織へと二五倍に激増している。後者のなかには補助金の受け皿づくりのため形式だけを整えたというのが少なくないとみられる。ここにわが国における担い手選別問題のむずかしさが端的に示されている。これについては多くの論点があり、実態調査があるが、ここでは立ち入らない。

さて、以上を要約してみよう。一般に品目横断対策は画期的な担い手対策であるといわれている。しかし実態に即してみると画期的なのは畑作四品目についてであり、米についてはない。畑作価格政策の廃止、担い手交付金への一本化を先行させ、いずれは米価格政策もこれへ吸収、統合するというのが最終的ねらいであり、品目横断対策はその受け皿づくりという意味をもつといっている。問題はまさにその点にある。米の場合畑作四品目に比べてはるかに困難な問題をかかえているからである。具体的には次の二点である。

第一に、財政支出の激増という点である。本稿ではくわしい説明は省略したが、これら畑作四品目はいずれも輸入依存型であり、輸入による差益が特別会計等に保有されそれが当該作物の国内の価格支持にあてられるという構造になっていたのである。品目横断対策への転換はこれまで価格支持として一括して支払われていたものを市場価格と直接支払いとに分離したのであり、これによって財政支出の増大が生じたわけではない。これら畑作四品目の品目横断対策への移行が比較的スナなりと決まった理由の一つがここにある。米の場合は政府によりミニマム・アクセス米年間七七万トンが輸入されているが、これは後にみるように赤字である。品目横断対策への移行が全面的に財政支出増となってはね返ってくる

が、これをどうするのか。

第二に、生産者レベルの問題としては、畑作四品目と米とは生産者の自己生産への執着が決定的に異なるという点があげられる。麦、大豆などの場合生産者の自己生産へのこだわりが希薄なのに対して、米の場合零細規模の生産者でも米だけは自分でつくりたいという意識が極めて強い。麦、大豆のように簡単に集落営農に生産を任ずることにはならないのである。これをどうするのか。

残された課題 米政策改革は当初のスケジュールどおりにいけば二二年度で第二ステージを終え、実施六年の成果を総括的に検証したうえで、次なる改革問題に取組むこととなっていた。次なる課題がなにかは明示されているわけではないが、私はそれは生産調整廃止問題と米への生産性格差是正対策の導入の二つであろうと考えている。六年間の改革全体が経過的、準備的性格の強いものだったからである。しかし実際はそうはならなかった。改革途中で見直しが始まり、改革が止め度なく後退していったからである。それが次節の検討課題である。

3、後退する米政策改革

—選挙目当ての見直しもたらしたもの—

一九九下期に入ると突如として自民党から二つの米政

策改革見直し案（米緊急対策、米政策及び品目横断的経営安定対策の見直し）が打ち出され、これがそのまま政府に取り入れられた。これを契機として米政策改革の变质、後退が開始される。

それを必然にしたのは同年六月の参议院選挙における民主党の地滑り的大勝利、自民党の大惨敗という政局要因である。都市型政党といわれ都市に強く地方に弱い体質の民主党が農業者戸別所得補償という公約を掲げて参议院選挙に臨み、これまで自民党の金城湯池といわれた地方の一人区で二三勝六敗という記録的大勝利を博したのである。以上に危機感を強めた自民党がなりふり構わずかつての総農家丸がかえ路線に復帰したのか改革見直しである。これ以降ほとんど思いつきとしかいようがない次期選挙目当ての見直し案が次々に実施されて、米政策全体は完全にガタガタになってしまった。米政策改革という本来長期的視野の下で推進されなければならぬ根本問題が、次期選挙対策という目先の対策の道具にされてしまったことは米政策にとっては大きな不幸であり、禍根を将来に残すこととなった。見直しの内容は制度の名称変更、事務手続きの簡素化などの枝葉末節から制度の根幹にかかわるものまで実に多岐にわたっているが、次にその主要な変更点だけをあげておく。

生産調整に対するムチとアメ まず生産調整に対する

ムチとアメの施策が強化された。ムチとは生産調整に対する政府介入の強化であり、アメとは各種助成の拡大である。

「生産調整は農協だけに任せるのではなく国・府県・市町村も責任を負うべきである」という自民党の基本方針を受けて、各行政機関は目標達成に向けてのさまざまな行政指導を強化した。例えば目標未達成府県・市町村に対する目標達成合意書の作成の義務づけ、生産調整の各時期ごとの実施状況の把握とそれに基づく過剰作付の事前防止指導などである。現場の担当者はこれらの業務に追いまくられ、「これではかつての行政主役の再現ではないか」という声も出るほどであった。しかし米の流通・価格が全面的に自由化されている下ではこうした間接的手法には自ら限界がある。自民党の一部には「目標未達成者に対して明確なペナルティを課すべきだ」という主張がみられたが、さすがにこれは生産者の生産調整不参加をふやすだけだという農水省の反対で見送られた。

他方、メリット拡大としては産地づくり助成の三年間総額固定という原則を形式的には維持したまま、多彩な追加助成がその上に次々に積み重ねられた。例えば地域水田農業活性化促進助成（一九年度補正、五〇〇億円）、水田フル活用推進（二〇〇年度追加、三八一億円）、水田有効活用助成（二一年度当初）等である。一見米生産者は

大いにうるおっているようにみえるが、現場での受け止め方は必ずしもそうではない。細かな制度的説明は省略するがこれらの追加助成は使途・単価がそれぞれに異なっており、その相互流用は禁じられているからである。同じ大豆転作が制度ごとに単価が異なり、政策的しぼりが違うというのでは混同するなというほうが無理である。

きわめつけは水田フル活用助成である。これは水田作付け面積一〇アール当たり三千円を政府が一律に生産者に交付するもので、しかも一年限りである。その点でこれは転作助成ではなく、過去の生産調整参加への報償であり、悪評高い定額交付金の農業版である。「次期選挙のために生産調整メリットを目にみえる形で示すことが重要だ」という自民党が考えた典型的なバラマキ出である。これを思いつく自民党も自民党ならば、それをそっくりうのみにする農林官僚も農林官僚である。国家一〇〇年の計として米政策改革を考えるとこの当初の意気ごみは一体どこへいつてしまったのであろうか。

流通過剰対策の変質 この僅か二二年程の間に流通過剰対策は劇的転換を遂げる。集荷円滑化対策、政府備蓄とも当初の建前が崩れ過剰対策は農民主体から政府主体へと逆もどりしてしまったのである。以下、その経緯を素描してみよう。

一九年一〇月の米緊急対策は市場米価低落への対応として、①政府米三四万トンの買入れとその販売の一時凍結、②全農保有の過剰米一〇万トンのえさ化という二つの措置を打ち出した。前者は政府備蓄の中立法原則の放棄、後者は旧全農調整保管の部分的復活である。このうち前者は年内に一〇〇％実施され市場米価回復にかなりの効果をあげたが、後者は全農のサボタージュにより僅か一五％の実績にとどまった。この間の事情は前掲拙著に譲る。すでにこの時点で米政策改革の一角は崩れつつあったが、次年度になるとそれは政府備蓄への集荷円滑化対策の吸収・統合という形で劇的に変化する。いかえれば自民党の政治圧力により流通過剰米の政府への一元化というかつての食管システムが再現されたのである。ここにこの問題の深刻さがある。

二〇年産米は作況一〇二の豊作であり、一六年産以来二度目の集荷円滑化対策の発動が現実となった。そのさい想定されていた区分出荷米の総量は約一万吨（豊作米総量一六万吨、集荷率六八％）であった。たまたまこの年の六月末の政府米在庫は約九〇万吨、限度とされる一〇〇万吨からみて一〇万吨の余裕があった。これに目をつけた自民党がその全量を政府米として買入れることを決定・実施したのである。政府買入れは入札方式で行われ、その平均落札価格は六〇キロ当た

り一万二千円の高値となった。

以上の報道をきいたさい、私は自分の耳を疑った。制度の根幹にかかわる変更が事前になんらの検討、議論もないまま一挙に実施されてしまったからである。これにより集荷円滑化制度は政府米の下請機関化され、区分出荷米は生産者にとってペナルティからメリットに転換した。こうした既成事実がいったんつくられれば、来年度以降円滑化対策は機能しなくなるであろう。今年一万二千円の高値で売れたものが来年に形式七千円、実質四千円の超安値で出荷せよといっても誰もきかないことは明らかである。とするならば、集荷円滑化対策は来年度以降どうなるのか、政治家は次回選挙さえ乗りきればいいのかもしれないが、米政策はそうはいかないのである。政府はこれについて来年度以降のあり方については今後検討するというだけでなんらの方針も示していない。無責任きわまりないというべきである。

以上のように米政策改革はこの二年間で完全にこわれってしまった。一方では生産調整が行政指導色を強めるとともに、他方では過剰米対策は政府に一元化されてしまったのである。とするならば、これまでの米政策改革とはいったい何であったかを改めてこの時点で総括されねばならない。それはそもそも発想が間違っていたのか、それとも発想は正しかったか、政治的、戦術的条件への

配慮が不足していたのか、そうした総括がまったくなきに
れないまま、いま米政策は次の民主党主導の舞台へ移ろ
うとしているのである。

4、具体化する民主党の農業者戸別所得補償制度―米政策はどう変わるのか―

民主党の農業者戸別所得補償制度とは簡単にいえば
個々の農家に生産コストと販売額との差額を政府が直接
支払いによって補てんするというものであり、その交付
対象は耕作面積一〇アール以上の販売農家約一七二万
戸、対象作物は現行の土地利用型作物五品目以外に雑
穀、なたね、飼料作物などやさい、果樹を除く土地利用
型作物の全部にわたっている。

なおごく最近発表された新マニフェストによれば戸別補
償はこれら土地利用作物以外に畜産・酪農・漁業にも適
用するとされている。要するにこれは政府による農家丸
がかえ構想であり、かつて系統農協の主張した総農家国
家丸がかえ構想に近い。

抽象的理念論としてならばともかく、いざこれを實際
の政策として実施しようとなると実にさまざまな問題、
障害が横たわっている。たとえば財源問題、実施システ
ムの問題、交付金の算定基準の問題、交付範囲の確定問
題等々である。それらについては前掲拙著で検討してお

いたので、ここでは本稿の冒頭で提起した二つの基本問
題―需給調達システム問題と担い手問題―にしぼってそ
れがどうなるのかを検討してみることにしよう。

生産調整はどうなるのか

民主党は同法案の国会審議にさいし農家への直接支払いによって現行産地助成はな
くなり助成はポジに変わるのだから生産調整は廃止さ
れ、自発的な需給調整に変わるのだと主張していた。民
主党の農家戸別所得補償制度の説明でもっともわかりに
くいのはこの部分である。現行の目標設定Ⅱポジ、実効
担保措置Ⅱネガという不自然な方式が、目標設定、実効
担保措置ともポジに変わったとしても、それによって生
産調整がなくなるわけではないし、目標数量の強制的性
格が薄れるわけではない。米過剰が存在している以上、
生産調整は続けられねばならないし、目標数量が生産者
をしぼることに変わりはない。むしろ重要なのは次の
諸点である。

第一に、交付対象は総農家ではなく、生産調整参加農
家に限定されざるをえないことである。非参加をふくめ
た全農家への戸別所得補償ということになれば過剰も一
挙に顕在化してしまうであろう。つまり民主党の主張す
る総農家とは文字どおりの総農家ではなく、「生産調整に
参加する総農家」なのである。そしてそのことはまた目
標数量を超えた米が直接支払いを受けないまま安値で流

通することを意味する。

第二に、以上と同じ問題に米以外の生産調整のおこなわれていない畑作物についてもある。直接支払いの水準いかんにもよるが、これら作物も直接支払いによって激増する可能性がある。とするならば、その数量および配分をどうするのか。米と異なりこれらは自由作物であるだけに、この点はむずかしい。

第三に、米についていえば、目標数量の設定方式およびその配分が現行とどう変わるのかという問題がある。

これについてはこれまでまったく議論がされていないが、おそらく目標設定は現行方式どおり販売実績とならざるをえないであろう。これに代わる有効な基準が考えられないからである。問題は配分方式がどうなるかである。現在は農協主役の配分となっているが、民主党はこれに原則反対であり、行政主役の生産調整を強く主張してきた。そうなればかつての食糧システムの復活であるが、はたしてそれでうまくいくであろうか。否、それより前によく生産調整実施の重荷から解放されてホッとしている地域の市町村がはたしてこれに協力するであろうか。

第四に、直接支払いの単価・水準をどうするのかという点である。字義どおりに解釈すれば生産コストと販売価格との差額が全面的に補てんされることになるが、こ

れでは市場動向がまったく反映されず、過剰であっても減産機能がはたらかないことになる。これについて国会での説明では提案者は「過剰で価格が下がる場合は需給調整参加者がふえる」としているが、そんなことはありえない。ポジ方式により最初から目標数量は限定されているからである。

第五に、市場価格の調整を誰が、どのように行うかである。民主党ビジョンの最大の弱点はこの点であり、これについての措置が完全に欠落している。具体的にはこうである。まず民主党の「農協ざらい」からみて集荷円滑化対策、全農調整保管などの農協が関連する市場調整措置はおそらくすべて廃止されるであろう。他方政府はどうかといえ、民主党は備蓄米三〇〇万トンの棚上げ備蓄方式をうたっている。棚上げ備蓄方式とは備蓄米を一定期間保有したうえで品質劣化したものをえさなどの非主食用として処分するものであるから主食価格とは関係がない。このように民主党の改革ビジョンでは市場調整問題がポツカリと抜けているのである。この点は価格・流通問題に弱いという民主党の体質を反映するものであろうが、ビジョン実施にさいして大幅に修正されざるをえないであろう。とするならばそれはいったいどうなるのか。

以上、総じていえば、農家戸別補償が実施されても生

産調整の実態はこれまでとはそう大きく変わらないであろう。米の構造的過剰が続くかぎり変えようがないのである。しいていえば、これまでに比べて行政介入が強まってくることもぐらゐであろうか。問題はまさにその点にある。

生産調整への行政介入が強まればそれだけ市場との距離は拡大し、市場ニーズを反映しがたくなる。そのことはまた生産調整の廃止という展望がまったく見失われることを意味する。民主党は農業者戸別補償によって選択的減反に移行すると称しているが、これはまったく逆である。

廃止に向かう担い手対策 生産調整が従来からの継続という性格を強く残さざるをえないのに対して担い手対策は完全に逆であり、担い手対策はほぼ全面的に廃止されるであろう。もともと総農家戸別補償という発想は担い手対策という選別政策に對置される概念であり、これに反対するものだからである。現行米政策の内部に構築された独自の担い手対策——品目横断対策——はますます廃止されるかどうかはわからないが、次第に縮小、消滅に向わざるをえないであろうし、認定農業者、集落営農という概念もなくなるわけではないにしても徐々に政策の重点から外されていくであろう。もともと担い手優遇という発想は総農家の所得補償という発想にそぐわな

いからである。

問題はこれをどう評価するかである。結論的にいって私はそれは農政の大きな後退だと考えている。稲作農業の実態からしてすべての農家をひとしなみに助成・補償するという発想は空洞化を一段を進めるだけである。なんともし空しいとしかいいようがない。

5、かくれた主題としてのWTO農業交渉 —交渉妥結によって米政策はどうなるのか—

WTO農業交渉への対応は国内における米政策改革のかかれた主題である。農業交渉は平成一三年一一月の実質開始以来足かけ一〇年を経過し、最近ようやく妥結の気運が高まり、ここ二三年のうちに決着する見込みが強まっている。とするならば、それは日本の米政策にどのような影響をおよぼすことになるのか。すでに与えられた紙数を大幅に超えているので、これについては箇条書ふうに要点を整理するとどめる。

1、農業モダリティ交渉において米は重要品目として一般品目の関税引き下げ（第四階層、平均関税削減率七〇％）の例外扱いとされることがほぼ固まっている。

2、例外扱いとは削減率の軽減とミニマム・アクセス拡大の組み合わせであり、具体的には①一般品目の三分の一の関税引き下げとミニマム・アクセス四％の拡大、

②一般品目の二分の一の関税率引き下げとミニマム・アクセス三・五％の拡大、③一般品目の三分の二の関税率引き下げとミニマム・アクセス三％の拡大であり、参加各国はそのいずれかを選択することになる。ちなみにわが国の米は現在関税トン当たり三四・一万円、ミニマム・アクセス七万トンであるから以上によれば①は関税トン当たり二六・三万円、ミニマム・アクセス一〇二万トン、②は関税トン当たり二二・二万円、ミニマム・アクセス九万トン、③は関税トン当たり一八・九万円、ミニマム・アクセス九六万トンになる。

3、ミニマム、アクセス拡大の影響としてもっとも深刻なのはそれが一〇〇万トンを超えればもはや従来の運用方式を維持できなくなることである。ガット農業協定の国会での批准のさい「国内での米需給への影響がおよばない措置を講ずる」旨の付帯決議がなされ、それにしばられその販売は加工用と援助輸出に限定されており、主食用に向ける場合でも等量の国内産米を輸出に向けることが条件とされている。しかしこうした不自然な運用は最近では限界だったし、販売不能米の集積、輸入米会計の赤字増大などが生じている。ミニマム・アクセス米が一〇〇万トンレベルになればその販売は否が応でも主食用に振り向けざるをえないであろう。

4、関税引下げの影響はさらに深刻であり、その引下

げ幅いかによっては現行米管理の根幹である国家貿易による米輸入の独占が維持できなくなるおそれがある。米は現在でも「自由化」されており、トン当たり三四・一万円の関税（一次関税）を払えば誰でも自由に輸入できることになってきている。ただしそれが輸入禁止的な高率であるためこれまで機能しなかっただけである。だが関税が大幅に引下げられれば潜在的可能性が一举に現実化する。それがどのような水準であるかを判断するのはむずかしいが、あえて私の個人的意見をいえば関税率が実質一五〇％をきればインディカ米の、一〇〇％をきればジャポニカ米の民間輸入が増加し、国家貿易による輸入独占は崩れるのではないかと考えられる。

5、以上のような直接・間接の輸入米の増大は国内米政策のあり方を決定的に変化させざるをえない。

例えば生産調整による市場米価の高値維持は輸入米の増大をもたらずだけで何の意味ももたなくなってしまう。またコスト引下げへのインパクトをもたない総農家の所得補償は輸入米への競争力を弱め、稲作農業の衰退を速めるだけである。米政策改革問題は本来そうした根本問題を視野に検討すべきであった。だが実際には目前の選挙対策の道具に使われこれについての議論はまったくなされていない。はたしてそれでもいいのかというのが本稿の結論であり、私の問題提起でもある。

コメをめぐる現状とコメ政策の課題

—生産費に基づく不足払いと生産調整・選択制への移行、水田フル活用の継続—

(財)日本農業研究所客員研究員 服部 信司

1、はじめに…農相の問題提起

全体としてのコメ政策のあり方が、大きな問題として検討課題になったのは、石破農相の問題提起によってである。今（〇九）年一月五日、石破農相は、「生産調整の実施者、非実施者の間にある不公平感を一掃する必要がある。生産調整について、タブーを設けず、あらゆる角度から検討する。生産者への支援は、消費者負担から財政負担型に変えることも検討する必要がある」とし、コメ政策の全体パッケージとしての見直しを提起した。

その検討のために、省庁を横断する関係閣僚会合が設定されると共に、一月七日農政改革特命チームが組織され、二月農水省は選択制を検討課題の一つにするとして、これに対し自民党は、現行の生産調整を維持し水田フル活用を推進すべきとして、選択制に強く反対した。その後、四月に農水省がいくつかのケースについてシユ

ミレーションを行うなどしたが、生産調整の変更に対する自民党の強い反対の前に、具体的な検討は進まずに、今日（七月）に至っている。

水田フル活用政策は、減反面積・耕作放棄地を食料生産の拡大―食料供給力の向上に向け有効に利用していくための有用な政策であり、その継続（少なくとも一〇年）が強く望まれる。

しかし、それによって今日の生産調整のもっている問題（実施者が抱く非実施者との間の不公平感）と経営所得安定対策の持っている問題（価格が下落すると補填の基準自体が低下し、経営安定対策として不十分）が解消されるわけではない。石破農相の提起した問題―コメ政策の全体パッケージとしての見直し―は、日本農業の中心問題として存在し続けているのである。

その問題を考えその問題に对应していくために、まず、コメをめぐる現状を簡単に見ることから始めよう。

表1 米消費者価格（都市部）

	人口5万人以上の都市 (コメ)		東京都区 (うるち・国産・ブレンド米)	
	円/1kg	指数	円/1kg	指数
1998	447	100	421	100
2002	400	89	400	95
2007	367	84	390	93

資料：農林水産省『ポケット農林水産統計2008』、215頁ほか。

2、コメをめぐる現状と課題

(1) コメ消費者価格…一〇年間で一八%下落

コメの消費者価格（人口五万人以上の都市）は一九九八年に1kg四四七円であったが、以降下落し続け、二〇〇七年には三六七円となった（表1）。一〇年間で一六%下落したのである。起点を一九九五年にとれば（五〇四円）、二〇〇七年は実に二七%の下落となる。この間、消費者にとっては、コメ価格の下落による相当なメリットが生まれてきたことを意味する。

(2) 生産者価格…一〇年間で二五%下落

他方、コメの生産者価格（流通経費等を引いた農家手取り価格）は一九九八年の六〇kg一万七〇五〇円（一〇〇〇）から二〇〇七年一万二、七九〇円（七五）へと一〇年間で二五%下落している（表2）。〇七年の生産者価格は九八年の四分の三になったのである。

こうしたコメ価格の低下は、基本的には、一人当たりのコメ消費量の減少を基礎にするコメ消費量の低下から発生した。一九九五年の一人当たりコメ消費量は六七・八kg（一〇〇）であったが、二〇〇七年には六一・四kg（九〇）で一〇%の減となっている（表3）。

(3) コメ生産費も一〇年間で一八%低下

コメの生産費も、一九九八年の六〇kg二万九九九円（一〇〇）から〇七年一万六、四一二円（八二）へと、この一〇年間で一八%も下がっている（前掲表2）。その低下額三、五七九円の五五%が労働費、二四%が自作地代分である（表4）。生産者による機械の有効利用、肥培管理の効率化（生産者の努力）により、労働生産性が上昇したのであり、高齢化・後継者難等で農地の貸し手が増大するなかで地代が低下してきている（二〇〇七年の平均地代は一九九八年の三分の二）。それらが、ここに反映されているのである。

コメをめぐる現状とコメ政策の課題

表2 コメ生産費・生産者価格・補填金込み生産者価格

	生産費／60kg（玄米）				米価／60kg（玄米）			
	生産費（全算入）		自作地代分・自己資本利子分を控除した生産費		生産者価格（1）		補填金込み生産者価格（2）	
1998	19,991	100	16,441	100	17,050	100	17,007	100
2002	17,339	90	14,438	88	13,950	82	15,084	89
2006	16,824	84	14,198	86	13,130	77	14,117	83
2007	16,412	82	13,872	84	12,790	75	14,078 ^③	83

注1） 流通経費等を引いた農家手取り価格。

注2） 補填金：「補填金一抛出金」で算定。

注3） 日本農業新聞、2009、5月23日

資料：農林水産省「米および小麦の生産費 平成19年産」、「同平成15年産」、「農作物価統計調査」、「ポケット農林水産統計」平成20年版ほか。

表3 コメ：一人当たり消費量（1990—2007）

（kg）

年	kg	指数
1995	67.8	96.8
2001	63.6	90.8
2007	61.4	87.7

資料：農林水産省「食料需給表 平成15年度」ほか

表4 変化の大きいコメ生産費の項目（平成10年産、19年産）

（円/60kg、%）

項目	1998年産	2007年産	差
労働費	6,700 (100)	4,749 (69)	1,951 (55)
農機具償却費	2,576 (100)	2,004 (78)	572 (16)
自作地代	2,559 (100)	1,709 (67)	850 (24)
総計	19,991 (100)	16,412 (82)	3,579 (100)

資料：農林水産省「米および小麦の生産費 平成18年産」、農林統計協会、2009年4月、40頁、「同平成10年産」12頁。

表5 農業生産額・純生産額 (2005, 1995)

(億円)

	2005	1995
農業生産額	9兆7628 (83)	11兆8245 (100)
農業純生産額	3兆3848 (67)	5兆460 (100)

資料・農林水産省「ポケット農林水産統計 平成20年版」2008,「同9年版」1997

(4) 価格の下落がコストの低下を上回る…農業所得、一〇年間で三三%減

しかし、生産者価格の下落(二五%)は、生産費の低下(一八%)をはるかに上回っており、そこに生産量の減少が加わってコメからの所得↓農業所得の大幅な減少が生まれている。一九九五年に五兆四六〇億円(一〇〇)であった農業所得(農業純生産額)は二〇〇五年には三兆三八四八億円(六七)、九五年の三分の二に減少しているのである(表5)。

コメ生産の規模拡大には、規模(経営面積)の拡大に見合った機械や設備、経営担当者の増員や労働力の拡大等に向けた投資が必要である。だが、農業所得が減少する中で、平均的にみれば、規模拡大

大の投資に向ける資金は発生しない。

(5) 今の日本には、コメ生産の規模拡大の経済的条件は乏しい

生産費から「自作地の地代分」と「自己資本の利子分」を除いた「自作地地代・自己資本利子控除生産費」は、「物財費+支払地代・利子+労働費(家族労働報酬分)」をあらわしている。その二〇〇六年と二〇〇七年の平均は一万四、〇三五円である(前掲表2)。

他方、生産者が経営安定対策に入っている場合(面積ベースで二八%)には、六〇kg一〇〇〇円前後の補填金が入る。二〇〇六年と〇七年平均の補てん金込み生産者価格は、六〇kg一万四、〇九八円である(前掲表2)。

生産者が経営安定対策に入っている場合でも、その最終受け取り価格は、「物財費+支払地代・利子+労働費(家族労働報酬分)」と同額であり、家族労働の労賃部分をカバーしているだけなのである。そこには、投資に向けての資金の発生余地は存在していない。

生産者が経営安定対策に入っていない場合(面積ベースで七二%)には、〇六年と〇七年平均の生産者価格一万二九六〇円は、「物財費+支払地代・利子+労働費(家族労働報酬分)」一万四〇三五円の九二%であり、労働費(家族労働報酬分)四七四九円の四分の三しかカバーしていない(一万二九六〇円÷物財費八八一五円+支払

コメをめぐる現状とコメ政策の課題

表6 稲作農家(1)：規模別の指標(2005)

コメ作付け規模 (ha)	販売農家数 (万戸)		コメ作付面積 (万ha)		コメ売渡数量(2) (万トン)	
	総数					
総数	165.7	100	149.4	100	495.8	100
10ha以上	1.8	1.1	16.9	11.3	36.8	7.4
5-10ha	4.0	2.4	17.0	11.4	53.2	12.7
2-5	22.8	13.8	40.4	27.0	121.7	24.6
1-2	44.4	26.8	38.2	25.6	128.5	25.9
0.5-1	58.5	35.3	27.3	18.3	102.0	20.6
0.5ha未満	34.2	20.6	9.6	6.4	53.6	10.8

注1) 販売農家：経営耕地30アール以上、または、農産物販売額50万円以上の農家

注2) 2002年

資料：農林水産省「2005年センサス」、「作付面積階層別の売渡生産者数、売渡数量」

表7 都府県販売農家(1)：規模別の稲作農家数と稲作付面積(2005)

稲作付規模 (ha)	農家数		稲作付面積	
	(1000)	%	(1000ha)	%
総計	1,637.1	100	1,371.1	100
-0.5	341.7	20.9	96.3	7.0
0.5-1.0	585.1	35.7	273.1	19.9
1.0-1.5	288.6	17.6	218.6	15.9
1.5-2.0	154.1	9.4	162.9	11.9
2-3	141.1	8.6	206.6	15.1
3-5	83.1	5.1	188.2	13.7
5-10	34.4	2.1	139.9	10.2
10-15	5.6	0.3	40.8	3.0
15-	3.3	0.2	44.8	3.3

注1) 販売農家(経営耕地30アール以上、または、年販売額50万円以上、)

資料：農林水産省、「2005年センサス」第3巻10、「2000年センサス」第2巻。

地代・利子五八五円＋労働費三五〇円（生産費における家族労働費四七九円×〇・七五）。

日本の平均的コメ生産の七割においては、家族労働費すらカバーされていないのであり、そこから、投資資金が発生する余地は存在しえない。

平均的に見れば、今の日本のコメ生産には、規模拡大の経済的条件は存在しないに等しいのである。

こうしたなかで、規模拡大を行おうとすれば、借金で投資を賄うしかない。しかし、価格が下落し続けている中において、借金で規模拡大を行おうという生産者はまれであろう。日本でコメ生産の規模拡大が進まないのは、こうした生産費の低下を上回る生産者価格の下落が進行し続けてきた結果である。

(6) **販売農家の平均コメ作付け規模は〇・九ha、都府県の一〇ha以上は九〇〇戸**

二〇〇五年農業センサスによれば、コメを作っている販売農家（経営面積三〇a以上、または年間農産物販売額五〇万円以上）の平均コメ作付け面積は〇・九ha、作付け面積一〇ha以上の大型経営は一万七八〇〇戸（総数一六五・七万戸の一・一％）、その作付け面積は一六万八六〇〇ha（全体の一一・三％）に留まっている（表6）。

特に、都府県における一〇ha以上の経営は、九〇〇〇戸（都府県総数の〇・五％）、その作付け面積八万五六〇

〇haは、都府県一三七万haの六・三％にすぎない（表7）。

都府県のコメ生産構造をコメ作付け規模一〇ha以上の専業農家中心の構造にしていくには、作付け規模一〇ha以下の農家（二〇〇五年センサスで三一〇ha…一一・八万戸、二一三ha…一四・一万戸、一・五―二ha…二五・四万戸。表7）が広く規模拡大を行い、五ha以上、さらには一〇ha以上に向上していく必要がある。

また、農林水産省の集落営農組織についての実態調査によれば、一万三、四三六の集落営農組織のうち、オペレーターの間所得が一〇〇万円以下の組織が五八％に及んでいるという。オペレーターの年間所得が一〇〇万円以下では安定的な経営体（法人組織）にはなりえない。

こうした状況を打破する経営所得安定対策、すなわちコメ作付け規模五ha以下、一〇ha以下の農家が広く規模拡大を行うことを促しうる政策、同時に集落営農組織のオペレーターが労賃部分を確実に所得として確保しうる政策が求められているのである。

(7) **生産費を基準にした不足払い制度に**

二〇〇六年と〇七年のコメ生産費の平均は六〇kg一万六、六一八円（一〇〇）、生産者価格は一万二、九六〇円（七八）であり（前掲表2）、生産者価格は、生産費の七八％に過ぎない。前述のように、コメ生産費は一九九八

年以來一〇年間で一八%低下しているにもかかわらず、生産者価格がそれ以上に大幅に（二五%）下落しているからである。

こうしたなかで、コメ生産構造を改革し規模拡大を促していくためには、生産者に生産費（全国平均生産費）を保証する政策…その生産費を基準にした不足払い制度に移行する必要がある。生産費のなかの「自作地地代部分と自己資金利子分」が投資に充てうる部分であるから、生産費を保証することによって意欲ある生産者の規模拡大を促すことが経済的に可能になるといえよう。また、生産費を保障することは、集落営農組織において労賃（オペレーター）部分がより確実に保障されることを意味するだろう。

なお、その場合、基準は一定の時期の生産費に少なくとも五年間固定する必要がある。所得保証の基準が固定されることによって、生産者は安心して事業計画を立てることができらるからである。

3、農業政策（所得保証政策・生産調整政策）と構造変化—アメリカの経験—

不足払いの先進国、アメリカの経験を見ておこう。アメリカにおいて、“生産費を基準（目標価格）とした不足払い制度”が、すべての穀物を対象にし、一九七〇

年代の初めから一九九五年まで行われた。生産費は機会コストに基づいており（日本も同じ）、減価償却費用、家族労働報酬、自己所有地への地代分などを含む。

目標価格は全国平均の生産費を基準に設定され、農業法の期間（普通五年）固定された。当年の市場価格（年度初めから五ヶ月間の全国平均の生産者販売価格）が目標価格に達しなければ、その差が不足払いとして生産者に支給されたのである。不足払いを得るには、生産調整に参加する必要がある。

農産物の生産費は、規模との相関が高く、規模の拡大と共に低下していく。従って、規模を拡大した農場には、生産費の低下に基づく利益（全国平均生産費とそれを上回って低下した自己農場の生産費との差）が生まれる。

その利益を前提に規模拡大投資（大型機械・設備への更新、土地の購入・借入、土地改良など）が行われ、規模拡大が進展したと見ることができらる。農場の平均規模は、一九四五年八六haから一九九二年一九六haへと倍増し、一九九七年には販売額一〇万ドル（二二〇〇万円）

以上の専業穀物農場二二・四万（穀物農場総数五八・九万の三八%）が八二%の販売シェアを占めるといふ専業農場中心の生産構造が確立したのである^③。専業農場とは農業所得だけで生計をまかなえる農家である^④。アメリカの生産費を基準とする不足払いは、意欲ある

生産者が安心して投資ができる政策的支えをなし、その政策インセンティブにより、規模の拡大を促してきたといえる。

4、日本のコメ経営所得安定対策…総括と課題

―生産費を基準にした明確な不足払いに―

では、日本の場合は、どうであったか。

日本のコメ政策は、一九九八年の新しいコメ政策によって大きく変わった。それまで、政府は、一定の価格で年二〇〇万トン前後のコメを買い上げ（価格支持）、米価全体を底支えする政策を取って来たが、それを止め、米価は市場で決まるようにした。同時に、米価の下落時に備え、稲作経営安定対策を導入した。その仕組みは、

① 「三年間の市場価格の平均」を基準にし、当年の価格がそれよりも下がった場合、その差の八割を補填する。

② 補填の資金は、国と生産者が三…一の割合で負担する、というものであった。

この新しいコメ政策・稲作経営安定対策の実施から一〇年が経っている。その間において、稲作経営安定対策について、価格が下落すると基準価格も下落し、経営安定対策として不十分である」という問題点が明らかに、次のような修正が行われた。

① 基準価格について、「三年間の市場価格の平均」から「五年間のうち、最低と最高を除く三年間の平均」にする。

② 補填の率を八割から九割に上げる。

③ 〇七年度から、基準を価格から地域別の収入（販売量）×「価格」とするという修正が行われている。

こうした修正が行われてきたとはいえ、コメ経営所得安定対策には、なお、①価格が下落すると、基準価格が下落する、②生産者による補填資金の抛出の分、実質的な補填額は削減される、という基本的な問題が存在する。わが国のコメ経営所得安定対策は、一九九五年までのアメリカの不足払いに比べ、「不十分な（曖昧な）不足払い」といわざるをえないのである。

コメの経営所得安定対策を、「不十分で曖昧な不足払い」から、生産費を基準とした明確な不足払い（アメリカ型の不足払い）に変える必要がある。すなわち、

① 基準を、一定時期の生産費に、一定期間（五年毎）に策定される「基本計画」の期間（五年間）固定する。

② 基準価格（生産費）・それに基づく基準収入と当年の米価・コメ収入との差は、全額補填する。

③ 補填の資金は、国が負担する。

これにより、意欲ある生産者の投資―規模拡大を促していく政策に転換すべきである。

5、生産調整…生産費を基準とする不足払いを参加者へのメリットとする選択制に

一九九六年の食糧法の廃止・食糧法への移行により、生産調整は、それまでの義務から、本質的には選択制に移行したが、実際には、従来の生産調整方式（すべての生産者が生産調整をおこなうという前提の基に、生産調整面積を都道府県→市町村→各農家に配分・割当）が続けられた。選択制は、水面下に潜在化していたとも言える。

前述のように、コメ経営所得安定対策を「生産費を保障する不足払い」とし、生産調整への参加者がそれを受けることができるようにすれば、生産調整への参加メリットは明確になる。逆に、生産調整への非参加者はそれを得ることができないとすれば、非参加者のデメリットも明確である。

生産調整への参加メリット、不参加デメリットが明確になれば、生産調整は、文字通りの選択制としうる。参加者は、生産調整に参加しコメの作付面積は減らさなければならぬが、生産したコメについては生産費を保障され、減反面積への転作作物の作付けやコメ粉・飼料用

米などの新規需要作物の生産について支援・奨励金を得られる。不参加者は、生産調整を行う必要はなくコメを自由に作れるが、生産費の保障は得られず、価格下落時において下落した価格を受けるしかない。

コメの経営所得安定対策を「生産費を保障する不足払い」とすることにより、一三年前の食糧法以来、生産調整の基本的ありかたとされながら水面下に潜在してきた本来の生産調整（生産者の選択による生産調整）も、初めて実行可能になるのである。

6、生産調整についての選択権は生産・販売を實質的に行っているすべての生産者に

では、生産調整に参加するのか、否かの選択権は、どのような範囲の生産者に与えられるべきであろうか。

生産調整を行うか、否かの基本的な選択であるから、コメ生産・販売を實質的に行っているすべての生産者に与えられるべきであろう。特定の者にだけ選択権を与え、他の者は排除することは不公平である。

具体的には、「コメの生産は主として自分の家族の飯米のためで、コメの販売をほとんど行っていない自給的農家」を除いた販売農家（経営面積三〇アール〇〇・三ha以上、または、年間の農産物販売額五〇万円以下）が対

象とされている。

二〇〇五年センサスによれば、コメを作った農家は一九九万七九〇〇(一〇〇)でコメ総作付面積は一六一万六三〇〇ha(二〇〇)、コメ作付規模〇・五ha以下は四三万六七〇〇(全体の二二%)、その面積一萬六八〇〇ha(同七・二%)となっている。センサス統計に〇・三haの刻みがないので、〇・五ha以上をコメ販売農家とすれば、コメ生産総農家数の七八%、コメ作付面積の九三%を表していることになる。

7、生産費を基準にした所得安定対策の財政コスト

では、生産費を基準にした所得安定対策(不足払い制度)に移行了した場合、どれくらいの財政コストが必要となるだろうか。

(1) 算定の前提

1) 現行の生産調整参加率を前提

生産調整を選択制にすると、自由生産が急増し、米価が一举に下落し、直接支払い(あるいは不足払い)が激増するという議論があるが、コメ経営所得安定対策の内容を“生産費を基準とした不足払い”にし生産調整の参加メリットを明確にすれば、生産調整への参加者・参加面積は相当な水準に達すると考えられる。農林水産省の

アンケート調査(〇九年七月)の示すように、規模の大きい経営体ほど所得の安定的確保を必要とし生産調整への参加を肯定しているからである。ここでは、現行の生産調整への面積ベース参加率七七%を前提にする。

2) 基準の生産費と生産者価格の取り方

基準とする生産費を①二〇〇七年の全算入生産費(一萬六四一二円/六〇kg)とし、②参考のため(財政支出等の制約から基準を下げざるを得ない場合があることも考え、自作地代・自己資本利子控除生産費を基準とする場合)についても試算する。

生産者価格については、①二〇〇七年の場合(一萬二七九〇円/六〇kg)の場合と、②二〇〇七年の生産者価格よりも一〇〇〇円/六〇kg低下した場合(一一、七九〇円/六〇kg)について算定することにする。

また、対象者―対象数量は、①販売農家(コメ作付け〇・五ha以上…二〇〇二年の販売量四九五万トン×〇・七七〇三八一万トン)と②コメ作付け一ha以上(同三〇四万トン×〇・七七〇二六二万トン)の二つの場合とする。

3) 不足払い単価

A. 基準を全算入生産費とする場合の不足払い単価

①生産者価格が二〇〇七年の場合…生産費(一萬六、四一二円)―生産者価格(一萬二、七九〇円)＝三、

表8 生産費（2007年産）を基準にした場合の財政コスト試算

— 現行の生産調整参加率（面積：77%）を前提にした場合—

（億円）

対 象	基準の生産費→ 生産者価格（1）→	全算入生産費 （1） （1万6421円）	自己資本利子・自作地 地代控除：生産費 （1万3872円）
販売農家	07年の生産者価格 （12,790円）	2,290億円	690億円
	07年価格－100 0円＝11,790円	2,930	1,310
作付面積 0.5ha以上	07年の生産者価格 （12,790円）	2,030	610
	07年価格－100 0円＝11,790円	2,600	1,190
作付面積 1ha以上	07年の生産者価格 （12,790円）	1,570	470
	07年価格－100 0円＝11,790円	2,020	920

注1) 円/60kg

資料：表2と同じ

(2)

A、基準…全算入生産費（二〇〇七
1）対象…販売農家の場合

財政コストの試算

万円／トン、となる。

②生産者価格が二〇〇七年よりも一
〇〇〇円／六〇kg低い場合…一万
三、八七二円―一万一、七九〇円
〓二〇八二円／六〇kg〓三・四七

kg―一・八万円／トン。

①生産者価格が二〇〇七年の場合…
自作地地代・自己資本利子控除生
産費（一万三、八七二円）―一万
二、七九〇円〓一〇八二円／六〇

い単価

B。基準を自作地地代・自己資本利
子控除生産費とする場合の不足払

〓七・七万円／トン、となる。

七九〇円〓四、六二二円／六〇kg
〓七・七万円／トン、となる。

六二二円／六〇kg〓六万円／ト
ン。

年産)の場合

- ①生産者価格を二〇〇七年の生産者価格とすれば、六万円/トン×四九五万トン×七七・七二二九〇億円、
 ②生産者価格を二〇〇七年よりも一〇〇〇円低い価格とすれば、七・七万円×四九五万トン×七七・七二二三〇億円、となる(表8)。

B、基準：自作地地代・自己資本利子控除：生産費(二〇〇七年産)の場合

- ①生産者価格を二〇〇七年の生産者価格とすれば、一・八万円×四九五万トン×七七・七二六九〇億円、
 ②生産者価格を二〇〇七年よりも一〇〇〇円低い価格とすれば、三・五万円×四九五万トン×七七・七二一三〇億円、となる。

2) 対象：コメ作付面積一ha以上の場合

- A、基準：全算入生産費(二〇〇七年産)の場合
 ①生産者価格を二〇〇七年の生産者価格とすれば、六万円/トン×三四〇万トン×七七・七二一五七〇億円、
 ②生産者価格を二〇〇七年よりも一〇〇〇円低い価格とすれば、七・七万円/トン×三四〇万トン×七七・七二二二〇億円、となる。

B、基準：自作地地代・自己資本利子控除：生産費(二〇〇七年)の場合

- ①生産者価格を二〇〇七年の生産者価格とすれば、一

・八万円×三四〇万トン×七七・七二四七〇億円、

- ②生産者価格を二〇〇七年よりも一〇〇〇円低い価格とすれば、三・五万円×三四〇万トン×七七・七二九二〇億円、となる。

(3) 試算の結果

現在において、コメの経営所得安定対策に三〇〇億円前後が支出されていると推測される。

生産調整・選択制を前提に(現行と同様の非参加面積二二%を前提)、二〇〇七年の生産費を基準に不足払い制度(経営所得安定対策)に移行する場合、販売農家を対象にする場合には二〇〇〇億円―二六〇〇億円の追加財政支出、コメ作付け一ha以上を対象にする場合には一三〇〇億円―一七〇〇億円の追加支出が必要とされると考えられる。

〇七年産の自作地地代・自己資本利子控除生産費を基準に不足払い制度に移行する場合、販売農家を対象にする場合には七〇〇億円―一〇〇〇億円の追加財政支出、コメ作付面積一ha以上を対象にする場合には一七〇億円―六二〇億円の追加コストが必要と考えられる。

財政コストを最も必要とするのは販売農家を対象とし、全算入生産費を基準とする場合(生産者価格が〇七年の場合二三〇〇億円、生産者価格が〇七年よりも一〇〇〇円/六〇kg低い場合二九〇〇億円、現行三〇〇億円

表9 田の作付け状況 (2005)

	面積	
	万ha	%
総計	200.2	100
コメ	149.4	74.6
麦	9.1	4.5
大豆	15.8	7.9
飼料作物	7.0	3.5
その他	16.7	8.3
何も作らず	13.9	6.9

資料：農林水産省「2005年センサス」第三巻「販売農家」10から。

農林水産省の二〇〇五年センサスによれば、二〇〇五年における販売農家の経営下にある田の総面積は二〇〇万ha、そのうちコメに作付けした面積が一四九・四万ha、麦に作付け九・一萬ha、大豆に作

のコメへの経営所得安定対策支出があるとして追加コスト二〇〇〇億円―二六〇〇億円）であるが、これは、生産費を基準にした不足払い制度という明確な経営所得安定対策に移行して、意欲ある生産者に展望を与え（規模拡大の一般的な条件を作り）、それによって生産調整参加のメリットを明確にし、生産調整についての不公平感を除去するためには、必要なコストといえよう。

8、減反面積における麦・大豆（転作作物）の生産、それへの支援

付け一五・八万ha、飼料作物七万ha、その他一六・七万ha、何も作らず一三・九万haとなっている（表9）。田総面積二〇〇万haからコメ作付面積一四九万haを引いた差六三・五万ha、すなわち、麦からその他に至る四八・六万haプラス「何も作らず」一三・九万haが販売農家における減反面積になる。販売農家の減反率は三一・七五%（六三・五／二〇〇）である。

このように田に作付けされるコメ以外の作物（麦、大豆、飼料作物）は転作作物とされ、それに対し産地作り交付金④から一〇a三・五万円前後の支援が各地域において行われている。

アメリカにおける生産調整においては、生産調整面積は何も作ってはならない休耕面積であったが、土地資源の少ない日本においては、有効利用しなければならぬ。そのためには、転作作物への一〇アール三・五万円の支援は欠かせない支援といえよう。

9、耕作放棄地の有効利用

耕作放棄地とは「農林業センサスにおいて農家等が、調査以前一年以上作付けせず、今後数年の間に再び耕作するはっきりとした意志のない土地」として、調査票に記帳した土地④のことである。二〇〇五年センサスに基づけば、三八・六万haに達する。

表10 水田有効利用・食料供給力対策（2009年度予算）

		助 成 額
新規に作付拡大の場合	コメ粉	5万円／10アール（1）
	飼料用米	3.5万円／10アール
耕作放棄地の再生利用	再生利用活動	3～5万円／10アール（1年）
	営農定着活動	2.5万円（2年間）

資料：農林水産省

他方、農業委員会が一七二市町村（一七七七市町村の三分の二）について行った実地調査（土地を実際に見て判断）の結果では、「耕作放棄地」とみられる土地は二三・一万ha（全市町村について推計すれば二八・四万ha）、そのうち、①草刈りなどを行えば、耕作可能な土地六・九万ha（同八・二万ha）、②基盤整備すれば農業利用できる土地五・八万ha（同六・七万ha）と報告されている²²。①と②の合計一五万haは基盤整備などを行えば再生が可能な土地であるとされる。

これについて、政府・自民党は、二〇〇九年度予算において、「水田有効利用・食料供給力対策」の一環として、

① 耕作放棄地の再生利用のための整備活動に一〇a三万円～五万円を補助する

（一年）。

② その営農定着活動に、二年間、同二・五万円を補助する（表10）、とした。

耕作放棄地（三九万ha…そのうち再生可能地は四割くらいと見られる）の再生には、荒れた土地を整備・再生し、そこでの営農を定着させる活動が必要であり、それを支える助成措置が必要である。耕作放棄地の再生・利用に向けての対策は、これに応えるものといえる。

10、必要な「水田有効利用・食料供給力対策」の継続性

水田有効利用・食料供給力対策においては、さらに、

① コメ粉・飼料用米の作付けを新たに拡大した場合に、一〇a五・五万円の助成を行う。

② 麦・大豆・飼料作物の作付けを新たに拡大した場合には、一〇a三・五万円の助成を行う、とした。この三・五万円／一〇aは、転作作物への支援と同額である。

小麦の国内販売価格はトン五・六万円、トウモロコシの国内市場価格は三～四万円、コメ（一般食用米）二〇～二五万円であり、小麦・トウモロコシとコメとの間には、大きな価格差が存在する。こうしたなかで、コメ粉用として販売されるコメは小麦価格の水準で、飼料用米

表11 (株) 平田牧場—J A庄内みどりの実績

—飼料用米の農家手取り価格と平田牧場・購入価格(2007年)—

{円/10アール(600kg)}

内 訳	
平田牧場・買い入れ価格	3万2200円
地域：産地つくり交付金から	5万円
合計(農家手取り価格)	8万2200円

資料：(株) 平田牧場

として販売されるコメはトウモロコシ価格の水準で販売される。従って、小麦価格トウモロコシ価格との差を一定程度補う助成措置なしには、それらの生産拡大はあり得ない。

これまで、コメ粉・飼料用米への地域からの支援は、産地作り交付金から出されてきた。しかし、地域への産地作り交付金の総額は固定されているから、飼料用米やコメ粉の生産を増やそうとすれば、単位面積当たりの助成額は減らざるを得ない。ここに、産地作り交付金とは別個に、コメ粉や飼料用米あるいは麦・大豆などの作付けを新たに拡大する場合に支援を行う必要性の根拠がある。

山形県遊佐町は、二〇〇七年において、平田牧場がJA

庄内みどりから買い入れる飼料用米(平田牧場買入価格・一〇a(六〇〇kg)三万二二〇〇円)に対し、産地作り交付金から同五万円の補助を生産者に出していた(農家受取価格八万二二〇〇円)(表11)。水田有効利用対策におけるコメ粉・飼料用米への助成一〇a五・五万円は、平田牧場—JA庄内みどりのコメ粉生産・利用における地域(産地作り交付金)からの助成五万円に代わるものといえる。飼料用米・コメ粉の生産を拡大していくとすれば、地域の支援だけでは対応し得ない。必要な措置が、適切な単価のもとに設定されているといえよう。

ところで、農林水産省の補助事業は、期間三年であり、コメ粉・飼料用米の助成についても同じである。だが、〇八年一二月に政府・農林水産省が提起したように、一〇年後に食料自給率五〇%、コメ粉五〇万トン、飼料用米二六万トンを目指すならば、こうした助成措置は、一〇年間は継続される必要がある。

11、問われるコメ政策のあり方

(1) コメの経営所得安定対策を、生産費を基準とする不足払い型に代え、生産調整を選択制に移行させる(生産調整参加者は販売するコメについて生産費を得られ、転作物やコメ粉・飼料用米等など田に作付けする作物についても助成を得られるが、非参加者はいずれもえられ

ない)。

(2) 同時に、〇九年度から実施される、コメ粉・飼料用米への一〇a五・五万円の助成を中心とする「水田有効利用・食料供給力対策」を一〇年間継続する。

すなわち、基本政策における本格的な不足払い政策と生産調整・選択制への移行および田においてコメ以外に作られる作物への本格的な支援対策の組み合わせが必要とされているのである。

注1) 農林水産省『平成二〇年度食料・農業・農村の動向』九〇頁

注2) 農林水産省大臣官房統計部『農林水産統計 集落営農活動実

態調査の結果 平成二二年三月一日現在』二〇〇九年六月三日、二〇頁。

注3) U.S. Dept. of Commerce, 1997 Census of Agriculture, Vol.1, pt.51, pp.118-119

注4) 販売額一〇万—二五万ドルの農場の農業現金所得五万—一四〇〇ドルは、アメリカの家族全体の中位所得四万六二六〇ドルを上回っている。服部信司『アメリカ二〇〇二年農業法』農林統計協会、二〇〇五年、一八八頁。

注5) 農林水産省『二〇〇五年 農林業センサス 農林業経営体調査』「経営耕地の利用状況」

注6) 農林水産省『米政策・水田農業政策に関するアンケート調査の結果について』二〇〇九年七月、二頁。

注7) 全中・全青協は「物財費+家族労働費」(自作地代・自己資本利子控除生産費)が保障されるべきとして特命チームに申し入れたと報じられている。日本農業新聞、〇九年七月二三日。

注8) 二〇〇七年の生産者価格よりも一〇〇〇円/六〇kg低い価格…

一万—七九〇円は、農政改革特命チームのシュミレーション…生産調整緩和シナリオ①「十一〇万ha」における一〇年後の価格一万—八三二円に近い。

注9) 米の作付け規模別販売数量について、利用しうる最も新しいデータは二〇〇三年であるが、不作のため販売総量が例年よりも五〇万トン以上少ないので、二〇〇二年のデータを用いている(前掲表6)。

注10) 二〇〇七年度の産地作り交付金の予算総額は一四八〇億円。市町村↓地域(産地)に配分され、地域の判断で使用される。使

途の中心は転作作物への支援。二〇〇三年度までは転作奨励金として交付されていた。

注11) 農林水産省『平成二〇年度 食料・農業・農村の動向』一四二頁

注12) 日本農業新聞、二〇〇九年四月八日 (二〇〇九年七月二五日)

米生産調整政策はどうなるか

東京農工大学名誉教授 梶井 功

(一)

本紙が発行される頃には決着がついているだろうが、今次選挙で自民・民主いずれが政権を握っても、米政策は大きく動きそうである。両党のマニフェストを検討しておくことにしたい。

両党のマニフェストのなかから、農政にかかわる事項を整理した「自民・民主の農政公約のポイント」を、八・一付日本農業新聞は次のように表で示し、「米政策」については、

「米価下落時政策や転作作物」への支援が焦点で、両党共に生産調整の具体策に踏み込まなかった。自民党は、麦や大豆、米粉などへの重点支援、豊作などによる価格下落措置の充実を盛り込んだ。民主党は、所得補償制度で主食用米からの転作などに応じた加算をするとした¹⁾とコメントしていた。

「生産調整の具体策に踏み込まなかった」のが何故か気になるところだがこのことに関連して、同日付の朝日新聞は

「コメの生産調整（減反）については「不公平感の改善を図る」と見直しに一定の配慮を見せ、自民党農林族が公約に盛り込むよう求めた「米の生産調整は堅持」との文言は入らなかった。」

「自民党農林族が：求めた」ことが何故マニフェストに「入らなかった」のか、が問題である。それは、仮に自民党政権が継続としても米政策に変化があり得ることを予感させる。

このところの農政、特に生産調整政策を中心とする米政策は、自民党農林族による政治主導で進められてきたといっている。その自民農政に「構造改革」▼「現実路線」▼「再検討」という「四年間に三つの波」があることを、七・二二付日本農業新聞が解説していた。簡にして要を得

自民、民主の農政公約のポイント

自民党		民主党
すべての意欲ある農家対象に、所得最大化。面積・年齢要件は撤廃。永続的に必要な予算確保	経営所得対策	所得補償制度を創設。対象は販売農家で規模や品質、環境保全に加算。財源は1兆4000億円
麦や大豆などの生産振興、豊作などによる価格下落を経営に影響させない措置充実	米政策	所得補償制度で、主食用米からの転作等に応じた加算
50%を目指す	食料自給率	主要穀物等で完全自給目指す
農商工連携を推進	農村振興	農山漁村を6次産業化
WTO交渉の早期妥結、EPAやFTA交渉を積極的に行う。各国の多様な農業の共存が可能となるルール確立を目指す	WTO・FTA	米国との間でFTAを締結。アジア・太平洋諸国をはじめ世界の国々とEPA・FTAの締結を積極的に推進

(09.8.1付日本農業新聞)

た解説だった。若干長文だが拝借させていただく。
 “小泉純一郎首相が「郵政解散」に踏みきった二〇〇五年八月から間もなく丸四年。この間の自民党農政は「担い手重視の構造改革路線」を推し進めた上期と、生産現場の理解を得る現実路線に軌道修正し

た中期、石破茂農相を先頭にその再修正を模索した下期——の三期に分けてとらえられる。

衆院選前に決めていた構造改革路線に基づき、政府・与党は〇五年一〇月に「経営所得安定対策大綱」を決定。翌六年六月には「担い手経営安定新法」など農政改革三法案を成立させ、〇七年度から施策の対象を担い手に絞り込む「品目横断的経営安定対策」など三対策をスタートさせた。

〇七年七月の参院選で歴史的な大敗を喫すると、自民党は品目横断的経営安定対策を「水田・畑経営所得安定対策」に改称したほか、規模要件の大幅緩和、政府米の買入れや米の生産調整への国の関与などで、米価を支える現実路線に引き戻した。

石破農相は、政府の農政改革関係閣僚会合を「舞台」に、この現実路線の再修正を模索した。米の生産調整の見直しなどが具体的な論点に上がったが、自民党の農林議員らの理解を得られなかったことで、明確な対応方針は打ち出されていない。

石破農相が選択制をも視野に入れての生産調整の抜本的見直しを言い出したのは〇八年に入ってからだが、〇八年に始まったばかりの「現実路線」の更なる強化を考えている党総合農政調査会などの農林族に受け入れられる話ではなかった。意見調整を呼びかける農林族の要請

に「応じよう」としない農相の言動に、農林族メンバーは「堪忍袋の緒がきれた形」というような報道もされた（五・二二付日本農業新聞）。どうなることかと気にしていたところに、農林族主張の線に沿った「水田フル活用対策を継続するため転作の定着・拡大に向けた生産振興策の早期実施」（六・二四日本農業新聞）を含む「経済財政改革の基本方針（骨太の方針二〇〇九）」が閣議決定されたので、私などは「現実路線」が勝利したのかと閣議決定を受け取っていたのだが、そうではなかったらしい。さきの解説は、自民党内で議論は調整し切れておらず、「現実路線の再修正」論もまだ生きていることを物語る。選挙の結果がどうなるかはわからないが、「現実路線」「現実路線の再修正」が何を意味するのか、改めて確認しておく必要がある。「現実路線」とは何だったのか、の吟味から始めたい。

(一)

最初に「米政策改革推進対策」に関わった二つの文章を掲げておく。いずれも農水省大臣官房予算課作成の平成二〇年度予算説明資料中の文章である。

(A) 「平成二〇年度農林水産予算概算要求の概要」

(平成一九年八月) から

○対策のポイント

米政策改革を更に推進するための対策を構築しま

す。

これにより、一九九年度からスタートした新たなコメの需給調整システムの定着を図ります。また、需要に応じた米づくりと水田農業の構造改革を進めま

す。

(米づくりの本来あるべき姿とは)
 ・担い手が、市場を通じて需要動向を敏感に感じとり、需要に応じた米づくりを行うことを基本として、米の安定的供給が行われていく「消費者重視
 ・市場重視の米づくり」の姿を、平成二二年度に実現することを目指しています。

(新たな米の需給システムとは)

・この「米づくりの本来あるべき姿」の実現に向け、
 農業者・農業者団体が、国・都道府県から提出される需給に関する情報や市場のシグナルを基に、
 自らの販売戦略に即して生産を実行していく「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」
 に一九九年度から移行しております。

(B) 「平成二〇年度農林水産予算の概要」(平成二〇年一月から)

○対策のポイント

水田では、米の消費の減少、輸入に多くを依存している麦、大豆、飼料穀物等の国際需給・価格動向

等を踏まえ、米の生産調整を確実に実行し、自給率向上が必要な麦、大豆、飼料作物などや、飼料用米、バイオエタノール米等の非主食用の生産を着実に定着させる取組を推進します。

(背景)

・平成一九年産の米価は、米の消費量が年々減少する中で、生産調整の実効性が確保できていないこと等から、大幅に下落する異常事態となっていま

す。
 ・このため、平成二〇年産以降の米の生産調整を確実に実行し、水田において自給率向上が必要なもの、小麦、大豆、飼料作物などや、飼料用米、バイオエタノール米等の非主食用米の生産を着実に定着させることが必要です。

予算確定後の説明(B)が、概算要求段階の説明(A)と全くちがう文章になったのは、いうまでもなく概算要求後に大きな政策見直し・変更があったからだが、見直し・変更をさせたのは何回もいうようだが、〇七・七・二九参議院選挙での政権与党自民党の大敗だった。それも政党支持率では自民党五〇%民主党一七%なのに、政策支持率は自民党の「担い手に集中した品目横断的な経営安定策」二二・八%、民主党の「全販売農家対象の戸別所得補償」五三・八%(〇七・七・一一日本農業新聞

「農政アンケート」という数字が示しているように、自民党支持者も自民党の政策をではなく、圧倒的に民主党の政策を支持したが故の敗北だった。

この敗北で、自民党のなかでもとりわけ農村に基盤をおく多くの議員は、政権与党として進めてきたいわゆる構造改革農政なканずく米政策に問題ありと反省せざるを得なかったとしていいだろう。三四万トンの政府備蓄米積み増しを主内容とする米緊急対策、「米政策及び品目横断的経営安定対策見直し関連対策」が、その反省に基づいて自民党が打ち出した「出直し農政改革」だった。

(A)から(B)への変更は「自民党による「政治主導」(〇七・一一・二八付日本農業新聞)による施策変更を象徴するといっている。

生産調整を「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」だとする(A)の文章は、〇二年米政策改革大綱以来、改革理念を凝集させるべく練りあげてきた文章である。

この文章が初めて出てきたのは〇二年暮に発表された生産調整研究会の報告書だった。その意味を、研究会座長としてこの文章をつくり、その後も米政策改革論議の中心にいた生源寺東大教授は、次のように説明している。

「生産調整の新しいシステムを、納得のうえで参加

する方式と表現したい。参加者に対する明確なメリット措置が提示され、これを前提として、本人の意思で生産調整に参加する仕組みを提示しているのである。逆にメリット措置を受け取らず、さまざまにリスクを承知であえて参加しない判断があるとしても、それはそれとして認める。そのうえで市場全体の需給バランスが崩れる事態を避けるためには、相應のメリット措置が必要なのではないか。

(生源寺真一「よくわかる食と農のはなし」家の光協会〇五年刊九八ページ)

本質的にいって選択制だということである。石破農相が選択制を含めての生産調整施策の抜本的見直しをいつたとき、ここに帰ることを意味しているのかどうか定かではないが、この理念に基づく生産調整がスタートしたのが〇七年だった。その実施初年度に七万 ha を超える過剰作物が発生、米価暴落となったのだが、その要因を「JAグループの米の集荷率は、生産量の四割程度。しかし、農業者・農業者団体が主体」という言葉が独り歩きし、手を引く市町村も出た(前掲「日本農業新聞」)からだなどとするのは、現象論的理解であり皮相に過ぎよう。

経済学の教えるところでは、「いわゆる純粋な原子状競争の市場に於いては企業間の協定の可能性は極めて小さく、少なくとも協定推進の核となりうる大企業が現れることが、カルテル形成の基本的前提である」(岩波書店「経済学事典」第二版一七六ページ)。米作農家は販売農家で一三二万戸(〇七年)を数える。まさしく「原子状競争の市場」が形成されているのであり、そうした状況下での「企業の協定」は、「法律にもとづいて国家の経済統制の機関として行なわれる(強制カルテル)」「(経済学辞典)」として行なわれる、というのが経済学の常識なのである。だから、これまでの生産調整は、一九七〇～九四年は閣議了解に基づき、そして九五～〇六年は食糧法に基づく「国家の経済統制の機関として行なわれる(強制カルテル)として行なわれてきたのだった。それを(強制カルテル)としてではなく、民間のカルテルでしかない「農業者、農業者団体の主体的需給システム」にしたこと自体が間違いだったのである。需要に応じた米づくり」を強調する農政が、自らの判断による米生産を当然視させ、七万 ha の過剰作物をもたらしたのだ、といってよい。「出直し農政改革」後の(B)の文章には「需要に応じた米づくり」も「農業者・農業者団体の主体的需給調整システム」も出てこない。かわって強調されているのは「自給率の向上」である。

生産調整の進め方も変わった。出直し農政改革を主導した自民党農業基本対策小委員会が〇七・一〇・二六決定

の「自民党コメ緊急対策」には、「国・都道府県・市町村は、生産調整の実効性の確保に積極的に関与する観点から、次の措置を講ずる」として、

「適切な生産調整目標の設定、目標の配分・作付け・収穫等の各段階における取組状況の把握と適切な指導、生産調整非実施者に対する働きかけ、結果として目標を達成しない都道府県・地域に対する産地づくり交付金の調整等の措置を講ずる」ということが書かれていた。「目標の設定」、「目標の配分」

も「国・都道府県・市町村」が「講ずる措置」にするというのでは、もはや「農業者・農業者団体が、国・都道府県から提供された：情報やシグナルを基に、自らの販売戦略に即して生産を実行していく「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」とはいえないこと、明白だろう。

生産調整政策の政策目的に改めて「自給率の向上」が強調されるようになったことに関連して、鈴木善幸元首相の農相時代の談話を紹介しておこう。一九七八年から始まる水田利用再編対策実施初年度の都道府県別転作目標面積を発表した際の談話の一節である。こういう文章だった。

「政府は、将来にわたり国民食糧の安定的供給を確保するため、国内生産体制を整備し、国内で生産

可能な農産物については極力これを国内で賄うような総合的な食糧自給力を強化することを基本的に総合食糧政策を実施してきたところである。……総合食糧政策は、本来、需要面においては我が国の国内資源に適合した国内自給型食生活への誘導を図るとともに、供給面において自給力向上の主力となる作目に思い切った重点を傾斜する農政の展開を意図するものである。したがって、今日の事態は、単に米の減産を目的とする後ろ向きな緊急避難的なものではなく、総合食糧政策の基本的考え方に基づいて国内資源に依存する食生活への誘導を図りつつ、自給力向上の主力となる作物を中心に農業生産の再編成を図ることを通じてこそ克服されるべきものと考えらる。」（この談話を生むことになった背景の簡単な説明は、拙著「WTO時代の食料・農業問題」第三章第四節を見られたい。）

（B）の文章は、生産調整の政策的意味づけが、この鈴木談話の線にもどったことを意味するといっているのではないか。その軌道修正は、生産調整は経済学的にあって本来「強制カルテル」であるべきだったことからすれば、そのやり方に問題はあっても政策転換の方向としては正しい、と評価していいだろう。

（三）

〇七年度補正予算から始まった“現実路線”強化の飼料用米、バイオエタノール米等の非主食用米生産を生産調整の一環にする事業は、〇八年度施策にも当然引き継がれたし、〇九年度には更に米粉用米も加え、水田等有効活用自給力向上強化向上対策として一層強化されている。新たに四〇三億円を手当てした「新規需要米生産・流通システム確立対策」の予算説明には

“国内の主食用米の需要が年々減少している中、我が国の貴重な食料生産装置である水田をフル活用し、米粉用や飼料用など新たな利用に対応した米（新規需要米）の生産を本格化させ、我が国の食料供給力を強化する必要があります。（平成二一年度農林水産予算の概要）”

と書かれていた。「米の生産調整は堅持」という文言をマニフェストに入れられなかった自民党の候補者先生がたは、“水田をフル活用”する施策の持続性を“むら”の人たちにどう説いたのだろうか。気になる点である。

気になるといえば民主党の“所得補償制度”のほうももっと気になる。

民主党の農業者戸別所得補償制度は、“民主党の政策論議の到達点を〇九年七月一七日現在でまとめたもの”とされる「民主党政策集INDEX二〇〇九」では

“米、麦、大豆等販売価格が生産費を下廻る農産

物を対象に農業者戸別所得補償制度を導入します。

この制度は、食糧自給率目標を前提に策定された「生産数量目標」に即した生産を行った販売農業者（集落営農を含む）に対して、生産に要する費用（全国平均）と販売価格（全国平均）との差額を基本とする交付金を交付するものです。交付金の交付に当たっては、品質、流通（直売所等での販売）・加工（米粉等の形態での販売）への取り組み、経営規模の拡大、生物多様性など環境保全に資する度合い、主食用の米に代わる農産物（米粉用、飼料用米等など）を含む）の生産の要素を加味して算定します。これにより、食料の国内生産の確保および農業者の経営安定を図り、食糧自給率を向上させ、農業の多面的機能を確保します”（政策集「三二―三三ページ」）。

と説明されている。“生産数量目標”に即した生産を行った販売農業者……に対して……交付金を交付する”ということは、農業者戸別所得補償法案を審議した〇七・一一・一参議院農林水産委員会での発議者高橋千秋議員の答弁によると

“生産数量の目標なんですけれども……現行のシステムに代えて行政が積極的に参加をする上で計画生産の枠組みを新たにつくる……その計画生産に従って米を作る農業者等にたいして交付金を交付する

という、そういう制度をつくっていく……これが生産数量の目標でございます。……この生産調整へのただ乗りを許さないと、つまり、そこに参加をしない人に対してはこれを交付しないということ、……そういう計画生産に乗らない方にたいしてはメリックトが全くない、不利益はそういう方々に生じるといふこと……”

だから、このやり方は、筒井「次の内閣」農相も認めているように、「民主は選択制」(〇九・七・一一付日本農業新聞)を採用することなのである。計画作成は「行政が積極的に参加」する点で、「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」とはちがうが、選択制指向という点では石破農相と相通ずるものがあるとみていいのだろう。「圧倒的多数の『販売農業者』(これも農林統計で定義している販売農家よりも広いらしい)が、あげて参加するような十分なメリックト措置が講じられるのかどうか、予算措置も含めて問題だろう。また『米だけでなく、麦、大豆にも生産目標を設置するというが、米の生産調整の事務処理でも生産現場が苦勞しており現実的でない』という谷津自民党総合農政調査会長の批判も傾聴に値しよう。交付金算定のベースになる生産費、農家販売価格、特に農家販売価格の把握もそう簡単なことではない。

民主党は今選挙に勝利し、政権を獲得したとしても、戸別所得補償政策は二〇一二年度からの実施を予定していた。財源問題もあるが実行可能な制度設計を詰める必要があったからだが、ここへきて二〇一一年度から実施に「前倒し」した。「来年夏の参院選で勝つには前倒しが必要」と判断した(七・二四付日本農業新聞)のだという。財源などの問題から米など一部の品目でモデル実施する案も浮上している(同紙)そうだが、生産調整政策に空白期間が生ずるようなことは、絶対にあってはならない。そのことを自民党も民主党も、そして行政もすっかり頭に入れておいてほしいものである。

もう一つ、長雨、日照不足、低温続きで、今年是不作になりそうである。改めて食糧安定供給のあり方を考えさせる年になるだろう。米生産調整政策が「単に米の減産を目的とする後向きな緊急避難的なものでなく……自給力向上の主力となる作物を中心に農業生産の再編成を図る」政策であることを再確認し、腰を落着けた長期政策として取組んでほしい。

「コメの生産調整と経営安定化策」について

—私の稲作農業の現状と課題—

新潟・神林カントリー農園代表 忠 聡

1、はじめに

新潟県北部の村上市（旧神林村）で、後継者のいない農家の農地を借用し、稲の作付面積六六ヘクタールを中心とした農業生産法人を経営しています。

昨年末から今年にかけて農業政策、特にコメ政策の見直し議論が活発化していることに一種の期待と不安を持ちながらその行方に注目しています。

私自身幸いにも、農林水産省の農地政策のあり方検討会委員や農村振興局所管の審議会臨時委員をおおせつかり、また四月には衆議院農林水産委員会の農地法改正議論の際、参考人として意見を申し述べる機会をいただきました。

もとより浅学非才ではありませんが、私の経営の現状と課題からコメの生産調整と経営安定化に向けた政策への

期待について述べたいと思います。

(1) 農業法人設立の経緯

一九八〇年以前、JAの職員だった私は都合で退職し実家の農業を手伝っていました。その関係で地域の農業後継者(当時二〇歳代前半が中心)のグループに参加し、農業の将来について語り合っていました。

兼業化が進み同級生のほとんどが他産業に従事する中で、何とか農業で収入を得たいと思い続けていました。

勤めていたJA管内では稲作の機械作業を受託する組織があり、収入の一部にしていたことを踏まえて自分たちもやってみようと思ひ立ち、五人で組織を結成して共同受託作業を始めました。

その後、米麦の乾燥施設を補助事業で建設して、機械施設共同利用型の生産組織へと進んで行きました。

生産コストの低減はある程度図られたものの限られた生

産規模では所得の大幅な向上にはならず、売上の拡大がなければならぬとの思いから先進経営に学び、一九八三年には農産加工事業である「切り餅」の製造販売に着手しました。

加工品の販路拡大と生産基盤である水田の利用権設定により面積を拡大するには法人化が有効と判断して、地域の仲間五人で一九八四年に有限会社を設立しました。(当時二九歳でした。)

2、現在の経営(後掲の経営概要を参照)

四つの事業部門で構成されています。

(1) 作物部門

・「コシヒカリ」は、すべて化学肥料と農薬を地域の使用基準から五割以上減少した新潟県認証の特別栽培です。

生産した米は、主に都会に住む消費者の方々に会員制で販売するシステムになっています。(後述の会員制販売)

その他の販売方法として、地元の卸業者や県内の二〇の農業法人や個人で組織した有限責任事業組合(LLP)を通じて関東地域で販売しています。主に、玄米三〇kg単位で米卸や小売店への販売です。

・「こがねもち」は、六〇トン程度を自社加工用の原

料として使用します。これは新規需要米(過去には消費純増策)として扱われることから、生産調整の外数とされています。二一年作は、一部(自社加工用として)特別栽培としました。

また、「わたぼうし」(早稲種のもち米)は、以前より県内の食品加工メーカーと契約し供給しています。

(2) 農産加工部門

・年間一、〇〇〇俵(六〇トン)ほどを「切り餅」に加工し、全国四、〇〇〇名の顧客への直売やデパートなどの小売店(取扱業者一三〇社)やイベントで販売しています。主に、年末にかけてのお歳暮やお正月需要に当てられています。

(3) 直売施設部門

・地域の農家六〇戸が生産した野菜を、一〇〇坪のハウスを利用して二〇〇日間営業しています。開設期間中の販売される種類は約二〇〇品目で、総数量は二五、〇〇〇点となります。

・生産農家は、受託している水田の所有者や加工部門のパート従業員の方々が中心となっています。

(4) 会員制販売部門

・前述の「コシヒカリ」を、一年間定期的にお届けする通販部門です。

・三〇〇世帯ほどの会員で、関東地域の方が半数程度

では中京阪地域に分布しています。

- ・ 年六回の五kg（一回あたりの送付量）会員が二七％、年一二回一〇kg会員が二三％、年一二回五kg会員が二〇％、年六回一〇kg会員が一六％と続きます。

- ・ 加入者年齢は、六〇歳代上で七〇％。家族数は、三人以下で七〇％。

3、経営の現状

年間売上総額は、直近三年で四部門合わせて一八〇〇〇万円程度で横ばい状態です。しかし、二〇〇九年二月末決算では一八、四〇〇万円でした。二〇〇八年産は作柄が良好であったために増収となりましたが大きな変化はありません。総じて言えることは、営業利益はマイナスで営業外収入（産地づくり交付金・経営所得安定対策等）があって、経常利益でようやくプラスという現状です。

営業外収入は多い年で一、〇〇〇万円を超えることもあれば、半減することもあります。二〇〇九年決算では前述のようにコメの作柄が良好（平年の七％増収）であったため営業利益がプラスとなりました。経営基盤強化準備金制度を活用して申告したところです。

特徴としては、自社加工用仕向けによる新規需要米の

取り組みや新潟県独自の「新品揃え枠」（コシヒカリ以外の作付けに対する生産目標数量の割り増し配分方式）で、経営面積のほとんどに稲の栽培が可能になっています。しかし、米価の下落傾向には歯止めがからず、わずかな面積拡大では売上を向上させ安定的な利益を確保できる状況にはありません。

大規模借地稲作経営の実情は米の生産調整による大豆・麦などの作付けに対する産地づくり交付金収入が大きな収入源となっています。

こうした経営状況は、旧農林漁業金融公庫（現日本政策金融公庫）が稲作経営法人の融資先を対象に二〇〇七年調査した結果にも表れています。

当社の経営にあっても、加工事業による付加価値化や販売の多元化を取り入れてはいますが米価格の下落傾向が続いている現状から、米依存型経営の構造的な経営課題であると考えています。

4、「生産者と消費者がともに満足できる

米づくり」とは

(1) 安心・安全にはコストがかかる

近年、農産物や食品全般に対する消費者の志向は、「安全、安心」を強く望んでいます。その要求に応えるべく、栽培方法においては特別栽培に代表されるように化学肥

料や農薬の使用を抑えることや、生産履歴（トレーサビリティ）の取り組み、またGAP（適性農業規範）CSR（社会的責任）といった高度な生産体制を取り入れた経営も出現しています。

これには、今までの生産活動にないコストの増加があることを忘れるなりません。しかし、景気の低下もあって安価な食品へのニーズは日に日に高まっている状況もあり、価格に転嫁することは難しいと思います。

「安全で安心な農産物であれば少し高価でも売れる」といった風潮は過去のものとなり、今では安心・安全は当たり前のこととなっています。

(2) 安定供給体制も重要

安心・安全と同様に「安定」した供給体制も生産や販売に関しては重要な要素と考えています。

米をはじめ農産物は、天候の影響を受けやすい環境にあります。一九九三年は全国的な冷害の年でした。外国産米の緊急輸入を実行しましたが、その翌年は豊作となりすぐに忘れ去られてしまいました。

農地は転用や耕作放棄で年々減少していますし、農業従事者も人口の約二〇%で減少しながら高齢化しています。

離農してゆく農家の農地を担い手へ集積する政策も進められています。担い手の育成が進まない現実があり

ます。

安定供給をいかに堅持できるのか。だれが保障するのかが問われます。

(3) 多様な顧客満足度の追求

当社は米の生産を経営の柱としています。栽培する米の生産割合は、主食用に代表されるコシヒカリが三割、加工原料としてのもち米（二品種）が七割です。

それぞれの取引先（販売方法）ごとに生産方法を変えて、ニーズに対応しながら販売につなげることが大切であると考えています。

生産力（作付面積×反収）と販売力が必ずしも一致するとは限りません。生産力が勝る場合は、大量に買い入れてくれる販売先（たとえばJAや米卸、加工メーカーなど）に供給することとなります。そのとき、価格は相場の影響を強く受けることとなります。また、販売力が勝る場合は、生産者をまとめて一定の品質を確保した上で安定的に供給することが要求されます。

直接消費者に販売することは、米の品質や価格もさることながら信頼感を継続するため、米以外の農産品・地域の特産品の紹介といった様々な情報提供が求められます。

経営の中に「だれに、何を、どのように」提供できるのかを意識して、多様な顧客の満足度を上げてゆくのか

を絶えず実践して行くことが必要です。

5、米づくり農業の課題と展望

(1) 農政が描く構想

本年当初から始まった「食料、農業、農村基本計画」の見直し議論は、コメ政策も含めて七月の衆議院の解散で大きく減速してしまいました。農地法改革案は解散前の国会で成立しました。

水田農業においては、食料自給率の向上や耕作放棄地の解消のために米粉用稲や飼料米の生産を行い、水田をフル活用して食料供給力を高めるとしています。世界の穀物需給の変化や日本の人口減少に伴い、限られた農地を有効に活用するという考え方には賛成します。

しかし、米粉用米や飼料米は主食用米単価に比べると非常に安く、助成措置が継続しなければ採算が取れません。また、WTO農業交渉も気になるところで、高関税の維持や輸入制限がいつまで続けられるのかは不明瞭です。

農地政策においては「貸しやすく、借りやすい」制度への変換で、原則貸借によりやる気のある者は誰もが参入を可能としています。そして面的に集積することによって効率的な生産を行い、生産コストの低減を図り安定的に供給できる体制を創りあげるという構想です。

私の地域は、昭和年代の終わりから今日にかけて約二、〇〇〇ヘクタールにおよぶ大規模な土地改良が行われ、平均五〇アール区画の水田とバルブ灌漑設備が整備されました。この間、農業従事者の高齢化傾向は徐々に進行しつつ集積も進みました。が、現在では貸し手農家は出尽くした感があり、受け手農家の規模拡大志向意欲はやや低下していると感じます。

夢の持てる安定した稲作経営は、どうすれば実現できるのでしょうか。以下で考えてみたいと思います。

(2) 米の生産調整

米の生産調整は、減少が続く米の消費に対し米価の急落防御策としての効果はあったと思います。

二〇〇四年からは「米政策のあるべき姿」として、農業者が主体となって市場のシグナルを敏感に受け止める「売れる米づくり」へと転換してきました。

また、経営所得安定対策として生産調整に参加を前提に交付金を支払う仕組みをパッケージで整備したのでした。

当社は二〇〇三年まで、大豆やホールクロップサイレージ(WCS)の栽培で生産調整を行ってきました。

その後二〇〇四年には米政策の制度改正に合わせて、新潟県米政策改革協議会が発案した「食品産業との結びつき枠(現「新品揃え枠」)や自社加工による「消費純

増策（現「新規需要米」）に取り組み、生産調整作物の栽培を止め作付け可能な水田のほとんどに稲を栽培することのできる生産目標数量を確保しています。

このことにより、助成金依存の経営体質から脱却を図ろうとしたのですが、収益構造の大きな改善にはなっていません。

つまり、収穫量や販売額に関係なく栽培すれば一定の助成金を受け取れる方が安定収入になるからです。この場合、生産コストを極力抑えて助成金なるべく残るよう意識が働きます。

その要因として考えられることは、米価の下落が続いている現状に対し生産コスト低減が追いついていないということです。

特に、二〇〇七年産の新潟コシヒカリ低価格販売戦略は、市場価格に大きく影響しました。米の販売額は、一〇アールあたり粗収入一五万円程度に対し、借地料（標準小作料）が三万円プラス水利費等で約四万円となりま

す。それだけで粗収入の二割程度になります。最大限に米を生産し加工し直接販売しても、人件費を含めた生産コストを大幅に減少しなければ、収益の確保と安定した経営の実現は難しい状況です。

なお、生産コストの相当部分を占める地代は、地域の取り決めであり他と比較して引き下げることはできません

ん。

一方、一〇〇ヘクタールを超えるような稲作法人にあっては、産地づくり交付金を前提として大豆や麦などを栽培する経営は、営業利益で大きくマイナスでも一〇〇〇万円近くの税引き前利益を計上する法人もあります。

ここで重要なことは、稲作農業の経営安定化に向けたセーフティネットの構築です。

すでに選択性とも言えるコメの生産調整は、国が必要とする農作物を設定した上で生産費を補償する方式とすべきです。

主食用以外の米や他の作物の栽培に関しては、経営を維持発展することのできる、つまりは従事者が他産業並みの所得と再生産可能な利益が確保できるレベルの支援が必要です。

この支援の考え方は、国税を基礎としていることから消費者である国民の理解が欠かせません。これまで、国民から農家は「補助金漬けで、何も努力していない」との批判を受けてきました。

私自身も、できれば営業利益で黒字となる経営が健全な姿と考えています。

また、食料の自給問題は緊急の課題として検討されるべきことです。自給力の向上は、国の安定にもつながりません。

EU各国の農業政策では、環境支払いとして農業生産では採算が合わなくとも、景観や環境保持のために農業者への支援が国民合意の下で行われていると聞きます。

主食としてのコシヒカリを超える米は、品質と価格において今後出現しないかもしれません。しかし、日本の原風景である水田は後世に残さなければならぬ国民共有の財産です。誰が守り活用してゆくのか、この機会にご一考いただければ幸いです。

——五月の田植え最中に原稿の依頼を受けて書き始めました。その頃、農政の議論が本格化し農林水産省内に「農政改革特命チーム」が設置され、期待を持ってその行方を注目していました。

がしかし、政権が揺らいでゆく中で「コメの生産調整」や担い手支援の議論がトーンダウンしてきました。そして、原稿提出の期限を向かえた今は衆議院が解散し、総選挙を迎えながら各政党の政権公約（マニフェスト）が発表されたのを受けるとめるとき、この国の農業を本当にどうしたいのかがわからなくなっています。

農政の根幹には、いつの時代にもコメ問題があります。需要にマッチしない生産と販売体制・大切な農地はコメを栽培することで守り続けてゆきたい農家と農村地域、しかし十分な所得が得られない自由な経営がやりにくいという地域や政策の実態は、農業者の担い

手不足と高齢化を助長してきました。

一方国民は、昨今の経済不況から失業者が増大し所得の減少から食料費においても節約を余儀なくされています。高額な商品や食品までもが安価なものが求められています。

当社が契約している食品加工メーカーも、本年の数量契約においては原料コストの引き下げ理由で昨年の三割減の契約となりました。

無駄を省き効率を上げるという経済至上主義は、農業経営になじまない点もあります。農業・農村が将来において魅力ある産業として国民に安定した食料と農村空間が提供できる社会の実現を希望します。

（次頁以降に神林カントリ―農園の経営概況を掲載）

有限会社 神林カントリー農園

□経営概要

- 法人設立 1984年（昭和59年）5月31日
- 資本金 2,000万円（出資社員7名）
- 役員 3名（常勤）
- 従業員 7名
- 契約社員 4名（7～12ヶ月）
- 臨時的雇用 1,200名（年間のべ人数）
- 施設等
本社事務所および乾燥調整施設、農産加工施設、農産物直売所
- 関連組織
有限責任事業組合（LLP）フードネット新潟（執行役員）
新潟米輸出協議会
- 所属団体組織
社団法人日本農業法人協会新潟県支部、新潟県農業生産組織連絡協議会
岩船認定農業者会議

□事業内容

① 作物部門

- 作付け規模および内訳

作物名	品種（および区分）	作付面積（a）	備考（品種構成割合%）
水 稲	コシヒカリ特別栽培	2,153	(32.6) 会員様向、直販等
	こがねもち	2,073	(31.4) 主に自社加工用
	わたぼうし	2,301	(34.8) 県内食品加工会社
	こしいぶき	84	(1.2) J A
	水稲 計	6,611	
大 豆	青大豆	200	畑
W C S	管理受託	335	水田
飼料作物	スーダン	73	水田
そ の 他		204	ハウス等
合 計		7,423	

- 作業受託（a）

育苗（箱）	耕起・代掻	田 植	刈 取	乾燥・調整
2,600	560	570	600	400

② 農産加工部門

製造品目——生切り餅「にいがた美人」、田舎味噌、越の梅干
玄米コーヒー

幹旋商品——笹団子、ちまき、畜産加工品、水産加工品、緑茶
販売先

顧客直売——全国約4,000名

取引先——全国有名デパート、その他（144業者）

イベント販売——全国有名デパート各店、他約15会場

③ 直売施設部門

野菜直売所「おにおんぶる〜」(100坪のパイプハウス)

開設期間——5月～11月（午前8時～午後3時）

生産供給農家（60戸） 販売品目および数量（約180種250,000点）

④ 会員制販売部門

「太陽の里友の会」会員数 300（世帯）

20コースに分けて、年間12回もしくは6回定期発送

稲作の作業体験交流（自然乾燥米5kgを1口として募集）

□労働条件

- ・保険、年金——厚生年金、社会健康保険、雇用労災
- ・休日、休暇——年間95日、他有給休暇
- ・給与、賞与——月給制、賞与（年2回）

「たのしくつくと・おいしくなる」

私たちは20年以上前に、家計と経営の分離であらたな農業経営のスタイルを協業による法人化に求めました。稲作の規模拡大を基盤としながらも、米の付加価値化を図るため早くから農産加工事業に着手してきました。また、地域との連携を高める活動として野菜の直売所を開設し好評を得ております。

1998年度の朝日農業賞（全国大賞）受賞。

新潟県村上市七湊1384-1

水田農業における新潟版所得保障

国学院大学兼任講師 神山 安雄

1、新潟県知事の意見書

政府は、二〇〇九年五月の第二回農政改革関係閣僚会合で「農政改革の検討方向」を決定した。これについての農林水産省の意見募集に対して、新潟県の泉田裕彦知事が意見書^①を提出した。

新潟県知事の意見書は、「今後の水田農業政策の基本的な展開方向としては、価格政策から所得政策へと移行すべき」としている。

そのうえで、「不完全な価格政策の結果、米価水準は過去一〇年間で二割低下し農業所得が減少」「現在の水田経営所得安定対策（収入減少緩和対策）では、米価が右肩下がりとなった場合には、農家収入の減少に歯止めがかからない」と問題点を指摘。

「将来展望を持って水田農業が展開できる所得水準を保障する岩盤対策（引用者注：最低所得保障制度）を含

めた制度」（米粉用米などの）非主食用米の需要と供給を併せて拡大する戦略」を求めている。

そこで描かれている具体的な制度は、「水田経営全体で他産業並みの所得（新潟県の場合は約一〇haで四〇〇～五〇〇万円）を保障する制度」であり、「そのなかで、実需者が利用可能な価格水準で非主食用米などを生産する場合にも、その所得が主食用米の所得を一定程度上回る仕組み」である。

新潟県は、すでに〇九年度の県単独事業として「新潟版所得保障モデル事業」を実施に移している。県知事の描いた具体的な制度は、この「モデル事業」のうちの「水田経営安定化・フル活用モデル事業」である。

ここでは、「新潟版所得保障モデル事業」の内容をみたくうえで（2節）、新潟県が県単独のモデル事業として所得保障対策に乗りださざるを得なかった新潟県産米と水田農業をめぐる状況について報告する（3節）。

表1 新潟県版の所得保障モデル事業

事業名	事業内容	採択地区数	1地区当たり 事業費(万円)
①水田経営安定化・フル活用モデル事業	米価下落や水田フル活用に対応し 農業者の所得を一定レベルまで支援	4	600
②中山間地域新規就農者確保モデル事業	中山間地域等直接支払制度対象地域 内の農業生産法人等が販売ノウハウ等 を有する新規就農者等を雇用する費用 を助成		
a. 500万円タイプ	(販売ノウハウを有する者の雇用)	1	500
b. 300万円タイプ	(若い就農者の雇用)	3	300

資料；新潟県資料により作成

2、新潟版の所得保障モデル事業

二〇〇九年度から予算化された「新潟版所得保障モデル事業」は、①水田経営安定化・フル活用モデル事業と、②中山間地域新規就農者確保モデル事業という二つの事業からなっている(表1)。

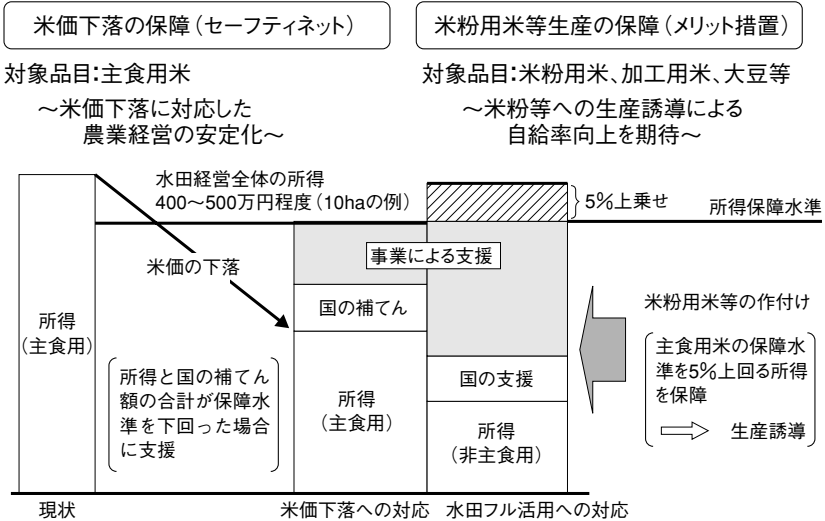
②中山間地域新規就農者確保モデル事業は、中山間地域等直接支払制度の対象地域内の農業法人などが、販売ノウハウをもってしている新規就農者を雇用する場合に、人件費相当分を助成する事業である。

①水田経営安定化・フル活用モデル事業は、他産業並みの労働時間(一八〇〇〜二〇〇〇時間)である水田経営(一〇ha規模に相当)が、他産業並みの所得(四〇〇〜五〇〇万円)を確保できるように「所得保障水準」を設定し、農業所得と国の支援額などの合計がその所得保障水準を下まわった場合には、その下まわった分を県が補てんする仕組みである(図1)。事業は、五年間継続する予定である。

対象地区は、水田経営面積が二〇〜三〇ha程度の集落を選定する。実施の要件は、①米粉用米の作付けなど水田フル活用対策に取り組んでいること、②減農薬・減化学肥料栽培などの環境保全型農業に取り組んでいることである。対象地区内の、小規模兼業農家などを含む米販売業者・農業生産法人が交付金の支払い対象となる。

水田経営面積一〇haで、作付けを主食用米七ha、米粉用米一・五ha、加工用米一・五haと想定し、所得保障水準を一〇ha規模で四〇〇〜五〇〇万円に設定、主食用米価格が三割下落した場合の県による支援額(試算値)は、つぎようになる。——主食用米は、一〇a当たり収量

図1 水田経営安定化・フル活用モデル事業のイメージ



資料:新潟県農林水産部地域農政推進課資料

五四〇kg、一〇a当たり生産費約七・五万円、一〇a当たり四・五万円の所得保障をするためには、県の支援額は一〇a当たり約一万円となる。米粉用米は、一〇a当たり収量七〇〇kgで、主食用米より5%増しの所得保障（一〇a当たり四・七五万円）をするためには県の支援額は一〇a当たり約二・六万円になる。加工用米は、一〇a当たり収量六〇〇kgで、主食用米の5%増しの所得保障をするためには、県の支援額は一〇a当たり約四・七万円となる。

所得の算出は、地域の平均データを使って、収入は産地銘柄別価格と地域の平均単収、コストは生産費調査データを用いるため、低コスト生産経営や高付加価値販売経営は有利になる仕組みである。また、主食用米生産より5%増しの所得保障をすることによって、米粉用米・加工用米生産に誘導する仕組みになっている。

モデル事業実施地区は、公募により選定した。調査時点（〇九年七月）では、水田経営安定化・フル活用モデル事業が二地区選定されていた（表2）。この事業は、補正予算で実施地区二地区を追加することになり、追加地区を公募中であつた。

②中山間地域新規就農者確保モデル事業では、販売ノウハウをもった新規就農者を雇用する五〇〇万円型が一地区、新規就農者を雇用する三〇〇万円型が三地区選定

表 2 新潟版所得保障モデル事業の採択地区の概要

事業主体名	市町村	申請計画の概要
K水田活用研究会	新潟市	構成員14戸。集落(個別農家) 主食用米から転換、米粉用米の作付け拡大 今後、農業経営の法人化、多様な人材確保(計画) 全員エコファーマー、環境保全型農業に取り組み
S集落営農組合	胎内市	構成員14戸。集落営農組織 既に米粉用米を栽培、今後もさらに作付け拡大 既存の集落営農を母体に、法人化に向けて取り組み 09年から県特別栽培農産物認証制度の取り組み

資料：表1と同じ

注) ①水田経営安定化・フル活用モデル事業は2009年度補正予算で2地区追加。

された。

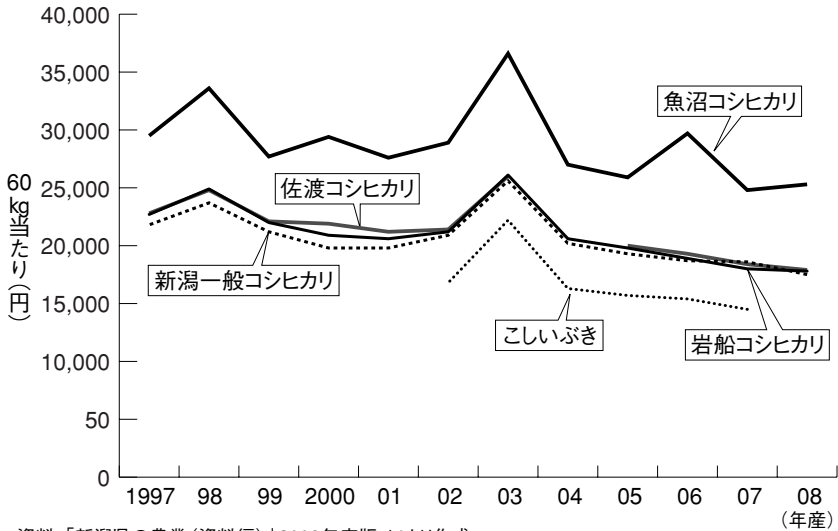
3、所得保障事業導入の背景

新潟県が、水田経営全体で他産業並みの所得水準(水田経営面積一〇haで四〇〇〇〜五〇〇万円)を保障する制度、そのなかで非主食用米では主食用米の所得を上回る仕組みを、県単独のモデル事業として実施していった要因は、第一に、新潟県産米価格の下落傾向が引きつづいていること、第二に、その要因のひとつに米生産調整(需給調整)の未達成・米の過剰作付けがあること、第三に、米生産調整達成のために加工用米など、米による転作”を拡大してきたことにある。

新潟県は、〇八年産水稲の作付面積一萬六九〇〇ha(うちコシヒカリ九万二五〇〇ha、七九%)、収穫量六四万四一〇〇トンという数値にみられるように、米作県である。しかし、他県産米価格が多少なりとも回復した〇八年産でも、新潟県産米価格は下落をつづけ(図2)、全国一位である米の産出額も〇六年一八・一三億円(県農業産出額二八・九五億円の六二・六%)から〇七年一六・二三億円(同二七・一〇億円の五九・九%)と減少し、比重を低下させている^②。

新潟県産米価格の下落傾向の特殊な要因としては、いもち病抵抗性品種として開発されたコシヒカリBLの表

図2 新潟県産米価格の推移(1997~2008年産)



資料:「新潟県の農業(資料編)」2008年度版、により作成

注)コメ価格センターの各取引合計の落札加重平均価格(包装代、抛出金、消費税込み)。

示問題が影響していることなどがある。もうひとつの要因としては、米生産調整(需給調整)の未達成・米の過剰作付けの発生によって(表4)、新潟県産米の過剰状態がつくりだされていることがある。

こうしたなかで、米生産調整の達成のために、新潟県は、○四年度米政策改革の開始以来、加工用米の作付け拡大など「米による転作」に力を入れてきた(図4)。しかし、主食用米に比べて、加工用米は単価が安いため、加工用米の拡大によって、プール米価である農家手取り米価は下落圧力を強めている。

このため、新潟県においても、水田経営所得安定対策への米の加入者数が増えて、米作のカバー率も○七年産の三四・一%から○八年産四一・二%へと高まってきた(表3)。

だが、水田経営所得安定対策における米の扱いは、米・麦・大豆を合わせた収入の減少分のうち九割を補てんされる収入減少緩和対策だけの対象でしかない。新潟県知事のいうように、現行の水田経営所得安定対策(収入減少緩和対策)では、「米価が右肩下がりとなった場合には、農家収入の減少に歯止めがかからない」状況に追い込まれている⁽³⁾。

新潟県産米の価格水準を○七年産でみても、新潟一般コシヒカリの六〇kg当たり一万八六二四円から流通経

水田農業における新潟版所得保障

表3 水田経営所得安定対策の加入申請状況（2007～08年産、新潟県）

単位：経営体、ha、%

		2007年産			08年産		
		計	認定農業者	集落営農	計	認定農業者	集落営農
経営体数	計	6,970	6,824	146	10,219	10,060	159
	米	6,906	6,811	95	10,155	10,045	110
	4麦	87	73	14	82	67	15
	大豆	1,752	1,637	115	1,948	1,833	115
作付予定面積	米	41,123	38,775	2,347	48,171	45,690	2,481
		34.1			41.2		
	4麦	425	255	171	403	238	165
		95.7			93.3		
	大豆	5,297	4,260	1,036	6,329	5,138	1,191
		87.4			89.5		

資料：農林水産省「水田畑作経営所得安定対策加入申請状況」2008年8月、により作成。

注）カバー率は、各年産の米は水稲作付面積、4麦は六条大麦作付面積、大豆は田作付面積に対する割合(%)。

表4 米生産調整の取り組み状況（2005～2008年産、新潟県）

単位：トン、ha

		2005年産	06年産	07年産	08年産
生産目標数量	①	592,963	589,344	597,010	575,000
実生産量	②	624,356	622,823	622,833	614,400
	②-①	31,393	33,479	25,823	39,400
①の面積換算	③	110,012	109,340	110,763	106,903
実作付面積	④	113,965	113,859	115,553	111,486
	④-③	3,953	4,519	4,791	4,583

資料：農林水産省資料により作成

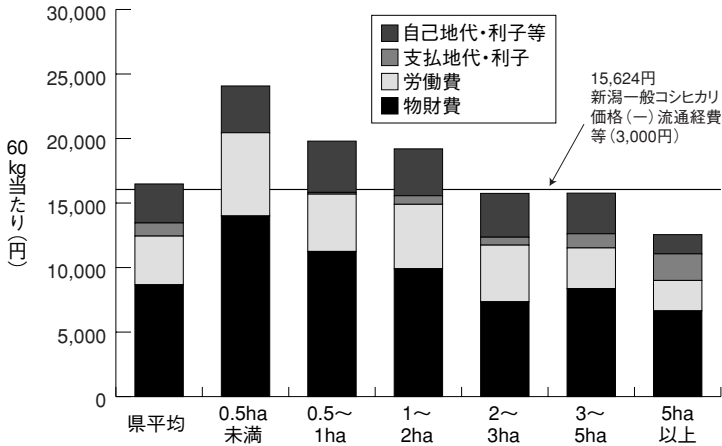
費等三〇〇〇円を差し引いた農家手取り価格水準が、二〇〇五ha規模層の全算入生産費を辛うじてカバーしているにすぎない（図3）。新潟一般コシヒカリは、〇八年産では六〇kg当たり一万七五〇七円に値下がりしており、物財費の値上がりなどを考えると、米作規模五ha未満層の生産費をまかなえない水準に落ちこんだとみていい。

「将来展望を持って水田農業が展開できる所得水準を保障する制度」とするためには、他産業並みの所得水準を保障する最低所得保障制度が必要である。同時に、主食用米と加工用米、米粉用米、飼料用米との間の価格差を埋めて、さらに上積みする仕組みが必要になっている。

4、新潟版所得保障の意義

新潟版所得保障の水田経営安定化・フル活用モデル事業は、水田経営面積当たりの所得保障水準を設定して、農業所得と国の支援額などの合計がその所得保障水準を下まわった差額分を県が補てんし

図3 作付規模別米生産費(2007年産、新潟県)



資料:「新潟県の農業(資料編)」平成20年度、2009年3月、により作成。原資料は米生産費調査

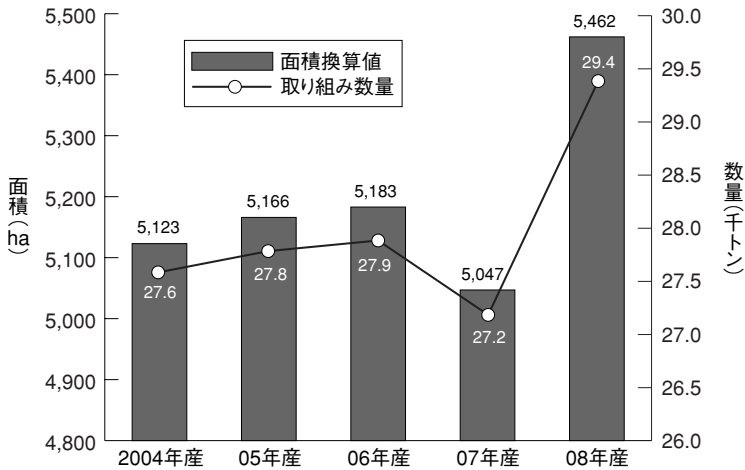
ていく仕組みである。

現行の水田経営所得安定対策で、米(主食用)は麦・大豆との合計収入について収入変動緩和対策交付金の対象となっているだけであり、米価下落などによる米・麦・大豆合計の収入減少分のうち九割を補てんされる仕組みである。その基準収入額は、過去五年のうち最高と最低を除いた三年平均の収入であり、「右肩下がり」の米価下落傾向の中では基準収入額が年々低下することになる。主食用米以外の加工用米や新規需要開発米の米粉用米・飼料用米は、米生産調整のなかで「主食用米からの米による転作」として位置づけられており、「転作奨励金」としての産地確立交付金か、もしくは水田フル活用対策の交付金の対象である。水田フル活用対策の交付金は三〜五年間の継続が約束されているとはいえ、恒久的なものではない。

民主党の「戸別所得補償制度案」も、米については平均生産費と平均販売価格との差額の八割分を補てんする仕組みである。

新潟版所得保障事業の意義は、対象地区限定のモデル事業とはいえ、水田経営面積当たりの所得保障水準を設定したところにある。そこでは、米粉用米も加工用米も主食用米の所得保障水準を基準に5%増しの所得保障をすることで、いわば“米”として取り扱われ、水準はと

図4 加工用米の取り組み状況(2004～08年産)



資料:図1と同じ

もかく)、水田経営面積当たりの所得保障となっている。

ただし、所得保障水準は主食用米で一〇a当たり四・五万円、米粉用米など四・七五万円と目安が決まっているが、まだ決定しているわけではなく、事業を実施しながら第三者委員会の審査を経て最終決定する手はずになっている。また、新潟県産米の現行価格水準と国による支援水準を考えると、主食用米価格が現行水準より三割下落しないと、県の支援(所得補てん)は発動されない。

新潟版所得保障の意義は、第二には、小規模の兼業農家も含めて対象地区内の米販売農業者のすべてを交付金の交付対象としたことである。

もうひとつの意義は、対象地区の選定要件によって、米粉用米など主食用以外の米の作付け拡大を誘導するとともに、減農薬・減化学肥料など環境保全型農業への取り組みを誘導していることである。

新潟版所得保障事業は、五年間の予定で始まったばかりである。地区限定のモデル事業とはいえ、今後の動向は注目に値する。

(注)

- (1) 『農政改革の検討方向』に対する意見」新潟県知事泉田裕彦名、二〇〇九年五月二三日公表(新潟県庁ホームページ)。
- (2) 新潟県の農業(資料編)、新潟県、二〇〇九年三月、による。
- (3) 注(1)と同じ。

編集後記

◎今年に入って、農政改革論議がマスコミ等で賑々しく展開されてきた。食と農を巡る今日の環境に加え、一昨年の参院選で農政の優劣が選挙の帰趨を決めたと評され、秋までに確実に総選挙が予定されるもと与野党が意識的に農政を争点化させたことも背景にあった。

農業問題が取り上げられ、日本農業に国民の関心がむかうこと自体喜ばしいことではあるが、そう喜べない現実も一方である。相変わらず規模拡大・効率重視、工業同様の経営手法を取り入れることで日本農業の再生が可能だとする論も多く、日本農業の特殊性を理解しないこうした論に感化される人々もまた、無数と思われるからだ。

そうしたなか、自民党と民主党が政権をかけ論戦にしのぎを削った。民主党が一兆円で全販売農家を支援する戸別所得補償政策の導入を掲げれば、迎え撃つ自民党は予算編成権を楯に「効率的安定的経営体の育成」を掲げ各種助成の引き上げ措置を講じて応じ、批判・中傷合戦も繰り広げる中で自らの優位性・実現性を競いあった。特に農政の中軸をなすコメ政策は、減反してもなお米価が長期下落し生産者の徒勞・疲弊感著しく、減反政策の

是非、経営安定のための所得確保対策は与野党共通の最優先課題でもあった。

本号が読者の手元に届く頃は、既に選挙結果が明らかになっている。民主党が政権を握るにしても、自民党が引き続き政権を担うにしても、即刻生産調整を含め水田農業の再構築という難問に向き合わねばならない。その再編論議には、「有識者会議」や「諮問会議」など、種を時かない、汗をかかない、何も知らない者の意見でなく、大地に根を張った生産現場の声を十分反映して欲しいと痛切に願う。農業改革という名の「日本農業不用論者」の専横があまりにもひどいと思う昨今だから。

◎話は変わるが、列島を襲う豪雨に竜巻、長雨や日照不足などで、コメをはじめ農作物への影響が心配されている。北海道では麦の収穫・品質にも影響が出、全国的にもジャガイモ、レタス、トマトなどの野菜が品薄で高値が続いている。

すでに「ゲリラ豪雨」が各地に甚大な被害をもたらしている。最近の「異常が常態化」した気象条件の下、これほど自然を相手にした農業生産は難しい。計算ずくではないかない農林水産業、そのリスクも織り込んだ政策立案が強く望まれている。

(太田)