

米過剰問題・米生産調整政策の性格の理論的・歴史具体的検討 －戸別所得補償モデル対策に関連して－

横山 英信

- I 課題の設定
- II 米過剰問題の理論的検討
- III 食管法下における米過剰問題・米生産調整政策
 - 1 食管法下の米政策の特徴
 - 2 米過剰問題の発生
 - 3 米過剰問題への対応と米生産調整政策
- IV 食糧法下における米過剰問題・米生産調整政策
 - 1 食糧法下の米政策の構造
 - 2 食糧法下での米生産調整の意味と米過剰問題の背景
 - 3 米生産調整下での米過剰問題の発生
 - 4 米生産調整政策と米の価格・所得政策とのリンク
 - 5 米市場価格のさらなる下落と米生産調整の機能不全
- V 戸別所得補償モデル対策の性格と政策的諸論点
 - 1 モデル対策の概要
 - 2 食糧法下における従来の施策との異同
 - 3 モデル対策の政策的諸論点
- VI むすび

I 課題の設定

2009年度半ば以降、日本農政の中軸に「農業者戸別所得補償制度」が位置づけられるようになった。同制度は、自民・公明連立政権下で07年度に開始された「品目横断的経営安定対策」への批判・対案として、民主党が07年7月の参議院選挙時から公約として掲げてきたものであり、09年8月の衆議院選挙の結果を受けた翌9月の政権交代によってその実現・具体化が図られることになったものである。

品目横断的経営安定対策は、「効率的かつ安定的な農業経営」に日本の農業生産の大宗を担わせるべく「農業構造改革」＝農地利用集積の加速化を図るとして、土地利用型の主要農産品目

に係る所得補填・価格補填の対象を一部の大規模農業者・集落営農組織に限定した¹⁾。これに対して、農業者戸別所得補償制度は集落営農組織を含むすべての農業者を対象として価格補填・所得補填を行うとしており、07年7月の参議院選挙、09年8月の衆議院選挙において、品目横断的経営安定対策に対して不満を持っていた多くの農業者の支持を集めた*¹。

*¹ 本稿において「価格補填」とは、農産物の市場価格が一定水準を下回った（または、下回ることが見込まれる）際に、当該農産物の生産者を対象として、その差額を補填すべく当該農産物の単位重量当たりで行われる政府助成金の交付を指す。生産者が販売した農産物が対象になるため、各生産者が受け取る助成額はその販売量に比例する。

一方、「所得補填」は、当該農産物の生産者を対象とすることは価格補填と同様であるが、作付面積や過去の生産実績など、対象年における当該農産物の生産量・販売量そのものではない要素によって助成額が決定される、直接支払いによる政府助成金の交付を指す。

近年、各国において、WTO農業協定上「黄の政策」（生産刺激的な性格を持ち、それゆえ国内農業保護削減の対象となる政策）とされる価格補填から、「緑の政策」（生産非刺激的とされ、国内農業保護削減の対象から除外される政策）として認められる所得補填への移行が行われており²⁾、品目横断的経営安定対策も、農業者戸別所得補償制度も、これを意識した仕組みになっている。

しかし、価格補填も所得補填も、その算定の具体的仕組みには違いがあるものの、両者ともその基本目的は農業生産者の所得を保障し、農産物の再生産を確保することにあるのであるから（ただし、所得補填では再生産確保の性格は弱くなる）、基本的に両者は同一系列の政策として扱ってよいであろう³⁾。それゆえ、本稿では価格補填及び所得補填に係る政策を一括して「価格・所得政策」と呼ぶことにする。

さて、農業者戸別所得補償制度は11年度から本格的開始が企図されているが、その先鞭として10年度から米について「戸別所得補償モデル対策」（以下、モデル対策）が開始された。その中心に据えられているのは、①米生産調整の実施を条件とした米に係る所得補填、②生産調整水田における転作作物生産への助成金交付、という2つの措置である*²。

*² ①について「米に係る価格補填・所得補填」とせず所得補填とのみ記しているのは、後に見るように、モデル対策における価格・所得政策は価格補填的な側面を持ちつつも、そこでの助成金は「面積当たり」で交付されるため、形態としては所得補填になることに

1) ただし、2007年7月の参議院選挙で与党が大敗したことを受けて、08年度からは「市町村特認」という形で同対策の対象となれる農業者の要件（経営規模等）が大幅に引き下げられ、名称も「水田・畑作経営所得安定対策」へ変更された。ただし、そこでも農業者を「選別」という同対策の基本線は維持されていた。

2) アメリカ・EU・日本のケースについては、拙稿「WTO農業交渉の動向と『農政改革』の基本的性格」農業問題研究会編『グローバル資本主義と農業』筑波書房、2008年、のpp.63-72、を参照のこと。

3) ただし、両者をまったく同じ性格と捉えることはできない。所得補填は再生産確保の性格が弱い分、実態的にも生産抑制的であり、だからこそ、WTO農業協定上「緑の政策」の扱いがなされている。所得補填の生産抑制的的性格については、拙稿「構造改革農政・再編麦政策始動下における国産麦の需給・生産」『アルテス・リベラレス』第85号、2009年のp.133、および志賀永一・平石学・白井康裕「水田・畑作経営所得安定対策による小麦・てん菜の収益変化」（2010年度日本農業経済学会個別報告資料）、を参照のこと。

よる。なお、11年度開始予定の畑作物の価格・所得政策については所得補填と価格補填の両形態で行われることが農林水産省から提示されている。

わかるように双方とも米生産調整が関連しているが、これは米の過剰問題が存在している中、米の価格・所得政策を行うには、そこに米過剰問題への対応＝米生産調整政策を組み込んでおく必要があるためである。

2つの措置のうち、②は米生産調整が開始された1969年度以来行われてきており、施策自体は決して新しいものではない。ただし、そこでは助成金交付の条件が従来とは異なっている。また、①についても、「米生産調整の実施を条件とした米価下落時の価格補填」という98年度以降行われてきた施策を直接支払いによる所得補填に置き換えたものであり、決して新機軸ではないが、そこには補填額の算定基準に生産費を用いるなど従来にはなかった特徴が見られる。それゆえ、モデル対策は従来の施策を引き継いでいると言えるが、単純にその延長線上に捉えることはできない*³。

*³ 品目横断的経営安定対策では米もその対象品目になったため、07年度からは同対策に基づく米に係る所得補填は、個別経営体では一部の大規模農業者に限定された（米は「生産条件不利補正対策」〔価格補填である「黄ゲタ＝成績払い」と所得補填である「緑ゲタ＝固定払い」の併用〕⁴の対象にはならず、他品目の収入と合わせて適用される「収入減少影響緩和対策」〔所得補填〕のみの対象であったため、ここでは所得補填とのみ記す）。

ただし、多くの地域では集落営農組織の結成によってこれへの対応が行われ、一方で、同対策の対象にならない小規模生産者については都道府県の設計によって米価下落時の価格補填を行えるとされたことによって⁵、品目横断的経営安定対策下でも米の価格・所得政策は極端な生産者選別的なものにはならなかった⁶。それゆえ、本稿では、モデル対策の特徴として「すべての米生産者を対象とする」という点は取り上げない。

したがって、モデル対策を評価するためには、従来の米生産調整政策をめぐる諸問題を正確に理解することが必要となる。

このような問題意識の下、本稿は、戦後日本の米生産調整政策とその背後にある米過剰問題の理論的・歴史具体的検討を行い、それを踏まえてモデル対策を分析し、米過剰問題の解消という視点からモデル対策の課題を析出しようとするものである。

以下、本稿では、最初に米過剰問題の内容を理論的に検討・整理する。と言うのも、何をもって「米過剰問題」とするかによって、米生産調整政策の分析の視点が異なってくるからである。そして、これを踏まえて、次に戦後日本の米過剰問題と米生産調整政策を理論的・歴史具体的に分析する。その上で、モデル対策の分析とその政策的諸論点の検討を行う。

4) 各農業経営に対する支払額は、「緑ゲタ＝固定払い」（過去の生産実績に基づく支払い）が7割、「黄ゲタ＝成績払い」（当該年の生産量・品質に基づく支払い）が3割とされた。

5) これは品目横断的経営安定対策と同時に2007年度から開始された「米政策改革推進対策」の「稲作構造改革促進交付金」として行われた。これについては、拙稿「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策大綱』－米政策を中軸に据えて－」『アルテス・リベラレス』第79号、2006年、p.63、を参照のこと。

6) また、注1で指摘した、2008年度からの「市町村特認」の実施も、生産者選別的な性格を薄めたと言える。

II 米過剰問題の理論的検討

米過剰問題を検討するにあたって、まず、市場経済における「過剰」の問題から見ていくことにしよう。

閉鎖体系をとる市場経済の下において、商品の供給量と需要量は市場価格の変動を通じた両者の変動によってその均衡が図られる。すなわち、

- ① 初期状態が 供給量 > 需要量 の場合は、市場価格が下落することによって供給量の減少と需要量の増加が生じ、最終的には 供給量 = 需要量 の状態に収斂する。短期的に供給量がすぐには減少しない（市場から商品をすぐには撤収できない）場合には需要量の増加のみが生じるが、その際には、需要量が所与の供給量の水準に増加するまで市場価格は下落する。
- ② 初期状態が 供給量 < 需要量 の場合は、市場価格が上昇することによって供給量の増加と需要量の減少が生じ、最終的には 供給量 = 需要量 の状態に収斂する。短期的に供給量がすぐには増加しない（追加生産や在庫放出などによる市場への追加供給がすぐには行えない）場合には需要量の減少のみが生じるが、その際には、需要量が所与の供給量の水準に減少するまで市場価格は上昇する。

わかるように、どちらの場合も最終的には 供給量 = 需要量 という均衡状態に収斂するのであり、それゆえ、市場メカニズムが貫徹する下では、均衡状態に収斂するまでの調整期間はあるつつも（その期間は生産期間の違いなどを反映して商品によって異なる）、商品の過剰及び不足が常態として生じることはありえない、と考えられる*³。

*³ ただし、食糧は従属栄養生命体たる人間にとって不可欠の財であるため、その「不足」に関しては、今触れたような「経済学的な意味での不足」とともに、「日常生活を行う上で必要な消費量との関係での不足」「生存に必要な消費量との関係での不足」についても考慮される必要がある。後述する戦時下及び敗戦直後の日本の「食糧不足」はまさにこのような意味での「不足」である。

それゆえ、もし閉鎖体系の市場経済において商品の過剰が常態として現れるならば、それは何らかの要因で市場メカニズムの貫徹が妨げられ、次の2つの状態のうちのどちらかが生じているため、ということになる。すなわち、

- (A) 供給側が受け取る価格 (P_S) が均衡価格 (P_E) 以上で、かつ、その価格で供給される商品量に見合うだけの需要量を作り出す水準 (P_{D2}) までには需要側が支払う価格 (P_{D1}) が下がっていない…………… 図1 (A) [$P_S \geq P_E$, $P_{D1} > P_{D2}$]
- (B) 供給側が受け取る価格 (P_S) は均衡価格 (P_E) 以下だが、その価格で供給される商品量に見合う需要量を作り出す水準 (P_{D2}) までには需要側が支払う価格 (P_{D1}) は下がっていない…………… 図1 (B) [$P_S \leq P_E$, $P_{D1} > P_{D2}$]

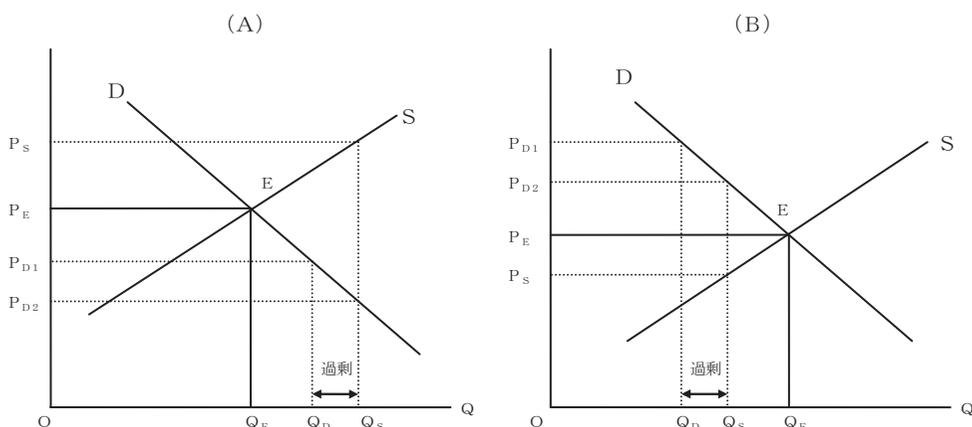


図1 市場経済における商品の常態的な過剰発生 の 構 図

そして、これらによって生じる過剰によって何らかの「問題」（放置することができず、何らかの対処が必要な事象）が引き起こされた場合、それが「過剰問題」となる。これをここでは「過剰問題1」としておこう。

この「過剰問題1」を解消するためには、当然のことながら市場メカニズムの貫徹を妨げている要因を除去すればよい。しかし、これを行った場合、最終的に供給量＝需要量という均衡状態が作り出されて過剰が解消するにしても、その均衡状態自体が別の「問題」を引き起こすことがある。

ただし、この別の「問題」が発生する可能性があるのは、初期の状態が上述の(A)である場合に限定されよう。と言うのも、(B)の場合であれば、市場メカニズムの貫徹による均衡状態の創出は、供給側には受取価格の上昇を（初期状態が $P_S = P_E$ である場合は除かれる）、需要側には支払価格の下落を享受させるため、双方ともメリットを得るがゆえに「問題」は生じないと考えられるからである。

初期状態が(A)の場合、市場メカニズムの貫徹によって生じる「問題」としては、

- (a) 均衡価格が供給側にとって「低水準」と認識されるものになること（初期状態が $P_S = P_E$ である場合は除かれる）。
- (b) 均衡価格が需要側にとって「高水準」と認識されるものになること（初期状態が $P_{D1} \geq P_E$ である場合は除かれる）。

のいずれか及びその双方、を挙げることができよう。ただし、(b)については、それは需要側にとって初期状態よりも高い価格で商品を購入しなければならないこと、換言すれば、以前と同じ支払金額では少ない量しか購入できなくなることであるから、それは過剰ではなく不足に係る「問題」となろう。

一方(a)は、供給側が「適正価格」と認識する水準を均衡価格が下回っていること、換言すれば、均衡価格における供給量が、供給側にとって「適正価格」を形成する上で過剰であることを意味する。そして、この過剰が放置されるならば、供給側において「低水準の市場価格」という「問題」が発生し、それが「過剰問題」として認識されることになる。これをここでは「過剰問題2」と呼ぶことにしたい。

以上の検討から、市場経済における商品の「過剰問題」については、「過剰問題1」と「過剰問題2」という性格の異なる2つの「問題」があることがわかる。前者は市場メカニズムの貫徹が妨げられることによって、反対に後者は市場メカニズムが貫徹することによって、それぞれ「問題」がもたらされる。ただし、後者については、均衡価格こそが市場経済における最も合理的な価格であるとする立場からは、そもそも「問題」たり得ない、ということになる。

1960年代末に顕在化し、今日に至るまで続いている日本の「米過剰問題」とは、まさに以上の2つの「過剰問題」が米という商品について現れたものである。結論的に述べるならば、95年10月までの食糧管理法（以下、食管法）下では政策的要因によって市場メカニズムの貫徹が妨げられたために「過剰問題1」が発生し、95年11月以降の「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下、食糧法）下では市場メカニズムが大幅に取り入れられたがゆえに「過剰問題2」が発生した。そして、食管法下・食糧法下、どちらにおいても米過剰問題への対処として行われたのは米生産調整政策であった。以下、それらの様相を概観しよう。

Ⅲ 食管法下における米過剰問題・米生産調整政策

1 食管法下の米政策の特徴

周知のように食管法は、アジア・太平洋戦争下の戦時経済統制の一環として1942年2月に制定された。食糧需給逼迫下において需給調整を市場原理に委ねると、買占め・売惜み等の行為が発生して、国民一人一人に対して「日常生活を行う上で必要な消費量」（という以上に「生存のために必要な消費量」）の食糧を供給できなくなるために（それは戦争遂行上の障害になる）、食管法下では、市場メカニズムが最大限排除され、政府が主要食糧の需給を直接統制してその安定を図った⁷⁾。

同法は戦時立法ではあったが、食糧の需給を安定させる機能を有していたがゆえに、戦時中以上に需給が逼迫した敗戦直後の状況に対応するために敗戦後へと引き継がれた。その後食糧需給がともかくも緩和に向かう中、主要食糧のうち甘藷・馬鈴薯・雑穀は1949年から51年にかけて統制自体が撤廃され（食管法の対象品目から除外）、麦は52年に直接統制から間接統制に移行されたが⁸⁾、米は主食として需給の可及的安定化が引き続き求められたため、直接統制が維持された。

食管法下の米政策＝直接統制の特徴は、次のようなものであった⁹⁾。すなわち、①米の輸出入規制によって米の国内市場への国際市場の影響を遮断する、②生産者から消費者までの米の流通ルートを設定することによって政府の米需給管理能力を高める、③特定された流通ルートで、政府は生産者が販売する米の全量を一旦買い入れ、その後消費者に売り渡す、④その際の政府買入価格と政府売渡価格はそれぞれ独自の理念（前者は「米穀ノ再生産ヲ確保スルコトヲ旨トシテ」、後者は「消費者ノ家計ヲ安定セシムルコトヲ旨トシテ」）で決定される（＝二重価

7) 戦時期の食管法下における食糧品の直接統制については、拙著『日本米需給政策史論』八朔社、2002年、の第2章を参照。

8) この経緯については、前掲、拙著、第4章を参照。

9) 食管法下の米政策の基本的枠組みについては、河相一成『食管制度と経済民主主義』新日本出版社、1994年、第5章を参照。

格制), である。

わかるように, 食管法下の米政策では, ②③を前提とした④の二重価格制によって「供給側の受取価格(政府買入価格)」と「需要側の支払価格(政府売渡価格)」が分断されていた。これは, ①によって米の国内市場が基本的に閉鎖体系とされた中で, その政府買入価格と政府売渡価格の水準の設定如何によっては過剰が常態となる可能性を持つものであり, 実際にもこの下で1960年代末に米過剰問題が発生したのである。以下, その構図を見ていこう。

2 米過剰問題の発生

20世紀に入って以降, 日本は国内の米消費量を国内生産で賄うことができなかつたために米を輸入(戦前は植民地からの「移入」も)していたが, この状況は敗戦直後の食糧需給逼迫が緩和した後も同様であった。しかし, 国際市場に出回る米はほとんどがインディカ米であり, 輸入米の大宗もインディカ米であったため, 国内の消費者が求めるジャポニカ米を供給するためには国産米の増産が必要とされていた。また, 一方で1961年の農業基本法制定に向けては「農工間の所得均衡」が大きな政策課題となった。

これを受けて, 米の政府買入価格には60年産から「生産費・所得補償方式」が適用され(従来は「パリティ方式」), 政府買入価格は年々引き上げられていった。この下で, 政府買入価格は米の生産費(全国平均)を大きく上回り, その結果, 米の国内生産量は大きく増加し, 67年産・68年産・69年産には1400万tを超えるまでになった。これに対応して, 輸出入規制の下, 外国産米の輸入は縮減された。

一方, 政府売渡価格は, 当時の高度経済成長下のインフレ抑制の観点からも政府買入価格を大きく下回る水準に設定されたが, 食生活の欧米化などを背景とする米消費量の減少(需要曲線の下シフト)によって, 政府売渡価格に対応する需要量は約1200万tとなり, 政府買入価格に対応する供給量を大きく下回った。

その結果, 政府全量買入制の下, 政府の米持越在庫量は68米穀年度末(米穀年度は前年11月1日から当年10月31日までの期間)から急増し, 69米穀年度末には500万tを突破, 70米穀年度末には720万tにまで達した。前掲図1(A)の構図での米過剰の発生である¹⁰⁾。

これに対して, 政府在庫のさらなる積増しと在庫処理に伴う財政負担が社会的問題となり, ここに「米過剰問題」が発生した。これは, 政策的要因によって市場メカニズムの貫徹が妨げられたことに起因するものであり, 先述の「過剰問題1」に相当する。そして, 政策にはこの米過剰問題への対応が求められたのである。

3 米過剰問題への対応と米生産調整政策

「過剰問題1」としての米過剰問題への対応手段としては, 理論的には以下のいずれかが考えられる。

(ア) 過剰を発生させる要因となっている政策構造はそのままにしておき, 過剰分を国内米

10) 敗戦直後から1960年代末の米過剰問題発生までの戦後の米政策の展開過程については, 拙稿「食糧管理制度の戦後の変遷」河相一成編著『解体する食糧自給政策』日本経済評論社, 1996年, のpp.220-226を参照。

市場から隔離・撤去する（輸出〔国際競争力を持たないため、輸出補助金が必要〕・海外食料援助や、飼料用売却による処理など）

(イ) 過剰を発生させる政策の構造を変革する

この場合、以下の3つのサブ・パターンが考えられる

(i) 直接統制を維持したまま、

- ① 需要量を供給量と同水準へ増加させるよう、政府売渡価格を下げる
- または ② 供給量を需要量と同水準へ減少させるよう、政府買入価格を下げる
- または ③ 政府買入価格・政府売渡価格双方を均衡価格に向かって変動させ、需要量と供給量を一致させる（この場合、価格・量とも下記の (iii) と同じとなる）

(ii) 直接統制を維持し、政府買入価格・政府売渡価格はそのままにしておいて、供給側に生産調整を行わせ、供給量を需要量に合わせる

(iii) 直接統制を撤廃して、需給調整・価格形成を市場メカニズムに完全に委ねる

そして、実際の政策には、基本的に (イ) の (ii) が採用され、1969年度から、水田の一部で米の作付けを行わないという米生産調整が開始された。具体的には、生産調整水田における転作作物の生産等に対して面積当たりで転作奨励金等を交付する「転作奨励金等による所得補填」という措置を講ずることによって、米生産者に政府の計画に沿って米の生産調整を行ってもらうというものであった。そこでは一方で、米生産調整の未実施者・未達成者にはペナルティが課されたのであり（生産調整未達成分の翌年度生産調整割当分への上乗せ、各種農業補助金の不採択など）、その意味で「強制減反」であった。

しかし、米生産者の中では米生産調整は「米の生産者手取価格を保障する仕組みを持っている食管法－食管制度を守るためのもの」という認識が広く浸透していた。そのため、一方での単収の増大、他方での米消費量の減少（需要曲線の下方シフト）が続く中、生産調整目標面積は拡大傾向を辿ったものの、全国的には目標はほぼ達成され続けたのである¹¹⁾。

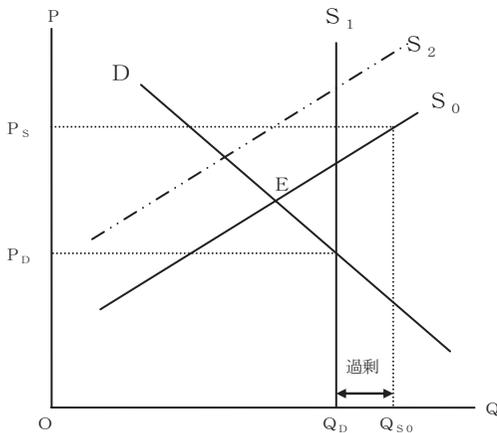


図2 食管法下における米過剰発生 の構図と米生産調整

このような米生産調整による「過剰問題1」への対処は、図2のように示すことができよう。すなわち、「政府買入価格 P_S に対応する供給量 Q_{S0} 」と「政府売渡価格に対応する需要量 Q_D 」の差である $Q_{S0} - Q_D$ が過剰分であるが、これを、生産調整を通じて供給曲線を S_0 から S_1 に変化させることによって解消しようとしたのである*4。

*4 近代経済学的農業経済学の一部の文献・論文では、米生産調整下における米の供給曲線を S_0 の上方シフトとして描いているが（図2の S_2 ）、食管法下の生産調整は、一定の政府買

11) 『農業白書附属統計表 平成8年度』p.132。

入価格を前提として行われており、この際、供給量は（政府買入）価格には反応していない。それゆえ、ここでは S_1 を垂直の直線として描いた。

なお、先取りして言うならば、食糧法下の生産調整においても、米の供給曲線は垂直の直線として描くべきであろう（後掲図3）。と言うのも、食糧法下では米生産調整の結果としての供給量が米市場価格を規定するのであり、決してその反対（市場価格が供給量を規定する）にはならないからである。

さて、米生産調整開始と同じ69年度に北陸・東北の銘柄米を中心として自主流通米の制度が発足した。これは、流通ルートの特定を前提としつつも、政府を経由せずに、すなわち政府の売買なしに民間ベースで米の取引・価格形成を行わせるものである（自主流通米に対して、従来どおり政府売買が行われるものは「政府米」と呼ばれる）。その後、米に係る政府売買赤字の削減のために政府米を減らし、自主流通米を増大させるという政府の方針もあって、自主流通米の流通量は増加し、80年代後半には完全に政府米を上回るようになった¹²⁾。また、食糧法外での取引である自由米（ヤミ米）の流通量も拡大を見せた。

このような状況は政府全量売買に加えて政府全量管理（＝米の取引はすべて特定された流通ルートの中で行われる）までもが崩れたことを意味する。それゆえ、これによって食糧法下で生産調整を行う前提条件が消滅したようにも見える。

しかし、自主流通米の取引価格は政府買入価格・政府売渡価格に大きく規定されていたこと（自主流通米取引価格が政府買入価格を下回った際には、生産者は自主流通米販売予定分を政府米に回すことができるため、自主流通米取引価格は基本的には政府買入価格を下回らない。また、自主流通米取引価格が極端に高い場合、消費者は同じ「米」である以上、自主流通米が多くを占める銘柄米を買い控えるため、自主流通米取引価格は政府売渡価格からも影響を受ける。ただし、政府米と自主流通米の制度的区分が明確であるのは卸売段階までである）、これは自由米の取引価格でも同様であったと見られることを考えると、政府米が流通量の一部に限定されたとは言え、政府米の売買価格は米市場全体を規定していたのであるから、そこにおける米過剰の要因は、やはり政府の売買価格体系にあるとしなければならないだろう。

さらに、そこで行われる米生産調整が、政府米・自主流通米を包括したものであったこと（政府米と自主流通米の区分は収穫後の販売段階におけるものであり、生産段階で両者の区別はない）を考えると、政府全量管理体制が崩れていく中でも、食糧法下の米生産調整政策は、やはり上述の（イ）の（ii）を基本に置いたものであったとしていい。

なお、「米過剰問題」の発生を受けて、政府買入価格は70年代半ばからその引上げが抑制され、87年産からは引下げに転じた。そのため、政府買入価格の米生産費補填率も70年代後半以降低下していった¹³⁾。その意味では、食糧法下での米過剰問題対応には上述の（イ）の（i）②の性格も含まれるようになったと言えるが、政府買入価格の抑制・引下げは、米の生産を大きく減少させて生産調整を不要とするようなものでは全くなかった。一方、政府売渡価格は、政府売買赤字の削減を目的として70年代後半から大幅な引上げが行われ、87年にはついに政府買入価格を上回ったが、これは需要量を減少させ、米生産調整のいっそうの強化を招く一因になったとすることができる。

以上、食糧法下では、米流通の制度・実態や政府売買価格体系には変化が見られつつも、政

12) 同上, p.124。

13) 1970年代半ば以降の米政策は、前掲、拙稿「食糧管理制度の戦後の変遷」、pp.226-236を参照。

策価格が米過剰を発生させる構造には根本的な変化はなく、それゆえ、そこで行われた米生産調整政策は先の（イ）の（ii）の手法を一貫してそのベースに置いた、とできるのである。

Ⅳ 食糧法下における米過剰問題・米生産調整政策

1 食糧法下の米政策の構造

1980年代後半以降、世界的な新自由主義の強まりを受けて、日本農政でも「規制緩和・市場原理導入」がその基調となったが（農林水産省「新たな食料・農業・農村政策の方向」1992年6月）、このような中、95年1月のWTO（世界貿易機関）の発足に合わせて、米政策も大きく改編された。すなわち、95年10月末で食管法が廃止され、翌11月1日から食糧法が全面施行されたのである¹⁴⁾。

この食糧法下の米政策の特徴は次のようにまとめられる¹⁵⁾。すなわち、①まず、WTOとの関係では、93年12月のGATTウルグアイ・ラウンド妥結時に日本政府が米の関税化猶予の代償措置として受け入れたミニマム・アクセス米（以下、MA米）の輸入に対応するとともに（年間輸入量は玄米ベースで95年度の42.6万tから98年度の68.1万tへ毎年8.5万tずつ増加。下記の99年4月の関税化に伴って99年度以降は毎年の増加量が4.3万tに減少したため、輸入量は99年度72.4万t、00年度76.7万tとなり、01年度以降はこの76.7万tが継続）、99年4月の関税化によって米の輸出入制限を基本的に廃止した、②政府が流通に関与しない米＝「計画外流通米」（従来の自由米が相当）を法認し、政府が流通を管理する米（「計画流通米」＝政府米＋自主流通米）を流通量の一部に限定する（制度としても米の政府全量管理を廃止）、③計画流通米の主流は自主流通米とし、政府米は備蓄用に限定する、④米生産調整は引き続き政府が遂行主体となって実施し、政府は米生産調整を実施した生産者から備蓄用の範囲内（国産米・輸入米合わせて150万t）で米を一定の価格（米穀の再生産を確保することを旨としつつ、自主流通米価格を反映させて決定する）で買い入れる、というものである。

①に関して言えば、MA米はまだ年間輸入量が77万t弱に止まっていて、その多くは主食用以外の用途に向けられており、主食用についてもマーク・アップがかけられているために国内市場での販売価格は国産米と比較して極端に低い水準にはなっていないこと、さらに、99年4月の関税化によって輸出入規制は撤廃されたものの、高関税（99年度・351円/kg、2000年度以降341円/kg）によってMA米以外の米輸入がほとんどないこと、を考えると¹⁶⁾、食糧法施行後も米の国内市場は、一応、閉鎖体系を保ったとしていいだろう。

問題は、食管法下と異なって、食糧法下では国産米の価格がほぼ市場メカニズムによって形成されるようになったことである。と言うのも、②③からわかるように、政策的に売買価格が決定される政府米は備蓄用に限定されたために、自主流通米価格を下支えする機能や小売価格への影響力を失ない、それゆえ、流通量の大宗を占める自主流通米と計画外流通米の価格形成

14) 食糧法の諸規定の中で輸出入に関するものは、WTO体制に対応するために95年4月から施行された。

15) 食糧法下の米政策の特徴については、前掲、拙稿「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策大綱』－米政策を中軸に据えて－」pp.44-45を参照。

16) MA米の輸入・販売をめぐる動向については、農林水産省『ミニマム・アクセス米に関する報告書』2009年3月、を参照。

には市場メカニズムが強く働くようになったからである。それゆえ、もし④に基づく生産調整が行われずに、需給調整が市場メカニズムに委ねられるならば、市場価格は均衡価格へと向かい、供給量と需要量は均衡取引量に収斂していくだろう。

つまり、食糧法下の米政策は、食管法下のそれとは異なって、「過剰問題1」を発生させる政策構造にはなっていないのである。

2 食糧法下での米生産調整の意味と米過剰問題の背景

(1) 食糧法下での米過剰問題の内容と米生産調整の意味

それでは、食糧法下での米生産調整は何を目的として行われるのだろうか。それは、国産米の価格形成を完全に市場メカニズムに委ねたならば、先述の「過剰問題2」が発生することが予想されるため、これを回避することを目的としている、と捉えるべきだろう。

つまり、こういうことである。米の需給調整を完全に市場メカニズムに委ねた場合に形成されるであろう均衡価格は、多くの米生産者の生産費を補償しない水準になることが確実であり、多くの米生産者にとってそれは「適正価格」ではないと認識される。それゆえ、政府としては、米の生産調整を行い、市場への国産米の供給量を減少させ、市場価格の引上げを図ることが必要になるのである。

このような「過剰問題2」への政策対応は図3のように示すことができよう。すなわち、生産調整を行うことによって国産米の供給曲線を S_0 から S_1 に変化させ、供給量を均衡取引量である Q_E から Q_{S1} に減少させることによって、市場価格を均衡価格たる P_E から P_{S1} に引き上げようとするものである。このことは、生産者にとっては、食糧法下での米生産調整は、生産者間の協力で米生産量を抑制して、米の生産者手取価格の水準を維持するというものになったことを意味する。

そして、米生産調整にあたっては、米生産者を生産調整に参加させるために、生産調整水田における転作作物の生産等に対して面積当たりで転作奨励金等の交付を行うという、食管法下と同様の「転作奨励金等による所得補填」が行われたのである。

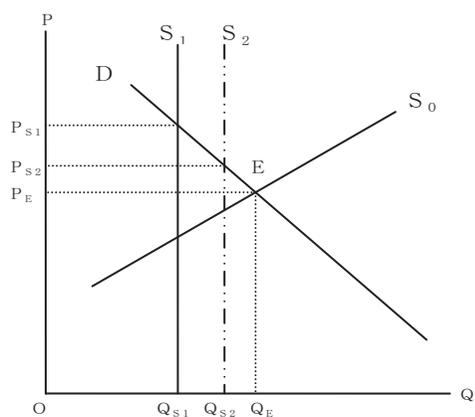


図3 食糧法下における米生産調整と市場価格

(2) 「過剰問題2」をもたらす稲作構造の特徴

さて、米の価格形成を市場メカニズムに委ねた場合に「過剰問題2」が発生するということは、日本の稲作をめぐる構造に次のような特徴があることを示している。すなわち、そこには「供給が過剰になった場合は市場価格が下落し、その価格では採算がとれない生産者が市場から退出し、その結果、供給量が減少して価格が上昇する」という、市場メカニズムの需給調整機能がストレートには働かず、供給過剰による市場価格低下によって採算がとれなくなっても多くの生産者は生産を中止しないため、結果として、そこで形成される均衡価格は多くの生産者にとって「適正価格」を下回るものになる、ということである。

それでは、なぜ多くの生産者は米の市場価格が生産費を下回っても——ただし、市場価格が生産費の中の物財費までも賄えない水準にまで下落すれば、生産は中止されざるを得ないので

あり、ここで扱うケースは、市場価格では労働費が十分には補償できないという範囲である——生産を続けようとするのか。その要因としては、米生産者の大宗を占める農家＝家族経営の経済行動、そして、戦後日本の農産物価格をめぐる状況を挙げることができる。

まず、家族経営の経済行動である。資本－賃労働関係を基本とする一般の企業と異なって、家族経営では労働力は商品化されていない。つまり、一般企業における労働費＝労賃は、生産開始前に予めその額が社会的に一般的な水準で決定されているという意味で「不変的費用」であるのに対して、家族経営における労働費＝所得は、農産物の生産・販売後に、収入から物財費をはじめとする諸費用を差し引いた残額として事後的に決まるのであり、生産開始前に予め額が決定されていないという意味で「可変的費用」であるとしていいたろう。

それゆえ、一般企業の場合、市場価格下落による採算の悪化を事後的に労賃の切下げで吸収することは困難であり（実際には、採算悪化の場合は、次期の生産に際して労賃が切下げられるのであり、「不変的費用」はあくまで家族経営との比較においてであるが）、採算の悪化は次期における生産の中止に繋がりやすいが、家族経営の場合には家族労働費＝所得は「可変的費用」であるがゆえに、市場価格が下落した際には、生活費の切りつめという形での「労働費の引下げ」（＝自己搾取）によって一定程度の対応ができるため、生産を継続できる余地が大きい。また、とくに農業における家族経営＝農家の場合は多就業形態をとることができるために、米から得られる所得が減少しても、他作物の生産、兼業を併せて家族生活費相当分の所得が得られるならば、米の生産を直ちにやめるということにはならない¹⁷⁾。

また、農業基本法以降の輸入自由化の下で、米以外の多くの農産品目の生産でほとんど採算がとれなくなっている中では、多少採算が悪くても「よしまし」な米に農業生産は集中するのであり、不況によって農家構成員の農外就業が厳しくなると、その傾向はますます強まる。

一方、米生産費の算定で用いられる「家族労働費」は、家族の労働費を他産業並みの賃金水準で評価したものであり、あくまで「擬制」である¹⁸⁾。政策的には、農工間の所得不均等を排除するためにも「家族労働費」を他産業並み賃金で評価する必要があるが、また、その水準を確保できる農産物価格の形成を目指すことが必要であるが、実態としては、上で見たように家族労働費は「可変的費用」なのであり、米生産費の算定で用いられる「家族労働費」の全額が補償されないからといって米生産者はすぐに生産を中止するわけではない。

このような理由から、多くの米生産者は米の市場価格が生産費を補償しない水準であっても生産を継続するが、このような各生産者の行動が合成されると、市場価格はますます低迷する。市場メカニズムを基本に置いた食糧法下で米生産調整が行われなければならないのは、このような日本の稲作構造が背景にある。

17) このような多就業形態からくる、個別品目生産における農家自身による家族労働費の切下げは、農地利用集積の進展を抑制する要因でもある。これについては、須田敏彦『日本農業の基本理論』農林統計協会、2006年、第1章・第2章を参照のこと。

なお、一般企業と家族経営との経済行動（生産行動）の相違に関しては、利潤部分を必要とするか（一般企業）、しないか（家族経営）も大きな問題であり、資本主義的農業経営に対する家族農業経営の強靱性を検討する場合にはこの点の議論も行わなければならない。本稿では日本の稲作の大宗が農家＝家族経営によって担われている状況を前提としての米過剰問題を扱っているため、利潤部分に関する議論は省略した。

18) 現在は、厚生労働省「毎月勤労統計調査」の建設業・製造業・運輸業に属する5～29人規模の事業所における賃金データを基に算出した単価が用いられている。

表1 2003年度までの米生産調整の推移

対策		区分	目標 ① 千ha	実績 ② 千ha	実績		目標 達成率 ②/① %
					転作 千ha	その他 千ha	
水田農業 確立対策	後 期	1990年度	830	849	593	256	103
		1991	830	852	583	269	103
		1992	700	751	503	248	108
水田営農 活性化対策		1993	676	713	441	272	106
		1994	600	588	349	239	102
		1995	680	663	384	279	101
新生産調整 推進対策		1996	787	787	457	330	100
		1997	787	798	455	343	102
緊急生産調整 推進対策		1998	963	955	545	410	99
		1999	963	960	541	419	100
水田農業経営 確立対策		2000	963	969	557	412	101
		2001	968	969	592	377	100
		2002	968	973	597	376	101
		2003	1,018	1,020	621	399	100

(出所) 『食料・農業・農村白書参考統計表』2000年度版, その他より作成。

注1) 目標達成率は消費純増策等による補正を行った後の目標面積に対するもの。

2) 1995年度の目標面積には指標面積8万haを含む。

3 米生産調整下での米過剰問題の発生

上述のように, 米生産調整は, 食糧法下では, 供給量の削減を通じて国産米の市場価格を均衡価格から「適正価格」に向けて引き上げ, 「過剰問題2」の発生を防ぐことを目的とするものとなった。

ここで米生産調整の推移を示した表1を見てみよう。食糧法下1996年度から2003年度までの目標達成率に目を向けると, 食糧法下の95年度までの時期よりは若干低くなっているものの, 98年度の99%を除くと100%以上となっており, 生産調整はほぼ計画どおりに達成されていることがわかる。したがって, 実際の生産量(作況によって左右される)が計画で想定されたものとだいたい同じであれば, 米の市場価格は, 米生産調整が行われない場合の均衡価格と比較して——実際には食糧法施行後もずっと生産調整が行われているために, この「均衡価格」が実際にどの程度の水準のものになるかを明確に指摘することは難しいが——高位安定するはずであり, 具体的には食糧法下から極端に低下した水準にはならないと考えられる*⁵。

*⁵ 先に指摘したように, 食糧法下では政府米の政府買入価格が自主流通米価格を下支えする機能を有していた。それゆえ, 食糧法下90年度から開始された自主流通米入札取引における全銘柄平均の指標価格(入札取引価格の加重平均)を, 単純に食糧法下のそれ(後述のように04年度からは, 自主流通米制度の廃止によって国産米一般の入札取引になった)と比較することはできない。食糧法下の入札取引の方がより市場実勢を反映していると見るべきだろう。

しかし, 一方で, 食糧法下・食糧法下とも入札取引が米生産調整の下で行われていることは共通しており, さらに, 生産調整目標が, 政府の想定する国内需要量を重要な算定要素として使用して算出されていることも共通している。また, 食糧法の終期には,

政府米の政府買入価格は、市場の需給実勢を反映させて決定するとして、87年産以降引き下げられていった。

したがって、単純な比較は行えないものの、自主流通米入札取引の指標価格は、食管法下・食糧法下を通じて一応継続的な把握が可能なものとしていだろう。これを踏まえて、以下の国産米の市場価格の検討にあたっては、自主流通米入札取引の指標価格(全銘柄平均)を用いることにする。

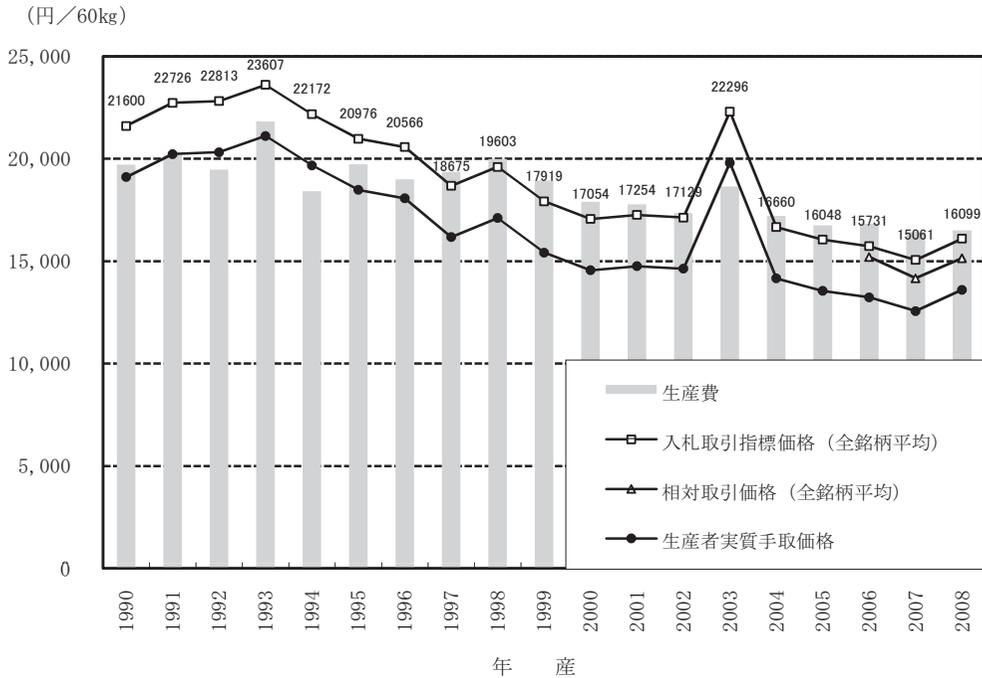


図4 米の市場価格・生産費等の推移

しかし、現実には国産米の市場価格は大きく下落していった。図4を見ると、60kg当たり自主流通米入札取引の指標価格(全銘柄平均)は、94年産で2万2172円だったものが、95年産・2万0976円、96年産・2万0566円、97年産・1万8675円と、とくに96年産から97年産にかけて大きな下落を見せた。入札取引には97年産まで値幅制限(年間最大±13%)がかけられていたのであるから、値幅制限がなかったならば指標価格はさらに下がっていた可能性がある。

この下で、食管法下の94年産まで辛うじて平均規模経営の生産費を補償する水準にあった米の生産者実質手取価格(指標価格から流通経費60kg当たり2500円を控除した価格)は、食糧法下となる95年産以降、恒常的に生産費を下回るようになった*6。

*6 米の流通経費は、米取扱業者や米の銘柄ごとにまちまちであり、その全体状況は必ずしも明らかではない。東北地方のある農協系統の資料では06年産で60kg当たり2100円強であり¹⁹⁾、また、政府は「戸別所得補償モデル対策」において流通経費等を60kg当たり2860円と計算している²⁰⁾。これらを踏まえて、ここではとりあえず流通経費を60kg当たり2500円とした。

この市場価格の下落については、①過剰米の発生による部分と、②食糧法による流通規制緩和の影響による部分、があることを見ておく必要がある。

まず、②についてである。食糧法における流通規制の緩和は大手量販店の米小売業への大幅参入を促し、市場価格形成の主導権を流通の川下へ移動させ、これと流通ルートの多様化が相俟って、生産者側（農協）の価格交渉力は大きく低下した²¹⁾。これが市場価格低下の一要因となったことは否めない。

しかし、そうであるにしても、米の需給が逼迫した下では市場価格は下落しないであろうし、上昇することであろう。つまり、生産者側の価格交渉力の低下は、それ自体が市場価格下落の最大要因なのではなく、あくまで需給が過剰基調にある場合に市場価格の下落を増幅させるものとして捉えるべきである。それゆえ、市場価格の傾向的で大幅な下落の主要因は過剰米の発生に求められなければならない。

具体的に見てみよう。93年産の大凶作（作況指数74）の後、97年産までは豊作が続き（作況指数は94年産・109、95年産・102、96年産・105、97年産・102）、米の生産量は政府計画を大きく上回った。これに対して、政府は過剰米対策として備蓄用名目で大量買入れを行ったが（96米穀年度・165万t、97米穀年度・116万t）、一方で回転備蓄方式の下で政府による備蓄古米の主食用への積極的販売が行われたために、需給は引き締まらず、その結果市場価格が下落したのである。前掲図3に則して言うならば、豊作による過剰米発生で S_1 が右方シフトすることを防ぐために、政府は「国産米の市場隔離＝備蓄用買入れ」を行ったものの、回転備蓄という方式が市場隔離効果を大きく減じ、結局は S_1 が右方シフトして S_2 となり、そのため市場価格が P_{S1} から P_{S2} に下落した、ということである。これは、まさに「過剰問題2」の発生として捉えられるものである。

なお、市場価格の下落に関しては、生産調整計画で見込んだ以上に米の消費量が減少したこと、すなわち、米の需要曲線の下方シフトの問題にも触れておく必要がある。しかし、見込み以上の需要減少は確かに市場価格を下落させるが、その需要の減少に対応して翌年に供給抑制＝生産調整強化が行われるならば、市場価格は必ずしも傾向的には下落しない。図5でわかるように、 $D_1 \rightarrow D_2$ という下方シフトに対しては $S_1 \rightarrow S_2$ という左方シフトによって市場価格を維持することが可能だからである。実際の米生産調整政策も、前掲表1でわかるように、米消費量の減少傾向に

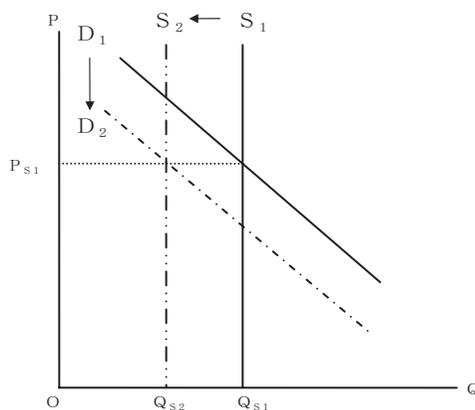


図5 需要曲線の下方シフトに対応した供給量の調整

19) 河相一成『現代日本の食糧経済』新日本出版社、2008年、pp.223-225。

20) 同対策では「標準的な販売価格」を「全銘柄平均の相対価格の過去3年（平成18年産から20年産）の平均から流通経費等を除いて算定」したものととして、60kg当たり1万1978円を示している。過去3年の全銘柄平均の相対取引価格（図4）は、60kg当たり06年産・1万5203円、07年産・1万4164円、08年産1万5146円、であるから、ここからだいたいの数値として2860円/60kgの流通経費等を算出できる。

21) これについては、冬木勝仁『グローバル化下のコメ・ビジネス』日本経済評論社、2003年、の第1章を参照。

対応して生産調整目標面積を拡大していったのであり、また、その目標面積はほぼ100%消化されたのである。

したがって、この段階で「過剰問題2」を発生させた主要因は需要側ではなく、供給側、具体的には豊作による過剰米発生に適切な対応をとれなかった政策にあると言えよう*7。

*7 90年代後半の米過剰＝市場価格下落の要因として、MA米輸入を挙げる見解があるが、MA米が従来の「転作作物としての米」＝「他用途利用米」（主食用以外の加工用等向け）に置き換わり、その意味で転作を含めた日本の米生産全体を縮小させたことは事実であるものの、MA米の販売先は加工用と飼料用が圧倒的であり、主食用に販売された分についてもそれを上回る量の国産米が援助用に向けられたことを見るならば、MA米輸入が直ちに主食用国産米の市場価格の下落に繋がったとは言えない²²⁾。MA米輸入の影響が一定あったにしても、この時期の市場価格の下落は主として上述の要因に求めるべきである。

4 米生産調整政策と米の価格・所得政策とのリンク

1997年産までは自主流通米入札取引に値幅制限はかけられていたものの、入札取引価格が下落した際に生産者手取価格を補償する措置はなく、そのため、先に見たように指標価格（全銘柄平均）が毎年下落する中で、生産者の実質手取価格も減少していった。

このような中、米生産調整面積は全国的には計画目標を達成していたが、食糧法制定にあたって政府が「作る自由・売る自由」を喧伝したために生産者の中で米生産調整への参加意識が希薄化していたこと、生産調整面積が目標どおり達成されても市場価格＝入札取引価格は下落していったこと、さらにはMA米輸入の一方での米生産調整実施に対する生産者の不満があったこと、などを背景に、都道府県・市町村レベルでは未達成地域が次第に増えていった²³⁾。これは米生産調整実施による市場価格の浮揚に「ただ乗り」する非実施者が増えたことを意味するものであり、生産調整実施者の不満を高めるものとなった。

これに対して、97年11月に「新たな米政策大綱」が発表され、①98年産米から自主流通米入札取引における値幅制限を撤廃し、入札取引価格を完全に自由変動にする一方で、②米生産調整実施者に対しては、生産調整割当分の完全実施を条件として自主流通米入札取引価格（当該銘柄の指標価格）が基準価格（当該銘柄の指標価格の過去3ヶ年平均）を下回った際にその差額の8割を補填する、という「稲作経営安定対策」を設けることとされた（補填資金は、基準価格に対して生産者2%、政府6%の拠出で造成）。

つまり、食糧法下の米生産調整政策は、98年産以降、従来行っていた生産調整水田における「転作奨励金等による所得補填」に加え、米の生産者手取価格への一定の補填措置を取り入れたのである。米における生産調整政策と価格・所得政策とのリンクの開始である。

これは図6のように示すことができよう。すなわち、生産調整水田への「転作奨励金等によ

22) MA米が日本の米生産に与えた影響については、拙稿「ミニマム・アクセス米は本当に国産米の需給に影響を与えていないか－生産調整に関する研究会」の影響評価の検討－『農業・農協問題研究』第28号、農業・農協問題研究所、2003年、を参照。

23) これについては、前掲、拙稿「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策大綱』－米政策を中軸に据えて－」p.47、を参照。

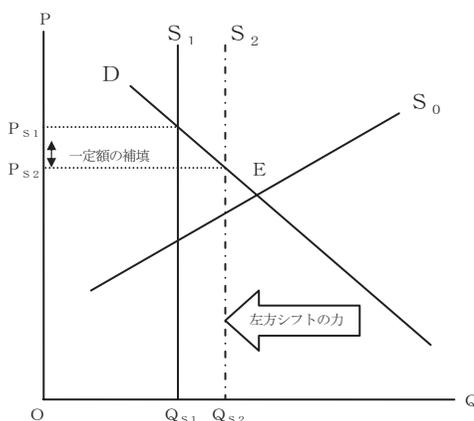


図6 米生産調整と稲作経営安定対策

る所得補填」という従来の措置だけでは生産調整目標は達成できず、過剰が発生して ($S_1 \rightarrow S_2$)、市場価格が下落する ($P_{S1} \rightarrow P_{S2}$) と予想される状況に対して、米の市場価格下落時における価格補填措置を追加することによって、 S_2 を左方シフトさせる力を強め、それでも市場価格が下落した場合は価格補填を行う、というものである。

その後、稲作経営安定対策による価格補填が自主流通米に限られていた中、「生産調整実施者の努力とそれによる生産調整の効果に『ただ乗り』する生産調整非実施者が一部に存在することから、生産調整は『真面目な』生産者の生産活動を制約するものにし過ぎ

ない」という意識と生産調整実施者の非実施者に対する不公平感²⁴⁾が生じ、また、「生産調整非実施者の『ただ乗り』論がある中で、計画外出荷農家の大宗は、生産調整を実施しているものの、計画外流通米の増大等により、エサ処理などの収穫後の需給に係る計画流通米の負担が増大しており、不公平感が生じ²⁵⁾ることになり、これを受けて、04年4月に施行された改正食糧法では計画流通米（そのほとんどが自主流通米）制度が廃止されて米流通が完全に自由化され、これに伴って稲作経営安定対策は「稲作所得基盤確保対策」に移行した。

そこでは、①米生産者調整の完全実施者が販売する全ての米を対象として、②当年産の入札取引価格に関わりなく、60kg当たり300円を「固定部分」として支払い、また、当年産の入札取引価格（都道府県ごとの上場上位3銘柄の平均価格。上場銘柄がない都道府県では全国の上場銘柄の平均価格。なお、計画流通米制度の廃止に伴って、従来自主流通米の入札取引場を開設していた自主流通米価格形成センターは米穀価格形成センターに移行し、国産米一般の上場に対応することになった）が基準価格（直近3ヶ年の平均価格）を下回った場合にはその差額の5割を「変動部分」として支払う（補填資金については、固定部分は政府が全額支出、変動部分は生産者が基準価格の2.5%、国が基準価格の2.5%を拠出して造成する）こととされた。

この稲作所得基盤確保対策は、価格補填を固定部分と変動部分に分けるなど、助成金の交付の具体的仕組みは稲作経営安定対策から若干変化したが、米生産調整と米の価格・所得政策とをリンクさせるという点では同じであった。

以上、食糧法下の米生産調整政策をめぐっては、食糧法下から行われてきた、生産調整水田における「転作奨励金等による所得補填」に加え、98年産以降には米の価格・所得政策とのリンクが行われるようになったのである。

ただし、稲作経営安定対策は、米の市場価格が年々下がれば、価格補填がなされても生産者手取価格は年々下がるという仕組みであり、これは稲作所得基盤確保対策でも同様であった。

5 米市場価格のさらなる下落と米生産調整の機能不全

24) 農林水産省『生産調整の現状と課題』2002年1月、p.18。

25) 同上。

(1) 2003年度までの動向

稲作経営安定対策が導入された1998年産は作況指数が98だったため、前掲図4でわかるように、市場価格＝入札取引指標価格(全銘柄平均)は60kg当たり1万9603円と前年から上昇したが、その後2002年産まで作況指数が100を超える中で(99年産・101, 00年産・104, 01年産・103, 02年産・101), 99年産・1万7919円, 2000年産・1万7054円と大きく下落し, 01年産, 02年産もそれぞれ1万7254円, 1万7129円と低水準で推移した(03年産は作況指数90の凶作のため, 2万2296円に急上昇)。稲作経営安定対策によって米生産調整完全実施者には下落分に対して一定額の補填が行われ, また, 補填基準価格にも一定の配慮が行われたものの, 市場価格の下落は多くの米生産者の所得を減少させた²⁶⁾。

つまり, 稲作経営安定対策導入後も, 結果として「過剰問題2」は解消しなかったのであるが, そこには次のような経緯があった。

食糧法施行下, 建前としては政府による米の買入れは備蓄用に限定され, 豊作時などにおける市場価格下落防止のための過剰米の市場隔離については生産者団体＝全農による調整保管がその役割を担うことになった。しかし, 民間団体である全農が過剰米を全量買入れすることは資金上からも不可能であり, それゆえ, 実際には, 先に見たように96米穀年度・97年米穀年度に政府が大量の買入れを行い, 事実上, 調整保管の機能も政府が担った²⁷⁾。

しかし, これは政府の財政負担をかなり伴うものとなったので, 先の「新たな米政策大綱」は, 稲作経営安定対策の設定と同時に, 過剰米買入れによる財政負担を回避すべく, 生産調整の強化(これは米消費量の減少〔需要曲線の下方シフト〕に対応する面も持つが)とともに, 政府の米買入量を縮減させる措置をとった。

これに対応して99年11月に発表された「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」は, 全農の調整保管を廃止するとともに, これに代わって豊作時の過剰米発生に対して, その市場からの隔離を全農による飼料用米処理に委ねた。そして, そこでは飼料用米処理への生産者抛出が稲作経営安定対策の加入要件とされた。

しかし, 00年産と01年産の大豊作によって発生した大量の過剰米は, 全農の飼料用米処理で対応できる範囲を大きく超えたため, 政府は00年9月に「平成12年緊急総合米対策」を, 01年11月には「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」を策定し, 生産調整強化と全農による過剰米処理を軸としつつ, 政府による米買入れも含めた対応をとった(「平成12年緊急総合米対策」では, 回転備蓄方式に基づく備蓄古米の市場売却による市場価格のいっそうの下落を避けるため, 政府在庫のうちの75万tを援助用に向ける措置もとられた)。しかし, 一方では「新たな米政策大綱」で打ち出された米買入量縮減方針が貫かれたことによって, 政府による過剰米対策としての買入れは00年産に36万tが行われたにとどまり, 過剰用米の処理はあくまで全農による飼料用米処理が中心となった²⁸⁾。

先述のように, 市場価格は00年産で1万7054円と大きく下落した後, 01年産・1万7254円, 02年産・1万7129円と低水準で推移したが, そこでは少なくとも下落傾向は見られない。それゆえ, 「平成12年緊急総合米対策」と「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」は一

26) 冬木, 前掲書, pp.125-130。

27) 佐伯尚美『米政策改革 I』農林統計協会, 2006年, p.41。

28) 「平成12年緊急総合米対策」及び「米政策の見直しと当面の需給安定のための取組について」の概要については, 前掲, 拙稿「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策大綱』-米政策を中軸に据えて-」pp.51-52, を参照。

定程度効果をあげたとできよう。しかし、他方で価格は上昇もしていないことを見るならば、そこには豊作時の過剰米処理を民間団体に委ねることの限界が現れているのである。

(2) 2004年度以降の動向

2004年度になると「過剰問題2」は新たな局面に入る。すなわち、03年度までは都道府県・市町村レベルでは米生産調整未達成地域が増えてきてはいたものの全国としては米生産調整面積目標が達成されていたが、04年度以降になると全国でも目標が未達成となる事態が常態化したのである。

04年度は、食糧法施行以降の「過剰問題2」の発生に対して、(ア)10年度までに「効率的かつ安定的な経営」が水田の約6割を担うような農業構造を構築することとともに、(イ)08年度までに米の需給調整について農業者・農業者団体が主役となるシステムを構築する、とした03年12月発表の「米政策改革大綱」に基づく政策が開始された年である(04年4月改正食糧法施行)。先述の計画流通制度の廃止も、後述の生産調整目標の生産目標数量への一本化もこれに基づくものである。

そして、(イ)に関しては、当面の間は、米生産調整は農業者・農業者団体に完全に委ねるのではなく、政府・地方公共団体も生産調整遂行の主体として残ることとされ、また、生産調整を着実に実施するために、(i)先述した「稲作所得基盤確保対策」や、(ii)各転作作物の転作奨励金単価に各地域の裁量を認めることとした「産地づくり対策」、(iii)過剰米対策として、従来の飼料用処理に代えて、出来秋の段階で過剰米を市場から隔離し、主食用以外への処理を行う「集荷円滑化対策」(これに対する拠出が稲作所得基盤確保対策加入の要件とされる)、が設けられたのである²⁹⁾。

表2 2004年度以降の米生産調整の推移

(単位：t, ha)

年度		生産目標 数量 ①	実生産量 ②	過剰 生産量 ②-①	①を面積換算 ③	実作付面積 ④	過剰 作付面積 ④-③	作況 指数
全国	2004	8,574,356	8,598,763	24,407	1,633,211	1,658,379	25,169	98
	2005	8,510,362	8,933,266	422,904	1,614,869	1,652,270	37,400	101
	2006	8,330,983	8,397,511	66,528	1,574,855	1,642,921	68,066	96
	2007	8,284,755	8,542,180	257,425	1,566,116	1,636,864	70,748	99
	2008	8,149,720	8,658,000	508,305	1,542,121	1,596,276	54,200	102
	2009	8,150,020	8,311,000	160,980	1,542,849	1,591,968	49,100	98
北海道	2004	622,320	611,654	10,666	117,864	117,759	▲104	98
	2005	611,910	671,464	59,554	115,892	115,585	▲307	109
	2006	594,713	627,628	32,914	112,210	111,962	▲248	105
	2007	605,900	586,388	▲19,512	113,891	112,410	▲1,481	98
	2008	598,930	626,600	27,670	112,286	110,931	▲1,355	106
	2009	605,720	534,400	▲71,320	113,430	112,532	▲898	89
都府県	2004	7,952,036	7,987,109	13,741	1,515,347	1,540,620	25,273	
	2005	7,898,452	8,261,802	363,350	1,498,977	1,536,685	37,707	
	2006	7,736,270	7,769,883	33,614	1,462,645	1,530,959	68,314	
	2007	7,678,855	7,955,792	276,937	1,452,225	1,524,454	72,229	
	2008	7,550,790	8,031,400	480,635	1,429,835	1,485,345	55,555	
	2009	7,544,300	7,776,600	232,300	1,429,419	1,479,436	49,998	

(出所) 農林水産省『米の生産調整について』2007年11月、その他の資料より作成。

注) 本表における「米」には転作作物として扱われる「加工用米」は含まれない。

29) 「米政策改革大綱」の内容の特徴については、同上稿、pp.54-58。

ここで04年度以降の米生産調整の推移を示した表2を見てみよう。米の生産調整目標は先の「水田を中心とした土地利用活性化対策大綱」によって、00年度以降生産調整目標面積（「ネガ・面積」）と生産目標数量（「ポジ・数量」、併せて「ポジ・面積」も）の2本立てで行われてきたが（前掲表1では00年度以降も生産調整目標面積のみ示した）、04年度以降は生産目標数量で一本化された。ただし、生産調整の実施状況は、実際には面積で確認するしかないため、「ポジ・数量」と併せて「ポジ・面積」も示されている。

同表を見ると、「④-③」で示される過剰作付面積は、北海道では一貫して小幅のマイナス、つまり、生産調整目標が若干ながらも過剰達成されており、食糧法下と大きな相違はない。しかし、都府県では過剰作付面積が04年度にすでに2万5273haあり、その後毎年増加して07年度は7万2229haである。このため、全国では都府県とほぼ同規模の過剰作付になっている。

なお、都府県で過剰作付面積が大きくなっているのは、都市近郊では系統農協に頼らずとも販売先を比較的容易に見つけることができるため、生産調整に応じていない生産者が多いことによるものであろう。また、市場価格がいつそう下落する中でも、過剰作付面積がそれほど減少しないのは、①生産費の低い大規模生産者が割当数量以上に生産している、②販売価格が生産費を割り込んでいても生産継続が可能な家族経営＝農家の一部が割当数量以上に生産している、ことによるものと考えられる。

この下で米の市場価格＝入札取引価格（全銘柄平均）は、04年産・1万6660円→05年産・1万6048円→06年産・1万5731円→07年産・1万5061円と、以前に比較してさらに水準を下げた（前掲図4）。なお、04年4月の計画流通米制度廃止により、米穀価格形成センターへの上場量が激減したことにより、入札取引価格が市場の実態よりも高くなる傾向が出てきたため、相対取引価格についても見ると、全銘柄平均で06年産・1万5203円→07年産・1万4164円→08年産・1万5146円であり（図4では数値表示は省略）、入札取引価格よりもさらに低い。

このような状況は、「米政策改革大綱」に基づく米生産調整政策が有効性を発揮できていないどころか、反対に米生産調整を機能不全に陥らせ、「過剰問題2」をさらに深刻化させたことを示している。その最大要因は、「米政策改革大綱」が「農業者・農業者団体が主体となる米生産調整システム」を打ち出したことであろう。

見てきたように、米生産調整においては、その代償措置として生産調整水田における「転作奨励金等による所得補填」が行われていたが、多くの地域では転作等からの所得は稲作所得を下回っていた。それでも多くの生産者が米生産調整に協力していたのは、その実施主体が国や地方公共団体という「公的機関」であるところが大きかったと考えられる。そのような下、米の市場価格下落時の価格補填（稲作所得基盤確保対策）や、「転作奨励金等による所得補填」（産地づくり対策）などに従来以上のメリットがない中で、実施主体が農業者・農業者団体に移るとなれば、米生産者の生産調整への協力・参加意識が一挙に希薄化するのとは当然である。実施主体が実際に農業者・農業者団体に移行したのは07年度であるが、「米政策改革大綱」が実施主体の移行を打ち出したことにより、04年度から米生産調整は大きく弛緩したのである。前掲図6に則して言えば、 S_2 が S_1 に左方シフトさせる力が働かなくなり、その結果市場価格が下落したということである。

以上、食糧法下の米生産調整は、その目的にも拘わらず、結局は「過剰問題2」を発生させ、とくに04年産以降は生産調整自体が機能不全状況を強めた。そして、稲作所得基盤確保対策は、市場価格が下がれば、価格補填がなされても生産者手取価格は年々下がる仕組みであったために、この間、市場価格の下落とともに米の生産者手取価格も下落し、「過剰問題2」が深刻化したのである。

このような状況の下、07年7月の参議院選挙の結果を受けて、08年度からは国・地方公共団体の米生産調整への関与の再強化や、「長期生産調整実施契約」を行った米生産者に対して「長期生産調整実施者緊急一時金」を交付する「地域水田農業活性化緊急対策」（08年度のみ）、さらには転作作物生産のメリット拡大措置である「水田フル活用」（09年度から）などが打ち出された。これによって、08年度には過剰作付面積は若干減少し（前掲表2）、入札取引価格、相対価格とも若干上昇したが（前掲図4）、基本的な状況は変わっていない。

このような中、政権交代下、10年度から「戸別所得補償モデル対策」が実施されることになった。それでは、モデル対策は深刻化する「過剰問題2」に対応できる内容になっているだろうか。以下、検討しよう。

V 戸別所得補償モデル対策の性格と政策的諸論点

1 モデル対策の概要

戸別所得補償モデル対策は大きく「米戸別所得補償モデル事業」と「水田利活用自給力向上事業」の2つから成り立っている。最初にそれぞれの概要を押さえておこう。

(1) 米戸別所得補償モデル事業

同事業は、政府が示す米の「生産目標数量」に則した生産を行った米生産者（集落営農組織を含む）に対して、生産費と販売価格との差額相当分（後述するように、販売価格が毎年下がった場合には差額すべてを補填するものにはならない）を直接支払いという形で所得補填するものである。これは、米生産調整と米に係る所得補填とをリンクさせるという点で、先述の稲作経営安定対策や稲作所得基盤確保対策を引き継ぐものであり、具体的には図7のような仕組みで行われる。

まず、政府による所得補填は、「定額部分」と「変動部分」に分かれる。

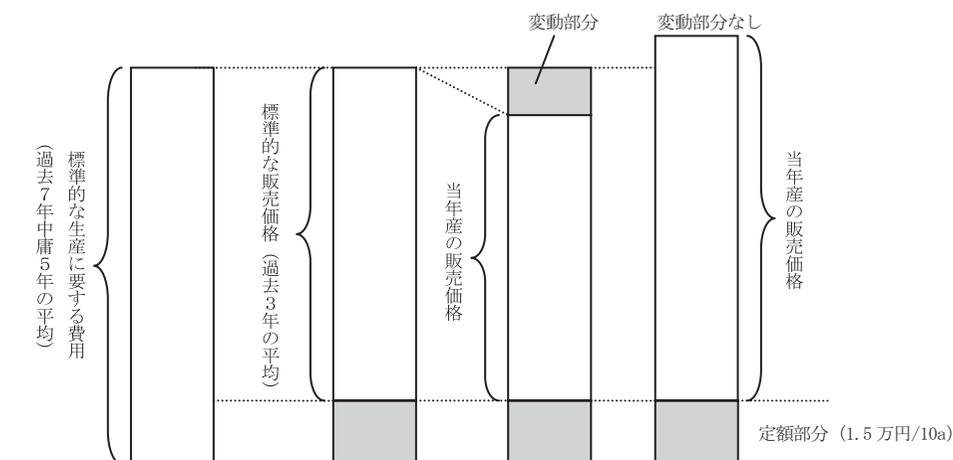


図7 農業者戸別所得補償制度「モデル対策」の仕組み

(出所) 農林水産省資料

「定額部分」は10a当たり1万5000円であり、当年産の市場価格如何に拘わらず、同事業に参加した米生産者の米作付面積（ただし、自家消費分として10aを差し引く）に応じて支払われる。1万5000円という交付額は、米の生産費統計（全国平均）の「経営費＋家族労働費×0.8」の過去7年中庸5年の平均（2002年産～09年産）で計算される「標準的な生産に要する費用」（1万3703円/60kg）と、全銘柄平均の相対取引価格の過去3年（2006年産～2008年産）の平均から流通経費等を控除して計算される「標準的な販売価格」（1万1978円/60kg）との差額（1725円/60kg）を、単収を530kg/10aとして10aあたりに換算して算出した1万5278円/10aをベースにしたものである。

「変動部分」は「当年産の販売価格」（市場価格－流通経費等）が「標準的な販売価格」を下回った場合、その差額を全国一律に10a当たりで、「定額部分」の支払い対象面積に対して交付するものである。

なお、米作付面積から10aを差し引いた面積を「定額部分」「変動部分」の支払い対象とする措置は、個別経営体のみならず集落営農組織に対しても適用される。これは、2007年度開始の品目横断的経営安定対策に対応して各地で集落営農組織が多数結成されたことを踏まえたものである。すなわち、ともかくも集落営農組織が結成され、それを前提として地域農業振興の事業が進められている中で、戸別所得補償制度の開始は各農家の個別対応を誘発し、集落営農組織を解体させて地域農業を混乱させるという懸念が出される中、「個別経営体であっても集落営農組織であっても、差引分が一律10aならば、集落営農組織の方がメリットがある」という状況を作り出すことで、集落営農組織の継続にインセンティブを与えようとしたのである。

（2）水田利活用自給力向上事業

同事業は、生産調整水田での転作作物生産等への助成であり、従来の転作奨励金を引き継ぐものである。ただし、2004年度からの転作奨励金の制度＝産地づくり対策が各転作作物への助成単価に各地域の裁量を認めていたのに対し、同事業は基本的には地域の裁量を認めず、全国一律の単価設定とした。しかし、麦・大豆等の単価が従来各地域で設定されていた単価よりも低く³⁰⁾、各方面から批判が出されたため、その後、「激変緩和措置」がとられ、各地域ごとの単価の上乗せや、地域独自の転作作物の指定などが認められることになった。

また、産地づくり対策を含めて従来の転作奨励金は転作作物の作付けや団地化に対する支払いであり、品質向上の視点がなかったために「捨て作り」や「荒らし作り」を誘発してきたとして、同事業では麦、大豆、飼料作物、米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、ホールクローブサイレージ用米、加工用米については、実需者等との販売契約が助成金の交付条件とされた。

一方、同事業は、食料自給率向上のために生産者に生産調整水田での作物生産を積極的に行ってもらおうとして、従来とは異なって、助成金の交付を米生産調整割当分の完全実施とは結びつけないこととした。

2 食糧法下における従来の施策との異同

見てきたように、モデル対策は、（ア）米生産調整と所得補填とのリンク、（イ）生産調整水

30) 産地づくり対策の段階では多くの市町村で麦・大豆への交付単価を10a当たり5万円程度に設定していたが、同事業では同3万5000円とされた。一方で、米粉用・飼料用・バイオ燃料用米は同8万円に設定されたため、その格差に批判が集まった。

田における「転作奨励金等による所得補填」という2つの措置によって米生産調整を行うという点では、従来の延長線上に位置づくものである。

しかし、(ア)の補填措置に着目すると、従来の稲作経営安定対策及び稲作所得基盤確保対策では米の市場価格が下がれば、それに伴って米の生産者手取価格も低下していったが、モデル対策では「標準的な生産に要する費用」が生産者手取価格の保障水準とされたため、市場価格の動向に拘わらず、生産者手取価格は、一応、一定水準で保障される*⁸。

*⁸ 農林水産省が2010年度の「概算要求PR版」として作成した文書である「戸別所得補償制度に関するモデル対策」では、「①標準的な生産に要する費用（過去数年分の平均）と販売価格との差額を全国一律単価として交付 ②交付金のうち、標準的な生産に要する費用（過去数年分の平均）と標準的な販売価格（過去数年分の平均）との差額は定額部分として価格水準にかかわらず交付」となっており、当年産の販売価格がどれだけ下がっても、生産者手取価格は必ず「標準的な生産に要する費用」の水準になることになっていた。

しかし、実際には上で見たように「変動部分」は（「標準的な販売価格」－「当年産の販売価格」とされたのであり、市場価格が年々低下すれば過去3ヶ年の平均である「標準的な販売価格」も下落し、結果として「変動部分」は縮減され、販売価格に「定額部分」と「変動部分」を付加しても生産者手取価格は「標準的な生産に要する費用」の水準に達しない可能性が生じるようになった。

田代洋一氏が指摘するように、そこには補填額をなるべく縮減させようとする農林水産省の意図があったと見るべきであろう³¹⁾。

モデル対策における販売価格（市場価格）と補填単価との関係をおおまかに図示すると図8のようになろう。モデル対策では予め生産者手取価格の保障水準である「標準的な生産に要する費用」= P_G が固定されており、当年産の販売価格が P_{S1} （供給量が Q_{S1} ）であれば $P_G - P_{S1}$ が、当年産の販売価格が P_{S2} （供給量が Q_{S2} ）であれば $(P_G - P_{S1}) + (P_{S1} - P_{S2})$ が補填されるのである。ただし、上で指摘したように、市場価格が毎年下落すれば変動部分の基準価格は $P_{S1} \rightarrow P_{S1}'$ となり、補填単価は $(P_G - P_{S1}) + (P_{S1}' - P_{S2})$ となるために、 $P_G - P_{S2}$ の全額が補填されることにはならない。

以上、モデル対策は、市場価格が毎年下落する場合には不完全な形態になるものの、一応、生産者手取価格を「標準的な生産に要する費用」の水準で維持することを目的としており、ここが従来の稲作経営安定対策及び稲

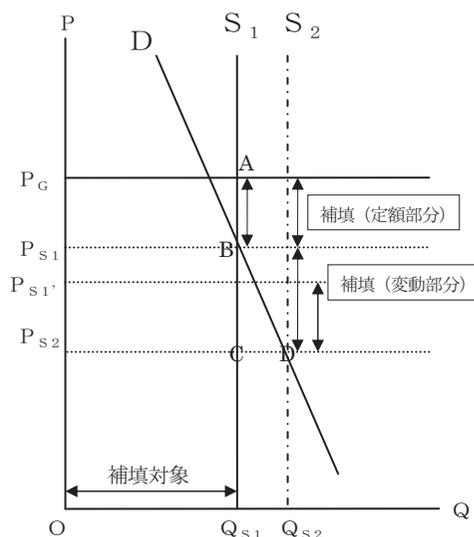


図8 米生産調整と戸別所得補償モデル対策

31) 田代洋一『政権交代と農業政策－民主党農政－』筑波書房、2010年、pp.42-43。

作所得基盤確保対策との違いである。

換言するならば、モデル対策は、従来の食糧法下での米生産調整政策が「過剰問題2」の発生を抑えることを目的にしつつも、結局はその発生を抑止できなかったばかりか、それを深刻化させてきたことを踏まえ、米生産調整による米市場価格の引上げを図りつつも、一方では、生産調整参加者に対しては市場価格如何に拘わらず、上述した変動部分の縮減の問題はあるものの、一応、一定水準の生産者手取価格を保障することとしたのである。

しかし、モデル対策には、変動部分の縮減以外にも、生産者手取価格の保障の実質化、及び同対策の継続可能性という点で検討しなければならない重大な諸論点が存在する。以下、これについて見ていく。

3 モデル対策の政策的諸論点

(1) 「標準的な生産に要する費用」に関して

政府が農産物の価格・所得政策を行う際、その基本に置くべき考え方は「政府が必要と認め量の当該農産物の再生産を保障する生産者手取価格を保障する」というものになる。

これを、基本的に閉鎖市場体系にある日本の米に当てはめると、「(政府が認識する)国民必要量の米の再生産を保障する生産者手取価格を保障する」(「国民必要量」には備蓄分も含まれる)ということになる。したがって、米の生産が自由に行われている状況下で、その生産者手取価格を市場メカニズムに完全に委ねるのではなく、市場価格下落時に政策的に一定の生産者手取価格を保障するとするならば、その水準は「生産費の低い生産者から生産量を累積し、これが国民必要量と合致した時点での生産者(=限界生産農家)の生産費」ということになるだろう。これは、食糧法下での米政府買入価格算定に際してとられた「限界生産農家の生産費方式」の考え方に通じるものである³²⁾。

それゆえ、「限界生産農家の生産費」よりも生産費が高む米生産者が存在し、彼らにとってはこの水準で保障される生産者手取価格が「適正価格」とは認められない場合でも、政策的にはこの水準が「適正価格」ということになる*⁹⁾。

*⁹⁾ なお、「限界生産農家の生産費」のベースとなる米の「(政府が認識する)国民必要量」は、その確定が非常に難しいことも見ておかなければならない。それは、米の価格変動自体がその消費量に影響を与えることに加え、食生活の変化や小麦等の代替品目の需要動向の変化が米の需要曲線をシフトさせ、米の消費量に影響を与えるからである。また、備蓄量の水準や備蓄方法の選択(回転備蓄方式か棚上げ備蓄方式か)なども「国民必要量」に関係する。そして、「国民必要量」が変動すれば、当然、「限界生産農家」およびその「生産費」も変動する。

したがって、「国民必要量」を取り上げる際には、それが決して固定的なものではないことに留意する必要がある。

ただし、生産調整が行われている現状の日本の米生産に対しては、この「限界生産農家の生産費方式」の考え方はそのままは適用できない。というのも、生産調整は政府が見込む「国民

32) これについては、北出俊昭『食糧制度と米価』農林統計協会、1986年、の第2章第3節を参照。

必要量」に生産量を合致させるように計画が策定されるが、そこでの生産調整割当は「限界生産農家」よりも生産費の高い生産者に対してのみ行われるのではなく、生産費の低い大規模生産者に対しても行われているからである。結果として、生産調整下で米生産を行う「限界生産農家」は、生産調整が行われない場合の「限界生産農家」よりも規模が小さく、生産費も高いということになる。

しかし、食糧法下の米生産調整はあくまで米の市場価格の引上げのためのものなのであって、そのことと、政府が保障すべき生産者手取価格をどのような水準にするかということとは、一応別問題である。それゆえ、米生産調整が行われている場合であっても、「政府が保障すべき生産者手取価格」の合理的な水準は、やはり「米の生産が自由に行われている場合の『限界生産農家の生産費』」ということになる。しかし、現実には、米生産調整は1969年度以来ずっと行われてきているため、「米の生産が自由に行われている場合の『限界生産農家の生産費』」の算定を現時点で行うことは統計的にも不可能である。

したがって、現実問題として、米生産調整が行われている場合に保障されるべき生産者手取価格の算定に際しては、まずは現状における平均規模経営の生産費に着目せざるを得ないのであり、この点ではモデル対策の考え方は妥当である。ただし、再生産を保障するというのであれば、そこでの家族労働費は8割ではなく10割の補償が必要である³³⁾。

また、モデル対策の「標準的な生産に要する費用」には、自己資本利子、自作地地代は含まれていない。確かに農地改革以来の純粋な自作地経営であれば、これらは支払われなくてもよいであろうが、農地利用集積が主として有償移動によって行われている北海道では「自作地地代が補償水準に含まれないことは、農地を購入しても収益が補償されないことを示し、資金借入があれば元金返済が補償されないことになる」³⁴⁾のであり、このような有償移動は北海道ほどではないにしても都府県でも存在していることを考えると、自己資本利子、自作地地代についても「標準的な生産に要する費用」に組み込むことが必要である。

これらの問題が解決しないうちは、モデル対策は生産者手取価格を実質的にも保障しているとは言えないであろう。実際にも、モデル対策では「標準的な生産に要する費用」が60kg当たり1万3703円とされているのに対し、全国平均の米の60kg当たり全算入生産費は06年産1万6824円、07年産1万6412円、08年産1万6497円となっているのである³⁵⁾。

なお、この生産者手取価格の保障水準＝「標準的な生産に要する費用」は、米生産調整参加のインセンティブとも密接に関連する問題であり、検討から外すことはできないが、これについては後に検討する。

(2) 「標準的な販売価格」「当年産の販売価格」に関して

上で見たように、モデル対策では、所得補填の「定額部分」は「標準的な生産に要する費用」

33) これに加えて、先述のように家族労働費は『毎月勤労統計調査』（厚生労働省）の建設業・製造業・運輸業に属する5～29人規模の事業所の賃金データを基に算出したものであり、この水準の賃金を家族労働費に適用することの妥当性の問題もある。

なお、全国農業協同組合中央会は2009年11月に発表した「戸別所得補償および水田農業政策にかかる」J Aグループの政策提案の中で、「家族労働費は10割かつ他産業並みの労賃評価等により算定」することを主張しているが、これは妥当なものと言える。

34) 志賀永一「地域分化を進めていた北海道水田作地帯の対応」『農業と経済』第76巻第6号、昭和堂、2010年、pp.20-21。

35) 農林水産省『米及び小麦の生産費』各年版。

と「標準的な販売価格」の差額をベースに、「変動部分」は「標準的な販売価格」と「当年産の販売価格」との差額で、それぞれ決定されるため、「販売価格」の具体的数値をどのように捉えるかは生産者手取価格の保障の実質に大きな影響を与える。と言うのも、「販売価格」が実態よりも高く把握されると、とくに「定額部分」の補填単価は実質的に小さくなるからである。

従来の稲作経営安定対策及び稲作所得基盤確保対策では、価格形成センター（2003年度までは「自主流通米価格形成センター」、04年度以降は「米穀価格形成センター」）の入札取引価格平均を「市場価格」として使用してきたが、先述のように、04年4月の改正食糧法施行によって米流通がほぼ全面的に自由化されて以降は価格形成センターに上場される米が急減し、その結果、入札取引価格が相対的に高位となり、「市場価格」として使用するには不適切なものになった。このような下で価格形成センターの指標価格がモデル対策の定額部分・変動部分の算定に使用されれば、補填単価は本来あるべき額よりも小さくなってしまふ（なお、上場数量の急減を受けて、価格形成センターの廃止が検討されている）。

これを受けて、モデル対策では、米の相対取引価格の全国平均を市場価格＝販売価格として用いることにした。しかし、そこには、様々な流通ルートでそれぞれ多様に形成されている相対価格を正確に把握できるかどうか、また、相対取引の場合は個別の取引であるために、帳簿上の取引価格とバック・ペイ等を含めた実際の取引価格との間で乖離が生じる場合があるが、その実態を把握できるかどうか、という問題が常につきまとう。

市場価格＝販売価格を何に求めるかは、モデル対策の一つの大きな問題であり、相対取引価格の全国平均を用いる場合には、常にその妥当性の検証が必要となる。

（3）所得補填の仕組みに関連して

所得補填に関しては、さらに次の点にも注意を払わなければならない。

まず、定額部分、変動部分とも、10a当たり全国一律の額で交付されることについてである。

定額部分、変動部分が「60kg当たり」での「価格補填」として行われるならば、全国一律額での交付は合理性を持つ。と言うのも、価格補填が銘柄別に行われるとするならば、「価格が下がってもその分だけ補填がなされる」ということで、生産者側のモラル・ハザードを引き起こし、安易な投げ売りが行われてしまう可能性が生じ（毎年市場価格が下がれば先述のように100%の補填ではなくなるので、一定の抑制力は働くかも知れないが、一方で、毎年の販売数量が翌年の生産目標数量に反映される仕組みとなっている下では、各産地にとっては多少の価格の下落よりも販売量の維持・拡大が優先される傾向が現れる）、これを防止し、公正な市場価格を形成する上で全国一律の価格補填は望ましいからである³⁶⁾。

しかし、「面積当たり」での「所得補填」の場合は、各地域の単収の相違が反映されないため、高単収の地域ほど市場での販売額に対する補填額の比率が小さくなり、政策的公正という点で合理性を欠く。

それゆえ、この点を考慮すると、60kg当たり全国一律の価格補填が一番望ましいが、価格補填がWTOの「黄の政策」に当たるため、これを「緑の政策」にするために「面積当たり」での直接支払い＝所得補填にする必要があるという場合には³⁷⁾、各地域の単収の相違を反映させ

36) 先の「戸別所得補償および水田農業政策にかかる」J Aグループの政策提案」では、「地域ごと・銘柄ごとにとどうしても生じかねない価格変動・収入下落に対して、担い手の所得が万全に確保される対策を別途措置すべきである」としているが、本文に述べた理由で、銘柄別補填は問題を含むと言わざるをえない。

る仕組みを作るべきであろう³⁸⁾。

また、補填額を定額部分と変動部分に分ける点については、確かに定額部分が予め定まっていた方が、最低限補填される額がわかるために、米生産者の生産調整参加のインセンティブが働くという面はあるが、他方でこれは米の需給が過剰基調で推移しており（それゆえ、生産調整が行われている）、「買い手市場」となっている現況下では、予め定額分の支払いを織り込んだ低水準の市場価格を形成させる可能性を持つ。これは、結果として変動部分の支払額を増大させ、財政負担の面からモデル対策の継続に制約をかけかねないものとなる。

それゆえ、モデル対策としては、市場価格下落時に事後的に補填を行う方式（＝すべてを変動部分にする）が最も適当ということになる。この下では、生産者手取価格の保障水準と市場価格との差額を全額補填することができる。

（4）米生産調整への生産者参加のインセンティブに関して

モデル対策で生産者手取価格の保障水準とされた「標準的な生産に要する費用」をめぐる問題については先に検討したとおりであるが、さらに、生産調整計画どおりに実際の生産調整が行われるかどうか市場価格に大きな影響を与える中では、生産者手取価格の保障水準が生産調整参加のインセンティブを持っているかどうか検討される必要がある。

生産者手取価格の保障水準が低ければ、生産調整参加のインセンティブが小さくなるため、生産調整参加者は少なくなる。これは「保障水準の低さ」と「補填対象者の少なさ」という財政支出を減少させる要因を作り出す一方で、過剰米発生による「市場価格の下落」→「補填単価の増大」という財政支出を増大させる要因を生み出す。

他方、保障水準が高い場合には、生産調整参加者が増え、生産量は計画目標に近い水準になると考えられる。この場合は、「保障水準の高さ」と「補填対象者の多さ」という財政支出を増大させる要因が生まれる一方で、過剰解消による「市場価格の上昇」→「補填単価の縮小」という財政支出を減少させる要因が作り出される。

この関係を図9で見よう。生産者手取価格の保障水準が P_{G1} の時、市場への供給量は Q_{S1} 、市場価格は P_{S1} 、補填単価は $P_{G1} - P_{S1}$ であり、その際のモデル対策が補填対象とする米の販売量を $Q_{S1'}$ とすると、補填総額は $\square P_{G1}ABP_{S1}$ となる。他方、生産者手取価格の

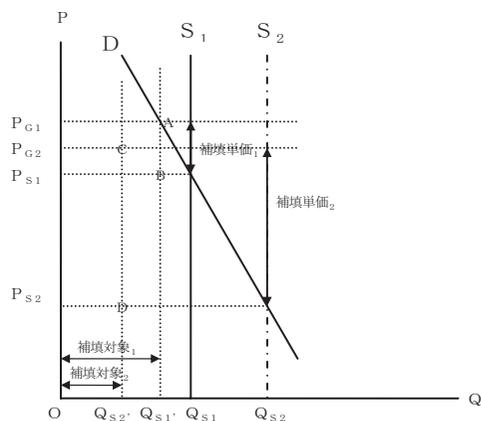


図9 生産者手取価格の保障基準と補填総額との関係

37) モデル対策の定額部分、変動部分は当該年の米作付面積を対象としているため、「緑の政策」として扱うことについて疑問視する声もある。ただし、民主党はこの補填部分を「緑の政策」としてWTOに通報するとしており、認められない場合でも「黄の政策」として政策を行うとしている。なお、モデル対策の所得補填は生産調整とセットであるため、従来の稲作経営安定対策や稲作所得基盤確保対策と同様、現行のWTO農業協定では、国内農業保護削減の対象外となる「青の政策」として扱うことができよう。

38) この点、品目横断的経営安定対策の「生産条件不利補正対策」で行われていた「固定払い」（緑ゲタ）の算定方式は、基準単収の取り方などで様々な問題を抱えていたが、少なくとも地域による単収の相違を支払い額に反映させるという点では合理性を持っていた。

保障水準が P_{G1} より低い P_{G2} の時、市場への供給量は Q_{S2} 、市場価格は P_{S2} 、補填単価は $P_{G2} - P_{S2}$ であり、その際のモデル対策が補填対象とする米の販売量は Q_{S2} となり、補填総額は $\square P_{G2} CDP_{S2}$ となる。

この場合、米は生活必需品的な性格が強く、需要の価格弾力性は小さいと考えられるため、 $\square P_{G1} ABP_{S1}$ よりも $\square P_{G2} CDP_{S2}$ の面積が大きい状況、すなわち、生産者手取価格の保障水準が低いとかえって財政支出が増大する状況が生じる可能性を指摘できる。それゆえ、財政支出の側面から見たモデル対策の継続性という点からも「生産調整参加のインセンティブ」を勘案した「生産者手取価格の保障水準」を考慮する必要があるのである。

さらに、これに関しては「水田利活用自給力向上事業」についても見ておかなければならない。と言うのも、米生産者が生産調整に参加するかどうかは、米の生産者手取価格とともに転作作物等からの所得にも左右されるからである。転作作物等からの所得と米からの所得が同等であれば、生産者は米生産調整の参加に強い抵抗感を持たないであろうし、結果として米生産調整はほぼ計画どおりに行われるだろう。

しかし、現実には提起されている転作奨励金について見ると、激変緩和措置はとられたものの、従来よりもその単価は決して上がっていない。つまり、少なくとも転作作物生産という点では、米生産調整参加のインセンティブは強化されていないのである。もし、米生産調整の目標達成を強く企図するならば、転作奨励金の増大や、転作作物の生産者手取価格自体の引上げ（麦・大豆等の畑作戸別所得補償における補填額の充実）なども必要である。

また、モデル対策では、転作奨励金は米生産調整割当分の完全実施と切り離して交付されるとされたが、転作作物生産の有利性が保障されない中でこのような措置は、米の生産調整を弛緩させてしまう。現状では、割当分の完全実施を転作奨励金交付の要件とすべきであろう。

(5) 事後対策に関して

モデル対策では豊作時の過剰米対策が設けられなかった。過剰米対策については、先に見たように、食糧法施行以降、1997年度までは政府の備蓄用買入れという形で、98年度以降は稲作経営安定対策下での飼料用売却という形で、2004年度以降は稲作所得基盤確保対策下での集荷円滑化対策によって、それぞれ行われていた。

モデル対策で過剰米対策が設けられていないのは、米戸別所得補償モデル事業と水田利活用自給力向上事業の実施で米生産調整は有効に機能するはずであり、それによって米の需給が引き締まるために過剰米は発生しないとの認識による。しかし、たとえ、生産調整計画どおりに米の作付面積が抑制されたとしても、天候によっては生産調整計画で見込んだ以上の量が生産されるのであり、これを放置するならば、需要の価格弾力性が小さい米はその市場価格が大きく下落するであろう。この場合、生産調整参加者の生産者手取価格は変わらないものの、補填単価が増大し、補填総額が膨らむことになるため、財政的な側面からモデル対策の存続が危機に立たされる可能性が生じる。

すなわち、前掲図8でわかるように、豊作になっても補填対象数量は Q_{S1} のままだが、市場価格が下落するために、所得補填の総額は、過剰米がない場合の $\square P_G ABP_{S1}$ から $\square P_G ACP_{S2}$ に膨らむのである^{*10}。

^{*10} 所得補填は実際には作付面積に対して行われるので、豊作の場合には補填対象数量は Q_{S1} よりも多くなるが、一方でその分だけ補填単価が縮小することになるので、補填総額は豊作による補填対象数量の増加によっては変化しない。しかし、市場価格は、豊作

による生産量・販売量の増加から大きな影響を受ける。

したがって、補填総額を問題にする場合、豊作時については「補填対象数量は Q_{S1} のままで変化がなく、それゆえ補填単価も Q_{S1} の場合の額であるが、補填対象外の米が市場に追加供給された」というように捉え直して考察することが適当であろう。

この際、政府が過剰分の $Q_{S1} - Q_{S2}$ を市場隔離するために市場価格で買入れるならば、その買入総額は $\square BDQ_{S2}Q_{S1}$ となる。この場合、市場価格は P_{S1} に戻り、政府の補填総額も $\square P_G ABP_{S1}$ に戻る。

このように見てくると、政府が過剰米を放置する場合の追加補填額である $\square P_{S1} BCP_{S2}$ よりも、政府が過剰米を買入れる場合の支出額 $\square BDQ_{S2}Q_{S1}$ が小さい場合には、過剰米対策をとった方が財政支出上も有利ということになる。米は需要の価格弾力性が小さいために過剰が多少発生しただけでも市場価格が大幅に下落すること、また、過剰米の政府買入れに係る支出はそれを加工用・飼料用等に売却できる場合には若干は回収できること、を考えると、一方では過剰米の保管に財政支出が必要になるものの、豊作時には政府が過剰米の買入れを行った方が結果として財政支出を少なくできる、という可能性はかなり大きい。また、先に触れたようにモデル対策では、市場価格が毎年下がれば生産者手取価格の保障水準と市場価格との差は100%は補填されなくなるのであるから、生産者手取価格の保障を実質化するためにも、過剰米対策による市場価格の下落防止は重要である。

これについては、政府の買入れによる市場価格の上昇は生産調整非実施者のただ乗りを許すことになり、不公平を招く、との主張があるが、生産調整実施者には市場価格の高低に拘わらず一応は一定の生産者手取価格が保障されていること、また、過剰米自体はたとえ生産調整が計画どおり行われていても天候次第で発生するものであり、生産者の責に帰すことができないものであること、を考えると、政府による過剰米の買入れは、上で見た補填総額の増大防止、生産者手取価格の実質化という点と併せて、合理性を持つと考えられる。

VI むすび

以上、食糧法下・食糧法下における米過剰問題と米生産調整政策の性格の分析を行い、それを踏まえて戸別所得補償モデル対策の内容を検討してきた。

米生産調整政策は食糧法下では政府米の政府売買価格体系が構造的に生み出す米過剰を解消することを目的としていたが、それは米価が基本的に市場メカニズムによって形成されるようになった食糧法下では、市場への米供給量を抑制し、米の市場価格を均衡価格から「適正価格」に向けて引き上げることが目的とするものとなった。

しかし、食糧法施行以降、豊作による過剰米発生に対する適切な政策対応がなされない中、市場価格は下落し、生産者手取価格も低下していった。さらに、2004年度以降は、米生産調整の農業者・農業者団体への移行が打ち出されたために、生産者の生産調整参加意識が大きく後退して生産調整目標の未達成が恒常化し、過剰米発生に歯止めがかからなくなり、市場価格はさらに下落していった。価格下落に対しては、1998年産以降生産調整実施者に対して市場価格の下落分を一定程度補填する措置がとられたが、市場価格が下落し続ける中では生産者手取価格の下落を防ぐものにはならなかった。

このような状況に対応するため、戸別所得補償モデル対策では、生産調整による市場価格の

引上げを図りつつ、生産調整実施者に対しては、市場価格の如何に拘わらず、一応、一定水準の生産者手取価格を保障する仕組みが作られた。

しかし、そこには、(ア)市場価格の連年下落の際の「変動部分」の縮減に加え、(イ)生産者手取価格の保障水準の低さ、(ウ)「販売価格」への相対取引価格の使用の妥当性、(エ)単収の地域間相違を反映できない全国一律面積当たりの補填単価が持つ政策的不公平性など、生産者手取価格の実質化をめぐる問題や、(オ)生産者手取価格の保障水準及び転作奨励金単価と米生産者の生産調整参加インセンティブとの関連、(カ)過剰米対策の欠落が補填総額に与える影響など、モデル対策の継続の上で財政支出面からも検討が必要な問題が存在している。

そして、これらの問題への適切な対応が行われなければ、モデル対策は、生産者手取価格の保障を実質化できないという点では「過剰問題2」を、財政支出面からその継続が困難になるという点では「過剰問題1」を発生させることになる。

現在、2010年度のモデル対策が実施されている最中だが、すでに、過剰作付面積が3万8000haになると見込まれており³⁹⁾、また、前年度からの市場在庫の持越しと10年産の豊作予想もあって、相対取引価格は下落し続けている⁴⁰⁾。モデル対策における、米生産調整参加のインセンティブをめぐる問題点と過剰米対策欠落の問題点が、すでに具体的な形で現れてきており、これらへの対応は農政上の喫緊の課題となっている。

食料自給率40%の下での米過剰は、他の作物で採算がとれない中、相対的にまだしも有利である米に日本の農業生産力が集中していることによる。したがって、食料自給率向上・国内農業生産拡大を睨む中で米過剰問題を抜本的に解消しようとするならば、モデル対策の改善とともに米以外の作物の採算性を回復させる政策を追求することが不可欠である。

(2010年9月9日受理)

39) 「日本農業新聞」2010年8月21日付。

40) 2009年9月に60kg当たり1万5169円だった2009年産米の米相対取引価格は、2010年6月には1万4120円まで下落し、同年7月も1万4214円となっている：農林水産省『米穀の取引に関する報告』。