

## 水田農業転換期における米生産調整・転作をめぐる政策的諸問題

横山 英 信

- I はじめに
- II 米生産調整と転作の史的概観
  - 1 米生産調整の意味
  - 2 転作をめぐる諸動向
- III 「水田農業活性化対策」下の政策的諸問題
  - 1 麦・大豆の生産者手取価格をめぐる問題
  - 2 転作麦・転作大豆の生産をめぐる問題
- IV 「米政策改革大綱」の抱える政策的諸問題
  - 1 「大綱」の登場背景
  - 2 「大綱」下の具体的施策
  - 3 「大綱」の問題点
- V おわりに
  - 1 分析のまとめ
  - 2 今後の展望

### I はじめに

1969年度の開始以来30年余りにわたって行われてきた米の生産調整(=減反)をめぐる状況は、現在一大転機を迎えている。これは、2002年12月3日に農林水産省が発表した「米政策改革大綱」において、米生産調整に関連した次の施策、すなわち、①08年度に米生産調整の主体を政府から農業者・農業者団体に移す(前倒し実施もあり得る)こと、②それまでの間は農業者・農業者団体の生産調整に対する自主的・主体的な取り組みを目指すこと、③それに対応して04年度から生産調整補助金を大きく組み替えること、が打ち出されたことによるものである。そして、同「大綱」の方針を実施に移すために、03年6月27日に国会において「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」と略)の改定案が成立させられた。

今回の「米政策改革大綱」に基づく米生産調整の転換は、同「大綱」で打ち出された他の施策とともに国産米の生産・需給動向に大きな影響を及ぼすことになろうが、同時に、その影響は米のみならず、転作作物の生産動向にも及ぶことが予想される。

すなわち、99年10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」(以下、「水田農業活性化対策」と略)の下で、この間、転作作物のエースである麦・大豆はその転作面積を大きく伸ばしてきたが、「米政策改革大綱」路線下、今後の米生産調整の展開状況や生産調整補助金の帰趨によっては転作麦・転作大豆の生産動向にも変化が生じることが考えられるのである。

したがって、今後の水田農業を展望するに当たっては、米生産調整・転作に関する政策の現

段階的状况を正確に把握することが必要不可欠である。

以上を踏まえ、本稿は、「水田農業活性化対策」および「米政策改革大綱」下の、水田農業転換期における米生産調整・転作をめぐる政策的諸問題を分析し、その特徴を明らかにすることを課題とするものである。

## II 米生産調整と転作の史的概観

米生産調整は、1995年10月までの食糧管理法（以下、「食管法」と略）下、および95年11月以降の食糧法下という2つの時期にまたがって行われてきた。そこで、まず、食管法下および食糧法下における米生産調整の意味を確認しておこう。加えて、転作をめぐる動向についてもその歴史的推移を把握しておきたい。

### 1 米生産調整の意味

#### (1) 食管法下における意味

食管法下1960年に米の政府買入価格算定方式が従来の「パリティ方式」から「生産費及び所得補償方式」に変更された下、60年代を通じて米の国内生産量は伸び続けたが、一方、米の国内消費量は高度経済成長下における食生活の「欧米化・洋風化」の影響を受けて64年度以降減少傾向に転じ、これによって60年代末に国内の米需給には大きな問題が生じるようになった。すなわち、67・68年産の米の国内生産量はそれぞれ1400万tを超えたが、一方この時期国内消費量は年間約1200万tにまで減少していたため、69年10月末（69米穀年度末）の米の国内在庫量は500万tを突破し、これは70年10月末（70米穀年度末）には720万tにまで達したのである。このような米過剰に対応すべく、米の生産調整が、69・70年産の施行を経て71年産から本格的に開始された。

それでは、食管法下における米生産調整はどのような意味を持っていたのだろうか。

米の国内生産量が大きく伸びた最大の要因は、政府全量買入れの原則がとられていた中（つまり、制度的には流通する米は政府米のみ）、「生産費及び所得補償方式」の下で政府買入価格が生産費に対してかなり高い水準で設定されていたことである。具体的に見ると、60年代末まで全作付階層平均生産費に対する政府買入価格の補償率は、対第1次生産費で190%前後、対第2次生産費で160%前後であった<sup>1)</sup>。

なぜ、政府買入価格はこのような高い水準で設定されたのだろうか。その理由の1つとしては、当時の国際米市場の状況が挙げられる。戦後、米の自給が達成できていない中で日本は米の輸入を恒常的に行っていたが、国際米市場では日本の主食たるジャポニカ種はあまり出回っていなかった。そのため、輸入の一定量はインディカ種であったが、これに対する国内の消費者の評判はよくなく、そのため国産米の生産を増加させる必要があったのである。

ただし、同時に次の理由も見ておく必要がある。61年制定の農業基本法に基づく「選択的拡大」路線は60年代を通じて農産物輸入を増大させ、この下で主として土地利用型を中心として多くの作物の国内生産が後退していったが、これは「選択的拡大」を進める政府に対する農

1) これについては、横山英信「食糧管理制度の戦後の変遷」『解体する食糧自給政策』日本経済評論社、1996年、pp. 220-221、を参照のこと。

民の反発を高めるものである。これに対して、戦後農地改革による創出以降政権党の政治的基盤となってきた農民層を政権党から離反させないためには、農業基本法が他方で「農工間の所得均衡」を掲げた中では、政府として、国内生産を増大させるとした米については政府買入価格を高水準で設定し、農民の稲作所得を保障することが必要であった<sup>2)</sup>。60年の政府買入価格算定方式の「生産費及び所得補償方式」への移行は、翌年の農業基本法制定を見越した措置だったのである。

ともかく、このような高水準の政府買入価格によって米の国内生産が増加し、米過剰が発生したのであるから、これを解消する手段としてまず考えられるのは政府買入価格の引下げである。しかし、上述のように高水準の政府買入価格は「選択的拡大」路線の下で農民層を政権党から離反させないために必要だったのであり、とりわけ、60年代末は、高度経済成長がもたらした公害問題・過密問題などの様々な社会問題を背景に住民運動や労働運動が高揚していた時期であったから、革新勢力の農村部への浸透を防ぐという点からも、政府として、農民層の反発を浴びることになる政府買入価格の引下げはとも行えるものではなかった。

政府買入価格の引下げを行わないで米過剰を解消する方法としては、輸出補助金付輸出・食料援助による海外輸出処理や、飼料利用による処理が考えられるが、前者における国際的輸出秩序の問題もさることながら、国際価格や飼料用米価格に対して政府買入価格がはるかに高い水準で設定されていた下では、これらの方法は恒常的に多額の財政支出を必要とすることが確実であった、やはり現実的な選択肢にはならなかったと言える。

したがって、政府買入価格の高水準での設定を前提として米過剰を解消するには、米生産者に対して一定の補償を行うことと引き替えに米の作付を制限してもらうという生産調整しかなかったのである<sup>3)</sup>。

米生産調整は米生産者にとっては次のような意味を持っていた。生産調整と同時に、69年に、政府を経由せず、価格も商業取引ベースで決定される自主流通米制度が発足したことによって（ただし、自主流通米も政府米とともに政府の需給管理対象となる。政府米と自主流通米を総称して「政府管理米」と呼ぶ）、従来の政府全量買入れの原則は崩れたが、生産者はいつでも自主流通米を政府米に振り替えることができたため、基本的に自主流通米価格は政府米価格＝政府買入価格を下回ることではなく、したがって、政府買入価格は自主流通米価格の下支え機能を有していた。このような中、米過剰が続いてこれが政府財政を圧迫することになるならば、高水準の政府買入価格にとどまらず、米の政府買入れを定めた食管法－食管制度までもが国民の批判にさらされることは必至であり、そうなれば、米の生産者手取価格（農産物販売に関わる政府助成を含む、販売農産物単位重量当たりの生産者収入額）下落を防止する政策的措置が失われてしまう。つまり、米生産者にとって米生産調整への参加協力は、米の生産者手取価格を下支えする仕組みを有している食管法－食管制度を守る、という意味を持っていたのである。

70年代以降、全作付階層平均生産費に対する政府買入価格補償率は下落し<sup>4)</sup>、また、米の単収向上と国内消費量減少の中で、表1でわかるように、生産調整目標面積は拡大基調で推移するが、それでも全国的には目標はほぼ達成され続けた。この要因の1つとして、米生産者の中に「米の生産者手取価格を下支えする仕組みを持っている食管法－食管制度を守るための生産調整」という認識が広く浸透していたことを挙げていこう。

2) 前掲、拙稿、p. 221。

3) 米過剰の解消に生産調整以外の手段はとりえなかったという認識については、拙著『日本麦需給政策史論』八朔社、2002年、pp. 227-228、を参照。

4) 前掲、拙稿、p. 221、p. 227。

表 7-1 米生産調整面積の推移

| 対策             |     | 区分     | 目標                 | 実績                 | 転作                 |                   | 目標達成率<br>(%)    |
|----------------|-----|--------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-----------------|
|                |     |        |                    |                    | 転作                 | その他               |                 |
| 稲作転換対策         |     | 1969年度 | 10千ha              | 5千ha               | —                  | —                 | 50              |
| 米生産調整対策        |     | 1970   | 100万t              | 139                | —                  | —                 | 139             |
| 稲作転換対策         |     | 1971   | 230 <sup>万t</sup>  | 226 <sup>万t</sup>  | — <sup>千ha</sup>   | —                 | 98              |
|                |     | 1972   | 215                | 233                | —                  | —                 | 108             |
|                |     | 1973   | 205                | 230                | —                  | —                 | 112             |
|                |     | 1974   | 135                | 130                | 116                | 14                | 98              |
|                |     | 1975   | 100                | 108                | 100                | 8                 | 111             |
| 水田総合<br>利用対策   |     | 1976   | 215 <sup>千ha</sup> | 194 <sup>千ha</sup> | 176 <sup>千ha</sup> | 18 <sup>千ha</sup> | 91 <sup>%</sup> |
|                |     | 1977   | 215                | 212                | 192                | 20                | 99              |
| 水田利用<br>再編対策   | 第1期 | 1978   | 391                | 438                | 386                | 52                | 112             |
|                |     | 1979   | 391                | 472                | 415                | 57                | 121             |
|                |     | 1980   | 535                | 585                | 515                | 70                | 109             |
|                | 第2期 | 1981   | 631                | 668                | 588                | 80                | 106             |
|                |     | 1982   | 631                | 672                | 595                | 77                | 107             |
|                |     | 1983   | 600                | 639                | 564                | 75                | 106             |
|                | 第3期 | 1984   | 600                | 620                | 518                | 102               | 103             |
|                |     | 1985   | 574                | 594                | 480                | 114               | 103             |
|                |     | 1986   | 600                | 618                | 501                | 117               | 103             |
| 水田農業<br>確立対策   | 前期  | 1987   | 770                | 791                | 606                | 185               | 102             |
|                |     | 1988   | 770                | 794                | 617                | 177               | 103             |
|                |     | 1989   | 770                | 795                | 603                | 192               | 103             |
|                | 後期  | 1990   | 830                | 849                | 593                | 256               | 103             |
|                |     | 1991   | 830                | 852                | 583                | 269               | 103             |
|                |     | 1992   | 700                | 751                | 503                | 248               | 108             |
| 水田営農<br>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<br>推進対策  |     | 1996   | 787                | 787                | 457                | 330               | 100             |
|                |     | 1997   | 787                | 798                | 455                | 343               | 102             |
| 緊急生産調整<br>推進対策 |     | 1998   | 963                | 955                | 545                | 410               | 99              |
|                |     | 1999   | 963                | 960                | 541                | 419               | 100             |
| 水田農業経営<br>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) 河相一成『食糧制度と経済民主主義』新日本出版社、1994年、p. 135、『食料・農業・農村白書附属統計表』1999年度版、『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) 1970年度は表示されている100万tの他に転用として50万tの調整が行われた。  
 3) 1988年度・89年度の実績は米需給均衡化緊急対策の転作対応分を除く面積。  
 4) 1995年度の目標面積には指標面積8万haを含む。

## (2) 食糧法下における意味

1995年のWTO（世界貿易機関）の発足と軌を一にして、95年10月31日をもって食糧法は廃止され、翌11月1日から食糧法が全面施行された（食糧法のうち、輸出入に関する規定は95年4月から施行）。

食糧法は、従来法認されていなかった自由米（＝ヤミ米）を一定の条件付き（食糧事務所長への販売の届け出）で「計画外流通米」として法認する一方で、従来の政府管理米を「計画流通米」として従来どおり政府の需給管理の対象とした。ただし、食糧法下では、実態的にはともかく（自主流通米は制度発足以降政府管理米におけるシェアを拡大し、90年代になると7割近くに達した<sup>5)</sup>）、制度上は政府管理米の主流は政府米とされていたのに対し、食糧法下では計画流通米の主流は自主流通米とされ、政府米は備蓄用に限定された。そして、政府米は米生産調整参加者から備蓄の範囲内（国産米と輸入米を合わせて150万程度）で買い上げるにとどまるものとされ、また、その政府買入価格も自主流通米価格を反映させて決定されるとされた。

このように、食糧法においては米の政府買入制度、政府買入価格の決定方法が大きく変わり、これによって米の生産者手取価格を下支えする仕組みは消滅することになった。

したがって、食糧法の全面施行とともに、米生産者にとって米生産調整は「米の生産者手取価格を下支えする仕組みを有する制度を守る」という意味を失うことになった。さらに、食糧法下では食糧法下とは異なって米生産調整は制度上は強制的なものではなく、いわゆる「手上げ方式」になったこともあって、食糧法施行に前後して、都道府県・市町村レベルにおいては生産調整目標が未達成となる地域が大きく増えていった<sup>6)</sup>。

しかし、表1でわかるように、食糧法施行後も米の生産調整目標は全国的には達成されている。これは、食糧法下において、米生産調整が生産者にとって新たに次のような意味を持つものになったことによるところが大きい。

WTO発足に伴って、日本はミニマム・アクセス米（以下、「MA米」と略）を受け入れることとなり、その数量は95年度の40万tから毎年約8万tづつ増加していったが、それでもその量は国内消費量の1割以下であり、また、政府によるMA米に対するマーク・アップの徴収、一部MA米の海外輸出処理が行われたこともあって、国内米生産への影響は限定的なものにとどまった<sup>7)</sup>。99年4月からは米の輸入も関税化されたが（これに伴い、99年度・2000年度のMA米の増加量はそれぞれ4万tに縮小）、高率の関税により、MA米以外の米はほとんど輸入

5) 食糧庁『米麦データブック』各年版、の政府管理米関連資料より計算。

6) 米生産調整目標未達成状況を見ると、1990年度から94年度まで、都道府県数では1（秋田）、市町村数では90年度30、91年度20、92年度10、93年度7、94年度13であったが、95年度以降になると、95年度都道府県数7・市町村数412、96年度はそれぞれ11と329、97年度は6・203、98年度19・372、99年度17・323、00年度12・285、01年度15・356、というように推移している；農林水産省『生産調整の現状と課題』2002年1月、p. 9。

7) 2002年4月、食糧庁「生産調整に関する研究会」（農林水産省が2001年11月に発表した「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」を受けて2002年1月に発足）は、MA米は基本的に国産米の生産・需給・価格に影響を与えていないとする見解を『ミニマム・アクセス米の影響評価（案）——研究会としての評価——』において示した。これに対して筆者は、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』（農業・農協問題研究所）第28号、2003年、において、「生産調整に関する研究会」資料と『食料需給表』の照合・分析から、「（国産米の）価格に（MA米の）影響が出ていないことをとりあえず認めたとしても、それはMA米の国内米市場への超過供給圧力を吸収する形で国内生産量が減少させられたからこそ影響がなかったのであるから、MA米が何らの影響も与えていないとすることはできない」（p. 47）。なお、括弧内は引用に当たって補足した部分である、という見解を提示した。

されなかった<sup>8)</sup>。それゆえ、このような中での米生産調整は、米生産者にとっては、生産者全員の協力で米生産を抑制することによって米過剰の発生を防止し、自主流通米入札価格や計画外流通米取引価格の下落を防ぐことによって米の生産者手取価格の水準を維持するという、新たな意味を持つものになったのである。

ただし、実際には食糧法下での流通規制緩和によって自主流通米入札取引価格は大きく下落したのであって、先に触れた都道府県・市町村レベルでの生産調整目標面積の未達成は「生産調整をしても米の価格は下がっているではないか」という米生産者の不満の現れをも反映したものである。

食管法廃止・食糧法施行は、80年代後半以降の、世界的な新自由主義の流れ、日本社会における政治的意識の保守化の下で、政府に対する農民層の反発を以前ほど考慮する必要がなくなり、国内農業保護の後退が進む中で行われたものであるが<sup>9)</sup>、だからと言って、政府として農民層に対して何らの配慮もする必要がなくなったわけではなかった。それゆえ、食糧法下においても政府が主体となって米生産調整が行われるとともに、97年産米までは価格の大幅下落防止のため自主流通米入札取引には一定の値幅制限が設けられ、また、98年産米からは値幅制限撤廃の代わりに、生産調整参加者に対して価格下落の補填を行う「稲作経営安定対策」が行われてきたのである。

## 2 転作をめぐる動向

食管法下および食糧法下における米生産調整の意味は上のように捉えることができるが、それはあくまでも米に関わってのものであった。米生産調整については次のことも見落とすことはできない。すなわち、米生産調整が行われることによって米の生産者手取価格がある程度維持されたとしても、それは販売される米の単位重量当たりの額なのであるから、個々の米生産者にとっては、米生産調整による米販売量の減少に対して何らの補償も行われず、その結果所得が減少することになるならば、米生産調整への参加協力は困難となる、ということである。

したがって、政府としても米生産調整を行う必要がある限り、それを遂行するにあたっては米生産者へ何らかの補償措置をとる必要がある。そして、その補償措置の中軸をなしてきたのが生産調整補助金、とりわけその中心である転作補助金であった。先に触れたように、「選択的拡大」路線の下で米以外の土地利用型作物については多くの品目で採算が取れない状況にあり、また、単位面積当たりで米に匹敵する生産者所得をあげられるような品目は皆無に近かった。したがって、転作補助金は米と転作物との所得格差を埋めるための役割を担うものであった。

転作は、1974年度以降米生産調整の主たる形態となった。米生産調整開始当初は生産調整の一形態として単純休耕（単なる水田への不作付け）が多く行われていたが、米生産者が何らの労働もせずに補助金を受け取ることに對する国民的批判が高まる中、73年度をもって単純休耕への補助金支出は廃止され、74年度以降は補助金交付は生産調整水田における米以外の作物生産に対するものが主流となり、そのため、生産調整の主流が転作になった。また、この時期に

8) 関税率は、1999年度351円/kg、2000年度以降341円/kg、となっている。また、MA米以外の米輸入量は、99年度225t、00年度98t、01年度69t、であった。

9) 1980年代後半以降の国内農業保護政策後退の背景については、田代洋一「1980年代における農業保護政策の後退とその背景」『科学と思想』74号、新日本出版社、1989年、を参照。なお、国内農業保護政策の後退には、農家の兼業化進展の下、農家所得における農業所得の比率低下によって、農民層が全体として以前ほど農産物の生産者手取価格に敏感ではなくなっていることも関係していると思われる。これについては、前掲、拙著、p.14、及びp.321、を参照のこと。

は、70年代初頭に発生した「世界食糧危機」の影響によって穀物の国際価格が高騰し、73年にはアメリカによる「対日大豆禁輸措置」がとられるという事態が発生した中で、食糧の対外依存関係を見直して国内生産を増大させる国民的気運が高まっていたのであり、このことも転作を米生産調整の主流とすることを後押ししたと言える。

さて、転作補助金は大きく、転作作物の作付自体に対して交付される「基本額」と、地域における米生産調整目標の達成や転作作物のコスト削減に向けた団地化などを対象として交付される「加算額」という、2つの部分から構成されてきた。転作作物のペースたる麦・大豆の「基本額」の推移を見るならば次のようになっている。すなわち、71年度から75年度までの「稲作転換対策」では10a当たり3万円、76～77年度の「水田総合利用対策」では同4万円、78～80年度の「水田利用再編対策 第1期」では同5万5000円、81～83年度の「水田利用再編対策 第2期」では同5万円、84～86年度の「水田利用再編対策 第3期」では同4万2000円、87～89年度の「水田農業確立対策 前期」では同2万円、90～92年度の「水田農業確立対策 後期」では同1万4000円、93～95年度の「水田営農活性化対策」及び96～97年度の「新生産調整推進対策」では同7000円、である。

わかるように、80年代初頭までは、76年度における米生産調整目標面積の引上げ、78年度のさらなる引上げに対して「基本額」が大きく引き上げられている。81年度以降になると「基本額」は引き下げられていくが、これは転作補助金の体系において「基本額」の比重を低め、「加算額」の比重を高める方針がとられたためである。このような「基本額」の引下げは一般的に生産調整水田における転作作物作付のインセンティブを弱める。たとえ「基本額」が引き下げられても、その分「加算額」が引き上げられ、転作補助金全体として単価がそれほど変わらなければ大きな影響はないと考えられるが、「加算額」の交付には諸々の要件が付けられているため、すべての地域がこの要件をクリアして「加算額」を受け取れるわけではない。したがって、全国的に見るならば転作作物作付のインセンティブは80年代以降弱まってきたと考えられるのである。「基本額」の引下げはとくに80年代後半から大きく進んでいくが、これは先に触れた80年代後半以降の国内農業保護後退の影響をも受けたものである。

このようなインセンティブの弱化にもかかわらず、80年代末まで麦・大豆ともその転作面積は伸びているが(図1)、これは米生産調整面積自体が拡大したためである(表1)。なお、80年代半ばには麦・大豆の転作面積は一時減少しているが、これは米生産調整面積の縮小による。

しかし、90・91年度と米生産調整目標面積は83万haと大きく拡大したにも関わらず、麦・大豆の転作面積は減少を見せている。これはここに来て「基本額」の引下げが転作に影響を与えるようになったことを示すものである。その後、目標面積は、米在庫の減少や93年産の大凶作を受けて94年度まで縮小されるが、95年度以降再び拡大に転じ、96・97年度は80年代末の水準に相当する78万7000haとなった。しかし、そこにおける麦・大豆の転作面積は80年代末の水準には達していない。これについても、80年代後半以降の行政価格の引下げ(麦は政府無制限買入制度における政府買入価格、大豆は不足払い制度における基準価格)が90年代を通じていっそう進み、麦・大豆の生産者手取価格が下落したこととともに(80年代後半以降、麦・大豆とも全作付階層平均生産費〔第2次生産費〕に対する行政価格の補償率はほぼ100%を下回り、その水準も傾向的に下落している。それゆえ、図1でわかるように、麦・大豆とも転作以外の作付形態の面積は80年代半ば以降減少している)<sup>10)</sup>、転作補助金の「基本額」が引き下げら

10) 1980年代後半以降の時期を含めて、高度経済成長期以降の麦・大豆の生産費と行政価格との関係については、拙稿「麦・大豆における価格・所得政策の再編」『農政転換と価格・所得政策』筑波書房、2000年、pp. 204-209、を参照。

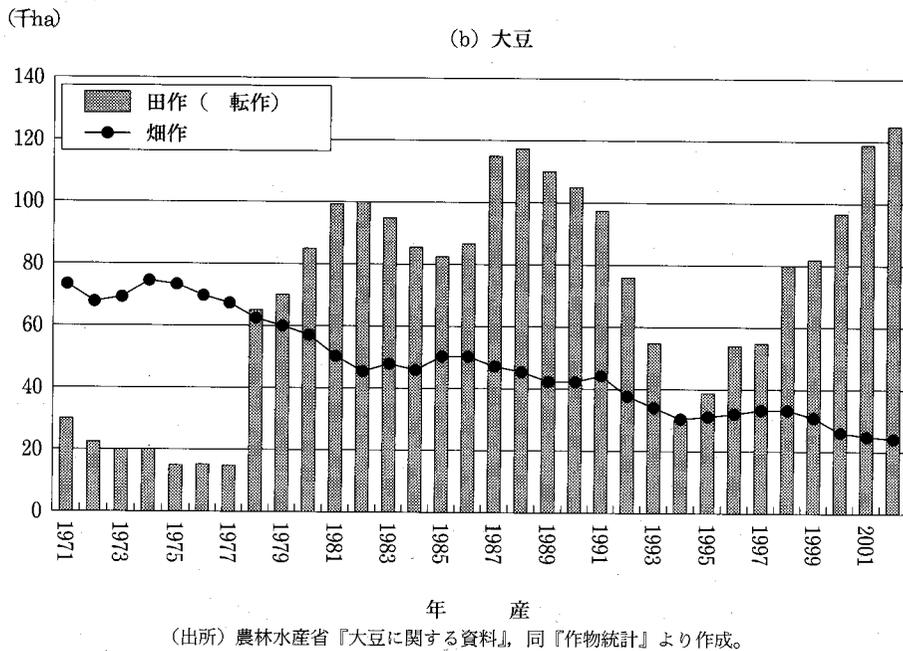
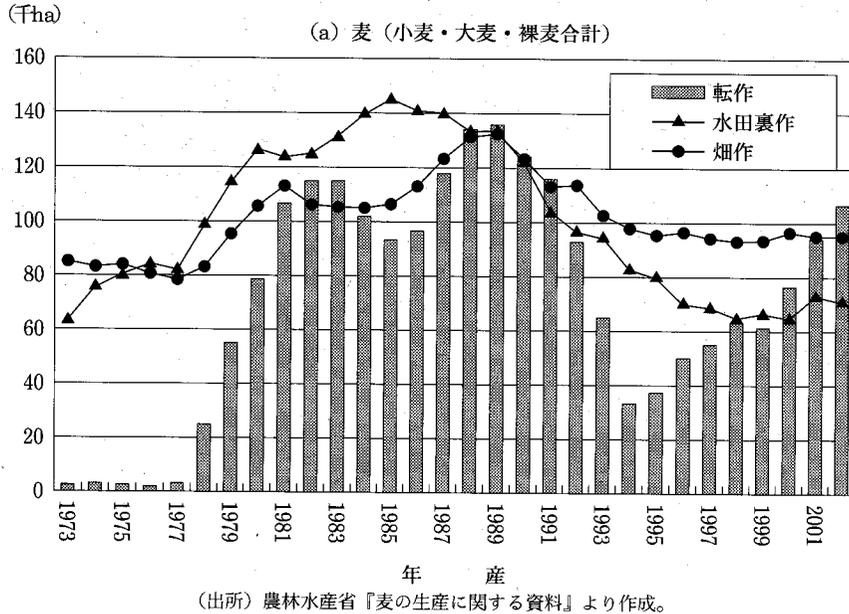


図1 麦・大豆の作付面積の推移

れたことが大きく影響していると考えられるのである。

98・99年度の「緊急生産調整推進対策」では米生産調整目標面積が96万3000haにさらに大きく引き上げられ、転作補助金の体系も変化した。そこでは、従来の「基本額」に相当する「米需給安定対策」において麦・大豆の作付に対して10a当たり2万5000円（生産者は所有水田面積10a当たり3000円の拠出）の交付がなされることとなった。しかし、この下でも麦・大豆の転作面積は80年代末の水準を回復するには至らなかったのである（図1）。

### Ⅲ 「水田農業活性化対策」下の政策的諸問題

以上のような米生産調整・転作をめぐる動向は、1999年10月に発表された「水田農業活性化対策」の下でこの間変化を見せてきた。その最も顕著な現れは転作麦・転作大豆の生産拡大である。しかし、そこでは次のような問題も生じている。1つには、2000年産から麦・大豆とも新たな価格・所得政策が開始されたが、その下でそれらの生産者手取価格が低下していることであり、2つには、それにも関わらず転作麦・転作大豆の生産が拡大しているのは高水準の転作補助金によるところが大きい。そこでは「需要と生産のミスマッチ」の問題が再浮上してきたことである。以下、これらを中心に、「水田農業活性化対策」下の政策的諸問題を分析していく。

#### 1 麦・大豆の生産者手取価格をめぐる問題

##### (1) 新たな価格・所得政策

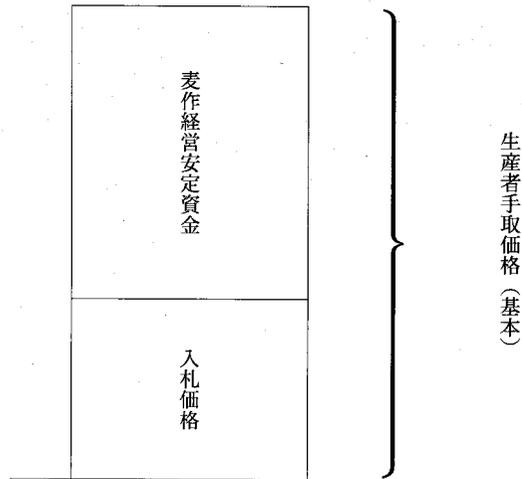
1999年7月に制定された「食料・農業・農村基本法」（以下、「新基本法」と略）は、「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずる。」（第30条第1項）として、農産物価格形成における市場原理の大幅活用を唱えているが、この具体化の一環として、麦・大豆においても2000年産から新たな価格・所得政策が開始された。これは、従来の政策では生産物の市場評価が生産現場に十分に反映されず、それゆえ「需要と生産のミスマッチ」が生じてきた、という認識に立ったものでもあった。

麦・大豆の新たな価格・所得政策は概略次のようなものである。

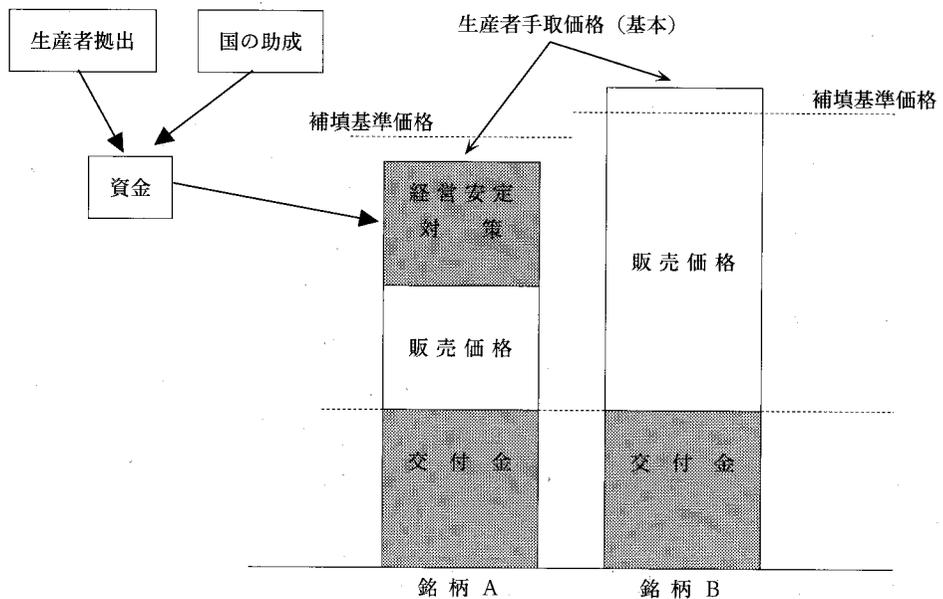
麦については、政府買入価格に生産者手取価格の下支え機能を与えていた、従来の政府無制限買入制度が廃止され、麦の生産者手取価格は基本的に民間流通における生産者団体と実需者との間での入札取引によって決定されることになった。ただし、この下では入札取引価格は従来の政府売渡価格水準になるであろうことから、生産者手取価格をある程度保障するために、従来の国産麦の政府売買価格差（大幅な逆ざやになっていた）に相当する額が「麦作経営安定資金」として生産者に交付されることとされた（図2）。なお、輸入麦については、従来どおり、政府が国家貿易によって計画的に輸入を行い、国内へ売渡しを行うこととされた。

大豆については、生産者手取価格を保障するための「基準価格」と、販売価格から流通経費を差し引いた「標準販売価格」との差を交付金によって補填する従来の不足払い制度が廃止され、全銘柄に対して同一単価の交付金が交付されることとなり、また、新設の「大豆経営安定対策」によって、販売価格と交付金との合計金額が銘柄ごとに定められる補償基準価格を下回った場合には、下落分の8割について補填（基金造成のため、生産者は補償基準価格の3%、政府は同9%の拠出を行う）が行われることになった（図2）。なお、これら施策の対象は、従来同様、生産者団体の販売調整計画に従って販売された大豆に限定されるものとされた。

(a) 麦



(b) 大豆



(出所) 全国農協中央会資料を一部修正して作成。

注) 麦・大豆とも、実際の生産者手取価格は、図示した基本的な額に若干の助成が上乘せされて決まる。

図2 新たな価格・所得政策の基本的な仕組み

## (2) 生産者手取価格の動向

それでは、新たな価格・所得政策の下、麦・大豆の生産者手取価格はどのように推移していったのだろうか。

まず、麦について見てみよう。麦は2000年産当初から政府買入麦よりも民間流通麦の方がその生産者手取価格が有利になるような措置がとられたため（生産者手取価格の上乗せ措置にお

ける格差)<sup>11)</sup>、00年産では4麦で95.6% (小麦は96.8%)、01年産では99.5% (同99.7%)、02年産では99.8% (同99.9%) の販売麦が民間流通となるなど<sup>12)</sup>、新たな価格・所得政策の下では完全に民間流通に移行した。

入札価格の動向を見ると、小麦では県産銘柄は一部を除いて指標価格 (落札価格の加重平均) を毎年下げており、「滋賀農林61号」(60kg 当たり00年産基準価格2414円→03年産指標価格1977円)、「栃木農林61号」(同2414円→1992円) などとはとくに下げ幅が大きかった。北海道産の銘柄についても、01年産までは「ホクシン」を除いて入札価格は上昇していたものの、02年産以降になると停滞・下落に転じる銘柄が出てきた。県産・北海道産とも上場銘柄の入れ替わりはあるが、小麦全体としては、この間、販売量のほとんど (上場数量の8~9割) が指標価格を下げたと見ることができる<sup>13)</sup>。このような価格の下落は、国内供給量の圧倒的部分を占める輸入麦の政府売渡価格が年々引き下げられ、一方で、後述のように国内の麦生産が拡大している下では当然生じることである。

一方、「麦作経営安定資金」は00年産の小麦 (銘柄区分Ⅱ・1等) では60kg 当たり6463円で設定されたが、生産費や単収の変化に連動させてその単価を決定するという原則の下、01産6440円、02年産6396円、03年産6347円と引き下げられていった。

そして、「民間流通促進対策」(麦管理改善対策) や「民間流通定着・品質向上支援対策」などの生産者手取価格の上乗せ措置についてはほとんどその額に変化がなかったのであるから、この間ほとんどの小麦銘柄において生産者手取価格は低下していると見られるのである。

小麦以外の、二条大麦・六条大麦・裸麦についても、入札価格・「麦作経営安定資金」・上乗せ措置をめぐる状況は小麦とほぼ同様であり、したがって、これらについても生産者手取価格は下落していると考えられる。

次に大豆についてである。交付金対象大豆の全銘柄平均累計価格 (月別販売価格の平均) は、99年産において60kg 当たり6780円であったが、これはその後、00年産で5936円、01年産で4726円というように年を追って低下していった<sup>14)</sup>。これは、輸入が完全に自由化 (関税率0%) されている下、国内供給の圧倒的部分が安価な輸入大豆で賄われており、一方、麦と同じく、この間国内生産が拡大してきた下では当然のことと言える。

大豆の交付金は00年産では60kg 当たり8350円であったが、「麦作経営安定資金」と同様、生産費や単収の変化に単価を連動させるという原則の下、01年産8320円、02年産8280円、03年産8220円と引き下げられていった。

このような中、交付金対象大豆については多くの銘柄で「大豆経営安定対策」が発動された。しかし、それは、販売価格と交付金との合計額と補填基準価格との差額の8割を補填するに過ぎないものであり、したがって、交付金対象大豆については、00年産では価格低落に備えた特別措置として60kg 当たり150円、01年産・02年産では「農業経営基盤強化対策」として60kg 当たり180円の上乗せ措置が講じられたものの、その生産者手取価格はこの間全体的には低下したと考えられる。なお、交付金対象外の大豆については各個別の取引ごとにその取引価格は異なるが、一部に高値取引をされているものがあるにしても、交付金対象大豆の生産者手取価格を大きく上回る状況が一般的になっていることは考えにくい。

11) 政府買入麦と民間流通麦における、生産者手取価格の上乗せ措置の相違については、前掲、拙稿「麦・大豆における価格・所得政策の再編」pp. 210-212、を参照。

12) 農林水産省資料より。

13) 各年産の麦入札取引に対する筆者の分析結果による。

14) 農林水産省資料より。

以上、新たな価格・所得政策の下、麦・大豆ともその生産者手取価格は全体として下落していると見られるのである。

## 2 転作麦・転作大豆の生産をめぐる問題

### (1) 麦・大豆における転作面積の増加

以上見てきたような生産者手取価格の低下にも関わらず、図1でわかるように、2000年産以降、麦・大豆ともその転作面積は大きく伸びている。とくに大豆については、01年産以降、80年代末の水準を上回るようになった。これによって、麦については、水田裏作と畑作が停滞したにも関わらず、全体としては1999年産で22万0800haだった4麦(小麦・二条大麦・六条大麦・裸麦)合計の作付面積は02年産では27万1400haまで拡大した。中でも小麦は99年産の16万8000haから02年産の20万9000haへと大きく伸び、02年産の生産量は82万9000tとなった。また、大豆についても、畑作が減少傾向を見せている中で、田作<sup>15)</sup>と畑作を合わせた作付面積は99年産の10万8200haから02年産の14万9900haに増加し、02年産の収穫量は27万0200tとなった。

新基本法に基づいて00年3月に策定された「食料・農業・農村基本計画」では10年度の小麦の生産努力目標を18万ha・80万t、大豆の生産目標を11万ha・25万tに設定したが、小麦・大豆の02年産の実績は早くもこれを上回るものとなったのである。

麦・大豆の転作面積の増加は、米の単収増加と米消費量減退が進む中、96・97年度に78万7000haだった米生産調整目標面積が98～00年度96万3000ha、01～02年度96万8000ha(03年度は101万8000ha)と引き上げられたことに加え、99年10月の「水田農業活性化対策」において飼料作物とともに麦・大豆の「本格的生産」が打ち出され、00年度からの米生産調整政策である「水田農業経営確立対策」において、生産調整水田での麦・大豆の生産について10a当たり最高7万3000円の補助金(ただし、稲作農家は「とも補償」分として水稲作付面積10a当たり4000円の拠出が必要)が交付されるようになったことによるところが大きい。

ただし、最高額は、1階部分である「とも補償」(2万3000円/10a)の助成に加え、2階部分である「経営確立助成〔基本助成〕」(「相当程度の作付けの団地化または土地利用の担い手への集積」と「当該地域の気象条件等を踏まえた基本的な栽培技術の実施等」が要件。4万円/10a)、及び3階部分である「経営確立助成〔水田高度利用等加算〕」(「水田高度利用(1年2作、2年3作等)又はこれに匹敵する機械等の利用率の向上」が要件。1万円/10a)を受けた場合のみ達成されるのであるから、麦・大豆の生産を行ったすべての生産調整水田で最高額が受け取れるわけではない。

とは言っても、麦・大豆に関する転作補助金が以前よりもかなり有利になったことは事実であり(先に触れた98・99年度の「緊急生産調整推進対策」では最高は10a当たり最高6万7000円、ただし、技術対策に関わる3階部分を除けば5万円)、また、米の生産者手取価格が下落する中で地域によっては稲作よりも転作麦・転作大豆の生産の方が経営的に有利な状況も現れることになったのであり<sup>16)</sup>、このような事情が麦・大豆の転作面積を拡大させたと見ることができる。

15) 大豆の田作は基本的には転作であるが、統計では田作大豆と作付面積と転作大豆のそれは一致しない(前者が後者を上回る)。これは、転作水田において大豆-麦の1年2作などの作付が行われる場合、転作作物としてカウントされるのはどちらか1作物であることが関係している。この場合、大豆が転作作物としてカウントされるならば、麦は水田裏作として扱われることになる。

16) これについては、三島徳三・佐藤加寿子「食糧法下の稲作大経営の危機と政策対応——『新たな米政策』から『水田農業活性化対策』へ——」前掲『農政転換と価格・所得政策』を参照。

しかし、これによる麦・大豆の生産増加は、一方で、先述したようなこれらの取引価格の低下を招くことになったのである。

## (2) 「需要と生産のミスマッチ」問題の再浮上

転作拡大による麦・大豆の生産量増加に伴っては「需要と生産のミスマッチ」の問題が再浮上してきた。ここで「再浮上」とするのは、先に触れたように、2000年産からの麦・大豆の新たな価格・所得政策の開始が、それまで発生していたミスマッチの解消をその理由の1つとしていたことからわかるように、ミスマッチ問題が「水田農業活性化対策」下で初めて登場したのではないことによる。

しかし、「水田農業活性化対策」の下でこのミスマッチはさらに深刻な様相を呈することになった。具体的には、麦については播種前の契約時において小麦の販売予定数量が購入希望数量を上回る状況が顕著となって(00年産4万5000t, 01年産2万t, 02年産7万7000t)、契約締結に相当程度時間を要するとともに実需者の内麦の円滑な消化に支障が出ることとなり、また、大豆についても一部銘柄において販売不振が発生する、といった状況が現れたのである<sup>17)</sup>。

「ミスマッチ」の具体的内容は、麦ではタンパク含有量の低さ、地域・年産等による品質のばらつき、製粉効率の悪さ、バラ化の遅れなど、大豆では品質の悪さや品質のばらつき、ロットの小ささなどであるが、これらの背景には「水田農業活性化対策」における転作補助金と新たな価格・所得政策下での生産者手取価格との間の次のような相乗作用があると考えられる。

「水田農業活性化対策」は高水準の転作補助金を交付することによって、生産調整水田における麦・大豆の生産拡大を図ろうとするものであった。しかし、麦・大豆の生産者手取価格が全体として採算のとれない水準にあり(それゆえ、先述のように転作以外の麦・大豆生産は停滞ないし減少している)、さらにそれが新たな価格・所得政策の下で年を追って下落している下では、高水準の転作補助金の交付は、生産者に対して、需要にあった高品質・均質の麦・大豆を生産しようという意欲よりは、補助金受取りのためにアリバイ的にでも麦・大豆を作付しておこうという「捨て作り」「荒らしづくり」の風潮を生み出すものとなる。これは従来の転作においても見られたが、「高水準の転作補助金、低水準の生産者手取価格」はこれを強めることになったのである。

上述したように、「水田農業活性化対策」の「経営確立助成(基本助成)」では転作物物の品質に関して「当該地域の気象条件等を踏まえた基本的な栽培技術の実施等」という要件が付けられているが、これについても補助金を受け取るために要件の形式のみ整えるというケースは少なくなかったであろう。また、団地化・農地利用集積に関しても、生産者の努力は品質の向上や均質化を図ることよりも補助金を得るための形式を整えることの方に注がれたことは想像に難くない。

個々の生産者を取り上げるならば、高品質・均質化に努力して実需者から高い評価を得ているケースも見られるが、この間の「高水準の転作補助金、低水準の生産者手取価格」という状況は、全体として「需要と生産のミスマッチ」を生み出しやすいものであったと言いきよう。ただし、これに関しては、転作規模・転作補助金体系がこれまで短期間で転換されてきたことが生産者に本格的な麦・大豆生産の取組みを躊躇させる大きな要因になっていること、また、「本格的生産」の開始から数年しか経過していないため、生産者の中に「需要に即した麦・大豆生産」という意識がまだ広く浸透していないことも見ておく必要がある。

17) 農林水産省資料より。

#### IV 「米政策改革大綱」の抱える政策的諸問題

##### 1 「大綱」の基本的性格

冒頭で述べたように、2002年12月の「米政策改革大綱」は米生産調整に関して、①08年度に米生産調整の主体を政府から農業者・農業者団体に移す（前倒し実施もあり得る）、②それまでの間は農業者・農業者団体の生産調整に対する自主的・主体的な取り組みを目指す、③それに対応して04年度から生産調整補助金を大きく組み替える、という方針を打ち出した。

ただし、「大綱」は「米を取り巻く環境の変化に対応し、消費者重視・市場重視の考え方に立って、需要に即応した米づくりの推進を通じて水田農業経営の安定と発展を図る。このため、需給調整対策、流通制度、関連施策等の改革を整合性をもって実行する。」としているように、米政策全般に関してその転換を図るものであり、それゆえ生産調整主体の政府から農業者・農業者団体への移行だけでなく、計画流通制度の廃止（米流通の全面自由化。政府関与は備蓄米の買上げのみ）を打ち出すなど、全体として政府の米需給への関与を大きく後退させた内容となっている。

「大綱」がこのような方針を打ち出した背景には米をめぐる次のような状況が存在していた。先に触れたように、食糧法下では生産者手取価格を下支えする措置はなくなり、それゆえ、生産調整は生産者手取価格を維持するための決定的に重要な手段となった。しかし、一方で食糧法下では米生産調整は制度上は「手上げ方式」になったのであり、このような中、「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か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を生じ」<sup>18)</sup>、また、「生産調整実施者の『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調整に係る計画流通米の負担が増大しており、不公平感を生じ」<sup>19)</sup>ることとなり、このため、従来の米政策は生産調整面からも流通面からもその再編を迫られたのである。

しかし、その再編が政府の米需給への関与を後退させる方向で行われた理由としては、政府の農民層に対する配慮の必要性が低下する中で、「大綱」が「過剰米に関連する政策経費の思い切った縮減が可能となるような政策を行う」としているように、財政支出削減という政策要請によるところが大きかったと言えるだろう。

加えて、生産調整に関しては次のことも見ておかななくてはならない。食糧法下で生産調整が生産者手取価格の下落防止に有効であったのは、先述のように、MA米の影響が限定的であり、また、高率の関税が課されたことによってMA米以外の米がほとんど輸入されなかったからである。しかし、現在進行中のWTO農業交渉が米の関税の大幅引下げを含む内容で妥結したならば<sup>20)</sup>、大量の輸入米が低価格で日本の国内市場に流れ込むことになり、この場合、米生産

18) 前掲『生産調整の現状と課題』p. 18。

19) 同上。

20) 2003年2月に東京で開催されたWTO非公式閣僚会議では、農業交渉議長提案として、5年間で平均60%、各品目最低45%を引き下げる案が出された。この場合、5年目の日本における米の関税は1kg当たり187円となり、輸入米の国内売渡価格は現在の自主流通米入札価格と拮抗する水準まで低下する。 ↗

調整は生産者手取価格下落防止にほとんど有効性を持たなくなる。

生産調整主体の政府から農業者・農業者団体への移行について、「大綱」作成に向けての議論を行った食糧庁「生産調整に関する研究会」の中間報告書<sup>21)</sup>では、「米づくりの本来あるべき姿」を「消費者ニーズを起点とし、家庭食用、業務用、加工用、新規需要用、稲発酵粗飼料用等の様々な需要に応じ、需要ごとの価格条件等を満たしながら、安定的供給が行われ得るような消費者重視・市場重視の姿」とした上で、「そのような姿の下では、効率的かつ安定的な経営体が、市場を通して需要を感じとり、『売れる米づくり』を行っていくことが基本であり、このような観点から、需給調整に関する行政と生産者団体の役割分担のあり方も、根本から見直していくことが必要である」して、このために「『誰のため、何のための生産調整か』という点について、個々の農業者をはじめ関係者の共通認識を醸成すべきである」と述べている。ここで言う「効率的かつ安定的な経営体」は新基本法第21条（望ましい農業構造の確立）で打ち出されたものと同様である。そして、「大綱」は、10年度に水田経営耕地面積シェアの6割を効率的かつ安定的な経営体が占めるように構造改革を行っていくとした農林水産省「農業構造の展望」（00年3月）を踏まえて、10年度にそのような農業構造を確立することを打ち出したのである。

しかし、WTO 農業交渉において米の関税が大幅に引き下げられるならば、上述したように生産調整は生産者手取価格下落防止にほとんど有効性を持たず、その意味を失ってしまう。したがって、「大綱」における生産調整主体の農業者・農業者団体への移行という方針提起は、今後米関税が大幅に引き下げられていく可能性が強いことを見越した上で、政府として生産者に対して生産調整の意味を説明できなくなる前に生産調整から撤退するという、米生産調整に対する政府の責任放棄という側面を強く持っているのである。

以上、「大綱」は、食糧法下における米生産調整・計画流通米に対する生産者の不満を逆手にとる形で、財政支出削減という政策的要請に応えるとともに、WTO 農業交渉の行方を見越して米生産調整に対する政府の責任を事前に放棄する、という役割を担って登場したと見ることができるものである。

## 2 「大綱」下の具体的施策

「米政策改革大綱」については、2003年7月25日に関連諸施策を含めたその具体案である農林水産省「米政策改革大綱の具体化について」が、また、同年8月には「大綱」の具体化に当たっての考え方を示した同「米改革関係予算について」が示された。これらは当面04年度から06年度までの3ヶ年を対象としたものであり、07年度以降についての具体的措置はまだ未定である。以下、06年度までのものではあるが、「大綱」下で行われる具体的施策について見ていこう。

まず、従来の生産調整補助金に代わるものとして「産地づくり対策」が設けられた。これは対策期間中（04～06年度）安定した一定の交付額とされ、その額は06年度に見込まれる全国生産調整目標面積112万 ha の規模をベースとして算定される。その算定内訳は大きく1階部分で

その後、03年9月にメキシコのカンクンで開催されるWTO閣僚会議に向けて、WTO一般理事会議長が03年8月24日に示した閣僚会議文書案では、農産物貿易に関して、具体的な数字は示されていないものの、原則として関税の上限を設定すること、上限を超える品目については上限まで引き下げること、または、2国間交渉で当該品目もしくは他品目において輸入機会の拡大を図ること、が提起された。

21) 生産調整に関する研究会「米政策の総合的検証と対応方向（米政策の再構築に向けた中間取りまとめ）」2002年6月28日。

ある「基本額」(麦・大豆・飼料作物の作付に対して1万円/10a, その他一般作物の作付に対して7000円/10a, 特例作物等の作付に対して5000円/10a, 調整水田は2000円/10a, 自己保全管理等は1000円/10a)と2階部分である「担い手加算」(麦・大豆・飼料作物に対して4万円/10a, その他一般作物は2万円/10a)からなり, さらに, 麦・大豆の品質向上対策や耕畜連携推進対策が行われる場合には「3階部分(重点作物特別対策)」として1万3000円/10aが交付されることになった。このうち, 「担い手加算」に関しては, 各地域で作付農地の担い手(後述する「担い手経営安定対策」の対象者と同一)への集約を大きく進める努力をすることが前提とされており, その努力目標は全国ベースで麦・大豆・飼料作物については06年度に56%, 10年度に75%, その他一般作物ではそれぞれ32%, 36%とされた(ただし, 努力目標は担い手の育成や転作田の団地化等の状況を踏まえ, 各都道府県が自主的に設定するとされている)<sup>22)</sup>。「産地づくり対策」の実際の用途については政府が示すガイドラインの範囲内で各地域が一定の裁量を持るとされている。この「産地づくり対策」の交付は, 各地域(市町村レベル)において, 地域水田農業改革の基本的方向, 作物作付およびその販売目標や担い手の明確化・育成および担い手への土地利用集積の目標などを定めた「地域水田農業ビジョン」を作成することが要件となっている。

「産地づくり対策」に関連しては, 地域における生産調整の大幅な超過達成や, 地域特例作物(麦・大豆・飼料作物を除く)振興など意欲的な生産調整への取組として知事が定めるものに対して行われる「特別調整促進加算」や, 水田の永久畑への転換を図るための「畑地化推進」(交付は1回限りで, 8000円/10aという国の助成額を上回る地域の拠出等が同時に行われることが要件。加えて, 畑作物については30~50haの団地形成, 放牧地については10ha規模, という面積要件が付けられている)などの施策も設定された。

次に, 米生産調整に参加し, かつ後述する「集荷円滑化対策」へ拠出した米生産者を対象として, 米の取引価格下落への対応するための措置として「稲作所得基盤確保対策」が設定された。これは, 当年産の水準に関わりなく支払われる「固定部分」(300円/60kg)と, 当年産の米の取引価格が直近3ヶ年平均を下回った場合にその差額の5割が支払われる「変動部分」からなり, 基金の拠出割合については「固定部分」は全額政府, 「変動部分」は政府と生産者が1:1とされ, また, 交付限度数量は430万tとされた。なお, 各都道府県の判断により, 「産地づくり対策」と「稲作所得基盤確保対策」は一定の範囲内で相互に融通できることになっている。

さらに, 「稲作所得基盤確保対策」とは別に, 認定農業者(水田経営規模で北海道10ha以上, 都府県4ha以上)と集落営農(水田経営規模で20ha以上)に限って, 当年産の稲作収入が直近3ヶ年平均の稲作収入を下回った場合に差額の9割(「稲作所得基盤確保対策」と合わせた額)を補填する「担い手経営安定対策」が設けられた。これは先述したように, 00年3月の「農業構造の展望」を踏まえて, 「大綱」が10年度までに「効率的かつ安定的な経営体」が水田の約6割を担う農業構造を確立することを打ち出したことに対応したものである。そこでは, 基金への政府と生産者の拠出割合は3:1とされ, また, 対象者については, 規模拡大が困難な地域

22) 2006年度における麦・大豆・飼料穀物の担い手集約目標75%, 同じくその他一般作物の36%という数値は, 「水田農業活性化対策」における「経営確立助成」の「基本助成」の要件の1つである「相当程度の作付けの団地化または土地利用の担い手への集積」の02年度における実績数値である。「米政策改革大綱」は, この水準の水田転作を認定農業者や集落営農に担わせようとしたものと言える。なお, 各都道府県別が自主的に設定するとされている目標数値はあくまで努力目標であり, 現在のところ達成できない場合にペナルティが課されることにはなっていない(岩手県農林水産部からの聞き取りによる)。

については基本原則の8割まで、中山間地域の集落営農は5割まで、規模要件を緩和することが可能とされた。

また、豊作による過剰米の発生対策として「集荷円滑化対策」が設けられた。これは、「大綱」に基づいて04年度から米生産調整の配分が面積から数量に変更され、さらにネガ配分からポジ配分に移行することに対応して、豊作年において出来秋の段階で「過剰米」を市場から隔離し、主食用以外への処理を行うことによって、主食用米の取引価格の下落を抑制しよう（さらには、翌年の生産調整規模の拡大を抑制しよう）とするものであり、「過剰米」に対しては3000円/60kgの融資と、3000円/60kgの助成金（生産者から水稻作付10a当たり1500円の拠出で基金を造成）、1000円/60kgの保管料等経費助成、1000円/60kgの集荷奨励金の交付が行われることとされた。

その他「大綱」に関連しては、「構造政策」「売れる米づくりの推進等」「計画的な米の流通支援」「多様な水田農業を支える水利施設維持管理対策、基盤づくり等」「水田の総合的利活用に向けた生産・技術対策」「バイオマス対策の推進」なども打ち出されている。

### 3 「大綱」の問題点

それでは、この「米政策改革大綱」についてはどのような問題点を指摘することができるだろうか。

これに関しては、最初に米の関税問題について触れておかないわけにはいかない。先に指摘したように、もし、現在進行中のWTO農業交渉が米関税の大幅引下げを含む内容で妥結することになれば、米生産調整はほとんど意味を持たないものとなる。また、たとえ今回の農業交渉で関税の削減幅が小幅に抑えられたとしても、今後、中・長期的に関税が引き下げられ、関税が国内の稲作に対して保護的な役割を持たなくなるならば、その時点で米生産調整は意味を失う。

上述のように「大綱」はそれを見越して、生産調整の主体を農業者・農業者団体に移行させたと考えられるものであるが、米関税の大幅引下げは日本の米生産に決定的打撃を与えるがゆえに、このような状況を想定するならば、「大綱」に基づく具体的諸施策の内容を検討すること自体意味のないものになってしまう。したがって、将来的に米関税の大幅引下げの可能性があることを十分に認識しつつも、ここでは、MA米を含めて輸入米の国内米市場に対する影響には当面大きな変化はない、という前提を設けた上で検討を行うこととする。

さて、再三触れてきたように、「大綱」は、2008年度から米生産調整の主体を完全に農業者・農業者団体に移行させ、それまでの間は生産調整に対する農業者・農業者団体の自主的・主体的な取り組みを目指す、としている。このため、04年度から米生産調整に関する政府や都道府県行政の関与は従来よりも大幅に弱められ、生産調整の配分については主として農協系統が当たることになる。

しかし、先に見たように、食糧法施行後、全国的には米生産調整目標が達成されているものの、未達成地域が増えてきていることを考えるならば、民間の経済団体である農協系統が主体となった下では米生産調整の公的性格は弱化し、さらに米販売戦略と絡んだ各農協の利害関係も相俟って、米生産者全体が一致協力して生産調整を行っていくことには従来以上の困難が生じると考えられる。

このような状況の下で米生産調整を円滑に行おうとするならば、従来以上に米生産調整参加者に対する経済的メリットを設けることが必要となるが、上述の「大綱」の具体的施策はその

ようなものにはなっていない。

04～06年度の具体的施策では、生産調整参加のメリット措置として、まず米の取引価格下落に対応するために従来の「稲作経営安定対策」に代わって「稲作所得基盤確保対策」が設けられた。従来前者では価格下落分に対して原則8割の補填がなされてきたのに対し、後者では価格下落分の5割に固定額300円/60kgを加えた補填が行われることになった。これは、60kg当たりの価格下落幅が1000円未満であれば従来よりも有利になるが、1000円以上下回った場合は従来よりも不利になるものである。また、補填のための基金造成についても、前者においては政府と生産者の拠出割合が3：1だったのに対して、後者では固定部分こそ政府が全額拠出することになっているものの、価格下落分5割の補填部分は1：1と生産者の負担分が増大させられた。このように見てくると、価格下落対策における生産調整参加者の経済的メリットについては従来よりも有利になったとは言えない。

また、「稲作所得基盤確保対策」による補填を受けるためには、生産調整への参加に加えて、豊作の際の事後的な需給調整措置である「集荷円滑化対策」へ参加することが必要とされている。しかし、この措置における「過剰米」の価格は融資単価やその他の助成を合わせて60kg当たり8000円に過ぎない。しかも、「過剰米」の処理には輸送費などで60kg当たり2000円程度の経費がかかることが見込まれており、これを勘案するならば「過剰米」の生産者手取価格は60kg当たり6000円程度となる<sup>23)</sup>。主食用米価格は食糧法の下で下落傾向を見せているが、それでも現在のところ自主流通米取引価格は60kg当たり平均で1万6000円前後であり、その取引経費を差し引いて考えたとしても、「過剰米」の生産者手取価格が主食用米の半額以下となるならば、たとえ「集荷円滑化対策」へ参加していても、生産者・生産者団体は収量を低く申し出て「過剰米」を主食用として販売するという行動をとることになる。また、「過剰米」価格8000円のうち3000円については水稲作付面積10a当たり1500円の生産者拠出を原資とするものであり、この原資への拠出は米生産者の生産調整への参加協力をマイナスの効果を与えることになる。

さらに、米生産調整の円滑な実施のためには、転作等の「受け皿」の条件整備も重要であるが、「産地づくり対策」は従来の全国画一的であった生産調整補助金とは異なって、その用途については一定の範囲内で各地域に裁量を持たせることとされたものの、その算定単価は「水田農業活性化対策」よりも低い。すなわち、「水田農業活性化対策」では、最高単価を受けることのできる麦・大豆・飼料作物についてその最高額は10a当たり7万3000円であったが、「大綱」ではそれが6万3000円である。このうち、基本的な部分である1階・2階部分を見てみると、「水田農業活性化対策」の6万3000円に対して「大綱」では5万円となっている。このような単価の引下げはその他一般作物でも同様である（一般作物の1階・2階部分は「水田農業活性化対策」の4万3000円に対して、「大綱」は2万7000円）。

したがって、先に触れたような新たな価格・所得政策下での麦・大豆の生産者手取価格の下落と相俟って、「大綱」下では生産調整水田における麦・大豆等の生産は従来よりもその経済的メリットを減じていると言うことができる。「水田農業活性化対策」に比べての不利を補うべく、地域の裁量を発揮して麦・大豆等に交付金を重点化しようとするならば、それは他の転作作物や、調整水田・自己保全管理などの他の生産調整形態への交付金減額を招くこととなるのであるから、いずれにせよ生産調整の「受け皿」全体として経済的メリットが減少することになりはしない。また、「受け皿」への影響を避けようとするならば「稲作所得基盤確保対策」が減額されることになる。

23) 「日本農業新聞」2003年8月17日付「米政策改革の具体策Q & A⑦」より。

このように、「大綱」下の米生産調整は「水田農業活性化対策」に比べて生産調整参加の経済的メリットを減少させたが、このことは、米過剰が発生して米の取引価格が下落することが予想されたとしても、個々の米生産者にとっては生産調整に参加して転作等を行うよりも、生産調整を行わず、米の生産を行った方が有利と判断される状況を作り出すのであって、米生産調整の実施が困難に直面する可能性を生じさせるものである。

このような中、生産調整目標未達成地域が増加して米過剰が深刻化するならば、米取引価格の下落はさらに進むことになるが、これは小規模な兼業農家よりも、「担い手経営安定対策」によって稲作減収の9割を補填されるとは言え、所得に占める稲作所得の比率が高い大規模稲作経営体の経営に悪影響を及ぼすことになるだろう。

また、「水田農業活性化対策」下で生産が大きく伸びた転作麦・転作大豆について触れるならば、「大綱」下での経済的メリットの低下によって、たとえ各地域で「産地づくり対策」の麦・大豆への重点化が行われたとしても、生産が停滞ないし縮小する可能性は大きい。このことは同時に「需要と生産のミスマッチ」の絶対量も減少することを意味するが、このような形での「ミスマッチ」の解消は、一方での食料自給率向上のための麦・大豆生産拡大という政策方針と齟齬をきたすものである。

以上、「大綱」およびその具体的措置は、米の生産調整の実施に大きな困難を生じさせ、同時に、転作麦・転作大豆の生産減少を招きかねないものとなっているのである。

## V おわりに

### 1 分析のまとめ

1995年11月の食糧法施行以降、生産者にとって米生産調整は、従来の食糧法下での「米の生産者手取価格を下支えする制度を守る」ものから「米生産者全員の協力で米生産を抑制することによって米過剰の発生を防止し、米の生産者手取価格の水準を維持する」ものへとその意味が変わった。一方、政府にとっても農民層への一定程度の配慮を行う必要があったゆえに、食糧法下においても生産調整は政府が主体となって行い、また、生産調整の受け皿としての転作等への生産調整補助金の交付も継続されていった。ただし、国内農業保護後退の影響を受けて生産調整補助金（転作補助金）単価も引き下げられたため（98・99年度の「緊急生産調整推進対策」では引上げがなされたが）、90年代後半には米生産調整面積が80年代末の規模以上に拡大したにもかかわらず、転作麦・転作大豆の作付面積は80年代末の水準に届くことはなかった。

このような中、99年10月に登場した「水田農業活性化対策」では麦・大豆・飼料作物の「本格的生産」が打ち出され、この下でそれらの転作に対する補助金は大きく引き上げられた。この下で、転作麦・転作大豆の生産は拡大していき、とくに転作大豆については、01年産以降、80年代末の水準を上回るようになった。しかし、一方で、新基本法に基づく麦・大豆の新たな価格・所得政策の下で麦・大豆の生産者手取価格が下落していったことは、「水田農業活性化対策」下において「高水準の転作補助金、低水準の生産者手取価格」という状況を作り出すことになり、これは生産者の中に「捨てづくり」「荒らしづくり」の風潮を強め、麦・大豆における「需要と生産のミスマッチ」の問題を再浮上させたのである。

2002年12月の「米政策改革大綱」は、このような「水田農業活性化対策」下の米生産調整・

転作をめぐる状況を大きく変える内容を持って登場した。「大綱」は、食糧法下での米生産調整・計画流通をめぐる生産者間の不公平を解消するためとして、計画流通の廃止とともに生産調整主体の農業者・農業者団体への移行を打ち出したが、それはWTO交渉における米関税の大幅引下げを見越した、米生産調整に対する政府の責任放棄という側面を持つものである。ここでは、米生産調整参加者に対して、従来の「稲作経営安定対策」に相当する価格下落対策である「稲作所得基盤確保対策」や、従来の生産調整補助金と異なって各地域がその用途について一定の裁量を持つことができる「産地づくり対策」などの諸施策が設定されたが、それらは全体として従来よりも経済的メリットが小さいため、生産調整の円滑な実施や転作作物の生産の維持・拡大に困難を生じさせる可能性を持っているのである。

そして、もし、WTO農業交渉で日本の米関税が大幅に引き下げられ、外国産米が国内の米生産費を大きく下回る価格で国内市場に流入することになれば、米生産調整は意味を持たないものとなり、「大綱」で設定された諸施策は実効性を失うことになる。それは同時に日本稲作が決定的な打撃を受ける事態が生じることを意味するものである。

## 2 今後の展望

米過剰は、そもそも、高度経済成長期以降の農産物輸入自由化政策の下、米以外の作物が採算が取れず、相対的に高水準で政府買入価格が設定されてきた米に農業生産力が集中してきたことがその最大の原因であったと見るべきものである<sup>24)</sup>。したがって、米過剰の解決には、農産物輸入の抑制を前提として、米以外の農産物の生産者手取価格をその生産費を補償する水準まで引き上げるような政策を行うことが必要となる。「米政策改革大綱」では水田の「畑作化」を促進することが掲げられているが、この施策が実効性を持つには畑作物の生産者手取価格がその生産費を補償する水準にあることが必要条件であり、その条件がない場合には、たとえ畑地への転換が行われたとしても、その後は耕作放棄地になったり、あるいは農外に転用されたりしてしまうことになるだろう。

このような米過剰の抜本的解決については当面置くにしても、米生産調整によって米過剰に対応し、また、転作作物の生産を拡大させていこうとするならば、WTO農業交渉での米関税の大幅引下げを阻止するとともに、受け皿としての転作作物生産における経済的メリットを維持・拡大することが不可欠である<sup>25)</sup>。

この際、「水田農業活性化対策」下で問題となった麦・大豆における「需要と生産のミスマッチ」を発生させないためには、「捨てづくり」「荒らしづくり」防止の点からそれらの生産者手取価

24) このような認識は、前掲、拙稿「食糧管理制度の戦後の変遷」p. 222、でも示しておいた。

25) 輸入自由化・関税引き下げに対しては、規模拡大によるコスト・ダウンによって対応するという考え方が一般的であるように思われるが、筆者はこれに組みすることができない。これについての筆者の見解は、以前に拙著の中で示しておいた。「……国内生産をめぐっては、構造政策（ないし規模拡大政策）によって日本農業のコスト・ダウンを図り、それによって国際競争力の強化を図ろうとする政策が本格化してきている。しかし、これについては、土地利用調整をはじめとして規模拡大を行える条件があるのかどうか、規模拡大を行ったとして国際競争力がつくのか（比較生産費説に基づくならば、国内の全産業分野の製品が国際競争力を持てることはあり得ないだろう）、さらに、そもそも構造政策を行うことが農村地域の社会的環境や環境保全型農業という側面から好ましいものなのか、についての十分な検討が必要である。というのも、条件のないところで、構造政策の進展を前提として関税率引下げなど国際競争を促進するような政策が行われるならば、それは日本農業のいっそうの縮小と自然的・社会的な環境破壊を引き起こすものとなるからである。」；前掲、拙著、pp. 410-411。

格の下落を防ぐことが必要であるが、これは麦・大豆の新たな価格・所得政策の見直しを求めるものである。同時に、「産地づくり対策」の具体的運用に当たっては、転作物物の作付自体に交付される補助金に重点を置くのではなく、その地域で一般的と認められる品質を満たした麦・大豆への助成を一定額設け、さらに販売量および販売価格（これらは品質から規定されると考えられる）に応じて助成を上積みするという方法をとるなどの工夫が必要になるだろう。そして、「産地づくり対策」の要件とされている「地域水田農業ビジョン」の作成にあたっては、生産者が麦・大豆専用機械など償却期間の長い生産手段を安心して導入できるよう、麦・大豆の生産拡大に向けた長期にわたる具体的計画が盛り込まれることが求められるのである。

(2003年8月27日受理)