

【論文】

戸別所得補償制度の制度設計と評価

横山英信
(岩手大学)

Design of The Door to Door Income Compensation System and The Evaluation to It

Hidenobu YOKOYAMA (Iwate University)

The purpose of this paper is to analyze the characteristics and problems of the 'door to door income compensation system' and to evaluate the system.

The system is similar to the past rice policies in point of premising rice production adjustment, but it is different from them in point of being guaranteed producer prices at certain fixed level.

However, the producer price under this system does not compensate the cost of rice production, which reduces the participant of

rice production adjustment, generates the overproduction of rice, falls rise market price, and increases government's spending for this system.

In addition, lower subsidy prices for other crop productions on rice production adjustment fields are other factors of the overproduction of rice.

To increase agricultural production and to enhance food self-sufficiency in Japan, the above points need to be improved.

1 本稿の課題

2009年9月の政権交代後、日本農政の中軸に据えられた農業者戸別所得補償制度（以下、新制度、と記す）は、米を対象とした10年度の「モデル対策」を経て、11年度から対象を主要畑作物に拡大してその本格的実施を開始した。

10年3月に閣議決定された第3次「食料・農業・農村基本計画」は、主要畑作物の大幅増産を通じて20年までに食料自給率を50%に引き上げるとしたが、これが達成されるかどうかは、新制度中の畑作物に係る施策の内容はもちろんのこと、米及び（主要畑作物が含まれる）転作作物の生産に影響を与える、新制度中の米に係る施策の内容にもかかっている。

米生産をめぐっては、1960年代末の「米過剰」

の発生を受けて69年産から生産調整が開始され、それ以降生産調整は米政策の一環に組み込まれてきたが、これは新制度でも引き継がれた。新制度中の米に係る施策は、大きく、①米に係る価格補填措置、②水田における作物生産への助成措置（後述するように、その中心は生産調整水田における転作作物への助成）の2つからなるが、これらは従前の米政策でも設定されていた。しかし、同施策には従前とは異なる特徴もあるため、同施策を単純に従来の延長線上で捉えることはできない。

以上を踏まえ、本稿は、新制度中の米に係る施策について、その特徴と制度上の問題点を析出し、10年度の「モデル対策」の結果を踏まえて、その評価を行うことを課題とする。

2 食糧法下における「米過剰」の内容と生産調整の役割

新制度中の米に係る施策は、「米過剰」への対応策たる米生産調整を前提にしている。それゆえ、同施策の分析に際しては、現段階の米政策の枠組みを規定している食糧法の下における「米過剰」の内容と生産調整の役割を明らかにしておくことが必要である。

1) 食糧法下における「米過剰」と生産調整

1995年10月までの食糧法の下では、政府全量管理の下、政府が売買を行う政府米が制度的に流通の中心に据えられた。そこでは政府買入価格と政府売渡価格がそれぞれ独自の理念で定められ、価格形成から市場原理が排除された（自主流通米も自由米もその取引価格は政府米の売買価格に大きく規定された）¹⁾。このような下での「米過剰」は、「政府買入価格に対応する供給量」が「政府売渡価格に対応する需要量」を恒常的に上回ることによって発生するものであった。それは、政府在庫量を増加させ、その処理に多大の政府財政を支出させることになる。

これに対して食糧法下では、図1のように、生産調整による供給量の縮減によって〔供給量＝需要量〕を図る方策がとられた。そして、生産調整に実効性を持たせるべく、生産調整水田に対しては米作付水田との収益格差縮小を目的とした転作等奨励金が交付された。

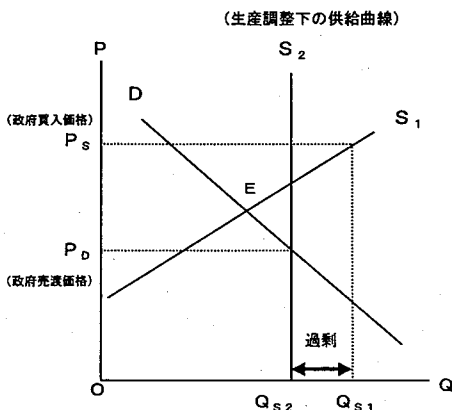


図1 食糧法下における「米過剰」と米生産調整

2) 食糧法下における「米過剰」と生産調整

1995年11月に全面施行された食糧法では、政府

全量管理の原則が廃棄され、また、政府米は備蓄用に限定されたため、米の取引価格は総じて市場原理で決まることになった²⁾。これは同時に、従来の意味での「米過剰」——生産調整が行われない限り〔供給量>需要量〕が恒常化する——も消滅したことを意味する。市場原理が働いて「均衡価格」「均衡取引量」が形成される下では、過剰が恒常化することはあり得ないからである。

しかし、実際には、食糧法下でも「米過剰」が問題とされ、生産調整の重要性が指摘されている。これは次のように理解すべきだろう。すなわち、米の自由生産が行われる下での「均衡価格」は、米生産者にとっての「適正価格」——自由生産下の需給均衡状態において限界の供給者の「労働費」を社会的標準的な労賃水準で保障できる価格——を大きく下回ると予想できるが（生産調整は継続されているため、実際に「均衡価格」が形成されたことはない）、これは「均衡価格」に対応する供給量＝「均衡取引量」が「適正価格」を形成する上で過剰であることを意味する。それゆえ、「均衡価格」を「適正価格」に向けて引き上げるためには「均衡取引量」からの供給量縮減が必要であり、そのために生産調整が行われる、ということである。

つまり、食糧法下での「米過剰」とは、米生産者にとっての「適正価格」を形成する上で米供給量が過剰であるということであり、そこでの生産調整は市場価格を「適正価格」に向けて引き上げるという意義を持っているのである。

3) 米の「均衡価格」が「適正価格」たり得ない理由

一般的には「均衡価格」＝「適正価格」としていいはずであるが、なぜ、米の場合には「均衡価格」が「適正価格」たり得ないのだろうか。そのポイントは、米生産の大宗を担う農家＝家族経営の労働力が商品化されていないことにある。

一般の企業では労働者の労働力は商品化されており、そこでの労働費＝労賃は、生産開始前に社会的標準的な水準で決まっているという意味で「不変的費用」である。そのため、供給過剰によって市場価格が下落した場合、各企業は事後的に

労賃を切り下げ、これに対応することは困難であり、生産費を市場価格で補償できない企業は市場から退出せざるを得ず、これによって需給調整が図られる。この場合、「均衡価格」＝「適正価格」としていいだろう。

一方、農家＝家族経営における労働費＝所得は、農産物販売収入から物財費、雇用労賃、支払利子・地代等の諸費用を控除した残額として事後的に決まるのであり、その意味で「可変的費用」である。そこでは、市場価格が下落した場合、「労働費の引下げ」（生活費の切りつめに結果する）によって一定程度の対応ができるため、労働力が商品化されている場合には市場から退出せざるを得ない生産性の低い生産者でも、生産を継続できる余地が生じる。

米生産費の算定に用いられる「家族労働費」は、労働費を他産業の賃金水準で評価替えしたものであり³⁾、あくまで「擬制」である。それゆえ、統計数値上は市場価格で生産費を補償できなくても、「家族労働費の引下げ」がなされれば「コスト割れ」を回避できるのである。

戦後の農産物輸入拡大・自由化政策の下で米以外の土地利用型作物の採算性が極めて低くなっている状況は⁴⁾、農家の作物選択を米に集中させてその供給量を増大させるが、これによって市場価格が下落しても農家は「家族労働費の引下げ」によって一定程度米生産を継続することができる

（農家所得が米に依存する度合いが高いほど、このような農家行動は強まる）。このため図2のように、現実の米の供給曲線 S_1 は、家族労働費を「労賃」として擬制した場合の供給曲線 S_0 よりも下方にシフトしたものとなり、その結果、「均衡価格」 P_{E1} は「適正価格」 P_{E0} を下回るのである。それゆえ、市場価格を P_{E0} に引き上げるためには、 $Q_{E1} - Q_{E0}$ の供給縮減が必要となる（その際の供給曲線は S_2 ）。

4) 水田農業全体から見た生産調整の意義

生産調整によって米の市場価格を「適正価格」に向けて引き上げ、米生産に係る家族労働費の社会的標準的な労賃水準での保障を図ることは、農家の生存権保障にとって重要な意味を持つ。加え

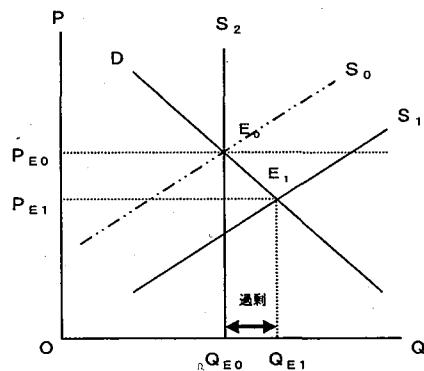


図2 食糧法下における「米過剰」と米生産調整

て、米生産調整は现阶段の水田農業にとって次のような意義を持つ。

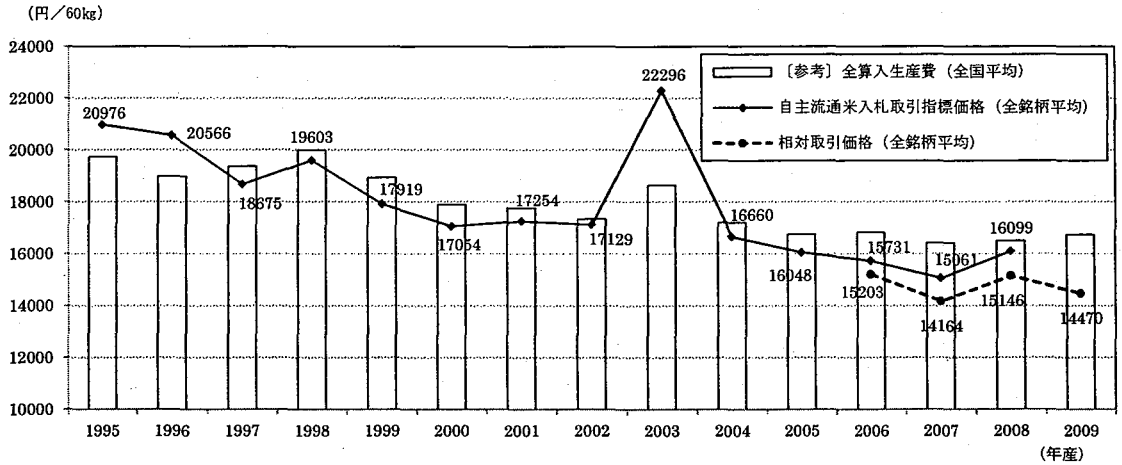
生産調整が行われない場合、米の市場価格は「均衡価格」まで下落するが、一方、供給量は「均衡取引量」まで増大する。しかし、米の需要の価格弾力性の小ささや⁵⁾、連年の米消費量の減少＝需要曲線の下方シフトなどを考えると、「均衡取引量」に対応する米作付面積が全水田面積（他作物定着分等を除く）をカバーしないことはほぼ確実である。図2において S_0 を S_1 に下方シフトさせている「家族労働費の引下げ」の最大要因が米以外の土地利用型作物の採算性の低さであることを考えると、米の生産から外れた水田の多くが農業的未利用地になる可能性は極めて高い。しかし、生産調整が実施され、生産調整水田に転作等奨励金が交付されれば、転作作物の採算性が改善され、米と転作作物の生産で全水田が活用される可能性が高まるのである。

3 食糧法下従前の米政策の特徴と顛末⁶⁾

1) 転作等奨励金・価格補填・過剰米処理の一体的構造

食糧法定定の際に「作る自由」「売る自由」が喧伝されたこともあり（「強制減反ではない」）、同法施行以降、都道府県、市町村レベルでは生産調整目標面積の未達地域が増えたが、食糧法施行当初、全国的には目標面積は達成されていた。

このような中、1995年産から97年産まで豊作が続いて生産調整の効果が減殺されたため、政府は96米穀年度・97米穀年度に大量の過剰米を買い入れ



(出所) 『米及び小麦の生産費』，農林水産省資料より作成。

図3 米の市場価格・生産費の推移

て需給の引締めを図ったが(米過剰への事後的対応策)，結果的には図3のように市場価格(自主流通米入札取引指標価格)は下落した。この政府買入れに対しては財政的観点から買入量の制限を求める声が上がリ，これを受けて98年度から政府買入れに関するルールが設けられ，買入量が大幅に縮減された。

これは必然的に米過剰への事前的対応策たる生産調整の目標面積の引上げに繋がったが，そこにおいて新たな措置が導入された。すなわち，従来，生産者手取価格の保障に関する措置は生産調整を通じた市場価格の引上げだけだったが(自主流通米入札取引価格の値幅制限はあったものの)，98年産からは，これに加えて，市場価格が下落した際に生産調整目標完全実施者に対して下落分の一部を補填する措置が設定され(稲作経営安定対策。これに伴い上記の値幅制限は撤廃)，「適正価格」の保障を図る施策が強化されたのである。

これは図4のように説明できる。つまり，転作等奨励金の交付だけでは引き上げられた生産調整目標面積を達成できず，過剰が発生して($Q_{S_2} \rightarrow Q_{S_3}$)，市場価格が下落する($P_{S_2} \rightarrow P_{S_3}$)ことが予想される状況に対して，市場価格下落の際の補填措置を追加して S_3 を S_2 に戻すための左方シフトの力を強め，それでも市場価格が下落した場合は価格補填を行う，ということである。これ以降，生産者手取価格=市場価格+補填単価と

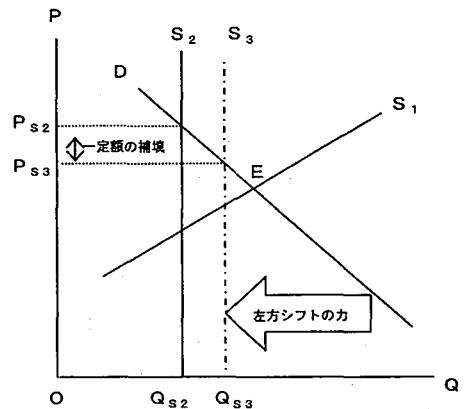


図4 「稲作経営安定対策」と米生産調整

なった。

また，2000年度からは，米過剰への事後的対応策の1つとして，生産者抛出を伴う過剰米処理(飼料用売却)も設定され，これへの抛出が価格補填を受けるための要件とされた。

このように，米政策をめぐっては00年度に転作等奨励金・価格補填・過剰米処理の一体的運用が確立した。そして，この一体的運用は，具体的仕組みに多少の変化はあったものの，09年度まで続いた。07年度からは価格・所得政策の対象者を経営規模等の要件で限定する「品目横断的経営安定対策」が開始され，米も対象品目となったが，米については対象外の生産者に対しても価格補填が設定された(稲作構造改革促進交付金)。

2) 従前の米政策の顛末

図3を見ると、60kg当たりの米市場価格は1998年産の1万9,603円から2000年産の1万7,054円へ大きく下落し、その後02年産まで横ばいになっている。この間の生産調整目標面積の引上げにも拘わらず、価格補填措置新設の効果もあって全国的には目標面積は達成されたが、99年産から02年産まで作況指数が100を超えたために過剰米が発生した。これに対して緊急対策（備蓄米の海外援助用処理＝回転備蓄の一時的中止など）がとられ、これによって01年産・02年産と市場価格は下げ止まったが、従前の価格水準には戻らなかった（03年産は作況指数90の凶作のため価格が高騰）。市場価格下落に対しては補填が行われたが、それは下落額の一定割合ないし一定額の交付に止まるものであったため、市場価格に連動して生産者手取価格も下落した。つまり、「適正価格」の保障を図るために導入された価格補填措置は、その仕組み自体が持つ問題によって目的を達成できなかったのである。

04年産以降になると状況はさらに悪化した。04年産以降09年産までの作況指数は、05年産の101、08年産の102を除くと100を下回ったが、それにも拘わらず、04年産の市場価格は02年産を大きく下回る1万6,660円となり、その後07年産の1万5,061円まで下落していった。これは生産調整目標が全国段階でも達成できなくなり、過剰米が発生したことによる。

表1を見てみよう。米の生産調整目標は04年産において従来の「ネガ・面積」から「ポジ・数量」に明確に切り

換えられたが、便宜上「ポジ・面積」も示されている。ここで全国の「過剰作付面積」に注目すると、04年産で2万5,000ha強だったものが、その後増加し07年産で7万

haを超えたことがわかる。これは都府県において大量の過剰作付が行われたためである（表出は略。北海道はマイナス値）。過剰作付面積の増加は、02年12月公表の「米政策改革大綱」が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ことを打ち出し、07年度からそれが実施されたことによる。

転作等奨励金が交付されても多くの生産調整水田の収益が米作付水田のそれを下回る中、米生産者が生産調整に協力してきたのは、その実施主体が国・地方公共団体という「公的機関」だったことによるところが大きい。にも拘わらず、転作等奨励金や米の価格補填措置に従来以上のメリットが付与されない中で実施主体が「民間」の農業者団体に移行すれば、米生産者の生産調整への協力意識が希薄化するのは当然である。図4に則して言えば、 S_3 を左方シフトさせる力が弱まり、その結果、過剰が発生して市場価格が下落したということである。

この下で米の生産者手取価格はさらに低下して生産者の不満が募り、これに生産者選別的色彩の強い「品目横断的経営安定対策」の不人気とが相俟って、07年7月の参議院選挙では農村部を中心に与党が大敗した。これに対して08年度から国・地方公共団体の生産調整関与の再強化や転作メリット拡大措置（水田フル活用）などが実施され、08年産・09年産では米の過剰作付面積は若干減少したが（表1）、大勢は変わらなかった。このような中、09年8月の総選挙の結果を受けて政権交代が行われ、10年度から新制度＝戸別所得補償制度が

表1 2004年産以降の米生産調整の推移

		(単位: t, ha)						
年産	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	実作付面積 ④	過剰作付面積	作況指数	
				③		④-③		
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
	2010	8,129,990	8,239,000	109,010	1,538,697	1,580,101	41,400	98

(出所) 農林水産省資料より作成。

注) 本表における「米」には加工用米・新規需要米(2008年産以降)は含まれない。

開始されたのである。

4 戸別所得補償制度の概要

新制度は大きく4つの部分からなる。すなわち、米を対象とした2010年度の「モデル対策」で開始された、①米に係る価格補填措置、②水田における作物生産への助成措置、そして、本格的実施の11年度に追加された、③主要畑作物の価格補填措置、④その他の加算措置、である。以下、米に係る施策である①②を中心にその概要を押さえる。

1) 米に係る価格補填措置

これは政府が示す米の「生産目標数量」に則した生産を行った米生産者（集落営農を含む）に対して、生産コストと販売価格との差額相当分を補填するものである（10年度は「米戸別所得補償モデル対策事業」、11年度はとくに事業名はついていない）。生産調整と価格補填をリンクさせる点で従前の米政策を引き継いでいる。

価格補填は、「定額部分」（米の所得補償交付金）と「変動部分」（米価変動補てん交付金）に分かれる。「定額部分」は全国一律1万5,000円/10aで、当年産の市場価格如何に拘わらず、生産者の米作付面積（生産目標数量の面積換算値）に応じて交付される。ただし、支払対象は米作付面積から自家消費分として10aを控除した面積となる。1万5,000円/10aという額は、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（02～08年産）で計算される「標準的な生産に要する費用」（1万3,703円/60kg）と、全銘柄平均の相対取引価格の過去3年（06～08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」（1万1,978円/60kg）との差額（1,725円/60kg）を、単収を530kg/10aとして10a当りに換算して算出した1万5,278円をベースにしたものである。また、「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（530kg/10aで10a当りに換算）が全国一律で「定額部分」の交付対象面積に交付される。

交付対象を米作付面積から10aを差し引いた面積とする措置は集落営農に対しても適用される。これは、「品目横断的経営安定対策」に対応して

各地で集落営農が多数結成され、それを前提として地域農業に係る事業が進められている中、新制度が農家の個別対応を誘発して集落営農を解体させるという懸念に対して、「差引分が一律10aならば、個別対応よりも集落営農の方がメリットがある」という状況を作り出すことによって、集落営農の継続・新規結成にインセンティブを与えようとしたものである。

過去の一定期間の移動平均で算定される「標準的な生産に要する費用」と「標準的な販売価格」は、本来ならば毎年見直されるはずであるが、11年産は双方とも10年産と同じ額とされた。これは、09年産の相対取引価格平均が08年産のそれよりも676円/60kg下がったこと、さらに、後述するように10年産では価格が暴落したことにより、今後原則どおりの算定がなされると、「標準的な販売価格」が下落して「定額部分」が膨らみ、諸予算措置や市場価格に大きな影響を与えることが懸念されたためと見られる。

この価格補填措置をモデル的に示すと図5のようになる。ここでは流通経費等を控除した実質的な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、生産調整を完全実施した生産者の生産目標数量（面積換算）に対して、「当年産の販売価格」が「標準的な販売価格」である P_{S1} と同額以上であれば $P_G - P_{S1}$ が、「当年産の販売価格」が P_{S1} より

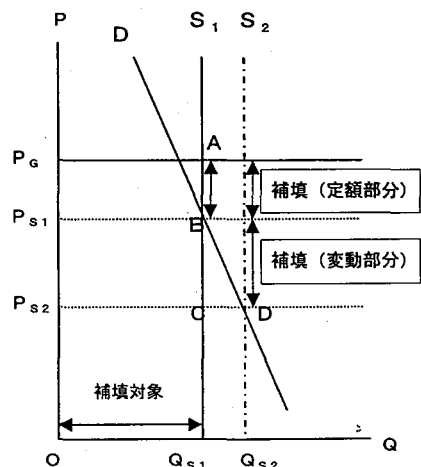


図5 戸別所得補償制度と米生産調整

低い P_{s2} であれば $(P_G - P_{s1}) + (P_{s1} - P_{s2})$ が補填される。つまり、新制度では米の実質的な生産者手取価格は「標準的な生産に要する費用」の水準で維持されるのであり、ここが市場価格が下落すれば生産者手取価格も下落した従前の米政策との最大の相違点である。

2) 水田における作物生産への助成措置

これは従来の転作等奨励金に相当するものであるが、対象は生産調整水田に限定されず、水田一般とされた(2010年度「水田利活用自給力向上事業」、11年度「水田活用の所得補償交付金」)。これは、水田裏作物等も同措置の対象になったことを意味する。ただし、同措置の中心はあくまでも生産調整水田における転作物である「基幹作物」への助成であり、水田裏作物等は後述する「二毛作助成」の対象とされる。なお、同措置は第3次「食料・農業・農村基本計画」で提示された食料自給率50%達成のための施策の一環に位置づけられたため、従来とは異なり、調整水田等の不作付地は交付対象外とされた。

同措置では、主要作物の生産増大を図るために各「基幹作物」への助成単価は全国一律とされた(麦・大豆・飼料作物は3万5,000円/10a, 新規需要米〔米粉用米・飼料用米・バイオ燃料用米・WC S用稲〕は8万円/10a, そば・なたね・加工用米は2万円/10a)。04年度の転作等奨励金の改編＝「産地づくり交付金」以降、助成単価の設定には一定の範囲内で各地域の裁量が認められてきたが、同措置はこれを再転換したのである。しかし、そこでの麦・大豆等への助成単価が各地域で従来設定されていた単価(5万円前後/10a)よりも低く、各方面から批判が上がったため、10年度には「激変緩和措置」がとられ、助成単価の上乗せや、地域独自の対象作物の指定・助成、二毛作助成(1万5,000円/10a)などが行われた。11年度は基本的に10年度の措置・助成単価が引き継がれたが(バイオ燃料用米への助成は廃止)、二毛作助成が単独の施策として位置づけられ、耕畜連携助成(1万3,000円/10a)も設定された。また、助成単価の上乗せ、地域独自の対象作物への助成、備蓄米生産などへの対応として「産地資金」が設けられた。

新制度では、同措置の対象作物について出荷契

約締結や収穫などを行うことが助成金交付の要件とされた。これは、従来の転作等奨励金が転作物の作付自体に対する交付であったために「捨て作り」「荒らし作り」を誘発してきたという反省に立つ。一方で、新制度は、水田での作物生産を積極的に進めてもらうとして、従来とは異なり、米生産調整目標の達成を助成金の交付要件から外した。

3) 主要畑作物の価格補填措置、その他の加算措置など

2011年度からは、「品目横断的経営安定対策」に代わる、主要畑作物(4麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょ)の価格補填措置として「畑作物の所得補償交付金」が設定された(そば、なたねも対象)。また、「緑肥輪作加算」「規模拡大加算」「集落営農の法人化支援」などの措置も設定された。

5 戸別所得補償制度の制度設計に係る諸問題

1) 「標準的な生産に要する費用」に関して

先の検討から、新制度が保障すべき米の生産者手取価格の水準は「適正価格」。—自由生産下の需給均衡状態において限界的供給者の「労働費」を社会的標準的な労賃水準で保障できる価格—ということになるが、現実には1969年産以降米生産調整が継続して行われているため、統計上、限界的供給者の生産費ないし「適正価格」を特定することは不可能である。

それゆえ、政策的には「適正価格」を代替する「保証価格」とでも言うべきものを設定することが必要であるが、この場合、まずは現状の平均規模経営の生産費に着目することになる。この点で新制度が「標準的な生産に要する費用」の算定ベースを米生産費統計の全国平均としたことは妥当である。ただし、「保証価格」が目指すべきは「適正価格」なのであるから、「標準的な生産に要する費用」の家族労働費の補償は8割ではなく10割にすべきである。

また、「標準的な生産に要する費用」には、自作地地代・自己資本利子は含まれていない。しかし、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⁷⁾ のであり、都府県でも有償移動が少なからずあることを考えると、自作地代・自己資本利子についても補償が必要だろう。実際にも、「標準的な生産に要する費用」が60kg当たり1万3,703円とされているのに対し、全国平均の「支払利子・地代算入生産費」は2007年産1万3,872円、08年産1万4,160円、09年産1万4,434円、「全算入生産費」は同じく1万6,412円、1万6,497円、1万6,733円、となっているのである。

なお、「保証価格」については、後に触れるように、米生産者の生産調整参加のインセンティブとの関係も考慮する必要がある。

2) 「標準的な販売価格」「当年産の販売価格」に関して

価格補填の「定額部分」は「標準的な生産に要する費用」と「標準的な販売価格」の差額をベースとして、「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」をどう把握するかは生産者手取価格の保障の実質に影響を与える。

2004年4月の改正食糧法の施行によって米流通がほぼ全面的に自由化されて以降、価格形成センターへの米の上場数量が激減し、そこでの取引価格を市場価格と見なすことが不適当になったため、新制度では相対取引価格の全国平均を市場価格とし、これを基に「販売価格」を算出することにした。しかし、そこには、多様に形成されている相対取引価格を全体的に把握できるかどうか、また、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乖離をどう扱うか、という問題が付きまとう。「販売価格」が実際よりも高く算出されれば、生産者手取価格の保障はそれだけ実質を欠く。それゆえ、相対取引価格の把握は、常にその妥当性の検証が必要となる。

3) 補填の仕組みに関して

新制度では「定額部分」「変動部分」とも「10aあたり」という面積単位で全国一律の額が交付される。補填が「60kg当たり」という重量単位で行われるならば、補填額の全国一律設定には合理性がある。と言うのも、産地別・銘柄別の補填は、

価格が下がってもその分だけ補填がなされるために生産者側の安易な販売価格引下げ競争を誘発しかねないからである（毎年の販売数量が翌年の生産目標数量に反映される現在の生産調整の仕組みの下では、この可能性は高い）。しかし、全国一律額の交付が面積単位で行われるならば、そこには各地域の単収の相違が反映されず、高単収の地域ほど補填額の比重が小さくなるため、政策的公正が失われる。

それゆえ、全国一律額での補填は重量単位で行うことが望ましいが、WTO協定上「黄の政策」の性格を少しでも薄めたいとして「面積当たり」にこだわるならば、各地域の単収の相違を反映させる仕組とすべきであろう⁸⁾。

価格補填の「定額部分」と「変動部分」への分離については、予め「定額部分」を決めておいた方が新制度に対する米生産者の理解が得やすいという面はあるものの、需給が過剰基調の場合、「定額部分」の設定は生産者へのそ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「変動部分」の支払額を増大させ、財政負担の面から新制度の継続性に制約をかけるものになりかねない。

それゆえ、制度としては、「標準的な生産に要する費用」（＝「保証価格」）と「当年産の販売価格」との差額を事後的に補填する方式（「変動部分」のみ）の方が適当と考えられる。

4) 生産調整参加インセンティブに関して

先に「標準的な生産に要する費用」と「保証価格」をめぐる問題を検討したが、生産調整の動向が市場価格を左右する下では、「保証価格」の水準と米生産者の生産調整参加インセンティブとの関係も検討される必要がある。

図6を見てみよう（面積の問題を数量で考察するため、収量は平年作を仮定する）。「保証価格」が P_{G1} の時、生産調整参加者の米生産量＝価格補填対象数量を Q_{S1} 、生産調整不参加者が存在することを組み込んで市場への供給量（生産量）を Q_{S1} とすると、販売価格（市場価格）は P_{S1} 、補填単価は $P_{G1} - P_{S1}$ 、補填総額は $\square P_{G1} A B P_{S1}$ となる。一方、「保証価格」が P_{G1} より低い P_{G2} の時、生産調整参加者は減少が見込まれること

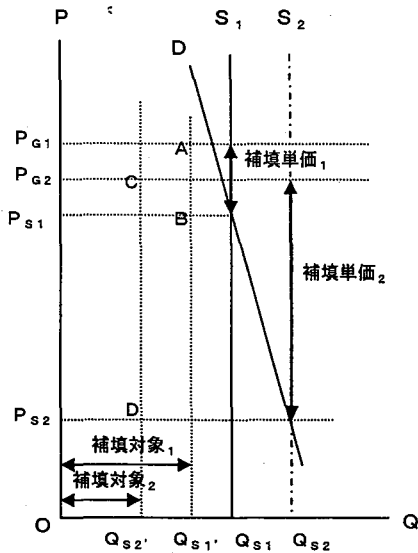


図6 「保証価格」の水準と補填総額との関係

から、生産調整参加者の米生産量=価格補填対象数量は減少して $Q_{S2'}$ に、逆に米の供給量(生産量)は増加して Q_{S2} になり、その際の販売価格(市場価格)は P_{S2} 、補填単価は $P_{G2} - P_{S2}$ 、補填総額は $\square P_{G2}CDP_{S2}$ となる。

この場合、「保証価格」引上げに対する生産調整参加水田面積(=生産断念数量)増加の弾力性にもよるものの、米の需要価格弾力性が小さいことを考えると、 $\square P_{G2}CDP_{S2}$ よりも $\square P_{G1}ABP_{S1}$ の面積が小さい状況、すなわち、「保証価格」が高い方が財政支出を節約できる可能性を指摘できる。これは、新制度の継続性を財政的側面で見ると重要な論点となる。

以上に加えて、生産調整参加インセンティブについては、水田における作物生産への助成措置にも目を向ける必要がある。と言うのも、同措置が米作付水田と生産調整水田との収益格差を従前よりも縮小させるならば、生産調整への米生産者の協力は得やすくなるからである。

しかし、同措置の「基幹作物」の助成単価を見ると、新規需要米では10a当たり8万円が提示されたものの、麦・大豆等については「産地資金」による上乘せをしても従前の単価を超えることは困難である。全体として、同措置は生産調整参加インセンティブを従前より高めているとは言い難

い。米生産調整の目標達成を強く企図するならば、同措置における麦・大豆の「基幹作物」助成単価の引上げ、または麦・大豆等の産品自体に係る「畑作物の所得補償交付金」の有利な価格水準での設定が必要となる。

また、新制度下、同措置の助成金交付は米生産調整目標完全実施とは切り離されたが、これは生産調整水田での収益性が保障されない下では米の生産調整を弛緩させる。現状では、少なくとも「基幹作物」の助成金交付については米生産調整目標完全実施とリンクさせるべきであろう。

5) 米過剰の事後対策に関して

先述のように、米政策では2000年度以降、転作等奨励金・価格補填・過剰米処理の一体的運用が行われてきたが、新制度では米過剰への事後的対応策としての過剰米処理は設定されなかった。そこには、新制度下では前二者の実施だけで米生産調整は有効に機能するはずであり、過剰米は発生しない、との政府の認識があった。

しかし、作付面積が生産目標(一応数量で示されるが、実際は面積で配分される)どおりとなっても、天候次第では目標以上の量が生産されるのであり、これを放置すれば市場価格が下落して補填に係る財政支出が増大する可能性が生じる。先の図5を用いて検討してみよう。

平年作の場合、供給量は Q_{S1} 、市場価格は P_{S1} 、補填単価は $P_G - P_{S1}$ 、補填総額は $\square P_G ABP_{S1}$ である。これが豊作時には供給量は Q_{S2} に増大、市場価格は P_{S2} に下落して補填単価は $(P_G - P_{S1}) + (P_{S1} - P_{S2})$ に拡大、補填総額は $\square P_G ABP_{S1} + \square P_{S1} BCP_{S2}$ に膨らむ⁹⁾。

この際に、政府が過剰分 $Q_{S2} - Q_{S1}$ を市場価格で買い入れると、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。

つまり、過剰米を放置する場合の追加補填額 $\square P_{S1} BCP_{S2}$ よりも過剰米買入総額 $\square BDQ_{S2}Q_{S1}$ が小さい場合には、過剰米対策(過剰米処理)を行う方が財政負担が小さくなる。米は需要の価格弾力性が小さいこと、また、過剰米保管には財政支出が必要となるものの過剰米の買入額はそれを加工用・飼料用等へ売却する際に若干は回収で

きることを考えると、豊作時には政府が過剰米対策を行った方が財政負担が小さくなる可能性はかなり大きい。

なお、過剰米対策に関しては、政府買入れや政府が関与した施策による市場価格の引上げは生産調整非実施者を「ただ乗り」させることになり、生産調整実施者との間で不公平を招くとの主張があるが、生産調整実施者には一応は「標準的な生産に要する費用」の水準で実質的な生産者手取価格が保障されること、また、過剰米は生産調整が計画どおり行われても天候次第で発生するものであり、それは生産者の責任ではないことを考えると、少なくとも作況指数100超に起因する過剰米について政府が事後的対策をとることには合理性があると言える。

6 モデル事業の結果と評価

それでは米を対象とした2010年度の「モデル対策」の結果はどうだったか。

1) 米生産調整・過剰作付をめぐる状況

米の価格補填（「定額部分」「変動部分」）に係る支払面積（加入面積）は101万9,476ha、10a控除分を含めれば112万7,040haであり¹⁰⁾、これは10年産の生産目標数量の面積換算値153万8,697haの73.2%に相当する。この下で米（主食用）の作付面積は158万0,101ha、過剰作付面積は4万1,400haとなった（表1）。10年産の生産目標数量の面積換算値が09年産のそれよりも約4,000ha減少した中で、10年産の過剰作付面積が09年産のそれよりも7,700ha減少したことは、新制度下の生産調整が一定の効果を発揮したものと評価できよう。ただし、過剰作付面積自体は04年産・05年産よりも高い水準に止まったのであり、「過剰は発生しない」とした政府の見通しからは程遠い結果になった。

これは、先に指摘した、①「標準的な生産に要する費用」（＝「保証価格」）の水準及びそれが生産調整参加インセンティブに与える影響の問題、②水田における作物生産への助成措置の助成単価水準の問題、③同措置の助成金交付が生産調整目標完全実施とリンクされなかった問題など、新制度が持つ米生産調整遂行上の弱点が現れたものと言える。

2) 米市場価格と価格補填をめぐる状況

10年産米の市場価格は大きく下落する結果になった。相対取引価格（全銘柄平均・60kg当たり）は、09年産の最終である10年8月で1万4,106円だったが、10年産の初発である10年9月に一挙に1,000円も下落して1万3,040円になったのである¹¹⁾。10年産米の相対取引価格はその後も同年10月に1万2,781円、11月に1万2,630円と下がっていった。

この背景には、08年産における大量の過剰米発生以降、出荷段階を中心に民間在庫が急増し（08年6月末161万t、09年6月末212万t、10年6月末216万t）¹²⁾、農協系統の09年産米の10年11月末持越在庫の見通しが35万tとなった中¹³⁾、これに10年産の過剰生産量10万9,010tが加わり、40万tを超える供給過剰が生じたことが挙げられる。ただし、09年6月末と10年6月末の民間在庫量に極端な差はなかったことからすると、10年産米市場価格の初発での暴落という事態は、需給緩和状態の下、市場において生産者への「定額部分」の交付を織り込んだ価格形成が行われたことによって生じたと見るべきだろう。

このような相対取引価格の下落は「変動部分」の補填総額を増やすことになる。磯田宏氏の試算によると（米の価格補填措置の予算3,371億円、当初段階の支払対象面積103.5万ha、「定額部分」1万5,000円/10a、10年産の実単収522kg/10a、から算出）、新制度で対応可能と見込まれる米価下落幅は2,019円/60kgまでであったが¹⁴⁾、この幅を超える可能性が出てきたのである。

当初政府は事後的な過剰米対策はとらないとしていたが、価格が続落する中、①集荷円滑化対策の過剰米基金を活用した10年産米の飼料用等処理（17万0,952t）、②11年度から開始される棚上備蓄への円滑な移行準備という形での政府保有05年産米の飼料用等売却（13万t）と10年産米の政府買入れ（10万t）を打ち出し¹⁵⁾、これが実質的な過剰米対策となった。

これによって10年12月の相対取引価格は前月より若干上昇して1万2,711円、11年1月には1万2,710円、同2月には1万2,687円、同3月には1万2,750円となり、下落に歯止めがかかった（その後は微増して10年6月は1万2,857円）。その結果、出回りから

11年1月までの相対取引価格で決まる「当年産の販売価格」は1万0,263円となり、「変動部分」の単価は1万5,100円/10a（「標準的な販売価格」と「当年産の販売価格」との差1,715円/60kgを530kg/10aで換算）となった。そして、価格補填総額も3,069億円（「定額部分」1,529億円、「変動部分」1,539億円）と、「変動部分」が「定額部分」を超えるまでに膨らんだものの何とか予算内に収まった。

以上からは米過剰への事後的対応策の重要性を指摘できるが、10年産米の市場価格の暴落に対しては当初から40万tの政府備蓄用買入れを求める野党の要求があった。これに対して政府が示した財政支出額は買入費用・保管費用合計で1,145億円であった¹⁶⁾。もし、当初段階で40万tの政府買入れが行われていれば、市場価格の下落は軽微であったと考えられるから（需給が引き締まるため「定額部分」を織り込んだ価格形成の動きも抑えられる）、「変動部分」の支払額も減少し、政府備蓄用買入れ・保管に伴う1,145億円と合わせても、10年産の「変動部分」の実績額1,539億円を下回ったであろうことが十分想定できる。先に、新制度では米過剰への事後的対応策をとる方が財政上有利になる可能性が高いことを指摘したが、このことが現実の動向の中で示されたと言えよう。

3) 水田における作物生産の状況

新制度下、水田における作物生産は必ずしも順調には伸びなかった。

水田における麦（4麦）の作付面積は、全国では09年産の16万7,100haが10年産で16万7,300haとわずかながら伸びたが、これは北海道の200ha増によるもので、都府県では±0であった。大豆については09年産の12万4,000haが11万9,000haへと減少した（北海道は400haの微増、都府県は6,200haの減）¹⁶⁾。これら麦・大豆の動向は、水田における作物生産への助成措置が一方では二毛作助成を設置したものの、他方では同措置の中心たる「基幹作物」の中の麦・大豆への助成単価を従前よりも引き下げたことによるものと見られる。

一方、新規需要米は09年産の1万8,142haから10年産の3万7,072haへ倍増、加工用米も2万6,126haから3万9,327haへ作付面積を大きく増やした¹⁸⁾。新規需要米についてはとりあえずは8万円/10aと

いう高い助成単価、加工用米は生産者にとって新規の投資があまり要らないこと、がその増加要因と考えられる。

このように新規需要米・加工用米の伸びはあるものの、麦・大豆が停滞・減少傾向にあること、また、そもそも米の過剰作付面積4万1,400haが発生していることを見るならば、水田における作物生産への助成措置は全体としてその狙いどおりの結果を生み出すには至っていないと言えよう。

7 おわりに—戸別所得補償制度の課題—

以上を踏まえると、新制度について以下のような課題を指摘することができる。

米の過剰作付けを解消するには生産調整参加インセンティブを高めなければならないが、これには、①米の生産者手取価格の保障水準の引上げ（これは米生産者の生存権保障のためにも必要）と、②生産調整水田における転作物生産の収益性の向上、が必要である。①に関しては、(a)「標準的な生産に要する費用」（＝「保証価格」）における「家族労働費」の10割の保障とともに、(b)自作地地代・自己資本利子の算入、また(c)生産者手取価格保障の実質化に向けた「販売価格」の妥当性の恒常的な検証、②に関しては、(a)水田における作物生産への助成措置の中の麦・大豆に係る「基幹作物」助成単価の引上げ、ないし製品本体に係る「畑作物の所得補償交付金」の有利な価格水準での設定¹⁹⁾、(b)新規需要米・加工用米については、その需要動向を睨み、また（とくに前者の）取引単価が低い現状を踏まえた、作付面積増加に向けての助成単価の設定、が求められる。また、生産調整の実効性を高めるためには「基幹作物」の助成金交付と生産調整完全実施とはリンクさせた方が好ましいし、国・地方公共団体の生産調整への関与を強める方向も検討に値する。さらに、財政的観点からは事後的な過剰米対策を制度に組み込むことが必要である。なお、需給が締めれば、「定額部分」を織り込んだ価格形成の動きは弱まると考えられるが、豊作の際は過剰米が発生することが避けられないことを考えると、価格補填措置は事後的な「変動部分」のみとした方がよい。

これらの方策は米の過剰生産解消のみならず、

水田における主食用米以外の作物生産の増加にも繋がり、第3次「食料・農村・農業基本計画」に沿った食料自給率50%への引上げに貢献するものになると考えられる。

注

- 1) 食管法下の米政策の制度的特徴については横山 [7].
- 2) 食糧法下の米政策の制度的特徴についても横山 [7].
- 3) 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。
- 4) これについては、横山 [8].
- 5) これについては、荒幡 [1] pp.290-291. そこでは、従来の研究成果を踏まえて市場均衡分析のシミュレーションの際の米の需要価格弾力性を-0.1, -0.2, -0.3, -0.4の4ケースとしたことが述べられているが、いずれにしても弾力性がかなり小さいことが確認できる。
- 6) 以下、食糧法下での米政策の推移及び生産調整の動向については、横山 [9], 横山 [10].
- 7) 志賀 [4] p.20.
- 8) この点、「品目横断的経営安定対策」が「固定払い」(緑ゲタ)の算定に際して各地域の単収の相違を反映させていたことは合理的であった。
- 9) 「定額部分」は1万5,000円/10aと定められているため、作況がどうであれ、補填対象数量(生産調整目標完全実施者の生産目標数量の総計)ないし換算面積への交付総額は変わらない。「変動部分」の単価は、作況が規定する市場価格の下落幅によって変動するが、その補填対象数量・換算面積は「定額部分」と同じである。
- 10) 以下、「モデル対策」の主食用米に係る実績値については、農林水産省 [6] p.34, p.37.
- 11) 以下、相対取引価格については、農林水産省 [6] p.12.
- 12) 農林水産省 [6] p.16.
- 13) 全国農業協同組合中央会 [5] p.8.
- 14) 磯田 [2] p.26.
- 15) 磯田 [2] p.27, 農林水産省 [6] p.20, p.22.
- 16) 磯田 [2] p.27.
- 17) 「モデル対策」の「水田利活用自給力向上事業」の結果分析については、磯田・品川 [3] pp.100-103.
- 18) 農林水産省 [6] p.51.

- 19) 同交付金では、米とは異なって全算入生産費を基にした「保証価格」が設定された。本稿ではこれについては触れられなかったが、別途検討を行う必要がある。

引用文献

- [1] 荒幡克己『米生産調整の経済的分析』農林統計出版、2010年.
- [2] 磯田宏「政策推転と米の需給・価格および水田農業構造」『日本農業市場学会2011年度大会報告要旨』2011年7月, pp.11-43.
- [3] 磯田宏・品川優『政権交代と水田農業—米政策改革から戸別所得補償政策へ—』筑波書房、2011年.
- [4] 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』2010年5月号, 昭和堂, pp.15-22.
- [5] 全国農業協同組合中央会『戸別所得補償制度に対するJAグループの政策提案』2010年10月.
- [6] 農林水産省『米をめぐる関係資料』2011年7月.
- [7] 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.219-241.
- [8] 横山英信「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.203-228.
- [9] 横山英信「食糧法・新基本法下における農政展開と『経営所得安定対策等大綱』—米政策を中軸に据えて—」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要)第79号, 2006年, pp.43-65.
- [10] 横山英信「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, pp.111-136.

[2011年12月24日受理]