

佐 伯 尚 美

目 次

- I 課題と構成
- Ⅱ 米政策改革の現在位置とその性格
- 1. 米政策改革の展開過程
- 2. 米政策改革の具体像
 - 1) 第一ステージと第二ステージを区別するもの
 - 2) 第一ステージにおける二つの改革
- Ⅲ 需給調整システムの改革
 - 1. 生産調整のポジ化とその帰結
 - 1) 生産者団体主役の生産調整とはなにか――その虚と実――
 - 2) 生産調整ポジ化の実態と検証
 - 3) 生産調整ポジ化の基本問題
 - 2. 産地づくり助成の変質――域農政的性格の強化とその限界――
 - 1) 生産調整ポジ化の発足と産地づくり助成――第一ステージ――
 - 2) 生産者団体主役にともなう産地づくり助成の修正――第二ステージ――
 - 3) 配分と助成単価の県間格差
 - 4) 実態と問題点
 - 3. 特異な過剰対策としての集荷円滑化対策-----限界と問題点----
 - 1) 見直されなかった集荷円滑化対策
 - 2) 集荷円滑化対策の特異性とその背景
 - 3) 集荷円滑化対策の実証---17年産の実績から---
 - 4. 市場原理を強める政府備蓄
 - 1) ふくれあがった政府米――備蓄から過剰処理へ――
 - 2) 米政策改革下の政府備蓄
 - 3) 政府備蓄売買入札の実態
 - 4) 政府備蓄の基本問題
 - 5. まとめ――需給調整システムはどう変わったか――
- IV 日本型担い手対策としての品目横断対策
 - 1. 第一ステージにおける担い手対策
 - ---変則的·過渡的形態としての担い手経営安定対策---
 - 1)変則的二階建構造の担い手対策
 - 2) 担い手経営安定対策検証の二つの視点
 - 3) 実績――減少した加入者・加入面積――
 - 4) 担い手経営安定対策の本質と問題点
 - 2. 第二ステージにおける担い手対策の確立——打ち出された品目横断対策——
 - 1)概観

- 2) 収入変動緩和対策----品目横断対策の類型(1)---
- 3) 格差是正対策——品目横断対策の類型(2) ——
- 4) 実績と評価
- 3. まとめ――日本型担い手対策が直面するもの――

I 課題と構成

課題

本稿は拙著『米政策改革 I ――迷走する改革:旧食糧法の破綻と打ち出された改革ビジョン――』(平成17年9月)、『米政策改革 II ――再スタートする改革:新食糧法のゆくえ――』(同)および拙稿「最終局面を迎えた米政策改革――移行期3年間の実績と評価――」(本誌19号、18年12月)の総括であり、具体的には今回の米政策改革が開始された平成16年4月から19年10月にいたる3年半の改革の内容を整理・検証することを課題としている。検証の終期を19年10月としたのはこれを境に米政策改革はそれまでの政治問題から政局問題へ、米は政治作物から選挙対策作物へ転換したからである。まずその点を立ち入って説明しておこう。

この平成19年という年は米政策改革にとって波瀾にみちた年であった。上半期における既定改革路線の順調な展開と下半期におけるその逆転・混迷というように、前半と後半とでは改革の基調・方向がくっきりと分かれたからである。以上を直接に規定したのは同年5月の参議院選挙における民主党の圧勝という政局要因であった。これまで都市型政党といわれた民主党が農家戸別所得補償という独自の農業綱領を掲げて選挙戦に臨み、それが地方では受けて地滑り的大勝利を博したのである。これにより参議院における与野党逆転が実現し、政権交替がにわかに現実味を帯びるにいたった。以上に危機感を強めた自民党が選挙対策として打ち出したのが同年10月の米緊急対策であり、同じく12月の米政策改革の見直し(米政策及び品目横断的経営安定対策の見直し)であった。これによって既定の米政策改革路線は抜本的な修正、変更をよぎなくされるにたちいたった。

問題は以上の路線変更が自民・民主両党とももっぱら目前に迫った次期選挙対策という超短期的視点から打ち出され、政策全体としての整合性にも、長期的展望にも欠けている点である。これまで米はその時々の政治的利害に左右されやすい政治作物であるといわれてきたし、たしかに現象的にはそのとおりである。しかしそれにもかかわらず今回の米政策改革はさまざまな政治的・経済的利害関係の調整を図りつつ長期的目標を掲げ、それに沿って各種の細かな制度・運用改革を計画的に積み上げてきた。そのすべてが適切であったかどうかは後にみることとして、改革が長期的展望の下に行われてきた点だけは評価していい。その改革の歩みがこれによって一挙に崩れ去ってしまったのである。

それ以降この1年間に実施された改革見直しは、政府の市場介入にせよ、生産調整に対する政

策的規制の再強化にせよ、あるいは担い手要件の緩和にせよ、当面の選挙対策としてはそれなりに有効なのかもしれないが、端的にいって、これまでの改革の否定であり、いわば旧システムの復活である。そしてこうした旧システムの復活路線は長期的な改革目標を完全に不透明にしてしまった。そればかりではない。

自民・民主いずれの政党が政権をにぎるにせよ、米政策をめぐる財政的・社会的・国際的制約を考えた場合、こうした旧システム復活路線が今後どこまで維持できるかもあやしい。以上はわれわれ研究者のみならず、現場の関係者がひとしく本能的に抱いている不安・不信であり、農村を訪れるとしばしば生産者から「米政策はこれからいったいどうなるのでしょうか」と質問される。心ある生産者にとって、いまもっとも望ましいのは目前の利益ではなく政策の安定なのである。政治家、官僚、研究者を含めて、これに対して的確に答えられる人は誰一人としていないのではないかと思う。現在米政策改革問題はかつてない混迷のなかに落ち込んでしまったといわなければならない。

以上をふまえて、さしあたり本稿では分析の対象を既定の米政策改革の実績と評価に限定することとした。その理由は二つある。一つは紙幅の制約であり、当初19年下半期以降現在にいたる1年間の米政策改革見直し内容の検討もあわせ行う心積りであったが、何分にも分量が膨大となり、本誌に掲載するのは不適切となってしまったからである。これについては近い将来になんらかの形で取りまとめて世に問いたいと考えている。その点では本稿は未完である。いま一つは現在の見直し路線は早晩行詰まることは目にみえているからである。そしてその場合、構造的米過剰なり、担い手の空洞化なり、財政負担の膨張なりといった現行政策システムのかかえる構造的矛盾が変わらない限り、そのままの形ではないにせよ、従来の米政策改革路線への復帰は避けられないであろう。そのさいの基礎資料として、これまでの米政策改革の実績のなかで、何が、どこまで改革されたか、また逆に何が不適切であり、どのような問題が残されたかをキチンと整理・認識しておくことが不可欠ではないかと考えている。以上の問題意識に立って本稿は書かれた。

構 成

本稿は次のような三つのパートから成り立っている。

まずⅡ米政策改革の現在位置とその性格では今回の米政策改革の発足から19年上半期までの 改革実績を次のようなタテ・ヨコの座標軸のうえで確定する。タテ軸としてとられたのは今回米 政策改革の歴史的展開過程であり、これは大きくいって(1)検討・準備期(平成12~15年)、

(2) 実施第一ステージ (16~18)、(3) 実施第二ステージ (19~21) の三つの時期に分かれる。他方ヨコ軸としてとられたのは改革内容の重点の変化であり、これもまた大きくいって需給調整システムの改革と担い手対策の創設という二つの制度改革に分かれる。前者は従来の米政策

システムの抜本的再編成であるのに対して後者はまったくの新しい施策の確立である。それぞれ の時期にとって、米政策改革の重点が変化してくるのである。

次にⅢ需給調整システムの改革は食管遺制を色濃く残した従来の需給調整システムの清算・克服である。これには生産調整システムの改革と流通過剰米対策の改革という二つの側面がある。 米の構造的過剰については生産調整の主役を政府から生産者団体への転換を図りつつ、同時に短期的な流通過剰については集荷円滑化対策(作況超過米の棚上げ措置)と政府備蓄の運用によって対処するという構図である。そして、これら両者をむすぶ要としての役割を期待されているのが生産調整のポジ化(生産目標数量の割当制)である。抽象的には一見明快にみえる以上の構図には、実はさまざまな矛盾、問題点が含まれていることがそこで明らかにされる。

最後にIV日本型担い手政策としての品目横断対策では今回の米政策改革の最大の特徴・目玉であるとされ、政策当局もわが国農政史上画期的施策と自画自賛した担い手政策の実態分析である。ここでの論点は大きくいって次の二つである。一つは、米生産の具体的な担い手像として史上初めて明示された認定農業者と集落営農という二つの担い手像の概念、実態、妥当性、相互関連についてである。いま一つは担い手対策それ自体の構成、内容についてである。これには多くの論点があるが、とりわけ重要なのは次の点である。すなわち品目横断対策の二つの構成部分である収入変動緩和対策(ナラシ)と格差是正対策(ゲタ)のうち前者は担い手政策としては不十分・不適切であるのに対して、後者は建前としては画期的であるにもかかわらず、実態はあまりにも現状追認的・妥協的ではないか。これについてくわしくは本文に譲る。

Ⅱ 米政策改革の現在位置とその性格

1. 米政策改革の展開過程

今回の米政策改革が現実の施策として動き出すのは平成16年4月の改正食糧法施行以降のことであるが、しかしそれ以前に $12\sim16$ 年の足かけ4年にわたる長い検討・準備期間があり、さまざまな紆余曲折があった。表 $\Pi-1$ はこれを簡単に整理したものである。

まず、改革の口火をきったのは自民党総合農政調査会による「新たな農業所得安定対策についての提言」(12年12月)であった。これは担い手を対象とする独自の経営安定対策の創設を提言したものであり、後の品目横断対策の原型をなす。従来の自民党の農家丸がかえ路線からみればこれはほとんど180度の転換であり、そのためマスコミなどで画期的な農政提言とさわがれたものである。これを受けて翌13年8月には二つの政府研究会報告——農業経営政策研究会「農業構造改革推進のための経営政策」および備蓄運営研究会「これまでの議論の概要と今後の検討課題」——が相次いで発表される。前者は担い手対策の具体化を方向づけたもの、後者は政府備蓄米運営の改革を提示したものである。これら両者に政府がかねてから部内で検討を続けてきた

表Ⅱ-1 米政策改革の推移

	平成	12年12月	自民党総合農政調査会「新たな農業所得安定対策についての提言」
		13-8	農業経営政策に関する研究会「農業構造改革推進のための経営政策」
		13-8	備蓄運営研究会「これまでの議論の概要と今後の主な検討課題」
検討		13-9	政府「米政策の検討の方向
準備		13-11	政府「米政策見直しの基本方向」 (検討のやり直し)
押段階		14-1	生産調整に関する研究会発足
Pe		14-11	同会最終報告「米政策再構築の基本方向」
		14-12	政府「米政策改革大綱」
		15-3	改正食糧法成立
	第	16~18年度	販売実績に基づく生産目標数量割当
	コス	16-4	改正食糧法施行
	テー	16-4	米穀安定供給確保支援機構発足
	ジ	18-7	移行検討会 (新たな需給調整システムの検証に関する研究会) 第二ステージへの 移行提言
実施		19~21年度	生産者団体主役の需給調整システムと品目横断対策の発足
実施段階	第	19-4	担い手交付金法(農業の担い手に対する経営安定のための交付に関する法律)施 行
	二 ス	19-4	大豆交付金暫定措置法、農産物価格安定法廃止
	テー	19-4	食糧法・糖価調整法(砂糖・でん粉価格調整法)改正
	ジ	19-4	食糧管理特別会計の食料安定特別会計への改組(農業経営基盤強化措置特別会計 との統合)
		19-10	販売を軸とした米システムのあり方に関する研究会発足(あるべき姿の検討)
	22	年度~	米生産の「あるべき姿」の実現

生産調整ポジ化構想を加え、これら三者をワンセットとしてまとめ上げたのが同年9月の「米政策検討の方向」であり、これに沿って政府は"上から"の米政策改革を強引におし進めようとする。この試みは一時はほとんど成功するかにみえたが、ギリギリの土壇場で系統農協の強硬な反対にあい挫折し、改革は改めて仕切直しをよぎなくされる。

この再検討の場となったのが翌14年1月に発足する生産調整に関する研究会である。その名称が示すように当初政府は同研究会の課題を生産調整ポジ化に狭く限定する予定であったが、開会冒頭において各委員のはげしい反対にあい、課題、構成、メンバーを大幅に変更し、米政策システム全体を対象とするものとしてようやくスタートする。これはこの種の政府研究会としてはきわめて異例であるが、それらの詳細は前掲拙著に譲る。同研究会は僅か1年足らずの間に数10回におよぶ会合、地方公聴会などを精力的にこなしたうえで、最終答申「米政策改革の基本方向」(14年11月)をまとめ上げる。政府はこれを受けて直ちに翌12月に「米政策改革大綱」を決定す

るとともに、翌15年3月には食糧法改正を国会で可決・成立させる。ただしその実施細目についてはさまざまな問題が残されていたため、それらをめぐる財務当局、系統農協などとの折衝がほぼ一年にわたって行われる。以上の準備期間を経て米政策改革はようやく16年4月から実施の運びとなるのである。

改革の全期間は16~21年度の6年間とされ、それが前半3年間の第一ステージ(16~18)と後半3年間の第二ステージ(19~21)とに分れる。第一ステージから第二ステージへの移行にさいしては前期3年間の実績を評価したうえでその是非を決定するとされていたが、これについてはすでに15年7月に移行検討会(新たな需給調整システムの検討に関する検討会)からゴーサインが出されている。もっとも米政策改革は以上の6年間で完全に終わるわけではない。政府は改革期間終了後の22年度を「米づくりのあるべき姿の実現」する時点と位置づけ、これを「消費者ニーズを起点として、効率的かつ安定的な農家経営が市場を通して需要を鋭敏に感じ取り、様々な需要に即応した消費者重視・市場重視の姿」であるとしているが、その意味ははなはだ曖昧である。何より問題なのは米生産の"あるべき姿"と米政策の"あるべき姿"との関連がはっきりしていない点である。実はこれについては生産調整研究会における論議のなかで生産調整の廃止論と存続論とが鋭く対立し、その調整がつかないまま以上の表現に落着いたという経緯がある。まずは当面の制度改革を先行させたうえで、生産調整の存廃という根本問題はその進行状況をみて改めて考えようというのである。以上からみて、仮にスケジュールどおりに事が運んだとしても6年後にはさらなる改革問題が浮上する可能性が大きい。

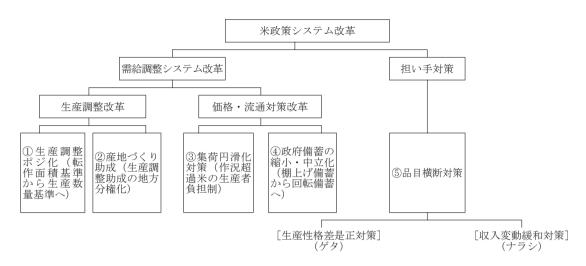
なお以上に関連していえば、19年10月に発足する米システムのあり方研究会(販売を軸とした米システムのあり方に関する研究会)は次なる改革のための布石とも考えられる。同研究会が検討課題のトップに掲げている「米システム・水田農業の将来をどう考えるか」という問題には今回の改革で積み残しとなった生産調整の存廃問題が当然含まれているとみられるからである。もっとも当初のスケジュールが大幅に狂ってしまった現時点では、同研究会の役割が宙ぶらりんになってしまった印象は否めない。

2. 米政策改革の具体像

1) 第一ステージと第二ステージを区別するもの

議論を一歩進めよう。それでは前半の第一ステージと後半の第二ステージはそれぞれどのような特徴をもち、どこがどう違うのか。この問題にアプローチすることは、とりも直さず改革の内容一ヨコ軸の問題一を検討することでもある。

関係政府文書は第一ステージを「販売実績を基礎とした生産目標数量割当」、第二ステージを「生産者団体主役」の生産調整と特徴づけている。だが私見によれば、以上の性格規定はいささか狭きに失する。特徴づけがもっぱら生産調整の段階的変化という視点からなされているからで



図Ⅱ-1 米政策改革の全体図

ある。今回の米政策改革の対象・範囲はそれよりもずっと広い。その点を次にざっと説明してお こう。

図Ⅱ-1は米政策改革の全体像を概観したものである。制度的・現象的にみると今回の米政策 改革には①生産調整のポジ化、②生産調整助成の弾力化・地方分権化(転作助成から産地づくり 助成へ)、③作況超過米の生産者負担制(全農調整保管から集荷円滑化対策へ)、④政府備蓄機能の縮小・中立化、⑤担い手対策の創設(担い手経営安定対策から品目横断対策へ)という五つの制度的柱がある。このうち①と②は生産調整システムの改革、③と④は流通過剰米対策の改革であり、相互に連動している。そしてこれら四者をあわせたものが需給調整システムの改革である。これに対して⑤はかなり性格が異なっており、沿革的には既存の担い手経営安定対策からの転換であるが、内容的には両者の間には質的な断絶があり、ほとんど新たな政策の創設といっていい。

またその内部は生産性格差是正対策(ゲタ)と収入変動緩和対策(ナラシ)の二つに分かれているが、この両者は本来別個の政策である。前者は品目別直接支払いであり、国(特別会計)から生産者に直接交付されるのに対して、後者は生産者拠出と政府助成のポリシーミックスであり、各品目をプールして品目横断的に再計算したうえでその交付も府県協議会に対して行われるからである。対象が担い手であるということで両者を一括して品目横断対策としたことによって制度が複雑化し、理解を困難にしているのであるが、これについては後にくわしくみるであろう。

単純化していえば、今回の改革の根幹をなすものは生産調整のポジ化をテコとした市場原理に 沿った需給調整システムの再編成と独自の担い手対策の創設・導入の二つである。そしてこれら 二つを組み合わせて両ステージにおける各施策の進行状況をとりまとめたのが表 II - 2 である。 それぞれの具体的内容はすぐ後に詳述するが、概括的にいえば、第一ステージの特徴は販売数量を基礎とする需給調整への転換と本格的な担い手対策へ向けての条件整備、第二ステージは生産者団体主役の需給調整の完成と独自の担い手対策の導入と修正すべきである。つづめていえば、第一ステージにおける改革の重点が生産調整のポジ化による主役の交替にあったとすれば、第二ステージの重点は担い手対策にある。そして以上をふまえていえば、この19年度というのは販売実績基準の目標数量割当が完了し生産者団体主役の生産調整が本格的にスタートした年、担い手対策についていえば一般的価格変動対策と担い手対象の担い手経営安定対策の二階建てという変則的・過渡的形態を経て独自の担い手対象の変動対策がスタートした年であり、まさに改革の胸つき八丁ともいうべき決定的時点である。そこに先にみたような改革方針の大転換が生じたのである。これではこれまでの改革はいったい何だったかを問われても仕方がない。

第二ステージの具体的内容については次章以下でくわしく検討することとして、ここではその前提となる第一ステージにおける改革の論理、政策の意図と実績をごく大まかに素描しておこう。

2) 第一ステージにおける二つの改革

(1) ポジ化を軸とした需給調整システム――改革1――

生産調整のポジ化は16年度より開始された。生産調整のポジ方式とは従来の生産調整がネガ 方式であったのに対置される概念である。これまで生産調整は当年度における米過剰数量を推計し、これを面積換算したうえで一定の基準に基づいて府県一市町村という行政ルートを通じて各 生産農家に割当て、これに対して生産調整助成(転作助成)を交付するという仕組みであった。これに対してポジ方式では当年度における米必要数量を推計し、上述のルートを通じてこれをそのまま各生産農家に割当てるという仕組みである。一言でいえば、前者が過剰水田面積の割当てであり、需給調整としては間接的であるのに対して、後者は必要米生産数量の割当てであり、需給調整としては直接的である。このように生産調整のポジ化とは理論的にいえば計画経済的・統制的手法であり、ネガ方式に比べてはるかに面倒で、不自然な手法である。というのは、ネガ方式が土地という外形基準であるのに対してポジ方式は生産数量という実質基準だからである。とくにわが国の稲作生産のように200万戸を超える膨大な零細稲作農家が存在し、それぞれの土地条件、生産性が異なる作物について個々の生産者ごとの生産数量を正確に把握するのはほとんど不可能である。それにもかかわらず政府があえてポジ方式にふみ切ったのは制度的・政策的にいえば次のような二つの理由があった。

第一に、目標生産数量と市場販売数量との連動性という点である。これまでのネガ方式の下では調整面積の割当はほとんどが前年調整実績基準で行われてきた。当初は明示的な基準、ルー

表エー2 米政策改革システムの展開過程

			1		
			金帽头 (双击0~15 年年)		改正食糧法
			及(単(万(十)以 0、~ 1.3 十(支)	第 1 ステージ ($16 \sim 18$)	第 2 ステージ $(19 \sim 21)$
	#	対象 実施システム (対象、主体)	ネガ方式 (調整面積対象) 過去の生産調整実績基準 行政による目標割当て	ポジ方式(生産数量対象) 過去の生産面積基準から現在の販売 実績基準への漸次的移行 行政による目標割当て	同左 販売実績基準の完成 生産者団体主役の目標割当(政府機能は情報提供へ)
需給調整システム	工座調整	助成体系	生産調整面積への助成 基本助成(生産者とも補償)と 着種政策加算(団地化・土地集積)が 加算、高度土地利用加算等) が	産地づくり対策(目標数量との切断) 基金部分(政府助成)と各種政策加算(担い手加算、表・大豆品質加算等)の傾斜拡大 地域水田農業ビジョンとの連動制	同左 助成単価・使途の地方分権化 重点助成の別枠化
•	流流	流通過剰米対策	政府備著 (150 万トン基準、上下 50 万トン幅) 全農調整保管 (政府備蓄を上回る数量)	政府備蓄の中立化(100万トン上限 の回転備蓄) 集荷円滑化対策(作況超過米の生産 者割当制)	同左 同左
—————————————————————————————————————		価格変動対策(担い手対策)	稲作経営安定対策(政府・生産者拠出によるとも補償、平成 10年~) ①一般コース、②担い手コース、③計の手コース、で対しが通光コース、平成 12年~) 平成 12年~)	稲作所得基盤確保対策(生産調整参 品目横断対策による 加者一般対象)と担い手経営安定対策 ①畑作価格対策の廃 (担い手対象)の二階建 ②変動緩和対策と生! 担い手対象・要件の明確化(認定農 ③担い手要件の緩和 業者と集落営農)	稲作経営安定対策(政府・生産 稲作所得基盤確保対策(生産調整参 品目横断対策による担い手対策の制度的分化と総合化者拠出によるとも補償、平成 10 加者一般対象)と担い手経営安定対策 ①畑作価格対策の廃止と担い手交付金法への統合年~) (担い手コース、②担い手コース、担い手対象・要件の明確化(認定農 ③担い手要件の緩和 第七人三分化(業者と集落営農) 非担い手に対する経過助成(稲作構造改革促進交付金) 非担い手に対する経過助成(稲作構造改革促進交付金)

ルが存在していたが、30年以上も続いた生産調整の歴史のなかで、それらがたえずその時々の政治的・経済的状況によって変えられたため当事者でも理解できないような複雑なものになってしまったのである。これに対して今回の改革は市場重視・販売数量基準の生産調整という方針を打ち出すことによってその再スタートを図ったのである。具体的にはこれまでの米販売数量の趨勢値と前年度の在庫量の増減から当年度の需要見込み数量を推計し、これをそのまま当年度の生産目標数量とする方式である。要するに売れる見込みのある数量をそのまま目標生産数量とするということである。以上は一見論理的にはきわめて明快にみえるが、しかし現実的にはさまざまな難点をもつ。これについてはすぐ後にふれる。いずれにせよ、こうした販売数量基準への転換には生産調整のポジ化が不可欠である。こうした政策論理(政府の期待)の下に生産調整ポジ化が強引に導入されたのである。さらにこうした販売数量基準の生産調整が普及・定着すれば、行政がこれに介入・調整する余地は少なくなり、生産調整主体の行政から生産者団体への転換も容易となる。政府が第一ステージを生産調整の実績基準から販売基準への漸次的移行期、それが完了した第二ステージを生産者主体の生産調整の完成期と規定しているのも以上の理由による。

第二に、全農調整保管の破綻という点であり、ポジ化の現実的要因としてはむしろこちらの方 が直接的であり、より大きいといっていいかもしれない。平成8年の食管制度の廃止=食糧法の 発足にさいして流通・価格対策としてとられたのは政府備蓄と全農調整保管の相互補完システム であった。政府が備蓄に必要な数量を標準150万トン、上下50万トンの幅で保有し、これを超え る数量は全農が調整保管するという仕組みである。だがこうした構想はたまたま制度発足直後に 豊作が続いたこともあって数年のうちに脆くも崩れ去ってしまう。理由は簡単であり、急増する 調整保管数量に全農が経営的、組織的にたえきれなかったからである。その結果政府備蓄米の保 有は急増を遂げる。実施初年度から政府備蓄米在庫は上限とされた200万トンを突破し、以後一 貫して両者の役割分担は当初の意図とは逆に政府=主、全農=従という食管制度時代と同じ状況 が続くことになる。以上をめぐってはさまざまな制度的変遷があり、政府と系統農協との対立が あったが、くわしくは前掲拙著に譲る。集荷円滑化対策は機能不全に陥った全農調整保管を公式 に廃止し、これに代わる対策として導入された流通過剰米の個別農家負担制度である。具体的に は個々の生産者ごとに平年生産数量を推計し、豊作によって生産数量がこれを超過した場合には 超過分を別途集荷し、これにペナルティ的低価格を適用するという仕組みである。そのためにも ポジ化による個々の生産者ごとの生産数量の確定は不可欠だったのである。さらに以上の全農調 整保管廃止と並んで政府備蓄の運用ルールも上限を100万トンとする回転備蓄を原則とするよう に改められ、その機能縮小が図られるのである。

第三に、ポジ化と生産調整助成との関連についても一言しておこう。ポジ化により政策の対象 は生産数量に移り、生産調整という概念は政策面では消滅した。実際にもこれ以降生産調整面積 は政府の公式統計から消えてしまったし、生産調整助成は産地づくり助成に名称を改められた。 だが以上は形式だけのことであり、過剰水田はいぜんとして存在しているし、目標数量達成のためにはこれら過剰水田での米生産を抑制するための助成金が不可欠である。つまり目標設定はポジ化されたもののその実効性担保措置はいぜんとして過剰水田面積を対象にネガ方式で交付されねばならないのである。これはこの制度の論理的矛盾であるだけでなく、現実の矛盾でもある。というのは産地づくり助成は形式的には生産調整から切離されて地域で自由に使えることとなったし、実際にも制度はそう仕組まれている。しかし生産調整の担保措置としての機能をもたざるをえない以上、それには自ら限界がある。生産調整参加者全員になんらかの形で配分しなければならないからである。

以上のように生産調整のポジ化は一方では市場連動的な生産調整システムに、他方では流通過 剰米対策の再編に、ともに密接な関連をもっており、その点では今回の米政策改革のキイ概念と なっているのである。ただしそうした政策論理、政府の期待が米生産・流通の実態に照らしてど こまで有効であったかについてはすぐ後にくわしく検討するであろう。

(2) 担い手対策の前提条件の整備——改革2——

米価政策の内部に担い手対策的要素が初めて登場するのは平成12年の稲作経営安定対策の複線化においてである。稲作経営安定化対策というのは平成10年、それまでの計画流通助成(自主流通米に対する価格の追加払い)を系統農協の要請に基づき生産者・政府共同拠出による価格変動緩和対策に抜本的に組み変えたものである。そのさい生産者拠出方式がとられたのは、これにより生産調整率の不平等を是正するとともに、あわせてこの制度を生産調整の実効性担保措置化しようというねらいがあった。当初は生産調整参加者一般に対する一本のコースであったが、12年にそれとは別に認定農業者を対象とする担い手コース、計画外流通米コースという二つの特別コースが設けられたのである。ただしその政策的優遇度はそれほど大きなものではなく、しかも参加者も少なかったため、以上はほとんど象徴的意味しかもたなかった。

16年の米政策改革のスタートにさいして、以上は稲作所得基盤確保対策と担い手経営安定対策との二階建て構造に組み変えられた。一階部分が従来の稲作経営安定対策を部分的に手直しした生産調整参加者一般を対象とする価格変動緩和対策、二階部分がこれへの参加を前提とした担い手対象の追加変動緩和対策という仕組みである。担い手対策がこうした変則的な形をとったのは、政府と系統農協との政治的妥協の結果である。変動緩和対策のあり方をめぐって系統農協はそれは生産調整の実効性担保措置であると主張したのに対して、政府は担い手対策は生産調整とは切離した別個の対策とすべきであると主張したのである。その点でこれは従来の担い手コースに比べてある程度独自性を強めたとはいえ、政策的優遇度も格段に強められたわけでもなく、中間的・過渡的性格を脱しえなかった。それにもかかわらず、この対策は次の二点できわめて重要な意味をもった。

第一に、政策の想定する担い手像が初めて明示的・限定的な形で提示されたことである。米生産における担い手問題を考えるに当たって最初に直面する難問は、担い手と非担い手をどこで線引きするのかという点である。経営規模一つをとってみても、稲作生産者は下は10アール未満の零細な兼業農家から上は10ヘクタールを超える大規模企業的農家まで連続的に分布している。これに対してどこで線を引くのか。これへの回答として提示されたのが認定農業者(個別経営)と集落営農という二つの担い手像であり、それぞれが規模要件と組織要件という二つの側面からその性格がきびしく限定されている。以上についてはさまざまな問題があるがここでは立ち入らない。

第二に、農産物価格政策と農地政策の融合を図ったことであり、具体的には地域水田農業ビジョンに担い手のリスト、育成方針、土地集積目標などを明記するよう義務づけたことである。地域水田農業ビジョンというのは「地域の作目戦略・販売・水田の利活用、担い手育成の将来方向」などを明確にした地域における水田農業の全体ビジョンであり、産地づくり助成の交付要件とされているものである。このように制度的に地域水田農業ビジョンの一環に担い手を位置づけることで、「生産対策および経営対策を一体的に実施すること」、いいかえれば農地政策の価格政策へ取入れを図ったのである。なお以上で経営対策と呼ばれているのは、担い手対策のことである。これは構造政策としては画期的な変化であり、大きな前進といっていい。これまでの構造政策は農地の流動化・集積などもっぱら農地政策として展開され、その内実をなす経営問題はそれとは完全に切離されてきた。さまざまな農地施策が存在しながら、構造改善がはかばかしく進まなかった理由の一つがここにある。これに対して上記ビジョンは農地政策を価格政策に取込むことにより、いわば経営政策主導型の構造政策に切替えることを明確にしたのである。

以上の二点からみて、この時期の担い手経営対策はその形態の中間的・妥協的性格にもかかわらず、独自の担い手対策の前提条件を整備するものだったといっていい。

以上をふまえて第二ステージに入ると担い手対策は質的な転換を遂げる。それまでの二階建て構造のうちの一階部分に当たる生産調整参加者一般を対象とする稲作所得基盤確保対策が原則廃止されるとともに、その二階部分に当たる担い手経営安定対策が品目横断対策として明確に分離・独立するのである。しかも、その内容も従来の担い手対策の量的延長ではなく、質的に変化する。畑作価格政策の廃止と担い手交付金法への統合、変動緩和対策(ナラシ)と生産性格差是正対策(ゲタ)の組み合わせなどというようにいちじるしく複雑化・多様化し、いわば日本型担い手政策とでもいうべき独特の担い手対策が出現するのである。第一ステージはそれへ向けての条件整備期間であった。

Ⅲ 需給調整システムの改革

1. 生産調整のポジ化とその帰結

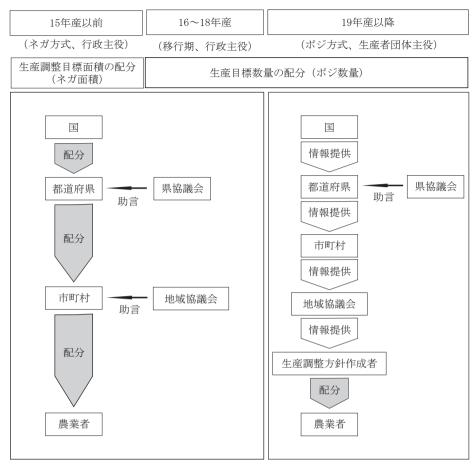
1) 生産者団体主役の生産調整とはなにか――その虚と実――

生産調整のポジ化は16年の改正食糧法の施行とともにスタートする。同法は生産調整方針作成者(目標の決定・割当者)は生産者団体(生産出荷団体等)、政府はその認定および指導というように両者の機能分担を明確にしたうえで、特例として16~18年度の3年間は従来どおり行政機関による目標数量割当てを行うとしていた。つまり本来の趣旨からいえば、ポジ化と同時に生産者団体による目標数量の決定・割当を行うべきであるが、一挙に転換するのは困難であろうから移行期間を設け、その間に目標数量の決定基準を生産調整実績から販売実績へ漸次的に切り換えていこうというのである。実際にも府県への目標配分にさいしての販売実績のウエイトは16年産50%、17年産60%、18年産90%と段階的に引上げられ、19年産では100%にたっし、それとともに制度改正が行われ、生産者団体主役の生産調整の時代が開幕する。それでは生産者団体主役の生産調整とはいったいなにか。それは従来の行政主役の生産調整と比べてどこが、どう違うのか。

図Ⅲ-1はこれをごく単純化して示したものである。これまでは国(食料・農業・農村政策審議会食糧部会) —— 市町村という行政ルートを通じて生産目標数量(面積)が決定・配分されていた。これに対して生産者団体主役のシステムでは同じように生産数量が上から下へ、国から県・市町村へとおろされるが、しかしそれらはあくまで目標ではなく、情報にすぎないとされる。それでは目標数量を最終的に決定・配分するのは誰かといえば、それは最末端にある農協等の生産者団体(生産調整方針作成者)であり、制度的にも生産者への割当通知はこれまでの市長村長名(または市町村長と農協組合長の連名)から農協組合長へと改められた。またそれと並んで地域協議会(市町村水田農業推進協議会)の役割も格段に強化された。そこでは地域における生産調整の基本方針を検討・作成するとともに、目標配分の一般ルールを決定することとされた。農協は以上をふまえて個々の生産者への目標数量の配分・割当を行うことが期待されているのである。また後述の産地づくり助成の交付窓口も従来の市町村から地域協議会へ移された。

以上のように生産者団体主役の生産調整とは端的にいって下部の単位農協による生産調整であり、生産調整責任の地域への転嫁である。系統農協組織に即していえば、全中・県中などの連合会組織は協議会メンバーであり、単なる情報提供者にすぎないのに対して、最末端の農協だけが集荷機関であるがゆえに生産調整の主役、責任者に位置づけられたのである。これは農協にとって寝耳に水であろう。これまで農協はもっぱら連合会の指導の下に米集荷を行い、生産調整に携わってきたからである。以上には次のような問題がある。

第一に、形式的にみて、同じような組織が同じような数量決定を行いながら、これまでは「目



図Ⅲ-1 生産目標数量等の配分方法の推移

標」、今後は「情報」といってみても、はたして誰が信用するであろうか。「目標」であるならばその実行に一定の義務が生ずるが、「情報」であるならば一応の参考にはするが必ずしもそれに従わなくていい。しかし実際の運営は必ずしもそうはなっていない。例えば特定の県・市町村が上から「情報」として示された生産数量を超える数量を"自主的"に決定した場合、全体の数量が狂い他県・他市町村から苦情が殺到し、収拾がつかなくなってしまうであろう。結局のところ、「情報」ではあっても、上が示された数量に県・市町村とも従わざるをえないのであり、実質的には「目標」と同じことになってしまうのである。これは明らかに論理矛盾である。

第二に、現場での実態に即していえば、これまで生産調整の実効性を支えてきたのは県・市町村などの行政機関であり、系統農協はいわばタダ乗りに近かった。しかもこれら行政機関の役割は単なる目標の配分事務ではなく、その推進機能であった。担当職員が夜遅くまで集落を回って個々の生産者に生産調整への参加を説いて回ったからこそ高い達成率が実現できたのである。市町村サイドからいえば、目標未達の場合その後の農政の展開にさまざまな不利益・不都合が生ず

るおそれがあり、そのため目標が行政ノルマ的性格を帯びざるをえなかったのである。それが今後はこれら行政機関は協議会メンバーの一員、そこで決定されるのは単なる「情報」ということになれば、生産調整はガタガタになってしまう。

要するに、その形式はどうであれ、生産調整は当面行政主導で進まざるをえない。行政担当者による説得と農協担当者による説得とでは、生産者の受けとめ方が違うからである。現に生産の現場では「主役が代わったといっても、割当通知の名義が市町村長から農協組合長に変わるだけで、実態はこれまでとまったく同じだ」という説明がなされている。ただし短期的にはそうであっても、長期的にみた場合以上の制度変更は行政の生産調整離れをひき起こさずにはおかないであろう。現に米非主産県の一部ではこれを契機に農政担当職員を減員したり、関連予算を減額する動きがあらわれ始めているのである。ポジ化のねらいの一つはまさにその点にある。つまり、米過剰は基本的には生産者自らの責任であること、したがってまた生産調整への取組みもまず生産者が主体となって行うことを促そうというのである。他方、系統農協サイドについてみれば、各地域・農協は長期的には市場向け販売戦略を強化せざるをえないであろう。ポジ方式の下では前年度の販売実績が直ちに当年度の生産目標数量に反映される仕組みになっいるからである。ただしこうした地域主体の販売・生産調整を定着させるためには現在の農協はさまざまな難問をかかえているが、これについては後に検討する。

2) 生産調整ポジ化の実態と検証

生産目標数量の決定

ポジ化の核とされる生産目標数量とはこれまでの趨勢をふまえた当年度の需要見込み数量、販売見込み数量である。これを県別目標数量について具体的にみると、過去6年間の県産米の平年作換算の生産量のうちの最高・最低を除く4年間の平均生産量(6中4) から在庫米の増減量と政府米販売量を加減することによって算出される。つまり、[県産米の生産趨勢量+政府保有県産米の販売量±在庫米]という算式である。なおこの場合需要量ではなく生産量がとられているのは、米消費についての統計の直近の数字がえられないための代用措置であり、とくに意味があるわけではない。ただし以上の数字が直ちに目標数量とされるわけではなく、これに次の二つの補正が加えられる。

一つは作況補正であり、豊作により前年産の生産を上回る場合には豊作分が目標から差引かれる。いま一つは目標達成・未達成補正であり、目標数量以上に生産された場合にはその分を次年度目標数量から差引き、逆に目標数量以下の生産だった場合にはその分を次年度目標数量に上乗せされる。以上のうち前者はいわば技術的補正でありとくに問題はないが、後者はいわゆる生産調整の公平確保措置であり、さまざまな問題をはらんでいるが、これについては後に改めて検討する。

さて、以上をふまえて、次にこれまでのポジ化の実績を次の二つの視点から検証してみよう。 一つは生産目標数量と実際の生産数量との関連であり、目標がどれだけ達成されたか、あるいは 達成されなかったかという点である。これは生産調整にとっての基本問題であり、全国ベースで みてはむろんのこと、府県ベース、市町村ベースでみても実にさまざまな問題をはらんでいる。 二つは生産目標数量と需要実績との関連であり、年度初めに提示された目標がほぼ1年後に明ら かになる実際の需要量に比べてどうであったかという、予測の検証問題である。この場合には全 国ベースと府県ベースとではかなり異なる。全国ベースでは目標と実績との間にそれほど大きな 違いはなく、予測はほぼ正確だったとしても、府県ベースでは県ごとに過不足が生ずるのが通例 であり、しかもそれがしばしば一定の偏りをもっているからである。その点は市町村ベースでみ てもまったく同じである。そのことは生産調整における問題点がマクロベースよりもミクロベー スにあることを示唆する。

生産調整空洞化の定着と進行―― 検証(1)――

これまでのネガ方式の下でも生産調整の空洞化現象は潜在的に徐々に進行していた。いくつ かの県では目標未達がみられたものの、しかし全国ベースでは超過達成県がそのマイナス分をカ バーすることによって達成率100%超というのがつねとなっていたのである。だがポジ化はこう した状況を一変させた。全国ベースでみても、目標未達が常態化したのである。

表Ⅲ-1は15年産以降の生産調整の達成状況をみたものであり、数量基準以外に平年作収量 換算の面積基準での達成率を示している。ネガ方式の最終年である15年産は作況90という大不作 であったため、数量ベースでは目標854万トンに対して実収量762万トンの大幅未達であったもの

表Ⅲ-1 生産調整の達成状況

(単位: 千トン、千ha、%)

	生產	全数量基準			作付面積基準	準		実作付面 積が生産	
年産	生産目標数量	実生産量		①を面積換	実作付面積	目標		目標数量の面積換	作況指数
	1	2	2-1	① 算したもの (美TF1) (4)		(a) 面積 率 算値を 回る府!		算値を上 回る府県	
15	8, 536. 4	7, 624. 4	▲ 912.0	1, 629. 1	1, 630. 5	1.4	0	16	90
16	8, 574. 4	8, 598. 8	24. 4	1, 633. 2	1, 658. 4	25. 2	1.5	21	98
17	8, 510. 4	8, 933. 3	422. 9	1, 614. 9	1, 652. 3	37. 4	2. 3	22	101
18	8, 331. 0	8, 397. 5	66. 5	1, 574. 9	1, 642. 9	68. 1	4. 1	28	96
19	8, 284. 8	8, 542. 2	257. 4	1, 566. 1	1, 636. 9	70.8	4. 5	31	99
20	8, 150. 0	8, 658. 0	508	1, 542	1, 597	54	3. 4	20 (23)	102

「米の需給及び価格の安定に関する基本指針」(平成20年3) (1) 生産目標数量から面積への換算は平年作収量による。 (2) 20年産の未達県数のうちカッコ内は統計調査部ベース。 (平成20年3月)。

の作付面積ベースでは100%の達成率であった。ところがポジ方式に移った16年産以降作付面積超過(ネガ方式でいえば目標未達)が一般化し、しかもその超過率は16年産の2.5万ha、1.5%から17年度3.7万ha、2.3%、18年度6.8万ha、4.1%、19年産7.1万ha、4.5%と傾向的に増加している。過剰作付による目標未達が基調として定着したとみていい。以上は当然である。改正食糧法施行によって価格・流通規制が全面的に撤廃されたことに加えて、ポジ化への転換にさいして生産者の自主的判断に基づく生産調整ということが強調されたからである。

表Ⅲ-2は19年産についてこれを府県別にみたものである。俗にチバラギ現象などといわれるように、千葉25.1%、茨城11.1%、埼玉12.7%、福島19.5%、愛知10.3%などというように、超過作付面積率は大都市周辺の旧自由米地域はかなりの高レベルにあるが、近年の特徴はそれが次第に遠隔地の良質米産地・米主産地にもおよんできている点にある。超過作付面積率は秋田5.6%、新潟4.3%、長野6.3%、山形3.1%、青森5.4%などというように全国的な拡がりをみせているのである。

当然のことながらこうした超過作付県は生産調整への参加率も低い。移行検討会への提出資料によると、17年産において生産調整配分対象者338万人、水稲生産実施計画書提出者297万人、参加率87.7%となっており、1割強の未参加者が存在している。なお以上で配分対象者とされているのは水田所有者であり、米生産者ではない。別の農水省調査によれば同年における米生産者総数は196万戸となっており(「米穀の作付規模別生産者数及び世帯員数」)、両者の間に140万人にもおよぶ大きな差がある。おそらくその大部分は不在地主化または不耕作化した水田所有者なのであろう。したがって以上は最広義の生産調整不参加率である。

表Ⅲ-3はこれを県別にみたものであるが、最高100%から最低40%台まで、生産調整参加率の県別格差はきわめて大きい。いま米生産量10万トン以上の県をとってみると、千葉43.0%、愛知46.1%と両県がダントツに参加率が低く、以下埼玉58.1%、青森81.2%、福島82.7%、茨城84.7%などとなっている。このように米主産地でも生産調整の空洞化が確実に進行しているのである。

激化する県間需給アンバランス――検証(2)――

次に生産目標数量と需給実績との関連についてみよう。表Ⅲ-4は15~18年産における両者の 比較である。

まず全国ベースでみると、15年産では目標数量854万トンに対して販売実績863万トンで9万トンの実績超過、16年産では目標数量857万トンに対して販売実績は866万トンで8万トンの実績超過、17年産では目標数量851万トンに対して販売実績も同じく851万トンで目標どおり、18年産では825万トンの目標数量に対して販売実績838万トンで13万トンの実績超過などとなっている。大体において販売実績が目標を上回る傾向が強いといっていいが、しかしその程度はせいぜい1%

表Ⅲ-2 生産調整の県別目標達成状況(平成19年産)

(単位:トン、ha、%)

## 20 本語 本語 本語 本語 本語 本語 本語 本	祝指数9999991021011009899
北海道 605,900 592,188 ▲ 13,712 113,891 112,410 ▲ 1,481 ▲ 1.3 青 森 272,990 284,721 11,731 47,067 49,621 2,554 5.4 岩 手 297,293 299,396 2,103 55,777 56,498 721 1.3 宮 城 387,490 394,234 6,744 73,111 75,101 1,989 2.7 秋 田 499,280 536,429 37,149 87,134 91,971 4,837 5.6 山 形 389,724 407,599 17,875 65,610 67,677 2,066 3.1 福 島 369,002 442,469 73,467 68,715 82,091 13,376 19.5 茨 城 360,860 391,562 30,702 69,396 77,100 7,704 11.1 标 木 335,440 353,622 18,182 62,234 66,110 3,876 6.2 群 馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	99 99 99 99 102 101 100 98
青森 272,990 284,721 11,731 47,067 49,621 2,554 5.4 岩手 297,293 299,396 2,103 55,777 56,498 721 1.3 宮城 387,490 394,234 6,744 73,111 75,101 1,989 2.7 秋田 499,280 536,429 37,149 87,134 91,971 4,837 5.6 山形 389,724 407,599 17,875 65,610 67,677 2,066 3.1 福島 369,002 442,469 73,467 68,715 82,091 13,376 19.5 茨城 360,860 391,562 30,702 69,396 77,100 7,704 11.1 栃木 335,440 353,622 18,182 62,234 66,110 3,876 6.2 群馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	99 99 99 102 101 100 98
岩 手 297, 293 299, 396 2, 103 55, 777 56, 498 721 1.3 宮 城 387, 490 394, 234 6, 744 73, 111 75, 101 1, 989 2. 7 秋 田 499, 280 536, 429 37, 149 87, 134 91, 971 4, 837 5. 6 山 形 389, 724 407, 599 17, 875 65, 610 67, 677 2, 066 3. 1 福 島 369, 002 442, 469 73, 467 68, 715 82, 091 13, 376 19. 5 茨 城 360, 860 391, 562 30, 702 69, 396 77, 100 7, 704 11. 1 栃 木 335, 440 353, 622 18, 182 62, 234 66, 110 3, 876 6. 2 群 馬 84, 940 90, 499 5, 559 17, 194 18, 618 1, 423 8. 3	99 99 102 101 100 98 99
岩 手 297, 293 299, 396 2, 103 55, 777 56, 498 721 1.3 宮 城 387, 490 394, 234 6, 744 73, 111 75, 101 1, 989 2. 7 秋 田 499, 280 536, 429 37, 149 87, 134 91, 971 4, 837 5. 6 山 形 389, 724 407, 599 17, 875 65, 610 67, 677 2, 066 3. 1 福 島 369, 002 442, 469 73, 467 68, 715 82, 091 13, 376 19. 5 茨 城 360, 860 391, 562 30, 702 69, 396 77, 100 7, 704 11. 1 栃 木 335, 440 353, 622 18, 182 62, 234 66, 110 3, 876 6. 2 群 馬 84, 940 90, 499 5, 559 17, 194 18, 618 1, 423 8. 3	99 102 101 100 98 99
宮 城 387,490 394,234 6,744 73,111 75,101 1,989 2.7 秋 田 499,280 536,429 37,149 87,134 91,971 4,837 5.6 山 形 389,724 407,599 17,875 65,610 67,677 2,066 3.1 福 島 369,002 442,469 73,467 68,715 82,091 13,376 19.5 茨 城 360,860 391,562 30,702 69,396 77,100 7,704 11.1 栃 木 335,440 353,622 18,182 62,234 66,110 3,876 6.2 群 馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	102 101 100 98 99
秋 田 499, 280 536, 429 37, 149 87, 134 91, 971 4, 837 5.6 山 形 389, 724 407, 599 17, 875 65, 610 67, 677 2, 066 3.1 福 島 369, 002 442, 469 73, 467 68, 715 82, 091 13, 376 19.5 茨 城 360, 860 391, 562 30, 702 69, 396 77, 100 7, 704 11.1 栃 木 335, 440 353, 622 18, 182 62, 234 66, 110 3, 876 6.2 群 馬 84, 940 90, 499 5, 559 17, 194 18, 618 1, 423 8.3	101 100 98 99
山 形 389,724 407,599 17,875 65,610 67,677 2,066 3.1 福 島 369,002 442,469 73,467 68,715 82,091 13,376 19.5 茨 城 360,860 391,562 30,702 69,396 77,100 7,704 11.1 栃 木 335,440 353,622 18,182 62,234 66,110 3,876 6.2 群 馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	100 98 99
福島 369,002 442,469 73,467 68,715 82,091 13,376 19.5 茨城 360,860 391,562 30,702 69,396 77,100 7,704 11.1 栃木 335,440 353,622 18,182 62,234 66,110 3,876 6.2 群馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	98 99
茨城 360,860 391,562 30,702 69,396 77,100 7,704 11.1 栃木 335,440 353,622 18,182 62,234 66,110 3,876 6.2 群馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	98 99
栃木 335, 440 353, 622 18, 182 62, 234 66, 110 3, 876 6. 2 群馬 84, 940 90, 499 5, 559 17, 194 18, 618 1, 423 8. 3	
群馬 84,940 90,499 5,559 17,194 18,618 1,423 8.3	
	98
	98
千葉 266,030 327,793 61,763 50,100 62,673 12,573 25.1	98
東京 940 756 ▲ 184 232 187 ▲ 45 ▲ 19.5	99
神奈川 15,180 15,891 711 3,143 3,258 116 3.7	101
新潟 597,010 622,860 25,850 110,763 115,553 4,791 4.3	100
富山 209,610 203,597 🛦 6,013 39,179 39,048 🛦 131 🛦 0.3	98
石川 134, 287 133, 051 ▲ 1, 236 25, 974 25, 939 ▲ 35 ▲ 0.1	99
福井 137,961 137,211 ▲ 750 26,685 26,748 63 0.2	99
山 梨 29,100 29,900 800 5,320 5,500 181 3.4	99
長野 207,920 222,475 14,555 33,374 35,489 2,115 6.3	100
岐阜 123, 220 119, 293 🛦 3, 927 25, 250 25, 055 🛦 195 🛦 0. 8	98
静岡 88,630 93,862 5,232 16,946 18,255 1,308 7.7	98
愛知 145,530 159,169 13,639 28,761 31,716 2,955 10.3	99
三重 153,220 153,735 515 30,644 31,064 420 1.4	99
滋賀 172,560 173,427 867 33,313 33,349 36 0.1	100
京都 81,156 81,211 55 15,882 15,961 80 0.5	99
大阪 28,183 30,695 2,511 5,717 6,186 469 8.2	100
兵庫 195,710 191,488 🔺 4,221 38,831 38,701 🔺 130 🔺 0.3	98
奈良 44,210 48,974 4,764 8,618 9,694 1,076 12.5	98
和歌山 37,280 37,500 220 7,562 7,859 297 3.9	96
鳥取 73,200 66,480 ▲ 6,720 13,996 13,981 ▲ 15 ▲ 0.1	91
島根 99,780 95,277 🔺 4,503 19,642 19,699 57 0.3	95
岡山 169,530 176,047 6,517 32,230 33,981 1,751 5.4	98
広島 140,020 138,337 ▲ 1,683 26,772 26,398 ▲ 374 ▲ 1.4	100
山 口 122, 200 115, 112 ▲ 7, 088 24, 198 23, 982 ▲ 216 ▲ 0.9	95
徳島 62,300 66,600 4,300 13,143 14,000 857 6.5	100
香川 75,440 73,255 🛦 2,185 15,118 14,971 🛦 147 🛕 1.0	98
愛媛 80,790 78,900 ▲ 1,890 16,223 15,900 ▲ 323 ▲ 2.0	100
高知 52,350 62,100 9,750 11,405 13,800 2,395 21.0	98
福岡 197, 260 195, 410 🛦 1, 850 39, 373 39, 483 110 0.3	99
性質 149, 130 147, 478 ▲ 1, 652 28, 138 27, 926 ▲ 212 ▲ 0.8	100
長崎 66,880 70,061 3,181 14,110 14,571 461 3.3	101
熊本 206,460 207,076 616 40,089 40,613 524 1.3	99
大分 128,270 130,063 1,793 25,501 25,853 352 1.4	100
宮崎 103,400 78,325 🛦 25,075 21,016 21,201 185 0.9	75
鹿児島 122,010 113,775 🛦 8,235 25,472 25,274 🛦 198 🛦 0.8	'
沖縄 3,260 3,630 370 1,055 1,020 ▲ 35 ▲ 3.3	94

資料:農水省「需給調整の実効性確保に向けた重点推進」(平成19年2月)

表Ⅲ-3 米生産調整への参加状況(平成17年産)

(単位: 千トン、人、%)

北海道 612 26,452 26,183 99		生産確定数量①	配分対象農業者数②	水稲生産実施計画書提出者数③	生産調整参加率③/②
青森 293 73,693 59,830 8.8 岩手 310 91,151 91,069 99 域 412 90,374 89,590 99 秋田 502 81,418 76,047 99 山形 401 68,003 65,657 99 福島 390 114,964 95,086 88 炭城 371 152,656 130,208 88 栃木 341 85,504 81,329 99 野馬 87 67,743 55,211 81 埼玉 167 87,173 50,681 55 東東 17 - - - 中奈川 16 18,884 17,549 99 新湯 593 130,809 124,185 99 富山 210 52,356 52,339 100 石川 136 48,309 47,724 99 長野 217 154,533 143,034 99 長野 217 154,533 143,034 99 大阪	北海道				99.0
岩 手 310 91,151 91,069 95 宮 城 412 90,374 89,590 99 級 田 502 81,418 76,047 99 山 形 401 68,003 65,657 90 温 島 390 114,964 95,086 88 炭 城 371 152,656 130,208 88 板 木 341 85,504 81,329 99 群 馬 87 67,743 58,211 88 男 87 67,743 58,211 88 清 玉 167 87,173 50,681 55 千 葉 279 113,342 48,743 44 東京 1		293			81. 2
宮 城		310	91, 151		99.9
秋 田 502 81,418 76,047 95, 141 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1		412			99. 1
山 形 401 68,003 65,657 99 福 島 390 114,964 95,086 88 茨 城 371 153,656 130,208 88 栃 木 341 85,504 81,329 99 群 馬 87 67,743 58,211 88 お 王 167 87,173 50,681 55 中 東京 1		502		76, 047	93.4
隔島 390 114,964 95,086 85		401			96.6
茨 椒 371 153,656 130,208 8. 栃 木 341 85,504 81,329 99 群 馬 87 67,743 58,211 88 瑞 玉 167 87,173 50,681 51 千 葉 279 113,342 48,743 44 東京 1 - - - 神奈川 16 18,884 17,549 99 新 湯 593 130,809 124,185 99 富 山 210 52,356 52,339 10 石 川 136 48,309 47,724 99 福 井 141 43,239 47,724 99 福 井 141 43,239 47,724 99 長 野 217 153,533 143,034 93 長 野 217 101,136 99,751 99 夢 岡 91 83,766 72,968 86 愛 知 150 116,208 53,607 44 支 殿庫 181 52,855 52,640 99 大 阪 29 42,206 41,253 99 大 阪 29 42,206 41,253 99 兵 康 46 43,472 </td <td></td> <td>390</td> <td></td> <td></td> <td>82. 7</td>		390			82. 7
群馬 87 67,743 58,211 88 玉 167 87,173 50,681 55 千葉 279 113,342 48,743 43 東京 1		371	153, 656		84. 7
群馬 87 67,743 58,211 88 玉 167 87,173 50,681 55 千葉 279 113,342 48,743 43 東京 1	栃 木	341	85, 504	81, 329	95. 1
千葉 279 113,342 48,743 43 東京 1 - - - 神奈川 16 18,884 17,549 92 新潟 593 130,809 124,185 93 富山 210 52,356 52,339 100 石川 136 48,309 47,724 99 福井 141 43,239 43,232 100 山梨 30 31,056 30,879 99 長野 217 153,533 143,034 93 峻阜 127 101,136 99,751 99 愛知 150 116,208 53,607 44 麦類 181 52,855 52,640 99 京都 83 50,335 50,149 99 大阪 29 42,206 41,253 99 兵庫 197 142,279 141,872 99 奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 島 取		87		58, 211	85. 9
東京	埼 玉	167	87, 173	50, 681	58. 1
神奈川 16	千 葉	279	113, 342	48, 743	43.0
新 潟 593 130,809 124,185 99 富 山 210 52,356 52,339 100 石 川 136 48,309 47,724 99 福 井 141 43,239 43,232 100 担 梨 30 31,056 30,879 99 長 野 217 153,533 143,034 93 99,751 99 日 127 101,136 99,751 99 日 127 101,136 99,751 99 日 150 116,208 53,607 40 日 150 120,335 50,149 99 日 181 52,855 52,640 99 日 142,206 43,472 28,403 66 日 187 62 44,468 43,472 28,403 66 日 187 62 44,468 43,864 99 日 181 64 49,42 63,233 99 日 181 64 44,481 94,098 90,365 99 日 182 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 181 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 181 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 181 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 181 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 64,942 63,233 50,641 88 59,501 58,667 99 日 182 64,942 6	東京	1	-	_	-
富山 210 52,356 52,339 100 石川 136 48,309 47,724 99 福井 141 43,239 43,232 100 山梨 30 31,056 30,879 99 長野 217 153,533 143,034 99 岐阜 127 101,136 99,751 99 豫 月 150 116,208 53,607 44 受知 150 116,208 53,607 44 董賀 181 52,855 52,640 99 京都 83 50,335 50,149 99 大阪 29 42,206 41,253 99 兵庫 197 142,279 141,872 99 奈良 46 43,472 28,403 66 高取 76 44,468 43,864 96 島根 102 54,240 53,654 99 広島 141 94,098 90,365 96 山口 176 120,995 115,344 99	神奈川	16	18, 884	17, 549	92. 9
石川	新 潟	593	130, 809	124, 185	94. 9
福井 141 43,239 43,232 100 山 梨 30 31,056 30,879 95 長 野 217 153,533 143,034 95 岐 阜 127 101,136 99,751 95 静 岡 91 83,766 72,968 86 愛 知 150 116,208 53,607 44		210	52, 356	52, 339	100.0
世 梨 30 31,056 30,879 99 99 99 99 99 99 99 99 99 99 99 99 9		136	48, 309	47, 724	98. 9
展野 217 153,533 143,034 93 岐阜 127 101,136 99,751 99 静岡 91 83,766 72,968 88 愛知 150 116,208 53,607 44 三重 156 74,712 60,548 88 滋賀 181 52,855 52,640 99 大阪 29 42,206 41,253 99 兵庫 197 142,279 141,872 99 奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 島根 102 54,240 53,654 99 広島 141 94,098 90,365 90 山口 176 120,995 115,344 96 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 99 徳島 64 44,321 26,529 55 香川 78 59,501 58,567 96 愛媛 82 62,333 50,641 88 高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 96 鹿崎 69 45,543 44,972 96 南州 本 211 84,804 79,487 96 京崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672			43, 239	43, 232	100.0
岐阜 127 101,136 99,751 98 静岡 91 83,766 72,968 87 愛知 150 116,208 53,607 44 三重 156 74,712 60,548 8 滋賀 181 52,855 52,640 99 京都 83 50,335 50,149 99 大阪 29 42,206 41,253 97 兵庫 197 142,279 141,872 99 奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 鳥取 76 44,468 43,864 98 島根 102 54,240 53,654 99 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 55 香川 78 59,501 58,567 98 愛媛 82 62,333 50,641 8 高知 55 43,807 17,745 46 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269		30	31, 056		99. 4
静岡 91 83,766 72,968 8 愛知 150 116,208 53,607 44 三重 156 74,712 60,548 8 滋質 181 52,855 52,640 96 京都 83 50,335 50,149 99 大阪 29 42,206 41,253 99 兵庫 197 142,279 141,872 96 奈良 46 43,472 28,403 63 和歌山 38 35,120 34,843 96 島取 76 44,468 43,864 99 島根 102 54,240 53,654 96 山口 176 120,995 115,344 96 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 56 香川 78 59,501 58,567 96 愛媛 82 62,333 50,641 8 高知		217	153, 533	143, 034	93. 2
要知 150 116,208 53,607 44		l			99. 7
三重 156 74,712 60,548 8 滋賀 181 52,855 52,640 96 京都 83 50,335 50,149 96 大阪 29 42,206 41,253 97 兵庫 197 142,279 141,872 98 奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 鳥取 76 44,468 43,864 98 島根 102 54,240 53,654 98 岡山 176 120,995 115,344 98 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 53 香火援 82 62,333 50,641 88 高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 廣崎 108 69,984 65,					87. 1
滋賀 181 52,855 52,640 995 京都 83 50,335 50,149 995 大阪 29 42,206 41,253 995 兵庫 197 142,279 141,872 995 兵庫 197 142,279 141,872 995 兵庫 197 142,279 141,872 995 日本歌山 38 35,120 34,843 995 日本歌山 38 35,120 34,843 995 日本歌山 176 120,995 115,344 995 日本 176 120,995 日本 177 177 177 177 177 177 177 177 177 17	愛知	l			46. 1
京都 83 50,335 50,149 995 大阪 29 42,206 41,253 995					81.0
大阪 29 42,206 41,253 99 兵庫 197 142,279 141,872 98 奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 鳥取 76 44,468 43,864 96 島根 102 54,240 53,654 96 岡山 176 120,995 115,344 96 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 99 徳島 64 44,321 26,529 58 香川 78 59,501 58,567 96 愛媛 82 62,333 50,641 88 高知 55 43,807 17,745 46 福岡 202 99,688 90,213 99 長崎 69 45,543 44,972 96 長崎 69 45,543 44,972 96 東崎 69 45,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 99 東児島 127 103,957 87,672					99. 6
兵庫 197 142,279 141,872 99 奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 鳥取 76 44,468 43,864 99 島根 102 54,240 53,654 99 岡山 176 120,995 115,344 99 広島 141 94,098 90,365 90 山口 124 64,942 63,233 99 徳島 64 44,321 26,529 59 香川 78 59,501 58,567 98 愛媛 82 62,333 50,641 88 高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 99 熊本 211 84,804 79,487 99 大分 132 67,662 65,208 99 宮崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672					99. 6
奈良 46 43,472 28,403 66 和歌山 38 35,120 34,843 99 鳥取 76 44,468 43,864 99 島根 102 54,240 53,654 96 岡山 176 120,995 115,344 96 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 59 香川 78 59,501 58,567 96 愛媛 82 62,333 50,641 86 高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 長崎 69 45,543 44,972 99 熊本 211 84,804 79,487 90 大分 132 67,662 65,208 90 宮崎 108 69,984 65,222 90 鹿児島 127 103,957 87,672 90		l			97. 7
用歌山 38 35,120 34,843 99 鳥 取 76 44,468 43,864 98 島 根 102 54,240 53,654 98 岡 山 176 120,995 115,344 99 広 島 141 94,098 90,365 96 山 口 124 64,942 63,233 99 徳 島 64 44,321 26,529 55 蚕 川 78 59,501 58,567 98 愛 媛 82 62,333 50,641 88 高 知 55 43,807 17,745 44 福 岡 202 99,688 90,213 99 佐 賀 152 42,327 42,269 99 長 崎 69 45,543 44,972 98 熊 本 211 84,804 79,487 93 大 分 132 67,662 65,208 99 鹿児島 127 103,957 87,672 99					
鳥 取 76 44, 468 43, 864 99 島 根 102 54, 240 53, 654 99 岡 山 176 120, 995 115, 344 99 広 島 141 94, 098 90, 365 90 山 口 124 64, 942 63, 233 99 徳 島 64 44, 321 26, 529 55 香 川 78 59, 501 58, 567 98 愛 媛 82 62, 333 50, 641 88 高 知 55 43, 807 17, 745 40 福 岡 202 99, 688 90, 213 99 佐 賀 152 42, 327 42, 269 99 長 崎 69 45, 543 44, 972 96 熊 本 211 84, 804 79, 487 95 左 崎 108 69, 984 65, 222 99 鹿児島 127 103, 957 87, 672					1
島根 102 54,240 53,654 98 岡山 176 120,995 115,344 98 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 55 香川 78 59,501 58,567 98 愛媛 82 62,333 50,641 82 高知 55 43,807 17,745 46 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672 93					99. 2
開山 176 120,995 115,344 99 広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 59 香川 78 59,501 58,567 99 愛媛 82 62,333 50,641 82 高知 55 43,807 17,745 46 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672					98. 6
広島 141 94,098 90,365 96 山口 124 64,942 63,233 97 徳島 64 44,321 26,529 59 香川 78 59,501 58,567 98 愛媛 82 62,333 50,641 88 高知 55 43,807 17,745 46 福岡 202 99,688 90,213 99 長崎 69 45,543 44,972 98 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672 93					98. 2
世 口 124 64,942 63,233 99 68 月日 152 42,327 42,269 月日 69 45,543 44,972 月日 69 45 月日 69 984 月日 79		l			95. 3 96. 0
徳島 64 44,321 26,529 55 香川 78 59,501 58,567 96 愛媛 82 62,333 50,641 85 高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 99 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672					97. 4
香川 78 59,501 58,567 99 愛媛 82 62,333 50,641 82 高 知 55 43,807 17,745 44 福 岡 202 99,688 90,213 99 佐 賀 152 42,327 42,269 99 長 崎 69 45,543 44,972 99 熊 本 211 84,804 79,487 99 大 分 132 67,662 65,208 96 宮 崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672					59. 9
愛媛 82 62,333 50,641 8 高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672 95					98. 4
高知 55 43,807 17,745 44 福岡 202 99,688 90,213 99 佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672 95		l			81. 2
福 岡 202 99,688 90,213 99 佐 賀 152 42,327 42,269 99 長 崎 69 45,543 44,972 99 熊 本 211 84,804 79,487 93 大 分 132 67,662 65,208 90 宮 崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672					40. 5
佐賀 152 42,327 42,269 99 長崎 69 45,543 44,972 98 熊本 211 84,804 79,487 93 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672 93					99. 9
長崎 69 45,543 44,972 99 熊本 211 84,804 79,487 99 大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672 99					99. 9
熊 本 211 84,804 79,487 99 大 分 132 67,662 65,208 99 宮 崎 108 69,984 65,222 99 鹿児島 127 103,957 87,672 99		l			98. 7
大分 132 67,662 65,208 96 宮崎 108 69,984 65,222 93 鹿児島 127 103,957 87,672 93					93. 7
宮崎 108 69,984 65,222 95 鹿児島 127 103,957 87,672 95		l		· ·	96. 4
鹿児島 127 103, 957 87, 672 91					93. 2
		l	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		91. 1
					52. 0
					87. 7

資料:農水省「新たな需給調整システムへの移行の検証について」(平成18年2月)

表Ⅲ-4 県別産米の生産目標数量と需要実績(平成15~18年産)

(単位: 千トン)

			. = :									(単位:	11.7)
			15 年産			16			17			18	1
		生産目 標数量	需要実績	需要に 対する 過不足	生産目 標数量	需要実績	需要に 対する 過不足	生産目 標数量	需要実績	需要に 対する 過不足	生産目 標数量	需要実績	需要に 対る 過不足
_	毎道	621	581	40	622	534	88	612	661	△ 49	546	678	△ 132
青	森	297	227	70	297	284	13	293	288	5	276	322	\triangle 46
岩	手	307	266	41	308	307	1	310	299	11	304	310	\triangle 6
宮	城	408	351	57	408	410	\triangle 2	412	391	21	401	380	15
秋	田	495	530	△ 35	500	473	27	503	451	52	497	481	16
山	形	398	420	$\triangle 25$	398	402	$\triangle 4$	401	388	13	396	384	12
福	島	395	382	13	398	477	21	390	420	△ 30	372	404	△ 32
茨	城	374	387	△ 13	376	430	\triangle 54	371	404	△ 33	355	388	△ 33
栃	木	341	363	\triangle 22	342	383	\triangle 41	340	348	△ 8	329	331	\triangle 2
群	馬	86	112	\triangle 26	87	97	△ 10	88	95	△ 7	85	96	△ 11
埼	玉	171	194	\triangle 23	171	197	\triangle 26	167	191	\triangle 24	160	1	△ 14
千	葉	281	305	$\triangle 24$	283	367	△ 84	279	330	△ 51	254	326	\triangle 72
東	京	1	1	-	1	1	-	1	1	-	1	1	-
-	奈川	16	16	_	16	15	1	16	17	$\triangle 1$	15	16	\triangle 1
新	潟	588	649	\triangle 61	587	605	△ 18	593	567	26	589	549	40
富	山 	207	216	△ 9	208	225	△ 17	210	200	10	210	1	13
石	Ш	136	135	1	137	133	4	136	137	$\triangle 1$	132	132	-
福	井	142	137	5	143	142	1	141	134	7	139	142	△ 3
山	梨	31	30	1	31	30	1	30	30	-	29	30	\triangle 1
長	野	219	223	$\triangle 4$	220	223	△ 3	217	218	$\triangle 1$	207	231	$\triangle 24$
岐	阜	132	135	\triangle 3	131	124	7	127	126	1	124	123	1
静	岡	93	90	3	92	98	\triangle 6	91	95	$\triangle 4$	88	94	\triangle 6
愛三	知	157	161	$\triangle 4$	155	163	△ 8	150	161	\triangle 11	144	161	△ 17
三	重	159	152	7	159	160	$\triangle 1$	156	155	1	154	153	1
滋	賀	180	182	$\triangle 2$	181	178	3	181	178	3	177	184	\triangle 7
京	都	84	84	_	84	82	2	83	86	△ 3	82	83	\triangle 1
大	阪	30	31	$\triangle 1$	30	32	$\triangle 2$	29	31	$\triangle 2$	28	32	$\triangle 4$
兵	庫	196	189	7	200	196	4	197	200	△ 3	193	196	△ 3
奈_	. 良	46	55	△ 9	47	50	△ 3	46	49	△ 3	44	52	△ 8
_	<u> </u>	39	38	1	39	39	_	38	39	△ 1	37	38	$\triangle 1$
鳥	取	76	72	4	76	70	6	76	71	5	75	72	3
島	根	104	102	2	104	100	4	102	100	2	99	98	1
岡	山	178	196	△ 18	177	174	3	176	181	△ 3	171	184	△ 13
広	島	143	148	\triangle 5	143	147	\triangle 3	141	137	4	140	138	2
山	口	125	129	$\triangle 4$	126	111	15	124	109	15	123	114	9
徳	島	65	64	1	65	68	△ 3	64	66	$\triangle 2$	62	67	\triangle 5
香	 	79	85	\triangle 6	79	80	$\triangle 1$	78	68	10	78	77	1
愛古	媛	84	86	$\triangle 2$	84	79	5	82	77	5	80	76	4
高短	知	56	59	△ 3	57	59	△ 2	55	64	△ 9	51	62	△ 11
福	岡加	205	229	△ 16	204	185	19	202	188	14	201	156	57
佐	賀	154	180	\triangle 26	153	138	15	152	132	20	153	I	65
長	崎士	70	65	\triangle 5	70	64	6	69	67	2	68	50	18
熊	本	210	224	\triangle 14	212	176	36	211	194	17	210	1	29
大宗	分	133	145	\triangle 12	133	119	14	132	117	15	131	105	26
宮	崎口白	108	108		109	102	7	108	101	7	106	1	5
	児島	128	132	$\triangle 4$	128	115	13	126	118	8	125	115	10
沖	縄	4	3	1	4	3	1	3	3	_	3	3	
全	国計	8, 540	8,629	\triangle 89	8, 570	8, 654	\triangle 84	8, 510	8, 508	2	8, 250	8, 375	\triangle 125

資料:農水省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」各年による。
注: (1)18 年産の需要実績は見込み。
(2) 各年産の需要実績は、当年7月~翌年6月の1年間の数字。
(3) 需要実績は民間販売量と政府米販売量の合計を期末在庫量の増減で調整したもので、区分出荷は差引かれている。
(4) 需要実績の全国数量には産地の特定できない未検査米が含まれているため、都道府県の積み上げ計算と一致しない。

前後でしかない。この程度なら誤差の範囲内であり、その点では全国ベースでは需要見通し(目標)はかなり正確だったと評価できる。

問題は県別のアンバランスである。16~18年のポジ下3年間を通じて、概して茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉などの関東諸県は販売実績が目標を上回っているのに対して、宮城、秋田、山形などの東北諸県および九州諸県はいずれも販売実績が目標を下回っている。単純化していえば後者が失ったものを前者がえた格好である。以上は基本的には先にみた過剰作付の影響であり、それに加えて販売時期の違いがそれを拡大していると考えていい。県別配分ルールでは過剰作付分は次年度目標数量から差引かれることとなっているが、しかしだからといってそれによって当該県の米生産量が減少するわけではない。また販売時期の違いというのは同じく首都圏への供給県でありながら、関東と東北・北陸とでは収穫期に2~3ヵ月のズレがあり、最近のような米価低迷期には生産者はできるだけ早く売り抜けようとすることを目指す。これは系統農協内部では早場米地帯と遅場米地帯の対立としてしばしば問題にされているところである。

さらに細かにいえば、わが国におけるトップクラスの米生産県である北海道と新潟のこの時期における対照的な動向も注目される。北海道は非良質米の代表であり、これまでは目標が販売実績を上回りその差が政府買入となるのをつねとしていたのが、17年産以降はそれが逆転し販売実績が目標を上回る状況が続いている。価格の安さに加えて、最近新品種の開発により食味が向上したこと、ホクレンが各種の積極的な市場対策を打ち出したことなどが以上をもたらしたのである。他方、良質米の代表県である新潟はこれまでは販売実績が目標を上回るのをつねとしていたのが、17年産以降はそれが逆転し、その差が政府米に向けられるように変わってきている。以上の一般的背景には近年における消費者の品質志向から価格志向への転換がある。

以上のように早場米地帯と遅場米地帯の対立、良質米地帯と非良質米地帯の対立、さらには良質米地帯内部での対立など各種の産地間競争がますますはっきりと浮かび上がってきているのであり、これもポジ効果の一端といっていい。

3) 生産調整ポジ化の基本問題

以上をふまえて、ポジ化の生産調整実施面での意義と問題点を次に要約しておこう。ポジ方式それ自体がきわめて無理で不自然な方式であることは先に指摘したとおりであるが、それにもかかわらず一定の積極的意義があるとすれば、それが市場の販売量をそのまま生産目標数量におきかえることによって硬直的、惰性的に展開されてきた生産調整の内部に新風を吹き込んだ点があげられる。そして、これに関連していえば、ポジ化の焦点は全国段階よりもむしろ府県段階、市町村段階にある。全国目標の設定が当年度販売数量の推定という純粋な統計技術上の問題に集約されるのに対して、その配分については、次の二つの問題が存在するからである。

第一に、全国目標数量決定のように需要実績方式がそのまま適用できないことである。需要実

表Ⅲ-5 市町村への生産調整目標数量の配分方式

(単位:県数)

		16年産米	17年産米	18年産米
	一等米比率	13	22	22
需要に応じた 米づくり	需要先との結びつき	2	5	11
	有機・特別栽培米	1	10	13
担い手育成(カ	大規模農家配慮等)	6	17	18
一律配分(100	%)	17	6	4

⁽注)表中の都道府県数は、一律配分(100%)以外の設定要素については重複しているため、合計が47都道府県と一致していない。 また、表中以外の設定要素としては「単収の安定度」「種子更新率」等がある。

表Ⅲ-6 生産者への生産調整目標数量の配分方式

(単位:市町村数、%)

	16年産米	17年産米	18年産米
一律配分	2, 424 (96. 2)	2, 264 (91. 2)	1,524 (72.5)
工夫をこらした配分	96 (3.8)	310 (8.8)	579 (27.5)
11	2,520 (100.0)	2,574 (100.0)	2, 103 (100.0)

績方式が適用可能なのは県ごとの販売数量が算定できる一次配分までの段階であり、それ以下の県から市町村への二次配分、市町村から生産者への三次配分の段階になると需要実績方式は系統共販の壁にぶつかり、適用不可能である。最近単協・生産者による直接販売が少しずつふえてきているとはいえ、それらはいぜんとしてごく一部にとどまり、米販売の圧倒的部分は経済連(全農県本部)による共販として行われている。こうした県単位の共同販売、共同計算システムの下では自らの生産した米が、いつ、どれだけ、どのような価格で販売されたかを識別するのは不可能である。そこでは需要実績に代わるものとして、それぞれの実情に応じた独自の配分基準が打ち出されている。しかもこの場合二次配分と三次配分とではかなり様相が異なる。表Ⅲ−5のように県から市町村への二次配分の段階では、需要に応じた米づくりや担い手育成などの傾斜配分の比重が次第に高まってきているのに対して、市町村から生産者への三次配分の段階になると、表Ⅲ−6のように一律配分が圧倒的比率を占めている。末端では目標達成のために平等配分、実績配分が重視されているのである。このように目標数量配分をめぐって中央と地方との温度差はきわめて大きい。

第二に、目標配分にさいして産地・生産者間競争の問題がもろにからんでくることである。 たとえば特定の地域、農協が新品種の開発、消費者への直売、値引きなどの積極的販売方針を打 ち出した場合、その販売量は前年度実績を超えて増加するであろうが、しかしその反面では他産 地、他農協の販売数量はその分だけ減少する。市場ニーズに応じた生産という趣旨からいえばそれは望ましい方向ではあるが、しかし他方、以上を無条件に容認すれば生産調整はとめどなく崩れていく。こうした競争と協調とのバランスをどのように図っていくのかというのが生産目標数量設定をめぐる最大の難問である。それは本来生産調整が内包していた基本的矛盾であるが、ポジ方式は生産目標数量を市場需要量に連動させることによって、いやおうなしにそれを顕在化させることとなったのである。以上は理論的にいえば、競争的生産調整とはなにかという問題であるし、実践的にいえば大規模農業法人などの実需者に結びついた米販売を生産調整上どうあつかうかという問題でもある。これらは生産調整ポジ化の予期せざる政策効果といっていい。

2. 産地づくり助成の変質――地域農政的性格の強化とその限界――

1) 生産調整ポジ化の発足と産地づくり助成――第一ステージ――

生産調整の実効性を直接に担保するのは生産調整助成であり、したがって生産調整の形態が変われば助成の形態も変わらざるをえない。16年の生産調整のポジ化にともない、それへの助成も生産調整助成(転作助成)から産地づくり助成へと改められた。産地づくり助成という名称には、ポジ化にともない政策の規制対象が調整面積から生産数量に移ったため、生産調整・転作という概念はもはや存在しなくなったこと、したがってそれは地域の農業づくりに自由に使える助成に変わったことが含意されている。しかしそれはあくまでも建前にすぎない。目標数量達成のためには、余剰水田での米作付が抑制されねばならないからである。その点は後にくわしく検討することとして、まずは助成の形態変化についてみていこう。

産地づくり助成の主要な改正点は次の4点である。

- (1) 3階建の助成体系。産地づくり助成は1階部分の産地づくり交付金(本体分、1,395億円)、2階部分の特別調整加算(50億円)、3階部分の重点作物特別加算(201億円)という三層の構造から成る。1階部分は地域で自由に使えるカネ、2階部分は県が指定する重点加算で目標の大幅超過達成、地域特別作物への意欲的取組みなどへの用途指定、3階部分は国が指定する重点作物加算で麦・大豆品質向上対策、耕畜連携対策などという分担関係である。ただし、以上はまったくの新しい体系というわけではなく、従来の転作助成における基本助成(生産者拠出と政府助成のポリシー・ミックス)——経営確立加算——水田高度利用加算という3階建て構造を換骨奪胎したものである。
- (2) 交付金の定額固定制。産地づくり助成のうち1階の本体分と2階特別調整加算は16~18年の3年間一定額に固定された(1,445億円)。政府はこれを地域が安定して使えるための措置であるとしているが、同時に財政負担増への歯止めという意味をあわせもつことはいうまでもない。むしろそれが本音というべきである。いずれにせよ、これによって期間中に調整面積が拡大したとしても、助成の面積当たり単価が引下げられる仕組みに変わったのである。なお以上の交

付金総額は従来に比べて約1割の純減である。

- (3) 助成運用の地域分権化。従来の全国画一的な運用を排し、産地づくり助成(本体分)の使途・単価は地域で自由に決められることとなり、助成の地域分権化が進んだ。この点は産地づくり助成の最大の特徴である。さらにそれ以外にも①産地づくり助成と後述の稲作所得基盤確保助成の相互融通が認められたこと、②年度を超える繰り越し利用が認められたことなど地域の自主裁量の余地は大幅に拡大された。生産者団体主役の生産調整にあわせる形で、助成の運用面についても、地域農政的性格が強まったのである。これによって地域の実態に応じた重点作物・構造政策への傾斜を強めようというのである。
- (4) 集荷円滑化対策との連動性。産地づくり助成の交付には集荷円滑化対策への加入が要件とされた。集荷円滑化対策というのはすぐ後にみるように過剰米生産に対する一種のペナルティ措置であるが、その実効性を産地づくり助成で担保しようとしたのである。いずれにせよ、これによって生産調整と流通過剰米対策が一体化された。これまでは地域でのつきあい上生産調整には参加するが、調整保管への拠出は行わないという農家がかなりみられた。米販売量がほとんどない自給的農家にとって、調整保管は意味がないからである。今後は両者が連動する仕組みとなったのである。以上は系統農協の強い要請に基づくものである。

以上の産地づくり助成の特徴を一言で要約すれば、流通過剰米対策との一体性を確保したうえで、それぞれの地域の個性に応じた構造政策、選択的拡大への傾斜を強めたということになろう。そこにこの時期の米政策改革の性格が反映されているといっていい。ただし総体としてみれば、それらはこれまでの生産調整助成に比べてそれほど大きな改革ではなく、いわば部分的修正であり、従来の路線の量的延長線上にある。なぜそうならざるをえなかったかについてはすぐに後に検討するであろう。

2) 生産者団体主役にともなう産地づくり助成の修正――第二ステージ――

19年度の生産者団体主役の生産調整の発足にさいして、産地づくり助成は次のような微調整が施された。

- (1) 本体部分の削減。1階部分に当たる産地づくり助成の本体部分は前年度の1,408億円から1,330億円へと78億円、6%削減された。米政策経費削減の影響はこうした一般的助成の部分にとくに強くあらわれたのである。
- (2) 新システム定着交付金。 2 階部分に当たる特別調整加算は新システム定着交付金に名称を変えたうえで、その金額はこれまでの50億円から150億円へと 3 倍にふえた。またその交付基準も需給調整の規模、集荷円滑化対策への加入状況、産地づくりへの取組み状況など、上からの政策色の濃いものへと変わった。 2 階部分というのは県の重点施策であるから、以上は第一ステージにおける地域農政的性格の部分的手直しとみていい。

(3) 稲作構造改革促進交付金。これは俗にポスト稲得対策といわれるように、稲作所得基盤確 保対策の廃止にともなう政治的妥協の産物である。第二ステージに入り品目横断的対策の発足に ともない既存の稲作所得基盤確保対策は原則廃止に決まったが、これにより収入変動緩和対策の 対象外となる非担い手への救済措置として講じられたのがこの対策であり、3年間の過渡的措置 とされている。その仕組みはかなり複雑なので詳細は前掲拙論文に譲り、ここではこの交付金の 過半が産地づくり交付金化したことだけを指摘しておくにとどめる。というのは政府は稲作構造 改革促進交付金という形で非担い手に対する価格変動緩和対策——ただし生産者拠出を廃止した 純然たる政府助成――を制度化したうえで、この交付金を同対策にあてるか、それとも産地づく り助成に繰り入れ一括利用するかは地域の選択に委ねたからである。ごく最近公表された資料に よると、同交付金を交付された1,354地域協議会のうち産地づくり交付金にふりかえたもの756協 議会(55.8%)、価格変動緩和対策として利用したもの598協議会(44.2%)となっており、同 交付金の過半は産地づくり助成化したことが明らかになった。おそらく米生産量のそれほど大き くない非主産市町村などでは煩雑な交付事務を避けて産地づくり助成としての一括利用を選んだ のであろう。ただしこの場合制度の趣旨からいえば、本来は非担い手に対する助成であるが、産 地づくり助成にプール化してしまえばそれは担い手・非担い手を問わず生産調整参加者全員に対 する助成に転化してしまうことに注意しておこう。

3) 配分と助成単価の県間格差

表Ⅲ-7は20年産について産地づくり交付金(本体部分と新需給調整システムの合計)の府県別配分状況をみたものである。総額1,477億円のうち北海道が416億円、約3割と断然トップを占め、第2位の宮城71億円、第3位の栃木64億円などを大きく引き離している。もっとも転作面積が多ければ交付金額が多いのは当然であるから、これだけではあまり意味がない。そこでこれを転作面積10アール当たりに換算してみたのが右欄の平均交付金単価である。以上からほぼ次のような特徴を読みとることができる。

- (1) 全国平均の交付金単価が10アール当たり17千円であるのに対して、北海道は41千円とズバ抜けて高く、以下滋賀31千円、佐賀31千円と続いている。北海道は担い手農家が圧倒的多数を占める構造政策の優等生、滋賀は集落営農の先進県、佐賀は後述の県間目標調整により、この年の産地づくり交付金が大幅に増額された県である。
- (2) 他方、交付金単価が相対的に低位にあるのは近畿、中四国、関東甲信越のうちの神奈川、 山梨、群馬などの非主産県であり、これらはいずれも10アール当たり平均単価数千円台、全国平 均の半分以下である。
 - (3) 東北、北陸、九州の諸県は概して20千円弱の平均単価で、全国平均並みである。
 - (4) そのなかで注目されるのは千葉、福島の異常な低水準である。この両県はいずれも米主産

表Ⅲ-7 産地づくり交付金の府県別交付額(平成20年産)

(単位:百万円、千ha)

				(早/	位:百万円、千ha)
	産地づくり 交付金 交付予定額 A	水田面積	目標生産数量 (面積換算値)	要転作面積 B	交付金単価 (千円/10アール) A/B
全 国	147, 669	2, 386	1, 542	844	17. 5
北海道	41, 596	214	113	101	41.2
青 森	5, 201	80	46	34	15. 3
岩手	5, 843	90	55	35	16.7
宮城	7, 130	107	71	36	19.5
秋 田	6, 088	126	83	43	14. 2
山形	5, 355	92	64	28	19. 1
福島	2, 127	101	68	33	6.5
茨城	4, 281	98	69	29	14.8
栃木	6, 434	97	60	37	17.3
群馬	886	27	17	10	8.9
埼玉	1, 103	45	33	12	11.0
千 葉	528	73	50	23	2.3
東京	0	0	0	0	_
神奈川	20	4	3	1	2.0
山梨	138	8	5	3	4. 6
長野	2, 088	49	33	16	13. 0
静岡	632	23	17	6	14. 5
新潟	4, 958	147	107	40	12. 4
富山	3, 733	55	39	16	23. 3
石川	1, 237	35	26	9	13. 7
福井	2, 145	36	26	10	21. 5
岐阜	2,671	42	25	17	10. 7
愛知	3, 482	44	29	15	23. 2
三重	2, 845	45	30	15	19. 0
滋賀	4, 087	47	34	13	31. 4
京都	525	24	16	8	6. 6
大阪	109	10	6	4	2. 7
兵 庫	2, 571	65	38	27	9. 5
奈良	159	15	9	6	2. 7
和歌山	91	11	8	3	3. 0
鳥取	964	22	14	8	12. 1
島根	812	29	19	10	8. 1
岡山	1, 396	50	32	18	7. 8
広島	863	39	26	13	6. 6
山口	904	37	24	13	7. 0
徳島	280	20	13	7	4. 0
香川	695	25	15	10	7. 0
愛媛	661	24	16	8	8. 3
高知	419	21	11	10	4. 2
福岡	5, 200	66	39	27	19. 3
佐 賀	4, 649	42	27	15	31. 0
長崎	849	22	14	8	10. 6
熊本	4, 285	67	40	27	15. 6
大分	2, 135	38	25	13	16. 4
宮崎	3, 099	35	21	14	22. 1
鹿児島	2, 365	37	25	12	19. 0
沖縄	30	1	1	0	0
1.1. 小田	50	1	1	U 0	U

資料:農水省「米関連施策の実施状況について」(20年7月) 注: (1) 本体部分と新需給システム定着分の合計 (2) 県間目標数量調整実施後の数字

表Ⅲ-8 産地づくり助成の使途(平成16年度)

(単位:百万円、%)

	交 付	金	地域協議	会数
作物作付	113, 114	(88. 2)	2, 352	(95. 6)
作業受委託	5, 520	(4.3)	280	(11.4)
農地の流動化	3, 609	(2.8)	485	(19.7)
生産の組織化・法人化	1, 159	(0.9)	41	(1.7)
高品質化等(生産履歴、トレサビリティ)の取組	1, 175	(0.9)	57	(2.3)
耕畜連携	431	(0.3)	68	(2.8)
販売促進活動	253	(0.2)	62	(2.5)
地産地消(学校給食を含む)	27	(0.0)	54	(2.2)
協議会運営費	1, 434	(1.1)	1, 831	(74.4)
その他	1, 496	(1.2)	336	(13.7)
合 計	128, 217	(100.0)	2, 460	(100.0)

移行検討会提出資料

県でありながらその10アール当たり平均単価は千葉2千円、福島7千円と格段に低い。また埼玉の11千円もほぼこれに近い。

以上を規定しているのは次の二つの要因である。一つは転作態様の違いであり、麦・大豆などの重点作物加算、集団化・農地流動化などの構造改善加算の多い県ほど平均助成単価は高く、それが少ない県ほど平均単価が低くなる。いま一つは先にみた生産目標の未達補正であり、目標未達県にはその分が次年度要生産調整面積に上乗せされるため平均単価はますます引下げられる。例えば千葉などはその典型であり、目標未達一平均助成単価切下げ一さらなる未達拡大という悪循環に陥っていると考えられる。こうした配分の全体状況をふまえて、産地づくり助成の実態についてさらに立ち入ってみよう。

4)実態と問題点

産地づくり助成の最大の特徴は従来の生産調整助成にみられた画一的しばりが廃止され、地域で自由に使えるようになった点である。正確にいえば、使途が禁止されているのは①主食用米への助成、②補助残への追加助成、③資産形成的助成などであり、それ以外へ生産・流通に関連する助成はすべて自由である。以上により産地づくり助成の使途は表Ⅲ-8のように次第に多様化してきている。ここで作物助成とされているのは従来の転作助成のことであり、それが金額で9割を占めるのは当然としても、それ以外に作業受委託、農地流動化、生産の組織化、高品質化、販売促進、地産地消など多様な使途への助成が実施されている。さらにその大部分を占める

表Ⅲ-9 産地づくり助成の作物別内訳(平成16年度)

(単位:百万円、%)

				(-	<u> </u>	11, /0)
			交 付	金	地域協	議会数
作物合語	+		128, 529	(96. 3)	2, 362	(96.0)
		ででの作物 利用権設定等)	1, 694	(1.3)	313	(12.7)
水利	甾		1, 093	(0.9)	383	(15.6)
	水稲の内	9容を区別しない	129	(0.1)	64	(2.6)
		加工用米	764	(0.6)	216	(8.8)
	区別	環境保全型農業 (減農薬、減化学肥料栽培等)	105	(0.1)	75	(3.0)
	別する	直播栽培	41	(0.0)	70	(2.8)
		その他	54	(0.0)	54	(2.2)
転作作物	勿 勿	•	120, 742	(94. 2)	2, 349	(95. 5)
す	べての転作	作物を対象	17, 896	(14.0)	579	(23. 5)
転作	麦		30, 817	(24.0)	1,090	(44. 3)
作物	大豆		31, 790	(24.8)	1, 731	(70.4)
転作作物を限定	そば		4, 470	(3.5)	1,035	(42. 1)
定	飼料作物	J	20, 434	(15.9)	1, 435	(58.3)
	水田放牧	ζ	34	(0.0)	22	(0.9)
	資源循環	は(堆肥散布)	15	(0.0)	14	(0.6)
	地力増進	作物	3, 767	(2.9)	840	(34. 1)
	野菜		6, 645	(5. 2)	1,882	(76. 5)
	果樹		101	(0.1)	879	(35. 7)
	花き		895	(0.7)	1, 302	(52.9)
	その他作	物	3, 877	(3.0)	1, 360	(55. 3)
景観形成	大等		423	(0.3)	949	(38. 6)
不作付			1, 268	(1.0)	1, 157	(47. 0)
調	整水田		612	(0.5)	1, 029	(41.8)
自词	己保全管理		586	(0.5)	781	(31.7)
その	の他の不作	付	70	(0.1)	113	(4. 6)
そ(の他(販売	促進等)	2, 996	(2.3)	1, 893	(77. 0)
合	計		128, 217	(100.0)	2, 460	(100.0)

資料:前表に同じ

作物助成もその内部に立ち入ってみるとけっしてこれまでと同じではない。表Ⅲ-9のように、 表・大豆・飼料作物などの全国的重点作物が総額の3分の2を占めるのは当然としても、それ以外のそば、野菜、花きなどの地域戦略作物がそれぞれ数%を占めているし、さらには環境保全型農業、直播栽培などの新しい農法への助成もみられる。またこれらのなかには、助成対象を担い手に限定したものも少なくない。表Ⅲ-10のように担い手限定メニューをもつ協議会数は全体の43%、その金額は助成総額の24%にのぼっているし、その比率はとくに北海道、東北、北陸で高い。これらの地域では助成の担い手への傾斜が徐々に強まっているのである。

また助成の単価も地域ごと、市町村ごとにいちじるしく多様化した。例えばその最高単価の分布についてみると、九州の大豆産地では大豆への助成最高額10アール当たり5万円台の協議会が45%、飼料への助成最高額10アール当たり1万円台が50%であるのに対して、同じ九州であっても畜産地帯では飼料への助成最高額10アール当たり5万円台の協議会が35%、大豆への最高助成額2万円台が35%となっている。同じ転作作物であっても、地域の実情に応じて交付金単価にメリハリをつけようとする動きが格段に強まっているのであり、これらはいわば"下から"の適地適作化を目ざすものといっていい。

以上のように産地づくり助成は地域の創意・工夫を引き出すことにより、次第に個性化・多様化の方向を強めており、その点は従来の画一的方式に比べて大きな前進である。だがそれと同時にこの制度の地域へ浸透にともないその限界も自ら明らかになりつつある。その最大の問題点はそれが実質的には生産調整ポジ化の実効性担保措置をなしているため、地域農政的性格を十分には貫ぬきえない点である。という意味はこうである。産地づくり助成が特定の地域重点作物なり、重点施策なりに集中すればするほどそれからもれる生産者の不満はつのり、生産調整の目標達成は困難となる。生産調整は地域における過剰水田全体を対象として行われているからである。逆にいえばそれが生産調整の担保措置である以上、産地づくり助成はどうしても一律平等的性格をある程度残さざるをえないのである。そこに目標設定ポジ、実効性担保措置ネガという現行生産調整システムの基本的矛盾がある。

3. 特異な過剰対策としての集荷円滑化対策——限界と問題点——

1) 見直されなかった集荷円滑化対策

16年の米政策改革第一ステージの開始にさいして、制度的・現象的にみてもっとも大きく変わったのは、集荷円滑化対策の導入であり、生産調整ポジ化の最大のねらいはこの点にあった。それでは集荷円滑化対策とはなにか。集荷円滑化対策とは簡単にいえば過剰米処理の個人責任制であり、個々の生産者に対するペナルティ措置である。過剰流通米が生じた場合、それまでは全農調整保管という形で共同出荷された米の一部を全農による調整保管という形で一時的棚上げ措

表皿―10 産地づくり助成における担い手対象メニュー

(単位:百万円、%)

地域区分	谷	北海道	東北	関東	北陸	東海	近畿	東四軍中	九州	沖縄	全国計
	14	10, 361	7, 595	4, 210	3, 466	1,245	1, 153	1, 221	2, 127	0	31, 379
担い手のみを対象と	※ご 領	(28.5)	(26.7)	(29.0)	(31. 1)	(17.2)		(19.1) (21.2)	(11.4)	(0)	(24.0)
した交付メニュー		107	196	189	96	20	101	175	156	0	1,070
	占吳 罗裹小数	(82.3)	(54.3)	(36.5)	(51.3)	(30.7)	(37.5)	(44. 4)	(35.7)	(0)	(43.0)
	24.14.据	36, 401	28, 409	14, 539	11, 124	7,242	6,027	5, 760	18,694	22	128, 217
111	※	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0) (100.0) (100.0) (100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
10.	米~茶叶牛奶	130	361	518	187	163	269	394	437	П	2, 460
	码 电概比数		(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0) (100.0) (100.0) (100.0) (100.0) (100.0) (100.0) (100.0) (100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

資料:前表に同じ 注:(1)「担い手のみを対象とした交付メニュー」とは、交付金の交付対象者をビジョンの担い手に限定としているメニュー (例えば、担い手への加算、担い手への土地利用集積への助成など)。

置を講じていた。つまり過剰米処理は生産者全体の連帯責任であり、全農はそれを代位して市場 隔離を実施していたのである。集荷円滑化対策はこれを廃止し、個々の生産者ごとに豊作過剰分 を割当て、出荷させるという仕組みである。

結論を先取りしていえば、この制度はきわめて無理で、不自然な制度であり、その仕組み・ 運用には実にさまざまな問題がある。この制度発足の時点に、私は新システム最大のアキレス腱 はこの制度であり、今回の米政策改革が破綻するとすればここからではないかと予想していた。 だが実際はそうはならなかった。新システム開始以来、米政策のあり方、欠陥について多くの議 論が積み重ねられ、多くの問題点が指摘されてきたが、しかし集荷円滑化対策について言及した ものは管見の限りでは一つもない。例えば移行検討会でもこれについての議論はまったくかわさ れないまま、手つかずで第2ステージへの移行が決定されているし、また昨年来の米政策改革見 直しにさいしてもこの問題は完全に射程外におかれていた。とするならば、それはいったいなぜ か。

理由は簡単である。この制度が発動されるのは全国水稲作況指数が101以上――正確には全国・府県・地区の作況指数がいずれも101以上――の豊作の場合であるが、たまたま米政策改革開始以来不作ないし平年作が続き、この制度が発動される機会がほとんどなかったからである。全国水稲作況指数は旧システム最終年の15年産が90と大不作を記録した後、16年産98、17年産101、18年産96、19年産99と不足ぎみに推移してきた。この4年間に集荷円滑化対策が発動されたのは17年産の僅か1年のみ、それも作況指数101というごく軽微な過剰にとどまっている。そのためこの制度の重要性・問題点が完全に見過ごされてしまったのである。

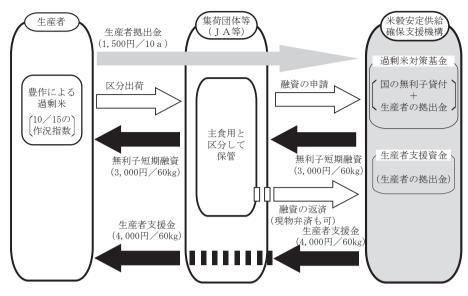
だが以上はあくまで偶然でしかない。仮に豊作となり、それが数年続くという事態にでもなれば、この制度のもつ欠陥は一挙に顕在化し、米政策改革全体にとって命とりになりかねないであろう。戦後における水稲作況指数の推移をみると、2~3年不作が続いた後3~4年にわたって豊作が続くという状況をくり返してきている。もし後者の事態が生じたら米政策はどうなるのであろうか。そこで以下では、こうした問題意識の下にこの制度の仕組みとその内包する問題点を点検していくこととしよう。

2) 集荷円滑化対策の特異性とその背景

複雑な制度的仕組み

この制度はきわめて複雑な仕組みとなっている。まず図Ⅲ-2によりつつ制度の概略を説明しておこう。

① 対象過剰米。この制度の対象となるのは個々の生産者ごとの作況超過米であり、目標数量を当年度実収穫数量が超えた豊作分である。個々の生産者ごとに適正生産数量が割当てられるという点では、かつての直接統制下の供出制度に似ているといっていい。もっともこれは個々の



図Ⅲ-2 集荷円滑化対策の仕組み

(注)以上の他、国から保管料等の助成1,000円/60kg(上限)、集荷奨励1,000円/60kg(上限)がある。

生産者ごとに実際に計測されるわけではなく、前者は農林統計調査また共済基準収穫量から、後者は市町村作況指数から間接的に推計された数量である。以上は行政技術上の便法である。

- ② 区分集荷・区分保管。以上の作況超過米は出来秋に、通常の主食・加工用とは区別して集荷され、集荷業者によって区分保管される。これは主食用と混同されないための措置であり、行政によるきびしい監督がある。
- ③ 無利子融資。出荷時に米穀安定供給確保支援機構から生産者に対してこれを担保として融資期限1年、60キロ当たり3千円の単価で無利子融資が行われる。ちなみに供給支援機構は、この制度の実施主体となる公益法人で、第一ステージの発足にさいして米流通関連4団体(食糧信用基金協会、全国米穀協会、自主流通法人、全国米麦改良協会の一部)が、政府により半ば強制的に合併・創設されたものである。その内部は五つの事業部門(食糧信用保証、需給安定支援、もち米需給安定、消費拡大、情報提供)に分かれ、それぞれが特別会計により独立採算制をとっている。集荷円滑化対策はこのうちの需給安定支援部門である。
- ④ 融資の返済。生産者は区分出荷後1年間は潜在的所有権を保有しており、1年後に担保を機構に引渡して現物で返済することもできるし(現物弁済)、あるいは途中で金銭で融資を返済して現物を引取り、自分で販売することもできる(金銭弁済)。
- ⑤ 販売用途。超過米の販売用途は飼料用および新規用途(米パン粉、生分解プラスチック、えさ米など)、輸出用などに限られる。これは既存の主食・加工用などの販路を侵害しないための措置である。

- ⑥ 清算価格。生産者は機構への現物弁済時に先に融資された60キロ当たり3千円が販売代金に振り替えられるとともに、60キロ当たり4千円の生産支援金の追加支払いを受け取る。つまり生産者の最終受け取り価格は60キロ当たり7千円、主食用価格のほぼ半額である。ペナルティとはこの点を指す。ただしそのうち後者の4千円は生産者拠出によるとも補償分であるから、純然たる公的助成は前者の3千円のみである。
- ⑦ 原資の形成……所要原資のうち機構負担の無利子融資分は政府からの無利子借入(16年度75億円、17年度75億円)によって、また生産支援金は生産者拠出(水稲作付面積10アール当たり1,500円)によってまかなわれる。なお両者は支援機構内部では厳密に区分経理され、その相互流用は認められていない。これは生産者拠出が機構の赤字補てんにもちいられることをおそれた系統農協の強い要請によるものである。
- ⑧ 産地づくり助成との連動性。産地づくり助成を受けるためにはこの制度への加入が要件とされる。これは生産調整ポジ化の必然的帰結である。もともとポジ化の最大のねらいは過剰米処理の生産者責任制にあり、これへの加入促進のためには産地づくり助成というメリットを与えることとしたのである。ポジ化を軸として両者はいわばアメとムチの関係にある。

以上のようにこの制度は非常に複雑に入り組んでいて一般には容易に理解できないであろうし、専門の研究者でも正確に理解している人はほとんどいない。それは基本的にはこの制度が政府と系統農協の政治的妥協の産物であることに由来している。そこで以下ではこれとその前身である全農調整保管との異同という視点からこの制度の特異性を理論的に整理してみることにしよう。

全農調整保管との異同

政府助成と生産者とも補償のポリシーミックスによる過剰米処理という点では両者は基本的には同じである。この場合、生産者の一律拠出分は過剰米発生の生産者別・市町村別アンバランスをこれによって緩和する相互扶助的性格をもっており、実際にも集荷円滑化対策における10アール当たり1,500円という拠出単価は全農調整保管における拠出単価をそのまま引き継いだものである。ただし同じなのはそこまでであり、次の諸点で両者はいちじるしく異なる。

第一に、政策の対象とされるのは調整保管の場合、全農という系統農協の全国機関であるのに対して、集荷円滑化対策の場合、末端の農協の構成員である個々の生産者である。これまで全農が一元的・集中的に過剰米処理を行ってきたのを、この制度では組合員対象に個別的・分散的に行おうというのであり、いわば過剰責任の組織から構成員である個人へブレークダウンである。

第二に、対象となる過剰分が調整保管では全体的需給状況から大観的に決定されたのに対して、集荷円滑化対策では個々の生産者ごとに豊作による目標数量超過分に限定されている。この場合、後者のミクロの総計が前者のマクロとしての過剰量に一致しないことに注意しておこう。

豊作分に限ってみても個々の生産者の豊作分の積み上げが全体としての豊作分に一致することはありえないし、ましてやマクロとしての過剰には豊作分以外に各種の流通・生産上の要因に基づく過剰が含まれるからである。

第三に、対象となる過剰米が調整保管の場合、全農に集荷された米の一部であり、すでに流通 過程の内部に存在しているのに対して、集荷円滑化対策の場合、収穫直後に生産者が保有する米 であり、流通に入る以前の米である。そのことは後者の集荷が格段に困難なことを意味する。

第四に、需給調整との関連についていえば、調整保管の場合、次年度生産調整面積の拡大という間接方式が想定されていたのに対して、集荷円滑化対策の場合、過剰米は当年度の供給数量から差引くという直接方式がとられている。

第五に、販売用途についていえば、調整保管の場合、1年間販売を凍結したうえで次年度における主食用販売が原則とされるのに対して、集荷円滑化対策の場合には主食・加工用以外への販売が原則である。つまり前者は過剰の一時的棚上げであるのに対して後者は最初から主食外へ処理されるのであり、過剰対策としてはそれだけ徹底しているといっていいが、それだけにまたその販売には困難が予想される。

集荷円滑化対策を必然化させたもの

以上のように同じく過剰米対策であっても、両者の性格はまったく異なる。一言でいえば全農調整保管が全体的、包括的、間接的であるのに対して、集荷円滑化対策は部分的・分散的・直接的である。そしてこの場合、対策実施の難易性ないしその有効性という点からみると、問題をより多くかかえているのはいうまでもなく後者である。200万戸にのぼる膨大な稲作生産者について超過数量をどのように決定するのか、主食用の半値以下という超低価格でどのようにして集荷するのか、集荷された超過米を個々生産者ごとにどう区分保管するのか、支援機構は現物弁済された米を主食・加工用以外にどのように売っていくのか、それらのどの一つをとってみてもきわめて厄介で、その実施には問題が山積みしている。それにもかかわらずあえてこうした不自然で無理な方式に転換したのはなぜか。

政府・系統農協関係者はこれは個々の生産者に過剰の自己責任を実感させるための教育的制度であると説明している。つまり、これまでは個々の生産者の米販売はほとんど農協まかせであり、過剰が生じたとしても政府・系統農協が何とかしてくれると考えていたのを、これによって自らのマイナスにはね返ってくることを自覚させようというのである。だが以上は建前にすぎない。この制度を必然にしたのは全農調整保管の破綻であり、端的にいって調整保管という形態での過剰米処理がもはや全農の手に負えなくなったからである。具体的には生産調整と調整保管の非連動、調整保管システムの全農主導型から経済連主導型への移行、経済連間競争の激化による価格・販売規制の空洞化、政府備蓄米と全農調整保管米との販売競争の激化、調整保管米の大量

化・長期化による損失負担の急増等々であり、たまたま豊作が続いたこともあって、全農調整保管は制度発足以来ねらいどおりに機能したことは一度もなかったのである。とりわけ調整保管古米の次年度における販売が新米販売の数量・価格に悪影響をおよぼすことが全農にとっては大きな重荷となった。以上の詳細については拙稿「備蓄・調整保管制度の展開と再編――過剰米処理をめぐる政府と農協――」(日本農業研究所編『食糧法システムと農協』、平成12年)を参照されたい。その結果平成12年には当初の主食用の一時棚上げ方式から事前の飼料化方式へと、全農調整保管は大きく改変されたのである。集荷円滑化対策はこれをさらに一歩進めて、全農が中央で集中して実施してきた過剰米の主食外処理を、その発生源までさかのぼって個別農家ベースで実施しようというものである。

問題はまさにその点にある。全農をもってしてもできなかった過剰米処理が、個々の生産者段階にまでもどした場合どこまで可能であろうか。それは政府・系統農協関係者がいうような生産者に対する教育的効果はもつかもしれないが、政策としての有効性は大幅に低下することは避けられないであろう。私がこの制度が米政策改革のアキレス腱であるというのは以上のような意味においてである。

なお、ここで無利子融資現物弁済制度についても一言しておこう。これはアメリカの農産物価格政策におけるローンレート方式の模倣であり、当初政府は生産者責任の一手段として超過米の自由販売を進めようとしたのであるが、それによる価格低落をおそれた系統農協がその用途にきびしい制限を課すことを条件にしたため、実際にはほとんど意味がないものになってしまった。形式だけが残ることで、制度がいたずらに煩雑化する結果となってしまったのである。

3)集荷円滑化対策の実態――17年産の実績から――

二つの限界

集荷円滑化対策が実際に発動されたのは制度発足以降の4年間に僅か17年産の1回だけにすぎない。だがそれにもかかわらずこの制度が潜在的にかかえる問題点はきわめて鮮明に浮かび上がってきている。以下では17年産の実態に即してその点を検討することとするが、まずその前提として次の二つの点を確認しておこう。

第一に、この制度の対象となる過剰米は実際に発生する流通過剰米のごく一部にすぎないという点である。農水省の基本指針(「米穀・需給及び価格の安定に関する基本方針」)は17年の目標超過分40万トンの要因別内訳を①豊作による過剰分9万トン、②基準単収の過小見積もりによるもの14万トン、③過剰作付によるもの17万トンと推計している。つまり仮にこの制度が目的どおりに機能して豊作過剰分をすべて集荷したとしても、それによってカバーされるのは過剰米総体の4分の1弱にすぎないということである。この点は今回の米政策改革システムの最大の弱点であり、これについては後に改めてふれることにしよう。なお以上で基準単収の過小見積もりと

いうのは基準単収の計算根拠とされている統計調査部調査ないし共済基準単収が実単収より低目であること、その結果その差が自動的に生産数量増加につながることを指す。この点はポジ化がもたざるをえない制度上の難点であり、政府はこれを適正単収に是正するとしているが、おそらくそれを完全に実現するのは不可能であろう。

第二は、この制度の加入率が必ずしもそれほど高くないという点である。17年産における集荷円滑化対策への全国平均加入率が生産者ベースで42.8%、生産数量ベースで68.1%であり、生産者の半分強、生産数量の約3分の1が未加入であることは前掲拙稿で紹介しておいたが、そうした状況は現在も変わっていない。表Ⅲ-11のように19年産における面積加入率は67%とやや下がり気味である。ちなみに旧全農調整保管の場合、面積加入率は59%であったからそれに比べるとかなり上昇したとはいえ、全面積加入には程遠い。制度的には産地づくり助成の交付には集荷円滑化対策への加入が要件化されたが、末端では必ずしもそれが守られていないのである。しかも加入率の地域別・県別バラツキはきわめて大きい。北海道が98%と全数量加入に近い状況にあるのを別格として、東北・北陸では80%台の高加入率、東海・近畿・中四国・九州などでは50%台の低加入率というように、東高西低の様相を呈している。さらに県別にみるとバラツキはさらに大きく、上は北海道・秋田・宮城・山形などの90%台から下は千葉7%、埼玉15%にいたるまで多様に分散している。後者の場合、この制度はほとんど機能していないといっていいであろう。そのことは過剰米処理にともなう負担が今後系統農協内部に大きな不平等をもたらす可能性があることを示唆する。

17年産実績の特徴と問題点

17年産集荷円滑化対策の実績については前掲拙稿においてくわしく検証しておいたので、ここでは表Ⅲ-12によりつつごく要点だけを紹介するにとどめる。

- (1) 豊作過剰米の総量は86千トン、その内訳は1道、2府、24県と全国のほぼ半数におよんだ。そのなかで北海道は48千トンと過半を占めた。これは北海道が作況107という大豊作であったことによる。その点では初の集荷円滑化対策実施の焦点は北海道米対策であったといっていい。
- (2) これら豊作過剰米のうち集荷円滑化対策に基づき出荷されたのは76千トン、集荷率は89% の高率にたっした。これはかなりの高集荷率であり、一見この制度は目的どおり機能したように みえるが、しかしこれは道産米中心というこの年の特殊事情によるところが大きい。事実、県別 集荷率をみると、千葉7%、茨城48%、兵庫58%、福島66%などというように米主産県であって もこの制度への加入率が低い県はいずれも集荷率は低い。以上は当然であり、今後豊作が全国分散的に出現すれば、この制度の有効性は大幅に低下せざるをえないであろう。
 - (3) 以上の76千トンのうち融資期間内に現金弁済されたのは約1千トン、残りの75千トンは

表Ⅲ-11 集荷円滑化対策への県別加入状況(平成19年産)

(単位: 万トン、%)

		1 4 4 4 4 4 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1		(単位:万トン、%)
		加入生産者の生産確定数量①	生産確定数量②	19年度加入率①/②
	国計	558	828	67
	海道	59	61	98
府.	県計	499	768	65
	青森	21	27	77
	岩 手	27	30	89
	宮城	36	39	94
東北	秋 田	46	50	92
10	山形	36	39	93
	福島	19	37	50
	小 計	185	222	83
	茨城	13	36	35
	栃木	25	34	76
	群馬	3	8	34
	埼玉	3	16	15
	千 葉	2	27	7
関東	東京		0	0
果	神奈川	0	2	4
	山梨	1	3	27
	長野	14	21	65
	静岡	2	9	20
	小計	61	155	40
	新潟	51	60	86
	_			
北	富山	20	21	96
陸	石川	11	13	80
	福井	12	14	85
	小計	94	108	87
	岐阜	9	12	71
東海	愛知	6	15	41
一	三重	8	15	54
	小 計	23	42	54
	滋賀	15	17	85
	京都	5	8	56
)F	大 阪	0	3	9
近畿	兵 庫	12	20	59
	奈 良	1	4	12
	和歌山	0	4	9
	小 計	32	56	57
	鳥取	5	7	74
	島根	8	10	77
	岡山	6	17	34
	広 島	7	14	49
中	μп	10	12	79
四国	徳島	1	6	12
	香川	6	8	79
	愛媛	2	8	28
	高知	1	5	20
	小 計	45	88	52
	福岡	13	20	67
	佐賀	12	15	83
	長崎	2	7	37
	熊本	14	21	69
九	大分	6	13	43
州	宮崎			
		6	10	56
	鹿児島	5	12	37
	小計	58	97	60
	沖縄	0	0	82

表皿-12 集荷円滑化対策による作況超過米の集荷(平成17年産)

(単位:トン、%)

						7日垂111/4	: #:://2011
						過剰米集	[17] 次次
	生産確定数量	作況指数	豊作過剰分 (A)	集荷円滑化 対策加入率	区分出荷数量 (B)	未集荷数量 (A-B)	集荷率 (B/A)
北海道	611, 910	109	48, 249	98	48, 684	△435	101
青 森	293, 370	103	6, 920	79	6, 280	640	91
岩 手	310, 180	101	1, 430	92	1, 294	136	90
宮城	411, 950	101	2, 925	94	2, 891	31	99
山形	401, 043	101	2, 598	93	2, 508	90	97
福島	390, 320	101	2, 229	50	1, 471	758	66
茨 城	371, 400	103	4, 538	38	2, 182	2, 356	48
栃木	340, 880	102	4, 941	78	4, 288	653	87
千 葉	279, 380	102	1, 561	7	107	1, 454	7
東京	1,010	104	11	0	_	11	0
神奈川	15, 530	104	157	7	_	157	0
富山	209, 890	101	629	85	600	29	95
石 川	135, 829	101	803	81	733	70	91
福井	141, 240	101	488	86	406	82	83
山 梨	29, 930	102	119	33	_	119	0
長 野	216, 955	105	3, 241	68	1,854	1, 387	57
滋賀	181, 090	103	1, 251	84	1,014	237	81
京 都	82, 690	101	208	89	59	149	28
大 阪	28, 820	101	71	10		71	42
兵 庫	197, 195	101	991	61	415	576	58
島根	101, 802	102	1,050	77	863	187	82
広島	141, 370	101	361	49	156	205	43
徳島	64, 150	103	471	12	12	457	3
高 知	55, 370	103	378	22	21	357	6
全国計	8, 510, 360	101	85, 520	68	75, 838	9, 682	89

農水省資料

- (1) 生産確定数量の全国数量は作況100以下の県も含む。
 (2) 集荷円滑化対策は全国、府県、地区の作況指数が101以上の市町村において実施される。豊作過剰分はその積み上げ数値である。
 (3) 東京都は集荷円滑化対策を未実施。

 - (4) 集荷円滑化対策加入率は数量ベース。

現物弁済として機構に引きとられた。つまりローンレート制度はまったく機能しなかったのであ り、アメリカ型過剰処理システムの導入は机上の空論に終わったのである。これは当初から予想 されたところであり、とくにコメントする必要はないであろう。

(4) 末端におけるこれへの集荷対応についてみると、①生産者個人の判断で作況超過米を出荷 するもの、②農協が出荷時に一般米と同額の仮払いを行い清算時に差額を徴収するもの、③農協 が作況超過米をプールし3等米をこれにふり向けるもの、④作況超過米についてとも補償を実施 するものなど地域によって実にさまざまである。制度が想定しているのは①であるが、現実は必 ずしもそうはなっていないのである。

- (5) 機構に現物弁済された75千トンのうち19年度に販売されたのは7.6千トン、その販売額は8.9億円にとどまった。つまり1年後の過剰米処理率は僅か10%、その販売単価はトン当たり12万円ということである。おそらく以上はパン用米粉などの特殊の用途なのであろう。ここに過剰米処理のむずかしさがある。採算性を考えればその販売はできるだけ価格の高い用途に向けねばならないが、その販売が新規用途に限定されている以上それには自ら限界があるということである。
- (6) 生産者拠出による過剰米支援基金が政策的資金とは区分経理されていることは先にみたが、18年度以降無事もどしが定着することによって事実上単年度主義に転換するにいたった。例えば、18年度には生産者拠出158億円のうち51億円が生産者への追加支払いにあてられ、残り107億円が拠出者に返還されたし、19年度には作況超過米がなかったため153億円が全額返還された。これは生産者の強い要求によるものであるが、システムの根幹が事実上可変拠出制に転換したことを意味する。つまりその年々の豊凶に応じて拠出単価を変えていくシステムである。現行の拠出単価10アール当たり3千円という水準は30万トンの作況超過米を想定してまとめられたといわれているが、しかし例えば作況超過米が40万トンにふくれ上がった場合、それに見合う水準まで拠出単価を引上げることがはたして可能であろうか。

以上のようにこの制度は実にさまざまな問題をもっている。とくに(2)の集荷率の問題、(5)の 過剰米の販売問題、(6)の資金問題はこの制度の安定性、有効性を占うに当たっての基本問題で あるが、そのいずれについてもきわめて中途半端であり、弱体といわねばならない。それらはひ とたび過剰が大量化、長期化した場合、直ちに深刻な問題となってはね返ってくるであろう。そ して、それにもまして問題なのは、以上が明らかであるにもかかわらず、この制度以外に明示的 流通過剰対策が存在していないことである。これについては次に政府備蓄米の機能をみることに よって明らかになるであろう。

4. 市場原理を強める政府備蓄

1) ふくれあがった政府米――備蓄から過剰処理へ――

破綻した備蓄運営ルール

政府備蓄と全農調整保管は形態的にはともに流通在庫米の保有であるばかりでなく、実態的に も表裏一体の関係にあり、微妙な競合・協調をくり拡げてきた。政府備蓄の"変質"を明らかに する前提として、これまでの経緯をざっとふり返ってみよう。

平成7年施行の旧食糧法は備蓄を「生産量の減少によりその供給が不足する事態に備え、必要な数量の米穀を在庫として保有すること」、調整保管を「米穀の生産量の増大による供給の過剰に対応して必要な数量を在庫として保有すること」というように両者を機能的に峻別したうえ

表Ⅲ-13 政府国産備蓄米の買入れ・販売数量の推移

(単位: 万トン)

		買 入			販売数量			
	買入数量 (A)	計画数量	前年産 作況指数 (参考)	主食用	飼料・ 援助用	小 計 (B)	年間増減量 (A-B)	年度末在庫量
平成7年度	205	95~105	(109)	87	-	87	118	116
8	165	110~120	(102)	59	-	59	106	224
9	116	120~130	(105)	68	5	73	43	267
10	119	125	(102)	52	37	89	30	297
11	30	100	(98)	67	17	84	△54	233
12	45	95	(101)	39	52	91	△46	162
13	37	45	(104)	23	-	23	14	176
14	8	20	(103)	28	1	29	△21	155
15	14	15~20	(101)	38	_	38	△24	163
16	2	10	(90)	77	34	111	△109	60
17	37	20	(98)	5	18	23	14	84
18	39	40	(101)	20	22	42	△3	77
19	25	40	(96)	24	1	25	0	77
20	34		(99)	_	_	-	34	100

資料:農水省「米の備蓄運営について」(平成20年7月) 注:(1)年度は米穀年度(前年11月~当年10月)、在庫は14年度までは10月末、15年度以降は6月末。 したがって年間増減量と在庫の増減は一致しない。 (2)在庫の増減には以上の他、国際農業交流・食糧援助基金への隔離・返還分が含まれている。

で、その数量についても政府備蓄は標準150万トン、上下50万トン幅、それを超える部分は全農 調整保管としていた。つまり政府=不足に備えた恒常的在庫=消費者対策、全農=過剰にともな う一時的在庫=生産者対策という機能分担であり、前者は政府の直接の責任において行われるの に対して後者は一義的には系統農協の責任において行われ、政府は背後からこれを間接的に支え るという構造である。政府文書はこれについて次のように説明している。「調整保管は、自主流 通法人(全農)が1年間市場隔離を行うものであり、消費者に対する安定供給を目的として政府 が主体となって行う備蓄とは自ら性格が異なる」。だがこうした分担関係は新システムの始動と ともに、脆くも崩れ去ってしまい、以上が机上の空論にすぎなかったことが明らかとなる。

表Ⅲ-13は旧食糧法システム施行以降の政府備蓄米の買入・販売・在庫数量の推移をみたもの である。初年度の7年度にはたまたま前年産が作況指数109の大豊作であったため買入量が205万 トンにふくれ上がったのに対して、他方売渡し量はその半分以下の87万トンにとどまり、その結 果年度末在庫量は224万トンと早くも上限とされた200万トンを突破してしまう。その後も8、9

年度と買入量が売渡量を上回る状況が続き9年度末の在庫量は297万トンのピークにたっする。 第三次米過剰の到来がさわがれたのもこの時のことである。

以上は政府備蓄の運用が当初の意図どおりには進まなかったことを物語る。当初政府は備蓄の運用方式として1年間棚上げしたうえで2年目にその全量を販売し、同時に等量を買入れるという、1年回転備蓄方式を想定していた。これは抽象的には明快であるが、しかし誰が考えても無理であり、100万トンを超える大量の2年古米を毎年市場でどう販売するのかという難問が生じる。事実、以上の想定は初年度から大きく崩れ去ってしまった。例えば7年度は販売計画数量95~105万トンに対して販売実績87万トン、8年度は計画110~120万トンに対して実績59万トン、9年度は計画120~130万トンに対して実績66万トンなどというように、販売実績が計画数量を大きく下回り、それにより政府は大量の古米在庫をかかえ込まざるをえない羽目に追い込まれるのである。

表Ⅲ-14は政府備蓄の年産別の販売期間と財政負担をみたものである。旧食糧法施行以降12年間の政府備蓄米の財政負担総額は約7,400億円、年平均700億円前後となっているが、その7割は7~9産の3年間に集中している。これらの年産米はその販売に6~9年の長期間を要したため、①古米差損が増大したこと、②金利・倉敷料がかさんだこと、③そのかなりの部分を飼料用に回さざるをえなかったことなどが重なって損失が巨額化したのである。これからざっと計算すると例えば12年産米のトン当たり損失額は11.2万円、政府買入価格トン当たり25万円のほとんど半分に近い。備蓄米の運用が当初の政府の意図とは逆に、過剰処理に転化していったのである。以上に関連してさまざまな論点があるが、ここではもはや立ち入らない。

なお10年度以降以上の状況が大幅に改善されるが、これはこの年「新たな米政策」に基づき備蓄運営ルールが導入されたことによるものである。具体的には販売数量が計画数量を下回った場合、次年度の買入数量から未達成を差引くこと(販売数量と買入数量との連動制)、政府米の買入れ対象を販売見込みのある銘柄に限定したことなどであり、その詳細は前掲拙稿を参照されたい。これは備蓄運営の"合理化"ではあるが、しかし他面価格政策のあり方としては大きな問題をはらんでいる。以上のルールを徹底すれば、政府の価格政策機能の全面的否定につながりかねないからである。これについては後に改めて論じることにしよう。

政府備蓄と全農調整保管の競合

問題は以上にみた備蓄機能の変質――純粋備蓄から過剰米処理への転化――を直接的に規定したものが前述の全農調整保管の機能不全であった点である。具体的にはそれは次の二つの面にあらわれている。

第一に、買入面についてであり、過剰分が全面的に調整保管にしわよせされることによって、 全農調整保管が完全に破綻してしまったことである。発足直後に以上の原則をそのまま適用しよ

表皿- 14 政府備蓄米の年産別売買期間と財政負担額

	販売残												39	22	程度	
	7=7	П	1, 739	1,986	1,772	532	620	120	4	▶ 30	6	260	(221)	(170)	合計 7,400 億円程度	
	公刊, 今虧光	亚小, 后双件	622	488	498	140	215	106	12	11	င	70	(98)	(43)	2, 300 億円程度	
	(差損)	金 額		430	916	294	163									
財政負担	飼料用	数量		17	36	12	7								員失額	
	(差損)	金 額	222	904	30	33	45								援助・飼料処理に伴う損失額 3,400 億円程度	
	援助等	数量	20	33	1	П	П								援助・飼料/ 3, 400 億円程	
	5 (差損)	金額	099	164	328	65	197	14	∞ ◀	▲ 41	9	190	(135)	(127)		
	主食用等	事 滐	145	99	82	17	49	37	∞	14	2	37	(38)	(22)	売買に伴う損失額 1,700 億円程度	
	完売まで の期間		6年	6	6	80	80	5	2	2	69	ಣ				
	買入数量		165	116	119	30	57	37	∞	14	2	37	39	22		
	年産		7年産	8	6	10	11	12	13	14	15	16	17	18		

1 年当たり平均 600 億円程度

資料:前表に同じ 注:1. 16 年産以降は見込額。 2. 販売残は平成 20 年3月末見込の数量。 3. ()書きは、17 年産及び18 年産の販売残の全量を販売したと仮定した場合の試算値。

うとしたため、8年産では80万トンにおよぶ大量の調整保管を全農がかかえ込むことになり、次年度での完売が不可能となったのみならず、600億円という4年分の生産者拠出金に相当する巨額の損失を生じるにいたったのである。後者の点は結局政府が226億円の緊急助成を実施することでかろうじてしのいだものの、それ以降9年産は計画108万トンに対して実績47万トン、10年産は計画37万トンに対して実績18万トンなどというように、調整保管の実績は計画の半分以下に落ち込んでしまう。このように全農調整保管には限界があることが明らかになり、その分が政府備蓄にまわらざるをえなかったのである。

第二に、販売面における両者の競合であり、両者とも同じ古米であり、その販売は直接的な競争関係に立ち、一方が売れれば他方が売れ残る。当初政府は積極売却の方針をとり、古米の大幅値引き、抱き合わせ販売などにより備蓄米の販路拡大に乗り出すが、これに脅威を感じた全農からクレームがつき、両者話し合いの結果、同一年産・銘柄を販売する場合はまず全農調整保管米をあてるという民間優先の原則が確認される。政府備蓄の8~11年産が大量に売れ残ったのは以上によるところが大きい。

以上の経緯をふまえて、次に米政策改革下の政府備蓄についてみていこう。

2) 米政策改革下の政府備蓄

備蓄運営の "合理化"

政府備蓄の今後のあり方について「米政策改革大綱」(15年7月)は「政府備蓄については、100万トンを適正水準として、入札による買い入れ、売り渡しを実施する」と述べている。以上は簡単にすぎてややわかりにくいが、内容的にはそれに先立つ「備蓄運営研究会報告――今後の備蓄運営の健全化の方向――」(13年12月)をふまえてこれをそのまま取入れたものとみていい。

同報告は政府備蓄の具体的あり方について次の6点にわたって提言している。

- (1) 備蓄水準の基準時期。備蓄水準を判断する時期は収穫期が早まっていることを考慮し、端境期にもっとも近い6月末とする。
- (2) 備蓄水準。備蓄の適正水準は10年に一度の大不作や通常の不作が2年連続しても適応可能な100万トンとする。
 - (3) 備蓄水準の幅。100万トンから乖離することを許容する幅を予め設定しない。
- (4) 備蓄方式。回転備蓄と棚上げ備蓄のうち回転備蓄方式を基本とする。ちなみにここで回転 備蓄というのは、通常の需給操作の一環として毎年備蓄した米の一部を主食用として販売し、そ の分新米を買入れる操作を指し、棚上げ備蓄というのは通常の需給操作には組み入れず一定量を 一定期間保有した後、主食以外の用途に処分することを指す。
 - (5) 年間販売数量。政府米の販売環境整備を前提に、備蓄米の年間販売数量は50万トンとす

る。

(6) 買入れ・販売方式。市場動向を反映した弾力的な価格形成を目指し入札方式を推進する。以上のうち(1)の基準時期の問題はいわば技術的問題であり、とくに問題とするほどのことはないが、念のため若干のコメントを加えておこう。戦前以来米穀年度は米の収穫にあわせて11月~翌年10月という期間設定がなされてきたが、最近では米穀年度末の10月末には総流通量の3割強の米がすでに販売を終えており、11月からの米穀年度というのは流通の実態に合わなくなっている。本来なら米穀年度自体を見直すべきであるが、それでは影響が大きすぎるのでとりあえず備蓄数量決定の時期を早めたのである。

これを別とすれば、以上で提言されているのは、一言でいえばかつて旧食糧法発足当時に想定されていた備蓄運営方針を縮小・合理化しつつ、これを市場原理に沿って再編成するという方向といっていい。例えば(2)、(3)の適正水準を100万トンに引き下げ、上下幅の廃止というのは明らかに過大な備蓄米保有の排除、財政支出削減をねらったものであるし、(3)、(4)、(5)の年間50万トンの2年回転備蓄方式についても同様である。さらに(6)入札による買入、販売も改正食糧法により政府公定米価が廃止されたことの論理的帰結である。ちなみにこれ以降政府備蓄米の売却はそれまでの「売渡し」から「販売」へと名称が変わる。これは単なる名称の変化ではなく、実態の変化でもある。

備蓄量の縮小と機能の後退

第一に、改正食糧法施行にともない政府の在庫保有機能は大幅に後退した。表Ⅲ-15は端境期の6月末における流通各段階の在庫数量の推移をみたものである。全期間を通じて生産者の在庫保有は60万トン前後でほぼ安定しているし、同様に卸(販売段階)の在庫も需給が逼迫した16、17年に例外的に60万トン台にふくれ上がったのを除けばほぼ30万トン台に安定している。現行米流通システム下では両者とも在庫保有を必要最低限にとどめようとする考慮が強くはたらいているのである。したがって変動分はもっぱら政府と系統農協(出荷段階)に集中することになる。そこで両者の分担関係をみると、旧食糧法下と改正食糧法下では完全に逆転している。旧食糧法下では政府備蓄が総在庫量の過半を占め系統農協在庫を大きく上回っていたのが、改正食糧法下では政府備蓄は30%前後、系統農協在庫の40%台を下回るにいたっており、政府=従、系統農協=主に変わっている。以上はこの時期不作が続いたことに加えて、先にみた政府の合理化方針に基づき備蓄数量の圧縮、財政負担の削減が急速に進んだことを物語っている。ただし奇妙なのは16年以降備蓄水準が適正水準とされる100万トンを大幅にわり込んでいるにもかかわらず、備蓄拡大の動きがいっこうにみられない点である。先の政府説明を裏返していえば、近年における70~80万トンという備蓄水準は危機的状況にあるはずである。以上は備蓄問題が建前とは別にかなり便宜的に取り扱われていることを示唆する。

表皿-15 6月末米在庫量の推移

								(単位	(単位:万トン、%)
平成	平成11年6月末	12 - 6	13 - 6	14 - 6	15 - 6	16 - 6	17 - 6	18 - 6	19 - 6
	67 (13.2)	65 (13.3)	66 (16.9)	63 (15.9)	61 (16.7)	57 (20.9)	59 (22.8)	57 (22.8)	51 (19.5)
	124 (24.4)	125 (25.7)	98 (25.1)	139 (35.1)	100 (27.4)	87 (31.8)	58 (22.4)	94 (36.3)	100 (38.3)
	31 (6.1)	22 (4.5)	22 (4.5) 37 (9.5)	26 (6.6)	41 (11.2)	69 (25.3)	58 (22.4)	31 (12.0)	32 (12.3)
	221 (43.5)	211 (43.3)	211 (43.3) 201 (51.4)	229 (58.0)	229 (58.0) 202 (55.3) 213 (78.0)	213 (78.0)	175 (67.6)	175 (67.6) 182 (70.2)	184 (70.5)
	287 (56.5)	276 (56.7)	276 (56.7) 190 (48.6) 166 (42.0) 163 (44.7)	166 (42.0)	163 (44.7)	60 (22.0)	84 (32.4)	77 (29.8)	77 (29.5)
	508 (100.0)		487 (100.0) 391 (100.0) 395 (100.0) 365 (100.0) 273 (100.0) 259 (100.0) 259 (100.0) 261 (100.0)	395 (100. 0)	365 (100.0)	273 (100.0)	259 (100.0)	259 (100.0)	261 (100.0)

資料:農水省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」

第二に、それでは年間50万トンの2年回転備蓄方式についてはどうか。この点を米政策改革実施以降の実績についてみると、先の表Ⅲ-12からも明らかなように、毎年の買入数量は20~30万トン台、販売数量はおおむね20万トン台にとどまっているが、他方年度末在庫も70万トン台の適正水準以下にあるからその回転期間は3年回転備蓄ということになる。2年回転備蓄が近似的に実現されたといっていい。これには売買数量連動制の導入により買入数量が大幅に減少したことがひびいているのである。事実、先の表Ⅲ-13でみても累積されてきた超古米がほぼ一掃されたことにより、12年産以降の政府備蓄米の完売期間は2~3年と従来に比べて大幅に短縮されてきているのである。以上は備蓄の安定性をある程度犠牲にしてでも、在庫縮減、財政負担軽減を優先させたことを示す。

第三に、改正食糧法により政府米価が全面的に廃止されたため、備蓄の買入・販売とも入札制度によることとなったことである。これはいわば市場原理に沿った数量・価格の決定であるが、ただしその具体的なあり方は買入と販売とではかなり異なる。この点は政府備蓄の性格変化を知るうえで重要なので、次に項を改めて少し立ち入って説明しておこう。

3) 政府備蓄売買入札の実態

政府備蓄米の入札はあらかじめ年産別・品種銘柄別に公示されている数量を対象に、有資格者 (卸売業者、二次集荷業者) によって行われ、予定価格 (非開示) を基準に高い順 (または低い順) から提示数量に達したところまでが落札となる。不落札が生じた場合には日を改めて再度入札を行い、それでも不落札の場合には随意契約となる。年間入札回数は買入の場合には上半期に年3~4回、販売の場合には原則として毎月 (年12回) である。そこまでは買入・販売とも基本的には同じである。

異なるのは次の諸点である。①対象とされるのは買入の場合は新米、販売の場合は古米である。②買入の場合予定価格の基準として価格センター価格が存在しているのに対して、古米の場合そうした基準はいっさい存在せず、それだけにその価格は不安定である。③有資格者数は買入の場合38業者(全農系 7、全集連系 5、旧登録米卸15、米出荷・販売業者11、17年1月28日現在)にすぎないのに対して販売の場合448業者(18年4月現在)と後者が圧倒的に多い。これは農協系統が米集荷の圧倒的シェアを占めることに加えて、近年県経済連の全農への統合が進んだことによる。④買入の場合には実質的競争はほとんど行われないのに対して販売の場合には競争はきわめてはげしい。買入の場合有資格者が少ないことに加えて産地品種銘柄ごとの入札となっているため入札は自ら当該県の集荷業者に限定される。こうした点からみると、一つの有資格者(主として全農系)のみが16県、これに二つの有資格者(主として全農と全集連系)の18道府県をふくめると過半が実質入札者は2業者以下となってしまう。これでは競争が生じようがない。これに対して販売の場合には毎回の入札に200業者前後が参加するのが通例となっている。

まず買入の場合、入札に先立って集荷業者に対して政府への売渡意向調査が行われ、各県ごとに売渡希望の数量・銘柄がとりまとめられる。ただしそれがそのまま入札提示数量になるわけではない。数量については先にみた売買数量連動制に基づき計画数量から売買差を考慮して総量が決められており、意向調査がそれを上回る場合はその分だけカットされる。次に銘柄別の内訳については価格センター上場の全国銘柄の場合にはセンターでの落札実績比率、出回り比率などを基準に決定され、また非上場のローカル銘柄の場合には銘柄を特定せず産地指定だけが行われる。これまでの実績からいえば前者が9割弱と圧倒的に多い。

以上もあって買入れ入札における落札比率はきわめて高い。表Ⅲ-16のように提示数量に対する落札比率は毎年90%以上にたっしており、集荷業者は希望する数量をほとんどそのまま政府に売渡しており、その点では従来の政府割当方式とあまり変わらない。異なるのは政府が最初から販売見込みのある数量・銘柄に対象をしぼっていることくらいのものである。集荷業者からみれば、以上を前提に販売困難な玉、価格が低下しそうな銘柄を政府に持ち込むということになる。

他方、備蓄の販売入札の場合は以上とはまったく異なる。毎回の入札ははげしい競争をくり 拡げており、しかもその状況はその月々の需給状況によって異なるからである。表Ⅲ-17は18年 度における月別販売入札の推移をみたものである。毎回の入札には200前後の業者が参加してお り、競争率は1.2~5.2倍と変動が大きい。とくに目立つのは落札率の月別変動の大きさであり、 13~100%というはげしいふれを示している。しかもこの表を仔細にみると、落札率の高い月ほ

表Ⅲ-16 政府備蓄米買入入札の推移

(単位: 千トン、%)

		提示数量	落札数量	落 札 率 (目標達成率)
	第1回	250	180	72. 0
16	2	70	69	98. 6
年産	3	150	129	86. 0
	年間目標数量	400	378	94. 5
	第1回	250	238	95. 2
1.7	2	12	12	100.0
17 年 産	3	140	134	95. 7
生	4	11	11	100.0
	年間目標数量	400	395	98. 8
	第1回	200	179	89. 5
18	2	32	29	90. 6
18 年 産	3	45	44	97.8
	年間目標数量	300	254	84.7

資料:日本食糧協会「食糧要覧」

表Ⅲ-17 備蓄米販売入札の月別推移

(単位:倍、トン、%)

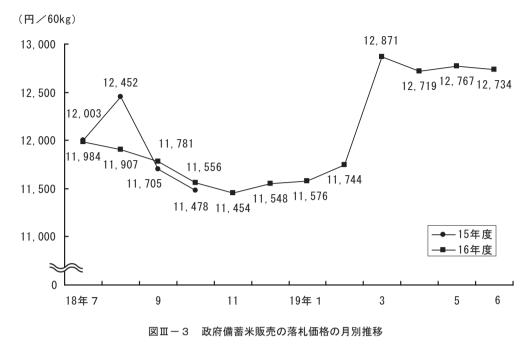
		参加業者数			入札数量	
	申込業者数	落札業者数	競争率	提示数量	落札数量	落札率
平成18年4月	130	97	1.3	35, 900	9, 152	25. 5
5	182	136	1.3	23, 900	15, 668	65. 6
6	238	157	1.5	44, 500	33, 635	75. 6
7	186	154	1.2	64, 900	23, 076	35. 8
8	161	130	1.2	53, 300	11, 265	21. 1
9	140	89	1.6	48, 500	6, 212	13. 0
10	168	122	1.4	51, 100	15, 556	30. 4
11	207	172	1.2	54, 714	37, 128	67. 9
12	204	158	1.3	44, 979	28, 206	62. 7
19-1	186	140	1.3	32, 581	19, 973	61. 3
2	221	132	1.7	22, 111	20, 100	90. 9
3	265	51	5. 2	8, 161	8, 161	100.0

資料:農水省

ど入札申込業者数が多く競争率もはげしく、逆に落札率が低い月ほど入札申込業者数が少なく競争もゆるやかであるという傾向を読みとることができる。

以上を反映して備蓄米の販売価格の月別変動もきわめて大きい。図Ⅲ-3は18年7月~19年6月の年産別落札価格の推移をみたものである。例えば16年産(2年古米)の場合その落札価格は最低は11月の60kg当たり11,454円から最高は翌年3月の60kg当たり12,871円にいたるまでごく短期間にはげしく変動している。後者について農水省資料は出来秋に主として業務用に使用される新米の低価格米が不足したからだと説明している。要するに備蓄米は市場に対する限界供給者としての役割をはたしているのである。

このように備蓄米の販売入札は長期的にはむろんのこと、短期的にも市場動向によって大きく左右されるようになってきているのであり、それだけに買入に比べてはるかに難しい問題をかかえている。入札の前提となる両者の流通構造の違いがそこに示されているのである。それだけではない。政府は売れる見込みのある数量・品質の米しか買わないという運営ルールは、裏返していえばそれ以外の数量・品質の米はすべて市場に委ねるということであり、無際限の米価低落を容認するということにもつながる。しかしはたしてそれですむであろうか。



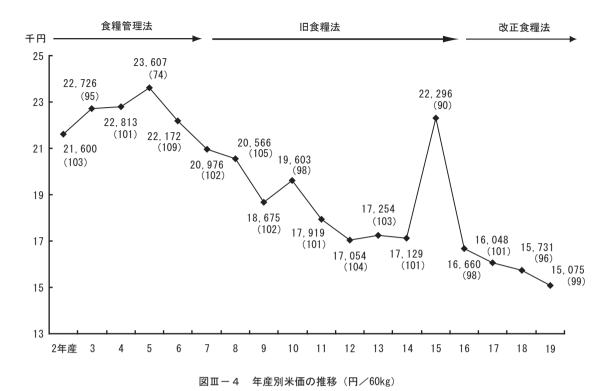
資料:「食糧要覧」(平成18、19年度)

注:消費税相当額を含まない60kg当たりの包装込みの銘柄別数量による落札加重平均価格である。

4) 政府備蓄の基本問題

政府備蓄のあり方を考えていくと、最終的には米政策における政府の機能いかんという根本問題にぶつかる。これを理論的に整理すれば、政府は次の二つの機能をもつ。一つは需給の最終的調整者の機能であり、政府米の売買操作を通じて市場米価を一定水準に維持するとともに、その価格変動幅をできるだけ小さくすることである。いま一つは備蓄機能であり、不測の事態に備えて一定数量の米を常時保有しておくことである。この両者は原理的には矛盾する。前者は市場介入的であるのに対して、後者は市場中立的だからである。旧食糧制度下では米流通の全量が政府の規制下におかれていたため、両者はとりたてて区別することなく、政府の責任においてなされてきた。食管制度の廃止=旧食糧法の施行によって初めてこの問題が顕在化してきたのである。

当初政府はきわめて単純に政府機能の備蓄への純化を想定していた。政府は不測事に備えて一定数量の備蓄保有に専念し、それ以外の過剰対策は系統農協に委ねるという発想であり、裏返していえば市場介入機能の放棄である。だがこうした政府の意図はたまたま旧食糧法発足直後の4年続きの豊作によって完全に破綻した。過剰米の大部分を政府がかかえ込まざるをえなかったのである。これについて政府文書は旧食管制度の惰性から抜けきれなかったからだと釈明しているが、おそらくそれだけではあるまい。米価の激落必至の状況を眼前にすれば、なんらかの形で政府が介入せざるをえなかったことは誰にとっても明らかであり、それがまた当然でもある。価格



資料:全国米穀取引・価格形成センター調べ。

注:(1)19年産は20年6月25日現在

(2)カッコ内は作況指数

政策の最終責任者は政府だからである。問題はそうした政府の市場介入について何らのルールも 存在していないことである。

改正食糧法の下で同じ過ちがくり返されようとしている。しかも米を取り巻く状況は今回は前回の状況とはまったく逆である。たまたま4年続きの不作により過剰在庫は一掃され、備蓄水準は適正水準を大きくわり込んでいる。そうしたなかで、備蓄水準の引下げ、2年回転備蓄、市場追随的な価格・数量の決定など抽象的にいえば政府機能の備蓄への純化が目指されているのである。

念のためつけ加えておけば、そのこと自体が問題だというのではない。問題なのはその背後にある政府の最終需給調整者としての機能がまったく論じられていないことである。それを捨象して政府の備蓄機能だけが切離されて論じられている限り、いずれは大きな壁にぶつからざるをえないであろう。実際にも米政策改革下で米価形成のあり方は大きく変わりつつある。図Ⅲ-4のように16年産以降米価は傾向的に低下を続けているし、とくに目立つのはこれまで不作の場合米価が上昇するのをつねとしていたが、16年産以降は不作にもかかわらず米価が低下していることである。仮に需給事情が一変して豊作が続いた場合いったいどうするのか。そこに政府備蓄につ

5. まとめ――需給調整システムはどう変わったか――

米政策改革によって需給調整システムはどう変わったか。あるいはどう変わろうとしているのか。以下ではこれまでみてきたところを簡潔に、箇条書きふうに整理してみよう。

- 1. 米政策改革のキイ概念をなすのは生産調整のポジ化であり、個々の生産者に対する適正生産数量の割当システムである。生産調整のポジ化は一方ではマクロとしての米生産目標数量を需要実勢に応じた形に設定するとともに、他方ではミクロとしての個々の生産者の生産数量も作況超過米のえさ化を通じて需要実績にあわせた形に規制しようとするものである。前者が生産調整システムの改革であるとすれば後者は流通過剰対策の改革であり、ポジ化を通じて両者を市場原理の直接的規制下におこうとするものである。
- 2. ポジ化の導入により生産調整の性格がこれまでの行政主役から生産者団体主役へ転化することが期待されている。抽象的にいえばポジ化による目標数量設定がルール化され、それが期待どおりに機能すれば、行政による介入の余地は少なくなるからである。しかしこの問題はそれほど単純ではない。目標数量の妥当性いかんという問題に加えて、目標の県・市町村・生産者への配分にさいして産地・生産者間競争の問題がからむからである。ましてや生産者団体主役の生産調整の下で個々の生産者の自主判断が強調されているなかでは以上の調整は容易ではない。現在の系統農協にはそこまでの力量はない。生産者団体主役の生産調整の下でも行政による介入・規制が残らざるをえない根拠がここにある。
- 3. 生産調整の実効性を政策的に担保しているのは生産調整助成である。ポジ化の下で従来の生産調整助成(転作助成)はその名称を産地づくり助成に改めるとともに、その内容もいちじるしく弾力化・個性化した。これまでの全国一律の単価、使途の規制が廃止され、地域の自主裁量に委ねられることによってそれぞれの地域の実情に応じた傾斜配分、重点配分が可能になったのである。こうした地域農政的性格の強化は生産調整のあり方にとって大きな前進と評価していい。ただし問題は次の点にある。形式的にみればポジ化によって産地づくり助成は生産調整から切離され地域で自由に使えるカネとなった。しかし実質的にそれが生産調整の担保措置をなしている限り参加者全員に対する一律配分、平等配分的性格が残らざるをえない。そこに目標数量設定=ポジ、実効担保=ネガという現行生産調整システムの二元制の基本矛盾がある。理論的にいえば目標設定をポジ方式とするならば、その実効担保措置もポジ方式にすべきであり、具体的にいえば目標数量そのものに政策的優遇措置を講ずべきである。以上の矛盾を鋭くついたのが民主党の農業者戸別所得補償構想である。
 - 4. 実態に即していえば、生産調整ポジ化は二つの基本問題に直面している。一つは産地づく

り助成単価の県間格差がかつてない程拡大してきていることであり、二つは生産調整の目標未達
——いわゆる空洞化現象——が全国的な拡がりをみせていることである。この両者は相互に因となり果となって需給調整の目標達成をむずかしくしている。そうした傾向はこれまでのネガ方式の下でも徐々に進行していたのであるが、ポジ方式への転換にさいして価格・流通規制が全面的に撤廃されたことによって一挙に顕在化したのである。ポジ化が市場ニーズに応じた生産調整であり、個々の生産者の自主的判断に基づく生産調整であることが以上を加速化させたといっていい。生産者の自主判断には生産調整に参加しないということも当然ふくまれているからである。以上は一般化していえば、ポジ化にともない生産調整が欧米型の自主的作付制限に質的に転化したことを物語っている。

- 5. ポジ化とは端的にいって売れる米に向けての生産調整の再編成であり、生産調整への市場原理の導入である。その点はこれまでの実績主義に基づく生産調整に比べて大きな前進と評価していい。実績主義に基づく生産調整が続けられている限り実際の米需要と生産との乖離はとめどなく拡大していくばかりだからである。だが他方、ポジ化は現行生産調整の内部に市場原理一一需要に応じた生産——という異質の原理を持ち込むことで大きな矛盾をかかえ込むことになった。目標未達の常態化・一般化がそれである。例えば全国各地にいわば点として散在している企業的稲作経営の多くはその販路を卸・消費者団体への直売に求めている。これらは販売が約束されている米であり、需要に応じた米生産である。しかしだからといってこれら企業的経営の生産する米を生産調整の例外扱いをすれば、生産調整の実効性は大幅に低下し、生産調整は崩壊の危機にさらされることにもなりかねない。以上は一例にすぎないが、一般的にいえば、ポジ化の下での生産調整は需要に応じた米生産と全体としての調整システム維持とのかねあいをどう図っていくのかという難問に直面せざるをえなくなっているのである。
- 6. 現行米政策改革において現象的にみてもっとも大きく変わったのは流通過剰米対策であり、集荷円滑化対策——作況超過米の個人責任制——と政府備蓄運営ルールの改革——備蓄規模の縮小・中立化——という二つの措置が導入された点である。これら両者はいずれも市場原理に沿った需給調整というシステム全体の文脈のなかで位置づけられたものであり、とりわけ前者はポジ化の直接的ねらいでもあった。改革の第一ステージ、第二ステージを通じて米作況は不作基調が続いたためこの問題はほとんど注目されることなく過ぎてきたが、実はこの問題は現行生産調整システムにとって最大の弱点であり、状況によっては致命傷になりかねない重要な意味をもつ。客観的にみてそれは過剰の大部分を市場に委ねることにならざるをえないからである。
- 7. 集荷円滑化対策は従来の全農調整保管制度の正式廃止を受けて、それに代わる措置として 改革の第一ステージから導入された。これまで全農が集中的・一元的に行ってきた流通過剰米の 処理を、個々の生産者単位で豊作分に限定して個別的・分散的に実施しようというものであり、 いわば過剰責任の組織から個人への転化である。これは誰が考えてもきわめて不自然で無理な制

度であり、その実施にさいしては作況超過分の算定問題、ペナルティ的低価格下での集荷問題、 財源の調達問題、作況超過米の販売問題などさまざまな難問をかかえている。それにもかかわら ずあえてこうした不自然な制度の導入にふみきったのは、過剰の自己責任を生産者に自覚させる ための措置という点で政府と系統農協との間で合意があったことによる。そうした生産者に対す る教育的効果という点ではそれは一定の意味をもつかもしれないが、しかし政策の実効性という 点では大幅に滅殺されざるをえない。いいかえれば作況超過米のかなりの部分はこの制度にのる ことなく、市場へ流出することになるであろう。何よりも問題なのは、制度的には産地づくり助 成の交付にはこの制度への加入が要件化されたにもかかわらず、実際の加入率はそれほど高くな いことである。その点は17年産の作況101というごく微弱な過剰対策の経験からしても十分に確 認できるところである。

- 8. 生産調整ポジ化の下で政府備蓄の運営に財政支出削減、市場原理重視の方針が強く打ち出された。具体的には備蓄の保有限度を従来の標準150万トン、上下幅50万トンから標準100万トンに引き下げたこと、これまでの事実上の棚上げ備蓄から2年回転備蓄に切替えたこと、販売優先の売買数量連動制により売れる見込みのある品質・数量しか政府は買入れないとしたこと、備蓄米の売買価格の決定を入札に委ねたことなどである。以上により政府備蓄の運営が大幅に"合理化"されたことは間違いない。事実政策改革下の4年間を通じて政府備蓄米在庫は60~80万トンというかつてない低水準で推移してきているし、それにともなって財政負担も大幅に縮減された。だがこうした市場追随的な備蓄運営の"合理化"は、他面では政府の市場介入機能の全面的放棄を意味する。不測の事態に備えた一定量の備蓄の保有といわゆる市場の失敗に対する最終的調整者という政府の二つの責任のうちもっぱら前者のみが一面的に追求され、後者はまったく顧みられていないのである。前者が価格の暴騰対策であるとすれば、後者は価格の暴落対策であるが、価格暴落についての明文上の規定は米政策改革では完全に欠落している。はたしてそれですむであろうか。その点は次の論点を考慮した場合、一段と重要となる。
- 9. 現行需給調整システムのなかで、生産調整と流通過剰対策は車の両輪であり、密接に関連している。前者はいわば事前の供給数量抑制策、後者は事後の過剰処理策であり、前者でカバーできなかった部分を後者が補うという構造となっている。ところが実態に即していえば、これまでみてきたところからも明らかなように、ポジ化により生産調整の目標未達が常態化し供給数量制限が十分に機能しないにもかかわらず、他方流通過剰対策は集荷円滑化対策、政府備蓄米運営ともその機能を一段と縮小し、市場追随的、価格中立的性格を強めようとしている。つまりシステム全体としては過剰必至の構造に変わったにもかかわらず、それへの歯止め措置がまったく用意されていないのである。米政策改革下で不作が続くなかで米価が一貫して低落しているのは主として以上に起因する。現在の米供給過剰解消のためにはある程度米価引下げが不可避であるとしても、それをどのようなテンポ、見通しで行うかが問題である。それなしに漫然と価格形成を

市場に委ねているのが現状であり、そこに現在の需給調整システムの基本問題がある。

Ⅳ 日本型担い手対策としての品目横断対策

1. 第一ステージにおける担い手対策――変則的・過渡的形態としての担い手経営安定対策――

1)変則的二階建構造の担い手対策

米政策改革の第一ステージの開幕とともに、従来の①標準コース、②認定者コース、③計画外流通コースという三コース並列型の稲作経営安定対策は、一階部分=稲作所得基盤確保対策、二階部分=担い手経営安定対策という変則的な二階建構造の価格変動対策へと転化する。一階部分に当たる稲作所得基盤確保対策は生産調整参加者全員を対象とする一般的な価格変動対策で基本的には従来の稲経標準コースの延長、二階部分に当たる担い手経営安定対策はそれへの加入を前提とした担い手への上乗せ措置であり、基本的には従来の稲経認定者コースの継承である。価格変動対策がこうした変則的な二階建構造となったのはこの対策をめぐる政府と系統農協の政治的妥協の結果である。すなわち政府は生産調整とは切離した形の独自の担い手対策を主張したのに対して、系統農協はあくまでもこれを生産調整の実効性担保措置の一環として位置づけることに固執したのである。

さらに、以上に限らず新旧両システムの間にはかなり大幅な制度変更があり、断絶がある。例えば稲作所得基盤確保対策をとってみれば、①これへの加入が産地づくり助成交付の要件化されたこと、②産地づくり助成との相互融通が認められたこと、③拠出単価・対象・補てん比率などの弾力化が図られたこと、④政府拠出比率が引下げられ年間助成額もかなり圧縮されたこと、⑤価格低下に対する補てん率が引下げられたこと、⑤補てん額が加入者持分の範囲内に制限されたことなどである。これらの詳細は前掲拙著『米政策改革Ⅱ』に譲る。要するにこうした一般的助成は一方ではできるだけその額の圧縮を図るとともに、他方ではその運用について地域での裁量の余地を拡大するという二つの方向が明らかになってくるのである。後の展開を先取りしていえば、それは第二ステージにおける稲作所得基盤確保対策の原則廃止の前ぶれとでも呼ぶべき徴候である。とするならば、そうしたなかで担い手対策はどう変わったのであろうか。

2) 担い手経営安定対策検証の二つの視点

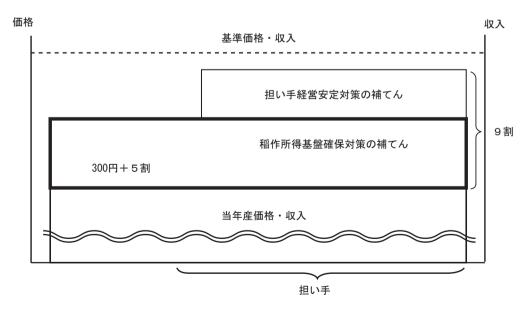
形式的・制度的にみれば米政策の内部に担い手対策が独自の施策として登場してくるのはこれが最初であり、その点では一応画期的といっていい。ただし問題はその内容である。それは従来の制度に比べてどこがどう変わり、担い手対策としての性格がどれだけ鮮明になったのか。以下ではこの点を次の二つの側面から検証してみよう。第一は政策の内実についてであり、端的に

いってこれまでの稲経認定農業者コースに比べてどれだけ政策的優遇度が強められたかという点である。第二は政策対象である担い手の限定についてであり、どのような経営を担い手として規定し、それがどこまで妥当性・明瞭性をもっているのかという点である。

低下した政策優遇度

まず、前者の政策優遇度の問題は政府の拠出比率および価格低下に対する補てん比率という 二つの尺度によって測ることができる。この点は稲経認定者コースの場合には単純明快であり、 制度の設計は10%の価格低下を前提として生産者拠出は基準価格の2.25%、政府助成は同じく 6.75%で両者の比率は1対3、これによる補てん比率は基準価格からの価格低下分の90%であった。ちなみに標準コースの場合には、政府拠出6%、生産者拠出2%、補てん比率は80%であったから、認定農業者に対しては生産者・政府の拠出割合は1対3のままその額を増やすことで 10%分の補てん比率の上乗せを図っているのである。政策的優遇としてはきわめて微々たるものであり、担い手政策としての魅力に欠ける。それでは新制度において以上はどう変わったのであるうか。

以上の点は担い手経営安定対策の場合かなり複雑である。二階部分である担い手経営安定対策だけを取り出してみれば生産者拠出2.25%、政府拠出6.75%、補てん率90%とこれまでとまったく同じにみえる。しかし一階部分である稲作所得基盤確保対策が生産者拠出2.5%、政府拠出2.5%プラス60キロ当たり300円の固定助成、補てん比率は5割と大幅に政府拠出率、補てん比率とも切下げられたため、両者を合算しなければならない。図IV-1は両者の関連をみたものであ



図Ⅳ-1 稲作所得基盤確保対策と担い手経営安定対策の関係

- 55 -

り、担い手経営安定対策による 9 割補てんは稲作所得基盤確保対策の300円プラス 5 割補てんを 受けたうえで、それと 9 割との差が補てんされる仕組みである。結果としての 9 割補てんは従来 と同じであるが、その基礎となる稲作所得基盤確保対策において政府拠出比率が低まっている分 だけ政策的優遇度が低下しているのである。両者を合算すると、ごく大まかにいって政府拠出の 割合は従来の 1 対 3 から 1 対 2 前後に低下する計算であり、その分だけ優遇度は低下したことに なる。このように担い手対策は独自化したとはいっても、その政策的優遇度は逆に若干低下して いるのである。

打ち出された二つの担い手像――認定農業者と集落営農――

次にこの制度が想定している担い手像についてみよう。担い手経営安定対策の重要性はその施策内容よりもむしろこの点にある。政府の想定する担い手像が定性的・定量的に初めて明確な形で打ち出されたのである。担い手対策を考えるに当たってまず直面する難問は担い手と非担い手の線引きをどこで行うかである。200万戸におよぶ膨大な稲作生産者は下は30アール未満の零細兼業農家から上は数10ヘクタールの大規模企業的経営にいたるまで連続的に分布している。担い手対策は基本的には選別政策であり、そのどこかに境界線を設定しなければならない。これについては旧農業基本法の時代から個別経営(自立農家)に力点を置く政府と集団経営(営農団地)に力点を置く系統農協との路線対立の長い歴史があり、それがさまざまに形を変えながら現在に引き継がれている。第一ステージ開始と同時に発表された農水省「農業構造の展望」(平成17年3月)では、10年後の農業構造のすがたを家族経営33~37万、法人・集落営農3~5万と想定し、これを効率的かつ安定的農業経営と規定している。以上に向けて担い手対策が本格的にスタートしたのである。

今回担い手経営安定対策の対象として打ち出されたのは認定農業者と集落営農という二つの経営類型であり、それぞれについてきびしい要件が付されている。このうち認定農業者というのは農業経営基盤強化促進法(平成5年)に基づき農業構造改善の目標とされた個別経営体であり、平成17年3月末現在で約20万戸存在する。強化促進法ではこれら全体を漠然と担い手としその具体的認定は市町村の裁量に委ねていたのであるが、新制度ではこれを「担い手の概念との乖離が生じないようにするために、目指すべき農業経営の指標等の適正化、認定プロセスの透明化、認定のバラツキの解消、認定後のフォローアップ等を徹底する必要がある」(食料・農業・農村政策審議会企画部会「中間論点整理」平成16年6月)としている。つまり統一的基準の下に認定農業者を経営体としての要件を備えたものにしぼり込もうというのである。また集落営農は今回新たに担い手に取り入れられた集団経営の一形態である。もともと集落というのは自然発生的な住居を単位とする地縁的・血縁的なつながりであり、古くはムラ、部落、小字などと呼ばれたものである。その性格上大部分は農家を主たる構成員とする農業集落であり、ごく一部に漁業集落、

林業集落がある。平成17年現在、農業集落の総数は約14万、このうち土地利用整備、共同作業などの農業関連の共同事業を実施しているのが集落営農であり、その総数は1万前後、農業集落全体の1割弱である。近年の農業就業構造の劣弱化を反映して、こうした集落営農は少しずつふえてきている。以上に着目し、これを担い手の一環に位置づけたのが集落営農である。

ただしこれは認定農業者以上に問題が多い。その性格からして、これら集落営農の実態はきわめて多種多様であり、これをそのまま担い手とするわけにはいかないからである。それらのなかから集落営農企業体とでも呼ぶべきもの、あるいはそれに発展する可能性をもつものを特定しなければならない。とするならば、以上の資格限定、線引きはどのように行われたのか。

担い手資格についての限定は規模要件と組織要件という二つの視点から付されている。まず規模要件としては、認定農業者では都府県4へクタール、北海道10へクタールである。ただしこれは原則であり、知事特認により規模拡大が困難な地域では8割まで、中山間地域では5割までの要件緩和が認められているし、そのほかにも有機栽培、複合経営による高所得経営についての例外がある。

次に組織要件としては、次の五点があげられている。①規約要件…明確な定款・規約を有していること、②法人化要件…5年以内に法人化が確実なこと、③従事者所得要件…主たる従事者の農業所得が市町村の定める基本構想の目標以上であること、④経理要件…一元的経理を行っていること、⑤集積目標要件…当該組織の農地集積目標面積が地域内農地総面積の3分の2以上であること。以上から浮かび上がってくるのは、専業的農業従事者を中心に集落内農地の大部分を共同で利用、経営する集落営農企業体である。つまりこうした資格要件を付すことによって、集落営農を企業体的性格のものに限定しようというのである。

以上はかなりきびしい制限であり、とりわけ②法人化要件と④農業従事者要件は集落営農の展開にとって大きなネックとなっている。新制度発足1年後の平成17年3月に行われた農水省「集落営農実態調査報告」(調査対象10,063集落)によれば、これら5要件の達成率は①規約要件84%、②法人化要件11%、③従事者所得要件11%、④経理要件29%、⑤集積目標要件29%などとなっている。施行初年度ということもあって達成率は概して低いが、とりわけ②法人化要件と③従事者所得要件の低率が目立っている。これについては多くの論点があるがもはや立ち入らない。ここでは一般的にいって、担い手資格をめぐっては要件の厳格化によって担い手をできるだけ狭くしぼり込もうとする政府と、逆に要件の緩和によって担い手をできるだけ拡げようとする系統農協の対立が以上の背景にあることだけを指摘するにとどめる。

3) 実績――減少した加入者・加入面積――

それでは、その実績はどうなったであろうか。価格変動対策が以上のような二階建構造に変わることによって、これら両制度への生産者の加入はどう変わったであろうか。結論的にいって両

制度とも生産者の加入はいちじるしく低調であり、これまでと比べてほとんど変わらないばかりか、いくぶん低下ぎみである。まず稲作所得基盤確保対策の場合、旧制度最終年度の15年産と新制度初年度の16年産を比べると、加入は人数・数量(面積)ともかなり減少しており、その結果面積ベースでの加入率は旧制度の47%から43%へといくぶん低下している。新制度ではこれへの加入が産地づくり助成交付の要件化されたにもかかわらず、加入が減っているのであり、メリットの減少がひびいているとみていい。

次に担い手経営安定対策の場合には制度の仕組みが大きく変わったためこれまでとの直接的比較は困難であるが、概していえば加入は前者以上に低調である。16年度における加入認定農業者は約3万戸、3へクタール以上の大規模稲作農家総数の21%にとどまっているし、集落営農にいたっては全国で215、集落営農総数の僅か2%でしかない。制度が複雑化したことに加えて、政策的メリットが減少したことがこうした結果を招いたと考えていい。

以上にみたように第一ステージにおける担い手対策は独自の施策としての形式、体裁は整えた ものの政策の内容はむしろ後退している。それが大きく転換するのは次の第二ステージに入って からのことである。

4) 担い手経営安定対策の本質と問題点

担い手経営安定対策はわが国農政としては初めての選別政策であり、そのあり方をめぐってさまざまな論点があるが、ここではその形態的特異性に関連して、次の二点について理論的に整理しておこう。一つはその本質はなにかという点であり、いま一つはその機能はどのようなものかという点である。

まず形態についてみると、担い手経営安定対策は政府と生産者のポリシーミックスであり、両者の共同拠出により価格低下の一定部分を補てんしようとするものである。その点では先にみた集荷円滑化対策と似ているが、しかしそれと決定的に異なるのはとも補償機能をもたないという点である。担い手経営安定対策の場合―稲作所得基盤確保対策も同様であるが―一厳格な個人管理制がとられており、生産者拠出分は持分化し、生産者相互間の横での関係はいっさい遮断されている。政府と生産者はいわば1対1の関係にあり、生産者拠出分は価格低下が生じた場合損失補てんの一部として自らの手にもどってくるし、生じなかった場合には自己の持分として積み立てられる。こうした個人別タテ割りシステムの下では、とも補償という横での相互扶助的関係は成立しない。なお以上に関連していえば、小澤健二は担い手経営安定対策は農業収入保険であるとしているが(小澤健二「担い手経営安定対策は農業構造改革の切り札たりうるか」日本農業年報50『米政策の大転換』)、これは正確ではない。生産者拠出のプール化が禁じられている下では、いわゆる大数の法則に基づきリスクの分散化・標準化を図るという保険原理ははたらかないからである。それでは担い手経営安定対策の本質はなにか。

端的にいって、担い手経営安定対策の本質は価格低落に対する政府の直接支払いである。次に この制度が想定している10%の価格低落についてその点を説明してみよう。この場合、10%の価 格低落分のうち9%分はこの制度によって補てんされ、生産者の手取り米価は基準価格の99%と なる。ただし以上の9%分のうちその半分に当たる4.5%分は生産者が前もって拠出、積み立て ておいたものであるからそれを除くと政府の実質助成は4.5%である。価格低落が10%未満であ る場合には、それに応じて以上の比率は低下する。このように担い手経営安定対策というのは最 高4.5%を限度とする価格低落に対する政府の変動的直接支払いなのである。この程度の助成が 担い手対策としてどれほどの意味をもつであろうか。政府と生産者の共同拠出という形態をとっ ているためその点がみえにくくなっているが、それをはぎとってみればこの制度の本質は以上 のようになる。とするならば、わざわざ政府と生産者の共同拠出という迂回的形態をとっている ことの意味はどこにあるのか。結論的にいって、それは生産調整の実効性担保のための便宜にす ぎない。つまり担い手が前もって価格低落に備えた拠出を行うことを通じて、この制度の要件と されている生産調整への参加意識を高めようというのである。ちなみに以上のような政府・生産 者共同拠出方式をとっている農産物価格政策としては大豆、加工原料乳、果樹、野菜などがある が、以上のような厳格な個人管理制をとっているのは米の制度を模倣した大豆を除けば米だけで あり、ここにも米の特異性が認められる。

次にその機能についてみると、担い手経営安定対策は積極的に価格変動を抑える政策ではない。市場における価格変動を所与のものとして受けとめ、その影響を事後的に緩和しようとする政策であり、正確には価格変動影響緩和政策と呼ぶべき性格のものである。そしてそうしたものとしてとらえた場合、次のような二つの問題がある。第一は、基準価格が直近3か年の平均というごく短期の変動としてとらえられていることであり、趨勢的変化は射程外とされていることである。いいかえれば、それは短期的変動対策としては一定の意味をもつとしても、価格水準の問題にはまったくこたえていない。最近のように市場米価の傾向的低落が続く状況の下では担い手対策として重要なのはこの点であるが、この制度それに対応するものとはなっていないのである。

第二に、変動対策としてみた場合でも、この制度の設計が10%の価格低落を前提に組み立てられており、それを超える低落は政策の対象外とされていることである。小幅な価格低落は対象とするが大幅な価格低落は対象としないというのは変動対策としては大きな背理であり、そこにもこの政策の一つの限界がある。

およそ以上のような問題が生ずるのは、この制度がこれまでの自主流通米計画流通助成――稲 作経営安定対策という政策展開の延長線上におかれているからであり、本来担い手対策として発 想されたものではないからである。

2. 第二ステージにおける担い手対策の確立――打ち出された品目横断対策――

1) 概 観

分化した担い手対策と非担い手対策――品目横断対策と稲作構造改革促進交付金――

米政策改革第二ステージへの移行にともない、従来の稲作所得基盤確保対策と担い手経営安定対策という二階建構造の価格変動対策は19年度から非担い手を対象とする稲作構造改革促進交付金と担い手を対象とする品目横断対策というスッキリした形に整理された。前者は基本的には従来の稲作所得基盤確保対策の延長であるが、しかし①対象が非担い手に限定されたこと、②生産者拠出が廃止され純粋な政府直接支払いに転化したこと、③これを価格低下対策として利用するか、それとも産地づくり対策に繰り入れて利用するかは地域の選択に委ねられたこと、④当面21年度までの暫定措置とされていることなどの点でこれまでとは大きく性格が変わった。基本方向としては制度の廃止を志向しつつも、既得権益に対する一種の経過的補償としてこうした措置が講じられたのである。ただし3年後にどうなるかについてはハッキリと明示されているわけではなく、今後の政治交渉の余地が残されている。ちなみに初年度の実績についてみると、全国1、584地域協議会のうち全額産地づくり助成に繰り入れたのは756地域、55.6%となっているから、非担い手を対象とするこの制度は急速に消滅に向かいつつあると判断していい。政府はこうした対象を限定しない価格低下への直接支払いはつなぎの制度としての役割を終えたと考えているのであろうし、私もそれに賛成である。

これに対して品目横断対策の場合は以上とはまったく異なる。部分的には従来の稲作経営安定 対策を継承している側面はあるものの、しかし全体としてみると両者の間にはほとんど質的な断 絶があり、その点でこれはまったくの新しい政策といっていい。何よりも重要なのはこれによっ て初めて日本型担い手政策の全体像が示された点である。

とするならば、品目横断対策とは具体的にはどのような仕組みであり、何を目指そうとしているのか。またそれは複雑な米構造問題の実態に照らしてどこまで有効性、現実性をもちうるのか。

現場の反応――品目横断対策はどう受けとめられたか――

本格的担い手対策の確立は農政関係者にとってここ数十年来の悲願であった。品目横断対策の発足にさいして農水省はこれを「戦後最大の農政改革」と位置づけ、本省幹部が手わけして地方を説明して回るという異例の措置を講じた(農水省「地方キャラバンの結果について」)。またほぼ同じ頃、農水省職員の労働組合である全農林は現場の担当者を総動員してこれについての生産者の反応を調査している(全農林「品目横断的経営安定対策等に関する検証結果報告」)。以上には実にさまざまな意見・反応が集められており、はなはだ興味深い。私の独断と偏見で要

約すれば、それらに共通するのは「わからない」、「面倒だ」、「メリットがない」の三点である。例えば次のとおりである。

「わからない」…「過去実績で交付額が算定される意味や、産地づくり交付金との違いがわからない等、制度の仕組み・内容が理解しづらい」(「地方キャラバンの結果について」)。

「面倒だ」…「加入申請書類が細かい上、農地関係書類の添付・確認書類も多すぎる。また経営に変化がないのに毎年加入手続きを行うのは煩瑣である」(同上)。

「メリットがない」…「助成金が過去の実績に比べて大差がないため、以前より収入額が減少しているのが実態であり、助成金の大幅な増額をはからないと担い手にそっぽを向かれる」 (「品目横断的経営安定対策等に関する検証結果」)。

中央の研究者レベルではこれをめぐって選別政策は是か非かといった大上段に振りかぶった議論がさかんであるが、地方の現場レベルでは対策の実態に即したさめた議論が多いのである。私は以上の意見は今回打ち出された品目横断対策の本質を鋭くついているのではないかと考えている。そうした視点から以下ではまずこの制度の概要と特徴を簡単に整理・検討してみよう。

異質な二つの対策――収入変動緩和対策(ナラシ)と格差是正対策(ゲタ)――

一般に品目横断対策の内容はきわめて複雑・難解であり、専門家でもよくわからない。およ そ政策のあり方はシンプル・イズ・ベストといわれるが、これはその対極であり、コンプレック ス・イズ・ワーストの代表例である。それはさし当たり次の理由による。

品目横断対策は俗にナラシと呼ばれる変動緩和対策(収入変動影響の緩和対策)と同じくゲタと呼ばれる格差是正対策(国際的生産性格差是正対策)という二つの対策から成り立っている。 この二つの対策は同じく品目横断対策とはいっても、沿革的にも、性格的にも完全に異質であり、まったくの別物である。それを一口に品目横断対策と称するため、さまざまな誤解や混乱が生じている。

まず沿革的にみれば収入変動緩和対策は従来の担い手経営安定対策を部分的に組みかえたものであり、比較的わかりやすい。なおこの場合価格変動ではなく収入変動となっているのは、変動緩和の対象にこれまでの価格以外に平均単収がつけ加えられたからであり、基本的な性格が変わったわけではない。これに対して格差是正対策はまったくの新設であり、従来さまざまな形で実施されてきた各種畑作価格政策の国境調整措置を改組・統合したものである。これら畑作価格政策は複雑で、それぞれに異なっていることに加えて一般にはなじみがないため、はなはだわかりにくい。

表IV-1は両者の目的・仕組みを簡単に取りまとめたものである。まず目的についてみると、変動対策は収入変動に対する事後的な補てん策であり、基本的には国内政策であるのに対して、格差是正対策は国際的生産性格差を是正するものであり、基本的には価格水準に関する対外政

表IV-1 品目横断対策における二つの施策——変動緩和対策と格差是正対策——

	収入変動緩和対策 (ナラシ)	生産性格差是正対策(ゲタ)
目 的	収入変動の事後的緩和	国際的生産性格差の是正(水準の補正)
対象作物	米、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょ	麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょ
加入方式	関連作物の一括加入	作物別加入
原資の調達	生産者と政府の共同拠出	財政資金の直接支払い
交付金の算定	関連作物のプール計算(品目横断)	作物別計算(品目分断)
交付機関	県協議会による間接交付	国(担い手特別会計)から生産者への直接交付

策であり、国境調整措置に代わるものである。また対象作物としては、変動対策では米、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょの土地利用型5作物が勢ぞろいしているのに対して、格差是正対策では米を除く畑作4作物だけとなっている。これは米の場合国家貿易という国境調整措置によって格差是正は図られているという理由による。さらに生産者の加入方式についてみると、変動対策は関連作物の一括加入が原則であるのに対して、格差是正対策は作物別加入となっている。原資の調達は変動対策の場合は政府・生産者の共同拠出であるのに対して格差是正対策の場合には財政資金のみの直接支払いである。以上に応じて交付金の算定方式も大きく違っており、変動緩和対策では対象作物のプール計算であり、その点では品目横断的であるのに対して格差是正対策では作物別に計算されており、品目分断的である。最後に交付方式についてみると、変動対策は県協議会へ政府拠出分を交付しそこで生産者拠出分とあわせて運用するシステムがとられており、繰り越し運用その他の弾力的運用が可能であるのに対して、格差是正対策では国から生産者への直接方式がとられており、そのため運用はきわめて厳格で使い残し分は国に返還しなければならない。

以上のように、両者の政策としての仕組み、内容は大きく異なっている。品目横断という呼称は本来各種作物を兼営する複合経営体である農家を全体として政策対象とするという意味あいのものであるが、現在のところそれが実現しているのは変動緩和対策だけなのである。そのなかでとくに注目されるのは、米政策改革と称しながら肝心の米が格差是正対策から除かれていることであり、その点で経営全体を対象とする本来的意味での品目横断対策にはなっていない。

以上はさらに立ち入っていえば、次のようになろう。現に進行中のWTO農業交渉による米関税の引下げを見越して、格差是正については畑作4品目を先行させ、いずれは米を加えて格差是正対策も品目横断的なものに仕上げようというのがこの政策の最終的ねらいなのであろう。政策当局がそのことを明言しているわけではないが、「我が国の農業政策体系を国際規律にも対応しうるようにする」(農水省「品目横断的経営安定対策について」19年4月)という表現にはそのことが含意されていると考えて間違いない。つまり品目横断対策の当面の対象は畑作4品目、本命は米ということであり、そこにこの政策の本当のねらいがある。ただし米について畑作4品目

と同じような形での格差是正対策がどこまで適用可能かについてはさまざまな問題があるが、これについては後にふれる。

緩和された担い手資格

品目横断対策における担い手資格についての規定は基本的にはこれまでの担い手経営安定対策における担い手規定の踏襲である。というよりも、正確にはそもそも担い手経営安定対策おける担い手規定は3年後の本格的担い手対策の創設を予定して試行的に定めたものであった。ただし両者はまったく同じというわけではない。いくつかの点で重要な修正が加えられ、担い手資格が緩和されている。次に表IV-2によってその点を簡単に説明しておこう。

第一に、規模要件が実質的に引下げられたことである。旧制度では経営規模という概念は農地の借入ないし経営受託に限定されていたが、新制度ではこれに作業受託をふくめることによって「経営」の概念が大幅に拡張された。具体的には、①主な基幹作業を受託していること、②収穫物の販売名義をもつこと、③販売収入の処分権をもつことという三つの要件を備えた作業委託を経営面積に算入できることとしたのである。転作麦・大豆などの生産が作業受託で行われるケースが多いことを考えれば、これはかなり大きな制度の修正である。

第二に、農地集積目標の引下げであり、旧制度では地区内総農地面積の3分の2以上となっていたのを、「当分の間2分の1以上」に改められたことである。これにより集落営農のかなりの部分が担い手資格を獲得できることとなった。

第三に、規模要件の緩和措置として新たに生産調整関連特例が設けられたことである。具体的には集落営農の基準面積20~クタールに生産調整率を乗じた水準(7~クタールが下限)にまで引下げたことである。これもまた集落営農の救済措置であり、基準面積に関するものだけに前者

表IV-2 担い手資格の新旧比較

	担い手経営安定対策 (平成16年度施行)	品目横断的経営安定対策 (19年度施行)
組織要件	① 定款・規約の作成② 主たる従事者の所得目標③ 農地の利用集積目標(2/3以上)④ 法人化計画(5年以内)⑤ 経理の一元化	①、②、④、⑤…左に同じ ③ 集積目標の緩和(地域の過半以上、受託の組織は 1/2以上)
規模要件	認定農業者 都府県4ha 北海道10ha 特例 農地利用制約地域の有機 栽培、複合経営 集落営農 20ha 知事特認 ①中山間地域5割 ②その他地域8割	同左 複合経営特例(高所得複合経営は原則の1/3以上) 特定農業団体又はこれと同様の組織20ha 集落営農主体の多様化(特定農業法人、特定農業団 体、市町村農業公社、JA出資農業生産調整法人、農 業サービス事業体) ①物理的制約地特例8割(中山間地域5割) ②生産調整特例(地域の過半を受託する組織 20ha×生産調整率)

農水省資料

以上に影響が大きい。それは実質的には20へクタールという基準面積それ自体が引下げられることになるからである。表IV-3のように農地特例と生産調整特例とをあわせると、一般集落営農は7 haまで、中山間地集落営農は4 haまで規模要件が引下げられたこととなる。以上を反映して表IV-4のように特例適用経営体の割合は認定農業者が13%にすぎないのに対して、集落営農は33%と圧倒的に高い。経営規模特例が集落営農の担い手参加の大きな誘因となったのである。

以上は直接な担い手要件についての修正・緩和であるが、それ以上に重要なのは担い手交付金法(農業の担い手に対する経営安定のための交付金に関する法律)制定の間接的影響である。同法により担い手資格規定は従来の行政措置から法律事項に変わったが、それにともない集落営農という文言が消え去り、基盤強化法と同じ特定農業団体又はこれと同等の要件を満たす組織に変わった。細かな制度的説明は省略するが、その結果JA出資法人、農業サービス事業体、市町村農業公社などが実質的には集落営農法人ないしその統合体でありながら形式的には認定農業者(法人)として参入可能となった。また会社形態をとった集落営農は法人として認定農業者に位置づけられることとなり、両者の区別はほとんど意味がなくなってしまったのである。これについてくわしくは谷口信和「新基本計画における担い手政策の新地平と農業構造改革の可能性」(「農村と都市をむすぶ」、平成17年7月号)を参照されたい。

以上をふまえて、次に変動緩和対策、格差是正対策のそれぞれについて、その内部に立ち入っ

集落の農地が少ない場合の特例 生産調整組織の場合の特例 地域の生産調整の実施状況(生産 集落の農地の規模に応じて概ね 8割 (64%) まで緩和 中山間地域の集落営農組織は基 調整率)に応じて緩和 基本原則 本原則の5割まで緩和 北海道 10ha 6.4haまで 認定農業者 都府県 4ha 2.6haまで 集落営農組織 20ha 12.8haまで 7haまで うち中山間地域 20ha 10.0haまで 4haまで

表IV-3 品目横断対策における規模要件の特例

資料:農水省「農業構造改革はどこまですすんだのか」(平成19年10月)

表IV-4 品目横断対策における特例適用経営(19年産)

(単位:経営体、%)

		3	+	認定剧	農業者	集落営	農組織	华	寺例申請割合	}
		申請 経営体数	特例適用 申請数 ②	申請 経営体数 ③	特例適用 申請数 ④	申請 経営体数 ⑤	特例適用 申請数 ⑥	計 ②/①	認定 農業者 ④/3	集落営農 組織 ⑥/⑤
=	全国	72, 431	10, 026	67, 045	8, 234	5, 386	1, 792	13.8	12. 3	33. 3

前表に同じ。

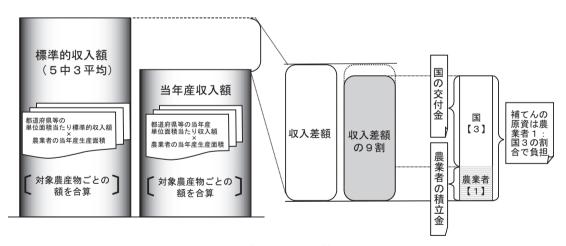
て検討してみることにしよう。この場合重要なのは今回新たに加えられた格差是正対策である。

2) 収入変動緩和対策――品目横断対策の類型(1) ――

微調整にとどまった収入変動緩和対策

変動緩和対策は従来の担い手経営安定対策の量的延長であり、その点では簡明で比較的わかりやすい。図IV-2はその概略をみたものである。生産者と政府の共同拠出により価格低下の一部を補てんするという制度の基本的仕組みはこれまでの担い手経営安定対策とまったく同じである。ただし対象が畑作4品目にまでおし拡げられたこと、一般的な補てん対策とは切り離され制度的に独立したことなどにより、次の五点について修正が施された。

- (1) 基本年次の変更…基準年次がこれまでの直近3か年平均から直近5年のうち最高、最低を除く3か年平均(5中3方式)へ変更された。
- (2) 価格から収入へ…補てん対象が価格から収入(粗収入)へ改められた。両者の違いは単収をカウントするか否かにある。つまり価格の場合土地生産性の上昇がカウントされないのに対して収入の場合にはそれがカウントされるということである。もっともここでとられているのは作況を修正した県平均の単収であり、その性格上年ごとに大きく変化するようなものではないから、その実質的影響は小さい。
 - (3) 変動のプール化…もっとも大きく変わった収入の計算方式である。複数の作物について加



図IV-2 収入変動緩和対策の基本的仕組み

- 注:(1):「単位面積当たり標準的収入額」は、対象農産物ごとに、過去5ヵ年の販売価格に各年の実単収を乗じて得た額の最高と最低を除いた3年平均(5中3)により算出された額
 - (2):「当年産単位面積当たり収入額」は、対象農産物ごとに、当年の販売価格に当年の実単収を乗じて得た
 - (3): 当年産の実単収が標準単収の9割を下回った場合は、農業災害補償制度が発動したものとみなし、共済 金相当額を収入差額の9割から控除

入した場合、個別農産物ごとに基準収入と当年産収入との差を算出し、プラスがあった場合はそれを差引いて補てん総額が算出される。この点が品目横断的といわれるゆえんであり、経営を総体としてとらえようとするこの制度の最大の特徴である。

- (4) 拠出比率の変更…生産者・政府の拠出比率に担い手経営安定対策の1:2から1:3に変更され、政策的優遇度が若干強化された。政府文書はこれにより水稲作付面積10アール当たりの生産者負担額は約5千円から約3千円に軽減されたと推計している。もっとも旧稲経認定農業者コースでは両者の比率は1:3であったから、これはそれへの回帰とみられないこともない。
- (5) 農業共済金による補正…当年産が不作であり、農業災害補償制度による共済金が支払われた場合は、その分を交付額から差引く。

こうした細部の変更はあるものの、旧制度の骨格はほとんどそのまま新制度に引継がれたのである。最大の制度的変化はこうした品目横断対策が成立する前提として、畑作関連価格政策が抜本的に組み変えられた点である。これについては次の格差是正対策においてくわしくみることとする。ここでの変動緩和対策に関連していえば、これまでこれと同種の変動対策が存在していたのは大豆だけであり、麦、てんさい、でん粉用ばれいしょなどでは変動対策は不在であった。正確にいえばこれら作物の場合にはその価格形成の特殊性からしてこの種の変動対策を必要としなかったのである。大豆の場合「新たな大豆政策大綱」(平成10)に基づき12年から従来の不足払い制度から定額支払い制度に切替えられたさい価格変動が大きな問題として浮かび上がり、それへの対策として大豆作経営安定対策が導入されたのである。これは基本的に先行する稲作経営安定対策を模倣したものであるが、拠出率が生産者3%、政府9%であること、補てん比率が価格低下分の80%であることなどの点で米とは若干異なっていた。収入変動緩和対策はこれを米方式に統一するとともに、これまでまったく存在しなかった麦・てんさい、でん粉用ばれいしょについても米と同一方式を導入することによって変動対策を一元化したのである。変動対策の画期的意義はその施策としての実体面よりも、むしろこうした形態面にある。

問題点

ところで以上のように施策の実体はこれまでとほとんど変わらないのであるから、この制度がかかえる問題点も先に稲作経営安定対策について指摘した問題点がほぼそのままあてはまる。すなわち政策的助成の程度が、担い手対策としては不十分であること、小さな変動には対応できても大きな変動には対応できないことである。さらにこれに今回次のような問題点が追加されねばならない。第二ステージに入り、非担い手を対象とする一般的な価格変動対策が稲作所得基盤確保対策から稲作構造改革促進交付金に変わり、生産者・政府共同拠出から純粋な政府直接支払いに変わったなかで、なぜ担い手対象の変動対策だけが生産者・政府共同拠出方式を維持しなければならないのか。そのことの意味はいったいどこにあるのか。逆にいえば生産者拠出を廃止し、

この制度を後者と同じ純粋な政府直接払いに切り替えた場合、どこに、どのような支障が生じる のか。これについての明確な説明はこれまでのところ政府からも、系統農協からもない。

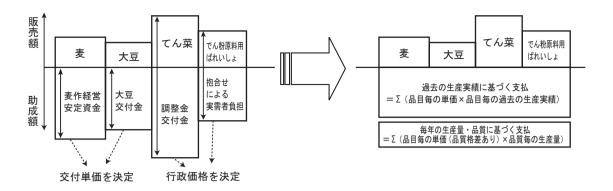
3) 格差是正対策——品目横断対策の類型(2) ——

A) 格差是正対策の本質――畑作価格政策の国境調整措置の一元化――

品目横断対策のなかの格差是正対策の仕組みははなはだ複雑でわかりにくい。そこでその細部 に立ち入るに先立って、ここではその本質は何かということを総論的に要約しておくことにしよ う。

第一に、格差是正対策は一見今回の米政策改革の中核に位置づけられているようにみえるが、 しかし実はこれは厳密には米政策ではない。格差是正対策の対象とされているのは麦・大豆・て んさい・でん粉用ばれいしょの畑作4品目であり、米はこの対策の対象から除かれている。これ ら畑作物は生産構造との関連でみれば二つのタイプに分かれる。一つは都府県における転作麦・ 大豆(水田麦・大豆)であり、これら水田麦・大豆は価格助成と転作助成という二重の手厚い助 成に支えられてこれまで徐々にその生産を拡大してきた。いま一つは北海道畑作における基幹作 目としてであり、十勝、網走などの道東地域では大規模畑作経営による麦―大豆―てんさい―ば れいしょという4年輪作体系が確立しており、それが生産の大部分を占めている。このように品 目横断対策は実質的には転作麦・大豆対策と北海道畑作対策であり、これらを担い手対象に限定 しようとするものである。このうち北海道畑作ではほとんどの農家が担い手要件をみたしている から実質的影響は少ない。これによって大きな影響を受けるのは府県の転作麦・大豆であり、米 はその影響を間接的に受けるにとどまる。さまざまな問題をはらみながら、この対策が地域で比 較的すんなりと受け入れられた理由がここにある。なお以上と同質の甘味資源作物としては鹿児 島西南諸島および沖縄におけるさとうきび、鹿児島・宮崎両県におけるでん粉用かんしょなどが あるが、これらは規模が零細で担い手要件をみたすのが困難であるという理由でこの対策から外 され、地域特産物として残ることとなった。

第二に、国際的生産性格差是正の意味についてである。生産性格差という言葉ははなはだ曖昧であるが、ここで国際的生産性格差といわれているのは農産物の国際的価格差のことである。それでは農産物の国際価格差とは何か。農産物について適正な国際的価格差とはどのような水準かを理論的に定義するのはきわめてむずかしい。そこには自然的要因に基づく経営規模の格差、経済発展段階の違いに基づく賃金・生活水準の格差、変動制為替レートの影響などの諸要因が複雑にからむからである。さらに常識的にいわれるように国際市場における価格と国内価格との差が直ちに客観的な内外価格差というわけでもない。もともと農産物の国際市場なるものは国内需要分をみたしたうえでの限界部分の輸出であり、価格変動がきわめて大きいことに加えて、しばしば輸出国の過剰農産物処理策などにより価格形成が歪められているからである。だがこの制度は



図Ⅳ-3 生産条件格差是正対策の新・旧制度の比較

そこまで深く考えているわけではない。現に存在する各種の制度、施策による価格差調整を所与のもの、一応妥当な水準とみなしたうえで、それらを一元的・明示的な直接払い形態に変えていくことを格差是正対策と称しているのであり、その点ではこれはきわめて実務的、便宜的なアプローチである。

図IV-3はこれを具体的にみたものである。これまでの畑作価格政策の内部には麦=麦作経営安定資金、大豆=大豆交付金、てんさい=調整・交付金、でん粉用ばれいしょ=抱合わせ実需者負担などというように、内外価格差調整のための制度が埋め込まれていた。それらが格差是正対策へ統合・一元化されたのである。なおこの図では販売額と助成額が明確に区別されているが、畑作価格政策がこのように変わったのはごく近年のことであり(一次改革)、これについてはすぐ後にふれる。

第三に、以上の内外価格差調整措置の一元化を担い手対策とワンセットで実施したことである。それがこの制度の基本的ねらいであり、同時に最大の特徴でもある。つまり、これまで生産者一般を対象に展開されてきた各種内外価格調整措置をこの制度に一元化するとともに、その対象を担い手のみに限ることとしたのである。これは価格政策としては180度の大転換である。この場合前者は対外政策、後者は対内政策であり、ともに現在の農政の最重要課題である。これをワンセットにしたのが格差是正対策である。

以上のように格差是正対策とは畑作物における担い手政策の創設であり、同時に畑作価格政策の抜本的再編成でもある。とするならば、それが米に一歩先んじる形で打ち出されたのはなぜか。

背 景――畑作価格政策改革の進行――

一見唐突にみえる格差是正対策の背景には畑作価格政策の行詰りと再編がある。一般にはほとんど知られていないが、畑作価格政策は10年ほど前から米政策以上に深刻な閉塞状況におかれて

おり、その改革がこれまで段階的に進められてきていたのである。

これら畑作物は米同様におしなべて政策依存度が高い"政治作物"であり、粗収益に占める財政負担の割合は小麦68%、大豆65%、てんさい56%、でん粉用ばれいしょ34%などとなっていた(平成14年現在)。以上は価格政策による助成比率であるが、水田麦・大豆のように転作助成がこれに加われば政策依存率は8~9割にもはね上がる。だがこうした政府助成に支えられた生産拡大は近年次の二つの点で大きな壁にぶつかりつつあった。

一つは財政負担の激増であり、例えば小麦は平成10年以降輸入小麦の黒字で国産小麦の赤字を埋める内外コストプール方式がとられてきたが、国産麦の赤字増に輸入小麦の黒字が追いつかず、14年には総合支出尻が543億円の赤字となっている。国産麦の生産量が100万トン前後と米の8分の1程度でしかないことを考えればこれはきわめて深刻な事態である。大豆その他の畑作物についても事情は大同小異であり、くわしくは拙稿「麦・大豆問題の徹底研究——麦・大豆の水田「本作化」は可能か——」(本誌第13号)を参照されたい。

いま一つは品質別需給のアンバランスであり、需要者ニーズに適合しない低品質の麦・大豆等が増加していることである。以上は当然であり、これら畑作物は直接・間接の政策的措置に支えられて事実上最低価格を保証されてきたからである。そうした状況下ではもっぱら量的拡大のみが志向され、品質改善へのインセンティブがはたらくはずがない。

こうした事態に直面して、「新たな麦政策大綱」(平成10年5月)、「新たな大豆政策大綱」(11年9月)、「新たな砂糖・甘味資源作物政策大綱」(11年9月)などの改革方針が打ち出され、それに沿ってこれら畑作関連の価格政策改革はこれまで徐々に進められてきた。この場合重要なのはこれら畑作作物は米と違っていずれも輸入依存度が圧倒的に大きく、価格政策の見直しは国境調整措置の改革が中心とならざるをえない点であり、国内政策の改革はその一環に位置づけられている。今回の格差是正対策の一般的背景にはこうした畑作価格政策の改革問題が存在しているのである。

以下、その点を簡単にみていこう。

畑作価格政策における国境調整措置の基本構造とその改革

表IV-5はこれら畑作物の国境調整措置の概要とその改革の方向をみたものである。これら畑作物の輸入はいずれもWTO上は無税であるが、実際には各種の国境調整措置により内外価格差が埋められており、それを基礎に国産農産物に手厚い保護が加えられてきた。例えば小麦の場合、米と同じく国家貿易による関税割当制がとられているが、米と決定的に異なるのは輸入依存が9割と圧倒的に高く、カレントアクセス800万トンがほとんど制限的意味をもたないこと、また国家貿易による多額なマークアップ(売買差額)の徴収を基礎に、国産麦の無制限買入れによる最低価格保証を実施してきたことである。制度上は昭和27年以降国産麦は民間流通を前提とす

表IVー5 畑作物の国境調査措置ー制度の建前と運用の実態ー

自給率 (平成17年度)	小麦 14% 大麦 8%	5%	34%	10%
改革の基本方向	一次改革 (平成12~) 国産麦 ① 民間流通への漸次移行 ② 入札による価格決定 ③ 麦作経営安定資金 ④ 品質規格の厳格化 二次改革 (平成19~) 国産麦 無制限買入制度の廃止 (統制価格撤廃) 輸入麦 ① 標準充廃価格制から変動価格制へ ② S B S (売買価格同時決定)の一部導入	改革の内容(平成12~) 民間流通への漸次移行 入札による価格決定 品質規格の厳格化 不足払い(変動助成)から大豆交付金(定額助成)へ	 改革の内容(平成 19~) ② 糖業者・生産者交渉による価格決定(最低価格保証制度の廃止) ③ 交付金の糖業者・生産者への分割交付 ④ 品質規格の厳格化 ⑤ 交付対象数量の限定 	改革の内容(平成19~) ① 交付主体の事業団から国への移行 ② 抱き合わせから調整金制度へ ③ 糖業者・生産者交渉による価格決 定 (最低価格支持の廃止) ④ 交付金の糖業者・生産者の分割交付
国境調整措置	無税 国家貿易による関税割当制 枠内輸入 小麦 5,740トン 大麦 1,369 マークアップ 上限値 小麦 45 円/kg (一次税率相当) 大麦 29 円/kg 枠外税率 小麦 55 円/kg (二次税率相当) 大麦 39 円/kg 第用…政府の無制限買入による最低価格支 持	無税 運用…不足払い制度による内外価格差の全 額補てん	無税 運用…農畜産業振興機構の瞬間タッチ方式 による調整金の徴収と、製糖企業へ の国内産糖交付金交付	無税 農畜産業振興事業団による関税割当制 枠内輸入量 157 千トン 一次税率(でん粉用)無税 二次税率 114 円/kg 農畜産事業団による無税輸入コンスターチ と国産でん粉用ばれいしょの抱き合わせ操 作による間接的生産者最低価格支持(実需者負担)
根拠法規	食糧法 (主要後権の需要を権の需要及び価格の安定に関する法律)	大豆交付金雪定措置法	糖価調整法 (砂糖の価格 調整に関す る法律)	農産物価格 安定法 (1)
田田	表	大豆	推	でん粉用ばれいしょ

る間接統制へ移行したのであるが、実際には以上の措置に支えられてそのほとんどが政府に集中 し、政府による流通・価格管理という直接統制時代とほとんど変わらない状況が続いてきたので ある。

これに対して大豆はかなり事情が異なる。大豆の場合昭和28年の統制撤廃以降民間流通を基調としてきたことに加えて非関税措置も存在しなかったからである。大豆における国境調整の主役となったのは不足払い制度であり、これにより内外価格差を全面的に吸収してきたのである。ただし、その対象数量は時期によっても異なるが総流通量の5~6割前後にとどまっている。以上は基本的には国産大豆の品質・用途が輸入大豆とは異なっていることによる。不足払い制度では政策的に設定された基準価格と実際の販売価格(標準的販売価格)との差が全面的に財政資金によって補てんされる仕組みとなっており、それが国内的には最低価格支持の機能をはたすとともに、対外的に国際的価格差是正の意味をもってきたのである。

てんさい、でん粉用ばれいしょなどの甘味資源作物の場合、状況はさらに異なる。まずてんさいの場合、収穫後時間がたつと糖度が低下するので現地処理が原則であり、そのため集荷地域は製糖工場周辺に限定され、製糖企業と生産者が強い一体性をもつとともに、企業間競争もはたらきにくい。また同じ理由からてんさいそのものが貿易ルートに乗ることはなく、一次加工品である粗糖形態で取引されるのが通例である。粗糖貿易の自由化後国境調整の役割を担ったのは農畜産業振興事業団(旧糖価安定事業団、昭和40)である。同事業団がいわゆる瞬間タッチ方式により粗糖輸入業者から調整金を徴収し、これを最低生産者価格以上で原料を買入れることを条件に製糖業者に交付する仕組みであり、いわば間接的な生産者価格支持である。これにより国内価格支持と内外価格差是正機能が同時に達成されることは先の不足払いの場合と同様である。なお瞬間タッチとは事業団が輸入業者から輸入価格で買い取り、それを同時に調整金こみの高価格で売りもどす操作であり、いわば帳簿上だけの売買である。こうした変則的な方式がとられているのはかつて同事業団が現物の売買、保管で大きな損失を蒙ったからである。

最後にでん粉用ばれいしょの場合、重量品で輸送費がかさむうえ腐敗が進みやすいため現地加工が原則であること、また貿易が加工品であるでん粉形態で行われていることなどはてんさいと似ている。異なるのは事業団による国境調整が輸入コーンスターチ(とうもろこしでん粉)と国産ばれいしょでん粉との抱き合わせという形態で行われている点である。でん粉は関税割当制をとっており、枠内関税は無税、枠外は1キログラム当たり114円である。これを利用し無税の輸入コーンスターチ12に国産ばれいしょ1の比率で両者の抱き合わせ購入を義務づけ、これを基準価格を下回らない価格で国産でん粉用ばれいしょを買入れることを条件に製糖企業に交付していたのである。一般にはこれを実需者負担と呼んでいるが、最終的に以上を負担するのは高い価格で砂糖を購入する消費者であり、その本質は先の粗糖の場合と同じく消費者負担による間接的生産者最低価格保証である。

以上が畑作物国境調整の基本的枠組みであり、その運用をめぐってはさまざまな問題が山積み しているが、ここではそこまではくわしく立ち入っている余裕はない。問題は以上の国境調整の 枠組み、価格政策のかたちが先にあげた改革方針に基づき次第に変わりつつある点である。改革 の具体的内容は作物によって少しずつ異なっているが、おしなべていえばその基本的流れは市場 原理の導入、強化である。例えば政府による買入れ、売渡しを廃止し、民間による流通、価格決 定に切り替えたり(国産麦、大豆)、内外価格差是正措置を変動制から定額制に変更したり(輸 入麦、国産麦、大豆)、助成金交付対象を製糖企業と生産者とに分割し原料農産物の価格決定を 両者の交渉に委ねたり(てんさい、でん粉用ばれいしょ)、輸入にさいしての国産品との抱き合 わせを調整金徴収に変えたり(でん粉用ばれいしょ)などといった改革が実施されている。また これらすべての作物について品質規格の厳格化、交付数量の制限措置が講じられている。要する に、これまでの国境措置の大枠は維持したうえで、その細部の制度改正、運用改善を通じて市場 原理を強化していこうというのである。それらのなかでとくに注目されるのは国境調整措置定額 化・固定化の動きである。これによって一方では従来の統制価格が市場価格と交付金に制度的に 分離され格差是正対策への移行が容易になるとともに、他方では国際価格の変動が直接に国内価 格に反映されるようになるからである。これについてはすぐ後に輸入小麦について具体的にみる こととして、次に畑作価格政策の変化を総括しておこう。

担い手交付金法の制定と畑作価格政策の廃止・縮小

以上の品目横断対策を制度的に総括したのが担い手交付金法(「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」、18年4月成立、19年4月施行)であり、それにともなう畑作価格政策の廃止・縮小である。米に先んじて畑作価格政策が抜本的に再編成されたのである。以下、これについて簡単にみておこう。

担い手交付金法は品目横断対策の根拠法であり、そこには対象作物、対象農業者、交付金の種類およびその算定方式など品目横断対策の基本的枠組みが規定されている。その具体的内容についてはすぐ後にみることとして、ここでは次の点に注意しておこう。

第一に、対象農産物として具体的にあげられているのは米、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょの土地利用型5作物であるが、「その他政令に定める」としてそれ以外の作物も入りうる余地を残していることである。そしてこれら政令作物の要件としては「国民熱量の供給を図る上で重要なもの」および「他の農産物と組み合わせた生産を行っているもの」の二つをあげている。政策当局が以上についてどのような作物を想定しているかははっきりしないが、いも・豆類などの複合経営型作物にまで拡げられる可能性がある。

第二に、対象とする担い手の資格に基盤強化法の特定団体およびそれに準ずる組織という規定がとり入れられ、その結果集落営農の概念がきわめて曖昧になったことであり、これについては

すでに述べたとおりである。

第三に、以上により畑作4品目に対する交付金はすべて統一基準で交付されることとなったが、しかしそれは必ずしも畑作価格政策が全面的に統一されたことを意味するものではない。その原資面については麦は輸入麦差益、大豆は財政資金、てんさい・でん粉用ばれいしょは調整金というように異なっており、毎年の予算額も品目別に算定されている。その点では従来の品目別政策の痕跡を色濃く残しているのである。

次に畑作価格政策の再編についてみよう。これまで価格政策の中枢部分が担い手交付金法に移 管されたことにより、畑作価格政策は廃止・縮小された。具体的にはそれは次のような形をとっ た。

まず大豆は大豆交付暫定措置法が廃止され、価格政策は名実ともに消滅した。大豆に対する価格助成は担い手交付金一本にしばられたのである。

これに対して麦の場合は輸入米麦の管理があるため形式的には残ったが、国産麦については政府による無制限買入制度についての規定が廃止され、価格・流通は完全に自由化された。もっとも実態的に国内麦の政府買入れは平成17年以降ゼロとなっていたから、以上はそれを制度的に確認したといっていい。なおこれと同時に麦についての備蓄制度が導入された。これは米に倣ったものであろうが、その数量、対象(国産か外麦か)、回転方式などははっきりしていない。それら備蓄の細目については今後の事態の推移をみながら考えていくということなのであろう。

最後にてんさい、でん粉用ばれいしょについては従来の糖価安定法は砂糖・でん粉価格調整 法と名称・システムを変更して生き残ったが、これは地域特産物に指定された国産さとうきび、 でん粉用ばれいしょおよび輸入糖類(粗糖、異性化糖、コーンスターチ)を対象とするものであ り、国産てんさい、でん粉用ばれいしょはその対象から外された。それにともない異性化糖を対 象とする甘味資源特別措置法は廃止された。

以上のように畑作4品目はいずれも実質的には価格政策の対象から外され、担い手交付金法の みとなった。いいかえれば、担い手に認定されない限り、価格面からの助成はゼロとなった。こ れは価格政策としては革命的大変化である。

食管特別会計の廃止と食料安定供給特別会計への統合

19年4月、これまで70年にわたって続いてきた食糧管理特別会計が廃止され、食料安定供給特別会計に統合された。以上により従来の米麦の流通管理関係の経理は新設の食料安定供給特別会計内部の食糧管理勘定に引継がれ、それとともに同会計の内部に品目横断対策の経理を担当する農業経営安定勘定が設けられた。つまり同会計の内部に米政策に関連した旧・新二つの勘定が並存する形となったのである。

以上はたまたまこの時期、米政策改革と特別会計制度改革が重なったことによる。以下、そ

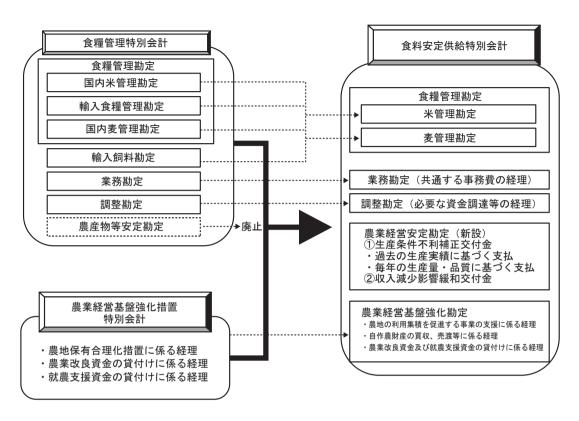
の経緯を簡単にみておこう。政府の行政改革推進法(平成18)は行財政改革の一環として特別会計整理の方針を打ち出した。農水省もこれに沿って所管 7 特別会計のうち①農業共済再保険特別会計と船舶再保険及び漁業共済保険特別会計の統合、②国有林野特別会計および森林保険特別会計の独立法人化、③国営土地改良特別会計の一般会計への吸収を決定し、残りの二つの特別会計一食糧管理特別会計と農業基盤強化特別会計一を統合し、食料安定供給特別会計とすることにしたのである。このうち後者は昭和27年自作農創設特別措置特別会計として発足し、その後35年には農業改良資金、農地保有合理化事業などをあわせて農業経営基盤強化特別会計へ改組したもので、いわば構造政策のエースである。近年における事業の中心は全国農地保有合理化協会による府県農業公社に対する農地流動化施策に対する原資供給に移ってきている。

農政当局は両者の統合について、これは食料安定供給という価格・流通政策の課題と担い手の育成・強化という構造政策の課題を一体として推進するためのものであるとしているが、これは多分に建前であり、実態はこれによって所管特別会計数を減らすという数合わせでしかない。それぞれの事業の性格が異なり、事業上の接点がまったく存在しないからである。これについては多くの論点があるがここでは立ち入らない。

図IV-4は新・旧特別会計制度の制度的枠組みを比較したものである。これからも明らかなように両者は基本的にはほとんど同じである。食料安定供給特別会計は事業三勘定(食糧管理、農業経営安定、農業基盤強化)と業務勘定、調整勘定から成っている。このうち食糧管理は従来の食管特別会計の延長、農業経営安定は品目横断対策関連で新設、農業基盤強化はこれまでの同特別会計の延長である。また業務勘定は事業事務の共通経理、調整勘定は資金の流動性および損益の調整でありいずれも会計処理の便宜上のものである。この点は旧食管特別会計とまったく同じである。以上に関連してさまざまな問題があるが、とりあえず次の三点をあげておこう。

第一に、制度的にみてこれまでと比べて若干変わったのは食糧管理勘定の内部が米管理勘定と 麦管理勘定の二区分というように簡素化され、そのため不透明性が強まったことである。旧食管 特別会計では輸入食糧管理内部が麦と米に分かれ、したがってMA米 (輸入米)と国産米との収支・損益が明確になっていた。ところが新制度では米管理勘定に一本化されたため両者の収支、損益が不明になってしまった。これは情報公開の趣旨に反する。

第二に、特別会計の統合が形式だけにとどまっており、実際の運用は各勘定ごとのタテ割りでなされている点である。例えば食糧管理勘定の原資は主として食糧証券の発行によって調達されているが、その支出は米麦の管理事業に限られており、これを経営安定、農業基盤強化などに向けることはできない。その点は経営安定勘定、基盤強化勘定についてもまったく同様である。さらに立ち入っていえば、経理的に一元化されたとはいっても各事業ごとの予算、事業計画はすべて政府の関係部局が独自に作成しており、統一的に行われているわけではない。特別会計はそれを事後的に集計しているにすぎない。また現業関係者間のヨコでの交流、情報交換もいっさい存



図Ⅳ-4 新・旧特別会計制度の比較(食糧特会と基盤特会の統合イメージ図)

在しない。これは特別会計の問題というよりも、むしろそれ以前の政策のあり方の問題である。

第三に、以上に関連していわゆる埋蔵金問題についてもここで一言しておこう。一般に特別会計は一般会計に比べて制度的制約が緩やかであり、経費の年度を超えた支出、過大な予備費の計上、利益の会計内部への留保などが認められている。その典型が特別会計剰余金、いわゆる埋蔵金であり、特別会計全体でその総額は10兆円前後にものぼると推計されている(醍醐 聡「増税なき増収財源としての特別会計剰余金」、東京大学出版会「UP」平成20年8月)。一般にはそうだとしても、こと食料安定供給特別会計については、そうした埋蔵金はほとんど存在しない。また特定の勘定の赤字を他の勘定の黒字で埋めるという操作も制度的に認められていないばかりでなく、毎年赤字のため実際にも不可能である。そのことは特別会計を統合したことのメリットがほとんどないことを意味する。

輸入小麦価格"自由化"のもたらしたもの

米政策改革第二ステージへの移行にともない、19年4月から輸入小麦の売渡制度はそれまで標準売渡価格制度(固定価格制)から価格変動制(相場連動制)へ変わった。これは麦管理制度の

質的な転換を意味する。これまでの標準売渡価格制度の下では国際麦価格の変動はすべて政府のマークアップに吸収され、輸入麦の国内価格は年間を通じて一定の水準に固定され、安定的に推移してきたのに対して、価格変動制の下では国際麦価の変動がもろに国内麦価におよぶこととなるからである。なおこうした価格変動制へと転換と同時に、その一部として、麦についても米と同様のSBS方式が導入されたが、煩瑣にわたるのでこれについての説明は省略する。価格変動制の概要はほぼ次のようになっている。

- (1) 買入価格…基準買入価格は価格改定日の3ヵ月前からさかのぼる8ヶ月間の加重平均買付価格とする。国際麦価は月ごとに変動するが、これを8ヵ月加重平均としたのは季節変動を考慮したからだと説明されているが、おそらく一般的な変動緩和という意味がふくまれているのであろう。また起算を3ヵ月前としているのは、製粉企業に前もって改訂を予告し、そのための準備をさせるという趣旨である。
- (2) 対象銘柄…代表的5銘柄の加重平均価格(アメリカ産ノーザン・スプリング、カナダ産ウエスタン・レッド・スプリング、アメリカ産ハート・レッド・ウインター、オーストラリア産スタンダード・ホワイト、アメリカ産ウエスタン・ホワイト)。
 - (3) 年間価格改定回数…原則年3回(4、8、12月)、ただし当面は年2回(4、10月)。
- (4) マークアップ (売買差額) …年間固定とし、その水準は管理経費プラス品目横断対策経費とする。
- (5) 価格改訂の変動幅…激変緩和のため当分の間小麦はプラス・マイナス5%、大麦はプラス・マイナス15%とする。

以上のようにこの制度の骨子はこれまでの統制表価(標準売渡価格)を廃止するとともに、マークアップを年間固定制に切り替えることによって、一方では国内麦対策の財源を安定的に確保するとともに、他方では国際市場における価格の変動を国内価格に反映させようとする点にある。もっともそれをストレートに実施するというわけではなく、さまざまな衝撃緩和措置が講じられていることは以上にみたとおりである。それではこうした制度改革によって何が生じたであろうか。

輸入小麦価格の"自由化"はそれがたまたま国際農産物価格の暴騰期に一致したこともあって国内麦価の水準に劇的な変化をもたらすこととなった。表IV-6は新制度実施後1年間の輸入麦価格推移をみたものである。買入価格は19年4月のトン当たり33千円から20年2、3月の79千円へと、この1年間で2.4倍にはね上がっている。他方国内売渡価格はこれを後追いするかたちで19年10月にはトン当たり48千円から53千円へ10%、20年4月には53千円から69千円へ30%引上げられているものの前者のテンポに追いつかず、19年10月以降は売買価格は逆ざやに陥っている。そのことは固定マークアップ制を維持するのができなくなったこと、それを維持するためには一般会計からの繰り入れが必要となったことを意味する。これは制度が想定していなかった事態で

表Ⅳ-6 輸入食用小麦の買入価格と売渡価格(一般輸入)

(単位:トン、円、トン当たり円)

7 +1 0±49	₩ ₁ ⊒.	買入価格		- h7 -	⇒>☆/ □ +⁄⁄⁄	丰四/5/4	
入札時期	数量	落札価格	前年同月	マークアップ	売渡価格	売買価格差	
平成19年4月	460	33, 060		16, 868	48, 436	15, 376	
5	475	34, 571		16, 868	48, 436	13, 845	
6	306	38, 546		16, 868	48, 436	9, 800	
7	270	34, 746		16, 868	48, 436	13, 600	
8	347	40, 767		16, 868	48, 436	7, 579	
9	445	47, 845		16, 868	48, 436	501	
10	410	56, 813	32, 025	16, 868	53, 270	△3, 543	
11	445	53, 813	32, 657	16, 868	53, 270	△543	
12	465	61, 989	32, 409	16, 868	53, 270	△8, 719	
20年1, 2, 3月	513	72, 115	33, 391	16, 868	53, 270	△18, 888	
2, 3	480	78, 639	33, 535	16, 868	53, 270	△24, 858	
3, 4	313	60, 082	34, 094	16, 868	*69, 120	9, 038	

資料:農水省食糧部

注: (1) 落札価格は加重平均で税別。 (2) 前年同月価格は同一5銘柄の比較。 (3) 月別数量・価格は船積み時期基準であり、入札から船積みまでおおむね2~3ヵ月を要する。

(4) 売渡価格は当面は4、10月の年2回改訂。

(5)*は20年4月以降。

あり、国際麦価の高騰があまりにも大きかったため、制度がこれに追いつかなかったのである。 そのことは一般化していえば次のようになろう。輸入小麦の固定マークアップ制というのは国 産麦の麦作経営安定資金、大豆交付金制度などと同質の制度であり、いわば輸入麦についての生 産性格差是正対策である。そうである以上、これと同じ問題がこれらの施策にも生じる可能性が あると考えねばなるまい。とするならば、これにどう対処するのか。以上の輸入小麦の事例はそ うした課題を投げかけているといっていい。

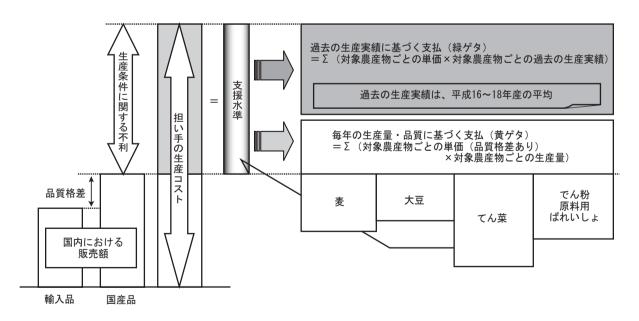
B) 仕組みと実態

格差是正対策は麦=麦作経営安定資金、大豆=大豆交付金、てんさい=調整金・交付金、でん 粉用ばれいしょ=抱き合わせ実需者負担などのように個々の作物ごとにバラバラに実施されてき た国境調整措置を統一システムに再編成したものである。とするならば、それは具体的にはどの ようなシステムに再編成され、これまでとはどう違うのか。またそれは政策的にはどのような意 味あいをもつのであろうか。

制度の基本的仕組み――固定払い(緑ゲタ)と成績払い(黄ゲタ)――

格差是正対策は大きくいって、俗に緑ゲタと呼ばれる固定払い(面積払い)の部分と、同じく 黄ゲタと呼ばれる成績払い(数量払い)との二つの部分から成り立っている。前者は現在の生産 とは関係なく過去の実績に対して面積単位で支払われる交付金で、WTO農業協定では削減義務 を負わない緑の政策とされる。緑ゲタは19~21年の3年間交付額が固定されており、その点では 生産者に対する最低所得保証的意味をもっている。他方黄ゲタは現在の生産に対する交付金で、 価格、生産量、品質などによってその額は大きく左右され、農業協定では削減義務を負う黄の 政策に当たる。格差是正対策をなぜこうした二つの部分に分けたかについては後にみることとし て、まずはこれら両者の算定方法を図IV-5によって簡単に説明しておこう。

- (1) 支援水準の決定…各作物ごとに担い手の生産コストと市場での品質格差を考慮した販売額との差を生産条件の不利に基づくものとし、これを交付金総額とする。この場合担い手の生産コストが基準とされているのはこの制度が生産性が高くコストの低い担い手対象としているからである。
- (2) 交付金の分割…以上の交付金総額は上述の過去の実績基準の緑ゲタと現在の成績基準の黄ゲタの二つに分かれる。以上の分割比率をどうするかは政治的マターであり、政府と系統農協との間で最後までもめた点であるが、最終的には緑ゲタ7、黄ゲタ3という比率で決着した。緑ゲタが交付金の7割を占め、格差是正対策の最低所得保証的性格が強まったのである。この点は規模拡大を目指す意欲的生産者から強い不満がよせられるところである。



図Ⅳ-5 生産性格差是正対策の算定方式

品質区分 쑄 2 쑄 1 小麦 (単位:円/60kg) (等級/ランク) Α В С D Α В С D 単 価 2, 110 1,610 1,402 950 450 242 1,460 300 品質区分 銘柄等大豆 小粒化等大豆 大豆 (単位:円/60kg) (等級) 1 等 2 等 3 等 特定加工用 $1 \sim 3$ 等 単 価 3, 168 2,736 2,304 1 872 1,872 品質区分 17.1度 てん菜 (単位 : 円/トン) (糖度) (0.1度ごと) (0.1度ごと) 単 価 **▲**67 2, 150 +67でん粉原料用 ばれいしょ 品質区分 17.4%

(0.1%ごと)

+70

(0.1%ごと)

▲70

表IV-7 格差是正対策の品質格差(数量支払い分)

(単位:円/トン) 資料:前表に同じ。 (でん粉含有率)

鼡

価

(3) 緑ゲタの算定方法…緑ゲタの交付額は対象品目ごとに過去3ヵ年平均の市町村別面積当た り単価に各生産者の過去3ヵ年の平均生産面積を乗じて算出される。この場合前者が全国平均単 価ではなく市町村別単価となっているのはこれによって当該市町村の生産性を反映させるためで あり、具体的には全国平均単収と当該市町村単収の比率として計算される。なお以上により算出 された緑ゲタの額が3年間固定されることは先に述べたとおりである。

3,650

(4) 黄ゲタの算定方式…黄ゲタの額は対象品目ごとに数量当たり単価にその年の生産量を乗じ て算出される。ただしこの場合、数量当たり単価は市況にかかわりなく3年間固定とされている から、毎年変化するのは生産数量と品質だけである。これでは生産性向上を反映させるといって も自ら限界がある。以上に関連していえば、これと同時に品質格差が大幅に拡大された点が重要 である。以上の単価は標準的品質のものを対象としているが、その標準の意味が変わったのであ る。表IV - 7のように、例えば小麦は1等Aが60キロ当たり2,110円であるのに対して2等Aは 950円であり、その間に2倍超の大きな格差がつけられている。旧麦作経営安定資金における両 者の開きが50%前後であったのに比べると格差は倍以上に拡大している。以上は他の品目につい ても同様であり、これによって品質別需給のアンバランスの是正を図ろうとしているのである。

以上は一般的な交付金算定ルールについてであるが、これだけではなかなか実感が湧かない であろうから、次に政府文書であげられている試算例を紹介しておこう(「水田・畑作経営所得 安定対策の概要」、20年11月)。8haの耕地(水田4ha、小麦2ha)を経営する認定農業者の場 合、格差是正交付金の総額は145万円、うち緑ゲタは101万円、黄ゲタは44万円となる。この145 万円という交付金総額を多いと考えるのか、それとも少ないと考えるのか、またそのうちの7割 を占める101万円という緑ゲタによる固定支払いを高すぎると考えるのか、それとも低すぎると

表Ⅳ-8 格差是正対策の交付金単価の新旧比較

(単価:10a当たり円、%)

	新	")	旧制度 (18年産実績)	
	面積単価	数量単価 (面積換算)	計	総合単価
小 麦	27, 740 (68. 7)	12,660 (31.3)	40, 400 (100)	40,000
大 豆	20, 230 (70.0)	8,670 (30.0)	28,900 (100)	27, 300
てん菜	28, 910 (70.0)	12, 390 (30.0)	41,300 (100)	42, 800
でん粉用ばれいしょ	37, 030 (70. 0)	15, 870 (30. 0)	52, 900 (100)	53, 300

資料:農水省「経営所得安定対策実施要領」

- 注: (1) 60kg当たり数量単価は大麦2,110円、大豆2,730円、てん菜2,150円、でん粉用ばれいしょ3,650円。 表の数量単価はこれを平均単収で換算したもの。 (2) 対象品質は小麦Aランク1等、大豆2等、てん菜糖度17.1度、でん粉用ばれいしょはでん粉含有率 17.4%である。

考えるのか。この点がこの制度の評価するに当たっての基本的な論点である。ちなみに前者はこ れまでとほぼ同水準であり、従来は政策価格のなかに市場価格と助成金がコミになっていたため にみえなかっただけである。

ところで以上は交付金の算定方式であり、いわば制度の建前であるが、それではその実態はど うなったであろうか。旧システムと比べて新システムでは交付金の水準・総額はどう変わったで あろうか。これをみたのが表IV-8である。この表では同一レベルで比較するため数量単価を面 積当たり単価に換算している。これからも明らかなように面積と数量を合わせた単価はこれまで の交付金単価とまったく変わっていない。つまり、制度は大幅に変わっても、交付金単価は同じ なのである。むろん以上は偶然ではない。政府・自民党・系統農協の三者による非公式協議を通 じて新システム初年度の交付金単価は前年度を下回らないことが当初から合意されており、以上 の算定方式はこれを事後的に整理したにすぎない。その点ではまず実態ありきだったのである。

もっともだからといってこれまでとまったく変わらないというわけではない。何よりも大きな 変化は交付対象が担い手に限定されたことであり、たとえ交付単価が同じであっても非担い手が 対象外となった分だけ交付金総額は減少するはずである。また担い手についてみても全国平均単 価が同じであっても以上の算式によれば、交付金の増える地域・生産者と、逆に減る地域・生産 者が生ずるであろうし、実際にもそうした現象が現地では頻出している。

格差是正対策の仕組みないしその運用をめぐっては、以上の他基準期間中の作付面積変動の扱 い方、過去の生産実績がない新規参入者の処遇、共済単収を基準とすることの是非などさまざま な問題が山積みしており、生産現場ではそれらが大きな波紋をよんでいる。だがここではこうし た細部にまでは立ち入っている余裕はない。もっとも基本的な論点として、以上の仕組みをふま えたうえで、日本型直接支払いとは何かという点を欧米諸国における直接支払いとの対比を通じ て確定しておくことにしよう。

C) 日本型直接支払い

わが国では格差是正対策は農産物価格対策内部への初めての直接払いの導入であり、欧米のそれとは仕組み、性格が大きく異なっている。そのためしばしば日本型直接支払いなどと呼ばれる。その一般的背景には世界的農政の潮流に対する日本農政の立ち遅れがある。価格政策の内部に直接支払い的手法を導入し、これによって所得補償機能を代位させようとする動きは1970年代から始まり、その後次第に拡大し90年代には先進国農政の基調として定着した。そのねらいは当初デカップリングと呼ばれていたように農産物価格政策のもつ所得補償機能と需給調整・資源配分機能のうち前者を分離し、これを直接支払いに担わせることによって、価格政策の機能を後者に純化させようとする点にあった。もっとも以上は理論的なものというよりは、多分に過剰の重荷にあえぐ先進国農政が支持価格の引下げに代わる手段としてさまざまな試行錯誤の結果、たどりついた実践的な改革手法である。そしてそれを制度的に集大成したのがWTO農業協定における「生産に関連しない収入支持」という直接支払いについての規定である。

問題はこうした価格支持から直接支払いへという先進国農政の流れのなかで、ひとり日本だけが価格支持に固執し続けてきたことであり、そのため今回のドーハ・ラウンド農業交渉においても多くの点で日本は苦境に立たざるをえなくなっているのである。それが今回の格差是正対策の創設・導入によってわが国農政もようやく価格政策直接支払い化への道を歩み始めることとなったのである。そしてそうした視点から格差是正対策をとらえ直した場合、それは単純に国際的農業規律への対応とばかりはいえない複雑な性格をもち、同時に困難な問題をかかえているといわねばならない。具体的にいえば次のとおりである。

第一に、直接支払いの本質は政策コストの消費者負担から納税者負担への転換であり、それによる政策の透明性の確保と価格支持水準の引下げである。欧米諸国における直接支払いはいずれもそうした文脈で定着・拡大していったのである。そうした視点から日本の格差是正対策を眺めた場合、それは明らかに異質であり、不十分であるといわねばならない。まず納税者負担という点についてみれば、それが実現されているのは対象4品目のうち大豆だけであり、他の3品目はいずれも従来の国境調整措置が形態を変えただけであり、消費者負担にとどまっている。以上に関連していえば、政府は既存の国境調整措置を計量化・独自化したものを直接支払いと称しているが、それは必要条件ではあっても十分条件ではない。直接支払い化にはコストの納税者負担、つまりその一般財源化が決定的に重要なのであるが、そうはなっていない。また価格支持水準についていえば、4品目いずれもそこで目ざされているのは従来水準の維持であり、水準の引下げではない。このように、これは既存の国境調整措置の形態変化にとどまっており、政策実体の変化ではない。そこにこの制度の最大の問題点があるといわねばならない。

第二に、欧米の直接支払いに比べてわが国の格差是正対策は次の二点において完全に異質であり、ほとんどその対極にある。すなわち、①その対象が担い手、上層農家に限定されている

こと、②直接支払いの内部に黄ゲタ、つまり現在の生産条件を反映する部分が組み込まれていることである。欧米の直接支払いはこれとは逆に上層農家、企業的経営の生産拡大を抑える構造となっている。例えばアメリカでは穀物に対する固定払いは上限を個人25万ドル、法人46万ドルとしているし(2002年農業法)、同様にEUでは穀物・酪農などに対する直接支払いにおいてモジュレーション(modulation)と呼ばれる調整措置を設け、上層農家に対する交付金の一部を削り、これを環境対策、条件不利対策に回す措置を講じている(アジェンダ2000)。以上は欧米と日本の農業構造の差および農産物価格政策のおかれている状況の違いに基づく。欧米では農産物の過剰をいかに抑えるかが価格政策にとっての最大の課題であり、そのためにはすでに分厚く存在する上層農家、企業的経営の生産を抑えるのが適切であり、社会的合意もえやすいのに対して、日本の場合には畑作物の生産拡大、自給率向上が課題であり、そのためには生産性の高い担い手農家を積極的に育成していかねばならないのである。そこに両者の決定的違いがある。図式化していえば、同じく直接支払いであっても、欧米では過剰生産回避のためであるのに対して、日本では農業構造改善のためなのである。日本の方がはるかにむずかしい課題をかかえているといわねばならない。

第三に、同じような違いは下層農家、生産離脱農家の扱い方についてもみられる。WTO農業協定の直接支払いについての規定には、「この支払いを受けるためには、いかなる生産を行うことも要求されてはならない。」(農業協定付属書2)という項がある。つまり過去の基準期間に特定作物の生産を行っていた実績があれば、たとえ現在農業から完全に離脱し生産を行っていなくても直接支払いを受けとることができるということであり、実績補償という論理を徹底させればそうならざるをえないし、過剰抑制という点ではそれも一定の意味をもつ。実際にもアメリカでは以上に沿って制度が運用されており、農業から完全に足を洗っても交付金をもらっているものがかなりいるといわれる。これに対して日本の直接払いではそれは「国民感情にそぐわない」という理由で認められておらず、直接支払いの対象となるのは現に当該作物を生産している生産者だけである。農業政策としてみた場合、日本の方がはるかに論理的であり、まっとうでもある。いずれにせよ同じ制度ではあっても、それを取り巻く社会的・文化的風土条件の違いによって、その運用の実態も自ら違ってくるのである。

D)問題点

以上にみたところをふまえて、格差是正対策とは何かという問題を総括しておくことにしよう。

第一に、格差是正対策は画期的な担い手対策であるとしばしばいわれる。しかし実態に即していえば、これによって担い手に対して特段の政策的メリットがつけ加えられたわけではないし、 消費者メリットがあるわけではない。制度、仕組みが複雑になっただけで生産者に対する交付金 水準は平均的にはこれまでと同一である。対象となる担い手から"メリットがない"という反応が出るのは当然である。

第二に、これまでと比べて最大の変化は対象が担い手に限定された結果、非担い手が自動的に助成対象から外れる点であり、担い手に認定されなければ助成はゼロとなる。品目横断対策が非担い手の追い出し政策だと評されるゆえんである。表面的にみれば、これは畑作構造政策としては画期的な大変化である。ただしその内部に立ち入ってみると、鹿児島・沖縄のさとうきび、でん粉用かんしょなどは最初からその対象から除外されているし、制度内作物でも北海道の大豆、麦、でん粉用ばれいしょ、てんさいはその大部分が現に担い手によって生産されており、いわば事実の追認にとどまる。したがって以上の対象となるのは主として府県における転作麦、大豆であり、それらがこの制度によってどう変わるのかが最大の焦点である。これについてはすぐ後にみるであろう。

第三に、以上にみた実態面の影響を別にすれば、この制度の最大のねらいはWTO農業ルールへの対応にあると考えていい。農業ルールでは削減対象外となっている直接支払いをまず比較的抵抗の少ない麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょなどの分野に導入して、それを漸次米をはじめとする他の品目にも拡大していこうという発想である。その点でこれは一種の実験的試みと呼ぶべきものであろう。これについては多くの論点があるが、ここで次の一点だけを指摘しておく。EUでは直接払い導入後20年近くが経過し、それによって生産者の意識は大きく変わったといわれる。つまり毎年一定の助成が政府から生産者に対して直接支払われることが定着し、れが慣習化することを通じて、それは個人の当然の権利であるとみなす風潮が強まったというのである。日本の場合も長期的にそう変わっていくのであろうか。仮にそうだとすれば、それは農政の展開なり、農協の農政活動をどう変えていくのであろうか。はなはだ興味深い問題である。

4) 実績と評価

A)実績

加入者数および加入面積

品目横断対策の発足とともに担い手の数および分布図は集落営農中心に大きく塗り替えられた。表IV-9のように初年度における担い手の総数は72,431、その内訳は認定農業者67,045、集落営農5,386となっている。経営数では前者が圧倒的に多いが、集落営農は複数の農家の集合体である。農水省は一集落営農の平均農家数を40戸とみてこれに所属する農家は約21万戸、これと認定農業者の6.7万経営をあわせて30万戸前後が農家ベースでみた担い手と推定している。ざっとみて農家総数の1割強が直接・間接の担い手に組織された計算である。

以上をこれまでと比較してみよう。担い手経営安定対策の場合、16年度における加入担い手数 は認定農業者30,186、集落営農215となっていたから、認定農業者は2倍弱の増加にとどまって

表IV-9 品目横断対策への加入者数 (平成19年度)

(単位:経営体)								
			認定農業者			集落営農組織		
	全国計	小 計			小計			
		小町	個人	法人	小計	特定農業団体	準ずる組織	
経営体数	72, 431	67, 045	63, 415	3, 630	5, 386	1,696	3, 690	

資料:農水省「農業構造改革はどこまですすんだのか」(平成19年10月)。 注:「準ずる組織」とは、品目横断的経営安定対策の対象となる集落営農組織のうち、特定農業団体と同様の 要件を満たす任意組織。

いるのに対して集落営農は実に15倍の急増ぶりである。これはまさに制度がつくり出した担い手 である。

しかも以上は次の事情を考慮した場合、いっそうはっきりする。すなわち認定農業者のうち 法人形態をとっているもののなかには農事組合法人、有限会社、株式会社などの法人形態をとっ た集落営農がかなり含まれていることである。これらの集落営農法人はハードルの高い集落営農 をきらって、より自由な認定農業者を選択したのである。このように認定農業者と集落営農の境 界が溶解し、両者の区別が曖昧になってしまったのである。以上について山浦陽一はこれまで集 落営農の発展の著しかった富山、広島などの諸県で意外に集落営農が少ないことに着目し、その 点を現地調査から実証している(山浦陽一「集落営農の増加と展開方向」、本誌第20号、平成19 年)。くわしくは同論文を参照されたい。

以上の背景には系統農協の強力な推進活動がある。この制度に加入できるかどうかは生産者に とってはオール・オア・ナッシングの選択であり、文字どおり死活の問題である。これに危機感 を強めた系統農協が組織の総力をあげて集落営農の育成・強化に取り組んだのである。実際にも 集落営農総数は18年度以降年間1,000を超えるテンポで増加を続けているが、そのほとんどはこ の制度への加入を目的に新規に設立されたものである。これについては多くの問題があるが後に 譲る。

それでは、品目横断対策への加入面積はどう変わったであろうか。

表Ⅳ-10は制度転換に伴う加入面積の変化を示す。ここで18年実績としてあげているのは米に ついては担い手経営安定対策であり、これは直接に比較可能である。他方、畑作物の場合、制度 が新設で直接的比較が困難なため、それに代わる指標として注に示しているように大豆交付金な どの従来政策支援の対象となった面積がとられられている。以上から次の二点を読みとることが できる。

第一に、米の加入面積は18年の20万haから19年度の44万haへと制度変更によって倍増した。た だし総作付面積に対する比率では、12.2%から26.8%への増加であり、依然として4分の3の面

表Ⅳ-10 新旧両制度における品目別加入面積

	平成18年度支援 対象面積	平成19年度 品目横断対策加入面積	
*	201, 286	436, 869	
麦	259, 742	253, 860	
大豆	99, 150	110, 027	
てん菜	68, 000	66, 027	
でん粉用ばれいしょ	22, 000	22, 191	

資料:前表に同じ。 注:1)米は18年産担い手経営安定対策加入面積。

2) 麦は18年産民間流通麦の作付面積。

2) 3)大豆は18年産大豆交付金対象面積。 4)てん菜、でん粉用ばれいしょは作付指標面積。

積が非加入である。以上は面積ベースでの加入率であるが、加入するのは概して規模の大きい上 層農家とみられるから農家ベースでみると加入率はさらに低まる。先にみたように、農水省は営 農集団を構成員に還元して、農家ベースでみた加入者総数は約30万戸と推算している。そうだと すると加入率はおよそ15%前後、8戸に1戸が加入しているにすぎない。以上は当然である。米 の場合担い手政策とはいってもこの政策で具体的に手当てされているのはナラシだけであり、ゲ タは含まれていない。しかもナラシである収入変動緩和対策は制度として独立し、若干の政策メ リットが拡大したとはいってもそれはさほど大きなものではない。以上を考慮して当初農政当局 は初年度における加入面積を38万haと見込んでいたのであるが、実績はそれをかなり上回った。 とするならばそれはいったいなぜか。おそらく制度的には変動緩和対策が品目横断のセット加入 になったことがかなり影響しているのであろうし、それに加えてこの制度を契機として担い手問 題への関心が地域で高まったことの結果なのであろう。系統農協を中心とする各種の農業関連組 織が担い手としての集落営農組織の結成を呼びかけ、そのなかでこれまで変動緩和対策にそっぽ を向いていた生産者のかなりの部分がこれに加入するようになったとみるべきであろう。

第二に、麦・大豆・てん菜・でん粉用ばれいしょなどの畑作物の場合は米とは対照的であり、 加入面積(旧制度では交付対象面積)はこれまでとはほとんど変わっておらずほぼ全面的にこの 制度に移行した。もっとも品目別に立ち入ってみると若干のニュアンスの差がみられる。文字ど おり100%同じなのは北海道のてん菜とでん粉用ばれいしょである。これら作物はこれまで生産 者団体が作付指標面積という形で自主的生産調整を行ってきており、それがそっくりそのまま新 制度に移行したのである。これに対して、大豆の場合にはやや事情が異なる。18年産大豆の交付 対象面積9.9万ha対して19年産の加入面積11万haと新制度になって加入面積がいくぶん増加して いる。これはこれまで自家消費されていたものの一部が集落営農への作業委託などの形でこれに 回ったものとみられる。逆に麦の場合には18年産の作付面積27.2万haに対して19年産の作付面積 は26.4ha(うち9千haはビール用大麦および種子用で交付対象外)とやや減少している。これは 制度変更を契機にこれまでの大豆生産の一部が他の豆類や野菜の生産に移ったものとみられている。以上のような微分的な変化にあるもののおしなべていえば、これら畑作物の加入面積はこれまでとほぼ同規模であり、制度変更の影響はほとんどみられない。いいかえれば、これら畑作物はすべて担い手によって生産されるように一挙に変わったこととなる。以上はこれら畑作物は一とくに麦・大豆は一かなり無理をしてでも制度の枠内に組み入れられたことを示唆する。

これを裏書きするものとして麦作付面積の変動についての次のような統計がある。17年産と19年産にかけて加入者の麦平均作付面積は北海道では6.5haから7.8haへと漸増しているのに対して都府県では1.8haから6.6haへと一挙に3倍強の漸増を遂げている。個別経営の規模拡大が着実に進められている北海道畑作麦と集落営農の組織化によって一挙に規模拡大を実現した都府県の転作麦との違いがそこに反映されているといっていい。制度変更は前者に対していわば量的なインパクトを与えたとすれば、後者に対してはいわば質的な変化をもたらしたのである。この場合問題を多くかかえているのは後者であることはいうまでもない。

府県別動向

担い手対策への加入状況を府県別に立ち入ってみていこう。表IV-11は18年産の旧担い手経営 安定対策と19年産の品目横断対策の米について加入者数、加入面積の変化をみたものである。後 者の対策に含まれているのはナラシだけであり、ゲタは含まれていないこと、したがってこれは 変動緩和対策の新・旧両制度の比較であることに留意する必要がある。

旧担い手経営安定対策から新品目横断対策に変わることによって、担い手の総数は3.6万から7.2万へと倍増しているし、その総面積も20.1haから43.7万haへ2.2倍に増加している。また後者を米作付総面積と比較してみると11.9%から26.7%へのシェアアップである。このようにこれまで米作付面積の1割強にすぎなかった担い手のシェアが、制度変更によって4分の1強にまではね上がったのである。これについての府県別動向に関しては、谷口信和による詳細な分析があるので(谷口信和「日本農業の担い手問題の諸相と品目安定対策」、日本農業年報53 『農業構造改革の現段階—経営所得安定対策の現実性と可能性——』)それに譲り、以下では地帯別にみた特徴的な動きをごく大まかに要約してみよう。

- (1) まず目立つのは担い手対策における北海道の圧倒的なシェアである。品目横断対策における北海道の認定農業者2.2万人は総認定農業者数7.2万人の3分の1弱を占めるし、またその面積9.2万haは担い手総面積の4分の1に当たる。さらに面積加入率についてみても、旧担い手経営安定対策では57%とすでにかなり高い水準であったものが品目横断対策では82%にまではね上がり、いまや米作付面積の8割が担い手に占められるようになっている。以上は個別経営の規模拡大を軸に構造改善を進めてきた北海道農業の特異な体質の反映である。
 - (2) 東北・北陸などの東日本の米主産県ではおしなべていえばこれを契機に担い手の面積シェ

表IV-11 新・旧担い手対策への加入者と加入面積

(単位:件、ha、%)

	担い手経営安定対策		品目横断対策(19年		(手匠、F、IId、/0)	
	(18年産)		産、米)		面積加入率	
	加入者数	加入面積	加入者数	加入面積	18年産	19年産
北海道	8, 239	65, 735	22, 301	92, 449	57.0	82. 2
青 森	753	4, 420	2, 595	13, 496	7.4	27. 2
岩 手	1, 149	5, 924	2, 678	20, 052	9. 9	35. 5
宮城	1,823	8, 713	2, 757	24, 087	11. 1	32. 1
秋 田	4, 164	19, 335	5, 781	40, 624	21. 5	44. 2
山形	4, 224	18, 625	4, 913	33, 752	26. 0	49.8
福島	954	4, 242	1, 647	9, 275	5. 1	11. 3
茨 城	465	2, 370	1, 461	7, 378	3.0	9.6
栃木	1,833	7, 507	3, 446	16, 323	11. 3	24. 5
群馬	175	494	660	1, 826	2. 5	9. 9
埼玉	186	577	476	1, 980	1.6	5. 4
千 葉	71	521	164	1, 182	0.8	1. 9
東京		-		-	-	_
神奈川	0	0	16	32	-	1.0
山梨	4	18	46	187	0.3	3. 4
長野	345	1, 989	637	6, 973	5. 5	19. 6
静岡	52	342	173	1, 405	1. 9	7. 7
新潟	4, 414	19, 316	6, 970	41, 123	16. 7	35. 6
富山	798	8, 328	1, 284	16, 122	20. 4	41. 3
石川	560	4, 344	1, 111	8, 534	16. 1	32. 9
福井	370	3, 075	846	8, 140	11. 0	30. 4
岐阜	92	946	426	4, 440	3. 7	17. 7
愛 知 三 重	240	2,666	380	4, 651	8. 4	14. 7
	327	1, 805	624	4, 094	5. 6	13. 2
滋賀	771	4, 445	1, 444	9, 721	12. 8	29. 1
京 都 大 阪	68	286	184	797	1.8	5. 0
兵 庫	63	333	514	2, 659	0.8	6. 9
奈 良	0.5	0	15	2, 039	-	0. 3
和歌山	0	0	3	5	_	- 0.0
鳥取	115	728	178	1, 430	5. 1	10. 2
島根	222	1, 417	419	3, 348	7. 0	17. 0
岡山	128	735	304	1, 581	2. 1	6. 7
広島	129	1,092	269	2, 613	4. 1	9. 5
山口	196	1, 292	683	4, 464	5. 3	18. 6
徳島	0	0	28	91	-	0.7
香川	145	396	396	3, 604	2.6	24. 1
愛媛	88	346	270	1, 040	2. 2	5. 5
高 知	2	13	26	107	-	0.8
福岡	703	2, 463	1, 533	9, 973	6. 0	25. 3
佐 賀	806	2, 547	1,096	17, 688	8.8	63. 3
長崎	45	174	197	679	1. 2	4. 7
熊本	740	1, 950	1, 741	12, 584	4.6	31.0
大 分	271	893	783	2, 712	3. 4	10.5
宮崎	93	249	1,063	1, 756	1.2	8.3
鹿児島	149	622	407	1, 777	2. 4	7. 0
沖 縄	1	15	16	101	1.4	9.9
計	35, 973	201, 286	72, 431	436, 869	11.9	26. 7

資料:農水省「米穀の需要及び価格の安定に関する基本指針」、「農業構造改革はどこまですすんだのか」。 注:面接加入率は当該府県の米作付総面積に対する担い手加入面積の比率である。

アを高めている。これまで $1\sim 2$ 割にすぎなかった面積シェアが $3\sim 4$ 割にまで上昇しているのである。もっとも細かにみれば、加入者増と面積増がほぼ比例している県(青森、宮城、石川、福井など)と加入者増を面積増が大きく上回っている県(秋田、山形、新潟など)といった違いがみられる。前者は個別経営の担い手加入を中心とする県、後者は集落営農の担い手化を中心とする県なのであろう。それぞれのおかれている社会経済条件の違いによって、担い手育成の力点のおき方が少しずつ異なっているのである。これらのなかで注目されるのは福島の特異な動きである。その面積加入率 18 年産 10 %、10 年産 10 %と大幅に全国平均を下回っている。旧自由米地帯として南関東に近い福島県稲作の体質がそこに反映されているといっていい。

- (3) 中国・北九州などの西日本の米準主産県ではこれまで1ケタ台にとどまっていた担い手の面積シェアがこれによってほぼ2ケタ台に上昇している。ただしこれらの地帯では県ごとの違いがきわめて大きい。なかでも注目されるのは佐賀、熊本の担い手シェアの急上昇である。旧制度から新制度に変わることで、担い手の面積シェアは佐賀では9%から63%へ、熊本では5%から31%へと激増している。これは集落営農の創設効果であり、例えば佐賀の場合これまで存在していた米・麦を中心とする集落営農を担い手資格を備えた形に一挙につくり変えたのである。熊本もほぼこれに近い。
- (4) 南関東、東海、近畿などの非主産県ではこれまでも担い手経営安定対策への加入率はいちじるしく低かったが、そうした傾向は品目横断対策に変わっても依然として続いている。その典型が千葉であり、同県の担い手面積加入率は18年産の0.8%が19年産の1.9%に変わったにすぎない。もともと担い手数が少ないことに加えて、同県はかつての自由米地帯であり、生産調整空洞化のもっとも進んだ地域であることがこうした結果をもたらしたのである。

以上、総じていえば担い手経営安定対策から品目横断対策への転換は担い手形成についての 地帯間・県間格差を拡大しつつあるとみていいが、以上を補完するものとして19年産麦(秋まき 麦)について担い手の加入状況を示す表IV-12を掲げておく。

米の加入者は27,700、うち認定農業者24,646、集落営農3,054と認定農業者が9割を占める。 ただし面積シェアでみると認定農業者74%、集落営農26%とその差はかなり接近する。これについてはすぐ後に再びふれる。また以上から単純に計算すれば認定農業者の平均作付面積は7.4haであるのに対して集落営農のそれは20.5haとなり、後者は前者のほぼ3倍の規模である。

麦の場合、米に比べて生産の地域差がはっきりしており、複合経営の一環として確立している 北海道を除けば、都府県では北関東の栃木・茨城・群馬、北九州の佐賀・福岡などが主産県であ り、それ以外の県は概して水田転作を中心とする非主産県とみていい。

- (1) 北海道は完全な個別経営型であり、作付面積の99%が認定農業者によるものとなっている。
 - (2) 北関東も全体としては個別経営型であり、総作付面積の7~8割が認定農業者となって

表IV-12 品目横断対策への県別加入状況(19年産麦)

(単位: ha、%)

		⇒刃	定農業者	作立	客営農組織	(単位: ha、%) 合計		
		経営体数	作付計画面積	経営体数	作付計画面積	経営体数	作付計画面積	
北淮	元:岩	14,610	115, 189 (99. 1)	任 A P 数	956 (0.9)	14,653	116, 145 (100. 0)	
青	森	475	1,706 (85.2)	24	297 (14. 3)	499	2,003 (100.0)	
岩	手	204	1, 291 (37. 7)	130	2, 130 (62. 3)	334	3, 421 (100.0)	
宮	城	149	1, 191 (42. 5)	91	1,614 (57.5)	240	2, 805 (100.0)	
秋	田田	102	287 (34. 0)	3	13 (66.0)	105	300 (100.0)	
山	形	53	102 (43.8)	3	19 (56. 2)	56	121 (100.0)	
福	島	62	407 (91. 2)	6	72 (8.5)	68	479 (100.0)	
茨	城	763	6, 346 (79. 2)	90	1,670 (20.8)	853	8,016 (100.0)	
栃	木	1, 801	7, 467 (81. 4)	111	1,704 (18.6)	1,912	9, 171 (100. 0)	
群	馬	520	3, 517 (49. 1)	111	3, 645 (50. 9)	631	7, 162 (100.0)	
埼	玉	278	1,832 (94.1)	6	115 (5.9)	284	1,947 (100.0)	
千	葉	38	560 (83.3)	5	76 (11.7)	43	637 (100.0)	
東	京	-	- (-)		- (-)	-		
神秀		7	13 (100.0)		- (-)	7	13 (100.0)	
Ш	梨	12	36 (100.0)	-	- (-)	12	36 (100.0)	
長	野	196	1, 145 (60.3)	38	752 (39.7)	234	1,897 (100.0)	
静	岡	116	803 (100.0)	-	- (-)	116	803 (100.0)	
新	潟	72	259 (59.3)	14	173 (40.7)	86	432 (100.0)	
富	Щ	202	1, 270 (58. 9)	114	886 (41.1)	316	2, 156 (100.0)	
石	Ш	128	763 (62.6)	57	456 (37.4)	185	1,219 (100.0)	
福	井	366	2, 161 (52. 7)	213	1,939 (47.3)	579	4, 100 (100.0)	
岐	阜	132	1,537 (57.0)	76	1, 159 (43.0)	208	2,696 (100.0)	
愛	知	292	4,825 (95.3)	7	236 (4.7)	299	5,061 (100.0)	
Ξ	重	391	3, 902 (73.0)	88	1,440 (27.0)	479	5, 342 (100.0)	
滋	賀	667	2,908 (42.2)	364	3, 982 (57. 8)	1,031	6,890 (100.0)	
京	都	17	34 (68.4)	22	151 (31.4)	39	185 (100.0)	
大	阪	ı	- (-)	-	- (-)	-	-	
兵	庫	65	450 (21.2)	187	1,675 (77.8)	252	2, 125 (100.0)	
奈	良	7	44 (40.7)	6	64 (59.3)	13	108 (100.0)	
和哥		-	- (-)	-	- (-)	-	-	
鳥	取	26	73 (70.2)	5	31 (29.8)	31	104 (100.0)	
島	根	40	257 (45.4)	34	309 (54. 6)	74	566 (100.0)	
岡	Щ	84	801 (89.6)	6	93 (10.4)	90	894 (100.0)	
広	島	28	90 (94.7)	1	5 (5.3)	29	95 (100.0)	
山	<u> </u>	116	616 (73.1)	26	227 (29.9)	142	843 (100.0)	
徳	島	9	128 (100.0)	-	- (-)	9	128 (100.0)	
香	川	179	1,053 (51.9)	58	974 (48. 1)	237	2, 027 (100.0)	
愛	媛	139	1, 371 (86. 2)	14	219 (13.8)	153	1,590 (100.0)	
高	知	1	1 (100.0)		- (-)	1	1 (100.0)	
福	岡	771	7,016 (37.4)	317	11,730 (63.0)	1, 088	18, 746 (100. 0)	
佐	賀	571	4,735 (22.3)	463	16, 528 (77. 7)	1,034	21, 263 (100. 0)	
長	崎士	100	630 (37.1)	34	1,065 (62.9)	134	1,695 (100.0)	
熊	本	447	2, 121 (33.0)	176	4, 303 (67. 0)	623	6, 424 (100. 0)	
大宮	分	382	2, 309 (56. 2)	111	1,799 (43.8)	493	4, 108 (100. 0)	
宮田田	崎 1 白	15	29 (100.0)	-	- (-)	15	29 (100.0)	
鹿児		13	102 (100.0)	_	- (-)	13	102 (100.0)	
沖	縄	94 646	- (-)	9 054	- (-)	27, 700	243, 885 (100.0)	
合	計	24, 646	181,377 (74.4) 	3, 054	62,507 (25.6)	27,700	443,880 (100.0)	

資料:農水省「品目横断的経営安定対策について」(平成19年4月)。 注:作付計画面積とは、加入申請書による作付予定面積である。 いる。古くから存在する大規模畑作複合経営が期間借地などの形で麦生産を拡大しているのである。

- (3) 北九州では以上とは対照的に集落営農が主流であり、麦作付の6~7割がこれによるものとなっている。地域に散在する麦生産を集落単位にまとめたうえで土地利用協定を結び、ブロック・ローテーションなどの形で統一した生産を行っているのである。
- (4) 米主産県の場合、個別か集落かは県によってまちまちである。例えば同じく米主産県であっても東北では集落営農による麦生産が過半であるのに対して北陸では認定農業者による期間借地、作業受託が大勢である。それらは基本的には水田における担い手のあり方の違いに規定されたものとみられる。

B)評 価

品目横断対策で対象とされたのは集落営農と認定農業者という二つの担い手像であるが、この 両者は制度実施1年間に動と静という対照的な動きをみせている。

まず集落営農はその数が急増したばかりでなく、その組織形態・運営方式もいちじるしく多様化・活発化した。例えば組織形態についてみれば従来の任意組合から有限会社、株式会社などに組織がえしたもの、数か集落を統合した広域集落組織を転換したもの、農協出資生産法人が認定農業者となりその下に従来の集落営農を作業班として位置づけたもの、土地利用改善団体と集落営農の二階建方式をとるものなど実にさまざまである。またその運営についてみても、これまで麦・大豆の受託組合を改組したもの、米をふくめて地域の土地利用型作物全体を組織化したもの、特定のオペレータに全面的に経営を委託するもの、構成員の全員出役を原則とするものなど多種多様である。地域の実情に応じてさまざまな形態が使い分けられているのであり、こうした"下から"の創意・工夫をひき出したという点でこの制度の地域に与えたインパクトはきわめて大きかったといっていい。

他方、認定農業者は概してさめた対応をみせている。これまで借地・利用権設定などを通じて 困難な状況の下で着実に規模拡大を続けてきた企業的農家にとってこの制度によって特段にえる ところはないからである。それどころか制度発足にさいしては、「この制度は企業的農家つぶし ではないか」という危惧の声が強くあった。これら企業的農家はその性格上集落を超えた範囲で 農地の利用集積を行っているが、集落営農の増加にともない集落内農地が引き揚げられるいわゆ る貸しはがしが起きるのではないかというのである。たしかにそうした現象が一部にはみられた ものの、しかし他方ではそれをカバーする形で兼業農家からの新たな麦・大豆生産の委託がみら れ、その平均的経営面積はかなり増加している。また認定農業者が集落営農に参加し、専業的従 事者として中核的役割を担うという形で両者の融合が図られるケースも少なくない。全国的にみ れば両者の間に暗黙の土地利用協定がつくられつつあるというのが一般的といっていい。 以上についてはこれまで数多くの実態調査が行われ、個別事例が報告されているが、もはやそれには立ち入らない。ここではこれまでみてきたところをふまえて、品目横断対策は構造政策としてどのような特徴をもち、同時にどのような限界をもつのかという点をごく大まかに総括しておこう。

第一に、品目横断対策は一なかでもその中核をなす格差是正対策は一価格政策と構造政策の融 合であり、より正確にいえば価格政策内部への農地政策の取り込みである。これまでわが国の構 造政策は農地流動化の促進を目標にもっぱら農地制度、農地政策の問題として取扱われてきた。 そこでは農地はあってもその実体をなす経営についての配慮はいっさいなかったのである。さ まざまな構造施策が実施されながら構造改善がはかばかしく進まなかった理由の一つがここにあ る。これに対して今回の米政策改革では対象を担い手経営全体に拡大したのに対応して農地政策 も実質的にこれに組み込んだのである。そのために例えば従来の農地政策ではきわめて抽象的な ものにとどまっていた認定農業者概念を定性的・定量的に明確化するとか、あるいはこれまでほ とんど形骸化していた地域農業プランを地域水田農業ビジョンに再編成し、その一環に担い手を 位置づけるとかという措置が講じられた。また特定農業法人、特定農業団体などの経営基盤強化 法上の概念が価格政策における認定農業者に組み込まれたことは先にみたとおりである。こうし た価格政策と農地改革の融合はきわめて野心的な試みであり、わが国農政史上画期的といってい い。だが同時にそれはきわめて困難な課題でもある。両者の政策目的・手法が必ずしも一致する とは限らないからである。とくにそれは米の場合いちじるしい。一方では生産調整によって供給 数量を抑えつつ、他方ではその生産性向上を図らねばならないからである。これについてはすぐ 後に述べる。

第二に、品目横断対策の対象とされた認定農業者と集落営農の基本的性格および長期的方向づけについてである。両者は抽象的には個別経営と集団経営(正確にはその一種)といいかえていい。一般に欧米農業では構造政策という場合、個別経営の規模拡大、企業化を意味するが、わが国の場合それに集落経営がつけ加わる点に特殊性がある。零細分散的農地所有を基調とするわが国農業構造の下では生産性向上のためには集落内農地をまとめて利用する形がもっとも効率的だからである。だが他方それはその利用調整をめぐって複雑な内部の利害関係がからむため容易に実現しないし、たとえ実現してもその運営はかなり不安定である。構造政策の主体をめぐって個か集団かという問題は古くからの難問であり、いまなおさまざまな議論が行われているが、ここではそれに立ち入る積りはない。問題は両者の分担について政府の当初の発想と初年度実績との間に大きな食い違いが生じていることである。先にみたように当初政府は担い手の主体を個別経営を中心に、集落営農についてはかなり限定的に考えていた。これに対して実績は集落営農が大幅に増大した。先の表IV-12では集落営農の面積シェアは26%となっているが、これに特定農業法人、特定農業団体、法人化した集落営農など加えるとおそらくそのシェアは4割を超えるであ

ろう。そのことはこれら集落営農のなかに補助金の受け皿として形式だけ整えたものがかなり含まれていることを物語っており、現にそうした事例はこれまで数多く報告されている。転作麦・大豆は営農組織へ作業の委託が多いことに加えて、担い手要件の緩和がそれを可能にしたのである。その結果これまでの麦・大豆の作付面積がほぼそのまま担い手の作付面積に移行し、担い手選別機能はほとんどはたらかないこととなってしまった。そのことはわが国農業における担い手対策、選別政策のむずかしさを示す。以上は初年度であり、ある程度やむをえなかったとしても、今後はこうして形成された集落営農のうちどれだけが組織的経営体としての実体をもったものに育っていくのか、そのためにどのような方策、手段があるかが問題とならざるをえない。

第三に、米についての品目横断対策をどう考えるかである。格差是正対策の本命は米であり、 現に進められている畑作の格差是正対策は前哨戦にすぎないことはすでに述べたとおりである。 米の場合これまでみてきた麦・大豆に比べてはるかにむずかしく、かつ複雑な要因をかかえて いる。まず現に進行中のWTOドーハ・ラウンド農業交渉において米についての現行国境調整 措置がどう変わるかが問題であり、その決着いかんによっては国家貿易体制が維持できなくなる おそれがある。次に財政負担についてであり、既述の畑作4品目の場合財政負担を従来水準を維 持したまま格差是正対策へ転換したが、米の場合はそうはいかない。ドーハ・ラウンドの決着い かんにもよるが、現行国境調整措置を直接支払い化するために新たに巨額の財政支出を要する。 さらに国内に目を転じれば米は麦・大豆とは異なり、生産数量を抑制しつつ同時に担い手を中心 にその生産性の向上を図らねばならない。この二つの課題はしばしば相反する。最後に農業内部 の事情についていえば、米は麦・大豆と比べて集団化・集落営農化がはるかにむずかしい作物で ある。零細な兼業農家ではあっても、米の自家生産についての執着がきわめて強いからである。 客観的にみれば米についての直接払いの導入は不可避であり、しかもその時期は目前に迫ってい ると考えられるのにもかかわらず、これについて体系だった議論・検討は政府ベースでも、業界 ベースでもまったくなされていない。品目横断対策の隠された最大の問題点はこの点にあるとい わねばならない。つまり、何がなされたかではなく、何がなされていないかである。

3. まとめ――日本型担い手対策が直面するもの――

- 1 現象的・制度的にみれば今回の米政策改革の最大の特徴は新制度発足時に農政当局が強調したように、米政策の内部に独自の担い手対策、選別政策が導入された点にある。ただし米生産の実態に即していえば、これによって直ちにそれほど大きな変化が生じたわけではない。建前はともかく、実態としてはかなりの程度まで現状追認的だったからである。これについての論点は大きくいって①担い手像の具体的あり方、②担い手対策の構成・内容の二つに分かれる。
 - 2 具体的な担い手像として提示されたのは認定農業者と集落営農という二つの経営ビジョン

であり、前者は個別経営、後者は集団経営の一形態である。この両者は当初は概念的に明確に区別されていたが、その後の制度改正、運用弾力化などによりその境界がはっきりしなくなってきている。実態としては集落営農の一形態でありながら、制度的には認定農業者とされるというように両者の部分的融合が進行しているのである。

- 3 両者の位置づけについて、当初政府は認定農業者=主、集落営農=従という形を想定していたが、実際はそれとは逆に集落営農=主、認定農業者=従という結果となった。集落営農は量的に急増するとともにその内容もいちじるしく多様化させたのに対して、他方認定農業者は相対的に緩やかな増加にとどまったのである。以上の背景には集落営農についての規模・組織要件が大幅に緩和されたことに加えて、系統農協の組織をあげたこれへの取組みがあった。こうして急増した集落営農のなかには、助成金の受け皿として形式だけ揃えたものが少なからず含まれている。担い手対策の対象限定性、選別性がそれだけ希薄化したのであり、今後それらがどれだけ組織的な経営体としての実質を備えたものに育っていくかが問題である。
- 4 両者の対立・協調関係についていえば、当初集落営農の増加は集落内農地の貸しはがしなどの形で個別経営の存立を脅かすことが懸念された。たしかにそうした現象は一部にはみられたものの必ずしも一般化することなく、全体としてみると認定農業者の専業的従事者としての集落営農への参加、認定農業者への麦・大豆作業委託などの形で両者の協調が図られるのが通例といっていい。これは一つにはすぐ後にみるように担い手対策が事実上畑作4品目に限られていることが大きく影響している。おそらく米の場合はそうはならないのである。
- 5 独自の担い手対策として今回新たに打ち出された品目横断対策は、内容的には収入変動緩和対策(ナラシ)と格差是正対策(ゲタ)という二つの政策から成り立っている。この両者は対象からみても、また政策体系からみても完全に異質であり、本来別個の政策である。前者は米と畑作4品目が対象であるのに対して後者には米が含まれていないし、また政策体系としても前者は政府・生産者の共同積立による品目横断型であるのに対して、後者は財政資金による品目分断型である。こうした異質の政策を一括して品目横断対策としているところからさまざまな誤解や混乱が生じている。
- 6 以上のうち変動緩和対策は①個人管理原則に基づく政府・生産者共同積立方式をとっていること、②変動緩和であって変動縮小対策ではないことなどにより、担い手対策としては不適切であり、厳密には担い手政策の名に値しない。稲作経営安定対策(認定農業者コース)一担い手経営安定対策という歴史的流れの延長線上にこの制度が存在しているため、しばしばこれが担い手対策の中心であると考えられがちであるが、それはまちがいである。これは担い手対策としては経過的なものにすぎない。
- 7 本来担い手対策の中核に位置づけられねばならないのは格差是正対策であり、直接支払いによる国際的価格差の補正である。担い手を対象に市場価格を引下げつつそれとは別にこうし

た直接支払いを集中することによって生産性の向上を図っていくという政策である。ただし実際の格差是正対策はさまざまな政治的制約からそうした方式が明確に貫かれていない。たとえば制度改革にもかかわらず水準としては従来と同程度とされてたこと、その結果担い手についてはメリット拡大にはなっていないこと、交付金算定には過去<実績基準(緑ゲタ)の比重が高く生産性向上へのインセンティブに欠けることなどである。

- 8 最大の問題点は品目横断対策と称しながら肝心の米がこの対策には入っていない点である。そのさし当たりの理由は米の場合現行の国家貿易による輸入管理により格差是正が図られていることによる。しかしWTO農業交渉の経緯からみてこうした国境調整システムが早晩変わらざるをえないことは必至である。以上を見越して比較的抵抗の少ない畑作4品目について品目横断的格差是正対策を先行させ、いずれは米もこれに加えるというのが基本的ねらいとみていい。しかし米の場合は財政的にも、実態的にもこれら畑作物とは質的に異なる困難がある。それにもかかわらずこれについての検討がまったくなされていない。
- 9 以上を国際的視野でとらえた場合、農産物価格政策内部への直接支払いの導入というのは近年における先進国農政にとって共通の基調となっている。それによって価格のもつ所得補償機能と需給調整・資源配分機能とを峻別しようというのである。唯一の例外は日本である。遅ればせながらわが国の農産物価格政策も品目横断対策の導入によってそれへの第一歩をふみ出したといっていい。ただし日本の場合、欧米諸国の農産物価格政策とは異なる困難をかかえている。欧米の場合、農産物過剰の抑制が課題であり、そのためには大規模農家の生産量を抑えることですむのに対して、日本の土地利用型作物の場合、米の過剰、麦・大豆の不足という需給不均衡をかかえていることに加えて、同時に担い手経営の積極的育成という構造政策上の課題にも取組まねばならないからである。担い手対策が品目横断という異例の形で提起されねばならなかった理由がここにある。はたしてそれがどのようにして可能かというのがこの政策の客観的に提起している理論上の難問である。