

第 1 回研究会「米戸別所得補償モデル事業と水田利活用自給力向上事業の内容」

客員研究員 服部信司

第 1 回研究会 { 7 月 23 日 (月) 開催 } において、農林水産省から今 (2010) 年度実施の米戸別所得補償モデル事業と水田利活用自給力向上事業の内容について報告 (付帯資料 : 表 1) ・説明を受け、コメンテータ - (服部) がコメント (評価、質問を含む) を行い、それを中心に質疑応答と意見交換を行った。研究会での説明、意見交換をも踏まえ、以下のコメントとする。

1 2010 年度予算の概算要求 (2009 年 10 月) から本予算 (2009 年 12 月)

民主党マニフェストでは、戸別所得補償の実施は 20011 年度からとされていたが、2009 年 9 月中旬に発足した新政権・赤松農相 (当時) は、10 月初旬「2010 年度からの前倒し実施」を表明。その 2 週間後 (10 月 14 日) の 2010 年度予算の概算要求において米戸別所得補償モデル対策に 3371 億円 (それまでの米関係の経営所得安定対策費 7 1 0 億円前後の 5 倍) 水田利活用自給力向上事業に 2171 億円を計上した。

同時に、米戸別所得補償モデル対策と水田利活用自給力向上事業の骨格も提示された。

所得補償の基準となる「標準的な生産費」は「経営費 + 家族労働費の 8 割」、標準的な生産費と「標準的な販売価格」(過去数年間の平均) との差を定額払いとして交付、水田における麦・大豆・新規需要米 (米粉等) の生産において主食用米並みの所得を確保しうる直接支払い (新規需要米 10 ア - ル 8 万円、麦・大豆 3.5 万円) を交付する、とした。

これに対し、財務省サイド (藤井蔵相、野田副大臣) から、「供給過剰のコメからではなく、他の作物から始めるべき」などを理由として厳しい削減圧力がかったが、12 月 24 日の本予算案において、米戸別所得補償モデル対策と水田利活用自給力向上事業についての概算要求が満額認められた。その予算案は衆院本会議での可決を経て正式の予算となり、今年度実施に移されている。

2 2010 年度 : 米戸別所得補償モデル対策と水田利活用自給力向上事業の概要 (制度のポイント)

報告では、戸別所得補償の制度は前提とされ「戸別所得補償制度に関するモデル対策の狙い」が中心であったので、まず、2010 年度予算等に基づき、質疑で明らかになった点をも踏まえ、制度のポイントを確認しておこう。

(1) 標準的な生産費

米戸別所得補償モデル対策における補償の基準となる標準的な生産費は、過去 7 年間のうち中庸 5 年の「経営費 + 家族労働費の 8 割」 = 万 3703 円 / 60 k g とされた (表 2) 。

標準的な生産費として全算入生産費が採られたわけではないし、「経営費 + 家族労働費」が採られたのでもない。「経営費 + 家族労働費の 8 割」がとられたのである。

標準的な生産費 1 万 3703 円は全算入生産費（7 年中庸 5 年）1 万 6923 円の 81%、「経営費 + 家族労働費」（同）1 万 4227 円の 92%にあたる。

（２）標準的な販売価格

定額払いの算定要素となる標準的な販売価格は、相対取引価格の過去 3 年間の平均 = 万 1978 円とされた（前掲表 2）。ここで、相対価格というのは、農協等の出荷団体・出荷業者と卸との間の相対取引契約価格から流通経費・消費税（合計 2860 円/60kg）を除いた価格である。販売価格の算定期間について、7 年中庸 5 年ではなく、過去 3 年間平均が取られたのは、相対取引価格のデータが過去 3 年間しかないことによる。それ以前において取引の指標であったコメ価格センタ - の価格は、センタ - への上場数量が極端に少なくなったために、販売価格の指標として用いることはできないと判断されたのである。

（３）定額支払い額

標準的な生産費と標準的な販売価格との差額：1725 円 / 60 kg = 10 a あたり 万 5000 円が定額支払い部分とされた（前掲表 2）。定額部分は、12 月までに、直接農家の口座に振り込まれる。

戸別所得補償の対象面積は 132 万 ha 1とされるから、定額払いの総額は 1980 億円、戸別所得補償の総額 3371 億円の 59%に及ぶ。定額払いは、「販売価格 + 定額払い」が標準的な生産費を超えても、販売価格が標準的な生産費を下回っている限り、支払われる。

（４）変動部分への備え

販売価格と定額払いの合計額が標準的な生産費に達しない場合、標準的な生産費と「販売価格 + 定額払い」の差が変動部分として支払われる。その変動部分への備えは 1390 億円（総額 3370 億円の 41%）である。これは、60kg1192 円にあたる（表 3）。

標準的な販売価格 = 1 万 1798 円を前提にすれば、今年産の販売価格が 1 万 780 円（1 万 1798 円 - 1192 円）までさらに 10%下落しても、下落分を補償しうる備えをしていることを意味する。

（５）水田利活用食料自給力向上事業

米戸別所得補償モデル対策と共に、水田利活用の拡充・食料自給率の向上を目標とする水田利活用自給力向上事業が設定され、2171 億円の予算が付けられた。水田利活用自給力向上事業は、産地作り交付金（08 年度 1,320 億円）を廃止し、それに代わるものとして設定されたわけである。

そこにおいて、概算要求において提示された通り、麦・大豆 3.5 万円 / 10 a、新規需要米（米粉、飼料用米、バイオ燃料用・WCS 用稲）8 万円が全国一律価格として設定された（表 4）。これまでの米粉・飼料用米への支援は 5.5 万円であったが、それらに主食用米なみの所得を保障するための措置がとられたのである。

なお、水田利活用への参加 = その交付金の受給は、すべての生産者が可能であり、生産調整への参加は条件とはされていない。

（６）激変緩和措置

こうした水田利活用における全国一律単価の設定は概算要求時（09年10月12日）に提起されたわけであるが、これについて、麦・大豆への一律単価3.5万円とこれまでの産地作り交付金のもとでの地域設定単価（麦・大豆：4.5 - 5万円）との間に乖離が発生する問題があることが提起された。産地づくり交付金のもとで地域に定着した転作麦・大豆を維持するための柔軟措置が求められた。

これについて激変緩和措置（310億円）が設定された。これによって、麦・大豆等へのこれまでの交付金水準が維持されることになった。

3 米戸別所得補償モデル対策の狙い

報告によれば、このような内容で今年度実施に移されている米戸別所得補償モデル対策と水田利活用自給力向上事業の狙いは、食料自給率の向上、農業経営の安定、生産調整の見直しにあるとされている。すなわち、

（1）食料自給率の向上

「食料自給率の向上を図るためには、需給調整を実施する水田を有効利用することが不可欠。そのためには、水田における麦・大豆等の作付拡大を目指した『水田利活用自給力向上事業』を実施するのと併せて、米戸別所得補償モデル事業により水田農業の担い手の経営を支えながら、主食用米以外の作物の増産を促進していく」「水田をターゲットにした麦、大豆、米粉・飼料用米の作付拡大を図ることが自給率向上のカギ」〔2〕とする。

（2）農業経営の安定

「米については、近年、販売価格が生産コストを恒常的に下回る状況となっているにもかかわらず、これまでコスト割れを補う支援策がなかった」。「米に対し一定額の助成を行うことにより、稲作農家の経営継続を支援し、将来の経営発展の機会を確保する」〔3〕とする。

（3）生産調整の見直し

「（生産調整を）達成できない地域や農業者に様々な形でペナルティ的な扱いをするというこれまでの手法を大転換。今後は、米の需給調整を米のモデル事業で支援。自給率向上事業では、米の生産数量目標の達成に関わらず、水田における麦、大豆等の生産を支援することで、生産調整非参加農家が段階的に需給調整に取り組むことを可能とする」〔4〕とする。

こうした狙いは、基本的に適切なものと考えられる。

そのうえで、以上の政策（制度）の意味と意義について指摘しておきたい。

4 意味と意義

（1）所得減に歯止めをかける

標準的な生産費1万3700円は生産者に対する保障価格である。この価格と販売価格との差額が補填（補償）されるわけである。過去3年間（2006 - 08年度）の平均販売価格（標準

的な販売価格)が1万2000円であるから、その1700円上の1万3700円が保障される。それ以下には生産者の手取り価格が下がらないことを意味する。過去3年間平均で1万2000円まで下がった生産者の手取り価格は、少なくともその14%上の1万3700円まで上昇するわけである。戸別所得補償は、これまでの米所得を中心とする農業所得の減少傾向に歯止めをかける。

これまでの米・経営所得安定対策には、補填の基準となる基準価格が下落する。補填が基準価格と当年産価格の差の9割にとどまる。生産者の拠出金の分がマイナスになるなど経営所得安定対策として不十分な問題があり、農業所得の減少に対し歯止めがかけられなかった。戸別所得補償制度は、こうした問題を解消する政策になっているといっている。

(2) 下からの規模拡大への条件形成

戸別所得補償制度は、「全国(全階層)平均の標準的な生産費と全国(全銘柄)平均の標準的な販売価格の差」を補償する。

標準的な生産費には規模による格差がある。全階層平均は上述のように60kg 1万3703円(100)であるが、5-10ha層は9831円(72)であり(表5)、平均よりも3872円低く、それがメリット(利益)となる。

この点について、報告は「全国一律の単価とすることにより、規模拡大やコスト削減の努力をした農家や、販売価格を高める努力を行った地域ほど、所得が増える仕組み」(5)であるとしている。

標準的な生産費が所得補償の基準として一定期間維持されるならば、意欲ある生産者はこのメリットを得ようと規模拡大投資を考える。すなわち、標準的な生産費を基準とする所得補償制度は、規模拡大投資へのインセンティブ(刺激)となりうると考えられる。

(3) 生産調整は文字通りの選択制に

1996年の食糧法の廃止・新食糧法への移行により、“作る自由、売る自由”となり、生産調整は、基本的には選択となった。しかし、生産調整の未達市町村に対するペナルティなどが続き、選択制は潜在化していたといえる。

今年度、そのペナルティは廃止された。そして、戸別所得補償制度の実施により、生産調整に参加すれば、標準的な生産費1万3700円が保証される。他方、非参加者は自由にコメを作れるが標準的な生産費は保証されない(価格が下がった場合、市場価格しか得られない)。

このように、生産調整への参加メリット、非参加のデメリットが明確になり、本来の生産調整=選択制・生産調整への移行が可能になったといえる。

(4) 水田利用・自給率向上へ向けての基本方向の設定

水田利活用・持久力向上事業において、麦・大豆3.5万円/10a、新規需要米(コメ粉、飼料用米、バイオ燃料用・WCS用稲)8万円が全国一律価格として設定された。これまでのコメ粉・飼料用米への支援は5.5万円であったから、その生産拡大に向けて思

い切った単価が設定されたといっている。主食用米なみの所得（10 アール4万 1000 円：表6）を保障する措置がとられたのである。

人口増が望めない状況下でコメ一人当たり消費量の漸減傾向が続くとすれば、残念ながら、今後も米消費の減少 主食用米需要の減少が続くことは前提にせざるを得ない。

そうしたなかで、水田を有効利用しそれによって自給率を向上させようとするならば、新規需要米や麦・大豆などの生産を水田において本格的に進める以外にない。また、そのためには、食用米生産からの所得と比べた場合、麦・大豆や新規需要米などの生産からの所得が遜色のないものであるようにしなければならない。米粉・飼料用米等の新規需要米への8万円の単価設定は、その基本方向を設定したものといえる。

次の「5 参加状況」以下は、報告についてのコメント・報告者との応答を中心に研究会参加メンバーの発言意見等をも含め、それらの主な点について、コメントイタのコメントとしてまとめたものである。

5 参加状況（2010年6月末時点）

農林水産省から、2010年6月30日時点の米戸別所得補償モデル対策・生産調整への参加は131万9277件と発表された。対象農家（水稲共済加入農家：「米+小麦」10アール以上）175万5763を前提とした参加率は75.1%であり、昨（2009）年の生産調整参加率67.3%を上回る。

ただし、集落営農組織が戸別所得補償制度に組織として参加している場合〔6〕には、集落営農組織は1単位として数えられている。

これまでの生産調整については、集落営農に参加している農家も農家単位の参加であったから、今回の場合を農家単位の直せば、参加農家は150万戸を超すとされる。その場合の参加率は85%に達する。

これまでの生産調整への参加に比べ、参加率は高いといえる。この10年間、価格の下落が続く、さらに今年も価格が下がっているなかで、多くの生産者が標準的な生産費（60kg 1万3700円）の水準での所得保障、10アール1万5000円の定額支払いが経営に役に立つと判断した結果と考えられる。

6 生産費（全算入生産費）と補償基準の明示

戸別所得補償制度は「生産費と販売価格の差を補償する」ものとされているから、補償基準としての生産費は重要な意味を持っている。

生産費とは、生産を継続するために必要な費用 コスト であり、「経営（物財）費+労働費+自作地代+自己資本利子」によって構成されている〔7〕。

これは、経済原則に則った生産費の規定（経済学による規定）であり、万国共通である。

日本では、「経営費+労働費+自作地代+自己資本利子」を全算入生産費としているか

ら、生産費とは全算入生産費のことである〔8〕。

したがって、補償の基準となる標準的な生産費が、財政事情などの理由で生産費（全算入生産費）よりも低くなる場合には、生産費（全算入生産費）と比較してどの程度の低い水準になるのか。それはどのような事情によるのか、を明示する必要がある。

7 何故、家族労働費の8割なのか

これについて、農林水産省の説明資料（Q & A、2010年12月24日）では、「主食用米が生産過剰な状態にあるなかで、主食用から自給率の低い主食用以外の品目に生産を誘導する必要があること、仮に家族労働費の全額を算入とした場合には、生産性向上等の経営努力が進まなくなったり、貯蓄に回ったりするなどのモラルハザードが起きるおそれがある」とされている〔9〕。

だが、これは「家族労働費の8割」とする根拠にはならないと考えられる。

“「主食用米が過剰」だからその生産を抑制する必要がある”とするならば、それは、生産調整を強化する（生産数量目標を引き下げる）という問題だからである。

また、家族労働費は、現にコメ生産のために働いた労働時間（2009年、10アールあたり平均26.85時間〔10〕）に対する対価＝実際の労働に対する労賃部分だからである。そして、この家族労働費部分が、生活費になるのであるから、100%補償されて然るべきものである〔11〕。

なお、農水省の同じ説明資料では、「畜産の現行の所得安定対策(肥育牛経営安定対策：通称マルキン)において、家族労働費の8割補填としているから、同じ基準が用いられるべき」という説明も行われているが、畜産は、すでに主業農家中心の生産構造になっており、そこには、規模拡大＝構造改革の課題は存在しない。構造改革の課題を抱えるコメとそれがない畜産を同次元で論ずべきではないであろう。

来（2011）年度のコメ戸別所得補償について、標準的な生産費を「経営費＋家族労働費の10割」＝1万4227円/60kgとし、標準的な販売価格1万1978円との差2249円/60kg 10アール当たり2万円を定額払いとすることを検討する必要がある。

8 水田利活用自給力向上事業：全国一律単価の意義

水田利活用自給力向上事業における食用米以外の作物への交付金は、全国一律単価となった。この一律単価については、これまで産地づくり交付金のもとで地域ごとに設定していた麦・大豆の地域単価との乖離の発生が問題とされ、それに対する激変緩和措置が取り上げられてきたわけであるが、一律単価設定のもつ意味が顧みられる必要がある。

というのは、昨年産・一昨年産において、飼料用米の作付けを拡大しようとした地域（たとえば、山形県遊佐町）においては、産地づくり交付金の支給額は一定であるから、飼料用米を拡大しようとするれば、飼料用米についての交付金支給単価を縮小せざるをえない（その拡大を図っていくことができない）という問題が生まれていたのである。過去の実績に

基づいて地域に配分されている産地づくり交付金では、将来にわたって新規需要米を増産していくという本格的な増産＝自給率向上の課題には応ええない。

水田利活用・自給力向上事業における全国一律単価の設定は、こうした産地作り交付金に伴う問題を打開し、初めて水田の有効利用に基づく自給率向上の展望を明確に提起したものと考えられる。その上に、激変緩和措置が位置づけられる必要がある。

9 戸別所得補償における全国一律単価＝制度の簡素化

米には多くの品種があり、その品種間の価格差も大きい。しかし、米戸別所得補償制度の骨格をなす標準的な生産費・標準的な販売価格・定額支払は、全国一律単価とされた。これは、報告も指摘するように「制度を簡素化する」という意味を持つ。

これまでの経営・所得安定対策は制度が複雑化し、わかりにくいという面があった。政策が多く生産者に理解され浸透していくには、制度自体が簡素であることが不可欠である。戸別所得補償における一律単価の設定は、その要請にこたえるものであり、参加率が高いのは、その効果にもよると考えられる。

10 “在庫増大（価格下落）・政府買い上げ”について

“米の在庫が増えている、あるいは価格が低下しているから、政府は米を買い上げるべき”という議論が行われている。

生産段階の在庫は横ばいであり（09年6月50万トン 10年6月51万トン）、販売（卸）段階の在庫は減っている（同35万トン 28万トン）が、出荷（農協）段階の在庫は増えており（同127万トン 139万トン）、政府在庫を含めた総在庫は少し増えている（同298万トン 316万トン：8万トン増）〔12〕。

こうしたなかで、価格（相対価格：流通経費・消費税込）は09年9月1万5169円（100）から10年6月1万4120円（93）へと1年間で7%低下している〔13〕。

価格の低下が進んでいるのは、一人当たりの米消費の減少が続いている中で、消費者の安い米への価格志向が強まっているからである。

在庫増を問題とするならば、消費量の減少に対応して来年度の生産数量目標を削減し生産調整面積を拡大していくことが必要と考えられる。

価格の下落については、米戸別所得補償モデル対策に参加している生産者には標準的な生産費と販売価格の差が補償されるから、戸別所得補償に参加している大部分の生産者には基本的に問題は発生しない。財政的にも、価格下落に備えて1390億円が備えられている（表3）。ここでは、標準的な生産費を基準にそれと販売価格との差を補償するという戸別所得補償が大きな意味をもつといっている。

生産者サイドにおいて価格下落から問題が発生するのは、米戸別所得補償制度に参加していない一部の生産者についてである。だが、それは、生産調整に参加せず食用米を自由に作るという選択をした結果であるから、生産調整・非参加者は価格低下を甘受する以外

にない。

もし、ここで、2007年秋と同じように、政府が買い上げを行って米価を引き上げるならば、再び公平性の問題（生産調整・非参加者も引きあげられた高い米価を得られ、彼らには何らデメリットが発生しない）が再浮上し、米戸別所得補償制度を前提に選択制・生産調整に移行した意味が喪失する（米戸別所得補償制度自体が溶解する）ことになる。

生産調整・非参加者は、今年、低下した米価しか受け取れないという状況を経験することによって初めて、来（2011）年度における米戸別所得補償制度・生産調整への参加を真剣に考えることになると思われる。

注1）日本農業新聞 2009年10月17日

注2）前掲「戸別所得補償制度について」

注3）同上

注4）同上

注5）同上

注6）定額支払いなど戸別所得補償の交付対象面積は、「主食用の作付面積から自家消費米相当分として10アールを控除した面積」であるが、集落営農組織として参加するならば、集落営農組織として10アール控除すれば済むことになった。これによって、集落営農としての参加が進んだと考えられる。同時に、参加農家数を計算する場合には、注意が必要となった。

注7）生産費に自作地の地代と自己資本についての利子が入るのは、自分の土地を貸せば地代が得られるから、それが費用 逸失利益 としてカウントされているのである。自己資本利子についても同じ。

注8）農林水産省が毎年生産費調査に基づいて出している『米及び小麦の生産費』では、
生産費 = 物財費 + 労働費（ただし、物財費に支払利子と支払地代を含まず）、
支払い利子・地代算入生産費 = 支払い利子 + 支払地代、
全算入生産費 = 生産費 + 自作地地代 + 自己資本利子となっている。生産費は全算入生産費であるとの基準で必ずしも明確にされていない。

注9）農林水産省「戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向けQ & A」2009、12月24日、14 - 15頁。

注10）農林水産省『平成19年産 米及び小麦の生産費』44頁。

注11）今年度の農業白書は、家族農業労働1時間当たりの農業所得を示し、水田作の販売農家の場合485円。対して5人から9人の製造業で1569円、ホ - ムヘルパ - で1164円、飲食店等のアルバイトで925円である（『2009年度農業白書』130頁、図3 - 36）。このことは、家族労働費が100%保障（補償）される必要があることを強く示している。

注12）農林水産省『最近の米をめぐる関係資料』2010年7月

注13）同上

(2010年8月31日)

付帯資料

<p>(表1) 戸別所得補償制度について(項目)</p> <p>(1) 我が国農業・農村が直面する現実、</p> <p>(2) 戸別所得補償制度に関するモデル対策の狙い 食料自給率の向上、 農業経営の改善、 生産調整の見直し、</p> <p>(3) 水田利活用自給力向上事業、</p> <p>(4) 米戸別所得補償モデル事業、</p> <p>(5) 戸別所得補償制度に関するモデル対策の実施体制</p> <p>(6) 関係機関の役割</p> <p>資料：農林水産省「戸別所得補償制度について」平成22年4月</p>

(表2) 標準的な生産費・標準的な販売価格・定額支払い

	内 容	期 間	額(円/60kg)
標準的な生産費	経営費 + 家族労働費 × 0.8	7年のうち中庸5年	1万3703
標準的な販売価格	相対価格(1)	過去3年間	1万1978
定額支払い	標準的な生産費 - 標準的な販売価格		1725円/60kg 1万5000円/10アール

注1) 農協等の出荷団体・出荷業者と卸との間の相対取引価格。流通経費・消費税額(合計2860円/60kg)を除く。

資料:農林水産省

(表3) 定額部分と変動部分

	額(1)(億円)	単価:円/60kg	単価:円/10アール
定 額 部 分	1980	1,725	1万5000
変 動 部 分	1390	(1,192)(2)	(1万)(2)
合 計	3370	(2,917)(3)	(2万5000)(3)

注1) 対象面積132万haとして算定

注2) 変動部分1390億円が全額支払われるとした場合の60kg当たり、10アール当たりの単価

注3) 総額3370億円が全額支払われるとした場合の60kg当たり、10アール当

りの単価。
資料：農林水産省

(表4) 水田利活用自給力向上事業：交付金単価

作物	円 / 10ア - ル
麦、大豆、飼料作物	35,000
新規需要米(米粉用、飼料用、バイオ燃料用、WCS用稲)	80,000
そば、菜種、加工用	20,000
その他作物(都道府県単位で単価設定可能)	10,000
二毛作助成(主食用米と戦略作物、または、戦略作物同士)	15,000

資料：農林水産省

(表5) 米：規模別・標準的な生産費(1)(平成17年産)

(円 / 60kg)

規模	標準的な生産費	指数
平均	13,703	100
0.5ha未満	20,278	146
5-10ha	9,831	72

注1) 経営費+家族労働費の8割

資料：農林水産省、『米及び小麦の生産費 平成17年産』ほか。

(表6) 転作作物と主食用米の収益

(1000円 / 10ア - ル)

	販売収入	経営所得 安定対策	水田利活 用・戸別所 得補償	収入合計	経営費	所得
小麦	12	40	35	87	45	41
大豆	21	27	35	83	42	41
米粉用米	25	/	80	105	62	43
主食用米	106	/	15	121	80	41

資料:農林水産省