

1 1 「農業者所得補償制度を中心とする農政の展開・検証と国際交渉の帰趨」研究会

第1回研究会（9月29日）

テーマ：農業者所得補償制度：制度の内容と参加・実施状況
—2010年度モデル対策の参加実績（規模別など）を含む—

報告者：農林水産省経営局経営政策課・経営安定対策室長 福田英明

コメンテーター：日本農業研究所客員研究員 服部信司

<報告者・コメンテーター以外の出席者>

梅本 雅 （独）中央農業総合研究センター農業研究領域長

谷口信和 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

吉田俊幸 高崎経済大学地域政策学部教授

岸 康彦 日本農業研究所理事長

田家邦明 日本農業研究所研究員(専務)

小沢健二 日本農業研究所研究員

大賀圭治 日本農業研究所客員研究員（日本大学生物資源科学部教授）

李 侖美 日本農業研究所研究員

谷 康祐 日本農業研究所総務部長

I 岸理事長 挨拶

服部さんの取り上げられるテーマはいつも最先端で、しかも動いている問題を取り上げられるということで、この2年間、充実した研究会になるだろうと思っています。申すまでもなく、この戸別所得補償は、現在の民主党農政の看板事業でございまして、一定の成果も上がっていると思いますけれども、一方、日本農業新聞によれば、農家の評価は二分しているという話で、さらにいえば、いずれこれは財政的に破綻をすと言いつける研究者もおられます。そういう意味でもこれは非常におもしろいテーマだと思います。じっくり研究していただきたいとお願いしておきます。どうぞよろしく申し上げます。

Ⅱ 報告 農林水産省経営局経営政策課 福田英明経営安定対策室長

○講師 2年前から新しい政権のもとで、農水省では大臣官房に戸別所得補償企画チームという組織を設けて戸別所得補償の具体化を図ってきたところではありますが、今年から予算措置とはいえ、対象作物を畑作物まで拡大し、本格実施させていただきました。そうした中で、この業務については、農水省の経営政策を担う経営局のほうに移管するというところで、現在のポストにいるところでございます。2年前より、日農研の皆様にはいろいろお声をかけていただきまして、ありがとうございました。

本日、ご用意させていただいた資料は、昨日、公表させていただきました戸別所得補償制度の加入状況、そして幾つかのこれまでの成果、こういったものを挙げさせていただいております。これらについて簡単にご説明をさせていただければと思います。

ー 農業者戸別所得補償制度の23年度加入状況（資料1）ー

[申請件数]

まず1点目の資料でございます。農業者戸別所得補償制度の加入状況（2年目）を簡単にご説明させていただきたいと思っております。3月11日の震災によりまして、岩手、宮城、そして福島を含めて計5県の地域においては、なかなか6月末までの加入申請が厳しいということもありまして、8月31日まで加入申請を延ばさせていただきました。今回、8月31日までの状況がとりまとめられまして、この表にも書いてありますように、昨年度は116万3,000件の加入に対し、今年は121万8,000件の方々に加入いただいたということで、約5万5,000件加入が増えているところであります。ちなみに、被災5県を除いた数字はプラス約2万9,000件ということでありまして、被災地でも加入が伸びているということでもあります。経営形態別に加入者の推移をみてみますと、個人の方が約5万4,000件、そして法人が約1,000件、集落営農も約200件と、それぞれ加入が伸びているという現状にあります。

[交付金別の申請件数]

2ページ目をご覧ください。戸別所得補償制度は、米の所得補償交付金、そして畑作物の所得補償交付金、水田活用の所得補償交付金、これは従来の転作対策の交付金に該当するものでありますけれども、この3つの交付金で制度の骨格が構成されております。まず、米の所得補償交付金の加入申請の数をみてみますと、今年は106万件ということで、昨年度より約5万6,600件程度増加しています。畑作物の所得補償交付金は、昨年との比較で

言えば、いわゆる品目横断対策との比較になりますけれども、対象作物が拡大しているということもありまして、約10万件近い加入がみられているところでありまして、水田活用の所得補償交付金につきましても、昨年度と比較いたしまして、約10万件増えております。

[対象作物の作付計画面積]

次に、対象作物の作付計画面積をみてみますと、米については、平成22年度から23年度にかけて、生産数量目標が3万5,000ヘクタールほど減っております。一方で、作付計画面積は去年の112万7,000ヘクタールから115万1,000ヘクタールということで、面積ベースでも2万4,500ヘクタール増えております。ちなみに、今回の震災により、警戒区域、あるいは津波による塩害区域などで、2万ヘクタール以上作付けできない農地があるわけですが、そういった中でも、加入面積はこういった形で大きく拡大しているところがございます。

他方、次の3ページ目でございます。畑作物の所得補償交付金につきましては、麦が25万1,000ヘクタール、大豆が11万8,000ヘクタールとなっております。表には書いてありませんけれども、22年度の品目横断対策の作付計画面積と比較いたしますと、小麦で約1万ヘクタールほど増えています。自給率向上のためにパン、中華麺用の小麦の交付単価をアップしたということもありまして、作付が伸びているという姿が見えます。二条大麦については、去年より作付計画面積が、数字上8,300ヘクタールほど減っていますが、品目横断対策では、交付金が交付されないビール用の小麦も加入申請が行われており、交付金を支払う段階で焼酎用、すなわちビール落ちした大麦だけに交付金が支払われますので、表面上は面積が減っているようにみえますけれども、最終的には去年と同じぐらいの数字になるかと思っています。六条大麦については約1万6,900ヘクタールということで、去年と比べまして約500ヘクタール増えています。これは、伸び幅は少ないわけですが、震災を受けました宮城県で麦茶用の六条大麦の産地があり、そこで作付けできなかったということで伸びが約500ヘクタールに止まっている状況にあります。はだか麦は四国と大分を中心とする九州でつくられておりますけれども、約4,700ヘクタールということで、去年に比べて約300ヘクタール増えています。この二条大麦、六条大麦、はだか麦の交付単価については、従来の品目横断対策では小麦の交付単価に、掛け値とって、0.8掛けとか0.7掛けを行って交付単価を算定しておりましたが、基本的にはこれらの作物の生産費を調査しない形で交付単価が計算されておりましたが、これら三麦についても、本格実施の際にはきちんと生産費を調査いたしまして、生産費と販売価格の差をとった結果、

交付単価がアップしている。その関係で作付計画面積が増えているところでもあります。

大豆については、11万7,712ヘクタールということで、昨年の10万5,486ヘクタールに比べて、これも約1万2,200ヘクタール増えています。一方、北海道の輪作作物である、てん菜、でんぷん原料用ばれいしょについては、てん菜が5万9,856ヘクタール、ばれいしょが2万364ヘクタールということで、それぞれ約2,500ヘクタール、約800ヘクタール減っています。これは、てん菜、ばれいしょが、この2年間、大変不作に陥った。特に22年のてん菜は単収が4.9トンということで、過去30年で最も低い水準ということもありまして、作付け意欲が低下し、麦、大豆、そばなどへの転換が進んだものと考えています。そばとなたねについては、今回新たに政策支援の対象とされ、そばは5万130ヘクタールということで、昨年と比べて約2,400ヘクタール増えています。なたねは1,321ヘクタールということで、昨年よりも微減といった状況にあります。

一方、水田活用の所得補償交付金の作付計画面積をみますと、米の生産数量目標が18万トン、つまり先ほど申し上げた3万5,000ヘクタール減ったということも反映いたしまして、それぞれの作物の作付が増えている傾向にあります。具体的には、水田における麦の作付計画面積は、全体で約2,000ヘクタール増加し16万9,000ヘクタール、大豆については、九州地方で作付が増える一方、宮城県の仙台平野でこれまで大豆を千数百ヘクタール作付していた地域で作付が困難になったため、約400ヘクタール増にとどまっています。従来であれば、これにプラス千数百ヘクタール増えたのではないかと思っているところでもあります。

新規需要米については順調に伸びておりまして、4頁の下の表に書いてありますように、米粉用では対前年比で約2,400ヘクタール増えておりますし、飼料用米で約1万9,000ヘクタール、そしてWC S 稲で7,000ヘクタール強増えています。そして、そばも約4,700ヘクタール、作付が増えています。作付が減っているものとして、なたねと加工用米があります。加工用米は約1万ヘクタール減っていますが、これは、今回の震災のため、米の作付ができない地域が宮城県と福島県であり、両県と他の県で米の生産数量目標の県間調整が行われたため、加工用米の相当程度が主食用米に回ったということで、面積減がみられるところではありますが、他方、さらに21年と比較いたしますと、21年の加工用米の作付面積が2万6,126ヘクタールですので、一昨年よりも増えているのが実態であります。

そして次の4ページ目をご覧ください。今回の本格実施に当たりまして、加算措置を幾つか設けさせていただきました。規模拡大加算が、今現在で1,500件、3,726ヘクタールと

なるなど、まだかなり実績は低くなっている部分ではありますが、特に規模拡大加算は、12月から2月の間、いわゆる営農計画をつくる際に土地の権利移動が行われるということがありますので、来年度の営農計画の策定が本格化する農閑期に向けて、規模拡大加算がさらに拡大するのではないかと考えているところであります。

[都道府県別の申請状況]

5 ページ目には県別の数字が載っています。県別の増減を簡単にご説明させていただきますと、北海道では、加入件数が7,000件程度増えていますが、これは畑作農家が今回加入されたということであります。また、宮城県は4,000件程度減っていますが、これは震災により作付不能地域があったということであります。山形県も若干減っていますが、これは個人から法人への農地の権利移動、こういったものが進んでいるというようにみえます。福島県では約3,000件程度増えていますが、これは昨年の米価下落といった影響もございまして、さらには福島県内で新規需要米の作付が伸びた、あるいは米の生産数量目標の県内調整が行われたということもあわせて、全体の加入が増えたものと考えています。茨城県の加入が増えた理由もそういうことによるものと考えております。栃木県におきましては、後でご説明しますが、麦・大豆の作付が減って、新規需要米が増えています。そういった新規需要米の作付拡大を受けて、栃木県の加入件数は伸びているものと考えています。そして千葉県は加入申請が伸びているのも同様の理由によるものです。表の3つ下の山梨県が大きく3,000件ぐらい減っておりますが、これは、小規模の水田農家、あるいは転作で野菜を小規模で作付けをしている方々が、交付金額が少額だという理由もありまして、加入が減ったというようにみております。そして3つ下の北陸地方の各県ですが、これらの県も若干減っております。これは、小規模農家から、いわゆる担い手農家への農地集積が図られた関係上、加入申請が減ったとみております。そのさらに下、東海の3県ですが、いずれも加入件数が数千件程度増えております。これもやはり新規需要米なり、あるいは転作を進める、こういった関係で加入が伸びているところであります。

右側の欄は西日本でございまして、和歌山県と山口県が若干減っています。これは先ほどと同じで、少額の交付金だったということもありまして、今回は加入を見送ったということと、山口県はもう1つ理由がございまして、従来、米の生産数量目標について地域間調整をかなりやっていたのですが、今回は地域への配分を一律配分にした関係もありまして、県内での調整が進まなかったということも加入が減ったものと見ております。他方、岡山県、福岡県といったところについては加入が大きく伸びていますが、これはやはり新

規需要米の作付が伸びたということで、この2県の加入者が大きく増えているところであり、総体といたしまして、加入全体で5万5,000件の増ということでもあります。

[都道府県別経営形態別の申請状況]

6ページ目が経営形態別の加入件数であります。これもいくつか特徴がありますが、北海道が個人、あるいは法人の加入が増えていますけれども、これは畑作物の加入が増えたということでもあります。宮城県、被災地でございますが、去年よりも集落営農が少し減って、法人が増えている。これは集落営農の法人化が進んだものと考えております。そして、福島県、栃木県も個人が増えていますけれども、これらは米の生産数量目標の県内調整や新規需要米の取組が進んだことによるものと考えています。これ以降の県の説明は、ちょっと省略させていただきます。

[都道府県別交付金別の申請状況]

7ページ目は、3つの交付金の都道府県別の加入件数をとりまとめたものであります。特徴的な姿としては、被災地である福島県、千葉県のみ所得補償交付金の加入者が、例えば、福島県であれば去年と比べて4,930件増えておりますし、千葉県でも2,677件増えているということです。同様に、長野県では3,785件、愛知県では2,429件、岡山県では1,933件ということで、大きく増えている県があります。

[都道府県別水田作物別の申請状況]

さらに8ページ目は、それぞれの対象品目の作付計画面積の動向です。先ほど簡単な状況を申し上げましたが、前年と比較して大きく異なる点を申し上げますと、北海道は麦・大豆がかなり伸びています。これは畑地における作付が伸びているのではないかと考えております。青森県は麦の作付が減って、飼料作物が同程度増えています。これは、湿田が多く麦の不適地ということもありまして、麦の作付をやめて、飼料用米を大きく増やしたといった特徴があります。そして宮城県は震災の関係で、大豆と加工用米がそれぞれ1,200ヘクタール程度減っております。あと特徴的な点をあげると、山形県、これも加工用米の作付を減らして飼料用米やそばが結構伸びております。ちなみに、加工用米が1,140ヘクタール減って、飼料用米が1,270ヘクタール、そばも600ヘクタール増えています。そして、福島県は飼料作物が減って、そばが増え、栃木県は、麦が360ヘクタール、大豆も360ヘクタール減る一方、米粉用米が870ヘクタール、飼料用米が1,300ヘクタール以上増えています。大きく飛んで、新潟県では、大豆が336ヘクタール減って、米粉用米が852ヘクタール増えています。そして、福井県は、そばの二毛作地帯でありまして、そばの作付

計画面積が3,524ヘクタールということで、去年に比べて423ヘクタール伸びています。こういった形で適地適作が進んでいるのではないかと考えております。

一方、三重県では、去年まで未達だったのですが、ことしは過剰達成の状況になっています。これは大豆の生産が大きく伸びて作付計画面積4,242ヘクタールということで、去年に比べると578ヘクタール増えております。近畿・中国地方は傾向的には昨年と大きな違いはありません。福岡県は、パン、中華麵用の交付単価が増えたということで、麦が400ヘクタールほど伸びています。佐賀県は、麦ではなく、大豆が840ヘクタール増えています。熊本県は、飼料作物が700ヘクタール強、そしてWCSが1,600ヘクタール強伸びております。大分県は、麦が400ヘクタール増えて、WCSも600ヘクタールぐらい増えています。宮崎県は飼料作物の作付計画面積が1万1,087ヘクタールとなっておりますけれども、これも2,000ヘクタール強増えています。また、WCS用稲も1,300ヘクタール強増えています。鹿児島県では飼料作物が1,377ヘクタール増えているということで、九州地方では麦・大豆、飼料作物、WCSが増加傾向にあることが伺えます。ちなみに、WCS用稲というのは粗飼料でございますけれども、品代が大体キロ60円程度あり、飼料用米をつくるよりもWCS用稲をつくったほうが品代が高いということもありまして、九州地方では特にWCS用稲が増えているといった傾向があります。

[都道府県別畑作物別の申請状況]

9ページ目が、畑作物の所得補償交付金の都道府県別作付計画面積でありまして、大きな特徴は今年から対象作物にそばが加わったということで、先ほど申し上げたような形で少し面積が増えている傾向があります。

[都道府県別加算措置別の申請状況]

そして10ページ目、加算措置でありますけれども、規模拡大加算は、いわゆる利用権設定が要件とされております。従来、農地の権利移動が売買で行われていた北海道が今現在で最も多くて440件、2,058ヘクタールの移動があるということで、1件あたり5ヘクタール弱となっています。岩手県は56件、200ヘクタールの権利移動がありますけれども、これは集落営農が法人化したことによって、この加算措置が講じられました。秋田県は177件、248ヘクタールということで、主に個人での権利移動があったということです。栃木県は50件、94ヘクタールとなっておりますが、これも集落営農の法人化で加算措置が講じられたということです。あと、幾つか細かい点はございますが、規模拡大加算は今後2月までの間でかなり伸びていくのではないかと考えておりますので、その段階で実績をとり

まとめて参りたいと考えております。

そして、再生利用加算ですが、これは、不作付地とか調整水田を解消して麦、大豆、そば、なたねを作付したときに助成措置が講じられるということでありまして、東北地方、北海道、あるいは長野県で、主にそばの作付が増えているのではないかと考えています。

次の11ページ目以降は22年の交付実績のデータでありますので、後で参考にしていただければと思います。これが、今年の加入状況でありまして、かなり順調に推移しているのではないかと考えています。

一 戸別所得補償モデル対策の実施状況（資料2） 一

[戸別所得補償モデル対策の支払実績]

2つ目の資料は、22年度に実施した戸別所得補償モデル対策の実施状況を23年6月に公表させていただいたものであり、簡単にご説明させていただければと思います。

1 ページ目をご覧ください。支払い実績をお示しさせていただいておりますが、支払額としては、米のモデル事業で3,069億円、水田利活用事業で1,890億円ということで、交付額全体としては4,958億円となっています。支払件数は、先ほどと重複しますので、省略させていただきます。

事業別にみると、米のモデル事業が100万6,000件、水田利活用が57万8,500件ということです。注にありますとおり、カッコ書きの中にある数字は加入申請時の件数ですが、これと交付件数、特に水田利活用の交付金のところは、加入申請件数の98万5,000件から交付件数の57万8,000件という形で大きく減っております。これは、加入申請したけれども販売実績がなく自家消費の生産にとどまった農家の方々、或いは、個人と集落営農の両方に加入申請されたけれども、重複交付を避けるため、集落営農の方に交付金を支払ったといった事例もございまして、こういった大きな減少となったところであります。今年度はこういった事例が発生しないよう、加入申請の段階でチェックを強化していくこととしております。

2 ページ目は支払面積であります。それぞれ、後でご覧いただければと思いますが、(2)の水田利活用事業のその他の作物とは主に野菜が対象になっているところであります。その他の作物の欄をみると、加入申請時の16万ヘクタールから交付段階では12万9,000ヘクタールと3万ヘクタール減っております。これは、自家消費だけで販売がなかったという農家がありまして、少し大きな面積の減少があったというようにご理解いただければと

思います。

[水田利活用事業の作物別の支払実績]

3 頁目は、水田利活用自給力向上事業の作物別の支払実績であり、これを産地づくり交付金の助成面積などと比較したものであります。麦をみていただきますと、支払面積が16万6,300ヘクタールということで、産地づくり交付金の21年と比較いたしますと、約5万6,000ヘクタール増えております。これは、今回の戸別所得補償制度におきまして二毛作助成が行われたということもありまして、対象面積が大きく伸びたということでもあります。水田・畑作経営安定対策、いわゆる品目横断対策と比較いたしますと、全体の作付面積からすると、大豆も麦も微減しております。一方で飼料作物とか米粉用米、飼料用米などの作物の作付面積が産地づくり交付金の時代から比べて大きく伸びていることがおわかりになるかと思えます。また、加工用米の取組面積、これも先ほど申し上げたように1万2,000ヘクタールほど増えたということではありますが、今年は21年の水準に戻っているというようにご理解いただければと思います。

[米の需給調整の取組状況の推移]

4 ページ目は、米の需給調整の取組状況であり、16年以降の生産数量目標、実生産量等の推移であります。16年以降、生産数量目標が縮小しておりますけれども、いわゆる過剰作付面積が右から2つ目の欄にありまして、2.5万ヘクタールから3.7万ヘクタール、6.8万ヘクタール、7.1万ヘクタールということで、過剰作付面積が年々増加していったわけです。このため、19年においてかなり強力な減反政策を進めた中で過剰作付面積は、5.4万ヘクタール、4.9万ヘクタールと減少いたしました。そして、モデル対策においては、生産数量目標が減っていく中で、過剰作付面積はさらに減り4.1万ヘクタールになりました。そして23年度、昨日公表されましたけれども、生産数量目標が795万トンでありまして、それを面積換算したものが③の欄にある、150万4,000ヘクタールとなります。実作付面積は152万6,000ヘクタールですので、過剰作付面積は2.2万ヘクタールということで、去年の4.1万ヘクタールから大きく減りました。その理由の1つは、この仕組みの現場での定着が図られたのではないかというように思っております。

[モデル対策における集落営農法人の加入状況]

5 ページ目は、モデル対策における集落営農や法人の加入状況であります。これも21年から22年にかけてまして、集落営農で1,722件、法人で1,791件、それぞれ増えております。個人農家については、21年は一定の面積以上の方に対象が限定されておりましたので、こ

ういった形で加入者が大きく増加しております。

[米のモデル事業の規模別支払状況]

次の6ページ目をご覧ください。米モデル事業の規模別支払状況をまとめたものがこの表です。規模階層別にみて、どういった方々が参加しているのか、お金がどういった規模の方々に支払われたのかといったものをまとめた表であります。22年のモデル対策の支払面積は全体で112万7,000ヘクタールです。それぞれの規模階層別のデータを何と比較したらいいのかといった部分ではありますが、やはり水稲共済加入面積、一定の面積以上の生産者は共済の加入が義務づけられておりますので、共済加入者の加入面積と今回のモデル対策の加入面積を比較したものがこの表であります。加入率をみてみますと、0.5ヘクタール未満の方々については加入率が55.7%であります。これは面積ベースであります。4割以上の方々が未加入、つまり小規模の農家の方々は戸別所得補償に加入されていないといった実態がある一方で、5ヘクタール以上層については97.7%の方々が加入している。すなわち、大規模農家の方々はモデル対策に相当程度加入したというようなことがこの数字で読み取れるのではないかと思います。

一方で、その下でございますけれども、今回の予算がどういった規模階層別の加入者に割り振られたかということでもあります。モデル対策の支払件数と支払シェアをみてみますと、2ヘクタール以上層を合算いたしますと、全体の加入者の9.8%に相当いたします。この9.8%に対して支払われた予算額の58.5%が交付されている。すなわち大規模農家の方々に今回の戸別所得補償の予算が大きく配分されているということがおわかりになると思います。

その理由は、先生方のご存じだと思いますけれども、次の7頁に規模階層別の生産費の構造と今回の支援措置の関係を表したグラフがあり、右側に書いてありますように、戸別所得補償の制度設計は、標準的な生産費を計算し、そして標準的販売価格の差額を定額部分で交付し、さらに当該年産の販売価格が下がった場合に変動部分を交付するというもので、22年度におきましては、1俵で換算いたしますと、定額部分が1,700円程度、変動部分も1,700円程度交付されました。すなわち、この1万3,700円が岩盤という形で補償されるわけでございますけれども、この是正水準と各階層別のコスト構造を比べてみますと、例えば0.5ヘクタール未満のところで見ますと、加入者であったとしても、経営費を全部賄っていない現状にあります。一方で、1ヘクタール以上層になれば、家族労働費の一定部分が補償され、そして2ヘクタール以上層になれば、家族労働費の全額、そしてさらに

利潤が生まれるということになります。すなわち家族労働費の部分というのは家計費に消えるわけでありますので、この上にある利潤に相当する部分、ここが将来の規模拡大の投資という部分になります。この部分が一定程度措置されない限り、農業構造がなかなか変わっていかないというのが実態だと思います。

このように、一定規模層以上にはこの利潤が発生いたしますので、この部分については、まさに大規模農家の方が有利になるというようになるわけであります。なお、もしこの戸別所得補償がなかった場合、この点線で書いてある部分が収入になります。すなわち、これまでも0.5ヘクタールの方々というのは、経営費が賄えなくても、農外で稼いだお金を農内に投入して、農業をやっている。それは産業としての持続性が低いということになりますが、そういった方々がなかなか農地を手放さない実態にあります。こういった点線の部分で、仮に米価水準を推移するとすれば、例えば3ヘクタール以上層、5ヘクタール以上層の方々、主に専業農家だと思いますけれども、そういった方々は家族労働費も賄えない。家族労働費を加えた生産コストは1万1,200円でありまして、去年の非加入者の方々の米価は1万260円ですので、結局、家族労働費が全額賄われていない、すなわち低い労働単価で働いていることとなり、大規模農家が倒れてしまうこととなります。そういったことから、今回の仕組みが、やはり大規模農家の加入率の向上に寄与しているのではないかと理解されるところであります。

[戸別所得補償制度に関する意識・意向調査結果]

8ページ目は、本年2月に農業モニターを対象として行ったアンケート調査結果です。モデル対策の加入者に対して、モデル対策についてどのように感じたかを伺ったところ、「非常によい制度であり、そのまま続けるべき」という方々、そして、「多少の改善点はあるものの、骨格は維持すべき」といった方々を合わせますと、4人に3人がモデル対策を評価するといった意見が得られたところであります。

次の9ページは、モデル対策を評価している点について伺ったところ、1番多かった回答は経営の安定に役立ったといった意見でありました。

そして次の10ページは23年度の加入の意向を伺ったところ、84%の方々が加入をしたいという意見でありました。これは、22年度よりもさらに21名増えております。

さらに次のページですが、23年度に新たに加入する理由、つまりモデル対策は様子見をされていて、23年度は加入したいといった方々に、どういった理由で今回意識が変わったのですかといった質問をしたわけでありましてけれども、やはり米の所得補償交付金をもら

ったほうが有利だからといったような意見が最も多かったところです。

— 平成22年度食料・農業・農村の動向（抜粋）（資料3） —

最後の資料として用意させていただいたものは白書の抜粋でありますので、皆様方はずでにご覧いただいているかと思えます。この中でも、戸別所得補償についてこれまでの成果をとりまとめている部分がございます。1ページ目を見ていただきますと、モデル対策の概要があり、次の2ページには支払件数があります。次の3ページ目には、戸別所得補償は岩盤補償だということで、定額と変動を合わせて生産費を補償する仕組みであることを示した図があります。品目横断対策のように毎年毎年基準年度がローリングすることによって補償単価が下がっていく仕組みではないということはこの図で説明させていただいております。一方で、中ほどに書いてありますように、交付単価の算定に用いる販売価格は全国の相対取引価格としているため、安易な値引きとか、投げ売りのような行為をやった地域が逆に不利になり、努力して売った方々が賄われるといったことが中ほどに書いてあります。そして、下から2つ目のパラグラフになりますけれども、こういった変動部分と定額部分を合わせることによって、全国の産地の相対取引価格と今回の支援の水準を比べますと、下落幅よりも交付額のほうが大きくなっているのですべての農家の方々が、基本的には昨年の手取り以上の所得が確保されています。

なお書きのところには、一部の新聞で戸別所得補償によって買ったたきが起きているのではないかといった記事が書かれたことがありましたが、このことに関しての関係団体からのヒアリングを行わせていただいた内容であります。その中で、一番下の行から次のページになりますけれども、相対基準価格の設定について、20業者の方々が、競合産地の価格動向を踏まえて価格水準を設定したということで、次の4ページにあるとおり、在庫、あるいは販売状況が不振だという状況がある中で、他産地もそれに連動して米価の水準を下げってしまったというのが、22年の米価下落の要因だったというように理解しているところであります。

そして、中ほどから戸別所得補償の農業経営への寄与度が書いてあります。非加入農家と加入農家の所得水準の差を示した記述があります。赤い囲い込みの数字にありますように、非加入の農家は農業所得が36万円であるのに対し、加入農家の農業所得は、転作作物に大豆を作付していれば89万円、小麦を作付していれば75万円という所得が得られたものと試算しています。

そして5ページ目には、戸別所得補償がさまざまな効果をもつことについて幾つかの例示を挙げさせていただいております。一番上のパラグラフは、米の需給調整との関係が書いてあります。先ほどの資料にもありましたとおり、22年度におきましては過剰作付面積が8,000ヘクタール減ったところではありますが、県別にみても、秋田県が2,400ヘクタール、福島県が700ヘクタール、青森県が600ヘクタールといった順となっております。今年の過剰作付面積をみても、先ほど申し上げたように昨年の4万1,000ヘクタールから2万2,000ヘクタールに減りましたが、県別にみても、福島県が大体1万500ヘクタールほど過剰作付面積が大きく減少しています。以下、青森県が1,300ヘクタール強、茨城県も1,000ヘクタール以上減っております。

そして2つ目のパラグラフ、「もう1つは」という部分ではありますが、集落営農の組織化ということで、先ほどの資料にもございましたように、集落営農が7,300件となり、前年から1,600件増えました。また、一部の新聞で戸別所得補償により農地の貸しはがしが起きているのではないかという指摘に対して、全国の35市町村から聞き取り調査をさせていただいた結果を記述しています。回答があった市町村の中で、戸別所得補償が阻害要因となって農地の集積が進まないといったような意見はなかったということでもあります。次の部分には貸しはがしのことが書いてありますが、全国で集落営農が29件解散した中で、モデル対策の個人加入を進めたいといったものは6件のみであり、収益性の高い野菜の栽培をしたいとか、なかなか意見が合わないから解散をした、そういった理由で集落営農を解散したというものが多くみられたところでもあります。

そして次の7ページは、先ほどのアンケート調査の内容ですので、説明は割愛させていただければと思います。

最後に、今年度よりモデル対策から本格実施に移ったわけではありますが、ご説明した内容を事項別まとめてみますと、まず1点目は農業経営の安定の観点、これは、先ほどの階層別のコスト構造をみても、あるいは米価水準の状況からみても、農業経営の安定にはかなり効果があったのではないかと考えております。このことは、加入者の数が増えている、そして加入率をみても、大規模層ほど高く、小規模層が低いということで、農業経営の安定の観点からは一定の効果があったのではないかと考えております。

次に、国内生産の確保、あるいは自給率の向上といった観点からみますと、新規需要米がかなり伸びている一方で、麦・大豆は一定程度増加しておりますが、新規需要米までの

増加のレベルまでには至っていないということが読み取れるのではないかと思います。

3点目は、担い手の育成、あるいは農地の流動化といった観点をみてみますと、やはりこの一律単価によって、規模の大きい層は規模拡大をするための余剰が生まれているのではないかと考えています。そういった面で、22年度から23年度にかけては、いわゆる受け手対策が整えられたと思いますが、24年度予算要求におきましては、やはり一部の地域でなかなか農地を手放さない部分もありますので、地域の中できちんと話し合いを進めた上で、特定の方々に農地集積をしたいといった部分に対しては、協力的な予算措置を講じていく旨、今、予算要求をさせていただいているところであります。

そして4点目は、過剰作付、あるいは需給調整の観点ですが、この過剰作付面積が、去年は8,000ヘクタール、今年は1万9,000ヘクタール減った現状からみますと、やはり一定の過剰作付を抑制する、すなわちペナルティよりもインセンティブをつける形での措置が有効であったのではないかと理解しているところであります。

最後に5点目として、米価への影響といった部分であります。22年産米価が下がったことについては、白書にもありますとおり、一部産地の価格引下げが他の産地に波及したということが大きな要因だと思えます。そういった中で、個々の産地をみてみますと、下げ幅の一番小さかった新潟コシが一俵あたり800円ぐらいの下げで、一番大きいのが広島のお米で一俵あたり3,000円程度下がっていると思えますが、地域間での濃淡があるということで、一律下がっているわけではないということと、今年は概算金の水準が1,000円から2,000円上がっています。相対取引価格もそれに応じて上がっているということで、戸別所得補償制度が原因となって米価下落が起こったということはいえないのではないかと考えているところであります。

8月9日の三党合意の中で、戸別所得補償制度については検証の上、必要な見直しを検討するというように明記されており、このことについては、行政当局として求められた資料はきちんと整理し、誠実に対応していきたいと考えているところであります。

以上、簡単ではございますが、説明にかえさせていただければと思います。ありがとうございました。

Ⅲ コメンテーターによる質問・コメントと報告者の回答

コメンテーター：日本農業研究所 服部信司客員研究員

服部委員 きょうは私がコメンテーターということにさせていただいて、最初、コメンテーターの役割として、質問なり、簡単なコメントをしたいと思います。

「販売農家基準」とは？

1つは、私は聞いていて、ややわからないことがあったので、まず最初、そこをお聞きします。モデル対策の実施状況についての(2)の事業別件数で、括弧内は加入申請時の件数だと。申請時と支払件数の間にかなり格差があって、支払件数が減っているという説明で、1つは個人であったものが集落営農に入ったということ、もう1つは「販売農家基準」に達しないと。申請時、申請してくれたけれども、その人たちは基準に達していないから、支払いの対象にならなかったという話だったと思うのです。販売農家基準という、そこがよくわからない。

○講師 ここは、実は初年度だったということもあって、まず加入申請を皆さん、どっと出されたわけなんです。それで、1つ問題としてあったのが、集落営農に参加している人が個人でも加入申請した。それで重複申請になりますので、そこで減りますよね。

○服部委員 それはわかります。

○講師 もう1つは、例えば米のモデル事業でも若干減っておりますけれども、これはなぜ減ったかという、実は10アール未満の人が加入申請して受けてしまったんですが、10アール控除してしまうので、交付金ゼロという人が出てしまったということです。

○服部委員 では、これは10アール控除。

○講師 10アール控除と、あともう1つ、水田利活用のところは販売することが条件で、野菜農家の人で自家消費だけしかやっていませんでしたという人がかなりいたということでありました。

○服部委員 水田利活用のほうの話だったのですね。わかりました。

有意義な規模別でデータ

2点目は、同じモデル対策の実施状況についての規模別のところ。今までこれがないので、規模別についてどうなんだろうかという思いがあったと思うんです。それで6月ですか、農業共済新聞にデータを出されたという記事が出て、その農業共済新聞には数字が出ていなかったから、私は直接省に電話して聞いたような次第でした。

まずは規模別データを出されたこと、私は評価したいと思っているんです。これがないと、どう考えていいか、わからない部分が残ってしまう。これをみると、私などが予測していたような結果というか、やはり規模の大きいところがほとんど参加している。そして

規模の小さいところは、やはり10アール控除というのが効いたと思うのだけれども、参加率が非常に低い。あるいは実際の支払額をみてみても、2ヘクタール以上が6割、あるいは5ヘクタール以上が4割ということで、大規模層にとって意味がある制度になっている。そして0,5ヘクタール未満へは支払額の9%だということで、非常にはっきりしたと思うんです。これについてはいろいろな見方があるのは承知だけれども、私は、例のばらまきという批判は当たらないということが、ここで具体的な数字として示されていると思っています。この発表は非常によかったと、私自身は評価をしております。

○服部委員 2月、3月段階でのアンケート調査の結果が出されています。これはたしか、変動支払いが出された後にとられたアンケート調査ではなくて、その前だというお話でしたね。

○講師 そうです。変動部分の交付単価の計算をして公表したのは2月24日ですので、このアンケートを実際やったのは2月の下旬まででしたので、その前だったんです。

変動払いの支払いによる所得補償制度の理解

○服部委員 変動が出る前でも、これを見ても、評価している人の割合はかなり高いですね。私はこれを見たときに、変動払いの後の調査かなと思ったけれども、そうじゃないということだった。私が間接的にいろいろな人から聞く話では、やはり変動払いをもらって初めて、ああ、こういう制度になるのかと感じられた生産者の方が結構いるといわれます。それが事実じゃないのかという感じがするんです。というのは、この制度ができたとき、一番いわれていたのが、定額払いが1万5,000円ということで、戸別所得補償は定額払い1万5000円の制度として理解されていたと思われま。もちろん販売価格との差を補てんするわけだから、販売価格がもっと下がれば補てんされるということになり、定額払いが1万5,000円で、なおかつ変動払いとして1万5100円、合計3万円以上の補償が行われたわけです。変動払いが発動されたことによって、初めて所得補償の意味合いというものが生産者に認められたと私はみているのだけれども、その点、どう考えておられるのか。これがもう1つの質問です。

○講師 ご指摘のとおり、まさに岩盤補償だということをきちんと論証する意味では、変動部分が措置されて、それがきちんと期限内に支払われたということは多分、大きいんだろうというように我々も思っているところがございます。そういったことを踏まえて、ことしの加入状況をみてみると、実は過剰生産県の加入率って、結構上がっているんです。一方で、過剰達成県、つまりこれ以上作れないと言っていた地域が、少し米をつくり始め

ていて、過剰達成が少なくなっているということは、つくることに対しての一定の理解なりが多分あったんだろうなと。きょうはちょっとご説明しなかったんですけども、さっき申し上げたように、転作が今回、強化された部分が3万5,000ヘクタールあったんですが、今回の水田活用のところの作付計画面積をみると、実は5万5,000ヘクタールふえているんです。つまり転作しなくてはいけない面積よりも、さらに2万ヘクタール、調整水田の解消とか、あるいは二毛作といった形で土地利用が進んでいっている姿が多分あるんだろうなというのが、従来とは全く違ってきている姿じゃないかなと思っています。

まさに先生おっしゃられたように、加入者が高まるというのは、やはり今までの農政というのは全員参加型ではなかったです。少なくとも転作の部分というのは、3割の方々が従来は別なことをやっていたと思うんですけども、そういう方々がもう1回農政に参加してみようということで、1割強は多分、加入率が上がっていると思うんです。そういった方々が、もう1回農政というものを考えて、日本農業を立て直していく姿に近づいてきているんじゃないかなと、個人的には思っているところでございます。

戸別所得補償＝不足払い：生産者と消費者の双方にメリット

○服部委員 最後、これはコメントになるのですが、日本の場合、政権交代という問題もあって、戸別所得補償は、政争の対象・政争の具になってしまっている面もあると思うんです。なかなか客観的評価がされにくい要素が出てきているという中で客観的評価をすることが非常に大事じゃないのかと思っています。

これ、本質的には不足払いだと思うんです。1万3,700円という基準と販売価格の差を、全国一律で補てんする。アメリカがやってきた不足払いと全く同じです。

では、不足払制度の意味は何であるのかといったときに、生産者に対しては一定の、日本の場合に1万3,700円という生産費の水準を補償する。販売価格がどうなろうと。他方、価格支持をやめ、価格が需給関係で変動するようにする。その価格変動に関しては、政府は介入しない。価格の変動には、需給、需要のほうもきちんと反映されるということだと思っ

うんです。価格が下がるのは生産者にとっては思わしくないけれども、生産者には、最終的な生産者価格として生産費の一定水準が補償される。消費者にとっては、価格が下がることはプラスだから、そういう意味では消費者の意向を反映した、需要サイドを反映した価格を認める。価格の下落は認める制度になっているわけです。価格の下落を認めても、生産者にはその価格ではなくて、別途の一定の生産費を保障するという、こういうことになってい

るところに戸別所得補償制度の基本的な意味があると思うんです。

そういうものとして、アメリカなりEUにおいて、長い間、この制度が行われてきた。いわばコンセンサスを得た制度になってきた。日本の場合、ようやく去年、それが始められたばかりですから、合意を得るには一定の時間がかかると思う。本来、新しい米政策（1998開始）がそういう制度であったはずなんだけれども、価格の下落に対して政府が介入して支えるという考え方がありましたから、基本的には不足払型になりながら、なり切れなかった面があったわけです。それが戸別所得補償で初めて、なり切れない面を外して、こういう制度として発足したというところに私は意味があると思っています。

私としては、この制度がもっている基本的な意味を踏まえて、価格がどうなろうと生産者にとっては生産費の一定水準を保障する。価格に対して政府は関与しない。生産者にとっても、消費者にとってもメリットがある、すなわち価格の下落を直接支払いで補償している制度になっているところに意味があるということ、私は全体として認識してほしいと思っています。

三党合意がありますから、検討はされるのですが、できるものならば、そういう点を踏まえて、戸別所得補償の骨格は維持しつつ、調整が行われることが望まれる、これは私のコメントというか申し上げたいことです。

○講師 先生、そういってご助言いただけると非常にありがたいです。今回の政策におきましても、いわゆる消費者負担なのか、財政負担なのかといった議論の中で、価格は市場にゆだねて、所得補償をしていく、まさに消費者負担から財政負担に移るといった方向に沿った政策であると思っています。また、3月の米価の水準を生産者から卸、卸から小売りをみてみると、おもしろいことに絶対値は同じぐらい下がっているんです。すなわち価格が下がった分は消費者に還元されているんですよというデータもいろいろ整理をしようと思っているんですが、そこがみえてくると、まさに消費者負担型から財政負担に移る、そういった姿がよりはっきりするのではないかと思っています。

また、財政負担が限りなく拡大するのではないかといったご指摘があるわけですが、そこもことしの状況を見てみると、加入者がふえていく、それによって米価が一定水準で上がっていくとすれば、去年が底を打って、今後の財政負担が拡大するかどうかは歴史が証明してくれるのかなと思っています。

IV 質疑応答・意見交換

○服部委員　　ご自由に委員の方から報告についての質問なり意見なり、出していただければと思います。

消費者・生産者の利益を数字で出せないか

○岸理事長　　では、皆さんが考えておられる間に……。さっき米価は、生産者価格から消費者価格までずっと同じように下がったというようにおっしゃいましたね。それによって、消費者はどれぐらいの利益を得たかという総額、そういうのを何とか計算できないかと思うんです。そのうちのどれだけが生産者に還元されたかという、こういう数字が出ますと、国民に説明しやすいんです。そういう数字というのは出すのは無理でしょうか。

○講師　　流通量との関係も多分あることに加え、価格が下がった分とかは、例えばさっきの相対取引価格をとっていくとか、あとは小売物価統計を見ていけばできるかもしれないですけども、なかなか難しい部分があって、どうやったら、うまく国民の方にみせられるかということは検討しているところなんです。

○岸理事長　　これは消費者にとって得になることだという説得材料が要ると思うんです。そのためには、具体的な数字で、これだけ下がり、実は生産者は困っているの、消費者が得した分のうちをこれだけを税金から生産者に返しましたというような言い方ができると、非常に明快ですよ。

○講師　　ご指摘のとおりだと思うんです。

○岸理事長　　役所に計算をやっていただきたいですね。

川上と川下の変動の連動性

○田家専務理事　　1月の段階の推計によると、変動部分 1,700円のうち 800円が流通過程でさやになってしまったと。理論的にいうと、いろいろな流通過程の市場の支配力との関係もあるんだけど、川上の変動は余り消費者段階に反映しない。理論的にいって各段階の変動する幅が均等になっていかない。

○講師　　そこもいろいろあって、今、申し上げたのは、去年の3月の段階で反映しているんですが、これはデータをとってみるとおもしろいんですけども、19年と21年って、大体合っているんです。相対取引価格から精米ベースの価格水準の下げ方はそんなに大きく変わらないんですけども、逆に18年とか20年って、ちょっと違って、農家手取りは少し上がっているんですが、消費者価格はがっと下がっていて、多分、小売り段階が損をしているんです。あるいは20年は卸が損をした年なんですけれども、18年と20年はちょっと異質な年で、19年と21年というのは結構連動しているというように思っているんです。

が、その検証も、うまくみせられればいいなと思っているところです。

○田家専務理事 競争条件によって違うと思うが、一般的にこうだというのはあり得ないと思う。

○講師 出回りの当初では、卸売価格の引き下げ幅が小さく、卸が得をした時期があったようだけれども、一定の時期になったら、反映されたというのはあるんだと思います。そこはまたいろいろ検証するとおもしろいと思います。

○服部委員 違っていても、違ったのを書いて示してくれたほうが、逆に信憑性が出て、それでいいと思う。だって、小売りの場合には特売で損も承知でやるわけでしょう。

○講師 先生、おっしゃるとおりで、大体、数年でみると、多分、小売りが損をしているんです。

○服部委員 でも、それは小売りの戦略だから。

○講師 そうです。

○服部委員 だから、5年間ぐらいで示してくれればいいと思います。

品目横断（経営所得安定対策）と戸別所得補償の制度上の関連

○田家専務理事 単純な話なんだけれども、制度的に、例の品目横断とどういう関係になっているのか？ 品目横断対策の対象である、今、4ヘクタール以上の人については品目横断は適用されるのか。

○講師 まず米が一番大きく違って……

○田家専務理事 畑作物についてである。

○講師 畑作物は、品目横断は過去面積払が7割で数量払いが3割なので、つまり単収を上げて頑張った人が、品目横断対策の時代よりは交付金を多くもらえるということになります。

○田家専務理事 品目横断対策も選択できるのか？

○講師 いえ、できません。

○田家専務理事 今は停止しているわけ？

○講師 停止というか……

○吉田委員 事実上廃止でしょう。

○田家専務理事 法律はまだ廃止ではないでしょう。

○講師 法律はそのままなんですけど……

○田家専務理事 必要な予算措置を計上しているのか？

○講師 予算措置はしています。

○田家専務理事 畑作物について4ヘクタール以上の者が品目横断対策を申請したら、それでもらえるかということなんだ。

○講師 まず田家さんがおっしゃるのは、1つは従来の水田農家の方々は、産地づくり交付金と、そして水田経営所得安定対策で麦大豆のお金をもらっていたんですが、それが今回の新しい対策におきましては、水田利活用の交付金と畑作物の交付金をもらう形になっています。

○田家専務理事 一応、だから法制度はあるんだけど、停止というか、払う根拠がなくなっているのか？

○講師 水田・畑作経営所得安定対策の要件を満たす加入申請者に対する畑作物の交付金は、現行の法制度の枠組みで交付金が支払われるように省令改正をしています。

○梅本委員 ならしについての基金の積み立ては？

○講師 ならしは残っており、加入申請もしています。

○吉田委員 価格変動の部分とならしでもらっているよね。

○講師 そこは重複では出さない仕組みになっています。

きのう、昨年のならしの交付額も公表しています。大きく、交付額が減っているんです。それは重複部分があるので、米価変動交付金を出したうえでならしを出していますので、例えば秋田県のように、非常に品質が悪かったところはならしが出たりとか、そういうのはあるんです。

○田家専務理事 なかなか一言では説明しにくいね。

○谷口委員 ずっとこのまま行くわけですね。だって、法律改正、出せないでしょう。三党合意で通りっこないですから。

○講師 今回の概算要求では、法律を出す前提で概算要求をさせていただいています。

○谷口委員 本当ですか。

○谷口委員 三党合意というのは、これをやるということになっているんですか。

○吉田委員 いや、必要な見直しですよ。

○岸理事長 それに合うような法律にすればいいわけだ。

○講師 そこは三党合意に基づくんですが、基本は、去年の概算要求の段階でもならしは廃止だったんです。ただ、ならしは1年後の交付となりますので、来年廃止するといつても予算措置は1年おくらせて行います。

今、申し上げたのは、ことしの制度というのは、米の部分は一般会計で計上しているんですけども、米の部分も、特別会計で交付金を交付するよう予算要求をしているということをお願いしたかったんです。

変動部分は大規模農家に限るべきではないか

○吉田委員　私は自民党政権下の最後の販売を軸としたコメシステムの検討会で販売をいろいろと議論をやって、そのときも水面下では、どの規模でやるかどうかはわからないけれども、コメに関する所得補償という考え方があったことは事実です。その実施には予算問題が一番の壁だった。ただ、今回の問題は、ある面では服部さんがおっしゃったように、今までの生産調整のしがらみを切る意味では、戸別所得補償は出発点にはなったなという気がします。現実には、なぜみんな農家が——私は新潟の稲経の顧問みたいなことをやっているから、稲作経営者会議をやって、99%みんな参加して、1戸当たり1,000万とか千数百万もらっている経営もいます。最低で500万もらっていますよ。この仕組みは、生産調整目標を守れば他の義務も何もないんだから、賛成するのは当然なんです。これを嫌だという生産者は恐らくいないと思うんです。ただ、今後、政策的な問題で見たときに、韓国の場合は環境保全とか、幾つか政策の誘導措置が条件としてなっていますよね。その辺が、消費者との関係の問題で見たときに、どのように政策的に誘導していくかということが、これからの課題ではないかと思う。今、大規模農家だけで水田を維持できっこないですから、全員に薄くばらまくことは必要だと思う。ただし、それだけでいいかどうかというのは、やはり政策目標との整合性をどのようにしていくかというのはすごく問題でしょうというのが、私の印象です。

それで特に、ちょっと服部先生と違うのは、変動部分、これは大規模農家、3ヘクタール以上だったら、価格の下落に関してのインセンティブは非常に強いけれども、0.5ヘクタールとか、1ヘクタール未満の兼業農家に固定部分を出しておいて、価格変動の部分に無条件で出すというのは、果たして政策的に正しいのかなというのは、私は疑問があるんです。価格の変動の部分でいけば、経営のインセンティブで考えると、全部補てんするんじゃなくて、かつてのように大規模農家の手上げ方式にして、生産者が何割、国が何割という仕組みのほうが長続きするのかなと思う。0.5ヘクタール未満は、価格が下がったって、経営に大きな影響がないのでどっちみちつくる。だって、この図表からみたら、戸別所得補償をもらったって、赤字の層がいるんですから。そうすると、そこはやはり今後のことを考えてみたら、変動部分も定額部分と同じ予算額が出るというのはどうみても異

常だし、今後の政策の問題からみたら、やはりちょっと是正する必要がある。初めの2～3年は、導入部分としてはやむを得ない。ただし、今後、政策的な整合性とどう一致させるかが課題になる。部分としてみたら、大体そうなる。変動部分は、丸々もらうよりは自分たちが一部負担して、やって、手上げ方式でも構わないといっている経営者が少くない。価格変動の部分については、やはりばらまきといわれてもやむを得ない側面が、これは消費者の問題として随分あるんじゃないかと思います。

あと、新潟は大規模層は黒字になっていたけれども、もう北海道やその他の地域では稲作ははっきり赤字だったですからね。10ヘクタール、15ヘクタールでも。労賃出ていなかったですよ。

○服部委員 それは、どの価格でみるかですよ。

○吉田委員 でも現実、経営の中では。北海道は戸別所得補償ができる前は、みんな転作したかった。市町村が転作拡大を押さえていたんです。米をつくらせるために。それが、戸別所得補償になったら、米づくりがふえた。そのくらい北海道の稲作というのは、品目横断と転作部分で経営は丸くおさまっていた。その面では、米の経営でみたら、東北の集落営農をみても、収支をみると米の部分は相当赤字だったですよ。やっぱり品目横断とか麦大豆の奨励金で経営トータルでは黒字でしたが……。それが正常な形になったし、大規模層がすごく、みんなウハウハ喜んでいるんだろうと思うし、小さな経営も、特に群馬あたりに聞くと、高齢者は年金プラスになって、すごく一生懸命やっているというのも事実です。

2010年産・米価の下落の原因

あと米の問題は、米価の問題を随分、農水省の方は気にしているんだなと思ったけれども、全農の売り方が悪かった側面がある。しかも、価格センターをつぶして、市場原理を全く無視したことに問題があったのではないかな。

○服部委員 でも、物すごいキャンペーンだったでしょう、あのキャンペーンは。米価の下落は所得補償に原因があるんだという大キャンペーンを張った。

○吉田委員 だけれども現場の農協や単協は、そんなこと、全農がおかしかったと思っている。

○服部委員 でも、全農がおかしいというようになったかといったら、私、それは違うと思うんです。

○講師 2つご指摘いただいた後者のところは、国としては、原因は別なところにあっ

て、かつ、さっき服部先生もおっしゃられたように、価格は市場にゆだねる一方で、経営は支えていくということで制度運営を行ってきました。一方、従来の政策というのは出口対策をやって、高米価を維持するという方向でした。

○吉田委員　　ですから、農水省は備蓄米を棚上げをしたんだから、出口対策は一切やらないんですか。

○講師　　今の政務三役はそういうご認識で、我々は指示はいただいております。

○吉田委員　　それをきちっとできるかどうかですよ。

○服部委員　　去年はその方針で、9割ぐらいやったと思うんです。

○吉田委員　　そうすると、やっぱり変動部分は過剰サービスという感じがしますよ。

全生産者対象の戸別所得補償の根拠

○講師　　品目横断というのは、まさに農業経営の安定というのが目的でつくられた制度でありますので、ということからすれば、農業経営の安定に資さない人たちは外していくというのはあると思うんですけれども、今回の民主党政権においては、食料の自給率の向上を通じた多面的機能の維持というのが基本でありますので、1反から生産される生産物、あるいは1反がもつ多面的機能が維持される限り、やはりその岩盤補償というのは続けていくんだというのが今の政権の考え方だと思っています。

○吉田委員　　だから、岩盤補償はいいんです。

○講師　　0.5ヘクタールの農家であろうが、10ヘクタールの農家であろうが、1反から発生する食料の生産、いわゆるカロリーベースの供給力と多面的機能の発生は同じなのだから、そこで差別をつけるかどうかというのは、政策目標からするとどうかなと私は思っています。

○吉田委員　　要するにすべての問題について、差別をつけられないということですね。

○講師　　そういうことだと思います。

○吉田委員　　いや、初めはいいんだよ。その後の継続性を考えると……

○講師　　これをずっと続けることによって、まさに産業構造を固定化してはいけないので、それに必要な部分としては加算措置とか、いろいろ設けていくと思うんですが、かといって、一定規模を切り下げたりとか、あるいは今現在の変動部分の対象者を限定するといったことが、政策目標からすると正しいのかどうかといったら違うんじゃないかと私は思っています。

○岸理事長　　吉田さんのいわれる岩盤は、固定払いだけでいいんじゃないかと……。

○吉田委員 固定払いと、変動部分はむしろ手上げ方式のほうがいいんじゃないかという感じがしますよね。

○岸理事長 でも福田さんは、変動払いまで含めて岩盤だという言い方をされていますから、ちょっと岩盤の意味が違うんですよ。

○服部委員 補償水準が岩盤だということでしょう。

吉田さんの考えはよくわかりましたし、今後ずっと続いていく議論だと思います。去年、おととしかな、民主党が政権をとる前に、自民党の中で議論がり、生産調整を選択制に移行するのかどうかというのが議論の焦点でしたよね。あのときに、戸別所得補償なり、民主党がいつている政策が実現された場合に、対象者をどうするのか。規模で切るのか切らないのか。最初、ぼくはやはりある一定の規模以上を考えることになるのではないかと思っていました。今までの経過がありますから。ただ、生産調整、手上げ方式にするかどうか、その議論と絡めてみたときに、生産調整に参加するかしないかというのは、全生産者が判断するわけでしょう。生産調整は、一定規模以上の生産者だけではなく、それ以下の規模の小さい生産者も入らなかったら意味がなくなってしまう。その生産調整に入るか入らないかの条件として戸別所得補償があるわけだから、一定の規模で切ってしまうと、生産調整を手上げ方式にするということと、これが両立しないんじゃないのか。私はそう思ったんです。生産調整に入るか入らないかというのは重要な経営判断だから、経営判断をする権利を一定の規模以上だけに与えて、その下には与えないというのは、これは公平性の観点からいって、できないのかなと、私はそんなように考えたんです。だから最終的に、やはり全生産者が対象でいいのかなと。すべての土地が同じように多面的機能をもっているといわれればそうだと思うんだけど、私はそういうぐあいに理解しています。

加工用米の減少は何によるのか

○小澤研究員 少し質問させてもらいます。

まだ始まって、ことしで2年目ですから、不明なことが多いと思われませんが、意欲的に稲作経営に取り組む経営階層、そこが規模を拡大して、周辺の水田の有効利用をきちんと担保できるかどうか、この問題が重要と考えています。そのことが、耕作放棄地問題とも関係しているかと思っています。現在の日本の米の消費動向からすると、どうしても主食用米の作付面積を減らさざるを得ない。その中で意欲的な稲作経営を担っていく階層が、主食用でも作付面積の拡大が可能となりうるかが一点です。それともう1つは、今まで生産調整で対応していたいわゆる水田の利活用事業についてですが、この利活用事業でどの程度、

作付面積を拡大しうるのかが重要です。飼料用と米粉にかなり高額な補償をつけており、きょうの資料をみると、米粉も飼料用も、今年度の参加申請はふえているようで、喜ばしいことですが、この場合、米粉を使う実需者というのが、目にみえる形で増加しているのかどうか。もう1つは、私は、加工用米での作付がトレイサビレテイの導入でふえるのではないかと予想していた。しかし、加工用米の今年度の申請面積は減っている。加工用米がふえるかどうかというのが、水田の有効利用の点で一つの大きな条件になると思いますが、この点はどのように評価したらいいんですか。

○講師 加工用米が減った理由、さっき一言申し上げたんですけれども、災害があって、県間調整が進んだ結果、その分で加工用米が減ったんです。いわゆる加工用米から主食に転換したのが1つです。それともう1つは、実は全農が2年ぐらい前から、低価格帯を売らなくなりましたよね。加工用米の低価格帯のところはもうやめましょうという感じで、そこの部分でのインセンティブが少し減っている部分があるんです。そういう2つの理由で減ってはいるものの、実は加工用米も、21年から比べると、まだ増えているんです。今年減った部分は、あくまで主食用米との転換だけだと思うんです。

あともう1つは、先生がおっしゃられた米粉用米とかWCSとか加工用米というのは、実需者との播種前契約が基本になっているので、基本的には実需ときちんと結びついている。例えば、新潟などももっと県間調整をして、主食米を受けたい気持ちもあったんですけども、加工業者との委託販売契約があるので、加工用米をそれほど減らせなかったのではないかと考えています。

あと主食用米のところは、今申し上げたように、生産数量目標をきちっと、つまり生産調整リンクがはまって、加入するかどうかは生産者の選択制にゆだねている部分がございますけれども、一方で水田利活用のところは生産調整とのリンクがもう外れているので、水田活用のところもある程度は参加してくる人が増えてくるのではないかと考えているところです。

生産数量目標の決定時に、価格はどう設定されているのか

○大賀研究員 ちょっと話がずれるかもしれませんが、現在の戸別所得補償制度の前の生産調整も同じなんですけれども、基本的に米の生産調整目標数量を決めるときには、我が国の場合は国境で輸入を制限することをベースにしていますから、需要と供給で価格が最終的に決まるとすると、生産調整目標数量を決めるときに、一体価格をどう設定しているかが問題です。要するに価格を上げるのか、下げるのか。皆さんがどう評価しているの

でしょうか。全体としては結果的に長期的に米価を過去十数年、20年近くの間、下げる方向になってきたことは事実です。今後の方向について、生産調整目標数量を考えるとときに、価格を長期的に下げる方向で決めていくのか、それとも価格を上げる方向をやるのか、維持なのか、その基本的考え方はどうなっているのか。変動部分があるなしという議論は、単年の天候変動その他の変動リスクにかかわることにすぎないのではないのでしょうか。流通過程で多少操作があったとかないとかという問題は、私は余り本質的な議論ではないと思っています。

本質的な議論は、全体として政府が、戸別所得補償制度の以前は、目標数量を多目にし、価格を長期的には下げる方向で誘導してと、私は思っています。現実的に価格が下がってきたということは、つまり生産目標数量は多目にしたことを意味します。本当は市場経済のときには価格の問題を抜きにして生産目標というのは決められないはずなのに、行政ベースはあたかもニュートラルのごとく、生産目標を決めるときに、あたかも価格の誘導方向はなしで、過去の価格を維持することを想定してきた。しかし、市場経済である限り、生産目標を決めるときには、価格の問題を抜きに決めていくというのは幻想でしかない。今後はどうしようとしているのか。ここを抜きに、余りマイナーな議論をやっても本質的でない。過去について、私たちはどう評価するのか。長期的に米価がどんどん下がってきた事態を、実質価格ベースで下がってきたのを私たちはどう評価するのかということが、一番基本の問題としてあると思います。これは福田さんに聞くというよりは、ここにいる先生方、皆さんに伺いたい問題です。

○服部委員　　まず室長の考えを聞いてみましょう。

○大賀研究員　　室長の考え方を聞いた上で、ここにいる方々、皆さん、やはり教えてもらいたいなと思っているんです。

○講師　　大賀先生がおっしゃるように、高関税を張っている段階では、まさに需給は国内の需要と供給で決まるのは当然だと思います。食糧法の改正を踏まえれば、需要に合った生産を進めるということなので、そこを作為的にふやすとか、あるいは閉めるかということは、多分、担当は考えていないんだと思います。ただ、今回の23年目標は、本来の需要量の805万トンよりも10万トン少なく生産数量目標を割り振っているとすれば、ゆるめる方向ではなくて、強化する方向だったのかなど。ことしの生産数量目標の設定の考えからすれば、ゆるめる方向ではなかったとは思っています。

過剰作付け恒常化のなかの生産調整

○吉田委員　きょうの資料で農水省の23年6月の、米の需給調整の取り組み状況についてありますよね。これが16年からしか出ていないんですが、過剰作付けが、事実上恒常化しているわけです。その意味は何かというと、生産調整をやらない連中が、福田さんのお話だと2割か3割いたということですよね。だからずっと生産目標数量はあったとしても、実はこの過剰作付け部分を全くネグレクトしたことをやっていたんだから、その結果としてみたら、基本的には価格が下がって、小売価格のピークは平成7年なんです。だからちよūd岸さんが座長をやった備蓄米の運用、農協サイドからの要請に応じないで、買わないという方式に変わったのがそのころじゃなかったでしょうか。かつては農協が過剰だったら、農協が買えといたら備蓄米をどんどん買っていたわけですよ。それを、時々やっていたけれども、過剰に買う時代は終わって、価格がだんだん下がってきた。だから、絶えず実は過剰状況にあった。

○大賀研究員　そうだとすると、過剰作付けも含めて需給計画は考えないといけない。米の所得弾力性がマイナスなのを無視して、基本的に、所得が上がるときに需要は変わらないという前提で計算していた。また、単位面積当たり平均収量は、どうしても常に低目、低目に――トレンド値でいうと、リニアで伸びているときに常にトレンドのルート平方根式を使って、だんだん伸び率が落ちるように計算した。落ちるようにやるわけです。平年単収は常に低目、低目に計算するので、現実にはいつも過剰になる。生産は低目にみる、需要は多目に推計してきた。そういう形で、常に過剰生産になるような傾向があるということ、生産調整に参加しない人を無視した計算をやってきた。制度的に参加しない人がいることを無視したというのは、客観的現実を無視して架空計算をやってきたということです。今後ともそれをやっていると、実際上の価格の動きは下降傾向になる。そこをこれからどうするのか。

需要は減ってほしくない、生産は余り伸びてほしくないという主観的願望を無意識のうちに計算の中に組み込んでやっているから、現実には裏切られて、過剰、過剰ということになったというようにも思えます。過剰在庫を抑えたいという願望があっても、実際上は過剰生産になってしまう。それは、やがて長期的に破綻し、価格は下がらざるを得ない。これの繰り返しを長い間やり続けてきたのだと思います。客観的事実をみて、市場経済といっても、閉じた系の中での生産調整は量的管理です。

これからの政策問題で一番大事なものは輸入をどうするかです。要するに国境措置をどうするかという不安が生産者にも強くある。その想定がどうなるかが問題です。

2011年度生産数量目標の設定において、過剰在庫はカウントされたのか

○服部委員　大賀さんがいわれたことについて、去年の11月29日かな、今年度の生産数量目標を決める時点があったでしょう。私は非常に注目していたんです。あれだけ価格が下がった。物すごく下がったでしょう。下がったし、いろいろなことがいわれていた。それはやっぱり今年度の生産調整を強化するというか、生産数量目標を押さえることで対応する以外にないと思った。私は、政府が米価を引き上げるための介入はしなかったから、その点は評価しているんです。では、今年度の生産数量目標はどうするのか。生産者サイドは生産数量目標を下げてもらいたくないわけだ。過剰であったって、自分たちはつくりたいから。つくった後、政府に何とかしろというのが生産者団体の立場でしょう。そこは、やはり現実を直視して、根本は需要が減っているんだから、需要の減少に合わせて、なおかつ在庫も減らないわけだから、在庫の存在も勘案して、需要の減少と過剰在庫の存在をプラスした形で今年度の生産数量目標を立てるべきではないかと。それで11月29日に2011年度度の生産数量目標が示されたわけです。これは、私の見方からすれば、100点ではないけれども、需要の減少に関してはかなりカウントしたなと思うのです。たしか 796万トンにしたでしょう。

○講師　需要量は、実は 805万トンとはじいているんです。

○服部委員　そこに行く前に、供給というのは生産だけじゃないんです。在庫もあるんです。去年の11月29日の、ことしの生産数量目標の設定のときに、本当に在庫を供給として考えて、ことしの生産数量目標を考えたら、私はそこは非常に不十分だと。在庫も供給なんです。生産量プラス在庫が供給になるわけだから、過剰在庫を抱えているとしたら、過剰在庫自身を減らすという観点が出てこないとおかしいと思う。だったら、ことしの生産数量目標はもう少し減らしてもよかったんじゃないかと。そこがカウントされていないから、やや残ってしまったんじゃないかと。私はそういう感じをもっています。

○岸理事長　大賀さんがいわれたことと、今、服部さんがいわれているのは、これは政策担当者はみんなわかっていますよね、多分。

○大賀研究員　在庫は、恐らく私の感じでは、農林省が生産目標数量を決めるときには暗黙の前提で計算に入っているんですよね。ところが価格は、不思議と日本の農林水産省は、需給目標、生産目標、あるいは長期見通しをやるけれども、市場経済の資本主義国にいるのに、およそ価格のことは一切考慮していないんです。現下で需給の見通しをやる際には、需要量、生産量見通しの中に価格要因は一切入れていないというのが、不思議で

す。

○岸理事長　　ぼくの結論は、政策担当者はみんな知っているわけですよ、そういうことは。このような計算の仕方をしていることはわかっている、それを認めてるわけでしょう。それを認めてきたということは、潜在意識下に、やっぱり米価を下げなければいけない、いずれ市場開放が来るかもしれないから、米価は下げないとまずいという潜在意識があるんじゃないかと、ぼくは思っているんですが、そうじゃないですか。

○大賀研究員　　必ずしもそうではないように思います。米の需給見通しに関わった経験から言えることは、不思議な現象ですが、価格要因を考慮しないで、いろいろ計算していた。食糧庁は、在庫の増減には神経質でした。

それと、選択的な参加という問題と関連して、変動部分をやるかどうかは、これは経営者のリスクの問題として、その部分をリスクヘッジをするかしないか、要するに保険に加入するかどうかは農家の選択制でいいんじゃないかと思います。

○田家専務理事　　だから、今のならし方式みたいなことが考えられないかということなんです。

○講師　　そういう意見があるのはよく存じ上げていますが……

○吉田委員　　この何年かはこういうことを白紙の状態やらざるを得ないかなという感じはするけれども、将来方向についてどうするかというのはそろそろ議論しないと。

○服部委員　　その議論はさらに続けていけばいいと思います。

価格の設定と需給調整（はリンクしていない）

○谷口委員　　幾つかのことを同時に違う観点からいわれてしまっていて議論が混乱していると思うんですけども、1つは、単年度需給でみたときには、価格と生産調整が組み合わさっているわけです。論理上は。ところが現実には組み合わさっていないわけです。ですから、本当は単年度需給で考えたときにはバルクライン生産者の考え方しかないんです。つまりコストの安いものを積み上げていって、需要に一致したところでおしまいといえれば単純にわかるわけです。だけれども、生産が多かったり少なかったりしますから、現実には、どんな年でも需給調整はうまくいかないわけです。では、それはどうするかというと、次の問題になるんです。ですから、この価格の設定と需給調整というところは、そもそも最初から全くリンクしていないんですね。していないんですから、意味がない議論をしているのではないかと思います。

それからもう1つは、価格を下げるときに、だぶつかせて下げるという方針を農水省が

とっているとは私は思いません。そんな乱暴な手段はなくて、価格を下げる最大の手段と考えているのは、やっぱり構造改革でしょう。つまり大規模な経営が支配的多数になって、コストダウンされた生産物が太宗を握ってくればよいという話が基本であって、マイナーな要素としては、今いった需給調整の問題もあると思うんですけれども、だぶつかせるようにわざわざして下げさせてしまうという、そんな乱暴な議論は……

○大賀研究員 いや、意識的ではなくて、結果論として……

○谷口委員 それは結果論ですよ。政策としてとっているんじゃないくて、結果としてなっただけであって、政策方針でそうなっているという議論をしても意味がないなと、ぼくは思うんです。

もう1つ大事な点は、結局はことしの場合、変動部分がなかったら、大規模農家だって、ほとんど700円ぐらいしか黒字がないんです。だから、変動部分がなければいけないに決まっているわけです。問題は、この全体の水準をどうするかということと同時に、この切り分けでしょう。つまり変動部分に厚く盛るのか、固定化で、定額部分で行くのか。ぼくは定額部分で行きなさいと言っています。12月までに全部払ってしまえばすっきりするというのが、ぼくの元々の意見で、だから2万6,000円と一番過激にあちこちで書いています。ですから、こここのところの話としては、やはり定額部分を岩盤対策としてかなり充実しないと、少なくとも大規模な方も儲からないという現実があるわけです。構造改革も進まない。

それからもうひとつは、零細規模の稲作経営に何でこんなに交付金を払うんだというロジックが必ずしも皆さんの中でもはっきりしていないと思うんです。これをやっている理由は、零細稲作経営者は集落営農と密接に関係していて、自分たちは米だけつくらせてもらい、転作については集落営農に協力しているという背景があるから、米所得補償は転作政策とは直接にはリンクしていないんですけれども、実際はリンクしてしまっているということです。だから、零細稲作経営者に所得補償するということは、ある意味では必要悪で、しなければいけない側面が現実にあるんだということをみておかないといけません。集落営農というのは圧倒的に転作に偏っていますが、やっと最近になって米まで進み出してきて、つまり地域水田農業全体に集落営農が責任をもつように転換してきたわけです。

構造改革と米価引き下げ

最後にいいたいのは、構造改革をどうするかということですが、米価引き下げを通じて進めるという考え方は、はっきりいって邪道です。なぜかといったら、現実には放っ

ておいたって構造改革は進みます。もう現地に行ったら、担い手不足で、どこもお手上げ状態なんです。大規模な経営者は一度に沢山の農地が貸付けに出てくることに困っている。そんな一遍に急に出されても対応できないというのが現実であって、耕作放棄地だらけになってしまいますよ、数年にして。だから、米価の問題よりも、構造改革を支え切れるような担い手の人たちの条件をどうつくってあげるか。それができれば、構造改革は間違いなく進むと思います。恐らくこの5年で、昭和1けたは完全に80歳を超えますから、この数年で構造改革は一挙に進みます。きのうも栃木に行って聞いたら、全くそういう感じでした。まだ56歳の方が、ちょっとの面積はできるけれども、余りにも貸付地が多いとおれもできないといっているんです。地域によったら壊滅状態だと。おれ以外は1人も担い手がないんだという議論をしているわけですから、どんどん価格を下げてやれば改革が進むなんて、そんなことをしたら、大規模農家がペしゃってしまうと思うんです。

○服部委員 梅本さん、まだありますか。

○梅本委員 2点だけ。先ほど出された図で、生産費を補償する方式ですか、この生産費は、生産費調査の生産費ですよ。しかし、生産過程の生産費を補償されることと、経営の再生産が補償されることとは別だと思うのです。これだけでは経営としてはやっていけない。もちろん政策的にはしようがないと思いますが、本当に專業経営として展開していこうと思ったときに、1万3,700円の米価では、必要な経営の原価を賄えないです。兼業農家は続けることはできるでしょうけれども。だから、それはまた別のロジックが要るんじゃないかなという思いがしています。

飼料用米等をふやすべきか、大豆をふやすべきか

もう1点は、戸別所得補償で、全体の生産がふえています。でも相対的に飼料米や米粉用など新規需要米がふえて、大豆はそれほど増えていません。これはやはり8万円の効果だと思うのです。自給率を向上するためには作物の生産がふえればいいのですが、相対的に新規需要米をふやしていくのがいいのか、それとも大豆とか麦とか、特に大豆の場合は夏作ですから、米と重なるのですが、そちらをふやしていくのがいいのか。もちろん、湿田で不作けとなっているところを新規需要米で有効利用していくというのは当然必要と思うんですけれども、乾田を前提とした場合には大豆をふやしたほうが構造政策にはつながっていくのではないかと思います。そうだとすると、実は8万円は高過ぎるのではないかと。むしろその予算を普通の飼料作物や大豆などに振り向けるという考え方もあるんじゃないかと思うんですけれども、果たして8万円がいいのかどうか。

○谷口委員 逆に、8万円にするとインセンティブがあるということは、ほかの作物も8万円にして、やってもらったほうが早いんじゃないですか。

○梅本委員 というか、それを下げる。政策的に同じ額にして、経営者の自主的な判断にゆだねる方法もあるんじゃないかと。

○講師 多分、全部資料もみられての発言だと思うんですが、基本的には、全国レベルで水稲の所得並の水準、4万なにがしを得られるための水準として8万円というのを計算しているので、その中で地域の適地適作で進んでいくものかなと思うんです。一方で、先生がおっしゃられたように、自給率の向上なりを考えれば、それこそ賄う熱量供給の高い大豆とかのほうがいいのはおっしゃるとおりだと思うんですが、今まで基本計画にある一定程度まで——今、米粉用米50万トンとか飼料用米を570万トンとふやす形になっていますから、そこまでふやすまでの面的な拡大のための支援というのはどうしても必要なんだろうなと。その後に、制度設計をどうしていくかというのはいろいろ議論があると思いませんけれども。

○服部委員 時間も5分ほど超過しましたので、きょうはこれで終わりたいと思います。どうもきょうは室長、ありがとうございました。

○講師 ありがとうございました。