

戸別所得補償制度（モデル対策）の検証と評価

服 部 信 司

目 次

- 1 はじめに：必要な戸別所得補償の客観的な評価
- 2 戸別所得補償制度（モデル対策：2010年度）
- 3 2010年秋からの主な経緯
 - (1) 米価下落に対して価格支持をせず
 - (2) 定額支払いの開始（11月下旬）
 - (3) 変動支払い額の支給（2011年2月25日ー）
 - (4) モデル対策の実績データを公表（5月末）
 - (5) 農業者所得補償制度の参加状況を公表（7月末、8月末）
- 4 戸別所得補償制度（モデル対策）の実績と検証
 - (1) 支払件数・参加農家数
 - (2) 参加面積＝支払い面積
 - (3) 水田利活用参加面積
 - (4) 支払総額と予算額
 - (5) 主要道府県別支払額
 - (6) 規模別の参加状況と支払総額
- 5 農業者所得補償制度（2011年度）
- 6 農業者所得補償制度（2011年度）への参加状況
 - (1) 参加件数（2011年度）：2010年度を5%上回る
 - (2) 水田利活用：参加面積が9%増加
 - (3) 過剰作付面積：2万ha減少
- 7 産地（東北）コメ価格と全国平均販売価格との差
 - (1) 全国平均販売価格と産地（東北）銘柄価格との差の実態
 - (2) 何故、全国平均と東北・産地銘柄の差が発生したか
 - (3) 各銘柄・販売価格の2009年産からの下落幅と所得補償額の比較
 - (4) 東北地方コメ生産者の最終手取り価格の検討
- 8 戸別所得補償：不足払い制度として有効に機能
 - (1) 生産費を基準とする所得補償＝不足払いの意義

- (2) この間の生産者販売価格と消費者価格
 - (3) 2011年におけるコメ小売価格・低下の検討
 - (4) 戸別所得補償：生産者と消費者の両方にメリット
- 9 3党合意と戸別所得補償をめぐる議論
- (1) 今後の課題：戸別所得補償の骨格を維持
 - (2) “対象を一定の規模以上に限るべき”との議論
 - (3) “定額支払いは全生産者、変動支払いは一定規模以上に限定”とする議論
- 10 戸別所得補償と稲作構造改革－稲作の担い手は現在の認定農業者数だけで十分か－

1 はじめに：必要な戸別所得補償の客観的な評価

政府・各省庁は9月、2012年度予算の概算要求を提示した。農林水産省の概算要求は、2011年度の戸別所得補償の予算額を全面的に引き継ぎ踏襲している。政府は、2010年度以降実施されている戸別所得補償は引き続き行われていく必要があり、生産者もそれを必要としているという立場に立っているのである。

さる8月9日、民主、自民、公明の3党は、赤字国債法案（2011年度補正予算の執行に必要な赤字国債を発行するための法案）を成立させる前提として、民主党のマニフェスト修正についての3党合意を取り結んだ。その中心は、子ども手当の修正であるが、戸別所得補償についても「政策効果を検証し、必要な見直しを行う」とされている。

この秋の2012年度予算案の議会における審議において、戸別所得補償の「政策効果の検証、必要な見直し」が問われることになる。

本来ならば、政策効果の検証には、その政策が実施されてから少なくとも3年間くらいの期間が必要である。しかし、2011年度補正予算執行のために取り結ばれた3党合意が以上のようなものである以上、戸別所得補償については、その検証期間がわずか1年間であるとはいえ、その検証を行わなければならない。その検証の結果＝戸別所得補償の評価においては、戸別所得補償を継続するのか、どうか。継続する場合には、何を修正するのか、が問われる。

戸別所得補償は、これによって、民主党が07年参議院選挙、09年総選挙に勝利したこともあって、この間、民主－自民党間の相対立する評価の焦点にも位置してきた。こうした状況を前提にすれば、問われているのは、その客観的な

評価である。

幸い、戸別所得補償モデル対策（2010年度）については、農林水産省により、その実績データが公表された。そのなかには、規模別のデータも含まれている。

本論は、農林水産省の公表データを基に、問われている戸別所得補償の客観的な評価に答えようとするものである。

2 戸別所得補償制度（モデル対策：2010年度）

戸別所得補償制度は、民主党政権の成立（2009年9月）を機に、2010年度から始まったわけであるが、第1年度＝2010年度がモデル対策といわれるのは、所得補償はコメについてだけ実施され、他の麦・大豆等の穀作物については所得補償制度に含まれなかったからである。コメについては、以下の内容で本格的な実施となった。

1) 標準的な生産費（2002年産から2008年産の過去7年のうち中庸5年の「経営費＋家族労働費の8割」）＝60kg 1万3,703円を保障の基準とし、全国平均の販売価格がそれを下回った場合に、その差を補償する。

2) この標準的な生産費と標準的な販売価格（2006年産から2008年産の過去3年間の平均）1万1,978円との差：60kg1,725円＝10アール1万5,000円を定額支払いとし、12月までに農家に支払う。

3) 対象は、コメを販売目的で生産する生産者（水稻共済に参加している農家）または集落営農組織。補償を得るには、生産調整に参加する（生産量を目標数量にとどめる）必要がある。生産調整に参加しなければ、自由にコメを生産できるが、標準的な生産費を基準とする補償は得られない

4) 以上によって、それまでの強制感のある生産調整から自主的な選択制に移行する。

5) これまでの産地作り交付金（水田においてコメ以外のものを作付する場合に支給される交付金：地域ごとに支給総額を固定、交付単価は地域の設定）に代わり、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た。そこにおいて、新規需要米（米粉、飼料用米、WC S用稲など）10アール8万円、麦・大豆3.5万円、加工用米2万円等の全国一

律の助成措置が設定され、それらに主食用米なみの所得を保障する措置が取られた。これへの参加は、生産調整への参加を条件にはしていない。だれでも参加しうる。

まず、この戸別所得補償が実施に移された2010年の秋から現在（2011年10月）までの間における実施ポイントを簡単に確認しておこう（表1）。

表1 戸別所得補償：固定支払いの支払い以降の主な経緯

日 時	内 容
2010年11月下旬	固定支払い：10アール1万5,000円の支払い開始。
2011年2月22日	変動支払い額60kg1,715円。10アール1万5,100円発表。
2011年2月25日	変動支払い額の支払いを開始。
2011年7月31日	震災被災5県を除く2011年度所得補償：参加状況を公表。
2011年8月9日	3党合意（民主党マニフェスト修正）
2011年8月31日	2011年度農業者所得補償制度：参加状況を公表。

3 2010年秋からの主な経緯

(1) 米価下落に対して価格支持をせず

2010年秋において、米価（出荷団体と卸との間の相対価格：流通経費・消費税込）は09年9月の60kg1万5,169円（100）から10年9月1万3,040円（86）へと1年間14%低下した。このように価格の低下が進んだのは、一人当たりコメ消費量の減少が続いているなかで、消費者の安いコメへの志向が強まっていること、そのもとで一部出荷団体の販売戦略（安くても売り切る）が全国に波及したからである。

こうしたなかで、米価引き上げへの政府の行動（買い上げ）を求める声が上がったが、政府は、それを行なうことは、“生産者に対し所得補償を二重に行うことになる”として価格支持に動こうとはしなかった。

(2) 定額支払いの開始（11月下旬）

11月下旬、政府は定額支払い10アール1万5,000円の支給を開始した。昨年からの大幅な価格の下落が発生したなかで、定額払いの支給は生産者に安ど感を

与えたといえる。

(3) 変動支払い額の支給 (2011年2月25日ー)

2月22日、政府は、2010年産の変動支払い額が60kg1,715円 {標準的な販売価格1万1,978円ー2010年産の販売価格 (出回りから1月までの平均) 1万263円} =10アール1万5,100円 (表2) になると発表した。定額払いと変動支払いを合計した所得補償額は60kg当たり3,440円=10アール3万100円となる (図1)。

表2 コメ戸別所得補償モデル対策：交付単価

	10 a 当たり	60kg 当たり
定額支払い	1万5,000円	1,725円
変動支払い	1万5,100円	1,715円 ¹⁾
合計	3万 100円	3,440円

注1) 標準的な販売価格11,978円ー2010年産の販売価格 (農家手取り価格) 10,263円=1,715円。
 農家手取り価格10,263円=2010年産の相対取引価格 (1月まで) 12,723円ー流通経費等2,460円。
 流通経費等2,460円の内訳：流通経費 (全農公表) 1700円、
 包装費154円、消費税606円。

資料：農林水産省。

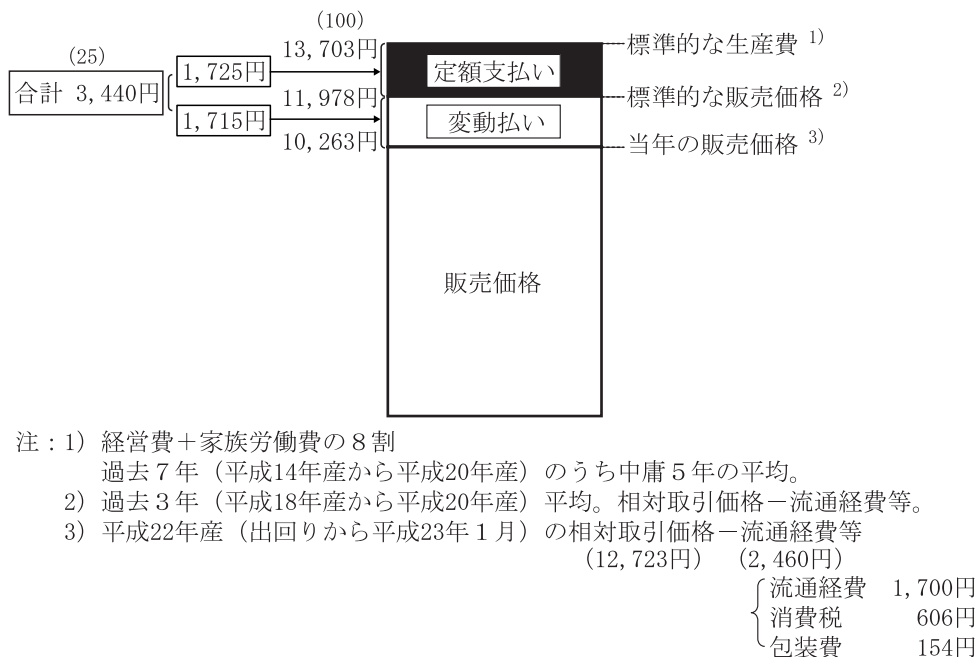


図1 米戸別所得補償モデル対策 (2010年)

所得補償制度が導入された当初の時点では、“所得補償制度＝定額払いの支給”として理解される傾向にあったが、この変動支払い額の受領によって、多くの生産者が所得補償を“一定の生産費と販売価格との差を補償する”ものとして初めて腹に落として理解したものである。また、これによって、平均的にいえば、60kg1万3,700円がコメ生産者に保障され、米価の大幅な下落がカバーされて経営の安定が保たれたのである。

(4) モデル対策の実績データを公表（5月末）

2011年5月末、戸別所得補償モデル対策（2010年度）の補償の支払い実績に基づく参加状況等を示すデータが公表された。次いで、規模別データも公表された。

(5) 農業者所得補償制度の参加状況を公表（7月末、8月末）

7月末、震災被災地5県を除いた農業者所得補償制度（2011年度）への参加状況が発表され、8月末に同5県を含めた参加状況が発表された。以下、その検討に移って行こう。

4 戸別所得補償制度（モデル対策）の実績と検証

(1) 支払件数・参加農家数

コメ戸別所得補償モデル対策（2010年度）の所得補償支払い件数は、個人114万9,505、法人6,187、集落営農7,398件、合計116万3,090件である（表3）。この場合、集落営農は参加農家数に関係なく、1集落＝1件としているので、集落営農数を構成農家数に置き直すと参加集落営農の構成農家数は23万8,277、全体の参加農家数は139万3,969となる。

前の年（2009年）との比較であるが、2007－2009年の3年間、経営所得安定対策が行われており、そこでは、参加条件が、2006年は認定農業者（地域において農業の中核になると市町村によって認定された農業者）のうち水田経営規模4ha以上（中山間地域：同2.4ha以上）の者、2007－2008年は認定農業者に限るとされていたので、2009年度の個人参加数はわずか7万5,161であり、個人については、有意の比較対象にならない。

表3 戸別所得補償モデル対策（2010年度）：支払件数と経営安定対策（2009年度）

	モデル対策 (2010年度)	経営所得安定 対策 (2009)	差
個人	1,149,505	75,161	1,074,344
法人	6,187	4,396	1,791(41%)
集落営農	7,398	5,676	1,722(30%)
(構成農家)	(238,277)		
計	1,163,090		
(集落営農を構成農家数で計算)	(1,393,969)		

資料：農林水産省 2011年5月13日。

有意の比較対象となるのは、法人と集落営農である。そこで、法人を見ると、2009年4,396から2010年6,187へと1,791（41%）の増となっている。戸別所得補償が経営規模の大きい法人組織にとって意味のある政策として受け止められたことが、その大幅な増加につながったといえよう。ここに、戸別所得補償の意味が示されていたと言っている。

集落営農の参加件数も2009年4,396から2010年6,187へと1,722（30%）増えている。

この増加には、個々の農家として参加している場合には戸別所得補償の交付対象面積が「主食用の作付面積から、自家消費相当分として10アールを控除した面積」であるのに対し、集落営農組織として参加すれば、集落営農組織として10アール控除すればいい（集落営農に参加している個々の農家としては、それ以上の控除は必要ない）という集落営農組織のメリットが関わっている。

ところで、戸別所得補償の対象者は水稻共済への加入農家：175万5,763である。そこで、戸別所得補償参加農家数139万9,369を水稻共済加入農家数で除すると、農家ベースでの参加率79.3%となる（表4）。これは、農家ベースの生産調整参加率とみなすことができる。2009年の生産調整への参加率は67%とされるから、2010年の生産調整への参加率は2009年を12%ポイント上回ったことになる。2010年において、生産調整はそれまでの強制感のあるものから文字通りの選択制に代わったのであるから、この生産調整の参加率上昇にも、戸別所得補償への参加農家の増大が示されているといえる。

表4 戸別所得補償・参加率（農家ベース）（2010年度）

個別所得補償：参加農家数（A）	1,393,969	79.3
水稻共済：加入農家数（B）	1,755,763	100
戸別所得補償・参加率（A/B）	79.3%	

表5 モデル対策：支払面積(1000ha)

支払面積	1,019.5
10a 控除前	1,127.0 (79)
生産数量目標（813万トン）の換算面積	1,427.5 (100)

注1) 参加申請面積：108万ha。

資料：農林水産省 2011年5月13日。

(2) 参加面積＝支払い面積

コメ戸別所得補償の支払い面積は101万9,500ha、自家消費分10アール控除以前の戸別所得補償・参加面積は112万7,000ha（表5）である。

2010年度の生産数量目標は813万トン、その換算面積は142万7,500haとなる。生産数量換算面積に対する所得補償参加面積の割合は79%である。面積ベースの参加率は79%ということになる。農家ベースの参加率79.3%とほぼ同じである。

同時に、この79%という数字は、面積ベースのコメの生産調整参加率でもある。2009年度の面積ベースの生産調整への参加率は70%であったと言われるから、生産調整への参加率は面積ベースで9%ポイント上昇していることになる。面積ベースでの参加率の上昇9%ポイントが、農家ベースの参加率の上昇12%ポイントをやや下回っているのは、参加農家数の増大が中一規模農家においてより大きかった（大規模農家の参加はすでに高かった）ことによるものであろう。

(3) 水田利活用参加面積

水田利活用自給力向上事業（2010年度）の支払い面積＝参加面積は、60万9,400haに及んだ（表6）。前年（2009年度）の産地確立交付金のもとでの参加面積37万4,700haに比べると23万4,700ha（63%）の増大である。なかでも、新規需要米09年度1万6,700ha→10年度3万5,600ha、1万8,900ha（113%）の伸び、麦09年度10万9,800ha→10年度16万6,300ha、5万6500ha（51%）の伸びが目立つ。

新規需要米への交付金が10アール8万円とされ、主食用米に匹敵する所得が保障されたことが、新規需要米等の拡大を促したといえよう。

表6 モデル対策：水田利活用・支払い面積（2010）と産地確立交付金：面積（2009）

	2010年度		2009年度	変化（2009→2010）	
	1000ha	%	1000ha	1000ha	%
麦	166.3	27.3	109.8	56.5	51
大豆	112.0	18.4	111.6	0.9	0.4
飼料作物	95.7	15.7	81.0	14.7	18
新規需要米	35.6	5.8	16.7	18.9	113
うち、米粉用米	4.9	0.8	2.4	2.5	104
飼料用米	14.8	2.4	4.1	10.7	260
WCS用稲	15.9	2.6	10.2	5.7	56
そば	31.3	5.1	29.5	1.8	6
なたね	0.8	0.1	0.1	/	/
加工用米	38.4	6.3	6.3	12.3	47
その他（1）	129.4	21.2	21.2	/	/
総計	609.4	100.0	374.7	234.7	63

注1) 産地資金交付金によるもの。資料：農林水産省 2011年5月13日。

また、産地確立交付金のもとでは、地域において用いられる額は固定—限定されているから、水田にコメ以外のものの作付を拡大しようとするとその単価が低下するという問題をかかえていた。水田利活用は、交付単価を全国一率として産地交付金の枠を取り払い、かつ対象面積を無制限としたから、水田利活用への参加面積が大幅に伸びたのである。水田利活用向上事業は、水田を基礎にした国内生産の拡大→自給率向上に向けて第一歩を踏み出したと評価しうる。

(4) 支払総額と予算額

以上のような姿で実施されたコメ戸別所得補償モデル対策（2010年度）の総支払額は、定額支払い1,529億円、変動支払い1,539億円、合計3,069億円となった（表7）。これを予算額（定額支払い1,980億円、変動支払い1,390億円）と比較すると、定額支払いの実績は予算よりも451億円少ない。他方、変動支払

いの方は149億円多い。

表7 コメ戸別所得補償モデル対策(2010年度)：支払い実績と予算額

	実績 ¹⁾	予算額 ²⁾	差(実績－予算額)
戸別所得補償	3,069	3,370	- 301
うち、定額支払い	1,529	1,980	- 451
変動支払い	1,539	1,390	+ 149
水田利活用	1,890	2,171	- 281
合計	4,958	5,541	- 583

注1) 支払い面積=102万ha。

注2) 対象面積=132万ha。

資料：農林水産省 2011年5月13日。

定額払いの実績が予算額を下回ったのは、予算額の想定した対象面積132万haに対し、実績が102万haにとどまったからである。申請者が想定よりも低かったことに加え、申請者のなかに条件（水稲共済加入、コメ販売農家）を満たさなかった者がかなりの数存在したことによる。変動支払いの実績が予算を上回ったのは、価格の下落が想定を上回る大幅なものであったからである。

水田利活用の支払い実績は1,890億円、予算額2,171億円を281億円下回った。予算時に余裕を持って参加面積を想定した結果と見られる。

以上を合計すると、戸別所得補償モデル対策の支出総額は4,958億円、予算5,541億円を583億円下回る実績となった。しかし、2011年度予算において、2010年度予算額がほぼそのまま引き継がれたのは、制度発足の2年目において、参加者の増大が見込まれたからであろう。

(5) 主要道府県別支払額

コメ戸別所得補償と水田利活用の合計支出額（2010年度）の道府県別支払額において、北海道は764億円（全体の15.4%）で第1位である（表8）。北海道はコメ戸別所得補償の受給額において第1位であるとともに、水田利活用の受給額432億円がコメ戸別所得補償の受給額332億円を上回っているのである。生産調整の比率→転作比率が高いことの結果である。

第2位の新潟においては、水田利活用の受給額は、コメ戸別所得補償の30%にとどまる。

表8 戸別所得補償モデル対策(2011年度)：主要道府県別支払額(億円)

道 県	コメ戸別 所得補償	水田利活用	合 計	
			億 円	%
北 海 道	332	432	764	15.4
新 潟	258	78	335	6.8
秋 田	213	86	299	6.0
宮 城	186	100	286	5.8
山 形	170	62	232	4.7
栃 木	128	88	216	4.4
岩 手	136	77	213	4.3
全 体	3,069	1,890	4,958	100

資料：農林水産省 2011年5月13日。

主食用米の生産が中心だからである。

なお、地域別にみれば、東北6県（秋田、宮城、山形、青森、岩手、福島）の総受給額は1,345億円（全体の27%）で第1位、第2位：北海道764億円、第3位：北陸4県（新潟、富山、石川、福井）660億円（全体の13%）の順となる。

ここに、コメ生産の主力地帯＝東北、次いで北海道、新潟－北陸、という姿が示されている。

(6) 規模別の参加状況と支払総額

規模別データは、農林水産省の公表したデータのなかで最も意味のあるデータである。

1) 規模別参加状況：大規模層の高い参加率

規模別参加データ（表9）によれば、0.5ha未満層から5ha以上層へと規模が拡大するとともに、参加率が増大していく。0.5ha未満の参加率は56%であるが、5ha以上層は実に98%に及んでいる。5ha以上層は、ほぼ全員が参加しているといっているのである。

この制度が、専門的なコメ農家、大規模層にとって有用で必要な制度であると認識されたことの結果であるといえよう。

2) 規模別支払額：3ha以上6万経営体が全体の過半を受領

作付規模別支払件数・支払額（表10）によれば、5ha以上経営体3.2万が支払総額の40%を受領しており、3ha以上の経営体を取れば、6万経営体（全体

表9 コメ戸別所得補償（モデル事業）：主食用米・作付け規模別の参加面積・参加率

	合計	0.5ha 未満	0.5－ 1.0	1.0－ 2.0	2.0－ 3.0	3.0－ 5.0	5.0ha 以上
所得補償支払い面積 (万ha)	112.7	14.8	17.9	19.0	9.3	10.8	40.9
水稻共済加入面積 (万ha)	152.6	26.5	27.3	28.2	13.9	14.7	41.9
参加率 (%)	73.9	55.7	65.7	67.3	66.9	73.1	97.9

資料：農林水産省。

表10 コメ戸別所得補償（モデル事業）：主食用米・作付け規模別支払件数・支払額

		合計	0.5ha 未満	0.5－ 1.0	1.0－ 2.0	2.0－ 3.0	3.0－ 5.0	5.0ha 以上
所得補償 支払件数	万	100.6	51.4	25.5	13.8	3.8	2.8	3.2
	%	100	51.1	25.3	13.7	3.8	2.8	3.2
同上支払額	億円	3,069	289	460	526	266	313	1,214
	%	100	9.4	15.0	17.2	8.7	10.2	39.6

資料：農林水産省。

受給農家の6%)が支払総額の49.8%＝約半分を受給している。他方、0.5未満の51.4万(全体受給農家の51%)は、支払総額の9.4%を得ているにすぎない。規模の大きなコメ生産者により多くの支払が行く制度になっていることが明らかである。5ha以上の場合、1農家平均の支給額は約400万円となる。これによって、価格が下落した下でも、専門的コメ農家の経営が支えられたのである。

3) 戸別所得補償：2ha以上の経営体に利益

農林水産省による図2は、全階層平均の標準的生産費(経営費+家蔵労働費7割):60kg1万3,700円と各規模の「経営費+家族労働費7割」とを対比したものである。

1ha未満にあつては、標準的生産費1万3,700円では家族労働費7割をカバーしえず、経営費が赤字である。

これに対し、2ha以上では、標準的生産費1万3,700円によって、それぞれの「経営費+家族労働費7割」をカバーしているだけでなく、「経営費+家族労働費7割」を上回る利潤(利益)を上げていることがわかる。その利益は、2-3haにおいて60kg600円(標準的生産費13,700円の4%)、3-5haにおいて1,500

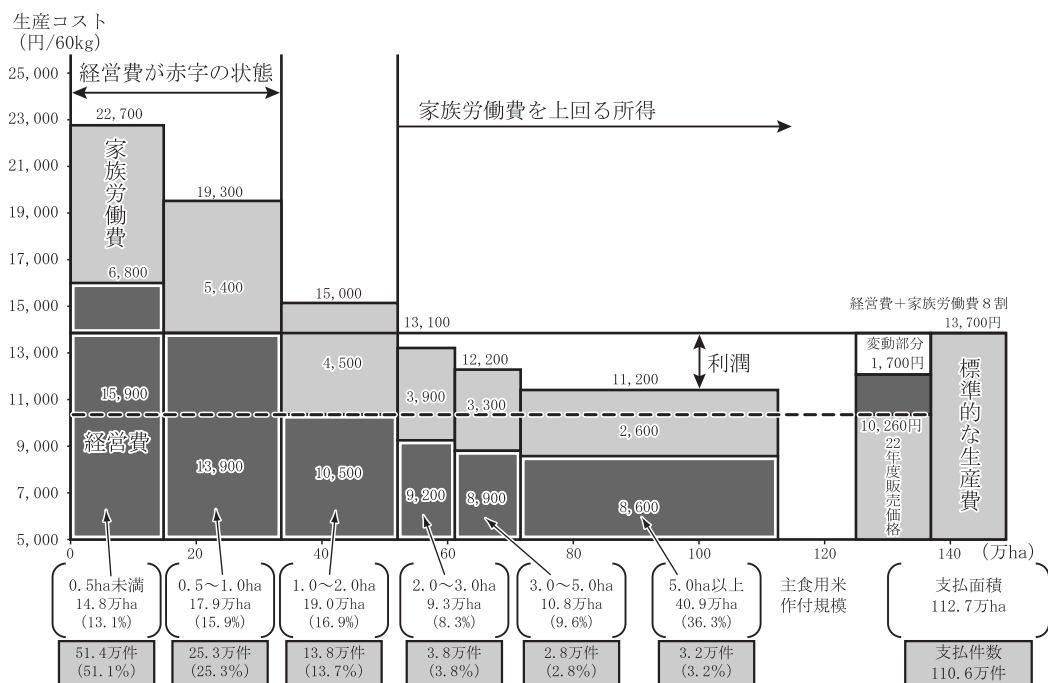


図2 コメの生産費と所得の規模別関係（平成22年度）

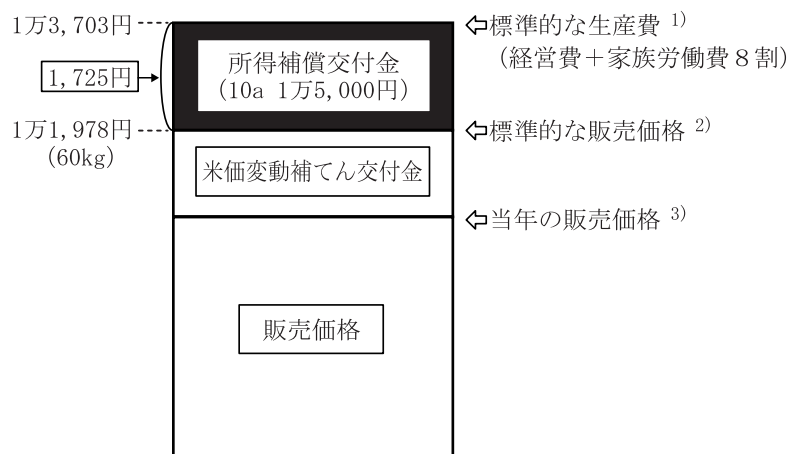
円（同11%）、5ha以上において2,500円（同18%）になる。規模が拡大するとともに、戸別所得補償のもたらす利益は増大していく。この利益が、規模拡大（＝投資）のための、あるいは拡大した経営体制を整備するための資金的基礎になるわけである。

戸別所得補償制度は、規模拡大のための資金面での条件を形成するものであることがここに示されている。ここからいえることは、所得補償制度を基礎にして、規模拡大・担い手形成を進める必要があるということである。

5 農業者所得補償制度（2011年度）

コメ戸別所得補償制度・モデル対策（2010年度）の実施を受けて策定された2011年度の農業者所得補償制度は、コメについては2010年度の戸別所得補償制度を継続しつつ、畑作の所得補償制度を加えたものである。

ここでの検討対象であるコメ戸別所得補償制度に絞ってみれば、補償（保障）



資料：農林水産省「平成23年度農林水産予算概要求の重点事項」
2010年8月より作成。

注：1) 2010年度の場合と同じ。

2) 販売価格：全国平均の相対取引価格から流通経費・消費税を除いたもの。出回りから3月までの平均価格。

図3 2011年度の米戸別所得補償制度

の基準をなす標準的な生産費は2010年度と同様に60kg1万3,700円とされた(図3)。

定額支払いの算定基準をなす標準的な販売価格も、2010年度と同様に60kg1万1,978円とされた。その結果、標準的な生産費と標準的な販売価格との差である定額支払い額も2010年度と同じ60kg1,725円=10アール1万5,000円とされた。2011年度のコメ戸別所得補償の内容は、2010年度と同じ姿に設定されたのである。

水田利活用も2010年度と同じ制度、同じ交付金単価のもとに設定された。

唯一、新たに加えられたのが、規模拡大加算(新たに規模を拡大した生産者に10アール2万円を支払う)である。

したがって、2011年度予算も2010年度とほぼ同額の計上となった。

2011年度から実施される畑作物については、①その補償基準が全算入生産費である、②コメの定額支払いに対応する営農継続支払いが10アール2万円である(コメの定額支払いは1万5,000円)という特徴がある。しかし、畑作物は、本論の対象ではないので、ここでは、これ以上はふれない。(詳しくは、『農業研究第23号』「米戸別所得補償から農業者所得補償制度(2011年度)へ」(服部

信司)を見られたい)。

6 農業者所得補償制度(2011年度)への参加状況

(1) 参加件数(2011年度): 2010年度を5%上回る

農業者所得補償制度(2011年度)への参加が震災被災5県を含め締め切られた2011年8月31日時点の参加件数は、総件数で121万8,200。2010年116万3,100よりも5万5,000(4.8%)件の増であった(表11)。

内訳は、個人120万3,400、2010年114万9,500から5万3,900(5.6%)増。法人7,300、2010年6,200から1,100(17.2%)増。集落営農組織7,600件、2010年7,400件から200件(2.9%)増である。

参加集落営農組織をその構成農家数で表すと、参加集落営農組織の構成農家数は24万3,320¹⁾について」。これを基に、2011年度の農業者所得補償制度への参加農家数を算定すると、145万3,941となる(表12)。

この参加農家数を、農業者所得補償の対象農家数である水稻共済加入農家数175万5,763で除すと、2011年度の農業者所得補償制度への参加率は82.8%となる(表13)。2010年度の参加率79.3%(前掲表4)を3.5%ポイント上回っているのである。

表11 農業者所得補償制度(2011年度)参加件数

(2011年8月31日現在) (1000件)

	総計	個人	法人	集落営農組織
2011	1,218.2	1,203.4	7.3	7.6
2010	1,168.1	1,149.5	6.2	7.4
差(2011—2010)	55.2	53.9	1.1	0.2
2010への%	4.8	4.7	17.2	2.9

資料: 農林水産省。

表12 農業者所得補償制度(2011年度)参加農家数

総計	個人	法人	集落営農組織・構成農家数
1,453,941	1,203,367	7,254	243,320

表13 農業者所得補償制度(2011年度)の参加率

コメ戸別所得補償：参加農家数 (A)	1,453,941	82.8
水稻共済：加入農家数 (B)	1,755,763	100
コメ戸別所得補償・参加率 (A/B)	82.8%	

なお、コメ戸別所得補償制度(2011年度)への参加に絞ってみれば、106万2,800件であり、2010年100万6,200件を5万6,600件(5.6%)上回っている(表14)。

変動支払いの受領(2011年2-3月)によって、所得補償への実質的理解が深まったこと、2010年における価格下落に直面して所得補償制度に入る必要を2010年に制度に入らなかった生産者(それまで政策に入っていなかった生産者を含めて)が感じたこと、の結果と思われる。

こうした生産者の受け止め方は、すでに2011年2月の農林水産省による「戸別所得補償制度に関する意識・意向調査」(農業者モニター890名対象、回答647名)において示されていた。そこでは、戸別所得補償モデル対策について、「よい制度であり、そのまま続けるべき」18.2%、「多くの改善点はあるものの、骨格は維持すべき」55.7%、「問題が多く、抜本的に見直す必要がる」18.9%、「廃止すべき」1.5%で、「そのまま継続」と「骨格は維持すべき」の合意は73.9%＝約4分の3に達していた。そして、2011年度のコメの所得補償制度については、「加入する」が84%に及んでいたのである²⁾。

表14 農業者所得補償制度(2011年度)参加件数の内訳(2011, 8月31日) (1000)

	総件数	コメ戸別所得補償	畑作物所得補償	水田地活用
2011	1,218.2(104.8)	1,062.8(105.6)	99.3	678.5(117.2)
2010	1,163.1(100)	1,006.2(100)	/	578.5(100)
差(2011-2010)	+55.2(+4.8)	+56.6(+5.6)		+100.0(+17.2)

資料：農林水産省。

2月のアンケートがとられた時点では、未だ変動支払いの支給は実施されていない。変動支払いの実施(2月末以降)を踏まえれば、「そのまま継続」「骨格は維持」の回答はさらに増えたと見るべきであろう。

(2) 水田利活用：参加面積が9%増加

水田に主食用米以外のコメを作付する水田利活用事業(2011年度)への参加は67万8,500件、2010年57万8,500を10万件(17.2%)上回る。水田利活用の作付け計画面積(2011年度)は66万4,000ha、2010年度60万9,000haを5万4,600ha(9%)上回っている(表15)。

表15 水田利活用(2011年度)：作付け計画面積(1000ha)

	1000 ha	指 数
2011	664.0	109.0
2010	609.4 (100)	100
差(2011—2010)	54.6 (9.0)	

資料：農林水産省。

ところで、2011年度のコメ生産数量目標795万トンは2010年度813万トンよりも18万トン(2.2%)減り、2011年度の生産数量目標の面積換算値150万3,900haも2010年度153万8,700haよりも3万4,800ha減っている(表16)。この減少分3.5万haは、水田において主食用米以外に作付け可能な面積がその分増大したことを意味する。

表16 農業者所得補償制度(2011年度)：申請者の作付け計画面積(1000)

	主食用・作付け計画面積	生産数量目標 ¹⁾ の面積換算値
2011	1,151.5 <76.5>	1,503.9 <100>
2010	1,127.0 <73.2>	1,538.7 <100>
差(2011—2010)	24.5	-34.8
差の2010年への%	+2.2	

注1) 2011年度生産数量目標795万トン、同2010年度813万トン。

資料：農林水産省。

2011年度における水田利活用への参加面積は、生産数量目標の減少から来る上述の3.5万haを約2万ha上回る5万4,600haの増加になっている。水田利活用への参加面積の拡大は明瞭といい。2011年度においても2010年度と同様に、水田利活用における新規需要米(米粉用米、飼料用米、WC S用稲)の伸

び＝2万8,700ha（81％）が著しいのである（表17）。

こうした水田利活用への参加面積の増大は、2011年産のコメ生産数量目標が3.5万ha減少し、その分主食用以外のものを作付する面積が増えたことを基礎としつつ、2011年度に始まったこの制度についての認識が広がったこと、この制度への参加＝水田における主食用米以外の作物の生産によって主食用米と同等の所得が得られ、生産者にとってそれなりにプラスになるという受け止め方が広がったこと³⁾などの結果と考えられる。

(3) 過剰作付面積：2万ha減少

コメ戸別所得補償への参加の増加を主因にし、水田利活用への参加面積の増大にも支えられて、2011年度のコメ過剰作付面積（「主食用米作付面積」152万6,000ha－「生産数量目標の換算面積」150万4,000ha）は2万2,000haとなり（表18）、2010年度4万1,000haから約2万ha減少した（表19）。過剰作付面積が激減したのである。

表17 水田利活用：2011年度・作付計画面積と2010年度・支払い面積（1000ha）

作物	2011年度 作付計画面積	2010年度 支払い面積	変化	
			面積	%
麦	168.7	166.3	2.4	2.4
大豆	112.4	112.0	0.4	0.4
飼料作物	101.7	95.7	6.0	6.3
新規需要米	64.3	35.6	28.7	81
うち、コメ粉用米	7.3	4.9	2.4	48
飼料用米	33.9	14.8	19.1	130
WCS用米	23.1	15.9	7.2	46
そば	36.0	31.3	4.7	15
なたね	0.74	0.76	-0.02	-2.8
加工用米	27.9	38.4	-10.4	-28
その他 ¹⁾	152.0	129.4	22.6	18
総計	664.0	609.4	54.6	9.0

注1) 産地資金交付金によるもの。

注2) 宮城・福島等の震災地における振替（加工用米→主食用米）による。

資料：農林水産省。

表18 2011年産：主食用作付面積と過剰作付面積

	ha
主食用作付面積	152万6000
生産数量目標 ¹⁾ の換算面積	150万4000
差（過剰作付面積）	2万2000

注1) 795万トン。

資料；農林水産省。

表19 過剰作付面積（2010、2011年産）

産年	ha	指数
2011	2万2,000	54
2010	4万1,000	100

資料：農林水産省。

2010年における価格の大幅な下落にもかかわらず、所得補償制度に入っている場合には、農家手取り60kg1万3,700円が保障され、経営の安定が支えられたわけである。こうした戸別所得補償の政策効果が多くの生産者に受け止められたことが、戸別所得補償への参加率の上昇につながり、それが過剰作付面積の激減をもたらしたといえよう。

7 産地（東北）コメ価格と全国平均販売価格との差

変動払い額が決定され、その支給が行われるに際して、変動払いが算定される基準の一つとなる全国平均販売価格（相対取引価格：60kg 1万2,723円、農家手取り販売価格：1万263円）と各地域（特に東北地方）のコメ販売価格との間に差が発生していることから、“地域の販売価格が全国平均価格以下の場合には、変動払いについて全国平均の補償（60kg1,715円）が得られない→全国平均の補償が各地域において等しく得られるように制度の補正が行われるべき”との議論が発生した。ここでは、この点について検討していきたい。

(1) 全国平均販売価格と産地（東北）銘柄価格との差の実態

「表20：平成22年産米・主要産地：農家手取り価格と全国平均販売価格」のなかの「平均販売価格との差」の項目が示すように、2010年産の東北地方のほ

ば全ての銘柄の販売価格が全国平均の販売価格を下回っていた。例外は、福島・会津コシヒカリだけである。差は、あきたこまち60kg138円、福島コシヒカリ（中通）275円、宮城ササニシキ578円、岩手ひとめぼれ79円、山形はえぬき928円であった（表20）。北海道きらら397も平均販売価格を1,479円下回っているが、これは、きらら397がもともと低価格米であることによる。

表20 平成22年産米・主要産地：農家手取り価格と全国平均販売価格、支払利子・地代算入生産費（労働費10割を含む）

産地	銘柄	相対取引価格 ¹⁾	農家手取り価格 ²⁾	平均販売価格 ³⁾ との差	手取り価格+政府支払額 ⁴⁾ (A)	支払利子地代算入生産費 ⁵⁾ (B)	差(A-B)
北海道	きらら397	11,224	8,784	-1,479	12,224	12,117	+107
岩手	ひとめぼれ	11,944	9,484	-779	12,924	14,219	-1,295
宮城	ササニシキ	12,145	9,685	-578	13,125	12,408	+717
秋田	あきたこまち	12,585	10,125	-138	13,565	12,113	+1,452
山形	はえぬき	11,795	9,335	-928	12,775	11,720	+1,055
福島	コシヒカリ(中通)	12,448	9,988	-275	13,428	12,272	+1,156
福島	コシヒカリ(会津)	13,607	11,147	+884	14,587	〃	+2,315
茨城	コシヒカリ	13,042	10,582	+319	14,022	15,121	-1,099
栃木	コシヒカリ	12,734	10,274	+11	13,714	12,904	+810
千葉	コシヒカリ	12,820	10,360	+97	13,800	15,769	-1,969
新潟	コシヒカリ(一般)	15,018	12,558	+2,295	15,998	14,015	+1,983
新潟	コシヒカリ(魚沼)	21,693	19,233	+8,970	22,673	〃	+8,658
富山	コシヒカリ	13,672	11,302	+1,039	14,742	16,861	-2,119
全国		12,723	10,263	0	13,703	14,434	-731

注1) 出荷団体と卸との間の相対取引価格。流通経費等を含む。

注2) 相対取引価格—流通経費等（2460円/60kg）。

注3) 全国平均の農家販売価格（手取り価格）=10,263円/60kg。

注4) 政府支払い額=固定支払い額+変動支払額=3440円/60kg。

注5) 労働費10割を含む。

資料：農林水産省「平成22年産米の相対取引価格」、『平成21年産 米及び麦類の生産費』

(2) 何故、全国平均と東北・産地銘柄の差が発生したか

戸別所得補償が全国一律の制度 { (標準的な販売価格) - (全国平均の販売価格) = (変動支払い額) } であり、日本のコメに多くの銘柄が存在するなかでは、個々の銘柄の販売価格と全国平均の販売価格との間に乖離が発生することは不可避である。

また、乖離が東北地方の銘柄に集中して発生しているのは、東北地方の集荷販売団体（各県・経済連）の販売戦略の結果でもあった。販売戦略とは、“在庫を残さないように安い価格でも売り切る→そのために、生産者に対する概算支払い額を思いきって60kg3,000円以上引き下げる”という行動である。

(3) 各銘柄・販売価格の2009年産からの下落幅と所得補償額の比較

2010年において、米価が大幅に下落した折、何よりも前年（2009）からの下落が問題とされた。そこで、主要銘柄の2010年販売価格が2009年販売価格からの程度下落したかを算定し、その下落幅と所得補償額（60kg3,440円）とを比較することにする。表21がそれを示す。

これによれば、東北地方の銘柄米は、福島を除き、いずれも60kg2,000円以上の下落をしている。下落幅は、宮城ササニシキ2,726円、あきたこまち2,018円、山形はえぬき2,119円、岩手ひとめぼれ2,430円。他の地方の銘柄には見られない大きな下落である。

しかし、それらの下落は、いずれも、補償額60kg3,440円（定額支払い1,725円+変動支払い1,715円）によって、カバーされており、かつ剰余が出ている。2009年からの価格下落は、戸別所得補償により完全にカバーされているだけでなく、その下落を上回る補償額を与えられているのである。この事実が注目されていい。

(4) 東北地方コメ生産者の最終手取り価格の検討

前掲表20の「手取り価格+政府支払額（所得補償額：60kg3,440円）」がコメ生産者の「最終手取り価格」を示す。東北・銘柄米の最終手取り価格を当該県の2009年の「支払利子・地代算入生産費（労働費10割を含む）」と比較すると、岩手ひとめぼれを除き、他のすべての銘柄の最終手取り価格は、「支払利子・地代算入生産費（労働費10割を含む）」を上回っている。各地域の生産実情（生産費）に即してみれば、東北・銘柄米の最終手取り価格は、「経営費+労働費

表21 米主要産地・相対取引価格¹⁾：2009→2010年度の低下幅と所得補償額との比較
(円/玄米60kg)

産地	銘柄	相対取引 価格 (A) 2010年産	相対取引 価格 (B) 2009年産	価格低下幅 (C) (A - B)	補償額との 比較 (3440円-C)
北海道	きらら397	11,224	13,669	2,445	995
岩手	ひとめぼれ	11,944	14,374	2,430	1,010
宮城	ササニシキ	12,145	14,871	2,726	714
秋田	あきたこまち	12,585	14,603	2,018	1,472
山形	はえぬき	11,795	13,914	2,119	1,321
福島	コシヒカリ (中通)	12,448	14,149	1,701	1,739
福島	コシヒカリ (会津)	13,607	15,005	1,398	2,042
茨城	コシヒカリ	13,042	14,388	1,346	2,094
栃木	コシヒカリ	12,734	14,235	1,501	1,939
千葉	コシヒカリ	12,820	14,360	1,540	1,900
新潟	コシヒカリ (一般)	15,018	16,386	1,468	1,972
新潟	コシヒカリ (魚沼)	21,693	22,866	1,173	2,267
富山	コシヒカリ	13,672	14,721	1,048	2,392
全国		12,723	14,470	1,747	1,693

注1) 出荷団体と卸との間の相対取引価格。流通経費等 (60kg2,460円) を含む。

資料：農林水産省「平成22年産米の相対取引価格」、「平成21年産米の相対取引価格」

10割+支払利子・地代」をカバーしているのである。

実質的には、銘柄販売価格が全国平均販売価格を下回った東北地方においても、労働費 (2009年) の10割をカバーする所得補償が行なわれたといえる。補償の基準をなす生産費が長期のスパン＝「過去7年の中庸5年」を取っていること、この間生産費の低下が進んできたこと⁴⁾、の結果と考えられる。

各県の生産実情 (生産費) に即せば、東北・銘柄米の販売価格が全国平均を下回ったからといって、戸別所得補償制度の改編を考えなければならないような問題が発生しているわけではないのである。

8 戸別所得補償：不足払い制度として有効に機能

(1) 生産費を基準とする所得補償＝不足払いの意義

一定の生産費（“標準的な生産費＝過去7年中庸5年の「経営費＋労働費7割」）を基準とし、販売価格との差を政府が補償する”戸別所得補償は、生産費と販売価格との差を政府が補償する不足払い制度と同じであり、その一種である。基本的には、アメリカで1960年代中期以降行われてきた不足払いと同じといえる。

では、不足払い制の意味は何であるのだろうか。それは、次のように考えられる。

- ① 生産者に対しては、販売価格がどうなる（いかに下がろうと）と、一定の生産費の水準－日本の場合には標準的な生産費（「経営費＋家族労働費7割」＝60kg1万3,700円）－を保障する。
- ② 他方、価格を一定の水準で政府が支える（一定水準以下に価格が下がらないようにする）価格支持を止め、価格は需給関係で変動するようにする。価格変動に対して政府は介入しない。
- ③ 価格の変動には需給関係が反映される。すなわち、供給だけでなく、需要の状況も反映される。
- ④ 価格変動の結果、価格が下がるのは生産者にとっておもしろくないが、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保障される。
- ⑤ 消費者にとっては、価格が下がることはプラスである。この意味で、消費者の意向を反映しうる（需要サイドを反映した価格を認めうる）＝価格の下落を認めうる制度になっている。
- ⑥ 価格の下落を認めても、生産者には、その下落した価格ではなく、別途の一定の生産費を保障する。

以上のように、生産者と消費者の両方にメリットがある－そこに、戸別所得補償制度＝不足払いの意義がある。

(2) この間の生産者販売価格と消費者価格

1) 生産者販売価格（出荷団体・相対取引価格）

すでに、2009年から2010年へと生産者販売価格が大幅に下落したことはふれ

てきた。ここでは、まず2006年以降2010年に至る中期のスパんで、生産者販売価格（出荷団体のコメ卸との相対取引価格：流通経費60kg2,460円を含む。表22）を見ておこう。

表22 コメ：(出荷団体) 相対取引価格 1) (2006—2010年産)
(玄米円/60kg)

産年 ¹⁾	円	指数
2006	15,203	100
2007	14,164	93.1
2008	15,146	99.6
2009	14,470	95.1 (100)
2010	12,826	84.4 (89)

注1) 9月→翌年8月。

注2) 流通経費等(2,460円/60kg)を含む。

資料：農林水産省『米に関するマンスリー・レポート』平成23年9月9日。

この5年間の動きにおいて、生産者販売価格が一貫して下落してきたわけではない。08年には07年の60kg1万4,164円から1万5,146円へと6.9%上昇している。これは、34万トンの政府買い上げ、翌08年度における生産調整面積の10万ha拡大の結果である。

こうしたなかで、生産者販売価格（出荷団体・相対取引価格）は、09年1万4,470円→10年1万2,826円へと11%低下した。一人当たりコメ消費量が減少し続け、消費者の低価格志向が強まるなかで、在庫が増え、さらに、“安くても売り切る”という東北地方の集荷・出荷団体（経済連）の販売戦略が全国化したためである。

2) コメ小売価格（消費者価格）

2007年から5年間のコメ小売価格（精米5kg。東京都区部、特売を除く）の動向を見ると（表23）、単一原料米（コシヒカリを除く）の小売価格も複数原料米の小売価格も一貫して低下し続けている。一人当たりコメ消費量の減少傾向の持続、消費者の強い低価格志向が、その背景に存在する。また、そこには、デフレ状況が続くなかで、小売価格を上げることは容易にはできないという事情も作用している。

表23 コメ¹⁾：小売（消費者）価格(2007-2011)

(円/精米5kg)

産年	単一原料米（コシヒカリを除く）		複数原料米	
	円	指数	円	指数
2007	2,288	100	1,950	100
2008	2,270	99.2	1,832	93.9
2009	2,201	96.2	1,812	92.9
2010	2,136	93.3	1,738	89.1
2011, 1-8月	2,026	88.5	1,637	83.9

注1) 包装済み、消費税込。東京都区部。特売を除く。

資料：表22と同じ。

このなかで、2010年から2011年（1—8月）へとコメ小売価格はどのようにあったか。

農林水産省『米に関するマンスリー・レポート』によれば、単一原料米（コシヒカリ）は3.2%低下、コシヒカリ以外の単一原料米は5.1%低下、複数原料米5.8%下落となっている（表24）。単一原料米（コシ以外）を取れば07年以降における最大の低下、複数原料米を取れば07→08年に次ぐ低下が発生したのである。

表24 コメ¹⁾：小売(消費者)価格

(円/精米5kg)

	単一原料米（コシヒカリ）		単一原料米（コシ以外）		複数原料米	
	円	指数	円	指数	円	指数
2009	2,531	100	2,201	100	1,812	100
2010	2,462	97.2 (100)	2,136	97.0 (100)	1,738	95.9 (100)
2011	2,384	94.2 (96.8)	2,026	92.0 (94.9)	1,637	90.3 (94.2)

注1) 表22と同じ。

資料：表22と同じ。

(3) 2011年におけるコメ小売価格・低下の検討

コメ生産者販売価格（相対取引価格：流通経費込）は2009年60kg1万4,470円から2010年1万2,826円へと1,644円低下した。

仮に、この生産者販売価格における低下額（玄米60kg1,644円）がそのままストレートに消費者価格（精米5kg）に移行するとした場合⁵⁾には、2010年

→2011年（1—8月）への単一原料米（コシ以外）の小売価格・低下率は7.5%になる（表25）。

表25 2010年産・コメ（単一原料米）小売価格：低下の吟味

	前年（産）からの低下率	比較
全国平均・相対価格の低下額(1,644円)がストレートに（そのまま）消費者価格に移行した場合 ¹⁾	7.5%	100
小売価格の実際の低下	5.1	68

注1) 生産者販売価格の低下：玄米60kg1,644円を精米5kg当りに換算し(A)、それを2010年小売価格(B)で除す。

これに対し、同期間における実際の単一原料米・小売価格の低下は5.1%であった（前掲表23）。この低下率は、仮に生産者販売価格の下落がストレートに消費者価格の下落に移行したとした場合の68%＝約7割である。生産者販売価格（相対取引価格）の低下は、消費者価格の低下に相当程度移行しているといえよう。2011年において、消費者は価格下落のメリットを享受したのである。

なお、5年間（生産者販売価格：2006年→2010年、消費者価格：2007年→2008年1—8月）を取れば、生産者価格の低下率：15.6%、消費者価格の低下率：16.1%で両者は同じである（表26）。生産者販売価格の低下に対応して消費者価格も低下している。消費者は、価格低下のメリットを全面的に享受してきたのである。

表26 相対取引価格（出荷団体）と小売価格：指数

相 対 取 引 価 格		小 売 価 格		
産 年 ¹⁾	指 数	年	単一原料米 ²⁾	複数原料米
2006	100	2007	100	100
2007	93.1	2008	99.2	93.9
2008	99.6	2009	96.1	92.9
2009	95.1	2010	93.3	89.1
2010	84.4	2011, 1-8月	88.5	83.9

注1) 9月→翌年8月。 注2) コシヒカリ以外。

資料：表22と同じ。

(4) 戸別所得補償：生産者と消費者の両方にメリット

2009年から2010年へと生産者価格が11%低下する中で、戸別所得補償は、生産者に対し、60kg1万3,700円を保障し、その経営の安定を支えた。戸別所得補償は生産者に対しメリットになった。同時に、消費者は、コメ小売価格の低下によって、価格下落のメリットを受けたのである。戸別所得補償モデル対策は、生産者と消費者の両方にとってメリットになるという不足払い制の基本的役割を果たしたといっている。

9 3 党合意と戸別所得補償をめぐる議論

(1) 今後の課題：戸別所得補償の骨格を維持

2012年度予算案の議会における審議において、「戸別所得補償の政策効果の検証、見直し」が問われる。

これについて、鹿野農林水産大臣は9月4日の再任会見において、「基本的に制度を廃止するという考え方を前提とはせず、少し時間をかけながら検討していく」⁶⁾とし、農地集約化を進めるために「農地の出して対策をやっていかなければならない」⁷⁾とした。

これを受けて、2012年度予算の概算要求において、規模拡大加算は2011年度100億円から2012年度150億円へと拡大している⁸⁾。農林水産省は、「戸別所得補償の見直し」に対し、規模拡大加算の充実で対応していくように見える。これまでの検討を前提とすれば、その方向は肯定される。

政策の評価には、生産者がどのように政策を受け止めているのか、も重要な考慮要因となる。

2011年2月の農林水産省のアンケート調査において、7割以上の生産者が、「そのまま継続」か「骨格を維持したうえでの改善」であったことは、戸別所得補償の骨格の維持が生産者の意向であることを示しているといえよう。

「食と農林漁業の再生実現会議」の基本方針における「平地で20—30ha、中山間地域における10—20haの経営体を太宗とする構造」へ向けての規模拡大、そのための担い手の形成—これらは、いづれも、生産者—担い手における所得の確保＝経営の安定が基礎になる。

戸別所得補償は、その所得の確保を保障するものである。そのことは、2010年→2011年において実証された。

戸別所得補償の見直しにおいて、戸別所得補償の骨格＝一定の生産費（標準的な生産費）を基準とし、それと販売価格との差の補償する仕組みは、維持されていく必要がある。

(2) “対象を一定の規模以上に限るべき”との議論

この戸別所得補償について、小規模生産者を含めた全生産者を対象にするのはバラマキであり、対象を一定規模以上に絞るべき、という議論がある。

この見解では、生産調整の問題が考慮外に置かれている。すなわち、戸別所得補償とセットになっている“生産調整に参加するか否かの選択権の問題”が考慮外におかれているという基本的な問題がある。

1) 公平性の原則

戸別所得補償は、生産調整について、これまでの生産調整の持っていた（未達市町村などへのペナルティを伴っていた）強制感のある方法を廃止し、生産調整への参加は、文字通り生産者の選択によるとした。食管制度の廃止・食糧法への移行（1998年）以降、原則的には生産者の選択制に移行しながら、それが形式にとどまっていた状態からの転換が行なわれたのである。

生産調整（＝戸別所得補償）参加者は、主食用米の生産は生産数量目標の枠内に限定しなければならないが、標準的な生産費（60kg1万3,700円）を基準とする補償（保障）が得られる。生産調整＝戸別所得補償に参加しなければ、主食用米を自由に生産できるが、2010年度のように米価が標準的な生産費を下回った場合、所得補償を得られず、下がった米価しか受け取れない。

仮に、戸別所得補償の支援（全体あるいは一部）の対象者を一定規模以上の生産者、例えば認定農業者に限った場合、生産調整（戸別所得補償）に入るか、否かの選択権が、一定規模以上の生産者（認定農業者）だけにしか与えられないということになる。

生産調整を行なうか、否か（戸別所得補償に参加するか、否か）は、生産者にとって極めて重要な経営判断・経営選択の問題である。その選択権が、特定の者にだけ与えられ、他の者には与えられないとすることは、公平性の原則に反する。

実際、アメリカにおいてもEUにおいても、すべての生産者が所得補償・生産調整の対象となってきたのである。

2) 認定農業者だけを対象にしたのでは、生産調整は機能しない

“戸別所得補償の対象を一定の規模以上の生産者に限るべき”とする人たちは、その“一定規模以上の生産者”として、2007—2009年度において実施された担い手・経営所得安定対策における対象者{2007・2008年度は、一定規模（平地4ha、中山間地域2.4ha）以上の認定農業者、2009年度は認定農業者}を考えているのであろう。

前掲表3において見たように、2009年度の経営所得安定対策に参加したコメ経営体は個人7万5,161、法人4,396、集落営農組織5,676件であった。集落営農組織をその構成農家数で表せば約182,814⁹⁾となり、09年度に経営所得安定対策に参加した合計農家数は262,371となる。

戸別所得補償の対象を一定規模以上の生産者に限定することは、具体的には、その対象者を26万2,000程度（2010年度の参加農家数139万4,000の19%）にすることを意味する。

その程度を生産者を対象にしたのでは、生産調整の実効性は全く意味を持たない。この点からいって、戸別所得補償の対象者を一定規模以上に限定するという議論は、（選択制）生産調整を行わなければならないという現実を踏まえた議論になっていない、といわざるをえないのである。

(3) “定額払いは全生産者、変動払いは一定規模以上に限定”とする議論

“戸別所得補償の対象者を一定規模以上に限定すべき”という議論の一種に、“定額払いは全生産者を対象にするが、変動払いは一定規模以上の生産者に限定した方がいい”という議論がある。これを前提とすると、変動払い（定額支払い+変動支払い：本来の戸別所得補償制度）については、およそ26万2,000の生産者しか対象にならず、のこり113万の生産者は、定額支払いしか得られない（本来の戸別所得補償の対象にはならない）ことになる。113万の生産者にとっては、戸別所得補償のメリットは半減するわけである。

選択制・生産調整は、強制ではなく、それに入った場合の利益で政策参加に誘導するところに、それまでの強制感のある生産調整とは本質的に異なる意味

がある。100万以上の生産者に対して、そのインセンティブが半減するのでは、生産調整の実効性が大幅に失われることになる。

また、この場合においても、一部の生産者には全メニュー、他の多くの生産者には半分のメニューということになり、公平性の問題が発生する。

10 戸別所得補償と稲作構造改革

－稲作の担い手は、現在の認定農業者数で十分か－

農林水産省によれば、「担い手」とされる認定農業者数は、2010年7月末現在で24万8,559。その内訳が示されている2008年3月時点の認定農業者数：23万9,200によれば、稲作単一経営の認定農業者は2万2,500（全体の11%）（表27）。稲作経営は、準単一経営や複合経営にも存在するから、その30%－40%を稲作経営とすると、30%の場合には、単一、準単一、複合に含まれる稲作の経営者の合計は5万6000、40%の場合には5万9,500となる（表28）。認定農業者の中の米生産者は5万－6万とみられる。

表27 経営部門別：認定農業者数(2008年3月)

(1000人、%)

経営部門	数	%
単一経営	111.1	46
うち、稲作	(22.5)	(11)
準単一	58.9	25
複合	34.6	15
総計	239.2	100

資料：『ポケット農林水産統計 2009』116頁。

表28 認定農業者・稲作経営体数の推定

(1000、%)

推定方法	推定値(A)	推定値(B)
稲作単一経営	22.5	22.5
準単一経営の30%	17.7	
〃 の40%		23.6
複合経営の30%	10.4	
〃 の40%		13.4
合意	50.6	59.5

資料：表27と同じ。

ところで、2005年センサスによれば、水田作付面積10ha以上の稲作農家は1万8,000、同「5-10ha」の稲作農家4万、合計(5ha以上層)5万8,000(全体の3.5%)。その作付面積は33.9万ha、全体149.5万haの22.7%である(表29)。

上記の認定農業者のなかの稲作経営数5万-6万は、この5ha以上5万8,000に対応している。施策の対象を一定規模以上の生産者=担い手にするということは、担い手は、現行の認定農業者のなかの稲作農家5万-6万でよいということをも前提としていることになる。

表29 稲作農家¹⁾：規模別の指標(2005)

コメ作付け規模(ha)	販売農家数(万戸)		コメ作付面積(万ha)		コメ売渡数量 ²⁾ (万トン)	
	販売農家数	経営農家数	面積	経営面積	数量	経営数量
総数	165.7	100	149.4	100	495.8	100
10ha以上	1.8	1.1	16.9	11.3	36.8	7.4
5-10ha	4.0	2.4	17.0	11.4	53.2	12.7
2-5	22.8	13.8	40.4	27.0	121.7	24.6
1-2	44.4	26.8	38.2	25.6	128.5	25.9
0.5-1	58.5	35.3	27.3	18.3	102.0	20.6
0.5ha未満	34.2	20.6	9.6	6.4	53.6	10.8

注1) 販売農家：経営耕地30アール以上、または、農産物販売額50万円以上の農家

注2) 2002年

資料：農林水産省『2005年センサス』、「作付面積階層別の売渡生産者数、売渡数量」

5ha以上の稲作農家5万8,000では、コメ作付面積の23%しかカバーしていな

い。言い換えれば、日本の米生産構造は、担い手中心の構造になりえていないのであり、その担い手（専門的農家、あるいは認定農業者）を増大させ、かれらが少なくとも米作付面積の半分以上を担うこと、そのために専門的農家として米を作る農家・経営体が現行5－6万の倍以上になることを目指していく必要がある。

「平地において20—30haの経営体、中山間地域において10—20haの経営体が太宗を占める構造」は、その上に築かれていくものと展望すべきであろう。

とすれば、政策（全体、あるいは一部）の対象を一定規模以上の生産者（たとえば認定農業者）に限ることにはならない。すべての稲作生産者を対象にし、意欲ある稲作農家が規模拡大等を通して担い手に成長する政策環境（戸別所得補償制度）の維持を図るべきなのである。

注

- 1) 農林水産省「農業者所得補償制度の加入状況等（8月31日現在）」
- 2) 農水省「戸別所得補償制度に関する意向調査」2011年4月。
- 3) 日本農業新聞、2011年8月26日。
- 4) 全国平均の生産費は、1998年60kg1万9,991円から2009年1万6,733円へと16%低下し、東北地方の生産費は1998年1万8,736円→2009年1万4,617円へと22%低下している。農林水産省『米及び麦類の生産費 平成10年産』、『同 平成21年産』。
- 5) 生産者販売価格の低下：玄米60kg1,644円を精米5kgあたりに換算し（A）、それを2010年小売価格（B）で除す。
- 6) 日本農業新聞、2011年9月5日。
- 7) 日本農業新聞、2011年9月13日。
- 8) 農林水産省『平成24年度 農林水産予算概算要求の概要』2011年9月。
- 9) 表3において、09年の参加・集落営農組織5,676を2010年の同7,398で除して得た比率を2010年の集落営農組織・構成農家数23万8,277に乗じて算定。

(2011年10月27日)