

# 戸別所得補償政策に関する考察

松 木 靖

## 1. 問題の所在

2009年総選挙の結果、民主党政権が誕生し、同党がかねてより主張していた戸別所得補償制度が実施される。総選挙時に示された民主党マニフェストでの戸別所得補償制度の実施工程では、2010年度に具体的な制度設計を行い、2011年度から実施するとされていた。しかし、米および水田転作作物を対象とする戸別所得補償モデル事業として、2010年度から先行実施されることになった。

民主党はこれまでに、「農業者戸別所得補償法案」（第168回国会参第六号）及び「農林漁業および農山漁村の再生のための改革に関する法律案」（第171回国会衆第二号）と、戸別所得補償制度に関する二つの法案を国会に提出してきた。その概要はつぎのようになっている。まず、交付対象者は需給調整に参加する販売農業者・集落営農組織である。対象品目は農産物では、米・麦・大豆の他、食料自給率向上、地域社会維持、多面的機能確保に資する農産物とされる。戸別所得補償政策への転換によって、米を含む多くの農畜産物に直接支払が導入されることとなる。

一方、2007年産から、水田・畑作経営所得安定対策（府県は「水田経営所得安定対策」）および砂糖・でん粉の品目別経営安定対策として、直接支払が実施されている。水田・畑作経営所得安定対策では、2006年産までの品目別政策に代わる、経営全体に着目した経営政策として、麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょに対する直接支払を行う生産条

件不利補正対策と、この4品目に米を加えた5品目を対象とする収入変動緩和対策が行われてきた。

水田・畑作経営所得安定対策は米政策改革と並ぶ農政改革の両輪とされたものの、実施初年の2007年から生産条件不利補正対策と収入変動緩和対策の両対策で問題が生じた。国は同年12月、『農政改革三対策の着実な推進について』において制度の見直しを行ったものの、部分的な見直しにとどまり、多くの問題を残している<sup>1)</sup>。このため、2009年度に予定されていた生産条件不利補正対策の成績払単価改定にあわせて、水田・畑作経営所得安定対策の制度見直しが期待されていた。しかし、戸別所得補償モデル対策の制度設計が先行し、水田・畑作経営所得安定対策および砂糖・でん粉に係わる品目別経営安定対策については、2009年産までの方式および支援単価のまま、2010年度も実施されることとなった。これは、2011年度からの戸別所得補償政策への制度変更を念頭においたものと考えられる。

そこで本稿では、水田農業、畑作農業にとって望ましい制度を模索するという目的から、2010年度に実施される戸別所得補償モデル対策の経営政策としての制度的検討を行うこととする。その上で、すでに明らかになっている水田・畑作経営所得安定対策の制度的諸問題を踏まえ、水田・畑作経営所得安定対策から戸別所得補償政策への移行のありかたを検討することとする。

2節では起稿時点で明らかになっている戸別所得補償モデル対策の概要を整理する<sup>2)</sup>。続く3節では交付面積基準の違いがもたらす経営安定効果について検討し、4節では米と転作作物の収益格差の変化が米需給調整への参加に与える影響を検討する。最後の5節では戸別所得補償モデル対策の効果と問題点について述べる。

## 2. 戸別所得補償モデル対策の概要

2009年10月に公表された戸別所得補償制度に関わるモデル対策は、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2事業から構成されている。前者は政策の目玉である米に対する直接所得補償の新設、後者は米需給調整に関わる助成事業の改訂である。

以下、その概要を「戸別所得補償制度に関わるモデル対策の概要」(2009年10月公表)、「現段階における制度運営実務の検討方向」・「モデル事業概要」(戸別所得補償制度推進対策本部第2回会議資料、2009年11月)、「モデル対策に関する論点について」(戸別所得補償制度推進対策本部第4回会議資料、2009年12月)、「戸別所得補償モデル対策の骨子」(2009年12月)、「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(平成21年12月24日現在)」に基づいて確認していこう。

### 1) 米戸別所得補償モデル事業

米戸別所得補償モデル事業は米生産者に対して、所得補償を直接支払いにより実施するものである。対象となる農業者の範囲、対象面積、交付内容は以下のようになっている。

#### (1) 交付対象農業者

対象農業者の範囲は、米の「生産数量目標」に即した生産を行う販売農家(集落営農を含む)とされる。これは、米需給調整政策の大きな転換を含んでいる。第一は転作へのメリット措置によって米需給調整の実効性を確保する方式から、米需給調整参加者の米生産に対するメリット措置によって米需給調整の実効性を確保する方式への転換である。第二は、米戸別所得補償の受給、すなわち米需給調整への参加を農業者の意思に委ねる、事実上の米需給調整選択制への転換である。「生産数量目標」未達成者へのペナルティは廃止され(「戸別所得補償モデル対策に関する

Q&A)、後述のように転作等への助成金は「生産数量目標」未達成者にも交付される。

「生産数量目標」に即した生産とは、「米の生産数量目標の換算面積の範囲内で主食用米の作付を行っていること」であり、生産数量目標の達成度の基準は面積である。これは、生産数量目標の達成度を数量基準とした場合には、作況変動により結果として生産数量目標を超過する可能性を回避するためと考えられる。

さらに、「販売目的で農産物を生産する農家を広く捉えつつ、その確認を容易に行えるような仕組みとする観点」から、農業災害補償制度（農業共済）の水稲共済加入をもって「販売農家」と見なすことが検討されている（戸別所得補償制度推進対策本部第2回会議資料「現段階における制度運営実務の検討方向について」）。なお、水稲共済未加入者については、前年度の出荷・販売先との契約状況を申告させた上で対象とするとされる。水稲共済加入者を「販売農家」とみなす根拠は水稲共済加入の規模要件にある。水稲共済の加入対象は、①米・麦で10a以上の作付けを行う農家であり、さらに②都道府県知事が定める面積基準以上の者は水稲共済の当然加入の対象とされている。当然加入の対象は、都府県は20a～40a、北海道は30a～1haの範囲で設定されている。

水田・畑作経営所得安定対策あるいは2009年産までの産地確立対策が交付対象となる担い手を規模要件で限定した<sup>3)</sup>のとは対照的に、いわゆる「サラリーマン農家」までほぼ全ての米生産者が対象となる要件設定となっている<sup>4)</sup>。

## (2)交付対象面積

交付対象となる主食用米は、加工用米・新規需要米（米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、ホール・クロップ・サイレージ用稲）を除く米であり、酒造好適米、種子用米を含む。加工用米・新規需要米は生産数量目標の

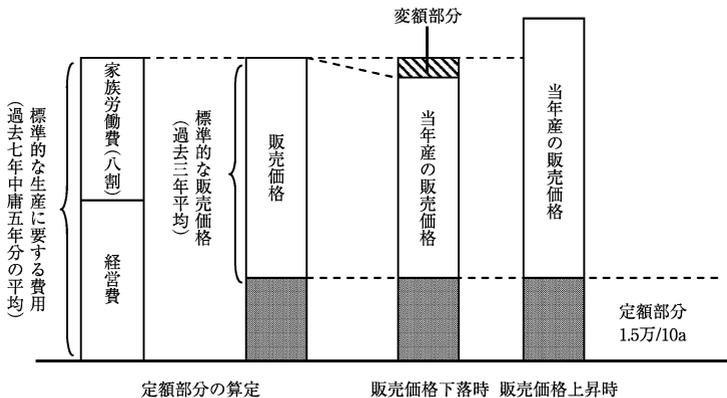
外数として扱われ、水田利活用自給力向上事業での助成対象であることから、二重に助成対象とならないように、主食用米の作付面積からは除外される。

交付対象面積は、主食用米については縁故米を含む自家消費用として、作付面積 10 a 分を見込み、水稻共済引受面積から一律 10 a を控除して算定する。酒造好適米、種子用米については、自家消費に回らないことが確実と見込まれるため、10 a 控除は行わないとされる。

### (3) 交付方式と交付単価

交付は図 1 のように、決まって交付される定額部分と価格下落時に交付される変額部分に分かれる。

定額部分は標準的生産費用と標準的販売額の差額相当額であり、当年産の価格水準にかかわらず交付される。当年産の価格が上昇して標準的生産費用と標準的販売価格との差額が定額部分を下回った場合でも交付される。従って、価格上昇時の利益は全て生産農業者に帰属する。



出所：農林水産省「モデル対策PR版」(2009年12月)を一部改変

図 1 米戸別所得補償モデル事業の交付額

定額部分は全国一律単価として、15,000 円/10 a に決まった。算出基礎は表 1 のとおりとされている。まず、標準的生産費用は経営費の全額と家族労働費の 8 割の過去 7 年中庸 5 年の平均である。標準的販売価格は全銘柄平均の相対取引価格の過去 3 年平均から、流通経費等を除いたものである。その差額は 1,725 円/60 kg となり、全国の平均単収を 530 kg/10a として、近似値の 15,000 円/10 a とされた。算出基礎となった経営費が米生産費調査のどの費用に相当するかは示されていない。13,703 円/60 kg という水準から費用合計、もしくは支払利子・地代算入生産費であるとみられる。

変額部分は価格下落時に生じる、標準的販売額と当年産の販売額との差額相当額であり、定額部分に加えて交付される。変動部分の交付によって、米生産者は最低でも標準的生産費用(=標準的販売価格+定額部分)の収入が保証されることとなる。この効果は「米価変動に対応し、補償対象の米価水準まで所得を補償する、いわゆる『岩盤対策』(戸別所得補償制度推進対策本部第 2 回会議資料「モデル事業概要)」と強調されている。

表 1 交付単価の算定方法

a	標準的な生産に要する費用	13,703 円/60 kg
b	標準的な販売価格	11,978 円/60 kg
c	差引 (a-b)	1,725 円/60 kg
d	交付単価 (c×530 kg/10 a÷60 kg)	15,238 円/10 a ≒ 15,000 円/10 a

(注) 標準的な生産に要する費用は、米の生産費統計(全国平均)における経営費の全額と家族労働費の 8 割の過去 7 年(平成 14 年産から 20 年産)中庸 5 年の平均により算定。  
標準的な販売価格は、全銘柄平均の相対取引価格の過去 3 年(平成 18 年産から 20 年産)の平均から流通経費等を除いて算定。

出所：農林水産省「戸別所得補償モデル対策の骨子」(2009 年 12 月)

なお、過去の国会に提出された前二法案での交付水準は、「標準的な販売額と標準的な生産費の差額」とされていた。これは、米戸別所得補償モデル事業の定額部分に相当する。変額部分の分だけ、前二法案よりも補償が厚くなっている。

## 2) 水田利活用自給力向上事業

水田利活用自給力向上事業は、主食用米（酒造好適米・種子用を含む）以外の転作等の水田利用に対する助成制度である。

### (1) 助成金体系の見直し

転作等への助成金体系は水田利活用自給力向上事業によって、2009年産までの助成から大きく変わる事となる。国は2008年12月の「基本計画見直しに向けて」の中で、食料自給力50%を政策目標として掲げ、水田の利活用による食料自給率向上を打ち出した。2009年度は、需要即応型水田農業確立推進事業として、産地確立対策（当初予算1,466億円）に加えて、主食用米の生産過剰対策として、転作の拡大、調整水田等不作付地への作付拡大と米粉・飼料用米等の非主食用米生産へ助成する水田等有効活用促進対策（当初予算494億円）が実施された。2010年度は水田利活用自給力向上事業の実施に伴い、産地確立対策、水田等有効活用促進対策は廃止される。この変更は制度の簡素化・一本化と説明されている。

### (2) 交付対象農業者

交付対象者は捨てづくり防止の要件を満たし、交付対象作物を生産する農業者・集落営農である。米戸別所得補償モデル事業では交付要件であり、水田・畑作経営所得安定対策でも実質要件であった、米の「生産数量目標」に即した生産は、要件とはなっていない。これは、転作等助

成の交付要件を米の生産数量目標達成と切り離すことで、これまでの米需給調整非参加者の段階的な需給調整への参加を促し、米需給調整の実効性を高めるためとされる。

また、作付規模、年齢を問わず、すべての販売農家を対象とするとしており、水田経営所得安定対策（水田・畑作経営所得安定対策）が、政策対象となる担い手を明確にして支援の重点化を図るとした方針を転換するものである。

助成対象となる販売農家の確認は、実需者との出荷契約によるとしている。米戸別所得補償モデル事業では販売農家の確認要件は水稻共済加入としている。この違いは、米の場合は消費者への直接販売があるが、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等は加工原料または飼料であり、消費者への直接販売は想定されないためと考えられる。

### **(3)交付金の考え方と水準**

交付金は全国一律の単価として、表2のように設定された。交付対象作物は自給力向上の戦略作物とその他作物に分かれる。戦略作物は麦・大豆・飼料作物・新規需要米・そば・なたね・加工用米である。

戦略作物の交付単価は主食用米並の所得を確保し得る水準とされる。新規需要米の助成額は80,000円/10a、麦・大豆・飼料作物は35,000円/10a、そば・なたね・加工用米は20,000円/10aである。このうち、麦・大豆については経営所得安定対策の生産条件不利補正交付金（固定払・成績払）が交付される。

なお、水田経営所得安定対策の麦・大豆の固定払が交付されている農業者が、麦・大豆から新規需要米に転換する場合には、固定払は交付されないこととなった。新規需要米に転換して固定払も受給すると、助成額が高くなりすぎることと、自給率の低い麦・大豆の自給率をさらに低下させることが理由とされる。この取り扱いには一つの論点を含んでい

表2 水田利活用自給力向上事業の助成水準

(単位：千円/10 a)

助成対象作物	水田利活用自給力向上事業	水田経営所得安定対策		助成金合計
		固定払	成績払	
小麦 <sup>注1</sup>	35	27	13	75
大豆	35	20	7	62
飼料作物	35	—	—	35
新規需要米 <sup>注2</sup>	80	—	—	80
そば・なたね・加工用米	20	—	—	20
その他作物 <sup>注3</sup>	10	—	—	10

資料：農林水産省「戸別所得補償制度に関するモデル対策」（2009年10月）および戸別所得補償制度推進対策本部第2回会議資料「モデル事業概要」

- 注1. 大麦、裸麦も助成金の対象となるが、水田経営所得安定対策の助成金単価は異なる  
 2. 米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、ホール・クロップ・サイレージ用稲  
 3. 地域で単価設定可能  
 4. 二毛作（戦略作物）を行う場合には、この他に15,000円/10aの助成を実施  
 5. 飼料用米について、その稲わらの飼料利用も行う場合には、耕畜連携粗飼料増産対策事業により、13,000円/10aを上限とした助成を実施  
 6. 水田経営所得安定対策は2009年度の平均単価

る。水田・畑作経営安定対策は固定払の交付に際して、作付転換に関する禁止要件を付していない。そのため、固定払の交付を受けながら、収益性の高い作物へ転換する行動が生じている。また、農地の権利移動に伴う固定払受給権の移動によって、対象作物を生産しない農業者に受給権が移動する例もみられる。麦・大豆等の固定払を受給しながら主食用米を作付けする場合には、米戸別所得補償交付金が交付されることになる。二重交付という点では新規需要米への転換と本質的には変わらない。

これは固定払の性質から生じるものである。当年の生産とは切り離された、過去の実績に基づく支払であるため、転作等への助成金や米戸別所得補償交付金のような、当年の生産に対する支払との二重受給が可能となる。今後見込まれる、水田・畑作経営所得安定対策の戸別所得補償政策への転換や、戸別所得補償政策の対象品目を拡大する際に、生産に

基づく支払と生産と切り離れた支払とを併存させるかは一つの焦点となるろう。

問題となるのは、新規需要米以外の交付金単価である。産地確立対策では各地域で振興作物を選定し、助成金の単価設定を行ってきた<sup>5)</sup>。その平均交付額は公表されていないため、水田利活用自給力向上事業の交付金単価との比較はできない。しかし、JA グループの集計では 50,000 円/10 a 以上の地域協議会が半数を超えており、水田転作麦・大豆の収入は多くの地域で減収になるとみられる。北海道についての北海道農政部の試算では、約 120 億円の減収になるとされる<sup>6)</sup>。

### 3. 米戸別所得補償モデル事業の制度的検討—交付基準面積をめぐって—

#### 1) 交付基準面積による交付金算出式の違い

米戸別所得補償モデル事業は、交付単価は全国一律としている。面積当たりの単価が全国一律でも、交付金の算出では米作付けの実面積を基準とする方法と、生産数量の換算面積を基準とする方法とがある。米戸別所得補償モデル事業では、実面積を基準として交付される<sup>7)</sup>。

換算面積基準は水田・畑作経営所得安定対策の固定払算出で採用されている方式である。換算面積基準とする場合には、過去もしくは当年の生産数量に応じた交付となり、農業者間の単収格差が交付金額に反映される。民主党の「農業者戸別所得補償法案」では、「当該主要農産物の生産面積（生産数量の目標に従って定められた生産量のうち販売に供されるものとして農林水産省令で定めるところにより算定した部分を農林水産省令で定めるところにより面積に換算したものをいう。）」(第 4 条第 2 項)として、換算面積を用いるという考え方が示されていた。

交付面積基準によって、交付金の算定方式は異なってくる。実面積基準と換算面積基準、それぞれの交付金の算出式は以下ようになる。Id :

生産者への交付額、 $D$ ：定額部分面積単価、 $d$ ：定額部分数量単価、 $Q_n$ ：全国平均単収、 $Q$ ：生産者の単収、 $L$ ：生産者の米生産実面積、 $La$ ：生産者の米生産換算面積とする。

実面積基準の交付金は

$$Id = D \cdot L \quad (\text{式1})$$

である。実面積基準では、交付額  $Id$  は実面積  $L$  に比例する。交付金の算出に勘案される農業者の個別要件は作付面積のみである。土地生産性の水準は影響せず、作付面積が同じならば、単収水準にかかわらず交付金額は同額となる。このため、当年の生産とは切り離された支払となる。当年産の単収変動に交付額が影響されないという点では、水田・畑作経営所得安定対策の固定払と同じ性質の支払である。

換算面積基準の交付金は、

$$Id = D \cdot La$$

であるが、

$$La = Q/Q_n \cdot L$$

であるから、

$$Id = D \cdot Q/Q_n \cdot L$$

となる。ここで、

$$d = D/Q_n$$

であるから、換算面積基準の交付式は

$$Id = d \cdot Q \cdot L \quad (\text{式2})$$

となる。換算面積基準の交付額の算出には、生産者の作付面積と単収水準が反映される。交付額 ( $Id$ ) は、単収 ( $Q$ ) $\times$ 作付面積 ( $L$ )、すなわち生産者の生産数量に比例する。生産数量に応じた支払いであるから、水田・畑作経営所得安定対策の成績払と同様の支払いとなる。

## 2) 単収水準と収入の関係

全国一律の単価設定とする理由は、①規模拡大やコスト削減の努力をした農家や、②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であり、構造改革のインセンティブが働くため、とされる(「モデル対策に関する論点について」)。しかし、面積基準の取り方によって、生産者の単収水準と交付金額の関係は異なってくる。単収水準は生産量(自給力)や数量単位当たり生産コストに影響する重要な要因である。以下では、対象面積の基準の取り方によって、単収水準と収入の関係がどう変化するかを検討することとする。米戸別所得補償モデル事業では、交付される定額部分と変動部分の交付額算出の対象面積基準の組み合わせは表3のように6通り考えられる。

### (1)標準的販売価格時の場合

まず、標準的販売価格では変動部分は交付されず、定額部分のみの交付となる。このときに、単収水準によって、生産者の収入がどのように変化するかを示したのが図2である。この図は農業者間の単収差による収入差と、単収が変動したときの収入変化を示している。なお、 $I : 10a$  収入、 $I_c : 10a$  所得補償水準(=標準的経営費+家族労働費の8割)、 $I_a :$

表3 対象面積基準の組み合わせ

面積基準		定額部分	変動部分
価格不変時および 価格上昇時		実面積	(なし)
		換算面積	(なし)
価格 下落時	ケース1	実面積	実面積
	ケース2	実面積	換算面積
	ケース3	換算面積	実面積
	ケース4	換算面積	換算面積

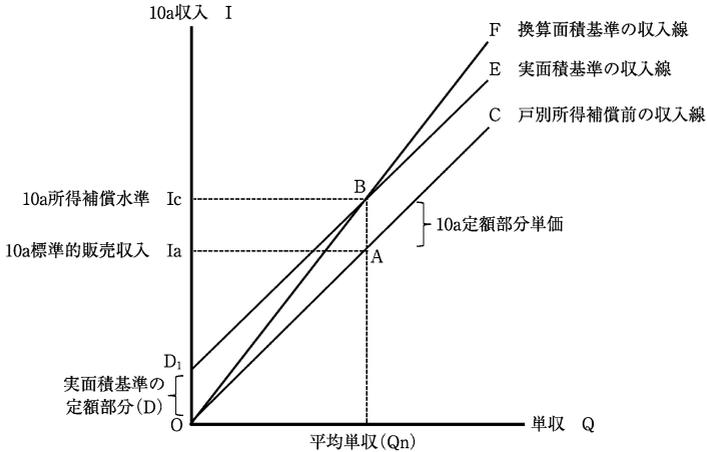


図2 基準時および販売価格不変時の収入線

10 a 標準的販売収入（平均単収・標準的販売価格時の販売収入）、 $p_a$ ：標準的販売単価（円/kg）である。

戸別所得補償が実施される以前の収入線は原点Oを起点として、平均反収  $Q_n$  時に標準的販売価格  $I_a$  となる点Aを通る、線 OC である。

戸別所得補償が導入されると、経営費に家族労働費の8割を加えた、10 a 所得補償水準  $I_c$  と標準的販売価格  $P_a$  との差額が、定額部分Dとして交付される。生産者の収入は標準的販売価格による販売収入  $I_a$  + 定額部分Dとなり、平均反収時の収入は10 a 所得補償水準  $I_c$  となる。この状態で定額部分の基準が実面積の場合と換算面積の場合の違いを考える。

実面積基準の場合は単収に関わらず、平均反収時と同じ定額部分が交付される。したがって、単収ゼロの収入は  $D_1$  となる。点  $D_1$  を起点として、平均反収時に収入が10 a 所得補償水準  $I_c$  となる点Bを結んだ、線  $D_1E$  が実面積基準の収入線となる。換算面積基準の場合には定額部分が生産数量に応じて交付されるため、単収ゼロのときの収入はゼロである。収入線は原点Oを起点に、点Bを通る線 OF となる。二つの収入線は次の

式で表される。

$$\text{実面積基準の収入線} \quad I = p_a \cdot Q + D \quad (\text{式 3})$$

$$\text{換算面積基準の収入線} \quad I = (p_a + d)Q \quad (\text{式 4})$$

この二つの収入線の違いは実面積基準と換算面積基準の所得補償効果の違いを示している。平均単収以下では実面積基準の収入が換算面積基準の収入を上回り、平均反収以上では換算面積基準の収入が実面積基準の収入を上回る。実単収基準の交付は生産数量とは関わらない支払である。そのため、単収が低く販売収入が少ないほど、全収入に占める定額部分の割合が高くなるからである。換算面積基準の場合は定額部分も生産数量に応じて交付されるため、単収水準に関わらず全収入に占める定額部分の割合は一定である。

したがって、実単収基準の交付は次のような効果がある。まず、生産者間の単収格差に関しては、所得補償効果は低単収の生産者に対しては相対的に高く、高単収の生産者には相対的に低くなる。

次に、同一生産者における収量変動に関しては、単収向上に対する収入の増加率は換算面積基準よりも低くなり、生産性向上に対するインセンティブは相対的に低下する。単収低下時の収入低下率も換算面積基準よりも少なく、収量減少時には所得安定効果が高い。

## (2) 当年の販売価格が上昇した場合

当年の販売価格が上昇した場合も、定額部分の支払いだけである。このとき、価格上昇分だけ収入線の傾きが変化する。その変化を示したのが図3である。

戸別所得補償が実施される前の収入線は OC である。ここで、当年の 10 a 当たり販売収入が平均単収時に  $I_t$  に上昇したとする。定額部分は販売価格上昇時にも満額交付されるので、平均反収  $Q_n$  のときの収入は  $I_u$  に上昇する。実面積基準の場合の収入線は線 DE、換算面積基準の収入線

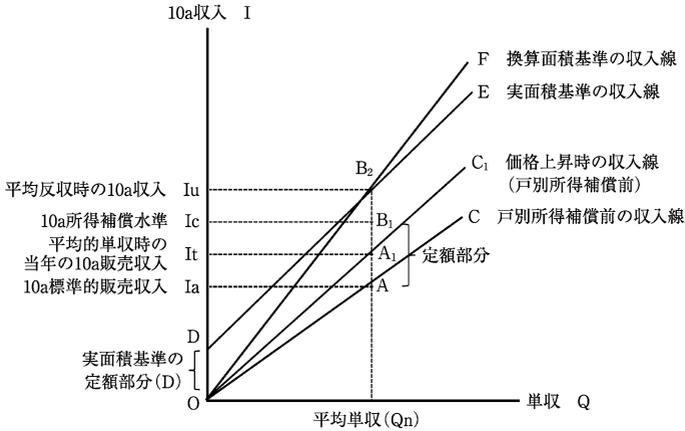


図3 価格上昇時の収入線

はOFとなる。pu：数量当たり販売価格上昇額とすると、収入線の傾きは数量当たり販売価格 pu だけ増加し、収入線はそれぞれ、

$$\text{実面積基準の収入線} \quad I = (pa + pu)Q + D \quad (\text{式5})$$

$$\text{換算面積基準の収入線} \quad I = (pa + pu + d)Q \quad (\text{式6})$$

と表される。

実面積基準での交付と換算面積基準での交付の効果は、基準時（価格不変時）と変わらない。

### (3) 当年の販売価格が下落した場合

当年の販売価格が下落した場合には、定額部分に加えて変動部分が交付される。前掲表3のように定額部分と変動部分の基準の取り方で、4通りの交付方式が存在する。定額部分の交付方式が実面積基準である場合と換算面積基準である場合のそれぞれについて、収入線の変化を検討する。

### ①定額部分を実面積基準とする場合

定額部分が実面積基準での交付のとき、変動部分の交付基準によって、収入線がどうなるかを示したのが図4である。なお、図4では、 $I_t$ ：平均単収時の当年の10a販売収入、 $p_d$ ：数量当たり販売価格下落額、 $D_d$ ：実面積基準変動部分（平均反収時の収入減収額= $I_a - I_d$ ）を示している。

定額部分が実面積基準で交付されるため、価格下落前（基準時）の収入線は線DEである。ODは定額部分の大きさを示している。ここで、当年の販売価格が数量当たり  $p_d$  下落し、平均単収時の10a当たり販売収入が  $I_t$  に減少した状態を考える。

変動部分が交付される前の収入線は図中線  $DF_1$  となり、収入線の式は、式3の傾きが  $p_u$  減少した、

$$I = (p_a - p_u)Q + D \quad (\text{式7})$$

と表される。

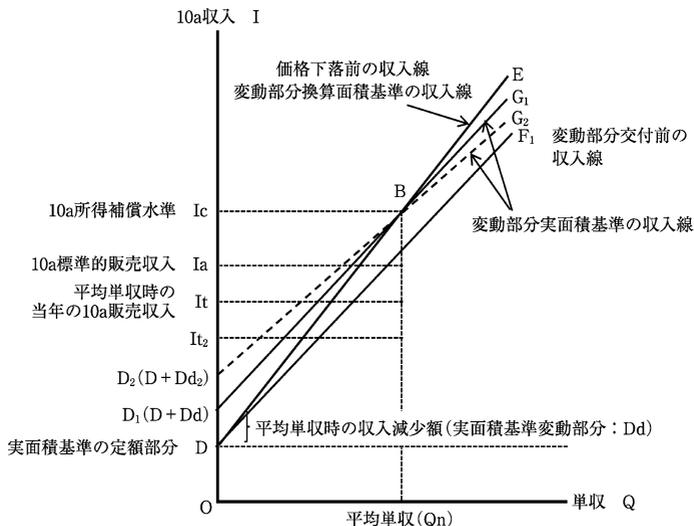


図4 価格下落時の収入線（定額部分実面積基準）

変動部分が実面積を基準として交付される場合、変動部分単価は平均反収時の販売収入下落額  $Dd$  となる。単収水準に関わらずに、この変動部分単価が一律に交付されるので、単収ゼロの時の収入は  $D+Dd$  となり、収入線は点  $D_1$  と平均反収時の収入が  $10a$  所得補償水準  $Ic$  となる点  $B$  を結んだ、線  $D_1G_1$  となる。このとき、収入線の傾きは式 7 と同じであり、収入線は

$$I=(pa-pu)Q+(D+Dd) \quad (\text{式 } 8)$$

と表される。

変動部分が換算面積基準で交付される場合、収入線は線  $DE$  のままである。数量当たり変動部分交付単価は、 $Dd/Qn$  となり、収入線の式は  $I=(pa-pu+Dd/Qn)Q+D$  となるが、 $Dd=pu \cdot Qn$  であるため、 $Dd/Qn=pu$  となる。したがって、

$$I=pa \cdot Q+D$$

となるからである。

以上のように、変動部分の交付が実面積で交付される場合、低単収生産者に相対的高い所得補償効果、生産性向上インセンティブの低下効果、単収低下時の所得安定効果という、実単収基準交付の三つの効果はより強くなる。価格が更に下落し、平均単収時の  $10a$  販売収入  $It$  から  $It_2$  に低下すると、変動部分単価は  $Dd_2$  に増加し、収入線は  $D_2G_2$  になる。これは、価格下落幅が拡大した場合、変動部分の実単収基準交付の効果は更に強まることを示している。

また、変動部分を実面積基準で一律に交付すると、単収水準によって価格下落の補てん率が異なることになる。平均単収よりも低い場合には、生産量に応じた販売価格下落分以上の補償が受けられ、平均単収よりも高い場合には生産量に応じた販売価格下落分以下の補償しか受けられない。

## ②定額部分を換算面積基準とする場合

定額部分を換算面積基準で交付する場合の収入線は図5のようになる。価格下落前の収入線はOFである。平均単収時の10a当たり販売収入が $I_t$ に減少すると、変動部分交付前の収入線は $OF_1$ になる。収入線の式は式4の傾きが $pu$ 減少した、

$$I=(pa+d-pu)Q \quad (\text{式9})$$

になる。

変動部分が実面積基準で交付される時、単収ゼロの時の収入は $Dd$ となり、収入線は点 $D_1$ と点 $B$ を結んだ、線 $D_1G_1$ となる。このとき、収入線の傾きは式9と同じであり、収入線の式は

$$I=(pa+d-pu)Q+Dd \quad (\text{式10})$$

と表される。

変動部分が換算面積基準の場合は、定額部分実面積基準の場合と同様に、価格下落による収入線の傾きの減少と、変動部分交付による傾きの

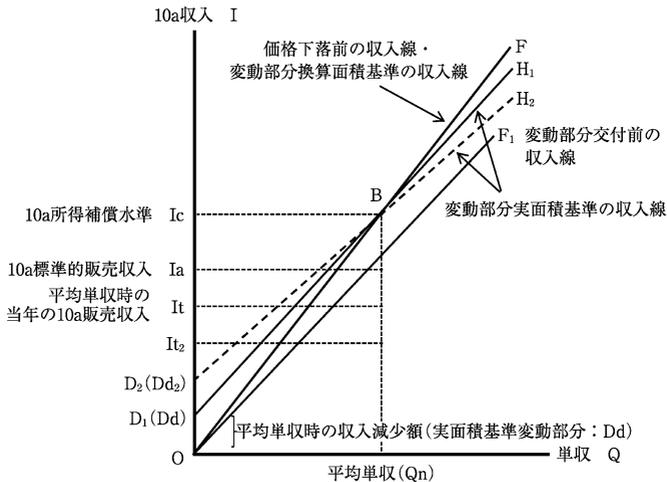


図5 価格下落時の収入線（定額部分換算面積基準）

増加がともに  $pu$  と等しいため、収入線は線  $OF$  のままである。

定額部分が換算面積基準の場合も、変動部分の交付が実面積基準の場合には、低単収生産者に相対的高い所得補償効果、生産性向上インセンティブの低下効果、単収低下時の所得安定効果が生じることが確認される。価格下落幅が拡大した場合、実単収基準交付の効果は更に強まる点も同様である。

### 3) 交付面積基準と「岩盤」の関係

米戸別所得補償モデル事業では、価格下落時に変動部分を交付し標準的生産費用を保証する仕組みとなっており、これをもって米生産者の収入の「岩盤」を形成するとされている。この点について検討しよう。

生産者の最低収入を保証する「岩盤」は、鈴木宣弘氏がアメリカの融資不足払制度(LDP)を例として、かねてより主張していたものである<sup>8)</sup>。LDPは「穀物価格が融資単価＝価格支持水準を下回った場合、生産者は、価格支持を受ける権利を放棄することと引き替えに、『融資単価－融資返済単価(郡公示価格)の直接支払を受けられる』という<sup>9)</sup>制度であり、融資単価が実質的な最低保証価格となる。融資単価は規模および単位当たり生産量に関わらず適用される数量単位の単価である。

米戸別所得補償モデル事業では数量当たりの所得補償水準は、換算面積基準での交付の場合は単収水準に関わらず同額であるが、実面積基準での交付の場合は単収水準によって変化する。

換算面積基準の収入線は

$$I = (pa + d)Q \quad (\text{式 4})$$

であった。数量当たり収入  $I/Q$  は、

$$I/Q = pa + d$$

となり、単収水準に関わらず一定となる。

これに対して、実面積基準の収入線は

$$I = p_a \cdot Q + D \quad (\text{式 3})$$

であり、数量当たり収入  $I/Q$  は、

$$I/Q = p_a + D/Q$$

となる。

図6のように、数量当たり収入は単収増に応じて逡減するカーブを描き、平均反収  $Q_n$  以上では「岩盤」水準  $p_a + d$  を下回り、平均反収以下では「岩盤」水準を上回る。単収が低い生産者ほど数量単位当たり収入が上昇し、単収が高い生産者ほど数量単位当たり収入が低下することになる。数量単位当たりでは「岩盤」は崩壊するのである。変動部分も実面積基準で交付した場合の数量当たり収入  $I/Q$  は、

$$I/Q = p_a - p_u + (D + Dd)/Q$$

となり、単収増に応じた逡減率は大きくなる。

ここで、限界費用曲線を  $MC$  とする。換算面積基準のときは、利潤最大点は点Aであり、追加費用を投じて単収を  $Q_1$  まで引き上げることが生産者の目標となる。実面積基準では利潤最大点は点Bであり、それに

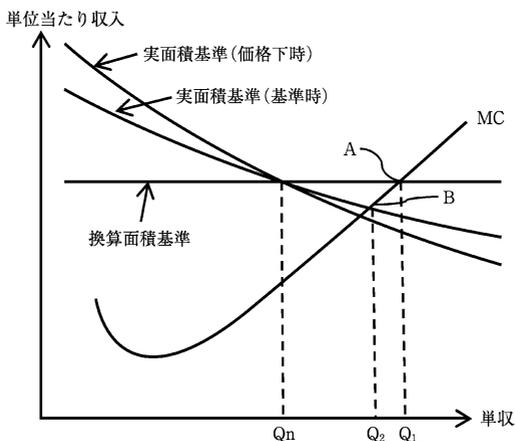


図6 交付面積基準と数量当たり収入の関係

対応する単収は  $Q_2$  に下がる。実面積基準での交付は土地生産性向上の目標単収を引き下げることとなる。変動部分も実面積基準で交付した場合の利潤最大点となる単収はさらに減少する。

一般に同一生産物において、生産性の違いによって生産者が受け取る価格が異なる事態は想定されていない。価格は市場の需給関係および市場への政策介入によって決定される与件であり、同一生産物の生産者受け取り価格は同一である。しかし、実面積基準での交付では、土地生産性によって生産者の受け取り価格が変化する。これは、市場価格をシグナルとした最適な適応行動を攪乱する要因となる。市場原理による農業構造改革という方向とは相容れないものである。

#### 4) 戸別所得補償制度のあり方

実単収基準の交付には次のような効果が確認される。

- ① 単収向上に対する収入の増加率は換算面積基準よりも低くなり、生産性向上に対するインセンティブは相対的に低下する。
- ② 単収低下時の収入低下率も換算面積基準よりも少なく、収量減少時には所得安定効果が高い。
- ③ 生産者間の単収格差に関しては、所得補償効果は低単収の生産者に対しては相対的に高く、高単収の生産者には相対的に低くなる。
- ④ 単収が増加すると数量単位あたり収入は低下する。このため、利潤が最大となる単収が下がる。
- ⑤ 変動部分を実面積基準で一律に交付するすると、単収水準によって価格下落の補てん率が異なることになる。

こうした実単収基準での交付の効果を、同じ生産数量に関わらない支払いである水田・畑作経営所得安定対策の固定払の効果と比較すると、共通点と相違点がある。

共通点は効果①と効果②の単収変動に対する効果である。単収増加に

対する収入増が相対的に低下し、生産性向上へのインセンティブが弱くなる点、単収減少時の所得安定効果は、固定払でも確認される。

ただし、水田・畑作経営所得安定対策では、それ以前に実施されていた財政等支援を組み替えており支援総額は不変のため、増収時の所得は水田・畑作経営所得安定対策実施以前よりも低下した。米戸別所得補償モデル事業では、新たな支援が実施される。そのため、所得は単収に関わらず常に過去の所得よりも純増となる。単収変動に対する効果も、換算面積基準での交付と比較した将来の期待所得の相対的な格差である。

効果③の生産者間の単収格差による所得補償効果の差は、固定払では生じなかった。水田・畑作経営所得安定対策の固定払は、農家間の単収格差を反映する、過去の生産実績に対する支払いであるためである。水田・畑作経営所得安定対策を戸別所得補償政策に変更する場合、現行の支援水準のまま実面積基準の交付とすると、図7のように支援の生産者間での移転が起こる。高単収の生産者が受け取る支援額が減少し、低単収の生産者が受け取る生産者の支援が増加することとなる<sup>10)</sup>。

また、固定払では過去の単収に比例して交付額が固定される。単収が向上しても、その格差は固定されているため、当年産の単収が同一でも収入格差が生じた。米戸別所得補償モデル事業では、過去の単収に関わらず、全国一律に新たな助成が行われるため、水田・畑作経営所得安定対策の固定払のような、過去の単収格差による将来の収入格差の固定は生じない。

効果④の利潤最大点の低下は、固定払でも同様である。ただし、米戸別所得補償モデル事業では、事業実施後は収入が増加するために、利潤最大化点は上昇する。利潤最大点の低下は相対的なものであり、生産抑制の必要のある米に関しては、短期的には是認される側面もある。これに対して、水田・畑作経営安定対策の対象品目は、自給率が低く、自給率向上のためには換算面積による交付が望ましい。

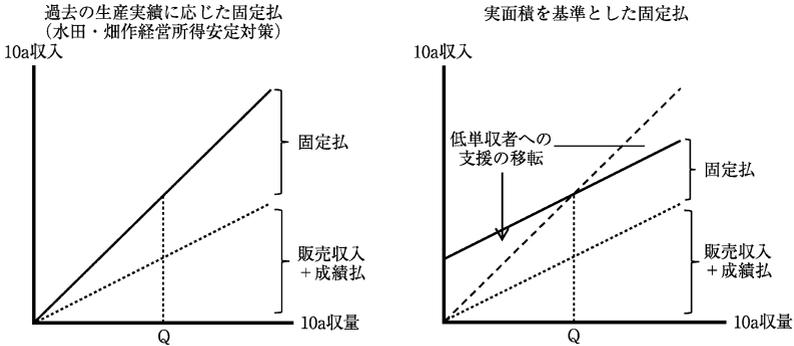


図7 固定払交付算出基準の変更による支援の生産者間移転

効果⑤の変動部分の一律交付による、生産者間の価格下落補てん率の格差には問題がある。高単収生産者の価格下落補てんの不足は、追加的な補てん対策によって解消可能である。例えば、水田・畑作経営安定対策の収入変動緩和対策が継続されればその一部が補てんされることとなる。これに対して、低単収生産者への過剰補てんは解消されない。低単収生産者への過剰補てんは価格下落によって生じる超過利益である。こうした超過利益を発生させる政策は、公平性を欠くものである。

#### 4. 作物間収益差の変化と米需給調整の実効性

米戸別所得補償モデル事業では新たに直接支払が導入されるため、制度に参加する生産者の米の収入は増加する。制度に参加するためには、主食用米の生産数量目標に即した生産を行うこと、すなわち米需給調整への参加が要件となる。制度に参加せず所得補償を受けない代わりに、需給調整に参加しないことも可能であり、需給調整不参加のペナルティは課せられない。米需給調整に選択制が導入されることとなる。そのため、米需給調整の実効性が薄れ、米が生産過剰となり米価が下落することが懸念される。政府の説明では、戸別所得補償が米需給調整参加のメ

リット措置となるため、大幅な生産過剰や米価下落の恐れはないとされる。

果たしてそうであろうか。というのは、麦・大豆等の転作作物の助成金単価は、水田利活用自給力向上事業への移行により、多くの地域で2009年産までの産地確立対策での助成金からの減額が予想されるからである。戸別所得補償による米収益の増加と助成金単価引き下げによる転作収益の低下を相殺した、経営全体の収益が減少した場合には需給調整に参加しない生産者が増加すると考えられる。本節ではこの点を検討しよう。

### 1) 助成金体系の変化の影響

図8は2009年産までの水田経営の所得と、戸別所得補償政策移行後の変化を模式化したものである。

左図の2009年産までの模式図中の $I_{r1}$ は水稲の10a所得、 $I_{c1}$ は転作作物の10a所得である。水田面積は $X$ 、 $r$ は転作率であり、水稲作面積(主食用米)は $(1-r)X$ 、転作面積は $rX$ となる。水稲所得と転作所得の差が $c(=I_{r1}-I_{c1})$ 存在すると仮定している。2009年産までの米需給調整は選択制ではないため、水稲作所得と転作所得が等しくなくても、需給調整への参加を強制されるからである。経営の総所得は $I_{r1}(1-r)X+I_{c1} \cdot rX$ である。

米戸別所得補償が実施され、水田利活用自給力向上事業で転作の助成金単価が下がると、水田作経営の所得は図8の右図のように変化する。水稲作の所得は $I_{r1}$ から戸別所得補償の定額分( $a$ )増加し $I_{r2}$ になる。一方、転作作物の所得は $I_{c1}$ から、転作助成金減少分( $b$ )減少して $I_{c2}$ となる。

既に存在している水稲作と転作の収益格差( $c$ )は勘案せずに、米戸別所得補償による収入増と転作助成金減額という、助成金水準の変化の

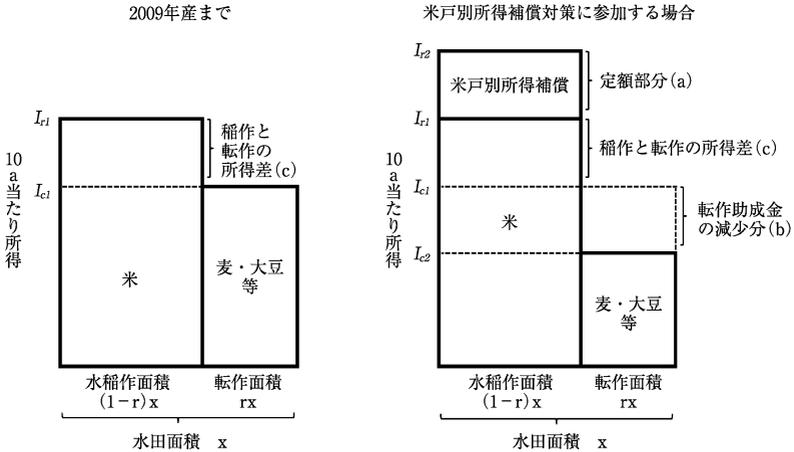


図8 戸別所得補償政策による水田経営の所得変化

みを基準に米需給調整へ参加するかどうかの判断を行うケースを考えてみる。水稲所得の増加は  $a(1-r)X$ 、転作所得の減少は  $b \cdot rX$  であるから、米需給調整から離脱せずに米戸別所得補償対策に加入した方が所得増となる場合は、

$$a(1-r)X > b \cdot rX$$

と表される。この式から

$$a/(a+b) > r$$

となり、需給調整に参加し続ける条件は、(定額部分) ÷ (定額部分 + 転作助成金減少額) > 転作率である。このように、米需給調整参加か離脱かの分岐点は転作率と収益格差比によって決まる。 $a/(a+b)$ の値が米需給調整参加の上限転作率となり、これが転作率  $r$  よりも低いとき、米需給調整に参加しつづければ、総所得は減少する。

この米需給調整継続条件によって、米需給調整からの離脱が生じる可能性を検討してみよう。米需給調整参加の上限転作率は転作物および

2009年産までの産地確立対策助成金の水準によって決まる。先に示したように、水田利活用自給力向上事業の10a当たり助成金単価は小麦・大豆・飼料作物では35,000円であるが、そば・なたねは20,000円と差がある。同事業の助成金単価が低いほど、上限転作率は下がる。また、産地確立対策助成金は地域水田農業推進協議会が地域ごとに単価を設定するため、地域によって相違がある。助成金単価が高いほど上限転作率は下がり、米需給調整からの離脱の可能性が高まる。

図9は北海道水田地帯の主要転作物である麦・大豆とそばについて、2009年産までの産地確立対策交付金の水準と米需給調整継続上限転作率の関係を示したものである。図には2009年産の米生産数量目標に基づき、目標転作率も示している(表4)。上限転作率が目標転作率を下回る場合には、転作を止めて水稻を作付けした方が所得増となる。

全国平均で見れば、麦・大豆転作からの復田の可能性は低い。麦・大豆等の上限転作率は産地確立対策助成金が55,000円/10aでも、全国の目標転作率(38.4%)を超えないからである。しかし、図で確認される

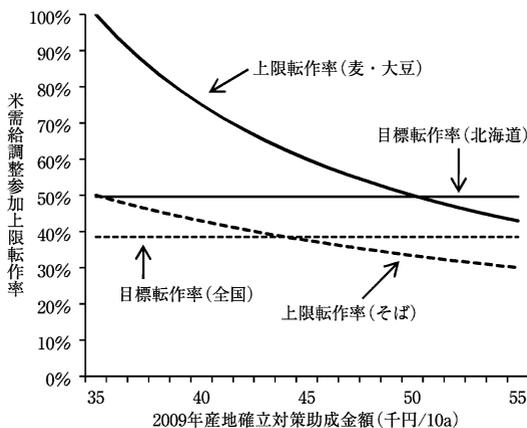


図9 産地確立対策助成金水準と米需給調整参加上限転作率

表 4 2009 年の転作率

(単位：ha)

	田面積	生産数量目標 面積換算値	主食用米 作付面積	目標 転作率	実転作率
全 国	2,506,000	1,542,800	1,592,000	38.4%	36.5%
北海道	225,100	113,430	112,500	49.6%	50.0%

ように、北海道のように目標転作率の高い場合には、産地確立対策助成金の水準が高かった地域では復田の可能性が高くなる。産地確立対策助成金が 50,000 円/10 a を超える場合には、上限転作率が目標転作率 (49.6%) を下回り、米需給調整からの離脱が有利となる。

水田利活用自給率向上対策の助成金単価の低いそば・なたね等やその他作物の場合には、米需給調整からの離脱の可能性が高くなる。そば・なたね等は産地確立対策助成金が 45,000 円/10 a 以上の場合に上限転作率が全国の目標転作率を下回っている。その他作物では、産地確立対策助成金が 35,000 円/10 a でも、上限転作率が全国目標転作率を下回る。北海道では産地確立対策助成金が 35,000 円/10 a を超えるとそば・なたね等の上限転作率が目標転作率を下回るようになる。

このため、米戸別補償の導入と水田利活用自給力向上対策による転作助成金の変化によっても、麦・大豆・飼料作物の転作は維持される可能性が高いが、転作助成金単価が低くなる、そば・なたね等やその他作物から作付け転換が生じる可能性が高い。作付け転換の方向の一つは水稻作付であり、生産過剰を招くこととなる。もう一つは、転作助成金単価が比較的高く維持された麦・大豆・飼料作物への転換である。農林水産省によれば、2007 年の全国の水田転作面積 75 万 ha のうち、麦・大豆・飼料作物の作付面積は 31 万 ha に過ぎない (農林水産省「食料自給力強化のための取組と食料自給率 50% のイメージ」2008 年 12 月)。米需給調整に参加せず、水稻作付けを増加させる生産者が増加すると考えられる。

## 2) 水稲作と転作の収益格差の影響

次に、政策転換前から存在する水稲作と転作の収益格差（ $c$ ）も含めて、米需給調整への参加と離脱の有利性を判断するケースを考える。転作からの復田に伴う復田費用の発生、追加投資による費用曲線の変化、水稲作付面積拡大による単位当たり費用変化はないと仮定するものである。米戸別所得補償を受けず米需給調整から離脱し、水田の全面積に水稲を作付けした場合の所得は図10のようになる。

米戸別所得補償を受けないことによる機会所得の減少分は  $a(1-r)$  X、復田による所得の増加分は  $(b+c)rX$  である。従って、

$$a(1-r)X > (b+c)rX$$

のとき、米需給調整から離脱しない方が所得は高い。このとき、水稲作と転作の収益格差と転作率の関係は、次のようになる。

$$a \div (a+b+c) > r$$

$a+b+c$  は政策転換後の水稲作と転作の収益格差であるから、米需給調整参加の条件は、(定額部分)  $\div$  (水稲と転作の収益格差)  $>$  転作率と

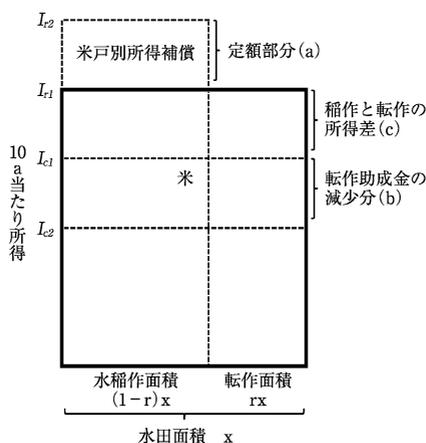


図10 米需給調整に参加しない場合の所得

なる。

この式は、第1に水稲作と転作の収益格差が小さいほど米需給調整参加への誘導効果が高いことを示している。従って、米需給調整の参加が多く見込まれるのは、水稲作に関しては、米価水準および水稲単収水準が相対的に低い、あるいは水稲作の生産コストが相対的に高く、水稲作所得水準の低い生産者・地域である。転作については転作作物の単収水準が相対的に高く、転作作物の生産コストが相対的に低く、転作所得水準の高い生産者・地域である。逆に、米価水準が高い、転作作物の単収水準が低いなどの生産者・地域では、水稲作と転作収益の格差が大きく米需給調整離脱の誘因が大きい。また、式は転作率が高い生産者・地域ほど需給調整離脱の誘因が大きいことも示している。

このように水稲作と転作作物の収益差を考慮した米需給調整継続条件は、水稲作の収益水準と転作作物の収益水準の二要因で決まるが、その影響度合いは生産者間・地域間の収量差の大きい転作作物の方が大きいと考えられる。転作作物の収量水準が高く、水田・畑作経営安定対策交付金および産地確立対策助成金を含めた転作作物の所得が、水稲作の所得を上回る生産者・地域も存在している。そこで、転作作物を秋播き小麦に代表させて、高単収地域と低単収地域の米需給調整継続条件を検討してみよう。

表5は北海道空知支庁南部のA農協管内と同支庁中部のB農協管内における、モデル試算である。小麦の2004年から2008年の5年中3年平均単収は、A農協管内が445 kg、B農協管内は同322 kgとなっており、A農協管内は高単収地域、B農協管内は低単収地域である。

表に示した両地区の水稲および小麦の平均単収時の推計所得は、次のように求めた。水稲は両地区の収入変動緩和対策の2009年度標準収入額(平成21年5月1日農林水産省告示第645号)を10a当たり収入額とし、北海道の平成20年産水稲生産費の物財費を経費として、その差額を

表 5 小麦高単収地域と低単収地域の米需給調整継続条件の違い (単位：円/10 a)

項 目		A地区	B地区
水稲	標準収入額 (2008年産適用)	117,875	122,375
	物財費 (2008年産全道)	64,687	64,687
	10 a 所得	53,188	57,688
小麦	標準収入額 (2008年産適用)	20,869	15,550
	単収 (2004~2008年の5中3平均)	445	322
	固定払 (市町村単価)	21,949	18,303
	成績払	15,649	11,324
	産地確立対策助成金	46,500	46,500
	総収入	105,412	91,999
	物財費 (2008年産全道)	49,111	49,111
	10 a 所得	56,301	42,888
収益格差要因	米定額部分 (a)	15,000	15,000
	転作助成金減少額 (b)	11,500	11,500
	水稲と転作の収益差 (d)	-3,113	14,800
上限転作率	水稲と小麦の収益差勘案 $a/(a+b+c)$	64.1%	33.5%
	助成金体系の変化のみ $a/(a+b)$	56.6%	56.6%

注1. 小麦の固定払は各地域に示された単価。先進小麦産地緊急対策の補正措置は加算していない。

2. 小麦の成績払は1等Aランクの2,110円/60kgとした。

3. 産地確立対策助成金は、A地域は該当単収における実額、B地域は比較のためA地域と同じとした。

10 a 当たり所得とした。小麦は両地区の2009年度標準収入額および固定払の市町村単価(平成18年12月8日農林水産省告示第1745号)に、平均単収に相当する成績払額と産地確立対策助成金を加えたものを10 a 当たり収入額とし、北海道の平成20年産小麦生産費の物財費を経費として、その差額を10 a 当たり所得とした。産地確立対策助成金単価はA農協管内においては地域水田農業推進協議会の設定単価であり、B農協管内はA農協管内と同じとした。水稲および小麦の単収水準以外の

要素として、産地確立対策助成金水準の差が上限転作率に及ぼす影響を排除するためである。

水稲作と小麦作の収益差を勘案せず、助成金体系の変化のみで需給調整の継続を判断する場合の上限転作率は、両地区の産地確立対策助成金を同額としているため、両地区とも 56.6%である。

水稲作と小麦作の収益差を勘案した上限転作率は、両地区で異なる。A農協管内では 64.1%と収益格差を勘案しない場合よりも高くなる。A農協管内では水稲所得 53,188 円/10 a に対して、秋小麦所得が 56,311 円/10 a と水稲所得を上回るためである。水稲と小麦の収益差(c)は -3,113 円/10 a となり、水稲と小麦の収益差を考慮した場合の上限転作率は高くなる。A農協管内の 2008 年の転作率は 45.3%であり、上限転作率を大きく下回っている。A農協管内では転作の継続が選択されると考えられる。

B農協管内の水稲作と小麦作の収益差を勘案した上限転作率は 33.5%と、収益差を勘案しない上限転作率よりも低くなる。B農協管内の水稲所得は 57,688 円/10 a でA農協管内を上回り、小麦所得は 42,888 円/10 a と低く、水稲作と小麦作の所得差は 14,800 円/10 a と大きいためである。B農協管内の 2008 年の転作率は 40.4% (作物統計からの推計) であり、上限転作率をわずかに下回るだけである。このため、B農協管内では、平均単収を下回る生産者の中から、米需給調整不参加者が出る可能性が高い。

このように、転作作物の生産性が低い生産者・地域は、米戸別所得補償の交付 (=米需給調整への参加) を選択しない可能性が高い。

### 3) 米価下落の影響

以上のように、米戸別所得補償の導入と水田利活用自給力向上対策での転作助成金単価の引き下げによる、水稲作と転作の収益格差の拡大と

米需給調整が事実上選択制となることによって、米需給調整からの離脱が誘発され、米生産過剰となる可能性が存在する。しかし、米が供給過剰となり米価が下落すると、水稲作と転作の収益格差は縮小し、需給調整に参加し米戸別所得補償の受給を選択する可能性が高くなると考えられる。この点を確認しよう。

米価水準が下落した場合、この時に米需給調整に参加しない生産者の所得は図 11 のようになる。米価が  $I_{r1}$  から  $I_{r3}$  に低下したとする。水稲作所得の減少幅は  $d$  である。米需給調整に参加し、戸別所得補償を受ける場合には、米価下落分が変動部分として補償されるので、水稲作の収入は変わらない。米需給調整に参加しない機会所得の減少分は水稲作所得の減少分  $d$  だけ増加し  $(a+d)(1-r)X$ 、復田による所得の増加分は水稲作所得の減少分  $d$  だけ減少し  $(b+c-d)rX$  である。米需給調整に参加すると所得が増となるのは、

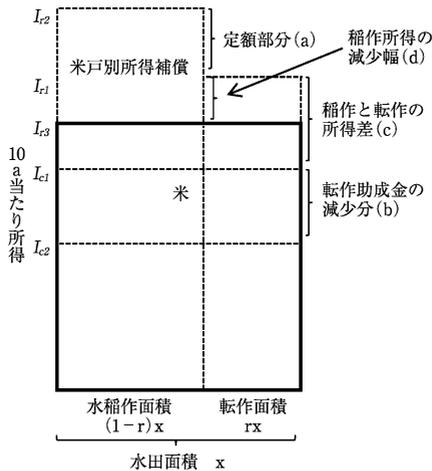


図 11 米需給調整に参加せず米価が下落した場合の所得

$$(a+d)(1-r)X > (b+c-d)rX$$

のときである。この式から、これを満たす収益格差と転作率の関係は

$$(a+d)/(a+b+c) > r$$

すなわち、(定額部分+米価下落額)÷(水稲と転作の収益格差) > 転作率、となる。米価下落前の需給調整参加の条件式を比べると、需給調整に参加した方が所得増となる転作率は上昇する。米価が下落すると低い転作率でも米需給調整へ参加する誘因が強まる。

以上のモデルに基づいて、米価の下落に伴って、需給調整参加上限転作率がどのように変化するかを、そば・なたね等を対象として検討してみよう。

図12は前掲図9の状態から、米価が下落した場合の上限転作率の変化を示したものである。10a当たり現行米価水準は米戸別所得補償の算定水準である11,978円/60kg、10a収量530kgを用いて、105,806円/10aとした。

図に示されるように、米価が下落すると上限転作率は上昇する。産地確立対策助成金が55,000円/10aの地域でも、米価が5%下落した場合

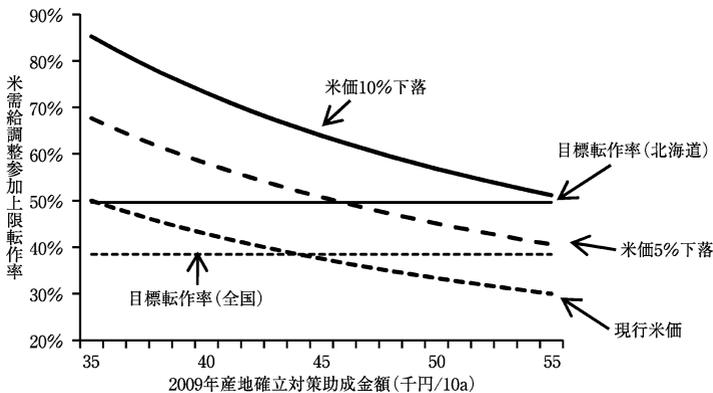


図12 米価水準とそば・なたね等の需給調整参加上限転作率

の上限転作率は全国目標転作率を、米価10%下落の場合には北海道の目標転作率を上回る。

この図は米価下落リスクをどの程度見るかで、米需給調整に参加するかどうかの判断が変わってくることを示している。また、米の供給が過剰となり米価が下落すると、米需給調整参加者が増加することも示している。

#### 4) 米需給変動の可能性

以上の検討から明らかになったことは、米戸別所得補償への政策転換で水田経営の所得変化が生じることと、米需給の変動が生じる可能性が高いことである。

##### (1)水田経営の所得変化とその影響

米戸別所得補償の導入により、水稲作の所得は現行所得よりも定額部分交付の15,000円/10a増加する。米価が下落した場合にも、標準的販売価格との差額が交付されるので、全国平均での水稲所得水準は低下しない。一方で、水田利活用自給力向上事業では転作に対する助成金は全国一律の単価とされた。2009年産までの産地確立対策は各地域の水田農業推進協議会ごとに助成単価を決定しており一様ではないが、多くの地域で転作助成金が下がり転作所得は減少することが予想される。

水田経営全体の所得増減は、第1に転作所得の減少額の大きさに左右される。転作物物が比較的高い助成金額設定とされた、麦・大豆・飼料作物の場合には経営全体の所得が減少する可能性は低い。助成金額が抑制された、そば・なたね等やその他作物での転作の場合には、経営全体の所得が減少する可能性が高い。水田経営の所得増減は、転作率によっても左右される。転作率が低ければ水稲所得の増加が大きく所得増となり、転作率が高ければ転作所得の減少が大きく所得減となる可能性が高

い。転作率が高く、そばやその他作物に転作している地域では、水田経営の所得が減少する可能性が非常に強くなる。

水田経営の所得減少への生産者対応として予想されるのは、一つは米需給調整から離脱し水稻作付を拡大する行動である。もう一つは、転作作物を転作助成金単価の高い作物へ転換する行動である。米需給調整は40年の長期にわたっており、生産者の機械・施設装備、地域の共同乾燥・調整施設、農業用水などの、水稻作のための経営資源・地域資源は現行の転作率を前提に整備・保有されている。水稻作拡大の制約は大きく、制度の長期的安定性という不確定要素が存在する中では、復田ではなく転作作物の転換を選択する生産者が多いと考えられる。

麦・大豆への転換が生じるならば、麦・大豆を自給率向上の戦略的作物として位置づけた、政策的狙いが表面上達成される。しかし、麦・大豆の不適作地にまで栽培が広がる恐れもある。麦・大豆の栽培面積が増えても、生産量の伸びが転換前作物の生産減を補えない低位な水準にとどまれば、自給率は低下する。麦・大豆を自給率向上の戦略作物の中核におきつつも、麦・大豆の不適作地については地域に適合した戦略作物の生産を振興する制度設計が求められる。

## (2)米需給変動のシナリオ

新制度の下で、米の需給がどのように変化するかを仮説的に整理しておく。図13は米の部分均衡モデルである。Dが米の需要曲線、 $S_0$ は制度移行前の米の供給曲線を示している。均衡点はAで、価格は $P_0$ 、供給量は $Q_0$ である。

新制度では米需給調整が実質的に選択制となり、転作助成金が引き下げとなることから、米需給調整不参加者が増え、米供給量は増加する可能性は高い。米需給調整不参加による供給増加量を $Q_a$ とすると、総供給量は $Q_1$ に増加する。米戸別所得補償対策では、供給過剰による米価下落

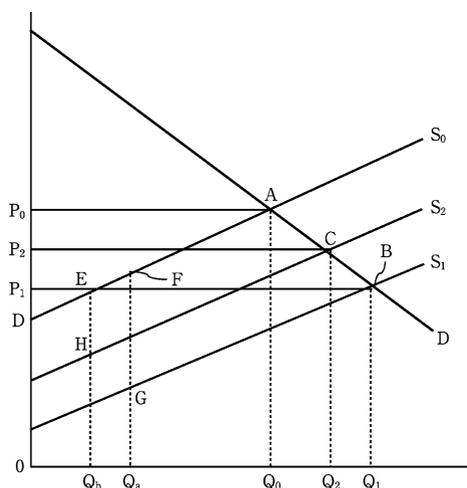


図 13 米戸別所得補償制度の下での需給変動

には追加補償で対応し、政府買入や市場隔離等の供給量調整による米価維持方策はとらないとされている<sup>11)</sup>。そのため、米価は現行水準より下落し、供給量  $Q_1$  に対応する  $P_1$  となる。

米需給調整不参加者の供給曲線は  $S_0$  のままであるが、米需給調整参加者には価格下落分の補償が行われるため、供給曲線は下方に低下し  $S_1$  となる。従って、米の供給曲線は  $DFGS_1$  となる。このとき、 $EF$  では供給コストが価格を上回るため、この部分は需給調整に参加し、米需給調整不参加による米供給量は  $Q_b$  に減少する。総供給量は  $Q_2$  となり、価格は  $P_1$  から  $P_2$  に上昇する。需給調整参加者の供給曲線は  $S_2$  となり、 $C$  が均衡点となる。

しかし、この均衡点  $C$  は不動ではない。先にみたように、価格の下落が大きいほど米需給調整への参加誘因が強い。価格が  $P_2$  に上昇すると需給調整の参加誘因が弱まり、米供給量は  $Q_2$  よりも増加し、価格は  $P_2$  から下落する。すると、米需給調整参加者が再び増加し、米供給量が減

少して価格が上昇する。こうした過程を幾度か繰り返した後、均衡点に近づくと考えられる。

その均衡点での価格は  $P_0$  と  $P_1$  の間となり、米価は現行水準よりも下がると考えられる。それは需給調整不参加者の発生を防ぐことができないからである。図からわかるように、全員が需給調整に参加する条件は、価格が OD 以下となることである。しかし、全員が需給調整に参加すると、価格は  $P_0$  に上昇することから、新たな需給調整不参加者が発生するであろう。

## 5. 戸別所得補償モデル対策の制度的効果と問題点

本稿では戸別所得補償モデル対策の制度的検討を行った。検討内容は交付面積基準の違いによる効果と、米と転作作物等の収益格差が米需給変化に与える影響である。

交付面積基準については、米戸別所得補償モデル事業が採用した、実面積を基準とする全国一律の面積単価交付は、単収を抑制する効果があり、高単収生産者の所得増加率を低下させ、利潤最大点となる単収水準を引き下げるように作用する。この効果は変額部分も一律単価で交付されるとさらに強まる。ただし、米戸別所得補償モデル事業は、新たな支援として行われるために、単収水準を問わず全ての事業参加者で、事業実施前と比べて収入の絶対額は増加し、利潤最大点となる単収も上昇する。

戦略作物とされる麦・大豆を含む水田・畑作経営所得安定対策の対象品目のように、既に支援が行われている農畜産物の場合には、現行支援水準のままで実面積基準の交付とすると次の問題が生じる。まず、利潤最大点となる単収は現行水準から下がる。これは、自給力向上という政策目標に反するものである。また、高単収の農業者・地域がこれまで受けていた支援の一部が、低単収の農業者・地域に移転する。これは過去

の生産性向上努力を否定するものであり、こうした政策・制度の下では、農業者の自給率向上への貢献は引き出せない。

さらに、変額部分をも実面積基準での一律交付とすると、低単収の農業者は価格下落損失以上の交付を受けることとなり、生産活動に基づかない超過利益を得ることになる。特定の農業者のみが超過利益を得ることは不公平であり、制度運用によって超過利益をもたらすことは支援の負担者である納税者の理解を得るものとは考えられない。

米需給調整は実質的な選択制に移行する。米需給調整への参加は、米と転作作物等との収益格差の変化と転作率によって決定されと考えられる。転作率が高くそば・なたね等やその他作物のように助成金単価が大きく下がった転作作物を作付けしていた場合には、米需給調整に参加しない可能性が高くなる。

米需給調整に参加しない農業者が増加すれば、米供給が過剰となり米価は下落するが、米価下落は米戸別所得補償受給への誘因を強め、米需給調整への参加者を増加させる。この点では、米にメリット措置を講じることで、米需給調整の実効性を高めるという政策意図はある程度達成されるであろう。しかし、その場合にも米供給量は増加し、米価は低下するであろう。

収益性格差の変化は助成金単価が下がった、そば・なたね等やその他作物から、麦・大豆等の助成金単価の高い転作作物等への転換を促す可能性も高い。しかし、そば等を転作作物として選択してきた地域には、麦・大豆の不適作地も含まれている。そうした地域で麦・大豆への転換を誘導することは、かつて広範にみられた助成金確保を目的とした、捨てづくり的転作対応を助長する可能性がある。麦・大豆生産の不適作地については、地域の生産条件に適した、食料自給力向上に資する戦略作物を選定する必要があるだろう。また、耕地条件の未整備から麦・大豆の生産性の低い地域や、地域に適した品種改良や栽培技術体系確立がなされ

ていない地域、麦・大豆生産に必要な機械・施設等の整備が遅れている地域も存在する。食料自給力向上のために、麦・大豆生産を振興するには、助成金単価による誘導だけではなく、広く生産条件を整える政策が必要である<sup>12)</sup>。

## 注

- 1) 水田・畑作経営安定対策の問題点については松木（2009）を参照のこと。
- 2) 以下、本稿が検討対象とする戸別所得補償モデル対策の制度は、2009年12月末までに決定されている内容に基づいている。
- 3) 水田・畑作経営所得安定対策の基本加入要件は、経営面積が都府県4 ha以上、北海道10 ha以上の認定農業者、または経営面積20 ha以上の集落営農である。産地確立対策では一定規模以上の経営体への担い手加算（農地集積加算）が行われていた。
- 4) 「モデル対策に関する論点について」では、サラリーマン農家まで対象とする理由として、1. サラリーマン農家も、食料供給と多面的機能の維持に貢献。2. 担い手を一気に出現させるのは無理。サラリーマン農家を後押しして、担い手を育てていくのが現実的。3. サラリーマン農家を需給調整に取り込む必要。の3点をあげている。
- 5) 民主党は2009年衆議院選挙のマニフェストでの5原則の一つに「中央集権から、地域主権へ」を掲げ、「地域のことは、地域が決める。活気に満ちた地域社会をつくります。」とうたっていた。産地確立対策の廃止と全国統一単価の設定は、地方から中央への権限の集中であり、地方主権・地方分権の推進には逆行する政策である。
- 6) この点を考慮して、2010年度については、激変緩和措置が講じられる。まず、都道府県段階または市町村段階での、次の単価調整が認められる。戦略作物については、麦・大豆・飼料作物の交付総額の範囲内で、飼料作物の単価を減じて麦・大豆の単価を上乗せすることを可能とする。その他作物では、地域によって振興作物が様々であることから、地域の実

態を踏まえ、対象作物及び単価を設定できる仕組みとする。また、助成金の減少分の激変緩和を行う必要がある場合の措置として、別途の「激変緩和調整枠」を設けて、単価変動の大きい作物への加算を実施する。調整枠の総額は260億円である。北海道新聞（2010年1月6日付）によれば、このうちほぼ半分に当たる120億～130億円が北海道に配分され、従来の助成水準が維持される見通しとなった。なお、北海道の2010年度産米の生産目標数量換算面積112,990haに対する米戸別所得補償交付金は169億円となる。

- 7) 本稿執筆時点では要綱・要領が確定していないために、交付面積の基準は不確定であるが、「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」は、①収穫量に着目すると、単に増産することに意識が働くとともに、減農薬栽培などで単収が劣るが付加価値の高い米生産を行う農家が不利となる、②販売総額に着目すると、たまたまスポットで高値販売した農家が有利となり、外食産業や小売店と安定契約を結んでいる農家が不利となる、③さらに、その両方を勘案すると複雑で分かりにくい制度となるとともに、事務処理も膨大となるといったことを勘案し、交付単価は収穫量や販売総額に関係なく作付面積で計算される（同p17）、としていることから、実面積基準と判断される。
- 8) その主張については、鈴木（2009）を参照。
- 9) 服部信司（2009）pp.43-44
- 10) 生産者間の支援の移転は、地域間の支援の移転も意味する。面積当たり一律の交付が地域間の所得変化をもたらすことについては、松木（2005）で既に指摘したとおりである。
- 11) 2010年度は、集荷円滑化対策は実施されない。集荷円滑化対策は豊作により生じる過剰米が、米価の下落を招き農業経営に悪影響を及ぼすことを目的として実施されてきたものである。
- 12) この点に関しては、2010年度予算において、戸別所得補償モデル対策については満額実施となった一方で、事業仕分けの結果、土地改良等の農業農村整備費や共同利用施設整備・小規模土地基盤整備を支援する強い

農業づくり交付金が大幅な減額となったことは、片手落ちと言わざるを得ない。

## 引用文献

- 服部信司（2009）『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計出版
- 松木靖（2005）「直接支払移行の畑作経営への影響試算」『北海道武蔵短期大学紀要』第 37 号、pp.127-164
- 松木靖（2006）「品目横断的経営安定対策の効果と残された制度設計の課題」『北海道武蔵短期大学紀要』第 38 号、pp.233-267
- 松木靖（2009）「水田・畑作経営所得安定対策の見直し方向」『新たな食料・農業・農村基本計画に関する研究』北海道地域農業研究所、2009、pp.55-94
- 鈴木宣弘（2009）「食料をめぐる国際情勢と日本農業・農政の展開方向」『農業経済研究』第 81 巻第 2 号、pp.115-127