

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

松 木 靖

目 次

はじめに

1. 経営所得安定対策等策定の経緯と背景
2. 品目横断的経営安定対策の3制度
3. 政策対象となる担い手の限定とその影響
4. 「日本型直接支払」の効果と制度設計の課題
5. 収入変動緩和対策の効果
6. 地域農業への影響と対応

結び—期待される効果と残された課題—

補1. 品目別政策と自給率の関係

補2. 畑作と農地・水・環境保全向上対策

はじめに

2005年3月に閣議決定された第2期『食料・農業・農村基本計画』（以下「基本計画」）は、「担い手の明確化と支援の集中化・重点化」、「品目横断的政策への転換」、「地域資源の保全管理政策の構築」という政策転換を示した。新政策は2007年度から実施され、2006年秋までにその細目が決定

される。2005年10月には『経営所得安定対策等大綱』（以下「大綱」）によって、品目横断的経営安定対策、米政策改革推進対策、農地・水・環境保全向上対策(仮称)の3つの対策からなる新政策の枠組みが示された。

本稿では、「大綱」に示された内容に沿って新政策の畑作経営への影響を分析し、本道畑作農業の持続的展開のために必要な制度のあり方を検討する。まず、1. で政策転換の経緯とその背景について整理する。2. から5. は品目横断的経営安定対策の検討に充てられる。2. で品目横断的経営安定対策を構成する政策対象となる担い手の限定、「日本型直接支払」、

表1(1) 経営所得安定対策等の策定に係わる年表(2004年まで)

年	月	食料・農業・農村政策審議会等の動き	品目・課題別政策の検討および北海道の対応
1999	7	○「食料・農業・農村基本法」制定	
2000	3	○「食料・農業・農村基本計画」策定	
2003	8	○ 農林水産大臣談話発表 「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」 主要検討課題の呈示 ・品目横断的政策への移行 ・担い手・農地制度の改革 ・地域資源・環境保全政策の確立	
	11	○ 食料・農業・農村政策推進本部(第2回)農林水産大臣が農政改革の推進について説明 ○ 経済財政諮問会議(第25回)農林水産大臣が農業の競争力強化等について説明	
	12	○ 食料・農業・農村政策審議会(第6回)「食料・農業・農村基本計画」の変更について諮問	
2004	1	○ 食料・農業・農村政策審議会企画部会(第3回)「食料・農業・農村基本計画」の見直し検討開始	
	5	○ 食料・農業・農村政策推進本部(第3回)農林水産大臣が「農政改革基本構想」を説明	○ 食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会麦政策検討小委員会(第1回)
	6		○ 国産大豆の安定供給に関する懇談会(第1回)
	8	○ 食料・農業・農村政策審議会(第8回)企画部会「中間論点整理」を報告	○ 砂糖及びでん粉に関する検討会(第1回)甘味政策に関する検討の開始

収入変動緩和対策の3制度の概要を整理した上で、3. から5. で各制度について畑作経営への影響、効果と残された課題について論じる。6. では地域農業への影響を考察する。

1. 経営所得安定対策等策定の経緯と背景

1) 経営所得安定対策等策定の経緯

まず、経営所得安定対策等の策定の経緯を確認しておく(表1)。

食料・農業・農村基本法(以下「基本法」)は、「食料・農業及び農村に

表1(2) 経営所得安定対策等の策定に係わる年表(2005年以降)

年	月	食料・農業・農村政策審議会等の動き	品目別・課題別政策の検討および北海道の対応
2005	2	○ 食料・農業・農村政策審議会企画部会(第29回) 食料・農業・農村基本計画骨子案策定 ○ 骨子案に対するパブリック・コメント募集	
	3	○ 食料・農業・農村政策審議会(第10回)「食料・農業・農村基本計画」に関する答申 ○ 食料・農業・農村政策推進本部(第4回)「21世紀農政の推進について～攻めの農政への転換～」決定 ○ 「食料・農業・農村基本計画」閣議決定	○ 砂糖及びでん粉に関する検討会(第5回)「でん粉及びでん粉原料用いも政策の基本方向」「砂糖及び甘味資源作物政策の基本方向」
	5		○ 国産大豆の安定供給に関する懇談会(第5回)品目横断的政策に対応した大豆施策の検討開始
	6		○ 農地・農業用水等の資源保全施策検討会(第1回)資源・環境保全施策の検討開始
	7		○ 国産大豆の安定供給に関する懇談会(第7回)「国産大豆の安定供給に関する懇談会中間とりまとめ」
	10	○ 「経営所得安定対策等大綱」決定	○ 農地・農業用水等の資源保全施策検討会(第3回)「農地・水・農村環境の保全向上について～農地・農業用水の保全施策」
	11	○ 「品目横断的経営安定対策の経営規模要件の特例ガイドライン(案)」公表	○ 「今後の麦政策のあり方」公表 ○ 北海道「第3期北海道農業・農村振興推進計画(骨子案)」および「北海道農業経営基盤強化促進基本方針(素案)」公表

出典：農林水産省および北海道のホームページ

関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画を定めなければならない。」(基本法第15条)と定めている。これに基づく第1期基本計画は2000年3月に策定された。また、基本法は「政府は、食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。」(基本法第15条7項)と定めており、政府は2003年度途中から、基本計画見直しの検討を始めた。

基本計画見直しの着手を宣言したのが、2003年8月の農林水産大臣談話「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」である。「大臣談話」は主要検討課題を「品目横断的政策への移行」、「担い手・農地制度の改革」、「地域資源・環境保全政策」の確立の3点とし、見直し検討の方向を示した。

その後、同年11月の第2回食料・農業・農村政策推進本部および第25回経済財政諮問会議での農林水産大臣説明を経て、12月開催の第6回食料・農業・農村政策審議会に基本計画の変更が諮問された。これを受けて、2004年1月に第3回食料・農業・農村政策審議会企画部会(以下「企画部会」)が開催され、基本計画の見直し検討が開始される。同年5月の「農政改革基本構想」(農林水産大臣)では、3つの主要検討課題は、「担い手を対象とした品目横断的政策の導入」、「環境や農地・農業用水等を保全する政策の確立」、「担い手・農地制度の改革」と、改革方向として明確に位置づけられる。この時点で、品目横断的政策は経営所得安定政策と担い手政策を包含するものと位置づけられた。

企画部会は同年8月に、「中間論点整理」を公表している。「担い手を対象とした品目横断的政策の導入」については、対象となる担い手を認定農業者と一定の要件を満たす集落営農とする考えを示した。¹⁾ また、品目横断的政策では過去の実績に基づく直接支払に加え、我が国の食料自給率向上という課題を考慮して生産量・品質に応じた支払を併用する「日本型直

接支払」を提起した。この「中間論点整理」を受け、麦、大豆、甘味資源作物について、品目横断政策への対応を検討する審議会が相次いで組織された。

企画部会でのその後の議論、食料・農業・農村政策審議会の答申を経て、2005年3月に第2期基本計画が閣議決定された。品目横断的政策は、ほぼ「中間論点整理」の枠組みのままとなっている。基本計画は品目横断的政策の実施を2007年度からとした。

基本計画の工程表に基づいて、同年10月に経営安定対策の具体的内容を定めた「大綱」が策定される。「大綱」は「品目横断的経営安定対策」、「米政策改革推進対策」、「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」について、制度の骨格を示した。品目横断的経営安定対策の対象となる担い手の規模要件については、緩和する特例を設けることとした。この特例の緩和要件の細目は、同年11月に「品目横断的経営安定対策の経営規模要件の特例ガイドライン（案）」（以下「特例ガイドライン」）として公表されている。

残る制度の細目は2006年秋までに決定され、2007年度より新制度が実施される。

2) 3つの主要課題の背景

「大臣談話」の3つの主要検討課題は、「大臣談話」に述べられている通り、第1期基本計画の「農業の持続的な発展に関する施策」において課題とされた点である。とは言え、それが基本計画見直しの主要課題とされたのには次の背景が存在する。

①構造改革の立ち後れ

第1に、構造改革の立ち遅れという認識である。第1期基本計画は2010年（平成22年）における「望ましい農業構造」として、総農家230～270万戸の中で、家族経営33～37万戸、法人・生産組織3～4万からなる「効率

的かつ安定的な農業経営」が、470万haの農地のうち全体の6割、282万haを担うと展望していた。

しかし、現状は「効率的かつ安定的な農業経営」への農地集積は218万haの農地に止まっており、「望ましい農業構造」の実現はきわめて困難と見通された。このため、これまでの全生産者を対象とした支援から、品目横断的・重点的な優れた経営の維持・発展のための支援への転換を目指す²⁾とされる。

同時に、農地・担い手制度の再構築として、多様な担い手の参入促進が必要とされた。これは、経済界の要請に応え特区として実施した、株式会社の農業参入を容認する方向性であり³⁾、農地制度改革が並行して議論されることとなる。

②国際規律強化への対応

第2は、WTO・FTA（自由貿易協定）・EPA（経済連携）など多国間・二国間の交渉・協定において、国際規律が強化される見通しが強まり、それへの対応が急務の課題となったことである。

我が国の国内農業保護政策は、国境措置と所得・価格支持制度によって行われてきた。国境措置は関税と関税割当・数量割当とで構成される。2000年協定による主要農産物・加工品の関税率は表2、所得・価格制度は表3のようになっている。

畑作製品の所得・価格制度についてみよう。麦・大豆では麦作経営安定資金、大豆交付金制度によって、市場価格と生産コストの差額が補てんされる。砂糖では国内産糖交付金の交付によって、原料てん菜の最低生産者価格が支持されている。でん粉はコーンスターチ糖餡業者が、コーンスターチ原料用の無税とともろこし12に対し、国内産いもでん粉を1の割合で買い入れ価格を支えている。でん粉の価格支持制度は、1977年以降実施されていない。

表2 輸入品関税率

品目	関税率	品目	関税率
米	490%	大豆	無税
小麦	210%	雑豆	460%
小麦粉	90%	でん粉	290%
大麦	190%	精製糖	270%

注. 2000年協定税率。UR関税品目については2次税率。

表3 品目別所得・価格政策の概要

		制度・対策の概要
米	稲作経営安定対策	米価の下落による稲作経営への影響を緩和するため、米価が補てん基準価格を下回った場合に、生産者の拠出と政府の助成により造成した基金を用いて、その一定割合を補てんする。
麦	麦作経営安定対策	従来政府買入価格と政府売渡価格の差額を基準とし、前年度における麦作経営安定資金の単価に生産コスト等変動率を乗じた額を生産者に交付する。
大豆	大豆交付金制度	大豆生産の確保と農家所得の安定を図るため、前年度の助成単価に生産コスト等変動率を乗じた額を全銘柄共通の一定の単価として生産者に助成する。
	大豆作経営安定対策	大豆価格の下落による大豆作経営への影響を緩和するため、大豆価格が補てん基準価格を下回った場合に、生産者の拠出と政府の助成により造成した資金を用いて、その一定割合を補てんする。
砂糖	糖価調整制度	国内産糖と輸入糖の内外価格差を踏まえ、甘味資源作物の再生産を確保するため、最低生産者価格以上で甘味資源作物を買入れた国産糖企業に対し、国内産糖交付金を交付する。
でん粉	価格支持制度	でん粉原料用いもの再生産の確保と農家所得の安定に資するため、政府がいもでん粉価格を定め、その価格で売れない場合には政府が買い入れる。
	抱合せ	国内産いもでん粉の需要を確保するため、コーンスターチ用とうもろこしの関税割当制度の運用として、国内産いもでん粉の引き取りを条件に無税枠を割り当てる。

これら政策の財源を全て国からの交付金で賄うのは大豆交付金のみである。他は、輸入産品と国内産品との内外価格差に基づく差益に財源を求めている。麦作経営安定資金の原資は国家貿易の輸入外国産麦の売買差益である(図1)。砂糖・でん粉では輸入原料に支援原資を上乗せして国内価格とし、国内原料価格を支持している。砂糖の国内産糖交付金は、国産糖の目標コストまでは精製糖業者負担の輸入粗糖調整金とコーンスターチ糖化業者負担の異性化糖調整金で賄われ、それを超える部分が国庫からの交付金となる(図2)。でん粉では前述のようにコーンスターチ糖化業者が、国

内産いもでん粉を買い入れて、市場価格と国産でん粉生産コストとの差を負担している(図3)。

こうした差益や輸入価格への上乗せを可能とするのが、高率関税である。麦では、民間輸入に高率の2次関税を適用することで国の一元的輸入を実現し、政策原資を調達している。砂糖は精製糖を輸入する場合、図2に示したように、関税に加えて精製糖原料の輸入粗糖と同様、調整金が徴収される。このため、輸入精製糖の国内価格は国内で製造される精製糖価格を上回り、精製糖の輸入は行われない。こうして国内の精製糖業界を保護する見返りとして、国内産糖に助成する課徴金を徴収している。でん粉では、図3のように国内でん粉と無税コーンスターチの抱き合わせミックス価格(46円)が、2次関税適用でコーンスターチを輸入した場合(57円)よりも安くなるように、2次関税が設定されている。

国際規律が強化されると、上記の仕組みの維持は困難となる。

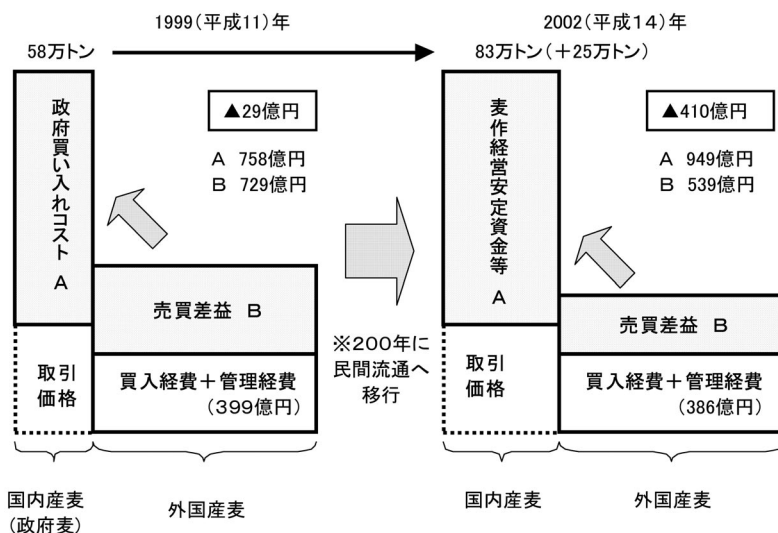


図1 麦の所得対策の仕組みと麦会計の状況

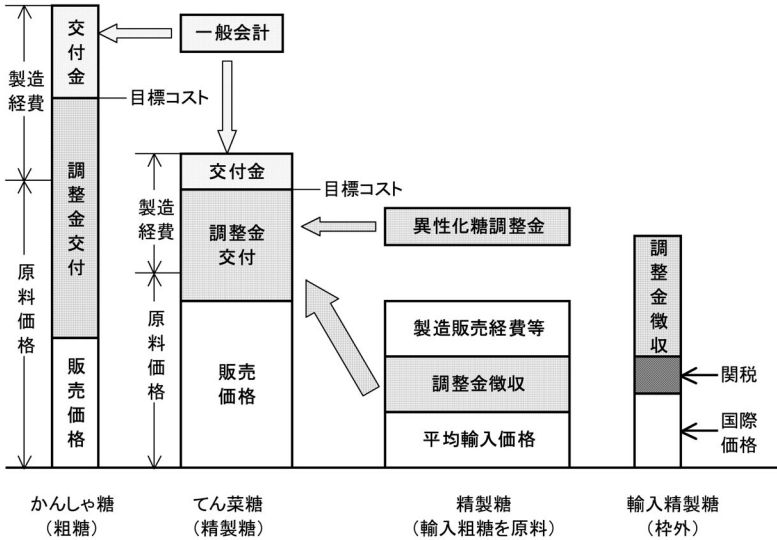


図2 糖価調整制度の仕組み

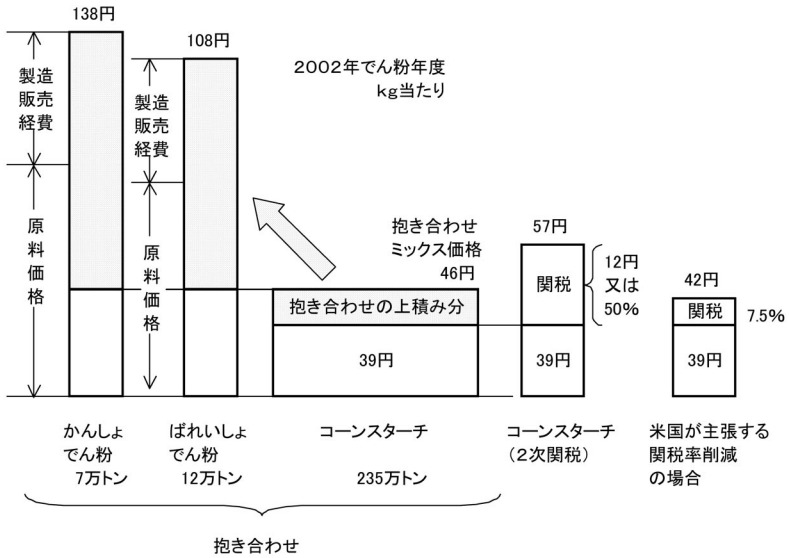


図3 抱き合わせ制度によるでん粉の価格

国際規律強化の第1は、関税率削減である。WTOドーハ・ラウンドでは、農業の多面的機能を重視し、関税率引き下げと国内農業保護削減に反対する日本を含めたG10と、大幅な関税率引き下げ、農業保護削減を求める農産物輸出国および有力途上国が構成するG20とアメリカ、G10とG20・アメリカとの中間的な立場をとるEUの4極の意見が対立している。G10以外は上限関税率設定による、大幅な関税率引き下げを主張している。主張する上限関税率はG20・EUは100%、アメリカは75%である。また、関税率は既にシンガポール・メキシコと締結したFTA、タイ・韓国などとの交渉が行われているEPAによっても引き下げられる。

関税率が大幅に引き下げられた場合、現行制度は破綻する可能性が高い。例えば、図3に示したように、アメリカ案の削減率が実施されると、でん粉の2次関税率は7.5%に低下する。この2次関税率では、抱き合わせミックス価格(46円)を下回る価格(42円)で、でん粉輸入が可能となり、抱き合わせ制度の維持は困難である。麦は国家による一元的輸入が危うくなり、砂糖では輸入精製糖との競争によって国内精製糖業界は調整金負担能力を失う。⁴⁾

第2は、品目別の所得・価格制度はWTO協定上は生産刺激的な「黄の政策」該当することである。WTO交渉では「黄の政策」の削減も焦点となっている。「黄の政策」の削減率はEU案では60%もしくは70%、G20案では80%、アメリカ案では83%である。我が国を含むG10は削減幅を低く抑えたい意向であるが、いずれにしても現行の2000年協定の約束水準約4兆円の維持は難しい状況にある。

現行の所得・価格制度による財政負担等が、生産者の手取り収入に占める割合は表4のように高い。平成15年農業白書は北海道の畑作経営の農業粗収益に占める財政負担等部分が、農業所得に匹敵することを指摘した。⁵⁾ 財政負担等がなくなれば、北海道畑作の壊滅は避けられない。構造改革を達成した北海道畑作を存続させるには、削減の対象とならない「緑

表4 畑作4品の財政負担等率（2002年） （単位：％）

	小麦	大豆	てん菜	でん原用 ばれいしょ
財政負担等率	68	65	56	34 (抱き合わせ分) (68)

資料：食料・農業・農村政策審議会企画部会『中間論点整理関係資料』（2004年）

の政策」への転換が必要とされた。⁶⁾

なお、現行の品目別政策は食料自給率向上とは相容れない政策であり、国が食料自給率向上を目指すならば、既に改革の必要があったことを付け加えておく（補1を参照）。

2. 品目横断的経営安定対策の3制度

品目横断的対策のポイントは、①政策支援対象の限定、②直接支払への転換、③収入変動緩和対策の実施の三点である。以下、その内容を整理しておこう。

①政策支援対象限定による構造改革の加速化

現行の品目別政策は全ての農業者を対象としているが、品目横断的対策では一定の要件を満たす担い手のみが政策支援を受けられる。それにより、土地利用型農業の構造改革を加速化することと、効果的・効率的で国民にわかりやすい政策の構築を目指すとされる。

②直接支払への転換による国際規律強化への対応

小麦、大豆、てん菜、でんぶん原料用ばれいしょ（以下「でん原ばれいしょ」）の4品目に、諸外国との生産条件格差を補てんする直接支払（ゲタ）が実施される。直接支払は「過去の作付実績に基づく支払」（以下「面積支払」）と、「毎年の生産量・品質に基づく支払」（以下「数量支払」）

に分けられる。面積支払に加えて数量支払を併用するため、「日本型直接支払」とされる。

面積支払は過去の生産実績に応じた定額支払で、当年の生産に関係なく支払われる。この部分は「緑の政策」となる。数量支払は生産刺激的な「黄の政策」である。我が国の低い食糧自給率を向上させるため併用されることとなった。これは直接支払は本質的には、食料自給率向上とは相容れない生産抑制的政策であるためである。⁷⁾ 面積支払は生産を義務づけないため、一方で面積支払の支援を受けながら耕作を放棄する、モラルハザードが生じる可能性がある。それは、食料自給率向上という政策目標と矛盾する。そのために、数量支払が導入されたのである。

直接支払への転換に伴う収入の変化を模式的に示したものが図4である。政策対象となる担い手には、過去の生産実績に基づく一定額的面積支払と、その年の生産に応じた数量支払が交付される。これに販売額を加えたものがその年の総収入となる。生産性格差是正の支援水準が、現行の財政負担等と同水準ならば、現行手取の維持となる。なお、その年の生産に対する直接の手取り収入は、販売価格と数量支払の合計である。

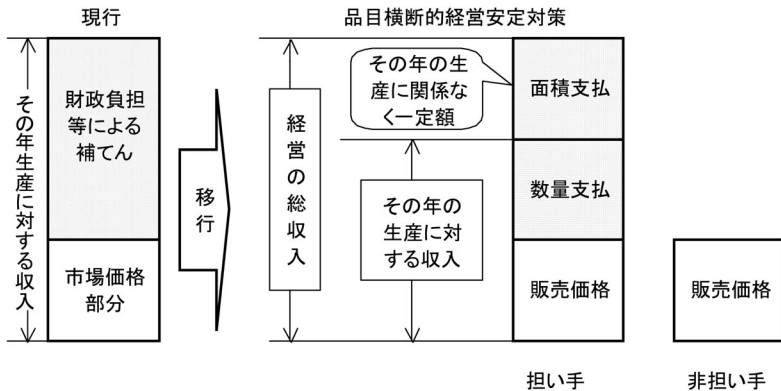


図4 品目横断的経営安定対策移行による農業収入の変化

政策対象とならない非担い手には直接支払は全く交付されず、収入は販売価格分のみで現行から大きく減少する。

③収入変動緩和対策の実施

品目横断的対策移行後には、対象品目は全て市場価格による販売となる。⁸⁾ 国際規律に適合するためには政府の価格介入を止める必要があり、同時に市場ニーズ・需給事情への生産者の対応を促すためとされる。

このため、販売価格の短期的な変動が大きくなる可能性がある。この収入変動による農家経済への影響を緩和するために、収入変動緩和対策（ナラシ）が導入される。収入変動緩和対策の加入対象者は品目横断的対策の対象者、すなわち担い手であり、対象品目は直接支払対象4品目に米を加えた5品目である。

収入変動緩和対策では、対象品目の当該年の収入と基準期間（過去5年中の最高年と最低年を除いた3年）の平均収入との差額を経営体ごとに合算相殺し、その減収額の9割について補てんする。そのため、ある対象品目で減収が生じても、他の品目が増収となった場合には補てんの対象とならない。

積立金拠出は政府3：生産者1の割合である。災害による減収に対しては、本対策の補てん単価の算出段階で農業災害補償制度（農業共済）による補償分は控除される。

3. 政策対象となる担い手の限定とその影響

1) 政策対象となる担い手の要件

「大綱」は政策対象となる担い手を、一定規模以上の認定農業者と地域特定団体および集落営農とし、特例として要件を緩和するとした。この緩和要件の細目は特例ガイドラインで示された。

これに対応して、北海道は2005年11月に『第3期北海道農業・農村振興

推進計画（骨子案）』において集落営農を育成する経営体として位置づけた。また、『北海道農業経営基盤強化促進基本方針（素案）』では「目標とする所得水準」を、主たる従事者一人当たり概ね700万円から480万円に引き下げることが検討されている。⁹⁾

表5 担い手の認定要件

		認定農業者	特定農業団体・集落営農				
			地域の生産調整の過半を受託する		地域の生産調整の過半を受託しない		
				中山間地域		中山間地域	中山間地域
担い手と認定される一定規模		10ha以上	20ha以上	20ha以上	20ha以上	20ha以上	
特例の 最下限規模	物理的制約	集落の田畑面積が少ない	6.4ha	12.8ha	10.0ha	12.8ha	10.0ha
	生産調整	生産調整率が低い地域	特例なし	7.0ha	4.0ha	特例なし	特例なし
	所得	有機栽培・複合経営等によって相当の所得を確保している	農業所得 240万円	農業所得 240万円	農業所得 240万円	農業所得 240万円	農業所得 240万円

資料：農林水産省『経営所得安定対策等大綱』平成17年10月
 同『品目横断的経営安定対策の経営規模要件の特例ガイドライン(案)』平成17年11月
 北海道『北海道農業経営基盤強化促進基本方針(素案)』平成17年11月

これらから、担い手の基本要件と特例による認定最下限規模を整理すると表5となる。

認定農業者は10haを基本要件としつつ、集落の田畑面積が少なく規模拡大に物理的制約がある場合には6.4haまで緩和される。また、有機栽培や複合経営によって相当の所得を確保している場合には、知事特認で市町村基本構想の目標所得の2分の1の所得額まで下限規模が下げられる。目標所得が480万円に引き下げられると、認定の下限規模は農業所得240万円となる。

集落営農は20haが基本要件である。集落営農は集落内における生産調整面積の受託割合と中山間地域であるか否かで4つのタイプに分けられ、

要件緩和措置が異なる。

認定農業者の基本要件10ha以上を満たす経営がどの程度存在するかを、表6の2005年農林業センサス結果で確認する。全道の農業経営体のうち46.9%は10ha未満である。畑作地帯である十勝、網走では2割以下と少ないが、稲作中核地帯である空知・上川では過半を、檜山・渡島・後志・胆振では3分の2を超えている。

問題はこれら10ha未満の経営体が、政策対象から除外されることの是非である。そこで、主業農家との関係を見る。全道の主業農家は38,201戸で10ha以上の経営体数を上回り、全農業経営体の72.8%を占める。10ha以上の経営体全てが主業農家と仮定しても、10ha未満の主業農家が10,334戸存在することとなる。これが10ha未満の主業農家の最低数である。同様の計算を支庁別に行うと、10ha未満の主業農家は空知・上川では2千戸以上で、その経営体総数に対する割合は稲作中核地帯では4分の1、渡

表6 農業経営体数・主業農家数（2005年） （単位：戸）

	農業経営体数 ^{注1}			主業農家 ^{注2}			
	計	10ha以上	10ha未満の割合	計	農業経営体に占める割合	10ha未満の主業農家の最低数	左の経営体に占める割合
全道	52,451	27,867	46.9%	38,201	72.8%	10,334	19.7%
石狩	3,589	1,275	64.5%	2,241	62.4%	966	26.9%
空知	9,810	4,302	56.1%	7,011	71.5%	2,709	27.6%
上川	9,591	3,652	61.9%	6,161	64.2%	2,509	26.2%
留萌	1,301	704	45.9%	927	71.3%	223	17.1%
渡島	2,404	505	79.0%	1,416	58.9%	911	37.9%
檜山	1,752	526	70.0%	916	52.3%	390	22.3%
後志	3,292	1,026	68.8%	2,149	65.3%	1,123	34.1%
胆振	2,480	841	66.1%	1,492	60.2%	651	26.3%
日高	2,124	1,059	50.1%	1,539	72.5%	480	22.6%
十勝	6,604	5,870	11.1%	5,947	90.1%	77	1.2%
網走	5,645	4,524	19.9%	4,904	86.9%	-380	-

資料：北海道企画振興部『2005年農林業センサス結果の概要』（2005年11月）

注：1. 「農業経営体」には家族経営と全ての法人を含む。

2. 「主業農家」は2000年センサスの「販売農家」の基準で集計した数値である。

島、後志では3分の1を超える。

本道においては、主業農家が「基本計画」の言う「地域の農業を中心的に担う経営」であることは言うまでもない。特例の適用を必要とする経営体が水田地帯を中心に数多く存在している。

緩和特例のうち物理的制約は集落の田畑面積が要件であるため、その適用の可否、適用された場合の下限面積は集落によって異なる。そのため、広く主業農家をカバーするには所得特例によらざるを得ない。この点で、目標所得が480万円に引き下げられ、特例の最下限農業所得規模が240万円となった意味は大きい。¹⁰⁾

以上から、担い手の限定は十勝、網走の大規模専業畑作地帯については大きな影響を及ぼさないものと考えられる。担い手の基本要件10haを満たす経営が主流であり、主業農家に占める10ha未満の割合も小さい。この地域での問題は、認定農業者の申請をいかに速やかに行うかである。

後志・胆振や道南の畑作地帯、北見などの玉ねぎ産地では、基本要件10haを満たさない経営の割合が高いとみられる。しかし、野菜作などとの複合経営が主流であり、多くの経営が所得緩和特例の240万円をクリアするとみられる。

2) 担い手と非担い手の収入・所得格差

先に図4に示したように、非担い手の収入は現行の財政負担等部分が皆無となるため、販売収入のみとなる。それに伴い、どの程度の農業所得減少が見込まれるかを試算したのが、表7と表8である。「大綱」の支援水準試算値はほぼ現行水準であることから(後出表9)、担い手の農業所得は統計実数値とし、非担い手は試算値の販売額のみとして試算している。

表7では畑作経営について、十勝中央地域を念頭にでん原ばれいしょ作付の無いケース(非担い手Ⅰ)と、斜網地域を念頭にばれいしょ作の全てをでん原ばれいしょと想定したケース(担い手Ⅱ)の2つを試算している。

表7 非担い手の農業所得（畑作経営2004年試算）

（単位：千円）

作付規模階層	作付延べ面積	担い手 ^{注1}	非担い手Ⅰ ^{注2}		非担い手Ⅱ ^{注3}	
			食用・加工いも経営		でん原経営	
			所得額	減収額	所得額	減収額
10 ha 未満	523	3,014	1,729	△1,285	△129	△3,143
10～15	1,256	6,615	2,806	△3,809	205	△6,410
15～20	1,746	8,623	2,948	△5,675	63	△8,560
20～30	2,482	10,493	1,729	△8,764	△2,161	△12,654
30～40	3,386	13,521	1,563	△11,958	△5,240	△18,761
40 ha 以上	4,727	18,802	3,098	△15,704	△4,660	△23,462

資料：農林水産省統計情報部『営農類型別経営統計』

同『経営所得安定対策等大綱の具体化についての考え方』

注1. 担い手は『営農類型別経営統計』の実数値。

2. 非担い手Ⅰはでん粉原料用ばれいしょが無く、ばれいしょの粗収益が変わらないケース。
3. 非担い手Ⅱは、ばれいしょ粗収益の全てがでん粉用ばれいしょのケース。
4. 非担い手の農業所得は、農業粗収益を「大綱」試算値の10a総収入に占める販売額の割合とし、農業経営費は変わらないものとして算出した。
5. 豆類については、小豆、いんげんが含まれるため減収試算対象としていない。

表8 非担い手の農業所得（水田作経営2004年試算）

（単位：千円）

作付規模階層	作付延べ面積	担い手	非担い手	減収額
5.0ha未満	308	1,113	808	△305
5.0～7.0	610	2,057	1,856	△201
7.0～10.0	850	3,345	2,525	△820
10.0～15.0	1,274	4,560	3,132	△1,428
15.0～20.0	1,768	6,988	5,124	△1,864
20.0ha以上	2,779	10,211	5,541	△4,670

資料：表3に同じ。

注1. 担い手は『営農類型別経営統計』の実数値。

2. 非担い手の農業所得は麦・大豆の粗収益を「大綱」の試算値のkg当たり販売単価のみとし、農業経営費は変わらないものとして算出した。

畑作経営では表8の水田作経営と比べて、非担い手となった場合の所得低下が著しい。担い手Ⅰは全階層で所得はプラスではあるが、150～300万円の水準に低下する。担い手Ⅱでは、野菜作収入の多い10～15ha、15～20haの2階層以外は所得がマイナスになる。担い手Ⅰ・Ⅱとも大規模層ほど減収が大きく、本道の大規模畑作経営が財政負担等による支援に支え

られていることを示している。

加えて、担い手は収入変動緩和対策の対象となるが、非担い手は、収入変動緩和対策の対象外となるため、価格下落時の所得減少が大きくなる。品目横断的対策の下では担い手であることが、営農継続の条件となる。

4. 「日本型直接支払」の効果と制度設計の課題

次に大綱に示された直接支払の内容について検討する。直接支払制度のポイントは①面積支払基準の取り方、②面積支払基準の固定性、③面積支払と数量支払の切り分け率、④是正する諸外国との生産性格差の大きさ（支援水準）、の4点である。その決定によって政策の実効性が変化する。更に、農地流動化、農業経営の展開に影響する⑤農地の権利移動に伴う受給権の扱いという問題が存在している。¹¹⁾

以上の5点のうち、1) 是正する諸外国との生産性格差の大きさ（支援水準）、2) 面積支払基準の取り方、3) 面積支払と数量支払の切り分け率、4) 農地の権利移動に伴う受給権の扱い、の4点について大綱で示された内容を検討していこう。

1) 是正する諸外国との生産性格差の大きさ（支援水準）

表9に大綱の支援水準試算値を示した。支援水準は担い手の生産コストと販売額の差である。担い手の生産コストは「平均作付面積以上の生産者の生産コスト」とされる。そのため、表に示したように全農家の生産コストよりは低く設定されている。

しかし、試算された支援水準はほぼ現行水準であり、当面は現行の手取り収入が確保される見通しとなる。この点は評価される。てん菜、でん原ばれいしょでは現行水準と同額、小麦はほぼ同額、大豆は増額となっている。

この支援水準が長期的に維持されるかは、財源の確保に左右される。前

表9 経営所得安定対策等大綱の支援水準試算値 (単位: kg・円/10a)

		小麦	大豆	てん菜	でん粉原料用 ばれいしょ
「大綱」の 支援水準の 試算値	生産コスト	58,559	54,181	92,549	69,858
	販売額	18,398	23,992	49,796	16,538
	平均的単収	377	205	5,590	4,300
	支援水準	40,200	30,200	42,800	53,300
	現行水準	40,000	27,300	42,800	53,300
全参入生産費2004年		61,571	65,231	95,143	71,441

資料：農林水産省『経営所得安定対策等の具体化についての考え方』（平成17年10月）
農林水産省統計情報部『生産費調査』

述のとおり現行施策の財源は国庫支出、国の一元的輸入による外国産麦の売買差益、関連業界負担となっている。

外国産麦の売買差益は、前掲図1に示したように縮小してきている。また国家貿易の維持を維持する方針が示されているものの¹²⁾、WTO交渉によって関税率が引き下げられるとその維持が困難となる。

関連業界負担については、でん粉のコーンスターチ業界負担分を特定財源として維持し、糖価調整制度による財源確保の仕組みも維持する方針である。¹³⁾ これに関しても、コーンスターチ業界、精製糖業界ともに負担引き下げを求めており¹⁴⁾、外国産麦同様に関税の引き下げにより枠組み、制度維持が困難になる可能性がある。

財源の悪化を防ぎ、支援財源を安定化するためには、長期的には一般財源化の方向が必要である。一般財源化は食料自給率向上のためにも求められる。そのための国民的合意の形成が課題となる。

2) 過去の基準の取り方

過去の基準は対象経営の生産力水準を反映するように設定される必要がある。仮に、全国（全道）一律の単価を設定すると、単収が高い地域から低い地域へ過去の財政負担等による支援部分が移転するからである。¹⁵⁾

品目ごとの面積支払額は表10の式で決定される。面積当たり単価は数量単価と地域の平均的単収で決定される。これにより地域間の生産性格差が反映される仕組みである。支払基準面積は基準期間の支援数量と実単収から算出される。従って、過去の基準は実質的に生産数量基準であり、過去の生産性向上努力が反映されるものと評価される。

ただし、過去の生産実績を正しく反映するかには不明な点が残る。それは「実単収」の採り方である。表10に示した算式のように、実単収を対象経営の実績にすると、地域単収を上回る高生産性の経営は支援水準が減額、地域単収を下回る低生産性の経営で増額となり、地域内では過去の生産性向上努力が逆に評価される。この問題を回避するためには、表に示したように、実単収として地域の単収を用いる必要がある。

表10 品目ごとの面積支払交付額の算出式

面積支払交付額	=	面積当たり単価	×	支払基準面積			
ただし、面積当たり単価	=	品目の数量単価	×	地域の単収			
		支払基準面積	=	基準期間の支援対象数量	÷	実単収	
なので、							
面積支払交付額							
=	数量単価	×	基準期間の支援対象数量	×	地域の単収	÷	実単収
i)	実単収を対象経営の実績とする場合						
	①地域単収より高い経営						
	(地域の単収/実単収) < 1	なので、過去の支援水準より減額					
	②地域単収より低い経営						
	(地域の単収/実単収) > 1	なので、過去の支援水準より増額					
ii)	実単収を地域の単収とする場合						
	(地域の単収/実単収) = 1	なので、過去の支援水準と同額					

資料：農林水産省『経営所得安定対策等の具体化についての考え方』

3) 面積支払と数量支払の切り分け

面積支払と数量支払の切り分け（配分）は、支援水準とあわせて2006年度中に決定される。ただし、「政策を将来的に安定的に講じていくためには、『緑の政策』が中心となるような考え方が必要」（「大綱の説明資料」）とされ、面積支払を主とする考えが示されている。以下では、制度の安定性ではなく、農業経営への影響を視点に検討しよう。

①面積支払の効果

図5は十勝の小麦作（平年単収500kg）を例に、面積支払の割合を変えて単収と10a当たり粗所得との関係を示したものである。この粗所得は支援水準試算値に基づく面積支払を含む総収入から、2004年生産費調査の物財費を引き、補償割合9割の農業共済金、収入変動緩和対策の補填額を加えたものである。

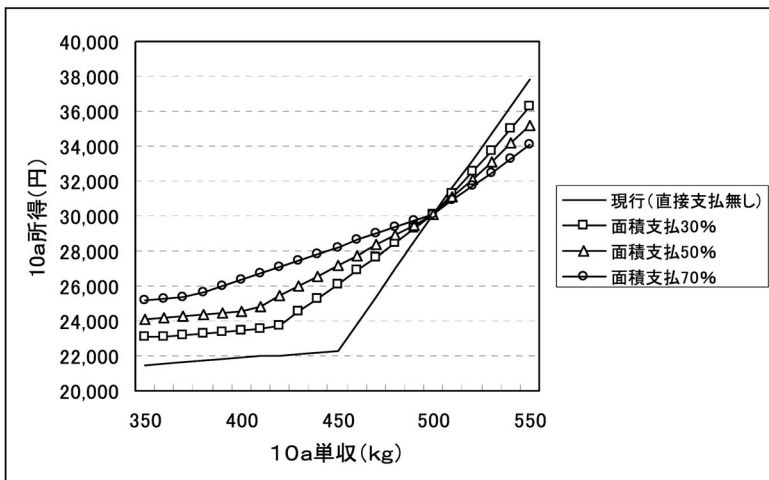


図5 小麦の10a単収と粗所得（十勝・平年収量500kg）

この図から、次の2点が面積支払の効果として確認される。

第一に、面積支払は所得安定効果を持つ。平年収量より減収となった場合、直接支払導入後の粗所得が高い。この所得安定効果は面積支払割合が高い程大きい。

第二に生産性向上による所得増加を抑制する効果である。平年単収を超えた場合の所得は現行が最も高く、面積支払割合が多い程低くなる。面積支払割合が高くなると、生産性向上刺激が弱くなることを意味している。

このように面積支払が導入されると、経営の安定性と生産性向上意欲のトレード・オフが発生する。経営の安定性からは面積支払を多くし、生産意欲という視点からは少ないことが望ましいことになる。

②面積支払と数量支払の切り分け率

次に、生産継続意欲という視点から面積支払と数量支払の切り分け率を検討する。

前掲図4に示すように、生産に対する直接収入は販売額と数量支払の合計のみである。従って、面積支払割合が高まると数量支払単価が下がり、直接収入は低下する。その際に、直接収入が物財費を賄うことが生産継続の条件となると考えられる。直接収入が物財費相当を下回ると、費用支払に面積支払部分からの持ち出しが生じる。面積支払は生産をしなくとも受給できるので、総所得の最大化を図るには、作付中止が合理的な行動となるからである。

そのため、販売収入と併せて物財費を賄う数量支払が確保されなければ、耕作放棄を促すこととなり、食糧自給率向上と矛盾する政策となってしまう。

この水準を表11でみよう。表11には北海道の平年収量に基づいて、物財費を賄うために販売額に加えて必要となる支援額を求め、それが総支援額に占める割合を示している。これが物財費を賄うために必要な数量支払の

表11 経営所得安定対策等大綱の支援水準試算値と物財費の関係
(単位：kg・円/10a)

		小麦	大豆	てん菜	でん粉原料用 ばれいしょ
物財費との 関係	平 年 単 収	411	222	5,590	4,300
	物 財 費	47,649	42,744	57,756	45,351
	販 売 額	20,038	25,958	49,796	16,538
	物財費を賄う必要 支 援 額	27,611	16,786	7,960	28,813
	物財費を賄う必要 支援額(数量支 払 額) の 割 合	63.1%	51.4%	18.6%	54.1%

資料：農林水産省『経営所得安定対策等の具体化に着いての考え方』（平成17年10月）

農林水産省統計情報部『作物統計』、『生産費調査』（各年次）

注1. 平年単収は1998～2004年の7カ年中、最低と最高を除いた5カ年の平均
てん菜と原料用ばれいしょの平年単収は大綱の数値を用いた。

2. 物財費は2004年の生産費調査データによる。

割合である。てん菜は18.6%と低いが、他の3品目では5割を超え、最高
の小麦は63.1%となる。

必要な数量支払割合が最も高い小麦についての地域別試算が表12である。
高単収の畑作地帯では必要な数量支払割合は、十勝40.6%、網走54.2%と

表12 大綱支援水準試算値による小麦収益の地域別試算
(単位：円/10a)

	十勝	網走	空知	上川	後志
地域の平年単収(kg)	500	432	280	251	256
販売額	24,410	21,072	13,645	12,249	12,493
支援額	53,337	46,043	29,814	26,764	27,298
物財費	46,044	46,044	51,905	51,905	51,905
10a 粗所得	31,703	21,072	-8,446	-12,891	-12,114
物財費を賄う必要支援額	21,634	24,972	38,260	39,656	39,412
必要な数量支払の割合	40.6%	54.2%	128.3%	148.2%	144.4%

資料：表10に同じ。

注1. 平年単収は1998～2004年の7カ年中、最低と最高を除いた5カ年の平均

2. 物財費は2003年の生産費調査による。

十勝・網走は「北海道畑作」、他の3支庁は「北海道田作」の物財費。

低い。水田地帯では低単収・高コストのため、直接支払を加えても所得はマイナスである。この結果は二つのことを含意する。

第一は水田地帯には品目横断的経営安定政策による支援に加え、さらに畑作地帯との生産性・コスト格差を是正する支援措置が必要だということである。大綱が示すように、産地づくり交付金の継続が不可欠である。

第二には、水田作経営の低生産性を補う措置がなされるならば、畑作地帯を念頭に切り分け率を考えても良く、必要となる数量支払の割合は低下するということである。

次に、この問題を逆の視点から考えてみる。面積支払割合が増えると、物財費を賄うためにより多くの販売額、すなわち単収が必要となる。そこで、面積支払割合を変えて、物財費を賄うために必要な単収を計算したものが表13である。面積支払比率が高まると大幅な増収が必要となる。面積支払70%で物財費を賄うには、小麦590kg、大豆265kg、でん原用ばれいしょ5,995kgの単収が必要となる。この水準は現在の単収を大きく上回っており、これを実現するには大幅な生産性向上が必要である。

一方で、物財費が削減されるとそれを賄う単収は少なくてよい。表13の

表13 物財費を賄うための必要単収

(単位：kg/10a)

	面積支払の割合	小麦	大豆	てん菜	でん粉原料用ばれいしょ
2004年物財費	30%	386	194	4,048	3,621
	40%	422	208	4,278	4,019
	50%	467	224	4,535	4,515
	60%	521	243	4,825	5,151
	70%	590	265	5,154	5,995
物財費が1割削減された場合	30%	347	175	3,643	3,259
	40%	380	187	3,850	3,617
	50%	420	202	4,081	4,064
	60%	469	219	4,342	4,636
	70%	531	239	4,639	5,396

資料：表10に同じ。

下段には物財費を10%削減した試算を載せている。面積支払7割の場合、小麦の必要単収は、590kgから531kgへと低下する。

以上から考えると、モラルハザードを防止し、生産が継続されるためには、当面は支援水準のうち最低でも5割程度を数量支払に向ける必要がある。これは、数量支払への切り分けを最も多く必要とする小麦について、水田作への別途の支援を前提に畑作地域の高単収を基準とし、更に担い手の実現するコストは生産費調査結果よりも低いとしてのことである。または、品目によって切り分け率を変えることも検討すべきである。¹⁶⁾

その後、生産技術の向上に伴う平年単収の増加、生産コストの削減に応じて面積支払の割合を高めていくことが望ましい。

なお、モラル・ハザード防止のために、クロス・コンプライアンス（交差条件）を設定すべきとの議論がある。これは、直接支払受給の条件として、環境規範の遵守などを義務づけるものである。しかし、生産刺激的な交差条件を付与することはできないため、生産を継続させる決定的な手段とはならない。¹⁷⁾

4) 農地移動に伴う受給権の扱い

この問題については、「大綱の説明資料」で「対象経営が規模拡大した場合、それに応じて過去の生産実績に基づく支払の対象面積を拡大することが必要と考えられ、他方、規模を縮小した場合には、同様に対象面積を縮小する必要」と述べられている。

しかし、この移動する生産実績が受け手の面積単価か、出し手の面積単価かは示されていない。これは受け手の面積単価とすべきである。出し手の面積単価とすると受給権は農地と一体化し、次の問題が生じる。第一は、受給資格が無い農地の受け手が無くなる可能性である。第二には受給権が地代化し、農地流動化を阻害、耕作放棄を助長する可能性である。米生産調整では補助金の受給権は水田と一体である。高い補助金は小作料や農

地価格の上昇につながり農地流動化を阻害した。こうした轍を踏まない措置が必要である。

5. 収入変動緩和対策の効果

販売価格下落時にその減収を補てんする制度は、畑作品目に関しては「大豆作経営安定対策」に限られていた。収入変動緩和対策の導入によって、麦、てん菜、でん原用ばれいしょにも価格下落時の減収補てんが実施される。また、災害による減収についても、農業共済の補償に加えて補てんされる

この効果を図6と図7で確認する。共に十勝の平年単収を基準に、農業共済と収入変動緩和対策に加入した場合（△印）と農業共済のみに加入した場合（—実線）について示している。

小麦(図6)、大豆(図7)ともに、収入変動緩和対策加入（△印）と農業共済のみ（実線）を比較すると、両者の粗所得に差が生じるゾーンがある。この差が収入変動緩和対策による農業共済の上積み部分であり、収入変動緩和対策の効果である。

図6の農業共済補償引受割合9割の小麦では、農業共済のみ（実線）では平年単収の90%以下から傾きが緩やかになっている。これは減収に伴う粗所得減少割合が小さくなることを意味し、農業共済の補償効果を示している。収入変動緩和対策加入では、80%までの粗所得減少の傾きが小さくなっている。収入変動緩和対策による補てんがこの差を生み出している。80%を下回る減収では、農業共済による補償で収入変動緩和対策による補てん相当額が賅われてしまうため、収入変動緩和対策による補てんは実質行われなくなり、両者の粗所得が一致している。

図7の大豆では、平年作に対する収量35%まで、収入変動緩和対策による所得上積み効果が持続している。これは大豆の補償引受割合が8割と小麦より低いためである。

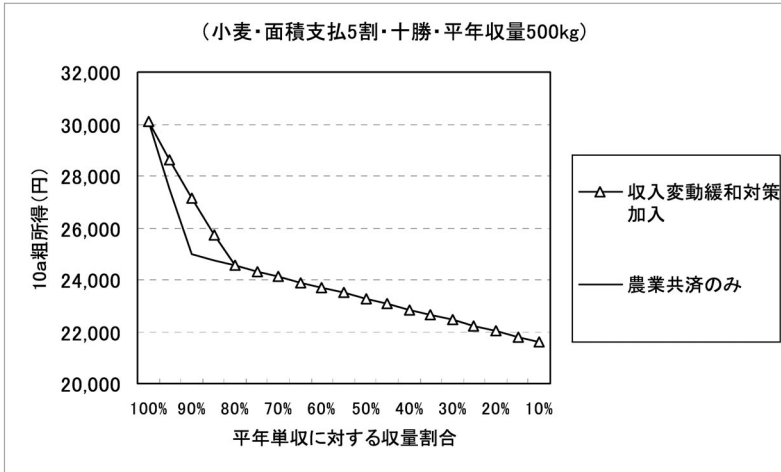


図6 収入変動緩和対策の効果 (小麦)

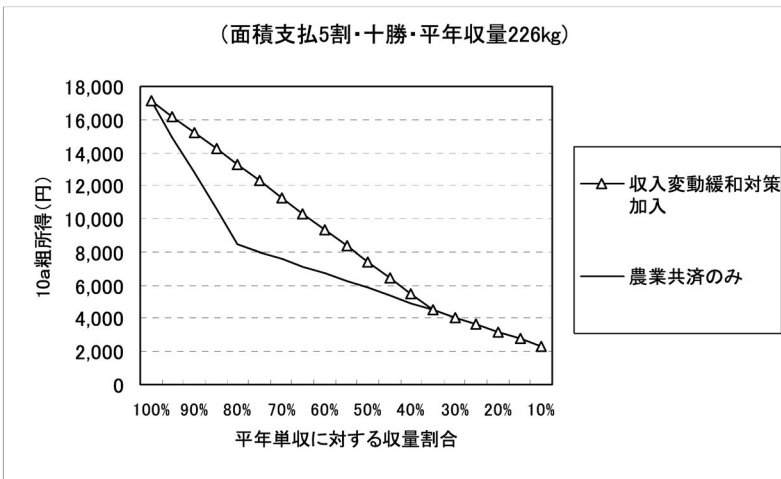


図7 収入変動緩和対策の効果 (大豆)

なお、両図は共済引受補償割合（小麦9割、大豆8割）までは、販売単価下落時の収入変動緩和対策の効果も示している。

以上のように、収入変動緩和は農業共済の補償に上積みして、経営の安定度を高める効果を持っている。その効果は、農業共済の補償引受割合が8割の大豆、でん原用ばれいしょでより大きくなる。

6. 地域農業への影響と対応

先に見たように面積支払割合が高まると生産が継続されない可能性が高まる。生産後退は地域・産地レベルで次のような問題を引き起こす。

第一に、小麦共乾施設、でん粉工場など地域の共同施設や製糖工場の稼働率低下である。稼働率の低下は単位当たり加工・製造コストの増加となつて、委託加工料の上昇や原料買入れ価格の引き下げにつながる。

第二に、実需者への供給が不安定となる。そうなれば供給の安定した輸入品に実需はシフトし、国産品市場の縮小・解体につながる。

このために、生産継続対策が必要である。国は生産刺激的な誘導策を講じられないため、需給調整機能は農業者・農業団体の自主的な活動に委ねられる。この点では北海道には、1985年以來の畑作物作付指標による需給調整の経験がある。畑作物作付指標は政策支援対象面積・数量の配分機能と共に、小麦播種前契約の集約・再配分機能も果たしている。今後は、実需者との契約を生産者に配分し安定供給を実現する、農協系統組織の需給調整機能の強化が望まれる。

7. 結び—期待される効果と残された課題—

以上から、畑作経営に対する影響と期待される効果を整理すると次のようになる。

第一に、畑作経営に関しては政策対象となる担い手の限定の影響は大きくない。

第二に、大綱の試算値水準をベースにするならば、当面の担い手の手取りは現行水準の維持が期待される。

第三に、経営の安定度の向上が期待される。直接支払のうち面積支払は粗収入の変動に対して所得の変動を弱める効果がある。また、収入変動緩和対策によって、農業共済に上積み補てんされることで、一層の安定度向上がもたらされる。

残された制度設計の課題は次の三点である。

第一に、過去の生産実績の算出にあたり、過去の生産性向上努力が正しく反映される必要がある。

第二に、面積支払と数量支払の切り分けに関しては、販売額と併せて生産が継続される水準となる数量支払が必要である。面積支払の割合が多くなると、モラルハザードを誘発し生産が縮小し、原料加工コストの増加や実需の国産品離れをももたらす可能性がある。生産者が意欲を持って生産し、生産性向上に取り組める制度とする必要がある。

第三に、農地移動時の受給権については、受け手の面積単価を採用するべきである。

2006年秋の決定までの制度検討では、これらの点への配慮が不可欠である。

補 1. 品目別政策と自給率の関係

麦・砂糖・でん粉の支援財源は、国内産品と輸入品の内外価格差に基づいている。そのため、輸入品からの財源と国内の支援額の均衡を図ろうとすると、国産のシェアは輸入品との価格比で決定される。でん粉を例にすると、

$$(P_d - P) \times Q_d = (P - P_i) \times Q_i \quad \text{から} \quad \frac{Q_d}{Q_i} = \frac{P - P_i}{P_d - P}$$

ただし、

P：抱き合わせミックス価格 Pd：国産でん粉価格
Pi：コンスターチ価格
Qd：国産でんぶん数量 Qi：原料とうもろこし輸入数量

となる。輸入品に対する国産品の比率 (Qd / Qi) は、国産でん粉と市場価格との差 ($Pd - P$) と市場価格とコンスターチ価格との差 ($P - Pi$) の比率で決定される。

そのため、国内自給率が向上すると、輸入品の減少で財源の不足が生じる。内外価格差が拡大した場合も、支援額が増加し財源が不足し、制度の維持が困難となる。

実際に、図1に示したように、小麦では国内産麦の増加と内外価格差の拡大によって麦会計の赤字が拡大している。

また糖価調整制度においては調整金の累積赤字が問題となっている。調整金の額は目標コストと平均輸入価格の差に調整率を乗じて決定される。この調整率は想定する自給率であり、調整率と現実の自給率が一致すると、調整金徴収と調整金支出が一致するしくみとなっている。¹⁸⁾ 現在の調整率は33.7%であるが、自給率はてん菜糖の増加から40%に上昇しており、調整金支出が調整金徴収を上回る状態となっている。

でん粉の抱き合わせ比率は、1989年には8：1であったものが、現在の12：1に拡大されている。

補2. 畑作と農地・水・環境保全向上対策

農地・水・環境保全向上対策は、これまでは無かった資源・環境保全政策として創設される。対策は①農地・農業用水等の保全向上に関する効果の高い共同活動への支援（基礎支援）、②環境保全の先進的営農活動への支援（先進的営農支援）と、③これらの活動をさらにステップアップさせ

る支援（ステップアップ支援）の三つ支援で構成される(図8)。

基礎支援の10a単価は、北海道では水田1,700円、畑600円、草地100円と想定されている。残り2支援の支援水準は今後検討される。支援は原則、組織に対して行われ、先進的営農支援のみ農業者への配分も可とされる。

そのため農業者の直接の収入増は少ないが、土地改良区賦課金や保全活動に掛かる資材費負担等の軽減が期待される。

しかし、水田地帯では農業用水管理など支援対象となる活動・組織が存在するが、畑作・酪農地帯の多くでは支援対象となる活動の明確化、組織作りからのスタートとなる。

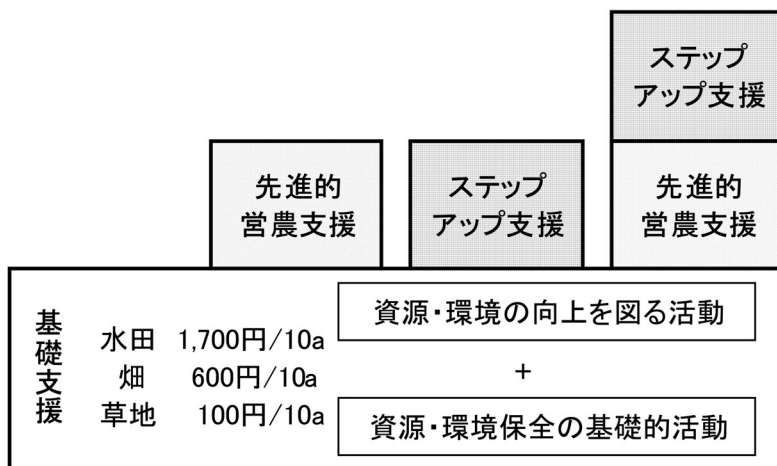


図8 農地・水・環境保全向上対策のイメージ

注

- 1) 基本計画見直し当初、政策対象とする担い手は「プロ農家」とされていた。企画部会の議論の中で、農業団体の強い主張で集落営農が政策対象に組み込まれた。その主張の論拠については、山田俊男(2005)に述べられている。一方では、幅広い農業者へのばらまきではなく、プロ農家に支援を集中すべきという主張も展開された。その経緯については、西山泰正(2005)を参照のこと。
- 2) 第3回食料・農業・農村政策審議会企画部会資料
- 3) この点に関しては、田代(2004)を参照されたい。
- 4) タイで精製糖を製造して輸入した場合の国内価格は42円程度、課徴金が廃止された場合の国内精製糖価格は45円程度とされる。(第2回砂糖及びでん粉に関する検討会砂糖分科会での久野精糖工業会会長の発言。同議事概要より引用。)
- 5) 農林水産省(2004)
- 6) 第6回食料・農業・農村政策審議会での「食料・農業・農村基本計画」の変更についての諮問時には、水田作農業では構造改革問題が主要課題、畑作農業では品目横断的政策が主要課題とされ、担い手対策と品目横断的政策は切り離されていた。それが本文に述べたように「農政改革基本構想」で両者が結合されたのは、品目横断的政策の対象が土地利用型水田農業に広げられたからである。そのため、土地利用型水田農業の中心課題である担い手対策が、品目横断的政策とリンクされることとなった。
- 7) EUの直接支払は条件不利地域への支援を出発点としているが、現在では生産抑制に重点が置かれている。アメリカの直接支払は、余剰農産物の解消を目的としている。EUのCAP改革、アメリカ農業法については、服部(2004a・b)、福士正博(2004)、是永東彦(2004)などを参照のこと。

- 8) この方針は砂糖及びでん粉に関する検討会(2005a)、同(2005b)に示されている。
- 9) 『第3期北海道農業・農村振興推進計画』の決定、および『北海道農業経営基盤強化促進基本方針』の改定は2006年3月までになされる。
- 10) 北海道のJAグループは、所得特例の実施で水田作と畑作4品作付農家の8割が認定との見通しを示している(2005年10月28日付『日本農業新聞』北海道版)。なお、2004年『営農部門別経営統計』から、水田作経営の作付面積と農業所得の回帰分析を行い、農業所得240万円相当の作付面積を求めると6.5haとなる。
- 11) 直接支払の制度設計の4つのポイントについては、松木(2005a)を参照のこと。また、受給権の取り扱いも含めた筆者の制度設計への主張は、松木(2005a)を参照されたい。
- 12) 食料・農業・農村政策審議会(2005)
- 13) 砂糖及びでん粉に関する検討会(2005a・b)。
- 14) 第2回砂糖及びでん粉に関する検討会でん粉分科会での永井日本スターチ・糖価業界副会長の発言、同会長と久野精糖工業会会長の第2回砂糖及びでん粉に関する検討会砂糖分科会の発言には、コーンスターチ業界・精製糖業界の財源負担の重荷感、不公平感が強く表れている。
- 15) この点の詳細は松木(2005a)を参照のこと。
- 16) 天野(2005)も品目別に切り分け率を換える必要を指摘をしている。
- 17) モラル・ハザードの防止には、面積支払の基準を定期的に更新することが有効であると考えられる。この点の詳細は松木(2005a)を参照されたい。
- 18) 調整金の算定方法の詳細については、兪・松木(2000)を参照のこと。糖価調整法への改正前についてであるが、調整金の算定方法は同じである。

参考・引用文献

- [1] 天野哲郎(2005)「新たな農業政策下における畑作経営の展開と課題」、2005年度北海道農業経済学会大会報告要旨
- [2] 服部信司(2004a)「2002年農業法の実施過程とそれに伴う問題」『平成15年度米州地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』(社) 国際農業交流・食糧支援基金事務局
- [3] 服部信司(2004b)「アメリカ・EUにおける直接支払」梶井功編『日本農業年報51食料・農業・農村基本計画－変更の論点と方向－』農林統計協会
- [4] 福士正博(2004)「共通農業政策とWTO農業交渉」『平成15年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』(社) 国際農業交流・食糧支援基金事務局
- [5] 是永東彦(2004)「2003年CAP改革」『平成15年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』(社) 国際農業交流・食糧支援基金事務局
- [6] 松木靖(2005a)「直接支払移行の畑作経営への影響試算」『北海道武蔵女子短期大学紀要』第37号
- [7] 松木靖(2005b)「次代が意欲を持ち生産継続できる制度に」『ニューカントリー』614号、北海道協同組合通信社
- [9] 西山泰正(2005)「見直し『農業基本計画』体制下の北海道農業」(社) 北海道地域農業研究所『地域と農業』第57号、
- [10] 農林水産省(2004)『平成15年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告』
- [11] 砂糖及びでん粉に関する検討会(2005)『でん粉及びでん粉原料用いも政策の基本方向』
- [12] 砂糖及びでん粉に関する検討会(2005)『砂糖及び甘味資源作物政策の基本方向』

- [13] 食料・農業・農村政策審議会(2005)『今後の麦政策のあり方』
- [14] 田代洋一(2004)『食料・農業・農村基本計画の見直しを切る』筑波書房
- [15] 山田俊男(2005)「『新基本計画』とJAグループの対応」、梶井功編集代表『日本農業年報52 新基本計画の総点検』
- [16] 兪炳強・松木靖(2000)「砂糖市場の動向と甘味資源政策の方向」、沖縄国際大学産業総合研究所紀要『産業総合研究』第8号

