



Title	直接所得補償制度と北海道農業
Author(s)	松木, 靖
Description	2010年度秋季大会シンポジウム共通論題「政策転換下の北海道農業：政策対応と自立的な展開への条件」
Citation	フロンティア農業経済研究, 16(2), 3-18
Issue Date	2013-02-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/65930
Type	journal article
File Information	16-2-3_matumoto.pdf



直接所得補償制度と北海道農業

北海道武蔵女子短期大学 松 木 靖

The direct income compensation system and Hokkaido agriculture

Yasushi Matsuki
Hokkaido Musashi Women's Junior College

Summary

The subject of this article is to examine the direct income compensation system from the viewpoint of production continuation and productivity improvement. The fixed payment part of the Farm Management Stabilization Program (FMSP) has had many problems. The fixed payment has inhibited productivity improvement. Because payments are based on past results they reinforce existing income disparities. Moreover, since the fixed payment program does not oblige the farmer to grow targeted crops, different crops are being produced, which runs counter the purpose of the subsidy and has therefore not been able to gain the support of those who bear the funding burden. The essence of the Individual household Income Support System is to provide payments to cover shortfalls in farm income and is a return to the pre-2006 system. Although many of shortcomings of the FMSP have been resolved, there are problems. Many of the disbursements are fixed amount grants to paddy rice farmers and because of a shortage of funding resources the production reduction target for sugar beets has been reduced. A reduction of the financial burden will be necessary to bring about a national agreement on agriculture supports. Therefore, there are increasing demands for improvements in productivity to reconcile the interests of farmers with those who must ultimately foot the bill for this program.

I 問題の所在

先進国における農業政策は消費者負担型の価格支持政策から、納税者負担型の所得補償政策へと転換しつつある。わが国の農畜産物政策は1961年に始まった大豆交付金制度および66年以降実施されている加工原料乳補給金制度を除けば、長く価格支持政策が主流であった。所得補償政策へ

の転換が本格化するのは2000年の麦政策改革以降である。政府買入による価格支持政策は廃止され、民間流通による市場価格取引と麦作経営安定資金交付による所得補償へ移行した。

市場価格と政策支援の分離は、麦作経営安定資金が国産麦市場価格の2倍に相当するという、高水準の政策支援により存続しているわが国における原料農産物生産の現実を顕在化させた。平成

15年農業白書は価格支持政策下のてん菜、でん粉原料用ばれいしょについても政策支援割合を示した。北海道畑作経営では農業粗収益に占める、財政等負担額が農業所得に匹敵することが指摘され、関係者に衝撃を与えた。自立経営の代表とされてきた、北海道畑作経営の自立は、「政策支援に支えられた自立」であるという、限界性が露わになったのである「政策支援に支えられた自立」は畑作経営に限らない。2004年営農類型別経営統計を用いて、水田作経営の財政等支援額を推計すると、表1のように大規模層ほど政策支援への依存度が高く、最上層の20ha以上層では政策支援額が所得額を上回っている。

所得補償政策への転換は、2007年農政改革での甘味資源、でん粉原料用作物の価格支持政策廃止によって完結した。それは同時に北海道農業の「政策支援に支えられた自立」の顕在化の完結でもあった。こうした自立性の限界の中で、北海道農業の自立性を確立する道とは、他者に支えられた自立であることを受け止め、他者が支えてくれる基盤を確立にすることである。他者とは支援の最終的負担者である消費者・納税者、すなわち国民である。国民的合意に基づく支援継続のために、北海道農業に求められることは第一に、食糧基地として食糧の安定供給と供給価格の低下という使命を果たすことである。その使命達成のため

には、生産の持続と生産性向上に導く政策支援の制度設計が求められる。

本稿の目的は上記の生産継続と生産性向上という視点から、現在、転換が進められている戸別所得補償政策を含めて、所得補償政策のあり方を検討することにある。構成は以下である。まず、Ⅱでは所得補償政策の必要性について整理する。Ⅲ、Ⅳは現行所得補償政策である、水田・畑作経営所得安定対策（以下「経営所得安定対策」とする）の検討に充てられる。まずⅢで所得補償政策を類型化し、経営所得安定対策の制度的特徴と検証の論点を明らかにした上で、Ⅳにおいて制度の問題点と見直しの論点を提示する。Ⅴでは畑作戸別所得補償の制度的検討を行う。Ⅳで明らかにした見直しの論点に即して制度を検討した上で、なお残る問題点について指摘する。

Ⅱ 所得補償政策の必要性

所得補償政策は販売価格と再生産に必要な生産費との差額を補てんすることで、国内における農畜産物生産の持続を図る政策である。所得補償は当該作物の国内生産が国民生活の向上ないし安定に資することを前提として、所得補償無しには当該作物の生産が不可能なほどに、販売価格が生産

表1 水田作経営の政策支援依存度（2004年）

作付規模 階層	農業所得	政府支援額 (単位：千円)			
		合計	共済・補 助金等受	財政等 負担額	政府支援 額の
5.0ha未満	1,113	952	647	305	85.5%
5.0～7.0	2,057	1,214	1,013	201	59.0%
7.0～10.0	3,345	2,609	1,789	820	78.0%
10.0～15.0	4,560	4,599	3,171	1,428	100.9%
15.0～20.0	6,988	5,593	3,729	1,864	80.0%
20.0ha以上	10,211	12,462	7,792	4,670	122.0%

資料：農林水産省統計情報部『平成16年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』（2005年）

注：財政等負担額は表・大豆の収益に財政等負担割合を求めて算出

費を下回ることが常態である場合に必要となる。価格変動によって短期的に販売価格の生産コスト割れが生じる、青果、食肉、水産物等は所得補償政策の対象としてはなじまない。

販売価格が国内の平均生産費を下回る水準で形成されるのは、市場メカニズムが不完全にしか働かない農業構造が存在する場合と、国内市場が開放され国際価格を基準として国内市場価格が形成される場合である。前者に関しては、必ずしも所得補償政策は必要ではない。農業構造改革によって、販売価格と生産費の乖離解消が可能だからである。また、国内市場開放という環境下でも、安全性や品質による差別化によって国産プレミアムを形成するマーケティング対応が可能な場合も、所得補償政策の必要性は低い。

生産コストに関しては、わが国と農産物輸出国との間には要素価格水準の大きな格差が存在している。要素価格水準の格差要因として大きいのは、農地資源賦存量の格差と労賃水準の格差である。農地賦存量格差は地代水準の格差であり、労賃水準の格差は生産者のそのみならず、関連産業の労賃水準格差を通して農業投入財価格の格差をもたらす。

以上の所得補償政策実施の諸条件に照らせば、北海道畑作の基幹作物である小麦・てん菜等に対する所得補償政策の実施は必然である。内閣府[8]によれば、79.2%がわが国の食料自給率が「低い」と回答し、食料生産・供給のあり方として国内生産を重視する回答が93.8%に達した⁵⁹⁾。こうした国民世論を背景に、2010年3月策定の食料・農業・農村基本計画は2020年度の食料自給率目標を50%に設定した。原料畑作物の自給率は低い。食料需給表の2008年度自給率は小麦14%、大豆8%、でん粉10%、最も高い砂糖類でも38%に過ぎない。いずれもカロリーベースの総合自給率を下回っており、自給率向上に生産の維持、増強が求められる品目である。国内生

産が国民生活の安定ないし向上に資する、という前提条件を満たしている。

販売価格形成条件に関しては、輸入品価格を基準として国内市場価格が形成されている。用途仕向けでは原料用が大半を占め、実需者の大半は流通過程の中間に存在する食品加工業者等である。実需者が最終消費者である消費財のB2C取引と異なり、中間財として企業間取引されるB2B取引ではマーケティングによる販売価格引き上げの余地は小さい。

また、これら原料農産物では国産品との品質格差が小さいか逆に低く、国産プレミアムの獲得は困難である。砂糖は国産品、輸入品問わずその化学的組成に違いはない。また、てん菜糖の3~4割が精製糖の原料糖に仕向けられており、輸入粗糖と同じ扱いとなっている⁶²⁾。てん菜製糖業各社は家庭消費向けにてん菜糖の差別化を図る試みを行っているものの、2007砂糖年度の家計用仕向け割合は14.5%に過ぎない⁶³⁾。かんしょでん粉と異なり、ばれいしょでん粉は片栗粉や水産練製品等の粉は固有用途を有する。しかし、その割合は2007でん粉年度で43%である⁶⁴⁾

小麦は国産プレミアムの獲得どころではなく、国産麦の市場評価は輸入麦より低い。図1に示すように、国産麦の民間流通取引価格の基準である指標価格は輸入麦の政府売渡価格よりも低い。国内で生産量が最多の北海道産ホクシンの主用途は、うどんなどの日本めんであるが、競合する日本めんの主力原料であるオーストラリア・スタンダード・ホワイトの価格の80~90%で推移している。

その一方で、国内市場が実質的に開放されているため、販売価格は輸入価格を基礎として決定され、販売価格と生産費の乖離は大きい。表2は農林水産省公表の戸別所得補償政策関連資料から、所得補償交付金のコスト補てん率を計算したものである。交付金の生産コスト補てん率は小麦

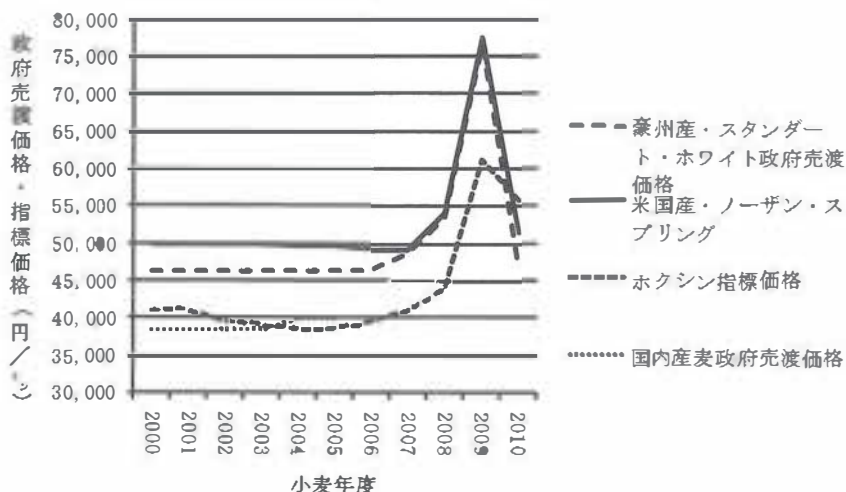


図1 輸入麦政府売渡価格とホクシン指標価格

資料：農林水産省「麦の参考統計表」（平成22年3月開催食料・農業・農村政策審議会食糧部会資料）

注1. 外国産麦は米国産・豪州産で輸入量が最も多い銘柄を表示している。

2. 輸入麦の政府売渡価格改訂が年2回となった2007年小麦年度以降は11月の売渡価格である。

表2 生産コスト補償に必要な財政等支援割合

(単位：円)

	小麦	大豆	てん菜	でん原用 ばれい しよ	主食用米
単位	60kg	60kg	1000kg	100kg	60kg
単位当たりコスト	8,820	18,722	16,128	1,730	13,703
単位当たり販売価格	2,458	7,296	9,723	570	11,978
単位当たり交付単価	6,360	11,430	6,410	1,160	1,698
交付金のコスト補てん率	72.1%	61.1%	39.7%	67.1%	12.4%

資料：農林水産省「戸別所得補償モデル対策の骨子」（2009年）

農林水産省「農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」（2010年）

注1. 畑作品目は農林水産省2010、米は農林水産省2009による。

2. 米の単位当たり交付単価は10a当たり単価15,000円を平均単収530kgとして、60kgに換算したもの。

72%、大豆61%、てん菜40%、でん粉原料用ばれいしよ67%と高い。政策支援なしには、その生産の継続は困難である。

一方、2010年度から戸別所得補償政策が実施された米については、上述の所得補償政策の必要条件に照らして必要性は小さい。国内市場は開放されておらず、販売価格と生産費の乖離は小さい。表2のコスト補てん率は12%である^{注5)}。また、生産者がB2C取引を行えるため、マーケティ

ング対応での販売価格上昇が可能である。こうした点から、米に対する所得補償政策の必要性は小さい。このことは、戸別所得補償政策が実施されずとも、国内米生産が持続してきたことをみれば明らかである。

注1) 食料自給率は「低い」が57.6%、「どちらかという低い」が21.5%である。2000年調査の各32.9%、19.9%から増加している。

食料生産・供給のあり方では、「高くても、できるかぎり国内で作る」が51.5%、「米などの基本食料は国内で作る」が42.4%である。この設問も2000年調査の各43.6%、40.6%から上昇している。

注2) 近年、てん菜糖からの精糖（グラニュー糖、上白糖）生産量は45万トン水準で推移しており、それを超える部分が原料糖に仕向けられている。

注3) てん菜協会「てん菜糖業年鑑2009」（2009年）による。原資料は精糖工業界。

注4) 農林水産省 [10] による。

注5) 米のコストは家族労働費の8割のみを算入して算出されている（農林水産省[11]）。畑作物は全算入生産費である（農林水産省[12]）。米のコストに全算入生産費をとれば、交付金のコスト補てん率は下がる。

規律への適合という、2つの目的の達成手段としての適合度も示している。

Aの不足払型は当年の生産数量・品質に応じた支払であり、当年の生産を前提としている。交付額は生産数量・品質に比例するため、生産刺激効果が高い。しかし、WTOルールでは削減対象である「黄」の政策の扱いを受ける。水田・畑作経営所得安定対策の当年の数量・品質に対する成績払、さとうきび及びびでん粉原料用かんしょの品目別経営安定対策交付金、加工原料乳補給金は、この類型に該当する直接支払である。2006年産までの麦作経営安定資金や大豆交付金も、この不足払い型の支払であった。

Cのデカップリング型は当年の生産とは完全に切り離された支払である。当年の生産に影響を与えないのでWTOルールでは「緑」の政策に分類される。水田・畑作経営所得安定対策の過去の生産実績に基づく固定払、中山間地等直接支払、農地・水・環境支払の基礎支援、ステップアップ支援が該当する。

Bの中間型は当年の生産とは結び付けるが、生産数量・品質とは切り離れた支払である。対象品目の生産を交付要件とするため生産刺激的ではあるが、生産の結果は交付水準に反映されないため、生産刺激効果は不足払型よりも小さい。全国一律面積単価の2010年産米戸別所得補償モデル事業や、水田利活用自給率向上事業の交付金が該当する。この類型のWTOルールでの取り扱い

Ⅲ 水田・畑作経営所得安定対策の制度的特徴

1. 直接支払の類型

現在、わが国では多くの直接支払が実施されている。それらを、直接支払の交付要件として、当年の生産が組み込まれている程度によって、3つの類型に分けたものが図2である。図には直接支払導入に際して掲げられた食料自給率向上と国際

直接支払の類型		A 不足払型 成績払 加工原料乳補給金 品目別対策交付金	B 中間型 米戸別所得補償 水田利活用自給率向上事業 産地づくり交付金	C デカップリング型 固定払 中山間地等直接支払 農地・水・環境支払
交付と当年の 生産の結合	作付(飼養)	結合(re耦pling)	結合(re耦pling)	切り離し(decoupling)
	数量・品質		切り離し(decoupling)	
WTO上の扱い		「黄」の政策	「黄」～「青」～「緑」	「緑」の政策
目的の達成度		食料自給率向上		
		国際規律適合性		

図2 直接支払の類型

一様ではない。米戸別所得補償モデル事業交付金は、生産調整を実施しているため「青」の政策となる。

国際規律適合性という視点から焦点となるのは、生産との切り離しである。上述のように、生産との切り離しには二つの段階があり、切り離しが進むほど国際規律適合性は高くなる。しかし、国際規律適合性を高めれば、もう一つの目的、食料自給率向上の達成から遠ざかることになる。そもそも、生産と切り離れた支払は生産抑制的政策である。EUの直接支払導入目的は、国際価格に比して割高な域内農畜産物の過剰の解消とCAP財政支出増加の抑制であった。食料自給率向上政策との相反は必然と言えよう。

さらに、二つの目的は価値体系としての次元が異なっている。食料自給率向上は政策選択の判断基準となる価値体系、政策目標の一つであり、農業への政策支援の根拠となる。国際規律適合性は農業への政策支援の存在を前提として、その手段である制度選択の判断基準となる価値体系に属する。国際規律適合性から直接農業への政策支援の必然性が導かれることはない。したがって、国際規律適合性のみを追求すれば、「何のために農業を支援するのか」という政策根拠が薄れることとなり、政策の正当性を国民に説明することは困難となる。

EUは2003年CAP改革で、「緑」の政策になる直接支払いへと制度変更を行うとともに、農業生産支援を削減し農村開発支援を増加させる方向に転換した。国際規律への適合を重視すれば、域内農業生産の維持は農業支援の目的とはならない。それに代わる政策の根拠として、域内農産物過剰を背景に農村開発が前面に押し出されたと理解できる⁶⁾。

食料の海外依存度が高いわが国では、食料自給率向上を政策目標から除外することは妥当ではない。既に述べたように食料自給率を高めるべきと

する国民の意識は高い。農業支援への国民的合意形成の重要な論点となるからである。

一方、わが国の政策目標の中で、EUの農村開発に相当するのは、食料・農業・農村基本法が掲げる多面的機能の発揮（第4条）と農村の振興（第5条）である。これらの目的に依拠して農業支援への国民的合意を形成するためには、食料供給以外の農業・農村が有する機能・価値への国民の認識・評価が必要である。しかし、内閣府[8]によれば、食料供給以外の役割に関する国民の認識は高くない。農村の持つ役割として、「食料を生産する場」との回答が65.8%で最多である。以下、「多くの生物が息できる環境の保全や良好な景観を形成」48.9%、「地域の人々が働き、かつ生活する場」46.1%、「農村での生活や農業体験を通しての野外における教育の場」36.1%、「水資源を貯え、土砂崩れや洪水などの災害を防止」29.6%となっている。

2. 水田・畑作経営所得安定対策の制度的特徴と検証の論点

国際規律への適合と食料自給率向上という二つの政策目的は、トレード・オフの関係にある。経営所得安定対策の制度的特徴は、不足払型の成績払とデカップリング型の固定払を併用し、二つの目的を共に追求したところにある。過去の実績に基づく固定払の導入意図は、いうまでもなく国際規律強化への適応である。これに対して、成績払は食料自給率が低いわが国の実情に鑑みて、耕作放棄等のモラルハザード防止を意図して導入された⁷⁾

経営所得安定対策と品目別政策との決定的な違いは、固定払の導入である。したがって、固定払の効果・影響および問題点を検証することが、水田・畑作経営所得安定対策の政策評価につながる。その検証のポイントとなるのは、固定払の3つの特徴である。

第1の特徴は支払額の固定である。固定払の水準は生産者間で異なるものの、同一生産者についてみれば、当年の生産数量に左右されない定額の交付である。定額の交付が有する効果が第1の検証対象となる。

第2の特徴は、固定払比率の高さである。直接支払制度としては両極にある成績払と固定払が併用されたが、二つの支払の按分＝成績払と固定払への切り分けが政策の性格を決定づける要素となる。最終的には国際規律適合性をより重視して、固定払を7割、成績払3割とされた。この高い固定払比率の影響が検証の第2の視点となる。

第3は、過去の実績に基づく点である。当年の生産と切り離された支払が、経営行動にどのような影響を与えるかが論点となる。また、「過去の生産実績」をどう規定するかという問題も存在している。

次節では以上の特徴を踏まえて制度の具体的検討を行うが、3つの特徴と検証点を表3に予め示しておく。経営行動への影響および問題点は、固定払の特徴の1つのみから規定されているとは限らない。他の特徴の存在を前提として、発現しているものもある。それは踏まえた上で、ここでは最も規定的な特徴に即して整理している。

注6) EUの2003年CAP改革に関する文献は多い。さしあたり石井[2]、森田[7]を挙げておく。

注7) 食料・農業・農村政策審議会企画部会[16]

表3 固定払の特徴と経営行動への影響および問題点

固定払の特徴	経営行動への影響および問題点
支払額の固定	①生産性向上抑制効果 ②経営安定効果
固定払比率の高さ	③対象品目からの作付転換誘導 ④地代・農地価格水準への影響
過去実績に基づく支払	⑤基準期間時の収入格差の固定 ⑥支払の非対象品目生産への充当 ●過去実績算定の公平性

IV 水田・畑作経営所得安定対策の評価

1. 固定額支払の生産性向上抑制効果と経営安定効果

当年の生産とは切り離れた、定額交付には生産性向上を抑制する効果がある。収量増に対する収入増加が抑えられるため、生産者の増収意欲は低下する。図3に示したように、当年の生産に対する収入は固定支払導入後にはaからbに変化する。経営所得安定対策の支援水準は、平均単収水準で2006年産までの支援水準と同額である。固定払導入後のbは、aよりも固定払の分が減少するためa>bである。

そのため、単収増加時の収入増加額は直接支払導入後よりも減少する。表4に示した十勝A農協

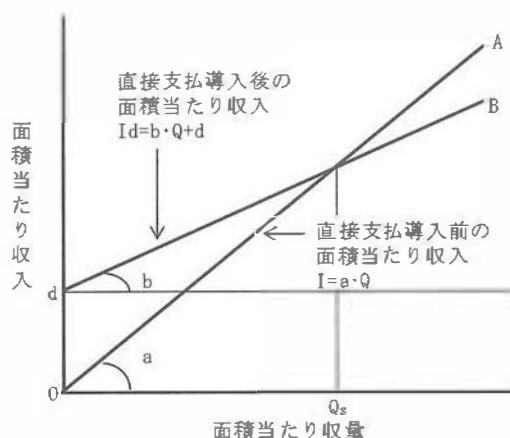


図3 面積当たり収量と面積当たり収入

出所：松本[6] p6、第1図から引用

表4 経営所得移行後の小麦収入の変化(十勝A農協)

区 分	単位	2006	2007	2008
面積	(ha)	4,125	4,110	4,030
生産量	(t)	20,438	25,276	23,547
収量	(t/ha)	5.0	6.1	5.8
生産額	(千円)	2,984,574	866,386	866,479
共済金	(千円)	426,643	22,000	99,491
成績払	(千円)	—	816,379	735,814
固定払+先進的小麦等	(千円)	—	1,792,369	1,792,369
収入合計	(千円)	3,411,217	3,497,134	3,494,153
1haあたり収入額	(円)	166,906	138,358	148,391
1haあたり収入額	(円)	826,962	850,884	867,835
単収増減率	(%)	100	124	118
1haあたり収入増減率	(%)	100	103	105

の場合、2007年産小麦は対前年比124%の単収増となったが、ha当たり収入額は対前年比103%にとどまっている。その一方で、単収減少時の収入減少額は、直接支払導入後の方が小さく、固定払は経営安定効果を有している。

2. 高い固定払比率の問題点

1) 対象品目からの作付転換誘導

水田・畑作経営所得安定対策の下では、当年の生産に対する直接収入は販売価格と成績払のみである。この当年の生産に対する直接収入は、成績払の割合が3割と低いことから、てん菜以外では物財費を賄えない水準に低下した。固定払交付は対象作物の生産を義務づけられないため、対象作物から非対象作物への作付転換を誘発することになる。

しかし、作付転換は一部に止まっている。2009年に実施した、十勝の生産者30戸に対するアンケート調査では、6割の18戸は「作付けに大きい」と回答し、対象品目を減らしたものは7戸に止まっていた。作付けを大きくは変えなかった理由として、輪作体系の維持、労働力配分、過去実績の改訂に備える、機械・施設の能力の限界が挙げられている^(註9)。挙げられた理由の多く

は、経営構造に係わる諸要因である。短期的には経営構造に規定された経営行動をとったことがわかる。政策与件に適応する経営構造の改変に至るほど政策の実施期間は長くないため、固定払の導入が経営構造に与える影響の評価は、現時点では困難である。

2) 地代・農地価格への影響

固定払は生産に関係ない支払である。したがって、農地の権利移動に伴って固定払の受給権も移動する場合、固定払は生産に関わりなく農地が生み出す収益として、地代化する可能性が指摘されている^(註9)。特に、固定払額が地域の地代水準を上回れば、固定払額の水準に地価・小作料が上昇し、固定払の地代化の可能性は高い。小作料が固定払額以下であれば、農地を保持し続ける方が出手の経済的メリットが大きいからである。

図4に示した小清水町のように、固定払額が地代水準をはるかに超える地域が実際に存在する。小清水町を含む斜網地域は、小麦・てん菜・ばれいしょの3作型の畑作地帯であり、ばれいしょはほぼ全量がでん粉原料用である。野菜の作付けの割合は小さく、畑作農家が耕作する農地のほぼ全てに、対象3品目の市町村単価の平均額に相当す



図4 固定払額と小作料（小清水町）

資料：北海道「標準小作料改訂（設定）状況調査 平成18年度版」、農林水産省「農林水産省告示第1108号（農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律第3条第3項及び第5項の規定に基づき、面積単価及び数量単価を定める件）」、2006

る固定払受給権が発生していると考えて良い。秋播き小麦・てん菜・原料用ばれいしょの3品目の固定払の平均交付額は32,410円/10aである。一方、上畑の標準小作料は11,000円/10a、実勢小作料は16,000円/10aで、固定払の平均交付額は標準小作料の3倍、実勢小作料の2倍に達する。

3. 過去実績に基づく支払の問題点

1) 基準期間時の生産性格差に基づく収入格差の固定

過去の実績に基づく固定払の問題点の一つに、基準期間時の生産性格差に基づく収入格差の固定がある。品目別対策の下では、同じ単収であれば同じ収入が得られた。固定支払は導入時の高単収生産者と低単収生産者の収入格差を固定するため、単収が同じでも収入格差が生じる。

図5は市町村単価が同一の地域内での高単収の生産者と、低単収の生産者の収入の違いを示したものである。高単収生産者の基準単収を Q_h 、その時の収入を I_{h0} とする。低単収生産者の収入は、高単収生産者の収入から、固定払交付額の差額分だけ下方にシフトし、基準単収 Q_l に対する

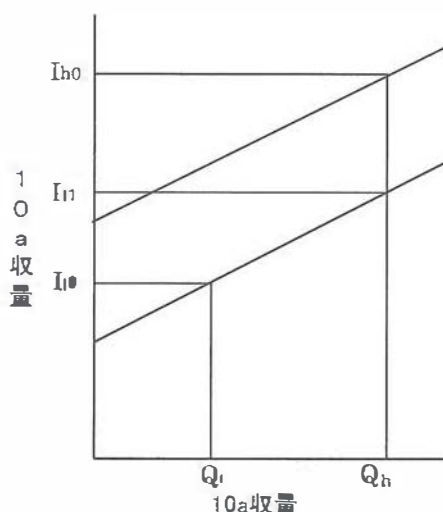


図5 基準期間の生産性格差に基づく収入格差の固定

収入は I_{l0} である。低単収生産者が単収向上に取り組み、単収が高単収生産者の基準単収 Q_{h0} に上昇したとしても、収入は固定払交付額の差額分低い I_{l1} にしか達しない。

このように過去の実績に基づく固定払は、基準期間時の生産性格差に基づく収入格差が固定する。経営不振に陥っている生産者には、地域平均よりも単収の低い生産者が多い。経営改善指導として重点が置かれるのは、生産技術指導による単収向上である。しかし、固定払導入は、上述のように技術改善による底上げ効果を弱める。

2) 固定払の対象外品目生産への充当

固定払は対象品目への生産を義務づけないため、固定払の交付を受けながらも対象外品目を生産できる。これには二つのケースがある。一つは前項で述べた、固定払比率の高さがもたらす対象外品目への作付転換である。二つ目は、農地の権利移動に伴い固定払受給権が移動しても、受給権の基礎となった品目が生産されないケースである。畑作経営から酪農経営に農地の権利が移動する場合や、水田経営間、畑作経営間で対象品目の作付けが少ない経営に固定払受給権が移動する場合である。

固定払が対象外品目の生産に充当されている実態として、稲作中核地帯のB農協管内の水田・畑作経営所得安定対策への加入申請状況を表5に示した。2007年産の対策加入申請を行った729名のうち、成績払も申請した者は686名で、43名は

表5 空知B農協における水田・畑作経営所得安定対策申請状況

年 産	2007	2008	2009
固定払 合計	729	735	724
申請者 成績払も申請	686	677	653
(名) 固定払のみ申請	43	58	71
固定払 合計	5102	5225	5318
等面積 固定払	5006	5038	5031
(ha) ゲタ無し対策	96	187	287
対象品目作付面積増(ha)	39.5	3.8	-

資料：B農協資料から作成

麦・大豆等を作付けせず固定払のみを申請した。2009年度の対策加入者は724戸と大きくは減っていないが、成績払も申請した者は653名に減少し、固定払のみの申請者は71名に増加した。固定払のみの申請者の割合は2007年度の5.9%から、2009年度には9.8%に増加している。

一方で、担い手経営革新促進事業特定生産物の生産支援事業、いわゆる「ゲタなし対策」の申請面積は2007年度の95.3haから、2009年度の286.6haに、ゲタなし対策とあわせた交付面積計も5,102haから5,318haに増加している。固定払が麦・大豆生産支援には使われずに非対象品目の生産へ充当され、他方では麦・大豆等生産維持のために固定払の追加が行われる、という事態が生じているのである。

3) 過去実績算定の公平性

固定払の市町村面積単価が公表されると、基準期間とされた2004～2006年に受けた支援実績に対して低いという声が道内各地から上がった。その乖離は小麦、特に春播き小麦に大きく、2007年12月の見直しで、北海道および九州北部の小麦主産県を対象に小麦主産地緊急支援対策が実施された。この緊急対策は実質的には該当主産県で問題となった固定払不足への補てん措置であった。固定払不足の直接の原因は算出式において、市町村単価の算定では1998～2004年の7年中庸5年平均反収の平年的単収、基準期間の支援実績の面積換算では当該年の実単収と、異なる単収を採用した点にある^{註10)}

しかし、根底には「過去の実績」をどう捉えるのかという問題が存在している。国の生産者等への説明では、過去実績の基準期間は2004～06年の3力年である。生産者は基準期間に受けた支援額の7割相当の固定払を想定する。このとき基準期間の作況が悪かった地域の生産者は、基準期間の生産量を「過去の実績」を正しく反映するもの

とは受け入れ難い。一方、基準期間に作況が良かった地域の生産者は基準期間の生産量を「過去の実績」と主張する。しかし、農業生産では豊凶変動は避けられず、作況を考慮せずに基準期間の生産量をそのまま「過去の実績」とすることは公平性を欠く。国が講じたのは、市町村単価算出基礎に98～04年の平年的単収を採用して、豊凶変動の影響を補正することであった。このため、平年的単収算出期間の98～04年に比べ、基準期間04～06年の単収が上昇した地域では、基準期間の支援水準よりも固定払が減少し、逆に、平年的単収よりも基準期間の単収が減少した地域では、基準期間の支援水準よりも固定払が増額となった。

国はこのような補正処置を講じながら、その結果、単収上昇があった地域では基準期間の支援水準よりも低い固定払となることを、事前に説明しなかった。これが混乱と制度への不信を招いた。豊凶変動を考慮する必要は否定できない。しかし、単収上昇は気象の恩恵だけではない。品種改良や栽培技術改善などの農業者・農業関連機関の努力も含まれる。この与件的要素と主体的要素を客観的に分離・評価することは難しい。そのため、固定払不足地域に追加払いをすることで、問題の幕引きを図ったのである。

このように「過去の実績」を客観的に確定することには技術的困難が伴う。地域間の利害対立があり、利害関係者の全てが納得する解を導くことは困難である。ましてや、直接の利害関係者が納得し得ない基準を、支援の実質負担者である消費者・納税者に理解してもらえないものではない。

4. 生産条件不利補正対策の見直し

固定払のプラスの効果としては、国際規律の適合性が高いため将来の削減の可能性が低いことと、災害等による減収時の収入減少が緩和される経営安定効果があげられる。

しかし、マイナスの効果や問題点の方が大きい。まず、生産性向上の抑制効果があり、固定払比率が7割と高いためにこの抑制効果が強くなっている。高い固定払比率は別の問題も生じさせている。一つは、販売額と成績払交付金では物財費をカバーできないため、対象品目の作付け中止、作付け転換を誘発することである。もう一つは、固定払が地代化した場合に、小作料・地価水準が大幅に引き上げとなる地域が存在することである。

過去の実績に基づく固定払は、基準期間の生産性格差に基づく収入格差を固定し、低単収生産者の生産技術向上による自立機会を消滅させる。支援財源負担者である消費者・納税者が納得しかねる、固定払を受給しながら対象外品目生産を生産する、支援の目的外使用を発生させている。加えて、過去の実績基準の客観性はあやふやである。過去の支援実績に基づく受給権が継続されることは、支援財源負担者の理解を得られるのかという疑問も残る^{注8)}。支援財源負担者への説明力を高めるためには、食料自給率向上に資する生産刺激的な成績払を増加させ、固定払を減じるべきである。また、固定払の基準は過去の生産実績ではなく当年の生産とする。それにより、支援の目的外充当や支援額算定のあいまいさを解消できる。

固定払導入の導入目的も再考されるべきである。食料自給力の維持という観点からは、まず農地の維持・確保が必要である。農地を国民の共有財産と位置づけ、全ての農地を対象として、農地保全コストを国民的負担とする直接支払を導入してはどうであろうか。

注8) この回答傾向は、既に報告されてきた生産者の判断と合致している。細山・若林[1]は、経営安定対策導入前の農業経営者の判断として、輪作の維持から作付けは大きく変化しないと指摘している。また、関根[14]は作

付け行動に大きな変化が無い理由として、将来の固定払の確保があるとしている。なお、アンケート結果の詳細は松木[4]を参照のこと。

注9) 田代[18]は直接支払いの地代化について、「分散錯綜圃場下での『担い手』限定払いは、団地転作やブロックローテーションを崩す。それを避けようとするれば周辺農家にスビル・オーバーして地代化する。そうでなくても面積当たりの直接支払いが地代化するのはヨーロッパで経験済みである」とする。

注10) 固定払算出式における、二つの単収基準の存在が基準期間の支援実績と市町村単価の乖離を生じさせることは、松木[3]ですでに指摘していたことである。その結果としての基準期間の支援実績と固定払額の乖離の詳細については、松木[4]を参照されたい。

注11) 石井[2]はEUの直接支払の正当性に関して、「直接支払いの給付には特定の環境保全に関する順守要件や、環境保全・家畜衛生などの関連規則の順守要件が設定されているが、それだけで農業者が受給する多額の直接支払いの十分な根拠とはなりにくい。時間が経過すれば、かつて受給していたから受け取れるという権利は色あせざるを得ない」と、過去の実績に基づく受給権の維持の困難を指摘している。石井[2]p32。

V 戸別所得補償政策の評価

畑作への戸別所得補償政策導入が2011年産から予定されている。その骨子が2010年8月に公表された。本節では前節で検討した経営所得安定対策の評価に照らして、畑作戸別所得補償制度の評価を行うこととする^{注12)}。

1. 畑作戸別所得補償制度の制度的性格

畑作戸別所得補償の制度モデルは図6の通りである。支払は生産数量・品質に応じた数量払と、当年の生産に対して全国一律単価で交付される面積払（営農継続払）に分けられている¹³⁾。図2で示した直接支払の類型の不足払型（A）と、中間型（B）の組み合わせである。数量払と面積払の按分については、面積払は交付単価の5割程度とされる。固定額交付の割合を下げ、過去の実績ではなく当年の生産を基準とした点では、妥当な制度改革と評価される。

経営所得安定対策の成績払は固定払に加えて交付されたが、数量払は面積払の内数である。面積払が先に交付され、数量払は販売数量が確定した後で支払われる。数量払と面積払のいずれか高い額が交付されるため、単位当たり販売数量に応じ

た数量払額が面積払単価以下のときは交付されない。数量払算定額と面積払額とが等しくなる販売数量 Q_c （この数量を「数量払開始単収」とする）を超えた数量にのみ交付される。したがって、戸別所得補償交付額は実線DBA、販売代金を加えた総収入は実線DECとなる。

面積払は「収入の大幅な減少があった場合でも、次の営農期間までに農地を農地として保全し、営農を継続するために必要な最低限の経費」（農林水産省[12]）の支払とされる。しかし、実質的には面積払の経営安定効果はなく、2006年産までの政策体系への回帰に過ぎない。まず、平年作で面積払のみの交付となる生産者は極めて少ない。数量払開始単収（ Q_c ）以下の単収である、数量割合で小麦0.74%、大豆3.05%とされる（農林水産省[12]）。

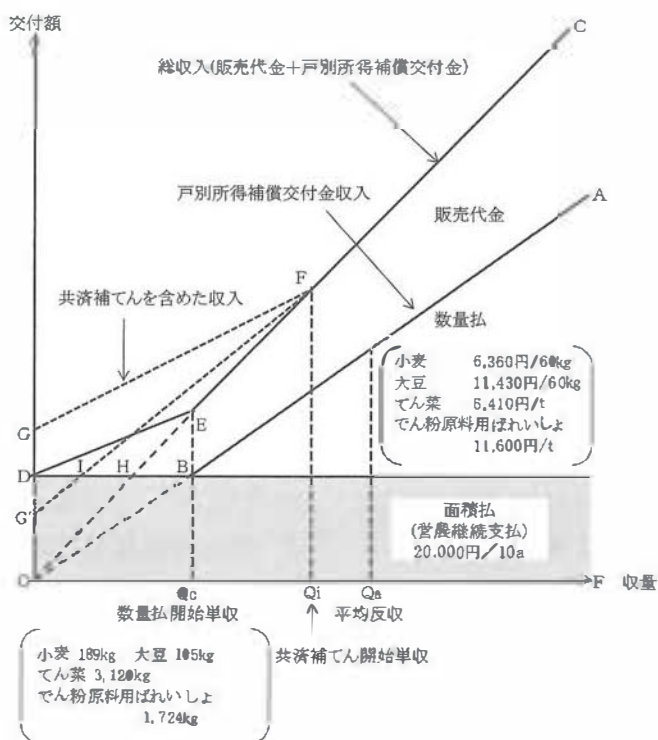


図6 畑作戸別所得補償制度の仕組み

資料：農林水産省「農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」（2010年）から作成

次に農業共済の経営安定化機能との関係である。面積払の交付対象者は「①共済加入者又は②集団で麦・大豆等の生産に取り組む農業者（ブロックローテーション・集落営農）」（農林水産省[13]）に限定される。このため、制度加入者には単収減少時、農業共済による補てんが行われる。

共済基準単収が高く、皆無作でも10a当たり共済補てん額が面積払単価を超える場合、すなわち $G > D$ のとき、共済補てん開始単収以下の収入は破線GFであり、総収入は図Fで屈折する線GFCとなる。2006年産までの共済の補てん額は△OFGである。戸別所得補償制度下では、△OFGのうち△IOGが面積払によって補償され、共済の補てん額は矩形GJHIに減少する。共済のみの場合と単収減少時の収入は変わらない。メリットは、面積払に代替される分、共済保険料が減額するだけである。

共済基準単収が低く、皆無作の10a当たり共済補てん額が面積払単価を下回る $G' < D$ のときには、共済補てん開始単収以下の収入は点Iで屈折するDIFとなる。面積払は点Iに対応する単収以下で、経営安定効果を有するが限定的である。

このように面積払の効果は極めて限定的である。畑作戸別所得補償の本質は不足払制度であり、その交付の一部を全国一律の面積払と標榜しているに過ぎないのである。

2. 畑作戸別所得補償の問題点

1) 転作麦・大豆生産への高い定額交付

畑作戸別所得補償を単体で評価すれば、経営所得安定対策の問題点を踏まえた制度設計がなされている。畑作に関しては十分評価できるものである。しかし、水田転作の麦・大豆作については、政策が目指している食料自給率向上とは逆の結果を招く懸念がある。

水田転作の助成金は、2010年度の水田利活用

自給力向上対策から、全国一律単価の交付に戻った。水田転作の戦略作物に位置づけられる、麦・大豆への交付額は35,000円/10aである。これに畑作戸別所得補償の20,000円/10aを加えると、麦・大豆を作付するだけで、55,000円/10aが交付される。生産数量・品質に応じた交付は平均単収412kg/10aで23,700円である。総交付額78,300円/10aのうち、7割が一律額交付、3割が生産数量・品質に応じた交付である。

畑作戸別所得補償は経営所得安定対策の問題点であった、高い固定払比率を是正した。しかし、水田転作の麦・大豆作では、転作助成金の全国一律交付への転換で経営所得安定対策と同じ比率になっているのである。経営所得安定対策の固定払は生産者間の過去の生産実績が反映されていたため、高単収生産者の収入は高かった。産地づくり交付金の交付要素に数量・品質を組み込んでいた地域もあった。水田転作に関しては、戸別所得補償は以前よりも固定額の支払を増加させており、低単収生産者に有利な制度となっている。これにより、水田転作麦・大豆の「捨て作り」が助長される懸念がある。

2) 財源調達制度で抑制される生産数量目標

戸別所得補償の対象は、「対象作物ごとの生産数量目標に従って、販売目的で生産（耕作）する『販売農家』または『集落営農』とする」（農林水産省[12]）とされ、生産目標数量の達成が条件の一つとなっている。生産目標の設定に向けては、食料・農業・農村基本計画で定めた2010年の生産目標数量の達成に向けて国、都道府県、市町村が連携するとされている。米需給調整のように、国→都道府県→市町村と生産目標数量が配分される方式がイメージされる。

生産数量目標は国内生産が過剰となっている、米のような品目は抑制目標となり、麦・大豆のように生産拡大が目指される品目は増産目標とな

る。ここでは、増産目標が未達の場合にペナルティを課せられるのか、といった皮相的な批判は行わない。問題とすべきは自給率が低いのに、抑制目標が設定された品目の存在である。

2010年に決定された食料・農業・農村基本計画は、自給率向上目標を前面に打ち出した。その中で、てん菜のみが2008年生産実績425万トンに対して、2020年生産目標380万トンと大幅な減産目標となっている。

低自給率にありながら、てん菜の生産数量目標が引き下げられたのは、財源の制約からである。砂糖の支援財源の多くは調整金制度の下で、輸入粗糖および国内製造の異性化糖から調整金を徴収する特定財源である。国内産糖が増加すれば財源を負担する輸入粗糖と異性化糖が減り、国内産糖への支援財源が減少する。

1986年の糖分取引移行後、てん菜の作付面積は減少したものの産糖量は増加し、調整金収支の赤字が恒常化している。豊作となった2003年産は産糖量が744千トンとなり、調整金収支は単年度306億円の赤字となった。翌2004年産も豊作で産糖量は786千トンとなり、交付対象数量を704千トンに制限する措置がとられた。2005年産以降はてん菜糖の供給数量と交付金対象数量に上限が設定され、交付対象数量は640千トンに制限され、経営所得安定対策の支援対象数量上限として引き継がれてきた。

以上の経緯を経て、2020年生産目標数量も640千トンとされたのである。自給率向上に向けた所得補償の確立には、特定財源を含めた財源調達の見直しが避けて通れない^{注14)}

注12) II節で述べたように、米に対する所得補償の必然性は低い。それはおくとして、米戸別所得補償の論点は、米に関しては、需給調整参加を条件としたことで米需給調整の実効性が確保されるか、米価下落時の補てん措置

を組み込んだことが米価形成に与える影響である。より大きな論点は、水田転作への助成金を全国一律としたことの影響である。これらの論点については松木[5]を参照されたい。

注13) 面積払の交付要件は、本稿脱稿後に前年度面積に変更となった。

注14) 経営所得安定対策の財源構造、ならびに特定財源調達を支える調整金制度の仕組みと問題点の詳細については、松木[6]を参照されたい。

VI 北海道農業を支える直接所得補償の確立に向けて

北海道農業の基幹作物である原料畑作物および原料乳は、政策支援なしには存続しえない。北海道農業の自立は政策支援の財源負担者である、消費者・納税者の支持に左右される。消費者・納税者の支持を得るためには、国民的関心の高い食料自給率向上への寄与という社会的使命を果たすことが求められ、支援制度はその使命を果たす経営行動を促すものとすべきである。

しかし、2007年産以降の経営所得安定対策は、国際規律適合性を重視した結果、生産を抑制する制度であった。それは谷口[17]が指摘するように、「食料自給率向上に向かう断固たる意思の不在」の結果である。畑作戸別所得補償は、食料自給率向上を前面に掲げ、経営所得安定対策の生産抑制的制度を是正したという点で評価できる。しかし、従来の農業政策との違いを強調するために採用した、全国一律の支払には問題がある。畑作戸別所得補償の面積払は実質的な意味を持たないものである。米については所得補償の必要性は

低い。転作助成金も全国一律の交付とした結果、水田転作麦・大豆では支援に占める、定額支払の割合が7割となり、固定払割合の高さが問題となった、経営所得安定対策と同じ割合になっている。定額支払のあり方は更に検討が求められる。

本報告は敢えて支援水準を議論の対象としなかった。その意図について述べておこう。支援政策では常に支援水準が焦点とされる。経営所得安定対策への移行では、2006年産までの支援水準の維持が強調されたし、畑作戸別所得補償でも自給率向上の戦略作物に位置づける麦・大豆への支援増が強調されている。農業団体は常に支援額の維持か増加を求め、政権政党もそれに応えてきた。

支援水準の算定基礎となる生産費が下がり政策価格を引き下げたときには、生産者手取りを維持する別途措置を講じた。その結果、政策は当事者である生産者が理解できないほど、複雑なものになってしまった。農業者・農業関係者すら理解できない制度を、消費者・納税者に説明し理解を得られるはずがない。真に議論すべきは支援水準ではなく、持続的に国民の要請に応える農業を展開させる支援制度の仕組みである。これが、支援水準を議論しなかった第一の理由である。

第二の理由は支援水準すなわち生産者手取りの維持という主張の正当性への疑問である。所得ではなく、粗収入レベルでの生産者手取りの維持は、コスト削減・生産性向上の果実は全て生産者に帰属させよ、という主張である。その収入の多くを消費者・納税者の負担に支えられている状況で、その主張は正当ではない。果実は支援負担者の負担軽減としても還元されるべきである。

しかし、果実のほとんどが支援負担者に還元されるならば、生産者のコスト削減や生産性向上への意欲は低下するであろう。アメリカ経営学の生成期、経営問題の核心は生産性向上とコスト削減を両立する管理手法の確立であった。議論の中心

となったのは生産性を左右する労働意欲と、コスト削減を媒介する賃金制度である。労働生産性向上が労働者の収入に直結する、出来高払制度が多くの企業で採用されたが、科学的管理の提唱者F.W.Taylorはこれを批判した。確かに出来高払制度には労働刺激作用があり、生産量は増加する。しかし、雇い主は以前よりも高まった生産量を標準生産量として、請負契約を改訂する。これが繰り返されると、労働者は自らの努力が賃金の切り下げ、労働強化しかもたらさないことに気づき、努力しなくなる、というのである^{注15)}

この指摘はわが国の農業政策にも当てはまる。ゆえに、表向きは政策価格の引き下げで果実を社会へ還元したがごとく装い、見えづらい形で生産者に帰属させるという手法がとられてきたのである。しかし、支援財源負担者を無視して、生産者のみがコスト削減・生産性向上の果実をむさぼるのであれば、支援への財源負担者の合意形成はかなうはずもない。政策支援を受けながら生み出された果実を、生産者の収入増と財源負担者の負担軽減にどのように分配するのか。国民的合意形成に基づく農業への政策支援の持続のために、その基準とルールを検討し、生産者、国民に示すことが求められる、新たな段階に入っているのである。

注15) 科学的管理成立の背景となった、当時の工場管理の現状とF.W.Taylorの批判については相馬[15]をはじめ多くの研究がある。

[注記] 本稿は、2010年11月に脱稿したものである。

引用文献

- [1] 細山隆夫・若林勝史「十勝中央部における農地流動化、作付けの動向と経営展望」北海道農業研究センター『北海道農業研究センター

- 農業経営研究』第93号、2007、pp.1-23。
- [2] 石井圭一「EUからみた直接支払制度のあり方」2010年度日本農業経済学会京都大会ミニシンポジウム資料、2010、pp.26-40。
- [3] 松木靖「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、2006、pp.233-267。
- [4] 松木靖『水田・畑作経営所得安定対策の組合員経営に及ぼす影響と行動対応策』北海道地域農業研究所、2010。
- [5] 松木靖「戸別所得補償政策に関する考察」『北海道武蔵女子短期大学紀要』第42号、2010、pp.125-165。
- [6] 松木靖「麦大豆等直接支払制度の評価と改革の論点」2010年度日本農業経済学会京都大会ミニシンポジウム資料、2010、pp.51-18。
- [7] 森田明「EU（欧州連合）」岸康彦編『世界の直接支払制度』、農林統計協会、2006、pp.3-20。
- [8] 内閣府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」、2008。
- [9] 農林水産省『平成15年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告』、2004。
- [10] 農林水産省「でん粉需給の見通しについて（平成21年度第1回でん粉に関する協議会提出資料）」、2009。
- [11] 農林水産省「戸別所得補償モデル対策の骨子」、2009。
- [12] 農林水産省「農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」、2010。
- [13] 農林水産省「農業者戸別所得補償制度の本格実施（概算要求PR版）」、2010。
- [14] 関根久子「『品目横断的経営安定対策』への移行に伴う畑作経営の収益変化」北海道農業研究センター『北海道農業研究センター農業経営研究』第97号、2008、pp.25-38。
- [15] 相馬志都夫「テラー」車戸實編『新版経営管理の思想家たち』早稲田大学出版部、pp.3-24、1987。
- [16] 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。
- [17] 谷口信和「米政策から水田農業政策へ―戸別所得補償モデル対策の意義と課題―」梶井功・矢坂雅充編『日本農業年報56民主党農政』、pp.87-112、2010。
- [18] 田代洋一「東アジア共同体（an East Asian community）のなかの日本農業―農政「改革」批判―」日本農業経済学会『農業経済研究』第78巻第2号、岩波書店、2006、pp.77-84。

（2012年9月16日受理）