

# 米政策改革の動向

## 米価下落等影響緩和対策を中心に

### 〔要 旨〕

- 1 本稿の目的は、米政策改革下における米の価格と生産者の収入に関する領域の施策，特に米価下落の影響を緩和するための対策を中心に，施策の展開と仕組みをフォローすることにある。
- 2 現行の生産調整システムを米の価格や生産者の収入に直接結びつく政策という視点で整理すると，参加メリットを前提とした生産者・生産者団体主体の供給量の調整，（豊作により過剰米が発生した場合には）集荷円滑化対策による過剰米の隔離という量的な調整によって価格の維持を図り，それでも価格が下落した場合には，生産調整参加者に対して財政支出による補てんが行われるポリシーミックスである。
- 3 生産調整および米価下落時の補てん措置を採用するなかでの政府買入の実施は，政策手段の組み合わせとして整合性を欠いた面をもつ。その結果として，政策の推進において，行政，農協職員をはじめとする現場担当者の負担を増幅させてしまうことにも留意する必要がある。
- 4 米価下落等影響緩和対策は，旧食糧法下の稲作経営安定対策を端緒とする。米政策改革の第一ステージ（04～06年度）では，生産調整参加者全員を対象とするメリット措置としての稲作所得基盤確保対策と一定の規模以上の稲作経営に対象者を限定した担い手経営安定対策が講じられた。また，2007年度から，担い手を対象とした対策は水田・畑作経営所得安定対策の収入減少影響緩和対策に移行した。
- 5 米価下落等影響緩和対策の施策の流れは，「米価下落時の補てんという生産調整のメリット措置の導入 担い手の支援策の導入 担い手に対する支援への重点のシフト」としてとらえることができる。
- 6 生産調整政策には多数の多様な農業者がかかわっており，生産調整の実効性を確保するには担い手以外の農業者の協力が不可欠となる。担い手以外の農業者にも生産調整への参加が経済的に有利となるようなメリット措置を確保する必要がある。
- 7 担い手を対象とする収入減少影響緩和対策による米価下落時の補てんが稲作経営にもたらす効果を検証することが必要である。また，収入減少影響緩和対策は価格が構造的に低下している場合には経営安定対策としての効果が薄れてしまう。傾向的な価格低下に対する措置についても検討すべきと考える。

## 目次

### はじめに

- 1 新たな需給調整システムの枠組み
- 2 平成19年産米の価格下落と政府買入の実施
- 3 新たな需給調整システムと政府買入の整合性
- 4 米価下落等影響緩和対策の動向
  - (1) 米政策改革以前の対策（03年度まで）
  - (2) 米政策改革下の対策（第一ステージ；04～06年度）

### (3) 米政策改革下の対策

（第二ステージ；07年度～）

- 5 新たな需給調整システムのもとでの生産調整政策の対象者と各対策への加入状況
  - (1) 生産調整政策の対象者
  - (2) 集荷円滑化対策への加入状況
  - (3) 収入減少影響緩和対策の加入状況
  - (4) 稲作構造改革促進交付金の対象者
- 6 今後検証すべき課題

## はじめに

米政策改革は、2002年12月の米政策改革大綱（以下「大綱」という）のもとで2010年度に「米づくりの本来あるべき姿」を実現することを目指し、米の需給調整、流通、構造政策・経営政策、生産対策の総合的な政策のパッケージとして展開されている。このうち、米の需給調整に関しては、04年度に旧来の転作面積を配分する方式から販売実績を基礎として米の生産数量を配分する方式へと転換（第一ステージ）し、07年度からは「農業者・農業者団体が主体的に需給調整を行うシステム」（以下「新たな需給調整システム」という）に移行した（第二ステージ）。

その後、出来秋における平成19年産米の価格の下落等を背景として、07年の秋から冬にかけて、政府買入の実施や平成20年産における生産調整のあり方の見直しが行わ

れた。その主なねらいは、政府による供給量の調整や、生産調整の取組強化により、米価下落に歯止めをかけ、当面の価格の維持を図ることにあるといえる。

しかし、政府買入に期待される、米価下落による収入減少の影響の緩和と同じ効果を生産調整参加者にもたらす政策手段は、従来から需給調整の仕組みのなかにも組み込まれている。それが価格下落時に差額の一部を補てんする措置であり、この補てん措置があることが生産調整に参加するメリットのひとつもなっている。さらに、政府買入の実施は、その利益が生産調整参加者に比べて不参加者により多く帰属するなど、生産調整達成のための環境づくりに逆行する側面ももつと指摘されている。施策の見直しを決定する上では、現行の仕組みとの整合性や、実施に伴う副作用についても検討する必要があるが、今回の見直しの経緯をみると、それが十分になされていたとはいいいがたいのではないだろうか。

そこで、本稿では、米政策改革下における米の価格と生産者の収入に関する領域の施策、特に米価下落の影響を緩和するための対策を中心に、施策の展開と仕組みをフォローすることとしたい。

なお、本稿の執筆にあたっては、食料・農業・農村政策審議会の公表資料や農林水産省ホームページから閲覧可能な研究会資料、通知、要綱等を用いている。

## 1 新たな需給調整システムの枠組み

まず、現行の需給調整システムの枠組みを整理する。

平成19年産からの「新たな需給調整システム」は、農林水産省資料「米の生産調整について」(「第3回『販売』を軸とした米システムのあり方に関する検討会」<07年11月6日>配付資料)のなかの「米政策改革の要点」にあるように、

生産者・生産者団体が主体的に、過去の需要実績をもとに米の生産数量の調整を行う需給調整

地域水田農業ビジョンの策定を通じた地域の担い手の明確化

過剰米対策としての集荷円滑化対策<sup>(注1)</sup>

生産調整の助成措置(参加メリット)としての産地づくり対策(主食用米以外の作物振興)

生産調整の助成措置(参加メリット)としての米価下落等影響緩和対策

を柱として組み立てられている。

これを米の価格や生産者の収入に直接結びつく政策という視点で整理すると、参加メリットを前提として生産者・生産者団体が主体的に行う事前の供給量の調整、および(豊作により過剰米が発生した場合には)集荷円滑化対策による過剰米の隔離という量的な調整によって価格の維持を図り、それでも価格が下落した場合には、生産調整参加者に対して財政支出による補てん措置が行われる、というポリシーミックスとして制度が設計されている。

(注1)集荷円滑化対策とは、豊作による過剰米を、集荷段階において主食用米の市場から隔離(区分出荷・保管)することにより、米の需給と価格の安定を図る取組み。概要は米穀安定供給確保支援機構ホームページ(<http://www.komenet.or.jp/shuka/gaiyo2.html>)を参照。

## 2 平成19年産米の価格下落と政府買入の実施

07年の出来秋における平成19年産米の価格は一部の銘柄を除いて大きく下落し、10月のコメ価格センターの落札価格は前年産と比べて約7~11%安の水準となった。その要因として、『平成19年度食料・農業・農村白書』では、米の消費量が年々減少するなかで生産調整の実効性が確保できていないこと、全農の概算金の取扱いの見直し、過当競争に陥りがちな流通業界の構造、消費者の低価格米志向の強まり、等を指摘している。<sup>(注2)</sup>

この事態をうけて、政府は07年10月、米価の大幅下落が経営規模の大きい農業者を直撃するだけでなく、小規模・高齢者を含

めて多数の農業者の経営を不安定なものとし、地域農業・地域経済の活力を損なっている状況にあるとして「米緊急対策」を決定した。その内容は、平成19年産米34万トンの政府買入および政府保有米の市場放出の抑制<sup>(注3)</sup>、全農による平成18年産うるち米の販売残10万トン相当量の飼料米処理とそれに対する政府助成、平成20年産における生産調整の取組強化の3つを柱としている。政府買入については、07年の11月から12月にかけて実施された。

(注2) 米価の動向、平成19年産米価下落の背景、要因については田代(2008)、冬木(2008)、安藤(2008)等に詳しい。

(注3) 市場において、一部銘柄の不足感が出ていること、米の需給動向を的確に把握する必要があること等から、08年6月から平成19年産米を含めた政府米の販売が試行的に再開されている。

### 3 新たな需給調整システム と政府買入の整合性

米緊急対策の主たるねらいは、政府買入により平成19年産の米価下落に歯止めをかけること、および生産調整の取組強化により平成20年産の米価下落を防ぐことにあった。しかし、生産調整を行うもとの政府買入は、従来から指摘されているとおり、稲の作付けを抑制している生産調整参加者と比べて、その制限を持たない不参加者に対してより厚い利益を与える。また、同時に、政府買入がもたらす市場価格の変化は消費者の米消費量や購入額、さらには生産調整参加者に対する補てん措置に伴う財政負担額にも変化をもたらす。

以下では、政府買入の実施の有無により、生産調整に参加してそのメリットとして米価下落時の補てん等の補助金を受けられることができる生産調整参加者(以下「参加者」という)と生産調整に参加せず経営面積全体で稲作を行い販売する生産調整不参加者(以下「不参加者」という)というふたつのタイプの生産者、および消費者の厚生および財政負担にどのような違いが生じるかについて、比較静的な枠組みで考えてみたい。

ケース : 生産調整のみを実施している場合(政府買入なし)

国境措置(高関税)を前提に、市場価格が国内の需給状況にもとづいて決定されるもとの、生産者による供給量の制限によって市場価格は需給均衡価格よりも高い価格に形成される。市場価格の上昇は、消費者の負担によってもたらされ、生産調整への参加の有無にかかわらず生産者全員が価格上昇の利益を享受できる。

なお、このような生産者の協調行動が認められているのは、米価の安定が生産者の利益のみではなく、広い目で見れば国民経済全体にとってもプラスであると考えられてきたためである。

ケース : 生産調整と価格下落補てんを実施している場合(政府買入なし)

需要の減少や生産調整不参加者の増加等の要因により、生産調整実施下においても価格の維持ができず、価格が低下した場合を考える。

不参加者は価格低下のマイナスを直接的

に受ける。一方で参加者は米価低下の影響を受けるものの、補助金により収入減少が緩和される。これが不参加者にとってのデメリットの甘受、参加者にとってのメリットの享受にほかならず、補助金の有効性が認識されれば、生産者に対する制度加入への誘因、生産調整の実効性の確保につながる。

ケース Ⅰ：生産調整、価格下落補てんを実施しているもとで政府買入を行う場合

価格の低下への対応として、政府が買入を行い市場から一時現物を隔離することで、市場価格を上昇させた場合を考える。市場価格の上昇は、協調行動の結果と同様、消費者負担によりもたらされ、価格上昇の効果はすべての生産者にいきわたる。

ここで注意すべきは、生産調整を実施しているもとでは、不参加者は作付抑制を行っていない分、参加者よりも価格上昇の効果をより多く享受できることである。そのため、参加者側にとっての不公平感が増大<sup>(注4)</sup>してしまう。また、ケースⅠの財政支出による場合は、政策の効果は参加者に集中する。それに対して、ケースⅡの政府買入を行う場合、参加者にとっては価格の上昇とそれによる補てん部分の圧縮が生じる関係があるのに対し、不参加者には価格上昇の効果がそのまま帰属するため、参加者にとってのメリット(感)も薄れてしまう。

このように、生産調整・価格下落への補てん措置を採用するなかで政府が買入を行うこと(ケースⅡの場合)は、政策手段の組み合わせとしては整合性を欠いた面をも

つとともに、不参加者のなかに価格維持の期待感を醸成し、生産調整への参加意欲をそいでしまう。これらは、生産目標数量の達成に対してマイナス要因となる。特に、結果として現場で推進する行政・農協の職員、集落のリーダー、とりまとめ役の負担を増幅させてしまうことにも留意する必要がある。政府買入の是非は、これらデメリットと過剰感を引き締めることで市場を安定させる効果等のメリットとを比較して評価する必要がある。

(注4) 政府買入の有無にかかわらず、生産調整の結果である市場価格で販売を行える不参加者の存在そのものが、参加者にとっての不公平感となっている。

#### 4 米価下落等影響緩和対策の動向

前述のとおり、政府買入の目的のひとつは、価格の下落に歯止めをかけることによって収入減少の影響を緩和することにある。しかし、従来から需給調整の仕組みのなかにも、これと同じ効果を生産調整参加者にもたらす対策として、米価下落時に財政支出により補てんを行う措置が組み込まれている。以下では、この米価下落等影響緩和対策について施策の流れを概観することとしたい。

96年の「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(以下「食糧法」という)施行以降、若干の不規則な変動をふくみながらも、米価は傾向的に低落を続けている。そのなかで、米価下落による稲作農家、特

に大規模稲作農家の経営の悪化に対して、出来秋前の転作助成、生産調整による価格維持のみを政策手段として対応することは困難となり、生産調整と合わせて米価の下落に対してその差額の補てんを行う措置が講じられてきた。

補てん措置の導入から現在にいたる施策の流れは「価格補てんによる生産調整のメリット措置の導入（米政策改革以前） 上乗せ措置というかたちでの担い手への支援策の導入（米政策改革第一ステージ） 担い手支援への重点のシフト（米政策改革第二ステージ）」としてとらえることができる。

#### （１）米政策改革以前の対策（03年度まで）

米価下落補てん措置の端緒をなすものが97年11月の「新たな米政策大綱」にもとづき創設された稲作経営安定対策である。当初は生産調整参加のメリット措置として導入され、生産調整実施者に対し、自主流通米を対象として、当時の自主流通米価格形成センターの落札価格をもとに「補てん基準価格（過去3年間の産地・銘柄別の自主流通米平均価格）」と当年産「指標価格」（同センターにおける落札価格の加重平均価格）の差額の80%を補てんすることを基本的な（注5）仕組みとしていた。生産者と政府がそれぞれ価格変動に備えてあらかじめ一定の資金を積み立てておき、市場米価の低落が生じた場合にこの資金を用いて損失の一定割合を補てんする枠組みはこの時点から続いている。

（注5）稲作経営安定対策は、計画流通制度のもとで、主に自主流通米を対象とした政策である。米価の下落傾向が進む中で、補てん基準価格そのものが低下し、補てんの効果が薄れることが問題とされ、基準価格の決め方は毎年のように改められた。

#### （２）米政策改革下の対策

（第一ステージ；04～06年度）

04年4月に生産調整の見直し、計画流通制度の廃止等を内容とする食糧法の一部改正法が施行され、米の需給調整は転作面積を配分する方式から販売実績を基礎として米の生産数量を配分する方式へと転換した。これに伴い、旧来の転作助成金や稲作経営安定対策も廃止され、生産調整に対する新たな助成体系として水田農業構造改革交付金が設けられた。

米価下落に対する補てん措置もこの交付金のなかに位置づけられ、生産調整実施者全員に対する生産調整参加メリットとしての対策（稲作所得基盤確保対策）と、一定の経営規模以上の農業者に対象を限定して、稲作所得基盤確保対策に上乗せする形でより厚い補てんを行う対策（担い手経営安定対策）が講じられた。

##### a 稲作所得基盤確保対策

すべての生産調整実施者（かつ集荷円滑化事業の拠出金納付者）を対象とする米価下落影響緩和対策が「稲作所得基盤確保対策」である。（注6）基本的な仕組みとしては、政府が固定部分として300円/60kg、変動部分としては基準価格（都道府県ごとの直近過去3か年のコメ価格センターの落札価格を

もとに算定)の2.5%ずつを政府と生産者が  
拠出して資金を造成し、当年産の価格が基  
準価格を下回った場合、その資金の範囲内  
で補てんを行うものである。

平成17年産を例にとると、実績加入契約  
者が95万人、契約数量は362万トンであり、  
支払われた補てん金の総額は686億円(う  
ち国の交付金433億円)となっている。単純  
計算ではあるが、国の交付額を60kgあたり  
でみると716円となる。コメ価格センター  
における平成17年産米の平均落札価格(全  
国加重平均)は15,128円であり、前年産と  
の価格差は538円となっている。生産者価  
格への上乗せ、収益への寄与としてみた場  
合、一定の効果をもつといえよう。

なお、稲作所得基盤確保対策の資金は、  
都道府県協議会の判断によって、産地づく  
り対策に充当して交付することも可能とさ  
れていた。

(注6) 04年度以降の需給調整システムでは、水田  
農業構造改革交付金の交付を受ける要件として、  
生産調整実施者であるとともに集荷円滑化対策  
に加入している必要がある。

#### b 担い手経営安定対策

米価下落による稲作収入の減少の影響が  
大きい、一定規模以上の水田経営を行って  
いる担い手を対象として、稲作所得基盤確  
保対策の上乗せ措置という形で「担い手経  
営安定対策」が講じられた。具体的な加入  
要件は、基本的な面積要件として認定農業  
者は4ha以上、集落経営体は20ha以上とさ  
れ、集落型経営体の要件としては経理の一  
元化、5年以内の法人化予定等があり、経

営体としての実体を有することが求められ  
(注8)  
た。

補てんの仕組みは、直近3年の10aあた  
り平均稲作収入を基準収入とし、当該年の  
稲作収入が基準収入を下回った場合にその  
差額の9割を補てんする(稲作所得基盤確  
保対策による補てん額は控除する)というも  
のである。担い手経営安定対策に関する生  
産者と政府の拠出割合は1対3であり、稲  
作所得基盤確保対策の拠出を勘案した補て  
ん金全体ではおおむね1対2の拠出割合と  
なる。

平成17年産の実績でみると、交付対象と  
なった契約件数が3万1千件、契約面積が  
16万haとなっており、補てん総額は41億円、  
国の交付額は31億円であった。

(注7) ただし、地域の実情に合わせ、都道府県知  
事が面積基準などを設定することができる「知  
事特認」制度があった。

(注8) 稲作経営安定対策にも「担い手コース」と  
して、認定農業者等価格下落の影響が大きい農  
業者に対して補てんの厚みを増す措置があった  
が、その要件は明確にはされていない。

### (3) 米政策改革下の対策

(第二ステージ; 07年度~)

「新たな需給調整システムへの移行の検  
証に関する検討会」(06年7月)のとりまと  
めをうけて、米の需給調整は07年度から農  
業者・農業者団体が主体的に需給調整を行  
う新たな需給調整システムに移行した。こ  
れに伴い、水田農業構造改革交付金の一環  
として措置されていた一定規模以上の経営  
体に対する米の収入減少への補てんは、担  
い手を対象とした品目横断的経営安定対策  
(現「水田・畑作経営所得安定対策」、以下

「経営所得安定対策」という)の「収入減少影響緩和対策」に移行している。一方で、経営所得安定対策に加入していない者に対しては、当面の措置として、産地づくり対策(水田農業構造改革交付金)のなかに稲作構造改革促進交付金が措置されている。

a 稲作構造改革促進交付金(経営所得安定対策の加入者以外の農業者を対象)

経営所得安定対策に加入していない生産調整実施者(かつ集荷円滑化事業拠出者)に対する当面の措置として、米価下落等の影響緩和対策を行えるよう水田農業構造改革交付金のひとつとして「稲作構造改革促進交付金」が設けられた。基本的な仕組みとしては、対象者の稲作付面積に対する定額払い、とされ、稲作所得基盤確保対策とは異なり拠出の必要はない。ただし、その交付額は経営所得安定対策との整合性を図るため、交付額は「収入減少影響緩和対策」による担い手への補てん額を超えてはならないとされている。

また、稲作構造改革促進交付金は産地づくり交付金に充当することも可能とされており、全額を米価下落補てんに用いるのではなく、産地づくり交付金に振り向ける地域も多い。07年度においては、国の予算額(290億円)の約57%に相当する165億円が産地づくり交付金に充当されている。

市町村への交付額は、基本的に、市町村ごとの対象面積(平成17年産の稲作所得基盤確保対策の加入面積から担い手経営安定対策の加入面積を控除したもの)に10aあたり

4,000円として算定されている。<sup>(注9)</sup>しかし、算定に用いる対象面積よりも実際の交付対象者の作付面積が大きいこと等により、実際の農業者への交付額としては10aあたり4,000円を下回る地域も少なくないとみられる。

(注9)水稲作付けがなされた水田を2年以内に担い手へ集積した者に対して交付金を上乘せ(10aあたり3,000円)する「担い手集積加算事業」もある。

b 経営所得安定対策における「収入減少影響緩和対策」

「収入減少影響緩和対策」とは、農産物の価格形成が市場の評価にゆだねられることを前提とした上で、担い手の経営全体に着目して販売収入の減少が経営に及ぼす影響を緩和するための対策である。具体的には、米、麦、大豆、てん菜、でん粉用ばれいしょの5品目を対象として、対象品目ごとに標準的収入(過去5年間のうち最高・最低を除く3か年の平均収入)を設定し、当該年の収入との差額を求める。それぞれの品目について基準収入と当年産収入の差額を算出した総和がマイナスである場合には積立金の範囲内でネットの差額の9割を補てんする仕組みである(農業災害補償制度の共済金の交付が見込まれる場合には、相当額を控除する)。

担い手経営安定対策と比較してみると、いくつかの点で加入メリットの拡大がみられる。

第一に、収入減少影響緩和対策を含めた経営所得安定対策は「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」およびその関係法令によって整備された対策であり、年々の予算編成などに左右されない対策であることがあげられる。

第二に、補てんの仕組みとして、生産者と政府との拋出割合が担い手経営安定対策ではおおむね1対2であ

ったのに対して、収入減少影響緩和対策では1対3となり、生産者の拋出負担が軽減している。

第三には標準的収入を直近3年の収入額の平均から過去5年の中庸3年の平均とすることで、極端な年のデータが排除され、収入の基準となる数値が安定することがあげられる(第1表)。

なお、補てんの限度は標準的収入の10%までとされているが、平成20年産からは、標準的収入の20%に相当する減収に備えて資金を拋出することをオプションとして選択できるようになり、より大きな収入減少に対しても対応できるようになった。

経営所得安定対策の加入要件は、基本的には担い手経営安定対策の基準を引き継いでおり、面積要件では原則認定農業者の場

第1表 米価下落等影響緩和対策の仕組み

		第1ステージ(04~06年度)	第2ステージ(07年度~)
限定した対象者以外の対策	対策名	稲作所得基盤確保対策	稲作構造改革促進交付金
	対象品目	米のみ	米のみ
	基準となる価格・収入の取り方	直近過去3年	直近過去5年の中庸3年
	拋出割合(生産者:政府)	固定部分300円/60kgは政府 変動部分は1:1	拋出無し
補てんの限度	300円/60kg + 基準収入の5%	地域水田協議会で 定額として定める範囲 収入減少影響緩和対策の 範囲内	
対象者を限定した対策	対策名	稲作基盤所得確保対策 担い手経営安定対策	収入減少影響緩和対策
	対象者	原則として 4ha以上の認定農業者 20ha以上の集落型経営体	経営所得安定対策の 加入者
	対象品目	米のみ	5品目
	基準となる価格・収入の取り方	直近過去3年	直近過去5年の中庸3年
	拋出割合(生産者:政府)	概ね1:2(担い手経営安定対策 のみでは1:3)	1:3
補てんの限度	基準収入の 12%	標準的収入の10% もしくは20%(選択)	

資料 農林水産省「第1回新たな需給調整システムへの移行の検証に関する検討会資料」(06年2月3日)  
農林水産省「水田経営所得安定対策の概要」(08年2月20日現在)

合4ha以上、集落営農組織の場合20ha以上であるが、地域の実態を踏まえて、物理的特例、所得特例、生産調整特例の特例要件が措置されている。加えて、08年度からは「市町村特認制度」により、地域水田農業ビジョンに位置付けられている地域の担い手(認定農業者又は集落営農組織)については、面積要件や特例要件が満たされなくても市町村の判断によって経営所得安定対策に加入できることとされた。

## 5 新たな需給調整システムのもとでの生産調整政策の対象者と各対策への加入状況

生産調整の実効性という観点からは、生産調整参加のメリット措置であるそれぞれ

の対策の加入者が、全体の生産のうちの程度をカバーしているかが重要となる。このため把握可能な直近時点のデータをもとに、生産調整政策の対象者、各対策への加入状況を見る。

作付面積ベースのカバー率をみると、米価下落等影響緩和対策の対象者がカバーする面積は約7割を占め、そのうち稲作構造改革促進交付金の対象者が4割程度、収入減少影響緩和対策の加入者が3割弱をカバーしているとみられる。

#### (1) 生産調整政策の対象者

生産調整政策の対象者を最も広くとらえたものが生産目標数量の配分を受けている農業者<sup>(注10)</sup>(ゼロ配分を含む)であり、平成18年産では335万2千人、配分された面積は165万7千haとなっている(第2表)。

そのなかで、水稻生産実施計画書を提出している農業者は全体の87.0%となっている<sup>(注11)</sup>。生産調整の不参加者の指標となる計画書を提出していない農業者は人数ベースでは13%、面積ベースでは15%程度とみられる。

(注10) 水田の使用収益権、所有権を有する者。生産目標数量をゼロとして配分されている農業者も含む。

(注11) 配分通知を受け、生産調整に参加する農業者は、その年の作付計画を記載した上で水稻生産実施計画書を提出することとされている。ただし、提出した者すべてが生産調整実施者ではない。地域水田協議会等による生産調整を実施していることの確認を受ける必要がある。

第2表 生産調整政策の対象となる農業者数、集荷円滑化事業への加入状況(平成18年産)

(単位 千人,千ha,%)

	実数		シェア	
	人数	面積	人数	面積
水稻生産実施計画書提出者(A)	2 917	1 405	87.0	84.8
うち集荷円滑化事業加入者	1 380	1 148	41.2	69.3
水稻生産実施計画書未提出者(B)	436	252	13.0	15.2
全体(A+B)	3 352	1 657	100.0	100.0

資料 農林水産省「米の生産調整について」(第3回「『販売』を軸とした米システムのあり方に関する検討会」(07年11月6日)資料)、農林水産省「食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会資料」(07年3月27日開催)

(注) 集荷円滑化対策の面積は、数量ベースのデータを平成18年産の実収量により面積換算したもの。

#### (2) 集荷円滑化対策への加入状況

産地づくり交付金や稲作構造改革促進交付金の交付を受けたり、収入減少影響緩和対策に加入するためには、生産調整を実施しているとともに、集荷円滑化対策に加入しなければならない<sup>(注12)</sup>。集荷円滑化対策加入者のシェアは人数ベースでは41.2%(138万人)と半数に満たないが、面積ベースでは69.3%と7割近くを占めている<sup>(注13)</sup>。

(注12) 経営所得安定対策の加入要件には生産調整実施者、集荷円滑化事業の加入者であることとは明記されていない。しかし、認定農業者の認定や集落営農の設立の要件としては、生産調整の参加や集荷円滑化事業への加入が必要であり、実質的には加入要件となっている。

(注13) 平成18年産の集荷円滑化対策の契約数量を同年の実収量で除し、面積換算した。

#### (3) 収入減少影響緩和対策の加入状況

07年度における収入減少影響緩和対策の米に関する加入状況は、経営体ベースで5万8,873経営体、作付予定面積ベースでは43万6,869haであり、平成19年産の水稻作付面積を基準とした面積ベースのカバー率は3割弱程度とみられる。

担い手経営安定対策の加入状況と比較す

第3表 米に関する収入減少影響緩和対策の加入状況

(単位 経営体, ha)

		計	認定 農業者	集落 営農組織
加入者	収入減少緩和対策(07年度)	58 873	55 088	3 785
	(参考)担い手経営安定対策(06年度)	35 973	-	-
作付 予定 面積	収入減少緩和対策(07年度)	436 869	330 538	106 331
	(参考)担い手経営安定対策(06年度)	201 286	-	-

資料 農林水産省「平成19年産品目横断の経営安定対策加入申請状況」(平成19年8月3日公表)

農林水産省「食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会資料」(平成19年7月31日開催)

(注) 担い手経営安定対策のデータは平成18年産当初契約ベース。

ると、経営体数では2万2,900増、面積では23万5,583ha増と大幅に増加している(第3表)。

認定農業者・集落営農別にみると、認定農業者も大きく増加したが、特に集落営農の組織化が進んだ。担い手経営安定対策の集落型経営体の要件に比べて経営所得安定対策の集落営農の加入要件が緩和されていること、経営所得安定対策の導入に伴い、各地で要件を満たす組織の育成に注力した結果とみることができよう。<sup>(注14)</sup>

(注14) 地域別の加入状況を見ると、地域ごとに差異がみられる。北海道での加入率が圧倒的に高いほか、山形県、秋田県では4割を超えるなど、東北地方、北陸地方での加入率が高い。概して西日本では加入率が低い。佐賀県の加入率は6割を超え都府県では特出しており、滋賀県の加入率が全国を上回っている。

#### (4) 稲作構造改革促進交付金の対象者

稲作構造改革促進交付金の対象者は、集荷円滑化対策加入者のうち収入減少影響緩和対策の加入者以外の者である。面積ベースのカバー率は4割を超えるとみられる。

## 6 今後検証すべき課題

前述のとおり、稲作経営安定対策の導入から担い手経営安定対策の創設、収入減少影響緩和対策への移行という米価下落等影響緩和対策の施策の流れは「価格補てんによる

生産調整のメリット措置の導入 上乗せ措置というかたちでの担い手への支援策の導入 担い手の支援への重点のシフト」としてとらえることができる。

しかし、米政策には多数の多様な農業者がかかわっており、そのうち収入減少影響緩和対策の加入者の面積カバー率は3割弱程度にすぎない。言い換えれば、米生産の大宗は担い手以外の生産者により占められており、生産調整の実効性を確保するには彼らの協力が不可欠となる。米価の動向、見通し等も踏まえて、現状のメリット措置の水準で十分かどうかを検討し、収入減少影響緩和対策加入者以外の農業者にとっても生産調整への参加が経済的に有利となるようなメリット措置を確保する必要がある<sup>(注15)</sup>。

収入減少影響緩和対策は短期的な要因による収入減少には補てん効果がみこまれる。平成19年産に関しては、米価の影響を受けてほとんどの地域で米穀の当年産収入が標準的収入を下回っており、他作物の収入の状況にもよるが多くの加入者が補てん金の交付を受けるとみられる。また、07年

度に限った特別措置により、標準的収入の10%を超える収入減少についても生産者拠出なしで補てんが受けられることとなった。加入者の経営に対する補てんの効果、特別措置により補てんの厚みを増したことの効果等を検証することが必要となろう。また、補てん額の算出には、コメ価格センターの落札価格が用いられているが、実際に各農家が直面している取引価格は販売形態等によりさまざまである<sup>(注16)</sup>。このような加入者ごとの経営状況を踏まえた検証も重要と考えられる。

しかし、収入減少影響緩和対策は一定の水準の収入や所得を保障する仕組みではなく、多くの論者が指摘するとおり、米のように価格が構造的に低下している場合には、基準となる収入が漸減していくことで経営安定対策としての効果が薄れてしまう<sup>(注17)</sup>。今後も米価が低下していくことがみこまれる環境のもとで、構造的な価格の低下に対し、どのような措置を担保すべきかについても検討すべきであろう。

(注15) ここでいうメリット措置は、産地づくり交付金によるメリット措置も含まれる。加えて、市町村特認制度により、地域における経営所得安定対策の対象者をどのように決定するかもかわってくる。また、交付額の絶対水準として、産地づくり交付金等の交付金がメリットとして有効となるように交付されているかも検証する必要がある。

(注16) コメ価格センターのあり方やその価格の代表性についても、農林水産省の「コメ価格センターの取引のあり方等に関する検討会」等で議論されている。政策価格のあり方についても、検討すべき課題のひとつである。

(注17) 平成20年産の算定に用いられる標準的収入をみると、ほとんどの地域で平成19年産の標準的収入に比べて下がっており、5%以上低下している地域もある。

#### <参考文献>

- ・安藤光義(2008)「求められる水田農業のグランドデザイン」『農業と経済』6月号 pp.32-40
- ・佐伯尚美(2005)『米政策改革( )再スタートする改革：新食糧法の構造とゆくえ』農林統計協会
- ・佐伯尚美(2006)「最終局面を迎えた米政策改革問題 - 移行期3年間の実績と評価」『農業研究』No.19(2006/12) pp.5~71
- ・生源寺眞一(2006)『現代日本の農政改革』東京大学出版会
- ・田代洋一(2008)「米価の下落をどうみるか」『農業と経済』6月号 pp.5-14
- ・冬木勝仁(2008)「米の需要と価格はどう変わった」『農業と経済』6月号 pp.15-23

(研究員 小針美和・こばりみわ)

