

# 米政策の展開と稲作経営政策の課題

基礎研究部副部長 清水徹朗

## 〔要 旨〕

- 1 戦時中の1943年に制定された食糧管理法は、戦後も法律としては残ったが、部分的な改正によって次第に食糧制度の統制的性格は弱まった。ウルグアイラウンド合意を受けて、1994年に食糧法が廃止されて食糧法が制定されたが、米制度はその後も改革が続き、2002年に「米政策改革大綱」が出された。
- 2 米政策改革では、「米づくりの本来あるべき姿」を示し、稲作の構造改革のため対象者を絞った経営安定対策の制度を設けた。また、生産調整の仕組みを生産者団体主役の制度とし、新しい過剰米処理制度を創設するとともに、流通制度を改革して食糧庁を廃止した。
- 3 米政策改革は工程表に基づいて03年度から実施され、各地で水田農業ビジョンが策定され、担い手の育成と農地の集積が進められた。しかし、零細経営が多数を占める稲作の実態と乖離した制度であったため、経営安定対策の加入農家は1割にも満たず、07年7月の参議院選挙後に制度の見直しが行われた。
- 4 民主党は、04年に農業に対する直接支払いの導入を盛り込んだ「農林漁業再生プラン」を発表し、07年には農業者戸別所得補償法案を提出したが、衆議院で否決された。しかし、今年の8月に行われた衆議院選挙で民主党が勝利し、民主党を中心とする政権が成立したため、戸別所得補償制度の導入が実現する見込みである。
- 5 戸別所得補償制度は、全ての販売農家を対象に生産費と販売価格の差額を補償するというものであり、総額1兆円を想定している。財源の捻出のためには公共事業の削減や農政機構の改革が必要であり、かなりの困難が予想される。WTO協定上の問題はあがるが、民主党は「黄の政策」であっても約束水準の範囲内で問題ないとしている。
- 6 民主党の提案は、EUや米国で行われている直接支払いや不足払いを日本でも導入するものであり、日本農業を維持するためには必要な政策である。ただし、対象を限定すべきではなく、WTO、FTAによる農産物貿易自由化とセットにすることは問題がある。構造改革は時間をかけて進めるべきであり、今後は環境政策とのリンクも重要な課題である。

## 目次

### はじめに

#### 1 米政策の展開過程

- (1) 戦時下で制定された食糧管理法
- (2) 戦後も生き残った食管法
- (3) 米過剰生産への対応
  - 生産調整と自主流通米 -
- (4) 食管法の廃止と食糧法の制定
- (5) さらなる米制度改革の進展

#### 2 米政策改革の内容

- (1) 「米づくりの本来あるべき姿」
- (2) 対象を絞った経営安定対策
- (3) 生産者団体主役の生産調整
- (4) 生産者の負担による過剰米処理
- (5) 流通制度改革

#### 3 米政策改革の問題点とその見直し

- (1) 農村の実態と乖離した稲作構造改革

- (2) 1割にも満たない経営安定対策の加入者
- (3) 需給調整の困難
- (4) 参議院選挙後の制度見直し

#### 4 稲作に対する戸別所得補償制度の導入

- (1) 民主党の農業政策
- (2) 戸別所得補償制度の内容
- (3) 必要な財源
- (4) WTO協定との関係
- (5) EU, 米国の農業政策と民主党案の比較

#### 5 課題と展望

- (1) 農業における価格・所得政策の必要性
- (2) 経営安定対策の対象を限定することの問題点
- (3) WTO, FTAとの関係
- (4) 稲作の構造政策のあり方
- (5) 環境政策とのリンク

## はじめに

近年の世界的な穀物価格高騰や中国産食品の安全性問題により食料・農業問題に対する関心が高まっており、日本の食料自給率や食料安全保障についての論議も盛んになっている。一方、WTO農業交渉でさらなる関税率削減、農業保護削減が求められ、また国内的には農業従事者の高齢化、農家戸数の減少が進んでおり、新たな環境変化に対応した日本農業の再構築とそのための農業政策のあり方が大きな課題になっている。

こうしたなか、これまで政府（農林水産省）は、WTO体制に対応して90年代後半

より農政改革を進めてきており、稲作については、「米政策改革」によって稲作の構造改革をめざした選別的な政策を展開してきた。

しかし、2007年7月に行われた参議院選挙で、農家に対する戸別所得補償を掲げた民主党が農村部において支持を広げ勝利すると、それまで進められてきた米政策改革は一部修正されることになった。さらに、今年（09年）8月に行われた衆議院選挙で民主党が圧勝し、民主党を中心とする政権が成立したため、今後、民主党は、マニフェストに掲げた戸別所得補償制度の導入を進める見込みである。

本稿では、米政策の展開過程をたどり、これまで政府が進めてきた米政策改革の内

容とその問題点を検討するとともに、戸別所得補償制度導入の可能性と今後の課題について考えてみたい。

## 1 米政策の展開過程

現在の米政策を理解するためには、かつての食糧管理制度とその改革過程の理解が不可欠であり、最初にこれまでの米政策の歴史を簡単にたどっておきたい。

### (1) 戦時下で制定された食糧管理法

大正中期まで、日本の米取引は自由な市場で行われており、米の流通において米問屋が大きな役割を果たしていた。当時、米の価格は大きく変動しており、1918年に米の価格が高騰して米騒動が起きたため、政府は21年に米穀法を制定し、政府が米の需給調整に関与する仕組みを作った。

さらに、昭和恐慌後の33年に米穀統制法、39年には米穀配給統制法が制定され、次第に米の需給・流通に対する政府の関与が強化されたが、太平洋戦争が始まった翌年の42年に、米、麦等の主要食糧について全面的に国家が管理する食糧管理法（食管法）が制定された。

食管法は、戦時下の食料不足に対応した戦時統制経済体制における制度であり、米、麦等の主要食糧の生産、流通、貿易を全面的に国が直接統制し、農家に対して米、麦の国への供出を義務づけ、国はその食糧を特定のルートで国民に配給した。そして、その米、麦の集荷を一元的に担当したのが、

農協の前身である産業組合（43年には農業会に再編）であった。

### (2) 戦後も生き残った食管法

日本は終戦後、GHQの指導のもと戦後改革に取り組み、農業においても農地改革、農業会解体、農協設立などの改革が行われたが、終戦直後の食料難もあり、食管法はそのまま残った。

日本経済は、50年代後半より高度経済成長の時代に入り、61年には、開放経済に対応して農業近代化を目指した農業基本法が制定されたが、食管法自体は、部分的な改正は行われたものの法制度としては維持された。

この過程で、食管制度は次第に統制的性格を弱めたものの、米の流通において政府米が主流であったこと、米の生産者価格、消費者価格が公定価格であったこと、米の販売は政府が許可した特定の卸売業者、小売業者のみ可能であったこと、米の輸出入は政府が独占的に行っており、民間貿易を認めていなかったこと、など、日本経済が貿易自由化を進め市場経済が浸透していくなかで、米だけは、食管制度のもと日本人の主食として特別扱いされてきたと言えよう。

当時、農家の所得に占める米の割合は大きく、高度経済成長によって他産業の勤労者の所得が増加するなかで、農家は政府米価（生産者米価）を引き上げることにより農業所得の向上を実現した。そのため、農家は米を作っていればある程度の所得は得

られたし、当時は、農協の事業においても米の占める比重が高かった。

### (3) 米過剰生産への対応

#### - 生産調整と自主流通米 -

経済成長によって国民の所得水準が向上し食生活が変化するなかで、米の消費量が減少したが、米の生産量は価格支持に支えられて着実に増大したため、需要を上回る米が生産されるようになった。そのため、政府米の在庫量が膨大になり、それまでのように政府が米を無制限に買い入れることが難しくなった。また、消費者米価と生産者米価の逆ザヤによって食管会計の赤字が大きくなり、財政的にも食管制度の維持が困難になった。

そのため政府は、米の過剰対策として70年より生産調整（減反）を開始し、生産調整に協力する農家に対して助成金が支払われた。生産調整面積は需給ギャップにより次第に拡大し、政府は水田を米以外の作物の生産に向ける（転作）政策をとることになった。

また、政府が農家から米を全量買うことが困難になったため、69年から政府米（政府が購入する米）以外に自主流通米を認めた。自主流通米制度導入の背景には、消費者が米の量よりも食味を求めるようになって米のブランド化、銘柄化が進んだことがあり、その後、自主流通米の割合は政府米を上回るようになった。自主流通米の価格は生産者団体と卸売業者の相対で決まり、消費者米価も72年から自由化されたため、

米の価格は産地、品種によって差が広がるようになった。

### (4) 食管法の廃止と食糧法の制定

このように、戦時中に制定された食管法は、修正されながらも法律としては存続してきたが、次第に国が米の流通を全て管理することの無理が目立つようになり、食管制度の抜本的な見直しを求める主張が強まっていった。

その一つの要因として、米の消費量減少が止まらず生産調整面積がさらに増大するなかで、一部の稲作農家が独自のルートで米を販売する動きが広がったことがある。また、80年代後半以降の円高により農産物の内外価格差が問題になり、政府米価が政治的に決められることへの批判が強まったことも、食管制度見直し論議に拍車をかけた。さらに決定的であったのはウルグアイラウンドであり、ウルグアイラウンド合意（94年）の結果、日本はミニマムアクセス米の輸入を受け入れざるをえなくなった。

そのため、94年に食糧管理法は廃止され、新たに食糧法（正式名称は「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」）が制定された（施行は<sup>（注1）</sup>95年）。

食糧法の主な内容は、以下の通りである。

#### 流通制度

食管法では、政府米が主であり、例外的に自主流通米を認めるという規定になっていたが、食糧法では、民間流通が主で、政府買入は備蓄等に限定されることになった。また、それまで不

正規であった「自由米」を「計画外流通米」として認め、流通規制をいっそう緩和して多様な米流通ルートを認めた。

#### 備蓄制度

食管法には米の備蓄に関する規定はなかったが、食糧法では政府による備蓄が明記された。

#### 価格決定方式

食管法では生産費を基礎とした米価の決定が行われたが、食糧法では、生産費という用語は消え、需給を反映した価格形成のため自主流通米価格形成センターによる入札制度が明記された。

#### 生産調整

食管法では生産調整の規定がなく、それまで生産調整は行政指導によって行われてきたが、食糧法では生産調整が明文化された。

#### 輸入制度

ウルグアイラウンド合意に対応して、ミニマムアクセス米の輸入受入れの制度的対応を行った。

(注1) ウルグアイラウンド合意を受けて、農政審議会は、94年8月に「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」という報告書を取りまとめ、食管制度の廃止と新しい米流通システムの構築を提言した。なお、この時期は、平成米騒動(93年の大不作に伴う米緊急輸入)、非自民連立政権成立(93年8月~94年6月)など、激動の時期であった。

### (5) さらなる米制度改革の進展

このように、食管法は政府による米穀の管理・規制を主な内容とするものであった

が、食糧法では、米についても民間流通を主にして政府の役割を限定し、米の需給調整や価格決定に関して市場メカニズムを導入しようとするものであった。しかし、その内容は過渡的なものであり、米制度の改革、規制緩和はその後も続けられた。

早くも、食糧法施行の2年後の97年には「新たな米政策大綱」が発表され、備蓄制度を改革するとともに、米価下落に対応して稲作経営安定対策が設けられた。さらに、98年には「農政改革大綱」が発表され、WTO体制に対応して、それまでの価格政策を見直し、価格形成において市場原理をより重視する方針が打ち出された。<sup>(注2)</sup>

99年には、農業基本法に代わり「食料・農業・農村基本法」が制定されたが、そのなかに、「効率的かつ安定的な経営体を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」という条文(第21条)が入り、2000年に策定された食料・農業・農村基本計画において、2010年を目標年とする「農業構造の展望」が示された。そして、01年には、目標とする農業構造を実現するため、農林水産省内に「農業経営政策に関する研究会」が設けられ、「農業構造改革推進のための経営政策」という報告書がまとめられた。

今日に至る米政策にとって特に重要なのは、02年に設置された生産調整研究会である。この研究会は生産調整に関する研究会として開始されたが、生産調整のみならず米政策に関する総合的な検討が行われた。そして、この研究会の報告書「水田農業政

策・米政策再構築の基本方向」(02年11月)を受けて、02年12月に「米政策改革大綱」が発表され、その内容が03年3月の食糧法改正によって実施されることになった。

(注2)「農政改革大綱」を受け、「新たな麦政策大綱」、「新たな酪農・乳業対策大綱」などが策定され、でんぷん、砂糖の制度も改められた。

## 2 米政策改革の内容

03年度から開始された米政策改革の主な内容は、以下の通りである。

### (1) 「米づくりの本来あるべき姿」

米政策改革は、表面的には米の生産調整方式、助成金体系の改革であるが、その背後には、稲作の生産構造を改革するという政策意図があった。

農林水産省は、稲作の目標として「米づくりの本来あるべき姿」を示しており、米政策改革基本要綱では、その内容を、「効率的かつ安定的な経営体が、市場を通して需要動向を敏感に感じとり、売れる米づくりを行うことを基本として、多様な消費者ニーズを起点とし、需要ごとに求められる価格条件等を満たしながら、安定的供給が行われる消費者重視・市場重視の米づくりが行われること」としている。

2000年の基本計画で示された「農業構造の展望」では、稲作の構造について、2010年には「平均規模14haの8万戸程度の農業経営体が水田経営面積の6割以上を占める」という目標を設定しており、全国の市

町村では、稲作の構造改革を実現すべく集落営農や認定農業者の育成や農地集積が進められた。

### (2) 対象を絞った経営安定対策

それまでの稲作経営安定対策を改め「品目横断的経営安定対策」と称する制度が設けられたが、目標とする農業構造を実現するため、その対象要件を、経営面積4ha以上の認定農業者と、20ha以上の集落営農、に限定した(ただし、中山間地域等の特例あり)。政府は、支援すべき対象を絞ることにより稲作の構造改革を促進する効果をねらった。

なお、麦、大豆、テンサイ、でんぷん用バレイショについては、国内の生産コストが国際価格を大きく上回っているため、その価格差を補填する「ゲタ」(外国との生産条件格差是正対策)の部分が設けられたが、米については、国境措置と国内需給調整によって価格が維持されているため、「ゲタ」の部分はなく、「ナラシ」(収入変動影響緩和対策)のみとしてスタートした。

### (3) 生産者団体主役の生産調整

米の消費量が減少を続け、生産調整面積は水田面積の4割にも達しているが、米の価格は低迷を続けており、また一部に、生産調整に協力しない地域、農家もあるため、農家、農村には不満、不公平感が鬱積していた。また、これまで、生産調整面積の配分は、国 都道府県 市町村 農家というルートで上から「押し付けられる」という

印象が強く、農協、行政の担当者には生産調整の業務に対して疲労感があった。

そのため、米政策改革では、生産調整を政府主導で行うのではなく、政府の需給情報に基づいて生産者、生産者団体が自らの判断、責任で生産調整を行うという仕組みに改めた。また、それまでの生産調整は、米を作付けしない面積を割り当ててきた（ネガ方式）が、米を生産できる数量を割り当てる方式（ポジ式）に改めた。さらに、生産調整に伴う助成金を、地域として他の作物の生産を振興するという意味で「産地づくり交付金」という名称にし、その内容は中央が全てを決めるのではなく、地方自治体の創意工夫の余地を広くした（地方分権）。

なお、生産調整への協力は、経営安定対策の加入条件や産地づくり交付金の受給条件とし、これを生産調整のメリット措置とした。

#### （４）生産者の負担による過剰米処理

かつて、米の過剰が生じた場合は政府米の過剰在庫となり、それが古米となって飼料用、援助用等に向けられた。また、食糧法では、全農等の自主流通法人による調整保管の制度が設けられたが、民間団体による需給調整には限界があり、調整保管の制度は破綻した。

そのため、米政策改革では、生産調整を実施したにもかかわらず米の過剰が発生した場合は、発生した過剰米を市場から分離し、生産者自らの負担において処理すると

いう「集荷円滑化対策<sup>（注３）</sup>」という制度が設けられた。具体的には、生産目標数量を上回った場合、その過剰分については融資（3,000円/60kg）を受けて分離し（これについては現物弁済も可能）、60kg当たり4,000円の助成金を支給して、最終的な生産者の受取額を7,000円/60kgとするものである。生産調整参加者にはこの制度への参加を義務づけ、この制度の発足に伴って政府の備蓄水準を引き下げた。

（注３）生産調整研究会の報告書や米政策改革大綱では「過剰米処理短期融資制度」という名称であったが、「集荷円滑化対策」という名称では、何を目的とした制度であるか分からなくなっている。

#### （５）流通制度改革

95年に施行された食糧法では、流通する米について計画流通米と計画外流通米に区別していたが、03年の食糧法改正によりこの区分自体を廃止し、米の流通について一層の規制緩和を行った。また、自主流通米という用語の廃止に伴って、自主流通米価格形成センターを米穀価格形成センターに改称した。さらに、食糧制度を担っていた食糧庁、食糧事務所が廃止され、食糧事務所は地方農政事務所に改称・再編された。

### 3 米政策改革の問題点とその見直し

米政策改革は、03年度から工程表に基づいて段階的に実施された。それに伴って、全国各地で水田農業ビジョンが策定され、経営安定対策の加入要件を整えるため、認

定農業者の育成や集落営農づくりなど、新制度に対応して多大な努力が注がれた。

この米政策改革は、かつての食糧制度の遺制を根本的に再検討し、明確なビジョンのもと新しい制度を構築したこと、農業従事者の高齢化に対応して地域農業の受け皿づくりの方向を明確に示したこと、短期間で困難な問題について果敢に挑戦し、研究会での検討状況をホームページで全て公開したこと、産地づくり交付金の仕組みに地方分権の要素を取り入れたことなど、評価できる点も多々ある。

しかし、その結果できあがった制度は、稲作農家の全てが納得するものではなく、農村の現場では、煩雑な書類作りや基準の厳格さ等に対するとまどいや混乱も多くみられた。米政策改革の問題点として、以下の点が指摘できる。

#### (1) 農村の実態と乖離した稲作構造改革

05年において、稲作農家戸数は196万戸あり、そのうち稲作付面積0.5ha未満の農家が57%（作付面積の20%）、1ha未満の農家が81%（作付面積の41%）を占めており、日本の稲作農家の大部分が零細である。一方、稲作付面積3ha以上の農家は、戸数で3.4%、面積で26.0%のみであり、米政策改革では、これを2010年までに14ha以上の農家が作付面積の6割を占めるようにするという目標を掲げた。

稲作農家の高齢化が進行しており、今後、稲作農家の減少が見込まれ、その受け皿づくりとして認定農業者や集落営農を育成

し、それらに農地を集積するという政策目標自体はまちがっていない。しかし、日本の稲作が多数の零細な兼業農家によって担われているという農村の実態を踏まえずに「米づくりの本来あるべき姿」という理想形（ビジョン）を描き、2010年までに目標とする生産構造を実現すべく、上から政策的に進めようとした手法にやや無理があった。<sup>(注4)</sup>

(注4) 金沢夏樹は、構造政策において、農業者の自発性、内的必然を活性化することが重要であるとし、行政によるトップダウン的な手法を批判している（金沢夏樹「農業経営と構造政策」、『農業経営と政策』1985）、『農業と農学の間』（2002、養賢堂）。

#### (2) 1割にも満たない経営安定対策の加入者

経営安定対策の加入要件を、4ha以上（北海道は10ha以上）の認定農業者、20ha以上の集落営農、に限定したが、都府県の農家で4ha以上の農家は非常に少なく、特に中山間地域では農地の集積が困難である。また、集落営農にしても、法人化や経理の一元化は、理念、目標としては理解できるものの、高齢者が多い農村の現場では、なかなかそこまで進めることができないのが実態である。そのため、経営安定対策の加入農家数は、集落営農への参加農家を含めても、稲作農家全体の1割にも達していない（作付面積では3割を占める）。

制度の対象とならなかった農家には、価格下落に対する不満感や今後の不安があり、当時、農村を訪問すると、この制度について「現場から乖離している」との意見

が多く聞かれた。

### (3) 需給調整の困難

食管法の廃止や米政策改革によって、「米作りは自由にできるようになった」、「生産調整の義務はなくなった」との理解が一部で広がり、生産調整未達の都道府県が増大した。また、生産調整のメリット措置もそれほど大きなものではなかったため、生産調整を行わずに需給調整のメリットを受けるフリーライダーの問題は引き続き残った。

また、生産者団体主役の生産調整といっても、農協は農家に対して強制力は持ちえないし、農協の米集荷率が低下しているなかで、農協組織が主体となって生産調整を行うことには限界があった。

さらに、財政負担が少ない過剰米処理の方法として、生産者に処理費用の一部を負担させる集荷円滑化対策という制度が作られたが、この制度は当初から実効性が疑問視<sup>(注5)</sup>されていた。現実には、この制度ができて以来、米の作況は100を下回ることが多く、実際に発動した年は少なく発動した量も大きなものではなかったため、この制度の持つ問題点は表面化しなかった。しかし、今後、過剰米が大量に発生した場合には、集荷円滑化制度がうまく機能する保証はないと考えられる。

(注5) 佐伯尚美「米政策はどこまで進んだか」  
(『農業と経済』2007.3 臨時増刊号)

### (4) 参議院選挙後の制度見直し

このように、米政策改革は、政策理念と

しては理解できるものの、現実の農村、農家の実態に合っていない面も多くあったため、農村の一部では不満がうずまいており、そのことが表面化したのが07年7月の参議院選挙であった。

この選挙で民主党は、自民党による選別的な農政を批判し、全ての農家に対して生産費と販売価格の差を直接支払いで補填する戸別所得補償制度の導入を打ち出した。そして、それまでの農政改革路線に不満を持っていた農家のなかにはこの民主党案に賛成する者もかなりあり、それが民主党が農村部においても勝利した一因であった。

参議院選挙の敗北を受け、自民党の農林議員から米政策改革に対して批判が集中し、制度の一部見直し<sup>(注6)</sup>が行われた。その主な内容は、市町村特認の範囲を広げ、4ha未満の農家でも経営安定対策に加入できる道を開いたこと、集落営農の法人化を義務づけないようにしたことなどであり、いずれも農村の現場で米政策改革の問題点として指摘されていたことであった。

米政策改革は、WTO交渉の進行や小泉構造改革の流れのなかで、稲作も市場原理にまかせて構造改革を進めるべき、米の需給調整は自己責任で行うべき、というムードのなかで策定された制度であった。しかし、その結果生み出された制度は、当初から生産現場との乖離が存在しており、それが選挙結果という形で表面化したということができよう。

(注6) 佐伯尚美は、こうした状況について、米が政局作物に転化し改革の長期的展望が見失われてしまったと批判しているが(『米政策の終焉』2009, 農林統計協会), 政局化した要因として、米政策改革の内容と稲作農家の実態との間に大きなずれがあったことを指摘すべきであろう。

## 4 稲作に対する戸別所得補償制度の導入

### (1) 民主党の農業政策

民主党は96年に結党した政党であるが、当初は、都市部に主な支持基盤があり、農村部にはそれほど浸透していなかった。しかし、03年に自由党が加わってからは農村部にも支持基盤が広がり、民主党は農業政策を重視するようになった。

民主党は、04年5月に、農業に対する1兆円規模の直接支払いを盛り込んだ「農林漁業再生プラン」<sup>(注7)</sup>を発表し、その後「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」を国会に提出した。また、06年5月には、「食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案」を提案し、このなかにも「販売を行う農業者に対する直接支払の導入」が盛り込まれていた(ただし、いずれの法案も否決)。

この時期は、小泉内閣(01.4~06.9)の後期にあたり、全国各地で水田農業ビジョンの策定が進み、07年度から導入される経営安定対策の加入手続きが進行していた時期であった。また、構造改革特区により株式会社の農業参入が進められていたのも、こ

の時期である。農林水産省は、05年3月に「攻めの農政への転換」という副題をもった「21世紀新農政の推進について」という文書を発表しており、その主な柱として、農産物輸出促進、農業の構造改革加速、企業の農業参入促進が盛り込まれていた。<sup>(注8)</sup>しかし、農村部では、こうした小泉内閣で進められていた構造改革農政に対する不満が渦巻いていたと言えよう。<sup>(注9)</sup>

こうした状況のなかで、全ての農家に対する戸別所得補償政策を掲げた民主党は、07年7月に行われた参議院選挙で農村部においても勝利し、その年の10月に農業者戸別所得補償法案を提出した。この法案は、民主党が多数を占めている参議院では可決されたものの、衆議院では否決された。さらに、09年1月には、所得補償制度を盛り込んだ「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案(農山漁村再生法案)」を提出した。

そして、今年(09年)8月に行われた衆議院選挙で戸別所得補償をマニフェストで掲げた民主党が圧勝し、民主党中心の政権が成立したことで、戸別所得補償制度の導入が現実味を帯びてきた。

(注7) 農林漁業再生プランでは、森林や漁村集落に対する直接支払いも書かれており、農山漁村再生法案(2009)では、畜産業や漁業に対する直接所得補償も盛り込まれ、民主党はその総額を1兆4千億円としている。

(注8) ただし、世界的な穀物価格高騰を受け、「21世紀新農政の推進2008」(2008.5)では食料安全保障が大きな柱になっており、05年のものとはトーンがすっかり変わっている。

(注9) 小泉内閣で進められた農政改革に対する批判については、梶井功『小泉「構造改革農政」への危惧』(2006, 農林統計協会)参照。

## (2) 戸別所得補償制度の内容

現段階では制度の詳細は明らかになっていないが、これまで民主党が発表した文書や農業者戸別所得補償法案、農山漁村再生法案によると、民主党の考えている制度の骨格は、おおむね以下のようなものである。<sup>(注10)</sup>

- ・対象者 生産量目標に従って生産する全ての販売農家<sup>(注11)</sup>
- ・対象品目 米、麦、大豆、ナタネ、テンサイ、でんぷん用バレイショ等の主要農産物
- ・助成金 生産費の平均と販売価格の差額を補填
- ・必要な財政負担 1兆円

民主党の戸別所得補償制度の提案は、基本的に全ての販売農家を対象としているところが、一定規模以上の認定農業者と集落営農に対象を限定している現行の経営安定対策と大きく異なる点である。また、現行制度は、米については収入変動影響緩和対策のみで生産費に対する補償という考え方がないが、民主党案では、販売価格が生産費を下回ればその差額を補償するとしているところも異なっている。

(注10) 民主党の農業政策については、平野達男「大きな岐路に立つ米作り、そして農村 - 米を生産する農家への所得補償を - 」(『農村と都市をむすぶ』2008.3)、筒井信隆「民主党の直接支払い制度を軸とした農林水産業振興策」(『社会運動』2009.3)、平野達男「日本の農業や農村をめぐる状況と民主党農業者戸別所得補償制度」(『社会運動』2009.3)、篠原孝「民主党の農業政策とEUのWTO農業交渉戦略」(『社会運動』2007.1)、川島豪紀「“現実色”強める民主党農政」(『日本農業の動き』2008.3)、山下慶洋「農業者戸別所得補償法案」(国立国会図書館調査及び立法考査局「レファランス」2008.2) 参照。

なお、農業者戸別所得補償法案については <http://www.tatuo.jp/kobetsu.html> から関係資料が入手できる。

(注11) 米の販売農家は05年において140万戸である。

## (3) 必要な財源

民主党は、農家に対する戸別所得補償制度のために必要な財政資金を1兆円としているが、米については、実際の程度の財政負担が必要になるであろうか。

07年度において60kg当たりの米の生産費(全算入生産費)は16,412円であり、米の販売価格は12,746円で、その差は3,666円である。これに米の販売量(生産量から自家消費等を除いた700万トン)をかけると4,277億円になる。<sup>(注12)</sup> 米の価格が低下した場合、必要な財政負担はさらに大きくなり、例えば米価が1割低下すると、財政負担は1,500億円増大する。なお、民主党案では、中山間地域に対しては別に生産条件是正交付金が交付され、環境保全に資する程度に応じて助成金が加算されることになっている。

民主党は、04年の農林漁業再生プランでは、米の生産調整を廃止するとしていたが、農業者戸別所得補償法案や農山漁村再生法案では、国、都道府県、市町村が生産数量の目標を設定し、その目標に従う農業者に所得補償を行うとしており、生産調整(需給調整)を実施するという制度設計になっている。生産調整を廃止して米価が暴落すると戸別所得補償に必要な財政負担が大きくなるため、生産調整を維持するのは当然の措置であろう。

なお、民主党は、麦、大豆など米以外の

作物も含めて1兆円としているわけであり、米のみで1兆円支払われるわけではない。また、現在でも、転作助成金や麦の交付金等が支払われているため、現状に比べて1兆円純増するわけではない。

07年度における農林水産省予算は2兆9,627億円であり、このうち農業予算は約2兆1千億円である。また、地方自治体の農業予算も2兆円近くあり、国と地方を合わせると、1年間に使っている農業予算は約4兆円である。現在の制度のもとでも農業生産に対して3千億円近い助成金が支払われており、既往予算の振り替えで1兆円の財源を捻出することは全く不可能ということではないであろう。しかし、その財源を捻出するためには、農業関係の公共事業を大幅に削減したり、農政機構を抜本的に改革するなどの措置が必要であり、財源捻出はそれほど簡単なものではないだろう。

(注12)ただし、自作農家では実質的に支出が発生しない自己資本利子・自作地地代を除いた生産費は13,872円であり、この場合の補償額の総額は788億円になる。また、民主党は07年に、米の交付単価として60kg当たり3,021円、10a当たり2万6,685円という試算を出している。このように、生産費のどの部分を補償するか等の制度設計によって交付金額は変わりうる。

#### (4) WTO協定との関係

WTOでは、農業保護の水準をAMSという指標で計測し、AMSを削減する交渉が進められてきたが、民主党の戸別所得補償制度はWTO協定ではどう扱われるのだろうか。

AMSは、内外価格差×生産数量+削減対象財政支出(黄色の政策)で算出される。

「黄色の政策」とは、不足払いや価格支持など貿易を歪めるとされている農業保護のことであり、それに対して、土地改良事業、災害救済、公的備蓄などは「緑の政策」として削減対象外である。また、ウルグアイラウンドでは、EUの生産調整を伴う直接支払いを「青の政策」としてAMSから除外した。なお、日本の経営安定対策も、助成金について「緑ゲタ」、「黄ゲタ」の区分をしており、WTO協定に対応した制度設計がなされている。

民主党は、農林漁業再生プランにおいて、直接支払いとWTO協定との関係を次のように整理している。

「WTO協定上、食料安全保障を理由とする備蓄に要する費用は緑の補助金として例示されているが、食料安全保障を目的とした直接支払いは例示されておらず、かつ生産にリンクしていることから、明確な緑の補助金といえない面もある。しかし、我が国の特殊な立場を考慮した緊急措置としてWTOに緑の政策として通報する。これに景観を維持し、国土保全機能を満たすことに対する環境支払いも加えることができる。仮に、緑の補助金として認められないとしても、1兆円の直接支払いは既存の約8,000億円と合わせても、WTO農業協定上の約束で農業保護(AMS)の削減に関する2000年の約束水準(3兆9,729億円)の内におさまっており、黄の政策としても何ら問題はない。」

この主張は、日本の食料の置かれた現状からすれば正論であり、日本はWTO交渉

で堂々と主張していいものであるが、WTOは貿易自由化を促進する機関であり、日本の主張がそのまま通るとは限らない。

なお、AMS概念は、新古典派の厚生経済学、貿易理論から生み出された輸出国の論理であり、根本的な批判、再検討が必要である。日本のように食料自給率を向上させるために生産刺激的な政策をとる必要がある食料輸入国と、農産物過剰で悩んで生産刺激的な政策を改める必要のある食料輸出国では、条件、前提が全く異なっており、その差異を無視して同じ基準で政策の色づけをし、AMSを機械的に適用していること自体が問題であることを指摘すべきであろう。

(注13) かつて日本で行われていた価格支持政策について、黄の政策であることをもって「WTO違反」であるとの誤解があるが、「黄の政策」は削減対象ではあっても違反ではない。米国は、少し形を変えただけの新しい不足払い(CCP)を「青の政策」の定義を変えることでAMSからはずそうとしており、民主党案も粘り強く交渉することによりWTOで削減対象からはずすことは不可能ではないであろう。

#### (5) EU、米国の農業政策と民主党案の比較

民主党の戸別所得補償制度案は、EUや米国が行っている直接支払いや不足払いと比較すると、どういう評価ができるであろうか。

EUは、93年のCAP改革(マクシャリー改革)によって、支持価格(介入価格)を引き下げるとともに、それに伴う農家の収入減少を補填するため直接支払いを導入した。この改革は、CAPによる過剰在庫と他

国から批判されていた輸出補助金を削減することを目的としており、EUのウルグアイラウンド対策としての性格を有していた。この直接支払いは、ウルグアイラウンドでは「青の政策」にしたが、その後EUは、直接支払いを「緑の政策」とすべく、生産とリンクしない(デカップリング)単一支払いにシフトする改革を続けてきた。民主党案は、このEUの直接支払いにヒントを得て、EUから15年以上遅れて日本でも直接支払いを導入しようとするものであると言えよう。

一方、米国も、ウルグアイラウンド後の1996年農業法で、不足払いを廃止して直接支払いを導入した。しかし、97年以降の国際穀物価格の低下により農家への緊急支払いを余儀なくされ、2002年農業法では、直接支払いを維持しながらも不足払い(反循環支払い, CCP)を復活した。2008年農業法でもその不足払いを継続しており、しかも、現在のWTO交渉で、米国は、この不足払いを「青の政策」としてAMSからはずそうとしている。民主党の戸別所得補償制度案は、生産とリンクしない方向に向かっているEUの直接支払いよりも、生産費を基準とした目標価格を設けている米国の不足払いに近い内容である。

このように、EUや米国が既に導入している直接支払いや不足払いの制度を、日本が導入すること自体は問題ないし、日本の食料生産を維持するために必要な政策である。

しかし、EUでは、直接支払いそのもの

の見直しが進んでおり、少なくとも研究者のレベルでは、今後、EUの直接支払いは、現状のままでは維持できないとの意見が多くある。<sup>(注14)</sup>また、米国も、WTOでの扱いや財政の状況によっては、今後、制度の見直しが行われる可能性がある。

なお、EUや米国の農業構造は日本と大きく異なっており（例えば、EUの農業経営の平均規模はイギリス56ha、フランス56ha、ドイツ46ha）、日本で所得補償制度を導入する場合は、EUや米国の制度を参考にすることも、農業構造や農村のあり方の差異を十分考慮して制度設計する必要がある。

(注14) 筆者がドイツやフランスで研究者に聞いたところ、EUの農業経済学者の多くはCAPについて同様の意見を持っているとのことである。この問題については、本誌（『農林金融』2009年10月号）の談話室（ルイ＝パスカール・マーエ氏執筆）参照。

## 5 課題と展望

### (1) 農業における価格・所得政策の必要性

農産物（食料）は生活必需品ではあるが、その生産量は天候等によって変動しやすいため、市場に任せると価格変動が大きくなり、農業経営の維持が困難になる。また、農業は地域経済にとって重要な産業であるため、米国、欧州では、1930年代以降、農産物価格支持政策を導入し農業生産を保護してきた。

しかし、80年代に輸出補助金をめぐって国際的な農産物貿易紛争が生じたため、

WTOにおいて貿易歪曲的な農業保護を削減する交渉が行われ、90年代に入って、EU、米国は、介入買入や不足払い制度を縮小・廃止してきた。日本では、この90年代のEU、米国の動向をもって、世界の農政の潮流は、価格支持制度や不足払いを廃止し、納税者負担による直接支払いに移行しているという言い方がなされることがあるが、米国は、96年に一度廃止した不足払いを2002年農業法で復活したし、EUも介入買入をなくしたわけではないことを理解する必要がある。

日本の農政は、市場原理を重視して生産費・所得を確保する政策を放棄してしまい、日本の農産物は品質が優れており、農業構造の改革によって競争力を増していけば輸出さえ可能になるという主張が行われてきた。しかし、日本のような土地資源の乏しい国で農産物の貿易自由化を推し進めれば、農業が縮小し食料自給率が低下していくことは明らかであろう。

小泉構造改革でもたらされた結果は、農村の荒廃、農業所得の減少であり、その小泉構造改革路線は、今回の衆議院選挙において国民から否定されたと言えよう。また、米国発の金融危機以降、新古典派経済学に基づく自由主義路線は反省を迫られており、経済財政諮問会議によって推し進められてきたWTO・FTA推進政策、規制緩和路線は、根本から再検討し直すべきであろう。

## (2) 経営安定対策の対象を限定する

### ことの問題点

現在の経営安定対策は、一定規模以上の認定農業者と集落営農に限定したが、今後、直接支払いを導入する場合も、その対象を主業農家等に限定すべきとの主張が一部にある。<sup>(注15)</sup>

しかし、05年において主業農家（農業所得が主で年間60日以上農業に従事する65才未満の者がいる農家）の数は43万戸（全農家の15%、販売農家の22%）のみであり、稲作についても、主業農家は31万戸（稲作農家の18%）に過ぎず、地域によっては主業農家の占める割合が1割足らずのところも多くある。主業農家が占める稲作付面積は36%であるが、それ以外の64%の稲作は、副業的な零細兼業農家によって支えられている。

したがって、主業農家だけの助成では、日本の食料自給率を維持・向上させることはできず、一部の農家のみを支援の対象にすることは地域社会の維持という観点からも望ましくない。バラマキ、選挙対策との批判もあるが、零細農家、兼業農家も地域農業を支える重要な構成員であり、民主党案において、規模による区別を行わないで戸別所得補償の対象にしていることは評価できよう。

(注15) 例えば、山下一仁『国民と消費者重視の農政改革』（2004、東洋経済新報社）、経済同友会「直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を」（2009.7）

## (3) WTO、FTAとの関係

WTO交渉は進行中であり、最終局面にさしかかりつつある。米については、関税率の大幅削減を免れる重要品目に指定できる可能性はあるものの、それによりミニマムアクセス米の輸入枠が拡大する可能性がある。

日本の稲作は零細で、その高コスト構造の克服には限界があり、米については、日本の稲作の零細性を前提にしてWTO交渉、FTA交渉に対応する必要がある。貿易自由化しても直接支払いがあれば問題ないと主張も一部にあるが、国境措置がなくなれば米価が大きく下がり、直接支払いに必要な財政負担が大きくなるため、米の国境措置は高い水準を維持したほうが望ましい。

日米FTAについても同様であり、全ての農産物をFTAの対象から除外することはできず、米のみ例外にすればいいという問題でもない。韓国は米韓FTA（批准されておらず未発効）で米以外の全ての農産物について関税撤廃あるいは無税枠を約束したが、日米FTA交渉を行うとすると、米以外に、牛肉、豚肉、砂糖、オレンジ、小麦などが問題になるであろう。また、そもそも、日本と米国がFTAを締結することは、WTO体制そのものを揺るがすような問題に発展するリスクがあることを認識すべきであろう。

## (4) 稲作の構造政策のあり方

日本の稲作農家は圧倒的多数が零細であ

り、その零細農家が現在も稲作を継続しているのは、農家が稲作によるわずかな所得を頼りにしているからである。稲作農家は、たとえ高齢化したとしても、国民年金の水準が低いと、農業機械が使用でき体力的に可能であれば従来どおりの稲作を継続したいと考えている。それを、WTO交渉があるからといって、4ha以上の認定農業者になるか、集落営農にして経理を一元化し法人化しないと助成の対象としないというのでは、農家が反発するのは当然であろう。

稲作農家の高齢化は着実に進行しており、その受け皿づくりが必要になっていることは確かであるが、構造改革を上から政策的に推し進めることには限界があり、稲作の構造改革は、農業機械の更新や高齢者のリタイアに合わせて時間をかけて進めるべきであろう。

来年（2010年）は、2000年の基本計画で示した「農業構造の展望」の目標年であり、2010年の農業構造が本当に10年前にめざした姿になっているのか、もしそうになっていないとしたら、これまでの政策、見通しのどこに誤りがあったのかを十分検証すべきであろう。

## （5）環境政策とのリンク

今後の農業政策では、環境との関係をより重視していくべきであろう。これまでの農政は、主に、効率性や規模拡大に重点を置いていたが、農業政策に対する消費者の理解を得るためには、自然環境と調和した農業に対する支援を手厚くすべきである。特に、食料自給率の向上のためには、粗放的な畜産、自給飼料基盤造成をより重視した政策を展開すべきであり、その点でも、環境に配慮した農業政策にシフトしてきたEUに学ぶべきことが多い。

いずれにせよ、今後、農業政策のあり方に関して、消費者も含めたよりオープンな論議が盛んになることを期待したい。

### <参考文献>

- ・河相一成（1987）『食糧政策と食管制度』農山漁村文化協会
- ・佐伯尚美（2009）『米政策の終焉』農林統計協会
- ・生源寺真一（2003）『新しい米政策と農業・農村ビジョン』家の光協会
- ・金沢夏樹（1985）『農業経営と政策（農業経営学講座10）』地球社
- ・佐伯尚美（2008）「民主党農政ビジョンの点検 農業者戸別所得補償を中心に」『農村と都市をむすぶ』3月号
- ・今村奈良臣編著（1994）『農政改革の世界史的帰趨』農山漁村文化協会

（しみず てつろう）