

戸別所得補償モデル対策の現場からの課題

主事研究員 小針美和

〔要 旨〕

- 1 民主党政権下での新しい農業政策として、2010年度に戸別所得補償モデル対策(以下「モデル対策」という)が導入された。本稿では、モデル対策の推進体制に関する課題、特に“地域”の位置づけの重要性に焦点をしばり、これまでの生産調整との比較、現場での取り組みや現場からの声を踏まえて検討する。
- 2 前対策との比較にみるモデル対策の最も大きな特徴は、政策の考え方として、これまで生産調整で進められてきた“地域”の取り組みとして推進するという視点が希薄化していることにある。モデル対策には、前対策にみられた「地域が自らの課題を抽出し、計画を立て、それを施策の中に反映させていく」というプロセス、地域としての水田農業振興と国の施策とを一体として推進する仕組みは担保されていない。
- 3 しかし、地域の視点の希薄化には課題が多いとみられる。生産調整は 零細分散錯圃という条件のもとでの集团的、面的な取り組み、水田の高度利用を図るための地域単位での土地利用調整の高度化のための調整、といった地域としての取り組みを土台として成立しており、政策の推進にあたっては、集落機能を活用する等、地域としての取り組みが必要とされている。
- 4 これまで地域の取り組みを推進する主体として位置づけられてきたのが地域の行政、農協等農業団体や農業者等により構成される地域水田農業推進協議会である。その役割は、これまでの政策の推移のなかで徐々に高められてきた。特に、近年、農業者団体主体の取り組みとしての推進が強調されてきたことに加えて、市町村行政における農政の推進体制が弱まりをみせるなかで、地域水田協議会の事務局を農協が担う割合が急激に増加するなど、生産調整の推進において農協が担う役割が大きくなっている。
- 5 モデル対策の推進の現場からも、地域の視点の希薄化による懸念が指摘され、地域として取り組む仕組みや地域裁量の拡大を求める声が聞かれる。また、現場では、集落や地区等の自治能力を活かした取り組みなど、地域の視点からの取り組みを進める動きもみられる。
- 6 今後の戸別所得補償制度の本格実施にあたっては、もう一度地域の視点に着目し、制度の見直しが行われるべきであると考え。また、このように地域の取り組みとして政策を推進していくことは、地域農業の振興にも通じていく。農協も、これまで以上に主体的、積極的に取り組みを進めていくことが求められよう。

目次

はじめに

1 「モデル対策」の概要と特徴

(1) モデル対策の概要

(2) モデル対策の特徴

2 水田農業，水田農業政策における

“地域”の取組み

3 生産調整における地域水田協議会の

位置づけと役割

4 地域水田協議会における農協の役割

5 現場からの声，現場にみられる動き

(1) 地域としての取組みの重要性，

地域裁量の拡大の必要性の指摘

(2) プレのない水田農業政策を求める声

(3) 現場にみる地域の視点からの取組み

おわりに

はじめに

周知の通り，民主党政権下での新しい農業政策として戸別所得補償モデル対策（以下「モデル対策」という）が導入され，大きな注目を集めている。一方で，同対策に関する課題も多くの論者から指摘されているが^{（注1）}，本稿では，これまでの生産調整との比較，現場での取組みや現場からの声を踏まえて，同対策の推進体制の課題，特に農業政策における“地域”の位置づけの重要性に焦点をしばり，検討していくこととしたい。

（注1）例えば，新規需要米の振興による流通の適正化の確保や，過剰米対策，備蓄管理のあり方等に関する課題が指摘されている。民主党政権下の農政に関して総括的にまとめているものとしては田代（2010）等がある。

1 「モデル対策」の概要と特徴

(1) モデル対策の概要

まず，モデル対策の概要について，2010

年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という）および「戸別所得補償モデル対策実施要綱」（以下「モデル対策実施要綱」という）をもとに，簡単に整理する。

基本計画において，政府はこれまでの農政について「農業・農村は，総じて農業所得の大幅な減少，担い手不足の深刻化，非効率な農地利用，農山漁村の活力の低下といった厳しい状況に直面しており，これまでの農政がこのような流れを変えることができなかった事実は重く受け止めなければならない」とし，生産調整については「過去40年余り続けてきた米の生産調整は，結果として農業者の間に不公平感を生み，麦や大豆等への生産転換も円滑に進まない状況をもたらしている」と総括している。その上で，「既存の思考や手法の問題点を強い決意で改善していく」として，そのための政策手段のひとつに戸別所得補償制度の導入を位置づけている。そして，11年度以降の同制度の本格実施に先立ち，水田農業を対象として「事業の効果や円滑な事業運

営を検証するために、平成22年度に戸別所得補償モデル対策として、国は予算の範囲内において交付金を交付することとする（モデル対策実施要綱）」として、10年度にモデル対策が実施されている。

モデル対策の基本的な枠組みは、主食用米の生産調整は政策として継続しつつ、新たな事業として「米戸別所得補償モデル事業」（以下「米のモデル事業」という）と「水田利活用自給力向上事業」を組み合わせるものである。

具体的には、まず「主食用米の需要は、人口の減少や高齢化の進展等により今後も減少していくことが見込まれるため、引き続き需給調整を図ることが必要である（基本計画）」として、生産調整は必要であるという認識の下に、主食用米については年度ごとの需要実績等にもとづき生産数量目標を、引き続き策定・配分する。そして、

その「生産数量目標に即して生産した販売農家・集落営農に対して、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格の差額分を交付する（基本計画）」米のモデル事業を講じる。さらに、「米の生産数量目標の達成にかかわらず、麦、大豆、米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産に対して、主食用米並みの所得を確保し得る額を交付する（基本計画）」水田利活用自給力向上事業を講ずるものである。^(注2)そして、「これらの助成については、農業関係団体を経由した間接的な手法によるのではなく、施策対象者である農業者に対して直接交付する手法で実施する（基本計画）」ことを強調

(注3,注4)している。

(注2) モデル対策において、政府は「生産調整」という言葉を使わず、「需給調整」と表現している。本稿では、政府文書の引用を除いて「生産調整」を用いる。

(注3) 基本計画では、「農業関係団体を經由又は活用した施策は、当該団体が地域一体となった取組の推進力として位置付けられる場合もあるなど、これまで施策の実施の円滑化に寄与してきた一方で、政策的なメッセージ性を低下させたり、当該団体とかかわりが薄い者に対する政策効果の発現を限定させる場面もあったことから、可能な限り施策対象に直接作用するものに改善する。」としている。

(注4) ただし、留意すべきなのは、これはあくまで「モデル」対策であるとしている点である。そのため、食糧法や米政策改革基本要綱といった、水田農業政策にかかる大きな枠組みについては、ほとんど変更していない。しかし、厳密に言えば、基本要綱等で位置づけられている政策の方向性とモデル対策の方針とは整合が取れない面もある。

(2) モデル対策の特徴

モデル対策の特徴を09年度における生産調整に関連する施策との比較で見ると、生産調整の実効性確保のための手段・考え方として、ペナルティ的な措置は廃止し、生産調整参加のメリット措置を明確にすることで政策への参加を促す仕組みに転換していること、政策の考え方として、これまで生産調整で進められてきた“地域”の取組みとして推進するという視点が希薄化し、“個”の視点が重視されていること、の2点があげられる。以下、両点を詳しくみていきたい。

a メリット措置の明確化

まず、生産調整に関するメリット措置の明確化についてである。政府は「米穀の生産調整実施要領の一部改正に係るQ&A」

において、「米の需給調整は、これまでのような強制感を与える仕組みではなく」するとし、「生産調整達成、未達成によるペナルティは廃止し、米の需給調整は米のメリット措置により実行を期す」としている。

具体的には、これまで生産調整を推進するなかでとられてきた、生産調整の未達成者に対する制度資金等の融資の制限、未達成地域に対する過度な生産数量目標の削減、市町村の生産調整目標の達成状況に応じて水田営農に関連する補助事業の採択・予算配分等に差をつける、といった措置は採らない(第1表)。その上で、生産調整達成者に対する財政的なメリット措置として、主食用米に対する助成である米のモデル事業を新たに措置することとしている。

これまでも98年度の稲作経営安定対策の

導入以来、生産調整の達成者には主食用米に対する価格下落補てん対策が措置されていた。しかし、米価の傾向的な下落が続かなかでその基準価格も傾向的に引き下げられる結果となる等、必ずしも経営の下支えとして有効とは言い難いとの批判があった。また、07年度以降の施策では、水田・畑作経営所得安定対策(以下「経営安定対策」という)に加入できない小規模農家にとって、生産調整参加者が未参加者と比較して参加メリットを明確に感じられる措置が施されてい^(注5)なかつた。

これに対し、米のモデル事業では、補償水準が標準的な生産費にもとづいて定められるものとされている。さらに、定額部分は販売価格にかかわらず支払われることとされ、一定の所得を補てんするいわゆる

第1表 09年度の実行調整にかかる施策と戸別所得補償モデル対策の比較

		09年度の実行調整にかかる施策	戸別所得補償モデル対策	
メリ ット 措 置	主 食 用 米	生産調整達成の要否	交付対象者は生産数量目標の範囲内で主食用米の作付を行う農業者(=生産調整達成者)	同左
		交付の仕組み	販売価格の下落による収入減少の一部を補てん 概ね県単位で単価を設定	生産費と販売価格の差額を交付 全国一律で交付
		対象農家と予算総額	主として経営安定対策の加入者、85,223経営体 予算:約750億円(平成20年産ベース)	共済加入者(10a以上作付農家), 約180万戸, 予算:3,371億円
	主 食 用 米 以 外	主な交付金・事業	産地づくり対策(交付金)	水田利活用自給力向上事業
		生産調整達成の要否	生産調整の達成を要件とする	生産調整達成を要件としない
		地域水田農業ビジョンの位置づけ	地域水田協議会への交付要件として、 地域水田農業ビジョンの策定が必要	交付金と地域水田農業ビジョンとの 直接的なリンクはなし
	交付要件・単価の設定	ビジョンにもとづき、産地確立計画を策定 単価、交付対象等の交付要件はガイドラインの範囲内 で地域の実情に応じて地域水田協議会で設定 団地化、担い手、農地流動化に対する助成もできる	原則として、生産・販売を行った作物 を作付した水田の作付面積に応じて 支払う 基本的に単価は全国一律(注1,2)	
ペナルティ的な措置		生産調整未達成者に対する融資の制限等	なし	
		地域 として 未達成 の場合		
		助成金の減額 過剰作付面積以上の数量削減 他事業の採択の制限		

資料 農水省「基本計画」「各対策の実施要綱・要領」「Q&A」より作成

(注)1 その他作物の設定単価については、都道府県で定める。

2 激変緩和措置により、モデル対策における実際の交付要件・単価等は都道府県、地域水田協議会ごとに異なる。

「岩盤」の役割をもつことから、生産調整達成者に対するメリットがより明示的に示される仕組みになっている。同時に、同事業の導入は、水田農業政策において「市場支持」から「直接支払い」への傾斜、消費者負担から財政負担へのシフトを強めることを意味する。すなわち、農業者・組合員の経営・家計所得に占める助成金のウェイト、重要性も高まることになる。

また、生産調整の開始以来、他作物の生産に対する助成も主食用米の生産調整の達成がなされなければ交付を受けることができなかった。しかし、モデル対策では、生産調整の達成に対するメリットは主食用米に対する助成（米のモデル事業）として措置することとし、麦・大豆や新規需要米等の生産振興のための助成については「水田利活用自給力向上事業」として、主食用米の生産調整の達成の要否にかかわらず、作付面積に応じて交付することとした。

（注5）経営安定対策未加入者に対する米価下落への補てんとしては、稲作構造改革促進交付金が、措置されていた。しかし、この交付金は産地づくり交付金との融通が可能とされ、多くの地域では米価下落補てんよりも転作に対する助成として用いられていた。そのため、実質的には、米価に対する補てんとしての効果は薄かった。

b “地域”の視点の希薄化と“個”の視点の重視

次に、水田農業政策における“地域”の視点の希薄化と“個”の視点の重視についてである。

04年度からの米政策改革のもと、09年度までの施策においては、単に生産調整の達成のみを主目的とするのではなく、広く地

域の水田農業のあり方を考えていくことを水田農業政策の第一義とし、そのための取り組みとして生産調整や産地づくり対策（交付金）が位置づけられていた。具体的には、

事業実施主体として、主に市町村を区域として、市町村、農協等の生産出荷団体、農業共済組合、農業委員会、土地改良区、担い手農家、認定方針作成者、実需者、消費者団体等、地域の実情に応じて会員を定め、「地域水田農業推進協議会」（以下「地域水田協議会」という）を組織し、地域水田協議会の構成員が協議して地域の水田農業の方向性を定める「地域水田農業ビジョン」を作成、産地づくり交付金の交付要件や単価は、地域水田農業ビジョンにもとづいて産地づくり計画を策定することで、地域の実情に応じて決定することとされた^{（注6）}。すなわち、地域としての水田農業振興計画と国の施策を一体として推進することが施策の仕組みとして担保されていたのである。

しかし、モデル対策では、政策の目的・手段が主食用米の標準的な生産費と販売価格との差額や、戦略作物に対する主食用米所得との差額の補てんのために“交付金を交付する”ことに限定され、その単価は全国一律とされている。また、モデル対策実施要綱やQ&Aにおいて地域水田農業ビジョンの策定やその進捗状況の点検を行うこととされてはいるものの、実際の推進において、“地域として自らの課題を抽出し、計画を立て、それを施策の中に反映させていく”というプロセスは位置づけられてい

ない。

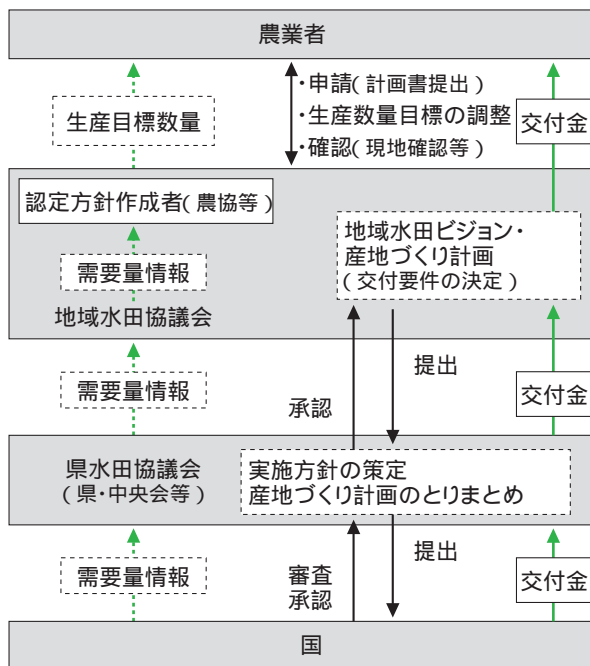
地域の視点が希薄化し個の視点が重視されていることは、モデル対策の推進体制における地域水田協議会の位置づけや事務フローにも大きく現れている。産地づくり対策およびモデル対策の事務フローをみると（第1図、第2図）、産地づくり対策では、フローのなかに明確に地域水田農業ビジョンや産地づくり計画が位置づけられるが、モデル対策にはその姿がない。一方で、モデル対策では国の出先機関である農政局や農政事務所が交付金の交付、申請の受付を行う等、その位置づけが高まっている。そして、交付金の流れは国と農業者の直接的な関係を強めた形で示されている。しかし、その担当業務を詳細にみると、農家に対する申請書や営農計画書の配布、書類の準備、

確認作業といった、農家と直接のかかわりをもつ、政策推進のために本来的に必要な事務については、市町村もしくは地域水田協議会が行うこととされている。

このように、モデル対策では、地域水田協議会の位置づけとして、地域の水田農業のあり方を協議する場という役割は狭められ、一方で事務作業はそのまま残されている。

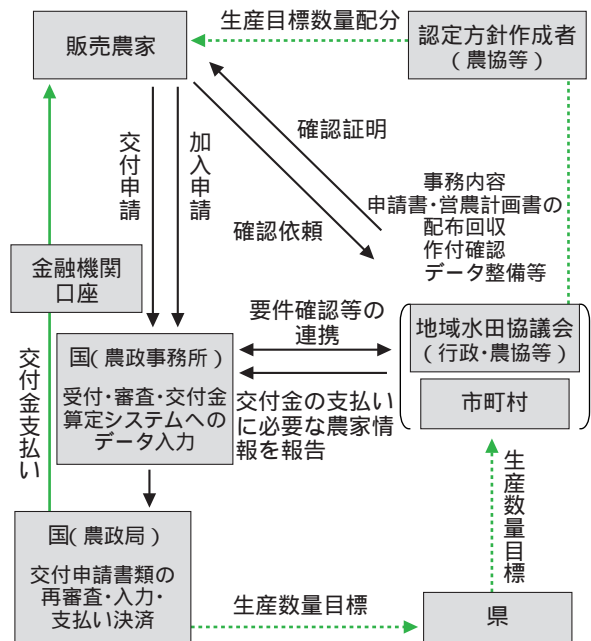
（注6）米政策改革では、認定方針作成者（農業者、もしくは地域としての生産調整の取組方針を作成し、農林水産大臣からの認定を受けた農業者・農協等）が中心となってコメの生産調整を推進し、地域水田協議会の運営にも参画することとされている。地域水田協議会の業務としては、産地づくり計画等の策定のみでなく、その点検、見直し、主食用米の生産数量目標の配分ルールの策定等を行うこととされている。また、産地づくり交付金等は地域水田協議会を通じて農家に交付されており、それらの事務処理、会計処理を事務局となる組織（主に市町村もしくは農協）が担っていた。

第1図 産地づくり対策の事務フローのイメージ図



資料 農水省資料、通達等をもとに作成

第2図 戸別所得補償モデル対策の事務フローのイメージ図



資料 第1図に同じ

2 水田農業，水田農業政策における“地域”の取組み

このように，基本計画やモデル対策においては，地域の視点が希薄化しているが，果たしてそれで政策効果が十分に発揮されるかどうかは，疑問が残るところである。なぜならば，水田農業は，以下にみるとおり地域としての取組みを土台として成立しており，政策の推進にも地域としての取組みが必要とされているからである。

まず，生産調整の有無にかかわらず，日本の水田農業の特徴として，零細分散錯圃でかつ，規模の小さい農業者が多数存在するため，地域としての取組みが不可欠となる。水田農業における営農行為は，水の分配や水路管理をはじめとして個人だけで完結することはできず，面的な利用調整・取組みが必要となるからである。

また，こうした水田農業としての必然性に加えて，政策目的のひとつである生産調整の実効性を確保するためにも，地域としての取組みが必要となる。^(注7)

まず改めてこれまでの生産調整の推進手順をみてる。生産調整の推進においては，地域水田協議会で定める配分ルールにもとづき，農協等の認定方針作成者から農家に対して生産数量目標の配分を通知する。このときの配分率は多くの場合地域内で一律である。しかし，農家の零細性から当初示された配分率どおりに作付できる者は実際にはごく少数であり，生産調整に参加する

意思のある農家でも，当初配分された生産数量目標との間には過不足が生じるケースが多い。そのため，過不足を一定のまとまりとしてならすための面的，集団的な調整を行った上で，最終的な農業者ごとの配分数量を修正する。このような調整は農業者同士が相対で行う場合もあるが，集落内の農家間でやり取りし合う，もしくは取りまとめ役が仲介する等して集落で調整を行っているケースのほか，互助やとも補償を地域の制度として設定し，地域水田協議会や農協が事務を執る取組みも多い。

さらに，水田の高度利用を図るためにも，地域単位での土地利用調整の高度化が必要である。麦・大豆等の米以外の土地利用作物を効率的に生産するには，圃場の団地化，作業の集積，機械の保有・稼働状況に合わせた作業者とのマッチング，そのための利用権の移動といった，より高度な農業者同士の合意形成を要する。また，耕地利用率向上のために二毛作を促進していこうとする場合には，表作の水稻の品種を晩生に変えるといった営農体系の変更が生じるなど，さらに作付内容や作業者との調整を要する。このほか，畜産農家との連携といった新規需要米における実需者とのマッチングも個々の稲作農家が単独で行うことは難しく，需要量，条件に応じた集団的な取組みが必要とされる。

また，このような土地利用調整のみではなく，生産調整の推進においても集落や地区等の自治機能を活用している。多くの地域水田協議会は，集落内での生産調整の取

りまとめや事務を、集落から選出された農家に「推進員」として委嘱している。集落における末端の農家までの書類・資料等の配布や回収、情報の伝達や周知等はこの推進員を通じてなされている。その際、機械的な取りまとめのみではなく、推進員が回収した書類の記載事項の不備や捺印漏れ等をチェックし、修正したうえで事務局に提出していることも多い。また、生産調整の事務の要をなすものが、計画書の記載どおりに作付が行われていることを証明するための「確認」作業である。多くの地域では確認の主要な方法のひとつとして、実際に圃場に出向き目視や実測を行う「現地確認」を行っている。これにも推進員が同行するケースが多い。地域の農業者の案内なしに、圃場の場所を特定し、確認するのは非常に時間がかかり、担当者の職員のみでは困難なケースも少なくないからである。

このように、生産調整そのものがその地域の農業者、地域としての取組みに支えられている。そして、モデル対策においても、上記のような地域としての取組みをベースに政策の推進がなされているのが実態である。そうであるとすれば、政策のなかでも地域やその取組みの位置づけを明確にするべきではないかと考える。

(注7) 政府は、メリット措置により個々の農家が生産調整に参加すれば過剰は発生しないと想定し、また米価下落に対しては米のモデル事業において所得補償を行うため、事後の過剰米対策は必要ないとしている。すなわち、政策の枠組みとしては、事前の生産調整により、過不足なく生産がなされることが必要となる。

3 生産調整における地域水田協議会の位置づけと役割

地域の位置づけを明確化するうえでは、モデル対策の推進体制、特に地域水田協議会の位置づけについて見直す必要がある。これまでみてきたように、生産調整は地域としての取組みを前提として推進がなされており、その取組みを推進する主体として政策上位置づけられていたのが地域水田協議会である。そして、以下にみるとおり、生産調整の推進における地域水田協議会の役割は、これまでの水田農業政策の進展のなかで徐々に強められて今日に至ってきた。

第2表は、生産調整にかかる各対策における地域(市町村段階)の助成金(交付金)体系および推進体制の推移をみたもので、協議会が取り組むべき事項とされているものを網掛けで示している。

まず、推進主体として、協議会が位置づけられる^{こうし}嚆矢となったのが、87年度の水田農業確立対策である。同対策の要綱に「対策推進の基本的な考え方」「指導推進体制」という新たな項が設けられ、「農業者・農業団体の主体的な取組み」および「地域の関係者が一体となった推進」として、生産調整を推進していくことが強調された。その地域が一体となった取組みの推進主体として、「地方公共団体と農業団体を基軸とし関係組織の積極的参加を得た協議会」を原則として農業団体において整備するもの

第2表 生産調整にかかる各対策における地域(市町村段階)の助成金(交付金)体系および推進体制の推移

年度	対策名	助成金(交付金)体系			推進体制						
		生産調整 達成要件	全国一律 単価の 交付金	地域裁量 のある 交付金	協議会の 設置	計画 ビジョン 策定	配分 ルール 決定	確認	配分 通知		
78~86	水田利用再編対策	あり	あり	なし	なし	市町村	市町村	市町村	市町村		
87~92	水田農業確立対策			あり	あり		市町村		市町村と 農協が 協議	市町村	市町村 もしくは 農協 もしくは 協議会
93~95	水田営農活性化対策			あり							
96~97	新生産調整推進対策			なし							
98~99	緊急生産調整推進対策			なし	あり		あり		協議会	協議会	協議会
00~03	水田農業経営確立対策	あり									
04~06 07~08	水田農業構造改革対策 (産地づくり対策)	なし	あり								
09	水田農業構造改革対策 水田等有効活用促進対策	あり	-	あり	協議会	協議会	協議会	認定 方針 作成者			
10	水田利活用自給力向上事業	なし	あり(注1)						一部あり (注1)	市町村 もしくは 協議会	

資料 各対策の通達集・Q&A集等より作成

(注)1 激変緩和措置については、都道府県・地域水田協議会の裁量がある。その他作物の設定は都道府県協議会が行う。

2 色網掛けは協議会に関連するもの、協議会が実施主体であるものを示す。

とされたのである。あわせて、協議会もしくは協議会を構成する農業団体の主体的な取組みを後押しするものとして、地域で用途や交付単価等を決定できる助成措置「地域営農加算」が設けられた。^(注8)

その後、00~03年度の水田農業経営確立対策では、地域水田協議会を設置し、地域水田協議会として地域の水田農業振興計画の策定や米の作付に関するガイドライン(後の生産数量目標に相当)の配分等を行うことが要綱上に明示された。また、同対策の助成金のうち、生産者拠出を伴う「とも補償」に関しては、地域における農業者への交付単価を地域水田協議会が水田農業振興計画にもとづいて地域の実情にあった形で設定できるとされた。次対策である産地づくり対策の“地域の関係者が協議して地域自ら計画をたて、その計画にもとづ

いて助成金の使途・単価を決定する”という仕組みの原型は、同対策において政策として位置づけられたといえる。

そして、04年度からの米政策改革のもとでの水田農業構造改革対策(産地づくり対策)では、地域水田協議会を同対策の事業実施主体として位置づけ、生産調整実施者の確認についても地域水田協議会が行うこととされた。また前述のとおり、同対策の産地づくり交付金には全国一律の単価を設定せず、地域水田協議会が使途・単価を決定することとされた。^(注9)

特に、同対策においては、地域水田協議会について、上述のような事業執行のための役割のみでなく、地域の水田農業を考える場としての位置づけを強めたことに大きな意味があると考えられる。米政策改革基本要綱では、地域水田協議会の協議には、

地域の全ての認定方針作成者が参画することやうたっており、行政、農協等の農業団体に加えて、地域の大規模農業者等をメンバーに含め、生産数量目標等の配分のみならず、地域の水田農業振興のあり方について話し合う場とされたのである。^(注10)

(注8)「地域営農加算」に相当する助成はその後の対策でも措置され、96～97年度では「地域調整推進事業」として拡大された。

(注9) その背景には、これまでの施策における全国一律の単価が適地適作を妨げており、地域に応じた仕組みとすべきという強い認識があった。実際に、同対策のもとでの取組みをみると、それぞれの地域において、地域に応じた取組みを進めようとする萌芽がみえていたと考えられる産地づくり対策の詳細や効果を上げている事例については小針(2009)、その評価については佐伯(2009)等を参照されたい。

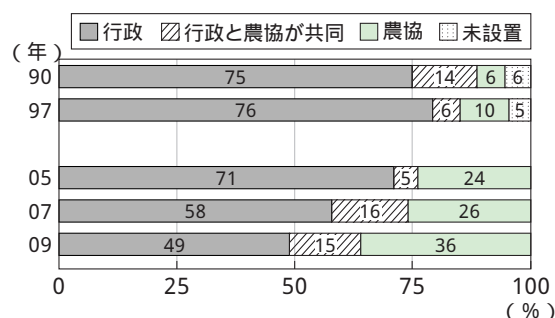
(注10) 米政策改革基本要綱では、地域協議会の運営について「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システムの下での円滑な取組に資するため、地域協議会の議論には、地域のすべての生産調整方針作成者が実質的に参画するものとする。」と位置づけている。

4 地域水田協議会における農協の役割

地域水田協議会において、行政、農協はいずれの地域水田協議会でも必ず会員となっており、協議会運営を中心的に担っている。しかし、近年では、市町村行政における農政の人員体制が財政悪化や合併により縮小しており、生産調整の推進や地域水田協議会の運営において農協が担っている役割がより大きくなってきた。

第3図は、地域水田協議会の事務局を担当する組織の割合をみたものである。従来から現場では、現地確認等の事務の補佐、

第3図 地域水田協議会の事務局を担当している組織



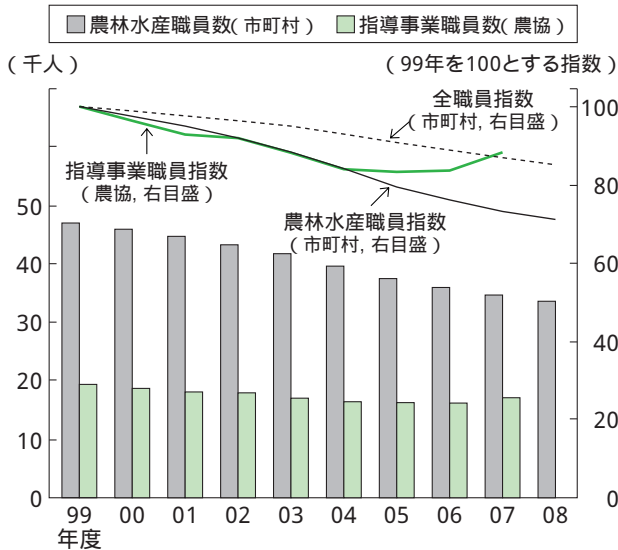
資料：農水省資料、(財)農村企画開発委員会「水田農業確立対策等総合調査」、「新生産調整推進対策等総合調査」より作成

営農指導事業における提出書類の作成補助や、記載内容の確認等の組合員へのサポートを通じて、農協や農協職員も生産調整の推進に深くかかわっている。ただし、かつては生産調整を管理する水田台帳を主に行政で管理していたこと等もあり、生産調整の施策にかかる直接的な事務については行政が担うケースが多く、90年代では協議会の事務局も8割近くを行政が担当していた。

しかし、04年度の米政策改革のスタート以降、行政が生産調整の推進への関与を弱めており、生産調整の直接的な事務についても行政から農協へシフトする動きが急激に強まっている。05年においては行政の割合が71%と7割以上を占めていたが、07年では58%、09年では49%と半数を切るに至り、一方、農協を事務局としている割合は09年で36%と高まっているのである。

地域水田協議会の事務局が農協にシフトした背景としては、政策の方向性として農業者・農業者団体主体の生産調整の仕組みとしていくことが強調されたことと、市町村行政の農政担当職員数が近年急激に減少

第4図 農林水産担当の市町村職員数および農協指導事業職員数の推移



資料 農水省「総合農協統計表」、総務省「地方公共団体定員管理調査」より作成

しているという状況がある。第4図は市町村の農林水産担当職員数と農協の指導事業職員数の推移を示したものである。市町村の担当職員数はこの10年で46,888人から33,391人へと約3割減少している。特に、市町村合併が進んだ03年度以降、減少の割合が強まっており、なかでも合併市町村での減少が顕著である。

また、市町村の全職員数の減少は1割程度であり、農林水産から他の部門へのシフトも進んでいる。行政の職員削減計画は数年単位で進められるのが一般的であり、職員数の減少傾向は、今後しばらくはより強まりつつ、続いていくものとみられる。^(注11)

一方で、農協の指導事業職員数の動向をみると、農協合併や経営健全化の指導等のもとで、営農指導事業の職員の削減を進めてきた経緯があり、03年度までは市町村の農林水産職員数とほぼ同じ割合での減少が

続いていた。しかし、05年度以降は下げ止まり、07年度にはやや増加している。^(注12)このような状況は、農協における生産調整の推進体制の変化を反映するものと考えられる。

例えば、北陸地方のA農協では、07年度より管内全ての地域水田協議会の事務局を農協とし、関係書類の準備や送付などの事務の太宗が農協に移管された。そのため、地域水田協議会ごとに営農指導員一人を事務局の専任担当として年間の業務に着ける形となり、実質的に生産調整に投下する労働量が増加している。さらに、事務の増加に対応するため、営農指導事業の臨時・パート職員も増加させている。

(注11) 東北地方にあるC協議会は05年4月に4市町村が合併し、06年度より、それまで旧市町村ごとに策定していた産地づくり計画等を統合、合わせて旧市町村(支所)ごとに一人ずつ、合計4人配置していた行政の生産調整担当者を本所2人に整理・統合した。また、北陸地方にあるD市の総合計画では、各支所にそれぞれ一人ずつ配置していた農業と商工業の担当者を、産業担当として統合して1人に削減するとともに、農政担当部署についても、農村整備と統合し、人数を削減することとしている。

(注12) 農協の職員数の動向、特に営農指導員の变化の詳細については、福田(2009)を参照のこと。

5 現場からの声、現場にみられる動き

ここまで、モデル対策においては、地域の視点が希薄化していることを指摘した上で、これまでの生産調整における地域の取組みの重要性、推進主体としての地域水田協議会の位置づけとそのなかでの農協の役割について整理してきた。

一方で、目を現場に転じると、09年秋にモデル対策の導入が決定されて以降、非常にタイトなタイムスケジュールのなかで、同対策の推進が展開されている。そこで目をひくのは地域、農家、農協組合員のためにと主体的に取り組んでいる農業者、農業団体、行政の推進担当者（以下「担当者」という）の姿である。そして、こうしたモデル対策の推進の現場でも、地域の視点の希薄化による懸念が指摘されている。以下では、そのような現場での取組みや現場から聞かれる声を通して、来年度の本格実施に向けての課題を提起することとしたい。

（１）地域としての取組みの重要性、

地域裁量の拡大の必要性の指摘

まず、担当者からは「地域水田協議会として協議できる内容が狭められ、実質的な協議がしづらくなった」「産地としての計画と、全国一律の助成体系の整合がとりにくく、地域の農業振興と一体となった推進ができない」との声が多くあがっている。

例えば、ヒアリングした東北地方のE協議会では、「この地域では、以前から稲発酵粗飼料の取組みを積極的に行ってきた。協議会に出席した農業者から、稲発酵粗飼料への助成について『生産者による品質の差が大きい。品質の安定を図るために、助成要件を厳しくするか、単価に格差をつけてほしい。』ということが提案された。しかし、モデル対策の仕組みでは単価の変更はできず、そのような運用は認められないということで議論がとまってしまい、農

業者の意欲を下げた感があった。地域農業の振興に資する取組みには、地域による裁量を認めてほしい。」との声があった。

また、北陸地方のF協議会では、「生産調整を行い、かつ耕作放棄を防止していくためには、地域に応じた作付体系を構築していく必要がある。麦・大豆等の大型機械の導入を必要とする作目の場合には、自ずと担い手の確保問題にもつながっていく。これらの土地利用や担い手の問題は地域が抱える課題であり、その課題に対する施策は必ずしも全国一律で適用するものでもない。」という意見があった。その上で、「単に作付制限と自給率向上のための交付金だけでなく、水田農業を地域で考えていく枠組みが必要である」とし、地域の事情に応じた対策の継続の重要性を強調している。

（２）ブレのない水田農業政策を求める声

次に、度重なる施策の変更が現場の推進に負担感をもたらしていること、既存の施策とモデル対策が必ずしもきちんと整理されていない問題も多くの担当者から指摘されている。

政策の変更に伴い、制度が大きく変更されたとしても、数年単位で作付計画を立てている場合には、それに応じてすぐに作付体系を切り替えることは難しいケースも多い。また、地域水田協議会には、旧来の事業にかかる事務整理は残る。特に、ここ数年において補正予算ごとに追加された施策によって、追加的な事務量の増加や諸施策

間の不整合がもたらす制度の歪みが更なる事務の煩雑さをもたらしている。その状況のもとでモデル対策が導入され、地域水田協議会の事務量がさらに増加している、というのが現場の実態である。

もちろん、新たな制度を導入するにあたり、イニシャルコストがかかることはやむをえないが、生産調整の特徴は、その対象者の範囲が非常に広く、人数も多いという点にある。モデル対策の対象者としては、営農計画書を配布する農家が約300万戸、^(注13) 交付対象者は約200万戸にのぼる。すなわち、ひとつひとつの事務が200万戸、300万戸に適用されることになるため、ひとつの事務作業の有無が現場の事務の増減に大きく影響することになるのである。

そのため、政策を策定するにあたり、「見た目や言葉面だけの事務の簡素化ではなく、実質的な事務の軽減をしてほしい」との声も多く聞かれる。

事務コストの軽減は、現場との意思疎通を図る時間の確保の上でも切実な問題である。東北地方のG農協の担当者からは「大規模に経営を営んでいる農業者からは、農協職員は机に座ってばかりで現場に足を運ばないと叱られることも多い。地域水田協議会での事務作業を減らし、できるだけ現場で農業者と直に話をする機会を作ることが、より効果的な政策の推進にもつながっていく。」との意見があった。

また、二毛作地帯である九州地方のH協議会の担当者からは、「経営安定対策の導入、集落営農の推進の過渡期にあり、農地

の所有・貸借の関係が複雑になっているため、今回の二毛作助成で想定しているような助成金の帰属が現場の契約関係と一致するとは限らない」とし、「諸政策間の整合性を含めた制度設計や、現場の状況に応じて交付金の分配がスムーズに行える仕組み^(注14)を担保してほしい」との意見があった。

このように、新たな施策の実効性を高める上でも、既存の施策との連続性や整合性に配慮した制度設計、ブレのない水田農業政策が求められよう。

(注13) 水田を有し、生産調整の対象となる農家数が、交付対象者数に比べて非常に大きいことは、助成金の交付を受けていなくとも、生産調整には参加している農家も多いということを意味する。これらの農家は零細規模であることがほとんどであるが、地域規範として、地域の生産調整に協力をしているというケースが多い。

(注14) 国からの農業者への直接支払いとすべきか、地域としてのプールが必要であるかは、地域・現場における土地利用や合意形成のあり方等の状況により異なる。国が想定する助成金体系と地域において望まれる分配の違い、また、地域における農地の受け手、出し手との関係によるところが大きいであろう。

(3) 現場にみる地域の視点からの取組み

3点目として、各地において、集落や農家組合等の自治組織を活用したり、新たに農家を組織化し、農業者の合意形成機能を高めたり、行政側でも地域の農業関係機関をワンフロア化する等、地域の視点から政策をより効率的に推進するための取組みがみられていることを指摘しておきたい。

例えば、中部地方のI農協管内では、地区（おおむね200戸～700戸）ごとに全農地所有者が参画する任意組合を組織し、農地の利用調整等の農業者の合意形成を行って

おり、行政対応は任意組合ごとに行うことを基本としている。また、市町村ごとに、行政、農業委員会、農協、普及センター、農業共済、農業公社等の農業関係団体が一体となって参画し、地域振興、農業振興のための企画・立案機能をもつ協議会方式の組織を「営農センター」という名で組織化している。同地域では、地域水田協議会もこの営農センターを活用して運営している。現行の農業政策では、地域水田協議会をはじめとして、各々の施策・事業ごとに協議会の設立を必要とするケースが多い。しかし、実際には、その構成員となる組織や役員にはかなりの重複がある。そのため、施策ごとの協議会をそれぞれ単独に運営するのではなく、営農センターの機能を活用して運営していくことで、運営の効率化が図られるほか、関連する他の施策とも連携がとりやすくなり、地域としての取組みをより円滑に進めることができる。^(注15)

このような動きは、必ずしも単に生産調整の推進のみへの対応としてみられるものではない。しかし、このような地域の取組みが充実することで、直接・間接的により有効な推進につながっている。

また、行政や農協の広域合併が進み、これら組織の担当者が全ての農家に個々に対応するには限界がある。施策の推進体制は、単に行政の関与・取組みを強化するのみではなく、^(注16)現場での取組みに合わせ、集落や地区等の自治能力を活かした取組みを通じ、合意形成力を強化していくことでより実効のあるものになると考えられる。そ

して、そのためのコーディネートや仕組みづくりは、農協が地域農業振興を図る上で本来的に果たすべき役割といえるのではないだろうか。

(注15)さらに、I農協では、コメ事業については農協全体でとも補償を組み、産地としての有利販売につなげている。農協の地域農業振興計画は地区としての取組み、市町村の取組み、農協としての取組みの三層構造となっている。

(注16)モデル対策では国の役割を強化するとされているが、一方で、国の出先機関については、地方分権推進委員会等からも見直しが迫られており、実際に、10年10月には整理統合が行われる。また、市町村行政における更なる人員削減が予定されているなかでは、行政として担える範囲には限界があるのが実態である。JA全中が4月に公表したモデル対策に関する推進状況に関する調査結果からも、生産調整の事務は地域水田協議会が担うとする地域が8割を超えると見込まれる。

おわりに

日本の水田農業は地域としての取組みがあってはじめて成り立っており、水田農業政策についても、地域としての取組みがその土台となっている。また、その政策は、単に生産調整や自給率向上のみを目的とするのではなく、地域の水田農業のあり方を考える取組み、地域農業振興にも資する施策として推進されることも必要であろう。

地域農業振興の方向性、現場の課題は地域ごとに異なり、必ずしも全国一律に施策を適用したからといって解決しうるものではない。国の政策として、一定の守るべき統一ルールは必要であるが、画一的なルールを押し付けるのではなく、最低限のルールは措置しつつも、地域の営農振興計画に

あわせた形で推進できる仕組みが必要である
と考える。

基本計画においても「大規模効率化を目指す農業者も、規模が小さくても加工や販売に取り組むこと等により特色ある経営を展開する農業者も、それぞれが創意工夫を活かしながら営農を継続・発展させることができるよう、現場の主体的判断を尊重した多様な努力・取組みを支援する施策を展開していくことにする」としている。ここで、「現場の主体的判断を尊重」とは、地域の自主性の重視と解することもできる。現場で懸念されている現行モデル対策の地域の視点の希薄化がもたらしている状況を考慮すると、基本計画にある「現場の主体的判断を尊重」するうえでも、地域の視点にたつてモデル対策の見直しを進めていく必要がある。

これまでみてきたように、水田農業政策において地域の取組みを促進していくにあたっては、行政単体ではなく地域水田協議会が重要なポジションを占めており、なかでも農協の果たす役割が高まっている。また今後は、戸別所得補償制度の導入により、農協組合員の農業経営、農家家計に対する政策の影響が強まると見込まれる。^(注17)

農協組合員に向けた政策対応へのサポートもさらに重要なものとなるとみられ、農協が政策の変化に対し、より迅速かつ的確に対応していくことが必要となる。

もちろん、政策がどのように変わろうとも、現場で解決すべき課題が変わるわけではない。農業政策における地域水田協議会や農協の位置づけにかかわらず、農協がこれまで以上に主体的、積極的に地域農業振興のための取組みを進めていくことも求められよう。

(注17) 民主党は水田農業を対象としてモデル対策を導入し、本格実施に向けた検討を行うこととしている。しかし、その施策のしくみや生産構造は作目によって大きく異なり、水田農業でのケースをそのまま他の作目に当てはめることには慎重になるべきと考えられる。水田農業において協議会方式が機能するのは、これまで述べてきたとおり、水田農業の特徴、生産調整の経緯があるためである。それ故、単に他の作目に適用することは難しく、それぞれの作目に応じた仕組みの構築が必要となる。

<参考文献>

- ・小池恒男(2010)「なぜ農政に地方分権が必要か」『農業と経済』4月号
- ・小針美和(2008)「米政策改革の動向」『農林金融』7月号
- ・小針美和(2009)「現場にみる米政策改革の動向」『農林金融』8月号
- ・後藤康夫(2006)『現代農政の証言』農林統計協会
- ・佐伯尚美(2005)『米政策改革』農林統計協会
- ・佐伯尚美(2009)『米政策の終焉』農林統計出版
- ・清水徹朗(2002)「地方分権と農業政策」『農林金融』3月号
- ・生源寺眞一(2003)「変わる米政策 - 生産調整を中心に」『農業と経済』第69巻第3号
- ・田代洋一(2010)『政権交代と農業政策 民主党農政』筑波書房
- ・日本経済新聞社編(1988)『ルポルタージュ 農業改革一過剰との戦い』日本経済新聞社
- ・原弘平(2010)「農業情勢の展望 新たな農業政策の展開と系統組織の役割」『農林金融』1月号
- ・福田竜一(2009)「2007年度農協経営の動向」『農林金融』10月号

(こばり みわ)