

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

---

農業者戸別所得補償制度—その効果と国境措置

# 戸別所得補償制度

—農業強化と貿易自由化の「両立」を目指して—

報告書

2011年11月



## 目 次

はじめに .....	v
タスクフォース委員一覧 .....	viii
サマリー .....	ix
第1章 戸別所得補償制度の概要とそれが内包する問題点 .....	1
第1節 戸別所得補償制度導入の経緯—米価下落対策— .....	1
第2節 戸別所得補償制度の概要—稲作に対する手厚い補償— .....	3
1) 米戸別所得補償モデル事業（米のモデル事業） .....	3
2) 水田利活用自給力向上事業（自給率向上事業） .....	5
第3節 戸別所得補償制度の問題点 .....	7
1) 制度に内在する問題点① —構造固定的な政策か否かは当該地域の農業構造次第— .....	8
2) 制度に内在する問題点② —経営主体の期待形成：インセンティブシステムの構築— .....	10
第2章 戸別所得補償制度下における農家の経営行動予測 .....	13
第1節 データと分析モデル .....	13
第2節 シミュレーションの結果 .....	19
第3節 政策的インプリケーション .....	21
第3章 戸別所得補償制度の概要とモデル分析 .....	23
第1節 はじめに .....	23
第2節 戸別所得補償制度の概要とその特徴 .....	24
1) 戸別所得補償制度の概要 .....	24
2) 米所得補償モデル事業のシミュレーション分析 .....	28
3) 国際的な視点から見た戸別所得補償制度 .....	30
4) 戸別所得補償モデル事業の問題点と課題 .....	34
5) 戸別所得補償制度の改善策 .....	36

第3節 農業の国際化と戸別所得補償制度 .....	39
第4節 まとめ .....	46
補論1 戸別所得補償を評価するモデルの構造とデータの概略 .....	48
補論2 農地流動化のための経済的必要条件の検討 .....	48
 第4章 自由貿易体制下における農業・戸別所得補償制度の展望 .....	49
第1節 はじめに .....	49
1) WTO 交渉と農業 .....	49
2) ドーハ・ラウンドと枠組み合意 .....	52
3) わが国の農業と FTA (自由貿易協定) .....	53
4) TPP (環太平洋経済連携協定) .....	54
5) 政府介入と貿易自由化 .....	55
6) WTO ルールと農業補助金 .....	56
7) 戸別所得補償と WTO ルール .....	57
8) 各国の国内農業対策 (韓国、EU、米国) .....	58
9) 日本の国内支持 (国内補助金) .....	59
第2節 戸別所得補償と農業自由化交渉 .....	60
1) 戸別所得補償の仕組みと導入の背景 .....	60
2) なぜ直接支払い (戸別所得補償) が必要か .....	63
3) 戸別所得補償のあり方と農業のサービス化 .....	64
4) 戸別所得補償の由来 (直接支払い) .....	66
5) ブレア・ハウス合意 .....	68
6) 国内支持と減反 (生産調整) .....	70
7) 農業協定第6条 .....	71
8) 我が国の戸別所得補償は WTO ルール整合的か .....	72
第3節 米国の国内補助金 (国内支持) .....	76
1) 米国の国内補助金の特徴・・・日本・EU との比較 .....	76
2) 米国農業法・・・1996 年農業法から 2002 年農業法へ .....	78
3) 2008 年米国農業法 .....	81

4) 米国の価格変動対応型支払い (countercyclical payment : CCP) .....	82
5) 米国のフード・スタンプ (food stamp) .....	83
6) 緑の政策 (Green Box) .....	86
7) 「緑の政策」と直接支払い .....	89
8) 「青の政策」 (Blue Box) .....	91
9) 「青の政策」の拡大に対する各国の反応 .....	93
第4節 日米欧の国内補助金削減約束 .....	94
1) 米国の削減約束 .....	94
2) EU の削減約束 .....	94
3) 日本の AMS 削減約束 .....	96
第5節 おわりに (戸別所得補償制度への提言) .....	97
第5章 「強い農業」を創るための処方箋 .....	100
1. 長期的な視点からの対応策 .....	101
2. 中期的な視点からの対応策 .....	101
3. 規模拡大の中期的な目標 .....	102
4. 戸別所得補償制度の対象農家の生産調整をどう考えるか .....	103
5. 長期的視点に立脚するというが農業政策のタイムスパンをどのように 考えるか .....	104
6. 「強い農業」をつくるその他の処方箋 .....	104
付属資料 戸別所得補償制度が適用される農村の実情 —近郊水田地帯の事例— .....	107
第1節 はじめに .....	107
第2節 統計上では農地流動化・構造再編の進展が確認される A 市 .....	110
1) 増減分岐層の上昇と大規模経営の形成 .....	110
2) 進む農地流動化—構造改革の進展か、内部崩壊の予兆か— .....	111
3) 機械の過剰投資によって支えられている水田農業 .....	113
第3節 A 市旧 B 村 C 集落の担い手農家の現状と今後の展望 .....	114
1) 借地により 4ha 規模以上を実現、共済台帳との甚だしい乖離 .....	114

2) 内実は 60 歳以上の高齢者による経営、後継者確保の見通しは立たない……	116
3) 相対・親戚間での貸借が未だに主流を占め、小作料も高止まり ……………	119
4) 高齢者農業を可能にする充実した機械装備 ……………	122
5) 作付の主力はこしひかり、JA 以外の業者・米屋・食堂へまとめて販売 ……	123
6) 転作のメリットなしとする強気の農家だが今後の規模拡大は見込めない ……	125
第 4 節 おわりに ……………	128

## はじめに

21 世紀政策研究所

研究主幹 岩田伸人

研究副主幹 齋藤勝宏

本研究プロジェクトは、グローバルな貿易自由化の流れの中で、コメを中心とする日本農業の競争力を強化するために、現行の戸別所得補償制度（2010 年度は「戸別所得補償プログラム」と呼称）をどのように修正・改善すべきか、という視点から 2010 年 5 月よりスタートした（なお、本プロジェクトが研究の対象とした農業者戸別所得補償制度は 2010 年度に実施されたいわゆる「モデル対策」であり、2011 年度の本格実施された制度を直接対象としたものではないが、コメを中心とした施策に関しては大きな変更はないと考えている）。

戸別所得補償制度は、農業所得安定と自給率アップを目的として、2009 年の 8 月の衆議院選挙で民主党のマニフェストに盛り込まれたものだが、農業の競争力を強化する仕組みではなかったため、「バラマキ」と批判された。しかし GATT・WTO で想定されている所得補償制度の目的は、純粋に農家の所得を補償することであり、競争力の強化ではないので、一概に戸別所得補償制度がバラマキだと批判は出来ない。

とは言え、農業が長年かかえてきた問題、すなわち「高齢化」⇒「低収益性」⇒「担い手不足」の悪循環を断ち切ることが出来なければ、急速に広がるグローバル化の中で日本農業の未来は期待できない。

最近「第六次産業」とも呼ばれる農業には、私的（private）財と公共（public）財の両面があること、および農業政策上は対国外と対国内の視点があることにも留意が必要である。

WTO 農業協定は、輸入関税、輸出補助金、および国内補助金の三つの農業保護措置を削減・撤廃するよう加盟国に求めている。このうち国内補助金については、貿易歪曲効果があるものを「黄色の政策」（イエロー・ボックス）、貿易歪曲効果のない環境保全や所得補償を目的としたものを「緑の政策」（グリーン・ボックス）、一定の条件（＝減反）を満たせば貿易歪曲効果がないとされるものを「青の政策」（ブルー・ボックス）と三つに分類している。

我が国の農業は様々な問題を抱えているが、もし政府が何も対策を講じなければ今の低い自給率（カロリーベースで約 41%）は更に低下するのは明らかであり、激化する自由貿

易（グローバル化）の中で、今後 15 年後には消滅する可能性もある。そうなった暁には、農産物の輸入によって今と同じく平常時の飽食社会は維持できるだろうが、緊急時には貿易政策上の決定権や貿易交渉の優位性を相手国（輸出国）に委ねることになり、我が国の国家としての自律性や国家安全保障（national security）にも影響する。

農業の私的（private）財の側面は、「農産物を生産する機能」に関わる。これには工業分野と同じく市場メカニズムを十分に発揮できる状況が望ましく、コストを下げて利益を出るだけ大きくするための効率的な農業・農業者が求められる。工業界が主張する「農業の競争力強化」はこれに関わるが、完全な市場メカニズムを農業に導入することは非現実的である。

公共（public）財の側面とは、いわゆるアメニティを含む農業の多面的機能（multi-functionality）、食糧安全保障（food security）、および政府の義務である「国民の健康と安全を確保すること」に関わる。

対国外的には、WTO ドーハ・ラウンドがファルコナー農業交渉議長による 2008 年 12 月の再改定案のままで妥決すれば、我が国の主要農産物（コメその他）の関税は大幅に削減される。対国内的には、我が国の農業が、「高齢化」、「低収益性」および「担い手不足」の三つの問題を抱えて現在に至っているという現実がある。これらの問題は、我が国の農業が（他の産業と同等あるいはそれ以上に）収益性のある産業となれば克服できることは明白である。

本プロジェクトでは当初、WTO ドーハ・ラウンドが終結して、コメを中心に大幅な関税引き下げが義務付けられた場合でも、日本農業が存続できるような戸別所得補償の有り方について検討していた。

その後 2010 年 11 月 13 日、横浜の APEC 首脳会談に先立って菅直人首相（当時）が TPP（環太平洋経済連携協定）の交渉参加を視野にいた「平成の開国」を宣言した。日本政府は米国主導の拡大 TPP 交渉に参加するか否かの方針を今年の 6 月にまでに取りまとめ、11 月の APEC ハワイ会談までには交渉に参加するか否かの合意を取り付ける旨を表明した。

TPP は、関税の完全撤廃を目指しており、如何なる例外も認めないことを原則としている点で、貿易自由化度が最も高い FTA とされる。

こうした日本政府の新たな方針が見えて来たことで、本プロジェクトは、それまでの WTO ドーハ・ラウンド対応に加えて、TPP 対応の戸別所得補償制度についても検討することになった。

ただし WTO ドーハ・ラウンド対応にしても、TPP 対応にしても、農産物（主にコメを中心とする穀物）輸入関税の引下げあるいは撤廃が義務付けられた場合に、日本農業が十分に存続できるために、どのような戸別所得補償制度が望ましいかという視点は、プロジェクトのスタート当初より変わらない。

だが、「WTO 交渉」は一向に妥決の見込みは立たず、ラミーWTO 事務局長は本年 4 月 21 日付けで「交渉は深刻な危機」にあると警告する声明を発表した。

他方、「拡大 TPP 交渉」は 2010 年 3 月、オーストラリア（メルボルン）で第一回目の交渉を皮切りに、数カ月に関の一回の割りで開催され、本年 11 月の APEC ハワイ首脳会議で大枠合意を目指すという異例の速さで進行中である。

GATT・WTO の理念は、市場メカニズムの下で貿易自由による世界経済の発展にあるとされるが、その例外として GATT 第 24 条で少数国間のみの差別的な貿易自由化、いわゆる FTA・EPA の形成を認めている。GATT・WTO は、純粋な自由市場経済を指向しているが、FTA・EPA は、「政治経済的な利益」を指向するものであり、TPP はその典型と見られる。

農産物輸入関税の引き下げ交渉を含む WTO ドーハ・ラウンドが妥決しない中、日本政府は、米国主導の「拡大 TPP 交渉」に参加するために、まず日本農業の強化が不可欠としているが、所得支持のための大きな財政負担を伴うはずである。

もしそれについて国民的合意が得られるならば、現行の WTO ドーハ・ラウンド対応として策定された戸別所得補償制度を、TPP 対応型へと出来るだけ早急に軌道修正する必要がある。本プロジェクトの成果が、それに多少とも役立つことを願うものである。

※本報告は 21 世紀政策研究所の研究成果であり、(社)日本経団連の見解を示すものではない。



## タスクフォース委員一覧

### 研究主幹

岩 田 伸 人      青山学院大学経営学部教授（第 4、5 章）

### 研究副主幹

齋 藤 勝 宏      東京大学大学院農学生命科学研究科准教授（第 3、5 章）

### 委員

安 藤 光 義      東京大学大学院農学生命科学研究科准教授（第 1 章、付属資料）

松 下 秀 介      筑波大学大学院生命環境科学研究科准教授（第 1、2 章）

## サマリー

**第1章**（安藤）は、戸別所得補償制度（以下「制度」と略称）の概要と、同制度が内包する問題点について述べる。

米価の下落をきっかけに導入された「制度」の目的は「販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象に、その差額を交付することによって農業経営の安定と国内生産力の確保を図ること、および食糧自給率の向上と農業の多面的機能を維持すること」とされた。

同制度は、2009年の総選挙で民主党の選挙公約（マニフェスト）に掲げられたことで全国的に知られるようになった。当時は自民党も同様の案を掲げたが、多くの農家は、規模要件を課さない民主党案を支持した。このことが後に「バラマキ」と呼ばれる一因となった。

「制度」は平成22年度（2010年）の実施段階で、「コメの戸別所得補償モデル事業」と「水田利活用自給力向上事業」の2つからなっていた。

前者では、標準的な値として事前に算出された生産費と販売費の差額に相当する「10アール当たり15,000円」、これを「制度」の「固定支払い」額とし、過去3年間平均の標準的な販売費を当該年度の販売価格が下回った場合に生じる差額、これを「変動支払い」額として、これら二つがセットで農家（販売農家）に支払われる仕組みである。受け取る農家は、生産調整すなわち減反をせねばならない。しかし生産調整せずに自由にコメを作付けしたい農家はこの助成金を受給できないけれども、生産調整しない農家への罰則もないとした。

後者は、減反によって生み出された未利用の水田に（事前に指定された）農家が食糧自給力の向上につながる作物を生産する場合には、それら作物種類や作付面積に応じて別枠で交付金が支給される仕組みである。

2011年度から正式にスタートした「制度」がどのような効果を生むかは、現段階では明らかではないが、幾つかの問題が指摘される。

第一は、米価が今後さらに下がれば農家へ支給される「変動支払い」部分が膨らむことで、財政を圧迫するのではないかという問題である（なお、本章では現行の精米一キロ当たり778%の輸入関税はそのままの前提であるが、将来これが削減あるいは撤廃されたならば、国内米価は確実に低下するので、財政をさらに圧迫する可能性がある）。

第二は、「制度」がすべての農家（販売農家）を対象としていることによる問題である。農家は水田農地を保有しているだけで、自動的に10アール当たり15,000円の固定支払を

受けられるので、規模拡大の意欲がなくても農地を手離さない農家が増える結果、生産意欲のある農家の規模拡大を妨げるおそれ、つまり土地の流動化が妨げられてしまう可能性があることである。筆者（安藤）は、これを現行の戸別所得補償制度が構造改革を妨げる「ブレーキ」的な側面と指摘する。

**第2章**（松下）は、「制度」のブレーキ的な側面を検証するために、平成22年度の「モデル事業」の枠組み下で一定の条件を示してシミュレーション分析を行った。その際、わが国の水田作には規模の経済性が働いており、水稻作付面積を横軸、平均生産費を縦軸にグラフを描けば右下がりの滑らかなL字型カーブが描けること、および農家の意思決定は、コメの市場価格に加えて戸別所得補償制度の「固定支払」にも影響される（「変動支払」には影響されない）と想定する。

ここで対象となる農家（意思決定主体）は4ha規模の水田を保有しており、三つのシナリオから比較分析する。第一は、農家が①「戸別所得補償」と②「水田利活用事業」の両方に加入した場合、つまり農家が「制度」を忠実に受け入れた場合、第二は、農家が②のみに加入した場合、第三は、農家が①と②いずれにも加入しない場合、の三つである。これらのどれが農家の利益（土地純収益）を最も大きくするかという視点から線形計画法により推定した。

それによれば、たとえ米価が多少下がっても、戸別所得補償と水田利活用事業の両方に加入した場合が農家の利益は最も大きいという結果になった。さらに現行の戸別所得補償制度では、4ha規模以下の農家でも農地の規模拡大によって更なる利益が見込める可能性がある。よって、「制度」が長期的に継続される可能性が高ければ高いほど、小規模の農家であっても土地を手離さないで、土地流動化によって大規模農家を育む構造改革は進まないということになる。

**第3章**（齋藤）は、戸別所得補償制度のモデル分析を行った。まず初めに、コメの需給動向とコメ政策の変遷、「制度」の概要と問題点、そしてTPPの影響などについて考察する。

本分析では、TPPを想定しない現行の「制度」下で、農家の参加率がアップするほど「固定支払い」額は増えるので、政府の財政負担は拡大するものの、生産調整（＝減反）が有効に機能することでコメの国内市場価格が上昇するならば、「変動支払い」額は少なくとも済む可能性がある。その結果、政府の総支払額は当初に想定されていた3300億円の枠内で収まる可能性がある。

次に、わが国がTPPに参加した場合にはどのような結果が想定されるかを分析した。す

で関係省庁（内閣府、農水省、経産省）の試算も公表されているが、それぞれに前提条件が異なっているために算出結果も異なっている。例えば、農水省試算では、新潟コシヒカリや有機米など一部の差別可能な米を除き、TPP による関税撤廃により約 9 割の国産米が輸入米と代替するという前提条件に基づき、経済効果を評価している。しかも、産業連関分析であるため、生産減少に伴う負のスパイラルのみを計上する結果となり、国内産米から輸入米への消費代替により発生する支出節約分を他の財の支出へと振り替えることによって発生する「内外価格差効果」の評価を行っていないという点で日本経済全体へのインパクトも過大評価である可能性がある。

そこで、内閣府の試算で用いられている GTAP モデルで農業部門を細分化することで、我が国が TPP に参加する場合の影響を分析した。分析結果より、わが国が TPP に参加した場合にコメの国内価格は現行より約 72% 下がり、輸入価格は逆に 8% 程度上昇すること、国内のコメ生産量は現行の約半分に減少すること、これを農家の所得喪失額として評価すると約 8 千億円の損失となることがわかった。これは、農業構造が柔軟に調整されるという前提に立てば、我が国が TPP へ参加する場合に日本政府が農家へ所得補償として支給する金額は約 8 千億円となると読むことも可能であり、国内農業の効率化とそれを促進する農業政策の必要性を示すものである。

**第 4 章**（岩田）は、WTO 体制および TPP の二つの自由貿易枠組み下にあって、「高齢化」と「担い手不足」の問題を解消しつつ、わが国農業を維持・強化するにはどのような戸別所得補償制度が望ましいかについて述べる。

第 1 節では、これまでの WTO・ドーハラウンドにおける農業分野の交渉経緯およびそこから派生する諸問題、とくに「国内補助金」(domestic support) について述べた。第 2 節では、戸別所得補償制度がなぜ必要なのか、という視点から「米価の下落」傾向がある中で、コメ農家の所得補償を農業政策として行う場合には WTO 農業協定の第 6 条および附属書二が適用されることなどについて述べた。第 3 節では、主に米国の国内補助金について述べ、第 4 節では、日米欧の先進国が GATT・ウルグアイラウンド下で約束した国内補助金の削減約束、および WTO・ドーハラウンド下でそれがどのように実施されるかについて述べた。

第 5 節では、戸別所得補償制度への提言として、わが国の農業が抱える「高齢化」と「担い手不足」の問題を克服するには、農業の国際競争力を高めて収益性のある産業に変わる必要があるとした。その方策として、現行の戸別所得補償制度の「変動支払い」部分を、

WTO で定める「イエロー・ボックス」型補助金（＝一定の補助金枠内であれば増産効果はあっても WTO ルール下で容認される補助金）に改め、「固定支払い」部分を「グリーン・ボックス」型補助金（＝耕作面積当たりで支払われるので増産効果がなく WTO 整合的とされる補助金）に改めれば、戸別所得補償の下でも農業の多面的機能の確保と、農業の競争力強化を図ることができることを示した。

**第5章**（斉藤、岩田）は、本報告書の結論となるもので、現行の戸別所得補制度が、固定支払部分と変動支払部分に分かれていることへの提案を含めて、「強い農業」を創るための処方箋をあげた。

第一に、戸別所得補償制度の「固定支払い部分」は、WTO ルールのグリーン・ボックス型に適合するよう改善する、すなわち農業の「アメニティ・環境保全」機能といった未来永劫に存続する多面的機能の確保・維持を目的とすべきであり、支払い実施期間を限定すべきではない。

第二に、同制度の「変動支払い部分」は、強い農業を創るためのエンジンの役割をもつ部分として、経営の効率化・大規模化を計画的に進める意欲のある農家を対象とした財源と置くべきである。そしてこの部分の支払い対象を 5 ヘクタール以上の農家とし、その支払い実施期間は、WTO ルール整合的な 10 年間を目安とするべきである。

第三に、できるだけ効率のよい農業にするために、農地の集積化を進め、特に水田については中期的な目標規模を 40～50 ヘクタールにすべきである。

第四に、現行の戸別所得補償は、生産調整（＝減反）を条件に農家へ直接に支給されているが、今後はこの条件を撤廃し、コメを作りたい意欲ある農業者の生産意欲をさらに刺激する効果を持たせるべきである。

第五に、これらに関連する措置として、「農地のゾーニング」を厳格に適用し農地の転用・転売を禁止すること、外国人労働力の活用、および農業融資への工夫が必要なこと、等をあげた。

なお、戸別所得補償制度は、WTO ルール上の「直接支払い」（direct payment）という国内補助金制度に相当するものであり、すでに EU・米国はこれを農業政策のなかで実施している。今後は我国の対外的な農業政策も「関税」ではなく国内補助金ヘシフトすべきである。

## 第1章 戸別所得補償制度の概要とそれが内包する問題点

### 第1節 戸別所得補償制度導入の経緯—米価下落対策—

戸別所得補償制度が導入された背景は「米価の下落」である。生産調整に関して様々な手を尽くしてきたが、260万haある水田のうち100万ha、実に4割を本来の水稻生産から隔離するということはそもそも無理があり、さしもの全農も米の生産過剰に抗することはできず、2007年にうるち米の概算金を60kgあたり7,000円以内とする方針を出さざるを得なかった。この「7,000円ショック」は一層の米価の下落の引き金となり、米農家の不満を高めることになったのである。

そこを巧みにつけこんだのが民主党の選挙スローガンである戸別所得補償制度であった。米価は生産コスト割れに陥っていることを根拠に農家に対して一律に助成金を支払うという政策である。自民党も米価の下落を放置できないとして34万トンの緊急買い上げを実施するなど懸命に失地回復に努めたが、品目横断的経営安定対策（現在の経営・所得安定対策）が導入した施策の対象を一定規模以上の農家に限定するという政策が現場で不評を買っていたこともあって<sup>1</sup>、米価は下支えされたものの、支持率の回復という点では焼け石に水であった。

これに対して「戸別所得補償モデル対策の概要」の6頁に掲げられた図表1-1は分かりやすい。全算入生産費がセンター価格、相対取引価格を恒常的に上回る状況が続いている。だから、その差額を助成金で補填し、補償するのはおかしい話ではないというロジックである。

このマニフェストが選挙で果たした効果は絶大であった。2007年参議院選挙での自民党の1人区での惨敗、2009年衆議院選挙での東北を中心とする「米どころ」の1人区での民主党の圧勝の背景の1つに戸別所得補償制度があることは間違いない。

しかしながら、戸別所得補償制度によって問題が解決するほど日本の水田農業が置かれ

---

<sup>1</sup> 品目横断的経営安定対策についてはその大枠は示されていたものの、細部については十分詰められていなかったため、現場で政策を推進する側からすると一刻も早く確定版が欲しいところであったが、残念ながらそうはならなかった。このことは政策を受け止める農村の信頼を失う方向に作用したように思う。特に、同対策のパンフレットの表紙を飾る「雪だるま」が文字通り「雪だるま」式にバージョン改定を積み重ねて服装を変え続け、サーフィン姿となったのを見て言葉を失ったのは筆者だけではないだろう。いずれにしても同対策は準備不足であり、それが現場に混乱を巻き起こした一因であった。

ている状況は単純なものではない。米について所得補償を実施したといっても、生産調整は引き続き行わなければならない、仮に米の需給均衡が達成されて米価が維持されないと、価格下落に対する最終的な補償となる「変動部分」の支出が莫大なものとなってしまう、財政的に安定した制度とはなり得ない。そのためには生産調整の実効性を高めるような助成金が必要となるが、産地確立交付金に代わって導入された水田利活用自給力向上事業の麦大豆転作のための助成金水準は、これまで転作に積極的に取り組んできた地域のそれよりも低く、水田農業経営確立対策から米政策改革に至る一連の政策で「優等生」だった地域から非難を浴びることになった。その対策として激変緩和措置が講ぜられることになったが、生産調整の実効性という点ではまだまだ不安は残っている。

図表 1-1 米の販売価格と生産コストの推移



戸別所得補償制度はこれまでとは全く異なる政策であり、米価下落に対する農家の不満を的確に汲み上げたものとして評価できるが、「過剰水田」という問題の根源を正面から取

り上げるものとはなっていない。ただし、この問題は前政権も手をつけることはできなかった難題である。当面の間は生産調整によって米価下落を防ぎながら、高齢農家のリタイアによる農地流動化と構造再編の進展を待つしかないと思うが、人口減少社会、かつ、1人あたりの米消費量が減少に向かい、国内の米消費量の減少は不可避という状況の下、260万 ha ある水田のうち100万 ha を本来の用途に用いることができないという根本的な問題に切り込むべき時期がそう遠くはない将来にやって来ることは間違いない。

その一方、本題から脱線するが、地方1人区が衆議院選挙の死命を制する状況が続く限り、政権がどちらに転ぼうとも、国会での安定的多数維持のため農家対策を講ぜざるを得ないというのも一面の現実的な真理であろう。仮にこの想定が正しいとすれば「政治主導」で「過剰水田」という「死錘」を取り除くのはほとんど絶望的である。このままでは「底打ち」を一向に見せない米価の低落と高齢化の進行による「自然死」を待たざるを得ないことになるかもしれない。

## 第2節 戸別所得補償制度の概要―稲作に対する手厚い補償―

戸別所得補償制度は米戸別所得補償モデル事業（米のモデル事業）と水田利活用自給力向上事業（自給率向上事業）の2本柱からなる。

### 1）米戸別所得補償モデル事業（米のモデル事業）

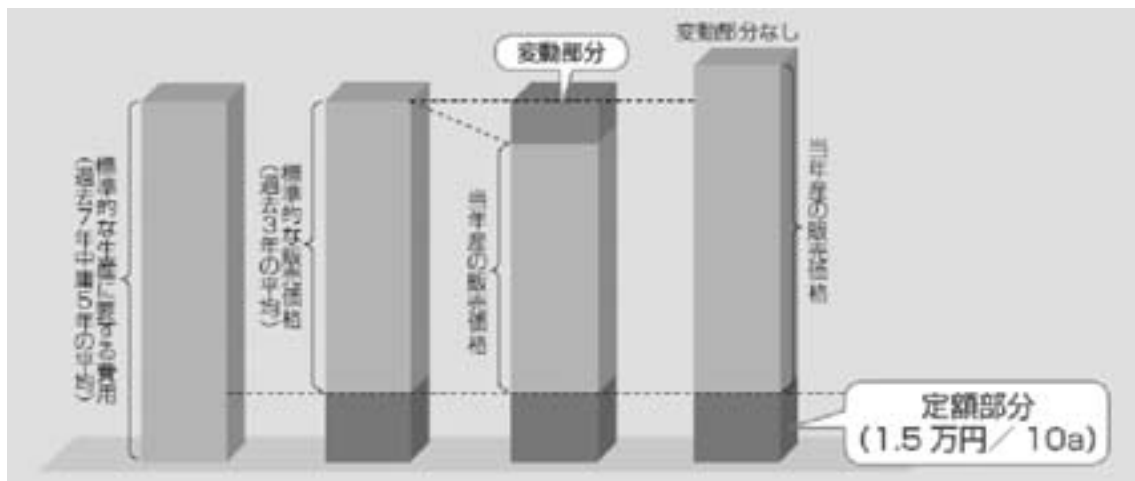
米のモデル事業は、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格の差額相当分として10aあたり15,000円を助成する「定額部分」と、過去3年平均の標準的な販売価格を当年産の販売価格が下回った場合にその差額を補填する「変動部分」からなる。標準的な生産に要する費用は、米の生産費統計（全国平均）における経営費の全額と家族労働費の8割の過去7年（2002年産から2008年産）のうち中庸5年の平均で算定され、標準的な販売価格は全国銘柄平均の相対取引価格の過去3年（2006年産から2008年産）の平均から流通経費等を差し引いて算定される。もちろん、この助成金を受け取るためには生産調整に協力することが条件であり、水稻共済台帳を用いて実際の作業を実施されることになっている。

これまでの生産調整は米以外の作物を作ることに對して助成を行ってきたが、米のモデル事業は生産調整に協力した農家の水稻作付面積に対して全国一律の助成金を支給（「定額



部分」)、さらに米価が下落した場合は、標準的な販売価格との差額分については農家の拋出金等は全くない格好で支給する(「変動部分」という仕組みであり、稲作に対して非常に手厚い措置が講ずることによって生産調整の実効性を高めようとした政策として理解することも可能かもしれない。転作で麦大豆を作らなくても生産数量目標さえ達成していれば助成対象となるという制度変更は低湿水田地帯の農家にとってはある意味で朗報なのである。ただし、期待米価が高止まりしている限り、これまで生産調整に協力してこなかった地域の農家を同制度に取り込むことは難しく、実際、そのような状況となっていることが現地調査結果でも確認された。

図表 1-2



いずれにしても政策が描いた青写真としては、生産調整によって米の需給が締め、米価が高止まりしたような場合は、10a あたり 15,000 円の定額部分は農家にとってはボーナスとなる予定であった。同事業が与える一般的なイメージは農家への「ばらまき」だが、それはこのような事態を想定していることによるように思う。もし、想定通りに事態が運んだとすれば、政策当局としても定額部分だけで変動部分の支出はしなくて済んで願ったり叶ったりとなり、農家の「懐」も温まって農村を「金城湯池」の票田として固めることもできただろう。だが、実際には前年産米の持ち越し在庫が米価を押し下げて定額部分は消し飛んでしまい、変動部分も支払わなくてはならず、稲作維持のために莫大な財政支出が必要であることを曝け出す結果となってしまった。もっとも、米価低落の下で、現在の規模の水田農業を存続させるのにどれくらいの予算が必要なのかを確定するための壮大な

社会的実験として、この後の政策構想・構築のために貴重な素材、さらには既執行施策の前例を提供してくれている点は評価できるかもしれない。

## 2) 水田利活用自給力向上事業（自給率向上事業）

同事業は水田における麦、大豆、米粉用・飼料用米等の作付拡大とそれによる自給率の向上を目指すものだが、米の生産数量目標（生産調整）の達成の有無にかかわらず助成の対象となるという点がこれまでの政策と比べると大きな変更点である。生産調整達成の如何にかかわらず、同事業が対象とする作物を生産すれば助成金を支給するというものだが、水稻以上に有利な作物はないので、実質的な自由度は農家には全く与えられていないとみるべきであり、所詮は生産調整の枠内の事業でしかない。自ら進んで米づくりをやめて麦や大豆に転換を図ろうという奇様な農家がいることを前提とした政策であるとすれば、政策立案者はよほどナイーブな想定をしていたと言わざるを得ないが、実際は違うのであろう。

政策を額面通り受け止めればこうした紋切り型の全くの非生産的な批判で終わってしまうが、同事業の最大のポイントは助成金の支給水準が全国一律とし、生産調整達成の「勝ち組」「負け組」の格差固定を解消した点にあるとみるべきではないだろうか。生産調整を支えている産地確立交付金は、米政策改革に移行以前の政策での達成実績に基づいて地方自治体への予算配分は行われていたため「負け組」を固定化する効果を有していた。当然、そうした地域では生産調整は遵守されず、米の生産過剰に拍車がかかることになる。生産調整を達成するためにはこの固定効果を取り外し、これまで生産調整に協力してこなかった農家の協力を得ることが必要だということである。しかしながら、提示された助成金の水準はこれまでの農家の行動をひっくり返すには程遠いほど低く、全く見向きもされなかったというのが実情であり、それどころか、これまでの「勝ち組」に配分されてきた予算を削り取り、生産調整水田への助成単価を切り下げることになってしまい、生産調整の優等生の足元を掘り崩しかねないという結果になってしまった。また、これまで産地づくり交付金や産地確立交付金が有していた地域裁量性が全くなくなった点も問題視された。そのため、急遽、激変緩和措置が講じられたことは記憶に新しい<sup>2</sup>。その意味で同事業は「帯

---

<sup>2</sup> 激変緩和措置が、水田利活用自給力向上事業が示した低い単価による転作を補い、戸別所得補償制度への加入率を高め、生産調整の実効性を強める結果となったのだとすれば、同措置はこの制度にとって必要不可欠の事業ということになるだろう。激変緩和措置が果たした効果については伊庭の指摘がある。「激変緩和措置が助成金の交付額が前年度より減少する場合にその減少分を補填する制度である。したがってモデル対策に加入し、これまで行ってきた生産調整を継続するのであれば前年並みの助成金を受

に短し穰に長し」であったように思うがどうだろうか。

同事業が強調するのは「主食用米を生産する場合と同等の水準」の農家所得が実現されるような助成金水準となっているとする点である。この試算の正否については論じないが、これは「主食用米生産による農家所得が減少すれば助成金水準を下げてよい」という論理を含んでいるようにみえる。当面は固定部分、変動部分から標準的な生産費（13,700 円／60kg）が保障されることになっているが、仮にこれを動かすことができれば、それに応じて生産調整水田に対する助成金を変動させることができるわけで、米の所得補償を基準とした水田農業政策体系の構築を可能とする道筋を拓いたものとして評価できるかもしれない。水田作経営に対して 10a あたりどれくらいの収益水準が妥当なのかを稲作所得に準拠して定め、その実現のために助成金を支給するというのが戸別所得補償制度の仕組みなので、この水準を、例えば米の需給動向に応じて動かすことができれば<sup>3</sup>、同制度の運用をより客観的に行うことできる可能性があるように思う。もっともこれは水田農業の縮小再編を意味するものではあるが。

---

領することができる。…「激変緩和措置により、昨年と同じ対応をとれば同じだけの助成金を得ることができる」との説明はきわめてシンプルであり、生産者の多くがこれをモデル対策への加入の利得として認識したのである」（伊庭治彦「小規模経営がモデル対策に加入した理由」『農業と経済』2010 年 11 月号）。この把握は全く正しいが、これを筆者の見解に引きつければ、これまで築いてきた生産調整の体制を壊さないようにするため、農家の「制度対応の硬直化」を引き起こすべく激変緩和措置が実施されたと解釈できるようにも思う。

- <sup>3</sup> 理論的には米価は需給均衡点で決められるべきであり、食用米の需要を満たすために必要な「最劣等地での生産費」が保障されればよい。当該生産物を生産する条件の最も劣る経営（この経営の生産がなければ当該生産物の社会的需要を満たすことができないと仮定している）の生産費がそれにあたる。もっとも、これは「一物一価」を前提とした理論であり、現在の米は品種銘柄によって全く異なる商品であるといえるような状況となっているため、直接適用することはできないが、今後の戸別所得補償制度を運用するに際しては留意してよい点であるように思う（既に同制度は、変動部分の支払い方法などをみると「一物一価」的状況を前提に運用されている面がある）。ただし、その場合には家族労働費は 8 割評価でなく 10 割評価されなくてはならないことは言うまでもない。2011 年度概算要求資料に示された仕組みは、支払い基準をある年度に固定しており、緑の政策に対応できるようにした点がポイントだし、民主党の選挙公約に忠実なものとして理解できるが、長期的な米の需給バランスを考えた場合には問題なしとすることはできないようにも思う。

図表 1-3

## (参考) 水田利活用自給力向上事業による農家の収入 (10a 当たりイメージ)

水田利活用自給力向上事業により、主食用米を作付けしない水田を活用して麦・大豆等の戦略作物を生産した場合、農家の所得は、主食用米を生産する場合と同等の水準となります。

(単位：千円/10a)

	販売収入	販売収入 (流通経費除く) ①	経営所得 安定対策 相当額 ②		水田利活用 自給力向上 事業 ③	研高連携 稲利科増産 対策事業 ④	収入合計 ⑤=①+② +③+④	経営費 (流通経費除く) ⑥	所得 ⑦=⑤-⑥
			うち 減額分						
小麦 (田)		12	40	13	35	—	87	45	41
大豆 (田)		21	27	7	35	—	83	42	41
米穀用米	42	25	—		80	—	105	62	43
飼料用米	20	9	—		80	—	89	62	28
(むら利用の場合)	20	9	—		80	13	102	62	41
主食用米		106	—		—	—	106	80	26

※ 計数は、四捨五入のため、諸数において合計とは一致しないものがあります。

- 注1) 販売収入は、米穀用米4,800円/60kg (80円/kg：現物取引米の米穀用への販売価格)、飼料用米31円/kg (政府所有米穀の飼料用途向け販売価格に応じた全農スキームの販売価格) を用いて算定
- 注2) 単収は、米穀用米530kg/10a (米穀の平均単収)、飼料用米650kg (先駆的取組である山形県産米で採用されている品種「あひひびき」の試験成績 (稲玄米産703kg/10a) と18、19年度の収量事例の平均値600kg/10aを勘案) を用いて計算
- 注3) 流通経費は、米穀用米2,000円/60kg、飼料用米1,000円/60kg (全農事例) から試算
- 注4) 主食用米、小麦、大豆の販売収入は、H19生産費調査 (生産額平均、主産物)
- 注5) 経営所得安定対策は、全国の平均単価を用いて計算
- 注6) 飼料用米の12千円/10aは研高連携稲利科増産対策事業の助成金 (上限)
- 注7) 面積当たり経営費は、米穀用米、飼料用米、主食用米は19年産生産費の全昇人生産費から家族別経費、自己資本利子及び自作地代を控除。さらに、米穀用米、飼料用米は主食用米の機械を活用するため、農機具費及び自動車費の償却費を控除 (山形県産米の事例でも同様の考え方で試算)

## 第3節 戸別所得補償制度の問題点

ここでは戸別所得補償制度が農家の行動原理にいかなるかたちをとってあらわれるのか、制度に内在する問題点を示すことにしたい。最初に、戸別所得補償制度が結果的に農業構造にどのような影響を及ぼすことになるのかという点に焦点を当てて検討を行う。次に、第2章で詳しい分析を行う、農家の経営行動に関するモデル分析結果の政策的インプリケー

ションの要点を簡単に記す。

### 1) 制度に内在する問題点①—構造固定的な政策か否かは当該地域の農業構造次第—

「米戸別所得補償モデル事業は、小規模農家を含めたすべての販売農家を対象に支援するため、農業の構造を固定化するのではないか」という質問に対する回答は「米戸別所得補償モデル事業は、全国一律単価で交付金を交付するものであることから、コスト削減など効率的な経営を行えば、その分メリットが大きくなる仕組みである。このため農家にとっては、本事業を活用し、規模拡大や集落営農など効率的な経営を行う意欲が高まることから、現状の農業構造を固定化するものではないと考えている」というものである。この回答は理論的には全く正しい。だが、農村の実情を鑑みるとこの青写真は必ずしも実現しない可能性がある。確かに同事業によって効率的な経営を営んでいる大規模農家の手元に残る剰余は増大するし、それがそのまま経営発展のための資本蓄積に回れば構造改革の「アクセル」を踏み込む効果となってあらわれることになるが、そうではなく、規模拡大志向農家の地代負担力の向上となり、地主に支払う地代となってしまうか、農家の自作地地代を底上げすることで農業所得を増加させて農地供給層の形成を遅らせることになってしまうと、構造改革にとっては「ブレーキ」として作用してしまうからである。

どちらになるのかは、それぞれの地域の農地市場の需給構造次第である。

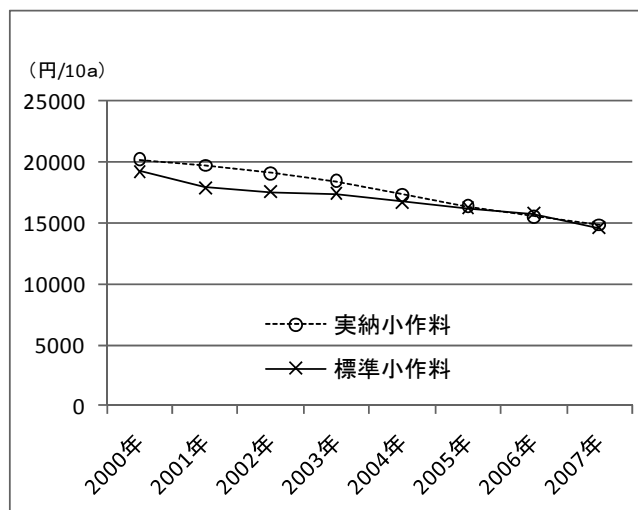
農地需給がまだタイトな地域、例えば水田単作地帯の「米どころ」で農家の稲作への執着が強い地域、3ha 前後の中規模層が分厚く存在している地域、「建設業＋米」で農家経済が支えられているような地域<sup>4</sup>では、助成金が地代化（支払い小作料が増加する場合もあれば、自作地地代を押し上げる可能性もある。後者は自作地面積の大きな上層農家の経営を下支え得する一方、中小規模の農家の退出速度を遅らせ、農地流動化の阻害要因となる可能性もある）してしまう危険性がある。もしこの杞憂が現実のものとなれば構造変化にはストップがかかってしまう。

---

<sup>4</sup> 長期的視点に立てば、こうした地域に対しては農業政策よりも、経済構造調整を進めるような地域対策が必要だろう。例えば、秋田県美郷町の N 法人の構成員世帯の就業状況は、法人の理事 6 人を除いた 18 人中 11 人までが不安定な建設業に従事、法人の理事の前職も 4 人が同じく建設業となっており（中村勝則「東北平場水田地帯における土地利用と担い手の展開」『土地の所有と利用』筑波書房、2008 年）、問題は「建設業＋米」という地域経済構造からの脱却にあることは明白である。多少の稲作所得の嵩上げ程度では根本的な解決には繋がらないのである。もっとも、このような稲作依存地域であるがゆえに民主党がマニフェストとして掲げた「戸別所得補償」の集票効果は絶大だったのであろう。私見ではあるが「建設業＋米」によって支えられている地域は EU の構造基金 Structural Fund が実施しているような地域政策の対象とするべきなのかもしれない。

これに対し、既に多数の土地持ち非農家と少数の大規模借地経営とへの分解が進んでいるような地域では、地主と耕作者との間で多少の交渉（いざこざ）はあるかもしれないが、基本的に助成金は地代化することなく上層農家の経営発展のための資本として蓄積されていくのではないだろうか。図表 1-4 にみるように標準小作料、実勢小作料ともに低下が続いていることを鑑みれば、全国的にみれば構造変動の進展という基本的な流れに変化はみられないように思う。このように助成金の行方は農地市場という「市場メカニズム」に委ねられた格好になっているとみるのが妥当だろう。

図表 1-4 小作料水準の推移（全国・田）



もう 1 つ注目する必要がある点が米価である。米は基本的に過剰生産基調にあり、たとえ生産調整がうまくいったとしても米価は常に下落圧力に晒されており、「売り」は弱い立場に置かれている。そのため米所得補償モデル事業は米価の引き下げ余地を生産者サイドに結果としてつくり出すことになってしまい、その事業効果は米価の下落となって消費者、流通業者、食品産業などに帰着してしまう可能性も否定できない。もし、このような事態を迎えてしまえば、同事業が農業構造に与えるとされるプラスの効果が発現しないし、むしろ、構造改革にターゲットを絞って農地流動化奨励金を「ばらまく」方が良かったということになりかねない<sup>5</sup>。現実はどうだったのか。変動部分まで含めて全ての支払いが終わった後に詳細な検討を行う必要がある。その場合、米所得補償モデル事業が内在的には

<sup>5</sup> それゆえ「公正取引委員会と相談して、変な動きが出ないように厳しく指導する」という大臣答弁があったのであろう（日本農業新聞 2010 年 4 月 7 日「値引き圧力を監視」）。

らんでいた問題と、前年度からの持ち越し在庫が米価下落に与えた影響<sup>6</sup>とをしっかりと切り分けなくてはならないが、実際には難しいかもしれない。

## 2) 制度に内在する問題点②—経営主体の期待形成：インセンティブシステムの構築—

前述のような農地市場や農産物市場の動向は、中長期的には、農家の農産物価格や資材価格の決定、そして農業所得に関する期待形成に影響を与える重要な要因であると考えられる。そして、この期待形成は、各地域における農業構造の展開に関して、以下のような論点から重要な意味を持っている。

まず、戸別所得補償制度の継続に対する経営主体の長期的な期待形成である。具体的には、生産現場において農家にインタビューすると「政権交代が生じるとこの制度も無くなるのではないか。しかも、次の総選挙では政権交代もあり得るのでは」、「財政が不安定な状況下にあると考えられるのに、本当にこのような予算規模の大きな制度を続けることが出来るのか。しかも、米価の下落傾向が続くならば、この制度のための財政負担は増え続け、結果としてこの制度は無くなるのでは」などという意見に接することが多い。つまり、多くの経営主体は、めまぐるしく変化してきた農業政策についてのこれまでの経緯も判断材料のひとつとした上で、この制度が一定期間継続する政策であるとは認識していないのではないかと考えられるのである。

経済政策・産業政策にアナウンスメントエフェクトが存在することはよく知られているが、この制度については、歴史的な政策の展開を前提としたネガティブな意味でのアナウンスメントエフェクトにも注目する必要があるのかもしれない。そして、以上のような期待形成を行う経営主体が多数存在するならば、この制度から交付される交付金を前提として（従来の農業からの利得に交付金を加えた相対的に高い利得水準をもとに期待を形成して）、経営主体が積極的に大規模化や効率化等を進めていく、つまり、長期的な意思決定を行うとは考えられない。つまり、この制度が前述のような構造改革のアクセルになるであろうという積極的な評価には、経営主体の長期的な期待形成の視点からも疑問を抱かずにはいられないのである。

---

<sup>6</sup> 持ち越し在庫などの諸要因が米価に与える影響については、伊藤亮司「米価変動の要因分析」『農業と経済』2010年10月号が参考になる。「たしかに制度（戸別所得補償制度）参加増により、コメの過剰作付自体は、5万haから3.9万haへと縮小見込みで、それだけを見ると「（食用米の需給が）引き締まる」部分もあるが、需要予測すなわち目標数量（面積）配分自体の見込み違いで、それは相殺されており、過去の積み増し在庫の存在やさらには、消費停滞・低価格志向のもと過剰基調を解消しきれていないのが現実である」。

次に、経営主体の自主的な努力による効率化が実現する営農環境についてである。具体的に、我が国の水田作において、零細分散錯圃がその特徴のひとつであることは周知の事実であろう。そして、この圃場の分散が、効率化の有力な手段のひとつである経営規模の拡大において、効率性の向上を阻害する最も重要な要因であることが指摘されている<sup>7</sup>。このとき、戸別所得補償制度が圃場分散による非効率性を促進する可能性が考えられるのである。このことは、前述の「助成金の地代化」とも関連する。

従来、圃場の分散による非効率性（外部性）に対して、経営主体は、早生・中生・晩稲等の品種を組み合わせること、あるいは、直播栽培と移植栽培等、異なる生産技術を組み合わせることなどにより、作期の分散をはかり、この外部性を内部化する努力を続けてきた。また、予防（病害虫のコントロール）の観点から慣行体系の稲作技術とは圃場立地が近接出来ない有機栽培を行う圃場について、地理的に離れた立地を選択するという経営行動も、このような内部化の一形態と考えられる。

具体的に、これらの内部化を実現するためには、出来るだけ近接した圃場を購入、あるいは、借地することにより、一定の地理的範囲において分散された圃場を集積する必要がある。つまり、分散していても地理的に集積していることが圃場分散による外部性を内部化する前提条件となるのである。すなわち、ここでは、ある一定の地理的範囲の中での圃場分散については、圃場数が多くなるほど圃場の地理的集積度合いが高まるという意味で、圃場数と非効率性が必ずしも比例的な関係にならないことを指摘したい。事実、ある一定の地理的範囲の中で借地や農地購入を積極的に進めることにより、以上のような内部化による生産効率性アップを図っている経営主体も少なくない<sup>8</sup>。

ところで、前述のように、経営主体の稲作への執着が強い地域においては、助成金が担い手農家の経営を下支えする一方で、中小規模農家の退出速度を遅らせ、農地流動化が阻害される（一定の地理的範囲の中での農地の流動化が進まない）可能性がある。そして、このような場合、経営主体には、規模拡大のための圃場の確保を通作面積の外延的拡大によって実現する必要性が生じる。つまり、規模拡大のための追加的な圃場を相対的に通作距

---

<sup>7</sup> 例えば、川崎賢太郎「耕地分散が米生産費および要素投入に及ぼす影響」『農業経済研究』第 81 巻第 1 号、2009 年では、圃場分散の程度と稲作生産の非効率性の間の比例的な関係が数量的に議論されている。

<sup>8</sup> 例えば、鶴岡康夫「生産管理行動を考慮した稲作の規模拡大及び収益性に対する圃場条件の影響」『農業経営研究』第 39 巻第 1 号、2001 年では、区画の大きさ、水利条件、地耐力等による圃場の物理的条件が生産効率性に与える影響に加え、通作距離・地域内圃場の総面積・地域内の圃場配置等と生産効率性の関係について、詳細な事例分析に基づいた数量的な分析が行われている。



離の長い立地に求めなければならないのである。このとき、前述のような内部化の実現は困難となる。すなわち、地理的範囲の拡大が伴う圃場分散については、圃場数と非効率性が比例的な関係になると考えられるのである。

以上のような論点に依拠する場合、戸別所得補償制度が継続される場合には、地域の中核的な担い手となることを期待される経営主体にとって、圃場の分散による非効率性（外部性）の内部化が実現困難になるような状況が生じる可能性がある。具体的には、この制度によって、相対的に小規模、あるいは、非効率であるために、中長期的には米市場から退出すべき中小規模の経営主体の生産活動の継続が担い手となるべき経営の発展を阻害する可能性が指摘できる。つまり、これらの中小規模の経営主体が生産活動を継続するために農地の流動化が活発化しないならば、中核的な担い手にとっては規模拡大のための圃場の確保を通作面積の外延的拡大に依存せざるを得なくなるために、圃場分散に起因する外部性を内部化するというこれらの経営主体の自主的な努力が報われ難いという状態が予想されるのである。

以下、次章では、以上で議論した中小規模の経営主体に注目する。具体的には、これらの経営主体における規模拡大のインセンティブについて、戸別所得補償制度への加入の有無をシナリオとしたシンプルな経営計画モデルによって数量的に議論したい。

## 第2章 戸別所得補償制度下における農家の経営行動予測

筑波大学大学院生命環境科学研究科 松下秀介

本章の課題は、戸別所得補償制度について、平成 22 年度に実施されている「モデル事業」の枠組下における経営主体の意思決定行動をシンプルな線形計画モデルによって表現し、農業経営の合理的な行動を前提とするシミュレーション分析により、経営主体における規模拡大のインセンティブを数量的に議論することである。そして、分析対象としては、前章で議論した中小規模の経営主体の短期的な意思決定に注目する。

以下、データと分析モデルについて紹介し、シミュレーション分析の結果から「モデル事業」の枠組下における相対的に小規模な農業経営における規模拡大のインセンティブについて数量的に議論する。

### 第1節 データと分析モデル

モデル事業では、戸別所得補償部分による水稻作付面積当たり、水田利活用事業による転作作物作付面積当たりの固定支払が存在する。前述のように、この補てん金については様々な波及効果が既に指摘されているが、消費者、流通業者、食品産業等の主体による機会主義的行動を考慮しないとすると、米と転作作物の一定の価格水準を前提とした場合、この補てん金により農業経営の収益性改善が実現されるであろうことには疑いがない。

そこで、ここでは、近年における米市場の需給状況を考慮し、農業経営における水稻作部門の生産物手取価格の減少傾向を与えられた条件として、それに伴う経営主体の意思決定について考察することを課題としたい<sup>1</sup>。特に、農業経営の収益性改善だけではなく、構造調整、すなわち担い手への農地集積の可能性についても検討したい。

さて、規範的な経営計画モデルを構築するためには、対象とする地域を特定し、その地域の平均的な生産技術条件を前提とした農家の投入・産出、その地域の土地・労働市場

---

<sup>1</sup> 以下の分析では、経営主体の期待形成について以下のような仮定を採用している。すなわち、経営主体は、市場価格に加えて、事後的に決定する変動部分（生産費補填）ではなく、事前にアナウンスされる定額部分を考慮して期待を形成し、意思決定を行うとしている。このことは、変動部分については、作付面積を決定する年産初期にはその水準が明らかでないだけでなく、前章で指摘したネガティブな意味でのアナウンスメントエフェクトのために、期待形成に含まれる情報にはなり得ないと考えてられることに依拠している。

における価格水準、その地域に賦存する資源等の状況に関するデータを収集することが必要である。そこで、本モデルでは、これらのデータを収集することが出来た A 県 B 市の農業標準技術体系・賃金水準等の経済経営指標を利用したモデリングを行った。

ところで、多くの先行研究が指摘しているとおり、土地利用型農業であるわが国の水田作には、規模の経済性が働く技術構造が存在している。具体的に、米生産費調査結果から水稻作付面積を横軸、平均生産費を縦軸にとったグラフを描くと右下がりのなめらかな L 字型カーブが描かれること、また、近年のデータでは 10ha 程度の規模においてそのカーブがほぼ横ばいになるということなどという議論が一般的な認識であると思われる<sup>2</sup>。そして、前政権下での品目横断型経営安定対策（以下、経営安定対策）において、政策対象を一定規模以上の経営に限定した上で各地域の中核的な担い手の確保・育成が図られたことも、この技術構造を背景とした議論に基づいていると考えられる。そこで、本章の分析モデルでは、経営安定対策を参考にして 4ha 規模を相対的に小規模な農業経営（意思決定主体）として設定した。そして、この経営主体を対象として、水稻作と麦作、水稻作と大豆作を組み合わせた場合の経営意思決定について、以下の 3 つのシナリオを適用したシミュレーション分析を行った<sup>3</sup>。

#### ① 政策対応の基本モデル

戸別所得補償・水田利活用事業ともに加入し、転作割当に従い麦作（大豆作）選択している。よって、稲作・麦作（大豆作）ともに補てん金を受け取る。

#### ② 転作割当未達成モデル

転作割当に従わず、水稻作を自由に選択している。しかし、水田利活用事業には加入しているので、麦作（大豆作）では補てん金を受け取る。

---

<sup>2</sup> 例えば、生源寺眞一『農業と農政の視野－論理の力と歴史の重み』農林統計出版、2010 年、pp.55～56、を参照されたい。

<sup>3</sup> 実際には、水稻作と麦作、水稻作と大豆作の間には、例えば、生産に必要となる機械・施設装備に質的な格差が存在している。また、このような物理的な費用だけではなく、転作作物の新規導入や転作割合の拡大には営農体系の変更が必要であるという意味から「切り替え費用（スイッチングコスト）」が必要であるといわれている。しかし、本章の分析では、分析モデルの単純化のためにこれらの費用に関する議論を捨象している。

また、これらの費用に関する戸別所得補償制度に関連した議論については、例えば、伊庭治彦「小規模経営がモデル対策に加入した理由」『農業と経済』2010 年 11 月号、pp.46～55、を参照されたい。

### ③ 自由作付モデル

戸別所得補償・水田利活用事業ともに加入せず、自由に作付面積を選択している。  
よって、補てん金を受け取らない。

設定した経営計画モデルの単体表について、分析の前提となる費用水準等の情報を図表 2-1～2-3 に、政策対応の基本モデル（戸別所得補償と水田利活用の両対策に加入した場合）を図表 2-4 に示す。また、線形計画モデルによるシミュレーション分析のしくみについては、図表 2-4 の解説にその詳細を示す。

図表 2-1 稲作の変動費・労働費・資本利子の設定

物財費	
肥料費	5,780
農業薬剤費	10,158
種苗費	2,250
光熱動力費	4,345
諸材料費	2,250
土地改良及び水利費	7,236
小農具費	2,277
共済費	2,055
流通経費	26,010
労働費	49,030
資本利子見積額	2,714
生産に要する費用	114,105

資料) A 市の標準技術体系資料より筆者作成

図表 2-2 麦作の変動費・労働費・資本利子の設定

物財費	
肥料費	4,484
農業薬剤費	2,950
種苗費	2,386
光熱動力費	2,268
諸材料費	2,386
土地改良及び水利費	7,236
小農具費	0
共済費	1,065
流通経費	6,920
労働費	12,697
資本利子見積額	929
生産に要する費用	43,321

資料) A 市の標準技術体系資料より筆者作成

図表 2-3 大豆作の変動費・労働費・資本利子の設定

物財費	
肥料費	3,753
農業薬剤費	3,127
種苗費	2,331
光熱動力費	2,168
諸材料費	2,331
土地改良及び水利費	7,236
小農具費	0
共済費	1,406
流通経費	4,091
労働費	14,759
資本利子見積額	1,078
生産に要する費用	42,281

資料) A 市の標準技術体系資料より筆者作成

図表 2-4 経営計画モデルの単体表：戸別所得補償と水田利活用の両対策に加入した場合の例

	0		1	2	3	4	5	6
			稲作変動費 + 労働費 + 資本利子見積額 (円/10a)	麦作変動費 + 労働費 + 資本利子見積額 (円/10a)	水稻 販売価格 (円/60kg)	麦 販売価格 (円/kg)	稲作補填 固定支払 単価水準 (円/10a)	麦作補填 固定支払 単価水準 (円/10a)
0	利益係数		-114,105	-43,321	10,000~15,000	203	15,000	35,000

	制約量		関係	水稻作付面積 (10a)	麦作付面積 (10a)	米生産量 (60kg)	麦生産量 (kg)	対象面積 (10a)	対象面積 (10a)
1	土地	40.0	≥	1.0	1.0	.	.	.	.
2	転作制約	0.0	≥	0.4	-0.6	.	.	.	.
3	水稻単収	0.0	=	540.0	.	-60.0	.	.	.
4	麦単収	0.0	=	.	360.0	.	-1.0	.	.
5	稲作補填固定 支払対象面積	1.0	=	1.0	.	.	.	-1.0	.
6	麦作補填固定 支払対象面積	0.0	=	.	1.0	.	.	.	-1.0

図表 2-4 の解説：経営計画モデルによるシミュレーション分析のメカニズム

1) 変数の定義 (単体表各列)			単位
第 1 列	$X_1$	： 水稻作付面積	10 a
第 2 列	$X_2$	： 麦作付面積	10 a
第 3 列	$X_3$	： 米生産量	60kg
第 4 列	$X_4$	： 麦生産量	kg
第 5 列	$X_5$	： 稲作補填固定支払の対象面積	10 a
第 6 列	$X_6$	： 麦作補填固定支払の対象面積	10 a
2) 経営行動を表現する最大化問題の目的関数と制約条件：関係式の定義 (単体表各行)			
<b>第 0 行 経営行動の目的関数：土地純収益の最大化</b>			
土地純収益＝－稲作費用－麦作費用＋稲作粗収益＋麦作粗収益 ＋稲作補填固定支払＋麦作補填固定支払			
$\max: -114,105X_1 - 43,321X_2 + P_1 \cdot X_3 + P_2 \cdot X_4 + 15,000X_5 + 35,000X_6$			
ただし、 $P_1$ ：水稻販売価格（変数：10,000～15,000 円/60kg の幅での感度分析）			
$P_2$ ：麦販売価格（定数：203 円/kg）			
-----			
<b>第 1～6 行 土地純収益の最大化問題における制約条件</b>			
<b>第 1 行 4 ha を上限とする土地利用</b>			
$40 \geq X_1 + X_2$			
<b>第 2 行 稲作補填の転作面積条件（全作付面積の 40% 以上）</b>			
$0 \geq 0.4X_1 - 0.6X_2 \quad \therefore X_2 \geq 0.4(X_1 + X_2)$			
<b>第 3 行 米生産量決定式（540kg/60kg/10 a＝約 9 俵/10 a）</b>			
$0 = 540X_1 - 60X_3 \quad \therefore X_3 = 540/60X_1$			
<b>第 4 行 麦生産量決定式（360kg/10 a）</b>			
$0 = 360X_2 - X_4 \quad \therefore X_4 = 360X_2$			
<b>第 5 行 稲作補填固定支払対象面積決定式（米の自給分：10 a を除いた作付面積）</b>			
$1 = X_1 - X_5 \quad \therefore X_5 = X_1 - 1$			
<b>第 6 行 麦作補填固定支払対象面積決定式（全作付面積）</b>			
$0 = X_2 - X_6 \quad \therefore X_6 = X_2$			
<b>3) 実証分析</b> 以上の 6 つの制約条件に加え、労働制約（詳細は省略）を課した土地純収益最大化問題を解くことにより、水稻・麦作付面積の最適解（ $X_1$ , $X_2$ ）を導出し、この最適解のもとでの土地の潜在価格を推計する。			

## 第2節 シミュレーションの結果

シミュレーション分析では、経営主体における規模拡大のインセンティブを議論するため、土地純収益最大化を目的関数としている。そして、米の市場価格の低下トレンドが今後も継続すると仮定して、この価格水準を 15 千円から 10 千円の範囲で変化させた場合の土地の潜在価格（追加的な 10a の規模拡大を実施した場合に期待される土地純収益の増加分）について、連続的に分析している<sup>4</sup>。

このとき、以上で推計した土地の潜在価格が地域の標準的な地代水準（約 14,000 円/10a）を上回る範囲の米の市場価格水準において、分析対象となる経営主体は追加的な土地利用にかかわる地代負担力を有することとなり、経営規模拡大を志向すると判断できる。つまり、米の市場価格水準に対応した土地の潜在価格と標準的な地代水準を比較することにより、各シナリオについて、米の市場価格水準がどの程度まで低下する範囲において経営主体が規模拡大のインセンティブをもつのかを明らかにすることが、本シミュレーション分析の狙いである

シミュレーション分析の結果から推計された土地の潜在価格を図表 2-5～2-10 に示す。

まず、戸別所得補償と水田利活用事業ともに加入した場合の土地の潜在価格は、米市場価格が下限（10 千円）まで下落したとしても、麦転作（図表 2-5）では約 20.4 千円、大豆転作（図表 2-6）では約 18.0 千円となっており、いずれの場合でも地域の標準的な地代水準を上回っている。つまり、モデル事業の枠組下では、4ha 規模の相対的に小規模な経営主体において、10 千円の米の価格水準下においても規模拡大のインセンティブを持ちうるということがわかる。

次に、転作割当に従わず水田利活用事業だけに加入した場合、麦転作（図表 2-7）では米市場価格が約 10.9 千円、大豆転作（図表 2-8）では米市場価格が約 11.0 千円の水準において、土地の潜在価格が消滅している。しかも、麦転作（図表 2-7）では米市場価格が約 12.8 千円、大豆転作（図表 2-8）では米市場価格が約 13.0 千円の水準において、土地の潜在価格が地域の標準的な地代水準（約 14,000 円/10a）を下回っている。ま

---

<sup>4</sup> ここで議論する土地の潜在価格は経営計画モデルの最適値から推計されるが、この最適値の導出については、機械・施設利用に関する要素投入に関する固定費用が考慮されていない。これらの費用については、最適値から導出する経営全体での利潤や所得から控除することにより一定期間における償却と再投資の可能性を検討するなど、経営主体の長期的な意思決定の視点から議論しなければならない。しかし、本章の分析ではモデル事業下における経営主体の短期的な意思決定を議論の対象としている。以上の議論については稿を改めたい。



た、いずれの事業にも加入せず、自由に作付面積を決定する場合、麦転作（図表 2-9）では米市場価格が約 11.9 千円、大豆転作（図表 2-10）では米市場価格が約 12.0 千円の水準において、土地の潜在価格が消滅している。しかも、麦転作（図表 2-9）では米市場価格が約 13.8 千円、大豆転作（図表 2-10）では米市場価格が約 14.0 千円の水準において、土地の潜在価格が地域の標準的な地代水準（約 14,000 円/10a）を下回っている。

つまり、転作割当に従わず水田利活用事業だけに加入した場合、自由に作付面積を決定する場合のいずれにおいても、麦転作・大豆転作ともに土地の潜在価格は 13 千円～14 千円程度の米の価格水準下において地域の標準的な地代水準（約 14,000 円/10a）を下回ることがわかる。すなわち、4ha 規模の相対的に小規模な経営主体がモデル事業の減反割当に従わない場合には、13 千円～14 千円程度以下の米の価格条件下において、経営主体は規模拡大のインセンティブを持ち得ないことがわかる。

しかも、以上の 2 つのシナリオ下では、土地の潜在価格は 10 千円～12 千円程度の米の価格水準において消滅している。つまり、4ha 規模の相対的に小規模な経営主体において、これらを下回る価格水準では、規模拡大のインセンティブが存在しないだけではなく、営農継続が困難となり市場からの退出が余儀なくされることもわかる。

図表 2-5 戸別所得補償・水田利活用事業にともに加入する場合（麦転作）

米販売価格 (円/kg)	10,000.0	15,000.0
土地の潜在価格 (円/10a)	20,440.4	47,440.4

資料) 線形計画法により筆者推定

図表 2-6 戸別所得補償・水田利活用事業にともに加入する場合（大豆転作）

米販売価格 (円/kg)	10,000.0	15,000.0
土地の潜在価格 (円/10a)	17,994.5	44,994.5

資料) 線形計画法により筆者推定

図表 2-7 水田利活用事業だけに加入する場合（麦転作）

米販売価格 (円/kg)	10,000.0	10,879.5	12,824.0	15,000.0
土地の潜在価格 (円/10a)	0.0	0.0	14,000.0	29,667.5

資料) 線形計画法により筆者推定

図表 2-8 水田利活用事業だけに加入する場合（大豆転作）

米販売価格（円/kg）	10,000.0	11,049.4	12,993.8	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	0.0	0.0	14,000.0	28,444.6

資料）線形計画法により筆者推定

図表 2-9 戸別所得補償・水田利活用事業にともに加入しない場合（麦転作）

米販売価格（円/kg）	10,000.0	11,851.7	13,796.2	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	0.0	0.0	14,000.0	22,667.5

資料）線形計画法により筆者推定

図表 2-10 戸別所得補償・水田利活用事業にともに加入しない場合（大豆転作）

米販売価格（円/kg）	10,000.0	12,021.6	13,966.0	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	0.0	0.0	14,000.0	21,444.6

資料）線形計画法により筆者推定

### 第3節 政策的インプリケーション

以上、本章の分析モデルでは、相対的に小規模な 4ha 規模の経営主体を対象に、シミュレーション分析から推計された土地の潜在価格と標準的な地代水準の比較の視点から規模拡大のインセンティブの存在を検討した。分析の結果、相対的に小規模な 4ha 規模の経営主体では、戸別所得補償と水田利活用事業ともに加入する限りにおいて、10 千円という米の体価格水準下でも土地の潜在価格が標準的な地代水準を上回ることが期待されることが示された。つまり、これらの経営主体には、明らかに規模拡大のインセンティブが存在する。

以上の結果を農業構造調整の視点から解釈したい。まず、前節で議論したわが国の水田作における規模の経済性を備えた技術構造を考慮すると、長期的には、10ha を超える規模の経営主体に農地が集積されるような方向に構造変化が進むことが望ましいと考えられる。ところが、本章でのシミュレーション分析の結果からは、戸別所得補償と水田利活

用事業ともに加入する限り、4ha 規模の経営主体では規模拡大のインセンティブが存在する、つまり、少なくとも土地を手放すインセンティブは存在しないことを示していた。そして、このことは、右下がりの L 字型カーブを描く規模に関する平均生産費曲線を前提とすると、10ha 以下の中小規模の経営主体において、土地を手放すインセンティブが存在しないとも理解できる。

つまり、以上の分析結果からは、戸別所得補償制度には前章で議論した構造改革にとっての「ブレーキ」として政策効果が存在する可能性があることが数量的に確認されたといえる。

### 第3章 戸別所得補償制度の概要とモデル分析

東京大学 齋藤勝宏

#### 第1節 はじめに

本章の目的は、平成 22 年度からはじまった戸別所得補償制度モデル対策事業の概要とその問題点について検討するとともに、もし問題点があるとすればその改善策について考察することである。

我が国の米穀に関する政策は 1942 年の戦時中の食糧危機の中で制定された食糧管理法に長年規定されてきたが、ガット農業合意以降は「作る自由・売る自由」を重視する食糧法へと移行した。米穀も統制経済型から市場経済型へ移行してきたのである。しかしながら内外価格差をみても明らかなように、我が国の稲作は政府の手厚い保護の下に置かれており、今後近い将来我が国の農業が直面する国際化の流れの中で、稲作をはじめとする土地利用型農業の効率化を図ってゆくことは緊急かつ最重要な課題のひとつである。そのため、稲作の生産構造を強化を目的に、一時期一定規模以上の担い手に絞った経営安定対策がとられてきた。この間、農業就業者数の減少と高齢化の進行、さらには下落する米価を背景に、自民党から民主党への政権交代に伴い、農業政策は一定規模以上の担い手を対象を絞った農業政策から「意欲」あるすべての販売農家を対象とする規模に関して中立的とも言える農業政策へと大きく方向転換した。経営規模とは無関係に意欲がある販売農家であればだれでも、一定条件を満たすことで恩恵を享受することのできる農業政策は確かに魅力的かもしれないが、これから訪れるであろう農業の国際化の流れを考えたときに将来展望が得られないばかりか、食料の自給力さえ失われる結果にはなりはしないだろうか。新しく導入された戸別所得補償制度について疑問を持つのは著者だけではないだろう。もちろん、戸別所得補償制度に問題があるということで、直ちに農業政策を変更することも現実的ではない。「猫の目農政」と言われるように、我が国の農業政策はこれまで頻繁に変更され続けられてきたといってよい。このような状況のもとでは、真摯に農業経営に携わる経営者にとっては長期的な営農計画を立てることすら困難となる可能性がある。そこで本章では、戸別所得補償制度のフレームワークはなるべく変更しないで、稲作の生産構造を効率化し国際競争に絶え得るには現行制度をどのように変更すればよいかその対応策を考えることにしたい。

本章の構成は以下の通りである。まず第 2 節では、戸別所得補償制度の概要と問題点について検討したあとで、国際競争力に耐えうる強い稲作を作り上げてゆくにはどのように制度をモディファイしたらよいかについて検討する。続く第 3 節では、国境措置の削減に戸別所得補償制度が財政的に耐えうるかどうかを検討したい。農業の国際化には、WTO 交渉によって国境措置を削減する場合と数カ国間の協定に基づく自由貿易協定により国境措置を削減するものなどがあるが、本節では昨年 10 月以降たびたび話題に上っている TPP を念頭に置いて、農業の国際化と戸別所得補償制度との関係について考察する。第 4 節は全体のまとめである。

## 第 2 節 戸別所得補償制度の概要とその特徴

### 1) 戸別所得補償制度の概要

農林水産省の「戸別所得補償モデル対策の骨子」によると、戸別所得補償制度の趣旨については、以下のように書かれている。即ち、

我が国の農業は、農業従事者の減少・高齢化、農業所得の激減、農村の崩壊など危機的な状況にある。このため、戸別所得補償制度の導入により、意欲のある農業者が農業を継続できる環境を整え、国内農業の再生を図ることで、我が国の食料自給率の向上を図るとともに、農業の有する多面的機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるようにする必要がある。23 年度の戸別所得補償制度の本格実施に向けて、事業の効果や円滑な事業運営を検証するために、22 年度に戸別所得補償モデル対策を実施する。

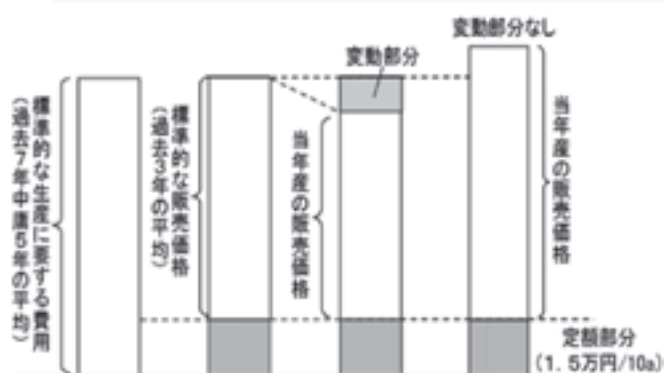
戸別所得補償制度モデル対策資料集：「戸別所得補償モデル対策の骨子」より

高齢者のリタイヤによる農業従事者の減少や農業労働力の高齢化、米価下落による農業所得の減少、さらには中山間地域だけではなく平地農業地域でも増え続ける耕作放棄地など我が国の農業をとりまく状況についての現状認識はまったくその通りであるし、カロリーベースの食料自給率が 1960 年の約 80% から下がり続け、現在では 40% 程度になってしまったのは食生活の変化だけではなく、最近では農業生産力の弱体化によるところが大きいことを踏まえると、何とかして国内農業の再生を図り農業生産を強化し食料自給率を向上させようという意図も頷けるところであろう。農業従事者が減少している以上、現在

の農業者で意欲はあるものが農業を継続できるような経済環境を整えておくのも当然かもしれない。殆どの点が頷けるところである。

日本農業が直面するこれらの問題を克服するために、政府は平成 23 年度の戸別所得補償制度の本格実施に向けて、平成 22 年度に戸別所得補償モデル対策を実施するという。モデル対策の内容はふたつある。米所得補償モデル事業と水田利活用自給力向上事業である。

図表 3-1 米所得補償モデル事業の概要



米所得補償モデル事業は、近年の米価水準は著しく下落し生産コストすらカバーできない状況が続いていることを鑑み、標準的な生産に要する費用（米の生産コスト）と農家の販売価格の恒常的な差額を財政的に補填しようとする政策である（図表 3-1）。その補填は価格支持などのよう市場を媒介とする政策ではなく、農協などを通さ

ず直接農家に支払う直接支払である。この事業で定義される米の生産コストは、生産費調査に基づく経営費に家族労働費の 8 割を加えた額の直近 7 カ年のうち最高と最低を除く 5 年間の全国全階層平均として定義されている。経営費とは種苗費、肥料費、農業薬剤費、土地改良費などの物財費に雇用労働費、支払利子、支払い地代を加えた合計である。家族労働費は、米生産費調査で調査される家族労働の労働投入時間に毎月勤労統計調査の建設業、製造業、運輸業の小規模（5～29 人規模）事業所の賃金率の平均を乗じて計算される額である。労働市場の地域性を考えて都道府県単位で計算されている。

なお、ここで定義されている米生産費には、家族労働費の 2 割相当と自己資本利子及び自作地地代が含まれていないため、経済学で言うところの機会費用の概念とは一致していない。

標準的な販売価格は、直近 3 カ年の移動平均である。標準的な生産に要する費用も標準的な販売価格も全国平均であるが、前者が後者を上回っているのが実情である。そこで、米所得補償モデル事業ではこの差に対応する額を固定支払いとして補填することで、国内農業の再生を図ろうとするものである。これが、戸別所得補償事業の定額支払に相当する（1.5 万円/10a）。なお、交付対象面積は、作付面積から自家消費用の生産を行う面積（一律

では、変動支払いはどうか。米の需要の価格弾力性は、他の必需品的な農産物と同様に小さく、需要曲線の傾きは急であり、供給曲線は米の作況変動に応じて左右にシフトするので、米の市場価格は単収変動に応じて大きく変動するのが普通である。従って、凶作の時には米価が大きく上昇するが、豊作の時には米価は大きく下落するため、稲作所得の変動は大きくなる。農家は一般にリスク回避的でありリスクを好まないから、収入の変動は小さければ小さいほど望ましい。作況変動に応じて変化する所得を安定化させるのが変動支払である。直近 3 年間の販売価格の平均よりも当年産の販売価格の方が低ければ、その差額が支払われるのである。もし、当年産の販売価格の方が過去 3 カ年の平均価格よりも高ければ変動部分は支払われない。従って、販売価格がいくら下落しても農家の直面する実質売渡価格は標準的な生産に要する費用に一致するかその水準よりも大きいかのどちらかとなる。

質的な販売価格は $P^T$ であり、供給曲線は $S_1^{EST}$ となる。原理的には $P^T$ を目標価格とする不足払い制度と同じ経済効果を持つことになる。

米所得補償制度は生産者にとって魅力的な制度であろう。すべての意欲ある農家が対象となるが、すべての生産者が無条件にこの制度に加入できるわけではない。米所得補償モデル事業の対象者は、「生産数量目標」の範囲内で主食用米の生産を行った（生産調整を行った）販売農家及び集落営農（水稻共済加入者・前年度出荷・販売実績のある農家）に限るのである。生産者は自由に作付を行うことができるが、もし自由作付けを行った場合には、

26



政府からの直接支払いを受けることはできない。政府からの支援を受けたければ生産調整を行う必要があるということである。

これまでの政策は、生産調整がなかば義務であり、生産調整が達成できなければペナルティーが課されてきた。政府は在庫管理を行うことで、実質的な米価を維持してきた。このため、生産調整を守らず自由に作付けを行うアウトサイダーは利益を生むことがきたため、生産者の間では「生産調整に対する不公平感」が醸成されていた。近年の生産調整は県別の生産数量に基づいて割り当てられていたため、生産調整の未達成者の多い県では、生産調整を守る正直者が不利益を被るような構図となっていた。

生産調整を選択制とした米所得補償モデル事業は、生産調整に参加するメリットを明確化したため、生産調整の不平等感は払拭することができる制度となった。では、この事業に参加する場合の生産調整率はどのような水準に決まるのだろうか。これは、前年度の実績を見ながら需給を一致させるような水準に決められるのである。この事業に参加する生産者は提示された割当面積の範囲で作付面積を決定すればよく、固定支払や変動支払いは実際の作付面積から自家消費用の作付面積と考えられる 10a を控除した面積をベースとして支払いを受けることになる。

すべての販売農家がこのモデル事業に参加すれば、以前の強制的生産調整と同じ効果をもつが、農家が全く生産調整に参加しなければ生産調整の全くない自由作付の状態と同じ効果を持つようになる。従ってこのプログラムの需給調整能力は生産者の参加率に依存する。生産者は与えられた割合の生産調整を行う場合の所得と生産調整を行わない自由作付の場合の所得を比較し、稼得所得の多寡でプログラムに参加するか否かの決定を行うであろう。その条件は、定額支払単価、次期の出来秋の予想米価、生産調整率に依存する。年度当初には参加率が不明なので、必要な予算額を算定することも容易ではない。

戸別所得補償モデル事業にはもうひとつの事業がある。水田利活用自給力向上事業である。我が国には 250 万 ha にも及ぶ水田があるので、これを有効に活用して他の先進諸国と比べて低い自給率を向上させようとする政策もまた自然な発想ではある。

自給率の向上を図るため、水田を有効活用して、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産を行う販売農家に対して、主食用米なみの所得を確保し得る水準を直接支払により交付する事業である。米所得補償モデル事業とは独立に助成を行う事業なので、生産調整への参加の有無とは無関係であり、対象作物及び支払単価は下の通りである。対象作物は、麦・大豆・飼料作物（35 千円）、新規需要米（米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、



WCS 用稲、80 千円)、そば・なたね・加工用米 (20 千円) である。なお、麦・大豆、飼料作物、米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS 用稲、加工用米に対する交付金を受け取る場合には、実需者と販売契約を締結する必要がある。また、用途限定米穀 (米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、加工用米) については、用途以外への販売は禁止されており、販売した場合には、改正食糧法に基づく罰則を適用する。米穀については、出荷・販売記録の作成と保存が必要である (米トレーサビリティ法)。

米所得補償モデル事業に参加して、主食用米を作付けしない部分に水田利活用事業の戦略作物を作付けして補助金交付を受けることも可能であるし、主食用米を割当面積以上に作付し (この場合には米所得補償モデル事業には参加できない)、一部の水田に戦略作物を作付して水田利活用事業のみに参加することもできるので、農業者の選択の自由度は高い。

## 2) 米所得補償モデル事業のシミュレーション分析

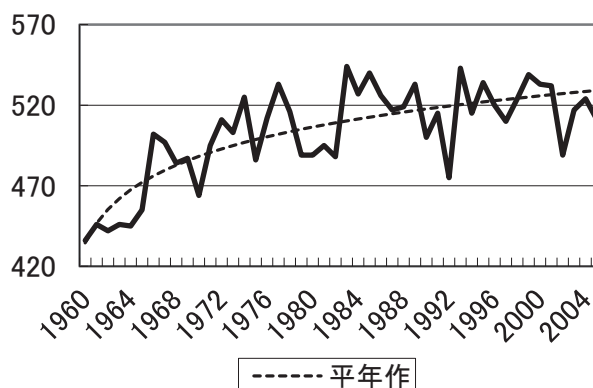
本節では、支払水準と参加率との関係、変動支払いと財源の問題について、米戸別所得補償に焦点を絞ったシミュレーション分析を行う。

米の所得補償モデル事業では、単収と参加率が年度はじめには確定しておらず「不確定」である。当該事業に参加すれば生産調整を行わなければならないが、参加しないのであれば自由な作付が可能である。従って、参加率の水準に依存して全体の生産量と平年並み単収の下での市場均衡米価が定まる。また、単収変動に伴い、市場価格が平年並み単収の下での基準となる価格から乖離するため、変動支払いが生ずることになる。

念のため、米の単収変動がどの程度かを見たものが図表 3-3 である。

これは、各年度の単収をトレンドの平方根で回帰した平均的な単収の推移を実線で、単収の実績を波線で描いている。平年並み単収が増加しているのは、技術進歩による平年単収の増加傾向を示している。単収の実績と平年並み単収の比を作況指数として定義して基礎的統計量を計算すると、平均 100、標準偏差 3.4、変動係数 3.4% となった。

図表 3-3 反収の推移と平年反収 (kg/10a)



シミュレーション分析の目的は、様々な固定支払い額の下での、戸別所得補償事業への参加率、生産数量、市場均衡価格を推計することにある。また、単収変動を考慮することによって、変動支払いの期待値を推計し、財政的な制約が満たされるか否かも同時に検討する。

シミュレーションの前提条件は以下の通りである：

- ・需要の価格弾力性、供給の価格弾力性を一定とする単純な需給均衡モデルを用いる
- ・平成 20 年をベンチマークとする
- ・需要曲線、供給曲線は価格弾力性を一定とする曲線を用いる
- ・生産者の行動原理は利潤最大化を行う
- ・生産者はプログラム参加・非参加の利潤を比較し、利潤の高い方を選択する
- ・生産者がプログラムに参加するときの生産調整率は一定である
- ・市場価格は需給均衡価格である
- ・価格変動の効果：均衡需給量を平年作と見なし、単収変動を与え変動支払額の期待値を計算する
- ・モデルの構造及び使用したデータセットは補論 1 にまとめた

シミュレーション結果は下の表にまとめたとおりである。

図表 3-4 米所得補償モデル事業のシミュレーション分析

固定支払 億円	市場価格 円/60kg	需要量 万トン	申請農家 万トン	非申請農家 万トン	参加率 %	期待支払額 円/60kg	変動支払額 億円	総支払額 億円
1,550	9,850	944	46	898	6	3,780	256	1,806
1,600	10,076	937	100	837	13	3,553	516	2,116
1,700	10,521	923	201	722	27	3,107	914	2,614
1,800	10,961	911	297	613	39	2,674	1,166	2,966
1,900	11,392	899	389	510	50	2,252	1,286	3,186
2,000	11,818	888	476	413	60	1,864	1,305	3,305
2,100	12,236	878	559	319	69	1,482	1,221	3,321
2,200	12,649	868	638	230	78	1,178	1,109	3,309
2,300	13,056	859	714	145	86	880	929	3,229
2,400	13,459	850	787	63	94	653	761	3,161
2,450	13,660	846	822	24	98	560	683	3,133
2,500	13,800	843	844	-0	100	496	621	3,121

結果の解釈

- ・データの利用可能性の関係で、規模別の生産構造をモデルに組み込んではいないため、マクロのモデル分析となっている点には注意を要する。

- ・ 固定支払いの額が増えるほど参加した場合の利潤が増えるので参加率が増え、生産調整が効いてくるため米の市場価格は上昇する。このとき、参加農家数は増えるが、米価上昇により期待支払額が減少するので、変動支払総額は減少する。
- ・ 固定支払い総額が少ないと参加農家率は少なく基本的に自由作付となる。固定支払いが 1550 億円程度では、市場価格は 9850 円/60kg 程度となる。参加農家が少ないため、基準となる販売価格と当期の価格差が大きくなり、平年並単収に基づく変動支払いの期待値は 3780 円/60kg と大きくなる。様々な単収変動の下での変動支払いの期待金額を求めると 256 億円程度となる。変動支払総額が少ないのは、参加農家数が少ないためである。
- ・ 高米価を維持するためには、生産調整に参加する農家を増やすよう固定支払いを増やす必要がある。
- ・ 現在の高米価を維持する状況から生産調整を解除するためには、固定支払額を引き下げればよいが、変動支払いが増えるので、財政コストが逆 U 字型に推移する。
- ・ このモデルでは、生産構造（費用構造）を規模別に設定できなかったため、控除面積の効果についてのシミュレーション分析は行うことができなかった。農業構造へのインパクトを分析するためには、規模別生産構造の違いは非常に重要なので、別途農業経営モデルを使った分析を行う必要がある。
- ・ 固定支払い額を変更することでプログラムへの参加率が変わるため、すべての生産者が生産調整をする場合から、全ての生産者が自由な作付を行う場合までをカバーすることができる。戸別所得補償モデル事業は汎用性のあるフレームワークを提供していると言える。即ち、政策パラメーター（固定支払、控除面積など）をどう設定するかで様々な政策を表現することができるのである。
- ・ 基準年次の在庫は適正在庫を前提とするが過剰在庫をかかえている場合には、もし適切な生産調整が行われなければ出来秋の米価が下落し、変動支払い総額が増加する。
- ・ 平成 22 年度に実施される戸別所得補償モデル対策の予算規模は変動支払いも含めてほぼ妥当な水準である。

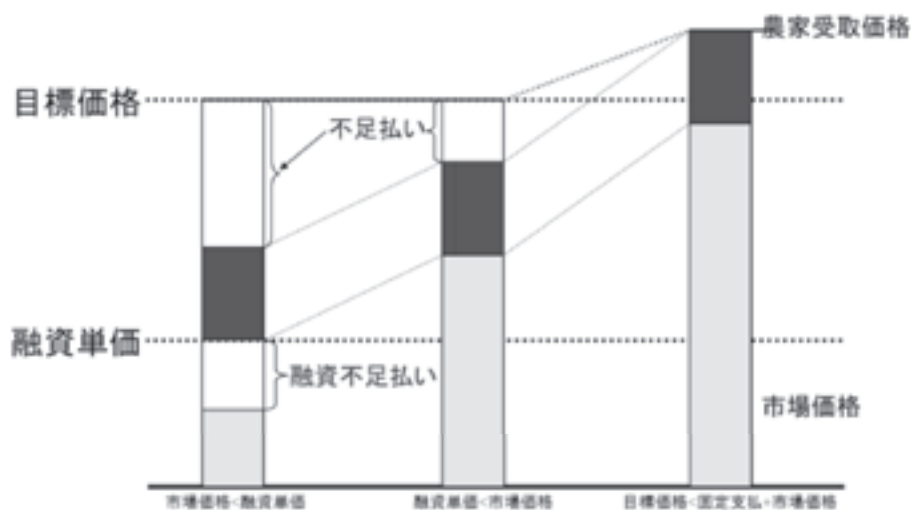
### 3) 国際的な視点から見た戸別所得補償制度

農産物の価格支持政策には基本的にふたつの類型があった。米国型と EU 型である。米国型の政策は市場メカニズムに基づく自由貿易が基本的な理念である。この理念に従い、農産物貿易を国際市場での自由競争に委ねると国内価格が国際価格に一致するが、国内の

生産コストが国際価格よりも高いのでコスト割れが生じてしまう。そこで、生産コストに基づき目標価格を定め、市場価格との差を財政負担により補填することで、農業生産の再生産を維持するものである。農産物の価格を国際価格の水準にすることで輸出競争力を維持する一方で、農家の収入は直接支払いで確保する仕組みでとなっている。基本的には上の説明で十分なのだが、実際の農業保護政策は歴史的な経緯を踏まえ若干複雑である。

図表 3-5 は  
米国の農業保護  
の仕組みを図示  
したものであ  
り、3 段階で構  
成される。第 1  
段階はマーケ  
ティングローン  
制度である。こ  
れは、作物を担  
保とする融資で

図表 3-5 アメリカの農業政策のフレームワーク



ある。作物を担保として融資を受けることで、農家は収穫直後に安い価格で自らの生産物を販売しなくともよく、より条件の良い販売が可能となる。図の融資価格が単位農産物あたりの融資額である。もし、市場価格が融資単価よりも低ければ、農家は質入れした担保を流せばよく、市場価格が融資単価を超えれば融資を返済し、担保物件である農産物を市場で販売すればよい。融資単価は、一種のフローア価格となっている。作物の市場価格が融資単価を下回った場合、融資単価から市場価格を引いた差額を補助金として補填する直接支払いである。第 2 段階は、直接固定支払いである。これは、作目ごとに決められた単位重量当たりの補助金であり、1996 年農業法で不足払いの廃止とともに導入された直接固定支払いである。従って、1996 年農業法が定められた当初の作物の農家受取価格は融資単価 + 固定支払と市場価格 + 固定支払の小さくない方で決まっていた。その後アジア通貨危機で農産物価格が低迷するようになると、農家の庭先価格が目標価格（生産コスト）を下回るようになったので、その差を補助金として支払うようになり、2002 年農業法で価格変動型支払いとして不足払いが復活した。この制度によりマーケティングローン制度と定額固定支払の和が目標価格以下であれば差額が補填されるので、農家の受取価格は目標価格

未満にはならない。不足払い制度そのものである。一方で、定額固定支払いは価格水準とは無関係に受け取ることが出来る補助金なので、市場価格が目標価格を超えるときには、農家の受取価格は市場価格と定額固定支払いの和となる。但し、固定支払と変動支払いの対象は、過去の作付面積の 85%が上限である。

米国型の農業保護政策では目標価格と市場価格の差が不足払いされるので、農家はコスト割れを承知の上で、国際市場で農産物を販売することができる。見方を変えると、生産コストよりも低い国際価格で自らの生産物を輸出し、生産コストと国際価格の差を補助金として政府から受け取ることができるという意味で輸出補助金としての機能を備えている。実質的に輸出補助金として機能するものの、輸出補助金という名称が付いていない上に、補助金給付が輸出分だけではなく国内仕向けも含む生産量が対象となっているので、輸出補助金として見なされていないところに問題がある。

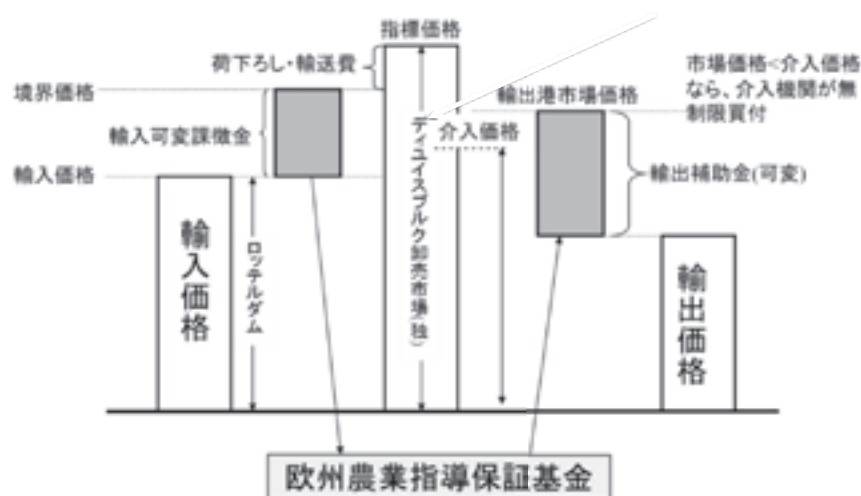
市場価格が財の需給条件を反映して決定されること、生産者の受取価格が目標価格を下回らないので農家所得の下支えになっているという意味では理想的なのだが、目標価格と市場価格（＝国際価格）に大きな格差があるときには、対象数量の上限が設定されているとはいえ、生産量が基準となるので、財政負担が膨大になると言う欠点がある。

敷衍すると、日本の土地利用型農業の代表である米には大きな内外価格差があるので、このような不足払い制度を採用すると**財政負担が莫大となるため、今後の日本農業の国際化を踏まえるとこのままでは現実的な政策とはならない可能性が大きい。**典型的な土地利用型農業である稲作部門の内外価格差は非常に大きく、戸別所得補償制度のフレームワークで国境措置を削減する場合には、**財政負担が莫大になることが予想される。**対象農家を限定するとか、支払い限度収量を設定して財政負担を軽減する必要が示唆される。

米国型に対して EU 型は、域内農業保護を理念としている。そのため、国内価格は域内の農業の再生産が可能となる指標価格として設定されている。農業を保護することが理念なので、穀物を輸入するときには、指標価格から輸送費などを控除した国境での価格（境界価格）を計算し、国境価格と輸入価格の差を輸入可変課徴金として徴収していた。また、域内で生産された農産物を輸出するときには、輸出港市場価格と輸出価格の差を輸出補助金（可変）として支出していた（図表 3-6）。指標価格を使った品目別価格支持政策である。しかし 92 年共通農業改革により、品目別の直接所得支払が導入された。輸出補助金を削減するために支持価格を引き下げる際の補填を直接支払いで行うためである。そして、支持価格を段階的引き下げるとともに、引き下げを補填するように直接所得支払を増加さ



図表 3-6 EU 型の農業政策のフレームワーク



せたのである。各品目の支払額は、品目別の支払単価に各地域の平均単収と各農家の品目別作付面積を乗じたものであり、平均単収及び品目別作付面積には 86/87 年から 90/91 年の平均値として固定した

ものを用いた。その上で、目標価格（介入価格）の引き下げ分を直接支払いで補填した。その後 2003 年の共通農業政策改革では、単一支払いが導入された。各農家ごとに品目別の直接支払額を合計し、毎年その額を作付品目・作付数量とは無関係に直接支払いすることにした。所謂、品目横断型の直接支払いである。品目横断型の直接支払いなので、何をどれだけ生産するかについての政府の介入は無くなった。価格は市場の需給を反映して決定されるし、農家の意思決定も市場価格に従うものとなったので、経済学の教えるように効率的な生産が可能になったばかりか、農業政策が WTO 協定上の緑の政策となった。農業政策改革の流れは、域内価格支持による消費者負担型の農業保護から農家農業の再生産を可能とする単価と目標価格（介入価格）の差を直接農家に支払うという財政負担型への変更であり、それは、品目別の保護から品目横断型への変更でもあったのである。

直接支払いは農産物の支持価格の引き下げの補償として過去の生産水準を基準として導入された補助金である。従って、生産のインセンティブとはならないが、農地・環境の維持を行わなくとも受給できる補助金であるばかりか、支払い対象が過去の生産活動に依存して固定される傾向にあるという問題が生じている。そのため、直接支払いには「クロスコンプライアンス<sup>2)</sup>」と直接支払いの財源の一定割合を農村振興政策へ移転する「モジュレーション」の条件が課されている。

<sup>2)</sup> 農家が直接支払いを受けるため満たさなければならない条件（公衆に寄与し得、動植物の健全な成長に寄与し得、環境と動物福祉に寄与し得、農家自ら所有する農地をよい農業条件と環境条件に保つことに寄与し得るための、一定の条件に適合しなければならないという条件）のこと。

特に、EU 型農業政策は定額直接支払いであるため、WTO 協定に整合的（「緑の政策」）であるばかりか、財の需給を市場に委ねているためニーズにあった作物生産が行われ農産物の過剰問題を解消するという長所を持つ。しかし、財政負担型支出なのでクロスコンプライアンスによって正当化されうるかを確認すること、予算の規模と便益の関係の確認とが難しいという欠点がある。

EU の農業政策は理想的な政策であると筆者は思うが、財政負担が大きいこと、平均的な農業経営面積が 18～20ha と我が国の平均的な農業経営規模と比べ大規模となっている点を考えると、このまま同じ制度を平均経営規模の小さな我が国の農業政策として導入することは困難が伴う。直接支払いを導入する前に、ある程度の経営規模拡大を達成した後であれば農家数が少なくなり政策実行のコスト（モニタリングコストも含む）も小さくなるため、EU 型の直接支払いは有効に機能する可能性は大きい。

#### 4）戸別所得補償モデル事業の問題点と課題

生産調整を選択制とし生産調整のメリットを明確にした点は、戸別所得補償事業の非常に大きな貢献のひとつであり大いに評価できる部分ではあるが、この小節では戸別所得補償事業の問題点についてのみ述べたい。

まず第一は、戸別所得補償事業は意欲ある生産者を対象にしているというが、基本的にはすべての販売農家を対象としているという意味で、経営規模に対して中立的な政策である。農業就業者数が減少してゆくなかで、限られた予算の中で事業の趣旨にあるような目標を最も効率的に達成するような政策体系になっているのだろうか疑問である。また、どのような農業構造を目指しているのかが必ずしも明らかではない。日本の農業を取り巻く国際環境を顧みると、WTO や FTA/EPA もっと極端な話をすれば TPP など農業の国際化は避けて通ることができない状況にきている。この点を踏まえた農業生産の効率化、生産コストの内外価格差を是正するための構造政策の観点から政策を構築すべき必要がある。この政策から目指すべき農業構造が見えてはこないが、例えば麦大豆の自給率向上ということであれば、米の支持をもう少し引き下げるべきであろう（麦・大豆の支払い単価を上げると米との間の収益格差は縮小するが、麦・大豆の内外価格差が大きくなる）。

第二は変動支払についてである。米需要の価格弾力性が小さいので、米の価格変動は作況に依存して大きくなる可能性が大きい。これは、戸別所得補償の変動支払額が不確実となることを意味する。また、初期の在庫が次年度の供給圧力となる場合には、それだけで変動支

払額の総額が増え、財政支出の圧迫要因となると同時に、予算額の不確定要素ともなる。

第三は、参加農家の規模である。規模の非常に小さい経営体は戸別所得補償制度に参加するかもしれないし、参加しないかもしれない。もし、効率の悪い小規模零細農家に参加するのであれば、潜在的な農地供給主体である小規模農家の経営を促進してしまうため、農地の流動化を阻害する要因となり得る。たとえ規模が小さくとも、意欲があり、事業の条件に同意しているのであれば良いという解釈も成立するが、社会的に見た効率化は達成されないと言う意味で問題なのである。

第四は、生産費と販売単価の差が「不足払い」される点である。生産費が農家の直面する生産物価格となり、生産コストを削減させるインセンティブが働きにくい。「販売価格が安くても生産費との差が補填されると農家が考える」と集荷業者が想定すると、集荷業者の戦略的行動により米価が下落することになる。基準となる生産に要する費用も販売価格も全国平均だから、ミクロで見た個々の農家レベルではそのような行動は観測されないと考えるかもしれないが、農家の数が無数にあり、その一戸一戸に集荷業者が相対で米の取引価格を決めるという場合には十分ありうる状況となる。前述の図表 3-2 には需要曲線をふたつ描いておいた。D<sub>0</sub>D<sub>0</sub> と D<sub>1</sub>D<sub>1</sub> である。通常、需要曲線は市場価格が与えられると、その価格水準に対応した需要量が決まると解釈するのだが、これを逆に見る考え方もある。購入予定量を決めたとき、その量だけ購入するためには最大限どれだけ支払う用意があるかを表すのが需要曲線であるという見方がそれである。集荷業者は農家が「販売価格が安くても生産費との差が補填されるのだから大丈夫」と考えているとすると、買上価格を低く提示して何とか玉を手に入れようとする。個々の農家でこのような戦略が成功すれば、実際の売渡価格の地域別米柄別平均価格も下落することになる。米価下落は消費者の便益となるのか、集荷業者をはじめ米穀の流通業者の利益となるかは即断できないが小売市場が競争的であることを踏まえると、利益の殆どは消費者に帰着されるであろう。究極的に消費者の便益となると仮定すると、農家への不足払いである財政負担は消費者への帰着分と一致する。これは、消費者の財政負担が消費者にそのまま還元されることを意味するので、社会的な観点からは徴税コストの分だけ社会的損失が発生することになる。

第五は、国境措置と戸別所得補償モデル事業の関係である。仮に、コメの国境措置を削減すると輸入価格が下落するとともに、国内価格も下落し、不足払い単価は上昇し、財政支出も大幅に増加することになる。財政支出に上限があるとすれば（国内財政上の制約もあれば、WTO 上の制約もある）、生産数量目標を引き下げざるを得なくなる。「意欲」ある



すべての販売農家を対象とする戸別所得補償制度が農産物貿易自由化の安全弁となるという考えは現実妥当的ではないかもしれない。

第六は、生産コストの考え方である。生産コストは通常、機会費用の概念で考える。ところが、戸別所得補償事業の生産コストには、自己資本に限らず自作地地代も費用として計上されてはいない。つまり、標準的な生産に要する費用は機会費用の概念ではないのである。特に、自立的な農業を行う経営者にとっては機会費用の概念に基づいて経営計画をたてなければならないのに、費用の概念そのような経営に対応してはいない。

第七は、標準的な生産に要する費用、販売価格の平均が全国一律の平均値が用いされていることである。基準価格等の透明性を高め行政コストを節約するという点では、適切な方法と言えるかもしれない。しかし、生産コストには地域性や経営規模によって異なるので、これらの特性を考慮しなければならない。少なくとも、経営規模別の全国平均の生産費は米生産費調査から得られるので、規模間格差を考慮した政策体系の方が望ましいのではないかと考える。少なくともふたつの規模に分けて考えることで、全国一律の平均を使うよりはより適切なアプローチとなるのではないだろうか。

## 5) 戸別所得補償制度の改善策

以上問題点として挙げた点のいくつかに対して、どのように改善したらよいかを考えておこう。

まず、事業が規模に中立的であり、零細で生産コストが割高な農家も大規模で効率的な農家も区別無く事業対象となる点について考察しよう。

図表 3-7 米の生産費（平成 21 年産）

	経営費(1)	家族労働費(2)	(1)+(2)	(単位：円/60kg)
平成21年産	10,324	4,119	14,443	16,743
(参考)平成20年産	10,054	4,126	14,180	16,520
規模別				
0.5ha未満	15,628	6,837	22,465	25,820
0.5ha～1.0ha	13,524	5,402	18,926	21,904
1.0ha～2.0ha	10,199	4,513	14,711	17,230
2.0ha～3.0ha	8,925	3,857	12,782	15,075
3.0ha～5.0ha	8,566	3,276	11,842	13,591
5.0ha～10.0ha	8,485	2,852	11,337	12,948
10.0ha～15.0ha	8,416	2,628	11,044	12,774
15.0ha以上	7,595	2,035	9,630	11,199
出所：農水省「米生産費調査」				
交付単価の算定方法				
標準的な生産に要する費用：13,703円/60kg				
標準的な販売価格：11,978円/60kg				
差額：1,725円/60kg → 15,238円/10a (530kg/10a)				

図表 3-7 は、平成 21 年産の米の生産費調査についてまとめたものである。経営規模が大きくなるにしたがって、経営費、家族労働費ともに逓減していることが分かる。つまり、経営規模を拡大すればするほど、単位生産量あたりの生産費は逓減することが確認できる。経営規模の拡大は、

生産を効率化するのだ。モデル事業で算定された生産に要する費用は家族労働費を評価替えしその 8 割を経営費に加えて計算するので、直接表の「(1) + (2)」と比較することは出来ないが、それでも 13,708 円という標準的な生産に要する費用は、かなりの小さな規模までカバーする水準であることが推察される。

経営規模別の米生産コストをプロットする図は省略するが、稲作経営耕地面積が約 20ha 程度の水準までは、平均生産コストが低下する傾向にあることが分かっている。零細な分散錯圃に特徴付けられる現状の圃場状況を考えると、規模を拡大することで規模の経済を享受することができるが、同時に分散錯圃による生産の非効率化の程度も大きくなる可能性がある。従って、圃場整備事業によりよほど大きな面積のスーパー圃場を整備しない限り、経営規

模の拡大により大きくコストを削減することは現実的ではないように思う。

農林水産省の米生産費調査から離れて、先進的な農業経営の米生産費について見てみよう。図表 3-8 は、谷口等『水田活用新時代』から引用した茨城県西部の先進的な農業経営の米生産費について

図表 3-8 大規模経営の米生産費

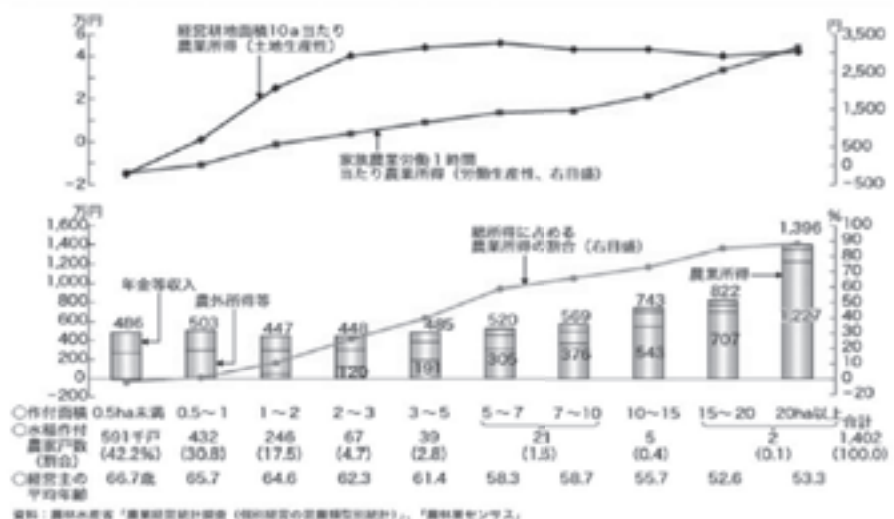
	コシヒカリ		全国15ha以上	対全国比
	移植栽培	直播栽培		
種苗費	1,980	2,178	1,923	103
肥料費	11,071	5,618	7,460	148
農業薬剤費	3,081	3,192	5,488	56
光熱動力費	3,534	3,534	4,261	83
その他諸材料費	930	930	1,863	50
土地改良・水利費	2,825	2,825	6,840	41
賃借料・料金	1,858	1,858	5,352	35
物件税・公課諸負担	776	776	1,288	60
建物・農機具償却費	5,967	5,955	18,998	31
修繕費	6,686	6,686	5,804	115
生産管理費	730	730	441	166
労働費	9,462	12,375	21,123	45
費用合計	48,900	46,658	80,841	60
収量	510	509	524	97
労働時間	6		14	44
60kgあたり費用	5,753	5,753	9,257	62
栽培面積(ha)	15	0.8		

出所：谷口・梅本・千田・李『水田活用新時代』農文協 p.226より引用  
圃場条件：30～60a区画、コンクリート開水路の平坦水田地域(茨城県西部)  
経営面積52ha(水稻15ha、小麦30ha、大豆33ha、そば8ha)  
作業受委託を含めると約100haの作業面積

て、引用したものである。30～60a 区画の水田を集積し、水稻 15ha、小麦、大豆約 30ha、そば 8ha を経営するが、作業受託を含めると約 100ha の作業面積となっている。15ha 以上の経営規模の全国平均の平均単収には及ばないようだが、それでも 510kg の単収を維持しており、通常の移植栽培で 60kg あたりの費用が 5700 円程度と全国平均 9200 円を約 40% も下回る生産コストを実現している。農業経営のフロンティアとは言え、稲作経営の規模拡大がいかに重要かを如実に物語る事例であろう。平均的な農業経営像にアプローチするために、水田作の総所得に占める農業所得の割合を経営規模別に確認しておこう。

図表3-9は、水田作の経営規模における農家総所得の構成についてまとめたものである。これを見ると農業所得が総農家所得の半分以上を占めるのは5ha以上の経営

図表 3-9 水田作の個別経営における総所得の構成



規模に限られていることが分かる。また、農業労働力の高齢化が叫ばれる中で、5ha以上の経営規模の経営主平均年齢は60歳未満となっていることも確認できる。決して平均年齢が若いとは言わないが、それでも経営主の平均年齢が60歳未満である点は力強い。5ha以上の経営規模の農家は全農家数の僅か2%ではあるが、水田農業の実質的な担い手になりつつあるように思う。もちろん、米生産費をみると20haまではコストが低減するので、米の作付規模拡大の目標を20haの想定するのが妥当だろうが、いきなり20haを超える水準まで規模拡大することは現実的ではないかもしれないので、いかにして経営規模5ha以上の農家を増やしてゆくかが今後取り組まなければならない課題となる。実際、2010年農林業センサスとみると、5ha未満の農家数の減少と5ha以上層の農家数の増加が観察されている。農家全体の動向なので、水田農家の動向であると限定することはできないが、水田農業の現状を反映していることは間違いない。5ha以上への規模拡大が進んでいるのである。しかも、経営耕地の集積割合を見ると、5ha以上の経営規模階が51.4%の経営農地を集積しているのだ。

以上の実態を敷衍すると、農業労働力の減少と高齢化が進む中で、少しでも効率的な農業経営を推進するためには、経営規模に中立的な政策ではなく、対象規模を最小でも5ha以上に限定し、規模拡大を促進するような政策をとる必要があろう。では、5ha未満の販売農家をどう扱うのか。政策として対応しなくてよいのだろうか？ 否。水田農業には作業の共同性や外部性が存在していることは衆知の通りである。例えば、田越し灌漑や水利施

設の維持作業に見られるように水管理作業の共同性や耕作放棄地からの病虫害の発生による外部性などが存在している。従って、これらの作業の共同性や外部性を避けるに必要な措置は、経営規模が小規模であろうともその対象に含める必要がある。

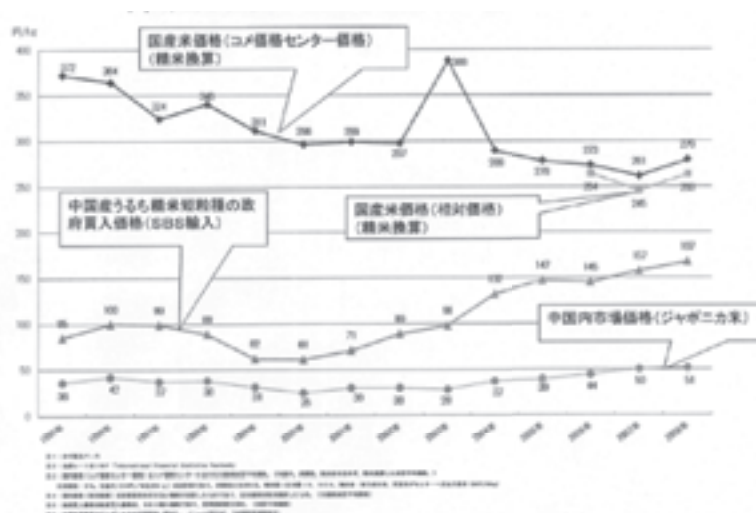
つまり、現行の米所得補償モデル事業（固定支払及び変動支払を含む）を 5ha 以上の経営規模に限定し、これ以下の経営規模については、水利の共同作業や外部性を回避する程度の補助を行うことで、水田農業の維持を図る。もちろん、5ha 未満の規模階層には、固定支払のみなので、生産調整を行う必要はない。5ha 以上の階層についても長期的には生産調整は解除することが望ましいが、短期的な混乱を避ける意味で戸別所得補償の代償として当面の間生産調整への参加を前提とすると米価下落への激変緩和になるのではないだろうか。米価が下落すると小規模農家の稲作所得は減少する一方で、大規模農家については戸別所得補償で標準的な生産コストを賄うことのできる手取り米価が維持されるので、地代負担力は、小規模農家の稲作所得ほどには下落せず、農地流動化の経済的な必要条件は満たし易くなり農地流動化が促進される筈である<sup>3</sup>。

### 第 3 節 農業の国際化と戸別所得補償制度

次に国境措置と戸別所得補償制度の関係について考察しよう。

図表 3-10 は、米の内外価格差についてまとめたグラフである。国内産米価の下落傾向と、中国産米の微増傾向を覗うことができる。近年中国産米の SBS 輸入価格が大きく上昇している。SBS とは輸入業者と実需者が連名で入札

図表 3-10 中国産短粒種と国産米価格の比較



し、政府買入価格より輸入業者の売渡価格が低く、政府売渡価格より実需者の購入価格が

<sup>3</sup> 補論 2 を参照のこと。

高いものを売買価格差の大きなものから順に売買予定数量まで落札してゆくという国家貿易の一形態である。輸入量が限られていることもあり輸入価格が割高になっていることから、内外価格差の実態を反映しているとは必ずしも言えない点には注意する必要がある。米の内外価格はまだまだ大きいと言っても差し支えないと考えられるため、国境措置の削減により国内産米の市場価格大きく下落する可能性を秘めている。国境措置の削減には、WTO 交渉に基づく農産物貿易の自由化、複数国間の FTA/EPA などに基づくものがある。そもそも本プロジェクトは「戸別所得補償モデル対策」の実施に際し、戸別所得補償制度の問題点と改善策について考察するのが主なねらいであった。もちろん、プロジェクトの初期の段階から農業の国際化を前提としていたことは確かだが、TPP を前提としている訳ではなかった。2010 年の 6 月に閣議決定された「新成長戦略」には「関税などの貿易上の措置や非関税措置の見直しなど、質の高い経済連携を加速する」と述べられており、TPP 交渉への参加を表明してはいないものの、アジア太平洋自由貿易圏の構築にリーダーシップを発揮するという趣旨の表現も盛り込まれてはいたが、10 月の菅直人首相の所信表明演説で TPP 交渉への参加が遡上に上がってからは、FTA のなかでも TPP に焦点が当てられるようになった。従って、本小節でも農業の国際化の一形態として TPP を例に挙げて検討することにした。

TPP はもともとブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの経済的規模の小さい 4 カ国間で締結された自由貿易協定（発効は 2006 年）であり、原則として全品目の関税を撤廃<sup>4</sup>する点で、従来の自由貿易協定に比べ、質の高いものである。しかも、貿易の自由化に加え、知的所有権や人の移動なども含む包括的な協定であった。この 4 カ国にアメリカ、オーストラリア、ペルー、ベトナムとマレーシアの 5 カ国が加わり、交渉を開始したものが拡大 TPP である。オバマ大統領が 2009 年 11 月に訪日したときに、講演でアメリカが TPP 交渉に参加することを表明した影響か、2010 年の 6 月に閣議決定された「新成長戦略」には「関税などの貿易上の措置や非関税措置の見直しなど、質の高い経済連携を加速する」と述べられており、TPP 交渉への参加を表明してはいないものの、アジア太平洋自由貿易圏の構築にリーダーシップを発揮するという趣旨の表現も盛り込まれてはいた。TPP 締結交渉への参加を検討することが宣言されたのは、10 月の菅直人首相の所信表明演

---

<sup>4</sup> 2006 年の発効時で、ブルネイは 68.1%、チリは 74.5%、ニュージーランドは 82.3%、シンガポールは 100% の品目の関税率を撤廃しており、2015 年にはブルネイを除き全品目の関税率を撤廃することになっている。ブルネイは 99.2% の品目について関税撤廃する。



説においてである<sup>5</sup>。従来の自由貿易協定では概ね 9 割の品目について関税撤廃をすれば良く、農産物については例外扱いされるケースが多かったが、TPP については全品目の関税の即時撤廃が原則であるため、TPP 参加を検討するという政府の方針に対しては、日本農業が壊滅するなど、農業団体をはじめさまざまな団体からの猛反発を受けている。

10 月 27 日には、政府機関からは我が国が TPP へ参加した場合の影響についての試算結果が発表された。試算を行ったのは内閣府、農林水産省及び経済産業省であるが、それぞれの機関がそれぞれの前提に基づいた試算を行っている。

内閣府は、TPP に参加することで 2.4~3.2 兆円ほど GDP が増加するという試算結果を得ている。また、韓米 FTA、韓 EUFTA を前提とすると、TPP に参加しない場合には 0.6~0.7 兆円程度、我が国の GDP は減少するようである。内閣府の試算では、TPP 参加により全品目の関税が撤廃されると同時に、自由貿易による競争促進効果により貿易コストの逡減と各産業の生産性向上が前提とされている。なお、労働は産業間を自由に移動できるという前提条件なので、雇用機会は喪失しない。農業が含まれる産業部門が農林水産業の 1 部門のみであるという点を除き、ほぼ妥当な前提であると思う。経済産業省は韓米や韓欧 FTA を前提としつつ、我が国が TPP に参加しない場合には、基幹輸出産業である自動車・電気電子産業・機械産業の我が国からアメリカ、EU への輸出が減少することで、10.5 兆円の GDP 減少と 81.2 万人の雇用機会が失われるとしている。我が国の FTA 戦略の遅れが、貿易転換効果を媒介にした基幹産業の輸出減少と、GDP や雇用機会の喪失に焦点を当てた影響試算となっている。

これに対して、農林水産省は、TPP による関税撤廃で農業生産額が 4.1 兆円、GDP が 7.9 兆円減少し、340 万人の就業機会が喪失されるとしている。また、供給熱量ベースの自給率が現在の 40%から 14%へと大きく減少すると試算している。

なぜ、これほど機関によって試算結果が異なるのだろうか。前提条件がはっきりしている内閣府と農林水産省の試算について吟味しよう。内閣府の試算は国際貿易政策を評価するために開発された GTAP モデルを使っているのに対して、農林水産省の試算は産業連関モデルを使っている。これらのモデルの大きな違いは、財の需給に応じて価格が内生的に決定されるのか、或いは、財の価格が固定されているのかの違いである。内閣府で採用する GTAP モデルは価格内生型であり、生産者も消費者も財やサービスの価格の変化を見な

---

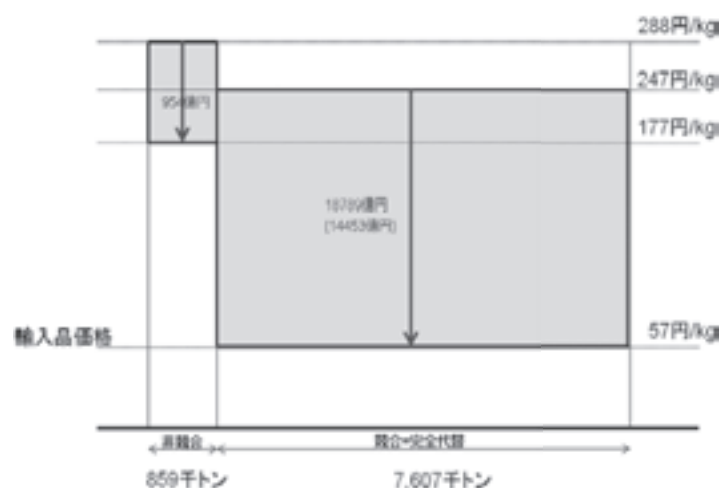
<sup>5</sup> 10 月 8 日の新成長戦略会議では、菅直人首相から TPP 交渉への参加を検討し、11 月に横浜で開催される APEC 首脳会議までに我が国の経済連携の基本方針を決定するとの指示が出された。

がら行動を調整する主体とされているので、相対的な財の価格比率の変化による需要の代替や生産への影響、さらには所得への影響が考慮される。例えば、我が国の農産物輸入に課される関税率が削減されることで、国内での輸入農産物が割安になり輸入が増加すると同時に割高な国内農産物の需要が減少する。国産農産物の需要減少は国内生産を減少させるので、労働や資本などが農業部門から非農業部門へ移動し、非農業部門の生産量は増加することになる。消費者の直面する農産物価格は下落するので、農産物とその他の財の間で需要の代替が起こると同時に、実質所得の増加は各財の需要を増加させることになる。また、関税率の削減は我が国の農産物の輸入需要を増加させるので、農産物の国際価格は上昇することになる。

一方、農林水産省の採用する産業連関モデルでは、農産物を輸入品と完全代替するものと代替しないものに分け、輸入品と完全代替するものについては内外価格差に該当する国内生産量を乗じ、代替しないものについては輸入品との競合の結果発生する価格下落分に該当する国内生産量を乗ずることで生産額の減少分を評価している。また、GDP への影響については、需要変化が引き起こす各産業への波及効果で評価している。

図表 3-11 は米の試算結果について示したものである。輸入米と競合しない米として新潟コシヒカリと特別栽培米(有機米)を想定しており、その他の米は輸入品と競合(完全代替)するものと想定している。また、我が国の米の輸入が大きく増加しても外国産米の輸入価格は上昇しないと仮定されている。財の価格は変化しないので、瞬間風

図表 3-11 関税撤廃の効果(農水省試算・米)



速的な短期の効果を評価していると考えることができよう。図の網掛部分は国内生産額の減少分であるが、これは消費者の立場からすると、米の消費量は一定で変わらないが、米への支出が節約できることを表している。もちろん、節約分は、貯蓄分を除き、他の財への支出に振り向けられるため、農産物以外の国内需要(従って、国内生産)は増加することになり、消費者の経済厚生は増加している筈である。試算結果から判断すると、農産

物支出の節約分の効果が GDP の試算へ反映していないものと推察される。

TPP を試算するモデルとしては、財の価格変化を内生化しているという意味で、内閣府の採用するモデルの方が相応しいと考えるが、上で述べたように、財の分類としては、農林水産が 1 部門に統合されているため、我が国が TPP に参加する場合に米の価格や国内生産がどの程度になるかを知ることはできない。

そこで、本稿では農産物を細分化した GTAP モデルを使って TPP の影響を独自試算した。TPP の参加国は、図表 3-12 の通りである。星印は P4 であり、丸印は 2010 年 10 月現在の交渉参加国である。我が国は交渉参加を決めていないので「？」としているが、TPP のシミュレーションを行う際には、参加国として含めた。

GTAP モデルによるシミュレーション結果は、図表 3-13 及び図表 3-14 の通り<sup>6</sup>である。図表 3-

図表 3-12 アジア太平洋地域の自由貿易協定

		ASEAN+3	APEC	TPP
日本	( JPN )	○	○	?
中国	( CHN )	○	○	
韓国	( KOR )	○	○	
香港	( HKG )		○	
台湾	( TWN )		○	
フィリピン	( PHL )	○		
ベトナム	( VMN )	○	○	○
ラオス	( LAO )	○		
カンボジア	( KMH )	○		
タイ	( THA )	○		
シンガポール	( SGP )	○	○	★
ブルネイ	( )	○	○	★
インドネシア	( IDN )	○		
マレーシア	( MYS )	○	○	○
ミャンマー	( MMN )	○		
豪州	( AUS )		○	○
ニュージーランド	( NZL )		○	★
パプアニューギニア	( )		○	
カナダ	( CAN )		○	
米国	( USA )		○	○
メキシコ	( MEX )		○	
ペルー	( PER )		○	○
チリ	( CHL )		○	★
ロシア	( RUS )		○	
EU	( EU )			

注) 英字コードがついている国・地域は分析対象国。

-13 は TPP を含む自由貿易協定が各国の経済厚生に及ぼす影響を纏めたものである。

自由貿易協定の経済的便益をみると、TPP 締結により全品目の関税を撤廃した場合には TPP 参加国に経済的便益をもたらす<sup>7</sup>こと、我が国の経済厚生は約 115 億ドル程度増加することがわかる。また、関税撤廃対象から農産物を除いた場合の厚生水準は約 80 億ドルとなる。これは、食料自給率や農業の多面的機能などを考慮せずに厚生水準のみで判断する限り、農産物を除くと、TPP 交渉が成功しない可能性が非常に大きいことを示している。また、韓米 EU 自由貿易協定により、我が国の経済厚生は 23 億ドルにも及ぶ経済損失が発生することが分かる。これは、TPP に参加しないと我が国は経済的損失を被るという経済産

<sup>6</sup> 内閣府のシミュレーション結果と異なり、貿易に伴う輸送費の低下や生産性向上の効果については考慮していない。

<sup>7</sup> 関税以外の市場の歪み（ディストーション）がなければ、TPP 参加によりペルーの厚生水準も向上する筈であるが、シミュレーション結果によると厚生水準が悪化するという結果となった。関税以外のディストーションの影響であると推察される。



業省の影響試算をサポートするものでもある。

図表 3-13 自由貿易協定による等価変分（厚生水準）の変化

単位：100 万米ドル

国・地域	TPP		日米豪州FTA		韓米欧州FTA	
	全製品	工業製品	全製品	工業製品	全製品	コメを除く
オーストラリア	2,611	-457	2,865	-376	-402	-400
ニュージーランド	563	-56	-185	-39	-158	-157
中国	-2,593	-1,801	-1,295	-627	-2,621	-2,612
香港	-110	-122	-17	-45	-23	-24
日本	11,478	7,914	7,950	4,797	-2,380	-2,381
韓国	-961	-563	-534	-195	4,928	4,887
台湾	-435	-303	-193	-101	-196	-197
カンボジア	-25	-25	-1	-3	-27	-27
インドネシア	-337	-176	-140	-50	-204	-203
ラオス	-3	-3	1	0	-1	-1
ミャンマー	-7	-1	-3	-1	-5	-4
マレーシア	378	213	-96	-36	-137	-137
フィリピン	-146	-52	-65	-13	-64	-64
シンガポール	694	328	-38	-35	-19	-21
タイ	-745	-523	-362	-181	-264	-250
ベトナム	1,439	1,211	-71	-27	-166	-164
インド	-424	-280	-197	-74	-436	-428
他のアジア諸国	-280	-222	-100	-59	-277	-273
カナダ	-1,060	-549	-926	-453	-1,270	-1,265
アメリカ	3,280	-1,041	4,101	-581	6,541	6,365
メキシコ	-805	-537	-686	-435	-1,052	-1,050
チリ	164	-11	-54	-8	-58	-58
ペルー	-177	-149	-23	-7	-46	-45
他のアメリカ諸国	-845	-579	-429	-231	-1,150	-1,143
EU	-4,098	-2,709	-2,552	-1,318	3,900	3,971
ロシア	-42	-33	-63	-60	-226	-227
他の世界計	-344	-300	-282	-300	-1,612	-1,625

注) 等価変分(Equivalent Variation)とは、消費者の効用の増加分を変化前の価格体系で評価したもの。正であれば、実質所得が増加していることを示す。

図表 3-14 は自由貿易協定が我が国の各産業の生産量に及ぼす影響について纏めたものである。生産量であるにも拘わらず単位を金額表示しているが、これはベンチマークの価格を 1 と基準化してベンチマークの生産額を生産量と見なしているためである。TPP締結により我が国の基幹的な輸出産業の生産量が大きく増加する一方で、農産物の国内生産が減少することを確認することができる。また、韓米EU自由貿易協定により、我が国の輸出産業はダメージを受けることも確認できる<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> 電子機器については TPP の効果はプラス、韓米 EU 自由貿易協定の影響についてはマイナスとなる筈だが、期待する符号とはなっていない。部門分割を変更して同様のシミュレーションを行ったが、結果を改善することはできなかった。理由の解明及び結果の改善は今後の課題としたい。

図表 3-14 各産業の生産額の変化

単位：100 万米ドル

生産部門	生産額	TPP		日米豪FTA				韓米EU FTA	
		全産業の関税撤廃		全産業の関税撤廃		製造業の関税撤廃		コメは例外	
		%	変化額	%	変化額	%	変化額	%	変化額
稲作	19,534	-54.7	-10,691	-48.8	-9,533	-0.1	-18	0.0	4
小麦	2,360	-61.3	-1,446	-61.2	-1,445	-0.8	-20	2.9	67
甘味料作物	993	-5.0	-50	-5.0	-50	0.0	0	-0.1	0
畜産	14,199	-14.8	-2,103	-14.3	-2,023	-0.2	-27	-0.1	-11
酪農	6,279	-2.8	-178	-2.1	-133	0.0	-2	-0.1	-4
その他農業	76,928	-1.8	-1,346	-1.6	-1,262	-0.2	-115	-0.1	-46
鉱業	12,225	-0.2	-23	0.1	7	-0.6	-70	0.1	12
精米	24,330	-38.8	-9,433	-39.0	-9,477	-0.1	-19	-0.1	-27
肉類	14,321	-23.0	-3,297	-22.2	-3,174	-0.3	-37	-0.1	-14
牛乳・乳製品	20,504	-2.6	-541	-1.7	-340	-0.1	-12	0.0	-8
砂糖	4,321	-5.1	-222	-5.1	-219	0.0	-1	-0.1	-2
その他加工食品	245,667	0.2	516	0.3	712	0.0	-98	-0.1	-197
繊維	74,448	4.4	3,268	1.0	707	0.0	22	-0.1	-37
科学製品	540,460	0.5	2,702	0.5	2,594	0.0	216	-0.1	-486
金属製品	349,691	1.1	3,812	0.9	3,042	-0.1	-420	0.1	350
輸送用機械	421,162	4.4	18,700	3.3	13,688	2.0	8,550	-0.1	-337
電子機器	428,591	-0.2	-986	0.4	1,543	-0.8	-3,472	0.5	2,314
その他機械	374,716	0.4	1,611	1.0	3,672	-0.4	-1,424	0.0	-112
その他製造業	293,246	0.3	850	0.3	850	-0.2	-440	0.0	88
電力ガス水道	176,889	0.2	425	0.2	407	0.0	-71	0.0	18
建設	630,485	0.1	694	0.1	441	0.1	820	-0.3	-1,639
輸送費	437,300	-0.1	-481	-0.1	-262	-0.1	-481	0.1	525
その他サービス	4,462,733	0.1	3,570	0.1	3,570	0.0	0	0.0	0
合計	8,631,382	0.1	5,351	0.0	3,319	0.0	2,881	0.0	456
農産物	120,293	-13.1	-15,814	-12.0	-14,445	-0.2	-182	0.0	10
加工食品	309,143	-4.2	-12,977	-4.0	-12,497	-0.1	-168	-0.1	-248
製造業	16,821,103	0.2	39,516	0.2	33,572	0.0	6,182	0.0	1,138
合計	17,250,539	0.1	10,725	0.0	6,631	0.0	5,832	0.0	900

出所：GTAPモデルによる推計結果

図表 3-15 コメ価格の変化の变化率 (%)

	WTO	TPP_ALL
国内米価	-81.3	-72.9
輸入価格		
豪州	-76.7	-76.7
米国	-77.1	-77.1
中国	-84.8	-0.2
輸出価格		
豪州	9.6	12.7
米国	10.7	8.0
中国	7.8	-0.4

農林水産省試算では、国産米の約 9 割は輸入品と代替されると想定しているが、独自試算によると、TPP に参加し全ての関税を撤廃したとしても稲作が壊滅することはないようである（稲作部門の生産量は 55%減）。理由は、米は完全代替材ではなく生産国ごとに差別化された財であること、我が国の輸入増加により国際価格が上昇することを反映しているからである。輸

入自由化による輸入価格、輸出価格の変化についてまとめたのが図表 3-15 である。TPP への参加により米の関税率が撤廃される結果、輸入価格は関税削減分だけ減少し、輸出価格が 8~12%上昇することが確認できた。なお、全ての国で全ての関税を撤廃する場合の価格の変化も示した（WTO）。中国からの輸入価格、中国の輸出価格の変化の違いに注意したい。TPP では中国が協定締結国には入っていないため、関税が撤廃されず、日本の輸入価格、中国の輸出価格がほとんど変化していない。

以上まとめると、経済厚生から判断すると我が国は TPP へ参加することで大きな便益を

享受できる一方で、近隣諸国の FTA 戦略に遅れをとるようであれば、貿易転換効果により、基幹産業の輸出減少を通して、GDP の減少や一時的な雇用機会の減少を招来することが確認できた。しかしながら、比較的国境措置で保護されている農業部門は関税撤廃により、壊滅とまでは言わないが、その生産が減少することも改めて確認できた。特に、戸別所得補償制度の対象のひとつである稲作部門においては、TPP による関税率撤廃（約 500%）で国内米価は約 73% 下落し、輸出国の輸出価格は 8~13% 上昇する。国内の米生産は約 55% 減少するに留まり、生産への影響が、農林水産省の想定とは大きく異なる。国内生産が半分も残る点ではやや「驚き」でもある。

モデルは戸別所得補償を厳密にモデル化したものではないが、生産調整を解除して自由に作付けする究極的な状況を想定し、TPP をはじめとする農業の国際化の耐えるような効率的な農家及び生産者を対象に戸別所得補償を行うとすると、価格差の補填は約 8000 億円（関税減前の米の国内価格を 1kg あたり 280 円とする）ということになり、すべての販売農家を対象とする場合よりも大幅に少ない予算で済むことになる。

先に、戸別所得補償制度の対象を 5ha 以上の階層に限定するのが当面の課題となることを述べた。TPP による国境措置の撤廃で国内の米生産が半減すること、5ha 階層の経営耕地集積面積が約 50% であることを考慮することを加味すると、対象農家を 5ha 以上層に限定すれば TPP により米の関税を撤廃したとしても、現実的な予算規模である程度の農業は維持できるという結論が引き出せそうである。

勿論、これらの値はいくつかの前提条件のもとでの試算である。想定する諸弾力性の値を変更すると結果も変化する。結果を解釈する際には、短粒種と長粒種を区別していないこと、規模拡大の困難性などは考慮していないこと、農地の非農地化（転用や耕作放棄）を考慮していないこと、農業生産の地域性（海外での農業用水の不足など）は考慮していないこと、静学分析であり経時的な変化（資本蓄積・関税削減のスケジュールなど）を考慮していないことなども含めて十分に留意する必要がある。

#### 第4節 まとめ

農業労働力人口の減少と高齢化が進んでいる日本農業のなかでも、稲作経営の規模拡大と効率化は緊急かつ最重要課題のひとつである。また、経済のグローバル化は、価格支持型の農業政策から市場に影響を及ぼさない財政負担型への農業政策へとデ・カップリング

と、さらなる農産物の国境措置の削減を要求している。国境措置の削減要求は、程度の差こそあるが WTO 体制でも FTA/EPA でも変わるものではない。

つまり、これまで手厚く保護されてきた日本の稲作はその保護手段を価格支持型から財政負担型へと変更し、関税相当量を削減することが求められているのである。大きな財政赤字を抱えている日本経済にとっては、主要食糧だから、あるいは自給率を維持するという目的のために、いくらでも際限なく財政支出を行うことはできない。財政支出制約のなかで、米生産の規模拡大と効率化を図らなければならないのである。

この問題を解決するための処方箋として、米所得補償事業のフレームワークを維持するという前提で、いくつかの提言を行った。もっとも重要な提言は、対象農家を 5ha 以上にすべきであるというものである。「意欲」あるすべての販売農家を対象とするよりも、小規模層の経営維持のインセンティブが小さくなることで構造改革のブレーキを緩めることになるからである。小規模層の生産調整が解除されることで、これらの層は自由な作付けが可能となり、米価水準は下落するだろう。一方で、大規模層は米所得補償事業により、実質的な米価は維持されることになる。政策変更による激変緩和と言うことで当面は大規模層の生産調整を行うが、農業構造の動向を見ながら、長期的には生産調整を解除してゆくことになる。もちろん、5ha という水準は現状の動向を踏まえたものであり、固定的な水準ではない。

最後に、対象農家を 5ha 以上の階層に限定するメリットは何かと言う点について、再度確認しておきたい。

第一に、経営規模拡大のインセンティブになり得るということである。規模拡大によりより効率的な生産が可能となる。第二は、対象を絞り込むことで、国境措置を削減する際にも一定の財政負担で、米の自給力を維持することができるという点である。この点は、3 節で確認済みである。「意欲」あるすべての販売農家を対象とするよりも財政負担が少なく済むというメリットもある。必ずしも財政負担を軽減することがメリットというわけではないが、稲作の規模拡大と生産の効率化を目標とするということであれば、財政負担の軽減はメリットとなる筈である。農業労働力人口が大きく減少している今こそ、経営規模拡大のチャンスではなかろうか。この期を逃してはならない。

補論 1 戸別所得補償を評価するモデルの構造とデータの概略

- ・ 需要曲線：  $Q_d = D_0 P^{-\varepsilon}$
- ・ 供給曲線：  $Q_s = S_0 P^\eta \Rightarrow \begin{cases} Q_s^N = S_0^N P^{\eta_N} \\ Q_s^J = S_0^J P^{\eta_J} \end{cases}$  より、限界費用曲線を導出
- ・ 生産者の行動は利潤最大化仮説に従い、参加・非参加の所得を比べ所得の高い方を選択
- ・ 参加者の所得：
 
$$\max h_i^J = P q_i - C_i^J(q_i, \beta) + d \cdot (a_i(q_i) - a_0) + \{\max(\bar{P} - P) - P\} \Rightarrow q_i^J \Rightarrow Q_s^J = \Sigma q_i^J$$
- ・ 非参加者の所得：  $\max h_i^N = P q_i - C_i^N(q_i) \Rightarrow q_i^N \Rightarrow Q_s^N = \Sigma q_i^N$
- ・ 対象農家、参加農家、非参加農家数
 
$$N : \text{対象農家数}$$

$$N^J = N^J(P^e, P^*, \beta) : \text{戸別所得補償申請農家（参加農家）}$$

$$N^N = N^N(P^e, P^*, \beta) : \text{自由作付農家（非参加農家）}$$
- ・ 需給均衡条件
 
$$Q_d(P) = N^J(P, P^*, \beta) q_i^J + N^N(P, P^*, \beta) q_i^N \Rightarrow P, N^J, N^N \text{ が決定}$$
- ・ 価格変動の評価
 均衡需給量を平年作と見なし、単収変動を与え変動支払額の期待値を計算
- ・ 使用したデータの概略は以下の表の通りである

(単位)		計画	実績	弾力性	価格弾力性
作付面積	万 ha	154	160	需要	-0.34
反収	kg/10a	530	542	供給	0.40
生産量	万トン	816	867		
米価	円/kg	(14,919)	12,690		

水田面積	万 ha	240
作付面積	万 ha	160
生産調整	万 ha	80

戸別所得補償対象農家数：175 万戸  
 申請件数：132 万戸（150 万戸）  
 作況指数：平均 100、標準偏差 3.4、変動係数、3.4%

補論 2 農地流動化のための経済的必要条件の検討

規模経営別稲作所得と地代負担力														
平成21年産	平均	0.5ha未満	0.5～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0ha以上	3.0～5.0	5.0ha以上	5.0～10.0	5.0～7.0	7.0～10.0	10ha以上	10～15	15ha以上
米価(円/60kg)	13,223	13,430	13,403	13,065	12,847	13,311	13,148	13,407	13,508	13,699	13,230	13,216	13,449	13,049
収量(kg)	516	514	500	512	520	527	523	530	533	528	541	527	535	519
地代負担力(円/10a)	23,444	-28,008	-8,131	22,245	<b>33,749</b>	<b>50,517</b>	<b>44,159</b>	<b>54,681</b>	<b>53,124</b>	<b>52,726</b>	<b>53,623</b>	<b>57,007</b>	<b>52,901</b>	<b>60,438</b>
稲作所得(円/10a)	54,381	<b>29,677</b>	35,234	58,093	63,252	64,870	63,967	65,452	66,736	68,493	64,474	63,534	62,135	64,705

出所：「米生産費調査」（農林水産省）より集計

出所：『米生産費調査』(農林水産省)より集計

## 第4章 自由貿易体制下における農業・戸別所得補償制度の展望

研究主幹・青山学院大学経営学部教授 岩田伸人

### 第1節 はじめに

#### 1) WTO 交渉と農業

2001 年 11 月に中東カタールの首都ドーハで、WTO の最高意思決定機関である閣僚会議が開催され、GATT（関税および貿易に関する一般協定）の時代（1948～94 年）から数えて通算 9 回目のラウンドになる多数国間貿易交渉（Doha Development Agenda : 「WTO ドーハ開発アジェンダ」）、通称「ドーハ・ラウンド」の開始が宣言された。なおドーハ・ラウンドの約 9 つの交渉分野のうち、農業分野とサービス分野の二つは、先のウルグアイ・ラウンド（1986～94 年）の合意に基づき、いわゆる「ビルト・イン・アジェンダ」として 2000 年 3 月にスタートした。

ドーハ・ラウンドは、後述のように、途上国によるセーフガード（緊急輸入制限）の発動条件を巡って、先進国（米国）と途上国（インド・中国）の対立がきっかけとなり 2008 年 7 月 29 日に決裂した。その後 2008 年 12 月にファルコナーWTO 農業交渉議長の再改定案が出されたものの合意が得られず、2011 年 10 月現在もラウンド終結の見通しはたっていない。

これは、GATT 時代のように先進国（日・米・EC・カナダの四極）が主導してきたラウンド（＝多数国間交渉）と違って、今は中国やインド・ブラジルなどの新興国の台頭によって交渉のパワー・バランスが複雑化したこと、及びウルグアイ・ラウンド時と同様にドーハ・ラウンドでも、全ての分野で合意が得られない限りは交渉妥結とならないとする“一括受諾方式”（シングル・アンダーテークング）を採用していること、さらに「農業」分野が、WTO 加盟国の国内政策にも踏み込んだ交渉分野であること等が背景にあるためである。しかし、何よりもラウンドを支えてきた米国オバマ民主党政権が、2008 年秋のリーマン・ショック以来、自由貿易の拡大・強化よりも国内景気の回復に重きを置いていることが大きい。

ドーハ・ラウンドとは別に、オバマ政権は、環太平洋地域をカバーする自由貿易協定として、現行 4 カ国（シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ）に加えた米国な

ど 5 カ国を加えた計 9 カ国から構成される拡大 TPP 締結の交渉で主導的役割を担おうとしている。なお拡大 TPP 交渉への参加国は今後増える見込みである。

ドーハ・ラウンドでの農業分野交渉は、ウルグアイ・ラウンド時（1986～96 年）と同様に、市場アクセス（＝関税）、国内支持（＝国内補助金）、輸出競争（＝輸出補助金）の三つの柱に分けて議論されてきた。貿易歪曲効果があるか否かで「国内支持」は、増産効果を生まないために WTO ルール上なんら問題とならない補助金ならば「グリーン」、増産効果があるために WTO ルールに整合しない削減すべき補助金ならば「イエロー」、整合しないが条件付きで認める補助金ならば「ブルー」と称する三つの政策ボックスに分けて議論されている<sup>1</sup>。

本稿のテーマである「戸別所得補償」は、WTO ルール上は国内支持であるため、必然的に上記三つの政策ボックス（グリーン、イエロー、ブルー）から議論されることになる。

さて、ドーハ・ラウンドを停滞させている“内部要因”の一つは「農業」分野であるが、それとは別に WTO を取り巻く幾つかの“外部要因”が存在する。

これら外部要因は、次の五つに大別される。

第一は、「長期的な要因」としての地球環境問題（気候変動）である。GATT 時代における先進国の認識は、環境問題と貿易自由化は無関係という立場にあったのが、ウルグアイ・ラウンドの終結が近くなる頃には、自由貿易と環境問題には一定の関係があるという認識に変わった。つまり環境への配慮がない自由貿易は今後成り立ち難く、環境財・環境サービスに優位性のある先進国と、劣位にある途上国との間で、GATT 時代に存在しなかった新たな交渉上の対立が生まれた。

第二は、「中期的な要因」となる鉱物資源の枯渇問題である。鉄鉱・石炭さらにレア・アース等の産業発展に不可欠な鉱物資源の開発・輸送の分野は、投資協定が未整備な現行の WTO ルールでは十分にカバーされない。そのため、これらの問題が発生した場合は、WTO 交渉に依らずに、(FTA・EPA および投資協定などの) 二国間交渉で投資協定が締結される傾向が見られる。

第三は、2008 年秋の「米国発リーマン・ショック」に象徴される国際経済へマイナスの影響を与える要因であり、主要国の政府は、これらに対処するため国内雇用の改善を優先させて、輸入拡大の促進につながるドーハ・ラウンド交渉は自ずと滞りがちである。同様に、今回の東日本大震災は我国の農業・貿易政策のみならず近隣諸国のビジネス活動へ少

---

<sup>1</sup> 筑紫勝麿（1994）『ウルグアイ・ラウンド』日本関税協会、pp. 64-89。

なからぬ影響を与えている。

第四は、一般に「2012 年問題」と呼ばれるもので、主要国、特に米国、フランス、韓国およびロシアの大統領（首相）選挙が 2012 年に集中していることである。貿易の自由化交渉が自国内の利害グループへ与える影響の大きさから、各国政府はドーハ・ラウンドの妥結時期が国内選挙の年と重なることを避ける。

それらに鑑みれば、ドーハ・ラウンドの妥結タイミングは 2011 年の春（3～6 月）が最善であり、次善は 2013 年の春となる（多くの国際機関と同様に、WTO 事務局もまた毎年、夏の 7～8 月末の期間は主要な機能が停止する）。現在のところ、国々の間にドーハ・ラウンドを 2011 年中に妥結させようという動きは見えない。

交渉の主導権を常に握ってきた米国・EU にとっても、2011 年にドーハ・ラウンドを妥結させることによって得られるメリットは少ない。

第五は、WTO 設立の 1995 年前後より、二国または複数国間の関税（tariffs）を互いに撤廃する FTA（自由貿易協定）または EPA（経済連携協定）締結による自由貿易地域を形成する動きが増大し、今も拡大する傾向を見せていることである。これらは、GATT・WTO の大原則である最恵国待遇(MFN)原則を大きく歪めるものであるにもかかわらず、WTO 協定の GATT 第 24 条に合致する FTA・EPA であれば WTO 上は問題ないとされる。そのこともあって、FTA・EPA の形成は今後も続く見られる。

一般に FTA・EPA は、WTO を補完する踏み石（stepping stones）と言われるが、実際には、国々は多数国間の WTO 交渉（ドーハ・ラウンド）よりも交渉のスピードが速く関税撤廃の程度も大きい FTA・EPA による貿易自由化戦略へ傾斜しつつある。TPP もその流れの中で交渉が進んでいる（後述）。

2008 年 12 月にドーハ・ラウンドが決裂した表面上の理由は、農産物の輸入急増を抑えるために途上国の利用する特別セーフガード（SSM）の発動条件（トリガー）を緩めるべきだと主張するインド・中国と、発動条件を厳しくしたい米国の意見対立があった（米国は穀物の輸出大国であるため）。しかし本質的な問題の一つには、輸出補助金と同じ効果を生む米国の農業「不足払い制度」の存在がある。同制度と類似するのが我国の戸別所得補償制度の「変動支払い」である（後述）。

WTO ルール上、農業の輸出補助金は撤廃すべきとされているが、米国政府はそれらを廃止するのではなく、逆に自国の不足払い制度を、いわゆる「新青の政策」として交渉の過程で WTO ルール整合的と認めさせることに成功した。ただし、ドーハ・ラウンドが実質



的に妥結するまでは「新青の政策」も確定したことにならない。

現在、特別セーフガードの問題は農産物の輸出国（コスタリカ、コロンビア、豪州、パラグアイ、タイ）と農産物の輸入国（インド、中国など主要途上国グループ「G33」）の対立関係へと拡大している。つまり、当初（2008 年末）は先進国と途上国の対立構図であったものが、今（2011 年）は同じ途上国どうしの対立が加わったことで複雑化する傾向にある。

総括すれば、現在の 153 カ国・地域によるドーハ・ラウンドは、国々の異なる利害が微妙に対峙する「不安定均衡」の下にあると見ることができる。すなわち、現状の構図（「交渉の凍結状態」）が全ての国々にとって最も許容できる安定した状態であり、これを崩して交渉妥結に導こうとするインセンティブは、米国を含む主要先進国にも見当たらない。

2012 年が大統領選の年となる米国オバマ政権は、米国に競争優位がある知的財産権の保護を強めつつ、サービスおよび金融の貿易自由化を進めやすい FTA・EPA 交渉に傾斜する可能性が強い。

## 2) ドーハ・ラウンドと枠組み合意

ドーハ・ラウンドでは、途上国側から米国の（綿花補助金を含む）農業補助金を削減する要求が少なくとも 2008 年末までであったことは疑いの余地がない。

今の民主党オバマ政権が、農産物を含むサービスおよび工業製品の新たな輸出機会を確保できないならば、2012 年の大統領選でオバマ大統領が再選されることは難しくなり、米国内の利害団体と議会の反対によりドーハ・ラウンドの終結さえ困難との見方もある<sup>2</sup>。

ドーハ・ラウンドにおける各国の貿易歪曲的な補助金についての実質的な議論は、特に農業分野と漁業分野で行われ、他のサービスや NAMA の交渉分野における補助金の優先順位は低いものとして扱われた。

2004 年 7 月末になって、ドーハ・ラウンドを進展させるためのベースとなる「枠組み

---

<sup>2</sup> ABC News (September 22, 2010) "The United States has been under pressure in the negotiations to offer deeper farm subsidy cuts than it has made so far. But without major new export opportunities for U.S. farm, manufacturing and services companies, trade experts say it would be difficult for Obama to persuade Congress to approve a Doha round deal. Lamy told the services group that he had no problem with the United States making steep demands in the talks. But he noted "this is a negotiations, and in a negotiation you get roughly what you pay for," Lamy said. So any country demanding more from others must also be willing to dig deep into its own pockets, he said. While a deal is achievable in the coming year, more work is needed to reach the right balance of concessions among all the members of the WTO, he said." <<http://abcnews.go.com>>

合意」が得られた（「July framework」と呼称される）。その中で農業分野については主に、①関税削減のベースとなる四階層への区分、②高関税品ほど高い削減率となる工夫、③関税削減率を「一般品目」よりも緩やかにする代償として関税割当枠を拡大する「重要品目」の設定、および④輸出補助金の期限つき撤廃の確定、の四つが合意された。

### 3) わが国の農業と FTA（自由貿易協定）

今日の貿易自由化は、WTO 下の無差別原則による多数国間貿易交渉に加えて、二国間・複数国間で締結される差別的な FTA・EPA によっても進められる時代にある。

一般的な FTA、すなわち GATT 第 24 条に基づく FTA を締結するためには、発効後原則 10 年以内に貿易金額または貿易品目数（タリフ・ライン）に対して 90%を上回る輸入関税を撤廃せねばならない。一般的な認識によれば、我が国は、コメを中心に特定の農産品目を FTA 交渉の例外としてきた。これを補うために我国は相手国へ農業以外の他分野の自由化や経済協力を提案し、その結果として「人の移動」（WTO では“movement of natural persons”と呼称）や「技術協力」の取り決めに加えた EPA（経済連携貿易協定：Economic Partnership Agreement）を締結してきたとされる。

わが国が直面する FTA 交渉は、従来の一対一の二国間交渉に加えて、東アジア共同体（EAC）や TPP（環太平洋経済連携協定）のような国々の集合体、いわばパッケージとしての交渉である。パッケージとしての FTA 交渉は、次第に加盟国の（限りなく 100%に近い関税撤廃による）貿易自由化に加えて財・サービスや知財を含めた分野へ拡大する方向にある。このような流れの中で、我が国は従来のように国内農業を未来永劫に保護する姿勢をとるのではなく、一部には輸出競争力のある製品の開発や、農村アメニティの観光サービス化あるいはサービス貿易化も進める必要がある。そのためには、わが国の南北に伸びる地理的条件、および多様な生物・植物の広がりを持つ世界有数の森林国家の特徴を活かすことも積極的に活用すべきである<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 一例として、平成 9 年から 12 年にかけて、大分県湯布院の伝統的稲作景観を「農村アメニティ」と捉え、これに直接所得補償を行うことで、地域を存立させる試みがなされたケースがある。農林水産政策研究所（平成 9 年度実施）  
<[http://www.affrc.go.jp/ja/research/seika/data\\_nr1ae/h09/nr1ae97018](http://www.affrc.go.jp/ja/research/seika/data_nr1ae/h09/nr1ae97018)>

#### 4) TPP（環太平洋経済連携協定）

ドーハ・ラウンドは、輸入国である「途上国」が、急増する輸入に対して適用できる特別セーフガード（SSM：Special Safeguard Mechanism）のトリガー（発動条件）を巡って、米国とインド・中国の意見対立によって 2008 年 7 月末に決裂し、同年 12 月の再交渉でも合意がなされず今日に至っている。

他方で、2008 年秋に米国で勃発したリーマン・ブラザーズの経営破たん（リーマン・ショック）を契機に、世界的な不況へ発展した。その後に開催された G20（金融・経済サミット）において、2010 年内にドーハ・ラウンドを終結させる合意が宣言されたが、主要国の国内景気、特に米国内の雇用情勢に回復の兆しが見えないこともあって、ドーハ・ラウンドの早期終結を期待する国は実質的にブラジルなど非先進国に限られる。

米国オバマ政権は、WTO 下の無差別原則かつ多数国間のコンセンサス方式による貿易自由化交渉から、差別的かつ複数国間の合意で成立する FTA・EPA 交渉へシフトしている。後者の典型が TPP である。TPP では、加盟国が農産物を含む全品目の関税を 10 年以内に完全撤廃することを原則としている。

我が国では、物品の関税撤廃、サービス、政府調達、知的財産、人の移動、などの完全自由化を含む包括的で例外品目がない完全自由化を大前提とする TPP の交渉へ参加するか否かの議論がある。

元々の TPP は、ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの（P4 と呼ばれる）四カ国の自由貿易協定として 2006 年 5 月に発効した。その後に米国、オーストラリア、ペルー、ベトナムが参加を表明し、2010 年 10 月にはマレーシアの参加が表明された。

他方で、米国（民主党オバマ政権）はすでに現行 TPP とは別に、豪州、ペルー、チリ、シンガポールと個々に FTA を形成しており、これら太平洋諸国を含めた合計 9 カ国による“拡大 TPP”の形成を目指している。

既成の四カ国（P4）の間では、各国の品目重要性に配慮するなど僅かながら例外を認めている。ブルネイは宗教上の理由で酒タバコを輸入禁止、チリは乳製品 30 品目の 100% 関税撤廃までの期間を 12 年とし、特定農産物の輸入価格が一定の価格を下回ると課税し、上回ると輸入補助金を与える制度を設けている。

もし我国が拡大 TPP に参加することになれば、コメなどの重要品目を関税撤廃の例外とすることが難しくなり、TPP 発効後、おおよそ 10 年間で原則 100%の完全自由化を念頭に置いた国内農業政策が必要となる。

その場合に我が国の検討課題は次の三つとなる。第一は、豪州・NZ 産の国際競争力のある農産物（小麦、牛肉など）がゼロ関税で輸入された場合、我が国の現行の戸別所得補償が、その目的である「農業者の所得安定と食料自給率 50%を確保」を遂行できるか否か、第二は、拡大 TPP への加盟によって拡大するアジア・太平洋域内市場およびその他地域へ日本産の農産物を輸出することは可能か否か、第三は、食料安全保障（food security）という国益の面から、どの程度の自給率確保を直接支払い（direct payment）の下で確保すべきか、又そのための財政負担を国民的な合意で得られるか否かという問題である。

つまり我が国の政府が直面するシナリオは次の二つである。第一は今の WTO・ドーハ・ラウンドが（2008 年 12 月に出された）ファルコナー再改定議長テキストの下で実質的に終結した場合に、WTO ルールへの整合性を図りながら現行の戸別所得補償制度を継続するというシナリオ、第二は、我国が拡大 TPP へ加盟することを念頭において戸別所得補償制度を抜本的に見直し、これを改正するというシナリオである。

## 5) 政府介入と貿易自由化

工業品と異なり、農産物の供給（生産）と市場価格の間には一定のタイムラグがある<sup>4</sup>。

国内市場では、農産物の需要および供給の価格弾力性が工業品のそれに比べて小さく、土地への依存性が高く季節性もある。ここに政府の市場介入（一定の補償価格での買上げや農家所得の損失補填）が正当化される余地がある。

日本政府（農水省）は、ドーハ・ラウンドの動向を踏まえつつ、2008 年末にファルコナー農業議長によって取りまとめられた改定第四版テキストの下で、農業自由化への対応策として「戸別所得補償」を活用しようとした（2010 年度は「プログラム」と称している）。今後、「戸別所得補償（制度）」は、政権政党が変わったとしても（自民/民主）、長期的に存続することは間違いない。

なぜなら、すでに EU と米国が我が国に先行して同じ制度を導入しており、これなしでは先進国の（高コストな）農業は存続できないからである。

そこで議論すべきは、我が国の「戸別所得補償」制度が、どのような形ならば、農家の適切な所得水準と一定の自給率を維持できるか、および、現行の農業分野に輸出競争力を

---

<sup>4</sup> 例えば 2008 年には世界的異常気象により穀物生産が不足したが、それが市場価格の高騰を招いたのは翌 2009 年であった。他方、同年（2009）は一転して豊作の年であり穀物の供給量が増加した年でもあった。

持たせることが可能だとすれば、それはどのような形の農業となるのか、という二つの視点である。

その一方で、国々は二国間・複数国間での自由貿易協定（FTA・EPA）の締結に向かっている。

特にアジア太平洋地域には、中国が主導する“ASEAN+3”、日本が提唱する“ASEAN+6”、および米国が主導する TPP の三つに加えて、複数の二国間 FTA・EPA が幾重にも形成、交渉中であり、この流れは今後さらに拡大化（＝加盟国数の拡大）・深化（＝関税の実質的撤廃）する方向にある。

## 6) WTO ルールと農業補助金

先のウルグアイ・ラウンド（1986～94 年）では、先進国の農業の補助金削減をめぐって、国境措置、国内支持、輸出補助金の三分野に分けて交渉が行われた。その結果は 1995 年に発効した WTO 農業協定（第一条）の中に、生産奨励金や不足払いのように増産効果や貿易歪曲的效果のある国内補助金額の合計を AMS（国内助成合計量：Aggregate Measurement of Support）と呼称し、AMS の算出方法も含めて明記された<sup>5</sup>。

AMS は、市場価格支持（農産物の内外価格差×生産量）と削減対象直接支払い（イエロー・ボックスに分類される削減対象となる農業補助金等）の合計とされる。ウルグアイ・ラウンド農業合意では、各国の AMS について、1986～88 年の数値を基準として、1995 年から 2000 年までの 6 年間で 20%削減することが合意された<sup>6</sup>。

WTO 協定が発効した 1995 年 4 月 2 日以降、AMS の削減約束に基づいて日本政府が実施期間（1995～2000 年の 6 年間）において履行すべき国内補助金額が決定された。それによれば、WTO 協定が発効した 1995 年より、国内支持（domestic support）に対する WTO ルール上の許容残存値について、WTO 協定発効の以前に存在した国内補助金 4 兆 9661 億円をベースに、1995 年から 6 年間にわたり一定率で削減することになった（許容される計算上の補助金額は 1995 年＝4 兆 8600 億円、1996 年＝4 兆 6350 億円、1997 年

---

<sup>5</sup> 日本政府は、過去数年間の平均生産コストと平均市場価格の差を、戸別所得補償として、政府が定める生産目標値を上回らない範囲内の生産農家へ補助金を支給するとしている。例えば、ある農家の生産費が 1 トン当たり 25500 円、国内市場価格が 20000 円であれば、その差額（25500 円－20000 円＝）5500 円が AMS である。

このとき当該農産物の国内総生産額が 100 億円であれば、デミニミスは 5%であるから 5 億円となる。AMS およびデミニミスは品目ごとに計算される。

<sup>6</sup> WTO (10 October 2002) “AGRICULTURE NEGOTIATIONS: BACKGROUNDER”

＝4兆4695億円、1998年＝4兆3040億円、1999年＝4兆1384億円、2000年＝3兆9729億円。実際にはすでに1998年時点で1兆円を下回る水準にまで削減されている）。

同補助金は2001年以降に見直しのための交渉が予定されていたが、ドーハ・ラウンドが終結しないため今日に至るまで見直されないままである。

なお、環境保全を目的とする補助金や、農産品目を特定化しない国内助成のように、農産物の増産効果や貿易歪曲効果がない補助金はAMSから除外される。

ブラジルが米国の綿花補助金をWTOに訴えたケースを審理したWTO上級委員会は、米国の同補助金がWTO違反であるとの判断を下した。それによると、米国の輸出業者が輸出信用保証を得る際に米国政府に支払う低い手数料と実際のコストのとの差額が輸出補助金に相当すること、および綿花農家へ支払われる（日本の戸別所得補償とほぼ同じ）固定支払い部分については、野菜・果樹が除外されているので、削減義務のない「グリーン・ボックス」には該当せず、削減対象となる「イエロー・ボックス」補助金であるというのである。そうすると米国が支出している同補助金の年間総額はウルグアイ・ラウンドで合意された「イエロー・ボックス」の約束水準を超えてしまうことになる。

## 7) 戸別所得補償とWTOルール

2010年4月にスタートした我が国の戸別所得補償プログラム（＝実質的な「戸別所得補償制度」）は、その由来を、1958年にGATT事務局からの依頼で作成されたハバーラー報告の中に、そしてその具体的なルールの原型を、ウルグアイ・ラウンド終結のきっかけとなった1992年11月のブレア・ハウス合意に見ることができる（後述）。

ドーハ・ラウンドの農業分野交渉では、交通信号の色に例えた呼称をつけて、貿易歪曲的效果がゼロまたは微少な国内補助金に「緑の政策」（グリーン・ボックス）、貿易歪曲効果が大きいものは「黄の政策」（イエロー・ボックス）、それらの中間に位置するもので将来は「緑の政策」にシフトする可能性がある補助金を「青の政策」（ブルー・ボックス）と呼んで、貿易歪曲効果や増産効果のある国内補助金の削減の議論が展開されてきた（既述）。

2011年現在、日本政府は戸別所得補償制度が、それら政策ボックス（緑、青、黄）のいずれに該当するか一切明言していない。これはWTO農業分野交渉が現在もストップしたままであることに依る。

交渉が再開されれば、WTO加盟国は自国の国内支持（補助金）がこれら三つのどのボックスに該当するかを自己申告した上で、WTO事務レベル会合での指摘や質問を受けて修

正・変更を繰り返しながら、WTO 事務局を介して加盟国全てに公表することになる。

我が国の戸別所得補償制度は、基本的に農業協定第 6 条 5 項に合致するよう設計されている。しかしドーハ・ラウンドの中で、米国の提案した“新青の政策”が正式に承認されるか否かで、場合によっては我国の同制度も修正を迫られる余地がある。

日本政府（農水省）は、2011 年 3 月付けで所得補償プログラムの「変動支払い部分」を若干修正した。このことによって我国の戸別所得補償制度は、WTO ルール整合的なものへ近づくとともに EU 型の「環境保全指向」の直接支払いへ変化する可能性がある。

## 8) 各国の国内農業対策（韓国、EU、米国）

国内総生産に占める貿易の依存度が高い韓国は、WTO に「途上国」の資格で加盟したために WTO 上の関税引下げ義務は、我が国のそれよりも緩い。にもかかわらず、FTA 戦略の一環として、期限を区切った農業基金や農家への直接支払いに加えて、大規模農家 20 万戸計画などによって農業の維持・存続を図ろうとしている。深川（2008）によれば、韓国とチリの FTA で関税撤廃の例外はリンゴ、梨、コメの三品目のみであり、韓米 FTA で例外はコメのみである（タリフライン・ベースでの自由化度は韓国側 94%、米国側 94.6%）。ただし、韓米 FTA では、韓国側の重要品目について、関税割当（TRQ）が 11 品目（細目基準では 36 品目）、被害の立証が不要で一定基準以上の輸入量増加や輸入価格の下落があった場合に自動的に発動できる農産物緊急輸入制限措置（ASG）の対象が 30 品目（細目基準では 75 品目）などと多様化されている。他方、米国の最大の輸出関心品目である牛肉について、韓国側は 15 年をかけて輸入関税の撤廃を行い、鶏肉やチーズも 10～15 年、その他に果物類はミカンが 15 年、ブドウが 17 年、リンゴ・梨の一般的な品種は 10 年、特定品種については 20 年かけて撤廃することになっている<sup>7</sup>。

EU では、先のウルグアイ・ラウンド（1986～94 年）でのブレア・ハウス合意を契機に、域内農業者への直接支払い（direct payment）と環境保全関連の助成措置により、域内の農業を維持・存続させている。1992 年のマクシャリー改革（MacSharry CAP reform）で、EU は価格支持から所得支持へ移った。その後、アジェンダ 2000 と呼ばれる EU 改革計画に移り、「黄色の政策」に相当する価格支持策を削減する一方、貿易歪曲効果のない「緑の政策」に分類される補助金、および貿易歪曲効果があるが生産制限を行うことで支出が

---

<sup>7</sup> 深川由起子（2007）『米韓自由貿易協定と韓国の農業支援策、国内の反応等を中心に』  
<[http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nogyo/k\\_syokuryo/h19/pdf](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h19/pdf)>

認められる「青の政策」に分類される所得補償を増やす傾向にある。

米国では、原則 5 年毎に改正される「農業法」(Farm bill)の中で、農業生産者には固定支払いと変動支払い(価格変動対応型支払い制度:「CCP」)および価格支持融資制度の三つに加えて、国内消費者には食料支援措置(フードスタンプ=「SNAP」、後述)で対応するという、いわば生産者と消費者の両面における所得支援によって国内農業を支えている。

我が国では、2010 年度に始まった戸別所得補償プログラム(実質的な「戸別所得補償制度」)に加えて(減少傾向にはあるが)環境整備事業と名打った農村地域の生活基盤を支える措置が実施されている。

## 9) 日本の国内支持(国内補助金)

WTO に通報された我が国(日本)の農業国内支持の大きさは EU・米国に次ぐ第三位であり、1995 年～2001 年の期間に国々が国内補助金として WTO 事務局に通報した総補助金額の約 18%を占めている<sup>8</sup>。

その変化をみると(ウルグアイ・ラウンド農業協定で定めた)“基準期間”(1986～88 年)の約 7 兆 2200 億円から、2003 年には 2 兆 8310 億円へ削減されており、日本政府は、この間に国内支持の総額を大幅に削減させた。

この削減分は、貿易歪曲的な国内補助金つまり「黄色」の補助金を削減したことによる。

日本が WTO 事務局へ通報した黄色(イエロー・ボックス)の補助金の国内補助金全体に占める基準期間(1986 年～88 年)の割合は 69%、つまり総計約 5 兆円であり、残りの 31%(約 2 兆 2000 億円)は「緑」(グリーン・ボックス)の補助金分であった。この黄色の補助金は、その後、二段階を経て削減されている。

第 1 段階は、基準期間から 1995 年にかけて 69%から 52%へ急落した部分、第 2 段階は 1998 年における 20%の落ち込み部分である。

「緑」の補助金は、1995 年の 2 兆 6000 億円から 98 年の 3 兆 2000 億円へと増加した後、2003 年には 2 兆 1000 億円へと低下している。

1998 年、日本は新たに「米作農家所得安定化プログラム」(RFIS)を導入した。同プロ

---

<sup>8</sup> Jesus Anton (2009) “An analysis of EU, US and Japanese green box spending”, Agricultural Subsidies in the WTO Green Box, edited by Ricardo Melendez-Ortiz Christophe Bellmann Jonathan Hepburn, Cambridge. pp.137-238.



グラムは、コメの市場価格が過去の平均市場価格を下回った場合に、その損失を埋めるために農家へ支出されるものである。

日本政府は、同プログラムの下でコメを買い入れる目的が食料安全保障 (food security) によるコメ備蓄にあり、コメの国内市場価格の維持が目的ではないとした<sup>9</sup>。

RFIS プログラムは、WTO 農業協定の第 6 条 5 項に基づくコメ生産農家へ支払われる直接支払いであるので、「青の政策」として WTO 事務局へ通報している。

前述のように 1998 年からは「緑の政策」に分類される補助金が漸進的に減少し、1998 年の 3 兆円 2000 億円から 2003 年に 2 兆 1000 億円へ低下している。この理由は、WTO 農業協定附属書 II の 2（一般的な役務）のうちの基盤整備事業が減少したためとされる。

## 第 2 節 戸別所得補償と農業自由化交渉

### 1) 戸別所得補償の仕組みと導入の背景

2001 年に本格スタートしたドーハ・ラウンドでの農業自由化交渉に対応する措置として 2010 年から施行された我国の戸別所得補償は、現政権政党（民主党）が 2009 年の総選挙時のマニフェストに明記したものである。当時、自民党も「水田・畑作経営所得安定対策」と名称こそ異なるものの、同様の所得補償（制度）を提唱していた。

だが自民党案では当初、農地の集約化（「土地の流動化」ともいう。）による大規模農業の育成を優先したために、多数派を占める小規模な兼業農家は、民主党案、すなわち「規模要件」（＝作付け面積の拡大）を条件とせずに全ての農家（販売農家）を戸別所得補償の対象にするとした民主党マニフェストを支持した。「民主党の戸別所得補償はバラマキ」と批判される遠因がここにある。なお、自民党もその後、規模要件をマニフェストから撤廃してしまった<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup> ロシア政府は、温暖化の影響を受けて自国の小麦の輸出を今年 2010 年 8 月 15 日から 12 月 31 日まで一切禁止すると発表した。米農務省 (USDA) は同年 10 日に発表した 9 月の世界穀物受給報告で、2010/11 年度の世界の小麦生産高予想を 6 億 4301 万トンとし、前回 8 月の予想から 272 万トン引き下げた。下方修正は 4 カ月連続したが、その後カナダの生産予想が上方修正されたため、市場予想の 6 億 4144 万トンを若干上回った。

<sup>10</sup> 自民党のマニフェストは「食料自給率 50%を目指し、考えられる全ての対策を講じ、努力する農家の経営を支え、所得最大化を実現するとともに、農山漁村を活性化するための政策を着実に実施する。これらの施策は全ての意欲ある農家を支援対象とし、面積・年齢要件は撤廃する。平成 21 年度は補正予算も含めて十分な予算を確保した。今後も、永続的に毎年必要な予算を確保し、内容を充実させる。」（農業のみ抜粋）とあり、当時の民主党が公開した具体的かつ説得力のあるマニフェストに比べ

日本政府は、今回の戸別所得補償プログラムを下記のように「法案」として国会に提出している。

図表 4-1 農業者戸別所得補償法案（第一条「目的」）

第 168 回 参第六号

（目的）農業者戸別所得補償法案

**第一条** この法律は、将来において世界的に食料の供給が不足する事態が予想され、また、食料の安全性に対する国民の関心が高まる中で、食料の相当部分を輸入に依存する我が国においては、食料の安定的な供給及び安全性の確保の観点から食料の国内生産の確保が緊要な課題であることにかんがみ、農業者戸別所得補償金（第四条第一項の交付金及び第八条の交付金という。）を交付することにより、食料の国内生産の確保及び農業者の経営の安定を図り、もって食料自給率の向上並びに地域社会の維持及び活性化その他の農業の有する多面的機能の確保に資することを目的とする。

農水省は、戸別所得補償を導入する背景として、近年に見られる①農業所得の激減、②農業従事者（＝担い手）の減少と高齢化、③食料自給率の低下（2009 年現在でのカロリーベースで 41%、生産額ベースでは約 65%）、および④世界的な食料事情の不安定、の四つを掲げている。

確かにカロリーベースでの自給率は、我が国は先進国の中で最低であり、オーストラリア（237%）、カナダ（145%）、米国（128%）、フランス（122%）、ドイツ（84%）、英国（70%）、イタリア（62%）、スイス（49%）、韓国（46%）などと比べても低い（いずれも 2003 年データ）。他方、自給率が適切な水準にあるか否かは、食料安全保障の観点からも検討する必要がある。

---

て抽象的な内容であった。

図表 4-2 米の販売価格と生産コストの推移



農水省のデータによれば、我が国の「基幹的農業従事者」の年齢別分布のピークにあたる約 50 万人の年齢集団は、「15～19 歳」から「75 歳以上」までの 13 段階の中で「60～65 歳」の位置に分布していたが、平成 17 年には、そのまま平行にシフトして「70～75 歳」となっている。農水省は「基幹的農業従事者」を、自営農業に主として従事する 15 歳以上の世帯員＝農業就業人口のうち、普段の主な仕事が農業にある者（主業農家）であり、主に家事や育児を行う主婦や学生等を含まないと定義している<sup>11</sup>。

すなわち農業就業人口の中で、高齢者が多く占める年齢分布の構成は不変なまま、この 10 年間に分布のピークが「60～65 歳」から「70～75 歳」へ平行にシフトし、さらに次の 10 年間で「75 歳以上」という最終段階へシフトすると推測されるのである。その段階を過ぎれば、農業を主業とする農家は劇的に減少し、我が国の農業はもはや「産業」としては存立しない事態に陥る可能性がある。

また、「農業所得」の推移を見ると、平成 7 年度は約 5 兆円あったものが 10 年後の平成 17 年度には約 3 兆 6 千億円に減少している。農業所得とは、農水省の定義によれば「農業純生産」と呼ばれ、「農業総生産－固定資本減耗（減価償却引当額＋災害額）－間接税＋経

<sup>11</sup> 農林水産省（2005）『食料需給表』

営補助金」で算出される、いわゆる農業者が所得として受取った額に相当する。

平成 7 年度から同 17 年度までの 10 年間で、コメ 60 kg 当たりの市場価格（センター価格）は約 2 万 1000 円から 1 万 6000 円へ低下し、同生産費は約 2 万円から 1 万 7000 円へ低下している（図表 4-2 参照）。

その結果、平成 17 年度はコメ 60 kg あたり（1 万 6000 円－1 万 7000 円＝）1000 円の赤字、つまり採算割れとなっており、この傾向は今後も恒常的に続くものと見られる。

2010 年 4 月の記者会見で、当時の赤松農林水産大臣は「この制度（戸別所得補償）は、もともと販売価格と生産費が逆転しているものを対象にしている」と発言している。

工業分野ならば、赤字事業は廃止か他の事業へ切り替えるなどの措置がとられるのに、コメ農家は赤字でも生産を維持することができる。これについて一般に言われるのは次の二つである。

第一は、生産費の産出項目にある人件費が、我が国の就業者の平均労働賃金をベースに計算されているために、実際の農業従事者に掛かる人件費を反映していない可能性があること、第二は、農業従事者の多くが 65 歳以上であるものの、都市近郊の農家では農業以外からの所得で家計が支えられているケースが多いこと。

ともあれ、我が国がコメの完全自給を堅持するために 778%（精米 1 キロ当り）という高いコメ輸入関税を課したまま減反政策（コメの生産制限措置）を続ける限り、農業者は国際価格を意識せずにコメを生産できるので高コストとなるのは自明である。昨今の FTA・EPA の拡大の下で、我国のコメなどの特定農産品を高水準な輸入関税で守る仕組みが長く維持できるとは思えない。

他方で、コメ農家と言っても実際には零細農家もあれば、大都市近郊で農業所得よりも農業外所得がはるかに大きい兼業農家もあり、それらを平均した数値で議論することは危険である。

## 2) なぜ直接支払い（戸別所得補償）が必要か

大別すると次の二つの理由がある。

第一は、米・EU を筆頭に、先進国の間では国内農業を守るのに、GATT 時代のような高率の輸入関税（価格支持）ではなく、WTO ルール整合的な直接支払い（所得支持）によって行う動きが一般的になってきたことである。つまり、今や先進国の間では（補助金と生産増の関係を断ち切るという意味の）デカップルされた国内措置によって国内の農業

を維持するやり方が主流となっているためである。

第二は、多くのデータが明らかにしているように、我が国の農業はすでに長期的な存続が困難な状況に直面しており、農業者の所得を安定させる方策など、早急に何らかの農業対策を講じなければ手遅れになってしまう状況にあるためである。これは、GATT・WTOの貿易自由化の流れの中で、我国では農業と非農業の間での国内産業調整・構造改革が充分に行われてこなかったことによる。つまり農産物貿易の自由化が今の「農業者の所得低下＝後継者の不足」を招いたのではなく、これまでの貿易自由化の下で農業と「非農業」（＝工業やサービス）を同じ産業調整の枠内で改革する姿勢が欠けていたためと推察される。

### 3) 戸別所得補償のあり方と農業のサービス化

2010年度から実質的にスタートした戸別所得補償措置は、我が国のFTA交渉も見据えつつ、結果的にはドーハ・ラウンド終結によって予想される農産物輸入関税の削減への対応策として導入されたものである。同時にこれは、1992年のブレア・ハウス合意に象徴される米・EUの動向、つまり国内農業を「価格支持」（輸入関税）で守るやり方に代えて、農家の最低所得を補償する「直接支払い」（direct payments）へ移行する流れに沿ったものでもある。

元々、この流れは、すでにGATT時代から先進国型農業政策の一つとして明示されていた（ハーバラー報告参照）。

他方、我国の農業は、その発展経緯や食文化、および地理的条件などが米国やEUと異なるので同一の尺度で評価することはできない。よって、米国型やEU型の直接支払い制度をそのまま我国の農政に移植することもできない。

例えば、米国では、当初より土地集約的な大規模化の下で、輸出目的のビジネス指向型の農業が進められてきた。EUは域内の異なる国々（従来から農業競争力のあるフランス、農業競争力はなくともこれを保護してきた工業国ドイツ、EU加盟によって自給率が向上したイギリスなど）の総意としてCAP（共通農業政策）の下で、域内農業を強固に維持・存続させている。特にウルグアイ・ラウンド以降、EUは域内農業を環境保全に寄与するものと位置づけて、そのための財政負担をWTOルール整合的な「緑の政策」（グリーン・ボックス）の下で実施している（後述）。

戸別所得補償には大きく三つの見方がある。

第一は、所得が充分でない農家の生活支援を行うことを目的とする、いわば農家に限定

した「定額給付金」との見方である。

第二は、農業の競争力を高めるための政策としての見方である。我が国農業の「高齢化・後継者不足」という現状を打開し、「若者（＝担い手）の参入と高率的な農業」へ移行する際に発生する土地の集約化とそれに伴う廃業への所得補償や、新規参入に伴う経済負担の軽減などの「産業調整コスト」を自治体や政府が負担する工夫が必要であって、それには戸別所得補償が有用であるという訳である。これには輸出競争力の強化という期待も含まれる。

第三は、自給率をアップさせるための国内措置の一つであるとの見方である。

現状を見ると、差別化が可能な一部の高品質な農産物（ブランド品）や、一定の品質や鮮度の確保が不可欠な野菜・果物類を除けば、我が国の農業は先進国の中でも全般的に高価格・高コストである。今のままでは米国産や豪州産の小麦や牛肉、ジャガイモなどの輸入農産物と、国産の農産物が価格競争で勝ち抜くことは難しい。

その意味で現行の戸別所得補償制度は、輸入農産物に対抗できる足腰の強い農業へ脱皮するほどの競争力のある産業へシフトさせる効果を期待することは困難であり、本来のGATT・WTOが想定する「直接支払い」の主旨ともやや異なる。

政府は、自国民の健康と安全の確保を何よりも優先せねばならない。その意味で政府が食料の安定供給保障（フード・セキュリティ）と食品安全保障（フード・セフティ）を確保することは当然のことである。加えて、我が国の農業政策に求められるのは、農業・農村が密接に関わる「アメニティ」（＝農村を含む自然環境）の空間を次世代にも継承できる共有資産として維持しながら、同時に農業の「生産機能」の効率性を高めることである。

アメニティ空間としての農業・農村の維持は、場合によっては生産機能とは切り離して維持・確保されるべきである。そのことを踏まえた上で、国内市場における農業と非農業の所得格差が市場メカニズムの中で自動的に調整される仕組みが必要である。この仕組みこそが「構造改革」の過程で検討されるべきであり、そのために、土地と労働の両面で農業と非農業の相互乗り入れが可能な仕組みや、それを後押しする制度の導入が望まれる。そのような仕組みを、戸別所得補償制度の中に組み込むべきか否かが、今後の議論の核となる。

現状では、農業者が農業の営みだけから得る収入は、非農業者の平均収入に比べても絶対的に低い。我国の農業総生産額は約 8 兆円であり、これは GDP の約 1.5% に相当する。他方、政府の発表では農村地域における景観や保水・涵養機能など、ストックとしての総

価値を同じく約 8 兆円と試算している。後者は日本の社会全体で共有・享受すべき公共財的な性格のものだが、現状では、都市に住む人々（非農業者）が農村へアクセスする機会が充分ではないために、都市に住む人々は、農業の多面的機能から得られる恩恵を感じる機会が少ない。このような現状を踏まえれば、やや強引だが農業者の利益は、「農村アメニティから得られる社会的な利益」と「農産物販売収入」との合計からなると見なさざるを得ない。農業者の所得水準が非農業者よりも低い現状も加味すれば、

$$(\text{農産物販売収入} + \text{農村アメニティ}) \leq \text{非農業者の所得}$$

の関係で示される。左辺の「農産物販売収入＋農村アメニティ」は「農業者の利益」と同義である。農業者の金銭的な収入が非農業者の所得を下回っているために、農業の担い手が育たないのである。

この状況を是正するには、農村アメニティを農業者だけが占有するのではなく、都会の非農業者が農村アメニティへ自由にアクセスできる状態を作り出すことによって、本来の農村アメニティの評価価値に近づける工夫が必要である。

さらに「正の外部性」とも言える農村アメニティの価値を本来の水準で高めて、これを維持・保全するには、そこに住む農業者や農業退職者の協力が欠かせない。例えば、企業側が地元農家も利用できる社員研修所を農村地帯に設けて、農村と触れ合う機会を増やしたり、そこで採れた農産物を都市の社員食堂での食材に使うなどの工夫を行い、その費用を WTO ルール整合的な「グリーン・ボックス」補助金に分類することも可能なはずである。その結果、農村アメニティが、都市に住む人々の心安らぐ空間になるならば、農村アメニティが新たな“観光サービス”あるいは、外国人観光客が我国の農村地域にリゾート滞在することで、サービス貿易の一つが創出される可能性も出てくる。そこでは日本社会の強みである「ホスピタリティ」（きめ細かいサービス）が活かされるに違いない。

#### 4) 戸別所得補償の由来（直接支払い）

「戸別所得補償」制度の原型は、以下で述べるハバーラー報告（1958 年）の中で提案された「直接支払い」（direct payment）に見ることができる。

その当時、欧米の先進国は高関税によって農産物の輸入を制限していたために、農産物の国際市場価格が低く抑えられてしまい、途上国を中心とする農産物輸出国は、貿易利益

を十分に享受できない状況にあった。

1957 年、当時の GATT 第 12 回閣僚レベル締約国グループ会合で、先進国の農業保護主義の影響について検討するための小委員会が設けられ、議長にはハバーラー教授 (Gottfried Haberler) が就任した<sup>12</sup>。

同委員会の役割は、発足してほぼ 10 年を経た GATT の将来へのガイドラインを示すことであり、その中には先進国と途上国の関係に加えて、低迷する農産物の国際市場価格の問題などが含まれていた。

小委員会の報告書によれば、先進国を中心とする農産物の輸入国は、国内農業を輸入関税で守る「価格支持」(price support) から、自由貿易による国内市場価格の下落によって農家 (生産者) が被る損失部分、すなわち不足分 (=生産費マイナス国内市場価格) を国家財政から補填する「直接支払い」(direct payment) に切り替えることが望ましいというものであった。

価格支持とは、政府が輸入農産物に高関税を課して (または数量制限によって) 輸入価格を意図的に引き上げることを指す。直接支払いとは、政府が関税などによる輸入価格の引き上げをせず、その代わりに国内生産者が被る損失分 (不足分) を所得補償の目的で直接に支給することを指す。

前者の「価格支持」を実施するには、国家財政からの支出負担を伴わないので、納税者である国民の合意は不要だが、高関税によって国内市場価格がアップするので、農産物を購入する消費者やユーザーに負担がかかる。他方、後者の「直接支払い」を実施するには、農業者への支払い (=所得補償) の源泉が国家財政であるので、国際貿易に与える影響は少ないものの、納税者である国民の合意が不可欠となる。

「ハバーラー報告」を経て約 40 年が過ぎ、先のウルグアイ・ラウンド (1986~94 年) を経て、それまで適用されていた関税以外の非関税措置を (「国境措置」の撤廃という視点から) すべて関税化する (関税に換算しなおす) ことが合意された。そのこともあって、価格支持から直接支払いへのシフトが特に先進国間で進められた。

GATT 時代 (1948~94 年) には、多数国間交渉による関税の引き下げによって、先進国では多くの工業品は関税がゼロまたは数%の水準にまで低下している (わが国は、二輪車や四輪車を含めほぼ全ての輸送用機器の関税がゼロであるのに対して、乗用車の輸入関税は米国が 2.5%、EU では 10%、韓国では 8.0%。いずれも 2010 年現在)。

<sup>12</sup> <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/chrono.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm)>



ウルグアイ・ラウンドの終結を遅らせた要因の一つが、米・EU 間の油糧種子 (oil seeds) をめぐる農産物への国内補助金の問題であった。同ラウンドは結局、EU の CAP (共通農業政策) 改革とリンクした「ブレア・ハウス合意」によって決着することになる。

## 5) ブレア・ハウス合意

ウルグアイ・ラウンド農業交渉における 1991 年 4 月の TNC (貿易交渉委員会) で、当時のダンケル GATT 事務局長が農業交渉グループの議長に指名され、国境措置 (市場アクセス)、国内支持および輸出補助金の三分野に分かれた議論がなされた<sup>13</sup>。

しかし、EC や米国および (農産物の輸出補助金や関税の撤廃を提唱する) ケアンズ・グループなどの意見対立があり、最終的にはダンケル議長の裁定という形で、12 月 20 日に農業分野も含めた最終合意案、いわゆるダンケル・テキストが提示された。ダンケル・テキストの農業分野の提案は、大きく次の四つであった。

第一は、輸入数量制限などの全ての非関税措置を例外なしに関税に置き換えた上で (いわゆる「例外なき関税化」)、関税率を 6 年間で平均 36% 削減 (品目別に最低でも 15% 削減) すること、第二に、関税化した品目については現行の参入機会の維持・拡大を図るとともに、輸入実績がゼロのものについてはミニマム・アクセス (最小限の輸入) として国内消費量の 3% に輸入枠を設定し、6 年間でこれを 5% までに拡大すること、第三に、国内支持 (国内補助金) を「個別品目」ごとに基準年から数えて 6 年間の合計で 20% を削減すること、第四に、輸出補助金を 6 年間で、支出額ベースで 36%、補助金付き輸出数量ベースで 24%、それぞれ削減すること。

しかし、その後になって当時ウルグアイ・ラウンドとほぼ並行して米・EU 間で交渉されていた油糧種子 (oil seeds) の補助金問題を打開する目的もあって、ダンケル・テキストを一部修正することで合意にいたった。この修正部分はブレア・ハウス合意をベースに、下記の五点にまとめられた。

---

<sup>13</sup> 1986 年にウルグアイ・ラウンドが発足した翌年の九月、米国政府から、“生産を刺激しない (すなわちデカップル) で、貿易を歪曲化させない補助金は、「削減すべき補助金」から除外すべき” という提案が出され EU も一カ月遅れでこれに追従した。この考え方は、先進国の国内調整メカニズムをスムーズに機能させるメリットがあり、ウルグアイ・ラウンドにおける農産物貿易自由化交渉に反対するであろう先進国の国内農業グループをなだめることにも利すると考えられた。参考: Stancanelli (2009) “The historical context of the green box, Agricultural subsidies in the WTO Green Box”.

- ① 国内補助金の削減を個別品目ごとに区分せず全体で 20%削減すること、
- ② EC の CAP（共通農業政策）改革に伴う農家への直接所得補償を、国内補助金の削減対象から除外すること<sup>14</sup>、
- ③ 輸出補助金の削減率を補助金付き数量ベースで 24%から 21%へ緩和すること、
- ④ ラウンド合意後の実施期間中（6 年間）は GATT ルールの対抗措置の発動を国々が自制すること（いわゆる平和条項）、
- ⑤ EC の米国産コーングルテンの輸入が急増した場合、米・EC 間で協議すること。

これらを踏まえて、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉の成果は、次のように市場アクセス、国内支持、輸出補助金の三つにまとめられた。

第一の「市場アクセス」（輸入関税など）については、輸入数量制限などの全ての非関税措置を、基準期間（1986～88 年）の平均値をベースに算出される内外価格差に基づき、個別品目ごとに関税相当量を算出し、これを関税率に換算し（＝関税化）、6 年間で平均 36%削減（品目別に最低でも 15%削減）することとした。ただし、特例措置として、「1986～88 年の輸入が国内消費量の 3%未満であること」、および「輸出補助金が付与されていないこと」、「効果的な生産制限措置が取られていること」の三つが満たされる農産物については、ミニマム・アクセス機会（最小限の輸入機会）として国内消費量の 4%を充当し、6 年目にこれを 8%までに拡大すること。

第二の「国内支持」（国内補助金など）は、国内の各種農業関連補助金や直接支払い及び基盤整備などを、削減対象の「黄色（イエロー）」、削減対象外の「緑（グリーン）」の二つに大別し、黄色に分類された国内支持は 1986～88 年を基準期間として数値化し、これを毎年均等に 6 年間で（個別品目ごとではなく全体で）20%削減することとした（ただし、削減対象となる国内支持額が国内総生産額の 5%以下の産品については削減不要）。

第三の「輸出補助金」は、1986～90 年を基準期間として、支出額ベースで 36%、補助金付き輸出数量ベースで 21%（ダンケル・テキストでは 24%となっていた）、それぞれ削減することとした。

---

<sup>14</sup> プレア・ハウス合意での（EU 型の）直接所得補償は“削減しなくても良い国内補助金である”旨は、その後ウルグアイ・ラウンドでも合意され、同補助金はグリーン・ボックスの中に分類されることになる。

## 6) 国内支持と減反（生産調整）

我国の国内補助金の一つである戸別所得補償の WTO 農業協定での呼び名は「直接支払い」(direct payment)であり、WTO ドーハ・ラウンドでは「国内支持」(domestic support)に相当する。国内支持の中では、農産物の増産効果や貿易歪曲効果が大きいものが、削減の対象となる。既に述べた緑（グリーン）、黄色（イエロー）、それらの中間に位置する青（ブルー）ボックスの三つのうち、黄色（イエロー）に分類される国内補助金は削減対象、青（ブルー）は、生産調整（減反）を条件とすれば削減不要、緑（グリーン）は削減の対象とならない国内支持である。

我国の主食であるコメについては、GATT 時代（1948～94 年）においては輸入禁止措置、WTO 時代（1995 年～）には関税化措置（キロ当たり 778%の高率関税）によって守られてきた。その間、政府が実施してきた生産調整（減反）政策は、コメの国内供給量を「減反」（生産調整）によって制限することで国内価格を高め維持し、コメ農家の所得を安定的に維持・確保することにあつた。

日本政府の減反政策が本格的にスタートしたのは、自民党政権下の 1971 年からである。これはコメと畜産食肉の増産を目的として 1961 年に「農業基本法」が施行されたのに対し、1962 年をピークに日本人の食文化の多様化によりコメ消費が減少し、コメ余りが生じて過剰米の管理・処理が大きな財政負担となってきたためと言われる。減反政策は、国際市場から隔離された国内コメ市場の中で、コメの需給均衡または超過需要を作り出すことで米価格を高め固定して、結果的にはコメ農家の所得を一定水準に維持することに貢献した。

他方、1998 年になると、関税化措置（いわゆる「例外なき関税化」）が WTO で合意されたことにより、コメの輸入自由化が不可避になったことを受けて、コメ輸入関税をそれまでのように高水準に維持することができなくなった。さらに 1992 年には EU・米国の間でのブレア・ハウス合意を境に、関税（価格支持）ではなく所得補償（直接支払い）によって国内農業を自由貿易から守る動きが強まってきたこともあって、我国でも所得補償の本格的な導入が検討され始めた。つまり、従来の「高水準の輸入関税⇒減反政策⇒国内価格の引き上げ⇒農家の所得維持」という構図が成立し難くなったのである。

このような状況下、民主党は 2003 年のマニフェストまではコメ農家の所得維持に向けて「所得補償」と「減反廃止」をワンセットで掲げていたが、国内のコメ消費の減少傾向によって米価が下落し始めたために、2009 年の民主党マニフェストでは、「減反廃止」を

削除した。同年の選挙で大勝した民主党は、公約であるマニフェストを実行すべく、そのまま 2010 年度より減反を条件とする実質的な所得補償措置を実施することになった。

ただし同措置では、所得補償を受けたくない農家は、減反せずにコメの作付・生産を自由にできるとして、農家に自由選択の余地を残した。

仮に、戸別所得補償制度へ参加しない生産意欲のある農家が減反をしないで、生産したコメを国内向けではなく輸出向けに回せば（国内市場価格は低下せずに）純粋に輸出のみが増えるので、食糧自給率の計算式上は、自給率は必ずアップする。問題は、日本の高価格なコメに輸出競争力があるか否かである。

## 7) 農業協定第 6 条

WTO の農業協定第 6 条によれば、AMS（助成合計量＝価格支持相当の総額＋削減対象補助金の総額）に基づき、WTO 加盟国は農産物の生産を増長する効果のある国内補助金を削減せねばならない。

同協定の第 2、4 および 5 項には、AMS に含めなくてもよい補助金、つまり削減の必要がない三つの例外的な補助金について次のように定めている。

すなわち、「途上国の開発に不可欠な政府の補助金」（第 2 項）、「農業総生産額に比して、AMS の対象となる特定産品向け国内助成額の 5% まで、および産品を特定化しない国内助成額の 5% まで」（第 4 項）、「生産制限（＝減反）プログラムの下で支払われる直接支払い（ブルー・ボックス）」（第 5 項）の三つである。

図表 4-3 補助金を削減する必要がないケース（農業協定第 6 条）

第 2 項・・・途上国政府による国内の「開発」に資する補助金

第 4 項・・・デミニミス。削減すべき補助金のうち特定産品向け補助金は 5%、  
産品を特定しない補助金は 5%（国内農業総生産額比）

第 5 項・・・生産制限を条件とする直接支払い

特に第 5 項は、米 EU 間で長く続いた油糧種子紛争を解決するため、1992 年に両国（米 EU）で交わされたブレア・ハウス合意および EU 共通農業政策（CAP）改革の二つから生まれた補償支払い（compensatory payments）が、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の中で承認されたものである。

なお農業協定第 13 条によれば、これら一連の補助金（附属書Ⅱ、および 6 条第 2、4、5 項）は、相殺関税および GATT 第 23 条の非違反措置の対象から外される。

#### 8) 我が国の戸別所得補償は WTO ルール整合的か

戸別所得補償制度は、10 アール当たり一律 1 万 5000 円を支給する「固定支払い部分」と、過去数年間の国内市場における平均生産費と平均販売価格（いずれも過去 5 年間の最大・最小を除く 3 年間での平均値）の差額を補填する「変動支払い部分」の二つから構成されている（いずれも政府から農家の口座へ直接に支給される）。戸別所得補償制度が WTO ルール整合的か否かを考察するためには、これら二つを分ける必要がある。

まず「固定支払い部分」については、その根拠規定である WTO 農業協定の附属書二「国内助成」が有用である。

同「国内助成」に整合的であるためには、「貿易を歪める効果や生産への影響が全くない、または有るとしても最小限であること」（at most minimal, trade — distorting effects or effects on production）を、要件（fundamental requirement）として満たし、さらに次の二つの基準（basic criteria）をクリアせねばならない。

第一に、(a) 当該助成が、公的な資金（現に徴収されなかった政府の収入を含む。）を用いて実施される、政府の施策（消費者からの移転を伴わないものに限る。）を通じて行われること、第二に、(b) 当該助成が、生産者に対して価格支持の効果を有しないことである。

それらが満たされたならば、次に以下の 2 から 13 までのいずれかに適合せねばならない（これらは全て「政府による役務の提供に係る施策: Government Service Programmes」と総称される）。

図表 4-4 附属書二 国内助成（削減に関する約束の対象からの除外の根拠）

- |    |                            |
|----|----------------------------|
| 2  | 一般的な役務、                    |
| 3  | 食糧安全保障のための公的備蓄             |
| 4  | 国内における食糧の援助                |
| 5  | <u>生産者に対する直接支払</u>         |
| 6  | 生産に関連しない収入支持               |
| 7  | 収入保険及び収入保証に係る施策への政府の財政的な参加 |
| 8  | 自然災害に係る救済のための支払            |
| 9  | 生産者の廃業に係る施策による構造調整援助       |
| 10 | 資源の使用の中止に係る施策による構造調整援助     |
| 11 | 投資援助による構造調整援助              |
| 12 | 環境に係る施策による支払               |
| 13 | 地域の援助に係る施策による支払            |

（注：WTO 農業協定より抜粋、下線は筆者）

我が国の戸別所得補償制度の「固定支払い部分」は、上記の「5 生産者に対する直接支払（direct payment）」に該当すると推察され、WTO ルール上は支出金額に上限がない「緑の政策」に相当する国内補助金である。次に、「変動支払い部分」は、すでに米国が設けた同様の制度があり、削減すべき「黄色の政策」、生産制限（＝減反）を要件にして認められる「青の政策」に該当する。WTO ルール上、我国の戸別所得補償は米国の価格変動対応型支払い（CCP）と同様の扱いを受ける可能性がある（前述のように日本政府は、これにつき一切の言及を加えていない）。

次にその内容（附属書二の国内助成）に鑑みて、「固定支払い部分」が確かに WTO 農業協定でいうところの「直接支払い」なのか否かをみる。

#### 「5 生産者に対する直接支払

生産者に対する直接支払（現物による支払及び現に徴収されなかった収入を含む。）による助成であって削減に関する約束の対象から除外されるものとして扱われるものは、1 に定める基本的な基準のほか、6 から 13 までに定める直接支払の個別の類型に係る特定の基準を満たすものでなければならない。6 から 13 までに

定める直接支払以外の既存の又は新たな類型の直接支払であって削減の対象から除外されるものとして扱われるものは、1に定める一般的な基準のほか、6の(b)から(e)までに定める基準に適合するものでなければならない。」(附属書二 国内助成より抜粋)

ここでいう「6の(b)から(e)までに定める基準」とは、下記の諸事項を指す。

「6 生産に関連しない収入支持

- (a) この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される。
- (b) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において生産者によって行われる生産の形態又は量(家畜の頭数を含む。)に関連し又は基づくものであってはならない。
- (c) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。
- (d) いずれの年におけるこの支払の額も、(a)の基準期間後のいずれかの年において使用される生産要素に関連し又は基づくものであってはならない。
- (e) この支払を受けるために、いかなる生産を行うことも要求されてはならない。」

(附属書二 国内助成より抜粋)

他方で、当該「戸別所得補償措置」を構成する「変動支払い部分」の交付単価が、単年度を基準に決定されない仕組みになっている点が重要である。すなわち変動部分については過去数年間の「標準的な生産に要する費用－標準的な販売価格」によって算出し、実際の販売価格がこれを下回った場合には、その差額を基に交付単価を算定し、これを支給することにしている。我が国の戸別所得補償が「実際の販売価格」に基づいて支出されるならば、増産効果が出るので「黄色の政策」に該当することになる。よってこれを「過去5年間の最大・最小を除く3年間の平均販売価格」、あるいは、「過去の一定年(例えば2009年)の平均販売価格」へ修正すれば増産効果が弱まりWTOルール整合的となる。

戸別所得補償の目的を国家安全保障（national security）とすれば、今の国際情勢（ロシアの小麦緊急輸出制限や、あるいは中国のレア・アース輸出規制措置など）から見て、自給率の向上を目指す戸別所得補償は WTO 整合的と認められ易い環境にあるとも言える。ただし、「現状」の自給率アップを目指せば、輸入減少を伴うのであるから、「潜在的」な自給率アップを目指すことも考えて良い。

次に、同 5（「生産者に対する直接支払」：direct payments to producers）によれば、仮にドーハ・ラウンドが 2008 年秋の交渉決裂時の状況から、再スタートするならば、我が国の国内支持は階層フォーミュラに基づき 75%を削減せねばならない。このことは、ドーハ・ラウンドで WTO 整合的な国内支持として認められた 2000 年の 3 兆 9729 億円から 75%（＝2 兆 9797 億円）を削減した残りの 9922 億円が、年間の国内農業補助金（WTO 整合的な AMS）となる。階層フォーミュラは同様に、他の先進国、米・EU にも適用される。米国は 70%の削減となり、その結果 145 億ドルが WTO 整合的な AMS 国内支持となる。EU は 80%、その他の先進国は 55%の削減率となる。

なお EU はすでに、2001 年時点で約束水準の 64%、すなわち約 671 億ユーロ、米国は同じく約束水準の 75%、すなわち約 191 億ドル、日本は 2002 年時点で約束水準の 18%、すなわち 3 兆 9729 億円まで削減している。

これらの削減はあくまでも、DDA 交渉がストップした 2008 年 12 月の農業交渉議長改訂モダリティ案が、そのままドーハ・ラウンドの交渉再開時に合意されたとしての一シナリオであるが、我が国の「戸別所得補償」に充てられる金額はこの枠（9922 億円）を超えていない。

なお、平成 22 年度（2010 年）の農林水産省の予算総額は、その前年比 94%の 2 兆 4071 億円であり、その中の戸別所得補償制度モデル事業として 3447 億円、その関連事業費として 2171 億円、合計 5618 億円が計上されている。そしてこの金額は、ウルグアイ・ラウンドで削減が約束された国内支持（AMS 約束水準）の最終年である 2000 年の最大許容 AMS の約 3 兆 9729 億円を大きく下回る。

差し当たり、我が国の「戸別所得補償制度モデル対策」（2010 年）に充てられる現行の国内補助金 5618 億円は、WTO での約束水準を下回っているので、WTO ルール整合的ということになる。ただし問題はこの金額にあるのではなく、2010 年度よりモデル対策として始まり、2011 年度から法制化される戸別所得補償制度が、来るべき農産物の貿易自由化に向けて我が国の農業の未来を切り開く先駆けになるのかどうかである。



2009 年秋の衆院選で自民党が国民に提示した案では、農地の大規模集約化を促す目的での「直接支払い」（自民党案は戸別所得補償という名称ではなかった）であったが、多くの農家はこれを拒否し、全ての販売農家へ所得補償すると謳った民主党案を支持した（既述）。

### 第 3 節 米国の国内補助金（国内支持）

#### 1) 米国の国内補助金の特徴・・・日本・EU との比較

Anton（2009）に依れば、WTO が発足した 1995 年から 2003 年の 9 年間に、WTO へ通報された全ての加盟国の農業補助金総額のうち約 30%は、米国によるものであり、これは EU に次ぐ規模であるという（第 3 位は日本）<sup>15</sup>。

米国の国内補助金の支出額は、WTO で合意された「基準期間」（1986～88 年）を含めて WTO 発足（1995 年）後の 1997 年まで年間約 600 億ドル前後で推移していたが、1999 年以降は 700 億ドルを超え、2001 年には約 720 億ドルへと、1995 年に比べ約 120 億ドルも増加している。

Anton（2009）はこの増加分が AMS（＝貿易歪曲的な補助金）に該当する国内補助金であり、特に 1998 年から増加傾向にあると見ている。

米国の国内農業補助金の内訳で最も大きなシェアを占めるのが、WTO ルール上で削減の義務を負わない緑の政策（グリーン・ボックス）に分類される補助金である。

とくに基準期間（1986～88 年）には米国内農業補助金全体の 41%が「緑」の補助金であったものが、WTO 発足の 1995 年には約 76%に拡大し、その後も 1996 年＝88%、1997 年＝88%、1998 年＝77%、1999 年と 2000 年はともに約 67%と若干縮小しているが、国内助成額全体の漸進的な増加とともに、2005 年には約 80%へと再び増えている。

「緑」の補助金支出を金額で見れば、基準期間では 240 億ドル、1995 年には 460 億ドルへと大幅に増え、1996 年以降は約 500 億ドルから 510 億ドルの間で推移している。

他方、米国の「青」に該当する補助金のシェアは、1995 年は約 72 億ドル（国内補助金総額の約 12%）であったものが、翌年の 1996 年から完全にゼロとなっている。「黄」とデミニミスは、1995～97 年の期間はほぼ一定額であるが、1998 年より「黄」の補助金は全体の約 20%、デミニミスは約 10%を維持している。

---

<sup>15</sup> Jesus Anton（2009） pp.155-156.

図表 4-5 各国の「緑の政策」支出に占める国内食料支援のシェア（下表） 出所：USDA

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
米国（グリーン・ボックス）	<b>49.820</b>	<b>49.749</b>	<b>50.057</b>	<b>50.672</b>	<b>58.322</b>	<b>64.062</b>
うち国内食料支援	33.487	33.050	32.377	33.916	38.013	42.376
日本（グリーン・ボックス）	<b>2315.0</b>	<b>2402.2</b>	<b>2336.7</b>	<b>2039.3</b>	<b>1814.5</b>	<b>1799.6</b>
うち国内食料支援	10.6	8.3	4.9	4.2	3.8	2.2
EU（グリーン・ボックス）	<b>21.513</b>	<b>20.783</b>	<b>19.841</b>	<b>18.317</b>	<b>20.943</b>	<b>26.101</b>
うち国内食料支援	0.31	0.29	0.27	0.22	0.29	0.36

（注：単位は、米国：10 億ドル、日本：10 億円、EU：10 億ユーロ。米国のグリーン・ボックスは 2004 年以降も増加傾向にあり、2004 年、2005 年ともに約 700 億ドル前後に達する。これらは国内助成総額の約 79%を占める。なお米国のグリーン・ボックス補助金のうち 70%前後は、常に国内食料支援、すなわちフード・スタンプ＝SNAP に支出されている）

日本の「緑の政策」向け支出は、“一般サービス”（General services）が全体の約 80%、EU は、一般サービス・域内環境保護・構造調整・地域振興の四つで全体の 80%以上を占めている。これに対して米国は、約 70%前後が国内向け食料支援（食料スタンプ＝SNAP）に支出されており、EU と日本のそれは微少である。

このように日・米・EU でグリーン・ボックスの中身が異なるのは、各国の国内事情によるものである。共通するのはそれらが貿易歪曲効果をゼロまたは殆んどないものとして、先のウルグアイ・ラウンドで既に合意されている点である。

図表 4-6 「緑の政策」の主要支出項目

	最もシェアが大きい項目
日本	一般サービス（General services）の中の“基盤整備サービス”
米国	国内食料支援（domestic food aid）
EU	一般サービス・域内環境保護・構造調整・地域振興

米国の国内助成には二つの特徴がある。第一は、WTO 発足以前の期間（基準期間＝1986～88 年）に比べて、1995 年は「黄色の政策」がいったんは縮小したものの、1998 年頃から増加に転じたこと。第二は、WTO 発足時の 1995 年には「青の政策」への配分が報告さ

れているが、翌 1996 年からはこれがゼロになっていることである<sup>16</sup>。この部分はイエローとグリーンのいずれかまたは両方へ組み込まれた可能性がある（米国の国内農業補助金総額は多少の変動はあるものの、漸進的に増加傾向にある、逆に日本のそれは漸進的に低下傾向にある）。

後述のように、米国ではグリーン・ボックス支出の約 70%が、生産者向けではなく国内消費者（低所得者層）への食料支援として支出されていることは注意すべきである。なお近年のグリーン・ボックスの増加分は、米国内の低所得者層向け支援金の形で国内の食糧支援に充てられた模様である。この食料支援（フードスタンプ制）は、今や格差社会となった日本でも活用の余地がある。

1995 年のブルー・ボックス枠での支出は約 70 億ドルであり、これは WTO 農業協定第 6 条 5 項「基準となる生産水準の 85%以下の生産について行われる支出」にしたがったものである。この部分は、1996 年農業法の中ではブルーではなくグリーンに再分類されている。さらに 2002 年農業法では、グリーン・ボックスの中の直接支払い（direct payment）項目に組み込まれている。

## 2) 米国農業法…1996 年農業法から 2002 年農業法へ

米国政府（民主党、クリントン大統領）は、1994 年 11 月、当時の中間選挙で多数派となった野党「共和党」からの圧力を受けて、1996 年 4 月 4 日に農業法「1996 年連邦農業改善改革法」（The Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996）を発効させた。同法では、従来からある国内農家の所得補償制度（＝固定支払い）を存続させ、他方で WTO ルール上はブルー（青の政策）である「不足払い制度」（＝変動支払い）を廃止した。

そのため、青の政策に分類される国内助成措置を行う WTO 加盟国は 2002 年 10 月時点で、EU、アイスランド、ノルウェー、日本、スロバキア、スロベニアだけとなった。しかし 2002 年 5 月 13 日に、共和党ブッシュ大統領の下で発効した新しい 2002 年農業法では、価格変動対応型支払い「counter cyclical payments」（CCP）と称する実質上の「不足払い制度」が復活した。

2004 年 7 月 27 日から 8 月 1 日にかけてジュネーブで開催された WTO 一般理事会において、WTO 貿易自由化交渉（ドーハ・ラウンド<sup>16</sup>）の基礎となる「枠組み合意」が成立し

---

<sup>16</sup> <<http://www.ers.usda.gov/publications/aer802/aer802i.pdf>>

た。これは後になって WTO 加盟国の間で “July package” または “July framework” と呼ばれることになる。この中には米国が 2002 年農業法の中に復活させた「不足払い制度」（価格変動対応型支払い制度）をウルグアイ・ラウンドで定めた基準年における農業生産額の 5%以内であれば WTO ルール整合的とする新たな案が盛り込まれた。既存の「青の政策」が生産制限を要件としたのに対して<sup>17</sup>、同案は生産制限を要件としない（財政支出を農業生産総額の 5%以内に限定）としたことから、「新青の政策」（new Blue Box）と呼ばれる。

これにより、既存の青の政策に合致しない米国の（生産制限を要件としない）「新青の政策」は、もとは削減の対象となる「黄色の政策」（イエロー・ボックス）に区分されるはずであったものが、WTO ルール整合的な「青の政策」と同じ扱いを受けることになる（ただし、未だに WTO ドーハ・ラウンドが終結していないので、実質的な合意が得られた訳ではない）。

もし米国提案の「新青の政策」が WTO 整合的となれば、基準年の取り方にもよるが、我が国の戸別所得補償「変動支払い分」は、生産制限（＝生産調整）を要件として実施される分、「新青」よりも「青」に近いのであるから当然、WTO ルール整合的なものと評価される可能性が高い。

生産制限を要件とする不足払い（＝変動支払い）制度 ⇒青の政策

生産制限を要件としない不足払い（＝変動支払い）制度 ⇒新青の政策

米国政府は 1996 年農業法の下で、それまで存続した休耕地政策 (land set-aside policies) つまり減反政策を撤廃したために、米国内農産物の生産は増加したが、その結果として農産物の市場価格が大幅に下落し、農村の所得が減少した。これを是正するために米国政府は再び、不足払い制度を介入せざるを得なくなったのである。

事実、1996 年農業法によって増産された米国の主要穀物（トウモロコシ、大豆、小麦、コメ）の価格は、1996 年から 2000 年の間に約 34%～42%の下落を示した。同時にそれらの輸出価格が下落したため、国際市場価格も暴落した。

米国政府はこの事態を改善するために、新たな 2002 年農業法の中で、価格変動対応型

---

<sup>17</sup> WTO (2004) “WT/L/579” , A-3.

支払い制度（countercyclical payments : CCP）を導入した<sup>18</sup>。これは国内価格が下落した場合に国内生産者に対して政府が金融措置によってその損失をカバーするもので、「不足払い」の復活と呼ばれる価格支持（price support）的な補助金制度である。具体的には国内の「平均市場価格」または米国議会が定めた「ローン・レート価格」のいずれか高い方と、議会が定めた各農産品目の「目標価格」（target price）との差分が農家へ支払われる。議会が定める目標価格は、米国内の平均生産費よりも低く、国際市場価格よりは高い水準に設定される。実際に農家へ支払われる金額の総計は、国内市場価格によって異なるが、2002 年は 76 億ドル、2003 年は 17 億ドル、2004 年は 8 億ドルと試算されている<sup>19</sup>。

WTO ルール上、価格支持的な補助金は削減すべきであり、WTO 上のアンバー・ボックス（元々は、欧米の交通信号で「減速」＝「ゆっくり削減」を意味する）または、「黄色の政策」ともいう。

当初、米国政府は「青の政策」支出に、過去の特定期間（historical period）における年間平均総生産額の 5%を超えない額を上限（cap）とする案を出していた。なお、米国は「過去の特定期間」については今後の交渉によるとした。

現行の制度の下では、青の政策に基づく補助金支出額については上限がない。だが米国提案の「新青の政策」は、既存の青の政策を実質的に拡大することになる。これについて、G20（途上国グループ）は、現行のウルグアイ・ラウンド合意に基づく「青の政策」よりも貿易歪曲性を弱める工夫が必要であると主張したが、米国政府はこれに明記な返答をしていない。米国側が唯一譲歩したのは、「青の政策」への支出上限を（当初の国内農業総生産額の 5%上限案から）2.5%へ減らしたことである。ただし、これでは米国の価格変動対応型支払いに充てられる補助金は年間 50 億ドルとなり、2002 年農業法のもとで見積もられた 76 億ドルには足りない。

米国政府が「青の政策」を拡大して「新青」にしたい理由は、その当時ブラジル・米国の綿花補助金紛争を審理中の WTO パネル（第一審）が、米国の価格変動対応型支払い（countercyclical payment）は「緑の政策」の中に含まれるべきではなく、WTO 加盟国が補助金支出の削減を約束している「黄色の政策」に組み込むべきであるとの裁定を下す可

---

<sup>18</sup> 米国は 2002 年農業法の中で、CCP（countercyclical payments）は現在の生産量とリンクせずに支出する変動型国内補助金であるので WTO 農業協定上は許されるブルー・ボックス措置であるとして WTO に通報した。cf:IISD（2004）“Doha Round Briefing Series, Developments since the Cancun Ministerial Conference” p.3.

<sup>19</sup> <<http://www.usda.gov/documents/FY06budsum.pdf>>

能性が高まったためとされる（2004年9月8日パネル裁定）。なおWTO上級委員会（第二審）も、米国の価格変動対応型支払いは補助金削減の約束と整合しないとの判断を下した（2005年3月3日裁定）<sup>20</sup>。

この結果、米国政府はこれまで（削減対象にならない）「緑の政策」に計上していた価格変動対応型支払いを、削減約束の対象となる国内補助金総額（AMS）にシフトさせる必要に迫られることになる。他方で、2004年7月末に合意された「新青の政策」は今のドーハ・ラウンドが終結した後に発効するのであって、ラウンドが終結するまでは「価格変動型支払い」を削減義務のある「黄色の政策」として扱うべきとする見方もある。

先のウルグアイ・ラウンド最終合意により、WTO発効（1995年1月1日）以降は、1986/88年次の国内補助金を、国内支持総計（＝AMS）の基準額として、これを6年間（1995～2000年）で毎年均等に総計20%を削減することが義務づけられた。すなわち6年間で削減すべき米国の補助金総額は、239億ドルの20%、すなわち約47億8000万ドル、削減後の補助金は（239億ドル－47億8000万ドル＝）191億ドルである。この約47億8000万ドルを6で割った約7億9000万ドル（ $47.8 \div 6 = 7.9$ ）が毎年の削減すべき補助金となる。

ただし、2001年以降の削減すべき国内補助金額は、DDA交渉が終結しておらず未定であるため、2000年時の約191億ドルがそのまま2001年以降も継続される。

2005年4月、オーストラリア農業資源経済局（ABARE）は、米国政府が提案する新青の政策を受け入れれば、現行のWTOルールで定めた貿易歪曲的な国内支持を削減するという規律を歪めること、および米国がWTO裁定に従って価格変動対応型支払い（CCP）を「削減すべき補助金」（AMS）に組み込むならば、米国はウルグアイ・ラウンドで約束した約191億ドル水準（最大許容AMS）までの引き下げを達成できないと予測している<sup>21</sup>。

### 3）2008年米国農業法

2002年米国農業法は、2007年9月末にいったん期限が切れたものの、米国議会における次期農業法の制定が遅れたため同法の延長がなされた<sup>22</sup>。米国政府（共和党、ブッシュ

---

<sup>20</sup> <<http://fpc.state.gov/documents/organization/57876.pdf>>

<sup>21</sup> ABARE（March 2005）“WTO Agreement on Agriculture: The Blue Box in the July 2004 framework agreement”

<sup>22</sup> ブラジルからの提訴がきっかけでWTO違反とパネル裁定された米国の綿花補助金について、米政府は目標価格やローン・レートを若干引き下げたが、抜本的には修正されていない。貿易をゆがめると指摘されている酪農製品や砂糖の支持価格制度も維持したままである。2008年農業法は2012年度までの時限立法であるが、2002年農業法の基本的枠組みである価格支持融資、直接固定支払い、価格

大統領当時）は、WTO 農業交渉をリードするために、国内補助金の引き下げなどを定めた農業法案を 2007 年 1 月、議会米国に提出したが、（当時の米国農業は世界的な穀物価格の高騰を受けて輸出利益も拡大していたため、WTO 交渉で途上国から強く求められていた農業補助金の引下げが、比較的容易に実施できる状況にあったにもかかわらず）国内農業団体の支持を得られず承認されなかった。その後、米国政府は、米国議会（上・下院それぞれの提案）で仮承認された 2008 年農業法案が、従来の 2002 年農業法と同じく「価格支持融資制度」（loan program）、「価格変動対応型支払制度」（countercyclical payment : CCP）、および「直接固定支払制度」（direct payment）の三つからなる農業保護色の強いものであったため、その補助金枠の削減を求めて大統領拒否権を発動した。しかし、上下両院で大統領拒否権を覆すために必要な 3 分の 2 の賛成があり同案は再可決され、多数派を占める民主党が主導した農業保護色の強い「2008 年農業法」が成立した。同法は、歳出総額が 5 年間で約 2900 億ドル（約 30 兆円）という政府介入の度合いが強いものとなった（予算総額は 2002 年農業法よりも約 100 億ドル＝約 1 兆円増えた）<sup>23</sup>。

#### 4）米国の価格変動対応型支払い（countercyclical payment : CCP）

米国政府の農業政策は、およそ 5 年毎に制定される米国農業法の下で実施される。

2007 年 9 月末で失効した「2002 年農業法」は、次の三つからなる価格支持と所得支持の組み合わせによる農産物計画（commodity program）によっていた。

- ① （大幅な価格下落時の補償措置としての）価格支持支援融資、
- ② （作付面積に応じた一定額の支払い措置としての）直接固定支払い、
- ③ （市場価格が目標価格を下回る際の補償措置としての）価格変動対応型支払い。

この対象品目の一つである綿花（cotton）は米国の輸出品目であり、国際市場で競合するブラジルは、米国の価格変動対応型支払制度（CCP）が輸出補助金に相当し WTO 違反であるとして WTO 提訴した。その審理結果（2005 年 3 月）は、ブラジルの勝訴（米国の敗訴）であった。

---

変動対応型支払いを堅持している。環境保全対策は補助対象面積が拡大され、森林も事業対象に追加された。エネルギー関係ではバイオエタノール燃料精製施設の建設事業者への借入保証や租税減免措置を新設している。

<sup>23</sup> 平澤明彦（2008 年）「米国 2008 年農業法」『農林金融』pp.49-58。

さらにカナダ（2007 年 1 月）とブラジル（2007 年 7 月）が同じ米国の綿花補助金について再提訴した結果も、米国の敗訴であった。その裁定の骨子は次の二点である。

第一に、米国の直接固定支払いには、野菜・果物の作付制限が設けられており、不特定品目を対象としていることにならないので「緑の政策」とは認められないこと、第二に綿花を対象とする「ステップ 2 支払」は米国産の綿花を用いる加工業者および米国産綿花を輸出する輸出業者に対して高い国産価格と低い国際価格の差額を補てんする目的で支払われる補助金であり、これは WTO ルール上「禁止すべき補助金」であり、是正が必要であること<sup>24</sup>。

2008 年 6 月 18 日に成立した米国農業法（正式名は「2008 年食料・保全・エネルギー法」）は、環境保全とバイオ燃料の重要性を強調し、これに対応して従来の価格支持と所得支持の組み合わせは、そののまま残し、新たに ACRE（平均作物収入選択）なるプログラムを導入した。

## 5) 米国のフード・スタンプ (food stamp)

先進国では、一定の所得水準に達しない国民（いわゆる「貧困ライン」）を対象とする生活補償や食料配給の制度（プログラム）が設けられている。米国ではフード・スタンプ・プログラム、または SNAP (Supplement Nutrition Assistance Program : 補完的栄養支援プログラム) ととも呼ばれる食料配給（無料食料配給券）プログラムが設けられており、その受給者数は 2009 年秋時点で約 3720 万人（米国人の約 8 人に 1 人）である<sup>25</sup>。

WTO では、国内食料支援の総称に“フード・スタンプ”(Food stamp)の呼称が用いられているが、米国では（上述のように）SNAP と呼称しており、本稿でもこれに倣い、その概要を関連の措置（我が国の戸別所得補償）と比較して考察する。なお WTO 上の根拠規定は、農業協定の附属書二「国内助成」の第 3 項「国内における食料の援助」である。

---

<sup>24</sup> 平澤明彦（2007 年）「米国 2007 年農業法と WTO 対応」農中総研『調査と情報』第 3 号、pp.2-3。

<sup>25</sup> 貧困ラインにある米国民 1 人当たり年間約 12 万円の受給額の計算で約 4000 万人×12 万円/年＝約 5 兆円。



図表 4-7 WTO 農業協定 附属書二 国内助成（削減約束対象からの除外の根拠）

#### 4 国内における食糧の援助

「貧困層に対する国内における食糧の援助の供与に関する出費（又は現に徴収されなかった収入）食糧の援助を受けるための適格性は、栄養上の目的に関して明確に定められた基準に照らして決定される。この援助は、適格性を有する受益者に対する食糧の直接供与の形態又は当該受益者が市場価格若しくは補助された価格で食糧を購入するための手段の提供の形態で行う。政府による食糧の購入は、その時点における市場価格で行うものとし、援助の資金調達及びその運用は、透明性のあるものとする。」

（注 この 4 の規定の適用上、開発途上国において都市及び農村の貧困層の食糧需要を合理的な価格で定期的に満たすことを目的として行われる補助された価格での食糧の供与は、この 4 の規定に適合するものとみなす。）

2010 年には米国内の失業率が 1983 年以来の最高水準に達することが確実視されており、それに伴うフード・スタンプ受給者の数はさらに増加すると推察される。2010 年 3 月の時点でフード・スタンプを受けているアメリカ人の総数は 1 年前と比べて 21% 増の 4020 万人に達し、2011 年には 4330 万人に達する見込みという。もしそうであれば、フード・スタンプによる支給総額は約 5 兆円となり、農業予算総額の約 35% を占める額となる。

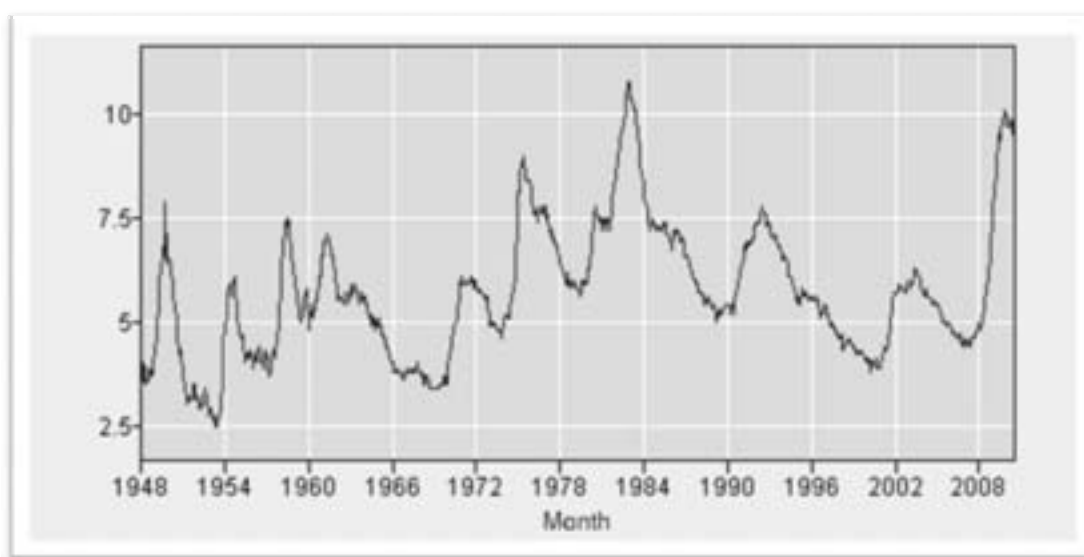
なお 2010 年現在、米国内のフード・スタンプ受給の対象となる貧困ラインは、4 人家族で年収約 2 万 2000 ドル（約 200 万円）という。フード・スタンプの由来は 1930 年前後の世界大恐慌時に当時の米国政府が失業者支援策の一環として実施した食料配給券制度に始まる。その後、ジョンソン大統領の時代（1964 年）になって、貧困対策としてのフード・スタンプ法（Food Stamp Act PL 88-525）が制度化された（1970 年に Food Stamp Act PL 91-671 が成立）<sup>26</sup>。1990 年代以降には、大統領選がある年を境に貧困対策として打ち出され、2004 年度には約 2,200 万人、2007 年度には約 2,800 万人へと拡大していった。フード・スタンプ制度は、米国農業法の下で制度化されており、管轄は連邦政府、実務は各州政府が行っている<sup>27</sup>。

<sup>26</sup> フード・スタンプ・プログラムは 1964 年に開始された低所得家庭を対象にフードスタンプ（食料配給券）を交付する連邦政府のプログラムから始まり、実務は州政府が行っている。過去 2004 年度で見れば、対象者は 2,160 万人、予算額（当時）は 250 億ドル（約 2 兆 7500 億円）で、1 人当たり月額平均 83 ドルの支給が見込まれた。実際の支給額もほぼそれに近かったと推定される。

<sup>27</sup> 農務省は SNAP が国内畜産物生産者の経営改善としても有効という。独立行政法人「農畜産振興機

米国農務省(2010年2月1日)の発表によれば、農務省2011会計年度の農業予算案は、前年度を約130億ドル(1兆1960億円:1ドル=92円)上回る1490億ドル(13兆7080億円)である(2009年=1280億ドル、2010年=1350億ドル、2011年=1490億ドル)<sup>28</sup>。増額の主な要因は、SNAP(=フード・スタンプ)を中心とする食料支援事業に対する増額分の約140億ドル(1兆2880億円)という<sup>29</sup>。現在の米国内の失業率悪化と相関してSNAPに対する財政負担額は、増える傾向にある(下表参照)。

図表4-8 米国の失業率(％:1948～2009年)



出所：米国労働統計局

毎年約500億ドルの財政負担となるSNAPは、2008年農業法の下で、食料価格の変動に合わせて受給額を調整する物価スライド制を採用したことから、事実上のCCP(counter-cyclical payment: 価格変動対応型支払い)であるとの見方もある<sup>30</sup>。

SNAPの恩恵を受けられるのは、米国人および米国に永住権のある外国人であり、2008年のケースでは、月に一人当たり約101ドル、一家計当たり227ドル相当の恩恵を受けている。

構」<<http://lin.alic.go.jp/alic/week/2010/us/us20100204.htm>>

<sup>28</sup> 米国ヴィルサック農務長官(Thomas James Vilsack、2009年1月20日就任)の発表。

<sup>29</sup> 2008年農業法では、それまでの「フード・スタンプ計画(FSP: Food Stamp Program)から「補完的栄養支援プログラム(SNAP)」に改称(2008年10月1日から適用)された。参照:JETRO(2009)p.94。

<sup>30</sup> <WTO/ICTSD food stamps WTO.docx>

SNAP で購入できるものは基本的に、パン、シリアル、果物、野菜、肉類、魚、豚肉、畜産品および（食用農産物を栽培する目的の）種や苗木、であり、逆に SNAP で購入できないものは、ビール・ワインなどのアルコール類、タバコ・葉巻、ペットフード、化粧品類、紙製品類、家庭用品、ビタミン剤などのサプリメント、販売目的の食料品、および加熱調理済み食品（ファースト・フードやレストランでの食事）である<sup>31</sup>。

SNAP の仕組みは平均月収約 20 万円以下の家計（四大家族）に対して、厳格な家計審査を経た後、貧困ラインにあると認定されれば、クレジット・カードのようなものが支給され、これに一月あたり約 4 万円の食料購入資金が振り込まれ、受給者はこのカードをスーパーのレジに設置されたカード読み取り機に挿入して支払う仕組みである。

米国の SNAP は、WTO ルールの国内農業補助金の中でも貿易歪曲効果がなく、かつ食料安全保障上からも実施に何ら問題がない補助金である「緑の政策」（グリーン・ボックス）に分類される。後述のように、主要先進国（日・米・EU）の中で、国内消費者への食料配給制度へ巨額な財政支出を認めているのは、現在のところ米国だけであり、日本も EU も農業生産者に対する補助金（我が国で言う「戸別所得補償」を含む直接支払い）への支出がはるかに大きい。

## 6）緑の政策（Green Box）

既に述べたように WTO ウルグアイ・ラウンド（1986～94 年）の農業合意では、国内支持（domestic support）を、その貿易歪曲効果の程度などに応じて幾つかのカテゴリー（＝ボックス）に分けた上で、特に貿易歪曲効果が大きい補助金については、これを透明性と規律化（discipline）の下で削減することとし、同時に、各国政府が自国の農業政策にバラエティを持たせるための工夫がなされた。

国内支持は大きく二つのカテゴリに区分された。

第一は、補助金と生産がリンクした貿易歪曲的な効果がある国内補助金で、「黄色の政策」（イエロー・ボックスまたはアンバー・ボックス）と呼ばれる。これに該当する補助金は、基準期間（1986/88 年）をベースに 1995 年から 2000 年までの 6 年間で 20%の削減義務が課された。2000 年以降の削減義務については、ドーハ・ラウンドの終結が未定（2011 年現在）であることから、2000 年時の残存 AMS 水準がそのまま維持されるものと見られる。

例えば、政府が国内の不特定農家・農村地域に支出する農業研修経費や農業技術開発の

<sup>31</sup> <<http://www.bls.gov/home.htm>>

ための研究補助金は削減の必要がない「緑の政策」に区分されるが、補助金を拠出した結果、農産物の増産効果があるならば WTO 上の削減すべき「黄色の政策」に該当する。また、政府が国産の農産物を一定の価格（保証価格：guaranteed price）で農家から買い取る仕組みならば、貿易へ影響を与えるのでこれも黄色の政策となる。

第二は、貿易に全く影響を与えないか又はその影響が非常に小さい補助金で「緑の政策」（グリーン・ボックス）と呼ばれ、補助金と生産がリンクしないこと（デカップリング）を要件として支出が認められる。緑の政策は、WTO 農業協定の第 6 条および同附属書 II（国内支持）の中で、補助金削減（reduction）の例外という形でこれを定めている。緑の政策を導入している主要国は米国、EU、および日本である。

同附属書によれば、緑の政策に該当するためには、第一に、その財源が消費者からの直接的な移転（消費者負担）によるものであってはならず、第二に、生産された農産物に対する価格支持（price support）があってはならない。ただし現実問題として、価格支持を伴う補助金か否かの明確な判断は困難と推察される。例えば、農薬使用の制限又は禁止に同意した生産者、あるいは環境に優しい生産技術を導入した生産者に対して補助金が支払われた場合、環境への改善効果はあるが増産の直接的な効果はないとしても結果的には価格支持を行ったことと同じ効果を持つからである<sup>32</sup>。

注目すべきは、緑の政策に該当する国内農業補助金の支出額に、WTO ルール上の上限枠が定められていない点である。つまり緑の政策に基づく国内補助金の増額措置そのものに対して WTO 提訴があつたとしても提訴自体が無効（nullification）となる。

他方、同補助金と農産物生産の直接的な因果関係が立証困難であっても、緑の政策に区分される補助金を拠出する財政的な余裕のない途上国から見れば、「緑の政策」の容認それ自体が、先進国の農産物に競争優位性を与えることになる。

すでに述べたように、我が国の戸別所得補償の「固定支払い部分」は、WTO 農業協定の附属書 II-5「直接支払い」（direct payments to producers）を念頭に設けられ、直接支払いによって生産が促進されてはならない（すなわち補助金と生産の関係はデカップルでなければならない）。

David & Timothy（2007）の分析では、米国、EU、および日本、それぞれ「緑の政策」の用途には大きな違いがあり、米国は農業協定附属書 II の 4 に該当する“国内食料援助”（domestic food aid）、EU は同附属書 II の 12 に該当する域内の“環境保全”と同附属書

---

<sup>32</sup> Blandford & Josling（2007）, pp.3-7.

II の 2 (g) に該当する“基盤整備”(General services)、日本は、同附属書 II の 2 (g) に該当する“基盤整備”(General services) に対する財政支出割合が大きいことを指摘している。

いずれにせよ、生産者への補助金、および消費者への補助金の二つが WTO ルール整合的な措置(プログラム)となるためには、①貿易歪曲効果がないこと、②特定産品向け補助金であってはならないこと、③市場価格支持的でないこと、の三つの条件が満たされねばならない。

ケアンズ・グループと G20 は、「緑の政策」補助金に対して上限枠(キャップ)の設定または削減を主張している<sup>33</sup>。他方、北欧諸国および日本や韓国を含む G10 の国々は、農業には多面的機能があることなどから、農業それ自体を公共財(public goods)として扱うべきと主張する。

EU は環境保全に加えて、家畜の尊厳(animal welfare)に配慮した農牧業の営みを支援する措置を主張している。

図表 4-9 米国のグリーン・ボックス

U.S. Green Box Notifications (billion US\$)

Category	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
General services	6.42	6.55	6.80	7.23	7.69	8.55	9.21
Public stockholding/food security	0	0	0	0	0	0	0
Domestic food aid	37.47	37.83	35.96	33.49	33.05	32.38	33.92
Decoupled income support	0	5.19	6.29	5.66	5.47	5.07	4.10
Income insurance/safety nets	0	0	0	0	0	0	0
Disaster relief	0.10	0.16	0.16	1.41	1.64	2.14	1.42
Producer retirement	0	0	0	0	0	0	0
Resource retirement	1.73	1.73	1.69	1.69	1.43	1.48	1.62
Investment aids	0.08	0.09	0.09	0.09	0.13	0.13	0.11
Environmental payments	0.23	0.28	0.27	0.26	0.33	0.31	0.29
Regional assistance	0	0	0	0	0	0	0
Other	0	0	0	0	0	0	0
Total	46.04	51.83	51.25	49.82	49.75	50.06	50.67

Source: WTO notifications

<sup>33</sup> 2003 年 8 月 20 日、ドーハ・ラウンドの WTO カンクン閣僚会議の準備交渉中にブラジル、インド、中国、南アフリカなどの主要途上国によって「G20」と呼ばれる途上国グループが結成された。G20 は結成以来一貫して、先進国の農産物市場を開放すること、先進国が農産物の輸出補助金を撤廃すること、および事実上の輸出補助金となっている先進国の農業支援政策の廃止を要求している。

図表 4-10 EU のグリーン・ボックス

## EU Green Box Notifications (billion Euros)

Category	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
General services	5.01	6.47	5.52	5.02	6.73	4.74	5.64
Public stockholding/food security	0	0	0	0.02	0.02	0.02	0.02
Domestic food aid	0.29	0.40	0.30	0.28	0.28	0.27	0.24
Decoupled income support	0.24	0.22	0.21	0.13	0.96	0.49	0.17
Income insurance/safety nets	0	0	0	0	0	0.01	0.01
Disaster relief	0.33	0.38	0.33	0.18	0.37	0.39	0.40
Producer retirement	0.15	0.95	0.62	0.71	0.79	0.66	0.80
Resource retirement	1.03	1.53	0.33	0.43	0.12	0.45	0.09
Investment aids	6.60	4.97	4.90	5.40	2.31	5.86	5.36
Environmental payments	2.78	4.22	3.69	4.97	5.46	5.73	5.52
Regional assistance	2.29	2.99	2.27	2.04	2.90	3.23	2.42
Other	0	0	0	0	0	0	0
Total	18.72	22.13	18.17	19.17	19.93	21.84	20.66

Source: WTO Notifications

図表 4-11 日本のグリーン・ボックス

## Japan Green Box Notifications (billion Yen)

Category	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
General services	2,688	2,324	2,182	2,594	2,308	2,166	2,095	1,743
Public stockholding/food security	60	62	67	57	47	46	43	36
Domestic food aid	28	27	26	14	9	5	5	5
Decoupled income support	0	0	0	0	0	0	0	0
Income insurance/safety nets	0	0	0	0	0	0	0	0
Disaster relief	68	66	62	59	58	56	54	54
Producer retirement	118	98	91	85	85	88	98	163
Resource retirement	10	1	1	1	1	1	0	0
Investment aids	117	108	90	77	54	55	42	31
Environmental payments	81	133	133	116	123	145	176	210
Regional assistance	0	0	0	0	0	33	33	33
Other	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3,169	2,818	2,652	3,002	2,686	2,595	2,547	2,275

Source: WTO Notifications

## 7) 「緑の政策」と直接支払い

既に述べたように WTO ルール上から緑の補助金と認められるには、当該補助金の支出が農産物の“生産増加”と結び付かないこと（デカップル）が条件となる。

つまり、農家が政府から補助金を受け取っても、それが農産物の生産量アップに結び付

かないならば、WTO ルール上は全く問題がなく、他の加盟国から WTO 提訴されることもない。

したがって、政府が行う補助金がいかなる型のものであれ、農家に農産物の増産意欲を与えてしまう補助金は、(食料安全保障や国内の自然環境保全目的のための補助金を除けば) 全て、WTO ルールに合致しないものとなってしまう。

「緑の政策」による直接支払いという形での戸別所得補償を農業政策の柱とする限り、農業に参入して新たなビジネスを打ち立てようとする若者（担い手）の意欲を育むことは難しいと思われる。

他方、消費者補助金（米国の SNAP を含む）には、農業者に対して国民の食生活を支えるという自覚を育む効果がある。

政府による国内支持（農家への直接支払い）が、例外的に WTO ルール整合的となるケースは次の二つである。

第一は、「途上国」の政府が行う自国内の開発に資する支払い、第二は、農業生産に制限枠を与えた上での直接支払いプログラムであり、後者は WTO 上はデミニミス(de minimis)と呼ばれ、削減すべき補助金の対象外である。

WTO 農業協定のデミニミス規定によれば、国内の農産物に対する補助金総額は、当該農産品の生産が農業生産総額の 5%を超えないかぎり、それが貿易歪曲な補助金であっても削減対象とならない。

さらに、農業総生産額の 5%を超えない農産物非関連の補助金も、削減すべき補助金の対象とされない。

このデミニミスの大きさ 5%は、先進国にのみ適用され、途上国には 10%が適用される。現在、我が国の農業総生産額は約 8 兆円であるので、デミニミスは、その 5%、すなわち 4000 億円である。

上記の「途上国」が行う国内支持（＝国内農業補助金）は、それが直接的、間接的のいずれの形態による補助金であろうと、増産効果（＝貿易歪曲効果）がある場合でも、全て国内経済の開発・発展に寄与する補助金として WTO ルール整合的とみなされる。また WTO が掲げる途上国支援（Aid for trade）の趣旨にも合致する。

よって、我が国が FTA・EPA を途上国と締結し、日本政府の支援を受けた日本企業が現地の農家へ補助金や農業投資を行って、現地の食料増産を促がす事業を行っても、WTO ルール上の問題は生じない（当該 FTA・EPA の取り決めに従うことになる）。すでに、我

が国の大手食品メーカーや商社が自ら途上国内で農業経営にあたるケースが見られる。

## 8) 「青の政策」 (Blue Box)

我国の戸別所得補償（制度）の原型は、ウルグアイ・ラウンド（1986～94 年）を終結に至らせる直接の誘因となった米・EU 間のブレア・ハウス合意（Blair House Accord、1992 年）の中にある<sup>34</sup>。

これはウルグアイ・ラウンド当時、米国の農業政策および EU の共通農業政策（CAP）ともに農業補助金の膨大な支出負担を減らすために生産調整（生産制限）を行おうとしていたことが関係している。

ウルグアイ・ラウンド交渉では、農業交渉を①市場アクセス、②国内支持、③輸出競争、の三つに分けて行い、原則としてそれらを削減または撤廃する方向で議論された。特に“国内支持”の分野では（交通信号になぞらえて）グリーン・ボックス（Green Box：貿易歪曲性がゼロまたは微少であるので削減の必要がない国内補助金、以下「緑の政策」）、イエロー・ボックス（Yellow Box：貿易歪曲性があるので削減すべき国内補助金、以下「黄色の政策」）の二つに大別された<sup>35</sup>。それらの中間に位置するブルー・ボックス（Blue Box：以下「青の政策」）は、ウルグアイ・ラウンドで合意された農業協定（Agreement on Agriculture）の第 6 条 5 項に適合する政策を指す。

具体的には、耕地面積および収穫量、さらに家畜頭数を拡大せずに固定化する条件の下で支払われる国内支持は、貿易歪曲効果が小さいので、削減対象とはならないとされた。そしてこれは、ブルー・ボックスすなわち「青の政策」と呼ばれることになり、1995 年 1 月より発効した WTO の農業協定第 6 条 5 項に、その基本的枠組みが規定された。

当時、米国と EU は、ともに国内（域内）で農産物の生産制限プログラムを持っており、ともに WTO 農業協定第 6 条 5 項に合致する「青の政策」として WTO ルール上の整合性があるものとして扱われていた。

米国はその後、1996 年農業法（Farm Bill）の下で、それまで存続していた WTO ルール整合的な生産制限プログラムを廃止した（その結果、米国の農家は政府の制約から解放されて農業生産および輸出を増加させた）。

---

<sup>34</sup> IISD（2004）“Doha Round Briefing Series、Developments since the Cancun Ministerial Conference” Vol.3 No.2.

<sup>35</sup> WTO 農業交渉では“amber box”と称されるが本稿ではこれを“黄の政策（補助金）”又はそのまま“アンバー・ボックス”と記す。



## 第六条 国内助成に関する約束

- 4 (a) 加盟国は次の国内助成を現行助成合計総量の算定に含めること及び削減することを要求されない。
- (i) 産品が特定された国内助成（自国の現行助成合計量の算定に含めるべきものに限る。）であって、その総額が当該年における一の基礎農産品の生産総額の五パーセントを超えないもの
  - (ii) 産品が特定されない国内助成（自国の現行助成合計量の算定に含めるべきものに限る。）であって、その総額が加盟国の農業生産総額の五パーセントを超えないもの
- (b) 開発途上加盟国については、この 4 に定める百分率は、十パーセントとする。
- 5 (a) 生産制限計画による直接支払であって次のいずれかに該当するものは、国内助成を削減する約束の対象とならない。
- (i) 一定の面積及び生産に基づいて行われる支払
  - (ii) 基準となる生産水準の八十五パーセント以下の生産について行われる支払
  - (iii) 一定の頭数について行われる家畜に係る支払
- (b) (a) に定める基準を満たす直接支払に係る削減に関する約束の対象からの除外は加盟国の現行助成合計総量の算定において当該直接支払の価額を除外することによって行う。

「緑の政策」は、デカップルされた直接支払いであるが、「青の政策」は、そのままでは生産と直接支払いの結び付きがある（即ち、デカップルされない）補助金となるので、生産調整を義務化してこれを順守した農家だけに支給することになっているのである。

生産調整を義務化しないならば、農家は農産物の生産量を増やせば直接支払いの受け取り額も増えるので、結果として貿易歪曲的な効果が生じる。

青の政策は、いわば条件付きの黄色の政策である<sup>36</sup>。

WTO 農業協定の第 6 条 5 項に定める青の政策は、同農業協定の中でも例外的な措置とみなされているが、WTO 加盟国の間には次の二つの異なる意見がある。

第一は、政府の介入（＝生産制限）がなければ当該農産物の過剰生産を招く恐れがある

<sup>36</sup> WTO 農業交渉の枠組み合意で“ブルー（青）”を定めた主旨には、①イエロー（黄）とグリーン（緑）の中間の位置づけ、②イエローからグリーンへ移行する間の暫定部分の二つがある。

状況では、これを抑制する措置として青の政策は有効であるとする先進国を中心とする意見、第二は、それが先進国の国内補助金改革の流れを曖昧にする可能性があることとする途上国の意見である。

前者は、農業生産（農産物市場）に自己調整の機能（＝市場メカニズム）が十分に機能しないという農業特有の特徴による。

## 9) 「青の政策」の拡大に対する各国の反応

EU は、青の政策に 2.5% の上限（cap）を設けるべきとする米国案を支持する姿勢を見せていない（EU は「青の政策」を、当初の黄色から緑の政策へ移行するまでの暫定的な措置という考え方から、次第に恒久的なものとして維持させたい意向が見られる。これは EU 域内でドイツやイギリスなどに比べて農業補助金を相対的に多く必要とするフランスや新規 EU 加盟国の思惑があるとも聞く、いずれにせよ「新青の政策」へのシフトについては、EU と米国の利害が一致する点は多い）。G10（食料輸入国グループ：2007 年 1 月にブルガリアが EU へ加盟したため、現在は日本、韓国、台湾、イスラエル、スイス、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン、モナコ、サンマリノの 9 カ国）は、米国の主張する 2.5% の上限設定に反対の意向である。G20（主要途上国グループ）は、米国案とは逆に青の政策を厳しく規制するよう主張しており、今後の交渉の流れによっては、新・旧青の政策の再修正もあり得る<sup>37</sup>。

## 「青の政策」の今後

米国の提案する「新青の政策」（New Blue Box）は、米国農業政策の伝統である「不足払い」の拡張であり、1996 年農業法までは存在していた農家への所得補償制度が復活したものと推察される。ただし、生産制限の要件が求められないことから、新青の政策の導入に否定的な途上国の批判を避けるために、農業生産総額の 2.5% を上限（キャップ：cap）にしたと推察される。

これは、米国の農家にとっては歓迎すべきことであるが、デカップル（生産と直接支払いの関係の分断）という基本的な WTO の補助金削減ルールとは乖離する。

リーマン・ショック以来の米国内の雇用悪化が続く限り、現行のオバマ政権（民主党）は、国内農産物の輸出を拡大できる体制にシフトさせるであろう。このことは、現行の

<sup>37</sup> ICTSD (2004) <<http://ictsd.org/i/publications/7790/>>

WTO ドーハ・ラウンドの終結をさらに遅らせることに繋がるものの、米国と同じ国内事情を抱えている WTO 加盟国にとっては都合のよいことであり、日本も例外ではない。

#### 第4節 日米欧の国内補助金削減約束

##### 1) 米国の削減約束

UR 最終合意により、WTO 発効（1995 年 1 月 1 日）以降は、1986/88 年（＝参考期間）の国内補助金（＝貿易歪曲的な補助金であり削減すべき補助金＝AMS）を基準額として、これを 6 年間（1995～2000 年）で（毎年均等に）計 20%削減することが義務づけられた。その結果が図表 4-12 である。

すなわち 6 年間の合計で削減すべき補助金額は、239 億ドルの 20%、すなわち約 47 億 8000 万ドル、よって毎年の削減すべき補助金は、この約 47 億 8000 万ドルを 6 で割った約 7 億 9000 万ドル（ $47.8 \div 6 = 7.9$ ）となる。削減後（2000 年）に存続する補助金は図表 4-12 に見るように、（239 億ドル－47 億 8000 万ドル＝）約 191 億ドルである。ただし、2001 年に始まった WTO ドーハ・ラウンド交渉（DDA）が終結していないため、WTO で合意された AMS の許容上限値＝約 191 億ドルが今後もそのまま存続できるか否かは、不明である。

##### 2) EU の削減約束

図表 4-13 は、EU の域内農業補助金全体の中で、アンバー・ボックスに分類される補助金を、ウルグアイ・ラウンド合意に基づいて 1995 年から 6 年間で 20%削減した場合の WTO ルール上の残存許容補助金である。

図表 4-12 米国の AMS 削減約束表

AMSのベース	履行期間	毎年の最終バインド	関連のWTO公式文書名
	1995 - 2000年	削減すべき約束水準	
(百万ドル)		(百万ドル)	
23,879.112	1995	23,083.142	AGST/USA
	1996	22,287.173	
	1997	21,491.203	
	1998	20,695.243	
	1999	19,899.264	
	2000	19,103.294	

(単位：10 億ドル)

	1986/ 1988年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
AMS 上限	23.9	<u>23.1</u>	<u>22.3</u>	<u>21.5</u>	<u>20.7</u>	<u>19.9</u>	<u>19.1</u>	19.1	19.1	19.1

WTO 文書<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/schedules\\_e/goods\\_schedules\\_table\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_table_e.htm)>より筆者作成。

図表 4-13 ウルグアイ・ラウンド合意に基づく EU の AMS 上限 (単位：10 億 ECU)

	1986/ 1988 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
AMS 上限	73.53	<u>71.5</u>	<u>69.4</u>	<u>67.3</u>	<u>65.3</u>	<u>63.3</u>	<u>61.2</u>	61.2	61.2	61.2

注)  $735 \text{ 億 } 3000 \text{ 万 } \text{ecu} - (735 \text{ 億 } 3000 \text{ 万 } \text{ecu} \times 0.2) = 588 \text{ 億 } 2400 \text{ 万 } \text{ECU}$ 。油糧種子の補助金分は削減が免除されているため約 612 億 ECU となる。

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/schedules\\_e/goods](http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods)>より筆者作成。

EU の国内助成金額は、全ての WTO 加盟国の中でも特に大きく、1995 年～2001 年に WTO へ通報された各国の国内助成金額のうち約 40%を EU が占める。1995～96 年には 900 億ユーロ～950 億ユーロであったものが、2002～03 年には約 150 億ユーロ削減されて、約 750～800 億ユーロへ減少している。

UE の国内助成の大半は、アンバー・ボックスに分類される貿易歪曲的な補助金であったが、WTO 発足後、アンバー・ボックスに分類される国内助成は減少し、他の分類、すなわち「デミニミス」、「青」、「緑」へシフトしつつある。

「デミニミス」に分類される国内助成は、2003 年には 20 億ユーロ、「青」に分類の国内助成は 1986～88 年の参考期間には 4 億ユーロであったのが、2003 年には 250 億ユーロへ急増している。「緑」に分類される国内助成は、WTO が発足した 1995 年より大きな変

化が見られず、ほぼ 220 億ユーロ前後で推移している。

WTO 発足時より 2003 年までの 9 年間に於いて、EU 域内助成の変化には大きく二つの特徴が見られる。

第一は、(いわゆる WTO 農業協定上の参考期間である) 1986～88 年より、WTO 発足前年の 1994 年に至るまで、AMS (削減の対象となる国内助成部分) の減少分が、(それまでほぼゼロに近かった)「青」の補助金部分と入れ替わったまま、ほぼ 220 億ユーロ (国内助成金額の約 22～25%) で推移していることである。なお、この部分は WTO 発足年である 1995 年から 2003 年に期間中、僅かながら増加傾向にある (2003 年には約 250 億ユーロで同約 31%)。

第二は、2003 年の CAP 改革の結果、それまで「青」に分類されていた国内補助金が「緑」にシフトしていることである。

### 3) 日本の AMS 削減約束

日本は、ウルグアイ・ラウンド最終合意の結果、基準年 (1986/88 年) の国内補助金を、WTO の発効年である 1995 年 1 月 1 日以降における、国内支持総計 (=AMS) を基準額として、これを 6 年間 (1995～2000) で毎年均等割りで総計 20% 削減することが義務づけられた。基準年 (1986/88 年) における我が国の AMS は、約 4 兆 9660 億円であるから、6 年間で削減すべき 20% の補助金額は  $(49661 \times 0.2) = 9932$  億円 となる。よって  $49661 - (49661 \times 0.2) = 39730$  億円 が、西暦 2000 年時点の WTO 農業協定整合的な AMS の金額となる。その間、毎年削減すべき補助金は  $9932 \div 6 = 1655$  億円となる。

図表 4-14 ウルグアイ・ラウンド合意に基づく日本の AMS 上限 (単位: 10 億円)

	1986/ 1988 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
AMS 上限	4966.1	<u>4801</u>	<u>4635</u>	<u>4470</u>	<u>4304</u>	<u>4138</u>	<u>3973</u>	3973	3973	3973

注) <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/schedules\\_e/goods](http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods)>より筆者作成。

現在のドーハ・ラウンドが終結していないため、2001 年以降の削減すべき国内補助金額は、2000 年時の金額がそのまま継続される。ただし終結すれば、その翌年からは 2000 年の 3 兆 9730 億円から、さらに 75% 削減する義務が発生する。その場合は、 $39730 - (39730$

×0.75) = 9933 億円となる。なお EU は、ドーハ・ラウンドの妥結を見越して、削減対象の枠にはいる国内補助金を、(増産効果がないので) 削減対象にならないグリーン・ボックスへ移行する傾向にあると推察される。

## 第5節 おわりに（戸別所得補償制度への提言）

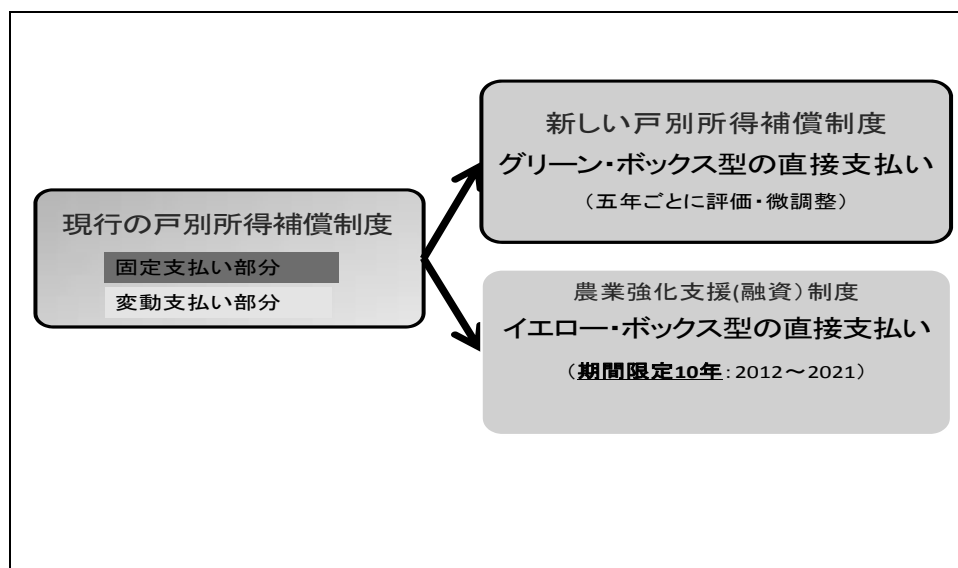
我国の農業は一部の野菜や果実を除けば、米国や EU に比べて国際競争力とくに価格競争力は明らかに弱い。その典型がコメであり、政府や地方自治体でも農地の集約化を進めて大規模化することで生産の効率化を図ることが検討されている。しかし、我国の農業が直面している最大の問題は、「担い手」つまり「後継者」の不足にある。その理由は、農業とくにコメ専業農家の所得が平均的なサラリーマン所得よりも低い点にある。

農業が儲かる産業にならない限り、将来の農業の後継者を期待することは困難であり、農業そのものの存続も危うい。他方で、食料安全保障（フードセキュリティ）と農業の多面的機能（本章では「農村アメニティ」や「環境保全機能」と呼称）は、いったん消失すればその回復には多大なコストがかかる。

つまり農業には、利益を上げるために安価で高品質な農産物を生産できるように工夫が望まれるビジネスの部分と、食料安全保障と多面的機能の確保といった必ずしもビジネスと直結しない部分とがあるのである。政策上からこれら二つを絶対的に分けて考えねば、後継者は育たず、儲かる農業にもできない。

我国は、GATT・WTO による自由貿易体制の中で経済的な利益を享受してきただけでなく、今後も米・EU と同様に自由貿易体制をリードする立場にあるはずである。このことから我国の農業が活力ある儲かる産業へ向かい、同時に農業の多面的機能(環境保全機能)と食料安全保障の確保も確実なものにするためには、少なくとも WTO ルール整合的な農業政策を目指すことが望まれる筈である。

図表 4-15 新しい戸別所得補償措置のイメージ



本章で述べたように、現在の我国の戸別所得補償制度は、ブルー・ボックス型の固定支払い部分とイエロー・ボックス型の変動支払い部分の二つからなっている。よって今のままでは戸別所得補償制度に参加する農家は、ブルー・ボックス型の補助金を定めた農業協定第6条5項にしたがって生産調整をせねばならない。だがこれでは、生産意欲は損なわれてしまい、農業で利益を上げたいというインセンティブが生まれず、後継者は現れないから日本農業は存在しえないだろう。

農業政策によって、我国の農業が有する二面性、すなわちビジネスと直結しない「食料安全保障」と「農業のアメニティ・環境保全機能」を維持・確保しつつ、「儲かる農業」をも育成するには、戸別所得補償制度の仕組みを次のように改善する必要がある。

まず固定支払い部分は、明確に「食料安全保障」と「農業のアメニティ・環境保全機能」の維持に資する目的のために、今のブルー・ボックス型からグリーン・ボックス型に改めて、五年ごとに若干の見直しを行いながら継続する。対象となる農家は、今の戸別所得補償と同じく（経営規模の大小に関係なく）全ての「販売農家」とする。次に変動支払い部分は、現行のイエロー・ボックス型のままでよいが、ただし「儲かる農業」を育成するための補助金と位置付けて、明確な規模拡大計画や利益追求型農家を対象とした融資の財源とし、期限を限定して実施する（例えば、イエロー・ボックス型の融資制度を存続させる期間を2012年から2021年までの10年間に限定するのである）。

今後WTOドーハ・ラウンドが終結するか否かにかかわらず、進展するFTA・EPA交渉

の下で今まで以上に農産物貿易の自由化が進むはずであり、TPP への参加・不参加の議論もある。我国の農業が今後も安定的かつ活力を維持しながら存続するためには、今後とも戸別所得補償制度をベースに「新しい儲かる農業を育成」すべきであり、そのために必要な財源の確保には国民の合意が不可欠である。



## 第5章 「強い農業」を創るための処方箋

本章ではこれまでの我々の分析に基づき、「強い農業」をつくるための処方箋について考察する。本プロジェクトの目的は「戸別所得補償モデル対策」事業の実施に際して、戸別所得補償制度の問題点と改善策について考察することがねらいであった。戸別所得補償制度は国内農業政策ではあるものの、WTOやFTAなど我が国の農業を取り巻く国際経済環境を斟酌すると、農業の国際化を前提としなければならないことは明かである。そこで、強い農業をつくるための処方箋を描くに当たっては、土地利用型農業の代表であり構造改革の遅れている稲作を対象に、以下の4点を前提条件とした。

第一は、農業を強化するための政策は国際ルールに整合的であることである。農業政策がWTOルールに基づかなければならないことは当然であり、EUやアメリカ合衆国の農業政策も価格支持型から直接支払い型への政策転換を行いWTOルールに整合的な農業政策を展開してきている。勿論、我が国の農業政策も直接支払い型へ移行してきている。

第二は、市場メカニズムを最大限に活用することである。農業には外部性や多面的機能があるので、全てを市場に任せるわけには行かないが、これらの外部性を補正しつつ、市場メカニズムを最大限に活用すること、さらには活用しやすい制度的要因を整えることは重要である。

第三は、長期的視点に立脚した農業政策であることである。「猫の目農政」と言われるような頻繁な農業政策の変更は、農業経営に混乱を招くと同時に、長期的な営農計画や投資計画にも悪影響を及ぼす可能性が高い。また、来るべき農業の国際化に向け、土地利用型農業の生産性を向上させるという視点も忘れてはならない。

第四は、財政的に維持可能で国民が納得することという条件である。平成22年度から導入された「戸別所得補償制度」は全ての販売農家を対象としており、平均販売価格の下落による固定支払の増加や作況変動などによる変動支払の増加は財政を圧迫させかねない。作況変動を考慮したモデル対策事業のシミュレーション分析によると、必要な支出額はほぼ予算の範囲内に収まっているが、今後の販売米価の動向や農業の国際化の進展によっては財政を大きく圧迫させる可能性も低くはなく、財政負担が可能なかどうか、もし可能だとしても国民が農業への大幅な財政支出に納得するかどうかはわからないからである。

これら四つの前提条件はどれも重要であり、何れも欠くことのできない条件であり、国民のコンセンサスがとれるのではないだろうか。

## 1. 長期的な視点からの対応策

＜長期的には農業の多面的機能に対する「直接支払い」(direct payment)と市場メカニスムを活用して利益追求型農業を目指す農家への融資の利子補給で対処せよ＞

第一の前提条件によると、農業政策は国際ルールに整合的でなければならないので、国際市場を歪曲化するような政策をとることはできない。また、第二の前提条件より、「農業のアメニティ・環境保全機能」など農業の外部性については政府の介入が正当化される。農業の外部性に対する補正なので、経営規模の大小に関係なく農業経営を営んでいれば政府の支払い対象となる。支払額は、外部性による市場の失敗を補正するのに適当な額となるが、そもそも外部性に対する市場が欠如しているので、補正のための支払額を決定するのが難しく、諸機能の評価や支払金額については国民の合意形成が必要となる。なお支払いは「直接支払い」(direct payment)であり、これは WTO ルール整合的である。

現行制度の「固定支払部分」の目的を上述の農業の多面的機能の維持に限定し、同時にそれが WTO ルール整合的であるためには、固定支払部分を、WTO ルールで言うところのグリーン・ボックス型にすればよい。「変動支払部分」は、現行のイエロー・ボックス型のままでよいが、「強い農業」・「儲かる農業」を育成するための補助金として位置づけるべきである。そのためには「変動支払部分」を経営の効率化や生産性の向上を目指す利益追求型農家を対象とした融資の財源と位置づけて、期間を限定して実施すればよい。この限定期間は、WTO の慣例にならえば 10 年が目安になる。

## 2. 中期的な視点からの対応策

＜農地集積により生産コストの削減と自立的農業の確立を図り国際化に備えよ＞

長期的な視点からの対応策は、経営規模に関しては中立的である。稲作を含む土地利用型農業においては、大規模農家への農地集積による自立的農業の確立と生産コストの削減が非常に重要な政策課題であり、生産性の高い農業者への農地集積を加速化する政策が望ましい。規模の大きな自立的農業経営が確立すれば、EU 型<sup>1</sup>の定額払いによる農業者のサ

---

<sup>1</sup> 現在の日本の農業経営規模は国際的に見ても低すぎるので、先ず規模拡大を図るべきだろう。因みに、農家 1 戸あたりの平均耕地面積は、日本が 1.8ha、米国が 180ha、EU が 16.9ha、豪州が 3423ha である (H19『食料・農業・農村白書』農林水産省)。

ポートも可能となる。戸別所得補償事業を前提とすれば、政策の対象を一定規模以上に限定し、当該規模以上の層の農地「需要」に対するインセンティブと当該規模未満の農地「供給」のインセンティブの両方を強化するのが、規模拡大の推進には効果的な政策となる。

#### ＜戸別所得補償制度の対象は 5ha 以上に限定せよ＞

農地集積を加速するためには、効率的な経営に農地を集積することが好ましい。効率的な経営をどう定義するかは難しいが、基本的には一定の規模以上の経営体としても良いのではないかと考える。農業経営統計調査や農林業センサスを見ると 5ha 程度が適当と判断される。というのも、5ha を超えると総所得に占める農業所得の割合も 5 割を超え、農業が「主」となってくるからである。近年では 5ha 前後が階層分解の基軸となっており、現行の規模拡大のトレンドを加速化するという意味では、5ha 以上の階層を対象として支援することが合理的であると判断される。では、対象下限規模は固定的にすべきだろうか。対象規模に下限を定めるのは農地の集積を加速化させるためなので、構造変化を見ながら流動的に変更する必要がある。

現制度のもとでは、すべての「販売農家」が戸別所得補償の対象となっているが、対象農家を 5ha 以上の規模に限定することで、小規模農家が対象から外れてしまう。対象外でも農業を営んでいる限り、農業の多面的機能や水田農業特有の水資源に関わる外部性をもっている。外部性に対処するために、農地・水・環境保全のための固定支払<sup>2</sup>が必要となる（農地・水・環境保全対策）。しかし、戸別所得補償制度の対象外であるため、生産費を補填するための支払いを受けることはできない。勿論、生産調整の必要はなく、自由に稲の作付けが可能となる<sup>3</sup>。

### 3. 規模拡大の中期的な目標

#### ＜水田農業の中期的な目標規模を 40～50ha とせよ＞

米生産費調査を調べると、作付規模の拡大にしたがって単位面積あたりの生産費が逡減

---

<sup>2</sup> 土地改良及び水利費は 5493 円/10a（平成 20 年産『米生産費調査』農林水産省）である。土地改良負担金は地主の負担となる。

<sup>3</sup> 農業の多面的機能や水資源に係わる外部性は経営規模とは関係ないので、戸別所得補償制度の対象外の農家へも支払われる。制度の対象となる農家に対しては、固定支払の一部を外部性に係わる部分、それ以外を所得補償分と分割して考えないと、外部性に対する支払いを正当化する理由がなくなる。

し、15～20ha 程度で下げ止まるので、現行の農業構造を前提とすると 15～20ha が稲作の適正規模となる。優良事例を見ると抜本的な圃場整備などを前提とせず、家族経営で考えると 40～50ha の経営規模を単位とする経営を目標とすることが中期的に見ると現実妥当な水田農業の目標となる。ここでいう長期とは（土地や労働など）全ての生産要素が自由に移動するような期間であり、長期的には分散錯圃の解消や用水路の再配置、さらには肥培管理の外部委託などが全て最適化される状況であると考えているので、目標となる規模は 40～50ha を超えてさらに大きな規模になることが予想される。従って、ここで言う中期的な目標とは、あくまでも、**現行の圃場条件の下での目標**ということになる。（現実的には、個別経営で EU 並の 20ha 程度の平均規模になればとりあえず「合格」と考えても差し支えないのではないだろうか。）

#### 4. 戸別所得補償制度の対象農家の生産調整をどう考えるか

##### <生産調整は解除し、戸別所得補償の固定支払額には支払制限を設けよ>

戸別所得補償制度の目玉のひとつは、生産調整を選択制にし「生産調整の不公平感」を解消し「生産調整のメリット」を明確化した点にあったが、究極的には自由作付けが理想的である。作りたい人が市場価格の動向を見ながら、自己責任で作りたいだけ作るのが市場経済の基本だからである。コメ需給の激変を緩和する意味では、戸別所得補償制度への参加者には過渡的に生産調整を義務づけることも可能だが、生産調整に相当する額を固定支払の上限として支払い限度額<sup>4</sup>を設け、自由作付けを認めるのがよいと思う。戸別所得補償の対象とならない小規模農家は、米価が下落することで米生産が割に合わなければ、他の作物生産に転換するか、農業から撤退する筈である。農業からの撤退と農地供給がスムーズに行われれば、農業の構造改革はさらに進むものと考えられる。

---

<sup>4</sup> 支払限度を設けるのは「生産費補償」部分であって、農業の多面的機能や水田農業特有の水資源の外部性に関する支払いは、面積単位で支払う必要がある。

## 5. 長期的視点に立脚するというが農業政策のタイムスパンをどのように考えるか

### ＜政策は10年程度をタイムスパンとし、信憑性あるコミットメントを保障せよ＞

これまでの農業政策は「猫の目農政」と言われるように頻繁に変更されすぎてきており、農家が長期的視点から営農計画を立てるには弊害となってきた。従って、長期的視点に立脚した農業政策を行うこと好ましいことは冒頭で述べた。では、そのタイムスパンはどの程度か。農業の国際化を前提とすると、政策は概ね 10 年程度をひとつのタイムスパン<sup>5</sup>とし、その間の施策スケジュールを事前に公表すべきである。既に、平成 22 年度に戸別所得補償制度が導入されているので、このフレームワークで財政支出の制約を加味しながら、農業の国際化に対応する農業構造を築き上げることが必要である。これまで述べてきた「中期的」とは概ね 5 年から 10 年と考えてよい。最大 10 年間という時限をコミットする条件を入れておけば、ある程度の構造改善の効果が期待できる。歴史的な経験を踏まえると、政府によるコミットメントはしばしばコミットメントにならない可能性が高いが、国際的な約束であればコミットメントの信憑性は極めて高く、農業政策に整合的な営農計画が立てられる可能性が高いからである。

## 6. 「強い農業」をつくるその他の処方箋

### ＜農地のゾーニングを厳格化せよ＞

農業の成長・発展のためには農地の有効活用が必要不可欠であるが、1 億 2 千万人以上の人口を擁する我が国の国土は狭隘であり、土地は希少な資源である。平野の面積は僅かに 25% しかないため、農地の有効活用と同時に、農地と非農地の利用調整も重要な課題である。日本の土地利用計画は統合性を欠いており、システムティックな土地の有効利用が図られているとは言い難い。例えば、本来は生産要素として機能すべき農地が利用規制の曖昧さから、転用目的の資産として認識<sup>6</sup>されて農地価格がそれを利用して得られるであろう収益を資本還元した水準以上となり、意欲のある農家が農業生産のための農地取得を困難としている。これは、明らかに農地を農産物の生産のために有効利用しようとする意

<sup>5</sup> タイムスパンを 10 年と設定することの意味は、WTO のコンテキストでは岩田主幹の意見。FTA のコンテキストでいうとほぼ 10 年以内に概ね 9 割の品目で関税撤廃すればよい点、TPP では関税撤廃への猶予は概ね 5 年間だが、8 年と言う例もあるので 10 年程度は可能ではないかと考えられる。

<sup>6</sup> 誤解を避ける意味で述べるが、すべての農家が資産としてのみ農地を考えている訳ではない。

欲的な農業経営者にとっては弊害となる。将来世代も含む国民的な視点から、農地と非農地の利用計画を策定し、農地として利用すべき土地には転用期待を含まない収益還元地価が成立するような厳格なゾーニングを行うべきである。これは、ふたつの意味で重要である。第一は、農地価格を収益還元地価に近づけるという意味である。資産目的の農地保有動機を弱めると同時に、意欲ある農家への農地の集積をスムーズにするからである（資産保有目的の農地所有の排除）。第二は、企業の農業参入の動機に関するものである。ゾーニングが厳格であれば、農業とは無関係な企業が農地を取得したとしても転用することが許されないために、そのような企業が農業以外の目的で農業へ参入する動機を事前に排除することができるからである（企業の農業参入の動機）。

#### ＜新規就農を支援し、外国人労働力を活用せよ＞

農業労働力の高齢化、後継者不足が叫ばれている。これは日本農業に限ったこと問題ではないが、農業生産基盤の強化を考える場合には、一定程度の新規就農者を確保することが必要である。そのためには、就農により一定程度の所得が確保されることは勿論のこと、農業という産業が魅力あるものである必要がある。優秀な経営センスのある経営を行うためには、他分野で就業経験のある転職者や定年退職者の就農も魅力的な方法のひとつであるかもしれない。転職者や定年退職者の就農支援を行う制度の拡充が強く望まれる。また、外国人労働力を活用することも選択肢のひとつとなろう。以前は、外国人研修制度を利用して比較的廉価な労働力として活用できた外国人労働力ではあるが、平成 22 年 7 月から外国人技能研修制度が改訂となり技能実習生に対しては最低賃金法をはじめ労働関係法令を遵守した賃金支払いが義務づけられた。制度改正により支払賃金が増えることは確かだが、労働の質はある程度確保できるであろうし、将来に海外での事業展開を行う際には経営マネージャーや経営パートナーの候補となる可能性も否定できないからである。

#### ＜銀行のモニタリングを活用せよ＞

土地と同様に資本も重要な生産要素である。資本の蓄積は、労働生産性を大きく向上させ得るからである。農地の取得や農業機械への投資を行うためには、綿密な経営計画（目標）と資金計画とが必要となる。経営の計数管理が前提となることは言うまでもないが、計数管理は、経営のヘルスチェックの一種でもあるため重要である。現存する制度金融のように当初から低利子（無利子）とはせず、経営計画の達成度に応じて、支払利子の減免

制度を取り入れることにより、計画達成のインセンティブとすること、資金の貸し手である金融機関によるモニタリングと経営アドバイスの活用が経営の更なる発展に資するものと期待できる。勿論、利子支払いの据え置き期間を設けてもよいが、融資制度が目標（計画）達成のインセンティブとなること、金融機関の情報生産機能（モニタリング）の活用が重要なのである。

#### ＜農業部門の研究開発投資を促進せよ＞

戸別所得補償制度モデル事業が開始された 2010 年は記録的な猛暑が続き、それが一等米比率の極端な低下<sup>7</sup>となって現れた。胴割れ<sup>8</sup>と呼ばれる高温障害がその理由であり、米価下落のひとつの要因とも言われている。このような中で、山形県産の「つや姫」は一等米比率が 98%で国内品種の最高値であった。品種改良の賜である。このように、研究開発投資が生産技術を向上させることによって、生産物の質の向上や量の増加をもたらし、生産の単位コストを削減することができる。特に、農産物の輸出促進を考えてゆくときには、輸出のマーケティングと同様に、生産物を（品質）差別化するための研究開発投資が重要な役割を果たす。

---

<sup>7</sup> 2010 年産米の検査結果（10 月 20 日）によると一等米比率は 64.4%、1999 年（63.0%）以来の低水準であった。

<sup>8</sup> 米粒の中央に横線のような亀裂が入ること。

## 付属資料 戸別所得補償制度が適用される農村の実情 —近郊水田地帯の事例—

東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授 安藤光義

### 第1節 はじめに

2010 年度に導入された戸別所得補償制度は、生産調整に対する農家のこれまでの考え方を根底から覆すものであった。「田湧き」現象を回避するため米政策改革は、米をやることのできない水田面積の配分から米をやることのできる水田面積、正確に言えば米の生産量を配分する仕組みへ大転換を図るものであった。いわゆる「ネガ配分」から「ポジ配分」への転換である。しかしながら、農家の意識は「今年は米をやることのできる水田面積は〇〇a の配分なので、米を作れない水田面積は差し引き△△a になる。この水田で××をやる転作に対して産地づくり（産地確立）交付金が▽▽円もらえる」というものであり、基本的にこれまでと同じであったというのが筆者の実態認識である。これに対して戸別所得補償制度は生産調整に協力した農家に対して助成金を支給することに変わりはないが、米を作った面積に対してお金が支払われるという点が大変革であった。これは仮に生産調整が機能して米の需給が引き締まり、米価水準が維持されれば 10a あたり 1 万 5 千円の「定額部分」は「貰い得」となる。これまで生産調整に従わなかった農家も生産調整に協力するようになり、米の需給は引き締まり、農家は 1 万 5 千円／10a の「ボーナス」を「票と引き換え」に手にし、政府は米価下落が防止されることで「変動部分」の支払いをしないで済むことになるというのが政策の描く「青写真」であったように思う。

この点はともかく、これまで生産調整の実効性を高めるための政策は専ら転作水田に対する助成金の引き上げによって行われており、転作作物の収益とそれに支給される助成金との合計と稲作所得の比較というのが農家の「算盤勘定」だったが、それは大きく変更を迫られることになった。水田利活用自給力向上事業で麦大豆等の転作助成金が以前の水準よりも下がったこと（その結果、「転作の優等生」から一斉に非難を浴びることになり、急遽「激変緩和措置」が弥縫策として講じられることになった）、加工米や飼料米に対して相対的に手厚い助成がされた—これは既に前政権の下でも講じられていた政策であり、「大転換」が行われたとみることはできないが—ことなどが転作に対する農家の考え方に大きな



影響を与えている。ただし、現場の農家の意識は「政策変更」に対応して変化するところまではいっておらず、どう対応したらよいか考えあぐねて「様子見」を決め込んでいるというのが初年度の偽らざる実情ではないだろうか。

例えば 2010 年 8 月に行った栃木県の大規模農家のヒアリングでは、「減反した田にお金をくれた方が分かりやすい。米を作るなということのはずなのに、米を作れと言っているような感じがする。米が余っているのに飼料米や米粉で米を作れというのはおかしい気がする。今年は様子見。麦の転作面積は変えていない。既に作業の形ができています。飼料米は作っていない」(50ha 規模を目指す現在 30ha の水田農家)、「戸別所得補償制度に変わったが、これまで転作をしてきたのは何だったのかということになる。加工米を出せばいくらでも米を作れるようになったが、加工米が出回って米の値段が下がることになるのではないかと。戸別所得補償制度は米をいくら作ってもよいというゴーサインのようにみえる」(20ha 規模の水田農家)、「戸別所得補償制度で 1 万 5 千円/10a 貰ってもその分米価が下がってしまう。それだったら貰わない方がいい。ただし、前から米に対してお金を出す必要があると思っていた。米価が下がっているのに米に対しても補助金が出てもいいのではないかと。1 俵 1 万 4 千円～1 万 5 千円になった時にそう思った。こうした稲作所得の支えがあるのはありがたいことだが、肝心の米価が下がってしまったのは元も子もない。努力していいお米がたくさんとれたらそれが収入に反映するというのが本来の農家のあり方。補助金に頼った農業ではやりがいがない。加工米は米価を引き下げる方向に働くだろう。主食用米が余っているところに加工米や飼料米を作れば米余りは加速化するのではないかと。…加工米に回っていても同じ米であることに変わりはない。量販店の安売り合戦に巻き込まれるだけ。加工米が 6 千 8 百円/俵でできるのだから主食用米もこれくらいまで下げられるだろうということになってしまうのではないだろうか」(25ha 規模の水田農家)、ということだった。米を作った面積に対してお金が支払われるという点、米が余っているのに加工米や飼料米の生産を奨励している点に合点がいかず、戸惑いを隠せないでいるというのが実情のように思う。

ここでは近郊水田地帯の農家の現状と政策に対する認識を紹介することにしたい。千葉県を取り上げたのは「生産調整の劣等生」であり<sup>1</sup>、ここが生産調整に協力するかどうか

---

<sup>1</sup> 千葉県の割当以上の主食用米作付面積は 2004 年 8,145ha、2005 年 9,229ha、2006 年 14,375ha、2007 年 12,573ha、2008 年 12,005ha、2009 年 11,880ha と 2007 年に福島県に抜かれるまでは全国 1 位をキープし続けてきた。ただし、割当面積超過率は 2004 年 15.0%、2005 年 17.4%、2006 年 30.0%、2007 年 25.1%、2008 年 24.1%、2009 年 23.9%と福島県、高知県をおさえて全国 1 位の地位を確保し

政策の「青写真」が実現するかどうかの鍵を握っているからである。そのなかで A 市を取り上げたのは県内では生産調整の実施に熱心で、市単独でかなりの助成金を交付しており<sup>2</sup>、政策転換の効果が確認されやすいのではないかと考えたからである。また、さらに A 市のなかで C 集落を選んだのは、A 市のなかでは最も生産調整がうまくいっていない地域であり、それだけに国、市が整えた経営環境の中で個々の農家がどのような反応を示しているかを確認することができるかと想定したことによる。以下では農業構造変動の現状も含めて近郊水田地帯の実態をみていくことにしたい。結論をあらかじめ示せば、①市の助成金という追い風があったとしても戸別所得補償制度は農家の行動を変えるまでには至らず、過剰作付が解消される見込みは全く立たないこと、②5ha 以上層への農地集積は進んでいるもののその実態は後継者不在の高齢専業農家にすぎず、真の意味での「構造改革」につながるような状況は展望できないこと、の 2 点に集約することができるだろう。戸別所得補償制度で稲作農家の下支えをすることを却下するつもりはないが、このままの事態の推移の延長線上に、少なくとも A 市 C 集落において、農業構造を根底から改変していくような「芽」を見出すことは全くできない。全国・全農家一律の「隔靴搔痒の政策」とは異なる、直接「患部」に働きかけるような具体的な施策が求められているように思う。その意味で戸別所得補償制度は、たとえ「規模拡大加算」が加わったとしても、その政策を受け止める主体が欠如している A 市 C 集落においては、構造再編に寄与する可能性はほとんどないのではないだろうか。

---

ている。また、米の集荷円滑化対策事業の加入率は 2008 年 8%、2009 年 7%と、これも全国 1 位をかけて争いを展開している。その結果、戸別所得補償モデル対策の加入申請件数も 9,003 件（全国に占める割合 0.7%）、加入面積も米戸別所得補償モデル事業が 9,422ha（同 0.8%）、水田利活用自給力向上事業が 3,223ha（同 0.5%）となった。

- <sup>2</sup> A 市は市単独事業で転作に相当の助成金を支出している。2006～2009 年まで転作大豆に 2 万 2 千円、転作一般作物と多面的機能水田（景観形成）に 2 万円、永年作物と特例作物（野菜）に 1 万 5 千円、しめ縄用青刈に 1 万 2 千円のほか、団地化加算として 1～4ha に対して 1 万円、4ha 以上に対して 1 万 5 千円（大豆の場合は 2 万 5 千円）を助成（いずれも 10a あたり）、さらに加工米に対しても 1 俵あたり 2 千円を助成してきた。2010 年も転作一般作物が 1 万 8 千円（麦は 2 万円のまま据え置き）に、特例作物（野菜）が 1 万 4 千円に若干の減額がされたほかは引き続き同額の助成金が支給されており、これに加えて飼料用米に 1 万 7 千円が新たに助成されることになっている。これだけの手厚い資金的支援を受けた結果、A 市の割当面積超過率は 2006 年 20.1%、2007 年 9.6%、2008 年 10.7%、2009 年 14.1%と千葉県トータルと比べて低い水準で推移している。

## 第2節 統計上では農地流動化・構造再編の進展が確認される A 市

経営所得安定対策であれ戸別所得補償制度であれ、その究極の目標は農業構造改革にある。A 市 C 集落の農家調査の結果の紹介に入る前に、A 市および C 集落が含まれる旧 B 村の農業構造の動向をセンサスの数字を使って確認しておきたい。結論は、農地流動化は進んでおり、以前の政策が規模要件として示した 4ha 以上層は少数ながらも増加傾向にあり、構造再編はそれなりに進展しているが、新しい食料・農業・農村政策が目標とした 10～20ha 規模層は形成されていてもその層は非常に薄く、地域の水田を面としてカバーできるかどうかという点で懸念が残るというものである。

### 1) 増減分岐層の上昇と大規模経営の形成

付表-1 は A 市および旧 B 村の経営耕地面積規模別農家（販売農家）の数の推移を示したものである。増減分岐層は 1995 年の 3～4ha 層が、2000 年は 4～5ha 層、2005 年には 5～10ha 層とせり上がり、小規模農家の脱落が進んでいる。一方、この脱落した農家の農地を引き受ける担い手（4ha 以上層）は、A 市では 50 戸（1990 年）→65 戸（1995 年）→97 戸（2000 年）→116 戸（2005 年）、旧 B 村でも 14 戸（1990 年）→19 戸（1995 年）→26 戸（2000 年）→32 戸（2005 年）と増加している。ただし、販売農家全体に占める割合は A 市で 10%、旧 B 村で 15%と 1 割程度にすぎず、新しい食料・農業・農村政策で他産業従事者並みの生涯所得を得るのに必要とされた 10～20ha 層になると、A 市では 3 戸（1995 年）→5 戸（2000 年）→14 戸（2005 年）と 2000 年から 2005 年にかけて急増しているが、その数は全体の僅か 1%程度でしかなく、旧 B 村に至っては 1 戸（1995 年）→2 戸（2000 年）→2 戸（2005 年）と僅かに 2 戸を数えるのみである。農家の脱農・離農を背景に農地流動化は確かに進んでいるが、政策が求めるような大規模経営の形成にはなかなか繋がっていないというのが A 市および旧 B 村の状況なのである。

付表－1 A市および旧B村の経営耕地面積規模別農家数の推移（販売農家）

A市		0.3ha 未満	0.3－ 0.5	0.5－ 1.0	1.0－ 1.5	1.5－ 2.0	2.0－ 3.0	3.0－ 4.0	4.0－ 5.0	5.0－ 10.0	10.0－ 20.0	20.0－ 30.0	30.0－ 50.0	計
実数	1990	7	239	550	458	334	286	85	33	17				2009
	1995	5	191	474	349	283	250	103	36	26	3			1720
	2000	5	140	365	282	228	225	99	46	46	5			1441
	2005	4	107	263	214	200	187	97	46	56	12	2	0	1188
構成比	1990	0%	12%	27%	23%	17%	14%	4%	2%	1%				100%
	1995	0%	11%	28%	20%	16%	15%	6%	2%	2%	0%			100%
	2000	0%	10%	25%	20%	16%	16%	7%	3%	3%	0%			100%
	2005	0%	9%	22%	18%	17%	16%	8%	4%	5%	1%	0%	0%	100%
旧B村		0.3ha 未満	0.3－ 0.5	0.5－ 1.0	1.0－ 1.5	1.5－ 2.0	2.0－ 3.0	3.0－ 4.0	4.0－ 5.0	5.0－ 10.0	10.0－ 20.0	20.0－ 30.0	30.0－ 50.0	計
実数	1990	3	28	85	53	52	61	23	12	2				319
	1995	1	31	66	36	50	57	23	12	6	1	0	0	283
	2000	2	21	42	32	36	45	29	15	9	2	0	0	233
	2005	2	22	33	33	33	34	23	15	15	2	0	0	212
構成比	1990	1%	9%	27%	17%	16%	19%	7%	4%	1%				100%
	1995	0%	11%	23%	13%	18%	20%	8%	4%	2%	0%	0%	0%	100%
	2000	1%	9%	18%	14%	15%	19%	12%	6%	4%	1%	0%	0%	100%
	2005	1%	10%	16%	16%	16%	16%	11%	7%	7%	1%	0%	0%	100%

## 2) 進む農地流動化—構造改革の進展か、内部崩壊の予兆か—

次に農地の利用状況を付表－2 でみることにしよう。A市、旧B村ともに経営耕地面積、田面積は減少傾向にある。だが、田の面積が減少しているにもかかわらず、2000年から2005年にかけて稲作付面積はA市で1,708haから1,732haへ、旧B村も397haから406haへと増加しており、稲作への回帰傾向がみられる（加工米がここにカウントされている可能性があるので微妙なところが残る）また、二毛作を行った田は皆無に近く（旧B村は「0」となっている）、稲以外の作物を作付けた田の面積も上下動を繰り返しながらも、田面積全体に占める割合は数パーセントでしかなく、生産調整には不熱心な土地柄があらわれている。ただし、その分、不作付けとなっている田の面積は少なく、2005年時点でA市は3%、旧B村にいたっては1%となっている。生産調整の問題はあるが、水田での稲作が不作付地発生防止に大きく寄与しているとみてよいだろう。

問題は農地流動化の状況である。田のある農家のうち水田を借りている農家の割合は増加しており、A市は23%（1990年）→26%（1995年）→34%（2000年）→39%（2005年）と4割の農家が田を借りており、旧B村では35%（1990年）→33%（1995年）→41%（2000年）→47%（2005年）とほぼ農家の半分が田を借りている計算となっている。また、田の借入面積は増加の一途を辿っており、A市は247ha（1990年）→325ha（1995年）→461ha（2000年）→621ha（2005年）と15年前と比べて2.5倍に、旧B村も56ha（1990

年)→71ha(1995年)→99ha(2000年)→128ha(2005年)と2.3倍に増加、経営耕地面積に占める借入耕地面積の割合も、A市は12%(1990年)→16%(1995年)→23%(2000年)→33%(2005年)、旧B村も13%(1990年)→16%(1995年)→23%(2000年)→30%(2005年)とともに3割を超えてきた。借入農家1戸あたりの田借入面積も、A市は0.59ha(1990年)→0.79ha(1995年)→1.05ha(2000年)→1.50ha(2005年)、旧B村は0.55ha(1990年)→0.80ha(1995年)→1.09ha(2000年)→1.38ha(2005年)とこれまた拡大している。

以上から推測されるのは、農家の脱農・離農が進んだ結果、かなりの農地が出てきており、それを残っている余力のある農家が手分けして借り受け、その面積が徐々に拡大してきているということである。間違いなく農地の流動化は進んでおり、農家の借地拡大をもたらしはいるが、付表－1でみたように、残念ながらそれが10ha以上層の形成に結びついているわけではないのである。農地流動化の進展という条件を「構造改革」のために十分生かし切れていないということなのかもしれない。ただし、後で詳しくみるように、その最大の理由は政策のミスではなく、10ha以上層が形成されるだけの力が農家自体から失われてきていることにある。農地流動化は進展しているものの「自壊寸前」という見方も成り立つかもしれない。

付表－2 経営耕地の状況の推移(販売農家)

		経営耕地面積	田面積計	稲作付田面積	二毛作田面積	稲以外作付田面積	不作付田面積	借入田のある農家数	実借入田面積	田のある農家数	水田率	稲作付田面積率	稲以外作付田面積率	不作付田面積率	田借入農家率	借入田面積率	借入農家1戸あたり田借入面積(ha)
A市	1990	2829	2147	1910	0	155	82	417	247	1803	76%	89%	7%	4%	23%	12%	0.59
	1995	2624	2042	1960	0	32	50	410	325	1565	78%	96%	2%	2%	26%	16%	0.79
	2000	2497	1988	1708	5	167	113	440	461	1306	80%	86%	8%	6%	34%	23%	1.05
	2005	2374	1906	1732	1	113	61	413	621	1053	80%	91%	6%	3%	39%	33%	1.50
旧B村	1990	513	442	395	0	42	5	102	56	295	86%	89%	10%	1%	35%	13%	0.55
	1995	503	445	430	0	4	10	89	71	266	88%	97%	1%	2%	33%	16%	0.80
	2000	486	439	397	0	28	14	91	99	223	90%	90%	6%	3%	41%	23%	1.09
	2005	478	430	406	0	18	6	93	128	197	90%	94%	4%	1%	47%	30%	1.38

資料:農業センサス

注:水田率=田面積/経営耕地面積

稲作付田面積率=稲作付田面積/田面積

稲以外作付田面積率=稲以外作付田面積/田面積

不作付田面積率=不作付田/田面積

田借入農家率=借入田のある農家数/田のある農家数

借入田面積率=実借入田面積/田面積

借入農家1戸あたり田借入面積=実借入田面積/借入田のある農家数

### 3) 機械の過剰投資によって支えられている水田農業

この「自壊寸前」の水田農業を支えているのが農業機械である。付表－3 は販売農家の農業用機械の所有・利用状況の推移を示したものである。30ps 以上のトラクターは A 市、旧 B 村とも増加の一途を辿っている。A 市は、63 台（1990 年）→135 台（1995 年）→209 台（2000 年）→292 台（2005 年）と約 5 倍に、旧 B 村は 10 台（1990 年）→23 台（1995 年）→42 台（2000 年）→66 台（2005 年）と 6 倍以上に増加している。田植機は 1990 年以降一貫して減少傾向にあり、コンバインも 1995 年をピークに減少に転じているが、田のある農家の占める所有農家割合は、田植機、コンバインともに上昇し続けている。田植機については、A 市は 75%（1990 年）→80%（1995 年）→82%（2000 年）→89%（2005 年）、旧 B 村は 72%（1990 年）→77%（1995 年）→87%（2000 年）→94%（2005 年）とほとんどの農家で導入されており、コンバインについても、A 市は 15%（1990 年）→73%（1995 年）→78%（2000 年）→85%（2005 年）、旧 B 村は 65%（1990 年）→73%（1995 年）→80%（2000 年）→87%（2005 年）と 9 割近くの農家で導入されている。こうした機械装備が借地拡大を支えているのだが、これは同時に機械の過剰投資をもたらしている可能性がある。採算を度外視した横並びの機械投資は、借地獲得を巡るすくみ合いの構造となって機械の利用効率を低下させて「打たれるべき出る杭」（大規模借地経営）の形成を阻み、ひいては長期的な視点からみた地域農業を担うべき経営の資本蓄積を阻害しかねない。この構造から脱却するためには、例えば集落営農等を組織して地域全体としての合理的な営農体制を構築していくことが考えられるが、個々の経営がこれだけ機械を導入しているとその処分をめぐって合意形成が難しいように思える。特に、旧 B 村は、1995 年までの数字しかないが、米麦用乾燥機の導入率が 97% とほぼ 100% に達しており、各自が米を乾燥して銘々に売り先を確保して独自販売をしていることが想定されるだけに、機械の投資効率という視点から複数の経営を統合しようとしても簡単には話は進まない可能性が高い。構造改革にとって必要なのはこうした状況をどうやって解きほぐすかにある。その意味で、直接「患部」に働きかけることができない戸別所得補償制度になす術はないどころか、多額の予算がそれに振り向けられた結果、こうした現場の実情に応じた機動的な施策を講じるための予算・人員が枯渇してしまっているのである。

付表－3 農業用機械の所有・利用状況の推移

		実数							構成比					
		トラクター			田植機	コンバイン	米麦用乾燥機	田のある農家数	トラクター			田植機	コンバイン	米麦用乾燥機
		15ps未満	15-30ps	30ps以上					15ps未満	15-30ps	30ps以上			
A市	1990	386	1068	63	1344	266	1301	1803	21%	59%	3%	75%	15%	72%
	1995	239	1205	135	1252	1135	1162	1565	15%	77%	9%	80%	73%	74%
	2000	174	1078	209	1077	1022	1037	1306	13%	83%	16%	82%	78%	79%
	2005	152	961	292	933	893	—	1053	14%	91%	28%	89%	85%	—
旧B村	1990	46	152	10	212	192	217	295	16%	52%	3%	72%	65%	74%
	1995	21	172	23	204	193	215	266	8%	65%	9%	77%	73%	81%
	2000	26	150	42	195	179	216	223	12%	67%	19%	87%	80%	97%
	2005	19	143	66	185	172	—	197	10%	73%	34%	94%	87%	—

資料：農業センサス

注：1995年までは総農家、2000年以降は販売農家、2000年までは個人所有台数、2005年は利用台数。

構成比は「田のある農家数」で除した値。

### 第3節 A市旧B村C集落の担い手農家の現状と今後の展望

C集落は印旛沼湖岸に広がる平坦水田地帯であり、大規模経営が展開するだけの格好の条件に恵まれている。ヒアリング調査を行ったのはC集落の担い手と目されている農家15戸である。以下ではこの15戸の経営規模、家族の就業状況、農地借入の状況、機械装備状況、作付および販売状況、政策に対する考え方と今後の展望、の順で近郊水田地帯の農業構造の現状を報告したいと思う。なお、調査を実施したのは2010年7月であり、持ち越し在庫の影響で米価が大きく下落する前である点、注意していただきたい。

#### 1) 借地により4ha規模以上を実現、共済台帳との甚だしい乖離

付表－4は調査農家を経営耕地面積の大きい順に並べたものである。畑での園芸作を経営の基幹として15番農家を除いた14戸はいずれも水田を借り入れて規模拡大を実現しており、経営所得安定対策の当初の規模要件である4ha以上をクリアしている。政策に即して理解すれば、K集落には「施策の対象となる育成すべき担い手がかなりの層となって存在している」ということになる。しかしながら、新しい食料・農業・農村政策が目標として掲げた20ha規模の経営はかろうじて1番農家が該当するかどうかで、そうした大規模経営の形成は進んでいないというのもC集落の実情である。

この表で湖岸水田地帯の特徴を1点指摘することができる。それは水田自作地面積が都府県としては相対的に大きいことである。父の代に東京から移転してきた1番農家は例外

であるが、それ以外の農家は最小でも 150a、最大で 350a の自作地を有しており、1 番を除いた平均面積は 216a となり、高度経済成長期以前であれば専業農家として自立できる規模となっている。この相対的に広大な自作地が C 集落の担い手の下支えとなり（自作地地代がまるまる農業所得となる）、これだけの担い手農家を残すことにつながったのである。しかし、反対にこのことが農地市場をタイトなものとし、小作料の低下を阻み（後でみるように現在でも 2 俵／10a、契約によっては 2.5 俵／10a というところも残っている）、20ha を超えるような突出した大規模借地経営の成立を許さない方向に作用してきたのである。また、現在の世帯主のほとんどが農閑期に建設業、水道工事業、製造業への日雇兼業やトラック運転手などの兼業との組み合わせで農業を続けてきたため、農業専業での自立を目指した規模拡大が本格的に追求されてこなかった、農家の側からみれば「そこまでしなくても農業と日雇兼業（農家の言葉では「出稼ぎ」）の組み合わせで十分生活が成り立ってきた」という事情もあるだろう。

付表－4 調査農家の経営耕地面積一覧（千葉県 A 市 C 集落）

	田				畑				計	備考	台帳面積	転作面積
	所有地	貸付地	借入地	経営地	所有地	貸付地	借入地	経営地				
1	80	0	1200	1280				0	1280	田67aが公共買収にあった。	—	—
2	180	0	650	830	3			3	833	畑は作付していない。	310	112
3	210	10	550	750	30			30	780		197	94
4	350	0	350	700	30			30	730	畑は自家用野菜。	323	15
5	200	0	400	600			3	3	603	畑では団地で販売する野菜を栽培。小作料無料で管理を頼まれた。	206	0
6	230	0	325	555	25	20		5	560	畑は親戚に貸し、残りを自家用野菜に利用。	286	0
7	150	0	400	550	10			10	560		273	0
8	200	0	325	525	40	20	0	20	545	畑20aは甘藷農家に貸付。15aは管理のみ、5aは自家用野菜。	209	0
9	200	0	300	500	5			5	505	田は33枚に分かれている。畑は自家用野菜。	364	0
10	280	0	160	440	40			40	480	畑は自家用野菜と育苗ハウス。	282	1
11	260	0	180	440	10			10	450	畑は半分は自家用野菜。	255	0
12	150	30	289	409	35			35	444	畑は自家用野菜に利用し、残りは手入れせず。	162	43
13	300	0	100	400	30	25		5	405	畑25aは大栄町の甘藷農家に貸付。残りは自家用野菜。	293	0
14	150	0	225	375	40			40	415	自家用野菜と果樹園（梨）に利用。	143	43
15	160	0	20	180	40			40	220		—	—

資料：聞き取り調査

注：「台帳面積」は水稲共済台帳の面積であり、「転作面積」はこの台帳に基づく生産調整割当面積である。

「台帳面積」と「転作面積」に網掛けをした農家は帳簿上、戸別所得補償制度に加入したことになる。

表でもう 1 つ指摘したいのは、共済台帳面積と実耕作面積との著しい乖離である。借入



地に利用権を設定せず相対のままにしているのは転作を引き受けないようにするためだが、「この地域はほとんど自然災害に遭わないので共済に入るだけ無駄」という農家の認識がこれに加わった結果、通常であれば共済台帳で把握できる相対での借入地も把握できていないのである。そのため斜線をつけた 2 番農家、3 番農家、13 番農家、15 番農家は書類上、戸別所得補償制度に参加し生産調整を実施していることになってはいるが、その転作面積は実耕作面積と比べるとはるかに小さい。さらにヒアリング調査では 2 番農家は「自分は戸別所得補償制度に参加していない」と回答しており、意識の上では転作をしている気は全くないという状況である。戸別所得補償制度でも千葉県は「劣等生」だが、そこからあがってくる数字の背景はこのような実態になっていることは忘れてはならない。加えて言えば、これは何も「特殊千葉的状況」ではなく、相対小作が多く、また、共済加入率が低いような地域では共通してみられる現象だということなのである。

## 2) 内実は 60 歳以上の高齢者による経営、後継者確保の見通しは立たない

こうした政策による選別基準をクリアした経営の労働力編成はどうなっているだろうか。付表－5 は調査農家の家族構成と就農状況を一覧したものである。表をみると分かるように 60～70 代の世帯主夫婦が農業を支えている。ただし、全員が「農業専従 (A)」というわけではなく、「農業専従 (A)」は 8 人、「農業が主 (B)」が 4 人、「兼業が主 (C)」が 3 人となっている。また、年間就農日数も 100 日を超えているのは 1 番農家 (180 日)、8 番農家 (150 日)、10 番農家 (150 日) の 3 戸だけである。C 集落の水田農業を支えているのは 60 歳以上の高齢者であり、その彼らも周年就農するような農業経営を実現しているわけではないのである。

付表－５ 調査農家の家族構成と就農状況（千葉県 A 市 C 集落）

	男性						女性					
	60－	50－59	40－49	30－39	20－29	－20	60－	50－59	40－49	30－39	20－29	－20
1	67A180			38C10		7E	61A180					0E
2	67B90		(42B90)			(3E)	63C90 88E			(E)		17E
3	70A60		45C15				69A60		40E			
4	61A			36D			61B 86E					
5	72A60			(38C10)			68A60					
6	62A			35D			61C60 89			32D		
7	60C40				29D			56A30 85E				
8	64B150			34D				55C15				
9	69B90		42C14				68D					
10	72A150		43C10				72A150					
11	70A90		(46C5)				70A90 95E					
12	67C40						64D			34C15 31C15		
13	66C60			(36D)			61C30			(E)		(E E)
14	63B60			(36D)		(1E)	61A60 88E			(36E)		(3E)
15	70A		43C30			15E	68A		44D			13E

資料：聞き取り調査

注：A～Eは就業状況を示しており、Aは農業専従、Bは農業が主、Cは兼業が主、Dは農外兼業のみ、

Eは家事、育児、就学中、隠居などである。

アルファベットの左側の数字が年齢、右側の数字は年間就農日数である。

例えば「67A180」とある場合、この人は「67歳の農業専従者で年間180日農業に就農している」ということになる。

( )で括られている人は他出している世帯員である。

一方の農業後継者だが、30～40 代の後継者の大半が「兼業が主 (C)」(7 人) または「農外のみ (D)」(6 人) となっており、「農業専従 (A)」は 1 人もいない。唯一、2 番農家の後継者が「農業が主 (B)」となっているだけである。また、「(30C15)」のようにカッコで括られている場合は別居している後継者を意味するが、この別居後継者は 5 人もいる点も注目される。都市近郊でありながら、3 分の 2 の農家が家としての存続が危ぶまれているからである。このままの事態で推移すれば、水田を耕す者はもちろん、C 集落の構成員そのものが櫛の歯が抜けるように欠けていきかねない。もっとも、14 番農家以外は A 市内あるいは千葉県内に居住しており、5 人中 3 人までが農業を手伝っている点は明るい材料ではある。しかしながら、年間就農日数をみると、最大は 2 番農家の 90 日、次が最も経営面積の小さい 15 番農家の 30 日となっており、それ以外の農家は軒並み 10 日前後で、田植えと稲刈の時期の文字通りの「手伝い」のレベルを超えるものではない。トータルとしてみれば C 集落の担い手 15 戸の後継者層はほぼ完全に農業から離脱しているといつてよいように思う。すなわち、現在の世帯主の世代がリタイアしてしまえば、統計上は構造再編が進展している K 集落でさえ、農地の受け手がなくなってしまうということである。そして、それまでに残されている時間は、速い場合で 5 年、遅くても 10 年というところなのである。

調査農家の農外就業状況の詳細を一覧した付表－6 をみると、これは確実なように思う。

後継者の大半は比較的安定した勤務先を確保しており、農業専従になる可能性があるとするれば、建設業自営の２番農家の後継者と塗装業自営の９番農家の後継者の２人だけである。だが、彼らは世帯主の世代と同じく、「自営兼業＋米」というかたちで１年間の働き方を確立し、それなりに生活も安定しており、農外兼業をやめるというリスクを負ってまで農業専従に切り替わる可能性は非常に乏しいというのがヒアリング調査の時の印象である。農地流動化はかなり進み、担い手の規模拡大も進んだが、結局は「兼業稲作構造」からは脱却できなかったし、現在の趨勢の延長線上にもそれが実現する見込みもないということなのである。

付表－６ 農外就業状況（千葉県Ａ市Ｃ集落）

	続柄	年齢	年間就農日数	所在地	雇用形態	備考
1	長男	38	10	市内	常雇	消防署
2	妻	63	90	市内	パート	航空会社の社員食堂に月20日
	(長男)	42	90	市内	常雇	世帯主と一緒に建設業
3	長男	45	15	市内	常雇	機内食を納める会社に勤務
4	妻	61	—	市内	パート	親戚の会計事務所に20年前から冬期勤務
	長男	36	0	市外	常雇	会社員
5	(長男)	38	10	市外	公務員	地方公務員
6	妻	61	60	市内	常雇	親戚のうなぎ屋に20年前から農閑期に勤務
	長男	35	0	市内	常雇	航空警備会社
	長女	32	0	市外	常雇	会社員
7	世帯主	60	40	市内	契約社員	空港に勤めて20年(勤務時間は変則)
	長男	29	0	柏市	常雇	会社勤め
8	世帯主	64	150	市内	常雇	米穀燃料商に勤めて40年(冬期中心に100日/年)
	妻	55	15	市内	常雇	機内食製造(ケータリング)に勤務
	長男	34	たまに	市内	常雇	空港に勤務
9	世帯主	69	90	市内		近所の造園業
	妻	68	0	市内	常雇	うなぎ屋
	長男	42	14	市内	自営業	塗装事業(母の実家の自営業)
10	次男	43	10	市内	常雇	空港でメンテナンス業務
11	(長男)	46	5	市内	常雇	航空会社
12	世帯主	67	30～40	市内	日雇	土木建設業(年間約150日勤務)
	妻	64	0	市内	常雇	販売員
	長女	34	15			アルバイト
	次女	31	15			コンピュータプログラマー
13	世帯主	66	60	市内	自営業	電気工事業自営
	妻	61	30	市内	パート	ゴルフ場
	(長男)	36	0	市外	常雇	消防署
14	世帯主	63	60	市内	手伝	近所の造園業(5月と10月以外)
	(長女の婿)	36	0	県外	公務員	国家公務員(転勤族)
15	長男	43	30	市外	公務員	地方公務員

資料：聞き取り調査

注：続柄で網掛けしてある世帯員は家のあとつぎ予定者である。

### 3) 相対・親戚間での貸借が未だに主流を占め、小作料も高止まり

担い手農家の高齢化は進んでおり、後継者の確保もままならない現状ではあるが、農地市場自体は必ずしも「借り手市場」となっているわけではない。

最初に一般的な農地市場に対する筆者の認識を示しておこう。農地は一旦荒らしてしまうと借り手を見つけるのが難しいため、アパート・マンションあるいは宅地のように「For Rent」の看板をぶら下げて待っているわけにはいかないし、そういったタイプの市場となてはいないのである。耕せなくなったらすぐに借り手を見つけなければならず、それが人間関係を通じた貸し借りとなって反映する（あるいは隣の田を耕している人—1年を通じれば農作業で何回か顔を合わせているし、「耕しぶり」もお互いに熟知している—に頼むことになる）ことになる。さらに、「いざとなった時に返してもらう」ことを考え親戚が第一の候補となり、耕作権がつくのを嫌って「相対」での貸付を選ぶのである<sup>3</sup>。一方、借り手の側も「農地を貸してください」という営業活動をしなくてもすぐに農地は集まらないため、「耕しぶり」をよくして地元での評判を高めながら、「耕してください」と頼まれるのを待つことになり、小作料はこれまでの相場が引き継がれることが多く、どうしても小作料は高止まりする傾向にある<sup>4</sup>。このことを頭に入れて付表-7をみることにしよう。

---

<sup>3</sup> 農業委員会を通じて農地法第3条に基づいて設定された賃借権については強力な耕作権保護規定で守られており、農地転用売却に伴う賃貸借契約解除に際しては高額な離作料の支払いが行われるケースが多いが、農政課や産業課などが所管する農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定であれば、法定更新の適用はないので、契約期間終了の後には離作料支払いなしに貸主の手元に戻ってくるので、法制度的には農家が懸念するような問題は生じないことになっている。むしろ、相対での貸借の方が問題なのである。すなわち、相対での賃貸借は期限を定めていない事実上の賃貸借とみなされるため、地主と耕作者との間で一旦何らかの紛争が生じれば、その解約には農地法の許可が必要となり、「偽装農家」が懸念するような問題が発生することになるからである。しかしながら、実際に借り手がそのような行動に出てゴネれば、地元での信用を失い、その後の規模拡大は頓挫してしまうため減多にそうした問題は起きないことになっている。いずれにしても農家の意識・認識を規定しているのは法制度ではない。法制度をベースとしつつも、そこには独自の慣行が成立しているのであり、そのように考えると「農地を貸すと取られてしまう」という意識を強烈に植え付けた農地改革が農村社会に与えたインパクトは甚大で、「小作地の強制買収を行った農地委員会＝農業委員会」という意識を農家に根強く残し、未だにそれが農地市場に怨念のように作用しているということなのかもしれない。もっとも、このような一般化を行うのは性急であり、当該地域の農地改革が具体的にどのように遂行されたかという事実在即してこの仮説は検討・実証されなくてはならない。

<sup>4</sup> 地主と耕作者との間での交渉によって小作料の引き下げを図ることは、特に規模拡大が進んで地主の数が増加するとそれに要する取引コストは莫大なものになってしまうため、かなり困難であるというのが筆者の実態認識である。そうした意味では、市場統制の最たるものとして批判を浴び、既に廃止されてしまった標準小作料制度ではあるが、同制度の存在が地域の小作料水準の円滑な引き下げに作用していたと考えてもよいかもしれない。そして、規模拡大を目指す担い手の借地獲得競争は、地主に提示する支払い小作料の多寡によってではなく、「耕しぶり」を通じて行われることになり、実際にもそうした方向で大規模農家の借地拡大戦略は展開されてきたように思う。

付表－7 調査農家の農地貸借一覧表（千葉県 A 市 C 集落）

単位：a

	貸借	地目	面積	発生年次	契約の種類	集落内外	親戚	小作料	貸借に至った経緯とプロセス
2	借	田	120		相対	内		2俵	後継者がいない相手から頼まれた
	借	田	50		相対	内		2俵	後継者がいない相手から頼まれた
	借	田	102	2000	相対	外		2俵	農地を買ったので作ってくれないかと頼まれた
	借	田	20		相対	内		2俵	後継者がいない相手から頼まれた
	借	田	30		相対	内		2俵	後継者がいない相手から頼まれた
3	借	田	250	2003	相対	外		2俵	相手が病気になって耕してくれと頼まれた
	借	田	150	2004	相対			2俵	JAから耕してくれないかと頼まれた
	借	田	130		相対			2俵	機械の試運転のためにJA青年部が借りた土地がそのまま借地になった
	借	田	100		相対			2俵	
	借	田	20						
	借	田	20						
	借	田	18						
	借	田	100						
4	借	田	100	かなり前	相対		○	2俵	土地改良事業で田が大きくなり機械がないため耕作を頼まれた
	借	田	100	2005	相対		○	2俵	相手のご主人が亡くなって直接頼まれた
	借	田	60		相対		○	2俵	相手が高齢のため頼まれた
	借	田			相対		○	2俵	機械更新ができなくて頼まれた
	借	田			相対		○	2俵	相手が高齢のため頼まれた
5	借	田	30	1980		外	×		地主は横浜に転出した不在地主
	借	田	20	2000	相対	内	×		農地を借りていた人が耕せなくなって頼まれた
	借	田	100	2000	相対	外	○		相手がレストラン経営を始めて作れなくなって頼まれた
	借	田	160	2004	相対	外	○	2俵	相手のご主人が亡くなって耕せなくなった
	借	田	40	2004	相対	外	○	2俵	農地を借りていた人が亡くなって引き受けることになった
	借	田	20	2005	相対	外	×		農地を借りていた人が耕せなくなって頼まれた
	借	田	50	2007	相対	外	×	2俵	売れない米を作っていた友人から借りた
6	借	田	68	1970	相対	内	○	2俵	父の代から借りている
	借	田	10	1970	相対	内	○	2俵	かつて苗代田として借りていたところを借りている
	借	田	30	1980	相対	内	○	2俵	農機具屋をしていて農業ができない(父の代から借りている)
	借	田	20	1980	相対	内	○	2俵	父の代から借りている
	借	田	6	1980	相対	内	×	2俵	隣の田を相手が耕せなくなって借りた(条件が悪く生簀になっている)
	借	田	180	1995	相対	内	○	2俵	相手のご主人が腰痛で全作業委託となり、その翌年から借地となる
7	借	田	60	1990	利用権		×		近所の勤め人から父の代から借りている
	借	田	50	1995	利用権		○		相手が勤め(教員)のため耕すことができず頼まれた
	借	田	150	1999	相対		○		少しずつ面積が増え最後は全面積を借りることになった(高齢のため)
	借	田	50	2000	相対		×		20～30年前から30a借りていたのが増えて50aの借地となった
	借	田	100	2005	相対		○	2俵	相手が耕作ができなくなって頼まれた
8	借	田	50	1995			○		相手が耕作ができなくなって頼まれた
	借	田	130	1995			○		農地を借りていた人が耕せなくなって頼まれた
	借	田	145	2005			○		3戸共同で借りている
9	借	田	150	2003	相対	外	○	2俵	相手の父親が亡くなり、耕せなくなって頼まれた
	借	田	80	2003	相対	外	×	2俵	こちらの仕事ぶりを見た相手から頼まれた
	借	田	40	2007	相対	外	×	2俵	隣の田で、相手が病気で耕せなくなって頼まれた
	借	陸田	30		相対	内	○	2俵	畑を田にしたところ
10	借	田	40	2006	相対	外	○	2俵	相手のご主人が急死して耕せなくなって頼まれた
	借	田	50	2007	相対		○	2俵	相手のご主人が急死して耕せなくなって頼まれた
	借	田	70		相対		○	2俵	田植や機械作業を請け負っていたら借りることになった
11	借	田	90	2000			○		相手のご主人が亡くなったため
	借	田	90	2003		内	○		80歳を過ぎて高齢のため耕せなくなった
12	借	田	105	1995	相対	内	○	2俵	相手のご主人が亡くなったため(9番農家と分けあって耕作)
	借	田	154	1995	相対	内	○	2俵	叔父さんが病気で耕せなくなって頼まれた
	借	田	30	2007	相対		×	2俵	1番農家から回ってきた
13	借	田	100	1980	相対	内	○	2俵	隣の親戚がうなぎ屋さんを始めて耕せなくなって借りた
14	借	田	50	2000	相対	内	○	2.5俵	相手が耕せなくなって頼まれた
	借	田	20	2010		内	×		1番農家の紹介で借りることになった
	借	田	60	2010		内	×		1番農家の紹介で借りることになった
	借	田	27	2010		内	×		1番農家の紹介で借りることになった
	借	田	68	2010		内	×		1番農家の紹介で借りることになった
15	借	田	20		相対	内	×	2俵	隣の田・相手が勤めで農業ができないため頼まれた

資料：聞き取り調査

注：5番農家の160aの借地の小作料は半分は現金で支払っている。

5番農家の30aの借地の小作料は農協を通じた振り込みになっている。

7番農家の150aの借地のうち60aは10年契約の利用権が設定されている。

7番農家の50aの利用権設定、60aの利用権設定はともに10年契約である。

小作料は10aあたりである。

付表－7で最初に目につくのは「○」の数の多さ、すなわち、親戚関係での貸し借りの多さである。この点が判明している30件のうち半分の15件が親戚関係での貸し借りとなっている。農地流動化がこれだけ進んでいるにもかかわらず、半分为親戚関係というのは、C集落とその周辺ではまだ人間関係が農地の貸し借りに相当の影響を及ぼしているとみてよい。2番目のポイントはまだ農地は集落内で動いているという点である。この点が判明している34件のうち、地主が集落内であるケースは22件と3分の2を占める。これは貸借に至った経緯のところでも出てくるが、出てきた農地を引き受けてきた結果としての規模拡大であることを反映している。集落外への積極的な出作で20haを超える規模を目指す動きはみられないということでもある。C集落は親戚関係・集落内という枠組みの中で農地が動いているとしてよい。

もう1つ忘れてはならないのが「相対」借地がほとんどである点である。この点が判明している44件の「利用権」が設定されているのは僅か2件にすぎず、実に42件までが「相対」となっている。これは「耕作権がつくことを嫌う」地主の意向と「正式に利用権を設定すると生産調整が割り当てられてしまうことを嫌う」耕作者の意向とが合致した結果である。このことが付表－4でみたような実耕作面積と農業共済台帳との乖離、霞が関に集められているデータが農村の実情を反映し切れていないという問題につながっている。

小作料は1件を除いて10aあたり2俵となっている。この水準は標準小作料よりもかなり高い（旧B村の標準小作料は2008年21,700円／10a、2009年18,900円／10a）。これは過去に結んだ高い小作料が十分に下げ切れていないからである。その意味で標準小作料制度は機能していないとみることもできるが、14番農家が借りている2.5俵という小作料がその前の時点での標準だったことを考えると、限定つきながらもそれなりに引き下げの方向に作用していると考えてよいように思う。なお、この1件だけが高止まりしているのは「母の実家なので小作料を下げるができない」という話であった。

このなかで注目される動きは1番農家と14番農家との間の関係である。1番農家が借りていた175aの水田が2010年に14番農家にバトンタッチされている。これは年齢が上がって体力に衰えを感じ始めた1番農家が、定年退職して本格的に農業を始めた14番農家はまだ63歳と相対的に若く、経営規模もそれほど大きくはないので今後拡大余地は大きいと判断したことによる。ただし、後段の「今後の経営意向」で出てくるように規模拡大したとしても「あと2ha」なので、今後の増加が期待される定年就農者へのリレーではあるが、これがC集落の本格的な農業構造改革につながるとは考えにくいというのが実情である。

#### 4) 高齢者農業を可能にする充実した機械装備

付表－8 は調査農家の機械の所有状況を一覧したもののだが、表から分かるように、30ps以上のトラクター、6条乗用田植機、4条刈コンバインというのが標準的な機械装備となっている。大規模借地経営の多くが50ps以上、地域によっては100ps近くのトラクターを導入していることを鑑みると、機械投資が今後の規模拡大意欲を反映していると考えられるので、そうした構造変動が進む可能性は低い。もっとも、1番農家、3番農家、4番農家の3戸は50ps以上のトラクターを導入しているが、いずれもこれ以上の規模拡大は計画していない。調査農家全体としては現行の機械装備で10～12haまでは無理なく規模拡大することが可能であり、それが高齢農家を担い手とし、出てきた農地をこれまでのところ無理なく消化させてきたとしてよい。そして、これが農閑期の「出稼ぎ」兼業を容易なものとしてきたのである。ただし、別の見方をすれば、水稻作付面積が10ha規模以上にならないと規模の経済が発揮されてコストダウンが実現されないわけで、個々の経済主体としてみれば合理的な機械投資かもしれないが、地域全体としてみると過剰投資になっており、結果として地域農業トータルとしてのコストダウンを阻害する結果となっているということになるだろう。

付表－8 調査農家の機械の所有状況（千葉県A市C集落）

	農業用機械					その他・備考
	トラクター	田植機	コンバイン	乾燥機	糶摺機	
1	50ps 60ps	4条	4条刈	45石 32石×2	5インチ	
2	32ps 34ps	6条	4条刈	34石×2	5インチ	育苗ハウス2.5間×20間を3棟
3	60ps 31ps	6条	5条刈	32石×4	5インチ	
4	50ps	6条	4条刈	40石 45石	5インチ	
5	32ps 26ps	6条	3条刈	32石 26石	5インチ	
6	33ps	6条	4条刈	33石 36石	5インチ	
7	37ps	6条	4条刈	40石 37石	5インチ	
8	42ps 26ps	7条	4条刈	42石×2	5インチ	
9	46ps 26ps 26ps	6条	4条刈	45石 36石	5インチ	
10	32ps	6条	4条刈	32石×2	5インチ	
11	32ps	6条	4条刈	32石×2	5インチ	
12	30ps	6条	3条刈	35石 28石	4インチ	
13	37ps 31ps	6条	4条刈	46石 43石	5インチ	
14	33ps 33ps	6条	3条刈	33石 26石	4インチ	育苗ハウス1棟
15	20ps 25ps	5条	2条刈	35石	4インチ	ビニルハウス3間×15間を5棟

資料：聞き取り調査

また、乾燥機の装備が充実している点もヤミ米流出地帯の特徴を示すものとして注目したい。農協に出さず集荷業者や米屋、食堂などにまとめて卸したり、個人のお客さんに宅

配などで独自販売したりするためには自前で乾燥調製を行うことが必須だからである。粳摺機もほとんどが 5 インチのものが備えられている。

こうした地域全体の過剰投資を抑えながら、少数の担い手に農地を集積し、その資本装備を充実させていくことができるかどうか。C 集落では将来の担い手不足を問題視しており、そのため集落営農の設立を検討しているが、そのネックになるのが機械施設の処分である。ただし、全量農協販売となっているような地域では耕作工程に関わる機械の処分だけで済むので比較的話は進めやすいように思うが、この地域は、各農家が独自に米の販売先を確保してこれまで利益をあげてきた構造となっており、そうした収益源を全て吐き出させて 1 つのまとめるという複雑な「解きほぐし」をしなくてはならず、そのハードルは非常に高いといわざるを得ないのである。

## 5) 作付の主力はこしひかり、JA 以外の業者・米屋・食堂へまとめて販売

調査農家の作付状況と販売金額等を一覧したのが付表－9 である。

水稻の主力はコシヒカリで、これにふさおとめ、ふさこがね、アキタコマチの早生品種が加わり、一部の農家はもち米も栽培しているという状況になっている。ふさこがねは 2006 年に導入された千葉県が開発した独自品種で、「粒が大きく、ふっくらとした炊き上がり。色白で艶があり、見た目も非常においしそう。やや軟らかく、もっちりとした粘りがある。冷めても硬くなりにくいので、おにぎりや太巻き寿司にも最適」とのことで、2009 年の県全体の作付面積は約 7,750ha となっている。米穀小売店や料理人から非常に高い評価を得ているとのことである。ふさおとめも千葉県が独自に育成した早生品種で、導入されて既に 15 年以上が経過し、千葉県の水稻作付面積の 1 割を占めるに至っている。通年供給される米の中で関東地域では最も早く収穫される品種で、千葉県内の量販店では定番商品となっている。コシヒカリは千葉県で作付けられている水稻面積の約 7 割を占める。千葉県のコシヒカリの特徴は、やはり関東で最も早く収穫される早場米であり、8 月末には収穫が始まり、9 月初めには新米として店頭に並ぶ点にある。以上から分かるように千葉県産米は早場米の典型で、「早く刈って米の相場が崩れる前に売り抜ける」という性格を有しており、これが農家の系統外への大量販売と関係している。

「販売先／販売方法」をみるとわかるように、精米して個人に少しずつ販売している農家もいるが、それ以上に県内あるいは隣県の茨城県の業者にまとめて販売しているケースが多い。米を長期間保存できるような倉庫を持っていないこともあり、「収穫したらすぐに乾



かして売って現金に換えてしまう」というのが農家の行動パターンなのである。出来秋に現金をもった業者が庭先まできて買い取っていってしまうため、最終的に米不足となって価格が暴騰した時にはほとんど在庫がなく、儲けそこなうこともあるが、それは問題とされていないようであった。また、印旛沼湖岸に立地している地元のうなぎ屋への精米販売が行われていることもこの地域ならではの状況である。

付表－9 調査農家の作付状況と販売方法・販売金額等（千葉県 A 市 C 集落）

単位：a

	作物品種等	作付面積	反収	販売先/販売方法	販売金額
1	コシヒカリ	840		弁当屋さんへ数十俵単位で販売。自分でも精米後、近所のうなぎ屋や食堂へ販売	
	ふさおとめ	360			
	もち	60			
2	コシヒカリ	770	8俵	印西市と東庄町に販売	JAは13000～15000円（東庄町は300～500円/俵高く買い取り）
	もち米	60	8俵	印西市の米屋に販売、近所にも半分販売する	年による
	管理転作	26			
3	コシヒカリ	550	8～8.5表	縁故米100俵、精米で販売。残りをJA出荷	
	ふさおとめ	100	9俵	JAへ出荷	
	ふさこがね	100	9俵	JAへ出荷	
	もち米	10			
4	コシヒカリ	500	8.5俵	JAにも出荷	
	ふさおとめ	150	10俵以上	JAに出荷（主食用米）	
	こがねもち	50		自分でモチにして販売	
5	コシヒカリ	430	8.5～9俵	「ていねい米」（登録商品）をスーパーで販売。個人に玄米で70俵販売。JAには付き合いで170俵出荷。	スーパーでの販売価格は1500～1700円/5kg、個人へは14000円/俵で販売
	ふさこがね	140			
	もち米	30			
6	コシヒカリ	555	8.5～9俵	茨城の業者へ100俵（集荷にくる）、奥さんの勤めるうなぎ屋に精米販売。	うなぎ屋へは17000円、店頭で2000円/5kgでも販売
7	コシヒカリ	450	8.5俵	玄米のまま1番農家に販売委託、JAには少しだけ出荷	JAの価格と同じ
	ふさおとめ	100	9.5～10俵	印西市の肥料業者に肥料代として持っていったらう	コシヒカリより少し安い
8	コシヒカリ	445	8.5俵	茨城の業者に8割、自分の勤め先に2割販売。	
	ふさおとめ	80			
9	コシヒカリ	500	9～10俵	県内の1業者とJAへ販売（割合は7:3）。個人へ60俵ほど玄米販売も行っている。	業者13500円、JAは15000円、個人販売（玄米）16000円
10	コシヒカリ	340	8俵	業者に玄米で販売。姉の勤める柏市の中華料理店に10年前から50～60俵販売。	8月末のJAの価格が基準 玄米13000円、精米15000円
	アキタコマチ	100	9俵		
11	コシヒカリ	350	8～8.5表	1つの業者に販売（集荷にくる）	12000～13000円
	アキタコマチ	90		1つの業者に販売（集荷にくる）	
12	コシヒカリ	289	8～8.5表	JAと業者（700～800俵）に出荷。他に毎月3俵ずつ知人に販売。	JAは12500円、業者は13500円
	ふさおとめ	120	9～10俵	減反分（38～39俵）を加工米として出荷した残りをJAに出荷。	
13	コシヒカリ	300	9俵	印西市と茨城県内の2つの業者へ販売（集荷にくる）	業者によって異なるが13000円ほど
	ふさこがね	100	10俵		
14	コシヒカリ	315	8俵	1番農家を通じて7割を販売（10年ほど前から）、JAが3割。	1番農家に売の方がやや高い
	ふさおとめ	60	今年初		
15	コシヒカリ	160	7.5～8俵	団地で販売（残りはJA）。30俵以上から集荷にくる。	
	もち米	20	7.5～8俵	正月用のもちにして団地で販売	
	ハウストマト	45坪		団地で定期的に販売	
	ハウスキュウリ	30坪		団地で定期的に販売	
	ハウスナス	45坪		団地で定期的に販売	
	ハウスインゲン	10坪		団地で定期的に販売	
	カリフラワー（露地）	25		団地で定期的に販売	
	キャベツ（露地）				
	レタス（露地）				
	ブロッコリー（露地）				
	サトイモ（露地）				
	トウモロコシ（露地）				
	エダマメ（露地）				

資料：聞き取り調査

ここでの焦点は販売価格だが、本来であればあり得ないはずだが JA への販売価格もまちまちで、残念ながら正確な実態は把握できなかったと言わざるを得ない。推測するに 15,000 円／俵となっている場合は流通経費が差し引かれる前の金額、13,000 円／俵というのは流通経費差し引き後の金額であり、JA に出荷した場合の精算後の手取りは 1 俵あたり 13,000 円程度と思われる。これに対して業者は、通常、JA の「仮渡金」（正確には「概算金」）を指値としてそれにおおよそ 1,000 円を上乗せするくらいの勘定で買いに入っているので、2009 年産米のコシヒカリの「仮渡金」は市の上乗せ助成があって 12,500 円／俵だったことから系統外への販売は 13,500 円／俵だったと考えられる。系統外に販売していたとしても高値で売り抜けているわけではなく、基本は JA が示す「仮渡金」の水準で価格は上下するのであり、全体としての米需給を反映した価格なのである。

この 13,500 円／俵を前提に（農家の「期待価格」として）農家の算盤勘定を大雑把に考えてみよう。少し厳し目に見積もって反収を 8 俵とすると 10a あたりの売り上げは 108,000 円、所得率 40%として 43,200 円が 10a あたりの所得となる（農業所得は混合所得なので自家労働見積や自作地地代、自己資本利子も所得として計上される）。5ha の水稻作付で 200 万円前後、10ha でも 400 万円前後というのが実情ではないだろうか。計算を単純にするため 5ha 経営で戸別所得補償制度に加入すると、米の作付面積 5ha の 3 割近くが生産調整でなくなってしまう。これを金額にすれば 60 万円前後となる。一方、生産調整への協力によって 10a あたり 1 万 5 千円、 $150a \times 1 \text{ 万 } 5 \text{ 千円} / 10a = 22 \text{ 万 } 5 \text{ 千円}$ の定額払いと加工米販売収入と市の助成金を手にすることができるが、そこから加工米生産にかかった費用を差し引かなくてはならず、どうみても 60 万円には届かない。2009 年産米の販売状況をみながら「全体的に過剰基調が続いているとはいえ「仮渡金」も 1,000 円は下がらないだろう。下がっても 500 円程度、1 俵 12,000 円であれば 13,000 円で業者は引き取ってくれるだろう。戸別所得補償制度に入らずに米を作った方がいいのではないか」と考えていたとしても無理はなかったように思うがどうだろうか。

## 6) 転作のメリットなしとする強気の農家だが今後の規模拡大は見込めない

政策に対する考え方と今後の展望を一覧した付表－10 をみていただきたい。

生産調整や戸別所得補償制度に対してだが、回答の得られた 14 戸のうち 11 戸までが参加していない（前にみたように戸別所得補償制度に参加している農家も実際に転作を行っている面積は実耕作面積に比べると僅かではない）。その理由として挙げられているのは

「転作する気はない」「加工米が安い」「1万5千円を貰っても全くメリットがない」「転作をしては飯が食えなくなってしまう」「生産調整をしては機械代が払えない」「転作したくないので戸別所得補償制度には参加しない。1万5千円ではメリットがない」「1万5千円貰っても転作したくない」「生産調整をしてJAに米を出しても安いのでやめた」「10年前に転作をやめた。メリットが全くない」といった内容であり、先に簡単な試算をした結果を裏付けるような回答となっている。また、生産調整を避けるために利用権を設定しないと答えている農家も3戸確認することができた。

一方、2010年7月時点の米価予想は「この辺りは消費地に近く、1俵1万2千〜3千円で買ってくれる業者がいる」「戸別所得補償事業に入らなくても1万3千円／俵で売れると予想している」とみていた。「今年は1万3千円／俵を切るのではないかと」と弱気の予想をし、生産調整に協力に転じた農家もいるが、まさか「仮渡金」が1万円にまで下がってしまうとまでは思っていなかったのではないだろうか。通常通り、「仮渡金」に1,000円の上乗せで業者との取引が行われていたとすれば11,000円／俵でしか引き取ってもらえなかったということになる。この米価下落を受けて、2011年度以降、農家がどのような判断をするのかが注目される。ただし、生産調整に協力したとしても、2010年度の戸別所得補償制度に参加した農家の実績をみても分かるように加工米止まりであろう。

こうした米販売見通しに対する強気の姿勢は水稻共済の加入についても共通している。はっきりと確認されただけで借地には共済を掛けていないとする農家は6戸（3番農家、5番農家、6番農家、10番農家、11番農家、14番農家）にのぼっている。「共済は農家のためになっていない。これまで共済を貰ったことがあるのは電害の1回だけ」「共済を掛けるのは馬鹿馬鹿しい。メリットが感じられない。ヘリ防除を頼む人も減ってきている」「強制されなければ共済には入らない」といった意見もあり、気候が温暖で気象災害を受けにくいN市では不満がかなりあるようだ。そして、この共済加入率の低さが、共済台帳を活用した戸別所得補償制度が把握する数字と現場の実態との乖離をより一層大きなものとしているのである。

最後に今後の経営をどうするかについての意見だが、後継者が農業をしないため、早晚、消えていくと思われる農家が11戸にものぼっている。最大規模を誇る1番農家は「15haから面積を減らしてきた」という状況だし、5番農家も「以前は9haまで規模拡大したが、身体を壊して6haまで減らした」と話しており、規模拡大どころか縮小に転じている農家も出始めている。規模拡大が可能とする農家は4戸いるが、「10haまでなら何とかなるだ

付表－10 調査農家の政策に対する意見・今後の意向等（千葉県A市C集落）

	生産調整・戸別所得補償事業について	水稲共済の掛け方について	今後の経営について
1	転作がいつくるので利用権は設定したくない。相対で借りている。転作する気はない。	共済は農家のためになっていない。これまで共済を買ったことがあるのは雹害の1回だけ。	あと5年経ったらどうなるか。米づくりがなくなってしまう。米づくりを残していくかが最大の課題。15haから面積を減らしてきた。
2	戸別所得補償事業に申請しなかった。加工米は価格が安い。農業委員会を通して農地を借りると転作がついてくるので相対で借りている。	相対借地の共済はこちらで掛けていているが名義は地主のま。全面積に共済を掛けているわけではない。	10年前から規模は変わっていない。10haまでなら何とかなるだろう。秋作業が大変。収穫が遅れると米の品質が下がる。
3	戸別所得補償事業には申請した。加工米で転作をしている。米粉や飼料米は実需者を見つけるのが難しい。以前は青刈か管理耕作で対応。自作地2haに転作配分がくる。	自作地には自分で共済を掛けている。	頼まれても規模拡大はしない。子供も勤め先が東京なので農業をすることはないだろう。
4	戸別所得補償事業には申請しない。生産調整は青刈と他用途米で6～7年前まで対応していた。生産調整すると収入が減る。	相対で借りている農地についても共済を掛けている。	子供は学校を卒業してからずっと勤めており、将来農業をすることはしない。
5	かつては転作に協力していたが、これでは飯が食えないのでやめた。15000円貰っても全くメリットがない。こは湿田なので米以外が作れない。大豆は無理。	自作地には自分で共済を掛けているが、借地は地主次第である。出来が悪い時は運が悪かったと諦める。米が獲れなくても2畝/反の小作料を支払う。	以前は9haまで規模拡大したが、身体を壊して6haまで減らした。母ちゃんが言うことを聞いてくれなければ父ちゃんだけが頑張っても農業はできない。歳をとるとそのことを強く感じる。
6	今から20年くらい前に転作はしたことがあるが転作をしていては飯が食えなくなってしまう。転作は年収2～3割減と同じこと。	借地については共済は掛けていない。この辺りは冷害でも7倍以上獲れるので大丈夫。自作地だけしか掛けていない。	子供はシフト制勤務のため不規則で農業は休みの日に手伝う程度。機械があっても農業はできないだろう。
7	生産調整は20年前にやめた。青刈で対応。生産調整していても機械代が払えない。3割減反は大きい。17000円/畝を保障してくれれば協力する。加工米も安い。	地主が共済に加入していた田はそのまま共済加入。地主が掛け金を支払い、後でその金額をこちらが地主に支払う。	もう歳なので規模拡大は考えていない。子供は学校を卒業してからずっと同じところに勤めており、たまたま手伝う程度で農業はしないだろう。
8	転作をしたくないので戸別所得補償事業には参加しない。15000円でメリットがない。利用権設定すると転作面積が増えるので相対で借りている。		10haくらいまでであれば何とかできないことはないだろう。子供は2人とも春と秋に手伝う程度で農業はしないのではないかとみている。
9	転作はしたことがない。転作をして小作料を払うのだったら農地を借りない方がいい。	自作地には自分で共済を掛けている。借地は地主任せ。共済を掛けるかどうかは地主次第。	7haまでならコンジハカリ1本で何とかなる。10haになると早稲を入れないと難しい。まだ拡大できるが15haになると1人ではできない。
10	戸別所得補償事業には申請しない。15000円貰っても転作したくない。転作したこともあったがメリットは全くなかった。	自作地には自分で共済を掛けている。借地は地主任せ。共済を掛けるのは馬鹿馬鹿しい。メリットを感じられない。ヘリ防除を頼む人も大きく減っている。	これ以上規模拡大はしない。子供は仕事が忙しい。現在の規模を維持することはできないだろう。
11	生産調整をしてJAに米を出しても安いのでやめた。3割減反は大きな減収。減反しなくてもこの辺りは消費地に近く、12000～13000円で買ってくれる業者がいる。	相対借地でも共済を掛けている。	あと10年か。自分たちの世代の後は本当に人がいない。子供は朝番や遅番があり、こちらを優先しなくてはならないので農業をするのは難しい。
12	転作はずっとしていないかった。理事なので戸別所得補償事業に加入した。今年から加工米を出す。		このままでは後継者は育たない。農地をまとめておけば多少は遣うかもしれない。共同で機械を入れた方が莫大な投資が必要になる。
13	10年前に転作をやめた。メリットが全くない。戸別所得補償事業に入らなくても13000円/畝で売れると予想している。米粉は販売先の確保ができない。加工米は安い。	借地にもこちらで共済を掛けている。最近共済から支払いを受けていない。強制でなければ共済には入らない。	子供には出来れば家に戻って来て田を守ってくれればありがたいとは思っている。家の農業を手伝いに来るのはたままでしかない。
14	ずっと転作はしていないかったが戸別所得補償事業に参加。加工米で対応。条件の悪い借地で栽培する。今年は13000円/畝を切るのではないか。	自作地には共済を掛けているが、借地には掛けていない。	まだ規模拡大できる。あと2haくらいは大丈夫。集落営農をつくるのであれば参加できればと思う。退職後に農業をしてもよいという同世代の人が集落外には何人かいる。
15			農地を借りて規模拡大はしない。子供は定年後は農業をする。既に春秋作業は任せている。

資料：聞き取り調査

ろう」(2 番農家)、「10ha くらいまでであれば何とかできないことはないだろう」(8 番農家)(しかし、子供は農業をしないとみている)、「7ha までならコシヒカリ 1 本で何とかなる」(9 番農家)、「あと 2ha くらいは大丈夫」(14 番農家)といった状況で、20ha を超えるような農地保全力に富んだ大規模借地経営が誕生する可能性は全くない。これから出てくる農地を分け合いながら何とかして守っていくのが精一杯であろう。「あと 5 年経ったらどうなるか。米づくりがなくなってしまう」(1 番農家)、「あと 10 年か」(11 番農家)というのは偽らざる地域農業の実像なのである。そのため集落営農の設立を模索する動きも生まれているのだが、4) で記したような状況にあり、「共同で機械を入れたいが莫大な投資が必要になる」(12 番農家)ということで前途多難なのである。

#### 第4節 おわりに

このケーススタディはやや極端な事例となっているうらみはあるかもしれないが、現実に存在している農村の姿であり、相対的に自作地規模の大きな大河川下流域の水田地帯(利根川下流域や信濃川下流域など)、なかでも兼業稲作というライフスタイルやライフコースが定着してきた地域の農業構造はかなりの程度共通しているように思う。これまで農業的に恵まれてきた地域ほど大規模借地経営の形成が遅れ、互いにすくみ合った状態のまま動きがとれず、気がついた時には地域の水田農業が崩壊、惨憺たる状況を迎えてしまったということになりかねないのである。まさに C 集落は構造改革前夜か内部崩壊寸前かの塀の上を歩いているのである。

「はじめに」のところで記したように、①市の助成金という追い風があったとしても戸別所得補償制度は農家の行動を変えるまでには至らず、過剰作付が解消される見込みは全く立たないこと、②5ha 以上層への農地集積は進んでいるもののその実態は後継者不在の高齢専業農家にすぎず、真の意味での「構造改革」につながるような状況は展望できないことが本調査報告の明らかにした内容であり、戸別所得補償制度が稲作農家の下支えを果たしていること自体を否定するつもりはさらさらないが、このままの事態の推移の延長線上に、少なくとも A 市 C 集落において、農業構造を根底から改変していくような「芽」を見出すことは全くできないのである。全国・全農家一律の「隔靴搔痒の政策」とは異なる、直接「患部」に働きかけるような具体的な施策が求められているというのが、本稿のささやかな政策的インプリケーションとなるだろう。

# 戸別所得補償制度

—農業強化と貿易自由化の「両立」を目指して—

21 世紀政策研究所 研究プロジェクト  
農業者戸別所得補償制度—その効果と国境措置

(研究主幹：岩田 伸人)

(研究副主幹：齋藤 勝宏)

2011 年 11 月発行

21 世紀政策研究所

東京都千代田区大手町 1-3-2

経団連会館 19 階 〒100-0004

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>



21世紀政策研究所

The 21st Century Public Policy Institute

## 研究主幹に聞く

# 「農業者戸別所得補償制度—その効果と国境措置」プロジェクト 貿易自由化の進展の中、時間的、予算的制約を 受けながらも農業を強化するための方策を探る

「農政の大転換」といわれる戸別所得補償制度は、2010年度のモデル対策を経て、来年度から本格実施される予定です。この制度の下、農業を維持、強化しつつWTOやEPAなどの国際交渉を進展させるためにはどうすべきでしょうか。9月30日、標記プロジェクトの岩田伸人研究主幹に聞きました。

## WTO農業交渉の現況と日本のスタンス

——難航している世界貿易機関（WTO）の多角的通商交渉（ドーハ開発アジェンダ、通称ドーハ・ラウンド）の大きな焦点は、農業交渉にあります。

ドーハ・ラウンドは、それ以前のGATT時代が関税交渉中心であったのに対し、枠組みがきわめて広いのが特徴です。長いスパンで見れば、地球環境と貿易の関係をどうするか。中期的には資源問題、特に鉱物資源を自由貿易交渉の中でどう扱うか。短期的には2008年秋のリーマンショックの影響がまだ世界的に残っているので、これをどうするか。特に米国の失業率が高まっているため、

青山学院大学WTO研究センター所長

## 岩田伸人氏

それが交渉進展に影響を及ぼすと見られています。

米国の失業率は現在8%強、1929年の世界大恐慌以来の深刻な事態です。2012年に大統領選挙を控えたオバマ政権は、自由貿易より米国内の経済回復を最優先すると考えられ、WTO交渉は来春決着に持ち込まない限り、次の決着は2013年になるでしょう。

——WTO農業交渉は「市場アクセス」「国内助成」「輸出補助」の3つが柱で、前回（2008年）に最終的に決裂したときの原因は、「市場アクセス」に関連して、途上国が用いる特別セーフガード（SSM）の発動条件を厳しくしたい米国と、発動を容易にできるようにしたい農産物を輸入する途上国との対立でした。

特別セーフガードをめぐる動向は、今は途上国間の対



## What's new

- 9月 ▶ バンフレット「21世紀政策研究所2007-2010」を作成しました。
- 11月10日 ▶ シンポジウム「日本の経済産業成長を実現するIT利活用向上のあり方」を開催しました。
- 11月 ▶ 提言「難航する地球温暖化国際交渉の打開に向けて」、報告書「温室効果ガス1990年比25%削減の経済影響～地域経済・所得分配への影響分析～」を公表しました。
- 11月 ▶ 21世紀政策研究所新書07『税・財政の抜本的改革に向けて』を発行しました。
- 11月17日 ▶ シンポジウム「COP16の行方と25%削減の影響」を開催しました。
- シンポジウム開催予定 ▶
  - 12月10日 「新しい雇用社会のビジョンを描く—競争力と安定:企業と働く人の共生を目指して」
  - 12月17日 「中国経済の成長持続性—いつ頃まで、どの程度の成長が可能か？」
  - 1月17日 国際租税制度に関するシンポジウム

※10月1日付けで、岩崎一雄主任研究員が着任しました。



立も生じており、WTO 交渉決着の糸口になり得ないようです。ドーハ・ラウンドをリードする主要国の利害バランスを見ると、現状は不安定均衡であり中途半端に妥協した国が損をしますから、どの国も現状のままそっとしておきたいのが本音です。

——一方、今回の戸別所得補償制度は、WTO 農業交渉の枠組みも意識したスキームにはなっているようですね。

WTO 農業交渉における「国内助成」は、グリーン・ボックス（生産を刺激させない直接補助で、WTO 整合的）、ブルー・ボックス（生産制限を条件とする直接補助で、WTO 整合的）、アンバー（＝イエロー）・ボックス（WTO 非整合的な、削減すべき補助金）に分けられています。

これに対し日本の戸別所得補償制度は、固定支払い部分と変動支払い部分の二つから構成され、ベースとなる面積単位の固定支払い部分は、1995年のWTO 農業協定6条項に明記されたものを原則としており、ブルー・ボックスといえるでしょう。一方、変動支払い部分は、米国の不足払い制度に似ています。米国の不足払い制度は、生産制限（生産調整）をしなくても販売価格とのコストの差を補助金（農業総生産額の2.5%を上限とする）で埋めるもので、本来ならイエローに分類されるのですが、米国は新ブルー・ボックスとして認めさせていく方針で、交渉の中で次第にコンセンサスとなりつつあります。

日本は、戸別所得補償制度を完璧にWTO 整合的なものにしたいのならば、変動部分も見込んで固定部分を増額しておけばよいのですが、財源の問題があって、そうもできないでしょう。

## 貿易自由化交渉は FTA、EPA から TPP へ

——WTO を補完するものとして2国間でのFTA（自由貿易協定）、EPA（経済連携協定）の締結が推進されるなか、さらに複数国間のEPAであるTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）へという動きも出てきています。

TPP は、今はブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの4カ国間で締結されていますが、すでにペルー、オーストラリア、米国、ベトナムに加えてマレーシアが参加意志を表明しており、日本の参加が求められる可能性も高まっています。日中間の尖閣諸島問題も影響し、中国依存のリスクを回避するためのグループをつくっておいたほうがよいという認識が日米にも共通して出てきており、いよいよTPPをアジア太平洋の自由貿易ブロックの核に位置づける動きが見えてきたようです。

——TPP に加盟すると農産物はすぐに完全自由化されることになるのでしょうか？

TPP は全ての品目を例外扱いにせず、加盟後の短期間に完全自由化するのが原則です。したがって、加盟と同時にすぐに100%自由化するわけではありませんが、コメも含む全ての品目の関税をチリのように約10年かけて、完全撤廃せよということになるでしょう。そうになると、今の金額規模の戸別所得補償ではとうてい我が国の農業を存続

させることは難しくなりますから、その場合は国民的な合意を得る必要が出てきます。仮に2015年にTPPへ加盟し、戸別所得補償制度を存続させるとした場合、想定シナリオとして3案ほど考えられます。第一は、現行の変動支払い部分を廃止して固定支払い分だけにした上で、農業の多面的機能の維持に貢献することを条件に「グリーン・ボックス」の補助金を増額する案。第二は、現行の戸別所得補償をそのまま維持し、対象品目を全ての農産物に拡大する案。ただし変動支払い部分は輸入制限的効果を生む可能性が高くなるので相手国からクレームがでる恐れはあります。第三は、韓国のように年限を切って10兆円程度の特別所得補償基金を設け、農業生産の効率化または大規模化を推進する案です。

いずれにしてもTPPへ加盟するまでの数年間に、今の戸別所得補償をベースに完全自由化しても我が国の農業が、多面的機能や食糧安全保障も確保した上で、充分に存続できるための施策が必要と思います。むしろそのことを前提条件に、「TPP加盟を」ということになるかもしれません。

## 戸別所得補償制度に向けた期待と課題

——ところで、今の戸別所得補償制度に対する期待はどうかでしょうか。

国内農業を当然保護すべきと考える人たちからすると、戸別所得補償制度は農家限定の定額給付金だという見方になります。これはEUの考え方に近いですね。一方、この制度を利用して間接的に農業の競争力を育むべきだとする考えもあり、経済界からはその意味での期待が高いようです。農業に競争力をとると、生産性向上が前提ですが、現行の戸別所得補償制度は規模を問わず対象は一律なので、そこまで求めるのは無理かもしれませんし、本来の趣旨とはやや異なります。おカネをかけず、WTOにも整合的な施策で生産性を上げるなら、農地法をもう少し見直して、民間がもっと農業に参入しやすいうにしていける方法もあります。そうすることで、戸別所得補償制度が農業だけでなく国内経済全体の産業構造改革に寄与する道も開けるわけです。

——韓国では、土地の流動化が日本より進んでおり、農地の貸し借りが頻繁になり、大規模専業農家が増えてきています。対して日本は、相変わらず小規模農家が中心です。

日本の農業を多面的機能で経済的に評価すると、8兆円くらいの価値があるそうです。これは、いわばストック部分で、フローの生産高も8兆円くらいある。そこで考えねばならないのは、多面的機能というのは農業者だけのベネフィットではない、ストックの8兆円分をどう維持していくかについては、国民的合意が必要だということです。今回、概算要求が国会で可決されれば国民的合意だといえなくはないですが、もっと本質的な議論がなされるべきでしょう。

## 「納税者の負担」をどう考えていくか

——気になるのは、戸別所得補償制度により、納税者負担がどの程度増えるか、ということです。

この制度が発表されたとき、都市部の人を中心に「なぜ農家に年間5000億円も払うのか」という声が上がったのは事実ですが、今、そうした声は徐々に小さくなり、多くの人の関心は法人税や消費税に移っています。農業土木予算を大幅に削って戸別所得補償制度を導入したので、農水予算はあまり変わってないのです。

一方、米国に目を転ずると、日本と同様に生産者に対する補償を行うと同時に、7人に1人いるといわれる年収200万円以下の貧困ライン層を対象にフードスタンプ（食

料無償提供）を実施しています。これは生活保護の一種で、給付額は1人1月1万円程度。つまり米農務省は農産物の生産者と消費者、両方におカネを出しているわけで、格差社会に入った日本でも、こうした方策は検討に値するかも知れません。

### インタビューを終えて

「農政の大転換」といわれる戸別所得補償制度ですが、農業関係者だけでなく、米価や予算の形で消費者（納税者）にも深く関わる問題です。貿易自由化の進展の中で、どのような処方箋を見出すべきか、2月3日開催予定のシンポジウムにもご期待ください。（主任研究員 黒田達也）

## Project

# 気候変動問題の国際交渉に関する提言、 25%削減目標の国内影響に関する報告書を同時発表

「ポスト京都議定書の国際枠組みのあり方」プロジェクトでは、ますます活発化すると予想されるポスト京都の枠組み交渉に関して、COP16に向けて今月、提言を取りまとめました。また、中期目標や温暖化施策に関わる地球温暖化基本法案が検討される中、25%削減目標の経済影響も取りまとめ、報告書を発表しました。

この提言と報告書の内容は、11月17日行われた当研究所のシンポジウムでも報告しており、この様子は次号のNEWS LETTERで紹介する予定です。

### 国際交渉

#### ～途上国と先進国の溝を埋める新しい枠組みを提案～

ポスト京都枠組みの国際交渉では、自国が削減義務を負わない京都議定書の延長を主張する途上国と、排出量増加が見込まれる途上国にも削減努力を求める先進国との間で、ポジションの相違が埋まっていません。COP16で何らかの成果を求める議長国メキシコの動きや、EUが京都議定書第2約束期間について検討する意思があるという姿勢を示したこと等により、京都議定書延長への懸念が強まっています。しかし、途上国や米国に削減義務のない京都議定書では、地球温暖化問題の解決は逆に遠ざかってしまいます。そこで本提言では、『難航する地球温暖化国際交渉の打開に向けて』と題し、途上国と先進国の溝を埋めるべく、先進国と途上国との間の協力スキームを検討し、京都議定書に代わる新しい国際枠組みを提案しています。

また、時間を要すると予想される新枠組み合意までの間については、実質的な排出削減に貢献し、新しい枠組みの交渉を促進するものとして、現在注目されている2国間や地域内での国際協力による削減取り組みを取り上げ、そのあり方を詳細に提言しています。この中では、削減量をクレジット化し先進国からの技術・資金を関与させる仕組み

（オフセット・クレジット制度）に加え、特に後発途上国で必要とされる人材育成や法制度の構築支援などのキャパシティビルディング等まで含めて、途上国の削減行動を幅広くNAMA（Nationally Appropriate Mitigation Actions）としてパッケージ化し支援することを提案しています。

### 国内影響 ～地方や低所得者に大きな負担～

日本の中期削減目標に伴う国内影響につきましては、報告書『温室効果ガス1990年比25%削減の経済影響～地域経済・所得分配への影響分析～』を取りまとめました。

国全体で25%削減することが、国民一人ひとりの生活にどれ程の影響を及ぼすかを想像することは難しく、また、負担の度合いは所得水準や地域によって大きく異なると予想されますが、今のところ、所得階層や地域別に経済影響を分析したものはほとんどありません。生活実感に沿う形で具体的な影響が示されなければ、この削減目標に賛成できるか否かを国民が判断することは困難です。そこで、本報告書では、モデル分析によって、産業別、所得階層別、都道府県別の経済影響を評価しています。

地域別に見ると、都市部ではなく、第二次産業や暖房需要・自家用車利用の多い地域で、所得減少や負担増加が著しいことが示されました。また、所得階層別では、エネルギーが生活必需品であるため、低所得者層ほど大きな影響を受ける結果となりました。これは、既に切り詰めた生活をしている低所得者層は、価格が上がっても生活必需品であるエネルギーの消費を減らすことが難しいためだと考えられます。

本報告書がきっかけとなり、今後さまざまな分析手法で国民への影響が詳細かつ具体的に示され、中期目標の影響について、正確な理解と国民的な議論を呼び起こす一助になれば幸いです。（主任研究員 伊藤弘和）