

第4章 戸別所得補償制度下における九州穀倉地帯の地域対応

佐賀大学経済学部 品川 優

1. はじめに

2010年の戸別所得補償モデル対策(以下「モデル対策」)を経て、2011年から戸別所得補償制度が本格実施された。本稿の目的は、九州の穀倉地帯である佐賀県を対象に、モデル対策及び戸別所得補償制度の実施状況と地域対応の実態、地域への影響などを明らかにすることである。

そこで、まず次節では、モデル対策と戸別所得補償制度の加入状況を確認し、第3節ではモデル対策に焦点をあて、自民党農政との相違点、モデル対策下での地域対応について明らかにする。そして第4節では、それを踏まえつつ本格実施した戸別所得補償制度の地域対応を、第5節では2事例による地域実態を明らかにし、第6節で若干の考察をおこなう。なお、各交付金の名称は混同を避けるため、新しい名称に統一して表記する⁽¹⁾。

2. 佐賀県における加入実績

第1表は、佐賀県における米及び水田活用所得補償交付金(以下「米交付金」「水田活用交付金」)の加入状況を示したものである。米交付金の加入実績は2010年27,191ha、2011年26,002haで、米の作付面積全体のそれぞれ98.1%、98.6%とほぼすべての面積が加入している。

他方、水田活用交付金では、麦が20,000ha強と最も多い。これは、二毛作助成での加入である。次に、大豆が7,000～8,000ha強と続いており、これは転作対応によるものである。麦・大豆の作付面積に占める割合をみると、麦は2010年97.2%、2011年97.7%、大豆は両年とも99.6%を占めており、米同様に麦・大豆も作付面積のほとんどが水田活用交付金に加入していることが分かる。また、飼料用米、WCS、加工用米にも取り組んでいるが、大豆に比べるとその拡がりはいささか小さい。

第1表 佐賀県における戸別所得補償制度の加入実績

(単位: ha)

	戸別所得補償交付金					
	米	水田活用				
麦		大豆	飼料用米	WCS	加工用米	
2010年	27,191	20,422	7,489	132	138	107
2011年	26,002	20,712	8,236	336	329	202

資料: 「農林水産省資料」及び「JA 佐賀中央会資料」より作成

これとは別に、モデル対策では自民党農政下で導入した水田経営所得安定対策が暫定的に継続し、2011年には畑作物所得補償交付金(以下「畑作物交付金」)に移行している。経営所得安定対策の加入面積は、麦 20,760ha、大豆 7,506ha で、作付面積全体の 98.9%、99.8%が加入している。同様に畑作物交付金では、麦 18,387ha、大豆 8,297ha と全体の 86.7%、100.2%が加入している。麦は、小麦に限定すれば 97.2%の加入率であるが、二条大麦が 76.5%と低いことが全体の加入率を押し下げている。大豆については、集計上の誤差によるものである。

このように佐賀県の米・麦・大豆は、基本的には作付面積のほとんどがこれらに加入しており、地域による政策対応が進められてきたことが分かる。しかし政策対応のプロセスでは、様々な問題に直面している。

3. モデル対策への移行と米回帰

(1) 交付金の変容

自民党農政から民主党農政への転換にともない、佐賀県では交付金がどのように変容するのかを示したのが第1図である。図では、1haを例に、転作率を3割とし、1haすべてで裏作麦がつくられるものと想定している。

10aあたりで見ると、自民党農政下では、転作大豆に対し産地確立交付金から50,000円(団地化加算等も加えた平均額)、水田経営所得安定対策から30,000円が交付される。さらに、裏作麦に対して経営所得安定対策から42,000円が支払われる。その結果1haでは、米0円、裏作麦42万円、転作大豆24万円の計66万円となる。

他方、2010年の戸別所得補償モデル対策の場合、10aあたりでは米交付金15,000円が支払われ、裏作麦には水田活用交付金の二毛作助成15,000円と、これまでの経営所得安定対策42,000円が支払われる。他方、転作大豆には、水田活用交付金の35,000円に加え、経営所得安定対策30,000円が交付される。したがって1haでは、米9万円、裏作麦57万円、転作大豆19万5,000円の合計85万5,000円となる。

その結果、自民党農政下に比べ、水田全体では19万5,000円増加することとなる。その内訳は、米の9万円増、裏作麦の15万円増、転作大豆の4万5,000円減である。したがって、民主党農政下の佐賀県では、大豆交付金の高単価によって支えられてきた大豆生産の拡大条件が後退することとなる。

【2009年 水田経営所得安定対策】			
【表作】	米：0.7ha 交付金単価 0円/10a 交付金計 0万円	大豆：0.3ha 同 3万円(固定・成績払) 同 5万円(産地確立) 交付金計 24万円	米+麦+大豆=66万円 麦+大豆=66万円
【裏作】	小麦：1ha 同 4.2万円(固定・成績払) 交付金計 42万円		
【2010年 戸別所得補償モデル対策】			
【表作】	米：0.7ha(交付対象0.6ha) 交付金単価 1.5万円/10a(米交付金) 交付金計 9万円	大豆：0.3ha 同 3万円(固定・成績払) 同 3.5万円(水田活用) 交付金計 19.5万円	米+麦+大豆=85.5万円 麦+大豆=76.5万円
【裏作】	小麦：1ha 同 4.2万円(固定・成績払) 同 1.5万円(水田活用：二毛作助成) 交付金計 57万円		
【2011年 戸別所得補償制度】			
【表作】	米：0.7ha(交付対象0.6ha) 交付金単価 1.5万円/10a(米交付金) 交付金計 9万円	大豆：0.3ha 同 4万円(畑作物交付金) 同 3.5万円(水田活用) 交付金計 22.5万円	米+麦+大豆=91.5万円 麦+大豆=82.5万円
【裏作】	小麦：1ha 同 4.5万円(畑作物交付金) 同 1.5万円(水田活用：二毛作助成) 交付金計 60万円		

第1図 佐賀県における農政転換と交付金の変容

資料：「JA佐賀中央会資料」に加筆・修正したのに加え、2011年については筆者が新たに作成した。

(2) 激変緩和措置

このような弊害と影響を緩和するために、国は激変緩和措置を講じている。激変緩和措置は、麦・大豆・飼料作物間の単価を弾力的に設定することができる「三作物間単価調整」、
「二毛作助成」、各水田協議会が単価の上乗せを調整することができる「激変緩和調整枠」からなる。激変緩和措置の総額は、全国ベースで310億円(三作物間5億円、二毛作助成45億円、調整枠260億円)である。これは、産地確立交付金の19.7%にあたる予算措置である²⁾。

佐賀の激変緩和措置の総額は11億円であり、産地確立交付金の23.5%に相当する。したがって、総額では全国平均よりも手厚い措置がおこなわれている。しかしその中身を見ると、二毛作助成が10億円と激変緩和措置の大部分を占めている。

他方、激変緩和調整枠は、7,400万円と全体の6.7%を占めるに過ぎない。これは、全国平均の83.9%を大きく下回るとともに、一桁台は佐賀県だけである³⁾。激変緩和調整枠の小ささは、二毛作助成で手当てすることにより、激変緩和措置の総額では全国平均よりも手厚い措置を講じたという国の見解によるものである。だが、より本質的には第1図に示したように、表作と裏作を含めた水田全体でみれば交付金総額は増加しており、水田トータルで把握し判断する民主党農政の1つの特徴をみることができる。確かに自民党農政

下では、二毛作に対する本格的な視点が欠落していたのは事実であり⁽⁴⁾、民主党農政が二毛作という土地利用形態を政策として取り込んだことは大いに評価できよう。しかし、そのことと激変緩和調整枠とは別個の問題である。そもそも産地確立対策は、表作としての転作作物に対する交付金であり、裏作を対象としたものではない。したがって、二毛作助成と表作の交付金減額部分の相殺とは、本来別次元のものである。そこで、二毛作助成を除く激変緩和措置総額と産地確立交付金との比率をみると、1.6%に過ぎない。したがって、二毛作の盛んな佐賀県の場合、水田活用交付金で新たに二毛作助成を設けたことを理由に、転作作物の交付金単価の激変が十分に手当てされておらず、むき出しのまま放置されていることが分かる。

(3) 県間調整への対応

佐賀県は、大区画圃場整備や良好な排水条件、さらに産地確立交付金の高さを背景に、2000年から県独自の「地域間調整円滑化対策事業」(以下「地域間調整」)に取り組むとともに、国が2007年末に創設した「米の生産調整に係る県間調整」(以下「県間調整」)を活用している。

地域間調整は、JA佐賀中央会を仲介役として、県内の平野部が中山間地域の生産調整面積の一部を引き受け、中山間地域はその分米を作付けする制度である。具体的な仕組みとしては、県と中山間地域の農家とが10a当たり7,500円ずつを拠出し、中山間地域の市町村はJA佐賀中央会に地域間調整活用の面積を申告し、JA佐賀中央会が平野部の市町村を通じて平野部で引き受ける農家に15,000円を交付するというものである。つまり、JA佐賀中央会を斡旋役として、生産調整義務の一部を平野部と中山間地域の間で取り引きする制度といえ、平野部・中山間地域のメリット・デメリットをカバーし活かしていこうとするものである。

だが、地域間調整は、2004年の県単事業の終了にともない佐賀県が撤退したため、05年からはJA佐賀中央会が同制度を引き継いでいる。ただし、JA佐賀中央会による拠出金はなく、その分農家の拠出金を1万円に引き上げる措置がとられている。

他方、県間調整は、米の生産数量を拡大したい都道府県と、米の生産数量の削減を希望する都道府県とを国が調整する制度である。生産増加を申し出た都道府県は、産地確立交付金から1t当たり最低40,000円を拠出し、他方生産の削減を申し出た都道府県には、国が産地確立交付金を2008年は1t当たり11万円、09年は同8万円加算している。10a当たり換算では、県平均で08年55,000円、09年40,000円となる。両制度は、調整金額を確定した後⁽⁵⁾、水田協議会単位で米の生産数量の削減を募り、まずは地域間調整で県内の調整をおこない、残りの削減数量を県間調整に回すという仕組みである。

2009年の地域間調整の実績は、2つの水田協議会の間で250tの調整がおこなわれ、残り8,580t(県間調整前の米の生産数量目標の5.6%)を県間調整で提供している。全国で削減を申し出た県は佐賀、大分、宮城の3県だけであり、削減申出数量は9,520tである。そのうち佐賀県が全体の90.1%を占めており、県間調整の中心にある⁽⁶⁾。他方、米の生産

を増やした県は、新潟 5,040 t (削減申出数量の 52.9 %), 石川 1,673 t (同 17.6 %), 長野 1,579 t (同 16.6 %), 山形 931 t (同 9.8 %), 山梨 297 t (3.1 %) の 5 県である⁷⁾。

このように県間調整を通じて、米の作付けを主に増やしたのは新潟県であり、逆に生産調整を大きく増やしたのは佐賀県という構図がみてとれる。県間調整を開始した 2008 年に、佐賀県では米の作付面積が 1,200ha 減少したのに対し、大豆の作付面積が 1,000ha 増加していることから判断すると、大豆の拡大で県間調整に対応していることが分かる。したがって、自民党農政下の佐賀県は、大豆の交付金単価の高設定と県間調整を活用することで、大豆生産の拡大に意欲的に取り組んできた。

ところが、生産調整を選択制とする民主党農政では、適地適作の観点から県間調整の制度は残しつつも、国は都道府県の仲介や調整金の交付といった関与から撤退している。そのため佐賀県としては、米交付金に加え、水田活用交付金による大豆交付金の減額、県間調整に対する国の助成措置の廃止などから、米の生産数量を削減するメリットがなくなることとなった。そこで、県間調整に関しては、米の生産数量の増加を希望する地域が申し出た段階で、J A 佐賀中央会が対応を検討することとし、他方県内の平野部と中山間地域との地域間調整は、これまでどおり J A 佐賀中央会が仲介しておこなう方針を打ち出した。

2010 年 1 月末に、新潟県の魚沼地域 3 J A (魚沼みなみ・十日町・しおざわ) から県間調整(正式には「認定者方針作成者間調整」)の申し出があり、1 t 当たり 70,000 円、10 a 当たり 35,000 円(県平均)の調整金を支払うことで合意した。そこで佐賀県は、各水田協議会に米の生産数量の削減希望を募り、2,847 t の生産数量を提供している。そのうち 182 t は、地域間調整として 2 つの水田協議会の間で調整し⁸⁾、残り 2,665 t を県間調整として魚沼地域 3 J A に提供している。これは、2009 年実績の 3 割水準、県の米の生産数量目標(県間調整前)の 1.7 % と大きく減少している。面積に換算すると、2009 年の 1,630ha から 2010 年には 501ha へ大きく減少したことになる。

(4) 米への回帰

その結果、佐賀県では 2009 年から 2010 年にかけて、大豆の作付面積が 8,710ha から 7,520ha へと 1,190ha 減少するとともに、主食用米の作付面積が 26,810ha から 27,708ha へ 898ha 増加している。

このように佐賀県では、自民党農政下においては高額な大豆の交付金を背景に、米の生産数量を県間調整で提供するとともに、県内の大豆生産を拡大してきた。ところが、モデル対策への移行により大豆の交付金が減額され、それに対し激変緩和措置がとられたが、佐賀県では二毛作助成を理由に激変緩和調整枠での対応がなされなかったため、県間調整の後退と大豆作付面積の減少、その結果としての米回帰が生じている。

4. 戸別所得補償制度と大豆生産への「揺り戻し」

モデル対策下での変容を踏まえつつ、2011年の戸別所得補償制度をめぐる佐賀県の論点として次の4点があげられる。すなわち、①2011年の米の生産数量目標の減少、②それを受けての県間調整への対応、③畑作物交付金の導入と大豆生産の反応、④地域対応の実態、である。以下では、各論点についてみていくことにする。

(1) 米の生産数量目標の減少

佐賀県の2011年の米の生産数量目標は14万3,180t、面積換算で27,170haである。これは2010年に比べ9,040t、1,710ha減少しており、減少率は全国第3位の5.9%である(全国平均の減少率2.2%)。こうした佐賀県における米の生産数量目標の大幅な減少は、制度の変更と算定基準年の移動が関係している。

佐賀県では、新潟県との県間調整で米の生産数量を提供した分、米の需要実績が少なくなるため、翌年の米の生産数量目標が大きく減少することになる。しかし自民党農政下では、その影響を緩和するために激変緩和措置を設けてきた。すなわち、全国の米の生産数量目標の減少率を上回る生産調整達成県には、全国の減少率を上限に翌年の米の生産数量目標を算出してきた。したがって、佐賀県の翌年の米の生産数量目標は、全国の減少率にもとづき算出されたものである。そして、激変緩和措置がない場合の佐賀県の減少率と全国のそれとの差は、生産調整未達成県にペナルティとして配分される。このような激変緩和措置により、県間調整を利用しながらも佐賀県は米の生産数量目標を維持してきた。

ところが民主党農政下では、生産調整が選択制へ移行し、それにともない生産調整未達成県へのペナルティも廃止されることとなった。ペナルティの廃止は優遇措置の廃止と表裏一体の関係にあるため、米の生産数量目標の算出においても、先述した激変緩和措置が廃止されることとなった。つまり佐賀県の2011年の場合、自民党農政下であれば、激変緩和措置により全国平均の減少率2.2%が採用されるが、激変緩和措置の廃止により5.9%の減少率がそのまま用いられたため、米の生産数量目標を大きく減らすこととなった。これが制度の変更による要因である。

いま1つの要因は、米の需要実績を算定する基準年の移動である。米の需要実績は、直近6カ年の中庸4年分(6中4)を平均した数値にもとづき算定される。佐賀県の2011年の場合、ここ10年間で2番目に需要実績の多い2004年が直近6カ年の最高年となり、6中4の算定から外れてしまったことで米の需要実績が少なくなっている。

(2) 県間調整への対応

2010年同様に2011年も、新潟県の魚沼地域3JA(魚沼みなみ・十日町・しおざわ)が佐賀県に対し県間調整を要望している。しかし、米の生産数量目標の減少に対する激変緩和措置が廃止されたことで、佐賀県では県間調整をすればするほど米の需要実績が減少し、翌年の米の生産数量目標が削減されることになる。農家としても、まずは米を生産する権利(面積)をきちんと確保した上で生産調整をおこなう、あるいは必要に応じてそのなかから県間調整で提供するという意識が根底にある。そのためこれまでのように、各農家に希

望を募る手上げ方式によって県間調整で提供する米の生産数量を集めることはできない。

そこで佐賀県(J A佐賀中央会)は、毎年出てくる米の生産数量の余剰分、すなわち様々な事情により農家が米をつくらない、あるいはつくりえない数量を提供することで県間調整に対応している。なぜならこの余剰分は、県間調整で提供してもしなくても、米の需要実績にはカウントされないためである。ただし、各農家による手上げ方式ではないため、正確な余剰分は農家の作付けが終わらなければ確定できない。しかしそれでは、魚沼地域も米の作付計画をつくることができない。そこで佐賀県は、過去の実績を参考に出てくるであろう余剰分を予測し、提供する米の生産数量が過大になりすぎないように予測数量の1/3程度に抑えて合計1,100 t、196haを県間調整で提供している。最終的にはさらに594haの余剰分が出てきたため、余剰分の合計790haのうち24.8%を県間調整で提供したことになる。

県間調整にともなう調整金は、2010年同様に1 t当たり70,000円、面積換算で10 a当たり35,000円を新潟県が佐賀県に支払うことで合意している。なお、今回の県間調整は各農家による手上げ方式ではないため、調整金は全額プールし、県内の水田農業全体が享受する使途に用いることで検討している。

また、県間調整とは別に、県の米の需要実績には影響しない地域間調整が、4つの農業再生協議会(旧水田協議会)の間で72 tおこなわれている。

(3) 畑作物交付金と大豆生産の反応

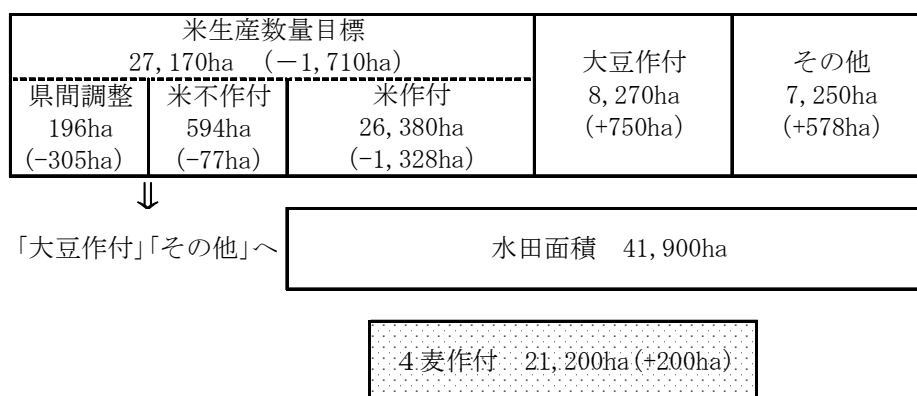
2011年の戸別所得補償制度の交付金は、先述した第1図に示してある。10 a当たりの交付金をみると、モデル対策と同様に、米には15,000円の交付金が支払われる。

他方、麦・大豆については、経営所得安定対策から畑作物交付金への移行にともない10 a当たり交付金が増額している。すなわち、裏作麦には、水田活用交付金の二毛作助成15,000円と畑作物交付金45,000円が支払われ、転作大豆には、水田活用交付金の35,000円に加え、畑作物交付金40,000円が交付される。

その結果1 haでは、米9万円、裏作麦60万円、転作大豆22万5,000円の合計91万5,000円となる。これはモデル対策に比べ、水田全体では60,000円増えることとなる。その内訳は、裏作麦の30,000円増、転作大豆の30,000円増である。

このように交付金が増額するなか、2011年における大豆作付面積を含む水田の利用状況を示したのが第2図である。大豆作付面積は、2010年は1,190ha減の7,520haであったが、2011年には750ha増の8,270haへ大きく増加している。

また、新規需要米や野菜などを含むその他面積も7,250haと2010年に比べ578ha増加している。その多くは新規需要米によるものであり、2010年の285haから2011年には680haへ2.4倍に増えている。さらに、J Aさがの子会社がピラフ工場を有しており、そこに供給する加工用米も2010年の107haから2011年の203haへ増加している。



第2図 佐賀県における水田利用状況 (2011年)

資料：「JA佐賀中央会資料」より作成。

注1)「大豆作付」「その他」には、「米不作付」「県間調整」が含まれる。

2) () の数値は、2010年実績との増減を示している。

3)「その他」は、新規需要米・野菜・不作付けなどである。

4)「4 麦作付」のほとんどは裏作である。裏作と本作利用との一致は、概ねの傾向を示したものであり、必ずしも厳密ではない。

この大豆作付面積の増加とその他面積の増加の合計は、米作付面積の減少分 1,328ha とイコールである。したがって 2011 年では、米回帰から大豆生産への「揺り戻し」を確認することができる。

他方、4 麦の作付面積は 21,200ha(うち小麦 11,100ha, 大麦 9,930ha)であり、2010 年に比べ 200ha 増えているが、大きく変化しているわけではない。

(4) 地域対応の実態

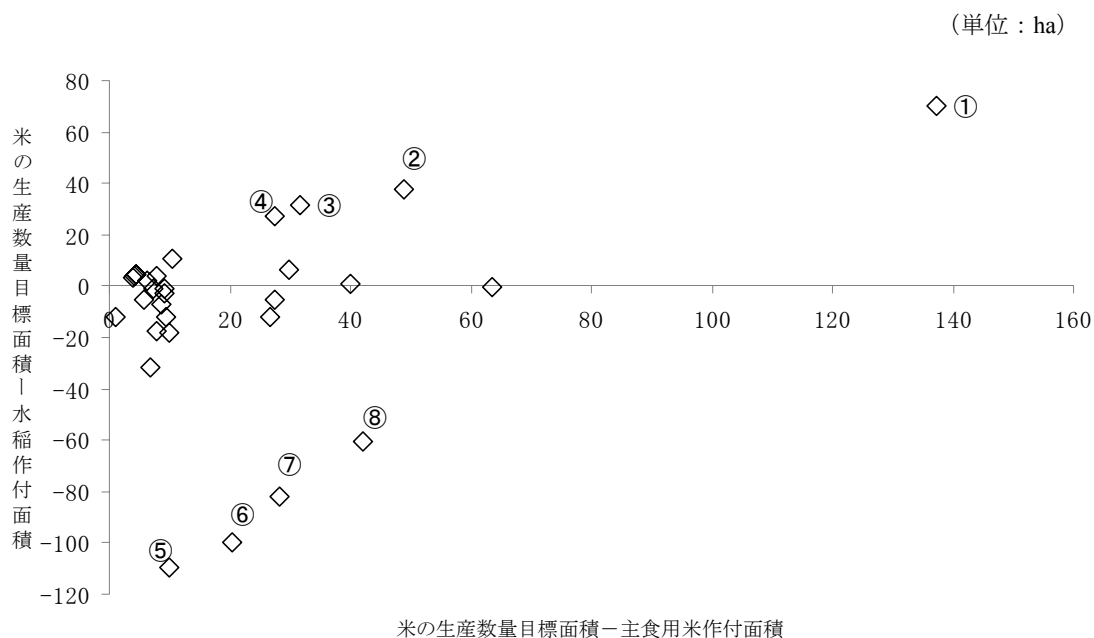
第3図は、佐賀県に30ある農業再生協議会別の水田利用状況を示したものである。図の横軸は、米の生産数量目標面積から主食用米作付面積を差し引いたものであり、マイナスの協議会はない。つまり、それは生産調整の達成を意味している。

同様に縦軸は、米の生産数量目標面積から水稻作付面積を差し引いたものである。これは、プラスからマイナスまで幅が広い。すなわち、プラスの面積が大きい協議会は、米の生産数量目標面積内で大豆・野菜の作付けや不作付地などが多い地域を指す。逆に、マイナスの面積が大きい協議会は、米の生産数量目標面積内での新規需要米や加工用米の作付けに加え、生産調整面積でもこれらを少なからず作付けしている地域を指す。

それらを踏まえ地域性をみると、大部分の協議会は横軸が40ha内、縦軸が±20ha内の範囲にプロットされている。すなわち大きな偏りがなく、米の生産数量目標面積内あるいはそれを少し超えた面積で、大豆・野菜や新規需要米・加工用米の作付け及び不作付地が存在する地域である。

他方、それらとは離れてプラスの地域に位置するのが①～④の協議会であり、マイナス

の地域が⑤～⑧の協議会である。前者のうち、①はタマネギが有名な産地であり、米の生産数量目標面積内でも多くのタマネギを作付けしている。②と③は転作大豆が盛んな地域である。後者は、⑤と⑥は新規需要米が、⑦は加工用米が、⑧はそれら両方が盛んであり、生産調整でもこれらによる対応を進めている地域である。



第3図 農業再生協議会別にみた水田利用状況 (2011年)

資料 : 「J A 佐賀中央会資料」より作成.

5. 調査事例にもとづく対応

(1) 佐賀県神埼郡吉野ヶ里町

佐賀県東部に位置する吉野ヶ里町には、3つのライスセンター(RC)があり、ここではRCの範囲で集落営農を設立したA地区を取り上げる。

A地区は7集落からなり、農家数は101戸、水田面積は160haである。1970年代前半に圃場整備をおこない、1枚50a区画で暗渠排水も整備している。1990年頃に転作大豆をはじめ、95年から本格的に集団転作、3年に1回のブロック・ローテーション(BR)に取り組んでいる。それとともに、95年に3集落(うち1集落はA地区外⁹⁾)で大豆コンバイン組合を設立し、2000年には1集落による大豆コンバイン組合と2集落による大豆コンバイン組合の2組織を立ち上げている。残りの2集落は、いずれかの大豆コンバイン組合が播種・収穫作業をおこなっている。その後、経営所得安定対策への対応が求められるなか、A地区のほとんどが1～2haの小規模兼業農家であり、また2集落の水田面積が20haに満たないことから、RCが共通のA地区で2006年に吉野ヶ里A営農生産組合を設立し、

そのなかに大豆コンバイン組合を取り込んでいる。

A営農組合には 98 戸(不参加 3 戸)が参加し、144ha をカバーしている。設立時に農家が所有するコンバインをすべて処分させ、A営農組合で 6 台のコンバインを購入し、集落を単位とする 6 つの作業班(上述した小規模集落は 2 集落で 1 作業班)が米・麦の収穫作業をおこなっている。オペレーターは作業班ごとに 4～8 人ほど確保している。大豆コンバイン組合の活動はこれまでどおりであるが、そのうちの 1 つは大豆コンバインの修理を A 営農組合が受け持つことで実質的に吸収している。それぞれの大豆コンバインが老朽化すれば、A 営農組合で更新し、組織の一本化を図る予定である。

2010 年の作付面積は、米 100ha、裏作麦 86ha、大豆 40ha(うち県間調整が約 3ha)である。麦は、数年前には 100ha を超えていたが、近年は毎年 4～5ha ずつ減少している。それは、暗渠排水のパイプの目詰まりで排水不良となり、麦の収量・品質ともに悪くなってきたことや収支が合わないことが主な原因である。他方、大豆は 09 年に比べ県間調整分で 16ha 減少し、その分が米生産に回帰している⁽¹⁰⁾。その主な要因は、大豆交付金の減額である。

産地確立交付金の麦・大豆の 10 a 当たり最高額は、団地化 35,000 円、水田高度利用 5,000 円、地区達成 3,000 円、需要に応じた麦・大豆作付 6,000 円(麦わら有効活用 2,000 円を含む)の 49,000 円である。したがって吉野ヶ里町では、水田利活用への転換によって 14,000 円の減額となる。他方、激変緩和調整枠では、麦わらのすき込みをした農家に対し 10 a 当たり 2,500～2,700 円を加算する予定である。

大豆交付金の減額に対し、A 営農組合は米の定額部分を原資としたとも補償には取り組んでいない。その一方で、A 営農組合では経営所得安定対策の大豆の固定支払いを全額プールし、毎年の生産量に応じて配分している。したがって、固定支払いをとも補償として活用しているとみることができる。また、交付金単価が高額な新規需要米等は、販路の開拓や一定のロットの確保を考慮すると本格的な展開は難しく、A 営農組合では取り組む予定はない。

ところで、A 地区では先述した麦生産の減少の主要因である排水不良に対し、2010 年から総事業費 11 億～12 億円の土地改良事業に着手している。同事業では、水路と暗渠排水を改善・修繕する計画である。しかし、農林水産予算における土地改良事業の縮減が既定路線になりつつあるなかで、同事業が計画通りに進展するののかという危惧を抱くとともに、水田の有効利用(表作・裏作・転作)の前提条件である土地改良の重要性を指摘している。

(2) 佐賀県 B 市

佐賀県の中央に位置する B 市(第 3 図中の⑥)の多くは中山間地域であり、水田面積は約 950ha、転作率 35.8 %の地域である。圃場整備はほぼ終了しており、区画面積は 10 a(中山間地域)～30 a(平野部)である。

B 市の 2010 年の主な品目の作付面積をモデル対策の交付金面積から確認すると、米 540.1ha、裏作麦 345.6ha、大豆 108.4ha、WCS10.1ha、飼料用米 17.0ha である。

B市では、耕作放棄地を出さないために2000年から地域間調整に参加している。2010年は、10a当たり35,000円の調整金を支払うことで37.3haの生産調整を平野部に引き受けてもらい、B市では37.3ha分多く米をつくっている。

麦と大豆の多くは集落営農で対応している。大豆は1990年頃から3年に1回のBRに取り組んでおり、BRとセットで地域とも補償もおこなっている。地域とも補償の金額は、集落により様々であり、10a当たり10,000円などである。自民党農政下の産地確立交付金は、10a当たり基礎単価11,500円と団地加算28,900円を合わせた計40,400円である。したがって、モデル対策の水田活用交付金35,000円と大きな差がないため、県全体で大豆面積が大きく減少したような事態にB市は直面していない。

近年、米価が12,000円を割り込むなか、①多額の調整金を支払ってまで地域間調整に取り組む魅力が地域・農家にも薄れていること、②地域間調整も県及びB市ともに近年減少傾向にあること(B市で2009年47.8ha)、③そのため県からも、地域間調整の廃止を視野に入れ、主食用米に代わる品目での対応も検討して欲しいといわれていること、④B市としても地域間調整を推進するメリットがなくなってきている、などの理由から、B市は地域間調整による主食用米から、水田活用交付金で80,000円がつく飼料用米及びWCSを推進する方針を打ち出している。その結果、2011年には地域間調整を利用せず、飼料用米・WCSを合わせ119.9haまで作付けを増やしている。販売先は、JA佐賀中央会や経済連が開拓しており、B市や農家はノータッチである。

B市では、飼料用米の栽培技術の問題などを回避するため、飼料用米は主食用米と同じ品種にしている。しかし、カントリー・エレベーターに出荷する佐賀県では、主食用米と飼料用米の出荷区分の問題が生じることになる。そこで、主食用米の荷受けの前後の期間に収穫・乾燥ができる主食用米の品種(ゆめしずく・天使の詩)を飼料用米としている。農家からは、主食用前よりもより早く田植えをしなければならないことが大変であるという声も出ている。

また、2011年の米の生産数量目標の減少により、B市では転作率が40.3%に上昇している。地域からは「転作率が4割になると精神的にしんどい」との声もあがっており、生産調整未達成県に対するペナルティの廃止に不満と疑問を感じている。

6. おわりに

以上が、モデル対策及び戸別所得補償制度下における佐賀県農業の実態である。

米・麦・大豆の盛んな穀倉地帯である佐賀県は、自民党農政下では大豆の交付金を高く設定し、県間調整を利用することで大豆の生産を拡大してきた。しかし、民主党農政によるモデル対策への転換によって、米・麦・大豆の交付金バランスが変容したことで、2010年は県間調整が大幅に減少するとともに、主食用米の生産の増加と転作大豆の大幅な減少がみられた。すなわち、大豆減少と米回帰がモデル対策下での佐賀県の動きである。

他方、本格実施した戸別所得補償制度は、過去実績を土台とする経営所得安定対策から、現在の生産とのリンクを主とする畑作物交付金へ転換したことで、特に佐賀県のような小麦・大豆の産地では、戸別所得補償制度は分かりやすく、増産意欲(品質も含め)の向上や農家経営に資するとの評価も少なくない。それは、米回帰から大豆生産への「揺り戻し」が生じた大きな要因の1つでもある。

とはいえ、大豆生産への「揺り戻し」は、次の点に留意する必要がある。大豆の増加面積(750ha)を30の農業再生協議会で平均化すれば1協議会当たり25haの増加であり、さらに県内の1,820の集落単位でみればわずか41aの増加に過ぎない。もちろん、地域差は存在するであろうが、それを差し引いても協議会・集落単位でみれば、大きな増加とはいえない。さらにいえば、2011年の大豆作付面積は、自民党農政の最後の年である2009年よりも440ha少ない水準であり、完全な大豆生産への揺り戻しが起きたわけではない。

その背景には、第1に農政・制度の不安定性がある。自民党農政→モデル対策→戸別所得補償制度へと変遷するなか、米・麦・大豆の交付金バランスや米の生産数量目標の変動、さらにより根本的には民主党農政自体の混迷(T P P問題との整合性など)があり、地域が腰を据えて経営計画をつくるのが困難な状況にある。

第2に、先述したように農家は米を生産する権利をいったん確保した上で、生産調整や県間調整に協力するという意識がある。したがって、仮に大豆の交付金を高く設定し、米の収益性を超過したとしても、そのことでドラスティックに米から大豆への転換が生じるわけではない。なぜなら、2011年の米の生産数量目標が減少したように、大豆への転換は米を生産する権利とトレードオフの関係にあるからである。

第3に、そこで2012年の米の生産数量目標については、調整措置を講じている。すなわち、佐賀県が2008年以降、県間調整で新潟県に提供した米の生産数量及び県間調整を除く余剰分の各1/2は、佐賀県の米の需要実績として扱うように変更している。さらに備蓄米についても、従来の回転備蓄では備蓄米が市場に放出・販売された際に、県の需要実績としてカウントしていたが、棚上備蓄への移行にともない非主食用として販売されることから、2012年では備蓄米の20%を県の米の需要実績としてカウントしている。

これらの調整措置がなければ、2012年の米の生産数量目標は2011年に比べ約3%減少していたが(J A佐賀中央会の試算)、これらの米の需要実績を6中4の算定に組み込んだことで、実際の減少率は1.3%(全国平均0.3%減)に圧縮されている。

上記の第2の点からみれば、こうした配慮については一定の評価ができよう。しかし、佐賀県からすると、それでも1/2は米の需要実績から除外されることになり、県間調整での提供や大豆の作付けへの転換は、米を生産する権利の減少という点で依然問題が残っている。それと同時に今回の調整措置は、食料・農業・農村政策審議会食糧部会の基本方針において「一定の配慮を行う」と記されたものであり、制度化や恒久化されたものではない。その点でも、第1の問題である農政・制度の不安定性を依然はらむものである。

注1) 本稿は、第5節の(2)は書き下ろし、第3節及び第5節の(1)は磯田宏・品川優『政権交代と水田農業』(筑波書房、2011年)の第8章(拙稿)を、それ以外は拙稿「九州穀倉地帯における戸別所得補償制度への対応－佐賀県」(『農村と都市をむすぶ』(2012年3月号掲載))を加筆・修正したものである。

2) 谷口信和「予算面からみた戸別所得補償モデル対策の性格をめぐって」『農村と都市をむすぶ』(2010年4月号), p 52。

なお、実際は「産地づくり交付金」に対する比重によるものであるが、混同を避けるため「産地確立交付金」に統一して表記する。

3) 同じ二毛作地帯の栃木・三重・大分もそのシェアは低いですが、それでも10%台後半を占めている。

4) 自民党農政下における二毛作助成の欠落の問題については、前掲書『政権交代と水田農業』の第7章(拙稿)を参照。

5) 県間調整の開始にともない農家の拠出金は、2008年はこれまでどおり10,000円であったが、国からの産地確立交付金加算の減額にともない、09年は20,000円に引き上げられている。

6) 2008年は佐賀県のみ削減を申し出ており、米の生産数量目標(県間調整前)の5.0%に当たる7,580 tを提供している。

7) 2008年は、新潟3,500 t、福島1,480 t、青森911 t、茨城620 t、石川569 t、宮城450 t、山梨50 tの7県が米の生産を増やしている。

8) 地域間調整に参加し、県内の平野部において米を多く作付けする農家は、2010年の県間調整と同額の35,000円を拠出している。

9) 当初2集落で大豆コンバイン組合を設立する意向であったが、コンバイン購入の補助要件である大豆作付の下限面積をクリアするために、RCの異なる1集落を取り込み大字で設立している。

10) 吉野ヶ里町水田農業推進協議会における米の削減数量は、2009年280 tから2010年67 tに減少している。