

「農業者戸別所得補償制度」をめぐる水田地帯の実態
—秋田県潟上市の事例から—

佐 藤 加 寿 子

- ① これまで水稲生産の比重が高かった秋田県において、「農業者戸別所得補償制度」がどのような効果を及ぼすかを見通すため、前年の「戸別所得補償モデル対策」の効果を検証することが本稿の課題である。本稿では、転作作物の作付に対する交付金制度である「水田利活用自給力向上事業」に絞って検討したい。近年、秋田県の主食用米の生産目標数量が急激に減少する中で、水田面積に対する生産調整目標面積の比率が比較的小さかった秋田県においても、2009年以降は生産調整目標が拡大され、2011年には生産調整面積割合が全国平均並みの水準である40%に引き上げられた。コメ中心で展開してきた秋田県農業にとって、生産調整にどのように対応するかが大きな課題となっている。
- ② 秋田県における戸別所得補償モデル事業の第一の効果は、主食用米生産目標数量が2009年と2010年の間に912ha分減少する中で、主食用米の過剰作付が2009年の3,184haから2010年には814haへと劇的に減少したことである。これは、これまで過剰作付の面積の多くを占めていた大潟村で、加工用米を中心としたコメによる転作に取り組み、過剰作付が削減されたことが大きい。そのためには、「戸別所得補償モデル対策」導入時に、2004年から実施の「米政策改革」下で蓄積されてきた矛盾（＝過剰作付に対するペナルティ配分による市町村間の生産調整率格差）の解消が必要であった。同時に秋田県において、新規需要米、加工用米などのコメによる転作が自己保全管理などの作物不作付を減少させる効果は、統計上では確認できなかった。
- ③ 1980年代から大豆による転作に積極的に取り組み、集落を単位としたブロックローテーションによる大豆生産をおこなっている潟上市においては、近年の生産調整の強化は、ブロックローテーションにおける大豆の作付比率を高めることとなり、同市において理想とされる水稲－水稲－大豆のローテーションが崩れ、水稲と大豆が1年ごとに交替するまでになっていた。これを解消するものとして新規需要米や加工用米などのコメによる転作の導入が期待されている。しかし、このコメによる転作はその需要の拡大に不安があり、特に飼料用米についてはあまりにも低い価格水準が問題である。
- ④ さらに、ブロックローテーションなど地域内の生産者同士で連携した転作対応を行うには、「とも補償」など作物間の収益差をならす方法で関係者の利害調整が行われるが、頻繁な補助金水準・対象作物の変更、農産物価格の変動によって補償水準の見極めが難しくなっている。地域では新たな工夫が模索されている。

「農業者戸別所得補償制度」をめぐる水田地帯の実態 —秋田県潟上市の事例から—

佐藤 加寿子

(本稿は、農林環境課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに

I 秋田県

- 1 秋田県の農業—コメ中心の展開と米価下落の衝撃—
- 2 秋田県における生産調整面積の拡大と転作対応の推移
- 3 戸別所得補償モデル対策導入にあたっての矛盾
- 4 モデル対策導入前後の転作対応の変化

II 潟上市 A 地区

- 1 潟上市 A 地区の農業の特徴—大豆生産の展開—
- 2 A 地区における大豆による転作への対応の展開
- 3 モデル対策実施による転作対応の変化

おわりに—事例に見る戸別所得補償モデル対策の課題—

はじめに

本稿に与えられた課題は、これまで水稲生産の比重が高かった秋田県において、今年度（2011年度）から本格実施されている「農業者戸別所得補償制度」がどのような効果を及ぼすかを見通すため、本格実施前に施行された2010年の「戸別所得補償モデル対策」の効果を検証することである。戸別所得補償モデル対策は周知のとおり、主食用米生産に対する直接支払である「米戸別所得補償モデル事業」と、転作作物の作付に対する交付金制度である「水田利活用自給力向上事業」（以下、「自給力向上事業」とする。）とで構成されるが、本稿では後者の自給力向上事業に絞って検討したい。なぜなら、生産調整が強化される中で、水田面積に対する生産調整目標面積の比率が比較的小さかった秋田県においても、2009年以降は生産調整目標が拡大され、2011年では全国平均並みの水準である40%⁽¹⁾に引き上げられ、生産調整にどのように対応するかが秋田県農業の大きな課題となっているからである。

I 秋田県

1 秋田県の農業—コメ中心の展開と米価下落の衝撃—

秋田県農業の特徴を簡単にみていこう。2005年農林業センサスで秋田県の専兼別農家の構成をみると、専業農家13.6%（全国22.6%、東北15.2%）、第一種兼業農家17%（全国15.7%、東北18.7%）、第二種兼業農家69.4%（全国61.7%、東北66%）であり、兼業農家率の高さ、特に第二種兼業農家率の高さが目を引く。

ところで、秋田県の最低賃金618円（2007年度）

は全国でも2番目に低く、全国平均658円との開きは大きい。内閣府「2005年度の県民経済計算」でも、2005年度1人当たり県民所得は229万5,000円で、全国平均304万3,000円の75%水準しかない。第二種兼業農家の世帯主が日雇い・臨時雇いである割合が8.5%と全国平均の4.6%より高く、かつ恒常的勤務であっても、賃金が相対的に低い。

また、秋田県では販売農家の1戸当たり経営面積は2.08ha（2005年農林業センサス）で、2～4ha層が販売農家の23.3%を占めており、全国平均の11.6%と比べても2倍の開きがある。中規模層が厚く存在し、コメの単位面積当たり収穫量が大きく、稲単一経営が多く、相対的に高かった米価に支えられていたため、農外所得が低くても農業収入を加えて、家計を維持することができた。

図1に秋田県の農業産出額の推移と産出額総額に占める米産出額の割合を示した。秋田県の農業産出額は90年代前半以降、大きく減少しているが、これは総産出額の6割強を占めている米産出額が減少したことが主たる要因である（北海道以外の都府県では農業産出額の総額に占めるコメの割合は20%あまりである）。米産出額の減少は、米価下落によるところが大きい。例えば1995年から2002年にかけてコメの作付面積⁽²⁾は13.7%の減少であったが、米産出額は32%も減少している。秋田県産あきたこまちの価格⁽³⁾も、93年の2万3千円は例外であっても、1995年までは60kg当たり2万円を超える水準であった。それが2007年には13,600円と、6千円・30%ほど下落している。

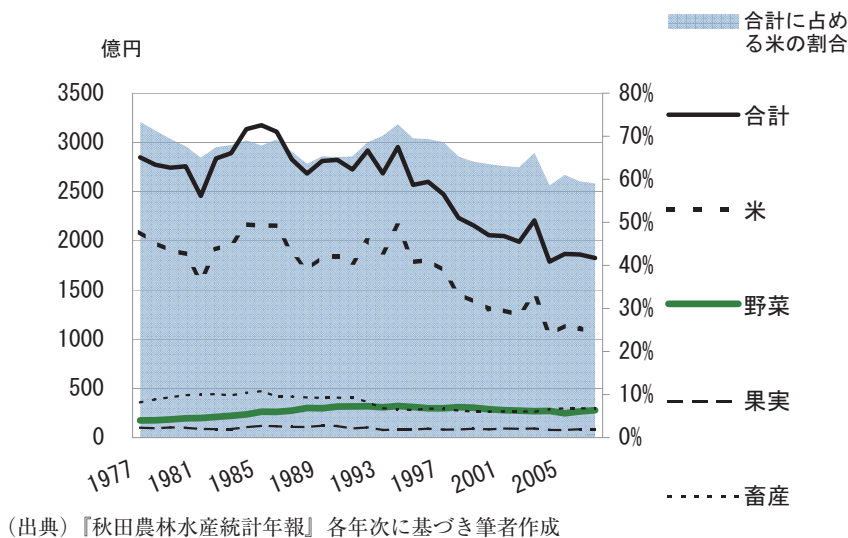
複合部門を見ると、2007年で野菜がおよそ279億円、果樹が86億円、畜産が295億円と、野菜・果樹を合わせても農業産出額の総額に占める割合は20%、畜産は16%と、都府県の野菜・

(1) 秋田県庁および秋田県農業協同組合中央会からの聞き取りによる推計値。現在、主食用米の生産調整については主食用米の需要量として示されるため、水田面積に占める生産調整面積割合は政府からは示されていない。

(2) 『秋田農林水産統計年報』各年次による。

(3) 全国農業協同組合連合会秋田県本部の資料による。

図1 秋田県農業産出額の推移と米割合



果樹 36%、畜産 28% と比べて複合部門の展開は弱い⁽⁴⁾。

2 秋田県における生産調整面積の拡大と転作対応の推移

秋田県におけるコメ生産調整実施面積と作物転作の面積の推移を見てみよう。1971年からの2009年までのいわゆる転作にかかわる交付金の交付対象となった面積の推移を図2に示した。

生産調整の実施面積は1980年から2万ha前後で推移していたが、1987年に3万haに迫る水準となり、1994年には前年の記録的な不作の影響を受けて大幅に緩和されるものの、1998年以降は3万5千haから4万haで推移している。

図中には、自己保全管理水田や調整水田、景観形成等水田などを除く⁽⁵⁾、作物作付によって生産調整が行われた面積を「転作面積」として示した。1984年から1995年までは他用途利用米⁽⁶⁾の作付も生産調整面積の内数に含む。

生産調整政策が始まった当初は、コメの生産調整の半分以上を「休耕」として対応していたが、「水田総合利用対策」⁽⁷⁾が開始された1976年以降は飼料作、大豆、野菜を中心としてコメの生産調整は作物作付によってなされた転作によって実施され⁽⁸⁾、1994年まではコメの生産調整は主食用米以外の作物の作付によって実施されていた。それまでは2千haに収まっていた自己保全管理水田を含む作物作付けによらな

(4) 数値は『秋田農林水産統計年報』各年次による。

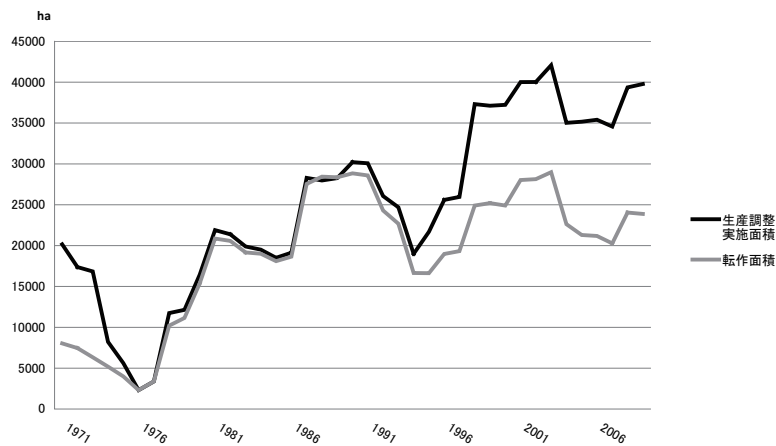
(5) 「自己保全管理水田」「調整水田」「景観形成等水田」はいずれもコメの生産調整制度の中で位置づけられた水田の利用形態で、農作物の生産につながる作物作付・収穫は行われず、しかしながら水田や農地としての機能を維持するために一定の管理が実施されているものである。土壌や日照などの条件が悪く、水稻以外の栽培が極めて困難な条件の圃場や、生産調整面積の配分が1枚分の水田よりも小さな単位で行われた場合などに、これらの利用方法が選択される。

(6) 主食用より低い価格で米を加工用に供給することで、米需要の拡大と水田の有効利用を目的として「水田利用再編第三期対策」の中で1984年から導入された。他用途利用米の作付面積は生産調整の内数として転作にカウントされ、自主流通米に準じた流通をおこなうこととされていた。

(7) 1976年度から1977年度まで実施された米の生産調整政策で、米について需要に見合う計画的な生産を行う一方で、余剰となる水田においては、その高い生産力を生かして米以外の農産物の生産振興を図ることにより、農産物の需要の動向と地域の特性に応じた農業生産の確立を目指したものである。河野良三「水田総合利用対策について(解説)」『食糧管理月報』28巻5号、1976.5、pp.19-20。

(8) 1976年からの3年間は土地改良事業の通年施行のため単年度で1,000ha～1,400haの作付けができなかった。そのため生産調整実施面積もその分が少なく済んだ。

図2 秋田県におけるコメ生産調整面積の推移（1971年－2009年）



(注) 「生産調整実施面積」とは、生産調整にかかわる交付金の交付対象面積である。「転作面積」とは、作物作付による生産調整実施面積である。ただし、交付金の対象とならない他用途利用米作付面積を含む。

(出典)『秋田県勢要覧』各年次に基づき筆者作成

い生産調整面積は、1993年に2千haに達し、1995年は5千haを超え、1998年には一気に1万2千haの水準となった。その後も作物作付によらない生産調整の面積は拡大し、2009年には15,910haにも上っていた。

このように、食糧管理法（昭和17年法律第40号）から旧食糧法⁽⁹⁾に移行した1995年以降は、秋田県ではコメ生産調整面積の拡大に作物作付での対応が困難となり、モデル対策実施直前の段階では、秋田県全体で1万6千haもの水田で作物作付が行われない形態での生産調整に取り組まざるを得ない状況であった。

3 戸別所得補償モデル対策導入にあたっての矛盾

周知のとおり、戸別所得補償モデル対策実施以前の直近の生産調整にかかわる政策は、2004年から実施された「米政策改革」⁽¹⁰⁾に基づくものであった。

秋田県においては、戸別所得補償モデル対策の導入にあたって、県段階から市町村レベルへのコメの生産目標数量の配分を検討する段階で大きな課題にぶつかった。

米政策改革では2008年を目標に「米の需給調整において『農業者・農業者団体が主役となるシステム』を構築する」⁽¹¹⁾として、コメの生産調整について政府の関与を大幅に後退させた。生産調整からの政府関与の後退は生産調整の弛緩をもたらし、コメの過剰作付を誘発する結果となった⁽¹²⁾。同時に米価の下落も止まらなかった。生産調整の引締めを行うため、政府は2006年から都道府県への配分の際に生産調整の未達成県に対してペナルティを課した。2004年以降、コメの生産調整数量は、生産目標数量（生産してよいコメの数量）として示されるため、具体的には生産目標数量を超えて作付けをおこなった都道府県に対しては、その過剰生産量のうち一定量を翌年の生産目標数量から差し引くこ

(9) 2004年改正（平成15年法律第103号）前における「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成6年法律第113号）を指す。改正後のものは「新食糧法」と呼ばれる。

(10) 2002年12月の「米政策改革大綱」に基づいて2004年から開始された、消費者重視・市場重視の考え方に立ち、需要に即応した米作りの推進を通じて水田農業経営の安定と発展を図ることを目的とする、需給調整対策・流通制度・関連施策等の包括的な改革のこと。「米政策改革大綱の内容と今後の課題（解説版）」2003.1.30. 農林水産省ホームページ <<http://www.syokuryo.maff.go.jp/system/data/tkadai.htm>>

(11) 農林水産省「米政策改革基本要綱」2004年4月版、p.6.

(12) 米政策改革の政策評価については磯田宏「米政策改革および品目横断的経営安定対策の性格と展開」磯田宏・品川優『政権交代と水田農業—米政策改革から戸別所得補償政策へ—』筑波書房、2011、pp.12-28. に詳しい。

ととなった⁽¹³⁾。秋田県は過剰作付県のひとつであり、2006年から2009年までの4年間で国から秋田県に配分された過剰作付のペナルティによる数量は累計で17,506トンであった。

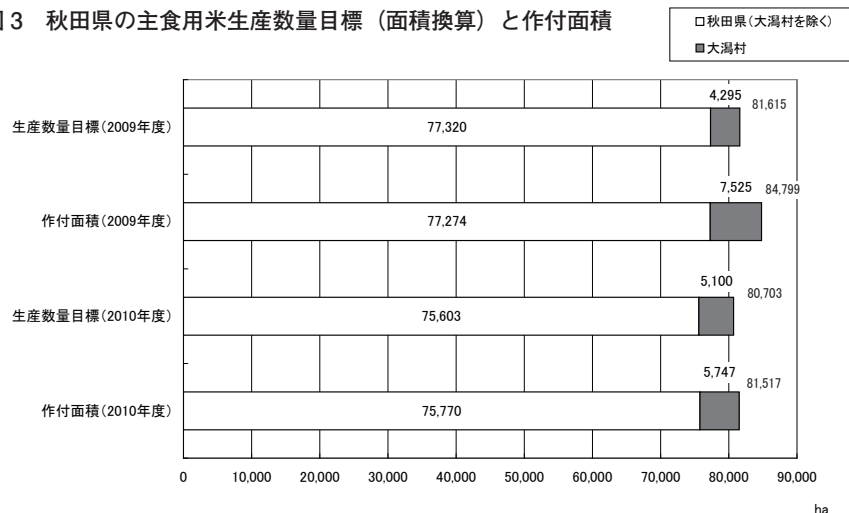
国の方針をうけて、秋田県においても県内の市町村への生産調整数量配分にあたって、過剰作付による国からの補正配分を、未達成の市町村へ振り分ける措置をとった。その際、市町村間の公平性に配慮した調整として、未達成市町村の（コメの）生産目標数量の減少率が県平均を下回らないよう補正をおこなった。その結果、2009年度の秋田県の実績は467,160トン、補正量が最も多くなった大潟村では25,034トンとなり、これを生産調整率（推計値）で見ると、秋田県平均で36.0%であるのに対し大潟村では51.4%と、50%を超えるものとなった。国が超過作付分の補正をおこな

う直前の2005年では、秋田県の実績は31.4%、大潟村は35.2%であり、2009年の秋田県内における転作配分率の偏りは、米政策改革の下で推し進められた生産調整の「選択制」⁽¹⁴⁾が破綻していたことを端的に示している。

2010年の戸別所得補償モデル対策の実施にあたっては、米戸別所得補償モデル事業への加入条件に生産調整への参加が課されるため、これまで実施されてきた生産調整の未達成者に対するペナルティ配分による生産調整目標格差の解消が求められた。これに対し、秋田県では、2010年度からはペナルティ配分を廃止することとした。⁽¹⁵⁾

さらに今後は最大・最小の市町村間で11.2ポイントの差がある生産調整面積率について、3か年で半分の5.6ポイントまで縮小することとした。具体的には、秋田県全体では、生産数量

図3 秋田県の主食用米生産数量目標（面積換算）と作付面積



(出典) 椿真一「秋田県の動向—米単作地域における集落営農組織の展開方向と転作の対応—」『農業問題研究学会 2010年度秋季大会報告予稿集』pp.19-32. に基づき筆者作成

(13) 農林水産省「目標未達県等に対する取扱いについて」2008.7. 農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/j/soushoku/keikaku/kome_seisaku/pdf/mitatu_ken.pdf>

(14) 「米政策改革大綱」の基本的内容をなす、生産調整に関する研究会最終報告「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」をとりまとめた生源寺真一座長は『新しい米政策と農業・農村ビジョン』家の光協会、2003、p.19. の中で、生産者の生産調整への参加・不参加について「デメリットを甘受することを条件に自己責任であえて参加しない判断も尊重するしくみ」として「選択型の生産調整」であるとしている。生源寺座長は「生産者が自己責任でもって参加・不参加を選択する方式のもとで、市場全体としては需給のバランスが大きく崩れる事態を避け」る制度として米政策改革の生産調整にかかわる助成制度を設計したとしているが、「個々の農業者レベルにおける経営判断の尊重と、全体としての需給バランスの達成」はこの制度の下では達成されなかったと言える。

(15) 椿真一「秋田県の動向—米単作地域における集落営農組織の展開方向と転作の対応—」『農業問題研究学会 2010年度秋季大会報告予稿集』p.20.

目標は2009年の467,160トンから2010年では461,870トンと5,290トン、2011年では440,420トンと21,450トン減少しており、各年度間の減少分について市町村間の生産調整率格差を縮小する調整をおこなう。

2009年で3,184haであった秋田県の過剰作付面積（主食用稲作付面積－生産数量目標面積）は2010年には814haにまで減少した（図3）。大潟村の過剰作付面積が2009年の3,230haから2010年の647haへと、2,583haもの過剰作付を減少させたことが大きい。先のペナルティ配分の廃止によって、大潟村では生産目標数量が面積換算で2009年4,295haが2010年には5,100haへと805haも拡大したが、これをはるかに上回る面積でコメの過剰作付が縮小された。しかし、これまで過剰作付をしてこなかった市町村で過剰作付が発生したり、生産調整を超過達成していた市町村で転作面積を減らして主食用米を作付ける動きが見られる⁽¹⁶⁾。これは2009年までは小規模な飯米農家（自家用の米・種もみだけを作っている小規模農家）へは生産調整配分をおこなわなかった地域が多かったのが、やはり米戸別所得補償モデル事業実施にあたって個別の生産者に対しても生産目標数量の配分に格差があ

ることは望ましくないとの方針のため、飯米農家へも生産調整を配分し、対応できなかったと見られている。

4 モデル対策導入前後の転作対応の変化

「米政策改革」下での秋田県における生産調整への対応を見てみよう。表1は米政策改革における転作にかかわる産地づくりの交付金制度である水田農業構造改革対策の秋田県での取組面積実績を示している。2004年と2009年では生産調整実施面積は35,021haから39,779haへと4,758ha増加しているのに対し、作物作付によって対応できた面積は22,623haから23,860haへと1,237haしか増加していない。この間、自己保全管理が3,867haから7,215haへと大幅に増加しており、秋田県においては2004年以降の生産調整強化の4分の3を自己保全管理を中心とした対応によって消化してきたことがわかる。

作物作付での転作の内訳を見ると、作付面積が増加しているのは、大豆、麦、果樹、野菜、たばこ、その他である。この中で面積の増加が1千haを超えるのは、大豆とその他で、それぞれ1,800haほどの増加となっている。逆に作

表1 秋田県における水田農業構造改革対策実績の推移

区 分	2004	2005	2006	2007	2008	2009
生産調整実施面積 (ha)	35,021	35,166	35,398	34,567	39,358	39,779
作物作付 (ha)	22,623	21,295	21,172	20,270	24,045	23,860
大豆 (ha)	7,733	7,413	7,557	7,802	9,790	9,588
飼料作物 (ha)	4,294	4,183	3,818	2,974	3,226	2,451
麦 (ha)	273	224	253	303	368	392
新規需要米 (ha)	-	-	-	-	-	1,105
地力増進作物 (ha)	3,522	2,626	2,329	1,810	1,750	1,066
果樹 (ha)	59	75	28	81	98	265
野菜 (ha)	4,315	4,126	4,025	4,021	4,754	4,712
たばこ (ha)	156	151	150	151	235	166
その他 (ha)	2,271	2,497	2,992	3,137	3,824	4,115
調整水田 (ha)	2,079	1,718	1,690	1,494	1,616	1,225
景観形成等水田 (ha)	118	162	224	318	467	553
自己保全管理 (ha)	3,867	4,203	5,145	5,731	6,366	7,215
その他水稲不作付地 (ha)	6,334	7,788	7,167	6,754	6,864	6,927
実施農家数 (交付対象者数) (戸)	59,340	58,061	58,173	53,880	47,657	41,429
助成交付金 (百万円)	5,706	6,152	6,678	6,874	7,359	6,593

(出典)『秋田県勢要覧』各年次に基づき筆者作成

(16) 同上, pp.22-23. に詳しい。

付面積が減少したのは、飼料作物と地力増進作物⁽¹⁷⁾であった。その結果、2009年の秋田県における生産調整は、作物作付では大豆を中心として加えて野菜で対応されており、作物不作付によるものでは自己保全管理で対応されている。

2009年には水田フル活用政策で新規需要米（米粉用米・飼料用米）、飼料作物、麦、大豆の、特に生産調整の拡大分に対して調整水田等の不作付地などへの作付が推進された。2008年と2009年を比較すると、秋田県においては2009年に1,100haほどの新規需要米の作付が行われたものの、大豆、飼料作物は減少し、麦は25haほどの微増にとどまった。不作付による生産調整では調整水田が400haほど減少しているものの、全体で600ha増加しており、県全体としてみればこの1年間では水田フル活用政策による不作付地の削減効果は見られなかったと言える⁽¹⁸⁾。

続いて、2010年のモデル対策での支払面積を表2で確認しよう。まず、米戸別所得補償モ

デル事業の支払対象となった米主食用米の面積は70,550haであった。これは10a控除前では74,975haであり、2010年の水稲作付面積の92%でモデル事業に加入したことになる。水田利活用自給力向上事業では27,708haが支払対象となった。水田利活用自給力向上事業の「その他作物」は、秋田県においては、野菜、花き、小豆、きのご類の他にエン麦などの地力増進作物、景観形成作物も含まれているので、水田利活用自給力向上事業の対象面積の合計27,708haは2009年までの産地づくり事業における「作物作付」と「景観形成等水田」との合計24,413haにほぼ対応すると考えられる⁽¹⁹⁾。つまり、その差である3,300ha分は景観作物を含む作物作付による転作が拡大したわけである。

しかしながら、主食用米の生産面積は2009年から2010年では3,282ha減少しており転作面積拡大分の3,300haとほぼ同じ水準となる。生産調整の強化で主食用米の作付が減少した分については水田利活用自給力向上事業で吸収されたものの、これまで自己保全管理などで対応していた不作付地が活用されるようになったわけではないことを示唆している。

さらに、作目別の支払面積を見ると、大豆と加工用米が8千ha程度、新規需要米・飼料作物・そばが2千ha前後となっている。大豆は2009年と2010年では9,588haから7,775haへと1,800haも減少した。新規需要米は1,105haから2,158haへと約1千haの増加であった。

加工用米は作付面積のデータが揃わなかったので集荷量および生産量で推移を見ると（表3）2008年から2009年で8千トン増加し、2009年と2010年では倍以上増加している。

つまり、戸別所得補償モデル対策の下で、秋田県では対前年比で3千haもの主食用米作付

表2 戸別所得補償モデル対策の支払面積（秋田県）
（単位：ha）

米戸別所得補償モデル事業	
主食用米	70,550
（参考）10a控除前	74,975
水田利活用自給力向上事業	
小計	27,708
麦	464
大豆	7,775
飼料作物	1,996
新規需要米計	2,158
米粉用米	746
飼料用米	747
WCS用稲	665
そば	1,893
なたね	102
加工用米	7,966
その他	5,354

（注）表の数値は速報値である。
（出典）農林水産省「戸別所得補償モデル対策の支払面積<速報値>」農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/pdf/110513_1-05.pdf>に基づき筆者作成

(17) 「地力増進作物」は主にエン麦などの飼料作物が中心である。収穫せず、そのまま鋤込むことで地力の増進を図るものである。

(18) ただし、これ以上の後退を防いだことは考えられる。

(19) ただし、産地づくり事業では各地の地域水田農業推進協議会によってその他作物の構成が異なるので、両者の項目は完全には対応しない。

表3 加工用米集荷実績数量（秋田県）

	(単位：トン)		
	うるち米	もち米	合計
2004	9,344	355	9,700
2005	10,928	678	11,606
2006	11,071	1,592	12,662
2007	11,256	1,500	12,756
2008	11,029	1,350	12,379
2009	18,753	1,902	20,654
2010*	35,754	11,646	47,400
(面積 ha)	6,175	2,004	8,179

(注) 2010年は認定された加工用米取組計画。
 (出典) 農林水産省食糧部計画課需給調整班「加工用米生産量(年産別、都道府県別)」農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/soushoku/jyukyu/komeseisaku/pdf/kakouyou.pdf>>。
 農林水産省食糧部計画課需給調整班「平成22年産加工用米の取組計画認定状況」農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/j/soushoku/jyukyu/komeseisaku/pdf/22_kakouyou_mai.pdf>に基づき筆者作成

を削減したが、この削減分は、加工用米を中心とし、新規需要米も加えた「米による転作」で対応された。同時にこれまでの転作作物の中心であった大豆作付も18%にあたる1,800haほどが減少し、これも「米による転作」によって吸収されたかたちとなっている。しかしながら「米による転作」は不作付地を削減する効果までは発揮しなかったと言える。

II 潟上市 A 地区

1 潟上市 A 地区の農業の特徴—大豆生産の展開—

潟上市は2005年に3町が合併して誕生した。潟上市は秋田県の沿岸部のほぼ中央に位置している。北は八郎湖、西は日本海に面し、南は秋田市に接している。秋田市に隣接していることもあって、国勢調査では1990年から2005年までこの地域の人口は増加傾向にあった。2005年の国勢調査によると人口は35,814人である⁽²⁰⁾。産業別就業人口では人口の7.8%にあたる1,308

人が第一次産業に就業しており、うち1,191人が農業である。農業地域類型では潟上市は平地農業地域に分類される。耕地面積は3,460haで、秋田県の2.29%を占めており、うち水田(本地)は3,100haで、秋田県の2.36%にあたる⁽²¹⁾。

2005年農林業センサスでは、農業就業人口(販売農家)は2,053人であり、販売農家戸数は1,359戸で、うち14.6%を専業農家が、16.9%を第一種兼業農家が、68.6%を第二種兼業農家が占め、秋田県平均(専業13.6%、第一種17.0%、第二種69.4%)と比較すると、専業農家がやや多く、第一種・第二種とも兼業農家が少なくなっている。

2005年の合併前は、潟上市はA町・B町・C町(現A地区、B地区、C地区)であった。A・B地区は秋田平野の北辺部に位置し、ここに平坦な水田地帯が広がっている。耕地面積はそれぞれA町1,690ha、B町1,070ha、C町709ha⁽²²⁾と潟上市の耕地面積の48.7%をA地区が占めている。A地区の販売農家戸数は532戸(2005年農林業センサス)で、経営耕地規模別で4ha以上が104戸(19.5%)あり、10ha～20haが25戸、20ha以上も2戸と大規模経営が比較的多く展開している地域と言える。

2005年の作物別作付面積を見ると(表4)、潟上市では秋田県よりも稲の作付割合が大きい。A地区では逆に小さく、豆類では潟上市は18.4%と県の6.6%を大きく上回り、さらにA地区では豆類は22.3%にも上るが、これは主に大豆である。潟上市では1998年以降では県の大豆作付面積の5.6%～7.1%を占めており、さらにA地区では潟上市の大豆作付面積の3分の2が作付けられている。10a当たり収穫量を見ても、潟上市全体で秋田県平均を上回っているが、特に1995年以降は常に県平均を上回っ

(20) 住民基本台帳では潟上市の人口は2005年から減少に転じ、2004年で36,227人であったのが、2007年には35,781人となっている。特にA地区(合併前のA町)は他地区での人口が停滞・減少する中で、人口の増加傾向が最後まで続いた地区である。

(21) いずれも農林水産省「耕地面積調査」2008。

(22) 農林水産省「耕地面積調査」2004。

表4 農作物作付延べ面積及び耕地利用率 (2004年)

		(単位: ha)										
	作付延べ面積	稲	麦類	かんしょ	雑穀	豆类	果樹	野菜	工芸農作物	飼肥料作物	その他	耕地利用率
秋田県	135,300	93,700	334	78	1,910	8,980	3,380	10,100	771	15,500	614	88.5%
		69.3%	0.2%	0.1%	1.4%	6.6%	2.5%	7.5%	0.6%	11.5%	0.5%	
潟上市	3,150	2,270	-	4	1	581	96	130	9	49	11	90.8%
		72.1%	-	0.1%	0.0%	18.4%	3.0%	4.1%	0.3%	1.6%	0.3%	
A地区	1,620	1,100	-	1	-	361	55	42	2	49	5	95.9%
		67.9%	-	0.1%	-	22.3%	3.4%	2.6%	0.1%	3.0%	0.3%	

(出典)『第52次秋田農林水産統計年報』2006.に基づき筆者作成

ており、最大で25%以上、10a当たり収穫量が多くなっている。その結果、耕地面積では秋田県の2.3%、大豆作付面積でも6%~7%を占めるにすぎない潟上市で、大豆収穫量は県の8%~9%を占める。2005年以降は地区別のデータがないためはっきりしないが、2004年までの傾向が続いているとすると、潟上市における大豆生産はA地区が牽引している。

そのほかには、梨を中心とした果樹生産もA地区で展開している。耕地利用率もA地区は95.9%と、秋田県や潟上市よりも大きくなっている。

潟上市には二つの農協があり、A地区は隣接するO市とともにM農協の管内に、B・C地区は近隣のG町、H町とともにT農協の管内となっている。潟上市への合併後、地域水田農業推進協議会はA地区とB・C地区に分かれて組織された。

2 A地区における大豆による転作への対応の展開

前節で指摘した、A地区での大豆作の展開は、1980年代以来の地域ぐるみでの対応が築き上げたものである。1971年の生産調整政策の開始以降、当地区では麦類とともに大豆の作付が推進されてきた。特に1978年から実施の「水田利用再編対策」⁽²³⁾において、地域ぐるみの転作に助成金の加算があったことから、転作の団地化が推進されるようになる。1981年に大豆の中耕

(雑草防除や土壌の通気性確保等を目的にして、作付けされた大豆の畝間を耕作すること)をおこなうための管理機の貸出が開始されたのを皮切りに、大豆の乾燥・選別機が導入されるなど農協による大豆用機械の整備が進められるが、1987年は、前年まで200ha程度であったA地区の転作目標面積が、300haへと100haも増加した⁽²⁴⁾。A地区では1987年に大豆乾燥施設の建設、管理機の大量導入がおこなわれ、前年1986年は125haであった大豆による転作面積を、翌87年には270ha近くまで、倍以上に拡大し、大豆を中心とした転作対応という方向性がここで確定した。270haの大豆作付面積のうち200haが団地化されていた。1993年から1997年までは生産調整が90ha~200haの水準に緩和され、それに応じて大豆作付面積も70ha~150haに縮小されていたが、この間も大豆コンバインが4台導入された。1998年からは転作目標が再び300haを超える水準に引き上げられ、大豆コンバインが新たに3台導入された。大豆作付面積も270ha近くにまで拡大した。2000年には大規模な大豆乾燥調整施設(1日最大荷受30トン、対象面積300ha)を建設した。その後も、転作目標面積の引上げとともに大豆作付面積が拡大し、4台の大豆コンバインが導入された。現在は農協が大豆コンバイン11台を保有し、オペレーター付きで貸出をおこなっている。2009年では転作実施面積537haのうち421haを大豆が占め、A地区の大豆作付面積は生産調整政策実

⁽²³⁾ 1978年度から1986年度まで実施された、「農産物の総合的な自給力の強化と米需給均衡化対策について」(1978年閣議了解)に基づく水田の生産調整政策のこと。過剰生産基調にあったコメの生産調整を目的として、転作奨励金を伴う生産制限や他作物への転換等を内容としていた。

⁽²⁴⁾ この節における数値は、A地区の作物別転作実施実績による。

施以降で最大となった。うち、416haが団地化した大豆作付となっている。

これだけの大豆団地の形成には、地区内農業者での調整が不可欠である。現在、A地区では集落を基礎として地区内を18に区切り、それぞれの単位で「とも補償」⁽²⁵⁾の調整をおこない、ブロックローテーション方式による大豆作付を実施している。とも補償の調整金単価は集落によって異なり、10a当たり2万円から4万円となっている。またA地区内には11の転作組合も組織されている。

3 モデル対策実施による転作対応の変化

A地区における、モデル対策実施以前と以後での作物別転作実施面積の変化を表5に示した。まず、自己保全管理や調整水田の不作付地面積の減少はほとんど見られなかった。2008年と2009年の変化では生産調整の実施面積が30haほど拡大し、その分を主に自己保全管理、加工用米、新規需要米で吸収した。2009年は加工用米に対しては交付金がないにもかかわらず、21haが作付けされた。2009年から2010年では、大豆が32ha減少し、エン麦も23ha減少した。増加したのは、そばで10ha、加工用米で38ha、新規需要米で14haであった。

A地区ではエン麦は地力増進作物として作付けられており、エン麦からそば、加工用米、新

表5 潟上市A地区における作物別転作実施面積

	(単位：ha)		
	2008年	2009年	2010年
生産調整実施面積	507	537	543
大豆	419	421	389
エン麦	39	35	12
菊	2	2	2
そば	1	1	11
野菜・たばこ	7	9	8
調整水田	4	1	4
自己保全管理	35	43	41
加工用米	-	21	59
新規需要米	-	4	18

(出典) A地区地域水田農業推進協議会資料に基づき筆者作成

規需要米へのシフトは、より有効な土地利用への転換であるが、20ha余りでは効果は限定的としなければならない。

大豆から加工用米・新規需要米へのシフトについては、次のような事情がある。A地区を管内に持つM農協では、A地区の水田面積1,435haのうち、大豆団地の形成が可能な圃場の面積を1,023haと見積もっている。水稲－水稲－大豆の3年に1度の大豆作付になるのが、土壌病害の防止と地力低下の回避を考えた場合の理想的な輪作であるとして、大豆作付面積を340haまでにとどめることを目標に農協は生産者間の調整をコーディネートしている。大豆の作付を縮小した分に新規需要米を作付け、新規需要米においても団地形成を実現する計画であるが、2010年度の大豆作付面積は389haと目標を50ha近く超過した。

新規需要米（飼料米・米粉用米）の拡大が進まないのには、急激な制度変更により地域内での生産者間の調整がつけられないことが要因としてあげられる。3年連続で交付金単価への変更があった（表6および表7）こと、また主食用米の価格も大きく変動していることから、とも補償方式による地域内での利害調整が難しくなっていることである。ブロックローテーションを実施する際に、ある生産者の経営地に配分以上の転作面積が集中する場合が出てくる。その時、とも補償は、主食用水稲を作付けた場合と転作作物を作付けた場合の収益差を、配分未満の転作ですむ生産者との間でやりとりし、単年度での両者の面積当たり収益をバランスさせるものである。まず、主食用水稲の価格変動と交付金単価水準の変更によって、主食用水稲と大豆の収益差の見通しが非常に立てにくく、さらにこれまでは主食用水稲と大豆の収益差を考えていればよかったのが、新規需要米や加工用米との収益差も考慮に入れなければならなくなった。

(25) 生産者間で転作面積をやりとりするために、生産者間で資金を造成し、転作を実施した生産者に補償金を渡すしくみ。これによって転作を実施した場合と水稲を作付けた場合との収益（農産物販売額＋奨励金）の差をならそうとしている。

表6 潟上市 A 地区における水田農業構造改革対策の交付金単価

(単位：円/10a)

	2008 年		2009 年	
	産地づくり交付金	産地確立対策交付金	産地確立対策交付金	水田等有効活用促進交付金
大豆				
団地分	45,000	47,000	-	-
バラ転部分	10,000	7,000	-	-
不作付地への作付	-	-	-	35,000
エン麦・花き・そば	7,000	5,000	-	-
野菜・たばこ	5,000	3,000	-	-
調整水田	2,000	0	-	-
自己保安全管理	1,000	0	-	-
新規需要米	-	-	-	55,000
加工用米	-	-	-	-

(出典) A 地区地域水田農業推進協議会資料に基づき筆者作成

表7 潟上市 A 地区における水田利活用自給率向上事業交付金単価 (2010 年)

(単位：円/10a)

	水田利活用自給率向上事業		地域農業支援 緊急対策	合計
		激変緩和		
大豆	35,000	8,500	10,000	53,500
麦	35,000	-	-	35,000
飼料作物	35,000	-	-	35,000
新規需要米	80,000	-	-	80,000
加工用米	20,000	-	-	20,000
そば	20,000	-	-	20,000
なたね	20,000	-	-	20,000

(出典) A 地区地域水田農業推進協議会資料に基づき筆者作成

大豆転作地への新規需要米の作付拡大には、他にも懸念事項がある。新規需要米や加工用米の作付には実需との結びつきが求められるが、米粉需要は今のところどの程度伸びる可能性があるのかよくわからない。そのため M 農協では飼料用米での拡大を計画しているところである。しかし現在の飼料用米価格は 60kg 当たり 2 千円に満たない水準で、地域内に需要先の畜産が展開していない限り、秋田県では乾燥・調整と運賃ですでに赤字になるという。そうなれば、生産量が多いほど赤字額が大きくなるため、せっかく団地化しても生産者の生産意欲はわかないということになる。

おわりに—事例に見る戸別所得補償モデル対策の課題—

本稿では、戸別所得補償モデル対策の効果を生産調整の側面から検討してきた。水稻比率の高い秋田県においても全国平均水準にまで主食用水稻の生産調整が強化され、生産調整をいか

に生産に結びつけるか、生産調整によっていかに所得を確保するかということが、秋田県農業にとってこれまでにないほど重要な課題となっている。

秋田県および潟上市 A 地区における事例から指摘したいのは、第一に、モデル事業による不作付地への転作作物の作付拡大効果は限定的であったことである。秋田県においてはコメによる転作の大部分は加工用米であり、それは生産調整目標の引上げへの対応、生産調整への参加者の増加には効果を発揮したが、不作付地の減少、つまり「水田フル活用」への貢献は限定的なものにとどまっている。

第二に、潟上市 A 地区では、ブロックローテーションによる大豆作付で転作収益の確保を目指していたが、近年の生産調整の拡大によって農法的に好ましいローテーションが組めなくなってきていた。このような地域においては、新規需要米・加工用米といったコメによる転作は、農業生産を増大させる上で大きな役割が期待されている。

第三に、コメによる転作にはその拡大について課題がある。短期的・表面的には制度の変化に地域の調整がついていかないことであるが、長期的・本質的な問題としては、価格形成を市場に依存している状態では、価格変動によって、生産調整をやりとりする農業者同士の収益調整が十分にできないこと、需要の拡大に限界と偏りがありそうなこと、飼料用米については生産者の生産意欲を削ぎかねないほどの低価格とな

っていることである。主食用米だけではなく転作作物についても価格を一定制御するような政策の必要性が示唆される。

(さとう かずこ

秋田県立大学

生物資源科学部

アグリビジネス学科准教授)