

## 秋田県大潟村における戸別所得補償制度導入の意義と課題

長 濱 健一郎

- ① 農業政策の転換にあたり「大潟村が参加するのか」という動向の行方は、政策推進サイドから見ると、制度がもたらす効果を計る上で「象徴的な指標」であると考えられる。本報告では、戸別所得補償制度導入における大潟村の対応を見ていくにあたり、大潟村農業の展開過程を整理した上で、大潟村独自の課題を洗い出し、今回、どのような方向を模索したのかについて報告を行う。
- ② 昭和53年、「水田利用再編対策」が打ち出されたことから、田畑複合経営が長期にわたり実施されることとなった。このことへの反発から稲作作付上限を超えて稲を作付ける農家が増加した。これらの農家は「転作非協力・新規自己開田扱い農家」として位置づけられたが、過剰作付けは約半数の農家まで増え、自由米流通の急激な増加、それに伴うマスコミ報道を受け、昭和60年には、不正規流通米を取り締まる目的の検問が実施される等、大潟村は様々な問題を抱えることとなった。
- ③ 規模や技術面で優位にあった大潟村だが、その優位性は徐々に縮小してきている。生産費について見てみると、1970年代は秋田県内平均と比較して30%低コストで生産されていた水稻が、今日では10%となっている。そのような中で、個人販売等で所得を確保してきたが、米価下落により対応が難しくなりつつある。
- ④ 戸別所得補償制度導入は、稲作経営が大宗を占める大潟村において、転作対応のあり方や所得減少を解決する政策として、多くの経営者が期待を寄せた。しかしこれまで転作対応してこなかった非実施者に、転作面積を割り当てる作業が困難を極めた。非実施者にはペナルティが科せられており、過半の農地で水稻を作付けできないという状況になるからである。県内の他市町村との調整は、さらに困難を極めた。県との話し合いにより、市町村間のペナルティは解消され、村内の既存実施者・新規実施者の間でもお互いに妥協しながら、戸別所得補償制度に参加する条件を整備してきたのである。その背景には、水稻生産における一貫した所得減少の解消と、大潟村独自の転作問題を解決したいという強い思いが地域全体にあった。
- ⑤ 戸別所得補償制度の導入は、これまで転作を実施してこなかった農業経営に、よりメリットがあると考えられる。規模・技術の優位性が縮小し、個人販売により流通コストを下げ、所得を確保してきた非実施者は、米価下落基調の中で、これ以上のコスト削減は不可能であった。そこに所得補償というシステムが登場してきたのであるから、単純に所得は増加することとなった。またそれを可能にしたのは「コメによる転作対応」が可能になったからである。この「コメによる転作対応」が継続する限りでは、大潟村において戸別所得補償制度の導入は意義があったといえる。

# 秋田県大潟村における戸別所得補償制度導入の意義と課題

長濱 健一郎

(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 大潟村農業の展開過程と生産調整問題の本質

- 1 八郎潟干拓の歴史と農地
- 2 農地配分と水稲作付面積の変遷

### II 大潟村農業の経営状況の推移

- 1 農業生産状況と産出額の推移
- 2 農家の経営概況の推移
- 3 大潟村における水稲生産の概況

### III 戸別所得補償制度導入と大潟村における生産調整の動き

- 1 制度導入前後の生産調整参加率
- 2 転作割当ての考え方
- 3 秋田県における戸別所得補償制度参加と転作割合の議論
- 4 大潟村における戸別所得補償制度参加と転作割合の議論
- 5 大潟村の転作作物
- 6 大潟村の転作関連交付金

### IV 大潟村における戸別所得補償制度導入の意義と課題

- 1 水稲生産における基本的な考え方
- 2 大潟村における戸別所得補償制度導入の意義
- 3 米政策と戸別所得補償制度導入

おわりに

はじめに

日本農業の基幹作物であり、主食でもある稲作をめぐる「農業政策の転換」において、その動向が常に注目される地域として「秋田県大潟村」を挙げることができる。第2次世界大戦後の食糧増産・近代的農業の確立を掲げ、国家プロジェクトとして約20年の歳月と852億円の巨費を投じて八郎潟干拓を行い、日本第2位の広さを誇った八郎潟に17,229haの大地を生み出したのである。そして「干拓してできた大地に、日本農業のモデルとなるような生産性及び所得水準の高い農業経営を確立して、豊かで住みよい近代的な農村社会をつくる」ことを目的として誕生したのが大潟村である。

しかし大潟村の誕生まもなく、「新規開田抑制政策」による米生産調整が始まり、その後、入植者の生産調整拒否や過剰作付けによる「青刈り問題」等々で大潟村は注目を浴びることとなるのである。その後も生産調整未達成地域として位置づけられ、その結果、秋田県は「米の過剰作付け県」としてペナルティを科せられる状況が続いたのである。

農業政策の転換に「大潟村が参加するのか、それともしないのか」という動向の行方は、政策推進サイドから見ると、制度がもたらす効果を計る上で「象徴的な指標」<sup>(1)</sup>となった。そこで本報告では、戸別所得補償制度導入における大潟村の対応を見ていく上で、大潟村農業の展開過程を整理し課題を洗い出し、今回、どのような方向を模索したのかについて報告を行うこ

ととする。

## I 大潟村農業の展開過程と生産調整問題の本質

### 1 八郎潟干拓の歴史と農地

八郎潟の開発計画は、古くは安政年間に見られ、国営としての構想は1924（大正13）年、1941（昭和16）年、1948（昭和23）年と計画されたが、財政および諸般の事情により実現していない<sup>(2)</sup>。1952（昭和27）年に「農林省八郎潟干拓調査事務所」が秋田市に設置され、本格的調査を行っていたところ、1954（昭和29）年にオランダのヤンセン教授とフォルカー技師が来日したことを契機に、同年「世界銀行調査団」および翌1955（昭和30）年「国際連合食糧農業機関（FAO）調査団」が調査を実施した。その結果、干拓事業の有用性が認められ、1956（昭和31）年、農林省は、オランダ対外技術援助機関（NEDECO: Netherlands Engineering Consultants）の技術協力を得て、「八郎潟干拓事業計画」を策定、1957（昭和32）年、国の直轄事業として「国営八郎潟干拓事業」に着手した。

その後、事業は順調に進み、1966（昭和41）年5月に干陸<sup>(3)</sup>するが、前年8月には「八郎潟新農村建設事業団」が設置され、干陸後の「新農村建設事業」が進められた。事業は1977（昭和52）年に、前述したように約20年の歳月と総事業費約852億円を投じて完工する。

本事業により作り出された土地は17,229haで、うち「中央干拓地」が15,666ha、「周辺干拓地」（周辺市町村の行政区）が1,563haである<sup>(4)</sup>。

(1) 後述するように、大潟村は転作問題を巡って「農政の反逆児」としてマスコミで報道されるようになった。政権与党は、農政転換のたびに大潟村を直接訪れ「大潟村が変われば、日本の農業が変わる」と説明会を開催していた。その意味で農業政策転換にあたって、その実効性を図る上での「象徴的」な地域と位置づけられていたといえる。

(2) 秋田県大潟村『大潟村農業の紹介』2009.8, p.2. 大潟村ウェブサイト <<http://www.ogata.or.jp/outline/pdf/ogatanogyo.pdf>> 以下、特に断りがない限り大潟村に関する数字等は『大潟村農業の紹介』による。

(3) 八郎潟干拓は、湖に土砂を投じて陸地を作るのではなく、湖の中に堤防を作り、その中の水を排出することにより陸地を作り出している。オランダのポルダー（干拓地）と同様の方法で作られているため、標高は元の湖底の高さであり、海拔マイナスとなる。そのため常に強制排水が必要となる。

このうち「農地」が12,802ha（うち中央干拓地が11,755ha）、集落用地730ha、施設用地2,751ha（うち中央干拓地2,235ha）、その他用地946haである。

干陸した1966（昭和41）年には、第1次入植者の選抜が行われた（応募者数615人・入植者数56人・9.1%）。入植者は1年間の入植訓練を受け、翌年に家族とともに入植し、1968（昭和43）年より営農を開始している。以後、順に第2次から1970（昭和45）年の第4次までをあわせて460人が入植したところで、「新規開田抑制政策」（米生産調整）がスタートしたことを受け、入植を一時中断するが、1974（昭和49）年に第5次入植者120人を受け入れ、国営事業での入植は580人で終了する。その後、1978（昭和53）年、秋田県の県単事業である玉川ダム建設に伴う入植者9人を加え、全国38都道府県からの合計589人が入植し、営農をスタートすることとなった。

中央干拓地の入植者に配分された農地の標準区画は140m×90m＝約1.25haが12区画、約15haが配分された。詳細は後述するが、当初10haが配分（8区画・隣接2団地）され、その後5ha（数km離れた4区画・1団地）が追加配分されることとなったため、基本的には3団地に分散していた。しかし1981～82（昭和56～57）年と1989～90（平成元～2）年の2回にわたる農地交換分合事業により農地の集団化が図られている。この農地交換分合事業には389戸・対象農地面積6,000haの農家が参加し、2,969haの農地が交換により移動した。その結果、交換分合前は1,221団地が交換分合後は734団地となり、集団化率は58.5%となっている。入植者にとって大潟村の農地は「先祖代々」引き継いだものではなく、農業生産の対象に過ぎないのであり、また農地間の豊度差などが少ないこともあり、合理的な経営を追求する姿勢が、他の地域では困難な交換分合を容易に進めさせたのである。

その結果、大潟村では15ha・1団地による農業生産活動という極めて合理的な農業展開が多く見られることになる。

## 2 農地配分と水稲作付面積の変遷

八郎潟干拓は主要食糧である米の増産を目的として着手されたものであり、当初、入植者1人あたり10ha規模の水稲単作経営の営農が行われてきた。しかし営農開始後間もない1970（昭和45）年に新規開田抑制施策に伴う米生産調整が始まったこともあり、入植は第4次入植で中断し、1973（昭和48）年には営農計画を「当分の間、田と畑の面積をおおむね同程度とする15ha規模の田畑複合経営をおこなうこと」<sup>(5)</sup>に変更した。従って、第1次～第4次入植者には5haを追加配分し15ha経営に、第5次入植者には当初より15haの農地配分を行った。

以下、年代を追って大潟村の水稲作付面積と転作取扱いの展開を見てみることにする。

### ○1975（昭和50）年

田畑複合経営開始の初年度。水稲作付面積8.99ha、畑作5.26ha（畦畔5%を除く14.25ha）。国の指導と農家の食い違いから水稲の「青刈り問題」が発生する。畑作物として小麦が937ha作付けられる。

### ○1976～77（昭和51～52）年

通達により、稲作作付上限面積が8.6haまでとされる。残りの畑作5.65haは「畑による畑作」であるという理解より転作奨励金の対象外。

### ○1978～80（昭和53～55）年

「水田利用再編第一期対策」<sup>(6)</sup>がスタートする。水稲作付上限面積8.6haに対して転作目標面積が配分される。水稲作付面積8.0～8.23ha、転作0.37～0.6haが配分される。多くの農家で稲作上限面積を超えて作付けする過剰作付けが発生し、再び「青刈り問題」となる。この

(4) 八郎潟干拓地は、湖の中央に「島」のように囲われた「中央干拓地」と、周辺市町村の地先を拡大した「周辺干拓地」からなる。

(5) 秋田県大潟村 前掲注(2), p.7.

頃の畑作物は小麦 3,317ha・大豆 482ha・小豆 424ha・露地野菜 234ha 等、4,652ha の水稲作付面積と同程度の畑作が行われる。

○ 1981～84（昭和 56～59）年

「水田利用再編第二期対策」<sup>(7)</sup>がスタートする。転作が強化され水稲作付面積は 7.44～7.6ha、転作割当てが 1.0～1.16ha となった。この年から転作非協力農家が増加していくことになる。

○ 1985～86（昭和 60～61）年

稲作付上限面積が 8.6ha から 10.0ha へ拡大される。しかし転作も強化され水稲は 8.54～8.6ha、転作割当面積は 1.4～1.46ha（畑作 4.25ha）となり、稲作面積は 1ha 程度しか拡大しなかった。不正規流通米が社会問題化し、大潟村内で検問が実施された。

○ 1987～88（昭和 62～63）年

稲作付上限面積は 12.5ha に拡大された。しかし転作割当面積は 4.6ha と大幅に増加し、水稲作付可能面積は 7.9ha へと縮小している。この年、おおむね 40 戸の農家から構成される営農集団が 7 集団設立され、生産調整推進上の「地区」としての取扱いとなった。

○ 1989（平成元）年

15ha が全面水田扱いとなる。しかしながら転作面積 6.35ha が割り当てられ、水稲作付可能面積は 7.9ha のままであった。

○ 1990（平成 2）年

15ha に対し、県内一般農家並の転作割当て率

27.4% が実現し、水稲作付可能面積は 10.45ha、転作面積 3.95ha となる。

以上が大潟村における農地配分と転作の扱いについて時系列的に見たものである。第 1 次入植者から第 4 次入植者までは 10ha の配分であったのが、生産調整政策（転作）が始まったことにより、追加で 5ha が配分された（第 5 次入植者は 15ha 配分）ことにより、追加の 5ha をどのように位置づけるのかということが大潟村での混乱を引き起こしたといえる。

前述したように八郎潟干拓地は、水を抜き干陸させた土地である。そのため大潟村の水田は湖底の重粘土質土壌が地下 40m にも達する上に作られており、排水が悪く、軟弱地盤であるため大型機械化作業では困難を極めてきた歴史がある。こうした土壌は、水田として水稲栽培にはさほど問題がないが、畑作には不向きであり、さらに面積規模を考慮すると麦・大豆等の土地利用型作物が主体とならざるを得ない。麦・大豆の収益性は水稲に比べると遙かに低いことから、1975（昭和 50）年からスタートした入植農家の経営を次第に圧迫していったのである。

さらに「追加された畑 5ha は水田として整備され、償還金も水田として支払う」<sup>(8)</sup>ことと、「登記上は田であり、税法上も田であったが、転作奨励金交付対象外であった」<sup>(9)</sup>ことが農家の反発を生み出した。1978（昭和 53）年、10 年間の

(6) 1960 年代後半に端を発したコメの生産過剰問題に対して、政府は各種の対策を講じてきた。当初、実施された 1971～75 年度までの「米生産調整および稲作転換対策」、1976～77 年度の「水田総合利用対策」は緊急避難的な要素が強く、稲作農家では単純休耕によって補助金を確保するという消極的対応が一般的であった。しかし 1978 年から実施された「水田利用再編対策」は 10 年間という長期計画をもち、慢性的に続く米過剰を解消するために転作目標未達成農家に対して、罰則規定を採用しながら、生産調整面積割当てを一段と強化し、さらには水田の利用形態を抜本的に転換することを最大の目標にしていた。1978～80 年の第一期対策は、補助金の高い特定作物を中心に、長期的に転作を固定することを目指していた。そのために集落ぐるみの集団転作（計画転作）を推進しようとした。転作目標面積はほぼ達成できたが、一部の地域を除いて栽培内容の大きな変化は見られなかった。

(7) 1981～84 年に水田利用再編第二期対策が実施された。第二期対策では、団地加算を適用して転作の集団・団地化の強化を図った。農地の利用権集積と高度利用を実現し、機械化一貫体系によって、高生産性・高収益性の農業経営確立を目標としていた。この結果、麦類や飼料作物で団地化が図られた。この成果を受け第三期対策を 1985 年よりスタートさせている。

(8) 秋田県大潟村 前掲注(2), p.7.

長期にわたる「水田利用再編対策」が打ち出されたことから、田畑複合経営が長期にわたり実施されることが予想された。農地配分にあたって入植者は、国の営農計画に従う義務を負っていたが、このことへの反発から稲作作付上限を超えて稲を作付ける農家が増加した。稲作付上限面積を守らなかったことから、国から農地買戻しを受けた農家の出現を契機に反発はさらに強まっていったのである。その後は国の買戻しはなく、「転作非協力・新規自己開田扱い農家」として位置づけられたが、過剰作付けは約半数の農家まで増え、自由米流通の急激な増加、それに伴うマスコミ報道を受け、1985（昭和60）年には、不正規流通米を取り締まる目的の検問が実施される等、大潟村は様々な問題を抱えることとなった。このことは入植者間にも大きなしこりを残し、今日に至っているのである。このような展開を経て農政に大きな不信を抱いている大潟村に「戸別所得補償制度」が導入されることになったのである。

## II 大潟村農業の経営状況の推移

### 1 農業生産状況と産出額の推移

生産状況を確認するために、まず作物別作付面積の変化を見ていくことにする<sup>(9)</sup>。田畑複合経営が開始された1975（昭和50）年は、作付面積6,152haのうち水稲が5,185ha（84.3%）、小麦937ha（15.2%）と米麦作で99.5%を占めていた。1戸あたりの農地が15haに拡大し、水田利用再編対策がスタートしたのちの1980（昭和55）年になると、作付面積は9,146haと1.5倍になったが水稲は4,652ha（50.9%）、小麦3,317ha（36.3%）、大豆482ha（5.3%）、小豆424ha（4.6%）、野菜234ha（2.6%）と、大潟村農業も複合経営の様相を呈している。しかしこの状況も5年間ほどしか続かない。この年は水稲作付けが最小

面積であると同時に、小麦作付けが最大面積の年であった。

その後については前述したように水稲過剰作付けが増え、1998（平成10）年は、水稲8,073ha（91.7%）、大豆510ha（5.8%）で、他には大麦141ha、野菜類48ha、小麦はわずか28ha、小豆は2haにまで減少している。戸別所得補償制度導入前年の2009（平成21）年は水稲8,299ha（90.6%）、大豆603ha（6.6%）、小麦229ha（2.5%）と、土地利用型の作物で占められている。

次に、ここ10年間の農業産出額を見ていこう。2000～2009（平成12～21）年の大潟村全体の農業粗生産額はおおよそ110～120億円前後で推移しているが、2003（平成15）年は7～8月の異常低温・日照不足により、全国的なコメ不足が起こった。しかし大潟村では水稲作付面積7,901haで反収は537kg／10aと平年よりは少なかったが、米価高騰により水稲粗生産額が約150億円となる。しかし翌2004（平成16）年は逆に、8～9月の台風による塩害が発生し、水稲粗生産額は約70億円に半減している。平年の水稲粗生産額は約110億円前後だが、麦類・大豆・野菜・花き等の減少が激しく、2009（平成21）年の農業粗生産額に占める水稲粗生産額割合は、96.6%となる。ちなみに大豆生産額の多かった2001（平成13）年でも、水稲粗生産額が占める割合は93.7%で、大潟村農業が水稲生産や価格変化・政策変化に大きな影響を受けることに変わりはない。

### 2 農家の経営概況の推移

大潟村では1971（昭和46）年より、秋田県立農業短期大学（現在の秋田県立大学）と共同で『大規模農家経営実態調査事業』を行っている<sup>(11)</sup>。ここでは入植者10戸をサンプルとして詳細な調査を実施しているが、まず1戸あたりの経営

(9) 同上

(10) 作付面積および反収については、2009～10（平成21～22）年のJA大潟村営農支援課調査による。

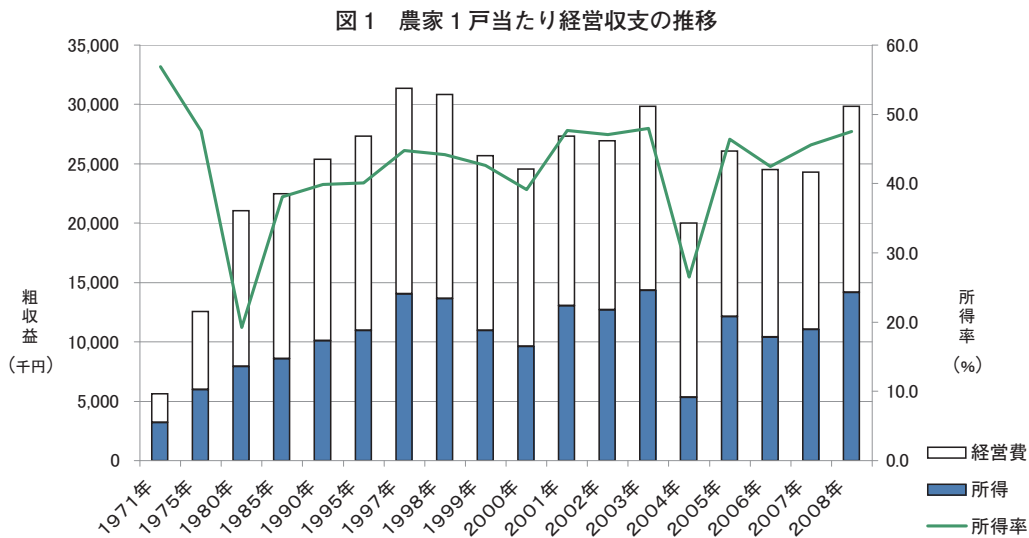
収支の推移を見てみよう<sup>(12)</sup>。

図1の棒グラフは、1戸あたりの「経営費＋所得＝粗収益」を示しており、折れ線グラフは所得率の推移を示している。具体的数値は表1の通りである。

新規開田抑制政策により第4次入植者で入植を打ち切った翌年の1971（昭和46）年、配分面積10haで水稲10haを作付けたが、粗収益は569万3,000円で、そのうち経営費は243万円であった。つまり320万9,000円の所得（所得率56.9%）を実現しており、当時、モデル農村と位置づけられた大潟村は、モデル農村にふさ

わしい十分な所得を実現していたといえる。

稲作上限面積が10haに拡大されたが、転作割当てが拡大し、不正規流通米が問題視され検問が実施された1985（昭和60）年には、粗収益こそ2,248万8,000円であるが、所得は857万8,000円（所得率38.1%）であり、約15年間で粗収益は約4倍になったのに対し、所得は約2.7倍にとどまっている。1980年代は大潟村農業にとって所得率が40%を下回った時代であり、同時に前述したように過剰作付け・不正規流通米問題などがクローズアップされた厳しい時代であったといえる。



（出典）秋田県立大学『大規模農家経営実態調査事業報告書 2010（平成22）年度』に基づき筆者作成。

**表1 農家1戸あたり経営収支の推移**

（単位：千円・％）

項目 \ 年	1971年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	1997年	1998年	1999年
粗収益	5,639	12,548	21,072	22,488	25,377	27,319	31,353	30,851	25,691
経営費	2,430	6,568	13,157	13,909	15,264	16,366	17,307	17,216	14,741
所得	3,209	5,979	7,915	8,578	10,113	10,953	14,046	13,635	10,950
所得率	56.9	47.6	37.6	38.1	39.9	40.1	44.8	44.2	42.6
項目 \ 年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
粗収益	24,576	27,318	26,954	29,835	20,029	26,086	24,503	24,294	29,839
経営費	14,961	14,278	14,270	15,511	14,719	13,976	14,091	13,227	15,656
所得	9,614	13,040	12,684	14,324	5,310	12,110	10,412	11,066	14,183
所得率	39.1	47.7	47.1	48.0	26.5	46.4	42.5	45.6	47.5

（注）数字をまるめた関係で、各数値と計が一致しないことがある。

（出典）秋田県立大学『大規模農家経営実態調査事業報告書 2010（平成22）年度』に基づき筆者作成。

(11) 10戸の対象となっている農家は調査開始以来、変化はないが、個々の経営の中に変化がある。たとえば「有機栽培」を導入したり、自らコメ販売を行ったりしているため、大潟村の中では比較的「優良農家」に位置づけられるという意見もある。

(12) 秋田県立大学『大規模農家経営実態調査事業報告書 2010（平成22）年度』による。

1997（平成9）年は、1戸あたり粗収益が約3,135万円という最高に達した年である。この年の所得率は44.8%となり所得が約1,400万円となったのである。農家所得が1,400万円を超えたのはこの年と2003（平成15）年と2008（平成20）年の3回だけである。この全国平均から見ると高い農家所得であるが、大潟村の農家は親子2世代の経営であることを考慮しなければならない。

### 3 大潟村における水稲生産の概況

2008（平成20）年の農家1戸あたり粗収益は2,984万円で、所得率47.5%、農家所得は1,418万円となっている。大潟村農業の大宗を占める水稲生産について見てみよう<sup>(13)</sup>。10aあたりで水稲を生産するために必要な生産費は101,221円である。同年の秋田県平均は112,150円、全国平均は120,935円となっており、大潟村の水稲生産費は10aあたりで秋田県平均よりも約11,000円、全国平均よりも19,700円低い。大潟村の水稲は秋田県平均よりも10%程度、全国平均よりも16%程度、低コストで生産されていることになる。

しかしこの差は、近年、徐々に縮小してきている。1971（昭和46）年には、水稲生産費は大潟村が29,800円／10aに対し、秋田県は42,738円／10a、全国平均は45,427円／10aであった。つまり秋田県平均よりも約30%、全国平均よりも約35%程度、低コストで水稲が生産されていたのである。まさに大潟村はその誕生の目的にあったように、「日本農業のモデルとなるような生産性及び所得水準の高い農業経営の確立」<sup>(14)</sup>を実現していたのである。しかし1980年頃になると秋田県との差は22%程度に縮小し、今日では約10%程度の差ということになる。

その要因として第1に考えられることは、大潟村誕生当時の日本農業が、零細な農地区画と

規模の上にあったのに対し、大潟村は1区画1.25haと当時としては他に例を見ない区画であり、かつ10ha規模という約10戸の水稲作経営に匹敵する経営規模であったことによる。つまり「規模の経済優位性」が大潟村において機能していたのである。しかしその後、秋田県においてもまた全国においても稲作経営の規模拡大が進行し、今日では大潟村の15ha規模と同程度の経営は至る所で見られるようになった。つまり規模の優位性が失われてきたのである。

第2に考えられることは、技術力の平準化である。大潟村農業は大型機械による生産を前提としている。この機械化の進捗状況の差が大潟村に優位に働いていたといえる。その結果、1980年代にはすでに10a当たり労働時間は30時間を下回っており、90年代半ばには20時間を下回る減少となっている。また選抜されて入植した入植者は向学心にあふれており、高い生産技術を確立する等の力量を有していた。しかしこの高い生産技術や機械化の進展も平準化され、大潟村の優位性は縮小してきたのである。

## III 戸別所得補償制度導入と大潟村における生産調整の動き

### 1 制度導入前後の生産調整参加率

大潟村は水田農業地域である。地域的には、この9,000haもの水田に水稲を作付けるのか、それとも生産調整に応じて転作に参加するのかが、問われ続けてきた歴史を有している。水田利用再編対策が講じられた1981（昭和56）年は、入植全農家589戸のうち、転作実施者が555戸と全体の94%を占めていたのであるが、その後、過剰作付者が増加し、2007（平成19）年には、533戸の全農家のうち、転作実施者222戸（約41%）、非実施者311戸（約59%）となっていた。この年が転作非実施者が最も多かった年

(13) 生産費についても秋田県立大学 同上による。

(14) 秋田県大潟村 前掲注(2), p.6.



である。

表 2-1 によると、2009（平成 21）年度、523 戸のうち、生産調整に参加している農家は、この年より参加した 21 戸を加え 259 戸（49.5%）であった。翌 2010（平成 22）年度に「戸別所得補償制度モデル事業」がスタートすると、新たに 182 戸が転作に参加し 441 戸（84.3%）となる。さらに本格実施される今年度（平成 23 年度）は、モデル事業の成果を踏まえて新たに 38 戸が参加し、生産調整参加・不参加でまっぴたつに分かれていた大潟村農家は、44 戸の不参加農家を

除き、大半（475 戸、91.5%）が生産調整に参加することとなった。コメの過剰作付面積も 2009（平成 21）年度の 3,230ha から今年度（平成 23 年度）は 328ha へと 1/10 まで大幅に減少している。（表 2-2）

## 2 転作割当ての考え方

2009（平成 21）年度の実績は 49.5% であるのに対し、転作面積達成率はわずか 28.7% しかないのはどういうことなのであろうか。（表 2-3）

表 2 大潟村における生産調整の取組状況（直近 3 か年）

2-1 生産調整参加農家戸数

（単位：戸）

	23 年	22 年	21 年	H23-H21
農家戸数	519	523	523	-4
生産調整参加農家戸数	475	441	259	216
うち新規参加農家数	38	182	21	17
不参加農家戸数	44	82	264	-220
参加率（%）	91.5	84.3	49.5	42.0

2-2 過剰作付面積（推計）

（単位：ha）

	23 年	22 年	21 年	H23-H21
過剰作付面積	328	624	3,230	-2,902

\* 過剰作付面積は需給調整実施要領に基づく村協議会からの報告面積であり、調査のタイムラグ等から作物別転作面積等の積み上げと一致しない。

2-3 転作面積

（単位：ha）

	23 年	22 年	21 年	H23-H21
水田面積（村全体）	8,859	8,859	8,854	5
主食用水稲作付配分面積	4,922	5,100	4,301	621
転作必要面積	3,937	3,759	4,553	-616
転作参加者作付可能面積	7,956	7,364	4,165	3,791
転作等実施面積	3,514	3,051	1,305	2,209
転作達成率	89.3	81.2	28.7	60.6

2-4 転作面積の取組内容

（単位：ha）

	23 年	22 年	21 年	H23-H21
実転作	895	789	893	2
麦	17	45	35	-18
大豆	406	386	603	-197
稲WC S	7	6	10	-3
かぼちゃ	16	15	16	0
メロン	4	5	3	1
ニンニク	2	1	2	1
花き	3	4	3	0
米粉用米	425	311	214	211
その他	15	16	7	8
加工用米	2,614	2,258	394	2,220
有機・直播カウント	0	0	73	-73
水張り	0	0	1	-1
控除面積	5	4	1	4
計	3,514	3,051	1,361	2,153

（注 1）飼料用米は、米粉を含む。

（注 2）数字をまるめた関係で、各数値と計が一致しないことがある。

（注 3）H23 は見込み、H22・H21 は実績

（出典）大潟村水田協議会及び大潟村産業振興課の資料を基に筆者作成。

2009（平成21）年度、大潟村において主食用水稲を作付けできる配分面積は4,301ha（48.6%）で残りは転作必要面積4,553haであった。つまり村に対しての転作割当て率は51.4%ということになる。これはこれまで大潟村が転作未達成に対して科していた「ペナルティ分」を含む率である。この率で生産調整参加者259人に割り当てると、参加者は非参加者によるペナルティ分も生産調整を行わなければならない、当然、受け入れられるものではない。

では、これを村ではどのように配分したのか。2004（平成16）年に、国では転作の割当てが、それまでの面積配分から数量配分に変更された。つまり、面積の一部で水稲を作付けてはいけないという政策では、作付けて良い面積で、より多くの水稲を収穫しようという行動に出ることとなり、せっかく需給調整を行うために生産調整を実施しているにもかかわらず、コメの過剰供給という結果となっていたのである。そこで、逆に作って良いコメの量を配分することに変更したのである。これを「ポジ配分」と呼ぶが、その際に大潟村では、作って良い水稲の作付面積を求め、全体からその分を差し引くと転作割当て面積は31%となった。この31%が既存の参加者の転作割当て率である。不参加者にはこの31%に加えてペナルティ分を加算して配分していた。不参加者の割当て率は69%となるが、不参加者への割当て分は当然未達成である。そのため、大潟村全体では村全体に割り当てられた転作面積に対し約30%しか達成できなかったということになるのである。

### 3 秋田県における戸別所得補償制度参加と転作割合の議論

戸別所得補償制度に大潟村農家が参加するにあたり、もっとも大きな障壁は、これまで転作を行ってこなかったことによるペナルティ加算と、それに伴う村全体の高率割当てだったが、同時にこれまで参加してきた者と不参加者との間の調整であった。このことは秋田県全体で見

ても同じで、大潟村を中心とする転作未達成市町村があるため、秋田県にはペナルティとして転作割当て加算が科せられていた。そのため秋田県はこのペナルティ分を未達成市町村に上乘せして配分してきたのである。

本制度導入にあたり2009（平成21）年11月に当時の赤松広隆農林水産大臣が大潟村を訪問し、戸別所得補償制度の具体化に向けた意見交換を行った。これまでの農政に対し不信感を持っていた大潟村が本制度に参加するのかわからないのかは、制度導入の成功・不成功を左右する「シンボル」的な位置づけであった。大潟村の転作参加は、秋田県に科せられてきたペナルティをどのように処理するのかという課題を県に突きつけた。秋田県の米政策推進協議会では25市町村の配分を決定し、複数年かけてペナルティ分を解消する方向を示したが、12月8日には赤松農水大臣が閣議終了後の記者会見で、秋田県の配分手法を批判し、ペナルティを残すのであれば「秋田県を戸別所得補償制度から除外する」と県の方針を批判し、農水省も配分方針の撤回を求め、撤回しない場合、戸別所得補償制度の対象外とする旨を指導してきた。結局のところ、秋田県は配分された数量目標の減少分（5,290t）を全市町村から一律に減じ、4市町村に科せられていたペナルティ見合数量を、25市町村に一律に配分するという方針を採用したのである。

### 4 大潟村における戸別所得補償制度参加と転作割合の議論

秋田県と大潟村の議論も大いにもめた。大潟村は「転作協力者は現行の転作率31%を県平均の36%へ引き上げ、新規参加者は格差をつけるが3年間で解消する。しかし新たに参加させるには常識的な転作率ということで40%」という数値を主張した。しかしそうなると大潟村の新規参加者に配分される転作面積割合は69%が40%に縮小することとなり、大潟村外から新たに大潟村の転作率25%の原資をもってこなくてはならないことになる。秋田県としては

2010（平成22）年産として作付けて良い水稲生産数量が前年より5,290t減少された上に、転作への新規参加者への転作割当て率が、大潟村の希望通り40%となると、県全体で生産調整の割当てを実現するために、大潟村対策分として24市町村に7千数百t分の負担をかけることになり、理解が得られないと回答したのである。県と大潟村の協議は結果を見なかったのであるが、本制度を契機として長年の懸案事項であった転作問題を一気に解決に持って行きたい大潟村は、結局のところ、以下のように妥協し対応を行うこととなった。

- ① 69%の転作率では、新規に参加できない。少なくとも50%以下で新規の参加を求める。
- ② 県の平均以上の転作割当て率は、既存の参加者には負担させない。
- ③ そこで、平成22年度県平均の36.7%を既存参加者に配分し、残りを計算して47.6%を新規参加者に配分する（この時点では上述のようにペナルティは解消している）。

④ 格差は3年間（平成25年度まで）で解消する。  
以上のような議論の末、前述したように秋田県は数量目標の減少分を全市町村から減じる等々の対応を選択した。その結果、40年間続いた大潟村の転作問題は、戸別所得補償制度への参加を契機に解決の方向に舵を切っていくのである。しかし、転作配分面積だけの問題ではなく、水稲減産分の所得源をどこに求めるのかという課題、つまり転作作物の課題は残されているのである。

## 5 大潟村の転作作物

「戸別所得補償制度モデル事業」がスタートした2010（平成22）年度に、秋田県では大豆生産が減少した。大潟村も同様に2009（平成21）年の大豆作付面積603haが386haと36%の減少となっている（表24）。大豆生産に対して「水田利活用自給力向上事業」で35,000円/10a＋「激変緩和」14,000円/10aの計49,000円/10aが交付される。この金額は「産地確立交付金」と

同額であるにもかかわらず、コメによる転作が認められたことを「生産の難しい（収量が低い、品質が安定しない）大豆よりもコメを作れということだから」ということで、秋田県・大潟村では大豆生産が一気にコメに移行した。大潟村ではそれまで「稼ぎたかったら畑作物をつくれ」と指導してきたが、その指導方向もコメによる転作が認められたことにより崩壊した。

一方、小麦粉に代わる「食料自給率向上」の目玉である米粉用米（飼料用米2.3ha含む）の生産面積は、大潟村においては2009（平成21）年の214haから「戸別所得補償制度モデル事業」がスタートした2010（平成22）年においても311haとわずか45%しか増加していない。他方、加工用米は2009（平成21）年の394haから2,258haと570%増となっている。米粉用米には80,000円/10aの助成があるが、何故、加工用米に移行したのか。米粉用米が伸び悩んだのには以下のような事情がある。

- ① 2008年度に米粉用米は「秋田63号」という多収量米を作付けた。しかし不作だったことと、収量に個人差があった。
- ② 粒が大きいために播種機の改良が必要だったこと
- ③ 収量が多ければ多いほど、乾燥調製の手数料がかさむこと
- ④ 実需がないこと
- ⑤ その結果、2009年度に取り組んだ人が2010年度はやめた

大潟村では米粉プロジェクトを展開しており、2011（平成23）年度は米粉用米425haの作付けが見込まれるが、以上の理由から、米粉用米が伸び悩んでいるのが現状である。

他方、何故、加工用米が急激に増加したのか。大きな要因として、加工用米の「地域流通」枠をJA全農（全国農業協同組合連合会）枠から別の形で実現できたことが挙げられる<sup>(15)</sup>。大潟村カンントリー公社が実需を確保したのに加え、「こまち生産者協会」、加工用米生産者で構成される「JA水田利活用協議会」や、「ライス秋田」、

「十和田食品」、「愛情米クラブ」、個人2名の計7か所で加工用米を扱うことができるようになった。さらに加工用米を10,000円/60kgで販売し、助成金20,000円/10aを加えると、収量600kg/10aとした場合、12,000円/60kgとなり主食用米と価格的に差がないのである。

この加工用米の「地域流通」枠をJA全農以外の取扱いを可能にした<sup>(15)</sup>ことと、加工用米の販売額として10,000円/60kgを実現できたことが、大潟村における米の生産調整参加を可能にした大きな要因である。

## 6 大潟村の転作関連交付金

大潟村では加工用米での転作対応が可能になったことが、戸別所得補償制度参加への大きな要因であると述べた。しかし、ここでは大潟村の転作関連交付金について見ていくことにしよう。

麦・大豆に関しては戸別所得補償制度本格実施の今年度（平成23年度）交付単価は、昨年度を上回る金額となっている。県単事業「政策転換対応型農業支援事業」<sup>(17)</sup>は、大潟村への配分が370万円しかないため、麦に限定して支払われることとなった。また村単事業では麦防除補助を除き、新たに「戦略作物生産拡大事業費補助金」<sup>(18)</sup>が設立された。ここでは政策に準じ数量ウエイトが重視され、麦が29円/kg、大豆が58円/kgという基準が設定されている。

麦は7.4俵（444kg）、大豆は3.3俵（198kg）が過去の平均収量としているが、大潟村では大豆350kg台の人もおり、250kg台の収量を上げる人も少なくないという。ここに技術差が見られるが、その差の大きな要因は「排水対策」である。

2011（平成23）年度「産地資金」大潟村配分枠1億400万円については、県単事業が麦に交付されることから大豆について上乘せし、15,000円/10aとし、麦は3,000円/10aとなった。メロンやカボチャの野菜類は産地確立交付金では39,000円/10a、花きは29,000円/10aだったものを、国が示した上限いっぱい60,000円/10a、65,000円/10aとした。作付面積が少ないため、上限いっぱいでも対応できるという。カボチャは規模拡大を図った人がいたが、厳しい状況に直面した模様で、また規模を縮小しており、1戸あたりの面積は拡大しないと思われる。

また2010（平成22）年から転作にカウントされていない水稲の「直播」<sup>(19)</sup>だが、現在は約50ha程度に縮小している。技術的に難しいことから、園芸作をやるために導入するのであれば定着するが、「楽する」ことだけを考えると取り組むと長続きしないという。

(15) 加工用米の「地域流通」については、佐藤加寿子「「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—」本誌を参照のこと。

(16) この対応を可能にしたのも大潟村が戸別所得補償制度に参加しやすくするための、いわゆる「大潟村対策」である。

(17) 戸別所得補償制度の本格実施に伴い、秋田県の重点推進品目等について過年度の助成水準を確保し、産地化を推進するとともに、市町村間の転作率の較差縮小に対応した転作の推進を支援することを目的とした事業。具体的には、県が重点的に産地化を推進する品目や地域の重点品目について、これまでの助成水準を確保し、転作田を活用した産地づくりを支援する。事業内容は「生産調整実施農家数」や「重点品目取組内容」を基に市町村農業再生協議会へ配分し、市町村等が対象や単価を設定の上、農業者へ交付する。23年度予算は3億円。

(18) モミガラ補助暗渠等による水田の排水強化対策、中山間地域の小規模基盤整備、老朽化した農業水利施設の長寿命化対策等を短期集中的に実施し、戦略作物の産地づくりや生産拡大を促進する。23年度予算は3億5,775万円。

(19) 育苗を行わず、直接播種を行う「直播」は、県内でも至る所で取り組んでいるが、「苗立ち」（正常な発芽）が揃わない、「除草」が難しい等の課題を抱えている。園芸作との複合経営では、育苗が省略できることから、園芸の春作業に力を入れることができるという理由で取り組まれているが、技術的な課題の克服が望まれている。

## Ⅳ 大潟村における戸別所得補償制度導入の意義と課題

### 1 水稲生産における基本的な考え方

モデル農村として建設された大潟村は、コメの生産調整非参加者が過半を占めたことにより、農業政策の反逆児として位置づけられていた。大潟村が生産調整に取り組むことが「コメ過剰問題解決」のシンボルであり、従来から政権与党の代議士が村を訪れ座談会を開催していた。しかし、この間に秋田県内市町村 vs 大潟村、大潟村内の転作参加者 vs 不参加者という対抗関係は強固なものになっていった。

農業政策は生産調整を推進しながらも「作る自由」「売る自由」という「農業自己責任論」を展開してきた。これまで大潟村においては生産調整参加者も不参加者も「作る自由」「売る自由」を評価し、生産調整に参加し認定農業者として補助金を受けることも、また不参加により認定農業者となれず、補助金・融資を受けることができないことも「自己責任」として対応していた。しかし農業政策は、2007（平成19）年に「過剰作付け」という言葉を復活させ、7万haの「作る自由」に対して需給調整参加を呼びかけることとなった。その延長に需給調整受入れを前提とした「戸別所得補償制度」が導入されたのである。

一方、秋田県・JA（JA大潟を除く）は、受給調整を前提にした政策・指導を展開してきた。大潟村を中心とした生産過剰に対する「生産数量目標」減少をペナルティとして配分し、需給調整に努力している県南地方は配分率を低く抑え、未達成が多い県央・県北地方にペナルティを加算し、高い配分率で対応してきた。このような対応は、日本全国どこでも同様であった。その結果、秋田県では最も転作配分率が低い「にかほ市」が31.2%で、最も高い「大潟村」が42.4%であった。戸別所得補償制度導入により、このペナルティを排除し均一化しなければなら

なくなったことで、秋田県内の市町村の不満は、より一層、大潟村に向けられることになった。

### 2 大潟村における戸別所得補償制度導入の意義

大潟村において戸別所得補償制度導入は、これまでの生産調整参加者・不参加者いずれにおいても一定の評価を行っている。いずれも「収入的には増えないが、米価下落分が補償される」ことに対して評価しているのである。しかし本制度導入はこれまでの生産調整不参加者にとってのメリットが大きいと考えられる。その結果、不参加者の多くが戸別所得補償制度への参加を決めたのである。

不参加者の多くは自ら、もしくは村内の販売企業を通してコメを販売していた。昨今は精米して高価格で販売する「個人向け販売」が減少し、外食産業や量販店・卸等に玄米で販売する割合が高くなっていたのであるが、これらの業界は低価格米を希望することもあり販売による利益幅が小さくなりつつあった。生産調整参加を前提とする戸別所得補償制度への参加は、個人販売量の減少をもたらすが、米価下落分を補填するという意味では大きな効果があった。

また生産調整における減収分を補うための転作作物として「コメ」による生産調整が可能になった点も、大潟村にとっては大きなメリットであった。しかし新規需要米や飼料用米は、実需確保が難しく、残った分は麦・大豆で対応しなければならなくなると、自然条件等から収量が低い秋田県で、かつ主食用米に匹敵する所得を上げるだけの生産技術を有しておらず、大幅な所得減は避けられない状況にあった。そこに加工用米が生産調整カウントとして登場し、地域流通により実需を確保できたことが生産調整参加を前提とする戸別所得補償制度への参加を可能としたのである。

従来より生産調整に参加してきた者も、米価下落分を補填する戸別所得補償制度導入を評価している。しかし転作率配分と3年後の格差是正には「納得いかない」という感情を有してい

る。大潟村の農家の約8割が入植者世代から後継者世代へ経営移譲し、以前のような生産調整をめぐる確執は薄らいだといわれている。2013（平成25）年度より同じ条件下で取り組むことになり、本制度に大半が参加し、生産調整への対応は同じように見えるが、では村内の確執を解消したかと問われると否といわざるを得ない。

### 3 米政策と戸別所得補償制度導入

従来からの生産調整参加者も、また本制度からの新規参加者も、戸別所得補償制度導入が米価下落の要因のひとつであると考えている。戸別所得補償制度において定額部分15,000円/10aが決まった2009（平成21）年の暮れに、コメ卸の購入割合が例年の半分程度となり、産地JAの倉庫はコメが満杯なのに対し、コメ卸の倉庫がガラガラという状況になったからである。需要低迷により低価格米は売れるが、高価格米は売れないといわれてきた。結局、ガマン比べとなり安売りせざるを得ない状況を体験したからである。選別網目が大きくなったことによる篩（ふるい）下米中米の主食用米環流等の噂やMA（ミニマムアクセス）米在庫等が、主食用米の価格下落をもたらしている上に、制度導入により、流通業界主導で交付金が吸収されていると理解しているのである。その結果、せっかくの制度導入が稲作農家にとっては農家所得から見ると「現状維持」しかもたらさなかったと、大潟村の制度参加農家も不参加農家も評価している。

その結果、22年産米の生産費と所得から見ると、戸別所得補償制度による標準的な生産費13,700円/60kgは全国で2ha以上層は利潤が出るが、それは9万8,000経営に過ぎず、2ha以下層の90万7,000経営は赤字であり、中でも大宗を占める1ha以下層（76万9,000経営）は経営費が赤字ということになる<sup>(20)</sup>。選抜試験を突破し入植した大潟村の農家は、自らをエリ

ートであると自負する経営も少なくなく、米価下落をもたらす戸別所得補償制度導入を「構造調整」政策として歓迎する意見も少なくない。しかし戸別所得補償制度導入は評価するものの、コメの輸入関税撤廃と同列に位置づけると、戸惑いを隠せないようである。

おわりに

先日、筆者に戸別所得補償制度に不参加の農家から相談があった。東日本大震災による被災地の稲作生産を肩代わりする「県間調整」に参加して欲しいとの要望があったという。被災地の水稲生産農家のことを考えると「無下に断る訳にもいかない」が、この「県間調整」に参加するためには戸別所得補償制度に参加しなくてはならない。参加すると経営としては1戸あたり100万円程度の利益が出ることになり、不参加農家の約半分に当たる20戸程度が参加を検討しているという。この参加による利益を被災地に寄付する等々についての相談であった。寄付等についてはともかく、これにより大潟村ではさらに20戸程度が戸別所得補償制度に参加することになる。

戸別所得補償制度導入という農業政策の大きな転換期に、東日本大震災という大災害が発生した。わが国の農業、中でも東北地方の稲作経営にとって将来を展望する上で、大きな不安材料であることは否めない。そして復興予算確保のために戸別所得補償制度の廃止や大きな見直しが噂されていることも、農業に対する積極的な投資を控えさせる要因であるといえる。

（ながはま けんいちろう  
秋田県立大学  
生物資源科学部  
アグリビジネス学科教授）

(20) 磯田宏・品川優『政権交代と水田農業』筑波書房, 2011, pp.93-100.