

## 第3回

# コメ政策と飼料用米の今後に関する意見交換会

## 開催要領

開催月日：2018年11月28日（水）

13：00開場

13：30開会～17：00閉会

開催会場：食糧会館 会議室（5階 A/B 会議室）

東京都中央区日本橋小伝馬町 15-15



産直



## 主催

一般社団法人 日本飼料用米振興協会

# 第3回 コメ政策と飼料用米の今後に関する意見交換会

## 開催要領

開催月日：2018年11月28日（水）13:00～16:30

開催会場：食糧会館 中央区日本橋小伝馬町15-15 会議室（5階A/B会議室）

## プログラム

開会挨拶	理事長 海老澤 恵子	
基調講演	「米政策の推移について」・・・・・・・・・・・・・・・・P	7
	小針 美和（コバリ ミワ）氏 農林中金総合研究所／協同組合・組合金融（調査第一部）：主任研究員	
基調講演	「飼料用米の推進について」・・・・・・・・・・・・・・・・P	31
	足立 隆文（アダチ タカフミ）氏 農林水産省／政策統括官付穀物課：企画係長	
話題提供	「飼料メーカーの立場からの課題の提言」・・・・・・・・P	51
	多田井 友揮（タダイ ユウキ）氏 昭和産業株式会社／畜産飼料部 飼料原料課：課長	
	「資材メーカーの立場からの課題の提言」・・・・・・・・P	52
	西村 哲 氏（ニシムラ アキラ）氏 太陽工業株式会社・物流システムカンパニー／物流マーケティング室：室長	
意見交換	「コメ政策と飼料用米の今後に関する意見交換」・・・・・・・・P	57
	司会 信岡 誠治（ノブオカ セイジ） 理事（東京農業大学農学部 教授）	
課題挨拶	副理事長 加藤 好一（生活クラブ事業連合生活協同組合連合会 会長）	

※ 全体進行司会 事務局長 若狭 良治



**主催 一般社団法人 日本飼料用米振興協会**

東京都中野区弥生町1-17-3 〒164-0013

## 開催趣旨

今年の飼料用米作付けは昨年度と比較して微減の状況のようですが、利用する立場での養豚事業者や養鶏事業者、飼料保管流通事業者などは積極的に飼料用米の確保に向けての保管設備を建設や新たな保管方法を研究考案するなど意欲は旺盛です。

同時に様々な方策を実現するにはコスト問題など課題も明確になってきています。

日本飼料用米振興協会では今年、9月25日～27日に大分県、福岡県、山口県などの産地（飼料用米、養豚、養鶏など）を視察してきました。「多収日本一」や「畜産物利用ブランド化日本一」の取り組みに対する期待は旺盛でした。

今後の食料自給率の向上や飼料の国産化を目指す場合、飼料用米の作付けの確保と利用普及は重要な課題と考えます。

国産飼料増産への今後の方向や可能性について意見交換を行いたいと考え、今回の「意見交換会」を企画しました。

## 開会のご挨拶

2018年11月28日

一般社団法人 日本飼料用米振興協会  
理事長 海老澤恵子

本日はお忙しい中、多数お集まりいただき誠にありがとうございます。

2008年（10年前）に「超多収米普及連絡会」としてスタートし、飼料用米普及のための学習と情報交換、シンポジウムを積み重ね、2014年に一般社団法人として法人化し、毎年3月に「飼料用米普及のためのシンポジウム」を開催してまいりました。

2016年より「飼料用米多収日本一」事業を農林水産省との共同で取り組み、飼料用米生産を増やすことによって我が国の食料自給率の向上と水田の保全、耕畜連携による循環型農業の推進を目指して地道な活動を続けてまいりました。

その中で、稲作でも畜産でも模範的で意欲的な生産者が多数いらっしゃることを知りましたが、一方で簡単には解決できない様々な問題があることもわかり、議論を重ねるにつれ課題も浮き彫りになってきています。

そこで、飼料用米普及に関心をお持ちの、又努力していらっしゃる多方面の皆さまからいろいろなご意見や問題を出していただきみんなで考える場を作ろうと、このような意見交換会を行うことになり、今回で3回目となります。

聞くとことによりますと、今年の飼料用米生産量は減少しているとのことですが、それはなぜなのか、どうすればよいのかを突き詰めれば、我が国のコメ政策に関わる大きな問題につながってきます。

本日は、基調講演として、農林中金総合研究所の小針美和様から「米政策の推移について」、農林水産省穀物課の足立隆文様からは「飼料用米の推進について」ご講演いただきます。

また、2名の飼料関連業界の方から話題提供していただきます。

意見交換会では皆様から本当に率直なご意見や問題提起などいろいろ出していただきたいと思っております。

本日の会で何らかの結論が出なくても、多様な意見を交わしあい、3月15日の「飼料用米普及のためのシンポジウム」につなげられれば大変嬉しく、意義あることと思っております。

どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

### 第3回 コメ政策と飼料用米の今後に関する意見交換会 参加登録名簿

1	郡山市	農林部農業政策課 主査	登柳 克史 <small>tonaki</small>
2	生活クラブ事業連合生活協同組合連合会	開発部 米・畜産課	鈴木 猛
3	生活クラブ事業連合生活協同組合連合会	開発部 部長付	赤堀 和彦
4	生活クラブ事業連合生活協同組合連合会	会長 (J-FRA 副理事長)	加藤 好一
5	日本農産工業株式会社	設計調達部 調達グループ	大場 康史
6	全国農業協同組合連合会 (JA全農)	東京畜産生産事業所	坂本 大武
7	栃木県開拓農業協同組合	農畜産部 部長	秋元 一郎
8	栃木県開拓農業協同組合	農畜産部 調査役	藤田 幸仁
9	一般社団法人日本養豚協会 (JPPA)	参与	山梨 育男
10	協同組合 日本飼料工業会		安井 護
11	全国主食集荷協同組合連合会	業務部 企画調整課	長岡 希
12	公益社団法人全国開拓振興協会	開拓情報部	浦崎 航
13	農研機構中央農業研究センター	生産体系研究領域 上級研究員	山口 弘道
14	シンジェンタジャパン (株)	社長室 種子戦略企画担当部長	中澤 靖彦
15	シンジェンタジャパン (株)	マーケティング部 戦略・プランニングマネジャー	蒔苗 朗 <small>makanae</small>
16	全農サイロ株式会社	営業部営業課	小副 泰実
17	全農サイロ株式会社	営業部営業課 課長	横谷 英樹
18	京都大学大学院 農学研究科	生物資源経済学専攻 農業食料組織経営学分野博士課程	柿原 真奈
19	株式会社 NBS ロジソル	国際事業本部国際営業部	佐橋 正文
20	井関農機株式会社	夢ある農業総合研究所 顧問	林 哲司
21	東部農林振興センター雲南事務所	農業普及部 専門農業普及員	堀江 雅樹
22	サンテックカンパニー プラント本部	環境営業課	菅田 武志
23	サンテックカンパニー プラント本部	環境推進室	高橋 和男
24	株式会社農林中金総合研究所	基礎研究部 専任研究員	平田 郁人
25	株式会社ライスフィールド	お米アドバイザー	馬場 靖司
26	中国四国農政局	生産部生産振興課 備蓄米等振興係長	高橋 真也

27	パルシステム生活協同組合連合会	産直部 部長	江川 淳
28	ヤンマーアグリジャパン株式会社	ソリューション推進部 専任部長	佐藤 健次
29	全国農業協同組合連合会（JA全農）	耕種総合対策部 飼料用米対策課 課長 （J-FRA 理事）	遠藤 雄士
30	全国農業協同組合連合会（JA全農）	耕種総合対策部 飼料用米対策課 課長代理	前田 勝也
31	木徳神糧株式会社	飼料事業部 マネジャー	三保谷 歩
32	木徳神糧株式会社	飼料事業部 主任	藤井 康央
33	木徳神糧株式会社	顧問（J-FRA 理事）	木村 友二郎
34	ホクレン（北海道農業協同組合連合会）	東京事務所 課長	小成 毅彦
35	株式会社野澤組	機械部 課長代理	田中 賢太郎
36	雪印種苗株式会社	園芸微生物推進室 顧問	西 春彦
37	ダニスコジャパン株式会社	インダストリアルバイオサイエンス事業部 テクニカルサービスマネージャー	澤田 久美子
38	株式会社毎日経済通信社	記者	杉山 勝三
39	株式会社大竹製作所	研究室 研究室副室長	大東 雅英
40	東邦物産株式会社	米穀本部 米穀本部長	和出 宏二
41	株式会社秋川牧園	生産部次長	村田 洋
42	昭和産業株式会社	飼料畜産部業務課	吉住 功輝
43	昭和産業株式会社	飼料畜産部 次長	柴崎 靖人
44	三井物産アグロビジネス株式会社	肥料製品本部 総合企画室	石浦 啓佑
45	中部飼料株式会社	仕入部	御手洗 剛志
46	北関東食べる通信	発行人（藤田農園 代表） <a href="https://taberu.me/kitakanto">https://taberu.me/kitakanto</a>	藤田 武志
47	株式会社農経新報社	農経しんぼう 営業企画グループ 係長	阿部 雅彦
48	日本農民新聞	企画・営業部 主任	小泉 凡平
49	飼料通信	記者	渡辺 正彦
50	新農林社	編集局 週刊「農機新聞」月刊「機械化農業」	佐藤 弘盛
51	株式会社全国食鳥新聞社	代表取締役	chuuma 中馬 允男
52	株式会社 鶏鳴新聞社	編集部	清水 利彦
53	株式会社食品産業新聞社	米麦日報部 記者	井澤 和広

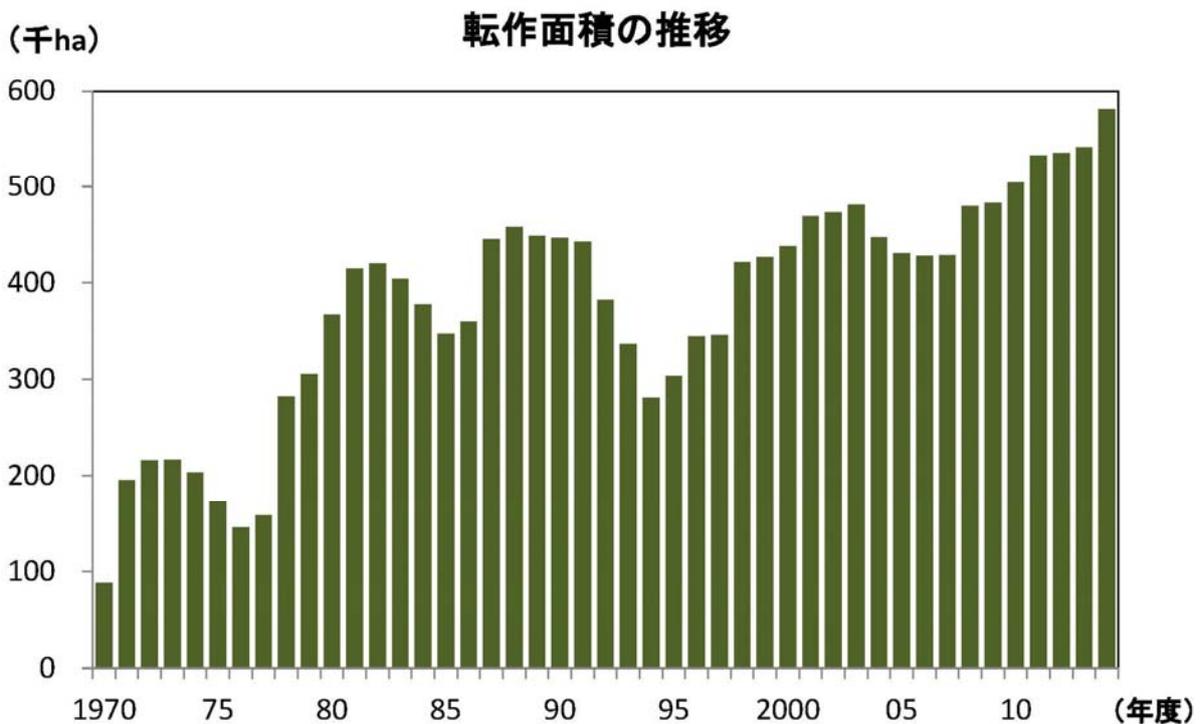
54	株式会社農経新報社	営業企画 係長	阿部 雅彦
55	(株)鶏卵肉情報センター	編集部 副編集長	<small>monma</small> 門馬 照久
56	日本経済新聞社	編集局 記者	<small>kodachi</small> 小太刀 久雄
57	株式会社米穀データバンク	編集部 記者	小野塚 英幸
58	日本農業新聞	編集局 農政経済部 記者	岡部 孝典
59	日本農業新聞	営農生活部 記者	石川 大輔
60	株式会社商経アドバイス	編集部 記者	横川 孝
61	中野区消団連		伊東
62	家庭栄養研究会	常任顧問	蓮尾 隆子
63	東京農業大学 農学部	学生 3年生	山口 修平
64	株式会社パル・ミート (パルシステム生協グループ)	本社/商品本部 取締役・商品本部長	島田 朝彰
65	日本協同組合連携機構	常務理事	青竹 豊
66	一般社団法人循環資源再生利用ネットワーク	専務理事スタッフ	堤 英祐
67	東京農業大学 (質疑司会者)	農学部 前教授 (JFRA 理事)	信岡 誠治
68	昭和産業株式会社 (話題提供者)	飼料畜産部 飼料原料課 課長	多田井 友揮
69	太陽工業株式会社 (話題提供者)	物流システムカンパニー マーケティング室 室長	西村 <small>akira</small> 哲
70	農林水産省 (講演者)	政策統括官付穀物課 企画係長	足立 隆文
71	株式会社農林中金総合研究所 (講演者)	主任研究員 (調査第一部:協同組合・組合金融)	<small>kobari</small> 小針 美和
72	日本飼料用米振興協会 (J-FRA)	監事	岩野 千草
73	日本飼料用米振興協会 (J-FRA)	理事長	海老澤 恵子
74	日本飼料用米振興協会 (J-FRA)	理事・事務局長	若狹 良治

2018年11月28日現在

# 米政策の推移

2018年11月28日  
(株)農林中金総合研究所 調査第一部  
小針 美和 (kobari@nochuri.co.jp)

## 長期的に俯瞰する一転作面積の推移

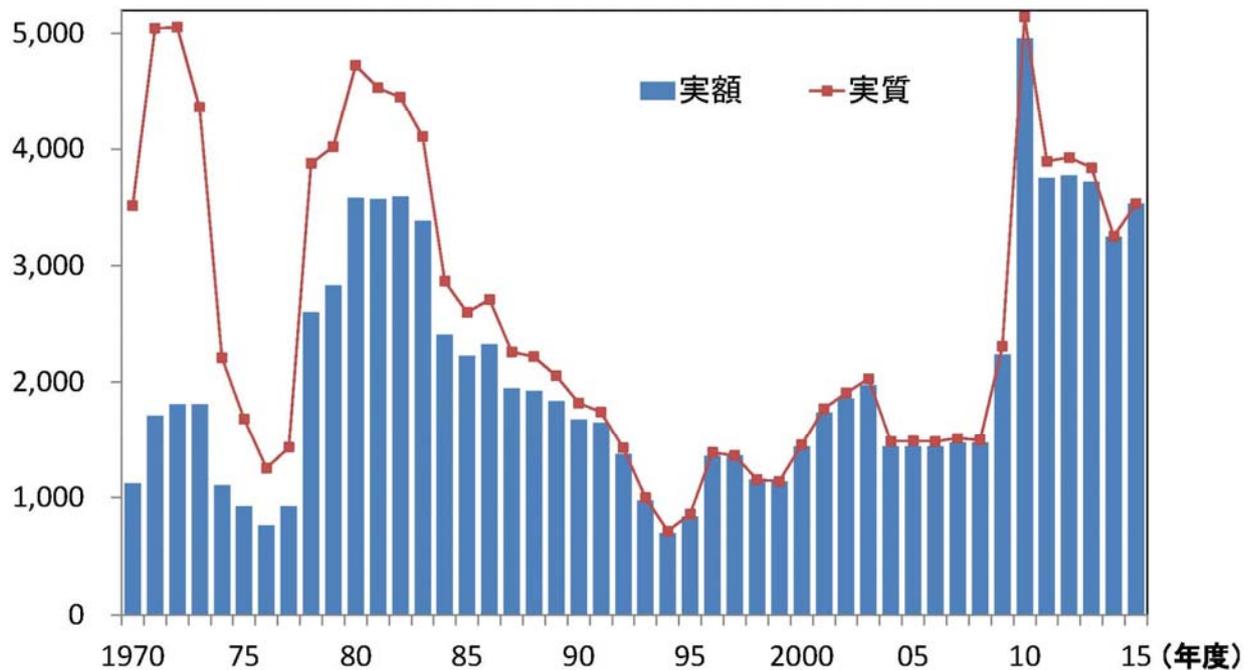


(資料) 会計検査院「米の生産調整対策の実施状況等について」

# 長期的に俯瞰する—当初予算の推移

(億円)

生産調整対策に係る交付金等の当初予算額

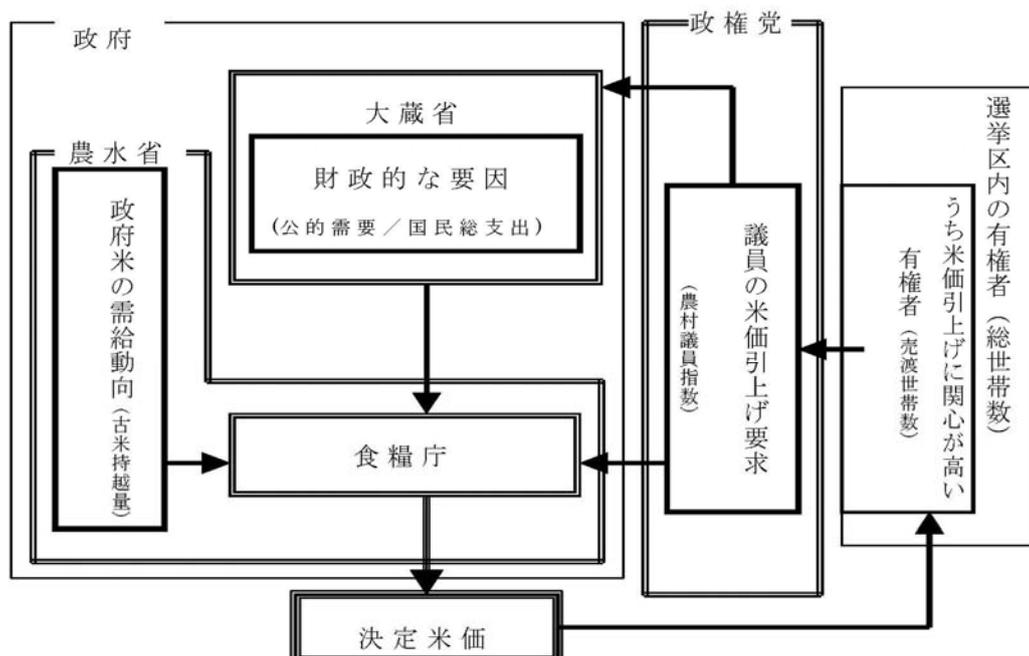


(資料) 会計検査院「米の生産調整対策の実施状況等について」

3

# 長期的に俯瞰する—政策の決定過程

- 政策決定の「構造」は、基本的に変わらず
  - ファクター、変数は時代とともに変化



4

# 米政策見直しの背景にあるもの

## ■ 国際貿易交渉の進展

- プラザ合意
- GATT、WTO
- TPP

## ■ 財政状況

## ■ コメの在庫・作況状況

5

# 米政策改革以降の施策の推移

時期区分	米政策改革 以前	米政策改革		米緊急対策	戸別所得 補償制度	4つの改革	平成30年産 以降の米政策	
		第一ステージ	第二ステージ					
対象時期	03年度時点	04～06年度	07年9月まで	07年10月 ～09年度	10～13年度(注1)	14年度～	18年産～	
過半数の政党(衆議院)		自公		自公	民主		自公	
過半数の政党(参議院)		自公		民主	民主		自公	
国から都道府県への 生産数量目標の配分	生産調整(主食用米を作付しない)面積を配分	ネガ(生産調整面積)から ポジ(生産数量目標)への 移行期間	需要量情報として情報提供		生産数量目標の配分		配分しない	
主食用米以外の 作付に対する 交付金	生産調整との リンク	あり			なし			
	地域裁量のある 交付金	一部あり	産地づくり 交付金	産地確立交付金	産地資金 (一部あり)	産地交付金 (一部あり)		
	全国一律の 交付金	あり	なし	水田等有効活用 促進事業等	水田活用の所 得補償交付金	水田活用の 直接支払交付金		
	新規需要米 加工用米	なし	なし	なし	あり	あり(数量払の導入)		
主食用米への 定額助成	なし	なし	なし(※09年度 に補正予算)	あり (15,000円/10a)	あり (7,500円/10a)	なし		
米価下落補填	対象を限定	稲作経営 安定対策	担い手経営 安定対策	収入減少影響緩和対策		米価下落補填 交付金	収入減少影響 緩和対策	収入保険の導 入、ナラシとの 選択制
	対象限定 なし		稲作所得 基盤確立交付金	稲作構造 改革促進 交付金	-	米価下落補填 交付金	-	-
未達成へのペナルティ		あり			なし			

(資料) 農水省の「米穀の米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」、生産調整に関する要領等各種政策文書をもとに筆者作成

6

# 「米政策改革」が目指したもの

- 「米を作らせない」政策からの脱却
- 主食用米の生産調整：「官」から「民」へ
  - 民：「農業者」と「農業者団体」
- 産地づくりは「中央」から「地方」へ
  - 現場で考える仕組み＝産地づくり交付金
- 「価格政策」から「直接支払」へ
  - 背景にはWTO

7

## 産地づくり交付金—地域の創意工夫

### ○ 産地づくり交付金の概要

地域自らが作成する  
「地域水田農業ビジョン」  
に基づいて実施する取組を支援

・地域の多様な条件を踏まえた  
創意工夫に応える仕組み  
・生産調整のメリット措置の一つ

※①地域自らの計画のもとに  
②施策の助成体系を決める  
⇒「地域としての営農振興と  
国の施策とが一体となった推進」を  
施策の仕組みとして担保

### ○ 産地づくり交付金の流れ

地域水田農業推進協議会において  
「地域水田農業ビジョン」を策定  
〔 構成員：市町村、農業協同組合等生産出荷団体、農業共済組合、  
農業委員会、土地改良区、農家代表等 〕

産地づくり交付金の使途・単価を決定  
するとともに、地域の担い手を明確化

#### 計画的・戦略的な水田農業の展開

・米の生産調整の推進  
・水田を活用した作物の産地づくりの推進  
・水田農業の構造改革の推進(担い手の育成)

#### 単価のイメージ

麦 : 〇〇〇円/10a  
そば : 〇〇〇円/10a  
農作業受託 : 〇〇〇円/10a  
等

産地づくり交付金 対策期間中(19~21年度)安定した交付額

※ 平成20年度予算額  
・産地づくり交付金 132,669百万円  
・新需給調整システム定着交付金 15,000百万円

8

# 米緊急対策－「先祖帰り」との批判

- ペナルティの強化
- 政府買入実施と全農による飼料用処理
- 全国水田農業推進協議会の設置
- 補正予算による転作強化策
  - 「新規需要米」に対する予算措置

9

## 米緊急対策－補正予算

### 生産調整に関する助成金

		07年度		08年度		09年度	
		交付金の名前	予算額(億円)	交付金の名前	予算額(億円)	交付金の名前	予算額(億円)
当初予算						水田等有効活用促進交付金	494
	産地づくり	産地づくり交付金	1327	産地づくり交付金	1327	産地確立 新需給調整システム 定着交付金	1466
		新需給調整システム定着交付金	150	新需給調整システム定着交付金	150		
		稲作構造改革促進交付金	290	稲作構造改革促進交付金	324	稲作構造改革促進交付金	218
		耕畜連携水田活用事業	54	耕畜連携水田活用事業	54	耕畜連携水田活用事業	54
	補正予算		地域水田農業活性化緊急対策(緊急一時金)	500	水田フル活用推進交付金	381	需要即応型生産流通体制緊急整備事業
		緊急米価安定支援対策(全農飼料米処理)	50	食料自給力向上緊急生産拡大対策事業	9	飼料稲フル活用緊急対策事業	13
		政府買入の費用	—				
予算額		当初予算額	1821	当初予算額	1855	当初予算額	2232
		補正予算額	550	補正予算額	390	補正予算額	1181
		合計	2371	合計	2245	合計	3413

(資料) 農林水産省 予算の概要等

10

## 米緊急対策—コメに対する交付金

- **新規需要米【米粉・飼料用米】**
  - 非主食用米に対する助成
  - 「米穀の新用途への利用の促進に関する法律」の制定
- **トレサビリティの強化**
  - 事故米穀の非正規流通問題
  - 非主食用米の不正流通防止

11

## 戸別所得補償制度

- 生産調整達成者に対する主食用米作付面積に応じた交付金
  - 強制ではなく、明示的な財政的メリットによる生産調整推進
  - 10aあたり15,000円
- 転作作物に対する助成と生産調整の達成要件との切り離し
- 転作助成：全国一律単価にシフト
  - 新規需要米への助成の当初予算化

12

## 第二次安倍政権下の米政策の見直し

- 国による生産数量目標の配分の廃止(18年産～)
- 米の直接支払交付金は18年産をもって廃止。
- 19年産からは収入保険制度を導入
- 飼料用米の推進強化, 数量払の導入

稲作に関する農政改革のタイムスケジュール

	従前の制度	14年度	15年度	16年度	17年度	目標・18年度～
① 農地中間管理機構	設 機 置 構	重点推進期間 交付金単価アップ		推進期間(課税優遇・ペナルティ等) 土地改良法改正・基盤整備の優先実施		2023年(10年後)までに農地の8割を担い手に集積
② 米政策の見直し	現在行われている行政による主食用米の生産数量目標の配分を継続 配分の廃止に向けてコメに関する情報の内容を拡充					行政による配分をやめる 転作助成のあり方見直し
② 飼料用米の増産	交付単価 80,000円/10a	数量払導入(最低55,000円/10a, 最高105,000円/10a専用品種の作付に12,000円/10aを交付)				2025年に飼料用米の生産数量を110万トンに拡大
③ 経営安定対策	米の直接支払い交付金 15,000円/10a	生産調整達成者を対象に交付 7,500円/10a(単価を半減)				廃止
	米・畑作物の収入減少影響緩和対策	認定農業者・集落営農のうち一定規模以上の者を対象(特認あり) ナラシ対策は継続				ナラシ対策は継続。収入保険かナラシ対策かいずれかを選択して加入
④ 共済制度見直し 収入保険の導入	品目ごとの共済制度や所得補償制度のみ	保険の仕組みの設計 調査事業等の実施		改正法案閣議決定	具体的な制度設計	経営全体の収入を対象とした収入保険を新設

13

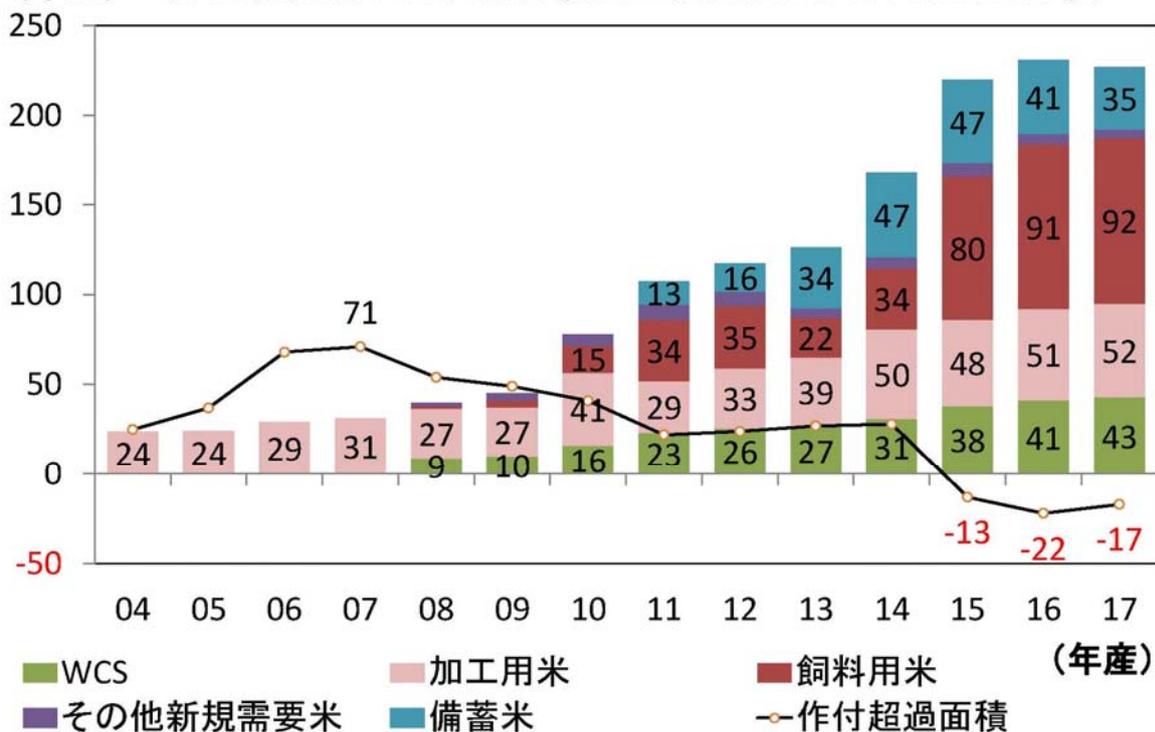
## 財政制度等審議会の論点整理

- 高収益作物への転換による競争力強化
- 生産コスト削減による競争力強化
  - 飼料用米導入による米の多収化を契機として、多収による生産コスト削減を進めることにより、米の輸出も含めた新たな米のビジネスモデルを創出すべきではないか。
- 飼料作物の増産
  - 飼料生産が必要とされる地域においては、土地条件に配慮しつつ、飼料用米やWCS用稲からトウモロコシへの転換などにより、飼料の増産を推進すべきではないか。
- 適地適作の推進
  - 地域差に応じた生産(適地適作)をより一層推進していくべきではないか。

14

# コメをめぐる状況－作付面積

(千ha) 非主食用米の作付面積と主食用米の作付超過面積



(資料) 農林水産省「米をめぐる関係資料」

15

# コメをめぐる状況－生産構造

水稲作付経営体数と作付面積 (千経営体, 千ha, %)

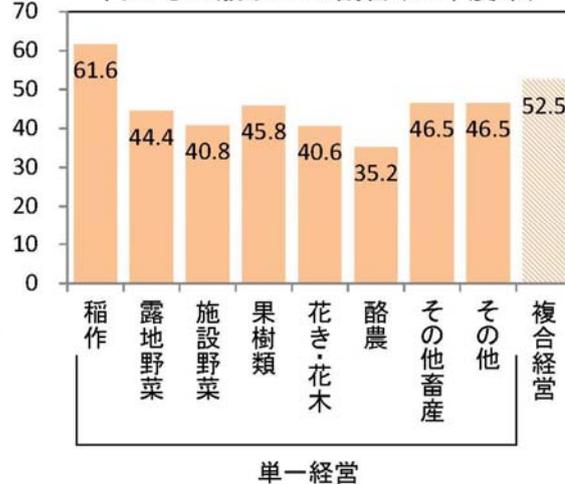
	2010年		2015年		組織経営体	
	経営体数	面積	経営体数	面積	経営体数	面積
全国	1,169.3	1,368.7	952.3	1,312.0	11.8	187.1
1ha未満	846.6	394.6	661.3	305.0	1.7	0.9
1～5ha未満	285.7	546.3	248.0	486.8	2.4	6.5
5ha以上	37.0	427.8	43.0	520.3	7.6	179.8
5～10ha未満	23.7	163.4	26.2	180.6	1.7	12.8
10～15ha未満	6.6	80.7	8.0	98.0	1.4	18.0
15ha以上	6.7	183.7	8.8	241.6	4.5	149.0

	構成比				10年対比の増減率	
	2010年		2015年		経営体数	面積
	経営体数	面積	経営体数	面積		
全国	100.0	100.0	100.0	100.0	-18.6	-4.1
1ha未満	72.4	28.8	69.4	23.2	-21.9	-22.7
1～5ha未満	24.4	39.9	26.0	37.1	-13.2	-10.9
5ha以上	3.2	31.3	4.5	39.7	16.3	21.6
5～10ha未満	2.0	11.9	2.7	13.8	10.3	10.5
10～15ha未満	0.6	5.9	0.8	7.5	21.4	21.5
15ha以上	0.6	13.4	0.9	18.4	32.4	31.5

資料 農水省「農林業センサス」

認定農業者(法人、共同申請を除く)に占める60歳以上の割合(15年度末)

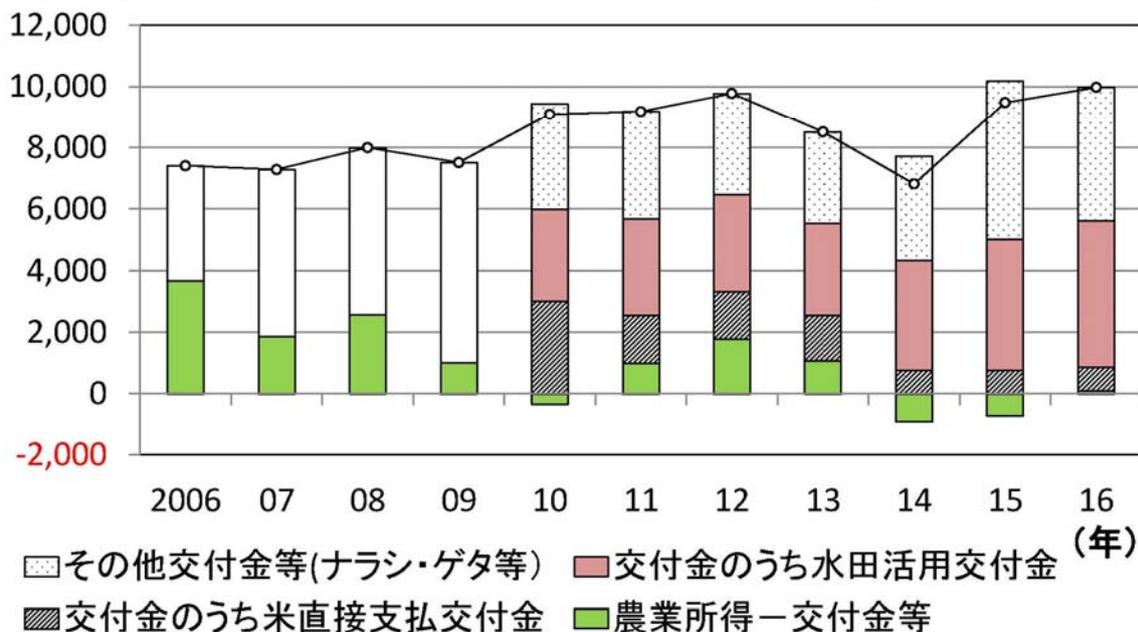


資料 農水省経営局調べ

16

# コメをめぐる状況－担い手の所得構造

(千円) 10ha以上の水田作経営(個別経営)の農業所得



(資料) 農林水産省「農業経営統計調査」  
 (注) 2009年までは交付金等の内訳がない

17

## まとめ・課題提起

- 度重なる施策の見直しによる副作用
  - 生産調整の政策的な位置づけや今後の方向性に関するメッセージが見えにくくなっている
  - 交付金の交付体系が繰り返し変わることで、財政支出である交付金が担い手の経営安定にどのように寄与しているのかを、事後的にきちんと検証することが難しくなっている
  
- 今日的な「食糧政策」としての枠組みが必要
  - 担い手農業者の経営安定対策のあり方

18

# 米政策の推移

—米政策大綱からの15年を振り返る—

主任研究員 小針美和

## 〔要 旨〕

2017年11月の食糧部会で「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」が承認され、18年産以降の生産調整については、行政による生産数量目標等の配分は行わず、生産者や集荷業者・団体が中心となって需要に応じた生産に取り組むこととされた。その内容は「米政策改革」のもと07年産で取り組まれた施策と重なるところも多い。しかし、その後10年あまりにわたる施策見直しの繰り返しにより施策体系は変化しており、今後のあり方を検討する際には、その変遷を踏まえたうえで現在の施策体系を理解する必要がある。

これまでの流れを概観すると、農業者の経営の自由度という観点からは、米政策改革以前の国による強制感の強い生産調整から自由度を高める方向で推移してきた。一方で、政策の見直しが続けられるなかで、生産調整の政策的位置づけや今後の方向性が見えにくくなっている。また、度重なる施策の変更は、政策が経営に与える影響の大きい土地利用型の農業者にとって先の見通しを立てにくくし、経営判断を難しくすることにも留意が必要である。

## 目 次

### はじめに

#### 1 米政策改革に示された生産調整のスキーム

- (1) 米政策改革で示された基本理念と全体像
- (2) 改正食糧法に規定された生産調整のスキーム
- (3) 生産数量目標の配分とメリット措置

#### 2 2007年秋以降の米政策の変遷

- (1) 米緊急対策（07年10月～09年度）

- (2) 戸別所得補償制度（10年度～13年度）

- (3) 4つの改革（14年度～17年度）

#### 3 2018年産の枠組み

#### 4 まとめにかえて

- (1) 経営の自主判断・自由度の拡大

- (2) 生産数量目標の配分について

- (3) 度重なる施策の見直しによる副作用

## はじめに

2017年11月30日に食料・農業・農村政策審議会食糧部会が開催され、18年産米にかかる「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」が承認された。これまでは、基本指針公表後まもなく、農林水産省のホームページで都道府県別の生産数量目標の公表がなされていたが、本稿執筆時点ではそれも行われておらず、「4つの改革」で打ち出された「行政による生産数量目標の配分の廃止」という方向感に変化はないようである。

「需要に応じた生産」「行政による生産数量目標の配分の廃止」をキーワードとする今回の米政策の見直しは、02年12月の「米政策改革大綱」を端緒とする「米政策改革」で取り組まれた07年産における「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」(以下「新システム」という)への移行と重なる面が少なくない。しかし、その後、10年あまりにわたって施策の見直しが繰り返されてきたなかで、米をめぐる環境も、施策体系そのものも当時とは大きく変わっている。そのため、今後のあり方を検討する際には、政策の変遷を整理したうえで、現在の施策体系を理解する必要があると考えられる。そこで、本稿では、「米政策改革」以降の米政策の推移を確認することとしたい。

## 1 米政策改革に示された生産調整のスキーム

まず、米政策改革の基本的な考え方とそれのもとでの生産調整スキームを整理する。

### (1) 米政策改革で示された基本理念と全体像

米政策改革は、それ以前の生産調整政策の総括・反省に立ち、その推進における「基本理念」と、その理念にもとづいた改革の全体像とプロセスを提示したこと、また、法制度的位置づけが必ずしも明確ではなかった生産調整の枠組みを「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(以下「食糧法」という)にもとづくものとして措置したことに大きな特徴がある。

まず、米政策改革の基本理念としては、①明瞭で分かりやすい政策、②効率的で無駄のない政策、③決定と運用の過程の透明性が確保された政策であることの3つをあげた。

その基本理念のもとに、生産調整に関しては、①「単に生産調整の達成を主目的とした対策から、米づくりの本来あるべき姿に向けた地域農業の構造改革を地域で統一的・総合的に実践する取組みに転換」すること、②地域の関係者が一体となって地域水田農業ビジョンを策定・実践し、このような取組みを進めるなかで新システムの定着を図っていくこと、③①、②で示された「生産調整と地域農業の構造改革とが有機

的に連携する」という思想を食糧法に位置づけ、産地づくり対策等の施策を講ずることとした。

## (2) 改正食糧法に規定された生産調整のスキーム

食糧法には、95年の制定当時から、「政府は、米穀の需給及び価格の安定を図るため、米穀の需給の適確な見通しを策定し、これにもとづき、整合性をもって、米穀の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進(中略)を行う」(食糧法第2条)と規定され、また、農業者や農業者団体の取組みの重要性にも言及されている。

これに加えて、04年4月施行の改正食糧法では、新システムを行政が支援する仕組みを体現すべく、生産調整について、以下のように規定している。

まず、農林水産大臣は、米穀の需給および価格の安定を図るため、毎年、米穀の需給の見通しに関する事項を含む「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」(以下「基本指針」という)を定めるとしている(同第4条)。

そして、生産出荷団体等(農業者や農協、集荷業者等)は、基本指針にもとづき、地域水田農業推進協議会(以下「地域協議会」という)<sup>(注1)</sup>が作成する地域水田農業ビジョン<sup>(注2)</sup>と一体的に生産調整方針<sup>(注3)</sup>を作成し、この方針を農林水産大臣が認定する(同第5条第1項)。生産調整方針の認定を受けた生産出荷団体等(以下「認定方針作成者」という)は、市町村等からの情報提供および自らの

販売戦略等にもとづき、米穀の生産数量の目標(以下「生産数量目標」という)の決定を行い、当該認定生産調整方針に参加する農業者への生産数量目標の配分を行うこととしている。

このような仕組みの下で、国は、農業者・農業者団体の主体的な需給調整の取組みの支援を行う(同第6条)。また、都道府県および市町村は、生産調整方針の適切な運用に関する助言および指導に努める(同第7条)こととした。

**(注1)** 地域水田農業推進協議会とは、地域(市町村を基本とする)の農業者団体等の関係機関、行政、認定方針作成者等を構成員として、地域における需要に応じた米の生産の推進を図るとともに、産地づくり交付金等の活用を通じ、水田農業の構造改革の推進、水田を活用した作物の産地づくりの推進等に資することを目的として設置する組織。

**(注2)** 地域水田農業ビジョンとは、各地域において、今後の作物戦略・販売、水田の利活用、担い手の育成等の将来方向について、地域協議会でとりまとめた計画。

**(注3)** 生産調整方針とは、食糧法第5条にもとづき、農業者への生産数量目標の配分方法や、生産調整を達成するための措置などを定めたもの。

## (3) 生産数量目標の配分とメリット措置

### a 生産数量目標の配分方法：ネガ配分からポジ配分へ

生産調整の目標の配分としては、「需要に応じた生産」にもとづくものとして、04年産において、それまでの主食用米を作付けしてはいけない水田面積(削減面積目標)を配分する方式(いわゆるネガ配分)から、主食用米の生産可能な数量を示す「生産数量目標」を配分する方式(ポジ配分)に変更された。そして、04年産から06年産までは時

限的に、国や都道府県、市町村が各段階の農業者団体とともに生産数量目標の配分に<sup>(注4)</sup>あたることとされた。なお、市町村段階では、生産数量目標と生産数量目標の面積換算値（生産数量目標を地域の平均収量で除して求めたもの、以下「面積換算値」という）を配分することとした。

07年産からは、生産数量目標ではなく、需要量に関する情報（以下「需要量情報」という）として提供されることになり、そのルートは、①国が需要見通しと都道府県別の需要実績をもとに都道府県別の需要量情報を算定・提供する、②都道府県レベルでは都道府県水田農業推進協議会とも調整のうえ、市町村別の需要量情報を算定・提供し、③市町村から地域協議会に情報提供することとしている。そして、地域協議会では、市町村からの情報提供を受けて、管内における生産数量目標の配分の一般ルール（算定方式）を設定する。認定方針作成者は、そのルールにもとづいて、参加農業者に対して生産数量目標を配分する。

このように、農業者への生産数量目標の配分は認定方針作成者が行うものの、地域内の生産数量目標の調整は実質的に地域協議会<sup>(注5)</sup>が行うものとされていた。

また、その配分は、都道府県段階および市町村段階ともに、改正食糧法の趣旨を踏まえて、需要に応じた米づくりの観点から行うこととされ、市町村段階では、農業者の経営動向、地域の米の作付状況等の地域の実情に必ずなど、地域ごとの取組状況を反映して算定とすることとされた。

(注4) 食糧法の附則第2条にもとづくもの。

(注5) 農業者ごとの生産数量目標を定めるには、農業者個々の経営面積等、主に地域協議会が保有・管理する水田台帳のデータが必要である。また、農家の零細性から当初示された配分率どおりに作付けできる者は実際にはごく少数であり、地域内での過不足調整等も必要となることから、その機能をもつ地域協議会での調整が不可欠となる（小針（2010））。

## b 主食用米以外に対する助成：地域裁量のある交付金の創設

主食用米以外の作付助成には、全国統一の単価で助成をするのではなく、交付金の活用方法を地域で話し合っ決めて決める仕組みが導入された。これは、「助成措置が全国一律の要件および単価とされ、地域の特色を活かした産地づくりの観点に欠けていた」というこれまでの生産調整政策の総括にもとづくものである。具体的には、地域協議会（主に市町村単位）に対して一定額の交付金を交付し、各地域では、地域農業水田ビジョンをもとに地域独自で用途や単価を設定できるとする「産地づくり対策」が措置された。

ただし、産地づくり交付金は、生産調整達成のメリット措置として位置づけられており、それ以前の生産調整政策と同様に、生産調整を達成した農業者（以下「生産調整実施者」という）であることが交付要件とされていた。

## c 主食用米に対する助成：稲作経営安定対策から経営所得安定対策へ

主食用米に関する助成は、生産調整実施者を対象に、米価下落による収入減少の影

響を緩和する対策として措置された。米政策改革の第一ステージでは、生産調整実施者全員を対象とする「稲作所得基盤確保対策」と、一定の規模以上の稲作経営に対象者を限定して上乗せで補てんを行う「担い手経営安定対策」として講じられた。そして、07年度からは、担い手を対象とした対策はコメのみの施策として措置するのではなく、品目横断的経営安定対策の「収入減少影響緩和対策」に移行されることとなった<sup>(注6)</sup>。経営安定対策の加入には、生産調整達成の可否は直接的な要件とはされていなかったが、市町村が経営改善計画を認定する際に生産調整の達成が要件とされていたことから、実質的には生産調整実施者でなければ同対策に加入することはできなかった。

(注6) 対象者は主に4ha以上(北海道は10ha以上)の認定農業者もしくは20ha以上の集落営農組織とされた。その仕組みは、麦・大豆等の畑作物とコメを対象に、販売収入が標準的収入を下回った場合に国と生産者が拠出した基金から減収額の9割を補てんするものである。

## 2 2007年秋以降の米政策の変遷

米政策改革は04年度を初年度とし、新システムへの移行・定着を目指して施策が展開されてきた。しかし、07年秋からの自民党主導の米政策の見直し、09年の民主党への政権交代による戸別所得補償制度の導入、そして、12年12月の自公政権の復活と、政治的環境の変化に伴い米政策も変更が重ねられ現在に至っている(第1表)。以下では、各時期の施策内容をトレースする(第2表)。

第1表 米政策に関する主な動き

		主な動き
02年	1月	生産調整に関する研究会発足
	12	「米政策改革大綱」の決定
04.	4	改正食糧法 米政策改革スタート
05.	3	新たな食料・農業・農村基本計画の制定
	10	「経営所得安定対策等大綱」の決定
07.	4	品目横断的経営安定対策の導入 生産者・生産者団体が主体となる需給調整システムへの移行
	7	参議院選挙での自民党の大敗
	9	07年産米価下落
	10	「米緊急対策」 「農政改革三対策の着実な推進について」
09.	8	衆議院総選挙で民主党過半数を獲得、民主党政権
10.	3	新たな食料・農業・農村基本計画の制定
	4	戸別所得補償モデル対策の開始
	7	参議院選挙での民主党の敗北
12.	12	衆議院選挙で自民党過半数を獲得
13.	5	「農林水産業・地域の活力創造本部」設立
	7	参議院選挙で自民党過半数獲得
	12	「農林水産業・地域の活力創造プラン」公表 「4つの改革」公表

資料 筆者作成

### (1) 米緊急対策(07年10月～09年度)

新システムへの移行や品目横断的経営安定対策の導入の初年度となった07年度において、出来秋の米価が大きく下落したこと等をきっかけに、米政策は大きく見直されることになった。07年10月に「米緊急対策」が決定され、07年産米の政府買入れや全国農業協同組合連合会による06年産米の飼料米処理への助成が措置されるとともに、08年の生産調整については、その達成に向けて取り組むとして、施策も見直すこととされた。

第2表 米政策に関する施策の推移

時期区分の名称	米政策改革以前	米政策改革		
		第一ステージ	第二ステージ	
対象時期	03年度時点	04~06年度	07年9月まで	
過半数の政党(衆議院)		自公		
過半数の政党(参議院)		自公		
基本的な考え方	-	農業者・農業者団体の主体的な需給調整の取組み		
行政の役割	-	国、地方(都道府県、市町村)は農業者・農業者団体の主体的な需給調整の取組みの支援		
国から都道府県への需要量情報の提供、生産数量目標の配分の方法	生産調整(主食用米を作付しない)面積を配分	ネガ(生産調整面積)からポジ(生産数量目標)への移行期間	需要量情報として情報提供 需要実績を基本とする算定	
農業者への生産数量目標の配分	市町村・農協	認定方針作成者から生産数量目標を通知		
市町村における配分ルール決定主体	市町村・農協 (水田農業推進協議会)	水田農業推進協議会		
地域段階における水田農業施策推進体制	市町村 (水田農業推進協議会)	水田農業推進協議会		
全国段階の推進組織	全国水田農業推進協議会	なし		
生産調整実施者に対する主食用米作付面積あたりの定額助成	なし			
生産調整実施者への米価下落対策	対象を限定	稲作経営安定対策	担い手経営安定対策	収入減少影響緩和対策
	対象を限定しない		稲作所得基盤確立交付金	稲作構造改革促進交付金 <sup>(注3)</sup>
主食用米以外の作付に対する交付金	生産調整とのリンク	あり		
	全国一律の交付金	あり	なし	
	地域裁量のある交付金	一部あり	産地づくり交付金	
	新規需要米	なし		
	加工用米	なし		
生産調整未達成にかかる他の施策等へのペナルティ・優先配慮	あり			

資料 農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」、生産調整に関する要領等各種政策文書をもとに作成

- (注) 1 13年度においては、第二次安倍政権のもとで、施策の名称を経営所得安定対策に変えているが、施策の内容は戸別所得補償制度と同様であるためにこのような時期区分としている。  
 2 当初予算としては措置されていないが、08年度に補正予算として生産数量目標を換算した面積に対して、10aあたり3,000円が交付されている。  
 3 収入減少影響緩和対策の対象者以外に対する米価下落の補てんとして措置されたが、地域の判断で米価の下落補てんではなく、生産調整作物の振興に充当することも可能とされた。  
 4 14年産については、従来どおり、過去の需要実績を基本として算出。

米緊急対策	戸別所得補償制度	4つの改革	18年産以降の米政策
07年10月～09年度	10～13年度 <sup>(注1)</sup>	14年度～	18年度～
自公	民主	自公	
民主	民主	自公	
食糧法の枠組みを踏まえつつ、農協系統と行政が適切に連携して、全都道府県・全地域で目標を達成できるよう全力をあげる	戸別所得補償モデル対策を実施することにより、できるだけ多くの農業者が生産数量目標に即した米生産を行うよう促す(要領)	食糧法の枠組みの下で、農業者・農業者団体・行政が適切に連携して生産数量目標の達成に向けて取り組む	生産者や集荷業者・団体は、国が策定する主食用米の全国の需給見通しや国が提供する情報等を踏まえて、自主的な判断により、交付金の活用による戦略作物の生産拡大や、ニーズに応じた生産と安定取引等の一層の推進等を図ることを通じて、需要に応じた生産・販売に取り組む
	食糧法の枠組みの下で、農業者・農業者団体・行政が適切に連携して生産数量目標の達成に向けて取り組む(基本指針)		
	行政も、農協系統等と適切に連携して、需給調整に取り組む	農業再生協議会の運営に当たっては(中略)農業者団体及び行政が相互に連携して積極的に取り組む	国は、主食用米の全国の需給見通しの策定、需要に応じた生産・販売に向けた情報提供を行う
需要量情報として情報提供	生産数量目標の配分		配分しない
需要実績を基本とする算定	・15年産からは14年産の都道府県別ウエイトで固定して配分 ・自主的取組参考値の提示 <sup>(注4)</sup>		
認定方針作成者から生産数量目標を通知			
水田農業推進協議会	農業再生協議会		
水田農業推進協議会	農業再生協議会		
全国水田農業推進協議会	なし		
なし <sup>(注2)</sup>	あり(15,000円/10a)	あり(7,500円/10a)	なし
収入減少影響緩和対策	米価下落補填交付金	収入減少影響緩和対策	収入保険の導入、収入減少影響緩和対策との選択制
-	米価下落補填交付金	-	-
あり	なし		
水田等有効活用促進対策事業等	水田活用の所得補償交付金	水田活用の直接支払交付金	
産地確立交付金	産地資金 (水田活用の所得補償交付金の内数)	産地交付金 (水田活用の直接支払交付金の内数)	
	あり	あり(収量に応じた単価設定の導入)	
なし	あり		
あり	なし		

### a 生産調整の考え方と行政の役割：行政による指導の強化とペナルティの示唆

生産調整の推進にかかる要領（「米穀の生産調整実施要領」）も、08年1月31日に全部改正され、生産調整の実効性の確保と水田フル活用の実現を目指すこと、そのため、「行政も（中略）全都道府県・全地域で生産調整を達成するように全力をあげる」とされた。

これを受けて、全国、都道府県、市町村レベルで、行政、農協等の関係者による生産調整の達成に向けた「合意書」の締結が行われた。また、全国レベルでは、全国農協中央会、全国農業協同組合連合会、日本農業法人協会等の農業者組織や全国米穀販売事業共済協同組合等の関係団体、および農林水産省生産局で構成する全国水田農業推進協議会を組織し、需給調整の着実な実施に向けた取組みを推進することとされた。さらに、生産調整の公平性担保措置として水田農業の各種事業の要件や予算配分において生産調整の達成状況を優先的に配慮することが示唆されるなど、水田農業政策全般にわたって生産調整の達成に向けた取組強化が図られた。

また、基本指針において「生産数量目標の達成に向けて取り組む」と明記され、「単に生産調整の達成を主目的とした対策から、米づくりの本来あるべき姿に向けた地域農業の構造改革を地域で統一的・総合的に実践する取組みに転換」するとした米政策改革当初の理念からは遠ざかることとなった。

### b 生産数量目標の配分：面積換算値の提示

国から都道府県、都道府県から市町村への情報提供においては、生産数量ベースの需要量とともに面積換算値を合わせて提示することとなった。そのため、提供の形は需要量情報のままであったものの、実質上、04年産～06年産の配分方法に回帰し、行政としての指導を強めるものとなった。

### c 主食用米以外に対する助成：新規需要米への助成

米緊急対策のもとでは、地域に一定額を交付する産地づくり交付金とは別に、生産調整面積の拡大に対する予算措置が講じられ、飼料用米、米粉用米等の新規需要米に対する支援も打ち出された。ただし、その施策の多くは主に緊急的な補正予算として措置された<sup>(注7)</sup>。

具体的には、09年度当初予算に「水田等有効活用促進対策事業」が措置され、新たに生産調整面積を拡大した取組面積に対して全国一律単価で助成金が交付されることとなり、新規需要米への交付単価は10aあたり50,000～55,000円とされた。加えて、09年度補正予算により地域の需要に結びついた生産調整の取組みに対して助成を上乗せする「需要即応型生産流通体制緊急整備事業」が措置され、両者を合わせて、新規需要米には実質80,000円/10aが交付されることとなった。

**(注7)** 個々の施策が十分なその時々への対応として講じられ、施策相互の関連性や整合性への配慮が不十分なため事業推進は複雑になり、現場担

当者の作業負荷が増えるという副作用もあった(小針(2009b))。

#### d 主食用米に対する助成：収入減少影響緩和対策の拡充

08年度には、品目横断的経営安定対策の見直しがなされ、名称を水田・畑作経営所得安定対策に変更、対象要件も緩和された。また、収入減少影響緩和対策の仕組みは、農業者の選択によって最大20%の価格下落にも対応できるように見直された。

収入減少影響緩和対策による国から農業者への交付額をみると、08年度(07年産への補てん)には243億円、09年度(08年産の補てん)には54億円、10年度(09年産への補てん)には142億円となっている。

#### (2) 戸別所得補償制度(10年度～13年度)

民主党への政権交代により、同党のマニフェストに掲げられていた戸別所得補償制度の導入に向けての動きが急速に進められ、コメについては、10年度から「戸別所得補償モデル対策」(以下「モデル対策」という)として先行実施されることとなった。これにより、米政策の方向性は再度大きく変わることになった。<sup>(注8)</sup>

**(注8)** 13年度においては、第二次安倍政権のもとで、施策の名称を経営所得安定対策に変えているが、施策の内容は戸別所得補償制度と同様であるためこのような時期区分としている。

#### a 生産調整の考え方と行政の役割：

##### ペナルティからメリットへ

民主党政権下では、生産調整の施策推進の基本的な考え方として、「戸別所得補償モ

デル対策を実施することにより、できるだけ多くの農業者が生産数量目標に即した米生産を行うよう促すことによって、その実効性確保を図る」とし、引き続き、「農業者・農業者団体・行政が適切に連携して生産数量目標の達成に向けて取り組む」とされた。また、「全国水田農業推進協議会は需給調整の着実な実施に向けた取組みを推進する」とされ、米緊急対策で組織された生産調整にかかる全国組織にも言及している。

一方で、米緊急対策で示唆された事業採択における生産調整の達成状況による優先配慮など、生産調整未達成のペナルティとなるような措置は廃止された。<sup>(注9)</sup>そして後述するとおり、生産調整実施者には主食用米の作付けに対する直接的なメリット措置を講じることとされ、それをもとに農業者に生産調整への参加・不参加の判断を委ねる、いわゆる選択的な生産調整の仕組みとなった。

**(注9)** 併せて、認定農業者制度においても、生産調整の取組状況を認定の要件から外すことにした。

#### b 生産数量目標の配分：一律配分する 地域の増加

11年産からは、これまで、都道府県、および市町村に需要量情報として提示されていた算定値が、生産数量目標として示されるようになった(面積換算値も合わせて提供)。また、生産数量目標が戸別所得補償の交付基準となることを受けて、それまで制度上生産数量目標の配分がなかった、認定方針に参加しない農業者に対しても、地域協議

会から生産数量目標を配分することとした。

また、配分ルールとしては、都道府県に対する配分では、基本的に、これまでと同様需要実績にもとづいて算定することとした。しかし、都道府県段階、市町村段階での配分では、市町村間、農業者間での差を縮小、もしくはなくして配分する地域が増えた。これは、主食用米の作付面積が交付金の助成対象となったことに伴い、その観点からは、農業者間の公平を期するために、差をつけないことが望ましいとの指導があったことが影響したと考えられる。

#### c 主食用米以外に対する助成：全国一律単価の復活

「米緊急対策」のもとでは、従来からの施策と新たに措置された種々の対策が併存し、助成体系が複雑になっていたが、モデル対策では、それらを「水田利活用自給力向上事業」として一本化した。ただし、交付単価は、原則全国一律とされたため、交付金の活用における地域の裁量<sup>(注10)</sup>は縮小した。そして、同事業の交付金については、生産調整の達成状況にかかわらず交付することとした。

(注10) しかし、これまでの地域における生産調整の取組みのなかで麦・大豆・飼料作物等の栽培においてほ場の団地化や担い手への集積を行っている場合には、それらの取組みに応じて交付金を上乘せしていたため、全国一律に定められた基本単価による交付金のみでは、交付金額が大きく減少するケースがみられた。そのため、減額分を調整する「激変緩和措置」が講じられることとなり、その後の「産地資金（産地交付金）」へと引き継がれている。

#### d 主食用米に対する助成：戸別所得補償制度の導入

10年産からは、生産調整実施者に対して主食用米の作付面積に応じて交付金を直接交付する仕組みが初めて導入された。具体的には、米の生産数量目標に即して生産した販売農家または集落営農<sup>(注11)</sup>に対して15,000円/10aを定額で交付し、当年産の販売価格が標準販売価格を下回った場合には、さらにその差額を「米価変動補填交付金」として交付することとされた。これにより、収入減少影響緩和対策は事実上停止されることとなった。

実際の交付金額としては、米価が下落した10年度には、「定額部分」（11年産からの米の所得補償交付金）の15,000円/10aに加えて「変動部分」（11年産からの米価変動補填金）として15,100円/10aが交付され、総額で3,069億円の交付金が支払われた。11年度および12年度には米価変動補填交付金は発動されず、米の所得補償金として11年度には1,533億円、12年度には1,552億円が交付された。

(注11) 複数の販売農家により構成される農作業受託組織であって、組織の規約および代表者を定め、かつ、本交付金の対象作物の生産・販売について共同販売経理を行っているものとされ、経営安定対策の集落営農と定義が異なる。

#### (3) 4つの改革（14年度～17年度）

第二次安倍政権のもと設置された農林水産業・地域の活力創造本部では、行政による生産数量目標の配分を前提とした生産調整対策が意欲のある担い手の効率的な生産を妨げる原因となっているとして、15年12月に、米の直接支払交付金の廃止等を内容

とする「農林水産業・地域の活力創造プラン」を決定、これに併せて農林水産省も「4つの改革」を策定した。

#### a 生産調整の考え方と行政の役割

4つの改革を受けて、再び生産調整の推進要領は全部改正され（「需要に応じた米生産の推進に関する要領」）、推進にかかる考え方として、「定着状況をみながら、5年後を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む」とされた。ただし、基本指針では17年7月末の公表分まで、民主党政権下と同様、生産調整について、「農業者・農業者団体・行政が適切に連携して生産数量目標の達成に向けて取り組む」の文言は残された。

#### b 生産数量目標の配分：生産調整超過達成の促進による需給改善の推進

15年産からは、最近の需給動向を踏まえて算定される全国の生産数量目標に加えて、民間在庫の数量等を勘案して、生産数量目標からさらに数量を減じて算出する「自主的取組参考値」が示された。

そして、16年産、17年産には、15年産と同様に生産数量目標と自主的取組参考値を示すとともに、その都道府県別配分については、15年産の都道府県別シェアを固定することとした。<sup>(注12)</sup>

(注12) 需要実績にもとづく生産数量目標よりも主食用米生産量を減じたことで、翌年度の配分で当該県が不利にならないようにするため、都道府県別シェアは固定とした。

#### c 主食用米以外に対する助成：飼料用米等への収量インセンティブの導入

戸別所得補償制度における「水田活用の所得補償金」は「水田活用の直接支払交付金」として継続された。このうち飼料用米・米粉用米に対する交付金の単価を収量に応じて設定することとなり、交付単価は最大で105,000円/10aとなった。また、自主的取組参考値を上限に、各都道府県に配分された当初の生産数量目標よりも主食用米の作付面積を減じた（いわゆる深掘り）県域に対しては、産地交付金をその面積に対し5,000円/10a追加配分することとされた。

#### d 主食用米に対する助成：米の直接支払交付金の単価半減とナラシの復活

「米の直接支払交付金」は17年度までの時限措置とすることとし、交付単価を7,500円/10aに半減した。米価下落等による収入減少に対する補てんは、再び収入減少影響緩和対策として措置された。加入者要件については、認定農業者・集落営農・認定就農者とし、規模要件は課さないこととされた。ただし、米穀にかかる交付要件としては、「米穀の生産数量目標に即した生産を行った者」であることとされた。

### 3 2018年産の枠組み

17年11月30日に決定された基本指針では、「平成30年産以降は、(中略)行政による都道府県別の生産数量目標等の配分は行わないこととし、国が策定する米穀の需給の見通し等の情報を踏まえつつ、生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に必要なに応じた生産に取り組む」とされ、それまでの基本指針にあった「農業者・農業者団体・行政が適切に連携して生産数量目標の達成に向けて取り組む」の表現は削除された。これに併せて、「需要に応じた米の生産・販売の推進に関する要領」においても、「主食用米の生産数量目標の設定」にかかる項目が全て削除されている。

ただし、今回の見直しにおいては、食糧法の改正は伴っておらず、生産調整方針の認定、認定方針作成者による生産数量目標の配分等の法律上の規定はそのまま残されている。

主食用米以外の助成についてみると、18年度予算の概算要求では、水田活用の直接支払交付金は継続される。また、産地交付金の配分において、新たに輸出用米等に助成することとし(20,000円/10a)、転換作物(主食用米以外)の拡大による主食用米作付面積の減少面積に対する助成単価を5,000円/10aから10,000円/10aに増額することとしている。

一方、主食用米にかかる米の直接支払交付金は廃止される。収入減少影響緩和対策

は継続されるが、国による生産数量目標の配分が廃止されるのに併せて、これまでの「米穀の生産数量目標に即した生産を行った者」という交付要件がなくなる。

また、収入減少への対策としては、19年産から新たに導入される収入保険制度が選択肢に加わった。ただし、収入保険と、農業共済・収入減少影響緩和対策は類似施策であるため、いずれかの制度を選ぶ必要がある。

### 4 まとめにかえて

最後に、これまでみてきた施策の推移を踏まえた小括と今後の検討課題をまとめておく。

#### (1) 経営の自主判断・自由度の拡大

米政策改革においては、米づくりのあるべき姿の実現には、農業者が主体的判断にもとづき創意工夫を行い、多様な生産に取り組むことが必要不可欠とされていた。この点に関していえば、米政策改革により生産調整の配分は、ネガ配分からポジ配分に変わり、それが定着している。また、10年からは、主食用米以外の作付けへの助成は生産調整の達成いかんにかかわらず交付されることとなり、生産調整の達成・未達成にかかる他の施策等へのペナルティや優先配慮もなくなった。また、新規需要米が位置づけられたことにより、米を作りながら生産調整を達成するための選択肢も増えてきた。

このように、今日の生産調整の仕組みは、米政策改革以前の国による強制感の強い一律的な生産調整や、一部の報道で現在も用いられることのある「減反」とは異なるものになっており、農業者の経営の自由度は高まってきたといえる。

## (2) 生産数量目標の配分について

今回の見直しの焦点となった生産数量目標の配分についてみると、07年産において、一旦は、行政が生産数量目標の配分ではなく需要量情報を提供する形に変わった。しかし、08年産以降は、実質的に06年産以前と同様行政を通じて生産数量目標とその面積換算値が農業者に配分される形に戻っており、「農業者・農業者団体主体の需給調整システム」は、現在まで完全な移行には至っていない。

また、10年産以降は、食糧法の規定と異なり、生産数量目標という表現が国から都道府県、都道府県から市町村への配分において、公的に使用されてきた。そして、配分にかかる考え方も、当初の「売れるコメづくり」「需要に応じた生産」から、生産調整達成や需給引締めに向けた一律的、統一的なものへとシフトしており、需要に応じた生産とは方向を異にしていたようにみえる。

18年産以降も、食糧法改正は伴わないことから、法律上の生産調整の位置づけは変わらず、地域において認定方針作成者が生産数量目標の配分をする仕組みも維持される。しかし、現時点において農業再生協議

会の役割や調整の中身が明確に示されてはおらず、具体的なあり方はまだ不分明なところが多い。

## (3) 度重なる施策の見直しによる副作用

最後に、度重なる施策の見直しをもたらす副作用について指摘しておきたい。米政策改革においては、生産調整を「単に生産調整の達成を主目的とした対策から、米づくりの本来あるべき姿に向けた地域農業の構造改革を地域で統一的・総合的に実践する取組みに転換」することが目指されていたが、米緊急対策において「生産調整を達成するように全力をあげる」ものとされた。また、戸別所得補償制度の導入に伴い、主食用米以外の助成の交付単価が原則全国一律とされ、運用における地域の裁量は縮小するなど、施策の推進において「地域として自らの課題を抽出し、計画を立て、それを施策の中に反映させていく」というプロセスも見いだしにくくなった。

18年産からの米政策の見直しも、繰り返される施策の見直しの過程を経て打ち出されているうえで、配分の方法を変えるという「手段」に焦点があてられており、生産調整の政策的な位置づけや今後の方向性に関するメッセージが見えにくくなっている。

また、地域水田農業の中核を担う、規模の大きな農業経営体ほど、施策の変更による経営収支、所得の影響が大きいことにも留意すべきである。

第1図は06年以降の経営面積10ha以上の水田農業経営（個別経営）の農業所得とその

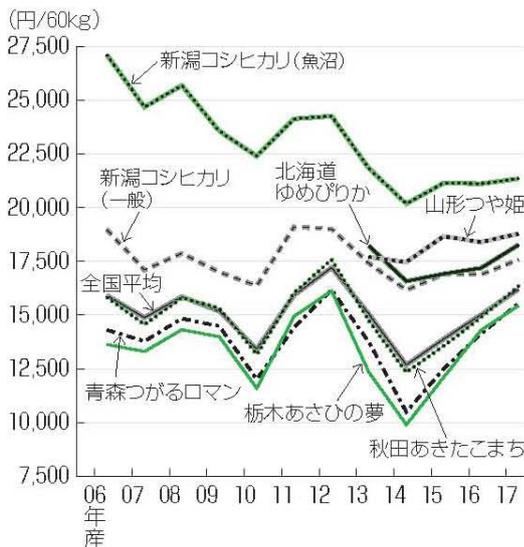
第1図 10ha以上の水田作経営(個別経営)の農業所得の内訳



資料 農林水産省「農業経営統計調査」  
 (注) 1 09年までは交付金等の内訳がない。  
 2 「交付金等」は農業経営統計調査の「共済補助金等受取金」の額。

内訳をみたものである。コメの販売と経費の差を示す「農業所得-交付金等」の額をみると、米価変動とおおむね連動しており(第2図)、米価が大幅に下落した10年と14年、および15年にはマイナスになっている。10年には、モデル対策の交付金により農業

第2図 産地品種別の相対取引価格の推移



資料 農林水産省「米の相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」のデータをもとに作成  
 (注) 米の相対取引価格の消費税相当額は、14年3月分までは5%、14年4月分以降は8%で算定。

所得は増加したものの、14年には米価下落と米の直接支払交付金の減額によって農業所得は2割減少している。特に、14年産米価は全国的に下落したものの、下落幅は産地銘柄によって大きく異なることから、下落幅の大きい地域の経営体での所得の減少幅はさらに大きかったものと推測される。

また、交付金の詳細が統計で公表された10年以降をみると、年々の施策の違いにより、交付金の種別構成も大きく変化していることがみてとれる。

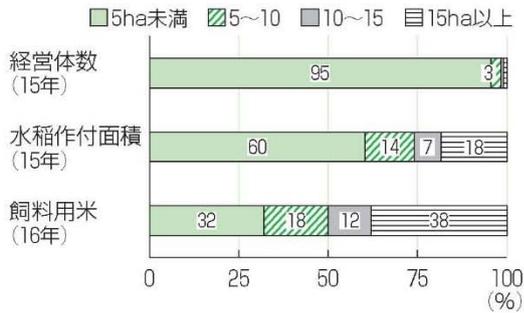
特に、15年における水田活用の直接支払交付金の増加には、飼料用米が大きく影響している。非主食用米の作付面積と主食用米の超過作付けの状況をみると(第3図)、15年に飼料用米の作付面積が大幅に拡大し、これにより主食用米の超過作付けも解消された。水稻作付面積規模別の飼料用米の作付面積をみると、経営体数では5%に満たない5ha以上の経営体で飼料用米作付面積の約7割、うち10ha以上の経営体が約5割を占めている(第4図)。14年産の米価下落

第3図 主食用米の作付超過面積と非主食用米の作付面積



資料 農林水産省「米をめぐる参考資料」

第4図 水稲作付面積規模別の経営体数・作付面積シェア



資料 農林水産省「農林業センサス」「米をめぐる参考資料」

を受けて、確実に交付金収入が得られる飼料用米へのシフトを強めたものと考えられる。

また、15年における総所得に占める水田活用の直接支払交付金の割合をみると、水田作農家平均では5.4%であるが、経営規模が大きくなるほどその割合は高い。10ha以上の経営では3割を超え、近年上昇傾向にあり、水田活用の直接支払交付金は、実質的に担い手農業者の経営を支えるものとなっている。

しかし、交付金の交付体系が繰り返し変わることで、財政支出である交付金が、担

い手の経営安定にどのように寄与しているのかを、事後的にきちんと検証することが難しくなっている。また、政策が経営に与える影響の大きい土地利用型の農業者にとって、度重なる施策の見直しは、先の見通しを立てにくくし、経営判断を難しくする。

今後の政策決定、施策の検討においては、米政策改革で示された①明瞭で分かりやすい政策、②効率的で無駄のない政策、③決定と運用の過程の透明性が確保された政策という基本理念に立ち返るべきであろう。

<参考文献>

- ・荒幡克己 (2014)『減反40年と日本の水田農業』農林統計出版
- ・小針美和 (2008)「米政策改革の動向—米価下落等影響緩和対策を中心に—」『農林金融』7月号
- ・小針美和 (2009a)「米緊急対策以降のコメ政策の動向—備蓄運営を中心に—」『農林金融』3月号
- ・小針美和 (2009b)「現場にみる米政策改革の動向—生産調整実施者に対する助成を中心に—」『農林金融』8月号
- ・小針美和 (2010)「戸別所得補償モデル対策の現場からの課題」『農林金融』6月号
- ・佐伯尚美 (2009)『米政策の終焉』農林統計出版

(こばり みわ)

