

「水田維持直接支払い」による 非主食用米生産

——食料自給率向上と米生産・畜産構造の見直し——

〔要 旨〕

- 1 食料需給逼迫にともない食料自給率の向上，食料安全保障の確保が叫ばれ，米粉，飼料米等の非主食用米への注目が高まっている。
- 2 穀物価格の高騰と食料需給逼迫は，輸入飼料に大きく依存してきたわが国畜産経営構造と，限界にある米生産調整と小規模・分散錯圃による米生産構造を浮き彫りにしている。
- 3 米粉，飼料米に飼料イネをも加えた非主食用米は，形を変えての米消費拡大にとどまらず，わが国農業が抱える上記の構造的問題に同時に対処していく可能性を有しており，国家戦略として取り組みその増産をはかっていくことが必要である。
- 4 飼料米・飼料イネは米生産調整が顕在化した1970年前後から取組みが重ねられ，飼料イネ作付面積は07年に6千haを超えた。米粉も新潟県食品研究センターによる微細粉技術の開発等を踏まえて普及・促進がはかられてきた。
- 5 穀物価格の上昇によって米粉，飼料米等は小麦，トウモロコシ等の代替として取引されつつあるとはいえ，現状，主食用米価格が240円/kg前後に対し，米粉原料米80円/kg，飼料米30円/kgで取引されており，主食用米との価格差は大きい。
- 6 非主食用米の増産により食料自給率を向上させ，米生産構造の再編をはかり，自給飼料基盤を確保していくためには，コストが最大のネックであり，「水田維持直接支払い」によって再生産価格を保証していくことが必要となる。
- 7 当面必要とされる「水田維持直接支払い」は6千億円強となるが，これにより水田の集積，担い手の確保，生産調整の回避等も可能になり，食料安全保障の確保と多面的機能の維持がはかれることを国民に広く訴えかけ理解を得ていくことが必要である。

目 次

はじめに

- 1 食料需給の基調変化
- 2 食料自給率向上に欠かせない食料安全保障
 - (1) 海外に大きく依存する土地利用型作物
 - (2) 不可欠な食料安全保障の確保
- 3 米生産調整拡大圧力と水田転作の実態
 - (1) 余剰圧力を内包する主食用水稲作付面積
 - (2) 水田転作と飼料作物
- 4 脆弱な飼料基盤の上に立つ加工型畜産

(1) アメリカに依存する飼料穀物

(2) 飼料費変動が直結する経営

5 非主食用米生産の取組み経過と現状

(1) 非主食用米による生産構造見直し

(2) 経過等と課題

6 「水田維持直接支払い」の導入

(1) 「水田維持直接支払い」の仕組み

(2) 支払必要金額

7 「水田直接支払い導入」のための条件整備等

はじめに

食料逼迫基調への変化に対応して食料自給率の向上，食料安全保障の確保が叫ばれており，その柱として注目されているのが米粉，飼料米等の非主食用米の生産である。非主食用米生産は，食料自給率向上と食料安全保障の確保のためにきわめて重要であることは勿論であるが，限界にある米生産調整と小規模・分散錯圃した農地に象徴される米生産構造と，輸入飼料依存と舎飼いによる加工型畜産を主とした畜産構造の転換をはかっていくにあたっての力ぎをも握っていると考ええる。

本稿は，まず食料自給率・食料安全保障，米生産調整（転作），畜産経営実態の三つの切り口から非主食用米生産に本格的に取り組む必然性を明らかにする。次に非主食用米生産の課題等を整理し，結論部分として非主食用米生産が成立していくためには「水田維持直接支払い」の導入が前提とな

ること，あわせて「水田維持直接支払い」を導入していくにあたって必要となる条件整備について明確にする。

1 食料需給の基調変化

2006年秋以降穀物相場は上昇を続け，値上がり前の2～3倍にまで高騰している。アメリカでにわかに発生したエタノール原料としてのトウモロコシ需要の急増がトリガーとなっているが，中国やインド等新興国の経済発展にともなう食料需要の増加やオーストラリアでの干ばつ等による大不作，これにサブプライムローン問題にともなう投機マネーの商品相場への流入等の原因が複合して発生したものである。

高騰した穀物価格は穀物生産面積の増加や投機資金の流出等により反落しているものの，依然として価格が高水準にあることには変わらない。またセルロース資源によるエタノール原料代替にはまだ相当期間を要するものとみられるとともに，今後更な

る新興国の台頭による穀物需要増加が予想されることから高水準での価格推移が続くことが見込まれる。加えて地球温暖化の影響により作柄は不安定性をいっそう増し、今回以上に食料需給が逼迫して穀物相場はさらなる高値を呼ぶ場合もあり得ることを想定しておく必要がある。

このように世界的には食料需給逼迫による穀物価格高騰で、わが国畜産は存続の危機に追い込まれているのに対して、米価は低落し余剰感は強く米生産調整のさらなる強化が求められているという、まったく相反した動向を呈している。

1980年代以降続いてきた食料需給の余剰から逼迫基調への転換は、食料自給率40%（カロリーベース）と食料の過半を海外に依存してきたわが国農業、さらにはエネルギー自給率4%（原子力エネルギーを除く）も含めて、基礎的資源をもっぱら海外に仰いできた日本経済の前提条件が抜本的に変化したことを意味する。農業の世界では集約型農業に偏重し、飼料穀物等土地利用型農業の多くは海外に依存するなど、自由貿易体制のもたらすメリットを最大限に享受することによって成長・発展を遂げてきたわが国の経済構造のあり方そのものが問われており、持続的循環型社会への転換が求められている。

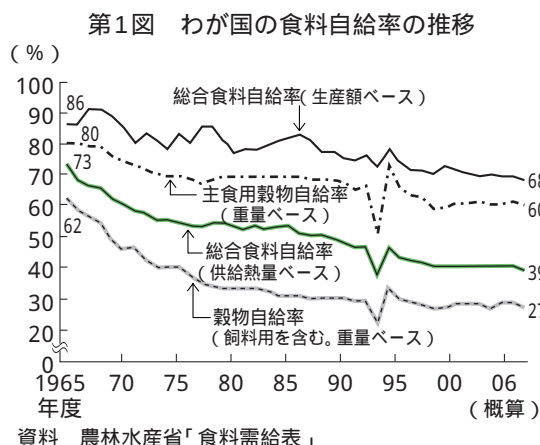
2 食料自給率向上に 欠かせない食料安全保障

（1）海外に大きく依存する土地利用型作物

わが国の食料自給率が先進国の中では最低水準にあること、そしてほぼ一貫して低下傾向にあることはあらためて言うまでもない。また食料自給率低下の原因が食生活の変化・洋風化にあることは既にご承知のとおりである。

第1図は食料自給率の推移をみたものである。65年度はカロリーベースで73%、生産額ベースでは86%と両者の開きは13%に過ぎなかった。41年の間に生産額ベースでは18%低下したのに対し、カロリーベースでは34%もの大幅な低下を示し、乖離幅は29%にまで拡大した。カロリーベースでの落ち込みがいかに大きかったかが理解されよう。

これは主食用米生産を除いて土地利用型作物については海外への依存度を高め、国



内農業は61年の農業基本法に沿って選択的拡大を進行させ、土地利用型作物と比較して相対的に販売単価が高く付加価値の高い野菜・果樹・畜産（ただし、飼料は輸入飼料）の生産にシフトしてきたことを示している。農業所得の確保・向上をはかるための合理的行動であったといえるが、一定水準の食料自給率確保、食料安全保障という面ではきわめて脆弱な生産構造を形成してきたといわざるをえない。すなわち輸入されている小麦、トウモロコシ、大豆その他にかかる作付面積は1,245万haと試算されており、国内耕地面積465万ha（07年）の2.7倍もの農地を海外に依存していることになる。そしてこれらはカロリーの高い、人間が生きていくにあたって欠かせない基礎的食料が主となっている。

（2）不可欠な食料安全保障の確保

穀物価格の高騰、食料需給の逼迫基調への変化は、これまでの安価な飼料穀物等の海外依存を続けていくことが困難になってきているということでもある。465万haのわが国農地を有効活用していくことによって、海外に依存している1,245万haの農地を減らし、極力輸入物から国産へと切り替えていくことが求められている。

ところが土地利用型作物はあらためていうまでもないが、広い農地を使って大農機具等を利用することにより高い労働生産性が追及されてきたものであり、農地が狭小で分散錯雑しているわが国は高コスト生産となって競争力に乏しく、グローバル化し

た現在ではますます国内で土地利用型農業を維持していくことは困難になってきている。

したがって食料自給率の向上が必要であるとはいっても、小麦、トウモロコシ、大豆等の生産を拡大していくことは容易でなく、市場原理に任せたままでは不可能である。市場原理では対応不可能なものを生産していくためには政策支援が絶対要件となる。国の責任のもと土地利用型農業を再編していくことによって食料安全保障の確保をはかっていくことを明確にしたうえで、その再生産に必要な支援を行っていくことが不可欠である。

3 米生産調整拡大圧力と水田転作の実態

（1）余剰圧力を内包する主食用水稻作付面積

わが国で小麦、トウモロコシ、大豆等土地利用型作物を増産していくための農地として考えられるのは、生産調整水田と39万haの耕作放棄地である。耕作放棄地は概して生産条件の悪いところが多いものと推測されることから、生産調整水田の活用による転作が中心となる。

そこで転作の実態を確認し、土地利用型作物による転作の可能性の程度を見定める必要があるが、その前に、わが国水田が内包している余剰圧力について確認しておく。

08年度の水田面積は239万ha（本地ペー

ス)で、主食用水稻作付目標面積は154万haであり、差し引き85万ha、水田面積の36%の生産調整が必要とされているが、現場からは目標達成に悲鳴をあげている声が頻々と聞こえてくる。

さらにわが国人口は既に頭を打っており、中位推計（総務省統計）によれば2046年には人口は1億人を割り込むことになる。また国民一人当たりの年間米消費量は06年で61kgと、ピークの62年118kgのほぼ半分にまで減少している。お隣の同じ米文化圏にある台湾の国民一人当たり年間米消費量は48kg（06年）と既に50kgを割っており、わが国でもここにきて米消費量が若干戻しているとはいえ、中長期的にはさらに減少する可能性がある。

現在の人口128百万人を100百万人に、国民一人当たり年間米消費量を現在の61kgを50kgとすれば、必要とされる主食用水稻作付面積は90万haとなるが、これにともない生産調整面積は64万ha追加して149万haもの生産調整・転作が必要ということになる。要生産調整面積は主食用水稻作付面積の1.7倍にもなる。

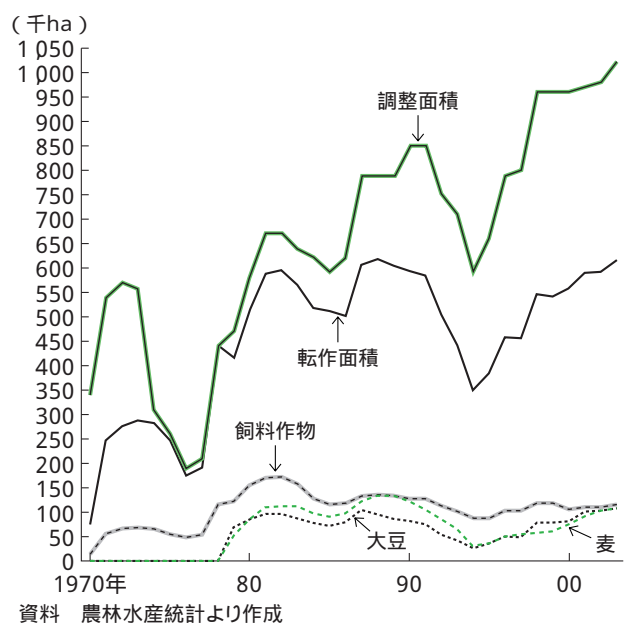
（2）水田転作と飼料作物

第2図は米生産調整とこれにともなう転作作物の生産実績推移である。これをみると米生産調整面積は上下しながら増加をたどってきたが、生産調整面積が増加しても転作面積は60万ha前後を上限に、それ以上は増えずに推移しており、現場が転作にいかん苦慮してきたかが伺われる。土地利用

型作物についてみると、飼料作物は82年の173千haがピークで、以降若干上下しながらも近年は横ばい傾向にある。麦は88年の134千haをピークに以降減少したが、近年は増加傾向にはあるものの、ピークには及ばない。大豆は麦と同様な動きをたどっており、やはり94年に底を打って増加に転じている。なお、生産調整面積は03年にネガ配分からポジ配分に変更されたことから、04年以降の転作面積は把握されていないが、07年の転作状況についての農林水産省による推計では飼料作物、麦、大豆とも微減している。

飼料作物については、2000年に宮崎県でわが国としては92年ぶりに口蹄疫が発生し、輸入粗飼料が原因ではないかとされたことから、転作をも含めて飼料作物の増産・自給化が推進された。これにとどまらず増産がいくたびか推進されはしたもの

第2図 米生産調整および転作取組推移



の、結果的には若干の増加にとどまり大幅な増産はすすまなかった。その理由としては、品質不良、販売先・受け皿が不十分であること、労働力不足等があげられている。これまでと同じ飼料作物、麦、大豆による転作だけではなく、水田と適地適作の関係にある米粉向け米、飼料米等の取組拡大が必要とされるとともに、その販売先・受け皿の拡大が求められる。

4 脆弱な飼料基盤の上に 立つ加工型畜産

(1) アメリカに依存する飼料穀物

食料自給率と畜産構造は一体的な関係にある。飼料供給量（需要量）は25,286千トン（07年度概算）であるが、その内訳は粗飼料5,511千トン、濃厚飼料19,775千トンとなっており、濃厚飼料78%、粗飼料22%の構成比となっている。

あわせて飼料の自給率をみると、07年度は飼料全体では25%となっているが、飼料のうち粗飼料の自給率が78%であるのに対して、濃厚飼料については90%が輸入されているのが実情である。

さらに飼料穀物の輸入先についてみると、輸入飼料穀物の83%を占めるトウモロコシでのアメリカのシェアは93%と圧倒的であり、こうりゃんでも59%（いずれも07年）をアメリカが占めており、わが国畜産はアメリカで生産された飼料穀物の上に成立しているといっても過言ではない。

(2) 飼料費変動が直結する経営

物財費等生産経費の中で、飼料費が占める割合（07年度）をみると、肥育牛で41%（素畜費に占める飼料費も合算）、酪農（流通飼料費のみ）で34%、養豚で63%と、飼料費の占める割合が非常に高く、配合飼料価格安定基金制度による補填はありながらも飼料費の変動は即経営を直撃している。

一方、食肉価格の動向は依然として低迷していることから、飼料価格が穀物相場の高騰に単純に連動して2～3倍上昇したとすれば、物財費等生産経費が2倍前後にまで膨らむことになり、利益が圧縮するだけでなく、容易に赤字経営に転落しかねない。

このように自給飼料基盤が脆弱で、飼料の多くを海外に依存しているということは、畜産経営ばかりでなく食肉・乳製品供給の安定性、持続性に大きな問題を抱えているということでもあり、食料安全保障という観点から一定程度の飼料の自給化が求められる。

5 非主食用米生産の 取組み経過と現状

(1) 非主食用米による生産構造見直し

以上のように食料自給率の向上、食料安全保障の確保、そして一段の拡大を余儀なくされる米生産調整、さらには一定の自給飼料基盤確立が求められる畜産、いずれも日本農業が抱える最重要課題の一つであるといえる。生産調整水田での非主食用米生産は、飼料イネ・飼料米によって飼料穀物

として供給されている
トウモロコシ・大豆等
に代替し、また米粉向
け米によって小麦（粉）
に代替することもでき、
三つの課題に同時に対
処していく可能性を有
している。

これらについてはこ

のところ大きく注目を集めるようになり、
09年度の農林水産予算の概算要求でも、非
主食用米を前面に打ち出での食料自給率
向上対策と、07年度から09年度までの3カ
年対策として年間予算を固定していた産地
づくり交付金の見直しが主たる柱となっ
ている。しかしながらその位置づけは米消費
拡大からの米粉・飼料米の推進という“後
追い政策”に終始しているといわざるを得
ない。あくまで食料自給率向上・食料安全
保障確保、米生産構造なり畜産構造の見直
しによる視点からの非主食用米への本格的
な取り組みが必要であり、国家戦略の柱と
して非主食用米生産を位置づけていくことが
ポイントとなる。

（2）経過等と課題

a 飼料イネ、飼料米

（a）経過と現状

先に飼料米等の概念を確認しておくとし、
主食の米を生産する「稲」「水稻」の子実
部分を濃厚飼料として家畜に供給するもの
を「飼料米」、子実部分を含めて茎葉部分
を利用するものを「飼料イネ」、「ホールク

第1表 飼料イネ・飼料米作付面積推移

（単位 ha）

	飼料イネ (稲発酵粗飼料)								飼料米
		熊本県	宮崎県	宮城県	秋田県	福岡県	茨城県	大分県	
85年	309	...	...	...	...	...	...	...	...
95	23	...	...	...	...	...	...	...	...
00	502	139	225	9	-	-	-	6	...
01	2 378	615	538	111	85	77	60	46	...
02	3 593	995	817	143	160	133	70	107	...
03	5 214	1 348	912	190	290	202	96	171	...
04	4 375	1 064	851	158	284	173	146	171	44
05	4 594	994	862	182	286	190	205	231	45
06	5 182	1 123	986	249	311	203	223	222	104
07	6 339	1 412	1 176	494	334	284	252	232	(見込)286

資料 農林水産省生産局調べ

ロップ」、「稲発酵粗飼料」という。

飼料イネ、飼料米については、70年前後
から80年代にかけての農政審議会答申「80
年代の農政の基本方向」で「食料安全保障
の観点にたつて、長期的課題として取組む」
こととされた第一ステージ、90年代後半か
ら00年代前半の飼料イネ（稲発酵粗飼料）
が転作奨励金の対象となり生産面積が増加
をたどった第二ステージ、そして今、あら
ためて食料自給率の向上をはかるため米粉
も含めた非主食用米の増産を国を挙げて推
進しつつあり、第三ステージを刻みつつあ
る。（第1表）

（b）課題

飼料イネ、飼料米をさらに大幅に普及・
推進させていくための主な課題は次のとお
りである。

直接支払い等による生産農家の支援
多収量品種の開発と低コスト化

地域営農計画の中での明確かつバラ
ンスのとれた位置づけ

飼料イネ、飼料米の取組み実態等を
踏まえた、稲わらも含めたそれぞれの

性質・特徴と畜種の特性等を重視しての組合せによる推進（ は適合良，
^(注1)
 は適合可）

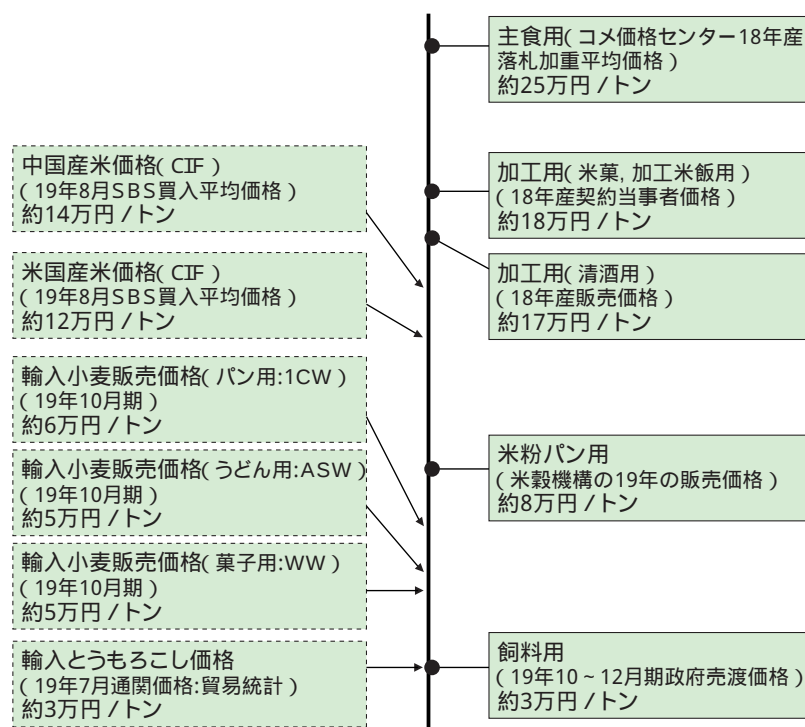
- ・ 飼料イネ： 乳牛（ただし，飼料イネだけではダメで，飼料米等を組み合わせでの供給が必要）， 繁殖牛， 肥育牛（肥育前期）
- ・ 飼料米： 豚， 鶏， 肥育牛， 乳牛
- ・ 稲わら： 肥育牛（肥育後期）， 繁殖牛， 乳牛

北東アジア共通の課題として技術開発と技術・経験交流

生産された飼料イネ・飼料米の，畜産農家との連携強化による安定供給に対応した受け皿確保

， にあげられているとおりコストが最大の課題である。第3図のとおりトウモロコシ価格の高騰により飼料米は30円/kgで取引が可能にはなっているものの，主食用米の取引価格250円/kgの12%にすぎない。これに対して飼料イネは基本的に輸入粗飼料の代替物として位置づけられ，輸入牧草価格は，米国産チモシー（酪農プレミアム）で57～65円/kg，同（2番刈プレミアム）は54円/kg（いずれも08年8月現在）で販売されているのに対し，飼料イネは26円/kg前後で販売されている。飼料イネも産地づくり交付金等による支援は不可欠であるが，飼料米に比較すれば相対的に競争力を獲得しつつある。

第3図 米等の用途別の価格



資料 農林水産省資料

(注) 米穀については、玄米ベースに換算後の価格

b 米粉

(a) 経過等と現状

06年度の米粉生産量は103千トンとなっているが，そのうち米粉パンやケーキ等による小麦粉代替による使用量は6千トン（6.8%）とごく一部にすぎない。これに対して小麦粉の使用量は4,616千トンにものぼっており，米粉自体が小麦粉の2.2%の割合でしか使用されていないのが現状である。

米はそのほとんどが食用として粒で消費されており，これは小麦粉は粒

子が細かく、たん白質や油脂類との親和性が高いことからパンや麺類の原料に適しているのに対して、米粉は澱粉が強固な細胞壁組織で囲まれ、お互いに結着しており、これを粉砕すると大きさ・形がバラバラの粒子となるため、パンや麺類等の小麦粉と同様な利用は困難とされてきた。

こうした物理的な壁を突破したのが新潟県食品研究センターであり、93年に酵素を使って米の組織を分解させてから製粉する「微細粉技術」を開発し、その後、次のとおり技術開発等を経て普及・促進がはかられてきた。

大阪府池田市の福盛パン研究所が米粉に小麦グルテンを加える方式による製パン技術を開発し、直接地元産米粉から米粉パンを作ることができるようになった。

この米粉パンは、グルテンだけは小麦のグルテンを使用しており、100%米粉パンとはいえなかったが、その後山形大学工学部のプラスチック加工技術の研究開発から生まれたプロジェクトである、ベンチャー企業パウダーテクノコーポレーションが、グルテンを使わずに、米粉100%の製パン技術を開発した。

広く一般に普及させていくためには学校給食への米粉パン、米麺等の導入が大きなカギを握るが、学校給食の規定変更が実現し米粉パン等の導入が可能となった。

米粉パン等が食料自給率の向上に貢献することに共感するだけでなく、米粉の持つしっとり感、もちもち感、あるいは腹持ちのよさ、高たんぱく、さらには小麦アレルギー

ギーフリーから、米粉パン等を支持する消費者も増加し、大手も含めて米粉パンを扱う製パン会社が増加している。^(注2) また学校給食で米粉パンを導入している学校は、06年度で7,836校にのぼっている。

政治レベルでも活発な動きが展開されており、08年6月には自民党が米粉加工食品を普及推進する議員連盟を、民主党も米粉化推進検討小委員会を設立した。こうした動きも踏まえて政府の経済財政諮問会議は「骨太の方針2008」を決定し、米粉などあらたな米利用推進を打ち出している。また新潟県では08年5月、独自に「R10プロジェクト」を立ち上げ、小麦粉消費量の10%を米粉に置き換える運動をスタートさせている。

(b) 課題

米粉原料米は現在80円/kgで入札取引されているが、パン用輸入小麦粉は07年4～9月期で51円/kg、07年10月～08年3月期で56円/kg、08年4月以降73円で推移している。^(注3) 急速に価格差は接近しているが、それでもまだ1割程度の価格差が存在しており、また主食用米価格と比較すれば価格は約3割にすぎない。

米粉普及のための最大課題はコスト対策であり、多収量の米粉専用品種の開発が急がれる。08年産からは原料となる米粉用米が新規需要米として転作作物の対象に認められるようになり、産地づくり交付金の対象とはなったが、追加での支援が求められる。また各地域で地元産米を使って低コス

トで製粉可能な小型の高性能製粉機の開発，中小の製粉や食品メーカーへの補助，主食用米への横流しを防止するための対策等も課題となっている。今後，米粉の本格的な普及をはかっていくために必要とされる支援の根拠となる「米粉利用推進法案（仮称）」を設けることが農林水産省で検討されていることが報じられている。^{（注4）}

（注1）畜産草地研究所・吉田宣夫上席研究官（現山形大学教授）からのヒアリングを中心に整理

（注2）スターバックス，山崎製パン，ローソン等いわゆる大手での米粉パンの売上げは順調で，販売拡大を予定していることが報じられている。

（日本農業新聞2008年8月18日）

（注3）日本農業新聞2008年5月13日

（注4）日本経済新聞2008年4月27日

6 「水田維持直接支払い」の導入

（1）「水田維持直接支払い」の仕組み

非主食用米を主食用米と並ぶ水田稲作の二本柱の一つとする米生産構造の再編をはかっていくためには，コストが最大のネックであり，その再生産を可能にする支援が前提となる。そして支援は品目横断的経営安定対策（現，水田・畑作経営所得安定対策）のように担い手を絞り込んで規模拡大を促すのではなく，規模拡大にインセンティブが働く条件を具備し，結果的に農地の集積が進行するように仕向けていくことが必要である。また既に限界にきている生産調整を止めても成り立つ水田経営システムとしていくことが条件となる。具体的には主食用米と非主食用米とに二分し，非主食用米については再生産可能価格と販売価格と

の差額を補填していくこと，収入変動による影響緩和対策のみで価格の下支えのない主食用米を選択するか，価格下支えのある非主食用米を選択するかは生産者の選択に任せていくこと，がその骨子となる。

ここで非主食用米の再生産可能価格と販売価格との差額を補填する仕組みを「水田維持直接支払い」と呼ぶ。^{（注5）}これによって，非主食用米による水田の多角的利用の再生産を保証していくことが，非主食用米生産の将来展望を獲得していく前提となる。「水田維持直接支払い」による非主食用米の再生産可能価格は，主食用米の販売価格を下回ることになるが，再生産は保証されることから収益性が低い分，規模拡大によって収益確保を目指すようになり，規模拡大のインセンティブが働くことになるものと考えられる。また，主食用米については品目横断的経営安定対策による収入変動に対する影響緩和対策はあっても価格の下支えがないことから，より高品質で安全・安心な良質米の生産に励み高価格を実現しようとするのが想定される。

したがって大規模生産農家は低収益ながら規模拡大によって収益を確保していこうとする非主食用米生産者と，一定幅での価格変動リスクを覚悟しながらも高価格販売を志向していこうとする主食用米生産とに分化しよう。中小規模生産農家の多くは主食用米中心に生産することが想定され，結果的には主食用米の生産量は減少してその価格が上昇するとともに，非主食用米生産により集積・規模拡大する農家は品目横断

的経営安定対策ではなく「水田維持直接支払い」によって重点的に支援を受けることになる。

また、主食用米の価格が低落した場合には、米粉もしくは飼料米の再生産可能価格で備蓄用米として買い上げる。この場合、米粉にしても飼料米にしてもその再生産可能価格はそれぞれに適合した多収量品種によって算出されることになり、主食用米の再生産可能価格を割り込むことになる。基本的に主食用米はマーケットベースに委ねられることになるが、主食用米再生産価格と非主食用米再生産価格の差額は、本来マーケットベースである主食用米を非主食用米として処理することにもなうペナルティとして位置づけられる。政府はこれを備蓄し、情勢に応じて主食用米として販売、もしくは飼料米や援助用米として利用していくことになる。主食用米として生産しながらも非主食用米再生産価格による低価格でしか販売できなかった米生産農家は、主食用米については自家飯米だけとし、非主食米の生産については生産委託等ヘシフトし集積が進展していくものと想定される。

(注5) アメリカのローンレートのように米を担保に「質入れ」して短期融資をつけ、その際の「質流れ」価格を再生産可能価格に設定することも考えられる。しかしながら短期金融による方法は過剰米の処理対策としては有効であるが、非主食用米の生産拡大を誘導していくのには馴染まないものとする。

(2) 支払必要金額

現状、08年度(20年産米)の水田生産調整面積85万haでの加工用米、麦、大豆、飼料作物等々の作付けを前提に、08年度産地づ

くり交付金1,447億円、稲作構造改革促進交付金270億円の交付が予算化されている。^(注6)

水田調整面積をフルに活用して、米粉と飼料イネ・飼料米を生産すると仮定する。米粉と飼料イネ・飼料米の作付面積の割合が問題となるが、先の第3図のように米粉のほうが飼料米等よりも販売価格が高く、また「水田維持直接支払い」による補填額も少なくすむことから米粉用米の作付けを優先するものとする。そこで輸入小麦550万トンの30%を米粉で代替し38万haを米粉向け米生産に当て、残る面積で飼料イネ・飼料米を生産することとする。飼料イネと飼料米によって輸入飼料と代替していくが、ここでは便宜的に飼料米により価格を代表させる。また再生産可能単価を10,000円/60kg(167円/kg)とすれば米粉で87円/kg、飼料イネ・飼料米で137円/kgが補填されれるとする。また単位収量として636kg/10a(現状530kg/10aの2割増)を前提とする。

08年度の水田生産調整面積85万haの場合、米粉用米生産面積は38万ha、飼料イネ・飼料米生産面積は47万haとなり、補填額は米粉用米で2,103億円、飼料イネ・飼料米で4,095億円、合計しての「水田維持直接支払い」にかかる補填額は6,198億円となる。

また人口が1億人、国民一人当たり年間米消費量を50kgとすれば生産調整面積は149万haにまで増加する。多収量米の開発によって単位収量を795kg/10a(現状の5割増)、再生産可能単価を8,000円/60kg

(133円/kg)と前提すれば、米粉用米生産面積38万ha、飼料イネ・飼料米生産面積111万haで、「水田維持直接支払い」にかかる補填額は1兆690億円となる。

(注6)生産調整を含む米政策全体としては約4千億円が投入されているものとみられる。

7 「水田維持直接支払い」 導入のための条件整備等

当面必要とされる上記6,198億円は、国民一人当たり毎年6千円の負担、08年度農林予算総額2兆6,370億円の24%を「水田維持直接支払い」に振り向けることになる。「水田維持直接支払い」だけでなく日本農業の現状と将来展望について、国民の十分な理解・納得を得ていくことが必須でありその前提となる。

「水田維持直接支払い」の導入によって、食料自給率向上・食料安全保障確保、畜産の自給飼料基盤確立、水田農業再編(水田の集積と生産調整回避等により生産者は稲作にかかる将来展望獲得が可能となり担い手を確保)、多面的機能発揮・景観そして水田文化の維持、が可能となることについて、国民に広く訴えかけていくことが必要である。

またWTOルールとの関係では、食料安全保障・多面的機能発揮を理由とするが、生産調整と位置づけられWTO上は青色とされる可能性は高い。これへの対応も含めて将来的に非主食用米生産が米生産の二本柱の一つにまで増加し、水田面積の集積が

進展した段階では、「水田維持直接支払い」を農家戸別所得補償に切り替えていくことを想定する。

なお品目横断的経営安定対策との関係では、これに追加して「水田維持直接支払い」を導入するもので、生産規模による区別はなく、主食用米と非主食用米との違いはあるものの、水田農業をともにしながら棲み分けしていくという意味では、農村共同体としてのまとまりも維持されることになる。また非主食用米農家に支援が集中されることについても、現実に遊休農地等を集積して水田を維持していくことへの支援ということから生産者の納得も得やすいように考えられる。

最後に二つ、付言しておきたい。一つは「水田維持直接支払い」の導入は、畑作や裏作を軽視するものではなく、非主食用米の生産拡大を直接的な狙いとするものである。あくまで基本は適地適作にあり、畑作等については品目横断対策による支援を前提に考えている。いま一つは「水田維持直接支払い」の導入を必要とする状況は北東アジアに共通しており、非主食用米生産拡大を北東アジアの食料安全保障の柱の一つとして位置づけていくことが必要である。

<参考文献>

- ・ 薦谷栄一(1998)「飼料米生産と日本農業再編」総研レポート10基礎研No.1, 5月
- ・ 薦谷栄一(1999)「米用途拡大と食生活の見直しを基本とした自給率向上対策」『農林金融』11月号
- ・ 薦谷栄一(2001)「飼料イネ生産の取組実態と課題」『農林金融』3月号
- ・ 薦谷栄一(2004)『日本農業のグランドデザイン』農山漁村文化協会

(特別理事 薦谷栄一・つたやえいいち)