

# 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

研究員 小針美和

### 〔要 旨〕

- 1 2002年に政府が打ち出した米政策改革では、“単に生産調整の達成を主目的とした対策から転換すること”“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の一環として生産調整を推進すること”を基本的な考え方として施策を講ずることとしている。そして、主食用米の需給調整については、平成19年産より「農業者・農業者団体の主体的な需給システム」に移行し、政府の役割はその主体的な取組みを支援することとされた。
- 2 この米政策改革の基本的な考え方に沿った生産調整実施者への中核的な支援策として措置されたものが「産地づくり対策」である。この産地づくり対策の実施状況、取組事例をみると、コメを作らない、というネガティブな意味だけの生産調整の取組みではなく、地域の実情に応じた事業、助成体系を組むことで、地域の農業構造、生産構造を変えていきつつ生産調整への対応を図る動きがみられる。その背景として、産地づくり交付金では、地域の独自裁量がある程度認められていることにより、地域の創意工夫が活かせる仕組みであることがあげられる。
- 3 07年秋の米緊急対策以降、米政策改革関連の施策の見直しが行われ、需給調整については、米政策改革の基本的な考え方である農業者・農業者団体の主体的な取組みというよりも、農業者に対する強制を強めることで目標達成を図るという考え方がより濃くなっている。
- 4 生産調整の拡大に対しては、新たな助成が設けられ、選択できるメニュー、助成額の増加により新たに生産調整に取り組む農業者が増えることが期待される。しかし、それぞれの施策がややもすればその時々への対応として講じられていることから、政策全体としてみると仕組みが複雑になっており、農業者に対する政策のメッセージ、シグナルが伝わりにくくなっている。
- 5 その結果、農業者にとっては将来の見通し、計画を立てにくくなり、前向きな投資への意欲を削ぐ要因となる。また、現場での実務もさらに複雑となることで、推進担当者の負担の増加にもつながっている。日本農業の高齢化や農村社会の過疎化が進むなかにあって、このような施策の副作用を小さくし、地域の貴重な人的資源を前向きに活かしていくことが今後さらに重要となる。米政策改革で示された理念のとおり、メッセージが明瞭で分かりやすく、効率的で無駄のない政策としていくこと、それを実現しうる政策決定がのぞまれる。

## 目次

### はじめに

#### 1 07年度当初の施策の枠組み

- (1) 政府，農業者・農業者団体の役割
- (2) 政府による生産調整実施者に対する  
主な支援措置

#### 2 産地づくり対策の取組み

- (1) 全国ベースでみた交付金の交付状況

- (2) 現地にみる取組み

#### 3 米緊急対策以降の施策の見直し，新たな施策

- (1) 生産調整の進め方を見直し
- (2) 平成21年産以降の生産調整への助成
- (3) 施策を推進するうえでの課題

おわりに

## はじめに

2002年に政府が打ち出した「米政策改革」は、10年度を到達目標として、“米づくりのあるべき姿”を目指し施策を展開することとしている。しかし、07年秋の米緊急対策以降の見直しにより施策の内容が複雑となり、農業者に対する政策のメッセージが伝わりにくくなってしまっている。

そこで、本稿では、当初の米政策改革の考え方にもとづく施策の枠組みを整理し、特に中核的な支援措置とされた「産地づくり対策」の実施状況、取組事例を通じて、この施策のもと、地域がそれぞれに地域の実情に合わせて創意工夫を活かした取組みを展開している動きがあることを示す。その上で、現行のコメ政策の施策体系の整理を行い、現行の仕組みについて、特に、生産調整実施者に対する助成を中心に、当初の米政策改革の考え方との関係において、現場からみえる課題を提起することとした。

## 1 07年度当初の施策の枠組み

- (1) 政府，農業者・農業者団体の役割

まず、「米政策改革」に関して、食糧法、経営所得安定対策等実施要綱および米政策改革基本要綱にもとづいた当初の施策の枠組みを整理しておく。

米政策改革基本要綱では、“単に生産調整の達成を主目的とした対策から転換すること”“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の一環として生産調整を推進すること”を米政策改革の基本的な考え方として、施策を講ずることとしている。

そして、この基本的考え方にもとづき、主食用米の需給調整については、平成16年産より、国が転作（コメを作らない）面積を行政ルートを通じて配分する方式を転換し、生産目標数量（生産できるコメの生産数量）を配分することとした。ただし、当面の措置として、平成18年産までは、国および農業者団体が生産目標数量を配分す

る、いわゆる「数量調整方式」としていたが、平成19年産からは「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」として、国等が提供するコメの需要量に関する情報をもとに、農協、集荷業者、農業者等の認定方針作成者が自ら生産数量目標を決定し、農業者に配分するしくみとなった。<sup>(注1)</sup>

一方で、政府の役割は、農業者・農業者団体による主体的な取組みを支援することとされた(食糧法第3条)。具体的には、需給調整の前提となる需要見通しの策定、需給調整に対する指導助言、豊作により発生した過剰米処理のほか、産地づくりの推進、米価下落に対する補てんのための助成等を実施することとした。<sup>(注2)</sup>

そして、政府の役割としてあげられた「農業者・農業者団体による主体的な取組みを支援」するための具体的な施策は、(2)以下でみるように主に生産調整実施者に対する支援措置として取り組まれている。<sup>(注3)</sup>

(注1) 認定方針作成者とは、米穀の生産数量の設定方針等を含む米穀の生産調整に関する方針を作成し、農林水産大臣から認定を受けた者のことをいう。

(注2) 過剰米処理のスキームである集荷円滑化対策については、平成19年産以降も平成16年産からの仕組みを基本的に踏襲することとされた。しかし、実際には、作況が全国で101となり集荷円滑化対策が発動された平成20年産では、特例として区分出荷米を政府が買い上げることとした。詳細については、小針(2009)を参照)

(注3) 「生産調整実施者」とは、主食用米の需給調整を実施し、地域協議会より生産目標数量を超えて生産していないことの確認を受けた者のことを指す。

## (2) 政府による生産調整実施者に対する主な支援措置

政府による生産調整実施者(かつ、集荷円滑化対策の加入者)に対する主な支援措置には、第1表にみられるように大別して米価下落に対する補てん(第1表 d, e)と主食用米以外の生産に対する助成がある(第1表 a, b, c, f, g)。<sup>(注4)</sup>

なお、水田・畑作経営所得安定対策(第1表の経営安定対策、以下「経営安定対策」という)については、生産調整実施者であることが要件であると明文化はされていない。しかしながら、経営安定対策の加入要件として「認定農業者」でなければならず、認定に際しては原則生産調整の実施が必要とされていることから、実質上、生産調整実施者であることが要件となっている。<sup>(注5)</sup>

そして、第1表のなかで特に米政策改革において中核的な支援策として措置されているのが産地づくり対策(産地づくり交付金)である。産地づくり交付金は主食用米以外の生産に関して助成を行うもので、その使い方については、「地域水田農業推進協議会」(以下「地域協議会」という)が地域の農業事情に照らして地域自らの発想・戦略で作成する計画である「地域水田農業ビジョン」にもとづいており、かつ国が示すガイドラインの範囲内であれば地域で自主的に決めることができる。<sup>(注6)</sup>

このような仕組みとしたのは、旧来の生産調整の助成措置が全国一律の要件および単価であり、地域の特色を活かした産地づくりの観点に欠けていたこと、その結果、

第1表 平成19年産における生産調整実施者に対する主な支援措置

助成対象者		主な支援措置	予算額 (億円) (当初予算)	主な施策の内容
生産調整実施者(かつ集荷円滑化対策の加入者)	生産調整実施者全員	(a)産地づくり交付金	1,327	コメの生産調整に資する取組み 水田を活用した作物の産地づくりの推進に資する取組み 水田農業の構造改革(担い手の育成)に資する取組みへの助成 地域水田農業ビジョンの作成が条件
		(b)新需給調整システム 定着交付金	150	上記 ~ について、県協議会で用途等を決定するもの 当面(07~09年度)の3年間の措置 地域水田農業ビジョンの作成が条件
		(c)耕畜連携水田活用 事業	54	水田における飼料生産振興に直接結びつく取組みに対する助成 地域水田農業ビジョンの作成が条件
	経営安定対策 対象者以外	(d)稲作構造改革促進 交付金	290	米価下落時の補てん 産地づくり交付金との融通も可能 地域水田農業ビジョンの作成が条件
		(e)経営安定対策 収入減少影響緩和対策 (収入減少補てん)	555 (注1) (注2)	価格低下による収入減少の補てん 対象品目(コメ等)ごとの標準的収入と当該年の収入との差額の 合計がマイナスになった場合にその9割を補てん
			(f)経営安定対策 生産条件不利補正条件 (麦・大豆直接支払)	1,395 (注1)
(g)担い手経営革新 促進事業	71(注1)	生産調整の拡大等に伴う過去実績のない麦・大豆作付に固定払 相当額を助成		

資料 農水省要綱・要領・各種パンフレットより作成

(注)1 経営安定対策対象者に対する助成には、畑作や裏作等、転作作物以外に対する助成を含んだ値である。

2 平成19年産の収入減少補てんは、08年度予算で措置されている。

画一的な転作推進となり、麦・大豆の適地でなくとも単価の高いそれら作物の作付がなされ、地域の実状に応じた推進ができなかった、という総括をうけたことによる。<sup>(注7)</sup>

04年度から導入された産地づくり交付金は事業実施期間が3年とされ、第二期にあたる07年度から09年度にかけての運用としては、所要の額を対策期間中安定的に交付し、地域の創意工夫により用途や単価を設定するという基本的な仕組みは継続しつつ、地域の判断による需要に応じた作物選択の徹底、担い手を中心とする合理的な土地利用や効率的な営農体制の確立に向けた交付金の活用をさらに促進することとされた。

(注4) このように、他作物の生産に対する助成を

メリット措置とすることで供給量の調整を図る仕組みは、諸外国の生産調整では、その品目自体に関するメリット措置やペナルティを生産調整参加の強いインセンティブとしているのと比較して、日本の生産調整政策の大きな特徴のひとつであるといえる。

(注5) 認定農業者が生産調整を考慮しない経営を行うことにより、地域の農用地の効率的かつ総合的な利用を図る上で著しい支障となっている場合には、認定農業者の認定が取り消されることとなる(農水省「水田・畑作経営所得安定対策に関するQ&A」より)。

(注6) 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第三者機関的な組織。なお、都道府県段階の第三者組織として都道府県水田農業推進協議会もある。

(注7) 「生産調整に関する研究会」のとりまとめによる。また、この産地づくり対策の考え方は、

食料・農業・農村基本法の理念「地方公共団体は（中略）区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する（第8条）」を体现したものといえる。

## 2 産地づくり対策の取組み

米政策改革のなかで生産調整実施者に対する中心的な支援措置と位置づけられている産地づくり対策についての取組状況を以下にみていきたい。

### （1）全国ベースでみた交付金の交付状況

まず、転作作物の作付状況についてみると、全国ベースでみる限りには、水田農業経営確立対策（産地づくり対策以前の対策）の最終年である03年度と産地づくり交付金のもとでの07年度の作付に大きな違いはみられない。<sup>（注8）</sup>しかしながら、産地づくり対策導入以降の交付金の交付状況の内訳をみると、それぞれの地域の取組みを反映したとみられる変化をみるができる。

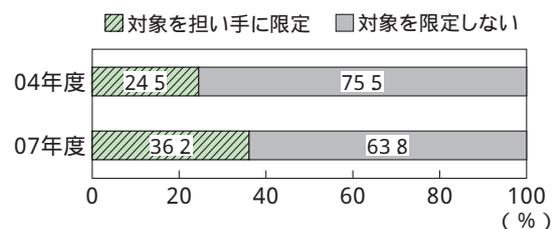
農林水産省「水田農業構造改革対策実施状況結果表」をもとに、産地づくり交付金の使途別、作物別の交付状況について、産地づくり対策初年度である04年度と07年度を比較したものが第1図、第2表、第3表である。

07年度の特徴として、第一に、担い手の育成・確保に向けた助成の割合が上昇していることがあげられる。具体的には第1図にみられるように、担い手に対象を限定した助成が24.5%（04年度）から36.2%（07年度）に上昇している。さらに、第2表の使

途別にみても担い手への農地集積を促すための農地流動化に対する助成の割合が2.8%（04年度）から11.4%（07年度）に上昇している。

第二の特徴としては、麦、大豆、飼料作物以外の転作作物、具体的には野菜やその他作物への助成が増加していることがあげられる。第3表にみられるように、転作作物に対する助成の作物別割合をみると、麦、大豆、飼料作物の合計は77.3%と、04年度（80.7%）と比べるとやや低下する一方、野菜・その他作物への助成の割合が10.3%か

第1図 産地づくり交付金のうち対象を担い手に限定した助成の割合



資料 農水省「水田農業構造改革対策実施状況結果表」

第2表 産地づくり交付金の使途別の割合

	(単位 %)	
	04年度	07
作物作付	88.2	78.2
農地の流動化	2.8	11.4

資料 第1図に同じ

第3表 産地づくり交付金の作物別割合  
（転作作物に対する助成の合計を100とした場合）

	(単位 %)	
	04年度	07
麦・大豆・飼料作物	80.7	77.3
麦	30.0	30.7
大豆	30.9	28.6
飼料作物	19.9	18.0
野菜・その他作物	10.3	14.3
地力増進作物・不作付	4.7	3.3

資料 第1図に同じ

ら14.3%へと上昇している。また、調整水田や自己保全、地力増進作物といった直接的に生産に結びついていない土地利用に対する助成の割合は低下している。

さらに、表には示していないが、第三の特徴として、通常の主食用米以外の水稲に対する助成、特に加工用米に対する助成が増加し、04年度の7億円から07年度には22億円と3倍以上増加していることがあげられる。<sup>(注9)</sup>

このように、産地づくり対策の導入をうけて、生産調整実施者に対する助成は、個々の農業者の転作面積に応じて画一的な助成を行うだけではなく、担い手への生産の誘導や地域独自作物への支援といった多様な取組みが展開されていることがうかがえる。

以下では、各地の地域協議会における取組みを紹介していきたい。

(注8) 農林水産省「産地づくり対策について」p.11  
([http://www.maff.go.jp/j/soushoku/keikaku/kome\\_seisaku/pdf/santi\\_taisaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/soushoku/keikaku/kome_seisaku/pdf/santi_taisaku.pdf))

(注9) 産地づくり交付金では、主食用米の価格上昇等、通常の主食用米への助成は認められないが、有機栽培等の減収が認められる栽培や、加工用米等に対する助成は認められている。

## (2) 現地にみる取組み

### < A地域協議会(近畿)>

: 担い手の麦・大豆作付への加算>

A地域協議会管内の平場の水田地帯は、古くから集落ごとのブロックローテーションによる小麦・大豆を中心とした転作の取組みが進んでいる地域である。なかでもX地区は1970年代後半から転作作物の収穫等における機械の共同利用、作業受託が進み、

90年代後半には、規模の大きい稲作農業者が共同で大規模に転作を請け負う農業生産法人が立ち上がっている。また、農協が中心的な存在となって農地の利用調整も進められており、利用権を設定している面積は協議会管内の水田面積の三分の一を超えている。

このような地域特性を踏まえ、A地域協議会の地域水田農業ビジョンは、麦・大豆生産の定着化を一層進めていくことを目指して作成された。助成体系も麦・大豆の本格的生産の推進を図った産地づくり対策以前の対策の骨組みをベースに、07年度からは担い手が生産している場合にはさらに「担い手加算」として麦・大豆への助成額を上乗せすることとした。このような加算が担い手の麦・大豆の生産拡大に対するインセンティブとなり、より高性能の機械の導入といった生産基盤の拡充の動きもみられている。

また、麦・大豆生産が大規模化されていくことにより、収量の向上、品質の安定にもつながっている。特に大豆については、豆腐・湯葉を名物とする観光地が近くにあり、これらの国産大豆の需要者からA地域協議会管内の大豆は品質の安定した原材料という評価を得ている。このように、生産組織の経営努力と助成金が合わさることで担い手に農地を預けることへの有利性がより強まり、担い手に対する農地集積が進むという循環が生まれている。

このA地域協議会の取組みは、先にみた全国の動きでいえば、第一の特徴である担

い手への重点支援に該当し、麦・大豆生産による加算を担い手に対して厚く行うことで、産地形成と担い手の確保に効果をあげているケースといえよう。

< B地域協議会（北陸）

：担い手への農地集積の支援>

B地域協議会の管内は、良質米産地としてのブランド力をもつコシヒカリの産地である。管内には比較的規模の大きい農家や農業法人も存在するものの、経営安定対策の規模要件に達していない認定農業者もあり、これら農家の経営規模の拡大が課題となっていた<sup>(注10)</sup>。そこで、B地域協議会では06年度から07年度にかけて、農地利用集積に対する奨励として、利用権設定を行った土地面積に応じた助成金の交付を貸し手、借り手双方に行うこととした。特に、貸し手に対して農地の提供を促す必要があったことから、借り手よりも貸し手に対する助成を厚く、さらに、より長期の契約を行う者に対して助成を厚くすることとした。これに合わせて、借り手である担い手農家から高齢農業者等の貸し手へ積極的にアプローチをかけたこともあって利用権の設定が進み、管内の水田面積に占める利用権を設定した面積の割合はこの2年間で20%から25%へと上昇している。

このB地域協議会の取組みも、先にみた全国の動きでいえば第一の特徴に該当し、農地流動化への支援を厚く行うことで、担い手への農地集積に一定の効果をあげたといえよう。

(注10) 消費者の低価格志向の強まりをうけて、高価格帯のコメの価格の下落幅が大きくなっており、経営の圧迫要因となっていた。そのため、担い手づくり、という視点とともに、経営安定対策の要件を満たし収入減少補てんの交付を受けることの経営上の効果も大きいと期待された。

< C地域協議会（東北）

：担い手育成への重点的な支援と

収益性確保のための野菜への助成>

C地域協議会の管内では、農業従事者の高齢化が進むなかで、今後は担い手不足、耕作放棄地の増加等により地域農業が弱体化していくことが危惧されている。また、県域のコメ販売の伸び悩み等により生産目標数量が削減（転作面積が拡大）されるなかで、これまでのように個々の農家に対応を求めるだけでは、生産調整の達成が難しくなってくることも懸念された。そのため、転作を集団的に担うことができ、今後さらに増加がみこまれる小規模、高齢農業者がリタイアした後の農地の受け皿となりうる組織を育成する必要があった。

そこで、C地域協議会では、産地づくりの助成も担い手の育成に重点的に向けることとし、農地集積を図るために利用権設定に対する助成を行うとともに、集落営農の運転資金や活動費に対する助成、法人化や集落営農設立に向けた準備に対する助成を行うこととした。また、転作作物については、管内の農業者の現在の技術水準では需要に対応できるような高品質の大豆・飼料稲を生産することが難しいため、品質向上が課題となっている。そのため、担い手が行う機械の導入等の品質向上のための取組

みへも助成を行っている。さらに、担い手による大豆、飼料稲の作付に対しても助成を手厚く設定している。

一方で、地域経済の悪化により兼業機会が縮小しているもとの、小規模、高齢農業者でも機械等の更新時期が到来するまでは農業からの所得が不可欠というケースも少なくない。そのため、そうした零細な農家に対しては地域の土質がよく、良質な農作物が栽培可能であることを活かして、収益性が比較的高く、導入しやすい地域野菜（せり等）をはじめとした野菜を振興作物として助成している。例えば、農業者の新規の野菜の取組みを促すため、導入初年度や、その後作付を拡大した面積に対しては継続して栽培する場合よりも助成額を手厚くし、さらに別途、国からの助成金以外に市の独自の農業予算を用いて、野菜用のハウス等、新規作目の導入にかかる施設・装備に対する助成も行い誘導を図っている。

また、07年度から09年度の経過措置とされている新需給調整システム定着交付金の対象作物のひとつを野菜とすることで、野菜に対する助成水準の底上げをしている。これは、相対的にリタイアが近い農業者への支援を経過措置的な要素の強い助成金で対応し、一方で土地利用型農業の担い手として中長期的な育成・確保の支援が必要な経営体に対しては、産地づくり交付金の本体部分を確保することで、安定した助成を可能にするための工夫でもある。

このC地域協議会のケースは、全国の動きでいえば、担い手の支援と転作作物への

野菜導入という第一、第二の特徴を組み合わせた取組みであり、産地づくり交付金の自由度の高さを有効に活用して地域の多様なニーズに対応しつつ、中長期的には地域の担い手の育成・確保につなげていく取組みといえよう。

< D地域協議会（東北）

：麦・大豆以外の作物への助成 >

D地域協議会の管内は、中山間地域と平場の双方に水田地帯を抱えている。

D地域協議会の産地づくりの特徴のひとつは、雑穀生産に力を入れていることであり、雑穀に対する助成額も麦・大豆より高く設定している。当該地域ではかねてから麦・大豆の生産が困難な中山間地域、特に山間部の集落を中心に雑穀生産が盛んであったが、03年に策定した地域水田農業ビジョンにおいて、健康志向による雑穀需要の高まり、麦・大豆の連作障害への対応を図るため、新たな推進品目として雑穀を明確に位置づけた。また、それまではひえを中心に生産していたが、あわ、いなきび、はとむぎ等を加えた雑穀の総合産地化を目指して農家、関係機関が取り組むこととした。このような地域あげての取組みの強化により、近年では平場の地域でも雑穀を取り入れる動きが進んでおり、07年の栽培面積は03年に比べて3倍以上増加し、07年の雑穀の生産額は麦・大豆のそれを上回っている。なかでも、旧来から雑穀の生産を行っているY地区は、中山間地域で圃場の1区画が小さく、麦・大豆の栽培が困難な地域

であったため、雑穀の生産に積極的に取り組み、助成金の過半を雑穀が占めるなど農家の収入源としても雑穀が非常に重要なものとなっている。

また、D地域協議会では、単に雑穀の生産振興をするだけでなく、雑穀を原料とした加工にも取り組んでいる。雑穀への取組みを強化した当初はブレンドや加工を行わず、原穀のまま出荷・販売することが中心となっており、それだけではなかなか生産者の所得の向上につながらないという問題点があった。そのため、協議会内に振興対策室を設け、県単事業の活用などにより技術対策、加工品の開発支援等を行い、農協や農協出資の加工会社の加工・販売等を通じた農家手取り収入の増加、組合員の所得確保を図っている。

D地域協議会の取組みは麦・大豆の生産が困難な地域で雑穀生産に取り組むという、全国の動きでいえば第二の特徴である麦・大豆生産以外の取組みであるが、さらに、D地域協議会では高付加価値化の取組みを加えている。産地づくり交付金のみでなく、他の施策も総合的に利用することで、農家の所得増加を目指すケースといえる。

#### < 小括 >

以上の事例からもみられるように、全国的にみられる担い手への助成、農地流動化への助成の増加、麦・大豆以外の作物への助成といった動きについても、具体的な内容は地域ごとにさまざまであることがわかる。

A地域協議会のように、担い手への農地集積が進んでいる地域では、借り手の生産活動に対する助成を厚くすることが、担い手の確保や麦・大豆生産の定着化に効果を博しているといえる。

一方で、東日本に多くみられる担い手への農地集積がなかなか進んでいない地域の場合には、担い手に対する助成の傾斜のみではなく、農地流動化へつてこ入れを図るために利用権の設定に対して助成を行う地域も多くみられる。ただし、農地流動化への助成であっても、貸し手・借り手の配分、水準も地域の農地の状況に応じてさまざまなパターンがある。B地域協議会では、担い手にとっての農地集積、経営規模拡大のメリットが比較的明確であったことから、農地所有者が農地を貸し出すインセンティブをより強めるために貸し手側の助成を厚くしたが、C地域協議会の場合は、借り手の借地料負担の軽減を考慮したことから、借り手に対する助成をより厚くしている。

また、地域の振興作物の支援についても、C地域協議会の地域野菜のように新規の取組みに誘導する場合と、D地域協議会の雑穀のように以前から取組みのあった作物の強化を図る場合では支援の内容や助成体系にも違いがみられる。

これらの取組みに共通するのは、コメを作らない、というネガティブな意味だけの生産調整の取組みではなく、地域の実情に応じた事業、助成体系を組むことで、地域の農業構造、生産構造を変えていきつつ生産調整への対応を図る動きがみられること

である。

その背景としては、産地づくり交付金の仕組みとして、地域の独自裁量がある程度認められており、地域ごとの創意工夫が活かせることが影響していると考えられる。

### 3 米緊急対策以降の施策の見直し、新たな施策

上述の産地づくり対策の取組みのように、米政策改革の施策の進展のもとで地域や農業者による主体的な取組みも展開されてきている。しかしながら、07年秋に米緊急対策が打ち出され、それ以降、米政策改革の考え方とは必ずしも合致しないかたちでの施策の見直しが行われ、政策全体としての方向性が曖昧となりつつあるように思われる。

例えば、平成20年産からは、主食用米の需給均衡の達成に向けて、行政の関与、農業者に対する強制を強めるかたちでの生産調整の実効性確保、取組み強化が図られている。

また、平成21年産からは、生産調整の実効性の確保に加えて、新規の転作拡大や調整水田等の不作付地への作付に対する助成が新たに設けられている。

以下では、平成20年産以降のこれらの施策の変遷をやや詳しくみていきたい。

#### (1) 生産調整の進め方の見直し

まず、生産調整の進め方の見直しについてである。07年12月に農政改革三対策緊急

検討本部「当面の生産調整の進め方について」が出され、当面の生産調整のあり方の基本的な考え方として「食糧法の枠組みを踏まえつつ、行政も、農協系統等と適切に連携して、全都道府県・全地域で生産調整目標を達成するよう全力をあげる」こと、特に、「生産調整が目標未達となっている都道府県・市町村において重点的に取り組む」こととされた。

これをうけて主食用米の需給調整に関連する要領も全面的に改正され、目標の達成に向けた合意書の締結、目標達成に向けたコントロールの強化、未達成県・地域に対するペナルティ措置（水田農業にかかる各種事業の採択・予算配分については、生産調整目標の達成状況に応じて、達成地域を優先的に取り扱う）が定められた。<sup>(注11)</sup>

その結果、需給調整のあり方として、これまで目標とされてきた農業者・農業者団体の主体的な取組み、という考え方よりも、農業者に対する目標達成への強制を強めることにより実効性の確保を図るという考え方がより濃くなっている。

そして、この平成20年産の生産調整の拡大に対応した対策として、07年度補正予算では地域水田農業活性化緊急対策が措置されている。これは、平成20年産で新たに生産調整を拡大した者に、生産調整を今後5年間継続することを条件として生産調整の拡大面積に対して10 aあたり50,000円を一括交付することとしたものである。<sup>(注12)</sup>このように、助成のあり方としても生産調整の実効性の担保という位置づけが強いものとな

っている。

(注11) 例えば、C地域協議会では、地域としては生産調整を達成しているが、県域としては未達成であるため、地域協議会のなかで確認書を取り交わしたり、協議会内の未達成者に対して生産調整参加への協力依頼の通知の出状、転作確認時の取組強化等を行っている。

(注12) 平成19年産で生産調整未実施である者の場合は10 aあたり30,000円とされた。このほかに、平成20年産からの3年間において生産調整を拡大して非主食用米(飼料米・バイオ米等)の直播栽培等の低コスト生産技術の確立試験に取り組む場合は、その面積に対して10 aあたり50,000円を一括交付することとした。

(2) 平成21年産以降の生産調整への助成次に、平成21年産以降の生産調整に対する新たな助成についてである。08年6月の「販売」を軸とした米システムのあり方に関する検討会」の中間とりまとめにおいて「水田の最大限の活用」が、同8月の政府の「安心実現のための緊急総合対策」のなかで「水田のフル活用」に向けた取組みの強化が提起され、これを契機に平成21年産以降の生産調整については、実効性の確保を目指すとともに、平成21年産での生産調整の実施を要件とした交付や、生産調整の拡大に対する新たな助成措置が講じられることとなった。加えて、非主食用米を振興するための米粉、飼料用米の作付に対する助成が設けられた。

まず、08年度の補正予算では、「水田最大活用推進緊急対策」(水田フル活用推進交付金)として、平成20年産の生産調整実施者で、平成21年産も生産調整を実施することを約束した農業者に対し、平成20年産の主食用水稲作付面積に応じて10 aあたり3,000円を地域協議会を通じて交付するこ

(注13)  
ととした。

09年度の本予算では、07年度から09年度の3年間を事業実施期間としてきた産地づくり対策について見直しが行われ、事業の名称も「産地確立対策」(産地確立交付金)に変更された(事業実施期間は09年度から11年度の3年間としている)。産地確立交付金では、地域で用途・単価等を決定するという産地づくり交付金の基本的な仕組みは継続されるが、調整水田等の不作付地に対する助成は原則として認めないこととされている。(注14)

また、09年度からの新たな対策として「水田等有効活用促進対策」が措置された。これは、平成21年産以降の生産調整の拡大や調整水田等の不作付地の解消によって、大豆、麦、飼料作物、米粉、飼料用米の作付を拡大した生産調整実施者に助成金を交付するものである。(注15、注16) この対策では、作付を拡大した面積に対して全国一律の単価で助成金を交付することとし、麦、大豆、飼料作物の助成単価は10 aあたり35,000円、米粉、飼料用米では10 aあたり50,000円もしくは55,000円(コスト削減等の取組みを行った場合)とされている。(注17) 経営安定対策加入者が麦・大豆生産を拡大した場合の固定払相当額の助成についても、平成19年産、平成20年産における助成は担い手経営革新促進事業のひとつとされていたが、平成21年産以降はこの水田等有効活用促進対策のなかで措置することとされた。(注18)

なお、水田等有効活用促進交付金と産地確立交付金の融通は認められていない。そ

のため、生産調整の実施状況を確認する際にも、産地づくり交付金の対象となる平成20年産までの生産調整と平成21年度以降の新規の生産調整拡大部分とを区分して管理することが必要となる。

さらに、09年度補正予算（経済危機対策）のなかで、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」、平成20年産以降に拡大した稲ホールクロップサイレージへの取組みに対して耕畜連携水田活用対策事業と同様の助成を行う「飼料<sup>(注19)</sup>稲フル活用緊急対策事業」等も措置された。

このように、平成21年産以降の生産調整実施者に対する助成としては「産地づくり対策」等の既存の施策の拡充ではなく、新たな施策として措置された。これらの施策により農業者、地域が選択できる事業メニューが増えることで、新たな取組みの増加が期待される。

しかし、一方で、ややもすれば個々の施策がその時々への対応として講じられているため、施策相互の関連性や整合性への配慮が十分とはいえない面がある。その結果、政策全体としてみると仕組みが複雑となり、農業者に対するメッセージが伝わりにくくなってしまっている。加えて、施策が複雑化することは、以下にみるような施策を推進するうえでの課題をもたらしている。

(注13) 地域協議会内での具体的な配分方法は、各地域協議会に委ねられている。

(注14) このほか他の地域に比べて著しく助成単価が高いものについて、県協議会が地域協議会に対して是正を指導することとされている。

(注15) 事業実施期間は09年度から11年度の3年間とされている。これらの助成を受けるためには単に作付を行うだけでは認められず、播種前契約や一定の技術の導入等の条件がある。

(注16) なお、平成21年産の秋麦については、08年度補正予算で「食料自給力向上緊急生産拡大対策事業」が措置されている。

(注17) 米粉、飼料用米への助成を行うとともに、米粉、飼料用米の生産・流通の促進を図ることを目的とした「米穀の新たな用途への利用の促進に関する法律」が09年4月24日に交付され、7月1日に施行された。

(注18) 「担い手経営革新促進事業」は、事業実施主体が担い手協議会であるのに対し、「水田等有効活用促進事業」の事業主体は地域水田協議会であり、交付金の管理等を行う事業実施主体が異なる。

(注19) 「需要即応型生産流通体制緊急整備事業」では、麦、大豆、飼料作物等（地域水田農業ビジョンに位置づけられた作物）に対して、条件により10aあたり5,000円～15,000円が、飼料用米、米粉の取組みに対しては、条件を満たせば10aあたり25,000円が交付される。

### (3) 施策を推進するうえでの課題

平成21年産にかかる主な支援措置について、主食用米を作付し転作作物が小麦である場合を例に、取組みの実施（開始）時期、助成対象者別にまとめたのが第4表である。小麦の作付という同じ取組みでありながら、取組み開始時期により対象となる支援措置の組み合わせがそれぞれ異なっていることがわかる。

このような状況は、推進に関わる実務担当者の事務負担の増大を招くとともに、地域協議会等における農地利用状況の管理のあり方と関連していくつかの課題が生じて<sup>(注20)</sup>いる。一例をあげれば、地域水田農業活性化緊急対策では、緊急一時金の受給の条件として平成20年産で拡大した生産調整面積を5年間継続することとされている。しか

第4表 平成21年産における生産調整実施者への主な支援措置  
(主食用米を作付し、転作作物が小麦の場合)

助成対象者	主な支援措置	主食用米	小麦			
			取組開始時期			
			18年産 から継続	19年産 拡大	20年産 拡大	21年産 拡大(注3)
生産調整実施者	生産調整実施者全員	産地確立交付金	水田協議会	水田協議会	水田協議会	
		地域水田農業活性化緊急対策(緊急一時金)			5年継続50(支払済)	
		水田等有効活用促進交付金(注2)面積払				35
		需要即応型生産流通体制緊急整備事業	(注4)5~15	5~15	5~15	5~15
	経営安定対策対象者	経営安定対策固定払	市町村			
		担い手経営革新促進事業		27	27	
		水田等有効活用促進交付金(注2)固定払相当分				27
		経営安定対策収入減少補てん	県・地域市町村	県・地域市町村		
	経営安定対策対象者以外	稲作構造改革促進交付金	水田協議会			

資料 農水省要綱・要領・各種パンフレットより作成

- (注)1  は産地確立計画のなかで、単価や条件を地域協議会が決めるもの。  
 は単価が法律・政令等により、行政単位で定められているもの。  
 は全国一律に定められているもの。数字は、実際の単価(千円/10a)。  
 は助成の対象でないもの。
- 2 21年産麦に対しては、別途08年度補正予算での措置がある。条件は同じ。助成を受けるためには、播種前契約を行う等の条件がある。
- 3 平成20年産で生産調整の拡大を行ったもののうち、水田等有効活用促進交付金の条件に該当する場合は、新しい対策に切り替えることができる。この場合、重複を排除するための交付金の調整を行う。
- 4 印は、単に作付を行うだけでなく、播種前契約や需要に結びついた取組みを行う等、助成を受けるにはいくつかの条件があることを示す。

し、利用権の設定等により耕作者が変更されるなど、農地の利用状況が変化していった場合、過去の生産調整の実施状況、その変動をフォローしていくことが難しく、農業者が経営計画の策定、管理をするうえでも、これを協議会で管理するうえでも煩雑となってしまう状況がある。

現場の推進担当者からは、対策が増えることは農家の所得向上にもつながり、できるだけ地域で活用ができる方策を考えて遂行しているが、毎年のように異なる施策が

出されることで、農業者への説明にも時間がかかり、理解を得るのが難しくなってしまう、との声がでている。さらに、地域によっては市町村合併、農協合併により、農政に関わる人員が減少し、従来の業務を行うことさえ困難となりつつあるなかで、仕組みが複雑になることで生じる事務負担の増加にマンパワーが割かれてしまうことへの懸念の声も聞かれた。

(注20) 例えば、農水省において新たな施策の要綱・要領を作成する際には、既存の施策との整合性にも考慮しなくてはならない。施策の数が

増えていくほど、その調整は煩雑となる。このように、政府における施策の策定段階から農業者までの全ての過程において事務負担が増大することとなる。

## おわりに

以上みてきたように、主食用米の需給調整については、米政策改革の基本的な考え方である農業者・農業者団体の主体的な取り組みというよりも、農業者に対する強制を強めることによって生産調整の達成を図るという考え方をより濃くするかたちでの施策の見直しが行われている。

生産調整実施者に対する支援措置についてみると、産地づくり対策の取り組みでは、単に生産調整を達成することのみではなく、地域農業の担い手の育成や産地形成に向けた取り組みのなかで生産調整にも対応していく動きがみられている。また、09年度からは新規に拡大した米粉、飼料用米等への取り組みへの助成等、選択できる事業メニューが増えたことで、新たな取り組みを行う農業者が増加することも期待される。

しかし、ややもすればそれぞれの施策が

その時々への対応として講じられているため、政策全体としてみると農業者に対するメッセージが伝わりにくくなってしまっている。このことは、特に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、先の見通しが立てにくくなり、前向きな投資に対する意欲を削ぐ要因となる。また、強制を強めるかたちでの生産調整の強化や施策が複雑化することによる事務の増大は、現場の推進担当者の時間的、心理的負担をもたらしている。

日本農業の高齢化や農村社会の過疎化が進むなかにあって、このような施策の副作用を小さくし、地域の貴重な人的資源を前向きに活かしていくことが今後さらに重要となる。米政策改革で示された理念のとおり、メッセージが明瞭で分かりやすく、効率的で無駄のない政策としていくこと、それを実現しうる政策決定がのぞまれるといえよう。

### <参考文献>

- ・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(2009)「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

(こばり みわ)