

2014年農政改革と水田農業の課題

—切迫するTPPと政権交代で躍り出た政策転回—

主席研究員 藤野信之

〔要 旨〕

- 1 食料・農業・農村基本法に基づいて策定される食料・農業・農村基本計画の策定作業が、2014年1月に、農林水産省の食料・農業・農村政策審議会と企画部会との合同会議で片切られた。
ところが、その内容の大枠となる検討方向と、その計画に基づいて実施されるべき政策は、既に13年12月に政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」において「制度設計の全体像」等として決定されているという逆転が生じている。
- 2 その内容は、大括りに言って、①農地中間管理機構の創設、②経営所得安定対策の見直し、③水田フル活用と米政策の見直し（米の生産調整目標数量の行政による配分の5年後目途の中止、および転作助成金のうち、飼料用米・米粉用米に対して数量払いの導入と上限値の2.5万円/10aアップ等）、④日本型直接支払制度の創設（現行の「農地・水保全管理支払」の組替えによる単価の1千円/10aアップ〔都府県単価〕等と、対象の畑地への拡大）である。
- 3 しかし、これらのうち大きくみれば、①の農地中間管理機構の創設や、③米の生産調整の見直し等を除けば、政権交代による揺り戻し、先祖返りに過ぎない面ももっている。これにTPP交渉進展の切迫感が、政府をして、農地集積の加速と、輸入米増を想定した米価低下もにらんだ生産調整の見直しに突入させたといえよう。
- 4 そこで本稿では、これまでの近年の米をめぐる農政展開を振り返った後、今回の農政改革の経緯、背景、内容と問題点を整理するとともに、これらを踏まえた水田農業の課題を検討する。
- 5 今回の政策転換では飼料用米への誘因・転作強化が喧伝されているが、主食用米の需要量は毎年8万トンずつ減少傾向にあり、飼料用米の生産増はその振替で目安として5年で40万トン程度が目標されているに過ぎない。40万トンは平年単収530kgで約7.5万haにとどまる規模であり、万一米の需要量が下げ止まったとしても、生産調整を見直せば主食用米への復帰圧力17.5万ha（需給均衡時で6.8万ha）が別途に存在することに留意が必要である。
- 6 5年後目途の生産調整の見直しによって、主食用米の過剰生産素地の発生が予想されるが、全中の対応方針にもあるとおり、「水田活用米穀」による転作取組みを徹底し、民間取組みによる生産調整の維持・拡大を図っていく必要がある。また、セーフティネットとして地域別生産費を基準とした変動不足払い制度等（ゲタ）が求められよう。

目次

はじめに

1 近年の米をめぐる農政展開

- (1) 食管法廃止と米価の低下
- (2) 米価低下の補填策
- (3) 生産調整研究会による米政策改革

2 今回の農政改革の経緯

3 農政改革の背景と内容

- (1) 農地中間管理機構の創設
- (2) 経営所得安定対策の見直し
- (3) 生産調整の見直し
- (4) 日本型直接支払制度の創設
- (5) 農業予算の内容

4 農政改革の問題点

(1) 政策決定過程

- (2) 米価低下と補填策のあり方
- (3) 経営所得安定対策の対象者の絞込み
- (4) 生産調整見直し等

5 水田農業の課題

- (1) 世代交代・担い手の明確化と小規模兼業農家支援
- (2) マーケットインの米生産
- (3) 生産調整の維持・拡大
- (4) 政策的補助の最大活用と集落営農の組織化
- (5) 適切な不足支払制度の創設

はじめに

食料・農業・農村基本法に基づいて策定される食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という）の策定作業が、2014年1月に、農林水産省の食料・農業・農村政策審議会（以下「農政審議会」という）と企画部会との合同会議で皮切られた。現行の基本計画（10～15年）を見直しし、今回策定する計画の対象期間は15年から5年間で、農政審議会・企画部会は今後1年程度をかけて見直し案をまとめることとなる。

ところが、その内容の大枠となる検討方向と、その計画に基づいて実施されるべき政策は、既に13年12月に政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」（以下「創造本部」という）において「制度設計の全体像」等として決定されているという逆転が生じて

いる。創造本部は、政府の調査審議機関である「産業競争力会議」や諮問機関である「規制改革会議」の民間議員の発言に大きく影響されて「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「創造プラン」という）を策定した。

その内容は、大括りに言って、

①農地中間管理機構の創設

②経営所得安定対策の見直し（戸別所得補償を受け継いだ「米の直接支払交付金【いわゆるゲタ】」の半減化と5年後の廃止、同「米価変動補填交付金」の14年度からの廃止）

③水田フル活用と米政策の見直し（米の生産調整目標数量の行政による配分の5年後目途の中止、および転作助成金である「水田活用の直接支払交付金」のうち、飼料用米・米粉用米に対して数量払いの導入と上限値の2.5万円/10aアップ等）

④日本型直接支払制度の創設（現行の「農

地・水保全管理支払」の組替えによる単価の1千円/10aアップ〔都府県単価〕等と、対象の畑地への拡大)

である。

米の生産調整目標数量の行政による配分の見直しについては、安部首相が自ら衆院の施政方針演説で「減反の廃止」との表現を使ったこと、4年間定着していたゲタの突然突きつけられた半減化・廃止、飼料用米の増産ドライブ等は生産現場に混乱を引き起こしている。

しかし、これらのうち大きくみれば、①の農地中間管理機構の創設や、③の米の生産調整の見直し等を除けば、政権交代による揺り戻し、従来の自民党の施策への先祖返りに過ぎない面ももっている。これにTPP交渉進展の切迫感が、政府をして、農地集積の加速と、輸入米増を想定した米価低下もにらんだ生産調整の見直しに突入させたといえよう。

もちろん、TPPに関しては、米国は早い段階から米の関税障壁撤廃よりも現行のミニマム・アクセス(MA)米制度の質の改善を求める姿勢をにじませており、米の関税障壁は守られる可能性もあるが、MA米制度に関する米国の主張が実現されれば国内主食用米需給・価格に大きな影響が出ることは避けられない。

そこで、本稿ではこれまでの近年の米をめぐる農政展開を振り返った後、今回の農政改革の内容、問題点を整理するとともに、これらを踏まえた水田農業の課題を検討することとしたい。

1 近年の米をめぐる農政展開

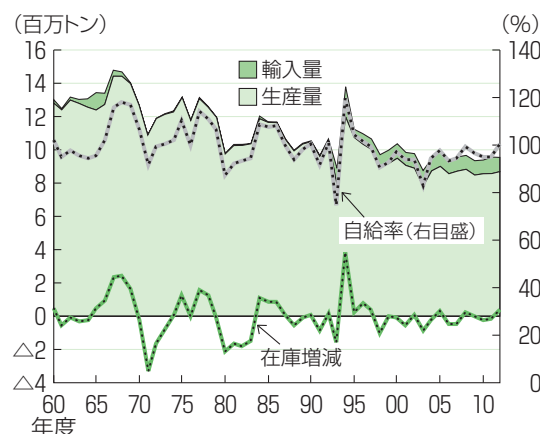
(1) 食管法廃止と米価の低下

米は戦後、1994年度までは旧食糧管理法(以下「食管法」という)により一定の基準による政府買入れが行われており、政府買入価格(農家手取価格)は戦後から順次上昇し、84~86年には18,668円/60kgのピークをつけた。

しかし、単収増と食生活の変化を受けた需要減によって生産過剰を生じ、69年からは政府米のほかに自主流通米(以下「自流通米」という)制度と生産調整(減反)が始まり、88年には自流通米量が政府買入量を上回るに至った。政府買入価格は87年から低下に転じ、食管法廃止・旧食糧法施行前年である94年における16,392円に向けて低下していった。

食管法廃止と同時に米流通は計画流通制度に移行し、米の無制限買入義務を廃止し

第1図 米の生産量・輸入量・自給率の推移



資料 農林水産省「食料需給表」から作成

(注) 1 12年度は概算値。

2 輸出は僅少のため省略。

て政府買入れは備蓄用のみとしたため政府買入量はさらに減少していき、計画外流通米も増加していった。自流米の価格は市場（相対市場を含む）で決まり、その年産別落札銘柄平均価格（≒農家手取価格+集荷団体の集出荷経費）は93年産の22,760円/60kgから傾向的に低下し、09年産では15,610円（包装代・消費税等込み価格、集荷団体の集出荷経費を2千円とすると農家手取価格は13,610円）となった。

自主米センター等の価格形成市場での落札価格は、「入札指標価格」として市場外の相対取引にも適用され、それが04年度からの米流通制度改革（計画流通制度廃止）において衣替えした全国米穀取引・価格形成センター（以下「コメ価格センター」という）においてもほぼ踏襲されることとなっていた。しかし、同改革によってコメ価格センターへの上場義務が廃止されたこと等から、コメ価格センターへの上場数量は激減し、米価格は実質的には全農等の全国集荷団体と米卸業者との相対取引市場で決まるようになった。こうしたことから、コメ価格センターは11年3月に廃止された。

相対取引価格は、落札平均価格に代わるものとして06年産から農林水産省によって公表されるようになり、09年産では14,470円（包装代・消費税等込み価格）、米戸別所得補償モデル事業（以下「戸別モデル事業」という）実施年度の10年産では12,711円に低下した。

東日本大震災に見舞われた11年産米価格は、福島第一原発事故の影響も受けたタイ

ト感から上昇し、年間平均では15,215円となった。12年産米では、端境期の需給逼迫や低価格帯米の価格上昇等を受けて、12年9月の相対取引価格は16,650円の高値スタートとなったが、その後弱含んで低下し、13年8月には16,127円となった（13年産平均で16,455円、農林水産省資料から算出）。13年産米価格は、12年産米価格の高値推移等による需要減と好作況による供給増で需給が緩み、13年9月の相対取引価格は14,871円の安値スタートとなり、需給状況は改善せず低下が続いて14年1月では14,534円と前年比87.6%の水準となっている。

主食用米の需要減は、食生活の高度化・多様化によってもたらされた構造的な面が強く、不可逆的なものであり、供給面でも40%に及ぶ生産調整の継続のなかでの潜在生産圧力による過剰生産という構造的なものといえる。こうしたことから、食糧法廃止以降の米価は傾向的に低下してきた。

（2）米価低下の補填策

a 食糧法による政府買い支えから稲経と稲得・担経へ

稲作経営に対する政策的支援は、主に1942年に制定された食糧法に基づく生産者の政府売渡義務化や、それを受けた1952年以来の政府による無制限買入義務の法定化に基づく価格支持政策によって行われてきた。

95年には、上記のとおり食糧法廃止・旧食糧法施行により無制限買入義務は廃止されて政府米買入れは備蓄米に限定され、流通の主体は自流米に移行し、価格支持政策

も終焉した。

しかし、潜在的余剰基調を受けた米価低下は収まらず、新たな経営安定対策等が課題となり、98年からは米価・収入の変動を緩和する対策（いわゆる「ナラシ」）として、生産調整実施者の自流米を対象にした「稲作経営安定対策」（以下「稲経」という）が実施された（内容は、米価低下額の80%を補填するもの）。

04年の米政策改革では、この稲経が「稲作所得基盤確保対策」（以下「稲得」という）に衣替えされ（内容は、米価低下額の50%+60kg当たり300円を補填）、これに「担い手経営安定対策」（以下「担経」という）が上乘せされた（内容は、稲作収入減少額の90%を補填するもので、稲得による補填額は控除）。しかし、担経の対象者の経営規模は、原則として個別経営で4ha（北海道は10ha）以上、集落営農で20ha以上と選別的であった。また、そもそもこれらの諸対策（ナラシ）が、諸外国との生産条件の不利性を補正するもの（ゲタ、岩盤）でなかったことから、米価の長期的低下傾向のなかでは、所得の下支え機能を発揮しないという問題をはらんでいた。

なお、稲得への加入は99万人、米生産量ベースで407万トンと03年産の稲経への加入106万人、423万トンとほぼ同程度のものであった。しかし、規模要件を設けた担経については、加入面積約16万ha（稲作付面積約160万haの1割）、約3万人と、極めて少ないものとなった。

b 品目横断的経営安定対策

こうしたなかで、稲作に対する政策的支援は、主に稲作経営の構造改革促進と、国内の生産促進的補助策を抑制的に扱うWTOへの対応を主因に、07年からは経営安定対策という品目横断的な農家経営全体に対する直接支払制度に移行した。

その内容は、稲作については引き続き、①諸外国との生産条件不利補正対策は手付かずのままにして、②収入減少影響緩和対策（ナラシ）だけで構成することとされた。支援対象者は、認定農業者か集落営農組織であり、原則的な規模要件は担経のものが踏襲されたが、その規模は他産業所得の半分を満たすものとして試算・設定された。

この間には、これらの直接的な経営支援策のほかに、各種の転作奨励策が実施されてきた。旧生産調整助成金に代わる「産地づくり交付金」は、04～06年度、07～09年度を実施期間として産地づくり対策の目玉として定着してきたが、09年度からは産地確立交付金（産地確立対策、09～11年度）に衣替えされ、調整水田等の不作付地への助成は原則として認めないこととされた。

なお、品目横断的経営安定対策への米の加入申請は、5.9万経営体、43.7万haと、担経に続いて少ないものとなった（導入初年度の07年度。12年度でも6万経営体、43.1万ha）。

c 米戸別所得補償政策

09年8月の衆院選で政権党となった民主党の10年度からの農政では、戸別モデル事業として、生産数量目標に即した生産を行

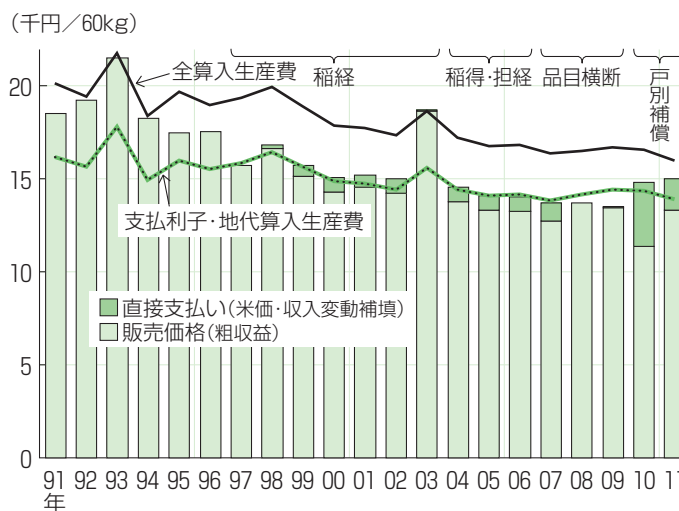
った全ての販売農家（集落営農を含む）に対する「標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を基本とした補てんをする交付金＝ゲタ」が初めて設定された。転作奨励としては、対策の第2の柱としての「水田利活用自給力向上事業」（以下「水田利活用事業」という）として、生産数量目標に即した生産のいかにかわらず、麦・大豆への35千円/10a等が交付された（産地確立交付金は廃止されたが産地資金として一部復活）。

11年度から本格実施に移行した農業者戸別所得補償制度（以下「戸別所得補償」という）の対象作物は、①恒常的なコスト割れ、②食生活上特に重要、③他作物との組合せ生産の広範な実施、を条件として選定された米、麦、大豆、テンサイ、でん粉原料用馬鈴薯、ソバ、菜種の6品目であった。

戸別所得補償は生産調整参加を条件とする一方で、水田利活用事業（転作奨励）は生産調整参加を条件からはずした。戸別所得補償の定額部分は米に対して初めて創設された「ゲタ、岩盤」型補助金であったこともあり、参加率は水稲共済参加農家数の79%（140万戸）、生産目標数量813万トン（153.9万ha）の73%と高いものとなった。

一方で、転作作物は、転作奨励金を09年産から始まった「水田フル活用」政策（水田等有効活用促進交付金）の5.5万円/10aから8万円へと高めた飼料用米・WCS（稲発酵粗飼料用稲）や米粉用米の作付面積は増

第2図 米の販売価格と生産費、補填(試算値)の推移



資料 平澤(2010)の第4図を91年以降とし、08年以降をアップデート
 (注) 直接支払い(米価・収入変動補填)は、98～03年は稲作経営安定対策、04～06年は担い手経営安定対策(過去3年平均基準)と稲作所得基盤確保対策の05年補填実績による加重平均、07～09年は収入減少影響緩和対策。生産者の抛出分は差し引いた。稲作経営安定対策による補填は生産費調査による。
 04年以降の基準価格・収入、補填率、生産者の抛出率は各制度に従って計算。ただし全体の傾向をみるため、いずれも生産費調査の粗収益(全国合計値)により計算。また単純化のため生産面積の変化、基金額による支払い制限および他作物との収益相殺(07～09年)は捨象した。10年は戸別所得補償(定額、変動部分各1,700円)。11年は同(定額1,700円、変動無し)。

えたが、麦・大豆は増えなかった。生産調整に不参加の生産者で、主食用米の代わりに、湿潤を嫌うという意味で水田に適しない麦大豆をわざわざ一部で作る生産者はいないだろう。麦大豆は数十年前から適地適作が実現、定着し、今後大きな変動は起こり得ないと考えるのが妥当と言えよう。^(注1)

(注1) 詳しくは、藤野(2009b, 2010a)を参照。

(3) 生産調整研究会による米政策改革

この間に、上記の04年以降の補填策の有り様（補填の対象者等）を規定した「生産調整研究会」に基づく米政策改革が行われた。

すなわち04年からは、農林水産省に設置された生産調整研究会が打ち出した「米政策改革」が実施され、生産調整は面積規制

(ネガティブ方式) から生産数量調整方式 (ポジティブ方式) に移行された。

また、07年からは生産調整の実施主体が、行政から生産者・生産者団体に移された。このこともあって、08年の生産調整目標超過の過剰生産は50万トン (5.4万ha) となり、前記の水田フル活用政策が策定されることとなった。

生産調整の助成金は「転作奨励金」であり、麦・大豆に関しては基本奨励金が4万円/10aとなっていた。米政策改革のなかでは、各地域に適合する自主的な転作奨励を認めることとし、「地域水田農業ビジョン」の策定を条件とした前記 (2) b の産地づくり交付金が創設され、各地域に定着していた^(注2) (04~09年の措置)。

(注2) 地域の自主性を取り上げた民主党農政による全国一律の転作助成制度 (水田利活用事業) が小麦の農商工連携を崩した事例については、藤野 (2010c) を参照。

2 今回の農政改革の経緯

今回の農政改革の端緒は、端的に言って2つある。一つはTPP対応への切迫感であり、二つは政権交代 (自民党の政権復帰) である。

TPP対応という意味では、前民主党政権時にTPP参加を見据えて政府が11年10月に策定した「食と農林漁業の再生実現会議」による経営規模拡大を志向したプラン (「食と農林漁業の再生のための基本方針・基本計画」、以下「再生基本方針・基本計画」という) があり、ここでは「平地で20~30ha、中山

間地域で10~20haの経営体が大部分を占める農業構造を目指す」こととされてきた。近時の経営規模拡大加速化路線はこの時に始まる。

12年12月には衆院選の勝利によって自民党が政権に帰り咲き、安部氏が首相となって「攻めの農林水産業」を旗印にして、13年1月に諮問機関としての「規制改革会議」や調査審議機関としての「産業競争力会議」を、民間委員・議員も組織して検討を開始した。

一方で財界は、「経済連携協定を生かし、成長を実現するために (13年3月)」や「日本農業の再生に向けた8つの提言 (同年9月)」 (経済同友会, 2012年度農業改革委員会, 新浪委員長) において、「攻めの農業の実現」^(注2)として「生産調整の段階的廃止 (5年)、米価変動補填交付金制度を見直し、1.2万円/60kg (現行は1.37万円=筆者挿入) を限度に直接支払いで生産コストを補填し10年で段階的に7千円に引き下げる旨をあらかじめ明示、米の直接支払交付金 (1.5万円/10a) を廃止し新たな直接支払制度の財源を確保等」の提言を行ってきた。

13年10月の産業競争力会議の第3回農業分科会では、主査新浪委員から「農業の産業としての競争力を強化する観点から、生産調整を中期的に廃止していく方針を明確化し」、「16年度には、生産数量目標の配分を廃止し、生産調整を行わないこと」が提案された。

これらを受けて、13年11月に政府の創造本部において創造プランが、「はじめに」に

あるとおりの4点の農政改革（「制度設計の全体像」等）を含んで決定された。

このうち、①の農地中間管理機構の創設に関しては、農林水産省が、担い手への農地集積を加速化すべく農地中間管理機構（以下「機構」という）を創設し、機構が基盤整備も行った上で面的にまとまった農地を担い手に貸し付ける枠組みとすることを13年4月に産業競争力会議に提案した。

一方で、民主党政権時代の12年度にスタートした地域の担い手の明確化と農地集約運動に連動する「人・農地プラン」の策定が進捗しており、人・農地プランの法制化や機構との関係が問題となったが、民間委員の意見によって人・農地プランは法制化せず、10月の機構設置法案では「農地の借受け希望者を必ず募集し、機構が定めるルールに基づいて農地貸付先を決める仕組み」とされた。貸付先は農家だけでなく企業も対象になりうることとなる。農林水産省は、貸付先は「地域農業の発展につながるものが基本」（農地政策課）と考えている^(注3)としていた。

しかし、12月の衆院本会議での与野党共同修正によって、「農地中間管理事業の推進に関する法律」第26条において「地域調和要件」の追加が行われることとなり、人・農地プランが位置づけられることとなった。

(注3) 13年10月26日付日本農業新聞。

3 農政改革の背景と内容

(1) 農地中間管理機構の創設

a 機構創設の背景

機構の創設の背景のうち最大のものは、前述した2つの事由のうちの1つであるTPPの切迫感であり、これを受けて農林水産省が13年4月に創設を提案し、農地集積の救世主として脚光を浴び、紆余曲折を経て立法化されたものである。

前提となる「担い手への農地集積を、現行の5割から今後10年で8割に高める目標」は、13年6月閣議決定の「日本再興戦略」に位置づけられた。もちろん、その他の背景には昭和一桁世代の大量リタイアと後継者不足、耕作放棄地の漸増という事情もあった。

もともと、農林水産省には農業構造改革（経営規模拡大）の志向性があり、早くは92年のいわゆる新政策（「新しい食料・農業・農村政策の方向」）において「個別経営体で10～20ha程度」が目指されていた。

その後、基本計画の改定時には、「参考資料」として「農業構造の展望」が付带的に示されてきたが、前述のとおりTPP対応のために策定された「再生基本方針・基本計画」では「平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの経営体が大部分を占める農業構造を目指す」こととされていた。橋口（2013）は、「担い手の米の生産コストを現状の全国平均に比べて4割削減する」目標との整合性から、「『(日本再興)戦略』には明記され

なかったが、水稻作付面積20ha水準の経営を育成するという隠れた政策目標がやはり存在すると言ってよいであろう」と指摘している。

このように農地集積自体は昨今に始まったものではなく、戦後1952年の農地法制定（自作農主義）をスタート台にして、早くも61年には農業基本法が農業構造の改善（規模拡大）を謳い、70年には農地保有合理化事業（離農者等から規模拡大農業者への農地売買、貸借の仲介事業）が創設され、75年には農地法第3条の許可を要せずに農地貸借（利用権設定＝農地版定期借地権）ができる制度（農用地利用増進事業）が措置された。これによって、80年代以降はこの方法による農地集積が加速化した。09年には農地法等が改正され、農地貸借と面的集積の促進策が措置された（農地利用者の拡大〔会社、NPO等の借入容易化〕、全市町村における市町村、公社、農協等の農地利用集積円滑化団体での面的集積促進＝農地利用集積円滑化事業）。

その後、前記の「再生基本方針・基本計画」も受けて、これに関する取組方針（農林水産省、11年）において、「人と農地の問題を解決するための基本的プラン」である「地域農業マスタープラン＝人・農地プラン」が位置づけられ、前節2のとおり、12年度から地域の徹底した話合いを通じて担い手（中心経営体）と、担い手に農地を集積する連携農業者（離農等の予定者）の明確化が目指されることとなった。

今回の機構設立に向けた農林水産省の検討過程では、機構の保有する農地の位置づ

け等に関し、様々な議論もみられたが、耕作放棄地対策の強化（①予備軍も対象化、②手続きは「機構に貸す意思の確認」からで可、③所有者不明は、公告と知事裁定で機構に利用権設定可）で落ち着いた。

b 機構の内容・機能

機構は県ごとに置き、高齢農家等から農地を借り上げ、規模拡大を目指す担い手に貸し付ける。機構が地域内の分散錯圃を解消して貸し付けることを目標とし、基盤整備の受益者負担分を機構が負担することも想定している。また、機構は市町村に業務委託（貸付相手方決定等を除く一部）できるし、知事承認によって農協にも業務委託（同）できる。

農地の貸付先は、機構の公募による。貸付先決定ルールは機構が定めるが、①借受希望者のニーズを踏まえて公平・適正に調整する、②地域農業の発展に資するものとしていくことが基本とされる。

(2) 経営所得安定対策の見直し

a 対策見直しの背景

対策見直しの背景のうち大きいのは、自民党の政権復帰である。戸別所得補償の見直しは12年12月の衆院選の政権公約にも入っていたものである。もう一つは、もともと07年の品目横断的経営安定対策において、米は高い国境措置があることを理由にしてゲタ（諸外国との生産条件不利補正対策）がなく、ナラシ（収入影響減少緩和対策）だけが措置されていたことである。これは、自

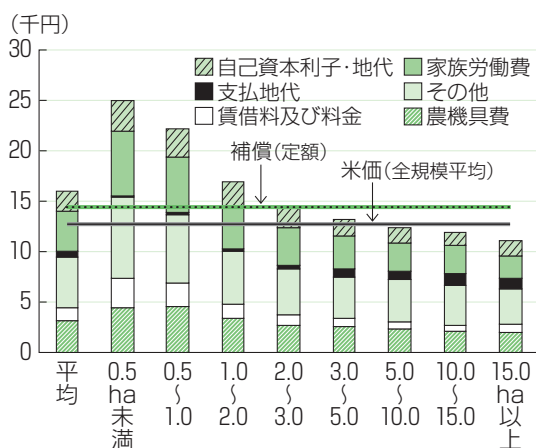
第1表 米の所得補償交付金の支払実績(2012年産)

(単位 万件, 億円, %)

	合計	0.5 ha未満	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 2.0	2.0 ~ 3.0	3.0 ~ 5.0	5.0 ha以上
米の所得補償交付金支払対象者数	98.1	49.8	24.5	13.5	3.9	2.9	3.4
支払対象者数シェア	100.0	50.7	25.0	13.8	4.0	3.0	3.5
支払額	1,552	136	220	259	136	163	638
支払額シェア	100.0	8.8	14.2	16.7	8.8	10.5	41.1

資料 農林水産省「経営所得安定対策について」(13年10月)

第3図 米の規模別生産費と米価・定額補償の関係(60kg当たり・11年産, 米価・補償一律ベース)



資料 農林水産省「米生産費統計」他各種資料から作成
 (注) 1 米価は、11年産相対価格の「出回り～3月」平均から消費税、流通経費等控除したもの(全規模平均12,624円)。
 2 補償(定額)は一律1,700円、10a当たり15千円(530kg/10a)、10a控除は捨象。
 3 補償(変動)は無し(標準的な販売価格11,978円<11年産の販売価格12,624円)。

民党の米に対する政策補助策の設計思想に基づくものといえる。

また、米価が急落した戸別所得補償導入初年度(10年度モデル対策)の交付実績においても定額部分(ゲタ)と変動部分(ナラシ)を合わせると2ha以上層(支払対象者シェア10.4%)に超過利潤を生み、12年産ではその支払額(定額のみ)も937億円と、全規模対象の支払総額1,552億円の60%を占めるといった歪みに対する問題意識もあった(第1表, 第3図)。もちろん参加者の側には、

4年間の定着を見てこの超過利潤と支払額を前提に経営を構築する生産者もあり、半減化、廃止の影響は大きいものといえる。

b 対策見直しの内容

(a) 米

前記のとおり、戸別所得補償を受け継いだ「米の直接支払交付金(ゲタ)」の1.5万円/10a(1,700円/60kg)の半減化(7.5千円, 850円)と5年後の廃止、「米価変動補填交付金(ナラシ)」の14年度からの廃止である。そして、米の販売価格変動のスタビライザーは、品目横断的経営安定対策以来の「米・畑作物の収入減少影響緩和対策(ナラシ)」に一本化される(対象は現行通り認定^(注4)農業者、集落営農と、15年度から認定就農者。経過措置として、14年度に限定して、米のナラシ対策非加入者に対して「米の補填が行われる場合」に米の収入減少額の33.75%[収入減少額の90%について国費負担分4分の3の5割]を交付する)。

戸別所得補償の制度設計当初は、標準的生産費と当年産販売価格の差を「一律単価」としてそれ全体を補償金額とし、そのうちの標準的生産費と標準的販売価格の差を「定額部分」として切り出し、残りを「変動部分」としていたが、いつの間にか「定額部分」と「変動部分」は全く別のものごとくに分離されていた。

また、戸別所得補償の米のゲタ、ナラシの交付金対象者は、生産調整に参加する全ての販売農家、集落営農だったのに対して、

「米・畑作物の収入減少影響緩和対策（ナラシ）」の対象者は現行通り認定農業者，集落営農（15年度から認定就農者を含む）に限定されるが，規模要件は外される。規模要件に関しては，この間の学習効果があったといえよう。^(注5)

なお，中期的には全ての作目を対象とした収入保険（ナラシ保険）について導入を検討することとされ，現在，18年度からの導入に向けた準備が開始されている。

（注4）「認定就農者」とは，新たに就農するために就農計画を策定し，この計画について県知事から認定を受けた農業者。

（注5）規模要件が小麦の作付面積減に結びついた事例については，藤野（2010b）を参照。

(b) 畑作物

畑作物の直接支払交付金（ゲタ）は，交付単価を微調整したのち，交付対象者を15年度から認定農業者，集落営農，認定就農者に限定するが，規模要件は外される（経過措置として，14年度に限定して，全ての販売農家，集落営農に対して実施する）。ナラシは戸別所得補償としては割愛されていたので，

米と同様に販売価格変動のスタビライザーは，従来通り品目横断的経営安定対策以来の「米・畑作物の収入減少影響緩和対策（ナラシ）」の一本のみである（対象は現行どおり認定農業者，集落営農と，15年度から認定就農者）。

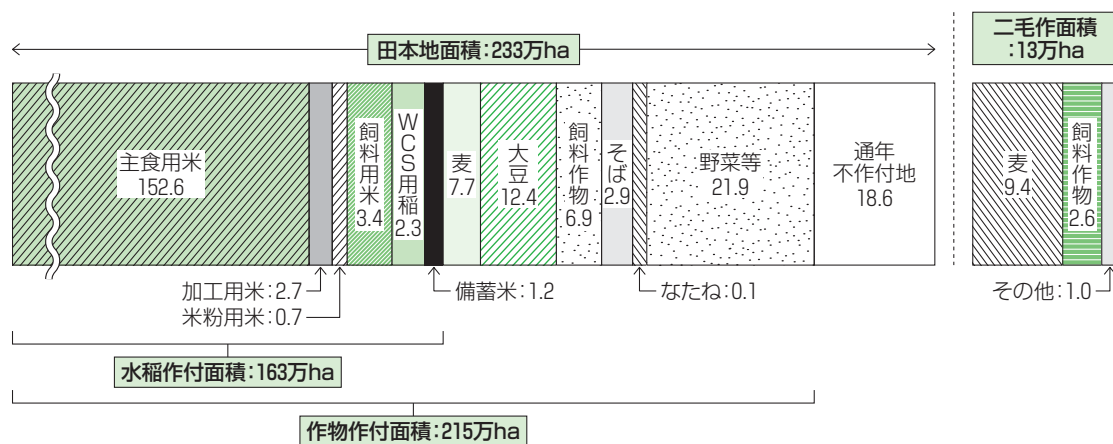
なお，転作助成金（水田活用の直接支払交付金）の対象は，現行どおり「全ての販売農家と集落営農」が踏襲される。これは，①米価維持のためには生産調整の維持・強化が必要なのと，②前身が旧「地域水田農業推進協議会」等への団体交付（産地づくり交付金）であったことによるものと考えられる。

(3) 生産調整の見直し

a 見直しの背景

生産調整見直しの背景には，①生産調整不参加者（アウトサイダー），ことに大規模生産者の桎梏感，TPPの切迫感が大きいと，それと合わせて，②生産調整参加者（インサイダー）に疲弊感，限界感があった面も

第4図 水田の利用状況(2011年)



資料 農林水産省「米をめぐる関係資料」(13年11月)

否めない。

大規模生産者の意向を受けた主張は、言うまでもなく「経営の自由度拡大」要請であり、またTPPでMA米の拡大や米の関税削減が行われれば、輸入米増によって米価は低下するので生産調整の意味はなくなるという見通しがあるものと考えられる。

一方の生産調整参加者の疲弊感は、生産調整率が水田面積の40%に達している現状からみて、これ以上の生産調整強化は麦大豆等の田畑転換を伴うブロックローテーション等の集団転作に支障が生じるというものである。

生産調整は69年の開始時点の水田基本台帳に基づいて行われており、水田台帳上の水田を100とすると山間地等の通常の作付困難地を除くと80程度となる。生産調整率40ということは、麦大豆等の転作と水稲作付けとを同一圃場で行うことを意味し、その40を主食用米需要減を要因に拡大することは、拡大部分について麦大豆等を毎年作付けることとなり、連作障害の懸念が生ずるからである。もちろん、だからと言って生産調整が不要だということではないことに留意が必要である（第4図）。

b 見直しの内容

「生産調整の見直し」とは、「行政による生産調整目標の配分の廃止」を意味する。「行政による生産調整目標の配分の廃止」が行われても、生産者・農協系統による民間の取組みは継続され、生産調整そのものが廃止されるものではないことに留意が必

要である。

前記の創造本部による「制度設計の全体像」によれば、「需要に応じた生産を推進するため、水田活用の直接支払交付金の充実、中食・外食等のニーズに応じた生産と安定取引の一層の推進、きめ細かい需給・価格情報、販売進捗・在庫情報の提供等の環境整備を進める。こうした中で、定着状況を見ながら、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」とされている。

しかし、過去における経験、実績として踏まえる必要があるのは、農林水産省設置の「生産調整研究会」主導による04年からの「米政策改革」のなかで、07年から生産調整の実施主体が行政から生産者・生産者団体に移されたが、過剰米の発生によって生産調整への取組強化が図られ（いわゆる「先祖返り」）、今日に至っていることである。民間の取組みで生産調整を実現することの難しさを十分に認識する必要がある。

(4) 日本型直接支払制度の創設

a 日本型直接支払制度創設の背景

日本型直接支払制度創設の背景は2つある。1つは前記(2) b (a)「米の直接支払交付金(ゲタ)」の1.5万円/10a(1,700円/60kg)の半減化(7.5千円, 850円)と5年後の廃止である。これを削減する代わりに「地域政

策」として、現行の農地・水保全管理支払を拡充するものである。交付金は集落営農を含む団体交付だが、後記bのとおり各種取組みの総額は最大で9,200円/10a(都府県)となる。

もう1つは、農村地域の高齢化、人口減少等で農地維持のための共同活動に支障が出始め、前節2および3(1)で述べたような機構の創設等で構造改革を進めようとしても、担い手の規模拡大に支障がでる恐れが出ていることである。

もちろん、根源的には、農業・農村のもつ国土保全、水源涵養、景観形成等の多面的機能を評価し、その衰えを防ぐ活動を支援する必要性があるとの認識がある。

b 日本型直接支払制度の内容

日本型直接支払制度の創設については、やや表現が大仰との指摘が成り立とう。

日本型直接支払いの内容は、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るため、地域内の農業者が共同で取り組む地域活動(①農地維持[新規創設]と②資源向上[既往を組替え])。活動組織をつくり構造変化に対応した維持管理の目標を含む協定を市町村と締結する)を支援するものである。

交付単価は、①②両者合わせて都府県の田では5,400円/10aと、現行の農地・水保全管理支払(旧農地・水・環境保全向上対策、07年の品目横断的経営安定対策導入時に創設)の4,400円を1,000円アップしただけのものである。もちろん、①の農地維持に関しては農業者だけの取組みについても支援される

こととなり、質的改善がなされているといえ、新たに③施設の長寿命化のための活動^(注6)について都府県の田で4,400円が追加されたことや、畑地が対象となったことも評価できよう。また、14年度の当初予算額は483億円と13年度比200億円増加している。

(注6) ①②とあわせて③に取り組む地域には、②の交付単価が75%(1,800円)に減額され、総額で9,200円となる。また、現行の農地・水保全管理支払の5年以上継続地区等は、②の交付単価が同様に75%(1,800円)に減額される。

(5) 農業予算の内容

a 農業農村整備関係

それでは、これまで述べた今回の農政改革等は、国の農業予算にどう反映しているだろうか。

今回の農政改革とは直接連動しないが、まず初めに農業農村整備関係公共事業予算(当初+前年度補正)が13年度に5,902億円に回復していることが注目されよう。民主党政権下の10~11年度は3,000億円弱へと大きく削減されており、農業・農村の水利施設維持等に支障が懸念されてきたが、14年度も4,224億円が概算確保され、農林水産関係当初予算額自体も2兆3,267億円と回復基調が維持された(農林水産省「平成26年度農林水産予算概算決定の概要」、以下同じ)。

b 機構の創設関係

担い手への農地集積・集約化を進めるための機構による集約・集約化活動に対して、新規に305億円が手当てされた。また、農地の大区画化等の推進に、前年度とほぼ同額の農業農村整備事業費1,064億円が確保された。

c 経営所得安定対策の見直し

米の直接支払交付金は半減されて806億円となった。一方で、水田活用の直接支払交付金は総額で2,770億円と253億円の増となった。これは、うち産地交付金が804億円と265億円増加されたことによる。

前記のとおり、産地交付金は04年に始まった旧産地づくり交付金を受け継ぐもので、地域の判断によって振興したい作物に助成できる転作補助金であり、「水田フル活用ビジョン」の策定を条件に交付される。産地交付金増の主眼は、飼料用米の多収性品種の導入、加工用米の複数年契約等に置かれている。

収入減少影響緩和対策（07年から続くナラシ）は、米、麦、大豆等を対象に前年度とほぼ同額の751億円が手当てされた。

d 生産調整の見直し関係

前記のとおり、いまや生産調整参加助成金と化した米の直接支払交付金が、半額の806億円となった。

e 日本型直接支払制度の創設

多面的機能支払交付金が、前年度の農地・水保全管理支払交付金282億円に200億円が上乗せされて483億円確保された。

また、従来の中山間地域等直接支払交付金、環境保全型農業直接支援対策が、それぞれ前年度同額の各285億円、26億円手当てされ、日本型直接支払制度の一環に組み込まれた。

f 予算の組替内容

米の直接支払交付金の減額分807億円は、水田活用の直接支払交付金のうちの産地交付金増265億円、日本型直接支払制度（多面的機能支払交付金）の創設483億円（前年度の農地・水保全管理支払交付金282億円から200億円の増）、機構の創設関係新規確保305億円、14年産米から廃止予定の米価変動補填交付金の13年産支払準備金116億円増に組み替えられた。

4 農政改革の問題点

(1) 政策決定過程

今回の農政改革にかかる政策決定過程の問題点は、「はじめに」に述べたとおり、政府の調査審議機関である「産業競争力会議」や諮問機関である「規制改革会議」の民間議員の発言に大きく影響されて政策を決定したことにある。

また、創造プランの「制度設計の全体像」は、農政審議会におけるこれからの審議・検討を受けて決定されるべきものであり、手順が逆転しているといえよう。

機構の創設についても、前節2や3（1）aで述べたとおり、産業競争力会議等の民間委員の意見に大きく影響されて法案が策定され、衆院本会議での修正決議でようやく「地域調和要件」が追加されることとなった。

もともと審議会政治自体、議会制民主主義の補完物に過ぎないものだが、その構成委員が政策決定の主役となってしまっ

本末転倒であろう。

(2) 米価低下と補填策のあり方

米に現時点でいわゆるゲタが必要かどうかについては、諸外国との生産条件の格差^(注7)が厳然として存在している以上、なぜ同じような国境措置で守られている小麦にはゲタがあって、米にはないのかという疑問を發すれば容易に結論が得られよう。

民主党政権下で登場した戸別所得補償は、米に関しては初めて「諸外国との生産条件格差から生じる不利」を補正する機能を持った「標準的な生産費を基準とし、その生産費（家族労働費は8割）と農家の販売価格との差を補填する」ものであり、明らかな「不足支払制度（ゲタ）」であった。

しかし、農家の販売価格は「標準的な販売価格（過去3年平均）と当年産の販売価格」に区分され、①標準的な生産費と標準的な販売価格の差は「定額部分（11年度からは「米の所得補償交付金」と呼称）」として、10a当たり15千円が、生産調整に参加する全ての販売農家、集落営農に対して交付され、②当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合には、その差額を「変動部分（11年度からは「米価変動補てん交付金」と呼称）」として、定額部分と同様に交付される仕組みとなって、その性格は「定額交付金付収入変動影響緩和対策」となった。

もともとは制度全体が一つの「不足支払制度（ゲタ）」であったのが、上記の販売価格の分離によって、「不足支払制度（ゲタ部分）」と「米価変動補填制度（ナラシ部分）」

に分離され、これが制度の内容やその理解を歪めることとなった。

ゲタ部分（現在の呼称は「米の直接支払交付金」）は、ゲタではなくて「生産調整参加助成金」のように扱われ、米価変動補てん交付金（ナラシ部分）は前自民政権時代の「収入減少影響緩和対策（ナラシ）」と重複するものとして廃止されることとなった。

この結果、今回の農政改革のなかでは、生産調整の見直しと連動して「生産調整参加助成金」にすり替えられたゲタ部分は、14～17年度の間に限って半額に減額して支給したのち廃止されることとなり、販売価格の2区分によってナラシとして扱われることとなった変動部分は収入減少影響緩和対策に吸収されることとなった（前記の14年度に限った、政策対象者に関する激変緩和措置あり）。

これらの「不足支払制度」の「生産調整参加助成金」と「ナラシ」への変節は、この本質を分かりづらくしてしまうもので、米は10年度から初めて獲得した「諸外国との生産条件格差から生じる不利」を補正する措置を失うこととなった。ナラシではいくらやっても米価の長期・傾向的低下は補正できない（18年度からの導入に向けて準備が開始されている「収入保険」制度も同様）。

一方で戸別所得補償は、前節3（2）aのとおり、2ha以上層に超過利潤を生じるという歪みも有していた。

考えるに、ゲタの必要性には疑いがなく、問題はその制度設計にあるのであって、①不足支払の基準となる生産費を、地域か、

少なくとも県を単位とする平均生産費等に
する、②制度を歪める「定額部分」は設け
ない、とするのが妥当ではなかろうか。

前記のとおり、13年9月の経済同友会の
「8つの提言」では「1.2万円/60kg（現行は
1.37万円＝筆者挿入）を限度に直接支払で生
産コストを補填し10年で段階的に7千円に
引き下げる旨をあらかじめ明示」と不足支
払を認めていた。

（注7）コメ農家の経営規模は、日本（販売農家平
均で約1.0ha（1））、豪州（ニューサウス・ウェ
ールズ州平均で約70ha（70倍））、米国（カリフ
ォルニア州コメ農家平均で約160ha（160倍））で
大きな開きがあり、生産費も日本は米国の9倍
となっている（農林水産省〈2013.11〉「米をめぐる
関係資料」）。

（3） 経営所得安定対策の対象者の 絞込み

前記のとおり、14年度からの米の経営所
得安定対策はナラシに限定され、また、ナ
ラシの対象者も、14年度から認定農業者、
集落営農（15年度から認定就業者も）に限ら
れることとなり、対象農業者数も大幅に縮
減される。認定農業者は総数でも24万経営
体で、うち稲作経営体は12万経営体しかお
らず、稲作販売農家117万戸の1割にとどま
る（農林水産省「農業経営改善計画の営農類
型別認定状況[12年3月末現在]）。

また、集落営農15千のうち稲作を行って
いるのは任意組織、法人あわせて12千（集
落営農構成農家数は44.4万）で、その稲作付
面積（14.8万ha）は稲作全体（163万ha、販売
農家）の1割にとどまる（農林水産省、2010
年センサス、集落営農実態調査報告書から試

算）（清水（2014））。

規模要件を外したことは評価できようが、
実質的には経営安定対策の対象者は、戸別
所得補償から大幅に縮減される。日本の稲
作を実質的に担っている小規模兼業農家を
経営所得安定対策から外すことは、稲作経
営基盤の弱体化を引き起こそう。

（4） 生産調整見直し等

a 見直し判断時期の非妥当性

生産調整の見直しが万一正しいとしても、
見直し時期に関しては明らかに間違ってい
る。すなわち、米の直接支払交付金（7.5千
円/10a）は、半額に減額されても「生産調整
参加のインセンティブ」となるため17年度
までは生産調整参加率は現行水準が維持さ
れ、これをもって「見直し＝民間移行」の
判断をするのはミスリードの危険性がある。

主食用米の過剰作付けは、米の戸別所得
補償交付金という生産調整参加インセンテ
ィブによって11年度以降明らかに半減して
おり、移行期間中もこの状態が継続される
ことに留意が必要である（第2表）。

この点で、農林水産省が14年3月11日に
自民党に示した「主食用米の需給等に関す
るシミュレーション」（14年3月12日付「日
刊アグリ・リサーチ」他）は、戸別所得補償
によって生産調整参加インセンティブが高
まっている13年産米をベースに試算されて
おり、参考にはなりにくい。唯一参考とな
るのは「需給緩和シナリオ」であり、2023
年で27万トン、5.4万haの生産過剰となる点
に着目する必要がある。

第2表 主食用米の生産・作付け・余剰と「水田活用米穀」の推移

(単位 トン, ha)

	08年産		09		10		11		12		13		
	計画生産量	作付面積	計画生産量	作付面積	計画生産量	作付面積	計画生産量	作付面積	計画生産量	作付面積	計画生産量	作付面積	
主食用米	主食用米(万吨, 万ha)	815	159.6	815	159.2	813	158.0	795	152.6	793	152.4	791	152.2
	主食用米・余剰(万吨, 万ha)	50	5.4	16	4.9	11	4.1	19	2.2	28	2.4	27	2.7
	政府備蓄米(千トン, 万ha)	(注)11年度より回転備蓄から棚上備蓄に制度変更。同時に「播種前契約」で、生産調整対象化された(転作助成はない)。						...	1.2	83	1.5	183	3.1
新規需要米	米粉用米	566	108	13,041	2,401	27,796	4,957	40,311	7,324	34,521	6,437	21,071	3,965
	飼料用米	8,020	1,410	23,264	4,123	81,237	14,883	183,033	33,955	183,431	34,525	115,350	21,802
	WCS用稲(稲発酵粗飼料用稲)	-	9,089	-	10,203	-	15,939	-	23,086	-	25,672	-	26,600
	バイオエタノール用米	2,426	303	2,314	295	2,940	397	2,998	415	2,793	450	2,594	414
	輸出用米	391	74	926	164	2,184	388	1,626	287	2,524	454	2,825	507
	その他(わら専用稲, 青刈り用稲等)	982	1,330	1,108	956	694	508	852	501	857	553	659	457
	合計	12,386	12,314	40,654	18,142	114,851	37,072	228,820	65,569	224,127	68,091	142,499	53,744
加工用米	149,048	27,332	141,168	26,126	212,829	39,327	154,555	28,137	180,885	33,092	209,506	38,039	

資料 農林水産省「新規需要米等の用途別認定状況の推移(平成20年産～平成25年産)」に農林水産省資料等から、主食用米、政府備蓄米を追加し作成

- (注) 1 WCS用稲, わら専用, 青刈り用稲については子実を採らない用途であるため計画生産量はなし。
 2 13年産は、需給調整カウントとなる新規需要米の取組みとして認定を受けた13年10月15日現在の値。
 3 なお、ラウンドの関係で合計と内訳が一致しない場合がある。
 4 加工用米の数量については、08～12年産は実績値。13年産は需給調整カウントとなる加工用米の取組みとして認定を受けた13年10月15日現在の値。

b 予想される見直し後の米価下落

(a) 考え方

現行の生産調整面積80万ha(田本地面積233ha-主食用米作付面積153ha)のうち、生産調整の定着度合いに基づいて主食用米への復帰・増産可能性を見通すのが妥当と考えられる(荒幡2010)。

(b) 荒幡(2010)の試算

(増産17.5万ha, 米価2千円低下)

荒幡(2010)は、生産調整を廃止(目標配分は廃止するが転作助成は維持)した場合、2000年の生産調整面積97万haの内訳を、①物理的に定着23万ha(永年作物, 転換畑, 林地等), ②経営的に定着38万ha(転作団地, ブロックローテーション組入れ等, 麦大豆等一般作物で21万ha, 野菜等特例作物で12万ha), ③定着途上12万ha(麦大豆等一般作物で11万

ha), ④未定着21万haとし、このうち、③, ④の定着途上12万ha+未定着21万ha=33万ha(07年では35万haと推定)が主食用米に復帰するとし、メインシナリオとしてとしてその半分17.5haが主食用に復帰するものと推定して試算し、米価は2,000円/60kg低下するとしている(「シナリオ1B」)。

この試算の前提となる基準米価は07年産の入札市場加重平均価格14,185円/60kgであり、主食用需要量は07/08年の855万トンである。生産調整見直しによって、これが12,319円, 891万トンに変化するとしている。米価低下の影響による最終的な(需給均衡時の)増産量は36万トン(平年単収530kgで試算すると6.8万ha, 筆者試算)になることとなる。

もちろん、今回の農政改革では、飼料用米に生産インセンティブを強く与え、主食用

用米への復帰圧力を飼料用米増産で吸収するとしている。それでは、飼料用米の増産可能性はどのようなものだろうか。

c 飼料用米の増産可能性

(a) 増産目標数量と生産者の選好性

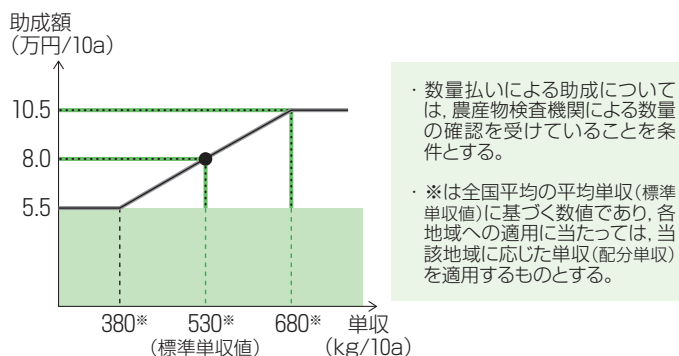
今回の政策転換では飼料用米への誘因・転作強化が喧伝されているが、主食用米の需要量は毎年8万トンずつ減少傾向にあり、飼料用米の生産増はその振替で目安として5年で40万トン程度が目指されているに過ぎない(13年12月17日農林水産省が衆院農林水産委員会に提示)。

40万トンは平年単収530kgで約7.5万haにとどまる規模であり、万一米の需要量が下げ止まったとしても、前記の主食用米への復帰圧力17.5万ha(需給均衡時で6.8万ha)が別途に存在することに留意が必要である。

とはいえ、飼料用米は、①湿田地帯でも転作が可能なこと、②転作助成金額が高いことから、これまで同様に新規需要米や加工用米、政府備蓄米のなかでは、加工用米、政府備蓄米に次いで、新規需要米のなかでは最も多く選択される可能性が高い。

もっとも、転作助成はこれまでの8万円/10aの固定制から、単収に応じた従量制(5.5万円[全国平均で380kg]~10.5万円[同680kg])に変わるため、所得減少を恐れて主食用米を選好する生産者が出ることも考えられる(第5図)。実際に、13年産では政府備蓄米の単価設定が主食用米にさや寄せしたことから選好度が高まり、一挙に作付面積

第5図 米粉・飼料用米にかかる助成内容



資料 第9回農林水産省・地域の活力創造本部決定「制度設計の全体像」

が飼料用米を上回り、飼料用米の作付面積が1.2万ha減少したという実績がある(前掲第2表)。

飼料用米はもともと販売価格(流通経費差引後)が60kg当たり1,200円程度で、5千円程度の赤字を伴うものであり、国による転作助成の継続性を疑って選好度が伸び悩む可能性もある。飼料用米の転作助成金は

第3表 飼料用米の収支試算(2008年産ベース)
(平均面積=2.49ha, 平均単収=559kg)

	(単位 円)		
	10a当たり	60kg当たり	1kg当たり
賃借料及び料金	9,640	1,035	17
農機具費	10,640	1,142	19
労働費	15,675	1,682	28
支払利子・地代(試算)	5,068	565	9
その他(内訳項目)	6,019	646	11
その他(大項目)	27,937	2,999	50
米価	27,430	2,944	49
その他収入	4,569	490	8
費用合計(利子・地代除く)	69,911	7,504	125
利子・地代生産費(試算)	74,979	8,069	134
水田利活用助成額	80,000	8,587	143
米価	27,430	2,944	49
米価(その他収入含む)	31,999	3,435	57
飼料用米所得	△28,246	△3,032	△ 51
水田利活用助成後	51,755	5,555	93

資料 農畜産業振興機構「飼料用米生産の現状とコストダウンの可能性」(09年10月)「畜産の情報」59号、農林水産省「米生産費統計」から作成

- (注) 1 資料前者は、飼料用米生産農家125戸に対するアンケート調査結果(有効回答54戸)。
2 支払利子・地代は、主食用米2.42ha(540kg/10a)生産者にかかるもの。
3 労働費は(注)2の生産者の家族労働割合(0.94)を乗じて所得に加算。

当面の目標である40万トンで既に640億円の規模となり（40万トン÷530kg×85千円）、農協系統の飼料用米需要（100万トン規模と^{（注8）}想定）で1,600億円、農林水産省が利用可能量（最終目標）とする450万トンでは7,200億円に達する。多額の財政負担の継続性に疑義を持ち、飼料用米が選好されにくい可能性もある。

一方で、実需者側が飼料用米に対して前向きな姿勢を示していることにも留意する必要がある（日本飼料工業会（2014））。

（注8）利用可能量453万トン（農林水産省〈2013.11〉「米をめぐる関係資料」）×農協系統の配合飼料取扱いシェア30.1%（全農HP）＝136万トン

（b）農協系統の対応方針

14年1月16日付の全中理事会は「2014年産以降の水田農業にかかるJAグループの取組方針」を決定し、その中で、飼料用米や加工用米等の非主食用米を「水田活用米^{（注9）}穀」として一括して取扱い農業者の手取りを平準化する新たな枠組み（プール計算等）の構築を検討するとしており（14年1月17日付日本農業新聞）、飼料用米は、農協系統のなかでは全中主導のもとに転作の重要品目の1つとして組み込まれる。

14年産米は、13年度の需要低迷等により、生産数量目標が765万トンと前年度から26万トン（平年収量530kgで4.9万ha）大幅減少する厳しい環境となる。このため、当然ながら農協系統グループの中での飼料用米の作付けは、①麦大豆の不適な湿田地帯では主要な転作物として、②麦大豆の輪作、ブロックローテーション確立地域では、麦

大豆の輪作やブロックローテーションを超える部分を消化するための「米転作」として取り組まれ、一定の増産が見込まれよう。しかし、一方で麦大豆の輪作やブロックローテーションを崩す危険性を孕むことに留意が必要である。作付面積、生産数量としては、生産調整の多くを農協系統グループが担っていることからすると、14年産米については主食用米の生産数量目標減少分（26万トン〔平年収量530kgで4.9万ha〕）の多くが、飼料用米を中心とする「水田活用米穀」にシフトする可能性が高い。

生産調整が見直され、米の直払交付金が廃止された18年産以降では、それらに伴って米価が低下すると国内需要減の傾斜が緩やかになる可能性があり、その場合には主食用米の生産数量目標の年度減少量もやや鈍化し、国内需要減に伴う転作強化の必要性は低下することも考えられるが、生産調整の見直しと直払交付金廃止によって、前記の主食用米への復帰圧力17.5万ha（需給均衡時で6.8万ha）が別途に存在することに留意が必要である。生産調整不参加による主食用米への復帰圧力部分を需給均衡のために転作物に押しとどめるためには、6.8万ha程度の「水田活用米穀」による転作が継続される必要がある。なお、加工用米にも一定の増産余地が認められるが、当然ながら無尽蔵ではないし、実需者との契約も求められる（第4表）。

おって、主食用米から「水田活用米穀」への転作が行われても、転作補助金（水田活用の直接支払交付金）により、その所得は

第4表 加工用米の制度別供給量と用途別原料米需要量

(単位 万トン)

	制度別供給量				用途別原料米需要量	
	08年産 (09年度)	09 (10)	10 (11)	11 (12)		11年産 (12年度)
加工用米生産量	14.9	14.1	21.3	15.5	清酒・焼酎	33
不足分備蓄米等販売量	2.4	-	-	3.2	米菓	23
もち米収穫量	30.0	29.2	32.3	33.2	米穀粉	9
酒造好適米検査量	7.7	7.1	6.5	6.6	味噌	9
1.7ミリふるい下発生量	24.4	21.1	16.3	23.6	加工米飯	29
					包装もち	6
MA米販売量	21.0	21.0	15.0	15.0		
米粉調製品輸入量	9.3	9.7	8.8	8.3		
合計	109.7	102.2	100.2	105.4	合計	109

資料 13年1月7日付「米穀市況速報」、12年10月6日付「週刊ダイヤモンド」その他各種資料から作成

- (注) 1 1.7ミリふるい下発生量は「米穀市況速報」試算。
 2 「年度」はMA米が米穀年度(前年11月～当年10月)、米粉は暦年。
 3 別途、中米などのふるい下、酒造用かけ米などがある。

第5表 米と転作助成の対象作物等における所得比較(10a当たりのイメージ)

(単位 千円/10a)

	販売収入 ①	経営所得安定対策交付金		収入合計 ③=①+②	経営費 ④	所得 ③-④	労働時間 (時間/10a)
		②	畑作物 水田活用				
小麦	10	79	44 35	89	47	42	5
大豆	15	73	38 35	88	45	43	9
米粉用米	25	80	- 80	105	66	39	27
飼料用米	3	(→55~105) 80	- 80	(→58~108) 83	66	(→△8~42) 17	27
わら利用の場合 (耕畜連携助成+13)	3	93	- 93	96	66	30	27
そば	25	43	23 20	68	27	41	5
なたね	38	52	32 20	90	37	53	8
主食用米 (需給調整参加)	113	(→7.5) 15	- -	(→120.5) 128	88	(→32.5) 40	27
主食用米 (需給調整非参加)	113	-	-	113	88	25	27
加工用米	93	20	- 20	113	88	25	27
政府備蓄米	106	-	-	106	88	18	27

資料 農林水産省「経営所得安定対策の概要」(平成25年度版)に農林水産省資料から得た14年度からの変更点「(→表示)」,加工用米,政府備蓄米を追加し作成

- (注) 1 飼料用米にかかる交付金増は米粉用米にも適用される(筆者注)。
 2 主食用米,小麦,大豆の販売収入は,平成21年産生産費統計(全階層平均,主産物)を用いて算定。
 3 米粉用米,飼料用米
 ①販売収入は,米粉用4,800円/60kg(80円/kg:現物弁済米の米粉用への販売価格),飼料用米1,200円/60kg(21円/kg:MA米の売渡価格の平成21年の10~12月時点の価格)を用いて試算。
 ②単収は,米粉用米530kg/10a,飼料用米650kg/10aで試算。
 ③流通経費は,米粉用米2,000円/60kg,飼料用米1,000円/60kgで試算。
 4 そばの販売収入は,平成21年度国産そば取引価格(北海道中間3等)を用いて試算。
 5 なたねの販売収入は,平成21年度全農売渡価格を用いて試算。
 6 面積当たり経営費は,平成21年産生産費の全算入生産費から家族労働費,自己資本利子及び自作地地代を控除。さらに,米粉用米・飼料用米は,主食用米の機械を活用するため,農機具費及び自動車費の償却費を控除。
 7 労働時間は「平成21年産生産費統計」。
 8 加工用米の販売価格は,10,500円/60kg(平成25年産の推定すう勢値と単収530kg/10a)を用いて試算(筆者注)。
 9 政府備蓄米の販売価格は,12,000円/60kg(平成25年産の推定すう勢値と単収530kg/10a)を用いて試算(筆者注)。

主食用米生産時の単位面積当たりの所得と大きくは変わらない。ただし、飼料用米は多収穫品種普及の遅れ等から劣る可能性が高い。全農が「水田活用米穀」内でのプール計算を検討しているのはこのことによる（第5表）。

（注9）「水田活用米穀」とは、飼料用米、加工用米、政府備蓄米、米粉用米等の転作扱いされる主食用以外の水稻をいう（全中の定義）。

5 水田農業の課題

（1）世代交代・担い手の明確化と小規模兼業農家支援

水田農業にとって、世代交代と担い手の明確化が必要なのは論をまたない事情だろう。その際に、農地集積や規模拡大が伴うことも望まれるところだろう。

しかしだからといって、現状において日本の稲作を実質的に担っている小規模兼業農家を経営所得安定対策の対象から外すことは、稲作経営基盤の弱体化を惹起しよう。水田農業の大宗は家族農業が担っており、現在はその世代交代のなかでの農地集積途上にあるのであって、人・農地プランや機構はそれを若干加速させる役割を果たすに過ぎない。プランの出来た地域においても、担い手（受け手＝地域の中心経営体）にも離農者（出し手＝連携農業者）にもならない独立経営体（家族経営）が残る。政策的支援の対象を「担い手」と「離農者」に限定するのには問題がある。

兼業で農業に従事した者を含む「農業従事者」は、65歳以上は39.9%にとどまり、50

歳未満が27.6%と、「農業就業人口」（農業が主の世帯員）におけるそれ（12.4%）より大幅に年齢層が若いことに留意する必要がある（10年、農業センサス）。また一方で、認定農業者の高齢化にも留意が必要であろう（藤野（2011d））。

（2）マーケットインの米生産

一方で、米消費の形態が外食・中食にシフトするなかで、消費者ニーズは多様化、高度化している。米消費の銘柄別動向としてはコシヒカリ離れが進んでおり、山形県「つや姫」や北海道「ゆめぴりか」等の良食味の新品種が台頭するなかで、購入チャネルも多様化し、インターネット販売も増加している。

米生産は、今後より一層消費者ニーズの変化に対応し、「売れる米づくり」から「買われる米づくり」に転換していく必要があるだろう。そのなかで果たすべき農協系統の役割は大きいものと言える。

（3）生産調整の維持・拡大

5年後目途の生産調整の見直しによって、主食用米の過剰生産素地の発生が予想されるが、全農の対応方針にもあるとおり、「水田活用米穀」による転作取組みを徹底し、民間取組みによる生産調整の維持・拡大を図っていく必要がある。

また、生産調整見直し時期は、米の直接支払交付金廃止後、少なくとも3～5年の状況を見極めてから行うべきであろう。

(4) 政策的補助の最大活用と集落営農の組織化

当然のことながら、政策に左右されない農業経営の確立を目指しつつ、今回の農政改革で用意された政策的補助は最大限に活用していく必要がある。

そのためには、飼料用米を大宗とする「水田活用米穀」を活用した転作のより一層の強化を行う一方で、経営の継続性確保に向けた集落営農の法人化、組織の見直し・活性化や再組成に取り組む必要がある。集落営農は、農機の共同利用等による効率性アップで生産コストダウンに結びつくとともに、小規模兼業農家の農地集積手段として有効であることを十分に認識する必要がある。

(5) 適切な不足支払制度の創設

前節4(2)で述べたとおり、諸外国との生産条件格差を是正する適切な不足支払制度の創設が求められる。荒幡(2014)は、生産調整見直しのバーターとしての直接支払いを、10年産米の諸条件を前提に各種試算し、転作助成の継続をするなかで、生産とのデカップリング度70%(例:5年以上の過去実績+保有水田面積基準)で行えば、需給均衡量850万トン(10年産対比+2.1%)、市場価格11,822円/60kg(同△7.0%)、農家手取価格13,450円(同△7.2%、直接支払いを含む)で、財政負担額は3,038億円になるとしている。

筆者は前節4(2)で地域生産費基準の変動不足支払制を提起したが、いずれにしろ

的確な調査とシミュレーションによって設計した不足支払制度(ゲタ)が必要と考えられる。

<参考文献>

- ・荒幡克己(2010)『米生産調整の経済分析』農林統計協会
- ・荒幡克己(2014)『減反40年と日本の水田農業』農林統計出版
- ・佐伯尚美(2009)『米政策の終焉』農林統計出版
- ・清水徹朗(2012)「日本の稲作の現状と政策課題」『農林金融』1月号
- ・清水徹朗(2014)「米制度改革の問題点」『農中総研調査と情報』web誌1月号
- ・日本飼料工業会(2014)『飼料用米の使用に関する論点整理 中間報告』2月
- ・橋口卓也(2014)「農地集約の課題 - 集積バンクの役割重要」『経済教室』日本経済新聞 13年11月21日付
- ・平澤明彦(2010)「欧米と対比した戸別所得補償の特徴と課題」『農林金融』12月号
- ・藤野信之(2004)「外食・中食産業の米需要」『農林金融』2月号
- ・藤野信之(2005)「米流通制度改革と米価の動向」『農林金融』3月号
- ・藤野信之(2009a)「大規模稲作経営の実態と見えてくる課題」『農林金融』3月号
- ・藤野信之(2009b)「大豆の国際需給と日本の自給」『農林金融』12月号
- ・藤野信之(2010a)「小麦の国際需給と日本の自給」『農林金融』8月号
- ・藤野信之(2010b)「米輸出の動向と展望」『農林金融』12月号
- ・藤野信之(2010c)「現地に見る水田利活用の状況」『農中総研調査と情報』web誌9月号
- ・藤野信之(2011a)「米戸別所得補償モデル事業の動向」『農林金融』4月号
- ・藤野信之(2011b)「畑作物の戸別所得補償の概要と問題点」『農中総研調査と情報』web誌1月号
- ・藤野信之(2011c)「米戸別所得補償モデル事業と取引主体間における米価構成の変化」『農中総研調査と情報』web誌5月号
- ・藤野信之(2011d)「認定農業者の動向と課題」『農中総研調査と情報』web誌7月号
- ・藤野信之(2013)「米の国際需給と日本の自給」『農林金融』1月号
- ・吉田俊幸(2003)『米政策の転換と農協・生産者』農山漁村文化協会

(内容は2014年3月12日現在)

(ふじの のぶゆき)