

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、政策の見直しが繰り返されるなかで、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 | (2) 戸別所得補償制度（10年度～13年度） |
| 1 米政策改革に示された生産調整のスキーム | (3) 4つの改革（14年度～17年度） |
| (1) 米政策改革で示された基本理念と全体像 | 3 2018年産の枠組み |
| (2) 改正食糧法に規定された生産調整のスキーム | 4 まとめにかえて |
| (3) 生産数量目標の配分とメリット措置 | (1) 経営の自主判断・自由度の拡大 |
| 2 2007年秋以降の米政策の変遷 | (2) 生産数量目標の配分について |
| (1) 米緊急対策（07年10月～09年度） | (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、それ以前の実行調整政策の総括・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は大きな特徴がある。

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现すべく、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^(注1)が作成する地域水田農業ビジョン^(注2)と一体的に生産調整方針^(注3)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^(注4)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が行うものと^(注5)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応ずるなど、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に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。^(注6) 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 ^(注3)
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 ^(注1)	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)		
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	<ul style="list-style-type: none"> ・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^(注4) 		
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 ^(注2)	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。^(注7)

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年産への補てん)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。^(注8)

(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。^(注9)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^(注10)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乗せしていたため、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^(注11)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。^(注12)

(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需要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」に焦点が当てられており、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

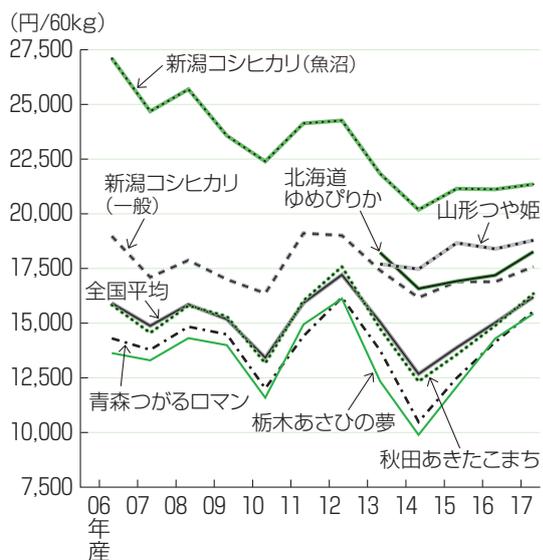
第1図 10ha以上の水田作経営(個別経営)の農業所得の内訳



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



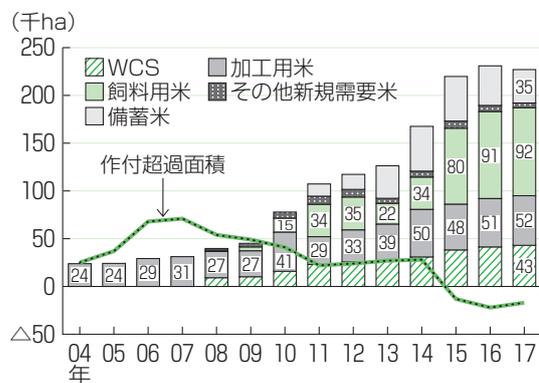
資料 農林水産省「米の相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」のデータをもとに作成
 (注) 米の相対取引価格の消費税相当額は、14年3月分までは5%、14年4月分以降は8%で算定。

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。

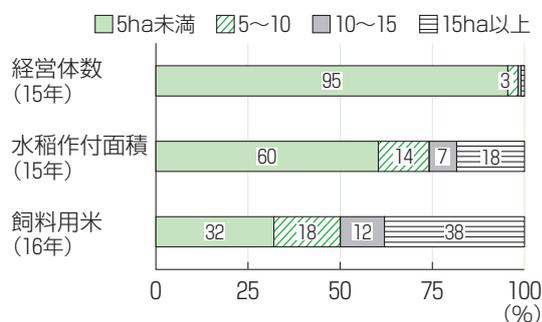
特に、15年における水田活用の直接支払交付金の増加には、飼料用米が大きく影響している。非主食用米の作付面積と主食用米の超過作付けの状況を見ると(第3図)、15年に飼料用米の作付面積が大幅に拡大し、これにより主食用米の超過作付けも解消された。水稻作付面積規模別の飼料用米の作付面積をみると、経営体数では5%に満たない5ha以上の経営体で飼料用米作付面積の約7割、うち10ha以上の経営体が約5割を占めている(第4図)。14年産の米価下落

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)

