

みずほレポート

2019年3月12日

求められる米政策の見直し

—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要

- ◆米の生産過剰が顕在化するなかで、政府は1970年代以降、主食用米の生産を減らすための目標値を設定する「減反」や、転作に取り組む農業者に対する交付金の支給を行ってきた。
- ◆農政改革に取り組む安倍政権は、2018年度に減反を廃止したが、主食用米の大幅な増産や米価下落は生じなかった。この背景には、2014年度に飼料用米への転作に対する交付金の支給上限額が引き上げられていたことや天候不順の影響を受けたこと等がある。
- ◆政府はこれまで農業者保護の観点から、米価維持に取り組んできた。しかし、こうした戦略は、農業者の主食用米生産に対する意欲を過度に高めてしまううえ、消費者のコメ離れを加速させること等から、見直しが求められる。
- ◆政府は今後、飼料用米の生産に対する財政的支援を縮小することで従来よりも市場の価格形成力を受け入れて米価の低下を許容していくとともに、野菜等の高収益作物への転作に対する支援を拡充して稲作農業の構造改革を促す必要があるだろう。

政策調査部主任研究員 堀千珠
03-3591-1304 chizu.hori@mizuho-ri.co.jp

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。

目 次

1. はじめに	1
2. 米政策の変遷	1
(1) 食糧管理法のもとでの米政策（1942年7月～1995年10月）	1
(2) 食糧法施行後の米政策（1995年11月～2012年12月）	2
3. 安倍政権が進める農政改革のもとで戦後三度目の転機を迎えた米政策	4
(1) 減反廃止をはじめとする生産調整の見直し	4
(2) 生産抑制策の強化が減反目標の達成に寄与する結果に	5
4. 減反廃止後の主食用米生産を巡る動き	7
(1) 初年度は生産急増や米価暴落には至らず	7
(2) 生産抑制策の維持・強化に向けた動き	8
5. 主食用米生産の抑制による米価維持の矛盾や問題点	10
(1) 高米価が高める農業者の主食用米生産に対する意欲	10
(2) 米価の上昇が加速させる「コメ離れ」	10
(3) 高米価が阻む日本産米の国際競争力向上	10
(4) 農業者のコスト削減を妨げる等の問題点	11
6. 政府に求められる米価下支えの見直しや稲作農業の構造改革の促進	11
(1) 飼料用米の生産に対する支援の縮小	12
(2) 高収益作物への転作に対する支援の拡充	12
7. おわりに	14

1. はじめに

農政において、米は他の農産物に比べて「特別扱い」されていると言われることが多い。特別扱いの理由については、「他の作物の作り手に比べて数が多い米農家が政治家にとって貴重な『票田』であるから」といった批判的な主張もあるが、「米が日本人の伝統的な主食であり、食料安全保障上、その安定的な供給が重要だから」というのが最も一般的な見解だろう。こうした見解に基づき、米政策は農政の中核を占め続けてきた。

その米政策が今、転機を迎えている。これを象徴する出来事が、政府による主食用米の生産上限目標の設定（いわゆる「減反」）の取りやめである。安倍政権は農政改革の一環として、1970年代からの長い歴史を有する減反政策を廃止する方針を2013年11月に固め、2018年度から実施した。しかし、政府は減反を廃止する一方で、主食用米の生産を抑制するための各種施策を強化しており、これら施策による米価の下支えは矛盾や問題点を抱えているように見受けられる。

そこで、本稿では米政策の歴史的な経緯や最近の動向を踏まえたうえで、今後どのような見直しが必要とされるかを検討していくこととしたい。

2. 米政策の変遷

米政策の在り方について検討するに当たっては、歴史的な流れを振り返る必要がある。ここではまず、約50年にわたり日本の米政策の根幹をなしてきた食糧管理法が制定された1942年から、第2次安倍政権による農政改革が本格化する直前の2012年12月までの米政策を概観しておこう。

(1) 食糧管理法のもとでの米政策（1942年7月～1995年10月）

主食用米の流通経路や価格は、第二次世界大戦中の1942年7月に施行された食糧管理法によって、政府に一元的に管理されることとなった。この体制のもとで農業者は政府への主食用米の出荷を義務付けられており、相対（あいたい）で直接売買される「ヤミ米」等の例外を除き、主食用米の取引は政府経由に一本化され、買入価格や売渡価格も政府が決定していた。戦後も食料不足のもとで、政府による一元的な管理体制が維持されることとなった。

長らく続いた上記の体制に転機が訪れたのは1960年代後半である。この時期になると、生産技術の発展によって米の供給が不足から一転して過剰となった。この結果、政府が統制的に流通経路や価格を管理する必然性が薄れるとともに、供給過剰への対策を講じる必要が生じた。そこで政府が打ち出した対策が、自主流通米制度の整備と、いわゆる「減反」を軸とする生産調整の開始である。

自主流通米とは、政府の指定を受けた農協等の集荷団体が、政府を介さずに米の卸売業者と直接取引する米で、その価格は基本的に売り手と買い手が交渉で決定することとなった。制度の整備によって1969年に登場した自主流通米の比率は徐々に拡大し、食糧管理法が廃止された1995年には約7割に達した。なお、自主流通米制度が整備された後も、食糧管理法には農業者が政府に主食用米を売り渡すことを義務づける規定が残されていた。

減反とは、政府が主食用米の生産を減らすための目標値を設定する行為を指す。政府は1970年頃から、主食用米を生産する農業者に対して麦や大豆等への転作面積を割り当てる行政指導を開始し、こ

れが減反と通称されるようになった。割り当ては、達成を法的に義務付けるものではなかったが、達成できなかった地域に対して財政的支援を受けにくくする等のペナルティ的な措置が課されたこともあり、実質的にはある程度の強制力を伴っていた。また、減反の開始にあわせて、麦や大豆等への転作に取り組む農業者に対する交付金の支給も本格化した。所轄官庁の農林水産省は、減反に加え、転作に対する交付金の支給を含む各種の生産抑制策を「生産調整」と総称し、これを米政策の要（かなめ）とした。

（２）食糧法施行後の米政策（1995年11月～2012年12月）

戦後の米政策に二度目の大きな転機が訪れたのは、1990年代前半である。1993年には、国際的な貿易自由化の流れを受けてGATT（関税貿易一般協定、1995年に世界貿易機関[WTO]へと発展改組）のウルグアイ・ラウンド交渉が合意に至り、日本は1995年からミニマム・アクセス（最低限輸入量）の米を毎年受け入れることとなり、米の「鎖国」状態は終わりを迎えた。ただし、政府は輸入米について、流通経路や価格を管理するとともに、主食用以外での用途や海外援助向けに重点利用する方針をとったため、主食用米の需給や価格に著しい影響は生じなかった。

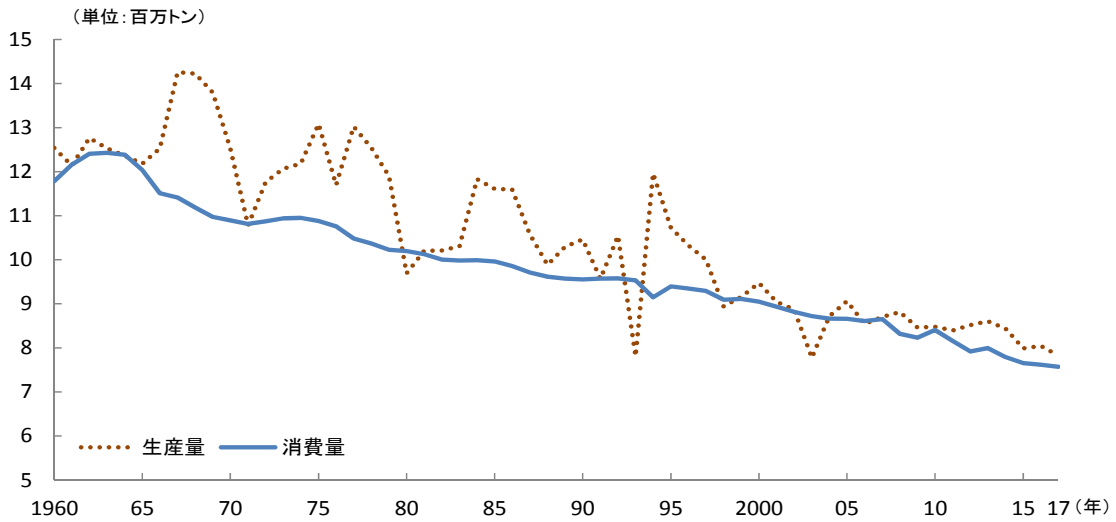
一方、1990年代前半までには、ヤミ米や農業者が親族等に譲渡する縁故米といった食糧管理法において非合法扱いとされている主食用米が公然と取引されるようになる等、主食用米に関する規制と流通実態の乖離が顕著となっていた。こうした状況を受け、政府は1995年11月に食糧管理法を廃止し、代わりに「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（食糧法）」を施行した。

食糧法の主なポイントは、政府による米の買い入れを備蓄米に限定したこと、農業者に対する政府への米の売渡義務を撤廃したこと、ヤミ米や縁故米を合法化したこと、従来は政府による指定や許可を必要としていた主食用米の集荷や販売を登録制に変更し、米流通への新規参入のハードルを下げたこと、の4点である。食糧法の施行は、主食用米流通における政府関与の縮小と市場メカニズムの導入拡大を図る画期的な変化であった。

だが、食糧法の施行後も政府は、生産調整を通じて間接的に主食用米の需給・価格に関与し続けるとともに、様々な形で生産調整の政策メニューに変更を加えてきた。例えば、減反については2004年度から転作面積を割り当てる形でなく、生産数量の上限目標値を都道府県別に設定する形で実施するようになった。また、政府は2010年度からペナルティ的な措置を廃止する代わりに、目標達成に協力する農業者に対して主食用米の作付面積に応じて定額の交付金（米の直接支払交付金）を支給するインセンティブ的な措置を導入した。転作に取り組む農業者に対する交付金については、飼料用・米粉用・輸出用等の「新規需要米」が2008年度から対象品目に加えられた。なお、2007年には、減反を取りやめて農業者や米の集荷団体（主に農協）が主体的に生産数量を調整する体制への移行も試みられたが、全農（全国農業協同組合連合会、農協の全国組織）が集荷時に農業者に支払う仮渡金を大幅に引き下げた影響等によって同年の米価が下落した結果、この試みは失敗に終わった。政府は主食用米の買い入れ数量を一時的に増やす措置を採る等、再び生産調整を強化したうえで減反を継続した。

以上のように、政府は生産調整による米価の下支えや収入補填を行うことで、米の消費量減少（次頁図表1）に直面する稲作農業者を保護してきた。

図表1 米需給の推移



(資料) 農林水産省「食料需給表」、「作物統計」より、みずほ総合研究所作成

参考として、本章で記した1942年から2012年までの米政策を年表にしてまとめておく(図表2)。

図表2 米政策の変遷

時期	政策	補足説明
1942年	食糧管理法の施行	政府が主食用米の流通経路や価格を一元的に管理する体制に移行
1960年代後半		[米の供給過剰が顕在化]
1969年	自主流通米制度の整備	政府の指定を受けた集荷団体が卸売業者との直接取引を開始
1970年頃	生産調整の開始	主食用米の生産を減らす農業者に対して、麦や大豆等の転作面積を割り当て(いわゆる減反) 転作に取り組む農業者への交付金の支給が本格化
1970年代～1990年代後半		[食糧管理法の規制と流通実態の乖離が拡大]
1993年	ウルグアイ・ラウンド交渉合意に基づく米輸入を決定	1995年から政府がミニマム・アクセスの米輸入管理を開始
1995年	食糧法の施行	・政府による米の買い入れを備蓄米に限定 ・農業者に対する政府への米の売渡義務を撤廃 ・ヤミ米や縁故米を合法化 ・主食用米の集荷や販売を登録制に変更
2004年	減反を転作面積ベースから生産量ベースに変更	生産量の上限目標値を都道府県別に設定
2007年	減反見直しへの試み	農業者や農業者団体(農協等)が主体的に生産数量を調整する体制への移行を図るも、米価下落を受けて頓挫
2008年	新規需要米への転作を交付金の支給対象に追加	新規需要米とは、飼料用・米粉用・輸出用米等を指す
2010年	米の直接支払交付金の支給開始	減反に対するペナルティ的な措置を廃止し、左記のインセンティブ的な措置を導入

(資料) 農林水産省公表資料等より、みずほ総合研究所作成

3. 安倍政権が進める農政改革のもとで戦後三度目の転機を迎えた米政策

そして、日本の米政策が戦後三度目の転機を迎えたのが、2012年12月の民主党から自由民主党（自民党）への政権交代¹を受けて、安倍政権下での農政改革が本格化した2013年以降である。環太平洋経済連携協定（TPP）への参加を見据える安倍政権は、日本農業の競争力強化や経営の安定化を促す目的で、様々な角度から農業関連制度の刷新を図っていった。具体的には、①耕作者のいない農地を借り集めて、規模拡大を目指す農業者にまとめて貸し出す都道府県レベルの公的機関（農地中間管理機構）の新設（2014年）、②農業の多面的機能を維持する活動等に対する新たな交付金制度（日本型直接支払制度）の創設（2014年）、③農地を所有可能な法人形態（旧「農業生産法人」、現「農地所有適格法人」）に対する企業の出資比率の上限引き上げ（原則25%未満から一律50%未満に変更、2016年）、④農協の経営目的の明確化、理事の選出規定の変更、グループ内監査の見直しを伴う農協法の改正（2016年）等が挙げられる。当然ながら、農政の重点分野ともいうべき米政策についても見直しの対象となった。

（1）減反廃止をはじめとする生産調整の見直し

2013年11月に政府の農林水産業・地域の活力創造本部²は、米政策の分野において、以下の3つの施策を正式決定し、生産調整の見直しへと舵を切った（図表3）。

図表3 2013年11月に正式決定した米政策の見直し

項目	内容
減反の廃止	・生産数量の上限目標値を都道府県別に設定することを取りやめ（2018年度～）
米の直接支払交付金の段階的な撤廃	・支給単価を半減（2014～2017年度） ・支給廃止（2018年度～）
飼料用・米粉用米生産に対する交付金の見直し	・面積当たり収量に応じ、最大で10アール当たり105,000円を交付 ・多収品種を生産する場合、一定条件のもとで10アール当たり12,000円を追加交付（ともに2014年度～）

（資料）農林水産業・地域の活力創造本部配布資料（2013年11月26日）等より、みずほ総合研究所作成

第1の施策は、減反の廃止である。政府は、2018年度から生産数量の上限目標値を都道府県別に設定することをやめ、生産計画の策定については農業者、米の集荷団体、各都道府県に判断を委ねることとした。目標設定の取りやめに当たっては、米の需給・在庫・価格等について従来よりもきめ細かい情報を提供することで、上記関係者による生産計画の策定を側面的に支援することとした。

第2の施策は、米の直接支払交付金の段階的な撤廃である。民主党政権下で支給が開始された同交付金については、2013年度まで減反への参加を条件に交付対象面積³10アール（1,000㎡）当たり15,000

¹ 民主党は国民新党との連立政権、自民党は公明党との連立政権。

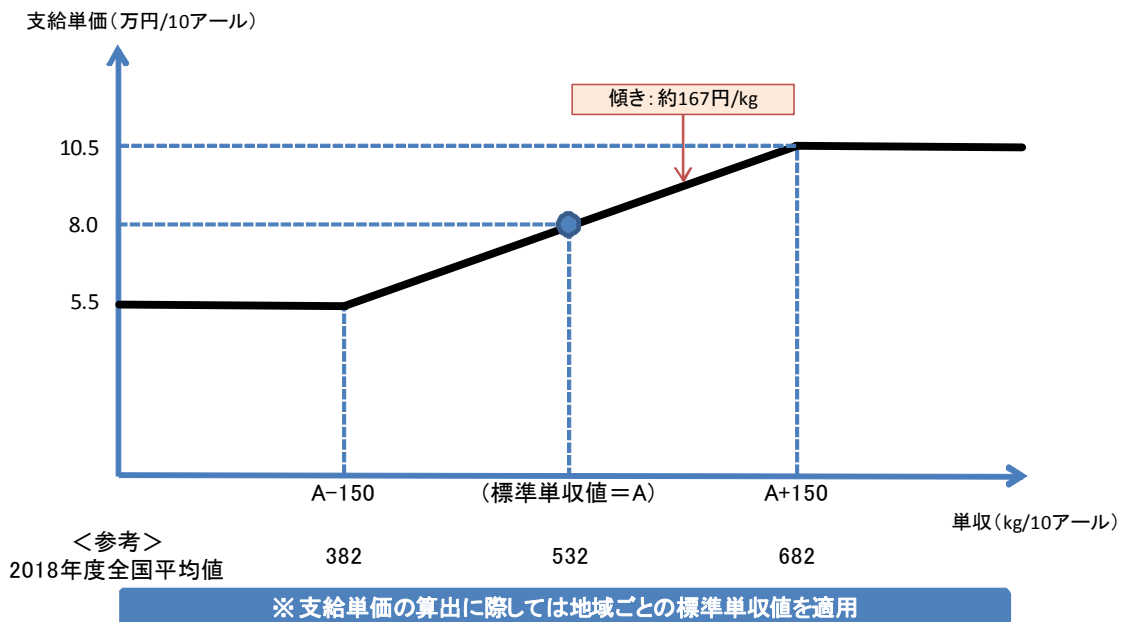
² 農林水産業の持続的な発展に向けた方策の検討等を目的として2013年5月に内閣に設置された、内閣総理大臣を本部長とする組織。

³ 交付対象面積＝主食用米作付面積－自家消費米相当面積（10アール）。

円が農業者に支払われていたが、政府は2014～2017年度にこれを同7,500円に半減させ、減反廃止と同じく2018年度に廃止することにした。

第3の施策は、飼料用・米粉用米の生産に対する交付金（以下、飼料用米等交付金と略称）の支給水準の改定である。2013年度までの同交付金の支給額は一律で作付面積10アール当たり80,000円であったが、政府は2014年度からこれを面積当たりの収穫量（単収）に応じて引き上げる仕組みへと変更し、最低で同55,000円、最高で同105,000円を支給することとした（図表4）。また、2014年度から、各都道府県が定める水田利用の方針（水田フル活用ビジョン）に沿って政府が指定する多収品種（主食用米の品種よりも収穫効率が低い品種）の米を飼料用・米粉用に生産する農業者に対し、産地交付金として追加で10アール当たり12,000円を支給することも決定した。

図表4 単収に応じた飼料用米等交付金の支給単価



（資料）農林水産省「農林水産予算概算決定の概要」（2014・2018年度）等より、みずほ総合研究所作成

（2）生産抑制策の強化が減反目標の達成に寄与する結果に

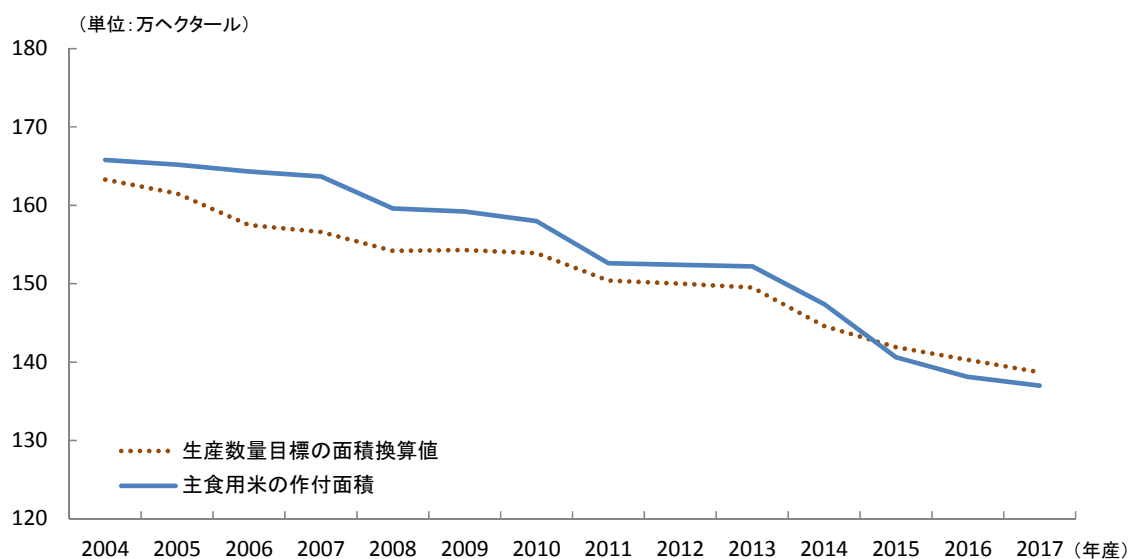
一連の施策のうち、特に社会的な注目を集めたのが減反の廃止である。安倍首相は、2014年1月の通常国会における施政方針演説で「40年以上続いてきたコメの生産調整を見直します。いわゆる『減反』を廃止します。」と述べ、「経営マインドを持ったやる気ある担い手が（中略）安心と希望を持って活躍できる環境を整えることこそ、農業・農村全体の所得倍増を実現する道だと信じます。」と農業の競争力強化に向けた取り組みを強調した。一方で、減反の廃止が必ずしも政府による他の生産抑制策の終了を意味しないという、生産調整の見直しの「実態」については、農業関係者以外に広く知られることは無かった。

政府は、2018年度からの減反廃止や米の直接支払交付金の撤廃を決定はしたものの、転作に取り組

む農業者に対する交付金（現在の名称は「水田活用の直接支払交付金」で、前述した飼料用米等交付金や産地交付金もこれに含まれる）の支給によって主食用米の生産を抑制するという従来からの戦略を放棄することはしなかった。そして、飼料用米等交付金の支給水準の改定については、減反廃止よりも4年早く実行して生産抑制の強化を図った。以上が、生産調整の見直しの全体像である。

では、減反廃止に先立って2014年度に飼料用米等交付金の支給水準が改定されて以降、何が起こったのか。答えは皮肉にも、近年実現することがなかった超過作付の解消すなわち実質的な減反目標の達成である。政府による生産数量目標を面積に換算した値と実際の主食用米の作付面積を比較すると、2015年産から2017年産にかけては後者が前者を下回る形となった（図表5）。交付金の支給水準の改定により、飼料用米の単収が平均水準を3割上回る場合には、飼料用米の生産による収入が主食用米の生産による平均的な収入を上回るとの試算も公表されたことから（次頁図表6）、特に効率性の高い大規模経営を行っている農業法人の間では、飼料用米への転作が拡大した⁴。また、政府が2018年度から減反を廃止する方針を示したにもかかわらず、2015年度から2017年度に生産数量目標よりも難易度が高い「自主的取組参考値」を設定し、これを達成した都道府県に対して産地交付金を10アール当たり5,000円積み増す措置を採ったことも、超過作付の解消に寄与する結果となった。

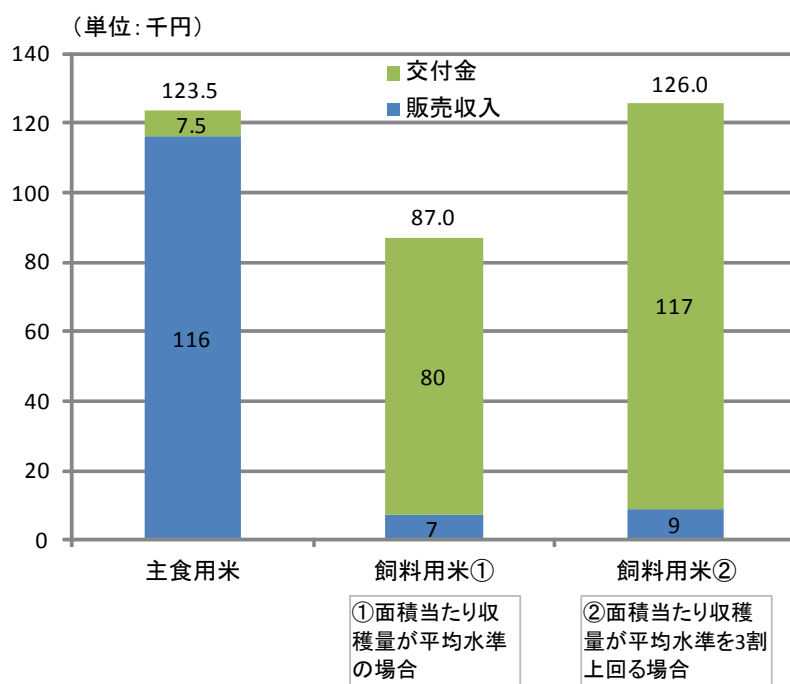
図表5 主食用米の作付面積と生産数量目標の面積換算値の推移



（資料）農林水産省「食料需給表」、「作物統計」より、みずほ総合研究所作成

⁴ なお、米粉用米については飼料用米と同様に交付金の支給水準が見直されたものの、需要量が極めて限られているため、作付面積に大きな変化は生じておらず、その規模も2018年産で0.5万haと小さい。

図表6 主食用米と飼料用米の10アール当たり収入比較（イメージ）



（注）1. 主食用米の収入には米の直接支払交付金、飼料用米の収入には飼料用米等交付金や産地交付金を計上。

2. 販売収入は商品の平均的な売上を指す。

（資料）農林水産省「経営所得安定対策の概要」（2014年度版）より、みずほ総合研究所作成

4. 減反廃止後の主食用米生産を巡る動き

生産抑制策の強化によって減反目標が達成され、主食用米の需給が引き締まるなかで、ついに2018年度からは減反が廃止された。その後の主食用米生産や米政策の動向をまとめると、以下のとおりである。

（1）初年度は生産急増や米価暴落には至らず

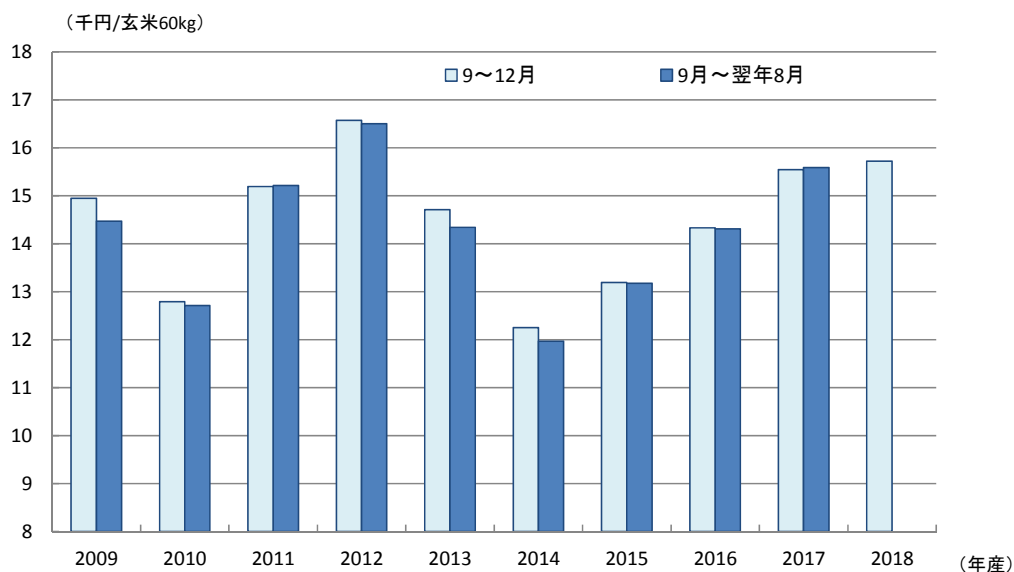
農業関係者の間では、減反廃止が主食用米生産の急増や米価の暴落を招き、農業者の大幅な収入減につながるのではないかと警戒感が強かったが、少なくとも2018年度はこうした事態には至らなかった。

その理由として、前述した飼料用米等交付金の支給水準の改定による主食用米の生産抑制効果に加え、2018年産米の生産が天候不順の影響を受けたことや、減反廃止の初年度はとりあえず「様子見」の姿勢で前年並みの生産を維持する農業者が多かったことが挙げられる。農林水産省の調査によれば、2018年度の作付面積は138.6万ヘクタール（1ヘクタール＝10,000㎡、100アール）と前年度比1.2%の増加にとどまり、収穫量は速報値ベース⁵で同0.3%増の732.7万トンと、作付面積の伸び率を下回った。

⁵ 2018年12月時点。

また、米価についてみると、2018年産の主食用米の相対取引価格（9～12月実績）は前年産に比べて1.1%上昇しており、直近10年間のなかで2番目に高い水準にある（図表7）。上述した2018年特有の事情に加え、2014年に実施された飼料用米等交付金の支給水準の改定が主食用米生産の拡大を抑制する要因として作用し続けるなかで、2018年産の主食用米の相対取引価格は上昇基調を維持している。

図表7 主食用米の相対取引価格（全銘柄平均取引価格）

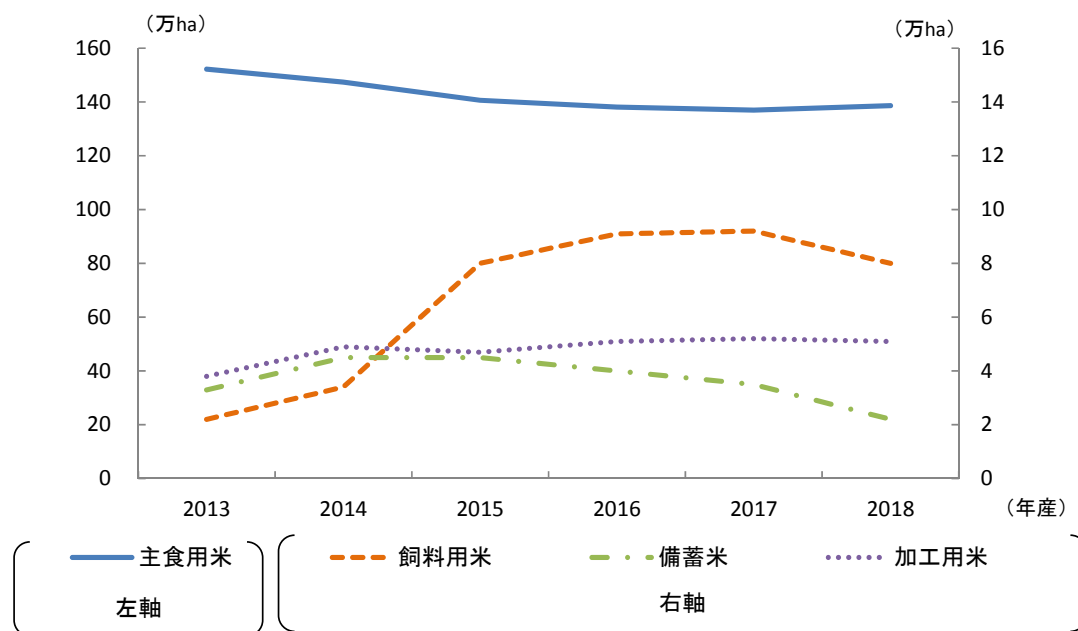


(注) 相対取引価格とは、全国農業協同組合連合会（全農）等と卸売業者が直接取引する際の価格を指す。
 (資料) 農林水産省「米に関するマンスリーレポート」（2019年2月号）より、みずほ総合研究所作成

（2）生産抑制策の維持・強化に向けた動き

しかし、主食用米生産の急増を危ぶむ見方が依然として多い自民党内では、2018年度に飼料用米や備蓄用米の作付面積が減少に転じたこと（次頁図表8）等を受け、減反廃止2年目となる2019年度に向けて生産抑制策を維持・強化するよう政府に求める動きを強めた。具体的には、2018年11月29日に開催された自民党の農林合同会議において、飼料用米等交付金の支給水準の維持および予算確保に加え、政府による備蓄米買い入れの運用改善等を求める決議が採択された。

図表8 主食用や飼料用米等の作付面積



(資料) 農林水産省「米をめぐる関係資料」(2018年11月)より、みずほ総合研究所作成

このうち、飼料用米等交付金の支給水準については、2018年11月20日に開催された政府の財政制度等審議会において引き下げを求める建議が提出されたが、農林水産省は、現状の水準を維持する方針を2019年度予算要求において示した。飼料用米を含む転作作物の生産に対する交付金の2019年度予算額についても、2018年度の執行見込額を156億円上回る3,215億円を政府案に盛り込んだ⁶。

また、政府による備蓄米買い入れの運用について、農林水産省は、他の産地と競合せずに各都道府県が入札できる「優先枠」の拡充によって、主食用米から備蓄米への生産・出荷シフトを促すことを決めた。備蓄米の買い入れには競争入札形式をとる一般枠と上述の優先枠とがあり、一般枠の方が販売価格が低水準となりやすいため、農業者や農協等の集荷団体は優先枠への出荷を文字通り優先する傾向がある。2018年度の一般枠と優先枠の数量はともに10万トンであったが、農林水産省は2019年度購入予定数量20.9万トンを全て優先枠として設定し、同年産の各都道府県の落札実績を2022年度まで優先枠として維持することを決定した。

2019年度には、様子見を終えた農業者の一部が主食用米の増産に乗り出すと見込まれるほか、CPTPP(環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定、TPP11)の発効に伴う豪州産米の輸入増加が米価の下げ圧力を強める可能性がある。このような状況のもとで、自民党の意向を踏まえて農林水産省が示した飼料用米等交付金の支給水準の維持や備蓄米の優先枠拡充といった方針は、主食用米生産の急増や米価の暴落を防ぐバッファーとしての役割を果たしていくものと予想される。

⁶ この政府案は、2019年通常国会で審議されている。

5. 主食用米生産の抑制による米価維持の矛盾や問題点

ここまで本稿では、第二次世界大戦中から減反廃止初年度に至るまでの米政策の変遷を追ってきたが、そのなかで見えてくるのは1970年頃から自民党や農林水産省が一貫して継続している「主食用米生産の抑制による米価維持」という戦略である。減反が廃止されても変わっていないこの戦略には以下のような矛盾や問題点があり、いずれは見直しが避けられないように見受けられる。

(1) 高米価が高める農業者の主食用米生産に対する意欲

第一の矛盾は、高米価が農業者が主食用米の生産意欲を高めてしまうことである。例えば、備蓄米の作付面積をみると、米価の上昇を受けて2016～2018年産は減少傾向にあり、農業者が主食用米の作付を優先した様子が窺える（前掲図表8参照）。農林水産省は、2019年産からの優先枠拡充によって主食用米から備蓄米への生産・出荷シフトを促す方針だが、同年産については枠の確保を狙って備蓄米の出荷が増えるの見込まれるものの、米価が引き続き高水準で推移すれば主食用米から備蓄米への生産シフトが弱まり、2020～2022年産の優先枠が未消化に終わる事態も生じうる。

また、主食用米を生産する場合と大差ない収入が得られるケースが少なくない飼料用米についても、2018年産は作付面積が減少に転じた。これは、減反廃止に伴い、収入増を狙えるうえに飼料用米との「作り分け」の手間もかからない主食用米の生産を選ぶ農業者が増えた結果と推測されるが、もし米価が低水準にあったならば、こうした動きは限定的なものにとどまったであろう。

(2) 米価の上昇が加速させる「コメ離れ」

第二の矛盾は、米価の上昇が需要の減少を招くことである。食生活の洋風化に伴う米食からパン食へのシフト等を受けて主食用米の消費量は減少の一途をたどっており（前掲図表1参照）、仮に米価が下がったとしても米食の大幅な回復は見込みがたい一方、米価の上昇は「コメ離れ」を加速させる。実際、主食用米の消費量の約3割を占める業務用においては、近年の米価上昇に伴いスーパーやコンビニエンスストアが弁当やおにぎりのサイズを小さくしたり、飲食店が定食メニューのご飯の量を減らしたりする動きが顕著となっている。

(3) 高米価が阻む日本産米の国際競争力向上

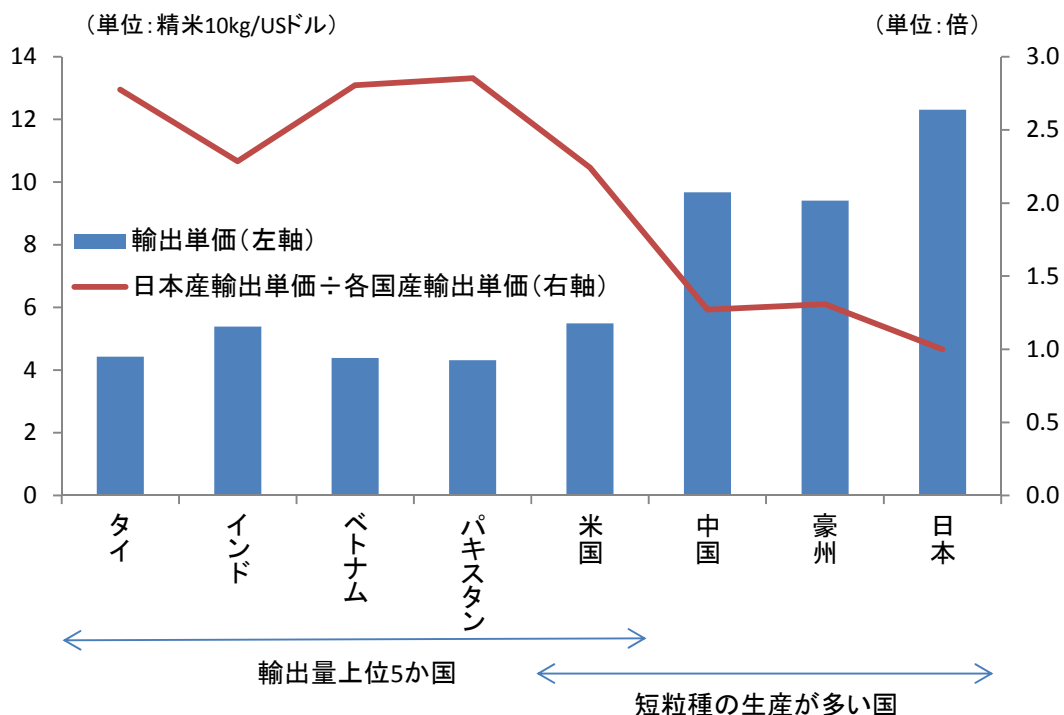
第三の矛盾は、高米価が国産米の国際競争力向上を阻むことである。国内市場においては、2018年12月のCPTPP発効を受けて、豪州産米の輸入枠が新たに設けられることとなった（2019年度は6,000トン）。豪州産米は、米国産と並んで主食用米として輸入されるケースが多く、価格の安さを強みとして大手小売業者や外食業者等の間で利用されている。豪州産米の輸入枠は2021年以降、段階的な拡大が予定されているうえ、今後は米国との物品貿易協定（TAG）交渉でも米（コメ）の市場開放が進む可能性があり、米価が高止まりの状態が続けば、国際的にみた国産米の販売競争力が弱まると考えられる。

また、高米価は輸出拡大の足かせともなる。近年、政府は米の輸出促進に注力しているが、日本の米の輸出単価（2016年実績）は、世界最大の米輸出国であるタイの2.8倍、日本と同様に短粒種⁷の

⁷ 短粒種とは、粒が小さくて短く、炊くと粘りが出る米の品種を指す。これに対し、長粒種とは、粒が細長く、炊いた時に粘り気が少ない米の品種で、タイ、インド、ベトナム等で生産が盛んである。

生産が多い米国、豪州、中国の1.3～2.2倍といった水準にあり（図表9）、この差を多少なりとも縮めない限り、輸出を大幅に拡大させるのは難しいだろう。

図表9 国別にみた米の輸出単価（2016年）



(注) 左から輸出量が多い順に表示。短粒種の生産が多い国については、代表的な国を日本との比較対象として抜粋。
 (資料) 国際連合食糧農業機関「FAOSTAT」より、みずほ総合研究所作成

(4) 農業者のコスト削減を妨げる等の問題点

主食用米生産の抑制による米価維持は、農業者のコスト削減に向けた自助努力を鈍らせるおそれがあることや、零細な農業者でも安定的な収入を見込みやすいために、農地利用の大規模集約化や効率化が進みにくくなること等、生産面における問題点を抱えている。

また、消費面についてみると、低所得層ほど米の購入に伴う経済的負担が相対的に重くなるという問題点もある。生活必需品ともいえる米については高所得層と低所得層の間で購入量や購入単価の差があまり大きくないため、米価の上昇は低所得層により深刻な影響を与えることになる。

6. 政府に求められる米価下支えの見直しや稲作農業の構造改革の促進

では、政府は今後、どのように米政策を見直していけば良いのか。その答えとして考えられるのが飼料用米の生産に対する支援の縮小を通じて米価を下支えする戦略を見直していくことや、野菜、果物、花といった高収益作物への転作に対する支援の拡充によって稲作農業の構造改革を促すことである。以下では、日本の稲作農業の競争力を強化していくうえで特に重要性が高い上記の2つの取り組み

みについて、具体的に論じることとしたい。

(1) 飼料用米の生産に対する支援の縮小

現在、農政において米価維持の効果を最も強く発揮しているとみられる施策が、飼料用米の生産に対する財政的支援である。政府がこれを縮小し、市場の価格形成機能に基づく米価の低下を従来よりも許容していくことは、5. で述べた高米価の矛盾や問題点の解消を図るうえでも、農業者の経営努力を促すうえでも、効果的な方法であると考えられる。飼料用米生産に対する現在の財政的支援の仕組みには少なくとも2つの改善すべき点があり、まずはこれらの見直しにより財政的支援を縮小するのが妥当であろう。

1 つ目の改善すべき点は、飼料用米等交付金の単収に応じた支給単価の引き上げと、多収品種の生産に対する産地交付金の支給に重複感があることだ。財務省の資料によれば、2018 年産の飼料用米生産における多収品種の利用割合は 56.3%に達しており、同品種を作付している農業者は、10 アール当たり 80,000~105,000 円の飼料用米等交付金と同 12,000 円の産地交付金の両方を受け取っているとみられる。主食用米から飼料用米への転作を促していくうえで本当に両方の交付金が必要なのか、疑問が残る。

2 つ目の改善すべき点は、飼料用米等交付金の支給条件が全国一律でないことである。3. (1) で述べたように単収に応じて 10 アール当たり最低で 55,000 円、最高で 105,000 円の飼料用米等交付金が支給されるのは全国共通だが、その算出基準となる平年の標準単収値 (10 アール当たり生産量) は地域ごとの実績に応じて設定されている (前掲図表 4 参照)。このため、単収が同じ場合、標準単収値が低い地域の農業者の方が、同値が高い地域の農業者よりも高い交付金収入を得られるケースが多いのが実情である。これは、地域間における営農条件の格差に配慮したものではあるが、単収が多い地域の農業者よりも少ない地域の農業者の方がより積極的に飼料用米の生産に取り組む傾向を招いており、飼料用米の生産効率上、望ましくない。

以上の2点を踏まえ、飼料用米等交付金については、対象を多収品種の生産に限定するとともに、一定の単収値を上回る農業者に対して全国一律の単価での支給を行うこととし、多収品種の生産に対する産地交付金については支給を打ち切ることを提案したい。こうした見直しが実施されれば、飼料用米生産の拡大による米価の下支え効果が弱まり、農業者に主食用米の生産コスト削減を促すことになると考えられる。見直しに際しては、当初の支給単価を 10 アール当たり 105,000 円、基準となる単収値を、直近年度の「全国平均の標準単収値+150kg」 (2018 年度は 10 アール当たり 682kg) としたうえで、徐々に基準となる単収値を引き上げて飼料用米の生産効率の改善に向けた農業者の努力継続を促すと良いだろう。

(2) 高収益作物への転作に対する支援の拡充

高収益作物への転作には、水田を畑に転換 (畑地化) して高収益作物の生産に完全移行するケースと、水田を汎用化⁸して米と高収益作物の両方の生産に活用する輪作のケースがある。高収益作物は米

⁸ 汎用化とは、排水路や地下水路の整備によって畑作物を生産できるようにすることを指す。水田の汎用化により、麦や大豆といった従来からの転作物に加え、高収益作物も生産しやすくなる。

よりも生産に必要とされる労働時間が長いため、どちらのケースも大規模な農業者が経営面積の一部で実施する形が一般的である。高収益作物は総じて主食用米に比べると需要が堅調で、主食用米よりも栽培面積当たりの収入が高い。米と高収益作物の両方を生産することには、経営リスクを分散できるというメリットもあり、高収益作物への転作は、稲作農業の構造改革の方向性として有望であると考えられる。

政府にとっても、高収益作物への転作に対する支援の強化に取り組む意義は大きい。なぜなら、こうした支援は、転作の移行段階に集中的な支出が必要となるものの、移行後に生産が軌道に乗れば、飼料用米の生産に対する支援のように高い比率での収入補填（前掲図表6参照）を恒常的に実施しなくても済む可能性が高いからである。

現在、政府が行っている高収益作物への転作に対する主な支援策には、①農業農村整備事業（公共事業）における水田の畑地化・汎用化のための基盤整備、②農地耕作条件改善事業における施設整備や転作プランの作成・導入等に対する助成、③各都道府県が定める水田フル活用ビジョンに沿って畑地化や水田で高収益作物の生産拡大を実施した場合の産地交付金の支給、がある（図表10）。これらの支援策は、他の支援策と一括して予算が割り当てられており、個別の予算規模は明らかにされていない。しかし、高収益作物への転作の政策的な重要性を踏まえると、今後は①～③に対する予算をさらに拡充していくことが求められる。

図表10 高収益作物への転作に対する主な支援策

事業・交付金の名称	高収益作物への転作に関わる主な支援内容	【参考】2018年度当初予算
農業農村整備事業	水田の畑地化・汎用化のための基盤整備 (例: 水利システムの整備)	1,110億円の 内数
農地耕作条件改善事業 (高収益作物転換型)	利用する農地面積の拡大を伴う場合に、①用排水施設の整備、②転作プランの作成、③同プラン導入に伴う技術習得・1年目の種子及び肥料購入・農業機械リース、等を助成	298億円の 内数
産地交付金	水田を畑地化した場合に、当該年度に限り、10アール当たり105,000円を支給 水田で主食用米の栽培面積を減らす一方、高収益作物の生産を拡大した場合(注1)に、10アール当たり10,000円を支給	水田活用の 直接支払交付金 3,215億円の 内数(注2)

(注) 1. 2019年度は、この場合に支給される産地交付金が最大で10アール当たり25,000円追加される見通し。

2. 水田活用の直接支払交付金の予算は、主に麦、大豆、飼料用米への転作に充てられており、高収益作物への転作に対する支給額の占めるシェアはかなり低いとみられる。

(資料)「農林水産予算概算決定の概要」(2018年度)等より、みずほ総合研究所作成

拡充の財源には、6. (1) で述べた飼料用米生産に対する支援縮小による予算の削減分を充当するのが妥当である。多収品種の飼料用米の生産に対する産地交付金の年間支給額は40～60億円程度、多収品種以外の飼料用米の生産に対する飼料用米等交付金の年間支給額は220～250億円程度と推計される。水田で高収益作物の生産を拡大する場合の産地交付金については、既に政府が2019年度予算

において加算を予定していることから、飼料用米等交付金の見直しによる予算の減少分は、畑地化に対する産地交付金の支給単価の引き上げ（一案として、10アール当たり20,000円追加⁹）や、高収益作物への転作に関わる農業農村整備事業、農地耕作条件改善事業の予算拡充に充てるのが良いだろう。

参考までに本章で述べた一連の提案をまとめると、以下の図表のとおりである（図表11）。

図表11 米政策に対する提案

戦略	取り組み方針	具体的な施策
米価下支えの見直し	飼料用米生産に対する支援の縮小	・飼料用米等交付金の見直し ①対象は多収品種の生産に限定 ②一定の単収値を上回る農業者に全国一律の単価で支給
		・多収品種の生産に対する産地交付金の支給停止
稲作農業の構造改革促進	高収益作物への転作に対する支援の拡充	・図表10に挙げた転作支援策の拡充 (飼料用米生産に対する支援縮小による予算の削減分を充当)

(資料) みずほ総合研究所作成

7. おわりに

他産業の関係者からすると、米の生産者に対して政府が財政的支援を行うことは「過保護」に感じられるかもしれない。しかし、食料安全保障における米の重要性や自然条件が営農に及ぼす影響の大きさ等から、こうした支援には相応の正当性があるといえる。論点となるのは、その支援の対象や水準である。

このうち、支援の対象については、飼料用米の生産に対する支援を縮小する一方、高収益作物への転作に対する支援を拡充する形で米政策を見直すことを本稿で提案した。これらの見直しは、米価維持によって米を生産する全ての農業者を等しく支える戦略から、事業の競争力強化に積極的に取り組む農業者の支援により重点を置く戦略へのシフトを政府に求めるものといえる。稲作農業においては、「成長が見込まれる経営、意欲的な専門的経営ほど、借地比率が高く、高額地代の支払いが必要で、財務的には弱いことが多い」なかで、「『中小規模が淘汰され大規模が勝ち残る』という製造業のアナロジーは通用しない」と言われている¹⁰。政府には今後、米価維持の見直しによって農業者の経営努力を促すことに注力しつつ、積極的に事業拡大や経営の創意工夫を行う農業者に対象を絞り込んだ財政的支援を行っていくことが求められよう。

一方、支援の水準については、「意欲的な稲作農業者のコスト削減等に向けた経営努力を損う程までは手厚くないものの、これら農業者の淘汰を招いてしまう程までは手薄でない状態」が理想的な支援の水準と考えられるが、人によってこの水準に対するイメージには大きな開きがある。ただ、歴史的にみると、政府は現場の農業界の意見を重視し、支援の水準を上述の理想よりもやや高めに設定し

⁹ この案には、畑地化した場合の産地交付金の支給単価を飼料用米等交付金の支給単価よりも高水準に設定することで、高収益作物生産への完全移行を促す狙いがある。

¹⁰ 荒幡克己(2015)『減反廃止—農政大転換の誤解と真実』、日本経済新聞出版社

てきた感がある。昨今の貿易自由化の進展を受けて日本の稲作農業の競争力強化が急がれることや、財政の健全化に向けた歳出抑制の要請が強まっていることを受け、今後は支援の水準を下げる方向で調整していく必要がある。