

米の生産調整政策の経緯と動向

中 渡 明 弘

- ① 生産調整政策は、当初、昭和40年代前半に顕在化した米の過剰問題に対して、緊急的な米の生産抑制策として開始された。その後、米の生産過剰が一過性的ではなく構造的なものであるという判断から、稲作転換対策、水田総合利用対策、水田利用再編対策、水田農業確立対策、水田営農活性化対策、新生産調整推進対策など、生産調整に係る9つの中長期的な対策が約40年に亘って順次実施されてきた。特に9つめの、平成16年度から実施された水田農業構造改革対策は、米政策改革に基づいて、生産調整を従来の行政主体から農業者・農業者団体主体のシステムに転換する画期的な対策であり、地域水田農業ビジョンに基づいて、米の生産調整、多様な作物の産地づくりおよび担い手育成などを一体的に行う水田農業経営が目指された。
- ② 生産調整対策が順次進められるに従って、生産調整は拡大・強化の方向で進んだ。しかし、生産調整を実施しても、米の消費量の低下を背景として米価の下落傾向は止まらず、生産調整拡大に対する限界感や生産調整への参加・不参加による不公平感などの諸問題が生じた。
- ③ 平成21年1月、石破茂農林水産大臣（当時）の生産調整政策見直し表明を受けて、内外で生産調整政策の見直し問題がクローズアップされ、各界で見直し議論が起こった。ここでは、生産調整の「維持」、「廃止」、「選択制」の3つの選択肢の考え方が提起された。しかしながら、政府（旧政権）による検討では、生産調整見直しの方向性について提示されたことはあるものの、生産調整見直しに係る実質的な議論には至らなかった。
- ④ 見直し議論が活発になっている最中、平成21年8月の衆議院議員総選挙により、民主党を始めとする三党連立の新政権が誕生した。新政権誕生により、戸別所得補償制度を中心的な政策とする農政への転換が図られることになった。ここでは、旧政権下で行われてきた「生産調整政策の見直し」の扱いや新政権の生産調整に対する姿勢が注目された。
- ⑤ 新政権の生産調整に対する姿勢は、戸別所得補償制度（戸別所得補償モデル対策）により、農家の生産調整への参加・不参加のメリット・デメリットを明確化させ、農家の自由意思による判断で参加・不参加の選択を可能にする「選択的な生産調整」にあり、長年懸案であった生産調整への参加・不参加による不公平感の問題については解決の方向性が見い出されようとしている。今後は、新政権の米政策全体の議論の中で、この新しい生産調整の枠組みをより明確化させていく必要がある。

米の生産調整政策の経緯と動向

農林環境調査室 中渡 明弘

目 次

はじめに

I 米の生産調整政策の経緯と問題点

- 1 生産調整政策の経緯
- 2 生産調整の実施状況と問題点

II 生産調整政策の見直しと最近の動向

- 1 生産調整のあり方についての意見
- 2 旧政権における見直し検討の状況
- 3 新政権における米の生産調整に対する姿勢と
生産調整をめぐる政策上の論点

おわりに

はじめに

米の生産調整政策⁽¹⁾は、米の生産を抑制することで生産量を調整し、米価の安定や米需給の均衡を図るとともに、生産を抑えた米を他の作物（麦、大豆、飼料作物など）に転作させることで、食料安全保障への貢献および地域適作の推進を図る国の政策である。生産調整は一般に、その目標量を農業者に配分することによって行われ、生産調整に参加した農業者には、転作に対する支援措置として補助金が支給される。生産調整政策は、当初、昭和40年代前半に顕在化した米の過剰問題に対して、緊急的な米生産抑制策として開始されたが、その後は中長期的な視点による、水田農業の構造的な対策として行われるなど、約40年に亘り実施されてきた。しかしながら、その過程において、生産者の間で、米の生産調整への参加・不参加による不公平感などの問題が生じ、長年の懸案となっている。

平成21年1月、石破茂農林水産大臣（当時）の生産調整政策見直し表明を受けて、内外で見直し問題がクローズアップされ、見直し議論が活発化した。その最中、同年8月の衆議院議員総選挙により、新たに民主党・社民党・国民新党による三党連立政権が誕生した。新政権誕生により、戸別所得補償制度を中心的な政策とする新農政への転換が図られることになった。旧政権下で行われてきた米政策の抜本的な見直しの可能性があることから、米の生産調整政策の見直し検討の動向が注目されている⁽²⁾。

本稿は、米の生産調整政策の経緯および問題

点⁽³⁾について概観し、今般の生産調整政策見直し問題について、生産調整のあり方をめぐる各界の意見、旧政権における生産調整政策の見直し検討状況、新政権における米の生産調整に対する姿勢や生産調整をめぐる政策上の論点を整理して紹介する。

I 米の生産調整政策の経緯と問題点

1 生産調整政策の経緯

生産調整政策は、昭和40年代前半に顕在化した米の生産過剰と古米在庫の累積を背景として、昭和44年度に試験的に実施されたこと⁽⁴⁾が最初である。翌45年度には、生産調整目標量を100万トンとする緊急避難的な措置がとられた。46年度以降は、米の生産過剰が一過性的ではなく構造的なものであるという判断から、生産調整の目標量を定め、複数年に亘って集中的に実施する対策として本格的に進められた。今日まで、以下の9つの対策が順次実施されている。

① 稲作転換対策（昭和46～同50年度）

最初の対策である稲作転換対策は、水田の休耕と転作の二本立てで進められたが、石油危機等による経済混乱が起これば、食料の安易な海外依存ではなく自給の向上が重要との認識から、昭和48年度限りで休耕奨励補助金が打ち切れ、転作中心の内容に切り替えられた⁽⁵⁾。

② 水田総合利用対策（昭和51～同52年度）

しかしながら、米は依然として過剰基調であったため、水田総合利用対策では、米につ

(1) 生産調整政策は、農業者に対して米の作付面積の削減を指示することから、一般に「減反政策」とも称されている。

(2) 本稿では、平成21年8月の衆議院議員総選挙により政権が交代したことに伴い、同選挙を境に、選挙前の政権を「旧政権」（自民党、公明党による連立政権）、選挙後の政権を「新政権」（民主党、社民党、国民新党の三党連立政権）とする。

(3) 米の生産調整政策の経緯および問題点については、中渡明弘「米の生産調整政策の経緯と見直し問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』（659）、2009.11.17、pp.1-6。を参照。

(4) 水田1万ヘクタールを対象として、米から飼料作物などへ自主的な作付転換を誘導したが、転換実績は5千ヘクタール強に留まった（生産調整研究会編『米の生産調整—米の過剰の克服と転作の進め方』第一法規出版、1971、pp.17-22.）。

いて需要に見合う計画的な生産を行う一方で、余剰の水田では、その高い生産力を生かして米以外の作物の生産振興を行い、水田の有効利用による転作の定着化を図った⁽⁶⁾。当対策から、生産調整目標量の配分は、数量（生産量）から面積による指示に改められた⁽⁷⁾。

③ 水田利用再編対策（昭和 53～同 61 年度）

水田利用再編対策では、米の過剰を招くことのないように、長期的視点から米の需要に見合った生産を計画的に調整しながら、水田の余力を活用するべく水田利用の再編成を推進することにより、更なる転作の定着を目指した。特に、食料自給率向上の主力となる麦、大豆、飼料作物を特定作物として位置づけ、転作奨励金の増額など特定作物への転作に優遇措置がとられた⁽⁸⁾。また、農業者間の互助による団地化転作⁽⁹⁾も進められた。さらに、この対策以降、生産調整目標面積の割当ては、全国例外なしに一斉に行われ⁽¹⁰⁾、転作未達成に対するペナルティ措置が強化された⁽¹¹⁾。

④ 水田農業確立対策（昭和 62～平成 4 年度）

水田農業確立対策では、米の計画生産と転作を行政だけでなく、地域の農業者や農業者

団体が行政と一体になって取り組むことによって、水田農業全体の生産性向上を目指した。生産調整目標面積の配分は、行政側と農業者団体の共同責任で双方が協議調整の上決定された⁽¹²⁾。昭和 59 年から続く米の豊作と米消費減少による米（主食米）の過剰により、昭和 63 年度から 2 年間（前期対策）に亘り米需給均衡化緊急対策が実施され、転作による需要開発米⁽¹³⁾の生産、他用途利用米⁽¹⁴⁾の在庫調整などが行われた。平成 2 年度からの 3 年間（後期対策）では、「農業者や生産団体の主体的取り組みを基礎として」⁽¹⁵⁾、地域の条件を生かした多様な水田農業と水田利用の展開、効率的な生産単位の形成を通じた生産性の向上、地域農業の組織による集団的な地域輪作農法（田畑輪換による土地利用方式）による転作の一層の定着化が図られた⁽¹⁶⁾（これ以降、生産調整政策は、より農業者や農業者団体の主体的な取組みを重視する対策へ移行していくことになる）。

⑤ 水田営農活性化対策（平成 5～同 7 年度）

水田営農活性化対策では、新農政プラン（平成 4 年）の考え方に沿って、農業者や農業者

(5) 藤木盛康「休耕奨励補助金の打ち切りで新段階を迎えた昭和 49 年度稲作転換対策」『食糧管理月報』25(5), 1974.5, pp.22-27.

(6) 河野良三「水田総合利用対策について（解説）」『食糧管理月報』28(5), 1976.5, pp.18-26.

(7) 稲作転換対策では、農家に配分する生産調整目標量を米の要減産数量で指示していたが、水田総合利用対策から、単なる米の減産対策ではないという考え方にに基づき、転作目標面積に改められた（同上, p.20.）。

(8) 久保田耕作「水田利用再編対策について」『食糧管理月報』30(3), 1978.3, pp.10-17.

(9) 当時、分散錯綜する個々の農家の水田で転作を定着させるには、団地化が不可欠であり、畑作物の連作障害を避けながら転作団地をブロックローテーションさせることが好ましいことから進められた（田代洋一『農業問題入門（新版）』大月書店, 2003, p.185.）。

(10) 田代洋一「水田利用再編対策—その総括と展望」『エコノミア』87号, 1985.12, p.5.

(11) 例えば、生産調整の目標が未達成に終わった場合、次年度の目標面積にその未達成分を加算したり、加算面積に相当する米換算数量を次年度の限度数量から減じることである。これは、公平性確保のため、また、米の生産調整政策の実効を確保するための措置であるが、農家には、配分された目標面積を半ば強制的に処理することが要請されることになった（久保田 前掲注(8), p.16；不破和彦編著『「米生産調整」政策の展開と農村社会』御茶の水書房, 1988, pp.34-35.）。

(12) 増田萬孝『現代農業政策論—21 世紀の食料・農業・農村を見据えて』農林統計協会, 1998, p.174.

(13) 例えば、工業用糊の原料など他分野で需要が見込まれる米である。

(14) 主食用以外の加工原料用米である。

(15) 「水田農業確立後期対策大綱」（平成元年 農林水産省省議決定）の骨子による（増田 前掲注(12), p.180.）。

(16) 杉浦和信「水田農業確立対策の概要等について」『食糧管理月報』39(3), 1987.3, pp.13-15；同上, pp.179-183.

団体の一層の主体的取組みを基礎として、地域の実情に応じた稲作と転作を組み合わせた生産性の高い水田営農が進められた。また、米の多様な需給に応じた望ましい米づくりを推進し、他用途利用米を含む米の用途別需給の均衡化を図った。⁽¹⁷⁾

平成6年のガット・ウルグアイ・ラウンド合意を背景として、翌7年度に、食糧管理法を廃止して新たに制定された「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(平成6年法律第113号、以下「食糧法」)が施行されると、政府米に代わり、自主流通米を米流通の主体として位置付けて米の流通規制の緩和を図り、併せて政府による備蓄や農業者による生産調整によって米の需給及び価格の安定を図ることになった。生産調整は、食糧法の中で「米穀の需給均衡を図るための手段」として位置づけられた⁽¹⁸⁾。

⑥ 新生産調整推進対策(平成8～同9年度)

平成8年度からの新生産調整推進対策では、食糧法に基づいて農業者や地域の自主性を尊重した「とも補償」⁽¹⁹⁾による転作への支援(とも補償への助成の拡大)が進められた⁽²⁰⁾。また、農業者が生産調整に取り組みやすく、米の需給動向に機動的に対応しうるように、調整水田⁽²¹⁾や実績参入⁽²²⁾などの新たな生産調整の手法が試みられた⁽²³⁾。しかし、3年間の予定で開

始された同対策は、開始2年目で米過剰による米価下落の下で破綻を来してしまった。

⑦ 緊急生産調整推進対策(平成10～同11年度)

そこで、平成9年11月、「新たな米政策大綱」(平成9年農林水産省省議決定)が策定され、同大綱に基づいて翌10年度から緊急生産調整推進対策が実施された。この対策では、平成10年度から2年間、生産調整の目標面積を前年の1.4倍(約96万ヘクタール)に拡大して生産調整を強化するとともに、生産調整実施者に対して、稲作経営安定対策(米の価格変動が農業経営に与える影響を緩和するため、生産者と政府助成で資金を造成し、自主流通米の価格下落の際の所得減収分を補填する)、米需給安定対策(全国規模で「とも補償」⁽²⁴⁾を進める)、水田営農確立助成金の支給(稲作と転作が一体となった望ましい水田営農を支援する)など、生産調整を助長する策が講じられた。⁽²⁵⁾

⑧ 水田農業経営確立対策(平成12～同15年度)

平成12年度からは、農業基本法に代わり制定された「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号)のもと、「水田を中心とする土地利用型農業活性化対策大綱」(平成11年農林水産省新基本法農政推進本部決定)に基づいて、水田農業経営確立対策が実施された。この対策では、需要に応じた米の計画的生産を行い、米の需要と供給のバランスを正

(17) 増田 前掲注(12), pp.186-190.

(18) 生産調整は、昭和44年度から法的根拠をもたず、行政指導として行われていた。食糧法に位置づけられたことにより、初めて法的根拠をもった(佐伯尚美『米政策改革I』農林統計協会, 2005, pp.21-23)。

(19) 生産調整の実施により経済的不利益を受ける農業者に対して、地域の合意に基づいて補償する仕組みである。例えば、地域内の農業者が各水田面積に応じて拠出金を出し合い、その合計額を転作等実施面積に応じて農業者に還元する方法である。生産調整を円滑に行うための手法のひとつである。

(20) 石原健二『農業政策の終焉と地方自治体の役割—米政策・公共事業・農業財政』農山漁村文化協会, 2008, pp.62-64.

(21) 水田に水を張り、水稻の生産力が維持される状態に管理することである。

(22) 例えば、直播きや有機栽培で減収を伴う場合、減収分を生産調整として評価することである。

(23) また、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意によるミニマム・アクセス米の導入(平成7年度から)に伴う生産調整の強化は、行われなかった(増田 前掲注(12), pp.190-191.)。

(24) 前掲注(19)

(25) 丸田雅博「緊急生産調整推進対策の特徴について」『土地改良』36(3), 1998.5, pp.10-14; 都倉祥夫「新たな生産調整対策について」『技術と普及』35(2), 1998.2, pp.54-59.

常にして価格の安定を図るとともに、自給率の低い麦・大豆・飼料作物などの土地利用型作物の本格的な生産（本作化）を行い、水田を利用した農業の安定した経営を目指した⁽²⁶⁾。また、生産調整実施者を対象として、引き続き稲作経営安定対策が行われた⁽²⁷⁾。

⑨ 水田農業構造改革対策（平成16年度～（同23年度⁽²⁸⁾））

平成16年度からは、米政策改革大綱（平成14年）⁽²⁹⁾および改正食糧法（主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律等の一部を改正する法律（平成15年法律第103号）、平成16年施行）を踏まえて、水田農業構造改革対策が実施された。この対策は、米づくりの本来あるべき姿に向けた水田農業の構造改革を図るため、a. 従来の行政主体の生産調整システムから、農業者・農業者団体主体によって自主的に生産調整を進めるシステムへの転換（行政サイドは側面からの支援へ移行）、b. このシステムを効果的に進めるため、農業者に指示される

生産調整の目標数値について作付面積による配分（ネガ配分）から生産数量による配分（ポジ配分）への移行を図るものである。最初の3年間（米政策改革の第1ステージ）は、行政側が生産数量配分に関与したが、平成19年度からは（米政策改革の第2ステージ）、農業者・農業者団体が主体的に配分を行う生産調整が本格的に進められた⁽³⁰⁾。それは、農業者・農業者団体が米とそれ以外の作物全体を捉え、地域の農業事情に応じて作成したビジョン（地域水田農業ビジョン）に基づいて、米の生産調整を始め、多様な作物の産地づくりや担い手育成を一体的に行うことにより水田農業経営の安定化を目指すものであった⁽³¹⁾。

しかし、平成19年に同年産の米価が大幅に下落する事態に陥ると⁽³²⁾、米緊急対策が実施され、政府による米の緊急買入れおよび全農による過剰米の飼料化推進などが行われた。生産調整については、当面、都道府県や市町村単位で確実に実施することとされ⁽³³⁾、行政

(26) 押切光弘「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱について」『農産物検査とくほん』（134）、2000.3、pp.24-31。

(27) ただし、平成12年産米から、米の計画的生産者が出荷する計画外流通米も稲作経営安定対策の対象にすることなどの拡充策が講じられた（同上、pp.27-28.）。

(28) 水田農業構造改革対策は、平成23年度までの8年間の対策であったが、平成21年8月の衆議院総選挙の結果、これまでの自公政権から民主党を始めとする三党連立政権への政権交代が起り、新政権による農政転換が進められたことにより、水田農業構造改革対策は平成21年度末をもって終了となった。

(29) 農林水産省は、「生産調整に関する研究会」（平成14年、食糧庁に設置）による米政策の抜本的な見直し結果をもとに、同年、米政策改革大綱を発表した。この中で、米の生産調整については、農業者や産地が自らの判断により適量の米生産を行い、主体的に需給調整を行うことなどを趣旨とする新たな生産調整システムへの移行方針が示された。

(30) 同じく平成19年度から、経営所得安定対策等大綱（平成17年）に基づき、品目横断的経営安定対策および米政策改革推進対策（見直し）が実施された。前者においては、米作の担い手農家への収入変動影響緩和対策による直接支払の導入、後者においては、新たな産地づくり交付金の創設など、農業者・農業者団体による新たな生産調整システムへの移行を後押しするメリット措置が執られた。

(31) 千葉芳信「水田農業構造改革対策（産地づくり対策）について」『食料と安全』10(4)、2005.4、pp.44-48。

(32) 米の消費量が年々減少する中で、生産調整の実効性が確保できていないことなどが原因とされる（農林水産省・農政改革三対策緊急検討本部『米緊急対策』（平成19年10月29日）農林水産省ホームページ〈http://www.maff.go.jp/j/soushoku/keikaku/e_meeting/pdf/data.pdf〉）。

(33) 生産調整を進めるにあたって、数量に加えて面積換算値による需要量の提示、必要に応じて農業関係者との生産調整目標達成合意書の締結、新規需要米による生産調整方式の導入、未達成地域・農業者への対処（ペナルティ）等が盛り込まれた（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（平成19年12月21日農政改革三対策緊急検討本部決定）』農林水産省ホームページ〈http://www.maff.go.jp/j/soushoku/jyukyuu/komeseisaku/pdf/susume_kata.pdf〉）。

による生産調整への関与が再び強化されると
いう様相を呈した。

平成 21 年度からは⁽³⁴⁾、米の生産調整の着
実な推進のため、水田農業構造改革の一環と
して水田フル活用⁽³⁵⁾による自給力強化向上
対策が開始された⁽³⁶⁾。

2 生産調整の実施状況と問題点

(1) 昭和 46 年度～平成 15 年度 (表 1)

(i) 生産調整の実施状況

まず実施率をみると、開始から昭和 50 年代
前半にかけて 100%に満たない目標未達成の年
が 4 年みられたが、それ以降は 100%を超える
目標達成の年が続き、生産調整は確実に実施さ
れていることがわかる。生産調整の面積 (実績)
については、昭和 51 年度以降、徐々に増加し
続け、平成 15 年度には 100 万ヘクタールを超
過している。また、転作の状況については、開
始から昭和 50 年代前半にかけて転作率が 10%
前後で推移したが、その後上昇し、昭和 62 年
度に 25%、平成 10 年度に 30%を超え、平成

15 年度は約 40%となっている。

(ii) 問題点

平成 14 年 1 月 18 日開催の「生産調整に関する
研究会」(農林水産省)に提出された農林水産省資
料「生産調整の現状と課題」(平成 14 年 1 月)⁽³⁷⁾
によると、当時 (生産調整の開始から約 30 年経過)
の生産調整の問題点として、需給調整効果の減
殺 (目標面積を達成しても作柄が良好であるとその
効果が減殺されてしまう)、需要に応じた銘柄生
産の視点欠如 (米の総量調整重視のあまり、産地
銘柄ごとの需要に応じた生産調整が顧みられてい
ない)、生産調整への参加・不参加による不公平
感⁽³⁸⁾、生産調整の拡大に対する限界感などが
あげられている。生産調整の拡大に対する限界
感は、生産調整面積が増加し、生産調整が強化
されているにも拘らず、米価が下落しているこ
とが大きな要因である (表 1 より、米価は、昭和
61 年度 (18,505 円) をピークに下落し続け、平成 15
年度はピーク時の約 26%減の 13,748 円であった)。

⁽³⁴⁾ 前年の平成 20 年夏、次年度予算の概算要求に向けて、与党の自民党 (農業基本政策小委員会) では、米の
2009 年産以降について、水田の有効利用による食料自給率向上と生産調整実施者のメリットの明確化を基本に、
非主食用米などによる転作拡大にむけた支援策や産地づくり交付金の見直しが検討された (「米関連政策の見直
し大詰め 自民の農業基本政策小委が論点整理」『農業共済新聞』2008.7.23 ; 「米生産調整のあり方検討 自民党農
業基本政策小委」『全国農業新聞』2008.7.18.)。

⁽³⁵⁾ 水田フル活用とは、生産調整により米を作らない水田 (調整水田、自己保全管理水田などの不作付地) を十
分に有効活用して、転作作物である大豆、麦、飼料作物、新規需要米 (米粉用米、飼料用米) 等について需要に
応じた生産を行う取組みである。また、これら転作作物は、食料自給率向上の戦略作物とも位置付けられ、食
料自給率向上のために生産の拡大を図るという狙いもある (農林水産省『平成 21 年度農林水産予算概算決定
の概要Ⅱ 平成 21 年度農林水産主要施策別予算の概要』農林水産省ホームページ <[http://www.maff.go.jp/j/
budget/2009/pdf/2-1-1.pdf](http://www.maff.go.jp/j/budget/2009/pdf/2-1-1.pdf)>)。

⁽³⁶⁾ また、平成 21 年度予算による実施に先立って、平成 21 年 1 月、水田フル活用元年となる平成 21 年の同年産
米の作付けに向けて、地域水田農業推進協議会が地域内の農業者をリードし、水田がフル活用されることを実現・
定着させることを狙いとした、水田最大活用推進緊急対策が進められた。その主な内容は、平成 20 年産米の生
産調整参加者であって、同 21 年産米においても引き続き生産調整に参加すると約束した農業者に対して、国か
ら地域水田農業推進協議会を通じて交付金 (主食用米作付面積 10a 当たり 3,000 円) が交付されるというもの
であった (「水田最大活用推進緊急対策実施要綱」(平成 21 年 1 月 27 日付け 20 総食第 846 号 農林水産事務次官
依命通知) <<http://www.hi-it.jp/~hirosaki-suiden/img/pdf/topics/saikatsu-jisshi090127.pdf>>)。

⁽³⁷⁾ 農林水産省『生産調整の現状と課題』2002.1.(第 1 回生産調整に関する研究会配布資料 5) 農林水産省ホームペ
ージ <<http://www.maff.go.jp/j/soushoku/jyukyu/komeseisaku/pdf/01siryu.pdf>>

⁽³⁸⁾ 例えば、生産調整に参加した農家の努力によって形成され・維持される米価をもって、自由に米を販売する
生産調整不参加者もただ乗りする形で当該米価を享受することによる、生産調整参加者と不参加者との間の不公
平感があげられる。

表1 米の生産調整の実施状況（昭和46年度～平成15年度）

生産調整策	年度	生産調整の目標面積 (千ha)	生産調整の実績面積 (千ha)	生産調整の実施率 (%)	転作率 (%)	作況指数	補助金等 (億円)	参考		
								米価 (円)	米の総需要量 (千トン)	米の生産量 (千トン)
稲作転換策	昭46(1971)	(230万トン)	541 (226万トン)	(98)	16.7	93	1,696	8,462	11,859	10,887
	昭47(1972)	(215万トン)	566 (233万トン)	(108)	17.7	103	1,719	8,880	11,948	11,889
	昭48(1973)	(205万トン)	562 (230万トン)	(112)	17.7	106	1,758	10,218	12,078	12,144
	昭49(1974)	(118万トン)	313 (116万トン)	(98)	10.3	102	1,150	13,491	12,033	12,292
	昭50(1975)	(90万トン)	264 (100万トン)	(111)	8.7	107	868	15,440	11,964	13,165
水田総合 利用対策	昭51(1976)	215	194	91	6.5	94	842	16,432	11,819	11,772
	昭52(1977)	215	212	99	7.1	105	966	17,086	11,483	13,095
水田利用 再編対策	昭53(1978)	391	438	112	14.7	108	1,966	17,176	11,364	12,589
	昭54(1979)	391	472	121	15.9	103	2,248	17,176	11,218	11,958
	昭55(1980)	535	585	109	19.8	87	2,996	17,536	11,209	9,751
	昭56(1981)	631	668	106	22.7	96	3,388	17,603	11,130	10,259
	昭57(1982)	631	672	107	22.9	96	3,459	17,797	10,988	10,270
	昭58(1983)	600	639	106	22.0	96	3,369	18,112	10,979	10,366
	昭59(1984)	600	620	103	21.1	108	2,569	18,505	10,938	11,878
	昭60(1985)	574	594	103	20.2	104	2,237	18,505	10,849	11,662
水田農業 確立対策	昭61(1986)	600	618	103	21.2	105	2,174	18,505	10,796	11,647
	昭62(1987)	770	791	102	26.9	102	1,675	17,404	10,647	10,627
	昭63(1988)	770	794	103	27.3	97	1,711	16,615	10,584	9,935
	平1(1989)	770	795	103	27.5	101	1,711	16,615	10,527	10,347
	平2(1990)	827	849	103	29.0	103	1,511	16,372	10,484	10,499
	平3(1991)	826	852	103	29.4	95	1,511	16,266	10,513	9,604
	平4(1992)	698	751	108	26.3	101	1,214	16,266	10,502	10,573
水田営農 活性化対策	平5(1993)	673	713	106	25.0	74	927	16,266	10,476	7,834
	平6(1994)	579	588	102	21.0	109	757	16,266	10,022	11,981
	平7(1995)	660	663	101	24.6	102	807	16,266	10,290	10,748
新生産調整 推進対策	平8(1996)	670	673	100	25.8	105	931	16,266	10,189	10,344
	平9(1997)	671	685	102	26.0	102	940	16,092	10,107	10,025
緊急生産調整 推進対策	平10(1998)	960	955	99.5	34.7	98	1,169	15,741	9,908	8,960
	平11(1999)	960	960	100.0	34.9	101	1,167	15,550	9,905	9,175
水田農業経営 確立対策	平12(2000)	960	969	100.9	35.3	104	1,288	15,162	9,790	9,490
	平13(2001)	968	973	100.6	36.3	103	1,482	14,771	9,638	9,057
	平14(2002)	968	978	101.1	36.7	101	1,516	14,275	9,459	8,889
	平15(2003)	1,018	1,022	100.4	38.0	90	1,686	13,748	9,389	7,792

(注1) 生産調整実施率とは、生産調整の目標面積に対する実績面積の割合である。

(注2) 転作率とは、水田作付面積と生産調整実績面積の計に対する生産調整実績面積の割合である。

(注3) 「補助金等」は、各年度の当初予算額である。

(注4) 稲作転換対策では、生産調整の目標量は数量で示されていた（生産調整面積欄及び実績面積欄の下段（ ）部分）。また、生産調整実施率欄の（ ）は、数量による実施率である。

(注5) 米価は、政府買入れ価格（玄米60kgあたり）である。

(出典) 農林水産省『作物統計』各年版；農林水産省『食料需給表』各年版；農林水産省『米の生産調整について』2007.11；農林水産省『食糧統計年報』各年版；全国瑞穂食糧検査協会編『米麦データブック（平成19年版）』2007.をもとに筆者作成。

(2) 平成 16 年度以降 (表 2)

(i) 生産調整の実施状況

米政策改革が実施された平成 16 年度以降では、すべての年度において生産量の実績が目標数量を上回っており (作付面積換算でも同様である)、しかも、目標数量を超過して作付する都道府県数は、増加傾向にある。

(ii) 問題点

生産調整の目標数量を決めてもそれが達成されていないこと、さらに米価が下落し続けていること (表 2) から、米政策改革による新たな生産調整システムは十分に機能していない。また、平成 19 年産の米価の大幅下落に対する米緊急対策において、米価の安定化のために政府が強制的に行った米の買上げは、生産調整の不

参加者⁽³⁹⁾にも大きな利益を与え、生産調整の参加者と不参加者の間に改めて不公平感を生じさせてしまった。

なお、生産調整のために支出された補助金等の総額は、6 兆 5 千億円を超過している (昭和 46 年度から平成 21 年度までの総計: 6 兆 6013 億円 (表 1、2 より))。

II 生産調整政策の見直しと最近の動向

平成 21 年 1 月 5 日、石破農林水産大臣 (当時) は、閣議後の記者会見において、生産調整政策見直しの必要性について表明した⁽⁴⁰⁾。これを機に、各方面で生産調整政策の見直し議論が沸き起こり、生産調整のあり方が議論の焦点となった。

表 2 米の生産調整の実施状況 (平成 16 年度以降)

生産調整 対 策	年産 (年度)	生産数量			作付面積			目標を超過する都 道府県数	作況 指数	補助金 等 (億円)	参考		
		目標数量 ① (千ト)	実生産量 ② (千ト)	②-① (千ト)	目標作付 面積 ①を面積換 算したもの ③(千ha)	実作付 面積 ②を面積換 算したもの ④(千ha)	④-③ (千ha)				米価 (円)	米の総 需要量 (千ト)	米の 生産量 (千ト)
水田農業 構造改革 対 策	平成 16 年	8,574.4	8,598.8	24.4	1,633.2	1,658.4	25.2	21	98	1,588	15,711	9,269	8,730
	17 年	8,510.4	8,933.3	422.9	1,614.9	1,652.3	37.4	22	101	1,684	15,128	9,222	9,074
	18 年	8,331.0	8,397.5	66.5	1,574.9	1,642.9	68.0	28	96	1,657	14,826	9,186	8,556
	19 年	8,284.8	8,542.2	257.4	1,566.1	1,636.9	70.8	31	99	1,524	14,185	9,257	8,714
	20 年	8,149.7	8,658.0	508.3	1,542.1	1,596.2	54.1	23	102	1,963	15,159	8,883	8,823
	21 年	8,150.0	8,311.0	161.0	1,542.8	1,592.0	49.2	18	98	2,189	14,693	8,797	8,466

(注 1) 「目標を超過する都道府県数」とは、実作付面積が生産目標数量の面積換算値を上回る都道府県数のことである。

(注 2) 米価は、全国米穀取引・価格形成センターにおける入札による指標価格 (玄米 60kg あたり) である。

(注 3) 「補助金等」は、各年度の当初予算額である。平成 20 年度は米政策改革推進対策に係る予算額、平成 21 年度は水田等有効活用自給力強化向上対策に係る予算額である。

(注 4) 米の総需要量は、食料需給表 (農林水産省) における各年度の国内消費仕向量である。

(出典) 農林水産省『米の生産調整について』2007.11; 農林水産省『食料需給表』各年版; 農林水産省『作物統計』; 農林水産省『平成 20 年産の都道府県別の生産調整の取組状況』2008.12.26; 農林水産省『戸別所得補償制度及び米の需給調整について』2010.1; 全国瑞穂食糧検査協会編『米麦データブック (平成 19 年版)』; 全国米穀取引・価格形成センター『年産別落札加重平均価格 (指標価格) の推移』(平成 2 年産 - 平成 20 年産) <<http://www.komekakakucenter.jp/data/RuinenC01.pdf>>; 全国米穀取引・価格形成センター『月別入札結果の推移 (平成 21 年産定期注文取引)』<<http://www.komekakakucenter.jp/dataold/dataN21.html>> をもとに筆者作成。

(39) 全国の地域水田農業推進協議会からの報告値に基づいて推計した、平成 19 年度の生産調整不参加の農業者の割合は約 30%であった (農林水産省『米政策・水田農業政策に関するアンケート調査の結果について』2009.7. 農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/press/soushoku/keikaku/pdf/090707-01.pdf>>)。

(40) 農林水産省『石破農林水産大臣記者会見概要』(平成 21 年 1 月 5 日) 農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/press-conf/min/090105.html>>

そこで、生産調整のあり方をめぐる各界の意見、旧政権（自民党、公明党の連立政権下の政府）における生産調整政策の見直し検討状況、新政権（民主党、社民党⁽⁴¹⁾、国民新党の三党連立政権下の政府）における米の生産調整に対する姿勢および生産調整をめぐる政策上の論点をまとめた。

1 生産調整のあり方についての意見

生産調整のあり方として、生産調整の「維持」、「廃止」、「選択制」の3つの選択肢の考え方が提起されている。選択肢ごとに支持する各界の意見は下記のとおりである。政党の意見については、米の生産調整のあり方が農政における争点の1つとなった平成21年衆議院議員総選挙のマニフェスト（政権公約）等⁽⁴²⁾から、また、生産調整に直接携わる農業者の意見については、農林水産省の「米政策・水田農業政策アンケート調査」結果⁽⁴³⁾から紹介する。

(1) 生産調整の維持

(i) 政党

自民党は、米の需給バランスを図って米価を安定し回復させるために、生産調整の継続を主張している。生産調整参加者にメリットが享受される処置を拡大させ、農業所得の増大を図る必要があるとしている。具体的には、水田フル活用⁽⁴⁴⁾を積極的に推進し、麦、大豆の生産を振興するとともに、米粉用米や飼料用米など、

水田としての利用を行いながら生産調整にもなる取組みで十分な所得をあげられるよう重点的な支援を拡大することである。支援対象には、面積や年齢の要件を設けないことにしている。また、公明党は、米の生産調整を維持しつつ、生産目標の都道府県間調整で適地適作を進め、水田フル活用を一層進めることを主張している。（表3参照）

(ii) 農協（全国農業協同組合中央会）

多面的機能を有する水田を維持し、米の需給と価格の安定を確保するため、生産調整は継続するべきであるという意見である。もし、生産調整を緩和、または、生産調整支援策を縮小した場合、米の供給過剰と米価の下落が生じ、売れ残りを恐れる産地間の米の値引き合戦の激化、零細・兼業農家の生産継続等による過剰在庫の累積、膨大なコストによる過剰米処理などにより、担い手の経営崩壊、地域経済への悪影響など社会的・経済的な損失は計り知れないとしている。生産調整機能の実効性を確保するため、豊作分を市場から隔離する出口対策の強化、過剰米の買取り・非主食用への販売を行う備蓄機構の充実、食料自給率向上につながる麦、大豆の水田フル活用による増産対策、新規需要米（米粉用米、飼料用米）への十分なメリット措置、担い手の経営安定対策の拡充などをあげている。⁽⁴⁵⁾

(41) 平成22年5月30日、社民党は、沖縄県の米軍普天間飛行場の移設問題をめぐり、福島党首が閣僚を罷免されたことを受けて連立政権の離脱を決定し、連立政権から離脱した。（「社民、連立を離脱 3党体制、8ヵ月で幕」『日本経済新聞』2010.5.31.）

(42) なお、平成22年参議院議員通常選挙では、マニフェストにおいて米の生産調整の方針を取り上げる政党は少なかった。マニフェストに取り上げた政党の米の生産調整についての方針は、基本的に平成21年衆議院議員総選挙のマニフェストと同様の内容であった。

(43) 農林水産省 前掲注(39)

(44) 農林水産省 前掲注(35)

(45) 「JAグループ、「新・基本計画」「水田農業政策」への対応—「生産調整」は今後も不可欠」『週刊農林』（2005）、2009.6.25, pp.12-13. なお、農協（全国農業協同組合連合会）は、新政権誕生後、平成22年6月3日に決定した農業・農村の活性化の政策提言の中で、米の生産調整について、「需要に則した計画生産が必要である」とした上で、「政府が決める生産数量目標を適切に管理するための出口対策を含めた需給・価格安定対策を確立する必要がある」と、新政権下における立場を表明している（全国農業協同組合中央会『協同組合の役割発揮による農業・農村の活性化に向けたJAグループの政策提言』2010.6. JA 全中ホームページ〈<http://www.zenchu-ja.or.jp/pubcome/index02.html>〉）。

表3 平成21年衆議院議員総選挙の政党のマニフェスト等における米の生産調整の方針と主な関連施策

政 党	米の生産調整についての方針	主な関連施策（マニフェスト等より）
民 主 党	米を作らせない形での現行の生産調整を廃止する。	<ul style="list-style-type: none"> 米、麦、大豆等販売価格が生産費を下回る農産物を対象に、農業者戸別所得補償制度を導入し、生産数量目標に即した生産を行った販売農業者（集落営農を含む）に対して、生産に要する費用（全国平均）と販売価格（全国平均）との差額を基本とする交付金を交付する。 交付金の交付に当たっては、品質、流通（直売所等での販売）・加工（米粉等の形態での販売）への取り組み、経営規模の拡大、生物多様性など環境保全に資する度合い、主食用の米に代わる農産物（米粉用、飼料用等の米を含む）の生産の要素を加味して算定する。 主食用のほか米粉用、飼料用等多用途の米の計画的な生産・流通を推進する。 必要な地域における水田の汎用化を推進し、水田農業の再生を図る。
自 民 党	米の生産調整を維持する。	<ul style="list-style-type: none"> 米の生産調整は、不公平感などの改善を図りつつ、豊作などによる価格下落があっても経営に影響させないようにする措置を充実する。 水田では、必要量に合った主食用米を作るとともに、麦や大豆といった国内で不足している作物の生産を振興する。 水田フル活用を積極的に推進し、米粉や飼料用米等「水田としての利用」をしながら生産調整にもなる取り組みで十分な所得をあげられるよう重点的な支援を拡大する。 生産調整協力者のメリット措置を拡大する。
公 明 党	米の生産調整を維持する。	<ul style="list-style-type: none"> 産地確立交付金など水田フル活用に向けた対策を大幅に強化し、麦・大豆等への支援を拡充するとともに、米粉用・飼料用などの新規需要米への支援を充実する。 生産調整実施者の不公平感解消と米価下落に対応できるように、米作の収入減少影響緩和対策における標準的収入の算定を見直し、セーフティネットを充実する。 米の生産調整を維持しつつ、生産目標の都道府県間調整で適地適作を進める。
共 産 党	米減らしを強要する現行の減反政策を中止する。	<ul style="list-style-type: none"> 米の生産調整は、ゆとりある需給計画を前提に、飼料米や米粉を含めて転作物への手厚い支援で農家が自発的に選択できるようにする。 米価に不足払い制度を導入し、過去3年間の生産コストの平均を基準として販売価格がそれを下回った場合、差額（当面1俵（60kg）あたり1万7000円以上）を補填する。 水田稲作が適しているわが国の条件を生かして、飼料稲、飼料米、米粉向けの生産・実用化に力を入れ、当面、耕作放棄地や休耕田などで生産する場合も、単位面積当たりで食用米並みの所得を補償する。
社 民 党	米の強制的な生産調整を廃止する。	<ul style="list-style-type: none"> 強制的な米の生産調整の廃止は、直接所得補償の導入とセットで行う。 農業のもつ多面的機能、農山村地域の発展、担い手確保、食料自給率向上の観点から、大規模農家だけでなく、米・麦・大豆など主要な農産物を生産するすべての販売農家に対し、生産費と販売価格の差額を給付金として直接支払いする所得補償制度を導入する。 飼料稲・米、米粉の生産、水田放牧による耕畜連携、大豆トラスト、菜の花プロジェクト、えさ米のアルコール化など水田の多面的利用を推進する。
みんなの党	米の減反政策（生産調整）を段階的に廃止する。	<ul style="list-style-type: none"> 米価下落の激変緩和のために、農業を継続する意欲のある者に直接支払い制度を創設する。また、米価下げによる需要（国内・輸出）拡大と、規模拡大等により農家の収益性を向上させる。
国民新党	米の減反政策を抜本的に見直す。	<ul style="list-style-type: none"> 農林業の多面的役割を重視し、所得補償の充実で地域経済の基盤である農林業を守る。
改革クラブ	これまでの減反政策を見直す。	<ul style="list-style-type: none"> 安定的な農業経営維持に必要な所得を確保するため、新たな助成制度を創設する。

(注) 党の並び順は、上から、平成21年衆議院議員総選挙における獲得議席数の多い順である。

(出典) 各政党の平成21年衆議院議員総選挙に係るマニフェスト・政策資料集、新聞記事（「米の生産調整（09衆議院選 各党農政公約）」『日本農業新聞』2009.8.25; 「第45回衆議院総選挙 公開質問—どうする基本計画、農地、食料、自給力、水田対策、WTO・EPA」『日本農業新聞』2009.8.12.）をもとに筆者作成。

(2) 生産調整の廃止

(i) 政党

民主党は、米を作らせない形での現行の生産調整を廃止し、生産調整の廃止による米価の下落から生産者の所得が減少することへの対応策として、農業者戸別所得補償制度の導入を主張している。社民党は、米の強制的な生産調整を

廃止し、販売価格と生産費の差額を給付金として販売農家に直接支払う戸別所得補償制度を導入するとしている。共産党は「米減らしを強要する現行の生産調整を中止する」とし、その代償として、過去3年間の平均生産費を基準とした不足払い制度による米価保障と（水田のもつ国土・環境保全を評価した）所得補償での対応を

主張している。また、みんなの党は米の生産調整を段階的に廃止するとしている。(表3参照)

(ii) 経済団体 (経済同友会)

平成21年7月29日、経済同友会は、米に焦点をあてた農政改革の提言を行った⁽⁴⁶⁾。米の生産調整による価格支持政策は、小規模零細農家を温存させ、米農家の意欲を削ぎ、農地の集積や経営の大規模化、構造改革が進まず、「産業としての米作農業の自立を阻害している」ことから、生産調整政策を廃止すべきであるとしている。廃止は、急激な米価下落による混乱の回避、新規担い手の育成策、農地転用や耕作放棄地に係る税制改革などの条件整備を行う必要があることから、5～10年かけて段階的に行う。生産調整の廃止の代償として、「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」(仮称)⁽⁴⁷⁾を提唱している。

(iii) 有識者

有識者による主な意見は、下記のとおりである。

- ① 生産調整は米価維持のカルテルであり、大規模農家の育成や農地の集積の妨げになっている。解決策としては、生産調整を段階的に廃止し、米価の下落に伴う所得減少分を直接支払いで補償を行うことである。ただし、その対象は、零細農家の離農を促しその農地を担い手に集積させるため、主業農家に限定することが肝要である。⁽⁴⁸⁾
- ② 日本の米は輸出も射程にいれた成長産業に

なる可能性があることから、生産調整による米価維持政策を改め、米価が下がっても儲かる構造に代える必要がある。生産調整廃止による米価の下落や農家の所得減少への対応としては、所得補償が不可欠であるが、その対象は、意欲的な農家に限定するべきである。⁽⁴⁹⁾

- ③ 日本農業は、世界の農産物市場のグローバル化という大きな変化の中にある。今後は、このようなグローバル化に耐えうるように「守る農業」から「攻めの農業」へ変えて、農業を自立させる必要がある。優秀な米農家は生産調整により自由な作付けが制限され、その能力を十分に発揮できていないことから生産調整を廃止し、様々な米ビジネスが展開できる環境を整えるべきである。⁽⁵⁰⁾

(iv) 国際機関 (経済協力開発機構：OECD)

経済協力開発機構は、平成21年5月19日、日本農業政策の審査報告書である「Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan」(日本における農業政策改革の評価)を発表した。この中で、日本の農業は零細規模、担い手の高齢化などの構造的な弱点があり、現状の生産調整策は持続可能でないとして、廃止(または縮小)を提言している。2006年の数値をもとに、今後、生産調整の「維持」、「縮小」(農家への所得補償を考慮)、「廃止」の3つを実施した場合の5-7年後の生産量、米価、効果について試算した。「廃止」の場合、2006年から5-7年後の2011-13年には、生産量は3%増加、米価は4.7%低下、消費者が受ける効用は約1400億円増加と試算

(46) 経済同友会『直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を一国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換』2009.7.29. 経済同友会ホームページ (<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/090729a.html>)

(47) 農業の持つ多面的機能のうち、最も効果的な「洪水防止・水源涵養」機能を担っている水田を中心とした農地の湛水機能に着目して考えられた。主な内容は、WTOルール適合性の視点を加味して湛水農業を行う主業農家や法人を対象として、直近の生産費(物財費+労働費)の5割を支払うものである。

(48) 「減反やめ、専業に補償を(経済産業研究所上席研究員 山下一仁氏)」『読売新聞』2009.7.8.

(49) 「減反強制やめ、成長産業に(宮城大学副学長 大泉一貫氏)」『朝日新聞』2009.5.31.

(50) 日本国際フォーラム政策委員会『グローバル化の中での日本農業の総合戦略(第31政策提言)』2009, pp.9, 14-15. なお、同提言は、東京大学大学院の本間正義教授が主査を務めた政策委員会によってまとめられた。

され、消費者が受ける効用は3つの場合の中で最も高いという結果となった。⁽⁵¹⁾

(3) 生産調整の選択制

生産調整の選択制は、元々、生産調整の廃止では米価の下落幅がわからず、農業者への心理的影響が大きいと思われるという見方から、当面、一定の生産調整を残す方式として浮上した議論である⁽⁵²⁾。

(i) シンクタンク（総合研究開発機構：NIRA）

総合研究開発機構は、平成21年11月、わが国農業の収益力向上のための提言⁽⁵³⁾を発表した。その中で、米の生産調整について、参加者と不参加者間の不公平感が生じていること、生産調整を実施しても長期的に米価が下がっていることを背景として、生産調整に対して限界感を抱く者が少なくないという問題点、また、派生的な問題点として、市場で決まるよりも高い価格で消費者が米を購入させられていることなどをあげ、生産調整政策の見直しにより、「生産調整の選択制」の導入が必要であるとしている。選択制の具体的な内容（提案）は、①生産調整に参加するか否かは、各生産主体の判断に委ねること、②生産調整参加者は交付金（例えば、米価が下がった分の直接所得補償）を受け、一方、不参加者には交付金は出ないが、米の生産を自由に行えること、③現行の生産調整参加者への助成措置（産地づくり交付金など）は廃止し、生産調整と絡めるのは②の交付金のみとすること、④政府による価格下支えの目的による

米の買上げを行わないこと、としている。⁽⁵⁴⁾

(ii) 有識者

有識者による主な意見は、下記のとおりである。

① 選択制では、生産調整に参加するかどうかを農業者が判断し（選択し）、参加を選択した農業者には、参加することによるメリット措置が与えられ（生産に係る赤字分について所得補償を行う）、一方、参加を選択しない農業者には、市場で形成される米価のみ受け取ることを前提に、自己責任による農業経営を認める（自由な米生産を認める）ことがポイントである⁽⁵⁵⁾。

② 生産調整への参加メリット、不参加メリットが明確になることが肝要である。生産調整に参加するか、否かの選択権は、米生産及び販売を行っているすべての生産者（いわゆる販売農家）に与えられるべきである⁽⁵⁶⁾。

(4) 生産調整の各選択肢の要点

生産調整の各選択肢の意見について要点をまとめると、以下のとおりである。

選択肢の「維持」は、米の需給や米価の安定を確保するため、現路線の生産調整政策を継続させ、生産調整に参加する農家にメリット措置を行い、所得を増大させていくべきであるという意見である。

選択肢の「廃止」は、現行の生産調整を廃止して米生産の自由度を高め、農業経営を活性化させて米作農業を自立させるべきとの意見であ

⁽⁵¹⁾ 「日本の減反見直し提言 廃止で「効用1400億円」 OECD報告書『日本経済新聞』2009.5.20. ちなみに、生産調整を維持した場合、生産量は4.9%減少、米価は7.0%低下、消費者が受ける効用は約2100万円減少、生産調整を縮小した場合、生産量は2.5%増加、米価は3.9%低下、消費者が受ける効用は約1200万円の増加になるという試算結果であった。

⁽⁵²⁾ 「選択減反 検討の対象」『朝日新聞』2009.2.4.

⁽⁵³⁾ 『農業を新たな「食料産業」に一食料自給力強化のために農業収益力の向上を図る』総合研究開発機構, 2009.

⁽⁵⁴⁾ 同上, pp.34-45.

⁽⁵⁵⁾ 生源寺眞一「(論壇) どうする生産調整」『農業』(1518), 2009.3, pp.4-5.

⁽⁵⁶⁾ 服部信司「コメをめぐる現状とコメ政策の課題—生産費に基づく不足払いと生産調整・選択性への移行、水田フル活用の継続」『農村と都市をむすぶ』59(9), 2009.9, pp.25-26.

る。生産調整廃止の代償として所得補償を行うとしている。ただし、所得補償の対象者については、米生産に意欲的な農家や主業農家に限定するべきとする意見（有識者）の一方で、生産数量目標に従ったすべての販売農家とする意見（民主党⁽⁵⁷⁾）がある。

選択肢の「選択制」は、生産調整を維持して生産調整への参加を可能とする一方で、生産調整に参加せずに米の自由な生産（選択肢の「廃止」に係る自由な米生産）を行うことも可能とする（農家はいずれか一方を選択する）。選択制は、選択肢の「維持」と「廃止」の側面を併せ持った、いわば双方の中間的な位置づけにあると考えられる。また、選択制の導入により、参加者と不参加者間の不公平感を解消し、政策的に米の生産現場の混乱を極力抑えることができることなどの点から、選択制は現実的な選択肢であるとも考えられる。しかしながら、選択制の実施にあたっては、交付金、特に直接所得補償の具体的なあり方を詰める必要があるが、予め生産調整の参加率や米価の下落幅が分からないため、必要な財政負担を事前に見通すことが困難であるという問題点が指摘されている⁽⁵⁸⁾。なお、選択制の議論では、民主党の戸別所得補償制度について、「生産数量目標に従うか否か」を個々の農業者の判断に任せている点で、実質的には選択制であると見做され得るという意見もある⁽⁵⁹⁾。

(5) 農業者の意見

農林水産省の「米政策・水田農業政策に関するアンケート調査」結果⁽⁶⁰⁾によると、農業者全体では、生産調整の「維持・強化」(45.9%)と「緩

和」(38.7%)に二分され、「廃止」は1割強(13.1%)であった。規模別では、大規模農家ほど「維持・強化」を支持し、小規模農家ほど「緩和」を支持する傾向が強かった。地域別では、米の主要生産地域の北海道、東北、北陸、九州で「維持・強化」を求める傾向が強かった。一方、関東、東海、近畿、中国および四国では「緩和」を求める傾向が強かった。生産調整見直しのポイントについては、「主食用米の価格が下落した時の経営安定対策」(51.7%)、「主食用米以外の作物を作った時の助成金」(44.4%)、「未達成者・地域に対するペナルティ」(30.2%)の順に検討を求める傾向が強く、うち「強化」を支持した農業者は「未達成者・地域に対するペナルティ」を最も多く挙げ、生産調整の不参加者に対する不公平感の根強さが現れた。⁽⁶¹⁾

2 旧政権における見直し検討の状況

旧政権（自民党、公明党の連立政権）下での政府による見直し検討について、政府の農政改革関係閣僚会合、経済財政諮問会議、および、農林水産省（食料・農業・農村政策審議会など）の各検討状況について紹介する。生産調整見直しの方向性については提示されることがあるものの、結局のところ、いずれの会議・会合も、見直しに係る実質的な議論には至っていない。

(1) 農政改革関係閣僚会合（農政改革特命チーム）

平成21年1月28日、政府内に農政改革関係閣僚会合（内閣官房長官および農政改革担当大臣（農林水産大臣）の主宰）が設置された。翌2月には、農政改革関係閣僚会合の下に農政改革特

57) 民主党は『民主党政策集 INDEX2009』において、「米を作らせない形での現行の生産調整は廃止する」と説明しているが、平成22年度の米戸別所得補償モデル事業では、交付金支給対象を「生産数量目標に則した生産者」に限定していることなどから、事実上、「生産調整」は継続しているとする見方がある（村田泰夫『戸別所得補償制度の衝撃—「作らせない農政」から「作らせる農政」への転換』農林統計協会、2010、pp.16、31-32.）。

58) 前掲注53、p.41.

59) 「民主、減反選択制へ 参加農家に所得補償」『読売新聞』2009.7.25；「政権交代地域から問う（3）農業、所得補償どこまで 個別努力、実る仕組みに」『日本経済新聞』2009.9.4.

60) 農林水産省 前掲注39

61) 「米政策アンケートを読み解く（上）」『全国農業新聞』2009.7.17.

命チーム（農林水産省大臣官房審議官を長とする）が設置され、「農政改革の基本方向」の8月中の中間取りまとめを目指して検討が開始された。4月17日には、農政改革に係る基本的考え方と検討項目を内容とする「農政改革の検討方向」が決定された。この中で米の生産調整政策については、「生産調整実施者の不公平感、水田フル活用（平成21年度から本格実施）などを検証し、米や水田農業関連の各種政策を検討して整合性のある政策体系を構築する」という方向性が示された。しかし、生産調整見直しの議論に踏み込まないまま、第14回の会合（7月15日）をもって、農政改革特命チームによる検討は、事実上、終了した⁽⁶²⁾。

(2) 経済財政諮問会議

経済財政諮問会議⁽⁶³⁾の第15回会議（平成21年6月3日）における、農政改革についての審議では、米の生産調整政策の見直しをどうするか、特に水田フル活用策との整合性をどう図るかが焦点であったが、見直しの検討の論点を広く整理することに留まった。会議結果を受けてまとめられた、政府の経済財政運営の基本方針「骨太の方針2009」（平成21年6月23日閣議決定）には、米の生産調整について、「水田農業の構造改革の遅れ、生産調整実施者に不公平感があ

ることなどを踏まえ、自給力の向上のための米政策・水田農業の在り方について検討を進める」と記載され、生産調整見直しの具体的な方向性については言及されなかった。

(3) 食料・農業・農村政策審議会（農林水産省）

平成21年1月27日、食料・農業・農村政策審議会⁽⁶⁴⁾において、農林水産大臣による諮問を受けて、「食料・農業・農村基本計画」の新たな計画の策定に向けた審議が開始された。集中的な審議を担う同審議会の企画部会では、第10回会議（6月1日開催）において、農林水産省から提示された「米政策に関するシミュレーション結果（第1次）」（農林水産省 平成21年4月22日公表）⁽⁶⁵⁾をもとに意見交換が行われた。米の生産調整をめぐっては、農政の方向を決めた後に生産調整の選択肢の議論を行うべきとする意見、政治的な利害にとらわれない議論が必要であるという意見、具体的なシナリオ（米しか作れない地域、米以外の作物を作れる地域に分けた場合等）でのシミュレーションが必要であるという意見などが出された⁽⁶⁶⁾。

(4) 農林水産省による「米政策に関する第2次シミュレーション」結果の公表

平成21年9月15日、石破農林水産大臣(当時)

(62) 「農政改革に政局波及 政府特命チーム 会合当面開けず」『日本経済新聞』2009.7.16.

(63) 経済財政政策に関する重要事項について、有識者等の優れた識見や知識を活用しつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮することを目的として、平成13年1月に内閣府に設置された合議制機関である。

(64) 食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第39条に基づいて、食料・農業・農村基本計画の策定、食料・農業・農村白書の作成など重要事項について調査審議するために設置された農林水産大臣等の諮問機関である。

(65) 米の生産調整について、①10万haを強化、②現状維持、③10万haを緩和、④30万haを緩和、⑤廃止の5つのシナリオを設定し、平成19年産を起点として実施10年後までの米価（市場価格であり、初期値は60kg当たり15,075円）、農家手取り価格（初期値14,078円）、生産量（初期値856万トン）を試算したものである。試算結果については、例えば、廃止の場合、米価は1年目でほぼ半値（7,506円）に暴落するが、5年目以降1万円前後で推移する。農家手取り価格は4年目までに5,500円程減少し、5年目以降8,500円程度で推移する。生産量は1年目に急増し、5年目以降940～930万トン程度で推移する。また、強化の場合、1年目に米価は18,365円に、農家手取り価格は15,493円に上昇し、それ以降は同額で推移する。生産量は1年目から減少傾向にあり、10年目は742万トンとなる。（詳細は、農林水産省大臣官房政策課経済分析チーム『米政策に関するシミュレーション結果（第1次）について』2009.4.22.〈http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/n_kaigou/11/pdf/data3.pdf〉参照）

(66) 農林水産省大臣官房政策課『第10回 食料・農業・農村政策審議会企画部会』2009.6.1, pp.32-44. 〈http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/report_090601.pdf〉

から、米政策に関する第2次シミュレーション結果⁽⁶⁷⁾が公表された。この中で、米の生産調整の今後のあるべき姿として、生産調整への参加を農業者に任せる「選択制」を行い、生産調整を緩和した上で⁽⁶⁸⁾米価下落による農業者の減収（生産費と販売収入の差）を補填する策の必要性が提起された⁽⁶⁹⁾。

3 新政権における米の生産調整に対する姿勢と生産調整をめぐる政策上の論点

平成21年8月30日の衆議院議員総選挙の結果、同年9月16日、従来の自民、公明両党の連立政権に代わり、民主党を始めとする三党連立政権（新政権）がスタートした。ここでは、新政権の農政（特に戸別所得補償制度）にみる、生産調整に対する姿勢や生産調整の政策上の論点を整理して紹介する。

(1) 新政権における生産調整への姿勢

(i) 食料・農業・農村政策審議会（農林水産省）による検討—纏められた新「食料・農業・農

村基本計画」から

食料・農業・農村政策審議会（企画部会）は、平成21年10月21日の第13回会議から、新政権下での審議を開始した。新政権の農業政策を支柱とした新たな「食料・農業・農村基本計画」（以下「新基本計画」）の策定のための審議が進められ、策定された新基本計画は翌22年3月30日に閣議決定された⁽⁷⁰⁾。

新基本計画は、米の生産調整について「過去40年余り続けてきた米の生産調整は、結果として農業者の間に不公平感を生み、麦や大豆等への生産転換も円滑に進まない状況をもたらしている」と総括し、その上で、「大幅な政策の転換を図り、既存の思考や手法の問題点を強い決意で改善していく」ための新たな政策として、戸別所得補償制度を位置づけた⁽⁷¹⁾。今後、人口減少や高齢化の進展等により主食用米の需要が減少していくことが見込まれることから、戸別所得補償制度によって、引き続き主食用米の需給調整⁽⁷²⁾を推進していくとしている。

(67) 米の生産調整について、①強化、②現状維持、③緩和（5通り）、④廃止（2通り）の計9つのシナリオを設定し、平成19年産を起点として実施10年後までの米価（市場価格）、農家手取り価格、生産量、水田面積、財政負担額、消費者余剰（価格下落による消費者の経済的利益）などを試算したものである。第1次シミュレーションのモデルに、経営規模の拡大や高齢化の進展など構造的変化の要素を考慮した上で試算したこと、また「緩和」、「廃止」のシナリオについて、新たな米価下落対策（販売農家を対象として農家手取り価格が平均生産費を下回った場合、その差額を補填する仕組み）の導入を前提としたことが特徴である。試算の結果、例えば、強化の場合、財政負担は増加する一方、消費者余剰は減少し、廃止の場合、米価は下がり消費者余剰は増加するが、水田面積はシナリオ中でも減少し、緩和の場合、米価が下がり消費者余剰は増加することに加え、水田面積はシナリオ中で最大の面積を確保するという結果が示された。（詳細は、農林水産省『米政策に関するシミュレーション結果（第2次）について』〈http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/pdf/090915_data2.pdf〉；同『米政策に関するシミュレーション（第2次）関係基礎データ（参考）』〈http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/pdf/090915_data3.pdf〉（平成21年9月15日公表）参照）

(68) 現行の経営所得安定対策および転作作物への助成の継続を条件とする。

(69) 石破茂『米政策の第2次シミュレーション結果と米政策改革の方法』2009.9.15. 農林水産省ホームページ〈http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/pdf/090915_data1.pdf〉；「米生産調整第2次試算 選択制を提起」『日本農業新聞』2009.9.16.

(70) 『食料・農業・農村基本計画』（平成22年3月30日閣議決定）農林水産省ホームページ〈http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf〉

(71) 小針美和「戸別所得補償モデル対策の現場からの課題」『農林金融』63(6), 2010.6, p.21.

(72) 後述のように、戸別所得補償制度（戸別所得補償モデル対策）では、米の「生産調整」でなく、「需給調整」という用語が用いられている（後掲注81参照）。

(ii) 戸別所得補償制度と生産調整

① 戸別所得補償制度および戸別所得補償モデル対策

戸別所得補償制度は、農業者の減少・高齢化、農業所得の激減、農村の疲弊など、わが国農業の危機的な状況を背景として、意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整え、創意工夫ある取組みを促していくことを目的として、生産目標数量の生産に従った販売農家に対して、生産費と販売価格の差額分（赤字分）を直接支払いにより補償することを基本とする制度である。平成23年度から、農業（米および麦・大豆等の畑作物）および漁業を対象として⁽⁷³⁾、本格的な実施が予定されている。

前年の平成22年度には、戸別所得補償に係る事業の効果や円滑な事業運営を検証するため、戸別所得補償モデル対策（以下「モデル対策」）が実施されている。モデル対策は、「水田利活用自給力向上事業」と「米戸別所得補償モデル事業」との2つから成る。

戸別所得補償制度が目指す方向には、a.「わが国の主要課題である食料自給率向上のためには水田の利活用が重要であり、米の需要減少の中、自給率向上を図るには、米以外の作物の生産を増大させる必要があること」、

b.「その前提として、水田農業の経営を安定させ、自給率向上に取り組む環境を作ることが不可欠であること」の2つがあり、aのために「水田利活用自給力向上事業」が、bのために「米戸別所得補償モデル事業」が位置づけられている⁽⁷⁴⁾。両者の関係を端的に言えば、aを目的とし、その前提条件としてbを整えるという関係にある⁽⁷⁵⁾。各事業の概要は次のとおりである⁽⁷⁶⁾。

水田利活用自給力向上事業（以下「自給力向上事業」）は、水田を有効活用して、麦、大豆、米粉用米、飼料用米などの戦略作物⁽⁷⁷⁾の生産を行う販売農家や集落営農に対して、米（主食用米）並みの所得を確保し得る水準の額を戸別に直接支払いする事業である。米の生産数量目標の達成如何に拘らず、これまで米の生産調整に参加してこなかった販売農家も交付の対象となる。交付単価は、新規需要米⁽⁷⁸⁾ 80,000円（10a当たり）、麦・大豆・飼料作物 35,000円（10a当たり）など⁽⁷⁹⁾全国一律の単価であり、旧来の転作助成額に比べて助成額が減少する地域については、継続して安定的な生産体制が維持できるように、激変緩和措置⁽⁸⁰⁾が講じられている。

また、米戸別所得補償モデル事業（以下「米のモデル事業」）は、米の需給調整⁽⁸¹⁾に参加

(73) 戸別所得補償制度の対象となる畑作物は、麦、大豆、蕎麦、菜種、でん粉原料用馬鈴薯、砂糖原料のてん菜の6品目である。なお、畜産・酪農については、現行制度で当面対応可能として、平成23年度からの導入は見送られた。（「戸別補償、1兆円要求へ 農水省、畑作・漁業も対象へ」『朝日新聞』2010.8.24.）

(74) 谷口信和「予算面からみた戸別所得補償モデル対策の性格をめぐって」『農村と都市をむすぶ』60(4), 2010.4, p.43.

(75) 田代洋一『政権交代と農業政策—民主党農政』筑波書房, 2010, p.38.

(76) 農林水産省『戸別所得補償モデル対策実施要綱の制定について』（平成22年4月1日付け21政第190号農林水産事務次官依命通知）〈http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/honbun02.pdf〉による。

(77) 主食用米の代わりに作付ける「転作物」ではなく、自給率を向上させるため、積極的に生産量を増やすという考え方から「戦略作物」と位置づけられた。麦、大豆、飼料作物、米粉用米、飼料用米、バイオ燃料用米、WCS（Whole Crop Silage: 稲発酵粗飼料）用稲、蕎麦、なたね、加工用米を指す（村田泰夫「「作らせない農政」から「作ることを支援する農政」へ」『技術と普及』2010.3, pp.54-55.）。

(78) 米粉用米、飼料用米、バイオ燃料用米、WCS用稲である。

(79) ほかの作物の交付単価は、「蕎麦・なたね（食用油用）・加工米：20,000円（10a当たり）」、「その他作物：単価は都道府県単位で設定（ただし、基本単価は10,000円（10a当たり）」である。また、二毛作助成（主食用米と戦略作物の組合せの場合の戦略作物、または戦略作物同士の組合せの場合のいずれか一方の戦略作物を交付対象とする）があり、交付単価は15,000円（10a当たり）である。

して（米のモデル事業に参加して）、米の生産数量目標に応じたすべての販売農家や集落営農に対して、米の恒常的な生産に係る費用（生産費）が販売価格を上回った場合に、その差額を戸別に直接支払いして所得を補償する事業である。定額分の交付金（交付単価：10a 当たり 15,000 円（全国一律））のほか、変動分⁽⁸²⁾の交付金が支払われる。

では、モデル対策に参加した場合としない場合では、農家所得にどのような違いが生じるのだろうか。試算例から見てみると、まず、農林水産省による、10a 当たりの農家収入（所

得）の試算例（表 4）では、主食用米の場合、需給調整へ参加（米のモデル事業へ参加）した場合は 10a 当たり 41,000 円の所得、参加しない場合は 10a 当たり 26,000 円の所得となり、その差は 15,000 円である。これは、米のモデル事業に参加した際の定額分の支払い単価に相当することから、需給調整に参加することが所得増に繋がる可能性を示した試算結果となっている。また、自給力向上事業に参加して、主食用米を作付しない水田を活用して麦や大豆等を生産した場合、10a 当たりの所得は、主食用米を生産する場合と同水準

表 4 戸別所得補償モデル対策による農家の収入（10a 当たりイメージ）

（単位：千円（10a 当たり））

主な品目	販売収入 (流通経費を除く) ① (注 1)	戸別所得補償モデル対策		経営所得安定対策相当額 ④	収入合計 ⑤ (= ① + ② + ③ + ④)	経営費 ⑥ (注 2)	所得 ⑤ - ⑥
		米戸別所得補償モデル事業 ②	水田利活用自給力向上事業 ③				
小麦（田）	12	-	35	40	87	45	41
大豆（田）	21	-	35	27	83	42	41
米粉用米	25	-	80	-	105	62	43
飼料用米	9	-	80	-	89	62	28
主食用米	需給調整に参加の場合	106	15	-	121	80	41
	需給調整に参加しない場合	106	-	-	106	80	26

(注 1) 主食用米、小麦、大豆の販売収入は、平成 19 年生産費調査（全階層平均、主産物）による。

(注 2) 面積当たり経営費であり、主食用米、米粉用米、飼料用米については、平成 19 年産生産費の全算入生産費から家族労働費、自己資本利子および自作地地代を控除している。また、米粉用米、飼料用米については、主食用米の機械を活用するため、農機具費および自動車費の償却費を控除している。

(注 3) 計数は、四捨五入のため、端数において合計と一致しないものがある。

(出典) 農林水産省「(参考)水田利活用自給力向上事業による農家の収入(10a 当たりイメージ)」「戸別所得補償モデル対策の概要」2010.4.28. p.15. <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/pamph06-set-02.pdf>をもとに筆者作成。「主食用米」欄の「需給調整に参加の場合」については、農林水産省「米と転作作物における所得比較(10a 当たりのイメージ)」「農業者補償制度概算要求の骨子」2010.8.31. <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf>を参考とした。

80) 麦・大豆・飼料作物の間での単価調整、二毛作助成に係る単価調整のように、単価設定の弾力的運用、単価変動の大きい作物への加算を行うこととしている（農林水産省大臣官房政策課「戸別所得補償制度 モデル対策について」『農産物検査とくほん』(174), 2010.3, p.13.)。

81) 戸別所得補償モデル対策では、「生産調整」ではなく、「需給調整」と表現されている。需給調整とは「需要の低下している米の生産を抑え、代わりに自給率の低い大豆や麦などの生産を奨励する制度」であると説明されている（農林水産省『戸別所得補償モデル対策の概要—「食」と「地域」の再生に向けて』2010.4. 農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/pamph06-set-02.pdf>）。なお、本稿では、農林水産省による資料や文書での引用の場合を除き、「生産調整」の言葉を用いる。

82) 当年産の販売価格が標準的な販売価格（過去 3 年平均）を下回った場合、その差額をもとに変動分の交付単価（10a 当たり）が算定される。

準になるという試算結果が示されている。

次に、具体的なケースを想定しての試算例について、農林水産省北陸農政局新潟農政事務所による試算例⁽⁸³⁾を紹介する。ここでは、10haの水田経営において、a.モデル対策に加入し7haの水稲、3haの加工用米に取り組む場合、b.モデル対策に加入しないで10haの水稲に取り組む場合、を想定し、主食用米が下落した際⁽⁸⁴⁾の農家所得を試算している。試算の結果、aの場合は、収入1403万円⁽⁸⁵⁾、経営費800万円で、差し引き603万円の所得、bの場合は、収入1363万円(販売収入のみ)、経営費800万円で、差し引き563万円の所得となり、モデル対策に加入した方が、加入しないよりも所得は40万円多くなるという。

一方、戸別所得補償制度については、戸別所得補償が米の生産数量目標に応じたすべての販売農家や集落営農に対して全国一律に行われることの弊害として、高コスト体質の兼業農家や小規模農家を温存し、大規模化を図る農家に農地の集積が進まないことから、規模拡大による農業の効率化が図れないという問題点が指摘されている⁽⁸⁶⁾。

② 戸別所得補償制度(モデル対策)にみる生産調整の特徴

旧政権での生産調整と新政権(戸別所得補

償制度)での生産調整を比べてみた場合、下記のような特徴がみられる。

- ・旧政権での生産調整は、米を「作らせない」ことでの生産調整であったが、新政権の生産調整は、米を生産数量目標まで「作らせる」ことでの生産調整である⁽⁸⁷⁾。
- ・旧政権は、麦、大豆などへの転作助成を受ける要件に米の生産調整の達成を課していたが、新政権は、麦、大豆などへの転作助成には、米の生産調整の遵守を条件としないこととした。これにより、転作作物への助成と米の生産調整が切り離され、米の生産調整は米生産に対する支援(所得補償)で担保されることになった。
- ・戸別所得補償制度(米のモデル事業)の定額分の交付金の支払いは、販売価格に拘らず支払われることで生産調整に参加した販売農家や集落営農に一定の所得を補償して水田農業経営を安定させる役割、いわゆる経営の岩盤的な役割をもち、生産調整に参加することの経済的なメリットとなっている⁽⁸⁸⁾。また、定額分の支払いは、米の価格補填であると同時に生産調整への経済的インセンティブという目的をもっており、強制減反ではなく、経済的インセンティブで誘導する役割もある⁽⁸⁹⁾。

⁽⁸³⁾ 北陸農政局新潟農政事務所『戸別所得補償モデル対策に参加しましょう』p.3.新潟米情報センターホームページ(<http://www.niigatamai.info/userimg/20013-7/新潟モデル対策パンフ220514.pdf>) 試算事例は、具体的な助成額等のイメージとして提示されている。

⁽⁸⁴⁾ 新潟一般で1,000円/60kg、全国平均で600円/60kg下落した場合を想定している。

⁽⁸⁵⁾ 内訳は、販売収入1146万円(主食用米954万円+加工用米192万円。流通経費を含まない)、米モデル事業による補てん140万円(定額分104万円(=(700a-10a*)×15,000円/10a)+変動分36万円)、経営所得安定対策(ナラシ対策)による補てん57万円(主食用米)、水田利活用自給力向上事業による補てん60万円(=300a×20,000円/10a(加工用米))である。(*自家消費米や縁故米分として一律10aを控除する。)

⁽⁸⁶⁾ 三輪泰史「戸別所得補償制度の光と陰—農協支配を緩める反面、生産調整・集約化のインセンティブを除去」『金融財政事情』61(29), 2010.8.2-9, pp.62-63;「農家の所得補償見直しを(本間正義東京大学教授)」『日本経済新聞』2010.9.7;「成長への視点欠落 農家戸別補償 強まるバラマキ色」『日本経済新聞』2010.8.3.

⁽⁸⁷⁾ 農林水産省は、生産調整の手法が大きく変わることを端的に「作らないことを支援する農業から、作ることを支援する農業への転換」であると説明している(「変わる米の生産調整(農政ウォッチ)」『日本農業新聞』2010.1.12.)。

⁽⁸⁸⁾ 小針 前掲注(7), pp.22-24.

⁽⁸⁹⁾ 田代 前掲注(7), p.49.

- ・ 新政権の生産調整の実効性を確保するため、旧政権の生産調整でとられていたペナルティ的な措置を廃止した⁽⁹⁰⁾。
- ・ 新政権の生産調整では、生産調整に参加して所得補償を受けるのも、生産調整に参加しないで所得補償を受けないのも（農家の判断により）自由である⁽⁹¹⁾という点、また、生産調整に参加しないで、市場で形成される米価のみを受け取ることを前提に、数量目標以上の米生産を行う農家の行動が容認される⁽⁹²⁾という点では、「選択的な生産調整」という意味合いがある。

(2) 生産調整をめぐる政策上の論点

① 生産調整の参加者と不参加者間の不公平感の是正

前述のとおり、戸別所得補償制度では、麦、大豆および米粉用米などの転作作物に対する助成については米の生産調整の遵守を条件とせず、米の生産調整は米への支援で担保される。これにより、転作作物への助成と米の生産調整が切り離され、「米の生産調整が米の世界で完結することになった」⁽⁹³⁾ことで、生

産調整に参加した農業者だけが所得補償を受けることになり、不参加者との間の不公平感は解消される⁽⁹⁴⁾と考えられている。

また、戸別所得補償制度では、生産調整に参加すれば生産費の補償を受けられるが、参加しなければ受けられず、代わりに自由に米を増産することが可能となる（しかし、生産費の補償を受けられず、米価が下がった場合でもその販売価格を得るだけである）ことから、生産調整に参加する者のメリットおよび参加しない者のデメリットが明確になる⁽⁹⁵⁾。参加者および不参加者が自由意思のもとで互いに相手の選択を認め合うという公平性が確保されるならば、生産調整の選択制は、不公平感解消のために考慮に値するものである⁽⁹⁶⁾ともされている。

② 米価下落・過剰米問題への対応

平成 21 年産米の相対取引価格は、同価格の公表開始（平成 21 年 9 月）以降、下落し続けている（表 5）。その原因は、近年の景気悪化による米の消費低迷や安値志向（安売り競争の激化）を背景として平成 20 年産米が売れ残

表 5 平成 21 年産米の相対取引価格（全銘柄平均価格）の推移

（単位：円（60kg 当たり））

	平成21年 9月	平成21年 10月	平成21年 11月	平成21年 12月	平成22年 1月	平成22年 2月	平成22年 3月	平成22年 4月	平成22年 5月	平成22年 6月	平成22年 7月
相対取引 価格	15,169	14,988	14,876	14,754	14,684	14,602	14,508	14,383	14,314	14,120	14,214

(注 1) 相対取引価格とは、①全国出荷団体、②年間の玄米仕入数量が 5,000 トン以上の道県出荷団体等、③年間の直接販売数量が 5,000 トン以上の出荷業者と卸売業者等、の主食用の相対取引契約（数量と価格が決定した時点を基準としている。）の 1 等米の数量及び価格（運賃、包装代、消費税相当額を含めた価格）により加重平均したものである。

(注 2) 全銘柄平均価格とは、産地銘柄ごとの前年産検査数量ウェイトで加重平均した価格である。

(出典) 米穀安定供給確保支援機構『米穀の流通・価格・需給情報—11 米の相対取引引き価格』〈<http://www.komenet.jp/komedata/kakaku/2004/data11.html>〉をもとに筆者作成。なお、相対取引価格の元データは農林水産省「米穀の取引に関する報告」に基づく。

(90) 小針 前掲注(7), pp.22-24.

(91) 田代 前掲注(75), p.49.

(92) 生源寺眞一「揺れる水田農業政策—新政権下の施策のゆくえ」『月刊 NOSAI』62(2), 2010.2, pp.18-19.

(93) 同上, p.17.

(94) 農林水産省大臣官房政策課 前掲注(80), pp.14-15.

(95) 服部信司『米政策の転換—米政策を総括し、民主党「戸別所得補償制度」を考察する』農林統計協会, 2010, pp.10-11, 72-73.

(96) 生源寺眞一「混迷の農政と生産調整問題」『農業と経済』75(10), 2009.9, pp.80-81.

り、過剰在庫分⁽⁹⁷⁾が平成 21 年産米の取引に影響を与えていることとされ⁽⁹⁸⁾、農協（JA グループ）や米卸業組合などから、早急な過剰米対策実施の要望が出されている⁽⁹⁹⁾。

これに対して、農林水産省は、戸別所得補償制度の効果の点から、今後は米価の大幅な下落はないという立場をとっている。即ち、①米の生産調整に協力した（生産数量目標に則した生産に応じた）農家を対象に有利なメリットを与える（所得を補償する）ことにしたので、これまで協力していなかった農家も新たに協力するようになること、②これまで米の生産調整に参加していない農家も転作助成金の支給対象としたことで、（主食用米から）麦、大豆、新規需要米等の生産に段階的に取り組む農家も出てくると見込まれることによって、米（主食用米）の市場における需給

は引き締まり、米価が大幅に下落することはないという⁽¹⁰⁰⁾。また、同省は、過剰米対策の、需給調整のための政府米の買上げや旧政権時代から行われてきた集荷円滑化対策を行わない⁽¹⁰¹⁾としている。しかしながら、米価が下落し続ければ、農家への戸別所得補償に必要な財政負担の増加に繋がり⁽¹⁰²⁾、過剰米が翌年に持ち越されれば、当該年の生産数量目標の縮小に繋がる⁽¹⁰³⁾ということが懸念されている。

③ WTO 農業交渉への対応

WTO（世界貿易機関）の農業交渉（ドーハ・ラウンド）⁽¹⁰⁴⁾は、2004（平成 16）年 7 月に交渉の大枠となる枠組みが採択され、2005（平成 17）年 12 月の WTO 第 6 回閣僚会議（香港）で 2006（平成 18）年中の最終合意を目指す旨

(97) 平成 21 年 6 月末の民間在庫量は 212 万トンであり、前年同月比で 51 万トンも増加した（農林水産省『米の流通に関する情報交換会資料』2010.5.20. 農林水産省ホームページ〈<http://www.maff.go.jp/j/soushoku/keikaku/pdf/shiryu2.pdf>〉）。

(98) 「09 年産米が低迷 07 年産下回る」『日本農業新聞』2009.12.30; 「止まらぬ米価下落」『毎日新聞』2010.2.5.

(99) 「過剰米対策を訴え 民主議連に JA グループ」『日本農業新聞』2010.5.28; 「高まる出口対策の要望」『農業共済新聞』2010.5.31.

(100) 村田 前掲注(57), p.19.

(101) 農林水産省は、政府による買上げを行わない理由について、「政府による買上げを行った場合、戸別所得補償制度（モデル対策）に加入しない農家にも利益が及んで不公平感を生み、生産調整が緩むといった支障をきたすおそれがあるため」と説明している（「米緊急買い入れを 北海道・東北農業対策協 政府・与党に要請」『日本農業新聞』2010.5.14; 「09 年産過剰米で農水省 緊急買い入れせず」『日本農業新聞』2010.8.6.）。また、集荷円滑化対策とは、豊作による過剰米を出荷段階において、主食用米の市場から隔離（区分出荷・保管）することにより、米の需給と価格の安定を図る過剰米対策である。平成 16 年度からの米政策改革の一環として実施された（米穀安定供給確保支援機構『集荷円滑化対策事業のご案内』米穀安定供給確保支援機構ホームページ〈<http://www.komenet.jp/shuka/gaiyo1.html>〉）。農林水産省は、集荷円滑化対策を行わない理由について、「米戸別所得補償モデル事業においては、米の需給状況に応じて市場で価格が形成され、生産数量目標に即した生産を行った販売農家に対して所得補償がなされるため、豊作過剰による農業経営への悪影響は防ぐことができる」ことによると説明し、平成 22 年度は実施しないが、平成 23 年度以降の取扱いについては、戸別所得補償の本格実施と併せて今後検討するとしている（農林水産省 前掲注(76); 農林水産省大臣官房政策課 前掲注(80), p.15.）。

(102) 神門善久「戸別所得補償 3つのリスク」『Wedge』22(4), 2010.4, p.24; 「モデル対策が試金石 東京大学大学院鈴木宣弘教授に聞く」『日本農業新聞』2010.3.16.

(103) 「論説 09 年産過剰米対策 モデル対策成功の鍵だ」『日本農業新聞』2010.4.27.

(104) WTO 交渉のドーハ・ラウンドは、1995 年の WTO 設立後、2001 年 11 月の WTO 第 4 回閣僚会議（カタル・ドーハ）において立ち上げられた、多角的な貿易自由化のための新たな交渉である。この交渉の対象は、農業、サービス、貿易の円滑化や WTO ルール、知的財産権など幅広いものであり、特に貿易を通じて途上国の経済開発に資する成果を生むことが最重要課題とされた。鉱物資源を持たない途上国の多くは、農産物が主要輸出品であり、農業が生産の中心であるため、WTO 農業交渉は、WTO の前身であるガット（GATT）体制下でのウルグアイ・ラウンドに引き続き、ドーハ・ラウンドにおいても最重要課題となった。

合意されたにも拘らず、2006年7月から交渉が中断した。2008（平成20）年7月に閣僚会合が再開したが、交渉は決裂し、その後、硬直状態が続いた。2009（平成21）年7月の主要国首脳会議（イタリア・ラクイラサミット）において、ドーハ・ラウンドの2010年までの妥結を目指す方針が打ち出された⁽¹⁰⁵⁾後、同年11月に閣僚会合（スイス・ジュネーブ）が再開されたが、進展がなく⁽¹⁰⁶⁾、未だ最終合意には至っていない。

実質的な交渉となった場合、わが国は、高い関税率の軽減およびミニマム・アクセス（最低輸入枠）拡大の譲歩を迫られる可能性が高いと考えられている。今後、もし米の関税の大幅引下げで妥結した場合、安価な輸入米の増大がもたらされ、「生産調整による市場米価の高値維持は、…（中略）…何の意味も持たなくなってしまう⁽¹⁰⁷⁾」と懸念されている。

また、平成23年度から本格的に実施される戸別所得補償制度の制度設計に関して、WTO農業交渉における国内支持政策（いわゆる「黄色」の政策）の削減という流れへの対応について注目されている⁽¹⁰⁸⁾。黄色の政策

とは、価格支持政策や生産刺激的な補助金など、農産物貿易に歪曲的な影響を及ぼす国内農業助成策のことである。戸別所得補償制度については、「補償金額が作付け（作付面積、作物販売価格、収量）に基づく点」が削減対象の黄色の政策と見做されるのか否か⁽¹⁰⁹⁾という議論があり、国際的にも許容される制度設計が求められている。

おわりに

新政権の生産調整に対する姿勢は、戸別所得補償制度のモデル対策により、農家の生産調整への参加・不参加のメリット、デメリットを明確化させ、農家の自由意思による判断で参加・不参加の選択を可能にする「選択的な生産調整」にあり、長年懸案であった生産調整への参加・不参加による不公平感の問題については、その解決の方向性が見い出されようとしている。今後は、新政権の米政策全体についての議論の中で、この新しい生産調整の枠組みをより明確化させていく必要があると考えられる。

（なかわたり あきひろ）

⁽¹⁰⁵⁾ 「WTO交渉 来年妥結」サミット拡大会合、初の共同宣言』『読売新聞』2009.7.10.

⁽¹⁰⁶⁾ 交渉再開後の最初の公式閣僚会議は、平成21年11月30日から同12月2日までスイスで開催された。しかし、先進国と新興国・途上国との対立の根深さから、2010年妥結に向けて交渉に積極的に取り組んでいくことが改めて確認されるに留まり、明確な進展もなく閉幕した。（「WTO交渉 閣僚会議閉幕 来年妥結は難しく」『読売新聞』2009.12.4.）

⁽¹⁰⁷⁾ 佐伯尚美「挫折した米政策改革とその問題点—日本稲作に未来はあるのか」『農村と都市をむすぶ』59(9), 2009.9, p.16.

⁽¹⁰⁸⁾ 「“黄色”政策削減への対応が必要 戸別所得補償の制度設計が鍵に」『全国農業新聞』2009.11.6.

⁽¹⁰⁹⁾ 笹山登生「国際ルールとの整合性はどうなる？日本の戸別所得補償スキームが抱えるひずみ」『農業経営者』18(3), 2010.3, p.28.（また、この中で、「農家をささえる定額部分は黄色でなく青の政策である」、「算出のもとになる販売価格と生産国とは過去数年の平均値を使うので黄色の政策ではない」との反論についても紹介されている。）