

ISSUE BRIEF

米の生産調整政策の経緯と見直し問題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 659 (2009. 11. 17.)

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問題

- 1 生産調整のあり方の意見
- 2 旧政権における見直し検討の状況
- 3 新政権の動向と生産調整政策見直しの論点

おわりに

米の生産調整政策は、昭和 40 年代前半に顕在化した米過剰問題に対して、当初、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、今日まで約 40 年にわたり執行されてきた。しかし、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。

本年（平成 21 年）1 月の石破農水相（当時）の生産調整政策見直し表明を受けて、見直し議論が活発に行われてきた最中、衆議院議員総選挙により新政権が誕生した。今後は、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となるが、米の生産調整政策の見直しを始め、旧政権で行われてきた米政策の抜本的な見直しとなる可能性もあり、新政権での新たな「食料・農業・農村基本計画」の検討動向が注目される。

農林環境調査室

なかわたり あきひろ
(中 渡 明 弘)

調査と情報

第 6 5 9 号

はじめに

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。

本稿では、米の生産調整政策の経緯および問題点について概観し、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および新旧政権における生産調整政策の見直し検討状況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²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、中長期的な視点による生産調整目標量と一定の実施期間を定めた対策として本格的に進められた。今日まで約 40 年にわたり、以下の 9 つの対策が順次実施されている。

- ① 最初の対策である「**稲作転換対策**」（昭和 46～同 50 年度）は、水田の休耕と転作の二本建てで進められたが、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、休耕奨励補助金が打ち切られ（48 年度）、転作中心の内容に切り替えられた。
- ② 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**」（昭和 51～同 52 年度）では、米につ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、その高い生産力をい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。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³。
- ③ 「**水田利用再編対策**」（昭和 53～同 61 年度）では、米の過剰を招くことのないように長期的視点から、米の生産抑制と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。また、農業者間の互助による団地化転作⁴も進められた。生産調整目標面積の割当

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 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』第一法規, 1971, pp.17-22.）。

³ 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。

⁴ 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

てはこの対策以降、全国例外なしに一齐に行われた。

- ④ 「水田農業確立対策」(昭和 62～平成 4 年度)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。また、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)により転作の一層の定着化が図られた(その後、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)。その一方で、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 年間にわた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⁵の生産、他用途利用米⁶の在庫調整などが行われた。
- ⑤ 「水田営農活性化対策」(平成 5～同 7 年度)では、新農政プラン(平成 4 年)の考え方に沿って、農業者や農業者団体の一層の主体的取組みを基礎として、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。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⁷。
- ⑥ 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」⁸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。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⁹や実績参入¹⁰などの新たな生産調整の手法が試みられた¹¹。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たんをきたしてしまった。
- ⑦ そこで、平成 9 年、新たな米政策大綱が策定され、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

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.)。

⁵ 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。

⁶ 主食用以外の加工原料用米である。

⁷ 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.)。

⁸ 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一つである。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

¹¹ 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(増田萬孝『現代農業政策論』農林統計協会, 1998, p.190.)。

化するとともに、生産調整実施者に対して、稲作経営安定化対策（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（全国規模でも補償を進める）など、生産調整を助長する策が講じられた。

⑧ 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」に基づいて「水田農業経営確立対策」（～平成15年度）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常にして価格の安定を図るとともに、麦、大豆、飼料作物などの土地利用型作物の本格的な生産（本作物化）を行い、水田を利用した農業の多角的経営を目指した。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化対策が行われた。

⑨ 平成16年度からは、米政策改革大綱（平成14年）¹²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」（～平成23年度）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おこなう生産調整が本格的に進められた¹³。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。

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¹⁴、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¹⁵、行政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。

¹² 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。

¹³ 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。

¹⁴ 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>）

¹⁵ 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）』農林水産省ホームページ<http://www.maff.go.jp/j/soushoku/jyukyu/komeseisaku/pdf/susume_kata.pdf>）

平成 21 年度からは、米の生産調整の着実な推進のため、水田フル活用¹⁶の取組みが開始された。

2 生産調整の実施状況と問題点

(1) 昭和 46 年度～平成 15 年度の状況 (表 1)

生産調整の実施状況について、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。

[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)¹⁷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¹⁸、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わらず、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)。

(2) 平成 16 年度以降の状況 (表 2)

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。

[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

¹⁶ 水田フル活用とは、生産調整により米を作らない水田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ふ狙いもある。(農林水産省『平成 21 年度農林水産予算概算決定の概要』農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/budget/2009/pdf/2-1-1.pdf>>)

¹⁷ 農林水産省『生産調整の現状と課題(平成 14 年 1 月)』農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/soushoku/jyukyu/komeseisaku/pdf/01siryo.pdf>>

¹⁸ 例えば、生産調整の結果、形成される米価格をもって、ただ乗りして自由に米を販売する生産調整不参加者が存在することによる不公平感があげられる。

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、6兆円を超過している（昭和46年度から平成20年度までの総計：63,824億円（表1、2より））。

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 対策	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)	米の 生産量 (千ト)
稲作転換 対策	昭46 (1971)	(230万ト)	541 (226万ト)	(98)	16.7	93	1,696	8,462	11,859	10,887
	昭47 (1972)	(215万ト)	566 (233万ト)	(108)	17.7	103	1,719	8,880	11,948	11,889
	昭48 (1973)	(205万ト)	562 (230万ト)	(112)	17.7	106	1,758	10,218	12,078	12,144
	昭49 (1974)	(118万ト)	313 (116万ト)	(98)	10.3	102	1,150	13,491	12,033	12,292
	昭50 (1975)	(90万ト)	264 (100万ト)	(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
	昭61 (1986)	600	618	103	21.2	105	2,174	18,505	10,796	11,647
水田農業 確立対策	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
水田営農 活性化 対策	平4 (1992)	698	751	108	26.3	101	1,214	16,266	10,502	10,573
	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
新生産調整 推進対策	平7 (1995)	660	663	101	24.6	102	807	16,266	10,290	10,748
	平8 (1996)	670	673	100	25.8	105	931	16,266	10,189	10,344
緊急生産調 整推進対策	平9 (1997)	671	685	102	26.0	102	940	16,092	10,107	10,025
	平10 (1998)	960	955	99.5	34.7	98	1,169	15,741	9,908	8,960
水田農業 経営確立 対策	平11 (1999)	960	960	100.0	34.9	101	1,167	15,550	9,905	9,175
	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施面積の割合である。

(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』、農林水産省『食料需給表』、農林水産省『米の生産調整について(平成19年11月)』、農林水産省『食糧統計年報』、(財)全国瑞穂食糧検査協会『米麦データブック・平成19年版』を基に筆者作成

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(千ha) (①を面積換算したもの) ③(千ha)	実作付面積②(千ha) (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

(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である。

(出典)農林水産省『米の生産調整について(平成19年11月)』、農林水産省『食料需給表』、農林水産省『作物統計』、農林水産省『平成20年度の都道府県の生産調整の取組状況(平成20年12月26日)』、(財)全国瑞穂食糧検査協会『米麦データブック・平成19年版』、(財)全国米穀取引・価格形成センター『コメ価格センター年報(平成20年度)』(「2-4.年産別落札加重平均価格の推移」)<<http://www.komekakakucenter.jp/data/K0800NP24.pdf>>を基に筆者作成

Ⅱ 生産調整政策の見直し問題

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¹⁹。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。ここでは、生産調整のあり方に関する各界の意見、旧政権(自民党、公明党による連立政権)下での見直し検討の状況、新政権(民主党、社民党、国民新党による3党連立政権)による検討の見通しと論点についてまとめた。

1 生産調整のあり方の意見

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。また、生産調整に直接携わる農業者の意見について、農林水産省の「米政策・水田農業政策アンケート調査」結果²⁰から紹介する。

(1) 生産調整の維持

(i) 政党(自民党、公明党)

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

¹⁹ 農林水産省『平成20年度大臣等記者会見(平成20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>>

²⁰ 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公表について(平成21年7月)』農林水産省ホームページ<<http://www.maff.go.jp/j/press/soushoku/keikaku/pdf/090707-01.pdf>>

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²¹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。²²

(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。²³

生産調整の維持を支持する意見では、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の所得が増大するようにメリット措置を講ずるべきであるという論調である。

(2) 生産調整の廃止

(i) 政党（民主党、社民党、共産党など）

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。また、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か年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。²⁴

(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²⁵。

²¹ 前掲注(16)

²² 2009年衆議院議員総選挙に係る各党のマニフェスト・政策集（自民党『政策BANK』等；公明党『マニフェスト2009（完全版）』、「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.

²³ 「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』(2055), 2009.6.25, pp.12-13.

²⁴ 2009年衆議院議員総選挙に係る各党のマニフェスト・政策集（民主党『政権政策Manifesto2009』等；社民党『選挙公約2009Manifesto』；共産党『2009年総選挙政策』）、「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.

²⁵ 社団法人経済同友会『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

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）²⁶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。

- ・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所得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。²⁷
- ・日本の米は輸出も射程にいら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べきである。²⁸
- ・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（WTO農業交渉の打開も迫っている）。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。²⁹

(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、縮小か廃止を提言している。2006年の数値をもとに生産量、米価、効果について5・7年後の状況を試算した結果では、生産調整を廃止した場合、生産量は3%増加し、米価は4.7%低下して消費者の効用は約950億円増加するとしている。³⁰

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>>

²⁶ 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。

²⁷ 「減反をやめ、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.

²⁸ 「減反強制をやめ、成長産業に（宮城大学副学長 大泉一貫氏）」『朝日新聞』2009.5.31.

²⁹ （財）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年1月）p.9. 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。

³⁰ 「日本に減反見直し提言－廃止で「効用1400億円」－OECD報告書」『日経新聞』2009.5.20.

生産調整の廃止を支持する意見では、生産調整の廃止は、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ために必要であるとし（主に有識者、経済同友会の意見）、生産調整廃止の代償として所得補償を行うこととしている。ただし、所得補償の対象者については、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）の一方で、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）がある。

（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の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³¹。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、参加することでの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³²。即ち、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³³。民主党の農業者戸別所得補償制度は、「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ている³⁴。

（４）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、都市圏を抱える関東、東海、近畿、および、中国、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。³⁵

２ 旧政権における見直し検討の状況

（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月末、政府内に農政改革関係閣僚会合（内閣官房長官及び農政改革担当大臣（農水相）の主宰）が設置され、翌2月から、その下に農政改革特命チーム（農林水産省

³¹ 「選択減反 検討の対象」『朝日新聞』2009.2.4.

³² 生源寺真一「(論壇) どうする生産調整」『農業』(1518), 2009.3, pp.4-5.

³³ 服部信司「コメをめぐる現状とコメ政策の課題」『農村と都市をむすぶ』59(7), 2009.9, p.25.

³⁴ 「民主が減反選択制へ、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」『日経新聞』2009.9.4.

³⁵ 「米政策アンケートを読み解く (上)」『全国農業新聞』2009.7.17.

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³⁶。

なお、9月15日、石破農林水産大臣(当時)は、生産調整に関する第2次シミュレーション結果を公表した。この中で、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³⁷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を提起した³⁸。

(2) 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(農林水産大臣の諮問機関)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、農政に関する施策の整理において米の生産調整の意見交換が行われている。答申は、平成22年3月末までにまとめられる予定である。

(3) 経済財政諮問会議

経済財政諮問会議³⁹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」(6月23日閣議決定)には、米の生産調整については「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 新政権の動向と生産調整政策見直しの論点

今夏の衆議院議員総選挙で政権が交代し、9月16日、民主党、社会民主党および国民新党の3党による連立政権がスタートした。連立政権の共通政策として、農業者戸別所得補償制度の実施が盛り込まれた。戸別所得補償制度は新政権の農政の中心的な政策である。

農業者を対象とする戸別所得補償制度は、米、麦、大豆、飼料用作物などについて生産目標数量を設定し、これに従った販売農家に対して生産費と販売収入の差額分(赤字分)の補償を行うという内容である。米については他作物に先行して、平成22年度に全国規

³⁶ 「農政改革に政局波及 政府特命チーム 会合当面開けず」『日経新聞』2009.7.16.

³⁷ 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。

³⁸ 「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.

³⁹ 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、内閣府に設置された合議制機関である。

模で実証を行うモデル事業を実施する予定である⁴⁰。米の生産調整に関しては、米を作らせない形の現行の生産調整を廃止する一方、新たに生産目標数量を設定して米の計画的生産を行うことが示されている。

米に関する戸別所得補償制度の詳細は明らかではないが、米の生産調整政策の見直しに関する主な論点は下記のとおりである。

①生産調整への参加者と不参加者間の不公平感は解消されるのか。

戸別所得補償制度では、生産目標数量に基づく計画的生産への参加は、農業者の判断に任せており、参加すれば所得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。生産調整に参加する者、参加しない者が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、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⁴¹ともされている。

②WTO 農業交渉への対応を見据えた生産調整の見直しも必要である。

WTO 農業交渉（ドーハ・ラウンド）は、平成 20（2008）年 7 月の閣僚会合の交渉決裂以来、硬直状態にあったが、今年 11 月から交渉が再開され⁴²、平成 22（2010）年までの妥結を目指すことになった⁴³。交渉再開後、わが国に対しては、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。米の関税の大幅引下げで妥結された場合は、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。」⁴⁴

おわりに

米の生産調整政策は、昭和40年代前半に顕在化した米過剰問題に対して、当初緊急的な米生産抑制策として開始され、その後、中長期的な視点による水田農業の構造的対策として、今日まで約40年にわたり執行されてきた。その中で生じた、生産調整への参加・不参加による不公平感などの問題は解決されないまま、今日まで持ち越されている。

今夏の衆議院議員総選挙により誕生した新政権によって、今後、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となろう。米の生産調整政策の見直しを始め、旧政権で行われてきた米政策の抜本的な見直しとなる可能性もあり、今後の検討動向、特に、新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定に向けて、現在審議を行っている食料・農業・農村政策審議会の動向が注目される。

⁴⁰ 「2010年度農水予算 米所得補償は3447億円」『日本農業新聞』2009.10.16.

⁴¹ 生源寺真一「混迷の農政と生産調整問題」『農業と経済』(75)10, 2009.9, pp.80-81.

⁴² 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の予定である。

⁴³ 「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.

⁴⁴ 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(7), 2009.9, p.16.