RIETI Policy Discussion Paper Series 25-P-003

米騒動を起こさないための政策

山下 一仁
経済産業研究所

RIETI
Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA
独立行政法人経済産業研究所
https://www.rieti.go.jp/jp/

RIETI Policy Discussion Paper Series 25-P-003
2025年1月

米騒動を起こさないための政策[1]

山下　一仁（経済産業研究所）

要旨

アメリカやEUなどの穀物輸出国では国内で穀物の不足が生じるようなことはない。減反を廃止すれば輸出が可能となる。国内で消費が増加したり生産が減少したりしても、輸出量を調整（減少）することにより、令和の米騒動のような事態は容易に回避することができた。

減反を廃止すれば米の供給は増えて米価は低下する。コストの高い零細な農家は農地を規模の大きい主業農家に貸し出す。主業農家に限って直接支払いを政府から交付すれば、地代負担が軽減され、農地の流動化が促進される。主業農家の規模が拡大してコストは低下し収益が向上するので、農地の出し手の元零細農家に支払う地代も増加する。減反によって単収を増加させる品種改良は国や都道府県の研究者にとってタブーとなった。減反廃止によって日本の米の単収をカリフォルニア米並みに増加すれば、米の供給が増加するとともに、コストは大幅に減少する。

単収の向上、規模拡大によって、米価が低下すれば、国際競争力が向上し、米の輸出が拡大する。輸入が途絶する食料危機の場合でも、十分な食料を国民に供給することが可能となる。このとき、平時の輸出は無償の備蓄となる。農業の構造改革が進み、担い手の収益が増加すれば、これに農地を提供している地主が受け取る地代も上昇する。構造改革は農村振興にも必要なのである。

日本米の有力な市場となる中国は、動植物検疫（SPS）措置によって、日本からの米輸入を制限している。米に限らず日本農産物の輸出拡大のためには、関税等の伝統的な輸入制限措置のみならず、SPS措置が偽装された輸入制限とならないよう、積極的な農産物貿易交渉が期待される。

また、減反廃止と直接支払いによる米輸出の拡大、食料安全保障の確保という主張に対する批判にファクツと理論によって誤りを指摘する。さらに、かつて民主党が実施した“戸別所得補償”が構造改革を妨げるとともに逆進性を温存するものであったことを示す。

キーワード：減反（生産調整）政策、直接支払い、日本米の輸出可能性、ミニマム・アクセス、動植物検疫（SPS）措置、積極的な農産物貿易交渉、戸別所得補償政策
JEL classification：Q18

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめ ぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個 人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すもの ではありません。

[1] 本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「我が国における食料安全保障の研究」の成果の一部である。
本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表を行ったものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

はじめに

令和の米騒動は猛暑と消費増が引き金となったが、根本的な原因は減反政策によって余裕のない供給計画を行っていることである。アメリカやEUなどの穀物輸出国のように輸出を行っていれば、国内で消費が増加したり生産が減少したりしても、輸出量を調整（減少）することにより、令和の米騒動のような事態は容易に回避することができた。

処方箋ははっきりしている。減反を廃止すれば米の供給は増えて米価は低下する。コストの高い零細な農家は農地を規模の大きい主業農家に貸し出す。主業農家に限って直接支払いを政府から交付すれば、地代負担が軽減され、農地の流動化が促進される。主業農家の規模が拡大してコストは低下し収益が向上するので、農地の出し手の元零細農家に支払う地代も増加する。減反廃止に加え、単収の向上、規模拡大によって、米価が低下すれば、国際競争力が向上し、米の輸出が拡大する。輸入が途絶する食料危機の場合でも、十分な食料を国民に供給することが可能となる。このとき、平時の輸出は無償の備蓄となる。

しかし、農家戸数が減少すると米の供給力が低下するとか、ジャポニカ米の国際市場は大きなものではないだとか、直接支払いには多額の財政資金が必要だとか、根拠のない主張が行われている。また、減反とは納税者負担で米生産を減少させ、米価を引き上げるという異常な政策である。しかし、消費税の逆進性を問題視する政党はあっても、主食である米についての重大な逆進性を問題視する政党はない。与野党問わず、減反による高米価で農民票を獲得したいからである。減反廃止による米価低下が貧しい消費者を救うことを認識する政治家はいない。

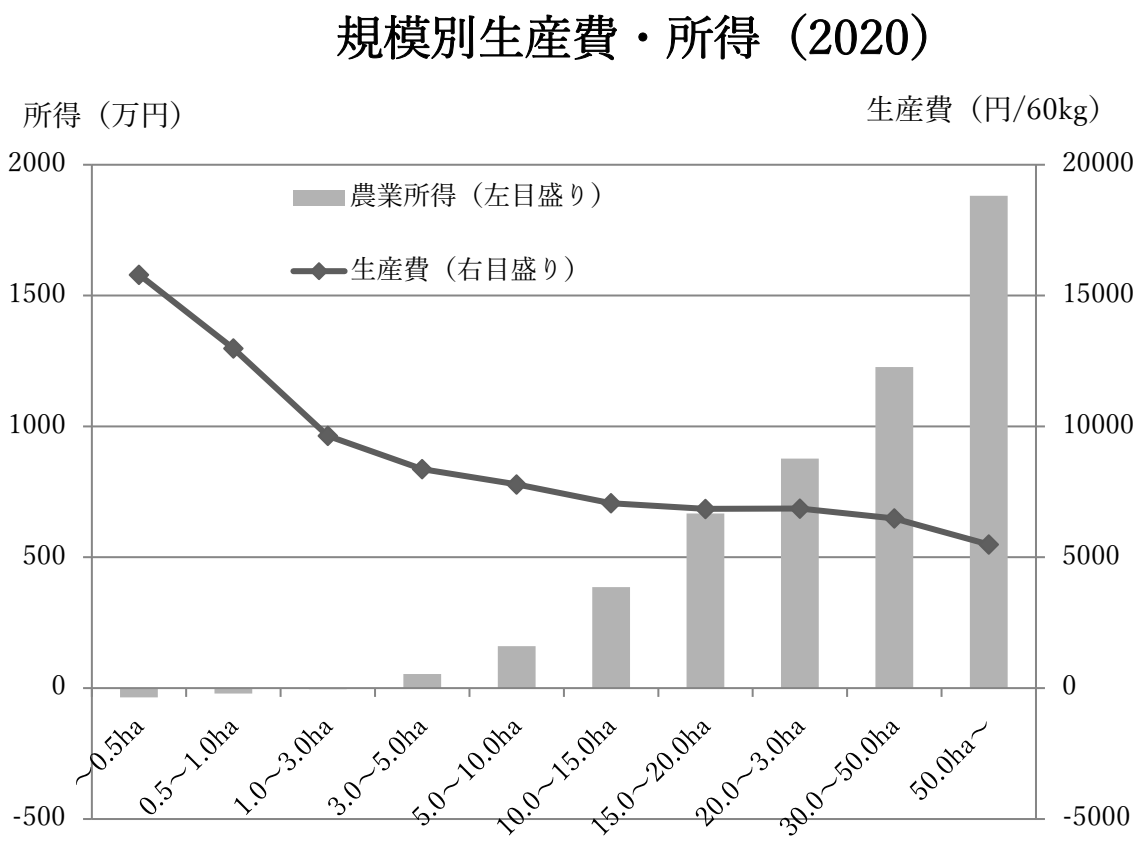
本稿では、減反廃止と直接支払いによる米農業の構造改革、これを通じた輸出競争力向上、食料危機時の食料確保について、ファクツと経済学に基づき解説したい。そのうえで農業や農政をめぐるいくつかの主張の誤りとかつて民主党が実施した“戸別所得補償”が構造改革を妨げるとともに逆進性を温存するものであったことを示すこととしたい。

１．減反廃止と直接支払い

企業（生産者）の収益は、価格に販売量を乗じた売上高からコストを引いたものである。価格または販売量を上げるか、コストを下げれば収益は増加する。

価格を上げて農家所得を向上させようとするのが1960年以降の農業政策である。政府が米を買い入れていた食糧管理制度の時代、与野党を問わず全ての政党が政府買入れ価格（生産者米価）の引き上げを主張した。しかし、これは貧しい消費者の家計を圧迫する。特に、主食である米の価格を上げることは逆進性の極みである。カロリーの大半を米から得ていて他に代替する食料がなかった時代において、米価を上げることは国民に大きな負担を強いた。柳田國男など農政の先人たちは、米価を上げようとする地主階級の主張に強く反対した。東畑精一や小倉武一など1961年農業基本法を作った人たちは農家所得を向上するためには米価の上昇ではなくコストを下げる政策を主張した。

トン当たりのコストとは、１ha当たりのコストを１ha当たりの収量（単収という）で割ったものである。肥料や農薬などの生産要素資材を安く購入したり、次のグラフが示す通り規模を拡大すれば、１ha当たりのコストは減少する。

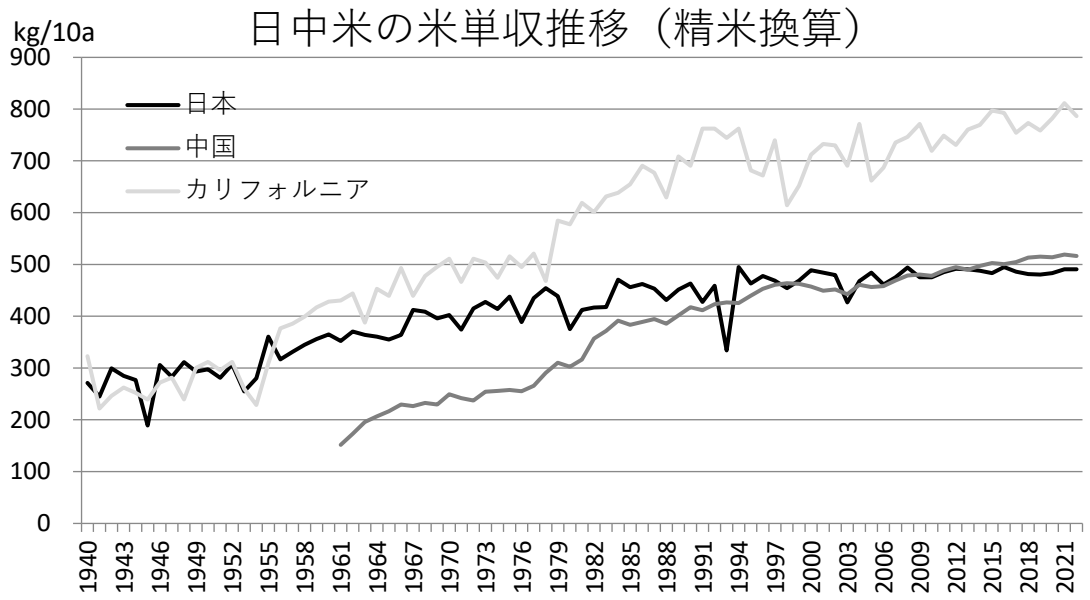


出典：令和2年農業経営統計調査より筆者作成
注：生産費は物財費を使用

日本の米農業にはもう一つ、単収向上の可能性がある。単収を上げればコストは下がるが、減反政策でそれが抑制されてきたからである。

総消費量が一定の下で単収が増えれば、米生産に必要な水田面積は縮小する。そうなると、減反面積を拡大せざるを得なくなり、農家への減反補助金が増えてしまう。このため、単収向上のための品種改良は、国や都道府県の公的な研究機関では、タブーとなった。品種改良は食味の向上に限定された。10アール当たりの収量は、２０００年５３７キログラム、２０１０年５２２キログラム、２０２０年５３１キログラム、２０２３年５３３キログラム、横ばいか、やや減少である[2]。

[2] 出所、農林水産省「農業経営統計調査：米生産費」



出典：FAOSTAT,USDA,農林水産省「作況調査」より筆者作成

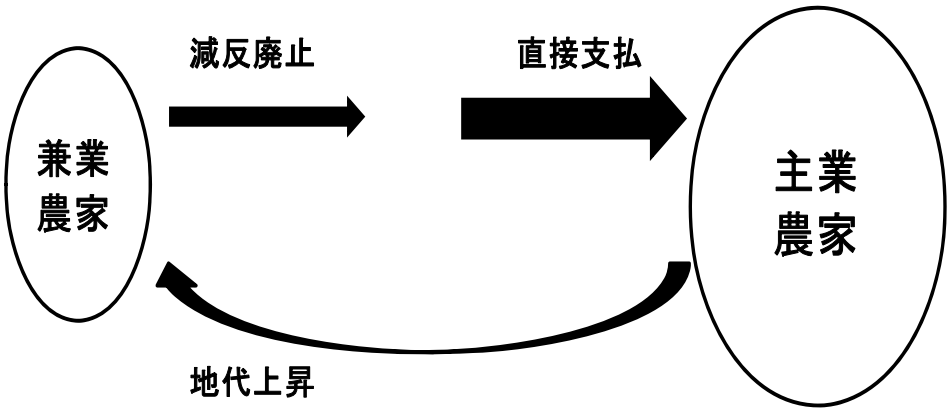
今では、飛行機で種をまいている粗放的なカリフォルニアの米単収が、一本ずつ田植えをしている日本米の1.6倍になっている。50年前には、日本の半分だった中国にも抜かれてしまった。減反を廃止して、単収をカリフォルニア米並みにすれば、コストは1.6分の1に、４割低下する。

減反廃止と直接支払いによる構造改革

減反を廃止して米価を下げれば、零細な兼業農家は米農業を止めて農地を貸しだすようになる。米価の低下で影響を受ける主業農家に限定して、ＥＵが行っている“直接支払い”を行えば、その地代負担能力が上がって、農地は主業農家に集積する（次の図で左から右への矢印は兼業農家から主業農家への農地の流れを示している）。規模が拡大するだけでなく、主業農家が集積する農地が増えれば小片の農地があちこちに点在するという零細分散錯圃の問題も解消し[3]、まとまりのある連続した農地で効率的な農業生産が可能となる。直接支払いのための財政負担は1千5百億円程度で済む。3千5百億円の減反補助金、5百億円の備蓄費用が不要になるので、国民は納税者として2千5百億円の負担が軽減される。そのうえ、消費者として米価低下と危機時の食料確保という利益を受ける。１万２千円の輸出価格なら、今でも規模の大きな主業農家は直接支払いなしでも十分対応できる。

[3] 現在でも集落内の農地が少数の大規模農家に集約される過程で、大規模農家間で借りている農地を融通し合って農地の連坦化を進める動きがみられる。

減反廃止と直接支払いによる構造改革



さらに、規模拡大と単収向上の両方の効果で大幅なコストダウンが実現する。例えば、以上の図から、３～５ha層が20～30ha層へ、５～７ha層が30ha以上層へ、それぞれ規模拡大すると2割、カリフォルニア米並みの単収実現で４割、合計では５割以上のコストダウンが実現できる。いずれ、この直接支払いもいらなくなる。品質について国際的にも高い評価を受けている日本の米が、減反廃止と直接支払いによる生産性向上で価格競争力を持つようになると、世界市場を開拓できる。

この場合、急激な政策変更がもたらす混乱を回避するためには、３年間、または５年間で段階的に減反面積を緩和・解消することが考えられる。

農地政策からも零細分散錯圃を解消する方法を検討すべきである。フランスの土地整備農村建設会社（ＳＡＦＥＲ）は、先買権（買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる）の行使による農地の取得および担い手農家への譲渡という権限を持っている。２０１４年に導入された農地中間管理機構（農地バンク）が機能しないのは、減反で米価が高く維持されているために農地が貸し出されないことに加え、強力なゾーニングを前提とした先買権を農地バンクが持たなかったためである。先買権を持たせ、零細分散錯圃を回避するように農地の譲渡を行わせるべきである。農業を営まない農家の相続人が農地を相続しようとする際にも、これらには農地取得を否定するとともに、農地バンク先買権を行使[4]させ、主業農家に連坦した農地を集積させればよい。

[4] 農地改革後旧小作地が耕作されなくなった時は、政府が先買権を行使することとされた。GHQはこれを重視したが、農林省によって廃止された。これによって大量の農地が農外の用途に転用された。

構造改革が明るい農村を連れてくる

1ha未満の米農家が農業から得ている所得は、ゼロかマイナスである。ゼロの所得に何戸をかけようがゼロはゼロだ。しかし、1人の農業者に50ha以上の農地を任せて耕作してもらうと、1,881万円の所得を稼いでくれる[5]。これをみんなで分け合った方が、集落全体のためになる。主業農家の収益が上昇すると、農地の出し手に対する地代は上昇する。必要な政策は減反廃止による米価低下と主業農家に限定した直接支払いである。

家賃がビルの維持管理の対価であるのと同様、農地への地代は、地主が農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。健全な店子（担い手農家）がいるから、家賃（地代）でビルの大家（地主）も補修や修繕ができる。このような関係を築かなければ、農村集落は衰退するしかない。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのである。

２．米農家が赤字でも生産を続けるのはなぜか？

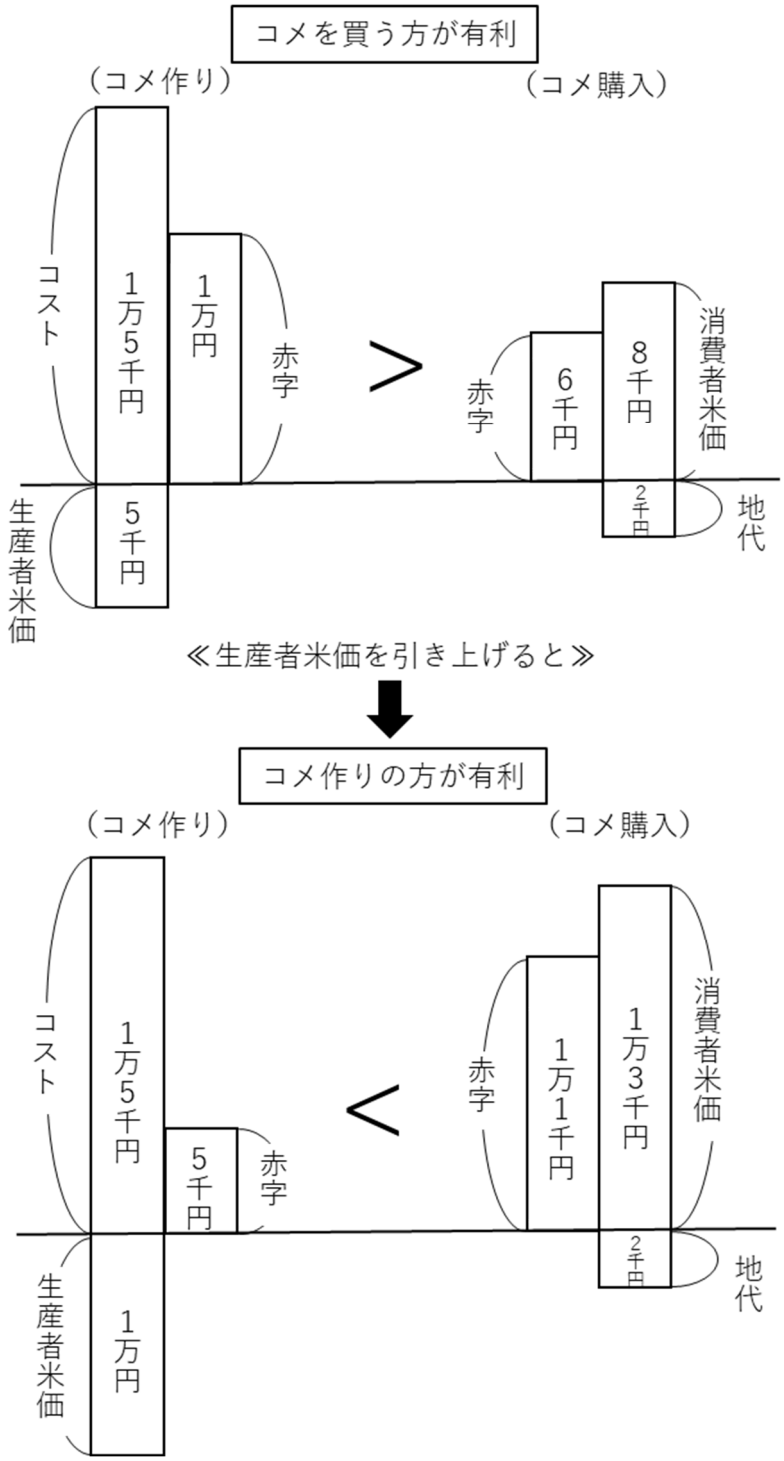
米価が下がると米生産が維持できなくなると農業界は主張する。しかし、米価を上げて米生産を維持するために米生産を減少させる（減反である）というのは矛盾していると思わないようだ。

農業界は、今の米価はコストを賄えないのでもっと米価を上げるべきだと主張する。しかし、規模別生産費・所得の図で示した通り、戸数では多数を占める 1 ha 未満の農家の米生産はずっと赤字である。零細な農家は 2024 年産よりも 4 割ほど低かった 21 年産の米価でも米作を続けていたのである。赤字なのになぜ米作を止めないのか？農家は赤字でも国民のために米を生産していると一部の農業経済学者は主張するが、これはウソである。

1 俵当たりコストが 1 万 5 千円で生産者米価が 5 千円だとすると、米を作れば 1 万円の赤字となる。米を作らなければ、2 千円の地代を得て町で小売価格 8 千円の米を買うと、6 千円の支出（赤字）ですむ。米を作らない方が得だ。ここで生産者米価が 1 万円に引き上げられると、米作りの赤字は 5 千円に縮小する。町の小売価格も 1 万 3 千円に上がる。米作りを止めて 2 千円の地代を得ても、町で米を買うと 1 万 1 千円の支出（赤字）になる。自分で米を作った方が赤字は少ない。

[5] 農林水産省「令和 2 年営農類型別経営統計」

零細農家が赤字でもコメを作る理由



零細農家が赤字でも米作りを止めないのは高米価のためである。決して、兼業収入から米の赤字を補てんしてまで、国民のために米を作っているのではない。さらに米農業の赤

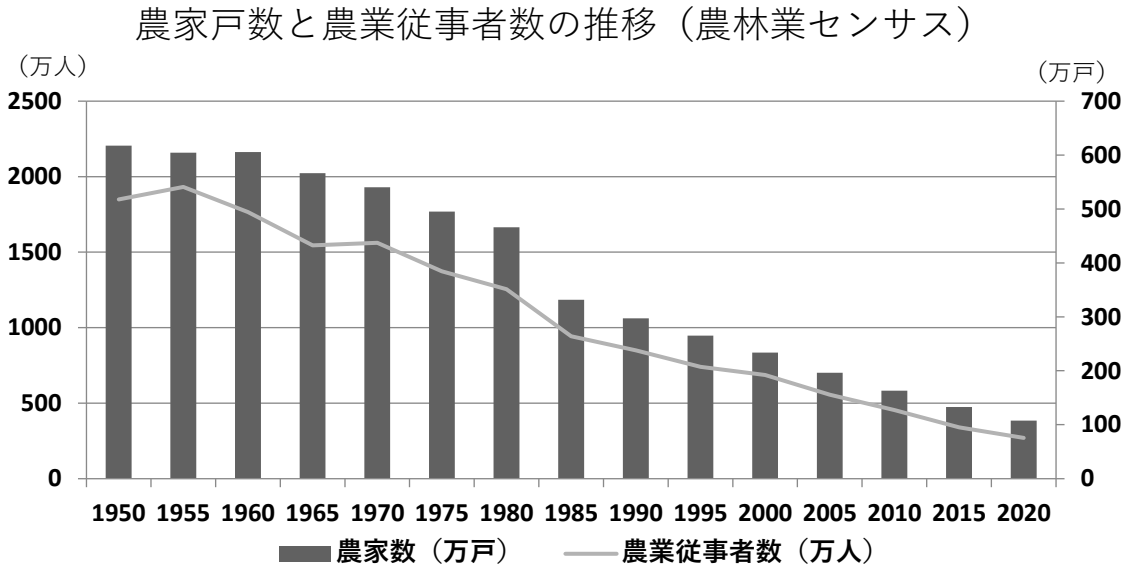
字を損金算入して給与所得者として納付した税の還付を受ければ、ここでも利益が出る。彼らも、我々と同様経済合理的に行動しているのだ。

米作には自給的農家と呼ばれる極めて零細な農家が多数滞留している。米価が市場に任せられていれば、他の農業と同様、零細な農家は農業を止めて、農地を主業農家に貸し出し、地代所得を得ようとするはずだった。米価引上げは、兼業農家の滞留、米消費の減退、米過剰による減反の実施をもたらし、米農業を衰退させた。

３．米農家戸数の減少は問題なのか？

米の農家や従事者が減少すると、米の供給が減少するという主張がある。米については、１９９５年から２０２０年まで農家戸数は６５％減少している。減反によって生産は２７％減少しているが、宅地などへの転用や耕作放棄があっても、供給力を示す水田は１３％しか減っていない。

戦後から１９６７年まで米生産は拡大していったが、この間農家戸数は６１７万戸（１９５０年）から５４０万戸（１９７０年）へ、農業従事者は１，８４８万人（１９５０年）から１，５６１万人（１９７０年）へ減少している。食糧管理制度が廃止された 1995 年以降、農業従事者数は７割も減少しているが、農業生産額は１割しか減っていない。生産量と農家戸数や農業者数は関係ない。そもそも米の供給減少を心配する人たちが補助金をつけて米の供給を減少しようとする（減反である）のは矛盾していないだろうか？特定の農業団体が農家戸数の減少を取り立てて問題にするのは、米の供給よりも農家戸数の維持に特段の意義を与えているからである。

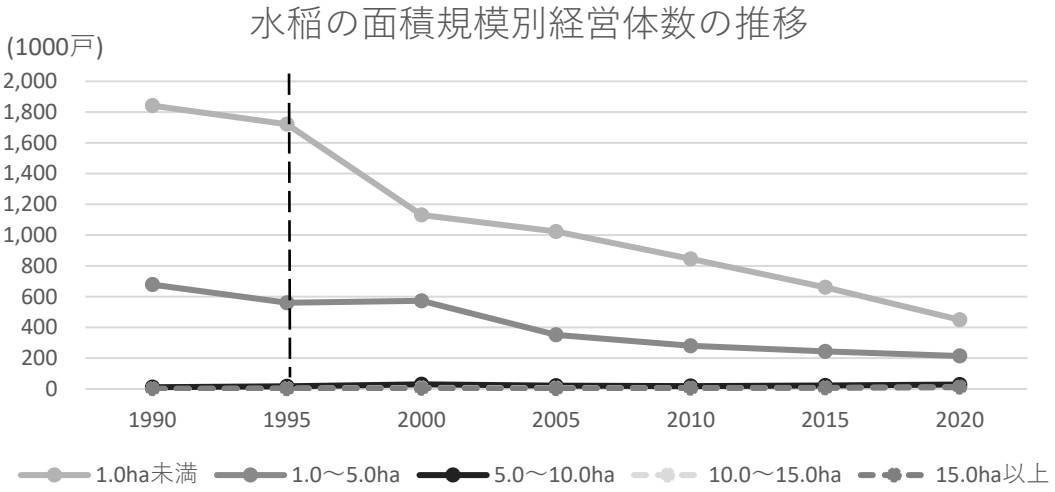


出所：農林業センサス「農業構造動態調査」より筆者作成

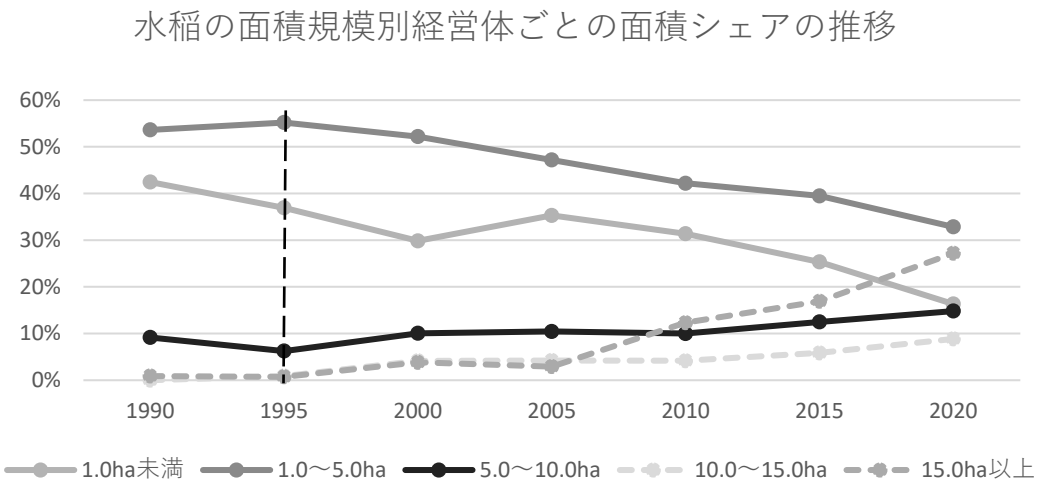
注：農家数に関して1980年以前は総農家、85年以降は販売農家、農業従事者数に関して85年以降は販売農家のうちの農業従事者数

次のグラフから、１９９５年以降、零細な農家の離農が加速して、水田が規模の大きい農家に集積していることがわかる。規模が比較的大きい5ha以上層が耕作する田の面積シェアは、１９９０年12%、２０００年18%、２０１０年26%（うち15ha以上層12%）から、２０２０年には51%（うち15ha以上層27%）に増加している（農林業センサス）。農地は規模の小さい層から大きな層に移動している。零細な農家が離農しても、米の供給に影響がないどころか、よりコストの低い大規模農家に農地が集積しているのである。

米農業の規模拡大が限界にきているという報道がみられる。しかし、統計データが示す通り、規模拡大は加速している。規模が大きくなるにつれてコストが下がるので、農地は集積していく。今では１００ha規模の農家も出現している。限られた人への取材だけで、統計データや経済の論理を無視して全体はこうだと報道することは適切ではない。



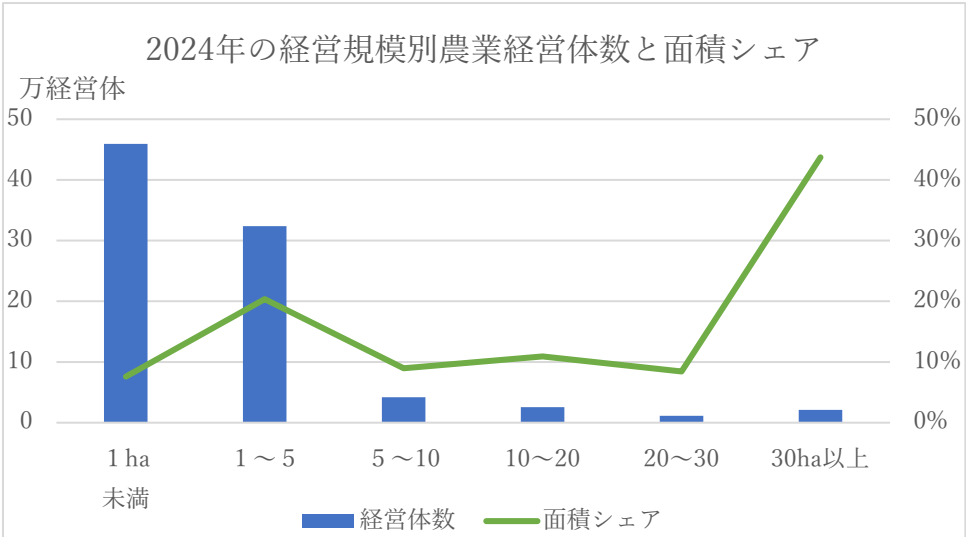
出典：各年の農林業センサス
注：1990の15ha以上は10ha以上の経営を指す



出典：各年の農林業センサス

注：1990の15ha以上は10ha以上の経営を指す

次の図は2024年の規模別の経営体数と面積シェアである。１ha未満の経営体は数では46%のシェアを持っているのに、面積では8%を占めるだけである。これに対し、30ha以上の経営体は、数では2.1%しかないのに、面積では44%も占めている。



出所：農林水産省「令和6年農業構造動態調査」より筆者作成

統計データを見るときに“平均”だけでは問題が見えてこない。所得“格差”を検討するときに、平均的に日本人は豊かだといっても、何の問題解決にもならない。農業の場合も、いまだに戸数では零細な米農家が圧倒的に多いので、平均的な農家規模はそれほど増えていない。その一方で、大規模農家は戸数では少ないものの、販売額では農業の全生産額の太宗を占める。平均値だけでは、こうした実態を見逃してしまう。

農地面積が一定で、一戸当たりの農家規模を拡大するためには、農家戸数を減少させなければならない。米作にはいまだに規模の小さい非効率な農家が多すぎる。農家の６～７割が米を作っているが、農業生産に占める米の割合は２割に満たない。米農家の戸数は畜産農家の 20 倍なのに、生産額では米は畜産の半分しかない。このような米農業の構造になったのは、高米価・減反政策で零細な農家を滞留させたためである。

農業で生計を立てている主業農家の割合は、酪農では 84%なのに米は８％に過ぎない。米作農家の所得のほとんどは兼業収入（農外所得）と年金収入であることは、米作が兼業農家と年金生活者によって行われていることを示している。零細農家を退出させるというと、かわいそうだという感情的な批判が出てくる。しかし、このような農家はメインの職業はサラリーマンなどなので、貧しいわけではない。

これらの農家から主業農家に農地を集積するためには、米価は高すぎる。減反を廃止して米価を下げる必要がある。これらの農家も、農地を貸せば地代収入が得られる。さらに、農地面積に対する主業農家への直接支払いは、主業農家だけではなく地代の増加を通じて農地の出し手にも帰属する（山下[2022]129~131 ページ参照)。

耕作放棄が発生するのは、農業収益が低いからである。主業農家の規模が拡大すれば、その収益が上がり耕作放棄は解消される。また、農地を集積しても収益の向上に限界がある中山間地域の農地については、中山間地域の直接支払いの増額で対応すべきである。同直接支払いは 2000 年の実施以降５年ごとに見直しをすることになっているが、この制度の根幹である単価について全く再計算や見直しが行われていないのは行政当局の怠慢である。

また、構造改革を進めることは環境にも優しい農業になる。日本の１ha 当たり農薬使用量はアメリカの８倍である。週末しか農業ができない零細兼業農家は、雑草が生えると農薬をまいて処理してしまう手間ひまをかけない農業を実施している。今の小農は、肥料・農薬も使えない貧農ではない。一般の理解と違い、規模の大きい主業農家ほど農業に多くの時間をかけられるので、環境に優しい農業を行っている。兼業農家が多数となったため、農薬の使用が増え、水田の生き物が死んでいった。これを食べていた野生のコウノトリは、１９７１年に絶滅した。

４．米輸出の可能性

（１）米という商品はない

一般には、農地面積が少ない日本のような国は農産物を輸入して工業製品を輸出し、他方で農地面積の多いオーストラリアは農産物を輸出して工業製品を輸入しているというイメージを持っているだろう。これを産業間貿易という。伝統的に国際経済学はこのようなパターンを分析するために貿易理論を作ってきた。

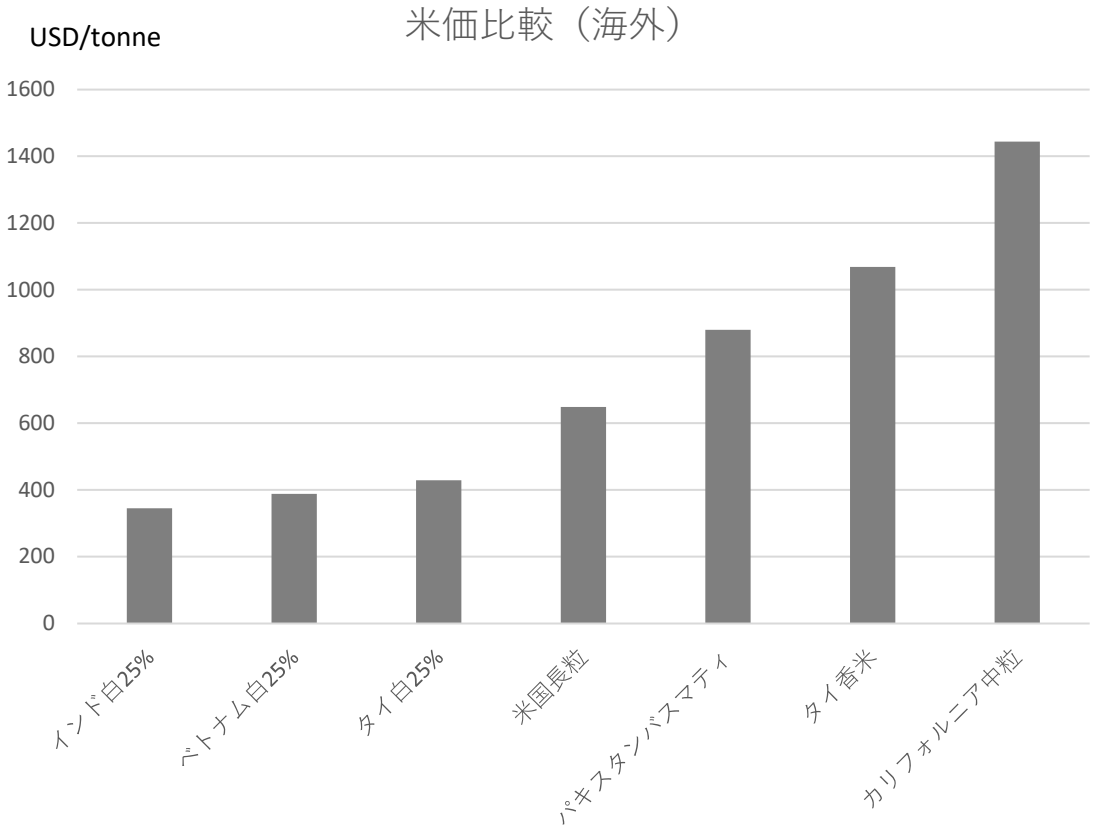
しかし、現実には、日本がトヨタ、日産、ホンダなどを輸出し、ヨーロッパからベンツ、ボルボ、プジョーなどを輸入している。このように、品質の違いがあるときは、同じ産品

でも貿易は双方向となる。これを“産業内貿易”と言う。産業内貿易が行われる根本的な要因は、消費者の好み、嗜好が多様だということである。高級車でも、レクサスが好きな人もいれば、ベンツ、ジャガー、BMW、ボルボ、さらには、フェラーリ、ポルシェが好きな人もいる。中小型車でも、カローラが好きな人もいれば、フィット、フォルクスワーゲン、プジョー、フィアットが好きな人もいる。消費者の多様な嗜好に合わせて様々な産品の生産・供給が、世界の国で行われている。

食料・農産物の世界でも同じである。異なる嗜好に合わせて異なる品質の農産物が提供されている。カリフォルニアワインが有名なアメリカでも、酒屋やスーパーでは、世界各国のワインが輸入されて並んでいる。国産牛肉でも、和牛（黒毛、褐毛、短角牛の違いが存在）と輸入牛肉と競合する乳用種（スーパーでは国産牛と表示される）は品質・価格水準が異なる全く別の商品と言ってよい。

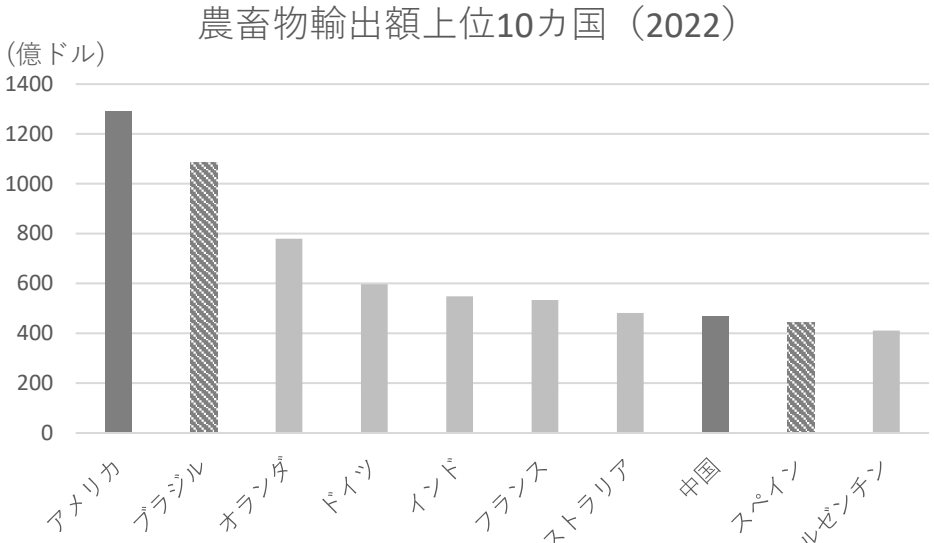
ディーラーに行って車を下さいという消費者はいない。特定の車種を念頭に置いて特定のディーラーに行くはずである。車という商品がないように、米という商品もない。米には、ジャポニカ米（短粒種）、インディカ米（長粒種）があるほか、同じジャポニカ米でも、品質に大きな差がある。インディカ米でも、パキスタン産のバスマッティ・ライス、タイ産のジャスミン米のような高級米と、アフリカ等へ輸出される低級米とは、3～4倍の価格差がある。アメリカは212万トンの米輸出を行いながら、ジャスミン米を中心にタイなどから129万トンの米を輸入している。米でも産業内貿易が行われている。

赤ワインに適したブドウの品種に、カベルネ・ソービニヨン、ピノ・ノワール、メルロー、シラーズなどがある。しかし、同じ品種を栽培しても、できるワインには地域によって差があるだけではなく、同じ地域内のワイナリーによっても差が生じる。工業の場合はどこの工場でも同じ製品ができるが、気候・風土に規定される農業は違う。どこで作ってもカローラはカローラであるが、ワインと同様、同じコシヒカリでも気候風土によって違いが出る。新潟県魚沼産のコシヒカリと他県産とでは品質・価格に大きな差が生じる。これが農業の面白いところである。

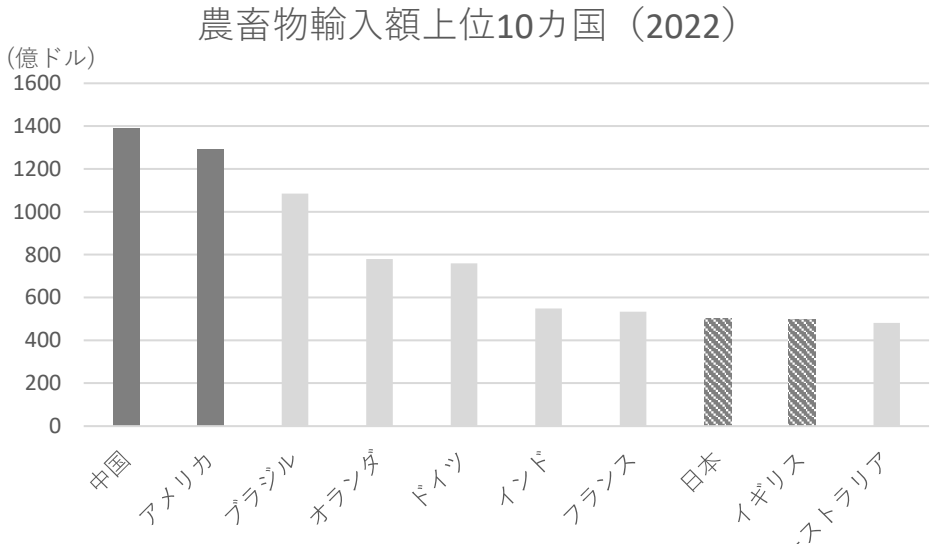


出所：FAO Rice Price Update より筆者作成
注：価格は 2022 時年時のものを使用、白は精米、25%は破砕精米の含有量の上限値。

次の二つの図から、同じ国が農産物の輸出国と輸入国のベスト10に名を連ねていることがわかる。輸出国でもあり輸入国でもあるのだ。日本はその例外である。



出所：FAOSTATより筆者作成



出所：FAOSTATより筆者作成

農業を救う処方箋はある。これまでの米政策は日本の国内市場しか見ていなかった。世界の人口は増加し、一人当たりの所得も増加する。しかも日本米への需要は増える。世界に向かって米を輸出すれば、減産しなくてすむ。

（２）日本米の輸出競争力

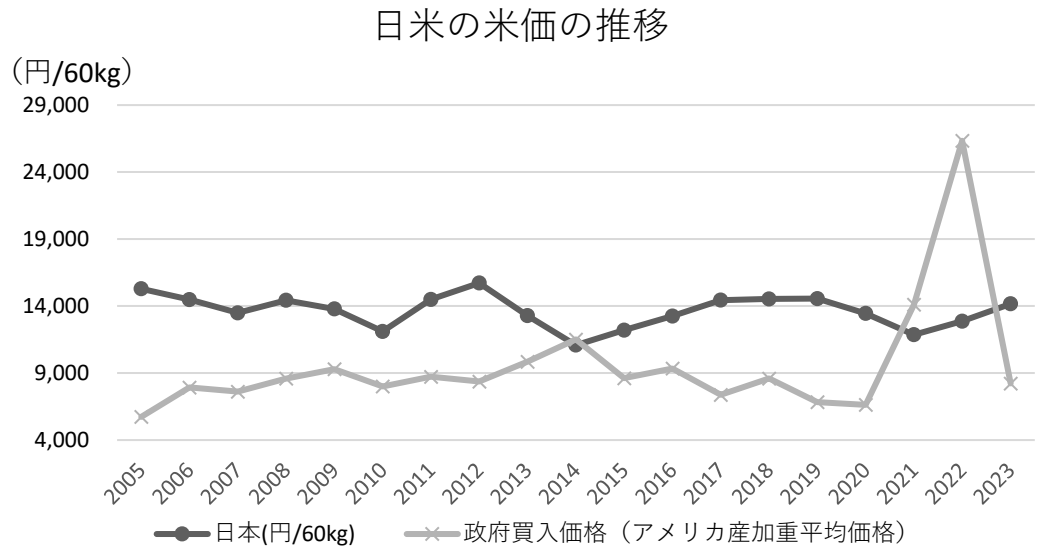
問題は、輸出できるほどの価格競争力を日本米が持てるかどうかである。

海外市場で日本米は高い評価を受けている。２０１５年、ロサンゼルスのスーパーでの米の価格は、アメリカ産長粒種を１とすると、同中粒種1.5、カリフォルニア産短粒種３、日本産あきたこまち６、新潟コシヒカリ８となっている（筆者調査）。

農業界では、タイやベトナムの低級米の価格と比較して、日本米は競争できないと主張される。しかし、ベンツのような高級車は軽自動車のコストでは生産できない。高品質の製品がコストも価格も高いのは当然である。大幅な価格差があっても、ベンツはタタ・モーターズに負けない。

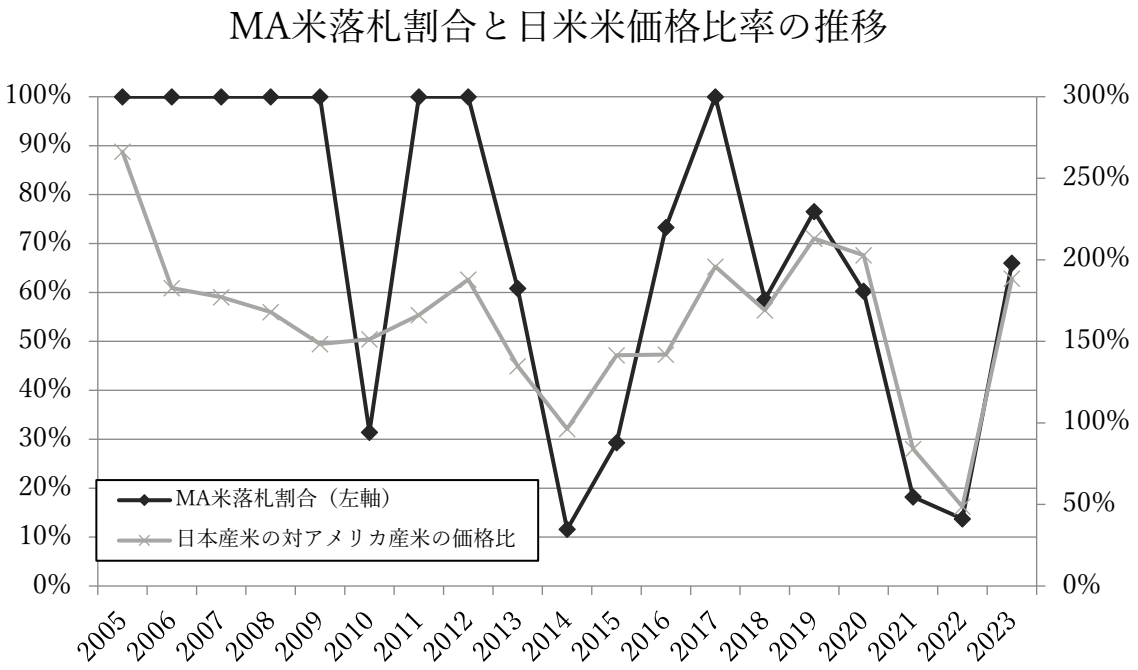
２０１３年、ＴＰＰ交渉に参加するかどうかが大きな政治的な争点になった際、私は秋田県の米どころの市に招かれて講演した。質疑応答に移った際、ある米の生産者が「今農協の組合長が米の関税が必要だと言った。しかし、私はタイやベトナムにも行っている。これらの米に負けない自信がある。米の関税なんか要らないので撤廃してほしい」と述べたのである。私は、米どころでこのような発言を聞こうとは思わなかった、さらに驚いたのは、彼が発言し終わるや、会場から拍手が沸いたのである。

しかし、ベンツもレクサスなどの競合車の価格は意識しているはずである。日本米はカリフォルニア米に対する競争力を向上させなければならない。次は、ミニマム・アクセスで輸入されているカリフォルニア米と日本米の価格の推移である。近年米の内外価格差は大きく縮小している。このため、以前は１００％消化されていたミニマム・アクセスの輸入枠（主食用ＳＢＳ10万トン）が余るようになった[6]。



出所：日本米については農林水産省「米の相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」、買入価格については、農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により筆者作成
注：日本・アメリカともに消費税を除いた価格を使用。
政府買入価格については、2023年まではうるち米短粒種を、2023年以降のアメリカの価格はうるち米中粒種の価格を使用し、2023年の日本の価格は、出回りから2024年5月までの平均価格を使用

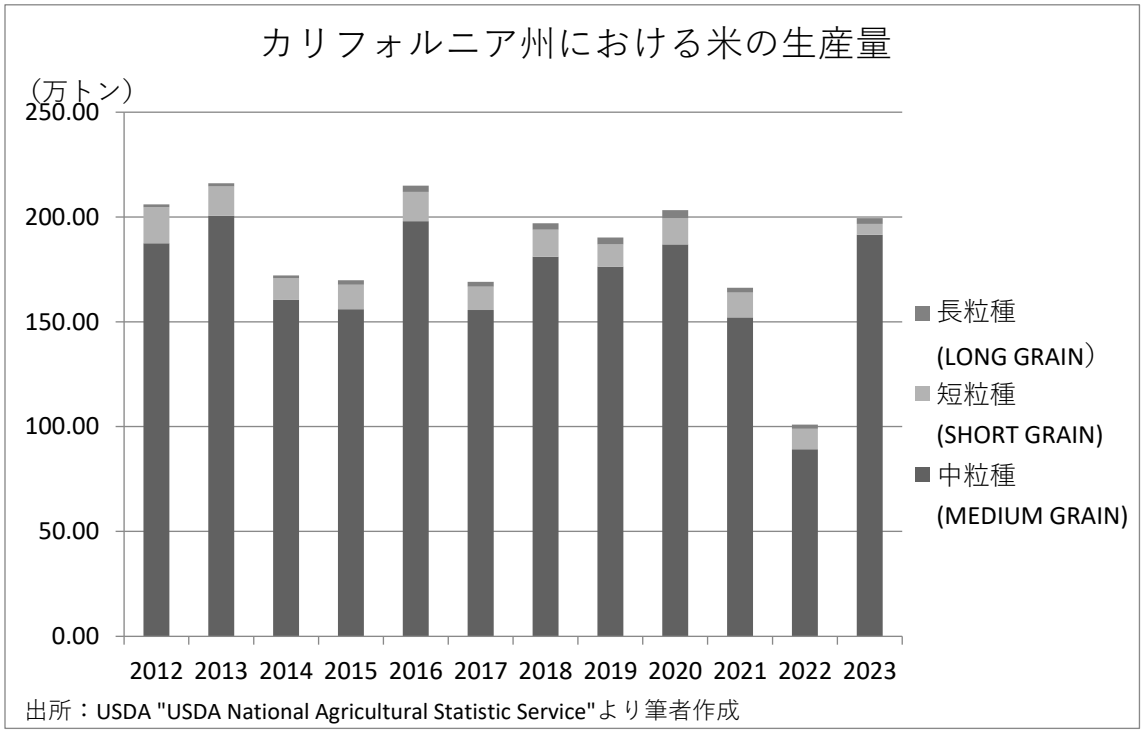
[6] 2024 年は国内の米価が高騰したので、この輸入枠は１００％消化されそうである。



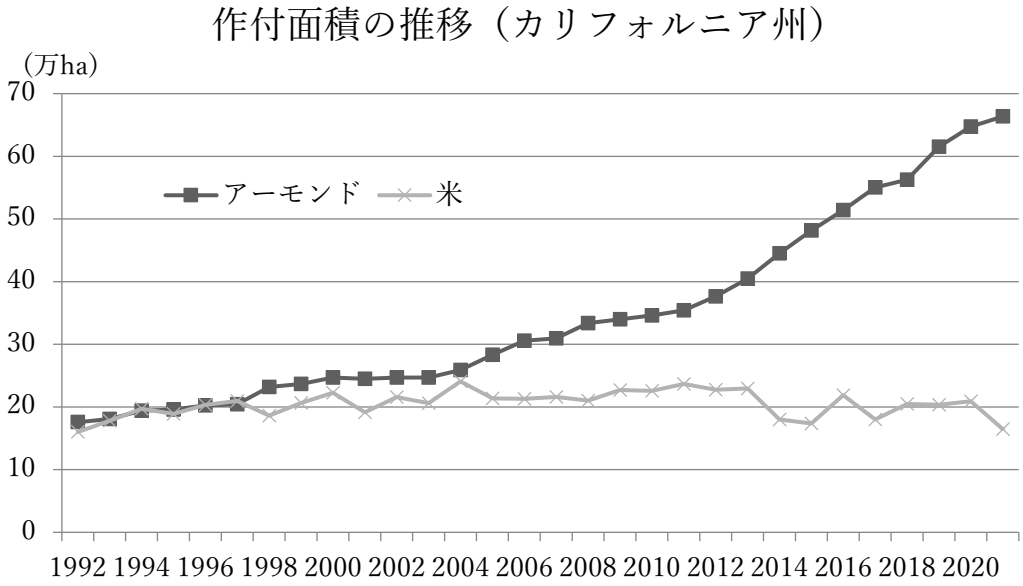
出所：MA米落札割合については、農林水産省「輸入米に係るSBSの結果の概要」、米価格比については農林水産省「米の相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」と農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により筆者作成

注：2023年度はアメリカ産うるち米短粒種の落札がないため、中粒種の値を使用

日本米と品質的に競合するのは、カリフォルニアで作られる短粒種である。中粒種はやや評価が落ちる。アメリカでは、中粒種と短粒種の合計生産量２８６万トンのうち、自然条件などのため、短粒種は5.4万トンにすぎない（２０２３年）。しかも、乾燥したアメリカでは、米の食味に影響する水分含有率が低くなる。また、評価を下げる破裂した米（“胴割米”という）の発生が多くなる。



カリフォルニアでは、稀少な土地や水資源を多く使用する点で米と生産面で競合するアーモンドの作付け・生産が拡大している。同州のアーモンドは世界貿易量の８割程度を占めている。米に比べ、アーモンドの生産面積は４倍、生産額では5.5倍である（２０２１年）。いずれ収益が劣る米の生産はなくなるかもしれない。



出所：USDA "California Agricultural Statistics"により筆者作成

２０１４年度国産米価はカリフォルニア米を下回った。主食用の無税の輸入枠10万トンは１万２千トンしか輸入されなかった。日本の商社は日本米をカリフォルニアに輸出した。２０２２年も価格は逆転している。その国産米価は、減反政策で維持されている価格である。減反を廃止すれば、価格はさらに下がる。

図のDdは国内の需要、Dfは日本米に対する外国の需要である。世界の米生産量は4.8億トン、中国は1.6億トンに対して、日本はわずか7百万トンに過ぎない。世界市場は巨大なので、日本を完全競争の場合の小さい生産者と同じようにとらえ、Dfは相当弾力的と考える。日本米に対する世界全体の需要はDdとDfを横に足しあげたDwである[7]。

S_0は減反がない状態の米の供給曲線である。今の政策は減反補助金でこれをSrにシフトさせ、米価1万5千円を実現している。需要量＝供給量で、E_0で表している。輸出はない。

米価1万5千円は減反というカルテルと関税で維持されている。「関税はカルテルの母」という経済学の言葉がある。もし関税を撤廃すれば、特段の政策を講じなくてもこの米価は維持できなくなり、減反はなくなる。逆に減反を廃止すれば価格は低下するので、図のように需給均衡価格7千円が国際価格よりも低い場合には、関税は要らなくなる。

いずれにしても減反を止めると供給曲線はS_0に戻る。

カリフォルニア米の価格約９千円（２０１２～２０２２年の日本の輸入価格）からすれば、品質面で優位な日本米は1万２千円程度で輸出できる。減反を止めれば、米価は瞬間的に7千円程度[8]に低下する、商社が7千円で買い付けて1万2千円で売ると儲るので、国内市場から米の供給が減少し、国内米価も1万2千円に上昇する。これで、翌年の米生産は大きく増加する。図では、OGが国内消費、GHが輸出、生産量はOHである。

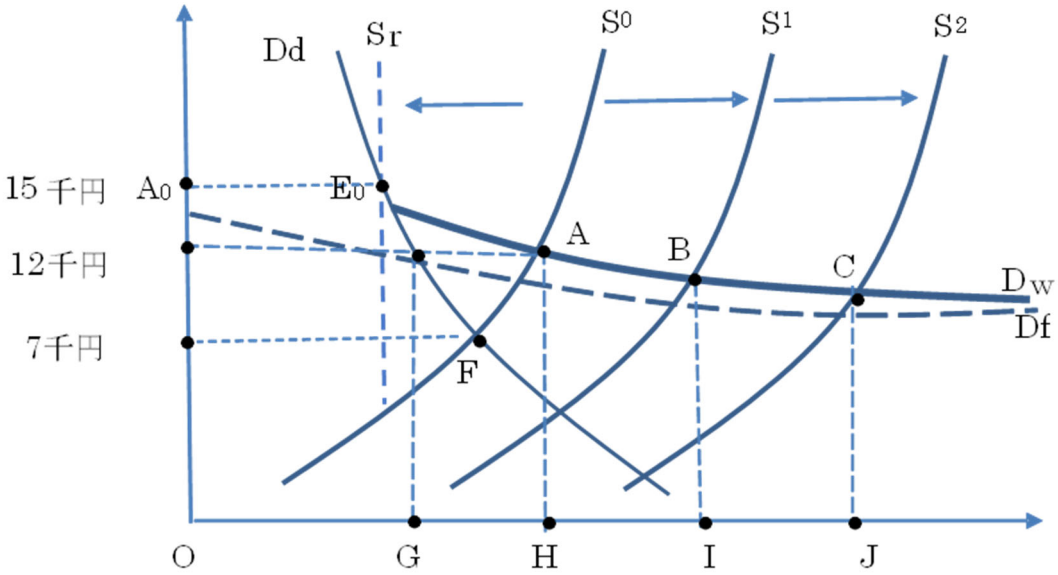
減反廃止でこれまで抑制されてきた収量の高い米が作付けされるようになると、供給曲線はS_0からS_1へシフトする。生産はOIとなる。おおよそ数量的には、米生産は現在の7百万トンから1千７百万トンへ拡大し、輸出は量で1千万トンとなることが予想される。これは食料輸入が途絶した危機時の備蓄となる。この備蓄には財政負担は必要ではない。

---

[7] これは計量的にも示されている。荒幡[2015]は、日本の米輸出の価格弾力性を世界全体ではマイナス 1.71、アジア市場ではマイナス 3.44 と推定している（226~228 ページ参照）。アジア市場では価格を 10%下げることで輸出は 34.4%と大幅に増加することを示している。

[8] ２００１年農林水産省試算方法（需要の弾力性を－０．２５２２、供給の弾力性を０．３８７１として試算）に準拠して筆者試算。

減反廃止と輸出



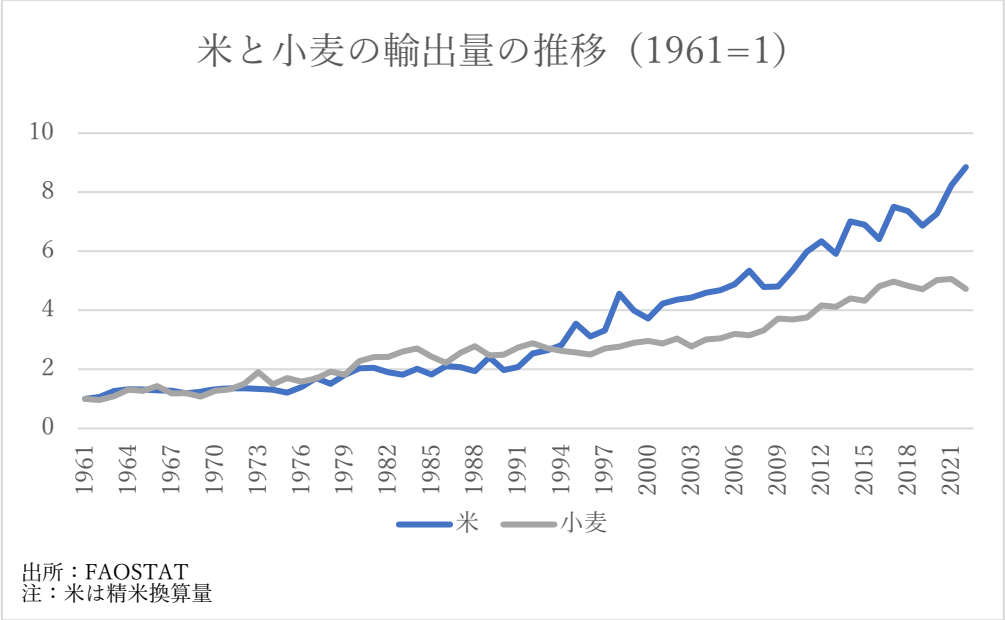
米価の低下で影響を受ける主業農家に限定して、EUが行っている“直接支払い”をすれば、財政負担は1千5百億円程度[9]ですむ。今の減反補助金と備蓄用にかけている4千億円から財政負担は大幅に減少する。4千億円まで直接支払いができるのであれば、輸出価格が７千円まで下っても大丈夫である。

1万2千円の輸出価格なら、今でも規模の大きな主業農家は直接支払いなしでも十分対応できる。1万円の輸出価格なら、2千3百億円程度の直接支払いは必要となるかもしれないが、主業農家の規模拡大・単収向上によるコストダウン・収益向上が進むにつれて、いずれ、この直接支払いも要らなくなる。

（３） 有望な輸出市場

米の貿易は小麦に比べると規模は小さいものの、近年小麦を上回る率で増加している。

[9] （1 万 5 千円―1 万 2 千円）÷0.06（60kg 当たりの米価のトン換算）×700 万トン×0.4（主業農家のシェア）



輸出を推進しようとすると、ジャポニカ米の国際市場は小さいなどの消極論が農政当局から出される。しかし、１億６千万トンもの消費量がある中国の米市場の4割がジャポニカ米になっていることは知らないようだ。中国では、ジャポニカ米の消費はほとんどなかったのに、電子炊飯器が日本から普及してから、これに向いているジャポニカ米の消費・生産はこの15年ほどの間に４割までシェアを増やしている。スシやかつ丼などの日本食が海外で定着・普及している。日本食の拡大とともに、日本産米への需要は高まる。

また、減反を廃止すれば、価格は低下し国際競争力が増大する[10]。さらに米農業の構造改革によってコストダウンが実現できれば、なおさらである。

日本の自動車メーカーが北米市場を開拓しようとしたときに、日本車のシェアが小さいとしてあきらめたのだろうか？米でも新潟の一若手生産者が台湾市場を独力で開拓している。できない理由ばかり挙げて仕事をしないという対応は止めた方がよい。

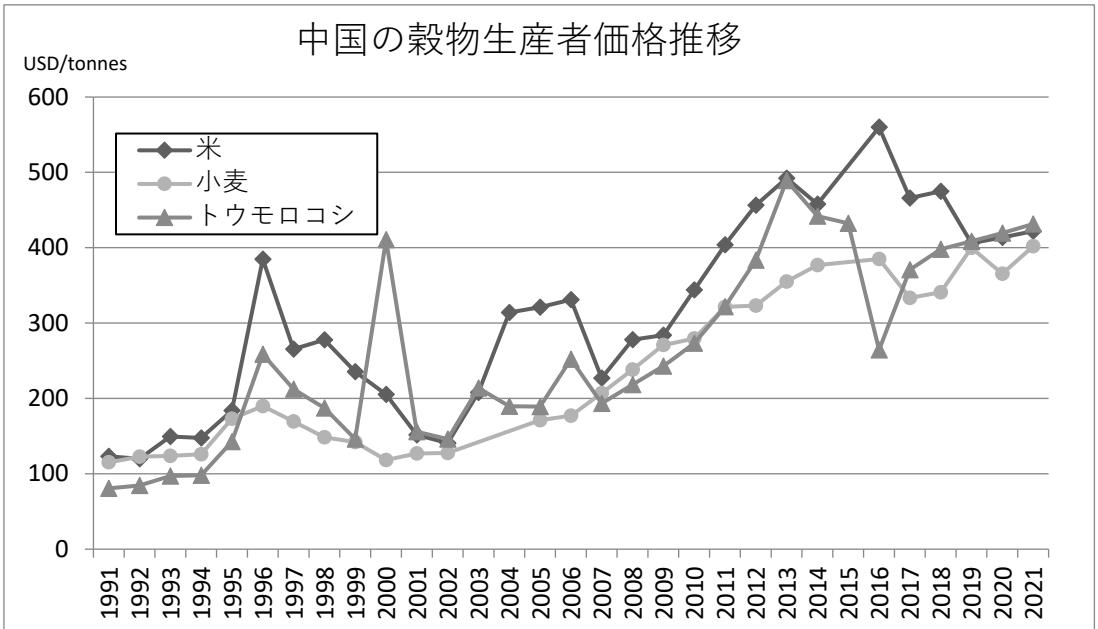
中国市場の可能性

輸出市場として有望なのは中国である。米の市場規模は1億６千万トンで日本の２５倍以上である。中国が“三農問題”と言われる都市と農村の大幅な所得格差を解決していくにつれ、中国農村部の労働コストは上昇し、農産物価格も上昇する。日本の農産物の価格競争力が増すのである。図が示すように、中国の穀物価格は上昇している。

日本の米輸出にとって、中国は最も有望な市場である。中国国有企業が流通を独占し高額のマージンを徴収しているためであるが、日本では１キログラムたり500円で買える日本米が、中国では１，７００円で売られている。高くても日本米を購入する消費者が存在

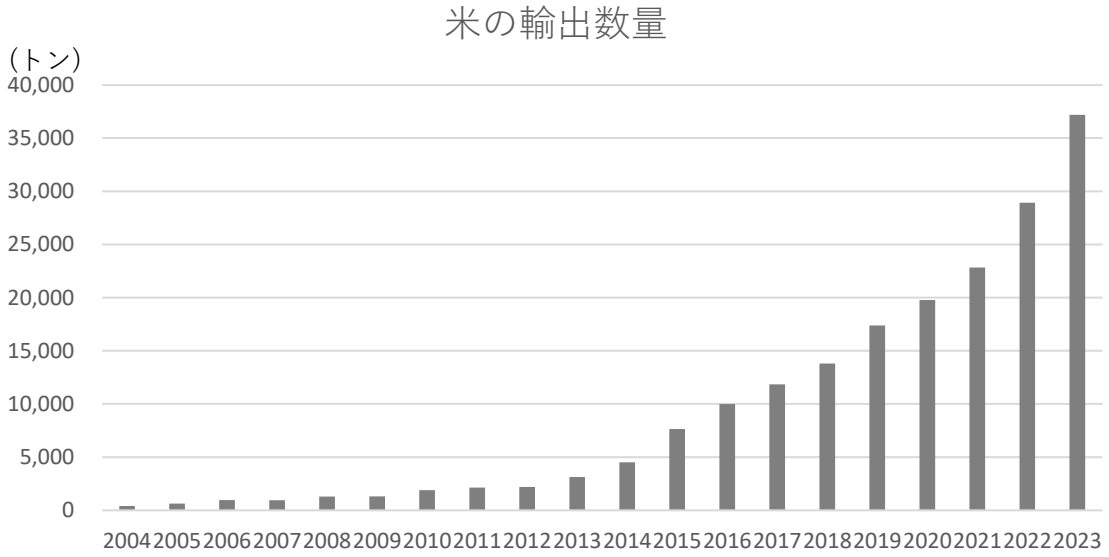
[10] 米輸出に携わっている業者が指摘する最大の輸出阻害要因は価格である。

する。ネット販売で、１キログラム当たりの価格は、インディカ米3～9元、ジャポニカ米5～10元、中国産あきたこまち13～15元、日本米１００元（1元＝17円）である（『農業経営者』２０２１年8月号、25ページ参照）。



出所：FAOSTATにより筆者作成

注：小麦に関しては2003，2004，2015，米については2015の各年のデータが欠落しているので前後の年の値を結んでいる。



出所：農林水産省「農林水産物輸出入統計」より筆者作成
注：政府による食糧援助を除いた商業用輸出に限定

量的にはまだ少ないが、米輸出量は順調に伸びている。しかし、この輸出では飛躍的な拡大は望めない。減反政策により主食用の価格を意図的に高く維持する一方、本来主食用と同一の価格では取引されない他の用途向けの価格を安くして需要を作り出し、主食用との価格差を転作（減反）補助金として補塡している。米を米の転作作物にしているのである。しかし、補助金には限りがある。しかも、WTO違反の輸出補助金である。輸出を拡大するのであれば、減反を廃止して全体の米価水準を下げるべきである。

アメリカもＥＵも減反を廃止した。輸出するために米を増産する必要があるとすれば、減反は当然、廃止となる。

輸出促進戦略としての積極的農産物貿易交渉

これまで農政は防御的な貿易交渉に終始してきた。しかし、輸出を行うためには、相手国の国内価格から関税や輸送コストなどを差し引いた額よりも、自国の国内価格が低いことが必要条件となる。関税がなければ多少価格が高くても輸出できる。したがって、相手国に対して積極的に関税引き下げを求めていくことが重要になる。

さらに、関税引き下げだけではなく、非関税障壁も重要である。その代表的なものは、ＳＰＳ措置（動植物検疫措置）である。中国からはおびただしい量の食品・農産物がわが国へ輸入されているが、わが国から中国に輸出できる農産物は、米、リンゴ、ナシ、茶（加工品）に限られており、他の野菜、果物、肉類などは輸出が禁止されている。

ＳＰＳ措置は、特定の国の特定の農産物をターゲットにして輸入制限を行える。台湾の果物について病害虫を理由に輸入禁止するなど、中国はＳＰＳ措置を政治的に利用している。日本の米についても、中国はカツオブシムシという害虫がいるという検疫上の理由で、

輸入を禁止した。２００７年４月に輸出解禁したが、依然として中国が指定した施設で精米・燻蒸が行われるという厳しい検疫条件が要求されており、自由な輸出は認められていない。これはＳＰＳ協定違反の疑いのある非関税障壁である。

米自体で輸出しなくても、パックご飯の形態で輸出することは可能である。これだと虫がついているというケチはつけられない。また、ＲＣＥＰ（地域的な包括的経済連携）交渉で、中国はパックご飯の関税を撤廃している。

知的財産権の侵害では中国とは多くの問題を抱えているが、農業分野でもコシヒカリなど日本の品種名が中国で商標登録されているので、中国では使用できないという問題がある。２０２１年、中国がＴＰＰ加入を申請した。以上の点を是正しなければ加入を認めない、加入後も是正措置が講じられない場合には中国に対する譲許（中国がＴＰＰから受ける利益）を停止するとすれば、中国のさまざまな行動を是正する大きなチャンスとなる。

６．民主党の戸別所得補償

民主党の戸別所得補償の経緯を説明したい。

2001 年の参議院選挙での民主党の選挙公約では、「事実上強制となっている米の減反については選択制とし、……新たな所得政策の対象を農産物自由化の影響を最も大きく受ける専業的農家」とし、2003 年のマニフェストでは、「食料の安定生産・安定供給を担う農業経営体を対象に、直接支援・直接支払制度を導入します」とした。私の主張に注目していた有力議員がいて、減反緩和（廃止）→価格引下げ→対象者を絞った直接支払いという私の提案を採用したのである。

しかし、2004 年参院選のマニフェストでは、農民票を意識して「対象者を絞る」という要素をはずしてしまった。そして 2007 年 7 月、自民党からバラマキの直接支払いと批判された「戸別所得補償」の導入と減反廃止を主張した民主党は参議院選挙で大勝した。「戸別」とは農家に一戸ずつ配るという意味で、選挙目当ての小沢一郎氏のネーミングである。ところが、減反を廃止して価格が下がると、一定の保証価格と市場価格の差を補てんする戸別所得補償の財政負担が大きくなる。このため、2008 年には減反廃止の選挙公約を撤回した。

政権交代前の自民党の減反政策では、国から都道府県、市町村、農家へ、米の減反面積（2004 年以降国から都道府県へは生産目標数量）が 配分された。アメに加えて、減反に協力しない地域や農家には、翌年の米の減反面積を加重することや機械などの補助金を交付しないなどのムチも用意された。認定農業者に認定されるのも減反参加が条件だった。

減反（転作）補助金も減反面積を完全に達成する農家にしか交付されなかった。例えば、1 ha の水田農家が 0.4 ha の減反面積配分を受けている場合、0.4 ha 全ての水田で減反を達成しなければ、一切減反補助金は受けられなかった。

民主党政権は、米の減反面積と関連していたムチを止めた。農家が割り当てられた面積全てを減反しなくても、減反した面積の部分には、減反補助金を交付することにした。先

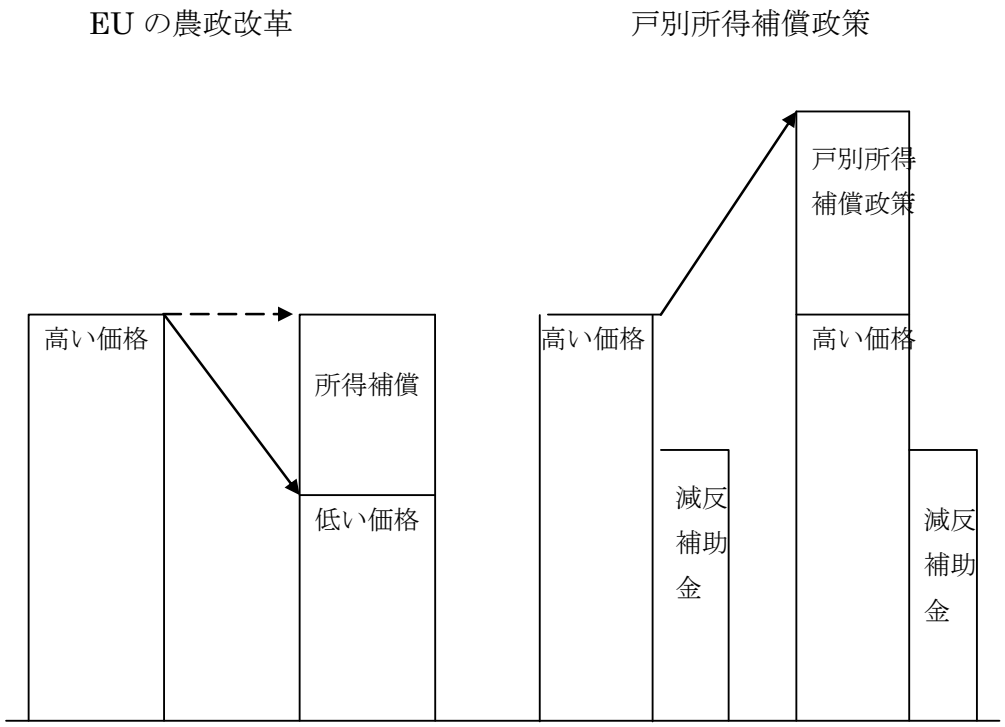
の例で、0.4 ha の目標を達成しなくても、0.2 ha でも減反していれば、0.2 ha 分の補助金を支払う仕組みに変更したのである。

2010 年度から、生産目標数量（減反目標面積）を達成する農家に、米作付面積に応じて 10 a あたり 1 万 5 千円という戸別所得補償を導入した。つまり、生産目標数量の配分を戸別所得補償と関連付けたうえで、減反面積への減反補助金と米作付面積への戸別所得補償という、アメとアメの政策に変えたのである。減反政策は、減反補助金と戸別所得補償の 2 本柱となった。

これは自民党政権末期に検討された、減反参加農家にのみ米価低下分の補填を行うとした「減反選択制」と同じ効果を持つものだった。実際には、減反に参加しない米の過剰作付面積は、戸別所得補償導入前の 2010 年 4.1 万 ha から導入後の 2011 年には 2.2 万 ha に半減し、「減反選択制」によって減反は強化された。減反選択制は、国民経済からも食料安全保障や多面的機能からも大きな問題を抱える減反の廃止につながるものではなかったのである。

戸別所得補償は、財政負担を伴う減反という価格支持政策を維持・強化したままにして、さらに財政支出を加えるものだった。これが、価格支持政策から直接支払いに切り替えた EU と根本的に違う。価格を下げないのだから、消費者負担は変わらない。それに納税者負担が加わった。

EU の農政改革と民主党の戸別所得補償の違い



戸別所得補償を自民党は選挙中バラマキだと批判した。2013 年自民党の政権復帰により、戸別所得補償が廃止された。生産目標数量は戸別所得補償とリンクするだけのものとなったので、戸別所得補償の廃止とともに生産目標数量の農家への配分も廃止されることとなった。2014 年の自民党による減反見直しは改革と呼べるようなものではなかった。

コストの増加を価格に転嫁すべきだとする食料・農業・農村基本法の見直しに対して、立憲民主党などの野党は直接支払いを主張している。しかし、その内容は民主党時代の戸別所得補償の復活である。

与党も野党も“農家所得の向上”を主張する。しかし、60 年以上も農家所得は勤労者所得を上回って推移している。農業経済史家の暉峻衆三氏は 1960 年代終わりには戦前から戦後にかけて日本の農村に多数存在した「貧農層」は基本的に消滅したと述べている（暉峻[2003]194 ページ参照)。農家だから貧しいという時代は 1960 年代後半に終わったのである。だから、1961 年の農業基本法と異なり、食料・農業・農村基本法は農家所得の向上を目的に掲げなかった。掲げられなかったというのが正解かもしれない。しかし、与野党とも農業票を獲得するために農家所得の向上を目的にした政策を提案する。戸別所得補償は、その一つである。

柳田國男が産業組合（農協）について主張したのは、“自助”の精神である。国にお世話になる前に自分で産業組合を作って、生産性や所得の向上を図るべきだというのだ。「世に小慈善家なる者ありて、しばしば叫びて曰く、小民救済せざるべからずと。予を以て見れば是れ甚だしく彼等を侮蔑するの語なり。予は乃ち答えて曰わんとす。何ぞ彼等をして自ら済わしめざると。自力、進歩協同相助是、実に産業組合の大主眼なり」(『最新産業組合通解』定本第 28 巻 130 ページ参照)。

しかし、残念ながら産業組合の後継組織である JA 農協は農家の自助組織という本来の機能や目的からかけ離れたものとなった。戦後日本の最大の圧力団体となり、その強力な政治力を利用し政府からいかに利益を引き出すかを運動の目的とするようになった。これに政治も呼応する。長期間農業保護が続いたために、農家も政府から補助金などの支援を受けるのが当然と考えるようになってしまった。そのためには弱者を装う方がよい。保護農政は農業者から自助の精神を奪ってしまった。

2024 年米が不足し米価がかつてないほど高騰したにもかかわらず、消費者・国民のために主食である米の値段を下げるべきだと主張する政党は皆無である。各党とも農民票が逃げるのを恐れるのである。国民全体に奉仕するための食料・農業政策は実現できないのだろうか？

おわりに

自民党総裁選で石破茂候補は、農政については、米の減反廃止、輸出増大、直接所得補償の導入を提案したが、総選挙では従来通りの公約に戻ってしまった。内閣成立後、農林水産省からは否定的な意見が出されているようである。官庁から膨大な統計データをもと

に反論されると、後ろ盾のない政治家は沈黙せざるを得ない。しかし、これらの反論には、経済学的な理論的裏付けがないものがほとんどである。また、自民党が少数与党となったことから、野党は自民党に働きかけて戸別所得補償を復活させようとしている。

本稿は、米の減反廃止と直接支払いによる構造改革について、筆者がこれまで主張したものをまとめるとともに、根拠のない議論に反論したものである。減反は導入した担当者の想像を超えて 50 年間も存続し対策の規模も拡大している。EBPM をうんぬんする以前の問題として、国民経済的に正当化することができない政策をなぜ維持するのか？

国民の間で議論が行われることを期待したい。令和の米騒動はその良い機会だったが、残念ながら国民の関心は高まらなかった。国民が異を唱えなければ、この異常な政策は国民の半数を餓死させるまで継続されてしまう。

（参考文献）

荒幡克己[2015]『減反廃止』日本経済新聞出版社
暉峻衆三[2003]「日本の農業 150 年」有斐閣ブックス
山下一仁[2000]『WTO と農政改革』食料・農業政策研究センター
山下一仁[2004]『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社
山下一仁[2022]『国民のための「食と農」の授業』日本経済新聞出版
山下一仁[2024]『食料安全保障の研究～襲い来る食料途絶にどう備えるか』日本経済新聞出版
OECD [2002]“Agricultural Policies in OECD Countries：A Positive Reform Agenda”,