

米士門



土門 剛 どもん たけし

【プロフィール】
1947年大阪市生まれ。早稲田大学大学院法学研究科中退。農業や農協問題について規制緩和と国際化の視点からの論文を多数執筆している。主な著書に、『農協が倒産する日』（東洋経済新報社）、『穀物メジャー』（共著／家の光協会）、『東京をどうする、日本をどうする』（通産省八幡和男氏と共著／講談社）、『新食糧法で日本のお米はこう変わる』（東洋経済新報社）などがある。大阪府米穀小売商業組合、「明日の米穀店を考える研究会」各委員を歴任。会員制のFAX情報誌も発行している。

679万t！

10月16日開催の農水省食糧部会で決まった2021年産適正生産量は、20年産比56万t減。過去最大の減反幅になる。概算要求の段階では転作奨励金の予算は据え置かれた。予算増額がなければ、現行減反政策は確実に空中分解する。転作奨励金の予算をめぐる農水省と財務省の確執を通じて、転作奨励金のあるべき姿を追ってみた。

米価高騰を呼び込んだ 飼料用米の高額助成

直前に公表された作況指数（9月15日現在）は、全国101。主産地

は軒並み豊作モードだった。適正生産量の削減があることは、ある程度予想されていたが、700万tの大体を一気に割り込む数字に、神明ホールディングス社長の藤尾益雄委員は「衝撃的。達成できる数字なのか」（10月17日付け日本農業新聞）と驚いた。

転作奨励金、いまは水田活用の直接支払交付金のことである。9月30日公表の21年度概算要求では、20年

減反2割アップ・予算据え置きで 減反政策は空中分解する

度当初予算と同額の3050億円だった。過去最大の減反幅を反映したものでなかった。予算と交付単価が同じであれば、転作奨励金が薄まることになる。そうなれば減反協力者が減り、主食用米の生産にドライブがかかる。空中分解と表現したのは、このことを指すのだ。

どれぐらい薄まるか。20年産の減反面積は50万haだった。10万ha上積みなら20%の増加となる。これに対応する減反奨励金はざっくり500億円。水田利活用予算3050億円を減反面積で割った数字の8割とした。いまの財政状況では、おそれと出せる金額ではない。さりとて都道府県にまるまる肩代わりさせることができないわけでもない。

この非常事態に、JA全中の馬場俊彦専務は「過去にない数字だ」「非主食用米などへの転換に向けた材料を早急に示していかないと、（確保した）時間が無駄にならない」（10月17日付け日本農業新聞）

このタイミングでの食糧部会は、通例11月後半に開かれる。それがこ

| 対象作物 | 交付単価（10a当たり） |
|-----------|-----------------------|
| 麦、大豆、飼料作物 | 35,000円 |
| WCS用稲 | 80,000円 |
| 加工用米 | 20,000円 |
| 飼料用米、米粉用米 | 収量に応じ 55,000～105,000円 |

■表1：水田活用の直接支払交付金の交付単価

■表2：飼料用米は手厚く助成された（飼料用米に対する交付額の推移）

| 年度 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 交付額（億円） | 118 | 270 | 291 | 189 | 336 | 790 | 891 | 907 | 772 |
| 10a当たり交付額（万円） | 8.0 | 8.0 | 8.5 | 8.7 | 9.9 | 9.9 | 9.8 | 10.0 | 9.8 |
| 作付面積（万ha） | 1.5 | 3.4 | 3.4 | 2.2 | 3.4 | 7.9 | 9.1 | 9.1 | 7.9 |

出典：財政審議会資料（2019年10月）

としては1カ月前倒しで開いた。農水省が「（確保した時間が）無駄にならないかねない」よう農協組織に配慮したのだ。

水田利活用事業は財務省には評判がよくなかった。とくに目の敵にできたのが飼料用米への高額助成。

米価を高値誘導してきた諸悪の根源とまで言い切っていた。財務省の言いは、18年4月の財政審議会・財政制度分科会で述べた前田努主計官（当時）の説明に尽きる。

「すでに4割程度転作が行なわれている。中でも飼料用米、WCS用稲の作付が急激に伸びている。主食用米から飼料用米への過度のシフトの結果として、3年連続で米価が上がってきた」

傾注すべきは、最後の部分だ。米価高騰は、その時点で3年連続、その後2年間を含めて、都合5年連続となった。人為的につり上げた米価は、ジェット・コースターのように下落する。目の前にある20年産米価のことだ。新型コロナウイルス感染症の影響と思われがちだが、それが影響した需要減は農水省推計で5・2万t程度。基本的には、人為的につり上げた高値米価の反動とみるべきだ。

ゆるべき姿は シャンパンタワー

前田主計官の批判は、なかんづく飼料用米など交付単価に向けられたものだ。そこで飼料用米など交付単価のあるべき姿を示してみたい。

助成した結果、農家が手にする所得はシャンパンタワーになるように

するのが理想的。農水OBの請け売りだが、かねてからの持論でもある。シャンパンタワーは、一番上のグラスに注いで満杯になると、その下段のグラスにシャンパンがこぼれ落ちて満杯になり、さらに下段のグラスにシャンパンが注がれるというものである。

その例えで説明すると、まず主食用米、次いで備蓄米や加工用米、最後に飼料用米や米粉用米を含む新規需要米という順に所得が下がるように交付単価を決めておくことだ。

家畜の餌になる飼料用米が主食用米と所得ベースで同じということに釈然としない方は多いだろう。転作は、基本として売り先のない農家が取り組むものである。その助成にあたっては、ペナルティ的な意味を込めて、農家が手にする所得は主食用米よりやや少なめになるよう交付単価を設定しておくことがベター。

これを分かりやすく理解できるデータがある。財務省が18年4月、財政審に提出した「農林水産（米）」という分析資料だ。10ha規模の水田を家族経営で取り組んだという条件で、①主食用米のみを生産、②主食用米と小麦のブロックローテーションで生産、③多収品種による飼料用米生産の3ケースで、所得比較を試みている（表3）。

■表3：飼料用米オンリーはこれだけ儲かる（作物別の農家所得）

| | ケース1 | ケース2 | ケース3 |
|------------------|-----------|------------------------|---------------------|
| 経営概況 | 主食用米のみを生産 | 主食用米、小麦をブロックローテーションで生産 | 全経営耕地で多収品種による飼料用米生産 |
| 経営耕地 10ha | 主食用米 10ha | 主食用米 5ha、小麦 5ha | 飼料用米 10ha (多収品種) |
| 粗収益 (A) | 1,058 万円 | 575 万円 | 91 万円 |
| 交付金収入 (B) | — | 380 万円 | 1,170 万円 |
| 経営費 (C) | 714 万円 | 618 万円 | 834 万円 |
| 農業所得 (A + B - C) | 344 万円 | 337 万円 | 426 万円 |

出典：財務省資料（2018年4月）、農業所得は飼料用米の最大交付金（105,000円）と販売収入を含めた117,000円/10aで計算

この表からも分かるように、正直者が馬鹿を見るような制度設計になっている。補助金（交付金）に依存する生産者が確実に儲かる仕組みだからだ。③のケースと比較すると①は年間82万円も損し、逆に③は得する。これでは主食用米の生産にまともに取り組もうとする農家は出てこない。

繰り返すが、飼料用米など新規需要米に取り組むのは、基本的には売り先のない農家である。税金で助けてもらうわけだから、補助してもらった結果は、①のケースで示した所得344万円を下回る交付単価にしておくことが、あるべき制度設計ではないかと思う。

先にペナルティという表現を使った。その意味は、「需要に応じた生産ができなかった」ということで、主食用米を作付けした場合の344万円より5%ぐらい落ちる額になるような交付単価にしておくことが通常の世間感覚だ。金額ベースなら18万円程度低い額だ。

先に表2で示した10a当たり交付額（交付単価）をご覧いただきたい。農水省の制度設計は、わざわざ逆シャンパンタワーになるような交付単価にしてきた。農水省自ら高値米価を煽ってきたと批判されても仕方がない。

予算を膨張させた 名物穀物課長

2017年当時、農水省幹部に、飼料用米の交付単価の見直し時期を質問したことがあった。その幹部、しばし呼吸をおいて「東京五輪後かな」と答えておられたのをいまでも鮮明に覚えている。

すでにそのころには水田活用交付金の単価のあり方について財務省が批判を強めていた。極めつけは、広報誌「ファイナンス」17年5月号で岩元達弘主計官が暴露した、この事例だ。

「飼料用米等への転作が増加していますが、水田機能を有しない農地への交付を廃止するなどの見直しを行い、要求額から縮減しています」

10a当たり交付単価が10万円の大台になったので、畑地化して水田機能を失った荒れた農地にも飼料用米などを作付けする農家が出てきたということだ。補助金依存行政が招くモラルハザードの象徴例のようなものだ。

財務省に批判の隙を与えたのは、15年1月から17年7月まで穀物課長の座にあり、交付単価をつり上げた川合豊彦氏（技術会議研究総務官）だ。在任中、水田利活用事業の予算を初の3000億円台に乗せた「豪腕」の持ち主でもある。

その豪腕ぶりは、17年3月、日本飼料用米振興協会主催のシンポジウムで言い放った「水田フル活用はブレずに実施する。先日国会で大臣も力強く『平成30年産以降も安定的に実施します』と答弁している」（同4月15日付け鶏鳴新聞）というスピーチに凝縮している。

「ブレずに」、この方らしい言い回しだ。補足するなら、「後先考えずに」という形容句を添えてやりたい。園芸作物課花き産産・施設園芸振興室長時代に、華々しくぶち上げたものの、決して成功とは言えない次世代施設園芸事業の例があるからだ。とにかく派手にアドバルーンを打ち上げて財務省から予算を獲得する術は天下一品だ。

この方の「愛嬌」は、そのブレなさを誰はばかることなく披露してくることだ。筆者も、その「犠牲者」のひとつ。穀物課長から技術会議研究調整課長に異動したばかりの17年7月のこと。顔を見るやいきなり声を荒げて、こう言い放った。

「アメリカでは家畜に穀物を与えている。この日本で同じ穀物の米を与えてなぜ悪い」

断わっておくが、筆者から話題を持ち出したわけではない。その時点で水田利活用事業の交付単価を問題にしたことはなかった。いまもって喧嘩を吹っかけられたことは不思議で仕方がない。

思うに、この方の予算獲得術は、官僚らしくない話術に尽きる。相手が誰であれ、事実を誇張して、相手の虚を衝き、納得させる。この手ですべて省内を取り込み、次いで国会議員を籠絡する。マスコミを陥落させ

■表4：水田利活用事業「直接支払交付金」予算額の推移
(単位：億円)

| 年度 | 概算要求額 | 当初予算額 | 増減補正 | 補正後予算額 |
|------|-------|-------|-------|--------|
| 2021 | 3,050 | | | |
| 2020 | 3,215 | 3,050 | | |
| 2019 | 3,304 | 3,215 | - 254 | 2,961 |
| 2018 | 3,304 | 3,304 | - 245 | 3,059 |
| 2017 | 3,322 | 3,150 | 50 | 3,200 |
| 2016 | 3,177 | 3,078 | 144 | 3,222 |
| 2015 | 2,770 | 2,770 | 160 | 2,931 |
| 2014 | 2,770 | 2,770 | | |
| 2013 | 2,517 | 2,517 | | ※ |
| 2012 | 2,284 | 2,284 | | ※ |
| 2011 | 2,233 | 2,284 | | |
| 2010 | 2,167 | 2,167 | | |

出典：農水省資料

注1：2010年度の事業名は「水田利活用自給力向上事業」、2011～12年度は「水田活用の所得補償交付金」

注2：※の補正後予算額は経営所得安定対策交付金の中で「水田活用交付金」として処理された

飼料用米の急膨張に財務省が反撃

るのは朝飯前。反対意見を述べる者には威圧する。ただ財務官僚だけに足下を見透かされていたようだ。

表4は、水田利活用事業が始まった2010年度からの直接交付金予算を整理したものである。概算要求、当初予算、増減補正、補正後予算を並べておいた。水田利活用事業をめぐる財務省と農水省の駆け引きを知ってもらうためだ。

あの誇り高き財務官僚も、後先考えない予算獲得術には、さんざん煮え湯を飲まされた口だ。その証拠のようなものは、15年度から17年度ま

での3年間、連続して増額補正に追い込まれたことだろう。それは財務官僚が重要視する財政規律を、土足で踏みにじったようなものだった。財務官僚にとって屈辱以外の何物でもない。

川合流「予算獲得術」のすさまじさを示すエピソードを、もうひとつ紹介しておきたい。15年6月1日付け食品産産新聞に掲載されていた、この記事だ。

「この日の会見で、農水省生産局農産部の川合豊彦穀物課長は、『まだ畜産から飼料用米が欲しいという声がたくさんあがっている。これから2か月あれば十分に計画書を練り直せる』、『一層の取組をお願いします』

と述べた」

表4の15年度項目をご覧いただきたい。160億円もの増額補正があった。財源の裏付けがないのに転作を呼びかけていたように受けとれる。増額補正は3年も続いた。

財務官僚のリベンジが始まるのは、川合氏が穀物課長ポストから離れてからだ。異動から1年余り経過した18年11月、財政審議会・財政制度分科会は、飼料用米助成の見直しを正式テーマに取り上げる。やり玉に挙げたのは、15年3月公表の農水省「食料・農業・農村基本計画」。そこに「平成37年（2025年）の飼料用米の生産努力目標110万ト」方針が示されていたからだ。

110万トは、かなりの大風呂敷。14年産生産量の約6倍になるからだ。その目標達成に農水省はさらなる交付単価アップで応じようとした。財政負担増大を意味する。それを懸念した岩元達弘主計官（当時）が釘を刺してきた。

「現在の財政支援の仕組みを継続すると、機械的試算では飼料用米に対して1160億円から1600億円程度」

土門 辛聞

このとき、見直しの根拠に使ったのは、例の平成30年問題、

通称「減反廃止」、正しくは国による米の生産数量目標の配分廃止だ。13年に農林水産業・地域の活力創造本部で決定した「農林水産業・地域の活力創造プラン」で減反廃止が決まり、18年産からは需要に応じた生産を目指すことになった経緯がある。

同プランに盛り込まれた米政策の方針は、02年に政府が決定した「米政策改革大綱」を反映したもので、財務省は、飼料用米の推進が「消費者重視・市場重視の考え方に立って、需要に即応した米づくりの推進」と相容れないと指摘した。

高額交付金をつけて飼料用米の生産に誘導することは、生産数量目標の配分を廃止して需要に応じた生産を目指す基本方針とは確かに相容れない。これを根拠にした財務省の言いは説得力がある。政府が定めた米政策大綱の基本路線をしっかりと踏まえたもので筋が通っているからだ。農水省の逆手をとった財務省は技ありだ。

財政制度分科会の議論は、18年11月、19年度予算編成に向けた「建議」としてまとめられた。ポイントは、交付金単価のあるべき姿が再確認されたことだ。

「水田活用交付金の交付金単価は、基本的には転作した場合に主食用米

と同程度の所得が確保できるように設計されている」

「水田活用交付金による飼料用米等への誘導が過剰に働いているため、農家の作物選択に大きな歪みを与えていることは否めない。水田活用交付金の政策目的を再考するとともに、交付金の制度設計の在り方を検討すべきである」

あらためて表4の19年度予算をご覧いただきたい。農水省の概算要求3304億円に対し、財務省は89億円の減額査定で3215億円とした。さらに年度内に254億円の減額補正があった。補正後予算額では18年度より98億円が削減された。翌20年度には、概算要求額に対して165億円もの減額査定が行なわれている。

そして20年4月、財務省は農水省に対し「勝利宣言」した。凱歌を上げたのは中澤正彦主計官。財務省広報誌「ファイナンス」に寄稿した「勝利宣言」は、これだ。

「水田活用の直接支払交付金において、飼料用米支援を見直し削減した」20年度予算は、確かに農水省の概算要求額が査定で削減された。ところが財務省が厳しく批判した交付単価は、21年度概算要求でも従前通りだ。財務省の「勝利宣言」はお預けということか。

米価下落で飼料用米はさらに有利に

農水・財務両省の争点を整理していくと、落着点は何となく見えてくる。水田利活用事業で財務省が一貫して主張しているのは、交付単価の見直しだ。表3が示すように、主食用米よりも、高額助成がつく飼料用米を作付けた方が、農業所得で圧倒的に有利になる制度を、もう一度、原点に戻って交付単価を中心に制度設計から見直せということだろう。

最大の矛盾は、主食用米の米価が下がっても、交付単価が下がらないという制度設計になっていることだ。交付単価が固定なら、米価が下がれば、飼料用米に取り組んだ方が圧倒的に有利になってしまう。原因は収入の9割以上を交付金に頼っていること。

どれだけ有利になるか。表3の財務省資料をもとに現時点の試算を試してみよう。主食用米オンリーで米価1割減なら粗収益は952万円。経営費一定として農業所得は238万円。飼料用米オンリーの粗収益はほとんど変わらない。190万円近い差で飼料用米オンリーがさらに有利になる。

水田利活用事業の見直し、根はもっと深いところにある。