

三菱総合研究所 研究提言レポート

コメの安定供給に向けた政策の方向性 ～『令和のコメ騒動』の振り返りから～



2025 年 10 月 9 日

MRI 三菱総合研究所

目 次

要旨	3
1. 『令和のコメ騒動』の発生状況と原因.....	4
2. 「実質的に今も続いている」と指摘される「減反政策」の実際	11
3. 水田維持のための国民負担の状況	20
4. 今後の「コメ増産への転換」に向けた必要政策.....	29
5. より長期的なコメに関する深層課題 ～農村政策.....	34
参考資料	36

要旨

本研究では、『令和のコメ騒動』の根本原因を考察した後に、水田政策・コメ政策のあるべき方向性について提言する。提言では、「当面のコメ増産のために取り組むべきこと」と「中長期的に取り組むべきこと」に分けて言及している。最後に、より長期的な課題である「農村問題」についても、重要な検討課題の一つとして触れている。

まず1章では、『令和のコメ騒動』の根本原因について考察する。令和元年から7年にかけての「コメの需給・在庫の状況」を概観し、コメの価格高騰の原因は、需給ギャップ（＝供給不足）であることを明らかにする。令和4・5年産と令和6年産の需給ギャップの原因は、構造が異なる点についても言及している。

次に2章では、議論の前提として現在のコメ政策・水田政策がどのような構造になっているのかを整理している。主に、コメ政策の主要政策の一つである「減反政策」について触れた。政府は「減反政策は終了した」と発言する一方で、一部研究者は「実質的には今も続いている」と指摘している。その政策の実際について、公的データを用いて構造を明らかにする。

続く3章では、コメ政策・水田政策によって、水田維持のために国民負担がどの程度あるのかを推計している。その推計では、コメの価格高騰によって、国民負担は大幅に増加していることを明らかにしている（2023年：約1.1万円/1国民 → 2024年：約2万円/1国民に増加）。

4章では、上述の議論をもとに「当面に取り組むべきこと」と「中長期的に取り組むべきこと」を提言している。まず「当面に取り組むべきこと」では、コメ価格低下のためのコメの増産だと提言している。国民負担が大幅に増加している中では、まずはコメの価格を下げ、国民負担を下げるのが肝心だからだ。ただし、思い切ったコメ増産は急激な価格低下をもたらす可能性があるため、対策・施策が不可欠である。そのため、コメ増産・コメ価格適正化のための具体的な施策案として、以下の3つを提案している。

- ①転作作物への助成の適正化
- ②非主食用米の事後的活用
- ③主食用米価格が低下しすぎた際の所得補償の設計・周知

次に4章後半では、「中長期的に取り組むべきこと」として、目指すべき状態をピン止めし、開示することの必要性を述べている。個別具体的な政策を展開するうえでは、中長期的な目線で、生産量やコメの価格に関する目標値、ビジョンを確実に持つことが重要である。特に、今回のコメ騒動で明らかになったように、国民の食生活を守るうえで、「コメの価格を一定の水準以下におさえる」という目標も明確に持つべきだと言及している。具体的には、以下の目標を持つことを提言している。

- ・水田面積の目標：有事も踏まえた水田面積の設定
- ・コメ価格の目標：農業者が再生産できる価格 & 消費者が購入できる価格 の設定

最後に5章では、もう一つの重要な検討課題として「農村問題」についても触れている。4章までは「食料供給としてのコメ問題」を検討してきたが、5章では「コメを作る農村問題」についても検討の必要があることを主張している。今回の提言では、この農村問題に対して大胆な案をいくつか提案しているが、簡単に解決できる問題ではないとも捉えている。この農村問題は、農業だけでなく、農村コミュニティ、国土開発・維持の問題でもあり、関係省庁を巻き込んだ、丁寧な議論と対策が引き続き必要だといえる。

1. 『令和のコメ騒動』の発生状況と原因

令和6年8月8日の「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」をきっかけとして、「店頭のコメがない」という報道が増えた。実際に、8月5日～19日週のコメの売上量は前年対比40%～50%増であり、店頭からコメの在庫が消えていった。その結果、9月から10月にかけて、本格的に価格が上昇することになった。

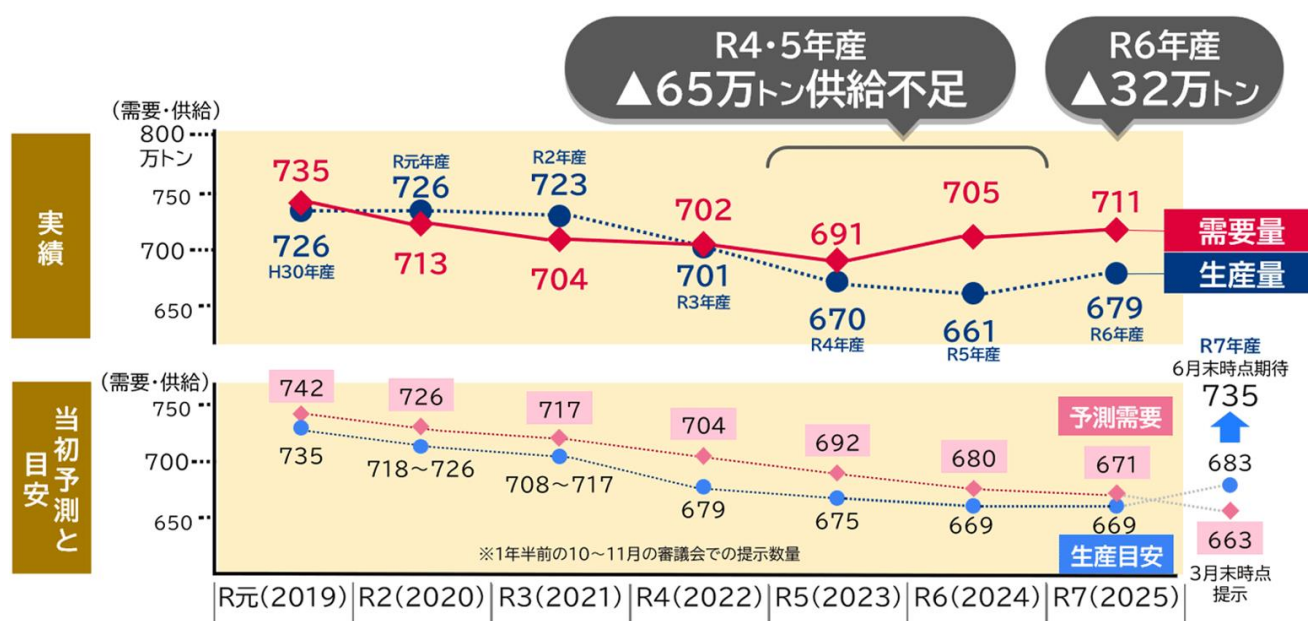
令和6年（2024年）秋から始まったコメの価格高騰は、『令和のコメ騒動』と呼ばれるようになった。令和7年5月31日以降の随意契約備蓄米の放出により、価格が上昇し続けるトレンドはようやく止まったが、8月末になっても、価格は対前年度比で見ると高止まりの状況が続いている。以下では、まず、令和のコメ騒動の発生構造を確認しておこう。

コメ価格高騰の直接原因は、需給バランスの崩れ

農林水産省は、2025年7月30日に開催した食料・農業・農村審議会食料部会において、2024年（令和6年）の流通状況の詳細な調査結果を公表したことを通じ、「今回のコメ価格高騰が、需要に対する供給不足により発生した」ことを、ようやく認める形となった。図表1-1は、これまで農水省が定期的に発表してきた「主食用米の需給見通し」を取りまとめたものである（なお、例えば、ここで「令和7年」で示しているのは「令和6年7月～令和7年6月までの需要量」と、その需要に対応する「令和6年産の生産量」である）。

このデータから、令和5年・6年（2023・2024年）分の需給バランスはマイナス65万トン、令和7年（2025年）分はマイナス32万トンの需給ギャップ（供給不足）があったことがわかる。令和5・6年の需給ギャップと令和7年の需給ギャップは、その発生原因が大きく異なるため、両者を区分して表示している（詳細は後述）。

図表 1-1：令和元年から7年にかけてのコメの需給・在庫の状況



出所：農林水産省ウェブサイトデータなどを基に三菱総合研究所作成

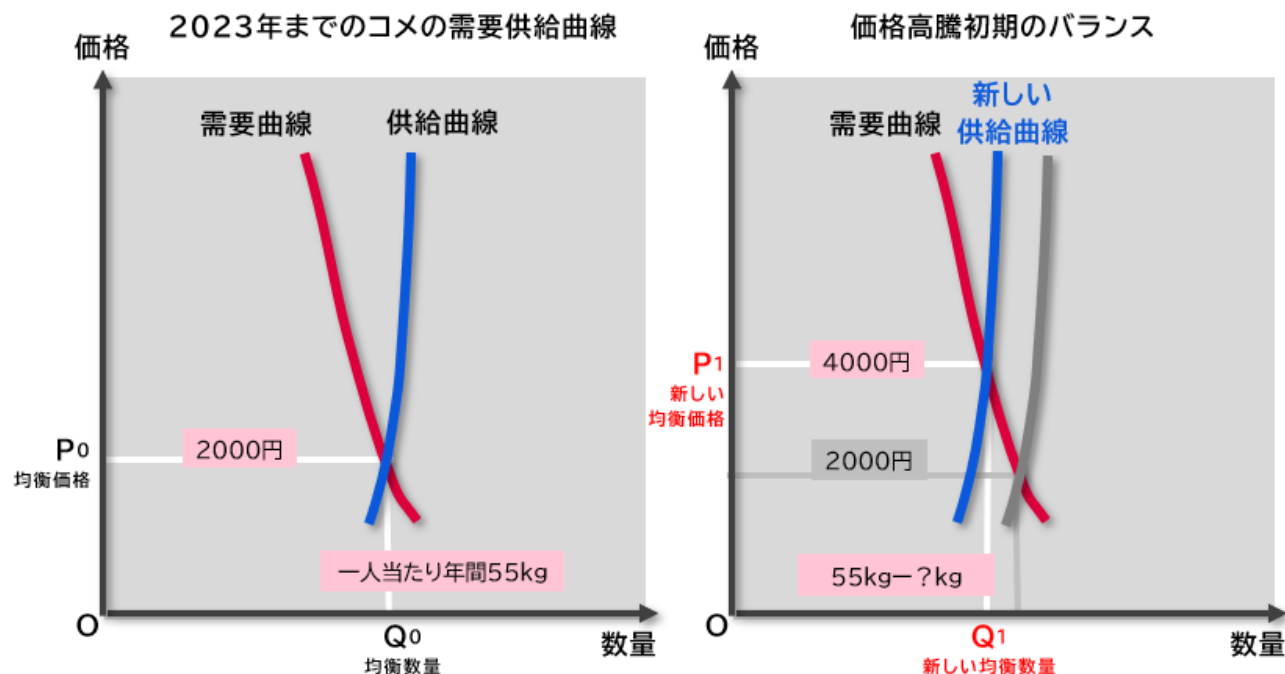
一般に、コメの民間備蓄は200万トン程度が適正量と言われている。当初ギャップの65万トン、合計した97万トンの不足でもその範囲内であるし、そもそも総需要・総供給は700万トン前後というレベルである。「10%から15%程度の不足で、これほどの価格高騰になるのか」と思われるかもしれない。

コメや生鮮野菜などは、経済学的に「価格弾力性が低い」と言われる財である。わかりやすく言えば、「価格が安くなっても、売れ行きはあまり変わらない」。特にコメのような食材は、「価格が半分になったから、倍の量を食べよう」とはならないことは、容易に想像できる。逆に言えば、「少しの供給減少が、急激な価格の上昇」をもたらす。この冬に、白菜が1玉1000円と、例年の4倍以上になった。その時期の供給が例年の4分の1になったわけではなく、2割から3割減だったとみられている。

経済学的には、図表3-2にあるように、需要供給曲線がどちらも「立っている」ということで説明できる。特に、供給側の農家は、「〇円ぐらいで売れるだろうな」「〇円ぐらいになるといいな」と思っていたとしても、最終的には「いくらになっても出荷」せざるをえない。供給曲線は、ほぼ縦に一直線に立っている。一方の購入する消費者側も、安くても高くても、あまり購入量を変化することはない。したがって、需要曲線もまた供給曲線ほどではないものの、かなり縦に立っている。一般的なコメの需要供給曲線は図表1-2の左側のようなイメージで均衡しているものと捉えてもらうといいだろう。

通常の均衡状態が左図だとすると、令和6年（2024年）の秋以降の状態は、図表1-2の右図の状態になったと考えられる。供給量が全体に少しだけ（10%程度）減少して、左側にシフトした。供給の減少は10%程度に過ぎないのだが、需要曲線が立っているため、均衡価格がほぼ倍になった、と考えることができる。

図表1-2 需要供給曲線で考える令和のコメ騒動

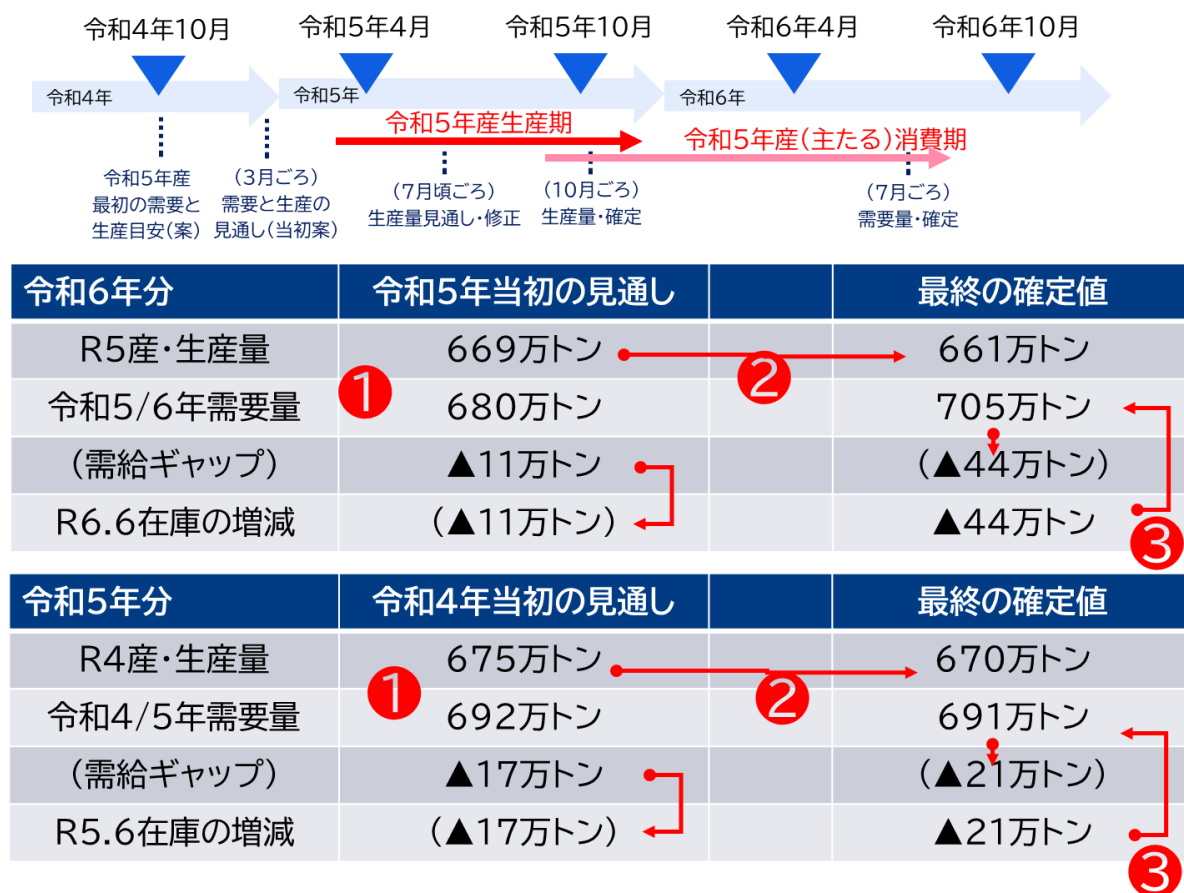


三菱総合研究所作成

令和4・5年産の需給ギャップ拡大の構造

前述したとおり、令和4・5年産と6年産において、需給ギャップの構造が明らかに異なることがわかってきた。まず、令和4・5年産の合計65万トンの需給ギャップの構造を確認していこう。

図表 1－3 図表 1－1 の令和 5・6 年分の需要供給見通し・速報値の推移



出所：農林水産省ウェブサイトデータを基に三菱総合研究所作成

図表 1－3 は農水省が発表している令和 4 年産・令和 5 年産の当初生産・需要見通しと実際の確定値の変化を示したものである。農水省のこれらのデータの算出方法は以下のとおりだ。まず、生産前年の 10 月頃に翌年の需要量見通し（性年齢別人口の過去の消費トレンドから推計）と需要量・在庫量を踏まえたうえでの生産量目安が案として農水省から提示される。そして、当年の 3 月頃に 10 月の情報を踏まえた農家の作付け意向をもとに生産量見通しと需要量見通しを決定する。令和 6 年分の表でみれば、生産量 669 万トン、需要量 680 万トンがその数字である（①）。この時点では当年の 6 月末時点の民間在庫にこの需給ギャップを加算したものを翌年の 6 月末の民間在庫と推定する。すなわち、令和 5 年 6 月末の在庫から▲11 万トンしたものを 1 年後の令和 6 年 6 月末の在庫量として推定している。

次に、その年の 7 月に生産量の見通しの修正を必要に応じて行い、10 月ごろに実際の収量調査結果・作況指数をもとに、当年度の生産量を確定させる。令和 6 年分の表でみれば、生産量の確定値 661 万トンである（②）。最後に、翌年 6 月末の民間在庫量の増減をみて、逆に前年度の需要量を修正する。令和 6 年 6 月末の民間在庫量は前年比マイナス 44 万トンであったため、前年 10 月に確定させた生産量 661 万トンに 44 万トンを足し、705 万トンが必要だった、と推定している（③）。

この 2 年間のデータをみると、ポイントが 3 つある。第 1 に、そもそもの当初見通し段階で、「①需要見通しに満たない量しか生産が予定されていなかった」ということである。第 2 に「②当初想定した生産量より、少ない量しか生産できなかった」ということもわかる。最後に「③当初予定より、需給ギャップが大き

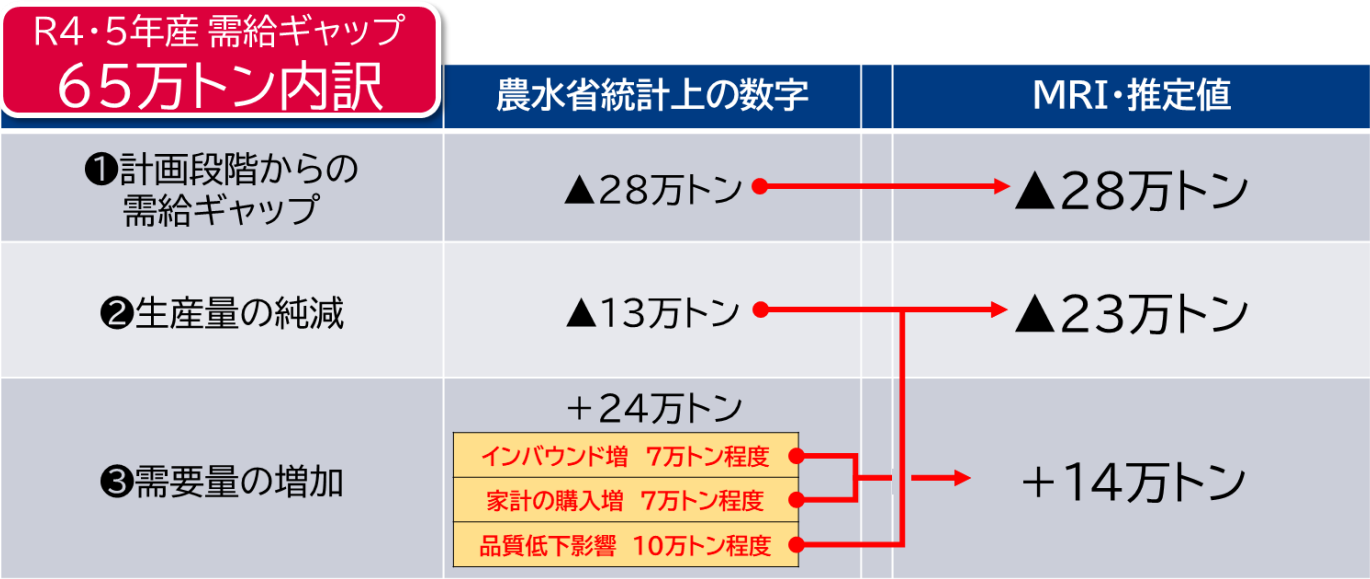
く拡大した」ということである。

①については、令和4年産で17万トン、令和5年産で11万トン、合計28万トン分、計画段階から需給ギャップがあったことがわかる。

さらに、②については、令和4年産はマイナス5万トン、令和5年産はマイナス8万トンであった。この13万トン分はおおむね反収（面積当たりの収量）が下がった、ということであり、主として、酷暑や害虫の発生などの気候・生育条件上の問題が発生したと考えられる。ここまでで、合計41万トンである。

③については、令和4年産では需給ギャップが見通しから4万トン、令和5年産は33万トンで合計37万トン拡大している。このうち13万トンは②の生産量の減少であるから、24万トン分については需要が拡大したということとなる。

図表1ー4 令和4・5年産 65万トンの需給ギャップの内訳



出所：農林水産省発表データなどを基に三菱総合研究所作成

この需要の拡大については、3つの可能性が指摘されている。第1に、純粋に消費量が増えている、という説である。インバウンドの増加や、令和6年（2024年）前半は相対的にコメ価格がまだ安かったので、消費者から積極的に選好された、という説がある。第2の可能性は、消費者や外食・中食事業者などが、手持ちの在庫を積み増している、という説である。そして、第3の可能性は、コメの全般的な品質低下により、玄米から精米にするときの歩留まりが悪く、同じ量の精米を用意するのに、より多くの玄米が必要だった、という説である。最後の第3の可能性は、実質的には需要が増えたのではなく、供給量が減ったとみるべき事象である。

この3つの可能性のうち、どの影響がどの程度あるのかを推定してみよう。まず、最も影響が大きいと考えられるのが、第3の「精米歩留まり低下の影響」である。特に令和5年産は、北陸や東北を中心に広範な地域で品質低下が報告された。例えば、新潟は通常8割から9割が1等米と評価されるが、令和5年産はその比率が15%程度まで低下した。農水省は令和7年7月30日の審議会において、その推計値を発表した。その影響は、令和5年産で10万トン、令和6年産で6万トンに及んだと推計された。

次に影響が大きいと考えられるのが、インバウンドによる影響だ。農水省が令和7年3月26日に発表した

推計では、2021 年はコロナの影響でゼロだった消費量が、2022 年 0.5 万トン、2023 年 4.0 万トン、2024 年 5.2 万トン、2025 年 7.0 万トンまで増加したとされている。令和 4 年・5 年産は、2022 年（令和 4 年）7 月から 2024 年 6 月までの 2 年分である。それ以前はほぼゼロであったため、この間（2022 年から 2024 年の半期分まで）のインバウンドによるコメの消費増分は約 7.1 万トン（2022 年・2023 年・2024 年半期分：0.5 + 4 + 5.2 ÷ 2）に及ぶと考えられる。

7 月の農水省の調査結果では、流通過程や加工業関連でのコメの在庫積み増しは確認されなかった。したがって、純需要増 23 万トンの残り、約 7 万トンは家計による購入増だと考えられる。参考データとして、2024 年度の家計調査結果を見ておこう。家計のコメの購入量は価格高騰にも関わらず増加していることが報告されている。2024 年度 1 年間の二人以上世帯のコメの購入量は対前年比プラス 3.77 kg だった。二人以上世帯数約 3,600 万世帯で単純計算すると 13.5 万トンとなる。1,800 万の単独世帯でも 1.5kg 程度の増加があったと仮定すると 2.7 万トンの増加があり、全世帯では 16.2 万トンの増加になったと推計できる。令和 5 年産の消費期は 2024 年度の第 1 四半期分にあたるため、その 4 分の 1 にあたる約 4 万トンの需要増があったことになる。7 万トンとの誤差はまだあるが、家計需要が増加した分が一定程度あるのは確かだろう。

以上を整理しなおすと、図表 1－4 の右列のとおりとなる。もともとの計画段階からの需給ギャップが 28 万トン。酷暑などの天候影響による生産量の純粋な減少分が 23 万トン程度あったと考えられる。残りの 14 万トンが純粋な需要増であり、うち約 7 万トンがインバウンド影響、約 7 万トンが家計の購入増である。令和 4・5 年産の約 65 万トンの 2 年間の需給ギャップのうち、その大半の 51 万トンは、生産量の減少によるものということになる。その中でも改めて①の数字の大きさに驚かされる。そもそも令和 4・5 年産では、当初から「政府が提示した需要量から 28 万トンも少ない量しかコメ生産が計画できていなかった」のである。さらに、もともとこれだけ不足している上に酷暑や害虫の発生により、23 万トンもの生産減が重なった。

詳しくは後述するが、2008 年の水田フル活用政策の導入以降、日本のコメ政策は「主食用米の需要減少のコントロール」を「主食用以外の作物に生産インセンティブを与えること」によって、かなりうまく展開してきた。農家の減少が続く状況でありながら、政府が推計する必要な需要量を一定程度確実に上回る生産を、農家の規模拡大により実現させてきた。その結果、農家から見れば「経営が厳しくなるようなコメ価格」だったかもしれないが、国民経済全体から見れば「物価の優等生といえるコメ価格」が実現されてきた。しかし、令和 4 年産以降、そのコントロールがうまく機能しなくなったと考えられる。

別の言い方をすると、1960 年代から続くコメの生産調整政策の歴史の中で、農業関係者はすべからく「コメの生産を政策的に抑えている」と考えてきた。しかし、令和 4・5 年産については、政府が示す「これぐらい作ったらいいのではないか」という数量を、農家は「作ろうとしなくなっていた」「作れなくなっていた」と考えるべきではないだろうか。

今回の需給ギャップ拡大が白日の下にさらされたきっかけは、酷暑などの気候変動問題だろう。しかし、その背景には気候変動に対応しきれなくなったことも含めて、農家の基礎的な生産力・地力の低下があるのではない。高齢化などよりその傾向はじわじわと強まっていたが、令和 4 年（2022 年）までのコメ価格の低下と生産コストの上昇という環境の中で、酷暑が 2 年続いたことで農家が頑張れる臨界点を超過してしまった。それが令和 5 年産の状況であり、その後の令和 6 年（2024 年）のコメ騒動につながっていった。

令和 6 年産の需給ギャップは需要増が主因

一方で、令和 6 年産の需給ギャップは、令和 4・5 年産と、大きく構造が異なっている。令和 4・5 年産と同様の手順で令和 6 年産の需給ギャップを確認してみると、図表 1－5 のとおりになる。まず、「①当初計画上の需給ギャップ」がマイナス 4 万トンあった。次に、当初予定の生産量よりも実績が 10 万トン増となったが、品質低下分による減少が 6 万トン分あったため、「②生産を増加させた分」は差し引き 4 万トンである。

①②を合計すると供給面はプラスマイナスゼロだったと推定できる。したがって、32万トンの供給不足は、すべて「③純粋な需要量の増加」によるものと考えられる。

図表1－5 令和6年産 32万トンの需給ギャップの内訳

R6年産 需給ギャップ 32万トン内訳		農水省統計上の数字		MRI・推定値
①計画段階からの需給ギャップ		▲4万トン		▲4万トン
②生産量の純減		+10万トン		+4万トン
③需要量の増加		+38万トン		+32万トン
		インバウンド増 6万トン程度		
		家計の購入増 26万トン程度		
		品質低下影響 6万トン程度		

出所：農林水産省発表データなどを基に三菱総合研究所作成

このうち、インバウンドによる影響は、6万トン程度と考えられる（2025年・2024年のインバウンド需要量の平均）。農水省が7月に発表した調査結果によれば、流通段階での在庫量の増加は確認されなかった。したがって、残りの26万トンが家計の純粋な需要増だと考えられる。前節で紹介したとおり、2024年度の家計調査結果をもとにすると、年間で約16.2万トンの購入増があったことになるが、その1.6倍程度の実績があったことになる（もともと期間のずれがあり、加えて家計調査は詳細な品目ごとのデータになるとかなり誤差があるため、こういった差が生まれると考えられる）。国民一人当たりで換算すると約2.2kgであり、世帯当たり約5.4kgになる。

この家計での購入増には2つの可能性がある。第一の可能性は、「純粋に消費量が増加した」というものである。そして第二の可能性は「家庭在庫の積み増し」である。「令和のコメ騒動」狂騒曲とも呼べるような大量のメディア報道の中で、消費者の多くはかつてないほどコメへの関心を高めた。これまでは「なくなれば買えばいい（いつでも買えるから）」という消費行動だったものが、「なくなる前に買っておく」という消費行動に変わった面があるのは明らかだろう。早めに購入するようになるだけで、1割程度の購入増になる可能性は十分ある。購入増が単に在庫の増加であるとする、711万トンという需要量が令和7年には続かない（減少する）可能性も否定できない。

一方で、これだけ、毎日おいしそうなコメの映像を見せ続けられることで、「おコメを食べたくなった」という声も聞く。「おコメが高いからパンにした」という声がある一方で、「やっぱりおコメを食べたい」という声もあった。令和のコメ騒動が、純粋な消費増をもたらしたのであれば、農家にとってみれば、本当にうれしいことだろう。つまり、普通に考えれば、価格が上がれば消費量は減るはずであり、農家が一番心配しているのが「価格高騰による消費者のコメ離れ」であるが、そのコメ離れが起きなかったという可能性である。いずれにしてもこの真偽がどちらにあるのか、もう少し時間がたってみないと明らかにすることは難しいだろう。

以上のとおり、ようやく「令和のコメ騒動」が発生した構造の全体像が明らかになってきた。令和 6 年 8 月の「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」をきっかけとして令和のコメ騒動は始まったが、当初は「供給量の不足」が原因で需給がタイトになり、価格の高騰が進んだ。その状況がメディアに取り上げられ、消費者の関心が高まったことにより、消費者サイドの「需要の増加」が思わぬ規模で進展したため、需給のタイト感にさらに拍車がかかった。その結果として、ここまで価格高騰が長引いたと考えていいだろう。

2. 「実質的に今も続いている」と指摘される「減反政策」の実際

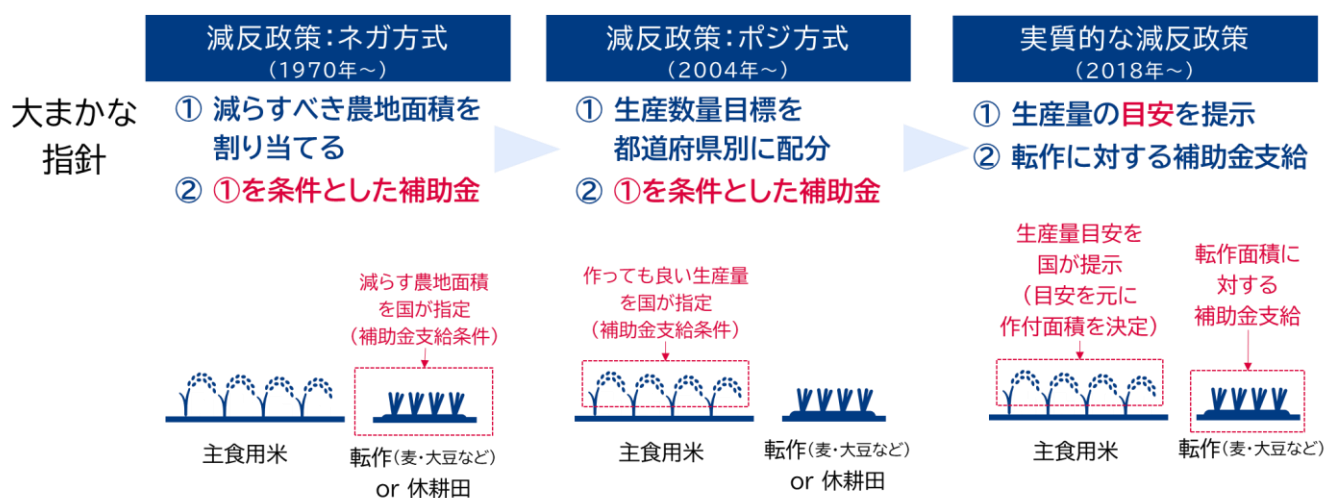
政府の公式な見解では、2018 年に減反政策は終了している。しかし、有識者の間では「現在でも実質的な減反政策は続いている」という指摘も多い。減反政策と呼ぶかどうかは別として、現状のコメの生産量が具体的にどう決まるのか、確認しておこう。

「減反政策」と「実質的な減反政策＝現状のコメ生産量を決定している政策」

2018 年まで、政府から農家に対して水田でコメを「作付けしないこと」に対する補助金が支払われていた。開始当初の 1970 年には、当時の大学卒初任給に匹敵する 10a 当たり 3.5 万円で始まったが、最後の 4 年間は 10a 当たり 7,500 円まで低下していた。2018 年でこの補助金が終了した。そのことをもって政府は「減反政策は 2018 年に終了している」としてきた。政府としての説明によれば、「主食用米を作るにあたって、生産面積・生産量に対する縛りは何もない」し、「主食用米を作ることに對する直接的な補助金は何もない」ということになる。

一方で、2018 年以降も政府は「生産数量の目安を提示」してきたし、「転作作物に対する補助金」を支給してきた。それらを通じて「主食用米作物の生産数量をコントロールしてきた」と考える有識者は「実質的な減反政策が継続している」と指摘する。

図表 2－1 「減反政策」と「実質的な減反政策」の違い

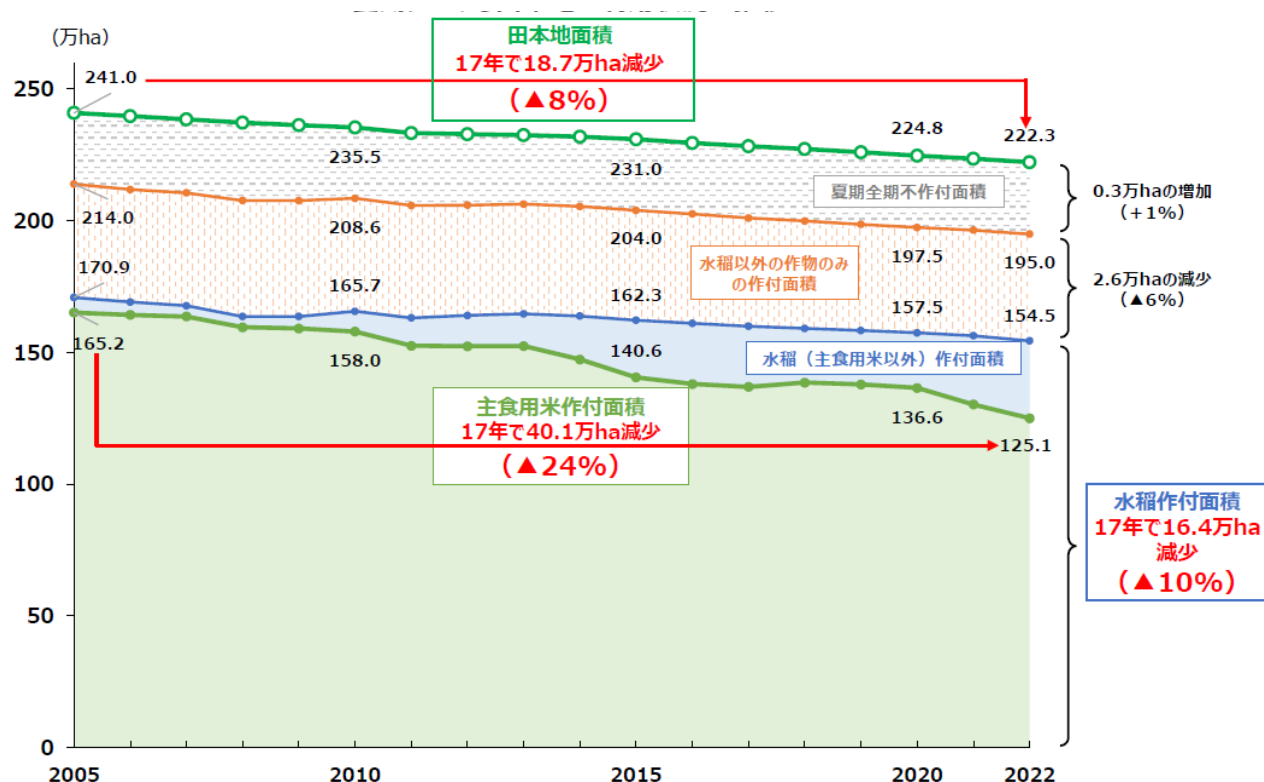


三菱総合研究所作成

確かに 2005 年以降のデータをみると、主食用米の作付面積は 165 万 ha から 125 万 ha へと約 40 万 ha も減少している (▲24%)。その一方で主食用米以外の水稲作付けが増えているため、水稲作付面積は 16 万 ha と▲10%にとどまっている。主食用米の作付けを減少させる政策的なコントロールは、一定程度効いていたと考えるべきだろう。

では、生産数量目標の提示と補助金の支給はどのように農家の生産面積決定に影響を及ぼしているのだろうか。以下でその実際の状況を確認してみよう。

図表 2－2 夏期における田本地の利用状況の推移



出所：農林水産省「米の消費及び生産の近年の動向について」

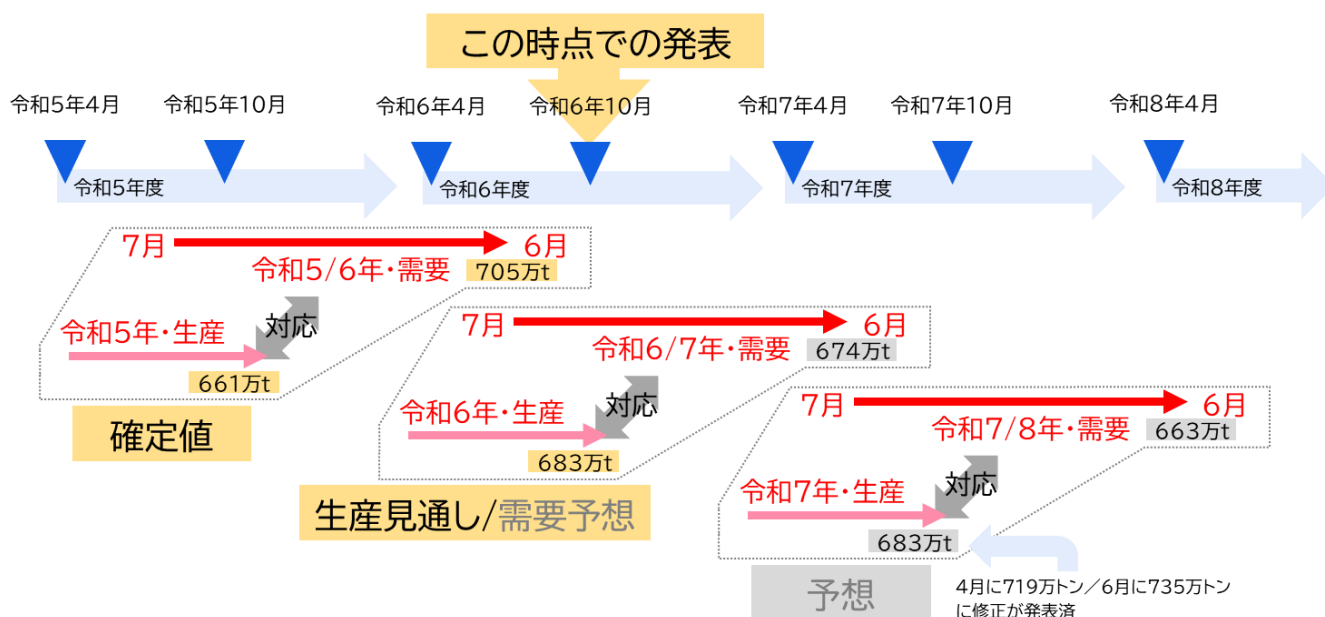
<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/240827/attach/pdf/240827-3.pdf>

(閲覧日：2025 年 7 月 26 日・P7「水田の利用状況の推移」)

生産調整の流れ 1～政府の目標目安と県市町村への目安の展開

政府が生産量の目安を提示してから、実際に農家が生産量を決定する流れは以下のとおりだ。まず、例年 10 月頃に、農水省は「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」で前年分の確定値と、当年分・来年分の需給見通しを発表する。例えば令和 6 年（2024 年）10 月であれば、図表 2－3 のとおり令和 5 年産の需給の確定値（通常 7 月末に発表済み）、令和 6 年産と令和 7 年産の需給の見通しを提示する（ちなみに農水省のコメの統計における需要は 7 月始まり 6 月終わりである）。

図表 2-3 2024 年（令和 6 年）10 月のコメの需給実績と見通しの発表

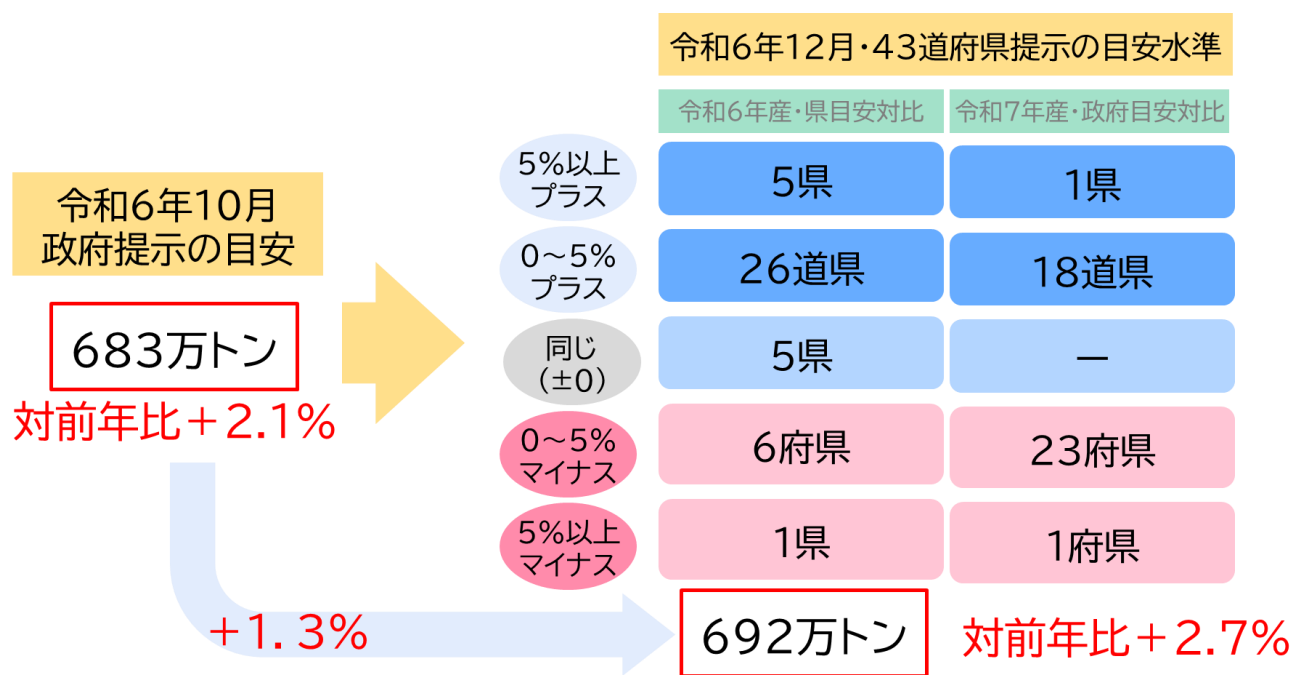


出所 農林水産省発表資料を基に三菱総合研究所作成

上記の発表の中で最も重要なのは、令和 7 年産の生産量の部分である。ベースとなるのは需要の見通しである。これは以前紹介したとおり、性年代別の消費量をもとに示されてきた。上記であれば令和 7・8 年産の需要は 663 万トンで推計されている。この数字をベースに、在庫量の増減傾向などを加味して、「これぐらいの生産量がいいのではないか」という数字が設定される。上記ではこれが 683 万トンと設定された。令和 5 年の需給ギャップが 44 万トンと大きかったこともあり、令和 6 年産に続いて令和 7 年産も需要を大幅に上回る生産目安が掲げられた。

この見通しをふまえて、各都道府県は 11 月から 12 月にかけて、県内の生産量と作付面積の目安を示すことになる（東京・神奈川・大阪・島根の 4 都府県を除く 43 道府県）。その計算方法は道府県ごとにまちまちであるが、①前年までの道府県内生産量・作付面積、②当該道府県の全国での生産シェア、③10 月に提示された全国生産量目安、④その他の影響要因（在庫や前年までの当道府県内の作況・販売や在庫の状況など）などを加味して計算された目標が提示される。令和 6 年 10 月の発表を受けた同年 12 月頃の 43 道府県が発表した生産目安を確認しよう。まず、令和 7 年産の全国の当初目安は 683 万トンで、前年の令和 6 年産の当初目安は 669 万トン（令和 6 年産当初目安）に対して、増加率はプラス 2.1%であった。これに対して、都道府県が各市町村に示した目安の合計値は 692 万トンで、全国の目安を 1.7%上回った。各都道府県の前年提示目安と比べても 2.7%のプラスであった（発表していない 4 都県については、前年実績と同じとして計算）。さらに道府県ごとの目安の内容を確認すると、前年の各道府県の目安との対比でも、当年の全国の目安との対比でも、ほとんどの道府県がプラスマイナス 5%の範囲で目安が設定されていることがわかる。つまり、全体感としては国が示した目安をおおむねふまえた水準で、都道府県ごとの目安も展開されていると考えていいだろう。

図表 2-4 令和 7 年（2025 年）産の道府県ごとの生産目安のバラつき状況



※ 一部欠損データについて、MRI推計により加えて試算した結果

出所：農林水産省発表データを基に三菱総合研究所作成

生産調整の流れ 2～県市町村目安をうけた農家の計画策定

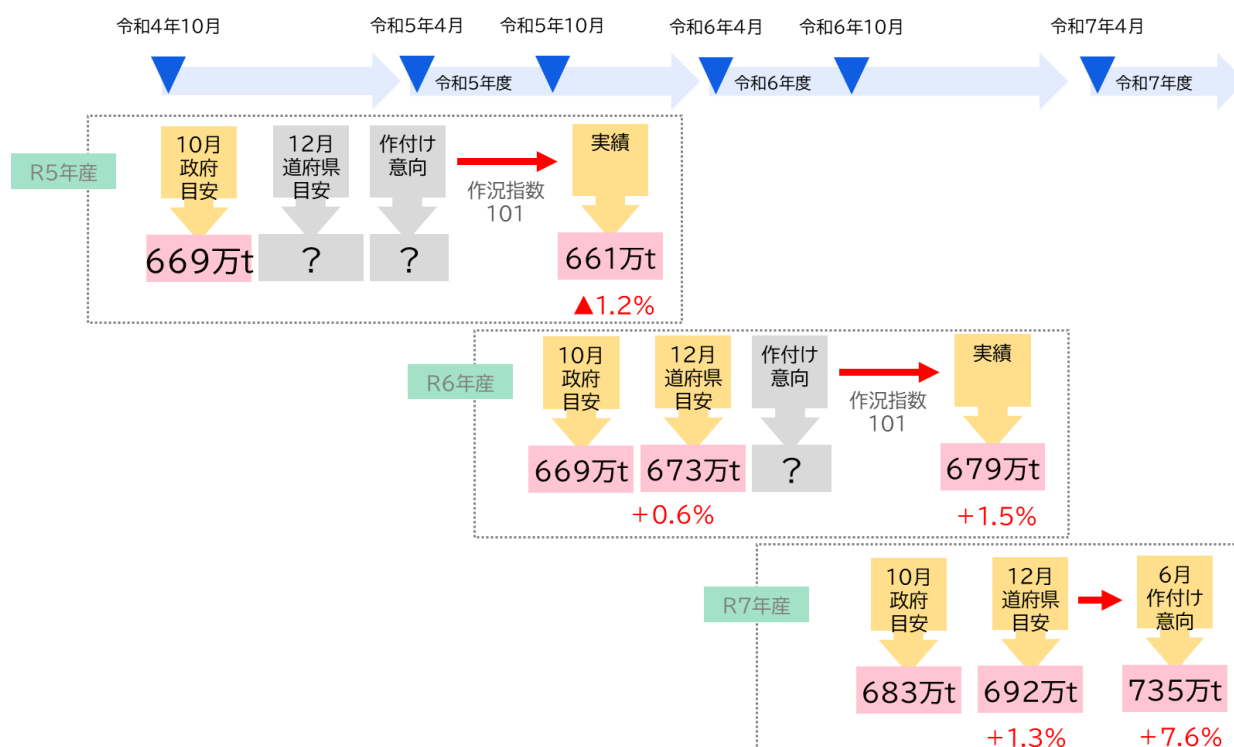
各道府県で設定された生産目安量は市町村ごとに数量が配分され、12月から1月にかけて各市町村から農村集落や農家にその目安が通知されることになる。この目安をふまえて、各農家は、その年の最終的なコメの作付け計画を決定する。この段階で、かつての減反政策が展開されていた時のような強制力は一切働いていない。農家は水田で何をつくるのかを自由に決定している。

では、実際に農家はどのように意思決定して、作付けを決定しているのだろうか。まず、大前提となるのは、去年の作付け状況である。そこをベースとして行政が提示してきた目安をもとに、今年の作付けを修正することになるだろう。例えば、30haを耕作しているような専業水田農家の場合で考えてみよう。この規模の農家は、一般に主食用のコメと転作作物を組み合わせで営農している。30haの水田を預かって営農している場合、一般に田んぼの数は100筆ぐらいに分かれている。昨年、40筆は主食用米、30筆は飼料用米、10筆は加工用米、20筆は小麦を作っていたとしよう。その前提で、「2.5%の主食用米の減少」を行政が提示した場合、農家はどうか考えるか。おそらく「2.5%主食用米を減少」させるとしたら、主食用米の田んぼを1枚、それ以外の作物に作付け変更するということになる。主食用米以外の作物は、基本、補助金によって成り立つ作物である。

結局、最後は一人ひとりの農家の判断なので確定的なことはいえない。おそらく一部の集落営農組織のような経営体では、市町村の指示どおりに作付けを変更する場合も少なくないだろう。一方で、1ha未満の零細農家はこうした指導はあまり関係なく、これまでどおりに作付けするケースが多いと考えられる（こうした零細農家は、そもそも主食用米しか作っておらず、販売・提供先が毎年決まっているケースが多い）。問題は、中規模・大規模の農業経営体である。これらの農家は、基本的には経済合理的に判断するだろう。政府が提示する目安自体が市場の需給を見据えて決定しているものであるから、大きな意思決定の方向性は、政府の

方針に沿ったものになると推測できる。

図表 2－5 令和 5・6・7 年産の政府目安と作付意向・実績の状況



出所：農林水産省発表データを基に三菱総合研究所作成

具体的にみてみよう。図表 2－5 では、10 月に政府が出した目安に対して、道府県が出している目安、それを受けた農家の作付け意向（または作付け実績）を整理して示したものだ。令和 7 年産（2025 年産）では、政府の 683 万トンの目安に対して、この 6 月に発表された作付け意向では、735 万トンが生産される見通しである。政府の目安自体が前年比+2.1%であったが、それからさらに+7.6%となる。

令和 6 年産（2024 年産）については、当初の政府目安は 669 万トン、道府県の目安は 673 万トンだったが、最終的な実績は 679 万トンとなった。4 月時点の作付け意向の詳細データが発表されていないため、4 月時点での正確な作付け意向は不明だが、作況指数が 101 であることからほぼ狙ったとおりの生産ができたと考えられるため、農家の作付け自体が 2%ほど増加したと考えてよさそうだ。

一方で、令和 5 年産（2023 年産）については、当初の政府目安が 669 万トンであるのに対して、最終的な実績が 661 万トンと減少させている（この年の道府県別の生産目安、農家の作付け意向データも公表されておらず不明である）。この年も作況指数は 101 であるから、農家の作付け自体が 1 %程度減少したと考えられる。

ここからはわれわれの仮説だが、農家は政府が提示している目安をみているというよりは、コメの価格動向をみて意思決定していると推測される。政府の生産目安の数字自体が、需給のバランスを見ながら、だぶつき気味で価格が安い時は生産を締める方向で提示されている。令和 6 年産、7 年産で前年対比プラスの目安を出しているのは、需給がタイトで価格が上昇傾向にあるためである。

令和 5 年産の政府の生産目安 669 万トンに対して、661 万トンしか生産されていないのは、政府の生産目安に従った、というよりは、この時期までのコメの価格が低迷（相対取引価格で令和 3 年 12,804 円、令和 4

年 13,844 円/60kg) しており、令和 4 年の 10 月時点では、先高観もなかったため、主食用米を作付けするよりは、転作作物を作った方が収益はとれるだろう、と考えた農家が多かったのではないだろうか。令和 6 年産、7 年産の増産はその逆である。令和 5 年 10 月時点では需給のタイト感が広がり、少しずつ小売価格は上がり始めていた。令和 6 年 10 月時点については説明不要だろう。

この仮説が正しいとすると、政府・行政が前年比マイナスの目安を出している場合は、そのマイナス目標を受け入れて、むしろ政府が出している目安をさらに下振れて生産計画をたてる傾向にあり、政府・行政がプラスの目安を出している場合、目安を上振れて生産計画をたてる傾向にあると考えられる。この政府の目安提示と、農家の作付け意向決定の振幅の大きさが、今回の需給ギャップ拡大の要因の 1 つになったと推測される。

なお、令和 7 年 7 月 30 日の審議会において、農水省は今後の需要量の推計のあり方について、再検討することを発表した。例年であれば、令和 8 年産の需要量と生産の目安が次の 10 月ないし 11 月の審議会において発表されるはずである。どのような形でどのような水準の数字が発表されるのか、注目が集まるところだ。

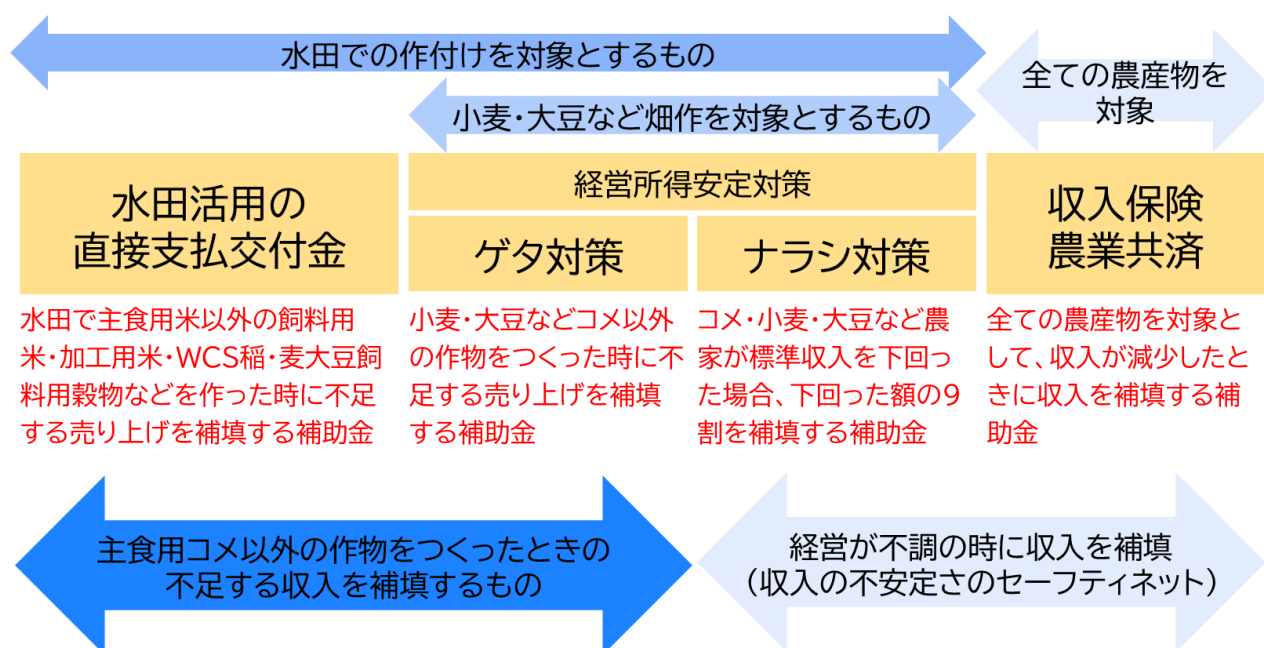
主食用米の価格によっては、主食用米以外を作ったほうがもうかる制度設計

農家からすれば、国や当道府県の生産目標よりも重要なことは、「結局、何をどう作れば一番もうかるか」という話であろう。生産の基盤である田んぼの面積は決まっている（去年の耕作面積は〇ha だったが、今年は〇〇さんからもお願いされて少し増えそう、ということはあるだろうが、「作ればもうかりそうだから、田んぼを集めよう」というようなことが短期的にできるわけではない）。30ha なら 30ha の中で「何をどれだけ作れば一番もうかるか」「価格が低下するリスクや、価格が上がる可能性はないか」などを見据えながら、営農計画をたてる。作付けのローテーションや複数年契約などを行っている場合もあり、毎年自由に変えられるとも限らない。種もみが手に入らなければ、作りたくても作れない。

上記でみてきたように、主食用米は価格が変動的であり、ある意味リスクが最も高い作物だといえる。一方で、転作作物（飼料用米、加工用米、小麦など）は、補助金収入が見込まれるため、安定した収入が得られる。以下では、水田農業の補助金について確認しておこう。

コメ・麦・大豆などの主食穀物系を作付けする農家が、経常的な営農活動をする中で受け取れる補助金の大半は、図表 2-6 のとおりである（「中山間地直接支払い交付金」など別の意味合いで設定されている補助金は支給対象が限定的であるため、除外している）。

図表 2－6 コメ・麦・大豆など農家に対する経営安定対策補助金の概要



出所：農林水産省ウェブサイト「令和7年度経営所得安定対策等の概要」を基に三菱総合研究所作成

https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/attach/pdf/keiei_antei-264.pdf

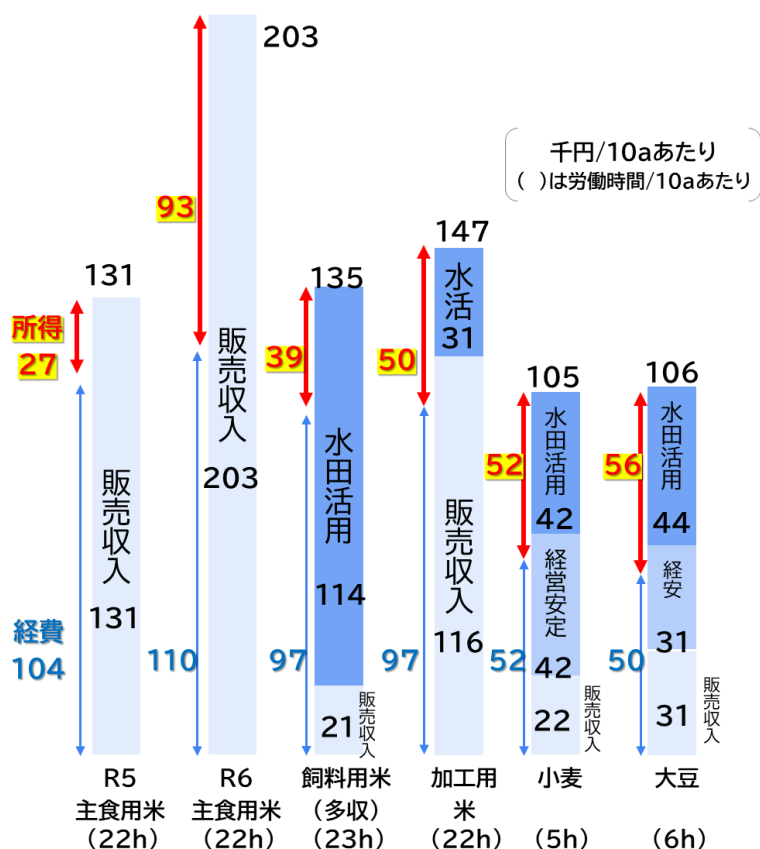
（閲覧日：2025年7月26日）

「ゲタ対策」「ナラシ対策」という通称の制度が「経営所得安定対策」である。このうちの「ゲタ対策」と、水田で主食用コメ以外を作った時に支給される「水田活用の直接支払い交付金」は、主食用コメに比べて小麦や大豆などでは売り上げが小さくなるため、その差額を補填（ほてん）するものである。

一方で、「ナラシ対策」と「収入保険」「農業共済」は、天候不順や価格低下などにより収入が大きく低下した時に、収入を補填するものである。農業経営の不安定さのセーフティネットとしての制度である（これらの制度については、4章で触れる）。

図表2－7は、農水省が発表しているモデルデータである。令和5年（2023年）の主食用米の実績では、10a当たりの販売収入が131千円である。経費は104千円で、所得が27千円残る。これに対して、飼料用米、加工用米、小麦、大豆とも、10a当たりで作付けできた作物そのものの販売収入は21千円、116千円、22千円、31千円でしかない。生産コスト（経費）を全く賄えないため、ここに補助金が交付されている。飼料用米や加工用米に対しては、水田活用の交付金が支給され、小麦・大豆については、水田活用の交付金にあわせて経営対策の交付金（ゲタ対策）が交付される。この結果、それぞれ、10a当たり、39千円、50千円、52千円、56千円の所得が確保できる。

図表 2－7 コメ・飼料用米・加工用米・麦・大豆のモデル収入・所得



出所：農林水産省ウェブサイト「令和7年度経営所得安定対策等の概要」を基に三菱総合研究所作成

https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/attach/pdf/keiei_antei-264.pdf

(閲覧日：2025年7月26日・P23)

図表 2－8 のデータは、図表 2－7 の 10a 当たりの数字を 20ha で営農した場合を試算したものである。近年は各地に 20～30ha 程度を担って専業で経営が成り立つ水田農家が数多く出現している。多くがトラクター、田植え機、稲刈り機をワンセット持ち、できるだけ効率的に経営することにより、家族プラスα人員（繁忙期の臨時雇用程度）で営農している。①がベースとなる、すべて主食用米を 20ha で作った場合で、売り上げが 2,620 万円、所得が 540 万円となる（労働時間 4,400 時間のうち、1,500 時間×2 名程度が家族だとすると、時給 1,000 円で換算してもさらにプラス 300 万円程度は家族労働収入があり、実際の家族所得は 840 万円となる）。

③④⑤⑥は、それぞれの転作作物のみで 20ha を作付けした場合の売上、所得、労働時間の理論値である。この数字を見る限り、①の主食用米よりもむしろ転作作物の方が、所得が大きく増加する。しかし、ここでの試算結果はモデルケースである（試算の詳細は開示されていないため検証はできないが、最もうまく営農できて最大の補助金を得られた時の数字である可能性がある）。小麦や大豆は、数年にわたって同じ場所で作付けすると連作障害で収益が低下する。そもそも小麦や大豆が向かない水田も多く、モデルケースのような収益が取れる場合ばかりではない。

図表の⑦は、主食用米、飼料用米、小麦を 3 分の 1 ずつ作付けし、モデルケースどおりに売上、所得が取

れた場合の試算である。⑧は、飼料用米、小麦について、売上、所得をモデルケースの 8 割で試算したものだ。実際には、この⑧ぐらいが、現実的な目安の数字になるのではないだろうか。ただ、⑧のケースであっても、①の主食用米だけを作っているときよりは、所得が多い。もちろん、②をみると、令和 6 年（2024 年）のようにコメの価格があがれば、圧倒的に主食用米がもうかるのも事実だ。ただ、逆にいえば、農家は、こういう「コメ価格上昇期待」にあわせて、この逆の「コメ価格低下不安」も抱えている。むしろ、長年にわたり、「コメの価格は下がるもの」という経験則しか持ちえなかった、というのが実際のところである。先行きのコメ価格相場に下振れ懸念が大きい時には、主食用米ではなく③～⑥のような転作作物が積極的に選好されるのは、必然的な結果であるように思われる。

図表 2－8 20ha 営農した場合の売上計・所得・労働時間の試算

	(千円、時間)		
	売上	所得	労働時間
①R5主食用米	26,200	5,400	4,400
②R6主食用米	40,600	18,600	4,400
③飼料用米	27,200	7,800	4,600
④加工用米	29,400	10,000	4,400
⑤小麦	20,800	10,400	1,000
⑥大豆	21,200	11,200	1,200
⑦：①＋③＋⑤	24,733	7,867	3,333
⑧：①＋③'＋⑤'	21,533	6,653	3,147

出所：農林水産省ウェブサイトデータを基に三菱総合研究所作成

https://www.maff.go.jp/j/seisaku_tokatu/antei/attach/pdf/keiei_antei-264.pdf

3. 水田維持のための国民負担の状況

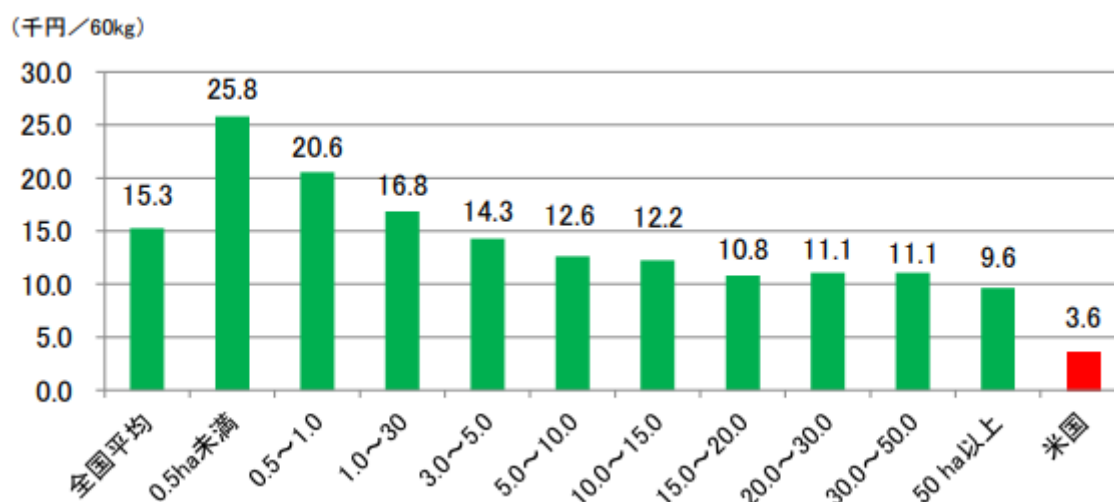
次に、上記の水田への補助金などの財政支出や、国民負担がどれぐらいの大きさになっているかを確認したい。このコストは、コメという日本人の主食、その生産リソースである 220 万 ha の水田を維持するための「食料安全保障上のコスト」ということになる。

コメ農業保護の必要性と農業保護の2つの方法

よく知られているように、日本の農家の経営規模は諸外国に比べて非常に小さく、結果として生産コストが高く、普通に作るとコメの価格が非常に高くなってしまいます。例えば、農家当たりの平均経営面積は日本では 3.4ha であるのに対し、アメリカでは 187.8ha におよぶ（2023 年）。この結果、2022 年の農水省のデータによれば、コメ 60kg 当たりの生産コストは日本国内の平均が 1.53 万円であるのに対して、アメリカは 3,600 円と 4 倍以上の開きとなる（図表 3－1）。

自由な市場取引に任せると、日本のコメ生産は淘汰（とうた）されてしまう懸念がある。その意味では、日本のコメ農業の保護は一定程度不可欠のように思える。しかし、「いざという時のため」だけに、あまりにも大きな負担を国民に求めることもできない。

図表 3－1 農家経営規模とコメ生産コストの国際比較（2022）



出所：農林水産省「経営規模・生産コスト等の内外比較」

<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/240827/attach/pdf/240827-87.pdf>

（閲覧日：2025 年 7 月 26 日）

現在では、世界的にみても農業保護の必要性は一定の理解が広まっている。かつて、GATT ウルグアイ・ラウンドが妥結された 1995 年頃は、世界経済・市場のグローバル化が進み、農産物ですら「すべて自由貿易化すべき」という考え方も少なくなかった。GATT ウルグアイ・ラウンドの交渉過程において、日本は「非貿易的関心事項」として、「各国にはそれぞれの食料安全保障の事情や、農地による治水効果など、貿易の観点だけではない要素があり、そこへの配慮が必要だ」と主張したが、その時点では必ずしも世界での賛同者が多かったわけではない（なお、この理由を主として、コメの関税化だけは免れた）。

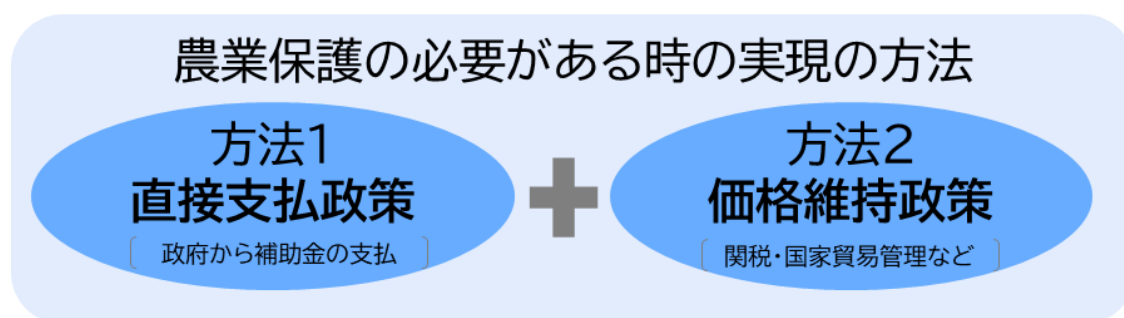
しかし、その後の世界貿易機関（WTO）の機能不全により、GATT ウルグアイ・ラウンド時点で各国が自国内で持っていた農業保護の政策は、ある意味そのまま固定化された（正確には、1994 年に約束した削減計画を達成した 2000 年頃の状況で、固定化された）。今では、農産物に対する保護政策は、どの国に対して

も一定程度許容されていると考えられる。

「①その農産物が国民にとって必要不可欠／いざという時に必ずしも輸入に頼れない可能性が高い」農産物の生産に対して、「②市場取引だけに任せておくと、農家の経営継続が困難になる」可能性があり、「③ある程度の農家支援があれば、国内で農業生産継続が可能」な時に、国内農業を保護することに正当性が発生する。

農業保護の方法としては、図表3-2のとおり2つの方法がある。農産物の価格を高めに維持することで生産者の所得を増やす「価格維持政策」と、生産コストの不足分などを農家に直接支払う「直接支払政策」である。以下では、日本のコメがこの2つの方法でどの程度保護されているのかについて確認する。

図表3-2 農業保護の2つの方法



三菱総合研究所作成

農業保護1 ～直接支払政策による保護

まず、直接支払政策における保護をみていこう。世界中あらゆる国において、「セーフティネットとしての農業保護」は不可欠であると考えていい。農産物は価格弾力性が低いうえに、生産サイクルが長いため、二次産業などと比べて経営の不安定性が高いからである。日本におけるセーフティネットとしての農業保護は、水稲・小麦などの土地利用型作物向けの「ナラシ政策」や、畜産向けの「マルキン（経営安定交付金制度）」、あらゆる営農品目に対応している「収入保険」「農業共済」などがある。

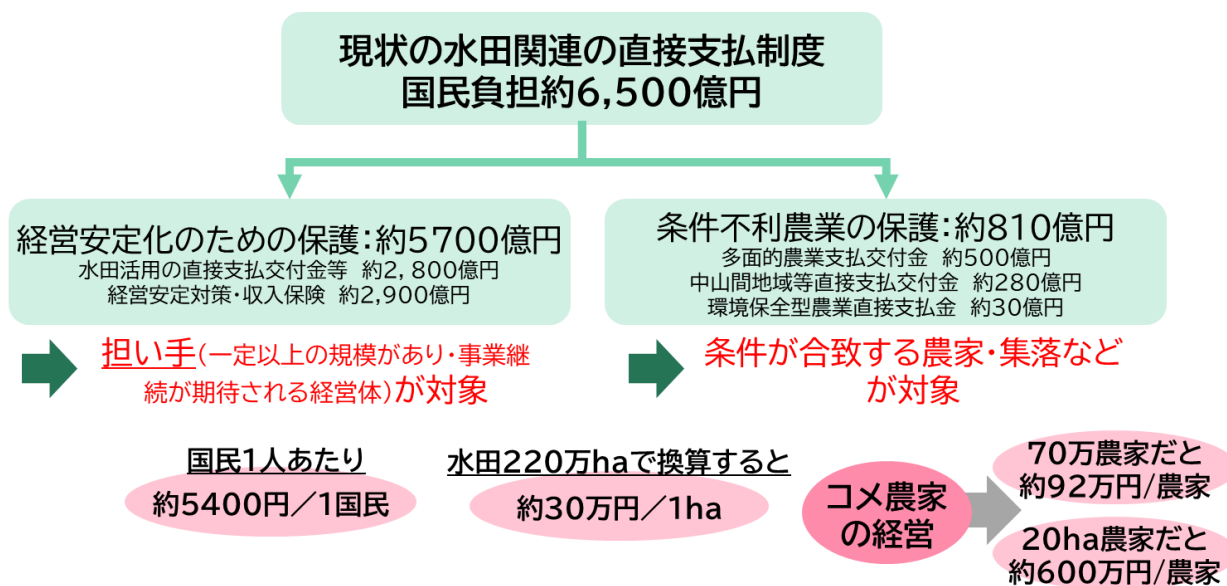
日本の水田政策において保護政策の中核をなすのが、2章で紹介した「ゲタ対策」や「水田活用直接支払交付金」である。これらの補助金は、主食用米以外の転作作物を作った時に支給される補助金である。主食用米については、後述する「価格維持政策」により保護されており、農家への直接支払いによる補助金は支出されない。国境障壁を設けたうえで、生産数量をある程度抑えることによって、一定の価格を維持している。一方で、それ以外の小麦や飼料用穀物などは、安い価格の海外産が入る状態であるため、これらの作物をつくってもらうために補助金が支給される。2章で紹介したように、価格維持政策で保護されている主食用米と同等の所得が取れるような補助金の設計になっている。これらの補助金は、直接的には「日本の国際的な競争力のなさを補填するための補助金」と位置付けられる。

セーフティネットや国際比較における不足分を支払う保護以外に、国内でも相対的に条件不利な地域での農業に対して支援を行うタイプの農業保護もある。「中山間地域等直接支払交付金」などがそれにあたる。

以上を整理すると、水田関連の直接支払制度は、図表3-3のようなものがあり、令和7年度政府予算でみると、全体で概算6,500億円程度の予算がかかっていることがわかる（一部、畑作にも支給される補助金も含まれている）。6,500億円は国民一人当たりで割ると約5,400円。220万haの水田当たりで計算すると、1ha当たり約30万円。毎年これだけの直接負担で日本の水田が守られている計算だ。6,500億円を70万のコメ農家で割ると1農家当たり、約92万円の補助金を受け取っていて、20haを耕作する農家であれば約600

万円相当の補助金を受け取る計算になる。

図表 3-3 令和7年度の水田関連の直接支払政府予算



出所：農林水産省ウェブサイトを基に三菱総合研究所作成

以上の水田農業保護のうち、2つ目の保護（転作作物に対する補助金）だけをとりあげると「減反させるための補助金」という見方もできる。実際、そう指摘する有識者もいる。たしかに、主食用米を転作作物にシフトさせる意図を持つ政策ではあるが、その見方は一面的である。より大局的にみれば、「余ってしまう水田を維持するためのコスト」とみるべきである。いわば、全国 220 万 ha の水田がなくなってしまうように、1ha 当たり 30 万円の保険をかけているようなものである。

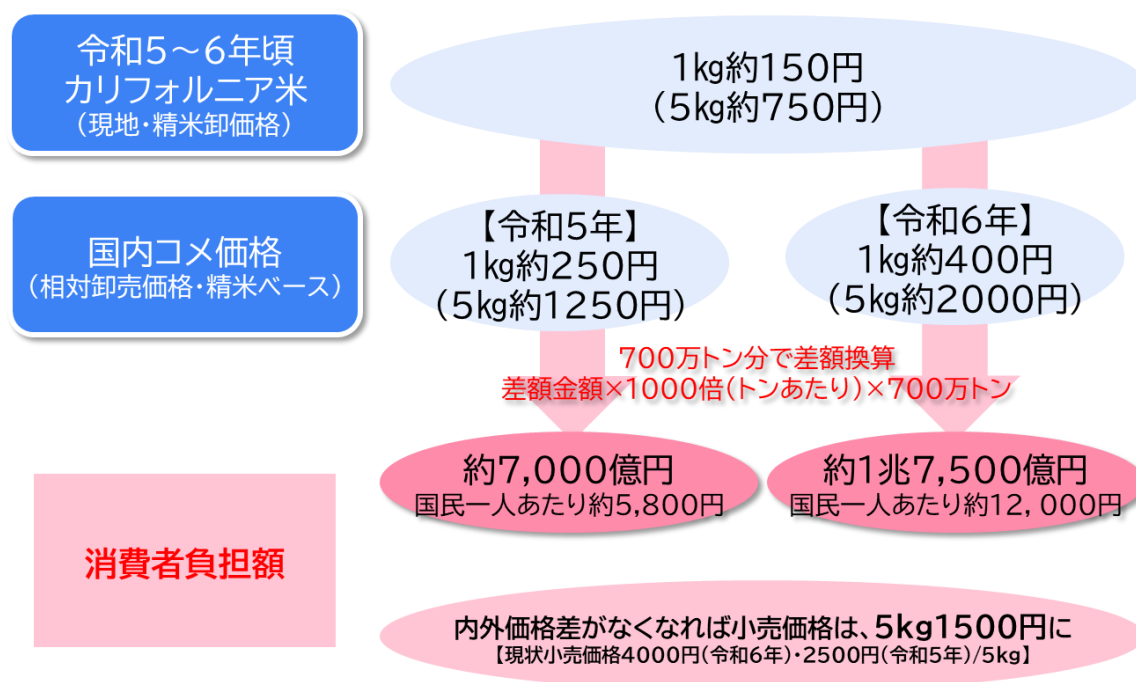
農業保護 2 ～価格維持政策による保護

1994 年の GATT ウルグアイ・ラウンド交渉において、日本政府はコメの関税化をミニマムアクセス（最低輸入量）の受け入れにより回避した。1999 年には関税化を受け入れたが、341 円/1kg という当時では極めて高い関税であったため、実質的に 2024 年の令和のコメ騒動に至るまで、外国産のコメが輸入されることはなかった。

農業保護の観点でいえば、これが「価格維持政策による農業保護」であり、内外価格差として国民負担がどれくらいあるのか、ということを試算したのが、図表 3-4 である。

図表 3-4 コメ価格維持政策による消費者負担額

コメの内外価格差にみる消費者負担額(概算)



出所：農林水産省『米をめぐる状況について（令和7年9月）』P157「コメの内外価格差」を基に三菱総合研究所推計
https://www.maff.go.jp/j/seisan/kikaku/attach/pdf/kome_siryou-267.pdf（閲覧日：2025年10月7日）

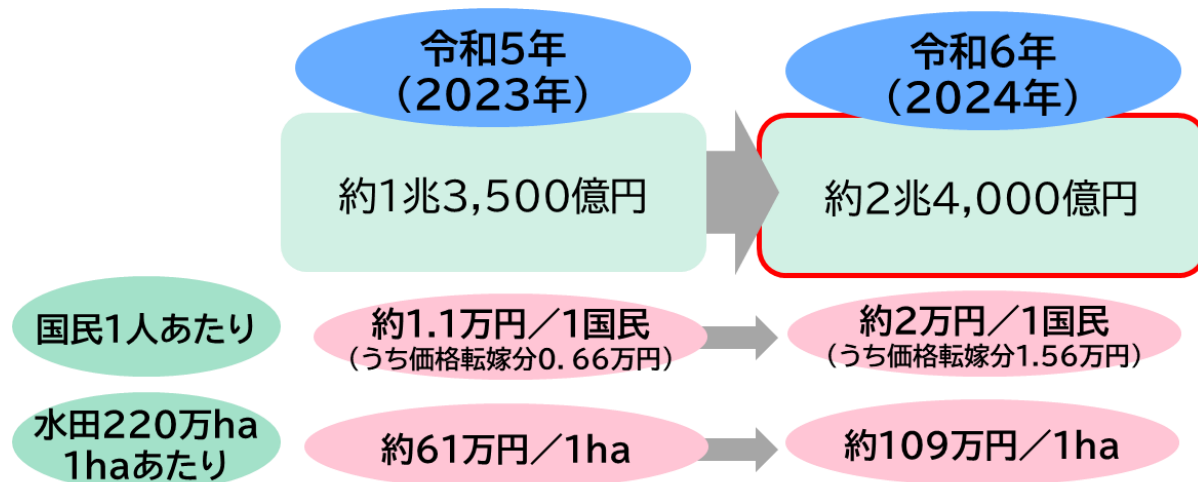
農水省の発表によれば令和5・6年（2023～2024年）のカリフォルニア米の現地卸価格（精米換算・卸価格）は1kg当たり150円であり、5kg換算では750円になる。コメの種類にもよるが、小売りではこの倍の1,500円/5kg程度で購入できるようなのである。これに対して、コメ価格高騰前の令和5年（2023年）の日本での卸価格に相当する相対取引価格は1kg当たり約250円（精米換算・消費税前）、5kg換算で1,250円だった（当時、国内の小売りでは2,000～2,500円程度で販売されていた）。卸価格のこの差額1kg100円を単純に国内需要量の700万トンに掛け合わせると約7,000億円になる（最終小売価格でみれば、この倍とみることできるが、農業のコスト構造というよりは流通システムのコスト構造の違いによると判断し、ここではいったん卸価格の差を国民負担と位置付ける）。

一方で、令和6年の日本国内の1kg当たり相対取引価格は約400円（精米換算・消費税前）まで上昇した。カリフォルニア米との価格差は1kg当たり250円となり、国民負担は1兆7,500億円に及ぶことになる（実は1990年ごろまで、コメの価格維持政策による国民負担は3兆円程度あった。それを30年かけて約7,000億円まで減少させてきたのだが、令和のコメ騒動で、1兆7,500億円まで大幅に揺り戻しを許してしまった）。

水田の保護政策による国民負担総額 ～『令和のコメ騒動』により増大した国民負担～

直接支払いによる補助金と価格維持政策による国民負担をまとめて合算したのが、図表3-5である。令和5年（2023年）までの国民負担の総額は1兆3,500億円であり、国民一人当たり約1.1万円、水田1ha当たり約61万円かかっていた計算になる。これが、令和6年（2024年）は、令和のコメ騒動により、国民一人当たり約2万円、農地1ha当たり109万円まで急増したことになる（ちなみに、20ha農家の場合でみると、令和5年の時点で約1,220万円、令和6年では約2,180万円が国民負担で農家のために拠出されていたことになる）。

図表 3－5 水田保護にかかっているコスト総額の変化



三菱総合研究所推計

税金などによって徴収され、農家に直接支払われる分が国民一人当たり約 5,400 円。海外よりも高い価格でコメを買うことによる負担が令和 5 年は約 6,600 円。それが、令和 6 年は 1 万 5,600 円に跳ね上がった。

これまで紹介してきたとおり、国際貿易において農業保護自体は必ずしも否定されるものではなくってきている。しかし、価格維持政策は国策貿易の公平性をゆがめるものであるし、国内でも、相対的に低所得者層の負担が大きくなるという問題があるといわれている。国内農業保護の必要があるときは、関税や数量規制などによる価格維持政策はなるべく削減し、農家への直接支払いによる保護にできるだけシフトしていくべきというのが、国際的に合意されている基本的な考え方である。その意味で、今回の価格高騰による国民負担の増加はあまり望ましくなく、農家保護として本当に必要なコストであれば直接支払いに切り替えていくべきものである。

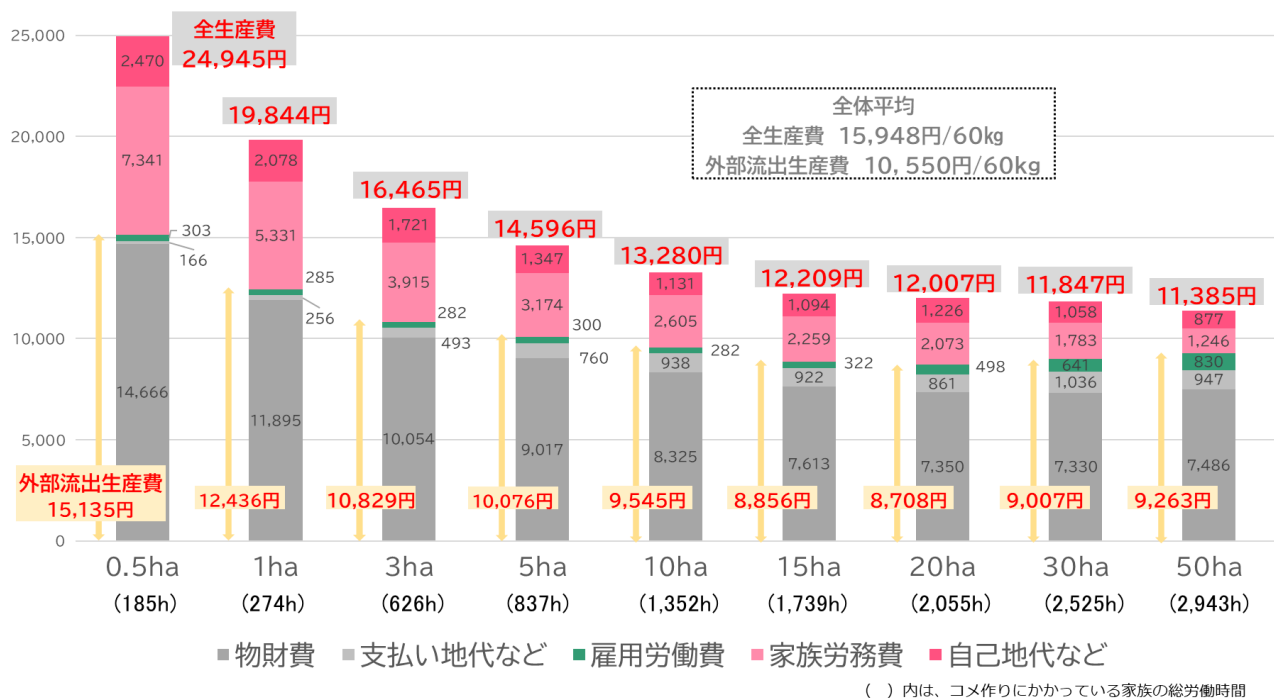
農家がコメを再生産できるコメ価格の水準

図 3－6 は、農水省が毎年発表しているコメ農家の生産コストのデータを、三菱総合研究所が補正したものだ(例：農水省データの「～0.5ha 未満農家」、「0.5ha 以上～1.0ha 未満」の 2 つのデータの平均値をとって「0.5ha 農家のモデル水準」として算出した)。図 3－1 で示していた 2022 年(令和 4 年)の全生産コスト平均値は 60kg 当たり 1.53 万円だったが、令和 5 年では約 1.6 万円まで上昇している。

このデータを見ると、コメ農家は規模拡大によって、相当の生産コスト減少が見込めることがわかる。0.5ha 農家と 50ha 農家では、倍以上の生産コストの違いがある。一方で、15ha 以上に拡大しても、生産コスト低減効果はあまり大きくならないこともデータから見てとれる。これは、日本の水田は特殊な場合を除いて大きくても 1ha ぐらい、通常は 0.3ha～0.5ha の大きさに、物理的かつ所有権的に分かれており、「農地を集約する」といっても「耕作する農地を受け持ってもらう相手を担い手農家に集める」ということでしかないからだ。「農地を集約」が「農地そのものを合筆して巨大化する」ことを意味しない。通常の農地の状態であると、トラクター、田植え機、稲刈り機の 1 セットを家族経営で営農できる規模が、条件のよいところで 30ha ぐらいまでである。多少条件が悪くても、15ha ぐらいまではどの地域でも 1 セットの農機による家族経営で営農ができるだろう。集落営農など、経済効率を追求する度合いが低い農家では、30ha でも農機を 2 セット、3 セット持っている場合もある。そのような理由もあり、規模の経済による収益逡増効果 15ha 以上では出に

くくなっていると考えられる。

図3-6 60kg 当たりの農家規模別生産コスト（三菱総合研究所補正值）



出所：農林水産省「生産費統計（令和5年度）」を基に三菱総合研究所作成

ちなみに、令和5年（2023年）の相対取引価格の平均値は15,315円であった。（農家の売上に該当する）JAからの概算金は相対取引価格よりは安いと推察される。70万の稲作農家のうち、耕地面積10ha以下の農家が95%を占めている。10ha農家の生産コストが13,280円であるから、「コメ農家はほとんど赤字」といわれることが（令和5年までは）事実であったことがわかる。では、いくらまで価格が上昇すれば農家は十分な利益がでるのだろうか。令和6年（2024年）のコメ騒動により、農家はどれぐらい利益を出せるようになったのだろうか。

コメ農家が経営継続できるコメ価格水準

図表3-6のデータを使って、仮の販売価格を設定したうえで、1年間の総売上、利益、所得、時給などを算出してみた結果が図表3-7である。反収は一般に10a当たり8～9俵（480kg～540kg）といわれているが、ここでは仮に8俵とおいた。そのうえで、1俵当たりのコメの販売価格が①10,000円、②12,000円、③15,000円、④18,000円、⑤24,000円の5つのケースを試算した。

<価格高騰前：②12,000円/60kgのケース>

令和5年（2023年）の状況に最も近いのが、②の12,000円/60kgのケースである。これを見ると、20ha農家でも利益が出ず、かろうじて利益が出る30ha農家でも利益36.7万円にすぎず、50ha農家でも246.2万円しか利益がないことがわかる。ただ、コメ農家の9割以上は家族経営であり、1～2名の家族と繁忙期の手伝いだけで営農している場合が極めて多い。50haの法人経営であったとしても雇用は7～8名で、労働力の中心に経営者とその家族がいることが多い。その結果、家族経営が中心のコメ農家において、経営結果とし

て実態的に最も意識されるのは、「家族の労賃」なども含めた「所得」である。家族労務費以外にも、「所有農地の地代」なども経営上のコストとカウントされるが、実際には外部流出はしない。

所得に目を転じると、20ha 農家で 526.7 万円の所得があることがわかる。家族労働時間は 1,755 時間で、時給換算すると 3,001 円/時間となる。さらに、15ha 農家、10ha 農家、5ha 農家まで、時給 1,000 円は超えている。一方で、全体の 84%を占める 5ha 以下の農家が（このデータを見る限りは）最低賃金以下の時給の状況であることがわかる（1ha 以下は、所得でも赤字）。とはいえ、5ha 以上の農家で耕地面積としては約 70%を占めている。コメ価格高騰前でも、大半のコメは赤字で生産されていたわけではないことがわかる。

図表 3－7 コメ価格別の農家規模別の売上・利益・所得など

農家の耕作面積別売上・利益・所得・時給									
①10,000円/60kg	0.5ha	1ha	3ha	5ha	10ha	15ha	20ha	30ha	50ha
売上(千円)	400	800	2,400	4,000	8,000	12,000	16,000	24,000	40,000
利益(千円)	-598	-788	-1,551	-1,838	-2,624	-2,651	-3,211	-4,433	-5,538
所得(千円)	-205	-195	-199	-30	364	1,373	2,067	2,384	2,950
時給(円)	-1,218	-766	-359	-41	307	936	1,178	1,037	1,017
②12,000円/60kg	0.5ha	1ha	3ha	5ha	10ha	15ha	20ha	30ha	50ha
売上(千円)	480	960	2,880	4,800	9,600	14,400	19,200	28,800	48,000
利益(千円)	-518	-628	-1,071	-1,038	-1,024	-251	-11	367	2,462
所得(千円)	-125	-35	281	770	1,964	3,773	5,267	7,184	10,950
時給(円)	-743	-137	508	1,032	1,657	2,573	3,001	3,125	3,776
③15,000円/60kg	0.5ha	1ha	3ha	5ha	10ha	15ha	20ha	30ha	50ha
売上(千円)	600	1,200	3,600	6,000	12,000	18,000	24,000	36,000	60,000
利益(千円)	-398	-388	-351	162	1,376	3,349	4,789	7,567	14,462
所得(千円)	-5	205	1,001	1,970	4,364	7,373	10,067	14,384	22,950
時給(円)	-32	807	1,809	2,640	3,681	5,028	5,736	6,256	7,914
④18,000円/60kg	0.5ha	1ha	3ha	5ha	10ha	15ha	20ha	30ha	50ha
売上(千円)	720	1,440	4,320	7,200	14,400	21,600	28,800	43,200	72,000
利益(千円)	-278	-148	369	1,362	3,776	6,949	9,589	14,767	26,462
所得(千円)	115	445	1,721	3,170	6,764	10,973	14,867	21,584	34,950
時給(円)	680	1,750	3,110	4,249	5,705	7,483	8,470	9,388	12,052
⑤24,000円/60kg	0.5ha	1ha	3ha	5ha	10ha	15ha	20ha	30ha	50ha
売上(千円)	960	1,920	5,760	9,600	19,200	28,800	38,400	57,600	96,000
利益(千円)	-38	332	1,809	3,762	8,576	14,149	19,189	29,167	50,462
所得(千円)	355	925	3,161	5,570	11,564	18,173	24,467	35,984	58,950
時給(円)	2,102	3,638	5,712	7,466	9,754	12,393	13,940	15,651	20,328
※ 所得500万円以下、時給2500円以下に網掛け（1000円以下にこい網掛け）									
参考データ	0.5ha	1ha	3ha	5ha	10ha	15ha	20ha	30ha	50ha
家族労働時間	169	254	553	746	1,186	1,466	1,755	2,299	2,900
参考：農家数比率	23%	30%	31%	6%	5%	2%	1%	1%	1%
参考：作付面積比率	3%	8%	19%	9%	11%	12%	9%	11%	18%

出所：農林水産省データを基に三菱総合研究所作成

<令和 3 年頃：①10,000 円/60kg のケース>

最近 5 年間で最もコメ価格が安かったのは令和 3 年(2021 年)であり、その年の平均相対取引価格は 12,804 円/60kg であった。史上、3 番目に低い価格だった。地域にもよるが、JA の概算金は 9,000 円～11,000 円程度まで低下していたと考えられる。仮に販売価格を 10,000 円/60kg とおいて、利益、所得などを試算したのが①である。この水準になると、すべての階層で完全に経営を継続できないレベルである。20ha 以上のすべての階層で 200 万円台の所得しか得られない。では、実際にこの時期に専業農家はどのようにしていたのだろうか。その答えが、図表 2－7、図表 2－8 にある。実際には、現在の 20ha 以上の水田農家で主食用米しか作って

いない農家はむしろまれである。図表2-8の⑦⑧のようなポートフォリオを組むことによって、家族で500～600万円程度の所得を確保していたと推測できる（見方を変えれば、令和3年頃は主食用米の価格が安く、こういう経営状況であったからこそ多くの専業農家が主食用米以外の作付けに流れた。その結果、令和4年・5年の生産不足が生まれ、令和のコメ騒動が発生した、と考えられる）。

<1ha以下農家は販売価格がむしろ安定している>

どの価格であれ、時給でみると零細になればなるほど厳しくなっている。しかし、0.5ha農家や1ha農家は、実際にはここまでの赤字になっていない場合が多いと推測される。例えば、0.5ha農家であれば、約40俵のコメを収穫するが、これぐらいの量しか作っていない零細農家では、中規模・大規模農家に比べて、縁故米で譲渡したり、地域の知り合いへ直接販売したりする比率が高い。確定申告上はJAの概算金の売上単価になっていても、実際には、昔から付き合いのあるところに、直接60kg当たり15,000円～20,000円程度で販売していたケースが少なくない（なお、小売ではこの時代でも2,000円/5kgで売られており、60kg 20,000円を買えば5kg 1,666円であり、精米による目減り分を考えても消費者から見れば十分に安い）。

また、1ha以下農家はいわゆる「兼業農家」が多い点にも触れておきたい。コメによる収益が低下したとしても本業による収益があるため、1個人でみた場合では比較的安定的に暮らしている可能性が高い。

<中規模農家の経営が、一番中途半端になりがち>

一番厳しいのは、おそらく、3ha～10haないし15haぐらいまでの層である。例えば、10ha農家だと収穫量は8俵/10aでも800俵になる。30kgの紙袋で1600袋である。家族労働時間も年間1200時間近くある。縁故米や直接販売だけで売り切るのは難しい。10ha農家の場合、②12,000円/60kgのケースでも年間の所得は196.4万円ではない。さらに、①10,000円/60kgのケースでは、36.4万円しか所得がない。時給換算で307円しかなく、全く話にならない水準である。ただし、ここまで下がると収入保険やナラシ対策などのセーフティネットが発動する可能性が高い。令和3年産においてナラシ対策に加入していれば、10ha農家では168万円の補填があった計算になる（詳細は4章で紹介）。①の場合でも200万円程度の所得は得られることになるが、昔から農業をやってきた60歳代・70歳代の高齢者であれば、年金をもらいながらの副収入としてなんとか継続してくれるかもしれない。しかし、農業未経験者が「あらたに就農しよう」と意欲を持って取り組める水準では全くない。少なくとも、1,200時間の労働時間の10ha農家でみて、③15,000円/60kgの436.4万円、できれば④18,000円/60kgの676.4万円ぐらいの所得がないと、新たな若い就農者を期待するのは難しいのではないだろうか。

<全体としてみれば、相応の収益性があるコメ農業>

一方で、この数字と図表3-7の数字をみれば、「必ずしもコメ農家がもうからないわけではない」ということもわかる。確かに、10,000円/60kgの時の農家経営は非常に厳しい。しかし、その時ですら水田活用の補助金などをうまく使って作付けを行える大規模専業農家であれば、食べていけなくなる状況ではないし、セーフティネットが発動して補填が得られる可能性も高い。さらに、15,000円/60kg以上なら、20h以上の規模があれば農村地域で十分生活できる所得を得られる。この水準があれば、中規模以下でも実はそれなりの所得を確保できる。ある意味、政府は長年コメ農家だけはある程度最低限の所得を得られる（維持できる）ような制度設計をしてきた、誰がやっても損をしないやり方を考えてきたといえるのではないだろうか。

ただ、大規模化政策により、地域でうまく大規模化すれば、相応にあるいは相当にもうけられるようになってはいるが、昭和の時代に比べれば中規模・零細農家が得られる所得は相対的に小さくなっている。継続

するのがばからしいほどコメ価格が低下し、主食用米を作る農家が減ってしまったのが令和のコメ騒動が発生する直前の状況だったと考えられる。

＜農業保護の水準を考えるには、価格の低下・安定が不可欠＞

以上の分析と、JA の概算金が 2 万円以上の水準になっている令和 7 年夏の現状を踏まえると、「コメ農家の収益を確保するために、どれだけのこういった保護政策を打つべきか」ということを考えられる場合ではないといえるだろう。

要するに、直接支払による保護だけでなく価格維持による保護まで含めると、現状の農業保護の水準は高すぎる。まずは、「コメ価格の高騰により、結果として増えてしまった農業保護」をいかに適正化するか、を考える必要がある。農家経営の持続性という意味で考えても、多くの農家が 15,000 円/60kg 程度あればやっていける可能性が高い。少し余裕をみるとしても、18,000 円/60kg あれば十分であろう。農家の売上が 18,000 円/60kg 程度であれば、相対取引価格は 20,000 円/60kg (1,666 円/5kg) 程度が見込まれ、小売価格は 3250 円/5kg 程度が見込める。この時に内外価格差による国民負担は約 1 兆 2,500 億円程度になる。令和 5 年(2023 年)よりは 5,000 億円程度多いが、令和 6 年(2024 年)よりは 5,000 億円程度抑えられる。

4. 今後の「コメ増産への転換」に向けた必要政策

3章までの分析を踏まえると、8月5日に政府が打ち出した「コメの増産」という方針は極めて正しい。まずは、一定程度コメの増産をして価格を安定化（一定の低下）させることが、今後のコメ政策を設計していくうえでも出発点になる。

しかし、足もとで増産が必須だとしても、その後、いかにして増産を継続させられるかを考えていくためには、より慎重な検討も求められる。その実現に向けては取り組む政策を、短期的、中期的、長期的に、区分して考える必要がある。

まず、足もとの増産に取り組む

短期的にはコメの価格を下げる必要がある。令和7年産で自然に主食用米の生産増が進み、すぐに価格の沈静化がもたらされればよいが、そうならなかった場合には、令和8年産でさらなる増産に取り組む必要がある。令和8年産の増産にむけて、農家の主体的な判断だけで十分な量が確保できればよいが、その見通しが厳しい場合、令和7年の秋から令和8年の春にかけて行政サイドから農家に対する積極的な働きかけが求められる。幸い、令和7年3月まで作成していた地域計画づくりにおいて、行政の農家・農村集落にその関係ができていないはずである。

もちろん、思い切った増産は急激な価格低下をもたらす可能性があり、その事前の対策が何よりも不可欠である。幸い、備蓄米が現状80万トン以上も不足しているため、政策の設計は可能なはずだ（価格が低下しすぎる兆しがでたときに、速やかに相応な価格で備蓄米を買い入れることを事前に公言し、農家に約束するなどがありうる）。

中期的な水田政策を再設計する

一定の生産量、価格水準に安定させたいうえで、令和9年度以降の新しい水田政策を構築する必要がある。まずとるべき政策は、転作作物への助成の削減だろう。ただし、いきなりゼロにするのではなく「それほどもうからないが農家がやってもいいと思えるレベル」に設定する必要がある。現在の多くの大規模農家は、主食用米、転作作物（非主食用米、小麦・大豆）の組み合わせで経営しているが、今回の令和のコメ騒動は、主食用米の価格が下がり過ぎたことで転作作物へのシフトが進み過ぎ、主食用米生産が減少し過ぎたことで主食用米の価格が暴騰した。やはり、転作作物の補助金で主食用米の生産量をコントロールするのは無理があるのではないだろうか。今は非主食用の飼料用米や加工用米、備蓄米など、用途別のコメ生産量を先に確定している。今後は、主食用米を中心としたコメ全体の生産量目安を持ちつつ、主食用米の需要からあぶれる部分を事後的に非主食用米に回すような制度設計が求められるだろう。

あわせて主食用米の価格が低下し過ぎた場合の、農家への所得補償に関する政策を生産者にしっかり共有し、必要に応じて制度を強化・見直していく必要がある。現状、既に農家の所得減少の際の対策として、「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）」「収入保険」などの制度がある。ナラシ対策はコメと畑作物を対象としており、地域の標準的な収入をベースに収入が減少したときに補助金が支出される。一方の収入保険はすべての農作物を対象とするもので、農業経営体の過去の収入実績をベースに収入減少の際に保険が支払われる。コメ生産にあたっては、ナラシ対策か収入保険のどちらかにしか加入できない。図表4-1は、このうちナラシ対策による、コメ農家への令和3年産における補填例である。

図表 4－1 コメ農家の所得補償の例 令和 3 年産・ナラシ対策例

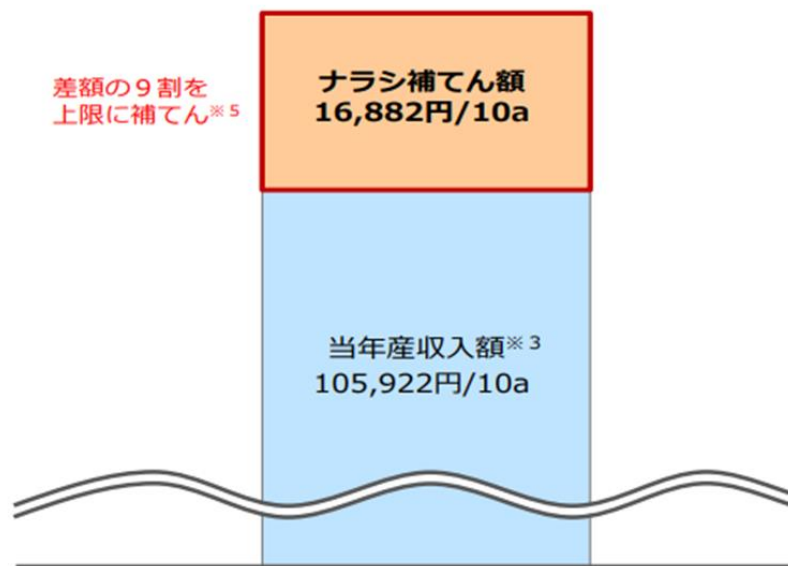
【R 3 年産：全国】

米価※¹：12,804円/60kg

作況：101

R 3 当年産収入額※⁴ + ナラシ補てん額※⁵ (試算)
122,804円/10a

R 3 標準的収入額 124,680円/10a



図表：農林水産省ウェブサイト「(参考) ナラシ対策の各年産の加入状況等」

<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/attach/pdf/230731-14.pdf>

(閲覧日：2025 年 8 月 1 日)

過去 10 年間で最もコメ価格が安かったのが令和 3 年産であった。この年の標準収入額が全国平均で 124,680 円/10a であったのに対して、当年産のモデル収入額は 105,922 円/10a。差額の 9 割となる 16,882 円/10a が補填された。この年、米価（相対取引価格ベース）は前年の 14,529 円/60kg から、12,804 円/60kg に大幅に低下しており、ナラシ対策に加入していた農家にとっては、大きな経営安定化につながったはずだ。

ただ、令和 3 年産の実績でナラシ対策・収入保険の加入件数は 9.6 万件、対象水田面積は 65.7 万 ha であり、加入率は半分程度である（面積ベース）。これらの所得補償は保険方式であるため一定の農家負担（3 分の 1 を農家、3 分の 2 を国が負担）があり、加入が進まない面があるようだ。何よりも制度が複数に分かれていることもあり、農家からみて、どんな時にどのような補償が受けられるのか、確実にメリットがあるのかが非常にわかりにくい。また、補償の基準は地域の標準収入や過去の所得などがベースになるため、主食用米の価格が短期的に大幅に低下するときのリスクに必ずしも備えられないという声もある。もし実際にそうだとすれば、必要に応じて制度を見直していく必要がある。

コメの増産を農家に継続的に実現してもらうためには、こうしたセーフティネットをしっかりと再整備したうえで、その存在を確実に訴求する必要がある。この訴求は必ずしも農家向けだけではなく、むしろ消費者・国民に向けた政策パッケージとして共有していきたい。

その際に重要なのは、政策の枠組みは念入りに決めたうえで、細かい政策は臨機応変な対応を進めていくことだ。「猫の目農政」という批判をよく聞くが、コメ生産の補助金・保険などの保護政策の水準変更などに

については、猫の目農政と言われることを恐れるべきではない。もちろん、農業保護の枠組み自体を頻繁に変えるのは好ましくない。枠組み自体は、令和 9 年度からの新しい政策で見直したならばらしくは変更すべきではない。しかし、毎年のコメ生産量をコントロールするには、補助金の水準設定は丁寧、迅速にチューニングすべきだ（言うまでもなく、農家には事前に制度の枠組みは変えないこと、補助金の水準を変更する条件と、変更されうる範囲などを明示することは非常に重要である）。

将来的に高価格が一定程度是正され、直接支払いでの補填にシフトできるようになった際には、上記のセーフティネットに関する支払い強化とコメ全体の余剰分を主食用米以外の生産や需要にバランスよくシフトさせるための、政策展開の再検討が求められる。その際、新しい農家への直接支払保護政策を考える上で、一部で提案されている「全農家に土地面積当たりいくら」などの形で一律に配分する直接支払いはあまり得策ではない。確かに「耕作している農地面積に比例した補助金」というのは、食料安全保障の考え方としては間違っていないし、多くの国で採用されている方法である。しかし、構造改革が遅れている（零細農家が多すぎる）日本では、一律に配布する方式の補助金は、本来は流動化して生産性の高い農家に集約すべき農地を、零細農家にとどまらせる効果を持ってしまう。

中長期の目指すべき状態をピン止めする

上記の個別具体的な政策を展開するうえでは、中長期的な目線で、生産量やコメの価格に関する目標値、ビジョンを確実に持つことが重要である。

三菱総合研究所では、2024 年 7 月に、現状 430 万 ha の耕地面積は、国民一人当たり 3.5a という食料安全保障上のギリギリの水準であり、2050 年時点の人口 1 億人に対しても 350 万 ha の耕地面積を維持することが必要であると提言した。このうち特に水田面積について考えると、一人当たり 50kg/年間のコメ消費量とすると、10a 当たり 500 kg の反収で仮定し、人口 1 億人分の需要量 500 万トンのコメの作付面積として、約 100 万 ha が必須となる。世界の気候や食料供給システムが安定しており、小麦などの輸入穀物が安定して調達できるとしても、ここだけは確実に維持・確保する必要がある。もし世界の食料供給に決定的な問題が発生し、国内で主食穀物を供給しようとするのであれば、コメを中心に国民一人当たり 100kg~120kg の穀物を生産できるようにしておくことが望ましい。いざという時にコメを増産し、一人当たりの穀物を 100kg~120kg 生産できるようにするためには、さらに 100 万~140 万 ha の水田が必要になる。ベースの水田 100 万 ha に合わせると、200~240 万 ha になる。このうち一定の比率は畑作の小麦や大豆でも構わないだろうが、日本の気候・風土との相性を考慮すると、いざという時になるべくコメを作付けできるようにしておくことが望ましい。現状、既に水田面積は 220 万 ha しかないことを踏まえると、現状の水田はなるべく維持すべきであろう。少なくとも、現状、主食用米以外も含めて水稻が作付けされている 155 万 ha、さらに水田で小麦や大豆が作付けされている約 40 万 ha、合わせて 195 万 ha の水田は、2050 年においても水田として維持させておくべきだ。それが、日本のいざという時の食料安全保障の土台である。

さらに、コメ価格に関する目標を持つことも必要だろう。コメの生産量を維持するのは、国民の食生活を守るためである。今回のコメ騒動で明らかになったように、国民の食生活を守るうえで、「コメの価格を一定の水準以下に抑える」という目標も明確に持つべきだ。価格目標の明確化が目指すべき生産量を規定するのであり、そこに向けた、より具体的な政策の設計が可能になる。前述のとおり、概算金ベースで 60kg 当たり 18,000 円の水準で、多くの農家は経営が成り立つ見通しを持てる。その時の小売コメ価格は、3,250 円/5kg 程度が期待できる。この水準であれば、他の食料品との対比において、2022 年頃からの物価高騰を織り込んでも、他の食料品と同様の価格上昇で抑えられていることになるはずだ。

農水省の新しい基本計画でも、耕地面積やコメの生産量についての KPI が設定されている。しかし、その設定年度は 2030 年である。日本農業が本当に課題局面に対峙（たいじ）するのは、団塊世代の全員が 80 歳

以上になる 2030 年以降であり、コメの生産量不足が一番懸念されるのは 2040 年頃だ。2040 年や 2050 年を念頭においた農業生産に関する KPI 設定が非常に重要となる。

農家の経営力・農業力を向上させる 4 つの施策

中長期的なビジョンがピン止めでできたら、足もとの個別具体的な農家の保護政策にあわせて、より根本的な農家の経営力、農業力を向上させる骨太な取り組みを加速することが不可欠である。具体的には、「農地の集積と農業生産基盤の整備」「経営体や人材の育成」「データ基盤の整備」「イノベーション実装の加速」の 4 つである。

① 農地の集積

これまで何度か触れてきたとおり、コメ農業の生産性向上にとって規模の経済は不可欠である。しかし、日本の農地は制約が大きく、本当の意味での農地集積（合筆・大型化）は進みにくい。今年 3 月に提出された「地域計画」策定結果を見る限り、一定の集約効果が出ている地域は全体の 11%に過ぎず、全体の 9 割がその将来を見通せていない。今回の地域計画はゴールではなく出発点であり、より一層の集約化の取り組みが求められる。合わせて足もとで今後より大きな懸念があるのは、水路などの農業インフラの老朽化である。道路や橋だけではなく、農業生産インフラでも同じ問題が発生している。

② 経営体と人材の育成

経営体や経営人材の育成も非常に重要である。コメ農家に限らず、日本の農家の多くは「生産」はしても「経営」を行っていない。100 枚もの田んぼを耕作し 3600 万円もの売り上げがあるのに、財務的な分析が何もなされていない、田んぼごとの生産性の分析も何もなされておらず、販売・マーケティングに関する戦略や作戦が何もない。むしろそれが普通である。

③ デジタルデータ基盤の整備

こうした状況を作っている一つの要因が、「デジタルデータ化の遅れ」という基盤問題である。コメ農業で比較利用されているデータサービス基盤の 1 つに、農機具メーカーのクボタが提供する KSAS というインターネットクラウドサービスがある。圃場管理や作業管理など、農業経営の見える化を推進するものだが、このサービスが利用されるポイントの 1 つは、普通に農機具を使って田植えや稲刈りなどを行っているだけで、自動でデータが蓄積されていくところにある。こうした日常的な農作業、圃場管理に関するデジタルデータ化について取り組めていない農家もまだまだ多い。より深刻なのは、行政手続き系の電子化である。農水省では、令和 2 年（2020 年）度に「農林水産省共通申請サービス（通称「eMAFF」）」を導入して、農家の行政へのさまざまな申請のデジタル化を推進してきた。令和 7 年（2025 年）中にオンラインの利用率を 60% にすることが目標であるが、令和 3 年（2021 年）時点の実績は 0.3%にとどまっている。例えば、どの地域でもコメ農家は「営農計画書」を行政に提出するが、ほとんどの地域でまだ紙の書類がやり取りされている。小規模農家であれば 2、3 筆の田んぼのことを書けばよいが、大規模農家では 100 筆、200 筆ごとの作付け情報を、毎年手書きで更新して提出する必要がある。農家にとっても手間だし、大きな行政コストがかかっている。現在、この見直しは農水省でも進んでおり、現場での活用が進むことが期待される。今後の政策の EBPM 進展のためにも、KSAS がそうであるように、必要な手続きを普通に行うだけでさまざまなデータが蓄積される状態にしていくことが重要である。

④ イノベーションの推進

最後に、イノベーション推進の必要性をあらためて指摘しておきたい。コメ農業のイノベーションといえば、ドローンや自動運転トラクターなどのスマート農機の導入がイメージされやすいが、スマート農機は農地規模の大型化などが進んでいないと効果は見えにくい。それ以外に、乾田直播¹などの新しい耕作方法による必要労働量の削減や、バイオスティミュラント²や高機能バイオ炭などによる反収向上、肥料農薬の削減などにつながる新しい取り組みも盛んである。

こうしたイノベーションの実現に向けては、新しい農業法人や民間ベンチャーへの期待が大きい。山形に本拠地を持つ『株式会社 NEWGREEN』は、埼玉の『農業生産法人ヤマザキライス』、鳥取の『トゥリーアンドノーフ株式会社』をはじめとする日本中の農家と連携して、節水型乾田直播技術の普及展開に取り組んでいる。名古屋大学発の『株式会社 TOWING』は、土壌微生物を付加した高機能バイオ炭により、収量向上と土壌内への CO₂ 固定を両立させる技術を展開している。『株式会社 AGRISMILE』は、酷暑対応力を高め、減肥・減農薬を実現し収量を改善するバイオスティミュラント資材を開発しており、全国 32 都道府県・100JA・69 作物を対象とした試行導入・効果検証を開始している。これらのアグリ系ベンチャーの多くは海外展開を視野に据えている。例えば AGRISMILE では、今年からベトナムでの実証事業も開始した。日本の新しい技術のグローバル展開が期待されるところだ。

¹ 乾田直播とは水を張らない乾いた田んぼに直接稲の種をまく新しい栽培手法。従来の田植え機を用いた移植栽培とは異なり、育苗や代掻きが不要であり、省力化や水資源の節約が期待できる。

² バイオスティミュラントとは、植物を刺激して植物本来が持っている能力を引き出すことで、より高い収量や品質を実現する資材を指す。農薬、肥料、土壌改良材といった従来の生産資材とは異なり、新しい生産資材として注目されている。

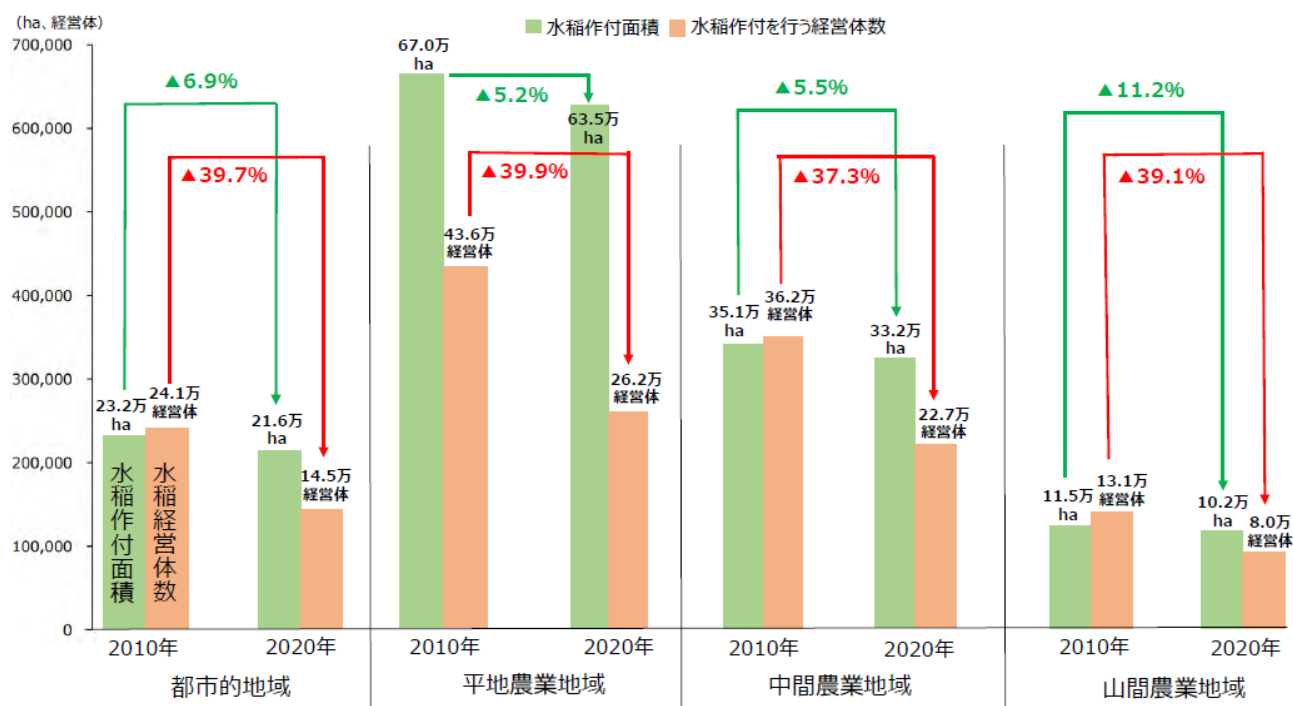
5. より長期的なコメに関する深層課題 ～農村政策

以上、検討してきたコメ問題は、「食料供給としてのコメ問題」である。いかにして、2050 年に向けて 8 割以上の農家数減少の中でコメの供給を維持するのか、という問題である。その解決は簡単ではない。しかし、もう一つの「コメを作る農村の問題」は、より出口が難しい。最後に、この農村政策に対する問題提起をおきたい。

コメ問題に潜む 2 つの深層問題／農村問題とコメ農業への参入障壁

図表 5－1 では、所在する地域を「都市的農業地域」「平地農業地域」「中間農業地域」「山間農業地域」に分けて、その作付面積、経営体数を示したものだ。食料供給の中心となるのは「平地農業地域」である。この地域は、多少農家が減っても大規模な農家も多く、比較的維持がしやすい地域になる。

図表 5－1 地域別の水稲作付面積と経営体数の推移



出所 農林水産省「米の消費及び生産の近年の動向について」令和 6 年 8 月

<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/240827/attach/pdf/240827-3.pdf>

(閲覧日：2025 年 7 月 26 日 P12「域類型別の水稲作付農業経営体数と水稲作付面積の変化」)

論理的に「必要な量のコメを国民のために供給する」ことだけ考えるのであれば、「平地農業地域」を中心に条件のよい農地だけ残して、そこに生産努力を集中したほうがいいということになるだろう。生産性を上げ、反収を 2 倍にすれば人口が 8 割になるため、現状の半分の農地でも（国民一人当たりで換算すれば）今と変わらないコメを生産する可能性は十分ある。さらにいえば、地域別にコメ生産に向いている東北や北陸のコメ農業には注力して維持し、中四国など、条件が劣る地域のコメ農業には注力しないという考え方もは

ありうる。

しかし、その時に山間地農業地域はどうなっているのだろうか。あるいは中四国の農村はどうなっているのだろうか。本レポートではあまり触れなかったが、農業保護には「中山間地域等直接支払交付金」のような条件不利農業への保護もあり、相応の補助金が支出されている。しかし、こうした地域の問題は、補助金を出せば何とかするという話ではないし、もはや農業だけで考えられる問題ではない。日本の地域全体に共通する問題であり、日本の国土形成全体の問題である。

そして、日本のコメ農業には他の産業あるいは他の農業とは異なる大きな違いが1つある。それは、「参入障壁の決定的な高さ」である。一般に言われるような「農地の所有権を法人に認めていない」ということが問題なのではない。コメの農業の参入障壁はそこではない。コメ農業は農村コミュニティと強い関係性があり、参入するにはコミュニティを背負うこととセットになっている。

例えば20ha・60筆の農地の所有者は30人～50人になる。しかも、農地を借りるには農業委員会の承認が必要である。日本中どここの地域であっても、その地域と関係のない就農希望者が「いま、コメがもうかりそうだから、20ha・60筆の農地を貸してください」と言って、貸してくれる農業委員会はあまりないだろう。いきなり大規模に土地を借りようとすれば、当該地域ないし近隣地域で農業経営のそれなりの実績があることは、おそらく必須の条件になる。実際にまとまって借りられるとしたら、それは離農する農家の経営をまると事業承継する場合だけだろう。それですら、30～50人の農地所有者、それぞれの了解を得る必要がある。

この20年間、各地で大規模農家が増えたといっても、全くの新規就農で30ha、50haまで大きくなったケースはそれほど多くはない。ほとんどは、地域でもともとコメ農家だった家・その子弟に、農地が自然と集まって大規模化した、という場合が多い。建設業などの法人が農業に参入した場合も、兼業農家でもともと農業にはかかわっていたようなケースが多い。

この参入障壁の高さが、コメの需給調整が難しいことの、根底にある原因の1つとも言えるし、コメ農業を継承する新しい経営主体が出てこない原因でもある。

もはや、この状況を地域（住民・農家）の力だけで解決するのが難しいのは明らかだろう。少し大胆かもしれないが、2つの視点での提案をしたい。第一に、積極的に農業を維持させるべき地域と、そうでない地域との見極めの必要性である。前節で「日本の農業のあるべき姿の明示」を指摘した。例えば、「2050年においても日本の水田の220万haを維持する、そのうちの150万haを耕作し続けている農地として、残り70万haを粗放的に管理する農地として維持する」と定義したとしよう。それを全集落でまばらに割り振るのではなく、地域計画の状況を踏まえながら、優先して維持すべき150万haの農地に該当する集落、生産農地としては諦める70万haの農地に該当する集落の特定を考えるべきではないだろうか。その時に最も重要なのは、地域ごとの農地の状態もあるが、地域のリーダー候補の存在である。多少条件が悪い地域であっても、その地域にこだわり、そこに想いを持つリーダーが存在すれば、その地域にはまだまだ可能性がある。

第二に、リーダーが存在しないが維持すべき農地・集落については、行政（または行政から委託を受けた事業者）が、より積極的に介入し新しい担い手の育成・仲介に関わることを考えるべきである。そもそも、集落を維持するための中核担い手が絶対的に不足している状況で、集落には新しい担い手を探す力もなく、昔からのしがらみの営農構造だけがある。一方では、コメ農業をやりたい人がいても、どこにアプローチしていいかわからない状況がある。

民間人材派遣会社が新規就農フェアなどを継続的に実施しているが、その事業者によると、コメ農業に関する経営人材募集はほとんど見かけないと言う。例えば、行政（または行政から委託をうけた事業者）が人

材をプールし、地域の集落に営農を担う人材として派遣するような取り組みが必要になるのではないか。その推進に向けての新しい体制を整備し、事業を推進するための追加的な財政支出なども、一定程度必要になるかもしれない。場合によっては、農地の所有権などに関して法改正なども必要だろう。この考え方に近い取り組みをしているのが、埼玉県加須市にあるベンチャーの『中森農産株式会社』である。中森農産が志向するのはコメ農業の人材育成・派遣であり、地方の集落農業の事業承継である。

いずれにしてもこれは農業だけでなく、農村という地域コミュニティ、国土開発・維持の問題でもあり、一朝一夕では解決できない。関係省庁を巻き込んだ、丁寧な議論と対策が求められる。

参考資料

稲垣公雄・三菱総合研究所「食と農のミライ」研究チーム（2025 年）『日本人は日本のコメを食べ続けられるか』（KAWADE 夢新書）

生源寺眞一・小嶋大造（2021 年）『農政の政策形成（農業と経済 2021 年 1/2 合併号 vol87）』（昭和堂）

藤野信之（2005 年）『米流通制度改革と米価の動向』（農林金融 2005・3）

石井啓雄（1987 年）『食糧制度の問題点と今後の課題』（農産物市場研究 第 25 号）

小川真如（2024 年）『2024 年夏におけるコメの品薄の要因と課題』（日本農業研究所『農業研究』第 37 号）

西川邦夫編著（2024 年）『水田農業と農業政策』（筑波書房）

酒井富夫編著（2021 年）『農政の展開と農業・農村問題の諸相』（農林統計出版）

農政調査委員会編（2021 年）『コメ産業に未来はあるか』（農政調査委員会）

小川真如（2022 年）『日本のコメ問題』（中公新書）

作山巧（2019 年）『食と農の貿易ルール入門 基礎から学ぶ WTO と EPA/TPP』（昭和堂）

担当者

稲垣 公雄、武川 翼、久保田 孝英

本件に関するお問い合わせ先

株式会社三菱総合研究所

〒100-8141 東京都千代田区永田町二丁目 10 番 3 号

【内容に関するお問い合わせ】

政策・経済センター

電話：03-6858-2717 メール：pecgroup@mri.co.jp

【報道機関からのお問い合わせ】

広報部

メール：media@mri.co.jp