

2024年夏におけるコメの品薄の要因と課題 — 「令和の米騒動」と呼ばれた事象をめぐる総合的研究 —

小 川 真 如

目 次

1. 課題の設定
2. 2024年夏におけるコメの品薄の要因
 - (1) 2023年産米の供給の特徴と要因
 - (2) 2023年産米の需要の特徴と要因
 - (3) 「コメの争奪戦」の最終局面としての「令和の米騒動」
 - (4) 政府備蓄米の放出状況
3. コメの品薄に影響を与える生産調整の特徴
 - (1) 消費減少に伴って高まる生産調整の不安定さ
 - (2) 主食用米の「生産の目安等」に着目した2023、24年の稲作の特徴と課題
4. 「令和の米騒動」の歴史的位置づけの検討
 - (1) 過去の「米騒動」との比較による「令和の米騒動」の位置づけ
 - (2) 備蓄米政策史からみた「令和の米騒動」の位置づけ
 - (3) 「令和の米騒動」からみた縦割り型のコメ政策体系の特徴と課題
5. 総合考察

1. 課題の設定

2024年夏、日本ではコメの品薄が話題となり、「令和の米騒動」との呼称で多くのメディアが取り上げた。本研究ではこの現象の要因と課題に着目する¹⁾。

図1にgoogleなどでの検索キーワードの人気度（検索インタレスト）を示した。2024年夏は、「令和の米騒動」で検索する人々が急増した。さらに、大阪府知事・吉村洋文が8月26日に政府備蓄米を要請したことが報じられると、「備蓄米」の検索が増えた。さらに、新米の収穫・流通が進むにつれて、上がり続ける「米価」へと関心が移っていたことがわかる。

2023年産米の相対取引価格は、2024年6月に約11年ぶりに高値を更新し、さらに8月に高値を更新した（図2）。2024年産米は、JAが概算金を大幅に引き上げるなど、集荷競争が過熱し、2024年9月のコメの相対取引価格は、全銘柄平均22,700円／玄米60kgと、過去最高値となった。

2024年夏のコメの品薄、備蓄米への関心、米価の上昇に、それぞれ関連する背景として、民間在庫量の減少がある。表1に、主食用米等の需給と在庫量の推移を示した。2024年6月の民間在庫量は、記録のある1999年以降で最低の

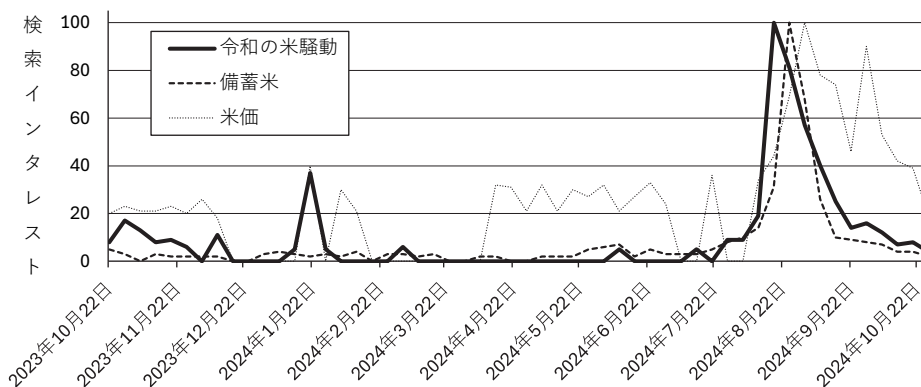


図1 「令和の米騒動」「備蓄米」「米価」の検索インタレスト（Google Trend）

出所）Google 「Google トレンド」より筆者作成。

注）Google トレンドとは、Google およびそのネットワーク上で、特定のキーワードの検索数の推移を調べるツールである。検索数は、グラフ上の最高値を基準として検索インタレストとして相対的に示され、100 の場合はそのキーワードの人気度が最も高いことを示す。0 の場合はそのキーワードに対する十分なデータがなかったことを示す。

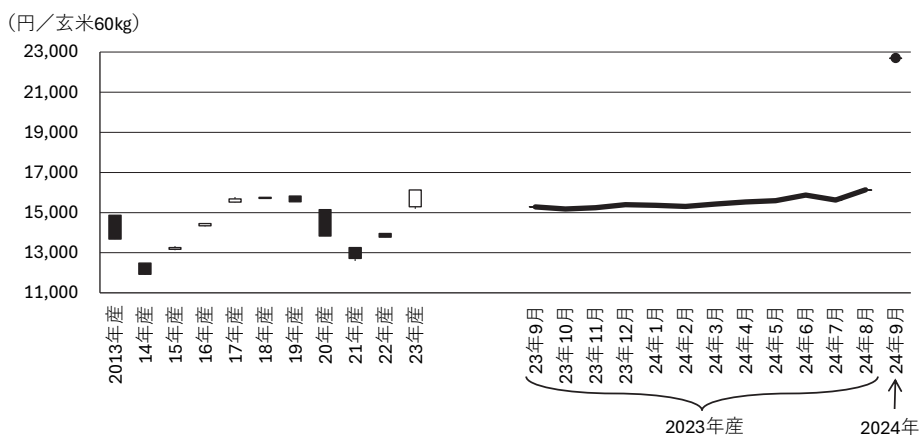


図2 コメの相対取引価格（2013-24年産）の推移

出所）農林水産省「相対取引価格の推移」（2012年産～2024年産）より筆者作成。

注）2013-23年産はローソク足チャート。2023年産および2024年産9月は月別価格を折れ線グラフで示した。

表 1 主食用米等の需給と在庫量の推移

(万トン)

年	需要	供給	政府在庫量	民間在庫量	政府在庫量 + 民間在庫量
2017	754	755	91	199	290
2018	740	740	91	190	281
2019	735	734	91	189	280
2020	714	715	91	200	291
2021	704	705	91	218	309
2022	702	701	91	218	309
2023	691	691	91	197	288
2024	702	702	91	156	247

出所) 農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」、農林水産省「米をめぐる状況について」(2024年8月)より筆者作成。

注1) 各年6月末を基準に値を示した。すなわち、2024年の場合、需要量は2023年7月～2024年6月までの値。供給量は2023年産生産量と民間在庫量増減(2023年6月末から2024年6月末の差)の合計値、政府在庫量と民間在庫量は2024年6月末時点の値。

注2) 2024年の需要は、執筆時点で最新の「速報値」を用いた。

156万tであった。政府在庫量91万tと合わせると247万tとなり、前年同月と比較して41万t減少(14%減少)となった。

ただ、需要量を賄えないほど供給が減少したわけではなかったことには留意が必要であり、「米騒動」と呼べるほどの事態であったかは、疑問の余地がある。とくに、2018年の米政策の見直しによって、国による生産数量目標の提示が無くなるなかで、生産調整に課題があったのか否かも注目される。

また、図1からは、「令和の米騒動」という表現が2023年10月時点ですでに検索されていたことが確認できる。これは、プロ野球・中日の立浪和義監督が2023年8月に選手に白米を禁じる方針を出したことを揶揄した表現としてメディアなどで用いられていたためである(小川 2024)。「米騒動」はキャッチーな言葉であり、2024年夏のコメの品薄も、関心を惹く煽り文句として、「令和の米騒動」と呼んだメディアもあったと考えられる。

本研究では、2024年夏のコメの品薄をめぐる要因と課題に加えて、生産調整との関係性や、歴史的な位置づけとして「令和の米騒動」を評価できるか否かも検討しながら、総合的に考察する。

2. 2024年夏におけるコメの品薄の要因

(1) 2023年産米の供給の特徴と要因

2023年産米の作況は平年並み（全国の作況指数101）であったが、3つの特徴があった。①生産面積の減らし過ぎによって生産量が農林水産省の見通しより8万t少ない661万トン、②大幅な品質低下、③ふるい下米の激減、である。

このうち、①は生産調整にかかわる内容であるため後述する。ここでは、②大幅な品質低下と③ふるい下米の激減に関連する気象の影響について着目する。

図3に真夏日と猛暑日の年間日数（全国13地点の平均）を示した。2023年の猛暑日は、観測を始めた1910年以降で最も多い7.8日、真夏日と合わせると69.6日となり、過去と比較して暑い日が多い年であった。

コメの高温障害によって、デンプンが十分詰まらずに実った白未熟粒や、玄米から精米する際に砕けやすい胴割粒が多発した。新潟県産コシヒカリでは、の1等米比率が4.9%（平年は75.3%）にまで落ち込んだ。

新潟県、関係者、有識者で構成する「令和5年産米に関する研究会」がまとめた新潟県産コシヒカリの品質低下の発生過程を整理して図4に示した。

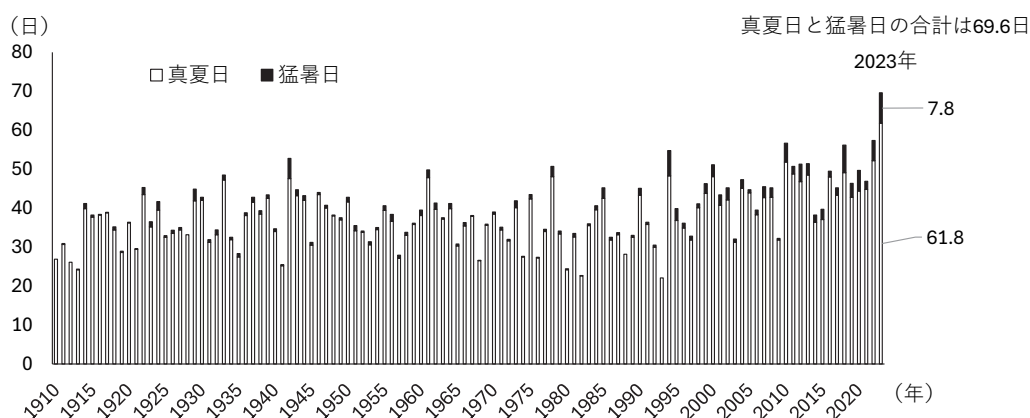


図3 真夏日と猛暑日の年間日数（全国13地点の平均）

出所) 気象庁データより筆者作成。

注) 全国13地点は、網走、根室、寿都、山形、石巻、伏木、銚子、境、浜田、彦根、多度津、名瀬、石垣島である。

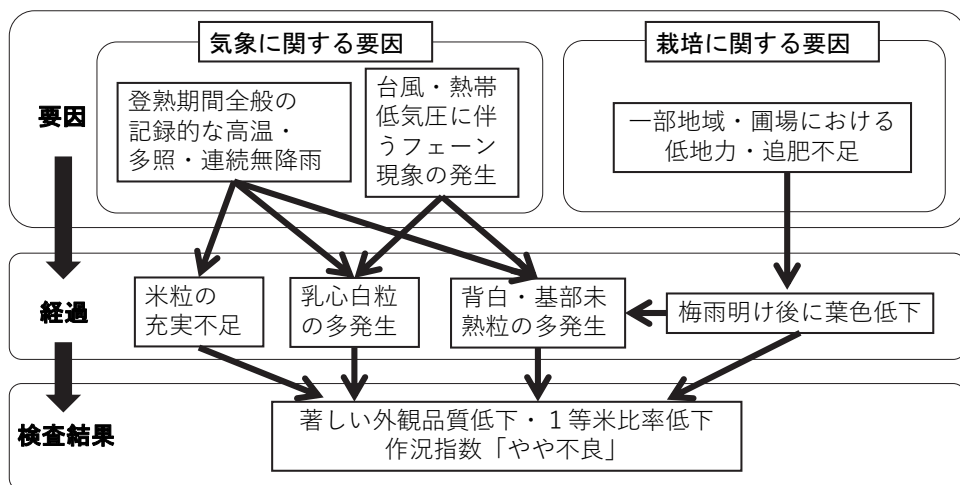


図4 2023年における新潟県産コシヒカリの品質低下の発生過程

出所) 令和5年産米に関する研究会(2023)「令和5年産新潟米の1等級比率低下要因と対応について」(令和5年産米に関する研究会報告書、<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/385244.pdf>、2024年8月31日閲覧)のp.65の図「令和5年産コシヒカリの1等級比率低下要因」より一部抜粋後、図の構成を大幅に変更して筆者作成。

気象に関する要因(記録的な高温・多照・連続無降雨・フェーン現象)に加え、栽培に関する要因(一部地域・圃場での低地力・追肥不足)を背景に、米粒の充実不足、乳心白粒の多発生、背白・基部未熟粒の多発につながり、結果として1等米比率の低下につながったのである。

さらに、2023年の気象に着目すると、全国的にみて、夏前に日照不足となった地域が多かった。これによりイネの分けつが抑制され、面積あたりのもみが減った。面積あたりもみ量が平年以上だったのは、14道県にとどまった(北海道、宮城県、福島県、群馬県、神奈川県、石川県、岐阜県、静岡県、三重県、滋賀県、島根県、山口県、高知県、熊本県)。そして、もみが平年より少ないイネは、夏以降に平年を上回る日照時間や記録的猛暑を受け、一粒一粒を肥大させた。もみあたりの重さが平年を下回ったのは7県にとどまり(群馬県、石川県、岐阜県、愛知県、三重県、滋賀県、高知県)、千葉県(平年比108)や愛媛県(平年比109)のように粒が平年より大幅に大きい産地が多かった。

その結果、ふるい下米は、前年の51万tから32万tへと激減し、過去最低水準となった。ふるい下米の発生量と変化率を整理したのが表2である。2022年産まで過去15年間の平均値51.9万t(SD=7.9)に対して2022年産は平年並みであっ

たため、2023年産は平年からみても前年からみても大幅な減少となった。とくに、みそや焼酎など加工用に向けられる1.7mm未満のふるい下米では、過去15年間の平均値からみて減少率44%と、大幅に減少した。

(2) 2023年産米の需要の特徴と要因

2023年7月から2024年6月のコメ需要量は702万t（2024年7月速報値）であった。これは、農林水産省が予想した680万t²⁾より221万tも多い。前の同期間（2022年7月から2023年6月）と比較して需要が11万t増加した。コメの需要量が毎年10万tずつ減る傾向のなか、異例の動向である。

今回の需要増加をもって、長年続く国内の需要減少の傾向が底をうったとみるのは早計であり、基本的には長期的な減少傾向が続くと考えられる。

需要量の増加要因として考えられるのは、まず、物価高騰局面においてコメには相対的な割安感があったことである。

図5に消費者物価指数（2020年=100）のうち、総合指数と衣食住・光熱水道の推移を示した。2021年夏ごろから、総合指数が上昇し続けてきた。光熱・水道の急騰局面もみられたが、とくに上昇を続けてきたのが食料であった。日々の暮らしに最低限必要な衣食住そして光熱・水道のなかでも、食料の物価高騰は家庭にとって負担となっていた。

さらに、食料のなかでコメは特異な動向を示した（図6）。新型コロナウイルス

表2 ふるい下米の発生量と変化率

		ふるい下米			ふるい上米
		1.7mm未満	1.7mm以上 1.85mm未満	ふるい下合計	1.85mm以上
過去15年間 (2008-22年産)	平均値(万t) (A)	19.8	32.1	51.9	773.4
	SD	3.6	4.6	7.9	46.0
2022年産(万t)		19.0	31.0	51.0	696.0
2023年産(万t)		11.0	21.0	32.0	696.0
2022年産から2023年産 への変化率		-42%	-32%	-37%	0%
過去15年間の平均値(A)から 2023年産への変化率		-44%	-35%	-38%	-10%

出所) 農林水産省「米をめぐる状況について」(2024年8月)より筆者作成。

注) 「ふるい下合計」は端数処理により合計値が合わない場合がある。

ス感染症（COVID-19）の拡大に伴う初の緊急事態宣言が出された2020年4月以降、食品ロス分も含めて外食産業の需要が減少したこと度を背景に、コメの需要は縮小し、消費者物価指数からみても低下した。その後、2022年6月にコメの消費者物価指数は91.1で底を打った。そして、2023年5月にCOVID-19が感染症法の2類感染症から5類感染症に移行したころから、COVID-19の影響で落ち

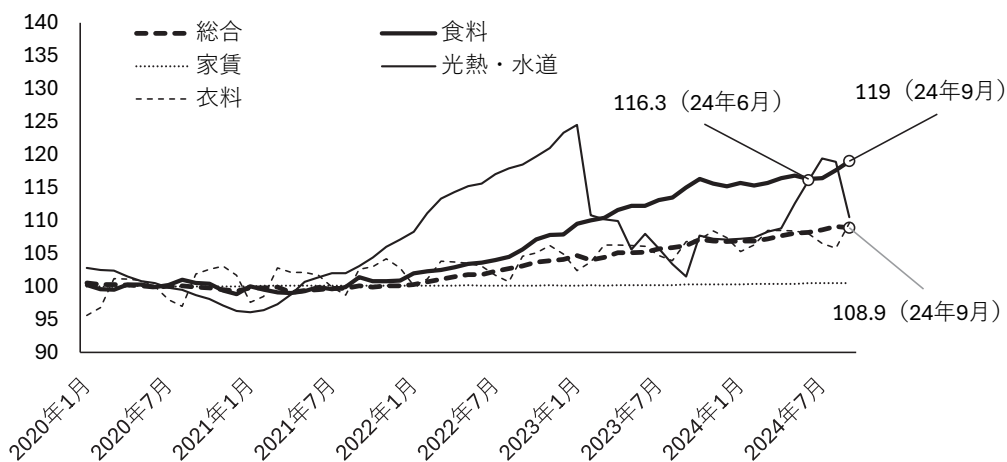


図5 衣食住・光熱水道費に関する消費者物価指数および総合指数の推移

出所) 総務省「消費者物価指数(2020年基準消費者物価指数)」各月データより筆者作成。

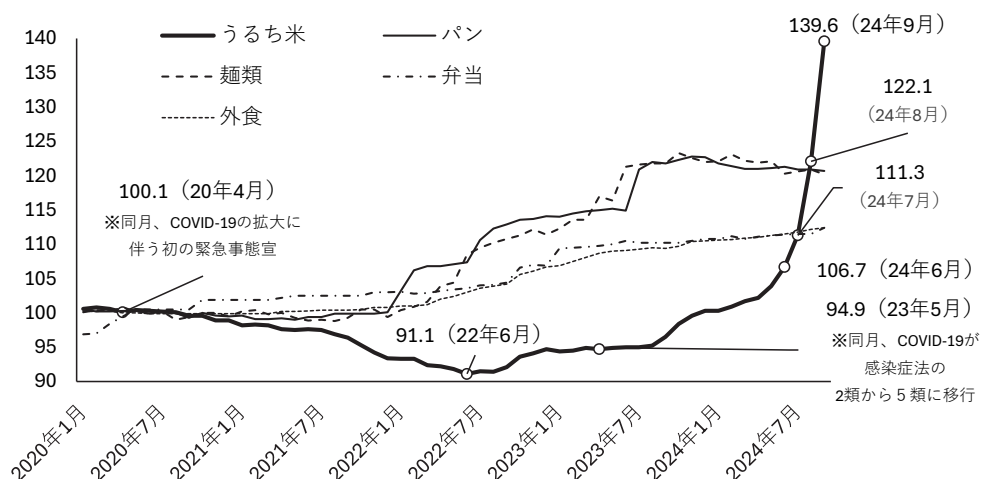


図6 うるち米・パンなどの消費者物価指数の推移

出所) 総務省「消費者物価指数(2020年基準消費者物価指数)」の各月データより筆者作成。
注) 「うるち米」は「米類」、「弁当」は「弁当A」(旧記載「幕の内弁当」)の値を示した。

込んでいた需要の回復もあり、徐々に上昇を始めた。

2023年6月時点では食料品が116.3と大きく上昇するなか、コメは106.7と比較的緩やかな上昇にとどまり、割安感があった。さらに、円安で大幅値上げした小麦を原材料とするパンは121.3、麺類は120.3となっており、主食としてのライバルに割高感があったことも、コメの需要が増加した要因といえる。

さらに、訪日外国人の増加も消費拡大に影響した。農林水産省の試算³⁾では、2023年7月から2024年6月までのインバウンド需要は5.1万tで、前年の同期から3.1万t増加した。炊飯用の消費とは異なり、訪日外国人は中食・外食や宿泊施設でごはんを食べるため、食品ロス分も含めて、中食・外食産業や宿泊施設など増やした仕入量では、3.1万tよりも多い需要が生んだとみえる。

(3) 「コメの争奪戦」の最終局面としての「令和の米騒動」

供給と需要、双方の要因から、2024年6月末の民間在庫量は156万tまで下がった。さらに、新米が出回る前の端境期である8月に入ると、宮崎県沖で発生した最大震度6弱の地震を受けて、8月8日に「南海トラフ地震臨時情報・巨大地震注意」が発表され、国は「1週間程度、日頃からの地震への備えを再確認」を求めた。さらに、大型でノロノロと迷走する台風10号の影響から、広い範囲で備蓄への国民的関心が高まった。こうした中、コメが店頭で品薄である様子が、「令和の米騒動」というフレーズとともにメディアで日々報じられた。

図7は、スーパーでのコメ販売数量の推移である。2023年8月の販売数量が大幅に増加し、主産地の多くの新米も出回り始める9月になると販売数量が大きく減少した。すなわち、8月の消費増加は、日本人のコメへの再帰というよりも、買いだめやパニック買いの様相が強かったことを示している。

また、供給と需要の事情からわかるように、希望するコメの確保が困難な状況（ここでは「コメの争奪戦」と表現する）は、2023年から始まっていた。作付面積の減少と、夏前の日照不足から、供給不足の可能性も予期された。さらにいえば、2022年産米が不足気味の地域もあり、2023年産米を前倒しで出荷販売していたJAもあった。コメ関係者の間では、2023年産米が平年とは大きく違うことが収穫期から知られており、遅くとも2024年の春先には、品薄感が指摘されはじめた。

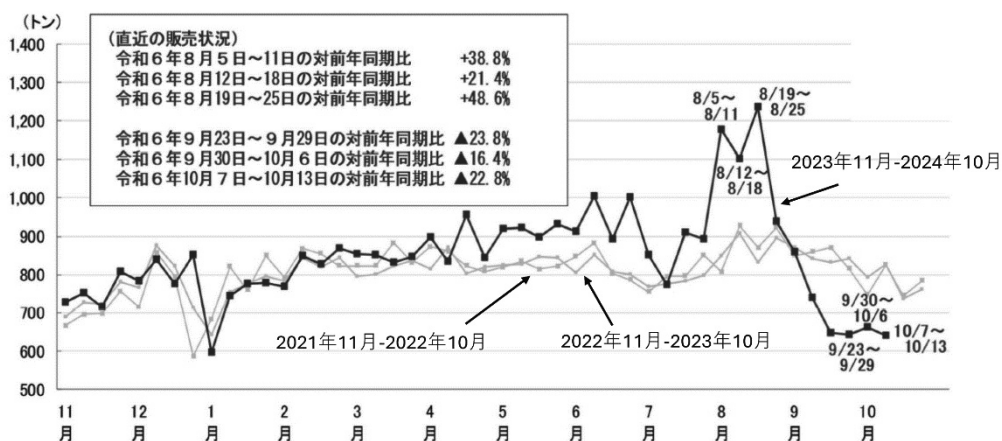


図7 スーパーでのコメ販売数量の推移

出所) 農林水産省作成資料「スーパーでの販売数量の推移 (POSデータ全国)」(2024年10月21日) を一部加工して筆者作成。

注1) 農林水産省が(株)KSP-SPが提供するPOSデータに基づいて作成したものである。

注2) 原典注1:(株)KSP-SPが提供するPOSデータは、全国約1,000店舗のスーパーから購入したデータに基づくものである。

注3) 原典注2:週次データを月ベースに当てはめているため、実際の月とは若干異なる場合がある。

つまり、「令和の米騒動」が叫ばれる以前から、コメの争奪戦は始まっていたといえる。とくに、ふるい下米の激減が状況を複雑化させた。「国産米使用」を売りにする商品・企業では容易に輸入米に切り替えられないこともあり、ふるい下米の需要者を含めたコメ争奪戦が繰り広げられた。

コメ事情に明るい企業ほど、先んじてコメの調達に注力したほか、計画的に発注する外食や業務用では欠品騒動は起きなかった。スーパーでは、計画的な発注か、都度発注か、という違いが、店頭に並ぶコメに大きく影響した。個人でも、コメ農家とのつながりでコメを安定して手にした人もいた。こうした中、最も弱い立場は、コメはスーパーに頼り切りという都市住民であった。

筆者は、コメ全体の需給は逼迫していなかったとみている。確かなのは、品種や品質、用途など、希望するコメにこだわるほど、入手が困難な状態だったことである。「コメ不足」が叫ばれる一方で、企業が作るパックライスが売れ残っていたり、中食のお弁当や外食では普段どおりごはんが食べられたりしたことは、2023年から2024年にかけてのコメ争奪戦を象徴する出来事だった。

こうした特徴は、これまで掲載した図からも改めて確認することができる。コメ相対取引価格の高値更新（2024年6月、前掲図2）と、都市部を中心にスーパーの店頭からコメが無くなる「令和の米騒動」が話題となり始めた時期（2024年8月、前掲図1）とは、2カ月のタイムラグがあった。このタイムラグは、流通ベースでコメの品薄を察知した動向と、テレビなどで「令和の米騒動」と見聞きしコメの争奪戦に参加した消費者との反応のタイムラグを示している。さらに、消費者物価指数について、弁当や外食は、緩やかな上昇にとどまり、コメのような急上昇は避けられた（前掲図6）。この差異について、中食・外食産業がコメの品薄に伴う費用高騰を価格転嫁できなかった面もあるだろうが、主な要因は、計画的に発注する中食・外食産業か、スーパーで都度買いしたりパニック買いしたりした消費者か、という行動の差異にあると考えられる。

（4）政府備蓄米の放出状況

大阪府知事による政府備蓄米の放出要請は、主食用を想定したものであった。他方、加工原料用としての政府備蓄米の放出については、2023年産米の品質低下やふるい下米の減少を踏まえ、2023年9月から要請が行われてきた。

2023年9月には米菓業界が農林水産省にて意見交換の形で原料米対策を要請した。その要請の内容は、①特定米穀を含めた原料米に供給不安があり、低廉な原料米の安定供給、②MA米の適正な価格設定、③絶対量不足時には備蓄米の放出の3点であった（熊野 2023）。このほか、全国米菓工業組合は2023年11月に他組合との連名で政府備蓄米の放出を要請し、意見交換を継続した。また、全国味噌工業協同組合連合会は2024年4月に、政府備蓄米の加工用途向け販売などを求めた。

その後、2024年7月30日には、食糧法29条施行規則19条1に基づいて⁴⁾、2024年産米が出回るまでの不足分1万tに対して、2020年産政府備蓄米を加工原料用に販売を行うこととした。また、2023年産米の状況を踏まえて政府備蓄米の運用について修正した。2025年度以降も前年産の加工原料用の国内産米の供給量が大きく減少し、米加工品製造業者による当年産への切替えの前倒しや、MA米に代替してもなお端境期の供給が不足すると認められる場合には、当年8月以降に政府備蓄米の入札による販売を実施することとしたのである。

3. コメの品薄に影響を与える生産調整の特徴

(1) 消費減少に伴って高まる生産調整の不安定さ

2024年夏のコメの品薄は、複数の要因が重なって起きたため避けにくいものであった。ただ、その背景には、コメの消費が減るほど生産調整のコントロールが難しくなる、という構造上の課題がある。ここでは3点指摘する。

まず、需要に合わせて徐々に生産量を減らすため、コメから他の作物に一気に転換できない。しかも、減らす量は同じ場合でも、全体量が減るほど、減少割合は高まる。このことは、農家の経営判断や土地利用はもちろん、生産調整を推進するJAや行政の職員にとって悩ましい点である。2023年に生産面積を減らし過ぎたことも、こうした経営上、推進上の難しさが背景にある。

次に、市場規模の縮小は、一時的なショックで取引量や価格が不安定化しやすい状況を招く。中食・外食産業による事前契約や、個人の直売契約なども、未契約のコメの減少を促し、コメ取引は不安定になりやすくなる。2023年の供給と需要の変化は、不安定化しやすいコメの取引に直撃し、外食・中食産業、食品製造業のほか、一般の消費者を含む、コメの争奪戦を招いた。

最後に、需要の伸びしろの拡大である。日本は、コメ離れしつつも、いざというときにはコメを食べたい国民が多い。このことが意味しているのは、コメの消費量が減ってきた日本の歴史とは、単なる需要の減少ではなく、潜在的な需要の伸びしろが拡大してきた歴史でもあったということである。

消費量が減るほど、需要は伸びしろが拡大し、予測は難しくなる。2024年8月の自然災害に対する備蓄意識の高まりなど、「令和の米騒動」は、まさに、需要の伸びしろを証明するものだった。

これらの構造は、新米が出回っても解消されない。現行の生産調整は、温暖化や台風の進路の変化など、気候変動による供給の不安定化の傾向に加えて、年々進行する消費減少に伴うリスクという二重のリスクにさらされている。

(2) 主食用米の「生産の目安等」に着目した2023、24年の稲作の特徴と課題

コメの生産調整は、2018年度以降、農業再生協議会などが示す、主食用米の

「生産の目安等」に基づいて行われている。「生産の目安等」について全国調査した小川（2023）によれば、設定の有無や呼称、算出方法に多様性があることが知られている。また、「生産の目安等」は過去の需要実績から算出する事例もあり、需要が多い産地ほど「生産の目安等」を維持・増加した値に設定しやすい。また、西日本を中心に、担い手不足などから、「生産の目安等」に生産量が大きく不足する地域もある。

ここでは、主食用米の「生産の目安等」に着目して、2023、24年の稲作の特徴を明らかにする。

表3に、都道府県別の主食用米生産面積の変化や、「生産の目安等」の面積、1等米比率を示した。2018年の米政策の見直しの前年である2017年から、2024年夏のコメの品薄を招いた2023年までの生産面積の変化をみると、都道府県ごとに差があることがわかる。秋田県、新潟県のように主食用米の増産に成功した県もあれば、香川県や鹿児島県のように約20%減少した県もある。とくに広島県以西は、「生産の目安等」に対して実際の生産が不足しており、稲作の担い手不足の深刻さがうかがえる。

また、1等米比率は、2022年産から2023年産にかけて、必ずしもすべての都道府県で低下したわけではないことが確認できる。

2023年産米をめぐっては、国が示す適正生産量を面積換算した値よりも、実際の生産面積が少なかった。このことから、生産調整を推進しすぎたとの批判や、生産調整の深堀り推進への批判の声もある。しかし、表3からは生産面積の傾向や、「生産の目安等」の達成状況、1等米比率の変動にはばらつきがあり、都道府県ごとに事情が異なることがわかる。

このことをより詳しく確認するために、2023年産米の「生産の目安等」の達成状況からみた都道府県別の生産状況を表4に示した。「生産の目安等」が実際の生産面積と一致した都道府県は無かったため、「過剰」（実際の生産面積>「生産の目安等」）、「不足」（実際の生産面積<「生産の目安等」）に分類すると、2023年は過剰が13、不足が30の道府県が該当した。「生産の目安等」を設定していないのは4都府県であった。都道府県あたりの平均面積でみると、過剰が37,812ha、不足が24,243ha、設定なしが5,823haであり、過剰にはコメの主産県が多く含まれる。ただ、コメ産地がすべて過剰というわけではなく、生産調整を守る傾向

表3 都道府県別にみた主食用米の生産動向

	主食用米作付面積 (ha)		変化率 2017-23年	「生産の目安 等」の面積 (ha)	「生産の目安等」の 面積に対する作付面 積の割合(%)	1等米比率		変化量 2022-23年産
	2017年	2023年		2023年	2023年	2022年産	2023年産	
北海道	98,600	82,200	-17%	82,482	100%	91.5%	87.4%	-4.1ポイント
青森県	38,000	33,800	-11%	33,732	100%	91.8%	70.2%	-21.6ポイント
岩手県	47,000	42,800	-9%	43,700	98%	96.9%	92.1%	-4.8ポイント
宮城県	63,500	57,200	-10%	56,935	100%	94.2%	83.9%	-10.3ポイント
秋田県	69,500	69,900	1%	69,100	101%	88.8%	53.8%	-35ポイント
山形県	56,400	52,400	-7%	52,860	99%	95.5%	43.2%	-52.3ポイント
福島県	59,900	53,100	-11%	51,900	102%	95.2%	76%	-19.2ポイント
茨城県	66,400	57,800	-13%	59,668	97%	67.8%	56.1%	-11.7ポイント
栃木県	53,600	47,200	-12%	44,652	106%	93.1%	84.2%	-8.9ポイント
群馬県	13,900	12,400	-11%	13,595	91%	90.9%	57.6%	-33.3ポイント
埼玉県	30,700	27,500	-10%	28,528	96%	69.2%	28.7%	-40.5ポイント
千葉県	53,300	45,800	-14%	46,177	99%	87%	87.6%	0.6ポイント
東京都	141	111	-21%	-	-	-	-	-
神奈川県	3,090	2,850	-8%	-	-	43.4%	14.8%	-28.6ポイント
新潟県	100,300	100,600	0%	99,900	101%	73.9%	14.8%	-59.1ポイント
富山県	33,300	31,200	-6%	31,300	100%	88%	62.2%	-25.8ポイント
石川県	23,200	20,800	-10%	20,940	99%	83.1%	80.3%	-2.8ポイント
福井県	23,300	21,500	-8%	22,145	97%	86.1%	83.7%	-2.4ポイント
山梨県	4,880	4,660	-5%	4,596	101%	84.4%	71.3%	-13.1ポイント
長野県	31,300	29,300	-6%	28,524	103%	96.2%	91.8%	-4.4ポイント
岐阜県	21,500	19,700	-8%	20,618	96%	64.4%	56.5%	-7.9ポイント
静岡県	15,600	15,000	-4%	13,976	107%	81.2%	76.3%	-4.9ポイント
愛知県	26,600	24,700	-7%	25,453	97%	59.6%	39.4%	-20.2ポイント
三重県	26,800	24,900	-7%	25,144	99%	40.5%	31%	-9.5ポイント
滋賀県	30,000	27,000	-10%	27,962	97%	64.3%	51.5%	-12.8ポイント
京都府	14,100	13,200	-6%	12,814	103%	65.9%	56.8%	-9.1ポイント
大阪府	5,150	4,430	-14%	-	-	49.8%	42.2%	-7.6ポイント
兵庫県	35,100	32,500	-7%	29,940	109%	45.9%	44%	-1.9ポイント
奈良県	8,580	8,200	-4%	7,677	107%	92.5%	87.5%	-5.0ポイント
和歌山県	6,560	5,780	-12%	5,982	97%	26.9%	28.9%	2.0ポイント
鳥取県	12,400	11,700	-6%	11,940	98%	56.2%	45.7%	-10.5ポイント
島根県	17,200	15,900	-8%	-	-	68.7%	55.2%	-13.5ポイント
岡山県	29,100	26,900	-8%	26,851	100%	55.6%	74.7%	19.1ポイント
広島県	23,100	20,500	-11%	21,174	97%	86.4%	85%	-1.4ポイント
山口県	19,300	16,000	-17%	16,564	97%	76.8%	77.4%	0.6ポイント
徳島県	11,300	9,480	-16%	9,557	99%	45.7%	42.3%	-3.4ポイント
香川県	12,800	10,100	-21%	10,800	94%	23.1%	22.8%	-0.3ポイント
愛媛県	13,900	12,800	-8%	13,223	97%	36.8%	44.6%	7.8ポイント
高知県	11,500	10,200	-11%	10,316	99%	14.5%	18.7%	4.2ポイント
福岡県	35,100	32,300	-8%	34,500	94%	22.4%	26%	3.6ポイント
佐賀県	24,400	21,700	-11%	24,609	88%	47.0%	71.9%	24.9ポイント
長崎県	11,600	10,000	-14%	11,544	87%	16.6%	53.7%	37.1ポイント
熊本県	32,200	28,900	-10%	31,030	93%	28.5%	32.2%	3.7ポイント
大分県	20,900	18,100	-13%	18,481	98%	46.7%	56.2%	9.5ポイント
宮崎県	15,000	12,700	-15%	16,810	76%	36.4%	41.2%	4.8ポイント
鹿児島県	19,600	15,800	-19%	20,400	77%	28.7%	34.6%	5.9ポイント
沖縄県	727	544	-25%	797	68%	40.9%	51.1%	10.2ポイント
全国	1,370,428	1,242,155	-9%	-	-	78.6%	60.9%	-17.7ポイント

出所) 農林水産省「米に関するマンスリーレポート」(2017年10月、2023年1月、2023年12月、2024年1月、2024年10月)、農林水産省「2022年産米の農産物検査結果」(確定値、2025年10月31日現在)、農林水産省「2023年産米の農産物検査結果」(速報値、2024年3月31日現在)より筆者作成。

注1) 「生産の目安等」は、発表時点のもの。徳島県の2024年の生産の目安は、2023年の生産目安を据え置いたものとした。

注2) 「生産の目安等」は、面積の値を整理した。生産の目安について、数量のみ把握された、青森県(2023年産のみ)、石川県、静岡県(2023年産のみ)、愛知県、三重県、鳥取県は、各県の平年単収で除して面積を算出した。

注3) 東京都、神奈川県、大阪府、島根県は生産の目安等を作成していない。このため、生産の目安等の全国合計は算出していない。

注4) 「1等米比率」は、水稻うるち玄米の等級比率を示した。

注5) 東京都の「1等米比率」は、「事実がないもの」に該当する。

が強い山形県や富山県は「生産の目安等」を守って生産していることがわかる。

「生産の目安等」を設定した道府県を対象に合計値を算出すると、2023年産米は確かに「生産の目安等」の合計値（1,238,894ha）に対して実際の生産面積（1,218,864ha）が、20,030ha不足していた。ただし、全ての道府県で生産調整の過剰な推進が行われたわけではない。前掲表3の「生産の目安等」の面積に対する作付面積の割合で示されるように、兵庫県（109%）、静岡県（107%）、奈良県（107%）、栃木県（106%）などのように過剰生産した県もあり、20,030haの不足の内訳は、10,964haの過剰と、30,994haの不足であったことがわかる。

表4 「生産の目安等」の達成状況からみた都道府県別の生産状況（2023、24年産米）

		全国計	2023年産「生産の目安等」の設定あり		2023年産「生産の目安等」の設定なし	
			生産の目安等に対する生産量（2023年産）			
			過剰	不足		
	都道府県数	47	43	13	30	4
2023年産米の生産状況	2023年産 生産面積（ha）	1,242,155	1,218,864	491,560	727,304	23,291
	2023年産 生産面積の平均（ha）	26,429	28,346	37,812	24,243	5,823
	2023年産 「生産の目安等」（ha）	-	1,238,894	480,596	758,298	-
	2023年産 生産面積と「生産の目安等」の差（ha）	-	▲20,030	10,964	▲30,994	-
1等米比率	2022年産 1等米比率	79%	79%	85%	74%	65%
	2023年産 1等米比率	61%	61%	58%	63%	50%
	1等米比率の増減（パーセントポイント）	▲18	▲18	▲26	▲11	▲15
2024年産米の生産状況	2024年産 生産面積（ha）	1,259,644	1,236,707	503,050	733,657	22,937
	生産面積の増減（2023、24年産）	17,489	17,843	11,490	6,353	▲354
	2024年産 「生産の目安等」（ha）	-	1,237,473	482,079	755,394	-
	「生産の目安等」の増減（2023、24年産）	-	▲1,421	1,483	▲2,904	-
	2024年産 生産面積と「生産の目安等」の差（ha）	-	▲766	20,971	▲21,737	-
生産面積でみた代表的な都道府県（2023年産、上位10都道府県）		新潟県 北海道 秋田県 茨城県 宮城県 福島県 山形県 栃木県 千葉県 岩手県	新潟県 北海道 秋田県 茨城県 宮城県 福島県 山形県 栃木県 千葉県 岩手県	新潟県 秋田県 宮城県 福島県 栃木県 青森県 兵庫県 長野県 岡山県 静岡県	北海道 茨城県 山形県 千葉県 岩手県 福岡県 富山県 熊本県 埼玉県 滋賀県	島根県 大阪府 神奈川県 東京都 以上、4都府県

出所）表3と同じ。

注）注は表3と同じ。

2024年夏にコメの品薄を招いた大きな要因は、コメの量ではなく質であった。そこで、次に1等米比率に着目すると、2023年産について「生産の目安等」を守った道府よりも、「生産の目安等」を守らなかった府県の方が1等米比率が大きく低下した傾向を確認できる。2023年産米の「生産の目安等」を守ったか否かに着目すると、2022年産と2023年産の1等米比率は逆転している（過剰の府県は85%から58%へ、不足の道県は74%から63%へ）。このことは、「生産の目安等」を守った府県でも品質低下は発生したものの、「生産の目安等」を守らない地域ほどの低下ではなかったことを意味している。

最後に、2024年の生産面積を確認する。2023年米の収穫後、時間がたつごとに2024年のコメの品薄が予想されるなか、2024年産の主食用米生産は、2023年より増産する意向の地域が調査する度に増え、最終的に増産意向が16道県に増えるという異例の事態が起きた。実際、2024年産の新米の価格は高騰し、主食用米を増産した農家の所得向上につながった。

ただ、全ての地域で同程度に、米価高騰の恩恵を受けたわけではない。2023年から2024年にかけて、「生産の目安等」を守らない府県ほど生産面積増加し（11,490ha増加）、「生産の目安等」が不足していた府県ほど、生産面積があまり増えていない（6,353ha増加）。さらに、「生産の目安等」を設定しない、島根県、大阪府、神奈川県、東京都では、合計すると354ha減少となった。

こうした生産面積の変化は、単なる生産者の作目選択の結果ではなく、主食用米生産の参考となる「生産の目安等」を設定する時点で、変化しているケースも少なくない。具体的な値でみると、「生産の目安等」の設定がある43道府県を対象に、2023年産から2024年産にかけての「生産の目安等」の増減をみると、全体での増減は1,421haの減少で、その内訳は、2023年産で過剰の府県で1,483ha増加、2023年産で不足の府県で2,904haの減少であった。

生産面積と「生産の目安等」の差をみると、「生産の目安等」の設定がある43道府県全体で766ha減少と、2023年産と比較してギャップは小さい。しかし、内訳に着目すると「生産の目安等」を守らない過剰の府県では20,971ha増加、「生産の目安等」に及ばない不足の府県では21,737ha減少と、対極的な傾向がみとれる。

コメの生産調整には、個別農家の抜け駆けのメリットがあり、「正直者が馬鹿

をみる」ともいわれてきた。また、2018年の米政策の見直し以降は、都道府県段階の農業再生協議会による「生産の目安等」の設定の工夫によって増産の推進も可能となる仕組みとなったほか、「生産の目安等」を守る地域と守らない地域の差も生まれている。

需要に応じた生産を掲げ、「売れるコメづくり」をベースに生産調整が行われてきたなか、2023年産米は、コメの販売力を背景に、「生産の目安等」を守らず過剰生産する地域を中心に品質が低下し、全国の流通・消費が影響を受けた。また、2024年産米を増産することで、新米価格の高騰による恩恵を受けたのも、「生産の目安等」を守らず過剰生産する地域が中心であった。対照的に、「生産の目安等」を守る地域のなかには、担い手不足などの影響で、2024年産も「生産の目安等」まで作付けが伸びず、引き続き生産面積が減少した県もあった。

以上の傾向は、2024年夏のコメの品薄の要因となった生産面積の減少と、品質低下については、切り分けて論じる必要性を示唆している。生産面積の減少は、「生産の目安等」まで作付けが伸びない、担い手不足の地域での対応が課題である。他方、2018年の米政策の見直しを経て生産調整の強制感が弱められ、稲作の地域特化が強まる現状は、コメ主産県でコメの品質が低下した際に、全国の流通・消費者が混乱しやすくなるという構造的課題を孕んでいるといえる。

4. 「令和の米騒動」の歴史的位置づけの検討

(1) 過去の「米騒動」との比較による「令和の米騒動」の位置づけ

日本でこれまでに発生した「米騒動」は、日本社会の仕組みの転換に深く関わっていた。「大正の米騒動」(1918年)は、国がコメを直接統制するきっかけになった。「平成の米騒動」(1993年)では、異例の冷夏による冷害で大凶作となり、タイ米を緊急輸入した。国は当時、コメを輸入しない方針を掲げていたが腰砕けとなり、貿易自由化や市場メカニズムの導入を進め、国がコメへの関与を弱めるきっかけの一つになった。

こうした過去の「米騒動」と比べると、2023年産米をめぐる「コメの争奪戦」を「米騒動」と安易に呼ぶことには違和感がある。たとえば、「平成の米騒動」は、需要に対して収穫量は200万トン以上も不足した。これと比較して、「令和

の米騒動」は、「店の棚にコメがないから困った」という程度にみえる。

「令和の米騒動」の経験が、国がコメへの関与を強めることを国民が望む契機となり、コメ流通は民間主体とする政策の基本的方針に影響を与える、というような大幅な政策変更がない限り、「令和の米騒動」は農政史上の重要なトピックとは位置付けられないであろう。

他方、生産面では「令和の米騒動」が大きな転機となる可能性がある。現在、消費・生産ともトップシェアであるコシヒカリは、基本的にコシヒカリは暑さに弱い品種で、2023年の猛暑で高温障害が多発した。暑さに強いコシヒカリの生産に向けた研究も進むが、2023年産において高温耐性をもつ品種は猛暑の影響が比較的少なかったこともあり、品種転換が加速する可能性がある。

消費者の人气が根強いコシヒカリからの転換が困難な農家もいるが、消費者の印象に残った「令和の米騒動」はコシヒカリに打撃となった可能性がある。

かつてコシヒカリと人気を二分した「ササニシキ」は寒さに弱く、「平成の米騒動」を招いた1993年の大冷害に際して、消費者にコメを十分供給できなかった。その後、冷害に強い「ひとめぼれ」にシェアを奪われた。

将来、振り返ってみたときに、冷夏による「平成の米騒動」がササニシキの凋落を招き、猛暑による「令和の米騒動」がコシヒカリ一強時代の終焉を決定づけた、と評価されるのではないだろうか。

（２）備蓄米政策史からみた「令和の米騒動」の位置づけ

「令和の米騒動」では、店頭での主食用米の品薄を理由に、大阪府知事・吉村洋文が政府備蓄米の放出を要請したが、農林水産大臣・坂本哲志をはじめ農林水産省は、需給は逼迫していないとの判断や、コメの需給や価格への影響が懸念されるとの考えを崩さなかった。他方、業界団体から要請が続けられていた、加工原料用としての政府備蓄米の放出は、2024年7月に放出が決定した。

主食用米の需給が逼迫する状況ではなく、ふるい下米の減少があるなか、筆者は政府対応が正しかったと評価する。ただ、加工原料用としての政府備蓄米の放出の判断が遅かったことが、国民の混乱した「令和の米騒動」を招いた一因になったと考えられる。

また、「令和の米騒動」は備蓄米制度の課題を浮き彫りにした。備蓄米制度は、

食糧法で誕生し、民間流通と切り離して運用するという理念がある。ただ、備蓄米制度の導入が検討された食糧法の段階では、コメは基本的に国が管理しており、供給と備蓄のみ注意すれば需給の逼迫は免れた。しかし、流通上発生する「コメの争奪戦」までは想定できていなかったのではないだろうか。「令和の米騒動」では、コメの量でみれば需給は逼迫していないものの、店頭に並ぶ商品としてのコメは不足していた。こうした中、政府備蓄米の放出をめぐるのは、コメを物資としてみる農林水産省と、コメを商品としてみる消費者との間で、需給の逼迫をめぐる認識のギャップがあったと考えられる。

2024年の食料・農業・農村基本法改正によって、食料安全保障の定義が見直されるなか、「コメの争奪戦」の影響を最も受ける低所得者層への安定的な食料供給など、流通面の課題への対応も検討が必要であろう。

また、「令和の米騒動」では不要であったが、範囲不明の流通上の課題に対する政府備蓄米の放出が必要な場合の対策も検討する必要がある。今回、仮に政府備蓄米の放出が必要であったとしても、放出方法には相当な苦勞を要したと考えられる。過去に政府備蓄米を放出した東日本大震災や熊本大地震など、局所的な放出とは異なり、影響範囲が不明瞭であり、公平性を保ちながら放出対象を決定することは困難であったと考えられるためである。政府備蓄米の放出に当たっては国の緊急調査が行われるが、中食・外食産業ではコメが足りている状況や、時間を追うごとに都市部から地方にも波及した「令和の米騒動」の事態を分析し、備蓄米放出が必要な対象を選定することは困難であったと考えられる。また、政府備蓄米の放出を要請した地域のみに限定すれば、各地で要請が相次ぎ、結果としてコメ流通のみならず社会の混乱を招いたと考えられる。

したがって、政府備蓄米の放出が必要だが、影響範囲が不明瞭で変化していく状態にある、というようなケースを想定した制度上の備えも今後必要である。

また、「令和の米騒動」では、「備蓄米」への国民的関心（前掲図1）が高まる一方、農林水産省が政府備蓄米の説明を丁寧に行わなかった点を指摘できる。

農林水産省は現在、備蓄米制度の国民的理解を促すため、予算を使いながら周知している。日本全国で「備蓄米」が話題となることは、農水省にとって財政負担を伴わずに備蓄米制度を周知できる好機であったが、詳しい解説はなく、需給は逼迫していないことや、もうすぐ新米が出回るといった程度の説明に終

始した。農林水産省には、日本初の官僚系YouTuberが活躍する公式YouTubeチャンネル「BUZZ MAFF」があり広報力はあるにもかかわらず、備蓄米を解説するわけでもなく、新米の出荷が順調であることをアピールするにとどまった。

普段、備蓄米制度を知ってもらおうと努力している農林水産省が、政府備蓄米に対する国民的理解を醸成する好機を逸した背景には、国民のもつ政府備蓄米のイメージと、実際の政府備蓄米との認識上のギャップにより、十分に説明しきれないとの判断があった、と筆者は推察する。

政府備蓄米には、純然たる備蓄米としての機能のみならず、国がコメに直接関与できる手段として残した「最後の手綱」の性格もある。備蓄米制度は当初、国が備蓄機能に純化することを想定したが、食糧法施行直後の4年続きの豊作で完全に破綻したほか、短期的な需給安定機能や、計画流通米の一翼、生産調整参加メリットの提供などに活用されてきた経緯がある（吉田 2003、佐伯 2008）。その後、変遷を経て、現在では、環太平洋パートナーシップ（TPP）発効に伴う輸出入による市場への影響を防ぐ機能ももつ。

国が政府備蓄米に多様な機能を持たせてきた歴史は、結果として、国民に対する備蓄米の説明が容易ではない状況をもたらしたと考えられる。「令和の米騒動」において、農林水産省が備蓄米制度を国民に周知する好機を逸したことは、政府備蓄米の運用をめぐる不透明さを浮き彫りにするものであったといえる。

（3）「令和の米騒動」からみた縦割り型のコメ政策体系の特徴と課題

「令和の米騒動」では、主食用米の量に着目すると需給は逼迫していなかった。ふるい下米は19万tも減ったが、「平成の米騒動」で200万t以上不足したことと比べれば、大きな供給変動とはいえない。

多様なコメを扱う現行政策下においては、国内の主食用米需要を大きく上回るコメが生産されているため、制度を少し変えることで、混乱を避けられたと考えられる。

日本における2023年産のコメの種類別供給量は、主食用米6,610,000t、備蓄米201,725t、加工用米270,148t、飼料用米744,893t、米粉用米40,298t、新市場開拓用米49,775t。以上を合計すると7,916,839tである⁵⁾。

2023年産のコメのうち、主食用米が占める割合は83.4%である。主食用米以外は、合計1,306,839tであり政府備蓄米を上回る量である。備蓄米を除けば110万tであり、これはちょうど政府備蓄米に匹敵する量である。

ただ、非主食用米は、制度上のルールや、補助金受給の前提として、実需者などと事前契約が必要であり、品薄といえども主食用米には流通できなかった。「令和の米騒動」の最中、コメの輸出量が過去最高を記録したのもこれが理由である。

「令和の米騒動」は、政策体系において、多様なコメが縦割りに扱われている現状を浮き彫りにした。そこには、政府備蓄米を上回る量の非主食用米が1年間で生産されているにもかかわらず、流通・消費の混乱の抑制に効果を発揮しないという制度の硬直性という課題がある。

コメをこれだけ生産しているのであれば、何か解決方策があるはずである。実際、国はCovid-19の影響で需要が下振れすると予測した2020年に、コメの仕向け先を決める期限を例外的に9月18日まで延長した。これによって主食用を新規需要米に仕向けさせ、主食用米の減産に成功した。

2023年のように、供給の特異な変化が予想される場合には、逆の対応、すなわち、新規需要米を主食用に変更できる期限を延長すればよいのではないだろうか。この方法は現行制度でも農産局長の判断で可能とされている。しかし、発動された実績はない。

農産局長による主食用への転用判断が困難な最大の障壁は、非主食用米の事前契約であろう。その解決策の一つとして、新規需要米の契約枠を売買可能にする方法も考えられる。毎年でなくとも、例外的な事態に際してはコメの仕向け先変更期限の先延ばしや、新規需要米の契約枠の売買を可能にすることで、安定的なコメの供給につながられるのではないだろうか。年間110万t以上も生産されている備蓄米以外の非主食用米を、通常の備蓄米ではないものの、備蓄的性格を帯びる可能性を付加することで、重層的な備蓄体制が構築できる。この重層的な備蓄体制は、政府備蓄米の数量削減につながる可能性があり、コメ政策全体でみれば財政負担を軽減する一方策になりうる。

新規需要米から主食用米に転換すれば、財政負担の削減になるほか、主食用米の安定供給が実現する。違法な横流しの監視コストはかかるが、メリットは

大きい。たとえば、飼料用にコメを使いたかった畜産農家は、契約枠を売った代金で飼料用のトウモロコシを買うこともできる。

飼料用米などは、補助金に依存するため批判する声もある。しかし、補助金に依存しているからこそ、多様な公益的機能を付加すべきともいえる。いざという時、国が許可した場合に限り、新規需要米を主食用米に仕向けられるルートがあれば、同じ税金を投入するにしても国民は納得しやすいであろう。また、飼料用米をめぐる手抜き栽培されやすいという批判もある。これについても、飼料用米として育てつつも主食用米に仕向けられるルートが、わずかでも可能性が残されていれば、手抜き栽培する農家の減少につながると考えられる。

5. 総合考察

日本において2024年夏に発生したコメの品薄は、「令和の米騒動」とも呼ばれ、高い国民的関心が寄せられた。

この事象の背景にあるのは、供給面では2023年産米の品質低下とふるい下米発生量の減少があり、需要面では割安感や備蓄意識、パニック買いなどに伴うコメ需要の急増であった。供給と需要、双方の特徴を背景に、2023年産米をめぐる「コメの争奪戦」が発生し、中食・外食産業を中心にコメの確保を進めた業界がある一方で、都度発注のスーパーや、そのスーパーでコメの買う消費者がコメの調達に困難になる事態が生じた。そして、一連の「コメの争奪戦」の最終局面として、最も品薄になる端境期の8月に、「令和の米騒動」とのフレーズが話題となった。

また、コメを物資としてみれば、量の面で需給バランスは逼迫していなかった。2024年夏に発生したコメの品薄は流通上の課題、とりわけ、希望するコメの質や種類にこだわればこだわるほど調達が困難になるという、質の面でのコメ調達の困難さが、コメの品薄、「令和の米騒動」の要因であったと評価できる。

コメについて、量に着目するか、質・種類に着目するかは、制度上のコメの扱いに直結する視点であり、生産調整、備蓄米制度、コメ政策体系に関して以下の点を本稿では明らかにした。

まず、売れるコメという質への着目をベースとした生産調整が推進されるな

か、主食用米の「生産の目安等」より過剰に生産する地域において、2023年産米の1等米比率が大きく低下していた。対照的に、「生産の目安等」を守る地域の中には、主食用米生産の減少に歯止めがかからない地域もある。稲作の地域特化が進むことは、気象や自然災害によって主産地のコメの品質が低下した際に、流通・消費者が混乱しやすい状況をもたらしている。

次に、政府備蓄米の運用では、コメの量に着目する国と、質・種類に関心がある消費者との認識のギャップがあった。「コメの争奪戦」の中、消費者は柔軟に需要を変化させて、中食・外食に頼ればコメを消費しやすい状況にあった。

最後に、コメ政策体系については、多様なコメが縦割りに扱われているという硬直性を「令和の米騒動」は浮き彫りにした。

現在、食料・農業・農村基本法の改正や、同法基本計画策定に関連してコメ政策の見直しが検討されている。2024年夏のコメの品薄を理由に、生産調整の完全廃止など、米政策の抜本的な見直しを求める声がある。しかし、流通上の混乱への対応を想定した備蓄米制度への改善や、年間110万t以上も生産されている備蓄米以外の非主食用米を活用した重層的な備蓄体制の構築など、現行政策の微修正も現実的な方向性ではないだろうか。

注

- 1) 農林水産省は、2024年夏のコメの品薄について要因分析を行い、2024年10月末をめど発表予定としている。本稿はこれが未発表の時点で執筆されたものであり、農林水産省による分析結果については触れていない。また、本稿は小川（2024）の内容を一部含む。
- 2) 農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」による2023年7月から2024年6月までの需要見通しは、2022年10月680万t、2023年3月680万t、2023年7月681万t、2023年10月682万t、2024年3月681万tと推移した。
- 3) 農林水産省（2024）「米の基本指針（案）に関する主なデータ」（2024年7月）。
- 4) 政府備蓄米の主食用米の放出事例をいくつかあげると、食糧法29条施行規則19条2（東日本大震災）、食糧法29条施行規則19条3（熊本大地震）、食糧法49条（学校給食、子ども食堂、子ども宅食）が、備蓄米放出の食糧法上の根拠条文であった。
- 5) 農林水産省「作物統計」、農林水産省「2023年産加工用米の取組計画認定状況」、農林水産省「2023年産新規需要米の生産量」、農林水産省「米に関するマンスリーレポート」（2024年1月）に基づく数値である。

参考・引用文献

- 熊野孝文（2023）「コメ加工食品業界が原料米対策要請」（JAcom2023年11月14日、
<https://www.jacom.or.jp/column/2023/11/231114-70630.php>、2024年8月25日閲覧）。
- 小川真如（2024）「令和の米騒動」とは何だったのか：コメ争奪戦を生んだ構造的要因と課題」、『中央公論』, 138（11）, pp.144-151
- 佐伯尚美（2008）「米政策改革の総点検：米政策改革とは何であったか」、『農業研究』21,
pp.1-94
- 吉田俊幸（2003）『米政策の転換と農協・生産者：水田寧農・経営多角化の課題と戦略』, 農山漁村文化協会