日本農業研究所研究報告『農業研究』第38号（2025年）p. 393～412

関東地方における稲作の特徴と制度的環境（１）

小　川　真　如

目　次

１．研究課題の設定
２．コメの生産・流通などをめぐる特徴
（１）2022年における概況
（２）総合農協の販売事業の状況からみた県別の特徴
（３）農業再生協議会の事務費補助金と国による産地交付金配分額の特徴
（４）直近10年間の民間在庫量の推移
３．群馬県における「生産の目安」設定の特徴
（１）群馬県における「生産の目安」設定実績
（２）群馬県における「生産の目安」の算出方法などの特徴
４．茨城県における「生産の目安」設定の特徴
（１）茨城県における「生産の目安」設定実績
（２）茨城県における「生産の目安」の算出方法などの特徴
５．考察

１．研究課題の設定

関東地方（１都６県）は、日本人口の35％が在住するとともに、田面積は全国の14％、主食用米生産面積・生産量は15％を占めており、コメの大消費地かつ大生産地という特徴をもつ。しかしながら、その詳しい実態は十分に分析されていない。コメ生産に関する調査研究においては、他の地方（九州・中国・北陸・東北など）の分析が蓄積されてきたほか、関東地方の千葉県や茨城県など、個別の県に着目した分析はあるものの、関東地方の稲作の特徴を捉えようとする視点からアプローチした研究の蓄積は薄い。

その背景には、関東地方が他の地方と比較して、都県ごと稲作の事情が大きく異なっていることが考えられよう。ただ、それぞれの差異の比較を一つ一つ積み重ねていくことで、関東地方の稲作における都県間の関係性や、都県ごと

の特徴の成立背景や共通点について明らかにしていくことも可能であると考えられる。とくに、2023年から本稿執筆時点（2025年）まで続く、日本国内のコメ需給の急変局面においては、各地域の特徴が、象徴的に観察できる時期と位置づけられる。

本研究では、まずは探索的な研究として、関東地方の稲作の特徴について幅広くデータを整理するとともに、米生産調整の推進実態を中心に、農業経営をとりまく制度的環境に着目しながら分析を行っていく。

このうち、本稿では、2023年からのコメ需給の急変局面直前となる2022年の流通状況や補助金運営上の背景などを中心に整理するとともに、群馬県、茨城県を取り上げ、2025年産米までの米生産調整の推進方策に着目する。

なお、米生産調整をめぐっては、2018年度のコメ政策変更により、国からの生産数量目標の配分が廃止された。この際、2015年から３年間から地ならし的に行われた配分率が固定化（固定シェア）されたほか、2018年度からは各都道府県や地域、とくに農業再生協議会によって「生産の目安」が提示する道県が多く、たとえば、千葉県では従来の国からの配分率と需要実績との乖離を埋める試みが政策変更直後に速やかに実施されていた（小川2020）。ほかにも、2023年からの需給急変に至る以前の段階で、「現代の主食用米増産計画」（小川2024）ともいうべき、米生産調整の独自な推進方策の萌芽がみられつつあった。本稿でも、推進方策の実態に着目するとともに、その要因について考察を行う。

２．コメの生産・流通などをめぐる特徴

（１）2022年における概況

2022年におけるコメの生産・流通などをめぐる状況と全国ランキングを表１に示した。関東地方の特徴として、まず、コメ生産（田面積、主食用米生産面積、主食用米生産量）の観点からは、全国的にみて、主産県の位置にある茨城県、栃木県、千葉県、中位にある埼玉県、群馬県、そして最低位な位置にある東京都、神奈川県の３分類ができる。ただ、これは、田面積の大小に依存した特徴である。そのほかの質的な要素の特徴には、以下の点が指摘できる。

表１　関東６都県のコメの生産・流通などをめぐる状況と全国ランキング（2022年）

	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県
田（本地）面積（ha）	92,700（5位）	91,200（7位）	22,700（32位）	39,900（20位）	69,000（11位）	207（47位）	3,340（45位）
水田率（%）	58.9（31位）	77.7（17位）	37.3（39位）	55.7（33位）	59.3（30位）	2.2（47位）	19.4（45位）
主食用米生産面積（ha）	58,300（4位）	46,100（8位）	12,400（35位）	27,400（18位）	45,500（9位）	115（47位）	2,880（45位）
主食用米生産量（t）	310,200（5位）	245,300（9位）	62,200（35位）	136,500（19位）	247,500（8位）	484（47位）	14,400（45位）
主食用米自給率（%）	204（14位）	240（11位）	61（36位）	35（42位）	74（32位）	0（47位）	3（45位）
内食向け割合（%）	63（23位）	39（41位）	42（40位）	58（29位）	74（12位）	X　－	X　－
中食・外食向け割合（%）	37（20位）	61（2位）	58（3位）	42（14位）	26（31位）	X　－	X　－
農協販売取扱率（%）	24（39位）	50（14位）	37（27位）	24（40位）	31（32位）	X　－	28（34位）

出所）農林水産省「作物統計」、農林水産省「生産農業所得統計」、農林水産省「食料需給表」、農林水産省作成資料、農林水産省「総合農協統計表」、総務省「人口推計」より筆者作成。

注１）水田率は、耕地面積に占める田面積（畦畔を含む）の割合。

注２）主食用米自給率は、「主食用米生産量」÷（「2022年10月１日時点の人口」×「2022年度の国民１人１年あたり供給純食料（主食用米）」）×100%の値を示した。

注３）内食、中食・外食向け割合は、農林水産省作成資料より2022/23年の値を示した。年間玄米取扱数量4,000t以上の販売事業者（卸売業者など）を対象とした調査結果である。東京都、神奈川県、大阪府、和歌山県、沖縄県は、中食・外食向け販売量が1,000t未満のため数値が示されていない。このため、表中では「X」と示し、ランキングはこれら１都１府３県を除いた43道府県中の順位を示した。

注４）農協販売取扱率は、「総合農協統計表におけるコメの販売・取扱高」÷「コメの産出額」×100%の値を示した。端数処理の都合上、値が小さい東京都は算出せず「X」と表記し、ランキングは46道府県中の順位を示した。

一つ目は、水田率について、栃木県が関東地方で最も高く、しかも、主産県の位置にある茨城県（58.9%）、千葉県（59.3%）と比較しても一段高い割合になっていることである。とはいえ、栃木県の水田率の全国ランキングが17位であることからわかるように、全国的みれば中位の水準にあり、関東地方は全国的みれば水田率が低いことを指摘できる。

二つ目は、主食用米自給率[1)]は、栃木県（240%）から東京都（０%）[2)]と大きく幅があることに加え、主産県である茨城県（204%）、栃木県（240%）、千葉県（74%）のうち、千葉県のみが100%を下回る点である。

三つ目は、仕向先として、中食・外食向け割合が、栃木県が全国２位、群馬県が３位と全国的みてとくに高い点である。ちなみに、１位は福島県であった。また、主食用米自給率が100%を下回る千葉県では、内食率が74%と高い。

四つ目は、農協販売取扱率（「総合農協統計表におけるコメの販売・取扱高」÷「コメの産出額」×100％）が、最も高い栃木県で50％（全国14位）であり、全体として低い傾向である。栃木県を除けば、茨城県24％、群馬県37％、埼玉県24％、千葉県31％、神奈川県28％と、２～３割台である。なお、東京都は、生産量の少なさもあり、統計データからは傾向を読み解いていくことが難しい。

（２）総合農協の販売事業の状況からみた県別の特徴

関東地方のコメについて、農協販売取扱率が低い傾向をさらに経年的にみていこう。

まず、全国的な状況（図１）をみると、農協販売取扱率は長期的にみて低下傾向にあり、系統利用率は、食糧法制定（1995年）や2004年の同法改正などを経て、系統利用率の低下がみられる。系統利用率の低下と販売定数料率の上昇は、総合農協（単協）による独自の販売や、買取販売の増加を反映しているとみられる。

以上は、1993年以降の傾向だが、2010年代に限っていえば、農協販売取扱率、系統利用率ともに明確な低下局面というよりも、横ばいの状況にあり、コメ流通において農協への依存の低下傾向に歯止めがかかっているともみられる。2024年産米をめぐっては、コメ流通において大きな変化が生じたが、その前段階として、金額ベースでいえば、総合農協の販売事業の状況としては安定的な推移をたどっていたとみえる。

ただ、全国の傾向とは異なり、県別の動向は、それぞれ個性がみられる（図２～７）。まず全般的な主な特徴は以下のとおりである。

一つ目は、農協販売取扱率の水準は各県ごと異なることである。

二つ目は、農協販売取扱率の水準にかかわらず、神奈川県を除けば、系統利用率の低下と販売手数料率の増加傾向は共通してみられることである。

三つ目は、系統利用率の低下の開始時期について、1990年代（千葉県、神奈川県）と、2000年代（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県）に傾向が分けられることである。

県別にみていくと、茨城県においては、2000年代半ばから急激に系統利用率が低下するとともに、やや遅れる形で2000年代後半から販売手数料率が上昇し

てきた。販売手数料率は、とくに2010年代半ばから急激に上がってきている。

茨城県の傾向と類似しているのが千葉県である。系統利用率の低下が早期（1996年）に始まった点が異なるものの、系統利用率の低下に対してやや遅れる形で販売手数料率の増加が確認できる。

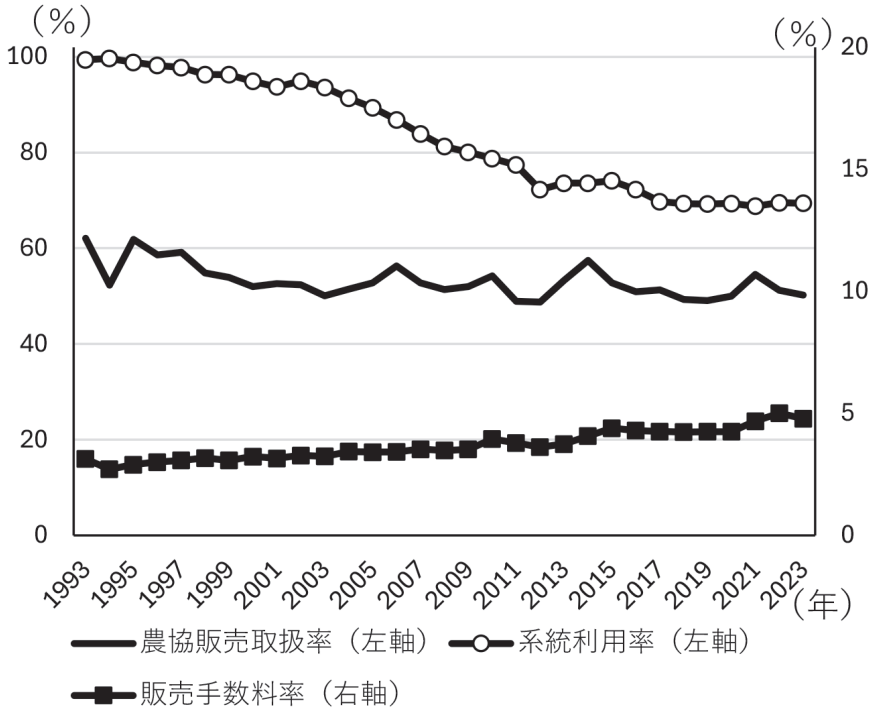

図１　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（全国）

出所）農林水産省「総合農協統計表」、農林水産省「生産農業所得統計」より筆者作成。
注１）農協販売取扱率は、「総合農協統計表におけるコメの販売・取扱高」÷「コメの産出額」×100%の値を示した。
注２）系統利用率は、総合農協統計表より、「系統利用高」÷「販売・取扱高」×100%の値を示した。
注３）販売手数料率は、総合農協統計表より、「販売手数料」÷「販売・取扱高」×100%の値を示した。

こうした茨城県や千葉県の動向とは異なり、群馬県と埼玉県では、系統利用率の動向に変化があるにもかかわらず、販売手数料率が一定の傾向で継続的に上昇してきたことがわかる。

このほか、注目されるのは、栃木県と神奈川県の個性的な動向である。

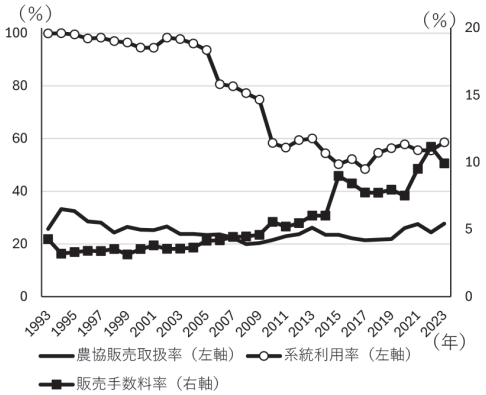

図２　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（茨城県）

出所）図１と同じ。
注）各指標の計算方法は、図１と同じ。

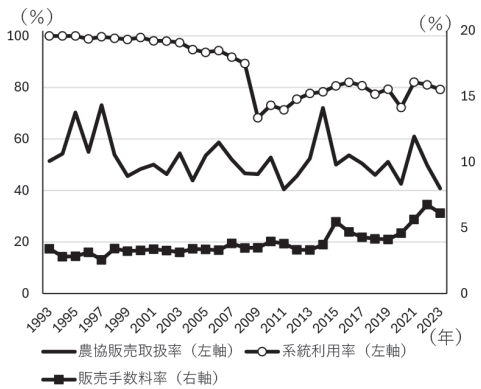

図３　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（栃木県）

出所）図１と同じ。
注）各指標の計算方法は、図１と同じ。

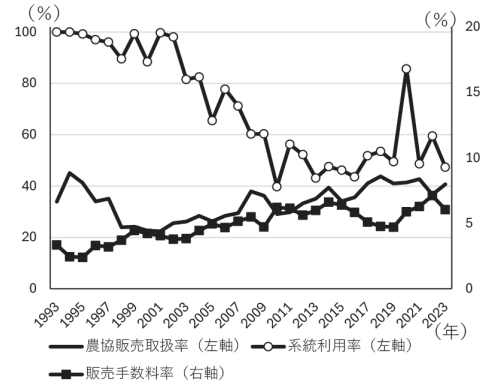

図４　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（群馬県）

出所）図１と同じ。
注）各指標の計算方法は、図１と同じ。

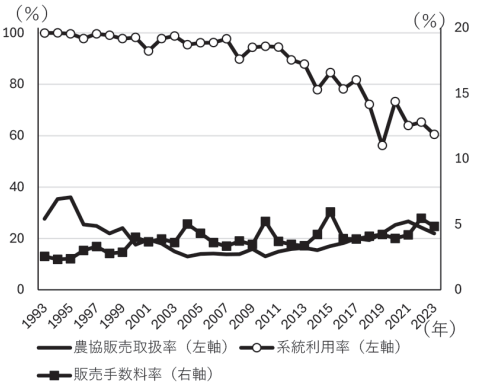

図５　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（埼玉県）

出所）図１と同じ。
注）各指標の計算方法は、図１と同じ。

栃木県の系統利用率は、急低下した局面も見られたが、安定的な水準で推移しており、農協販売取扱率の水準も含めて、農協および系統を介したコメの流通が中心であること確認できる。

神奈川県では、農協販売取扱率の水準がなべ底型に回復傾向となっているほか、系統利用率も大きな流れとして、低下から回復へという傾向がみられる。この際、販売手数料率が上昇から低下に転じるという局面を伴っている。神奈川県における総合農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用

率・販売手数料率は、全国的な傾向とは異なるとともに、関東地方の中でも特異な傾向となっている。

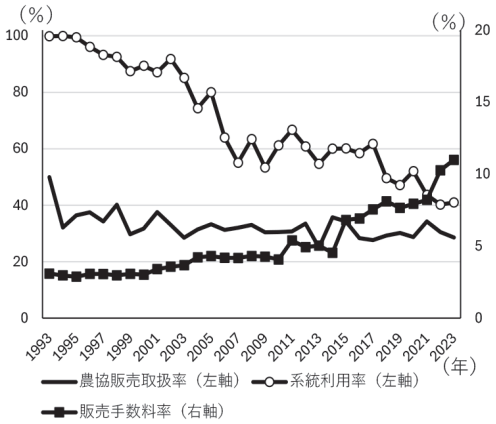

図６　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（千葉県）

出所）図１と同じ。
注）各指標の計算方法は、図１と同じ。

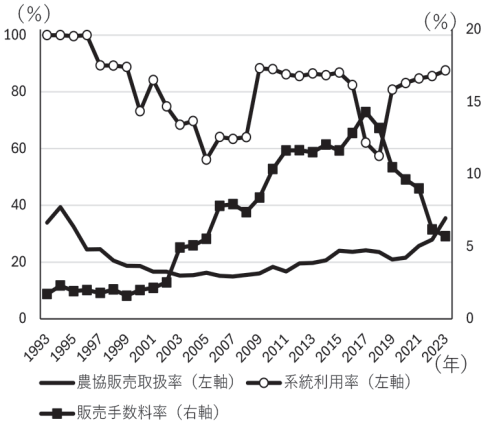

図７　農協のコメ販売事業における農協販売取扱率・系統利用率・販売手数料率（神奈川県）

出所）図１と同じ。
注）各指標の計算方法は、図１と同じ。

このほか、群馬県では、2020年に系統利用率が急上昇した。これは、新型コロナウイルス(COVID-19)の拡大に伴う外食需要の低下が影響したと考えられる。群馬県産米は、中食・外食仕向率が高いため、新型コロナウイルス（COVID-19）の拡大に伴う外出自粛や外食の低迷の影響を他県よりも強く受け、結果として販路を失ったコメの流通に系統が利用されたとみられる。群馬県よりも中食・外食仕向率が高い栃木県で同様の傾向が見られないのは、群馬県よりも栃木県の方が農協および系統を介したコメの流通が中心であるため、需要の急変への対応が比較的容易であり、新型コロナウイルス（COVID-19）の拡大という突発的な事象による流通への影響を吸収したとみられる。

以上のとおり、関東地方の稲作において、総合農協や系統の関与の程度は県ごとに大きく異なっており、こうした状況は農業経営体の経営のほか、各県で推進されるコメ政策などの制度的環境にも影響を与えていると予想される。

次に、総合農協の視点から、販売事業に占めるコメ販売取扱率（図８）をもとに、販売事業としてのコメの位置づけをみていこう。

全国的な傾向として、総合農協において、販売事業に占めるコメ販売取扱率

は低下傾向である。これは、関東地方において農協販売取扱率や系統利用率が最も高い栃木県でもみられる傾向であり、総合農協の販売事業にとってコメが主軸でありながらも、徐々にその程度が低下していることを意味している。栃木県同様に主産県である茨城県、千葉県でも同様な傾向がみられる。

一方、関東地方において、コメ生産が中位・低位な、埼玉県、群馬県、神奈川県では様相が異なる。とくに2000年代以降、販売事業に占めるコメ販売取扱率は安定的な推移を辿っており、2010年代以降は埼玉県、神奈川県で若干ではあるものの上昇の傾向がみられる。

埼玉県、群馬県、神奈川県では、従来、販売事業に占めるコメ販売取扱率が低いという特徴があるが、そこから減少の一途をたどるのではなく、販売事業の構成要素として定着した位置づけにあり、埼玉県、神奈川県ではその割合が上昇するという新たな展開をみせている。こうした動向は、総合農協の販売事業においてコメの新たな位置づけが生まれている可能性を示唆するものである。

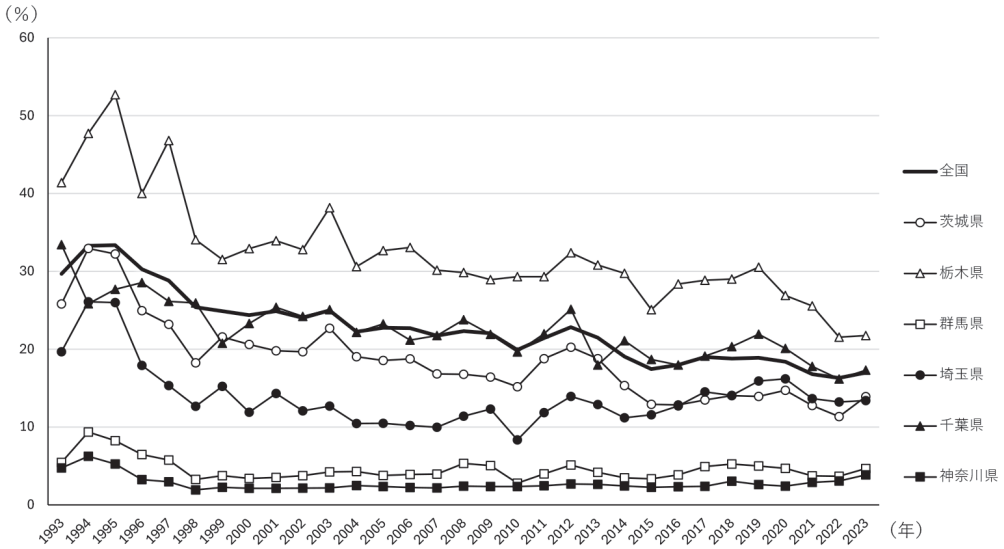

図８　総合農協の販売事業に占めるコメ販売取扱率（1993-2023年）

出所）農林水産省「総合農協統計表」より筆者作成。

（３）農業再生協議会の事務費補助金と国による産地交付金配分額の特徴

農協や行政などによって構成され、「生産の目安」の設定をはじめ、コメ政策の推進にかかわるのが農業再生協議会である。

農業再生協議会では、経営所得安定対策および水田活用の直接支払交付金にかかる事務のほか、「水田活用の直接支払交付金」のうち使途について産地の裁量が認められている産地交付金[3)]の活用にも水田収益力ビジョンの策定などを通してかかわっている。

農業再生協議会の運営や、コメ生産調整の前提に関して、経営所得安定対策等推進事業費補助金と、「水田活用の直接支払交付金」のうち産地交付金の推移を図９に示した。

経営所得安定対策等推進事業費補助金は、都道府県段階及び地方段階の事業実施主体（地方自治体又は農業再生協議会）が行う推進活動や要件確認等に必要となる経費を助成するものである。田を対象とする水田活用の直接支払交付金のみならず、畑地も対象であることから、ここでは、耕地面積（田面積と畑面積の合計）あたりの経営所得安定対策等推進事業費補助金（円／ha）を示した。

産地交付金は、田を対象とする補助金であり、転作補助金的な性格をもつ。転作補助金的な性格をもつ補助金をめぐっては、従来、主食用米を生産しない田面積あたりの金額が分析指標として着目されてきた。これに対して、小川（2021）は、実質的に主食用米価格の維持を目的に講じられている性格を踏まえて、主食用米生産面積あたりの支払額を指標とすることを提案した。ここでは、同様の考え方から、主食用米生産面積あたりの産地交付金（円／ha）を示した。

なお、経営所得安定対策等推進事業費補助金と産地交付金は、いずれも国の裁量によって金額が毎年異なるとともに、その算定根拠は明示されていない[4)]。

まず、破線で示した経営所得安定対策等推進事業費補助金についてみていこう。茨城県と栃木県が同水準、群馬県と埼玉県が同水準となっており、それぞれの間には1.9倍ほどの格差がある。

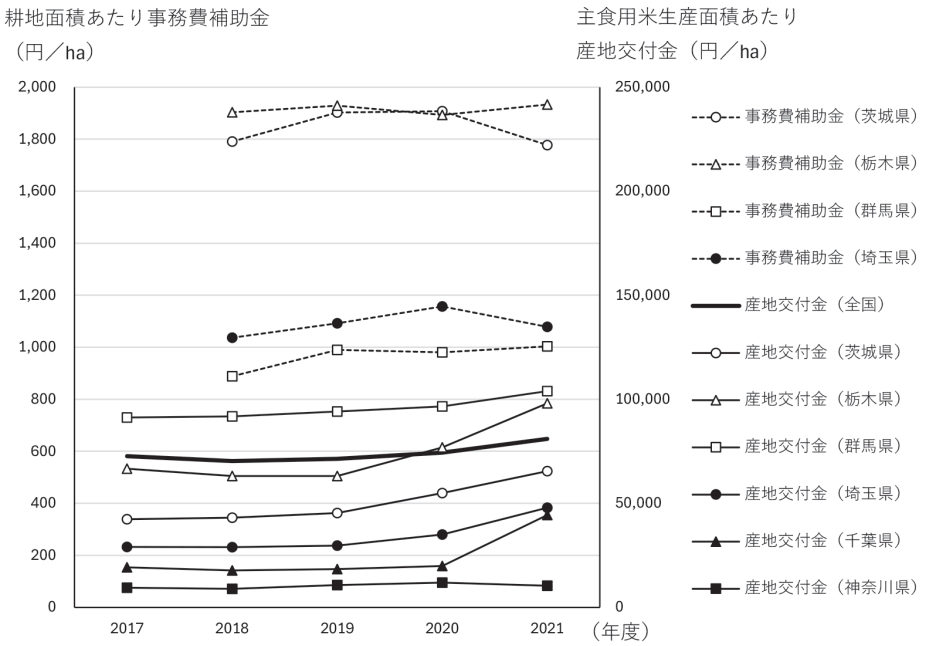

図９　経営所得安定対策等推進事業費補助金と「水田活用の直接支払交付金」のうち産地交付金の推移

出所）農林水産省「作物統計調査」、農林水産省提供資料、都道府県農業再生協議会に対するアンケート調査より筆者作成。

注１）経営所得安定対策等推進事業費補助金はアンケート調査に基づく値を用いた。2017年度の金額は調査対象外である。

注２）東京都は産地交付金の受給実績がないため図示していない。

県ごとの格差がある理由は何であろうか。経営所得安定対策等推進事業費補助金が、田のみならず畑にかかる事務費も対象であることため、水田率の差異によるものとも考えられる。実際、茨城県・栃木県と群馬県・埼玉県との間にある差異として、水田率がある。表１に示したように、水田率は、茨城県（58.9％）と栃木県（77.7％）では高く、群馬県（37.3％）、埼玉県（55.7％）では低い。

この実態から、水田率が高い県では、耕地面積あたりの経営所得安定対策等推進事業費補助金が高いことが予想される。具体的には、水田に係る事務経費に傾斜をかける形で評価しているものと思われる。ただし、茨城県と栃木県の水田率が高いとはいえ、その差が、18.8ポイントと大きいことを踏まえると、茨城県と栃木県において、耕地面積あたりの経営所得安定対策等推進事業費補助金が同程度であるということには疑問が残る。

茨城県と栃木県との大きな違いとしては、前述のとおり、コメへの農協の関

与の程度の差異があり、栃木県の方が農協の関与が強い。経営所得安定対策等推進事業費補助金の金額の決定方法は明示されていない。また、サンプル数は少ないものの、コメ生産調整に係る事務費に対する評価について傾斜をかけて決定されていると考えるならば、経営所得安定対策等推進事業費補助金の金額は、①水田率が高い県で高い、②農協による生産調整の推進が取り組みにくい県で高い、と理解するとつじつまが合うことになる。

次に、主食用米生産面積あたりの産地交付金をみると、2018年度以降、全国的にはなだらかな傾向であるのに対して、関東地方では、主産県（茨城県、栃木県、千葉県）で比較的大きな割合での上昇がみられるほか、神奈川県では低下もみられる。産地交付金のうち国が設定する個別要件メニューの対象の取組状況に影響を受けている面もあると考えられるが、主食用米が生産されやすい主産県ほど、これを抑制するための補助金がより多く配分されているともいえる。産地交付金の性格として、産地づくりというよりも主食用米の生産抑制としての性格が強い、と理解するとつじつまが合うことになる。

また、産地交付金の特徴として県別の配分状況にばらつきがあることが指摘できる。同じ制度の下ではあるが、国の裁量による配分の状況によって、県ごとにコメ生産調整に投じられる補助金に差があり、結果として県ごとの政策推進や補助金設定の差異や、農業経営体における制度的環境の差異につながっていると考えられる。

以上の状況を、各県の農業再生協議会の立場からみれば以下のとおりである。

経営所得安定対策等推進事業費補助金は地目にかかわらず事務負担への補助として重要だが、とくに生産調整の推進のための補助金として重要な役割を持っている。逆にいえば、田が少なかったり、生産調整の推進が比較的容易であったりするなどの特徴があれば、相対的に低額な経営所得安定対策等推進事業費補助金の中で事務負担をこなす必要があると考えられる。

また、産地交付金は、主食用米生産の抑制のための補助金としての性格が強くみられるほか、県ごとの補助金格差を生じさせていると考えられ、各県ごとに政策推進のあり方が異なると考えられる。

（４）直近10年間の６月末民間在庫量の推移

コメ生産調整の結果について、ここでは、６月末民間在庫量に着目して全国の動向と、関東地方のうち６県の動向を示した。

新型コロナウイルス（COVID-19）の拡大による影響を受けた2020-23年産において、６月末民間在庫量の増加がみられたが、増加状況については県ごとには傾向が異なる。これには、需要動向のみならず、各県・各年のコメ生産調整の取り組み状況が影響していると考えられる。

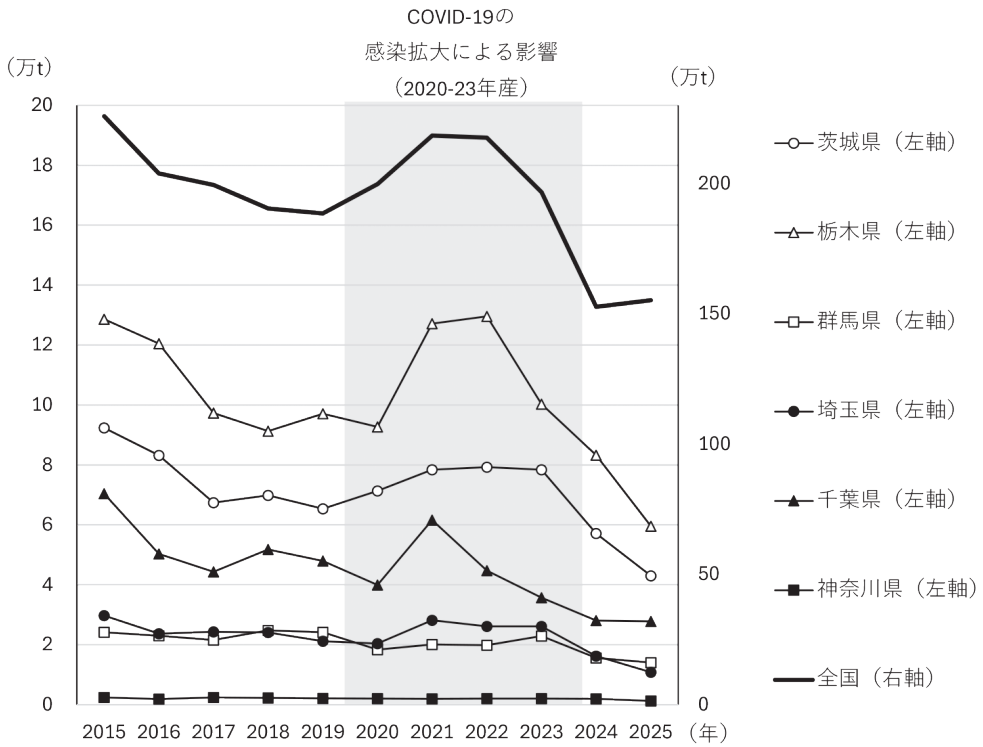

図10　関東６都県の民間在庫量の推移（2015-25年）

また、上昇状況に加えて、新型コロナウイルス（COVID-19）が感染症法の２類感染症から５類感染症への変更（2023年５月８日）を受けた2024年産以降の状況について、傾向が異なることから、それぞれの産地ごとにコメ生産調整の取り組み状況に差異が生じていることも示唆される。

３．群馬県における「生産の目安」設定の特徴

（１）群馬県における「生産の目安」設定実績

群馬県では2018年以降、以下の計算式により「生産の目安」を示した。

県の「生産の目安」は以下の式で示している。

「前年産における県の生産の目安」×「国の需給見通しで示される当年産生産量の前年比」

また、地域農業再生協議会別の「生産の目安」は以下の算定式で決定した。なお、式中の県有施設とは、農業技術センター、農林大学校、県立高校を指す。また、「前年産の（当該）地域農業再生協議会における生産の目安」は、2018年産では「前年産の（当該）地域農業再生協議会における生産数量目標」を指す。

（「県の生産の目安」－「当年産米の県有施設生産量」）×（「前年産米の当該地域農業再生協議会における生産の目安（県有施設分を除く）」÷Σ「前年産米の地域農業再生協議会における生産の目安（県有施設分を除く）」）＋当年産米の当該地域農業再生協議会管内の県有施設生産量

以上の計算式による「生産の目安」の算出が、2018年産から2025年産まで一貫して行われている。

「生産の目安」の設定に係るスケジュールは以下のとおりである。

10～11月の食料・農業・農村政策審議会食糧部会で示される需給見通をもとに、「生産の目安」を算出し、12月の県農業再生協議会臨時総会にて決定し、その結果を即時、地域農業再生協議会に通知する。この際、面積換算にあたっては、県農業再生協議会臨時総会の前に実施される、12月の「加工用米の生産予定面積の算出に用いる地域の合理的な単収」に関する協議を踏まえた７中５の単収をもって示される。

地域農業再生協議会から農業経営者に「生産の目安」を伝えているかは、地域

農業再生協議会ごとに状況が異なる。群馬県農業再生協議会が県内の地域農業再生協議会を対象に2025年に実施したアンケート調査（全32協議会のうち28協議会が回答）の結果では、21協議会で生産者配分を算出しているものの、個別に農業経営者に配布するケースは11協議会にとどまった。また、「地域農業再生協議会の生産の目安」のみを周知するケースが７協議会であった。なお、地域農業再生協議会から農業経営者に「生産の目安」を伝える際には、面積配分で計算が行われている。

（２）群馬県における「生産の目安」の算出方法などの特徴

群馬県では、2018年度から本稿執筆現時点（2025年度）まで、「生産の目安」の計算方法は変更していない。このほか、2018年に伴う基本方針などは作成しなかった。また、需給急変期の2025年の「生産の目安」について特別な対策や方針変更なども行わなかった。

「生産の目安」に関する資料は、2018年のコメ政策変更に伴って2017年12月20日発表したプレスリリース「平成30年産米の生産目安の算定方法の考え方について」程度の資料作成に限られる。

群馬県における「生産の目安」の特徴は、その計算方法の一貫性にある。

「生産の目安」の計算方法を変化させてこなかった理由は、農業再生協議会の担当者の説明によれば、群馬県のコメの農協系統出荷の割合が低く、需要動向の把握が難しいためである。とくに縁故米が多い地域では需要動向が把握しにくい。

なお、地域ごとに「生産の目安」を調整してはどうかなど、「生産の目安」をめぐる議論もあるが、農業再生協議会の担当者曰く「深い議論までたどり着いていない」。なお、群馬県農業再生協議会では、県内の地域農業再生協議会に対して、2025年９月12日から９月30日にかけてアンケート調査を行った結果では、地域農業再生協議会ごとの「生産の目安」の算出について、現状のままを希望する協議会が多かった。また、少ないものの、「生産の目安」の増加を希望する協議会があった。

2025年産米をめぐっては、前年度から大幅な変更は無いだろうとの見通しから、2024年度末の決定から「生産の目安」の見直しは行わなかった。農業再生

協議会の担当者の表現を借りれば「さわがず静観する姿勢」であった。

「さわがず静観する姿勢」の背景には、群馬県ならではの特徴がある。米麦二毛作経営が多いため、コメ販売が遅く、需給が緩和して値崩れが発生した場合、その影響を受けやすいためである。2025年に石破茂総理大臣を中心に示された「コメ増産」のメッセージに対しても、安易な「生産の目安」の引き上げではなく、慎重な検討を行うとしている。

整理すると、群馬県では、「生産の目安」の計算方法には一貫して変更していないという特徴がある。その理由として、農協系統による出荷が少なく、需要実績が把握しにくいことがあげられる。また、作期の都合から需給緩和による値崩れの影響を受けやすいこともあり、コメ需給の急変や、「コメ増産」のメッセージに対しても慎重な対応を行っている。

以上より、コメ流通における農協系統の関与の程度や、作期の状況が、「生産の目安」の決定につながり、これが、農業経営者の制度的環境の形成する一端となっているといえる。なお、地域農業再生協議会から農業経営者への「生産の目安」の伝達方法には、地域ごとに差異があり、個別経営における取組の差異につながっていると予想される。

４．茨城県における「生産の目安」設定の特徴

（１）茨城県における「生産の目安」設定実績

茨城県における「生産の目安」（米の生産数量目標に相当する数値）の設定実績は、表２に示したとおりである。「生産の目安」の設定方法は毎年見直しが行われてきた。

「生産の目安」の算定方法は、毎年変更されているが、その作業の始まりは明確ではないと農業再生協議会の担当者は話す。経営所得安定対策等に関する県農業再生協議会事務局は、茨城県産地振興課とJA茨城県中央会であり、この２部署の担当者で月１回の会議を継続する中で、徐々に方針が固まる。

表２　茨城県における「米の生産数量目標に相当する数値」（目安）の計算方法の変遷など

	国の生産量見通し		県の生産の目安		米の生産数量目標に相当する数値（目安）	
	数量（万t）	前年産からの変化率	数量（t）	前年産からの変化率	県の値	市町村別の値
2018年産	735	-	330,182	-	「国全体の生産量見通し」（735万トン）×「2015-17年の固定シェア」（4.49%）＝330,182t	「前年産の生産数量目標」－「前年産米からの増減」（2018年産は、増減はなし）
2019年産	718（下限値）	-2.3%	324,183	-1.8%	（「前年産米の生産数量目標に相当する数値」（330,182t）－「市場に影響を与えない農家自家飯米・縁故米相当」（69,289t））×「国全体の生産量見通しの減少率」（97.7%）＋「農家自家飯米・縁故米相当」（69,289t）＝324,183t	「前年産の目安」－「前年産米からの増減」（1/2は一律配分、1/2は前年産米の市町村別作付率の差による傾斜配分）
2020年産	708（下限値）	-1.4%	322,848	-0.4%	「国全体の生産量見通しの下限値」（708万トン）×「2014-2018年産までの全国の需要実績に対する茨城県の需要実績シェア」（4.84%）を基本としつつ、「2015-17年の固定シェア」（4.49%）との乖離があるため、5年間（2020-24年）で段階的に補正。2020年産は、「国全体の生産量見通しの下限値」（708万トン）×4.56%＝322,848t	「前年産の目安」－「前年産米からの増減」（1/2は一律配分、1/2は市町村別の田本地面積に占める主食用米生産面積の割合の平準化を目指して傾斜配分）
2021年産	693	-2.1%	320,859	-0.6%	「国全体の生産量見通し」（693万トン）×「過去5年間の全国の需要実績に対する茨城県の需要実績シェア」（4.82%）を基本としつつ、「2015-17年の固定シェア」（4.49%）との乖離を5年間（2020-24年）で段階的に補正。2021年産は、「国全体の生産量見通し」（693万トン）×4.63%＝320,859t	「前年産の目安」－「前年産米からの増減」（1/2は一律配分、1/2は市町村別の田本地面積に占める主食用米生産面積の割合の平準化を目指して傾斜配分）
2022年産	675	-2.6%	314,707	-1.9%	「国全体の生産量見通し」（675万トン）×「過去5年間の全国の需要実績に対する茨城県の需要実績シェア」（4.76%）を基本としつつ、「2015-17年の固定シェア」（4.49%）との乖離を5年間（2020-24年）で段階的に補正。さらに、6月末民間在庫量が全国平均と比較して増加した割合分を減算。2022年産は、「国全体の生産量見通し」（675万トン）×4.67%-518t＝314,707t	「前年産の目安」－「前年産米からの増減」（1/2は一律配分、1/2は市町村別の田本地面積に占める主食用米生産面積の割合の平準化を目指して傾斜配分）
2023年産	669	-0.9%	313,257	-0.5%	「国全体の生産量見通し」（669万トン）×「過去5年間の全国の需要実績に対する茨城県の需要実績シェア」（4.73%）を基本としつつ、「2015-17年の固定シェア」（4.49%）との乖離を5年間（2020-24年）で段階的に補正。さらに、6月末民間在庫量が全国平均と比較して増加した割合分を減算。2023年産は、「国全体の生産量見通し」（669万トン）×4.70%-1,173t＝313,257t	「前年産の目安」－「前年産米からの増減」（1/2は一律配分、1/2は市町村別の田本地面積に占める主食用米生産面積の割合の平準化を目指して傾斜配分）。 さらに、別途、前年産の目安達成状況ごとに「自主推進目標面積」（県全体で56,952ha）を設定。 ①前年産の目安が未達成の市町村：「自主推進目標面積」＝2023年産の目安面積 ②前年産の目安を達成した市町村：「自主推進目標面積」＝2022年産の目安面積
2024年産	669	0.0%	314,430	0.4%	「国全体の生産量見通し」（669万トン）×「過去5年間の全国の需要実績に対する茨城県の需要実績シェア」（4.70%）＝314,430t	前年産からの目安の増加分を、前年産の市町村別目安のシェアに応じて配分。 さらに、別途、前年産の目安達成状況ごとに「自主推進目標面積」（県全体で56,722ha）を設定。 ①前年産の目安が未達成の市町村：「自主推進目標面積」＝2024年産の目安面積 ②前年産の目安を達成した市町村：「自主推進目標面積」＝2023年産の目安面積
2025年産	683	2.1%	320,994	2.1%	「国全体の生産量見通し」（683万トン）×「過去5年間の全国の需要実績に対する茨城県の需要実績シェア」（4.66%）を基本とし、6月末民間在庫量が全国平均と比較して増加した割合分を減算。2025年産は、「国全体の生産量見通し」（683万トン）×4.66%-2,716t＝320,994t	前年産からの目安の増加分を、前年産の市町村別目安のシェアに応じて配分。
2018-25年産の増減	▲52	-7.1%	▲9,188	-2.8%	－	－

出所）茨城県農業再生協議会提供資料より筆者作成。

８月中旬には、県農業再生協議会から地域農業再生協議会向けに、目安の必要性や計算方法に関するアンケート調査を行うほか、９月から10月にかけて地域農業再生協議会との意見交換会を実施する。そして、これらの結果を踏まえ

て、10月に来年度の「生産に係る基本方針（案）」が各地域農業再生協議会に伝えられ意見聴取が行われる。10～11月の食料・農業・農村政策審議会食糧部会で示される需給見通しの数値を計算式に当てはめて試算を行い、11月の「加工用米の生産予定面積の算出に用いる地域の合理的な単収」に関する協議の結果に基づく単収を踏まえて、12月上旬に県農業再生協議会の事務局会議で「生産の目安」の案を決定する。12月下旬に県農業再生協議会の総会で「生産の目安」を決定し、即時、地域農業再生協議会に通知する。

（２）茨城県における「生産の目安」の算出方法などの特徴

茨城県では、2018年度の「生産の目安」は、国による固定シェア（2015-17年度）に従った算出を行っていたが、2019年度以降、毎年算出方法を変更してきた。この際、生産者の作付け意欲や県産米の販売実績を考慮して、生産の目安を確保するための方策や、国の方針に従った算出方法の検討が行われてきた。なお、生産の目安をできるだけ減らさないための方策は、2018年度に千葉県がいち早く進めるなど、一部の県でみられる方策である（小川 2020、2024）。

県の「生産の目安」の主な変更時期は以下のとおりである。

2019年産は、農家自家飯米・縁故米相当を固定部分として「生産の目安」の算出根拠として組み込む方策を取った。しかし、農業再生協議会の担当者の言葉を借りれば、「生産の目安を減らさなくてよい理屈を作り出そうとしたことで、かえって複雑な計算方法になった」。

2020年産では、固定シェア（2015-17年度）と需要実績シェアとの乖離に着目して、今後５年間でこれらの乖離を解消することとし、段階的に補正を行った。

2022年産では、６月末民間在庫量を考慮した算定方式に変わった。

2023年産では、市町村別の「生産の目安」について、自主的推進目標面積の設定を新設した。自主的推進目標面積は、「生産の目安」を深掘りした市町村は、維持、未達の市町村は達成を目指させる狙いがある。なお、ペナルティはなく、あくまで自主的推進であり、呼びかけを行うにとどまる。

2024年産では、固定シェア（2015-17年度）と需要実績シェアとの乖離の解消を達成したほか、民間在庫量の考慮を行わなかった。また、2025年産では、自主的推進目標面積の設定を行わなかった。こうした取り組みは、「生産の目

安」を極力減らさないための工夫や、増産にかじを切るための工夫であった。

以上の経緯により、国の生産量見通しと、茨城県の「生産の目安」の動向には変化が生じている。2018-2025年産にかけて、国の生産量見通しは、735万トンから683万トンへ52万トン減少（－7.1％）したのに対して、茨城県の「生産の目安」は330,182tから320,994tへ9,188t減少（－2.8％）であり、国の生産量見通しに対して、減少率を大きく抑制する方針となっている。

たとえば、群馬県のように「生産の目安」を、「前年産における県の生産の目安」×「国の需給見通しで示される当年産生産量の前年比」で算出すれば、国の生産量見通しの減少率に伴って県の「生産の目安」も減るが、茨城県のように、県産米の状況を整理して算定方法を工夫することで、減少率を抑制できるのである。

なお、茨城県においては、県産米の農協集荷率が2023年産22％（68,300t／307,500t）、2024年産19％（62,000t／324,700t）、と低いにもかかわらず、「生産の目安」の変更を達成している。

また、「生産の目安」の議論は地域間の利害調整にも関係するため、地域農業再生協議会を県農業再生協議会の会員としていない。その代替措置として意見聴取の場を設け、方針や目安等に反映させている。

このほか、「生産の目安」の減少抑制には課題もある。表１に示したように、主食用米自給率が高いため、主食用米自給率が100％を切る千葉県のように強く「生産の目安」の減少抑制を掲げられないという特徴がある。

また、2022年度の「生産の目安」は、農林水産省の水田全国会議にて、都道府県別の民間在庫量を考慮して計算処理するよう要請する場面があり、目安算定に取り入れた。

なお、茨城県農業再生協議会では、地域農業再生協議会に対する産地交付金の配分について、2022年度以降、目安の達成状況や非主食用米の作付面積の増減に応じて3％ほど傾斜して配分している。目安の達成が産地交付金の確保につながる仕組みである。このことは、地域農業再生協議会にも意見聴取した上で実施されている。

５．考察

本稿では、関東地方１都６県における稲作の特徴について、コメの生産・流通などに着目しながら整理・分析した。１都６県の状況は個別に異なる状況であり、そこには水田率のような差異が影響していることが考えられる。また、東京都や神奈川は、同じ関東地方でもそのほか県とは大きく異なる特殊性がある。

ただ、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県が地理的に陸地で連続性をもつにもかかわらず、その地の稲作が非常に大きな差異をもっていることは、各県ごとの制度的環境の影響や、地理的連続性ゆえの差異による影響も受けていると考えられる。また、この際、国からの経営所得安定対策等推進事業費補助金や産地交付金の配分状況も、県ごとの推進施策や水田利用に影響を与えていることも示唆された。このほか、農協の集荷状況や作期の差異が、コメ生産調整の方針に影響する実態が明らかになった。

地理的連続性をもちつつも、県境によって大きく異なる稲作の状況は、上記の要因以外にも、ブランド戦略を含めて県ごとの流通状況の差異や、制度条件の差異といった、人為的な要素を多く含んでいるとも考えられる。また、東京都によって、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県が地理的に陸地で連続性をもたない神奈川県では、総合農協の取り組みに着目すると、他県とは異なる動向がみられることが明らかとなり、独自の事業展開が進んでいることも示唆される。

従来、関東地方の稲作について都県ごとの個別事象としての分析が中心であった。ただ、制度的環境を含めて人為的な要素による差異が大きい実態を踏まえれば、都県ごとの個別独立した事象として稲作を捉えるのではなく、「関東地方の稲作」という大枠で連続的に把握しうる余地があるとも考えられる。本稿で行ったような探索的研究の蓄積をベースとしていくことで、「関東地方の稲作」の姿を描いていけるものと考えられる。

具体的には、各県の差異を踏まえた補助金の配分により、各県の差異の固定化につながっている可能性がある。

付記

本研究の一部は、JSPS科研費（22K14963）「米生産調整の推進における情報処理手法の地域比較：農業再生協議会の多様性に着目して」の成果を含む。

注

1）本稿でいう主食用米自給率は、「主食用米生産量」÷(「2022年10月１日時点の人口」×「2022年度の国民１人１年あたり供給純食料(主食用米)」）×100％の値とした。自産地で生産されたコメの自産地内での消費率を示した値ではない。
2）表１では四捨五入して表記していないが、0.06％である。
3）産地交付金には国による設定分もあり、年ごとに政策上の設定が変化してきた経緯がある。とはいえ、使途について地域の裁量が認められているというのが産地交付金の基本的な性格であり、これを踏まえて、国の設定分も含めて産地交付金として評価している。いわば、「名目ベースの産地交付金」の値に基づいて計算を行った。
4）経営所得安定対策等推進事業費補助金は、補助金交付の対象として農林水産大臣が認める経費について、予算の範囲内で補助金を交付する(経営所得安定対策等推進事業費補助金交付要綱第３)。農業再生協議会から申請額の提示も行われるが、申請額に届かないことも少なくなく、実質的に国による裁量で補助金額が決定しているといえる。また、産地交付金の配分は、その計算方法が明示されておらず、国の裁量で配分方針・方法が決められており、その実態はブラックボックスとなっている。

参考・引用文献

小川真如（2020）「2018年度の米政策変更が水田農業経営にもたらす制度的環境：千葉県方式と新潟県方式の差異に着目して」,『農業経営研究』58（２），pp. 17-22
小川真如（2021）「産地交付金の交付額の地域間比較分析：現行の米生産調整における財政負担の実態に着目して」,『農業市場研究』29（４），pp. 22-28
小川真如（2024）「現代の主食用米増産計画」小川真如『農業再生協議会論序説』，学術研究出版，pp. 312-323