



米緊急対策以降のコメ政策の動向

備蓄運営を中心に

はじめに

コメ政策は、2007年度より米政策改革の第二ステージとして「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」への移行・定着を目指して施策が展開されてきた。

しかし、07年7月の参議院選挙の結果や、平成19年産の米価下落等を背景に07年10月に米緊急対策が打ち出され、07年秋以降コメ政策における施策の運用の見直しが行われている。

その特徴は、第一に食糧法では不足の状態に備えた備蓄運営のために行うこととされている政府買入を、事実上価格支持のために用いたことである。第二には、生産調整のコントロールの強化や未達成に対するペナルティの示唆等、生産調整の実効性確保のために強制力を強めた手法が用いられていることである。

以下では、07年秋以降のコメ政策に関する施策の動きをフォローしたうえで、政府買入に関わる、政府の備蓄運営に焦点をあてて動向を整理することとしたい。

1 米政策改革第二ステージの枠組み

まず、07年度から始まった、見直しが行われる前の「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」の枠組みについて簡単に整理しておく。

「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」とは「米政策改革大綱基本要綱」（03年7月4日制定、06年11月9日一部改正）において、「在庫状況等を基礎に算定される客観的な需要予測に基づき、農業者・農業者団体が主体的に地域の販売戦略により需要に応じた生産を行う姿」とされている。

具体的な施策を米の価格、収入にかかる政策という視点で整理すると、生産調整への参加メリット（産地づくり交付金等）を前提とした農業者・農業者団体が主体的に行う事前の供給量の調整および、豊作により過剰米が発生した場合の過剰米の隔離（集荷円滑化対策）という量的な調整によって価格の維持を図り、それでも価格が下落した場合には、生産調整参加者に対して財政支出による補てん措置（収入減少影響緩和対策、稲作構造改革促進交付金）を行う、というポリシーミックスとして制度

が設計されていた。あくまで、農業者・農業者団体が主体的に取り組むことが前提とされ、国の役割はそれを“支援”することであるとされ、政府米の売買による需給調整は想定されていない。^(注1)

しかし、「はじめに」で示した状況のもとで、以下のように政府買入を含むコメ政策の施策の運用の見直しが07年秋以降行われることとなった。

(注1) 詳しくは小針(2008)

2 米緊急対策以降の コメ政策の動き

コメ政策の施策の運用の見直しは、具体的には、07年10月29日に出された「米緊急対策」(農林水産省)と、12月21日に出された「農政改革三対策の着実な推進について」(農政改革三対策緊急検討本部決定)にもとづいて行われた。

まず、米緊急対策にもとづき平成19年産米価の価格安定を図るため、平成19年産米の買入と、原則として古米を対象とする政府米の販売抑制、および緊急米価安定支援対策(生産出荷団体が自主的な取組みとして行う平成18年産の販売残相当量の飼料処理に対し一定の助成を行う)が措置された。

このうち、政府買入は、07年11月28日から12月7日にかけて行われ、34万トン(約800億円)が買い入れられた。^(注2)

また、政府米の販売抑制は07年11月の契約から当面の間とされた。需給環境の違

いがあるため、単純な比較はできないものの、07年10月までの平成16年産の政府米の販売量は30万6,236トンだった。政府米の販売抑制による市場への供給量の減少が、主食用米の需給環境に与えた影響も無視できない大きさがあったとみられる。^(注3)

ただし、政府米の販売抑制は08年6月から一部解除され、「試行販売」が行われている。農林水産省のプレスリリースでは、販売再開の理由として、販売業者の中からは、一部の銘柄について不足感が生じつつあるとの意見が出ていたこと、卸売業者間の取引で、価格の上昇もみられたこと等をあげている。また、コメ価格形成センターへの上場がほとんどなく、センター価格により需給状況を判断することが出来ない状況にあるとして、特例的に当年産にあたる平成19年産米の販売も行った。^(注4) この「試行販売」により、平成19年産米が3万8,100トン、平成17年産については09年1月27日までの累積で10万9,010トン、計14万7,290トンが契約されている。

また、このような政府米の買入・販売抑制による直接的な需給調整に加えて、平成20年産以降の生産調整・集荷円滑化対策についても当初の制度設計の目的とは異なる形で運用の見直しが行われた。

まず、07年12月21日の「当面の生産調整の進め方について」(農政改革三対策緊急検討本部決定)をもとに、平成20年産米における生産調整の取組みが強化された。その内容は、全国水田農業推進協議会による「生産調整目標達成のための合意書」の締結

や、目標達成に向けたコントロールの強化、生産調整未実施に対するペナルティ等、農業者に対する生産調整参加への強制力を強めることで実効性の確保を図るものとなっている。

さらに、平成20年産の出来秋には、作況が全国で102となり、ポリシーミックスのひとつである集荷円滑化対策が発動されることとなったが、その区分出荷米についても、特例として政府が実勢価格で買い入れることとした。

そもそも、集荷円滑化対策は豊作の際に、農業者が自己責任の考え方に沿って処理することを基本として、豊作による過剰米を出来秋の段階に市場から隔離する取組みを実施し、供給過剰に伴う米価の下落を防止する仕組みである^(注5)（区分出荷された米には、短期の無利子融資（3,000円/60kg）と生産者の抛出にもとづく支援金（4,000円/60kg）、合計で7,000円が支払われることとされている）。

しかし、加入者は豊作分を区分出荷して7,000円/60kgしか保証されないのに対し、対策未加入者は、生産調整をしない上に、豊作分を含めてすべて主食用として販売していることから、強い不公平感が生じていると考えられること、政府買入は備蓄運営に限定されているけれども、適正備蓄水準（100万トン）を念頭に置けば、10万トン程度の政府買入が行える状況にあること、この2つの理由により、特例として区分出荷米を政府が実勢価格で買い入れることとし、抛出金についても生産者に対し返還することとされたのである^(注6)。

09年1月23日付の入札公告によると、買入枠は10万805トンとなっている。区分出荷米のほぼ全量が政府米として買い入れられる見込みである。

以上、07年秋以降の施策の見直しの動きを整理してきた。

このように、07年秋以降のコメ政策は、当初の「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」としての制度設計とは異なり、政府買入や販売抑制が価格支持の手段として用いられている。また、集荷円滑化対策の特例措置にみられるように、自己責任のもとに処理するとされた豊作による過剰米についても、制度の目的・趣旨とは異なる形で政府買入が行われている。

これら施策の評価については、さまざまな見方があるとみられるが、施策に伴う副作用や、施策同士の整合性についての分析・検討が十分になされていたとはいえない。その結果として、現状のコメ政策は政策全体の枠組み、市場からのシグナル、政策の目的・メッセージ、いずれもが不明瞭でわかりにくい状況になっているとみられる。

また、生産調整を実施しているもとでのこうした政府買入が生産調整不参加者により大きなメリットを与えることになり、そのことが生産調整の実効性確保のための強制力の強化にも結びついていることを指摘しておきたい^(注7)。

ところで、このような政府買入や販売抑制のあり方は、食糧法の観点からも問題なしとしない。食糧法では、政府買入は、あ

くまで不足の状態に備えた備蓄運営のために行うものとされており、価格支持のための手段ではないからである。

以下では、あらためて現在のコメ政策における備蓄の位置づけと政府買入の関係を検討してみたい。

(注2) 実際の財政負担は、新たに発生する保管料や将来の売却時の差損となる。

(注3) 例えば、食糧部会(09年11月28日)において流通サイドの委員が「緊急対策が出てから売却の停止期間があったり、またその後は制限的な売却ということになって、販売をしている流通にしてみるとお客様のニーズにこたえられないということで大変死活問題につながってきているところもございませう」と発言している。

(注4) 08年5月27日農林水産省プレスリリース。

(注5) 具体的には、米穀安定供給確保支援機構を実施主体として、生産者の抛出(1,500円/10a)と国からの無利子貸付により過剰米対策基金を造成する。10月15日現在の全国の作況が101以上となった場合に対策が発動され、過剰分を区分出荷する。過剰米の融資の単価は、生産者が過剰の状態を認識できるように、過剰米の価値に見合ったものとするとしている。融資の償還は、金銭によるもののほか、貸付対象米穀の引渡し(現物弁済)も可能である。区分出荷米の販売は、飼料用や米粉用といった主食用、加工用以外の用途に限定される。

なお、集荷円滑化対策への抛出を行わなければ、産地づくり交付金等の交付を受けることができない。また、対策が発動された際に区分出荷を行わない場合は、その数量が翌年の生産目標数量から削減される。

(注6) 総合食料局通知による。

(注7) 不公平感を増幅しない価格下落への対応としては、生産調整参加者に対する補てんを拡充することがあげられる。詳しくは小針(2008)

3 コメ政策における政府備蓄と政府買入の位置づけ

まず、食糧法における政府備蓄と政府買入の関係について整理しておく。

95年11月に施行された食糧法では、第3

条に「米穀の備蓄」は「米穀の生産量の減少によりその供給が不足する事態に備え、必要な数量の米穀を在庫として保有することをいう」としている^(注8)。そして、政府の米穀の買入れは、第29条において「備蓄の円滑な運営」に限定されている。

さらに、運営の方式について、米政策改革大綱基本要綱では「米の政府買入れについては、回転備蓄の適正かつ円滑な運営を図る」としている。「回転備蓄」とは、主食用価格で買入れ、数年保管した後に“主食用”として販売する方式のことをいう。一方で、出来秋に主食用価格で買入れ、数年保管してから“非主食用(飼料用等)”として販売することを「棚上備蓄」という。主食用として売却するこの「回転備蓄」を採用する理由としては、非主食用として売却する「棚上備蓄」より財政負担がより小さく、経済的であることがあげられて^(注9)いる。

また、備蓄数量の水準は、95年の食糧法施行当時においては150万トンの確保を基本とし、一定の幅(プラスマイナス50万トン)をもって運用することとされたが、99年12月の「備蓄運営研究会報告」では、適正備蓄水準を100万トンとし、上下の幅はもたせないこととした。この100万トンの根拠としては「10年に一度の不作や、通常程度の不足が2年連続した事態にも国産米をもって対処し得る水準」としている。

つまり、食糧法にいう備蓄は不足の状態に備えた消費者のための政策であり、その運営に限定された政府買入には、価格下落

に対する調整を本来の目的とはしていない。そして、その適正水準は上下の幅のない100万トンとされたのである。

しかしながら、04年度からの米政策改革のもとでの備蓄の状況を見ると、米緊急対策が出される直前までは、適正水準とする100万トンを下回る数量に抑制して運営されてきた。

備蓄運営の目安となる期末在庫量の見通し数量をみると、期末在庫が100万トンを下回った04年6月末以降も、大きく在庫を

積み増すことなく、100万トンを下回る数量に抑制された（第1表）。06/07年では、その前年に主食用以外での売却により在庫を削減したため期首在庫は77万トンとなったが、期末の見込みとしても同水準を維持することとされ、米緊急対策が出される直前の07年7月の指針においても、その方針は据え置かれていたのである。

このように、04年度以降、政府備蓄が抑制的に運営された背景には、第1図にもみられるように、過去に生産調整緩和後の豊

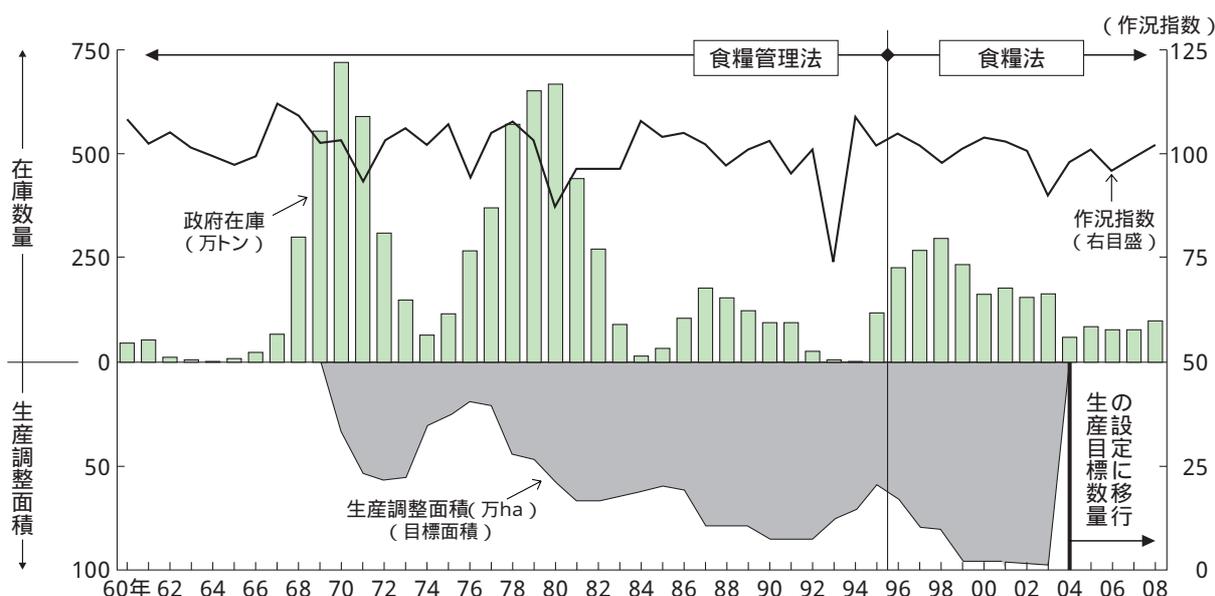
第1表 需要見通しにおける政府在庫数量

(単位 万トン)

	03 / 04 (03年7月 - 04年6月末)			04 / 05			05 / 06			06 / 07			07 / 08		08 / 09		
(指針の公表年月)	03 7	03 11	04 3	04 7	04 11	05 3	05 7	05 11	06 3	06 7	06 11	07 3	07 7	07 11	08 3	08 7	08 11
期首在庫量	163	163	163	60	60	60	84	84	84	77	77	77	77	77	-	99	99
買入量(予定)	2	10	10	40	41	41	40	40	40	40	30	30	40	34	-	50	30
販売量(予定)	10	84	100	20	10	10	40	10	10	40	30	30	40	11	-	50	30
主食用等以外(予定)	-	-	-	-	-	-	-	23	23	-	-	-	-	-	-	-	-
期末在庫量(見通し)	155	89	73	80	91	91	84	91	91	77	77	77	77	100	-	99	99

資料 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」より作成

第1図 政府在庫数量と生産調整面積および水稻の作況指数の推移



資料 農林水産省「生産調整関係、歴年資料」「作物統計」「米麦データブック」より作成
(注) 在庫数量は、98年まで10月末、99年からは6月末の数字。

作で大量の過剰在庫を抱え、政府はその処理のために巨額の財政負担を要したことがある。^(注10)食糧法施行後でも、平成7年産から9年産について、政府はピーク時(98年10月末)で300万トン近い在庫を抱え、保管料や売買差損による財政負担は約5,500億円、1トンあたりの負担額は約13万7千円に達している。

しかしながら、07年10月の米緊急対策をうけて、07年11月の指針では34万トンの買入と販売の凍結により備蓄水準を100万トンに積み増すと変更され、実際の在庫数量も08年6月末に99万トンとなった。09年1月末の備蓄数量は、17年産、19年産の「試行販売」をうけて84万トン程度とみられ、100万トンとの間に10万トン以上の隙間があることから区分出荷米の政府買入が可能となっているのである。

(注8) なお、旧食糧法では、計画流通制度下で、自主流通法人(全農および全集連)が米穀の生産量の増大による供給の過剰に対応して必要な数量の米穀を在庫として保有する「調整保管」が位置づけられていた。

(注9) 食糧部会議事録(04年11月22日)。ただし、回転備蓄であっても、計画通りに販売できず、結果的に持越年数が重なると保管経費等の経費もかさむほか、主食用としては販売できずに飼料用・援助用等に仕向けざるを得なくなり、棚上備蓄と同様にコストが生じる。

(注10) 第1次過剰(71~74年)では約740万トンの政府米の在庫に約1兆円、第2次過剰(79~83年)では約600万トンに約2兆円をかけて処理がなされた。

おわりに 備蓄運営の課題

食糧法において、備蓄は不足の事態に備

えた消費者政策として位置づけられており、政府買入は備蓄運営に限定されている。しかし、米緊急対策以前では、不足に備えるために適正とされる数量を下回る抑制した運用が続いていた。その結果、米緊急対策によっては政府買入が事実上の価格支持のための手段として行われる余地があったといえる。

このように、これまでの運用をみる限り、備蓄運営のなかで政府米の買入・販売に関するルールが明確であるとはいいがたい。そのことが、政府買入による価格支持の期待や本来の趣旨と異なる運用にもつながっているとみられる。

100万トンの在庫の保有を基本とする政府の備蓄米の運用が市場に与えるインパクトは小さなものではない。

市場に影響を与える政策・規制にあっては、その運用において、透明性、予測可能性が重要とされる。^(注11)備蓄運営についても、その目的の明確化、透明性、予測可能性の確保された運用ルールの構築が求められる。

(注11) 例えば、金融庁の政策実績評価では「金融サービス立国」を「民」の力によって実現するためには、市場規律を補完する金融行政の透明性・予測可能性が向上する必要がある」として金融行政の透明性・予測可能性の向上を評価すべき事項のひとつとしている。

<参考文献>

・小針美和(2008)「米政策改革の動向」『農林金融』7月号

(研究員 小針美和・こばりみわ)