

コメの備蓄運営の推移と 制度見直しに向けた論点

—令和の米騒動のもとでの備蓄米放出をうけて—

主席研究員 小針美和

〔要　　旨〕

本稿では、食糧法施行後のコメの備蓄制度の推移と、「令和の米騒動」のもとでの備蓄米放出の経緯を整理し、今後の備蓄運営のあり方の検討に向けた論点を示した。

備蓄の仕組みとして当初措置された回転備蓄のもとでは、コメ需給の過剰基調にあるなかルールどおりの運営ができず在庫量と財政負担の増大が課題となった。その後、非主食用処理を前提とする棚上備蓄のもとで備蓄運営にかかる直接的なコストは減少したが、事前の数量調整等を加味した需給調整コストは依然高い。令和の米騒動のもとでは、品薄と価格高騰を背景に2025年に買戻し条件付き売渡しや随意契約による備蓄米の放出が実施されたが、ロジスティクスが整備されていないことによる精米・物流の遅延が課題となった。

今後の制度の見直しにあたっては、備蓄の目的を需給変動要因に即して再整理したうえで、民間事業者のストックの活用と政府備蓄の組合せによる新しい備蓄運営や、機動的な備蓄米放出に向けたロジスティクスの整備、更新時の売却方法の柔軟化などを検討していく必要がある。

目　次

はじめに

1　備蓄制度の変遷

- (1) 食糧法におけるコメの備蓄の位置づけ
- (2) 備蓄運営の変遷
- (3) 棚上備蓄下の財政負担
- (4) 保有後の売却以外の備蓄米販売
- (5) 小括

2　令和の米騒動のもとでの備蓄米放出

- (1) 2024年夏以降のコメの品薄と米価高騰
- (2) 主食用米の備蓄米放出
- (3) 加工原料用米穀の販売
- (4) 備蓄に関する政府の課題認識

おわりに

はじめに

改正食料・農業・農村基本法では「食料安全保障の確保」が基本理念の柱として位置づけられ、2025年4月には改正基本法下で初めてとなる新たな基本計画が策定された。一方で、コメについては、24年夏から続くいわゆる「令和の米騒動」により市場が混乱、価格は高騰し、現在も高止まりしている状況にある。こうしたなかで25年に政府が行った大規模な備蓄米の放出は生産・流通に大きな影響を与えるとともに、コメに対する社会的関心を一層高めることになった。備蓄は食料安全保障政策において不可欠な施策ツールであり、その運用のあり方は今後の政策検討における重要課題のひとつである。

そこで本稿では、食糧法施行後のコメの備蓄制度の枠組みと運用の変遷を俯瞰し、「令和の米騒動」のもとで政府が実施した備蓄米放出の経緯と運用実態を整理することで、今後の備蓄運営の検討に向けた論点を提示する。

1 備蓄制度の変遷

(1) 食糧法におけるコメの備蓄の位置づけ

食糧法施行以前の食糧管理制度下では、コメは国の全量管理の対象であり、生産者には国への売渡義務が課されていた。制度上、備蓄の概念は明確にされていなかった

が、需給調整の一環として、端境期の持ち越し在庫を政府が一定程度保有していた。

その後、1993年の大凶作やそのもとでの「平成の米騒動」、輸入自由化を背景として95年に「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(「食糧法」)が施行された。食糧法のもとで、政府は「米穀の需給及び価格の安定を図るため、米穀の需給の適確な見通しを策定し、これに基づき、整合性をもって、米穀の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進、米穀の供給が不足する事態に備えた備蓄の機動的な運営及び消費者が必要とする米穀の適正かつ円滑な流通の確保を図るとともに、米穀の適切な買入れ、輸入及び売渡しを行うものとする(第2条)」とされ、「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」(第3条第2項)と定義されている。すなわち、現行制度のもとでのコメの備蓄は、コメの生産量の減少による供給不足に対応するためのものとされている(下線は筆者)。

また、コメの備蓄の目標数量や運営に関する事項は、農林水産大臣が定める「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」(以下、基本指針)において定めることとされ(第4条)、その変更に際しては、農林水産省は食料・農業・農村審議会食糧部会に意見を求めることが求められている。

(2) 備蓄運営の変遷

次に、食糧法下における備蓄運営の変遷

を概観する。

a 食糧法制定当初の備蓄運営

食糧法制定当初の備蓄運営は、平均的な不作が2年連続しても円滑な供給が行えるよう、備蓄水準は150万トンを基本として一定の幅（±50万トン）をもって運用し、1年保有後に主食用米として販売する「回転備蓄」を原則としていた（第1表）。しかし、

豊作の連続や過剰作付により需給が緩和するなか計画的な販売が困難となった。政府在庫は備蓄上限の200万トンを超えて98年には298万トンに達するなどルールどおりの運用とはならず、実質的に過剰となっていた（第1図）。

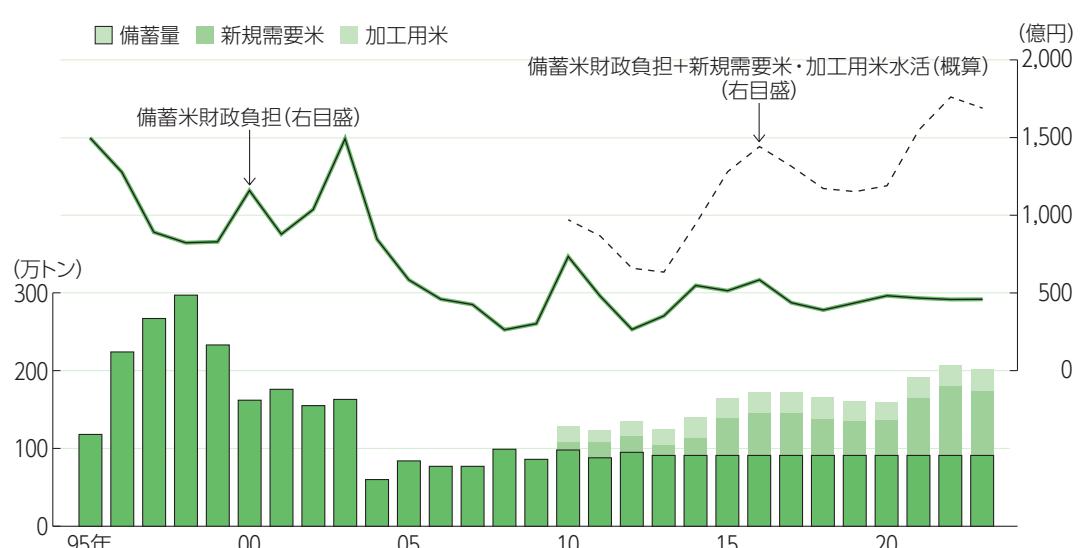
また、販売期間の長期化に伴い、売買損益や管理経費（保管費や運搬費等）といった備蓄にかかる財政負担も増加し、年間

第1表 備蓄運営の仕組みの変遷

	回転備蓄 (1995年～2001年)	回転備蓄(見直し後) (02年～11年)	棚上備蓄 (12年～)
買入	数量:毎年150万トン程度 決定時期:収穫時期 自主流通法人から買入れ	数量:毎年50万トン程度 決定時期:収穫時期 生産数量目標(主食用)の枠内	数量:毎年20万トン程度 事前(播種前)契約 生産数量目標から切り離し
保有数量	150万トン±50万トン 平均的な不作が2年連続しても円滑に供給が行える	100万トン程度 10年に1度の不作や通常の不作が2年連続した事態にも国産米で対処し得る水準	100万トン程度 10年に1度の不作や通常の不作が2年連続した事態にも国産米で対処し得る水準
保有期間	1年	2年	5年
保有後の売却	主食用米	主食用米	非主食用米
放出ルール	なし	なし	あり

資料 筆者作成

第1図 備蓄にかかる財政負担の推移



資料 農林水産省「米の備蓄政策について」(令和7年10月31日食糧部会資料)を参考に作成

(注) 備蓄米財政負担+新規需要米・加工用米水活(概算)は備蓄米財政負担に新規需要米作付面積×8万円/10a、加工用米作付面積×2万円/10aを加えたもの。

1,000～1,500億円に及ぶ年もあった。

b 備蓄運営ルールの見直し（02年～11年）

備蓄運営の改善に向けて、2001年に報告された「備蓄運営研究会報告」を踏まえてルールが見直された。備蓄水準は「10年に1度の不作や通常の不作が2年連続する事態にも国産米で対処し得る水準」として100万トン（バッファーはもたない）と設定し、保有期間も2年に見直されたため、年間の買入・販売量はおおむね50万トンとなった。

なお、当時の研究会においては、備蓄保有後に非主食用（主に飼料用）として売却する「棚上備蓄」も検討された。しかし、政府在庫の水準の高止まりや過剰作付けが継続している状況のもとでは、主食用の価格水準で買入、飼育用等の価格で売却することで常に差損が発生する棚上備蓄の運用は難しいとして、主食用として販売する「回転備蓄」が継続された。

その後、03年に不作（全国の作況指数が90）となり、政府在庫のうち106万トンが主食用として売却されたことから、翌04年の在庫は60万トンまで減少した。しかし、07年秋の米価下落時に講じられた「米緊急対策」においては政府買入や政府米の販売抑制が実施されるなど、日々の状況に応じて売買数量や買入時期は大きく変動してきた。その結果、備蓄運営は法律上の趣旨とは異なるものとなり、関係者に「過剰になってしまっても最後は政府が何とかしてくれる」という誤った期待を生じさせかねない状況になっていた。

c 棚上備蓄への移行（12年～）

(a) 戸別所得補償制度の導入、水田活用の直接支払交付金の拡充

09年の民主党への政権交代により水田農業政策は大きく変更された。まず、戸別所得補償制度が導入され、生産調整実施者には主食用米生産にも交付金が支払われるところとなった。また、米緊急対策のもとで補正予算として措置されていた非主食用米（加工用米・新規需要米等）への支援は水田活用の直接支払交付金（水活）の一部として当初予算となった。

その後、自公政権復帰により戸別所得補償制度が廃止されて以降も、14年の飼料用米の数量払導入をはじめとして水活による非主食用への支援は継続されている。ただし、仕向け先は原則として作付前に確定する必要があり、事後における主食用と他用途の交換、非主食用間の用途変更は厳しく制限されている。

(b) 棚上備蓄の導入と放出基準等の検討

備蓄運営についても、政府買入の時期や数量について透明性が確保され、かつ新制度に対応する仕組みとするための検討が進められた。特に、上記のとおり、水田農業政策の推進方針として交付金等のメリット措置による生産調整の促進が強く打ち出されたことで、備蓄は主食用米の市場への影響を与えない運営とすることが強く意識された。具体的には、①これまで収穫時期に行なうことが主であった備蓄米の買入は事前契約を基本に一般競争入札により実施する

こと、②適正備蓄水準は100万トン、備蓄期間を5年間とし、③5年保管後の更新時には、飼料用等非主食用途として売却する「棚上備蓄」に移行した。

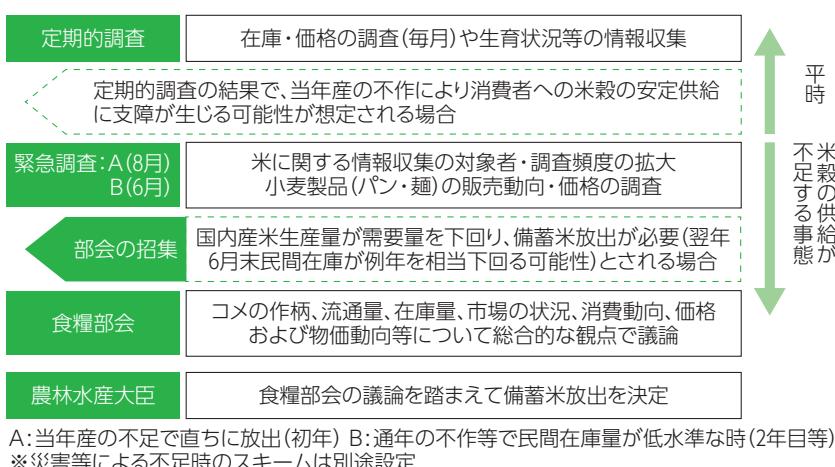
また、これまで明確にされていなかった、不足時における備蓄米放出の判断基準や放出方法についても整理がなされた。第2図は備蓄米放出の判断にかかる基本的なプロセスを示している。まず、①定期的調査（在庫・価格の調査（毎月）や生育状況等の情報収集）を行う。これは平時より行うものであるが、そのなかで、安定供給に支障が生じる可能性がある場合には、②緊急調査としてコメに関する情報収集について対象者・調査頻度を拡大して行うほか、小麦製品（パン・麺）の販売動向・価格の調査を実施し、国内産米生産量が需要量を下回り、「備蓄米放出が必要（翌年6月末民間在庫が例年を相当地下回る可能性）」と判断され、相対取引価格が標準的な価格に比べて3割以上、もしくは小売価格が前年

同期比おおむね5割以上の上昇がみられた場合に食糧部会を開催する。③食糧部会でコメの作柄、流通量、在庫量、市場の状況、消費動向、価格および物価動向等について総合的な観点で議論をしたうえで、④食糧部会の議論を踏まえて農林水産大臣が放出を決定することとしている。なお、価格については備蓄米放出を判断する際のメルクマールとして活用するものの、価格に関して備蓄で対応することはなく、量的な不足時の対応を基本とするとしていた。

第2表は備蓄米放出時の販売方法等を整理しており、左側はある程度の備蓄の放出により需給が安定し流通の混乱が回避可能な状況（以下、「一定程度」）、右側はさらに緊急度が高く、需給の安定にはほぼ全量の備蓄米放出（以下、「全量」）が必要とされ、民間のコメ流通のコントロールなど追加措置が必要な場合を想定している。販売開始時期については、備蓄米は新米の民間流通米とブレンドして供給されることが

主だと考えられるとして、放出決定後、備蓄米の利用に関する一定の周知期間を経て出来秋（収穫時期）以降とする。また、放出量は「需要量 - 生産量」を放出量の上限とし、出荷・販売段階の販売計画を踏まえつつ、備蓄米供給計画を策定する。販売方法は、特定の者に

第2図 備蓄米放出の基本的なプロセス



資料 農林水産省「食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理」をもとに作成

第2表 備蓄米放出の際の販売方法等

	ある程度の備蓄米放出により需給が安定 (備蓄米放出により、量的な安定供給が確保され、米不足等による流通の混乱が回避可能な状況)	ほぼ全量の備蓄米放出により需給が安定 (備蓄米放出による量的な安定供給の確保に加え、備蓄米の流通についての追加的措置も必要な状況)
販売開始時期	備蓄米放出の決定後、一定の周知期間を経て、出来秋以降販売を開始	
放出量及び供給計画	放出決定後速やかに放出量(上限)及び供給計画を公表 供給計画の定期的な見直し及び公表	
販売方法	競争的販売	競争的販売を基本としつつ、状況に応じ割当的販売
販売対象者	原則として、一定量以上の取扱規模(おおむね4千トン)およびとう精能力を有し(権原に基づきとう精施設を利用できる場合を含む)、平常時にあらかじめ買受者として登録した届出業者	
安定供給確保のための措置	販売対象者には、平常時から定期的に取扱数量等の報告を義務付け 政府から備蓄米を購入した買受者には販売計画の提出を義務付け 不当な高値販売の抑制	
販売提示方法	放出後の年産構成を考慮しつつ、産地・銘柄別に提示 (販売対象者が産地・銘柄を選択)	競争的販売の場合は、産地・銘柄別に提示 割当的販売の場合は、原則として政府が販売予定数量のみを販売対象者に提示

資料 農林水産省「食糧部会における米の備蓄運営についての議論の整理」をもとに作成

偏らないよう、購入数量に上限を設定したうえでの入札による競争的な販売を基本とする。ただし、不足の程度が著しく、競争的販売により過度の競争(高値買占め)を誘発し、食糧法の目的であるコメの需給と価格の安定を損なう恐れがある場合は割当的な販売も認める。

放出後の流通における安定供給を確保するための対応としては、販売対象者には平常時から定期的に取扱数量などの報告を求める。実際の放出後は、買受者による販売計画の提出、小売価格の監視等による不当な高値販売の防止などの措置を売買契約のなかに位置付ける。販売時の提示方法については、競争的販売では年産のみでなく産地・銘柄別に提示して販売対象者が選択可能とする。一方で、割当的販売の場合には、原則として政府は予定数量のみを提示し、産地等についても販売対象者で選択するのではなく政府が決めることとする、として

いる(注1)。

(注1) 食糧部会(24年6月27日)において、農林水産省は割当的販売については、随意契約(国・地方公共団体などの公共機関が発注を行う際に、公共機関側が任意に受注者を選んで締結する契約)が認められる場合に該当すると考えられると説明している。

(3) 棚上備蓄下の財政負担

第1図をみると、食糧法施行直後は在庫の積み上がりにより財政負担が1,000億円超であったのに対し、棚上備蓄移行後は在庫水準が91万トンで安定し、財政負担は500億円程度で推移しており、一見すると抑制されたようみえる。しかし、売買差損はその時々の需給状況に左右されうる。回転備蓄時の備蓄運営が実質的に需給調整上の過剰処理であったことを踏まえると、財政負担は水活など事前の供給調整や、米穀周年供給・需要開拓支援事業といった事後調整への支援も含めて評価することが適当と考えられる。

第1図の点線は棚上備蓄後の備蓄米の財政負担額に非主食用米の水活交付金（概算額）を加えた額を示しているが、回転備蓄時の負担額を上回っている。

（4）保有後の売却以外の備蓄米販売

これまでに、食糧法が定める不作による供給不足で備蓄米を放出した事例はない。しかし、2012年には「代替供給」と加工原料用米穀の供給不足への対応として、備蓄米の販売が行われている。

a 東日本大震災に伴う代替供給

12年6月、農林水産省は11年／12年の米の供給において東日本大震災時に倉庫に保管されていた10年産米の被災、および原発事故に伴う特別隔離対策（放射性セシウムの基準値（100ベクレル）を超える11年産米）により供給量が減少するとして、4万トンを政府備蓄米から代替供給することとした。その後、12年7月に開催された食糧部会において、農林水産省はこの4万トンは本来の備蓄放出スキームである不作に起因するものではなく、東日本大震災というアクシデントで生じた供給不足を元に戻す措置であるため食糧部会への諮問は不要と判断したと説明している（注2）。しかし、備蓄に関する事項であるにも関わらず、その決定の前に食糧部会における説明や議論がなかったことについて、委員から懸念を示す意見が相次いだ。

（注2）12年7月の基本指針（案）において、この代替供給の4万トンは需給見通しの項に記載さ

れているものの、備蓄の項には記載されていない。その後、同年11月の基本指針において、「他方、基本指針の毎年11月の変更後、不作以外の災害等による緊急事態により、主食用米等の需給見通しに沿った「主食用米等供給量」の確保に支障が生じる場合であって、農林水産大臣が必要と認めるときは、その供給量の減少分を備蓄米により代替供給することとします。」と付加された。

b 加工原料用米穀の販売

コメを原料とする加工品には主に酒類（清酒、焼酎）、米菓、米穀粉、味噌等があり、加工原料用米穀（原料米）需要は国内の米の総需要の1割近くに相当するとみられる。国産の原料米には、生産調整上の加工用米のほか収穫後の選別により生じる検査等級外や特定米穀（篩下米）が仕向けられる。

原料米の取引価格は一般的に主食用米に比べて低価格である。そのため、主食用米の需給が引き締まり価格が上昇すると、主食用へのシフトにより原料米向け生産が減り、供給不足となりやすい。実際に、米価上昇局面にあった12年には原料米仕向けが減少し、特に米菓や味噌等の低価格帯の業種において調達が難しくなったことから、農林水産省は更新予定の06年産備蓄米（8万トン）のうち、12年8月に4.3万トン、翌13年に2.3万トンをこれらの業種を対象に販売した。備蓄米により調達可能となった事業者もあった一方で、その後、特定米穀の発生量の増加なども影響して需給が緩和、原料米の相場が急落したことでの是非を問う声が強まった。この経験は、農林水産省が備蓄米の放出を検討するにあたり、その

市場に与える影響を踏まえて慎重に判断するというスタンスをより強めることにつながったと考えられる（注3）。

（注3）第213回国会 衆議院 農林水産委員会 第13号（24年4月25日）における大臣答弁など。

（5）小括

以上みてきたように、現在運用されている備蓄運営のスキームは、民主党への政権交代時に棚上備蓄として整理されたものである。備蓄運営にかかる財政負担という観点では、それ以前の回転備蓄のもとでは実質的に米の需給調整にかかる事後の過剰処理となっていることが多かった。棚上備蓄への移行後は、備蓄運営にかかる経費そのものは回転備蓄時に比べて縮減されているが、戸別所得補償制度の導入や水活のメリット措置の拡充など、入口の主食用米の供給抑制の強化により交付金総額は増加するなど、需給調整全体にかかるコストとしてみれば財政負担は減少していない。

また、備蓄米の市場への放出は消費者政策であり、消費者や実需者にとっては供給量の増大や価格低下のメリットをもたらすが、反面、生産者をはじめとする供給者にとっては期待価格を押し下げる方向に作用する。特に、コメの全体需給が過剰基調のもとではその影響が大きくなりやすいことは、日本のコメの備蓄運営において政策担当者の判断を難しくさせる大きな要因となると考えられる。

2 令和の米騒動のもとでの備蓄米放出

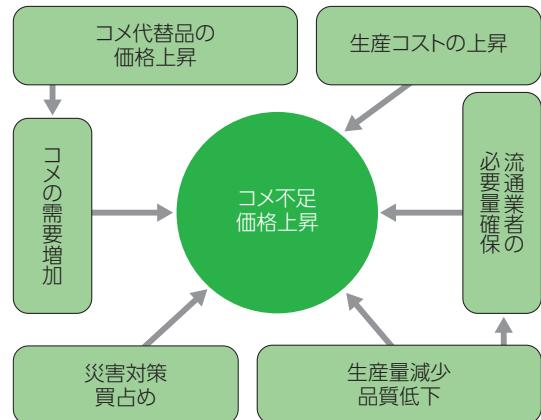
ここからは、令和の米騒動のもとでの備蓄米放出の動向を整理する。

（1）2024年夏以降のコメの品薄と米価高騰

2024年夏、全国的にコメが品薄になり、特に都市部ではスーパーの棚からコメが消えたり購入数量を制限する光景が多くみられ、店頭価格も上昇した。秋に24年産米が出回り始めてからも価格上昇は止まらず、店頭価格は25年には4千円／5kgを上回った（第3図、第4図）。

また、民間在庫が大きく減少するなど流通現場では不足（感）が高まるなか、24年産では業者間取引価格も上昇、相対取引価格（生産者段階と卸段階の取引価格）は調査開始以来最も高い水準となった。特に変化が大きかったのは業者間仲介取引のス

第3図 2024年夏のコメ不足・価格上昇の要因



資料 筆者作成

第4図 相対取引価格・スポット価格・小売価格(精米5kg換算)



資料 農林水産省「米に関するマンスリーレポート」

(注) 相対取引価格は「栃木コシヒカリ」、スポット価格は「関東コシヒカリ」(クリスタルライス取引価格)、小売価格は総務省「小売物価統計」の「コシヒカリ」。

ット価格である。スポット価格は24年に入り上昇傾向にあったが25年にさらに急騰し、25年3月にかけてはスポット価格が小売価格を上回るほどの水準に達した時期もあった（注4）。

（注4）近年のコメの量的不足の要因については、荒幡（2025）、西川（2025）、令和の米騒動や米価変動のメカニズムについては稻垣（2025）、森田（2025）が詳しい。

（2）主食用米の備蓄米放出

a 備蓄米放出の要望の高まり

このような状況を受けて、吉村大阪府知事は24年8月26日、農林水産大臣に備蓄米の放出を要請した。これに対し農林水産省は、コメの流通は民間が基本であり全国的には需給はひっ迫していないとして慎重姿勢を維持した。その後も、10月30日の食糧部会において委員から備蓄米活用ルールの柔軟化を求める意見が出されるなど、米価高騰が続くなかで備蓄米放出を求める声は次第に高まっていた。

b 買戻し条件付き入札

年が明けても米価高騰には収束する気配がみられないなか、農林水産省は25年1月に備蓄米の放出を決定、1月31日に食糧部会を開催して基本指針を変更し、備蓄米の買戻し条件付き売渡し（政府が

同量を買戻すという条件付きで、民間事業者に備蓄米を入札方式で売却し市場に放出）を可能にした。その背景について、農林水産省は国全体の供給量は不足していないものの、集荷競争が激しくなるなかで主要な集荷業者の集荷量が減少し、一般の消費者が買い求める通常ルートでの流通量が減少するなど「流通に滞りが生じている状況」にあり、このままでは昨年夏のような品薄も懸念されることから、備蓄米を活用し滞りの解消を目指すと説明した（注5）。

その後、2月14日に「政府備蓄米の買戻し条件付き売渡し要領」を公示。販売対象者は年間の玄米仕入量が5,000トン以上の集荷業者とされ、対象米穀ごとに入札により落札者を決めることとし、対象米穀は、保管倉庫の所在地、種類、年産、産地、品種、等級、包装の項目で区分された（第3表）。

入札は3月10日～12日を皮切りに3回実施され、10事業者が312,296トンを落札し、平均落札価格は20,812円／60kg（税抜）とな

第3表 25年における政府備蓄米の売渡しの取引条件

	買戻し条件付き入札	随意契約
販売対象者	年間の玄米仕入量が5,000トン以上の集荷業者・8月末までの卸売業者等への販売の計画・契約を有する者	①大手小売事業者(年間1万トン以上の取扱数量) ②中小小売事業者(1千~1万トン未満の取扱数量)(注) ③精米能力を有する米穀小売店(注) ④中食・外食事業者(注)
引渡し	在庫倉庫での渡し	買受者が希望する場所での車上渡し
販売提示方法	保管倉庫の所在地、年産、品種、等級、包装、数量	年産、数量
年産	24年産、23年産	22年産、21年産、20年産
販売価格	現在の価値(市場価格等)により最低販売価格を設定し競争入札	令和4年産:11,010円/60kg(税抜) 令和3年産:10,080円/60kg(税抜) 令和2年産: 9,140円/60kg(税抜)
買戻し条件	あり	なし
農林水産省への報告	買入者から販売数量・金額を隔週	販売数量・金額を隔週 POSデータを毎週

資料 農林水産省ホームページをもとに作成

(注) 共同購入を含む。

った(第4表)。なお、買戻しの期限は当初は購入後1年以内とされたが、5月28日の基本指針の変更により、5年以内へ変更されている。

売渡し後の販売状況について、全農のニュースリリース「政府備蓄米の販売状況について」をみると、5月15日の公表以降、販売先からの出荷依頼には100%対応したとされており、8月末には落札数量全量の販売が完了している(第5図)。政府備蓄米という新たな供給ルート追加にかかる初期対応(新たなブレンド米を販売するための

包装の用意なども含む)は必要とされたが、既存の流通ルートやシステムでの対応が可能となるなかで、より迅速な物流の確保に向けてさらなる調整を行ったことなどが奏功したと考えられる。

(注5) 25年1月31日に変更された基本指針では、「主食用米の円滑な流通に支障が生じる場合であって、農林水産大臣が必要と認める時は、備蓄の円滑な運用を阻害しない範囲で、買受資格者に対する主食用としての備蓄米の売渡しを、政府が当該買受資格者から一定期間後に同等同量の国内産米の買入れを行うとの条件を付した上で実施できる」とされている。

第4表 買戻し条件付き入札の実施状況

(単位 トン、円)

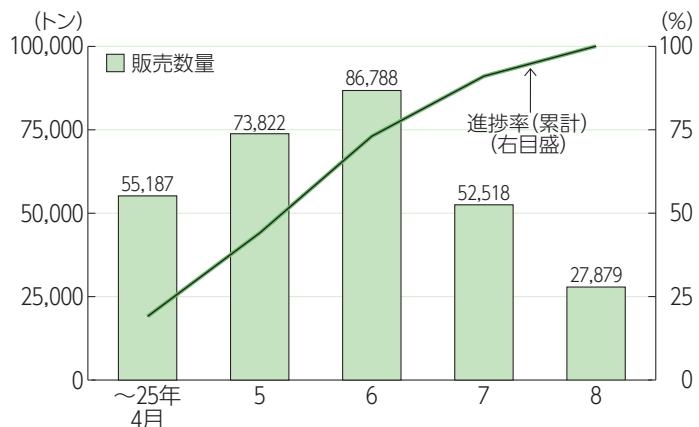
	第1回	第2回	第3回	計
入札実施日	25年 3月10日～12日	3月26日～28日	4月23日～25日	
入札参加者	7事業者	4事業者	6事業者	10事業者
販売提示数量	150,579	70,336	100,191	
落札数量	141,796	70,336	100,164	312,296
落札価格(税抜)	21,217	20,722	20,302	20,812

資料 農林水産省「政府備蓄米の買戻し条件付売渡しの入札結果(第3回)の概要について」

(注)1 計の入札参加者数は重複を除いた合計。

2 落札価格は、落札された販売区分の加重平均。容器包装込みの玄米。

第5図 全農の政府備蓄米の販売状況



資料 全農ホームページ

c 隨意契約による売渡し

農林水産省は、25年5月26日に「随意契約による政府備蓄米の売渡し要領」を制定し、大手小売業者を対象に随意契約による政府備蓄米の売渡しの申請を開始した。今回の放出は「政府備蓄米を安価で安定的に供給する」ことを目的に実施することから、会計法第29条の3第4項の「契約の目的が競争を許さない場合」に該当する、との判断によるものである。また、随意契約による備蓄米の買入者には買戻し条件を求めないこととし、これに対応する形で5月28日に基本指針を変更した（注6）。

随意契約の取引条件としては、買入者は①大手小売事業者（年間1万トン以上の取扱数量）、②中小小売事業者（1千～1万トン未満の取扱数量）、③精米能力を有する米穀小売店、④中食・外食事業者とされ、購入にあたり年産は選択できるが産地・品種・包装の指定や選択はできない（第3表）。引渡し方法は原則車上渡し（購入者が希望する場所でトラックの荷台（車上）で直接

引き渡される方式）、引渡し期限は、25年産の出来秋に影響を与えないよう8月20日までとされ、21年産（古古古米）、20年産（古古古古米）については、品質確認のためのメッシュチェック（玄米を金属製の網（メッシュ）に通し、粒の割れ、着色粒、カビ、異物などの混入がないかを目視で確認する検査作業）が必要とされた。

対象米穀の数量としては、①5月26日に大手小売業者向けに30万トン（22年産：20万トン、21年産：10万トン）、②5月30日に中小小売業者、米穀店向け8万トン（21年産）、③6月11日に22万トン（21年産：12万トン、20年産：10万トン）が示され、販売価格は22年産：11,010円／60kg、21年産：10,080円／60kg、20年産：9,140円／60kg（それぞれ税抜）とされた。9月30において申込が確定したのは、数量279,976トン、事業者数906社となっている（いずれも累計）。

また、随意契約による備蓄米は店頭価格2,000円／5kg程度での販売を見込んでいた。そのため、転売対象としての注目度も高く、転売による実質価格の上昇や一般消費者の購入機会が阻害されるおそれが強いとして、6月13日に国民生活安定緊急措置法の政令改正を閣議決定し、備蓄米を含む精米・玄米等の高値転売を禁止する措置がとられている。

さらに、随意契約による備蓄米の販売状況を伝達するための情報提供も強化され、

農林水産省による大手小売業者等への聞き取り情報をもとにした随意契約の発売店舗数などが週次で更新された。価格についてはKSP-POSデータのほか、日経POSや業態別POSデータにもとづく分析が公開されている。KSP-POSによる販売数量・販売価格データによると、随意契約による備蓄米の販売数量が本格化し、銘柄米以外の販売割合が上昇した6月中旬以降から、随意契約による備蓄米が含まれる「その他（ブレンド米等）」の価格が低下し、それに合わせて全体平均価格も低下した（第6図）。ただし、備蓄米の販売数量の減少に伴いその他（ブレンド米等）の価格も上昇し、9月以降の全平均販売価格は銘柄米のレベルに近づいて推移している。

また、流通のスピード感がより重視され、引渡し開始から2週間で1,712精米トンの販売が可能となったとして注目されたこともある。しかし、後述するとおり、全体としてみると商流・物流とともにロジスティクスが整備されておらず流通がスタッ

したことで引渡しには時間を要すことになり、当初引渡し期限とされた8月20日までに引渡しが完了したのは、申込数量29万トンのうち18万トンと64.5%にとどまった。

期限内に引渡しが完了しなかった要因としては、消費者に迅速に届けるためのルートとして小売業者に対する直接販売が企図されたものの、円滑な流通に必要なロジスティクスが商物とともに十分でなかったことがあげられる。

商流面では、多数の買入希望者からの申請の確認等に時間を見たほか、産地の倉庫に分散している備蓄米を買入者の希望数量に合わせて配分する必要があった。物流面では、備蓄米を消費者に提供するには精米工程を経る必要があり、精米工場の確保、袋等の包装資材の手配、配送計画の策定などが必要となる。通常の流通においては、これらのオペレーションの多くは卸売業者が担っており、小売業者は基本的に精米設備をもたないため備蓄米の販売には精米業務の委託先確保が不可欠となった。ま

第6図 スーパーにおけるコメ販売価格の推移(2025年)



た、メッシュチェックなどの品質確認にも時間を要したほか、物流面ではトラック1台（10トン～12トン）で買入者が希望する場所での車上引渡しとしたものの、それに合わせた配送の手配はとても複雑なものとなつた。

(注6) 25年5月28日の基本指針の修正は持ち回り形式で行われたため、随意契約による売渡しの背景について農林水産省からの公式説明はないが、7月31日の食糧部会においては、農林水産大臣が「マーケットの鎮静化を図るため」と発言している。

(3) 加工原料用米穀の販売

米菓・焼酎・味噌等のコメ加工品製造業者における原料確保は、23年産の不作や特定米穀の発生量減少を背景に、主食用米に先行して困難さを増していた。そのため、23年秋の時点で業界団体は絶対量が不足する場合の備蓄米販売を含めた対策を農林水産省に要請していた。それに対し、農林水産省は前述したとおり過去には備蓄米販売が相場下落の要因のひとつと考えられる事態もあったことから慎重な姿勢を示していた。しかし、事態が深刻化するなかで、24年7月に基本方針を変更し、8月に加工原料用米穀を対象とする20年産政府備蓄米の入札販売を実施した（1万トン）。

その後の米価高騰を受けて原料米の調達環境はさらに厳しくなり、25年8月には随意契約による販売を実施している（対象数量：7.5万トン〔玄米5.2万トン、精米2.3万トン〕、販売価格〔玄米151,840円／トン（税抜）、精米187,460円／トン（税抜）〕）。25年8月1日受付開始分の申請状況をみると、

累計で数量は5.2万トン、事業者数は108社となっている。

(4) 備蓄に関する政府の課題認識

25年夏以降、コメをめぐる事態の収束化に向けた検証や今後の対応についての議論が進められており、備蓄に関しても検討が進められている。25年8月の第3回「米の安定供給等実現関係閣僚会議」で示された「今般の米の価格高騰の要因や対応の検証」では、備蓄に関連するものとして、「民間在庫の多くは既に売り先が決まっており、緊急事態へのバッファーになりにくい」こと、「政府備蓄米についても、不作時に備蓄米を放出するというルールの下、放出時期が遅延」したことを課題とした。そして、需給変動への柔軟な対応のための手段として「官民合わせた備蓄の活用」をあげている。

また、11月18日の「備蓄米に関する意見交換会」では、政府備蓄米の小売・中食・外食事業者に対する供給には一定期間を要することが明らかとなり、迅速な供給には民間商流の活用も検討すべき、との認識が示されるなど、政府備蓄のみでなく、民間の活用に言及されていることが注目される。

おわりに

最後に、今後の備蓄運営の検討に向けた現行制度の見直しにあたっての主要論点を提示することで結びとしたい。

第一に、備蓄の目的の再整理である。現行食糧法では備蓄は不作への備えとされて

いるが、過去には実質的な需給調整の手段として備蓄が利用されるなど政策本来の趣旨との乖離がみられた。一方で、近年は需要の急変や流通の滞りなど供給不足を招く要因が多様化している。コメの需給変動要因を洗い出し備蓄で対応すべき範囲を精査することで、備蓄の目的を今日的に再整理する必要があるのではないか。

なお、備蓄の定義や発動要件の見直しにおいては、通常の生産量の変動（不作や質の低下）と非常事態との境界をどのように置くのかが課題となる。緊急時の措置を定める食糧法第37条～第40条や食料供給困難事態対策法との整合、不測時を想定した備蓄のあり方の検討も求められる。

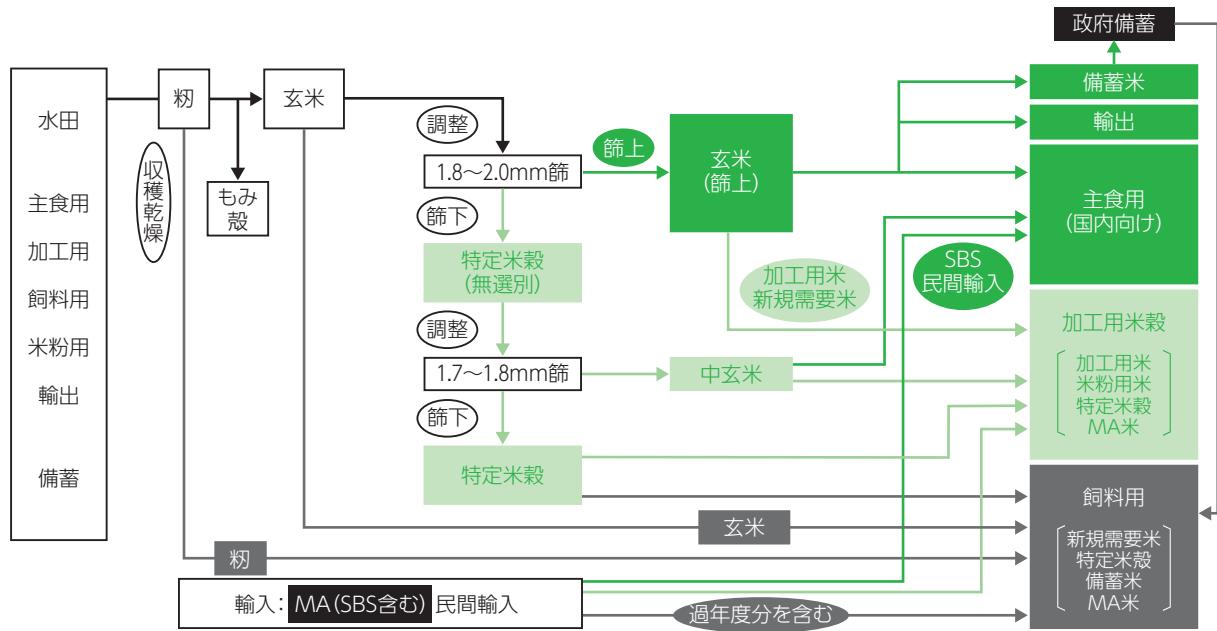
第二に、上記の目的の再整理とも関連した、需給の安定に向けたバッファーとしてのストック（備蓄、在庫）の持ち方についてである。令和の米騒動をもたらしたとされる要因を鑑みると、コメの短期的な需給は今後さらに変動しやすくなることが想定され、コメ需給の安定に向けてはストックの確保や流動性の向上によりバッファーの厚みを増していくことが必要となる。ただし、短期的な需要や流通状況の変化による供給量不足への対応は、ビジネスと政策対応の境界領域にあり、流通現場における迅速な対応が有効となるケースも多いと考えられる。そのため、今後の備蓄運営においては、民間事業者のストックの活用と政府備蓄の組合せによる新たな運用が必要と考える。

第三に、機動的な備蓄米放出を可能にす

るロジスティクスの整備である。今回の随意契約による備蓄米放出では、消費者に届けるまでのロジスティクスが十分に整備されていないことの課題が露呈されたが、見方を変えれば初めてのチャレンジにより課題が明確になったともいえる。また、新たに取り組まれた詳細POSデータによるコメの販売状況の定時観測などは、今後の流通状況の把握に向けたツールとしての活用が期待されよう。今回の放出プロセスの枠組み、経過、結果の検証を行い、機動的な放出を可能とするロジスティクスの整備に生かしていく必要がある。

最後に、備蓄数量管理における更新時の売却方法の柔軟化である。第7図は日本のコメ流通の全体フロー図を示したものである。コメの用途は主食用のみでなく、加工や飼料向けにも仕向けられ、それぞれの用途に求められる品質と価格で取引されることで需給が調整されている。先に見たとおり、主食用米の需給ひっ迫や価格高騰は原料米の調達にも影響しており、国産原料米の調達は今後さらに難しくなることが見込まれる。原料米は求められる品質が確保されれば年産にはこだわらないケースも多い。現行制度のもとでは、5年保管後の売却は原則として飼料処理することとされているが、更新時に一定量を原料米として供給することも検討してよいのではないか。原料米としての販売は飼料処理よりも高価格となることから、財政負担軽減の一助にもなると考えられる。

第7図 コメ流通の全体フロー



資料 筆者作成

<参考文献>

- ・荒幡克己(2025)『令和米騒動 日本農政失敗の本質』日本経済新聞出版
- ・稻垣公雄+三菱総合研究所「食と農のミライ」研究チーム(2025)『日本人は日本のコメを食べ続けられるか』河出書房新社
- ・西川邦夫(2025)『コメ危機の深層』日経BP・日本

経済新聞出版

- ・森田明 (2025) 「【令和の米騒動の要因を探る】十分な生産余力生かす知恵を」『農業協同組合新聞 2025年5月9日付』

(こばり みわ)