

調査・研究ノート

米流通の変化と米政策の抜本見直し

一 はじめに

米価の下落・低迷により米生産農家の経営は苦境に陥っており、これまでの米対策は限界にきているとして政府、JAGグループとも生産調整対策、水田農業構造対策、流通対策を中心に総合的検討を行っている。本稿では米生産・流通等にかかる現状を整理し、現行の米政策を歴史的に位置づけるとともに、現在行われている米をめぐる議論の全体像をあきらかにする。(年度(産)は元号、それ以外は西暦で表示)

二 米価の推移と流通の変化

自主流通米の指標価格の推移をみてみると、本年一月二五日の指標価格は一六、〇一六円/俵で、前年同期の一五、八四七円/俵を若干上回っている。この一年間に限れば前年度価格をわずかに上回りながら推移している。しかしながら、さらに一年さかのぼった二〇〇〇年一月の指標価格は一六、七五六円/俵で、さらにその約半年前の九九年八月は一七、八二八円/俵となっており、一二年産米がボトムながらも、下落傾向が続いている。一三年産米は一二年産米を若干上回ってはいるものの基本的には底這い状態にある。ところで、生産量に占める計画流通米の

比率は、下落幅が小さくなってきたとはいいながらも依然低下を続けており、一三年産米についてはその比率はとうとう五〇%を切りかねない気配にある。

三 米政策の推移

食糧管理法以前

米取引は、大正中期までは完全な自由取引であったが、米の作況や経済状況によって大幅な価格変動や買占め・売り惜しみ等が生じ、これによつて社会的混乱等を引き起こしてきた。こうした事態に対処するため、当初、米の流通と価格形成を自由市場に委ねつつ、政府が一定の介入を行ういわゆる間接統制方式が採用されてきた。

食糧管理法

しかしながら、この方式では米の需給管理が十分には行い得ないとして、一九四二年に政府が流通の相当部分を直接管理する食糧管理法が制定された。

食糧管理法は、制定時から戦後にかけての米不足時代には、限られた数量の米穀を国民に公平に分配することを重点に運営がなされてきたが、その後、次第に米需給が緩和するのにもない、「国民の主食である米を政府が責任をもつて管理することによ

り、生産者に対してその再生産を確保し、消費者に対しては安定的にその供給責任を果たす」という制度の基本は維持しつつ、より市場原理が働く制度となるよう運営管理がなされてきた。

新食糧法

その後、米過剰状態が慢性化する一方で、食生活の変化、内外価格差の拡大、不正規流通の発生、稲作経営基盤の脆弱化など、米穀の生産・流通・消費をめぐる情勢は大きく変化した。さらに九三年ガット合意にもないミニマム・アクセス米を受け入れることとなった。このため政府は、市場原理の導入や規制緩和を通じた流通の合理化がはかられるよう食糧管理法を廃止し、九五年新食糧法(「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」)を施行した。これにもない政府の役割は、生産調整の実施、備蓄、生産調整実施者からの米の買入れ、輸入米の運用、など部分管理に限定され、米流通は民間が主体となり、流通ルートは原則自由、価格もより需給を反映したものとなった。

四 新食糧法施行後の政策展開

新食糧法の施行後、米消費の減少やミニマム・アクセス米の流入等にもない、生産調整を拡大しても需給を均衡化できず、自主流通米の大幅な価格下落(六年産二一、四〇〇円/俵、一二年産一六、一〇〇円/俵)を招き、稲作総収入の落ち込み(稲作

所得七年二・九兆円 一二年一・九兆円)をもたらしした。そして主業農家ほどその影響は大きく、粗生産額に占める主業農家の割合が他分野に比べてただでさえ低い稲作(主業農家の粗生産額シェア米三六%、野菜八五%、生乳九六%)の生産構造の再編をさらに立ち遅らせる状況を招いてきた。そして生産調整政策はもはや限界にある一三年産生産調整目標一〇一万ha、転作率三八%)。この間、幾重にもわたって以下のような政策が積み上げられてきた。すなわち、

新生産調整推進対策(九六～九七年)

「地域とも補償」による全員参加の生産調整/価格形成センターによる入札/一%基金による民間備蓄調整保管/計画流通助成による計画流通米確保対策

新たな米政策・緊急生産調整対策(九八～九九年)

転作率格差是正のための「全国とも補償」等水田営農確立助成/入札値幅制限廃止/価格下落を補填する「稲作経営安定対策」/備蓄運営ルール

土地利用型活性化大綱・水田農業経営確立対策(二〇〇〇年)

麦・大豆等の本格生産にむけた団地化・土地利用集積等助成の強化/稲作経営安定対策の充実(特別支払い、担い手、計画外対策)/豊作分の別途処理

緊急総合米対策(〇一年)

緊急拡大追加助成/稲作経営安定対策にか

かる補填基準価格の固定/緊急政府買い入れ/援助枠の設定/豊作分の別途処理/需給調整水田の導入

五. 見直しの方向と争点

こうした政策の積み上げではもはや問題は解決できないとして、農水省が昨年九月次のような抜本見直しの方向を打ち出した。

水田農業の構造改革

地域の個性を活かした水田農業競争力強化のための対策の創設/生産調整対策及び稲作経営安定対策の見直し

需給調整対策の抜本の見直し

生産調整手法の見直し(ポジ数量管理への移行)/生産調整に係る助成金の見直し/機動的な出荷量・流通量調整の実施

稲作経営安定対策のあり方の見直し

担い手により焦点を当てた見直し/基準価格の取扱い

国による備蓄運営のあり方の見直し

備蓄の役割・機能の明確化と透明性の確保/適正在庫水準の引き下げ、年間販売数量の適正化等/買入・売却方法の弾力化による円滑な回転備蓄の実現

米流通システムの改革

計画流通制度の抜本の見直し/機動的需給調整と流通コストの低減(米流通システム改革促進対策)

消費者から信頼される米政策の実現

情報伝達基盤の整備/信頼できる情報の提供/多様な取引の促進

この見直し案に対してJAGグループは、稲作経営安定対策からの副業的農家の除外は容認できない。抜本的な見直しを一四年産米から実施するのは性急すぎる。生産調整に関する不公平感払拭措置が盛り込まれていない、等を理由に強い反対の意向を示している。

JAGグループの反対・見直し要請を受けて与党自民党は「現場での理解と納得が必要」であるとして、米政策の抜本の見直しを一五年度以降に先送りすることとした。これをつけて食糧庁は「生産調整に関する研究会」を設置し、この三月には論点・課題の整理を行うこととしている。

一方、JAGグループは、水田農業対策本部委員会のもとに小委員会、専門委員会を設置し、国の検討と併行して組織討議案をとりまとめていくこととしている。

六. おわりに

水田稲作は、一段のグローバル化、市場化が避けられない中で、日本農業の根幹であると同時に、農村文化や景観等を育み、日本文化の基層をなしてきたのである。WTO交渉での我が国の食糧安全保障と多面的機能の発揮を強調していく我が国戦略とも一体となった、日本農業の行方を決定的に左右する重要問題であると認識せざるを得ないものである。当研究所としても、本件について、独自に検討を進めていきたい。

(葛谷栄一)