

# 日本における食糧管理制度の展開と米流通

神戸大学農学部 加古敏之

## 1. 食糧管理法と米流通

日本では米は伝統的に最も重要な農産物であるとともに主食であるため、農産物の中では最も強力に農業政策により保護されてきた。終戦後の1945年から1967年に至る米不足の時期には、米の増産政策が推進される一方で、米価と米流通は政府の直接統制下に置かれた。1967～69年の3年連続の大豊作を契機に日本は米過剰局面に移行し、米の生産調整政策が導入されるとともに自主流通米制度も開始され、米流通も複線化した。さらに、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意を受け1995年からミニマム・アクセス米の輸入が始まり、日本は恒常的な米輸入国となった。以下では、こうした米経済の3つの時期区分に従い米経済と米流通の特徴を考察する。

### 1) 米不足期の米政策

日本では戦後の食糧難が緩和しつつあった1950年代中頃でも、米はいまだ不足基調にあり、食糧管理法により米価と米流通は政府の直接統制下に置かれていた。米の需給調整は、供出割当制度により食糧庁が農民から米を買入れ、配給制度により消費者へ配分するという統制経済的手法で行われた。米の輸入も食糧庁の直接管理下に置かれていた。米の流通経路は、図1が示しているように、農家が生産した米は自家用を除き全てが第一次集荷業者である農業協同組合によって集荷され、それが第二次集荷業者である経済農業協同組合連合会により取りまとめられた後、全国集荷団体である全国農業協同組合を通じて食糧庁に売り渡された。

(注1) 食糧庁は、戦後しばらくは購入した米を食糧配給公団を通して配給していたが、食糧配給公団が1951年に解散された後は、指定卸売業者に販売し、それはさらに指定小売業者を通じて消費者に販売された。

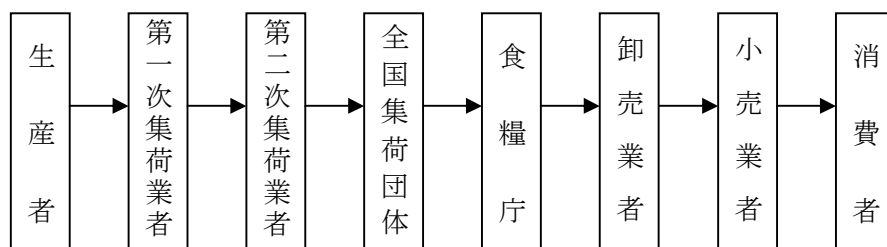


図1 米の流通経路（1945～1968年）

米流通の各段階における価格は公定されていた。食糧庁が農民から買い上げる価格である

生産者米価は、米の再生産が確保できるように定められており、1951～59年間はパリティ方式で決定された。食糧庁が卸売業者に売却する価格である消費者米価は、家計の安定を図るよう定められた。

経済発展に伴う食料事情の好転につれ、米をめぐる経済・社会事情も大きく変化してきたため、食糧管理制度も現実の動きに合わせて修正され、運用も改善されてきた。主要な変化としては、第一に、1955年の大豊作を背景に、米の供出は供出割当制から事前売渡申込制へと転換された。第二に、農工間の所得格差の拡大を背景に、生産者米価の算定方式がそれまでのパリティ方式から生産費及び所得補償方式に変更された。1955年頃までは農家所得は都市勤労者所得を上回っていたが、経済の高度成長につれ都市勤労者の所得が増加したため、農家所得は都市勤労者所得を下回るようになった。この農工間の所得格差の発生に対して農業側から米価引上げの要求が強まってきた。このような要求に応じて、生産者米価算定方式として生産費及び所得補償方式が1960年に導入された。

この生産者米価算定方式の特徴は、米生産に投入された家族労働時間を都市勤労者賃金で評価することにある。1960年代には都市勤労者賃金が年々上昇したため、生産費及び所得補償方式が採用されて以降、生産者米価は急速に上昇した。60kg当たり生産者米価は1960年の4,162円から68年の8,269円へと8年間に約倍へと上昇した。(注2) これに対し、消費者米価は家計費への影響に対する配慮から、数年のタイムラグをもって引き上げられた。

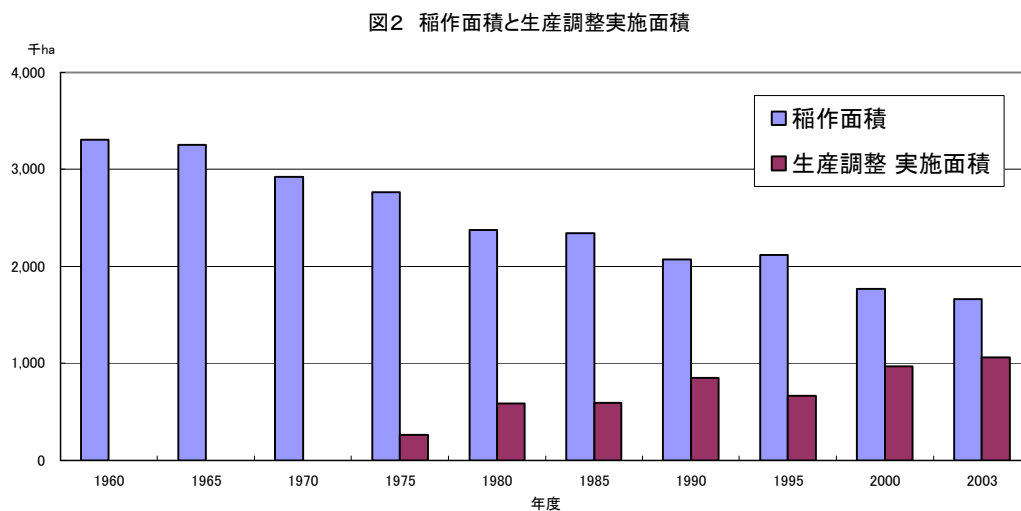
## 2) 米過剰期の米政策

### (1) 米の生産調整

生産者米価の引上げは稲作所得の増加をもたらすとともに、他の農作物と比べた米の相対的有利性を高めたため農民の生産意欲が高揚した。高収量品種や増収技術の導入、稲作の機械化、土地改良投資の増加等により、水稻の単収が増加するとともに稲作面積も拡大したため、米生産は1960年代に飛躍的に増加した。特に、1967～69年の3年間は1,400万トン台の大豊作を記録した。この豊作により、日本は長年の懸案であった米自給を達成することができた。

一方、米生産とは対照的に米消費は1963年に1,341万トンのピークに達した後に減少傾向に転じた。このため日本の米需給バランスは、1967～69年の3年連続の大豊作を契機に、それまでの不足基調から過剰基調へと移行した。1970年には政府の古米持越量は720万トンという膨大な量となった。政府は、過剰在庫の処理を進める一方で、過剰米の発生を抑制する目的で生産調整政策を開始した。1970年の米生産調整対策の緊急実施に続き、1971～75年間は本格的な生産調整対策として稲作転換対策が実施された。生産調整対策では、米需要に生産を適応させるために政府が国全体の減反目標面積を設定し、次にそれを都道府県に割り当て、さらに市町村を通じて生産者に減反目標面積が割り当てられた。生産調整は法律に基づいて行われるのではなく、行政指導により実施された。政府の指導と農協の説得により減反が推進され、減反を実施した農民には減反補助金が支払われた。生産調整対策は今日に至る

まで、35年余にわたり継続され、2003年には水田面積の約40%に相当する102万haが減反された。(図2)



出所：農林水産省「作物統計」各年版

## (2) 米価政策

生産者米価の上昇に少しタイムラグを伴って消費者米価が引き上げられたため、生産者米価が消費者米価を上回る売買逆ザヤが年々拡大した。この売買逆ザヤに米管理に関する食糧庁の経費を加えた額はコスト逆ザヤと呼ばれ、食糧庁が一単位の米の売買を行うことにより発生する損失を表している。表1が示しているように、コスト逆ザヤは1970年代に増加を続けた。

増加した米生産量の大部分は政府に販売されたので、一単位当たりの米取扱で発生するコスト逆ザヤに食糧庁の米取扱量を掛け合わせた赤字は急速に増加した。この赤字に過剰米処理に伴う赤字を加えた額が食糧管理特別会計赤字となる。食糧管理特別会計赤字に米の生産調整推進対策費を加えた額が食糧管理費となるが、この食糧管理費は、1965年1,182億円、73年4,906億円、75年8,022億円と増加し、1980年前後には1兆円にも達し、大きな財政負担となった。(注3)

表1 政府米の政府買入価格と政府売渡価格

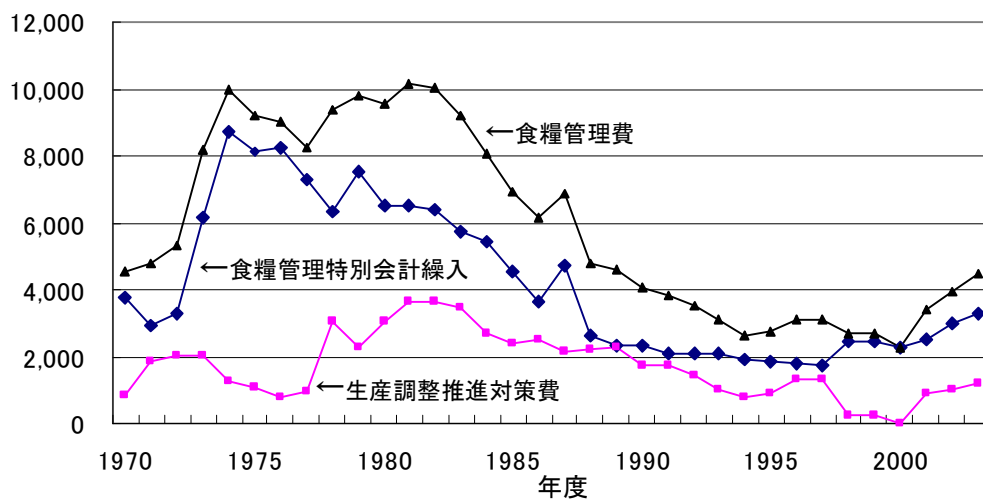
(玄米60kg当たり円)

会計年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	売渡逆ザヤ ②-①	コスト逆ザヤ
1970	8,272	7,442	-830	-2,219
1975	15,570	12,205	-3,365	-5,764
1980	17,674	15,891	-1,783	-5,940
1985	18,668	18,598	-70	-3,474
1990	16,500	18,203	1,703	-2,281
1995	16,392	18,123	1,731	-5,404

出所：農林水産省総合食料局資料。

注) 政府買入価格は、1977年産まではうち1～4等平均、1978年産はうち1～2等平均、1979年産からはうち1～5類1～2等平均包装込価格で、いずれも米価決定時の見込みであり、1989年7月以降の価格については、課税農家に対し、販売に係る消費税相当額を別途支払う。  
政府売渡価格は、1978年8月まではうち1～4等平均、1978年9月からはうち1～2等平均、1979年9月以降はうち1～5類1～2等平均包装込価格で、いずれも米価決定時の見込みであり、1989年4月以降は消費税額分を含む価格である。

図3 食糧管理勘定の推移



出所：食糧庁『米麦データブック』各年版。

米価支持政策の導入により、生産者米価が市場均衡価格を上回る水準に引き上げられた結果、供給過剰が発生し、古米の処分に伴う資本損失や生産調整推進対策費等の食糧管理費が発生したのであった。この食糧管理費を削減するために、生産者米価の凍結・引き上げ抑制と、消費者米価の引き上げが進められた。生産者米価は1968～70年間はほぼ据え置かれ、1971～73年は微上昇にとどめられた。1973年頃には古米在庫の処分も終わり、生産調整政策により米需給もほぼ均衡した。しかし1973年に発生した世界食糧危機により国民の食糧安全保障に関する関心が高まったことを背景に、1973年から生産者米価は再び引き上げられ、減反面積も緩和された。このため米生産量は増加に転じ、古米在庫も1980年には666万トンへと拡

大した。この対策として、政府は再び古米在庫の処分を進めるとともに減反面積を拡大し、生産者米価の引き上げ率を抑制した。過剰米の発生を抑制し、食管赤字を削減するために、1987年には生産者米価がはじめて引き下げられ、順ザヤとなった。依然としてコスト逆ザヤは残っていたが、米価体系は正常化した。生産者米価の抑制と減反補助金（生産調整推進対策費）の削減により食糧管理費は図3が示しているように、1980年代初頭頃から減少を始め、1990年代中頃以降には、1980年頃の1/3以下の水準へと低下した。

### (3) 自主流通米の導入

米消費が量的に満たされると、消費者は多少高くてもうまい米を求めるようになった。当初は、うまい米は違法なやみ米（自由米）として供給されたが、1969年に自主流通米制度が導入され、うまい米を供給する役割を果たすようになった。自主流通米は、生産者が良質米を生産すれば政府米より有利になり、消費者には配給米より高いがうまい米を選ぶ事ができ、しかも政府の手を経ないのでコスト逆ザヤが発生せず、財政負担も軽減できる米という期待の下に登場した。自主流通米制度の登場により、図4のように2つの経路で米が流通するようになった。高価格の銘柄米は自主流通米経路で取引され、低品質米は政府米流通経路に集まるようになった。

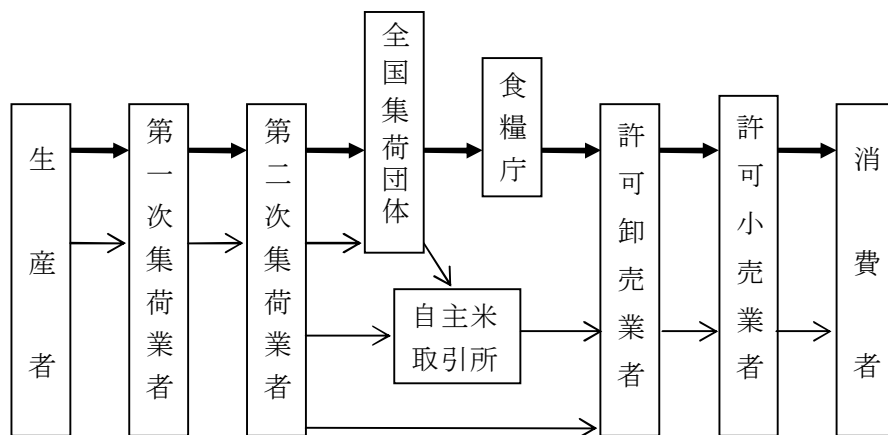


図4 食管法の規定する米流通経路（1969～1994年）

注：太い矢印は政府米、細い矢印は自主流通米を表す。

自主流通米制度の発足当初は、自主流通米の価格は全国集荷団体と卸売業者の全国団体などがメンバーとなっている自主流通米協議会で協議して決められた。しかし、外部から見ると価格決定の方法が不透明であり、需要や品質に見合った適正な価格が形成されているか疑問であるという批判があったので、1990年からは、価格形成の透明性と公平性を実現することを目的に自主流通米価格形成機構が創設され、入札取引により自主流通米の指標価格が決定された。入札取引における売り手は第二次集荷業者である経済連や全農県本部であり、買

手は卸売業者である。主要な銘柄について、自主流通米出荷数量全体の 1/5 以上を上場することとされていたが、その後、上場数量の割合が引き上げられ、最近では 1/3 を上場して入札取引を行い、残りの 2/3 については、この指標価格を参考にして集荷業者と卸売業者の間で売買交渉が行われる。(図 4)

表 2 が示しているように、入札回数は 1990 年代前半では年 4~5 回であったが、その後増加し、2000 年代初頭には 14~15 回へと増加している。2000 年代初頭の上場銘柄数は 80 前後、上場数量は 100 万トン前後となっている。落札方式については、自主流通米制度の発足当時は各産地品種銘柄について年間の値幅の変動が 7%以内、入札 1 回ごとの前回入札に対する値動きが 5%以内という制限がつけられていた。値幅制限が価格の制約要因になるという理由で、1998 年産米からは値幅制限が廃止され、代わりに希望価格の申し出方式に変更された。落札平均価格が売り手の希望価格に達するまで落札が継続される方式となった。

表 2 自主流通米の入札取引 (価格：円/60kg、数量：千 t)

西暦	年産	入札回数	平均指標価格	上場銘柄数	上場数量
1990	1990 年産	4 回	20,814	55	553
1991	1991 年産	5 (1) 回	21,907	55 (6)	611 (7.8)
1992	1992 年産	5 (1) 回	21,990	64 (8)	794 (9.8)
1993	1993 年産	2 (1) 回	22,760	68 (8)	209 (10.6)
1994	1994 年産	5 (1) 回	21,367	67 (8)	801 (10.6)
1995	1995 年産	8 (1) 回	20,204	72 (8)	828 (13.4)
1996	1996 年産	8 (1) 回	19,806	70 (13)	768 (16.6)
1997	1997 年産	8 (1) 回	17,625	68 (9)	1,053 (10.1)
1998	1998 年産	13 回	18,508	86	944
1999	1999 年産	13 回	16,904	83	1,113
2000	2000 年産	13 回	16,084	81	1,109
2001	2001 年産	15 回	16,274	78	1,089
2002	2002 年産	15 回	16,157	76	1,015
2003	2003 年産	14 回	21,078	72	737

出所：全国米穀取引・価格形成センターの資料。

注 1) 括弧の中は早期米で、外数である。

2) 1993 年産は、異例の不作により第 3 回以降の入札を中止した。

米の過剰基調の下で、生産者は相対的に高く販売でき、収益性が高い自主流通米を増やした。また、自由米の流通量も増加した。こうして正規の米流通では自主流通米比率が上昇するとともに、違法な米である自由米の量も拡大し、食糧管理制度の建前と実態の乖離が拡大した。1992 年の米流通では、政府米の比率は 19%にとどまり、自主流通米が 48%、残り 33% は自由米が占めた。

#### (4) 平成の米騒動

1993 年は偏西風の蛇行とエルニーニョ現象のために 39 年ぶりという記録的な冷夏となり、

米の作況指数は74の「著しい不良」となった。米在庫も少なかったため深刻な米不足が発生した。米価の高騰を回避すべく食糧庁は11～12月に予定していた1993年産米の自主流通米の入札を中断し、自主流通米の取引は全農と卸売業者との間の相対取引とされた。また、不足する米は外国から緊急輸入された。1993年11月にタイから加工用うるち米が輸入されたのをはじめ、翌94年には大量の主食用の米が輸入された。国別にみた緊急輸入米の数量は、精米換算で、中国から108万トン、タイから77万トン、米国から55万トン、オーストラリアから19万トンであった。大量の外米が緊急輸入されたため、量的な不足問題は解消されたが、輸入米に対する日本の消費者の評価は低かった。消費者は米屋の前に長い行列をつくり、国産のジャポニカ米を買い求めた。輸入米の販売に苦慮した政府は国産米と輸入米を抱き合わせて売るセット販売を導入したが、消費者から強い反発を受けた。セット販売で購入した外米を廃棄する消費者も多く見られた。消費者の国産米に対する嗜好が強く、タイ、中国等から輸入された米のうち約100万tが売れ残った。(注4)

## 2. 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の施行と米流通

### 1) 食糧法の導入

急速な経済成長に伴い米経済の実態は大きく変貌を遂げ、食糧管理法と米経済の実態との乖離が拡大した。その最たるものとして自由米の拡大がある。自由米の流通量は1990年頃には米流通量の3割前後を占めるような量に膨れ上がり、それを違法な米として取り締まることは不可能な状態にあった。食糧管理法はザル法と化していた。

また、統制経済的な色彩を色濃くもつ食糧管理法は、米生産者、流通業者の利潤追求行動や消費者の効用極大化行動を強く制約する性格を持つようになり、その改正が求められていた。食糧管理法の下では、生産者が自ら生産した米を地元の消費者に売ることもできなかつたし、産直を通じて「安全な米」を売りにした米流通も許されなかつた。(注5) 米生産者が餅等に加工して販売することもできなかつた。また、スーパーやコンビニエンス・ストアで自由に米を販売できないのはおかしいという意見も聞かれた。生産者、流通業者、消費者のニーズによりよく応えることができるように米流通や米価決定に関する規制の緩和を求める声が強まった。さらに、1993年のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意による米市場の部分開放と国内法体系との整合性を保つためにも食糧管理法を修正する必要があった。

こうした米経済の実態を追認するとともに、法の正統性を再構築することを目指して「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(以下、食糧法と略称)が1994年に制定され、翌95年に施行された。食糧法は、米流通に関する国の厳格な規制を緩やかな規制に切り替え、米流通自由化の促進を目指した。食糧管理法では、政府は米の国内流通と輸出入を管理していたが、食糧法では政府の役割は、米流通の全体計画の作成と計画実現への誘導、政府米の操作による米備蓄の運営、ミニマム・アクセス米の運用など一定の範囲に限定された。

### 2) 食糧法下の米流通

### (1) 米流通経路

表3は、食糧管理法と比べた食糧法の特徴を示している。食糧法では、計画流通米と計画外流通米の2種類の米が流通制度の中に設定された。計画流通制度は、政府の定める基本計画に基づいて、自主流通米と政府米から構成されている計画流通米の流通ルートの特定などの一定の規制を行うことにより、消費者の必要とする米の大部分が安定的に供給されることを狙いとしている。自主流通米は、生産者や生産者団体が食糧庁を通さずに売買し、流通される米で、米流通の中心に位置づけられた。

表3 食糧管理法と食糧法の比較

	食糧管理法	食糧法
政府米・自主流通米の位置づけ	政府米が主体	自主流通米が主体
	全量政府買入れが原則	政府の買入れは、備蓄等の政策目的に必要な一定範囲に限定
	備蓄についての規定なし	備蓄を法制度上位置付け
	適正在庫を100万トン程度、上限を150万トン程度として運用	備蓄は150万トン 一定の幅(±50万トン)をもって運用
価格形成のあり方	【自主流通米】 自主流通米価格形成機構による入札取引で決定	【自主流通米】 自主流通米価格形成センターにおける入札取引による、需給実勢を反映した価格形成
	【政府米】 生産費を基礎とした生産費及び所得補償方式による算定	【政府米】 自主流通米価格の動向や生産費の動向等を反映させる価格算定

出所：農林水産省大臣官房の資料。

政府米は、米が不足する時にも、国民に対する米の安定供給を図ることを目的に国が備蓄する米であり、円滑な備蓄運営を図るために政府が米を買い入れる。一方、計画外流通米は、縁故米、特別栽培米、自由米等からなっており、生産者が食糧事務所に出荷数量を届け出ることを条件に、販売方法、流通ルートは自由とされた。計画外流通米の導入により、生産者、流通業者は多様な販売方法を利用することが可能となった。

図5は食糧法下における米流通経路を示しているが、これまでの流通経路と比べ多くの経路が追加され複雑な流通経路となった。米流通の川上に位置する第1種登録出荷業者である単位農協はこれまでは経済連にしか米を販売できなかったが、今後は第2種登録出荷業者である経済連抜きで、全農・卸・小売などへ直接販売できる。同様に、経済連は全農抜きで、卸・小売への直接販売が可能となる。こうして系統農協内部で競争が顕在化することになった。一方、米流通の川中・川下に位置する卸・小売から見ると、仕入れルートが多様化・短絡化した。

食糧管理法では、米の卸売業者、小売業者は都道府県知事の許可制の下にあり、強い参入規制があったが、食糧法ではこれを登録制として参入を緩和した。登録要件(数量、結び付

き、経験等)が緩やかにされたため、卸、小売への新規参入が容易になった。経験要件が不要になり、複数の都道府県での登録も容易になったため、多様な業態からの米流通業への参入が増加した。これまで大手の米小売業者が卸売業者として登録した例が多く見られる。米の小売では、スーパーマーケットやコンビニエンス・ストアを始め、ガソリンスタンド、通信販売、カタログ販売、ディスカウントストア、ドラッグストア、酒売店、観光業者等様々な業種から参入が見られた。

多様な業態からの参入に伴い、登録卸売業者数は1994年の277が2003年には364へと増加した。また、登録小売業者数は1994年の72,306が、1998年には115,830へと大きく増加したが、その後米穀専門小売店が大幅に減少に転じたので、2003年には79,336となっている。ただし、米の販売所数は1994年の15,986が2003年には145,253へと10倍近くへと増加した。小売業者の卸売業者からの買受け登録は撤廃されたため卸売業者と小売業者の競争も激しくなった。

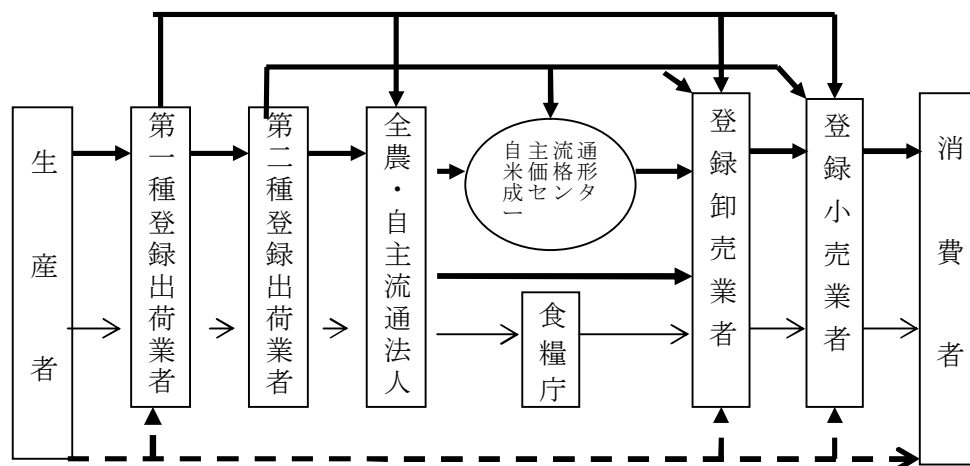


図5 食糧法の規定する米流通経路（1995～2004年）

注：太い矢印は自主流通米、細い矢印は政府米、破線は計画外流通米を表す。

食糧法の下では、稲作農家の政府への売渡義務は廃止され、未検査米は、計画外流通米として公認された。このことにより計画外流通米はどこにでも、いくらでも販売できるようになった。食糧管理法の下では、政府管理米は許可業者、未検査自由米は非許可業者というように、表と裏との米流通ルートは分かれていたが、食糧法の下では、登録集荷業者と登録販売業者が、計画流通米と並んで計画外流通米も扱うことができるようになった。この結果、計画外流通米の動向により計画流通米の流通量と価格が影響されるようになった。（注6）

消費者の米の購入先は、登録制が導入される前の1994年には米穀専門小売店が全体の1/3ほどで、スーパーマーケットを大きく上回っていたが、2002年にはこれが逆転してスーパーマーケットが30%弱と一番大きなシェアを占め、ついで農家による直売が続き、米穀専門店のシェアは10%前後へと大幅に低下した。

## (2) 計画流通米と計画外流通米

農家が自主流通米として販売する米は、主として系統農協の組織である全農系と商系の組織である全集連系に委託して自主流通米市場で入札取引ないしは出荷業者と卸売業者の相対取引という形態で取引される（注7）。自主流通米の取引量では、全農系が圧倒的に大きな割合を占めている。2000年産米では、全農系の取引量462万トンに対して商系は21万トンであった。

表4 米の出荷取扱業者による自主流通米の出荷、販売の概要

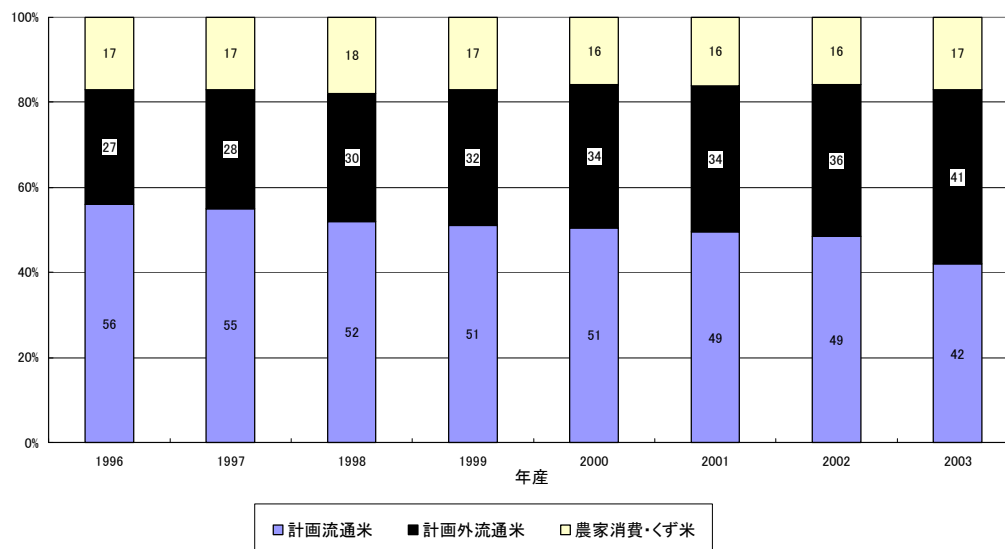
	全農系	全集連系
取扱規模	462万トン	21万トン
人員	約1,000人	約130人
第一種出荷取扱業者	980業者	1,335業者
第二種出荷取扱業者	47業者	38業者
集荷の態様	委託	委託
決済方法	仮渡し	仮渡し
販売の態様	自主流通米（主食用うるち米） 入札取引 96万トン 相対取引 252万トン	自主流通米（主食用うるち米） 入札取引 3万トン 相対取引 13万トン

出所：食糧庁『米麦データブック—平成14年版—』2002年、P.438。

注）販売の態様の行における自主流通米は、2000年産主食用うるち米の2001年10月現在の値。

計画流通制度の発足時には、計画流通米が米生産量の大きな割合を占め、計画外流通米は比較的小規模にとどまると予想されていた。しかし図6が示しているように、米生産量に占める計画流通米のシェアは1996年の56%から2003年の42%へと7年間に14ポイント低下した。逆に、計画外流通米のシェアはこの間に、27%から41%へと7年間に14ポイント上昇し、2003年には計画流通米とほぼ同じシェアを占めている。このように計画流通米のシェアが大幅に低下した理由は、主として政府米の割合が低下したことによる。政府米在庫は、1995年以降の連年の豊作のため適正在庫水準を大きく上回る水準にあったため、1998年産米からは、政府米の買入れ数量が前年の政府米の販売数量を上回らないようにする備蓄運営ルールが導入された。このため、米生産量に占める政府米の割合は5%以下へと低下した。米流通に占める政府米のシェアが大幅に低下した結果、計画流通米のシェアも縮小したのであった。

図6 米生産量に対する出回り数量の制度別割合



出所：農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する期穂運方針」2004年7月、P.65.

### 3) 米価の動向

食糧法は、自主流通米を中心とする米の流通体制の確立を目指した。自主流通米の価格形成を市場原理に任せ、米価が大幅に下落して稲作所得が減少した場合には、稲作経営安定対策により農家に所得を補償するように仕組みられている。米の価格形成は、自主流通米価格形成センターにおける入札取引で銘柄別の指標価格が形成され、それを参考に全農と卸売業者の間で相対取引がなされる。表2が示しているように、食糧法導入後の1995年11月の入札では、豊作や販売不振で米余り感が強まっていたため全面安の展開となった。その後も米過剰基調が継続したため、2003年産米が作況指数90の不作のため上昇した以外は、自主流通米価格は下落傾向にある。

米の需給バランスが過剰基調にあるという要因以外に、大手量販店主導による米流通全体の再編や、食の外部化の進展により米価決定の主導権が相対的に川上から川下に移行していることが米価下落をもたらしている。大型量販店や外食産業のバイイングパワーによって、米の買手である量販店や外食産業の商品の販売との関係で、原料である米の価格が決定されるという関係がみられる。大型量販店では米は砂糖やトイレットペーパーなどとともに目玉商品という形で値決めされる。また、外食産業であれば、ハンバーガーと牛丼の価格間の競争の中で米価を決めざるを得ないという状況がある。(注8) 大手量販店や外食産業が価格引下げ要求を強めたため、米価が下落し、卸売業者の粗利益も低下している。

自主流通米と計画外流通米の垣根がなくなり、両者の価格が連動するようになっている。計画外流通米の価格は、自主流通米の指標価格と比較的類似した水準にある。計画外流通米の銘柄別価格と自主流通米価格形成センターにおける銘柄別指標価格を2002年10月～2003年12月の期間について月別データで比較すると、多くの場合両者の差は数パーセント程度で

あり、最大でも 20%弱の差にとどまっている。(注 9)

図 7 は、主要 10 銘柄の精米 10 k g 当たり全国平均小売価格の推移を示している。米の過剰基調の中で全銘柄の価格は 1990 年代後半から 2000 年代初頭にかけて低下傾向をたどっていたが、2003 年産の作況指数が 90 の不作であったため 20%強上昇した。翌 2004 年は作況指数 98 の平年作であったため、小売価格は、ほぼ前々年の水準に戻っている。この図で示した、最近 7 年間ににおける主要 10 銘柄間の価格差は比較的類似したものであった。

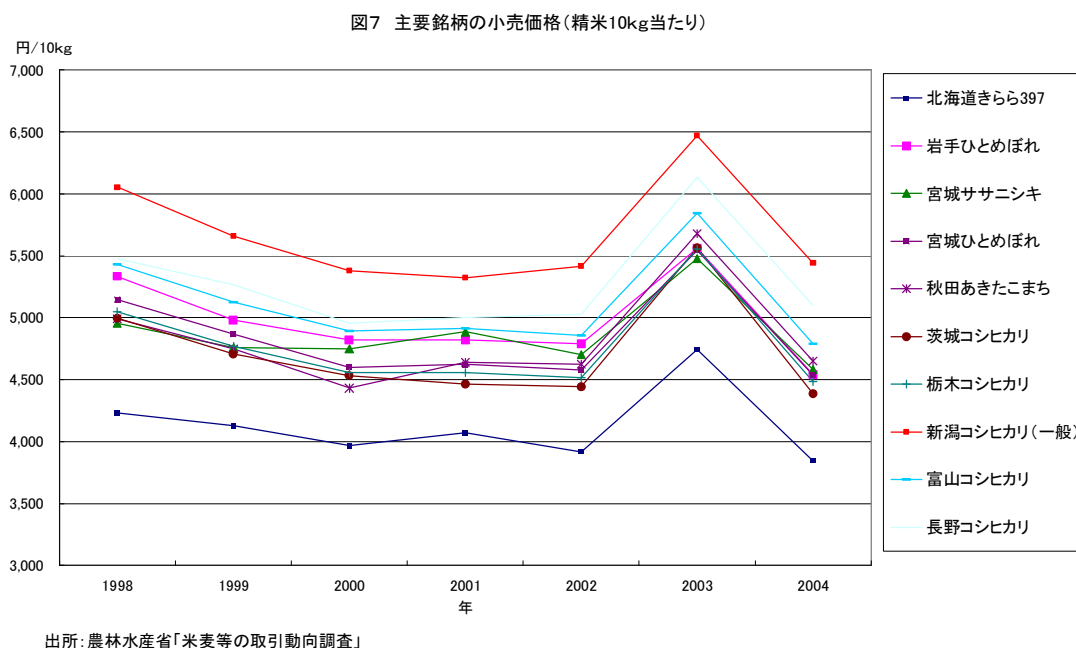
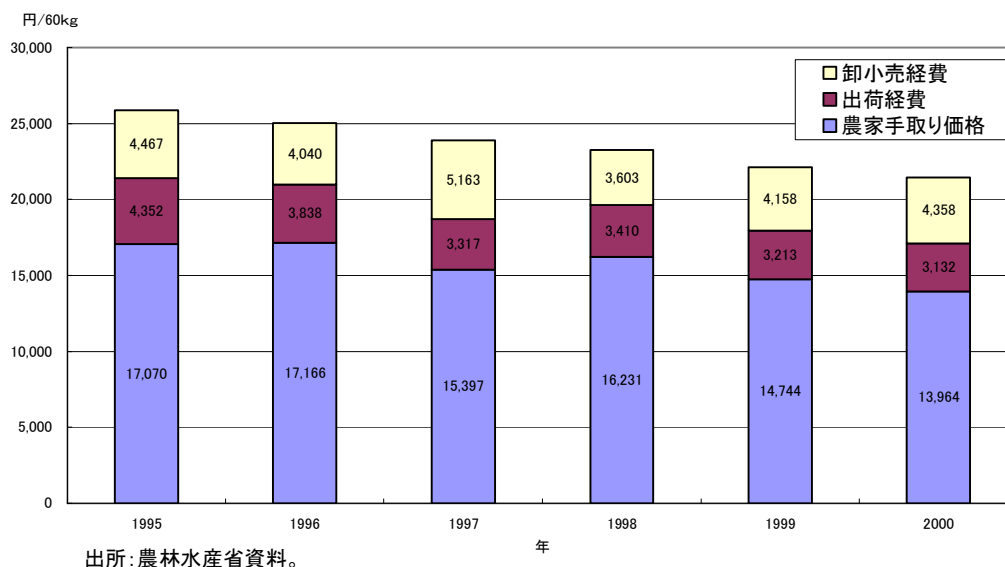


図 8 は、1995～2000 年間の玄米 60kg 当りに換算した小売価格と、それを構成する農家手取り価格、出荷経費、卸・小売経費の動向を示している。この 5 年間に小売価格は 4,435 円、率にして 17.1%低下した。この間に、農家手取り価格は 3,106 円、率にして 18.2%低下したが、卸・小売経費は 109 円、2.4%の低下にとどまっている。一方、この間の出荷経費は 1,220 円、28.0%と最大の下げ幅となっている。このことは、5 年間ににおける小売価格下落の大部分を米生産者と川上流通が吸収しており、川中、川下流通部門の経費はそれほど影響を受けていなかったことを示している。小売価格を構成する農家手取り価格、出荷経費、卸・小売経費の割合の 5 年平均は、それぞれ 66.8%、15.0%、18.3%であった。この 5 年間に農家手取り価格と出荷経費の構成割合は低下し、卸小売経費の構成割合は増加している。

図8 米の農家手取り価格、出荷経費、卸小売経費



府

米の買入価格は、自主流通米価格と生産コストの変動率を前年度の米価（基準価格）に掛け合わせて決定される。求める政府米価格の変化額は、 $P_0 \times (A \times w_1 + B \times w_2)$  として計算される。ここで  $P_0$  は基準価格（前年産米穀の政府買入価格）、 $A$  は自主流通米価格の変動率（移動3年平均）、 $B$  は生産コスト等の変動率（移動3年平均）、 $w_1$  と  $w_2$  は0.5のウェイトを示している。この式が表しているように、政府米の価格は、自主流通米の価格を反映するように仕組みまれており、自主流通米の価格下落の影響を受け、政府米価格も低下傾向にある。

政府による米の買入量は150万tを基本に、プラス、マイナス50万トンの備蓄米に限定されている。1998年産米からは、政府米の買入れ数量が前年の政府米の販売数量を上回らないようにする備蓄運営ルールが導入されたため、米流通量に占める政府米のシェアは大幅に低下した。このため、政府米は市場米価の水準を底支えする機能は持っていない。

#### 4) 稲作経営安定対策

食糧法導入後の豊作や販売不振で米余り感が強まっていたため米価は全面安の展開となり、農家の稲作所得も減少した。こうした稲作所得減少の影響を緩和する目的で稲作経営安定対策が1998年に導入された。稲作経営安定対策は、生産者の抛出金と政府助成で資金を造成し、自主流通米価格の下落の影響を緩和する目的で、減反に参加した農民に補填金を交付することを内容としている。銘柄ごとの自主流通米入札価格の過去3年間平均を基準価格とし、市場価格が基準価格を下回った場合は、その格差の8割が補填される。補填金額は以下の式により計算される。（注10）

補填金 = (補填基準価格 - 当年産平均価格) × 0.8 × 自主流通米出荷数量  
 農家の補填金の抛出額は補填基準価格の2%、政府助成額は6%とされた。

稲作経営安定対策は稲作所得の激変を緩和する機能はあるが、米価が連続して下落する場

合には、稲作経営安定対策による所得補填を受けても農家の稲作所得は減少するという限界を持っている。

## 5) 米の備蓄

稲作は異常気象等の影響を受けしばしば不作に見舞われる。1993年は冷夏・長雨のため作況指数は74と大不作となった。また、2003年は作況指数が90の不作であった。近年のエル・ニーニョ現象等の影響による異常気象の増加を考慮すれば、不測時における米の安定供給の確保は重要な政策課題と考えられる。

食糧管理法では、米の備蓄は制度化されていなかったが、食糧法では、国民に対して米を安定的に供給できるように備蓄を制度化した。備蓄米の数量は150万トンを中心に、プラス、マイナス50万トンであり、これは、政府の備蓄米（国産米とミニマム・アクセスで輸入した米）に加え民間（自主流通法人）の備蓄米を含んでいる。政府の備蓄米は、回転備蓄方式により基本的に1年間備蓄された後に主食用、加工用、援助用として放出される。備蓄米は、夏でも室温が15°Cの低温倉庫に保管され品質が保持されるが、販売時には古米となるため新米よりも安い価格で販売される。

表5 政府米の買入数量と販売数量

(万t)

年	買入量	販売量 (主食用)	政府国産米在庫 (10月末)
1994	2 (1993年産)	25	0
1995	205 (1994年産)	92	118
1996	165 (1995年産)	55	224
1997	116 (1996年産)	68	267
1998	119 (1997年産)	52	297
1999	30 (1998年産)	50	233
2000	45 (1999年産)	20	162 (256)
2001	40 (2000年産)	23	176
2002	8 (2001年産)	20	155
2003	14 (2002年産)	38	131

出所：農林水産省資料。

注1) 2000年の政府国産米在庫は「平成12年緊急総合米対策」による援助用隔離(75万トン)等の数量を除いたもので、()内の数字は当該対策を実施する以前の在庫数量。

2) 買入、販売は米穀年度(前年11月～当年10月)の値。

3) 政府国産米在庫には自主流通法人による調整保管は含まれていない。

表5は、政府による米備蓄の運営状況を示している。1993年産米は作況指数74の大不作であったため、1994年10月末の国産米の在庫は0と底をついている。その後、1995～2002年間は、1998年以外は、作況指数が100を超える豊作が続き、米の供給量が増加したが、米消費は一貫して減少傾向をたどったため、1996～2000年間にわたり適正在庫水準を超える200万トン以上の政府国産米在庫量が形成された。連続する豊作のため、適正在庫水準をこ

えてもなお、販売可能数量を大幅に上回る政府買入れを行わざるをえない事情に加え、自主流通米の販売に影響を及ぼさないよう政府米の販売を抑制したため、適正在庫水準を大きく上回る在庫量が形成されたのであった。1998年産米からは、買入れ数量が前年の政府米の販売数量を上回らないようにする備蓄運営ルールが導入されたため、在庫量は減少傾向に転じ、2003年には適正水準に近い131万トンとなった。

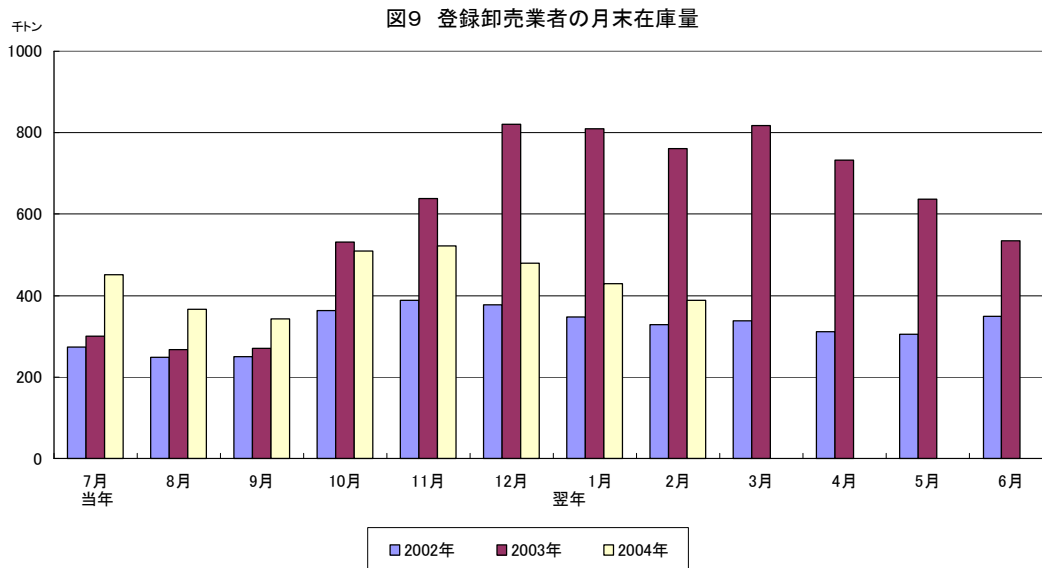
2003年産米の作況指数が90と不作であったため、政府備蓄米に対する販売事業者の購入が増加し、2004年6月末の政府備蓄量は60万トンと適正備蓄水準（100万トン）を下回っている。2004年産米の政府買入計画数量は40万トンと設定され、数回に分けて入札により購入することが予定されている。

## 6) 流通在庫

米在庫には、政府による在庫以外に生産段階、出荷段階、販売段階における在庫がある。生産段階から販売段階に至る主食用米在庫の合計量は、1999年6月末に508万トンであったがその後減少傾向で推移して、2004年は267万トンへと半減した。この減少は主として政府備蓄米が減少したことによるものであり、生産段階、出荷段階、販売段階における民間在庫の合計量はそれほど大きな変化を見せていない。2004年6月末の在庫量は、生産段階57万トン、出荷段階87万トン、販売段階63万トンであり、これに政府在庫60万トンを加えると合計267万トンとなる。

販売段階の在庫は卸と小売の在庫から構成されているが、卸の在庫量が大きな割合を占めている。2004年6月末の販売段階の在庫量は63万トンであったが、このうち卸の在庫量は53万トンであった。

図9は、2002～2004年の登録卸売業者の月末在庫量を示している。収穫後の秋から冬にかけて在庫量が多くなる傾向にあるが、作況指数が90と不作であった2003年には、供給量や価格に対する先行きの不透明感が強かったため、卸売業者は積極的に米の手当てを行った。この結果、10月以降卸売業者の在庫量は例年に比べ大幅に増加した。卸売業者は例年に比べ大量の米を高値で仕入れたが、翌年産の米が出回る時期になってもこれらの米の処理が終わっておらず、経営を圧迫することとなった。



### 7) 自主流通法人による米の調整保管と米流通業者の届出制

政府は、全農、経済連、全集連（商人系）を自主流通法人として指定し、豊作等による米供給過剰で米価が下落するのを回避するために調整保管を行い、市場価格の回復を図る義務を負わせた。豊作時における価格安定のために、供給過剰部分を市中から隔離する目的で自主流通法人が調整保管を行なうことが食糧法に規定された。

また、食糧法では、不測時における米の安定供給確保体制の構築のため、米の流通業者の届出制が導入され、平常時から流通業者と米流通の実態を把握できる体制が整備された。備蓄制度の適切な運用や不測時における米流通に関する一定の規制措置等により、流通業者や生産者による買占め、売惜しみ等の防止が図られる。

## 3. 米の市場開放

### (1) ミニマム・アクセス米の輸入量と用途

1993年12月に、日本はガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意を受け入れ、包括的関税化の考え方に従い米以外の農産物は関税化することを決定した。米については、非貿易的関心事項の重要性にかんがみ関税化特例措置が認められ、輸入割当制度及び国家貿易制度が維持された。米の輸入数量制限措置の代償として、1995年にミニマム・アクセス米（最低輸入量）を基準期間（1986～88年度）の国内消費量の4%（43万玄米トン）から2000年に8%（85.2万玄米トン）へ拡大することを受け入れた。

米のミニマム・アクセスは国家貿易として行われ、その輸入方式は一般輸入方式とSBS輸入方式（売買同時契約方式）からなっている。数量的には、一般輸入方式による輸入が大きな割合を占めている。一般輸入では、食糧庁が米の種類と生産地域、輸入数量等を指定して、指定輸入業者に輸入業務を委託する。指定輸入業者（2005年4月現在で18社）から食糧庁

が買いつけた米は、流通経費を勘案したマーク・アップ（輸入差益）分を上乗せして、卸売業者に売却される。マーク・アップの上限額は、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意に基づいて 1kg 当たり 292 円と決められている。一般輸入米は加工用等の用途に用いられた。

一方、SBS 方式による米輸入は、輸入業者（2005 年 4 月現在で有資格業者は 38 社）と卸売業者が連名で入札する方式で、輸入業者が食糧庁への売渡申込価格、登録卸売業者が食糧庁からの買受け申込価格を連盟で提出する。売買価格差が大きいものから、予定輸入数量に達するまで輸入米の売買が行われる。SBS 輸入は、輸入米に対する国内での適正な市場評価の確立及び自主的な輸入・販売体制の育成を目的としており、SBS 輸入された米は主として主食用に販売される。SBS 輸入は、自由化前の米輸入の予行演習のような性格をもっており、どの国からどの米を輸入するかは、業者の自由裁量にゆだねられている。

表 6 は、1995～2003 年度における国別のミニマム・アクセス米の輸入量（精米）を示している。米国が全体の約半分弱の 46.4%と大きなシェアを占めている。ついで、タイの 22.3%、オーストラリアの 15.2%、中国 12.6%と続いている。アメリカが高いシェアを占めているのは、「市場を開けた国が輸出枠を取る暗黙の了解がある」といわれるように、日本の米市場開放でアメリカが重要な役割を果たしたことを物語っている。

表 6 国別、種類別に見たミニマム・アクセス米の輸入数量

(1995 年 4 月～2004 年 3 月末の合計量)

(単位 :

万トン、%)

	米 国	タ イ	オーストラ リア	中 国	合 計
一般輸入	242 (48.7)	127 (25.6)	81 (16.3)	33 ( 6.6)	497
SBS 輸入	26 (34.2)	2 ( 2.6)	7 ( 9.2)	40 (52.6)	76
合 計	268 (46.4)	129 (22.3)	88 (15.2)	73 (12.6)	578

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」  
2004 年 7 月、P.103。

注 1) ラウンドの関係で、合計と内訳が一致しない場合がある。

2) 輸入数量は、2004 年 3 月末時点での政府買入実績。

SBS 米についてみると、中国が 52.6%と一番大きな割合を占め、ついでアメリカの 34.2%となっている。1995～97 年間はアメリカが一番大きな割合を占めていたが、98 年以降中国産米がアメリカ産米を追い越し一位となった。中国から輸入された SBS 米のほとんど全てが東北地方で生産されたジャポニカ米であった。最近中国から輸入される東北米は、平成の米騒動の時に中国から輸入された米と比べ品質が大きく改善されている。日本の卸売業者によれば、中国の東北米は価格的にも品質的にも問題はなく、国産米にブレンドしやすく、関税率が低下すれば 3～5 類地帯の脅威になるだろうといわれている。

## (2) ミニマム・アクセス米輸入の米需給、米価への影響

米市場の部分開放を受け入れるに際し、農協系統を中心とする生産者から、ミニマム・アクセス米が国産米の生産、需給、価格に影響を及ぼすことを危惧する意見が出された。このため、1993年12月に「米のミニマム・アクセス導入に伴う転作の強化は行わないこと」が閣議了解された。(注11) ミニマム・アクセス米の具体的な運用方針は以下の4点であった。

- ① ミニマム・アクセス米の販売に当たっては、国産米では対応しがたい加工用等の需要を中心に供給を行い、残る数量については、食糧庁において援助用等のための備蓄に当てる。
- ② SBSで輸入された短粒種の大部分は、主食用として消費されているが、それに見合う数量以上の政府国産米を主食用以外の用途（援助用等）に振り向ける。
- ③ 生産調整目標面積については、ミニマム・アクセス米の輸入量とは無関係に、国産米のみの在庫状況と需給ギャップをベースに算定する。
- ④ ミニマム・アクセス米の一部を食糧庁が在庫として保有し、食糧不足国からの要請に応じて援助等に活用したり、飼料用備蓄に充当する。

表7 ミニマム・アクセス米の輸入量と在庫量、国産米の生産量と在庫量、自主流通米の指標価格

(玄米万トン、万ha、円/60kg)

会計年度	ミニマム・アクセス米の輸入量	ミニマム・アクセス米の在庫量	米生産量	政府国産米等持越在庫量	生産調整実施面積	自主流通米平均指標価格
1995	43	0	1,075	155	66.3	20,204
1996	51	31	1,034	263	78.7	19,806
1997	60	39	1,003	362	79.8	17,625
1998	68	42	896	354	95.5	18,508
1999	72	44	918	265	96.0	16,904
2000	77	56	949	183	96.9	16,084
2001	77	75	906	213	97.3	16,274
2002	77	95	889	201	97.3	16,157
2003	77		779	144	102.2	21,078

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」2005年3月、p.53。  
農林水産省『作物統計』、『農林水産統計』各年版。

注1) 政府国産米等持越在庫量は各年の10月末の数量。在庫量には自主流通法人による調整保管を含む。このため表5の在庫量とは異なる。

2) 2000年の政府国産米等持越在庫量は、「平成12年緊急総合米対策」による援助用隔離(75万トン)等の数量を除いたもの。

3) 会計年度は、4月に始まり翌年の3月に終わる。

ミニマム・アクセス米の実際の用途を見ると、政府在庫として持越される量が多く、また、加工用などの主食用以外にも仕向けられた。このため、国産米の多用途消費が減少し、その分だけ国産米の在庫を増加させることになった。過剰米在庫の発生による米価の下落を回避する対策としては、自主流通法人による調整保管の増加と減反面積の拡大がある。しかし、

自主流通法人による調整保管の増加に必要な資金力にも限界があり、減反面積も年々増加し2003年には史上最高の102万haに達しているため、これ以上の拡大は容易ではない。

### (3) 米の関税化措置への移行

ミニマム・アクセス米の輸入が1995年に始まって以降、政府の国産米等持越在庫量は増加する一方で、米価は下落し、減反面積は一貫して拡大傾向をたどった。(表7) 減反面積を拡大しても米価が下落を続けることに対する農民の不満が高まるとともに、在庫量の増加とその処分に伴う財政コストの増加も限界に達した。

毎年0.8%で増加するミニマム・アクセス米の輸入量は、在庫量の増加を通して米過剰感を増幅してきた。ミニマム・アクセス米の年々の増加量を削減することで過剰在庫への圧迫感を緩和することや、2000年から開始されるWTO農業交渉に向けて、関税化措置へ切り換えた方が交渉を進めやすいという理由から、政府は、1999年4月1日から米輸入を関税措置へと切り換えることを決定した。関税措置への切り換えにより、毎年のミニマム・アクセス米輸入の増加率は、関税化特例措置の下での0.8%から0.4%へと半減した。関税化特例措置では2000年に85.2万玄米トンの輸入が予定されていたが、関税措置への切り換えにより8.5万トン少ない76.7万玄米トンの輸入となった。

ミニマム・アクセス米の輸入については、従来どおり国家貿易制度を維持し、これを超えて行われる米輸入については、第二次関税として重量税が課せられた。基準期間(1986~88年)における実際の内外価格差を用いて、1999年度は1kg当たり351.17円、2000年度は2.5%削減して341円の従量税が課された。1kg当たり351.17円という第二次関税は、輸入禁止的な高率であったので、この関税を払って輸入された米は年間数百トンに過ぎない。

2000年からWTOの農業交渉が再開されたが、新たな合意がなされない限り今後もミニマム・アクセス米として2000年の輸入数量76.7万玄米トンが、第二次関税として341円/kgが維持される。2004年度は76.7万玄米トン(うちSBS輸入10万トン)を輸入すべく、入札が行われた。2005年度も、前年度と同様、76.7万玄米トンの輸入が計画されている。SBS輸入については、年4回程度の入札により10万トンの米が輸入されることになっている。

### (4) ミニマム・アクセス米の用途

1995年4月に米輸入が始まって以降2004年10月末までのミニマム・アクセス米の用途を見ると、加工用需要(みそ、焼酎、煎餅等)が212万トンと一番多く、ついで外国への食糧援助用の182万トン、主食用59万トンとなっている。(表8)販売残となった米は、外国への食糧援助用、飼料用として備蓄し、外国からの援助要請に対応している。

表8 ミニマム・アクセス米の用途  
(1995年4月~2004年10月末) (万t、%)

主食用	加工用	援助用	在庫	輸入量合計

59 (9.8)	212 (35.3)	182 (30.3)	148 (24.6)	601 (100)
----------	------------	------------	------------	-----------

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」  
2005年3月、P.53。

一般輸入米は主として加工原料用や発展途上国向けに援助用として使用されるため、中粒種や長粒種が主体であったが、SBS 輸入米の多くは主食用として使用されるため、その多くはカリフォルニアの日本産品種であるコシヒカリ、あきたこまち、中国産の短粒種であった。SBS 米の流通については不明な点が多い。一部の SBS 米は単体の低価格の目玉商品として東京の量販店で販売されたり、通信販売されているが、大半は業務用として用いられている。一般家庭用としての需要があまりなく、単体で消費者に販売されることは少ないため、日本の消費者は輸入米を消費しているという意識をほとんどもっていない。

表9は、国産米と SBS 米の販売価格を示している。SBS 米の販売価格は、1995年を除き、自主流通米価格と国産加工用米販売価格のほぼ中間に位置している。2004年8月のアメリカ産米 10kg 当たり小売価格は 3,960 円であったが、これは北海道産のほしのゆめの 3,979 円とほぼ同じ水準であった。アメリカ産米短粒種の価格は、自主流通米の中でも価格水準が比較的低い北海道産米、青森県産米の水準にある。

表9 国産米と輸入米の価格 (精米 1kg 当たり円)

年 産	国 産 米 平均価格	国産加工用 米販売価格	SBS 米 販売価格
1995	370	213	377
1996	363	220	305
1997	323	220	237
1998	339	220	270
1999	310	220	272
2000	295	220	262
2001	299	220	262

出所：ミニマム・アクセス米の影響評価－研究会  
としての評価（案）－

注 1) 国産米平均価格は自主流通米平均価格。  
2) SBS 米はアメリカ産短粒種。

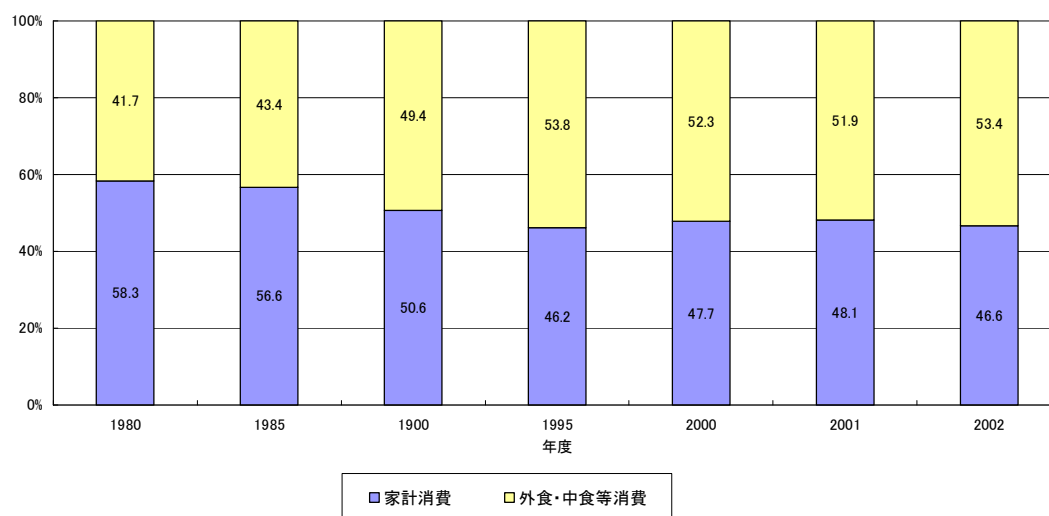
#### 4. 2004 年の「主要食糧の需給及び価格安定に関する法律」の改正

##### 1) 食糧法の改正理由と改正の概要

近年、米消費は減少傾向をたどる一方でその消費形態が多様化してきた。女性の社会進出や単身世帯の増加、生活スタイルの多様化、簡便化志向等を背景に家庭内での米炊飯・消費が減少する一方で米炊飯・消費の外部化が進行してきた。米消費全体に占める家計消費の割合は 1980 年の 58.3% から 2002 年の 46.6% へと低下している。その一方で、外食・中食の消費割合は増加傾向で推移しており、1980 年の 41.7% から 2002 年の 53.4% へ上昇した。外食用に使用されている米の量は安定的に推移しており、2002 年で 253 万トンと主食用米の 29% を占めている。

米消費の外部化、多様化という米消費形態の変化や、米の購入先としてスーパーマーケットや農家直売が拡大するという消費者の米購買行動の変化、さらに、外食産業や量販店のバーゲニングパワーの強まりといった変化に多段階流通や米価形成方法は十分適応できなかった。(注 12) 消費者・実需要者ニーズに十分応えられるように食糧法を改正する必要性が強まってきた。また、2002年12月に、市場を重視して需要に対応した米づくりを推進するための体制作りを目指す米政策改革大綱が決定された。こうした状況の中で、計画流通制度とその関連制度を廃止し、新たな米の安定供給体制の構築を目指す食糧法改正が2004年に施行された。

図10 米の消費量に占める家計消費、外食・中食等消費の割合(1人1年当たり)



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」2004年7月、P.17.

改正食糧法の主要な内容は、第一に、必要最小限の規制の下で、消費者に年間を通じて米の安定供給を確保するため、民間事業者の安定供給に向けた自主的な取組に対して支援を行う法人を、米穀安定供給確保支援機構として指定した。第二に、需要に応じた米づくりを推進するため、国は米の需給に関する情報として「米穀の需給及び価格安定に関する基本指針」を年に3回(7月、11月、3月)策定・公表する。第三に、需給実勢を的確に反映した透明性のある米の価格形成が行われるよう、公正・中立な米取引の場として米穀価格形成センターを制定し、入札取引やそれ以外の取引方法も可能とするとともに、売買取引参加資格者の拡大を図る。これまでの集荷業者、販売業者別の登録制から、業態を問わない届出制に変更する。届出をした業者は米の集荷、卸、小売のいずれの活動も行うことが出来るようにした。第四に、消費者にわかりやすい表示が行われるよう精米表示に関するガイドラインを作成するとともに、米に関するトレーサビリティシステムを導入する。バーコードなどを利用して、生産者名、生産・流通の履歴が確認できるシステムの導入を支援する。第五に、国が米の備蓄を行い、凶作等で米が不足する時にも、国民に対する米の安定供給を図る。政府による米の備蓄制度に関しては、入札方式を基本とした政府米の買入れ、売渡しを行う。

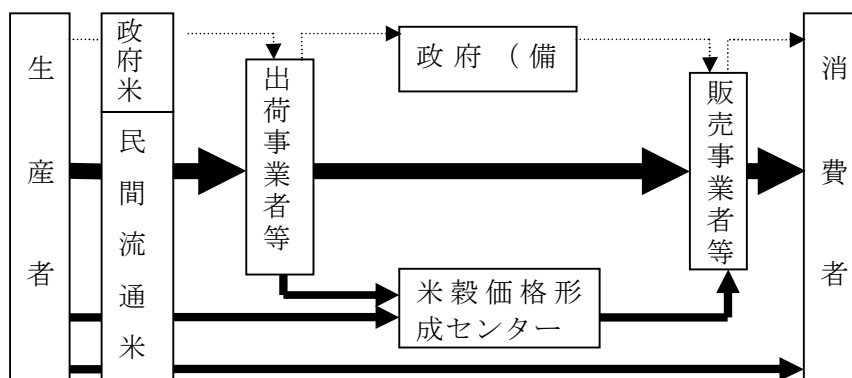


図 1 1 改正食糧法の下での米流通経路（2004 年～）

以上の 5 点を主要な内容とする改正食糧法の主要な狙いは、規制を緩和することにより、米生産者が消費者・実需者のニーズに応じて創意工夫を活かした生産・販売を行い、流通業者が多様な販売活動を行える制度を構築することにある。食糧法改正の結果、従来のような計画流通米と計画外流通米という区別がなくなり、その代わりに民間流通米と政府米の区別になった。これまでの自主流通米では、販売先が特定されていたが、今後はこうした流通ルートに関する制約がなくなるため、多様な結びつきが展開されることになる。

## 2) 米穀安定供給確保支援機構

改正食糧法は、民間事業者による米の安定供給に資する自主的な取組を支援することで、米の安定供給を確保することを目指している。この支援を行う組織として米穀安定供給確保支援機構（以下、米穀機構と略称）が 2004 年に設立された。米穀機構の主要な事業は、以下の 6 点からなっている

- ① 米穀機構の正会員である米穀販売事業者の事業遂行に係る資金に関する債務の保証
- ② 過剰米処理に係る無利子資金の貸付
- ③ 年間を通じた米穀の安定供給のための支援事業に関する資金の管理及び交付
- ④ もち米の需給及び価格の安定に資する取組への助成
- ⑤ 米穀の消費拡大のための広報ならびにそのために必要な資金の管理及び運用
- ⑥ 米穀の需給及び価格動向に関する情報の収集、分析及び提供

以下では、米穀機構のこうした役割の中でも重要性が高いと思われる米の販売事業者に対する債務保証事業及び豊作による過剰米に対する集荷円滑化事業についてふれる。

### (1) 米の販売事業者に対する債務保証事業

米の販売事業者が出荷事業者等から米を買い受ける際に、買い受ける側は多額の運転資金を必要とするので、資金が手元に潤沢にない場合には、この運転資金を確保するため、金融

機関から融資を受けることになる。運転資金等について債務保証がえられれば、販売事業者は、現金で前払いせずに米を買い受けることができる。また、出荷事業者や生産者は、販売事業者が倒産等により代金の支払いができなくなっても、代わりに支払い代金を支払ってもらえることとなり、米の流通が円滑に、かつ着実に行われることになる。米穀機構は、入会金の提出及び特別基金の積み立てを行った米販売事業者に米流通におけるセーフティネットとしての債務保証を提供する。

## (2) 豊作による過剰米に対する集荷円滑化事業

2002年に制定された米政策改革大綱に基づき、2004年より米の生産調整は、従来の生産調整面積の配分から生産目標数量の配分へと変更された。各年の米生産目標数量は、客観的な予測を基礎に算定される。豊作で予想を上回る生産となった場合は、その豊作分は翌年の生産目標数量から減少させるとともに、集荷円滑化事業により、出来秋の段階で過剰米を主食用の米と区分して出荷する。過剰米を市場隔離することにより、主食用米の価格下落が回避される。主食用米と区分して農協等に出荷した過剰米に対して、米穀機構は生産者に60kg当たり3,000円の無利子の短期融資を実施する。融資の返済は、金銭によるほか、融資を受けた過剰米を引渡すことによることもできる。米穀機構に引き渡された過剰米は、融資単価である60kg当たり3,000円を回収できるように、米粉パン原料用等の新規用途への販売を行い、米の新規需要の開拓につなげることでとされている。なお、米穀機構による短期融資は、米生産者からの拠出金(1,500円/10a)と国からの無利子貸付により造成された基金を原資として行われる。(注13)

## 3) 公正・中立な米取引の場の整備：全国米穀取引・価格形成センター

改正食糧法では、公正・中立で多様な米取引が行われる中核的な取引の場として全国米穀取引・価格形成センター（以下、米価格センターと略称）を指定した。米価格センターの目的は、第一に、入札やその他の方法によって米取引の指標とすべき適正な価格形成を図り、その円滑な取引に資する。第二に、産地品種銘柄ごとの需給動向及び品質評価の価格への的確な反映を実現することによって、需要に対応した生産の誘導、流通の活性化及び消費者の適切な選択に資することにある。

米価格センターは、より多くの者が売買取引に参加することができ、多様な米取引が行われる組織として、これまでの自主流通米価格形成センターを改組・拡充して設置された。米価格センターでは多様な米取引が行われるが、自主流通米価格センターと同様に入札取引が基本取引として位置づけられている。基本取引では、年間を通じて安定的に上場される米を対象に定期的に入札が行われる。第二に、新規に上場する銘柄の評価など一時的な上場等に対応して定期的実施される入札取引として基本取引に準じる取引がある。第三に、インターネット等を用いて日常的に実施される日常的取引も行われる。

取引に参加できる者は、改正食糧法に基づく届出事業者または実需者であり、最近1年間

に 10 玄米トン以上の米穀の取り扱い実績を有する者とされ、従来と比べより多くの者が米取引に参加できるようになった。

#### 4) 不測時における米の供給確保体制の構築

##### (1) 政府による米備蓄

政府は、大不作等の事態になっても消費者に対する米供給が不足しないよう米の備蓄運営を行っている。政府が政府米を直接買入れ、一定期間保管後に販売するという回転備蓄方式で米の備蓄運営を行っている。政府が保有する米の備蓄水準は、10年に1度の不作や、通常程度の不作が2年続いた事態でも対処できる水準として、100万トン程度とされた。米の備蓄方式は、在庫を一定期間備蓄した後は、販売する回転備蓄方式であり、順次、在庫の年産は更新される。備蓄米の買入れ、販売は入札方式を基本として実施し、市場実勢に即応した価格で売買する。

備蓄米の販売は、農林水産省総合食料局が、一般競争入札を行う。販売する米の年産、産地、品種、等級、包装別のメニューを入札ごとに提示し、予定価格を超える単価で入札した者のうち、価格の高い者から順に販売予定数量に達するまでを落札者とする。落札残がある場合には、随意契約販売が行われる。備蓄米の購入は、米価格センターで入札に付される銘柄を基本とし、年間を通じて競争入札で購入される。予定価格以下の単価で入札した者のうち、価格の低い者から順に買入予定数量に達するまでを落札者とする。入札で落札残がでた場合には、随意契約による政府買入れの実施を検討している。

##### (2) 業者届出制度

2004年4月より計画流通制度が廃止され、平常時においては米の流通統制が行われなくなった。米不足等の不測の事態に的確に対応するために、平常時から流通業者を確実に把握しておく必要があるため、米穀の出荷又は販売の事業を行なおうとする者は、主たる事務所の所在地等を農林水産大臣に届け出る。この業者届出制度は、不測時に政府備蓄米の売却先を確保するとともに、適切な命令が発動できるようにすることを目的としている。

#### 5) 米政策改革の影響

改正食糧法が施行されてから1年余りが経過したが、まだ法改正の米経済への影響は必ずしも明らかになっていない。ここでは、改正食糧法をはじめとする最近の米政策改革の米経済への影響を2点指摘する。

第一に、米の生産調整政策の変更を受け、米の生産目標数量の県別配分に変化が見られる。県別の生産目標数量配分ルールが、前年の需要実績を基準に設定されるように変更されたことを反映して、新潟県、秋田県、宮城県といった良質米産地が生産目標数量の配分を増加させる一方で、北海道、愛知県、岐阜県等の非良質米産地は目標数量の配分を減らしている。米生産の良質米産地への集中が進んでおり、市場原理をより強く反映した適地適作化傾向を

認めることができる。

第二に、豊作による過剰米対策として導入された集荷円滑化事業は、2004年産米の作況指数が98であったため発動されなかったためその評価を行うことはできないが、この事業への加入率はそれほど高くない。集荷円滑化事業は、制度的な問題点を含んでおり、稲作農家のこの事業への加入率は68%にとどまっている。県別にこの事業への加入率をみると大きな格差が存在しており、関東・東海・近畿などのように米の大消費地を抱え、生産者・農協が自力で販売する機会が多い地域ではこの事業への加入率が低く、反対に、北海道、東北等のように米の大消費地から遠く、生産者・農協が自力で販売する機会の少ない地域では加入率が100%前後と高い。このことは、豊作に伴う過剰米処理が北海道、東北等の米の主産県の生産者の負担で進められ、米の大消費地に近い県はただ乗りに近いことを意味している。(注14)

## 5. まとめ

戦後の米経済と米政策は、急速な経済成長に伴い大きな変貌を遂げてきた。1950年代中頃から始まる高度経済成長の過程で農工間の所得格差が拡大傾向をはじめたので、この格差是正手段の一つとして1960年に生産者米価算定方式として生産費及び所得方式が導入され、生産者米価は急速に引き上げられた。米価支持政策により農業部門へ所得が移転され、農工間の所得格差の是正に貢献した。

一方、高度経済成長による所得の増加につれ食生活の洋風化が進み、畜産物や油脂が米消費を代替するプロセスが進行してきた。1960年代初頭に米は劣等財となり、米消費は1963年に1,341万トンのピークに達した後に減少傾向に転じ、今日に至るまで米消費量は減少を続けている。

日本の米需給バランスは、1967～69年の3年連続の大豊作を契機に、それまでの不足基調から過剰基調へと移行した。生産者米価を市場均衡価格より高い水準に維持する価格支持政策を継続した結果、過剰米が発生し、1970年には政府の古米持越量は720万トンという膨大な量となった。政府は、過剰在庫の処理を進める一方で、過剰米の発生を抑制する目的で生産者米価を凍結・抑制するとともに生産調整政策を開始した。減少傾向をたどる米消費量に米生産量を適応させる生産調整政策が今日に至るまで35年にわたり実施されてきた。

農工間の所得格差を是正するためのもう一つの政策として構造改善政策が1961年の農業基本法により導入された。しかしながら、高度経済成長に伴い他産業の所得が急速に増加したため自立経営を確立するのに必要な稲作面積が急速に拡大して、期待通りの成果を上げることができなかった。1970年代に始まった生産調整政策は、大規模農家も小規模農家も同じ率の減反を割り当てるという一律減反という特徴を持っていたため、大規模稲作農家の育成を抑制する制度として作用した。さらに、高地価、資産保有的な土地所有志向の強まり等のため農地を主たる担い手に集積することは困難となり、多くの農家は兼業所得により都市勤労者世帯との所得均衡を図った。この結果、稲作農家の9割が兼業農家となり、米の大部分は兼業農家により生産されている。

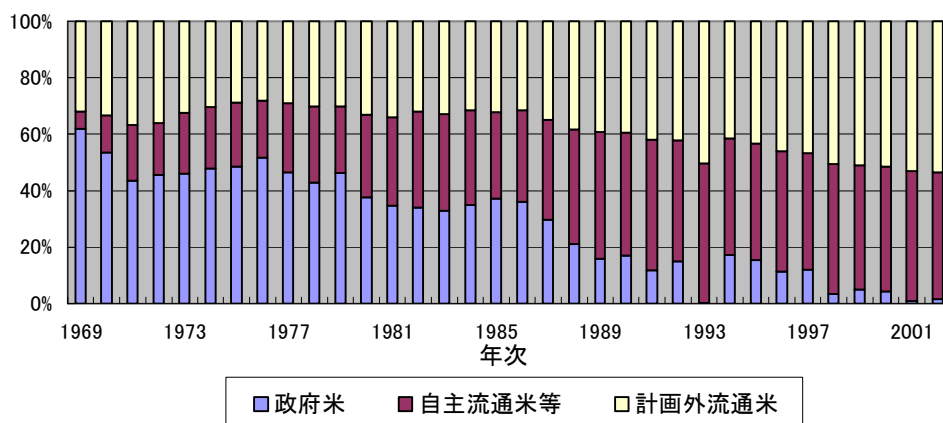
これまでの日本の米政策は、大規模稲作経営の育成を目指す構造改善政策を展開する一方で小規模稲作経営を滞留させる一律減反政策を実施してきた。ポリシー・ミックスとしてみた時にこうした政策は非効率なものであった。車に例えれば、一方の足でアクセルを、もう一方の足でブレーキを踏んでおり、排気ガスが出る割に車は前方に進まず、ガソリンを浪費してきた。生産調整政策の下で稲作面積を拡大する自由が制約され、食糧管理法による強い流通規制の下で売る自由の少ない米は農民にとって魅力の少ないものになり、優秀な経営者は稲作から逃避し、稲作の活力は低下した。

農林水産省は1992年に発表した「新しい食料・農業・農村政策の方向」の中で、これまでの一律的な生産調整方式は生産者の規模拡大意欲を阻害してきた点を認め、米の生産調整が生産者の主体的な判断により行なえるよう、条件を整備する必要性を指摘した。また、「生産調整に関する研究会」は、2002年に発表した「米政策の総合的検証と対応方向」の中で、これまでの生産調整政策は正に閉塞というような状況にまで立ち至っており、この閉塞状況を脱するためには、生産者が過剰や価格下落等のリスクに対しても主体的な経営判断に基づいて対処するような仕組みが望ましいと述べている。

2002年に導入された米政策改革大綱は、地域水田農業のビジョンの策定とそれに基づく多様な取組を行い、2008年までに農業者・農業団体が主役となる需給調整システムを構築し、2010年までに農業構造の展望と米づくりの本来あるべき姿の実現をめざすとしている。

食糧赤字の削減対策並びに消費者の良食味米志向に応えるべく自主流通米制度が1969年に導入された。米の生産調整政策の下で米の増産が抑制されたため、農民は相対的に高く販売できる銘柄米の生産と、それらを有利に販売することに関心を寄せた。図12が示しているように、自主流通米や違法な自由米の流通割合が高まり、政府米として流通する米の割合は急速に低下した。自主流通米が導入された1969年には、毎年生産される米の半分以上を政府米が占め、米流通の中心に位置していたが、1970年代以降この比率は徐々に低下し、自主流通米と自由米が占める割合が高まってきた。1990年頃には自由米が300万トンという膨大な量に拡大するなど、米経済の実態と食糧管理法との乖離が大きなものとなり、食糧管理法はザル法と化していた。米市場の部分開放と国内法体系との整合性を保つ必要もあったため1995年に食糧法が導入された。食糧法の下では米価、米流通に関する政府の役割は大きく後退した。政府米は備蓄米に限定され、米流通量全体の小さな割合を占めるにすぎなくなり、流通量の大部分を占める自主流通米の価格形成は自主流通米価格形成センターにおける入札取引で決まる指標価格に基づき決定された。米価決定は入札取引という市場原理に任せられ、政府は価格政策から大きく後退した。政府米はこれまでのように米全体の価格を底支えする機能を果たさなくなったため、米価は自主流通米価格形成センターにおける米の需給バランスを反映した入札取引により決まる方向に移行した。減反の強化にもかかわらず連年の豊作とMA米の輸入増加により米は供給過剰化傾向にあり、1990年代中頃以降米価は下落傾向をたどった。

図12 計画流通米と計画外流通米の構成割合



出所:農林水産省「作物統計」、「食糧需給表」各年版。  
 注 1) 計画外流通米は農家の自家消費と自由米等を表す。  
 2) 自主流通米等は、自主流通米と予約限度超過米の合計。

単協、経済連、全農、卸、小売という食糧管理制度時代における単一の米流通ルートが食糧法の下でもほぼそのまま続いてしまった。食糧法の導入に当たって、単位農協が経済連に販売委託するだけでなく、単位農協自身が米を販売することが企図されたが、米流通の仕組みそのものが引き続き無条件委託、共同計算という手法であったため、期待されたほどには成果が得られなかった。食糧管理法から食糧法への移行により米流通の規制は大きく緩和されたが、米生産と米の川上・川中流通はあまり変わらなかった。米の集荷段階で9割以上、また販売段階でも3割以上が全農の管理下にあった。(注15)

米の消費形態の変化が米流通規制のいっそうの緩和を求めるようになった。女性の社会進出や単身世帯の増加、生活スタイルの多様化、簡便化志向等を背景に米消費が外部化し、多様化するにつれ、食糧法の下での多段階流通や米価形成のあり方が、消費者・実需要者ニーズに応えられないという問題が顕在化してきた。このため、計画流通制度及びその関連制度を廃止し、新たな米の安定供給体制の構築を目指す食糧法改正が2004年に実施された。改正食糧法の主要な狙いは、規制を緩和することにより、米生産者が消費者・実需要者のニーズに応じて創意工夫を活かした生産・販売を行い、流通業者が多様な販売活動を行える制度を構築することにある。食の安全・安心に対する国民の関心の高まりを反映して、減農薬米や有機米等の流通量が増加している。宅急便等を用いた産直や産消提携等多様な米取引が広がりを見せている。

2005年3月に決定された食料・農業・農村基本計画は、米生産・流通は消費者が加工食品や外食への依存度を高め、また、品質や生産方法等に特色のある農産物への志向を強めているなどの変化に十分対応できていない点を指摘し、家庭用需要だけでなく、加工・業務用需要も念頭に置き、食品産業との連携強化を一層促進するなど、多様かつ高度なニーズに的確に応え得る生産体制への転換を促進していくことが急務である、と指摘している。食生活の変化や社会構造の変化を反映して、米の生産・流通に市場原理を貫徹させる方向へと法制度

改革が進みつつある。

最後に、国際的な視点からこうした日本国内における米政策改革の展開を考察してみる。WTO 農業合意に基づき、各国は農業生産や貿易を歪曲する農業保護の削減を求められているが、日本の米政策改革はいまだ十分な成果を上げてはいえない。米に関する生産者名目保護指数(Producer Nominal Protection Coefficient: NPCp)は、1986～88年平均の5.81から2000～02年平均の6.89へと上昇している。同様に、消費者名目保護指数(Consumer Nominal Protection Coefficient: NPCc)もこの期間に上昇しており、米の内外価格差は拡大していることを示している。また、米の生産者支持推定額割合(% Producer Support Estimate)もこの間に84%から86%へと上昇している。(注16) 食糧法の導入をはじめとする一連の米政策改革は農業保護を削減してきたが、国際的な視点から見るとその成果はいまだ十分上がっているとはいえない状況にある。2002年のコメ政策改革大綱や2004年に施行された改正食糧法は、米の生産・流通に市場原理をより強く導入することを目指している。政府が生産調整から手を引くとともに、備蓄運営を中立化して、政府米に市場価格水準を下支えする機能を持たせないとしている。政府は米市場への介入から手を引くことにより農業保護を削減することを目指しているが、今後も、黄色の政策を削減し、直接支払い等の緑の政策への移行スピードを速めることが求められているといえよう。

## 【注】

- 1) 速水佑次郎、神門喜久『農業経済論』岩波書店、2002年、PP.208-209。米の集荷業者には商系の組織である全集連系の組織もあったが、取扱量は系統農協の組織と比べればわずかであった。実態としては、系統農協による一元集荷・一元販売という体制が維持されてきたのであった。
- 2) 1960年以後35年間、生産者米価はこの基本的な考え方に沿って決定されてきた。とはいえ、米の需給状況を反映して、米不足で増産が望まれるときは高くなるように、米過剰で生産抑制が必要になると、低めになるように算定方式を修正して運用されてきた。1960～1985年の25年間に生産者米価は4.5倍に上昇したが、これはこの間の消費者物価上昇の倍率とほぼ同じであった。食糧制度は、生産者米価を通じて高度経済成長の果実の一部を稲作農家に移転するという役割を果たした。
- 3) 食糧管理会計は、国内米管理勘定、外米管理勘定、国内麦管理勘定、外麦管理勘定からなっているが、国内麦管理勘定の赤字と外麦管理勘定の黒字が相殺してほとんどゼロになるため、食糧管理会計の金額はほぼ国内米管理勘定と外米管理勘定の合計額と見なすことができる。食糧管理会計に過剰米の処分による資本損失を加えた額が一般会計から食糧管理特別会計への繰入額となる。この金額に生産調整経費を加えた額が食糧管理費となる。
- 4) 明治時代から、日本人の日本米への偏愛は観察された。インディカ系の外米輸入が比較的自由であった時代でも、外米の価格は国内産米の半値であったが、その程度の安さでは外

米は脅威ではなかった。1993～94年の米騒動でもインディカ米の競争力の低さが再確認された。政府は国産米と輸入米を抱き合わせて売るセット販売を導入したが、消費者から強い反発を受けた。米屋の前に国産米を求める行列ができた。飽食の中でできた行列は、日本人の日本米への偏愛を物語っている。

- 5) 食糧管理法の下でも、生産者から消費者へ米の直接販売を可能にする特別栽培米制度が存在したが、その量は限られていた。
- 6) 自主流通米入札価格と米在庫量（10月末、政府在庫と自主流通法人在庫の合計量）との間の相関係数を平成2年～平成15年のデータを用いて計算すると相関係数は-0.69と比較的大きな負の相関が認められる。
- 7) 大内力編集代表、佐伯尚美編集担当『政府食管から農協食管へー食糧法を問うー』、1995年、農林統計協会、p.34。
- 8) 武本俊彦「米流通・消費の変貌と「売れる米」作り」『食料政策研究』2004- I、No.118、P.28。
- 9) 長田俊二、「米入札取引の動向」『食糧政策研究』No.118、P.93。
- 10) 増田萬孝『現代農業政策論』農林統計協会、1998年、p.339。
- 11) ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針。1993年12月17日閣議了解。
- 12) 武本俊彦「米流通・消費の変貌と「売れる米」作り」『食料政策研究』2004- I、No.118、2004年、P.28。
- 13) 2004年度における集荷円滑化事業への稲作農家の加入状況は、加入生産者数が約144万人、加入生産者の生産目標数量が約582万トン、主食用等水稲作付面積が約107万haであり、生産者の拠出金として約161億円が造成された。
- 14) 佐伯尚美「米政策改革の構造・実態・展望 — 改正食糧法施行一年を回顧して —」『都市と農村を結ぶ』No.643、PP.11～13、2005年。
- 15) 冬木勝仁「WTO・食糧法体制化の米流通再編」『農業市場研究』第6巻第1号、P.1、1997年。
- 16) OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation*, 2003、P.250.