

# 米流通制度改革と米価の動向

## 〔要 旨〕

- 1 2004年4月から改正食糧法が施行され、米政策改革のうち原則自由となる流通制度改革部分はほぼ完全に実施に移された。計画流通米制度は廃止され、政府米以外は原則的に米に流通法規制上の区分・規制が無くなった。とはいえ、流通の実態は、突然にいわゆる自由米市場が現出するような激変を伴うものではなく、従来からの自由化、流通改革の流れに沿った取引実態に即して展開されつつある。
- 2 米流通制度改革は、「米政策改革大綱」(02年12月農林水産省)が想定する4本柱の一つであり、食料・農業・農村基本法のベースにある「価格安定政策から市場原理の下での経営安定政策へ」の転換に則ったもので、現在検討中の食料・農業・農村基本計画見直しに連なるものとなる。
- 3 今回の米流通制度改革では米集荷等、中間(卸)流通、取引市場の局面で自由化が図られ、小売の局面では既にスーパー等量販店がバイイングパワーで米小売価格の低廉化を牽引している。  
備蓄・過剰米対策では、政府、自主流通法人(全農等)による備蓄・中央処理が行われていたが、過剰米対策は「集荷円滑化事業」として独立し、その処理は個々の生産者、農協等に分散されることとなった。
- 4 国内主食用米の長期的需給緩和状況に流通規制緩和も加わって米価は長期的に低下しており、04年産米のコメ価格センター全国年間加重平均指標価格(05年2月現在)は15,709円と16,000円を割り込む過去最安値となっている。
- 5 一方、米の生産費(60kg当たり)も作業委託の進展による家族労働費の減少等により低下傾向にあり、10年タームでは一定の生産効率化が進んでいるものと考えられる。  
米価と生産費等の対応状況(60kg当たり)を見ると、生産者マージン(稲作所得 - 家族労働費)は長期的に低下傾向にあり、全国平均ベースでは99年産米以降02年産米まで赤字となっている。これに「稲作経営安定対策(稲経)」のネット補填金を加味すると01年産を除いて黒字となり、稲経に一定の政策効果があったものといえる。  
04年産米からは、新たに「稲作所得基盤確保対策(稲得)」と「担い手経営安定対策(担経)」に衣替えされたが、担経の加入状況はその面積要件等の厳しさ等から約16万ha、約3万人、集落営農組織は200団体と少ないものとなった。
- 6 米価は今後とも傾向的には低下していく可能性をもち、生産者サイドでは生産調整的確な実施と、担い手への農地集積や集落営農組織等をてことした生産効率化をさらに進める一方、政策サイドには規模要件緩和等の幅広い経営安定対策が求められよう。

## 目次

### はじめに

#### 1 米流通規制緩和の進展

- (1) 自主流通米制度の登場
- (2) それ以降の流通規制緩和

#### 2 米流通制度改革の位置付け

- (1) 「米政策改革」との関係
- (2) 農政全体との関係

#### 3 米流通制度改革の内容

- (1) 米集荷等
- (2) 中間(卸)流通
- (3) 米の取引市場
- (4) 小売

#### (5) 備蓄・過剰米対策

#### 4 米流通変化の実態

- (1) 米集荷等
- (2) 中間(卸)流通
- (3) 米の取引市場
- (4) 小売

#### (5) 備蓄・過剰米対策

#### 5 米流通変化を受けた米価の動向

- (1) 米価の長期的動向
- (2) 米価の低下要因
- (3) 生産費との対応状況

おわりに

## はじめに

2004年4月から改正食糧法が施行され、米政策改革のうち流通制度改革部分はほぼ完全に実施に移された。戦前からの全量管理の食管制度(食管法)、それまでの闇米をいわゆる計画外流通米として認知せざるを得なかった95年からの旧食糧法(自主流通米+政府米=計画流通米について管理)に次いで、改正食糧法では100万トンを適正水準とする備蓄にかかる政府米以外は原則的には米に流通法制上の区分・規制が無くなった。

とはいえ、流通の実態は、突然にいわゆる自由米市場が現出するような激変を伴うものではなく、従来からの自由化、流通改革の流れに沿った取引実態に即して展開されつつある。

そこで、本稿では今回の米流通制度改革の内容を、制度と実態両面から整理するとともに、流通規制緩和の流れに沿って低下してきた米価の動向について概観してみることとしたい。

## 1 米流通規制緩和の進展

### (1) 自主流通米制度の登場

一人当たり国民米消費量の減少を主因とする国内米需要の傾向的減少と、高米価政策のもとでの反収増を主因とする国内米生産量の傾向的増加が相まって、60年代後半から米過剰と政府古米在庫の積み上がりが生じてきた。

ここで登場するのが財政負担軽減や政府買入量の抑止を目的とする自主流通米(以下「自流通米」という)制度と、生産調整政策(減反)の政策パックである。両者はこれ

第1表 米関係数値の長期推移

	稲作付面積 (万ha)	生産調整 面積 (万ha)	10a当たり 収量 (kg)	総生産量 (万トン)	政府買入量 (年産) (万トン)	自主流通 米集荷量 (万トン)	計画外 流通米 (万トン)	政府在庫量 (10月末) (万トン)	一人1年当 たり消費量 (kg)
1970年	292	34	442	1 269	678	169	-	720	95
75	276	26	481	1 317	639	246	-	114	88
80	238	58	412	975	367	286	-	666	79
85	234	59	501	1 166	433	331	-	32	75
90	207	85	509	1 050	177	506	218	95	70
95	212	66	509	1 075	165	466	317	118	68
00	177	97	537	949	40	442	370	256	65
02	169	98	527	889	14	419	368	155	63
03	167	102	469	779	1	306	372	57	60

出典 (財)全国瑞穂食糧検査協会『米麦データブック(平成16年版)』  
 (社)米穀安定供給確保支援機構ホームページ(<http://www.komenet.jp/komedata/>)ほか  
 資料 農林水産省ほか

以降、自流米制度は04年3月まで、生産調整は今日までその数量・面積を増加させつつ継続されている。

## (2) それ以降の流通規制緩和

それ以降も種々の流通規制緩和がなされたが、基調となる要因は前記(1)のとおりで、大きなものはいわゆる計画外流通米を認めざるを得なかった95年の旧食糧法施行である。そして今回の米政策改革の一環としての流通制度改革である改正食糧法の施行による規制緩和＝原則自由の米流通制度の実施となる(第1表参照)。

## 2 米流通制度改革の位置付け

### (1) 「米政策改革」との関係

今回の米流通制度改革は、「米政策改革大綱」(02年12月農林水産省)が想定する4本柱、需給調整(生産調整)方式の生産数量調整方式への転換、経営政策・構造政策の構築(全生産調整実施者対象の米価下

落影響緩和対策「稲作所得基盤確保対策」に上乗せして「担い手経営安定対策」を講じる)、流通制度改革(計画流通制度の廃止等)、水田利用のあり方・農業生産対策の展開(田畑転換中心の持続的輪作体系の推進等)のひとつを構成するもので、「大綱」全体の実現目標年次は2010年度だが、できるだけ早く実行するとされていたものである。

### (2) 農政全体との関係

農政全体との関係では、ベースとしては食料・農業・農村基本法の立法精神である、価格安定政策から市場原理のもとでの経営安定政策への転換に則ったものであり、また、これを受けて現在検討が行われている食料・農業・農村基本計画見直しに連なるものとなる。

なお、「米政策改革大綱」、改正食糧法は、具体的には旧食糧庁の「生産調整に関する研究会」による「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」(02年11月生産調整に関する研究会)に基づいて起草されている。

### 3 米流通制度改革の内容

#### (1) 米集荷等

旧食糧法では、計画流通米（自流米と政府米）の集荷先は第一種登録出荷取扱業者（農協、全集連系等）に限られ、出荷側卸売業者はこの者と2次集荷業者である第二種登録出荷取扱業者（経済連、全集連系等）、3次集荷業者である自主流通法人（全農、全集連等）に限られていたが、改正食糧法では氏名、住所、主たる事務所の所在地等の届出と帳簿の備付け義務を果たせば誰でもが米の集荷を行えるようになった（届出・記帳義務は、年間事業規模20精米トン以上の者）。

なお、集荷に伴って表示・検査制度として義務付けられていた国による農産物検査の受検は任意となった。とはいえ、一般消費者販売ではJAS法に基づき品質表示基準（00年3月31日農林水産省告示第515号）による表示が必要となり、原料玄米の表示（産地、品種、産年）を行うためには生産段階での農産物検査法による検査が必要となる。

#### (2) 中間（卸）流通

旧食糧法では、集荷した計画流通米は一種取扱業者、二種取扱業者、自主流通法人でなければ登録卸売業者、登録小売業者への販売ができなかったが（自主流通法人は登録卸へのみ。なお、その他に登録卸間、登録小売間売買可）、改正食糧法では備蓄米として売買される「政府米」以外の米＝「民間

流通米」に関しては、米を業として取り扱う業者（年間精米取扱い20トン以上）がすべて届出対象となること以外は、原則自由な販売取引ができることとなった（法規制先として前記(1)の集荷業者と区分しない同一規制）。

要するに、自流米では販売先が固定されていたが、改正食糧法下では複線型、交差型の種々の流通ルートが発生しうることとなる。この自由な取引が円滑に実施されなければ国民食料の安定供給に支障がでることから、改正食糧法では販売事業者に対する債務保証事業を行ってこれを支援することとし、併営する集荷円滑化事業とあわせ「米穀安定供給確保支援機構」（以下「米穀機構」という）を設けることとされた。具体的には、従来の「(社)全国食糧信用協会」が新しく「(社)米穀安定供給確保支援機構」に変更され、同機構が法上の米穀機構として指定された。<sup>(注1)</sup>

（注1）農林水産省総合食料局プレスリリース（04年4月1日）。

#### (3) 米の取引市場

旧食糧法では、(財)自主流通米価格形成センター（以下「自主米センター」という）が食糧法制上の米の価格形成市場として位置付けられ、「法上の登録業者を売買取引参加資格者」として「入札取引が行われていた」が、改正食糧法では「一定の資力信用等があれば取引参加ができる（生産者、<sup>(注2)</sup>出荷事業者、販売事業者、実需者等）」ようになり、「入札取引（基本取引）のほかに日常的な取引も行える」ようになった。また、

自主米センターは、新しく「(財)全国米穀取引・価格形成センター（以下「コメ価格センター」という）」に変更され、同センターが法上の「米穀価格形成センター」<sup>(注3)</sup>として指定された。

また、旧食糧法下では自主米センターに関して、自主米センター指標価格の自主米センター外の相対取引への一律<sup>(注4)</sup>適用や義務上場制<sup>(注5)</sup>があったが、改正食糧法では廃止された。

なお、法上では「米穀価格形成センター」は一つに限定せずに複数のセンターを容認し、将来的な複数市場の並存を予想している。

(注2) 改正食糧法に基づく届出事業者・実需者で、原則として過去3年間の決算で債務超過となっていない、最近1年において10玄米トン以上の米穀取扱実績を有する等が取引参加資格となる。

(注3) (注1)に同じ。

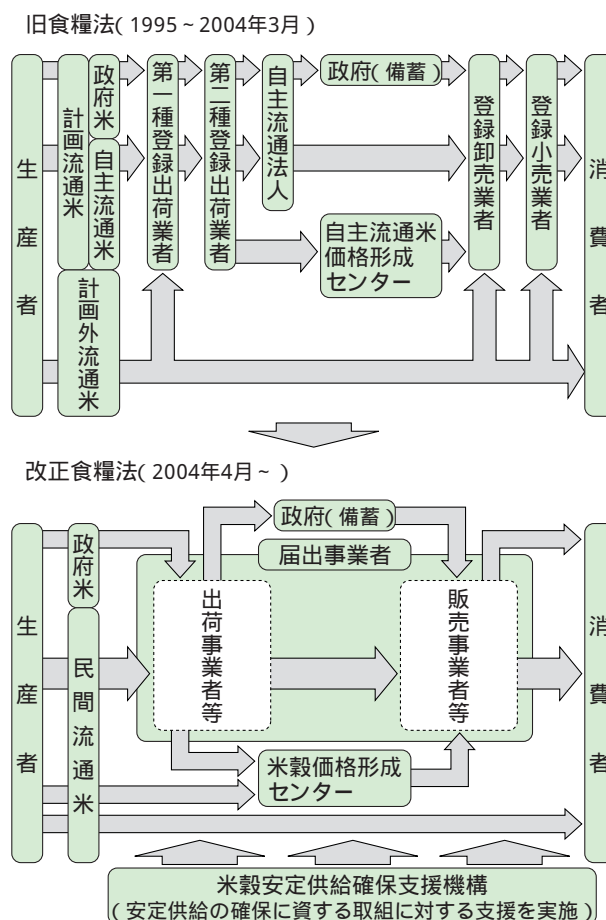
(注4) 「指標価格制」のことで、入札結果の落札価格を産地銘柄ごとに加重平均した価格を指標価格とし、これを公表して自主米センター取引以外の相対取引にも適用させていたもの。

(注5) 「義務上場制」とは、集荷数量8千トン以上の産地銘柄について集荷数量の3分の1以上の自主米センターへの上場が義務付けられていたもの。

#### (4) 小売

旧食糧法では米穀小売は都道府県知事への登録制ではあったが、それまでの食糧法の制限的規定とは違い、取扱店舗を一括登録できるとともに、取扱数量要件は外されており、既にかかなりの程度に自由化が進んでいた。改正食糧法はさらに一步を進め、前記(1)(2)で集荷・卸売業者について述べた届出制が集荷・卸・小売業者等の業

第1図 食糧法に基づく米の流通ルート



出典 (財)全国瑞穂食糧検査協会『米麦データブック』  
農林水産省  
(注) 主な流通ルートのみを記載している。

態区分なしに適用されることとなった(第1図)。

#### (5) 備蓄・過剰米対策

##### a 備蓄

旧食糧法下においては、農業者ごとに定められた面積の水田について転作を実施した者を対象として政府が備蓄米を買い入れる仕組みとしていたが、改正食糧法では「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」(旧法下の同基本計画に代わるもの)

に即して円滑な備蓄運営を行うために政府米の買入れ・売渡しを行うものとされた。また、備蓄方式は、順次在庫の年産を更新する回転備蓄方式によるものとされており、買入れ・売渡しは入札方式を基本として行われることとなった。

なお、政府備蓄については前記のとおり100万トンが適正水準とされたが、これは旧食糧庁の「備蓄運営研究会」による「備蓄運営研究会報告」（01年12月）に基づくものである。

#### b 過剰米対策

旧食糧法下においては、基準数量を150万トンとする政府備蓄のほかに、自主流通法人（全農等）による備蓄および調整保管制度があった。政府備蓄には豊作時の短期的需給調整機能が含まれており、調整保管は豊作等による過剰部分の市場隔離を目的にしたものであった。

改正食糧法では、過剰米対策は備蓄とは切り離されて「集荷円滑化事業」として独立することとなった。これは過剰米の処理ルールをあらかじめ決めておき、過剰米が発生した場合は、出来秋の段階で主食用米と区分して出荷することにより隔離しようとするものである。

区分出荷した生産者には、過剰米の価値に見合う単価（額）の短期融資が行われ、融資返済は担保過剰米によることも可能とし、現物返済の場合は、米穀機構が新規加工用途等に販売して回収することとなっている。集荷円滑化事業の対象生産者となる

には、生産調整方針に参加し、米穀機構へ1,500円/10aの基金拠出を行う必要がある。融資単価は3,000円/60kgに設定された。この融資のほかに1年後には生産者拠出からの支援3,000円/60kg、集荷奨励助成1,000円/60kg（農協等に出荷した場合のみ）、保管料等経費助成500円/60kg（米穀機構取分は別途に500円/60kgあり）が受けられることとなっており、農協出荷の場合には合計して7,500円/60kgの実収入が得られることとなる。

なお、この集荷円滑化対策は、これに参加しないと他の生産調整メリット対策（産地作り対策、稲作所得基盤確保対策、米価下落影響緩和対策、担い手経営安定対策）は受けられないこととなっており、入口での過剰米の絞込み方策となっている。

また、豊作による過剰米分は原則として翌年産の生産目標数量から削減されるが、新規加工用等として販売（確実）した場合等には生産目標数量を復活できることとなっている。

おって、稲作所得基盤確保対策は、「産地作り対策」とともに生産調整助成金が振り替わった「産地作り推進交付金」の両翼を構成しているが、都道府県段階で、両者間の相互融通と、助成単価・使途の裁量が認められている。

## 4 米流通変化の実態

### (1) 米集荷等

旧食糧法下では、傾向的な国民一人当た

り米消費量の減少を受けた米需要減少に対応する生産調整により、米生産量も順次減少してきていたが、これを計画流通米と計画外流通米に区分してみると、計画流通米が減少傾向にあるのに対して計画外流通米は増加傾向にあった。

生産者における計画外流通米の販売理由としては縁故（親類，友人の注文）が多く，農業法人では消費者との紐帯，高価格性，縁故が多い。<sup>(注6)</sup> 農協系統が計画外流通米を集荷することもあったが数量は相対的に少なく，基本的な集荷対象は計画流通米であり，農協系統の集荷率は計画流通米の減少に伴って低下してきた。

02年産米の計画流通米比率は48.8%と生産量の半数を切っており，うち農協系統が取り扱った計画流通米比率は46.7%となっている。同年産の計画外流通米比率は残余の51.2%で，うち農協系統が取り扱った計画外流通米比率は4.5%，計画流通米と計画外流通米をあわせた農協系統の取扱比率は足して51.2%となる。<sup>(注7)</sup>

改正食糧法による初めての集荷となる今04年産米については，全農が農協系統の集荷率目標を，不作で低下した03年産米から挽回すべく47%とし，栽培履歴記帳等の要件を満たした「JA米」とそれ以外の一般米の集荷に取り組んでいる。なお，一般米は「JA米」より50円/60kg安く販売することとされている。<sup>(注8)</sup>

注意しなければならないのは，既に相当程度流通自由化していた旧食糧法下にあっても，計画流通米に関する本源的1，2次

卸は農協，経済連等に限られていたことである。改正食糧法下ではこの優位性がなくなることになる。

(注6) 食糧庁『計画外流通米の販売に関するアンケート調査結果(2000年産)』

(注7) 川崎(2004)

(注8) 「JA米」とは，銘柄が確認された種子による生産，生産基準にもとづく栽培，生産基準にもとづく栽培履歴の記帳，農産物検査の受検を要件とするJAグループのブランド米で，初年度の04年産米で取扱量100万トンを目指している。

(注9) 日本農業新聞04年10月13日付

## (2) 中間(卸)流通

旧食糧法下の中間(卸)流通は，計画流通米に関しては売り手と買い手の法規制は別のもので，基本的には売り手と買い手が決まっていた。売り手は農協，経済連，全農等であり，買い手は米卸・小売業者，外食業者等であった。もっとも売り手の経済連等が卸売登録して同時に買い手に回ることはあったし，卸間売買，小売間売買も認められていたが，本源的1，2次卸に較べればその分流通コストが上乘せされていたことになる。

改正食糧法下では，集荷，卸，小売業等の業態区分は無くなる。例えば，コメ価格センターの入札参加資格が拡大されたことにより，センター登録業者は法改正前の売り手45業者，買い手294業者から，04年8月には売り手133業者，買い手370業者に増加し，特に川上側の売り手は約3倍に増加した。新規登録した売り手は大手商社(双日，住友商事)，大手米卸のヤマタネ，むらせ(神奈川県横須賀市)や，計画外流通米比率の高い福島県内の集荷業者34社，茨城

県内業者8社等で、スーパーの登録はなかった（スーパーは既存の流通ルートを活用するものと考えられる）<sup>(注10)</sup>

（注10）日本経済新聞04年4月14日付  
日本農業新聞04年8月20日付

### （3）米の取引市場

旧食糧法下では法上の米市場は自主米センター1か所だったが、義務上場制の内容が集荷数量の3分の1以上とされていたこともあり、自流通米にかかると主食用うるち米販売実績数量に占める上場数量の比率は30%弱の年間100万トン台で推移していた。従って、自主流通米売買取引の量的な意味での主要市場は相対取引市場であった。相対取引のメインプレイヤーは全農と全国米卸だったが、価格面での主要市場は自主米センターであり、自主米センターで形成された指標価格が相対取引にも適用されていた。

改正食糧法において法上の「米穀価格センター」として位置付けられたコメ価格センターに関しては、前記のとおり義務上場制、指標価格制が廃止され、また入札参加者が増加した。しかしながら04年産米のコメ価格センターへの上場計画数量は04年9月時点で約50銘柄、55万トンと、不作だった03年産米の上場実績約70銘柄、74万トンも下回り、平年作だった02年産米における102万トンの54%にとどまった。その後の需給緩和基調による価格低迷を受け、落札残の回避志向等から05年1月時点の同計画は49万5千トンと50万トンを割り込む状態となった（04年内入札販売実績は26万トン）<sup>(注11)</sup>

なお、相対取引における価格については引き続き入札指標価格を基準に別途決定するものとされている。<sup>(注12)</sup>このため、指標価格の高値維持を図るための売り手側の上場数量・回数抑制志向が働いて、上記の上場計画数量減となった。こうしたなかで、売り手（産地）側の最低落札希望価格水準が維持できるかどうか注目されている。

おって、「JA米」は「確認米」という名称で区分上場され、落札結果を見ると同一産地・銘柄加重平均価格間で60kg当たりおおよそ100～200円程度の価格差がついている。

（注11）日本農業新聞04年10月13日付、05年1月6日付。「コメ価格センター」ホームページ。

（注12）全農、全集連（2004）「平成16年産主食用うるち米相対取引の仕組み」

### （4）小売

米小売業に関しては、旧食糧法時代に既に相当程度自由化されており、登録業者は84年から9万台で推移していたものが旧食糧法による規制緩和で96年には一挙に17.5万に倍増していた。これはスーパー等量販店店舗の大量参入によるものである。この間に量販店は、仕入先卸の集約、産地指定、契約栽培等を規模のメリットを生かしつつ推し進め、米小売のメインチャネルとしての地位を確立し、バイイングパワーを用いて米小売価格の低廉化を牽引している。

なお、かつてのメインチャネルであった米穀専門店は、消費者の低価格志向に対応するスーパー等量販店に押され、日米連加入社ベースで04年3月末に9.6千社と前年

第2表 米販売業者数の長期推移

(単位 社, 千か所)

	卸売業者数	小売販売所数
1995年	275	93
96	339	176
00	391	158
03	364	145

出典 (財)全国瑞穂食糧検査協会『米  
表データブック(平成16年版)』  
資料 農林水産省

同期比10%減、過去5年間で27%減と減少  
が顕著となっている(第2表)。  
(注13)

(注13) 日本経済新聞04年6月5日付

### (5) 備蓄・過剰米対策

#### a 備蓄

旧食糧法下では、政府米は備蓄等の政策  
目的に沿った限定的機能を果たすものとさ  
れ、毎年3月に政府が基本計画で当該年と  
翌年の買入・売渡数量を決め、農林水産省  
が米価審議会の意見を聴いて買入・売渡価  
格を決めていた。買入価格は生産条件等を  
参酌した再生産確保を旨とした価格とさ  
れ、一方売渡しは随意契約によるもので、  
需給逼迫時には数量・価格面で安定供給を  
確保するものとされていた。要するに、備  
蓄政府米を通じて過剰米対策を含む需給調  
整がなされていた。一方、自主流通法人た  
る全農による調整保管での備蓄は2年間各  
10万トンにとどまったとされる。  
(注14)

改正食糧法下では、備蓄米運営にも市場  
原理を導入し、買入れ・売渡し共に入札制  
を採用することとされた。  
(注15) 04年産米では備  
蓄を適正水準の100万トンとするべく40万  
トンを買入れる計画となっている。04年  
12月までの買入実績は25万トンの提示に対

して18万トンとなり、うち銘柄指定買入れ  
16万8千トンの加重平均価格(包装込み)  
は14,193円/60kgとなった。  
(注16)

#### b 過剰米対策

旧食糧法下では前記aのとおり政府備蓄  
をとおして過剰米対策が行われていたが、  
改正食糧法下では前記3節(5)のとおり  
「集荷円滑化事業」として実施されることと  
なった。開始初年度の04年産米では、農協、  
集荷団体等1,805団体が参加し、生産調整  
に参加する出荷団体1,885団体の96%(04年  
7月現在)に達することとなり、また稲作  
販売農家全体ではその8割、04年産の生産  
目標数量ベースではその7割の584万トン  
を占め、地域別には米の主産地で8割を超  
える一方、その他の地域では6割以下にと  
どまる結果となった。  
(注17) ただし、04年産米に  
関しては作況指数が98となったことから集  
荷円滑化対策の実施は発動されないことと  
なった。  
(注18)

(注14) 吉田(2003), 41頁の(注)

(注15) 農林水産省(2004)「平成16年産米からの  
政府買入方法の考え方」

(注16) 日本農業新聞04年11月29日付, 04年12月  
29日付。農林水産省プレスリリース(04年12月  
28日)

(注17) 日本農業新聞04年7月28日付, 05年1月26  
日付

(注18) 日本農業新聞04年10月27日付

## 5 米流通変化を受けた 米価の動向

### (1) 米価の長期的動向

米価は長期的に下がり続けている。78年

からの必要量生産費・所得補償方式で算定された政府買入価格は84年から86年にかけてつけた18,668円（同方式による算定は87年まで）をピークに年々低下しており，03年産米ではピーク比26.0%低下の13,820円となった。<sup>(注19)</sup>

自流米の集荷量が政府買入量（主食用うるち米ベース）を上回って米流通の主役となるのは88年産米からだが，90年に自主米センターが登場して自流米の取引市場ができてからの自流米指標価格（通年玉の年間加重平均，以下同じ）も，初年度の90年産米の20,814円以来低下傾向が続いており，02年産米では作況74の95年産米を除いたピークである92年産米の21,990円対比26.5%低下の16,157円となった（作況指数が90と不作になった03年産米は，21,078円と高騰している。<sup>(注20)</sup>）。04年産米では10月時点の作況指数が98となったにも拘らず，コメ価格センターの第1回（8月）から9回（2月）までの加重平均指標価格は15,709円と，卸業者の高値で抱え込んだ03年産米の高水準の在庫等も要因にして16,000円を割り込むに至っている。

（注19）農林水産省（2003），うるち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。

（注20）コメ価格センター（2004）

## （2）米価の低下要因

米価の長期的低下要因については，長期的な需給や流通規制緩和の進展状況と生産費の動向双方から検討する必要がある。

a 長期的な需給状況と流通規制緩和の進展  
国内の主食用米の長期的需給状況は，一言で言えば前節1(1)のとおり国内米需要の傾向的減少と高米価政策のもとでの反収増を主因とする国内米生産量の傾向的增加，およびそれらによる政府古米在庫の積み上がり回避を主目的とする，両者をマッチングさせるための生産調整政策の存在である。ここに，ウルグアイ・ラウンド合意に基づくミニマム・アクセス米を中心とする輸入米約80万トン（国内生産量の約1割）が加わり，全体として国内米は潜在的に供給過剰状態にあり，常に価格低下圧力のもとにある。

これに，前節4(4)で述べた対消費者米販売の最大チャネルとなったスーパー等量販店が，消費者の低価格志向に乗って米卸に対してバイイング・パワーを発揮するため，価格低下圧力は産地にとって二重のものとなる。

旧食糧法が施行された95年から02年産米にかけてのここ8年間の状況をより詳しくみてみよう。米の総生産量は生産調整の着実な実施により傾向的に減少してきたが，国内の主食用米需要量も同様に減少してきており，95～97年産米では年間35万トン以上の需給ギャップ（供給過剰）が生じており，計画米在庫数量（自流米＋政府米，10月末）は累増していった，97年10月末には352万トンと需要量の38%の水準にまで達した。しかし，98年産米が作況指数98の不作となったことにより，同年度は108万トンの需要超過となって在庫が取り崩され，

99年10月末在庫量は255万トンまで減少した。99～02年産にかけては年間需給はほぼ均衡し、在庫量も逡減していった。02年10月末在庫量は201万トンと目標とされる150万トンに近接していった（第3表）。

この間の政策対応をみると、95年には自主米センターが値幅制限（前年産米平均価格の上下7%）を伴いつつ登場し、同年産米全国年間加重平均指標価格は2万円台を示現した。96～98年にかけては新生産調整推進対策が実施されて生産調整が強化される一方、より実勢を反映した指標価格を求める声に対応して97年から自主米センターの値幅制限は13%に拡大された。同年11月には「新たな米政策大綱」が打ち出されて生産調整が強化される一方で、より需給状況を反映した価格形成のために98年産米からは自主米センターの値幅制限が廃止となって希望価格制（売り手による最低落札価格希望制）へと移行し、新たな経営安定

対策としての「稲作経営安定対策」が実施に移された。「稲作経営安定対策」は稲作保護政策が米の価格支持政策から米生産者の収入・所得安定対策へと転換するものであった。米価は年間需給が緩んでいた期間前半に大きく低下し、年間需給が締まって在庫量も逡減してきた期間後半（00～02年産）には下げ止まった。

また、同時にこの間の計画外流通米の動向をみると、その集荷量は95年産米の317万トンから02年産米の368万トン（需要量の42%）へと逡増していった。

以上要するに、旧食糧法が施行・適用されたうちの95～02年においては、

計画米の制度内では、需給ギャップを埋めるために生産調整が強化されて年間需給は均衡に向かい在庫水準も逡減してきたが、在庫数量は引き続き高水準で需給緩和基調は払拭できず、自主米センターの価格形成に関する諸規制が大幅に緩和されたこ

第3表 米の作況・需給と価格等の長期推移

（単位 円、万トン）

	作況 指数	全国平均 指標価格	総生産量	純輸入量	在庫 増減 ①	過剰米 飼料処理 ②	需要量 (粗食料)	需給ギャップ (供給超過) ①+②	在庫量 (計画米)	計画外米 集荷量
1995年	102	20 204	1 075	8	18	20	940	38	155	317
96	105	19 806	1 034	63	78	-	935	78	263	332
97	102	17 625	1 003	43	35	-	929	35	352	338
98	98	18 508	896	13	108	-	910	108	344	325
99	101	16 904	918	66	7	-	911	7	255	344
00	104	16 084	949	41	8	19	905	11	279	370
01	103	16 274	906	18	54	14	894	40	213	367
02	101	16 157	889	66	3	6	882	9	201	368

資料 農林水産省「米穀の需給及び価格に関する基本指針」(04年7月)、『食料需給表』(各年度)等から筆者作成

- (注) 1 「総生産量」は主食用米のほか、加工用米等を含む数値。  
 2 「純輸入量」は輸入量から輸出量を控除した数値。  
 3 「過剰米飼料処理」は、過剰米処理に伴う飼料用の政府売却数量で、「消費仕向量」から控除されている。  
 4 「需要量(粗食料)」は主食用米の国内需要量で、「加工用その他米」は含まない。  
 5 「在庫量」は計画米(政府米+自産米)の各年10月末の数値で、食料需給表上の在庫量(在庫増減)とは一致しない。  
 6 「需給ギャップ(供給超過)」は「在庫増減」に「過剰米飼料処理」量を加えた単年度フロー・ベースのもので適正在庫超過量を加味していない。  
 7 「計画外米集荷量」は、(社)米穀安定供給確保支援機構ホームページ(第1表に同じ)による。

とも受けて指標価格が傾向的に低下してきた，

しかし，自主米センターの価格形成規制緩和と引き換えに稲作経営安定対策が実施されて生産者米価の低下を一定程度補填する仕組みが設けられた，

一方で，計画外流通米は傾向的に増加して計画流通制度を脅かす存在にまで拡大してきた，  
 ということができる。これらの多くは今回の米政策改革を先取りするもので，ことに流通規制緩和については制度，実態ともども今回の流通制度改革が追認するような形で後追いするものとなった。

#### b 生産費の動向

一方，国内主食用米の生産費は長期的な低下傾向にある。超長期，すなわち15年ターム（90年までとの比較）で見ると，更新留保が主因と考えられる農機具費（減価償却費）の低下が大きく，さらに10年ターム（95年からの推移）で見ると低下要因は主として直接家族労働費の減少で，その内訳は作業委託の進展による直接家族労働時間の減少によるものである（賃金指数は長期的に微増傾向<sup>(注21)</sup>）。なお，置き換わった作業委託料は『米生産費統計』の「賃借料及び料金」の動向をみる限りでは労働費の減少程には増加していない。作業委託の進展により，一定の生産効率化が進んでいるものと考えられる（第4表）。

第4表 米生産費の長期推移(60kg当たり)

(単位 円)

	農機具費	賃借料・料金	その他の物財費	物財費計 (a)	労働費 (b)	うち家族労働費	生産費計 (a+b)
1990年産95	4 826 3,110	1 160 1 387	4 062 4 656	10 048 9 153	5 791 6 658	- 6 529	15 839 15 811
00	3 059	1 433	4 299	8 791	5 900	5 688	14 691
01	3 093	1 475	4 284	8 852	5 818	5 603	14 670
02	3 015	1 535	4 249	8 799	5 442	5 216	14 241
03	3 317	1 652	4 667	9 636	5 736	5 514	15 372

資料 農林水産省「60kg当り米生産費累年統計」ほか

(注21) 農林水産省(2004) 23頁

#### (3) 生産費との対応状況

最後に米価と生産費の対応状況をみるために，自主米センターの指標価格（年産全国加重平均値），農家の生産者価格（暦年平均値）と，支払利子・地代算入生産費（年産米に係る数値）の関係を60kg当たりで試算してみよう。

指標価格から生産費を差し引いた川上の総マージン（ - ）は長期的には低下から横ばい傾向にある。この総マージンを流通マージン（ - ）と生産者マージン（ - ）に分解すると，生産者マージンは長期的に低下傾向にあり，99年産米以降02年産米まで赤字になっているのに対し，流通マージンは増加傾向にある。生産者マージンを都府県と北海道に分けてみると，都府県では97年産米から赤字で長期的拡大傾向にあり，北海道は長期的減少傾向のなかでも黒字を維持してきたが02年産米から赤字となっている。なお，ここで生産者マージンとは，稲作所得との関係では「稲作所得 - 家族労働費」（60kg当たり）を意味し，稲作所得による家族労働費の確保具合を示

している。また、流通マージンには流通コストを含んでいる。

ところで、98年度からは自流米において需給を反映した弾力的価格形成ができたものとして価格政策とは別の農業経営安定策等が政策課題となり、生産調整実施者出荷の自流米を対象とした所得政策である「稲作経営安定対策」(以下「稲経」という)が実施に移された。<sup>(注22)</sup>これは、過去3年の産地・銘柄別自流米平均価格を「補填基準価格」と

して、当年産指標価格との差額の80%を補填するもので、補償対象となる産地・銘柄は全体の半分程度となる(国内米生産量に対する自流米の割合は約半分)。この補填額(拠出額を控除したネットベース)を試算して前記の生産者販売価格に上乗せしてみると、稲経込みの生産者マージンの長期的減少傾向は変わらないが、01年産を除いて黒字となる。

都府県、北海道別では、都府県で98、99年産と01年産が赤字、北海道<sup>(注23)</sup>で全年度黒字となる。これは、現行条件下で一定の政策効果があがっていたものと言えよう。もっとも、マクロ的には稲経

補填額を半額にして趨勢をみるべきだが、ここでは、ミクロ的に生産調整実施者の自流米ベースの60kg当たりの生産者手取額の趨勢をみるために全額補填の試算とした(第5表)。

米政策改革では、この稲経は04年産米から「稲作所得基盤確保対策」(以下「稲得」という)に衣替えされ、直近3年の平均価格(都道府県ごとの上場上位3銘柄の加重平均価格)を基準価格とし、当年産価格との差額

第5表 米価と米生産費の対応状況試算(60kg当たり)

(単位 円)

		指標価格	生産者価格	生産費	流通マージン = -	生産者マージン = -	総マージン = -	生産者マージン (稲経込み)
全国平均	1995年産	20 204	18 900	16 004	1 304	2 896	4 200	-
	96	19 806	18 570	15 514	1 236	3 056	4 292	-
	97	17 625	16 360	15 875	1 265	485	1 750	-
	98	18 508	17 050	16 441	1 458	609	2 067	788
	99	16 904	15 430	15 661	1 474	231	1 243	790
	00	16 084	14 040	14 859	2 044	819	1 225	103
	01	16 274	14 130	14 780	2 144	650	1 494	280
	02	16 157	13 950	14 438	2 207	488	1 719	489
都府県	95	20 419	18 464	16 406	1 955	2 058	4 013	-
	96	20 078	18 181	15 818	1 897	2 363	4 260	-
	97	17 908	16 095	16 180	1 813	85	1 728	-
	98	18 891	16 768	16 938	2 123	170	1 953	98
	99	17 062	15 359	16 057	1 703	698	1 005	440
	00	16 220	14 323	15 178	1 897	855	1 042	173
	01	16 434	14 141	15 069	2 293	928	1 365	510
	02	16 402	14 058	14 615	2 344	557	1 787	420
北海道	95	18 081	16 060	11 740	2 021	4 320	6 341	-
	96	17 331	15 770	12 269	1 561	3 501	5 062	-
	97	15 074	13 270	12 515	1 804	755	2 559	-
	98	15 670	12 500	11 626	3 170	874	4 044	1 464
	99	15 265	12 460	11 760	2 805	700	3 505	988
	00	14 161	11 840	11 508	2 321	332	2 653	966
	01	14 705	12 130	11 665	2 575	465	3 040	426
	02	13 442	11 790	11 986	1 652	196	1 456	1 225

資料 コメ価格センター・自主米センター『コメ価格センター・自主米センター年報』(各年度)、農林水産省『農作物価統計』(各年度)、米及び麦類の生産費『(各年度)から筆者作成

- (注)1 指標価格の「都府県産」「北海道産」は、全銘柄加重平均値を都府県産と北海道産に落札数量で過重分解したもの。  
 2 生産者販売価格は「うるち玄米(自主流通米1等)」で、95年は年産値、96年以降は各暦年値。なお、生産者販売価格は、統計上農家の出荷・販売経費を控除した後のもの。  
 3 生産者販売価格の「都府県」は各県平均価格を単純平均したもの。  
 4 生産費は「支払利子・地代算入生産費」。自己資本利子、自作地地代は含まれない。  
 5 稲経の補填額・拠出額は農林水産省「米生産費統計」所収のもの(10a当たり)を60kgに換算したもの。なお、10a当たり収量は同「作物統計」による(都府県のものとは46県の単純平均)。また、稲経は生産調整実施者の自流米が対象となるため、全出荷量ベースの補填単価は自流米比率を乗じて求めることも考えられるが、指標価格、生産者価格、生産費とも自流米のものなので、自流米にかかる趨勢を見るため補正していない。

第2図 稲作所得と生産者マージン等の関係概念図  
(60kg当たり)

生産者米価(稲作粗収益)の構成要素		第5表の場合		
生産者の米販売価格	生産者利益	支払利子・地代算入生産費	稲作所得	
	自己資本利子			生産者マージン
	自作地地代			
	家族労働費			
	経費	支払利子・地代算入生産費	同左から家族労働費を除く生産費	
				物財費
				支払利息
支払地代				
雇用労働費				

資料 第5表の農林水産省米生産費統計から筆者作成  
 (注)1 第5表における「生産者マージン」は米価の構成要素のうち「生産者利益」「自己資本利子」「自作地地代」を合計したもので企業会計上の「営業利益」に相当するものとなる。  
 2 第5表における「生産者マージン」は「稲作所得-家族労働費」となり、稲作所得による家族労働費の確保具合を表している。この数値が黒字であれば家族労働費が確保されており赤字であれば減殺されている状態となる。

の5割(変動部分)と、300円(60kg当たり、固定部分)を補填するものとなった。<sup>(注24)</sup>この稲得への加入は99万人、米生産量ベースで407万トンと、03年産の稲経への加入106万人、423万トンとほぼ同程度のものとなった。<sup>(注25)</sup>

また、これに上乘せして「担い手経営安定対策」(以下「担経」という)が講じられ、一定規模以上の担い手を対象にした経営安定を目的に、直近3年の平均稲作収入(都道府県ごとの単位面積当たり)を基準収入とし、当該年の稲作収入が基準収入を下回った場合に、その差額の9割を補填(稲得による補填額を控除後)することとされている。<sup>(注26)</sup>なお、実際の補填額は生産者と国の拠出による加入者ごとの資金残高の範囲内(稲得も同じ。旧稲経では限度なし)とされている。

この担経への加入は全水稲作付面積約160万haの1割程度となる約16万ha、約3万人と圧倒的に少なく(表面的には02年産の稲経「担い手コース」加入実績約12万haを上回ったが)、とりわけ要件の厳しい集落営農組織においては全国9,961組織のうち200団体と少ないものとなった。<sup>(注27)</sup>稲経から稲得への移行で補填率は8割から5割に低下しており、担経がそれを補うものである以上、現在の加入状況は要件の厳しさ(水田営農規模；認定農業者は都道府県4ha、北海道10ha、集落営農組織は20ha等)等に阻まれて低迷しているものといえる。<sup>(注28)</sup>

おって、集落営農組織が担経に加入するには、水田経営規模20haのほかに、経理の一元化、5年以内の法人化予定等が要件となっている。これらの規模要件は、知事特認により物理的制約等を理由におおむね8割まで、中山間地域の集落営農組織では5割を下限として要件緩和が認められている。

そして、これらの施策は04年産米から06年産米への適用が予定されており、07年産米からは米政策改革の進展等を踏まえてその取扱いが検討される方向となっており、農林水産省ではその政策対象者をこの米政策改革における担経の対象者よりさらに絞り込む志向性を持っている。<sup>(注29)</sup>

ここにはさらに二つの問題点がある。現在検討されている食料・農業・農村基本計画見直しにおいて、一つは、現在のところ米に関する経営安定対策がいわゆる「ならし」(収入・所得変動緩和対策)の側面だけ

で検討され、内外価格差（諸外国との生産条件差異に基づく生産性格差）是正（＝いわゆる「げた」）がもっぱら関税にゆだねられていると見受けられることである。現行約490%相当の米の輸入関税は、現在継続中のWTO新貿易多角化通商交渉の帰趨によっては維持できなく可能性もあるし、現行条件下では、米の輸入関税は輸入抑制機能は発揮しても、主として国内要因による国内米価の低下抑制機能は発揮しない。二つは、米価の長期的低下傾向のなかでは「ならし」は一定の後追いの補填力を発揮するが、当然のことながら米価下落への下支え機能はないということである。<sup>(注30, 31)</sup>

(注22) 稲経では、生産者と国による資金拠出が行われ、資金は各生産者ごとに積み立てられている。資金拠出額は、生産者は補填基準価格の2%、国の助成は同6%。

なお、稲経は価格支持策ではなく、国内米価は自由化されたものとして、対WTO上は生産調整を伴う直接支払と整理されている。いわゆる「ならし」の政策で、内外価格差を埋める「げた」の政策は高関税によって実現されている。

おって、稲経は「価格の補てんを前提とした安売り横行というモラルハザードを招来した面が」とされる（日本農業新聞（2004）『そこが知りたいコメ改革Q&A』46頁）。

(注23) もちろん生産者の負担は稲経拠出額だけではなく、地域とも補償、全国とも補償（3,000円/10a）、農協系統の「米需給調整・需要拡大基金」（96年産米から15年間、1,500円/10a。なお04年産からは500円/10a）といったものがある（全国とも補償は04年産米から廃止）。

(注24) 稲得での拠出金は、変動部分（基準価格の2.5%）を生産者と国が1:1で負担し、固定部分（300円/60kg）は国が全額負担する。04年産米から06年産米までの適用が予定されている。

(注25) 日本農業新聞04年10月14日付、および食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食糧部会資料（04年10月19日）。

(注26) 稲得でも、加入者と国による拠出で造成した資金から補填がなされ、加入者と国の拠出割合は1:3となっており、拠出割合1は、基準収

入の1%程度とされる。

(注27) 9,961組織は農林水産省『農業構造動態調査』（00年11月現在）の数値。なお、「地域水田農業ビジョン」に位置付けられた集落営農数は15,448（05年1月農林水産省『水田農業のあるべき姿の実現に向けて』）。

(注28)(注25)に同じ。

(注29) 農林水産省（2004）「新たな基本計画に向けた中間論点整理について」、食料・農業・農村政策審議会企画部会（第21回）資料「経営安定対策（品目横断的政策等）について」（04年10月15日農林水産省）

(注30) 担経の適用初年度である04年産米において、北海道で発動の基準収入が02、03年産の不作の影響により60kg換算で11,000円程度と低く補填が受けられないこと等から、05年産米から発動基準（＝直近3年の平均稲作収入）に天災等による影響を考慮に入れ「直近3年」を弾力化する方針が農林水産省から示された（稲得も同じ。日本農業新聞04年12月26日付、05年1月27日付、日本経済新聞05年1月28日付）。

(注31)(注29)に同じ。

## おわりに

以上、米政策改革のなかの流通制度改革部分とそれに連動する米価の動向について整理してきた。米価は構造的な需給緩和状態の中で、生産調整の実施いかんによっては流通規制緩和をてこにして今後とも傾向的には低下していくことも予想され、そのスピードは生産費の低下を超えていく可能性もあるものと考えられる。しかしながら、全国平均規模の試算では、現行高関税下において既に米価は生産費を割り込んでおり、生産者サイドでは担い手への農地集積や集落営農組織等をてことした生産効率化をさらに進める一方、政策サイドには規模要件緩和等の幅広い経営安定対策が求められよう。

また、本稿では取り上げなかったが米政策改革の起点は生産者が主体となった米の生産調整の実現であり、生産調整の的確な実施が需給ギャップを埋めて米価を下支える重要な条件であることは本稿で整理したとおりである。農協系統は引き続き米流通の主役の座を守りつつ、生産・生産調整においても主体としてリードしていく態勢を的確に構築していく必要がある。

<参考文献>

- ・吉田俊幸（2003）『米政策の転換と農協・生産者』農山漁村文化協会
- ・佐伯尚美（2000）「『農協食管』としての食糧法システム」、日本農業研究所編『食糧法システムと農協』農林統計協会、1～31頁
- ・岸康彦（2000）「自主流通米システムの改革と今後」、日本農業研究所編『食糧法システムと農協』農林統計協会、81～107頁
- ・食糧制度研究会編集協力（1998）『食糧法の解説』地球社
- ・全農米穀総合対策部川崎史郎（2004）「米政策改革とJAグループ米事業改革の実践について」日本農業市場学会『農業市場研究』第13巻第2号、12～14頁
- ・福田晋（2004）「新たな米政策と九州における米販

売戦略」日本農業市場学会『農業市場研究』第13巻第2号、35～43頁

- ・佐伯尚美（2004）「動き出した新食糧法システム 米政策改革はどこまで進んだか」日本農業研究所報告『農業研究』第17号、69～230頁
- ・鈴木宣弘（2004）「コメ改革をめぐる論点」『農業と経済』12月号、23～30頁
- ・小野雅之（2000）「価格低迷の現実と背景を探る」『農業と経済』10月号、5～16頁
- ・大泉一貫（2000）「流通の多元化と価格の動向」『農業と経済』10月号、17～27頁
- ・岸康彦（1998）「新しい自主米価格形成の方向 検討会報告の狙いと方向」『農業と経済』11月号、5～13頁
- ・松島正博（1998）「価格形成システムの改革 その意義と影響」『農業と経済』11月号14～21頁
- ・農林水産省総合食糧局（2003）『米価に関する資料』12月
- ・日本農業新聞（2004）農林水産省監修『そこが知りたいコメ改革Q&A』
- ・全国農業協同組合中央会（2003）『JAグループ米改革戦略の実践について』
- ・食品産業新聞社（2003、2004）月刊『米と流通』編『わかりやすい米のハンドブック』
- ・コメ価格センター（2004）『コメ価格センター年報（平成15年産）』
- ・農林水産省（2004）『米及び麦類の生産費（平成14年産）』

（内容は2005年2月24日現在）

（主席研究員 藤野信之・ふじののぶゆき）

