

日本農業研究所講演会
米政策改革見直し、この1年
— 逆走する米政策 —

講師 佐伯尚美氏

[平成21年2月20日開催]

平成21年3月

財団法人 日本農業研究所

米政策改革見直し、この一年

講師 佐伯 尚美 氏

講演会記録第六〇号（平成二十一年三月）

日本農業研究所

序

この記録は、本研究所が昭和61年度から実施している講演会記録シリーズN0.60であって、平成21年2月20日開催の佐伯尚美氏の「米政策改革見直し、この1年—逆走する米政策—」についての講演内容およびその質疑応答であります。

極めてご多忙の中講演を賜り、またその後この記録の印刷に当たって丹念なご校閲をいただいた佐伯先生に深謝する次第です。

平成21年3月

財団法人 日本農業研究所
理事長 高橋政行

目 次

はじめに	1
I 米政策改革の基本論理	6
1. 経 緯	6
2. 改革の構図－五つの制度改革、三つの焦点、二つのメインテーマー…	7
3. 生産者団体主役の生産調整－焦点（1）－	7
1) ポジ化をテコとする市場ニーズに応じた生産調整	7
2) 地方分権化を強める産地づくり助成	10
4. 流通過剰米の生産者責任制－焦点（2）－	10
1) 集荷円滑化対策	10
2) 政府備蓄の「合理化」－純粋備蓄への転換－	11
5. 担い手対策としての品目横断対策－焦点（3）－	12
II 米政策改革の後退とその焦点	
1. 流通過剰対策の強化－政府の市場介入の展開、焦点（1）－	15
1) 平成19年産、米緊急対策	
－政府米の緊急買入れと全農「調整保管」の復活－	15
a) 政府緊急買入による市場価格の上昇	15
b) 未達に終わった全農「調整保管」	16
2) 平成20年産－政府備蓄と集荷円滑化対策の融合	17
a) 経 緯	17
b) 問題点	17
2. 政府主導の生産調整への後退－規制強化と助成の拡大、焦点（2）－…	18
1) 行政指導の強化（ムチの政策）	18
a) 象徴としての生産調整目標達成合意書	18
b) 行政指導の強化	19

2) 助成の増大と多様化（アメの政策）	20
a) 地域水田農業活性化対策－転作助成の5年分の一括払い－	20
b) 目標数量の県間調整	21
III WTO農業交渉と米政策改革	23
1. 形式的関税化から実質的関税化へ	23
1) 米国境調整の二つの変化	23
2) ミニウムアクセス米の拡大と関税率引き下げ	25
2. ミニウムアクセス米の運用実態とその破綻	27
1) 過剰在庫の累積	27
2) 財政赤字の急増	28
質疑応答	
(1) 森 宏太郎氏の質問	29
(2) 暉峻 衆三氏の質問	30
おわりに	33

はじめに

司会（川口將志専務理事） 本日は、お寒い中を多数お集まりいただきましてありがとうございます。ただいまから、日本農業研究所の本年度第2回目の講演会を始めさせていただきます。

本日は、佐伯尚美先生に講師をお願いしまして、「米政策改革見直し、この1年―逆走する米政策―」というテーマでご講演をいただくこととしております。

佐伯先生につきましては、既に皆様よくご存じのところでございますが、私の方から今さら改めてご紹介するまでもないところとは思いますが、恒例でございますので、ごく簡単に先生のご経歴をご紹介します。

先生は、1929年に樺太でお生まれになりまして、1961年に東京大学大学院応用経済学課程を終えられまして、農林中金調査部に勤務された後、立正大学経済学部助教授を経まして、1968年に東京大学にお戻りになられまして経済学部助教授、続いて同教授をお務めになりました。なお、この間、東京大学経済学部長の要職もお務めになっておられます。東京大学退官後、新潟大学経済学部教授を経て、1995年から私ども日本農業研究所の研究員として、またある期間は理事をも兼ねられましてお力添えをいただいているところでございます。

先生の研究は、皆様ご承知のとおり「農業金融問題」、「農協問題」、そして「米問題」と多岐にわたるものでありますが、中でも「米政策」に関する研究につきましては長い間取り組んでいらっしやいまして、いわば先生のライフワークともいえるべき研究領域ではないかと思えます。

米問題に関する先生の論考は時には厳しいと申しましょうか、辛辣と申しましょうか、政策担当者にとっては耳に痛い内容を含むこともございまして、先生ご本人も、時には「また農水省に嫌われるな」とこぼされることもありました。そのことは、それだけ先生の研究が深く問題の核心に迫るものであることの証左でもあろうかと存じている次第であります。また一方では、先生の発表される論文は農水省職員を含めまして大変熱心なファン、愛読者がいらっしやいまして、農研で発行する

『農業研究』につきましても、毎号個人的にお求めになる方が何人かいらっしゃいます。

本日は、今日の農政の重要課題でございます「米政策問題」に関しまして、その最近の動きについて先生の研究のご成果をお聞かせいただけるものと期待しているところであります。

なお先生からは約1時間半ほどお話をいただきまして、その後、皆様方からご質問等を受けたいと考えておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは先生、よろしくお願いいたします。

佐伯 佐伯でございます。

今日は、特に農林省のOBのお偉い方がたくさんいらっしゃいますので、先ほど専務もおっしゃいましたけれども、少し挑発的なことを申し上げてみたいと思います。

私は最近の農林省はかなりおかしくなっているのではないかというイメージをもっていて、そのことを少し理論的に整理して申し上げてみたいということが今回の話の趣旨であります。多分今まで以上に嫌われるのかもしれませんが、最後ですから、それぐらいいわせていただきたいと思います。

今回の話のタイトルについて、私の基本認識、問題意識を最初に申し上げた方が、趣旨がわかりやすいかと思います。一昨年（平成19年）は、米政策の改革にとって大変大きな転換の年であったと私は考えています。大ざっぱにいきますと、上半期はこれまでの米政策改革が大体順調に展開していった。ところが下半期、特に10月以降、完全に逆転する形となり、いわば上半期における展開と下半期における逆転というふうに明暗が完全に2つに分かれた年、その境目が一昨年の10月だったと考えています。

それを規定したのは、ご承知のようにその3ヵ月前（平成19年7月）に参議院選挙があつて、そこで民主党が記録的な大勝利をした。民主党というのは「都市型政党」といわれているように、都市では強いけれども農村では圧倒的に弱いという伝統があつた。その民主党が「農業者戸別所得補償法」という初めての農業綱領、独自の農業綱領を掲げて選挙に臨んで、これまでの自民党の金城湯池であつた地方の1人区で23勝6敗という圧倒的な勝利を実現したわけです。それによって参議院に

おける与党と野党の勢力が逆転してにわかに政権交代が現実味を帯びてくる。こういう事態が7月に起こりました。それをきっかけにして、自民党が非常に危機感を強めて、これに対抗するために米政策の改革の見直しを提起していく。それが10月以降の事態であったと思います。

今日は時間がございませんからくわしくは申し上げませんが、民主党の農業者戸別所得補償法案というのは、ごく大ざっぱにいいますと、米販売農家（270万戸）全体を対象に生産費を償う所得を補償をする、ですから、総農家丸抱えという発想のものです。かつての自民党の発想に近いものですが、それによって選挙で大勝利した。それを契機にして自民党もまた先祖がえりをして、かつて同じような総農家丸抱え路線に急速にカーブを切っていった。それが一昨年後半以降の改革見直しであるといっていると思います。それを私は「米の政治作物から政局作物への転化」と呼んでいるわけです。つまり米は政治作物であるというのは昔からの伝統でありまして、いろいろな政治的な利害によって動かされていた。それはこれまでずっと一貫してみられた。ところが今回のそれは、次回の選挙をどうするのか、そのためにどのように農民票を引きつけるかという超短期的な視点、目先の視点から米政策を見直していく、こういう見直し措置を次々に打ち出していく。

しかも、後ほど申し上げますように、これにはロジックも何もない、あるいは従来から実績に対する継続性というのも一切考えない。とにかく次の選挙のためにどのように農民票を勝ち取るかということだけで次々に、いわばアトランダムに政策を打ち出していく、見直しを打ち出していくという形になっているわけです。

それによって、農政は非常に大きな混乱に陥ってしまい、それが今も続いているというのが現在の状況です。いってみれば「米政策は何でもあり」という状況になっているのではないかというのが、私の基本認識であります。

そこで、この1年間の政策決定の構図を非常に単純化していいますと、ほぼ次のようになります。まず、一方には次回選挙のためには思いつきで何でも打ち出して見直しをやるという自民党の勢力があり、他方には、みずからの組織維持のためにそれをそっくりそのまま全部無批判で受け入れる農水官僚があるという政策決定プロセスが作り上げられてしまったというのがこの1年間の状況ではないかという感じがします。

そういう政治のかたちの中で米政策はガタガタになってしまった。ここには農水省に在籍しておられた方がたくさんいらっしゃいますけれども、これまでの農水省は農業政策、米政策を考える場合、問題を国民にぶつけて、その中で議論して方向を決めていくということをやってきた。大げさにいうと「天下国家のために農政をどうするか」を議論する、それが農水省のよき伝統であったと思いますけれども、その伝統が全く失われてしまったという印象を私はもっているわけであります。それは一体なぜであろうかということを、今日ご出席の農水省OBの方々にお伺いしたいというのが私の挑発であります。

ついでにいいますと、これも皆さんご承知かと思いますが、最近、例の事故米問題に関連して、農水省内部の中堅官僚を中心とする改革チームで検討がなされて、その報告の中でこういうことをいっています。「かつての農水省における意思決定は国民の重要な問題についてオフィシャルに議論して、それで決めていった。ところが、この1年の過程は専ら政治に決定権をもつ特定のグループの中で密かに決めるような形になってしまった。それが今度の事故米、汚染米の横流し問題の根底にある。そういう農水省の体質を変えなければ、本当に問題を克服したことにならない」。こういう意味のことをいっている。農水省の中でもそういう認識が少数かどうかはわかりませんが、まだあるということが少しは心強い思いがします。

米政策もそれと全く同じでして、政策決定のプロセスも、これまでの政策とのつながりも、それからその将来展望も何もないままに自民党のいうがままにずっと流されてしまったという状態ですが、これに対する反省なり批判勢力が省内にまだいるということは、少しは心強いという感じがいたします。

その点は今日午前中、高橋理事長と議論をいたしました。高橋理事長はもうちょっと違った角度から政治決定プロセスを眺めているようですが、私は外からみていると、どうもそういう感じがいたします。最大の問題は、こういったプロセスがこの1年間続くことによって、米政策がかつての食管体制に急速に近づいていった、簡単にいうと政府丸抱え方式ですね。そういう傾向がこの1年間ずっと強まっていた。その点が一番の問題だと思います。

それでは選挙後はどうなるかということですが、政権を自民党がとるか民主党が

とるかわかりませんが、いずれの勢力、政党がとっても、今やられている方向が実際に実現できることは絶対あり得ない。米政策をめぐるいろいろな条件、国際的、国内的な制約を考えた場合、その中で今やられているような政府丸抱え方式が通用するはずがない。その点が私の今日の報告の結論であります。

ついでにもう一つ余計なことを申しますと、この1ヵ月の間に生産調整の生産者による選択制などということが議論されています。これは石破大臣もいいましたし経済財政諮問会議もい出した。あるいは今度の基本計画の中期見直し、そこでもそういう議論がある。私はこれに大変違和感をもっています。

というのは、後ほど申しあげますけれども、これまでやられてきた生産者団体主役の生産調整というのは、まさに選択制だったです。生産者主体ということには生産調整に生産者が入るか入らないかも選択できるという意味がこめられている。その点では、まさに選択制そのものであったわけです。それが実際にはそのとおりにいかないばかりか、この1年間で完全に政府主役の生産調整に戻ってしまった。それは一体なぜか、それを戻すことに抵抗しなかったのは一体なぜかということ、そのところを議論しないでまた同じことをやっても作文に終わり、結局同じことの繰り返しになるのではないかというのが私の基本認識であります。

前置きが少々長くなって恐縮ですが、本題に入ります。

今日申し上げたいことの主題は、この1年間の米政策の見直しの内容を少しロジカルに検討しようということですが、その前に、短期的に言えば実施後の4年間、長期的にいうとこの論議開始以降8年間ですけれども、この4年～8年に及ぶ米政策改革とは一体何であったかということを理論的に整理した上で、それが最近1年間でどのように見直されたかということを詰めてみたいと思います。それから最後に、時間があったらWTO問題との関連で今後の米政策のあり方を考えてみたい。いまWTOのモダリティ交渉が最終局面を迎えており、私の予測だと、恐らくあと1、2年で決着するだろうと思います。それが日本の米政策にどういうインパクトを与えるのかということを最後に時間があればごく大まかに考えてみたいと思います。

今日の主題は大体その三つでありますけれども、第1の問題、この4年間～8年間の米政策改革とは一体何であったかということは、去年の12月末に日本農業研究所の『農業研究』の中に、「米政策の総点検」というやや長い論文を書きましたの

で、関心のある方はお読みいただくこととして、今日はごく簡単に申し上げたいと思います。

実はあの論文もこの1年の見直しの動きと対比して書くつもりでしたけれども、前段のところが非常に長くなってしまったために本題に入る前で終わりになってしまったわけです。そこで今回は、そこではいえなかった分を中心に申し上げてみたいというのが、私の今日の主題であります。

I 米政策改革の基本論理

1. 経 緯

そこで、まず「米政策改革の基本論理」とは何かということです。

これまでの米政策改革はどういう構成、論理で展開してきたかということを大ざっぱに整理して申し上げておきたいと思います。それを予備知識として整理してみたいということでもあります。

最初に、図表1「米政策改革の推移」です。これは平成12年12月に自民党総合農政調査会が「新たな農業所得安定対策についての提言」を出した、それがそもそもの改革の発端でして、それ以来4年間にわたってその検討・準備過程があった。それから改正食糧法が施行されて、それが平成16年です。それからようやくその改革の実施段階に第一歩を踏み出しました。実施段階は二つの局面、第一ステージ、第二ステージに分かれていまして、平成16～18年の3年間は第一ステージ、平成19～21年の3年間は第二ステージとなっています。

農水省の整理の仕方では、第一ステージが「販売実績に基づく生産目標数量割当」、つまりポジ方式への移行過程で、第二ステージがポジ方式の完成過程というふうに位置づけておりますが、私はちょっと違うのではないかと考えています。

第一ステージがポジ方式の移行過程、第二ステージの最大の課題は品目横断対策、つまり本格的な担い手対策が第一歩を踏み出したというのが第二ステージの主題だったと私は考えています。

2. 改革の構図——五つの制度改革、三つの焦点、二つのメインテーマ——

ついでに下に、今回の米政策改革の全体の構図を、皆さんの頭の整理のために非常に大ざっぱにまとめてみました。

一番下に制度改革の五つの柱があります。一つは「生産調整のポジ化」、二つは「産地づくり助成（生産調整の地方分権化）」、3番目が「集荷円滑化対策（作況超過米の生産者負担制）」、過剰を個人責任制にする、4番目が「政府米備蓄の縮小・中立化」あるいは純粋備蓄への転化、第5番目が「品目横断対策」、こういう五つの柱があります。

このうちの第1と第2をまとめますと「生産調整改革」、第3と第4が「価格・流通対策改革」、この両者を合わせたものが「需給調整システム改革」、つまり需給調整システムを従来の政府主体から生産者団体主体に移していく。それが左側のところでありまして、これはいわば従来の価格・流通システムの全面的な改革ということです。他方、右側の「担い手対策」は、「品目横断対策」、これは部分的には従来と連続する部分がありますけれども、全体的には全く新しい政策とっていい。「品目横断」というのは、価格政策を全面的に変える、そのための第一歩として畑作価格政策を廃止して、それを担い手対策に統一する。そういう改革を、畑作物についてまずやって、いずれは米もここにもってくる、こういう含みを残した形で、いわば全くの新しい独自の政策とっていいと思います。これが全体の米政策改革の構図であります。

これに沿って一体何が行われてどこまで行ったかということも、これも細かには私の論文に書きましたので、ごく簡単に要点だけ申し上げたいと思います。

3. 生産者団体主役の生産調整——焦点（1）——

1) ポジ化をテコとする市場ニーズに応じた生産調整

まず、生産者団体主役の生産調整というのは一体何かということですが、簡単にいいますと、生産調整の目標設定を従来のネガからポジに変える。つまりこれまでは生産調整の目標設定は転作実績基準であった。割り当ての基準をこれまでどれだけ転作をやったかという実績基準で面積を割り当てるという形であったわけです。これに対してポジというのは、生産数量を直接割り当てていく形にする。ですから、

いってみればそれ自体としては計画経済的な仕組みに近い。その場合の目標数量は
どういう基準かという、市場で売れた量、前年に販売できた量、正確には販売で
きたと推定できる量をそのまま生産調整の目標にもってくる。

ポジ方式というのは、普通に考えると非常に無理な政策です。数量自体を割り当
てるのですから、およそ社会主義でもそのようなことはなかなかうまくいかないのに、
資本主義社会でうまくいくとはまず考えられない。それにもかかわらず、それが一
定の積極的意味をもつのは、生産目標を市場に連動させる、市場で売れた数量をそ
のまま調整目標にもってくる。全国数量もそうする、県別・市町村別にまたそうい
う形にする。県ごとに売れた数量を翌年の生産調整の目標数量にする。そこに、い
わば生産調整の中に市場的な要素、あるいは需要に応じた生産、こういう要素を入
れようとしたところが、恐らく唯一のメリットであった。実際には、そこはなか
な理論どおりにはいかないのですが、建前として、あるいはねらいとしてそうい
うところに特徴があったというふうにいいと思います。

それを前提にして、今まで割り当てられていた数量は情報に変わり目標数量では
ないんだということを強調した。最終的に単協のところ、方針作成者ですけれども、
そこで上からの情報を前提にして主体的にそれぞれの割当数量を決める、こういう
システムに変えようとしたわけです。

私はそこにはいろいろな問題があると思いますが、今日はくわしくは申し上げま
せん。一番間違ったというかギャップができたのは情報と目標との違いについてで
す。情報と目標とどこが違うかというと、情報であれば、上から与えられた数字は
一応は参考にするけれども、必ずしもそれに従う必要はない。目標の場合には一種
の義務みたいなもので、どうしてもこなさなければいけないという義務感が生じま
すが、情報ですと、一応は参考にするけれども、個々の単協は主体的にそれと別の
数字を割り当てることができるはずで。ところが、情報といいながらも、末端の
ところで、例えば上から下りてきた数字以上につくることを想定しなかったわけ
です。情報といいながら、実際に末端はそれを必ず守るだろうという前提で動いてし
まったものですから、そこに非常に大きなギャップができた。

もともと生産者団体主体という以上、その主体的な判断の中には生産者は生産調
整に入らないこともあり得る。あるいは目標以上につくることもあり得る。そうい

う判断が入っていたわけですね。そのところをきちんと手当てしなかった、そういうこともあり得るということを前提にして制度をつくらなかった。情報といっても今までの目標と同じように生産者は100%やってくれるだろう、やるべきだと、こういう前提で動いたために、そこに非常に大きなギャップが生じた。

ただし、それにもかかわらず、こういう形にシステムが変わったことが生産調整の実績に非常に大きな影響をもったということも、事実であります。

これについては図表3をごらんいただきたい。これは生産調整の実績、どれだけ目標を達成したかということのみたものです。平成16年からポジになってちょっと計算方法が違ったものですから、面積換算のものを右側に出してあります。従来のネガ方式のものです。

その真ん中の右側の「目標超過」をごらんいただきますとわかりますように、平成15年度までは県別にみますと非常にアンバランスでした。未達成県が千葉県をはじめとして幾つかあったわけですね。ただし、全国ベースでみますとつねに100%達成だった。つまりほかのところが超過達成してマイナス分をカバーして全国ベースでは100%達成というのが常態化していた。ところが平成16年産以降、つまりポジに変わってからは毎年目標超過です。従来方式でいえば目標未達ですけども、それが面積換算で1.5%、2.3%、4.1%というように、未達がずっと上がってくる。右側に目標未達の県数がありますけれども、これもだんだん増えてきて、平成19年産では31府県、つまり半分以上が目標未達になる。こういうふうには目標未達が常態化する。ポジ方式に変わってここ数年間、こういう未達が一般化している。

平成20年産は3.4%と1%ぐらいやや下がりましたがけれども、これについては後ほど申し上げます。これは政府の締めつけというか、政府主役に戻り規制を強化するという、その効果で、若干減ったわけですが、それでも依然として未達である。

余談ですけども、私は生産調整が面積換算で大体10%を切ったら制度はもたないだろうとみています。これまで4%ぐらい、これがずっと増えていって10%を超えたら生産調整はもたない、收拾がつかなくなるだろうと思っています。そういう方向に近づきつつあるというのが私の基本的な認識です。

2) 地方分権化を強める産地づくり助成

次に、いま一つは、先ほどちょっといいましたが「産地づくり助成（生産調整助成）」、それがどのように変わったのかということです。これも細かにはいろいろありますが、産地づくり助成については、こういう方向を打ち出したわけですね。3年間定額固定制、助成金の総額を一定に固定する。したがって、その3年間で生産調整面積が増えたとしても、それは単価を切り下げる形になる。それによって生産調整のウエイトをだんだん減らしていくと同時に、他方今まで使途とか単価というのは全国一律に上から決めていたのを全部自由化して地域で勝手に決められる。ある地域では大豆を非常に高くする、ある地域ではそうではないものを高くするという形で地域ごとに単価・使途を自由に決められる。それが産地づくり助成の改革です。つまりそれは生産調整の実効性担保ではあるけれども、同時にそれは将来の産地づくりに向けてウエイトを高めていく、地域の特性に応じたバラエティを高めていく。そういう助成金にするというニュアンスで産地づくり助成を定額固定制、それから地方分権化、そういうふうに変えていったというのがこの3年間の変化であったとっていいかと思います。

4. 流通過剰米の生産者責任制——焦点（2）——

1) 集荷円滑化対策

次に第2の焦点は「流通過剰米対策」がどのように変わったかということについて申し上げてみたい。これには、いろいろ細かいことはありますけれども、ごく要点だけ整理して申し上げたい。

一つは、ご承知のように「集荷円滑化対策」です。集荷円滑化対策というのは非常に無理な政策で、個々の生産者ごとに作況超過米の負担を割り当てる。101を超えた場合に、その1の部分、超えた部分を全部過剰米という形で個別の生産者に割り当て、それを主食用とは別途に区分集荷する。そして、価格としてはペナルティ的な低価格を適用する。具体的にいいますと、60kg当たり7,000円です。7,000円ですが、その前に生産者は拋出金を出しているわけです。生産者が10a当たり1,500円の拋出金を出しています。それで4,000円分をカバーするわけですから、実質的には政府の負担は3,000円です。そういう市場主食価格の半分ぐらいの価格

で集荷して、これを支援機構がまとめて、それを新規用途に売る。「新規用途」というのはよくわからない表現ですけれども、要するに加工用でもないし主食用でもない、つまり既存の用途と競合しない用途に売るという制約をかけるわけです。具体的にはパン用の米粉とか、あるいはプラスチック用とか、そういうものですが、でもそういう既存の用途と競合しない用途に売るという制約をつけたわけです。

それによって、作況100を超えたものを末端の生産者から集める。これはある意味ではそれまでの全農の調整保管が行き詰まったので、それを切りかえたものである。細かなことを申し上げませんが、全農の調整保管というのは、従来ずっとやってきたけれども、これは全然きかなくなってしまった。全農がもてあましたわけです。それを個別農家に割り当てる、個別農家に対して今いったペナルティ的な低米価を適用する。それについて全中は教育的効果があるんだといっています。つまり生産者は今までは農協に売れば農協が全部販売してくれると思っていたけれども、実際は過剰は個人の責任であるということ、それを実地教育するんだ、そういうことが建前です。実態としては全農はもてあました、調整保管が機能しなくなったということですね。それによって、こうした形に変えざるをえなくなったわけです。

これはだれが考えても非常に無理な制度です。つまり一戸ごとに平年作収量を決めて、それを超えた分を集荷するという。全農の調整保管というのは、集まった米を別枠としてそれを調整保管するものですからまだよかったのですが、集荷前にある米を無理に集荷して、それを別枠保管して別に売るという、非常に奇妙なシステム、非常に無理なシステムです。

実際には生産者の加入率はそれほど高くない。大体67%ぐらいです。ですから、3分の1の面積は入らない。これは制度的には産地づくり助成とセットになっているのですが、実際には100%入っているわけではなくて、大体3分の1は入っていないという形になっています。

2) 政府備蓄の「合理化」——純粋備蓄への転換——

そういう形で、一方では過剰の生産者責任制を導入して他方では政府の備蓄米について、私なりにいわせてもらえば一種の純粋備蓄への転化を図った。純粋備蓄というのは、要するに棚上げ備蓄です。これまでは150万トン、上下50万トン幅とい

うのが従来の備蓄の基準でしたけれども、これを100万トンに減らし、しかも上下幅は設けない。これを年間50万トンずつ2年回転備蓄方式をとる。しかも売買同量原則を明確にした。つまり、売れた数量だけしか買わない。逆にいうと売れる見込みがあるものしか買わないという形にしたわけです。ですから、一種の純粹備蓄ですね。政府の機能を備蓄に限定し、それを純粹に備蓄としての論理を追求する。これもまた非常に無理な発想です。政府米というのは、確かに備蓄という側面がありますが、同時に好むと好まざるとにもかかわらず、市場の最終的な調整機能をもたざるを得ないわけです。過剰について政府は何もしないというわけにはいかない。買っている以上は。ところが、そこを切ってしまっただけで政府米は純粹備蓄だといって、過剰米は全部農協、生産者におしつけていったわけです。

私は、今度の改革の一番の弱点は流通過剰対策で、恐らくシステムが崩れるとしたらそこから崩れるに違いないと予想していたのですが、実はそうはならなかった。そうはならなかった理由は非常に簡単でして、この4年間ほとんど米需給は不足気味で続いた。つまり作況が100以下、101だったのは唯一平成17年産です。それ以降は表にも出していますが100以下でした。

不作が4～5年間続くという外部事情によって、今いったような制度の欠陥自体は表面化しなかった。今年は作況102ですけれども、仮に豊作が2～3年続くことになったら、そこから恐らくシステムは崩れていくだろうと思っていたのですが、たまたまそうはならなかったということです。

それが第2で、平成20年産については後ほど申し上げます。作況102になったわけで、2度目の集荷円滑化対策が自動的に発動した。作況指数が全国レベルと府県レベルと地区レベル、それが全部101になって自動的に発動するというシステムですけれども、それがこれまで、唯一平成17年産で101です。府県としては22県ぐらいですか。今度は2回目で102になった。それがまた非常に大きな見直しがなされたわけですが、それは後ほど申し上げます。それが流通過剰米処理についての基本的なロジック、構造であります。

5. 担い手対策としての品目横断対策——焦点（3）——

第3の焦点は「品目横断対策」です。品目横断対策というのはいってみれば担い

手に対する選別政策、担い手だけを対象にするという選別政策です。皆さんも恐らく現役のときそうだったと思いますけれども、いかにして担い手対策を打ち出すかというのは、この20年来の農水省の悲願だったわけです。いろいろなときに「担い手対策」というのを言い出してはその都度系統農協の反対で潰される状況がずっと続いてきたわけです。それを今回ようやく平成19年から発足させたということです。

平成19年の初め、この制度が発足するときに、農水省は大変な意気込みであった。これは農水省の歴史始まって以来の農政の大転換であるということで、幹部が手分けして地方キャラバンで政策を説明して回るということをやったわけです。現地で、説明して農民の意向を聞く。あるいは全農林も現場の担当者に檄を飛ばして、担当者から生産者のいろいろな意向を聞くということをやりました。それをまとめたかなり膨大な資料があります。

これを読んで非常におもしろかったのですが、細かなことを申し上げる時間はありませんけれども、私なりにかなり強引にまとめると次のとおりです。

生産者の意見は基本的には三つありました。一つは「わからない」。制度の仕組みが非常に複雑で何が何だかわからない。いま一つは「手続きが面倒だ」。これはいろいろな選択によって違いますが、最大限21種の書類を並べなければいけない。特に生産者に対する直接支払いが入ったものですから、そのための証明書などの書類というのは随分たくさんあります。それだけの書類をそろえるのは大変面倒だ。それから最後には「メリットがない」。それだけそろえて入ってみても、これまでに比べて一体どういうメリットがあるのか、例えば担い手になって、担い手対象に品目横断対策の直接支払いがある。それは今までと比べて変わったかというと全然変わらない。メリットはない。こういうことですね。「わからない」、「複雑で面倒だ」、「メリットがない」、それが大体共通した意見です。

中央の研究者レベルでは、選別政策はいいかどうかというのは、大上段に振りかぶった議論が多いのですが、現場ではそういう議論よりも今いったような非常に冷めた議論、制度そのものについて非常に冷めた反応が多い。それが圧倒的だというのが私の印象であります。

これは、ある意味では当然です。例えば複雑だというよりはいろいろな理由がありますが、一番の問題はこの中のゲタとナラシがいっしょくたになっている。ゲタ

というのは格差是正政策、ナラシというのは変動緩和政策です。ゲタとナラシという全然別の政策を一つにして、無理に品目横断対策にまとめた。私は品目横断という以上、本来直接支払いであって、ナラシというのは担い手対策として適切ではないと思っています。ナラシというのはつまり従来からの延長、稲作経営安定化対策からの延長で、生産者と政府が共同で積み立てておいて、価格低下があったらそれを一部補てんするというものです。しかし、担い手対策という場合には生産者が積み立てる必要はない。

なぜ生産者積立が残ったかという点と簡単でして、従来からの惰性にすぎない。前の経営安定化対策をつくるときに、農水省と農協で非常に競り合ったわけです。論点は単純で、それは生産調整の担保措置にするかどうかということです。農水省は担い手対策は別だから両者は切るんだといい、農協はそれは絶対だめだ、それがなくなったら担い手は逃げてしまうということで生産調整の担保措置にしたわけです。それがずっと残っているわけです。

事実、今度農業基盤整備政策で非担い手について3年間限定で、3年間は今までどおり非担い手も緩和対策をやっていることになった。ただし、その場合は生産者の積立はやめて政府直接支払いだけにした。非担い手について積立制度をやめたにもかかわらず、なぜ担い手に対して積立制度を残すかというのは、私はよくわからないし、だれも説明しないのです。そういう議論が研究者レベルからも全然起こってこないというのは、私は大変不思議な感じがしているわけです。

それから「メリットがない」というのも、これまた当然でしてゲタには米は入っていないわけです。畑作4品目のゲタについていいますと、これは直接支払いに変えたといっていますけれども、実際問題でいいますとこれまで非関税障壁で政策価格として一括してやっていたのを分けて、市場価格の部分と直接支払いの部分に分けた。その直接支払いをここへもってきたというだけです。ですから、総額として財政負担は全然増えていない。個別農家にとっても、若干差がありますが、平均的にいうと手取りは全然増えない。つまり今までの支払い方式、政策価格として一括で支払ったのを直接支払いと市場価格に分けたというだけのことです。

それだから、末端の農家からいったら、担い手になったらどれだけ増えるかという点と全然増えない、同じではないか、下手すると下がるじゃないかという不満が出

てくるわけです。

それでは、担い手対策の唯一の変化は何かといえば、非担い手はゼロだということです。担い手になれなかったら格差是正助成は全然もらえない。担い手になったらもらえる。もらえるけれども、それは今までと同じだ、こういう形になっているわけです。

ですから私は、本当に担い手対策というのなら、担い手に対して積極的なメリットをつけることをやらないとごまかしではないかと思っているわけです。そういう問題を非常に多様な形で含んでいるのが、今度の品目横断対策だと思います。そこをきちんと整理して考える必要があるのではないかと思っているわけです。

Ⅱ 米政策改革の後退とその焦点

1. 流通過剰対策の強化——政府の市場介入の展開、焦点（1）——

1) 平成19年産、米緊急対策—政府米の緊急買入れと全農「調整保管」の復活

a) 政府緊急買入による市場価格の上昇

前段が長くなって恐縮ですが、以上を前提に本来の課題である平成19年後半以降の米政策改革の後退あるいは低迷、そこに移りたいと思います。

一昨年（平成18年）の10月に米緊急対策が出る、そしてその2ヵ月後の12月に米政策全般の見直しが出るわけです。

まず、米緊急対策というのは一体何かというと、これは市場に対する政府の介入政策です。市場価格を引き上げていくという政策です。これまで不作にもかかわらず米価はずっと下がってきた。この数年間米価は下がり続けている。それに対する生産者の不安が大きい。そういうことが一般的なバックグラウンドにある。それを踏まえて突如として自民党が市場介入ということを言い出したわけです。

このときに打ち出した緊急対策は、具体的には二つです。一つは、政府米の緊急買入れです。政府米は先ほどいったように100万トンが標準で、当時6月末には在庫は66万トンあって、まだ34万トンの余裕があった。その34万トンを緊急に買入れる。他方、毎年政府米は2年古米を売り出していますが、その古米の売り出し

をストップする、一時停止する。緊急買い入れと古米の売り出しのストップ、これが政府の対策です。いま一つは、全農の「調整保管」の復活、全農に過剰米が10万トンある、それをエサ化する。それに対して50億円の2次補正予算をつけるという二つの政策を同時に打ち出したわけです。

このうち前者、政府米の緊急買い入れと古米放出の一時停止、これは12月の末に、3回にわたって100%やったわけですね。それによってかなりはっきりした価格引き上げ効果をもった。これは図表5をごらんいただければわかりますけれども、買い入れによって価格が大幅に上がった、上がりの程度は銘柄ごとに違いますけれども、いずれもかなり上がった。そういう意味では市場改善効果が非常にはっきりしている。

b) 未達に終わった全農「調整保管」

ところが他方、全農の調整保管はどうなったか、エサ化はどうなったかというところ、これは報告をぎりぎり3月末まで延ばした。補正予算でやったものですから、支出の期限が3月末で、3月末になって全農は結局15万トンしかできませんでしたということを公表した。私もアッケにとられた。政府はこの間絶えず全農がエサ化する、10万トンエサ化するといいい続けてきたんですね。なぜ最後になって15万トンしかできなかったのか。若林農相は、それをマスコミに聞かれて大分困ったみたいですが、それでも10万トンをエサ化するというアナウンス効果はあったというようなことをいって、無理して全農を弁護していましたけれども、恐らく本音としては、全農に裏切られたという想いが強かったと思います。あれだけ公約して補正予算までつけたのになぜ15%しかできなかったのか。

これは国会でも問題になりまして、衆議院と参議院の農林委員会に全農常務と全中常務2人が呼ばれて事情説明をした。その議事録を読んでみて少しはいきさつがわかったのですが、およそ次のようなことです。全農は当時業者と契約したけれども業者が引き取らない米が10万トンぐらいあった。そのままで行ったら、結局新米が押し出される可能性があった。そこで、組織討議した結果、それをエサ化すると大体100億円ぐらいかかるわけですね。50億円を政府がかぶり50億円を全農がかぶると、こういうことを組織で決定した。ところが、政府米買い入れが先行したために価格が上がって、業者がそれを全部引き取って、過剰米がなくなってしまった。

そこで、あわてて集荷対象を切りかえてくず米、篩下米に切りかえたが、そのときは篩下米も政府米が古米を放出停止した関係もあって価格が上がり買えなくなった。それで結局13万トンしか買えなかったと、そういう説明です。

以上はある程度やむを得ないということもあるんでしょうけれども、同時に公約して予算までついたのを13%しかやらなかった、しかもその公表をそれをぎりぎりまで延ばし延ばしたというのは、大変不見識で内外から不信感が非常に強い。そういうことが農協の中でも、また農協研究者の中でも余り議論されないのは私は不思議だなという感じはします。それが去年（平成19年産）のいきさつです。

2) 平成20年産－政府備蓄と集荷円滑化対策の融合

a) 経緯

その後、今年（平成20年産）は一体何が起こったかということです。先ほどいいましたように平成20年産は作況が102です。102というのは、大体16万トンぐらいの過剰、そのうち作況超過米の集荷率が大体7割ですから、10万トンぐらいは作況超過米としてペナルティ対象になっていた。それが一体どうなるだろうかということに、私は大変関心をもっていたのですが、突如としてこれを政府が全量買入れることが決まった。政府は先ほど申し上げたように100万トン買入れて、その後若干ずつ売り出し、6月末には90万トンぐらい在庫で、10万トンの余裕があった。その10万トン枠を利用して作況超過米を全部こちらへ引き取る。その場合の価格は主食並みの価格で引き取る、これは形式上入札でやりますけれどもね。そういうことを2ヵ月ほど前に決めました。

これも私はびっくりしました。前年にやったのを今年は全く逆でして、前年は政府と農協・生産者が共同で責任をもつ。今年は全部政府が引き取って生産者には責任をもたせない。政府丸抱えですね。去年やったのと今年とでは全く正反対の政策を説明なしで打ち出した。要するに何でもありということです。

b) 問題点

これによって生産者に何が起こったかという、これまで作況超過米として出すと7,000円です。今度は1万4,000円の主食並みです。倍以上の価格で売れた形になったわけです。つまり、これまでペナルティであったものが今回はメリットになっ

たわけです。これでは過剰抑制機能は全く働かない。去年やったのと今年やったのは、全く別の政策である。しかもこれについては何の説明もない。

そうなった場合、一体何が起こるかという、今でもまだ形式上は集荷円滑化対策は制度として残っているわけです。ところが、それは恐らく機能しないだろうと思います。援助機構へもっていったのは7,000円、こっちは1万4,000円というのはだれもそこへもっていかない。形式上は残しておいて、どちらにやるかは生産者の選択にするというようなことを政府はいつていますけれども、だれが考えても1万4,000円と7,000円では、7,000円の方にもって行ってわざわざ損をする人はいないでしょう。

そうなったら、集荷円滑化対策はいったいどうするんだということが問題となるが、それは決まっていない。集荷円滑化対策というのは米政策改革にとって大変重要な柱だったのですが、その帰趨も決めないで事実を先行させて、これについては後からもう一遍考えましょうということです。ある意味では、今一番ハッピーなのは系統農協、全中でしょうね。集荷円滑化対策とはもともと欠陥政策であんなものはなくてもいいんだといい出している。全中ないし系統、農協としてはそうでしょう。

ただし、問題は本当にそれで済むのかということです。過剰米は全部政府が責任をとるという形になるとしたら、これはかつての食管システムそのものです。そういう形が今後維持できるのかどうか、それをきちんと議論した上で制度を変えなければならないのは、それをしないで事実上変えた形にして、今後はそれでこれから考えましょうということでは政策としてとるべき姿だろうか。一体農水省はどうなっているんですかね。ここに大先輩がたくさんいらっしゃいますが、今の農水省はそういう基本的な議論もしないんでしょうかね。私は大変不思議で不見識だと思っています。そういう奇妙な状況に陥っているということです。

2. 政府主役の生産調整への後退 ―規制強化と助成の拡大、焦点(2)―

1) 行政指導の強化(ムチの政策)

a) 象徴としての生産調整目標達成合意書

次に、順番を少し飛ばしまして、2番の「政府主体の生産調整への後退」につい

て申し上げてみたい。先ほどいったように一昨年の12月に改革見直しが行われた。そのときに自民党は「生産調整は系統だけに任せるのではなくて行政も責任をもってやるべきである」といって、行政もそれを認めたわけですね。それ以来、再びムチとアメ、行政指導と助成が強まってくる。もっとも昔みたいに制度としてではないですけども、行政指導を強めていく、行政の生産調整への介入を強めていく。他方では助成を膨らませていく。ムチを厳しくしてアメを増やす、こういう方向にこの一年間生産調整システムを切りかえた。

そこでムチについてですが、図表6「生産調整目標達成のための合意書」、これは見直しが決まったのが12月25日で、翌26日にこれが発表されました。水田農業協議会が新しくつくられたのですが、それをここにある全国7団体の長、代表者が集まって、こういう合意書を出した。

これをみていただくとわかりますように、いわれているのは非常に抽象的なことだけです。「一生懸命努力します」とか、「みんなで頑張りましょう」とか、「連携をとってやりましょう」とかという話だけで具体的な話は何もない。しかもこれに総合食料局長も入っている、半ば公的な文書である。これは一体何だろうか。これをみた途端に私は目を疑いましたね。実態は何もない、要するに一生懸命頑張りましょうということだけです。

b) 行政指導の強化

昔の話をすると笑われますけれども、戦時中に「足らぬ足らぬは工夫が足らぬ」というスローガンがはやりましたけれども、これをみた時「できぬできぬは熱意が足らぬ」ということかと思いました。今さらそんな熱意みたいな話をしても何の意味もない。しかも、これには卸の代表と小売の代表と、それから農業法人協会とか稲作経営者会議の代表までふくまれている。小売、卸は生産調整にどういう関係があるのかと思ったら、要するに傘下の小売、卸、生産調整非協力者から米を買うなという通達を出すということのようです。これをきいて私は驚いて、ホントかいなと目を疑いました。そんなことはやれるはずがないし、たとえやったって守られるはずはない。完全に流通は自由化しているわけですから。

そのときに、大体だれが生産調整非協力者で、どの米が非協力米かというのはわかるはずがない。そんなことをまともに考えているのかと思って、ちょっと農水省

も地に落ちたかなという感じをもっています。

しかも私はこれをみたときに、これは要するに全国レベルでの一種のPR文書だろうと思ったのです。ところが農水省は意外に本気のようにこれを各県ごとにつくらせる、それから生産調整の目標未達の市町村から全部合意書を取るということ、それを強引に押しつけたわけですね。対象になったのは県では7県ですね。7県のうち最後まで抵抗したのが千葉でして、千葉はご承知のように生産調整の成績が一番悪いところですね。ほかのところは、まあしょうがないからということで判を押したのですが、千葉だけは一番最後まで抵抗したようです。

2) 助成の増大と多様化 (アメの政策)

a) 地域水田農業活性化対策——転作助成の5年分の一括払い——

本気でこういう文書をつくらせて、それに乗った形でいろいろな行政指導を強めていく。そういうことが一方であり、他方では、アメ（生産調整助成措置）を今までは3年間定額固定制、それを形式は残したまま別建てで助成をつくるということをやったわけです。それが、図表7「地域水田農業活性化緊急対策の実績」です。

活性化緊急対策というのは何かというと、生産調整の目標が未達だったために平成20年産は目標面積を10万ha増やすことにしました。これについて、今までとは別の助成金を出す。これは非常に不思議な助成金で、5年分を一括して前もって払う。5年分で総額で5万円ですから、一年平均で10a当たり1万円です。そのかわり5年間生産調整をやることについて協議会と契約書を交わす、要するに5年間縛るといことですね。つまり1年間平均1万円ずつのを一時金として5年間分を前払いして、そのかわり5年間の生産調整を縛るという制度です。

それを一時金交付金とか何とかいいますが、しかも、先ほどいったような契約書をつくらせて5年間しぼり、それを守らなかった場合は全額返済させる、5万円戻させるというかなり厳しい条件をつけました。このように5年間縛るといのは非常に意味のある政策であるみたいなことをいう研究者もいますが、それは全くの間違いです。要するに補正予算でやるから3月末までに使い切らなければいけない。10万haを平均すると5万円だけれども、これまでの助成とのバランスからいって5万円を1年で出すわけにはいかない。仕方がないから一応出しておい

て、それは5年分だという形で縛る。予算技術上、補正は年度末に使い切らなければいけない。かといって1年間に5万円やると、今までの均衡を失する。そういう極めて技術的な理由から、それを5年間で縛る形となった。

そうすると、何が起こったかという、末端では例えばその5万円もらった土地が、5年間転作を実際にやっているかどうかをどのように確認するのか、これは大変難しい。例えば麦というのは大体ブロックローテーションをやっていますから、特定の土地を固定されるわけではなくて絶えず動いていくわけです。どこが5万円対象で5年間縛られるかということは、末端ではよくわからない。それから、その間に権利移動があつてだれかに売ったとすると、その場合、買った人は必ず麦転作をやるということを条件にするという形になっているわけです。

ある山形の農家がこれまで生産調整に協力してきたけれども、5年間もがんじがらめに縛られるのは初めてだ。これは末期的症状だといっていました、私もそういう感じがします。単なる予算技術の問題もそういう形になったわけです。

b) 目標数量の県間調整

しかも、年平均1万円というのは、生産調整の単価は県によって随分違いますけれども、全国平均で1万8,000円ぐらいです。千葉は2,000円強と非常に低いのですが、他方北海道はその6倍〜7倍、全国平均で大体1万8,000円ぐらいです。ですから、これは従来の全国平均の半分ぐらいです。

そういう安い単価をつけて無理に5年間縛るなどというのは、およそばかげた政策で、通常では考えられない政策です。何でこんなばかな政策を考えたのか。

結局のところ10万haを目標として実績は20%にすぎなかった。この制度に乗ったのは20%ぐらいです。その乗った農家はこれから5年間縛られているわけです。それが去年の生産調整の実態です。

これに対して今年、生産調整のメリットのつけ方はどうなったかという、これはまた別な生産調整システム、助成金システムができたわけです。去年の場合は何でもよかったんですね。保全管理でも何でもよかった。とにかく一律10a当たり1万円だった。今年は重点助成ということで麦、大豆などの戦略作物にしぼって10a当たり3万5,000円という非常に高い設定して、3年間保証する。しかもそれは従来の水田以外に裏作あるいは畑作のうちの耕作を放棄している土地、それらも対象

にする。つまり重点戦略作物で対象をずっと広げた形です。

これは去年からの食料危機で自給率向上という目標に転じたことの反映です。それによって一体何が起きているかという、末端では非常に大きな混乱が起きているわけです。従来から続いている部分は自由に用途の単価が決められる。その上の去年分は1万円で5年間縛られる。今度は3年間3万5,000万円で用途が限定される。

こんな発想の異なる助成金の3階建てとなった。これを一体どうするのか。しかも、これはプールして使ってはいけないことになっているわけです。実際にやっている農家はまとまってやっているわけで、別に制度別に分けて生産調整をやるわけではない。農家としては一括してやっているんだけど、それを今いった制度別に分けてしまって流用できない、こういうばかげたシステムになったわけです。それが今続いている。

そうすると、こういう問題が出てくる。2階建ての部分は年間1万円ですから。それで、1万円をやめ今までの分の2万円は返して、今度の3万5,000円に乗りかえた方が農家としては得です。賢い農家はそうするでしょうし、それを認めるかどうかというのは実は大問題です。

およそこういう発想・単価の全く違うものを1年ごとに積み上げていく助成体系とするという、そんなばかげた政策にとうとう農水省もなってしまったのかなという感じが私はしています。ただし、残念ながらそういう議論は研究者サイドからもマスコミからも一切起こっていない。これも不思議です。

時間が少なくなりましたので、担い手のところは飛ばしまして、もう一つだけ非常に問題なのが、先々月決まった水田耕作面積当たり一律3,000円という助成、これは一体何だろうかということです。一部のマスコミはそれは生産調整助成の上乗せだと報じましたが、そんなことはない。それは転作面積対象ではなくて、今稲が植えられている水稻面積（270万ha）に一律に10a当たり3,000円ずつやる。それで転作助成ではない。しかもそれは従来の助成とプールしてはいけない、個別の農家に支払わなければいけない。そういうものです。それは要するに一種の報奨金です。生産調整に協力した報奨金として3,000円あげますよということで、例の定額交付金と同じで、用途も何も限定しない。それも1年限りです。

そうしますと、なぜ生産調整だけに報奨金を支払うのか、ほかにも類似の政策はたくさんあるわけですが、それには払わないで米の生産調整だけに3,000円払うのか、そのロジックが私には全然わからない。しかもこれは最後につけ加わって、恐らく農水省が抵抗したのでしょうけれども、「来年度生産調整をやらなかった者は返してもらう」という条項が入ったわけです。これは自民党案は当初はなかったのですが、それではあまりにも不自然だということで農水省が頑張ってそれを入れたんだと思います。ただ、それにしても意味がない施策だという感じがしますね。

こういう意味のないアメが次々に加わって、一体何をやっているのか、まったくわからない。これは私が思うだけではなくてもらった方も困ると思うんですね。これは何のためにもらったのかわからない。今年かぎりでは来年はもらえない。そういう形になってしまったということであります。

III WTO農業交渉と米政策改革

1. 形式的関税化から実質的関税化へ

1) 米国境調整の二つの変化

まだいろいろありますけれども時間がございませんので、最後にWTO交渉に関連して少し簡単に申し上げたいと思います。WTO農業交渉が今ドーハー・ラウンドで進んでいて、これがいわば米政策改革の陰の主役だと私は思っています。基本的にこれから決まるWTO新農業ルール、それをある程度意識して米政策改革を進めざるを得ない。そういう意味では陰の主役がWTO農業交渉だろうと思っています。これについていろいろ論点がありますけれども、時間がございませんから今日は二つの点だけに絞って申し上げたいと思います。

WTO新農業ルールは一体どのようなものになるのか、大体どういう線でまとまりそうなのかということです。それによって日本の米政策がどういう影響を蒙る可能性が大きいのかということが第1点です。それから第2点は、従来のミニマムアクセス米、今まで11年間入っていますけれども、そのミニマムアクセス米の運営状況が今どうなっているのかということです。そういう2点について、ごく簡単に申し上げ

てみたいと思います。

第1の点は、いやが応でも今までの形式的な関税化から実質的な関税化に移らざるを得ないだろうというのが私の結論です。そういうことを少し詳しく申し上げてみたい。

今回のドーハー・ラウンドは、平成13年開始以来、足かけ9年ぐらいたってその間、たびたび妥結というような観測が流れたことがありますけれども、結局ぎりぎりの土壇場で、何らかの反対なり異論があつて流れるということを何度か繰り返してきたわけです。そのせいもあつて、日本の農業関係者の中にはドーハー・ラウンドの開始当時は非常に悲観的なムードが強かったけれども、もう大丈夫、妥結しないだろうという楽観的なムードがかなり強まってきているように思います。しかし、私はそれは間違いではないかという感じがします。ドーハー・ラウンドというのは、特に農業交渉の中心である関税のモダリティ交渉というのは、ほぼ枠組みが決まって今後微調整もあるでしょうけれども、恐らく基本的な方向は変わらないだろうと思っているわけです。

それは一体どういうことかといいますと、前回のウルグアイ・ラウンドのときに、日本の米というのは関税化の例外品目にしたわけです。原則関税化の例外として輸入数量制限をやる。その代償としてミニマムアクセスを入れる。こういう例外品目にした。ところがその4年後の平成11年に、米は関税化に踏み切ったわけです。この場合の関税化というのは、かなり変則的な関税化でありまして、国家貿易と関税割当制の組み合わせという形をとった。

関税割当制というのは、ご承知のように一定数量については無税ないし安い関税、それを超える部分については自由化して、しかし高い関税を課する、こういう形です。

日本の米の場合の関税化ですけれども、関税割当制度をとって、しかも関税割当制の一次税率相当分は国家貿易としてミニマム分をマークアップの最大限をトン当たり29.2万円、これを一次税率とする、かなり高いです。これは上限ですから実際はそれ以下です。これに対して二次税率はトン当たり34万1,000円で、これは自由化する。だから、形式からいうと、国家貿易と民間貿易が並存する形になったわけですね。そういう変則的な形の関税化に踏み切ったわけです。

ところが、34.1万円というのは輸入禁止的な高関税であったために、ほとんど機能しない。つまり民間貿易にはなったけれども、そこで輸入されるのは年間に大体200トンとか300トンというごくわずかです。しかも、かなり特殊な米です。健康米とか医療米とか、かなり特殊な米でほとんどないと同じです。

したがって、関税化に踏み切っても従来の国家貿易による独占がずっと維持されてきたし、またそれを見通したから逆に関税化した。関税化すればミニマムアクセスは増えなくてもすむということで、こういう形をとった。それが今までの経緯だったわけです。

それを私は「形式的関税化」といっていますけれども、その形式的関税化は今度は恐らく崩れざるを得ないだろうと思っています。

2) ミニマムアクセス米の拡大と関税率引き下げ

そこで、具体的どういう点が問題なのかということでもありますけれども、図表9「重要品目の市場アクセス改善案（議長案）」、これは第三次改訂案ですが、そこでは関税の削減率ミニマム・アクセスの拡大分とをワンセットにして三つのパターンが示されている。その中から選ばせるということです。つまり関税引下げは一般品目の3分の1ぐらいにまけるが、しかし、その代償として4～6%のアクセスをプラスする。2分の1の場合は3.5～5.5%、3分の2の場合は3～5%。つまり一般税率の削減よりもかなり安くするけれども、その分はミニマムアクセスの拡大でカバーしろと。その選択肢は三つあるということです。

細かいことはいいませんが、基本的には日本の米は恐らく重要品目になるんでしょう。米は17品目ありますが、関税表ではそれは一括して重要品目になるだろう。一般品目になるという選択も抽象的にはあり得ますけれども、恐らくやらないでしょうね。重要品目にするでしょう。

その場合、まずミニマムアクセスは今までよりも30万トンなり50万トンふえる、つまり100万トン以上になる。これは確実であります。他方、関税率ですがこれも選択肢がありますけれども、それにしても5割なり7割カットするということにならざるを得ない。

問題はその関税率、二次関税（34.1万円）が一体どれぐらい下がった場合に、海

外の輸入米が入ってくるだろうかということで、そこが最大の問題点です。そこで、二つの表をごらんになっていただきたいのですが、一つは図表10「SBS米の売買価格とマークアップ」。SBS米というのは、形式的には政府の国家貿易ですが、実際には政府は全然タッチしないで、輸入商社と国内の卸とが相談して買入・売渡し両方の価格を設定して、そこで入札するというものですから、一種の国家貿易の枠内での最大の自由な価格決定ということです。

そこで問題は、一番右側のマークアップです。回によっても違いますが、大体5割～7割、金額でいうとトン当たり7万～10万円、それが実際に適用されたマークアップです。SBSで輸入されるのはジャポニカ米であって、これは地域限定です。実際には中国の東北とオーストラリアのニューサウスウェールズ、それからアメリカのカリフォルニア、この三つに地域限定の米、ジャポニカ系の米です。

これをみて私は大変意外に思ったのは右側の率が50%～70%のマークアップ率で非常に小さい。前に農林省におられた山下さんがこれを根拠にして、仮に関税が50%ぐらいでも大丈夫だというようにいっているのです。確かにこれを見るとそういう感じがしますが、私はこの50～70%のマークアップ率はちょっと問題があるのではないかという感じがしています。

その次の表は私がかつて輸入米を研究したときのマークアップ率を年平均に計算し直したのですが、そのころは大体120とか200%ぐらいでした。これだけの格差があり、額でいいますとトン15万～17万円ぐらいです。これで見ますとこの2、3年間に急速にマークアップが小さくなって国際価格差が接近したということになるのですが、これは一体何であろうかといういろいろ聞いてみたのですが、どうもよくわからない。国際価格が高騰したということをいうのですが、それだけでは説明できない。人によっては今のSBSの中かなりいろいろな操作が入っているのではないかというふうにいる人もいますし、私もひょっとするとそうかもしれないという感じがしますが、その辺はよくわかりません。もう少し事情を詳しい人に聞かなければならないと思います。

ただ、ごく大ざっぱな私の勘だけでいいますと、実質関税率が従価換算で大体150%ぐらい、その辺が一つの壁であって、それを超えると恐らくインディカ米が民間輸入で入ってくるでしょう。さらに100%がもう一つの壁で100%を割るような

実質関税率になると、恐らくジャポニカ米が民間貿易で入ってきて、主食用に向けられる。ということは、もはや従来のような国家貿易独占という体制は維持できなくなってしまう。そうなると何が起きるかという、生産調整は意味がなくなります。生産調整によって価格を維持しても外国の米が入ってくるだけで、外国産米を利する形になります。

2. ミニмумアクセス米の運用実態とその破綻

1) 過剰在庫の累積

細かいところは別にしてそこまで問題が迫っているということは、大枠としては明らかだと思います。それにもかかわらずこの1年間全く逆を行っていたわけです。生産調整を強化するとか、農家丸抱えをするとか。それから、もう一つの論点は最初にいいましたミニмумアクセス米の運営が10年間でどうなっているのかということです。端的に言って、一番の問題は先ほど理事長とも話をしたのですが、例のウルグアイ・ラウンドを受け入れるときに国会の附帯決議があったわけです。「輸入を受け入れるけれども、しかし、輸入米を国内需給に影響させないような措置をとる」という国会の附帯決議があった。ですから、ミニмумアクセス米の販売は手足を縛られた形になっているわけです。

その中で一体どういう方向に活路を求めたのかといいますと、一つは加工用です。加工用に活路を見出した。加工用でも実際には間接的に主食価格に影響しますが、一応加工用ということです。いま一つは、直接・間接の援助輸出です。直接というのはそのままミニмумアクセス米を輸出にもっていく、間接というのは一応主食として売るけれども、その主食相当分の国産米を海外援助へ回す。こういう援助米にした。

このうち、加工用は大体20万トン前後で大体安定推移しています。ところが、援助用というのは一次は20万トン前後ありましたけれども、ずっと減って最近は10万トンぐらい。特に援助用というのは大体無償か長期貸与ですから、ほとんど赤字になってしまいます。しかもこれは、相手の要請があつて初めて動くわけですからうまくふえない。それらによって、ずっと在庫がふえてくる。今ミニмумアクセス米在庫が170万トン、2年半分ぐらいたまっています。去年から、計画的に

古いものからエサにしていく方針をきめた。これは一体どういう政策ですかね。安い米を買っておいてエサにする。米を買ってエサにするなどという政策は一体日本の政策なのだろうかと思います。

2) 財政赤字の急増

その結果、この表にみるように赤字はずっと増えている。安い米を輸入しながら、しかも赤字がずっと構造的に増えてきている。こういう奇妙な状況になっていて、完全にこれまでのミニマムアクセス米の運用方式が破綻してしまっている。そこに、先ほどいったように30万トン以上の追加輸入が生ずる。これは一体どうなるんでしょうか。

結局それを考えたら、やはりその国会決議みたいなばかげた、そんな決議は破棄せざるを得ないと思います。ということは、主食用に回さざるを得ないのだろうと思います。このように国内事情からみても、あるいは国際事情からみても、今までのシステムは維持できなくなっている。そのことはだれが考えても明らかだと思いますけれども、そういう認識が関係者には全然ない。どこにもない。政府の中では密かに議論しているのかどうかわかりませんが、マスコミでも問題にならないし、研究者も全然そういう問題意識はなくて、部分的にいろいろなことをいっているだけで、システム全体をどうするのかという話は全然議論にならない。これが大変不思議で憂うべき状況であって、少しこれについての問題提起なり議論を巻き起こすべきではないかというふうに思っております。

ついでに最後に一つだけつく加えておけば、今いったようなことを今度本にします。多分来月の下旬あたりに刊行されると思いますが、その題名を『米政策の終焉』としました。

これには二つ意味がありまして、今やられている見直しは選挙が終わったら跡形もなくなるだろう、これは確実だと思います。いま一つは、中期的な終焉でして従来やられていた閉鎖型の米政策というのは中期的にはもたないだろう。やはり開放型の米政策、ある程度海外から米が入ってくることを前提にしたような米政策にならざるを得ないだろう。そういう二重の意味を込めたつもりです。少し時間を超過したのでかなり端折って、しかもかなり挑戦的なことを申し上げましたが、私の話

は一応これで終わらせていただきます。

司会 どうもありがとうございました。それでは、ここで皆様方からご質問等を受けたいと思います。恐縮ですが、発言される方は最初に所属等、それからお名前をおっしゃってからご発言をいただきたいと思います。どうぞ。

質 疑 応 答

(1) 森 宏太郎氏の質問

森 3 ページのところの「生産調整目標達成のための合意書」について先ほどお話がありましたけれども、農林水産省の当時の総合食料局長の岡島正明氏がサインしているのですが、3 のところに「都道府県については、それぞれ最大限の努力を徹底的に行う」と書いてありますのに、全国知事会はこれにタッチしていないんです。ですから、ちょっと片手落ちだという気がします。それから次の4 ページをみますと、各県のことが出ていますが、東京都や神奈川県はわかりますが、山口県が0 というのが、何か不思議な感じがして非協力というか、その点がちょっとわかりません。

それから、これは今日のお話とは関係ないのですが、食料全体の自給率が39～40 %程度なのにかかわらず米の自給率は90 %台が続いているのですが、その点はどういうふうにお考えになっておられますか、以上2 点についてよろしくお願いします。

佐伯 それはなぜかということですか。それは、さっきいったような形で形式的に関税化したけれども実質的には輸入禁止的な高関税が続いているということではないですか。それ以外に何かありますか。

森 それで自給率が非常に高いということですね。わかりました。

なお、各県の問題は、特殊なことですのでお答えは結構です。

佐伯 それよりも私がむしろあなたにお聞きしたいのは、こういう農水省の文書というのは何ですか。私には全然わからないんですけども。ここには農水省OBの方がたくさんいらっしゃいますが、こんな文書を行政で決めるということが意味があるんでしょうかね。私には信じられないです。

司会 ほかにございますでしょうか。

(2) 暉峻 衆三氏の質問

暉峻 暉峻と申します。農水省の方がたくさんみえているから、バンバン発言して反論が出るのではないかと思っていたのですが、こんなにシーンとしているのはどういうことなのかというのを質問したいですね（笑声）。

僕は無職ですけども、佐伯君に伺いたいのですが、最後のWTOの問題にも関連しますが、佐伯君とはちょっと見方が違うかもしれないけれども、僕も最近国内的な政策はいろいろな点で統合失調症を来しているというような感じがするんですね。

佐伯 そうですね。

暉峻 それから、例えば国際機関でみても、WTOの方向と国連のFAOの出しているものなどでもくい違いが出てきているというような形で、グローバルに統合失調症的な現象が出てきている。これは、現在の段階における危機の一つの現れではないかなと僕はみていますけれども、その問題と関連して、政府は一方ではWTOのドーハラウンドの交渉を進めようとしている。他方では自給率を50%に上げようとしている。これも具体的に考えて政策をみていくと、ちょっと統合失調症的なものを非常に僕は感ずるんですね。

その問題と関連して2000年に日本政府がWTO農業交渉のための『日本提案』をまとめましたね。ここではっきりしていることは今のWTOのルールというのはアンフェアで公正ではない。つまり農産物を売る国に対しては「売る自由・売らない自由」を認め、農産物を輸入する国に対しては、輸入するかしないかの自由を認めない。これはアンフェアだと。その問題と関連してミニマムアクセス米が押しつけられているということについても、問題性を明言している政府決定の文書をまとめたわけですね。

私はその問題と関連して、政府はあの段階でWTOのルールを変えていこうという姿勢を示したものと思っていますけれども、もし政府が本当に自給率を上げようというのだったら、あの政府決定というものをベースにしてWTOの交渉を必死にやる必要があると思うんですね。そうしないと実現性は到底望めないだろうと思います。

今の世界の100年に1度の同時不況の中で、いろいろな形で保護的な政策があちらこちらで出てきているし、そういう問題に対してWTOも非常に神経質になってきているというのが現状ではないかと思えますけれども、そういう世界同時不況に突入しているという状況の中で、このWTOの交渉の将来を佐伯君はどのようにみておられ、政府決定というものをどういうふうにみておられるか質問します。

佐伯 それは私から暉峻さんに聞きたいと思えます。私は、以前に農水省の交渉担当者に話を聞いたのですが、今みたいな形でもって一斉に保護主義的な形が強まってきている中で、そういう問題を交渉の場で持ち出したらどうなんだろうといったら、全然反応がない、問題にされないというのですね。あの枠組みの中で交渉が最後の局面まで行っているものだから、そういう余計なことをいうなというのが全体としての雰囲気で、そんなことをいっても全然問題にされないということのようです。実務的にはそういうことだと思いますね。

ただ、一般論としていうと、私はWTOというのは歴史的な役割はある程度終わったのかなという感じはもっています。一挙になくするというわけにはいかないでしょうが、実際問題として一番問題は自動車産業や銀行などの大企業が保護されているわけでしょう。アメリカなどはそうですね。そういう事実が先行して、そこまで行っているわけです。しかし、それをWTOが押さえきれんかというとおそらく押さえきれないですよ。アメリカは絶対やりますよ。ぎりぎりいったらWTOというのは一種の紳士協定であって力をもっていない、国家権力でない。アメリカみたいに力をもっている国がゴリ押したらそれがルールになってしまう、そういう側面がある。そういう点からいうと、WTOというのはいわば歴史的な限界に来ているのかなという感じがします。それでは、すぐになくなるかというところはないと思いますね。やはりいろいろな形で残っていくだろう。

特にWTOを考える場合、そういう議論はあまりされないで来たんだけど、IMFが完全に形骸化しているでしょう。為替レートが動いているのは金融です。貿易よりも金融で動く部分が圧倒的に大きくなっている。その問題がWTOの中に全然入ってこない。そういう中で関税率を細かに決めても余り意味ないんだけど、そういう議論は全然受けつけない形になっている。一種のセクト式になっていると思います。

いろいろな点でWTOというのには限界に来ているけれども、しかしだからといって

一切なくすることができるかという、そうはいかないと思うのです。恐らく何らかの形のルールではあっても、ある程度破られてもいいから、ああいう国際的な協定みたいなものは残しておかないと、かつてのブロック経済に逆戻りするというおそれがある。こういう意識は各国が共通にもっている。

そういうバランスの中で、だんだんウエイトを軽くしながら残っていく。それがWTOなのかなという感じはしているんですけどもね。その辺は基本的な認識の問題と具体的な交渉の問題とではかなりギャップがあるような気がします。

暉峻さんは、頑張れ頑張れといっていますけれども、いくら頑張ってもだめでしょう。日本がWTOやめますよといえればいいけれども、それはいえないでしょう。やはりあそこは力関係ですからね、決意だけではどうしようもない。

暉峻 WTOが限界に来ているという問題と関連して政府のあの提案ですね。その交渉の条件というものは、それでもやはりないと……。

佐伯 何の交渉ですか。

暉峻 2000年に政府が決めたわけでしょう、WTO農業交渉に臨む『日本提案』を。そこで、さっきいったような現在のWTOのルールに対する見解と交渉の方向を基本的に示したわけですね。

佐伯 最初にね。

暉峻 それが僕は自給率を向上しようという今の政府の基本的政策を本当に実現しようと思うなら、世界同時不況もあって、そこのところをもっと手がかりにして必死になって交渉するという余地はないのか、まだあるのか、どうみておられるのか。

佐伯 それは、私よりも官僚OBの方に聞いた方がいいですね。必死になってもだめだったっていうのはなぜかということです。

司会 佐伯先生としてもお答えにくい問題かと思いますが、ほかに何かございますでしょうか。よろしいでしょうか。——まだちょっと時間もございますが、この辺で質疑を締めさせていただきたいと思います。

では、ここで日本農業研究所の高橋理事長からご挨拶を申し上げます。

おわりに

高橋理事長 皆さん、今日のご出席いただきましてありがとうございました。

本日は、佐伯先生が日本農研の研究員としての最終講義、講演をしていただいたわけでございます。ちょうど今政府の方でも、米政策をどのようにもっていくかということを謙虚な気持ちで初めから検討してみようではないかという時期でございまして、そういう中で米政策については、本当に我が国では佐伯先生しかまともに一貫して調査研究をされている先生はいないのではないかと考えておりますが、その先生に今日講演をしていただいたことは、非常に時宜を得たことではなかったかなというふうに思っております。

今いろいろと政府で検討はされているようですけれども、まだ農林省の中でもいろいろな見解の相違がありますし、それからまた農林省と与党の農林族の間でも見解が異なる。それからまた農業団体も農業団体でいろいろな利害関係があつていろいろなことを考えているということで、行方が若干はつきりしないわけです。

それをよくみてみますと、どうも今までのいきかがかり上、こういつているというようなこともあつたり、あるいはメンツの問題があつたりとか、あるいは政局の問題があつたりとか、あるいはどうも米の生産調整を含めた問題について十分な知識がないままに、理解がないままに議論が進められているというような状態ではないかというふうに思っております。

そうした中で、今日はこういうお話をいただきましたので、皆さん方におかれましても、この米問題の新たな火つけ役というような役割もひとつ期待しておりますので、よろしくお願い申し上げまして、先生今日は本当にありがとうございました。

(拍手)

米政策改革見直し、この1年——逆走する米政策——

平成21年2月20日

佐伯尚美

はじめに——米政策はいまどうなっているのか——

I 米政策改革の基本論理

1. 経緯
2. 改革の構図——五つの制度改革、三つの焦点、二つのメインテーマ——
3. 生産者団体主役の生産調整——焦点（1）——
 - 1）ポジ化をテコとする市場ニーズに応じた生産調整
 - 2）地方分権化を強める産地づくり助成
4. 流通過剰米の生産者責任制——焦点（2）——
 - 1）集荷円滑化対策
 - 2）政府備蓄の「合理化」——純粋備蓄への転換——
5. 担い手対策としての品目横断対策——焦点（3）——

II 米政策改革の後退とその焦点

1. 流通過剰対策の強化——政府の市場介入の再開、焦点（1）——
 - 1）19年産、米緊急対策——政府米の緊急買入れと全農「調整保管」の復活——
 - a) 政府緊急買入れによる市場価格の上昇
 - b) 未達に終わった全農「調整保管」
 - 2）20年産——政府備蓄と集荷円滑化対策の融合
 - a) 経緯
 - b) 問題点
 - ① 官民責任分担の逆転
 - ② 集荷円滑化対策の質的变化——ペナルティからメリットへ
 - ③ 集荷円滑化対策をどうするのか
- 3）基本的論点——ルールなき市場介入——

2. 政府主体の生産調整への後退——規制強化と助成の拡大、焦点(2)——

1) 行政指導の強化（ムチの政策）

a) 象徴としての生産調整目標達成合意書

b) 行政指導の強化

2) 助成の増大と多様化（アメの政策）

a) 20年産

① 地域水田農業活性化対策——転作助成の5年分の一括前払い——

② 目標数量の県間調整

③ 実績

b) 21年産

① 水田等有効活用促進交付金

錯綜する助成体系と混乱する生産現場

② 水田フル活用交付金

定額交付金制度の農業版

3) 基本的問題点

旧システムへの接近と見失われた生産調整廃止への展望

3. しぼみゆく品目横断対策——焦点(3)——

1) 組織要件の緩和

2) 知事特認から市町村長特認へ

3) 変動緩和対策の複線化

4) 先進的小麦等支援対策

III W T O 農業交渉と米政策改革

1. 形式的関税化から実質的関税化へ

米国境調整の二つの変化

ミニマムアクセスの拡大と関税率引下げ

2. ミニマムアクセス米の運用実態とその破綻

1) 過剰在庫の累積とえさ化の開始

2) 財政赤字の急増

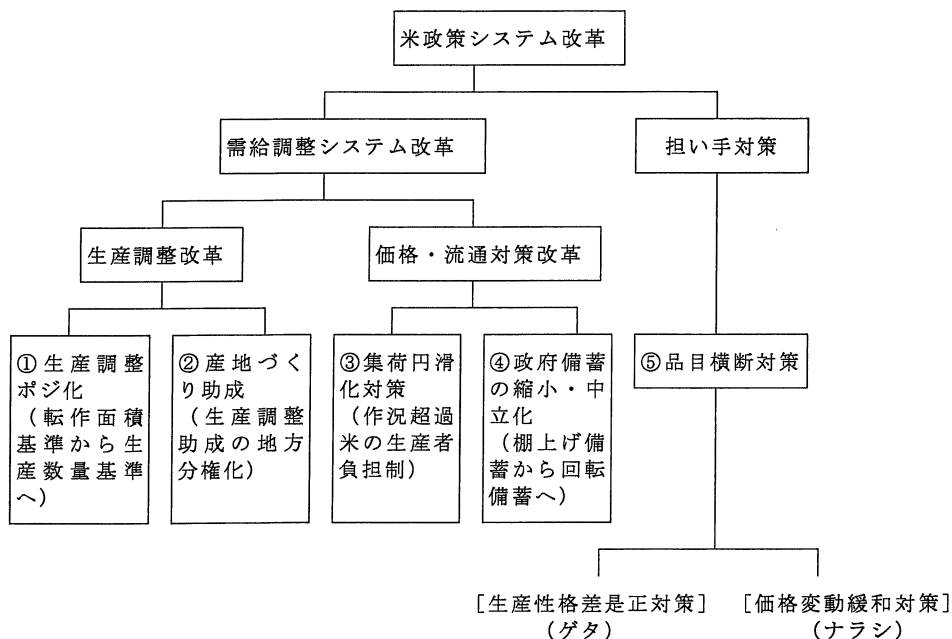
むすびに代えて

以 上

図表 1 米政策改革の推移

検討・準備段階	平成12年12月	自民党総合農政調査会「新たな農業所得安定対策についての提言」
	13-8	農業経営政策に関する研究会「農業構造改革推進のための経営政策」
	13-8	備蓄運営研究会「これまでの議論の概要と今後の主な検討課題」
	13-9	政府「米政策の検討の方向」
	13-11	政府「米政策見直しの基本方向」（検討のやり直し）
	14-1	生産調整に関する研究会発足
	14-11	同会最終報告「米政策再構築の基本方向」
	14-12	政府「米政策改革大綱」
	15-3	改正食糧法成立
実施段階	16～18年度	第一ステージ(販売実績に基づく生産目標数量割当)
	16-4	改正食糧法施行
	16-4	米穀安定供給確保支援機構発足
	18-7	移行検討会（新たな需給調整システムの検証に関する研究会）第二ステージへの移行提言
	19～21年度	第二ステージ(生産者団体主役の需給調整システム)
	19-4	担い手交付金法（農業の担い手に対する経営安定のための交付に関する法律）施行
	19-4	大豆交付金暫定措置法、農産物価格安定法廃止
	19-4	食糧法・糖価調整法（砂糖・でん粉価格調整法）改正
	19-4	食糧管理特別会計の食料安定特別会計への改組（農業経営基盤強化措置特別会計との統合）
	19-10	販売を軸とした米システムのあり方に関する研究会発足(あるべき姿の検討)
22年度～		米生産の「あるべき姿」の実現

図表 2 米政策改革の全体図



図表 3 生産調整の達成状況

(単位:千ト、千ha、%)

年産	生産数量基準			作付面積基準				実作付面積 が生産目標 数量の面積 換算値を上 回る府県	作況 指数
	生産目標数量 ①	実生産量 ②	②－①	①を面積換 算したもの ③	実作付面積 ④	目標超過			
						面積	率		
15	8,536.4	7,624.4	▲ 912.0	1,629.1	1,630.5	1.4	0	16	90
16	8,574.4	8,598.8	24.4	1,633.2	1,658.4	25.2	1.5	21	98
17	8,510.4	8,933.3	422.9	1,614.9	1,652.3	37.4	2.3	22	101
18	8,331.0	8,397.5	66.5	1,574.9	1,642.9	68.1	4.1	28	96
19	8,284.8	8,542.2	257.4	1,566.1	1,636.9	70.8	4.5	31	99
20	8,150.0	8,658.0	508	1,542	1,597	54	3.4	20 (23)	102

資料：「米の需給及び価格の安定に関する基本指針」（平成20年3月）他。

注：(1) 生産目標数量から面積への換算は平年作収量による。

(2) 20年産の未達県数のうちカッコ内は統計調査部ベース。

図表 4 新旧両制度における品目別加入面積

	平成18年度 支援対象面積	平成19年度 品目横断対策 加入面積
米	201,286	436,869
麦	259,742	253,860
大豆	99,150	110,027
てん菜	68,000	66,027
でん粉用ばれいしょ	22,000	22,191

資料：前表に同じ。

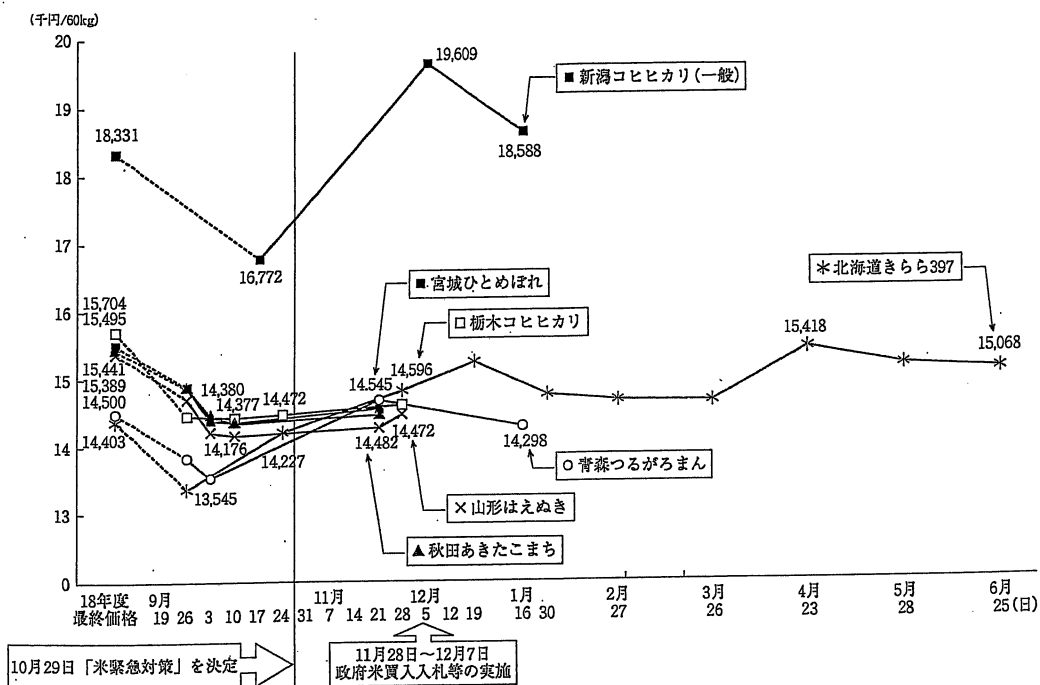
注：1) 米は18年産担い手経営安定対策加入面積。

2) 麦は18年産民間流通麦の作付面積。

3) 大豆は18年産大豆交付金対象面積。

4) てん菜、でん粉用ばれいしょは作付指標面積。

図表5 米緊急対策による米価水準の変化



図表 6 生産調整目標達成のための合意書

(全国水田農業協議会)

生産調整目標達成のための合意書

平成19年12月27日

全国農業協同組合中央会会長
 全国農業協同組合連合会経営管理委員会会長
 全国農業会議所会長
 日本農業法人協会会長
 全国稲作経営者会議会長
 全国主食集荷協同組合連合会会長
 全国米穀販売事業共済協同組合理事長
 日本米穀小売商業組合連合会理事長
 農林水産省総合食料局長

勇治秋夫志榮良通明	武豊久正俊喜正	田澤田川藤野村部島	宮柳太長佐飯木長岡
-----------	---------	-----------	-----------

上記署名者は、全都道府県において、生産調整目標が達成されるよう、下記について取り組むことに合意する。

記

- 1 それぞれが生産調整目標の達成に向けて考えられるあらゆる措置を講じる。
- 2 それぞれ単独では行うことが難しい措置についても、お互いに連携・協力して取り組む。
- 3 特に、生産調整目標の達成に向けて円滑な取組が行われていない都道府県については、それぞれ最大限の努力を徹底的に行う。
- 4 今後、生産調整の推進状況等を確認し、具体的な善後策を検討するため、定期的に及び随時に打合せを行う。

図表 7 地域水田農業活性化緊急対策の実績（平成20年6月現在）

（単位：100万円、ha、％）

都道府県	交付金額			面 積	
	配分額 (A)	執行見込額 (B)	消化率 (B/A)	執行見込面積	要生産調整 拡大面積
全 国	50,000	12,092	24.2	24,660	約10万
北海道	1,000	461	46.1	922	▲ 170
青 森	1,758	1,070	60.9	2,204	3,550
岩 手	437	293	67.0	588	920
宮 城	1,917	1,019	53.2	2,048	3,950
秋 田	4,280	2,034	47.5	4,098	9,010
山 形	1,511	680	45.0	1,374	3,180
福 島	6,619	372	5.6	793	13,670
茨 城	4,087	802	19.6	1,638	8,490
栃 木	3,069	558	18.2	1,212	6,460
群 馬	836	39	4.7	80	1,760
埼 玉	1,972	196	9.9	403	4,150
千 葉	6,242	55	8.8	113	13,140
東 京	-	-	-	0	▲ 40
神奈川	57	0	-	0	120
新 潟	4,473	1,315	29.4	2,650	8,870
富 山	167	112	67.1	230	330
石 川	78	26	33.3	53	60
福 井	200	150	75.0	309	380
山 梨	128	5	3.9	10	260
長 野	1,083	100	9.2	210	2,280
岐 阜	100	8	8.0	15	210
静 岡	727	5	6.9	13	1,530
愛 知	1,515	41	2.7	83	3,190
三 重	551	122	22.1	245	1,160
滋 賀	250	226	90.4	452	▲ 500
京 都	58	13	22.4	27	130
大 阪	242	1	0.4	3	510
兵 庫	192	29	15.1	61	430
奈 良	565	5	0.9	11	1,190
和歌山	166	10	6.0	21	350
鳥 取	61	23	37.7	45	120
島 根	198	33	16.7	65	400
岡 山	1,055	135	12.8	290	2,220
広 島	79	16	20.3	33	▲ 160
山 口	67	0	0	0	▲ 150
徳 島	485	50	10.3	112	1,020
香 川	193	1	0.5	1	▲ 390
愛 媛	13	1	7.7	3	▲ 30
高 知	1,164	12	1.0	28	2,450
福 岡	33	33	100.0	66	10
佐 賀	975	975	100.0	1,950	580
長 崎	268	100	37.3	227	570
熊 本	600	600	100.0	1,217	320
大 分	268	143	53.8	293	570
宮 崎	186	159	85.5	324	▲ 70
鹿 児 島	66	66	100.0	140	90
沖 縄	9	1	11.1	1	▲ 20

資料：農水省「米関連政策の実施状況について」。

注：20年6月中間時点での見込み数値。

図表 8 目標生産数量の県間調整の結果（20年産）

	数 量（トン）		産地づくり交付金		資 料
	申込数量	決定数量	総 額 （百万円）	増 減 単 価 （円／トン）	
出し手 佐賀	△ 7,580	△ 7,580	830	109,499	
受け手 新潟	3,500	3,500	△ 210	△ 60,000	福島民報 陸奥新報 青森県データ 同上 毎日新聞 青森県データ
福島	1,480	1,480	△ 76	△ 51,000	
青森	2,000	911	△ 36	△ 40,000	
茨城	1,360	620	△ 25	△ 40,000	
石川	1,250	569	△ 23	△ 40,000	
宮城	450	450	△ 18	△ 41,000	
山梨	110	50	△ 2	△ 40,000	
計	10,150	7,580	△ 390		

資料：農林中金総研小針美和研究員の推計による。

図表 9 重要品目の市場アクセス改善案（議長案）

	農産物に占める割合	関 税 削 減	関税割当拡大幅 （国内消費量に占める割合）
一般品目	92～96%	66～73%減	なし
重要品目	4～8%	一般品目の 3 パ タ ー ン か ら 選 択 1/3 の削減 → 4～6% 1/2 の削減 → 3.5～5.5% 2/3 の削減 → 3～5%	

農水省「WTO農業交渉をめぐる最近の動き」（平成20年3月）

注：一般品目の関税削減率は関税率75%以上の高関税のケースであり、重要品目はほとんどがこれに属する。

図表10 SBS米の売買価格とマークアップ（平成17～19年度）
（単位：トン、トン当たり円、％）

		落札数量	買入価格	売渡価格	マークアップ	
					金 額	率
平成17年度	第1回（6月）	22,500	140,941	250,147	109,203	77.5
	2（8月）	22,500	145,235	218,912	73,677	50.7
	3（12月）	24,300	146,874	222,608	75,734	51.4
	4（18年1月）	25,852	147,839	236,909	89,870	61.1
18年度	第1回（5月）	23,940	148,032	254,215	106,183	71.7
	2（8月）	24,678	146,619	246,603	99,984	68.2
	3（11月）	23,864	142,290	259,581	117,291	82.4
	4（12月）	24,050	153,328	274,221	121,893	79.5
19年度	第1回（5月）	24,280	154,292	257,158	102,866	61.1
	2（8月）	18,812	150,804	230,918	80,114	53.2
	3（11月）	25,000	147,144	237,041	89,897	61.1
	4（20年1月）	25,584	160,843	244,574	83,731	52.1
	5（3月）	2,892	146,562	255,595	109,033	74.4

農水省資料

注：（1）価格は加重平均

（2）入札対象は一般米

図表11 SBS米のマークアップの年次別推移
（単位：千円／トン、％）

		平成7年度	8	9	10	11	12	13	14
買入価格 売渡価格		95	96	105	102	68	62	70	82
		275	267	234	225	240	215	242	214
マ ー ク ア ッ プ	額	180	171	129	123	172	133	172	122
	率	189.3	177.2	123.8	121.0	246.5	246.8	245.8	147.9

資料：食糧庁資料より算出

注：（1）価格は加重平均

（2）数量は玄米、精米の単純合計

図表12 ミニマムアクセス米の収支（平成15～19年度）
（単位：億円）

	平成15年度	16	17	18	19
売買損益	13	▲ 202	▲ 22	16	49
管理経費	▲ 172	▲ 182	▲ 185	▲ 240	▲ 265
損失額	▲ 159	▲ 384	▲ 207	▲ 224	▲ 216

農水省資料

講演会記録

- No. 1 戦後農業の画期と新しい農業の担い手—歴史家の眼でみた—
(講師 古島敏雄 氏) 昭和 62 年 2 月、B5、28 頁。
- No. 2 わたしの農業観 (講師 山下惣一氏) 昭和 62 年 1 月、B5、35 頁。
- No. 3 技術革新と日本農業 (講師 川嶋良一氏) 昭和 62 年 3 月、B5、28 頁。
- No. 4 「21 世紀へ向けての農政の基本方向」について (講師 内村良英氏)
昭和 62 年 5 月、B5、34 頁。
- No. 5 物質循環と地力問題 (講師 熊沢喜久雄氏) 昭和 62 年 12 月、B5、40 頁。
- No. 6 農法の理念 (講師 加用信文氏) 昭和 63 年 5 月、B5、37 頁。
- No. 7 このごろの森林問題について (講師 高木文雄氏) 昭和 63 年 5 月、B5、34 頁。
- No. 8 地域農業の可能性—自立と共生をめざして— (講師 星 寛治氏)
昭和 63 年 6 月、B5、45 頁。
- No. 9 米と牛肉の自由化の影響について (講師 大賀圭治氏)
昭和 63 年 10 月、B5、43 頁。
- No. 10 食品工業から見たわが国農業の展望 (講師 久保真吉氏)
平成元年 2 月、B5、54 頁。
- No. 11 わが家の農業 (講師 竹本敏晴氏) 平成元年 2 月、B5、35 頁。
- No. 12 農業をめぐる国際情勢 (講師 真木秀郎氏) 平成元年 6 月、B5、33 頁。
- No. 13 最近の中国農政改革の動向について (講師 劉 志仁氏)
平成元年 5 月、B5、53 頁。
- No. 14 今後の農政の方向について (講師 真鍋武紀氏) 平成元年 10 月、B5、30 頁。
- No. 15 牛肉の輸入自由化と肉牛経営の対応方向 (講師 栗原幸一氏)
平成 2 年 5 月、B5、40 頁。
- No. 16 ペレストロイカと農業 (講師 金田辰夫氏) 平成 2 年 12 月、B5、38 頁。
- No. 17 人民公社はどうなったか—最近の中国農業をめぐる—
(講師 劉 志仁氏) 平成 3 年 1 月、B5、30 頁。
- No. 18 土と古代文化—日本文化のルーツを求めて— (講師 藤原彰夫氏)
平成 3 年 9 月、B5、50 頁。
- No. 19 サステイナブル・アグリカルチャーについて—国際農業研究センターにおける最近の研究動向— (講師 林 健一氏) 平成 4 年 3 月、B5、30 頁。
- No. 20 新しい食料・農業・農村政策の方向について (講師 入澤 肇氏)
平成 4 年 12 月、B5、30 頁。
- No. 21 わが家の農業経営 (講師 国定正俊氏) 平成 5 年 8 月、B5、35 頁。
- No. 22 イギリスにおける農業保護の歴史的経験 (講師 森 建資氏)
平成 6 年 3 月、B5、28 頁

- No. 23 私の有機農業経営―23年の実践から―（講師 金子美登氏）
平成6年6月、B5、29頁。
- No. 24 環境保全型農業をめぐって（講師 熊澤喜久雄氏）平成6年11月、B5、41頁。
- No. 25 G A T Tウルグアイ・ラウンド農業合意後のわが国農政（講師 山本 徹氏）
平成7年3月、B5、41頁。
- No. 26 最近の農政と農家の本音について（講師 佐藤藤三郎氏）
平成7年9月、B5、25頁。
- No. 27 新規就農7年の体験から（講師 岡路 真氏）平成8年3月、B5、40頁。
- No. 28 ブラジルの農業と私の牧場開拓と経営（講師 小野田寛郎氏）
平成8年6月、B5、34頁
- No. 29 米国1996年農業法の内容と国際的影響（講師 服部信司氏）
平成8年8月、B5、37頁
- No. 30 農業基本法の回顧と展望（講師 荏開津典生氏）平成8年11月、B5、40頁。
- No. 31 私の農業と地域とのかかわり（講師 荻原勝巳氏）平成9年3月、B5、42頁。
- No. 32 財界からみた農業・農政観（講師 小島正興氏）平成9年9月、B5、37頁。
- No. 33 農村の健康問題について（講師 若月俊一氏）平成10年2月、B5、31頁。
- No. 34 技術の進歩で世界の食料生産をどこまで増やせるか（講師 三輪睿太郎氏）
平成10年6月、B5、42頁。
- No. 35 O E C Dにおける農業と環境の論議（講師 西郷正道氏）
平成10年10月、B5、46頁。
- No. 36 食料・農業・農村基本問題調査会答申をめぐって（講師 中村靖彦氏）
平成10年12月、B5、25頁。
- No. 37 中国農業とその周辺的一般情勢（講師 松浦龍雄氏）
平成11年6月、B5、42頁。
- No. 38 世界の食糧生産とバイオテクノロジー（講師 貝沼圭二氏）
平成12年2月、B5、38頁。
- No. 39 農政改革と農林水産省組織改革（講師 高木勇樹氏）
平成12年5月、B5、40頁。
- No. 40 農村の今を考える（講師 役重真喜子氏）
平成12年9月、B5、33頁。
- No. 41 農協の今後のあり方（講師 岸 康彦氏）
平成13年1月、B5、41頁。
- No. 42 中国農業と農政の現状及び新世紀の政策的課題（講師 劉 志仁氏）
平成13年3月、B5、40頁。
- No. 43 中山間地域等直接支払制度の到達点と課題（講師 小田切徳美氏）
平成13年10月、B5、52頁。

- No. 44 動物バイオテクノロジーの現状と課題（講師 安江 博氏）
平成 14 年 2 月、B5、37 頁。
- No. 45 ぶった農産の発展の軌跡と今後の取組み（講師 佛田利弘氏）
平成 14 年 6 月、B5、40 頁。
- No. 46 イネゲノム解析とその利用（講師 畑中孝晴氏）
平成 14 年 9 月、B5、44 頁。
- No. 47 ゼロから築いた私の農園（講師 木之内 均氏）
平成 15 年 1 月、B5、49 頁。
- No. 48 米政策改革の課題と展望（講師 佐伯尚美氏）
平成 15 年 7 月、B5、36 頁。
- No. 49 なぜ今、食品安全か（講師 梅津準士氏）、平成 15 年 9 月、B5、41 頁。
- No. 50 W T O、F T A と日本農業（講師 服部信司氏）
平成 16 年 4 月、B5、37 頁。
- No. 51 水田農業の改革と集落営農（講師 井上芳男氏）
平成 17 年 2 月、B5、37 頁。
- No. 52 地域型農業法人をめぐる経営環境の変化と今後の方向（講師 丸山秀子氏）
平成 17 年 10 月、B5、37 頁。
- No. 53 耕畜連携による飼料稲を基軸とした循環型農業の推進（講師 鎌谷一也氏）
平成 18 年 3 月、B5、39 頁。
- No. 54 大規模稲作農家と共存した集落型法人の育成について（講師 仲延旨氏）
平成 19 年 2 月、B5、61 頁。
- No. 55 (株)アグリパートナーの仕組みと集落営農（講師 井部辰男・古川敏雄氏）
平成 19 年 4 月、B5、44 頁。
- No. 56 集落営農および担い手対策に対する J A グループの取り組みについて
（講師 馬場利彦氏）、平成 19 年 4 月、B5、51 頁
- No. 57 未来ある農業経営を目指して—主婦が夕食に用いる牛肉の生産とブランド化
（講師 小林輝男氏）、平成 19 年 12 月、B5、32 頁
- No. 58 (農)伊賀の里モクモク手づくりファームの軌跡と展望
（講師 木村 修氏）、平成 20 年 2 月、B5、44 頁
- No. 59 飼料用米を用いた養豚—平田牧場と J A 庄内みどりの連携—
（講師 新田嘉七・佐藤秀彰氏）、平成 21 年 1 月、B5、47 頁
- No. 60 米政策改革見直し、この 1 年—逆走する米政策—
（講師 佐伯尚美氏）、平成 21 年 3 月、B5、41 頁

平成21年 2 月 20 日開催 佐伯尚美氏講演会

平成21年 3 月 印刷

平成21年 3 月 発行

編集・発行 財団法人 日本農業研究所
本 部 東京都千代田区紀尾井町 3 番 2 9 号
電話 03-3262-6351 〒102-0094
FAX 03-3262-6355

実験農場 茨城県つくば市稲荷原 2 - 1
電話 0298-76-0111 〒300-1259
FAX 0298-76-0945

印刷・製本／共立速記印刷(株)