

食糧管理制度改革に関する諸論調

清水 純 一

1. 課題と論調整理の視点
2. 政府介入の諸類型
3. 諸団体の主張
 - (1) 臨時行政改革推進審議会（行革審）
 - (2) 消費者団体連絡会
 - (3) 全日本民間労働組合協議会（全民労協）
 - (4) 小括
4. 諸論調の論点整理
 - (1) 間接統制論
 - (2) 部分管理論
 - (3) 最低価格保証制
 - (4) その他
5. 全体を通じた特徴

1. 課題と論調整理の視点

昭和 61 年産の生産者米価据置と 61 年 9 月のコメの対日市場開放を求めた全米精米業者協会（RMA）の米通商代表部（USTR）への提訴を契機として、食管制度に関する批判および改革案が各界から出されたのは記憶に新しいところである。（また 63 年 9 月 14 日、再度 RMA は米新通商法 301 条に基づいて USTR に提訴した。これは 10 月 28 日に 63 年 12 月のガットのウルグアイラウンドのモントリオールで開催される中間レビューにおける日本国政府の積極的対応を要求するなど、条件付ではあるが再び却下されたのも周知の通りである。）今後の食管制度のあり方を考えるうえで、これらの論調を現段階において整理しておくことが必要であり、またそれを行なうことが本稿の課題でもある。

ただし食管制度の改革を考える場合、単に表面的に制度の改革案を述べるだけでは不十分であり、広く農業構造・土地利用等が将来いかなる方向に進んでいくかの展望無しにこれを論じることはできない。また財政負担に

対する配慮も必要である。

そこで以下に述べる基準に従って諸論調を整理することにする。中心となる第 4 節で取り上げる論文は原則として次に述べる項目についてできるだけ触れているものとする。

- ① 管理方式
- ② 財政負担
- ③ 生産調整
- ④ 米価水準
- ⑤ 土地利用・農業構造の将来像
- ⑥ 国境措置

関係諸団体の主張は上記の 6 項目を充しているものは少ないが、国民各層の意見を知ろううえで重要なので、第 3 節で簡単に紹介することにする。

また、各人の主張には概念の定義（特に管理方式をめぐって）に混乱がみられるので、サーベイに先立って概念の整理を第 2 節で行なうことにする。

2. 政府介入の諸類型

一般に政府が農産物の市場に介入する際の方法としては次の四つが考えられる。

- ① 不足払い制度
- ② 最低価格保証制度
- ③ 間接統制（価格安定常制度）
- ④ 部分管理

このうち、①と②に関しては誤解の生じる余地はないと思われるが、③と④に関しては論者により用語の定義に関して混乱がみられるのでここで概念を整理しておくことにする⁽¹⁾。まず、間接統制は「コメの流通は基本的に自由にし、価格形成は市場メカニズムにまかせるが価格安定帯を設け、政府は1商人として介入する。」と定義する。同様に、部分管理は「政府が毎年流通するコメの一部について政府が定めた価格で買い上げ、売り渡す。このコメに関しては、流通ルートを設定し、規制を残す。他のコメは自由な市場メカニズムによる流通にまかせる。」とする。

両者の違いはどこにあるかという点、定義の中にもふれているように間接統制下では政府は大量に売買は行なうが市場に参加している1商人にすぎないのに対し、部分管理の場合は「管理」と名がついているとおり、自由な市場と政府米というように市場が分断されていることである。しかしこれはあくまで理念型であり、実際の提言の多くは両者の中間に位置している。例えば間接統制にしても、価格安定のための政府購入量が200万トンにも上れば部分管理に近い形になり、逆に部分管理の場合でも政府米の数量が少なければ間接統制に近くなる。

注(1) 食料管理の方式の概念整理に関しては、すでに昭和46年に小倉武一氏を主査とする食糧管理制度研究会による試案が提出されているので合わせて参照されたい（小倉武一「米の管理制度改正への提案（試案）『農業構造問題研究』第66号、昭和47年」）。

3. 諸団体の主張

ここでは労働界・財界・消費者団体など国

民各層の意見を簡単に整理することにする。なお経団連に関しては第4節で取り上げるので、ここでは触れない。なお、この種の提言は過去においても繰り返し出されているので、昭和60年以降のものに限定することにする。

（1）臨時行政改革推進審議会（行革審）

① 昭和61年度予算に向けた行政改革に関する意見（昭和60年7月22日）

② 今後における行政改革の基本方向（昭和61年6月10日）

③ 当面の行政改革の推進に関する基本方針について（昭和62年7月14日）

基本的には市場メカニズムを導入し、内外価格差を縮小し、産業として自立し得る農業の確立を唱えている。そのため構造政策を重視し、担い手がシェアを拡大しようような「生産抑制的」な米価を定めることと、自主流通米の比重を高めると同時に助成金に関しては縮小・削減を図るように提言している。

（2）消費者団体連絡会

① 食料・農業問題について国民的論議を求める消費者共同意見（昭和62年1月20日）

② コメ輸入に反対する要請（昭和62年4月27日）

消費者団体の主張は現状のシステムの改変という意味では最も「保守的」と言えなくもない。食料自給率の向上が国政の基本として、農産物の輸入自由化にも反対している。輸入自由化反対の一番大きな理由は、輸送する際の防腐・防除剤などに関する安全性の問題であるが、地域経済に及ぼす影響も危惧している。

（3）全日本民間労働組合協議会（全民労協）

① 昭和62～63年度政策・制度要求と提言（昭和62年6月15日）

「食料基本法」を制定し、自給品目を限定選別すべしとしている。すなわち、完全自給するものおよび自給率を一定目標に保持するもの、国内生産と輸入を平行するもの、原則として輸入に依存せざるを得ないものの3区分である。この背景には勤労者サラリーマンが高い税負担と高い食料品価格を負担しているという意識がある。また米価は市場における需給動向をより反映させ、農業生産の望ましい立地配分の実現を求めている。

(4) 小 括

以上、経済界を除いた諸団体の主張を簡単に紹介したが、興味深いのは消費者団体が最も食管制度の維持に熱心なことである。総理府が62年9月に実施した「食生活・農村の役割に関する世論調査」でも回答者(2,323人)の約7割は食料を国内で作る方がよいと思っているという結果が出ている。この傾向は以前と変わらず、同じ総理府が53年12月に実施した調査でも、食料消費のあり方について66%が自給尊重派であるという結果が出ている⁽¹⁾。民間サラリーマンの団体である全労協が現在の日本農業のあり方に対して比較的厳しい見方をしていることを考えると、この両者の意見のギャップが何かを探るのは興味深いテーマである。

注(1) 国民が食管制度に対して抱いているイメージに関しては持田恵三氏による興味深い分析があるのでこれを参照されたい。(持田恵三「食管制度と食糧需給——過去と将来——」, 日本農業年報XXVIII集『食管——八〇年代における存在意義——』, お茶の水書房, 昭和55年所収)。

4. 諸論調の論点整理

ここで取り上げる9の文献のうち、政府介入の類型別に分類すると間接統制を提言しているのが〔1〕〔2〕〔3〕の3論文。部分管理が〔4〕〔5〕の2論文で、最低価格保証制が

〔6〕〔7〕の2つ。いずれにも属さないのが〔10〕の農協食管制と、特に名付けてはいない〔9〕に大きく4分類される。

以下、管理方式の類型別に論点を紹介していくことにする。なお、論文のなかには明示的に管理方式の名前を述べていないもの、あるいは先に述べた概念規定と整合しないものがあるが、これに関しては内容から判断して分類した。例えば経団連〔1〕では「部分管理」という言葉が用いられているが、内容から判断してむしろ間接統制がふさわしいと思われるので「間接統制」に分類してある。

(1) 間接統制論

経団連〔1〕の主内容は5年以内に2段階で部分管理(原文のまま)への移行である。第1期が準備段階として位置付けられており、この期に政府米比率を3割まで下げて流通に競争原理を導入することとしている。第2期が移行期であり、自主流通米は管理から外し(これを「自主流通米」と呼んでいる)政府米は需給コントロールと回転備蓄に必要な一定量を購入するにとどめるとして、自主流通米の価格が極端に変動する場合には緊急措置として市場に介入できる手段を持つことにしている。

小倉〔2〕は管理を原則としてやめ、政府は「ひとつの大きなマーチャント」になり、売り買いの介入は行なうようになるとしている。

以上のとおり、最も純粋な間接統制の形態は小倉〔2〕であり、経団連〔1〕および藤岡・増田〔3〕は中間的である。経団連〔1〕では需給コントロールに必要な一定量を「政府米」として確保するという点が部分管理的であるし、藤岡・増田〔3〕の150万トンという政府備蓄量は現行の政府適正在庫量とされる100万トンと比較しても高水準である。

生産調整については、経団連〔1〕は第1期は継続し、第2期は廃止である。藤岡・増

田〔3〕は「低コスト政策にふさわしい試みに挑戦する者」に対しては自由作付けを認めることにしている。小倉〔2〕ではこの点について特に触れていないが、間接統制はそもそも国内のフリーマーケットを前提にしているのであるから生産調整が存在しないのは当然という考えなのであろう。

米価に関しては、経団連〔1〕は第1期に3～4 ha 層の生産コストを償う水準にして段階的に引き下げることとしている。以上〔1〕と〔3〕の2者が米価の段階的引き下げを主張しているのに対し、小倉〔2〕では現行米価水準より3～5割引き下げが、これは段階的に引き下げるのではなく「一気に引き下げる」という点が非常に対照的である。

農業構造の将来展望としては経団連〔1〕は、今世紀末には農業従事者1人当たりの平均耕作規模は10 ha（北海道の畑作は30 ha）に拡大し、借地による規模拡大・コスト削減を実現し、産業としての農業を営む「プロ農家」と経済行為としての農業は行なわない高齢者農業・都市住民のレクリエーション農業などの「自給型農業」に分化すると予想している。

藤岡・増田〔3〕でも大規模稲作の浸透を予想しているが、興味深いのはこれにより生じた余剰労働力や産直の進展により複合経営が復活するとしている点である。

小倉〔2〕は共同化を主張する。すなわち米作農家が集落農場または町村農場を編成し、共同組織を作り、そこでの生産費が需給均衡価格に等しくなるようにするというものである。

国境措置については、経団連〔1〕が工業原料用の米には輸入を認めるように求めており、飯米用については「部分管理に伴う市場介入に必要な米が不足する場合や米需要の多様化に対応する上で必要な場合」には輸入を行なうとしている。

小倉〔2〕の場合、経団連〔1〕のように経

常的な輸入は考えないが、凶作などが起こったときには必要なら輸入するが、許可制度にするという考えである。藤岡・増田〔2〕もコメの輸入自由化は衝撃が大きすぎるので、他の農産物のアクセスも含めた経済全体の処理を柔軟にして時間を稼ぐべきとしている。

間接統制に移行した場合、経団連〔1〕では山間部等の地域において国土保全上稲作の継続が必要な場合、国による価格補助を行ない、藤岡・増田〔3〕でも土地条件の悪い地域や離農者の対策などの「農村厚生省的要素」も今後の農政の中でウェートが高まっていくとみている。ただし、基本は高い労働生産性をめざす「食糧生産省的要素」とも書いてはいる。

（2）部分管理論

部分管理に関しては、佐伯〔4〕が先に述べた定義に最も近いのでこれを中心に紹介し、速水〔5〕は簡単に触れる程度にする。なお、以下は第1節で述べた条件を充す論文が少ないので、論文毎に紹介していくことにする。

佐伯〔4〕の主要内容は政府の買入れ数量を制限して、一定量（例えば、200万トン）をコンスタントに買入れ、売り渡すというものである。その際に生じた政府のストックは主食外の用途に充当し、集荷・販売業者に対する許可制度と報告義務は残すことにしている。

生産調整は基本的に廃止し、「過剰水田の調整は市場原理で」進める。生産者米価は漸次切り下げ、需給均衡水準に近づけていき、最終的には最低保証価格的性格を持たせる。同時に、正米市場を創設し、民間主導型の価格形成を行なう。土地利用の面では、えさ米を推進し、これに関しては不足払いを実施する。その際の構造変化は0.5～2.0 haの中間に集中し、零細兼業農家と上層専業農家に2極分化するという展望を描いている。

速水〔5〕は、具体的な内容は明らかでな

い面もあるが、基本的な主張は産業政策と農業政策を別個のものとして設計し、企業家的能力を持つ高生産性農家への生産集中を押し進めるというものである。この場合、生産調整に参加するか否かは個人の自由とする選択的減反、つまり減反を受け入れた農家のみに一定価格での買い上げを保証し、価格変動のリスクを負ってでも作付けを拡大したい農家には、作付けと販売を自由にするという方式に転換する。

米価は高生産性農家のコストに見合って保証米価を引き下げていくことにし、そうすれば世紀末を待たずして米価を半減することが可能だとしている。また保水池としての役割を持つ水田には補助を与えることも提案している。

(3) 最低価格保証制

荏開津〔6〕は、一定の米価で無制限に米を買い入れるという方式である。その後、食用米はコスト米価で売り渡し余剰米は随時飼料用として売り渡すことを提言している。生産調整は撤廃し、買い入れ米価は引き下げて最低保証価格の性質を持たすことにしている。

この場合の財政負担は、現状の財政負担を仮定している。よって、稲作ないし飼料作を前提とした水田整備が必要となる。構造問題では、米価引き下げによる大規模稲作農家の所得減は長期的には解決するという見通しをしている。この政策の場合、輸入飼料との競争が問題となるが、輸入飼料に関する国境措置は行なわず、飼料米価格を国際価格にさや寄せすると同時に米に関する国境保護は継続するというものである。

問題点としては、米に関する政策の一切が政府の買い入れ米価の一点に集約されるので米価決定が困難になる点を挙げている。

叶〔5〕は2段階での自由化を提案している。すなわち、第1段階では国境措置を講じながら、速水〔5〕同様生産調整計画への選

択的参加制をとり、生産調整計画への不参加者には自由市場で決まる価格を受け入れてもらい、参加者には最低保証価格で買い上げるというものである。この場合の価格は当面は効率的経営農家の生産費を基準にして価格支持を行なう。

国内自由化でこの制度に適応できる農家層が形成された後、第2段階として市場開放するというものである。

この制度下では、平野部では、規模拡大でコストダウンが進むが、生産者価格も下がるので収益性が変わらないのに対し、山間部では無農薬米等の高付加価値農業が可能になるので、かえって有利になろうとしている。

(4) その他

梶井〔8〕は、部分管理に近い考え方である。政策価格は物財費保証水準の最低価格保証的なものとして下げ、一定数量は政府米として売り渡し義務を課す（この点が部分管理的）。どの農家層の物財費を考えるかという点では、加工需要のための他用途需要量と主食用需要量を合計した量を「政策的需要量」と呼び、これを充足するのに必要な標準経営による限界供給コストを考えるというものである。

特徴的なのは生産調整に対する考え方であり、稲の作付けを自由にする地域と水田の農法再編を行なう地域に分けるという考え方である。上記のいずれかを選択するのは集落等の一定地域の関係者の合意に委ねることとしている。

林〔9〕は、「農協食管」と呼ばれている方式である。具体的には政府は棚上げ備蓄によって米穀年度末に300万トン程度を持ち越し、一定年次を経過した後に加工用米・エサ米・対外援助物資などに使用するというものである。「農協食管」と呼ばれる所以は、農協等による自主的な生産・出荷体制を作るところから出てきている。

この方式によれば膨大な財政負担が必要になると思われるが、これは大規模災害に備える「危機管理特別会計」によって処理し、通常の米の価格・流通政策に関する国の経費とは別個扱いとする。

国境措置は現行食糧管理法の貿易管理の規定を守るだけでなく、麦あるいは飼料穀物までも国家貿易にすることを目指すとしている。

5. 全体を通じた特徴

以上、諸論調の内容を紹介してきたが、最後に全体の論調を通じた特徴を、重複する点も多いが簡単に整理して終わりにしたい。

まず、さすがに輸入も含め完全なフリーマーケットにせよという主張は皆無であり、第2節で述べたような何らかの政府介入を前提としている。

国境措置に関しても明示的に書かれてはいないが、ほとんどが国境措置は継続し、国内の自由化を進めるという点で共通している。このなかで経団連〔1〕が工業原料用の米の経常的な輸入と市場介入に必要な場合の米飯用の輸入を認める点で最も積極的であり、許可制度にする小倉〔2〕がこれに続く。これの対極が林〔9〕で、逆に国家貿易の対象を麦・飼料まで広げようとしている⁽¹⁾。

米価に関しては林〔9〕のみが反対している以外は、引き下げて農業構造を改変しているという姿勢である。ただ引き下げ方がほとんどが徐々に引き下げるという方式に対して、小倉〔2〕のみが一気に引き下げるというのが対照的である。

米価引き下げ派の描く農業構造は、言葉の違いはあるが、多くが零細農家と大規模専業農家への分化を予想している。この点でも小倉〔2〕が集落農場（町村農場）制を提唱しているのが目立つ。

また、地域対策を考慮して山間部には何ら

かの補助をすべきだという考え方も増えてきている。

最後に、本来なら各提言を比較し財政負担等がどうなるか比較すべきであるが、例えば間接統制と部分管理のどちらが財政負担が大きいかは、管理方式で決まるのではなく、価格安定帯なり政府米価の水準をどこに定めるかに決定的に依存する。その点、各提言の米価水準は抽象的な表現に留まっているものが多く、比較が困難である。これは一面で政策提言の難しさを表しているともいえよう。

注(1) なお、今回は時間の都合上、単年度需給均衡のやり方によらず数年を見越した「ゆとりある米の需給計画」を提唱している食糧政策研究会の提言には触れられなかった。これに関しては、食糧政策研究会編『日本の食糧と食糧制度』（日本経済評論社、昭和62年9月）を参照されたい。

〔参 考 文 献〕

- 〔1〕 経済団体連合会『米をめぐる問題について——国際化時代にふさわしい、新しい日本型農業を実現するために——』（昭和62年1月）。
- 〔2〕 小倉武一「米価は三～五割引き下げよ」（『エコノミスト』昭和62年7月21日号）。
- 〔3〕 藤岡幹恭・増田俊二『日本のコメと農業をどう変えるか』（毎日新聞社、昭和62年5月）。
- 〔4〕 佐伯尚美『食糧制度——変質と再編——』（東京大学出版会、昭和62年7月）。
- 〔5〕 速水佑次郎「農業再編で生産性を高めよ」（『日本経済新聞』昭和61年12月18日、『農業経済論』岩波書店、昭和61年1月）。
- 〔6〕 荏開津典生「転作政策と飼料米政策」、土屋圭造編『農産物の過剰と需給調整』農林統計協会、昭和59年3月）。
- 〔7〕 叶 芳和『コメをどうする——農制改革の心——』（日本経済新聞社、昭和62年6月）。
- 〔8〕 梶井 功「水田農業確立のために」（『農村と都市を結ぶ』昭和62年1月）。
- 〔9〕 林 信彰「食糧論議の争点を洗う」（『協同組合経営研究月報』昭和61年6月号）。

附 表

文献	(1) 経団連	(2) 小倉	(3) 藤岡・増田	(4) 中嶋	(5) 佐伯
方式	間接統制	間接統制	間接統制	間接統制	部分管理
主 内 容	2段階で部分管理へ移行（5年以内） ・第1期（準備期間） 政府米比率を3割まで下げ流通に競争原理を導入 ・第2期（移行期） 政府米は需給コントロールと回転備蓄に必要な一定量を購入、自流通米は管理から外す。緊急措置として市場に介入	・米価を一気に大幅に下げ、所得補償は別途に行う。 ・管理は原則としてやめ、売り買いの介入は行う（政府は一つの大きなマーチャントになる） ・間接統制を行う場合の最高最低価格の幅は2割程度に	150万t程度の政府備蓄米を確保し、米価の暴騰暴落を防ぐ市場操作を行う	・国内自由化 ・輸入小麦による穀物備蓄とコメの緩衝在庫 ・自由化には5年くらいで「軟着陸」 ・「価格安定制度」を設ける	・政府買い入れ数量を制限、一定量（例えば200万トン）をコンスタントに買い入れ、売り渡す ・ストックは主食外用途へ政策的に充当 ・集荷・販売業者に対する許可制度と報告義務は残す
転 作	第1期は継続、第2期は廃止する		低コスト政策にふさわしい試みに挑戦する者に対しては自己責任による自由作付を認める	水田転作奨励金の単価を毎年減額し自由流通移行時に廃止する 3割弱の水田が転作休耕	基本的に廃止、過剰水田の調整は市場原理で
米 価	第1期に一定規模以上の農家の生産費をベースに段階的に引き下げる	3割～5割引き下げる	3～4ha層の生産コストを償う水準にして段階的に引き下げる	自主流通米助成金を現行の10分の1に引き下げ政府買い入れ米の価格を毎年一定額ずつ引き下げていく（買い入れ量は据置）	・生産者米価を切下げ漸次的に需給均衡水準に近づけていく（最低保証価格） ・正米市場の創設、民間主導型の価格形成
財政負担		現在より増やさない		「価格安定帯」の位置を高めに設定する	
農 業 構 造	・今世紀末には農業従事者の平均規模は10haに拡大（北海道畑作は30ha）プロ農家と自給型農家に分化	米作農家が集落農場または町村農場を編成し共同組織を作り、そこでの生産費が需給均衡価格に等しくなるようにする	大規模稲作と複合経営の共存 飼料作物の自給率アップをめざす		・えさ米を対象とした不足払いの実施 ・構造変化は0.5～2.0haの中間層に集中、零細兼業農家と上層専業農家に二極分化
国 境 措 置	・工業原料用の米には輸入を認める ・飯米用については、「部分管理に伴う市場介入に必要な米が不足する場合や米需要の多様化に対応する上で必要な場合」には輸入を行う	輸入は制限する（許可制度）		コメは「国家貿易品目」として残す	
そ の 他	山間部等の地域において国土保全上稲作の継続が必要な場合、国による価格補助を行う			輸送手段の発達により投機によるコメ騒動の心配はない	

(6) 速水	(7) 荏開津	(8) 叶	(9) 梶井	(10) 林
部分管理	最低保証価格	最低保証価格		農協食管
・企業家的能力を持つ高生産性農家への生産集中を押し進める ・産業政策と農業政策を別個の物として設計する	・一定の米価で無制限に米を買い入れる ・食用米はコスト米価で売り渡す ・余剰部分は備蓄以外は随時飼料用として売り渡す	・2段階で自由化 ①生産調整計画への選択的参加制と最低保証価格の組合せ（当面は効率的経営農家の生産費を基準にした水準で価格支持） ②その後市場開放	政策価格を物財費保証水準の最低保証価格的なものとして下げ、稲作付を自由にする地域と水田農法再編を行う地域に分ける 一定数量は政府米として売り渡す義務を課す	・棚上げ備蓄によって米穀年度末に300万トン程度持ち越す ・一定年次を経過した後加工用米、エサ米、対外援助物資などに使用 ・農協等による自主的な生産・出荷体制を作る ・米流通の協同組合的管理と食糧安全補償とを価格政策によってジョイントさせる
選択的減反	撤廃	農業者の自由な選択	上記のいずれかを選択するかは集落等の一定地域の関係者の合意に委ねる	
高生産性農家のコストに見合って保証米価を引き下げる（世紀末をまたずして米価を半減することが可能）	買い入れ米価は引き下げて最低保証米価の性質をもたせる	減反不参加者—自由市場で決まる価格 減反参加者—最低保証価格	政策的需要量（加工需要のための他用途需要量＋主食用需要量）を充足するのに必要な標準経営による限界供給コストで政策米価を決定	総合的価格政策として農業経営の総合化のなかで作目選択が自由に行いうる価格補償政策を確立する
	現状の財政負担を仮定		財政負担を増やさないで価格体系を維持できる政府米の量的構成と価格体系を工夫する	「危機管理」の特別会計によって処理
	・稲作ないし飼料作を前提とした水田整備が必要 ・大規模稲作農家にとっての所得減は長期的には解決する	・平野部は規模拡大でコストダウンが進むが生産者価格も下がるので収益性は変わらない ・山間部は無農薬米等の高付加価値農業が可能	劣等地では輪作体系のなかに取り込むかたちで不足払いの飼料用米生産を考える	
	・輸入飼料に関する国境措置は行わない ・米の国境保護は継続			現行食糧管理法の貿易管理の規定を守る
・保水池としての役割を持つ産地の水田には補助を与える	米に関する政策の一切が政府買い入れ米価の一点に集約されるので米価決定が困難になる			