

米生産調整をめぐる新たな展開

(社) 北海道地域農業研究所 常務理事 黒澤 不二男

平成十四年産米の収穫も終盤を迎えている。しかし、収穫作業に取り組む農業者の顔に喜びの色はほとんど見られない。

八月の日照不足と低温の影響が予想外に大きく、作況は「不良」または「やや不良」と伝えられている。登熟のバラツキから品質低下も懸念されている。

また、九月末の自主流通米の第四回入札結果では、「きらいそうめん」、「ほしのゆめ」は共に昨年同期の価格を千五百円以上下回る落札となった。全国作況は現在一〇一程度と予測されていること、これに加えて昨年産の持ち越しも含めて過剰基調が続く見通しから、北海道産米にとって厳しい環境が続くと考えられる。

さらに、平成十四年は近年の稲作をめぐる極めて重要な転換点として位置づけられる。それは、昨十三年十一月に農水省が決定した「米政策の見直しと当面の需給安定のための取り組み」に基づき、生産調整のあり方等について幅広く検討するための「生産調整に関する研究会」(座長：東大生源寺真一氏)が一月に発足、以降、企画

部会、生産調整部会、流通部会の三部会のもとで現地検討会を含めて三九回の協議を経て、その結果を「米政策の再構築に向けた中間取りまとめ」(以下、「中間取りまとめ」として六月末に提示した。予定では、近々中に「検討会」が再開され、最終的な取りまとめ協議に入ることである。これと前後して十一月末頃から年末には、個別具体策と実行プログラムからなる「改革大綱(案)」が政府・与党によってまとめられる。

この段階の後、国会等の審議にかけられるが、スケジュール的に平成十五年度実施は困難で、平成十六年度施行になるものと考えられる。その間、各関係者の間で精力的に検討がなされ、この十月初旬には、JAグループは「米政策の改革とJAグループ米事業改革の具体案」(生産調整参加者で構成する「生産調整実施者集団」の創設等が骨子)を取りまとめ、組織討議案として提起した。いずれにせよ、これから論議が白熱化するものと考えられる。本稿では、この「中間取りまとめ」の論議の経過を取り上げてみたい。



一、「中間取りまとめ」に見る米政策の検証

現行米政策の検証にあたり、「米政策研究会」では、その視点として以下の三点を設定している。

(一) メッセージ（政策内容）が分かりやすいシステムかどうか
この点に関しては

① 生産調整が複数の政策目的を追求し、「誰のための、何のための生産調整か」というメッセージが伝わっていない。

② 「食糧法」下に於いても国の関与が「食糧管理法」と変わらないことの認識。

③ 価格暴落の防止効果しか持ち得ない生産調整を「価格維持のため」として推進。

④ 生産調整の助成体系が極めて複雑なことを課題として指摘している。

(二) 費用対効果が明確になる効率的なシステムかどうか

つきに、効率的であるかに関しては

① 「稲作経営安定対策」と転作物物への助成を同時に行うなど「アケセルとブレーキを同時に踏む」ような面起因する非効率。

② 需給動向を反映しない生産調整の配分が、調整保管につながることも、リベート支出、不正表示等を誘発。

③ 調整目標面積を到達しても豊作によって生産調整効果が減殺さ

れるようである。

(三) 政策の決定プロセスや運営状況が透明なシステムかどうかの透明性に関しては

①生産調整の配分基準が不透明。

②生産者の実感しにくいところで配合飼料用処理などを行うため市場のシグナルが伝わらないことが課題として指摘されている。

二、検証結果を踏まえた米政策再構築の視点

三点の検証を踏まえ、以下の七つの要件が満たされる必要があるとしている。それは、

- (一) 主体的な経営判断（自己責任）が尊重される
- (二) 需要に見合った売れる米づくり（需要の見極め、消費者・実需者の視点重視、マーケットへの対応）が行われる
- (三) 関係者の創意工夫（役割分担）がなされる
- (四) 地域の特色ある農業の展開が期される
- (五) 水田農業の構造改革が促進される
- (六) 公平・不公平の問題について対応がなされる
- (七) セーフティネットが整備される

この七つの要件を踏まえ、現行の米政策を検証した場合

(一)の（主体的な経営判断）に関しては、配分された面積をこな

すことが至上命題化し、水田農業の構造改革等を阻害している。

(二)の（需要に見合った米づくり）に関しては、価格志向の強まり、業務用・加工用需要の増加等に対応できていない。

(三)の（関係者の創意工夫）に関しては、現行の仕組みでは生産面積そのものが拘束され、有機栽培、減農薬栽培等に取り組みにくい。

(四)の（地域の特色ある農業の展開）に関しては、生産調整の推進に膨大なエネルギーが取られ、市町村独自の農業政策の展開ができないこと。

(五)の（水田農業の構造改革）に関しては、現段階では、構造展望（二〇一〇年）の実現のメドが立てられないこと。

(六)の（公平・不公平）に関しては、生産調整面積の配分をはじめとして、生産段階及び流通段階で様々な不公平と不公平感が発生していること。

(七)の（セーフティネット）に関しては、生産調整参加メリット措置として導入された現行の「稲作経営安定対策」について、所得確保の役割も課せられ、整理する必要があることなどが確認されており、上記の要件とは、全く「逆」の状況が結果として生じており、これが米及び稲作農業をめぐる閉塞的状況の素因という認識に立って、現行米政策全般を見直すべきとの提起を行っている。



三、対応の基本方向と改革案のフレーム

(一) 対応の方向

- ①米についても、消費があるところに生産がある（需要に見合った「売れるものを作る」）という当然の意識の醸成が先決（余りものに値なし）である。
 - ②需要量に見合った生産のため、供給量を調整する手法として、数量による調整を基本とする。米づくりの本来あるべき姿を念頭に需要量（売れる米の量）を前提とした地域・農業者の取組ができるシステムを構築する。
 - ③需給調整をする場合の米づくりについては、農業者に対し、正確な情報を提供した上で、農業者が、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している。
- なお、この仕組みを構築するに当たっては、次のような指摘を十分踏まえる必要がある。
- ・ 仕組みを導入するに当たっては、農業者の十分な理解を前提とすべきである
 - ・ 生産量が一定量を超えた場合には、価格が下がる可能性があることを受け入れることを前提に農業者が経営判断する仕組み（例えば、主体的な経営判断に基づいて、デメリットを受け入れ

ることを前提に需給調整に参加しないか、セーフティーネットに参加して需給調整を行うかどうかを農業者自らが経営判断しつつ、全体として需要量に見合った生産を確保する仕組みが望ましい

・ 地区達成要件のような集団主義的なアプローチは限界であり、強制感の少ない仕組みが望ましい

・ 構造政策や地域の特色ある農業展開等に対しても副作用の少ない仕組みが望ましい

④三〇年も前の水稲作付面積を引きずっている現行の配分のベースをリセットする。

⑤メリットが感じられる簡素な助成の仕組みとして、米の供給調整と特色ある地域農業の振興を区分して考える。

⑥主業農家と副業的農家の違い等、性格の異なる農業者の扱いについては、施策の役割、位置づけを明確にした上で、施策を区別する。

⑦農業者が経営判断のベースとなる情報を的確に得ることができるとよい。

・ 情報が伝わりにくくなっている系統米事業方式の見直し
・ 必要な情報が効果的に伝達されるシステムの構築を行う

(二) 改革案のフレーム

まず、「あるべき姿」に向けた需給調整のシステムとしては、以下の七つの項目について方向性を提示している。その概要を紹介してみよう。

①客観的な需要予測

需要予測については、前年の需要実績（価格対応できたもの）を基本として可能な限り客観的な指標に基づき予測値とする。

②第三者機関による調整システム

需給調整を「透明性ある公正・中立な第三者機関」に委ね、国等はこれをバックアップする。

③供給量調整手法の検討

ポイントとしては、生産しない量（ネガ）に着目か、生産する量（ポジ）に着目するかということ、生産数量そのものに着目かどうか（数量か面積か）ということ、実施者や実施地区の確認を行うかどうか（管理か調整か）の選択となるが、現行の「ネガ・面積・管理」から「ポジ・数量・調整」を基本とする。この方向を受けて、研究会事務局では、検討素案として、以下の四つのパターンを提示している。

(ア) 現行方式改善型 「現行の転作作物にたいする反別・個人方式を基本的に踏襲しつつ簡素化等の改善を実施するもの」、(イ) 参加者支援型 「数量調整に参加した生産者に対して一定の助成（価格下落時における直接支払い等）を行うことにより需給均衡を実現」、(ウ) 地方交付金型 「地方公共団体等に対する交付金を交付し、地域の裁量により望ましい米づくりや水田営農の実現のために活用」、(エ) 市場重視型 「市場による需給均衡を図ることを基本」

④地域で選択可能なシステムの構築

画一的な施策実施を実施してきた反省に立ち、転作作物の選定、

助成金単価の設定等の仕組みの設計について各地域の実情に応じたものにする。

⑤ 性格の異なる農業者に対する扱い

需給調整そのものに対する直接的メリット措置を講ずる場合は、主業農家、副業農家等の区分はしない。ただし、総合的な経営政策等では、役割・位置付けに応じて扱いを区別する。

⑥ 基本システムの継続

需給調整の基本システムは実施期間中は変えない。

⑦ 系統米事業方式の変革

農業者の主体的な経営判断を前提とした方式に変革する。

四、 備蓄・調整保管、

経営施策等をめぐる改善方向

◆ 備蓄に関するポイントは

(一) 備蓄水準の判断時期は端境期直前の六月末とし、備蓄量は常時一〇〇万トンを程度を保有とするよう運営する。

(二) 備蓄については、「需給調整」とは、切り離れた形で運営し、国民の理解の促進と透明性の確保を図る。

◆ 調整保管に関するポイントは

(一) 生産面における「売れる米づくり」の徹底により、一時的な流通量調整を行うという「調整保管」の役割を明確にする。

(二) 決定プロセスや運用状況に関する透明性の確保が可能なシス

テムを構築する。

(三) 一律的な配分ではなく、需要に応じた調整保管の仕組みを構築する。

◆ 経営施策に関して

(一) 総合的な経営政策の構築については、「育成すべき農業経営」が諸施策を活用しつつ、自らの経営判断と創意工夫によって経営改善に取り組めば、他産業並みの所得を確保することが可能となるように①育成すべき農業経営の範囲を明確にし、それらの者に対して、生産性の向上、コスト低減、付加価値向上等に関わる農業経営の各行程に対応した支援策を集中化する。②政策手法について、補助のみならず、金融・税制（経営承継、負債対策も含む）を含めた総合的経営政策をシステムとして構築する。

(二) 需給調整への参加メリットの明確化を前提に現行「稲作経営安定対策」を廃止する。これは、現行稲作の有している経営安定機能が必要と判断される場合には、担い手に対する当面の経営安定対策が担う方向で検討する。

むすびにかえて

まさに、日本の食糧問題の根幹と稲作経営の命運を左右する「新たな米政策」のフレームが提示されたと受け取りたい。その検討の過程、手法等については、従来の施策立案のパターンとは異なっ



議論の過程の公開とパブリックコメントの実施など国民各層の幅広い声を汲みとりたいとする取り組みを評価するものである。しかし、問題の重要性、複雑性もあつてか、現状認識、対応の方向、基本的考え方の論議の随所に出てくる、「切り口」や「視点」という言葉の意味する内容についてやや難解に感じた向きも多かったのではなからうか。

提起の内容についても、その具体的内容については今後の論議に委ねられている部分もあつて現段階で評価を留保せざるを得ない点も多い。例えば、試案として提起されている四つの調整手法のパターンについても内容が漠然としている他、パターンの区分の次元が異なっているため比較検討が困難と感じたが、今後の論議活発化の誘い水とも受け取られる。また、核心となる「客観的な第三者機関」のイメージも明確でないこと等、また並行的に検討されている「経営所得安定対策」の一歩踏み込んだ内容（試案）が出てこなければ、**「稲作経営安定対策」の廃止と言われても判断ができないのではなからうか。**言うところの「セーフティネット」に命を委ねられるかどうか迷わざるを得ない。このように多くの課題を内包しているが、随所に見られる「透明性」、「自己責任」、「売れる米」などのキーワードを見れば、今次の研究会（農水省事務局も言めて）のスタンスを感じることが出来る。疑義・反論を、たんなる否定ではなく、明確な「対案」という形で地域から提起することが強く求められている。その意味で、JAグループが組織討議原案として取りまとめた提案を評価すると共に論議への積極的参加を提唱したい。

生産現場からの視点で

「麦・玉葱がいい年は米が悪い」―当地区でよく口にされるこのジンクスが、今年もそのとおりとなった。十月第一週、米の収穫作業はほぼ終了し、農協の集荷ターミナルへは乾燥・調整された米が続々と集まっているが、荷受検査を見つめる生産者の表情は冴えない。

今年も出穂・開花期の天候には恵まれなかった。加えて九月上旬からの登塾期後半は一転して晴天が続ぎ、予測を越えた早ばつ傾向となり、青未熟粒が完熟できぬまま水分が抜ける形となった。冷夏だった故かカMEMシの食害はほとんどなく、防除は最低にとどめることができたものの、奇形粒は多く、例年に比べて多い割れ粒は、刈取前に発生していると思われる。網下を除いた収量は平年をやや下回ると思われ、一等品位は一割程度、大半は色彩選別が必要と推測されている。

また昨年とは打って変り、自由米の買付業者の動きがほとんど見られず、荷受検査の判定に腹を立てた生産者が、自由米に出す！

J A いわみざわ 理事 倉知 拓野

と持ち帰ったものの行き場がなく、農協職員のフォローで再び出荷した、という笑えぬ話も聞かされる。また本年産の仮渡し金(荷受検査での品位格付けと推定重量で算出)は、一等品位でさらに一万二、〇〇〇円、ほしのゆめ一万二、三〇〇円と、前年比それぞれ六〇〇円、八〇〇円安となった。米の消費減退感がズシリと重くのしかかってくる。

こうした中、先頃発表された食糧庁、生産調整研究会の「新たな米政策を考える「中間報告」」。過去三〇年を経た水田転作のさまざまな課題を整理、改革の方向を提示して、平成十六年から新たな政策の実施を目指すとされた。

これを受け、空知地区では研究会の生源寺座長を招き、J A の組合長会主催による意見交換会が去る九月十四日に開催され、二〇〇名余りの生産者、J A 担当者などが座長の説明に聞きいった。会場からは「具体的施策はまだ何も見えない」というつぶやきが聞かれ、質疑では政策提案はおろか、発言はわずかにとどまった。

倉知 拓野 (くらち たくや) さん



- 1947年 生まれ
1970年 立命館大学卒業
1975年 家業を継ぎ就農
1987年 札幌市から岩見沢市へ移転就農
1999年 いわみざわ農協 理事
現在 北海道地域農業研究所 幹事

生産現場から、自ら改革の方向を示すことができないもどかしさを、会場の人達は感じ取っているように私には見受けられた。もはや我国の人口動態から見ても米の消費減は避けられないものがあり、米生産の構造転換に向けて、長期的な展望を図る必要が一人ひとりの生産者に迫られている。では構造転換に向け、政策に何を求めるべきか、私見だがまとめてみたい。

一、カルテルという表現の異和感

中間報告では、米の生産調整は一種のカルテルという表現が使われた。もちろん、これは生産者の利益を守るという側面はあるものの、主食たる米の適切な量を計画的に生産しようというのは、生産者側の一方的な利益のためとは言えない。もはや今後は、この質量を、この地域の、誰に作ってもらいたい」という実需のニーズへの対応が、その年、その地域の適正生産量となるのではないか。私企業におけるカルテルという概念とはニュアンスを異にすると思われ、消費者不在と受け止めかねられぬ表現には異和感をおぼえる。さらに言えば、自然相手の産物だけに結果として豊凶による計画のブレは必ず生じるのであり、その対処を、正確な数字と情報に基づいて生産者と講ずる事こそ行政の役割とすべきではないか。生産者側とは別に、危機管理の面からも客観的な指針を示す責任を行政に持つてもらいたい。「国は生産調整から手を引こうとしている」といった反発の真意もそこにあると思う。

二、選択型の生産調整は可能か

新たな米政策が、現行の「水田農業経営確立対策」の計画年を一年前倒して実施を旨している理由は、もはや今の対策が限界に達しているからにほかならないからだ。もはや選択型が可能か、という不安よりも、そこへ移行せざるを得ない、というのが私の結論であって、研究会の提示に賛同したい。従来の半ば強制的転作があつて初めてそれに背を向け、米を作る事が可能となつて、という側面もある。さらに米においても生産と消費が顔の見える関係にとり流れ、消費者のニーズの高まりは増すと思われ、それを止める事はできない。そういう意味の適地適作がさらに求められている。買手があつて初めて生産が可能であるという経済原則に対し、まだ認識の甘い部分が、農業分野にはあるのかもしれない。

選択型が可能となるには、繰り返すが適切正確な情報が不可欠であり、これが恣意的なものであつたり特定の利益に傾くものであつたら、たちまち混乱に陥る事は言うまでもない。従つて転作へのメリット措置、加算条件は地区達成要件を取り外すのが筋だろう。

三、どのようなメリット措置がベターか

土地を転作助成金の支払いのベースとするのは、水田構造の転換、畑作本作化という目標から確かに問題がある。しかし水利費Ⅱ改良

区負担相当分はどう考えるべきか、これは基本額として土地ベースにすべきではないか。また、現行のとも保障は地域の自主性を発揮できる部分が効果的に現れておらず、見直しは必要であらう。

ポイントとなる経営確立助成の、細かな面積要件を、もつと簡略化できないか、特に集積型の集団タイプの面積要件の縛りが実効的な営農集団の結成、運営にとつて逆に障害となる要因であつた。

現行の経営確立対策では麦・大豆・飼料作物に思い切つた助成額が充てられた。いずれも基本的な食料・飼料として重要でありながら自給率が極端に低いため、当然といえば当然。食材の安全性への懸念、危機管理の要素を踏まえ、少なくとも三割程度の自給を旨すべきだと思う。特に麦は転作定着に向け、米の装備を使えるだけに核となる重要な作物。実需の要望に応え得る良質麦の生産に努力を傾けている。(このためには品種改良も重要)しかし、ある意味では作りやすい作物のうえに助成額の高い事が過作・連作の要因となり、課題は大きい。従つて輪作体系の確立・土づくりの推進をうながす形の助成要件を要望したい。また、現行の二作業・六技術の要件は確認作業(写真・領収書など)を要するだけの意味がない。生産者が作物で成果を上げようとするれば、当然に施行されている作業技術だからである。

四、農協の委託販売・共計方式の

問題について

まず計画米・計画外米という区分け、生産量の五割を切つてい



る米が計画米と言われる事自体が「正常」ではない。計画米が担保とされて計画外米が動いている実態、米の安定供給に要するコストをスリ抜けている存在を放置（？）してきたツケを背負わされた、と言えないだろうか。生産者・農協が食糧時代の体制を引きずって今日に至り、農協も経済連に委託するという構造が招いた結果である。

この点で中間報告にある委託販売の課題の指摘は甘んじて受けざるを得ない。農協は今さら言うまでもなく、組合員とともに消費者と顔が向き合う関係をどう構築するか、新たな戦略に向かう必要がある。※

今回の中間報告に対する反応・対策づくりも行政にばかりに向いていると、業界団体の「エゴ」と受け取られかねない。行政にはしっかりとした危機管理と真の国内農業振興策、担い手育成策に力点を置いてもらい、系統団体は自立性を高め、国民のほうに顔を向けた姿勢、さまざまな課題に対して国民からの合意・ナショナル・コンセンサスを獲得していく姿勢こそ、今はもっとも必要なのではないかと思う。



※ただし、計画外米のシェアがこれほどまでになった理由は、ただ系統の戦略不足だけが原因か、制度上の問題点がなかったかの分析も欠かせない。そのうえで一物二ルートをどう改善していくかは、行政の責任であることも指摘しておきたい。