

I 米を巡る情勢と将来方向

1 不足から過剰へ

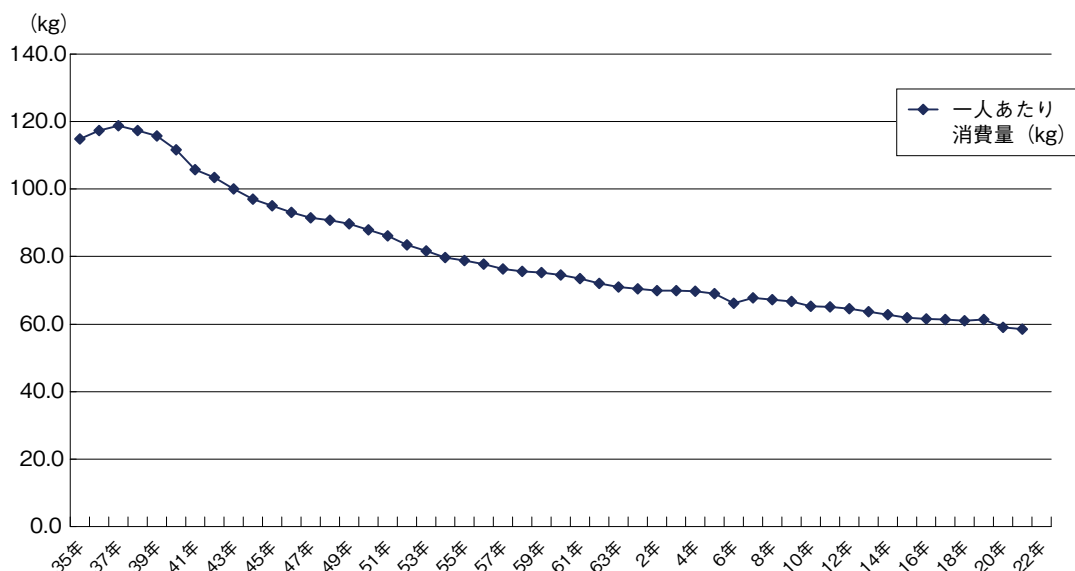
日本は、「瑞穂の国」と称されるが、国民の主食が米と雑穀から文字通り米となったのは、明治以降のことである。明治から昭和初期までは、本土内の生産だけでは必要な米が不足していたため、台湾や朝鮮半島に米の相当量を依存する体制が続いた。

また、戦後（1945年・昭20以降）になっても海外からの引き上げや、現在の団塊世代のベビーラッシュによる急激な人口増などに伴い、毎年100万トンの程度の外米輸入を行わざるを得ない状況が続き、さらに、冷害による不作などが続いたが、1967年（昭42）にはようやく1,445万トンの米が生産され、初めて国民が必要とする米の全量を国産で満たせるようになった。

このように、我が国は、米の自給を可能とするために明治以降（1870年頃）100年を要したが、一方で皮肉なことに、戦前には150kg程度あった国民一人当たりの米の年間消費量が、戦後には横ばいとなり、1962年（昭37）に118kgを記録して以降急激に低下し、1969年（昭44）には97kgと100kgを割ることとなった。

また、1967年（昭42）以降連続して豊作が続き、米は一転して「不足」から「過剰」に転じたことから、1969年（昭44）には実験的に、また翌1970年（昭45）からは本格的に生産調整が開始され、現在まで形を変えながらも続くこととなった（表I-1）。

米の一人当たり消費量は、その後も減少を続け、2009年（平21）では58.5kgまで低下（図I-1）するとともに、生産技術の向上や新品種の開発などによる単収の増加により、以降40年間、冷害等による一時的な需給の逼迫があったものの、米の供給過剰基調は現在まで続いており、この過剰対策が農政上の大きな課題となっている（図I-2）。



図I-1 一人当たり米消費量の推移

表Ⅰ－１ 転作等目標面積（数量）及び水稲作付面積の推移

対 策 名		年 度	転作等目標面積（数量）＜内示＞				水稲作付面積(ha)				
			全 国	都府県	北海道	割合	全 国	都府県	北海道	割合	
米生産調整 対 策		昭和45	1,000,000t	913,300t	86,700t	8.7%	2,836,000	2,629,600	206,400	7.3%	
米生産調整 及び稲作転 換 対 策		昭和46	2,300,000t	2,080,700t	219,300t	9.5%	2,626,000	2,435,600	190,400	7.3%	
		昭和47	2,150,000t	1,930,700t	219,300t	10.2%	2,581,000	2,426,900	154,100	6.0%	
		昭和48	2,050,000t	1,830,700t	219,300t	10.7%	2,568,000	2,422,700	145,300	5.7%	
		昭和49	1,180,000t	805,400t	374,600t	31.7%	2,575,000	2,509,100	165,900	6.4%	
		昭和50	900,000t	654,200t	245,800t	27.3%	2,719,000	2,533,500	185,500	6.8%	
水 田 総 合 利 用 対 策		昭和51	195,000ha	130,920ha	64,080ha	32.9%	2,741,000	2,535,800	205,200	7.5%	
		昭和52	195,000ha	131,450ha	63,550ha	32.6%	2,723,000	2,526,700	193,300	7.1%	
水田利用再編対策		1期	昭和53	391,000ha	302,180ha	88,820ha	22.7%	2,516,000	2,340,800	175,200	7.0%
			昭和54	391,000ha	302,180ha	88,820ha	22.7%	2,468,000	2,295,400	172,600	7.0%
			昭和55	535,000ha	425,020ha	109,980ha	20.6%	2,350,000	2,195,800	154,200	6.6%
		2期	昭和56	631,000ha	513,530ha	117,470ha	18.6%	2,351,000	2,106,000	145,000	6.2%
			昭和57	630,360ha	512,890ha	117,470ha	18.6%	2,350,000	2,085,100	144,900	6.2%
			昭和58	600,000ha	483,160ha	116,840ha	19.5%	2,246,000	2,098,900	147,100	6.5%
		3期	昭和59	600,000ha	483,360ha	116,640ha	19.4%	2,290,000	2,135,300	154,700	6.8%
			昭和60	574,000ha	462,510ha	111,490ha	19.4%	2,318,000	2,154,100	163,900	7.1%
			昭和61	600,000ha	483,360ha	116,640ha	19.4%	2,280,000	2,121,700	158,300	6.9%
水田農業確立対策		前期	昭和62	770,000ha	643,370ha	126,630ha	16.4%	2,123,000	1,973,000	150,000	7.1%
			昭和63	770,000ha	643,370ha	126,630ha	16.4%	2,087,000	1,938,100	148,900	7.1%
			平成元	770,000ha	643,370ha	126,630ha	16.4%	2,076,000	1,927,800	148,200	7.1%
		後期	平成2	830,000ha	692,960ha	130,440ha	15.7%	2,055,000	1,908,700	146,300	7.1%
			平成3	830,000ha	692,960ha	130,440ha	15.7%	2,033,000	1,887,900	145,100	7.1%
			平成4	700,000ha	582,258ha	112,040ha	16.0%	2,092,000	1,929,800	162,200	7.8%
水 田 営 農 活 性 化 対 策		平成5	676,000ha	570,110ha	100,290ha	14.8%	2,127,000	1,954,400	172,600	8.1%	
		平成6	600,000ha	501,410ha	92,990ha	15.5%	2,200,000	2,024,200	175,800	8.0%	
		平成7	600,000ha	501,410ha	92,990ha	15.5%	2,106,000	1,942,800	163,200	7.7%	
			80,000ha (指標面積)	71,030ha (指標面積)	8,700ha (指標面積)	10.9%					
新生産調整 推 進 対 策		平成8	677,000ha (787,000ha)	594,270ha (680,100ha)	82,730ha (106,900ha)	12.2% (13.6)	1,967,000	1,812,200	154,800	7.9%	
		平成9	673,000ha (787,000ha)	590,220ha (680,100ha)	82,780ha (106,900ha)	12.3% (13.6)	1,944,000	1,789,700	154,300	7.9%	
緊急生産調整 推 進 対 策		平成10	963,000ha	842,480ha	120,520ha	12.5%	1,793,000	1,651,000	141,700	7.9%	
		平成11	963,000ha	842,480ha	120,520ha	12.5%	1,786,000	1,650,500	138,500	7.8%	
水田農業経営 推 進 対 策		平成12	963,000ha	842,480ha	120,520ha	12.5%	1,763,000	1,628,100	134,900	7.7%	
		平成13	1,010,000ha	877,650ha	132,350ha	13.1%	1,700,000	1,578,000	122,000	7.2%	
		平成14	970,000ha	839,390ha	130,610ha	13.5%	1,683,000	1,562,800	120,200	7.1%	
		平成15	1,020,000ha	885,750ha	134,250ha	13.2%	1,660,000	1,542,200	117,800	7.1%	

（注）1990（平成2）年度以降の転作等目標面積の都道府県別の内訳と全国計は一致しない。

1974（昭和49）年度以降の全国及び都府県の水稲作付面積には、沖縄県を含む。

都府県の水稲作付面積は、全国と北海道の差により算出した数字。

1996～1997（平成8～9）年度の（ ）内は、水田営農活性化対策ベース。

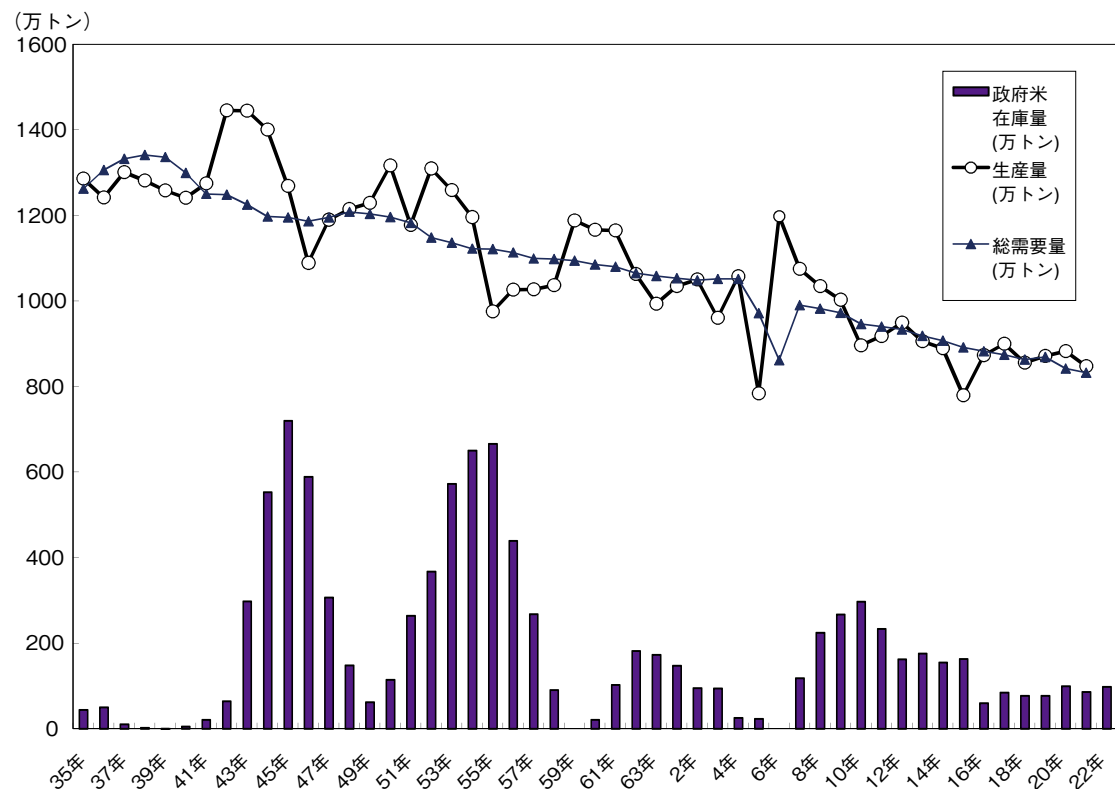


図 I - 2 米の全体需給の推移

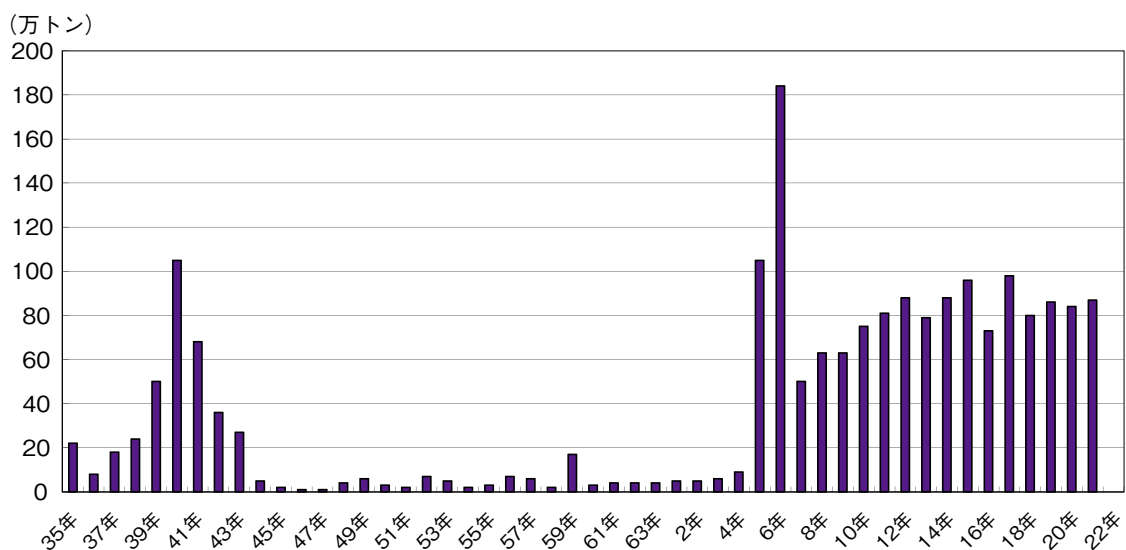


図 I - 3 米の輸入数量の推移（加工用含む）

2 米の全量管理を基本とした食糧管理法時代

米は、我が国において、食生活上の主食として、また、農業生産面においても基幹作物として最も重要な食糧、かつ作物となっている。

明治以降、米は、自由な市場流通に委ねられていたが、1918年（大正7）には諸物価の高騰や投機思惑、地主の売り惜しみ等が連鎖して空前の高値を呼び、全国的にいわゆる「米騒動」を引き起こした。

このため国は、自由流通を前提としながらも需給及び価格の安定については政府が介入する

こととし、1921年（大10）に「米穀法」を、1933年（昭8）には「米穀統制法」を制定したが、十分な効果を上げることが出来ず、1940年頃（昭10代半ば）の米不足と戦時経済への移行を契機に、政府が米の流通を直接管理下に置くことを内容とした諸規制を制定し、1942年（昭17）にはこれらを補強した「食糧管理法」（以下、「食管法」という。）が制定された。

食管法は、成立した時代背景を反映し、生産者に対しては生産した米穀の政府への売り渡し義務を課すとともに、流通面では「配給制」を公平かつ効率的に実施するため、流通業者を国の代行機関と位置付け、生産者から政府、政府から消費者までを単線的に結びつけ、それ以外の流通を禁止するという極めて厳格な手法を内容としており、戦時経済の下に制定された食管法は、戦後も米の生産と流通・消費制度を維持する目的でそのまま引き継がれた。

その後、米をめぐる経済的・社会的実態が大きく変化するのに対応し、消費者ニーズがそれまでの量的充足から質的充足へと変化しつつあったことを踏まえ、政府を経由しない米の流通として1969年（昭44）から自主流通米制度が導入され、1987年（昭62）には、生産者が消費者に一定量の米を直接販売できる特別栽培米制度が導入されるなど、その時々状況に合わせ、制度の改正・運用改善により対応してきた。

3 食糧法の制定と新たな米政策

1986年（昭61）から7年余りにわたって実施されてきた、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、1993年（平5）12月に、「米は関税化を行わず、輸入割当制度と国家貿易制度を維持する代わりに、最大で国内消費量8%相当量のミニマム・アクセス米の輸入を受け入れる」という農業合意が成立した。

また、全国的な低温多雨に見舞われた1993年（平5）産米の作況指数は、1920年代後半（昭和）以降では、1945年（昭20）の67に次ぐ74という結果となり、1991年（平3）の不作以後、当時の持ち越し在庫水準が低く、1993年（平5）10月末には3万トンであったことなどから、米不足が社会的な大問題と化し、いわゆる「平成米騒動」となった。このため、政府は、米国・豪州・中国及びタイから合計約259万トンのぼる米の緊急輸入を行い、消費者に供給することを余儀なくされた。

こうした状況が重なり、これまで、情勢の変化に改正等で対応してきた食管法も、根本的な対応が必要とされ、「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」という。）が1994年（平6）11月に制定し、翌1995年（平7）11月から関係政省令と併せ、施行された。

食糧法は、米の需給及び価格の安定を図ることを基本としつつ、生産者の自主性を活かした稲作生産の体質強化、市場原理の導入や規制緩和を通じた流通の合理化を図ることを目的としており、具体的には、

- ①国が米需給の基本計画を策定し、生産調整の円滑な推進や備蓄運営等により、全体需給を調整
- ②自主流通米及び政府米を「計画流通米」と位置づけ、従来「やみ米」（不正規流通米）とされていたものを「計画外流通米」とし、数量の届出を要件に自由販売を可能とするなど、流通規制を緩和
- ③自主流通米を米流通の基本とし、入札を通じて取引の指標とすべき適正な価格形成が図られるよう、価格形成施設を制度上位置付け、また、政府米の価格決定に当たっても、自主流通米価格の動向を反映

④政府米は、備蓄の運営とミニマム・アクセスの運用のための機能に限定。などを骨子としている

この食糧法の施行に伴い、特に、それまでの流通規制が大幅に緩和されたが、それと軌を一にするように、1994年（平6）産以降、全国的に豊作が続いたこと、更に国際規約に基づくミニマムアクセス米の増加が重なったことから、米の需給は大幅に緩和し、平成10米穀年度末（1998年10月末）の国産米在庫は370万トと、適正在庫の150±50万トを大幅に上回るとともに、自主流通米価格が急落したことから、現場では生産調整制度に対し、急速に不公平感が高まって行った。

このため、国は、1997年（平9）11月に、①生産調整の拡大、②自主流通米価格の急激な低落を緩和する稲作経営安定対策、③政府買入数量を政府米販売数量以内とする計画流通制度の運営改善の3つを柱とする「新たな米政策大綱」を決定し、1998年（平10）産からは全国で963千ha（前年の約1.43倍）の生産調整が開始されたが、生産調整への参加・不参加による不公平感や、生産調整面積が拡大しているにも係わらず米価が低下したことなどが重なり、制度に対する限界感が生じた。

2004年度（平16）からは、「米政策改革大綱」（2002年・平14）及び食糧法の改正（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律等の一部を改正する法律（2003年・平15法律第103号）」）などを受け、「水田農業構造改革対策」（2004年度・平16）が実施され、①従来の行政主体の生産調整システムから、農業者・農業者団体主体によって自主的に生産調整を進めるシステムへの転換（行政サイドは側面からの支援へ移行）、②農業者に指示される生産調整の目標数値について作付面積による配分（ネガ配分）から生産数量による配分（ポジ配分）に変更（ネガポジ転換）となり、最初の3年間は、行政側が生産数量配分に関与したが、2007年度（平19）からは、農業者・農業者団体が主体的に配分をおこなう生産調整が進められた。

また、2010年度（平22）に開始された戸別所得補償モデル対策の導入と同時に、生産調整の非実施者に対するペナルティ措置を廃止し、今までの生産調整非参加者に対し、制度への参加を推進した（2ページ表Ⅰ－1、表Ⅰ－2）

表Ⅰ－2 米の生産調整の実施状況（平成16年度以降）

年度	生産数量目標 (需要量情報) (トン)		換算面積 (ha)	
	全 国	北海道	全 国	北海道
16	8,574,356	622,320	1,633,211	117,864
17	8,510,362	611,910	1,614,869	115,892
18	8,330,983	594,713	1,574,855	112,210
19	8,284,755	605,900	1,566,116	113,891
20	8,149,720	598,930	1,542,121	112,286
21	8,150,020	605,720	1,542,849	113,430
22	8,130,000	604,510	1,540,000	112,900
23	7,950,000	584,180	1,500,000	109,190

4 所得補償制度の創設

2010年度（平22）は「戸別所得補償モデル対策」、2011年度（平23）には畑作も含めた「農業戸別所得補償制度」が開始され、米の生産数量目標に従って生産を行なった場合、主食用米の作付けに対して、生産費を補填することを目的に、15千円/10aの交付金が交付されるとともに、当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に、その差額分が交付される仕組みが導入された。

また、食料自給率向上のため、水田を有効活用して、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産を行う場合、主食用米並の所得を確保できる水準を直接支払いにより交付されるとともに、地域で助成内容を設定可能なメニュー（産地資金）が措置された。

5 北海道における米生産の将来方向

戦後長く続いた食管法から食糧法に移行して既に15年が経過し、国内における米の流通も、民間ベースでの取引が定着した。北海道米においても、主食用、業務用、加工向けと、生産される米の特徴を生かした生産・販売戦略を展開し、また、良食味米生産に向けた独自の基準を設け、品質別・用途別に仕分けを行うなど、消費者や実需者ニーズに対応した品質管理によって、優位販売に取り組んできている。

近年、戸別所得補償制度の開始などにより、米粉、飼料用等の新規需要米が生産されるようになり、道内の米生産は、用途や経営形態等も含め多様性に富んだ内容となってきた。

このような中で、2009年（平21）4月に「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」（以下「米トレーサビリティ法」という）が公布され、2010年（平22）10月から米穀等の取引等に関する記録保存が義務づけられ、2011年（平23）7月からは産地情報の伝達業務が施行となるが、これをきっかけに今後益々、食の安全性に関心が集まることが考えられ、生産者・関係機関・米穀販売団体などが、安全・安心な米の供給に努めていくことが必要となっている。

近年、極良食味系統の品種が開発されるなど、全国的にも北海道米の知名度・評価が高まってきたものの、今後とも、一層の良食味米生産に努め、消費者に対し、より高品質な米を安定的に供給して行くことが求められる。一方、道内における北海道米の食率についても、より一層の向上に向けた活動を展開する必要がある。

戸別所得補償制度の導入により、「売れる米づくり」の定義が、高品質・良食味やクリーン農業への取組だけではなく、米粉・飼料用米等の新規需要米の取組など、多様な形の稲作について選択肢があることが改めて確認された。また、今後、担い手の高齢化や後継者不足を背景に農地の流動化が進み、1戸当たりの経営面積が増加するなど、稲作農家においては、良食味米栽培技術のほかに、低コスト・省力化栽培技術の導入に向けた取組が必要となってくる。

こうした情勢の変化に伴い、「売れる米づくり」に求められる消費者や実需者のニーズについての的確に把握し、必要な技術、品種、販売戦略などについて、農業者をはじめ、関係機関が一体となって取り組むことが重要である。

（北海道農政部食の安全推進局農産振興課）