



Title	最近の米需給状況と「ゆとりある需給計画」
Author(s)	三島, 徳三; MISHIMA, Tokuzo
Citation	北海道大学農経論叢, 41, 261-281
Issue Date	1985-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/10998
Type	departmental bulletin paper
File Information	41_p261-281.pdf



最近の米需給状況と「ゆとりある需給計画」

三 島 徳 三

目 次

はじめに	261
I. 最近におけるわが国の米需給状況	262
1. 米穀の全体需給の推移	262
2. 59・60米穀年度の需給計画と実際	264
3. 加工用米不足の実態とその背景	266
II. 「単年度需給均衡」方式の問題点	270
1. 「潜在生産量」について	270
2. 総需要量の推定について	273
III. 「ゆとりある需給計画」の基本と試案	274
1. 基本的考え方	274
2. 「平年不作指数」の想定	275
3. 算定式と要生産調整面積の試算	276
4. 在庫積み増しと「余裕米」	277
5. 「食糧政策研究会」の提案について	278
むすび	280

はじめに

昭和55年以降4年連続した全国的不作の結果、ここ2年ほどの米需給は53年産の超古米の主食用への充当や韓国米の緊急輸入を行わなければならないほどの切迫したものになった。幸いにして59年産米の豊作によって、食用米にも事欠く、事態は当面避けられることになったが、同年産米は59米穀年度の米不足への対応措置としてすでに約100万トンが早食いされており、わが国の米需給が依然として逼迫した状況にあることには変わりがない。

こうした事態をもたらした最大の責任が、食糧管理制度のもとで米の需給計画作成にあたっている政府にあることはいうまでもない。ここは、水田利用再編対策の中で55年度から「単年度需給均衡」方式を基本に転作等目標面

積を大幅に引き上げ、二期対策（56～58年度）の当初計画ではその面積は実に67万7,000haにも達した。もっとも、この計画は連続した不作と米需給の逼迫の中でその通り実施することができず、毎年のように手直しされて59年度からの三期対策に引き継がれているが、55年度から採用された「単年度需給均衡」方式は、転作等目標面積の算定において今だに維持されている。

われわれは、最近の米需給状況をみれば、平年作と需要量の趨勢的低下を想定した「単年度需給均衡」方式には問題があり、通常考えられる不作と確実な需要実績をおり込んだ「ゆとりある需給計画」を作成することが急務であると考え。それが当面する需給不安をなくし、国民に主食である米の安全確実な供給をはかる道である。すでに、この基本的考えと試案については、58年11月に「食糧政策研究会」によって発表されている（後述）が、そこにはなお手直しを要する問題がある。

そこで本稿では、Ⅰで最近におけるわが国の米需給状況を概観し、Ⅱで「単年度需給均衡」方式の問題点を指摘し、Ⅲで「ゆとりある需給計画」の基本と試案について提示した。大方の御批判をいただければ幸いである。

Ⅰ. 最近におけるわが国の米需給状況

1. 米穀の全体需給の推移

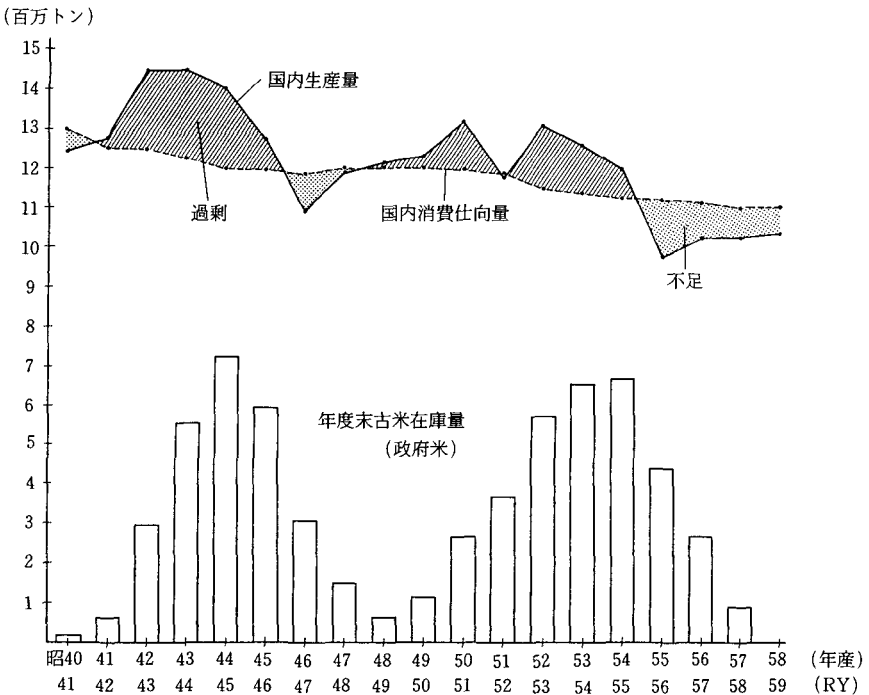
はじめに昭和40年以降至近年にかけてのわが国米穀の全体需給の推移を示した図1をご覧いただきたい。明らかなように、わが国はこの間二度にわたる米の「過剰」期を経験している。最初は42～45年に至る時期で、国内生産量は連続3年にわたって1,400万トンの大台を越え、45米穀年度（Rice Year, 以下RYと略）末には700万トンを超える政府米在庫を記録した時期で、この「過剰」圧力を背景に戦後はじめての米生産調整と稲作転換政策（45年開始）が実施されるようになったことは周知である。第2の「過剰」期は、49年以降の稲作減反面積の若干の緩和と50年、52・53年と続いた豊作の中で現われた現象で、その対策として「単年度需給均衡」を柱とした水田利用再編対策が53年度から実施されるようになったことは、われわれの記憶に新しい。

だが、水田利用再編対策がその第1期を終了した昭和55年、わが国の水稲は作況指数87という異常な不作を記録した。だが、政策当局はこの年の不作

最近の米需給状況と「ゆとりある需給計画」

を例外的な現象と判断し、56年から開始された第2期水田利用再編対策では、米の「構造的過剰」基調を理由に、稲作転換の目標面積を第1期のそれよりも大幅に引き上げた。その目標面積は当初計画で67万7,000haと、わが国水田本地面積の23.9%にもものぼる巨大なものであった（ただし、55年冷害にともなう特別措置として56年度は4万6000haを軽減）。しかし、政策当局の甘い見通しに反して冷害凶作は翌年以降も続き、記録的な4年連続の不作となった（56～58年の作況指数はいずれも96）。

水田利用再編対策では、周知のごとく、目標年の米生産をその年に予想される需要量に均衡させるため、生産量を低く設定しているだけでなく、必要作付面積は過年度の単収より回帰式を使って求められた「平年単収」を基礎として算定されている。こうした中で、作況指数が100を下回る事態、す



注：1. 農水省「食料需給表」および食糧庁資料より作成。

2. 古米在庫量は米穀年度 (RY) 末の数量である。

図1 米穀の全体需給の推移

なわち「平年単収」以下の生産が4年も続いたのであるから、米が不足するのは当たり前である。しかも水田の生産調整実施面積は、農民の稲作に対する意欲低下も手伝って常に目標を上回っていた。かくて図1にみられるように、55年以降4年にわたって単年度不足の事態が続き、55RY末に660万トンあった古米在庫は、その後顕著に減少していった。本稿執筆時点においては、59RY末（59年10月末日現在）の古米在庫量は明らかでないが、おそらくその量はゼロないしマイナスになっているものと思われる。

2. 59・60米穀年度の需給計画と実際

今日、米がいかに需給逼迫の状態にあるかを示す意味で、政府が作成した59・60RYの米需給計画に実際の需給量を対比させてみよう。表1がそれである。

ここにある需給計画は政府が59年3月に作成したものであるが、58年11月から始まった59RYの需給計画自体、すでに連年の不作の結果として古米

表1 59・60米穀年度の米需給（政府計画と実態）（単位：万トン）

		政府計画	実 態 (推 定)
58年10月末前年産米在庫量		10	▲ 55 (58年産米を早食い)
59 米 穀 年 度	58年産米生産量	1,037	1,017 (集荷が計画に比べ20万トン減)
	53年産米	10~15	20
	供給計	1,060	982
	需 要 量	1,050	1,077 (ヤミ米不足のため、政府米・自主流通米の売却が 増加)
59年10月末前年産米在庫量		10	▲ 95 (59年産米を早食い)
60 米 穀 年 度	59年産米生産量	1,090	1,164 (作況108で収穫量1,184万トンだが、加工用20万 トンを差し引く)
	(うち在庫積み増し)	(45)	(45)
	供給計	1,100	1,069 (加工用をふくまない)
	需 要 量	1,045	1,070 (59米穀年度とほぼ同じと仮定)
60年10月末前年産米在庫量		55	▲ 1 (ギリギリ60年産米の早食いをしなくてすむが、45 万トンの在庫積み増しはできない)

注：1 59米穀年度は、58年11月～59年10月、60米穀年度は59年11月～60年10月。

2 ▲は在庫量がマイナスであることを意味する。

3 59年産「政府計画」では、このほか27万トンの他用途利用米の生産を予定していた。同年産「実態」では、このほか加工用20万トンの生産・出荷をみこんでいる。

4 59年産収穫量1,184万トンには陸稲（5万トン）をふくむ。

出典：「あすの農村」1984年11月号，83頁の表を10月15日現在の予想収穫量で修正。

の持越しをわずか10万トン（これは国民の需要量の約4日分にすぎない）しか見込むことができなかった。そこへきて58年産米が前述のように作況指数96の不作となり、予定では加工用に回すはずであった53年産米（超古米）を急拠10～15万トン充当して、ようやく59RY（59年10月末まで）の需要を満たす、まさに綱渡り的な需給計画しかつくりることができなかった。

しかし実際の米需給はもっと逼迫したものであったことを、同じ表1は示している。その最大の要因は、55年以降続いた不作によって主食に回せる古米が底をつき、59RYの需給計画に組み込まれていた58年産米1,037万トンのうち55万トンを早食い（11月1日から始まる新米穀年度以前に供給してしまうこと）せざるをえなかった点にある¹⁾。その他、58年産米の実際の集荷量が計画より20万トン少なかったことや、逆に同年産の売却量がヤミ米不足などを反映して計画より27万トンも増加したことから59RYの需給計画は大きく崩れ、59年産の新米が出荷される以前（59年3～8月頃）の需給状況は米パニック寸前であったといわれる。とくに政府保有の低質米で充当していた業務用米（食卓・弁当用など）が不足し、その一時しのぎとして本来は加工用に回すはずであった53年産の常温貯蔵米を計画よりさらに増やして20万トンも供給せざるをえなくなった。この点は、政府の需給計画の破綻を端的に示しているだけでなく、のちに述べる加工原料米の不足と韓国米の緊急輸入の直接の原因になったものとして重視する必要がある。

こうして59RY末の端境期の米需給は文字通り薄氷を踏む状態であったのだが、そのような時に救いの神となったのが、好天続きによってもたらされた59年産米の早朝出荷と豊作であった。食糧庁でピストン輸送の体制をとり、早期米は入庫する間もなく消費地に運送された。その結果、すでに8月から新米が大量に供給されるようになり、端境期の主食用米の不足は何とか切り抜けることができた。しかし、その半面で本来は新米穀年度に供給を予定していた59年産米のうち約100万トンもの米が早食いされてしまった。

表1にみられるように、政府は60RYに供給される59年産米を1,090万トンと見込んでいた。だが、このうち約100万トンを早食いしてしまったのであるから、実際の供給量は1,000万トン弱になり、政府が計画の中で見通し

1) なお政府の需給計画では58RY末に10万トンの前年産米在庫を残しており、その分の早食いを加えると実際の早食いは65万トンにのぼる。

た需要量1,045万トンを満たすことができない。しかし、幸いにも59年産米は稲作にとって最良の気候条件に恵まれ、10月15日現在の作況予想では108の「良」となっている。そのため予想収穫量も1,164万トン（別に加工用として生産される20万トンを差し引く）に脹れ上り、59RYの早食い量を埋めてもなお、60RYの需要量をギリギリ賄うことができる見通しである。だが、それは60RY末に新米（60年産米）の早食いをどうにかしなくてすむというだけであって、同RY末には在庫はほぼゼロとなり、政府の予定した45万トンの在庫積み増しは実際上できないことになる（詳しくは表1参照）。

3. 加工用米不足の実態とその背景

ともあれ、59・60RYの需給計画と実際をみただけでも、政府の計画がまったくの「お天気頼み」であり、この種の計画に必要なゆとりがまったくないことが明らかであるが、この影響をもっとも強く受けたのは、味噌、米菓、焼酎、米穀粉、こうじ等の原料となる加工用米であった。もともと、これらの加工用米は2つのルートから供給されてきた。1つは政府保有米から随意契約によって実需者に供給されるものであり、通常はそれぞれの実需者団体（全国味噌工業協同組合連合会、全国米菓工業組合など）が申請する需要量にもとづいて食糧庁から四半期ごとに破碎精米（主食用への横流し防止のため）の形で売却される。2つはくず米（政府買入れの対象にならない等外米のことであるが、58年6月以後は規格外米とともに「特定米穀」と呼ばれるようになった）から供給されるもので、その取引は各実需者（メーカー）と特定米穀業者とのあいだで個々になされる。

これらのうち政府保有米からの加工用米供給については、43～49年度（会計年度）、54～58年度の二次にわたって「過剰米処理対策」が実施されており、その中で実需者は主食用米よりも大幅に安い価格で調達することができた。その払下げ価格は、第2次「過剰米処理対策」のもとでは破碎精米にしてトン当たり14万3,600円（玄米換算11万5,000円）であり²⁾、それは例えば主食用5類3等玄米の政府売渡価格トン当たり約21万6,000円（57年産米）と比較しても半値に近い。その安値の分は別に「過剰米処理対策」のための予算を組み、輸出入・飼料用への処理とともに、食糧管理特別会計の中で負

2) なお過剰米処理をより円滑に行うために、以上の価格に加えて56年1月から11万8,000円、57年9月から8万3,500円（いずれも破碎精米）の特別価格が設けられた。

担されていたのである。

第2次「過剰米処理対策」の中では、政府の古米在庫の中から50・51年産186万トン、52年産303万トン、53年産161万トン、計650万トンの玄米が処理の対象とされ、期間中（54～58会計年度）に加工用145万5,000トン、輸出用308万トン、飼料用152万1,000トンの売却がなされる予定であった。ところが、前述のごとく主食用米の不足の中で53年産の超古米の一部が急拠主食用に充当されることになった。そのあおりを受けたのが、「過剰米処理対策」の中では相対的に品質のよい53年産の米を多く割り当てられている加工用米である。とくに59年初めから53年産米の主食用売却が増大し、それにともなって政府の加工用米に対する需給操作が窮屈になってきた。そこに降ってわいたのが、53年産米の「残留臭素問題」である。話しが多分にジャーナリストティックになるので詳しくは述べないが、59年5月28日、厚生省は53年産米の一部に燻蒸処理にともなう基準以上の残留臭素（日本には米の基準がなく小麦のそれを準用）が検出されたことを発表、これを受けた農林水産省は53年産米の一部について今後の供給を見合わせ、このために同年産で賄うことにしていた加工用米が不足することになったとの理由から、韓国米の緊急輸入の検討に乗り出した。輸入の対象を韓国米に求めたのは、かつて（44年、45年）同国が不作で米不足の状況にあった時、日本から計63万トンの米を「貸付け」た経緯があったからである、と食糧庁は説明している。今回その一部（15万トン）を現物で「返還」してもらおうというのであるが、両国間の「貸付け」条件の内容はともあれ、韓国からの「返還」米が通関上は輸入として扱われることは明らかである。

今のところ加工用途に限定しているとはいえ、15万トンもの外米が輸入された意味はいずれにしても大きい³⁾。というのは、17年ぶりの大量の米輸入という事態の中に、この間、米の「過剰」を理由に大々的に稲作減反を進めてきた政府の失政が劇的に示されているだけでなく、今後、韓国米の輸入を突破口にアメリカ・加州米等から大量の米輸入がなされ、わが国の主食である米の供給が小麦・飼料穀物に続き外国の手に握られる危険性が一步深まっ

3) このように大量の米輸入がなされたのは、43RYの31万トン以来のことである。もっとも、その後もほぼ毎年数万トンの範囲で輸入がなされていたが、それはモチ米や焼酎（沖縄の泡盛）用の破碎精米に限られていた。

たからである。だが、この点に深入りすることは今は避け、ここでは加工原料米のもう1つの供給ルートであるくず米のごく最近の需給事情について簡単に触れておきたい。

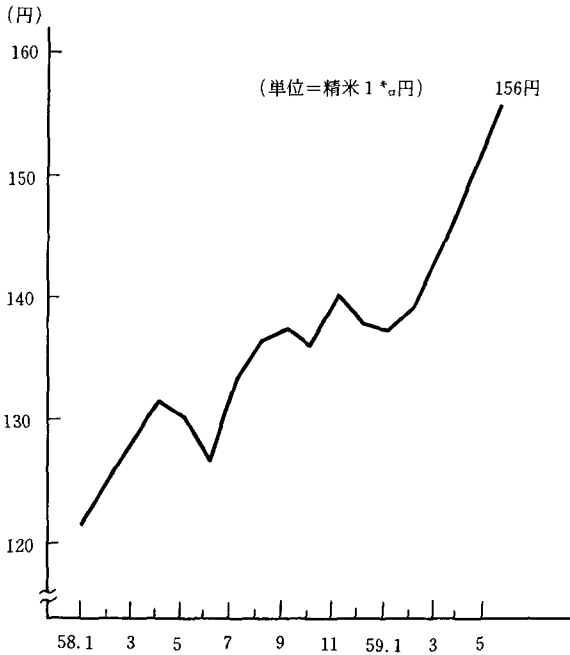
くず米は粒形が小さく3等米以上の基準に外れた玄米なわけであるから、その供給量は当該年の米粒の充実度と整粒の割合に大きく規定される。通常は不作年の米粒は小さく、したがってくず米の出荷量は増加するが、これに加え近年では豊凶にかかわらず整粒歩合向上を目的にライス・グレーダーの網目を大きくする傾向にあることが、くず米の供給にも影響を与えている。かくて、くず米の発生量は年によって大きく変動するが、平均すれば米収穫量の3～5%、30～50万トンと見込まれている。だが58年産米ではやせ米が多く、くず米の発生量は60万トンに及んだという推定もある(『日本経済新聞』59年6月29日付)。このくず米の販売量については、改正食法によってそれを扱う特定米穀業者を通じ食糧事務所に報告することになっている。しかし、58年度で実際に全国で集計されたくず米の販売量は37万トンにすぎず、先の推定量からいうとかなり不透明な部分が多い。

ところで、特定米穀業者(これには農協も含む)は農家からくず米を1kg当たり50～70円の安値で買い(もちろん需給事情によって変動がある)、専門のくず米再選別業者に売り渡す。そこではくず米を再選別し、いくつかの用途に分類されるが、通常は粒の大きい順にA(飯米・酒造用等)、B(米菓用等)、C(ビール用等)、D(ヌカ)となる。ここで注意を要する点は、くず米の上質部分が飯米用に回されること、およびその大部分が米菓・味噌・ビールなどの加工用原料として供給されることである。それぞれの用途に実際にどれだけの量が供給されているかはこれまた不明であるが⁴⁾、正規の主食用米全体が不足すれば、当然のことながらくず米から飯米用に売却される量が増大する。とくに米需給が異常に逼迫した59RYの期間中に再選別くず米の主食用への売却が大量になされたといわれる。『日本経済新聞』59年6月29日付の記事は、これを20～25万トンと推定しているが、それが事実だとすると、主食用米の不足を救ったのは皮肉にもくず米であったということ

4) 58年度に特定米穀業者から食糧庁に報告されたものでは、味噌48千トン、菓子92千トン、米穀粉21千トン、その他129千トン(各玄米トン)であるが、実際にはもっと多いことが予想される。

になる。

これはともかくとして、くず米の大量の主食用売却は、従来からくず米を原料にしてきた加工業界に相対的な品不足をもたらすことになる。しかも、もう一方の加工用原料である破碎精米は先のような事情から供給が削減されている。となると、自由価格であるくず米価格は上げ一方となる。図2はこ



注：食糧庁資料より作成。

出典：「日本農業新聞」昭和59年7月17日付。

図2 特定米穀販売業者の販売価格推移 -米菓用平均-

れを米菓用の特定米穀についてみたものだが、明らかなようにその価格は図示期間中著しく上昇し、とくに59年1月以降に急騰して韓国米の緊急輸入が公表された同年5月には1キログラム156円にも達している。これはトン当たりになると15万6,000円で、先の破碎精米の政府払下げ価格14万3,600円を上回る異常な高値である。

以上、加工用米の2つの供給ルートから最近におけるその不足の実態をみ

てきたが、ここで繰り返し注意を喚起しておけば、加工用米不足の原因となったのは、第1に本来は加工用に払下げる予定であった53年産米の一部が主食用に売却されたことにあり、第2にその大宗が加工原料用に回るくず米の上質の部分が、これまた主食用に売却されたことにある。いずれもその背景には、主食用米の不足という抜き難い事態が存在している。すなわち、韓国米の緊急輸入まで行って必要量の確保をはからざるをえなかった加工用米の不足問題とは、実は主食用米の供給にさえ事欠く政府のゆとりのない需給計画の破綻の現れである。その直接の犠牲者が米の加工業界であり、とくに自由米市場で高値のくず米を購入することができない零細な加工業者であったといえる⁵⁾。

Ⅱ. 「単年度需給均衡」方式の問題点

Iでみたように、ここ2～3年のわが国の米需給は、主食用米の不足を加工用米の横流しで調達せざるをえないほどの逼迫した状態にあった。59年産米の豊作によってそれは一息ついた感があるが、依然としてわが国の米需給がゆとりのないものであることには変わりがない。確かに連続して4年間も作況指数が100を下回ったということは異常な状態であった。しかし米はわが国の主食で1日たりとも欠くわけにはいかないのだから、予想される不作も組み込んで十分に余裕のある需給計画をつくる必要がある。現在その作成の任を負っているのは政府（農林水産省）であるが、そこが水田利用再編政策下で「単年度需給均衡」を柱に作成した米需給計画が、4年連続不作の直撃を受けて破綻を露わにしたことはすでにみたとおりである。

「単年度需給均衡」方式のどこに問題があったのであろうか。基本的な問題点として次の2点を指摘することができる。

1. 「潜在生産量」について

第1はいわゆる「潜在生産量」を被減数として生産予定量および生産調整数量を求めることの問題である。

「単年度需給均衡」方式では、生産予定量は「潜在生産量」から生産調整

5) この点については、『現代農業』1984年10月号、38～42頁に石堂徹生氏による加工業界ごとのレポートがあるので参照されたい。

数量を差し引いて求められている。それでは生産調整数量はどのように算定されるかという点、これまた「潜在生産量」から目標年に予想される総需要量（農家消費等を含む）を差し引いて求められている。いずれの場合も被減数となっているのは「潜在生産量」であって、この数量いかに生産予定量についても生産調整数量についても決定的な影響を与えることになる。このように政府の需給計画の中では重大な意味をもつ「潜在生産量」とは、「転作なかりせば」予想される生産量であって、具体的には（潜在作付面積×平年単収）の式で求められている。

この場合、問題は2つある。1つは前者の「潜在作付面積」についてである。農水省ではこれを現在転作されている水田がすべて稲作に復帰することを前提に計算しているわけであるが、実際にそのようなことがあり得るであろうか。現在転作面積に入っている「水田」の中には、果樹など永年性作物が植えられているもの、ハウスが建てられているもの、荒廃田となっていて再び稲作生産を復帰させるには数年を要するもの、なども含まれる。そして何よりも長年の減反政策と米価の実質的低下の中で、農民にはたして稲作復帰への意欲があるかどうかなど、この「潜在作付面積」には不確定要素があまりにも大きい。われわれは生産計画の作成や要生産調整面積の確定を行ううえにおいて、「潜在生産量」や「潜在作付面積」を推定すること自体については計算技術上必要なことと考えるが、問題はこれらの推定がどれだけ正確な実態把握のうえに行われているかにある。この点、農水省では「潜在生産量」については算定数値を明らかにしているが（現在は1,375万トン）、その計算の根拠となっている「潜在作付面積」と「平年単収」のいずれについても残念ながら数値を公表していないので何ともいえない。しかし「潜在作付面積」については「転作なかりせば」の作付面積と言っているのであるから、現在転作されているすべての「水田」がその中にカウントされていることはほぼ間違いない。そうすると、前述のように「転作なかりせば」の状態でも稲作に復帰しない面積が含まれることになり、この「潜在作付面積」はまぼろしのものとなる⁶⁾。

「潜在生産量」をめぐるもう1つの問題は、「潜在作付面積」の乗数となっている「平年単収」なるものを、そのままの形で「潜在生産量」、したがって生産予定量や生産調整数量の算定に用いることの妥当性である。前述のよ

うに、この「平年単収」の数値についても農水省は公表していない。しかし、これが同省の「作物統計」で用いている「10a当たり平年収量」を基礎にしていることは明らかなので、以下ではこの点からの検討を行っておく。

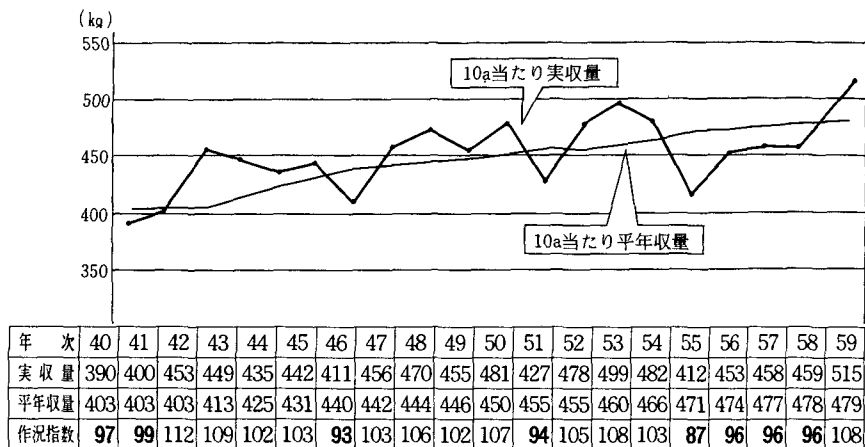
農政調査委員会発行の『農業統計用語事典』によると、「10a当たり平年収量」とは「作物の栽培を開始する以前に、その年の気象の推移や被害の発生状況などを平年並みとみなし、最近の栽培技術の進歩の度合や作付け変動などを考慮して、実収量のすう勢をもとに作成したその年に予想される10a当たりの収量をいう」とされている。現在この「10a当たり平年収量」は平方根重回帰式によって求められており、現状では比較的適合性の高い合理的な方式であるといわれているが、そうとはいえ注意を要するのは、この方式によって求められる「10a当たり平年収量」は絶対確実なものでなく、あくまでも1つの推定手法による予想値にすぎないということである⁷⁾。したがって、当然のことながら「10a当たり平年収量」と実際の10a当たり収量のあいだにはギャップが生まれる。図3はこれを昭和40年以降至近年までについてみたものであるが、両者のギャップは予想以上に大きいことがわかる。とくに不作年であった55～58年4年間の「平年収量」に対する実収量の低下は大きく、結果論ではあるが、この間については「10a当たり平年収量」またそれを基礎にした「平年単収」をそのまま用いて生産計画を立てたこと事態が誤まりのもとであった。

以上、2点にわたっていわゆる「潜在生産量」の問題点について述べてきたが、そこで指摘されたことは、そのまま「潜在生産量」を被減数として算定される生産予定量および生産調整数量の問題点につながっていく。要約して言えば、「潜在作付面積」とか「平年単収」といった不確かで（前者）あくまでも1つの予想値にすぎない（後者）ものをそのまま用いて、国民の主食であるがゆえに絶対に不足という事態をもたらすことが許されない米の

6) 『現代農業』1984年11月号によると、農山漁村文化協会が全国66農協、20市町村役場を対象に実施したアンケート調査の結果、稲作に戻らない「水田」が減反田の30%もあるという。転作奨励金がなくなった場合その比率は減るが、それでも25%は稲作に戻らないと、同誌では推定している。

7) 高本昭夫「水田利用再編対策における平年収量に関する検討」(『農政と公務労働』No 5, 1983. 10), 22頁。

最近の米需給状況と「ゆとりある需給計画」



- 注：1. 食糧庁資料より作成。ただし、59年の10a当たり実収量および作況指数は10月15日現在の予想値である。
2. 作況指数は水稻。

図3 平年収量と実収量の格差

需給計画を策定しようとする、その方法が誤りなのである。

2. 総需要量の推定について

以上を「単年度需給均衡」方式の第1の問題点とするならば、第2の問題点は目標年の総需要量の推定にある。この点については紙数の都合上、結論のみを述べておこう。農水省によるこの推定は、周知のごとく過年度の実績を基礎に算定した趨勢値として求められており、近年のその値は1人当たり米消費量の減少傾向を反映して年々低下してきている。しかし、これを1つの趨勢値として算出することには問題がないが、その値をもって需給計画の見込む総需要量とすることには問題が残る。というのは、第1に需要量というのはかりに過年度の実績として示されているそれも1つの推計値であって、正確な需要量の把握については今後とも不可能に近いことである。確かに米の場合、政府米や自主流通米のように政府が需給を管理しているものについてはその需要量の把握は行いやすい。だが他方で農家保有米やヤミ流通米があり、それらの需要の実態は文字通りヤミの中である。第2に米も主食である以上その需要量はもう1つの主食である小麦とその製品価格の影響を受けて、予測し難い変動を受けることがあり得ることである。とくに小麦の

輸入は特定の国に偏しているがゆえに、それだけ凶作・戦争など一巨緩急の事態の影響を受けやすい。その時には輸入の途絶ないし激減に追い込まれることもあるわけであって、小麦ないしその製品価格は当然のことながら急騰し、他方で相対的に価格の安い米への需要シフトが起きることになる。わが国の主食である米については、こうした一巨緩急の事態の発生にともなう突発的な需要の増大も見込んでおかななくてはならない。第3に日本型健康食を実現するためには、米の消費量はもっと増やさなければならないとする議論⁸⁾にも注意を払う必要がある。

このように、ちょっと考えただけでも目標年の総需要量を1つの趨勢値として推定する方法には問題がある。したがって、総需要量の確定にあたっては、各種の議論を通じて国民的合意を形成していくことが望まれるが、それに至る期間は、農水省「食料需給表」による至近年の総需要量（国内消費仕向量）をもって、目標年の需要量見込みとしていくべきであろう。

いずれにしても、政府が米需給計画の理論的支柱としている「単年度需給均衡」方式は、国民への主食の安定供給という見地からみれば、著しく無責任なものといえる。もっとも政府は最近の米需給の逼迫への対応として、59年度からスタートした水田利用再編三期対策において、若干の在庫積み増し（59年度は45万トン）と、直接に加工用途のためのいわゆる他用途利用米の導入（目標は27万トン）をはかっているが、そのような「微調整」を行う一方で、問題の多い「単年度需給均衡」方式は依然として維持されている。

Ⅲ. 「ゆとりある需給計画」の基本と試案

1. 基本的考え方

それでは、加工用米の不足など当面する米の需給不安をなくし、さらに国民にゆとりをもって主食である米の安定的供給をはたしていくことができる需給計画（かりに「ゆとりある需給計画」と呼ぶ）は、どのような方式によって策定されるべきであろうか。この点での基本的考え方を示せば、次のごとくである。

8) 例えば食物史研究家・安達巖氏は、「日本型健康食にはコメは1,500万トン必要だ」と述べている（『現代農業』1984年11月号、68～75頁）。

第1に、目標年の総需要量を確保するうえで必要な稲作付面積の算定にあたっては、統計的な推計値として求められる「平年単収」をそのまま用いるのではなく、通常考えられる作況変動の低いほうの指数から求められる単収を基礎にすることである。

第2に、計画が見込む総需要量は、すでに述べたように「食料需給表」における国内消費仕向量など統計上明らかになっている至近年の実績(推計値)を当面はとるべきである⁹⁾。

第3に、以上から算定される要稲作付面積と農水省の「耕地面積統計」における水田本地面積との差が要生産調整面積となることである。

第4に、作況指数を通常考えられる不作を見込んで低く措定して要作付面積を算出する結果、目標年の作況指数が措定した数値を上回った場合には単年度余剰が発生するが、それらについてはゆとりある需給操作を行うための「余裕米」として在庫の積み増しをはかる。

第5に、作成される需給計画は3～5年の短中期のものとし、期間中は原則として変更しないものとするが、その間の豊凶変動と需要動向いかによっては、適正在庫を越える過剰ないし不足の状態が発生することがあり得る。その場合に新計画では措定する作況指数を弾力的に変更して対処する。ただし、その際にも通常予想される不作を見込んだものでなくてはならない。

2. 「平年不作指数」の想定

ところで、以上においていちばん問題となるのは「通常考えられる作況変動の低いほうの指数」(かりに「平年不作指数」と呼ぶ)というのは、いったいどの程度の作況指数を考えたらよいのかということであろう。先の図3に示してあるが、昭和40年以降59年までの20年間で作況指数が100を下回ったことは8回あった(40年97, 41年99, 46年93, 51年94, 55年87, 56年96, 57年96, 58年96)。このうち55年の作況指数87は、「通常考えられない」不作として除外して考えたほうが妥当である。残りの7年間の作況指数は93～

9) 「食料需給表」における米の「国内消費仕向量」には、粗食料に加え加工用、飼料用、種子用、減耗量が計上されている。したがって同表の「国内消費仕向量」を総需要量として生産計画をたてれば、主食用米だけでなく酒米、もち米、加工用米のすべてが確保されることになる。

99のあいだにあり、「通常考えられる不作」の範囲にある。その7年間の平均作況指数は96(正確には95.86だが四捨五入した)となり、これをもって「平年不作指数」とすることが許されるだろう。ちなみに、この96という作況指数は、農水省の「作況調査」でいえば「やや不良」(95~98)ということになり、「平年作」(99~101)に対する頻出度ではもっとも高いことになる。また、最近では56~58年の3ヵ年の作況指数がいずれも96であったことも、この数値の現実性を確認してくれる。

3. 算定式と要生産調整面積の試算

さて、このようにして「平年不作指数」を確定できれば、あとは「ゆとりある需給計画」の基本的考え方にそって、水稻作付必要面積および要生産調整面積を下記の式によって算定することができる。

$$\text{水稻作付必要面積} = \frac{\text{目標生産数量 (トン)}}{10\text{aあたり平年収量 (kg)} \times \text{「平年不作指数」}} \quad (\text{万ha})$$

要生産調整面積 = 水田本地面積 - 水稻作付必要面積

なお以上はあくまで水稻の作付必要面積および要生産調整面積の算定式であって、この中に陸稲は含まれていない。これは陸稲が転作の対象になっていないという理由に加えて陸稲は10a当たり収量が通常は水稻の2分の1以下で生産量もきわめて少ないからである。だが、いかにわずかの生産量であってもわが国の米需要量の一角を占めていることにはちがいないので、うえの算式では総需要量から陸稲生産量(見込み)を控除したものを水稻の「目標生産数量」とした。

以下、実際に数値を入れて要生産調整面積を試算してみよう。

総需要量………現在発表されている「食料需給表」から至近年(58年度)

の米の総需要量(国内消費仕向量)をとれば1,098万トン。

陸稲生産量………59年度の予想収穫量は47,000トンであるが、近年の減少傾向を見込んで4万トンとする。

目標生産数量(水稻)………1,098万トン - 4万トン = 1,094万トン。

10aあたり平年収量………59年は479kg。ただし60年のものが発表されれば、それをを用いる。

平年不作指数………前述のごとく過去20年間の「通常考えられる不作」時

の作況指数を平均して96とする。

水田本地面積………59年の農水省「耕地面積調査」によれば278万3,000ha。

まず**水稲作付必要面積**は、

$$\frac{10,940,000}{479 \times 96} \doteq \mathbf{237万9,000 \text{ (ha)}}$$

したがって**要生産調整面積**は

$$278万3,000 \text{ (ha)} - 237万9,000 \text{ (ha)} = \mathbf{40万4,000 \text{ (ha)}}$$

となり、現行の60万ha近い減反目標は大幅に緩和される必要がある。

4. 在庫積み増しと「余裕米」

この試算は60年度を初年度に3～5年は固定することを含みに行っている。偶然ではあるが、先の表1でみたように、61RY初（60年11月1日）にはわが国の古米在庫はほぼゼロになることが予想される。それゆえ61RYの供給は当初から60年産の新米のみでなされることになるが、その点も60年度（会計年度）を初年度とすることに現実的意味を与えている。

さて、われわれの試算どおり60年度の水稲作付けが237万9,000haなされ、転作（生産調整）が40万4,000haなされるとして、この年が作況指数100の平年作の場合、10a当たり平年収量は479kg（現時点では59年度のものしか使えないので）であるから、全体の水稲生産量は1,140万トンになる。これに、あらかじめ見込んだ陸稲生産量4万トンがその通り供給されるとすると、同年度の米供給量は1,144万トンになり、総需要量1,098万トンに対して46万トンの余剰が生まれる。したがって計画が前提にした10a当たり平年収量（平年作）が3年間続いたとすると、その間の在庫積み増しは138万トンになり、5年間続くとすると230万トンになる。しかも、これらの在庫積み増しは、前記の脚注9）で述べたように、酒造用米、加工用米を含めわが国の米の総需要をすべて満たしたうえでのそれであるから、まったくの「余裕米」であり、需給操作は相当ゆとりあるものになる。

FAO（国連食糧農業機構）の試算によると「流通操作に必要な在庫水準」は年間総消費量の12%といわれる。これをわが国の米の総需要量約1,100万トンにあてはめてみると、132万トンになる。この量は、自主流通米を含めた政府管理米でいうと約2ヵ月分の供給量にあたり、これだけの在庫量をもってると米の端境期にも円滑な流通操作を行っていくことができる。そ

うした点からすると、3年間で138万トン、5年間で230万トンの在庫量は、最初の1～2年には若干の不安が残るが、概して流通操作上も必要で十分なものとなる。「流通操作に必要な在庫量」を越える「余裕米」については備蓄に回したり、あるいは飢餓に苦しむ発展途上国への援助にあてればよく、この点についての国民的合意はすでにできていると考えられる。さらに、われわれの試算では平年収量と総需要量について計画期間中は固定して計算してみたが、現実には前者はわずかずつであるが増加し、後者は減少していくと見込まれる。そうなると、その分は「余裕米」の加算となるわけであって、需給操作もより安全でゆとりができ、備蓄や援助への要請にも十分答えられるものになる。

いずれにしても、世上みられるように150万トンとか200万トンとか備蓄量の多さを競うようなことは、さしたる意味がない。その議論が1人歩きすると、場合によっては備蓄米の確保のために外国からの輸入を許すことにもなりかねない。重要なことは、わが国の主食である米の供給を国内から安全確実にはかるための国民的合意をどのようにして得るかにある。われわれは、これを主要には通常考えられる不作年の平均的作況指数と単収から必要作付面積を算定し、需要はもっとも確実な至近年の実績を基礎に「ゆとりある米需給計画」作成の試みを行い、結論的に減反面積の大幅緩和の必要性を主張したのである。

5. 「食糧政策研究会」の提案について

われわれの「ゆとりある米需給計画」作成の試みは、その基本的な考え方において「食糧政策研究会」（代表幹事・河相一成東北大学助教授ほか3氏）が昭和58年11月に発表した「水田農業の危機を打開し、米をめぐる国民の不安をなくすために——水田利用再編三期対策に向けての緊急提案——」の中にある「ゆとりのある需給計画」を継承し、さらに説得力をもたせるために一部手直しを行ったものである。その辺を明らかにするため、以下に同提案の要約を行っておく。

(1)需給計画の基礎に使う米の反収は、政府の計画のように統計的な推定値にすぎない平年反収ではなく、通常考えられる豊凶変動の、低いものとする必要がある。具体的には作況指数の「やや不良」(95～98)の下限か、「不良」(94以下)の上限あたりが「安全を見込んだ反収」の無理のないところであり、

当面450kg前後の水準（平年反収470～480kgの94～95%）ということになる。
(2)転作が行なわれなかった場合の米の作付可能面積は、統計によれば水田本地面積282万ha、陸稲の作付面積3万ha弱（57年）となるが、実際には統計でとらえられる以上に水田の潰廃や荒廃が進んでおり、したがって「陸稲を含めた米の作付可能な本地面積は、全体として280万haを越えることはない」と考えられる。

(3)需要量は政府の59米穀年度の計画では1,050万トンになっているが、消費のこれ以上の減少をおさえることは可能であり、とりあえず1,100万トン前後を当面の需要量として、計画におり込む。

(4)以上から、さしあたり今後3年ないし5年を期間とする当面の需給計画を試算すると、かりに総需要量を1,100万トン、10a当たり収量を450kgとすれば、必要な作付面積は244万haとなる。他方、作付可能面積を280万haとすれば、要転作面積は36万haとなる。

(5)この計画で、かりに今後5年間をとoshi、その作況が過去7年の平均と同じ98であったとすれば、この間に生じる「余裕米」は200万トン前後、平年作の100であれば300万トン前後になる。これだけの在庫を保有すれば、流通操作に必要な在庫量（自主流通米を含む政府管理米の約2ヵ月分、130万トン前後）を十分実現できるだけでなく、ほぼ30万トンと見込まれる加工原料用への仕向け、さらに飼料用への仕向けや飢饉に苦しむ国々への援助など対外仕向けも、そこから行うことができる。

以上からみられるように、食糧政策研究会の提案はわれわれの試案よりもゆとりがあり、要生産調整面積もいっそう緩和されている。

しかし本論で述べたように、問題は備蓄量や減反緩和面積を競うことにあるのではなく（別に同研究会の提案がそうになっているというのでは決してない）、わが国の主食である米の国内からの安全確実な供給を行うための提案を、国民の合意を得られる方向でいかに説得的に行うかにある。この点からいうと、同研究会の提案は、その基本を受け継ぎつつも、なお検討すべき以下の問題を残している。

- (1)「安全を見込んだ反収」の作況指数を94～95とする現実的根拠は何か。
- (2) 水田の生産調整面積を算定するうえで、水田の潰廃面積や荒廃田を除き陸稲を含めた米の作付可能面積をなぜ想定する必要があるのか。水田作付必

要面積の被減数として想定するのは「耕地面積統計」による水田本地面積で十分でないのか。

(3) 米の総需要量を1,100万トンとする根拠は何か。これを消費拡大等の運動目標として掲げることはよいが、需給計画においては確実なところで至近年の実績をおり込むのが妥当ではないのか。

(4) ふつう米の総需要量という場合、米の加工用仕向け等も含まれる。にもかかわらず、これらを「余裕米」の中から運用するというのでは、二重計算にならないか。

本論では以上のような問題点に答える形で、同研究会提案の一部手直しも意図したわけである。

む す び

本稿執筆中に昭和60年度の転作等目標面積が決定された。これについては、最近の米需給の逼迫への対処として政府首脳が「ゆとりある需給」を公約していた手前、大いに注目されていたものであった。しかし実際は59年度に開始された水田利用再編三期対策の転作等目標面積の60万haをわずか2万6,000ha緩和したものにすぎず、大幅な減反緩和を要求していた農業団体の期待を大きく裏切るものであった。

この2万6,000haの減反緩和は、平年作の収量にして約10万トンとなる。このほかに三期対策では1年に45万トンの在庫積み増しを計画しており、60年度が平年作であれば計55万トンの「ゆとり」が生まれると、農林水産省では述べている。しかし、59RY中に行わざるをえなかった約100万トンの早食いの後遺症は大きく、59年産の豊作によるその帳消しがあったとしても、需給不安の解消にはほど遠い。本論中でみたように60年10月末の在庫量は実態的にはほぼゼロとなることが予想されている中で、60年産米の作況がかりに95以下になれば、在庫積み増しで見込んだ55万トンはたちまちに不足となり、再び米不足の状態が生まれからである。

なお、2万6,000haを緩和した60年度の転作等目標面積は57万4,000haとなる。このほかに政府は転作の中で27万トンの「他用途利用米」の生産を計画しており、このために予定される面積5万6,000haを差し引くと、実際の米生産調整面積は51万8,000haと見込まれる。これは、われわれが「ゆとり

ある需給計画」の中で試算したその40万4,000haと比較すると11万4,000haの差がある。

しかし、われわれには目標とする米生産調整面積の違いについて議論する気はない。本稿での試算自体、数値の入れ方いかんによって可変的である。しかし、われわれの算定式の重要な要素となっている「10a当たり平年収量」については近年頭打ちになっており、その背景に「増収技術の停滞」や兼業化と農家の生産意欲の減退にともなう「手抜き稲作」があるとの指摘がある¹⁰⁾。また、もう1つ重要な算定要素となっている米の総消費量についても、近年の米食見直しの中で減少に歯止めがかけられることが期待される。だとすると、われわれが試算した水稻作付必要面積約238万haは当面はそう大きく変更する必要がなく、生産調整面積のみを水田の拡張・壊廃¹¹⁾に応じて修正していけばよいであろう。

いずれにしても、本稿で展開した「ゆとりある需給計画」の提示は1つの試案であり、はじめに述べたように大方の御批判を期待してやまない。

(59年11月15日記)

10) 角田公正「稲作生産力の安定性を問う」(『農業と経済』1984年11月号)。なお角田東大教授は米価審議会の委員である。

11) 農水省「耕地面積統計」によれば、近年の水田本地面積は毎年2万ha前後減少しており、試案の算定式からいってこの分が生産調整面積から削減されるのは当然のことである。