

米政策改革大綱の内容と今後の課題

1 はじめに

(1) 皆様御承知のとおり、米については、需要の減少、生産調整の限界感、担い手の高齢化等まさに閉塞状況にあります。

また、米の過剰基調が継続し、これが在庫の増嵩、米価の低下等を引き起こし、その結果、担い手を中心として水田農業経営が困難な状況に立ち至っています。

他方、消費者ニーズが多様化し、これにきめ細やかに対応した安定供給の必要性が高まっています。

(2) このような状況の中で、水田農業の未来を切り拓くため、昨年1月に設置された生産調整に関する研究会（生産調整研究会）での検討結果も踏まえつつ、政府・与党において米政策の抜本的・総合的見直しについて検討を重ねた結果、昨年12月3日に「米政策改革大綱」が取りまとめられました。

(3) 今回の取りまとめに当たっては、特に、

メッセージが明瞭でわかりやすい政策

効率的で無駄のない政策

決定と運用のすべてのプロセスについて透明性の確保された政策

の3点を基本理念として政策を再構築することとしています。

これは、現在の水田農業政策・米政策に関し、

ア 全体の組み立てが分かりにくく、政策の意図が明確に農業者に伝わらない

イ 米生産のための助成を行う一方、米減産にも多額の財政負担を行う等無駄がある

ウ 生産調整の配分理由やその経過が不透明である、あるいは、政策効果がきちんと検証されていない

等の問題を踏まえたものです。

以上を十分に念頭に置いていただいたことを前提に、次に大綱の内容についてその概要を御説明します。

2 目的

米政策改革大綱の目的は、平成22年度という目標年次を明確にした上で、米づくりの本来あるべき姿を実現することです。

言い換えれば、消費者重視・市場重視の考え方に立って、需要に即応した米づくりの推進を通じて水田農業経営の安定と発展を図ることです。

このため、需給調整対策、流通制度、関連施策などの包括的な改革を、整合性をもって実行することとしています。

3 米づくりの本来あるべき姿と実現の道すじ

(1) できるだけ早期に望ましい生産構造を実現するため、平成22年度までに農業構造の展望と米づくりの本来あるべき姿の実現を目指します。

(2) このため、需給調整システムについて、平成20年度に農業者・農業者団体が主役となるシステムを国と連携して構築することとし、この間、農業者・農業者団体の自主的・主体的な取組の強化を目指します。この「農業者・農業者団体が主役となるシステム」とは、農業者・農業者団体が配分を行うシステムのことを指します。

また、平成18年度に移行への条件整備等の状況を検証し、可能であればその時点で判断することとしており、早ければ平成19年度に前倒ししてこのようなシステムを構築することとしています。

これを詳しく説明すると、ポイントは以下の3点です。

第1に、今回の改革は生産調整を廃止するものではない点です。従来の生産調整は、生産調整面積を行政ルートを中心に個々の農業者に配分しているのが実態であり、「行政が決定した面積だけ作らなければよい」ということになりがちでした。今回の改革では、農業者・農業者団体が需要に応じてどれだけ生産すべきか主体的判断で決めていくシステムに改めるものであり、生産調整をやめるのではなく、やり方を変えるものです。

第2に、このような移行後のシステムでも、国や地方公共団体は手を引いて何もしなくなるわけではないという点です。米が国民の主食であり、我が国農業の礎である以上、国は、助成措置なり、指導助言なり、安定供給のための関与を行います。なお、このようなシステムにおける国及び地方公共団体の役割及びその食糧法上の位置付け方について、農林水産省と農業者団体との間でワーキングチームを設置し、必要に応じて生産調整研究会の委員にも入っていただいて、調整・検討を行うこととしています。

第3に、農業者・農業者団体が主役となるシステムは、移行期間を経て構築するものである点です。まず、平成15年度は準備期間として関係者の皆様に改革の考え方・内容等につき周知徹底を図るほか、必要な食糧法の改正を行います。次に、平成16年度から19年度までの4年間は移行期間として、生産調整の配分のルートは引き続き行政と農業者団体の両ルートで行いますが、配分は転作面積から生産数量に転換します。また、農業者・農業者団体の自主的・主体的取組の強化を目指すこととしています。

(3) 集荷・流通分野の改革については、他分野での改革を促進する効果があるので、できるだけ早く実行します。

4 平成16年度からの当面の需給調整のあり方

(1) 平成16年度からの当面の需給調整のあり方は、これまでの生産調整の姿から大きく変わります。

(2) 第1点目は、透明性の確保、情報伝達の適切な実施です。

30年以上にわたり生産調整を行ってきた結果、全国の生産調整規模や都道府県ごとの生産調整規模がなぜこの面積となっているのか等が容易に説明できなくなり、現場で大きな混乱が生じ、市町村や農協による推進の障害になっています。

このため、需給の見通し等について議論の経過を全てオープンにしながら、どうしてそうなったのか分かりやすく理解できるようにするため、国は、公正・中立な第三者機関的な組織の助言を得て、透明な手続きの下に、需給情報の策定・公表を行います。

第三者機関的な組織は、いわゆる「権力」を持った機関ではなく、需要見通し等自体を決定するものではありません。あくまで情報伝達と意思決定のプロセスの透明化を担保するための助言機関として位置付けられます。

(3) 第2点目は、生産数量を調整する方式への転換です。

今までの生産調整は、米の作付けを行わない面積を目標配分していたため、作況変動等により需給見通しが狂うことがしばしばありました。また、農業者は生産調整「面積」にばかり関心を向けていたと言ってもいいでしょう。この弊害を是正し、農業者・農業者団体が需要に応じた生産を主体的判断で決めるといった取組を強化するため、米の生産数量を目標配分する数量調整方式に移行します。農業者に対しては、併せて作付目標面積を配分し、確認は面積により行います。

なお、具体的な生産数量調整手法の仕組み等については、今後、生産調整研究会に市町村の関係者、実務者等を含めた「専門委員会」を設置し、その場で実務的・技術的観点から検討を行うこととしています。

(4) 第3点目は、助成制度の見直しです。

助成措置については、これまでの全国一律の方式から転換し、地域の特色ある水田農業の展開を図るための「産地づくり対策」と、「米価下落影響緩和対策」を、併せて柔軟に実施する「産地づくり推進交付金」を創設することとしています。

このうち、産地づくり対策は、作物の生産条件や担い手の状況などの地域事情に依じて、地域自らの発想、戦略で作成する計画に基づき実施される取組を支援するものです。国は、一定の基準により交付額を算定し、一括して県段階に交付し、県段階から地域に助成金が交付されます。地域においては、国の示すガイドラインの範囲内で、自らが助成金の使い方や単価について設定できることとしています。

米価下落影響緩和対策は、都道府県の判断により実施するかどうかを決めることとなります。実施しないことを選択した都道府県では、その分、産地づくり対策に重点をおいた助成が行えます。また、実施することを選択した都道府県では、産地づくり対策と一定の条件の下で相互に資金を移動することになり、全国段階で示す仕組みを基本としつつ、都道府県の実情に応じ、補てん単価を変えることができます。

このような地域の多様な取組に応えられる新たな発想の仕組みは、農政予算史上初めての試みですが、平成16年度予算要求時までには詳細を詰めることとしています。

(5) 第4点目は、過剰米処理方法の見直しです。

これまでの過剰米処理は、主として出来秋の余り米を対象として配合飼料用処理を行っていましたが、8月の概算要求時点で具体的な予算要求はせず、当初から過剰米処理を予定した制度的な裏付けがないのが実態です。

今後は、豊作分であっても翌年の生産目標数量を減らすことにより自ら販売環境を整え、売れる条件を自ら作り出すことを基本としながら、豊作分をそのまま放っておくと価格が下降傾向となるため、費用対効果を分析しながら、短期融資の仕組みを活用して、融資の返済が米の引渡しでなされた場合はその需要開拓に結び付ける「過剰米短期融資制度」を創設します。

5 流通制度改革

(1) 創意工夫ある米産業の発展と需要に応じた米づくりの促進の観点に立って、流通制度を改革し、安定供給のための自主的な取組を支援します。

すなわち、規制により差別化を図っている計画流通制度を廃止し、メリットにより差別化を図ることにより安定供給を確保する新たな体制を早期に構築することとします。

具体的には、安定的な長期契約に基づく取引など民間事業者の安定供給の取引に向けた自主的な取組等に対して、米の買受代金の債務保証等により支援します。これは、例えば流通業者が倒産することにより、ある地域への米の供給が停止したり、売り手が代金の回収をできなくなる等の流通の安定が確保されない事態を回避するものです。また、このような支援を行う公益法人として、関係者とも十分に協議の上、安定供給支援法人を創設することとしています。

価格形成については、実勢に即した価格が形成されるよう、米の取引の場を育成・拡充することとしています。具体的には、自主流通米価格形成センターを改組し、様々な需要に即した多様な取引の実態を反映した価格が形成され、それが他の取引の目安となるような公正・中立な場として充実させていきます。また、将来的には複数市場を容認する方向で育成・拡充を行います。

(2) 消費者の信頼性の回復の観点に立って、適正表示の確保措置、トレーサビリティシステムの導入等を実施するとともに、消費者の安全性への関心に適切に応えていくため、安全性確認体制の確立を図ります。

また、米を主食とする日本型食生活の復権を図るため、食生活指針の普及、食育の推進等について、広報媒体の有効な活用により広範な国民運動を展開します。

(3) 現在の流通は、計画流通米が大宗を占めるという前提に立ち、計画流通米だけに規制をかけ危機管理をしようとするものです。しかしながら、計画外流通米が半分を占めるようになると計画外流通米も危機管理体制の中に入れる必要があるため、平常時における現在の計画流通米に対する厳しい規制を緩和し、計画外流通米についても平等の規制をかけます。

具体的には、業者規制ということで届出制を導入し、届けた者には一定の記帳義務をかけることを検討します。記帳義務をかければ、現在の食糧法の中に報告、立入検査権、調査権があるので、それらを活用して常に米の流通状況が把握できるようになると考えています。

加えて、流通改革の一環として、政府備蓄について、百万トンを通正備蓄水準として、入札による買入れ・売渡しを実施します。

6 経営政策・構造政策の構築

(1) 経営政策・構造政策については、まず集落段階での話し合いを通じて地域ごとの担い手を明確化します。その上で、認定農業者制度の見直し・改善を行うとともに、集落営農のうち一元的に経理を行い一定期間内に法人化する等の要件を満たす集落型経営体（仮称）を担い手として位置付けます。併せて、この集落での話し合いを通じて、地域の水田農業の将来ビジョンを定め、その実現に向けて関係者が一体となった取組を推進します。

(2) 担い手経営安定対策については、米価下落による稲作収入の減少の影響が大きい、一定規模以上の水田経営を行っている担い手を対象に、産地づくり推進交付金の中の米価下落影響緩和対策の上乗せ対策として実施します。

(3) 担い手のニーズを踏まえた農地の利用集積促進については、制度面の措置の強化や事業体系の見直しを行い、その確実な進展を図ります。

7 水田利用のあり方・農業生産対策の展開

水田利用のあり方・農業生産対策の展開については、土地利用の面などで各地域に様々な事情があることを踏まえ、田畑輪換を中心とした持続的輪作体系に基づく水田営農や地域の実情に応じた畑地化等を推進します。

また、品種開発、低コスト化の定着、耕畜連携のための条件整備、輸送の効率化

を行うことで、飼料用稲、加工用米の定着・拡大に向けた取組を推進します。

これらの取組により、様々な米需要に応じて価格に応じた安定的な供給体制を整備することで、水田の利活用にとってもプラスの効果を出し、それを通じて水田の多面的機能の発揮に資することとします。

また、需要に応じた高品質の麦・大豆生産に取り組む生産者に対する支援策及び耕種農家と畜産農家の連携による水田を活用した飼料作物生産に取り組む生産者に対する支援策を実施します。

8 その他

関連施策（産地づくり推進交付金、過剰米短期融資制度、担い手経営安定対策）の単価などの具体的内容については、平成16年度予算概算要求の決定時までには決定します。

9 今後の課題

以上、米政策改革大綱の概要を簡潔に御紹介しましたが、言うまでもなくこれら改革の効果は、一朝一夕に現れるものではありません。

何よりもまず、農業者、農業者団体の皆様はもちろん、行政関係者、流通業者、消費者をはじめ関係の皆様方が、本大綱の趣旨・内容を正しく御理解していただくことが不可欠です。そのような意味で、平成15年度を改革の準備期間として、大綱の周知・徹底を図るとともに、併せて、皆様方に今後の水田農業のあり方について議論していただき、地域の実情に応じて地域自らの創意による地域水田農業のビジョン、いわば、地域の米づくりの本来あるべき姿を作っていただきたいと考えています。

また、以上の改革が成功するためには、大綱にも書いてありますが、農業者団体において、系統米事業の見直し・改善を行うことが不可欠です。改革のステップを考えた場合、そのための時間的な余裕は非常に限られており、今後、早急かつ真剣な検討と実践が望まれます。

いずれにしても、平成15年度の準備期間を関係者がどれだけ有意義なものとするかが重要です。米づくりの本来あるべき姿の実現に向け、いろいろな段階において関係者が一丸となって取り組んでいただくようお願い申し上げます。