

食糧政策の「転換」と食糧管理制度改革

渡 辺 信 夫

一. はじめに——課題と展開

1994年は、わが国の食糧問題と食糧政策にとって歴史的な節目であり転換点といえる。それはいうまでもなく「平成コメ騒動」と、ガット・ウルグアイ・ラウンド（UR）農業合意・世界貿易機関（WTO）承認批准であり、それにとまなう国内法の整備——とりわけ食糧管理制度（食管制度と略）改革と食品衛生法の大改訂である。

この「節目」は、三つの内容と現実から成る。

その1つは、「平成コメ騒動」によって露呈したわが国の食糧供給力（再生産構造）の弱体化である。それは、93年の稲作の作況指数「73」という大凶作が、単に異常気象にのみ責任を転嫁できない日本農業の再生産構造の弱体化（危機）を内包していることである。それは、表1「日本農業の構成と構造の変化」を見ると一目瞭然であるが、耕地面積の減少と農業労働力の激減という再生産基盤の崩壊であり、食糧自給率の異常な低下となって現れている。

2つは、わが国のGATT加盟、貿易為替自由化大綱（1960年）の決定にもとづいて、すすめられてきた農産物自由化とそのルール化の「総仕上げ」である。つまりUR農業合意・WTO承

表1 日本農業の構成と構造の変化——1960年と最近時の比較

	1960(1)	最近時(2)	変化率(2)/(1)	摘 要	
耕 地 面 積 (千ha)	6,071	5,124(1993)	84.4 %	耕作面積統計(実測ベース)	
農 家 戸 数 (千戸)	6,057	3,835(1990)	63.3	農業センサス	
農 業 就 業 人 口 (千人)	14,542	5,653(1990)	38.9	農業センサス	
基 幹 的 農 業 従 事 者 (千人)	11,750	2,784(1992)	23.7	農業センサス, 農業動態調査	
食 用 農 産 物 総 合 自 給 率 (%)	91	65(1990)	71.4	農業白書(米の需給均衡前提)	
穀 物 自 給 率 (%)	82	29(1990)	35.4	農業白書(米の需給均衡前提)	
耕 地 利 用 率 (%)	133.9	101.1(1990)	75.5	耕地面積統計	
国内農業産出額(億円)	総 額	19,148	114,240(1990概算)	6.0倍	生産農業所得統計
	米	9,070	31,956(1990概算)	3.5倍	生産農業所得統計
	麦・いも・豆類	2,124	4,845(1990概算)	2.3倍	生産農業所得統計
	野菜・果実	2,895	39,239(1990概算)	13.6倍	生産農業所得統計
	畜産物	2,913	30,674(1990概算)	10.5倍	生産農業所得統計
生 産 農 業 所 得 (億円)	12,387	47,894(1990概算)	3.9倍	生産農業所得統計	
農 産 物 輸 入 額 (百万ドル)	1,729	27,356(1990)	15.8倍	農業白書付属統計表	
日本経済に占める農業のシェア(%)	国内総生産	9.0	1.8(1990)	20.0	農業白書付属統計表
	一般会計予算	7.9	3.6(1990)	45.6	農業白書付属統計表

注) 石井啓雄「今日の日本農業と土地問題」不動産研究 36巻1号

認批准は、「コメの執行猶予期間付き自由化」と「日本農業と食糧の総自由化」のルール化であることだ。¹⁾自由化の総仕上げという点では、表2に示すように、60年代以降の自由化政策によって、わが国は、世界最大の食糧輸入国になったし、先進資本主義国の中においても、人口1000万人以上の国の中においても、最低の食糧自給率の国になってしまった。さらに、近年の異常な円高ドル安が国際価格比を拡大し、大企業の海外における食糧の開発輸入も加わって食糧の構造的輸入を加速させている。

3つには、日本経済調査協議会の「食管制度の抜本的改正」（1980）をはじめとする財界の「提言」や臨調「答申」、前川レポート等の食管制度「改革」を中心とする食糧政策転換計画の「総仕上げ」である。それは、「市場原理、規制緩和、自由化」をスローガンとする新自由主義の食糧政策の分野での徹底でもある。

また食糧政策の解体は、一年の凶作によって「コメ不足」となりコメパニックを起し255万トンという世界最大のコメ輸入国を実現してしまったという食管制度の機能喪失・解体に象徴されている。

本小論は、この食糧問題と食糧政策の「転換」を全面的に分析することが紙数の制約と筆者の能力から困難であるため、国民の主食であるコメ問題と食管制度改革という今日的焦点に光をあて、その政治経済学的な意味（論点）と国民にとっての課題を提起することとしたい。

ただ、断っておかねばならないのは、本小論の執筆時点では、UR 包括合意の国会承認も成立していないし、食管制度改革についても「主要食料の需給及び価格の安定に関する法律案」（「新食糧法」と略）が国会に提出されたに過ぎ、極めて微妙な状況にあることである。

このため、本小論は次の展開をとる。第1に、食糧問題と食糧政策の「転換」の性格、意味をあきらかにするため、国民の主食を中心に日本資本主義の食糧問題と食糧政策の歴史的特徴を概観すること。その中で、食糧政策のベースとしての食管制度の位置づけと性格変化を確認しておくことである。

第2に、画期としてのUR 農業合意、WTO 承認と国内法整備（主として食管制度改革と食品衛生法改訂）の性格と特徴を分析する。

第3に、食管制度「改革」の内容と論点を分析する。

最後に、この分析を通して明らかになった課題に限定して、国民にとっての食糧政策の方向と課題を考えてみる。

二. わが国の食糧問題と食糧政策の歴史的特徴

1. 食糧問題と食料問題

この問題をあつかう場合、やっかいなのは「食糧」と「食料」の用語の使い方をめぐってである。社会科学の概念の統一が必ずしも図られていないことである。

農業白書においても統一されてこなかったが、1980年の農政審「答申」を契機に行政は一般的に「食料」の一斉使用にふみきった模様である。

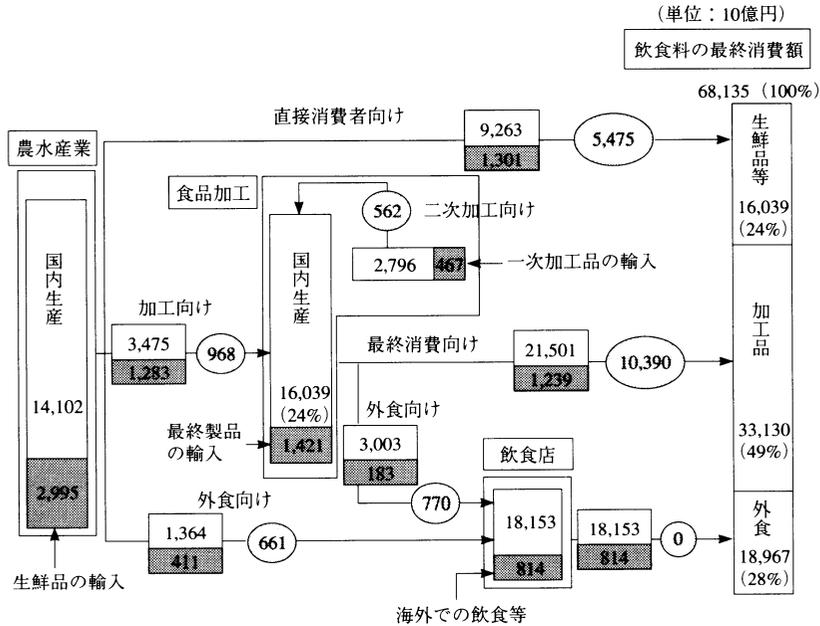
広辞苑は、食糧について「食用とする糧・糧食・食物。主として主食物をいう」とし、食料に

については「食物、食料品、食品の代金、食費」としている。

だが、現代の食糧（料）問題と食糧（料）政策を考える場合、食糧と食料をあいまいにすましてよいかどうかは問題が残る。

宮村光重は、「日本と世界の国民が直面している命をつなぐ食べ物の問題は、けっして商品化されたレベルでは扱いきれない、より根源的な生産体制の在り方にかかっている。……ここでは消費される食べ物が、どのようにして存在しうるのか、また存在しえないのかという経済的再生産過程の中での把握をめざす観点から、食料をとらずに食糧のほうをとることとしたい²⁾」としている。

図1 最終消費者からみた飲食費の流れ（2年）



資料：総務庁他10省庁「平成2年産業連関表」から農林水産省にて試算。

- 注：1) 飲食料の最終消費額 68兆 1,350億円に至る流れを表している。
 2) ○内は、付随する流通経費（商業経費と運賃）であり、概数である。
 3) 農水産業には特用林産物（きのこ類等）を含む。
 4) 精穀（精米、精麦等）、と畜（各種肉類）、冷凍魚介類は食品工業から除外し、農水産業に含めている
 5) 飲食費には、旅館、ホテル等で消費された食料費部分は含まれていない。

しかし、命をつなぐ食べ物の総体を対象とすると、図1に見るような構造となる。国際化した供給構造と、加工食品49%、外食28%という今日の「食べ物と食生活」の近代化、資本主義化した需要構造の総体を科学の対象としようとするれば宮村の「食糧」の視点を大切にしながら発展させてよいのではないか。すなわち、宮村の食べ物の経済的再生産過程としての農業生産の重視と、「依然として穀物を中心とした農産物が人間にとって決定的に重要な位置にある点をも考慮して食糧のほうが適切である」という認識を、国民の食をめぐる矛盾の深化と広がり総体を対象とするよう発展させることが今日求められている。

そこで本小論では、小論が主たる対象とする主食コメを中心とする「主穀」の再生産構造やそ

の輸入と、食糧制度を中心とする公共政策を対象とするため「食糧」とし、国民の「食べ物」としての消費や需要構造を問題にする場合は主として、「食」「食料」としてあつかうこととする。

次に、食糧（料）問題については、一般的に「食糧（料）をめぐる政治的、経済的、社会的な諸問題の総和である」が、これでは不十分で、歴史的、具体的でなければならない。資本主義社会においては、食糧問題の捉え方、認識も立場によって異なるし階級的である。すなわち、勤労国民にとっての食糧問題は、価格（量と価格）問題と品質（安全性）問題に収斂するし、総資本にとっては、労働者の賃金水準にかかわる食料品価格問題と財政負担をめぐる問題となる。他方食品産業資本にとっては、原料品の価格問題となる。

このため井上晴丸は、「資本主義国における食糧問題は、一般的には、農工生産力の発展の不均等に基づく食糧供給の不足と資本の利潤率に影響する食糧価格の騰貴の問題としてあらわれ³⁾とする。

井上は、資本主義の下では、供給過剰の下での農産物価格の暴落を農業問題として、また、供給不足の下での食糧騰貴を食糧問題として統一的にとらえている。

宮村は、食糧問題の把握方法を論理的な叙述の順序として、Ⅰ．問題の一般性（食糧の問題という意味）、Ⅱ．独自の概念の発生（食糧問題の原点）、Ⅲ．問題性の理論的根拠（食糧問題の発生原因）、Ⅳ．今日的焦点（日本の食糧問題の集中的表現）としている。そして宮村は食糧問題の理論上の考慮点として、①資本主義の経済発展において、食糧生産そして食糧供給が常に不足状態にあるわけではないという点。②独占資本主義段階においては、必然的に独占体の対外進出が行われており、食糧の輸出入関係が著しく拡大、深化し、国民経済的にも、また地球規模でみた各国・民族経済的にも農産物の過剰と不足の併存状態が生まれるという点。③流通過程およびサービス過程における資本の参入拡大が、食糧価格の騰貴をもたらすとともに、勤労人民の食糧費支出増大という形態をとるという点である。そして日本の食糧問題を「食糧問題と農業問題の両者を端的に統一して示す点が、国民の穀物需要は増大しているにもかかわらず、国内穀物生産が縮小の一途をたどり、穀物輸入が拡大するという日本の現実である⁴⁾」としている。

そこで、最終消費者（国民）からみた飲食費の流れから、今日の日本の食料問題を、図1によってその特徴を見ておこう。

その第1は、食用農水産物の産出額（供給額）16兆円と最終消費支払額（消費額）68兆円との関係をめぐる問題である。とりわけ食料の供給額（食料品の原料生産）と、その4倍ほどにもなっている消費者負担額の問題である。ここには、農林水産業と食品産業との不均等発展をめぐる問題がある。

第2は、食糧の供給総体（畜産物の再生産と飼料問題をも含め）を考えた場合、異常な日本農業の再生産構造・自給率の低下と食糧の国際化をめぐる問題がクローズアップしてくる（輸入には飼料を含まない）。

第3は、食料の最終消費の構造をめぐる問題である。そこには、生鮮品の相対的な低下（24%）と加工食品（49%）や外食（28%）の異常な拡大の問題がある。これは国民の食の近代化・資本主義化をめぐる問題であり、食品産業と外食産業をめぐる問題の大きさを示している。

第4は、食料の流通過程をめぐる問題であり、食料の流通過程の資本主義化と流通資本の再編成をめぐる問題の大きさである。

次に食糧（料）政策を、このような食糧問題を解決するための公共政策として捉え、資本主義の下で展開される食糧政策は、当然階級的である。それは、勤労国民にとっては食料をめぐる公共サービスの量と質の問題に運営管理の問題が加わる。総資本にとっては、財政問題として収斂する。

さらに現代の国際化の時代の食糧政策は、国際的視点が求められる。それは、食糧をめぐる多国籍企業の支配とアメリカを中心とする輸出国の食糧戦略が加わるからである。

2. 食糧政策の中の食糧制度

今日の UR 農業合意と食糧制度改革の分析の前に、わが国の食糧政策と食糧制度の関連、さ

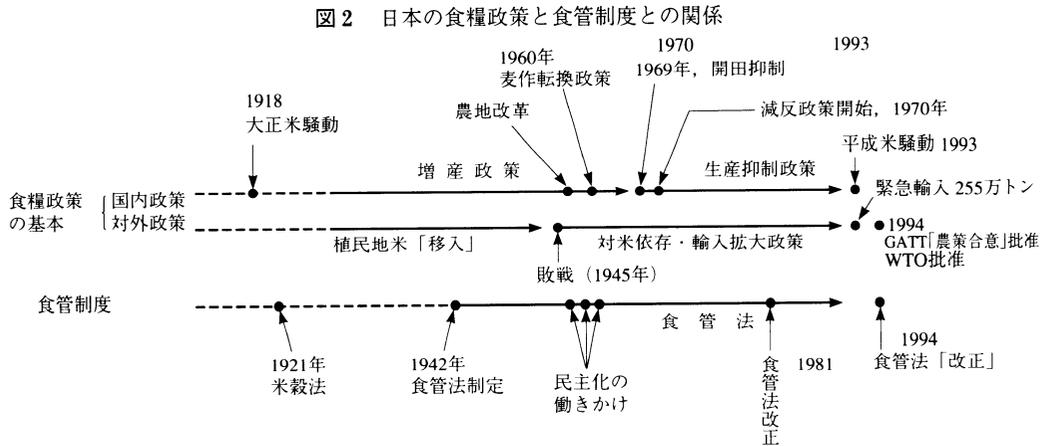
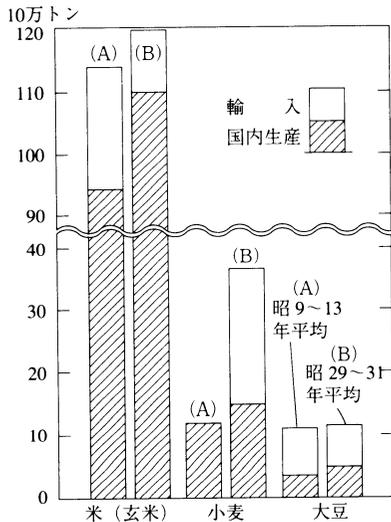


図3 食糧の輸入依存度の変化



(備考) 1. 「食料バランス・シート」にもとずき、農林大臣官房企画室で推計したもの。

2. 在庫の増減を考慮せず。

表2 食の国際化の歴史と特徴

時代区分	特徴と性格	生産・供給構造の特徴	消費・需要構造の特徴	食糧政策の展開等
I 1918 ┆ 1940	「食」の植民地支配の時代 (主食の粒食時代)	主穀=国産米麦(7)+ 植民地移入米(3) 地主制下の低生産力 (800~1,000万トン)	主食=粒食の時代 食=主食>副食 食の貧困=2,000カ ロリー	大正米騒動(1918) 米穀法(1921) 農業恐慌(1930) 米穀統制法(1933) 米穀配給統制法(1939) 国家総動員法(1938) 太平洋戦争(1938)
II 1941 ┆ 1954	「食」の戦時国家統 制時代 (国家総動員体制下 の食)	主穀=国産米麦+雑穀 時代 生産力の解体時代(800 ~600万トン)	主食=粒食+雑穀 食=主食>副食 食の絶対的貧困= 1,900カロリー	食糧管理法(1942)(政府全面管理) 敗戦(1945)
	「食」の戦後国家統 制時代 食糧危機の時代 主食=雑穀+米麦	主穀=雑穀+国産米麦 食糧増産時代(587~ 900万トン)	主食=粒食+雑穀+移 入米 食=主食>副食 食の絶対的貧困= 1,700カロリー	食糧緊急措置令, 強権供出, 物価統制令公 布(1946) 第2次農地改革着手(1947) 米価審議会(1949) 日米安保(1951) MSA協定(1954) 食管法改正(1952)
III 1955 ┆ 1970	「食」のアメリカ支 配時代 (主食=粒食+粉食)	主穀=国産米麦(7)+ MSA小麦(3) 食糧増産と過剰時代 (1,200~1,400万ト ン)	主食=粒食+粉食(パ ン) 主食<副食 パン食の定着=2,300 カロリー 食のインスタント化 外部化	米穀の事前売渡制実施(1955) 学校給食法制定(1955) 第一次余剰農産物受入(1955) 生産者米価「再生産所得補償方式」(1957) 「家計米価方式」(1958) 新安保(1960) 貿易為替自由化大綱(1960) 所得倍増計画(1960)
IV 1971 ┆ 1994	「食」の国際化・自 由化時代 主食=粒食+粉食 食糧の過剰と飽食の 時代	主穀=国産米麦(7)+ アメリカ小麦(3) 生産調整の時代(1,100 万トン) 加工食品産業の発展 農畜産物と食料品の輸 入急増時代 日本農業の危機	食の飽食と無国籍化時 代 食=主食<副食 食の外部化, 加工食品 化, 外食化, インス タント化=2,400カ ロリー	自主流通米制度発足, 米生産調整対策要綱 (1970) アメリカ, 大豆・穀物の輸出規制(1973) 農政審「80年代農政の基本方向」(1980) 臨調答申で食管制度合理化提唱, 食管法改 訂(1981) 韓国米の緊急輸入(1984) 前川レポート(1986) 新食管法成立, G・UR農業合意, WTO 批准(1994)
V 1995 ┆	「食」の多国籍企業 支配の時代 食糧の不安定・不足 の時代	主穀・副食の外国依存, 食料・農業の自由化 日本農業の解体の危機 加工食品産業と外食産 業の自由化	日本型食生活が崩壊の 危機 主食=粉食+粒食 食の主食と副食の一体 化	UR農業合意, WTO発足(1995) 新食管法施行(1995)

らに食管制度の歴史過程を見ておくことが前提となる。

図2は、河相一成の「日本の食糧政策と食管制度との関係」⁵⁾を筆者が補充したものである。

わが国の公共政策としての食糧政策は、1918年の大正米騒動を契機とすると見てよい。それは、食管制度の前史となる「米穀法」(1921年)をもって食糧政策が始まるからである。富山県の漁村から始まったコメ騒動は、1道3府32県に波及し寺内内閣の総辞職に発展する。この大正コメ騒動は、国民にとっても、政府にとっても国民の主食であるコメの安定供給と価格安定を政策課題の基本に据える。それ以来食糧政策の基本に食管制度が位置づけられてきた。

① 食糧管理制度前史

国民の主食である米穀の流通は、明治初期の備荒貯蓄制度や臨時にとられた外米の輸入政策を除き、米穀法以前は、自由流通であり商人流通を基本とした。産地の仲買による農家の庭先買付けが行われ、これを産地問屋が買い集め消費地にある正米市場を通して消費地問屋から小売商を通して消費者に渡った。このため、コメの価格は、毎年の豊凶変動に左右され暴騰・暴落をくりかえし、また一年を通して、収穫時の下落、端境期の高騰と季節変動をくり返し、稲作農民と消費者を苦しめた。また必然的にコメは投機財となった。そして大正コメ騒動である。

米穀法は、「米穀の需給不均衡から生ずる急激な米価の騰貴を緩和し、国民生活の安定を図る」ことを目的にして制定された。

しかし米穀法は、米穀の数量調整を目的とする間接統制方式のため、市場価格を充分調整することが出来ず、米の季節変動に対しても、豊凶変動に対しても効果的に機能しなかった。

このため政府は、昭和8年に米穀統制法を制定し「米穀の出回量や市価を調整し、米穀の統制を行うこと」を目的とした部分管理方式を制度化した。

しかし米穀統制法は、植民地の移入米圧力が加わって、一般に需給が過剰基調に推移して、①過剰米穀の無制限買入れにより財政負担が膨大なものになり、②米価の下支えにより低生産費の植民地の外米の生産が刺激され外地米圧力を強め、③財政上の制約から季節変動にも十分対応できなかつた。⁶⁾

表3 コメの作況・生産量・移入量の推移

会計年度	作況指数	生産量(万トン)	移入量(万トン)	消費量(キロ/年)	備 考
1926(昭1)	94	833	170.6	170	金融恐慌
26 2	106	931	153.7	164	
28 3	102	904	125.2	169	
29 4	101	893	120.6	165	世界経済恐慌
1930 5	112	1,002	117.7	133	農業恐慌
31 6	90	827	139.4	139	満州事変
32 7	99	904	163.9	125	支那事変
33 8	120	1,061	198.6	134	米穀統制法
34 9	85	776	199.7	140	東北大凶作
35 10	96	860	183.3	126	東北凶作
36 11	113	1,008	204.7	129	米穀自治管理法
37 12	110	993	168.5	139	日中戦争
38 13	107	986	220.3	140	国家総動員法
39 14	110	1,032	135.6	139	米穀配給統制法・物価統制令
1940 15	95	911	211.5	160	米穀管理規則, 供出制始まる
41 16	88	824	224.7	146	配給制開始, 太平洋戦争
42 17	107	1,000	99.0	149	食糧管理法, 政府全面管理

この自由市場下のコメ問題から、間接統制→部分管理下のコメ問題は極めて教訓的である。戦前の植民地の移入米を今日のUR農業合意にもとづくミニマムアクセスによる外米に置きかえれば、コメの部分自由化の下での民間流通を基調とする新食糧法が結果するであろう事態はあきらかである。今日の食糧制度改革における論点の1つである。

② 戦時食糧制度

わが国の主穀を中心とする食糧問題と食糧政策は、①自由市場の破綻→②間接統制方式の失敗

→③部分管理方式の失敗の経験の上に、必然的な到達点として主穀の全量管理方式にゆきつく。

しかし、この全量管理方式は、不幸にも太平洋戦争の突入による国家総動員法にもとづく国家統制の手段として展開せざるをえなくなる。まさに国家官僚統制下の統制物資としての主穀の全面官僚統制管理である。

③ 戦後国家統制としての食管制度

敗戦と共に日本国民を襲ったのは絶対的食糧不足による飢餓と、公平配分としての国家統制である。“ジープ供出”に代表される強権供出と主要食料品の配給統制として食管制度が展開する。

④ 食糧増産政策と食管制度の民主化

国民にとっての食糧問題は「腹いっぱい銀飯が食べたい」であり、政府と総資本にとっても、食糧の安定供給による民心の安定と労働力の再生産が国家的課題であった。このため国政の中心に食糧増産政策がすえられたし、国民の民主化の要求は、食管制度にも反映されている。

その1つが米価審議会の設置であり、2つに統制手法の後退であり、3つには生産者米価と消費者米価への「再生産所得補償方式」と「家計米価方式」の導入による二重米価方式の確立である。民主的な全量管理方式への転換である。しかしこの民主化の歩みは、「コメ過剰」に直面して挫折し70年代以降解体過程に入る。

⑤ 「過剰生産」の下での食管制度の解体

わが国の稲作生産力水準が1967年に1400万トンに達し、食管制度の民主化路線は、「コメ過剰」に直面し1970年代以降の「生産調整」と「食管制度の安あがり運営・解体」の過程に入る。

3. 日本の食糧問題と食糧政策の歴史的特徴

今日のUR「農業合意」と食管制度「改革」の分析に入るためには、前述の食管制度の歴史的過程の分析のみでは不十分である。

日本資本主義の発展過程での食糧問題と食糧政策の全体像を歴史的に見ておく必要がある。

表2は、大正米騒動を契機とするわが国の食糧問題と食糧政策の歴史的特徴を、①生産・供給構造の特徴と、②消費・需要構造の特徴、③食糧政策を総括したものである。

本論との関連に限定してその特徴を概観しておこう。

① 第一期—「食糧」の植民地支配の時代

大正米騒動の1918年から太平洋戦争の1940年までは、主食の植民地依存の時代である。

この時代の特徴の第1は、主穀の生産・供給構造が、半封建的な地主制下の低い生産力（800～1,000）をカバーするため、朝鮮、台湾等の植民地からの移入米によって主穀が確保されたことである。表3のとおり移入米は、毎年120万トンから220万トンに達している。すなわち、主穀の生産、供給構造が、図3のとおり「国産米7：植民地移入米3」となっていることである。

第2に、食の消費、需要構造が主穀の供給構造に規定されて、主食は国内生産の米麦と移入米を中心とする「粒食」で、主食を中心とする2,000カロリー水準となっていることである（表4）。

この時代の食を池田首相流で表現すれば「小作人や労働者の貧乏人は朝鮮米を食へ」という状況である。

第3の特徴は、公共政策としての食糧政策が、先に見たように大正米騒動を契機にして米穀法（1921年）を皮切りに、主食の「価格安定」を目的として展開され、間接統制から部分管理方式が

表4 国民1人1日あたり供給栄養量の推移

期間平均	供給熱量	供給蛋白質	供給脂質
	cal	g	g
1911(明44)～1915(大4)	2,124	57.6	12.9
1921(大10)～1925(大14)	2,366	68.5	16.5
1931(昭6)～1935(昭10)	2,256	63.3	15.1
1935(昭10)～1939(昭14)	2,059	52.3	...
1946(昭21)～1950(昭25)	1,773	43.1	...
1951(昭26)～1954(昭29)	1,934	61.4	21.7
1955(昭30)～1959(昭34)	2,242	66.8	24.6
1960(昭35)～1964(昭39)	2,357	71.4	34.3
1965(昭40)～1969(昭44)	2,434	74.7	45.2
1970(昭45)～1974(昭49)	2,497	78.2	56.1
1975(昭50)～1978(昭53)	2,486	79.8	62.8

資料 農林省調査課「食料需要に関する基礎統計」農水省「食料需給表」。

注 1955年(昭30)以降とそれに至るまでとは厳密には接続しないと考えられている。

試行錯誤的に制度化されていく過程である。食糧政策は、1929年秋から始まった世界経済恐慌の一環である農業恐慌に直面し、暴落した米価の立て直しを迫られる。

② 第Ⅱ期一戦時・戦後の食糧の全面国家統制の時代

第2期は、戦時の総動員体制と戦後の絶対的食糧難の時代における国家による食の全面的統制の時代である。

その特徴の第1は、食糧の生産・供給構造が、戦時体制（兵力の供出）と戦後の生産力の解体によって主穀が587万トン～900万トンという低生産力の状況にあり、甘藷・大豆等の雑穀を主食とせざるえなかったことである。国民は、国土の甚だしい荒廃と人手不足を中心とする生産力の破壊に直面する。

第2の特徴は、食生活が1700カロリーという極限状況にあり、雑穀を主とする食事であった。池田首相流に言えば「貧乏人はイモを食え」の時代でもある。

③ 第Ⅲ期一食のアメリカ支配時代

第Ⅲ期は、MSA協定によりアメリカの余剰小麦の輸入が構造化し学校給食を始めとしてパン食が普及し粉食が構造化していく時代である。

その特徴の第1は、農地改革と食糧増産政策が成功し、コメの国内生産が1,200～1,400万トン水準に達するとともに、アメリカ余剰小麦の構造化によって国民の主穀の供給が、「国産米穀7：MSA小麦3」の構造化がすすむことである。

またこのために食糧需給のバランスを欠き「コメの過剰問題」が深刻化していくことである。

第2は、国民の主食が「粒食と粉食」の混食となり、その定着がすすむことである。他方食生活は、食糧増産と加工食品産業の発展によって副食が豊かになり2,300カロリーの時代に入ったことである。

第3は、所得倍増計画と貿易為替の自由化政策をテコに高度経済成長に入り、池田首相の「貧乏人は麦を食え」の発言が話題になる時代である。

④ 第Ⅳ期一食の国際化・自由化時代

第Ⅳ期は、食糧生産力の発展と食糧の輸入の構造化の中で「過剰問題」が深刻化するとともに、

「飽食の時代」である。

特徴の第1は、生産・供給構造が食糧輸入の急増の下で「過剰時代」に入り、日本農業の危機が進行することである。

第2は、「食の飽食と無国籍化時代」と呼ばれるように、食糧輸入の急増の下で食の外部化といわれる加工食品化と外食化・インスタント化が急速に進展し、食の消費・需要構造が大きく変化する事である。

第3は、食糧政策は、生産調整が中心的な課題となることである。

しかも、日本資本主義の異常な輸出産業化に円高ドル安が加わって、食糧の輸入圧力を高め、UR「農業合意」を強要される状況となる。

⑤ 第5期一食の国際化・多国籍企業支配の時代

UR 農業合意と WTO の発足は、食料の生産、供給構造にとっても、消費・需要構造にとっても新しい段階に入る。

宮村の「1960年代初頭を、日本民族の粒食基盤から粉食型への転換期と捉えたとすれば、1990年代の今は、粉食基盤から粒食形の追放期が始まったとみることもさへできそうである」⁷⁾状況の本格的な展開である。

三. U・R 農業合意，WTO 新設と国内法の整備

1. U・R 農業合意と WTO の新設

わが国の食糧問題と食糧政策にとって歴史的節目となる U・R 農業合意と WTO 新設について検討しておこう。

本稿については、筆者も参画する食糧政策研究会の成果を⁸⁾ふまえ論述する。

① UR 包括合意と WTO の関係

まず第1は、UR 包括合意と WTO 新設の関連である。

1986年に開始された UR は、7年余りをかけて1993年12月に、漸く「包括合意」の取りまとめにこぎつけた。このように長期間にわたったのは、15分野にわたる広範囲な内容であり、しかも各国間の利害対立が激しかったためである。しかも、GATTとは別に、WTOを新設して、GATTでは扱えなかった強力な権限を持たせた「国際貿易のより強力かつ明確な法的枠組み」をつくり世界の貿易制度を管理する初の国際機関をつくったことである。

この GATT と WTO の関係は、「協定」と「機関」という別の仕組みである。わが国が WTO 設立を批准することは、GATT で認めた国家主権に係る「紛争解決の全会一致原則」「祖父条項」「国家貿易」等の固有の権利を失うことであり、「貿易ルール」の大改訂を意味する。

② 「包括合意」の問題点

第2に「包括合意」の問題点である。まず「包括合意」が15分野の一括批准であることと、アメリカや EC など輸出大国の主導の下でまとめられたことである。とりわけ米国の UR 実施法案の可決は、次の内容が含まれる。第1は、スーパー301条の復活強化。第2に、ダンピング法の強化。第3に WTO 監視委員会を設立し、WTO からの脱退勧告のシステム等である。

表5 国別約束表に基づく農産物の新たな輸入制度の概要

(関税化を猶予する品目)

品目	品目数	現在の 国境措置	関税化等に伴い導入する国境措置			
			国境措置の 基本的枠組	枠内		枠外
			アクセス数量 裸書：実数 ()書：基準期間の国内 消費量に対する%	枠内税率	輸入差益(マークアップ) (上限) ()書：6年間の削減率 (枠内税率に加えて徴収)	関税相当量(TE) ()書：6年間の削減率
米 (調製品 を含む)	7	輸入数量制限 (IQ) [国 貿]	<ul style="list-style-type: none"> 輸入数量制限(IQ)及び国家貿易制度を維持 アクセス数量は、379千トン(4%)→758千トン(8%)(精米数量ベース) 輸入差益の上限は、292円/kgで削減せず(なおアクセス数量に係る税率は無税) 			[関税相当量を設定せず =関税化特例措置]

※ 7年目以降、「関税化の特例」を継続する場合は、ミニマムアクセスの拡大か、低い率の関税化の選択となる。

(関税化する品目)

品目	品目数	現在の 国境措置	関税化等に伴い導入する国境措置			
			国境措置の 基本的枠組	枠内		枠外
			アクセス数量 裸書：実数 ()書：基準期間の国内 消費量に対する%	枠内税率	輸入差益(マークアップ) (上限) ()書：6年間の削減率 (枠内税率に加えて徴収)	関税相当量(TE) ()書：6年間の削減率
麦 (調製品 を含む) 小麦 大麦	11	輸入数量制限 (IQ) [国 貿]	国貿を維持 5,565千トン(84%) →5,740千トン(87%) 1,326.5千トン(80%) →1,369千トン(82%)	無税 無税	53円/kg→45円/kg (▲15%) 34円/kg→29円/kg (▲15%)	65円/kg→55円/kg (▲15%) 46円/kg→39円/kg (▲15%)
乳製品 (調製品 を含む) 脱脂粉乳 バター	8	輸入数量制限 (IQ) [一部 国貿]	<ul style="list-style-type: none"> 一部品目についての国貿は維持 民間貿易(学給、飼料等) 関税割当制度(TQ) ・畜産振興事業団(生乳換算) 137千トン→137千トン ・民間貿易(学給、飼料等) (製品ベース) 例：脱脂粉乳93千トン →93千トン バター1.9千トン →1.9千トン (その他)(生乳換算) 125千トン→134千トン	(脱脂粉乳) 25% (バター) 35%	358円/kg→304円/kg (▲15%) 950円/kg→808円/kg (▲15%)	466円/kg+25% →396円/kg+21.3% (▲15%) 1,159円/kg+35% →985円/kg+29.8% (▲15%)
でん粉 (調製品 を含む)	2	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度(TQ)	157千トン(6.3%) →157千トン(6.3%)	25%	140円/kg→119円/kg (▲15%)
雑豆	1	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度(TQ)	120千トン(49%) →120千トン(49%)	10%	417円/kg→354円/kg (▲15%)
落花生	1	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度(TQ)	75千トン(96%) →75千トン(96%)	10%	726円/kg→617円/kg (▲15%)
こんにゃく 芋	1	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度(TQ)	267千トン(8.2%) →267千トン(8.2%) (注)()内の%は、製品 数量を含む。	40%	3,289円/kg → 2,796円/kg (▲15%)
小計	21					
生糸・繭	2	その他の輸入 制限 (生糸：国貿) (繭：事前確 認制)	生糸：国貿 繭：関税割 当制度 [TQ]	798トン(7.6%) →798トン(7.6%)	生糸 7.5% 繭 140円 /kg	生糸 8,209円/kg →6,978円/kg (▲15%) 繭 2,968円/kg →2,523円/kg (▲15%)
豚肉 (調製品 を含む)	5	差額関税制度	<ul style="list-style-type: none"> 差額関税制度を関税化し、基準輸入価格を現行の482.5円/kg(枝肉の場合)から15%削減する。 特別セーフガードに加え、別途、輸入量の急増に対し、分岐点価格を引き上げるための緊急調整措置を導入する。 アクセス数量を約束せず。 			

(注) 品目数は、HS 4桁ベース。重複があるので、計と一致しない。

次に「包括合意」がこれまで GATT で認めてきた農業の特殊性や各国の条件を認めた農業分野の貿易ルールを無視して農業と食糧を工業の分野のルールと同様に取り扱ったことである。

③ 農業協定の内容と問題点

第3に、「農業協定」の内容と問題点である。

まず農業協定の基本性格をめぐってである。農業協定は、輸出補助金や例外規程を残した等アメリカや EU など食料輸出国の利益を温存しながら、農産物貿易自由化の「総仕上げ」であり、各国の食糧、農業政策における国家主権の放棄となっていることである。

それでは、その内容と問題点を、表5の「農業に関するわが国譲許表等の概要」から検討しておこう。

まず、米の特別措置についてである。米については、「関税化の特例措置」を適用し関税措置をとらないかわりに1995年から6年間、国内消費の4%（37万9千精米トン）から8%（75万8千精米トン）のミニマム・アクセス（最低輸入義務）が強制されることである。そこでの問題点は、世界米市場において、日本が世界最大の米輸入国となることである。しかも平成6年産米の需給関係に見るように、政府の過大な外米輸入による外米在庫（流通在庫を加えると100万トンを超える）のうえに豊作が加わった過剰基調の下で、自主流通米もヤミ米も価格が低迷をつづけているにもかかわらず、外米輸入が強制されることである。まさに、戦前の植民地からの移入米による国内市場過剰が国際ルールとして強制されることである。

次に、コメの特例措置の今後の取扱いをめぐる選択枝である。その1つは、実施期間の終了をまたず、関税化に移行する道。2つには、2001年から関税化に踏み切る道。3つ目の道は、特例措置を継続する場合は、「追加的かつ受入れ可能な譲許」をあたえることである。これは、いずれの選択の道も「執行猶予期間付き自由化」への道と見なければならぬことである。

次に、米以外の農作物の関税化移行についてである。これまで国家貿易品目であった小麦、指定乳製品をはじめ残存輸入制限品目であった澱粉・生糸などすべてが関税化によって自由化されることである。また1988年に輸入自由化された牛肉、生鮮オレンジ等の既自由化品目については、関税率の引き下げが約束されたことである。この引き下げ率は、最小が15%で最大は38%に及んでいる。まさに「日本農業と食糧の総自由化」への道である。

さらに国内農業支援の削減である。国内支援については、基準期間（1986～88年）における農業全体の AMS（内外価格差・直接支払い・補助金の総合的支持手段）の総額を実施期間（1995～2000年）に20%削減することである。

この事は、各国の農業政策を制限し国の主権を侵害することとなる。

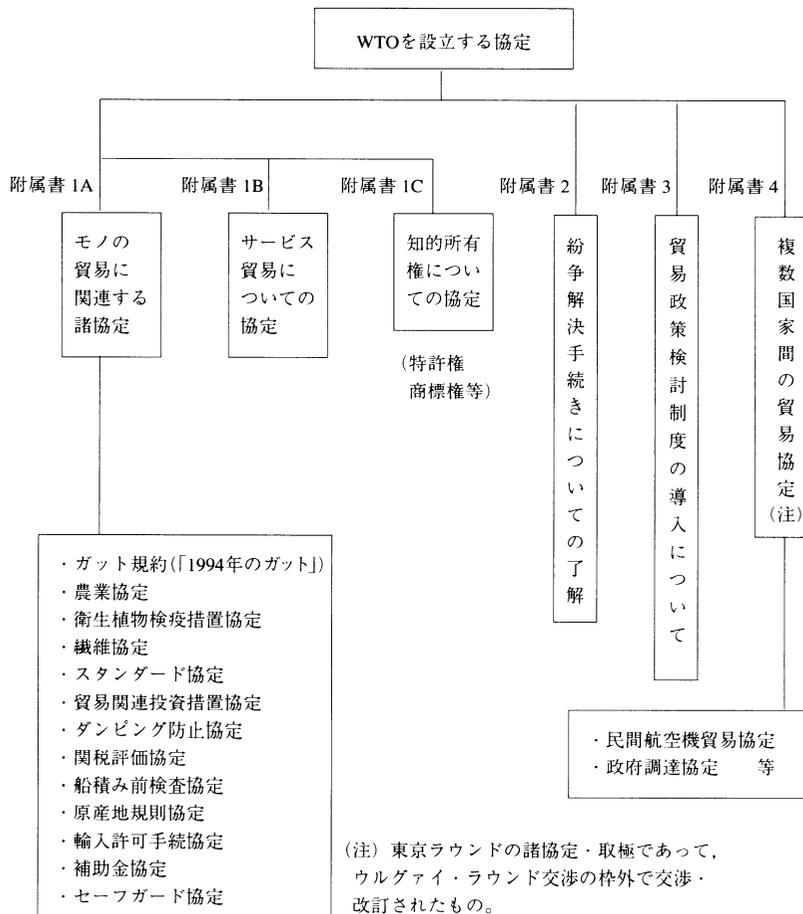
④ WTO 設立協定の問題

図4のとおり合意協定の骨組みは、WTO 設立のための権限、任務、構成等について規定している。そして附属書において、一括受入れの対象を明示している。

この問題の第1は、第2条の「機関の権限」において、多面的貿易協定の一括受入等加盟国を拘束することである。GATT とは、WTO が法的にも、体制的にも別個のものであること。

第2に、「機関の任務」は、「協定及び多面的貿易協定の実施を目標にすること」「これらの協定の実施等のための枠組みを提供し」、「加盟国間の交渉のための場を提供し」、「紛争解決了解及び貿易政策検討制度を運用すること」等について規定している。

図4 世界貿易機関（WTO）協定の構成



第3に、意思決定（第9条）は、「原則としてコンセンサス方式により」、「コンセンサス方式で決定できない場合は投票により決定する」こととしていることである。

これらのWTOの仕組みが、GATTの祖父条項（加入時の国内法が優先するきまり）をなくし、「一括受け入れ方式」を採用したことは、加盟国の主権を大巾に制限することとなる。

2. 国内法の整備——食管制度改革と食品衛生法の改訂

政府（各国加盟国）は、UR包括合意とWTO承認を実効あるものにするための国内法の整備が義務づけられる。わが国の食糧問題と食糧政策にとって基本は、食管制度改革と食品衛生法の改訂がせまられることである。

政府は、農政審の中間答申「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」にもとづいて、食糧管理法を廃止し「新食糧法」を国会に提案した。その基本は、UR農業合意の受け入れを前提とし、今日の「制度と現実の乖離の原因を食管制度に求めて」現状追認的に「市場原理の導入、規制緩和、自由化」を基本とする新食糧法を提案している。

他方、厚生省は、UR包括合意・WTO批准にもとづき、厚相の私的懇談会「食と健康を考え

る懇談会」を設置し、食品衛生法の23年ぶりの大改訂に着手した。

食品衛生法の改訂は、UR協定の「衛生及び防疫措置の適用に関する協定」の中心規定であるハーモナイゼーション（調和させる）の原則によって各国の食品安全基準や植物防疫などの基準を可能な限り、国際基準（国際食品規格）を採用することが義務づけられたことによるものである。

その第1は、現在世界的にも優れた食品添加物規制とされている、指定された以外の化学的合成物を添加物として使用できない「ポジティブリストによる規制方式」を、使用禁止添加物以外は使用を認める「ネガティブリスト方式」に変える点である。食品添加物についても国際基準は極めてゆるいものである。国際食品規格で定められている食品添加物は331品種である。しかし、日本ではこのうち79品種しか認めていない。また、日本では禁止されている食品への抗生物質、抗菌物質、合成ホルモン剤の残留、放射線照射食品なども国際基準では基準が設定されている。

第2に、食品の安全基準（衛生・防疫措置）についても、国際基準は食料品の貿易を促進する立場から低く設定されていることである。UR合意は、各国のとるべき食品の安全基準を国際基準に調和化させる。

これらの国際基準は、アメリカをはじめとする多国籍企業が主導権をとって策定されたものである。

わが国の国内基準を国際基準に調和させることは、世界最大の食糧輸入国であり、食生活や食習慣を異にするわが国が、ポストハーベストがさげられない食糧や食料品の輸入物に依存し、その安全性が根本的に問われることである。

四. 食管制度改革の論点と課題

政府は、農政審中間報告をうけて法制化した「新食糧法」を国会に提出した。政省令、通達等が明らかでない現状では、その細部を判別することはできない。しかし、農政審の「報告」と「新食糧法」は、食管制度改革の方向と内容の骨格を明らかにしている（表6）。

そこで、ここでは、UR農業合意とWTO承認を批准するための食管制度改革の骨子とその論点を整理し、食管制度改革の課題を検討することとする。

1. 政府の責任領域と「制度の運用問題」

第一の論点は、食糧政策のベースとしての食管制度改革の基本は、国民の生命と暮らしにとっての基礎財である食糧に対する、国家・政府の責任領域をめぐる問題である。それは、国民の主食であるコメを中心とする基礎食糧の安定供給に国が責任をもつのか、もたないのか、もつとすれば、その基本領域は何かをめぐる問題である。また、大正コメ騒動以来の食糧政策の歴史と、今回の平成コメ騒動、そして今年の豊作というはげしい豊凶変動をどのように総括し、教訓を学ぶかという問題でもある。さらには、国会で決定された「法律制度」を行政府が責任をもって「運用するか」という「制度の運用」をめぐる問題でもある。

大正コメ騒動以来今日まで政府も国民も、国民の主食について「国が責任をもって国民に安定

表6 「食糧管理法」と「主要食糧需給価格安定法」の比較法

項目	食糧管理法	主要食糧需給価格安定法
① 目的	国民食糧の確保・国民経済の安定を図るため食糧を管理しその需給・価格の調整、流通の規則を行う。	米穀生産者から消費者までの計画的な流通の確保。政府による備蓄米の買入れ、売り渡しを通して主要食糧の需給・価格の安定。
② 対象	米穀、大麦、裸麦、小麦、他	米、麦
③ 基本計画	農林水産大臣は米穀の管理に関する基本計画を定める。	農林水産大臣は米穀の需給・価格の安定に関する基本計画を定める。 政府は、需給見通しに基づいて生産調整の円滑な推進、備蓄の運営・輸入・売渡しを行う。
④ 生産者と政府買入価格	米穀の生産者は基本計画により政府の管理すべきものを集荷業者に委託して政府に売渡す。 政府の買入価格は生産費・物価その他の経済事情を参酌し米穀の再生産を確保すること。	米穀の生産者は計画出荷米を（政府米と自主流通米）を売り渡そうとする場合は、第一種登録出荷業者に売り渡す。政府米は農林水産大臣が生産調整実施者ごとに定める数量。計画出荷米以外は農林水産大臣に届け出て販売する（計画外米）。 政府買入れ価格は、需給動向を反映させるほか、生産条件・物価と他の経済事情を参酌し米穀の再生産を旨として定める。
⑤ 出荷取扱業者	集荷業者は農林水産大臣の指定を受ける。	出荷業者は第一種・第二種に分け、大臣の登録制。
⑥ 販売業者	米穀の卸売・小売の業務を行う者は、知事の許可。	販売業を行う卸売業・小売業に区分し、知事の登録制。
⑦ 自主流通法人		自主流通米の売買・備蓄・調整・保管・政府米への売り渡しを行う自主流通法人を農林水産大臣が指定。
⑧ 自主流通米価格		大臣は自主流通米の取引の指標とすべき適正な価格の形成を図るため自主流通米価格形成センターとして指定。
⑨ 輸出入の規制	米穀・麦の輸出入は政府の許可。	政府は米穀等の購入業者と買受資格者の連名による申込に応じ売り渡す。

的に供給するとともに、その必要量を確保するという役割を通じて国民の食生活の安定を図り、わが国農業の基幹である稲作農業の安定を支える。」ことを常識としてきた。⁹⁾

このため表6のとおり、食管法は「国民食糧の確保・国民経済の安定を図るため食糧を管理し、その需給・価格の調整・流通の規制を行う」ことを目的（第1条）とする主穀の全量管理方式をとってきた。

しかし新食糧法は、「生産者から消費者までの計画的な流通の確保。政府による備蓄米の買入れ、売り渡しを通しての主要食糧の需給・価格の安定」を目的（第1条）とし、方針（第2条）とする「部分管理方式」をとっていることである。

政府が直接的には、備蓄米と輸入米の管理のみを行うという「部分管理方式」を採ったのは、農政審の報告にもとづく。農政審の報告は、「現行食管制度と実態の乖離を克服するため」、「一層の市場原理の導入、規制緩和」を基調として「現行食糧管理法にこだわらず、新たな法体系を整備すべき」としている。

この農政審「報告」の基調は、表2のとおり70年代以降一貫した財界、臨調、前川レポートとマスコミの主張でもあるし、食管制度改革の流れの延長線上にあるものである。

第一の論点は、全量管理方式の食管制度の現状が、実態として「部分管理」となっている「制度と現実との乖離」をめぐってでもある。

1993年の凶作の下で政府米が5万トンしか集まらず、自主流通米とヤミ米が増大し流通秩序が混乱し255万トンの外米輸入によって国民の不安を増大させ「平成のコメ騒動」に発展させ食管制度の存在は地に落ちた。この「制度と現実の乖離」の本質を制度に求めるのか、運用に求めるかである。結論は明確である。もし、政府が食管法の第1条の目的と第2条の基本計画の主旨に

もとづいて、150万トンの適正在庫を確保しておれば、大凶作でも、「一粒の外米」も輸入することも、「コメ不足」を生ずることもなく国民の台所は安定していた。また法3条と5条の主旨にもとづいて「再生産を保障する生産者米価」と「家計を安定させる消費者米価」という二重米価を堅持しておれば、必要な政府米は集荷され、ヤミ米も流通秩序の混乱も生ずることなく、国民に「国産米の安い標準米」を確保しえたはずである。また、「ゆとりある需給計画」にもとづき、民主的な節度ある生産調整が実施されておれば、水田の荒廃もすすまなかつたはずである。

法制度を運用する政府が、臨調答申「食糧管理制度の運営において、市場原理の導入に努め、コメの需給均衡化と財政の縮小合理化を図る」を忠実に守り、単年度需給均衡を基本に、食管財政を合理化し、二重米価制を解体させてきた食管制度の運用にこそ問題の本質がある。

現行制度には後述する改善点はあるにしろ、平成コメ騒動の真因は、法制度の問題ではなく、財政の縮小合理化によって適正在庫も政府米も確保できない実態をつくりあげた「大蔵省主導の安あがり食糧政策という制度の運用」にあることである。

問題の基本は、「財政負担の問題」を中心に「制度の運用と民主的方法」を国民の手にとりもどすかどうかである。この点からも市場原理を基本に民間流通をベースとする新食糧法の破綻は見えている。

2. 主食の安定供給と「自給原則」

第2の論点は、WTO承認批准により国内生産が過剰状況の下でも外米のミニマムアクセスを受け入れ、国内流通を市場原理に委ね、貿易管理と備蓄米の管理のみに政府の責任を限定した新食糧法の「部分管理方式」で、新食糧法の目的である「計画的な流通の確保」や、「平成コメ騒動の再発防止」が可能かどうかである。さらには、国民への安定供給の前提となる「主食の自給原則」の展望はあるのか。

この点は、戦前の植民地からの移入米に依存した「米穀法」等の間接統制・部分管理方式の失敗の歴史からも、今日の平成コメ騒動の教訓からも明らかである。年々激しくなる豊凶変動や投機化するコメ市場の現実からも、備蓄米と外米の管理のみで、需給の安定と価格の安定を図ることは至難の業である。

ましてや、国際的な食糧不足、コメ不足が予測される21世紀に向かって、わが国農業の基礎である水田農業を再建し、食糧自給率を向上させることは、新食糧法をもってしては不可能である。

今日、政府が国民にとって果たさねばならない役割は、日本農業の根幹である水田農業に展望を見出し、食糧自給率を高め国民の基礎食糧の安定供給に責任を負うことではないのか。

表8に見るごとく、コメの国際需給関係と貿易量は、すでにコメが貿易商品でない特別な財であることを教えている。コメの貿易量が生産量の3～4%であることは、瑞穂の国日本が、UR農業合意とWTO加入によって世界最大のコメ輸入国になることの危険性と国際社会に与える深刻な事態を教えている。

3. 適正在庫と生産調整

主食の安定供給にとって第3の論点は、適正在庫と生産調整をめぐるものである。政府も「平成コメ騒動」にみる失政と国民世論におされて一定の改善を試みようとしている。が、次の4点の

解明が課題である。

その第1は、水田農業と稲作の潜在生産力に関する科学的分析と復田可能面積を確定し、さらに今後の見通しをたてることである。

水田農業と稲作の潜在生産力に関する科学的分析と復田可能面積は、第1表に見るまでもなく危機的状況にあるし、UR 農業合意、WTO 加入後の「コメの執行猶予期間付き自由化」の動向を考えると、中山間地域の水田の解体をはじめとして、深刻な状況を考えねばならない。どうしても実態分析をふまえた科学的な解明が求められる。また、新食糧法に定める「需給見通しの策定」と「基本計画」をどれだけ実態に即し科学的に策定できるかである。しかも、この需給見通しは国際的な需給見通しをも考慮しなければならない。

第2は、農業にとって避けられない豊凶変動と、それに対応した「ゆとりある需給計画」の策定をめぐるものである。

1994年の作況指数「74」という大凶作と、1995年の作況指数109という豊作に見るまでもなく農業に豊凶変動はさげられない。

表7 冷害の発生状況

○冷害の連続年数		○時代別にみた冷害の回数	
冷害の連続年数	出現回数	時代	回数
1年	15	明治(16年以降)	29年のうち7回
2年	5	大正	14年のうち1回
3年	0	昭和	63年のうち19回
4年	1	平成	5年のうち2回
		合計	111年のうち29回

日本の稲作は、冷害克服との戦いであったし、豊凶変動への対応に苦しんできた。表7のとおり、冷害の発生回数は統計が整備された明治16年以降の111年間で29回、平均すれば、4年に1回である。しかし、平成の5年間は2回である。しかも異常気象は地球規模で強まっている。にもかかわらず、政府は、財政合理化の視点から「単年度需給均衡方式」にもどづく各年単位の需給計画にもとずいて備蓄も生産調整も実施してきた。このため一年の凶作で「コメ不足」を発生させ平成コメ騒動に発展した。どうしても需給計画は、5ヶ年間ぐらゐの期間の平均値をベースとする「ゆとりある需給計画」を策定しなければならない。

第3は、適正在庫量の確定と在庫管理のあり方をめぐってである。

農林水産省は「新たな米管理システムについて」を発表し「国民に米の安定的な供給を行うため、一定量の備蓄は必要」と認め、130万トンレベルの政府米による備蓄と民間備蓄米をシステム化している。その管理方式は、「単年度ではなく中期的観点にそった備蓄の保存を行っていくこととし、その方式は、回転備蓄を基本とするが需給の動向に対応していく中で一部棚上げ的な備蓄」とすることとしている。

適正在庫の基準は、絶対的な基準があるわけではない。一応の目処は、FAO（国際食糧農業機構）の穀物在庫基準18%がベースとなる。しかし、表8に見たように、穀物の中でも小麦・大豆のように貿易商品と、日本人の主食であるコメのように大部分がアジアでの自給自足的生産で世界貿易が生産量の3～4%に過ぎない自給的商品では異なる。また輸出国のタイ・アメリカ等においても水問題を中心に生産拡大が制約的であること。さらには、近年の異常気象の動向を観察

表8 世界の農産物生産量に占める輸出量のシェア
(単位：%)

	1961～63年平均	80年	90年
小麦	19.6	22.3	18.1
とうもろこし	8.7	20.3	15.0
米	4.8	5.0	3.6
大豆	17.4	33.2	24.2
かんきつ	15.2	11.8	10.5
牛肉	5.1	7.6	8.6
豚肉	1.0	2.9	4.0
家禽肉	3.2	5.5	6.3
バター	11.6	20.3	16.1
チーズ	9.5	12.4	14.0

資料 FAO, *Production Yearbook, Trade Yearbook*.

表9 米必要生産量と生産調整・転作

国内消費仕向量	A	1,050万 t
正味余裕米生産量	B	50万 t
必要生産量	C=A+B	1,100万 t
10 a 当たり単収	D	480 kg
必要作付面積	E=C/D	229万 ha
作付可能水田面積	F	261万 ha
生産調整面積	G=F-E	32万 ha
うち定着性転作		14万 ha
自給率向上転作		18万 ha

食糧政策研究会の「第10次提案」。

すれば、130万トンでは不十分で200万トン水準を確保すべきである。また、管理方式も、政府の財政負担削減をすべてに優先させて工業製品の部品在庫管理方式を米管理に押しつけた「単年度需給均衡方式」と「回転備蓄方式」は、完全に破綻したことを教訓とすべきである。

どうしても、「ゆとりある需給計画」をベースに、「毎年国産の新米を国民に供給する」ことを基本にすれば、古米となった備蓄米は、加工用なり飼料用として棚上げする「棚上げ備蓄方式」を基本として管理することである。

第4は、必要生産量の確保と適切な生産調整の実施をめぐるものである。

政府は、平成コメ騒動とUR農業合意にもとづくコメのミニマムアクセスに対応して、従来の単年度需給均衡計画にもとづく過大な生産調整とペナルティーづきの強権的手法を改めて「潜在的需給ギャップが存在する下で引き続き需給事情に応じた適切な生産調整が必要であり、全体需給の調整を図ることを基本としつつ、生産者の自主的な判断を尊重して実施する」としている。そしてその方法は「調整数量を提示し」「国、地方の行政機関と生産者団体が一体となって推進する」「生産調整実施者に対しては一定価格での政府買い入れ、生産調整助成金の交付」などの措置を行うとしている。

食糧政策研究会は、表9の計算にもとづいて、国内消費量1,050万トンと正味余裕米50万トンの合計1,100万トンが必要生産量として生産する。そのために、229万ヘクタールの水稲作付面積を必要とする。現実の水稲作付可能水田面積との差32万ヘクタールについては、目標配分、二重米価、転作奨励金にもとづいて全地域的な秩序と実効性のある生産調整、転作（「定着性転作」と自給率向上転作）に誘導する。これらの経済合理的な誘導措置によって「強制減反」という性格

も払拭できるとしている¹⁰⁾。

勿論、この「提案」にはミニマムアクセスの外米は考慮されていない。当然、UR 農業合意の受託に際して細川首相と農林水産大臣が言明した「ミニマムアクセスによる外米輸入は生産調整に反映させない」約束にもとづいて棚上げ備蓄とし、飼料用なり援助米として処分すべき性格のもとである。

筆者は、生産調整を単に需給操作の視点のみから判断するのではなく、水田農業の「適地適作・適人適作」と水田農業の複合化・総合産地化を視点とする総合的発展と食糧自給率の向上、農山村の景観や国土・環境保全の視点から対応すべきであるし、財政負担を拡充すべきであると考える。

4. 生産者米価と消費者米価のあり方

第4の論点は、政府管理米のあり方と米価の安定をめぐるものである。政府は、農政審報告の「市場原理にもとづく流通と価格形成」を基本として、「自主流通米の価格形成に当たっては、自主流通米価格形成機構を法制度に位置づけ、市場実勢を的確に反映」させるとし、備蓄用の政府米については、「生産調整参加者から買い入れる政府米の価格に付いては、自主流通米との関係や需給調整の実効性の確保の観点を踏まえつつ、自主流通米価格形成機構で形成された価格を基本とし、生産コストを勘案して、審議会の議を経て」設定するとしている。

他方、政府米の売渡価格は、標準売渡価格を基準とし「米穀の需要及び供給の動向、家計費及び物価その他の経済事情を参酌し、消費者の家計を安定させる」ことを旨として定めるとしている。

しかしこの結果は、政府米が備蓄米のみであるとすれば、稲作農家が手にする米価も、国民が手にする米価も、計画米であれ、計画外米であれ、需給実勢価格とならざるをえない。需給実勢価格とは、豊凶変動と、収穫期と端境期の季節変動が主食の生産者米価と消費者米価にストレートに持ち込まれることを意味する。

この事は、先に述べた、戦前の植民地からの移入米によってつくられた過剰の下での米価の乱高下や、平成コメ騒動の教訓が正しく学ばれていない。それより、すでに今年94年の米価は、春は平成コメ騒動とよばれる米価の高騰と投機化、それが秋以降は、過大な外米緊急輸入による100万トンの外米在庫圧力に豊作が加わって自主米機構も自由米市場も下落をつづけ混乱している。

今日大切なことは、「水田農業の生産力を回復して米の安定的な需給環境をとり戻し、国民の目に見える米流通をとりもどすために、政府米買い入れ価格を最低でも60 kg 当たり20,000円に引き上げて、売渡価格は据え置いて、売買逆ザヤによる二重米価制を回復する¹¹⁾」ことである。

5. 米穀流通の規制緩和と「民主的な規制」のあり方

今回の食管法廃止と新食糧法の制定を中心とする食管制度改革の最大の論点は、UR 農業合意、WTO 加入によるコメのミニマムアクセスの受け入れと、流通規制の緩和である。

「コメの食糧管理制度の矛盾があちこちから噴き出している。……生産—流通—消費の全段階で『作る』・『売る』・『買う（選ぶ）』自由が必要だ」（朝日新聞、1994年6月8日主張・解説）に代表

される財界，マスコミの戦略の延長線上で農政審の「報告」がまとめられた。この農政審報告を法制化した新食糧法の流通規制緩和の問題をまずみておこう。

その第1は，コメの流通を，自主流通米と政府米からなる「計画流通米」と，農林水産大臣に届け出て計画流通米以外に販売する「計画外流通米」の二本立てとしたことである。

第2は，「生産者及び消費者のニーズの多様化等に対応しうるよう公的規制の緩和，市場原理の導入を行う」こととしたことである。

その具体化は，まず計画流通米を取り扱う出荷取扱い業者を第一種出荷取扱い業者と第二種出荷取扱い業者に区分し，農林水産大臣の「登録制」に，また販売業者を卸売り業と小売業に区分し知事の「登録制」としたことである。これは，現行の農林大臣の「指定」と知事の「認可」制を「登録制」に移行して，新規参入拡大，販売の多様化を図ろうということである。

次に，流通の主体となる自主流通米の売買や，備蓄，調整保管，売渡しの委託を受けた政府米を政府に売り渡す業務を行う自主流通法人を指定する。そして，自主流通米の価格形成の機関として，自主流通米価格形成センターを指定する。

「流通規制の緩和」をめぐる論点は，この自主流通米を中心とする「計画流通米」と，農家の届出米である「計画外流通米」の流通システムで新食糧法のいう「米穀の生産者から消費者までの計画的な流通の確保」が可能かどうかである。主食コメのような需給弾性値が最も小さい特殊な商品を市場原理にゆだねれば，歴史が教えるように「市場の失敗」と呼ばれる泥沼の価格競争と弱肉強食がすすみ，大企業主導の流通再編成がすすみ，被害は稲作農家と消費者に及ぶ。

国民の要求は，「日本のお米を食べたい，安全で安心でき，中身のわかる米を供給してほしい」と願っている。単純に，アイテム数や購入場所・機会を広げてほしいと思っていない。産地，品種銘柄，ブレンド具合，農法などを知りたい。米の値段にも関心は高いが，そこそこの価格ならば，まして文句はいわない。ワケの分からない米販売競争などは望んでいない¹²⁾のである。

稲作農民と消費者にとっての流通改善と民主的規制の方向は次のとおりである。

細部は筆者の別稿と食糧政策研究会の第10次提案にゆずりポイントのみを記しておこう。¹³⁾

その第1は，市場経済の下で国民の主食である特殊な商品・米を「過剰の下でも，不足の下でも価格と量の安定供給」を保障するため，「流通主体の特定」と「流通秩序の確立」を，「公的な管理」と「公的な規制」を加えつつどのように民主的に再建していくかである。それは，流通主体を特定し，その社会的責任を明確にし，国，自治体の規制と国民に不必要な規制の緩和を追求することである。この規制の基本は，集荷も販売も，営業区域を都道府県の区域とし原則として拡大しないことである。それは，コメ流通を地域住民と自治体の手の届く地域に限定し，大企業の勝手気ままな全国的，国際的規模での流通再編と流通支配を抑制することである。

第二は，流通制度の複雑多岐化を改善し，流通経路の短絡化と合理的な地域流通を固めることである。具体的には，自治体の需給計画の下で，主穀の地域内流通を優先的に固めていくことである。また，生産者と消費者の「多様な顔の見える流通システム」を流通秩序の枠の中で追求することである。

6. コメの品質と銘柄問題をめぐる新しい論点

1) コメの品質問題の新しい状況

コメの段階的自由化と食管制度改革による民間流通の主導化は、必然的にコメの品質問題を新しい段階に発展させる。それは、コメ問題の新しい論点である。このため紙面をとって論述しよう。

資本主義経済の下でのコメの品質問題は、二つの側面をもつ。1つは、コメが国民の主食である食べ物の価値・使用価値としての品質問題と、2つには、商品として市場に登場する交換価値・市場価値としてのコメの品質問題である。

コメの品質問題は、絶対的不足という量の問題が解決した60年代以降、とりわけ、「過剰問題」が表面化し自主流通米制度が発足した70年代以降は、国民の関心を量から品質—「おいしいお米を食べたい」に移行させた。特に自主流通米制度発足にともなう国の銘柄指定は、産地間競争と市場流通の再編成の過程で品質問題と銘柄問題がクローズアップしてくる。

コメの品質問題は、三つの内容からなる。その1つは、物理的な形状・規格である。現在、農産物検査法にもとづいて、国営検査が実施されている。この検査の意義は、今年の緊急輸入による中国産米や外国産米と比較して明確になった。

2つは、残留農薬を中心とする安全性をめぐる化学的品質問題である。主として食品衛生法などにもとづく検疫所や地方自治体による検査制度にゆだねられている。

この品質問題は、今年の255万トンという緊急輸入された外国産米の14%に当たる36万トンから残留農薬が検出され、新たな問題となっている。

3つは、食味問題である。食べ物であるかぎり「おいしいお米」が品質問題の主要な要素となる。しかし食味は、コメの品質要素のなかでは、規格・形状や、残留農薬など物理的、化学的に機械で測定できるものとはちがひ、人間が食べてうまいまずいを判断するものである。人間の味覚・感覚が介入することになり、その評価は、極めて複雑である。この点は、平成コメ騒動によって立証された。タイ人を中心に、インデカ米と呼ばれる長粒種を主食とする民族にとっては、常食であり美味であるタイ米がジャポニカ米と呼ばれる中・単粒種を常食とする日本人にとっては「まずいコメ」として残ってしまった。そればかりか、同じ日本でも東日本の軟質米地帯と西日本の硬質米地帯では異なるし、飯の粘りについても、コシヒカリのように粘りの強い品種と、日本晴れのように少ない品種でも食味は異なる。

食味の使用価値としての本質は、「消費者にとっては嗜好であり、永年の馴れから生ずる結果である¹⁴⁾」。しかし、交換価値としての食味は、市場において特別の意味をもつ。それが銘柄である。

食味が、「永年の馴れから生ずる結果」であるとしても、日常の食生活にとって大切な問題である。コメの食味の要因は、表10のとおり、生産条件に規定される、①品種、②産地、③気象条件、④栽培法、⑤収穫、⑥乾燥・調製と、流過程に規定される、⑦貯蔵、⑧精米加工と、さらに消費過程に規定される⑨炊飯、⑩料理方法、⑪食べ方によって変わる極めて複雑・多様なものである。

このように、食味が、極めて主感的で複雑な要因によって構成されるにもかかわらず、資本主義経済の下で、商品として市場に登場する「食味」は、「銘柄」として特別の位置を占める。

表10 米の食味の要因

1. 品 種	} 生産 農家
2. 産 地（地形・土質・水質）	
3. 気象条件（気温・日照・降雨）	
4. 栽培法（施肥・農薬・諸管理）	
5. 収 穫	} 貯蔵 販売
6. 乾燥・調製	
7. 貯 蔵（燻蒸）	} 家庭
8. 精米加工	
9. 炊 飯（淘洗・浸漬・蒸らし）	

注 「米—その商品化と流通」 諫山忠幸編，地球社

この銘柄問題が，コメの自由化と市場原理にもとづく民営化の中で，新しい段階に入る。

2) コメの銘柄問題と新しい段階

コメの銘柄は，故守田志郎があきらかにしたように¹⁵⁾，商品の銘柄一般ではなく，特殊，歴史的な所産であり，今まさに「コメの自由化」の開始の下で新しい政治，経済学的意味を持ち新しい段階に入ろうとしている。

① 自由市場下の銘柄

コメの銘柄は，コメの商品化の歴史でもある。幕藩体制下の年貢米は蔵屋敷への輸送と市場において商品化された。明治維新以降は，国政の集中・地租金納化の下で，コメは産地において商品として集荷され廻船問屋によって消費地に輸送され，消費地で問屋と仲買を中心とする市場流通が明治末期までつづく。この時代の銘柄は，くに（国）銘柄，所領銘柄として市場に登場する（産地銘柄の時代）。

このコメの銘柄取引が発展するのは，移出入米検査制度と生産米検査制度が整備され規格化が一般化する明治以降である。

コメの銘柄化は，大正以降，地主制の下での品種開発を中心とする生産力の発展と商人資本による市場支配の下で，基本的には，産地銘柄と品種銘柄としてコメ市場で発生し発展していく。

戦前におけるコメの銘柄問題の本質は，「国家，地主，商人，これらの権力および資本が，農民を支配し収奪するについての仕組みのなかで重要な役割をしている¹⁶⁾」ことである。

② 自主流通米制度化の銘柄問題

第二次大戦中と戦後の食糧制度による全量管理の下で姿を消していたコメの銘柄は，自主流通米制度の発足による国の銘柄指定制度によって息を吹き返し，食糧制度の解体による市場流通の復活の下で発展してきている。

政府は，コメの需給緩和の下で「消費者の志向は量から質への転換」として自主流通米制度を発足させ，指定銘柄と特定銘柄を制度化させ，良質米奨励金によりこの推進をはかった。

政府の銘柄設定の法的根拠は，農産物検査法の「農林大臣は農産物の種類及び銘柄ごとにその量目，包装及び品位についての規格を定める」（第6条の検査規格）と，「銘柄についての検査は，産地，品種，産地品種又は産地型につき行う」（施行規則第4条）によって銘柄の種類を明らかにし，さらに農産物規格規程で産地品種銘柄が具体的に表示される。

しかし，銘柄の定義や本質はあきらかにされていない。

政府の銘柄指定の要件は，水稻うるち玄米の産地品種銘柄について，つぎの5項目が定められている。(ア)前年産米の自主流通数量が原則として3,000トン以上で，自主流通数量の30%以上，

(イ)売買当事者双方の合意がなされていること、(ウ)都道府県の奨励品種であること、(エ)食味等の評価が一般的に好評であること、(オ)検査に当たって当該品種の鑑定が可能であること、の5項目である。

だが、この5項目が、コメの商品差別化の基準としての客観性を持つとは考えられない。極めてあいまいな指標である。

この自主流通米制度と「良質米としての銘柄米制度」の発足は、産地間競争の激化と“コシヒカリ信仰”の異常な状況を一般化し、「適地適作、適人適作」「適地適品種、適作適品種」の原則を崩し、93年大凶作に見るように生産力の発展を歪め、他方コメの消費減退を加速させた。

実現したのは、コメの銘柄化がコメの流通機構の再編成と流通業者のマージン拡大の手段としたことである。

この商業利潤の拡大と流通再編成にとって注目されることは、コメの銘柄化が、自主流通米市場の拡大の下で、従来の品種銘柄、産地銘柄とともに、P・B（プライベート・ブランド）と呼ばれる流通業者を中心とする資本主義的な流通主導のブランドが強まっていることである。

すなわち、新潟コシヒカリ、宮城ササニシキや秋田小町、日本晴、きらら397という産地品種銘柄、品種銘柄とともに、第一食糧の「タワラ印」、ダイエーの「蔵米」等コメ流通を担当する流通業者の「自社銘柄」化が一般化していることである。勿論、現在のところはP・Bも産地品種銘柄とセットされて表示されている。

この生産者のナショナル・ブランドに代表される「生産主導型ブランド」から、卸売業者と小売業者を中心とするP・Bと呼ばれる「流通主導型ブランド」への移行は、コメのブランド問題の新しい発展である。

このコメの銘柄問題の新しい発展は、コメ輸入の段階的自由化と国内市場の自由化によって完成する。

③ 自由化・民営化と銘柄問題

1993年から94年春にかけての「平成コメ騒動」は、銘柄問題に関しても新しい問題を提起した。

その第1は、国産米への異常な集中による価格高騰・投機化である。国産米のヤミ市場は60kg 5万円～6万円に達し、消費者米価も10kg 15,000円を超える状況をつくり、他方でタイ産米、中国産米を中心に100万トンを超える在庫の発生である。

その第2は、産地品種銘柄の混乱である。国産米の絶対的不足の下で、国産米の品種銘柄、産地品種銘柄は、その実態を喪失した。

第3は、国産米の産地品種銘柄とP・Bがその内実を不透明にした大きい要素が、外国産米の「格上げ混米」の一般化であった。

国民の国産米志向の強さは、国産米の絶対的不足の下で外国産米の「格上げ混米」を必然化させる。それは、国の「国産米3、外国産米7」の強制割当と、混米の強制が、他方消費者のタイ米拒絶反応の下で、タイ米の処分を卸・小売に強要し結果として「格上げ混米」と国産米の米価高騰に拍車をかけた。

この94年4月～7月の事態は、コメの銘柄とは何かを国民にあらためて問いかける結果となった。

そしてコメの銘柄問題の不透明さは、95年からUR・ミニマムアクセスによる外国産米の強制

輸入と、新食管法にもとづくコメ流通の民営主導化の下で、この銘柄問題の混乱と「産地品種ブランドという生産主導型ブランド」から「P・B、資本銘柄化という流通主導型ブランド」への移行が、流通再編と一体化して本格化することとなる。

④ 銘柄問題の本質と課題

コメの銘柄は、守田が明らかにしたように近代の所産であり、資本主義的な諸発展の一定の段階に照応したものとして生成発展したことであり、特殊歴史的な所産であることである。それは、資本主義的マーケティングにおける商品の銘柄一般ではないことである。

すなわち、守田が指摘するようにコメの商品流通を支配する者の利益のため「銘柄米」がつけられることである。

次にコメの食味は、絶対的なものではなく歴史的・社会的につくられるものであり、コメの「良質米・うまいコメとしての銘柄米」は、政府の「指定銘柄」でさえ、その要件は極めてあいまいなものであること。さらに、流通業者のP・Bは、流通主体にとっての「うまい米」（流通マージンや商業利潤の拡大）が「うまい米」として銘柄化され、商品差別化されることである。

このような本質をもつコメの銘柄は、安い外国産米の自由化とコメ流通の自由化の拡大の下で一層不透明に、資本主義的に変質することである。

当然、この結果は、稲作農民にとっても、消費者にとっても、「品質と価格に対する不安・矛盾」を拡大させることとなる。

どうしても、コメの流通に国民参加による民主的な規制と情報の公開が課題となる。

五. おわりに——食糧政策と食管制度改革の方向と課題

終章の筆をとりつつある12月8日、テレビニュースは、UR合意、WTO設立承認批准と新食糧法の成立を伝えた。三度にわたる国会決議と公党と政治家の公約を躪る政治の非道に私の筆は怒りに震えた。そして国会を包囲して座り込みをつづける多くの農業者、労働者、消費者等と、コメ自由化阻止の運動に参画した全国の多くの人々の怒りと日本農業・食糧を守るエネルギーの健在に思いを馳せた。

「要求を蹴った冬の議事堂に燃え燃えてあげる声『GATTは許さぬ』」、「むしろ旗も高く掲げて日本の農を守るたたかひのこの列を見よ」（碓田のぼる）。

1. 食糧政策と食管制度改革の節目と矛盾の拡大

これまで見てきたように、UR農業合意、WTO設立承認と国内法の整備としての新食糧法の成立は、日本の農業・食糧問題と食糧政策にとってまさに歴史的な節目であり新しい頁を開くこととなる。その特徴は次の諸点である。

第1に、UR農業合意とWTOの発足が「国民の主食コメの段階的自由化」と「農業と食糧の全面的自由化」を1995年を節目として現実化させることである。

まさにこれは、1960年以降、政府・財界主導の「資本の増殖のための規制緩和、市場原理、自由化、国際化の総仕上げ」そのものである。

第2に、この「国際化、規制緩和」は、先に見たように農業・食糧貿易におけるアメリカ主導と多国籍企業支配をシステム化し一層強め、国内では、国民の主食と食糧の生産・加工・流通・消費の全局面において資本主義的な再編成と大企業支配に拍車をかけることとなる。

第3に、このような新しい事態は、当然のこととして60年代以降の農業危機と食糧問題をめぐる矛盾を激化させ、生産点における農家のくらしも加工・流通過程における中小業者の経営をめぐっても新しい困難と矛盾や対立を激化させる。

また、農業危機と食糧問題の激化は、農地の荒廃、地域経済の衰退、国土環境問題をめぐる新しい状況をつくりだすのみならず、国民の食生活様式や食文化の変質にも連動していく。

第4に、この新しい局面は、単にわが国の農業・食糧問題と食糧政策の新しい頁を開くのみならず、すでにFAOやワールド・ウオッチ研究所の『地球白書』、国際米研究所（LIRRI）等の多くの国際機関や研究所、研究者の21世紀の食糧需給見通しや警告でもあきらかになっているように地球規模の食糧危機と連動している。21世紀の食糧需給をめぐっては、農水省の『新しい食糧・農業・農村政策』（1992年）でも「世界需給モデルによる試算によれば、緊迫基調で推移する」とされている。

さらに、世界最大の食糧輸入国であるわが国が、世界最大のコメ輸入国になることの国際的な意味は、1994年の「平成コメ騒動」にともなう255万トン緊急輸入によって実証されている。それは、国際市場を2～3倍に暴騰させるとともに、発展途上の飢餓国の食糧を奪った事である。しかもこの選択は、すでに危機的である地球の環境問題と連動している。

まさに、これらの点で国会の選択は、「歴史の選択」であったといえる。

2. 農業貿易と食糧政策の「転換」に対する対応方向と課題

今回のUR農業合意とWTO設立承認は、前述の特徴をもつとともに、農業・食糧貿易の構造・性格の二重性を持つこととなる。それは、第1にWTO設立のイニシヤチーブが、アメリカを中心とする食糧輸出国と食糧貿易を支配するアグリビジネスと呼ばれる多国籍企業によって推進されたことである。第2は、日本の異常な貿易構造に規定される「円高ドル安」によって生鮮食料品を含む全食料品の輸入が急増しているが、そこでの新しい特徴は、日本の商社やスーパー等の流通資本による中国や東南アジアの低賃金と豊かな資源を活用した開発輸入の構造化である。

この事は、日本国民の胃袋を満たす食糧の輸入構造が、アメリカと多国籍企業による従属的輸入と、日本の大企業の開発輸入という性格の異なる農業・食糧輸入の二重構造化が進むことである。

この事は、当然、日本の食糧自給率を急速に低下させながら、国内では過剰基調を強め農畜産物価格の暴落と生産調整を強化させる。そして農業危機は、農地過剰をつくりだし、農地の荒廃から地域資源の荒廃に連動する一方、国民の食生活の国際化、無国籍化をすすめて、世界に誇る日本型食生活様式を国民のくらしから高級料亭に追いやることとなる。

WTO承認批准が成立し、1995年から発足するWTO体制への移行に対して、国民に問われている選択と方向は、「WTO協定10条にもとづく農業・食料の貿易ルールの改訂をめざす運動」と、「水田農業の総合的発展による食糧自給率の向上による国民の食生活と食文化・地域を豊か

に発展させる運動」の統一である。それは、くらしと地域に根ざした草の根の国民合意の運動の新しい方向である。

この新しい国民合意の草の根運動の課題は次のとおりである。

その第1は、WTO協定、第10条「加盟国は……多角的貿易協定を改正する提案を閣僚会議に提出することができる。……加盟国の三分の二が受諾した加盟国について効力を生ずる」にもとづいて、農業・食糧貿易のルールを改訂することである。

その貿易ルールの改訂方向は、「持続可能な方法で農業生産を増加させ食糧安保を強化することは各国の義務である」（92年6月、107ヶ国の首脳が参加して確認した地球サミット（国連環境開発会議）の合意）を国際貿易ルールとして確立することであり、各国が食糧の自立と自給をめざすことが21世紀の食糧と環境を確かなものにする道筋である。すでに、地球サミットの合意を各国で実施するようせまる草の根の運動は世界で広がっている。

第2は、地域の農林漁業と自然的・歴史的条件下で育み守ってきた食生活と食文化を豊かに発展させることである。このため、地域の食をめぐる生産・加工・流通・消費のあり様を考え地域色豊かに再構築していく「地域食糧確立運動」を草の根の国民合意運動と一体となって発展させることによって食の需要を創造的に拡大し地域農林業の展望を拓くことである。

それは、韓国の農協がすすめる「身土不二の運動」に学ぶことであるし、地域の風土に根ざした「地域食糧確立運動」や「身土不二の運動」を地球規模の運動に発展させることでもある。

この第1の運動と第2の運動を統一的にすすめることは、食糧のアメリカと多国籍企業や日本の大企業支配を民主的に規制し、食の自立をめざすシステムを実効あるものにしていく条件づくりでもある。

3. 食糧の安定供給と食糧の自給率向上を保障する食管制度改革の緊急課題と対応方向

「規制緩和・市場原理」を基調とした民間流通主導の新食糧法は、95年11月の法施行を持たず、その矛盾が激化し、制度の破綻が時間の問題となってくる。

矛盾の激化は、UR農業合意・WTO承認と新食糧法を先取りした現行食管法の運用、さらにコメ自由化の実験場と化した「平成コメ騒動」の対応によってつくられる。それは、第1に255万トンという過大な緊急輸入によって外米の強制流通と強制消費の実験である。この結果は、「格上げ根米」という流通の対応と、「やっぱり食べたい日本のおコメ」の消費者（7割）とともに、生協のアンケート調査でもあきらかになった「安くて安全であれば外国産米を購入」する消費者3割の対応である。

第2は、緊急輸入米によってつくられた100万トンを越える外米の過剰在庫に、94年大豊作と95年以降のミニマムアクセスが加わることによってつくられた過剰基調が、自主流通米市場と自由米市場の価格下落をつくっていることである。生産調整の強化以外に価格暴落への対応策を欠落させた新食糧法の矛盾が露呈する。

第3は、国の責任・失政によってつくられた「過剰基調」が、生産調整の強化と農協の民間在庫の拡大を必然化させることである。

第4は、無秩序な流通規制の緩和が、価格と品質をめぐる矛盾を拡大させ、消費者に主食の適正価格と品質を見えなくしていることである。

第5は、外国産米の安全性に対する国民の不安を拡大させていくことである。

このような食管制度改革の新たな局面での国民的な当面の緊急課題と本来国民が求める食管制度改革の方向は、次のとおりである。

① 新食糧法の施行に向けた当面の緊急課題

その第1は、平成コメ騒動によって政府が緊急輸入した過大な外国産米がつくりだした100万トンの外米在庫とUR農業合意によって強制輸入される40万トンの外米を、政府の約束「需給関係に連動させず生産調整に反映させない」を守らすことである。それは、外米の在庫とミニマムアクセスの全量を「棚上げ備蓄」とし飼料用なり援助米として転用させ、1粒も国産米の需給に影響させないことである。また当然このための財政負担を大蔵省に担わせることである。この緊急課題は、政府の失政を稲作農家と日本農業にしわよせさせない最低の前提条件である。

第2は、政府の責任において、「ゆとりある需給計画」にもとづく需給計画により、150～200万トンの国産米による備蓄制度を確立することである。しかも、原則として、常に新米の標準米を国民に保障するため、古米となった備蓄米は飼料用として棚上げ備蓄とするシステムを確立することである。

また、この政府米の米価は「再生産を保障する価格」に引き上げて、必要量を確保することである。この事が、国民の生活を安定させる標準米を国産米のしかも新米を常に確保する道である。当然、結果として計画米としての政府米に「二重価格制」を復活させることとなる。

第3は、流通規制の緩和策としての、農林大臣と知事による流通業者の「認可制」を「登録制」に変更させた問題への対応である。

この「登録制」を「官僚統制の民主化」と「稲作農家と消費者にとって役立つ流通秩序を確立」させるために運用することである。政省令の内容が問われる課題である。

第4は、「計画外米」の運用をめぐる問題である。問題の多い「計画外流通米制度」を「ヤミ米の制度化」としてではなく、筆者が提案する「多様な地域流通と顔の見える流通システム」の確立のための制度として運用させることである。¹⁷⁾

第5は、新しい課題である「コメの品質問題と銘柄問題」への対応である。

稲作農家と消費者に見える「規格・安全性・食味」とするための品質の確保と銘柄対策である。多くの困難な課題を抱えているが、当面、⑦コメの生産・流通・消費と輸入に関する情報の公開と、④コメ流通の規格と検査―生産段階と精米段階と輸入検査の確立、⑤銘柄の原料米表示規程の確立である。

他方、国民的規模の学習運動が求められる。

② 食管制度の「改革」と水田農業の再建・総合的発展をめざす方向

「平成コメ騒動」で高い授業料を支払った政府と国民が、地球規模での食糧と環境の危機が現実化しつつある21世紀に、二度と誤りをくり返さないための歴史の選択である。

その基本は、「多国籍企業化した大企業の利潤追求のために70兆円国内食料市場を開放する貿易自由化と4兆円コメ市場を開放する食管制度の解体・自由化によって、国内的にも国際的にも食の弱肉強食と対立を激化させる道」と、「食糧自給を基調に、国民の食と農の豊かな発展をめざし真の独立と平和を確立していく道」の選択である。

そのための食糧政策の基本としての食管制度改革の方向は、まず国民の生存権と食生活や食文

化の基礎となる主穀の安定供給と、そのための水田農業の総合的発展による食糧自給率の向上に政府が責任を負うことである。この安定供給に政府が責任を負うということは、量の安定的確保と共に価格の安定と品質（安全性と食味）に責任を負うことである。とりわけ、価格の安定対策は、不足時における価格高騰対策とともに、過剰時における価格下落対策に責任を負うことである。この価格下落対策が欠落していることが新食糧法の最大の問題であり、制度破綻の要因である。

また水田農業の再建と総合的発展に政府が責任を負うということは、生産力の主体である稲作農家の失った信頼をとりもどすことであり、稲作農家の自立と協同を基調に「適地適作、適人適作」の日本型水田農業の総合的発展を追求することである。それは、「安あがり食糧管理」からの転換である。

この食糧に関する国の責任を明確にすることは、当然、稲作農家と流通業者の社会的責任を明確にすることでもある。

この具体化は、国の財政負担のルール化と情報公開を前提に国民参画のシステムの確立による「民主的な公的管理制度」への転換である。

次に、この「民主的な公的管理制度」は、国家による官僚統制から主穀の生産・流通・消費を国民の手にとりもどすことである。それは、国や自治体による公的な管理・規制と市場原理を生かした効率的で合理的な流通・価格形成を両立させる「民主的な公的管理のあり方をシステム化」することである。それは、大企業の生産・流通・消費の全過程における支配を民主的に規制するシステムを制度化することである。

注

- 1) 「論点、コメと食管」田代論文，大月書店。
- 2) 「食糧の経済」宮村光重，吉田 忠，ナカニシヤ出版。
- 3) 「経済学小事典」井上晴丸，岩波書店。
- 4) 「季刊 科学と思想」1991年10月，第82号。
「『食糧問題』概念をどう把握するか」宮村光重。
- 5) 「食糧政策と食管制度」食糧・農業問題全集，河相一成，農文協。
- 6) 「改正食糧管理法の解説」1982年食糧庁企画課監修，地球社。
- 7) 「季刊 科学と思想」1991年10月，第82号。
「『食糧問題』概念をどう把握するか」宮村光重。
- 8) 「食管制度の改善・充実に関する第一次提案～第10次提案」食糧政策研究会，1979年12月～1994年9月。
- 9) 「改正食糧管理法の解説」1982年食糧庁企画課監修，地球社。
- 10) 食糧政策研究会の「第10次提案」。
- 11) 食糧政策研究会の「第10次提案」。
- 12) 食糧政策研究会の「第10次提案」。
- 13) 「論点、コメと食管」渡辺論文，大月書店。
- 14) 「米—その商品化と流通」諫山忠幸編，地球社。
- 15) 「米の百年」守田志郎，お茶の水書房。
- 16) 「米の百年」守田志郎，お茶の水書房。
- 17) 「論点、コメと食管」渡辺論文，大月書店。