新連載

我が国の米政策はなぜこうなったのか



文／清水泰

第1回 需給調整の主体は誰か、いまだ続く「が・も」論争

本誌を創刊したのは、ガット・ウルグアイラウンド農業交渉が大詰めを迎えていた1993年5月。自由化交渉が進むにつれて農業関係者はいきり立ち、国会では「一粒たりとも米は入れない！」などとする決議が全会一致で3回も行なわれた。その時点で、ソビエト連邦崩壊後の新しい時代に減反政策が長く続くはずがない、私はそう確信した。ところが、あれから20年余り、社会が欠乏から過剰へと変化したものの、米政策を中心に据えた我が国の農業政策の前提にはいまだに欠乏の原理がある。世代交代が進み、これからの農産業界をリードする若手経営者のなかには食管法時代など戦後農政の歩みを知らない人も増えてきた。そこで、農政改革の転換期に立ち会ったり、当事者としてかかわったりした「証言者」に、米政策の舵取りについて裏話を聞いてみようと思う。前農林水産省農林水産審議官の針原寿朗氏と、日本経済新聞社記者の樫原弘志氏を迎え、過去30年間にわたる米政策の転換をめぐる議論と問題の本質を振り返る。（昆吉則）

「が」が「も」に訂正された政府・自民党が交わした念書

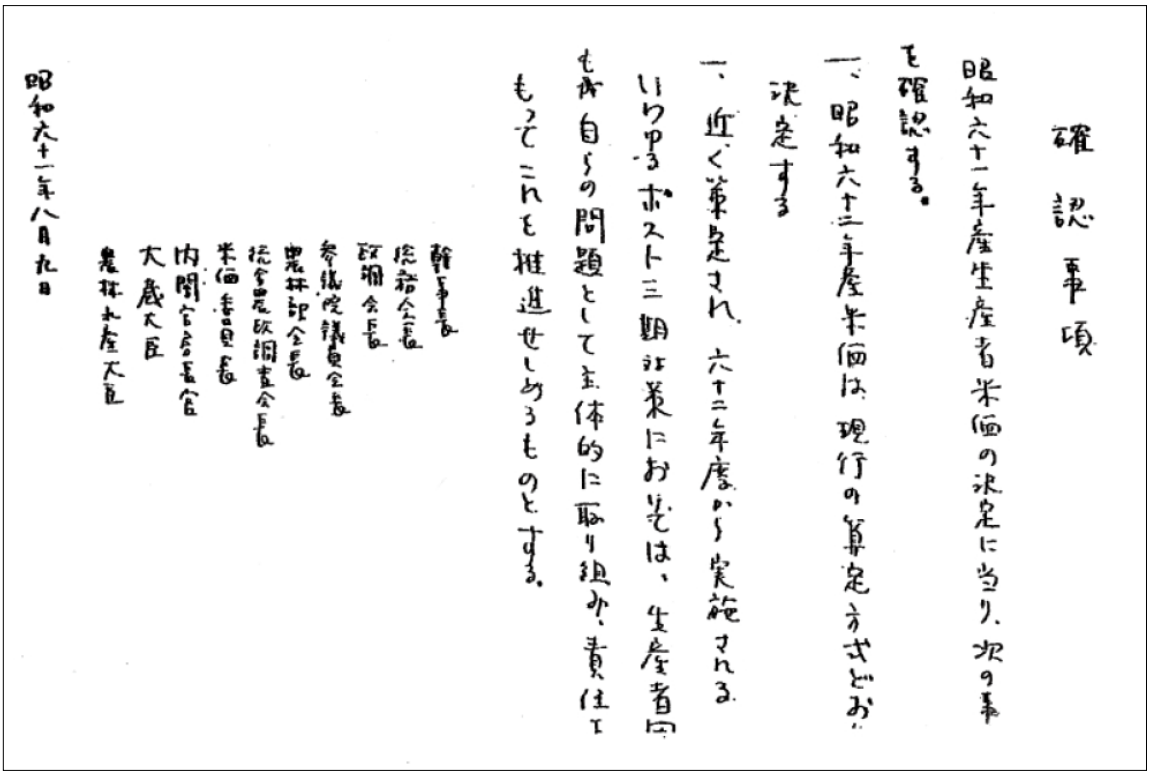
昆吉則（本誌編集長）　針原さんは米政策の立案に長年携わってこられたわけですが、農水省で最初にかかわったのはいつですか。

針原寿朗（前農林水産審議官）　水産庁、林野庁で勤務した後の入省5年目、1985年1月に農蚕園芸局（注：現在の政策統括部門）企画課に異動し、減反政策担当の総務係長になったのが最初です。もともと高校生のときに減反政策を廃止しなければいけないと一念発起して高校3年生になってから文系に転向し、農水官僚になるために東大法学部に入りました。まだ課全体の下働きが主な仕事でしたが、初めての農業担当が減反（転作）というのは巡り合わせだったのかもしれません。

昆　初志貫徹ですね。その翌86（昭和61）年に、農水省が生産者米価の引き下げに失敗するという〝事件〟が起きた。今回は樫原さんが持ってきてくれた貴重な歴史の資料（62ページ参照）があるので、この事件を中心にお二人に話を聞きたいと思います。

樫原弘志（日本経済新聞社　主任研究員）　これは政治判断で米価据え置きが決まった際の86年8月9日の未明に、後藤康夫食糧庁長官の発案により、政府・自民党が交わした念書の起案書です。これを書いたのは、いま公正取引委員長をしている杉本和行氏で、当時は大蔵省主計局にいて、後藤長官の口述を筆記したんです。**「昭和六十二年産米価は現行の算定方式どおりに決定する」**は、来年の米価はルール通りに下げさせてもらう、そして**「近く策定され、六十二年度から実施されるいわゆるポスト三期対策においては、生産者団体『が』自らの問題として主体的に取り組み、責任をもってこれを推進せしめるものとする」**は、減反政策に責任を持つ主体は生産者団体（農協）であるべきという意味です。起案書は「が」で合意し署名されたものの、自民党農林幹部が生産者団体に説明する際に改めて問題になり、「が」を「も」にすると苦しまぎれに説明したのでしょう。生産者「が」責任を持つのか、生産者「も」責任を持つのか。おそらく針原さんは省内で30年以上、この「が」と「も」の力関係の調整に相当の労力を費やしたのではないかなと私は思っています。

針原　要は、トップレベルは「が」で合意したものを、現場レベルで「も」にすり替えちゃったというのがこのときの決着で、この論争はい



確認事項

昭和六十一年産生産者米価の決定に当り、次の事を確認する。

一、昭和六十三年産米価は、現行の算定方式どおり決定する

一、近く策定され、六十二年度から実施される いわゆるポスト三期対策においては、生産者団体も自らの問題として主体的に取り組み、責任をもってこれも推進せしめるものとする。

総務会長
政調会長
参議院議員会長
農林部会長
総合農政調査会長
米価委員長
内閣官房長官
大蔵大臣
農林水産大臣

昭和六十一年八月九日

１９８６年８月９日未明、米価据え置きが決まった直後、首相官邸内で交わされた念書の起案書。政府側の３閣僚（官房長官、大蔵大臣、農林水産大臣）、党三役（幹事長、総務会長、政調会長）、参議院議員会長、農林部会長、総合農政調査会長、米価委員長が署名した後、生産者団体側の全中会長に確認させる段になって全中が難色を示した。そこで、自民党農林幹部がほかの署名者の同意を得ないで「が」を「も」に書き換えて、全中会長に了解させた。全中サイドはこれを「自民党と交渉して勝ち取った」と解釈したため、誤解が生まれた。（提供：樫原弘志氏）

まだにずっと続いているんです。

ここで当時の状況を説明したいと思います。まだ政府がコメの流通・販売を管理する食糧管理法（以下、食管法）のあった時代で、コメは勝手に売り買いできず、ヤミ米は処罰の対象でした。生産者に国への売り渡し義務を課す代わりに、国は自主流通米や自家消費等（縁故米）を除いてコメを全量買い取り、需給調整についても責任を負う。この際の政府買入価格を生産者米価といい、米価決定には憲法が保障する財産権の侵害に対する補償の意味もあります。

昆　改めて米価決定の仕組み、プロセスを教えてください。

針原　米価は農水省の外局だった食糧庁が算定した価格を米価審議会（以下、米審）に諮り、米審の諮問を受けて政府が閣議決定します。米審での審議や政府決定の際に、〝政治調整〟の入り込む余地があったわけです。食糧庁の米価算定には「潜在需給ギャップ反映生産費・所得補償方式」が採用され、直近3年のコメ農家の肥料代、農薬代、機械償却費などの生産費と、勤労者の平均賃金で稲作労働を評価した金額を基に算定していました。ただ、小規模零細農家の生産費まで対象に入れると米価が高くなりすぎてしまい、過剰をあおることになるので、たとえば消費量が潜在生産力の8割なら、コストの高い2割は算定対象から除外していました。

昆　その米価は農工間、都市・地方間格差縮小の一環として高値で維持され、戦後最高値をつけたのが84年から86年でした。

針原　いまも「18668」の数字を覚えています。60kg当たり1万8668円で3年間据え置かれました。しかし、生産費は単収の向上に加えて、物価が安定し金利も下がっているので下がり気味。賃金も安定し、潜在需給ギャップは拡大している。86年米価はどの要素をとっても、ルール通りに算定すると「引き下げ」諮問になる状況だったのです。

樫原　外部環境としても、政治加算しにくい状況でした。前年のプラザ合意で円高が進み、輸出に不利な状況のなか貿易黒字が増大していたことから、海外、とくに米国から日本市場の閉鎖性を指摘する声が強まっていました。86年9月にＲＭＡ（全米精米業者協会）が日本のコメ輸入規制を提訴したのも、そうした流れの一環です。

もう一つは86年4月に、中曽根康弘首相の私的諮問機関である経済構造調整研究会がまとめた報告書、通称「前川レポート」（※1）の存在

です。市場開放と規制緩和を推進する、よりグローバルな視点による経済政策への転換が提起され、農業政策も例外ではなかった。まして政府売渡価格と在庫管理費との逆ザヤで食管赤字が膨らむコメは、国鉄・健保と並ぶ政府財政赤字の３K要因の一つ。取材する側には、86年米価は４%とか7%とか、新聞の報道ではまちまちでしたが、引き下げるのではないかという観測が流れていました。

昆　農水省内の感触はどのようなものでしたか。

針原　私はまだ政策なり政治的なことに関与できる立場ではなかったのですが、農水省の先輩方が米価引き下げに挑戦しようとする雰囲気はひしひしと感じました。省内には伝統的に、政治米価ではなくルールに基づいて米価を決めるべきだという意見が根深くあり、さらに78年から3年区切りの3期目に入っていた減反政策、すなわち水田利用再編対策との絡みがありました。ちょうど農蚕園芸局企画課では87年からの新しい転作政策、いわゆる「ポスト3期対策」の検討を本格的に始めた時期で、転作と関連する米価の議論が活発化していました。米価政策をそれまでの生産者保護だけではなく、転作や農業の構造改革に援用しようとしていたのです。

そうした事情で、当時の農蚕園芸局は86年米価に重大な関心を持っており、食糧庁との間での意見交換は再三行なわれました。そのときの雰囲気も、従来の算定方式に基づいて米価の引き下げを行なうことが、拡大する転作を進めるうえでも重要であるというものでした。この点は、局幹部からも農業団体のほうに言い込んでいたと記憶しています。

樫原　例年、3月の乳価、6月の麦価、7月に米価という順番で決まるのですが、まず酪農家が反対したものの乳価は引き下げで決着した。「本丸はコメ」というのが、円高、資材価格等の下落が本格化した当時の記者たちの共通認識でした。

昆　全中幹部は米価引き下げも覚悟していたわけですね。

樫原　引き下げを警戒したと思います。山田俊男さん（現参議院議員）が担当の米穀課長として実務を仕切っていましたが、「据え置き」に収まるならやむを得ないという意味で、現行価格以上という要望をまとめるには相当な曲折があったと思います（**※2**）。

針原　農水省としても農協の据え置き要求を「現実をよく認識した決定」と評価していた向きもありますが、じつは全中幹部とコメ対策本部、単協との認識の隔たりは想像以上に大きかったのですね。

樫原　全中幹部も「引き下げは絶対阻止する」と言って、あくまで正式な要求米価の下限として、はじめて据え置きも容認する案でしたから、全中も土俵際の戦いだったのだと思います。

米価引き下げから据え置きへ形勢逆転の顛末

昆　そうした状況下で中曽根首相が衆議院を「死んだふり解散」し、7月6日投開票の衆参同日選挙になりました。

針原　選挙前に米価を決定しようとすれば、引き下げは政治的に極めて困難になることは明らかでした。そのため食糧庁は米価算定作業を遅らせ、米価の最終決定時期を一旦決まっていた7月から8月上旬に変更。麦価決定も選挙後に持ち越されました。

昆　同日選は衆議院で自民党が追加公認を含め結党以来最高の３０４議席を獲得する圧勝でした。この選挙結果は米価引き下げ失敗とは無関係だったのですか。

樫原　大いに関係しています。非都市部で当選した議員の比重が増し、自民党農林族議員の党内での発言力が高まったこと。また、自民党内に大量の新人議員が誕生し、当選2、

編集部によるミニ解説

【前川リポート】（※1）

中曽根康弘首相の私的諮問機関「国際協調のための経済構造調整研究会」がまとめた報告書（86年4月7日に作成）。同研究会の座長を務めた前川春雄日本銀行総裁の名前を冠す。「内需拡大」を最重点に置いた提言のなかで、「国際化時代にふさわしい農業政策の推進」を掲げ、市場メカニズムを活用した価格政策を進め、内外価格差の縮小と農業の合理化・効率化を努めるよう方向性を示した。

【86年産米価決定についての全中の対応】（※2）

全中内に要求運動を統括する「農協米穀対策中央本部（以下、コメ対策本部）」を設置し、全中幹部は4月に、86年産要求米価の原案を各都道府県中央会の組織討議に諮った。このときの原案は、系統農協の生産費調査と平均生産費方式で算定した6・2%引き上げ案ではなく、「現行価格以上」という据え置き案だった。要求米価を下回る価格で決まるという通例に照らすと、引き下げ容認とも受け取れる内容である。組織討議の結果は執行部案支持が23都府県、従来方式の引き上げ案を支持する道県が21、3県は意思決定に至らなかった。執行部案に反対したのは秋田、山形、宮城、新潟、

3回の議員と合わせて、強固な選挙地盤を持たない議員が3分の1近くを占めたこと。谷津義男さん、鳩山由紀夫さん、石破茂さんなどもそのころに登場しましたよ。集票組織の農協は彼らに働きかけることで、党内世論を米価据え置きに持っていくことが可能だったのです。

針原　この衆参同日選挙後に事態は一気に動き出しました。食糧庁の86年産米価算定は6・6％の引き下げ試算が、米審に先立つ前広米審で明らかにされました。さらに7月18日には、引き下げを主張する農水省・食糧庁と、据え置きを求める自民党が対立していた麦価の1・16％引き下げを決定。これを受けて食糧庁は米審を8月5、6日の両日、7日を予備日として開催することを発表しました。



前農林水産審議官　（住友商事㈱　顧問）

針原寿朗 氏

はりはら・ひさお　1955年富山県生まれ。東京大学法学部を卒業後、80年に農林水産省に入省。食糧庁総務部企画課長、内閣官房参事官、食糧産業局長を経て、2013年7月に農林水産審議官に。米政策改革やＴＰＰ交渉などを担当し、農政改革を推進した。現在、住友商事㈱顧問。

樫原　この時点で政府の姿勢は完全に米価引き下げでした。7月22日の第三次中曽根内閣発足にあたって、首相は前川レポートの断行などを入閣の条件にしていたからです。ところが、これで政府は自民党をコントロールできなくなってしまいましたね。そこでコメ対策本部は特別運動本部を設置し、自民党議員への陳情活動を続けた。とくに強烈だったのは私どもメディアが「踏み絵」と称する、米価据え置きを求めたアンケートと署名活動（※3）です。米価引き下げに失敗した後でクローズアップされることになるわけですが、農業政策は選挙の争点になるほどの影響力はありませんでしたね。

針原　自民党内の審議段階では、良識ある農林幹部の先生が農協と関係議員の圧力をなんとか跳ね返してくれていました。自民党米価委員会は、米審当日の明け方、食糧庁が算定試算から激変緩和の要素を考慮して決めたマイナス3・8％の政府諮問を了承したのですが、続いて開催された総合農政調査会・農林部会合同会議は了承を得られないまま終了してしまいました。

樫原　党内審議が終わらないので、8月5日午前10時に始まった米審はすぐに休憩に入り、再開したのは午後1時過ぎ。予備日の7日の真夜中まで続きました。後藤長官の回想録（『現代農政の証言 書いたこと話したこと』農林統計協会）によれば、米審が7日の真夜中に両論併記の答申が出てから散会したときに「私（註・後藤）は岩持全中会長を廊下の隅に呼び出して『パーセントは言わない』、とにかくほんの僅か



日本経済新聞社　『日経グローカル』担当　主任研究員

樫原弘志 氏

かしはら・ひろし　1981年に日本経済新聞社に入社後、財政、金融、経済協力などを担当。86～87年のコメ市場開放、ガット・ウルグアイラウンドを取材。シンガポール、大分、千葉の各支局長を経て、2015年より現職。99年、FASID（国際開発高等教育機構）リーダーシップアカデミー修了。「がんばれマグロ漁業」（日経夕刊連載）で2007年度水産ジャーナリストの会年度賞受賞。

福井などの良質米の産地や北海道などの農業県で、とくに自主流通米として高値で売れる銘柄米の産地では、他産地に付き合う形で米価が抑制されることへの反発が強かった。そこで全中幹部は、6・2％引き上げた要求価格を併記しつつ、現行価格以上の確保を求める妥協案をコメ対策本部常任委員会に提示。意見対立が激しいことから常任委員会でのとりまとめを断念し、結論は6月の「全国都道府県農業協同組合中央会・連合会会長合同会議」に持ち越す決定を下す。6月1日の常任委員会で妥協案が承認され、翌2日の合同会議の議決を得て、ようやく二案折衷の要求米価が農協の正式提案として決定された。

参考文献：『政府介入の政治経済過程：戦後日本の「調整」米価』（辻琢也氏・現一橋大学副学長の博士論文（1994年））

でも今年は下げておいた方が良いですよ。農業、農民、農協のためにその方が良い。据え置いたりしたら後で大変なことになる』と言ったが、『いやあ、後藤さん、もうこの問題はわれわれの手を離れました。あとは政治に任せましょう』という返事しか返ってこない。」と記しています。大勢の議員を動員した政治ショーを始めてしまった以上、全中も引くに引けない状態だったのでしょう。結論は政府、自民党の政治折衝に委ねられましたが、簡単にはまとまらず、9日未明になって、後藤田正晴官房長官が据え置きを決断し、最終的に中曽根首相が決定した。これではたがが外れて減反拡大どころではなくなると恐れた後藤長官が冒頭の念書作成を提案したわけです。全中幹部も内容を事後了承しましたが、「が」ではなく「も」にしてくれと騒いだのです。

86年の米価据え置きは農協側の勝利だったのか

昆　米価据え置きが決まって、全中の岩持会長は〝勝利宣言〟しました。本当に農協は勝利したのでしょうか。

樫原　小規模コメ農家がゴネ得した3・8％の政治加算で手にする増収は年間たかだか数万円ですが、それより失ったものが多いんじゃないですか。米価据え置きの直後から農協批判、高米価政策批判が吹き荒れました。RMAがスーパー301条に基づいて日本のコメ輸入規制を提訴したのはその1カ月後でした。ウルグアイラウンドが始まり、国際的にも日本のコメ保護への批判が高まっていたのです。さらに玉置和郎総務庁長官が農協を行政監察の対象にすると言い出しました。

農水省としても米価を引き下げることで厳しい財政事情のなかで食管財政を好転させ、転作を円滑に推進する。さらに農地流動化による中核農家への土地集積といった効果を期待していたと思います。

針原　農水省と食糧庁は米価引き下げには失敗しましたが、筋は通したと思います。食糧庁企画課は3・8％の政治加算分について最後まで算定根拠を示さず、政治加算であることを後世に記録として残しました。

樫原　87年度からのポスト三期対策では、86年度の60万haプラス10万ha以上という転作目標のカサ上げが必至でした。ところが、厳しい財政事情のなか、転作奨励金は大幅にカットされる。価格据え置きのコメと引き下げの小麦、大豆などとの収益性格差が拡大するから、転作はますます進みにくくなる。結局は自分で自分の首を絞めたんですよ。生産者団体「が」結果責任を負って当然でしょう。

昆　翌87年の米価交渉はさしたる抵抗もないまま5・95％引き下げられました。

針原　合理的な価格決定が農協や関係議員の圧力で歪められる状況を変えるには、自主流通米のシェアを増やして市場価格主導の米価形成に移行するしかない。そのためには食管法に手を付けざるを得ないと思いました。

昆　「が・も」論争についてはいかがですか。

針原　その直後からの転作への新しい対策の検討・調整に際して、覚悟を決める要因になりましたね。それまでは生産者団体と「一緒にやる」という前提で減反政策に取り組んできましたが、一度は「が」で了承したわけだから、行政は脇役に徹して生産者団体が主役になる方向に向かわないと、この念書が活きない。

ただ、念書が書かれたのは8月で、3カ月後の11月にポスト3期の「水田農業確立対策大綱」を省議決定したんですけど、やはり全中の対応は非常に硬かった。依然として生産団体「が」主体的に取り組むというより、自分たち「も」やるから行政がお膳立てしてくださいという印象を持ちました。

私はその後、ウルグアイラウンド対策、コメ農政改革の取り組みを進めることになるのですが、今度は政策を立案する立場で大きな壁にぶつかることになります。（つづく）

【米価据え置きを求める〝踏み絵〟】（※3）

全中・都道府県中央会が86年の衆参同日選挙に際して、衆参両院の全政党と全候補者に行なったアンケートのこと。内容は、①現行価格以上の生産者米価か否か、②食管制度の堅持か改革か、③市場開放の是非を問う3点についてで、農協の主張に沿わない候補者は支援しないという意味を含んでいた。その結果、ほぼすべての候補者や政党が、農協の主張に沿う①現行価格以上、②食管制度堅持、③市場開放反対の回答で一致した。

さらに米価据え置きを選挙公約と捉える全中は、選挙後の政府の引き下げ容認姿勢にも猛反発。公約の履行を求めて自民党国会議員への署名活動を開始した。進捗状況は『日本農業新聞』に氏名とともに逐一報道された。自民党全国会議員の445名のうち、現役閣僚8名を含む382名に達した。

参考文献：『政府介入の政治経済過程：戦後日本の「調整」米価』（辻琢也氏・現一橋大学副学長の博士論文（1994年））