# 30年産米からの生産調整の見直しとコメ市場について

# 田家邦明

#### 目 次

- 1 はじめに
- 2 生産調整行動の性質と政策手段の選択
- 3 生産調整の見直しの意義
- 4 生産調整の見直しがコメ市場に及ぼす影響
- 5 終わりに

### 1 はじめに

この小文の目的は、30年産米からの生産調整の見直しについて、食糧法の生産調整の法的枠組みに従って19年産米について実施された「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」との違いに焦点を当て、その意義を分析するとともに、産地品種銘柄を単位として形成されているコメ市場に即したものかどうかを考察することである。

2013年12月、政府・与党は、『農林水産業・地域の活力創造プラン』<sup>1)</sup> (2013年12月10日「農林・地域の活力創造本部」一座長内閣総理大臣一決定)に基づき、農業・農村政策に関する「4つの改革」(農林水産省の4つの改革に関するパンフレット参照)を公表した。米政策の見直しに関しては、「5年後を目途に、行政による生産数量目標<sup>2)</sup>の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む」とするとともに、民主党政権によって創設された「農業者戸別補償」について経過措置を設けた上で30年産米から廃止するとしている。

自民党が2012年12月の総選挙において政権に復帰したが、民主党政権の下で 実施された『「農業者戸別補償」から「農地を農地として維持する支援策」へ の振替拡充を行います』という公約を掲げていた。政権復帰後、2013年度においては、名称変更(農業者戸別補償<sup>3)</sup>→経営安定所得対策)のみに止め、そのまま対策を継続し、「経営所得安定対策を適切に見直し、併せて、農林水産業の多面的機能の発揮を図る」として、新たな直接支払制度の創設を検討する方針を明らかにしていた。これを具体化するため、2014年度予算編成に併せて検討が行われ、上記のような政策を決定した。

民主党の農業者戸別補償は、自民党政権の下、2005年に「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」によって具体化された「品目横断的経営安定対策」(以下「品目横断対策」)に対置して提唱されたものである。それは、主要農産物(コメ、麦、大豆等)について生産数量目標<sup>4)</sup>を達成した農業者に対して、生産費用と販売価格の差額を交付するとし、対象者を限定しないことやコメ生産について面積当たりの助成をすることが眼目であった。政権に就いた後、コメの2010年度からのモデル対策を経て、2011年度に麦、大豆等のコメ以外の作物を含む農業者戸別補償が創設された。コメに関しては、2010年度にモデル事業として実施されたものが、実質的に同じ内容で、2011年度、2012年度(更には自民党政権の下での2013年度)に実施されている。自民党の政権復帰後の米政策の見直しの実質は、政策的名分は別にして、農村部で民主党が支持を拡げる要因となった農業者戸別補償(経営安定所得対策)を廃止することであるが、同時に行政による生産数量目標の配分に頼らずとも「生産者や集荷業者・団体が中心となって」需要に応じた生産に取り組むことを内容とする生産調整に見直しを行うことになった。

生産調整の見直しの具体的内容が必ずしも明確でない<sup>5)</sup>。肝の一つは、行政による生産数量目標の配分に頼らないことであるが、実は、これが行政による配分を止めるという意味であれば、今回が初めての方針でなく、19年産米について実施されている。食糧法では、既に国の生産数量目標の設定に関する規定が廃止され、食糧法の生産数量目標の配分は、生産出荷団体等が行うものとなっている。

生産調整に関しては、1995年に食糧法に移行した以降を見ても、調整面積の拡大強化にかかわらず、自主流通米価格の低下、米過剰による在庫の増加が続き、頻繁に対策が見直された。生産調整に対する不満、限界感・強制感が高まっ

てきたことから、消費者重視・市場重視の米政策を目指すため、2002年の農林水産省の「生産調整に関する研究会」(報告(「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」)やこれを具体化した「米政策改革大綱」(2002年11月省議決定)において農業者団体主体の需給調整を行うシステムに転換することとされた(同大綱では「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」と書かれている)。2004年に食糧法が改正され、経過期間を置いた上で国の生産数量目標の配分が廃止されることになった。これによって、国等が生産数量目標の配分を行わない食糧法の生産調整の枠組み(以下「生産調整の法的枠組」という)は、国が作成する需給見通しを踏まえ、地域(市町村の段階)で、生産調整方針を作成し農林水産大臣の認定を受けた農協等の生産出荷団体等が自らの生産数量目標を設定し、生産調整方針に参加の意向を申し出た生産者に配分する仕組みとなった。

この生産調整の法的枠組みは、2004年の米政策改革基本要綱、2005年の品目 横断対策と米政策改革を一体的に実施するための農業経営所得安定対策等実施 要綱に基づいて、国等の行政による生産数量目標の配分を行わないが、農業者・ 農業者団体が需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即 して生産を行うシステム(「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」) によって、19年産米から実施されることになった。しかし、このような仕組み の導入が、生産者による生産調整への取組みを弱め、超過作付けをもたらした として、20年産米からは、方針の変更を余儀なくされ、目標達成に向けた行政 の関与が復活した。2010年に民主党政権となり、その当初の設計では、農業者 戸別補償は生産調整の引締めを意図したものでなかったが、行政による生産数 量目標を達成することをその交付条件としたため、自民党政権時に一旦廃止さ れた行政による生産数量目標の配分。を通じた国の関与が農家戸別補償という インセンティブを伴って復活し、現在に至っている。

以上のような経緯を経て現在提供されている行政による生産数量目標は、食糧法の規定との整合性をとるため、生産調整の法的枠組みの外の措置として、需要量に関する情報という位置付けの下に提供されている。農業者戸別補償が廃止されることに伴って、現在実施されている「行政による生産数量目標の提供」は不要となる。しかし、「行政による生産数量目標の配分」に頼らない需

要に応じた生産が生産調整の見直しの肝となっており、これについて、後述するように総理や産業競争力会議によって評価されている。生産調整の見直しによって目指されている「行政による生産数量目標の配分に頼らない需要に応じた生産」は、頓挫した「国をはじめ行政によって生産数量目標を配分しない農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」の復活を目指すものか、あるいは更に新たな内容のものを目指そうとしているのか明確でない。

2013年10月から11月にかけて政府・与党の検討と並行して開催されていた産業競争力会議農業分科会及び課題別会合において、農業分科会主査の新浪剛史氏によって、生産調整(国が都道府県ごとに設定する生産数量目標及び転作支援)の廃止を内容とする提案が行われていた。生産調整当局は、これを受け、「生産調整の見直し」を行うことにしたものと推測される。政府の文書を見る限り、「米政策改革大綱」、「米政策改革基本要綱」、「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」等との関連に言及されていない。食糧法が改正されれば別であるが、見直し後の生産調整も、「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」と同様、行政でなく生産・出荷団体等が生産数量目標を配分する仕組みとなっている生産調整の法的枠組みの中で実施されることになるので、法律レベルでの仕組みの面で異なるものを作り出すことは困難である。生産者の主体的な経営判断に基づく選択がより重視されるように、国等が行う需要に関する情報(市場のシグナル等)の提供方法・内容を「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」におけるものと変え、その点に新規性(異なる新しいもの)を求める意図であるかも知れない。

今回の生産調整の見直しでは、生産者の経営判断に基づく選択が強調されている。産業競争力会議農業分科会の新浪主査は、生産調整の廃止の理由として、行政による目標配分が「農業の担い手の自由な経営判断や市場戦略を採っていくことを著しく阻害し、意欲ある担い手の効率的な生産を大きく妨げる原因となっている」<sup>7)</sup>ことを理由に上げている。農林水産省のパンフレットでは、「生産者や集荷業者・団体が、需要に応じて、どのような米をいくら生産・販売するかなどを自ら決められるようにすることで、経営の自由度の拡大を目指します」と述べ、生産者の経営判断に基づく選択が強調されている<sup>8)</sup>。2015年に開催された産業競争力会議実行実現点検会合<sup>9)</sup>において、農林水産省が提出した

米の生産調整の見直しについての工程表が確認されている。そこで、農業分野主査の三村明夫氏による文書<sup>10)</sup>(以下「三村ペーパー」)が提出され、冒頭「昨年の米政策改革では、平成30年産米を目途に生産調整の見直しを行う画期的な改革を決定した」と意義付けた上で、「生産調整の見直しの狙いは、生産数量目標配分を廃止し、農業経営者自らの経営判断に基づいて、需要に応じた農業経営を可能にすることである」と述べている。農林水産省も、三村ペーパーに従って「農業経営者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境を整備するため、30年産米を目途とする米の生産調整の見直しに向けた取組を工程表に沿って実施」するとし、工程表を示した。

生産調整当局は、制度設計に当たって、生産調整への参加や作付作物の選択を生産者の経営判断に委ねる仕組みとする一方、行政による生産数量目標の配分に頼らないで「需要に応じた生産」を確実に実行可能なものとする必要がある。特に、後者は政治的に要請される。行政による生産数量目標の配分なしに、この二つの課題に応えて行くには、これまでの経験に鑑みれば、主食用のコメ以外の作物の作付けに対する経済的インセンティブを充実させることが必要となる。農林水産省が産業競争力会議実行点検会合に提出した上記の資料によれば、その具体的手段は戦略作物(飼料用米、麦、大豆等)の本作化のための水田活用の直接支払交付金による支援である。飼料用米に対する直接支払交付金は、数量払いが導入され、最高額10万5千円/10aというかってない水準のものが設定されている。

生産調整当局は、産業競争力会議実行実現点検会合に説明した工程表に従って、27年産米、28年産米についての県別生産数量目標のシェアを固定して配分しており、29年産米についても同様にシェアを固定し、最後となる配分を行い、30年産米からは全体の需給計画を示すが、県内の生産については何も示さないことを明らかにしている<sup>11)</sup>。生産調整見直しの決定以降、27年産米から生産数量目標の配分と併せ自主的取組参考値を示し、特に飼料米への転換を推進することにより、生産数量目標の超過達成(生産量が目標を下回る)を誘導し、生産量の絞込みによってコメ価格の引上げを図っている(27年産米は目標より作付面積が下回った)。26年産米価格が最近でも特に低い価格となったことから、供給の絞込みを行い、価格の引上げを誘導するのと併せて、供給量の自主的な

調整が価格の維持安定に繋がっていることを意識させる環境(生産調整の実施効果が「目に見える」状況)を生み出し、30年産米以降もこれまでのシェアを守って供給量を調整することが利益であると認識させ、現況をそのまま移行させる狙いがあると推測される。

一方、農業団体は、JA系統以外の生産者の反応を懸念しており、このため、「30年産を目途とする生産調整の見直しに向けたJAグループの取り組みと提案」で、都道府県段階・市町村段階の農業再生協議会(再生協)を通じて、行政・集荷業者・JAグループ等の関係者が一体となって取り組み、生産者別の生産量の目安を情報提供する仕組みを作ることを提案している。しかし、生産調整当局は、今回の見直しの要点は、需要に関する情報の提供方法・内容の変更にあると推測されるので、各県において独自に対応するのはともかく、行政が直接関与する方法で生産者別の生産量の目安を情報提供(分配)する仕組みを作ることを正面から指示・指導することには難色を示すだろう。

この小文において検討することは、3つある。第1点は、需要に応じた生産は、経済的インセンティブの政策手段によって、実現することが可能かということ、第2点は、19年産米について実施された「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」におけるものとどこに違いがあるかということ、第3点は、現在考えられている生産調整の見直しが、産地品種銘柄単位に形成されているコメ市場に即したものかどうか、ということである。第2節以降で詳しく論ずるが、第1点と第3点について簡単に触れておく。

第1点は、コメの生産調整を行う行動の性質と政策手段の選択の問題である。 行動への参加メンバーの規模が大多数に及ぶため、参加を獲得し、目的を実現するには工夫を要する。生産調整は、規模やコメ生産の目的が様々な100万戸オーダーのコメ生産者を参加させることで成立するが、個々に生産者が分権的に対応する結果が集計されて均衡水準に積み上がるようにすることは容易でない。生産者にとって、コメ全体の生産量に比べ自分の生産量は極めて少量であるので、自分が生産を減少させようが増加させようが価格に影響を与えないため、他の生産者が生産調整を行うことを前提として、生産調整に参加することなく(機会費用を負担することなく)、生産調整の成果を享受して、生産することが最も大きい利益を得る。このような傾向は、経済学のタームで合理的な (rational) 行動がもたらす結果として、公共財 (public goods) の供給や集合行為 (collective action) に関して論じられている。特に、食糧管理法時代には、基本的に需給と切り離された価格設定が行われていたため個々の生産者には生産調整をしても価格面の利益がなかったので国から県別目標、県から市町村別目標、市町村から生産者別目標を配分するとともに、各段階で行政主導による目標の達成に向けた推進が行われた。同時に、コメ並所得となるように経済的インセンティブ (転作奨励金) が交付されたほか、買入限度数量とのリンク、公平確保措置等が講じられた。食糧法に移行してからは、生産調整と価格がリンクするようになったが、基本的には、同様に、行政主導で実施され、各段階での行政の推進とともに、経済的インセンティブの交付、コメ助成金の目標達成とのリンク、補助事業の優先採択等によって推進が行われた。

今回の生産調整の見直しにおける「農業経営者が自らの経営判断に基づいて」 のインプリケーションは、必ずしも明らかでない。「経営者」が「自らの経営 判断に基づいて」経営をすることは、経済学の観点からは投資が最も効率的な 成果(最大の価値)をもたらすように意思決定することと理解されるが、個々 の生産者が選択した行動が需要に応じた生産に繋がる保証はない。行政による 生産数量目標の配分を通じた直接的関与に代わる社会的に望ましい行動を誘導 する手段は、その選択に個人的な利益を与える経済的インセンティブ手法であ る。経済的インセンティブを織り込んで合理的な意思決定を行わせ、社会的に 望ましい行動をとらせる方法である。経済学のタームで言えば、生産調整のた めの政策手段として、伝統的に行政による生産数量目標の配分と経済的インセ ンティブ手法を組み合わせたポリシーミックスが行われてきたが、これに代え て、経済的インセンティブ手法だけの手段に転換するものである。環境政策に おける議論を援用して、田家(2014)がこの問題を検討しているので、ここで は繰返しを避けるが、環境政策における理解は、汚染物質の排出の削減手段の 選択に当たって、社会的費用を最小限とする効率的手段として、いわゆるピグー 税や補助金による経済的インセンティブ手法が望ましいとされている。しかし、 我が国を含め多くの国において、コマンド・アンド・コントロール(規制的手 法)と経済的インセンティブ手法のポリシーミックスが採用されている。その 理由に関して、経済的インセンティブ手法を「price」、規制的手法を「quantity」

としてそれらの比較検討が行われているが、規制的手法で確実な実施を確保する措置を講じた上で、実施費用を考えれば経済的インセンティブ手法によって自主的な遵守を誘導することが効果的であるという理由である。生産数量目標の配分自体、規制的手法とは言い難いが、行政の優越的地位を背景とした生産者に対する直接的な行政指導であるので規制に準ずるものと考えれば、生産調整においても同じ議論が該当すると考えられる。すなわち、環境政策の内外の経験に倣えば、確実かつ効率的な実施には、行政による生産数量目標の配分と併せて経済的インセンティブ手法を併用する(ポリシーミックス)ことが望ましいが、行政による生産数量目標に頼らないことにしたのは、経済学の観点から見れば、確実な実施(実効性、効果性)よりも、効率性(社会費用の最小化)を重視して、経済的インセンティブ手法主体の政策手段への転換を行ったことを意味する。これによって、実効ある需要に応じた生産を確保することが可能か、更に19年産米から適用されたが直後に頓挫した「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」の繰返しにならないかということが、第1の課題である。

第3点は、JA系統がなお支配力を持つ産地品種銘柄のコメ市場において、生産調整の見直しが生産者にどのような反応を引き出し、JA系統の市場支配力にどのような影響をもたらすかということである。コメ市場は、相対取引価格が産地品種銘柄単位に公表され、コメの業界紙においても市場情報が産地品種銘柄単位に編集されているように、産地品種銘柄単位に市場が形成されている。それらが基礎的な市場となって、産地品種銘柄の間の代替関係の強弱に応じて相互に影響し合いながら、全体としてのコメ市場を構成している。この市場の供給者は、生産者から販売委託を受けた全農各県本部又は経済連(以下単に「経済連」とする)と直接販売を行う生産者及び単協(以下単に「直売生産者」とする)から成る。コメ市場におけるJA系統の行動を分析するため、このようなコメ市場を、前者を支配企業(dominant firm )、後者を周辺競争企業(competitive fringe firms)とする支配企業モデルによって捉える(支配企業モデルについては、Church and Ware2000、Carlton and Perloff 2005、Martin2010、田家2014、2015参照)。支配企業は、産地品種銘柄の市場の需要量から、市場価格を所与として周辺企業が供給する量を控除した残余需要量に

対して、独占供給者として利潤を最大化するように価格と供給量を設定すると 仮定する。

この市場における需要は、コメ全体の需要量から他の産地品種銘柄の供給を差し引いた残余需要量である。生産数量目標が全国を対象に配分されている下では、他の産地品種銘柄の生産者(他県の生産者)が配分された生産数量目標に従って供給すると仮定すれば、この市場の需要量は、当該産地品種銘柄の生産者に配分された生産数量目標に見合う(議論を簡単にするため、当該県に配分された生産数量目標は、単一の品種銘柄の生産に向けられると仮定する)。すなわち、この産地品種銘柄と密接な代替関係にある産地品種銘柄をはじめ他の銘柄の行動(供給量)を考慮することなく、配分された生産数量目標に従って生産すれば良い。さらに、経済連の市場支配力の源泉は、当該産地品種銘柄の供給におけるシェアである。経済連に委託しないで直接販売する直売生産者及び経済連に委託しその販売ネットワークに属する生産者は、行政による生産数量目標の配分を受け生産をするので、生産数量目標に従った生産量を前提に自ら受託量を制限することなく、残余需要量に見合う量のコメの受託を受けることが可能である。

産地品種銘柄の市場で支配力を持つ経済連にとって最も懸念されることは、行政による生産数量目標の配分が行われず、生産者それぞれが「自らの経営判断に基づき作物を選択」することが促されることに伴って、他県の産地品種銘柄、特に代替弾力性が大きく競争関係にある産地品種銘柄の供給量が不確実になり、その戦略によって価格や販売量が大きく影響を受けるようになることである。これらの競争相手の銘柄の行動に予測して、これに最適に反応して自らの供給量や価格を選択しなければならない。また、自らの産地品種銘柄の市場においては、その銘柄についての残余需要量をこれまでと変わらない水準で見通されても、JA販売ネットワーク外の生産者(直売生産者)が「需要に応じた生産」を行う保証がなく、さらにJA販売ネットワーク内の生産者も同様その保証がない。一方、需要見通し以上に生産が行われても、経済連にとって販売可能見込み量を超えて受託できない。この場合、供給シェアが小さくなり、このため市場支配力が低下し、価格の低下を招来するおそれがあることである。

農業者団体においても、30年産米以降の生産調整の見直しへの対応を検討さ

れているが、JA政策担当者は「需要に応じた生産のあり方については、まず、国が行政ルートで全国生産目標を示さない中、都道府県や市町村の生産目安の設定や、生産者やJA等への情報を行う仕組みや役割はどうあるべきか。JA系統以外の生産者や業者が確実に応じた生産を行うための、再生協議会の役割や行政の関与など必要な仕組みのあり方などの課題である」<sup>12)</sup>と述べており、この背景には上記のような懸念があると推測される。30年産米からの行政による生産数量目標の配分(とその達成を交付条件とする農業者戸別補償)が行なわれなくなった場合に産地品種銘柄の市場のプレーヤー(経済連、JA販売ネットワークの生産者、直売生産者)がどのように反応し、JA系統の支配力にどのような影響が生じる可能性があるか示す。生産調整の見直しのベースとなる生産調整の法的枠組みは、基本的には市町村の段階で構築されることが想定されており、これがカバーする範囲は、産地品種銘柄の市場の一部分でしかない。これらの地域ごとに構築されるシステムの下に供給されるコメは同質で価格の引下げ競争に陥り易い。これらの地域ごとのシステムを東ねて産地品種銘柄の市場を通じて主体的に需給調整を行うシステムが明確になっていないことが示される。

生産調整の見直しを扱った文献は、今のところそれほど多くない。今回の見直しは、生産調整そのものの廃止でなく、生産調整の政策手段と実効性に関する問題であり、過去何回も議論されてきたこと、国等が生産数量目標を配分が行わないことは生産調整の法的枠組みの前提となっており、米政策改革基本要綱等で講じられていたものであること、生産調整の見直しの全体像が示されていないこと等によると推測される。加えて、生産調整当局は、飼料用米への転換の促進による供給量の絞込みを行いコメ価格への懸念が薄らいでいること、30年産米以降の先取りとして固定された配分シェアの下での生産と手厚い助成による飼料用米への転換を誘導していること等が背景にあって、関係者の関心は飼料用米助成の財政負担の持続可能性に集まっている。これは研究対象の範囲を超え、むしろ政策判断の問題であることも関係していると思われる。このような中でも、吉田(2015)、本間(2015)は、生産調整の見直しの意味に言及し、実質は政権交代に伴う農業者戸別補償の廃止であることを指摘しており、また、田家(2015)は、行政による生産数量目標の配分がコメ市場において果たしている役割やそれがなくなった場合に起こりうる問題を各プレーヤーの行

動に着目して分析している。吉田(2016)は農家経営の安定を図る上で農業者戸別補償の廃止に懸念を示し、セーフティーネットの構築の必要性を指摘している。『農業と経済』2016年11月号が「どうなる米「30年問題」-直接支払・生産調整見直し」のテーマで特集をしており、今後文献の発表が続くことが期待される。同誌において、冬木(2016)は、コメ需給調整に国が責任を持つべきであり、助成措置の継続が不可欠であることを指摘している。農業者の所得やコメ価格に与える影響が取り上げられることが多いが、本間(2015)は、県に配分された転作面積は一律に農家に割り当てられるが、社会的損失は大きく転作奨励金のみによって誘導した場合は小さいと述べ、生産調整の手段の選択が社会厚生に及ぼす影響に言及している。

ここでの分析は、行政による生産数量配分の見直しがコメ市場に与える影響に焦点を当て、支配企業である経済連のシェアが低下するおそれがあることを示唆した田家(2015)における検討を更に進め、産地品種銘柄の市場を通じて需要に応じた生産を行うため特に支配企業である経済連が中心的な役割を果たすことが重要であることを指摘する。

この小文の構成は、次のとおりである。第2節で、生産調整行動は、公共財的性質を有し、フリーライダー的対応を招き易いため、行政による生産数量目標の配分、経済的インセンティブ等の手段はこのような対応を防止する役割を果たすものであることを指摘し、政策手段の選択の観点から生産調整の見直しを考える。第3節で、19年産米について実施された、国をはじめ行政が生産数量配分は行わないが農業者・農業者団体が国等から提供される需要に関する情報、市場シグナルを基に主体的に需給調整を行うシステムの経緯を辿り、生産調整の見直しとこのシステムを分かつメルクマールを求め、生産調整部局の生産調整の見直しに対する生産者の対応如何によっては経済連の市場支配力に影響を及ぼすこと、生産調整の法的枠組みは市町村段階での対応が単位となっており、県一円を範囲から供給される産地品種銘柄市場の需給調整に十分対応できない可能性があることを指摘する。終わりにで、産地品種銘柄の市場において需給調整の効果が発揮されるためには、経済連が、県等の協力を得て、単協と連携して、各地域の生産調整行動を束ね、主体的な役割を果たすことが重要

# 2 生産調整行動の性質と政策手段の選択

コメの生産調整は、1969年の試行を経て、1970年からスタートした稲作転換対策を皮切りとして、2007年~2009年を除き、国→都道府県→市町村→生産者(2004年以降、市町村以下の段階は市町村→地域協議会→生産出荷団体等→生産者)のルートで目標<sup>13)</sup>を示し、それに応じて主食用のコメの生産を減少させた場合経済的インセンティブを交付する二つの手段を併用(ポリシーミックス)して、実施されてきた。筆者の印象として、50年近くにわたって生産調整の目標は概ね量的に達成してきているが、これには都道府県、市町村の地方公共団体の目標達成に向けた推進努力(経済的インセンティブへの独自の上乗せを含む)に与っている面が大きい。

生産調整はコメ作付面積(生産数量目標から言えば生産量の減少であるが、 議論を単純化するためしばらく作付面積のタームで議論する)を減少すること であるので、個々の生産者が作付面積の減少行動をすることによって成立する。 一般の産業社会でも、時には、カルテル (cartel) あるいは結託 (collusion) として、共同して生産量を減少させる等競争を制限する行動が行われる。これ は、寡占産業に見られる。経済学において、ある目的を達成するため2人以上 の行動が必要な場合これらの行動は、集合行為 (collective action) と呼ば れている。この行為の性質を分析した古典的な文献は、01son(1965)である。 01son(1965)は、「ある一集団の内の個人の数が少数でない場合、あるいは共通 の利益のために個人を行為させる強制もしくは他の特別の工夫がない場合、合 理的で利己的個人は、その共通のあるいは集団的利益の達成をめざして行為し ないであろう。言いかえれば、たとえある大規模集団のすべての個人が合理的 で利己的であり、そして集団としてその共通利益あるいは共通目的の達成をめ ざして行為して利益が得られるにしても、かれらは依然として自発的にはその 共通利益あるいは集団利益を達成するためにこうしないであろう」(オルソン 1996) と述べ、集団の共通利益とその成員の利益が異なることがあることにそ の要因があることを説明している。

コメの生産調整は、100万戸を超えるオーダーの生産者の参加が不可欠であるが、生産者個々の生産量は極微少で、市場の供給量を通じて価格に影響を与えることは期待できない。一方、個々のコメの作付けを減少させると、通常機会費用が生じる。コメの作付けを減らさず、生産調整の効果(価格の維持・アップ)を享受することが個々の生産者の利益となるので、進んで作付面積を減らそうとしないであろう。コメの生産調整は、01son(1965)の大規模集団の成員による集合行為であると考えられ、集合行為の問題が伴う。

Sandler (1992, 2004) は、集合行為の問題を非排他性と非競合性を持つ公共 財の供給に関する問題に一般化して、分析している。公共財の供給に関する問 題は、フリーライダーである。公共財は、非排他性と非競合性を持つ財・サー ビスであり、コメの生産を減らすことによって価格の維持・安定が生み出され るが、価格の維持・安定はどの生産者も排されることなくその便益を享受する ことが可能であり(非排他性)、また、ある生産者がその便益を享受しても他 の生産者が享受する便益の水準が減ったりする(価格が低下する)ことはない (非競合性)。生産者にとって、コメの生産を減らせば機会費用が生じるが、個々 の生産者が最大限減少させても需給均衡のため減少させることが必要な量から 見れば極微少で価格に影響しない。個々の生産者にとって合理的な(rational) 行動は、他の生産者が生産を減らすことを所与として、機会費用を負担しない で便益を享受する行動を選択することであろう。これが、フリーライダー問題 (free rider problem) である<sup>14)</sup>。なお、公共財の供給に関して、自分の行動 が他の者の行動には影響しないというナッシュ推測 (Nash conjecture) の仮 定が置かれる。すべての生産者が同じような行動すれば、コメの生産は減少し ないし、すべてでなくとも多くの生産者がこのような行動すれば、コメ生産の 減少が需給均衡に必要な量に達しない可能性がある。

フリーライダーの発生を防止し、社会的に必要な公共財の供給を確保する手立ては、便益を供給する行動への参加を各供給者の独立した意思決定に委ねるのでなく、公共財の便益の社会的重要性に応じて、参加した場合個人的利益を又は参加しない場合個人的不利益を与える仕組みや強制(個人的な行政指導を含む)を作ることである<sup>15)</sup>。生産調整について言えば、県、市町村を通じて目標を示し各段階でその達成のため全部の生産者に対し共通に行政指導が行わ

れ、更に個人的利益となるコメ所得並みの所得が得られるような経済的インセンティブを与え、あるいは公平確保措置を講じ、更に全生産者が参加した地域農業再編推進のための組織作りによって、実施されてきた。しかし、2006年に、国は需給見通しを策定するのに止め(県別需要量に関する情報を提供したものの)、農業者団体主体の生産調整に転換し、認定を受けた生産調整方針を作成する生産出荷団体等が自らの生産数量目標を策定し、参加を申し出た生産者に対して生産数量目標が配分される生産調整の法的枠組みに転換した。県、市町村の目標達成に向けた推進活動のモラルが低下したこと、参加を申し出た生産者だけが生産数量目標が配分され、ある意味でフリーライダーが容認されることになったことによって、それを防止する仕組みが弱化したと考えられる。2007年に早くも方針が変更され、行政による目標達成に向けた推進が再び行われるようになり、更に22年産米からは行政による生産数量目標の配分(食糧法上は需要量に関する情報)が復活し、その達成が交付条件とされた農業者戸別補償が交付される(参加した場合の新たな個人的利益)ようになり、フリーライダーの発生を防ぐ仕組みが再び強化された。

30年産米から行政による生産数量目標配分に頼らない需要に応じた生産に移行する。食糧法が改正されない限り、生産調整の法的枠組みに従うことになるので、生産調整方針について認定を受けた生産出荷団体等が自らの生産数量目標を定め、参加を申し出た生産者にそれを配分して生産調整が実施されることは変りがない。農業者戸別補償がない下で、生産出荷団体等が生産数量目標を定めても、生産調整に地域(市町村段階)の生産者に参加させることは可能であるか。民主党政権以前の19年産前後の状況を見ると、落ちこぼれ(フリーライダー)を出すことなく目標を達成させる力は、JA組織は持たないように見える。しかし、4節で論じるように、JA組織が産地品種銘柄の市場で支配力を維持できるかは、この成否にかかっている。

目標達成のための行政による推進活動に期待できなくなると、フリーライダーを防止する仕組みは、参加した場合の個人的利益と参加しない場合の個人的不利益を与える仕組みである。これは、経済的インセンティブの効果の問題である。現在は、水田活用の直接支払交付金が軸となっており、農業者戸別補償が金額を半減した上で経過的に交付されている。経済学では、経済的インセ

ンティブは、参加制約と誘因両立制約を満たすような考え方で設計される必要がある。生産者が水田に生産数量目標(ここでは面積に換算されている)に従って他作物の作付けをする場合のインセンティブの参加制約(1)と誘因両立制約(2)は、次のようになる。

$$(1) (p_1q_1T_1-c_1T_1)+mT_1+pq(T-T_1)-c(T-T_1)+ST_1 \ge 0$$

$$(2) (p_1q_1T_1 - c_1T_1) + mT_1 + pq(T - T_1) - c(T - T_1) + ST_1 \ge pqT - cT$$

である。ただし、 $p_1,q_1,T_1,T,c_1,m,p,q,c,S$ はそれぞれ、他作物の単位当たり 価格、他作物の単位当たり収量、生産数量目標、水田面積、他作物の単位当たりの費用(限界費用)、経済的インセンティブ、コメ価格、コメの反収、稲作の単位当たりの費用(限界費用)、行政指導に従うことによる効用(協力しないことによって蒙る非難を回避する効用)である。注意してほしいのは、(2)の左辺のコメ価格が右辺のコメ価格と同じに設定してあることである。自己の作付面積を減少させてもさせなくとも、価格に影響しないと推測して、意思決定が行われることを示している。また、(1)の参加制約が満たす必要がある留保所得((1)の右辺)をゼロとしている。(2)の右辺(生産調整未実施時の所得)を正と仮定すれば、(1)の参加制約は満たされる。誘因両立制約は、整理すると、

(3) 
$$(p_1q_1-c_1)-(pq-c)+m+S \ge 0$$

となる(左辺がゼロの場合、参加と非参加が無差別であるが、この場合、参加すると仮定している)。(3)の2番目のカッコ内は他作物の作付けの機会費用であり、1番目のカッコ内とm+Sは他作物作付けによる利益である。(3)において、経済的インセンティブが他作物と稲作の収益差を埋める、すなわち、経済的インセンティブが他作物についてコメ並みの所得を補償する水準に設定されれば、Sの大小にかかわらず、満たされる。現在、全国一律の戦略作物助成、地域で助成対象作物、単価等を決める産地交付金等から経済インセンティブが構成されているが、戦略作物助成の算定の基礎は全国的に平均的な品質、収量、費用によるため、全国のすべての生産者について、同じように効くことを保証しない。これをカバーするのが産地交付金であろう。これも生産者、地域を通じて同じように効くわけでない。行政による推進が生み出す、Sを除いた場合の(3)の条件がすべての生産者について満たされる保証はない。これをカバー

### 表 生産調整実施状況の推移(目標は面積換算)

(単位: 万ha)

年産	平成16年産 (2004年)	17	18	19	20	21	22	23	24	25
目標①	163.3	161.5	157. 5	156. 6	154. 2	154. 2	153. 9	150. 4	150.0	149. 5
作付②	165.8	165. 2	164. 3	163. 7	159. 6	159. 2	158. 0	152. 6	152. 4	152. 2
2-0	2.5	3. 7	6.8	7. 1	5. 4	4. 9	4. 1	2. 2	2. 4	2. 7

出典:農林水産省資料

するのに、生産数量目標の配分を通じた行政による推進が生み出す、Sの存在が効く。

上の表は、生産調整の枠組みに沿って、「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」に移行し、行政による生産数量目標の配分が行われなくなった(代わりに需要量に関する情報の提供が行われた)19年産米前後の実施状況である。超過作付けが増加し、生産調整への取組みが緩んでいる状況が示されている。22年産米からは、行政による生産数量目標(需要量に関する情報)の配分の復活とその達成を条件とする農業者戸別補償の実施が行われており、その効果が見られる。行政による生産数量目標の配分が生産調整の法的枠組みによる生産出荷団体等による配分に変わった場合、(3)は

$$(4) (p_1q_1-c_1)-(pq_1-c)+m \ge 0$$

となる。行政による生産数量目標の配分が行われないため、(3)の背後にある行政による推進が生み出す、Sがない。このため、(3)に比べ、(4)を満たさない生産者の割合が増加する可能性があり、それが19年産米前後の状況に反映していると考えられる。2010年からは、行政による生産数量目標の配分が復活し、これを達成することを条件として単位面積当たり交付金(農業者戸別補償)aが交付されると、(4)は、

$$(5) (p_1q_1-c_1)+m-(pq-c)+S+a(T/T_1-1)\geq 0$$

となる。(4) と(5) を比較すれば、a、Sが誘因両立制約を満たし易くなるように働き、生産調整への参加のインセンティブを強めたと推測される。aの効果が大きかったと推測される。

今回の生産調整の見直しの行政による生産数量目標の配分に頼らない需要に

応じた生産について、三村ペーパーでは、その狙いを「生産数量目標配分を廃 止し、農業経営者自らの経営判断に基づいて、需要に応じた農業経営を可能に すること」であるとし、画期的な改革と評価している。生産調整の経緯や(3) の誘因両立制約条件から見て、需要に応じた生産の実施を図る上で、行政によ る生産数量目標の達成に向けた推進の役割は、経済的インセンティブが生産者 を诵じて一律であるため、生産者の条件によっては効き方が様々であるという 短所をカバーすることである。三村ペーパーは行政による生産数量目標の配分 を廃止する「生産調整の見直しは、水田農業の構造改革を大きく前進させる契 機となるもの」としているが、その理由は具体的に示されていない。国をはじ め行政による生産数量目標の配分を行わない需給調整のシステムとして、食糧 法を改正した上で、米政策改革基本要綱及び経営所得安定対策等実施要綱に基 づいて、2006年に「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」が導入 された経緯がある。これは、コメ政策を、消費者重視・市場重視の観点から改 革するため、米づくりの本来あるべき姿として位置付けられた。消費者重視・ 市場重視の意味を経済学のタームで理解すれば、需給調整を市場メカニズムに 委ね、政府が供給量に関し直接的な関与をすることは避けることである(価格 が下がれば供給過剰であるという市場シグナルを基にして、生産を縮小すれば、 市場メカニズムによって均衡価格に復元する。完全競争市場であれば、このと き、消費者余剰+生産者余剰からなる社会的余剰を最大化する。効率的な結果 outcomeをもたらす)。需給調整を市場メカニズムに委ねることによって価格変 動は避けられないので、それによって生ずる社会的摩擦を減少させるため、生 産を円滑に減少させるためのインセンティブを交付し、また、市場メカニズム が機能するように過剰分を隔離し、価格が低下する場合の経営安定のための措 置が用意される。供給量の調整を生産数量目標の配分によって行政が介入して 行えば非効率な生産者が温存されるので、市場メカニズムを通じて供給量を調 整することによって水田農業の改革に必要な担い手生産者によってコメ生産の 太宗が担われるようにすることが目指されたと考えられる。

はじめにで触れたように、政策手段の選択に関する議論として、環境政策に おける規制(コマンド・コントロール)と経済的インセンティブ手法の選択に 関する議論がある。汚染源である排出量を削減する場合に、コマンドコント

ロールと経済的インセンティブ手法のうちその社会的な削減費用(abatement cost)を最小化するのは(効率的なものは)どちらかという問題である。ここ で削減費用は、排出量を減少した場合の利潤の減少で測られ、限界削減費用は 1単位排出量を減少させた場合の削減費用である。環境政策においては、各企 業の限界削減量を均等化するように削減量が配分される場合に社会的削減費用 が最小化するとされ、それを実現するためには各企業を通じて適用される経済 的インセンティブ手法(ピグー税、補助金)を使用することにより実現すると されている。4つの改革に関する農林水産省のパンフレットで、現在のイメー ジとして「行政ルートにより、生産数量目標を個々の農家に提供しているが、 現場に近づくほど一律的な配分とならざるを得ないため、生産数量目標と実際 の販売実績・販売力とのギャップが発生」と問題点を具体的に上げている。環 境政策の議論に倣って、生産調整における行政による生産数量配分と経済的イ ンセンティブ手法を比較する。行政による生産数量目標の配分は、水田面積に 応じて一律的に行われると仮定する。 図1に、生産性が高い生産者H、生産性 が低い生産者Lの限界削減費用曲線とそれらを集計した社会的限界費用曲線が 描かれている。限界削減費用は、コメ作付け1単位減少させた場合の利潤の減 少によって測られるとする。また、各生産者は利潤が小さい水田から順にコメ 作付けを減少させると仮定する。生産者Hは主食用のコメの作付面積が20、生 産者Lは主食用のコメの作付面積が10、集計面積が30とし、社会プランナーと して、全体として10減少させることを考えている。単位当たりの利潤の差は、 限界費用の差によって生ずるとする。それぞれの限界削減費用曲線は、コメの 作付面積を減らさなければゼロとし、利潤が小さいものから減らすことを仮定 しているため作付面積を減らすにつれ削減費用が大きくなるように描かれてい る。社会的限界費用曲線を使って、作付面積を30から20に減らした場合の限界 削減費用tが得られるとする。生産者H、Lの限界費用曲線において、このtとな る作付面積はそれぞれQH、QLである。減らした面積について、単位当たりtの 補助金を交付するとする。限界費用の下の部分の面積が削減費用であるので、 生産者にとってそれぞれQH、QLまで減らした方がコメを作付けする場合より得 であるので、コメ作付面積はそれぞれQu、Quまで生産者の選択によって縮小す る。このとき、両者の削減費用を集計した社会的削減費用が最小化する。この 場合、両方の生産者の限界削減費用は等しい(限界削減費用均等化原理)。これは、生産者が2を超えるケースについて該当する。一方、同じ割合で減らした場合の作付面積(2/3に均等に縮小)は、それぞれ $Q_H$ <sup>E</sup>、 $Q_L$ <sup>E</sup>に置かれており、補助金tをオファーし、生産者がそれに反応し作付面積を選択する場合に比べ、生産者Hについては作付面積が大きくなり、生産者Lについては小さくなる。社会的な削減費用を最小化することを通じて生産性が大きい生産者のコメ作付けを増加させることができる。ただし、生産性(利潤の大きさで測る)は、必ずしも規模だけで決まるのでなく、収量、価格にも影響される。

一般的に示すと、生産者の人数をnとし、生産者i(=1,2,....,n)の削減費用関数を $A_i(z_i)$ とする。ただし、 $A_i^{'}>0$ 、 $A_i^{''}<0$ とする。 $z_i$ は、生産者iの削減面積である。生産者の集計削減面積Zは、 $Z=\sum_{1}^{n}z_i$ である。社会的削減費用を最小となるように、生産者削減面積Z=Iを各生産者に配分する。

$$\min \sum_{i=1}^{n} A_i(z_i),$$

$$s.t.Z = I$$

が問題である。ラグランジェを使って、解を求めると

$$A_i'(z_i) = \lambda$$

となって、すべての限界削減費用が $\lambda$ に等しくなるように、各企業が削減面積  $z_i^*(i=1,...,n)$ を選択することである。 $\lambda$ は、ラグランジェ乗数である。単位削減面積当たり $\lambda$ に等しい助成金をオファーすることによって、それぞれの企業 が $z_i^*(i=1,...,n)$ を選択する。

行政による生産数量目標の配分は、より公平性が重視されるので、一律配分に傾き易いのは、農林水産省のパンフレットのとおりであろう。筆者の現場での経験でも、水田を借り入れ規模拡大しようとしても一定割合の転作義務が付いてきて負担が増えるという生産者の声を聞かされたことがある。配分する立場として、水田当たりの負担(機会費用)を均しくした方が受け入れられ易かったのは事実である。特に、調整する面積の増加が大きい場合、全体として円滑に合意を取り付けるには、増加分については一律配分に依らざるを得なかった。

一律配分に比べ、上記の設計した方法は規模拡大意欲を阻害せず、また、生

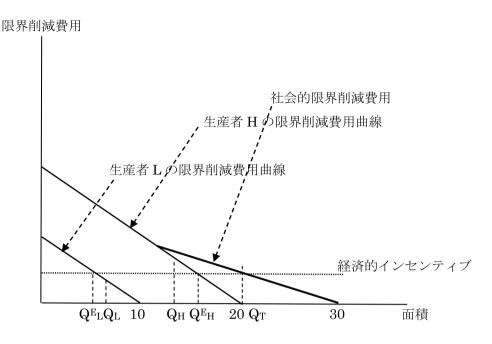


図1 経済的インセンティブを使った生産調整

産性の高い生産者のコメ作付面積シェアが増加し、トータルとしてコメの生産 性が高まる効果がある。しかし、全国的なスケールで設計し、実施していくこ とは難しい。例えば、図2のような全国集計限界削減費用を導出しようとする と、100万戸を超える生産者について限界削減費用曲線の形状(コメの作付け を減らす水田の順、それぞれのコメの利潤等)に関する情報を収集しなければ ならない。これは困難であるため、次善の方法として、明示されないが各生産 者が限界削減費用曲線を持ちそれに従って行動していると仮定し、経済的イン センティブをオファーし、それに反応して選択する作付面積を申告させ、需給 均衡に必要なコメ作付面積の減少が得られる水準に経済的インセンティブを設 定する方法が考えられる。いずれにしても、最大の問題は、正直に申告される かどうかということと制度設計時点で正直に申告してもその後当該年産米のコ メ価格見通しを上昇させる事情が生じた場合(生産者の反応の集計がQ1,Q2へ移 動)等不確実性を伴う場合申告どおり作付面積を減らす保証がないことである。 もう一つの問題は、農業経営条件は、地域の自然条件によって左右されるため、 一律にインセンティブ水準では対応できず、際限なく複雑なものとなる。地域 ごとのインセンティブ水準の配置によって、生産数量を配分することになり、

#### 限界削減費用

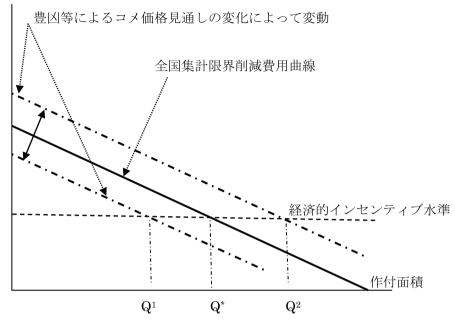


図2 全国スケールでの制度設計

必ずしも自動的に効率性がある結果が保証されるものでない。

行政による生産数量目標の配分に頼らない需要に応じた生産は、需給調整の 実効性について懸念があるのにかかわらず、今回具体的に如何なる政策目的を もって決定されたのか明示されていない。「生産者や集荷業者・団体が、需要 に応じて、どのような米をいくら生産・販売するかなどを自ら決められるよう にすることで、経営の自由度の拡大を目指します」(農林水産省4つの改革の パンフレット)、「農業経営者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境 を整備するため、30年産米を目途とする米の生産調整の見直しに向けた取り組 みを工程に沿って実施」(産業競争力会議課題別会合農林水産省資料)と方針 に言及しているのみである。2006年の「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」については、米政策改革基本大綱及び経営所得安定対策等実施要 綱で、望ましい水田農業の生産構造をできるだけ早期に実現するためという目 的を掲げ、「農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される情報や市場 のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行していくシステム」 と狙いを明確にしているのと対照的である。 繰り返しになるが、行政による生産数量目標による配分は、行政にとって推進の目標となるとともに、100万戸を超える生産者に対する生産数量目標を示しての個別的な行政指導としての役割を果たしている。公共財の供給の議論のタームで見れば、経済的インセンティブと相俟って、フリーライダーの発生を防止し、社会的に必要な供給量の水準を確保する仕組みである。社会的に必要な供給量全体を目標とし、国から県、県から市町村、市町村から生産者へと段階的に順次分けて達成すべき目標として示された。県、市町村は、一方的に国によって設計された経済的インセンティブや設定された目標に従って、自らも行政資源をつぎ込み、目標達成に向け推進が行われた。経済的インセンティブによってのみ需給調整を行う場合に比べ、ポリシーミックスの方が効果的で、効率的であると考えられたからであろう。

2006年の「国をはじめ行政による生産目標数量の配分は行わない」需給システムが翌年には方針の変更を余儀なくされた後、民主党政権になって導入された「生産数量目標(需要量に関する情報)」を交付条件とする農業者戸別補償の効果を検討する。需要量に関する情報であることを注記する括弧書きに表れているように、国が生産数量目標を定め、県、市町村を通じ順次生産者に降ろして行くシステムによるものと異なり、農業者戸別補償の交付要件としての生産数量目標の配分に止まり、一旦目標達成の責任から解放された県、市町村がその達成に取り組むモラルは高くなかったものと考えられる。表のように超過作付けが減少したのは、生産数量目標の達成を交付要件とした農業者戸別補償のインセンティブとしての効果が大きかったと推測される。農業白書で示されたように、大規模層の生産者の経営改善に効果があり、水田の集積を促したとされる。

この効果を見てみよう。水田面積T、生産数量目標(面積で表されるとする)  $T_1$ の生産者が、目標どおりコメ作付けと他作物への転換を行った場合の利潤は、 (6)  $\pi = pf(T-T_1)-C(T-T_1)+a(T-T_1)+p_1qT_1-c_1T_1+mT_1+S$  となる。ただし、 $p,p_1$ は、それぞれコメ価格、他作物の価格である。fは、生産関数(f'> 0、f''< 0) である。また、Cは、費用関数である(C'> 0、C''> 0 の部分とする。 $q,c_1$ は、それぞれ他作物の収量、限界費用で一定とする。 a,mは、それぞれ、農業者戸別補償、水田活用直接支払とする。(6) を、水

田面積Tで微分すると、

$$(7) \frac{\partial \pi}{\partial T} = pf'(T - T_1) - C'(T - T_1) + a$$

となる。規模の大きい生産者とすると、*pf* '+aに比べ、*C*'は十分に小さい<sup>16</sup> と 考えられるので、(7) は正である。よって、規模が大きいほど、利潤が大き くなるので、目標を達成して農業者戸別補償を受け取ろうとする。

農業者戸別補償の廃止は、規模の大きい生産者への生産調整への取組みに与える影響が大きい。特に、これらの生産者は、自ら販売するJA系統に属さない生産者であり、地域一体となった「需要に応じた生産」への取り組みに当たってのJAの求心力を弱める可能性がある。

現在、生産調整当局は、飼料用米への転換を軸として、主食用コメの供給を 絞り込んでいる。(6)において、 $T_1$ を他作物作付面積(この場合飼料用米作 付面積)、農業者戸別補償が廃止されたとして、書き直すと、

(8) 
$$\pi = pf(T - T_1) + p_1 f(T_1) + mT_1 - C(T)$$

となる。ただし、費用関数が、主食用米と飼料用米の圃場における生産費用を集計したものである。(8) を $T_1$ で微分すると、

(9) 
$$\frac{\partial \pi}{\partial T_1} = -pf'(T - T_1) + p_1 f'(T_1) + m - C'(T)$$

となる。(9)のポイントは、水田面積が一定とすると、飼料用米への作付面積を変化させても、右辺の最後の項-C'(T)がゼロであることである。f'を10a当たり収量と近似的に考え、600kgとする。12000円/60kgとすれば、右辺第1項は約マイナス12万円、飼料用米の価格が3万円/1トンとすれば、第2項は1万8千円、飼料用米の直接支払(戦略作物)は55000円~105000円/10a、直接支払はこれに二毛作加算、産地交付金が加算されるので、十分に(9)は正となる公算が強い。なお、29年産米までは、7500円/10aの農業者戸別補償が交付されているので、(9)の右辺にマイナス7500円が加わるが、それでも、なお、右辺は正である可能性が強い。これが、飼料用米への転換を推進し、供給量の絞り込みに成功している所以であろう。

飼料用米は、水田規模の拡大への志向には、どのような効果があるだろうか。 *T*が変化するとして、(8) を微分すると、

$$(1\ 0)\ \frac{\partial \pi}{\partial T} = pf'(T - T_1) - C'(T)$$

となる。規模の大きい生産者は,追加的な作付けによる単位当たり販売収入の増加にくらべ、限界費用(追加的な単位当たりの費用の増加)が小さいと考えられるので、(10)は、正である。規模を拡大すれば、利潤は増加する。

(9) から、飼料用米(米粉用米、加工用米を含む)について、主食用米との価格差を補うのに十分な直接支払が措置されている限り、生産調整面積を増加させることによって利潤を増加させる。

飼料用米について、生産関数と費用関数を使って、インセンティブの誘因両 立制約を表すと、

$$(1\ 1)\ pf(T-T_1) + p_1f(T_1) + mT_1 - C(T) > pf(T) - C(T)$$

$$(1\ 1\ ')\ pf(T-T_1)+p_1f(T_1)-pf(T)+mT_1>0$$

左辺を $G(T_1)$ と置くと、

$$(1\ 2)\ G'(T_1) = pf'(T - T_1) + p_1f'(T_1) - pf'(T) + m$$

となる。限界生産物f'を10当たり収量と考えれば、どの面積規模でも近似的に均しいと考えることが可能であるので、 $pf'(T-T_1)\cong pf'(T)$ とすることができる。(12)は正で $T_1$ の増加関数である。生産関数は作付面積に対して線型として、(11)に10aを $T_1$ の最小単位として、 $T_1$ =10a、水田規模が20ha、主食用米価格12000円/60kg、飼料用米価格3万円/トン、m=8万円/10aとし、これらを代入して計算すれば、正である。よって、パラメーターが現行水準であれば、(11)が成立する可能性が高い。

上の飼料用米の現行水準の経済的インセンティブの効果の検討では、コメ価格を所与とした。産地品種銘柄市場で1社又は供給者が結託して供給していると仮定する。主食用コメの逆需要関数を $p=a-bQ_1$ と、飼料用米の価格 $p_1$ とする。産地品種銘柄の供給量 $\overline{Q}$ は、水田面積をフルにコメの作付けをしたときの供給量であり、 $\overline{Q}=Q_1+Q_2$ とする。 $Q_1$ 、 $Q_2$ はそれぞれ主食用米、飼料用米の供給量である。また、C(Q)は費用関数とする。ただし、C'(Q)>0、C''(Q)>0とする。また、 $C(\overline{Q})$ は一定とする。飼料用米の単位当たり経済的インセンティブをmとする。この企業又は結託集団の利潤は、主食用米の供給量の関数として表せば、

$$(1\ 3)\ \pi = (a-bQ_1)Q_1 + p_1(\overline{Q} - Q_1) + m(\overline{Q} - Q_1) - C(\overline{Q})$$

となる。(13)を $Q_{\rm I}$ で微分して、最大化する1階の条件を求め、最適な $Q_{\rm I}^*$ を 導出すると

$$(1\ 4)\ Q_1^* = \frac{a - (p_1 + m)}{2h}$$

となる。このとき、価格は

$$(15) p^* = (a+p_1+m)/2$$

飼料用米への多用途への供給が期待できない場合、コメ作付けとコメ以外の 作物を作付けして水田をフル活用するときの利潤を、

$$(1 \ 6) \ \pi = (a - bQ_1)Q_1 - C(Q_1) + p_3(\overline{Q} - Q_1) + m_3(\overline{Q} - Q_1) - c(\overline{Q} - Q_1)$$

他作物の供給量は、単純化のため $\overline{Q}-Q_1$ とし、 $p_3$ 、 $m_3$ 、cは、それぞれ、他作物の価格、経済的インセンティブ、限界費用とする。

(16)を $Q_{\rm l}$ で微分して、最大化する1階の条件を求め、最適な $Q_{\rm l}^{**}$ を導出すると

$$(17) Q_1^{**} = \frac{a - (p_3 + m_3) - C'(Q_1^{**}) + c}{2b}$$

となる。このとき、価格は、

(18) 
$$p^{**} = (a + p_3 + m_3 + C'(Q_1^{**}) - c)/2$$

 $p_1+m\geq p_3+m$ と仮定すれば、コメの限界費用は他作物の限界費用に比べ十分小さいと考えられるので、 ${Q_1}^{**}>{Q_1}^*$ である。価格は、同様に考えて、 $p^*>p^{**}$ である。

飼料用米の用途がある場合とない場合(他作物の作付けを行う場合の利潤を、 それぞれ $\pi^*$ 、 $\pi^{**}$ ととすれば、(13)、(16)に、それぞれの最適供給量、最 適価格を代入して、

(19)

$$\pi^* = (a^2 - (p_1 + m)^2)/4b + (p_1 + m)(\overline{Q} - Q_1^*) - C(\overline{Q})$$

$$\pi^{**} = (a^2 - (p_3 + m_3 + C'(Q_1^{**}) - c)^2)/4b + (p_3 + m_3)(\overline{Q} - Q_1^{**}) - C(Q_1^{**}) - c(\overline{Q} - Q_1^{**})$$

となる。それぞれの右辺の第1項は主食用米の販売収入である。コメの限界費用が他作物の限界費用より十分に小さいので、 $\pi^{**}$ の方が大きい。しかし、第2項は、 $\pi^{*}$ の方が大きい。第3項以下は、コメの限界費用は、大きい規模ではC(Q)と $C(Q_1^{**})$ とでは大きい差はないと考えられるので、第3項以下は $\pi^{*}$ の方が大きい。mの大きさによっては、トータルとしても、 $\pi^{*}$ の方が大きい可能性がある。しかも、飼料用米の用途がある場合の方が主食用米の供給を減少させ、主食用米の価格を引上げる手段としても効果的である。生産調整当局は飼料用米への転換を推進しているが、その結果、超過作付けの解消とコメ価格の上昇がみられているのは、上記の推論を裏付けている。

# 3 生産調整の見直しの意義

生産調整の見直しは、「農業経営者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境の整備」<sup>18)</sup>、「行政による生産数量目標の配分に頼らない需要に応じた生産」を基本的コンセプトにしている。この見直しは、産業競争力会議における議論と並行として進められたが、直接的な契機は自民党の政権復帰に伴って、民主党政権時に導入された行政による生産数量目標の達成を交付条件とする農業者戸別補償の見直しである。民主党政権の誕生の一つの要因となったと言われる農村部における支持を拡げたのは、同党が提唱した農業者戸別補償政策であった。コメに対する直接的な支払は、初めて講じられた措置であり、すべてのコメ生産者が交付の対象になったが、特に規模が大きい生産者の経営改善の効果をもたらしたことが農業白書等で指摘されていた。

繰り返し述べているが、生産調整の法的枠組みでは、行政による生産数量目標は既に廃止されている。これは、消費者重視・市場重視の米政策に改革するため、「国をはじめ、行政による生産数量目標の配分を行わないが、国による需給見通し等の需給に関する情報提供に基づき、農業者・農業者団体が主体的な需給調整を実施」(2005年10月経営所得安定対策等実施要綱)するシステムを実施するために行われている。このシステムは、2004年7月の米政策改革基本要綱や2005年10月の経営所得安定対策等実施要綱に基づき実施され19年産米から適用された。国等が提供する需要に関する情報を踏まえ、生産調整の法的

枠組みに沿って、生産調整方針を作成し認定を受けた生産出荷団体等(認定方針作成者)が自らの生産数量目標を設定し、生産調整方針に参加するコメ生産者の目標を配分するものである。需要に関する情報としては、米政策改革基本要綱に基づき、国は県別需要量に関する情報を、県は市町村別の需要量に関する情報を提供し、市町村は地域別需要量に関する情報を市町村内に設置された協議会(市町村第三者組織)に提供し、協議会は認定方針作成者別に需要量に関する情報を提供する。

19年産米が過剰作付けとなったため、このシステムは、20年産米からは変更を余儀なくされ、国、県等の行政による推進が復活し、その際、需要量に関する情報が事実上生産数量目標としての役割を持ち、これを基に認定方針作成者が目標を設定し、参加農業者に目標配分を行い、行政と農業団体が目標を達成するため推進を行った。しかし、形式的には生産調整の法的枠組みに従って構築された「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」のルートに沿って推進が行われた。民主党政権になって、行政による生産数量目標の達成を交付の条件とする農業者戸別補償が導入された以降も、形式的には「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」の需要量に関する情報の提供方法に沿って、認定方針作成者に至るまで「生産数量目標(需要量に関する情報)」の提供が行われ、生産調整の法的枠組みに基づき認定方針作成者による生産数量目標の設定、方針への参加農業者への配分が行われている。

食糧法が改正されない限り、生産調整の見直しに基づく需要に応じた生産も、 生産調整の法的枠組みに従って実施されることになる。これについては、19年 産米について実施された「農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供され る需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産 を実行していくシステム」と同様である。このシステムを規定した米政策改革 基本要綱等の通達の随所に、今回の生産調整の見直しを説明した農林水産省の ビジョンに使用されているフレーズに類似した表現がみられる。生産調整の見 直しは、これまでの生産調整と何がどのように異なるのか、すなわち何をどの ように見直すのか、明示されていない。民主党政権時に導入され、29年産米ま でとされている行政による生産数量目標の達成を条件とする農業者戸別補償が 廃止され、経済的インセンティブの内容が変更される。これに伴って不要とな る行政による生産数量目標が配分されなくなるというものであれば、総理や 三村ペーパーが評価し、また、4つの改革として位置付けられることはない。 2006年に国をはじめ行政が生産数量目標を配分しなくなった以降、行政による 需要量に関する情報の提供が行われているが、2007年に方針が変更された以降、 実質的にはこれが生産数量目標として役割を果たした。農業者戸別補償の導入 に伴い、それまでの「需要量に関する情報の提供」が「生産調整目標(需要量 に関する情報)の提供」に修正されてからは、需要量に関する情報が名実とも 生産数量目標との役割を果たすことになった。国は、生産数量目標(県別需要 量に関する情報)の算定に当たって、需要実績を基準に算定されたが、県、市 町村の段階になると需要実績の反映の仕方が区々で必ずしもこれを十分に反映 したものになっていない。

「農業経営者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境の整備」の意味は、認定方針作成者を通じて生産者の生産数量目標になっている行政の需要量に関する情報の提供を見直し、「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」を含めこれまでの生産調整との違いのメルクマールとして、生産者がより自らの経営判断に基づいて作物を選択するようにするため、行政による生産数量目標配分と受け止めかねられない方法(国の需給見通しを量的に分割して県に示す、県においても同じ)での情報提供は止めることにしているものと考えられる。この考え方が、生産調整当局の責任者が、28年産米の生産数量目標のシェア固定について、「全体の生産数量目標を基に電卓を叩けば自分の県の目標が誰でもわかる」「何も配分していないのと同じである」「ある意味で30年産以降と同じことをしていると考えています。機械的に得られた数字を元に、自分たちがどうするかです」と述べていることと繋がっている(『月刊米と流通1-2』第41巻1号「新春インタビュー」農林水産省政策統括官唐澤彰氏)。

生産調整の法的枠組みに沿って、19年産米について実施された「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」について、その考え方を見てみよう。経営所得安定対策等実施要綱は、品目横断対策と整合性をもって米政策改革を実施するため、品目横断対策とともに米政策改革の基本的進め方を定めたものである。新たな需給調整システムについて、「農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される需給に関する情報や市場のシグナルを基に、自らの販売

戦略に即して、生産を実行していくシステムとすることが必要である」とし、 その考え方が次のとおり記述されている(同要綱の米政策改革推進対策参照)。

- ① 国をはじめ、行政による生産数量目標の配分を行わないが、国による需要 見通し等の需給に関する情報に基づき、農業者・農業者団体が主体的に需 給調整を実施。
- ② JA等の生産調整方針作成者(作成する生産調整方針につき食糧法に基づき 農林水産大臣の認定を受ける生産・出荷団体等)がシステムの中核となり、 地域協議会等から提供される情報等を基にJA等の方針作成者自らの生産目 標数量を決定するとともに、当該JA等の生産調整方針に参加する農業者に 対し、生産目標数量を配分
- ③ 地域協議会は、行政、関係機関及びJA等の方針作成者の実効ある形での参画の下、方針作成者間の調整、配分の一般ルールの設定等により方針作成者の主体的な需給調整を支援し、地域全体の調整機関としての役割
- ④ 19年産からこれに移行

このシステムに関し、生産調整当局は、国による生産目標数量に関する規定を廃止する食糧法の規定の施行を前にして、2006年11月に「生産調整方針の運用に関する要領」(農林水産省総合食料局長通達)を発出している。認定方針作成者が需要量に関する情報と自らの販売戦略に基づき需要量に応じた生産数量の目標を自ら行い、自らの認定生産調整方針に参加する農業者(「方針参加農業者」)へ目標配分を行う制度と記述している。また、米の政策改革に関し特集した『農業と経済』2007.3 臨時増刊号で、担当課長の枝元真徹氏が「米政策改革のポイント」のタイトルで、解説している。そこで、同氏は、上の経営所得安定対策等実施大綱の記述を引用し、「平成18年7月の「経営所得安定対策等実施要綱において、平成19年産から農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される需給に関する情報や市場のシグナルをもとに、みずからの販売戦略に即して、生産を実行していくシステム(農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム)への移行が決定しました」と述べている。農業者・農業者団体自らが需給に関する情報や「市場のシグナル」を基に、コメ生産を実行する姿に誘導することを強調している。

市場メカニズム(市場のシグナル)を発揮させて生産調整を行うシステムを

導入しようとするものであったと考えられるが、経済学の観点からどのように 説明されるか以下に示す。**第2節**の**図1**は、環境政策における効率的な削減の ための政策手段に関する議論に倣って、各生産者の限界削減費用が等しくなる ように削減量が配分されるとき社会的削減費用が最小になるので、社会的削減 費用曲線を導出し、必要な削減量に応じた限界削減に等しい経済的インセン ティブを交付すれば、生産者の経営判断に基づいて削減量を選択し、効率的な 削減量が決まることを示したものであった。ここでは、生産者の選択によって 効率的な配分をもたらすという意味で同じであるが、コメの供給曲線(限界費 用曲線)と米以外の作物、(ここでは飼料用米とする)に対する経済的インセ ンティブを使って、経営判断に基づいて効率的な主食用のコメ生産量を生産者 間に配分することを考える。

水田の一部を他作物の転換し生産調整に参加する生産者の利潤を、

$$(2\ 0)\ \pi = pQ_1 - C_1(Q_1) + p_3(Q - Q_1) + m_3(Q - Q_1) - c(Q - Q_1)$$

とする。第2節の(16)との違いは、主食用米価格を所与としている点である。他のパラメーターの意味は、(16)と同じである。(20)を最大化する 1階の条件を導出して整理すると、

$$(2\ 1)\ p = C_1'(Q_1) + p_3 + m_3 - c$$

(21) の右辺は、主食用米についての限界費用に他作物に作物を転換した場合の単位当たりの収入が加算されており、これが主食用米価格と均しくなる生産量が最適のものである。この意味で、右辺は生産調整が行われる下における主食用米の限界費用である。図3で、これがどのような意味を持つか示されている。

実線の供給曲線は、生産者L、Hの限界費用曲線を集計したものである。生産者及び生産者団体に、需要量に関する情報の提供があって、需要量が減少(需要曲線が下にシフト)する見通しで、現行生産量Q<sup>1</sup>では価格はP"に低下し、今の価格Pの下では需要量はQ<sup>2</sup>になるという需要量に関する情報の提供があった。生産者団体は、Q<sup>2</sup>の生産数量目標を設定し、米作付けの縮小は、他作物の作付けに転換しインセンティブを受け取ることによって行うとする方針を作成し、生産者L、Hの生産調整下の限界費用が価格Pと均しくなる生産量(生産調整下において利潤を最大化する効率的な作付け配分が実現する)の生産数量目

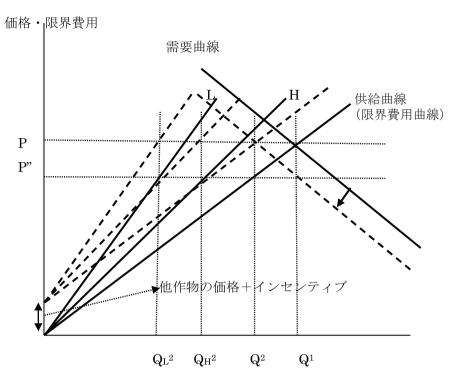


図3 生産調整下の集計限界費用(供給)曲線

標を配分する、

というようなシナリオによって説明することが可能である。

ここでは価格を所与として生産者が生産量を選択するモデルを仮定しているため、ここの市場は、第4節で描く産地品種銘柄の市場と異なるが、図3も県一円の生産者が均質の米を供給する市場と考えることが可能である。例えば、県一円の生産量が市町村単位に集計されているとすれば、図3のL、Hの限界費用は、市町村L,Hの生産者の限界費用曲線を集計したもので、供給曲線は各市町村の集計限界費用曲線を更に集計したものと考えることが可能である。国から県に需要量に関する情報として、需要量の減少が伝えられるとする。情報の提供を受けた市町村は、市町村内部に設置されている地域農業再生協議会を経由して、JA等の生産出荷団体等に提供され、図3のような、市町村レベルで生産数量目標の設定と配分が行われる。経営所得安定対策等実施大綱でいう「農業者・農業者団体が国・都道府県等から提供される情報や市場のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行していくシステムとする」とされたが、上で例に上げたような効率的な配分は理念としてあっても、実際、「市場

のシグナルを基に、自らの販売戦略に即して、生産を実行する」とは実際どのような態様の行動が期待されたのか明らかでない。その結果、生産数量目標の配分方法がどのようになって、実効性がどうであったか関心を持たれるが、事実は19年産米について過剰作付けが増加し、20年産米からは需要量に関する情報は事実上行政が推進する目標として扱われた。配分についても、日本農業研究所の講演会において、認定方針作成者である大規模なコメ生産者が、現在もなお潜在作付面積を基準として生産数量目標の配分が行われている実態を話されていたように、水田面積を基準として配分が行われるケースが多い実情は変わらなかったと考えられる。

現行の生産数量目標の達成を交付条件とする農業者戸別補償が交付されると き、生産調整が行われる場合の限界費用を導出すると、

$$(2\ 2) p = C_1'(Q_1) + p_3 + m_3 - a - c$$

である。ただし、a は単位当たり農業者戸別補償である。(21)との関係が理解されるように、(22)を図示すると図4の「農業者戸別補償が交付される場合の限界費用曲線」のようになる。

目標がない下で生産者が利潤を最大化するため選択される最適生産量(生産調整が行われる場合の限界費用曲線上)は、QEである。この生産者に生産数量目標QTが与えられても、最適生産量はQEであることに変わりはない。目標どおり生産を減少させると、三角部分の損失が生じるので行政による推進が緩むと守らない生産者が生ずる。

しかし、生産数量目標の達成を条件として農業者戸別補償が交付されれば、 目標の範囲内の領域についての限界費用は、農業者戸別補償が交付される場合 の限界費用となるので、損失を補うのに十分な利潤増加(平行四辺形の部分) が見込まれる場合、目標達成のインセンティブとなる。従って、他の条件が変 わらなければ、農業者戸別補償がなくなれば、生産調整のインセンティブが弱 まるのは避けられない。

生産調整の見直しについて、これまでのものと違いのメルクマールは、「農業経営者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境の整備」するため、行政による生産数量目標(情報量に関する情報)の提供を行わないことであると推測した。行政による情報量の関する情報の提供を行わない点で、19年産米

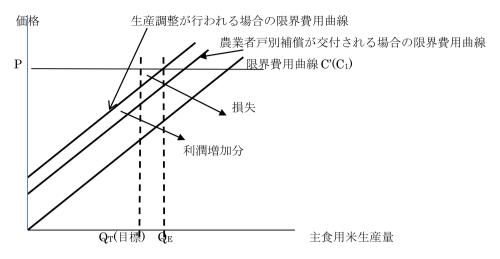


図4 農業者戸別補償が交付される場合の限界費用

について実施された「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」とも 異なる。「情報量に関する情報の提供」は、国が示す全体の部分として、国から県へ、県から市町村へ、市町村から地域協議会を経て生産出荷団体等へ、順次分割して示され、生産出荷団体等によって生産数量目標として設定され、最終的には生産者に対する生産数量目標として配分されることによって自己が行う行動の集合行為における役割を明確にする。特に、産地品種銘柄は県一円の生産者によって生産が行われており、その全体の生産量計画と地域外の生産計画量を認識させ、それぞれが役割を果たすことによって集合行為が成立することを理解させる。自分が役割を果たさなければ他の人に同様の行為を誘発し、集合行為が成立しなくなることを理解させ、フリーライダーの要因であるナッシュ推測の仮定が成り立たせない。つまり、それぞれの役割が明確にされて集合行為が組織されれば、自分が行動してもしなくてもそれに影響されずに他の人は行動し、生産調整の効果を享受できるので進んで行動しようとしないというフリーライダーが起こりにくい。

産地品種銘柄の市場は、コメの市場の基礎的単位として、他の産地品種銘柄の市場との間で代替弾力性を持ちながら、全体のコメ市場を構成している。現実に行政と生産団体が一体となってそれぞれの産地品種銘柄の品質の向上、販売促進活動を行っており、持田(1969, 1970)は、産地品種銘柄の市場で構成されるコメの市場を、チェンバレン(1966)の独占的競争(monopolistic

competition)の市場と指摘している。ある産地品種銘柄の市場における価格、需給量の結果(outcome)は、産地品種銘柄の生産者全体の供給量とコメ全体の需要量から他の産地品種銘柄の供給量を控除した残余需要量によってもたらされる。生産調整の見直しが想定している供給量の調整は、せいぜい市町村の範囲内の生産者の集合生産量についてである。需要を巡って競争関係にある経済連と直売生産者からなる供給者が、他の産地品種銘柄と需要を巡って競争しながら、産地品種銘柄の需要に応じて供給して行くのには、市町村の範囲での供給量の調整では対応が難しいのではないかと考えられる。

食糧法の生産調整制度を運用するため、「需要に応じた米生産に関する要領」 が定められている。この要領は、当初、19年産米に対する新しいシステムを適 用するため、2006年に「生産調整方針の運用に関する要領」として、制定され、 方針の変更に応じて改定され、名称も変更されている。生産調整の見直しの工 程表に従って、それを反映して改定されているので、これを見ることによって、 生産調整の見直しによって、実務をどのように変えようとしているか窺える。 基本的考え方として、4つの改革の文言に沿って、「平成30年産米からを目途 に、行政による主食用米の生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需 給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に 応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって 取り組む」旨記載されている。この要領は、上述のように、当初は、生産調整 の法的枠組みの運用に関し、米政策改革基本要綱及び農業経営所得安定対策等 実施要綱で記述された「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」を 実施するために制定されたものである。現行のものは、当初に比べ、簡素化さ れているものの、市町村段階における骨格(生産調整方針作成者の取組みを支 援する地域協議会が地域農業再生協議会とされ、地域農業再生協議会は、認定 方針作成者が方針参加者農業者別の生産数量目標の決定や配分に当たっての配 分ルールの設定、非参加農業者に対する生産調整方針への参加の要請、すべて の生産者への配分に必要な農業者情報の整備、配分後の政策統括官への報告等、 地域における推進に当たって、中心的な役割を果たす位置付けとなっている) は維持されている。これに対して県段階における市町村別の生産数量目標(需 要量に関する情報)を検討する県農業再生協議会については、簡単にしか記述 されていない。従って、国が生産数量目標の配分を行わない30年産米以降の需 給調整システムの仕組みとして、市町村段階の仕組みを想定しており、当初、 県から市町村へ提供されている需要量に関する情報の算定手続きが詳細に記述 されていたものが省かれている。

生産調整の見直しは、従来同様、生産調整の法的枠組み(生産・出荷団体等が生産調整方針を作成し、農林水産大臣の認定を受け、それに従い生産数量目標を設定し、生産調整方針に参加する生産者の生産数量目標を配分する)に従って実施されるが、これまでのものとの違いのメルクマールとして、「農業経営者が自らの経営判断に基づき作物を選択できる環境の整備」を行うため、行政による生産数量目標(需要量に関する情報)の提供を行わないで市町村段階の農業再生協議会に中心的な役割を果たさせるものと考えられる。

需要に応じた生産の主役と考えられている生産者や集荷業者・団体は、産地 品種銘柄の市場の供給者であり、需給調整はこの市場において行われ、結果が 生ずるので、この市場における需給調整が効果的に実施されるためには、各地 域で実施される需給調整を統合し調整する役割を果たすメカニズムが必要であ る。

# 4 生産調整の見直しがコメ市場に及ぼす影響

はじめに述べたように、産地品種銘柄の市場を、支配企業モデルによって、支配企業である経済連と周辺競争企業である直売生産者によって供給者を構成する市場であると仮定する。産地品種銘柄の市場では、なお平均的に5割程度シェアーを持つ経済連と直売生産者が同じ産地品種銘柄の需要をめぐって競争を行っている。これらの供給者が供給する産地品種銘柄のコメは、基本的には均質であり(特別栽培米のようなケースは、ここでは考えない<sup>19)</sup>)、生産コストにも大きな差がないと考えることが可能であるが、乾燥調整施設等の集出荷施設の提供、販路の確保、代金の回収リスクの回避等の面で経済連はアドバンテージを持つためなお多くの生産者は経済連に委託し販売するため大きいシェアーを持つ。しかし、乾燥調整の整備、有利な販路の確保が可能な直売生産者は、経済連を介さず直接販売を行う。

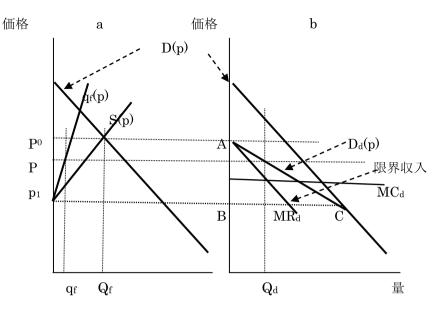


図 5 産地品種銘柄市場と支配企業モデル

支配企業は、価格を設定し(プライスメーカー)、周辺企業は競争企業で、 支配企業が設定する価格を所与として行動する(プライステーカー)。経済連 が扱う産地品種銘柄について、相対販売基準価格を設定し、需要者に示してい るが、このような行動は、支配企業が価格の設定を行う行動とみなすことがで きる。また、経済連は、生産者から単協を通じて販売委託を受けるが、その概 算金を経済連が販売するコメの限界費用とする。直売生産者は経済連が設定す る価格を所与として、その価格が限界費用に等しくなる量を供給することが最 適行動となる。

この市場が**図**5に示されている。a、bの総需要曲線D(p)は、産地品種銘柄iに対する需要曲線である。すなわち、この需要は、コメ全体の市場の需要 $D^T$ から他の産地品種銘柄の供給量を差し引いて、導出される(以下iの表示を省略する)。

$$(2\ 3)\ D(p) = D^{T} - \sum s_{k}(p_{k})(k = 1,...,n, k \neq i)$$

左側aの限界費用曲線(供給曲線)S(p)は直売生産者についてのものであり、個々の直売生産者の限界費用を水平に集計して導出されている。すなわち、 $S(p) = nq_f(p)$ である。個々の直売生産者は均質とし、 $q_f(p)$ は個々の限界費用曲線(供給曲線)で、nは直売生産者の数である。右側bに、経済連の限界費

用曲線 $MC_d$ と残余需要曲線 $D_d(p)$ が描かれている。 $MC_d$ は経済連に委託する販売者に支払う概算金とする。残余需要曲線 $D_d(p)$ は、

$$(24) D_d(p) = D(p) - S(p)$$

として定義され、産地品種銘柄の需要曲線と直売生産者の供給曲線(限界費用曲線)の水平差である。価格 $P_0$ (Aを通る)では、直売生産者が総需要量すべてに対して供給が可能であるので、残余需要量はゼロである。価格 $P_1$ では、生産者は供給しないので、経済連の需要はBCとなり、残余需要曲線は価格 $P_1$ 以下では、総需要曲線に一致する。残余需要に対して、経済連は独占として、価格、供給量を決めるので、利潤が最大化となる限界収入 $MR_d$ と限界費用 $MC_d$ が等しくなる供給量 $Q_d$ を、価格Pで供給する。生産者は、プライステーカーとして(経済連の設定価格を所与として)行動するので、価格Pで供給量 $Q_f$ を供給する。この市場における経済連の支配力に関する指標を導出する。

逆需要関数をp(Q)とする。ただし、Qは全体供給量で、 $Q=nq_f+Q_d$ である。また、p'<0である。全体供給量 $Q=nq_f+Q_d$ である。 $nq_f=Q_f$ とすると、 $Q_f=Q_f(Q_d)$ 、ただし、 $Q_f'(Q_d)<0$ とする。

経済連の利潤を

$$(25) \ \pi_d = p(Q_d + Q_f(Q_d))Q_d - c_dQ_d$$

とする。ただし、 $c_d$ は、経済連の限界費用であり、一定とする。利潤最大化の1階の条件は、

(26) を $Q_a$ で微分して、

$$(27) p + p'Q_d(1+Q_f') = c_d$$

となる。左辺は、経済連の限界収入であり、上で述べたように、これが右辺の 限界費用に等しいことを意味し、限界費用が限界収入に等しくなる供給量を供 給することを示す。

経済連の残余需要曲線 $Q_d(p)$ が市場の需要曲線Q(p)の下側にあるのは、(24)の定義から明らかである。直売生産者が市場に存在していることが経済連の行動にどのような影響を与えるのか考える。(24)をpで微分すると、限界需要曲線が得られる。

$$(28)$$
  $\frac{dD_d}{dp} = \frac{dD}{dp} - \frac{dS(p)}{dp}$ 

残余需要曲線の弾力性 $\epsilon_d = \frac{dD_d}{dp} \frac{p}{D_d}$ 、市場の需要曲線の弾力性 $\epsilon = \frac{dD}{dp} \frac{p}{D}$ 、生

産者の供給弾力性 $\eta_f = \frac{dS(p)}{dp} \frac{p}{Q_f}$ を用いて、(28) を書き直すと、

$$(29) \ \varepsilon_d = \frac{1}{s_d} \varepsilon - \frac{Q_f}{Q_d} \eta_f$$

と変形できる。 $s_d=Q_d/Q$ は総供給量に対する経済連の供給量のシェア、 $Q_f/Q_d$ は直売生産者の供給量に対する経済連の供給量の比である。(29)の  $\varepsilon_d$ は、経済連の供給量シェア $s_d$ が小さければ小さいほど、需要の弾力性 $\varepsilon$ が大きければ大きいほど、周辺企業の供給弾力性 $\eta_f$ が大きければ大きいほど、大きくなり、消費者の他の財への代替意思がより大きいので、支配企業(経済連)が行使できる市場支配力は小さくなる(価格を引き上げると消費者が他の財に代替し、需要が減少する度合いが大きいので、価格を大きく引き上げられない)。また、市場支配力を測るのに用いられるラーナー指標(Lerner index)を導出すると、

$$L_d = \frac{p - MC}{p} = \frac{s_d}{\eta_f s_f + \varepsilon}$$

ただし、 $s_f = Q_f/Q$ 。この指標が大きいほど、市場支配力が大きく、均衡価格におけるマークアップが大きいが、分子の経済連の供給量シェア $s_d$ が小さければ小さいほど、分母の周辺企業の供給弾力性 $\eta_f$ が大きければ大きいほど、需要の弾力性 $\epsilon$ が大きければ大きいほど、この指標は小さくなり、市場支配力が低下する。

経済連は、単協を通じて生産者から販売委託を受ける。経済連の最適供給量は、 $Q_d$ であるが、生産者から申し出がある販売委託量がこれに一致する保証はない。協同組合の性格から、生産者から申し出がある量は引き受け、価格を引き下げてでも売り切らざるを得ない。仮に引き受けなければ、直売生産者となって、結局は経済連のシェアが小さくなり、価格支配力が小さくなる。従って、経済連にとって重要なことは、当該産地品種銘柄の需要量に見合う量が生産され、かつ、できるだけ多く受託を受けることによって、供給シェアを多くすることである。

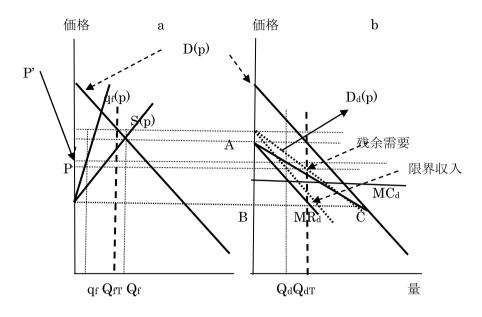


図6 行政による生産数量目標と産地品種銘柄市場

#### (行政による生産数量の目標の配分が行われる場合)

図6は、行政による生産数量目標が配分されている下での産地品種銘柄の市 場である。a、bにおける縦の点線(Qff, Qdf)は、それぞれ直売生産者の目標の集計、 経済連ネットワーク内生産者の目標の集計である。生産数量目標が一つの銘 柄の作付けに充てられることを仮定しているが、生産数量目標は、 $Q_{\scriptscriptstyle TT}$  + $Q_{\scriptscriptstyle dT}$ となり、そのまま生産されるとする。当該県経済連は、ネットワーク内の生産 者から生産数量目標の生産量 $Q_{tT}$ の受託を受け、売り切るため、 $\mathbf{図6}$ のように、 残余需要に対して独占としての最適供給量を超えて供給することで、作図して いる。直売生産者の供給量の上限が生産数量目標で抑えられるため、経済連の 残余需要曲線が上にシフトする(点線)が、価格を下げて $(p' \rightarrow p)$ 受託量を売 り切る必要があるため、限界費用と限界収入が等しくなる供給量となる価格 (p')を下回っている。経済連にとって、このケースでは、直売生産者の生産量 の上限(Qrr)が設定されるので、それを所与として、ネットワーク内の生産者 から目標に従って生産される生産量を全量集荷し、残余需要曲線によってそれ を売り切れる価格(p)を設定できるが、最大の利点は、売り切る量に受託量を 絞るためにネットワーク内の生産者の作付けをコントロールしなくて済むこと である。

#### (行政による生産数量目標の配分が行われない場合)

次に、行政による生産数量目標の配分がない下では、どのような状況が生じるのか、同様に図6によって考える。これまでのような生産数量目標(需要量に関する情報)の提供が行われなくなると、各産地品種銘柄の市場の支配企業である経済連は、これまでどおりであれば毎年11月に国が示す翌年産のコメの需給見通しから、国のマンスリーレポート等の行政からの情報、全農や他の経済連の情報、卸売業者等の取引相手からの情報等を基に、他の産地銘柄の供給見込量を差し引いた当該産地品種銘柄の残余需要である需要見込量(価格に応じて変化し、図6のD(p)に代わるもの)、それから直売生産者の供給(価格に応じて変化し、図6のS(p)に代わるもの)を差し引いた自らの残余需要(価格に応じて変化し、図6の $D_d(p)$ に代わるもの)を算定し、翌年の春先の翌年産米の作付け準備が開始される前に、集荷と販売に関し一次的な計画を作成し、傘下JAを通じてネットワーク内の生産者に作付けに必要な情報を提供する必要がある。種子、肥料等作付けに必要な生産資材の注文・販売と並行して必要な情報提供が行われることになろう。

直売生産者が生産数量目標が配分されなくなったことによって、経済連が設定する価格に応じて生産する(S(p)に従って行動する)ならば、 $D_d(p)$ はACに下にシフトする。仮に、販売ネットワーク内の生産者が需要に応じた生産するため、これまでの目標の範囲内で生産しても、価格はP以下に低下し、このとき全体の生産量は $Q_f+Q_{dT}$ に増加し、経済連のシェアが落ちる。更に販売ネットワーク内の生産者が $Q_{dT}$ を超えて生産した場合、全量集荷し、売り切るためには、更に価格を下げなければならない。経済連に委託するメリットがないとして、販売ネットワークから離脱する生産者が生じ、この場合、シェアが落ちる。経済連としては、産地品種銘柄の価格維持と市場支配力を保持するためには、直売生産者とともに販売ネットワーク内の生産者に需要に応じた生産をさせる必要がある。

これまでと基本的に異なるのは、どの経済連も、集荷や販売計画に関し意思 決定に当たり、他の産地品種銘柄の供給・需要及び同じ銘柄の直売生産者の供 給・需要に関する推測に基づき残余需要を算出することになるため、より不確 実な状況に直面することになる。これについては、生産調整当局は、29年産米 までシェアで配分しており、30年産米以降は、各県で国が示す需給見通しを基に29年産米のシェアを使って各県で生産量を計算しそれを目途に需要に応じた生産を計画する方法を示唆している(仮に生産数量目標を配分するとすれば、それを継続することになるということを言外に意味していると考えられる)。経済連・JAにとって、難しいのは、県内生産者の生産量のコントロールであり、その成否が経済連の市場支配力を左右する。これまで、経済連・JAは、行政による生産量目標の配分を通じて、個々の生産者の集計的な生産量が需要に応じてコントロールされることを前提として、産地品種銘柄について集荷・販売計画を作成・実行すれば済んだ。大きい供給シェアによって、産地品種銘柄の支配企業として市場支配力を保持することが可能であった。

経済連の市場支配力の源泉は、大きい供給シェアである。これを支えている のは、自ら乾燥調製施設等の集出荷施設を保有しない生産者、生産量にすべて の販売先を自ら見つけることが困難な生産者、販売代金の回収リスクを避けた い生産者等から販売委託を受け、集荷時に概算金の支払を行い、共同計算によっ て精算するシステムを運行するとともに、集出荷施設によって一定の品質の大 きいロットでの注文に応えることが可能なことである。行政による生産数量目 標(需要量に関する情報)の提供がなくなれば、行政による生産調整の推進が 緩むのは不可避であり、これに反応して、コメの作付けを含む水田の作付けを 見直す生産者が生じる。これは、生産調整の見直しの経営判断に基づく作物の 選択を可能にするという趣旨に沿うものであるが、経済連にとって売り切れる 量を超えてコメ販売の受託は出来ない。販売ネットワークの外(コントロール 外)のコメが増加することは、集荷したコメと競合し、価格を引き下げるとと もに、供給シェアを落とし、価格支配力を失わせる。JAを通じあるいはJAと連 携して生産者の作付けに干渉していくことが必要となる。これまで、経済連に 委託して供給していた者も、経済連のネットワークに残れば作付けの縮小を求 められるが、それから離脱すれば、取引費用の負担が生じるものの諸経費(手 数料)の負担を免れ、作付けに関して介入されることがなく、また、作付けを 縮小をしなくても行政指導に従わないことによる不利益も生じない。このため、 経済連のネットワークから離脱する生産者が増加する可能性がある。

経済連にとって、これまでにない難しい意思決定が必要とされるのは確実で

ある。意思決定を行うに当たって必要な他の銘柄の供給者や同じ銘柄の他の供給者に関する情報は、その者しか知らないという私的情報であり、他の供給者の行動について不確実性が高まる。何よりも困難なことは、市場支配力を持つためには大きい供給量シェアーを持つことが不可欠であるが、相互に競争関係にある産地銘柄の需要と供給で構成される全体の市場で需要量を確保しながら価格を維持するためには、産地品種銘柄に関し自らの主導で供給量シェアーの低下に繋がる作付けの縮小を生産者に求めて行かなければならないことである。このように行政による生産数量目標の配分の見直しによって生じる可能性があるものは、経済連の供給量シェアの低下、その市場支配力の低下と価格の低下である。自らが作付けに介入しなくても生産量が絞られるようにするために、受託を受けた主食用米、他作物の有利販売に努力し、経済連の販売ネットワークに入ることのメリットを増進させることが必要である。

国等行政による生産数量目標(需要量に関する情報)の提供がなくとも、**図** 6 における行政による生産数量目標の数量に経済連ネットワーク内外の生産者が供給量を抑えるための方法として、例えば次のようなことが考えられる。

第1は、生産者は、生産調整が行われる場合の限界費用曲線(供給曲線)上で反応するので、生産者の選択によって生産数量を抑える。第3節で説明した生産調整供給曲線は、

$$(2\ 1)\ p = C_1'(Q_1) + p_3 - c + m_3$$

の右辺であった。主食用米の価格が一定とすれば、他作物の収益+経済的インセンティブが増加すればするほど最適供給量は減少する。従って、経済連はJAや県、市町村と連携し、有利な他作物に誘導するとともに、有利販売や低コスト生産に協力する。

第2は、産地品種銘柄の生産者全員の生産調整における役割が明示されるように、生産調整の法的枠組みの要となる地域農業再生協議会の連合組織体である組織を行政(県)の協力を得て設置し、地域農業再生協議会が作成した例えば「生産量の目途」を集計し、県全体の生産量の目途を作成するとともに、各地域の農業再生協議会の「生産量の目途」を認証調整する。それを基に、生産出荷団体等は自ら生産数量目標を設定するとともに、参加農業者に生産数量目標を配分する。

第3は、経済連はJAと連携して、生産量の目途を基に、配分された生産数量目標を超えて生産する者に、乾燥調整施設の利用や販売の受託に当たって不利益を与えることである。

# 5 終わりに

農林水産省のパンフレットによれば、コメ政策の見直しに関して、「生産者や集荷業者・団体が、需要に応じて、どのような米をいくら生産・販売するかなどを自ら決められるようにすることで、経営の自由度の拡大を目指します」とし、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも需要に応じた主食用米生産が行われるよう環境整備を進めることとし、行政による生産数量目標の配分の見直すこととされている。

どのようなメカニズムによって、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、生産者の選択によって需要に応じた生産を実現しようとしているのか、筆者がこの小文を執筆している段階 (11月初旬) では、具体的に示されていない。この小文においては、生産調整行動の性質を分析し、100万戸を超える生産者が参加する集合行為であるので、自己の生産量のウエートは全体からすれば極微少であるため、フリーライダーを招き易いことを説明した。生産調整を実施するため、行政が目標を示し、特に県、市町村が推進努力を行うとともに、生産調整実施者には経済的インセンティブによって個人的利益を与え、実施しない者には公平確保措置として不利益を与える措置が講じられたのは、フリーライダーを防止するためと考えられる。

以前、国をはじめ、行政が生産数量目標を配分しないが、農業者・農業者団体が需要に関する情報や市場シグナルを基に、主体的に需給調整を行うシステム(「農業者・農業者団体の主体的な需給調整」)が実施された。このため、食糧法が改正され、国が生産数量配分を行う規定は廃止され、市町村の段階で、生産出荷団体等が自ら生産数量目標を設定し、参加農業者に目標配分を行う生産調整の法的枠組み、いわば下からの積み上げ方式が制度化された。しかし、実施された19年産米に超過作付けが生じたので、翌年には方針が変更された経緯がある。今回の生産調整の見直しは、食糧法上は、「農業者・農業者団体の

主体的な需給調整システム」と同じ枠組みで実施されることになるので、これ らを分かつメルクマールは、国をはじめ行政による需要量に関する情報を含め 生産数量目標の提供を行わないことでないかと推測した。

国をはじめ行政による生産数量目標の配分を廃止し、それに換えて、需要量 に関する情報が、国、県、市町村、地域の農業再生協議会を通じて生産出荷団 体等に提供されても、超過作付けが生じ、翌年には目標を通じた行政による推 進が復活した経験から見て、生産調整当局はどのような成算を持っているのか わからない。29年産米に対する目標配分を行う時期を控え、特に30年産米以降 引き続き生産調整の法的枠組みの運用の要となる地域の農業再生協議会を実質 的に動かす市町村からの要請もあり、国の方針を待たずに、各県において、需 要に応じた生産体制が29年産米から30年産米へ円滑に移行するため、生産調整 の見直しへの県全体の対応の検討が行政、生産者団体、生産者等関係者間で進 められているようである。県一円の生産者が、産地品種銘柄の市場における需 要に共通して直面し、供給を行い、その市場の結果である価格を受け入れるこ とになるので、円滑な需給調整とその効果の的確な発揮のためには市町村段階 の農業再生協議会レベルだけでは十分に対応することは困難である。県・市町 村の協力を得て、産地品種銘柄の支配企業であり、今回の生産調整の見直しに よって販売戦略や市場支配力が影響を受ける可能性がある経済連が、コメ生産 者の経営安定のため、単協と連携し、県下の地域の農業再生協議会の検討を束 ね、産地品種銘柄の対応を主体的にリードすることが重要である。

### 参考文献

Bjondal, R., Gordon, D. V., and Singh, B. (1993), A dominant firm model of price determination in the US fresh salmon market:1985-88, ' Applied Economics 25, 743-750

Carlton, D. W. and Perlof, J. M. (2005), Modern Industrial Organization, PEARSON Church, J. and Ware, R. (2000), Industrial Organization, McGraw-HILL

Flamme, B. and Peitz, M. (2010), Industrial Organization Markets and Strategies, CAMBRIDGE Martin, S (2010), Industrial Organization in Context, OXFORD

Mas-Colell, A., WiWhinston, M.D. and Green, J.R. (1995), Microeconomic Theory, OXFORD UNIVERSITY PRESS

Olson, M. (1965), The Logic of Collective Action, Harvard University Press

Sandler, T. (1992), Collective Action, The University of Mchigan Press

Sandler, T. (2004), Global Collective Action, CAMBRIDGE

Stigler, G. (1965), 'The Dominant Firm and the Inverted Umbrella,' *Journal of Law and Economics*, 8, 167-172

稲熊利和 (2014)「米の生産調整見直しをめぐる課題―過剰作付・米価下落への備えー」『立 法と調査』No. 354

枝元真徹 (2007) 「米政策改革のポイント」 『農業と経済』 2007.3 臨時増刊号19頁-38頁

大柿好一(2014)「農政談義」『農業と経済』2014年1/2合併号 130頁-133頁

M. オルソン(1996) 『集合行為論―公共財と集合理論―』(依田博・森脇俊雅訳) ミネルヴァ 書房

小林元 (2014)「「新たな農業・農村政策」を読む」『JC総研レポート』2014年春Vol. 29 24 頁-30頁

佐伯尚美(2005)『米政策改革 I』農林統計協会

佐伯尚美(2005)『米政策改革Ⅱ』農林統計協会

佐伯尚美(2009)『米政策の終焉』農林統計協会

生源寺眞一 (2003)「変わる米政策 生産調整を中心に」『農業と経済』2003.3 5頁-14頁

全国農業協同組合中央会(2016)『「30年産を目途とする生産調整の見直しに向けたJAグループの取り組みと提案」の概要』2016年10月28日

田家邦明 (2014)「米政策の見直しとコメ市場への影響について」『農業研究』 第27号171-213頁

田家邦明 (2015)「価格戦略とコメ市場」『農業研究』第29号 135頁-165頁

E. H. チェンバリン (1966) 『独占的競争の理論』 (青山秀夫訳) 至誠堂

農林水産省(2013)『新たな農業・農村政策が始まります!!』パンフレット

農林水産省(2002)生産調整に関する研究会報告『水田農業政策・米政策再構築の基本方向』 農林水産省ホームページ

農林水産省(2013)『新たな農業・農村政策が始まります!!』パンフレット

冬木勝仁 (2015)「米価変動と大規模稲作経営の対応」『農業と経済』2015.9 53頁-58頁

冬木勝仁 (2016)「米の需給調整と国の責任」『農業と経済』2016.11 7頁-13頁

本間正義(2015)「コメの価格変動と現物・先物市場対応」『農業と経済』2015.9 44頁-52頁

持田恵三(1969)「米における銘柄等級制の形成」『農業経済研究』Vol. 40, 第4号156頁-164 百

持田恵三(1970)『米穀市場の展開過程』東京大学出版会

吉田俊幸(2006)『米政策改革大綱の推進状況と経営所得安定対策等大綱』『農業と経済』 2006.3 26頁-34頁

吉田俊幸(2015)「米価暴落はなぜ起きるか」『農業と経済』2015.9 33頁-43頁

吉田俊幸(2016)「迷走する米政策「改革」の推移と政策課題」『土地と農業』No. 46 50頁 -62頁

産業競争力会議提出資料 産業競争力会議ホームページ

「米政策改革大綱」(2002年11月省議決定)、「米政策大綱基本要綱」(2003年7月)、「経営所得安定対策等実施要綱」(2005年10月)、「需要に応じた米生産の推進に関する要領」(2006年11月)、「当面の生産調整の進め方について」(2007年12月)等農林水産省行政文書 農林水産省ホームページ

- 1) これに先立って、2013年11月26日の「農林水産業・地域の活力創造本部」で『制度設計の全体像』が決定され、コメ政策の見直しの基本的内容がそこに記述されている。
- 2) 食糧法では、生産調整は農業者団体主体の枠組みとなっている。農業者戸別補償の交付条件として復活した行政による生産数量目標の下でも、この法的枠組みは変更されていない。市町村の段階では、生産調整方針に参加の意向を申し出た生産者に対して認定生産調整方針作成者である生産出荷団体等によって生産数量目標が配分されている。また、現行の需要に応じたコメ生産の推進に関する通達(「需要に応じた米生産の推進に関する要領」)で、国から県、県から市町村等への生産数量目標の提供に関して、「生産数量目標」にそれまでの「需要量に関する情報」の文言がかっこ書で併記され、更に生産数量目標の「提供」とされているように、食糧法上は、あくまでも生産調整の法的枠組みの下で実施されており、行政主体の生産調整に戻されているわけでない。現在実施されているものは、正確に言えば「生産数量目標の配分」でなく「生産数量目標(需要量に関する情報)の提供」であるが、使い分けることは煩雑であるので、農業者戸別補償導入後の記述に当たって、「生産数量目標(需要量に関する情報)の提供」と「生産数量目標の配分」を厳密には区別しないで使用している。
- 3) 以下では民主党政権時の略称である「農業者戸別補償」と使用する。
- 4) この時点においては、考え方として、生産調整のための数量目標というものでなく、 生産量確保のためのミニマムという意味での生産数量目標であった。それが、今回の 自民党のコメ政策の見直しのターゲットにされたように、生産調整のための生産数量 目標に変質した。民主党も、生産調整がきちんと行われ、需給が引き締まるとして、 米価下落の懸念に対して農業者戸別補償の生産調整上の効果を強調していた。
- 5)安倍総理は、記者会見を始め機会あるごとに今回の見直しに関して「減反を廃止する」と発言し、2014年の通常国会(第186国会)の施政方針演説で、「40年以上続いてきたコメの生産調整を見直します。いわゆる「減反」を廃止します。」と述べた。2月3日の衆議院予算委員会で、桜内委員が自民党の農林担当責任者は生産調整の手法の見直し等と言っており総理と理解が違うことを質問したのに対し、総理は「今回の米の生産調整の見直しにおきましては、これまで行政が配分するお米の生産数量目標に従って農業者が作物をつくってきたものを、農業者がマーケットを見ながら、みずからの判断、経営判断で作物を作れるようにするものであります。」「施政方針演説などにおいて、こうした政策の内容を、専門外の人々にも理解しやすいように、いわゆる減反の廃止、このように述べたものであります」と答弁している。これに対して、桜内委員は「結局のところ、これが大転換かどうか調べてみますと、なかなか現実は違うんです。これは生産調整の手法の見直しの方がやはり強いんです。その方が多分真実なんです」とし、実施手段の変更であることを念押ししている。
- 6)注2のとおり、運用通達(「需要に応じた米生産の推進に関する要領」)では、食糧法の規定との整合性をとるため、「生産数量目標(需要量に関する情報)の提供」という書き振りとなっている。
- 7) 2014年11月22日産業競争力会議課題別会合提出資料1-1
- 8) 同じパンフレットで、行政による生産数量目標の配分の問題の例として、「行政ルートにより、生産数量目標を個々の農家に提供しているが、現場に近づくほど一律的な配分とならざるを得ないため、生産数量目標と実際の販売実績・販売力とのギャップが発生」を上げている。
- 9)2014年2月14日の産業競争力会議農業分科会において『農林水産業・地域の活力創造プ

- ラン』が説明され、米の生産調整の見直しに関する政府の方針を産業競争力会議で承認する手続きを執られている。
- 10) 2015年1月19日産業競争力会議実行実現点検会合に同氏から提出された「米の生産調整 に向けた環境整備」。
- 11) 農林水産省政策統括官柄澤彰氏は、28年産米のシェアを固定した配分に関し、「全体の生産数量目標を基に電卓を叩けば自分の県の目標が誰でもわかる」、「何も配分していないのと同じである」とし、「ある意味で30年産以降と同じことをしていると考えています。機械的に計算して得られた数字を元に、自分たちがどうするかです」と答えている。(「新春インタビュー」『月刊米と流通1,2』第41号1号、2016年)
- 12) 2016年4月6日付け日本農民新聞「JA全中農業対策部水田農業対策課 杉山隆之課長に聞く」
- 13) 正確に言えば、2010年からの農業者戸別補償の交付条件として行われている国の生産 数量目標の配分は、食糧法上は「需要量に関する情報の提供」として実施されている。
- 14) 食糧管理法時代は、価格は再生産の確保の観点から需給と切り離されて決定されていたため、個々の生産者にとって生産調整の便益(「食管制の堅持」が分かりにくかったため、フリーライダーとなる傾向が強かったと思われる。
- 15) 金銭的なインセンティブに限らない。社会福祉のための寄付も、それを使って困った 人が救済されれば、それに心を痛めている人は寄付しないでも満足を得られるという 意味で公共財の私的供給として捉え、人が進んで寄付する理由が分析されている。そ の理由は、寄付する人は、寄付することによって、寄付していない人が得られない自分 だけが享受する満足感(warm glow)という個人的利益(私的財)が得られると仮定し、 寄付に関するモデルを構築して分析が行われている。お祭りや災害の際寄付を行った 者の名前を公示することは、寄付による個人的満足感を高め、寄付行動を促す効果が ある。生産調整の場合、行政によって配分された生産数量目標に従うかどうかによっ て、周りの評価に差が生じる。特に、補助事業の採択に当たって公平確保措置が導入さ れていた場合は、そうである。つまり周囲の期待に応えたという満足感を得られるかど うかも参加するかどうかに影響を与えたと考えられる。
- 16) 50ha作付けしている生産者が10a作付けを増やしても追加的費用は、追加販売収入 (600kg/10a, 12000円/60kgとすれば、12万円) +農業者戸別補償 7500円/10aに比べ十分に小さいと考えられる。
- 17) 例えば50ha作付けしている生産者が10a作付けを増やしても追加的費用は、追加販売収入 (600kg/10a,1万円/60kgとすれば、12万円) に比べ十分に小さいと考えられる。
- 18) 農林水産省のパンフレットでは、「生産者や集荷業者・団体が、需要に応じて、どのような米をいくら生産・販売するかなどを決められるようにすることで、経営の自由度の拡大を目指します」と記述されている。
- 19) 慣行栽培に比べ2分の1以上農薬や化学合成肥料の使用を抑制した特別栽培米の多く は生産者による直接販売によっていると考えられるが、これは同じ産地品種銘柄の中 での差別化である。コウノトリ米についての兵庫たじま農協のように、単協が直接販 売を行っているケースがある。