

30年産米からの生産調整への対応 —県段階の取組み—

田 家 邦 明

目 次

- 1 はじめに
- 2 見直しのインプリケーション
- 3 県段階の取組みとコメ市場にもたらす効果
- 4 県段階の取組みの継続性
- 5 終わりに

1 はじめに

この小文の目的は、30年産米から予定されている行政による生産数量目標の配分の廃止について、大方の県で、国が策定する需給のフレームを基に生産の目安を定めることによって対応しようとしているが、これらの各県による対応が意味すること、それが生産調整やコメ市場にどのような影響をもたらし、継続性がある取組みであるかなど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』（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。コメ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¹⁾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、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た。その後の政府文書においては、行政による生産数量目標の配分

の廃止の目的に関し、「農業者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」ことが強調されるようになり、折々にこれらの方針が確認されている²⁾。

注1で述べたように、食糧法では、2004年の改正によって既に国の生産数量目標の設定（配分を含め）に関する規定が廃止されており、食糧法の実施数量目標の配分は、生産調整方針につき農林水産大臣の認定を受けた生産出荷団体等がそれに参加する生産者に対して行うものとなっている。現在実施されている行政による生産数量目標の配分は、食糧法が改正された後、通達で国→都道府県→市町村の経路で実施されていた「需要量に関する情報の提供」の延長線上にある「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」である。食糧法の実施数量目標の配分を行なう生産出荷団体等との関係では、正確に言えば国を始点とする「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」が市町村から生産出荷団体等に対して行なわれ、食糧法の規定に基づき生産出荷団体等により農業者に対して生産数量目標の配分が行なわれている。

この生産調整の法的枠組みは、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」の報告（「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」）を受け、2004年に行なわれた食糧法の改正により措置された。経過期間を置き、この法的枠組みの下での生産調整は、19年産米から実施されたが、これに関して、当時、実施に関する通達等において、「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」）」に転換するとされた。しかし、この方針の下において、生産調整に関する通達に基づき、「需要量に関する情報」の名目によって数量形式で、国を始点として市町村まで「提供」され、実質的に生産数量目標の配分の役割を代替した。更に、農業者戸別補償が実施された2011年度以降は、通達に基づき、「生産数量目標（需要量に関する情報）」の名目によって「提供」されている。すなわち、通達上は、「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」として実施されており、従って、今後廃止される「行政による生産数量目標の配分」は、「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」である。

今回の見直しが、「国等の行政による生産数量目標は行なわない」とした「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」と何が異なるのか、積極的に説明されていない³⁾。今回の「行政による生産数量目標の配分の廃止」は、上で述べたように、現行の通達上の措置である国を始点とする「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」を行なわない、すなわち、いかなる形式であっても（例えば「需要量に関する情報」の名目であっても）、国全体の需給に関する数量を分割した数量の形式で都道府県に提供しない方針のようである。

ちなみに、生産調整当局は、27年産米、28年産米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⁴⁾。

しかし、第2節で説明するように、生産調整という行動の性質（経済学で言われる「集合行為」で、外部性を持ち、それ故集団の全体利益と構成員個人の利益がかい離する可能性があり、このため必要な供給が確保されない）によって、政策的関与がないままでは、実効性がある行動を組織することは困難である。生産調整当局は、いかなる関与の方法に変えようとしているのか。政府の文書において、今回の見直しに関して、「農業者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」という目的が強調されている。生産調整当局の説明文書⁵⁾を見ると、その具体的内容として、水田フル活用に向けた支援ときめ細かい情報提供、これらを踏まえ各産地・生産者が自らの農産物の生産販売戦略に基づき需要に応じた生産が進められるような条件を整備するとしている。

生産調整当局の政策的関与の方法に関する考え方は、必ずしも明確でないが、これまでの政策手段に照らして見れば次のように推測される。

第1は、経済的インセンティブ手法主導型へ政策手段を移行させることである。累次の生産調整対策では、行政による生産数量目標の配分（需要量に関する情報の提供を含む）を通じた国を始点とする個々の農業者の作物選択への指示と併せて、それに従ったコメ以外の作物への作付け転換を円滑に促進するための転作奨励金（現行水田活用の直接交付金）を交付する二つの方法の併用が行なわれてきた。生産数量目標の配分を通じた指示による手段を採らないとい

うことは、経済的インセンティブ手法の手段によって需要に応じた生産を誘導することを意味する。すなわち、経済的インセンティブによって生産者の作物の選択に当ってコメ以外の作物を作付けした場合のコメとの相対収益性を高め、関与がない下での作物の選択に比べコメの作付けを減少させ、個々の生産者が自己の利益のため選択したコメ生産量（個人の利益）を集計したものが全体として需要と均衡する（全体の利益）ようにする方法を採用することになる。コメの仕向け先を変えるだけで対応可能な飼料用米やホールクロップサイレージ、加工用米を水田活用の直接交付金の対象とし、かつ、その水準を高くしており、最近のトータルの財政投入額も、19年産米からの「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」当時と比べ、はるかに多く、経済的インセンティブ手法主導型への移行に備えているように見える。

第2は、生産数量目標等、量形式の数量配分によらない場合、個人の利益による選択の結果を集計したものが全体の利益に必要な規模に達しない可能性が高くなる。このため、地域一体となった水田活用の取組みを通じて、生産者等関係者を可能な限り多く参加させ、需要に応じた生産の実効を図るとともに、参加しないで成果を得ようとするフリーライダーの発生を防止することである。農林水産省のパンフレットで、「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」とし、各県の農業再生協議会の場等における取組みを推奨してきた。このため、生産調整当局は、県関係者を招集した会議（「需要に応じた生産の推進に係る都道府県等会議」等で早く取組み方針を打ち出した県の事例を紹介するとともに、いわゆるキャラバンを行い、個別的な働きを行ってきた。また、JAは、JA系統以外の生産者以外の生産者の反応（フリーライダーになること）に懸念を率直に表明し、農業再生協議会を通じた取組みと生産者別の生産の目安を示すことさえ要請した。その結果、大方の県で、県レベルの農業再生協議会で生産の目安を策定し、市町村レベルの農業再生協議会に示すことについて意見集約され、これらを通じて需要に応じたコメ生産についての生産者の取組みを組織する体制（システム）が作られることになっている。

この小文では、30年産米からの生産調整への対応として大方の県で組織され

た取組みの生産調整及び米市場にもたらす効果がその継続性に焦点を当て、検討する。結論を述べれば、第1点は、この取組みは、行政による生産数量目標の配分に代わる、国が策定する需給のフレームに基づく需要に応じた生産（全体の利益）と個人の利益からのコメ生産の選択を繋ぐ仕組みとしての役割を果たす。第2点は、このシステムは、産地品種銘柄の市場を基礎市場とし、それぞれの市場のコメの間に様々の代替弾力性を持つ代替関係を持ちながら、全体のコメ市場が構成されている（持田1969、1970、田家2014、2016を参照）というコメ市場の成立ちと整合性があることである。すなわち、産地品種銘柄は、県単位に生産されることから、価格の安定には一義的には基礎的市場において需給が均衡することが不可欠であるため、県を単位として需給が考えられる必要がある。第3点は、大方の県で予定している取組みの構築は、国の勸奨やJAの要請を受け、県内のコンセンサスを得たものであり、県間の取決めに基づいたものでない。他の多くの県が県産米につき需要に応じた生産を行なう措置（例えば国が示す国全体の需要量についてこれまでのシェアを基に生産の目安を示す等）をとることを所与として、それぞれが独立して同様の措置を講ずるものである。大方の県において、国の需給に関するフレームを基に、それと整合性がある当該県産米の生産の目安を当該県内に示すことになるので、それらを集計したものは国の需給に関するフレームと少なくとも大きく乖離したものとならず、需要に応じた生産水準と大きな齟齬が生じない。それぞれの県において、特に、当該県産米と密接な代替関係にあって競争関係にある他県産米の供給量の予測が可能で、自らの販売戦略を立てることが容易となる。また、このシステムの下にあることによって、競合する他県産米との無用の価格競争が回避できる。一方、他の県がこのシステムを維持することを所与として、ある県がこの取組みを廃止する（取組みから離脱する）ことによって生産量を増加させても当該産地品種銘柄の需要を確保するためには価格の引下げが必要であり、更に他の県の同様の動きを誘発し、更なる価格の低下をもたらす可能性が大きい。コメの需要の減少傾向が続いている状況下で、この取組みから離脱することは、当該産地品種銘柄にとって決して得でない。したがって、他の条件が同じであれば、各県が、国が示す需給フレームを基に、県内の生産活動を誘導するこのシステムは、継続可能性が高い。

例年であれば、生産調整当局は、11月末に食料・農業・農村政策審議会食糧部会に「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」につき諮り、主として平成29年産米によって供給される平成29/30年の需要量見通し、平成30年6月末の在庫量、30年産によって主として供給されることになる平成30年/31年産の需要量見通し等全国レベルでの平成30年産米に関する需給の枠組みが示される。これを基に、この指針において30年産米の都道府県別の生産数量目標（需要量に関する情報）とそれの前提となる全国の実産数量目標が示されることになるが、行政による生産数量目標の配分の廃止に伴い、30年産からは全国の需要量に関する情報（全体の需給見通し）が示されることになろう。その後、大方の県で、生産の目安が農業再生協議会において策定され、市町村段階の農業生産協議会に提供され、更にそこから生産者ごとの目安が提供され、あるいはそこで留まるケースがあろうが、結果的に、目標の配分ではないが、国の需給見通しを受け、数量の形式で、市町村段階、中には更に生産者段階まで需要を反映した生産の目安が細分化されて提供されることになる。コメ需要の価格弾力性から、少し需給の失調が大きな価格低下を招くおそれがあるため、生産調整当局は、注意深く各県の対応を見守り、全体の動向が把握される節目節目に必要な応じ個別に誘導していくことには変りないであろう。

なお、県や市町村によって生産者に対して行われたアンケート調査の結果を一部の県・市町村から提供されたものを見ると、コメの作付けに関し、現状維持とする者が大勢であった。また、日本農業研究所において今回の見直しの研究会を開催しているが、そこで各地の大規模な生産者の対応を聴取しても、主食用のコメの需要の現在の動向、加工用米等の転作奨励金の現在の水準の下では、主食用のコメ生産を増やす意欲を示す者はいなかった。

この小文の構成は、次のとおりである。**第2節**で、これまでの生産調整の政策手段を、集合行為に伴う問題を克服する政策手段と位置づけ、今回の見直しである行政による生産数量目標の配分の廃止は、経済的インセンティブ手法主導型に転換することを意味するが、それを補完する意味で、全体の利益と個人の利益を繋ぐ仕組みとして県段階の取組みが創案されたことを指摘する。**第3節**で、県段階における取組みは、コメ市場の基礎的市場である産地品種銘柄の市場の需給と価格の安定のため重要であり、特に産地品種銘柄の市場における

経済連の支配企業としての地位の維持、需給や価格の安定に必要であることを示す。第4節で、県段階の取組みは、行政に生産数量目標の廃止に伴い国、県、JAが直面する課題に 대응するもので、これからの生産調整推進の要として継続性を持つことを指摘する。終わりに、この小文における結論の要点を述べ、締めくくる。

2 見直しのインプリケーション

コメの生産調整は、1969年の試行を経て、1970年から本格的に実施された以降、現在まで継続されている。国→都道府県→市町村→生産者（19年産米以降、市町村以下の段階は市町村→農業再生協議会→生産出荷団体等→生産者）のルートで目標を示した。示された目標に従って主食用のコメの作付けを減少させるように生産者を誘導するため、目標に加え経済的インセンティブ（転作奨励金）を交付するという二つの手段を併用（ポリシーミックス）してきた。

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。この行動を組織するに当たって、次のような課題がある。すなわち、Olson(1965)が指摘した集合行為（collective action）⁶⁾の問題である。集団の利益とそれを構成する個人の利益が必ずしも一致しないことから生ずる。コメの生産調整に即して言えば、集団の利益は全体として需要に応じた生産量に減少させ、価格が低下しないようにすることであるが、その成果は自らが生産量を減少させるか否かを問わず個々の構成員に及ぶので、生産量の減少による費用（販売金額の減少）を負担しないで、他の構成員の生産量の減少を所与として⁷⁾それによる価格メリットを享受しようとする者が生ずることは不可避である。言い換えれば、生産調整がもたらす成果は外部性（externalities）⁸⁾を持つので、フリーライダーが生ずるという問題である。すなわち、全体の利益と構成員である個人の利益が乖離する（他の者が生産量を減少させることによってもたらされる価格によって、自らは生産量を減らさないで販売すれば得をする）可能性がある。特に、コメの場合、100万戸を超える生産者の参加を要し、1戸当

たりの生産量は相対的に極微少で全体需給に影響しないので、フリーライダーを誘発しやすい。多くの生産者がフリーライダー的行動をすれば、集計されるコメの作付けの減少面積は過少となる。従って、作付けの減少への参加、あるいは作付けを減少させる面積を生産者の選択に委ねた場合、個々の生産者の作付けの減少を集計した結果が全体として必要な作付けの減少を達成する保証がない。個々の生産者が行なう作付けの減少を集計したものが、必要な作付けの減少となるようにする（全体の利益と個人の利益の符合）ため採用されているものが、生産数量目標の配分と転作奨励金の併用である。

すなわち、行政による生産数量目標の配分によって、生産者に対して、全体の利益のためのその者の責任の分担分を示して作付けの減少を指示するとともに、経済的インセンティブ（転作奨励金）によって作付けの減少による個人的損失を補う方法が採用されている。

現行の生産調整の経済学意味を簡単なモデルと図によって、考えてみよう。

コメを均質として仮定し、全体の生産量を Q 、価格を p 、逆需要関数を $p = a - bQ$ 、限界費用を c とする。この仮定の下で、コメ産業の全体の利益を最大化する生産量を導出する。これは、コメ産業が 1 企業となって独占的に行動する場合である。コメ産業全体の利潤は、

$$(1) \quad \pi = Q(a - c - bQ)$$

である。これを最大化する生産量は、

$$(2) \quad Q^* = (a - c) / 2b$$

である。これとこのときの価格 $p^* = (a + c) / 2$ を図 1 で示す。これは、独占企業の最適生産量と独占価格を示すものである。また、競争生産量 Q^C は価格が $p^C = c$ であるときの生産量である。コメ産業全体の利潤を最大化するためには、生産量を Q^* に制限する ($Q^C \rightarrow Q^*$) 必要がある。

次に、この生産量を、コメ産業を構成する各企業（生産者）に対して割当て (rationing) を行なわなければならない。コメ産業を構成する生産者 $i (= 1, 2, \dots, n)$ の生産量を q_i とすると、産業全体の生産量は、

$$(3) \quad Q = \sum_{i=1}^n q_i$$

となる。ただし、 n は生産者の数であり、100 万戸を超えるオーダーである。コ

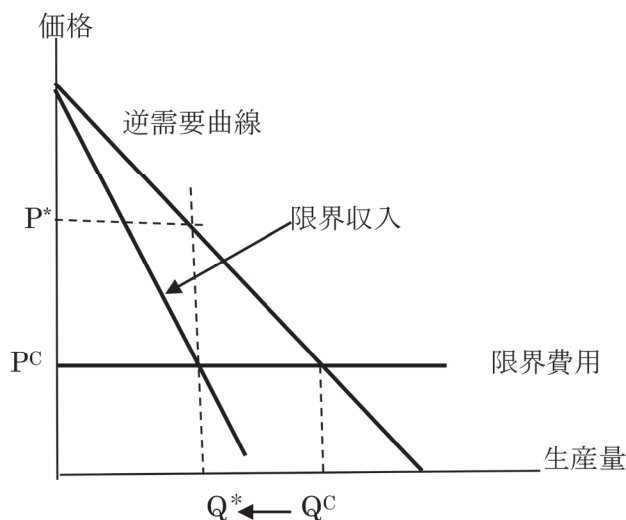


図1 産業全体の最適生産量

メ産業全体として利潤を最大化する（このとき1企業当たりの平均の利潤も最大化する）ことが望ましいとしても、個々の生産者に委ねておけば、そのときに実現する価格を所与として、生産者 i は自己の利潤が最大となるように生産量を選択する。生産者 i の利潤は

$$(4) \quad \pi_i = (p - c)q_i$$

である。市場価格を所与としていることに留意。ただし、限界費用は、生産者を通じて同一とする。限界費用が価格を下回っている限り、自身の生産量 (q_i) を増加させればさせるほど、企業の利潤は増加するので、コメ産業全体の行動と個々の生産者の行動が一致する保証がない。すなわち、自身が生産を制限しなくても、他の人の制限によって実現する市場価格が享受可能であるので、自身は制限せず生産した方が利潤が増加するので、フリーライダーとなる可能性がある。

現行の生産調整は、上のような産業の全体の利潤を最大化するため、コメ産業が1の独占企業として行動する場合の独占の水準に生産量や価格をコントロールするものでない。コメの潜在生産量やコメ生産者の収益性から、作付量をコントロールしないで生産者の選択に委ねていたら、価格が低下しコメの安定供給に必要な持続的な経営に支障が出るおそれがあるからである。生産調整当局の設計では、需要量がすう勢値から推計され、これを使って需給見通しが

作成する方法が採用されている⁹⁾。図1のような逆需要関数や価格は明示されていないが、考え方として、生産調整当局の需要量の導出は、現状程度の価格水準（仮に経営持続可能価格と呼ぶ）を与件として、逆需要関数上におけるその価格に対応する需要量を導出していると考えることができる。図2の p^s は、経営持続可能価格とし、 Q^T がその価格に対応する需要に応じた生産量である。従って、生産調整当局は、 Q^T の生産を誘導する。

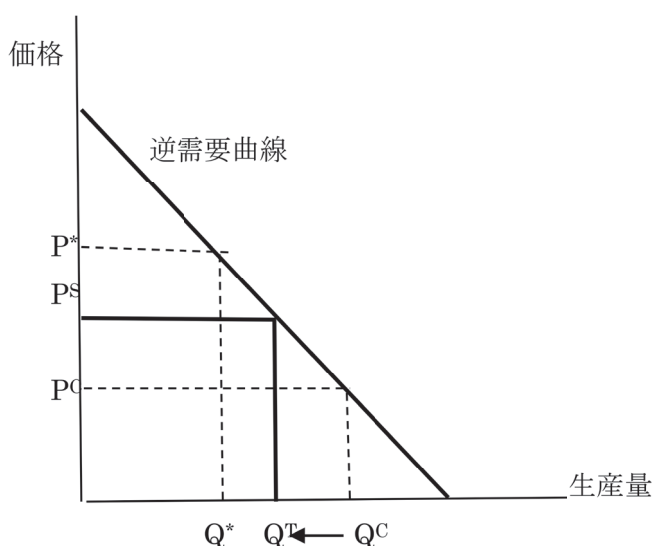


図2 コメの需要に応じた生産量の導出

生産調整当局は、26年産米まで各県産米の需要量のシェアを基本として生産数量目標の配分を各県に対して行い、27年産米以降は、前年産米の生産数量目標のシェアを使って生産数量目標の目標の配分を行なっている。さらに、各県から各市町村、各市町村から農業再生協議会、農業再生協議会から生産調整方針認定生産者団体を経て生産者まで配分が行なわれる。

$$(5) \quad Q^T = \sum_1^n q_i^T$$

ただし、 q_i^T は、生産者 i の生産数量目標とする。しかし、個々の生産者は、産業全体として、生産量が Q^T となることによる価格 p^s を所与とするので、生産量を縮小することによっては利潤が減少する。個人の利益からすると、目標に従わないことが利益となる。このため、全体の利益と生産者個人の利益が

整合性を持つように、国→県→市町村→生産者を通じて生産量を割り当てる（rationing）一方、生産者が当該割当てに沿ってコメ以外の作物の作付けを行うことが自己の利益となる、少なくとも損失とならないように、コメ以外の作物に対する作付けのインセンティブとなる転作奨励金を交付する。

このような転作奨励金は、生産者の利益から考えて、どのように設計されなければならないか。生産者が割り当てられた生産数量目標（ここでは面積に換算されている）に従って水田にコメ以外の他作物の作付けをする場合のインセンティブが満たすべき参加制約条件と誘因両立制約条件は、それぞれ次のようになる。

$$(6) \quad (p_1 y_1 - c_1 + m)(T - q_1) + (py - c)q_1 \geq 0$$

$$(7) \quad (p_1 y_1 - c_1 + m)(T - q_1) + (py - c)q_1 \geq pyT - cT$$

である。ただし、 $p_1, y_1, q_1, T, c_1, m, p, y, c$ 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）、インセンティブ、コメ価格、コメの単位当たり収量、稲作の単位当たりの費用（限界費用）、である。（7）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が、自己のコメ作付面積を減少させてもささなくとも、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、（6）の参加制約条件が満たす必要がある留保所得（（6）の右辺）をゼロとしている。（7）の右辺（生産調整未実施時の所得）を正と仮定すれば、（6）の参加制約条件は満たされる。誘因両立制約条件は、整理すると、

$$(8) \quad (p_1 y_1 - c_1) - (py - c) + m \geq 0$$

となる。（8）の2番目のカッコ内は他作物を作付けする機会費用（コメを作付けしない場合失われる利益）であり、1番目のカッコ内は他作物作付けによる利益である。（8）において、経済的インセンティブが他作物とコメの収益差を埋める、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、満たされることを意味する。現在の転作奨励金（水田活用の直接支払交付金も基本的には、この考え方によっていると考えられる。

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（転作奨励金）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要素によるため、全国のすべての生産者について、同じような効果を持つとは限らない。これをカバーするのが産地交付金であろう。これも同じ県内でも、すべての生産者、地域を通じて同じように効くわけでない。更に、生産者が選択に当たって、(8)の要素について不確実性が伴う。経済的インセンティブを際限なく生産者の特性に応じて細分化して設計することは実務的に対応困難で、特性を大括りに類型化することによって可能な限り生産者の条件に応じたものとするのが限界である。経済的インセンティブの効き方が生産者によって様々にならざるを得ないということがあっても、配分を通じた行政による生産数量目標の達成に向けた指示は、行政の影響力（例えば、行政の協力要請に従わないことの将来を含めて被る可能性がある不利益を勘案する）によって、経済的インセンティブの効き方の不均一性をカバーし、全体の利益を達成する役割を果たす。

今回の見直しにおいて、国は行政による生産数量目標の配分は行なわないが、引き続き需給見通しは示すとしている。図2で言えば、 Q^T が示されるが、(8)で示されるような割当て (rationing) が行なわれないことを意味する。生産者ごとの生産量は、割当て(rationing)でなく、「農業経営体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」ことによって生産者が選択するものである。(8)に従って言えば、(8)を限界的に満たすように生産者が q_1 (コメの作付面積) を選択することである。この主たる手段が、経済的インセンティブ手段である。集合行為の問題のタームから言えば、個人の利益からする作物の作付けの選択の結果を集計したものが全体の利益(需要に応じた生産)となるようにすることを意味する。生産調整当局は、各県や地域の農業再生協議会において、「国からの情報や自らの販売可能数量等を踏まえ、主体的に地域のビジョンを策定し、地域としてどのような作物をどれだけ生産していくのか、生産者に情報を提供」し、「生産者は、これらを踏まえて、経営戦略に基づきどのような作物をどれだけ生産するかを決定する」取組みを奨励している¹⁰⁾。これが、個人の利益と全体の利益を繋ぐ仕組みとして、期待されていると考えられる。

今回の見直しの国民厚生上の効果を検討する。環境政策の政策手段をめぐる議論が参考になる。環境政策手段として用いられるコマンド・コントロール(規

制的手法)と経済的インセンティブ手法について、効率性(どちらが社会的費用が少ないか)や実効性(確実性)の観点からその比較が論じられる。その際、経済的インセンティブ手法は次のような措置と説明される。汚染物質の排出を削減するため、生産量の減少、製造工程の革新、浄化装置の設置等を要するため利潤が減少するが、これは削減費用(abatement cost)と呼ばれている。1単位削減量を増加させるのに追加的に必要な費用(利潤の減少)を限界削減費用(marginal abatement cost)という。社会的に必要な削減量を所与として、それに対応する限界削減費用に等しい額の経済的インセンティブ(税又は補助金)を交付することによって、企業の選択によって最小の社会的費用で必要量の削減が達成されるというのが環境経済学の理論である。

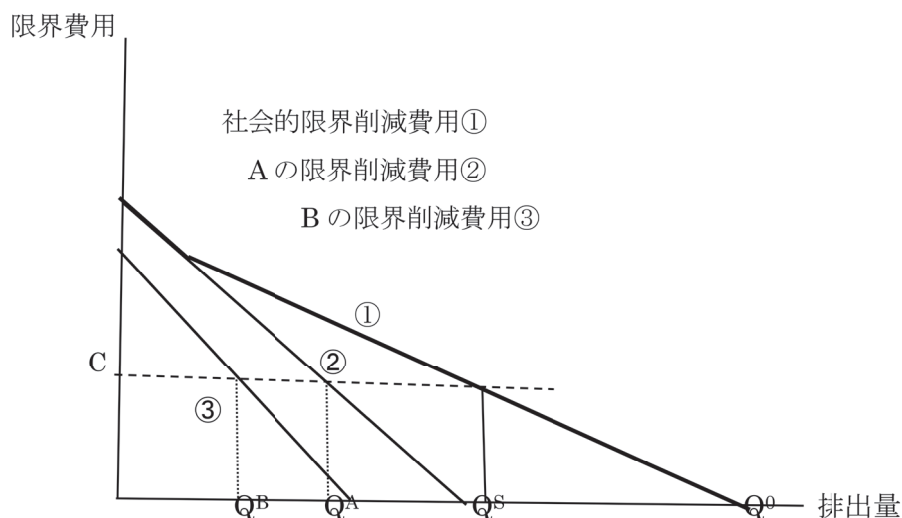


図3 限界削減費用曲線

図3の②、③はそれぞれA、Bの限界削減費用で、①はそれらの限界削減費用を横に足して(集計して)導出される社会的限界削減費用である。排出量を削減しない状態が Q^0 で、従って削減費用はゼロである。今、社会的最適排出量を Q^S とすることを計画し、社会的限界削減費用上の対応するCを交付する(補助金)と、A、Bはそれぞれ、 Q^A 、 Q^B を選択することが最も自己の利益となり、社会的にも削減費用が最も少なくなる排出量の分担となる。

環境政策の政策手段の議論と平行に考えれば、今回の見直しは「農業経

営体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」ため行われているが、コメの生産者各人が自己の利益からする行動の集積が、最も少ない社会的費用によってコメ産業全体の利益の達成に必要な行動となるようにする政策的意図であると説明することが可能である。効率的なコメ生産を行なう者の転作面積を少なくし、全体としてコメ生産の効率性を高める政策である。これを実現する手段の考え方として、上で説明した環境政策におけるものを援用する。

まず、行政による生産数量目標の配分を考え、それとの関係で経済的インセンティブ手法を考える。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4に、生産性が高い生産者Hと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削減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から他作物の作付けによる利潤を差し引いたものによって測られるとする。他の作物の作付けによる単位当たりの利潤は、単純化のため、生産者、水田を通じて同じと仮定する。また、各生産者はコメの単位当たり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。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。社会的限界削減費用曲線を使って、作付面積を30から20に減らした場合の限界削減費用MACが得られるとする。生産者H、Lの限界削減費用曲線において、このMACとなる作付面積はそれぞれ Q^H 、 Q^L である。減らした面積について、単位当たり $S(=MAC)$ の補助金を交付するとする。限界削減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 Q^H 、 Q^L まで減らした方がコメを作付けする場合より得である。従って、コメ作付面積はそれぞれ Q^H 、 Q^L 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も該当する。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^E 、 Q_L^E に置かれており、補助金S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小さくなり、生産者Lについては大きくなる。社会的な削減費用を最小化すると同時に、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。

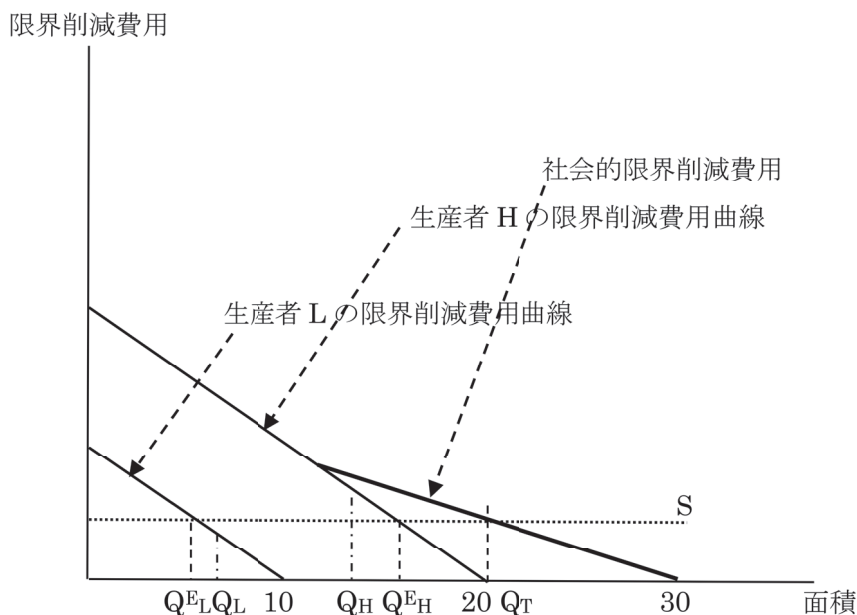


図4 経済的インセンティブを使った生産数量目標の配分

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5のような全国集計限界削減費用を導出しようとする、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（他作物を作付けした場合の利潤を一定としている場合でさえ、膨大な情報収集が必要）。これは困難であるため、次善の方法として、各生産者が限界削減費用曲線を知っており、それに従って行動を選択している（情報の非対称）と仮定し、每期、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（オークション）が考えられる。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（あるいは下降させる）事情が生じる場合（生産者の反応の集計が Q^1 、 Q^2 へ移動）等削減費用に関し不確実性を伴うことは不可避であるので、申告どおりの作付面積となる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、一律的な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。結局は、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、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。過剰調整あるいは過小調整のどちらの方向にもぶれる可能性がある。

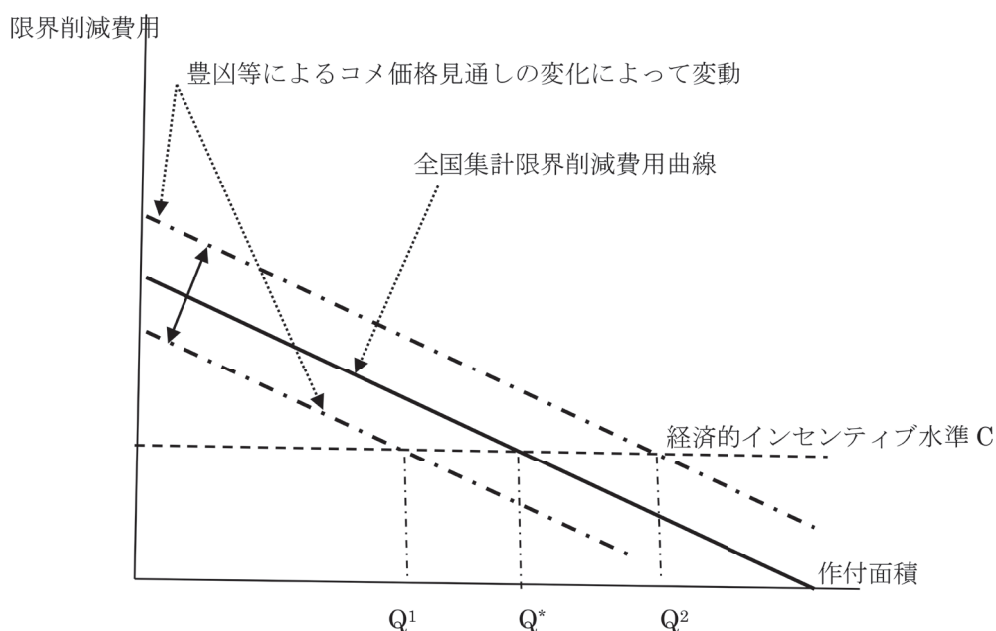


図5 全国スケールでの制度設計

今回、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」（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」（累

次の政府文書）を強調する一方で、上記のように、全体の利益と個人の利益を繋ぐ仕組みとして、県の段階における農業再生協議会の場を通じて関係者が参加した取組みに期待しているように見える。

コメ市場の構造、産地品種銘柄市場を基礎市場とし、それらによって構成されるという特性を考慮すれば、一義的に県を単位に需要に応じた生産（全体の利益）を行うシステムは、次節で述べるように、市場の構造と整合性のある、全体の利益と個人の利益を結びつける仕組みである可能性がある。

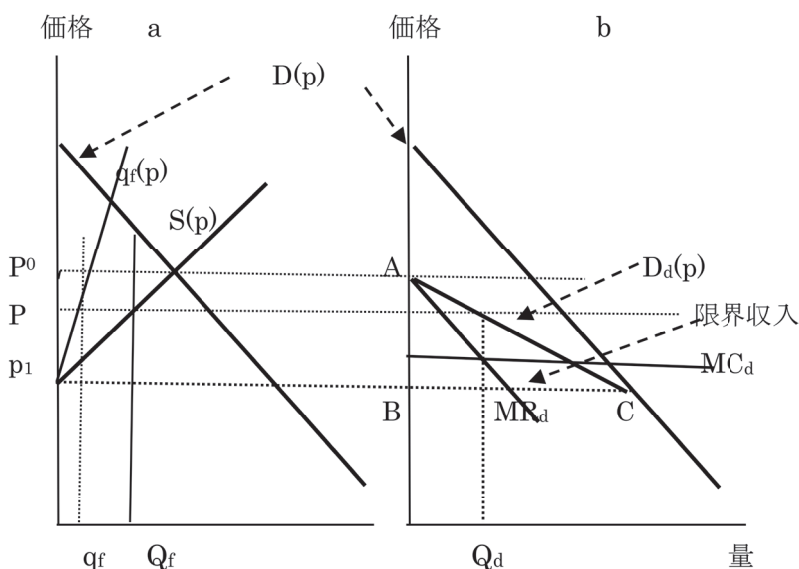
3 県段階の取組みとコメ市場にもたらす効果

相対取引価格が産地品種銘柄単位に公表されているほか、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（需要、供給、価格）が形成されている。それらが基礎的な市場となつて、産地品種銘柄の間の代替関係の強弱に応じて需給、価格に関し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と考えることができる¹¹⁾。産地品種銘柄の市場を、支配企業モデル¹²⁾によって、支配企業¹³⁾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（田家2014、2016）。産地品種銘柄の市場では、平均的に5割程度シェアを持つ経済連が支配企業で、それが設定する価格の傘の下で、直売生産者が生産販売を行っているので、支配企業モデルを援用して考察することが可能であると考えられる。

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の傘の下で（その価格を所与として）行動する（プライステーカー）と仮定される。経済連は、生産者から販売委託を受ける単協から再委託を受けるが、ここでは単純化のため単協、経済連を一体と捉え、経済連が生産者から委託を受けるとする。その概算金を経済連が販売するコメの限界費用とする。このモデルでは、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6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、(9) に従い、コメ全

体の市場の総需要 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 (以下 i の表示を省略する)、残余需要曲線と呼ばれる。コメ市場で、他の産地品種銘柄と競争の結果が、残余需要曲線の位置であり、定義から他の産地品種銘柄の供給が増加すると、残余需要曲線 $D(p)$ は左方向にシフトする。



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対する単位当たりの概算金である。残余需要曲線 $D_d(p)$ は、

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、直

図7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¹⁵⁾。



a、bにおける供給曲線（限界費用曲線）上の縦の太線（ Q_{JT} 、 Q_{dT} ）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。ここでは、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。生産数量目標は、 $Q_{JT} + Q_{dT}$ となり、そのまま生産されとする。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_{dT} の受託を受け、売り切るため、図6のような、残余需要に対して独占としての最適供給量（ Q_d ）でなく、それを超えて供給する、最適価格より低い価格を設定することで、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（ Q_{JT} ）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）。価格（ p^T ）は、受託量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を下回っているが、図6の行政による生産数量目標の配分がないときの最適価格（ p ）を上回っている。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（ Q_{JT} ）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を設定できる。最大の利点は、生産数量目標によって、シェアを維持するとともに、売り切る量に受託量が絞られ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。

以上の検討を基に、行政による生産数量目標の配分がないと、どのような状況が生じるのか考える。他の条件が同じであれば、図6で示される状態に戻る。ただし、図6では、経済連が残余需要に関して独占として限界収入と限界費用を等しくする供給量（ Q_d ）であったが、少なくとも生産数量目標の下限量（ Q_{dT} ）を引き受け供給する必要がある。でないと引き受けられない量は直売され、その結果、直売生産者の供給曲線（ $S(p)$ ）をよりなだらかにし、残余需要曲線を左下方向にシフトさせ、設定価格が低下するとともに、供給シェアが縮小し、価格支配力が低下する。更に、ネットワーク内の生産者が作付けを増加すれば、価格を更に引き下げ、販売可能量（売り切れる量）を増加させて引受量を増やすか、あるいは、それを拒否し、結果として、直売生産者の供給を増やし、自己の設定価格の引下げを余儀なくするとともに、価格支配力を小さくするかの選択をしなければならない。このように、行政による生産数量目標の配分の廃止に伴い生産量の増加を招来すると価格が低下し、経済連

のシェアが小さくなり、価格支配力が弱くなる可能性がある。

この市場の需要は、総需要から他の産地品種銘柄の供給量を差し引いたものであるので、他の生産量が増加すれば、需要量の減少がもたらされる。その中で生産量の増加は、売り切るために価格の引下げを余儀なくされ、一方、自身の生産量の増加は他の市場における需要の縮小をもたらし、他の市場価格が引き下げられ、価格競争の引き金となる。

以上のように、国の需給見通しを基に、特に経済連は、産地品種銘柄について、販売ネットワークの生産者、直売生産者を通じた県内の生産量がいかにコントロールされるかによって、市場における価格支配力、価格主導力が影響を受ける。需要の減少の下で、国の需給見通しに反した生産量の増加は、価格の引下げを招き、県内生産者の経営に悪影響を与えるので、県当局と経済連の関心が一致する。これが、大方の県で、生産の目安を県内に示し、需要に応じた生産を進める取組みが行われることになった背景である。

次に、産地品種銘柄の市場の供給者として、その供給に関して意志決定を行う経済連や直売生産者がどのような影響を受けるか見てみよう。これまでのような各県に対する生産数量目標（需要量に関する情報）の提供がなくなったことによって、各産地品種銘柄の市場の支配企業である経済連にとって、基本的かつ不可欠な作業は、当該産地品種銘柄の需要と自らの残余需要の推計である。そのためには、毎年11月に国が示す翌年産のコメの需給見通し（全体の数量規模が明示される）から、他の産地品種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に関して見込みを立てる必要がある。図6で言えば、 $D(p)$ の推計である。次に、直売生産者の供給（価格や概算金の水準に応じて変化する）に関して図6の $S(p)$ を推測し、それを $D(p)$ から差し引いた自らの残余需要（図6の $D_d(p)$ ）を推測する必要がある。それを基に、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、参加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。一方、直売生産者は、当該産地品種銘柄の需要、経済連の供給（図6の Q_d ）、概算払と他の直売生産者の供給に関して予測することが必要である。

これまでと基本的に異なるのは、行政による生産数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・実行すれば済んだが、これらの情報は、これからはパブリックな情報でなく、私的情報となり、常に市場のプレーヤー間で情報の非対称な状態が生じ、不確実な条件の基に意志決定を行う事態に直面することである。これは、国も同じである。需要の価格弾力性が小さいコメについて、不確実性が高まることは、価格が不安定となることを意味する。

全体の利益と個人の利益のタームを使って言えば、個人の利益に基づく選択の結果を集計したものが全体の利益に影響を及ぼすプロセスは市場を通じるので、各プレーヤーが行う戦略的行動（自己の利益のみを最大化する行動）が介在することによって、全体の利益（需給と価格の安定）の実現に不確実性が高まる。

行政による生産数量目標（需要量に関する情報）の提供は、本来市場のプレーヤーの私的情報であるものを共有される情報とし、情報の非対称を是正し、予測の確度を高めるとともに、場合によっては予測することを不要とする。大方の県で、国が策定する需給見通しを基に、行政、JA生産者等関係者が参加して、県内で段階的に生産の目安を作成するシステムが採用されることは、行政による生産数量目標（需要量に関する情報）の提供が果たしてきた役割に代替する。特に、各県の経済連にとって、全体需要から他の産地品種銘柄の供給を差し引いた残余需要について、大方の県が生産の目安を策定することからより確度が高い推測が可能であり、また、少なくとも地域別に、更に地域の判断に委ねているものを含めれば生産者別にも示されることから、当該産地品種銘柄の需要から直売生産者の供給を控除した経済連の残余需要も同様に推測できる。

このように、県段階の取組みは、行政による生産数量目標の配分が果たしてきた役割に代わる面を持つが、基本的に異なるのは、産地品種銘柄の基礎的市場における需給と価格の安定を期するため、生産の目安という名目であっても、供給量を、国でなく、当該県内の行政、生産者団体、生産者等で構成される意思決定体として選択することである。

4 県段階の取組みの継続性

報道¹⁶⁾によれば、43道県において、農業再生協議会等がコメの生産の目安となる数量を策定し、更にその大部分において市町村等の地域の農業再生協議会に対し地域別にそれを示す方針のようである。生産者別については、地域の農業再生協議会の判断に委ねるとしているものを含め、大部分において実施される見込みであるとしている。

具体的な取組みを、山形県のケースについて、筆者が提供を受けた県農業再生協議会の資料（「平成30年産以降の需要に応じた米生産への対応方針」平成29年8月31日山形県農業再生協議会）によって見てみると、2016年7月に県農業再生協議会の中にワーキンググループを設置し、それ以降、生産者等へのアンケート調査の実施、各地域再生協議会との意見交換を実施しながら検討を行い、同年12月にワーキンググループが作成した「基本的考え方」をコメの部会である米政策推進会議を経て、協議会で決定。2017年に入って、具体的な生産の目安の算定方法、示し方等の具体的進め方について、更にアンケート調査、各地域農業再生協議会の意見聴取等を経、ワーキンググループが作成した対応方針について、8月の協議会で決定している。その骨子は、次のとおりである。

（1）方向性

以下の3つについてオール山形で取り組む

- ① 本県農業の基幹となる稲作経営の安定化を図る。
- ② 需要に応じた米生産を推進していく。
- ③ 食料供給県として消費者への安定供給の責任を果たしていく。

（2）対応方針

① 行政に代わる調整主体

- ・県や市町村に加えて関係団体も構成員となる県及び地域の農業再生協議会において、集荷団体や生産者等とともに、需要に応じた米生産を推進する。

② 生産数量目標に代わる数値の提示

- ・県段階（県農業再生協議会）においては、地域での需要に応じた米生産を推進するため、当面の間、県及び各地域の主食用米の「生産の目安」

の数値を算定、併せて、水田フル活用に向けた県全体の戦略作物等の作付方針・誘導方策を作成し、地域農業再生協議会に提示する。

- ・市町村段階（地域農業再生協議会）においては、県農業再生協議会から提示された「生産の目安」と、戦略作物等の作付方針を基に、構成員である認定方針作成者や担い手等と連携して水田でどの作物をどれだけ作付けするかを検討し、認定方針作成者や生産者別の「生産の目安」を設定、提示する。

③ 「生産の目安」の算定方法

- ・本県の「生産の目安」の数値は、平成30年産については政府が提供する全国の需給見通し等を基に、県産米の全国シェアを乗じて算定する数値とする。
- ・なお、平成31年産以降の算定方法は、全国の需給・価格動向を踏まえ、本県産米の在庫量、相対取引価格の動向、生産・販売戦略等も加味した上で引き続き検討していく。

ポイントは、「生産の目安」の策定は「当面の間」の措置であること、生産者別の「生産の目安」を設定、提示すること、30年産米についての県の「生産の目安」の算定はシェア割とするが、31年産以降については検討することである。更に、実効を期するため、生産の目安を達成した地域農業再生協議会等に対し、県の権限の範囲内で関連する補助事業の採択等に関しメリット措置を講ずることにしている。

この山形県の例では、「生産の目安」を設定するのは、「当面の間」としている。これには、おそらく国が生産数量目標の配分を廃止する中で、「生産の目安」としても県の関与の下で数量形式で示すことについて経過的な措置であるとの含意を持たせる趣旨と推測される。上で述べたように、県段階における「生産の目安」の設定は、県内の生産者の経営の安定に資するものであるが、第一義的には、特にJAが、生産数量目標に代わるものとして、経済連の販売ネットワークの外の生産者を含め「生産の目安」を示すことを要望してきたことによると考えられる。

国は、経済的インセンティブ手法によって「農業経営体が自らの経営判断に基づき作物を選択」させ、需要に応じた生産を達成しようとしている。しかし、

上で述べたように、それだけで個人の利益に基づく選択の集積が全体の利益を実現する保証はない。経済的インセンティブ手法は、設計上も執行上も、個々の地域や生産者についてきめ細かく事情を織り込むことには限界があるため、ある程度は一律的にならざるを得ない。経済的インセンティブ手法が需要に応じた効率的な生産に繋がり、生産調整の実効が上がるようにするための仕組みが必要となる。第2節の経済的インセンティブの制約条件を再掲する。

$$(8) \quad (p_1 y_1 - c_1) - (p y - c) + m \geq 0$$

1 単位の水田について、コメ以外の作物を作付けすることを選択する場合の経済的インセンティブが満たす必要がある条件である。水田によって、コメの収益性、コメ以外の作物の収益性が異なるので、同じ経済的インセンティブ m によって、どの程度の水田についてコメ以外の作物の選択させることができるかは個々の地域、生産者(同じ生産者であっても水田)ごとに見る必要がある。生産調整の数量を確実に確保するには、コメの収益性は地域ごとに平準化が進んでいるので、コメ以外の作物の収益性が低いケースを基準にインセンティブ水準を考えざるを得ないが、財政資金の効率的使用を考慮すれば、少なくとも平均的なケースとしないと社会的に受け入れられない。(8) の第1項の $(p_1 y_1 - c_1)$ 、コメ以外の作物の利潤を大きくするため、作物の選択、技術、販売等の面で関係機関の指導、JAの販売面のバックアップ等を受けながら取り組むことが重要である。国として、100万戸を超える生産者を対象に、財政資金を使って需要に応じた生産を効果的に誘導し、実効性を確保するため創案したのは、県における農業再生協議会を活用した取組みの推進であり、その必要性は継続していくものと思われる。

他方、県は、コメに関し、県産米の需要を確保し、価格や生産者の経営の安定を図ることが最大の関心事である。前節で見たように、当該産地品種銘柄の市場における需要を再掲すると、

$$(9) \quad D(p) = D^T - \sum s_k(p_k) (k=1, \dots, n, k \neq i)$$

である。今回の各県の取組みは、明示的な取り決めに基づいて実施されるものでないが、農業再生協議会の場合を活用した需要に応じた生産の取組みに関する国の指導、販売ネットワーク外の生産者にも示す生産の目安を策定に向けたJAの要請があったものの、他の県が同様の措置を採ることを所与とし、相互に独

立して県内関係者の協議を経た意思決定に基づく対応である。国全体のコメ需要が縮小した場合、他の県が見合って縮小されれば、少なくとも全体の縮小に見合う当該産地品種銘柄の需要は確保され、それに見合って生産を縮小すれば価格への大きな影響は避けられる。この各県の取組みの集合体から離脱する、すなわち全体の需要が縮小しても県全体として生産を縮小する取組みはしないことにすれば、他の県が見合って生産を縮小しても当該産地品種銘柄の需要も縮小し、生産を縮小しないことからの供給増加によって価格に悪影響をもたらすことは確実である。また、他の県による離脱を誘発すれば当該産地品種銘柄の需要を全体の縮小見合い以上に縮小する。特に、コメの需要の価格弾力性が小さいので、供給過剰を吸収するには大きな価格の低下が避けられない。従って、この取組みから離脱することによって、一般に、利益は得られない。各県が同様の措置をとることによって、各県とも利益が得られるので、それぞれの県は措置を講ずることにコミットし続けることが利益となる。

また、各県でこの取組みが行なわれることによって、最も大きい利益を得るのは、各産地品種銘柄の市場で支配企業の地位にある経済連である。よって、JAの立場からは、今回の県の取組みが続くことが望ましいし、自らも、県、地域段階の農業再生協議会のメンバーであるので、県における措置は継続的に実施される可能性が高いと考えられる。

5 終わりに

筆者は、2013年に、政府が30年産米以降の行政による生産数量目標の配分の廃止を決定した後、その含意や影響について分析してきた（田家2014、2016）。そこにおいて、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、県、市町村の協力を得て、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、産地品種銘柄に関する対応を主体的にリードすることが重要であることを指摘してきた。

繰り返し述べているように、結局は、JAは行政に働きかけ、県の主導で、行政、生産者団体等関係者による検討が行われ、大方の県において、農業再生協

議会の場合等において、国が示す需給見通しを踏まえ、生産の目安を策定し、更に地域ごとに示す取組みが実施されることになった。JAが水田における作物の選択、特にコメ以外の作物の選択に関与する力が乏しいので、このような県が主体となって取組みを構築する結果になったことはやむを得ない。このシステムにおいて、コメ、コメ以外の作物の営農指導や販売に力を発揮し、需要に応じた効率的な生産にリーダーシップを発揮することを期待したい。

筆者も、山形県、京都府、新潟県、更に、山形市、京都府京丹後市、兵庫県豊岡市の担当課長さんからお話をお聞き、又は資料の提供を受けた。ヒアリングした内容を踏まえた報告は、別な機会に譲るが、コメの生産調整の問題に関しては、いずれの県、市はしっかりとした構えをもって、生産者、生産者団体等と密接に協議し、コンセンサスに到達した経過が窺えた。

県における取組みは、生産調整の性質やコメ市場の構造からもたらされる国、県、JAにとっての課題に応えるものであり、それぞれにとって便益が生じるので、一過性でなく、継続性を持つと考えられる。

大方の県においては、そのほとんどにおいて、生産者まで生産の目安が示される公算が強い。フリーライダーの出現を防止し、需要に応じた生産の実効を期するためである。県における取組みが、行政による生産数量目標の配分に代わる役割を果たすことが期待されている。だとすれば、今回の見直しの意義はどのように考えられるか。第1は、政策手段において経済的インセンティブ手法主導型に転換したことである。第2は、国の需給見通しの下であるが、コメの基礎的市場である産地品種銘柄の市場において、供給量を当該産地で決定することになることである。これに伴い、そこにおける支配企業である経済連の役割が重要となることである。その意味で、19年産米限りの措置となった「農業者・農業者団体の主体的な需給調整システム」の再構築を目指す試み（再チャレンジ）とも言うことができる。いずれにしても、今回の見直しが特にコメ市場にどのような影響をもたらすか、引き続き調査研究を行なうこととしたい。

なお、お忙しい中、ヒアリングに応じて頂いた山形県、山形市、京都府、京丹後市、兵庫県豊岡市の担当課長等に有用な情報を頂き、お礼を申し上げたい。また、日本農業研究所において、小澤健二研究員を主査として今回の見直しに関して研究会を開催しており、そこでの講師方々の話やそれを巡っての委員に

よる議論を、執筆に当って参考とさせて頂いている。

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
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press
- Sandler, T. (1992), *Collection Action*, The University of Michigan Press
- Scherer, F. M. (1980), *Industrial market structure and economic performance*, Houghton Mifflin Company
- Scherer, F. M. and Ross, D. (1990), *Industrial market structure and economic performance*, Houghton Mifflin Company
- 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—」『立法と調査』No. 354
- 佐伯尚美 (2009) 『米政策の終焉』農林統計協会
- 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の特性」『農業研究』第28号135-165頁
- 田家邦明 (2016) 「30年産米からの生産調整の見直しとコメ市場について」『農業研究』第29号181-227頁
- E. H. チェンバリシ (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
- 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
- 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頁
- 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 (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

注

- 1) 食糧法では、2004年の改正によって、法定されていた国→都道府県→市町村→生産者という行政による生産数量目標の配分は廃止され、生産調整方針につき農林水産大臣の認定を受けたコメの生産出荷団体等がその方針に参加する生産者に対して生産数量目標を配分する仕組みとなっている。ただし、この改正後においても、需給均衡の実効を確保するため、生産調整に関する通達によって、「需要量に関する情報の提供」として国→都道府県→市町村のルートで提供され、事実上の行政による生産数量目標の配分が行なわれていた。

2011年度からの農業者戸別補償の実施に伴い行政による生産数量目標の配分が復活しているが、現行の生産調整に関する通達（「需要に応じた米生産の推進に関する要領」）において、国→都道府県→市町村への生産数量目標の配分に関して、農業者戸別補償が実施される以前の「需要量に関する情報の提供」なる文言が「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」と改められ、食糧法の規定と整合性が確保されるような取り扱いが行なわれている。ただし、生産者の段階では、「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」でなく、食糧法に基づき、生産調整方針につき認定を受けた生産出荷団体等によって生産数量目標の配分が行なわれている。

現在実施されている「行政による生産数量目標の配分」は、正確に言えば「生産数量目標（需要量に関する情報）の提供」であるが、記述に当たってはそれ以前の「需要量に関する情報の提供」を含めて「行政による生産数量目標の配分」としている。

- 2) 直近のものは、「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）
- 3) 単に、今回の見直しが農業者戸別補償の廃止に伴い不要となる行政による生産数量目標を廃止するためだけであれば、農業者戸別補償実施前の「需要量に関する情報の提供」に復することで足る。
- 4) 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）
- 5) 「水田フル活用について～米政策の見直しをブレずに着実に実施します～」
- 6) 集合行為は、ある成果を実現するために2人あるいはそれ以上の者の努力が必要であるときに生ずると定義されている（Sandler1992）。
- 7) 「所与として」（given）なる文言は、経済学においては自分の行動如何にかかわらず他の者の行動には影響しないと推測することを表現し、この推測をNash conjecture（ナッシュ 推測）という。フリーライダーは、他の者の行動に関しナッシュ推測をすることから生ずる。
- 8) ある者の行動が、効用や利潤のタームで、補償なしに他の者の厚生に影響する場合、外部性が存在するとされている（Sandler 1992）。
- 9) 生産調整当局が用いている需要量推計の経済分析については、田家（2015）参照。陽表されていないが、各年産についての需要関数が存在しており、その上で実現した需要量（前提として対応して実現した価格が存在）を被説明変数、年産 を説明変数として回帰式によって、推計式を導出し、年産 を外挿して需要見込み量を推計している。陽表されていないが、それに対応する価格は、趨勢的に下がることが前提となっており、従って、価格を維持するためには、推計式によって導出される水準より需要量は少なく設定する必要があることを指摘している。

- 10) 農林水産省資料「米をめぐる資料」(平成29年8月)
- 11) 持田(1966, 1970)は、チェンバレン(1966)の「全体は多数の供給者をもった単一の
大市場でなく互いに関係のある複数個の市場—そこでは一人の供給者(銘柄)ごとに
一つの市場がある—のネットワーク」という記述を引用して、コメの銘柄から成る市
場を捉えている。
- 12) Scherer(1980), Church and Ware(2000), Carlton and Perloff(2005)などを参照。
- 13) Scherer(1980), Scherer and Ross(1990)は、40%の市場シェアを持つ単一の企業を支配
企業としている。
- 14) 詳細は、田家(2016)参照。
- 15) 生産者の限界費用曲線と生産量目標が交わる点で、残余需要曲線が屈折するが、議論
に影響しないのでこれを無視している。
- 16) 2017年10月19日付け日本農業新聞