

平成30年産米からの生産調整の見直し：再考

田 家 邦 明

目 次

- 1 はじめに
- 2 事例研究—山形県と新潟県
- 3 新潟コシヒカリと米市場
- 4 終わりに

1 はじめに

この小文は、米の生産調整に関し、平成30年産米から、行政による生産数量目標の配分を行なわないで、国が示す需給見通しを基に、各県の行政、農業団体等からなる県農業再生協議会で生産の目安を定め、それに沿って需要に応じた生産を行うスキームに移行したが、2県のケースに即して、改めてその含意を考えることを目的とする。

筆者は、田家（2016, 2017）において、この見直しの含意と米の市場にもたらす影響の可能性について分析を行った。特に、田家（2017）では、県農業再生協議会において、国の需給見通しを踏まえ、生産の目安を設定し、米の生産を進めるスキームの意義や効果について、産業組織論の支配企業及び縁辺競争企業のモデルを使って分析した。田家（2017）においては、山形県のケースを基に、スキームの持続性について評価した。

しかし、全国の平成30年産米の作付動向を見ると、突出して作付面積が増加した県もみられた。米の需要に応じた生産の必要性について認識されながらも、それぞれの県における米の生産販売状況等を反映して、「需要に応じた生産」の理解や「生産の目安」の位置付けも一様でなかったことが推測された。

その後、令和2年産米が価格低下に転じたことを契機とした令和3年産米の戦

後最大規模の転換を経て、生産調整当局が当初意図した方向に沿って各県の推進体制が揃ってきたように見える。すなわち、初年度目の平成30年産米の作付けが18千ha増加したが、作柄の不良で需給の失調が回避されたため、価格の低下を招かなかった。需要量の減少は続いたが、令和元年産米、2年産米は、需要量の減少に見合って作付け転換が進まなかった。折からのコロナ禍によって外食需要が減少し、民間在庫が増加し、それまで比較的堅調であった米の価格が令和2年産米の期初から下がり続けた。このため、令和3年産米について過去最大の転換が必要となり、農林水産大臣の「オールジャパン」の取組みを要請する談話が出され、追加的財政措置を伴って、転換が進められた。令和4年産についても作付け転換が進み、価格も回復基調に転じ、令和5年産米についても需給や価格の安定が見込まれる生産となった。

現在のところ各県の農業再生協議会による生産の目安を通じ推進を行うスキームから離脱しようとする県は見受けられない。この6年間の経過に照らしても、米の需要の減少が続いており、その下で、安定した価格で売り先を確保し、稲作経営を持続させるためには、国の需給見通しに基づいて需要量を協調してシェアしていくことが望ましいという認識が行政、農業団体等に共有されてきていると考えられる。

これを支えているのは、各県の行政当局が中心となってスキームを動かしていることがあるが、加えて、今回と同じように、行政が生産数量目標の配分を行わないことによる生産調整の見直しを試みた平成19年産米の当時と比べ、インセンティブとしての財政措置が規模、単価、内容面で多様な作物の選択に対応できるように充実したものとなっていることがある。

集行行為やコモنزの問題（共有資源の管理）を分析したOlson(1965)によれば、集団の規模が大きくなると、集団の共通の利益に沿って行為するように大集団の成員を導く強制あるいは外部的誘因が存在する場合を除いて、集合財は供給されない。

この議論を引用して、Ostrom(1990)は、一旦財が生産されると集合財の便益から排除されることができない人はその財の供給に自発的に貢献するインセンティブを持たない、すなわち、ある人が他の人によって供給される便益から排除されることが不可能なときはいつも、各人は結合的努力に貢献する動機付け

はなされず、他の人の努力にフリーライドする動機付けがされ、すべての参加者がフリーライドを選択すれば、集合的便益は生産されないという趣旨のことを記述している。

全国津々浦々で、地理的自然条件が異なる下で、規模も様々に、多様な品種によって米が作られ、生産者の数は優に100万戸を超え、原子状態で存在する。いかに大規模な生産者といえども、全体供給量から見れば極微細な存在であり、生産量も極微小である。米の生産者は、Ostrom(1990)のフリーライダーになる志向を持つ。これは、個人単位でも地域単位で生ずる。

自己の生産量の縮小をするかどうか、またはその程度にかかわらず、供給量の調整による価格はすべての生産者が享受する。逆に言えば、自分が減少させても、他のすべての人が減少させないと便益が享受できないので、その保証がない下では、自発的に減少しようとしなない。従って、Olson(1965)及びOstrom(1990)が主張するように、強制又はインセンティブ手段が講じられないと、いかなる単位の生産者の集合において、個々の生産者にとって便益を受けとることが不確実であるものに対して、機会費用を負担することが確実な生産量の削減を自発的に実施しようとしなない。強制や共通の利益のために個人に行動を行わせるための工夫がない下では、合理的で自己本位の個人は共通の利益や集団の利益のために行動しようとしなないと指摘していることが当てはまる。

さらに、Olson(1965)も、人の行動に関して、経済的誘因が唯一の誘因でなく、「名声、尊敬、友情および他の社会的・心理的目標を獲得したいという欲望によっても動機付けられている」とし、集団的利益の達成に個人を貢献させる経済的誘因が存在しない場合でも、それにもかかわらず、そのような貢献を行うに到る社会的誘因が存在する」可能性を指摘している。行政による生産数量目標の配分という形式での国からの要請に応えることは、多分にこのような機能を持っていたと考えられる。

これまで、国の需給見通しを踏まえた県農業再生協議会による生産の目安によるスキームによって生産調整が大筋として動いているのは、Olson(1965)及びOstrom(1992)のいう規模の大きい集団で集合行為が成立する、強制、インセンティブ、社会的誘因という面で、行政による生産数量目標の配分に代替する役割を果たしていると考えられる。

集合行為をめぐるこれらの先行研究は、目標配分に頼らずに「農業経営体が自らの経営判断に基づいて作物を選択できる環境を整備する」という、今回の見直しに関する国の考え方と、「規模の大きい集団」をはるかに越える群において米の需要に応じた米生産による需給と価格の安定という目的とを両立させることが難しいことを示唆している。

この観点から、この小文で取り上げる2県の対応の経緯を眺めると興味深いのが、集合行為論との関連については、別途の機会に譲り、ここではこれ以上言及しない。

平成30年から6年経過したが、生産調整の見直しがどのように受け止められ、どのように具体的に実施されたのか、2県の取組みに焦点を当て、概観する。この2県は平成30年産米の見直しについて、日本農業研究所において研究会を開催した際、ヒアリングに招いた県であったが、県農業再生協議会による生産の目安のスキームについて対照的な対応を行った。この2県の取組みの経過を追うことによって、いずれの県においてもそれぞれの米を巡る事情を反映して、「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」ことへの理解と取組み方が様々であったことが示唆される。

この小文は、次のように構成される。第2節で、山形県、新潟県のケースを取り上げ、推進方針や推進状況をレビューし、それぞれの県の米の生産流通状況や展開方向を反映した方法が採用されていることを示す。第3節で、垂直的差別化製品モデルを使って、市場のメカニズムがコシヒカリのような品質の高く全国的に流通する米の需要に応じた生産に与える影響を分析する。第4節で、米の需給及び価格の安定の観点からは、生産調整を見直した効果が必ずしも明確でないことを指摘して締めくくる。

2 事例研究—山形県と新潟県

平成30年産米以降の生産調整の見直しは、2013年12月、農林水産省が『農林水産業・地域の活力創造プラン』（2013年12月10日付け「農林水産業・地域の活力創造本部」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）を公表したことに始まる。そこ

で、「5年後を目途に、行政による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よう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む」とされた。

更に、2014年から2015年にかけて開催された産業競争力実行実現点検会合（農業分野主査 三村明夫）において、平成30年産米を目途にした生産調整の見直しに向けた環境整備について農林水産省が説明し、具体的な実施に向けたアクションプログラムが了解された。2017年6月9日に閣議決定された『未来投資戦略2017』において米政策改革に関して、行政による生産数量目標の配分は2018年産から廃止するとされ、同年産米から実行されている。

上述した2015年1月の産業競争力会議実行実現点検会合において実行プログラムが説明されている。大体の県で、27年産米から29年産米について国が県別配分に採用した方法（機械的な各県の前年産米に係る生産数量目標のシェア割）に準じて、農業再生協議会で国が示す需給見通しを基に需要実績シェアによって県の生産の目安を設定し、地域別の生産の目安を設定し、それを地域農業再生協議会に示す方法が採用された。しかし、一方には、それと無関係に全体需要でなく自県産米の販売見通しに従い目標を設定しそれすらも大きく上回って生産が行なわれた県もあった。

平成30年産米以降の推進に当たって、生産調整当局は、各県の見込みを定期的に報告させ、地方農政局等を通じて、それぞれの県の生産が、国の需給見通しに沿ったものとなるように細かく誘導を行なった。特に、民間在庫が積み上がり過去最大規模の転換が必要となった令和3年米については、令和2年産米のスタートから始まった価格低下が一段と進行したため、2020年12月に大臣談話を発出し、オールジャパンの立場から、各県に全国需要量に需要量シェアを乗じて生産の目安を設定することを要請した。

その結果、令和4年産米から価格は回復基調に転じた。総じて言えば、国から県に生産数量目標の配分のような数字が示されなかつただけで、生産の目安という形式で、地域又は生産者に提供され、同時に、農業団体主導の生産調整に踏み切ったもののその直後に頓挫した平成19年産米当時の水準及び財政規模を大きく上回る、水田活用の直接支払交付金等のインセンティブ措置が実施さ

れたことがあいまって、平成19年産のような方針の変更を余儀なくされる事態は避けられ、現在まで推移している。

表1に、平成30年産米以降の全国及び主要県の主食用米の作付面積の推移が示されている。上で述べたように、平成30年産米からいきなり主食用米作付面積が増加し、県別には、2県が突出し、この2県は、上で記述した令和3年産米について全国的に戦後最大の作付け転換が行われた際減少したが、それでもスタート直前の平成29年産米の作付面積を上回っている。

米の価格（相対取引価格）の推移を見ると、近年では平成26年米を底にして平成27年産以降上昇に転じ、令和元年産米まで年々高くなった。令和2年産米が令和元年産米より400円程度低くスタートし、月を追うごとに低下し、8月には期初から1300円程度ダウンし、令和3年産米の価格は一段と低下した。平成29年産米までの生産調整の深掘りと平成30年産米の不作によって、民間在庫の積み上がりや抑えられたことが、コロナ禍による外食需要によって需要量が大きく縮小するまで、需要量の縮小に見合った作付面積の縮小を遅らせる結果となった。

表1 主要県の主食用米作付面積の推移

(ha)

年産米	平成29年	平成30年	対29年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年	令和5年
全国	1370000	1386000	16000	1379000	1366000	1303000	1251000	1242000
北海道	98600	98900	300	97000	95300	88400	82500	82200
宮城	63500	64500	1000	64800	64500	61000	57000	57200
秋田	69500	75000	5500	74900	75300	71400	69100	69900
山形	56400	56400	0	56900	56500	54900	52700	52400
新潟	100300	104700	4400	106800	106700	101800	99900	100600
富山	33300	33300	0	33300	33200	32200	31300	31200
石川	23200	23200	0	23200	22600	21400	20700	20800
福井	23300	23600	300	23600	23300	22500	21600	21500

5年産米は9月15日現在

具体的事例として、山形県と新潟県について取り上げる。この2県を選んだのは、平成29年に、筆者が属する日本農業研究所で実施していた研究会（「米政策の見直しに関する研究会」—小澤健二研究員主査、報告書「米政策に関する

研究」2018参照。以下「研究会」という)において、両県の担当課長を招き、平成30年米以降の方針について説明して頂いており、このためスタート時点のそれぞれ県の取組みの考え方について予備知識があり、その後の経過についてある程度推測が可能であったためである。

研究会に両県をお招きしたのは、山形県については、著者がかって県庁に出席したことがあり、その際に生産調整を担当していた縁があったことによる。スタートする前の県内市町村担当者を集めた方針決定プロセスの会議で話をする機会を頂いたり、スタートしてからは節目々に状況を教えて頂き、直近には2023年9月に県庁を訪問し、この小文を書くに当って、これまでの経過を改めてヒアリングした。

新潟県については、研究会の座長の小澤主査が永らく新潟大学に勤務されていたこともあり、県庁の担当者に知己の方がおられたことによる。スタートしてからは、直接話を聞く機会がなかったが、新潟県のホームページに全過程とは言えないが、米に関する関係者で構成される会議に提出された資料が掲載されており、それを読むことによって経過が窺える。伊藤(2018、2019)に県内の各地域の取組み状況が報告されている。

両県は、東北と北陸にブロックが分かれるが、隣県であり、いずれも米の主産地県である。特に、山形県は、新潟県の魚沼産コシヒカリを目標につや姫のブランド化を目指している。凶らずも、両県は、行政による生産数量目標に代るものとして、国が期待した農業再生協議会による生産の目安について、以下で述べるように対照的な位置付けを行ってスタートした。

I 山形県の対応

まず、山形県の対応を見よう。2016年7月に県農業再生協議会の中で設置したワーキンググループを中心に県内生産者へのアンケートも実施するなどして関係団体等の意見を取りまとめて行き、2017年8月に同協議会で決定した「平成30年産以降の需要に応じた米生産への対応方針」に従い、一貫して推進が図られている。その骨子は、次のとおりである(田家2017参照)。

(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、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。

④ 需要に応じた米生産の実効性の確保

・ 実効を期するため、生産の目安を達成した地域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としている。

このような方針に基づき、各年産米についての県農業再生協議会において生産の目安を設定し、さらに市町村段階の生産の目安を、算定要素を使って算定し、通知している。ちなみに、令和5年産米については、県段階の「生産の目安」の算定は、次のように行われ、528000トンとされた。

- ・政府の「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」で示された5年産の主食用米等生産量669万トンに、全国の需要実績に占める県産米のシェア(≈4.78%)を乗じた数量を基礎とする、
- ・ブランド化戦略推進本部において決定された「つや姫」のブランド化による需要増に対応した数量を加算する、
- ・米の需要減少トレンドに加え、新型コロナの影響による民間在庫の状況を踏まえ、主食用米を一定量減産し、農家所得を確保しながら主食用米以外への作物作付けを促進する。

令和5年米までの実施状況は、表2のとおりである。なお、平成29年米の作付面積は、56400haであったので、平成30年産米の生産の目安は若干上回ったものの、実績においては同じであった。

表2 山形県における生産の目安と実績

	生産の目安		実績	
	生産量(t)	面積(ha)	生産量(t)	面積(ha)
平成30年	337,160	56,666	327,100	56,400
令和元年	343,000	57,550	356,800	56,900
2年	341,000	57,215	351,400	56,500
3年	333,500	55,769	343,700	54,900
4年	317,300	53,060	313,700	52,700
5年	316,100	52,860	—	52,400

注：5年産米は9月15日現在

このように、県及び地域の農業再生協議会が設定する生産の目安を、行政による生産数量目標に代わるものであるとの一致した認識に基づいて、実効性がある生産調整が行われているのは、次のような背景があると考えられる。

コシヒカリに並ぶ銘柄で県産米の柱であったササニシキが凋落し、それに代わるものとして、はえぬき、どまんなかの2品種を開発し、その普及を図ってきた。はえぬきの作付面積が拡大したが、業務用米主体に需要され、家庭用の需要は拡がることなく、ブランド米として流通しなかった。これは、生産者団体が、多分に独自に販売先確保をしないまま大手卸売業者に販路の確保を委ね、そこが全国に展開する大手量販店の業務用原料米として供給し、取引関係が固定した。このため、ブランド米を創出するため、つや姫を開発したが、はえぬきの轍を踏まないように、県と経済連が卸を通さず、直接都内の小売りを一軒一軒訪問し販路を見つけ、販路が確保される量に応じて生産を拡大する戦略を採用した。県が認定する生産者に限って種子を提供するとともに、こだわり米として高い価格が得られるように特別栽培米とした。認定生産者は毎年公募している。着実に、販路の拡大しながら、それを限度として供給量を確保することによって価格を維持してきている。北海道米のゆめぴりかとともに、ブランド米創出の成功例として、注目を集めている。現在は、平成29年に投入した雪若丸についても、同様な手法によって作付面積の拡大を図っている。

農業再生協議会による生産の目安によって推進を図るスキームの実効性を確保する手段の一つとして、毎年産米について行われているつや姫の生産者認定、雪若丸生産組織の登録の募集において、認定及び登録要件の一つとして、つや姫については「県農業再生協議会及び地域農業再生協議会が提示する「生産の目安」に基づく需要に応じた米生産に協力していることを確認する」、また、雪若丸については「生産組織の構成員すべてがこれを満たしていることを基本とする」旨設定している（令和5年産「つや姫」生産者認定は、4894（4871）人・組織（うち新規206（138））、面積10048（9944）ha（うち新規178（207）ha）、かつこ内は4年産米）。

はえぬきのように太宗が業務用米として販路が特定されており生産を拡大しても新規に需要を求めることが難しいこと、つや姫や雪若丸のようにむしろ供給を絞って価格を維持することを戦略としていることから、農業再生協議会が設定する生産の目安をキチッと守り需要に応じた生産を行う方針が生産者に受け入れられていると考えられる。

また、生産の目安が生産者まで示されているので、地域によってこれまで続

いてきた「とも補償」が維持されており、需要に応じた生産に寄与している（同県担当者）。

II 新潟県のケース

次に新潟県を取り上げる。ここで記述する内容は、上で述べたように、2017年7月に県庁の担当課長から説明頂いた内容及びその際の資料とともに、全部でないが各産米についての方針を検討する行政、農業団体等の代表者から組織された「米政策検討会議」等に提出された資料のうち県庁のホームページに掲載されているものによる。

2016年12月に設置された「30年以降の米政策検討会議」で2017年5月の合意した「30年以降の新潟米生産の方向性」（新潟米基本戦略）等に沿って推進する。そのポイントが次のとおりである。

- ① 農林水産省の「平成30年以降の米政策のイメージ」に沿って、生産者や集荷業者が、自らの経営判断や販売戦略等に基づいて、どの銘柄をどれだけ作成するかを決められる環境整備をする（前述の未来投資戦略2017の「米政策の改革を着実に進めることにより、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」を援用したものと考えられる）。
- ② 県農業再生協議会で生産の目安は設定しない。達成する責任が生ずるような含意があるので、生産の目安という文言は使用せず、県庁が見通しである生産目標を、主食用と非主食用を区分して示す。
- ③ コシヒカリは家庭内消費が中心であり、その需要の減少に見合った生産を行う。一方で、良食味高品質米を確保する。
- ④ 県全体の目標の設定の考え方として、コシヒカリについては、家庭内消費が主体であり、一定の価格維持の観点から、家庭内消費トレンド（出荷量を年2.0%縮小）に応じて目標を設定。
- ⑤ 地域再生協議会へは目安を提示しないが、達成を前提としない（市町村の要望）機械的に計算した数字（生産目標を検査数量で按分）を示す。これを、参考として、地域協議会が生産目標を設定する。
- ⑥ 農業者への提示は、地域再生協議会に委ねる。

表3 新潟県産コシヒカリの生産目標

(トン)

	現状 (H28) 推計	参考 (H28)	目標 (H32)
主食用米	448100	450000	440500
コシヒカリ	332000	319000	306000
一般	239500	230100	220700
魚沼	56500	54300	52100
岩船	17800	17100	16400
佐渡	18200	17500	16800

この方針のポイントは、

- 「農業再生協議会で県全体の生産の目安を設定し、地域再生協議会に対し、それを分割して生産の目安を示し、地域協議会は生産者に生産の目安を示す」ような方法はとらない。
- 県の生産目標は、県が設定した現状（平成28年推計）を基に平成32年を目標年とする目標からの参考値が使われ、国全体の需給均衡を分担するという性格のものでない。
- 県が地域別に示す目標数量には拘束されずに、各地域は需要の裏付けのある数量を把握し、それを基に生産目標を設定する。従って、県の生産目標でなく、地域の生産目標を合計した数量によって、県全体の生産が行われることになる。

上記④及び⑤の目標の設定の考え方にに基づき、流通ベース（飯米・縁故米が除かれる）で生産目標が設定された。説明を受けた際、担当課長から、かねてからコシヒカリ偏重の是正に取り組んでいるが、必ずしもそれが進んでいないというお話があった。同県においては米政策イコールコシヒカリ対策であるので、コシヒカリ偏重の是正という方針を軸に検討されたことが窺われた。だから、品種別にも生産目標を設定されたと思われる。

各県のように、県農業再生協議会で生産の目安を設定し、さらに地域別の生産の目安を地域農業再生協議会に示す方式をとらなかったのは、コシヒカリを計画的に減少させる目標に合意を取り付け、それを地域で取り組ませるため、

県主導と受け止められる「生産の目安」という言葉を使うことなく、地域で生産目標を設定させ、それで推進することにしたと推測された。

研究会での説明が終えられたら、すぐに帰県され、その足で個別の農協と打合せが予定されていると言っておられていた。密接に農協や市町村の実務者と打ち合わせておられる様子であった。JAえちご上越の取組状況を調査分析した吉田（2020）によれば、同JAは、平成29年産米に対して令和元年産米のコシヒカリの作付面積を1016ha(対平成29年産米84.7%)減少させているように、県の方針に沿った対応しているものもあったことが窺われる。

ここで、コシヒカリの生産流通の状況やその特性を説明しておく。農産物検査結果によれば、1万トン以上受検している県は22県に上っている（令和3年産）。相対取引価格を見ると、魚沼コシヒカ리를最上位とし、次に、岩沼・佐渡コシヒカリ、一般新潟コシヒカリが続いて、次に、富山コシヒカリ等の北陸産コシヒカリが続き、次に福島コシヒカリ、関東のコシヒカリ等のその他の県のコシヒカリがほぼ同水準で並んでいる。このように、コシヒカリの市場で、トップ4は、新潟県産で占められている。農産物検査で見ると、新潟県産のコシヒカリは、ここ数年、全体の21～2%のシェアを持つ。

新潟県産コシヒカリの特徴は、これらの分化は産地により区分されており、同一地域に重複的に存在しない。流通範囲も、全国に及んでいる。公益社団法人米穀安定供給機構による『POSデータによる米の価格・販売等の動向2016年度版年報』（「POSデータ」という）によれば、各ブロック（北海道、東北、関東、京浜、北陸、東海、近畿、中国四国、九州）において、魚沼コシヒカリ、新潟コシヒカリが販売されている。北海道、京浜を除き、それぞれのブロックでもコシヒカリが生産されているのにかかわらずである。

新潟県産コシヒカリの検査数量を分母として、毎年9月に全農新潟県本部主催の卸を招いた新潟米懇談会（『月刊米と経済』各年10月号参照）で示された販売計画数量を分子として計算される数値を、仮に、経済連のシェアとすると、29年産米は65.2%、令和4年産米で50.4%となっている。吉田（2020）によれば、JAえちご上越（一般コシヒカリ地区）の直売率が26年産米で10.9%であったものが令和元年産は51.7%に上昇している。

新潟県については、表1のとおり、平成30年産米について、平成29年産米に

比べ4400ha作付け増加し、令和元年産米はさらに増加し、2年産米は維持され、3年産米は全国過去最大の転換を要したことからそれに同調し5千ha減少させ、4年産米も縮小した。

表4 新潟県米生産状況

(ha)

産米	主食用米	対前年	加工用米	米粉用米	飼料用米	WCS	輸出用米	全国主食用米
29	100300	4475	6989	2416	4178	370		137.0万
30	104700	4400	7851	1932	2908	386	866	138.6万
元	106800	2100	5626	1405	2213	383	777	137.9万
2	106700	▲100	5056	1695	1876	370	1134	136.6万
3	101800	▲4900	7097	2145	3768	400	1497	130.3万
4	99900	▲1900	7627	2285	4578	433	1513	125.1万

注：29年産米の対前年の欄は、対目標（面積換算）である

表5 新潟産コシヒカリの相対取引価格

	27年産	28年産	29年産	30年産	元年産	2年産	3年産	4年産
全銘柄	13175	14307	15595	15688	15716	14529	12804	13857
新潟一般	16186	16157	16924	17042	17391	16490	15583	16563
魚沼	20442	20434	20782	21147	21009	20336	20428	21014
佐渡	16600	16968	17389	17520	17993	17077	16183	17048
岩船	16628	16834	17351	17460	17984	16969	16055	16947

注：4年産は、出回り～7月

以下、各年産に即して、公表されている会議資料から、その後の経過を見る。

(1) 平成30年産

各地域が設定した平成30年産米作付目標は、県にとって予想外の事態でなかったのではないかと推測される。というのは、行政による生産数量目標の配分の下であったが、平成29年産米についても目標に対して5千ha近くの過剰作付けが発生しており、その解消に向け働きかけてきた経緯があった。中期計画について合意されており、それに沿って、県の生産目標を設定し、拘束力なしという留保付きであったが各市町村に県の生産目標を按分して示していたのにかかわらず、平成29年産米より、さらに作付面積が増加したからである。

伊藤（2018）が動きを報告している。県は戦略で示した方針に従い、平成32年産米までの中期的な生産目標に至る中間目標52万7千トンを生産目標として設定し、また、戦略の考え方に従い、これを基に達成を前提としない機械的に算出した数字を地域に示した。ところが、各地域が設定した目標数量の合計は54万5千トンとなり、この数字によって平成30年産米の作付けが行われた。ただし、伊藤（2018）によれば、実際の作付けは、地区によって目標より減らしたケース、目標から更に増やしたケースがあった。その結果、県全体として、平成29年産米に対し、4400haの作付け増になった。

県議会や市町村議会において、このままでは過剰によって値崩れすることを懸念し、県や行政が先頭に立って生産調整を推進すべきであるという発言も見られた（2018年12月新潟県議会定例回産業経済委員会12月12日小野峯生委員、2018年9月村上市議会第3回定例会9月5日小林重平委員参照）。

（2）令和元年産

令和2年産の米政策検討会議（第1回2019年10月31日及び第2回11月22日）の資料に、令和元年産取組み状況が報告されており、この項は、これらを参考としている。

結果的に、県庁の生産目標（532200～541900トン）に対し、生産実績（推計）は581000トン（対30年産米102.2%、面積換算で2100ha増加）となった。県は決して手を拱いてはおらず、2019年の年明けから、需給緩和のおそれがあるとして、需要の裏付けのある生産量にするように、北陸農政局と連携し、地域農業再生協議会との意見交換を行うとともに、繰返し主食用米需要等の精査等の依頼、主食用米からの転換の検討等を依頼する等協議会に働きかけを行なっている。また、「農家のみなさん 令和元年産の新潟米生産について考えてみませんか」との呼びかけを新聞に広告掲載し、また、ラジオを活用した広報が実施された。そこでは、令和元年産の需給見通しとして翌年の6月末の民間在庫が増加することが強調された。

令和元年産について、地域農業再生協議会が目標設定に当たって用いたデータに関してアンケート調査を行った結果が掲載されている。集荷業者等からの需要量を積み上げた地域が増加している。

表6 令和元年産主食用米の目標設定に用いたデータ（複数回答）

目標設定に用いたデータ	主食用米	
	令和元年米	平成30年米
集荷業者等からの需要の積上げ（認定方針作成者の販売計画等）	25	15
県の生産目標の市町村別内訳	13	12
平成29年産までの生産数量目標	10	17
過年度の需要実績	8	2
その他（国方針、平成30年産米実績積み上げ）	5	5

出典：「令和2年産の米政策検討会議（第1回）資料」から転記

注：平成元年産米は38地域、平成30年産米は39地域

元年産米の取組みの評価として、多くの地域で需要を積み上げた目標が設定され、また、書面による事前契約などの需要の裏付けのある米の割合が6割程度になる一定の成果があったのではないかとされた。

表7 地域協議会における令和元年産の作付実績（増加理由）

理由	回答数
実需ニーズを踏まえ認定方針作成者等が主食用米の確保に努めたため	17
主食用米の価格が高く生産者の生産意欲が高かったため	7
その他（隣接協議会管内のほ場整備により地域間で作付け調整が行われた等）	2

出典：同上資料 注：主食用米の作付けが前年に比べ増加（1%）した協議会20が調査対象。

表8 地域協議会における令和元年産米の作付実績（減少理由）

理由	回答数
担い手不足等により主食用米の生産に限界	8
加工用米等の非主食用米や麦・大豆等の需要に応えるため作付けを誘導	6
価格下落のリスクヘッジや需要の裏付けの無い米の販売先確保のため備蓄米に転換	0
その他（基盤整備）	2

出典：同上資料 注：主食用米の作付が前年に比べ減少～前年並みになった協議会14が調査対象

会議資料には、コシヒカリの生産状況が次のとおり報告されている。

表9 コシヒカリの生産状況（推計）

（トン；％）

	生産実績（推計）				県目標	
	H30年産	R元年産	前年差	前年比	R元年産	目標差
コシヒカリ	328400	328000	▲400	99.9	306400～313000	21699～15000
主食用米合計	551800	563900	12100	102.2	516500～526000	47400～37900

出典：同上資料を基に筆者作成

（3）令和2年産

令和元年産米の取組みを踏まえ、令和2年産米の対応が検討され、次のとおり生産目標が設定された（上記会議資料による）。平成30年産米と令和元年産米については、戦略策定時に設定された中期生産目標に沿って設定されたが、令和2年米については、その基本的考え方は戦略に抛りつつ、在庫の要素を組み入れ、需要量見通しを基に2/3年の6月末在庫が適正量（2.5ヶ月分）となるような設定方法を採用した。これに基づいて、令和2年産米の主食用米の生産目標は53.5万トンとし、品種・用途別の生産目標が設定された。コシヒカリについては、表10のように設定された。

新潟県のスキームは、県は生産目標を設定し、市町村別に示すものの、それはあくまでも、地域が生産目標を設定する際の参考であると説明され、そのように受け止められていた。すなわち、令和2年産米についても、「市町村等から提供を求める声があったので本検討会議の議論を踏まえ、地域目標の策定の際の参考となるように提示する」旨附記されており、これまでどおりとした。留意点として、地域目標の設定に当っては、需要に応じた米生産の観点から、今後は事前契約などの裏付けがある需要の積上げ等に設定していくこととされた。

令和2年産米の推進について、その適正生産に向けて実効性の確保が検討され、その方策として、県、地域の役割分担や特に認定方針作成者（食糧法上、生産調整に関し農林水産大臣の認定を受ける集荷等を行う者で、JA、集荷業者等が該当する）の役割の発揮が必要であるとされた。

表 10 令和 2 年産の生産目標（主食用米）

（トン）

	令和元年産		令和 2 年産	
	実績	目標	目標	考え方
コシヒカリ	328000	306400～313000	302100～306000	新潟米のブランド力強化 や価格維持の観点から需 要に見合った生産を維持
主食用米合計	581000	532200～541900	525000～535000	

出典：上記資料を基に筆者作成

（４）令和 3 年産

県が生産目標と市町村別目安を設定するという、それまでのものと異なるスキームに変更されたのは、令和 3 年産米が切っ掛けとなった。（この項の記述は、令和 2 年度新潟県農林水産審議会（令和 3 年 2 月 1 日開催）資料及び新潟県農業再生協議会（令和 3 年 12 月 22 日）資料等を参考）

令和 3 年米の生産目標は、国の需要見通し上の供給量に県の需要量のシェア（過去 5 年平均）を乗じて設定した。よりわかりやすいものとするため、品種や縁故米・飯米等の目標を設定したが、これらを廃止し、面積目標を併記する。

基本的変更点は、県による市町村別目安の設定である。それまでは、県は生産目標を設定し、市町村別内訳を示したが、それはあくまで参考でありそれに縛られることなく、集荷業者からの需要の積上量を使って生産目標が設定された。令和 3 年産米は、オール新潟で転換に取り組むこととし、県の生産目標を基に市町村別目安を設定し、市町村がそれを目安に取り組むこととした。

J Aグループは、県下 3 か所で、生産者や J A 役職員が出席の下「需要に応じた新潟米推進大会」を開催し、「県等は令和 3 年産の主食用の生産目標について、令和 2 年産より 1 割を超える減産となる生産量 52 万トン、面積にして 9 万 5500ha とし、近年の生産実績を踏まえて市町村別目安を設定しました。米価は全国の需給状況で決まるため、主食用米の減産ができなければ、在庫が適正水準を大きく超え、米価が下落する可能性があります」として目標達成に専念することを訴えた。

新潟米の販売流通についてリーダーシップを持っているのは J A であり、一体として取り組むことを確認するとともに、地域で J A は、認定方針作成者で

あるので、実効性を確保するための役割を果たすことをも期待したと考えられる。特に、コシヒカリの需給をめぐる事情は分化（魚沼、岩船、佐渡、一般）で異なり、これらは一般を除き地域的に重なりはなく、また、買取直売する農協が増加しており、協調して行動することを促す意味もあったと思われる。

（５）令和４年産

４年産について在庫量を反映した目安を設定してほしいとの国の要請を踏まえ、令和２年産米について用いた２.５か月分の在庫となるように、設定する。市町村別目安については、オール新潟で取り組む観点から目安を設定する。（この項の記述は、令和３年１２月２２日新潟県農業再生協議会資料を参考）

（６）令和５年産

在庫を適正水準とする観点から令和４年産と同じ方式で県の生産目標を設定する。国の需給見通しでは供給を令和４年産と同水準とされており、県でも在庫を適正水準とするため、作付けを令和４年産と同じとする。

市町村別目安は、令和４年産の作付実績を基本とする。ただし、令和４年産で主食用米の作付けが増加した地域は、令和３年産の作付け実績を目安とするとされており、公平確保に留意した配分方法がとられた（この項は、令和４年１２月２１日新潟県農業再生協議会資料を参考）。

表 11 主食用生産目標（面積）

(ha)

	生産目標	実績
令和２年産		106700
３年産	95500	101800
４年産	98500	99900
５年産	99900	100600

注：令和５年産は９月１５日現在

第３節で検討するが、コシヒカリのように、現実に農協、生産者に対し大小様々なバイヤーが取引きをオファーするようなものを、「需要に応じた生産」を理由に自発的にオファーを断ることを納得させることは難しい。「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」という文言への対

応に苦慮したのは、新潟県庁であったと考えられる。県のコシヒカリ偏重の是正の方針に従わない口実を生産者に与えかねないからである。

当初、地域の意見を踏まえ分権型推進方法を採用したのは、コシヒカリへの偏重是正を含む30年以降の新潟米生産の方向性（新潟米基本戦略）について、県内関係団体、各地域の合意を得てスタートさせることを優先したためのように見受けられる。現在は、令和3年産米を契機に、県庁が求心力をもって、オール新潟で取り組む体制が作られ、推進が図られていると考えられる。

3 新潟コシヒカリと米市場

新潟県においては、30年産米からの米生産に関して、当初、次のような地域分権型手法が採用された。

- ・ 県農業再生協議会において県全体と地域別の生産の目安を設定する方法を採用しないで、県が別途作成されていた中期目標に沿って生産目標を設定し、地域別に分けて数字を示し地域農業再生協議会はそれを参考にするが縛られることなく生産目標を設定し、それらによって米の生産を推進する。
- ・ 地域別の協議会が作成する生産数量の集計値が県が設定した生産目標を上回ることがあり得るが、その場合でも、地域別の協議会の数値によって生産が行われる。

この節では、垂直的差別化製品モデルを使って、束縛しないものの、合意された新潟米基本戦略に従いコシヒカリの供給を減少させる生産目標を示しながら、作付面積が減少しなかった理由を示す。

新潟県産コシヒカリのように、産地品種銘柄が地域で区分されており、同じ地域で複数の銘柄が重なることはない。魚沼、岩船、佐渡コシヒカリ以外の一般コシヒカリの産地である市町村を区域とする農協を見ると、管内の主食用米作付面積が1万haを超えるものが4農協ある。平成28年産米についてみると、県全体で一般コシヒカリの生産量に対する経済連の販売計画の割合は47%（県目標の現状（平成28年産米）に対する経済連が卸を集めた懇談会で提示した販売計画で示された量の割合）であり、支配企業モデル（田家2016, 2017参照）が該当するとされている40%を超えている。しかし、単協は、経済連にも委託す

るが直売する量も大きく、支配企業モデルにおける競争企業のように経済連が設定する価格を所与として行動すると考えることは適当でない。平成28年産米についてみると、吉田（2020）が管内の主食用米作付面積が1万2千haを超える（令和2年産米）JAえちご上越の買取り、直売の状況を報告しているが、平成30年産米でコシヒカリの直売率が64.8%となっているように、経済連とは独立した販売政策を展開していると見られる。

従って、他の農協（令和2年産米で管内の主食用米作付面積が2万haを超えるものが2つ、1万haを超えるものが1つ、1万haに満たないもの3つ）については情報を持っていないが、県全体の一般コシヒカリの市場を考えると、JAえちご上越と同じように経済連に委託しながら、自らの経営判断で直売していると考えられる。これらの農協は、直売を通じて、一般コシヒカリの市場において競争関係にある。また、農協に委託しないで直売している生産者も存在しているので、この市場の供給サイドには、経済連や農協で構成されるJAグループと直売する生産者群の2極に別れるが、JAグループが大きいシェアを持つ。

まず、行政による生産数量目標の配分が存在している下での、県全体の一般コシヒカリ市場を考えてみよう。

生産者群を一括して1とし、JAグループをJAとし、各農協をJ1、・・・Jnとする。生産数量目標が行政によって与えられており、生産者群、JAグループ（JAグループに販売委託する生産者）に、それぞれ、 Q_1 、 Q_J 配分されており、もたらされる所産（価格）が P^0 とする。ここでは、簡単化のため、生産数量目標は、一般コシヒカリに充てられているとする。生産者群はJAグループが設定する価格に追随することを所与として、JAグループは配分された生産数量目標に従って供給量を選択する。JAグループは、生産数量目標に従って生産した生産者から委託された量を供給し、一般コシヒカリの需要から生産者群が供給する量を控除して得られる残余需要曲線上の供給量に対応する価格によって供給し、生産者群はそれに追随する。その行動が図1に示されている。JAは、一般新潟コシヒカリ全体の需要からJAに販売委託しない生産者が供給する需要を差し引いた図1の残余需要曲線に直面する。JA全体として独占として行動し、本来は限界収入と限界費用（ここでは概算金を想定）が均しく

なる量 Q_M を価格 p^M で販売することが利潤を最も大きくすることになるが、販売委託を受けた Q_J を売り切る必要があるため価格 p^G を設定する。これに、JAに販売委託をしない生産者が追随する。すなわち、JAは、生産者が目標に従って生産し農協に委託した米の量 Q_J を供給する。

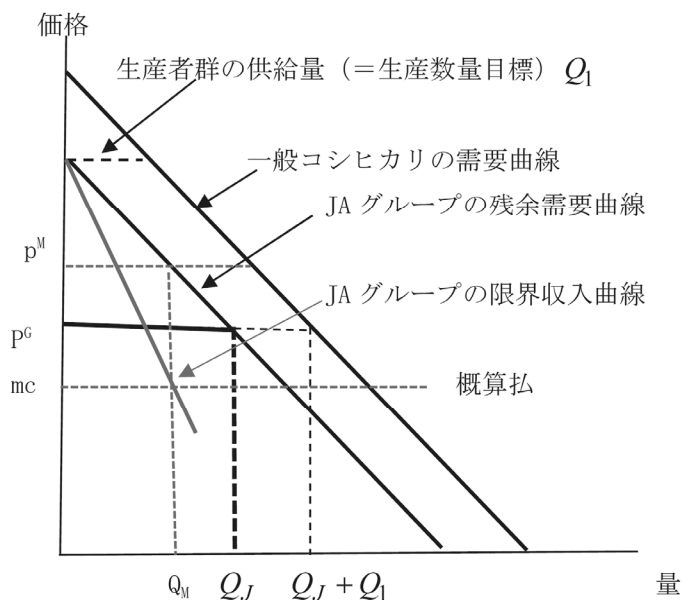


図1 行政による生産数量目標の配分下の一般コシヒカリ市場

行政による生産数量目標の配分がなくなった場合、どのような行動が選択されるだろうか。新潟県は、上述したように、当初、他の県のような、農業再生協議会において県の生産の目安を設定し、それを基に地域農業再生協議会に地域ごとの生産の目安を示し、それを通じて推進を行うスキームを採用しなかった。県が示す生産目標を参考にすが、それに縛られることなく、地域で生産目標を設定する。それらを集計したものが県の生産目標を上回っても、地域の生産目標によって生産する。

上述した令和2年産米についての検討資料によれば、生産目標の設定に当たってデータに用いたのは、多くの地域農業再生協議会では集荷業者等からの需要の積上げ（認定方針作成者—農協等—の販売計画等）であった（令和元年産米について38地域中25地域がこれによる）。次に多かったのは、県の目標の市町村別内訳とするものが13、平成29年産米までの生産数量目標とするもの10等と続いている。需要に応じた生産目標として、県によって需要の裏づけがあるもの

と指導されており、どの地域でも、多かれ少なかれ、集荷業者等、特に農協からの需要の積上げがベースとして使われたと推測される。

農協の需要がどのように積み上げられたか、推測しながら考えて見よう。例えば J 1 の管内の地域農業再生協議会（市町村）における生産目標を設定のため、J 1 が需要を積み上げるとする。吉田（2020）は、J A えちご上越農協の需要に応じた米生産、販売のスケジュールを次の表のようにまとめている。

表 12 需要に応じた米生産、販売の年間スケジュール

時期	取組み事項
12月まで	・直売取引先、次年産購入希望数量調査 ・全農から銘柄・用途数量別の出荷依頼
1～2月	・農協から前年産出荷契約をベースに出荷依頼数量の提示、生産者に対する契約栽培の申込調査 ・出荷計画書のとりまとめ、契約栽培の仮契約
3～4月	生産者と調整のうえ、出荷契約予約数量の通知
5月	農協と生産者との出荷契約の締結
6月	全農と農協との間で系統販売部分の契約締結
7月	えちご上越農協求評懇談会、米の需要の把握、情報収集

出典：吉田（2020）

次の図に、表12を参考として J 1 を仲介者とする次年産出荷予定数量が決定されるプロセスが示されている。購入価格は出来秋に向けて取引先との間で交渉され、それらを踏まえて生産者に対する概算払いが出来秋直前に決定されることになるが、価格なしにオファーは成立しないので購入希望と併せて価格交渉のベースとなる希望価格が示されているとする。

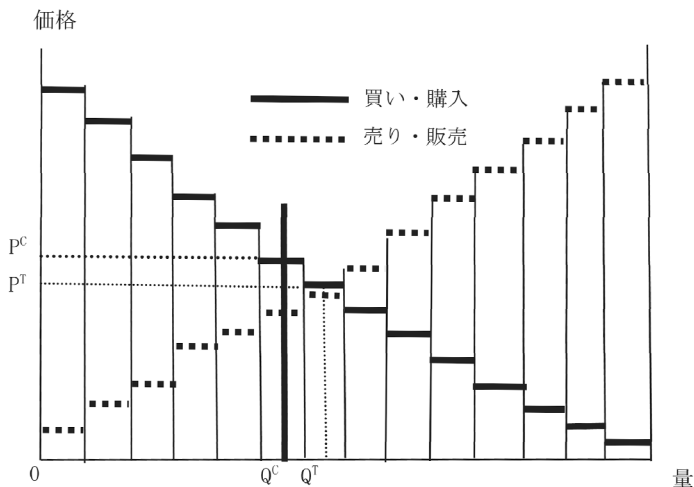


図 2 取引量と取引価格の成立

購入量と購入価格が、誘引に応じ J 1 にオファーされる。そのオファーを価格が高い順に左から順に並べられている。販売量と販売価格が、生産者の意向確認によって、J 1 にオファーされる。そのオファーを価格が低い順に並べられる。ある時点で締められ、購入と販売のオファーが一致する価格が取引価格となり、その左側が取引量となる。図 2 から明らかなように、消費者余剰と利潤が大きくなり、社会的余剰が最大となる所産をもたらす。J 1 にオファーする生産者（ここでは販売者）は、購入者と直接取引するのではなく、販売委託であれば J 1 を通じて、行う。J 1 が買取する場合は、J 1 が購入者となる。生産者サイドのオファーは、生産者の意向確認（J 1 に販売又は販売委託の意向と量）を通じて行われるが、J 1 が集荷するか又は生産者が J 1 に出荷するかどうかによって取引量が決まり、出荷契約に結び付いていく。

図 2 のようなプロセスでマッチングが見込まれる量（表 12 の出荷契約予約、出荷契約に結び付いていく数量）が、集荷業者等の需要の積上げとして、出荷生産者が所在する市町村の地域農業再生協議会に提供される。次に、販売委託をしないで直売する生産者の供給意向を確認し、生産目標に反映しなければならない。東北のある県の経済連の米穀担当の部長と話をしたとき、一番利益が得られる取引があれば、生産者は直売し、それ以外を農協に持ち込み、農協も利益になるものの他を経済連に委託するという話を聞いたことがあったが、最近、そのことを確認したら経済連の米穀関係者は今も変わらないと言われた。したがって、直売する生産者は需要を先んじて需要を確保している可能性があるが、J 1 以外の県内外から出荷業者や卸等のバイヤーのアプローチも絶えずあることが予想され、田植え前に、確度が高いデータを得るのには難しい点があるかも知れない。

また、購入希望者は J 1 以外の農協等に同時にオファーしていることが見込まれる。J 1 は他の農協等と競争関係にあり、それぞれの J A は重複を見越しながらも、オファーに応じられることが J 1 の集荷力に対する評価や儲けに繋がるので、各地域協議会の段階では重複リスクを織り込み、大き目の需要が積み上がることになろう。

行政による生産数量目標の配分が行われていた場合と地域で生産目標を提供のあった需要データを基に設定する場合の違いを見る。図 2 に C のタテ線が

書き込まれている。JAに委託する生産者に対する行政による生産数量目標の配分を集計したものであるとすれば、取引量はC、価格は P^c である。オファーに重複があっても、供給可能量はCを超えない。同様に、J1に販売又は販売委託をしない生産者の配分が C_2 であれば、当該地域の購入オファーに対する供給量は $C + C_2$ の範囲内である。

これに対して、行政による生産数量目標がなくなり、需要の裏付けがあれば生産目標として支持されるスキームの下では、J1及び直売する生産者の経営判断（購入オファーに応じて供給しても確実に代金が回収され、かつ、採算がとれるどうかの判断）による市場におけるマッチングの見込み量が生産目標となるので、他の条件が同じであれば作付けが増加する可能性がある。

能力制約（capacity constrain）から解かれた企業は、能力を活かし、シェアを伸ばすため積極的な生産・営業活動をするを思えば、各農協の前線部隊がシェア拡大の機会を利用しないことは考えられない。

1以外の農協（2・・・N）についても同じメカニズムが働く。行政による生産数量目標の配分による能力制約がなくなった下での需要のデータを関連地域農業再生協議会に提供し、また、直売生産者が作付け増加することによって、コシヒカリの作付けが増加する。これは、魚沼コシヒカリ、岩船コシヒカリ、佐渡コシヒカリについても、同じことが指摘可能である。従って、それまで行政による生産目標数量の配分によって能力制約を受けていた需要への対応と異なり、オファーがある限り生産目標に織り込まれ、県下を通じて、主食用米の作付けが増加したと思われる。県農業再生協議会の会議資料によれば、令和3年産米の主食用米の作付面積は、4900ha減少しているが、一つの市を除いてどの市町村でも減少しているので、県下一様に、平成30年産米の作付けが増加したと考えられる。

新潟県においては、上で説明したように、30年からの米政策の見直しに対応するため、新潟県「30年以降の米政策検討会議」を設置し、基本戦略等について検討し、「30年以降の新潟米生産の方向性」（新潟米基本戦略）に合意し、そこにおける目標設定の考え方に沿って主食用米（コシヒカリの銘柄区分別内訳を含む）についてコシヒカリの各年2%減を含む県目標が設定された。これに沿って平成30年産米の生産目標が設定され、地域別（市町村別）数値も示され

た。この検討会議には、主要なJAや県中央会、全農新潟が参加しており、JA組織内部において情報が共有されていた。

県が地域別に示す県全体の市町村別の数値は、参考とは言え、それぞれの地域において購入オファーに対して集荷業者や生産者の対応を行う際の判断要素となったはずである。

しかし、一般新潟コシヒカリについて見ても、複数の農協が存在し、市場において競争関係にある。各農協とも、すでに地域別の数値を超えるオファーが得られていても、県が示す生産目標の内訳は、あくまで参考であり達成しなければならないものではないという理解であったので、需要の裏付けのあるオファーであれば生産目標に組み込まれる可能性が高い。

ある農協が断っても、競争相手の農協にオファーが向かうだけである。販売収入を得る機会を犠牲にして（機会費用を負担して）新潟米基本戦略の実効性を確保する目的でオファーを断っても、個々の農協の経営にとってメリットはないからである。従って、当初新潟県が採用した分権型推進方法では、オファーを断るインセンティブは働かない。オファーがある限り各地域の生産目標が積み上がっていくことになる。

当然のことであるが、川下は、30年産米からの米政策の見直しを捉え、生産拡大を促し、農協や生産者間で販売競争を行わせ、価格の引下げを図るための戦略的行動を執るので、これに乗ぜられることになる。

平成29年産米以前も行政による生産数量目標の配分に対して過剰作付けが行われていたが、目標があったためオファーに対する対応にもある程度の歯止めがあり、過剰作付けがその程度に止まっていたというべきであろう。供給の能力制約となっていた行政による配分がなくなり、歯止めが失われたため、平成30年産米の作付面積が平成29年産の作付面積より大幅に増加したと言える。

この背景には、川上、川下双方の戦略的行動だけでなく、米市場の特性が存在している。米市場は、産地品種銘柄による差別化製品市場と考えることが可能である。差別化は、垂直的差別化と水平的差別化に類型区分される（Lancaster1979）。すべての人の間で、ある製品を選好する順位が一致するのが垂直的差別化で、順位が人によって異なるのが水平的差別化である。

米の品質が価格に反映していると考えられるので、例えば、コシヒカリは魚

沼コシヒカリが最上位にあつて、次に岩船・佐渡コシヒカリ、その次に一般新潟コシヒカリ、そして、その次に富山コシヒカリ等の北陸産コシヒカリが続き、その後北から福島コシヒカリ、栃木コシヒカリ、群馬コシヒカリ等の各県コシヒカリが続く。福島コシヒカリ、栃木コシヒカリ、群馬コシヒカリ等の各県コシヒカリは横一線である。これらは水平的差別化製品の関係にあると言える。田家（2022）は、水平的差別化製品のモデルを使って、それぞれの産地においてその産地のコシヒカリが他産地のものに比べ選好され、ロイヤリティを持つ消費者が相対的に多く存在する市場を持っていることが、コシヒカリを多くの県に普及させた要因であることを説明した。

一方、垂直的差別化製品の下では、品質が高いものは、ある程度価格が高くても販売機会を失うことがないため、運賃コストがかかる遠くの市場でも競争力を持つ。一般新潟コシヒカリと北陸産コシヒカリや福島コシヒカリ等の各県産コシヒカリとの間の関係は、垂直的差別化製品の関係にあると考えることができる。他のコシヒカリがフランチャイズを持つ遠く離れた市場に、一般新潟コシヒカリは参入する。

垂直的差別化製品の関係にある2財について、Tirole(1988)による垂直的差別化製品モデルによって考える。単純化するため、異なる品質 $q_1, q_2 (q_1 > q_2)$ を供給する企業1、企業2が存在する市場で企業2がフランチャイズを持つものを考える。企業1、2のコメの価格は、それぞれ $p_1, p_2 (p_1 > p_2)$ とする。消費者は品質に対する評価を表すパラメーター θ を持ち、このパラメーター θ を持つ消費者は $(\underline{\theta}, \bar{\theta})$ 間に一様に分布しているものと仮定する。パラメーター θ を持つ消費者の効用関数を、

$$(1) \quad u = \theta q_i - p_i (i = 1, 2)$$

とする。これが正であれば、1単位購入し、そうでなければ購入しないとする。どちらの品質のコメを買っても無差別である消費者を、

$$(2) \quad \bar{\theta} = \frac{p_1 - p_2}{q_1 - q_2}$$

を持つ。企業1の需要量 x_1 、企業2の需要量 x_2 は、

$$(3) \quad \begin{aligned} x_1 &= \bar{\theta} - (p_1 - p_2)/(q_1 - q_2) \\ x_2 &= (p_1 - p_2)/(q_1 - q_2) - \underline{\theta} \end{aligned}$$

である。

一般新潟コシヒカリを製品1とし、A県のコシヒカリを製品2とし、この二つのコシヒカリが消費されるA県のコシヒカリ市場とする。A県民は、水平的差別化製品の関係にある新潟コシヒカリ以外の他県のコシヒカリとの関係では、自県産コシヒカリを選好するとする。この2つの製品について、選択する消費者の部分は次によって示される。切片を $-p_1$ 、品質（傾き）を q_1 として、変数を θ とする効用を表す直線（効用線）と、切片を $-p_2$ 、品質（傾き）を q_2 として、変数を θ とする効用線が示されている。傾きが q_1 の直線が新潟コシヒカリのもの、傾きが q_2 の直線がA県産コシヒカリのものとする。交点（(2)の $\bar{\theta}$ ）の左側ではA県産コシヒカリの効用線が上方にあり、効用が大きいので、A県産コシヒカリが購入される。右側では新潟コシヒカリの効用線が上方にあつて、効用が大きいので、新潟コシヒカリが購入される。供給量に制約がなければ、購入量 x_1, x_2 は、(3)のとおりであり、図3に示されている。

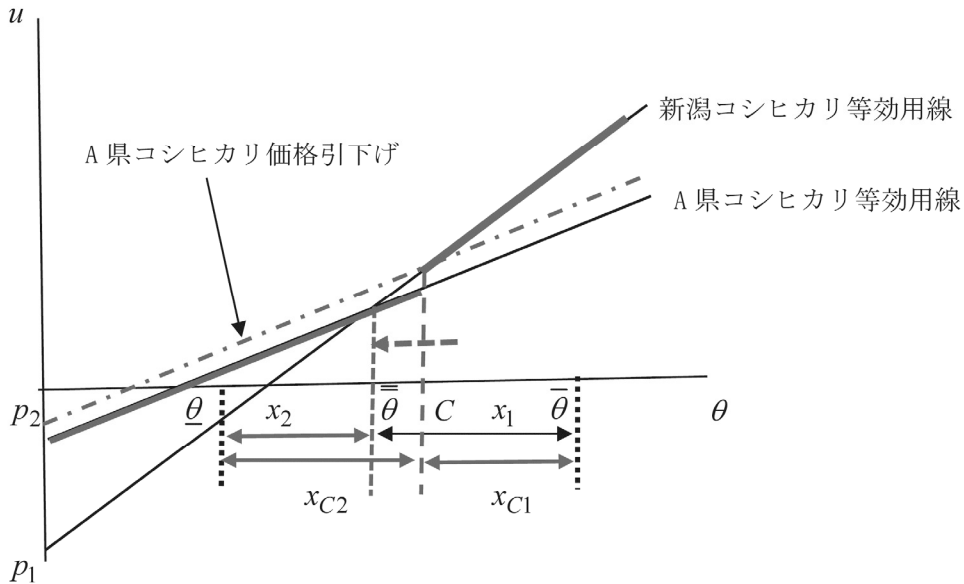


図3 A県のコシヒカリ市場

今度は、一般新潟コシヒカリの生産量が制約されており、A県の市場への供給量が限られており、効用線が上にあつても、購入可能な者はCより右にいる者に限定されるとする。一般新潟コシヒカリの効用が大きい者であっても、入

手できない者（ $\bar{\theta}$ とCの間の者）はA県産コシヒカリを購入することになる。A産地への距離によって、いくら一般新潟コシヒカリの品質が高くても運賃コストが反映される価格が様々であり、産地のコシヒカリに対する優位さは様々であろうが、 $\bar{\theta}$ とCの間の者が存在する場合には、供給量を増加させても、価格を下げることなく（同じ効用線上は価格が同一）、販売量が増加させることができる。このような市場の状況を知っているバイヤーは、供給量の増加が見込める場合、安心してオファーを増やそうとする。

POSデータによれば、全国8ブロック（北海道、東北、関東、京浜、北陸、東海、近畿、中四国、九州）のうち、コシヒカリが生産されていないのは、北海道、京浜（新潟コシヒカリは、北海道では道産銘柄以外では販売割合は第1位、京浜では販売割合で第1位）であるが、それ以外のいずれのブロックでも新潟コシヒカリ（魚沼コシヒカリとは分けて掲げられているが、岩船、佐渡と分けられていないので、岩船コシヒカリと佐渡コシヒカリはこれに含まれていると考えられるがこれは無視する）の販売割合の順位は上位にあり（東海、近畿では第1位）、上で仮定したように、各県のコシヒカリ市場に参入し、購入されていると推測される。このように、全国的に流通しており、各県の市場でCの供給制約によって新潟コシヒカリと地元産コシヒカリを無差別とする量が供給されずに、Cの右側の消費者の需要だけを満たしている市場が少なからずある可能性がある。

川下（バイヤー）が、全体の需要が減少しても、新潟コシヒカリであれば、価格を下げなくとも、供給を増やしても市場が飲み込む余地がある（ $\bar{\theta}$ とCの間の者が存在する場合）と考えることが可能である。バイヤーは、このような見通しの下、平成30年米以降の新潟県の米生産方針を見て、新潟コシヒカリの売込みを行っても受け入れられる余地があるとして、新潟県内の各農協の誘引に対して購入希望のオファーを積極的に行った可能性がある。

需要が減少する中で、一般新潟コシヒカリの供給が増加するCの制約がなくなる場合、地元産コシヒカリは、需要の縮小に加え、更に市場が縮小する。需要を確保する（生産者から販売委託を受けた農協は売り切る必要がある）ため、価格を引き下げ、効用線を点線の位置までシフトさせる。価格引下げを余儀なくさせる。供給を増加させた量を売り切るため、一般新潟コシヒカリも価格を引き下げざるを得ない。その影響が、図4に示されている。

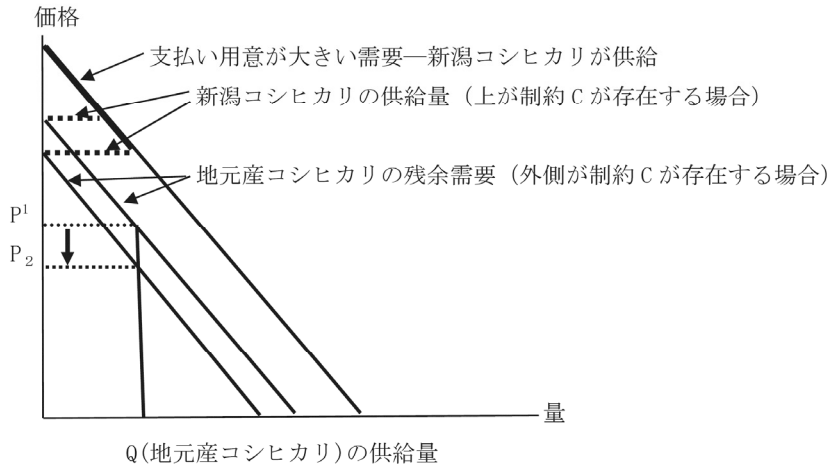


図4 A県コシヒカリ市場

一般新潟コシヒカリの供給量の増加によって、地元産コシヒカリの残余需要が左側にシフトし、供給量がそのままであれば、価格は低下する。JAとしては、どの県においても、価格を維持するため、生産量を調整しており、それを所与としてある県が自県の供給量を増加することを、JA組織内で続けることには限界がある。JAは、直売している生産者をコントロールできない。生産者の生産が引き続き増加すると、市場が飲み込めなくなり、在庫が増加し、価格が低下する。さらに、JAのシェアが縮小し、価格主導権が発揮できなくなる。令和3年産の大規模な転換を契機に、県庁の主導の下、オール新潟の観点から、供給をコントロールするメカニズム（県による地域別生産の目安の設定提示）を受け入れたものと推測される。

4 終わりに

平成30年産米以降の生産調整の見直しの実施状況について、見直しがスタートする前に、筆者が属する公益財団法人日本農業研究所の研究会に担当課長に招いて、対応の考え方についてお話頂いた山形県と新潟県について、その際の資料やその後の節目節目において方針を検討する会議に提出された資料に基づいて、検討してきた。

この小文を書くに当たって、実施状況を把握する上で、両県を選択したのは、

研究会に来て頂き、対応の基礎にある基本的考え方を説明頂き、その後の展開について数字や書かれた資料を見ることによって動向の背後にある事情をある程度推測することができるためである。

著者の関心は、農業再生協議会が生産の目安を設定し、それを使って地域別の生産目安を作成し地域に伝えることによって推進するスキームが、行政による生産数量目標の配分の代替的役割を果たしているかという、主食用米の需給調整の実効性の観点からのものである。当然、米政策は、非主食用米を含めた水田のフル活用という観点から考えなければならないが、この小文は、行政による生産数量目標の配分の廃止に伴って、各県で、米の需給と価格の安定のためにどのような措置がとられ、運用されているかという点に焦点を当てている。

山形県は、行政による生産数量目標に代替するという位置付けの下に、集権的な考え方で、県農業再生協議会で生産の目安を作成し、それが、地域農業再生協議会、生産者の「配分」という方針を行政、農業団体等で共有し、また、実効措置を講じ、推進を図っている。同県の米政策の基本は、つや姫と雪若丸のブランド化であり、価格を維持しながら、需要の増加を行い、見合って生産を拡大することであり、つや姫と雪若丸の生産を認める生産者の認定等の条件の一つとして生産の目安を遵守することを定めている。

一方、対照的に、分権的に推進を行うスキームに拠ったのは、新潟県である。行政、農業団体等が参加した米政策検討会議で新潟米基本戦略について合意した。それに基づきコシヒカリを含む主食用米を逡減し、非主食用米を逡増させる中期目標を設定するとともに、コシヒカリを含む主食用米の逡減、非主食用米の逡増を内容とする中期計画を設定し、各年産米についてはそれに沿って県の生産目標を設定し、地域別に示すが、地域協議会はそれに縛られずに、裏付けのある需要をベースに地域の生産目標を作成し、それに従って生産するというスキームが採用された。

多くの地域において農協の販売計画等をデータとして生産目標が設定されたが、平成30年と令和元年は作付面積が増加した。令和3年産米からは、オール新潟の観点から県が各地域の生産の目安を作成することになり、集権的推進方法に転換が図られた。

はじめにで紹介したように、Olson(1965)は規模の大きい集団で集合行為が成

立する要件を論じているが、これに照らして見ると、平成29年産米まで採用されてきた行政による生産数量目標の配分とインセンティブ措置は、Olson(1965)の集合行為が成立する条件に沿った実効的な措置である。県農業再生協議会による生産の目安は、代替的な役割を果たしていると考えることが可能であるが、緩やかなものであることは否めず、これを補っているのは、インセンティブの付与のための財政措置である。それが膨らんでいることから財政当局からより合理化効率化が求められている。生産調整の手法の効率化に向け、見直しが課題になるかも知れない。

参考文献

- Anderson, S.P and Palma, A.P. and Thisse, J. (1992), *Discrete Choice Theory of Product Differentiation*, The MIT Press
- Church, J. and Ware, R (2000), *Industrial Organization A Strategic Approach*, McGRAW-HILL INTERNATIONAL EDITIONS
- Lancaster, K. (1979), *Variety, Equity, and Efficiency*, Columbia University Press
- Olson, M. (1965), *THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press
- Ostrom, E. (1990), *GOVERNING the COMMONS The Evolution of Institutions for Collective Action*, CAMBRIDGE University Press
- Sandler, T. (1992), *Collective Action*, The University of Michigan Press
- Scherer, F.M. (1980), *Industrial market structure and economic performance*, Houghton Mifflin Company
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, the MIT Press
- 伊藤亮司 (2018) 「主食用米作付拡大県における生産・販売戦略」『農業と経済』2018年12月号、28-33頁
- 伊藤亮司 (2019) 「新潟県におけるコメ生産調整の緩みとその論理」『農業と経済』2019年11月号、46-54頁
- 小澤健二編著 (2018) 『米政策の見直しに関する研究 (米政策の見直しに関する研究会報告)』(公財) 日本農業研究所
- 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
- 田家邦明 (2017) 「30年産米からの生産調整への対応—県段階の取組み—」『農業研究』第30号225-254頁
- 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

マンサー・オルソン（1996）『集合行為論—公共財と集合論—』ミネルヴァ書
房

吉田俊幸（2020）『産地での米流通構造の多様な展開』（一財）農政調査委員会