



Title	野菜需給調整の現実と課題
Author(s)	三島, 徳三; MISHIMA, Tokuzo
Citation	北海道大学農経論叢, 38, 39-70
Issue Date	1982-03
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/10959">https://hdl.handle.net/2115/10959</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	38_p39-70.pdf



# 野菜需給調整の現実と課題

三 島 徳 三

## 目 次

はじめに .....	39
I. 需給調整の背景 .....	40
1. 価格安定事業の行詰まり .....	40
2. 系統農協による「需給調整」の進展 .....	44
II. 「重要野菜需給調整特別事業」の内容と特徴点 ——旧⑨との対比—— .....	47
III. 「需給調整」事業の問題点と課題 .....	51
1. 「生産出荷計画」の問題点 .....	51
2. 集出荷体制の相違と系統共販の脆弱性 ——アウトサイダーの問題—— .....	54
3. 産地別・出荷形態別価格差の存在 .....	58
4. 「緊急需給調整」(分荷調整・産地処理)の問題 .....	62
5. 需給調整と商業者の役割 .....	64
6. 価格政策・共済事業との関連 .....	67
おわりに .....	70

## はじめに

周知のごとく、昭和55年度から政府は、キャベツ、秋冬だいこん、秋冬はくさい、たまねぎの4品目を対象に、「重要野菜需給調整特別事業」をスタートさせた。しかし、その実施の主体は全農(全国農業協同組合連合会)を経済事業の頂点とする系統農協である。ここは、54年10月全国農協大会で“需給調整機能の強化”を1つの重要な柱とする「1980年代日本農業の課題と農協の対策」を決議、系統農協の総力を挙げて「需給調整」に取り組もうとしている。その意味では、先の重要野菜を対象とした「需給調整」事業の帰すうは、系統農協が進めようとしている主要農産物の「需給調整」にとって、いわば試金石となっているといっても過言ではない。

小稿では、このような情勢をふまえ、「重要野菜需給調整特別事業」の背

景，その内容と特徴点，実施上の問題点と課題について明らかにし，野菜の需給調整を考える手がかりとしようとした。

## I. 需給調整の背景

### 1. 価格安定事業の行詰まり

行政サイドにおける野菜の需給および価格安定制度に関する見直し・検討は，昭和51年7月農林省の依頼を受けて「野菜需給価格研究会」（座長 川野重任）が発足したことに始まる。この研究会は，52年6月，53年3月，54年3月の都合3回にわたる報告を行なっているが，とくに3回目の報告は，現行の「重要野菜需給調整特別事業」の枠組をつくったという点で重要である。この報告のうち「需給調整」の具体的実施方策については，次節で同事業の内容と特徴点を述べるなかに含めることとし，ここでは行政サイドで野菜の「需給調整」事業（以下，昭和55年6月農林水産事務次官依命通達の「重要野菜需給調整特別事業実施要領」にもとづく事業をこう呼ぶことにする）を開始することになった背景について述べよう。

周知のごとく，現行の野菜対策は，41年7月制定の野菜生産出荷安定法によって基本的ルールが敷かれた。同法は「野菜農業の健全な発展と国民消費生活の安定に資することを目的」（第1条）としているのだが，そのために実施される野菜対策のほとんどは，最終的に野菜需給の安定を通ずる価格の安定をねらいとしている。すなわち，

- ① 野菜指定産地近代化事業等の生産対策は，長期的にみて，需要に見合った計画的安定的な生産出荷を図るための集団産地を育成するものであり，
- ② 野菜指定産地生産出荷協議会，秋冬期重要野菜計画生産出荷特別事業等の需給調整対策は，年次的，季節的にみて需要に見合った計画的安定的な生産出荷を推進するものであり，
- ③ 価格補てん事業は，価格低落の農業経営に及ぼす悪影響を緩和することを通じて年次的な作付変動を回避することにより計画的安定的な生産出荷を確保するものであり，
- ④ 売買保管事業等は，短期的な供給不足時に追加的な供給量の確保を図るものである（「野菜需給価格研究会報告」昭53.3）。

このうち，②が需給調整そのものを目的とする事業といえる。野菜指定産

## 野菜需給調整の現実と課題

地生産出荷協議会は、国および都道府県が、指定産地、都道府県、地方農政局、全国の各段階で開催しているもので、指定野菜について指定産地から指定消費地域への出荷を調整し、生産出荷団体はこれを尊重して計画的な生産出荷を行なうものである。また、「秋冬期重要野菜計画生産出荷特別事業」(以下、旧㊟と略)は、冬キャベツ、秋冬だいこん、秋冬はくさいを対象に47年度から実施されているもので、事業主体は野菜の全国生産出荷団体(具体的には全農)であり、国が資金的にバックアップしている。同事業については、新しく発足した野菜の「需給調整」事業との対比で次節で詳しく述べるが、一口に言って、これは計画出荷を条件に出荷奨励金を支給したり、価格低落時の価格補てんにおいて一般補給金に加えて特別補給金を交付し、秋冬期重要野菜の生産出荷の安定をはかろうとするものである。なお、11月以降翌年4月15日までの出荷のたまねぎ、および春キャベツ、夏秋キャベツについても、ほぼ同様の事業(「野菜生産出荷調整事業」)がなされていた。両事業とも価格低落時の対策として、産地廃棄を含む市場隔離事業が含まれているのも、他野菜にみられない特徴であった。

ここで問題としている「重要野菜需給調整特別事業」は、以上2つの事業を廃止し、前述の野菜指定産地生産出荷協議会の制度を組み込んで、55年度から冬キャベツ、秋冬だいこん、秋冬はくさい、56年度から春キャベツ、夏秋キャベツ、たまねぎ(周年)を対象にスタートしたものである。その限りでは、単なる事業の整理・統合であるかも知れない。だが、そこには、野菜の価格安定事業にともなう財政負担を少しでも軽減しようとする、政策当局のねらいが込められている。

41年度に始まった現行の野菜価格安定事業は、表-1にあるようにその後対象野菜を拡大し、54年現在29種類に及んでいる。これに加え52年度から価格補てん額が著増し、資金造成に対する国の補助金も増大していった。参考までに41～51年度の補てん額の合計は81億円であるが、52年度に107億円、53年度に205億円、54年度に141億円と、従来の実績からみるとケタ外れの補てん金が交付された(表-1)。いうまでもなく、この補てん額の著増は、52年度以降に主要野菜を襲った価格低迷のためである。とくに、52～53年度における冬キャベツ、秋冬はくさい、冬春ピーマン、冬レタス、および53年度における秋冬だいこん、53～54年度におけるたまねぎ、54年度にお

表一1 野菜価格安定事業に

対象野菜	種別	41年度	42	43	44	45	46
キャベツ	春	*—	—	63	—	1	—
	夏秋	*—	—	7	—	—	—
	冬	*—	—	200	16	—	473
きゅうり	夏秋					*—	—
	冬春						
さといも	秋冬						
だいこん	春						*—
	夏						*92
	秋冬						
たまねぎ		*—	—	201	159	—	—
トマト	夏秋						*—
	冬春						
なす	夏秋						
	冬春						
にんじん	春夏						
	秋冬				*—	—	—
ねぎ	夏						
	秋冬					*—	29
はくさい	春						
	夏						
	秋冬	*—	—	42	45	—	122
ばれいしょ							
ピーマン	夏秋						
	冬春						
ほうれんそう	冬春						
レタス	春						*—
	夏秋						
	冬						
合計		—	—	513	220	1	715

注：1. 「野菜供給安定基金」資料より。2. \*印は事業対象年度開始を示す。3. 表示し47年度6百万円、50年度23百万円、51年度37百万円、冬キャベツで52年度21

野菜需給調整の現実と課題

おける価格補てん額の推移

(単位: 百万円)

47	48	49	50	51	52	53	54
18	—	4	267	—	117	96	1,212
51	2	1	485	470	51	29	784
839	17	987	—	303	3,292	4,317	272
0	1	1	148	128	1,072	654	1,217
	* 10	13	48	35	263	985	249
	* —	—	—	22	66	9	552
—	8	—	29	30	32	1	* 6
1	—	306	1	91	395	1,720	256
							2
57	—	—	—	—	102	3,169	5,801
—	10	—	1	49	183	100	521
	* —	1	17	17	56	199	196
* —	—	—	1	9	53	178	312
		* 165	1	4	96	124	72
		* 0	5	1	3	190	42
			* —	0	3	18	7
4	—	—	—	104	380	20	118
—	—	—	1	2	53	* —	88
						373	19
		* —	25	28	88	* 105	123
216	90	45	25	335	1,516	126	246
						2,764	91
		* —	13	55	49	205	768
			* 7	18	84	13	230
	* 110	4	91	189	1,065	982	392
						* 203	2
			* —	23	161	236	285
27	22	—	43	127	174	94	265
* 11	—	170	3	192	1,392	3,570	0
1,225	270	1,697	1,212	2,231	10,747	20,479	14,128

たのは価格差補給交付金のみだが、この他に市場隔離補給交付金が、夏秋キャベツで百万円、秋冬はくさいで52年度25百万円、交付されている。

ける春キャベツ、夏秋きゅうりの補てん額が大きい。

これら野菜の価格補てん額の増大に対し、政策当局は55年度に保証基準額を10%切下げることによって対処した。他方で、価格低迷の原因には需要に対する供給過剰があるとの認識<sup>1)</sup>の下に、生産・出荷量自体を抑制的に調整することを検討し始めた。それは、従来の野菜対策が消費者物価への考慮から供給確保に力点がおかれていたことからみると、相当思い切った方針転換であるといえる。野菜供給を抑制的に調整することは、不作時における価格上昇をそれだけ激しくするものであって、消費者物価対策上好ましいことではない。だが、財政がひっ迫基調で推移し、その収支均衡が当面の大きな課題となっている状況では、価格補てんの増大を通じ行詰まりを露わにしている価格安定事業を少しでも身軽にすることが、優先的な政策となった。それに、価格安定事業による事後措置よりも、供給調整による事前調整の方が合理的との判断もあった。

しかし、供給の事前調整を行なうためには、本来野菜の供給を担う生産出荷団体の役割がきわめて大きい。その点で系統農協が近年出荷調整を主内容とする「需給調整」に取り組んでいることが、政策当局をして供給調整に重点を移行させる上で有力な判断材料になったといえる。

## 2. 系統農協による「需給調整」の進展

全農は昭和53年に「中期5カ年計画」を策定し実行に移しているが、園芸部門においては「全国共販・需給調整機能の確立」を第1の課題としている<sup>2)</sup>。これは、野菜価格の安定化を通ずる農業所得の維持・確保を目標に、産地における計画生産・出荷体制の確立と大消費地域に対する分荷機能の全農への一元化をはかろうとするものである。後者の点は、分荷調整において大きな役割を果している主産県の大消費地域駐在所を全農に移管させ、これを物的手段として全国的分荷調整をはかろうとするもので、53年にホクレンが青果物の道外における販売駐在所を全農に移管したのを皮切りに、その

- 
- 1) このような認識の基礎には、野菜の供給量が水田利用再編対策と反収の増大のなかで今後大幅な増加が見込まれる一方で、需要はほぼ横ばいで推移しており、今後の大きな伸びも期待できないという判断がある。
  - 2) 全農の「中期5カ年計画」については、牧原 透「野菜の需給調整と系統農協の役割」『農業と経済』1978年11月号、全農協労連『連合会の事業と運営の民主化』(1980)、参照のこと。

後、長崎・兵庫・香川などの各経済連で行なわれている。しかし、大消費地域駐在所の全農への移管は、主産県の利害が絡むため、この方式による「需給調整」＝「全国共販」は全農が構想するようには進んでいない。そうしたなかで、ホクレンなど全国出荷量で大きなシェアをもつ県連の参加を得て行なわれている、たまねぎ・ばれいしょの「需給調整」では、一応「全農一県連一農協」の出荷調整システムが確立している。もとより、それは全農と消費地駐在所を移管した県連のあいだでのことであるが、これとは別に他の主産県連・主産農協の参加の下に、たまねぎ・ばれいしょそれぞれに「全国部会」が定期的に行なわれており、そこで出荷計画の大枠が協議されている。

このように、一部県連の分荷機能の全農移管をテコに、さらに全国部会による出荷計画の協議を連動させた、たまねぎ・ばれいしょで行なわれている方式は、全農が行なっている野菜「需給調整」の1つのタイプとすることができる。

もう1つのタイプは、冬レタス、夏秋きゅうり、冬春ピーマン、夏秋キャベツで行なわれている方式である。その概要は表-2に示すとおりだが、これは主産県連ないし主産農協などの参加の下に開催される全国部会を通じて、需要量の測定や供給過剰・価格低落に対する対応措置が協議されるものである。そこで協議・確認される事項は、あくまで申合せであって強制力はない。しかし、全体の場合での申合せである以上一定の拘束力をもつことは明らかであり、産地による“抜け駆け”は事実上困難である。いずれの品目も京浜・京阪神など大消費地域への出荷を対象とした調整であるが、それら地域での参加県連のシェアは表にあるように相当なものであり、やり方いかんによってはかなりの調整効果を期待できる。このタイプの「需給調整」の方式は、第1のタイプのそれが分荷機能の一元化をテコにした全農による直接的な出荷調整の実施を含むものであるのに対し、全国部会における協議を中心とした間接的な出荷調整であるところに特徴がある。

このほかに、57年度まで前記の旧⑩事業による全農が事業主体となった秋冬三野菜に対する「需給調整」があったが、同事業の廃止によって全農の業務も終了し、後述の「重要野菜需給調整特別事業」の事業主体に編成替えされていった。

ともあれ、以上の全農による野菜の「需給調整」の進展は、国に生産出荷

表-2 全農独自の需給

需給調整 対象品目	対象県連名	全国部会	需給調整の前提		
			対象地域	県連扱数量	対象地域 シェア
冬レタス (10~4月)	茨城, 埼玉, 千葉, 静岡, 愛知, 三重, 兵庫, 愛媛, 和歌山(青), 香川(青), 徳島(青), 福岡(園), 長崎, 熊本, 宮崎, 鹿児島島の16県連	県連: 11 農協: 12 年3回 開催	京浜 中京 京阪神 北九州	左の4地区 の県連 扱数量 70,500トン	京浜: 72% 中京: 71% 京阪神: 94% 北九州: 63%
夏秋 きゅうり (6~10月)	青森, 岩手, 宮城, 秋田, 福島, 栃木, 長野, 香川(青), 愛媛の9県連	県連: 9 年4回 開催	京浜 中京 京阪神	京浜地域の 県連扱数量 58,000トン	京浜: 67%
冬春 ピーマン (11~5月)	茨城, 高知(園), 宮崎, 鹿児島島の4県連	県連: 4 随時農協 参画 年4回 開催	京浜 中京 京阪神 北九州	左の4地域 の県連 扱数量 39,000トン	京浜: 89% 中京: 100% 京阪神: 100%
夏秋 キャベツ (7~10月)	岩手, 群馬, 長野, 愛知, 兵庫の6県連	県, 県連: 各6	京浜 中京 京阪神	左の3地域 の県連扱数量 150,225トン	京浜: 76% 中京: 100% 京阪神: 98%

注: 1. 全農資料より。2. 表示のほかに、ばれいしょ・たまねぎを対象に行なう需給

団体の自主的調整に依拠しつつ野菜対策を進めていくことを判断させた、1つの根拠となったことは疑いえない。しかも、系統農協は54年10月の農協大会で「需給調整機能の強化」を自らの課題とする新しい方向を打出しており<sup>3)</sup>、これを側面からバックアップすることが、行政の過度の介入を排する“小さな政府論”の立場——その実体は財政負担の軽減にあるのだが——からいっても好都合であったといえる。

このような背景をもって、54年5月前記の「野菜需給価格研究会」の中間

3) 全国農協中央会「1980年代日本農業の課題と農協の対策」(1979)、同「地域農業振興計画の策定・推進と需給調整機能強化の構想」(1980)、参照。

野菜需給調整の現実と課題

調整の事例 (54年現在)

需 給 調 整 取 組 骨 子	
需 要 量 測 定	対 応
① 家計・業務需要予測 ② 重回帰分析値 ③ 市場入荷期待量	1. 部会, 担当者会議による検討, 協議および決定 2. 本支所間日別市況連絡体制および対応策指示 3. 下位等級出荷抑制等価格回復対策実施 4. レタス消費拡大協議会における消費宣伝活動 5. 観測農協の設置と産地情報集約
① 家計・業務・加工需要予測 ② 重回帰分析値 ③ 市場入荷期待量	1. 部会, 担当者会議による検討, 協議および決定 2. 本支所間日別市況連絡体制および対応策指示 3. 下位等級出荷抑制等価格回復対策実施 4. 消費拡大対策の実施 5. 観測農協の設置と産地情報集約
① 家計・業務需要予測 ② 重回帰分析値 ③ 市場入荷期待量	1. 全国会議による検討, 協議および決定 2. 適正作付面積指標の提示と実行 3. 県連日別出荷予定量全国集約システム実施 4. 価格低落時出荷規制対策実施 5. 消費拡大対策の実施
① 家計・業務需要予測 ② 重回帰分析値	1. 部会による検討, 協議 2. 価格低落時下位等級抑制対策申合せ

調整があるが省略した。

報告がなされ、それを受けて55年6月「重要野菜需給調整特別事業実施要領」(事務次官通達)が制定され、全農を事業主体とする野菜の「需給調整」事業がスタートしたわけである。そこで、次に同事業の内容と特徴点を旧(Ⅷ)事業と対比しながら述べることにしよう。

II. 「重要野菜需給調整特別事業」の内容と

特徴点——旧(Ⅷ)との対比——

新しく設定された野菜の「需給調整」事業は、その名のとおりの野菜の「需給調整」を行なおうとするものであるが、その前提には野菜が供給過剰時代

を迎えたという認識がある。この点は、旧㊦事業が供給不足からくる野菜価格の上昇に対処する供給確保の対策であったことからみると、決定的に異なっていることである。これが第1点。

第2は、旧㊦は指定産地生産出荷協議会の開催など行政主導型の「需給調整」の色彩が強かったのに対し、今回の事業では生産出荷団体、とりわけ全農が事業主体として前面に出ていることである。野菜「需給調整」事業の骨子をつくり上げた先の「野菜需給価格研究会」の「中間報告」(54年5月)は、「需給調整」における生産出荷団体の自主的実施の必要を強調し、国および地方公共団体は「その円滑、適正な実施が図られるよう指導、援助を強化すべき」としている。しかし、これをもって今回の事業を生産者団体主導型と言ってしまうのは早計である。確かに、旧㊦からみると、生産者団体とりわけ全農が、事業遂行において大きな役割と権限が付与されているが、行政は生産出荷計画の基礎となる「需要見通し」の策定や、生産出荷計画自体の承認など、「需給調整」事業の要所で権限を行使しているからである。また、財政的にも相当程度国に依存していることは、のちに触れるとおりである。

第3は、旧㊦は出荷面における調整が主であったのに対し、今回の事業は作付面における調整を含む供給量全体の調整を行なおうとしていることである。そのために、同事業では、都道府県→地方農政局→農林水産省を通ずる需要見通しの策定と、その量に対応した生産出荷計画の樹立が重要な柱となっている。この需要見通しは、最終的に学識経験者等を含む第三者機関である「需給会議」において決定されることになっているが、同会議は事実上行政サイドとくに農林水産省の主導下にある。しかも、そうした全国需要量に対応した作付面積、10a当り収量、収穫量、出荷量いずれもが同省によって決められており、そのなかにはたまねぎの場合のように輸入量の見通しも含まれる。

前記の「野菜需給価格研究会」の「中間報告」は、「作付面における調整は、出荷面における調整と同様、本来野菜の供給を担う生産出荷団体が自らの責任として自主的に実施するのが適当である」としているが、実体は、需要量とそれに対応した生産出荷量の策定という、肝腎要なところが国によって握られており、生産出荷団体は国が握る手綱によって計画生産出荷の推進

に走らされる立場にしかないといえる。もっとも生産出荷計画の作成に関しては、全国および都道府県のレベルで開催される「生産出荷適正化協議会」（招集者は全農および県農協連）において協議されることになっているが、そこでの国および都道府県の指導性は前述のとおりである。

野菜の「需給調整」事業は、こうした生産出荷計画の樹立・推進とともに、もう1つ、価格変動に対処するための緊急需給調整の実施が柱となっている。これは、価格下落に対応して当初出荷予定先から別の出荷先に変更する「分荷調整」と、貯蔵・加工販売・産地廃棄の「産地処理」からなる。後者については、旧⑨でも「市場隔離」という名で実施が制度化されていた。しかし、これには国の承認が必要であり、現実には財政的な理由などから、わずか5回しか実施されなかった（前掲表-1の注を参照）。今回の事業では、「分荷調整」、「産地処理」とも全国生産出荷団体（全農）が県生産出荷団体（県連）および登録出荷団体（野菜価格安定事業によるそれで、大部分は県連だが一部に商人団体を含む）と協議して一応自主的に行なうことが可能となっており、国に対しては報告・届け出で済むことになっている（その実施に関し、国は必要に応じて所要の指導または指示を行なうことになっているが）。

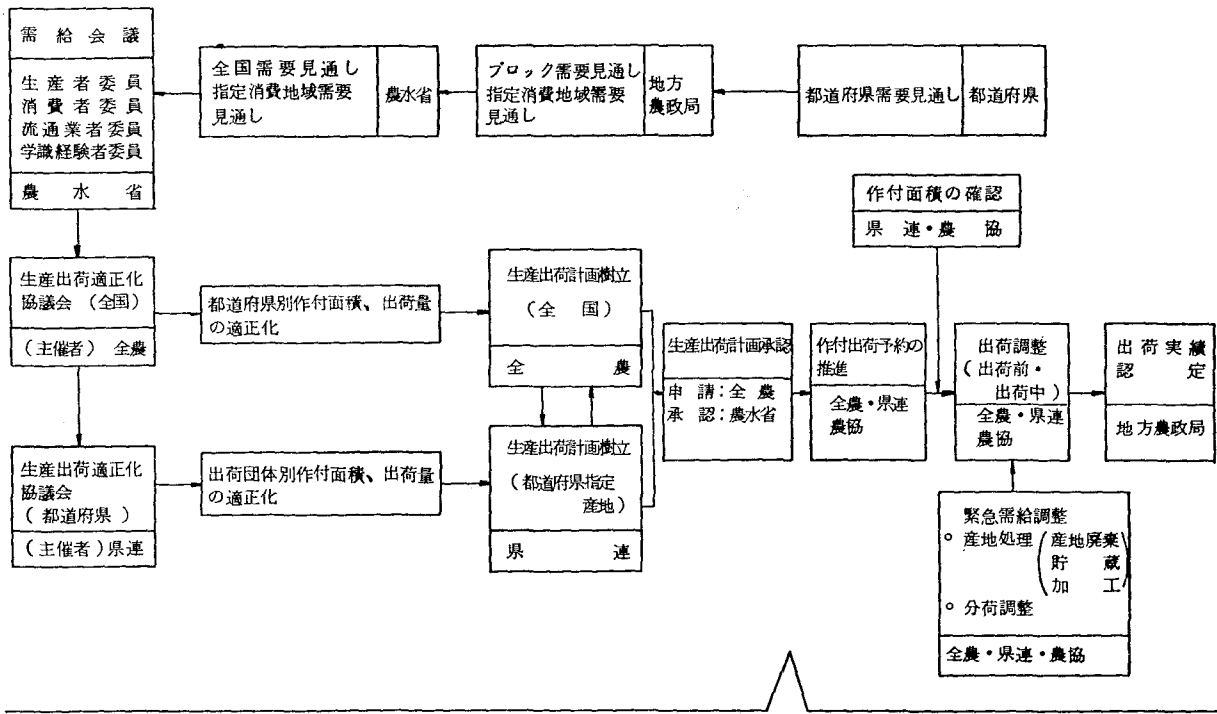
しかも、そうした生産出荷団体による自主的な緊急需給調整にもなっている必要の費用の交付および資金の造成・管理を目的に、全農・県農協連等<sup>4)</sup>を会員とする「社団法人・全国野菜需給調整機構」が設立された。なお、緊急需給調整を実施する上で必要な事業費用のために造成する資金に対して、国はその2分の1（28億円）を補助している。

このように、今回の野菜「需給調整」事業は、価格低落時に対する緊急需給調整（分荷調整・産地処理）を1つの重要な柱としており、それを資金的にバックアップするための「機構」が設立されたところに、旧⑨と異なる特徴点がある。これが第4。

第5は、「需給調整」を行なう対象野菜、対象産地、対象出荷地域の範囲が拡大されたことである。旧⑨および「野菜生産出荷調整事業」では、対象野菜および対象指定消費地域の範囲は以下のとおりであった（カッコの中は計画出荷の対象となる指定消費地域）。冬キャベツ・秋冬だいこん・秋冬は

---

4) 野菜価格安定事業による登録出荷団体である商人団体も会員となっている。



注：全農資料。

生産出荷計画樹立段階

計画生産出荷実施段階

図-1 「重要野菜需給調整特別事業」の仕組み

くさい(京浜・中京・京阪神・北九州・札幌)、春キャベツ(京浜)、夏秋キャベツ(京浜・中京・京阪神)、秋冬期出荷のたまねぎ(全指定消費地域)。すなわち、たまねぎを除いて特定の大都市消費地域を対象とした「計画出荷」がなされていたわけであるが、今回の事業では対象野菜の種類はほぼ同じ(新たに4~10月出荷のたまねぎが加わった)だが、事業の対象となる産地および出荷地域の範囲は大きく拡大している。具体的には、生産出荷計画の樹立対象は、指定産地にその他産地を含めた全産地から、指定消費地域向にその他地域向を含めた全地域に、出荷される対象野菜となっている。しかし、出回期の緊急需給調整の対象は、そのうちの共販量である。ただし、前記の「全国野菜需給調整機構」の会員である商人団体の取扱う対象野菜が含まれる。

おおよそ以上5点が今回の野菜「需給調整」事業の旧㊦(および「野菜生産出荷調整事業」と異なる内容と特徴点であるが、参考までに新しい事業の仕組みを図示しておく)と図-1のごとくである。なお価格安定事業との関連では、旧両事業に規定されていた出荷計画を守って出荷した場合の特別補給金の交付は、新事業でもそのまま残されている<sup>5)</sup>。ただし、旧㊦にあった、出荷予約概算金への国の補助(概算金支出額の4%以内)および計画生産出荷奨励金としての国の支給(すう勢値価格の5%)は、新事業では廃止された。

次に、こうした内容と特徴点をもって55年度から実施された野菜の「需給調整」事業の問題点と課題について、以下気づく限りで述べておこう。

### III. 「需給調整」事業の問題点と課題

#### 1. 「生産出荷計画」の問題点

前述のごとく、新事業は、作付調整を含む生産出荷計画の策定と推進を1つの柱としている。しかし、その生産出荷計画の前提となる需要量の見通しが、はたして客観的で妥当なものとして策定されるかどうか、まず問題となる。全国需要量の見通しは、都道府県ごとに作成される需要量の見通しが

---

5) 実際には、登録出荷団体ごとに承認を受けた指定産地から対象市場へのお荷計画数量と出荷実績数量の差がおおむね5%の範囲内にある場合、一般補給金に加えて特別補給金が交付される。

基礎になっている。そして、その都道府県の見通しは、当該都道府県に所在する卸売市場の入荷量の見通しから転送入荷量の見通しを控除した数量（「市場依存需要量」）に、産地とスーパーマーケット等との直接取引、商人または生産者による直接販売等卸売市場を経由しない流通経路に依存する数量および対象野菜の生産農家が自家消費する数量（「市場非依存需要量」）の見通しを加えて作成される（食品流通局長通達「重要野菜需給調整特別事業の実施について」55年6月）。しかしながら、「市場依存需要量」を左右する転送入荷量については、現在のところ十分信用に値するデータはないといつてよい。農水省統計情報部の転送量調査はあるが、それが実態の一部しか示していないことは周知である。また、「市場非依存需要量」の見通しは、「通達」によれば聴取りによるとされている。いずれにしても、需要量の見通しの方法は非科学的であり、それ故に行政サイドの恣意的判断が入りやすいものである。確かに、卸売市場の入荷量の見通しについては、過去6年間の入荷量をもとに回帰式によって求めるといった、一見科学的な方法がとり入れられているが、その結果得られるのは単に過去のすう勢の延長であり、そこには需要拡大のための方策が考慮されていない。

このように安易で、単なる“机上の推定”ともいえる需要量の見通しの上に作成される生産出荷計画は、当然のことながら国民が現実に必要とする供給量を反映したものではない。しかも、指標となる作付面積の決定にあつ

表-3 「重要野菜需給調整特別事業」による  
生産出荷計画（たまねぎ）

		56年	57年	(参考) 55年
全 国	作付面積 (ha)	29,500	29,300	28,200
	10 a 当り収量 (kg)	4,120	4,120	4,085
	収穫量 (トン)	1,183,000	1,209,000	1,152,000
	出荷量 (トン)	954,900	961,800	955,600
北 海 道	作付面積 (ha)	8,340	8,350	7,910
	10 a 当り収量 (kg)	4,620	4,740	5,072
	収穫量 (トン)	370,560	395,600	401,200
	出荷量 (トン)	329,230	351,900	375,400

て、10a 当り収量の見通しが高くされ、結果的に作付面積が抑制される恐れがある。例えば表-3 はたまねぎの生産出荷計画であるが、全国の10a 当り収量の予測は56年、57年とも55年のその実績をわずかではあるが上回っている。ところが、55年は豊作年で10a 当り収量は54年に次ぐ史上第2位の年であった。この2カ年間の反収の増大は、もちろん技術の向上にもよるが、野菜の場合は何といっても気候が左右する。この兩年のたまねぎについてもそうであって、こうした良好な気候条件によって増大した反収をもって、目標年の10a 当り収量予測の基礎とすることは、気象条件悪化にともなう不作を考慮すると、はなはだ危険なことと言わなければならない。とくに、たまねぎにおいては北海道産の豊凶変動が激しく、10a 当り収量の予測にあたっては慎重で控え目でなければならないが、これについても表にあるように、豊作年である55年にかなり近い収量が予測されている。

ともあれ、需要量＝供給量を一定とした場合、10a 当り収量を高く見積めることは、ストレートに作付面積を低く設定することにつながる。その結果、目標年が不作である時には国民の必要とする供給量が得られないことになる。それによって価格は高騰し、生産者は潤うかも知れないが、消費者にとっては問題であり、「価格の安定」という「需給調整」事業の趣旨にも反することになる。また、供給不足にともなう価格の上昇は、たまねぎのように輸入が自由になされている品目では、必要以上に輸入の増大を招き、結果として反転した価格の暴落をもたらす恐れがないとはいえない。国内で十分供給が可能な野菜において、輸入を前提とした需給計画を策定することは、もとより正しくない（しかし、たまねぎの場合には一定量の輸入が見込まれている）。不作の場合に備えて予測反収は低く、作付面積の目標は高く設定し、輸入は異常な不作にともなう供給量の不足時に限るべきであろう。逆に、豊作によって供給量が過剰になった時には、可能な限り需要拡大（輸出を含む）や加工・貯蔵を進めようとして、場合によっては産地廃棄という非常手段をとることもやむをえない（後述）。今回の「需給調整」事業における「緊急需給調整」は、そのようなものとして活用すべきである<sup>6)</sup>。

6) 不作年を予想した割増作付の必要については小野誠志氏も述べている。その場合は、豊況時の余剰生産に対して廃棄を組み合わせることを主張する（梶井 功 編著『農産物過剰』明文書房、1981、における同氏論文）。

さらに、この生産出荷計画についても1点つけ加えるならば、こうした計画を指標として作成することは有効であるが、それはあくまでも指標にとどめるべきで、それに従って各生産出荷団体に作付面積や出荷量を割当てたり、産地農協に生産者との作付・出荷契約を求めたりするようなことは、してはならない。何をどれだけ作付し出荷するかは、生産者の「営業の自由」の基本であり、国はもとより系統農協といえどもその基本権は犯してはならないからである。ただし、組織運動のなかで関係組合員の合意が得られるならば別である。しかし、作付決定における生産者の判断は、多くの場合販売価格のすう勢を見て行なわれており、生産者相互間の合意形成は現実にはきわめて困難なことと言わなければならない。

## 2. 集出荷体制の相違と系統共販の脆弱性

### ——アウトサイダーの問題——

国や系統農協が主張する「需給調整」——その実体は供給調整——は、いうまでもなく生産者団体に依拠して行なおうとするものである。全国農協中央会や全農は、これを系統農協の組織運動として取り組もうとする。しかし、そのためには農協共販の全出荷量に占めるシェアが、市場における価格

表-4 「重要野菜需給調整特別事業」

対象品目	種別	対象産地		指定産地からの出荷量 (A) (千トン)
		指定産地数	対象県数	
キャベツ (周年)	春 (4~6月)	16	8	80
	夏秋 (7~10月)	29	15	261
	冬 (11~3月)	59	26	289
	計	104	35	630
たまねぎ (周年)	(4~3月)	69	23	800
だいこん (秋冬)	(10~3月)	54	27	366
はくさい (秋冬)	(10~3月)	83	31	544
合計		310	43	2,340

注： 1. 全農資料。 2. 指定産地数は53年12月現在。

4. 指定産地からの指定消費地域向出荷量は52年度の対象市場入荷実績。

## 野菜需給調整の現実と課題

形成をリードできるほどに高いことが前提となるが、野菜の場合概してそのような水準に達しているとはいえない。

参考までに野菜の「需給調整」事業の対象品目における共販のシェアは表-4のごとくである。同表は(A)指定産地からの出荷量、(B)指定消費地域入荷量、(C)指定産地から消費地域出荷量、のそれぞれについて共販対象数量のシェアを示したものである。確かに(C)においては、春キャベツを除き共販のシェアは高く、70～80%の水準にある。だが、(A)、(B)におけるそのシェアは低く、多くの品目で50%を割っている。しかも、前述のごとく、野菜の「需給調整」事業は指定産地・指定消費地域のみを対象とするのではなく、全産地・全出荷地域を対象としている。また、そうしないと本来の「需給調整」はできない。ところが、全出荷量に占める指定産地からの出荷量のシェアは、キャベツで56%、秋冬はくさいで55%、秋冬だいこんで30%、たまねぎで89%である(農水省「昭和54年産野菜生産出荷統計」)。さらに、全指定消費地域に居住する人口は全国人口の約50%である(54年)。このような現状からすると、仮に指定産地・指定消費地域において共販のシェアが高いとしても、それだけでは「需給調整」を行なうのに不十分である。

対象品目における共販のシェア(推定)

指定消費地域入荷量 (B) (千トン)	指定産地から指定消費地域 指向出荷量 (C) (千トン)	同左共販対象数量 (D) (千トン)	(D)/(A) (%)	(D)/(B) (%)	(D)/(C) (%)	(参考)農協取扱数量 (推定) (千トン)
198	77	31	38.8	15.7	40.3	40
291	191	126	48.3	43.3	66.0	150
294	198	174	60.2	59.2	87.9	210
783	466	331	52.5	42.3	71.0	400
666	567	374	46.8	56.2	66.0	500
433	181	150	41.0	34.6	82.9	200
628	367	275	50.6	43.8	74.9	300
2,510	1,579	1,130	48.3	45.0	71.6	1,400

3. 指定産地からの出荷量および指定消費地域入荷量は51年産。

5. 共販対象数量は53年度。

しかも一口に「共販」と言っても、その中身を問うと、いわゆる「農協——県連——全農」の「全国共販」の実をなしているものから、「農協——県連」の共販、農協単独の共販、とさまざまである。「共販」の形態も共同選別・共同輸送・共同計算いずれも行なう完全共販から、以上のいずれか1つないしは代金決済のみの名目的なもので、これまた多様である。今回の「需給調整」事業では、生産出荷計画の作成、緊急需給調整などで全国生産出荷団体である全農が大きな役割をはたすことになっている。だが、上述のように一口に「共販」と言っても多様であり、全農が分荷権をもついわゆる「全国共販」がきわめて少ない現状においては、事業の実施に多くの困難を伴わざるを得ないだろう。各農協・県連は、総論で「需給調整」に賛成しながらも、各論では産地の利害を第1に産地間競争に勝ち抜くための行動をとっている<sup>7)</sup>。そのように系統共販の基礎は脆弱である。この点を十分理解して「需給調整」事業を行なわないと、単に“上意下達”的な方法では産地の反発を招くこと必至である。

このように今日の系統共販が多様性と脆弱性をもっていることに加え、いわゆるアウトサイダー（商人出荷・個人出荷など）の存在がある。しかしながら、アウトサイダー（outsider）とは何だろう。『広辞苑』（岩波書店）によれば、1つの意味として「カルテル・トラストその他特定の協定に加盟していない同業者の称」とある。この意味を援用すると、野菜の「需給調整」におけるアウトサイダーとは、「需給調整」という具体的な事業に参加しない出荷者および出荷団体の総称であると言える。しかしながら、前述のごとく、たまねぎでは商人団体（野菜価格安定事業における登録出荷団体）も同事業に参加している。このこと1つとってみても、アウトサイダーを、ふつういわれるように「農協共販以外の出荷者」と理解するのは正しくない。農協共販のなかにも既述のように必ずしも「需給調整」事業に積極的でない農協や県連があることにも考慮を払うべきである。

もとより、農協が部会活動などを通じて生産者の組織化をはかり、共販の

7) 各主産地の参加の下に「需給調整」がもっとも進んでいると言われるたまねぎにおいて、ある有力農協のスローガンは以下のとおりである。「我等は、産地間競争に打ち勝つために、部会組織の強化と自主検査の励行によって強力なる産地基盤を確立しよう」（傍点筆者）。

ルートに乗せるための努力をすることは必要で、その成否は「需給調整」事業の行く末にも大きな影響を与える。個人出荷は今日の流通事情のなかではその存立の余地が著しく狭められているといえるだろう。だが、すでにある産地商人による集出荷ルートに農協が強引に参入し、その生産者を農協共販の傘下に組み入れようとするのは、いたずらに商人との対立をもたらすのみで、さし迫っての課題である需給調整にプラスとならない。需給調整が直接にはモノの調整をはかるものである以上、品目によっては現に出荷面で無視しえないシェアをもっている産地商人との協調が不可欠である。しかも、今日の産地商人は従前のように個別分散的に“安く買って高く売る”ために跳梁しているのではなく、手数料商人として自らを脱皮しつつ次第に商人同士の組織化を進めつつある。農協組織がこのような商人組織と協調していくことは、当面する需給調整の遂行の上からいっても必要なことである。

この点からいうと、系統農協や国がたまねぎにおいて商人団体に「需給調整」事業への参加を求めたことは英断であった。前述のごとく、たまねぎにおいては指定産地からの出荷が圧倒的な割合を占めており、しかもその出荷シェアは農協と商人に二分されている。その両者が「需給調整」事業で足並みを揃えることは、事業の効果からいっても非常に意味のあることである。

このようにいわゆるアウトサイダーの扱いには慎重でなければならず、同時に可能な限り組織的な協調に努力すべきで、単純に農協以外の出荷者・出荷団体を規制の対象にすることは厳に避けなければならない<sup>8)</sup>。

- 
- 8) 今日の少なからぬ需給調整論は、需給調整の前提としていわゆるアウトサイダーの規制ないしその形成抑止を求めている。そのなかに特別立法によるアウトサイダー規制まで主張するものもあるが、これは憲法上の「営業の自由」からいっても問題である。例えば及川信夫氏は、「現行独禁法制の下でカルテル的共同行為は原則として違法とされているが、……中小企業の分野ではその保護政策の下にカルテル許容立法には、アウトサイダーの規制制度まで認められている例もある。アウトサイダー規制方法としては事業者全員に対する強制加入命令とか種々の方法が認められているが、実際に発動された例は割合に少ないといってよい。以上のような立法の状況を全般的に考えると、農業ならびに農協界の中小企業等産業界と異なった特殊事情、また国民経済、とくに食糧政策に関係する事情からして、農畜産物の適正価格支持、農業者の適正所得保障のために農協を主体とする農畜産物の需給調整に係わる特別なカルテル許容立法を実現させる可能性は相当にあるといってよい。」(梶井 功編著『農産物過剰』明文書房、1981、340頁)と、慎重な表現ながら事実上アウトサイダーの規制を含む農畜産物需給調整に係わる

### 3. 産地別・出荷形態別価格差の存在

前項では、農協共販の多様性、系統共販の脆弱性、いわゆるアウトサイダーの存在など、集出荷体制が品目産地によって相違していることを述べてきたが、このことはとりもなおさず「需給調整」に対する産地全体の利害の共通性・同一性が存在せず、したがって実施される事業に対する足並みが揃えにくいことを示唆している。この点は、販売市場における産地別・出荷団体別価格差、および出荷形態の相違にもとづく集出荷経費の格差（これは同一販売価格の下では農家手取りの差となって現れる）の存在のなかに、端的に示される。

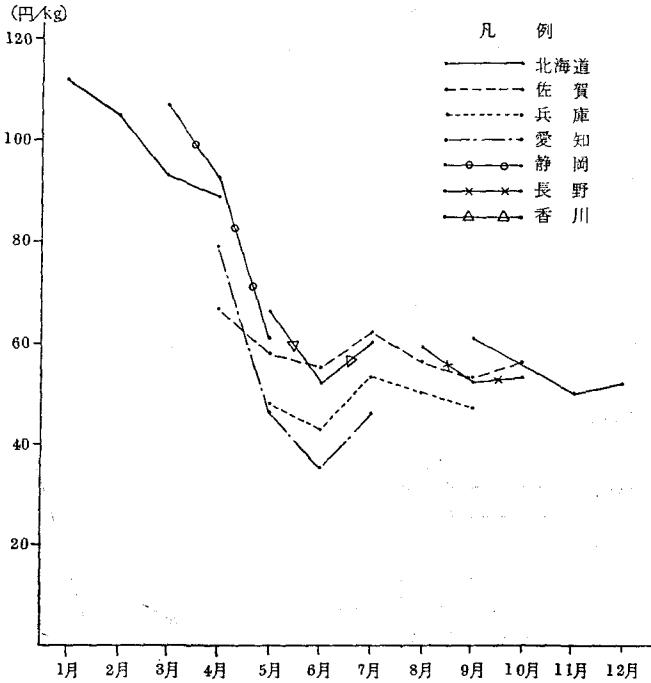
まず前者の格差の存在から述べよう。図-2は東京都中央卸売市場におけるたまねぎの産地別価格を月別に見たものである。11月以降および年明け2月までは北海道が独占しているので一応問題はないが、府県産たまねぎの出荷期である3～10月については、みられるとおり産地府県によって少くない販売価格差が存在する。図では出荷量の少ない府県は省略してあるので、これらを含めると販売価格差はさらに拡大する。もっともこの年(54年)は安値の年であり販売価格差もそれだけ拡大しているのだが<sup>9)</sup>、「需給調整」が実施されるのは通常安値の時であることを考えると、こうした産地別の価格差の存在は重大である。というのは、価格浮揚のために出荷調整を行なおうとする場合、相対的に高価格を実現している産地は、低価格の産地よりも出荷調整への要望が弱いからである。このように産地別価格差の存在は、「需給調整」に対する利害の共通性・同一性を妨げる。

特別のカルテル許容立法の実現可能性を結論づけている。

しかし、農業を中小企業と同じく保護すべき産業とすること、そのために農畜産物の適正価格支持、農業者の適正所得の保障をはかることと、需給調整のためのアウトサイダー規制をはかることは全く別のことであり、連動して考えるわけにはいかない。前者の目的の実現のためには、価格政策の充実などむしろ農政側の姿勢によるところが大きく、需給調整はその1つの手段にすぎない。逆に、特別立法がつくられることによって農協に供給統制の権限が付与され、農業者と農協および商人の自由な活動が制限される弊害の方が大きいと言わなければならない。

- 9) 産地別価格差は安値の時に拡大し、高値の時に縮小することは、統計的に確認できる事実である。これは安値の時には買い手の品質評価がそれだけ厳しくなることの反映と思われる。

野菜需給調整の現実と課題



図—2 たまねぎの産地別価格差 (昭54年 東京都中央卸売市場)

- 注： 1. 東京青果物情報センター「青果物流通年報」より作成。  
 2. 年間出荷量上位の産地で入荷量が300トン以上の月について表示した。

同様なことは、同一産地府県内の出荷団体間にも存在する。この点について私は、以前に北海道産たまねぎにおける「北見玉葱」(ホクレン北見支所出荷)と「札玉」(札幌玉葱販売農協連出荷)の販売価格差の実態、および北見地区共計参加農協内における農協間の販売価格差について調査したことがある。それによると、出荷団体のあいだには無視できない、場合によっては利害の一致を妨げる販売価格差が存在していた<sup>10)</sup>。

もちろん、こうした産地別・出荷団体別の販売価格差の背後には、製品差別化を促進する産地側の販売戦略や、それを利用し実体以上の価格差をつけることによって産地をコントロールしようとする市場側の対策が存在してい

10) 拙著「たまねぎの産地形成と集出荷体制」『日本の農業—あすへの歩み—』第133集，農政調査委員会，1981，のIV参照。

るといえる。しかし、それとは別にその品目の生産に対する適地性・技術差や気象変動からくる品質自体の格差を原因とした価格差が存在していることは明らかである。このうち技術差からもたらされる品質格差については、ある程度平準化が可能であるが、適地性や気象変動が原因の品質格差は、現在のところ解消することが不可能である。

また、野菜には同一品目でも品種別の品質格差と販売価格差が存在する。例えば図-3は東京都中央卸売市場における秋冬だいこんの産地別価格差を示すものだが、こうした大きな価格差の背後には、最近市場で人気を博している宮重系の青首だいこんと、従来品種である大蔵系の白だいこんとの品質

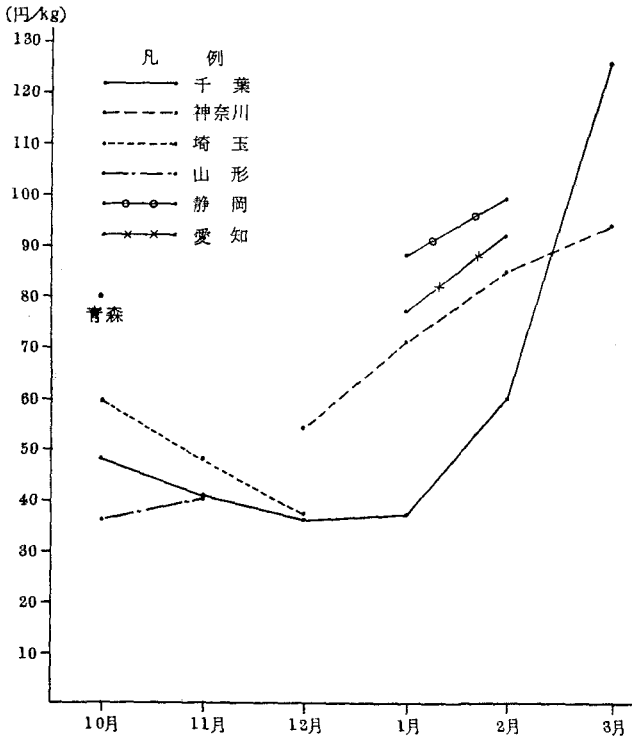


図-3 秋冬だいこんの産地別価格差

(昭和55年10月～56年3月 東京都中央卸売市場)

注：①、「東京都中央卸売市場年報」, 同「月報」より作成。

②、当該月の入荷量が1,000トン以上の産地について表示した。

野菜需給調整の現実と課題

格差があるといわれている。

ともあれ、こうした“生まれ”の違いからくる品質格差と、それを真に反映した価格差の存在はやむをえないものであるし、それがあってによって産地側の品質改善努力も刺激されるのである。

次に出荷形態の相違にもとづく集出荷経費の格差について述べよう。表-5は農水省「青果物集出荷経費調査」から秋冬はくさいの産地事例別の集出荷経費の格差をみたものである。この産地事例は東京都中央卸売市場への入荷の多いものを選んだのであるが、茨城とそれ以外の群馬・兵庫などのあいだには、集出荷経費の大きな格差がある。その最大の原因は、荷姿の違いからくる包装・荷造材料費および選別・荷造労働費の差である。すなわち、茨城は近郊に大市場を抱え、個人でも出荷が可能とあって、荷姿はかんたんな結束が主である。これに対し遠隔の愛知・兵庫の荷姿はダンボールで、選別・荷造にも多量の労力を要する。なお、群馬は荷姿が結束であるにもかかわらず選別・荷造労働費が大きい、これは秋冬期に出荷される同地域のはくさいが、囲いによる貯蔵物であることによっていると思われる。

表-5 秋冬はくさいの産地事例別出荷経費  
(昭54年産 10kg当り) (単位: 円)

産地 事例別	集 出 荷 経 費						主たる 荷 姿
	計	包装・荷造 材 料 費	選別・荷造 労 働 費	集荷費	販 売 管 理 費	そ の 他 経 費	
茨 城 (A)	52	11	39	0	0	2	結 束
茨 城 (B)	42	9	31	0	1	1	結 束
群 馬	312	33	245	10	11	13	結 束
愛 知 (A)	239	76	122	16	15	10	ダンボール
兵 庫	245	107	80	7	40	11	ダンボール

注: 農水省「青果物集出荷経費調査」より作成。

いずれにしても、出荷時期をほぼ同じくする同一品目で、このような集出荷経費の格差が存在することは無視できず、その結果同じ価格でも農家の手取り収入に差ができることから、当然「需給調整」への対応も異なる。すなわち、集出荷経費が多くかかる産地は価格抵抗力がそれだけ弱いので、「需給調整」への要望もつよいが、それが少ない産地は低価格に対する抵抗力も

つよいのである。こうした集出荷経費にさらに輸送費の格差を加味するならば、産地間の利害はますます一致しなくなるであろう<sup>11)</sup>。

#### 4. 「緊急需給調整」(分荷調整・産地処理)の問題

前述のごとく、野菜の「需給調整」事業は、価格低落時における「緊急需給調整」(分荷調整・産地処理)を1つの重要な柱としている。生産出荷計画の策定・推進が需給の事前調整であるのに対し、これは全国生産出荷団体(全農)の主導の下に行なわれる出回期の調整である。

事業の「要領」によれば、全国生産出荷団体は「対象野菜の卸売価格が著しく低落し又は低落するおそれがあると見込まれる場合」、県生産出荷団体または登録出荷団体と相互に協議して「緊急需給調整実施計画」を作成することができる<sup>12)</sup>。しかし、それを現実に実施するのは県生産出荷団体または登録出荷団体である。ところで、ここでいう「対象野菜の卸売価格」が著しく低落し又は低落するおそれがあると見込まれる場合」とは、「通達」によれば、対象野菜が出荷される各ブロックの指標市場<sup>13)</sup>の卸売価格が、別に定める価格(価格安定事業におけるすう勢値価格と同じ)の70%に相当する額を下回り、または下回るおそれがあると見込まれる時である。その上で分荷調整の実施についてはさらに2つの要件が加えられる。第1は、分荷先卸売市場における対象野菜の卸売価格が、その分荷の対象となったブロックの指標市場について別に定める価格(すう勢値価格)を上回っていること、第2は、分荷された対象野菜が、分荷対象ブロックの指標市場について定めた上記の価格を上回る価格で販売される見込みがあることである。

問題は、このような要件をすべて満たす場合が、現実によりうるかということである。確かに各ブロックごとに定めたすう勢値価格は異なり、あるブロックの指標市場の卸売価格がすう勢値価格の70%以下になったとして

- 
- 11) なお「需給調整」(出荷調整)を全農のようなところに分荷権を集中して行なおうとすれば、全出荷産地に対する価格プールの体制が確立していなければならない。しかし、以上のように産地別・出荷団体別の価格差や集出荷経費の差などからくる手取り収入の差違がある以上、それは夢物語である。
  - 12) これとは別に農林水産者の側でも、「対象野菜の作柄の動向等からみて特に必要があると認める場合」、全国生産出荷団体に対し「緊急需給調整実施計画」の作成を求めることができる。
  - 13) 「通達」では、関東ブロックの指標市場—東京都中央卸売市場神田市場というように、全国9ブロックで9つの指標市場が定められている。

も、他のブロックの指標市場の卸売価格がすう勢値価格を上回っている場合は、理論的に想定できる。しかし、それはあくまで机上の想定であって、市場価格の全国的平準化が進んでいる現実のなかでは、以上のような事態の発生はきわめてレア・ケースと言えるだろう。

また、市場間価格差が仮に大きく現われた場合、分荷調整によって作爲的にモノの流れの調整を行なうまでもなく、通常の市場メカニズムとして自然にそれが行なわれていることを重視すべきである。その市場メカニズムとは、第1により価格の高い市場に出荷しようとする出荷者側のビヘイビアのなかに、第2に市場間の転送のなかに現に発揮されている。そのような現実を無視し、全国生産出荷団体の主導の下に作爲的に分荷調整を行なおうとすると、各出荷団体が自主的に行なっている調整機能を損なう危険性さえある。また、各市場の需要に対応した出荷サイドの調整を確実に行なうことが実際には不可能である以上、転送による事後的な需給調整が避けられない。この点はのちに再度触れることにしよう。

分荷調整にはこのように現行の市場メカニズム自体が保持している需給調整機能を損なうという点で基本的な問題があるし、仮に行なわれたとしても、その効果は労が多い割には少なく限定的である。いかに分荷調整にともなう損失補償の機構ができていても、全農の指示によって分荷調整を行なう出荷団体は少ないといわなければならない。

これに対し、緊急需給調整のもう1つの手段である産地処理（貯蔵・加工用販売・産地廃棄）についてはある程度の効果が期待できる。というのは、これは生食用としての出荷以前に産地において調整しようとするものだからである。とくに貯蔵と加工用販売は、その生産物の使用価値を維持しつつ同時に生食用の調整販売に資するものであって、その効果はすでに試されている。だが、貯蔵と加工用販売それ自体を目的とした産地が存在する以上、緊急需給調整によってそれら産地の価格が影響を受けないように十分な配慮が必要である。

産地廃棄については意見の分れるところである。一方でこれについては根強い反対がある。生産者が汗水垂らして生産したものを潰すのは生産力の浪費であり、生産者感情から言っても許されないというのが主な反対理由である。これに日頃高い野菜を買わされている消費者の感情的反発が加わって、

産地廃棄はこれまでも思うようには進められてこなかった。54年産の北海道たまねぎの産地廃棄が、結果的に輸入物に席を譲ることになったという苦い経験もある。

しかし冷静に考えれば明らかなように、生産者が汗水垂らして生産した報酬は、生産物が商品として適正価格で販売されて始めて得られるのである。“箱代にもならない”価格でしか販売されない場合、商品化はなされたとしても労働報酬は得られない。それは、単なる感情論を超えた商品経済の法則である。したがって供給過剰を原因として価格下落が続いている場合、貯蔵・加工用販売や輸出などの供給調整あるいは需要拡大の努力を払った上で、最後の手段として産地廃棄を行なうことも現状では仕方のないことである。だがそれは“伝家の宝刀”であって、その濫用を慎むべきこというまでもない。仮に産地廃棄を含む供給調整によって単価の回復がはかられたとしても、消費量が落ち込めば生産者の総手取りにプラスにならないからである。

### 5. 需給調整と商業者の役割

「需給調整」という名で現在行なわれている供給調整は、生産出荷団体によって作作的に供給を調整し、これを手段として価格の維持をはかり、農業所得の確保に寄与させることを目的としている。野菜のような自由農産物においては、供給量のいかにが価格を決める1つの尺度となっている。その意味では、生産者とその団体が共同で供給量の調整を行ない、出荷される生産物の価格を生産費と所得を保障するように維持しようとする営為は、正しく評価されるべきである。

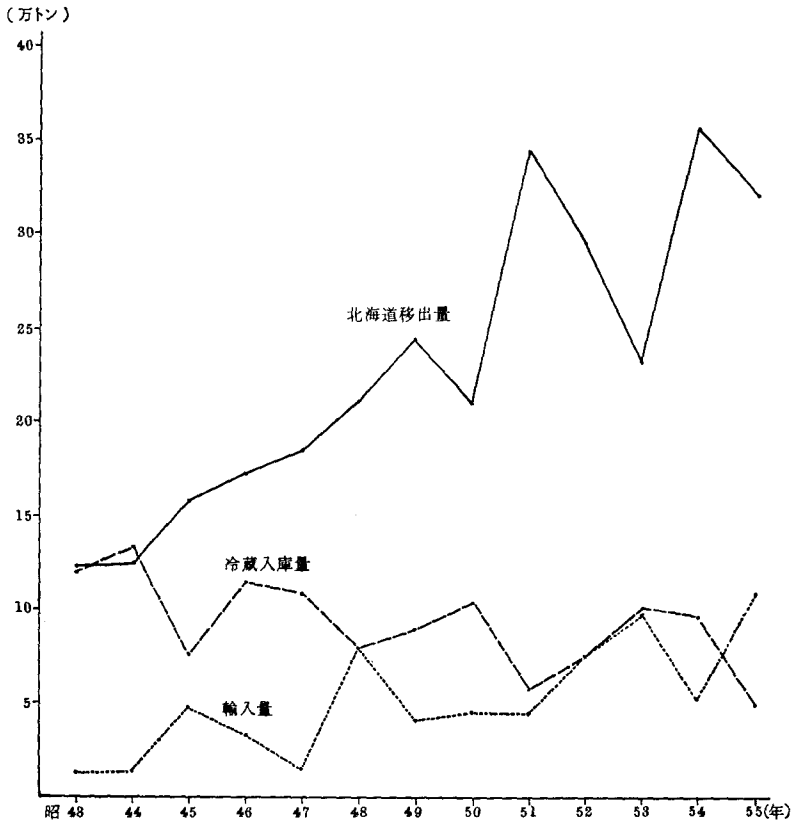
しかしながら言葉の真の意味での需給調整の目的は、何も生産者サイドに立った価格維持のみにあるわけではない。消費者サイドに立った価格の安定化も、需給調整の大きな目的にならなければならない。ところで、後者の目的を果す上で、生産者とその団体の営為のみに期待することができるであろうか。残念ながらできない。“消費者への適正価格での出荷”ということのを口で語ったとしても、現実には少しでも高い価格を願っているのが生産者の実態である。そのことを私は批判しているのではない。自己の生産した生産物を少しでも高い価格で販売しようとするのは、経済主体としての生産者にとっての当然の意識である。問題は、そのような経済主体に、消費者サイド

に立った需給調整——できるだけ安い価格での安定化をはかること——の実施を期待するところにある。それは“無いものねだり”に等しいことなのである。

それでは消費者サイドに立った需給調整を誰がやってくれるのか。実際的にはモノの<sup>・</sup>高い時に供給の確保をはかり、結果的に価格の鎮静化をはかることである。そのようなことを“業”として行なう経済主体は、集収過程における商人以外にない。野菜の場合には、産地の集出荷業者（産地商人）がこれにあたる。また、たまねぎのように輸入が現実に行なわれているものあっては、輸入業者も含まれる。彼らは市場価格が高い時にはそれだけ商業利益も高いので、集荷や買付を活発に行ない、できるだけ多く市場に出荷しようとする。もちろん、商人のなかには投機的な行動に走り、出荷を操作してより以上の高価格をねらうものも存在する。だが、現実問題として今日の野菜流通における商人のシェアは小さく、出荷操作によって価格の吊り上げをはかることができる力を彼らはもっていない。少数者としての彼ら商人に価格をコントロールする力はなく、現実には市場メカニズムのなかで価格を与件とし、その高い時には出荷を増やし、低い時には出荷を抑えるという行動を繰り返す以外にないのである。

だが市場メカニズムの貫ぬく商品においては、そのような商人の行動があることによって需給調整と価格の安定化がはかられるのである。商人はその本性として価格に対する機敏さをもっており、前述のような価格の変動に対応した出荷行動をとるだけでなく、需給と価格の動きを予測して事前に集荷量・買付量の調整を行なおうとする。生産が気象条件の変化を受けて不安定な野菜においては、そのような商人の行動は需給調整の点からいっても好都合である。その端的な例を、秋冬期出荷のたまねぎの場合に見ることができる。

周知のごとく、この時期に出荷されるたまねぎは、北海道産の貯蔵物、府県の冷蔵物、および輸入物でほとんどが占められる。しかもものちの二者はいずれも商人の取扱いになるものである。ところで、この時期に出荷の大宗を占める北海道産たまねぎの移出量は、図-4にあるように気象変動を主たる原因として著しく不安定である。とりわけ、50年以降の変動が激しい。しかし同図に示されるように、北海道からの移出量の変動が激しくなった50年以



図一4 道産たまねぎの移出量と冷蔵在庫量・輸入量の推移

- 注： 1. ホクレン「移出青果物資料」等より作成。  
 2. 北海道移出量は各年9月～4月出荷の合計でホクレンが関係団体と協議のうえ推算，冷蔵在庫は全国玉葱商業団体連合会調べ，輸入量は各年7月から翌年4月までの輸入通関実績。

降，たまねぎの冷蔵在庫量と輸入量が道産品の移出量変動をちょうど調節するように動いている。すなわち，道産品の移出量が減少した年には冷蔵在庫量と輸入量が増え，逆に前者が増加した年には，後二者の量は減っている。唯一の例外は55年の冷蔵在庫量であるが，これはその年の府県産の即売たまねぎが高価格で冷蔵に回される量が少なかったためである。しかしその年には輸入量が著増し，道産の供給不足を補なっている。

このように市場メカニズムの作用は鮮やかであり，そのなかで商人は冷蔵

品や輸入品の取扱いを通じて供給量全体の過不足調整を行なっている。もとより、そうした商人の行動は価格のすう勢を予測してのものである。しかし、そうした商人の行動があることによって、価格の極端な変動が抑えられていることも事実なのである。北海道産たまねぎについては、いうまでもなくホクレンが出荷の大宗を握り、最近では全農による分荷を通じて「需給調整」を行なっていることになっている。だが、ホクレン—全農の力をもってしても、豊凶変動にともなう供給量の変化を調整することができず、皮肉にも現実の需給調整は商人の手によって行なわれている。単なる生産者サイドの「需給調整」ではなく、国民本位に需給調整を検討しようとする場合、商人がこの点で現に果している役割に注目しないわけにはいかない。

以上は収集過程に存在する商人の役割であるが、需給調整においてはもう1つ仲継過程に存在する商業者の役割にも注目する必要がある。この点は具体的には、いったん市場に入荷されたのち市場間の入荷過不足を調整する転送のなかに見出される。確かに転送には、これを通じて大手荷受資本が流通を支配する側面もあるが、それが現実に市場間の過不足調整と価格維持に果している側面もあることを無視すべきではない<sup>14)</sup>。出荷者側の全産地にわたる出荷調整（市場分荷の調整）の体制が完全に整い、市場間に入荷過不足とそれにもとづく価格差が存在しなくなれば、転送は行なわれなくなる。しかし、そうした体制の確立は当面不可能であり、したがって今後とも転送を抑えることはできないだろう。現実がそうであるならば、むしろ転送を肯定し、それを行なう仲継商業者の行動を需給調整（市場間過不足調整）に積極的に寄与させるように誘導することを検討してみてもどうかだろうか。いずれにしても、市場間の過不足を調整し、価格の平準化がはかられることは、生産者・消費者双方にプラスとなることを等閑視すべきでない。

## 6. 価格政策・共済事業との関連

これまでの検討は、主として野菜において現に作用している市場メカニズムを活用しながら、需給調整と価格の安定化をはかる方策について述べたものであった。野菜の「需給調整」事業が実際にはそのようなものとして組み立てられている以上、それと同じ土俵で批判・検討を行なうことは、同事業

14) 湯沢 誠・三島徳三編『農畜産物市場の統計的分析』農林統計協会、1982、の「VI たまねぎ」を参照。

の民主的・効率的実施の上からいっても必要なことである。しかし、「需給調整」事業が最終的的目的としている生産者の農業所得の確保と維持は、何も供給調整によって価格の安定化をはかることのみによって実現されるものではない。それには、生産性の向上、農業資材価格の引下げ、年間就農の確保など多方面にわたる営為と政策的援助が随伴されなければならないが、なかでも重要なことは価格政策による野菜の生産費および所得の保障である。

ところが、現実の野菜の価格政策（価格安定事業）は、保証基準額が市場の実勢価格を反映したう勢値価格を基礎として決められており、必ずしも生産費および所得を保障するものとはなっていない。それだけではなく、価格安定事業の適用を受けるためには指定野菜・指定産地などさまざまな制約があり、価格補てんの対象数量も財政的理由から限られている<sup>15)</sup>。周知のごとく、現行の価格安定事業は、実現価格に対する事後的措置であるが、この点は野菜が市場メカニズムのなかで自由に価格形成を行なっている以上、さしあたって問題とすべきことではない。むしろ固定価格による供給は、価格変動に対応した需給の調整を不可能にするものであり、資源配分の適正化という点からいって問題である。しかしながら、野菜の価格をまったく市場メカニズムに委ね、価格変動・乱高下を放置しておくならば、生産者は農業経営において著しい影響を受け、安定的な生産出荷が損なわれる。また、このことは消費者にとっても問題で、生活必需品である野菜の価格と供給量が激しい変動の下におかれることになるのである。

だから、事後的措置にせよ価格低落時における生産者価格の補てん対策が必要で、しかもその適用となる野菜の範囲を拡大し、補てん基準を生産者の経営安定がはかられるものとして充実しなくてはならない。さらに消費者対策上、生産者への価格低落時補てんとは別に、価格高騰時における価格抑制措置が整備されなければならないことはいうまでもない。

繰り返して述べれば、生産者価格を経営の安定がはかられるように保障して

15) これらの野菜価格安定事業の問題点については、同上書 VI 参照。

16) 前述の「野菜需給価格研究会」の報告（昭 53.3）も、「価格補てん事業は、価格低落の農業経営に及ぼす悪影響を緩和することを通じて年次的な作付変動を回避することにより計画的安定的な生産出荷を確保するもの」（傍点筆者）と、価格補てん事業の消費者対策としての地位について指摘を行なっている。

おくことは、それによって供給量と価格の安定を実現するという意味では、生産者対策であると同時に消費者対策である<sup>16)</sup>。この点を無視ないし軽視し、単なる財政的理由から価格政策の後退を進めようとすることは、野菜の国民的重要性からいっても首肯できるものではない。

もとより、価格政策（価格低落時の価格補てん事業）によって供給の安定がはかられたとしても、それに見合って需要が確保される保証はない。しかしながら、市場メカニズムを前提とする以上、供給増大にともなう価格低落は事後での需要増大を導くはずである。現実には卸売市場価格が末端の小売価格に連動しないなど市場メカニズムの貫徹を妨げる多くの条件が存在しているが、そうした制約条件は可能な限り除去し、供給増大と生産者価格（卸売市場価格）の低落を、連動した需要拡大によってカバーする消費者側の営為、いわば“供給に見合った需要確保”の努力が消費者側で意識的に行なわれなければならない<sup>17)</sup>。この点は、野菜が豊凶変動によって供給が左右されやすい商品であるが故に、とくに重視すべきことである。資源配分の適正化（つくられたものは無駄にしない）をはかるためにも、“消費者は王様”的な意識は取り払われなければならないだろう。

豊凶変動に触れたついでに、野菜における共済事業の必要性について言及しておく。周知のごとく、現在のわが国の農業共済制度は米・麦・まゆ・家畜・果樹が中心で、最近になって畑作物（澱粉用ばれいしょ・大豆・小豆・菜豆・ビート・さとうきび）および園芸施設<sup>18)</sup>が試験的に加えられた。しかし、気象災害をもっとも受けやすい露地野菜については、共済事業は存在しない。現在、一部の露地野菜について農林水産省で検討されているが、実施までには時間がかかりそうである<sup>19)</sup>。だが、消費生活のうえで不可欠な野菜

- 
- 17) この点からすると、需給調整にとっては組織された消費者の購買行動が不可欠である。いわゆる産地直結運動においても、提携した生産者の生産する農産物は豊凶・品質にかかわらず、全量購入する姿勢が必要である。
- 18) 園芸施設共済では、付帯的に共済対象となっている園芸施設内部で栽培される農産物についても共済対象とすることが認められている。
- 19) 農林水産省は52年からキャベツ、はくさい、レタスを対象に共済制度実施のための調査に入っているが、最大の問題は、野菜の場合市場価格の変動が著しく、「災害による減収と市場価格の変動による農家の手取り減が必ずしも同じではない」ところにあるといわれている。

を供給する生産者の経営を安定させるためにも、価格政策の充実とならんで野菜共済制度の早急な新設がはからなければならない。

価格政策、共済事業のいずれも、野菜の「需給調整」事業とは別個の制度の問題であるが、“需要に見合った安定的な供給を確保”するという同事業の趣旨からいっても、これらとの関連を重視すべきであろう。

### お わ り に

昭和55年度にスタートした「重要野菜需給調整特別事業」は、始まってまだわずかの年月しか要しておらず、その意味では同事業の現実と課題についてコメントを加えることは時期尚早かも知れない。だが、本稿は同事業の効果を問題としたものではなく、同事業の特徴点と問題点を整理し、野菜の需給調整を進める際の課題を指摘することに重点をおいてきた。この点からいうと、本稿はほぼ目的を達成したといえる。

「需要に見合う適正な生産出荷計画の樹立」および「価格変動に対処するための緊急需給調整等の実施」を手段に、需給と価格の安定を図ろうとする野菜の「需給調整」事業の趣旨は、十分理解できる。しかし、野菜は現実には市場メカニズムのなかで需給調整がはかられているのであり、その作用を受けながら自主的に供給の調整を行なっている生産者・農協・商業者等の機能を損なうような形で、“上意下達”的に事業を実施することは避けなければならない。各生産者・出荷団体の合意によって出荷の調整をはかり、価格を安定化させる営為はもとより重要であるが、それとの関連で価格政策・共済事業など生産者の経営維持と供給安定をはかるための対策が重視されなければならない。