HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第2報告に対するコメント
Author(s)	小池（相原），晴伴
Citation	フロンティア農業経済研究，21(1)，34-37
Issue Date	2018-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/73020
Type	other
File Information	21(1)_7_koike.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〔フロンティア農業経済研究　第21巻第１号　2018.8〕

第２報告に対するコメント

酪農学園大学　**小池（相原）晴伴**

１．新たな米政策の論点整理

2018年産から実施される新たな米政策は、生産目標配分の廃止と米の直接支払交付金の廃止を内容としている。これまでの生産調整では、国が中心となって目標を配分するとともに、その実施を担保するものとして、目標を達成した生産者には米の直接支払交付金を支払う仕組みとなっていた。これらを廃止する今回の改革は、米政策の大きな転換であり、米市場に対して多大な影響を及ぼすと考えられる。

今後の生産調整政策は、水田活用の直接支払交付金、すなわち転作による麦・大豆・飼料用米等、また飼料用米などの新規需要米への交付金の支払いという形で継続される。生産者にとっては、水田に作付けする作物を選択する際に、米・麦・大豆等の価格動向、水田活用の直接支払交付金の水準を考慮した対応がますます重要となる。ただ、現状の労働力・耕地面積・土地利用・機械装備が前提であり、短期的に作付構成を大きく変動させる生産者は多くないと考えられる。

生産調整をめぐる問題は、多岐にわたる。そこでまず、一定の論点整理をした上で、荒幡報告に対してコメントをしたい。

佐伯尚美によれば生産調整政策は、①価格政策の補完、②生産政策、③構造政策の３つの側面をもつとされている（佐伯[1]、佐伯[2]）。①価格政策の補完については、高米価政策によって生ずるであろう過剰を減反割当によって事前に防止すること、②生産政策については、米から麦・大豆・牧草といった他作物に誘導し、定着させること、③構造政策については、農業生産の規模拡大・集団化を促進するということが内容である。

こうした考え方をもとに、今回の改革をめぐる論点を整理しておきたい。

まず、価格政策の補完については、現在では、生産調整による供給抑制が価格水準を維持しているというように、生産調整の性格が変化している。生産調整が価格政策の手段となっている。今回の改革で目標配分が廃止された場合、水田活用の直接支払交付金によって生産調整の実効性を確保できるか、より具体的には、米の過剰が発生し米価が下落してしまうのではないか、下落するならばどの程度なのかということが論点となる。また、実効性の確保に関しては、多くの県で導入された「生産の目安」がどれだけ機能するのか、生産調整における全国・地域の組織体制のあり方、とくに農業再生協議会の役割も論点である。

次に、生産政策については、地域における転作作物や飼料用米の定着の度合いはどの程度か、それが主食用米の生産抑制にどれだけ効果があるのかが論点となる。また、水稲と転作作物を作付する土地利用が合理性を持つかという点も重要である。

そして構造政策に関連しては、目標配分の廃止に対して、生産者の規模別にどのような対応の差が現れるか、また、ブロックローテーションや集落営農などの集団的な取組、地域全体としての土地利用調整のあり方などが論点となる。

このように整理すると、荒幡報告の「２．米生産調整配分廃止を控えた各地の動向」は、各地における転作作物や飼料用米の状況、規模別の生産者の対応状況について整理されており、生産政策

と構造政策の側面に関する議論である。「３．米市場の現状と配分廃止後の米価予測」については、目標配分が廃止され増産が行われた場合の米価の予測を行っており、価格政策の側面の議論である。そして、「５．政策」については、価格政策から直接支払政策に移行する過程における政策のあり方についての議論であると整理される。

２．生産調整対応と目標配分廃止の地域性について

荒幡報告は、全国各地の米産地に対する訪問調査をもとに、その動向を詳細に紹介している。そこでは、飼料用米や転作作物の作付動向、ブロックローテーションや集落営農などの集団的取組、担い手の確保状況、園芸・畜産部門との関係などを視点として整理されている。

結論として、東日本では米の増産余力があるが、西日本ではわずかであり、全体として、目標配分が廃止されてもそれほど増産は進まないとしている。なお、北海道については、増産の可能性は低いとし、その理由として、系統農協の組織力、無計画な増産をしがちな小規模兼業農家がほとんどなく、収益性に基づいて経営判断をする大規模農家が多いことを挙げている。また、北海道で成立している田畑輪換については、「極めて合理性のある優れた農法」として高く評価している。

こうしたことに関連して次の点をコメントしておきたい。

第１に、目標配分の廃止に対する生産者の規模別の対応の差についてである。荒幡報告では、大規模農家は経営感覚に優れているため、需給動向や販売可能かどうかを考慮して米生産を抑制するが、小規模農家はこうした検討をあまりせずに、増産してしまう可能性があることを指摘している。

たしかに、そうした傾向はある。大規模農家が消費者に対する直接販売だけを行い、つねに米の最終需要に直面しているのであれば、売れる量に応じて生産量を調整するであろう。しかし、大規模農家だからといって、自らの販売可能な数量と生産量とが直接に連動している農家ばかりではない。大規模農家が、全体的な需給動向を考慮して、経営判断として自らの生産量を抑制するという論理には、一定の説明が必要であると考える。例えば、「社会的責任」として生産量を抑制しているのか、技術的な限界で水田の全面積に水稲を作付しないのか、あるいは価格水準が採算に合わないから生産を抑制しているといったことは考えられる。

米生産調整の最大の問題は、全体的な需給調整と農家の個別的な経営判断による供給量の調整とが、システムとして必ずしも連動していないことである。農家が経営感覚を持つようになれば、全体の需給調整もうまくいくとは言い切れないのである。また、価格による需給調整が行われ、経営感覚をもった生産者が価格水準に適切に対応すれば、全体需給がうまく調整されるともかぎらない。価格による需給調整では、すくなくとも短期的には、全体需給を調整することができないからこそ、生産調整政策という直接的な数量調整が行われてきた。今後とも、市場の仕組みとして、数量調整は必要であると考えられる。

第２に、2018年以降の生産調整の実施体制のあり方が生産調整にどのように影響するかについてである。まず、北海道の実施体制を紹介したい。ポイントは、「オール北海道体制」で需要に応じた米生産に取り組むということである。そこでは、全道レベルと地域レベルで事前に一定の調整を行い、「生産の目安」を地域に提示することになっている。具体的な手順としては、まず「北海道農業再生協議会（水田部会）」（道庁・中央会・ホクレンなどで構成）と「地域再生協議会」（市町村・農協などで構成）の間でデータ提供・意向把握などで調整を行う。次に農協が「ＪＡ別生産販売計画」を作成し、中央会・ホクレンが「系統生産販売計画」を作成する。そして道協議会が「生産の

目安」を地域協議会に提示する。地域協議会が「目安」を生産者に提示するかどうかは、各地域で判断することになっている。北海道の水田地帯においては、地域ごとに対応が大きく異なると予想される中で、こうした体制による全道的な調整はきわめて重要である。

全国的にみれば、県レベルでの対応は様々であると予想される。北海道は系統集荷率が比較的高いので、前述のような対応が可能である。現行制度で目標を達成している県では、生産調整の動向は、飼料用米の作付に大きく左右されるだろう。また現行制度で目標未達の県では、今後、米生産を拡大させる可能性がある。県レベルの動向については、生産調整の実施体制が、その実効性に大きくかかわると考えられる。また、生産調整に関して、全国的な調整の仕組みが重要である。

第3に、飼料用米だけでなく、麦・大豆の地域的な動向についても十分に検討する必要があることである。近年、生産調整として飼料用米の生産が推進されているが、転作作物の基本は麦・大豆である。転作作物として麦・大豆の拡大が行き詰まったために、飼料用米が導入されたのであり、今後の転作のあり方の検討は重要である。

3．米価予測について

荒幡報告では、二つの定説に疑問を出されている。第1に、「米価反応非対称の法則」である。米の消費量について、米価が下落しても増えないが、上昇すれば減るというものである。第2に、「年間8万トン非価格要因自然減の通説」である。こうした定説の検討を踏まえて、米価予測が行われている。結論としては、米価が高い状態で規制緩和を行うと、低い状態から移行するよりも、価格変動が大きくなるおそれがあることを指摘している。

目標配分の廃止によって、どれだけ増産されるかの予想は難しいなかで、調査を踏まえて予測を行ったことは大きな意義がある。こうした米価予測は、一定の仮定に基づいた予測であるから、とくに異論はない。

ここでは、市場における需給調整における価格の役割についてコメントしたい。価格による需給調整はどこまで有効かということである。米の価格水準は、流通機構に大きく依存する。どのような期間かによって価格調整の有効性は異なる。長期（10年単位）では、米価下落は生産量を減少させる機能があり、価格調整は有効である。中期（数年）、短期（年度内）においては、需給調整は直接的に数量で行われることが多い。つまり価格調整よりも数量調整が重要であり、価格は需給状況の結果である。また、超短期（個別取引）においてスポット的な取引が行われる場合、買い手がどうしても必要な銘柄を高い価格を提示して購入することがあるように、価格による調整が大きな役割を果たす。こうしたことを踏まえれば、生産目標配分の廃止後においては、中期的には、予測が困難な価格で需給調整を行おうとするのではなく、数量調整が十分に機能する仕組みを作ることが重要なのではないか。

4．多層的な需給調整の必要性

最後の論点として、多層的な需給調整の必要性について挙げておきたい。米政策には、大きく分けると、生産政策（生産調整など）、流通政策（流通規制、在庫調整など）がある。かつて、飼料用米は古米処理の手段であり、流通政策であった。現在では、飼料用米は生産面における主食用米抑制の手段であり、生産政策である。

従来は、米市場では、生産面（生産調整）、流通面（産地・卸・小売での出荷調整・在庫保管）での多層的な需給調整が行われてきた。しかし、現在の政策は生産政策に偏りすぎており、需給調整機能が生産者・産地に押しつけられている。このことは、飼料用米の生産、産地での家庭用米・

業務用米の区分といったことに現れている。また、国による農協の事前契約、買取取引、直接販売の推進も生産政策重視の流れの中にあるといってよい。こうした政策の目的は、中間流通を排除して、農業所得を増加させようということだろうが、うまくいかないのではないか。流通段階での需給調整は必要であり、そこでの系統農協の機能は重要である。国による流通政策を含めて、多層的な需給調整によってこそ、米市場は安定すると考えられる。

参考文献

[1] 佐伯尚美『食管制度』東京大学出版会、1987年、p.56。

[2] 佐伯尚美『農業経済学講義』東京大学出版会、1989年、pp.198-203。