



プロジェクト研究の紹介
米政策の総合評価に関する研究

米生産調整対策の評価と 政策見直しに関する検討

嘉田 良平



1．課題と方法

米政策の抜本的見直しが求められてきた背景には、近年とくに顕在化してきた米の需給不均衡、生産調整のさらなる拡大下での米価下落、財政負担の増大などがある。長期にわたる生産調整の努力にもかかわらず、なぜ足腰の強い水田農業の確立が十分に達成されなかったのか、さらには、生産調整の抜本的な見直しに向けて米政策の新たな目標と手段をどう再構築すべきかが問われているのである。

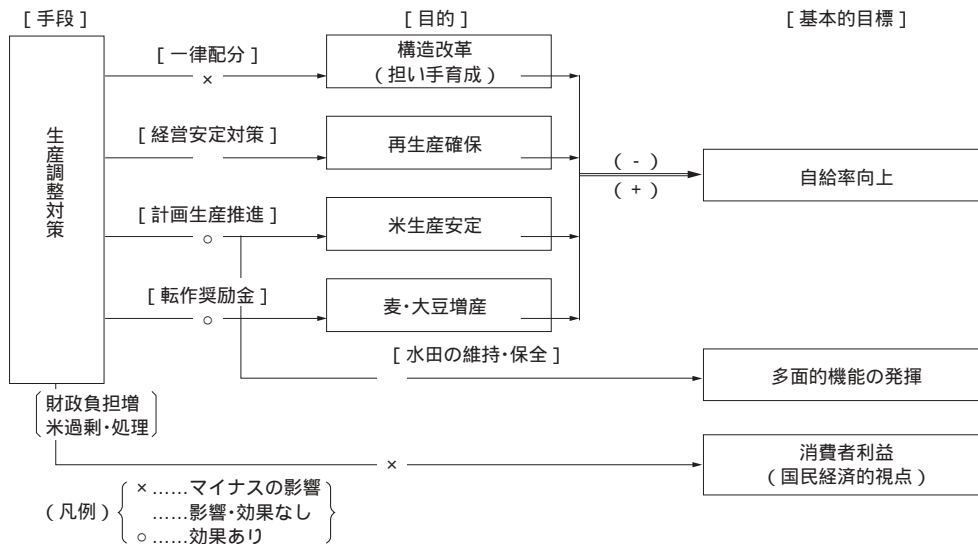
そこで小論では、米政策の総合評価に向けた一つのアプローチとして、生産調整対策の評価を主要な検討課題とした。具体的には、生産調整対策の経済理論的検討を踏まえ、費用便益分析等による数量的な検討によって米政策の評価を試み、もって新たな米政策の中長期的な見直し方向と展開に資する知見を提供することが目的である。

2．米生産調整対策の総合的評価

米にかかわる他の重要な政策目標との関連において、長期にわたり継続強化されてきた生産調整対策の影響と評価について、政策ツリー図によって整理したのが第1図である。ただし、現行の「食糧法」および「食料・農業・農村基本法」制定の前と後ではおおきな政策転換がなされたため、以下の考察においては、過去30余年の長期的な影響を評価するために単純化した形で示していることに留意されたい。

生産調整対策は、直接的には次の四つの目的を達成するために実施されてきたと考えられる。それらは、米生産の安定（需給調整を通じての価格安定）、麦・大豆の増産、経営目標（米の再生産の確保）、構造改革（中核的担い手の育成）である。このうち、とについては、最近年まではほぼ目標どおり達成されたとみてよいであろう。

ところが、の経営（米生産）の安定という目標については、需給バランスがとれ一定の米価水準が実現していれば達成されてきたはずであるが、近年の需給緩和により米価の下落が進むにつれて十分に満たされなくなってきたといえよう。また、の構造改革という目標についても十分に達成されたとはいいがたく、むしろ転作割当の一律配分方式（農



第1図 米の生産調整対策の政策評価フロー

家間および地域間ともに）という制約によって、マイナスの方向に作用してきたものと判断される。

以上の四つの目的は、総じて言えば生産力の確保あるいは「自給率向上」というより上位の政策目標につながっている。したがって、先の四つの下位目標は相互に打ち消しあうことになり、自給率の向上という上位目標の達成に対してプラスとマイナスの双方向の力が作用したために、必ずしもその目的を十分に達成できなかったと判断される。

次に、農業生産以外の目標との関連性についてもここで評価しておかねばならない。農業生産以外の目標とは、大きく分けると「多面的機能の発揮」（農村振興という大目標もここに含める）と「消費者ニーズ（利益）への貢献」という二つの柱からなる。いずれも国民経済的視点からの政策目標である。このうち「多面的機能の発揮」については、米政策はプラス・マイナスの両面の影響が考えられるが、直接的な影響や効果は小さく、むしろ中立的であったと考えてよいであろう。

なお、「消費者利益」については、次節以下で述べるように、とくに米過剰に伴う財政負担の増加によって消費者に対しては強いマイナスの影響をもたらしてきたことは疑いない。このことは、換言すれば、米政策の評価軸として国民経済的視点、消費者視点に立った評価が近年いかに重要となってきたかを示唆している。

3．生産調整対策の費用対効果（B/C）分析

次に、費用対効果（B/C）という観点から米の生産調整対策について数量的な事後評価を試みる。以下、二つのケースに分けて1995・2000年の6年間のデータを用いて試算した。

〔ケース 1〕は、生産者への経済的利益に対する生産調整関連の財政支出（負担）の効率性という視点からの分析であり、〔ケース 2〕は費用項目に（潜在的な）消費者負担額

を含めた国民経済的視点からの生産調整対策の事後評価である。以下の試算で用いられる「便益」と「費用」の考え方を次に示しておきたい。

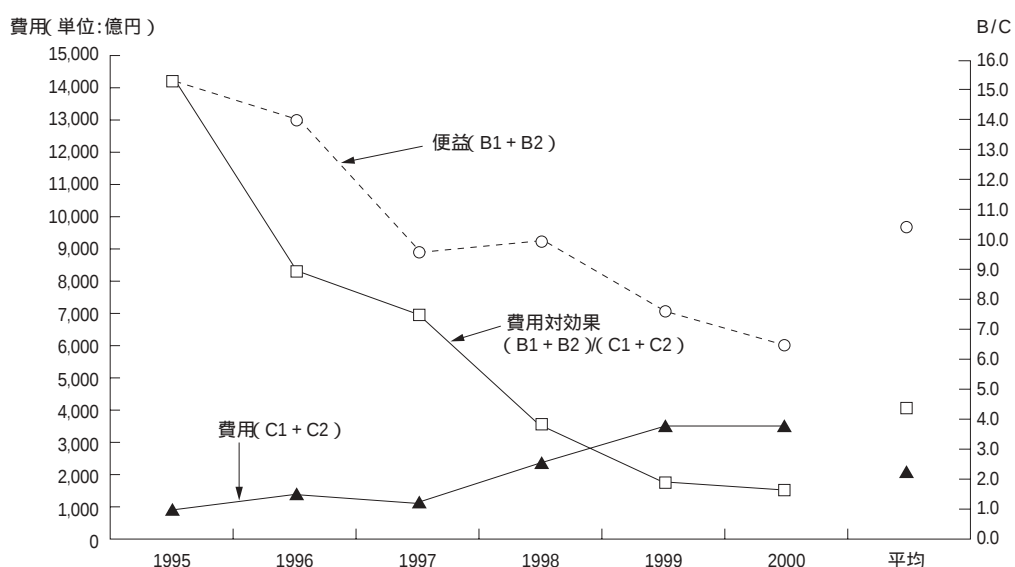
まず、便益については、生産調整によって直接的に生産者にもたらされた経済的利益として次の2項目を計上した。B1は「転作作物生産の付加価値増大効果」であり、ここでは麦と大豆への転作のみを計上した。次にB2は、「稲作所得維持・増大効果」であり、実際の自主流通米平均米価と平成13年9月に農林水産省が公表した「生産調整なかりせば得られたであろう国内均衡価格」(以下「国内均衡価格」と略す、1俵あたり12,412円)との差に、各年の生産量を乗じて試算したものである。この両者の合計額($B = B1 + B2$)が政府の生産調整対策によって短期的かつ直接的に生産者にもたらされた便益とした。

次に、費用項目としては次の三つの変数を取り上げる。すなわち、C1: 転作奨励金等の政策費用; C2: 過剰在庫米処理費用(飼料用, 加工用, 援助用の合計); そしてC3: 消費者負担費用(国内消費される米について、自主流通米平均価格と国内均衡価格との価格差に消費量を乗じた金額)である。

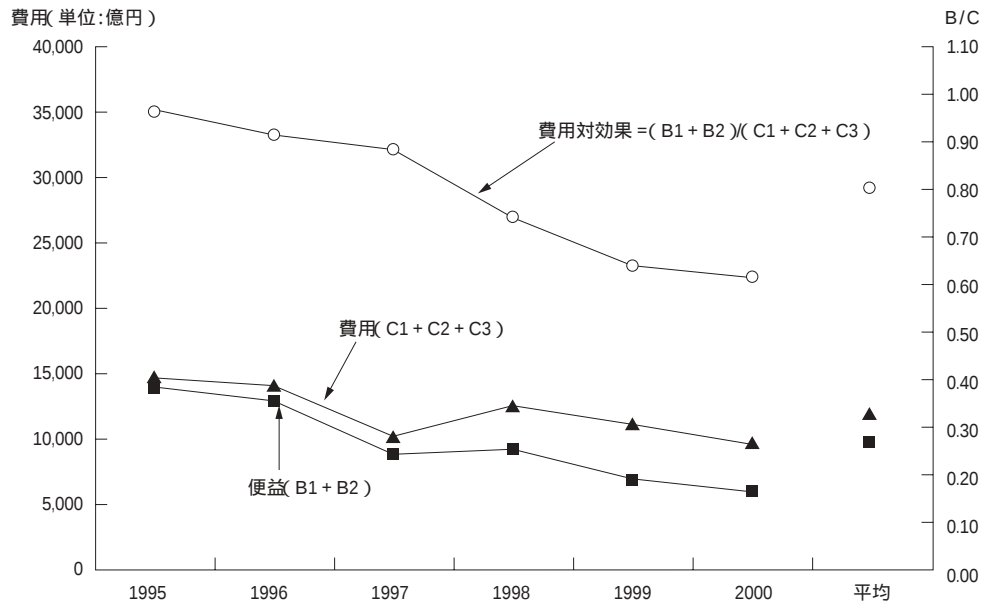
ただし、費用については、次の二つのケースに分けて考察する。ケース()では、 $C = C1 + C$ とし、生産調整にかかる政府の財政支出額のみを計上した。これに対して、ケース()においては、 $C = C1 + C2 + C3$ とする。ただし、C3は自主流通米平均価格と上記の「国内均衡価格」との差に国内米消費量を乗じた金額によって評価されるものである。

第2図および第3図は上記便益と費用のそれぞれ過去6年間の推計値を用いて、二つのケースごとにB/Cの推計結果を年次別推移の形で示したものである。これら二つの図から次の2点を読みとることができる。

第1に、第2図の[ケース]の試算結果についてみてみよう。このケースでは、稲作所得維持・増大効果(B2)の金額が大きく、しかも消費者の潜在損失額を計上しなかったために、B/Cの数値そのものは1.0を大きく上回る値を示していることが特徴的である。



第2図 生産調整対策の費用対効果：ケース()



第3図 生産調整対策の費用対効果：ケース()

しかし同図でより重要なことは、主に生産調整関連支出および過剰在庫米処理費用の増大ともなっており、B/Cの数値が傾向的に年々大きく低下してきた点である。(96年の15.1から2000年には1.7まで低下している。)

第2に、第3図に示す[ケース]は、 $B/C = (B1+B2)/(C1+C2+C3)$ 式によって試算したものである。ここでは国民経済的視点からの考察のために、費用として消費者余剰の潜在損失分(C3)を計上している。その影響もあり、B/Cの数値そのものはすべて1.0を下回る結果となっている。ここでも、政府の財政負担の上昇(過剰在庫米処理費用の増加)および米市場価格の下落に伴う生産者への所得維持効果の激減(つまり便益の低下)によって、先と同様に、B/Cの値は年々低下傾向を示していることは明らかである。

4. 市場メカニズム重視型政策の中長期的影響と対応課題

(1) 「自主的な数量調整」方式の導入と問題点

小論では、これまでのような面積調整ではなく、数量調整によって米の適正な需給バランスを図るという考え方についても検討した。「数量調整」は、米の生産者および産地ごとの主体的判断と自己責任に基づいてもしそれがスムーズに実行されるならば、つまり、産地あるいは生産者の共同歩調行動がとられるならば、生産者にとっては価格形成の点からきわめて合理的であり、政府にとっては財政効率性の視点からも望ましい。

ただし、これを具体的に現場で実行する際には、次のようなさまざまな困難な問題が生じる可能性がある。すなわち、主体的な数量調整を実施する上での問題点として、数量配分調整(県間、地域間、農家間)の困難性、とくに誰が調整主体となり誰が責任をとる

のかという問題， アウトサイダー（計画非参加者）排除の困難性， 実績確認（作業）とその経費負担，そして， 計画数量を上回った際の追加的な生産調整（青刈り等による）の技術的困難性，などが予見されるのである。

したがって，数量調整の成否は，主体的判断および自己責任のもとでの数量調整という本来の趣旨をいかに周知徹底させ，これを産地あるいは農協単位で浸透させるのか，そして上記の現実的な問題をいかに効率的，効果的に当事者間で調整できるかにかかっていると思われる。つまり，面積調整であれ数量調整であれ，国による画一的な生産調整手法はセカンドベストとしての政策にすぎず，調整にかかる社会的コストと副作用そして財政的な効率性を考慮すれば，やはり中長期的には需給調整の基本は市場メカニズムに委ねざるをえないと判断される。

（２）市場価格の変化（下落）と生産構造への影響

米価が下落した場合の中長期的な影響については，次の２点を考慮することが大切である。一つは，米価下落に対する農家の経営努力（対応）をどう見るのかであり，もう一つは，価格下落が米の生産費（構造）に及ぼす影響とそれに伴う農地流動化あるいは生産構造の変化である。

もし米価が大幅に下落すれば，稲作生産をあきらめ，リタイアする農家数は当然増加する。そこで農地流動化がスムーズに起きれば，経営を存続させた稲作農家は経営規模を拡大することは可能であろうし，結果として米の平均生産費は低下することになる。

他方，米価の下落は，タイムラグを伴うが，派生需要としての生産要素価格（地代，労賃，資材価格）を引き下げる可能性もある。つまり中長期的には，相対的には低コストで競争力のある残存農家は生産を拡大するであろうから，市場価格は変動をくり返しつつ，やがて一定の水準へと収斂するものと想定される。もちろん，その場合においても中長期的な米の均衡価格は現行価格より下落することも予想される。

以上の考察から導かれる重要な政策的含意として，次の２点が指摘される。第１に，予想される短期的かつ極端な価格変動（下落）に対するセーフティーネットを準備する必要があることである。第２に，規模拡大希望農家（主業農家層）に対しては過渡的・移行期間において，何らかの特別な経営・所得支援策を講じる必要があるという点である。

ただし，生産調整を含めた米政策とその他の農業政策（とくに経営所得安定制度，農地確保等の食糧安全保障や多面的機能の発揮，食品安全対策等のセーフティネット確保策）については，それぞれの目的に応じた個別政策を用意し，整合性（有機的連携）を図る必要がある。このことは，産業政策としての手段と，地域政策あるいは社会政策によってカバーすべき対策とを明確に分離すべきことを意味している。従来のように，米政策（とくに米価支持政策）によってすべての関連する目標を達成させることは不可能であり，財政的にもきわめて非効率なのである。

なお，構造改革促進のための補完的措置としては，（ア）水田の畑地等への転換，（イ）農業環境政策とのリンク，（ウ）水田作物の他用途利用の技術開発と利用の推進，などがとくに有効と判断される。