



RIETI Policy Discussion Paper Series 25-P-002

令和コメ騒動の経済分析

山下 一仁
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

令和コメ騒動の経済分析¹

山下 一仁（経済産業研究所）

要旨

2024 年スーパーの店頭からコメが消えるという騒動が起こった。猛暑による精米歩留まり低下という供給の減少やインバウンド消費などによる需要の増加などをきっかけとしたものであるが、この騒動を起こした根源的な原因として 1970 年から継続されているコメの減反（生産調整）政策がある。農林水産省はコメ不足を認めようとはせず、備蓄米の放出を行わなかった。

猛暑による供給減少やインバウンド消費の増加などは、全体のコメ需給からすればわずかにすぎない。それが大きな価格上昇をもたらした理由はなぜかを説明する。また、農産物の場合には価格が需給調整するはずなのに、なぜコメの端境期に量的な不足が生じることになったのかについても、説明を行う。

減反を廃止すれば輸出を行うことが可能となる。アメリカや EU などの穀物輸出国のように輸出を行っていれば、国内で消費が増加したり生産が減少したりしても、輸出量を調整（減少）することにより、令和のコメ騒動のような事態は容易に回避することができた。にもかかわらず減反政策が農業保護の手段として使われた理由を分析するとともに、これが国民経済的には正当化できない政策であることを説明する。

キーワード：コメの概算金と相対価格、先物市場、食料の需要と供給の非弾力性、価格と数量による需給調整、減反（生産調整）政策

JEL classification：Q11

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹ 本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「我が国における食料安全保障の研究」の成果の一部である。

本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表を行ったものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

はじめに

2024 年スーパーの棚からコメが消え、コメの値段が上がった。その一方で、農林水産省はコメの需給はひっ迫していないと主張した。同省は 24 年産の新米が供給されるようになると価格は下がり事態は落ち着くと言うが、コメの消費者（小売り）価格は上昇前に比べ 60% も上がったまま低下する様子はない。

コメ不足の要因として、猛暑による精米歩留まり低下という供給の減少やインバウンド消費などによる需要の増加などが挙げられているが、これらを合わせても消費量全体の 5% 程度に過ぎない。他にマスメディアで指摘されていない原因はないだろうか？ また、わずかな需給の変動が、どうしてこのような騒動を引き起こしたのだろうか。さらには、この騒動はいつ終息するのだろうか？

本件に限らず、農業や農業政策については誤った主張が多い。単に知識が不十分なために行われる主張だけではない。農業、農家、農村は、1960 年以降ドラスティックに変化した。1 ヘクタールのコメ農家は年間 30 日も働いていない。農家は豊かになり、その所得は平均的な国民所得を上回る。農村でも農家は少数派となり、7 割の農業集落で農家比率は 3 割を切っている。しかし、ほとんどの国民は、その事実を知らない。特に、農家は貧しくてかわいそうな人たちだという虚像をほとんどの国民が信じている。このことが特定の組織の利益を確保したいと考える関係者によって利用される。意図的に、国民を誤った方向に誘導するために行われる主張もある。選挙を意識するのか、依然として農家所得の向上が農政の目的に掲げられる。農業や農業政策について十分な知識を持たないマスメディアは、これに簡単に騙されてしまう。

今回の騒動は、根源的には政府によるコメ政策とコメに関する需要と供給の特殊性によって引き起こされたものである。本稿では、ファクツと簡単な経済学を用いて、この騒動を引き起こした根本的な要因を分析し、今後の見通しを示すこととしたい。

1. 2024 年コメ不足の直接的な原因

そもそもなぜ 2024 年コメが不足したのだろうか？

2023 年産米の作柄は平年作以上（作況指数 101）だったが、猛暑の影響を受けた。イネの出穂時に高温が続くと、コメの内部に亀裂が生じる“胴割れ粒”やでんぶんの形成が悪く白く濁る“乳白粒”などが生じる。このため一等米の比率が減少した。一等とか二等とかいうコメの等級は、粒のそろったコメ（整粒）の比率が高いか低いか、白濁した粒など被害を受けた粒の比率がどのくらいなのか、などで決定される。一等米は、整粒比率が 70% 以上、被害粒等の割合が 15% 以下、二等米は、整粒比率が 60% 以上、被害粒等の割合が 20% 以下である。なお、これはコメのおいしさとは関係ない。おいしいと言われる魚沼産のコシヒカリでも 3 等米はある。

農家が販売するのは玄米であるが、こうした被害粒は流通段階で取り除かれるので、玄米から精米にしたときの歩留まりが低下する。この結果、小売り段階の供給量は作況指数で測

られる農家段階の玄米の供給量より減少した。一等米比率などから、高温障害で 20~30 万トンの供給が減少したと推計される。

需要面では、インバウンド消費のほか、コメがパンに比べ安くなったとか、南海トラフ地震への恐怖から備蓄のため買いに走っているとかの説明がされる。ただし、毎月 3 百万人の旅行者が日本に 7 日間滞在して日本人並みにコメを食べたとしても、消費量の 0.5% 増にすぎず、せいぜい 3 万トン程度と思われる。しかし、農林水産省は生産量と在庫の増減からトータルで 11 万トン需要が増えたと推計している²。

以上がマスメディアで言われていることだが、あまり指摘されない重要な事実がある。それは政府の関与によるものである。

2023 年産米の作況指数 101 は、コメの生産量が通常年より多かったことを意味しない。作況指数というのは一定の面積当たりの収量（“単収”という）の良し悪し、つまりコメの出来具合である。コメの作付面積が減少していれば、作況指数 100 でも、生産量は前年を下回る。さらに、前述のとおり、生産者段階の収量は玄米ベースであり、精米にして消費者に届ける過程で破碎米や被害粒が除去されれば、最終的な供給量はその分減少する。

JA 農協と農林水産省は、コメの需要が毎年 10 万トンずつ減少するという前提で減反（生産調整）＝作付面積の減少を進めてきた。コメの作付面積を減らしていれば、作況指数が前年並みの 100 でも、昨年（23 年）の 9 月から今年の 8 月までに供給される昨年（23 年）産のコメの量は前年（22 年）産に比べ 10 万トン少なくなる。現に、作況指数は 101 と平年よりも良かったにもかかわらず、2023 年産のコメ生産量（玄米ベース）は前年の 670 万トンから 661 万トンへ 9 万トン減少した。猛暑による影響を云々する前に、2023 年産のコメ供給量は減反政策で減少していたのである。

前述の高温障害や消費増を合わせると、トータルで 40 万トンの不足が生じた。

なお、コメ不足が生じた原因をコメ作農家の減少とする報道があるが、誤りである。そもそも農家戸数が 23 年に突然減少したわけではない。また、食糧管理制度が廃止された 1995 年以降、コメ農家戸数は 65% も減少しているが、水田は 13% しか減少していない。しかも水田の減少は減反によるものである。農家戸数は減少していても、コメは減反するほど余っ

² 消費量は次の式から推計される。生産量＋前期末在庫－消費量＝当期末在庫、変形すると消費量＝生産量＋前期末在庫－当期末在庫となる。しかし、インバウンドの消費増は大きなものではなかったと推測される。また、上記の当期末在庫とは 6 月末のものであり、農林水産省が消費増加の原因として挙げている 8 月の南海トラフ地震に備えた駆け込み需要を反映したものではない。上の式では生産量が増加すれば、その分消費量も増加する。すなわち、農林水産省が主張する 11 万トンの消費増加（23 年 7 月～24 年 6 月）は、23 年産の猛暑の影響による精米歩留まりの減少を十分考慮しないで供給量を大きく見積もった結果、消費量を大きく推計したことによるものではないかと思われる。生産量（供給量）が少なければ消費量も少なくなるのであり、消費増加は農林水産省の主張より少なかった可能性がある。

ているのである。さらに、零細農家の戸数は減少しているが、水田は規模の大きい農家に集積している。農家の7～8割がコメを作っているが、コメは農業生産額全体の16%に過ぎない。未だにコメ農業には多数の零細で非効率な農家が滞留している。コメ農業の構造的な問題は、農家戸数が多すぎることである。

また、肥料、農薬などの生産コストが上昇したから米価が上がるはず（べき）だという主張も間違いである。確かに、生産要素価格の上昇は限界費用曲線（その合計としての供給曲線）を左方にシフトさせ（ S_0 から S_1 ）米価を引き上げる一因となる。しかし、農産物の供給は天候に左右される。天候が順調で生産要素価格上昇の効果を打ち消すほど生産（供給）が増加すれば（ Q_1 から Q_2 ）、価格は逆に低下する。

このとき、 P_1 の価格を維持すべきだとすれば、政府が $\square B Q_1 Q_2 C$ に相当する財政負担（生産者に交付するので社会全体としては相殺されると仮定）を行って市場からコメを買い入れ隔離する必要がある。これは、これまで米価が低下すると農林水産省が備蓄の積増しなどと称して行ってきたことである。生産者が受ける価格低下のデメリットは解消されるが、消費者余剰は $\square P_1 P_2 C A$ だけ減少する。市場で価格が需給を決定する農産物について、コストの価格転嫁を政策的に実現しよう³とすれば、必ず財政負担が必要となり経済全体の厚生水準は低下する。

農家の所得を補償しようとするれば、価格は市場に任せて、 $[\square P_1 P_2 B A - \square B Q_1 Q_2 C]$ を農家に直接支払いすればよい。国全体としては政府の財政負担と農家の受益は相殺される。消費者は価格低下の利益を享受できる。直接支払いに比べ、適正な価格形成論は国民に消費者余剰 $\square P_1 P_2 C A$ の減少という負担を強いる。

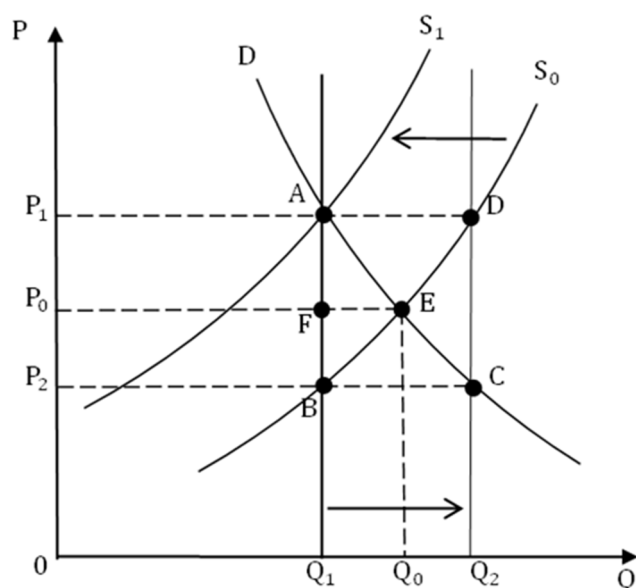
なお、我が国の肥料、農薬などの生産要素の価格は、アメリカと同じ原材料を使いながら、JA 農協の独占的な市場支配力もあって、同国の倍もしている。価格転嫁を政策的に追求するよりは、農業生産資材価格の内外価格差の是正に努めるべきである（山下[2024]99～104ページ参照）。

この図において、減反政策は $\square ABCD$ の補助金（社会全体としては相殺される）を生産者に与えて P_1 の価格を維持しようとするものであり、生産者余剰は $\square P_1 P_0 F A - \triangle F B E$ だけ増加するが消費者余剰は $\square P_1 P_0 E A$ だけ減少するので、社会全体の余剰は $\triangle A B E$ だけ減少する⁴。

³ 食料・農業・農村基本法見直しの目玉とされた適正（合理的）な価格形成論は、まさに需給と関係なくコストを価格に転嫁しようとするものである。

⁴ ここでは、米作の外部経済効果（多面的機能）を考慮していない。山下[2022]（132～138ページ）は米作に外部経済効果が存在する場合において、閉鎖経済の時の減反と直接支払いの優劣、開放経済において関税と直接支払いの優劣を比較している。

減反政策による米価維持と社会全体の余剰の減少



2. コメ不足を否定した農林水産省

スーパーにコメがなくなっているのだから、需給がひっ迫していないわけがない。それなのに農林水産省はコメ不足を認めようとしなかった。同省は、民間備蓄は十分あるので需給はひっ迫していないとして、備蓄米の放出を拒否した。そのかわり、卸売業者等に在庫の放出を要請した。

在庫には金利や倉庫料の負担が伴う。在庫はできる限り持たないに越したことはない。それなのに在庫を持っていることは、継続的に特定の実需者に供給しなければならないとか端境期に必要な量を供給しなければならないなどの理由があるからである。在庫があってもスーパーでの不足を埋めるために直ちに使えるものではない。自由に在庫が処分できるのであれば、米価が高騰しているのだから、農林水産省の要請を待つまでもなく、卸売業者は在庫を取り崩して小売りに販売し、大きな利益を上げたはずである。

実は、8～9月に農林水産省が卸売業者に要請する前に、既にコメ業界は不足分を在庫の取り崩しで対応していた。その結果、2024年7月末の在庫は前年同期より40万トン少ない82万トンと近年にない低水準となっていた。この在庫減少分40万トンは前述した不足量と符合する。（なお、8月末の在庫も前年同期より40万トン少ない65万トンとなっている。ただし、これには24年産の新米も含まれている。）

毎月の販売・流通量が45万トンだとすると、7月末の在庫は8～9月の端境期までのコメ消費を賄えない量である。9月末の23年産米の在庫はゼロになる。これは異常な事態と言わざるをえない。

米価を上げるため、数年前からJA農協と農林水産省は農家にもっと生産を減らすように

指導してきた。減反を強化してきたのである。その結果、コメの全農と卸売業者との取引（相対）価格は、コメ不足が顕在化する前から、2年間で20%も上昇し10年ぶりの高米価となっていた。米価の上昇はJA農協と農林水産省にとって成果以外の何物でもない。備蓄米を放出すれば、供給が増えて、彼ら（JA農協と農林水産省）の成果である高米価を下げてしまうことを恐れた。農林水産省は、それを避けるために民間在庫は十分あると主張したのだ。

農林水産省は、9月になれば新米（2024産米）が供給されるので、コメ不足は解消されるという見方をしていた。確かに新米は供給されたが、値段は一向に下がらない。農林水産大臣は「今後、新米が順次供給され、円滑な米の流通が進めば、需給バランスの中で、一定の価格水準に落ち着いてくるものと考えています。」（9月6日記者会見）と主張した。「需給バランスの中で」とは、供給が増えるから価格は低下すると言っているのである。そうだろうか？供給は増えるのだろうか？

コメは、9月ごろに収穫したものを倉庫で保管し、10月から翌年9月の収穫時までナラシて（各月ほぼ均等に）販売・消費する。最近になってスーパーの店頭からコメが消えたのは、この時期が端境期になっているからである。農林水産省は、いずれ24年産の新米が供給されるので、コメ不足は解消されるというが、24年産米は本来24年の10月から25年の9月にかけて消費されるものである。23年産米の在庫が異常な低水準となった端境期の24年8～9月は、24産の新米を先（早）食いしている状態だった。需給バランスは、コメ不足なのだから、農林水産省の主張と異なり、24年産の米価は下がらない。とうとう生産者がJA農協に委託して卸売業者に販売する24年産の価格（相対価格）は、高米価を批判された食糧管理制度時代の自主流通米⁵の価格（2万1千円/60kg）をも上回る2万4千円にまで上昇した⁶。消費者価格が十分に上昇してコメの需要を相当抑制しない限り、25年8～9月ごろの端境期にはまたコメが不足する。

25年産のコメを増産すれば、それが収穫され流通に乗る25年10月ごろからコメ不足は解消し米価は低下していく。しかし、農林水産省は25年産の適正生産量を24年産と同じとした。つまり生産量は増やさないよう生産者を指導するということである。生産が増えなければ、25年10月以降も米価の高止まりは続く。

3. コメ市場の不存在とJA農協が払う高い概算金から見た米価の動向

概算金（JA農協が農家に支払う仮払金）とは、出来秋（収穫時）にJA農協が農家に払う

⁵ 政府がコメを買い入れていた食糧管理制度の下でコメの過剰在庫に苦しんだ政府は、1969年から政府を通さないで全農等が卸売業者に販売するルートを認めた。政府の保有在庫を減らそうとしたのである。これが“自主流通米”でコシヒカリ等政府を通じて流通するコメよりも食味の良いコメが流通した。1995年の政府米の買い入れ価格は1万6千円である。

⁶ 農林水産省は2024年産米の11月の相対価格が23,961円で過去最高値だった前月を1%上回ったと公表した。

年に一回の価格である。コメについては、生産したものが消費されるまで、長い期間がかかるので、農協は出来秋にいったん農家に仮払いし、あとで清算するという方法を取っている。JA 農協の実際の販売価格との違いが生じると差額が清算される（法律的には、JA 農協は農家のために委託販売を行って手数料収入を得ているのであり、コメの所有権は個々の農家から卸売業者に移転される）。

農家から集荷した JA 農協（かなりが全農へ再委託される）は、年間を通じて適時卸売業者へコメを販売する。その販売価格を相対価格と言う。コメについては、卸売市場のような公的な市場は現在存在しない⁷。世界初の先物市場は大阪堂島のコメ市場だったが、戦時統制経済への移行により廃止された。コメ流通を統制していた食糧管理制度が廃止された後、その復活が度々要請されたが、コメの販売価格を操作したい JA 農協の反対により実現していない。このため、農林水産省が関与して 2023 年 10 月からコメの現物市場が開設されたが、利用は極めて低調であり、コメ需給全体を反映した価格形成を行っているとは到底言えない。相対価格は、あくまで JA 農協（全農）と特定の卸売業者が個別に値決めした価格であり、青果物の中央卸売市場のように、全ての関係者が参加する市場全体の需給情報を反映したものではない。

また、JA 全農は在庫を調整することにより相対価格を操作することができる。過去には、豊作によって本来価格が下がるはずのときに価格が上昇したこともあった⁸。先物取引に JA 農協が反対するのは、価格を操作できなくなるからである。

24 年産の概算金価格は需給状況を反映して 4 割程度上昇した。概算金の上昇は、JA 農協が 24 年産の米価は高い水準で推移すると見ていることを表している。また、産地での集荷

⁷ 全国米穀取引・価格形成センターという組織が存在した。2005 年に、全農秋田県本部によるコメの不正売却事件が起きた。この事件で、JA 農協は、農家のコメを横流して補助金を不正に受け取ったほか、公正なコメの価格形成の場として作られた全国米穀取引・価格形成センターの公的な入札制度を利用し、農協子会社である販売業者との間で架空取引を行い、米価を高く操作した。その後、JA 農協は卸売業者との相対取引に移行した。米価が低落する中で、価格を維持したい JA 農協は、全国米穀取引・価格形成センターを利用するのを止めたのである。JA 農協が 5 割を超える市場占有力を持って、卸売業者と相対で取引すれば、米価に強い影響力を行使できる。このため、同センターの利用は激減し、2011 年 3 月廃止された。

⁸ 2012 年、13 年産の米価は、コメの作柄が良かったので、下がるはずだったのに、逆に高くなった。突然消費者がコメをたくさん食べるようになったわけではない。農家から集荷した JA 農協が、市場への供給を抑えたので、米価が上がったのだ。しかし、生産が多いのに供給を少なくすれば、JA 農協のコメ在庫が増える。いずれこの大量の在庫は放出される。2014 年のコメの供給は、同年産のコメの生産量にこの在庫を加えたものなので、同年産の生産は前年より減少したにもかかわらず、同年産米価は下がった。

競争は激しくなっており、他の集荷業者との競争関係から、高い概算金を農家に提示しない限り、JA 農協はコメを集荷できなくなっている。

農林水産省の見立てと異なり、JA 農協はコメ不足が 25 年の出来秋（9~10 月頃）まで続くと判断して、高い米価を農家に払っている。他の集荷業者に対抗して、概算金の追加払いを行った JA 農協もある。

もし、需給が緩和して卸売業者への販売価格（相対価格）が下がると、JA 農協は自腹を切るか農家から過払い分を取り戻すしかない。概算金とは仮払金で後に清算される性質のものだが、現実には清算後に農家から過剰な支払い分を取り返すことはなかなかできない⁹。JA 農協はそんなことは起きないと思っているのだ。

コメ不足の状態では、売り手市場となる。売り手として大きいのは、農家直売を除いた市場流通量の 4 分の 3 のシェアを持つ JA 全農である。概算金を上げると、JA 全農は損をしたくないので相対価格も上げる。相対価格が上がるなら、卸売業者はスーパーへの販売価格を上げるので、小売価格はさらに上がることになる。新米が出回ってもコメの値段は下がらないどころかさらに上がる。概算金の上昇から見ても、農林水産省が主張するように、消費者が購入する際の米価が低下していくとは、到底思われない。

JA 農協は需給に厳しい見方をする。過剰になると在庫が増えるのを嫌がって、概算金を下げ、組合員農家に対してコメの引き取りを事実上拒否したことがあった。2007 年、JA 全農は過剰作付けを見通し、米価低下を予測した。全農は、概算金を、前年の 1 万 2 千円から 7 千円へと大幅に減額した。全農に売ると 7 千円しか払わないという、組合員に対する事実上の集荷拒否だった。売れないコメを抱えると、金利・保管料を負担しなければならないからだ。

JA 全農は、組合員農家より自らの組織の利益を優先した。組合員農家は、建前は農協の主人だが、実際には農協ビジネスの客体である。コメ業界でこれは 7 千円ショックと言われた。コメの業界関係者は「農家の組織がそこまでするか」と思った。事実米価は下がった。コメの商売については、農林水産省より情実を挟まないビジネスライクな JA 農協の見方の

⁹ 次のような事例がある。

2009 年産米の仮払い（仮渡し金）は、山形の"はえぬき"で 12,300 円だった。卸売業者に販売した 2009 年産米の価格は、期首 2009 年 9 月の 15,169 円から期末 2010 年 8 月には 14,106 円に低下し、平均価格は 14,470 円となった。農協は 3 千円くらいの販売手数料を農家から徴収していたので、本来農家に払うべき金は、11,470 円程度である。つまり、12,300 円の仮渡し金は多すぎたので、農協は農家から仮渡し金の一部を取り戻した。

これは農家の不興を買った。これに懲りた農協は、2010 年産の仮渡し金を一気に 9 千円に引き下げ、震災のあった 2011 年産でも 10,500 円にとどめた。仮渡し金を下げれば、農家は農協を通じて売ろうとしなくなる。これに加え、震災後農家がコメをなかなか手放さなかったこともあり、2011 年産米の全農の集荷量は大幅に落ち込んでしまった。

ほうが信頼できる。

4. コメ不足を起した根本的な原因

1993 年の平成のコメ騒動も冷夏が原因と言われているが、根本的な原因は政府の減反政策である。当時の潜在的な生産量 1,400 万トンを減反で 1,000 万トンに減らしていた。それが作況指数 74 の不作で 783 万トンに減少した。しかし、通常年に 1,400 万トン生産して 400 万トン輸出していれば、冷夏でも 1,000 万トンの生産・消費は可能だった。

今は水田の 4 割を減反して（主食用の）生産量＝消費量を 650 万トン程度に抑えている。減反を止めて 1,000 万トン生産し、350 万トン輸出していれば、40 万トンの不足が生じたとしても、輸出量をその分減じていれば国内の不足は生じなかった。アメリカなど多くの量を輸出している国なら、どこでも同じである。

つまり自由経済であれば起きなかったことが、JA 農協と農林水産省が推進する減反政策によって生じたのである。“政府の失敗”である。

なお、日本と同じように 90 年代初めまで政府が市場に介入した結果過剰農産物を抱えた EU は、減反しないで輸出で処理した。我が国と異なり、域内の生産は制限されなかった。90 年代後半穀物の国際価格が高騰したときには輸出税を導入し、輸出が行われることによって域内価格が高騰することを防止する措置も講じた。EU の共通農業政策の最大の原則は“域内優先”である。EU ならコメ騒動は起きなかった。

5. 全く廃止されていない減反

2014 年、減反政策の見直しが行われた。2018 年から国から都道府県などを通じて生産者まで通知してきたコメの生産目標数量を廃止するだけで、減反政策のコアである補助金は逆に拡充した。

ところが、安倍首相は「40 年間誰もできなかった減反廃止を行う」と主張した。この時、減反（生産調整）政策を見直した自民党農林幹部も、大臣をはじめ農林水産省の担当者も、「減反の廃止ではない」と明白に否定していた。実は、2007 年に安倍内閣は全く同じ見直しをして撤回していたのである。しかし、2007 年当時は、誰も減反廃止とは言わなかった。廃止ではなかったからだ。

正確な報道をしたのは、JA 農協の機関誌である『日本農業新聞』だけだった。マスメディアは安倍首相が言うままに、「減反廃止」と報じた。自民党農林幹部や農林水産省に裏付け取材していれば、このような誤報は避けられた。この「減反廃止」報道に他紙も追随した。こうして行われもしない「減反廃止」が定着した。

この時、私は空間経済学者である藤田昌久・経済産業研究所所長（当時）から「山下さん。あの報道は本当なのですか？ 戦後農政の中核である減反・高米価政策が簡単になくせるとは、思えない。」と質問された。さすがだと思った。政府がコメを買い入れていた食糧管理制度の下で、JA 農協が主導した米価闘争は激しいものがあつた。減反政策の本質は補助

金で生産（供給）を減少させて米価を市場で決まる水準より高くすることである。減反廃止が本当なら、米価は暴落する。JA 農協はTPP（環太平洋パートナーシップ協定）交渉参加に反対して1千2百万人の反対署名を集めた。減反廃止の影響はそれどころではない。農業界は蜂の巣をつついたような騒ぎになり、永田町はムシロバタで埋め尽くされる。もちろん、そんなことは起きなかった。農業界は減反廃止がフェイクニュースだとわかっていたからだ。問題は、マスメディアの記者の誰も、藤田所長のような本質を理解したシンプルな疑問を発することができなかったことだ。今でも誤報を訂正できない新聞は「減反は廃止されたが生産調整は続いている」という意味不明の説明をしている。減反と生産調整は同義だ。そもそも、安倍首相を除いて、政府が減反という表現を公式に使ったことはない。マスメディアが勝手に生産調整を減反と呼んでいただけである。

また、形式的には国から農家までの生産目標数量の通知は止めているが、農林水産省は毎年翌年産米の“適正生産量”を決定・公表し、これに基づいてJA農協等は農家にコメ生産を指導している。具体的には、都道府県、市町村段階で、JA農協や行政等が参加する農業再生協議会という組織が作られ、農林水産省の適正生産量に基づき、当該地域の水田でコメや他の作物をどれだけ作るかを決定し、これを生産者に通知している。つまり、形式的に生産目標数量は廃止されたが、実態は全く変わっていないのである。

6. コメの需要と供給の特殊性

猛暑による精米歩留まりの低下やインバウンド消費の増加などは、コメの全体需給の大きな部分を占めるものではない。問題は、こうしたわずかな生産や消費の変動がコメの価格や需給に大きな影響を与えていることである。なぜ、こうしたことが起きるのだろうか？今回のコメ不足や米価上昇の原因を探ってみよう。

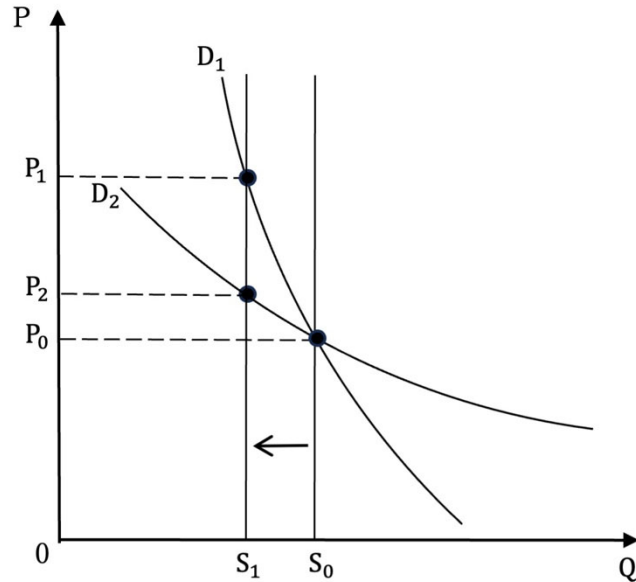
まず、食料、なかでも必需品であるコメなどの商品としての特徴である。

他の消費財と異なる食料の特徴は、胃袋は一定なので、毎日の消費量に限界があることである。テレビの価格が半分になると、もう一台買おうという気になるかもしれない。しかし、コメの値段が半分になったからと言って、コメを倍食べようという人はいない。結局、コメの値段が高くて低くても消費量はそれほど変わらない。

消費量が大きく動かないので、キャベツの生産が増え、それを市場で捌こうとすると、価格を大幅に下げなければならない。農家の側から見ると、価格に販売量を掛けたものが売上高なので、天候等でわずかに販売量が増えて価格が大幅に低下すると、売上高は減少する。これが“豊作貧乏”と言われる現象である。逆に、長雨などで不作になると、どうしても一定量は食べなければならないので、市場の価格は高騰する。この時には、売上高は増加する。

下の図では、非弾力的な需要曲線 D_1 と弾力的な需要曲線 D_2 を描いている。供給量が S_0 から S_1 へ減少することで、需要が非弾力的な場合（ D_1 ）には価格が P_0 から P_1 へ大きく上昇する（短期に供給曲線が垂直＝完全に非弾力的であることについては後述のとおり収穫後は生産を増減できないためである）。

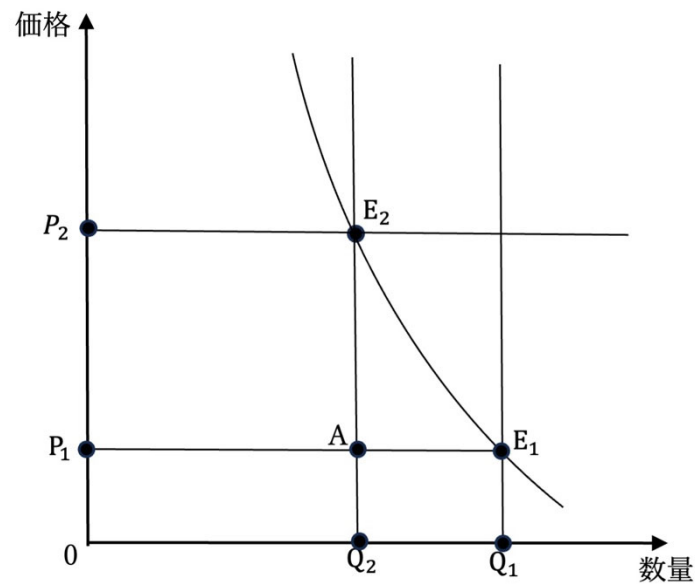
食料の需要の弾力性と価格変動



このように、食料の需要の特性から、供給がわずかに増えたり減ったりするだけで、価格は大きく変動する（これを、経済学では食料の需要は“非弾力的 inelastic”だと言う）。

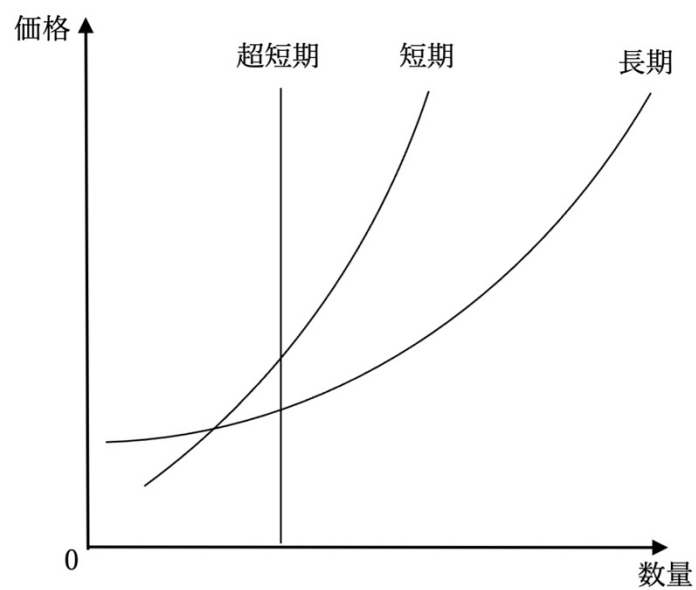
この食料需要の非弾力性を利用したのが、コメの減反政策である。次の図において、本来なら Q_1 の生産量があるのに、生産者への補助金で Q_2 に減少させる。生産者にとって売上げは $(\square P_2 P_1 A E_2 - \square A Q_2 Q_1 E_1)$ だけ増加し、JA 農協の販売手数料も増える。生産者や JA 農協にとっては、これは理に適った経済合理的な政策である。しかし、米価が P_1 から P_2 へ上昇するので消費者の負担は増加し、消費者余剰は $\square P_2 P_1 E_1 E_2$ だけ減少する。これ以外に納税者の負担によって生産者は減反補助金という利益を受ける。納税者や消費者が被る不利益を無視して、農業生産者の視点だけの農政になっている。

減反政策による米価上昇



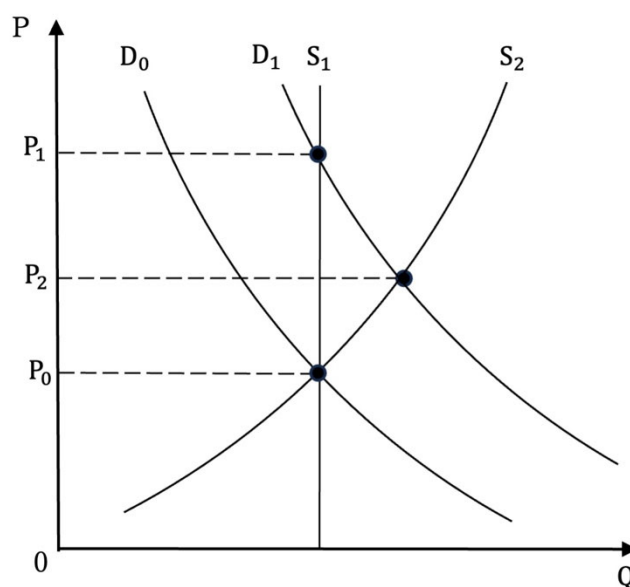
他方で、食料を供給するのは農業である。農産物の供給については、短期的には土地という生産要素は肥料や農薬のように自由に増減できないので、非弾力的な供給曲線となる。長期的には、土地もより自由に増減できることになれば、供給曲線はより緩やかな傾斜のものとなる。逆に、超短期の場合、つまり農産物を収穫してしまったときは、市場には価格がいくらであっても生産量全てが供給される。このとき供給は完全に“非弾力的”となり、供給曲線は垂直な直線となる。これが工業生産と異なる農業生産・供給の特徴である。

農産物の長期と短期の供給曲線



下の図は、供給が完全に非弾力的な場合 S_1 と弾力的な場合 S_2 を示している。需要が D_0 から D_1 に増加すると、供給が完全に非弾力的な場合には価格が大きく上昇する。

農産物の供給の弾力性と価格変動



農業による食料供給の特性からも、需要がわずかに増えたり減ったりするだけで、価格は大きく変動する。

今回は猛暑で一等米の比率が減少し、コメの流通業者が割れたコメや被害を受けたコメなどを流通から排除した。インバウンドなどで消費も増えた。これらはコメ全体の需給からすればわずかな量であったにもかかわらず、米価は上昇した。

JA 農協や農林水産省にとって供給が減って米価が上がるのは望ましいことである。逆に、少しでも供給が増えると価格が大幅に低下する。これをおそれて、供給を少なめに誘導する。今回、わずかな需要の増加と供給の減少で米価は大きく上昇した。

7. 国民不在のコメ政策

政府は財政負担を行って国民に安く医療サービスを提供している。医療と異なり、国民の主食であるコメについての減反は、農家に 3,500 億円もの補助金（納税者負担）を出して供給を減らし米価を上げる（消費者負担増加）という異常な政策である。主食のコメの価格を上げることは、消費税以上に逆進的だ。しかし、消費税の逆進性を問題視する政党はあっても、農業政策がもたらす逆進性を問題視する政党はない。農家票が離れることを恐れるのだろう。

家計の消費支出に占める食費の割合を示す「エンゲル係数」が 40 年ぶりの高水準となっ

ていることや、子供食堂やフードバンクに依存する人たちが米価の上昇でどれだけ苦しんでいるかは、農政にとっての関心事ではないようだ。狂牛病（BSE）が発生した際、農林水産省は、農家や業界寄りの対応を批判された。当時の大臣は「消費者に軸足を置いた農政への転換」と謳ったが、元の生産者に軸足を置いた農政に戻るのに時間はかからなかった。

減反は廃止できない。減反は JA 農協発展の基礎だからである。高い米価でコストの高い零細な兼業農家が滞留した。かれらは農業所得の 4 倍以上に上る兼業収入（サラリーマン収入）を JA バンクに預金した。また、農業に関心を失ったこれらの農家が農地を宅地等に転用・売却して得た膨大な利益も JA バンクに預金され、JA 農協は預金量 100 兆円を超すメガバンクに発展した。減反で米価を上げて兼業農家を維持したことと JA 農協が銀行業と他の事業を兼業できる日本で唯一の法人であることが、絶妙に絡み合って、JA 農協の発展をもたらした。

農政は既得権者にしか目を向けなかった。減反補助金を負担する納税者、高い食料価格を払う消費者、取扱量の減少で廃業した中小米卸売業者、零細農家滞留で規模拡大できない主業農家、輸入途絶時に食料供給を絶たれる国民、すべてが農政の犠牲者だ。特に、政治力のないコメの販売業者は、農政に抗議をすることもできず、店をたたみ消えていった。

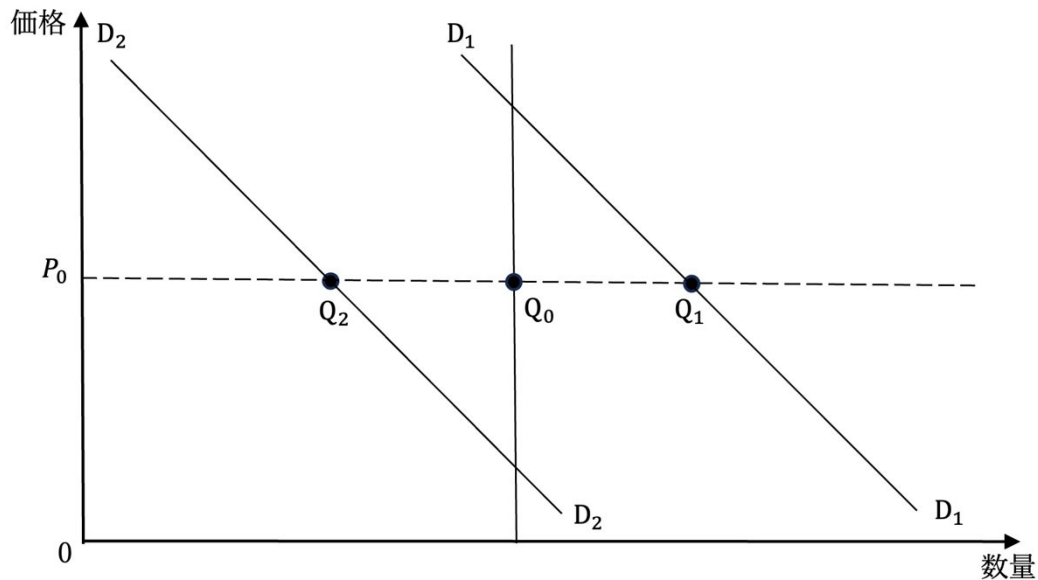
8. コメ政策の経済分析

来年 9 月まではコメ需給がひっ迫するとしても、それ以降はどうなるのだろうか？その検討の前提として、コメの減反政策とコメ市場について分析してみよう。

まず、減反政策の下で生産量がどのように決まるのかを分析しよう。農林水産省は、「需要に見合った生産」のために生産調整（減反）が必要だという主張をするが、これは経済学的には誤りである。農産物の市場経済では、上記のように限界はあるものの、基本的には価格が変動することによって、需要と供給を均衡、一致させる。野菜や果物などでも、常に、「需要に見合った生産」が行われている。政府が介入する必要はない。

これに対して、ケインズは、工業製品の場合には価格ではなく数量で需給が調整されることに注目した。工業製品では、企業は供給量をコントロールできるが、需要は景気の変動によって増減する。消費者は不況になると消費（例えば自動車の購入）を抑え、好況になると消費を増やす。企業が同じ量（ Q_0 ）を生産しているとすると、不況（需要は $D_2 - D_2$ ）の時は在庫の積み増し（ $Q_2 - Q_0$ ）、好況（需要は $D_1 - D_1$ ）の時は在庫の取り崩し（ $Q_0 - Q_1$ ）によって、つまり価格ではなく数量によって需給調整が行われる。価格は P_0 で一定である。

数量による需給調整



ところが、農産物市場では価格が需給を調整してくれるので、過剰も不足もないはずなのに、コメの場合過剰なので生産を減少させなければならないと言われる。これは、どういうことだろうか？

価格支持政策が行われるのは、市場での需給均衡価格が低いと農業界が認識しているためである。価格高騰時を除いて、農業界は政府に市場価格よりも高い価格を農家に保証するよう要求する。農林水産省が農家に保証する価格は需給均衡価格よりも必ず高くなる。

食糧管理制度の時代、政府が生産者からコメを買い入れる価格（生産者米価）は需給均衡価格よりも高く決定された。この結果、生産は増加し需要は減少し過剰在庫が政府に生じた。

市場では価格が需給を均衡させるので過剰も不足も生じない。過剰と言われるときは、明示的（食糧管理制度時代）または黙示的（減反による価格維持という現在）に、需給均衡価格より高い価格が政府または農業界により人為的に設定されている。逆に言うと、このように人為的に高い価格を政府が設定するので、生じた過剰を処分するために財政負担が必要となる、コメの場合は事前の過剰米処理である減反政策だった。

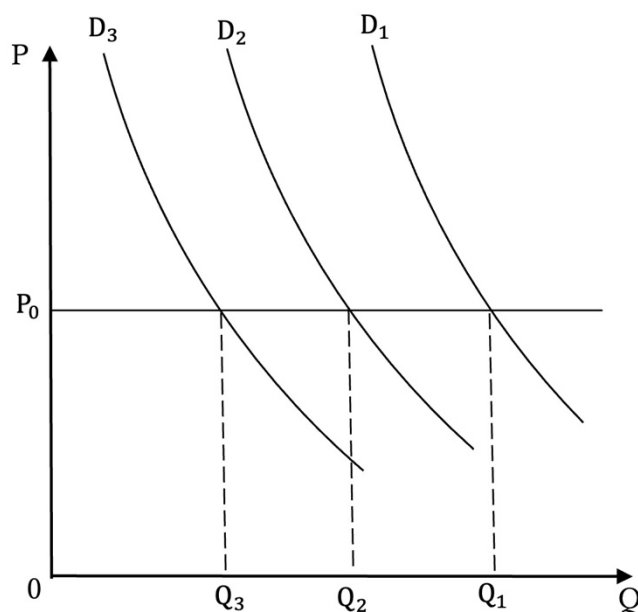
減反は米価を一定の価格水準（近年では 15,000 円/60kg）に維持しようとするものである。ここでは、価格は需給調整という役割を否定される。特定の水準から変動することが許されない政策目標となる。

コメの需要は年々減少してきた。需要曲線は左方へシフトしてきたのである。この下で米価を維持しようとする、減反を強化して生産量を毎年減少しなければならない。こうして毎年の生産目標数量または適正生産量（図中の Q_1 、 Q_2 、 Q_3 ）が決定される。つまり、農林水産省は、本来価格が需給調整するはずの農産物（コメ）に、ケインズ的な数量調整を行ってきたのである。この生産目標数量等に合わせるために減反補助金によって生産を減少

させてきた。これが、農林水産省やJA農協が言う「需要に見合った生産」の中身である¹⁰。

なお、減反政策の下でも実際の生産量は天候等によって変動するので、生産目標数量等通りの生産が行われるわけではない。

コメの需要曲線のシフト



また、コメの輸出が増えているので、それを国内市場向けになぜ販売しないのかという指摘もある。しかし、これは輸出用に生産することを条件に補助金を与えられているので、主食用に向けることはできない。飼料用のコメも同じである。

その補助金とは減反（転作）補助金である。

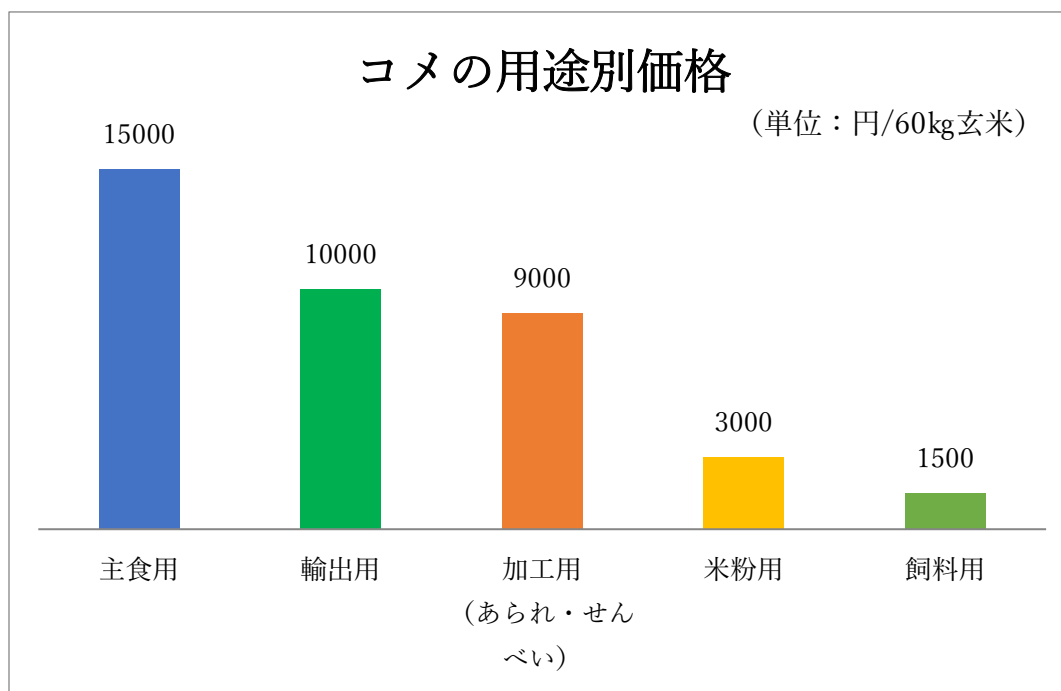
コメから自給率の低い他の農産物へ転作することに対して補助金を払うのは、米の過剰を抑制するとともに食料自給率を高めるという名目があった。しかし、麦や大豆へ転作するには新しい機械や技術が必要である。週末しか農業をしない兼業農家はこのような対応はできないので、10aあたり3万5千円の転作補助金をもらうため、麦等の種まきをする（形だけの転作を行う）だけで収穫しない“捨て作り”という対応をした。収穫しないので食料自給率は上がらない。しかし、輸出用や飼料用のコメに転作するなら今まで通りのコメの作付けでかまわない。これに着目して、コメをコメの転作作物としたのである。

具体的には、減反政策により主食用の価格を意図的に高く維持する一方、本来主食用と同一の価格では取引されない他の用途向けの価格を安くしてその需要を作り出し、主食用と

¹⁰ 食糧管理制度の時代から、農林水産省が作成する需給計画には、価格という要素がない。物資の移動・割当てだけを考えた戦前の統制経済の名残だろう。

の価格差を転作（減反）補助金として補てんしている。図は、現在のコメの用途別価格である。輸出についても減反政策強化のため WTO 違反の輸出補助金が付けられている。

こうして同じ品質のコメに用途別に多くの価格がつけられている「一物多価」の状況が発生する。一物多価の下では、汚染米事件のように、これに乗じた不正が発生する。加工用等のコメを主食用に横流しすると必ず儲かるからである。



9. 今後の見通し

(1) 24 年 10 月から 25 年 9 月までのコメ需給

既に収穫済みの 24 年産の生産量に変更できない。コメの供給量は来年の出来秋まで年間変わらず一定である。

ここで需給の過不足を判断する基準年を、22 年産米を供給の主体とした 22 年 10 月から 23 年 9 月までの期間とし、それから 24 年産米を供給の主体とした 24 年 10 月から 25 年 9 月までの期間に需要と供給がどのように増減するかをみよう。

農林水産省は、24 年産米の作況指数は 101 で、主食用米の収穫量は 23 年産比で 18 万トン増の 679 万トンと公表した。22 年産比では 9 万トンの増加である。

今年も猛暑の影響が懸念されているが、農林水産省は、24 年産米の一等米比率は前年の 61%から平年並みの 77%に増加したと発表した¹¹ので、24 年産については、精米歩留まりの減少による供給減はないと仮定する¹¹。インバウンドの需要が今年と同様であるとしても、

¹¹ しかし、現場の実感では精米ベースでの供給量はより少ないのではないかと指摘されている。

基準年比では 5 万トン増である。これに 24 年産米を先食いした 40 万トンの不足が加わる（卸売業者等は 40 万トンの在庫減少を 24 年産米で埋め合わせる必要がある）。合計すると基準年より 36 万トンの需給ギャップ（コメ不足）が生じるとなる。

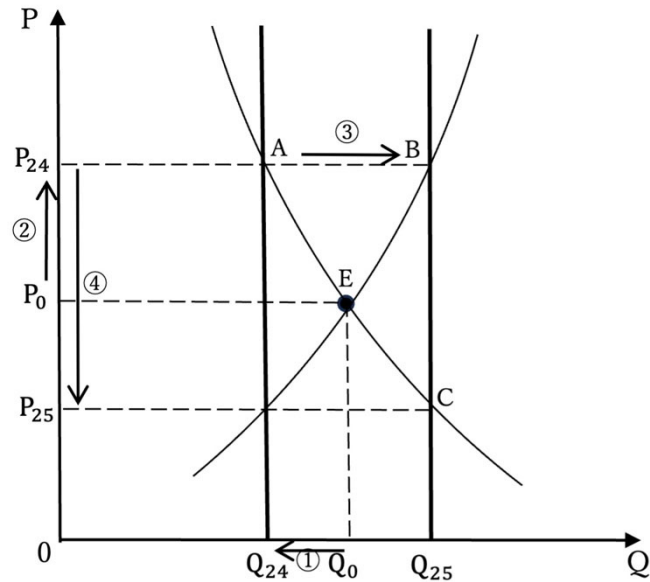
このような事情が、新米が供給されても米価が高止まりするどころか上昇している背景にある。この高米価が上記の需給ギャップに見合う需要の減少をもたらすのであれば、高米価は 25 年 9 月まで継続する。

しかし、実際の米価は、市場の全ての需給情報を反映しているものではない不完全なものである。末端の消費者米価が需要を抑制するほど十分に高くなければ、25 年の 8～9 月の端境期に 24 年と同様なコメ不足が起きる可能性がある。この場合には 25 年産の新米の先食いが行われ、その分 25 年産米の需給は圧迫されることになる。

(2)25 年 10 月以降のコメ需給

農林水産省は、25 年産についても、適正生産量を増やして減反を緩和しようとはしない。あくまで現在の高米価を維持しようとしている。ただし、生産目標数量が国から生産者に指示されていた時でも、生産目標数量は必ずしも守られてきたわけではない。他用途米を含め転作作物に転作（減反）補助金を加えた額を主食用米の価格が上回れば、主食用米を生産するインセンティブは高まる。これまでは、このような事態が生じても JA 農協等が農家に主食用米を生産しないように圧力や指導を行ってきた。しかし、24 年産の米価は平成のコメ騒動の際（1993 年）の米価をも上回る異常に高い水準にまで高騰している。JA 農協等の指導が効果を発揮するとは考えられない。特に、用途に違いがあるだけでコメ自体に違いはないので、あられ、せんべいなどの米菓用、輸出用、米粉用、飼料用などの米生産を主食用に転換することは簡単である。24 年産の高米価（図中の P24）を踏まえて、生産者が 25 年産米の生産を増加すれば（Q25）、米価は大きく低下する（P25）。

コメ増産と米価の低下



しかし、24 年産米の供給が不足して 25 年産米の先食いが行われる場合には、価格の低下は抑制されたものとなる。

おわりに

令和のコメ騒動は、減反政策が招いたものである。減反政策がなければこの騒動は起きなかった。輸出で調整できるからである。

我が国は、穀物の中でもっとも生産能力が高いコメについて補助金で生産を減少してきた。世界のコメ生産は 1960 年から 3.5 倍に増加しているのに、我が国は 4 割も減少している。台湾有事で食料の輸入が途絶すれば、今のコメの生産量からすれば、半年後に国民全てが餓死する。減反は亡国の政策である。1970 年農林省が一時的に緊急避難的に行った政策が 50 年間も継続され、減反面積は年々拡大していった。

医療の場合には、財政が負担することにより国民は安く医療サービスを受けられる。しかし、主食のコメについては、国民は財政負担をして高い米価を払っている。安全保障の観点から離れても、国民経済的には、減反政策はマイナスの便益を生む正当化できないものである。

減反廃止への反論として、米価を高くしなければ、コメ農業は維持できないという主張がある。しかし、コメ農業を維持するためにコメ農業を縮小する（減反である）のは矛盾していると思わないのだろうか？今行われているのはコメ殺しである。

これだけではない。減反を廃止しようとする、反対する立場から、様々な妨害や主張が行われる。十分な統計データや情報を持たない政治家の方々が、多くの情報を持つ農林水産省の繰り出す反論に抵抗することは容易ではない。しかし、減反廃止に対する反対論はファ

クツや理論に基づかないものばかりである。また、高米価以外にコメ農業を振興し食料安全保障を確保する途はないのだろうか？別稿で、これらの問題に対する解答を示すこととしたい。

（補論）

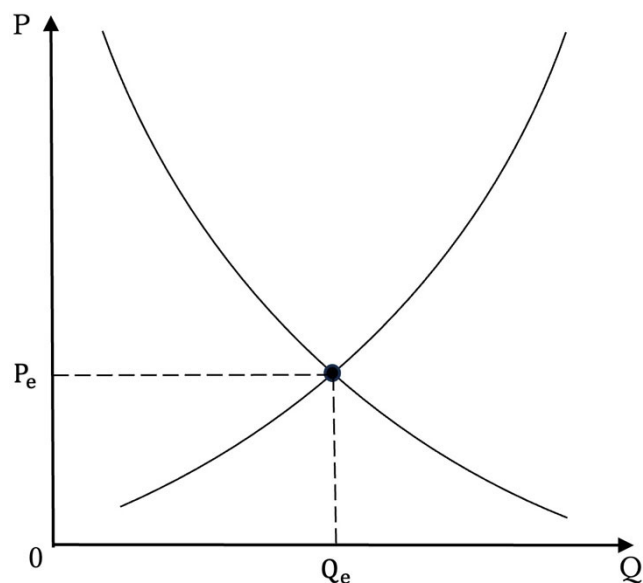
農産物の場合価格が需給調整するのに、なぜ端境期に量的な不足が生じたのか

農産物の場合には、需給の調整は価格で行われる。需要が増加したり供給が減少したりすれば価格は上昇して、需要と供給を一致させる。価格が十分に上がっていれば、24 年のコメ不足は起こらなかったはずなのに、どうしてこのような事態が生じてしまったのだろうか？

一つには、前述のとおり、コメには卸売市場のような市場が存在せず、全農等が決定する相対価格が市場全体の情報を十分に反映したものではないことがあげられる。

より重要なのはコメという財の特徴である。野菜の場合には、生産されたものが卸売市場に運ばれ、価格が決定され販売される。次の図が示すように、需要と供給が一致するように価格が決定される。過剰も不足も生じない。生鮮品なので、在庫というものが存在しない。経済学の教科書のようなケースである。

野菜の価格決定メカニズム



これに対して、コメなどの穀物は温帯では基本的に年に一作である。今回のインバウンド消費の増加のように、需要が増えたからと言って生産を急に増やすことはできない。4 月以降インバウンドによる消費の増加が分かったとしても、既に今年産のコメの作付け（苗の手当てと田植え）は終わっている。生産が対応できるのは来年産となる。それが収穫できるの

は、来年9月以降である。つまり消費の増加に生産が対応するのに、1年以上かかってしまうのである。逆に言うと、例えば、24年産が収穫されてしまえば、その後の1年間の供給量は固定されてしまう。需要や価格が変動しようが、供給量は変化しない。

もちろん、通常の財では、需給がひっ迫し価格が上昇すると、輸入が行われて価格は低下する。しかし、コメやバターなど農業界が重要と考える農産物では、輸入禁止的な高関税を払って輸入されることはない¹²し、一定量の低関税の輸入割り当て枠（ミニマム・アクセス）はあるが、農林水産省や農畜産業振興機構という国家貿易企業が輸入しており、生産者団体の反対が強く自由に輸入量を増やせない¹³。特に、コメについては減反をしている中で、輸入割り当て枠の拡大は政治的に不可能である。

一年一作のコメの場合には、出来秋に収穫されたコメを一年間ナラシて販売・消費する。在庫を持っているのはJA農協（全農）である。JA農協は、その時々需給状況等を見て相対価格を調整しながら卸売業者に販売する。

生産は年に一回なのに、主食であるので、ほぼ毎日消費される。基本的にはJA農協などの集荷業者や卸売業者は、毎月同量のコメの消費があると想定して、コメを販売する。しかし、24年のように、想定しなかった需要の増加が生じても、それが小売業者から卸売業者を経てJA農協に伝わるまでにはタイムラグが生じる。

消費者と直接向き合う小売り段階（多くはスーパー）で直ちに値上げして消費量を抑えることが困難な場合には、予定された以上の消費が行われることになる。コメはスーパーの特売商品の一つである。スーパーはコメの需要だけではなく、客を呼び込むため、店全体の売り上げを考慮してコメの値段を決めている。卸売業者からの仕入れ値が上がっても直ちに小売価格を上げないという対応をとる店もある。このようにスーパーの価格設定が上方に硬直的であれば、価格は需給均衡価格よりも低くなり量的な不足が生じる。

卸売業者は小売りからの注文が増加して需要が増加していることを認識したとしても、スーパーのバイイング・パワーの下では直ちに値上げするのではなく、JA農協から従前の相対価格で仕入れたコメに一定のマージンを上乗せした価格で販売する。このとき卸売業者の在庫は減少する。卸売業者は次回のJA農協との交渉の際増加したコメ需要（在庫の減少を含む）を反映した注文を出すことにより、相対価格は上昇する。これに各段階のマージンが加わることにより、いずれ小売価格も上昇する。しかし、JA農協は直接消費段階の情報を入手しているわけではないので、このときの相対価格の上昇が十分なものであるかどうかは明らかではない。さらに、消費の拡大が継続的に行われる際は、相対価格の上昇にタ

¹² コメの関税は1kgあたり341円。60kgあたりでは20,460円。国内のコメ価格は通常1万2千円～1万6千円なので、輸入米の価格がゼロでも関税を払うと国産米と競争できない。これはガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の“汚い関税化”の結果である（山下[2022]251～254ページ参照）。

¹³ 2014年バター不足を起こした原因である。

イムラグが生じる。相対価格や末端の小売価格が柔軟かつ十分に上昇しないため、過大な需要が生じ、端境期にはコメが量的に不足することになる。

もちろん、相対価格は JA 農協と卸売業者の取引の都度、末端の消費の動向等を見ながら決定されるので、全く伸縮性がないというものではない。過去には 20 年産米のように、出来秋から端境期にかけて相対価格が 9%程度減少したときもあった。23 年産米は端境期になるにつれ価格は 6%上昇した。しかし、十分な値上げだったかどうか、疑問がある。

完全な市場が実現しているのであれば、産地段階での米価は、本来小売り段階の市場から導出される派生需要によって形成されるはずのものである。しかし、実際の価格形成は、その逆である。JA 農協は予想した消費段階での需給状況から産地での概算金（生産者—JA 農協）を設定する。その後、相対価格（JA 農協—卸売業者）、卸売業者—小売業者（スーパー）、小売業者—消費者の順に、段階を進むごとにそれぞれのマージン（マークアップ）を加えて行われている。生産者価格と異なり流通段階では工業製品と似た価格形成である。多段階の取引が行われるため、消費者段階の情報が円滑かつ十分には産地の集荷段階（JA 農協）や卸売業者まで伝わらない。しかも、相対価格自体、市場全体の動向を踏まえた価格形成ではない。これらの不完全な市場性によっても、価格が需給調整を果たすことができず、24 年に量的な不足が生じる原因を作ったと考えられる。

（参考文献）

山下一仁[2022]『国民のための「食と農」の授業』日本経済新聞出版

山下一仁[2024]『食料安全保障の研究～襲い来る食料途絶にどう備えるか』日本経済新聞出版