

特集 問われる「物価高」の時代の支え合い

02

農産物の「適正価格」と生産費

— 米価を中心に —

西川 邦夫 (茨城大学学術研究院応用生物学野 准教授)



西川 邦夫 氏

1. はじめに

(1) 高まる農産物価格への注目

農産物価格への注目が高まっている。最も印象深いのは、2024 年端境期の米不足に端を発した、いわゆる「令和のコメ騒動」であろう。総務省統計局『消費者物価指数』(2020 年 = 100)によると、「米類」は 2024 年 1 月から 12 月にかけての 1 年間で、100.3 から 165.1 へと約 6 割上昇した。価格の上昇は米だけでなく食料品全般に及んでおり、同期間に「食料」の指数も 115.7 から 122.5 へと着実に上昇している。

ただし、農産物価格の上昇への見方は、消費者と農業者によって異なっている。消費者にとって価格の上昇は必ずしも受け入れ可能な水準とはなっておらず、家計を圧迫する要因となっている¹⁾。食料支出を消費支出で割った値をエンゲル係数と呼び、一般的には経済成長による国民所得の上昇によって低下していくものとされている(荏開津・鈴木 (2020: 21))。総務省統計局『家計調査』から 2 人以上世帯のエンゲル係数を計算すると、2023 年は 27.8% に達した。2005 年の 22.9% を底に上昇を続けているが、その要因となっているのが所得水準に規定された消費支出(分母)の停滞とともに、食料支出(分子)の増加である。農産物価格の上昇による家計への圧迫は政治問題化しており、2025 年 2 月 4 日に開催された閣僚懇談会では、石破茂総理大臣は米や生鮮野菜の価格上昇を念頭に物価高対策の加速を指示した²⁾。

一方で、農業者や農業団体からは、現在の農産物価格でも経営の再生産に十分ではないという声が上がっている。米価の上昇を肯定的に捉える農業者の声は、インターネットのニュース記事を検索すれば容易に見つけることができる。農業団体からは、米価の上昇に対して消費者の理解を求める声も多い。例えば、秋田県では農協に米を出荷する農業者に対して支払われる概算金を、2023 年産の 60kg 当たり 12,100 円から、2024 年産は

16,800円へ4,700円も引き上げた³⁾。それについて、小松忠彦全農あきた運営委員会会長は「この概算金は決して高いものではない。生産コストが上昇する中、農家は田んぼを守りたいという思いだけで続けてきた。…(中略)…子や孫の食を守っていくために、価格を受け止め、理解してもらいたい」と発言している⁴⁾。また、農林水産省において生産費を反映した農産物の価格形成を議論している、適正な価格形成に関する協議会では、消費・流通サイドの委員は実質賃金が伸び悩む等の消費者の置かれている厳しい状況を考慮して、価格転嫁にシビアな見通しを表明している。それに対して、農業サイドの委員はやや楽観的な意見を表明する場面が多くなっている(西川(2024b):18-19)。

以上の議論は、各主体にとって何が「適正価格」⁵⁾なのかという点をめぐるものである。同じ価格であっても、消費者と農業者ではその受け止め方が異なるのであり、昨今の農産物価格の上昇でその違いが浮き彫りになってきているのである。ここで、農業サイドが「適正価格」として準拠しているのが生産費であることに注目したい。農業者や農業団体が強調していることは、現在の農産物価格が生産費を償わない水準であること、また生産費の上昇に対して農産物価格の上昇が十分ではないことである。農林水産省『農業物価統計』(2020年=100)によると、農業者が購入する農業生産資材価格指数の「農業生産資材総合」は、2020年の100.0から2023年は121.3に上昇したのに対して、農業者が販売する農産物価格指数「農産物総合」は100.0から108.6への上昇にとどまっている。生産費の上昇を償うだけの価格を要求することは自然な心情であり、国内の生産費に準拠

した「適正価格」の議論は、一見したところ妥当性を持つように見える。

(2) 本稿の課題

そこで本稿では、日本の米価に焦点を当てて、生産費に準拠した価格が「適正価格」と言えるかどうかを検討したい。以下では、第1に農産物の価格形成の理論として、生産費説と需給説があることを紹介する。第2に、米の生産費と価格の推移を概観し、規模階層によって状況が異なることを確認する。第3に、米を取り巻く制度的与件として輸入制限と輸出振興があることを指摘し、生産費の国際的な比較が不可欠であることを指摘する。予め本稿の結論を言うと、現在の日本の米の輸出入政策を前提とすると、生産費に準拠した価格を「適正価格」と言うことは難しい。

2. 農産物価格形成の理論

(1) 2つの考え方

農産物の価格形成については、一般的に言って、①生産費説、②需給説、という2つの考え方がある。生産費説とは、農産物価格は生産費によって規定されるというものである。ある国において、国民の需要量を満たすための供給量を、国内の農業生産によって確保するためには、需要量を満たす最後の(限界的な)生産者の生産費が補償される必要がある。そうでなければ、供給が需要に対して不足してしまう。限界生産者の生産費によって農産物価格が規定される、という考え方が生産費説である。一方で、需給説とは価格は市場における需要と供給の関係によって決まるとする考え方である。需要が供給を超過すると価格は上昇し、逆だと下落する。短期的にはその時々

の需給関係によって決まるので、生産費が補償されるとは限らない。ただし、価格が生産費を割り続けると生産の継続が難しくなるので、長期的には必要な供給量を確保できる水準の生産費は補償されるはずではある。

両者の関係については、需要と供給は価格の変動をもたらし、価格の水準を決めるのは生産費であるという整理がある(井野・田代(1992):86)。一方で、農産物過剰が続く下では、供給サイドの条件が市場規制的に作用することは無く、生産費は「あるべき価格」としての運動の指標にしかならないという考え方もある(佐伯(1987):7-8)。また、農産物の特殊性から説明する議論もある。森嶋(1994:68)によると、「近代工業国では、国民生産物(GNP)のほぼ80%が費用方式で価格が決められ、残り(主として農産物や鉱産物)が価格の上下で需給均衡させている」。ここでいう費用方式とは、生産要素の価格をもとにして費用を積み上げていき、それに企業が要求するマージンを含めた価格計算のことを指す。

農産物が費用方式の対象外となっていることに対して、森嶋は必ずしも明示的な説明を与えていないが、農産物を生産する土地の供給量が固定されているため、需要との関係で供給がいかにか少ないか(もしくは多いか)ということで価格が決まることが念頭にあるように思われる(森嶋(1994):15)。また、市場構造の側面から、農産物の価格形成の特殊性を説明することもできる。農業では非常に多数の小規模な売り手による「原始的競争」が成立しており、買い手に対して市場支配力が弱いためである(荏開津・鈴木(2020:79-80))⁶⁾。農業者が常日頃口にする、「農産物は自分で値決めをすることができない」ということは、

上記の農産物の特殊性によって説明することができよう。ただし、筆者の見解では、農産物の価格形成が生産費説と需給説のどちらによって規定されるのか、必ずしも結論が出ているわけではない。

(2) 生産費説と米価運動

ここで、生産費説が佐伯の言う「あるべき価格」、つまり農業者にとっての「適正価格」を主張するための運動のツールとして使用されてきたという点に注目したい。1995年に廃止される以前の食糧管理法の下では、米生産者からの政府買入価格は生産費所得補償方式によって決められていた。同方式の細かな説明は、時期によっても異なるのでここでは省略するが⁷⁾、米の生産にかかる生産費と生産者の所得をカバーできる価格に設定するという理念の下に運用されてきた。そして、農業サイドは同方式による政府買入価格が少しでも上昇するように、毎年のように米価運動を繰り返していたのであった。その意味では、現在の適正な価格形成に関する協議会における議論が、フードチェーンの各段階の関係者を集めた運動の形態をとっていることは注目に値する。自らの経営の再生産を確保するためにも、農業者にとって生産費は最も分かりやすく、また価格引き上げの正当性を主張しやすい指標なのである。

また、生産費説は国民の需要量を国内生産で満たすことを前提としているので、食料安全保障の議論と親和性が高い。それに対して、あくまで需要と供給によって価格が決まると考える需給説は、市場メカニズムを重視する考え方であるといえる。米政策においては、1995年の食糧法、1998年の食料・農業・農村基本法の制定によって、前者から後者に転換した。生産費所得

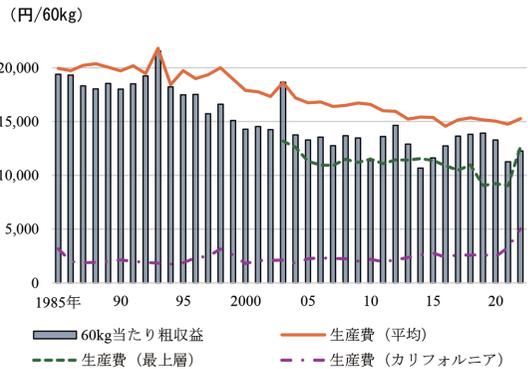
補償方式は廃止され、「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする」（改正前の基本法第30条第1項、下線は筆者）とされた。ここで農政における価格政策は、いったん「生産費」からの決別」（井野・田代（1992）：121）を見たのである。現在、再び政策議論において生産費が注目されているのは、2024年の改正基本法において、食料安全保障が農政における最も重要な理念として位置づけられたことと無縁ではない。

3. 生産費にもとづく 価格形成の検討

(1) 米価と生産費の推移

それでは、実際の米価と生産費はどのように推移してきたのか確認したい。第1図は、農林水産省『農産物生産費統計』を用いて、1985年から2022年に至る長期的な関連指標の推移を示したものである。第1に、60kg当たり粗収益で示した生産者米価の水準が、1990年代中頃までの15,000～20,000円の水準から、1990年代後半以降の10,000～15,000円の水準へ低下していることが確認できる。その要因は、制度的に見ると食糧管理法から食糧法への移行に伴う流通規制の緩和であり、経済の動向と関連付けるとデフレーションの進行による消費者の低価格志向の強まりである（西川（2008））。第2に、生産費（平均）はこの間に一貫して米価を上回っている。つまり、米価は生産費を償う水準となっていない。1990年代後半以降はその格差を広げる傾向にある。しかも、生産費自体は低下してきたので、米価の低下によって生産性

の上昇が帳消しにされたことになる。第3に、『農産物生産費統計』に示されている作付面積規模階層の最上層の生産費は、概ね米価を下回っている。つまり、最上層の米価は生産費を償う水準にあり、この間の生産性の上昇に概ね沿った動きとなっている。



第1図 米価と生産費の長期的推移

資料：農林水産省『農産物生産費統計』、日本銀行「外国為替市況」、United States Department of Agriculture, *Costs and Returns*、より作成。

注：日本の生産費は個人経営体の全算入生産費を示している。

最後の点をより詳しく見るために、規模階層別の指標を示したものが第1表である。生産費は規模の小さい層ほど高く、規模が大きくなるにつれて低下する傾向にある。粗収益は規模階層間で大きな違いは無いので、規模が大きくなるにつれて、粗収益から生産費を差し引いた値はマイナスからプラスに転じる。その境目となっているのが10～15ha層である。なお、50ha以上層の生産費は、2022年はそれまでの年と比べて例外的に高かったため、差がマイナスに転じている。次に、2020年において米価が生産費を償っている10ha以上層が米生産に占める割合（構成比）を見ると、団体経営体も含めた値ではあるが、経営体数で3.0%、作付面積で見ても36.0%に過

ぎない。水稲作経営の規模拡大は着実に進んでいるが、いまだに大部分の経営が赤字にとどまっていることが分かる。そして、2010 年から 2020 年にかけての経営体数の変化は、赤字となっている 5.0ha 以下層から規模が小さくなるにつれて、減少数が大きくなっている。つまり、赤字となっている経営が水稲作から退出する傾向が明瞭になっているのである。

以上の分析から、第 1 に農業者は生産性の上昇に応じた対価を得ていないと感じていることが予想される。農業者は様々な生産性上昇のための努力を重ねているが、米価の下落によって帳消しになっている。その傾向は特に小中規模層において強く、経営の再生産に支障が生じている。農業者は「努力が報われていない」という思いを強

めているのである。第 2 に、そのような小中規模層が水稲作においてはいまだに多数派を占めている。作付面積という資源量は大規模層へ集積されつつあるが、世論形成という観点からは経営体数の多い小中規模層の声が表出しやすい。米について農業者が生産費にもとづいた価格形成を主張する背景には、以上のような経済的な事情が存在する。

(2) 輸出入政策と消費者によるアクセスの可能性

しかしながら、これまでの分析はあくまで、米市場が日本国内で完結することを前提にしてきた。海外の需要と供給を考慮に入れると、話は随分と変わってくる。本稿では生産費に注目しているため、ここでは

第 1 表 作付面積規模階層別の粗収益・生産費と構成比

単位：円/kg、経営体

	粗収益・生産費			構成比		経営体数		
	粗収益	生産費	差	経営体	作付面積	2010年	2020年	差
合計・平均	12,257	15,273	-3,016	100.0%	100.0%	1,169,297	713,792	-455,505
0.5ha未満	12,525	25,811	-13,286	35.3%	5.8%	491,722	252,115	-239,607
0.5-1.0	12,265	20,567	-8,302	27.7%	10.5%	354,899	197,689	-157,210
1.0-3.0	12,016	16,836	-4,820	25.0%	22.4%	247,176	178,127	-69,049
3.0-5.0	12,027	14,262	-2,235	5.1%	10.5%	38,515	36,164	-2,351
5.0-10.0	12,620	12,632	-12	3.9%	14.8%	23,729	28,002	4,273
10.0-15.0	12,504	12,244	260	1.3%	8.8%	6,602	9,501	2,899
15.0-20.0	12,226	10,797	1,429					
20.0-30.0	12,815	11,058	1,757					
30.0-50.0	12,443	11,051	1,392	1.7%	27.2%	6,654	12,194	5,540
50.0ha以上	11,387	12,660	-1,273					

資料：農林水産省『農林業センサス』（2010年・2020年）『農産物生産費統計』（2022年）より作成。
注：粗収益・生産費は個人経営体、経営体数と構成比は農業経営体（2010年は組織経営体、2020年は団体経営体を含む）のものを示している。

中短粒米を生産しているために国産米と代替性がある、アメリカ・カリフォルニア州と比較してみよう。再び第1図に戻ると、カリフォルニア州の生産費は概ね2,000～3,000円の水準で推移していることが確認できる。国内の生産費は平均でカリフォルニア州に遠く及ばず、最上層でも同様である。日本とカリフォルニア州では生産条件が異なるので、単純な比較はできないことは事実であるが、一方で同一の商品の競争力を規定する重要な要素の1つが生産費であることもまた事実である。

消費者にとっては、輸入政策によって外国産米へのアクセスが制限されていることも重要である。1995年に締結されたGATTウルグアイ・ラウンド農業協定により、日本は米を関税化の対象から除外する代償として、毎年ミニマム・アクセスとして一定量の輸入を受け入れてきた。2023年度の輸入量は76.7万トンである。そのうち、SBS（売買同時契約）と呼ばれる輸入業者と国内の実需者の直接的な取引によるものが、主に消費者が直接口にする主食用に回されている。SBSの輸入枠は年間10万トンであり、2023年度は6.6万トンが実際に輸入された。以上の輸入は、国が一元的に輸入をする国家貿易と呼ばれている。輸入業者はそれ以外にも、民間貿易として外国産米を輸入することは可能であるが、関税として枠外税率1kg当たり341円を支払う必要がある⁸⁾。そのため、これまでは民間貿易によって外国産米を輸入することは難しかった。農業者は海外からの安い米の輸入から保護されている一方で、消費者は国の政策によって安い外国産米にアクセスできない（高い国産米を買わされている）状況にある。両者の立場は非対称的であり、消費者にとっては国産米の生産

費をもって「適正価格」とする主張は必ずしも受け入れられるものではない。特に、「令和のコメ騒動」を受けて国産米の価格が高騰し、枠外税率を超えて外国産米が大量に輸入されつつある2024年以降の現状では⁹⁾、国産米の生産費にもとづく価格形成という議論はますます説得力を失いつつある。

一方で、政策的に推進されている日本から海外への輸出に際しては、海外の消費者の選択を考慮に入れる必要がある。日本からの輸出の増加により、かつてのような海外市場における国産米の希少性は薄れ、外国産米との価格競争が展開しつつある（西川（2023）：9-12）。現状の生産費を前提とすると、海外の消費者に今後も高い国産米が受け入れられるとは限らず、近い将来に輸出の上限に達する可能性が高いように思われる¹⁰⁾。生産費にもとづく価格形成が、海外の消費者に受け入れられる余地は全く存在しない。国内においては生産費にもとづく価格形成を推進しておきながら、低価格が求められる海外への輸出を振興していくという2段階の政策に分裂しているのである。

4. おわりに

本稿の検討により、生産費にもとづく価格を「適正価格」とする議論は、現在の米の輸出入政策を前提とすると、妥当とすることはできないことが明らかになった。特に国内の消費者にとっては、安い外国産米へのアクセスが政策的に制限されている下で、国内の生産費を「適正価格」として受け入れることは難しい。

最後に、政策的示唆を示すことで本稿の結びとしたい。第1に、現在において最も

優先度が高いのが、米の生産費の低下である。海外との境界が低くなりつつある中では、繰り返しになるが、現在の生産費の水準をもとにした価格形成を主張することは難しくなっている。生産費の低下はこれまでも繰り返し稲作の課題として指摘されてきたが、改めてその水準の妥当性を検証する必要がある¹¹⁾。一方で、第2に農業者による生産性上昇の取組にこたえる政策を用意する必要がある。これまでのように生産性の上昇が米価のそれ以上の下落によって帳消しにされるのなら、経営の再生産はおぼつかない。低い価格を求める消費者と安定した所得を求める農業者の間のギャップを埋めるために、最も論理的かつ現実的な手法は直接支払ということになるだろう。財政負担を原資とした直接支払の活用は、国内生産費と海外市場での価格とのギャップを埋めることもでき、国内と海外で2段構えとなっていた政策体系の分裂を修正することもできる。

ただし、直接支払が生産費に与える影響は、必ずしも明らかではない。旧民主党政権時に、生産調整に参加する全ての販売農家・集落営農を対象として導入された戸別所得補償制度のような方法は、農業構造を固定化して生産費を低下させる効果を持たないとして、農林水産省は否定的である¹²⁾。一方で、戸別所得補償制度は規模にかかわらず一定の単価が支払われたため、生産費が低い大規模層を実質的に優遇する政策であり、大規模化を促進する効果があったとする見解もある(磯田・品川(2011): 98)。農業者による生産費低下への取り組みを促すためには、受給期間を15年間等の一定期間に区切るとともに、農地との切り離しや農業者間での受給権の売買を通じて構造調整を促進する、「証券化(ボンド・

スキーム)」(Swinbank and Tangermann (2004): 58-65)のような方法も検討に値するだろう。

〔引用文献〕

- ・磯田宏・品川優(2011)『政権交代と水田農業—米政策改革から戸別所得補償政策へ—』筑波書房。
- ・井野隆一・田代洋一(1992)『農業問題入門』大月書店。
- ・荏開津典生・鈴木宣弘(2020)『農業経済学(第5版)』岩波書店。
- ・財政制度等審議会(2024)『令和7年度予算の編成等に関する建議』。
- ・佐伯尚美(1987)「農産物価格論の破綻」『農村研究』64: 1-12。
- ・生源寺眞一(2013)「未来と向き合う農学」安田弘法・中村宗一郎・太田寛行・橘勝康・生源寺眞一(編著)『農学入門—食料・生命・環境科学の魅力—』養賢堂: 3-27。
- ・西川邦夫(2008)「現局面における米価下落の要因について—需要構造分析の視点から—」『歴史と経済』201: 34-46。
- ・西川邦夫(2023)『「米産業に未来はあるか」の総括と今後の課題』農政調査委員会(編)『米産業・水田農業の動向と将来展望—「米産業懇話会」の記録—』農政調査委員会: 1-19。
- ・西川邦夫(2024a)「米の輸出における流通コストの構造—茨城県A社を対象として—」『農業経営研究』62(2): 37-41。
- ・西川邦夫(2024b)「米の価格形成をめぐる動向と展望—「合理的な価格形成」と「価格形成の場」をめぐる—」『農村と都市をむすぶ』872: 16-28。
- ・森嶋通夫(1994)『思想としての近代経済学』(岩波新書321)岩波書店。
- ・渡辺努(2022)『物価とは何か』(講談社メチエ758)講談社(Kindle版)。
- ・Swinbank, A. and Tangermann, S. (2004) A bond scheme to facilitate CAP reform. Swinbank, A. and Tranter, R. (eds.) *A Bond Scheme for*

Common Agricultural Policy Reform. CABI Publishing: 55-78.

注

- 1) 消費者は食料品やガソリン等の生活必需品の上昇によって、物価の上昇をより強く感じるとされる。渡辺 (2022)、第3章・4を参照。
- 2) 検討対象には備蓄米の放出も含まれている。日本経済新聞「物価高対策の加速指示 首相、備蓄米活用や労務単価上げ」、2025年2月5日 (朝刊)。
- 3) 10月9日に、2,000円の追加払いを決定したため、18,800円となった。日本経済新聞「JA全農あきた、コメ概算金2000円上げ 異例の大幅改定」、2024年10月9日 (ウェブ版) (<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCC095LN0Z01C24A0000000/>) (2025年2月6日確認)。
- 4) 秋田魁新報「全農あきた・小松会長「農家の思いに応えたい」、JA概算金増額」、2024年8月30日 (ウェブ版) (<https://www.sakigake.jp/news/article/20240830AK0005/>) (2025年2月6日確認)。
- 5) 何が適正価格なのかということは一意に定められるものではないため、以下では括弧をつけて表記する。
- 6) 農業者の市場支配力の弱さをカバーするのが、農業協同組合と農産物価格政策の役割である。荏開津・鈴木 (2020:79) を参照。
- 7) 食糧管理法下の生産費所得補償方式と政府買入価格の変化についての説明として、井野・田代 (1992:104-121) を参照。
- 8) 外国産米の輸入政策については、農林水産省「米をめぐる状況について」(2025年1月)、pp.147-151、を参照した。
- 9) 日本経済新聞「コメ民間輸入拡大 外食向け、兼松など2万トン超」、2025年2月7日 (朝刊)、を参照。なお、財務省の財政制度等審議会 (2024:121) は緊急時に政府備蓄米の代わりに、ミニマム・アクセス米を市場に放出することを提言している。輸入米と国産米を分けて議論することは、難しくなりつつあると言える。
- 10) 価格競争力には生産費とともに、流通費の違いも影響する。しかしながら、価格競争力を有している国内輸出業者のコスト構造において、流通費が寄与する部分は確認されず、生産者からの仕入 (集荷) 価格の低さによることが明らかにされている。西川 (2024a) を参照。
- 11) 農業における生産性は労働生産性で表すことができ、 $\text{労働生産性} = \text{土地生産性 (単収)} \times \text{土地装備率 (農場規模)}$ 、の関係式になる。生源寺 (2013:15-16) を参照。筆者は必ずしも経営の大規模化 (土地装備率の向上) を否定するもので

はないが、単収の上昇 (土地生産性の上昇) を追求したほうが、より短い期間で生産費低下 (労働生産性の上昇) の効果が期待できると考えている。西川 (2023:14-15) を参照。

- 12) 衆議院第213回国会農林水産委員会第8号 (2024年4月9日) における、稲津久委員 (公明党) の質問に対する坂本哲志農林水産大臣の回答を参照。坂本大臣は、「所得を補償する政策は、過去の戸別所得補償制度を見ましても、農地の集積、集約化等が進まず、生産性の向上が阻害されるおそれがある」と回答した。衆議院ホームページ上の会議録 (https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku%20/000921320240409008.htm) (2025年2月7日参照) を参照。