

K・アンダーソン；速水佑次郎著

『農業保護の政治経済学』

Kym Anderson ; Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection*, シドニー, Allen & Unwin Australia, 1986年, xi+185 ページ

はじめに

世界経済の成長が鈍化し、各国の保護貿易が台頭しつつあるなかで、先進諸国における自国農業保護政策への批判が高まっている。これは、保護政策が、農産物輸出に依存する途上国の経済発展を阻害する一方で、先進国における財政運営を硬直化させるという弊害を生み出すからである。

本書は、このような政治経済的情勢を背景に、世界的にみて農業保護の水準が高い日本および東アジア NICs における農業保護政策を対象に、政策形成の要因と政策効果とについて分析を行なったものである。

ここでの分析視角は、徹底した経済学のそれであり、全体の論調は自由化論者のそれであるが、本書の特徴は、経済発展の必然的結果として農業保護政策が維持・強化されていくという考え方を打ち出している点である。農業保護の削減は従来よりことあるごとに主張されてきたが、本書の貢献は、そうした主張ならびに経済発展と農業保護政策との関係を数量的に裏づけた点にある。

以下では、本書の内容およびおもな結論について概説した後、分析方法ならびに分析視角についての疑問点を指摘し、最後に本書をより意義深いものにするために若干の希望を述べることにしたい。

なお、本書の章別構成は以下のようになっている。

序章

- 第1章 経済成長、構造変化、保護の政治経済学
- 第2章 農業保護の伸長
- 第3章 農業保護主義のルーツ
- 第4章 農業保護水準の決定要因：計量経済学的分析
- 第5章 農業保護の価格・貿易・厚生への影響
- 第6章 日本の米政策における顯示選好
- 第7章 日本、韓国における牛肉輸入割当制度の合理性
- 第8章 日本における農業保護の政治学

第9章 教訓と含意

付録

I 内容および結論についての概説

先進国、中進国において、農業保護率が経済発展の過程で上昇するという事実は、一般に認められたところである。本書はその要因を、経済発展に伴う次の三つの要素に求める。(1)エンゲルの法則により食料費の割合が低下し、食料価格が上昇することに対する消費者の抵抗を表面化させない。(2)農業部門が生産・雇用面でそのウェイトを低下させるに伴い、政府が農業を保護することに対する非農業者の批判に起因する政治的費用は低下する。(3)人口密度の高い成長経済においては、農業の比較優位が消滅し、農産物の純輸入国になりやすく、そのことが、農業者保護、食料安全保障の論拠を与える(序章)。

これらの諸要素は、急速な経済成長を遂げた東アジア諸国(日本、韓国、台湾)について、とくによく妥当する。また、日本は今日、工業国のなかで最も農業保護率の高い国であり、韓国、台湾は、所得水準でみると中進国であるにもかかわらず、多くの先進工業国より保護率が高い。さらに、国際比較を行なうと、1950年代以降の保護率の上昇速度は、東アジアが断然高い(第1章、第2章)。

東アジアにおける農業保護主義のルーツをたどると、それは西欧後進資本主義国のそれと異なるものではないことがわかる。工業化が遅れて出発したという両者の場合は、工業、商業部門も保護を必要としたうえ、発展のために農民の支持を得ることによって保守的体制下の政治的安定を図ることが不可欠であった。その結果、農業保護に対する工業、商業部門からの抵抗は比較的弱かったのである(第3章)。

以上が、本書の農業保護政策についての基本仮説とその補足説明である。第4章以下では、これらの仮説の検証ならびに農業保護政策の効果についての数量分析が行なわれる。

第4章では、東アジアおよび他の12の先進諸国における1955~80年の資料を使用して、農業保護率と経済成長と関連した諸要素およびその他政治的要素との関係を回帰分析によって推計する。説明変数としては、(a)農業の比較優位性、(b)国民経済に占める農業のウェイト、(c)農業と製造業との間の交易条件、(d)ECのメンバーか否か、(e)非同盟諸国であるか否か、(f)東アジア諸国である

か否か、を採用する。分析の結果は、経済成長と強く関連した、分析対象国に共通の諸要素(a)~(c)は農業保護率の水準と有意な関係にあること、日本、台湾の場合にはこの3要素で農業保護率の変動のほとんどを説明でき、他の特殊な要素は説明力を持たないことを示している。

次に、農業保護政策の効果についての分析が展開される。

まず、東アジア諸国の農業保護政策によって派生する費用、便益を、確率的シミュレーションモデルで国際的視点から分析する。モデルは、世界を24の諸国および地域に区分し、それぞれの国あるいは地域ごとに、米、小麦、粗穀類、反芻動物の肉、非反芻動物の肉の5品目について、消費関数、生産関数、期末在庫関数、価格伝達関数(国際価格と国内価格とを関連づける関数)を推定する。これらの式を連立させて生産量と純貿易量に攪乱項を発生させ、逐次反復法によりモデルを解き、各国の生産、消費、期末在庫水準を計算する。これより計算される超過需要を合計し、国際価格の調整をすることによって世界市場の需給均衡が達成される。この作業をすべての商品市場において均衡が達成されるまで反復する。こうして、1981~90年の各年においてすべての市場均衡が達成される国際価格、国内価格、生産、消費および期末在庫水準の系列が計算される。生産における攪乱項の異なった組み合わせを用いて上述のシミュレーションを行なった後、モデルの内生変数について期待値と標準偏差が計算される。最後に、これらの値を用いて貿易自由化による価格水準、価格変動、貿易量、厚生水準への影響を計測している。

分析の結果、東アジア諸国における現行の農業保護政策を自由化した場合、(1)米、牛肉の国際価格はかなり上昇する、(2)米、小麦、牛肉の国際価格の変動は大幅に小さくなる、(3)米、小麦の貿易量を顕著に増加させる、(4)東アジアならびに、米、食肉の輸出国の経済的厚生を大きく増大させることになる、こと等が明らかとなった(第5章)。

次に、東アジア諸国における二つの重要な保護品目である米、および牛肉についてケーススタディーが行なわれる。

第6章では、日本の米穀管理政策(国家による独占貿易、生産者価格支持)をとり上げる。ここでは、1970年より開始された生産調整は米価支持政策によるパレート最適状態からの乖離を抑制するための次善の策である、という仮説を、費用便益分析によって検証する。その方法は、現行の米穀管理政策による費用を、自由化の

状態と比較した場合の価格支持政策による純損失、生産調整の費用、余剰米処理費に区分し、それを1960年代から現在に到るまで各年ごとに計測し、比較するというものである。この分析の結果、もし生産調整が導入されなければ生産者の利益(生産者余剰)は増大していたであろうが、その増加額は生産調整を行なわないで発生していたであろう余剰米処理費に比べるとはるかに少額である、ということが明らかにされた。この結果は、先の仮説と整合的である。

さらに、第7章では、日本、韓国における牛肉の輸入割当制度がなぜ牛肉生産者を保護する手段として用いられるのかを分析する。

日本の牛肉輸入制度は、国内市場における自由な価格形成を前提に、(1)国内の超過需要分を補うために主として畜産振興事業団が牛肉を輸入すること、(2)事業団は、CIF価格に関税を課した後の輸入価格に調整金を加えて流通業者に売り渡す(注1)こと、(3)去勢和牛とその他去勢牛(おもに乳用牛)の「中」規格の牛肉を指定食肉とし、指定食肉が安定規準価格(下限価格)を下回れば事業団が買入れを、安定保証価格(上限価格)を上回れば手持ちの在庫の売り渡しを行なうことにより、価格の安定を図ること、をそのおもな内容とする。韓国における制度もほぼ同じものである。ここではまず、この制度が次の3ケースと比較してどれほどの経済的損失を生み出しているかを計測する。(a)流通業者への安値での売渡しを止める、(b)輸入割当制を廃止して関税収入が国内生産者価格支持のための財政負担と等しくなるように関税率を設定する、(c)輸入の完全自由化を行なう。分析結果は、容易に予想できるように、現行制度の変更によって生産者、流通業者、畜産振興事業団の利益が減少し、国民経済的純利益は増大する、というものである。ではなぜ現行制度が存続するのであろうか。著者たちはその理由として、(a)輸入割当制度によって利益を得る流通業者による現行制度維持を目的とした政治的活動、(b)輸入を自由化し、国内生産者保護のための不足払い制度に切り換えた場合に、財政支出が増加し、政府支持価格(下限価格)抑制への動きが出てくることに対する生産者の懸念、(c)畜産振興事業団自体の利益が減少することに対する同事業団の抵抗、(d)牛肉の輸入自由化によって大きな打撃を被る豚肉・鶏肉生産者の抵抗(とくに韓国において)、(e)輸入割当制度は国別に割当量を課することが可能なため、関税より政治的に利用しやすい、(f)畜産振興事業団と流通業者との癒着、等々を指摘している。

以上のように、農業保護政策は多かれ少なかれ費用を

伴うものであるにもかかわらず、東アジア諸国においては、それが維持強化されてきた。第8章では、とくに日本のケースについて、維持強化の政治過程が検討される。

戦後日本の経済発展の過程で、農業部門の相対的地位は低下してきた。しかし、農家人口、農村人口はさほど減少しなかったうえ、農村部における国会議員定数もほとんど是正されなかった。その結果、農村部の政治的発言力は低下せず、農民、農業団体の政治的社会的重要性は相対的に強化されてきた。さらに、農協の政治力、経済力も戦後、強固になった。一方、国民所得の水準が上昇し、農業保護のために財政負担を行なう余力が備わるとともに食料の安全保障のために農業育成の必要性が認識されるようになる。そうすると、非農業部門からの農業保護政策への抵抗は弱まってくる。こうして、農業保護の水準を高める諸力を強化する政治的条件が醸成され、一方でそれを弱化する条件は弱くなっていったのである。

以上のような第2章～第8章の分析にもとづいて、著者たちは、今後、もし政府が農民を保護することによって生じる政治的費用 (political cost) が大幅に上昇しないなら、すでに施行されている複雑で堅固な農業保護政策は、近い将来、大きく変更される見通しが薄いと結論づけている。

II 本書の分析に対する疑問点

前節で紹介したように、本書はきわめて明解な論理とその実証分析とを展開しているのであるが、一部疑問を感じざるを得ない箇所が見出せるので、これらの点を指摘しておきたい。

まず第1に、第2章において農業保護率の指摘として採用されている名目保護率について。農業保護率の指標としては、実効保護率や修正実効保護率の方が、一般には望ましいといわれている。むしろ、実効保護率の序列と名目保護率のそれとが一致するなら問題はないのであるが、そうなるという保証はない。名目保護率を採用されるなら、せめて、この点についての何らかの傍証を示されるべきであろう。

第2に、第4章における農業保護水準の決定要因分析の結果と、第8章での農業保護政策の形成過程の説明との間には矛盾があるのではないかと。第4章では、日本の農業保護水準は経済発展の過程で生じる普遍的諸要因によって決定されており、日本に特有の要因によってでは

ない、と結論づけている。これに対して第8章では、日本の農業保護政策が維持強化されてきた要因の一つとして、農協の政治力、経済力の強化という点を重視している。評者の考えでは、日本の農協の組織力を考慮すると、農業保護政策の強化に日本の農協が寄与していない、とは考え難い。むしろ、農産物価格が低迷する時期に、農協の政治力によって農産物価格が支持されてきたのであり、交易条件の悪化が農協の政治活動を活発化させ、ひいては農業保護率を上昇させたと見るべきではないか。

第3に、第5章のシミュレーションモデルと分析結果について。このモデルは、先に紹介したように5品目24カ国(地域)モデルであるが、国ごとあるいは地域間、商品間の特徴がモデルに明示的に表わされていない。にもかかわらず、別途計測された消費・生産・価格伝達等の弾力性をパラメーターとして組み込み、シミュレーションが行なわれている。別のモデルで計測された弾力値を使用する場合、そのモデルが本書のモデルと大きく異なったタイプのものであるなら、計測結果の水準に大きな相違を生む可能性があるので注意を要する。また、食肉を反芻動物の肉と非反芻動物の肉とにグループ分けし牛肉と羊肉とを同一グループに分類している。しかし、牛肉は多くの国において強力な輸入制限措置がとられている品目であるのに対して、羊肉は自由貿易に近い状態で取り引きされており、国際商品市場の分析を行なうのであれば、両者は当然異なる商品として分類されるべきである。さらに、計測結果は、東アジア諸国が穀物・牛肉の輸入自由化を実施すると、世界市場の価格変動が縮小することを示している。しかし、一方で、輸入の自由化、国内価格の不安定化を増進し、稲作農家、大家畜飼養農家の規模拡大意欲を阻害することが予測される。こうした効果は、東アジアにおける農業の将来に深刻な影響を与える可能性があるため、ここでの分析と合わせて、東アジア諸国内の価格安定性への効果をも分析されることが望ましい。

第4に、本書で分析のために採用された経済余剰の概念による厚生経済学的手法について。この種の手法が適用可能であるためには、ヒックス＝カルドア流の補償原理が実際に施行されることが大前提となる。また、リバーサル・パラドックス (reversal paradox) に代表される諸問題にも注意が必要である(註2)。仮にこうした問題が回避できるとしても、補償原理にもとづき各経済主体(消費者、生産者、納税者)の経済余剰を差し引きして政策に伴う国民経済的損失を論ずるという方法を用い

ることが可能であるためには、少なくとも次の二つの条件が満たされていなければならない。一つは、各経済主体の損得の貨幣的測度を厚生測度の代理変数として用いてよいという条件であり、他の一つは、所得分配について、農業者・消費者・納税者間に区別がなく、それぞれの厚生が社会的にみて同等のウェイトで評価される、という条件である。しかし、第8章で指摘されているように、戦後日本の農産物に関連する経済余剰から得られる厚生が各経済主体間でかなり異なり、そして、その厚生の社会的ウェイトも同等でない、という事実を見ればこれらの条件が満たされていないであろうことは、明らかであろう。

第5に、第7章における牛肉輸入制度の経済分析において、牛肉流通の複雑さおよび牛肉の質の差をまったく考慮していない点は問題である。日本の場合、商品形質上の特質ならびに流通経路の複雑さのため、輸入牛肉と国産で同質の牛肉との間の価格の相関は低い^(注3)。国産牛肉と輸入牛肉とを完全に代替的な商品であるという仮定の下にモデル分析を行なうことにどれほどの意味があるのか疑問である。また、輸入牛肉と同質の国産牛肉のうち多くを占めるのは乳用牛の肉である。第7章のモデルでは自由化による酪農への影響は考慮されていないが、乳用子牛売却による収入が酪農家にとって無視できないものであるだけに、この点は留意されるべきであろう。さらに、牛肉の完全自由化を行なった場合には、価格の低落のみならず、価格変動の拡大が予想される。零細な国内肉用牛経営に対するこの種のリスク増大効果は、きわめて深刻なものとなるだけに、こうした効果をも考慮したうえで政策の効果を評価されることが望ましい。

おわりに

以上、主として、数量分析の方法を中心に疑問点を述べてきた。これは、先述したように、評者が、本書の主要な貢献を、農業保護政策の水準、要因、効果、等を数量的に示した点に見出すからである。

ところで、先頃行なわれた「コメの国民意識調査」^(注4)によると、コメの輸入に賛成もしくはやむを得ないと答えた人は全体の5割を占めている一方で、日本の穀物自給率を維持もしくは高めていくべきだと答えた人は全体の9割近くに達する、という。農産物の輸入自由化と食料自給率の維持とを同時に達成するには、現在以上に国内農業の規模を拡大し生産性を高める必要がある。しか

し、日本の場合、地形や分散的農地保有等の条件により、規模を拡大しても生産費を農産物輸出国並みに低減することは困難である^(注5)。したがって、食糧自給率を維持あるいは向上させ、なおかつ輸入自由化を推進できる程度は、国内農業の生産性向上の限度に依存する。この限度は、しかしながら、固定的なものではない。育種技術の開発、傾斜地における技術体系の改良等により変化させ得る。ただし、この種の研究開発には莫大な研究資金が必要であり、しかも、農業の公共的性格（食料の安全保障、緑地機能等）から国による資金援助が要望される。ところが、農業関係の財政支出はすでに過大気味であり、近年の緊縮財政のなかで削減を余儀なくされているというのが現状である。こうした状況のもとで、二つの政策目標を達成していくためには、農業関係の財政支出の内容を、より公共性の強い研究開発費、土地改良事業費等にウェイトを移行するように変更していくことが望ましい。

著者たちは、すでにこうした認識にもとづいた政策提案を考えておられるようである。評者としては、本書の貢献を有意義なものにするためにも、数量分析をより広範な政策効果を包含できるように改善されたうえで、今後のあるべき農業政策を具体的に示され、その費用と便益とについての試算を明らかにされることを強く望む。そうすることによって、自己の利益に固執した現在の農業政策論議を、より次元の高い経済政策論争に発展させることを可能にし、ひいてはその礎としての本書の価値を高めることにならう。

(注1) この場合、流通業者への売渡し価格は市場価格より安く、したがって、流通業者は通常の流通マージン以上の利益を得ることができる。

(注2) 補償原理の諸問題については、Just, R. E.; D. L. Hueth; A. Schmitz, *Applied Welfare Economics and Public Policy*, イングルウッドクリフス(ニュージャージー), Prentice-Hall, 1982年, 第3章等を参照。

(注3) この点については、高橋伊一郎『輸入農水産物——輸入制度と国内流通——』農林統計協会1982年所収の第10章「食肉」を参照。

(注4) 1987年6月13, 14両日, 日本世論調査会によって実施された世論調査。

(注5) 日本農業の生産費低減の可能性については、『農業と経済』1987年4月号掲載の諸論文等を参考にされたい。

福井清一(岡山大学農学部助教授)