

---

---

終章

アジア・コメ輸出大国の戦略  
——「自由化福音説」を超えて——

重富 真一

## 1. コメ貿易の「自由化福音説」

### コメ貿易に対する楽観論

コメの国際貿易は「薄い市場」と形容されることが多かった。他の穀物と比較したとき、生産量に対する貿易量が少なく、しかも種類は多様で、国際的な先物市場もできていない。それゆえ貿易は生産や消費の変動の影響を受けやすく、他の穀物に比べ不安定だというのである。またコメは多くの国で主穀として生産・消費されるから、その貿易に政府の介入する度合いが大きかった。

ところが1990年代以降のトレンドを分析したいくつかの研究は、その市場が厚さを増してきたこと、安定化してきたことを指摘している。たとえば伊東・大田 [1998] は「例年にない大災害が世界的規模で発生しない限り穀物価格が数倍に暴騰した1970年代の状況などは予想しがたい」(伊東・大田 [1998: 126])として、「食料供給も国際間で調整するような時代」(伊東・大田 [1998: 127])に入ったという。Dawe [2002: 369] も「コメの国際価格はしばらく安定するであろうから、輸入国は国際市場に依存してもリスクが少ない」とした。Calpe [2005: 23] も同様の判断から、「政策担当者はコメの保護水準を下げ、輸入依存度を高めるべきだ」と主張する。

### 2008年食料危機と「自由化福音説」

こうした予想を覆し、2008年の前半に国際価格が3倍にも上昇する事態が生じた。それは少なからぬ開発途上国で食料不安を引き起こしたから、価格高騰問題は開発問題として認識され、国際社会はすぐさま対応を模索した。国際連合食糧農業機関 (FAO) は2008年6月に食料サミットの宣言文を発表し、緊急および中長期の対策を提示した (FAO [2008a])。7月のG 8 洞爺湖サミットでは、急遽、国際食料安全保障に関するG 8 首脳宣言がまとめられた (G 8 Summit [2008])。2008年のうちに、FAO は2008年の食料不安状況を分析し対処方法を述べたレポートを発表し (FAO [2008b])、国連は高級タスクフォースを作って統括的食料危機対応策を提示した (HLTF [2008])。

これらの宣言文やレポートは、次のように述べる。農業生産性向上のポテンシャルは小農の方が高いので (FAO [2008b: 35])、農産物価格の上昇で小農が

利益を得るようにし、生産を拡大すれば国内市場での食料価格が安くなり、貧困者が食料を買いやすくなる (HLTF [2008: 10])。しかし輸出規制などにより国際貿易に対する信頼が揺らいで自給指向が強まったため、農業発展が阻害されている (HLTF [2008: 3])。食料安全保障のためには強力な国際食料貿易が必要である。したがって輸出規制は許されないし、そうした行動に対して厳しい対応をしなければならない (G 8 Summit [2008])。

ここに表明されているのは次のような論理である。貿易を自由化することで小農の生産物価格が上昇し、それが小農の生産意欲・生産性向上・生産量増加につながって食料価格は下落し、貧困者の食料確保が容易になる。貿易が自由化されれば、貧者は (生産者も消費者も) 救われる。これはいわば「自由化福音説」である。

食料危機を経たにもかかわらず、いやむしろいくつかの穀物輸出国の輸出制限が価格暴騰の要因とされた今時の食料危機の後だからこそ、「自由化福音説」は力を増している。

### 「自由化福音説」の矛盾

しかしコメに限っていうならば、この説には二つの矛盾がある。ひとつは貧困な小農が生産するものが、貧困な消費者の食料である、という点である。市場メカニズムが働けば、短期的には農産物価格の上下が食料価格の上下につながるから、貧困な生産者と消費者の経済的利益は相反することになる。二つ目は貧困な国の輸出品が貧困な国の輸入品であるということである。輸出の拡大は輸出国の生産者の利益になるかもしれないが、輸入国の生産者はその経済基盤を脅かされるであろう。

こうした矛盾は Wailes [2005] の実証研究でも確認できる。ウェイルズはコメ貿易の自由化がなされた場合に主要な輸出国、輸入国の生産者と消費者の経済的利益がそれぞれどれだけ変化するか計測した。その結果、自由化により利益を得るのは輸出国生産者と輸入国消費者で、輸出国の消費者と輸入国の生産者は損失を被る。差し引きの利益が大きいのは短中粒米の輸出国・輸入国であり、長粒米の場合はあまり純利益が生じない。前者は中国を除くと、アメリカ、オーストラリア、日本など先進国であり、後者はもっぱら途上国である。

自由化福音説は中長期での効果を想定しているのであろうが、その主張が価

格急騰という短期の現象における途上国政府の対応を批判するために用いられている。しかも、ことは主穀という生産者にとっても消費者にとっても生存に直結する事柄であるから、短期のショックを乗り越えなければ、中長期の望ましい状況には到達できないであろう。本書で取り上げたアジアのコメ輸出国は、そのための制度的工夫を行っていた。

## 2. アジア・コメ輸出国の戦略

### 価格暴騰に3様の反応

コメの国際価格暴騰という状況のなか、3つのコメ輸出国はそれぞれ異なった対応をとった。インドとベトナムは輸出規制を行って国内向けの確保と価格抑制を図ろうとし、タイは輸出規制どころか価格抑制のための介入をまったくせず、逆に生産者米価の支持プログラムすら行った。同じく輸出規制をしたインドとベトナムも、その介入の仕方には対照的ともいえる違いがある。これは、各国がいかなる経済発展段階にあり、国内にどのような生産者と消費者を抱え、そしてコメ産業がどういう状況にあるかによって、政府の政策判断が規定されているためである。本書ではそうした各国固有の事情を検討し、なぜ3国が3様の対応をとったのかを明らかにすることができた。以下、その要約である。

### インドの戦略——貧困な生産者と消費者のためのポリシーミックス——

インドは国内に多数の貧困な生産者と消費者を抱えている。コメはまだ所得上昇と共に消費も増える正常財である。コメの生産者価格が上がれば、消費者が貧困化し、下がれば生産者が貧しくなる。小農を貧困化させず、貧困な消費者に渡すコメを確保するために、インド政府はコメの買い付けと売り渡しの両方に介入する制度を作った。コメの生産量が消費量を上回るスピードで伸びると、コメの一部が輸出市場に向けて流れるようになったから、国内市場だけをコントロールすれば事足りる状況ではなくなった。もっとも、輸出価格が国内価格を極端に引き上げない限り、輸出市場は余剰の吐き出し口としても使えたのである。ところが2006年央から小麦の供給不安が起きて、もうひとつの主穀、コメの確保が重要になった上、国際米価の上昇気配が現れたから、政府は国内

価格制御のために国内市場と国際市場のリンケージを断ち切ろうとした。政策ターゲットは貧困層であるから、最低輸出価格（MEP）を設定して貧困層の購入する低級米のみに輸出規制をかけるという方法をとった。

しかし今回この方法では、リンケージを完全には断ち切れなかった。そこで輸出禁止に踏み切り、さらに国内調達価格を引き上げねば、目標量のコメを確保できなかった。インドのような国内状況を抱えた国が、主穀のコメについて国内市場と国際市場のリンケージを断ち切るという手段自体は、非難されるべきではない。実際、この方法である程度の価格抑制はできたし、貧困者向けのコメの確保もできた。ただし、コメの調達地域の分散化などにより、政府の財政負担を抑えつつ、より貧困な地域に政策の恩恵が届くようにする必要がある。

#### ベトナムの戦略——国内向け総量確保の単一政策——

インドが複数の政策をミックスしていたのに対して、ベトナムのコメに関する食料安全保障政策は、輸出総量規制の1本だけである。これは2008年食料危機に際してとくに適用されたというわけではなく、ベトナムでは毎年のように発動される食料管理手法である。ベトナムが国内のコメ確保のために輸出総量規制しか制度的な準備をしていないのは、コメの価格面での直接コントロールがインドほど重要ではないからであろう。ベトナム米の生産費は、タイやインドに比べても低く<sup>(1)</sup>、輸出市場の価格は国内のコメ農家にとって十分に高いはずで、それならば国際市場にある程度の量を自由に売らせ、国内での調達チャネルを市場に任せておけば、その価格は農家にまで届く。だからインドのような最低価格での買い上げ制度は不要である。一方貧困線以下人口の比率はインドに比べ少なく、国内向けの十分な量を確保さえしておけば、通常、白米価格も消費者にとって購入困難になるほど高くはならないから、安価放出政策も必要ない。

このようにみれば、ベトナムの輸出総量規制制度自体は妥当なものといえる。しかし2007～2008年の状況は、制度の想定を超えるものであった。価格上昇があまりにも急かつ大きく、それが消費者を不安に陥れたため、輸出規制をした後も価格上昇は収まらなかった。また制度の仕組み上、価格上昇時には早くから規制がかかる可能性が高いので、国内に余剰が発生したり、国際価格変

動に応じた柔軟な輸出判断ができないといった問題が起こる。こうした点での制度改善が求められている。

### タイの戦略——小農補助金による輸出拡大——

他の2国と違って、タイだけは輸出規制をせず、国内価格も市場の趨勢に任せていた。それはコメの生産量が国内消費量の2倍にもなるというコメの供給力があったからである。海外の需要が強くても、新米の生産量と政府在庫量が大きかったから、コメがすぐに不足することはなかった。またそれまでの経済成長で消費者は豊かになり、白米価格が半年で2倍になっても消費者が動揺することはなかった。相対的な意味で経済開発に取り残されたのは農民である。2000年代に入ってから、タイの政治は農民や農村住民への配分を強く意識せざるをえなくなっている。

現在のタイのコメ供給力は、1980年以降の生産拡大によって作られた。この時期は政府の政策が農民向けのものに転換した時期であった。とりわけ1990年代後半以降は、質入れ政策という籾価格支持政策が本格化し、それに刺激された農民が技術革新も相まって、稲作へのインプットを拡大した。これがさらに生産増加に結びついた。この質入れ政策は、同時に政府在庫を増加させ、2008年のような外的ショックに強い体制を作りだすと同時に、在庫放出を通して輸出商に安価なコメを供給することになった。

このようにタイのコメ政策は、相対的貧困状態に取り残された小農を重要なターゲットとして意識せざるをえなくなっている。そして今までのところ、それがさらに輸出力を高める結果になっている。2008年食料危機で、輸出規制をしなかったタイも、背後では政府の市場介入が制度化されていた。問題は今後、国際市場の拡大ペースが落ちたり、新たな輸出国が登場してきた場合であろう。価格で増産を刺激するだけでなく、生産性の向上に結びつく政策が、農家経済の向上と国際競争力を両立させる上で必要になる。

## おわりに

本書が明らかにしたように、途上国のコメ輸出国政府は、自国民の経済的厚生を考えた上で、コメの輸出に関わる政策判断をしているのだから、輸出規制

や政策的介入を一方的に批判しても意味がない。各々の国の事情を考慮した政策提案やそのための検討項目の提示が必要である。

序章でみたように、1990年代以降、世界のコメ需要は拡大してきているが、供給も増加しているため実質価格は長期的には停滞している。こうした市場にコメを売る途上国のうち、コメの生産コストが比較的高い国の生産者は、国際価格の低迷により生産拡大意欲を失う可能性がある。そうした国でも、タイのように農民はまだ相対的貧困状態におかれていることが多いから、生産者米価の一定の支持政策は、所得配分上も、また生産意欲を刺激して国際市場への供給量を増やす意味でも必要であろう。こうしたコストの高い国では、消費者の経済状態が向上しているのだから、そうした価格支持政策も容認されやすい。ただし国内供給に不安がなくなるほどの供給力が確保されるまでは、何らかの輸出規制を残さざるをえないだろう。

一方、比較的生産コストの低い国では、国際価格と国内価格の仕切りをはずして、前者が庭先価格に反映するようにすれば、それが生産者の生産意欲を高めることになる。ベトナムやミャンマーなどが米価統制をはずしたことで生産拡大につなげたことを想起すればよい。しかし国際価格の影響は消費者米価にも伝わるし、こうした国では少なからぬ消費者がまだ貧困状態におかれているから、消費者米価を抑制したり、国内供給量を確保するなどの消費者保護制度を併せもつ必要がある。その意味で、輸出規制制度を一方的に否定することはできない。

インドのように輸出余力が小さく、また国内に相当数の貧困な生産者と消費者を抱えているところでは、生産者と消費者への所得配分バランスをとりながら供給力を増加させていくしかない。そうした調整的な政策を進める上で、輸出市場と国内市場を仕切る何らかの装置をもって、国外市場からの短期的なインパクトを軽減する用意が必要だろう。

中長期にコメの生産力を増加させて、国際取引を通して安価でかつ安定的にコメを供給できる体制を作るためには、「自由化福音説」が強く進言するような「輸出禁止の禁止」ではなく、各国のコメ輸出余力や国内の生産者、消費者保護の必要度に合わせて、コメ生産を刺激する政策や支援が必要である。コメは主穀であり、かつ多くの貧困な生産者と消費者が利害を相反しながらやり取りする商品なのである。したがって生産者と消費者の両方が生活の持続性を確

保できるための政策介入をしつつ、漸次的に自由な取引の方向に進むべきなのである<sup>(2)</sup>。

#### 【注】

- (1) 2005年のコメ生産費（トン当たりドル換算）を比べると、ベトナムは全国平均で97ドル（GSOV [2006]）、タイは148ドル（農業経済局データベース）、インドは州によって異なるがもっとも低いパンジャブ州で102ドル、他の州は120ドルから200ドルほどであった（<http://www.indiastat.com/default.aspx>）。
- (2) もちろん輸出規制制度に運営上の問題がともなうことは、本書のインド、ベトナムの章で指摘したとおりである。一般に統制制度はレントシーキングや汚職の温床になりやすく、政府の判断ミスが貿易の利益を失わせることもある。またタイのような保護制度はいったん導入するとそれを削減したり保護水準を下げるのが難しくなる。しかしこれらの問題があるからといって、政策介入自体をなくすことは本末転倒である。

#### 【参考文献】

〈日本語文献〉

伊東正一・大田克洋 [1998] 『変貌する世界のコメ経済——生産・消費・流通の最新動向——』 食料・農業政策研究センター。

〈外国語文献〉

Calpe, C. [2005] “International trade in rice: recent developments and prospects,” *International Rice Commission Newsletter*. vol.54, 2005 : 11-23.

Dawe, D. [2002] “The changing structure of the world rice market, 1950-2000,” *Food Policy*. 27 (2002) : 355-370.

Food and Agricultural Organization (FAO) [2008a] “Declaration of the High-Level Conference on world food security: The challenges of climate change and bio-energy,” ([www.fao.org](http://www.fao.org)).

——[2008b] *The State of Food Insecurity in the World 2008*. Rome: FAO.

G8 Summit [2008] “G8 leaders statement on global food security” Declared in Hokkaido Toyako Summit, July 9, 2008. (addressed by Yasuo Fukuda)

General Statistics Office of Vietnam (GSOV) [2006]. Results of the 2006 Rural, Agricultural and Fishery Census. Hanoi: Statistical Publishing House.



- High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis (HLTF) [2008]. *Comprehensive Framework for Action July 2008*. New York: United Nations.
- Wailes, Eric J. [2005] "Rice: Global trade, protectionist policies, and the impact of trade liberalization," M. Ataman Aksoy and John C. Beghin (eds), *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank, pp.177-193.