

# インドのコメ輸出動向を支配する国内食料政策

久保 研介

## ●不安定なコメ輸出大国

年間約四億トンにのぼる世界コメ生産量の約二二%を産出するインドは、中国に次ぐ第二位の生産国である。コメ輸出が自由化された一九九〇年代半ば以降は、年によっては四〇〇万トン以上を供給することもあり、輸出大国の一つとして数えられる。ただし、輸出量が極めて不安定であることもインドの特徴である。二〇〇〇～〇七年のコメ輸出量の変動係数(変動の大きさに応じて値が高まる統計量)を見ると、タイ(〇・一六)やベトナム(〇・一三)に比べてインドの値(〇・三七)は特に高い。二〇〇八年四月以降は、バスマティ種(芳香性の高級長粒米)を除く全てのコメ輸出が原則として禁止されており、国際市場におけるプレzensが低下しつつある。

インドのコメ輸出はなぜこれほどまでに不安定なのか。今後も同じような変動を続けるのであろうか。あるいは、安定した輸出国へと成長することを期待できるのか。これらの疑問に答えるには、インドのコメ経済のあり方、とくに国内食料政策に目を向ける必要がある。

## ●国内市場への積極的な政府介入

イネはほぼインド全州で栽培されており、最大の作付面積を持つ品目である。表1からは、稲作の地理的多様性が見て取れるであろう。主要稲作州をおおまかに分類すると、北部の灌漑が整備された高収量地域、東部の灌漑比率が低い伝統的稲作地域、そして南部の高灌漑比率・高収量地域に分けることができる。推定人口約一億の巨大州ウッタール・プラデーシュについては、州西部はパンジャール州と同様の高収量地域、州東部はビハール州と同様の低収量地域に分類できる。インド中部のマディヤ・プラデーシュ州は、収量および灌漑比率の低さにおいて、東部地域に似ている。

北部地域と南部地域は、灌漑投資と高収量品種の導入を伴う「緑の革命」の恩恵を強く受けてきた。これらの地域では、一九七〇年代と八〇年代を通じてコメの単収が大きく上昇したが、九〇年代以降は成長が鈍化して

いる。一方、東部地域・中部地域は灌漑比率の低さや治水対策の不足から、干魃や洪水の被害を受けやすい状態が続いている。見方を変えれば、後者の地域ではインフラ投資による大きな増産効果が期待できるとも言えよう。

インドのコメ経済の制度的特徴としては、政府による積極的な市場介入を挙げられる。その柱の一つは、政府が毎年コメの最低支持価格を設定し、インド食糧公社(FCI)あるいは各州政府の調達部門を通じて現物を買付けていることである。安定的な買付価格を提示することで、農家の生産意欲を高めることがその目的である。コメの買付方法は地域によって異なるが、公設卸売市場やFCIの調達センターを使った公開買付、そして精米業者からの強制買付の二種類に分けられる。公開買

付の場合、最低支持価格で農家が買い取りを希望する粗米は、原則として全量政府が買付けることとなっている。そのため、最低支持価格はコメの価格形成に大きな影響を与えよう。

図1から、公開買付による政府調達 が確実に実施されているパンジャール州アムリトサル市では、公設市場のセリで決まる卸売価格が、最低支持価格を常に上回っていることが分かる。

一方、コメの政府調達が不定期的にしか行われないウッタール・プラデーシュ

表1 主要稲作州の概況

州	粗米年間生産量 (2003-07 年平均、 100万トン)	粗米単収 (2003-07 年平均、 トン/ヘクタール)	稲作圃場の 灌漑比率 (2005-06年 度、%)	近代的高収 量品種の作 付比率 (1998-2000 年平均、%)	市販余剰 比率 (1996-99 年平均、%)
北部					
ウッタール・プラデーシュ (ウッタラーカンドを含む)	17.83	2.97	73.0*	81.1	45.2
パンジャール	15.27	5.81	99.3	88.0	92.1
東部					
西ベンガル	22.04	3.82	49.8	72.1	57.9
オリッサ	10.32	2.31	42.6	70.2	40.8
ビハール (ジャールカンドを含む)	9.73	1.99	37.7	88.1	30.9
中部					
マディヤ・プラデーシュ (チャッティスガルを含む)	9.80	1.81	25.2	85.0	51.7
南部					
アーンドラ・プラデーシュ	16.61	4.62	96.6	96.3	60.0
タミル・ナードゥ	7.90	4.17	93.0	90.5	38.0

(出所) 粗米の生産量、収穫面積、単収は International Rice Research Institute, *World Rice Statistics*。灌漑比率は Department of Agriculture and Cooperation, *Agricultural Statistics at a Glance 2008*。高収量品種作付比率は Janaiyah et al. (2006)。市販余剰比率は Directorate of Marketing and Inspection, *Marketable Surplus and Post Harvest Losses of Paddy in India 2002*。  
\* 2000年にウッタール・プラデーシュから分離したウッタラーカンドは含まれない。

州東部バハライイチ市では、卸売価格が最低支持価格を下回ることも珍しくない。図2の棒グラフは政府調達達の地理的分布を表しているが、パンジャブ州に加え、アーンドラ・プラデーシュ州からの買付量が大きいことを示している。近年はマディヤ・プラデーシュ州およびオリッサ州からの調達も増えており、政府買付の地理的多様化が徐々に進んでいる。

政府介入の二本目の柱は、最低支持価格で買い付けられた政府米を消費者向けに配給する制度である。公的分配システム(PDS)と呼ばれる

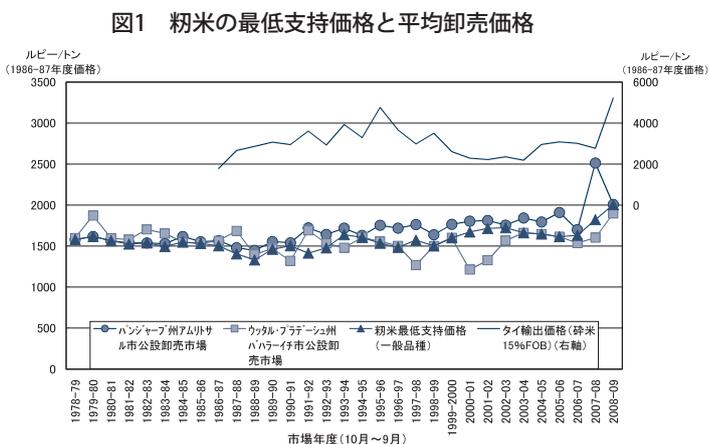


図1 米の最低支持価格と平均卸売価格

(出所) 卸売価格は、(1) Government of India, Ministry of Agriculture. Bulletin on Food Statistics, various issues. (2) Government of India, Ministry of Agriculture. Agricultural Prices in India, various issues. (3) Agricultural Marketing Information Network. Market wise, Variety wise Prices: Weekly Analysis. 最低支持価格は、Government of India, Ministry of Finance. Economic Survey, various issues. 実質化に利用した消費者物価指数は、Reserve Bank of India. Database on Indian Economy. タイの輸出価格は、United States Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service, Rice Outlook Monthly Tables.

(注) アムリトサル市分の2003-04～2008-09年度は、近隣のアジナラ市公設卸売市場の値。収穫期に合わせ、アムリトサルについては各年度の10月末(ただし1988-89年度は11月、1978-79、1979-80、1989-90年度は12月)、バハライイチについては各年度11月末(ただし2005-06年度は12月)の平均卸売価格を利用。価格は全て消費者物価指数(全インド農業労働者、1986-87年度=100)で実質化した。タイの輸出価格は、各年10月と11月の平均値を使った。ドル・ルピー為替レートおよびインドの消費者物価指数で、他の価格変数と比較可能にした。

る同制度は、コメ以外にも小麦、砂糖、灯油などを扱っており、各品目を市場価格よりも安価に供給している。その目的は低所得者層の食料摂取向上であり、津々浦々に立地する公正価格店と呼ばれる店舗が、配給拠点として機能している。

●政府介入の拡大と財政負担の膨張

コメ市場への政府介入の割合は、近年増している。コメの全生産量に占める政府買付の割合は、一九九〇年代半ばまでは二〇～一五%であったのが、二〇〇〇年代半ばには約三割

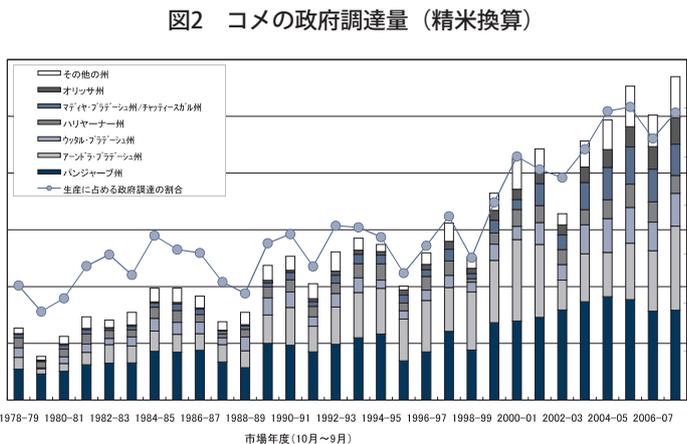


図2 コメの政府調達量(精米換算)

(データ出所) Government of India, Ministry of Agriculture. Agricultural Statistics at a Glance. Various issues; Ministry of Finance. Economic Survey 2008-09.

(注) マディヤ・プラデーシュ州/チャッティースガル州の数値は、1999-2000年度までは旧マディヤ・プラデーシュ州、2000-01年度以降はチャッティースガル州のみを含む。チャッティースガルは、2000年11月にマディヤ・プラデーシュから分離してできた州である。

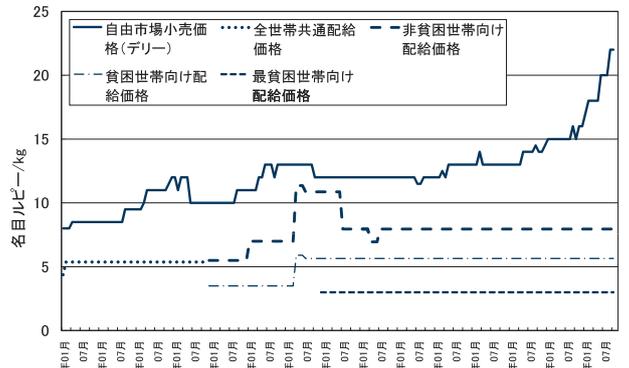
に達している(図2)。並行してコメの全消費量に占める配給米の割合も高まっており、二〇〇六/〇七年度には二四・五%であった。政府調達・配給の割合が高まっている理由は二つある。一つめは、PDSの配給価格が低く抑えられていることによる、配給米に対する需要の高まりである。図3から分かるように、コメの配給価格と自由市場の小売価格は大きく乖離しており、両者の差は近年急拡大している。その結果として、配給米の消費量が大きく増えているのである。配給米の一世帯あたり割当量は決まっ

ているため、配給価格と消費量の関係は自明ではない。つまり、配給米価格が市場小売価格を下回っている以上は、全割当量が消費されてもおかしくない。しかし実際には、配給価格と市場価格の乖離幅が拡大するに連れて、配給米の消費量が増えるのである。配給米と市場流通米の間には品質差が存在し、同程度の価格であれば市場流通米のほうが好まれることが、その理由として考えられる。

コメの市場価格上昇に関わらず、配給価格が低く据え置かれている背景には、政治的な要因がある。インドではインフレーションによる国民生活の変化が、国政および州政選挙の結果を握る傾向がある。そのなかで、配給価格の据え置き並びに配給量の拡大は、インフレーションの影響を抑える有効な手段なのである。現政権が二〇〇九年の国政選挙で優勢を保てたのも、PDSの活用等を通じて低所得者層の生活水準維持に努力してきたことが一因と見られている。

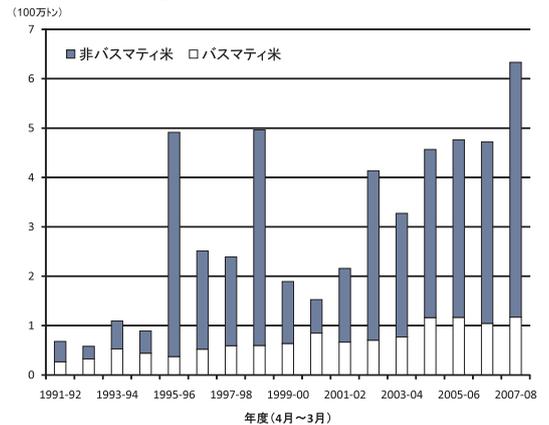
コメ市場における政府のプレゼンスが高まっている二つめの要因は、最低支持価格の下方硬直性である。過去の実績を見ると、コメの最低支持価格が名目ベースで引き下げられたことは一度もない。最低支持価格を引き下げて農家票を失うという政治的リスクを、いずれの政権与党もとらなかつたのである。一方、インド米が

図3 コメの配給価格および自由市場小売価格



(データ出所) Department of Food and Public Distribution, Annual Report, various issues; Department of Consumer Affairs, Price Monitoring Cell.

図4 インドのコメ輸出量



(出所) Department of Agriculture and Cooperation, Agricultural Statistics at a Glance 2003; Global Trade Information Services, World Trade Atlas.

輸出市場で獲得できる価格は、最低支持価格とはほぼ無関係に日々変化している。このように複数のコメ価格が存在し、片方の価格だけが下方硬直的である場合、いかなる事態が発生するか考えてみよう。

この際考慮すべきは、コメの政府調達と輸出向け需要が、インドの国内市場で競合しているという事実である。図1から示唆されるとおり、コメの国際価格(主要指標はタイの輸出価格)が高いときはインド国内の卸売価格も引き上げられる傾向がある。そのような輸出需要圧力の下でコメを充分に調達するには、政府は最低支持価格を切り上げなければならない。図1の実質化された数値からは判らないが、国際

市況が好調だった一九九〇年代後半、インド政府はコメの最低支持価格を毎年引き上げていたのである。他方で国際価格が下降局面に入っても、さきほど述べた政治的な理由により、政府は最低支持価格を引き下げることができない。その結果、国内の卸売価格が下落するなかで、政府の調達価格だけが高止まるといった状態が生まれる。当然、農家はより多くのコメを政府に対して売りたいが、政府機関側も貯蔵施設のカパシティーが許す限り、全量買付を目指すのである。一九九〇年代末から二〇〇〇年代初頭にかけて政府調達の割合が一気に高まった裏では、まさにこのようなシナリオが展開されていたのである(首藤・塚田二〇〇六)。

高い生産者価格と低い消費者価格の両立を意図したコメ市場への介入は、インド政府に多大な財政負担を強いっている。たとえば二〇〇八/〇九年度には、最低支持価格(精米換算で一キログラムあたり約三ルピー)と貧困世帯向け配給価格(二キログラムあたり五・六五ルピー)との間には、五〇%を超える逆ザヤが存在していた。この逆ザヤに加え、コメの輸送や貯蔵にかかる費用も政府が負担しなければならぬ。小麦の分も合わせた財政負担の総額は、二〇〇九/一〇年度には約四三〇〇億ルピー(約八三〇〇億円)に膨らむと推定される。これは同年度に予想されるインド政府の財政赤字(約四兆ルピー)の一割を超えている。財政赤字の対GDP比率が近年急上昇しているインド政府としては、市場介入に伴う支出を是非とも抑えたいところである。

●食料政策に支配されるコメ輸出

コメの国際市況がインド国内市場に影響を与えていることは既に述べたが、他方で政府の施策が、インドのコメ輸出動向を支配しているのも事実である。図4はコメ輸出量の推移を表し

ているが、ここから政策の影響を読み取ることができる。まず、一九九四〜九五年度まではバスマティ種以外のコメ(以下、「非バスマティ米」)の輸出は政府の管理下におかれ、年間数十万トンが輸出されるに過ぎなかった。伝統的な輸出品目であるバスマティ米については、当初から民間業者による自由な輸出が認められており、生産量はコメ全体の数パーセントに過ぎないが、非バスマティ米とほぼ同量の数十万トンが輸出されていた。ところが一九九五/九六年度に非バスマティ米輸出が自由化されると、バスマティ米をはるかに凌ぐ四五万トンが輸出された。その後も年間数百万トンの輸出がしばらく続いたが、一九九〇年代末に国際市況が下落に転じると、非バスマティ米の輸出量は急速に萎んだ。

ここで興味深いのは、二〇〇〇年代初頭に国際価格が低迷を続けていたにも関わらず、非バスマティ米の輸出量が急回復したことである。実は、この時期輸出された非バスマティ米の大部分は、政府が在庫処分として放出したものであった。上で述べたように、一九九〇年代末にインド政府はコメの買付を大幅に増やしたが、その多くが在庫として積み上がったいたのである。政府米の国際市場への放出は、国内市場への影響を最小限に止めながら、膨張した政府在庫を圧縮する手段だったのである。インドの政府米放出は、こ

の時期の国際市況低迷にも少なからず寄与したと考えられる。

政府米の輸出は二〇〇四年一〇月に打ち切られたが、その後も非バスマティ米の大量輸出は続いた。その原因は、国際価格の上昇に見いだすことができる(図1のタイ米輸出価格を参照)。とくに二〇〇七年に入ってから

の輸出需要は旺盛で、四〜九月の非バスマティ米輸出は対前年同期比四八・二%増と、過去最大であった。このような異例の輸出需要に直面したインド政府は、調達量を確保するために最低支持価格を引き上げざるを得なかった。二〇〇七年一〇〜十一月には、コメの最低支持価格が一トンあたり六四五ルピーから七四五ルピー(約一九〇ドル)へと切り上げられ、同時に一トンあたり四五〇ドルという最低輸出価格が設定された。しかしこれらの手段で輸出需要を押し止めることはできなかった。四五〇ドルを超える前代未聞の高価格で、政府調達米と同級の低級品種米が輸出され始めたのである。また、輸出書類上の単価を膨らませる業者が登場するなど、輸出価格規制の有効性を疑問視させるような事態も発生した。

一部の州政府は、二〇〇七年末から非バスマティ米の輸出に対して数量規制をかけた。これに倣うかたちで、中央政府も二〇〇八年四月に非バスマティ米の輸出を全面的に禁止したのである。かくしてインドはコメの国際市場から身を引くことになり、二〇〇八年二月現在まで、政府間貿易を除くと非バスマティ米の輸出を行っていない。

### ●政策の評価と今後の展望

以上を踏まえると、二〇〇七年一〇月以降のコメ輸出規制は、インド政府の食料政策の一環として捉えることができる。根底にある要因として、PDSを通じたコメの安価配給という政策が重要性を増すなか、政府による一定量のコメ調達をどうしても続けなければならなかったことが挙げられる。その調達目標を達成するうえで、国際価格の上昇に連動して最低支持価格をある程度引き上げることが不可避であった。二〇〇七年末の国際価格急騰に直面したインド政府にとっては、最低支持価格をさらに大きく(例えば一トン当たり二〇〇ドル分以上)引き上げることも一つの選択肢ではあっただろう。しかし、市場介入に伴う支出膨張が問題視されている現状において、下方硬直的な最低支持価格を無制限に引き上げることができなかったのである。最低支持価格の上昇を最小限に止めながら、政府調達目標を達成する手

段として選ばれたのが、最低輸出価格の設定であった。しかしこの手段だけではコメの国外流出を止めることはできず、最終的には非バスマティ米の輸出を禁止せざるを得なかったのである。輸出停止の効果もあり、二〇〇七〇八年度の政府調達量は目標を上回る二八四九万トンであった。二〇〇八〇九年度にはさらに大量のコメが政府によって調達され、輸出禁止政策の妥当性が疑われるほどであった。しかし二〇〇九一〇年度には干魃と洪水被害により、粗米の生産が対前年比で約一八〇〇万トン(約二%)も減り、二〇〇九年一〇月にはコメの緊急輸入さえ取り沙汰された。乾期米(二〇〇九年一月以降の収穫)の豊作によりコメの本格的輸入は回避できたが、いずれにせよ事後的にみれば、輸出禁止を継続して備蓄を築いたおかげで大凶作を無事乗り切れたと言えよう。

このようにインド政府による輸出規制にはやむを得ない事情があり、大規模なコメの政府調達と公的配給が必要とされる限りは、今後も安定的な輸出は期待できないだろう。しかし政策運営に全く改善の余地がないわけではない。この指摘しておきたいのは、コメの政府調達と輸出需要が必要以上に競合しているという点である。既に述べたとおり、輸出需要が旺盛なときは、バンジャール州などで卸売価格が上昇し、それに合わせて最低支持価格が引き上

げられる。しかし時を同じくして、ウツタル・プラデーシュ州東部やビハール州など、政府調達があまり行われない地域では、卸売価格が最低支持価格を下回ることもある(図1)。もし政府買付を後者の地域に移行させることができれば、輸出需要との競合を避けつつ、調達目標を達成できよう。政府調達の実現のために輸出を禁止しなければならぬ局面も、現在よりは減るであろう。調達の地理的多様化を推し進めるには、公設市場、穀物貯蔵施設、そして農村部の道路を整備する必要がある。このようなインフラ投資は、コメの政府調達だけでなく、居住者の生活水準向上にも結びつく期待されるので、優先的に着手されるべきであろう。

(くぼ けんすけ/アジア経済研究所 開発戦略研究グループ)

### 《参考文献》

- ①首藤久人・塚田和也「米の輸出市場の動向とインド国内政策」『農業経済研究別冊』二〇〇五年度日本農業経済学会論文集「五九四—六〇一ページ」、二〇〇六年。
- ②Janaiiah, Aldas, Mahub Hossain, and Keijiro Otsuka. "Productivity Impact of the Modern Varieties of Rice in India." *Developing Economies*, 44(2), pp.190-207, 2006.