

【農産物の輸出国】

タイ：輸出型農業の発展と保護政策のコメ輸出への影響

井上 荘太郎

1. はじめに：輸出型農業構造と政策

タイ農業は、アグリビジネスを通じて輸出市場とリンクした輸出型農業である。国際競争力は高く、国民経済全体に占めるシェアも大きい。その一方、近年まで政府の農業への介入は、国際的に見ると相対的に小さかった。輸出型農業が発展する中で、新規作物の導入や農産物加工といった高付加価値化を主に担ってきたのは、貿易や流通に携わる商人を中心としたアグリビジネスである。一方、小規模な農家は受動的でリスク回避的な経済主体であり、生産物価格と生産要素価格の様々な変化に対して、自家労働をはじめとする生産要素の投入量を徐々に変化させるという適応的行動を行ってきた。こうして、異なった性格をもった経済主体であるアグリビジネスと小農が、それぞれが直面する市場の変化に柔軟に対応することでタイ農業は発展してきた。

タイにおける農業生産と、土地と労働という生産要素の利用関係の推移は、多くのアジア諸国において共通に観察される S 字型農業発展パターン（山田三郎（1992）『アジア農業発展の比較研究』東京大学出版会）を辿っている。そして、現在のタイ農業は、S 字型の最終局面である「省力化・粗放化」の段階に入っている。

しかし農業の国際競争力は高く、すでに省力化の段階に入っているにもかかわらず、タイの農民は今でも低所得の状態にとどまっている。そして経済成長が進む中で、農工間の所得格差は大きなまま解消されていない。この状況を背景に、近年では、農民の所得向上政策が最も重要な政策的争点となった。特に 2011 年に再導入されたコメの価格支持政策は、世界最大のコメ輸出国であるタイのコメ生産を刺激し、一方で輸出が大幅に減少するなど、国際市場にも大きな影響を与えた。そして、この制度の下で政府のコメ在庫は急増し、財政負担は巨額なものとなった。

以下では、タイにおける長期的な農業発展の過程を整理し、そしてコメの保護政策の展開とその影響を明らかにする。

2. タイにおける輸出型農業の構造

(1) 多様化の中での小農とアグリビジネス

タイでは多くの農産物が、加工過程を経て輸出される。国内市場向けの流通と異なり、海外市場への輸出は大規模な流通・加工の段階を必要とする。そしてこの流通・加工段階は、農民や小規模な流通業者だけでは担うことはできず、一定規模以上の農業関連産業（アグリビジネス）の存在を必要とする。輸出アグリビジネスの存在の大きいことがタイ農業の特徴である。

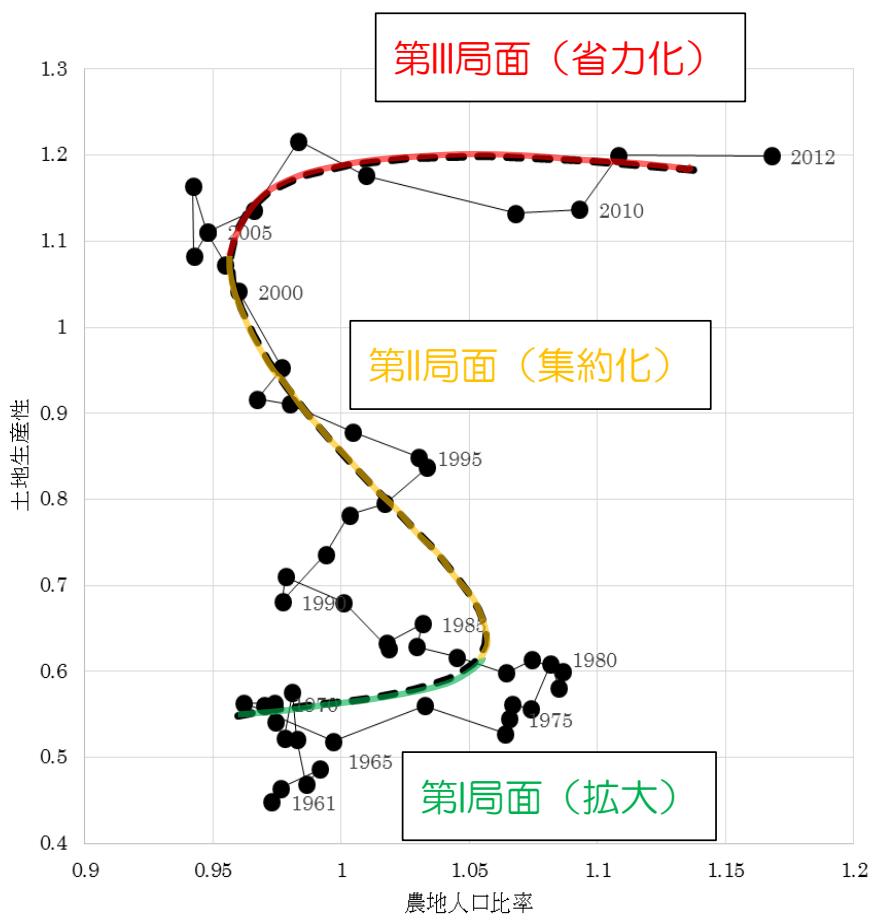
この構造の下でタイ農業はダイナミックに作物多様化の過程を経てきた。1960年代の、コメのモノカルチャーに近い状況から、多様な農作物を栽培・加工・輸出するようになった。新規の畑作物の導入という多様化や、飼料としてのトウモロコシやキャッサバの輸出から、鶏肉やスターチ産業への移行という高付加価値化を主導したのは、流通・加工・輸出を担うアグリビジネスである。彼らは、国際市場の求める新規作物をタイに導入することに大きな役割を果たし、タイ農業の国際競争力の向上をもたらした。対照的に、小規模な農民は、自らが主体となって国際市場に参入していくことはできない。彼らは農業の多様化過程において受動的な存在にとどまった。アグリビジネスによる新規作物の導入は、主に市場取引を通じて行われ、作物価格は国際市況によって影響を受けた。受動的な存在である小農は、多様な農産物の生産を担ったものの、この農産物の多様化・高付加価値化の過程から、高い利益を得ることはできなかった。

（2） 農業のS字型発展パターン

タイ農業の発展は前述の「S字型農業発展パターン」でよくトレースされる（第1図）。この発展パターンは、簡略化すると3つの局面に区分される。第Ⅰ局面（拡大局面）では農地人口比率が増大し、土地生産性の上昇は見られない。第Ⅱ局面（集約化局面）では農地人口比率が低下し土地生産性が上昇する。第Ⅲ局面（省力化・粗放化局面）では農地人口比率が再び増加し、土地生産性の上昇は減速・停滞する。

タイ農業は、1980年頃までは第Ⅰ局面にあり、豊富な農地資源の利用を拡大させる新大陸型の成長経路にしたがって、外延的に発展した。そして1980年頃に新規の農地開発が終了した後は、第Ⅱ局面に移行して集約化が進み、土地生産性が向上した。2000年代以降は第Ⅲ局面に入り、労働力が流出することで農地人口比率は再上昇するが、土地生産性の上昇は減速、停滞している。

筆者が2014年にペップリ県で行った調査でも稲作作業の機械化が急速に進展していることを確認した。コントラクターによる作業受託が広範に展開しており、小規模農家でもこうしたサービスを利用することで農作業の機械化を実現している。小規模農家による過剰な機械投資は見られなかった。機械化により生産コストは上昇しているが、農業機械の利用効率に由来する規模間の生産性の格差は生じにくい状況にある。



第1図 農業発展ステージ

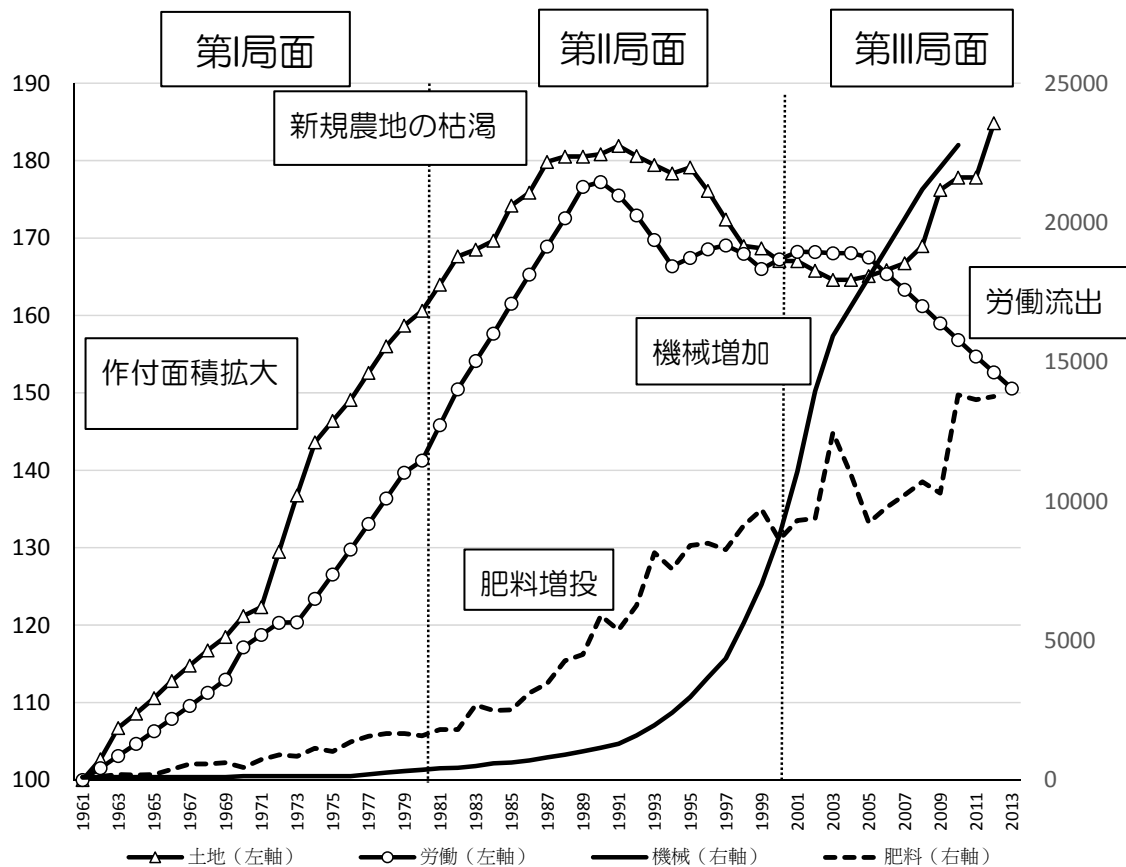
資料：FAOSTAT より筆者計算。

注．横軸に農地人口比率（農地面積/人口），縦軸に土地生産性（農業産出額/農地面積）をとり，各年の数値をプロットした．第I局面（拡大）は，農地人口比率が増大し，土地生産性の上昇は見られない（1980年頃まで）．第II局面（集約化）では，農地人口比率が低下し土地生産性が上昇する（1980年頃—2000年頃）．第III局面（省力化）では，農地人口比率が増加し，土地生産性上昇は減速・停滞する（特に2000年代半以降）．

（3）生産要素投入の変化

このS字型農業発展パターンに照らすと，1961年から1980年までの第I局面においては，土地（作物作付地）の拡大が最も顕著である．一方，第II局面に入ると，土地の拡大は減速し，1980年代の終わりに新規の農地開発が禁止されると，完全に停滞する（第2図）．第II局面において急速に増加するのは肥料と労働（農業部門の経済活動人口）である．ただし労働は1980年代の終わり以降は減少に転じる．農業用機械は1990年代以降，急速に台数が増えてくる．2000年代以降の第III局面に入ると，農業用機械の増加が続くとともに，労働の減少と土地の再拡大が観察される．このうち，この作物の作付地の再拡大には，

作付面積に応じて不足払いを行う政策が導入されたことから、登録される農地面積が急拡大した影響もあると見られるが、他の投入要素の動向も踏まえると、タイ農業は現在、省力的な段階である第Ⅲ局面にあると考えてよい。タイの農民は、長期的な農業の発展過程において、相対的な価格条件に対応しながら、合理的に要素投入を変化させてきたのである。



第2図 生産要素投入の変化（1961年の数値を100とした指数）

資料：FAOSTATより筆者計算。

注1) 図中の点線は、第1図で示された発展局面の転換時期を示す。

注2) 土地は、単年作及び永年作の農作物に利用されている農地の和である（1年に複数作行っても1回しか集計しない）。労働は農業部門の経済活動人口である。機械は農業用機械の総ストック（2輪トラクターは12馬力、4輪のトラクターは40馬力、コンバインハーベスターは20馬力として仮定して重み付けし、40馬力トラクターの台数に換算した数値の合計値）、肥料は、窒素肥料、リン酸肥料、カリ肥料の肥料使用量をそれぞれ1、1.3576、0.8532とウェイトづけした合計である。

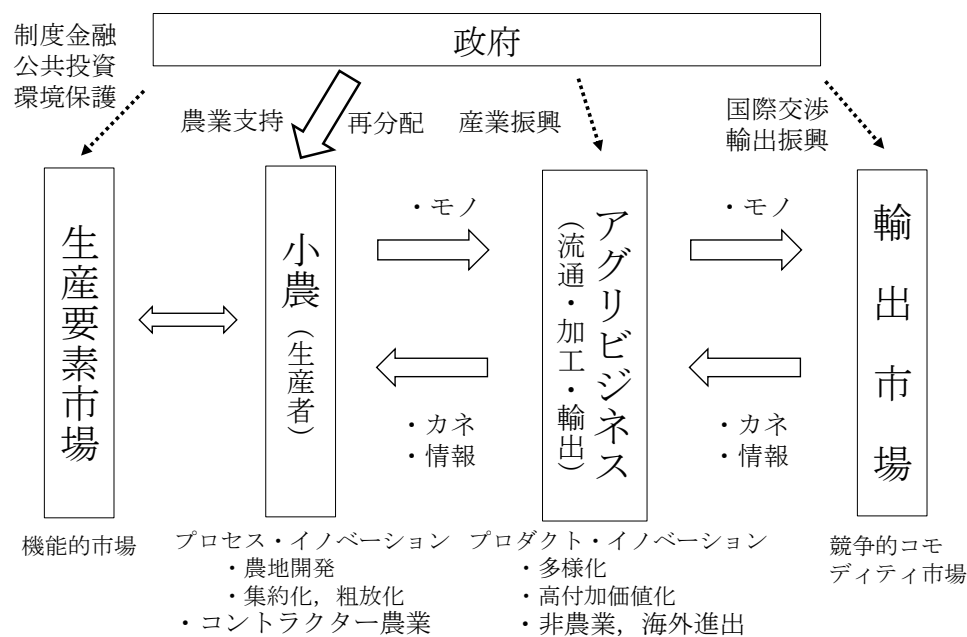
（4）輸出型農業のシステム

第3図は、タイにおいて農業とアグリビジネス（農業関連産業）が形成している輸出型農業のシステムを模式的に表したものである。タイの農産物が販売される国際市場は、競争的

なコモディティ市場であり、農民は生産物をアグリビジネスに販売することを通じて、この競争的な輸出市場からの情報を受け取っている。

タイのアグリビジネスは海外の輸出市場からの価格情報に反応して、新規作物の導入による農業の多様化と加工レベルの高度化を通じた高付加価値化を主導してきた。彼らは農業におけるプロダクト・イノベーションの担い手である。一方、農民は、農地市場や労働市場という生産要素市場に直面している。そして、小規模な生産者であるタイの農民は、農業収入の変動というリスクに敏感であり、リスク回避的な性格が強い。そのため、新規作物の導入などに比べてリスクの小さい、田畑の小規模な開発や、集約化・粗放化（省力化）といった、慣行的な経営をベースとした、適応的なプロセス・イノベーションを主に担ってきた。

また、政府が選択的拡大を支援した日本のケースと比較すると、タイでは、政府の新規作物の導入を支援する機能も相対的に小さかった。タイの輸出型農業の発展は、基本的に民間主導のものであった。しかし 2000 年代以降、政府は、農業部門に対する所得の再分配的な政策を本格的に導入し、特にコメ経済に大きな影響を与えた。



第3図 タイの輸出型農業の模式図

資料：筆者作成。

原資料：井上荘太郎，「タイにおける輸出型農業の形成と変容」、『農業経済研究』，第 87 巻第 1 号，52-63 ページ，第 12 図。

3. 農業保護の拡大と影響：コメの担保融資制度

(1) 跛行的に展開する農業保護

タイの農業において最も重要な作物であるコメに対する政策は、長期的に見ると、農業搾取的政策から農業保護的政策に転換している。タイでは、かつてはライスプレミアムやコメの輸出税が存在し、農業部門から非農業部門への所得移転が行われていた。これは農業搾取的政策と呼ぶことができる。そしてタクシン政権（2001年～2006年）以降、大規模に農業保護的政策が行われるようになった。

コメの担保融資制度は、1981/82穀物年度に導入された制度であり、本来は収穫期の価格低下から農家を守るために、収穫された粳米を担保に農家に融資を行う「価格安定化政策」であった。しかしタクシン政権下で融資価格の大幅な引上げと契約量の増加が行われた結果、政策の本来の目的は変質し、事実上の「価格支持政策」となった。

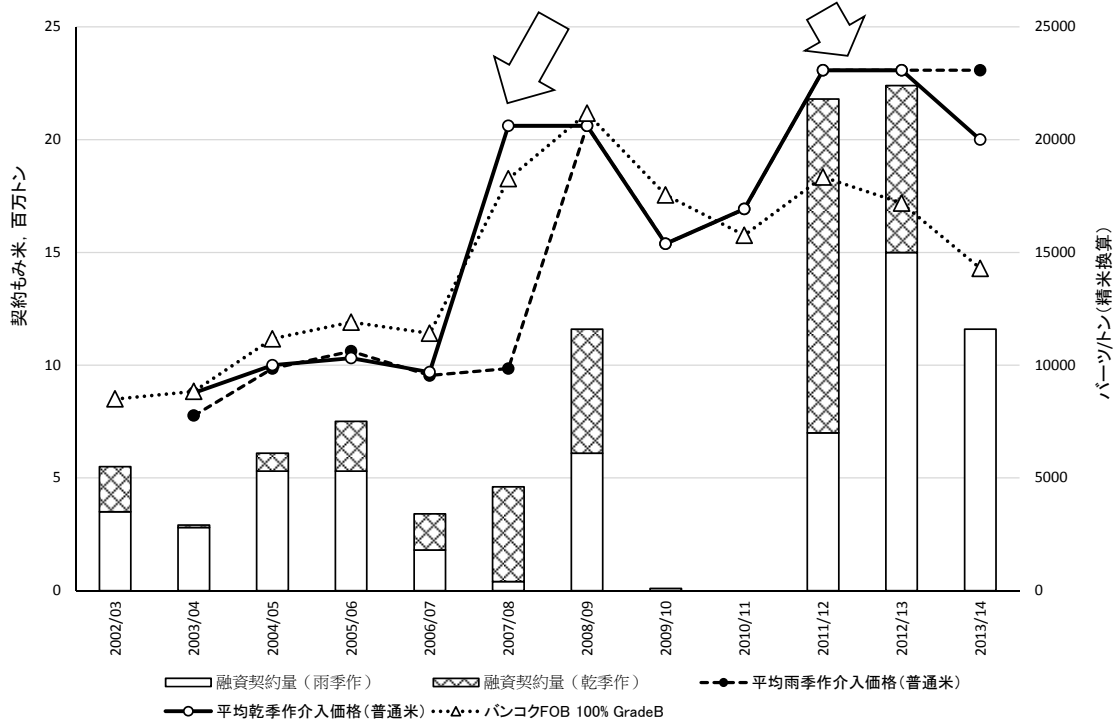
その後、対立する二つの政治グループが政権を奪い合う混乱が続く中で、コメに対する保護政策は、強化と後退を繰り返しながら拡大してきた（第1表）。2009年と2010年には、反タクシン派の民主党アピシット政権が、財政負担の増大やASEAN自由貿易地域でのコメ貿易の自由化への対応を背景に、担保融資制度に代えて、保証量に上限を設けた不足払い政策である農家所得保証政策を導入し、政府は市場介入から撤退した。担保融資制度は一旦、中断されたが、2011年に登場したインラック政権は、融資価格を引上げ、契約数量も無制限という、大規模な政策として、担保融資制度を再び導入した（第4図）。この再導入された大規模な担保融資制度は、生産から流通、貿易に至るタイのコメ経済に大きな影響を与えたが、国際価格を上回る価格で政府が実質上買取ったコメは、輸出困難な政府在庫となって財政を圧迫することとなり、結局、2014年に現在のプラユット政権によって担保融資制度は廃止された。

第1表 コメの価格・所得政策の跛行的展開

年次	政権と農業政策
2001 ～06年	タクシン政権 担保融資（価格支持）拡大（融資価格引上、契約数量拡大）
2006 ～07年	スラユット政権 担保融資の縮小
2007 ～08年	サマック政権 担保融資の再拡大 （融資価格引上げ、契約数量増加）
2009 ～11年	アピシット政権 所得保証政策への転換 （保証上限量付き不足払い政策、市場メカニズムの活用）
2011 ～14年	インラック政権 所得保証政策を廃止して担保融資制度を復活 （高い融資価格で、融資契約の上限量は無し）
2014年 ～現在	プラユット政権 担保融資制度を廃止して新しいコメ政策に転換

資料：筆者作成。

融資価格が市場価格大きく上回った時期



第4図 契約数量と介入価格

資料：GAIN Report Number：TH8165, TH4021 より筆者作成。

(2) 担保融資制度の影響

インラック政権の担保融資制度による高い融資価格は、コメ生産を刺激した。一方で機械賃料などの生産コストが上昇するなど、様々な影響をもたらした。中でも最も顕著に影響が表れたのは、コメの輸出量の急減であった。2011年の5月に月量約130万トンを記録したコメの輸出量は、選挙でのプアタイ党の優勢が伝えられる中、月量40万トン程度に急減した(第5図)。2011年、2012年の輸出量の急減により、タイは世界第1位のコメ輸出国の座を一時的に失い、インド、ベトナムに続く第3位となった。タイ米の輸出単価は15,000パーツ/トンから、制度導入を契機に21,000パーツ程度へと上昇し、2011年の10月以降、ベトナムや、インドの輸出価格と比べて、明らかに高止まりしたが、2013年3月以降、タイ米の輸出価格は急速に低下し、現在では輸出価格差は、ほぼ解消している。

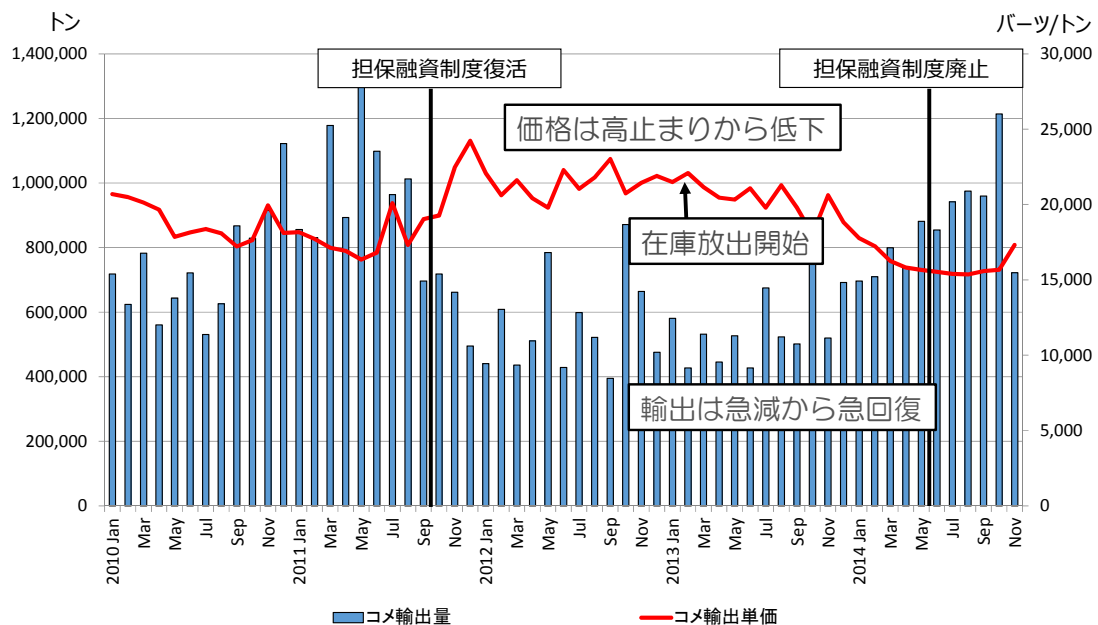
担保融資制度が短期間で破綻に至った大きな理由は、政府が担保米を売却できず、融資資金の原資が急速に枯渇したことである。しかし買入価格よりも安価に輸出すれば、政府の損失が顕在化する。また、この制度が事実上の輸出補助金と見なされた場合、WTO協

定上の問題が生じる。こうした問題を回避するという意味もあり、政府は売却を遅らせ、国際価格が上昇することを期待したとも考えられる。

担保融資制度は、流通、加工業者間の競争を阻害し、香り米などの高価格米への生産移行を抑制し、あるいはアグリビジネスが海外でコメを生産する動きを促進した。その他、担保融資制度の運営では、業者や政府による多くの不正や不透明な点が新聞等で指摘された。結局のところ、担保融資による政府の大規模な介入は、タイのコメの産業競争力を毀損したと考えられる。

【WTO 協定との関係】

担保融資制度と WTO 協定との整合性も問題になる。2014 年 4 月にタイは 2008 年の AMS（助成合計量）を WTO に通報している。それによると、タイの AMS の上限が、190 億バーツであるのに対し、2008 年の削減対象となる合計 AMS に含まれているのは、ニンニクの 1.7 億バーツのみである。コメの AMS は 297 億バーツであるが、これは国内生産額、3067 億バーツの 10% 以下であることから、デミニミスに該当するとして、削減対象となる合計 AMS には含まれていない。2009 年以降のアピシット政権の農家所得保証政策の下での AMS も、デミニミスに該当するとみられるが、インラック政権での担保融資制度の AMS は国内生産額の 10% を超過した可能性が高い。また、担保米の安値での輸出は、実質的な輸出補助金と見なされる可能性もある。



第 5 図 タイのコメ輸出量（棒、左軸、トン）と輸出単価（折れ線、右軸、バーツ/トン）

資料：農業経済局 http://www.oae.go.th/oae_report/export_import/export_result.php (2015 年 1 月アクセス)

(3) プラユット政権のコメ政策

2014年5月のクーデター後、プラユット政権はコメ市場への政策介入を廃止し、生産費削減と生産性向上を中心とする新しいコメ政策を発表した。このうち緊急対策として実施された生産費の削減策では、コメ価格の低下にあわせて水田の地代、収穫請負サービスの料金、肥料価格などの値下げを業界団体や地主に要請した。これは農家所得保証政策や担保融資制度により上昇していた投入要素の価格を低下させ、価格関係を再調整しようとしたものである。また、経済刺激策の一環として、2014年産の雨季作米の生産費を補填するという趣旨で一時金を支給した。一時金の金額は農家1世帯につき1万5,000バーツを上限にして、1rai (0.16ha) 当たり1,000バーツであった。最終的に349万世帯に総額約400億バーツを支払うと表明されている。これは生産を刺激しない形の事後的な直接支払いになっている。また財政支出の規模は、結果的に2009年から2010年に実施された、上限付きの不足払い政策であったアピシット政権の農家所得保証政策による支出と似通っている。ただしアピシット政権による所得保証は明らかにコメの生産刺激効果を持っていたのに対し、2014年に行われた一時金は、事後的に支払われたものなので増産効果を持っていないと考えられる。

プラユット政権のコメ政策は、担保融資制度がもたらした大きな混乱を收拾したものであり、また一時金支払いは、生産刺激を伴わない所得移転となっていた。なお2015年には、こうした一時金支払いは行われず、一方、水不足のために、乾季の稲作を大幅に制限することが行われた。その結果、まだ1300万トンとも言われる政府の在庫は減少していくと考えられる。

【政府在庫と財政負担】

2014年11月13日に報道されたタイ財務省の報告書によると、インラック政権が実施した「コメ担保融資制度」の損失は約5,180億バーツ（約1兆8,000億円）と計算された。そしてタクシン、スラユット、サマック、アピシット、インラックの5政権で実施されたコメ農家への保護政策による損失は、計6,800億バーツに達する。発表時点で政府は1,920万トンを在庫として抱えているとされた。一方、公共倉庫機構が現在保管している政府米は1,400万～1,500万トンであり、管理コストは、毎月4億5,200万バーツとされる。（なお、2015年2月に財務省が発表した数値によると、インラック政権が実施した担保融資制度（計5回）による損失は、さらに増加し約5,370億バーツ（日本円で約1兆9,869億円）とされた。）

4. おわりに

タイにおいて持続可能なコメの価格・所得政策とは、小農の保護と産業競争力の維持・向上を両立させる必要がある。そして同時に、財政的に持続可能で、国際貿易協定と整合的な

ものでなければならない。こうした要件を踏まえると、担保融資制度が破綻にいたったことから明らかなように、コメの輸出国タイでは、輸入国である日本が実施してきた、高関税、高米価と生産調整を組み合わせた政策を行うことは困難である。むしろタイと同様に農産物の輸出国である米国型の政策ミックスが適当と考えられる。すなわち、コメの価格変動に対しては、市場価格よりも低い程度の融資価格を設定した担保融資制度と農業保険を組み合わせ、AMSの約束水準以下で運用する。一方、農家の所得支持のためには、担保融資のような価格介入ではなく、アピシット政権で実施された不足払い政策や、あるいは現政権による一時金支給のような、支払額に上限を設け財政支出額をコントロールしたうえで、生産とデカップルされた直接支払型の保護政策を採用する必要があると考えられる。

タイでは、早晚人口ボーナス期は終わりを告げ、労働集約的な産業の競争力は低下するとともに、高齢者の生活を支えるための負担が増加する（中所得国の罫）。農業保護も農業の産業競争力の維持・発展に資するような政策である必要があろう。そのためには、農民がリスク回避的な性格を脱してよりイノベーティブな主体に成長することができるよう、農民グループの育成や、支援を強化することが有効だろう。そうすることで農民は独自に、主体的にアグリビジネスと連携して、高付加価値化、輸出市場の開拓、ニッチマーケットの開発、専門化によるスケールメリットの実現等のイノベーションを実現していくことが望まれる。また一方で、現実に多くの小規模な農民が低所得で取り残されている現状を考えれば、競争力の強化を目指した政策だけでは不十分であり、国王の「足るを知る経済」の思想に基づいた「新理論農業」による小規模複合農業モデルのように、持続的な生産システムによる食料の確保を重視する政策の意義も大きくなると考えられる。