

食料需給セミナー：タイの食料需給状況

—概況とアピシット政権による所得保証政策の動向—

2011年3月2日 農林水産政策研究所にて

和光大学経済経営学部・小林弘明

(4月より千葉大学園芸学部)

1. タイの経済と農業の概況

- 80年代以降の急速な経済成長を経て、2009年のGNIはUS\$3,760、人口は6,800万人（世銀による）。戦後、森林面積を半減させるほどの農地開発で農業生産を拡大。熱帯地域に位置するが、雨期・乾期が明瞭で降水量は意外に少ない。<図>
- アジア屈指の農業国かつ農産物輸出国。コメ、ゴム、エビ、タピオカ、鶏肉製品、など。近年の国際価格高騰で活気づいている。総輸出金額に占める一次産品のシェアは2005-07年の17%程度から、2008-09年には約19%にジャンプ。<図>
- 自由主義的な経済運営、自由貿易を標榜。貧富の格差もそれなり。FAO推計の栄養不足人口割合は16%（2005-07年）、最貧国ネパールと同じ??少食??
- ここ数年は政治が混迷。盛んだったFTAの動きは鈍ったものの、ASEANの盟主としてCEPT（Common Effective Preferential Tariff）を主導し、2010年1月から他の加盟国に先駆けて農産物の域内関税をゼロに。

2. 食料需給

- 主要品目の国内生産、生産者価格、生産額の動向<図>
 - ① コメ：伝統的輸出国。自給用生産も多く、360万戸ほど（570万ライの雨期作米作付・平均規模16ライとして。1ライ=0.16ha）の農民が全国的に栽培。灌漑農地では二期作、三期作が。輸出向け：通常对白米供給基地は中部平原の灌漑農地。高品質の香り米供給基地は生産性低い天水稲作の東北部が中心。
 - ② キャッサバ：東北部における戦後の農地開発とともに生産拡大。飼料用・EU向けに拡大したが、CAP改革にともない海外の飼料用需要は縮小。近年好調なのはデンプン需要。バイオ燃料向けは、市況の好転により低迷。2009/10年産から大規模な病害虫が発生中。
 - ③ トウモロコシ：輸出余力はない。生産の中心は北部。国内畜産向け。
 - ④ サトウキビ：中部平原から北部、東北部へ生産拡大。副産物の廃糖蜜はバイオ燃料にも。国際相場の高騰にはEUによる輸出停止も。多くの主要農産物とは異なった政策プログラム。（Kobayashi et al.(2007)、農畜産生産機構ホームページな

ど参照)。

- 不在地主制が広範に存在し、借地農多い。さらに土地なしの農業労働者も多い。2011年2月に、輸出米の生産を担う中央平原のアユタヤ地域を訪問した。そこでは9割以上が借地農で、コメ生産者は、不在地主からも土地を借り、多くの農業労働者を雇う「農業経営者」のイメージが強い。新聞記事によると、現在農地改革に関する議論が進んでいる様子で、農地所有を50ライ(およそ8ha)に制限しようという提案に異論が噴出しているらしい。
- 全ての農産物が国際競争力を持つわけではない。
 - ① 競争力もち輸出を拡大したい品目：コメ、エビ、鶏肉、ゴム
 - ② 国内生産を強化したい品目：砂糖、パーム油、キャッサバ製品、牛肉
 - ③ 構造調整作物：ニンニク<罫>、タマネギ、牛乳、茶、コーヒーなど
- 潜在的には多くの品目が関税によって守られてきた。<表>はGATTウルグアイラウンド農業合意における関税化品目(資料3の表1,p.107)。

3. 食料需給を規定する政策:基本的な方向性

- 途上国型の食料・農業政策から先進国型の食料・農業・環境政策へ
 - ◇ 途上国型：貧しい消費者への対応が必要。インフラ整備、肥料への補助金などを通じて生産振興するも、基本は、農業部門から搾取。
 - 同じコメ輸出国のベトナムとインド：国内価格押さえるためには輸出制限
 - タイでも、1986年までは輸出税・ライスプレミアム制度
 - ◇ 先進国型：農業部門・農業者の低生産性・低所得。農業保護政策へのシフト。
- タイの農業政策は先進国型に傾いてきた。(参考：APOによるPSEの計測)

4. 2008/09年産までの主要農産物に関するタイの政策:融資担保制度 Pledging Scheme

Poaponsakorn (2010)など参照。

- 大枠：米国のマーケティングローン制度とほぼ同じ政策
 - ◇ 農業者は生産物を担保に、定められた単価での融資を受ける。
 - ◇ その後市場価格が低下すれば、担保を流すことで融資額を手にできる。
 - ◇ 市場価格高まれば、融資を返済してもとの生産物を自ら市場で販売できる。
- したがって、融資単価は最低保証価格として機能し、担保流れは政府買入・政府在庫の積み増しを意味する。
 - ◇ サトウキビ・砂糖以外の多くの農産物に適用してきた。
 - ◇ 数量制限あり、事前登録制。2008/09年産・コメでは1農家当たり35トン。
 - ◇ 総理大臣を長とする委員会が設けられ、商業省が事務局となり、農業・農業協同組合省など複数の官庁や政府関連諸機関が関与。

- 政策効果：融資単価を市場価格よりも高く設定しなければ、
 - ✧ 生産者にとっての手取の安定を図る対策として機能
 - ✧ 1981/82年産の発足当初の目的は、生産物販売を遅らせた生産者への低利融資
 - ✧ しかし融資単価を市場価格よりも有意に高く設定すれば、
 - 不足払いと同様の効力持ち、生産刺激効果を持つはずである。
 - 1980年代以降、国際農産物価格が低迷する中でもアメリカが大規模な食料輸出を行ってきた背景に、この政策があった。
- 経緯
 - ✧ タイのコメ：発足当初の融資単価は市場目標価格の80%。その後徐々に上昇し、1998/99年産までに95%に。大きな変化はその後に起こる。
 - 2001/02年産、タクシン政権下で市場価格を上回る融資単価の設定と対象数量の拡大。実質的には、支持価格での政府買入政策＝market intervention、かつ市場価格支持として機能。<図>
 - 2006/07、2007/08年産の政治空白期＝官僚主導期に融資単価引き下げも、
 - 2008/09年産、タクシン派政権により再び融資単価引き上げ・買入数量拡大。
 - ✧ アピシット政権による政策の廃止→2009/10年産より後述の新制度へ

5. 担保融資制度の問題点

- ① 高すぎる融資単価は市場価格支持として機能
 - ASEAN/CEPT 下の市場開放・ゼロ関税とは相容れない。既に隣国からのコメ密輸が横行している。
 - 生産刺激効果：灌漑水管理には苦慮しているなか、二期作・三期作が広がり、天然資源への圧力が憂慮されている。
- ② 農民・生産者支持としての有効性と財政負担。WTOとの整合性
 - 基本的に財政負担は不透明。買入・保管・払い下げが一巡しなければ、どれほどの財政負担を要したのかわからない（次項の観点からも非常に不透明な政策）。
 - いずれにせよコメの買入・在庫管理で多くの財政負担を強いられ、支持価格であるにもかかわらず生産者への恩恵は限られているといわれる。2005/06年産の事業を対象とする見積もりでは（Poaponsakorn, 2010）、通常の白米融資単価が7,100バーツのところ、政府損失はトン当たり3,600バーツ、総額で190億バーツに及ぶとされる。このうち農民の受けた恩恵（市場価格と融資単価の差）は、トン当たり1,360バーツに過ぎないという。
 - 190億バーツという金額は、タイがUR農業合意で譲許するAMSの金額に相当するが、タイがWTOに通告するコメのPledging schemeにかかるAMSは約30億バーツである（2005会計年度のコメにかかるAMSの総額は135億バーツ、低利融資

- 1 農家当たり 35 トンの上限は設けられているものの、実質的にはコメを支持価格で販売することによって政策の恩恵を受けるので、比較的大規模な生産者にとって有利となり、主に自給用生産を行う小規模で貧しい農民の参加率低くほとんど恩恵を受けていない。
- プログラム参加の有資格者は「稲作農家」だが、実務上は精米所段階の価格がターゲットとなるので、価格支持としての利益は農家と精米所（商人）で折半されることになると考えられる。また、不正によって関連業者が利益を得たり、隣国からの密輸米も支持価格の恩恵を受けたりするケースがあったとされる。
 - ◇ 行政価格が設定される標準的な品質では、水分含有量 15%が前提だが、この基準は農家段階では達成できない。この点が最も厳しい条件。<図>

③ 膨大な利権を発生させ政官財における汚職の温床となっている

- 不透明な手続き・経理・財政負担のもと、政府在庫は特定の輸出業者のみを対象として入札によって払い下げられる。ちなみに市場価格への影響を考慮して、払い下げの予定や事実自体もすぐには公表されない。不当に低い払い下げ価格によって膨大な利権となっている。
- 政府間貿易においても莫大な金額の不正が行われているとされる。幾多の事実が、公然と語られ新聞記事となり、また学術文献（Poaponsakorn, 2010）でも紹介されている。
- 2008/09 年産米融資単価の決定の背景には、生産者の所得を支持するという意図さえ薄いといえる。なぜなら、市場価格は十分に高かった。さらに高い融資単価の設定は、単に政府が膨大な在庫を積み増したかったからとみられる。そして在庫を積み増したかった理由は、上記のような払い下げ時における利権を確保することこそが目的。

6. アピシット政権の新政策：農家所得保証政策 Farm Income Guarantee Policy (FIGP)

- 従来の利権構造を解体
 - 強いリーダーシップで知識層・民主党支持層が嫌悪してきた腐敗と汚職に終止符
 - 生産者の手に届く補助。より少ない財政負担でより多くの生産者に便益
- 参加農家 1 戸あたりの数量にキャップを設けた上での、不足払い制度
 - 市場価格が最低保証価格を下回った場合、その差額が生産者に支払われることで、農家手取の最低価格が保証される。
 - タイのケース：実際の市場流通量（自給分を除いた販売量）ないし結果としての生産量ではなく、ポテンシャルの生産量を補助対象とする。
 - ポテンシャルの生産量はプログラム参加申し込みの際に評価される。

- ◆ = 基準単収 × 参加面積
- ◇ 基準単収：農業経済局のデータで地域ごとに評価された。
 - 平均：雨期作 = 420 粍 kg/ライ、乾期作（二期作目のみ） = 600 粍 kg/ライ [1 ライ = 0.16ha]
- ◇ 参加面積：農業協同組合銀行（BAAC）の地域事務所が事務局となる公的な協議会が、各経営の実態（所有、借地契約など）を確認して評価。
- ◇ 平均登録面積は 16 ライ（2.6ha）、雨期作米 6.7 トン、乾期作米 9.6 トン相当。
- ◇ 生産期間において、実際に作付されていることを公的にモニタリングする
- ◎ 実際の市場価格をもとに評価される参照価格（reference price）と毎年決定される保証基準価格との差額が補助金として支払われる。 <表>
 - ◇ 参照価格は 15 日毎に設定される（2010 年 3 月 8 日よりコメのみ 1 週ごと）。
 - ◇ 登録数量のうちどれほどの数量で、どの週の参照価格で補助を受けるかは農家自身の判断によって申請する。
 - ◇ 例：白米参照価格 8,600 バーツ/トン（2010 年 10 月頃の価格）なら補助金単価は 1,400 バーツ/トン。農家は登録量のうち仮に 20 トンを申請すれば 28,000 バーツ（8 万円弱）を得る。バンコクの最低賃金は 250 バーツ/日。
- 対象品目はコメ、キャッサバ、トウモロコシの 3 品目
 - ① コメ：2009/10 年雨期作米および 2010 年乾期作米の 2 ラウンドを終え、2011 年 2 月現在、2010/11 年雨期作米を対象とする第 3 ラウンドが終了直前
 - ◆ 雨期作と乾期作（二期作目）で別々に登録。両方に登録できる。
 - ◆ 三期作目は制度の対象外とする。過剰生産を押さえたいから
 - ◆ コメのジャンル別に登録（複数ジャンルを生産する農家は減多にいない）
 - (ア) 通常米（100% White, 15% moisture content）は 1 農家 25 トンまで
 - (イ) 東北部諸県産の香り米（ホンマリ）は 1 農家 14 トンまで
 - (ウ) 東北部以外の県産（北部 3 県）の香り米（ホンマリ）は 1 農家 16 トンまで
 - (エ) パトンタニ香り米は 1 農家 25 トンまで
 - (オ) モチ米は 1 農家 16 トンまで
 - ② キャッサバ：1 農家 100 トンまで
 - ③ トウモロコシ：1 農家 20 トンまで
- 保証基準価格（標準品）
 - ◎ 算定基礎：保証基準価格 = (生産費 + 標準的輸送費) × (1 + 想定利潤率)
 - ◎ コメは上記の想定利潤率を 45% として、保証基準価格 10,000 バーツ/トン。2008/09 年産・乾期作米の融資単価 14,000 バーツよりは低い、FOB 相当でみて 500 ドル/トン以上の水準にあたりとみられる。2010/11 年産では白米が 100 バーツ/トン引き下げ、パトンタニ香り米が 1000 バーツ/トン引き上げ。 <表>

- キャッサバは想定利潤率 25%として、保証基準価格 1.7 バーツ/kg。市場価格高く、支払い実績なかったが、歴史的には相当な高水準。トン当たり約 5,000 円。2010/11 年産も不変。< 図 >
 - トウモロコシは想定利潤率 25%として、保証基準価格 7.1 バーツ/kg。これもまた相当な高水準。トン当たり 20,000 円弱ないし US\$250。2010/11 年産も不変。< 図 >
- 財政とプログラムへの参加率
- 3 品目とも、ほとんどの生産農家が参加しているとみられる（開拓農地での生産が多いキャッサバとトウモロコシでは、土地登記が不完全なため、計算上の参加面積割合が 100%を超えた）。
 - 第 1 ラウンド 2009/10 年産：コメ（雨期作米）に 267 億バーツ、トウモロコシに 56 億バーツ、キャッサバに 12 億バーツ（The Nation 紙 2010 年 1 月 12 日付け）。
 - 2010/11 年産対象に 320 億バーツを確保。コメ農家 350 万戸、トウモロコシ農家 40 万戸、キャッサバ農家 45 万戸の申し込みが見込まれる。前年度は 550 億バーツを要した。（The Nation 紙 2010 年 9 月 14 日付け）
 - OAE の聞き取り：コメについて、第 1 ラウンド 285 億バーツ、第 2 ラウンド（2009/10 年産乾期作米）188 億バーツ、第 3 ラウンド（2010/11 年産雨期作、2011 年 1 月末日まで）339 億バーツ。

7. 農家所得保証政策の問題点

- 以前の政策と類似の傾向として、支持政策の恩恵の多くが地代に吸収されているものとみられる。
- 財政負担が際限なく拡大するおそれ
 - これは不足払い政策に固有の問題であるが、保証基準価格の水準にも依存
 - 農家 1 戸あたりの保証数量に制限を設けているが、ほとんどの生産者にとっては制限的とはならず、また上限数量を超える生産者の間には名義の分割が横行している様子である。
- 保証基準価格が高すぎる
 - いずれの品目とも、歴史的な水準からすると極めて高く、高率の補助金が支給される可能性が高い。
 - 国際市場が活況を呈する中でも補助金が支払われている。
 - かりに国際価格が低迷したら、どれほどの補助金額となるのか。
 - 保証基準価格設定における政治的配慮
- コメ：十分に高く切りの良い数字。本政策の原案では、上記の想定利潤率は 25%。算式に標準的輸送費の項なく、保証基準価格は 8,000 バーツ/トン程度だった。

- キャッサバとトウモロコシ：不作により低単収となった年産の生産費で算定
- 行政価格のわかりやすさ？（単に技術的な問題ともいえる）
 - 参照価格は精米所段階の標準品（水分含有率 15%などの条件）、農家の手取よりはかなり高い市場価格を想定。農家のコメの水分含有率は 20%超。
 - しかし保証基準価格の算定基礎は生産者段階のものにみえる。
 - したがって農家の印象は「保証基準価格と参照価格の差が圧縮されている」。
- 結果として、WTO 上 AMS として計上しなければならない本政策による補助金額は、すでに UR 農業合意の約束水準を大きく上回っているとみられる。商業省の担当官（WTO 関連の担当ではないと思われるが）は、本政策は AMS として計上すべき黄色の政策として認識している。補助金額の算定にあたって、対象数量が、実際に生産あるいは販売された数量ではなく、政策当局によってあらかじめ評価された地域の平均的単収に基づいていることから、米国の PFCP（Production Flexibility Contract Payment）や CCP（Counter Cyclical Payment）と同様に、デカップリングであると強弁する余地は残されているかもしれない。<図>

注記：情報収集、関係諸機関でのヒアリングや現地調査ではタイ国カセサート大学・ティタピワタナクン博士および同国農業・農業協同組合省農業経済局農業経済分析部長・リキウイダヤウ氏をはじめ関係各位のご協力を得た。また本年 2 月に行った現地調査では、農林水産政策研究所・井上荘太郎氏に同行させていただいた。心より感謝申し上げます。また本研究は科学研究費補助金・基盤研究 C(2)No. 22580265 の成果の一部である。

参考文献

井上荘太郎(2010a)「タイの農業・農政の動きと農家所得保証政策の導入」『農林水産政策研究所レビュー』No.37、pp.20-21、2010年。

<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/review/pdf/primaffreview2010-37-10.pdf>

井上荘太郎（2010b）「カントリーレポート：タイ」農林水産政策研究所『平成 21 年度カントリーレポート：韓国，タイ，ベトナム』、pp.43-85、2010年。

<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/nikokukan13-2.pdf>

小林弘明「国内農業補助による輸出促進効果—輸出補助金相当量—」清水昂一監修・鈴木充夫編著『食料・貿易・環境の計量分析』農林統計出版、pp.79-91、2010年。

小林弘明「コメを中心としたタイの食料需給と政策の動向について」『和光経済』41(2,3)、pp.101-118、2009。<配付資料>

Kobayashi, Hiroaki, Hisato Shuto & Kazunari Tukada "Policies Affecting Agricultural Trade in Thailand: Focusing on the Recent Feature of Markets in Rice and Sugar", 『和光経済』39(3)、pp.87-103、2007年。

室屋有宏「変貌するコメの国際市場—タイの輸出構造との関連を中心に—」『農林金融』
2009年8月号、pp.34-48。

Poapongsakorn, Nipon “The Political Economy of Thailand’s Rice Price and Export Policies in 2007-08”, in David Dawe ed. *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security*, FAO/Earthscan, London, pp.191-217, 2010. 筆者は汚職撲滅を叫ぶアピシット政権のブレインで、今次の農家所得保証政策の提案者。しかし当初の提案が政治的な意図によって大きく変更されたことを嘆いておられる。

重富真一「タイ—コメ輸出産業化の舞台裏—」（重富真一・久保研介・塚田和也『アジア・コメ輸出タイ国と世界食料危機—タイ・ベトナム・インドの戦略—』アジア経済研究所、pp. 83-110、2009年）。

Titapiwatanakun, Boonjit “Recent trend of agricultural policies in Asia”, 講演、明治大学農学部『アジア農業政策に関するミニワークショップ』2011年2月19日、於明治大学。

Titapiwatanakun, Boonjit “Transformation of recent agricultural policies in selected APO countries: Price insurance program for agricultural products in Thailand”, paper prepared for “Workshop for Research on Agricultural Policies in Asia” 19-21 January 2010, APO Tokyo, Japan.

資料と有益なサイト

Agricultural Statistics of Thailand, various issues, Office of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture and Agricultural Co-operatives, Thailand.

Bangkok Post 紙ウェブサイト、<http://www.bangkokpost.com/>。

FAOSTAT, FAO ウェブサイト、<http://www.fao.org/>。

Notification of Domestic Support Thailand for Committee on Agriculture, various issues, 最新は G/AG/N/THA/72, 27 October 2010, WTO, <http://www.wto.org>.

Rice Yearbook, ERS/USDA（米国農務省）, <http://www.ers.usda.gov>。

Rice Outlook, ERS/USDA, <http://www.ers.usda.gov>。

Thailand Foreign Agricultural Trade Statistics, various issues, Office of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture and Agricultural Co-operatives, Thailand.

The Nation 紙ウェブサイト、<http://www.nationmultimedia.com/>。

TRADE POLICY REVIEW/Report by the Secretariat/THAILAND/Revision, WT/TPR/S/191/Rev.1, 6 February 2008, Trade Policy Review Body, WTO, <http://www/wto/org>.

農畜産業振興機構ホームページ、<http://www.alic.go.jp>（砂糖およびでんぷんに関する国内・国際需給とともに、タイなど主要国の情勢が子細に報告されている）