

コメの輸入自由化

小 島 清

I. 問 題

コメ(米)の輸入を自由化すべきかどうか、GATT(関税貿易一般協定)のウルグアイ・ラウンドへの対応として、或は米国の要請ないし圧力に対する回答として¹⁾、緊急かつ重大な問題となっている。だがコメ自由化は、そのような国際的責任という観点からではなく、あくまでわれわれ(日本国民)自身の利益のために、コメを含めて日本農業の再構築をはかるべき重大な転機に來ているという観点から、慎重に検討されるべきである。

要約して言えば、コメ輸入禁止(コメはGATTの国家貿易品目であるという理由で)と、戦時中から續いている食糧管理制度の下で、日本のコメの生産は(ごく最近まで流通・配給も)いわば国营事業であった。外国からの競争を完全に遮断し、価格(市場)メカニズムの働かない高度の被護(sheltered)市場になっていた。数年前までの国鉄と同じく、全く「親方 日の丸」の非能率な体制に陥っている。これを「民営化」privatizationすべきである。そのきっかけとして外国からの競争に国内市場をさらすよう、輸入を開放化、自由化すべきである。国鉄のJRへの移行に見られるように、十分な合理化が敢行される限り、コメの国内生産がつぶれるわけではない。問題は、いかにコメ生産の合理化、農業の再構築を行うかにかかっている。

コメの輸入禁止、その生産の国营を支えてきた論理が「食糧安全保障論」である。しかしそれは事実の上でも、また論理的にも、正當化できなくなっている。コメを含めた食糧自給率は1965年の62%から半減し1987年、88年には30%にまで低下している。食糧消費の26%(カロリーベース)を占めるコメの自給率を100%以上に保っている現状においてさえこうである。食糧消費の内容が多様化し高度に豊富になった今日において、コメだけを完全自給=輸入禁止したからといって、総合して30%という低率では、食糧の安全保障

などとは到底言いえない。食糧安全保障は事実上崩壊しているのである。

今日のように、技術が進歩し、運輸通信機関が発達し、国際的相互依存の高まった世界においては、国際分業と自由な貿易を通じてわれわれの生活の厚生 (welfare) を高めていくことこそ王道である。農業といえども、さらにコメといえどもその例外ではありえない。日本の食糧自給率がかくも低下したことは、日本経済がわれわれの厚生水準を高めるために合理的な道 (完全に合理的というには程遠いが) を選んだことの成果に他ならない。「イザ (戦争のごとき) という時に困る」とか「食糧輸入が安全に確保されるとは限らない」といった緊急時不安論も聞かれるが、それには石油でさえそうであるように、備蓄などバッファ (緩衝) ポリシイを用意すればよいのである。

結局、日本のコメ生産をギリギリまで合理化したならば、どうなるかを見きわめることが先ずもって必要となる。そうした場合には到達できる生産費、価格、生産量 (したがって自給率)、稲作経営規模、稲作専業農家数などがどれ位になるであろうか。かかる合理化を行うためのプロセスをどうしたらよいか (ここに輸入自由化の方式のいかんがかかわってくる)、そういう農業再構築のために要する犠牲とか費用はどれ程であろうか。こういったシナリオ作りを、第II節で試みたい。

だが私は、日本のコメ生産の壊滅を予想しているものではない。ギリギリまで生産合理化すると、おそらく現在の生産者米価の半分位で現在の生産量の7~8割が生産されるようになるのではあるまいか。そうなったとしても、比較生産費から見て、相当高率 (100%程度) の関税なくしては、この生産を維持していけないであろう。そのような状況においては、関税は撤廃し、所得補償的な補助金を支給して、その程度のコメ生産を維持していくことが適当であろうと思われる。これは純経済的な理由からははずれる保護主張である。もとより食糧安全保障リーズンではない。共同生活体としての日本経済の調和と繁栄のためには、土地最適利用たるミニマムの農業生産が必要である。そのためにはcommunity costを経済全体としては負担してよいのである。それは、コミュニティの維持・発展のためには、一定の教育費とか高齢者福祉費が要るのと同じである。こういったことを第III、IV節で展開してみたい。ただ、ミニマム・オブティマムのコメ生産維持のためのコミュニティ・コストの負担という政治経済的リーズンによる新保護主義は、あくまでギリギリ

の生産合理化を完了した後にはじめて正當化しうるものであることに注意されたい。

II. コメ生産の積極的構造調整

モデル

コメ輸入自由化への対応策を考えるについて、図1のようなモデルを用いたい。もとより沢山の品質・銘柄の違うコメがありそれぞれ価格も異なる。外国も含めると、内外に無数の産地があり、消費者に届くまでの流通経費も違ってくる。為替レートも変動する。そういうわけで図が簡単に描けるわけではない。それ故政策を考えるに当たっての概念図だというくらいに受けとって欲しい。²⁾

図1において、 DD 線は日本のコメの長期需要曲線である。それは価格に対しては非弾力的であり、殆ど垂直線に近いものとした。他方 SS 線は日本のコメの長期供給曲線である。生産地、生産（農家）規模、生産方法などの違いに応じてコストが違ってくるわけであるが、その低コストの供給セクションから始めて、順次積み上げたものである。その各セクションにおいて生産方法を変える（構造調整をする）のでなければこの SS 線は変わらない。そういう意味で長期供給曲線なのである。順次積み上げられたコストと生産量のなすコスト曲線に、販賣流通諸経費をプラスしたものが、 SS という供給曲線である。流通経費がどれ位につくか。産地と消費地の距離にもよるし、流通システムのいかんにも左右される。私にとってはそれがどれ位かは正確にわからないが、 SS 線にはこのように生産コストのほかに、相当額の流通経費が含まれていることに注意されたい。それ故に長期供給曲線と呼ぶのである。

なお、 DD 線に関連してであるが、長期的にはコメ需要は、所得水準の向上につれ食生活の高度化・多様化が起るので、今後いくらか減少するとの観測も出されている。この場合には、図示の DD 線を左方へシフトさせねばならないのであるが、図を複雑にするので、この点は省略することにした。

以上のように DD 需要曲線と SS 供給曲線が日本の実情をふまえて描き出せるとすると、両曲線は a 点で交わる。この a 点が、およそ $p=60\text{kg}$ （1俵）当たり2万円の市場価格で、 $pa=Oq=1000\text{万t}$ のコメが日本で生産され消費される

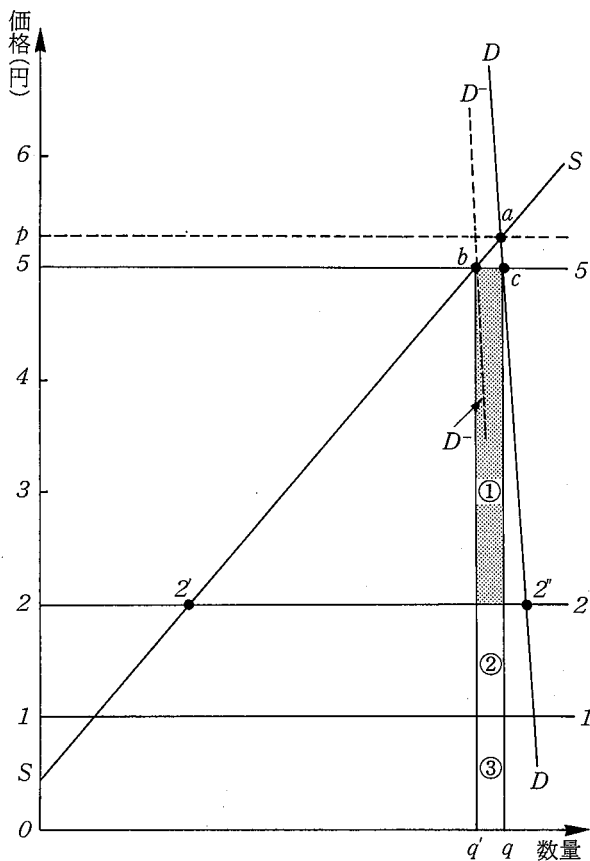


図1 初期Tariff-Quota

という現状に対応する。生産者米価は、この（市場価格－流通経費）という政府のきめる消費者米価よりも割高にきめられていた。この割高な生産者米価によって政府米の買上げが行われたので、 a 点より上方で D 線と S 線の差額つまり超過供給が生ずる。この分は、流通経費を考慮すると市場価格より割高につくので、販賣できない。これが食管の過剰在庫（古米、古古米といった）を生む原因になっていた。そしていわゆる減反措置が採られることになったのである。

さて、下方にある11水平線を輸入価格線と名づけておこう。これをどの程度の水準に採るかはむづかしい。仕出国を米国とするかタイ（その他）とするかで違ってくる。為替レートのいかんによっても違ってくる。ここでは、税関に申告するインボイス価格を輸入価格とし、それを11線であらわすが、それは現行国内市場価格のほぼ1/5の水準にあるものとしておく。³⁾

次に、22水平線を輸入品（外米）供給曲線と呼ぼう。これは輸入価格線11に外米の日本国内での流通諸経費を加えたものである。通関費用、外米の流通販賣組織の形成、卸小売商の利益マージン、宣伝費、運送費といった流通諸経費が要るわけである。国産米の流通経費よりは若干割高につくであろう。それがどれ位であるか厳密には分らない。ここでは図型での取扱上の便宜さもあって、輸入価格と同額だけの流通諸経費がかかるものと仮定しておく。

現状での完全輸入自由化によるダメージ

以上が、われわれが当面しているコメ市場の現状をモデル的に描き出したものである。いまこの現状のまま、関税もQ・R（輸入数量規制）も設けず輸入を完全自由化したとすれば、一体どうなるであろうか⁴⁾。輸入品（外米）供給曲線22は、国内供給曲線SSと点2'で、また需要曲線DDと点2''で、それぞれ交わる。つまり、わずかに22'量が国産され、2'2''量が輸入されるということになるのである。これが「国産は356万tとなり、残りの67%たる637万tが輸入されることになる」と米政策研究会中間報告（p. 7, p. 48）が警告する状況である。

そのようになるとすれば、たしかに大変なことである。価格が図示のpから2の水準に1/2.5以下に下るのである。消費者にとっては歓迎すべきことである。だがコメ生産の2/3が壊滅せざるをえない。社会的・政治的重大問題をまきおこす。そこで、そうならないようにするにはどうしたらよいか。一方で、輸入自由化をどう進めたらよいかという問題、他方で、コメ生産を合理化し外米との競争力を強化しなければならないという問題とに、直面するわけである。この両面の困難をものはや避けて通るわけにはいかないのである。

部分開放（partial liberalization）

食糧安全保障を理由にコメの輸入禁止＝完全自給をあくまで主張しつづけ

ることは、もはや国際的に不可能であると見て、消費量の3%とか5%というミニマム・アクセスだけを認めるといふ部分開放ならやむをえない、という空気になってきた。それによって米国の了解を得、ウルグアイ・ラウンドの妥結に向って貢献しようと期待するのである。

わが政府はコメは国家貿易品(GATT第17条)であるとの理由で、輸入数量規制が認められる例外品目であるとし、事実上の輸入禁止を長く続けてきた。だが、小麦、オレンジ、牛肉といったものがそうであったように、コメの輸入自由化が米国から要求されるようになった。そこで日本政府は、GATT第11条2(c)の規定(コメの国内生産を制限しているという理由)に従って依然として輸入数量規制をとり続けたいとしてGATTで交渉している。だがミニマム・アクセスは認めざるをえないという態度に転じてきた。かかる変化は、たとえ部分開放であるとは言え、食糧安全保障リーズンによる輸入禁止を放棄したことであり、政府としては重大な態度転換だと評価しえよう。

部分開放の実施方法として、ARM(米国精米業者団体)や、当時の米通商代表時代にヨイター氏から、Tariff Quota案が示唆された。また消費の5%程度のクォータ輸入を日本が認めれば、米国側はコメ問題は一応解決したものと納得するという見解が示されたことがあった。日本政府としても、部分開放に踏み切るとすれば、このタリフ・クォータ案を実施するであろう。小麦、オレンジ、牛肉といったものの輸入自由化も結局同じ方法が採られたのである。

そこで、コメ消費量の5%(50万t)を、ゼロまたは低関税のクォータ(割当)輸入とし、他は禁止的高関税(たとえば700%)を課してそれ以上輸入が入らないようにするとしよう。これがタリフ・クォータである。図1には次のように示される。需要曲線 DD から5%だけ差引いた $D-D'$ 線が描ける。両線のひらきがクォータ輸入量である。また $D-D'$ 線はクォータ輸入分を差引いた国産米への需要曲線ということになる。そこで $D-D'$ 線と国内供給曲線 SS の交点 b で均衡が決まる。つまり5という水準の市場価格の下で、 $5b=0q'$ 量の国産米が生産され、 $bc=q'q$ 量なる輸入米が追加販賣されることになるのである。

このタリフ・クォータ案は、GATT交渉への差し当たっての回答としてはや

コメの輸入自由化

むを得ないもの、或はこれしかないかもしれない。だが私は、以下述べるいくつかの理由から、このタリフ・クォータ案には賛成できない。GATTへの回答としては、将来のコメ完全輸入自由化を約束するが、その自由化プランを調査立案するため当面1ヵ年の猶予が欲しいと申出でるべきである。また自由化スタートの第1年度には、禁止的輸入関税を課する（それは順次引下げられる）が、クォータ輸入は認めないとした方がよいのである。

部分開放論或はその実施方法たるタリフ・クォータ案に賛成できない理由はこうである。

(1)部分開放論は全くの弥縫策、一時のがれの策にすぎず、将来への展望を何も持っていない。とくに次項で述べる米国の本筋の提案（関税化し、10年後には関税率50%にまで引下げること）に対応することができない。

(2)タリフ・クォータ案では、プライスメカニズムが働らくようにはならない、したがってコメ生産の合理化、日本農業の再編成を刺激しそれを敢行させる契機にはならない。そこが問題である。

(3)クォータの輸入先別割当ては不透明であり、政治的恣意性を伴う。政治的交渉力の強い米国に有利に割当てられることになる懸念が強い。50万tのタリフ・クォータ案というのもARM（米国精米業者団体）を満足させるだけの結果になるかもしれない。そうであってはいけな。適正関税率の下で、米国からもタイやその他（ベトナムとかオーストラリアなど）からも、それぞれ適正品種のコメが望ましい量だけ競争的に入ってくるという仕組みからスタートした方がベターなのである。

図1によると、 bc 量なるクォータ輸入の結果、市場価格が5の水準に決まり、輸入なき場合の価格 p より低下することになる。到達する市場価格は5であり、輸入米供給価格は2であるから、その差額は $5-2=3$ である。輸入価格は1であるから、 $3 \div 1=300\%$ というのが、クォータ輸入による国内価格の騰貴率つまりtariff equivalent（関税相当額）である。したがって消費の5%（50万t）という輸入を許すには、タリフ・クォータでなく、300%の関税を課すればよいのである。

ここで輸入関税とQ・R（輸入割当制）との貿易政策手段としての優劣が問われなければならない⁹⁾。相違点はいろいろあるが、重要なポイントは、Q・Rは直接的統制であってプライスメカニズムが働かないのに対し、輸入関税

は、関税分だけ内外価格を歪曲するけれども、なおプライスマカニズムに沿った効果を発揮することである。

図1において、クォータによると、面積③は輸入額（外国へ支払われる）、面積②は輸入米の流通販賣経費（国内の所得になる）であるが、残りの面積①なるクォータ・レントが発生する。このレントは輸入米の取扱業者或いは取扱機関の手に入る。従来例では、小麦の場合には食糧庁が、牛肉の場合には畜産振興事業団が介入して操作を行い、かなり高い支持価格と低い輸入価格との差額を、それら機関が入手していた。したがってプライスマカニズムは働かなかつたのである。コメの部分開放の場合も、小麦や牛肉と同じ方法がとられる公算が大きい。その場合、コメの支持価格が図1の*a*或いはそれ以上の水準に維持される可能性も大きい。国産米への悪影響を遮断するためである。そうならば価格引下げ効果はいささかも発生せず、クォータ輸入量に等しいか或いはそれを上回る過剰政府在庫が発生するということになりかねない。とまれ、クォータ制では、外国の競争は遮断され、プライス・メカニズムが作動することにはならない、という点が問題である。

これに対して、関税率を300%にするが、自由に輸入してよとしたらどうなるか。面積①が消費者が支払い国庫の手に入る関税収入（これも一種のレントである）になる。この関税収入は他の租税と一緒に公衆支出に使われる。特定の取扱業者・機関の手に入るわけではない。これがクォータ・レントと違う一つの点である。だが市場価格はプライスマカニズムに従い確実に*b*の水準になる。またこの価格に適應するよう、プライスマカニズムに従い、国内供給と需要とが自動的に調整される。この点がクォータ制と大いに異なるのである。さらに関税率が300%から200%へというように変更されれば、それに応じて、市場価格、国産生産量、需要量、そして輸入量といったものが、それぞれの最適状態を達成するよう自動的に調整される。つまりプライス・メカニズムが貫徹するのである。これに対し、クォータ制の場合には、クォータ量、国内価格などすべて恣意的になり、国内生産量が影響を受けないように運営することができる。つまりプライス・メカニズムの働らく民営化への移行にはならないのである。

米国の関税化提案

米国は1990年10月にウルグアイ・ラウンドの農業交渉に向け基本的提案を

コメの輸入自由化

表1 米国が示した主な農産物の輸入障壁に関する関税化試算(%)

	品 目	1988年	86-88年平均
日 本	コ メ	700	684
	バ タ ー	507	583
	脱 脂 粉 乳	144	246
	砂 糖	360	481
米 国	牛 肉	6	2
	バ タ ー	96	158
	チ ー ズ	47	101
	脱 脂 粉 乳	6	72
	砂 糖	102	176
E C	バ タ ー	166	148
	チ ー ズ	182	184
	脱 脂 粉 乳	179	255
	砂 糖	170	193
	小 麦	76	91
カ ナ ダ	バ タ ー	223	267
	チ ー ズ	218	277
	脱 脂 粉 乳	44	115
	鶏 卵	35	28
	鶏 肉	12	19

(注) 1. 小数点以下は四捨五入

2. 日本のコメ(1988年)については、

国際価格=品質の近い米カリフォルニア産中粒種1kg29.17セント。

日本の輸入価格=国際価格29.17セント+輸送経費2.17セント=31.34セント。

日本の国内価格=235.66セント(日本の消費者米価を、年平均為替レートで換算したもの)。

$$\frac{\text{日本の国内価格}(235.66\text{セント}) - \text{輸入価格}(31.34\text{セント})}{\text{国際価格}(29.17\text{セント})} = 700\%$$

3. 同様な必要関税率

1986年 733%

1987年 620%

1988年 700%

1986-88年平均 684%

出所: 日本経済新聞, 1990年5月8日。

出した。ECに輸出補助金削減を求める項目も含まれるが、基本は次の3点にある。

①「すべての非関税障壁は関税に置き換える」という関税化 (tariffication) 案である。当初の関税率は、日本のコメについては70%でもよいという、表1のような試算も出された。

②「輸入制限品目 (日本のコメはこれに該当) については1991年から国内消費量の3%相当量の最低輸入枠を設け、ゼロパーセントまたは極めて低い関税率を適用する。」これは既述のタリフ・クォータ案からスタートすることを許すという意味である。

③「現存する関税と加えて、今後十年間に平均で75%削減する。十年後にはすべての関税が50%を超えないようにする。」この最後の条件は厳しい。けれど70%の関税率でスタートすると十年間でその75%を削減するとしてもなお175%の関税率にとどまり、50%以下には達しないからである。

④「貿易をゆがめる生産や価格支持にかかわるほとんどの国内保護は今後十年間で75%削減する。」これが問題である。別に詳論を要する重要問題であるが⁶⁾、私の基本的立場はこうである。

(i)輸入関税、Q.R (VER (輸出自主規制) などの灰色措置も含む) など水際貿易障害は全廃し自由貿易に徹した方がよい。けれど貿易利益は輸入品をなるべく安く澤山入手することによって消費効用 (厚生) を高めることにあるからである。

(ii)しかしいくつかの目的のために、時限付き (国内) 補助金政策を活用する必要がある。その一つは、貿易 (広くは国際) 収支の一時的・循環的悪化時に、輸入関税、Q・R (さらにアンチ・ダンピング措置など) など恒久化しがちな水際貿易規制措置をとるのでなく、補助金支給によって困難を切抜けるようにした方がよい。かかるバッファー・ポリシーの正当性は、各国保有の外貨準備やIMFの本来の機能として既に公認されているところである。もう一つは、既存比較劣位産業の生産性を改善するとか、新たな比較優位産業を創出するとか、またその反面比較劣位産業を縮小させるといった積極的構造調整を行うには生産補助金が有効であり、それが不可欠である。各国の積極的構造調整なくしては国際貿易は拡大・発展しえない。さらに、貿易拡大過程においてのみ貿易自由化は行いうる。したがって積極的構造調整推進の

ための補助金支給は、自由貿易に反するものではなく、拡大する国際貿易を創造し支持する、ダイナミック（動的）自由貿易政策である。別の表現をすれば、生産性が改善され輸出できるようになる真正幼稚産業は、補助金を支給して育成するに値するのである。しかしこのことは、反面生産性が改善できず、永久に補助し続けなければならないような不実幼稚産業或は衰退産業はすべからく縮小ないし廃棄せよということを意味するのである。

以上のような私の基本的立場は、GATT規定或いはその背後にある米国通商政策と合致しない。したがってこの点に関し、GATTルールの改訂を強く要望したのである。GATTと米国通商政策では、(a)Q・Rは最悪な手段として認めないとする。このことは正しい。(b)輸入関税はプライス・メカニズムに沿う手段であるから、止むを得ない場合には認める。それ故、関税化(tarification)といった米国提案が出された。(c)補助金についての規定は微妙である。少くとも、私のように、補助金の積極的役割を評価してはいない。補助金はできるだけ撤廃すべき貿易障害の一つだとみなしている。具体的に言うと、(イ)輸出補助金は原則禁止である(GATT第16条2)。その理由は競争的輸出国の利益を害するということである。これは、輸出をゲインとする重商主義的思考に立脚する理由づけである。だがわれわれの自由貿易主義の立場からも、輸出補助金には反対である。その理由はこうである。すなわち、輸出補助金を出して輸出を増加することは、輸出国資源を浪費して外国に貢物を捧げることであり、結局輸出国自身の消費者厚生を低めることになる。それ故輸出補助金は勧められないのである。もう一つ(ロ)補助金一般については、第16条で規定しているが、原則禁止ではなく、他の利害関係国に通告し、討議すればよいとされている⁷⁾。また進出してくる外国企業に対しても、補助金支給が自国企業と無差別になされればよい、つまりGATT第3条の内国民待遇が適正に適用されればよい、と解すべきである。だがこの国内補助金一般がNTB(非関税障害)になるとして、それについて米国に有利な規定を作成しようと米国はGATT交渉に圧力をかけているようにみうけられる。

第一次五ヵ年調整

関税を10年後には50%以下に引下げることを或いは全廃することに備えて、コメ生産ひいて日本農業全体の構造調整をこの際敢行することが不可欠であ

る。それはGATT対策ということではなく、われわれ（日本国民）自身の利益のために自主的に積極的に行うべきことがらである。

経済学者としての理論的立場からは、最初にミニマム・アクセスのみを許す関税をも一挙に撤廃し、コメ輸入を完全自由化し、代りに必要な額だけの構造調整補助金を支給して、コメ生産をギリギリのところまで合理化させるべきである、と提案したい。だがこれは余りに非現実的である。第1に、そうするのに要する構造調整補助金は膨大なものにならざるえない。第2に、構造調整は一挙には行いえない。5年とか10年という時間をかけてstep-by-stepに（順序よく）行わねばならないからである。

そこで、第1次五ヵ年調整と第2次五ヵ年調整という2ステップの構造調整を想定する。各期においては、(i)合理化後、維持したい目標国内生産量に見合う国産米への市場（需要量）を保証するに足る率の輸入関税を賦課する。(ii)この関税率の下で、目標国内生産量が達成できるようコメ生産の構造調整を推進する。それに必要な時限付き構造調整補助金を適切な方法で支給する。こういうプランなのである。

図2を見よう。出発点の0時点においては、300%の関税の下で、市場価格が5の水準になり、 $5b (=0q')$ 量が国産され、ミニマムアクセスとして $bc (=q'q'')$ 量が輸入されるという、既述の状況にあったものとしよう。

1時点に入って関税が4-2の大きさ、つまり200%に引下げられるとしよう。その結果、(i)市場価格は4の水準に下る。それは歓迎すべきことであり、かかる市場価格の低下というプライス・メカニズムの貫徹を旨としてこそ輸入自由化を断行すべきなのである。だが国内での対応策が何ら講ぜられないならば、(ii)国産は $4e$ 量に減る。(iii)輸入が eg 量に増えるわけである。

コメの国内生産が減らざるをえないことに対する重大な抵抗が生ずるであろう。予期される減産量は ef （約200万t）である。そこで、関税は200%に引下げると、生産量は減らさず $4f$ 量（約950万t）を維持したいとの目標が樹てられたとしよう。それを可能にするには、影を付した面積②に相当する補助金を生産者に支給すればよい。これは市場価格4に対する25%（旧市場価格5に対しては20%）の補助率である。なおこうすれば、市場価格4の水準の下で、 $4f (=0q')$ 量が国産され、 $fg (=q'q'')$ 量が輸入される。輸入額は面積③、関税収入は影を付した面積①となる。面積②は輸入米の流通販賣経費で

コメの輸入自由化

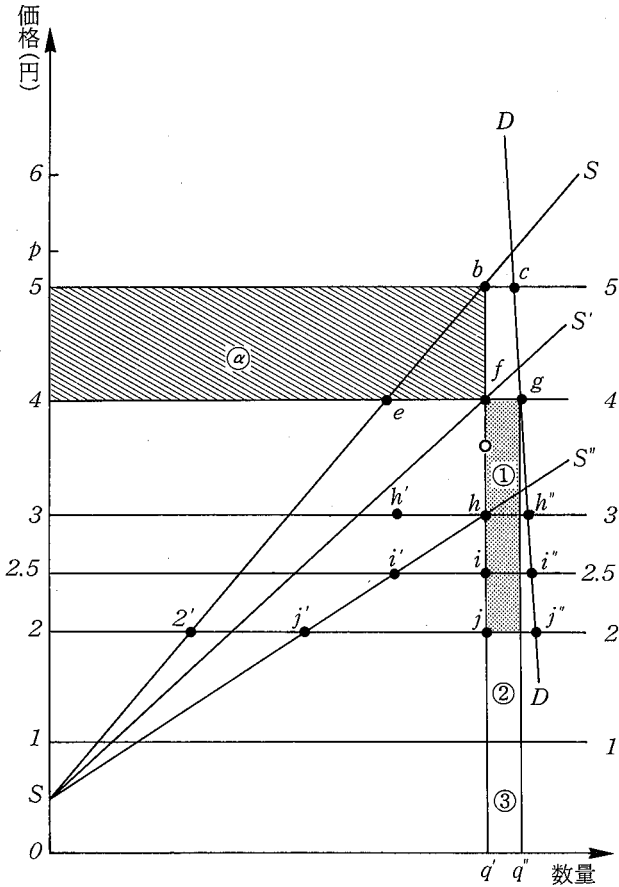


図2 関税引下げと補助金支給

ある。

補助金支給の運営方法については専門家のアドバイスに従いたい。この生産補助金は二種の機能を果たす。第1は生産者所得補償の機能である。これは、(i)外米の競争があるので、200%の関税の下でも市場価格は4という水準になる。この市場価格の形成には政府は介入しない。自由な変動に任かされる。(ii)しかしSS供給曲線という現状の下で、目標生産量 ($0q'$) を達成するには、5という水準の補償価格が必要である。したがって(iii)市場価格と補償価格

との差額が補助金として支給されれば、コメ生産者の所得は補償され、目標生産を続け、しかも低い市場価格で販賣しうるのである。補助金は差当ってはこのような所得補償的機能を果たす。

従来の日本のコメ生産保護の方法とは大きく異なる。(i)一定の補償価格(従来で言うと生産者米価)の下で、政府がコメを買上げるわけではない。そのような介入はしない。(ii)従来は消費者米価を生産者米価よりも低く公定していたが、かかる市場価格への政府の介入はしない。(iii)ここで言う補償価格というのは米国で使われている目標価格に近い概念である。この補償価格を適正に決めることが重要であるが、むづかしい。それは目標生産量を達成するに足る市場価格への上乗せ額(つまり所得補償的補助金)を考慮して決められることになる。(iv)本年度の補償価格は予め示されるのであるが、市場価格との差額たるかかる補助金は、次年度に(いわば事後的に)支給されるといふことになろう(他にいろいろ方法があろうが)。

だがもう一つ重大な相違が付け加えられる。つまり(iv)この生産補助金は五ヵ年に限り支給される、時限付のものとするのである。五年後にはこの生産補助金は打切られるのである。そこでコメ生産者としてはこの補助金を活用して、五年間でコメ生産(それを含めた農業全体)の積極的構造調整を敢行しようということになる。五年後に補助金が無くなってもやっていけるようにしなければならないのである。図2で言うと、供給曲線が現状のSS曲線からSS'曲線へ、20%だけ生産性アップするよう、あらゆる合理化を果たさなければならないのである。かくて、時限付き補助金であるということが、補助金をして単なる所得補償機能から構造調整促進機能へと転化させるのである。

コメ生産の構造調整

さて適正な補助金が五ヵ年に限り支給されるということになると、コメ生産農家は大きく分けて二種の反応を示すであろう。第1は、補助金が無くなってもやっていけるように、コメ生産の生産性改善、コストダウンという積極的構造調整をはかることである。そのキイは適地での経営規模の拡大にある。それを行うのに得られる補助金が役に立つ。

第2は、補助金が無くなれば自分の行っているコメ生産は引合わなくなることを見越して、コメ生産を放棄し他に転業することである。小規模経営の稲作農家(三チャン農業といわれるごとき)、或いは中山間地、寒冷地といっ

コメの輸入自由化

た立地条件の劣った稲作農家がこれに該当する。かれらが自家消費米の生産だけにとどめるのはかまわない（それはいくら高コストについてもかまわないし、補助の対象にはならない）。他の有利な作物の生産に転ずるのもよい。稲作のように手のかからない、また大規模稲作ができないような土地でも育てうる、たとえば大豆、小麦、トウモロコシ、ソバ、菜種、蔬菜或いは飼料、さらには花卉、果物、牛肉などの生産に転ずればよい（事実そういう方向への多様化が急速に進んでいる）。コメへの保護が過度で突出していた。必要ならば、他の農業生産に、セカンドベスト・オプティマムを得るように、適切な補助金を支給することも考えられてよい。そうすれば、49%にまで低まったことが心配されているエネルギー・ベースの食糧自給率は、コメの生産がいくら減っても、かえって高まることさえ期待しうる。段々畑を森林とか公園にもどすことも重要である。リゾート開発、民宿などに向けるに適した土地もあろう。或いは思いきってサラリーマンに転ずる方がよい場合もあろう。そういう転換資金として、得られる補助金が役に立つのである。

既述のように、第一次五ヵ年調整によってコメ生産の構造調整に成功すれば、図2の供給曲線SSは5年後にはSS'線へと右下へシフトすることになる。つまり20%だけ生産性が改善し、それだけコスト・ダウンすると期待される。流通機構の改善もこのシフトダウンに貢献する。そこで問題は、果してどれだけのコストダウンが可能であるかという技術的制約である。専門家の検討、また各地の実情に応じた検討の積上げに待たねばならぬことである。かなり楽観的な観測も出されている⁹⁾。

米政策研究会中間報告はむしろ慎重な見通しの方である。それによると次のような推計が示されている⁹⁾。

(1)稲作の全国平均規模は現状では0.9haであるが、それを2.4haへ拡大すれば20%のコストダウンが可能である。

(2)現状のままで規模拡大がなくても、稲作農業の技術的進歩（種子の改良、農業機械、農薬の使用など）により、年0.7%程度のコストダウンが可能である。

この(2)の年0.7%のコストダウンは5年間では3.5%ということになる。(1)と(2)を合計してよいのか、それとも(1)の規模拡大の効果の中にはそれに伴う技術的進歩の効果も既に含まれているのか、不明である。しかし、全

国平均で0.9haから2.4haへ2.67倍化という稲作経営規模の拡大に成功すれば、20～25%程度のコストダウンは実現できそうである。つまり図2のSS線からSS'線へのシフトダウン(これはSS線の20%のコストダウンを意味する)は達成できるはずである。かくて第一次五ヵ年調整は成功すると期待できる。

もちろん問題はいくつか残る。第1は、近代的大規模稲作経営者が増え、自己所有地の近隣に耕地を買うなり借りるなりして経営規模を拡大しなければならぬわけである。それにはいろいろな困難もあろうし、相当巨額の資金も要る。農地制度など諸制度の改革も必要とされるであろう。この経営耕地規模の拡大が構造調整の成否のカギとなる。

第2に、稲作専業農家数が減る。1985年の水稻作の農家数は437.6万戸であった。全国平均の経営規模が2.67倍化すると、単純に計算すると、163.9万戸だけが残し、他の273.7万戸が他作物か、他の職業への転換をはからねばならないことになる。それが著しい社会的困難をもたらすと輸入自由化反対論が出されている。だが他方、転換可能性については楽観論も出されている。老齢農業者の自然減がある。兼業農家が多い(70%とか)がこれは農地をリースすることを結局好むであろう。また果物、花卉、畜産、養豚、養鶏、養魚、民宿などへの転換の方が、小規模稲作よりは有利である農家もかなり多い。これらの理由から、コメへの過保護が是正され、プライス・メカニズムが働くようになれば、構造調整はかなり自動的に進むと見るのである。また事実かかる転換はかなり急速に進展しているようである¹⁰⁾。

第3に、コメ生産量がどれ位になるか、目標生産量を達成しうるかという問題がある。上のデータではわからない点がある。稲作を縮小・放棄する農家の土地が規模拡大農家にそっくり移るとするのであれば、20～25%という生産性向上分だけ総生産量は増加することになる。しかしそういうことはありえない。規模拡大農家に集積する稲作面積は、構造調整前の全国面積より減少せざるをえないであろう。この面積減少分と20～25%という生産性向上分とのかね合いで、規模拡大農家による全生産量が決まるわけである。それは構造調整前の全国生産量よりいくらか減少するであろうが、大幅に減少するということとはありえない。この他に、コメ生産を縮小する限界農家の中でも、自家消費用などのため、コストとは無関係に、生産を続けるという分もいくらかあるであろう。

コメの輸入自由化

こうして、全国合計のコメ生産量がどうなるかは、私には正確に推計できないのであるが、多分現在の1000万tよりは若干減少する程度になるであろう。コメ自給率そのものを問題にするわけではないわれわれの立場からはそれでかまわないのである。この間にコメの需要量がいくらかさらに減るということも考えられる。重要なことは、この間にコメの価格が20~25%だけ低下するのは確実であるということである。それを実現させねばならない。

第4に、どれ位の補助金が必要かという問題がある。それにはミニマムとマキシマム、さらにそれらの中間といった幾通りかの値が考えられよう。それを推定する能力を私は持ち合わせていないが、大ざっぱに言えばこうである。

(i)現在の生産者米価トン当たり約25万円としてその20%たる5万円の補助金を出すとしよう。目標生産量950万t(図2のOq'量)のすべてに一律5万円の補助金を出すとすると、総額4,750億円となる。(図2の面積②は生産者米価でなく供給価格5に対する20%の補助率であるから、もっと巨額になるが、そんなに巨額に出す必要はない。)この、年4,750億円を5ヵ年にわたって毎年支給するというのが、上限の補助金総額である。この補助金は、現在の生産方法のまま950万tの目標生産量を維持するために必要な所得補償補助金という機能をもつ。

(ii)自家消費とか種米に補助金を出す必要はない。補助金を必要とするのは市場へ出される販賣分についてのみであると考える。自家消費と種米が案外多いようである。かりに市場への販賣量(それは税金申告などによって判明する)を500万tとすると、年2,500億円の補助金を要することになる。これが所得補償的補助金の中間値である。

(iii)図2において、4eなる生産量は、200%の関税の下で成立する市場価格4の水準において、補助金なしでも引合う生産量である。補助金を必要とする限界生産量はef量(約200万t)である。このように考えると、5万円×200万=1,000億円(年)というのが、所得補償的補助金の最低必要額ということになる。

(iv)だが、構造調整を促進するために必要十分な補助金という観点からすると、金額は自ら異なってくる。それは集落ごとに、ケースごとに推計し、積上げられねばならない。われわれの大ざっぱな推計からは次のように言える。

(iii)の限界農家への補助金1,000億円は、所得補償ではなく、かれらの転業資金として必要である。他方、経営規模を拡大する積極的農家にとっては、構造調整を敢行するために多大の資金を必要とする。したがって、そういう資金に役立てるよう、自家消費や種米を含めた生産量(図示の4e量)に対する20%の補助金を与えたらよい。そうすると結局、(i)の年4,750億円というのが、必要構造調整補助金ということになるであろう。それでも積上額には足りないかもしれない。

このような年4,750億円という構造調整補助金をどう見るかについては意見がわかれるかもしれない。それは1988年の農業への財政支出は2兆5,561億円であった(GNPの1%と言われる国防支出総額は約4兆円)のにくらべると、その1/5以下にすぎない。また5,000億円程度であった全穀物への価格・所得支持のための財政支出とほぼ等しい。つまり従来の農業行政支出を組み変えることによって容易に負担しうる金額なのである。

第二次五ヵ年調整

もう一回りより大規模経営化し、もう一段生産の能率化、コストダウンをはかろうというのが第二次五ヵ年調整である。その出発点の状況はこうなる。第一次調整が成功すれば、図2において、供給曲線はSS'になっている。したがって第1期の200%という関税率は不必要になる。そこで関税率を100%に引下げ、市場価格が3の水準に低下するようにしよう。前期市場価格4に対して25% (今期市場価格3に対しては33.3%)に相当する補助金、つまり面積43hfなる補助金が供与されよう。それは差当り関税率引下げの影響を防御する所得補償的補助金の機能をもつ。それによって従来と同じ3h (=Oq')量の国内生産が維持される。輸入は若干増加してhh''量になる(その増分は価格低下に伴う需要増加分である)。

問題は、かかる措置、つまり関税を引下げるがそれを相殺するだけの生産補助金を支給するという政策措置によって、SS''曲線というより能率的な供給曲線を実現できるような構造調整が果して可能であろうかという、生産性改善の技術的条件にある。つまり生産補助金が単に所得補償機能を果ただけでなく、積極的構造調整促進機能を発揮しうるか、またどの程度まで成果をあげるかということが問題なのである。

既述の第1次調整では、0時点(市場価格5)にくらべ20~25%の生産性改

善を必要とした。そのため、全国平均で0.9haから2.4haへの経営規模の2.67倍化を必要とした。これでも相当な困難を伴うわけであるが、それは実現可能であると見た。

ところが、第2次調整の目標を達成するためには、0時点の市場価格5に比べてそれが3の水準になっても引合うように40%の生産性改善を必要とする。「米政策研究会中間報告」によると、40%のコストダウンを実現するには、農家経営規模を19.3haに、つまり現状の21.4倍(全国平均で)に拡大しなければならないということである。稲作農家の経営規模を、全国平均で19.3haに集約化するということが、実際にどのような各地域、各集落の状況をもたらすのか、それが実現可能であるのかが私には見当がつかない。かなり困難なこと、また高いコストがかかることが予測される。

単に経営規模を拡大するというだけではなく。現状に比べてはいうまでもなく、第1次調整後に比べても、生産方法(生産関数)を全く違ったもの、一段とsuperiorなものにしなければならない。大型機械の使用或は飛行機による播種といった方法に移らねばならない。大型機械が使用できるような平坦な耕地でなければならない。そこに、日本のような地形においては、アメリカ式の巨大経営を全国にわたって実現することは不可能であるとの自然の制約、限界が見出される。またそのような大規模経営への耕地の集約を許さない社会的文化的制約もある。或いは、中山間地の小さな集落では全耕地を一つに集約しても適正規模に達しないという事例も生じよう。逆に北海道では大規模経営化の余地が多いが、寒冷地では良質米が生産できないという問題があろう。

結局、日本では土地の諸条件の制約と生活共同体という社会的文化的構造の違いから、アメリカ式の巨大経営にまでは移れないという限界がある。だが他方、現状よりは、また第一次調整を越えてもう一歩、より大規模経営化、よりsuperiorな生産方法への移行の余地がありそうである。つまりギリギリの合理化が達成できそうである。そのギリギリの合理化の線というのは、後述のように、単に技術的条件だけでなく、もっと広く政治経済的に判断されねばならないのであるが、ギリギリまで合理化を進めることが先ずもって必要とされるのである。

III. 完全輸入自由化

関税撤廃・所得補償補助金

最終の第3期に入ったとしよう。第二次五ヵ年調整が成功して供給曲線は SS'' にまで改善されているものとしよう。ただし図2の h' 点と o 点をつなぐ線(図示してない)にまでしか生産性改善が進まなかったと見る方がより現実的であるかもしれない。その場合にはこの $h'o$ 供給曲線を前提にして以下のプロセスが考えられるとすればよい。それに応じて数値は違ってくるが、考え方は全く同じである。説明を混乱させないために、このケースは省くことにしたい。

供給曲線が SS'' にまで改善されていると、関税率100%の下で、市場価格が3の水準になり、 $3h (=0q')$ 量が国産され、 hh'' 量が輸入される。その時点では第2期の時限付補助金は打切られることになる。

この状態にまで到達したならば、つまりコメ生産の合理化をギリギリまで果したならば、残っている100%の関税を全廃した方がよい。関税率を10年後には50%以下に引下げよとの米国の要求もあるが、できればそれをゼロにした方がよい。ゼロ関税にすること(もちろん $Q \cdot R$ (数量規制)も撤廃)を完全輸入自由化すなわち自由貿易化とすることができる。

しかし関税を全廃したままで(市場価格は2の水準なる)他に何らかの対策を講じなければ、 SS'' 供給曲線の下では、国内生産は $2j''$ 量(約550万t)に大幅に縮小せざるを得ない。輸入は $j'j''$ 量(約500万t)に大幅に増加する。(なお、関税率50%にした場合には、国内生産は $2.5i''$ 量、輸入は $i'i''$ 量となる)。そこで、目標国産量を $3h (=0q')$ 量に維持したいとするならば、面積 $32jh$ に相当する補助金を支給すればよい。これは、旧価格3に対しては33.3%、新価格2に対しては50%の補助率である。なおこの時には、輸入は jj'' 量に小量にとどめられる。

だがここで2つの重要な問題に直面する。第1に、この補助金はもはや積極的構造調整効果を期待しえない、しかも恒久的に(時限付きでなく)支給しなければならぬ、純粋に所得補償的な補助金となる。経済学的には正当化しえない裏退産業温存のための保護措置の一種である。それなのに私かなぜコメ生産或は農業に限ってこれを認めよとするのか、またその適正額はど

れ位か、という問題に答えねばならない。

第2は、ギリギリまで合理化を果たした上ではあるが、コメ生産を保護するとして、なぜ関税によるのではなく補助金によれと勧めるのかという問題である。

順序は逆になるが、第2の問題から解明してみよう。

消費者余剰

生産補助金の方が輸入関税よりもその経済全体に与える効果において優れているということが指摘できる。(i)100%の関税も、市場価格3に対する33.3% (輸入価格1に対しては100%)の補助金も、ともに $3h = 0q'$ 量という国内生産を可能にする。すなわち生産者保護の効果においては両者とも違くない。(ii)しかし関税が賦課されると国内市場価格は3の水準になるという価格歪曲 (distortion) が生ずる。これに対し関税をゼロにし補助金を支給すれば、市場価格は2の水準に維持され価格歪曲は生じない。(iii)この結果消費者余剰 (consumer's surplus) 或は国民全体の厚生 (welfare) が、輸入関税の場合よりも補助金による方が、より大きくなる。厚生を高めることが経済活動の究極の目的であるから、その目的を達するための経済の効率 (efficiency) が高まると言ってもよい。

図2によって説明するところである。限界効用の逓減を反映している需要曲線DDは、ずっと上方のどこかで縦軸を切っているわけであるが、そういうDD線と、輸入米供給曲線22とが成す三角形が、自由貿易(ゼロ関税)下の消費者余剰である。100%の関税が課せられると、この消費者余剰は、市場価格が3の水準にまで上昇するので、台形 $32j'h$ だけ減少することになる。これが関税による消費者余剰の損失である。ところが、関税をゼロにし補助金を支給すると、市場価格は自由貿易下と同じ2の水準に維持されるのであるから、消費者余剰の損失はいさきかも生じないで、自由貿易下と同じ消費者余剰即ち厚生水準を達成することができる。この点で補助金は輸入関税よりも明らかに優れているのである。

だが実際には、政府の立場から、輸入関税賦課の方が好まれる。その最大の理由は、一方、輸入関税賦課によれば、「関税率 $hj \times$ 輸入量 hh' 」なる関税収入が国庫の手に入るのに、他方、補助金の場合には、面積 $32jh$ 相当額の財政支出を必要とするからである。

そのような財政上の考慮から判断するのは間違いである。関税収入は現在ではほとんどネグリジブルな大きさである。他方、補助金は国民の誰かの所得になるし、その効果は消費者余剰の増加に貢献する点にある。財政支出という公共支出において、コメ生産への補助金の方が、他の支出（たとえば国防支出）にくらべて（後に言う）コミュニティ・ベネフィットが大きいならば、支給して然るべきである。コメ生産への所得補償的補助金支給はコミュニティ・コストであり、それは財政上の負担になり、予算の制約をうける。だがコメ生産への補助金支給がもつコミュニティ・ベネフィット/コストを他の公共支出のそれと比較して、諸公共支出配分の最適を達成するよう、コメ生産への補助金支給が決められるべきだという問題に到達する。これが公共選択public choiceの問題である。

IV. コミュニティコスト・ベネフィット

C.C.Bの達成

われわれの勧めている生産補助金に二種のものがあることが分ってきたであろう。第1種は積極的(positive)補助金であって、構造調整を促進し生産性向上を実現させるのに直接的に貢献する補助金である。第1期と第2期に支出せよとした補助金はこれであった。われわれは構造調整補助金の必要額を推定する方法を知らないまま、次の所得補償補助金と同じ方法で支出されるものとして見当づけを行った。これはあくまで見当づけのためであった。当初から構造調整補助金として、別途積上げ推計によって必要額が計上され、適切な財政措置に従って支給されるべきものである。このことを断っておきたい。

この構造調整補助金は、国内産業温存のための消極的保護ではないので、国際的に非難さるべきいわれはない。それは構造調整のためのものであり、もっと広く言えば経済発展に貢献するものであり、国際的にも正当化しうる。また積極的補助金は $Q \cdot R$ や輸入関税を軽減・撤廃するのに不可欠であり、むしろ自由化へ貢献すると受けとられるべきである。さらに、積極的補助金は時限付であり、その目的を達成すれば消滅するものである。

これに対し、第2種の補助金は消極的補助金であって、第3期に到達して

から支出されるものがそれである。ここではもはや生産性改善への積極的貢献は期待できない。輸入品と競争するために蒙る生産者の損失を補うという所得補償の意味しかもたない。また時限付ではなく、恒久的財政負担になる。しかし消極的であるとはいえ、この所得補償措置の方が、Q・Rや関税など水際貿易制限措置よりは、消費者ウェルフェアを高めるという点ではるかに優れている。価格はなるべく歪曲の生じない市場メカニズムに任せ、所得補償措置を採った方がよいとするのが、decoupling政策と言われるようになった¹¹⁾。つまり一次産品に関しては価格や市場に対する政府介入はやめ、それと切離して(decouplingつまり離婚して)所得補償措置を講じた方がよいというのである。私もこれを勧めたい。

だが国際競争力の劣るいわば衰退産業を所得補償措置によって温存せよというのは、自由貿易主義の立場、或いは純経済的リズンからは認め難い。またそれは保護政策だと国際的に非難される。それにもかかわらず、コメ生産(広く農業)に限っては、ギリギリの合理化を達成した後のごく限られた範囲についてであるが、所得補償補助金を認むべしと、私が主張する正当な根拠があるであろうか。

ここで提唱したいのがcommunity cost and benefit—略してC.C.B—という全く新しいコンセプトである。これを提唱する理由には、日本の農業を壊滅させてはならないという当面の問題もある。だがもっと大きなねらいは、こうである。つまり従来は、国防とか農業についての保護主義は、非経済的リズンだとしてわれわれの経済学的分析から排除してきた。だがそれでは済まされなくなった。そういう問題をも体系的に取扱えるような貿易政策の政治経済学の基礎をこのC.C.B概念に求めたいのである。もちろん現在はずかに着想を得た段階であって、その詳細な展開は今後の課題である。

われわれは一定の国土の上に国家を形成し、国民経済という共同生活を営んでいる。土地と密着した集団的共同生活活動でなければ得られないいくつかのベネフィット(便益)がある。国防はその代表例である。ここで、たとえば日本経済を1つのコミュニティと見るわけであるが、このコミュニティの共同生活の調和と繁栄をはかり、ベネフィットを高めていくためには、集団的にコストを負担しなければならない。それがコミュニティ・コストである。

このようにC.C.Bを一応定義してみると、それは従来から用いられてきたpublic goods (公共財) とかsocial value (社会的価値) といったものと類似のコンセプトであると解されるかもしれない。たしかにそうであるが、従来の概念は保護に値するか否かの視点から見ると広義にすぎる。それを「土地と密着した」と「共同生活活動」という二条件から狭めたもの、従って保護を正当化してよいとしたものが、C.C.Bである¹²⁾。

私の考えているC.C.B対象活動の代表例を挙げた方が理解を助けるかもしれない。そういうものとして、(a)国防支出、(b)高齢者福祉支出、(c)インフラ整備補助金、(d)教育への補助金、(e)農業への所得補償補助金、の5つを挙げておきたい。

(a)国防の重要性をどれ位に認めるかは、国民の政治的価値観に全面的に依存するといえよう。米国のように世界の警察をもって自らを任ずる国は高額の国防支出を負担する。日本のように平和に徹したいという価値観をいざく国はGNP1%の国防支出を良しとする。他国が軍備を拡大するからといって自国も対抗的にそうするならば、限りがない。そのように国防支出は全く国民的価値観に左右されることと、国防のためにはいかなるコストも負担する、いかなる保護手段も正当化されるとしているところに問題がある。しかしC.C.Bの典型であることはいうまでもない。

(b)高齢者福祉支出は国防費と似た性格がある。質のよい人口が程よく増加していくことが国家という共同生活体の存続と繁栄の基礎になる。人口爆発は経済発展の足かせになる。逆に人口が減少することは好ましくなく、いくたの対策がとられる。高齢者が増えること、その福祉をどれだけ配慮するかは、国民全体の政治的、文化的、民族的或は宗教的価値観に依存することになる。この国民的価値観のいかんによるが、或る程度コストを無視して高齢者福祉をはからねばならないという側面がある。限られた国土に制約された共同生活の一つの帰結である。

(c)運輸・通信といった土地と密着したインフラストラクチュラ (経済基盤) に限った方がわかり易いであろう。経済基盤の構築、整備、改善は共同生活の維持と能率化のために不可欠である。「環境」問題のように、コストを無視しても、また一国という狭い範囲を超えグローバルに、対策を講じなければならない問題も発生してきた。だが多くの経済基盤整備問題は、国防や高齢

コメの輸入自由化

者福祉とは違って、1つ1つのプロジェクトのもつ効率性つまりコスト／ベネフィットの評価をゆるがせにすることは許されなくなった。このため国鉄からJRへの転換のように(或は道路公団, NTT, JAL, NHKなどのように)民営化ないし部分的民営化(一部国家補助)の体制が推進されるようになった。だが全部にしろ一部にしろ政府支出によって経済基盤の整備・改善をはかるのは、経済基盤が土地と密着した共同生活にとって不可欠なものであり、かつ集団としてコストを払って整備・改善するより他に方法がないからである。

(d)上のが共同生活の物的資本の整備・改善であるのに対し、教育は、共同生活の人的資本(human capital)という質的基盤の充実・向上に不可欠である。国民経済の効率そして厚生の上に大きく貢献する。したがって普通教育の大部分は国費によって行われ、高等教育・研究も国立の他に多数の私立大学もあるがそれにも国家補助金が出されるという体制になってきた。これはコミュニティ・コスト・ベネフィットである。また教育・研究だから外国からの競争を遮断してよいというわけではない。海外へもできるだけ多数の留学生・研究者を派遣し進んだ科学・技術を受け入れるとともに、外国人留学生・研究者・教師の受け入れも大いにはからねばならない。そのような門戸開放があってはじめて一国の教育・研究の充実・向上も加速化されうるのである。ただしここでも、教育補助金のもつコミュニティコストとベネフィットの評価は十分慎重になされねばならない。コスト無視で行うわけにはいかないのである。

(e)農業保護のリーゼンはいくつかあり、歴史的にも変遷してきた。だが今日では、(a)の国防リーゼンに近い食糧安全保障論は正当化しえない。私が農業に限って若干の保護(所得補償補助金の支給)を認めたいとする主な理由はこうである。(i)農業は一国経済の基盤である。(c)の物的インフラや(d)の教育と同等の意味をもつ。しかも農業さらにコメ生産は、地形、地味、気候、雨水など明らかに土地に制約されている。逆に言えばコメ生産適地をコメ生産に用いることは、われわれの国土を活用する最善の方法である。農業を全部放棄し、食糧をすべて輸入に頼るというわけにはいかない——シンガポール(3百万人)とか香港(4.5百万人)といった小さな都市経済は別であろうが——。わが国土が荒廃してしまうことは忍びない。環境保全のためにもリー

ズナブルな稲作農業を保つことが望ましい。日本の国土を工場と住宅で埋めつくすわけにもいかない。のどかな田園風景もほしい。つまり或程度の農業（そしてコメ生産）維持は、食糧安全保障のためではなく、国土活用というコミュニティ活動として、その調和と繁栄を達成させるものとして、必要不可欠なのである。しかしそれはギリギリまで合理化した生産でなければならない。こうしてわれわれ（日本経済全体）の国民的価値から見ての最適の農業生産規模、コメ生産規模、農業への土地利用度というものが決まるわけである。要約すると、国土の最適利用という観点から、農業（そしてコメ）生産の最適規模が決まるのである。

ところが(ii)われわれ（日本というコミュニティ）自身の国民的価値判断から決めた最適生産量のコメの生産費（また供給価格）が外国たとえば米国のそれよりもいくらか割高になるということが生じえよう。そうすると自由貿易（ゼロ関税）の下で輸入米の競争によって低くきまる市場価格ではやっていけない限界農家がいくらか発生することになる。そこで、国民的価値判断から決定したコメ最適生産量を維持したいなら、市場価格と生産費の差に相当する額だけの所得補償補助金を支給することが必要となる。これがコミュニティ・コストである。それは国土という不可増、不可変の制約条件のため、望ましいコミュニティ・ベネフィットを達成するために負担しなければならない、止むをえないコストである。もちろんコミュニティコストがベネフィットを上回るようなものであってはならない。さらに、(a)から(d)など他の公的支出のC.C.Bと比較して、最適支出選択になるよう配慮されなければならない。

要するに、ここにコミュニティコスト・ベネフィットC.C.Bというのは、国防費はいささか別枠としても、高齢者福祉補助、インフラ建設補助、教育補助など、コミュニティの共同生活の調和・発展のための基盤となるものであり、福祉国家において公的支出・補助が當然と考えられるようになってきたものを指す。農業への所得補償補助金もまさにこのC.C.Bの一つとして加えるのである。

所得補償補助金の推計

それでは、第3期に入ってからのコメ生産への所得補償補助金額つまりコ

コミュニティコストはどれ位必要であろうか。それは(A)2次の構造調整、つまりギリギリの合理化によって達成できる供給曲線のいかんと、(B)目標コメ生産量のいかん、の二条件に左右される。さらに各条件下で(1)補助額の最大値、(2)中間値、(3)最小値といったものが考えうる。

(i) 先ず供給曲線は SS'' であり、目標生産量は $3h=0q'$ (950万t) であるとしよう。推計方法は前に行ったのと同じである。

[AB_1] トン当たり5万円を目標生産量950万tに一律に所得補償補助金(図示の2と3という価格差に対応する生産者所得差)を支給すると総額年4,750億円となる。これが最大値である。

[AB_2] 自家消費とか種米に補助金を出す必要はない。市場への販賣額を500万tとし、それだけにトン当たり5万円の補助金を支給すると、年2,500億円になる。これが中間値である。

だが上の最大値と中間値の補助金は所得補償のためには必要はあるまい。前の計算では、それを構造調整補助金として機能させるために、最大値の4,750億円が必要であろうとしたのである。

[AB_3] 図2の $2j'$ 量の生産農家は、価格2の下でも十分やっていける。所得補償補助金がなければ存続しえない限界農家は、残りの $j'j$ 量の生産者である。 $j'j$ 量を400万tとしよう。そうすると、5万円 \times 400万t=2,000億円が所得補償補助金の一つの最小値となる。

[AB_4] さらに限界農家の市場販賣量は200万tだとすれば、1,000億円というのが最低の最小値ということになる。私は所得補償補助金としてはこれ位で足りるものと考えている。

次に、供給曲線は SS'' で変わらないが、目標生産量が引下げられたらどうなるであろうか。必要補助金額は、最大値、中間値、最小値、最低の最小値のいずれも小さくなる。最大値についてのみ言うと、例えば目標生産量が $2j'$ 量(550万t)にまで引下げられれば、補助金は不必要になる。或は $2.5i'$ (750万t)にまで引下げること考えうる。それに応じて必要所得補償補助金額は少くなる。

逆に既に指摘したように、構造調整が技術的困難に直面し供給曲線が SS'' にまでは改善しなかったらどうなるであろうか。たとえば供給曲線は $h'o$ を連ねる線だとしよう。この時、目標生産量を依然として950万tというo点にお

くならば、所得補償補助金の必要額は大きくなる。だが目標生産量を $3h'$ (750万t)にとどめるならば、要補助金額はそれより少くなる。

さらに、構造調整がはるかに成功し、供給曲線が図示の SS'' よりもいっそう右下へシフトするということになれば、所得補償補助金なしでも、自由貿易の下で、リーズナブルな国内生産量を維持していける。また品種によっては輸出することも可能になる。それはありえないことではない。

要するに、コミュニティ活動としてのコメ生産（広く農業）に対してどれだけの重要性を認めるかという国民的価値観に最終的には依存するということになる。また都市と農村との所得パリティの維持といったことも考慮に入れられねばならないであろう。したがって運営に当っては、コメの補償価格を毎年どの水準に決めるかが重要なカギになる。それによって支出される所得補償補助金の総額が左右されるということになる。この所得補償補助金の運営方法については、米国やECのやり方なども十分に検討した上、日本の風土に適した方式を考案すべきであろう。

バッファーポリシー

コメをはじめ一次産品の国際価格の変動（短期の上下変動）はしょっちゅう起りかつ大幅である。その上為替レートもvolatileであるので、円建て輸入価格がたえず変動するということになる。コメ（およびその他の農畜産物）の国内価格は、輸入自由化、関税率引下げにつれ、長期的には引下げられていくべきであるが、毎年或いは毎月といった短期にはなるべく安定的に保ちたいものである。したがってコメ輸入価格の短期的・一時的・攪乱的低落から生ずる悪影響をバッファー（緩衝）する何らかの措置は、必要不可欠である。

輸入価格の短期的変動に対する対策としては二種がある。1つは、水際貿易措置である。たとえば輸入関税率をフレキシブルに変えることである。緊急関税、季節関税など種々の方策があるかもしれない。だが関税率は国会の審議決定を要し、本来そんなにフレキシブルになりえない。それを事実上フレキシブルにしたのがECの採用している可変課徴金である。つまり安定的に保ちたい国内（域内）価格と輸入価格との差額を政府が国境で徴収するというのである。なおECではこの他に為替レートの変動から生ずる影響を遮断す

コメの輸入自由化

のために、外貨建て輸入価格を各国通貨建て国内価格に換算するための独自のグリーン・レートを採用している。

もう1つは、水際貿易措置は採らない、また価格形成へは介入しないで、それと切り離して (decoupling)、コメ生産者に一定の所得を保証するよう、目標 (或は保証) 価格と実際の市場価格との差額を補償するという、所得補償補助金支給である。ここでは価格の安定ではなく、生産者所得の安定が目標とされるわけである。私は短期対策としても、水際貿易措置 (それは恒久化しがちである) ではなく、バッファー・ポリシーとしての所得補償補助金政策の賢明な運営を勧めたいのである。

V. 結 論

一定期間 (たとえば10年) 後には、関税は全廃することを目ざして、コメの完全輸入自由化に段階的に前進すべきである。それはコメ生産の構造調整ひいて日本農業の活性化のための絶好のきっかけとなる。それは日本経済全体の効率 (efficiency) を高め、われわれ (日本国民) 自身の利益になるからである。

いちばん重要な問題は、10年間でギリギリまでコメ生産を合理化するとして、到達できる最適生産量、生産費 (そして供給価格) がどうなるか、またその目標を達成するためには、いかなる技術的、社会的制約があり、どれだけの構造調整補助金を必要とするかということを見通さなければならないことである。それには幾通りものシナリオがありえよう。それをここでの簡単なモデルによる見当づけではなく、実態に則して詳しく積上げ的に検討しなければならない。

そういう具体的な詳細検討に待たねばならないことであるが、おそらく、コメ供給 (市場) 価格を現状の4割引下げないし半分にすることが可能であろう。これがギリギリの合理化の到達点である。価格4割下げの場合には現状よりやや少い950万t程度が、また価格を現状の1/2にした場合には750万t程度が最適生産量となろう。関税率は段階的に引下げられるわけであるが、10年後においても、前者の場合には100%、後者の場合には50%といった関税を必要としよう。なおこの間に要する構造調整補助金額も推計できるのである

が、それは日本経済が負担しきれない程の巨額なものではないし、得られる成果に比べれば支出するに値する額であろう。

だがギリギリまで合理化してもなお国際的に見るとコスト高であり、100%とか50%の関税による保護を必要とするということになる。私はこの段階にまで至ったならば、関税は全廃し(ゼロにし)、代りに所得補償補助金を支給して、目標最適生産量を維持するのがよいと思う。この所得補償補助金(年1,000億円程度か)はコミュニティ・コストと言うべきもので、それはわが国土を能率的に活用して、コミュニティの調和と繁栄の基礎にするというコミュニティ・ベネフィットを獲得するために支払われるべきものである。

コメ生産の構造調整は、技術的・社会的条件が許すならば、関税や所得補償措置なくしても、消費量を満たしうる最適生産量を達成させる程に行いうるかもしれない。そういう可能性が全くないわけではない。だがそうなるためには、或はそこまでいかないにしても、輸入自由化して市場(価格)メカニズムが浸透するようにすること、そしてコメ生産の合理化がギリギリまで推進されることが不可欠な優先事項である。まさにそれを敢行する好機にあるのである。

注

- 1) 本稿は1991年8月の段階において起草された。GATTのウルグアイ・ラウンドは1986年9月に始まり1990年末の妥結をめざして交渉が進められていた。農業問題の困難から1990年末で交渉はいったん中断され、91年に入ってから早期妥結をめざして交渉が再開された。12月下旬にドンケル包括合意案が出され、農業関連の諸貿易障害を関税一本に置きかえその関税率を将来にわたって引下げていくという「関税化案」が正式に示された。これがコメについても適用されるので、日本としての回答がせまられているという現状にある(1992年2月25日現在)。本稿が発表される時点においては何らかの決着がついているかもしれない。それは本稿の提案とは違ったものであるかもしれない。そういった実際の政治的決断とは独立に、できればそれに正しい示唆を与えるものとして、本稿を発表したい。
- 2) この図を描くについての基礎データは、次の諸研究に負うところが多い。

米政策研究会『米の自由化に関する影響試算について—米政策研究会中間報告—』1990・11。

樋口貞三「摩擦生態系の稲作問題」 農業と経済 1988・9。

労働省『農業部門の変化と労働問題に関する調査研究会報告書』 1989・10。

3) 後にとり上げる米国の提案した関税化についての試算(表1)では、輸送経費込みの輸入価格を採り、それが現行国内市場価格の1/8であり、したがって700%の関税を必要とするとしている。これに対し、「政策構想フォーラム」(代表世話人 速水佑次郎教授)によると、食用米については品質差等を考慮すれば、国内価格は外米の約4倍程度と考えられるとしている(日経新聞 1990・7・31)。

これに対し「米政策研究会中間報告」は4倍ではなく、もう少し内外価格差が大きいと懸念を表明している。同時に次のような事実を報じている。「生産者価格では、米国に対して日本の自主流通米では約7倍、政府米で5.9倍になっているが、実際の小売価格では日米の価格差は自主流通米で3.1倍、政府米で2.2倍程度となっている。」(同報告書 p. 32)

4) 本稿に先だって小島清「農業保護主義とコメ自由化」なる一文を『世界経済評論』1991年6月号に緊急発表した。これに対し同誌11月号に「コメの自由化に関する小島清教授の論文に対する識者の見解」なる特集が生まれ、次の8氏から貴重なコメントを得た。すなわち①小島正興氏—セコム副会長、経団連米問題委員会委員長、②逸見謙三氏—東京大学名誉教授、前亜細亜大学教授、東洋英和女学院大学教授、③森島賢氏—東京大学農学部教授、米政策研究会座長、④速水佑次郎氏—東京都立大学名誉教授、青山学院大学国際政治経済学部教授、政策構想フォーラム代表世話人、⑤大塚啓二郎氏—東京都立大学経済学部教授、⑥本間正義氏—小樽商科大学教授、⑦小田正雄氏—関西大学経済学部教授、⑧佐竹正夫氏—小樽商科大学教授、これである。このうち森島教授のみははっきりしないが、他の7氏は、関税化案に原則的に賛成されているので、私は、「コメ輸入自由化宣言を出せ—諸家の支援を得て—」なる一文を『世界経済評論』1992年1月号に投じ、コメ輸入自由化に踏み切れることを訴えるとともに、諸家のコメントに答えてつ私の提案の精密化をはかった。

この92年1月論文で追加している(本稿でも論及していない)重要な問題点は2つある。第1は、現状から、本稿で言う自由化元年(0時点)に移るについて大きな困難があるという問題である。つまり食管制や不合理な減反政策といったものを撤廃し、コメの生産・流通・販賣の国内的自由化を行わねばならない。私はそれを「コメの民営化を」というキーワードで述べて当然のこととし、詳細にわたって検討しなかった。だがこのゼロ段階が先ずもって問題だというのが多くの識者の指摘である。たしかにそうであろう。だとすると、私は、このゼロ段階においても、次節で述べるような構造調整補助金支給によるコメ生産の再編成を行う必要があると指摘せざるをえない。その支えの下で食管制や減反政策などは全廃し、国内コメ市場を自由化すべきである。

第2点はこうである。私の提唱している政策手段は生産補助金(正確には市場状況とは切り離れた(de-coupling)所得補償的な補助金)である。それを第1次、第2次の構造調整については5ヵ年の時限付きで給付すべしと提案した。こ

れに対し、補助額が漸減していくような年次の生産補助金の方がより有効であるとの示唆があった。私もそれを当初から考えなかったわけではない。考え方を説明するには5ヵ年の期限付き生産補助金で足りると思った。年毎の補助金決定にするかどうかは、むしろ実施に当たっての技術的問題である。それについては政府当局が詳細きわまる施策を案出することであろう。

5) 次で詳論した。小島清「講座・新国際通商体制 第4章 経済発展と貿易政策(その1)」世界経済評論 1990・12。

6) 上の文献で、輸入関税と補助金の効果の違いを詳論し、補助金の利点を明確にした。

7) GATT第16条1(補助金一般)

締約国は、補助金(なんらかの形式による所得又は価格の支持を含む。)で、直接又は間接に自国の領域からの製品の輸出を増加させ又は自国の領域への製品の輸入を減少させるものを許与し、又は維持するときは、当該補助金の交付の範囲及び性格について、自国の領域に輸入され又は自国の領域から輸出される製品の数量に対して当該補助金の交付が及ぼすと推定される効果について、並びにその補助金の交付を必要とする事情について、書面により締約国団に通告しなければならない。その補助金がある他の締約国の利益に重大な損害を与え、又は与えるおそれがあると決定された場合には、補助金を許与している締約国は、要請を受けたときは、その補助金を制限する可能性について他の関係締約国又は締約国団と討議しなければならない。

8) 次が最も楽観的な見方を示している。

叶芳和『農業・先進国型産業論—日本の農業革命を展望する—』日本経済新聞社、1982。

山本繁紳『市場開放のために』 同文館、1983。

「政府構想フォーラム」は「日本の稲作の生産費を2007年において現在の二分之一にすること」を目標にしている。このことを『米政策研究会中間報告』はp. 50で、「コストが現状の半分になることは到底考えられない」と疑念を提出している。

9) 『米政策研究会中間報告』pp. 12-15。

10) 次を見よ。『農業白書 平成2年度』農林統計協会、1991。

11) 次を参照されたい。ウィリアム・M・マイナー／ディル・E・ハザウェイ編、逸見謙三監訳『世界農業貿易とデカップリング』日本経済新聞社、1988。

12) コミュニティグッズと通常言われるパブリックグッズとの区別は明瞭ではない。また何がパブリックグッズであり、ソーシャルヴァリューであるかも明白ではない。私はコミュニティグッズを広く解釈して、保護主義の根拠にするのは好ましくないと懸念するものである。一般的には幼稚産業育成論、就中経済全体へのスピルオーバー効果の大きい、鉄鋼とかI.C.といった、キー・インダストリー育

コメの輸入自由化

成論である。だがこれら工業は、土地と密着していないので、コミュニティグッズではないとした方がよい。この真正幼稚産業は構造調整補助金によって育成した方がよい。他方、国際競争力を持ちえないような不実幼稚産業或は衰退産業を保護によって温存するいわれはない。つまりその温存が、農業のように、コミュニティベネフィットをもたらすわけではない。むしろ低廉な輸入品に置き換えた方が経済全体の消費者余剰（厚生）を高めることになるのである。