

コメ市場の部分開放の効果⁽¹⁾

村 上 範 明

キーワード

コメ、コメ市場、コメ市場の部分開放、ウルグアイラウンド、食糧管理制度、ミニマムアクセス、関税化、国家貿易体制、政府米、部分均衡分析、経済厚生、消費者余剰、厚生損失

要約

ガットのウルグアイラウンドでの合意により、日本が1995年から一定量のコメを輸入することが決まり、さらに2001年以降はコメの関税化も予想されている。本稿ではまず第2節で輸入部分開放以前の日本のコメ市場の性格を分析し、日本のコメの価格が、政府が独占的に売買する市場である政府米の価格を基本として形成されていることを明らかにする。ついで、政府米市場を独占企業である政府が農家から買い消費者に売る市場であると捉える。したがって、政府の供給曲線は農家の供給曲線に政府の売買コスト等を上乗せしたものになるが、にもかかわらず価格は政府の供給曲線ではなく農家の供給曲線と需要曲線との交点に設定されていると見てよいことを確認する。政府は独占企業であるにもかかわらず通常の独占に関する理論が教えるようにその独占的地位を利用して独占利潤を挙げるような企業としては行動していないのである。

次に第3節で、このような市場に一定量の輸入米が入ってきたらどうなるかを部分均衡分析の枠組みを用いて考察する。その場合、米価が輸入前の価格に維持されるケースとそうでないケースとに分け、どちらも経済厚生が輸入前に

比べ増大するが後者のケースの方がより増大する可能性が高いことが示される。ついで、農家へ輸入差益が全額還元された場合には、コメの輸入価格が十分に低ければ輸入部分開放によつても農家はまったく打撃を受けない可能性があることが示される。

第4節で、コメが関税化された場合が検討される。ただし、コメの関税化にはいくつかの意味がありうるので、本稿では、3つの場合に分けて考察する。まず、政府だけでなく民間も一定の関税さえ払えば自由にコメを輸入できるような関税化が実施された場合が検討される。この場合は、たとえ関税によって国内価格が現在と同じ水準に維持されたとしても劇的に輸入量が増える可能性が高いことを示す。その場合でも、コメの輸入価格によっては農家に関税収入を還元すれば農家がまったく打撃を受けない可能性がやはりあることが示される。ついで、国家貿易体制が維持されたまま関税化された場合を検討する。この場合には、劇的に輸入量が増えることはないことを確認する。最後に、政府がコメを売買する独占企業として存在している食糧管理制度を廃止したうえで民間も自由に輸入できるような関税化が行われる場合を検討する。この場合には、その農家への影響は食管制

(1) 本稿はさきに信州大学経済学部スタッフペーパーシリーズ'94-07として公にした同名の論文に、頂いたコメントやその後の事実の展開を考慮して修正・加筆を加えたものである。とくに、本学部の青木達彦教授に

は先の論文について詳細かつ丁寧な論評と助言を頂いた。ここに、感謝したい。いうまでもなく、論旨についての責任は全面的に私にある。

度がが存続した場合に比べずっと穏やかなものになり、経済厚生上も農家への打撃という観点からも望ましいことが示される。この節の分析を通して、関税化は食糧管理制度の存在意義を根本から問い合わせすこととなる点が明らかにされる。

全体として、部分均衡分析の枠組みを用いた経済厚生分析という意味では、本稿は方法的には新しいものではないが、政府米の市場を従来見られたような農家を供給主体とする競争市場と見ず、政府が農家から独占的に買い独占的に消費者に売る市場と見るという新しい視点に立って、コメ市場の部分開放の効果を考察するとどういう結論が得られるかを示したものである。

1. 始めに

1993年に細川連立政権の下で、多角的貿易交渉ウルグアイラウンドの一環として、コメ市場の部分開放が決定された。ここでコメ市場の部分開放と一般に言われているのは、ミニマムアクセスとして毎年一定量のコメの輸入が義務づけられたことを意味している。

たまたま、この年は天候不順のためもありコメは戦後最大の凶作となり、緊急輸入を余儀なくされた。このこととウルグアイラウンドでの決着とが人々の印象の中で重なり増幅しあい、あたかも日本のコメ市場の大転換がこの年直ちに始まったかのような報道・論説も見られた。しかしながら、我々から見るならば、コメ市場の部分開放が正確に何を意味するのか、必ずしも一般に明瞭な見解が確立しているとは言えない状態にあるように思える。

もちろん、コメ市場の部分開放の文字どおりの意味については、ほぼ明瞭である。すなわち、日本は毎年一定量のコメを輸入する。その輸入量は、初年度は国内消費量の4%（約38万トン）であるが毎年増加していく6年後には8%（約76万トン）になる。この間、コメに関する貿易政策についてはこれ以上のことは要求され

ない。つまり、関税化は回避される6年後にこの政策について再度見直す⁽²⁾。これが、ウルグアイラウンドで合意されたことである。それ自身は格別難解な内容ではない。

しかし、問題はこのような貿易政策が日本のコメの市場構造にどのような影響を与えるかである。この点については確立された見解がないように思える。コメ市場の部分開放の問題で、多くの議論が不透明になっている最大の原因は、今までの日本のコメ市場、すなわち部分開放以前のコメ市場がどういうものであったかについて、きちんと押さえた議論がほとんどないためである、というのが我々の見解である。まずこの点の議論をきちんとするとところから始めないといけない。それがないと、今回の部分開放と言われているものが経済学的にどういう効果をもたらしうるのかも明らかにならないと考える。

そこで、本稿ではまず、ウルグアイラウンド以前の日本のコメ市場がどのような構造になっていたかを検討し、ついでそのような構造を持つ日本のコメ市場がウルグアイラウンドでの合意の履行とそれに伴う政府のコメに関する政策という2つの条件によってどのように変化しうるかを検討し、最後に6年後の関税化の猶予期間終了後の日本のコメ市場の変化についても展望することとする。

2. 1993年ウルグアイラウンド合意以前の日本のコメ市場

(1) 政府米、自主流通米、自由米

1993年ウルグアイラウンド合意以前の（以下、簡単のために93年以前の、と称する）日本のコメ市場は、いうまでもなく食糧管理制度の下に置かれてきた。この実態が正確にどのようなものであるか詳細に見ることはかなりむずかしい。しかしながら、おおまかにでもスケッチすることが後の議論に不可欠なので以下我々の理

(2) 「ほぼ明瞭である」と書いたのは、関税化を6年猶予した後の取り扱いに不明瞭な点がのこされているからである。

解を述べたい。

1993年以前の日本のコメ市場では、コメは凶作などの例外を除いて輸入は一切しないことになっている⁽³⁾。また輸出もされていない。その上で、食糧管理法の下でコメ市場を政府が一元管理するたてまえになっている。たてまえになっていると書いたのは、現実には政府の管理下にないコメが流通しているからである。具体的に述べよう。

コメの流通ルートは現実には3種類ある。政府米、自主流通米、自由米の3つのルートである。政府米と自主流通米は食糧管理制度の下にあり、政府管理米と総称される。自由米は食糧管理制度の外にあり、法律上は違法であるが現実に大量に流通している。それゆえにヤミ米とも呼ばれて来た。

93年以前のコメ市場について抽象的なモデルを立て、それがコメ市場の部分開放によってどのように変化するかを見る場合、これらの3種の流通ルートをどのように考えるかがまず問題となる。結論から言えば我々は政府米のみが流通しているモデルを分析すれば十分であると考える。それは、ある財について経済学的に分析する場合、もっとも重要なのはその価格がどう決まるかであるというのが我々の立場だからである。より立ち入った説明を加えよう。

まず、自主流通米をどう考えるかである。これについては、自主流通米の価格はさまざまの要因により変動するとはいえ、政府米の価格と基本的には限界代替率の比の関係にあると考えられる。自主流通米として取り引きされるのは主に宮城ササニシキ・新潟コシヒカリなどの銘柄米であり、非銘柄米が主として取り引きされ

(3) 実は食管法が輸入を全面禁止している訳ではない。実際、1960年代半ばまで毎年米は輸入されていた（農産物市場研究会1990、2）。しかしながら、この20年間くらいはコメは一切輸入しないことを前提に政策が行われて来た。我々が分析の対象とするのはこのようなコメの市場である。

(4) 「政策的に決定される」という意味は、本稿の後の議論で説明される。

(5) この取引価格は過去の入札価格だけでなく、すぐ次

る政府米とは実は異なる財であると見ることができる。政府米の価格は政策的に決定される⁽⁴⁾のに対し、自主流通米の価格は一応市場での取り引きによって決定される。「一応」と書いたのは価格決定の仕方が、市場での需給関係を常時完全に反映するようになっていないからである。

自主流通米の価格は現在は次のようにして決定される（『日経』『産経』1994年3月4日、『日経』1994年4月16日、三島1990、『日本農業年鑑1993』）。自主流通米の約20～30%は1990年に創設された自主流通米価格形成機構において、各県の経済農業協同組合連合会（経済連）など二次集荷業者を売り手とし卸売業者を買い手とする入札によって決定される。この入札は年に5回行われる。入札価格には値幅制限があり、93年産米までは過去3年の平均取引価格⁽⁵⁾をもとにした基準価格の±5～7%とされている⁽⁶⁾。残りの約70～80%の自主流通米は、経済連の上部組織である全国農業協同組合連合会（全農）と卸売業者の相対取り引きによって決定される。後者の価格決定の際に価格形成機構での入札価格が参考にされる⁽⁷⁾。つまり、多数の売り手と多数の買い手が日々取り引きして需給関係をつねに反映しながら価格が決定されるというものではない。価格はすぐ上で述べたように、値幅制限がある。そのようにかなり固定的とはいって、自主流通米の価格は市場での取り引きによって決定される以上、均衡価格をある程度反映したものにならざるをえない。そしてこの均衡価格については次のように考えることができます。例えば、消費者の意識の中で一定量の新潟コシヒカリを消費していると

に述べる相対取引での価格も含む。

(6) 制度上は最大±10%までは可能であるが、93年産米までは実際にはこれより狭い値幅制限の±5～7%とされてきた。

(7) 価格形成機構創設以前に価格がどのように決まっていたかは、佐伯（1986、第4章）が詳しい。そこでは、現在より市場での需給関係への反応が鈍いものであったが、それにもある程度それを反映した価格が決まっていたことが述べられている。

して、その量を 1 kg 減らすなら、代わりに非銘柄米（例えば、レイホウ）を 2 kg もらうのであればよろしい、と感じるのであれば新潟コシヒカリの価格はレイホウの 2 倍が均衡価格ということになる。もう少し議論を丁寧にしよう。

いまある消費者の効用関数を U とする。一般均衡論的には U は所得さえ許せば購入可能であるようなあらゆる財の関数ということになる⁽⁸⁾。自主流通米をそのうちの 1 つの財と考えて x_1 、政府米も同様に考えて x_2 とする。政府米の自主流通米に対する限界代替率は、

$$\frac{\partial U}{\partial x_1} / \frac{\partial U}{\partial x_2} . \quad (1)$$

(1)は一般均衡論的にはあらゆる財の関数であり、したがってとくに x_1 , x_2 の関数であるが、経験的には次のような性質を持っていると考えてよい。

まず、 x_1 , x_2 以外の変数によってはあまり大きく変動しない。第 2 に、 x_1 , x_2 の定義域全域にわたって、ある比較的狭い範囲内に上限下限がある。すなわち、 m , M を正の実数として

$$m \leq \frac{\partial U}{\partial x_1} / \frac{\partial U}{\partial x_2} \leq M . \quad (2)$$

これは別の見方をすると、効用関数 U がなめらかな準凹関数であると仮定する限り x_1 , x_2 が互いに代替効果の大きい財であること、つまり密接な代替財であることと同じである。

効用関数 U は、したがってまた限界代替率(1)は消費者によって一般的には異なるが、どの消費者についても、(1)がある比較的狭い範囲内に上限下限があるという性質は変わらないと考えることができる。したがって、均衡においては自主流通米の価格 p_1 と政府米の価格 p_2 の間には、

(8) この関数の定義域は、 n を財の数として、 R^n の非負象限としておこう。

$$m' \leq \frac{P_1}{P_2} \leq M' \quad (3)$$

の関係があると見ることができる (m' , M' は正の実数)。

すなわち、自主流通米の価格は政府米の価格の何倍か以上にはならない関係にあり、政府米価格が大幅に下がったとしたら、自主流通米の価格があまり変動せず両者の倍率が大きくなるというより、自主流通米の価格も政府米価格にある程度つられて下落すると考えることができる。ここで、政府米の価格 p_2 は政府によって政策的に決定されていることを考慮すると、自主流通米の価格は間接的に政府米の価格によって決定されているということができる。今後、コメ市場の部分開放によって政府米の価格が変化していくとすれば自主流通米の価格もそれに関連しながら大筋では同じ方向に変化するとみることができる。いわば、自主流通米は政府米の影のようなものなのである。流通量から言えば、今日では自主流通米の方がはるかに政府米より多いが⁽⁹⁾、価格がどう決まるかという観点から言えば、政府米の価格とある程度連動する関係にある。この場合、ポイントになるのは政府米の価格は政策的に決まるという点である。価格の決まり方という点から言えば、まず政府米の価格が決まり、それとの限界代替率の関係で自主流通米の価格が決まる。あくまで政府米が本体であり、自主流通米は影である。そこで、影の動きをそれ自体で分析する必要は必ずしもなく、本体である政府米の価格動向を分析すればよいというのが我々の立場である。いま我々は政府米の価格は政策的に決まると書いた。「政策的に」というのがより具体的にはどのようなものなのか。それは市場の需給関係をまったく無視したところにあるのか。その点については後で詳しくみることになる。

(9) 1993 年産米については、予算では政府管理米（政府米と自主流通米）のうち自主流通米は 71% である（『国の予算、平成 5 年度』、p.910）。

これに関連して最近次のような事件があった。公正取引委員会が1994年3月3日自主流通米の価格形成機構での入札に際し、売り手である11県12の経済連が買い手たる卸売業者に対し入札価格や数量を指示していた疑いがあるとして、各経済連に対し独占禁止法違反（不公正な取引方法の禁止）の疑いで警告を行った、という事件である（各紙1994年3月4日）。もう少し具体的に言うと、先にも述べたように自主流通米の取り引きの約70～80%は経済連の上部組織である全国農業協同組合連合会（全農）と卸売業者の相対取り引きによって決定されるが、そのとき基準になる価格が自主流通米価格形成機構での入札価格である。一方、相対取り引きで各卸売業者にどの程度の数量販売するかについて全農は事実上決定力を持っている。全農が独占的販売者であるのに対し、買い手たるコメの卸売業者は零細業者が多いからである（佐伯1986, 第1章）。そこで相対取り引きでの優越的地位を利用して自主流通米価格形成機構での入札価格について経済連が卸売業者に圧力をかけたというものである。

このような公正取引委員会の警告は、自主流通米の市場の性格を十分理解していないか、あるいはもし理解しているとしたら、実は別の狙いを持っているのではないかと我々に思わせる。そもそもある財が1つの企業によって供給されているとしてもそれに対し完全に代替的な財（代替効果が無限大であるような財）があるなら、その企業は市場支配力をまったく持たない。その企業の作る財の価格を上げようとすれば需要はただちに代替財の方にシフトしてしまうからである。完全な代替財とまでいかなくとも密接な代替財がある限り、その分その企業の市場支配力は弱いものになる。そして、先にも述べたように、自主流通米と政府米とは密接な代替財の関係にあり政府米の価格と無関係に自主流通米の価格は決まらない。政府米の価格からあまり自主流通米の価格がかけ離れて高いものになることは均衡としてはありえない。そしてこの政府米は政策的に決められているのである。

このような状況があるにもかかわらず、公正取引委員会が自主流通米の価格形成機構での入札取り引きに警告を発するというのは、どういう意味があるのであろうか。

自主流通米に代替財があるといつても完全な代替財ではなく、そのため自主流通米の需要曲線が右下がりであればその限りで供給者による市場支配の可能性は生じる。少しでもその可能性が生じる限りで公正取引委員会はそれを排除しようとしたのであろうか。しかし、問題は自主流通米と代替性のある政府米の価格が政策的に決められていることなのである。したがって、逆に自主流通米の価格を取り引き当事者が下げようとしても均衡価格としては政府米の価格が下がらないかぎりある水準以下には下がらない関係にある。ラフな言い方をすれば政府米の価格が下がれば自主流通米の価格もそれに連動して下がるのである。経済連や全農の市場支配力を支えているのは、かれらが自主流通米の唯一の供給者であるという事実ではなく、自主流通米と密接な代替財の関係にある政府米の価格が政策的に決められているという事実にあるのである。もちろん、このことは公正取引委員会の権限のはるかに外にある。あるいは公正取引委員会としては、本当はこのことを問題にしたいがそれができないので自主流通米の取引への警告という手段を選んだのかもしれない。それでも、密接な代替財の価格は政府が決めているというような財の取引について公正取引委員会が警告を発するというのは、初めてのことである。ビールや新聞の値上げに警告を発するというのとまったく意味が違う。この点について指摘する論者がいないようなので、ここで強調しておきたい。

少々横道に入ったが話を本筋に戻そう。

もうひとつの流通ルートである自由米についてはどうか。自由米は量的にはかなりの比重を占める。現在この自由米は総生産量の30%近くにまで上っているという（『日経』1994年1月1日）。自由米は未検米および検査米が自由米化したもの2種類からなるが、佐伯（1987,

119-127) は、未検米が1980年代前半で100万トン～140万トンとし、検査米の自由米化したものが100万トン～160万トンとの推測値を紹介している。両方を合算すると毎年220万トン～300万トンになるが、これは総生産量の約22%～約30%に当たる。もともと違法である自由米の流通量の推定には困難が伴うが、『日経』の30%近くという数字は実態に近く自由米の総流通量に占める比率が相当に大きいことは間違いないと思われる。

しかし、我々はモデルから自由米も捨象してよいと考える。その理由はこうである。自由米は、政府管理米（政府米および自主流通米）の価格が市場の需給に対し硬直的に決まっていて、需給関係の日々の変化に対応できないところから、そのような変化に現実に対応するため取り引きされていると考えることができる。もともと市場の需給均衡を第一義的に狙っているとはいえない政府米の場合はもちろん、一応市場での取り引きをもとに価格が決定される自主流通米の場合も、その価格の変動幅には先に述べたような制約があり、需給関係の日々の変動に対応するものではない。そのため現実に生じる需給ギャップを違法であるとはいえるものとして自由米はある。したがって、政府米なり自主流通米の価格が均衡価格に近づけば自由米の取り引きは減少していくことが予想できる。実際、佐伯（1986, 240）は、農家にとり相対的に高い価格となっている自主流通米の伸びが政府米のシェアを食うばかりか、自由米の販売量もコメの小売価格の公定制度が廃止された1972年から77年にかけてかなり縮小している事実を

指摘している。こう考えて来ると、自由米というものは均衡価格からはずれた価格となっている政府管理米あっての自由米であり、我々の課題にとってまずはまず政府管理米の価格動向を分析すればよいということが分かる。そして、政府管理米の中では、何より政府米の価格動向を分析すればよいという点は上に述べた通りである。結局、我々の課題にとって、自由米も自主流通米も捨象した、政府米だけのモデルを考えれば十分であることが確認されたと思う。

(2) 独占企業としての政府

さて、93年以前のコメ市場について抽象的なモデルを立てる場合の次の問題は、コメの生産者である農家から消費者の手に届くまでの流通過程をどのように単純化したモデルにできるかということである。政府米は農家によって生産されてから、まず農協を中心とした登録集荷業者の手を経て政府に売り渡されたのち、登録卸売業者を経たのち登録小売業者を経て消費者に売り渡される。ここで登録集荷業者は政府が農家から買い入れるのを代行しているだけとみてよい。他方、登録卸売業者や登録小売業者についてであるが彼らの活動も販売先・数量・価格等すべて政府によって規制されており（佐伯 1986, 22-23），やはり政府と消費者をたんにつなぐ役割を果たしているに過ぎない。そこで、個々の農家が直接に政府に販売し、それを政府が消費者に販売するモデルを考えればよいことが分かる。図1はこれを図示したものである。

図1によると、政府が消費者に販売する市場(A)と農家が政府に販売する市場(B)がある。みかけ上は売り手独占の市場(A)と買い手独占の市

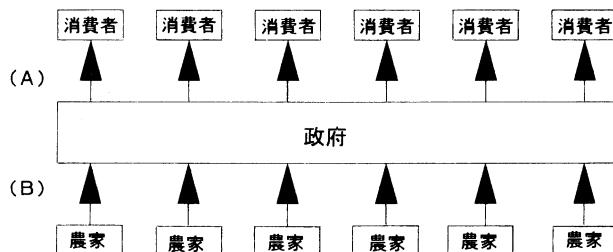


図 1

場(B)とがあることになる。しかし、市場(B)のところでは、周知のように、買い手として独占的立場にある政府はそのような位置をフルに利用しているとは言えない。政府が買い手独占の企業が典型的に取るような行動である、購入量を減らすことにより購入価格を下げるような行動を取っているのではないことはあまねく知られている。それどころか、卸売業者への販売価格（政府壳渡価格）より高い購入価格（生産者米価）を設定してきたのである。いわゆる逆ざやと呼ばれるこの関係は87年以降消滅したが、その後も(B)のところで政府が収益を挙げているとはいえない関係が続いている。端的に言って、市場(B)では、競争均衡により決まる価格とも買い手独占の場合に決まる価格ともまったく異なる水準に価格が決まって来た。

このことを、簡単に価格は政策的に決まってきたと表現することも可能ではあるが、より一步立ち入ってそれはどのような政策であったかを見るならば、1960年以来生産費および所得補償方式によって生産者米価は決まってきたのである。

この、生産費および所得補償方式は、過去3年間の生産費を物価上昇率に見合うように上方修正し、家族労働に当たる部分を都市の賃金上昇率に見合うように上方修正して生産者米価を決める方式である。この結果、高度成長期の物価上昇と賃金上昇をそのまま反映して上昇し、1950年頃には国際価格とほぼ同じであり、1965年頃でもなお2倍程度であった生産者米価は、1993年にはアメリカ産米の約8倍、タイ産米の15倍にまでなっている⁽¹⁰⁾。

政府がコメを購入する際にその価格がどのように決まるにしても、それが政府にとっての費

用を構成することになり、結果的には政府にとっての費用曲線や限界費用曲線の形状に反映されることとなる。一方、政府が政府米の唯一の販売者であることを考慮すると、政府の限界費用曲線はそのまま市場の供給曲線でもある。転作奨励金を出して生産量を抑制しながら、政府が食糧管理制度の下でコメを売買することは、この限界費用曲線（＝供給曲線）の形状にどのような影響を与えているであろうか。図2は部分均衡分析の立場からこの点を図示したものである。

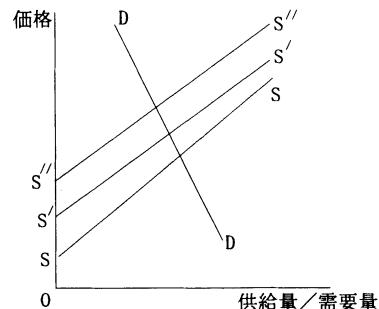


図 2

まず農家全体の供給曲線は垂直からはかなり傾いた右上がりのカーブと考えていいであろう。その理由は、ここでは長期の供給曲線を考えており、その間に価格の変化に対応して開墾が行われたり、他用途用の土地から水田への、または他用途用の土地への水田の転換が起こりうるからである（速水1986、163-165）。この供給曲線をSSとする。政府がこの供給曲線にそった価格・数量で買い付けるとしたときの政府の限界費用曲線はこの供給曲線SSを政府管理経費分だけ上にシフトさせたカーブとなる。図2のS'S'がこれにあたる。

(10) 1993年については農水省の調査（『日経』1994年5月11日）、1950年頃の数字は『国の予算平成5年度』、p.901。1965年頃の数字は『コメ関税化徹底討論』、p.189（速水佑次郎氏作成）。コメの内外価格差の比較には、対照するコメの銘柄をどう考えるか、為替レートをどう設定するかという問題があるが、ここでは立ち入らない。また、この価格差は日本がまったくこれらのコメを輸入していない時点での比較である。実際

に完全に輸入が自由化され、関税もなくなったとしたとき、成立する国際価格は、日本の大規模な輸入によって現在の国際価格よりも少くとも短期的には相当上昇するであろう。したがって、その時の国際価格と現在の米価とを比較すれば、8倍・15倍というような差はないであろうが、まだ相当の差を残すこと間違いないであろう。

政府管理経費の具体的内容は、集荷経費、運送費、保管料、事務費、金利、その他である。事務費というのは食糧庁職員10,590人（1993年度末現在）に関する人件費と通常の意味の事務費である。食糧管理特別会計の平成5年度（1993年度）予算によると、集荷経費、運送費、保管料の合計は713億円、事務費は1240億円（うち人件費966億円）、金利（食糧証券利子）は211億円である。その他というのは内容からいうと販売促進費である。それは他の費用に比べればわずかで43億円である⁽¹¹⁾。政府管理経費は総計2207億円である。政府にとっては、調達したコメにこのような管理経費を上乗せしたものが供給曲線S'S'となる訳である。管理経費は過減すると考えられるので図はそのことを反映したものにしてある。

じつはS'S'がそのまま政府の供給曲線になるのではない。転作奨励金や政府米以外のコメへの生産奨励金の存在は、その分政府の政府米調達コストを引き上げるので供給曲線をさらに上にシフトさせS"S"となる⁽¹²⁾。転作奨励金は一般会計予算の「水田営農活性化対策費」という名目で平成5年度は1013億円、政府米以外のコメへの生産奨励金としては、食糧管理特別会計から「制度別・用途別需給均衡化事業助成金」という名目で1788億円が支出される。後者の中身で主なものは自流通米の流通促進のための自流通対策費が744億円、他用途利用米安定供給対策費249億円、制度別・用途別需給均衡化特別対策費が500億円である。結局、政府管理

経費と今説明した転作奨励金および政府米以外のコメへの生産奨励金の合計は4962億円である。こうした費用を考慮した政府の供給曲線が図2のS"S"になる訳である。

図2には、需要曲線もDDとして描きこんである。DDの傾きは、垂直からやや傾いた右下がりのものと考えてよい。その理由は、コメは必需品とはいえパンやパスタ・麺類のような比較的関連の大きい代替財があるばかりか、おかげのようなものも関連の小さくない代替財を考えることができるからである。

さて、政府米の市場は図2のような市場なのであるが、ここで從来見過ごされてきた点に注意を喚起したい。それは、この市場で政府は唯一の売り手であり、それが多数の買い手たる消費者と相対しているということである。これは、通常の独占の理論が想定している市場に少なくとも外観は同一である。

従来のコメ問題に関する経済学的分析が、政府米の供給者としては政府が唯一の企業として多数の消費者に対し向かうという、この関係を無視して来たために事態を正確に把握できなかったという点を強調したい⁽¹³⁾。これまでの経済学的分析では、需要曲線と供給曲線とが描かれた後、本来なら両曲線の交点に価格が設定されるべきところを、政府がそこからずれたところに、しかも二重に生産者米価と消費者米価として価格を設定するため、さまざまな問題が生じるとする。輸入開放の場合も、国内に多数の売手たる農家と多数の買い手たる消費者がい

(11) 内訳は、「地域米消費拡大対策事業費交付金」33億円、「流通円滑化対策助成金」9億円、「学校給食米飯導入促進事業費交付金」1億円である。

(12) この説明は政府の側から事態を見たものであるが、農家の側から言うと、転作奨励金や政府米以外のコメ生産へ奨励金が存在している場合にあえて政府米を作るということはそれらの奨励金を失うということを意味するので、その分コメ作りのコストを押し上げる。その分農家の供給曲線が上にシフトしたと考えてもよい。通常の経済学の文献ではこのような説明がなされている。本文でも述べたが、農家の供給曲線+政府管理経費=政府の限界費用曲線であるからこのような解釈によっても同じだけ政府の限界費用曲線を上に押し

上げることになる。

(13) 林(1989, 211-227)では、標準的な教科書的議論には見られない立論がコメ問題に対してなされている。そこでは、国民がコメが国内で生産し消費されること自体からも効用を得るというライベンシュタインの言う消費のバンドワゴン効果の観点から食管制度の分析がなされるというユニークな視点を提示している。しかし、コメの市場の性格については、自由米、自流通米、政府米の3つの市場の関係が明瞭でなく、また、政府米の市場についても政府が価格を規制しているに過ぎない市場と見ており、その点では通常の議論と共通する。

るような市場に外から輸入米が入って来たらどうなるかという観点から分析されている（例えば、速水1986, 163–166, 政策構想フォーラム1993. また、入門書ではあるが、西村1986, 200–202）。つまり、そこでは政府はたんに価格の規制者としてのみ理解されている。政府がコメを購入し販売する企業としてはまったく認識されていない。

コメ市場の開放というのは、このように政府が唯一の売り手である市場に他の売り手が参入するかもしれないという問題なのである。食糧管理制度というのは、端的に言って、コメの市場について政府が売り手独占として現われるような市場を維持する制度である。コメ市場の開放の影響もこのような市場構造が変わるか否か、変わらざるならどう変わるのか。変わらないなら変わらないなりに、このような市場構造を前提にして分析すべきである。これが我々の主張である。

ただし、ここで強調しておかなければならないことだが、政府が売り手独占として現われるような市場といつても、通常の独占理論が想定するような行動を政府は取っていないのである。実際この独占企業はその地位を生かして利潤を挙げたりはしていないのである。食糧管理特別会計が毎年数千億円の赤字を抱えて来たのは周知のことである。平成5年度予算では国内米管理勘定の損失は2994億円と見込まれており、これに一般会計から支出される転作奨励金たる「水田営農活性化対策費」1013億円を加えると、4007億円の赤字である⁽¹⁴⁾。しかし、この巨大な赤字に惑わされて事態が正確に見えていないのではないか、というのが我々の主張である。

図3は図2に消費者米価を書き込んだものである。仮に、消費者米価が需要曲線DDと供給

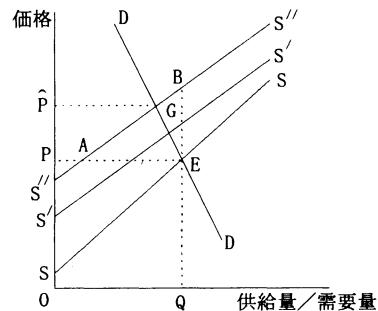


図 3

曲線 $S''S''$ との交点 G に対応する点 \hat{P} に設定されていれば均衡価格なのであるが、実際にはこれよりずっと低く P に設定されていると見てよい。P は需要曲線 DD と農家の供給曲線 SS との交点 E に対応している。このように想定してよい理由は次のとおりである。

食管会計の赤字についていいうと、近年は、政府買入価格（生産者米価）と政府売渡価格はわずかに後者が前者を上回る状態になっており、いわゆる逆ぎやに起因する赤字はなくなっている。といって、そこでの黒字は大きくなっている。政府買入価格は1993年度で60kgあたり平均16,392円、政府売渡価格は18,123円でその差は前者の9.6%である⁽¹⁵⁾。この結果としての政府の売買利益は246億円で、約4000億円の赤字に比べればわずかである。このような数字であるから、分析を簡単にするためまず生産者米価＝政府売渡価格と仮定してもよいであろう（註16も参照されたい）。もっとも、政府売渡価格というのは政府が卸売業者に売り渡す価格であり、卸売業者・小売業者がそれに販売経費を乗せて消費者米価になる。したがって、生産者米価より消費者米価はさらに高くなる。しかし、ここで卸売業者・小売業者の販売経費を考慮に入れ

(14) 食管会計の赤字の計算方法としては、転作奨励金（水田営農活性化対策費）を算入しない議論も行われている（北出1991）。理由としては、転作奨励金は国の会計上は一般会計に属し、食糧管理特別会計の歳出要因ではないからである。しかし、理論上国の限界費用曲線を上に押し上げる点では、食糧管理特別会計の

歳出要因である自主流通対策費などとまったく性格が同じであり、これを算入して赤字を計算すべきである。佐伯（1987）や『日本農業年鑑1994』もそのように考えている。

(15) 政府買入価格・政府売渡価格ともこの数年変わっていない。

ると議論が複雑になるわりには実りが多くはないので、以下では消費者が直接に政府から買入れるものとして考察を進めたい。この場合、図に出てくる需要曲線とは実は消費者の需要を背景にもった卸売業者の需要曲線と考えればよいであろう。卸売業者の需要ははたんに消費者の需要を代表するものに過ぎないと考える所以である。先に述べたように、食糧管理制度の下では卸売業者は政府と消費者をつなぐだけで積極的役割を果たしていないと見てよいのでこのような想定は不自然ではないであろう。したがって以下では、政府が農家より買入れる価格である生産者米価=消費者米価=Pであるとして、議論を進めたい⁽¹⁶⁾。

図で価格がPであるのに対応し、需要量はQとなりこの需要をクリアする生産量Qが生産され、その時の限界費用はQBであり、総費用は図形S"OQBの面積になる。BはEを通る垂線が限界費用曲線S"S"と交わる点である。一方、収入は4角形POQEの面積であるので⁽¹⁷⁾、この差が赤字になる。別の言い方をすると、図形PS"Aの面積から図形AEBの面積を引いたものが赤字である。赤字額の具体的数字は93年度で先にも述べたように4007億円である。ただ、農家の供給曲線はSSなので価格Pでの販売によって図形SEPの利潤が農家には

(16) 政府壳渡価格（本文で述べたように、ここでは、卸売業者・小売業者の存在を捨象して消費者米価に等しいとした）が生産者米価よりやや高いとしても、需要量と供給量が一致する限りは以下の議論と平行した議論が可能であるが、図が煩雑になる上に、本質的な議論は両米価を同一とした議論と同じものなので、以下では同一として考察を進める次第である。本文で触れた転作奨励金による生産調整政策の結果、1967年度ごろから問題になった過剰米の問題は1983年度をもって終結した（『国の予算平成5年度』、pp.896-900）。現在では、需要量と供給量は均衡しているとみなして差し支えない。だからこそ、凶作によりただちにコメ不足になるのである。

(17) 図は簡単のため直線に描いてあるが需要曲線や供給曲線はもちろん直線とは限らない。本稿では図形という言葉と3角形・4角形等の言葉を使い分け、周囲に曲線が含まれているときは図形と呼び、線分からのみ構成されている時は3角形・4角形等と呼ぶことにする。

発生している⁽¹⁸⁾。

部分均衡分析の限界に配慮は必要であるが、分かりやすい議論として消費者余剰と生産者余剰の概念を用いると、消費者余剰=需要曲線DDと縦軸と線分PEに囲まれた面積、生産者余剰= {3角形PS"Aの面積（=限界費用曲線が価格より下にあり利潤にプラスの貢献をしている部分⁽¹⁹⁾。Aは線分PEと限界費用曲線S"S"との交点）から図形AEBの面積（=限界費用曲線が価格より上にあり利潤にマイナスの貢献をしている部分）を引いたもの}、であり図形GEBの面積分の厚生損失が生じている⁽²⁰⁾。

食糧管理制度によって政府が政府米の売買を独占している。このことによって、どのような効果が発生しているかを以上の議論を踏まえて整理してみよう。

この独占は通常の独占理論に出てくる独占のように独占利潤を挙げるために存在しているのではない。しかし、独占であるため、対消費者市場で他企業との競争に接していない結果、長期的に生産性向上のインセンティブないし必要がない。この点がこの独占の最大の効果であると思う。

生産性向上の必要がないということは、上の図の分析に即していうと2つの点に関係していく

(18) ここで農家の利潤は、コメを政府に販売する場合、生産費及び所得補償方式によって家族労働も賃金換算されて所得として補償される額とは別に発生している点に注意されたい。

(19) ただし、限界費用曲線がもっと上方にあればこの部分は存在しないが、その可能性はきわめて薄いと思う。後の第4節(2)「だれでも輸入できる関税化」の項で議論することに関連するがこの部分が存在しないということは、関税化によりただちに政府米の国内生産は消滅し全量輸入されることを意味するが、それはほとんどありえないと考えられるからである。

(20) 本稿の議論は、農家の全体としての供給曲線ではなく、それをもとにした政府の供給曲線を見るというように、通常の議論と異なる理論構成をとっている。しかし、厚生損失は結局通常の議論と同じものになる。また、もともとの農家の全体としての供給曲線SSをも併せて考慮することにより、農家の得ている利潤量も図示できるのである。

る。1つは、農家の供給曲線 SS を引き下げる圧力に欠けるという点であり、もう1つは政府にとっての限界費用曲線 S'S' と農家の供給曲線 SS との差の部分の費用を引き下げる圧力に欠けるという点である。

前者の点に関しては、生産費及び所得補償方式によって生産者米価が決定されるので、物価上昇と都市部の賃金上昇によって自動的に米価も上がるという仕組みになっており、生産性向上のインセンティブを著しく欠くものになっている点が指摘できる。後者に関しては、転作奨励金や政府米以外のコメへの奨励金を減らす圧力が働かない点が指摘できる。後者に関してはまた、事務費を削減するインセンティブについてもそれが弱いことが指摘できる。

先に論じたように、政府米の価格と自主流通米や自由米の価格は、ある範囲内で一定の比率の関係にある。独占の影響を受けて下方にシフトする圧力に乏しい供給曲線 SS と需要曲線 DD との交点に政府米価格がきまる。この政府米価格をベースにしてそれとの一定の倍率の範囲内に自主流通米や自由米の価格がある。この意味で、農家が自主流通米や自由米を販売する場合も政府米の独占による効果は及ぶ。日本の食糧管理制度というのはこのような状況を維持する制度なのである。

コメの輸入開放の影響を考察するにはこのような状況にそれがどのような影響を与えるかということがポイントである。端的には、政府の独占が支配する市場構造がどうなるかが一番の要点である。つまり、コメの輸入開放とは市場構造の問題なのである⁽²¹⁾。

3. 輸入部分開放の効果

(1) ウルグアイラウンドの合意内容

(21) 佐伯尚美氏が、コメの輸入開放の問題を食管制度にそれが与える影響という点から考察すべきであるとし、次のように述べているのは我々の理解に近い。「食管制度の一番基礎にあるのは政府が公定米価、つまり生産者米価で無制限に買入れる、それが一番基本にあ

まず、ウルグアイラウンドの合意内容を確認しておきたい。「農業に関する最終国別約束表の概要」(農林水産省、1993年12月16日)の関係箇所を引用する。本稿との関連でとくに重要なと思われる箇所に下線を施してある。

1. 国内支持

(1) 基準期間(1986～88年)における農業全体のトータルの AMS を計算し、この数値を実施期間(1995年から6年間)において20%削減する。具体的には、基準期間におけるトータル AMS 約5兆円を2000年に約4兆円まで削減する。

(注) AMS とは、内外価格差、直接支払い及び削減対象補助金を加えて計算される保護・支持の総合的計量手段をいう。

(2) 次の国内支持については削減の対象から除外され、(1)の AMS に含まれない。

①コメの生産調整に係る財政支出、農業、農村に対するインフラ整備のための補助、試験、研究、普及に対する補助、農業金融に対する補助、公的備蓄に対する補助、農業共済掛金国庫負担等。

(中略)

2. 国境措置

(1) 関税化の特例措置

(総論)

「関税化の特例措置」をコメに適用する。これにより、①実施期間(1995年から6年間)中は、関税相当量の設定は行わない(なお7年目以降も特例措置を継続するか否かについては、実施期間終了1年前に交渉を行うこととなる)。②1995年において、基準期間(1986～88年)の国内消費量の4%，2000年において、同8%に相当するミニマム・アクセスの約束を行う。③その輸入は国家貿易により行われ、国家貿易企業が徴収するマークアップ(輸入差益)は、基準期間中の売買実績に基づいて算出される額を限度(シーリング・バインド)とする。

って、その上に各種の自主流通米なり、自由米なり、ある程度自由な価格が形成されている。そのところが「関税化によって」変わらざるを得ない(『コメ関税化徹底討論』、pp.137-138)。」

(各論)

コメ

- ・関税化の特例措置を適用（7年目以降の取扱いについては実施期間終了1年前に再交渉）
- ・関税相当量：設定せず
- ・アクセス数量：[1995年] 37万9,000トン（精米重量ベース）（基準期間における国内消費量948万1,000トンの4%）
[2000年] 75万8,000トン（精米重量ベース）（同8%）
基本的に、現行と同様の仕組みで輸入・販売するが、その一部については、適正な市場評価を得るために、SBS方式（売買同時入札制度）により行う。<別紙>
- ・マークアップ（上限）：徴収主体は食糧庁
292円/Kg（実施期間中削減しない）

このウルグアイラウンド合意によると、政府がコメを輸入しそれを国内向けに販売する国家貿易として輸入は行われることとなっている。コメの市場開放といつても、民間の輸入業者が直接消費者ないし消費者向け卸売業者に販売するわけではない。例外的に、最大7万5,800トン（アクセス数量の10%）の輸入米については、食糧庁に登録された輸入業者と都道府県知事の許可を受けた卸売業者とが連名で入札するSBS方式（売買同時入札制度）によって輸入されることとなっているが⁽²²⁾、これは「適正

な市場評価を得るために、すなわち価格決定の基準を得るためにあって、政府が輸入し販売する構造が基本である。

我々は先に、政府米と自主流通米とは異なる財であると考えてよいとして分析を行った。両者は本来は流通ルートの差に過ぎないものであるが、実質的には品質的にも銘柄からいっても異なる種類のコメが取引されているからである。この点では、輸入米というのはやや複雑な問題を抱えている。今述べたように、輸入米は流通ルートから言えば政府米なのであるが、その種類からいえば、自主流通米に近いカリフォルニア米やオーストラリア米もあれば現在の政府米に近い中国米もあるし、両者とかなり異なる長粒種であるタイ米もある。しかし、ここではこの点の議論を見やすくするために、現在の政府米と同じ財とみなしうるようなコメがミニマムアクセスとして輸入されると仮定したい。こう考えると、ウルグアイラウンド後の政府米の市場を図示すれば、図1をわずかに修正した図4のようになる。

図4の右下に、図1にあった農家に代えて輸入米が登場する。この図の意味するところは、ウルグアイラウンド後の市場は、政府が一部引きわめて低コストでコメを調達できるという市場になるということである。このことは、政府米の供給曲線=限界費用曲線の形状が一部変わることを意味する。ただし、その変わりかたはこの市場で価格がどう設定されるかによって違つ

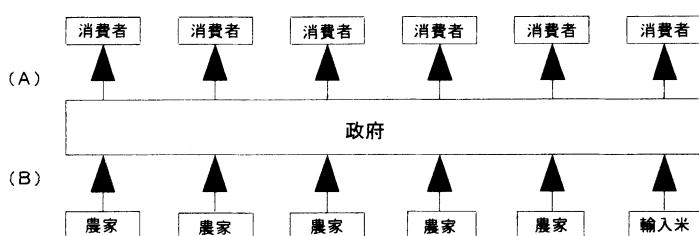


図 4

(22) SBS方式（売買同時入札制度）においては、輸入業者と卸売業者が政府への売り値と政府からの買い値をセットにして入札する。政府はその売り値と買い値

の差がもっとも大きくなるような入札に対し落札するわけである。

てくる。合意内容から判断すると生産者米価は現状のまま維持される公算が大きい。少なくとも、農家の生産性向上がない限りは農家保護の理由でそうされる可能性が大きい。したがってまた、生産者米価と等しくおかれている消費者米価も現状に留まる。そこで、まずミニマムアクセス受け入れ後も米価が現状のままに維持される場合を主に検討し、その後米価が変えられる場合を考察することにしよう。

(2) ミニマムアクセス受け入れ後も米価が現状のままに維持される場合

図5はこの場合を図示したものである。供給曲線は途中に水平部分を含む図の S_1LFAS'' のようになる。このようになる理由は次のとおりである。 OS_1 は輸入米の購入価格である。 OR はその輸入量。 R で立てた垂線が供給曲線 $S''S''$ と交わる点を F , S_1 から水平に引いた直線と交わる点を L , PE と交わる点を H とする。図では OS_1 は生産量 0 での限界費用より低く描いてある。コメの国際価格が国内価格に比して著しく低いことを考慮する⁽²³⁾とこのような設定が自然であると思われるが、供給曲線の形状は多少異なるが OS_1 が OP より低いのであれば（これは明らかである）たとえ生産量 0 での限界費用より高いとしても以下の議論に本質的な影響はない。

OR が輸入量であるから国内の農家にとって R が、あらたな原点となる。したがって、図3に出てくる3種の供給曲線 SS , $S'S'$, $S''S''$ のいずれもが OR だけ右にシフトする。しかし、そうなるとシフト後の農家の供給曲線 SS と需要曲線 DD との交点 E は図5には描かれていないが、従来より右下に移り、価格 P もこれに対応して下がらなければならない。ところが、今仮定により生産者米価はもとの P に留めるとしてある。輸入米が入って来たにもかかわらず、生産者米価を現状のままにするな

ら、当然輸入のなかった従来と同じ量だけ国内の農家は生産しようとするので、そのままでは

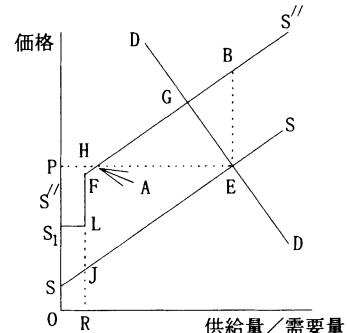


図 5

供給過剰になる。これを防ぐには、政府がいっそ転作奨励金を出して農家の供給曲線を上にシフトさせるしかない⁽²⁴⁾。どのくらい上にシフトさせるかというと、輸入開放後右にシフトした農家の供給曲線 SS が上にシフトして供給量が R から右の部分ではもとの供給曲線 SS と重なるまでシフトすることになる。結局それに対応する政府の供給曲線 $S''S''$ は輸入前の政府の供給曲線 $S''S''$ と供給量が R から右の部分では同一のものとなる。したがって、供給曲線は途中に水平部分を含む図の S_1LFAS'' のようになるのである。

価格を輸入開放以前の水準 P に固定したままで、経済厚生は輸入開放前より増加している。図の図形 $S''S_1LF$ の面積だけ輸入開放以前より経済厚生が増大している。これは、コストの安いコメを部分的にでも利用できるようになったことによる。食管会計の赤字はこの分だけ減少することになる。すなわち、経済厚生の増大を貨幣換算したものは食管会計の赤字減少分にはかならない。

(3) 輸入開放後も転作奨励金の上積みをしない場合

図6は輸入開放後も転作奨励金の上積みをし

(23) 先に引用したように、国産米の価格はアメリカ米の8倍、タイ米の15倍である。日本がミニマムアクセス輸入するようになって成立する国際均衡価格は少なくとも短期的には現在のアメリカ米なり、タイ米の価格

より上昇するであろうが、まだ、十分に大きな差を現在の米価との間で残すであろう。

(24) 転作奨励金が農家の限界費用曲線を上にシフトさせることは註11で説明した。

ない場合を表わしたものである。この図は図5に政府の供給曲線 $S''S''$ および農家の供給曲線 SS が輸入量 OR だけ右に平行移動した曲線を付け加えたものである。国内の農家にとっては R が新たな原点になるわけである。 E は E' にシフトしこれに対応して価格も P' に下がる。消費者余剰は PE が下にシフトするため増加する。生産者余剰=政府の利潤は、一方で価格が下がっているが、他方で安いコスト OS_1 で一

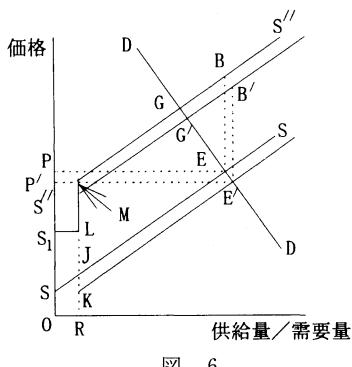


図 6

部のコメを調達できるので増大している可能性が高い。厚生損失はどうなるかは一概に言えないが、総じて経済厚生は { 図形 $S''S_1LNG'GS'$ の面積 - { 図形 GEB の面積 - 図形 $G'E'B'$ の面積 } } だけ増加する (N は R で立てた垂線とシフト後の $S''S''$ との交点、図に明記せず)。これがプラスである可能性はコメの輸入価格が P に比べ安ければ十分高い。

生産者米価=消費者米価が固定されている上記(2)の場合と比べると、{ 4角形様の図形 $FNG'G$ の面積 - { 図形 GEB の面積 - 図形 $G'E'B'$ の面積 } } だけ経済厚生が増加する (図6には記入されていないが、 F 、 N はそれぞれ R で立てた垂線がもともとの供給曲線 $S''S''$ と交わる点およびシフト後の $S''S''$ と交わる点である)。この値はコメの輸入価格 OS_1 の高さとは独立であり、需要曲線および農家の供給曲線 SS および政府の供給曲線 $S''S''$ の形状および輸入量の関数でプラスであるとは限らないが、その可能性は図から見て取れるように十分ある。したがって、経済厚生は輸入後も価格を不変

に保つ政策がよいとは先駆的には言えないものである。にもかかわらず、このような価格支持政策が行われる可能性があるのは農家がそれを支持するからであると思われるが、このような農家の態度は合目的的であろうか。そこで、次に、市場開放が農家に与える影響について上と同様に2つの場合に分けて検討する。

(4) コメの市場開放の農家への影響

農家が輸入開放に反対したのはなぜであろうか。輸入開放後も生産者米価が維持されるのとそうでないのとでは農家に与える影響はむろん異なる。また、政府の米価以外のコメにかんする政策によっても異なる。農家としては最悪の事態を想定して反対したということもあろう。ここでは、彼らの反対が彼らにとり合目的的なものになる条件は何かを調べよう。

(A)まず、輸入開放後も生産者米価が維持される場合。

農家の利潤は輸入以前と以後とを比べると図5で台形状の図形 $PSJH$ の面積分減少している。 J は農家の輸入前の供給曲線 SS と R で立てた垂線との交点。政府が輸入差益である4角形 PS_1LH を全額農家に還元すると、図5では農家の利潤の減少は台形状の図形 S_1SJL のみとなる。もし、コメの輸入価格が十分に低くて S より低ければ、輸入差益還元により輸入開放以前より農家の利潤は増大する。また、図から分かるように輸入差益の中には輸入以前に供給曲線 $S''S''$ が価格 P より下にあることによって食管赤字を多少なりとも穴埋めしていた部分——そういう部分が存在していたとして——も含む。つまり、輸入差益の全額還元は食管会計の赤字を増加させるのである。

(B)次に、輸入開放後それ以上の価格支持政策を行わない場合。

図6を見ると、農家は輸入前の状態に比べ、輸入後は (図形 PSE の面積 - 図形 MKE' の面積) 分の利潤を失うことが分かる。ただし、 M は R で立てた垂線と E' を通る水平線との交点、 K はこの垂線とシフトした供給曲線 SS との交点である。この場合も政府が輸入差益を全額農

家に還元することにすると、生産者米価を維持した場合と同様に、失われた利潤のかなりの部分が補填される。もし、OS_iが十分に小さければ、むしろかえって利潤が増大する。

政府は輸入開放後の差益の全額を農家に還元する方針であると伝えられる⁽²⁵⁾。その場合、農家の利潤の減少が補填される可能性は低くない。とすると、農家がウルグアイラウンドの結果に反対したのは軽率だったということになるのではないか。昨年（1993年）の暮れから本年にかけて、当初コメ市場の部分開放に強く反対して減反非協力などの態度をとっていた全国農業協同組合中央会や各県の農協中央会が次第に態度を軟化させていった経緯はこのように考えて初めて十分理解できるものとなるのではないか。例えば、『日経』の94年1月30日号には、

「コメ市場の部分開放に反発して今年産の減反への非協力を決議している全国農業協同組合中央会（全中）は、加工用原料である他用途利用米の値上げなどを条件に、減反非協力を撤回する方針だ。……減反が未達成になると、来年度の助成事業から外されるなどのペナルティーがあり、農家の間でも先行きに対する不安が高まっている。」

とある。直接には転作奨励金を失う不安にかられたというのが動機とされているが、コメの部分開放により大打撃を受けるならそんなことも言つていられないはずである。当初の興奮が冷めて冷静に事態をながめ政府の対応の可能性を検討した時、思ったほど悪い話してないことに気付いたのではなかろうか。

（5）輸入のニュートラル化

ミニマムアクセスを受け入れても、その分だけ需要曲線 DD が右にシフトすれば国内農家や食管制度に与える影響はないのと同じになる。いわば、輸入をニュートラル化するのである。

⁽²⁵⁾ 『産経』1994年4月4日

⁽²⁶⁾ 『産経』1994年1月4日

⁽²⁷⁾ ここで社会党が「部分自由化」という言葉を使っているが、適切とは思えない。先に見たように、合意されたのは日本が一定量を毎年輸入するということ、し

こういう政策が実施される可能性もないわけではない。

実際、社会党や民社党はウルグアイラウンド合意を受け、このような効果を狙ったと思われる政策を提案している。社会党は、「コメの部分自由化受け入れに伴う緊急対策」として、「食糧備蓄法の成立を図り常時200万トンの備蓄を図る」ほか、部分自由化による輸入米は「海外援助米として活用することを検討する」という⁽²⁶⁾。200万トンの備蓄はミニマムアクセス数量の当初の4年分くらいに当たりそれにより4年間は輸入がニュートラル化される⁽²⁷⁾。この点では民社党も同様の「食糧備蓄法」の制定を提案している⁽²⁸⁾。さらに輸入米を「海外援助米として活用する」ということは備蓄が完了した後も引き続きニュートラル化することを狙ったものであろう。

備蓄や海外援助のために財政支出によって需要が創出されるわけだが、それをどう考えるかは広い意味で公共財の最適供給の問題になる。備蓄は一種の公共財と考えられるし、海外援助というのも援助する側から見て公共財である。したがって、それらの必要性を国民一人一人がどう評価するか、それに対し自ら納めた税金を財政から支出することをどの程度許容するかは、十分に議論があってよい。少なくとも、農家保護のカモフラージュ政策であってはならないと思う。

輸入米を海外援助に全量まわす政策については、援助を受ける側にとっての問題もある。援助はそれがどの国に——輸入した国に戻すのか別の国に供給するのか——どのようにして行われるかによって、被援助国に与える効果はまったく異なる。それ自体別に論じるべき課題であるからここではこれ以上議論しないが、1つだけ指摘しておくと、この米が輸入した国とは別

かもそのほぼ全量を政府だけが輸入できるということであり、このようなことの何が「自由化」なのか我々には理解できない。

⁽²⁸⁾ 『日経』1994年1月1日

の国に援助米として供給される場合、そのことが被援助国の米価や食糧価格を低下させ、場合によってはその国の農業に大きな打撃を与える可能性があるということである。実際、先進国による食糧援助がこのような効果を持ったことがあるのはよく知られている。

4. 関税化の場合

(1) 関税化の定義

ウルグアイラウンドの合意によれば、2000年まで関税化の特例措置を行い、2001年からどうするかについては、2000年に改めて協議することとなっている。このときどうなるかはまことに玉虫色である。1つの可能性としては、今回の措置は関税化を猶予したものに過ぎないので2001年からはコメも関税化されるというものである。その場合でも、その時の関税率は、猶予期間中も通減化が進み、2001年には現在の価格よりかなり低い水準の価格が輸入価格+関税に等しくなるという見方と、関税は現在の価格を維持するような水準に当初は設定できるのであるという見方がある。ガットの事務局では前者の見解をとっているようでもある。一方、きわめて気楽な見方として、再度関税化は回避できるという見方もある。ただし、その場合はミニマムアクセスのいっそうの拡大を求められるであろう。この場合は前節での分析がそのままあ

てはまる。そこで本節では、もし関税化された場合、どのような事態になるか前節までと同じ部分均衡分析の枠組みを使って分析することにしたい。関税率については、現在の価格が維持される場合を分析し、それが次第に下げられていったらどうなるかを次いで分析する。

ここで、大きな問題がある。それは同じ関税化といっても、どのようなものを具体的に想定するかである。もともと、ウルグアイラウンドの合意で2001年以降のことについて玉虫色の説明がなされている状況では、かりに関税化が実施されるとしてもその内容がどのようなものになるか、見通しがつかないところがある。今回のウルグアイラウンドの交渉の過程で示された、ドンケル案は1つの参考になるかもしれないが、2001年にはこれと異なる案が議論の出発点になる可能性もある。あるいは、今回のウルグアイラウンドでの小麦のように、国家貿易体制は維持されたまま、関税化するということもある。色々な可能性がありうるが、ここでは始めに、関税化とは政府が決めた一定の関税さえ払えばだれでも輸入できる制度であるとして検討を加える。関税化をこのように理解するというのは、ウルグアイラウンド以前においては農業経済学者の間の共通理解と言ってよかつた上に⁽²⁹⁾、このような場合を想定することにより、ミニマムアクセス受け入れの場合との差が際立つからである。

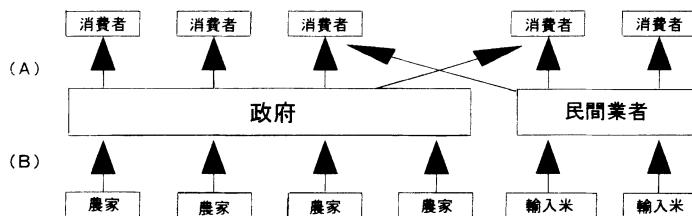


図 7

(29) 座談会「コメの関税化をめぐる諸問題」での佐伯尚美氏の発言（『コメ関税化徹底討論』, p.137）。森島賢氏を代表とする「米政策研究会」による「コメ関税化の影響（中間とりまとめ）」（『コメ関税化徹底討論』,

pp.267-281）での理解。速水佑次郎氏も同様の理解に立つと見られる（公開討論会「コメの関税化と稲作の将来」での発言、『コメ関税化徹底討論』, pp.19-24）。

ついで、2001年以降の制度がどのようになるかについての予想として93年のウルグアイラウンド合意以降有力となりつつある、国家貿易体制を維持したままの関税化の場合を検討する。

(2) だれでも輸入できる関税化

この場合も輸入米の種類をどう考えるかという問題が、前節のミニマムアクセスの受け入れの分析の場合と同様に生じる。しかも今の場合は、前節の場合よりもっと複雑である。というのは、関税化の場合は、我々の想定では輸入はもはや国家貿易として行われず民間により行われ政府は関税を取るだけということになっている。そういうコメはもはや政府米という名称にふさわしくない。しかし、ここでも、輸入されるのは現在の政府米と財としては同じものが輸入されると仮定して議論を進めたい。

このように想定すると、関税化後のコメの市場構造は図7のようになる。政府はもっぱら国産米を仕入れて消費者に販売する企業ということになる。

関税化の意味をこのように考えると、現在のように食管会計に巨大な赤字があるような状況では、関税化の場合とミニマムアクセスの場合とでは、たとえ価格が同一に維持されても結果が決定的に違うことが分かる。図8はこれを図示したものである。

図8では価格が従来とおなじPに設定されている。輸入数量の制限はもはやない。このときは、PAの量が国内で生産され、AEが民間により輸入される。ただ、国際価格をS₁とするとAWが関税であり、4角形AWTEの面積に等しい関税収入が政府に入る。WはAから下ろした垂線がS₁から水平に引いた直線と交わる点、Tはこの水平に引いた線がEから下ろした垂線と交わる点である。経済厚生は図形AWTBの面積分だけ増加する。

増加した経済厚生をどう配分するかという問題を議論する前に、ミニマムアクセスの場合ときわめて大きな違いがある点をまず論じよう。それは、たとえ関税により輸入開放以前の価格に均衡価格がなったとしても、輸入量に大きな

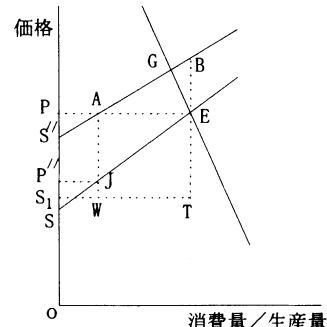


図 8

違いがあるということである。

この点は、図から容易に分かる。図形PS''Aの面積から図形AEBの面積を引いたものが食管会計の赤字である。もし、供給曲線が直線であると仮定すると輸入以前に赤字がある場合は輸入量AEは国内生産量PAより多いことが簡単な幾何学的観察によって分かる。そして、輸入前に赤字が多ければ多いほど関税化後輸入量が多くなることが分かる。極端な場合、註19でも述べたが、もし政府の供給曲線S''S''が図の場合より上方にありS''がPより上にあり食管会計に黒字の貢献をしている図形PS''Aにあたる面積が0の場合は関税化後ただちに政府米の国内生産量は0になり全量が輸入される事態となる。現実には1993年度で約4000億円の食管会計の赤字があるのである。残念ながら我々は供給曲線=限界費用曲線の詳しい形について知ることはできない。それが右上がり=増加関数であるのは間違いないとしても、その増加の度合について情報をもっていない。限界費用曲線が直線であると仮定することは、費用関数が2次関数であると仮定するのと同値である。もちろん、費用関数が2次関数であるという保障はない。費用関数は3次以上の関数かも知れないし、指數関数でさえあるかも知れない。しかし、あまり急激に費用は増加しないと考えるのが自然である。ここでは価格に応じて開墾や転作ないし農地の農外への転用が起こりうる長期の費用曲線を考えているからである。すなわち、限界費用曲線=供給曲線は直線でないとしても直

線から極端に離れた右上がりの曲線（増加率がきわめて大きい曲線）でないと考えるのが事実に近いと思われる。ということは、関税化により政府米の国内生産量は激減し輸入量が激増する可能性が高いということである。ミニマムアクセスの最大値8%は国内米消費量の8%であり、政府米の8%ではない。輸入されるコメは最大75万8000トンで、これを政府米と同質のものと仮定して、1993年度予算にある政府米の国内売却量186万トンに対して⁽³⁰⁾比率を計算すると40%となる。これに対し、関税化した場合は政府米の輸入割合は50%を優に超える可能性がきわめて高いのである。これは国内米消費量の10%を大きく上回る可能性を示すことになる。

このような事態になるのは、輸入以前の価格が図8のGに対応する均衡価格よりはるかに下のところに設定されているからである。もし均衡価格に設定されていれば輸入開放後も価格を変えないように関税を設定すれば輸入量は0であり、その後次第に関税率を引き下げることによって次第に輸入量が増大するという経過をたどる。ところが、もともと輸入のない時の均衡価格よりはるかに低いところに価格が設定されているため、輸入開放と同時に一気に大量の輸入が始まる。政府米の国内生産量は激減する。その後関税率を下げればそれに応じてさらに輸入が拡大し、国内生産量が減少していく。関税率がある水準より下がれば、国内に輸入米（＝政府米）と同品質かそれ以下の品質のコメを作る農家は存在しなくなることも十分起こりうる。

このように、ミニマムアクセスの受け入れという政策と関税化とはその効果がひじょうに異なる。もっとも現実には、我々がここで想定したような、民間も自由に輸入できる関税化が直ちに行われるとは考えにくい。また、仮にそのような関税化が実現した場合でも、特別セーフガードが発動され一気に大量に輸入が増大する事態が避けられるであろう。にもかかわらず、ここで民間も自由に輸入できる関税化の場合を

想定して考察したのはそうすることによりミニマムアクセス受け入れの場合との決定的な差が明らかになるからである。もし、関税化の受け入れが上に述べたような事態を引き起こすとすれば、その影響は甚大である。この意味で、ウルグアイラウンドで外国の強い圧力にもかかわらず「例外なき関税化」を当面回避できたのは、現状を維持したいと思っている人達にはむしろ大成功であったと言える。この意味でも、部分開放に農協が当初反対したのは思慮が足りないといえるであろう。

実は、以上の議論にはいくつかの前提がある。これらの前提を変えれば関税化の効果も変わってくる。これについて2つの点について検討したい。まず、今まででは関税化によって生じた経済厚生の増加分を農家に配分することは考えていいなかった。この点を考慮するとどうなるかである。

(3) 農家の補償が行われる場合

関税化により経済厚生は図形AWTBの面積だけ増加する。そのうち4角形AWTEの面積は関税収入を表わす。一方農家の利潤はどうなるであろうか。図8で日本の農家の生産量がPAになるという場合、それはどういう事態を意味しているであろうか。従来通り生産者米価がOPであれば従来と同じ量PEだけ農家は生産しようとする。農家の生産量をPAにするためには生産者米価は図8でJから水平に引いた直線が縦軸と交わる点P'まで下がらなければならない。消費者米価はOPのままである。農家は台形状の図形PP'JEの面積の利潤を失うが、この額より関税収入が大きいことが十分ありうることは図から理解されるであろう。同じ輸入量なら輸入価格が低いほど、農家の失う利潤より関税収入が多い可能性が高くなる。図はこの可能性が実際に生じている例を描いてある。そのような場合関税収入全額を農家に還元すれば農家は関税化によつてもまったく打撃を受けない。それでも、関税収入と農家が失った利潤との差額プラス図形AEBの面積の経済厚生が消費者にとり増加していることになる。また、

(30) 『国の予算平成5年度』, p.910。

農家が失った利潤の方が関税収入より大きい場合でも、その差を経済厚生の増加分から補って、なお、消費者にとり経済厚生が関税化以前より増大する可能性も十分あることも図から読み取れる⁽³¹⁾。

このように考えてくると、関税化によっても農家が打撃を受けない可能性は関税収入の使途いかんによって十分にありうることが理解されたであろう。では、農家が例外なき関税化に反対しているのは誤りであろうか。もちろん、輸入価格が十分低くなく関税収入が十分でないため農家にそれを全額還元しても、農家の利潤の減少を補わないこともある。また、関税収入が十分あっても、それが農家に全額還元される保障はない。その意味では不確実性があるので反対するのは理解できる。では、失った利潤が還元により全額補填されるとしたら、農家の反対に合理性はないことになるのであろうか。この問い合わせに対しては、関税収入を実際にどのように農家に配分するかが、現実の政策としてはきわめて困難な問題になるという点を指摘しなければならない。

農家の生産量が PA になるという場合、それは生産費用の高い農地から生産を停止するということを意味する。それは、ある 1 戸の農家の作付けする農地のうちの生産コストの高い部分を意味することもあれば、生産性の低い農家の作付けする全農地の場合もありうる。後者の場合は、その農家は政府米以外に作付けをしていなければ、農家でなくなるということである。しかし、関税収入を農家に還元するという場合はこのように農家でなくなったものにかつてコメの生産で得ていた所得を補償するという意味合いを持つ。それを、単年度でなく長期にわたって補償し続けるということである。また、一部コメの生産を縮小する農家の場合も含めて関税化によって失った所得の計算をどう行うか

(31) このあたりの議論は、前節でのミニマムアクセス受け入れの場合に輸入差益を農家に還元するという話と平行している。

(32) 『日経』1994 年 4 月 20 日。正確には佐伯氏は 7 年後

という問題もある。これについて、政策構想フォーラム（1993, 236）は、「国内米価の低落に対する農家への所得補償としては、当該年の生産量に関係なく、基準年の販売量につき、基準年価格からの低下分を一定期間につき全額支払うという方式」である「デカブル（decouple）所得補償方式」を提唱している。しかし、生産をまったくやめた農家への長期間にわたる補償をも含むこの方式が実際の政策として広く支持を得るかきわめて疑問としなければならない。

（4）国家貿易体制の下での関税化

（2）で述べたように民間企業も自由に輸入できるという意味の関税化は日本の農業に劇的変化を起こすことになる。国内でのコメの生産は激減する。農村をめぐる環境も激変する。ほどほどコメを生産していた過疎の村ではコメの生産はなくなり村の風景は一変する。たとえそれに対する所得補償が行われても突然の大きな変化がもたらす付随的な影響は社会政策的観点からは容認しえないのであるかも知れない。そのうえ所得補償が円滑に実行されるという可能性も少ない。こうした状況は少なくともいくつかの政党にとり政治的に許容できない程度のものであろう。

こうして、最近有力となってきたのが、6 年後にもし関税化されるとしたらそれは国家貿易体制を維持したまでの関税化であるという主張である。例えば佐伯氏は「関税化を[7 年後に]選択した場合には……国家貿易プラス関税割当制度という形が、ほぼ必然的なコースとして予想される」とされる⁽³²⁾。この方式は昨年のウルグアイラウンドで小麦に関して合意された方式である。

輸入主体として政府しか許されないのであれば、関税化といつてもそれは輸入数量制限つき関税化である。そうなれば関税化によって一挙

の問題は数量制限か関税化かの選択の問題だとし、もし数量制限ならミニマムアクセスのさらなる拡大が、もし関税化なら国家貿易プラス関税割当制度が必然だと主張されている。

に輸入が拡大することはない。図9はこの点を説明するものである。図8の場合と同様にSSは農家の供給曲線、S''S''は政府の供給曲線、DDは需要曲線、GはS''S''とDDの交点、EはSSとDDの交点である。PはEに対応する価格で現在の価格である。関税化によって価格がP'になればUVが輸入される。しかし民間による自由な輸入を認めていないのでXVが輸入されるわけではない。関税率が下げられるということは直線P'Vが次第に下にシフトするということであるが、それに応じて輸入量UVが増えていく、しかし、一挙に輸入が拡大

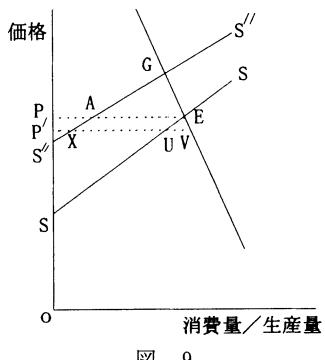


図 9

するわけではない。

こう見てくると、現在のように独占的売り手である政府が均衡Gに対応する価格とかけはなれた低い価格Pで販売している状況では激変を望まない限り関税化後も国家貿易体制を維持するのが妥当な選択肢のように見えてくる。

しかしながらここで忘れてはならない点がある。それは、民間も輸入できる関税化により一気に輸入が拡大するというのは供給曲線としてS''S''を考えているからである。つまり、直接に農家が消費者に向けて販売する通常の市場を考えれば、そのときの供給曲線はSSになるが、食糧管理制度という国営の独占企業を通してコメが売買されるためそこを通るコストが加わって供給曲線はS''S''になっている。では、端的に食糧管理制度を廃止したらどうなるであろうか。そのときは、供給曲線はSSとなり現在のままの価格に均衡価格がなるように関税を設定

すれば輸入量は0になり、国内生産量は今と同じで農家が現在得ている利潤はそのままである。現在より経済厚生が図8の図形S''SEBの面積だけ拡大することも説明を要しないであろう。その後関税を下げていけば、次第に農家の生産量が減り輸入が拡大する。これは線分PEが次第に下にシフトすることを意味する。しかし、関税化後一気に輸入が拡大するというようなことはなく変化はゆるやかである。線分PEが次第に下にシフトするにつれて、経済厚生が増加すること、その増加は関税収入を無視しても農家が失うのを補って余りあることなどは、標準的な教科書的議論である⁽³³⁾。農家に補償する場合それを生産性向上に振り向けることができれば供給曲線SS自体が下にシフトし、それほど輸入が拡大せずに農家の利潤も増えながら消費者余剰も拡大する。1つの方向が示されることになる。

食糧管理制度の存続を前提にするからこそ激変を避けるため国家貿易体制を維持することになる。しかしなぜ高いコストをかけて食糧管理制度を維持するのかが問われなければならない。

94年10月14日政府は現行食糧管理制度法に変わる新しい法案「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(新食糧法)」を公表した⁽³⁴⁾。この法案では一方で、自主流通米制度が基本に据えられており、また、コメの販売は許可制から登録制に変えられている(35条)。しかし、他方で「政府は備蓄の円滑な運営のため」といえ、「生産調整実施者からの申し込みに応じ、米穀を買い入れる」とあり(59条)、現在と同様に生産者が生産調整をしている限りいくらでも買入に応じる仕組みを残している。その買入価格も「再生産確保を旨に定める」とされている。また、「政府は、輸入者と登録卸売業者など買い受け資格者の連名の申し込みに応じ輸入米穀を買い入れ、売り渡す」とあり(62条)、政府

(33) 例えば、今井他(1971, 105-109), 新開他(1987, 192-194)。

(34) 各紙94年10月15日。

がコメに関して貿易を独占することが明記されている⁽³⁵⁾。この法案はコメ販売の登録制など新しい点も含むが、あまりにも実態と乖離してしまった現行食糧管理法に代えて現実に沿った内容を提示しているに過ぎないともいえる。流通量から見ればとくに自流通米が中心になっているのである。この法案は抜本的な改革を意図したとは言いえないようだ。例えば、そこでは現行食糧管理制度の特徴である、外国米の影響を遮断しながら政府が政府米について独占的に販売するという構造は変わっていないのである。

日本のコメの輸入開放の問題は、従来は農家の生産性の悪さ、その結果としての国際価格に比べて高い国内価格に議論が集中してきた。しかし、政府米は政府が農家から買い入れた後さらに政府管理経費や各種奨励金というコストをかけながら、そのコストを無視した価格で販売されるのである。上の分析で明らかになったように、事態を悪くしているのはこのような食管制度である。端的に農家が直接に販売するようになるだけで、民間も輸入できる関税化の事態も農家にとり少ない摩擦で乗り切ることが可能なのである。我々は、どんな形にせよ関税化の受け入れがいずれは不可避という国际的情勢の中で、なぜコメを国家が売買しなくてはならないのか、そのことを問う時期に来ていると思うのである。

参考文献

- 馬場啓之助・唯是康彦編、1986、『日本農業読本』、東洋経済新報社
 速水佑次郎、1986、『農業経済論』、岩波書店
 林 敏彦、1989、『需要と供給の世界』、日本評論社

(35) この条文に「輸入者」とあるのは、民間の商社等の輸入業者を指すが、条文によるとかれらが自ら直接国内で販売できるわけではない。図7のような状態とは異なる。なお、現行食糧管理制度の下、93年から94年にかけての緊急輸入の際も輸入業務自体は民間の業者が行った。

Helpmann, E. and P. R. Krugman, 1992, *Trade policy and market structure*, Cambridge: The MIT Press.

Henderson, J. M. and R. E. Quandt, 1980, *Microeconomic theory*, 3rd ed, Tokyo: McGraw-Hill International Book Company.

今井賢一他、1971、『価格理論II』、岩波書店

伊藤元重・大山道広、1985、『国際貿易』、岩波書店
 北出俊昭、1990、「米価政策と食管財政」、別掲『自由化にゆらぐ米と食管制度』、筑波書房、第3章。

三島徳三、1990、「食管制度をどう改革するか」、別掲『自由化にゆらぐ米と食管制度』、筑波書房、終章

『日本経済新聞』、本文中では『日経』と略記

日本農業年鑑刊行会、1992、『日本農業年鑑1993』、家の光協会

日本農業年鑑刊行会、1993、『日本農業年鑑1994』、家の光協会

西村和雄、1986、『ミクロ経済学入門』、岩波書店

『農業と経済』編集委員会、1993、『コメ関税化徹底討論』、富民協会

農林水産省、1993、「農業に関する最終国別約束表の概要」、『農業と経済』1994年2月号、(1)-(9)頁

農産物市場研究会、1990、『自由化にゆらぐ米と食管制度』、筑波書房

佐伯尚美、1986、『米流通システム』、東京大学出版会

佐伯尚美、1987、『食管制度』、東京大学出版会

『産経新聞』、本文中では『産経』と略記

政策構想フォーラム（代表世話人速水佑次郎・蠟山昌一、1993）、「コメ市場開放と財政負担」、別掲『コメ関税化徹底討論』、富民協会、231-266頁

新開陽一他、1987、『近代経済学（新版）』、有斐閣
 財政調査会、1993、『国の予算平成5年度』、はせ

書房

1994年5月11日原稿完成

1994年10月17日修正・加筆原稿完成