

第3章 タイの農業と米政策

農林水産政策研究所 井上 荘太郎

1 背景と課題

タイでは2006年の軍事クーデター以来、既に15年にわたって、不安定な政治情勢が続いている。この状況を簡潔に表せば、王室に近い保守派や軍を中心とした伝統的政治勢力と、選挙結果によって政権を選ぶことを求める新興の政治勢力との対立である。この対立の下で、選挙による政権交代とともに、過激な反政府運動や軍事クーデター、そして司法判断による政府の退陣が繰り返されてきた。

一方、タイ経済は、1980年代以降、日本を中心とした海外からの投資を楨杵として、成長を加速させた。この経済成長に伴い、農業と工業の間、あるいは農村部と都市部の間での、経済的な格差が拡大した。こうした格差に対する農民や地方部の住民の不満を反映して、2001年に発足したタクシン政権は、本格的な農業保護政策に初めて取り組んだ。

しかしタクシンあるいはタクシン派の政権による農業保護政策の中でも、規模において中心的政策であった、稲作農家に対する保護政策は、多くの不正や、財政支出の急拡大、あるいはWTO協定との整合性など、様々な問題を惹起した。対立する政治グループの間で、米政策は象徴的な政策イシューになり、タクシン政権以降、政権が変わるたびに、大幅な政策変更が繰り返された。

本稿では、まずタイの経済と農業を概観した上で、米に関する政策の変遷を整理する。そして米に関する主要な政策の経済学的性格を簡単なモデルを用いて比較・評価する。

2 経済と農業の現段階

1) 経済と人口の概況

タイの国土は、インドシナ半島の中央部とマレー半島北部に位置し、面積は51.3万平方キロメートルであり、ASEANではインドネシア、ミャンマーに続く

第3位である。人口は、約6900万人(2019年)であり、こちらはインドネシア、フィリピン、ベトナムに続く第4位である。

タイでは、1980年代から多額の海外投資を受け入れて、輸出産業が主導する経済成長が実現した。2019年のGDPは15兆2461億バーツ(1バーツは約3.4円)であり(表1)、これはASEANの中で比較すると、インドネシアに続く、第2位である(表2)。なお1人あたりGDPはシンガポール、ブルネイ、マレーシアに続く第4位である。

現在、マレーシアやベトナムといった隣国に比較すると、タイの経済成長率は、相対的に低くなっている(図1)。この経済成長率の低下の主な要因として、安価な労働力の存在に依存した経済構造のままでは、所得上昇にともなって経済成長が徐々に難しくなるという、中所得国の罠と呼ばれる成長の停滞局面に、タイも陥っていることが指摘されている。

タイの労働人口(生産年齢人口(15~64歳))の成長率は低下が続いており、2019年には、ついにマイナスとなった(図2)。すなわちタイの労働人口は既に縮小を始めており、ASEAN域内の労働人口におけるタイのシェアは2001年の13.1%から、2019年の11.0%へと、他国のシェア変化に比較して目立って低下している(表3)。

表1 タイの部門別GDP(名目、要素費用表示) (百万バーツ)

年度	1990	2000	2010	2018	2019(予測値)
農林水産業	225,348	430,927	1,138,880	1,342,781	1,380,873
非農林水産業	1,745,846	4,161,704	8,557,787	13,389,808	13,865,291
産業	589,403	1,454,080	3,389,275	4,478,222	4,438,019
鉱業・採石業	32,418	100,390	309,233	352,793	346,690
製造業	514,181	1,216,310	2,807,841	3,673,989	3,610,140
電気、ガス	35,478	113,787	236,428	388,154	414,019
上下水道、廃棄物管理	7,326	23,593	35,773	63,286	67,170
サービス業	1,156,443	2,707,624	5,168,512	8,911,586	9,427,272
建設業	125,592	144,613	284,324	370,811	380,078
卸売業、小売業、自動車修理	288,303	700,195	1,224,166	2,121,835	2,285,823
運輸、倉庫業	123,769	328,812	599,260	941,105	970,642
宿泊、飲食サービス業	98,890	193,814	302,372	901,528	1,009,465
情報通信	31,729	107,866	203,028	366,129	411,462
金融、保険業	115,895	178,613	550,611	1,184,599	1,210,372
不動産業	56,201	199,816	251,662	304,026	324,807
専門的、科学技術的活動	21,370	86,074	172,204	247,588	254,701
管理、業務支援サービス業	40,440	59,398	137,021	207,356	219,344
行政と防衛、義務的社会保障	83,965	300,002	640,207	957,152	992,934
教育	72,373	207,714	437,451	675,823	696,639
保健衛生、社会事業	41,267	100,788	205,274	349,011	367,819
芸術、娯楽、レクリエーション	6,848	13,051	26,978	65,815	77,158
その他サービス業	41,381	70,035	116,048	191,438	197,964
家事サービス	8,420	16,833	17,906	27,370	28,064
国内総生産(GDP)	1,971,194	4,592,631	9,696,667	14,732,589	15,246,164

資料：NESDB, National Account of Thailand 2019, Table4 より筆者作成。

表2 ASEANにおけるGDPシェア

	2001年	(シェア)	2019年	(シェア)	ポイント差
ブルネイ	12,300	1.0	14,007	0.5	-0.5
カンボジア	5,632	0.5	20,921	0.7	0.2
インドネシア	469,934	38.1	1,204,480	39.0	0.9
ラオス	3,788	0.3	13,195	0.4	0.1
マレーシア	163,364	13.3	398,676	12.9	-0.4
ミャンマー	17,798	1.4	86,931	2.8	1.4
フィリピン	134,115	10.9	360,859	11.7	0.8
シンガポール	134,889	10.9	335,539	10.9	-0.1
タイ	225,211	18.3	452,751	14.7	-3.6
ベトナム	64,933	5.3	200,858	6.5	1.2
ASEAN全体	1,231,964	100.0	3,088,217	100.0	0.0

資料：World Development Indicators より筆者作成



図1 GDP成長率 (年率、%)

資料：World Development Indicators より筆者作成

表3 ASEAN諸国の生産年齢人口（15-64歳、人、%）

	2001年（シェア）		2019年（シェア）		ポイント差
ブルネイ	229,158	0.1	312,722	0.1	0.0
カンボジア	7,009,970	2.1	10,581,563	2.4	0.3
インドネシア	138,920,714	41.0	183,307,086	41.0	0.0
ラオス	2,898,215	0.9	4,554,971	1.0	0.2
マレーシア	14,947,992	4.4	22,168,113	5.0	0.5
ミャンマー	29,868,659	8.8	36,790,822	8.2	-0.6
フィリピン	46,578,822	13.7	69,420,730	15.5	1.8
シンガポール	3,098,810	0.9	4,293,383	1.0	0.0
タイ	44,380,041	13.1	49,274,173	11.0	-2.1
ベトナム	50,859,644	15.0	66,783,127	14.9	-0.1
ASEAN全体	338,792,025	100.0	447,486,690	100.0	0.0

資料：World Development Indicatorsより筆者作成

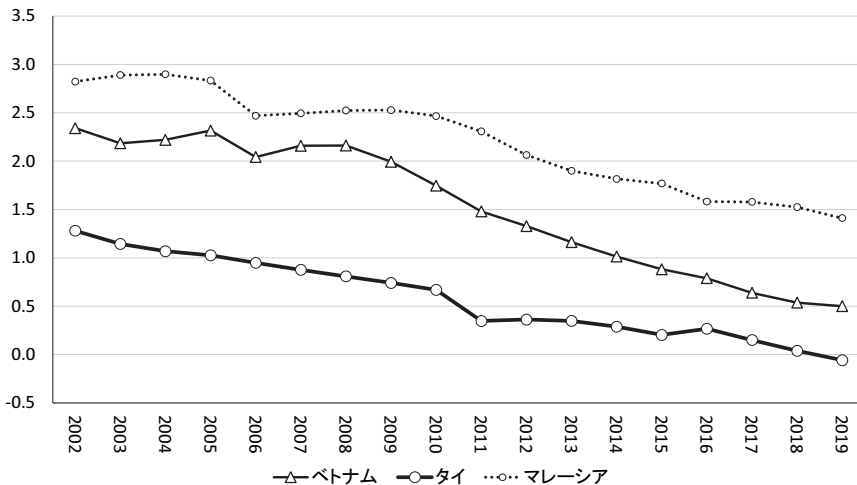


図2 生産年齢人口の成長率（年率、%）

資料：World Development Indicatorsより筆者作成

2) 農業の地位

2019年の農林水産業（農業、狩猟、林業、漁業）、のGDPは、1兆3809億バーツ（1バーツは約3.4円）である（表1）。これは、経済全体のGDP15兆2462億バーツの約9.1%を占めている。この割合は、農産物の国際市況に応じて変動が激しい。そのため、図3で示した1990年以降、経済における農業のシェアが趨勢的に低下しているとは、単純には言い難い。

それでもタイの社会経済における農業の地位低下は明白である。1971年には約77%あった農業雇用比率は、2015年以降には32%程度にまで低下しているのである(図4)。

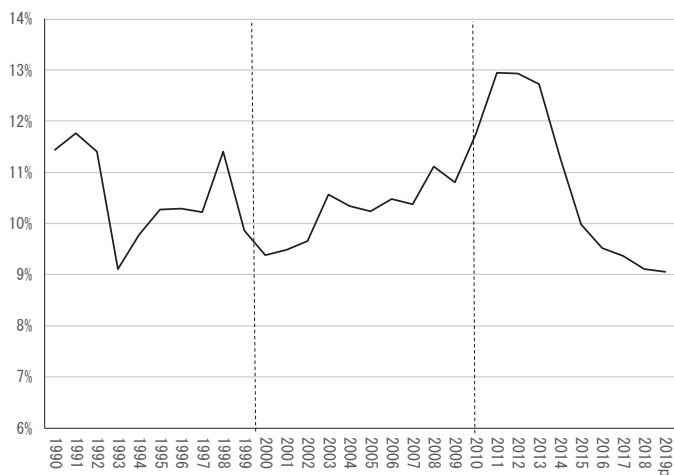


図3 農林水産業（農業、狩猟、林業、漁業）の GDP に占める割合の推移

資料：NESDB, National Account of Thailand 2019、Table4 より筆者作成。

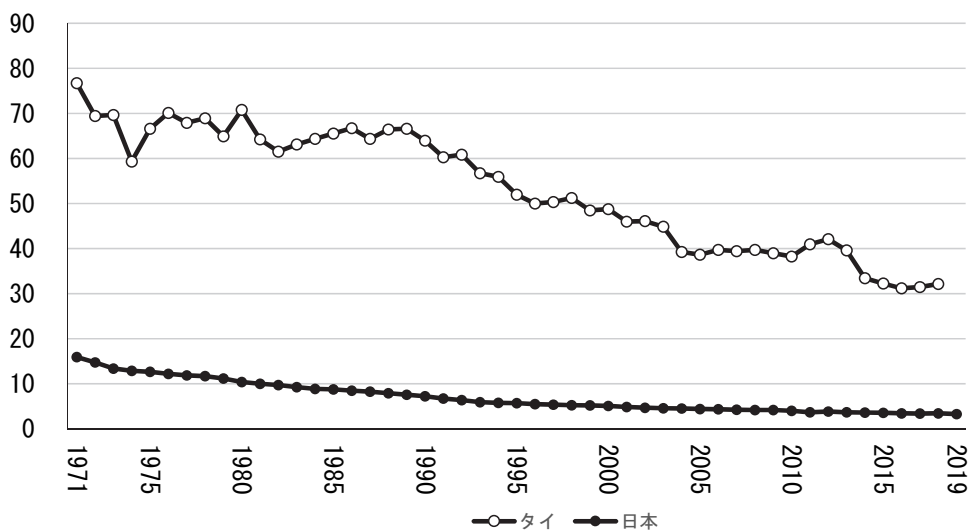


図4 農林水産業（農業、狩猟、林業、漁業）の雇用比率（タイ、日本、%）

資料：Share of employment in agriculture (% of total employment), World Development Indicators より筆者作成。原資料は ILO モデルによる推定値。

注：欠落データは直線補完した。

以上、タイでは農工間、あるいは農村と都市の間での、経済格差の拡大に伴い、農業保護を行う政治的必要性が高まり、2001年以降、稲作を中心に、農業への保護政策が拡大してきている。一方で、人口の高齢化に伴い、徐々に競争力が低下し、近隣諸国に比べて経済成長率が低下していることを示した。こうした状況下において、米をめぐる政策は、再分配政策として必要な政策であると認識されると同時に、野放図な財政負担の拡大は抑制されるべきであるという強い批判も受けているのである。

3) 農業の発展段階

農地と人口に関する山田三郎のS字型農業発展の考え方によると、農業の長期的な発展の歴史は3段階に分けることができる。すなわち、第Ⅰ局面(拡大)では土地/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)では土地/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)では土地/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。

タイ農業にこのモデルを当てはめてみると、フロンティアを開発して農地を拡大する発展段階(第Ⅰ局面)から、土地資源の拡大が制約される段階へと変化してきた(第Ⅱ局面)。そして、現在は省力化が進展する(第Ⅲ局面)に推移している(図5)。

生産要素投入の変化は、この発展段階によく対応している。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)の拡大が顕著であった(図6)。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、完全に停滞した。第Ⅱ局面において増加するのは肥料と労働(農業部門の経済活動人口)の投入であった。ただし労働の投入は1980年代の終わり以降は減少に転じた。農業用機械は1990年代以降、急速に台数が増加した。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た。この土地(作物作付地)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影響により、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。このように土地投入の再拡大の動きもあったが、他の投入要素の動向も踏まえると、タイ農業は現在、第Ⅲ局面の「省力的」段階にあると考えられる。

以上の歴史的推移は、タイの農民が、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ことを示している。そして21世紀に入ると、タイの農民は、政府による米価格の支持政策に対して合理的に反応した。すなわち価格を高い水準で維持する政策を実施した際には、おそらくは政府が予期した以上に、急速に米の作付面積を拡大し、生産量を増加させたのである。

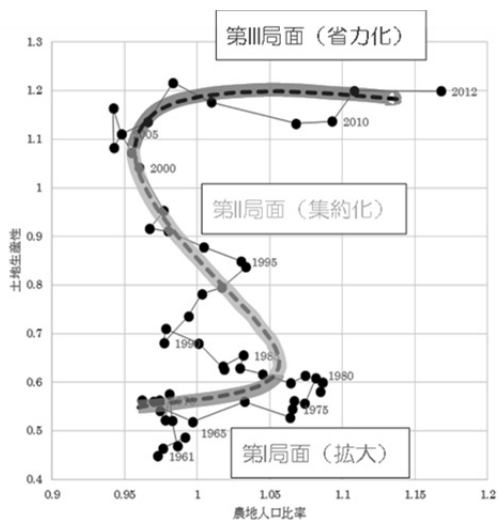


図5 タイの農業発展ステージ

資料：井上（2015）、第9図より筆者作成。
 原資料：FAOSTATより筆者作成。

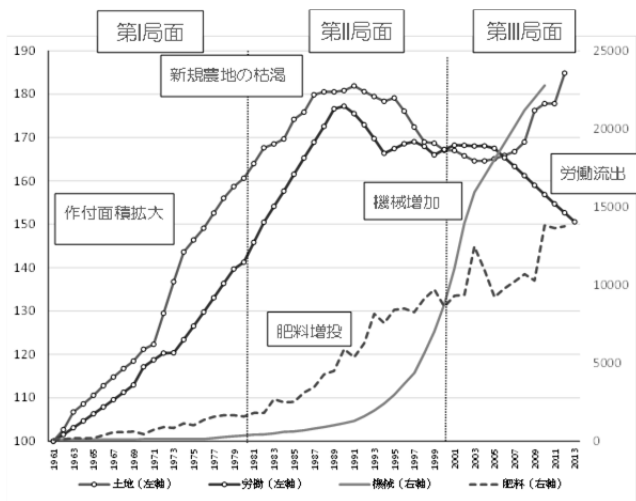


図6 生産要素投入の変化（1961年の数値を100とした指数）

資料：井上（2015）、第10図より作成。
 原資料：FAOSTATより筆者作成。

3 タイの政治変動と米政策

タイでは、タクシン政権以降、米政策の変更が繰り返され、その時々政府による介入が米の市場に影響を与えてきた。ここでは米政策の変化の契機となっている政治の動向を整理しておく。

1) 政治対立とタクシン政権

タイは立憲君主制をとっており、1957年のサリットによる軍事クーデター以来、権威主義的な政治体制が長く続いた。その後、クーデターや激しい反政府運動や繰り返されるという経緯を経て、1997年にタイ史上最も民主的と言われる憲法が成立した。この1997年憲法の下での初の総選挙において勝利したのが、タクシン・チナワット党首が率いたタイ愛国党であった。

新しい政治勢力であるタイ愛国党の支持基盤は北部や東北部という地方部と新興財閥であった。その政策は、それまで政治的に軽視されてきた地方や農民、低所得層への支援を重視した再配分的性格の色彩が強かった。発足当初、タクシン政権の経済政策は高い実績を上げ、支援対象とされた農民や地方部の住民、低所得層から高い支持を得ることとなった。

一方、比較的収入の多い都市労働者や公務員、そして財閥や軍部など旧来の保守的な政治グループからは、タクシン首相の独裁的な政治手法も相まって、多くの反発を招いた。そして、首相による汚職疑惑が明らかになる中で、新旧の政治勢力の間の対立は一層激しくなった。そして、ついにタクシン首相が外遊中の2006年9月に軍事クーデターによってタクシン政権は崩壊した。

2) タクシン政権後の政治混乱

その後もタイでは不安定な政治情勢が続いた。2006年9月のクーデター後は、軍人のスラユットが暫定首相（2006年10月～2008年1月）を務めた後、総選挙を経て人民の力党（タクシン派）のサマック政権（2008年1月～2008年9月）が成立した。しかし、憲法裁判所が、サマックのテレビ出演の報酬が憲法の「首相の副業禁止条項」に違反するとの判断を下したため、内閣は総辞職した。その後、国民の力党（タクシン派）ソムチャーイ政権（2008年9月～2008年12月）が成立したが、憲法裁判所が、選挙違反により国民の力党の解党とソム

チャーイの公民権停止を命じたため、内閣は総辞職した。その後、反タクシン派の民主党アピシット政権（2008年12月～2011年8月）が成立した。しかしこの民主党政権は総選挙で、タクシンの実妹インラック・チナワットが党首を務めるタイ貢献党に破れ、政権を譲った。このように、選挙と選挙以外の軍事クーデター、裁判所の判断（司法クーデター）により、5年の間に5つの政権が目まぐるしく交代した。

2011年の総選挙で勝利して成立したインラック政権（2011年8月～2014年5月）は、発足当初は、記録的な大洪水の処理に追われたものの、経済は比較的好調に推移し、米の担保融資政策を始めとする、農村や低所得層への再分配的な政権公約を実施していった。しかし、反タクシン派による反政府運動は、過激化し、ついにはバンコク封鎖などの激しい実力行使が行われ、社会不安が高まった。インラック首相はこうした状況の解決を狙って、総選挙を前倒して行うことを表明し議会を解散した（2013年12月）。

しかし、選挙管理内閣となったインラック政権には、追加的な財政支出を必要とする銀行債務の保証は認められないとの判断が選挙管理委員会から下されたため、政府系銀行である農業・農業協同組合銀行の融資資金が枯渇した。また輸出補助金を禁止するWTO協定の制約上、実質上高値で買入れた担保米の売却収入を得ることも困難になった。こうして担保融資政策の継続は事実上不可能となった。

2014年2月に実施された総選挙では、反タクシン派による投票妨害のために当選者が確定しない選挙区が多く出た。そのため、憲法裁判所は、選挙自体を無効とする判決を下した。さらにはインラック首相自身が、政府高官人事に関する職権乱用を問われて失職することとなった。2014年5月7日、後任としてニワットタムロン副首相兼商業大臣が暫定首相となった。

暫定政権が成立して間もない5月20日、陸軍が戒厳令を発令し、クーデターを起こした。指導者であったプラユット陸軍総司令官はテレビで、軍が治安維持にあたることを演説した。8月にはプラユットは首相に就任し、2019年3月の総選挙まで、ほぼ5年にわたって軍事政権が続くことになった。その間、2016年10月にはプミポン国王（ラーマ9世）が崩御し、12月にワチラロンコン皇太子が即位した（ラーマ10世）。

2019年に、クーデター後5年を経てようやく下院総選挙が行われた。選挙までに、プラユット政権は、与党側の政党が有利になるように、様々な選挙制度の変更を行った。しかし、親軍政党である国民国家の力党は過半数を制することはできなかった。結局、国民国家の力党が中心となった連立政権が成立し、プラユット首相が引き続き政権を担当することとなった。この連立政権にはかつてアピシット党首のもとで政権を担った民主党も参加し、農業政策に重要な影響を与えるようになった。しかしアピシット元首相自身は、この選挙の敗北の責任をとって民主党の党首を辞任していた。そして元首相は、この親軍政党を中心とした連立に抗議して議員辞職した。

3) 米政策の展開

以上、過去20年近くにわたるタイの政治変動を紹介した。タイの米政策は、この繰り返される政権交代のたびに、大きな影響を受けてきた(表4)。以下では政権交代に伴う米政策の変更を説明する。

表4 米政策の展開

年次	政権と米政策
2001 ～06年	タクシン政権(軍事クーデターで終了) 担保融資(価格支持)拡大(融資価格引上げ、契約数量拡大)
2006 ～07年	スラユット政権(総選挙で敗退) 担保融資の縮小
2007 ～08年	サマック政権(首相の副業禁止条項に抵触との憲法裁判所判断を受けて総辞職) 担保融資の再拡大 (融資価格引上げ、契約数量拡大)
2009 ～11年	アピシット政権(総選挙で敗退) 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(軍事クーデターで終了) 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 ～19年	プラユット政権(軍政) 担保融資制度を廃止して、米政策を大きく転換が行われたものの、一時金支給などの農業保護を復活
2019年 ～現在	プラユット政権(民政) 米及び他の作物の価格保証政策(不足払い政策)を開始。

資料：筆者作成。

タクシン政権（2001年～2006年）はそれまで、政治的な恩恵を受けることが乏しいとされてきた、地方や農業の振興政策に取り組んだ。よく知られたものでは、30バーツ医療制度、米担保融資政策、地域振興政策、一村一品政策等々がある。

この中で、タクシン政権が拡充した米の担保融資制度は、元来は1980年代から始められていた米の価格を安定させるための政策であった。これは、収穫期の価格暴落を防ぐことで、生産した米の多くを直ちに販売しなければならない農家を支援するための制度である。しかしタクシン政権は、収穫期の価格暴落を防ぐという本来の目的を離れ、保証価格の水準を市場価格上回る水準に設定し、また実質上の買い取りを行うための予算枠も拡大した。そのため、政策の目的は価格の安定化から、稲作農家の所得増加に大きく変質してしまった。つまりタクシン政権以降のタクシン派の政府は、既存の担保融資政策の枠組みを利用したが、融資価格を吊り上げ、対象農家を拡大することで、稲作農家に対する大規模な所得再配分政策を実施したのである。タクシン政権が初めて導入した再配分的な農業政策は、受益者からは高い支持を得たが、一方で、政権に批判的な立場からは、こうした政策は、選挙で得票を得るための、ばらまきであり、国の予算を使って自らの政治的支持の拡大を目指しているという批判が強くなった。

タクシン及びタクシン派の政権が続いた後で政権についての民主党のアピシット政権は、農家所得保証政策と名付けた政策を実施した。これは実際には、保証価格を定めて、市場価格と保証価格との差額を支払うという不足払い政策であった。保証対象となる米の量には上限が設定されたため、大規模農家にとってのメリットは小さくなった。この民主党政権による農家所得保証政策は小規模層の所得支持に重点をおいた政策であったと言える。

このアピシット政権を選挙で破ったタイ貢献党のインラック政権は、米の担保融資政策を復活させた。この新しい担保融資政策は、対象農家も拡大し、財政支出の規模も格段に増大した政策であった。しかし、政府の抱えた担保米の払下げは難渋し、制度運用のための資金の回転は行き詰まった。そしてタイの米の輸出量は急減した。そのため、クーデターを起こして政権を奪取したプラユット軍政は、担保融資政策を廃止し、今後は担保融資政策も所得保証政策も

実施しないと表明した。ところが、クーデター後、徐々に、米の生産補助を名目とする一時金の支給や、米の収穫期の価格安定を目的とした農場（倉庫）担保融資政策の導入など、縮小した形の農業保護を行うようになった。そして2019年の総選挙を経て、民政として新たに成立した現在のプラユット政権は、かつて民主党が実施した農家所得保証政策に似た政策を採用している。

4 担保融資制度と農家所得保証制度の経済余剰分析

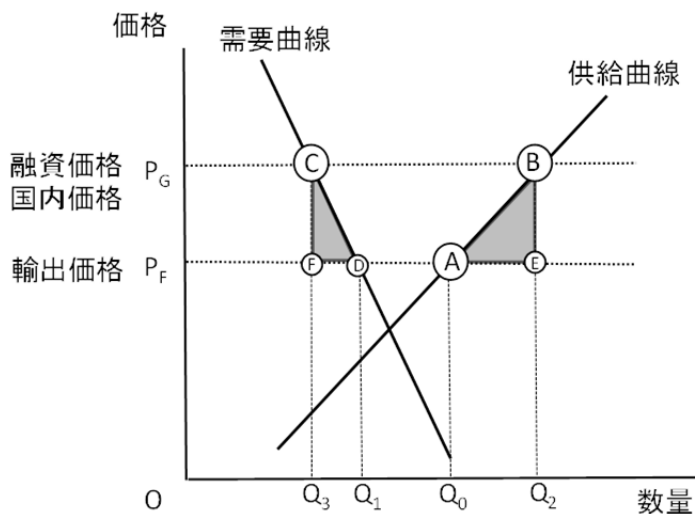
1) 経済余剰分析

政府が生産物を、市場価格よりも高い価格で買い取る価格支持政策に比べて、不足払い政策は、生産物価格自体は市場で決定されるため、政府介入のもたらず市場の歪曲性は相対的に小さくなることが知られている。政権交代のたびに変更が繰り返されているタイの米政策の場合も、各政策はそれぞれ異なった影響を国内外の関係者に与えてきている。以下では簡単なモデルによる経済余剰分析を用いて、タイで実施された担保融資政策（価格保証政策）と農家所得保証政策（不足払い政策）の経済効果を検討する。

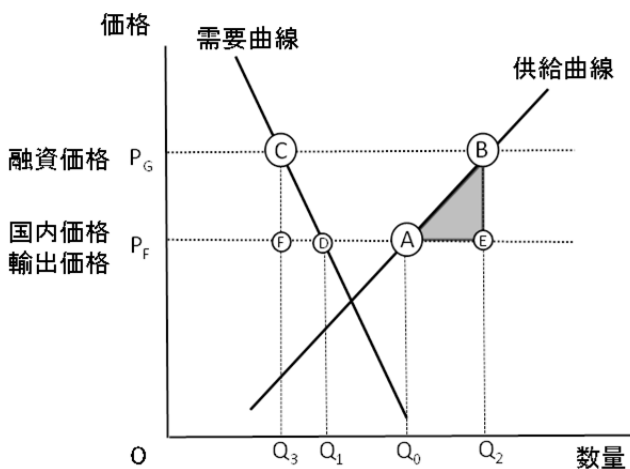
2) 価格支持政策（担保融資政策）の経済余剰分析

タイの米は、その生産量のおおよそ半分が海外に輸出される。したがって、もし政府の介入が無ければ、国内価格は輸出 FOB 価格の水準に近くなると考えられる。ここでは図7の a-1 に示したように、政府が融資価格で米の買取りを行い、この融資価格の水準で、国内の消費者に対して、逆ザヤを出さず販売すると仮定する。すなわち、逆ザヤ無しで国内価格が融資価格に一致するケースを考える（米の輸入は行えないと仮定する）。この場合、政策介入前に比べて、生産者余剰は、 $\square P_0 P_F AB$ だけ増加する。一方、消費者余剰は $\square P_0 P_F DC$ だけ減少する。この余剰減少分は全て生産者余剰の増分に移転したと考えられる。財政支出は $\square P_0 OQ_2 B$ である。ただし政府は国内で融資米を融資価格水準で販売して $\square P_0 OQ_3 C$ の収入を得ることができると仮定する。また国際市場には輸出価格（輸出 FOB 価格）で輸出し $FQ_3 Q_2 E$ の輸出収入を得ることができると仮定する。この場合、政府純支出は $\square CFE B$ で表される部分となる。ここで、消費者余剰の減少分で表される消費者負担によってまかなわれていない、生産者余剰の増分は

□CDABである。この部分は政府支出から生産者余剰に移転されたと考えられる。したがって、政府が支出したにもかかわらず、政府は販売によって回収できず、また生産者余剰の増加にも該当しなかったという厚生損失分は $\triangle AEB + \triangle DCF$ の部分で表される。



a-1) 担保融資政策（家格支持政策、逆ザヤ無し）



a-2) 担保融資政策（価格支持政策、逆ザヤ有り）

図7 担保融資政策の経済余剰分析

資料：筆者作成

次に政府が逆ザヤを提供する、すなわち担保米を国内で販売する際の価格が輸出価格（輸出 FOB 価格）水準になるというケースについて検討する（図 7、a-2）。このケースでは消費者が購入する米の価格は、政策導入前と変わらず、輸出価格水準となるので、消費者余剰は政策導入前後で変化しない。一方、生産者余剰は $\square P_G P_F AB$ だけ増加する。財政支出は $\square P_G O Q_2 B$ で表される。この場合、政府の国内販売収入は、 $\square P_F O Q_1 D$ であり、輸出収入は $\square D Q_1 Q_2 E$ である。したがって政府の純支出分は、 $\square P_G P_F EB$ で表される部分となる。このうち、 $\square P_G P_F AB$ は、生産者余剰の増分となっているので、 $\triangle AEB$ で表される部分が、社会全体で見た時の厚生損失分となる。

タイで実際に担保融資政策が実施された際には、国内価格の水準は融資価格 P_G と輸出価格 P_F の中間にあったと考えられる。もし P_G に近ければ、 P_G と P_F の差額を負担する消費者の負担が大きくなる上、高価格を狙った密輸入が増加する可能性が高くなる。また政府が、 P_F 付近の価格水準で、担保の米を国内市場に放出すれば、その米をもう一度政府に販売（質入れ）するという不正が生じる可能性がある。また価格支持によって生産量が増大した米を国際市場価格で輸出する場合には、輸出補助金を禁止する WTO の国際規律との整合性が損なわれることになる。こうして 2011 年からの担保融資政策の実施の際に、政府は担保米の輸出に難渋し、政府在庫の米の相当量が、不透明な政府間取引で輸出されることとなった。その結果、2011 年の担保融資政策の実施以降、米の輸出量は、極端に減少した。

3）農家所得保証政策（不足払い政策）の経済余剰分析

次に、農家所得保証政策（不足払い政策）のケースについて検討する。この政策では、政府は、制度に参加している農家に対して、保証価格と参照価格の差額を支給するだけで、実際に米の取引に関わるわけではない。

図 8 の b-1 の農家所得保証政策（数量制限なし）のケースでは、生産者の均衡点は B になり、制度がなかった場合（均衡点 A）に比べて、生産者余剰は、 $\square P_G P_F AB$ だけ増加する（担保融資政策の生産者余剰の変化と同じ）。一方、不足払い政策では、市場価格に対する政府介入の影響はないと仮定されるため、消費者余剰は変化しない。生産の増加分はすべて海外に輸出されると仮定される。

したがって、図 8 の b-1 の農家所得保証政策のケースでは、消費者の負担の変化は無い（図 7 の a-2 の逆ザヤ有りのケースに同じ）。財政支出は $\square P_0 P_F E B$ で表される。政府によるタイ国内の米の販売収入は $\square P_F O Q_1 D$ であり、輸出収入は $\square D Q_1 Q_2 E$ となる。そして、 $\square P_0 P_F A B$ は、生産者余剰の増分（生産者への所得移転）となっているので、 $\triangle A E B$ で表される部分が、担保融資政策に伴う、社会全体での厚生損失分となる。

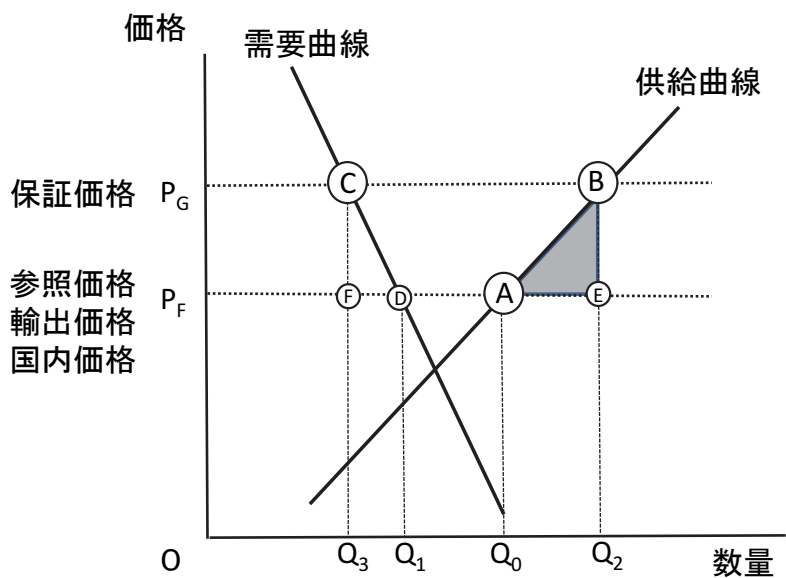
次に、政府が農家所得保証政策の対象となる上限数量を設定するケース（図 8、b-2）について検討する。このケースでは、政府が生産者に対して保証上限を設定する。なお、図 8、b-2 では、保証上限量は国全体の保証数量として描かれているが、実際には個々の生産者レベルで上限量が設定され、各生産者はその数量を踏まえて、生産量を決定するものであり、そして、各生産者の上限量を総計すると国全体の上限量となると仮定する。

政府は保証上限量の水準を決定することができるが、ここでは例として、保証上限量を、不足払い政策がなかった場合の生産者の均衡点 A の生産量 Q_0 と同じ水準に設定する。

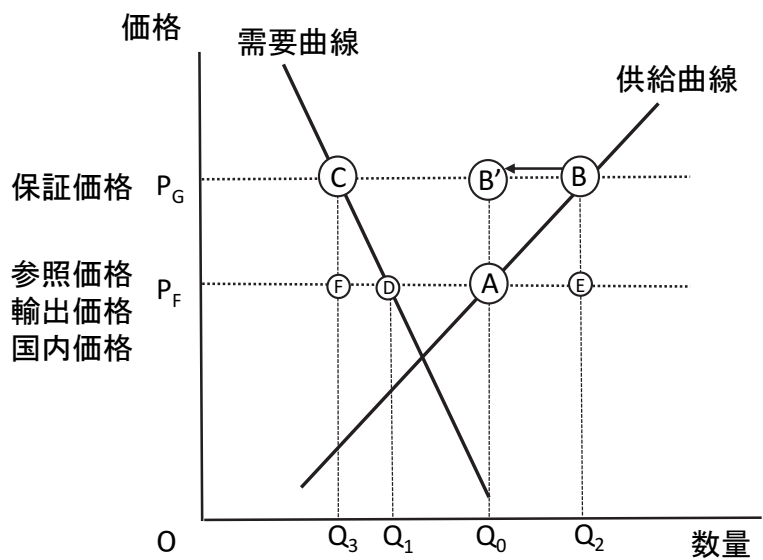
この時、生産者の均衡点は B から B' に移動する。生産量は Q_0 となり、生産者余剰の増分は $\square P_0 P_F A B'$ となる。政府の財政支出は $\square P_0 P_F A B'$ であり、生産者余剰の増分と一致する。そして消費者余剰には変化は無い。この場合、社会全体で見た時、厚生損失は発生しないことになる。

なおこの制度の場合、国全体での上限数量を、 Q_0 よりも小さく設定する限り、厚生損失を発生させることなく、政府（納税者）から生産者への所得移転の水準を調整することができる。

この価格保証政策（不足払い政策）は、生産量を決定する前に、保証数量を決定した場合には、米生産を刺激する性格を有するので、WTO で約束した補助金の水準との整合性が問われることになる。特に実際の価格保証対象の上限が、 Q_0 よりも大きかった場合は、輸出補助金として輸出量を増加させたことになる。この政策は、2009 年、2010 年と実施されたが、タイ政府が政策自体を廃止したことから、この間の WTO への補助金通報は行われていない。



b-1) 農家所得保証制度（保証上限量なし）



b-2) 農家所得保証制度（保証上限量有り）

図8 農家所得保証制度の経済余剰分析

資料：筆者作成

4) 実施された担保融資制度の問題点

担保融資政策は 2011 年から実施された。そして政府が実際に米の流通に関わるこの制度（制度の詳細は図 9 に示した）では、不正取引など多くの問題が噴出した。例えば担保米の品質の不適切な検査や架空取引、国境での密輸入、輸出補助金を禁止している WTO 規定との相反と輸出の困難化、財政支出の増大、相対的に価格が有利となった低品質米の生産拡大、過剰生産、灌漑地における水不足、野菜や果物などへの生産多様化の阻害等々である。

図 10 には担保融資政策の下での米の流通経路を示している。この経路の中で、実際に報道された不正は①農家、②登録精米業者、③民間・精米倉庫業者、④倉庫（中央倉庫、委託民間倉庫）、⑤特定代理業者、⑥国内流通業者、⑦政府間輸出、⑧国境輸入と、ほぼすべての流通段階に蔓延していた。

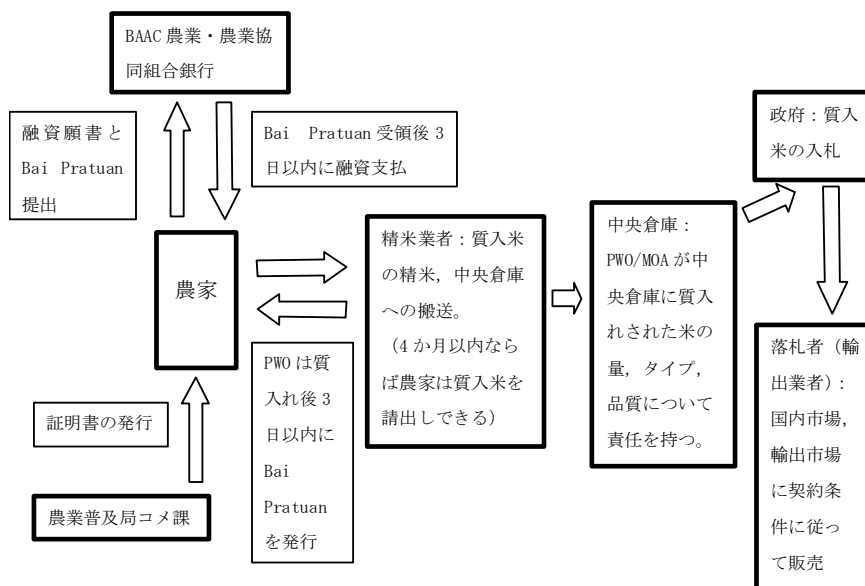


図 9 米の担保融資制度の仕組み

資料：井上（2014）、第 1 図

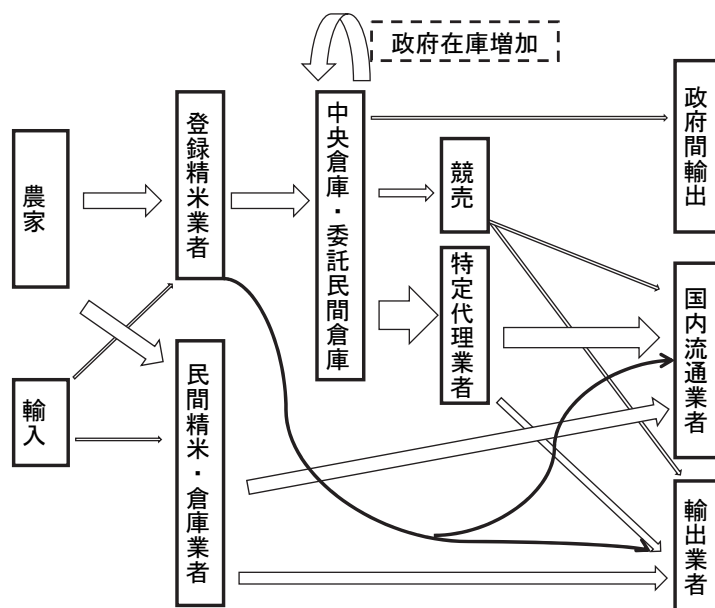


図 10 米の流通経路

資料：井上（2014）、第2図。

5) 比較とまとめ

以上の4つの政策の余剰分析の結果と各経済アクターの経済的な得失を表5に整理した。2001年以降のタクシン政権及びタクシン派政権は、担保融資政策により米価格を高い水準で支持した。そのため農家や流通業者は利益を得るものの、消費者余剰は減少し政府の支出は増大した。また政府の担保米が安く輸出業者に払い下げられれば、国際市場を圧迫し、国際米価格を抑制する効果を生むことになり、WTO協定上の問題が生じる可能性もある。

担保融資政策から保証上限量が設定された農家所得保証政策に制度を変えることで、農家の利益を維持しながらも、主たる受益者を、より小規模な農家層に移行させることが可能となった。ただし、流通・加工業者の得ていたレントは消失することとなった。政府が価格介入を行わないため、消費者の負担や国際価格への影響も消失させることが可能となる。保証価格と市場価格の差額を農家に保証する政府の負担は残るが、実際の買い入れは行わないため、政府在庫米の管理コストは無い。農家所得保証政策の問題点としては、制度に登録

する際に不適切な登録が行われる可能性が指摘される。また、保証価格の水準の決定は、結局のところ政治的な判断となるという問題がある。

2011年にインラック政権は、農家所得保証政策を廃止して担保融資政策を復活させた。このことにより、主として大規模層が裨益することは、かつての担保融資政策と同じだが、インラック政権の政策では制度に参加する農家数が格段に増加したため、この制度から利益を受ける小規模農家の数も増加した。また流通・加工業者も、政府が担保として買取ることになる米を管理するだけで倉庫料、管理料を受け取ることになるので、この制度変更から利益を得たが、政府の負担は大幅に増加した。また、政府米の払下げや、国家間貿易の不透明性や、密輸や精米・倉庫業者による架空取引といった様々な不正が蔓延した。

以上、担保融資政策は、担保米の処理に多額の財政支出が発生する。そして担保融資政策では実際の生産物が取り扱われるため、不正が発生する機会が多く、端的に言えば、担保融資政策のほうが政策実施のコストは明らかに大きい。しかし実際に農家に多額の支払いを行う担保融資政策は、再配分政策としての政治的効果がとても大きかった。次章では米政策の変化の政治経済学的側面について考察する。

表5 担保融資制度と農家所得保証制度の比較

制度	2001-2008年の担保融資政策(a-1)	2011-2014年の担保融資政策	一般的な不足払い政策	2009-2010年の農家所得保証政策	2019年以降の価格保証政策
分類	価格支持政策	価格支持政策	不足払い政策	不足払い政策	不足払い政策
特徴	逆ザヤあり	逆ザヤあり 保証上限なし	保証上限なし	保証上限あり	保証上限あり
経済効率性	低	低	中	高	高

資料：筆者作成

注) 各政策の効率性は、厚生損失の大小から評価した。

5 政治経済学的考察

1980年代の米の輸出税の廃止以降において、米産業に対する政府による政策の影響が大きくなったのは、2001年のタクシン政権の登場以降である。前節まで見てきたように、政府の影響は一方的に拡大するのではなく、揺り戻しが繰

り返して生じている。米政策を長期にわたって不安定化させているのは、タイ国内における根深い政治的対立である。タクシン派と反タクシン派の対立と呼ばれるタイの政治的対立状況は、タイという国家の成り立ちに起因する。

例えば、赤木（2019）は、現代タイの政治的葛藤について以下のように述べている。「葛藤の基本的要因は、タイの出発が「外来人国家」にあった点に求められる。つまり、タイの故郷である「サヤーム世界」が各地からの「外来人」寄合所帯からなる商業的利益を追求する世界であり、その他にはほとんど社会的紐帯を持ち合わせていなかった。たまたま居合わせた土着のタイ族と思われる豪族一派が、インド思想による王権で武装し、首領として、押し寄せてくる「外来人」を取りまとめ、秩序を保った。王権は、社会秩序をより確実にするために「サクディナー制」という身分制度を創設し、「サヤーム世界」のみならず、広く労働力を調達するため隣接する「タイ世界」や「マレー世界」にも影響力を及ぼし、支配にこれ務めた。つまり「外来人国家」は経済的利益（カネ）、王権および身分制により条件付けられた社会であり、そこには民族のような社会的紐帯は存在しなかった。だからであろう。建国神話の類も乏しく、国家意識や民族意識も育ちにくかった（赤木 2019：273 ページ）。」このことは、地方部の国民の多くと、外来人国家の後身である中央政府との間で、国民意識を共有することが容易ではなかったことを意味する。

玉田はインラック政権の担保融資政策に対する強い批判や、その批判への反論についてまとめて紹介している（玉田 2017、玉田 2018a、玉田 2018b、玉田 2018c）。そして担保融資政策に関する議論では、批判派と反論派がそれぞれ異なった立場から、正当性を主張しているが、少なくとも政策を実施し、多くの不正と巨額の財政支出などの混乱を招いたインラック政権側の弁明は十分ではないと述べている（玉田 2018b、43 ページ）。しかしインラック政権を批判した人々に対しても「プラユット軍政自身も、歳出の1～2割水準のバラマキ政策を実施していても、口をつぐんでいる…再配分政策の是非は、内容ではなく、実施主体に左右されるということであろうか。とすれば、再分配政策批判は民主政治批判に等しいことになる。いいかえるならば、権威主義体制における施しは是、民主主義体制における分配要求は非ということである（玉田 2018c、156 ページ）」と批判している。

タイの米政策の動向には複雑な政治的背景が影響している。ここでは、本間（1994）にしたがって、政治経済学的な視点から簡単な考察を示す。政治経済学的なアプローチでは、政治家は自らの政治的利益の最大化という基準で、政策の選択（例えば農業保護の水準）を行うと仮定される。もし、ある政策の賛成派の利益が逓減的であり、一方、反対派の抵抗が逓増的であるとするならば、政治的限界収益 MR（ある政策を実施することによる得票数の増加）は右下がりになり、逆に政治的限界費用 MC（ある政策を行うことによる得票数の減少）は右上がりになると想定される。この場合、政策選択を行う政治家にとっての最大の政治的利益は MR と MC の交点で与えられる（図 11）。

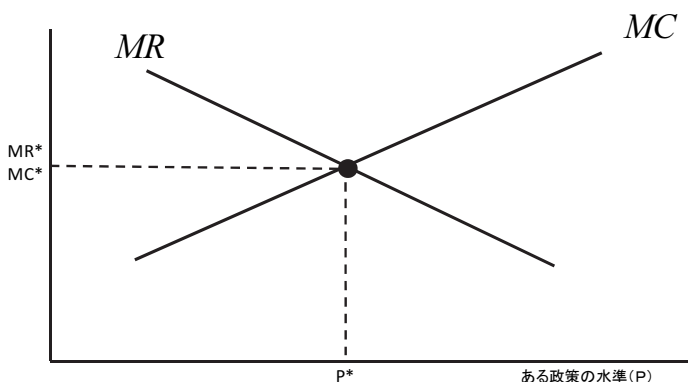


図 11 政治経済学的な政策決定モデル

資料：筆者作成。

かつてタイでは、米の輸出税（ライスプレミアム）や、政府への強制販売、輸出クォーターといった、米価格を抑制する、いわゆる農業搾取的な政策が行われていた。しかしこうした政策は、1980年代にはほぼ撤廃され、収穫期の価格暴落を避けるための担保融資政策を除けば、価格形成に影響するような政策は行われなくなった。すなわち、MR と MC の交点で、政治的便益と政治的費用が均衡し、農業搾取的では無いが、農業保護的でも無い、市場中立的な政府となっていたと考えられる。

ところが、2001年に発足した、タイ愛国党のタクシン政権は、それまでの政府とは異なる政治的（限界）便益と（限界）費用に直面していた。タイ愛国党は農民や地方部を重視した選挙公約を訴えて勝利した。このことはタクシン政

権が直面する農業保護政策に関する政治的（限界）便益は、第 11 図の MR よりも右上方にあったと考えられる。一方で、それまでのタイ経済の成長は、農業保護のための支出に対して財政の余裕をもたらしていた。また所得成長に伴うエンゲル係数の低下により、農産物価格を上昇させることへの都市住民の抵抗は低下してきていた。そのためタクシン政権が直面する政治的（限界）費用は、実際には、MC よりも右下方に移動していた。その結果、タクシン政権やタクシン派の政権が選択する均衡農業保護水準は、図 11 の交点よりも右にシフトしていた。つまり農業保護の拡大が選択されたのである。

一方、反タクシン派の政権が成立した際には、農業保護水準はタクシン派の政権よりも低下した。これは民主党の支持基盤である南部やバンコク周辺部の都市住民層にとって、農業、特に稲作農家の保護から得られるメリットは小さく、一方、農民に比べて、税金のばらまきに対する抵抗感は大きい。そのため、農業保護政策について民主党が直面する政治的（限界）便益は、タクシン派が直面する MR よりも左側に位置し、政治的（限界）費用も同様に左側に位置する。そのため政治経済学的な均衡農業保護水準はタクシン派政権に比べて左側にシフトした、すなわち農業保護は縮小したのである。

軍政の場合、一度は、米市場に対するすべての介入を廃止するとしたが、徐々に保護政策を復活させ、2019 年に反タクシン派の政党との連立政権になってからは、価格保証政策（かつての農家所得保証政策のような不足払い政策）を復活させている。

タクシン政権が軍事クーデターにより倒れた 2006 年以降、15 年にわたって、政権が交代するごとに米政策が混乱した理由は、政権を担う各政治集団が直面する政治的な限界便益と限界費用が、それぞれ大きく異なっていることの帰結なのである。

6 おわりに

2019 年の総選挙の結果、国民国家の力党は過半数の議席を獲得することができず、多くの少数政党との連立内閣を組織した。クーデター前の下院で第 2 党だった民主党は、この連立に参加し米政策について重要な影響を及ぼすようになった。民主党は選挙公約で、農家への補助金支給や低所得層向け手当支給な

どの低所得者や農家保護に重点をおいた経済政策を打ち出しており、農業関係では、米、ゴム、アブラヤシ製品の価格保証を公約していた。この民主党が公約に掲げていた最低所得保証政策は、民主党アピシット政権下でも、実施された政策である。すなわち米の市場価格が、政府の定める保証価格を下回った場合、差額を農家に支払う不足払い政策である。保証価格の水準によって、実際の補助金の額は変動する。稲作農家の最低所得保証政策が実際に導入されると、年間の予算額は500億～600億バーツ（約1,700億～2,100億円）と見通されており、プラユット内閣が2018/19年に導入した農家への低利融資・補助金制度とほぼ同じ規模になる。

選挙後、民主党は国民国家の力党との連立に参加し、現在のチュリン党首はプラユット内閣の商務相として、米関係の政策の中心となった。2019年8月にはプラユット内閣は米農家とパーム油（アブラヤシ）農家の支援策を発表し承認した。予算総額は約600億バーツ（約2,072億円）である。このうち米農家支援の予算は約215億バーツであり、農業・協同組合省に登録されている5品種の米の農家89万2,176戸が対象である。品種に応じて1トンあたり1万～1万5,000バーツ（1戸あたりの上限は14～30トン）の価格が保証されることとなった。市場価格と保証価格の差額が農業・農業協同組合銀行（BAAC）を通じて支給される。

2020/21作物年度の米価格保証制度の予算は235億バーツ（約800億円）であった。対象品種、保証価格、上限数量、上限作付面積は前年度と同様であった。

さて、国内の経済格差が拡大してきた中所得国段階のタイで、農業保護政策が政治的に求められるようになるのは自然なことである。しかしタイで実施された担保融資政策（価格支持政策）には、大きな財政負担、不正、制度設計に伴う経済厚生への減少、不正、生産・流通・加工各段階の混乱、輸出市場の喪失など、多くの問題があった。

本稿で行った簡単なモデルによる効率性比較では、所得保証政策（不足払い政策）に軍配が上がる。しかし、所得保証政策で、政府から実際に支給される金額は相対的に小さく、所得再配分の機能は相対的に劣り、政治的效果は小さい。2019年の総選挙後の連立政権では、所得保証政策（名称は価格保証政策と

して)が復活しており、2020/21年度でも、この政策は継続している。今後も、タイの米政策の帰趨は、政治情勢の影響を受けることになるであろう。

参考文献

- 赤木攻 (2019)、「タイのかたち」、株式会社めこん。
- 本間正義 (1994)『農業問題の政治経済学—国際化への対応と処方』日経 BPM (日本経済新聞出版本部)
- 井上 荘太郎 (2015)「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。
- 井上 荘太郎 (2014)「タイ — 政治危機とコメ担保融資制度の混乱—」プロジェクト研究 [主要国農業戦略] 研究資料 第 1 号。 <http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/25cr01.html>
- 玉田芳史 (2017)「籾米質入れ政策の功罪：経済学者の見解」タイ国情報、51 (6)、17-27。
- 玉田芳史 (2018a)「「籾米質入れ政策と汚職：野党民主党からの批判」、52 (1)、20-31。
- 玉田芳史 (2018b)「籾米質入れ事業：政権与党の弁明」、52 (2)、34-44。
- 玉田芳史 (2018c)「タイにおける籾米質入れ事業と所得再分配政策：ニティが喚起した論争」、国際情勢：紀要、88, 147-157, 2018。
- 高橋徹 (2015)「タイ 混迷からの脱出 繰り返すクーデター・迫りくる中進国の罌」、日本経済新聞出版社。