

日本・韓国・台湾3国の米・穀物政策 発展における5段階と農業政策への含意

辻 井 博

Hiroshi Tsujii : Five Stages in the Development of Rice and Grain Policies of Japan, Korea and Taiwan and Their Policy Implications

In this paper the five stages in the development of rice and grain policies of Japan, Korea and Taiwan after the Second World War and the factors determining these stages are analyzed by economic and statistical methods. These five stages especially for rice policy for these three east Asian countries identified in this paper are

1. First stage of exploiting rice sector for economic development,
2. Second stage of protecting rice sector and attaining rice self-sufficiency,
3. Third stage of rice surplus,
4. Fourth stage of restoration of rice self-sufficiency,
5. Fifth stage of decaying of rice sector or maintaining rice self-sufficiency.

It was found in the analysis of the factors determining these five stages in these three countries that there has been a strong tendency in rice policy to restore and maintain rice self-sufficiency and that the reasons for this tendency are (1) the fact that rice is the political goods in these countries in the sense that if rice price and supply stability were lost political disorder would result, (2) the world rice trade market is very thin, unstable and unreliable, (3) there are large externalities associated with rice production and consumption, and (4) there is huge malnourished and poor people concentrated in Asia who live on rice who will be critically affected by the rice price rise caused by rice import by these relatively rich East Asian countries. The huge grain surplus accumulated by The United States during the 60s, strong demand to liberalize agricultural trade backed by American economic, political and military hegemony after the end of Cold War and the neoclassical economic hypothesis of the benefit of free trade imposed upon the agricultural sectors of the East Asian countries by the United States, Japan, the World Bank, GATT and the WTO in the post war international trade negotiations have forced to open grain markets of Japan, Korea and Taiwan and let them import increasingly large amount of feed grains and have faced out grain sectors in these countries other than rice. I believe a country should be able to determine her policy on food that is indispensable and basic human need more independently based on the principle of sovereign right of a country.

Based on these findings, on some environmental considerations and on the right and need of sovereign policy determination on food, I propose that Japan and the other East Asian countries should restore rice self-sufficiency and should increase production of other cereals with minimal input of chemical fertilizers and low and appropriate input of organic fertilizers produced from waste of human and domestic animals in the future so that farmers' multiple cropping can be restored, that sense of food uncertainty felt by people will be reduced considerably by a considerable increase in self-sufficiency ratio of grains and food and that negative environmental effects of agriculture will be considerably reduced.

第1節 はじめに

人口稠密で平地が少ない島嶼国家と半島国家である東アジアNICsの台湾と韓国および日本の米・穀物需給と政策は戦後、時期こそ異なるが同じ段階を経て現在まで展開してきた。その段階は(1)第2次世界大戦後および朝鮮戦争直後期に、米を含む穀物価格の

政策的低位維持および強制買い上げと、供給不足および輸入努力、および経済成長のためこの貧しい農業部門から工業部門への労働力、資金、その他資源の強制的供給。これら政策の反映として大量の貧困と極度の栄養不足という問題があった。(2)その後台湾・韓国・日本では工業化による高度経済成長とその後の経済成長の過程で、低い米・穀物価格に原因する米・食糧不足と農工間所得格差の拡大の問題が発生した。これらの問題を解決するために農業保護水準を引き上げ、米自給を達成する。しかし東アジア諸国内での飼料穀物需要の急増とアメリカを中心とする輸入要求によりこれら穀物の輸入が急増し、米以外の穀物の自給率が急低下する。(3)米は東アジア（その他のアジア諸国でも同じ）諸国での特別の社会的政治的位置を反映し高い保護を与えられ、米自給はかなりの期間維持される。しかしこの保護水準の社会的適切性が維持されず、顕在・潜在過剰の発生と過剰処理、生産制限、政府の売買介入のための多額の財政負担問題の発生。(4)米の過剰を生産制限や生産者価格引き下げで抑制し米自給を回復する。(5)ガットやWTO（世界貿易機関）の貿易自由化を強制する国際枠組みの下、米を含む全農産物の自由化と輸入およびその結果としての国内価格の低下を反映した生産の停滞と減少。農業経営の規模拡大の遅さと農家の兼業化・高齢化・女性化による食料自給率の持続的低下と国民の食糧の安全保障に関する不安の拡大および農業・農村の崩壊による非経済的価値の喪失、の5段階である。本稿では東アジアNICsの台湾、韓国、日本を中心に中国も視野に入れつつ、米・穀物需給と政策の展開における段階性とその規定要因を、戦前の展開にも留意しつつ、主として経済学的視点から分析し、日本とその他東アジア諸国への政策的含意を究明する。

第2節 東アジア諸国における米・穀物政策の展開：戦前から80年代中期まで

1. はじめに

台湾、韓国、日本の東アジア3国は、戦前は日本帝国の枠組みの中で、戦後は別々に急速な経済成長を遂げてきた。政治的枠組みと成長に応じ、農業・食糧政策も変化してきた。本節では、戦前から80年代中期までの期間を対象に、日本と比較しつつ、台湾と韓国の長期農業・食糧政策の展開とその規程要因を分析する。後の節で80年代中期以降を分析する。80年代中期までをまず取り上げたのは、図1が示すように、農業経済・政策の結果の重要な表現である台湾・韓国・日本の穀物自給率がそのころまで急低下し、その後は漸減傾向となっているからである。

2. 東アジア諸国の経済発展と農業問題

戦後、台湾、韓国、日本の東アジア3国は非常に速い速度で経済成長し、特に台湾と

韓国はNICs（新興工業国家）として、輸出に高度に依存した経済発展を実現してきた（表1-a・b）。^(註1)台湾と韓国のGDPの成長率は、日本の19世紀末から80年代中期までと比べると、かなり高く、特に製造業は爆発的とも呼べる成長を示した。製造業部門や経済全体の早い成長に対して、台湾と韓国の農林水産業はかなり低い成長をし、1970年以降は日本を含め停滞的であった（表1-a・b）。この台湾と韓国の高度経済成長に伴い、両国の経済構造も急速に変化した。GDP、就業者数、輸出に占める農林水産業部門の比重は、急速に減少し、日本が約1世紀かけて達成した構造変化を、戦後のほぼ1/4世紀で、加速的にほぼ達成した（表1-a・b）。

表1-a・bが示すように、台湾、韓国では日本と同様に、経済成長と共に農林水産物の輸出に対する輸入の比率は逡増してきた。島国・半島国であり土地資源に恵まれない東アジア諸国で工業を中心とする経済成長が進み、農林漁業が停滞し、農林水産物の輸出が伸びず輸入が増えたことを反映している。台湾と韓国のこの比率は85年に1.5程度であるが、日本は13と先行していた。一人当たりGDPも東アジア3国とも成長し85年には台湾が3,300ドル、韓国が2,340ドル、日本が12,172ドルになっている。

東アジア3国の穀物全体の自給率は図1が示すように80年代中期まで急減したが、表2にあるように穀物別に差があり、またその他農産物についても少し異なっている。東アジア3国の穀物と大豆の自給率は米を除いて戦後急速に低下した。牛肉においても日本を除いてこの傾向が見られる。これは、米のみを主食としていた食糧消費構造が、所得の増加と共に洋風化・高級化し、パンと動物性蛋白質とミネラル食品の比重が増え、食用小麦と飼料用穀物の輸入が急増したためである。台湾と韓国では牛肉の輸入も急増した。供給面でも、土地資源の少ない東アジア3国では、土地利用的作物である穀物の農業粗生産額に占める比重は急速に低下し、資本・労働集約的な畜産や野菜・果樹の比重が増加した（表2）。

工業製品の対米輸出に依存した高度経済成長下、60年代のアメリカの過剰穀物在庫を理由とするアメリカの対日農産物市場開放要求への対応として、例えば61年の日本の農業基本法の選択的拡大に象徴される伝統的主食米を除いた大部分の穀物の放棄と畜産・果樹・野菜生産の拡大という農政上の選択が為されたのである。東アジア3国でのこれら穀物生産の重要性の急減と米を除く穀物と大豆（台湾と韓国では牛肉の）自給率の急低下は、もし東アジアにおける後述する農業保護水準の長期的増加が無ければ、もっと急速なものであったろう。

東アジア3国の農業保護は、20世紀始めにその源泉がある。英国の穀物条例に関する論争に類似する論争の後に、1904年から米輸入関税が掛けられるようになった。1918年の米騒動の後、日本帝国はその米自給政策を、帝国内での米の増産と米生産の保護水準の上昇により達成しようとした。英国の穀物条例に関する論争の結果と逆になったのである。表3に示されるように、増産のため日本と台湾での農業研究と普及への支出は急増

表 1-a 東アジア3国の経済成長と経済構造変化 (日本)

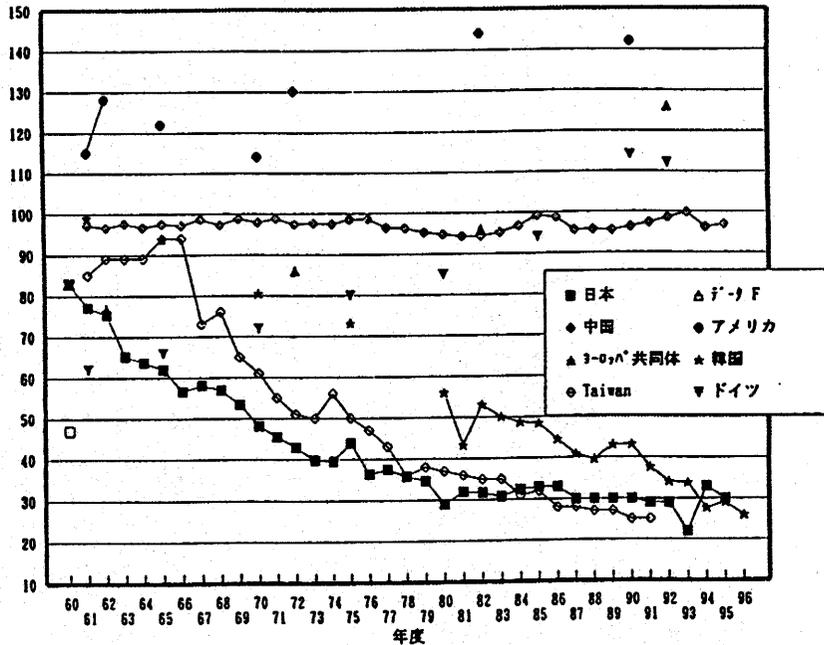
日本	1885~	1900	1920~	1939~	1960~	1970~	1980~	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
	1900	20	39	60	70	80	83																
実質年 GDP	3.1	3.0	3.4	2.8	10.9	5.0	3.63	3.7	5.0	3.7	2.6	4.3	6.2	4.7	4.8	4.3	1.0	0.3	0.6	1.5	3.9	1.3*	
成長率	5.4	4.9	7.2	3.1	11.0	6.4	7.00	8.0	11.6	8.4	-0.9	7.2	9.2	8.0	7.6	6.3	-2.0	-2.5	-1.3	na	na	na	
(%)	1.8	1.9	0.8	1.7	4.0	1.1	0.70	1.2	0.9	0.9	-4.9	1.9	-3.2	3.3	0.5	-7.6	2.2	-4.5	7.5	na	na	na	

日本	1880	1900	1920	1939	1960	1970	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
輸出の対GDP比 (%)	4	11	49	20	11	9	12	12	14	13.09	10.69	9.70	9.30	9.55	9.74	9.13	9.13	8.46	8.45	8.59	8.95	10.13
農林水産 対GDP	38	29	22	15	13	6	3.4	3	3	3.20	3.00	2.93	2.70	2.70	2.60	2.50	2.30	2.10	2.10	1.90	na	na
部門の比率	74	60	51	42	33	19	12	9	9	8.77	8.46	8.27	7.90	7.56	7.22	6.70	6.39	5.94	5.78	5.68	5.49	5.57
(%)	63	30	23	18	11	5	2	1	1	1.17	1.06	1.00	0.94	0.90	0.90	0.80	0.80	0.80	0.70	0.70	na	na
農林水産物の輸入/輸出比率	0.7	3.9	8.4	7.7	3.3	7.1	13.1	12.2	12.3	12.85	13.52	16.28	19.12	20.69	20.59	20.00	20.00	22.00	24.00	25.00	26.18	22.19
60歳以上の農業就業人口	na	na	10.7	13.9	15.5	26.8	35.8	39.0	40.9	43					53.2					62.5		
1人当たりのGDP(1000US\$)	na	na	na	na	0.494	2.006	9.652	10.130	10.414	12.172	17.531	21.174	24.277	23.309	25.301	27.996	30.311	34.711	37.776	na	na	na
PPGNP/N(1000US\$)	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	21.140	na	na	na

注：1) 加用信文監修『改訂日本農業基礎統計』農林統計協会刊、1944年3月
 2) * = 暫定値、n.a. = 入手不能。
 3) 総務庁統計局『日本統計月報』、日本銀行調査統計局『経済統計月報』、農林水産省統計情報部『農林水産統計月報』平成9年末又は平成10年1月版。
 4) 農林水産省『ポケット農林水産統計：経済企画庁『経済要覧』関連年間参照。
 5) 60歳以上農業就業人口比率の数字は40年センサスのもの。

した。同表には示されていないが、朝鮮でも同じ支出と灌がいなどインフラへの巨額の投資が行われた。日本での農地税は実質で、20～30年代に半減し、農業部門に対する補助金が急増し、表3が示すように同部門の所得に対する純直接税率は大幅に低下し、30年代には非農業部門のそれより低くなった。また米生産保護のためには、帝国内で米価の均等化を計ると共に^(註2)、米輸入に対する関税と数量制限が行われ、帝国内米価が帝国外と比べ高く支持され、表3が示すように東南アジア米に対する名目保護率は増加した。これら政策の結果、帝国内での米生産は急速に増加し、30年代には、帝国は日本の消費の1/6以上にも昇る米を朝鮮と台湾から移入しながら、米自給を達成した。欧米の植民地の場合と異なり、朝鮮と台湾の農業部門には重い課税はなされず、米生産に関しては日本本土と同じ高い保護が為されたのである。

図1 世界各国・地域の穀物自給率の推移



データ：FAO統計と日本・韓国・台湾政府統計

戦後の東アジア諸国の農業保護の推移は、表4に示されている。国により、作物により若干の差があるが、傾向としてはこれら3国の保護水準は急速に上昇してきた。韓国と台湾では、最重要農産物の1つである米を中心にした、50～60年代の負の保護ないし搾取が、70年代から正の保護に転換した。そしてこの保護水準は70年代から80年代前半にかけて急増した。日本ではこの急増は既に60年代から始まっている。80年代中期（70年代から始まる）の東アジア3国の農業問題は、先進国型で、このような高農業保護に

よる生産増と、高価格と高所得による消費の停滞により、最重要農産物である米、大麦、豚肉、卵などに関する深刻な過剰に直面し（表2）、過剰処理及び生産制限と農業保護に対して巨額の納税者・消費者負担が行われてきたことである。

表2 東アジア3国の農業生産の構造と自給率の推移

(単位：%)

		粗生産額構造				自給率									
		穀物	畜産	野菜 果物	その他	米	小麦	大麦	とうもろ こ	大豆	牛肉	豚肉	鶏肉	卵	乳製品
台	1955~59年	56	20	7	17	108	13	-	60	29	100	100	100	100	23
	1960~64	55	22	9	14	107	11	5	83	29	100	102	100	20	
	1965~69	46	26	13	15	106	6	4	24	20	100	101	100	18	
	1970~74	39	33	18	10	99	0	0	5	9	88	104	100	101	17
	1975~79	34	36	20	10	109	0	0	5	5	45	105	100	101	11
湾	1980	30	38	23	9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
	1981	29	40	23	8	118	0.3	0	4	1.0	22	105	100	101	49
	1982	28	39	25	8	129	0.2	n.a.	4	0.6	22	108	100	100	48
	1983	27	39	27	7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	1984	25	39	28	8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
韓	1955~59年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	99	38	92	54	82	100	100	100	100	
	1960~64	78	7	6	9	100	28	95	22	89	100	100	100	100	
	1965~69	60	13	13	14	95	21	100	40	94	100	100	100	100	
	1970~74	57	14	15	14	89	9	90	15	81	99	102	100	100	
	1975~79	53	16	22	11	98	3	96	6	66	78	99	100	95	
	1980~81	48	21	24	7	75	4	100	6	33	81	100	100	95	
	1982	44	26	21	9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
	1983	43	31	18	9	98	6	120	3	26	57	100	100	98	
国	1984	43	28	20	9	96	1	98	3	24	85	100	100	101	
	1955~59年	58	12	17	13	99	37	76	15	34	95	100	100	91	
	1960~64	50	18	20	12	97	33	84	4	20	97	99	99	100	87
	1965~69	46	20	21	13	109	20	63	1	8	94	98	96	99	85
	1970~74	37	25	26	12	95	7	20	0	4	77	93	96	98	86
	1975~79	38	26	26	10	108	5	15	0	4	73	87	95	97	85
	1980	33	30	25	12	87	10	n.a.	n.a.	4	72	87	n.a.	98	86
	1981	33	29	25	13	92	10	n.a.	n.a.	5	75	86	n.a.	98	84
本	1982	34	29	25	12	93	12	14	n.a.	5	71	87	n.a.	98	85
	1983	34	28	25	13	94	11	n.a.	n.a.	4	70	85	n.a.	98	86
	1984	36	27	24	13	109	12	15	n.a.	5	72	84	n.a.	99	86

注：1) 粗生産額は名目国内価格で評価した。自給率 = { 生産 / (生産 + 純輸入 + 在庫減) } × 100

2) n.a. = 入手不能。

3) Anderson, K., "Growth of Agricultural Protection in East Asia", *Food Policy*.

Vol. 8, No. 4, Nov. 1983 : 台湾省政府農林庁「台湾農業年報1985」1985年6月：行政院農業

委員会「中華民國農業統計要覽」1985年：韓国農水産部「農林水産統計年数」：韓国農村

経済研究院「食品需給表」：農林水産省「ポケット農林水産統計」により作成。

表3 日本帝国における米自給率、農業研究支出および部門別課税

	帝国内米自給率 (%)	日本の米消費に占める台湾・韓国米の比率 (%)	農業生産に占める農業研究・普及支出比 (1913~17=100)		日本の産業別純直接課税の対部門所得比 (%)		日本の東南アジア米に関する名目保護率 (%)
			日本	台湾	農業	非農業	
1903~07年	92	1	72	50	11	5	16
1908~12	98	2	107	73	12	6	27
1913~17	99	3	100	100	13	4	35
1918~22	96	5	95	220	9	5	21
1923~27	97	9	143	291	10	5	15
1928~32	99	12	208	359	7	4	24
1933~37	100	17	303	346	3	4	59
1938	100	18	361	341			87

注：1) 名目保護率 = (国内卸売価格 / 輸入価格) - 1

2) Anderson, K., "Growth of Agricultural Protection in East Asia", *Food Policy*, Vol.8, No.4, Nov.1983, pp.330~331より作成。

3. 台湾における農業政策の展開

後述する韓国が温帯に属し農業における穀作、特に米の比重が圧倒的であった^(註3)のに対し、台湾は亜熱帯に属し、19世紀末から米の他に砂糖、茶、樟脳等の輸用商品作物の生産が盛んであった。日清戦争後、1895年に日本の植民地になって以来1930年代までは、そのような多角的農業が、日本本土への供給を目的にする植民地農政によって、砂糖と稲作に特化されて行った。植民地政府は、灌がい投資、研究・開発投資、砂糖産業への補助金等により、米（特に蓬莱米）と砂糖を増産し、日本本土の食糧不足に対し、1910年以降では、砂糖生産量の大部分と米生産量の20~55%を日本へ移出してきた^(註4)。この大量の移出は、台湾人の1人当たり米消費が1910年代後半から30年代中期にかけて1石から0.74石に減少することによって可能になった。しかし、30年代に入ると、植民地米が内地米を圧迫するようになり、増産政策（産米増殖計画）は1934年に中止された。そして、茶、バナナ、パイナップル等への生産多角化が計られるようになった。戦前の台湾農政は、日本帝国内地の食糧需給条件に規定されて展開してきたのである。もちろん、この時期に蓄積された人的・物的資本が、台湾の戦後の農業発展に少なからず貢献した事は、日本や台湾の多くの識者の認めるところであり、戦後台湾が米輸出国であり続けたことにも貢献しているであろう。

1945年の日本の敗戦により、植民地的支配から解放された台湾は、1949年に中国大陸との関係も断ち、国民党政府の移駐により200万人と言われる大量の大陸人口の移住を伴って、戦後の復興を始めた。43年の台湾の人口は659万人であった。中央政府維持のため巨大な負担が台湾経済に掛かったが、他方、米国の巨額の軍事・経済援助を受けた。第2次世界大戦の破壊は台湾の農業生産を36%も減少させた。

台湾の農業は、戦後60年代まで、非農業部門への人口と顕在的及び陰覆的資金の純流出^(註5)、農産物及び加工農産物輸出の増加による外貨の獲得等を通じ、戦後の復興と経

済成長とに貢献してきた。資金純流出は、50～60年代において、農業総生産額の13～22%にも及んだ。

表4 東アジア3国の農産物名目保護率

(単位：%)

		1955～59年	1960～64	1965～69	1970～74	1975～79	1980～82
台 湾	米	-31	-8	-13	4	58	144
	小 麦	48	25	39	32	57	92
	大 麦	15	73	67	33	49	99
	とうもろこし	2	21	37	29	41	91
	大 豆	69	47	37	13	16	56
	牛 肉	-4	8	20	37	162	153
	豚 肉	15	32	40	38	13	3
	鶏 肉	-50	-2	21	27	29	36
加 重 平 均	-21	2	0	17	36	55	
韓 国	米	-14	-9	6	55	138	154
	小 麦	-22	-8	18	16	47	128
	大 麦	-14	7	-6	35	77	107
	とうもろこし	n.a.	31	17	43	67	101
	大 豆	-23	5	51	63	109	226
	牛 肉	3	5	55	88	281	326
	豚 肉	-11	-5	82	111	113	208
	鶏 肉	-27	7	132	103	153	140
加 重 平 均	-15	-5	9	55	129	166	
日 本	米	50	72	99	160	263	249
	小 麦	37	62	97	127	276	278
	大 麦	39	66	101	129	312	399
	大 豆	37	43	53	124	173	287
	牛 肉	113	142	165	146	284	181
	豚 肉	-11	27	23	26	16	3
	鶏 肉	-12	27	21	23	20	5
	加 重 平 均	4	68	87	110	147	151

注：1) 名目保護率=(国内価格/輸入価格)-1、大豆と穀物は国内価格に生産者価格を、肉類には卸売価格を使用した。

2) 出典は表3の注の2)に同じ。ただし、p.332。

戦後農政上の最初の大改革は、1949年から1953年にかけて実施された農地改革である。これによって、小作地率は1939年の56%から1953年には16%に激減し、その後の米その他農産物の増産に貢献したと考えられる。大量の大陸人口の移住により、戦後食糧の国内需要が急増し、食糧の国内増産の必要性が高まった。政府はさとうきびの生産を大幅に抑制し、米、特に蓬莱米の作付面積を増やし、灌がい施設の充実を計った。戦後の大量の人口流入により、平均農家規模が戦前の約半分の1haとなってしまったので、農民は米の反収を上げ、耕地利用率を戦前の132%から190%に上昇させて対応した。米生産は国内向け重視になり、30年代中期に総生産量の55%を輸出していたのが、50年代中期にはこの比率が8%に激減した。

第2次大戦後、台湾は、戦争中および直後の破壊と混乱、多数の人口流入等により、主食である米の供給安定に不安があった。米は政治財であると同時に賃金財であり、そ

の安定供給は、政治的安定と工業化の推進のため政府にとって重要であった。そのため政府は米の自由市場を残しつつ、50～60年代に農家の総販売量の50～73%^(註6)にも昇る米を強制的に農家から徴収し、軍、公務員、鉞夫への現物給与、市場米価安定のための売買、および政府独占による米輸出を通じ配分する事を、糧食局を通じ実施した。米輸出は外貨獲得および、米麦の国際相対価格差を利用して、麦輸入との組み合わせで、外貨節約の手段とされた。その後、米輸出は、77～77年に年1～5千トンほどに減少するが、70年代後期からは過剰米の処理もあって、米国との国際摩擦を伴いつつ復活し現在まで続いている。

政府の米の強制徴収は、①現物土地税、②市場価格の7～8割の価格による強制買い上げ、③農民にとって非常に不利な交換比率による、④政府独占の肥料と米の現物交換、⑤農地改革により農地分配を受けた前小作人からの米による償換金等によってなされた。これらの内、前三者は、上述の強制徴収米の量の多さ（米肥交換はその7～8割）から見て、農民から消費者への多額の所得移転を意味する。

60年代以降の急速な工業化と工業製品輸出重視の高度経済成長の結果、農工間所得格差が拡大し、この格差を縮小することが必要になった。所得の上昇による食糧消費の多様化により、農業生産も多様化し、また低米価政策により1968～75年の期間米生産は停滞した。所得格差の縮小と米の国内供給の確保のため、1972年から「加速農村開発計画」が実施され、1973年に米肥交換政策が廃止され、それに替わって糶補償価格政策が制度化された。1974年には糧食安定基金が設けられ、現物土地税率が引き下げられ、「強制」買い上げは市場価格以上で為されるようになった。政府買い上げ米の総販売量に占める割合が2割ほどに急減し、糧食局の役割が縮小された。また、農業金融の低金利化や農産物流通と農業基盤の改善なども、1972年頃から実施された。70年代前半からは、農業部門は主として米穀に関して、非農業部門に貢献する部門から貢献され保護される部門の方向に変化を始めた^(註7)。しかし他方、台湾は1973年から農産物純輸入国になり、大豆、とうもろこし、小麦等の自給率が急減した^(註8)。

農産物の政府購入価格は、1973年以降急速に引き上げられた。特に米価の上昇は著しく、1972～75年の期間に卸売物価が1.6倍になったのに対し米価は2.5倍になり、米生産は1976年に玄米で271万tの史上最高を記録した^(註9)。

その後も米価は引き上げられ、1979年頃から年間20～30万tの過剰米が発生し始めた^(註10)。米消費も、1975年の1人当たり130kgから1984年の87kgへ急減し^(註11)、政府は米の飼料用利用を増やし（1984年で総消費量の10%）、転作政策を実施し、米輸出を1978年から急増しようとしたが、中・米米交渉により、1982年から年30万tに制限された。倉庫の不足も深刻で、米過剰問題は、80年代中期の台湾の最も深刻な農業問題となっている。

4. 韓国における農業政策の展開

日清戦争（1894～95年）以後朝鮮は、日本帝国の植民地的支配に組み込まれていき、1910年に併合される。朝鮮は温帯気候下にあり、その農業は日本と同様穀作に偏重していた。1918年の米騒動に象徴される、日本の米不足に対応して、「産米増殖計画」が朝鮮でも実施され、農地の日本人地主への集中を伴いつつ、農業インフラや研究・普及への投資、肥料の増投が行われ、米生産と日本への移出が急増した。この間、朝鮮における1人当たり米消費量は急減した^(註12)。植民地政府は、農業多角化もその農業政策の目標とし、綿、養蚕、果樹等が奨励され、満州事変（1931年）以後「北羊南綿」策を、軍事的理由もあって推進したが、これら多角化政策は十分な成果を上げ得なかった^(註13)。

1945年の、第2次世界大戦終了後の、米国軍政下での米市場自由化と米価等諸物価の暴騰を伴う混乱期を経て、韓国の米政策は、1946年1月より全面統制となり、低米価による農民からの強制供出と公務員と基幹産業就業者への配給を中核とするものになった。40年代の平均供出量は生産量の約80%にまで達した。供出量不足年には輸入に依存して配給が行われた。その結果、40年代後半の超インフレの中で、米価はかなり低い上昇に留まった^(註14)。この統制は1948年まで続き、同年8月大韓民国が成立し、その翌年自由市場を認める形で、統制が一部緩和された。

1950年2月の糧穀管理法によって、政府米市場と自由市場とが並存する部分統制の枠組みができあがり、現在に至っている。同法下、政府は米の徴収、輸出入、売買介入、国営公共施設等への配給、軍人、公務員、基幹産業就業者への米での給料現物支給を行った。

1950～52年の朝鮮戦争は国土を激しく破壊し、第2次世界大戦の破壊もあって韓国の農業生産は戦前と比べ60%も減少した。台湾農業が世界大戦の破壊から回復しかかっているときに、韓国の農業は朝鮮戦争の破壊の状態に直面していた。韓国は台湾より激しい二つの戦争の破壊から立ち直らねばならず、台湾と比べ5年ほど遅れて農業発展を始めねばならなかった。

朝鮮戦争のための戦費調達、および同戦争からの復興過程での米の配給と現物給料支給のため、政府は米を強制徴収して政府米を確保する政策を取った。その手段としては、(1)臨時土地収得税という高率現物農地税、(2)農地改革の分配地に対する高率現物償還金、(3)米肥交換政策、(4)少量の収穫直後期の市場買い入れを採用した。(1)は1951～53年に各農家の総生産量の10～28%、1954～59年に5～25%にも昇り、1952年には総税収の30%をも占めた。(2)は平年作の30%で非常に高い負担であった。(3)は1952年から1975年ころまで存在した政策であった。1952～60年に総肥料投入量の90%以上にのぼる、USAIDの資金援助による肥料輸入があり、肥料への補助金もあって、農民にとって有利な制度であった。これら4手段による米の徴収量は、50年代初期に総生産量の20%程（総販売量の約半分）から、50年代後期の5%程へ漸減した。米徴収政策のうち特に(1)と(2)は

農民に非常に重い負担になり、農地改革で自作化した農民の再小作化の一要因になった。(1)は農地改革で自作農化した旧地主にもかかり、さらに地主への、政府買収地に対する補償は、平年作の150%でそれを闇米価の半分以下の法定価格で評価した金額で5年間でなされ、かつそれがかなり遅れ、インフレ下で旧地主階層も急速に没落した^(註15)。

60年代の農業政策は、低米価政策から高米価政策への1968年の転換に特徴づけられる。この期間には、第1次経済開発5ヶ年計画が実施され、輸出志向型工業開発が開始された。工業化を促進するために、賃金財である米麦の価格を低く維持することが重要であった。この低価格を可能にしたのは、米国の過剰穀物のPL480による食糧援助としての多量の輸入である。この輸入（主として小麦）は1956年から始められ、66年までの輸入量は国内穀物生産量の約13%にも昇った。この輸入過剰穀物の国内販売収入の85%は国防費に使われ、外貨の節約になり、国内穀物卸売価格を安定化し、韓国の政治的・経済的安定に貢献した。1961年に本格的な政府買入制が復活し、農産物価格維持法が制定された。同法により、米の政府買入価格は、生産費を上回る事となったが、1968年まではその差は小さく、農家の自由市場販売価格よりやや低い傾向にあり、低米価政策が行われていたと言える。60年代の政府買入量は、総米生産量の10%以下であった。60年代からの急速な工業化による経済成長の結果、工業部門の所得が急増したのに対し、低米価政策が主要な原因となって、農工間所得格差が拡大した。1967年には米国の穀物援助も無くなり、食糧輸入のための外貨も不十分で、穀物自給のための国内増産が必須になった。この増産と上記所得格差の縮小が重要な政策課題となり、1968年から米の政府買入価格の急速な引き上げが開始された。ここに、米価政策は転換されたのである。買入価格と生産費との格差は急拡大し、1970年からは、買入価格が政府売り渡し価格を上回る売買逆鞘が発生した。

この買入米価の急速な引き上げにより、70年代に米の国内生産が増加し、農家の政府への売り渡し量も流通量の5分の1から3分の1へ増加し、農工間所得格差は1974-77年の期間逆転した。朴大統領の開発独裁の農業政策として1971年以降普及が進められてきたインディカとジャポニカの交雑の統一系高収量品種は、味が悪く消費者や生産者にはあまり好まれなかった。しかし高収量品種は一般品種に比べ20%ほど単収が高く、平均生産費が低く、政府買入価格が同じで、政府放出価格が低く、76年からは政府買入において高収量品種を優先したので、急速に増産され、78年には水稻総生産量の78%、450万トンのピークに達した。76~78年には米輸入が少なくなり、戦後韓国で始めて米自給が達成された。しかし80年の冷害では、高収量品種の冷害といもち病への耐性の弱さから半作に近い大減産になり、250万トンの米輸入を実施したが、激しい米騒動が発生した。朴大統領の統一系重視の米政策が批判され、同大統領は8年に暗殺された。以後統一系の生産量は急減し、85年には水稻総生産量の31%になった。なお93年には生産されなくなった。

統一系の作付け面積の減少は既に79年から起こっていたが、80年の大冷害でそれが加速された。農民は一般系の品種に戻ったが単収は統一系より低く、79年から84年まで韓国の米自給は達成されず、自給率は66～98%の水準にあった。85年には米の自給率は103%となり、それ以後88年まで米自給状態、それ以後93年まで米過剰状態、それ以後は米不足状態の期間を経過する。

1974年から80年代前半にかけて、米の売買逆鞘が増大し、政府の米売買介入での財政負担が累増していった。この負担の縮小と、輸出志向型工業発展促進のための労働コストの抑制のために、70年代末から米の買入価格上昇の抑制と買入量の縮小という、米政策の再転換が計られた。価格支持政策を後退させ、米等農産物はできるだけ輸入を拡大し、農業構造の改善を通じ労働生産性を向上させ、農村工業化により農外所得の増加を促進するというのが、1982年からの第5次経済社会発展5ヶ年計画における農業政策の基本である。これが上で述べた79～84年の期間の米自給率が100%を割り込んだ米不足発生のもう一つの理由である。そして74～77年の期間逆転した農工間所得格差は80年代中期にかけて拡大してきている。

5. 第2次世界大戦後最近までの東アジア諸国における米・穀物需給と政策の展開

本節では第2次世界大戦後80年代中期までの東アジア諸国の米・穀物需給と政策の展開とそこにおける段階性およびそれらの規程要因を分析してきた。80年代中期以降現在のまでの段階については後の節で詳述する。この展開は本節の始めに述べたように、最近までの期間を考えて、共通の五つの段階をたどってきたと考えられる^(註16)。それらの段階は(1)第2次世界大戦後および朝鮮戦争直後期に、米を含む穀物価格の政策的低位維持、強制買い上げと供給不足および輸入努力および経済成長のためこの貧しい農業部門から工業部門への労働力、資金、その他資源の強制的供給。これら政策の反映として大量の貧困と極度の栄養不足という問題があった。(2)その後台湾・韓国・日本では工業化による高度経済成長とその後の経済成長の過程で、低い米・穀物価格に原因する米・食糧不足と農工間所得格差の拡大の問題が発生し、これらの問題を解決するために農業保護水準を引き上げ、米自給を達成する。しかし東アジア諸国内での飼料穀物需要の急増とアメリカを中心とする輸入要求によりこれら穀物の輸入が急増し、米以外の穀物の自給率が急低下する。(3)米は東アジア（その他のアジア諸国でも同じ）諸国での特別の社会的政治的位置を反映し高い保護を与えられ、米自給はかなりの期間維持される。しかしこの保護水準の社会的適切性が維持されず、顕在・潜在過剰の発生と過剰処理、生産制限、政府の売買介入のための多額の財政負担問題の発生。(4)米の過剰を生産制限や生産者価格引き下げで抑制し米自給を回復する。(5)ガットやWTO（世界貿易機関）の貿易自由化を強制する国際枠組みの下、米を含む全農産物の自由化と輸入およびその結果としての国内価格の低下を反映した生産の停滞と減少。農業経営の規模拡大の遅さと農

家の兼業化・高齢化・女性化による食料自給率の持続的低下と国民の食糧の安全保障に関する不安の拡大および農業・農村の崩壊による非経済的価値の喪失の5段階である。

これらの5段階を米を中心に国毎の時期をまとめれば次のようになる。

表5 東アジア諸国の米需給・政策の発展段階

	台湾	韓国	日本
(1) 稲作農業搾取期	45～71	45～68	45～55
(2) 農業保護強化米自給達成期	72～75	69～88	56～66
(3) 米過剰期	76～84	89～91	67～82
(4) 米自給回復期	85～95	92～93	83～95
(5) 米市場開放・稲作衰退期 または米自給維持期	96?～	94～98	96?～

第3節 東アジア諸国における米・穀物需給・政策の展開：

戦後の全期間特に80年第中期以降を重点に

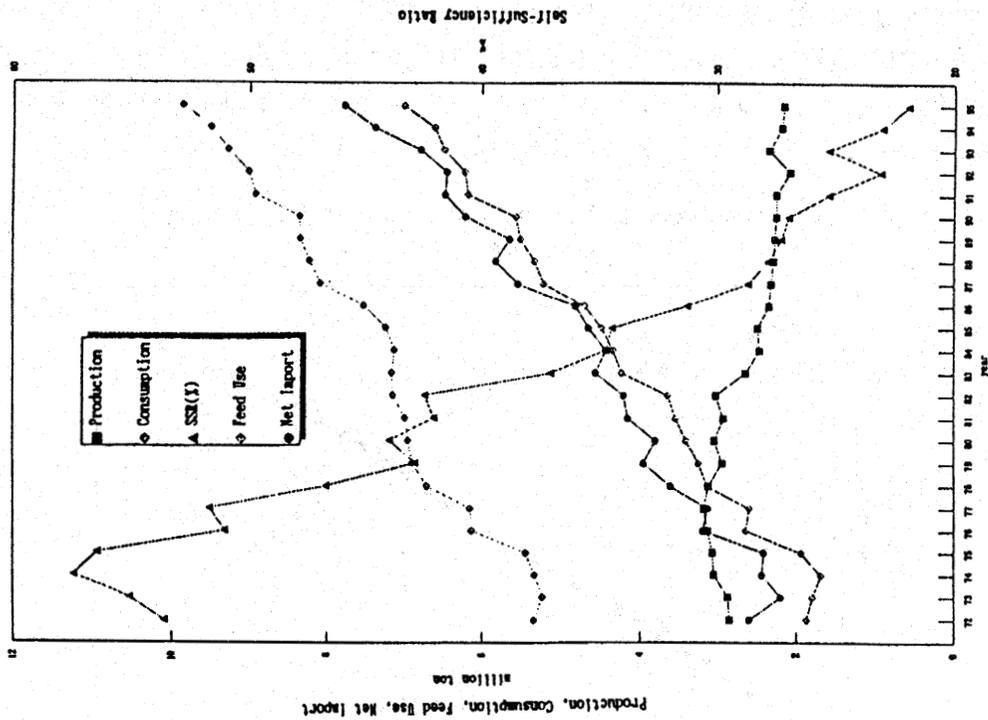
1. 台湾

前節の終わりで示された台湾の米に関する需給と政策の段階区分は、図2の米需給バランスの展開において特に米自給率(SSR)によって決定されている。穀物全体の需給バランスを示す図3には、米の場合のような段階は認められない。生産は示された期間中逡減し、台湾の経済・所得成長に伴う飼料穀物の需要の急増が米を含む穀物全体の自給率を急減させている。

台湾の農業生産要素の内農業人口比率は、図4が示すように61～92年の期間人口総数の増加に対応してほぼ一貫して減少してきた。図5では労働力率は傾向的に増加してきたが、農業労働力率は傾向的に低下してきている。経済発展に伴う規則性に従っている。台湾の耕地と永年作物の合計面積は、図6が示すように77年まで傾向的に増加したが、それ以後は減少している。60～80年代の期間続く高度経済成長により農地が工場用地、宅地、公共用地へ転用されたのであろう。灌がい面積は同図が示すように69～83年の期間、それまでの増加傾向から一転して減少している。肥料の増投は急速になされており最近では環境破壊を危惧しなければならない水準に達している。

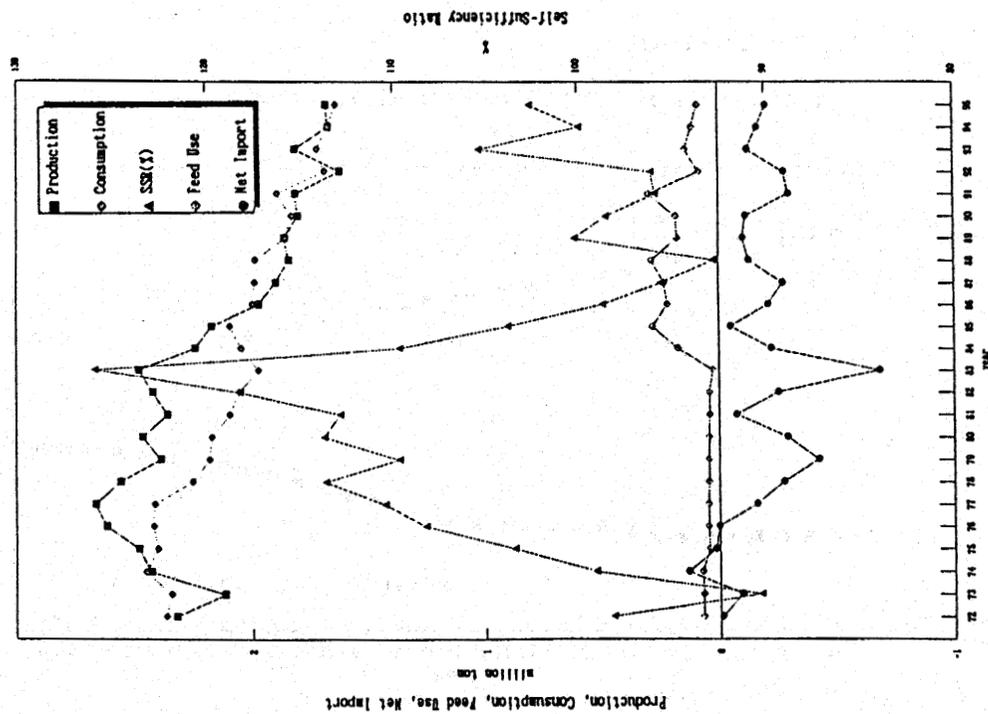
台湾の耕種作物の生産は、図7が示すように所得弾性が高く需要の伸びる野菜や果物の生産が急速に伸び、所得弾性が低いしマイナスの米や穀物は低迷している。米は76年まで生産が傾向的に伸びてきたが、77年から生産量が傾向的に減少を始めている。この減少は図2に示されるように国内消費量の減少に従っている。しかしこの傾向が続

図3 Taiwan Cereals Balance



Data : Taiwan Min. of Agr., For. & Fish., Major Agr., For. & Fish. Stat.

図2 Taiwan Rice Balance

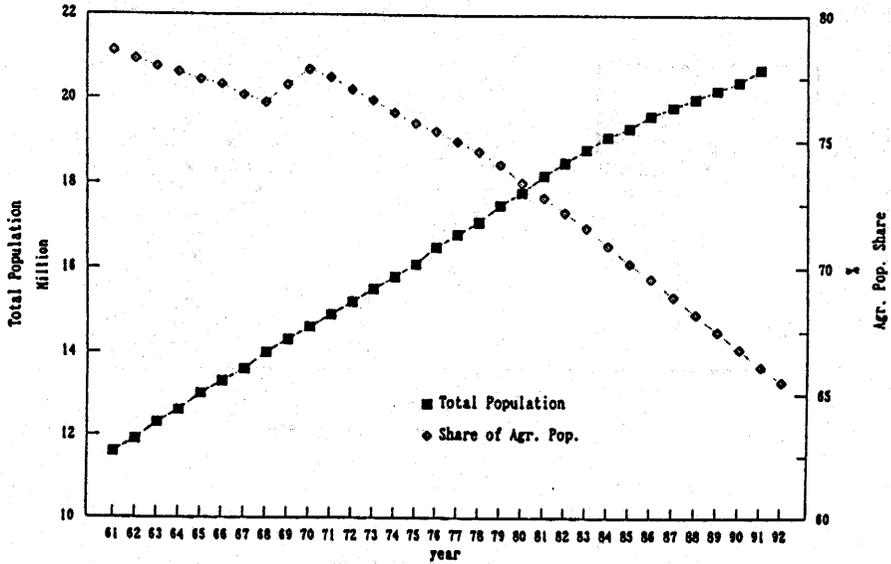


Data : Taiwan Min. of Agr., For. & Fish., Major Agr., For. & Fish. Stat.

くと台湾が稲作衰退の第(5)期に入る恐れもある。

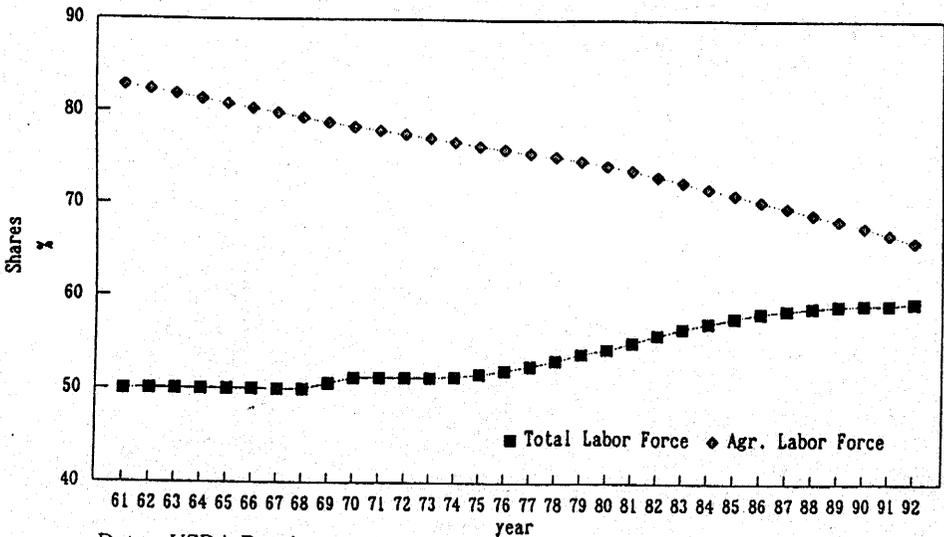
台湾の農産物貿易は図8に示されるように、71年までほぼ均衡していたが、それ以後輸入が急増し、90年には輸入が輸出の倍ほどになっている。これは上述の穀物自給率の急落がその一つ側面であり、台湾の農産物の過剰輸入を示しているかもしれない。

図4 Population & The Share of Agricultural Population
Taiwan



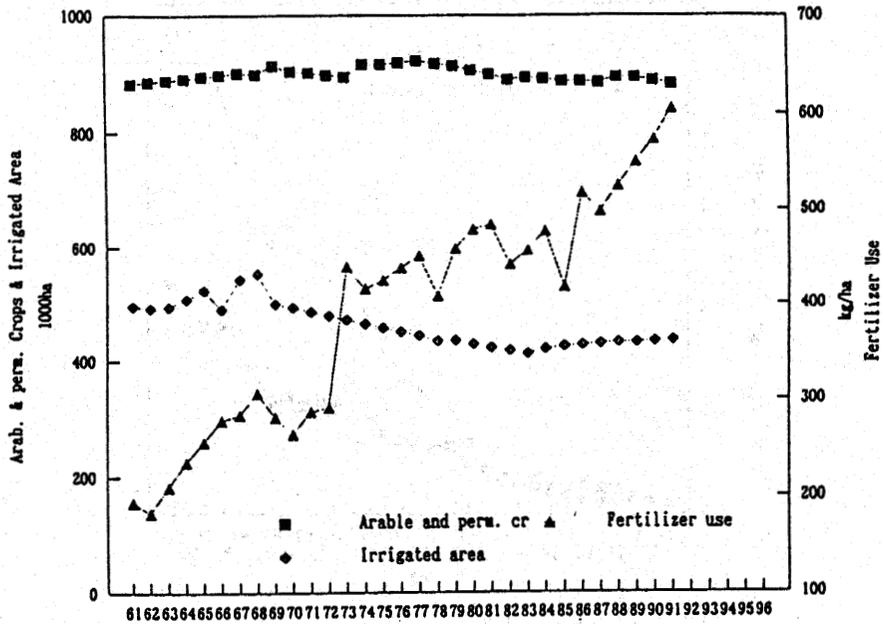
Data : USDA Database

図5 Shares of Total Labor Force & Agr. Labor Force
Taiwan



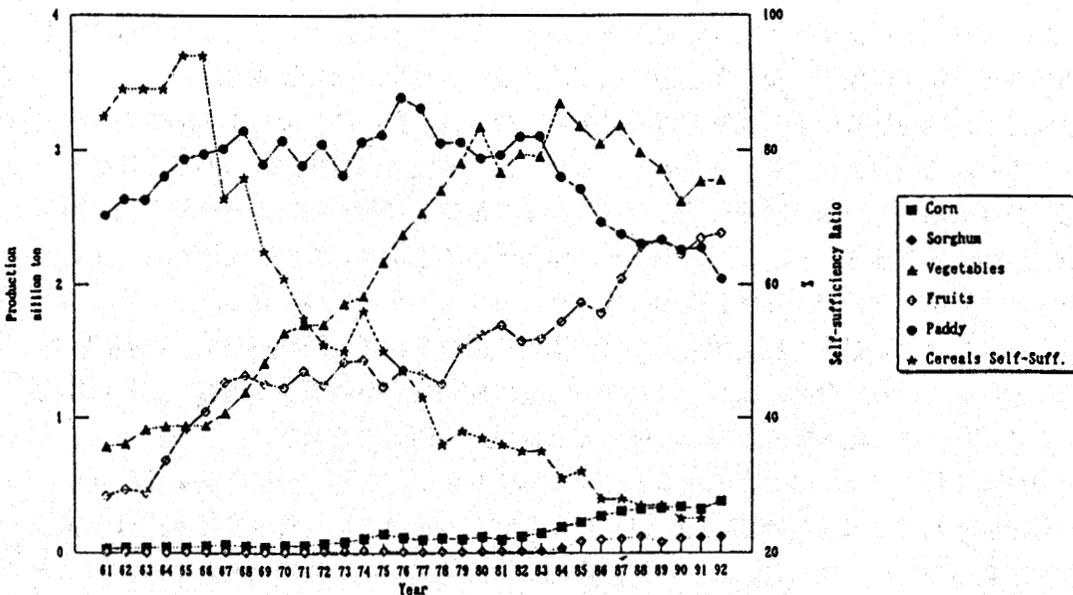
Data : USDA Database

図6 Agricultural Land & Fertilizer Use
Taiwan



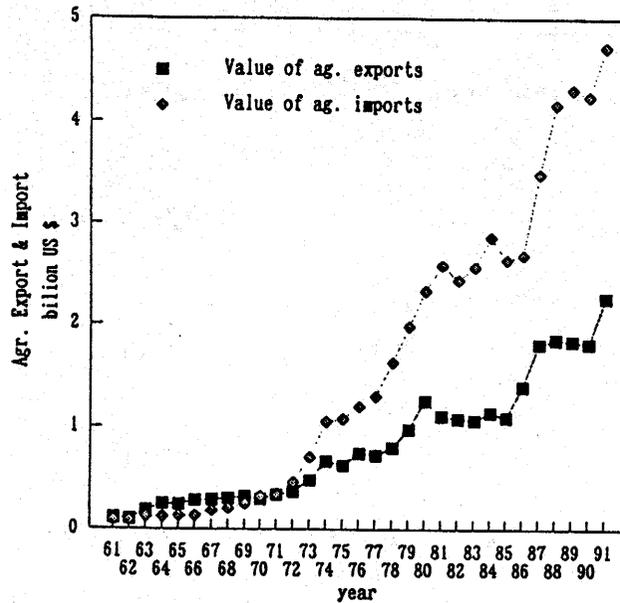
Data : USDA Database

図7 Production of Major Crops
Taiwan



Data : USDA Database

図8 Taiwan's Agricultural Import & Export



Data : USDA Database

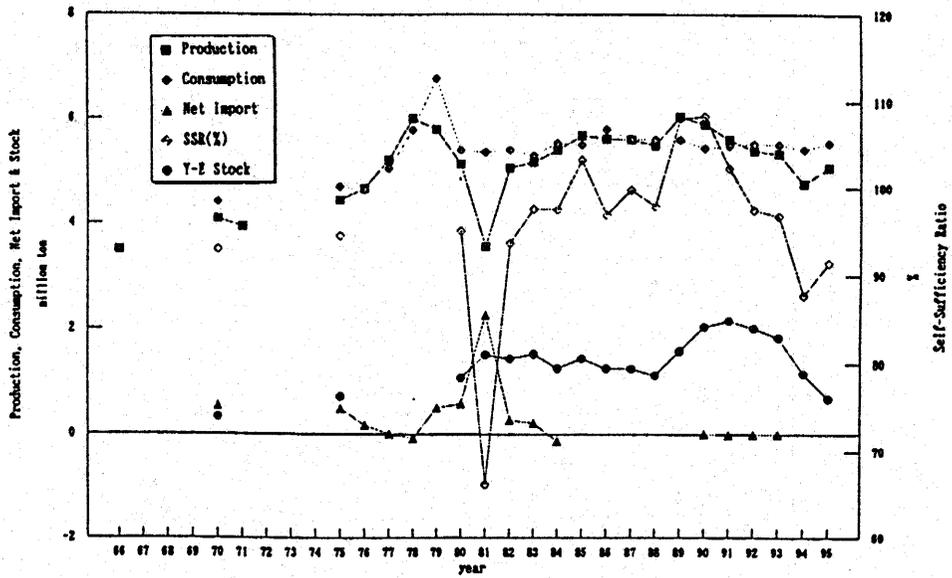
2. 韓 国

前節で示された韓国の米の需給と政策の展開に関する段階区分は、図9の米の需給バランスにおける自給率と年末在庫量動きで決定した。前節で述べたように韓国は(2)の期間の内76~78年の期間に統一系品種の強制的普及により米自給を達成している。しかしこの自給は開発独裁の下の強制的達成であり、統一系の品種的特徴による80年の大冷害と81年の米危機引き起こしているの、これは自給達成とは見ず、83~88年の期間を韓国における初めての米自給達成期とみなす。その後韓国は88~92年の過剰期と92~93年の自給回復期を経る。しかしその後94~95年は米自給率が90%程度と低下してしまい、韓国は94年から(5)段階の稲作衰退期に入ったのではないかと推測できる。

米を含む全ての穀物といも類を加えた韓国の定義での食糧の需給バランスの展開は図10に示されている。台湾と同じように70~95年の期間生産が停滞から遞減し、飼料需要が急増してそれを輸入でまかない、従って自給率が傾向的に急減した。

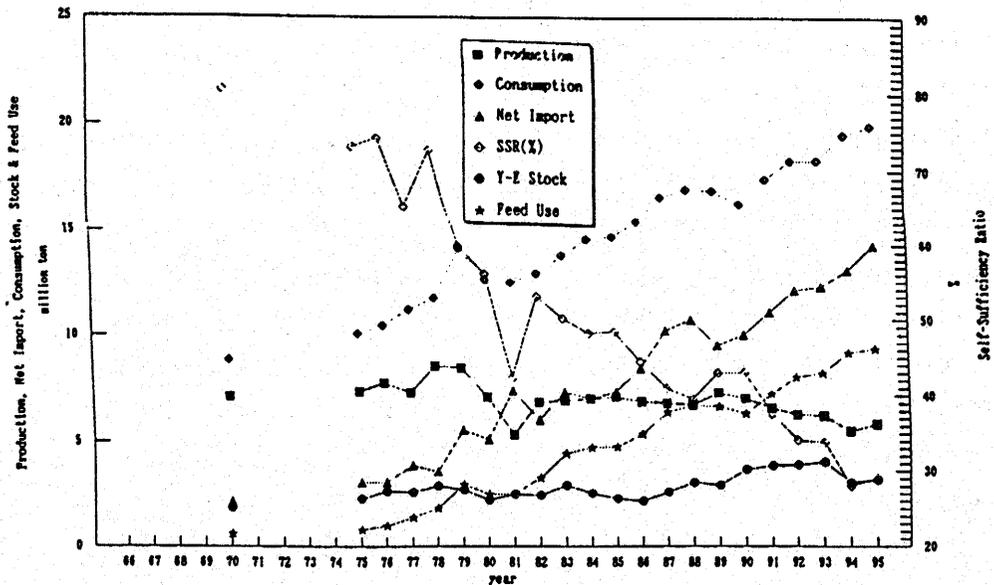
図11は実質生産者米価と米の生産と在庫の関係を示している。台湾の農業保護強化と米自給達成期(2)と米過剰期(3) ; 69~91年には同図が示すように実質生産者米価は急騰し米生産も傾向的に増加した。これは経済合理性で説明できる。問題は90年から93年まで実質生産者米価が急速に上昇したにもかかわらず米生産が90年から傾向的に減少していることである。台湾の米に基礎的生産力が減退していることを示しているのかもしれない。

図9 Korean Rice Balance



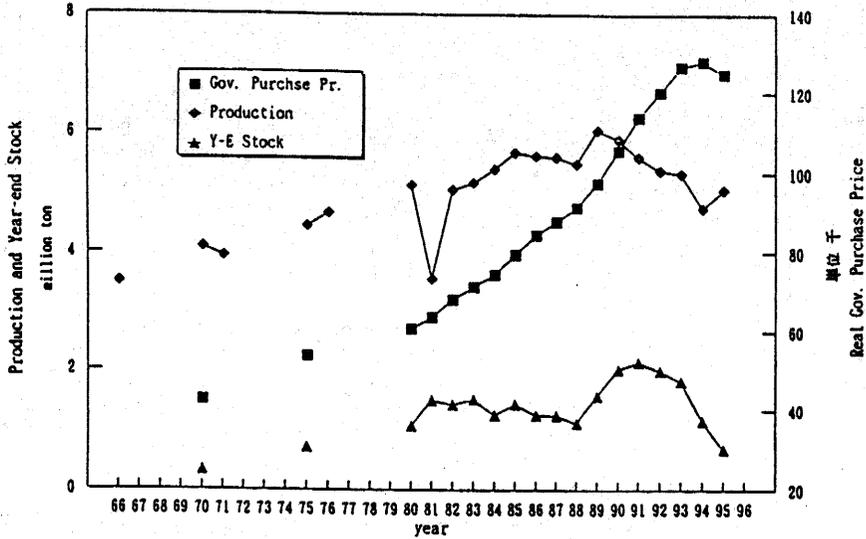
Data : Korean Min. of Agr., For. & Fish., Major Agr., For. & Fish. Stat.

図10 Korean Food Balance



Data : Korean Min. of Agr., For. & Fish., Major Agr., For. & Fish. Stat.
Food=Rice, Wheat, Potato, Coarse Grains., Others.

図11 Real Gov. Purchase Price, Rice Production & Stock
Korea

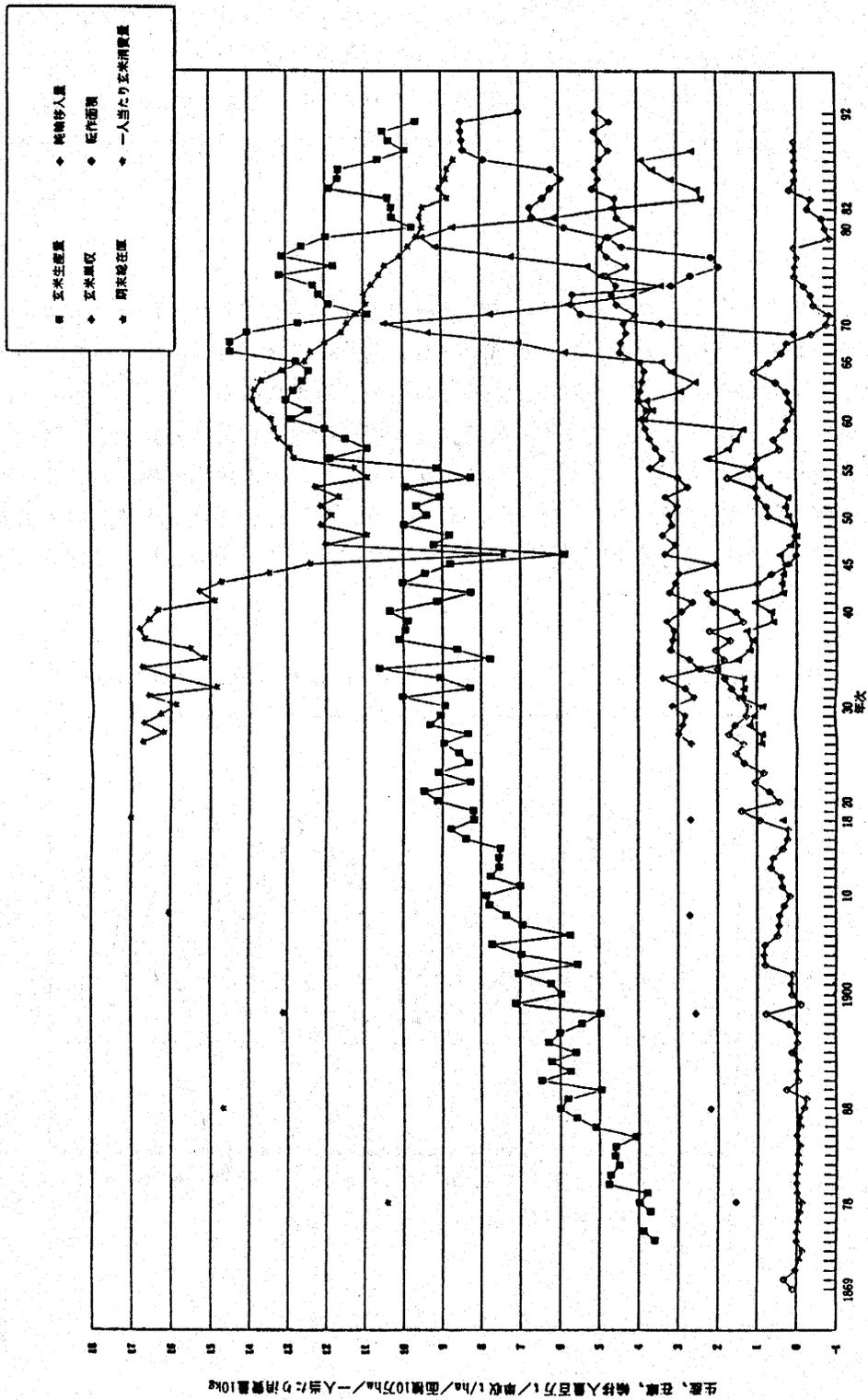


Data : Korean Min. of Agr., For. & Fish., Major Stat. of Agr., For. & Fish.

3. 日 本

日本の米の長期需給バランスが図12に示してある。この図の純輸入と在庫量により米需給と政策の段階区分を前節の最後で示したように行った。同図は前節で述べた日本帝国期の国内での日本本土の台湾・朝鮮からの大量の米移入を明示している。日本は米自給達成期（56～66年）の中で59～63年に、米輸入がほぼ無くなり1920年頃から始めて米自給を達成した。米過剰期（3；67～82年）には70年と80年ころに膨大な過剰米が累積し、その処分に3兆円の財政資金を使用しなければならなかった。これに懲りて食糧庁が米在庫を絞りすぎていた93年に大冷害が発生し、世界米貿易市場は薄く不安定で頼りにならないため、ジャポニカ米が十分輸入できず、平成の米騒動を引き起こした。95年からはウルグアイ・ラウンドの合意による米のミニマム・アクセス輸入が始まり、米の豊作の連続もあって、98年初期には400万トンほどの過剰米が累積した。政府は生産調整協力者をターゲットにした粗収入保険制度と生産調整補償金制度を導入し、米の適切な自給均衡の回復を目指している。自給均衡を回復するのが望ましいが、前掲表1にあるように台湾や韓国に比べ高齢化が極端に進んだ日本農業は韓国のように衰退する可能性もある。筆者は、日本農業・農村を復活するために2020年を目標に次の様な農業・農政改革が必要であると考え。そのエッセンスは米麦の相対価格を調整して麦を増産し、農業経営をかなり大規模化する。人間と家畜の有機廃棄物から全国的規模で有機肥料を生産してそれを低投入し、化学肥料投入をできるだけなくし、生産調整を廃止しか

図12 明治2年からの日本本土米需要の長期推移（米は玄米量）



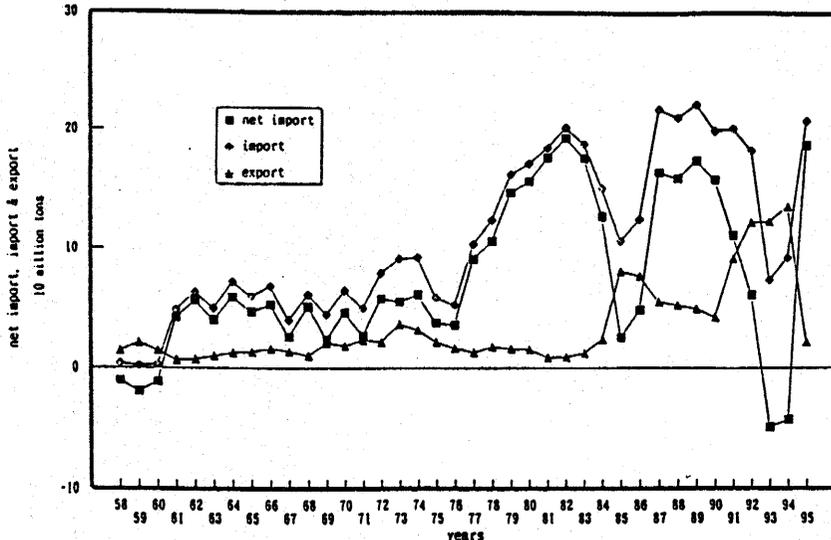
資料：各種管理統計年報、加用清文監修「改訂日本農産基礎統計」農林統計協会、1977年刊他。
昭和34年までは米高年度、次年より会計年度。

つ米自給を維持し、適切な畜産規模を追求する。こうすることによって環境破壊は大幅に削減され、穀物自給率は過去の傾向を伸ばせば筆者の計算では2020年に21%になるのが、53%に向上し国民の食糧の安全保障は確保される。^(注17)この環境破壊の大幅削減と食糧安全保障水準の向上を基礎に、このような有機農業を行う農家に直接所得補償を行う。

4. 中国

中国は前掲図1が示すように戦後穀物の自給自足を堅持してきた。79年から改革開放が始まり、個別農業経営の意志決定が重視され、農業生産が成長し、農民への課税は減少したと考えられる。第2節で述べた需給と政策の5段階発展モデルを当てはめれば、中国の戦後から現在までの穀物需給・政策はまだ農業搾取期にあると考える。図13は中国の穀物貿易の時系列データである。77年頃から最近にかけて穀物の純輸入が年平均でそれ以前の3倍ほどの1500万トンほど行われるようになった。これは改革開放による所得増で直接的に食用穀物需要の増加、間接的に飼料穀物需要の増加のためだと考えられる。

図13 Chinese Cereals Quantities Traded Net Impot, Import and Export.



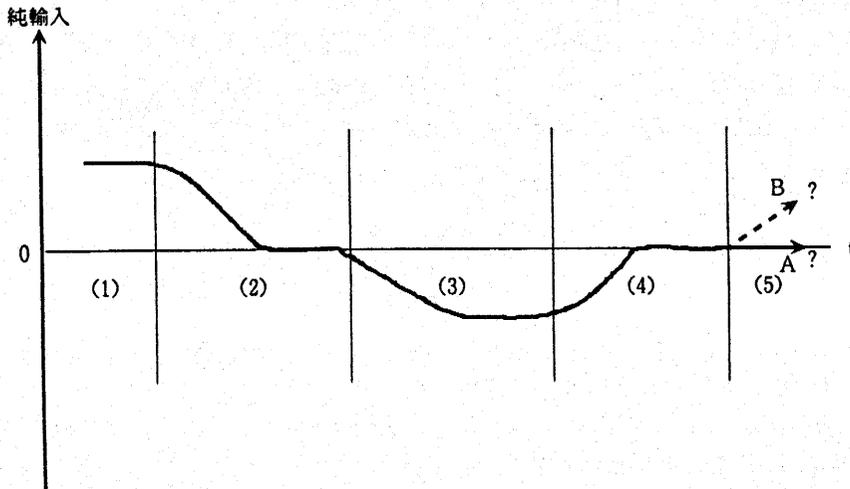
Data Sources : FAO & USDA est. for recent years.

第4節 おわりに

以上の東アジア3国の米・穀物需給および政策の発展段階分析と規程要因分析により、

これら3国の米需給と政策は、年次は違っても同じ5段階を経て発展してきたことが明らかになった。それを単純化して米の純輸入によりこの5段階を示したのが図14である。(1)の搾取期には稲作への課税により低米価で米生産は停滞し米輸入が行われねばならない。(2)の保護強化自給達成期には、農工間所得格差の補填と米不足解消のため保護が強化され生産が増えて自給が達成される。(3)の米過剰期は保護が行き過ぎ米の累積過剰が発生し、それを輸出で処分しなければならなくなる。(4)の自給回復期は保護と過剰処理の財政負担が社会的限界に達し、生産者価格引き下げ・減反がなされ、米自給が回復される。(5)の時期は政策と国際・国内条件によって自給維持のAの方向か、稲作衰退によって米輸入が増えていくBの方向かが選択される。

図14 東アジアの米需給・政策の発展段階



以上の東アジア3国に関する米・穀物需給と政策の段階及びそれを規定する要因分析に基づけば、東アジア諸国は戦後米の自給・不足・過剰状態を経験してきたが、米が政治財であり、世界米貿易市場が非常に薄く不安定で頼りにならないこと、稲作の外部性が非常に大きいこと及びアジアに米を主食とする膨大な貧困飢餓人口が集中することなどの要因により、これら諸国の米政策は自給自足に収斂する特性を強く持っていたと結論できる。この結論は東アジア諸国にのみ妥当するのではなく、世界の全米生産量の90%を生産する他のアジア諸国にも妥当する^(注18) アジア諸国も世界米貿易市場の薄さ、米の政治財性、稲作の大きな外部性を考え、主食である米に関する国民の安心を確保するため米自給政策を取ってきた。この結論の東アジア3国の将来の米・穀物政策への含意は、米に関しては米自給維持のAの道が東アジア3国の国民の食糧の安全保障を確保する方策であるということである。これはかなり豊かなこれら諸国がアジアから米を輸

入ることによって、アジア途上諸国の米価を引き上げ世界でアジアに集中する膨大な貧困・飢餓人口の食糧の安全保障を危機に陥れない方策でもある。Bの米市場開放の道は、低価格の外国の輸入が少しずつ増え、日本及びその他東アジア諸国の農業・農村が衰退する道である。米以外の穀物については、アメリカの60年代の膨大な過剰穀物、及び冷戦解消後のアメリカの政治・経済・軍事ヘゲモニーを背景にした強い市場開放要求及び関税及び貿易に関する一般協定(GATT)、世界銀行、WTOの穀物貿易の自由化が途上諸国の食糧の安全保障を確保する道であるとする理念が、東アジア諸国の穀物市場を自由化させ、穀物部門を縮小させ、飼料穀物輸入を急増させてきた。しかしこれは強制された非自主的穀物政策である。国民にとって必須で基本的な財である穀物、政治財である米の政策は各国の主権に関わる政策として自主的に決定されるべきである。筆者は前節の日本の項で述べたように、穀物(主として麦)を米との多毛作で、人間と家畜の廃棄物から生産する有機肥料の低水準・適正投入と化学肥料の最小必要量投入により増産することを柱にする農業改革を行い、穀物・食糧自給率を引き上げるAの方向に沿った政策選択が、東アジア国民の食糧不安を削減し、環境破壊を削減し、農業・農村の外部効果を確保し、途上諸国民の食糧不安を削減し、食糧政策の自主性を確保する、日本を含む東アジア諸国に取って適切な政策であると考えている。

注

- 1) 白木三秀 「戦後台湾における工業化と労働市場」 谷口興二編 『アジアの工業開発と雇用問題』 アジア経済研究所 1983年 127-164頁を参照。
- 2) Kym Anderson, "Growth of Agricultural Protection in East Asia," Food Policy, Vol.8, No.4, pp.327-336, Nov.1983.
- 3) 齊藤一夫 「米穀経済と経済発展」 大明堂1974年1月、108~109頁。
- 4) 辻井 博 「台湾の経済発展と農業」 『農業と経済』 1979年4月、77~78頁。
- 5) T.H.Lee, "Strategies for Transferring Agricultural Surpluses under Different Agricultural Situations in Taiwan," Agriculture and Economic Development, Vol.2, Japan Economic Research Center, May 1972, pp.394-418.
- 6) H.Y.Chen, W.F.Hsu & Y.K.Mao, "Rice Policies of Taiwan," Food Research Institute Studies, Vol.XIV, No.4, 1975, pp.403~417.
- 7) 辻井上掲論文77頁を参照。
- 8) 辻井上掲論文81頁を参照。
- 9) 行政院農業委員会『中華民國農業統計要覽』1985年刊の19頁と23頁。
- 10) 辻井の1982年の現地調査による。
- 11) 行政院上掲要覽の41頁参照。
- 12) 齊藤上掲書118~20頁を参照。
- 13) 齊藤上掲書108~9頁を参照。
- 14) 井上雅也 「韓国の農業発展と米穀政策」 紙谷 貢編 『アジア農業発展と米穀政策』

辻井 博：日本・韓国・台湾3国の米・穀物政策発展における5段階と農業政策への含意

No.332、東京、アジア経済研究所、1985年、195-214頁。

- 15) 倉持和雄 「韓国における農地改革とその後の小作の展開」 『アジア研究』第32巻 第2号 昭和60年 7月、1-33頁。
- 16) Hiroshi Tsujii, "Comparison of Rice Policies between Thailand, Taiwan, and Japan-An Evolutional Model and Current Policies," Reprinted from H. Tsujii, ed., A Comparative Study of Food Policy in Rice Countries-Taiwan, Thailand, and Japan, Kyoto, Japan: Kyoto University, 1982, Discussion Paper of International Food Policy Research Institute(IFPRI), Washington, D. C., 1982.
- 17) 辻井 博『世界の食糧不安と日本農業』家の光協会刊、97年8月、10、11章を参照されたい。
- 18) 辻井 博『世界コメ戦争-ねらわれる日本市場-』家の光協会刊、1988年3月、第3-4章参照。