

<b>Title</b>	貿易と経済政策, 政治制度
<b>Author</b>	熊倉, 正修
<b>Citation</b>	経済学雑誌. 別冊. 112 卷 1 号
<b>Issue Date</b>	2011-04
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Learning Material
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	

Placed on: Osaka City University Repository

## 貿易と経済政策, 政治制度

熊 倉 正 修

### 1. はじめに

2010年は民主党政権の経済政策にとって内憂外患の年でした。国内では7月の参院選の大敗によって与党が過半数割れし、迅速な予算編成や税制改革が困難になりました。また、対外的には夏から秋にかけて急速に円高が進み、輸出企業やマスコミの間で対策を求める声が高まりました。これを受けて、政府はわが国にとって6年半ぶりとなる外国為替市場介入に踏み切りましたが、必ずしも期待した効果が得られず、諸外国から批判を受ける結果になってしまいました。

また、民主党はかねてからアジア諸国との関係強化を政策目標に掲げており、わが国がアジア太平洋経済協力会議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) の首脳会議を開催する年に当たっていた2010年は積極的な経済外交姿勢をアピールするチャンスでした。アジア太平洋地域においては自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) や投資協定を通じて経済関係を深める動きが強まっており、2010年に入って米国やオーストラリア、一部のアジア諸国などの間で環太平洋経済連携協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) の締結に向けた交渉が本格化していました。菅直人首相は APEC 首脳会議直前にいったん TPP への参加の意向を表明しましたが、農産品の輸入自由化を嫌う農業団体や与党内部から批判が巻き起こり、「関係国との協議を開始する」という曖昧な方針への転換を余儀なくされました。わが国は TPP 以外にも諸外国と FTA 締結に向けた交渉を行っていますが、農産品の輸入自由化を棚上げしようとする姿勢が嫌われて交渉が難航するケースが増えています。

講義資料「経済発展と産業空洞化」において解説したように、一国の経済が発展するにつれ、国内の生産活動の中心は第一次産業や軽工業から資本集約的な製造業へ、そしてサービス産業へとシフトしてゆきます。したがって、日本のように国土が狭く資本と技術の蓄積が進んだ国では、農産品を輸入して工業製品を輸出することが自然だと思われれます。それなのになぜこれほど農産品の輸入が問題視されているのでしょうか。また、製造業やサービス産業に比べて従事者が少ない農業部門がなぜ政府の経済政策を左右する力を持っているのでしょうか。

この小論の目的は、わが国の農業と輸入関税を例として、一国の経済政策がどのようにして形成されるか、その過程にどのような政治的な力学が働いているかを解説することです。結論を先取りすると、一国にとって最適な政策と現実に採用される政策の間にはしばしば大きなギャップがあり、その背後には現代の議会制民主主義の本質的な問題点が潜んでいます。この点を理解すると、なぜ

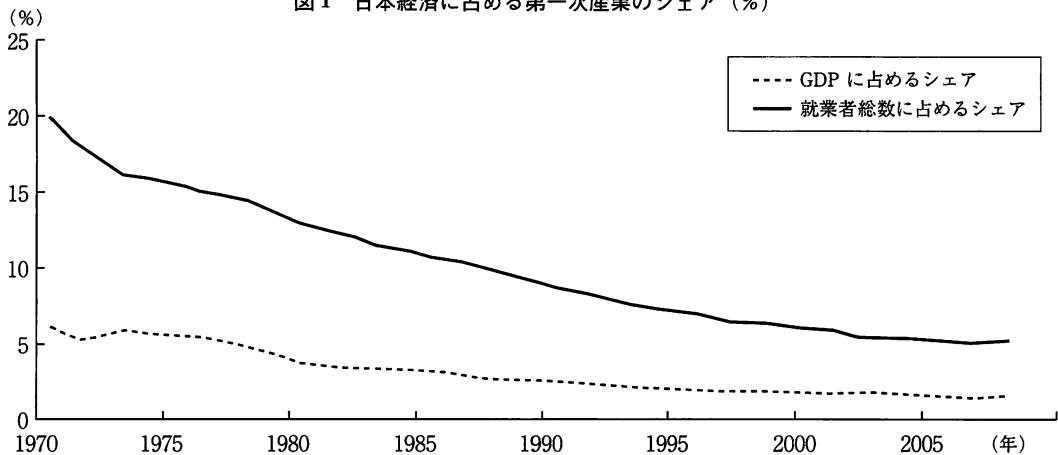
多くの先進諸国が自国の農林水産業を保護しているのにもある程度あきらかになります。

ただし、上記のことは民主社会や民主政治が望ましくないことを意味するものではありません。これまで世界各国において試されてきた政治制度の中で民主主義に明らかに勝ると思われるものは存在せず、私たちはその弊害を理解した上でそのメリットを十分に引き出す必要があります。実際、今日のわが国の農業政策を詳しく観察すると、代議制民主主義そのものの弊害というより、むしろわが国に真の民主主義が根づいていないために生じていると思われる問題が少なくないことに気づきます。

## 2. 日本の農業と農産品貿易

最初にわが国の経済における農業の役割を確認しておきましょう。まず、図1はわが国のGDP総額に占める第一次産業の付加価値の比率と就業者総数に占める第一次産業従事者の比率の推移を描いたものです。いずれの比率も低下傾向にあり、今日では非常に小さな値になっています。ただし、GDPに占めるシェアが1980年代初頭にすでに3%台にまで下落していたのに対し、就業者総数に占めるシェアは相対的に大きく、直近でも5%強にとどまっています。なお、第一次産業には農林水産業が含まれますが、わが国では付加価値・雇用ともに農業の比率が圧倒的に高くなっています。

図1 日本経済に占める第一次産業のシェア (%)



(資料) 内閣府「国民経済計算確報」(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/gaiyou.html#kakuho>)。

次に、表1はわが国の貿易構造の推移をまとめたものです。講義資料「貿易と景気循環」で解説したように、わが国は世界有数の貿易黒字国であり、2009年前半の一時期をのぞくほとんどの時期において輸出総額が輸入総額を上回っています。しかし表1を見ると、輸入額より輸出額が多いのは食料品以外の加工製品（工業製品）だけで、それ以外の財に関してはいずれも大幅な輸入超過になっています。原料品を個別に見てゆくと、エネルギー・鉱物資源（原油や天然ガス、鉄鉱石など）の輸入超過額が非常に大きく、これに農産品が続いています。また、水産品を除くすべての原料品において純輸出比率（純輸出額を貿易総額で割った値）が下限の-1に近くなっており、ほぼ一方的に輸入が行われていることが分かります。

わが国の生産活動や輸出に占める農業のシェアが低下傾向にあることはベティー・クラークの法

表1 品目グループ別の貿易概況

輸 出 額 (百万ドル)	1968	1978	1988	1998	2008
合 計	12,897	96,695	261,351	376,202	743,720
原 料 品	68	285	527	571	1,446
農 産 品	44	97	230	223	448
林 産 品	11	22	26	24	52
水 産 品	2	79	117	167	383
エネルギー・鉱物資源	11	87	154	157	562
加 工 製 品	12,829	96,410	260,824	375,631	742,274
食 料 品	416	1,062	1,653	1,752	3,131
その他の工業製品	12,413	95,348	259,171	373,879	739,144
輸 入 額 (百万ドル)	1968	1978	1988	1998	2008
合 計	10,560	68,422	158,808	249,065	686,944
原 料 品	5,600	38,646	49,056	54,847	262,718
農 産 品	2,148	7,120	11,140	11,634	19,299
林 産 品	870	2,991	3,610	1,900	1,455
水 産 品	11	253	1,422	2,120	1,819
エネルギー・鉱物資源	2,572	28,282	32,883	39,193	240,146
加 工 製 品	4,960	29,776	109,752	194,218	424,225
食 料 品	779	6,090	16,917	24,350	34,357
その他の工業製品	4,181	23,686	92,835	169,868	389,868
純 輸 出 額 (百万ドル)	1968	1978	1988	1998	2008
合 計	2,337	28,273	102,543	127,137	56,776
原 料 品	-5,532	-38,361	-48,529	-54,276	-261,273
農 産 品	-2,104	-7,023	-10,909	-11,412	-18,851
林 産 品	-859	-2,968	-3,584	-1,876	-1,403
水 産 品	-8	-174	-1,306	-1,953	-1,435
エネルギー・鉱物資源	-2,561	-28,196	-32,729	-39,036	-239,584
加 工 製 品	7,869	66,634	151,072	181,413	318,049
食 料 品	-363	-5,028	-15,264	-22,598	-31,226
その他の工業製品	8,232	71,662	166,336	204,011	349,276
純 輸 出 比 率 (%)	1968	1978	1988	1998	2008
合 計	10.0	17.1	24.4	20.3	4.0
原 料 品	-97.6	-98.5	-97.9	-97.9	-98.9
農 産 品	-96.0	-97.3	-95.9	-96.2	-95.5
林 産 品	-97.6	-98.5	-98.6	-97.5	-93.1
水 産 品	-63.0	-52.4	-84.9	-85.4	-65.2
エネルギー・鉱物資源	-99.1	-99.4	-99.1	-99.2	-99.5
加 工 製 品	44.2	52.8	40.8	31.8	27.3
食 料 品	-30.4	-70.3	-82.2	-86.6	-83.3
その他の工業製品	49.6	60.2	47.3	37.5	30.9

(注) 純輸出額=輸出額-輸入額。純輸出比率=純輸出額÷(輸出額+輸入額)。食料品は飲料を含む。

(資料) CEPII, Chelem Database.

則の通りであり、それ自体は驚くべきことではありません。また、製造業の中で食品加工業はどちらかという資本への依存度が低い労働集約型産業であるため、加工食料品の輸入超過が拡大傾向にあることもベティー・クラークの法則と整合的です。ただしわが国の農業は政府によって手厚く保護されているため、上記のシェアの低下が市場における自由な競争の結果だとばかりは言えません。また、末尾の補論において解説するように、農業部門の保護政策は加工食料品の貿易にも間接的に影響を与えています。

政府が特定の産業の保護や育成を目的として実施する政策は産業政策と呼ばれています。産業政策の手段としては、政府が生産者に補助金を与える、生産活動に必要な機材や物資を安価で供給する、生産された商品を高値で買い上げるといったことが考えられます。また、国内の生産者が海外の生産者に対して価格競争力を持っていない場合、輸入を禁止したり輸入関税を課したりすることも考えられます。輸入関税とは外国から物資や製品を輸入する際に政府が課す税金のことです。関税が課されると輸入品の国内販売価格が税金の分だけ高くなり、国産品の価格競争力が高まります<sup>1)</sup>。輸入関税の課税方法やその国内の生産活動への影響に関しては末尾の補論において詳しく説明します。

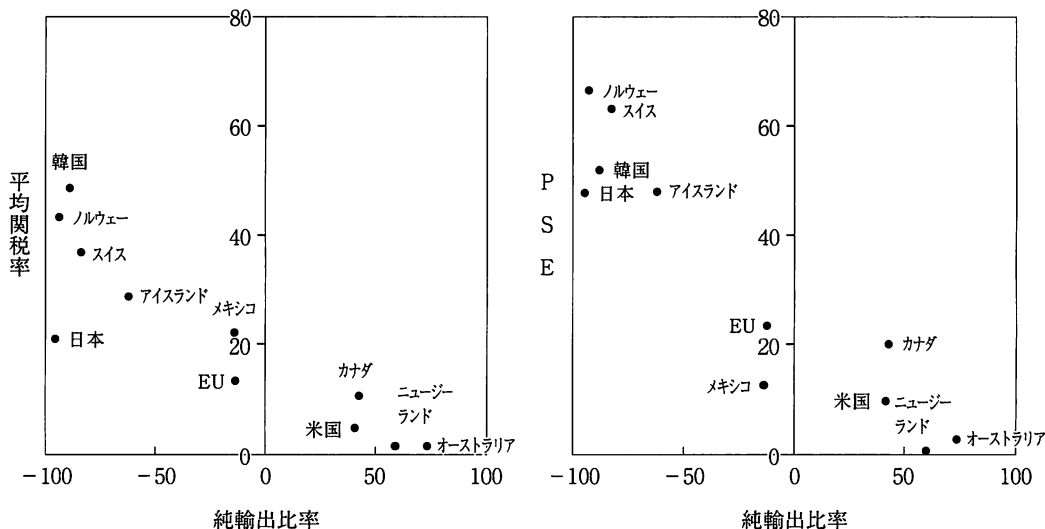
図2は先進諸国における農産品の純輸出比率と平均輸入関税率、生産者支持推定量 (Producer Support Estimates, PSE) の関係を示したものです。輸入関税の課税方法や税率は品目によってまちまちなため、ここでは各品目の輸入原価に対する関税の比率を計算し、その平均値をとっています (計算方法の詳細は補論を参照)。また、先述した通り、産業政策には関税以外にもさまざまなものがあり、わが国の農業は他の政策によっても保護されています。上記のPSEとは、「これら一連の保護政策によって農業者の所得が何パーセント嵩上げされているか」を計測し、関税を含む産業政策全体の効果を評価しようとするものです。図2における日本の農産品の平均関税率とPSEはそれぞれ21.0%と47.8%に上っています。このことは、日本の農業従事者が農業から得る所得が政府の支援がない場合に比べて約5割増しになっていることを意味しています。

ただし農業が政府によって保護されているのは日本だけではありません。図2の二つのグラフでは縦軸と横軸の値の間に明らかに右下がりの関係が認められます。たとえば、純輸出比率が100%に近いオーストラリアやニュージーランド、カナダにおいて農業者を保護する政策がほとんど採られていないのに対し、純輸出比率が-100%に近い日本やノルウェー、韓国などでは保護率が非常に高くなっています。図2に示した国々の大半は所得水準が高い先進国であり、開発途上国に比べると高度な製造業やサービス産業に比較優位を持っています。ただし農業の生産性は地理的な条件によって左右されるため、これらに恵まれたオーストラリアやニュージーランドなどは賃金が高くても開発途上国の農家と十分に競争できるわけです。また、そのような条件に恵まれない日本や韓国などでは大幅な輸入超過になっています。

---

1) 高等学校の日本史において明治時代初期の日本政府が欧米諸国からの輸入品に自由に関税を課す権利を奪われていたこと、それを取り戻すのに非常に苦勞したことを学んだと思います。明治政府が関税自主権の回復を急いだのは、それが産業政策としてきわめて重要であることを理解したためです。実際、1899年に関税自主権に取り戻すと、政府は工業製品の関税率を漸次引き上げながら重化学工業化に邁進してゆきました。

図2 先進諸国の農産品貿易と農業保護



(注) 純輸出比率は2008年のデータにもとづく。平均関税率とPSEは2009年のデータにもとづく。いずれもパーセント表示。

(資料) CEPII, CHELEM Database; OECD, Database on Producer and Consumer Support Estimates; WTO, Tariff Profiles.

### 3. 議会制民主主義と政策の選択

しかし、農業に比較優位を持たない日本や韓国などが国内の農家を保護しているのはなぜでしょうか。その一つの理由は農業が国民の食べ物を生産する特別な産業だと考えられているからでしょう。国内で農産物をまったく（ないしほとんど）生産せずに輸入ばかりしていると、海外で農産品の需給がひっ迫したり戦争が生じたりした場合、輸入が困難になって国民の生活が脅かされる可能性が考えられます。わが国の農林水産省はこの点を強調し、わが国の食料安全保障のために一定量の食糧を自給すべきだと主張しています。以下で解説するように、わが国の農業政策の中には食料安全保障の観点からするとむしろ望ましくないものも含まれており、農林水産省の主張は割り引いて解釈する必要がありますが、農業が製造業やサービス産業とは異なる特別な産業だと考える人は多いのではないのでしょうか。また、多くの国において農業が伝統的な文化や社会慣習と深く結びついていることから、農業を守ることが自国の伝統を守ることだと考えられる傾向があることも影響しているように思われます。

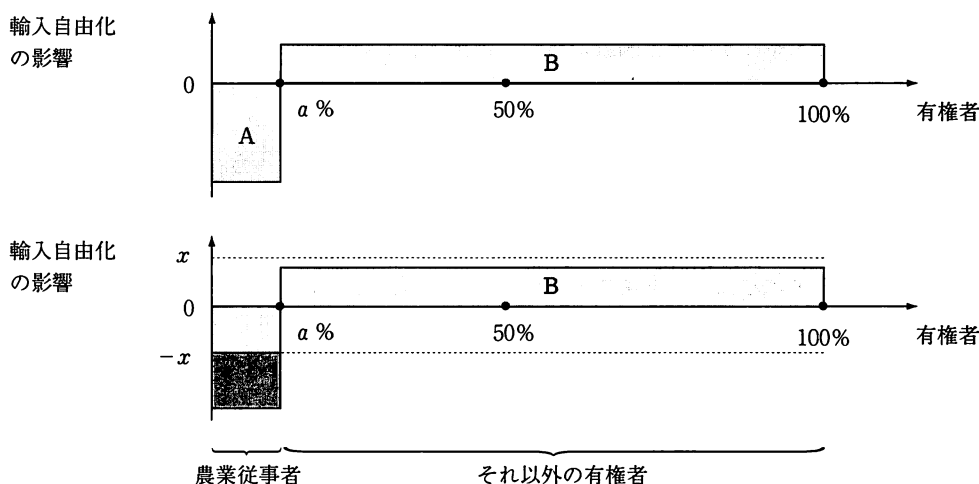
ただし、多くの先進国が国内の農業を保護することには別の理由もあります。今日の先進国の大半は自由主義と民主主義を基礎とする自由民主主義国家です。また、そのほぼすべては国民が直接政治に参加する直接民主主義ではなく、選挙に当選した政治家が実際の政治運営を取り仕切る間接民主主義（議会制民主主義）を採用しています。議会制民主主義の下では外国に対する優位性が失われて縮小傾向にある産業ほど手厚く保護される傾向があります。以下でその理由を説明しましょう。

いま、わが国の農業が高率の輸入関税によって保護されているとして、輸入関税を撤廃した場合に国民（有権者）の間にどのような利益と損失が生じるかを考えてみます。図3の二つのグラフで

は横軸に有権者を並べ、原点から  $a\%$  までの人が農業従事者、残りが非農業従事者だと仮定しています。縦軸は輸入自由化が一人一人の有権者にもたらす利害の大きさを表しています。自由化によって国内の農産品価格が下落すると農業従事者の所得は減少しますから、農業従事者の利害はマイナスです。その他の人々は生活費が節約されるためプラスです。

一般に、ある国が外国からの輸入を制限すると、その国全体には負の影響が生じます。このことは海外との取引を厳格に制限していた江戸時代の日本や1960年代までの中国などにおいて国民がきわめて貧弱な生活を余儀なくされていたことから明らかでしょう。逆に言うと、関税などによって輸入が制限されている国において輸入が自由化されると、一国全体には正の影響をもたらします。このことを考慮して、図3の上のグラフではBの面積がAの面積より大きくなるように描いています。ただし私たち一人一人が食料品の購入のために支払う金額は限られているため、農業者一人ひとりが受ける損害に比べると非農業者一人ひとりが得る便益は小さくなっています。

図3 議会制民主主義と経済政策の選択



議会制民主主義は国民に広く政治参加の機会を与えるという点で優れた制度ですが、国民が実際に政治運営に携わるには選挙に立候補して当選する必要があります。また、多くの国において首長や国会議員は兼職を禁じられた職業政治家であるため、ひとたび選挙に当選してこれらの職に就くと、その後は政治の舞台にとどまり続けるためにも自分の生活の糧を得るためにも選挙に勝ち続ける必要が生じます。したがって、自分の主義や心情のいかんによらず、議会制民主主義国の政治家は絶えず有権者の意向を考えながら行動せざるをえません。そのような政治家は多数の有権者が望む政策は進んで推進するでしょうし、多くの有権者を敵に回すことになるような政策は決して提唱しないでしょう<sup>2)</sup>。

図3において有権者全員が自分の利害に敏感に反応して投票する場合、大多数が輸入自由化を支持するため、政治家は自由化を推進すると考えられます。しかし、私たちがどの候補者に投票する

2) 「そんなことはない。私は国民が嫌がっても自分の信じる政策を果敢に実行する」という国土型の政治家もいるかも知れませんが、そのような人は早晩選挙に敗北して政治の舞台から退場させられてしまうため、ここで考慮する必要はありません。

かを決める時、あらゆる政策課題に関する各候補者の姿勢を逐一精査するわけではなく、むしろ自分の利害に直結する 이슈 だけに注目することが多いでしょう。図3の下のグラフでは、すべての有権者が自分の利得が絶対値で  $x$  円を超える政策のみに注目して投票するケースを描いています。このケースでは、農業従事者が輸入自由化を掲げる政党や政治家には投票しない一方、非農業従事者の投票行動は自由化が行われるか否かによって影響を受けません。その場合、多くの政党や政治家は自由化に二の足を踏むとされます。

また、図3において輸入自由化による農業従事者一人ひとりの所得の減少額は  $x$  円を大幅に上回っています。したがって彼らは多少の犠牲を払っても政党や政治家に輸入自由化に反対するよう働きかけるでしょう。このように個々の企業や産業が自己の資金や人脈を駆使して政治に影響を与えようとすることをロビー活動と呼びます。国際競争力が失われて縮小傾向にある産業ほど生産者の数が少なく、個々の生産者の利害も一致するため、一致団結して政府や政治家に圧力をかけようとする機運が高まります。いわゆる「斜陽産業」ほど業界団体のロビー活動が活発化し、政府の保護を求める声が強まるのはそのためです。

「多数決を原則とするはずの民主国家において選択される政策が必ずしもその国にとって最適なものでない」というのは意外かも知れませんが、現実にはきわめて一般的な現象です。多数の国民が求める政策がその国にとって望ましい政策である保証はなく、逆に一国全体にとって望ましい政策が多数の国民の支持を集めるとは限らないからです。たとえば、多くの有権者は所得税減税を歓迎しますが、政府が歳入を上回る歳出を続けることは長期的には不可能であり、どこかの時点で大幅な増税か歳出削減を迫られます。また、政府が一部の高所得者から税金を徴収して他の国民に分配する所得再配分政策はしばしば非常に人気がありますが、そのような政策は意欲と能力のある高所得者の勤労意欲を削ぎ、その国の長期的な経済成長を阻害する可能性があります。しかし、政治家が常に次期の選挙のことを念頭に置いて行動せざるを得ない民主主義国において、政府はそのようなポピュリズム（人気取り）的な政策に傾斜しがちです。また、民主主義国においては政策の決定に時間がかかる傾向があり、環境の変化に応じて政策を柔軟に変更することが難しいことも指摘されています。

#### 4. 民主主義と経済発展

ただし、上記の問題を根拠として民主主義が一国の経済発展にとって望ましくないと主張する人がいますが、これはおそらく誤った考えです。確かに今日の世界においても民主主義を政治や社会の原理としない国は少なくなく、その中には共産党の単独支配が続く中国のように急速な経済成長を遂げている国もあります。しかしこれまでの世界各国の経験による限り、民主主義以外の政治・社会体制は長期的には安定的でも望ましくもないように思われます。次にこの点を説明しましょう。

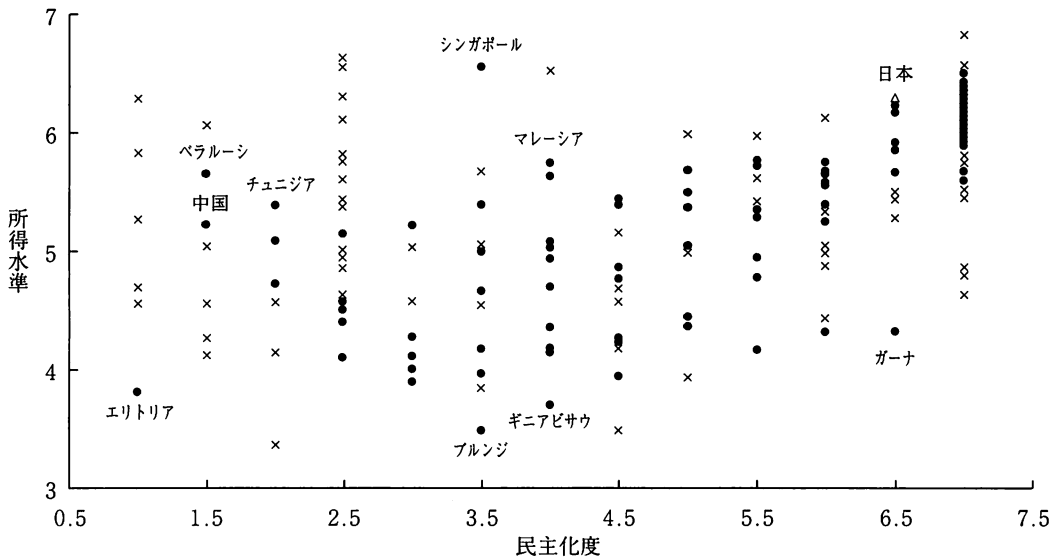
どのような国をもって民主国家と呼ぶべきかに関してはさまざまな意見がありえますが、一定年齢以上の全国民に選挙権と被選挙権を保障する普通選挙制度はその基本的な要件と言えます。しかし、形式的に普通選挙が行われていても、表現の自由や集会・結社の自由が認められていなければ実質的な意味での民主政治は成立しません。また、現職の政治家や与党が自らの権力や資金力を動員して再選をくり返している国も民主国家とは言えないでしょう。したがって、真の民主国家においては国民に政治的権利（political rights）が与えられているだけでなく、十分な市民的自由（civil liberties）が保障されていること、そして現職の政治家や政府の間で一定の規律が守られているこ



とが必要です。

米国の市民団体フリーダム・ハウス（Freedom House）はさまざまな基準をもとに世界各国の政治的権利と市民的自由を点数化して公表しています。フリーダム・ハウスの政治的権利と市民的自由の指標はそれぞれ1から7までの整数として表現されていますので，ここでこれら二つの平均値をとることによって各国の総合的な民主化度の指標を作成し，それがその国の経済発展度とどのような関係にあるかを調べてみることにします<sup>3)</sup>。なお，フリーダム・ハウスは上記の指標が1ないし2の国は「自由でない（not free）」，3から5までの国は「一部自由（partly free）」，6と7の国を「自由（free）」と呼んでいます。二つの指標の平均値は0.5間隔で1から7までの間に分布しますので，ここでは1から2.5までの国を民主化度「低」，3から5までの国を「中」，5.5以上の国を「高」だと考えることにします。

図4 民主主義と所得水準の関係



(注) 所得水準は国際間の物価の違いを調整した国民一人当たり実質 GDP (10を底とする対数に変換した値, 2008年)。民主化度は2009年の値。×は人口100万人未満ないし輸出総額に占めるエネルギー財と鉱物資源のシェアが50%を超える国を表す。

(資料) Freedom House, *Freedom in the World* (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>); Penn World Table 6.3 ([http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)).

図4は横軸に2009年の各国の民主化度指標を，縦軸に一人当たり実質 GDP (購買力ベース) をとってプロットしたものです。一人当たり GDP は10を底とする対数に変換していますので，数値が1大きくなることはもとの値が10倍になることを意味しています。なお，世界の国々の中には極端に人口の少ない小国や，原油などの地下資源に恵まれた国々が含まれています。人口数十万人以下の小国の中には特殊な宗教国家やタックス・ヘイブンと呼ばれる課税逃避国などが少なくなく，これらはわが国にとって参考になる国々ではありません。また，石油資源に恵まれた中東諸国などはきわめて豊かではありますが，政治的には前近代的な王制国家が多く，国民が勞せずして豊かな

3) フリーダム・ハウスの指標は民主化が進展するにしたがって数値が小さくなるよう作成されていますが，ここでは直感的に理解しやすいように数値の上昇が民主化の進展を表すように読み替えています。

暮らしを享受できることが政治の近代化を阻んでいると思われるケースが少なくありません。そこで、図4では人口百万人未満の小国と輸出総額に占める地下資源のシェアが50%を超える国々を×で表示し、他の国々と識別できるようにしています。

図4において丸印の「普通の国」だけに注目すると、民主化度が中程度以上の領域においては所得水準と民主化度の間に明瞭な正の関係が認められます。とりわけ所得水準がわが国と同じかそれ以上の国々の中で民主化度が「中」以下の国はシンガポール以外に認められず、豊かな先進国はほぼ例外なく国民の政治的権利と市民的自由が保障された民主国であることが分かります。図4だけでは豊かになると民主化が進むのか民主化すると豊かになるのかははっきりしませんが、民主的なのに貧しい国々に比べて豊かなのに非民主的な国々が少ないことから、経済発展→民主化という因果関係のほうが強いように思われます。これは一国の経済発展に伴って国民の政治参加や市民的自由への権利意識が強まり、それを大幅に制限するような政治体制が許容されなくなるためでしょう。別言すれば、私たち人間は本能的に民主的な社会を希求しており、民主的な政治・社会体制は経済発展の成果の一部だということです。

上記の点を確認するために、フリーダム・ハウスの民主化指標を別の角度から眺めておくことにします。図4では2009年の指標を利用しましたが、ほとんどの国々に関してはそれ以前の年の値も報告されています。そこで、2001年と2009年の両方に関してデータが得られる国々を対象として、2001年から2009年にかけて各国の値がどのように変化したかを調べてみました。表2は表側（縦）に2001年の値、表頭（横）に2009年の値をとり、表中の升目（セル）にそれぞれに該当する国の数を記入したものです。この表において左上から右下に向かう対角線上のセルはいずれも2001年と2009年の値が同一だった国であり、この対角線より右（上）は2001年から2009年にかけて民主化が進展した国を、対角線より左（下）は民主化が後退した国を表しています。

表2において、左下のブロック（2001年が「高」、2009年が「低」の組み合わせ）と右上のブ

表2 世界各国における民主化の進展状況

2009		低				中					高			
		1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5	5.5	6	6.5	7
低	1	5	3	1	1									
	1.5	3	2	1	1		1							
	2	1	1	4	6		2		1					
	2.5		2	2	8		2	2	1					
中	3				3	3	3	1	1					
	3.5				3	1	1	2	2	2				
	4							3						
	4.5					1		2	3	3	1			
	5					1			1	2	1			
高	5.5						1		2		5	3	1	
	6					1	2	3	4	3	4	5	4	2
	6.5											3	10	18
	7													26

（資料） Freedom House, *Freedom in the World* (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>).

ロック（2001年が「低」、2009年が「高」の組み合わせ）はいずれも該当国が存在しません。これは一国の政治・社会体制に一定の粘着性があり、10年程度の間でそれが根本的に変わってしまうことが稀なためだと思われます。とはいうものの、2001年の値が2から6ていどだった国々の間では2009年にかけての変化のばらつきが非常に大きくなっています。このことは中程度の民主化度の国々の政治・社会体制が本質的に不安定であることを示唆しています。したがって一時的に政府が国民の権利を制限して経済開発に邁進することが功を奏することがあるとしても、そのような政治体制は早晚修正を迫られる可能性が高いと思われます。

一方、表2の右下を見ると、2001年の民主化度が最高点の7だった26カ国はすべて2009年にも同じ7を維持しており、2001年の値が6.5だった国々の中にも2009年にかけて得点が下落した国はほとんどありません（7に上昇した国は18カ国あります）。これらのことは、ひとたび国民が十分な政治的権利と市民的自由を獲得すると容易にはそれを手放さないこと、そして高度な民主社会が同時に安定した社会であることを示唆しています。したがって議会制民主主義に先述した弊害があるとしても、私たちは民主主義そのものの価値を軽んじるべきでなく、どのようにしたらその弊害を最小限に抑えることができるかを考えるべきでしょう。

## 5. 日本の農業保護政策

先にわが国の農産品の平均関税率とPSEがそれぞれ21.0%と47.8%であることを見ましたが、実はこれらの数値はわが国の農業保護の現状の一面しか捉えていません。諸外国と比べて際立ったわが国の農業政策の特徴は、保護の対象が一部の農家や品目に偏っており、しかもそれが必ずしも生産量を増やして食糧安全保障を強化することに寄与していないと思われることです。

表3はわが国の輸入関税率を品目グループ別に整理したものです。ここでは貿易財全体を22のグループに分類しており、一番上の「動物・同調製品」から十番目の「その他農産品・同調製品」までが農産品とその加工品に対応しています。各グループにはたくさんの品目が含まれているため、グループごとの平均関税率だけでなく、各グループに属する品目の最高税率や無税品目の比率も示しています。

表3においてまず確認できることは、一部の革製品などを例外とすると、工業製品にはほとんど関税が課されておらず、国内市場において国産品と輸入品がほぼ同一の条件で競争していることです。また、農林水産品の中でも林産品や魚介類の関税率は押し並べて低く、比較的自由的な貿易が行われていることが分かります。さらに、農産品の中でも決してすべての品目に高率の関税が課されているわけではなく、無税で輸入されているものも少なくありません。

農産品の中で最大関税率と平均関税率が際立って高いのは「穀物・同調製品」と「酪農品・鶏卵」です。ここでは示していませんが、「穀物・同調製品」の中では米と米加工品の税率が極端に高く、小麦やその他の穀物の税率はそれほど高くありません。また、「酪農品・鶏卵」の中では牛乳や鶏卵の税率が相対的に低く、一部の酪農加工品の税率が非常に高くなっています。なお、米の生産者は関税以外の政策によってもきわめて手厚く保護されています。

次に、表4はわが国の農家人口と農業就業者人口の推移をまとめたものです。この表における「農家人口」とは、表の注に記した条件を満たす「販売農家」の構成員のうち、15歳以上の人々の数を意味しています。また、「農業就業人口」とは上記の農家人口から仕事に従事していない人（農家の主婦や高齢者など）や農業以外の仕事を主とする兼業者を除いた人数を表しています。さ

表3 品目・品目グループ別の輸入関税率（2009年）

品目グループ	品目数ベース (%)			輸入金額ベース (%)	
	最大関税率	平均関税率	無税品目比率	無税品目比率	輸入総額に占める比率
動物・同調製品	359	12.3	43.8	2.8	1.4
酪農品・鶏卵	<b>558</b>	<b>147.5</b>	<b>6.7</b>	<b>30.3</b>	<b>0.2</b>
果物・野菜・その他植物	415	12.2	19.9	14.6	1.0
コーヒー・お茶	191	15.6	22.7	61.3	0.3
穀物・同調製品	<b>637</b>	<b>60.8</b>	<b>10.6</b>	<b>76.0</b>	<b>1.8</b>
採油用種子・油脂	561	10.6	42.3	78.5	0.9
砂糖・同調製品	82	23.5	12.7	62.0	0.1
飲料・たばこ	53	14.2	32.1	60.1	1.0
綿花	0	0.0	100.0	100.0	0.0
その他農産品・同調製品	641	5.7	70.0	69.7	0.7
魚介類・同調製品	15	5.5	3.8	3.4	1.9
鉱物・金属	10	1.0	70.4	92.4	24.2
石油製品	8	0.6	72.1	97.2	23.9
化学製品	7	2.2	38.5	56.5	7.5
木材・紙・同加工品	10	0.8	80.9	71.3	2.8
繊維製品	25	5.5	7.5	7.2	1.7
衣料品	13	9.2	0.0	0.0	3.2
革・革加工品・靴	384	9.7	54.1	45.0	1.6
電気機械以外の機械機器	0	0.0	100.0	100.0	8.0
電気機械	5	0.2	96.4	96.9	9.6
輸送用機器	0	0.0	100.0	100.0	3.0
その他の工業製品	8	1.2	74.6	91.6	5.1

(注) 関税率はWTO加盟国に対する最恵国実行税率 (Most Favored Nations applied duties)。

(資料) WTO, Trade Profile Database.

らに農業就業人口のうち、恒常的に仕事に従事している人々だけを集計した人数が「基幹的農業従事者」です。ただし、65歳以上の「基幹的農業従事者」の中には定年退職後に専業農家になったものとサラリーマンやもと兼業者が多く含まれており、農業より年金などを主たる収入源としている人が少なくありません。したがって、実質的に農業によって生計を立てている専業者は65歳未満の基幹的農業従事者だと考えられます。

表4を見ると、わが国の農家人口の中で本格的に農業を営んでいる人の割合が非常に小さいことが分かります。たとえば、直近の2009年時点で販売農家人口が697.9万人に上っているのに対し、65歳未満の基幹的農業従事者はわずか75.5万人にすぎません<sup>4)</sup>。また、具体的な数値は省略しますが、他の農家に比べると、米を栽培する農家の中には兼業農家や高齢者が著しく多いという特徴があります。これは野菜栽培や酪農などをパートタイムで営むことが困難なのに対し、米産業では機械化やマニュアル化が進んでおり、一年のほんのわずかな時間を費やすだけでも一応の栽培が可能だからです。したがって、前節で解説した政治的なメカニズムによって米農家が保護されていると

4) ここで示した農家人口は販売農家だけを数えています。これに自家消費を目的として農業を営む「自給的農家」や農地を保有してはいるがまったく農業を行っていない人々を加えると、その数はさらに増加します。

表4 農業従事者数の推移 (万人)

実数 (万人)	1984	1989	1994	1999	2004	2009
農業就業人口	640.0	596.8	429.6	384.5	362.2	289.5
うち65歳未満	465.1	391.0	250.0	187.3	155.7	111.7
うち65歳以上	174.9	205.7	179.6	197.1	206.4	177.8
基幹的農業従事者	395.9	324.3	263.4	233.6	219.7	191.4
うち65歳未満	<b>327.0</b>	<b>250.7</b>	<b>174.8</b>	<b>127.2</b>	<b>100.4</b>	<b>75.7</b>
うち65歳以上	68.9	73.6	88.6	106.5	119.3	115.7
(参考) 農家人口 (15歳以上)	1,645.1	1,535.1	1,051.9	937.3	825.1	697.9
(参考) 農協組合員数			888.7	904.2	905.9	940.2
うち正組合員			545.4	528.8	504.5	481.7
うち准組合員			343.3	375.4	401.4	458.5
シェア (%)	1984	1989	1994	1999	2004	2009
農業就業人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
うち65歳未満	72.7	65.5	58.2	48.7	43.0	38.6
うち65歳以上	27.3	34.5	41.8	51.3	57.0	61.4
基幹的農業従事者	61.9	54.3	61.3	60.8	60.7	66.1
うち65歳未満	<b>51.1</b>	<b>42.0</b>	<b>40.7</b>	<b>33.1</b>	<b>27.8</b>	<b>26.1</b>
うち65歳以上	10.8	12.3	20.6	27.7	32.9	40.0

(注) 1989年までは全農家に関する統計, 1994年以降は販売農家(経営耕地面積30アール以上又は農産物販売額50万円以上の農家)に関する統計にもとづく。農協組合員数は年度ベース(法人を含まず)で最新データは2008年末の値。

(資料) 農林水産省「農業構造動態調査」および「総合農協統計表」。

すると, それはフルタイムの専業農家よりパートタイムの兼業農家や高齢農業者の意向を反映していることとなります。

それではなぜ米の兼業農家や高齢農業者は農地を売却して農家であることを止めてしまわないのでしょうか。その一つの理由は, 農地が住宅地などと比べて固定資産税や相続税の面で著しく優遇されており, 農地を農地として保有していることのコストが低いこと, その一方で将来農地を住宅地や商業地への転用目的で売却する機会が生じた場合, 莫大な利益を手にする可能性があることです。日本では農地を他の目的に転用することは原則的に禁じられていますが, 実際には都市部を中心に転用目的の売却が横行しています。農業から得られる収入には限りがあるため, 農家が他の農家から土地を購入する際に極端に高い価格を提示することはまずありません。しかし, 不動産会社などの事業会社が都市部の農地を買収する際にはもっと高い価格がつけられることが少なくありません。

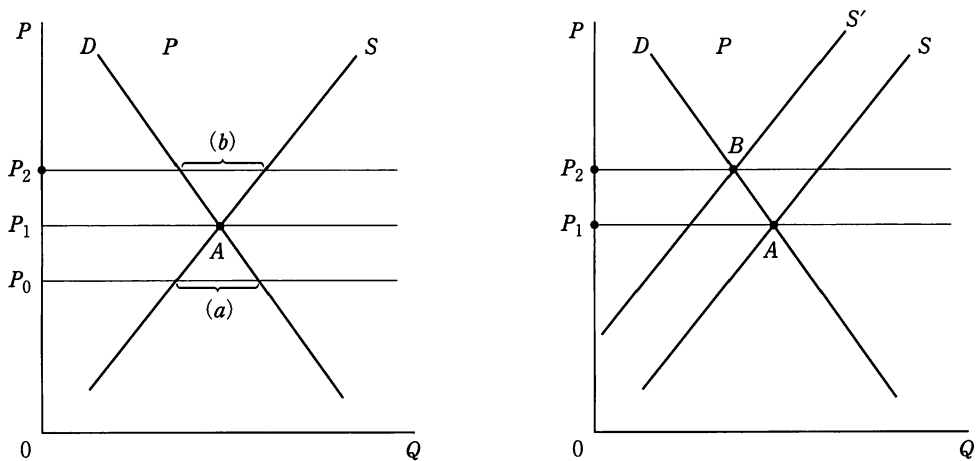
米農家の中に兼業者や高齢者が著しく多いもう一つの理由は, 米産業がきわめて手厚く保護されているため, 兼業や高齢などの零細農家でもそれなりの収益を挙げられることです。先に米や米加工品の輸入関税率が非常に高いことを見ましたが, 輸入の阻止だけが目的であればこれほど高率の関税を課す必要はありません。しかし, 零細で生産性の低い農家でも米を栽培できるようにするためには, より高率の税率を設定することが必要となります。

図5にはわが国の米市場における需要と供給の関係が描かれています。横軸は米の数量を表しており, 縦軸は数量単位あたりの価格(たとえばキログラム単価)を表しています。需要曲線Dが右下がりなのは, 価格が上昇すると需要量が減少すると予想されるためです。一方, 国内の農家の

供給量を表す供給曲線  $S$  は右上がりの線として描かれています。これはわが国の米農家の中に生産性（生産コスト）の異なるさまざまな農家が含まれており、米価が下落するとコスト割れして栽培を諦める農家が増加すると予想されるためです。なお、具体的な数値は省略しますが、わが国では栽培面積の大きい大規模農家ほど生産性が高くなる傾向が認められます。

いま、国際市場での米の価格が  $P_0$  円だとして、輸入関税がまったく課されていないとします。その場合、外国から  $P_0$  円でいくらでも購入できるため、国内の生産者が  $P_0$  円を上回る価格で販売しようとしても誰も買ってくれず、国産米の取引価格も  $P_0$  円になります。そのとき、国内の需要量は供給量を左パネルの (a) の分だけ上回り、それが輸入量となります。政府が輸入量を 0 にしたければ、関税賦課後の輸入価格が  $P_1$  円になるように関税率を設定すればよく、その時の生産量と消費量は  $A$  点になります。

図5 関税と米産業の保護



しかし国内の取引価格が  $P_1$  円の場合、生産コストが  $P_1$  円を上回る農家は生産できません。政府が生産コストが  $P_2$  円の農家でも販売できるようにしたいとすると、輸入価格が  $P_2$  円以上になるまで関税率を高める必要があります。ただし、国内の米価を長期的に  $P_2$  円に維持するためには、高率の関税を課すだけでは十分ではありません。図5の左パネルにおいて価格が  $P_2$  円の時、国産米の供給量は需要量を (b) だけ上回っています。供給が需要を恒常的に上回っていれば価格が低下し、いずれは需要と供給が一致する  $P_1$  円に戻ってしまいます。需要曲線  $D$  が不変だとすると、米価を  $P_2$  円に高止まりさせるためには供給曲線  $S$  を左にシフトさせる、すなわち国内の生産量を減らす必要があります。図5の右パネルでは、もとの供給曲線  $S$  が (b) だけ左にシフトして  $S'$  となった結果、 $B$  点において需給が一致しています。

わが国において1970年以来実施されている減反政策は、上記のように人為的に供給を減らして価格を高止まりさせることを狙ったものです。ただしもともと高米価の目的が農家の収入増加だった以上、米の栽培量が減少して収入が減少してしまっただけでは本も子もありません。したがって減反政策においては生産性の高い農家にも作付面積を減らすことを直接的・間接的に義務付けた上で、それに従った農家に対してさまざまな形で「米を作らないことに対する報奨金」を与えています。ただしこのような政策は生産能力に自信を持つ農家にとっては決して望ましいものでなく、大規模農家

の多い北海道や秋田県では減反政策への反発が強まっています。

また、減反による高米価政策は食料安全保障の点でも好ましくありません。図5の右パネルに示されているように、米価を $P_1$ から $P_2$ に引き上げると需要が減少し、それに伴って生産調整を行わざるを得ない農地が増加するため、政府の財政コストも大きくなります。また、政府は減反の対象となった土地を他の作物の栽培に利用することを奨励していますが、もともとパートタイムでしか農業を営む意志のない兼業者や高齢者の中には耕作を放棄してしまう人が少なくありません。実際、わが国では1990年代に入ってから耕作放棄地が顕著に増加しています。

なお、農家の所得増加が目的であれば、高米価と作付面積削減の組み合わせによる減反政策より農家に直接補助金を与えるほうが効率的です。たとえば、米価を $P_1$ に据え置いたまま、各農家が保有する水田の面積に応じて一律の所得補助を行うとします。実際に米を栽培するか否かによらず補助金が支給される場合、生産コストが $P_1$ を超える農家は栽培せず、需要と供給はA点で均衡します。また、農家間の土地の貸借を容易にする環境を整えれば、生産性の高い農家に農地が集積し、わが国の米産業全体の生産性が上昇します。民主党は野党時代には減反を廃止して上記のような政策に切り替えることを提唱していましたが、政権交代後は減反に参加した生産者に対して米の販売額と生産費の差を補填する戸別補償制度を採用してしまいました。ここで言う生産費には他産業で就労した場合に得られていたはずの仮想的な賃金収入が含まれており、もともと農業に多くの時間を割く意思を持っていない兼業者や高齢者にとってきわめて都合のよい制度になっています。そのため、現在のところ零細農家ほど積極的に減反に参加しているだけでなく、これまで貸し出していた農地を回収する動きまで生じています。

## 6. 日本の政治の特徴と農業関係者の政治的影響力

第4節で解説した投票者と政治家の行動原理による限り、日本において農業が他の産業に比べて手厚く保護されているのは不思議ではありません。しかし表4で見たように、わが国では兼業や零細者を含めた農家人口全体が急速に減少しており、15歳以上の販売農家の構成員数はすでに700万人を下回っています。また、先述したように、兼業者や高齢の農地保有者の利益をある程度考慮した上で関税率を思い切って引き下げ、わが国の農業全体の生産性を高めることは不可能ではありません。それにも関わらず農業関係者が依然として強い政治的影響力を維持しており、政府の対外経済政策まで左右する状況が変わっていないように見受けられるのはなぜでしょうか。この節ではその理由として以下の三点を指摘しておきたいと思います。

第一の理由は、日本では農業協同組合（農協、JA）が巨大な圧力団体を形成しており、きわめて大きな政治的影響力を持っていることです。今日の農協の構成員には農業に従事する正組合員以外に非農業者の准組合員が多数含まれています。表4に示したように、正組合員が漸減傾向にあるのに対し、准組合員は増加しており、直近では後者が全体の半数近くにまで膨れ上がっています。また、正組合員の中にも農業以外の仕事や年金収入によって生計を立てている兼業者や高齢者、そして数十万人の農協職員が含まれています。

上記のことを考慮すると、農協は専業農家のための事業団体というより兼業者や高齢者、農協職員の利益を代表する組織だと考えられます。自民党の政権時代には農協が自民党の候補者の選挙活動を全面的に支援し、当選した政治家にその見返りとして自分たちの望む政策を推進するよう働きかけてきました。先述したように、日本全体としては意欲ある若手農家に農地を集積して生産性を

高めることが望ましいのですが、そのような政策は現状に既得権益を持つ兼業者や高齢者、そして組合員数の維持を目指す農協にとっては望ましくありません。そのため、農協はこれまで減反政策の維持を強く支持するとともに、農地保有者人口を減少させたり農協の業務や特権を制限したりするような改革案には強く反対してきました<sup>5)</sup>。政権交代直後の民主党は農政から農協の影響を排除することを目指していましたが、有権者の支持率が低下する中、最近は一定の歩み寄りを模索しているように見受けられます。

第二は、日本では国民の公平な政治参加という民主主義の原則が必ずしも遵守されておらず、それが農地保有者や農協関係者に過剰な政治的影響力を与えていると思われることです。わが国の国政選挙において一票の格差と呼ばれる問題があり、選挙区によって当選に必要な得票数が著しく異なっていることはよく知られています。これは戦後の経済発展に伴って地方から都市圏に大規模な人口移動が発生したにも関わらず、それに併せて選挙区割りや各選挙区の議員定数を迅速に調整してこなかったために生じたものです。したがって、今日では製造業やサービス産業の従事者が多い都市部ほど有権者一人当たりの一票の価値が小さく、第一次産業従事者が多い地方部ほど一票の価値が大きくなっています。

図6は最近の衆議院と参議院の選挙における都道府県ごとの一票の価値の違いを有権者総数に占める農業従事者の比率に対してプロットしたものです。これを見ると、衆参両議院とも横軸の値と縦軸の値の間に正の関係が認められ、農業人口比率の高い地域ほど一票の価値が高くなっています。また、どの地域においても高齢の有権者は若年の有権者に比べて投票率が高い傾向がありますが、先に見たように農業は他の産業に比べて著しく高齢化しています。したがって図6の横軸を有業者総数ではなく投票者総数に占める農業従事者の比率で測った場合、都市部と地方部の農業人口比率の格差はさらに大きくなると思われます。なお、わが国の中で北海道は例外的に農地の集積が進んでおり、専業率が高く若年の農業事業者が多いという特徴があります。しかしその分だけ有権者総数に占める農業者人口が少なく、一票の価値は東京や大阪などの都市部並みに低くなっています。このことから、わが国の選挙制度が意欲ある専業農家や都市部の非農業者の意向が反映されにくい構造になっていることが分かります。

日本において長い間一票の格差が放置されてきたことには都道府県を基本とする選挙区割りを維持しながら抜本的な改革を行うことが困難なことや地方選出議員が改革に反対することも影響していますが、国民の間でこの問題に対する関心が不十分なことが最大の理由だと考えられます。他の先進諸国において日本のように大きな一票の格差が放置されている例はなく、わずか数パーセントの格差を理由に裁判所が選挙のやり直しを命じたケースすらあります。

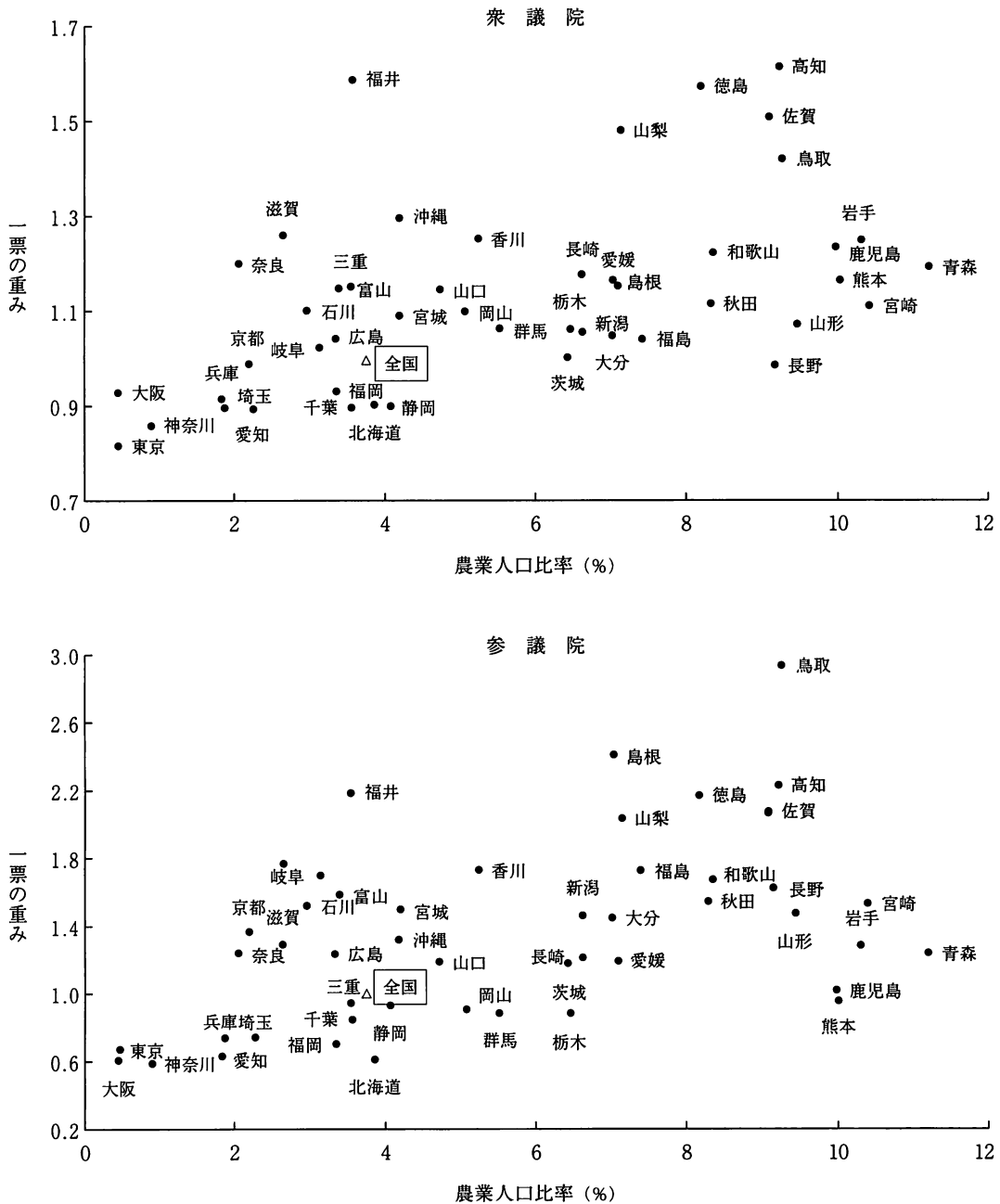
最後の問題として、日本においては議院内閣制の要であるはずの政党が本来果たすべき役割を十分に果たしておらず、それが民主主義の弊害や政治の不安定化を助長していることも指摘すべきでしょう。議院内閣制の下では各政党が国民の多様な希望やニーズをまとめあげて一貫性のある政策

---

5) 他の産業の事業組合と異なり、農協は農業関連の経済事業（農産品の販売や飼料の購入など）だけでなく、銀行業や保険業などの金融業務を行うことも許されており、今日では後者の事業規模や収益が前者のそれを凌駕しています。農協の金融事業の規模は国内トップの民間銀行や保険会社に比べてもきわめて大きくなっていますが、通常の法人税が適用されない、公認会計士による会計監査が免除されているなど、さまざまな優遇措置が維持されています。ほとんど農業が行われていない都市部においても農協の支店が多数存在するのは、准組合員を対象とした銀行・保険業務が行われているためです。



図6 都道府県別の農業人口比率と一票の格差



(注) 農業人口比率は各都道府県の有業者総数に占める農業従事者の割合(2008年現在)。一票の重みは各都道府県の議員定員数の有権者数に対する比率を全国の定員総数の有権者総数に対する比率で除した値。衆議院の一票の重みは第45回総選挙(2009年8月30日)における小選挙区選挙(当選者総数300人)のデータにもとづく。参議員の一票の重みは第22回通常選挙(2010年7月11日)の選挙区選挙(改選者総数73人)のデータによる。

(資料) 総務省統計局「就業構造基本調査」, 総務省自治行政局選挙関係資料。

パッケージを作成し、選挙を通じてそれを国民に問うことが期待されています。政党と選挙がそのような役割を果たしてこそ、国民は自分との利害関係が薄いイシューにも関心を持つようになり、個々の政策の間にトレード・オフがあることを理解するようになるからです。そして選挙において多数派を占めた党が中心となって内閣を形成し、約束した政策パッケージの実現に向けて立法と行政を含む国政全体を担うことが期待されています。

ところが、日本では個々の政党が必ずしも政策に対する考え方にもとづいて形成されておらず、単一の政党内にいちじるしく異なった考えを持つ個人やグループが同居しているケースが少なくありません。そのため、選挙においても各候補者が自分の所属する政党の綱領や方針をもとに戦おうとせず、むしろ選挙区（民）の意向を国政に反映させる上で自分がどれだけ有用な人材かを訴える傾向があります。その結果、与党の議員であるにも関わらず党の方針や閣議にあからさまに反対するといった事態が頻繁に生じており、農協のような団体に国政に影響を与える隙を与える原因にもなっています。

また、上記のことと関連して、日本においては国会議員選挙と与党の党首選挙が無関係に行われる傾向があります。これは与党が国政の円滑な運営より党内の派閥抗争を優先しているためですが、その結果として政府の代表者である内閣総理大臣や他の大臣が頻繁に交代し、国政全体が恒常的に不安定化する原因になっています。自民政権時代にはそれを自民党固有の問題と見なす意見もありましたが、民主党政権が誕生してからもこの点は改善していません。

なお、わが国の政治が不安定なことは国内の円滑な政策運営を困難にするだけでなく、国際間の政策交渉におけるわが国の影響力を低下させる原因にもなっています。たとえば、表5は1975年以来毎年開催されている主要国首脳会議（G7/8サミット）における各国首脳（代表者）の交代状況を示したのですが、これを見ても日本の首相の交代頻度がきわめて高いことが分かるでしょう<sup>6)</sup>。厳格な大統領制を採る米国などにおいて一国のトップ（大統領）の在任期間が長くなるのは当然ですが、議院内閣制国家であるドイツや英国においてもトップ（首相）の交代頻度は高くありません。このことにはいくつかの要因が関与していますが、はこれらの国々において各党が国政選挙前に党首選を行って誰が首相候補者かを明らかにし、いったん政権についた党は簡単に党首を交代させない原則が定着していることも一因だと思われます。

国際間で重要な政策の交渉が行われる場合、まず少数の主要国で大まかな議論を行い、そこで得られたコンセンサスをより多数国が参加する国際会議や国際機関に持ち込んで正式決定するというプロセスを経ることが少なくありません。主要国間の交渉の場では各国首脳の間関係がしばしば

6) 表5では日本とイタリアの首相の交代頻度だけが極端に高くなっています。サミットはもともと1970年代初頭に世界経済が混乱する中、西側の主要先進国の連携を強めることを目的として開催されるようになったものです。当初の参加国は仏、独、伊、日、英、米の6カ国でしたが、1976年にカナダが加わり、G7（Group of Seven）の名で知られるようになりました。その後、1998年からロシアが正式に参加するようになったため、現在ではG8（Group of Eight）と呼ばれています。最初にサミットの構想を話し合ったフランスのジスカールデスタン大統領と旧西ドイツのシュミット首相はイタリアをフランスや西独に比肩する主要国とは見なしていませんでしたが、あえてサミットに参加させることによって先進国としての自覚が涵養され、国内の政治が安定することを期待していたと言われています。しかし表5を見る限り、わが国とイタリアの政情は今日に至るまで他の先進諸国に比べて不安定なままにとどまっています。なお、最近では中国やインドなどの新興諸国の経済発展などを背景として、国際交渉の主要舞台はG8より多数の国々を含むG20（Group of Twenty）などに移りつつあります。

表5 主要先進国首脳の交代頻度 (G7/8サミット参加者)

	75	80	85	90	95	00	05	10	総数
フランス									4
ドイツ									4
イタリア									19
日本			中曽根				小泉		19
英国									7
米国									7
カナダ									8
ロシア									3

(注) 灰色ないし白が連続している箇所は同一の首脳がサミットに出席した期間を示す。カナダは1976年から参加。ロシアは1997年から参加。

(資料) G8 Information Center, University of Tronto (<http://www.g8.utoronto.ca/>)。

重要な役割を果たしますが、わが国のようにトップが目まぐるしく交代する国はそのような国際的な人的ネットワークに加わることが困難になります。そのため、日本はせっかくサミットを含む多数の国際会議や国際機関の理事会に参加しているにも関わらず、必ずしもそれに見合う影響力を行使できていないと言われていいます。

## 7. ま と め

この小論では、農業政策を例として、政治と経済がどのように結び付いているのか、日本の政治運営にどのような問題があるのか、それが国際的な政策交渉にどのような影響を与えているのかを考察しました。民主政治は国民に広く政治参加の機会を提供するという点で優れた制度であり、多くの人々はそれを望んでいると思われます。ただし、現代の議会制民主主義においては政治家が常に次の選挙を意識して行動せざるを得ないため、必ずしも一国全体の長期的な繁栄のために望ましい政策が選択されるとは限らず、むしろ短期的な集票効果が期待できる政策や一部の投票者が強く希望する政策が採択されやすいという問題があります。

また、わが国の農業保護が米を中心とした一部の作物に著しく偏っていること、意欲ある専業者より兼業や高齢の農地保有者にとって都合のよいしくみになっていることも指摘しました。日本の農業政策の問題の一部は上記の議会制民主主義の制約に起因していますが、民主主義の原則が十分に定着していないことによると思われる問題も少なくありません。日本では農協が他の経済団体や協同組合には見られないさまざまな特権を有しており、それが農業人口の減少にも関わらず農業関係者や農地保有者が政治的影響力を維持する一つの理由になっています。また、日本では選挙区間できわめて大きな一票の格差が存在し、それが農業人口比率の高い地方の有権者に過剰な政治的影響力を与えています。最後に、わが国のような議院内閣制国家においては個々の政党が一貫性のある政策パッケージを作成して選挙を戦い、選挙に勝利した与党は一体となって立法と行政を遂行する責任があります。しかし日本の主要政党は必ずしも政策に対する考え方を軸として形成されていないため、政治家が所属政党の方針より選挙区への利益誘導に走りがちになり、与党内部の派閥対立が止まない原因にもなっています。わが国において成熟した政党政治が実現していないことは国

内の政治運営を非効率なものにするだけでなく、国際的な交渉の場におけるわが国の影響力も低下させてしまっています。

なお、経済学は「どのような政策が望ましいか」という規範的（normative）な問題だけでなく、「現実にはどのような政策が採用されているか、そしてそれがどのような理由で選択されているか」という実証的（positive）な問題も分析の対象とします。後者のタイプの問題を考える際には経済活動の原理を理解するだけでは不十分であり、個人や企業などの経済主体がどのような利害関係を持っているか、それが一国の政治・社会制度の下でどのように政策の形成過程に影響を与えているかを丁寧に分析する必要があります。高等学校の「現代社会」や「政治・経済」に比べると、大学の経済学と政治学はそれぞれ独立した専門分野のように思われがちですが、本来両者は密接に関係しています。今後、皆さんは本格的に経済学の勉強を進めつつ、必要に応じて政治学と経済学の学際分野である政治経済学も学ぶと良いでしょう。

### 補論 日本の輸入関税の問題点

第2節で解説したように、輸入関税の主たる目的は政府の歳入を増やすことではなく、国内の特定の産業を保護することにあります。日本の輸入関税は品目によって課税方法や税率が著しく異なっており、その全体像が分かりにくくなっています。この補論ではこのように複雑な関税がわが国の生産活動にどのような効果と弊害をもたらしているかを解説します。

輸入関税の主たる課税方法には従価税方式と従量税方式があります。従価税とは販売（購入）する商品の価格を基準として、その一定比率に相当する税金を徴収するものです。わが国の内国税の中では消費税が従価税の一例ですが、消費税の税率がすべての品目に関して一律（現在は5%）なのに対し、輸入関税の税率は品目ごとに定められています。一方、従量税とは商品の数量単位（重量や容積）ごとに一定額の税金を徴収するものです。わが国の内国税の中では酒税やタバコ税、ガソリン税などがこれに近い性質を持っています。従価税でも従量税でも関税が課されればその分だけ輸入品の国内販売価格は上昇しますが、国産品の保護効果という点では両者に重要な違いがあります。

いま、国際市場におけるある商品の価格を  $P^*$  円と書き、関税賦課後の国内販売価格を  $P$  円と書くことにします。この商品に従価税方式で  $t$  という輸入関税（たとえば税率10%なら  $t=0.1$ ）を課す場合と従量税方式で商品1個当たり  $t$  円の輸入関税を課す場合を考え、それぞれのケースにおける国際価格と国内価格の関係を式で書くと

$$\text{従価税： } P = (1+t) \times P^* = P^* + tP^*$$

$$\text{従量税： } P = P^* + t$$

となります。

いま、かりに  $P^*=1$  だとすると、従価税でも従量税でも徴税額は  $t$  円となり、実質的な税率は同一です。しかし、その後、国際市場におけるこの商品の価格が下落し、 $P^*=0.5$  円になったとしたらどうでしょうか。今度は従価税の税額が  $0.5 \times t$  円になるのに対し、従量税の税額は  $t$  円のままであるため、実質的に後者が前者の二倍の税率を持つこととなります。なお、本文中の図2や表3では、従価税以外の方法が採用されている品目の税率を便宜的に従価税率に読み替えて集計しています。

上記の例から、国際市場において価格が低下傾向にある財に従量税方式で関税率を定めておけば、見掛けの税率が一定でも時間が経つにつれて実質的な税率が高まり、国産品の保護効果が高まることが分かります。わが国の輸入関税の中には従価税方式で税率が規定されているもの、従量税方式で税率が規定されているもの、従価税と従量税が併用されているものなどがありますが、単純な従価税以外の方法で税率が定められている品目の大半は農産品や農産加工品です。これらの財は所得の増加に伴って支出総額に占める比率が低下する傾向があり<sup>7)</sup>、工業製品やサービス財に比べて価格が長期低下傾向にあるものが少なくありません。なお、表3において税率が極端に高くなっている財のほとんどは従量税方式ないし従課税と重量税の組み合わせによって税率が設定されているものです。

また、かりにすべての輸入関税が従価税方式で設定されていても、品目ごとに異なった税率が採用されている場合、見掛けの関税率を調べてもどの産業や商品がどれだけ保護されているのかを判断することが困難になります。次にこの点を有効保護率 (effective rate of protection, ERP) という概念を用いて説明しましょう。

いま、国際市場におけるある原料品の価格が  $C^*$  円、この原料品をもとに生産される加工品が  $P^*$  円だとします。また、これら二つの財の価格の間に

$$P^* = (1+a) \times C^* = C^* + aC^*$$

という関係が成立しているとします。したがって、加工品産業（企業）が商品1単位の販売から得る付加価値は  $P^* - C^* = aC^*$  円であり、これがこの産業（企業）の所得の源泉となります。

ここでわが国の政府が従価税方式で原料品に  $t_c$ 、加工品に  $t_p$  という輸入関税を課したとしましょう。その場合、関税賦課後の各財の輸入価格は

$$C = (1+t_c) \times C^*$$

$$P = (1+t_p) \times P^*$$

となります。国内の生産者が  $C$  円や  $P$  円を上回る価格で自社の商品を売ろうとしても誰も買ってくれませんか、これらが国産品の価格の上限になります。

有効保護率とは「輸入関税によってある産業の付加価値がどれだけ増加（減少）したか」を表しており、

$$T = \frac{(\text{関税賦課後の付加価値}) - (\text{関税賦課前の付加価値})}{(\text{関税賦課前の付加価値})}$$

として計算されます。いま、加工品産業における関税賦課後の付加価値を計算すると

$$\begin{aligned} P - C &= (1+t_p)P^* - (1+t_c)C^* \\ &= (1+t_p)(1+a)C^* - (1+t_c)C^* \\ &= [(1+t_p)a + (t_p+t_c)]C^* \end{aligned}$$

となることから、この産業の有効保護率が

7) 私たち家計の支出総額に占める飲食費の割合はエンゲル係数と呼ばれています。エンゲル係数は所得水準の上昇に伴って低下する傾向があります。

$$T = \frac{[(1+t_p)a + (t_p+t_c)]C^* - aC^*}{aC^*} = t_p + \frac{t_p-t_c}{a} \quad (1)$$

であることが分かります。

(1)式はいくつかの興味深い事実を示唆しています。第一に、この産業の関税率と有効保護率が一致するのは  $t_p=t_c$  の時だけであり、それ以外の場合には一致しません。先に品目ごとに関税率が異なっていると各産業がどれだけ保護されているのか分かりにくくなると述べたのはそのためです。第二に、 $t_p \neq t_c$  で  $t_p-t_c$  の値が一定だとすると、 $a$  の値が小さいほど見かけの関税率と有効保護率の乖離が大きくなります。 $a$  の値はさまざまな要因に依存していますが、生産者が価格決定力を持っている財（高度な生産技術が必要な商品や消費者の人気の高い商品）においては高くなり、商品の差別化が困難な汎用品や生産者間の競争が激しい財においては低くなる傾向があります。農産品や食料品の多くは後者のグループに属しています。

先に表3において、「酪農品・鶏卵」のうち乳製品の関税率が高く、鶏卵の関税率が比較的低いこと、「穀物・同製品」のうち米の税率がもっとも高く、米以外の穀物の税率が相対的に低いことを指摘しました。鶏卵はもともと腐りやすい、壊れやすいといった性質からあまり貿易には適していません。また、現代の養鶏は土地をあまり必要としない装置産業であり、農業の中では比較的わが国の地理的条件に適しています。ただし養鶏には莫大な飼料用穀物（とうもろこしなどや大豆かすなど）が必要となり、これら飼料用穀物の栽培はきわめて土地集約的な産業です。そのため、わが国政府は飼料用穀物の輸入関税率を低く設定し、養鶏業の有効保護率が高くなるよう配慮しています。

また、第5節においてわが国の農業保護が一部の品目に偏っていることを指摘しましたが、未加工の農産品とそれを加工した食料品を比較すると、前者の関税率のほうが高くなっているケースが大半です。これはわが国において食品加工業者より農家のほうが大きな政治的影響力を持っており、外国からの輸入拡大圧力が高まる中で加工品の輸入自由化を先に進めてきたためです。未加工の農産品より加工食料品の税率が低い場合、(1)式において  $t_p=t_c < 0$  となり、食品加工業の有効保護率は見かけの関税率を下回ります。このような産業では国内で生産するより外国で原料品を調達してその場で加工し、それを日本に輸出したほうが合理的です。表2においてわが国では未加工の農産品の輸入超過額より農産加工品の輸入超過額の方が大きくなっていましたが、その一つの理由は農家に手厚いわが国の関税体系が食品加工業にとってハンディキャップになってしまっていることだと考えられます。