

No.21

グローバル化と食料・農業： 日本農業の国際化対応

本間正義

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

グローバル化と食料・農業：日本農業の国際化対応

1. はじめに

内閣府が2007年末に発表した数値によれば、2006年の日本の一人当たり名目国内総生産（GDP）は3万4,252ドルで、経済協力開発機構（OECD）30カ国中18位である。日本は米国に次ぐ世界第2位の経済大国としてかつて世界のGDPの約17.9%を占めていたが（1994年）、今日では世界のGDPの約9.1%を占めるに過ぎない。経済大国日本に陰りが見えている。

その原因は種々挙げられようが、一つにはグローバル化対応の構造改革の遅れである。それが国際的に日本の潜在成長率の評価を下げ、日本経済からの投資家離れを引き起こしている。日本は短期の景気回復だけでなく、長期の経済発展のためにも、規制改革等を通じた構造改革が急務とされる。

農業とて例外ではない。いや、農業分野のグローバル化対応こそが日本経済のこれからを左右する大きな課題の一つである。WTO（世界貿易機関）のドーハ・ラウンド（多角的貿易交渉）が難航しているが、その成否は農業交渉の進展にかかっているし、日本が推進しようとしているFTA（自由貿易協定）においても農業問題の取り扱いが焦点となっている。日本経済にとって貿易は生命線であり、WTO体制の維持強化とFTAによるネットワークの拡大は日本が最優先すべき課題である。そのためには日本農業をより自由な貿易体制と整合的な構造に改革する必要がある。

一方、農業は多様な魅力を持つ産業である。食料を生産するだけでなく、生産活動やそのプロセスに価値を見出す人も多い。また農場や農村風景に魅せられることも少なくない。農業に対する国民のニーズは多様であるが、今の日本農業はそれに十分に呼応しているとは言いがたい。様々な制度や規制が情報を遮断してしまっている。農業のあり方はいまや生産者や農村住民のために考えるのではなく国民的視座で、希少な農業資源をいかに有効に活用するかを議論すべき時期に来ている。

本稿ではこうした視座に立ち、迫り来る日本の農業と食を巡るグローバル化の動きにどのように対処していったらよいかを様々な角度から検証し、今後の日本の農業と農業政策の在り方を検討してみたい。

2. WTO 農業交渉の経緯と論点

日本にとって農業の本格的な国際化を意識せざるを得なくなったのは、比較的近年のことである。日本は1955年に関税貿易一般協定（GATT）に加盟し、1960年に策定された「貿易自由化大綱」の下、多くの農産物の自由化を行い世界でも有数の農産物輸入国である。しかし、国内農業にとって重要な基幹作物であるコメ、麦、乳製品、でん粉などについては国家貿易や輸入数量割当によって国内生産者を保護してきた。GATT自体が農産物につ

いては例外条項を設け一定の条件の下で輸入数量制限や輸出補助金を認めてきた¹。

そうした農業分野での例外措置やその他の非関税障壁、無秩序な輸出補助金などにより世界の農業貿易は拡大するにつれ混迷を深くしていった。その反省から、GATTのウルグアイ・ラウンド交渉を経て生まれたのがWTO農業協定である。しかし、農業貿易の混迷が解消されたわけではない。2000年に始まった世界貿易機関（WTO）農業交渉は、まさにこの混迷から脱し、農業貿易の拡大を目指す交渉である。

現在の農業交渉を議論する前に、現在の農業貿易を規律するWTO農業協定について触れておこう²。WTO農業協定は市場アクセス、国内助成、および輸出補助金の3本の柱を建て、それぞれの分野に分けて規律を規定している。加盟各国は協定に基づき具体的かつ拘束力のある約束をし、1995年から2000年までの6年間でそれを実施した。

まず、市場アクセス、すなわち輸入市場の開放に関していえば、すべての非関税障壁が関税に置き換えられた。これを「関税化」と呼んでいる。WTOあるいはその前身であるGATTの基本原則の一つは関税主義であり、国境保護措置として容認されているのは関税だけである。しかし、農業については様々な例外規定等で輸入数量制限が認められてきた。これを本則にもどし、関税主義を徹底することはGATT/WTOの理念に適っている。また、関税化品目で輸入実績の少ない品目については一定量の輸入義務（ミニмумアクセス）を課すこととなった。

ただし、一定の条件を満たす品目については、実施期間内は関税化を行わない「関税化猶予」の特例措置が設けられ、日本は当初コメにこれを適用し関税化を猶予した（コメは1999年に関税化された）。特例措置を適用する場合、より大きなミニмумアクセスを設定することが義務付けられた。

WTO農業協定の実施により、非関税障壁は全て関税に置き換えられ、輸出補助金も削減を余儀なくされ、また生産や貿易に影響する国内政策にまで規律を求められた。しかし、この協定により農業貿易が大きく拡大したかといえば、そうではなかった。保護水準の削減が十分ではなかったのである。

それを見越して、農業協定では新たな交渉を行うことが決められていた。現在の農業交渉がビルトイン・アジェンダといわれるゆえんで、ドーハでの新ラウンド立ち上げ以前の2000年に開始された。WTO農業協定では前文で「長期目標が公正で市場指向型の農業貿易体制を確立すること」をうたっており、今交渉の目的は「助成及び保護を実質的かつ漸進的に削減するという…過程を継続する」こととしており、具体的には農業協定の3つの柱である市場アクセス、輸出補助金、国内助成の各分野で保護水準を削減することに他ならない。

ただし、その保護削減の程度については「非貿易的関心事項」なども考慮しながら交渉にあたる、ということになっている。したがって、これまでの経緯を無視して全く新しい原理原則を作るのではなく、あくまでウルグアイ・ラウンドの成果とその後の実態を踏まえその延長線上に今回の交渉が位置付けられているのである。

¹ GATT体制における農業貿易の規律については、佐伯尚美『ガットと日本農業』東京大学出版会、1990年、および本間正義『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社、1994年、を参照。

² WTO農業協定については、本間正義「WTO新ラウンドと農業問題」渡邊頼純編著『WTOハンドブック—新ラウンドの課題と展望』ジェトロ、2003年、に詳しい。

今交渉では、従来対立してきた米欧がともに途上国の批判にさらされ、途上国対先進国という新たな対立構図が明確となった。主要途上国で構成される G20 の矛先は輸出補助金の撤廃を拒んだ EU と、隠れた輸出補助金とみなされる国内補助金を守ろうとする先進国、特に米国に向けられた。2003 年 9 月のカンクン閣僚会議では、途上国の中でもアフリカ諸国が米国の綿花に対する国内補助金を非難し、それが彼らの輸出機会を奪っていると反発した。この閣僚会議では途上国の反発が顕著であったが、それは彼らがこのラウンドに自らの具体的利益をなんら見出していないことを物語っている。

その後、農業交渉は WTO 農業委員会特別会合で議論を重ねてきたが、交渉は難航している。妥結にむけて、2007 年 7 月にファルコナー農業交渉議長はモダリティ（大枠）に関する議長案を提出した。その中で、日本の関心が高い市場アクセスに関しては以下のような内容であった。

(イ) 高関税品目ほど大幅に関税を削減する階層方式を採用。具体的には、現行関税率が 75% 超の品目は 66-73% 削減し、現行 50-75% は 62-65% 削減、現行 20-50% は 55-60% 削減、現行 0-20% は 48-52% 削減。

(ロ) 重要品目については、別の削減率を適用するが、重要品目の数は有税品目の 4% か 6%、条件付で 6% か 8%。削減率は最大で一般品目の 3 分の 2、最小で 3 分の 1。また、関税が 100% を超える農産品が全体（有税品目）の 5% を上回った場合、低関税輸入枠を拡大することが明記された。

日本が反対していた上限関税（階層方式による削減後に一定水準を超えるものについてはその水準まで削減する）についての記述はなかったものの、コメの 77% 関税など高関税を一律に、例えば 100% 以下に削減する「上限関税」は米国、ブラジルなどが導入を求めており、今後の動向が注目される。また、大幅削減の例外とする「重要品目」の数は有税品目の 4% か 6% と提案されたが、日本の有税品目は約 1,000 であり、最高で約 60 品目が適用されるに過ぎない。コメだけで 17 品目あり、これに乳製品の 47 品目を加えれば重要品目の枠は一杯になる。

WTO 農業交渉で合意が困難な分野は市場アクセスだけではない。国内助成の削減についても合意が得られていない。国内助成についてはウルグアイ・ラウンドで貿易を歪める程度に応じて「緑」「青」「黄」に区分づけがされ、「黄」の政策が削減対象となった。それを国内助成合計量（AMS）と呼んでいるが、今交渉では、その「黄」の政策に加えて、生産調整を前提とする直接支払いで削減対象ではなかった「青」の政策およびデミニミス³の合計額を「貿易歪曲的国内支持」と呼びこれを階層方式によって削減することが決まっている。

ファルコナー農業交渉議長は、この「貿易歪曲的国内支持」が現行で 600 億ドルを超える国は 75% か 85% の削減、100 億ドルから 600 億ドルの国は 66% か 73% の削減、100 億ドル以下の国は 50% か 60% の削減をするように提案した。米国の国内助成は第 2 のグループに属し、金額で 130 億ドルか 164 億ドルへ削減することを求められているが、米国は 170 億ドルまでの削減なら許容できるが、それ以下は容認できないと言われており、こ

³ 「最小限の政策」と訳されている一部の「黄」の政策のこと。ウルグアイ・ラウンド農業合意の中で認められていたもので、政策の内容は「黄」の政策（削減対象となる政策）であっても、助成の額が小さい（農業生産総額の 5% 以内）場合や、品目特定の政策の場合、当該品目の生産総額の 5% 以下の国内支持であれば削減対象から除外される。

の議長案に反対している。

農業交渉の3番目の柱である輸出補助金についてファルコナー議長案は、先進国は2010年末までに支出額を50%削減し、残りは2013年末までに撤廃することとしている。また、輸出国家貿易については2013年までの廃止を提案しており、マーケティング・ボードで小麦等の輸出を一元管理しているカナダや豪州にとっては厳しい提案となっている。

3. 日本のGATT/WTO農業交渉での対応

戦後の世界経済は国際貿易の拡大を通じて発展してきたが、それを支えてきたのがGATT/WTO体制であることは言うを俟たない。日本はその自由貿易の拡大から最も恩恵を受けてきた国の一つであるが、重要農産物については輸入数量割当や国家貿易で輸入制限を設けてGATTに通報するのみで自由化（関税化）を怠ってきた。国境措置は関税しか認めていないGATTの下で非関税障壁はGATT違反であるが、それがまかり通ってきたのは被害者がいなかったか、いたとしてもGATTに提訴しかなかったからに過ぎない。

しかし、農産物貿易が拡大するとGATT違反行為は目に付くようになる。まず、米国が1986年日本の農産物12品目の輸入数量制限はGATT違反であるとして提訴し、このうち10品目がGATT違反であると判断され、日本は代償措置を取らされた。続いて88年に日米二国間交渉で牛肉とオレンジの自由化が決定された。米国の対日市場開放要求はコメにも及び全米精米業者協会は、最終的には却下されたが、米国通商代表部に二度にわたり提訴した。こうした流れは1986年に始まったGATT・ウルグアイ・ラウンドに引き継がれ、それまで多くの例外措置が設けられていたGATTの農業貿易に関する規律が見直されることとなったのである⁴。

日本にとってウルグアイ・ラウンド農業交渉で最大の関心事はコメの関税化であり、これを受け入れるかどうかは政治問題化した。結局コメは当初、上記の特例措置で関税化猶予を選択し、それと引き換えにより大きな輸入義務（ミニマムアクセス）を受け入れ、一方、他の非関税保護措置は全て関税に置き換えられた。関税化された品目の関税および関税率は表1に要約されている。

しかし、WTO協定実施開始後、国内コメ生産が3年続きで豊作だったこともあり、コメの在庫が増加し、輸入義務であるミニマムアクセス米が次第に国内市場を圧迫するようになってきた。そこで、このミニマムアクセス米を減少させる目的で1999年4月からコメも関税化された。関税化によって、コメの輸入義務は2000年で76.7万トンに抑制され、関税化猶予を続けた場合より8.5万トン少なくてすんだ。また、関税相当量は輸入禁止的に高く設定され、2000年以後341円/kgとなっている。

ウルグアイ・ラウンドの決着を受けて、特にコメの輸入部分開放に対する国内対策として6年間で6兆100億円（事業費ベース）という巨額のウルグアイ・ラウンド対策費が計上された。しかし、実施された事業の多くは従来から行われている公共事業である基盤整備事業の前倒しや批判のあった温泉ランド等公共施設への補助に費やされ、日本農業の体

⁴ GATTにおける例外規定の解釈および農産物12品目問題の決着については、Davey, W. J., "The rules for Agricultural Trade in GATT," in Honma, Shimizu, and Funatsu (eds.), *GATT and Trade Liberalization in Agriculture*, Otaru University of Commerce, 1993 (逸見謙三監修『農産物貿易とガット交渉—歴史とルール』農村文化協会、1994年に所収)、が詳しい。

質強化に向けて新たな取り組みがなされたわけではなかった。

WTO 農業協定の実施期間に国内では旧食糧管理法が廃止され新たに食糧法が施行されたり（1995 年）、旧農業基本法に代わる食料・農業・農村基本法が制定されたり（1999 年）したが、本格的なグローバル化に向けた改革は先送りされた。WTO 農業協定はそれまで例外扱いの多かった農業を GATT/WTO の本則の下に置くための協定である。関税化は果たしたものの、日本だけでなく多くの国が関税化した品目の関税を輸入禁止的に高く設定し、保護を継続した。本格的関税削減は次期交渉に委ね、それまでに各国は国内農業改革を進めよ、と言うのが WTO 農業協定のメッセージでもあった。しかし、日本は実質的に国内農業改革には何の成果もないまま 2000 年からの WTO 農業交渉に臨まざるを得なかった。

本格的な保護削減を念頭においた WTO 農業交渉の中で日本は以前と変わらず守りの姿勢に徹した。農業交渉に提出した日本提案では、まず、農業は社会の基盤となり様々な機能を提供しているゆえ、各国の農業の必要性を互いに認めあう「多様な農業の共存」を基本哲学に掲げ、次の 5 点を強調した。①農業の多面的機能への配慮、②各国の社会の基盤となる食料安全保障の確保、③農産物輸出国と輸入国に適用されるルールの不均衡の是正、④開発途上国への配慮、⑤消費者・市民社会の関心への配慮。これらは総じて「非貿易的関心事項」の強調であり、それによって保護削減を阻止ないし最小限に留めようという狙いである。こうした提案には批判も多く出され、改革を求める交渉にあって日本提案は後ろ向きであるときえ言われた⁵。

そもそも WTO は、自由な貿易を通じた経済的繁栄を目指す国際機関であり、農業協定も先に述べたように、その前文で長期目標として「公正で市場指向型の農業貿易の確立」を掲げている。農業協定は「非貿易的関心事項」をも考慮に入れて交渉にあたることを認めてはいるが、交渉の目的はあくまで「助成及び保護」の削減を通じた「改革過程の継続」である。農業が多面的機能を持ち、国ごとに多様であることは認めるにしても、「農業の共存」の主張は現状維持・保護容認の姿勢にしか映らず、交渉目的とは相容れない。

また、貿易交渉は数値の交渉である。多面的機能で国境保護措置を正当化するためには、それがいかに輸入水準と関わっているのか、例えばコメの輸入が百万トン増加したときに、どれだけ多面的機能が損なわれるのかを示す必要がある。農業が全体でどれだけ多面的機能を持つかを主張しても、それは何の政策的含意をも持たない。政策変化がもたらす限界評価と因果関係の証左が必要なのである。

さらに、多面的機能の強調は国内的には誤った期待を抱かせる危険がある。特に農業者に対しては日本の主張する哲学が WTO の基本原則をも変えうるかのような印象を与えかねない。実際には関税や国内支持の削減幅の交渉にあたって「非貿易的関心事項」をどう加味するかが議論されるのである。農業交渉の基本的方向が変わるのではない。

先のファルコナー議長案を受けて、政府は日本にとって厳しい内容で同意できないとしている。特に市場アクセス案はそのまま実施されれば国内農業への影響は大きいと思われる。しかし、これはこれまでの国内農業改革を怠ってきたツケでもある。

⁵ 日本提案の問題点については、本間正義「国際化に対応する日本農業と農政のあり方」『農業経済研究』第 78 巻第 2 号、2006 年、85-94 頁を参照。

この議長提案からもわかるように、関税削減の階層方式の階層の最高関税層は75%超に
一くりにされており、国際的にはこれ以下の関税が大層を占めているのである。しかし、
表1に見るように、日本の農産物の関税率はコメの778%をはじめ、落花生の737%、で
ん粉の583%、砂糖の379%、バターの360%、小麦の252%など、3桁を超える関税率
が残っており、こんにやく芋に至っては1706%という高関税が設定されている。ただし、
こんにやく粉やこんにやく製品などは低関税で輸入されており、必ずしもこんにやく芋生
産者が厚く保護されているわけではない。

今後のWTO農業交渉の行方は予断を許さないが、今回の関税削減が軽微に済んだとし
ても、いずれ次の交渉が待っている。農産物の関税が常に削減圧力の下にあることを前提
に農業改革を進めなければならない。農業交渉における政府の姿勢とともに、国内農業者
に関税削減の方向付けを明確にし、それを共通認識として政策運営に当たることが必要な
のである。

4. 日本のFTAと農業問題

WTO交渉になかなか進展が見られない一方で、世界各国はFTA締結の流れを加速させ
ている。FTAをはじめとする地域統合は、域内と域外とに差別を設けるという意味で無差
別原則を基本とするWTOとは論理的に相容れない性格を有する。WTOが国際機関とし
て設立され、紛争処理やその他の国際的規律が整えられたが、同時にFTAも世界各国・地
域に急速に拡大し、世界の潮流となっている。これは、世界の国々が多角主義(WTO)を
地域主義(FTA)より上位の枠組みと見ているわけではなく、問題の所在や状況に応じて
2つのチャンネルを使い分けていることを示している⁶。

2004年9月に調印された日本の対メキシコとの経済連携協定(EPA)も、こうしたネ
ットワークからの排除のデメリットを除去するために締結が不可欠とされた。当時メキシ
コはNAFTA(北米自由貿易協定)だけでなく、EU諸国など32カ国とFTAを締結して
おり、この経済圏の経済力は世界のGDP総額の60%に相当した。メキシコは政府調達
の入札資格をFTA締結国に限定しており、日本は参加資格がない。また、同国への輸出には、
例えば自動車で20~30%の関税が課され、無税で入ってくるFTA締結諸国に日本はシェ
アを奪われている。折角日本企業がメキシコに進出しても日本から基幹部品などを輸入す
れば関税により生産コストがあわないという問題を抱えていた。

FTAの今日的意義はそのネットワーク効果の大きさにあるとあってよい。このことは
FTAが必ずしも地域経済ブロック化するものではないことを意味する。一方、FTAの締結
によりそのネットワーク効果を最大限活用するためには、さらにFTAを結びやすい国内制
度・体質に転換しておく必要がある。国内農業の構造改革が求められているのはまさにこ
の視点からである。

日本が進めるFTA/EPAについては表2にまとめてあるが、これまで日本が合意した
FTAの農業分野についての内容と問題点を検討してみよう。日本にとって初めてのFTA
は2002年1月に調印した対シンガポールとのFTAであった(正確にはEPA:経済連携

⁶ FTAの経済的意義やWTOとの関係については、浦田・日本経済研究センター編『日本のFTA戦略』日本経済新聞社、2002年、および馬田・浦田・木村編著『日本の新通商戦略』文眞堂、2005年を参照。

協定)。しかし、WTO 協定を楯に日本は農業分野を実質的に FTA の域内自由化から除外する方策を取った。すなわち、実質無税（ゼロ関税）は撤廃するが他の関税については WTO 農業協定以上の譲歩はしないとした。実際、協定では農林水産品 2,277 品目のうち WTO ベースで無税譲許している 428 品目と実行税率（実際の適用税率）がゼロとなっている 58 品目を加えた 486 品目を対シンガポールの FTA 対象品目とした。

一方、第二の FTA となる対メキシコとの交渉は難航した。メキシコと日本の FTA 交渉は 2002 年 11 月に始まり、2003 年 10 月のフォックス大統領の来日でピークを迎えたが、豚肉、オレンジ果汁の無税枠を巡って交渉は決裂し、結局、大筋合意に至ったのは 2004 年 3 月であった。

当時、日本からの対墨輸出は機械類が 75%を占めており（2002 年）これらに課されている関税の撤廃で日本の工業品の輸出拡大が見込める。一方、メキシコの対日輸出は 49%が機械類であるが、これらの関税率はすでに 0%になっているものが多い。メキシコが期待するのは対日輸出の 23%を占め、高関税が多く残っている農産物・食料品の輸出拡大である。日本は交渉の過程で約 300 品目の農産物の関税撤廃を提案したが、メキシコにとって最大の対日輸出農産物である豚肉で交渉が難航した。

日本は豚肉の輸入に関して差額関税制度を設けている。これは輸入価格が一定の範囲にあるとき、一定の基準価格と輸入価格の差を関税として徴収するものである。現在、枝肉ベースで、1 kg 当たり 48.9 円（従量税適用限度価格）から 393 円（分岐点価格）の範囲で輸入される豚肉には 410 円（基準価格）とその輸入価格の差が徴収される。

結局、豚肉に関しては当初の提案に近い形で決着がはかられ、その代わり当初はなかったオレンジジュースの輸入枠が設けられ、牛肉、鶏肉、オレンジ生果についても 5 年目までの輸入枠が設定された。さらに、関税の即時撤廃品目から再協議又は除外品目についても品目が挙げられた。また、譲許品目の輸入増加により国内で被害が生じた場合に、関税の引き上げを行う二国間セーフガードを導入することとしている。

また、2004 年 11 月に大筋合意した対フィリピンとの FTA である日比 EPA でも農産物の取り込みは不十分で、米麦・乳製品（国家貿易品目）、牛肉、豚肉、粗糖、でん粉、パイナップル缶詰などは除外または再協議品目となった。フィリピンの重要輸出品であるバナナは、小さい種類のもの（モンキーバナナ）は 10 年間で関税を撤廃することになったが、通常のパナナは現行関税の夏季 10%（冬季 20%）が 10 年間で 8%（18%）に下がるだけである。

そもそも、日本国内ではほとんど生産されていないバナナになぜ関税が課され、しかも冬季にはなぜそれが引き上げられるのか。バナナが安くなると国内の果物が売れなくなる、特に冬季にはリンゴが出回るので関税を上げる、というのが理由である。バナナとリンゴがどれほど代替的であるか、消費者は皆苦笑するに違いない。このような政策に固執している限り真の国際化も消費者重視の政策も望めそうにはない。

日本は、対マレーシアとの FTA (EPA) についても 2005 年 5 月に基本合意に達し、2006 年に発効した。発効から 10 年以内に、自動車や鉄鋼を含む鉱工業品と農林水産品分野の関税を撤廃するが、農林水産品は、マンゴー、ドリアンなどの関税を即時撤廃。バナナに年間 1,000 トンの無税枠を設ける。マレーシアが輸出拡大を求めた合板は結論を先送りし、FTA 発効後に再協議する。

さらに、政府は2005年8月にタイとの間でFTA締結の基本合意を得た。大きな争点は自動車の関税引き下げであったが、この懸案を将来の再協議に先送りした形で決着した。その背景には日本の農産物の市場開放が十分ではないことがあげられよう。コメは始めから自由化の対象から除外され、砂糖も協議を先送りにした。骨なし鶏肉の関税は11.9%が8.5%に、加工鶏肉の関税は6%が3%に引き下げられるに留まった。

対チリとのEPAについては2006年9月に大筋合意に達したが、農産物については、米麦、乳製品（バター、チーズ、脱脂粉乳等）、オレンジ、こんにゃく、でん粉、落花生、植物油（菜種油等）などは除外または再協議とした。他の品目では牛肉、豚肉、鶏肉は関税割当、アスパラガス、アボカドは即時関税撤廃、たまねぎ、りんごは15年で関税撤廃、野菜ジュースは7年で関税撤廃、トマトピューレー・ペーストは関税割当などとなっている。一方、日本からの農産物輸出振興の観点から、日本の輸出関心品目についてリクエストを行い、ながいも、なし、柿、緑茶、みそ・しょう油などについて、チリ側が関税の即時撤廃等で合意した。

日本は対ASEANとのEPAに2007年5月大筋合意に達した。日本側は10年以内に貿易額の92%で関税を撤廃し、残る7%は5~50%の関税を削減、米を含む1%は自由化対象から除外される見込みである。交渉の対象は工業、林水産物も含む5,223品目あり、WTO農業交渉の1,332品目とは母数が異なり、1%でも52品目の例外が確保される。

以上見てきたように、これまで合意した日本のFTAは重要な農産物を除外するか、極めてマイルドな開放に留まっている。しかし現在交渉中の豪州は主要な農産物輸出国であり、彼らにとって農産物市場の開放なしにFTAを締結する意味はなくなる。また、日本は広域FTA構想としてASEANプラス6を打ち出しているがそこには中国、韓国に加えてインド、豪州、ニュージーランドが含まれる。そうした広域FTAの推進のためにも農業分野の開放は重要であり、それに対応した農業政策の構築が求められている。

これは日本の農産物市場を全面的に開放せよ、という意味ではない。農産物輸出国同士で締結した米豪FTAでさえ、砂糖は除外され、牛肉は18年かけて自由化することとされたし、NAFTAでも多くの例外措置がとられている。日本が取り組むFTAにおいても農産物の取り扱いは様々な工夫が可能である。しかし、大事なことは重要農産物であっても、FTA交渉の対象から外さないことである。今日本に求められているのは、質の低いFTAの数を増やすことではなく、質の高いFTAの締結である。農産物の取り扱い、他の品目とは異なる関税削減期間を設定するとか、一定期間で関税をゼロまで削減するのではなく、一定の削減を達成した上で再協議とするとかで、他の品目とは異なった扱いをすることが考慮されてよい。

5. 農業政策の国民的視座

日本の農業政策と農業構造は国際化・グローバル化に合わせて対応を迫られている。このことは農業政策が農業者や生産者の視点からではなく、国民的視座の下で展開される必要があることを意味する。2007年の参議院議員選挙の結果を受けて、農業政策はいつか来た保護農政の道へと逆走する恐れがあるが、世界経済のグローバル化とその進展を認識すれば、その先に日本農業が生き残る道はないことは明らかであろう。

農業保護によって国内農産物や食料が高価格であることが問題なのではない。所得が豊

かな日本では国内農産物が高いことに関しては寛容な消費者が多い。ただし、そうでない消費者から安い輸入農産物を選択する権利を奪う権利は誰にもない。より大きな問題は農業保護により、WTO 交渉や FTA の展開が進まず、日本経済全体が停滞してしまうことである。

農業保護が他産業に及ぼす影響を考える上で参考になる例がある。日本が輸入する農産物 3 品目（ねぎ、生しいたけ、畳表）に対して 2001 年 4 月に発動された一般セーフガードの暫定措置である。これら 3 品目は殆ど中国からの輸入であるが、1996 年から 2000 年にかけて増加した。セーフガードを発動するためには、輸入の増加により国内産業に重大な損害又はそのおそれが生じているという因果関係を、客観的な証拠に基づいて立証しなければならない。

また、農産物 3 品目に対するセーフガードの発動が正当化されるためには、国民経済上それが必要であるという要件を満たさなければならない。セーフガードによる国境措置の強化は当該農産物の生産者を保護することにはなるが、国民全体として望ましい措置であるかどうか、国民的合意が得られるかを吟味する必要がある。暫定措置が発動された時の資料からこれらを実証することは難しい⁷。

日本の農産物 3 品目のセーフガード暫定措置に対し、当時まだ WTO 加盟を果たしていなかった中国は報復措置として日本製工業品 3 品目（自動車、携帯・自動車電話、空調機）に 100%の上乗せ特別関税を課した。日本自動車工業会によれば、自動車だけでも 2001 年の損失は 512 億円となり、本発動したとすれば 2002 年には 4200 億円にのぼると見られていた。波及効果を考慮すればこの被害額はさらに膨らんだであろう。

最終的に本発動は回避され、また当時 WTO に加盟していなかった中国との 2 国間貿易問題であったが、このセーフガード問題は農業貿易と対外政策を考える上で様々な問題を提起した。農業保護問題が単に消費者が負担する内外価格差や納税者が負担する農業補助金といった直接的費用だけでなく、経済全体に大きな影響を及ぼす社会的費用を伴うということを示した、という意味で重要な「事件」であった。

国民的視座で農業政策を見ると、食料の自給率を問題にすべきだという意見がある。現在 39%まで低下した食料自給率を向上させることこそが国民的視座であり、そのために国内農業を保護すべきである、というものである。確かに食料・農業・農村基本法では基本計画で食料自給率の目標を定め、その向上を図ることとされているが、果たしてそれは国民的利益にかなうものであろうか。

食料自給率の低下は国民の選択の結果である。日本は戦後貿易立国を目指し、貿易の自由化を進めた。農産物も開放できるものから自由化してきた。その結果、食材は世界中から手に入り食生活は豊かになった。自給率の低下はこのように貿易の利益の実現の裏返しとしてとらえられる。

一方で、食料自給率の低下を食料の安全保障に結びつけて不安に思っている国民も多い。食料の安全保障とは何かについて共通の認識を持つ必要があるが、ここでは単に食料不足により国民の生存が脅かされることのないようにすることが、食料の安全保障だとしよう。

⁷ この農産物 3 品目のセーフガード問題については、本間正義「日本の農業と対外政策」『フィナンシャル・レビュー』第 81 巻第 2 号、2006 年 4 月、財務省財務総合政策研究所、50-81 頁、に詳しい。

食料不足は国内生産、輸入の双方で起こりうるが、自給率の低下で輸入への依存が大きくなれば輸入途絶への不安が大きくなる。輸入途絶には様々なケースがあり、全く偶発的な自然災害とか港湾ストから、循環的気候変動による供給不足、マルサスの食料危機、食料の政治的利用による危機などが考えられる。いずれの場合も、起こりうる確率にも依存するが、備蓄や輸入元の分散、先物市場や長期契約の活用など、多くの方策の組み合わせが可能である。

しかし、一般に国民が最も大きな不安を感じているのは戦争など有事の際の食料確保であろう。当然ながら有事の際の食生活は現在のそれとは全く異なり、生命維持のための食事カロリーの確保が最優先される。生産される食料も平時とは全く異なり、平時の食生活における自給率が、有事の際の食事カロリー供給の指標となりえないのは自明である。

本来、食料安全保障は軍事やエネルギーの問題と同様、総合安全保障の一環と位置づけ、有事法制の中に組み込むべきである。食料の生産に必要な石油などのエネルギーの供給や輸送路・輸送手段の確保など他の施策と連携しなければ実施しえないからである。

有事の食料の安全保障は在庫と強制力のある生産・流通システムを構築しておき、それが有事に実行される担保措置を講じておけば、平時の自給率にこだわる必要はない。いたずらに数値のみにこだわり、自給率の低い国産小麦や大豆を補助金で増産したところで消費者や国民の利益にはならない。

食料自給率より重要な国民的視座は、農業資源の国民的利用であろう。日本は資源の限られた国であり特に土地は希少である。農業に農地は不可欠であるが、その農地をはじめ農業資源を社会的に有効活用しなければならない。すなわち、農業のあり方を考える場合、国民全体で農的資源をどのように利用・活用できるのか、徹底した議論が必要である。農業を農業者や農村地帯のものとしてとらえるのではなく、国民に共有な資源のあり方として考えることがこれからの日本農業の方向を決める重要な視点である。これまで他の先進国にはなかった新しい農業のあり方を戦略的かつ総合的に考えていくことが、日本農業の自立・発展への道でもある。

6. 日本農業に求めるもの～むすびに代えて～

経済は相互依存の度合いを深めている。日本経済の停滞が続けば農産物に対する需要が低迷するだけでなく、農業関連産業の衰退や地方の雇用機会の縮小をもたらし、農家の兼業所得も減少する。日本経済の活性化のために WTO 体制の維持強化と FTA の推進は必要不可欠な条件である。農業を守るためにこれらの対外政策が遅れるならば、日本経済だけでなく農業もその基盤を失う。グローバル化と統合的な農業構造への変革の可否は日本の将来を占う試金石でもある。

一方、農業は多様な魅力を持つ産業である。食料生産だけでなく、農場で働くことが生き甲斐になったり、農場・農村風景が絵になったり、協同農作業が地域を活性化したりする。しかし、それらの機能を真に活かすためには農業が産業として自立していることが不可欠である。一方で、農業の魅力が単に食料を生産することだけでなく、そのプロセスや副産物にもあるとするならば、そこに新たなビジネスモデルを見出すことも可能であろう。

グローバル化は避けて通ることの出来ない道である。しかし、国民が日本農業に何を求めているかをしっかり見据えていれば、グローバル化対応は決して困難な道ではない。国

民は国内農業に何を求めているか。生産性の向上と自給率の上昇か、多面的機能の発揮か、農村の経済的振興か、これら全てを求めているか。農業政策の基本は「多様な国民のニーズに応える農業の自立化」でなければならない。

国民が農業に求めるものは多様であり、また時代とともに変化する。国内農業に求めるのは食料供給だけではない。食料供給の確保は国内生産と輸入・備蓄との組み合わせで、リスク管理を念頭に置きながら展開する必要がある。食料の安全保障はどのようなリスクを想定するかにもよるが、現在の食生活を前提にした食料自給率の向上が食料安保に直結するわけではない。国内農業が食料安保に果たす役割は限られたものであることを認識した上で、多様な農業の展開を通じた農業・農村の活性化を図るべきであろう。

農業政策を食料自給率へのこだわりから解放することが、日本農業のグローバル化対応の第一歩ともなる。自給率にこだわることなく日本農業の比較優位を追求し、農業の内部で差別化を図ることが、結局は日本農業の活性化に繋がる。牛肉がいい例である。かつて輸入数量割当制度の下にあったが1991年に自由化（関税化）され、輸入牛肉が増加した。輸入品と競合する乳オス牛生産者は打撃を受けたが、和牛生産者は差別化を図りブランド牛を次々に誕生させ、国内生産を維持拡大した。確かに牛肉の自給率は低下したが、安価な輸入肉で消費者の利益が拡大し、かつ国内生産者は付加価値をつけることで体質が強化されたのである。

今後時間の問題はあるにせよ、農産物の関税は確実に低下する。そのことを見越して国内生産の構造改革を図る必要がある。昨今の政治の混乱で農業保護の復活を主張する政党政治家も多いが、根本的な解決にはならないどころか、日本農業を衰退へと導く。構造改革とは生産性の低い部門から生産資源を引き上げて生産性の高い部門に移すことに他ならない。市場が完全に機能していれば、労働であれ農地であれ、価格メカニズムがそれを達成する。

しかし、農業資源の市場は不完全であり、特に農業労働の移動転業には多くの困難が伴う。従って農業者の撤退・転業には支援が必要であろう。特に農業労働者の高齢化が進んでおり、彼らを輸入自由化のなかで放置しておくわけにはいかない。早期に撤退を促すためには期限付きで慰労金を用意し構造調整を図る必要がある。会社でいうところの早期退職金である。これは期限を決めて一定期間に集中的に行うことが望ましい。

不完全な市場の下にあるのは農地も同様である。農業にとって最も重要な生産資源である農地の有効利用を可能にする農地制度改革が不可欠である。転用期待や情報不足による農地市場の不完全性を取り除くとともに、自由な農地利用を妨げている農地法をはじめとする農地制度の抜本的見直しが必要である。農地は国民全体で活用すべき共有財産的一面を有しており、特に農地の集積や集団的利用のためには個人の権利を超えた利用調整が不可欠である。理念の異なる複数の法律が錯綜している農地制度の根本的改革なしには真の農業の活性化は見えてこない。

農業改革は叫ばれて久しい。しかし、求められている改革に比べて現実の農政の変化はあまりに遅い。危機感の欠如と認識の甘さがそこにある。国民は農業に何を求めているのかを見極め、多様な国民のニーズに応える農業の自立化を果たさなければ、やがて国民は日本農業を見放すであろう。農業への参入自由化や経営能力の発揮、市場に対する農家の意識改革など、国内のグローバル化さえおぼつかない中、日本農業に残された時間は極

めて少ない。

表1. 日本の関税化品目についての関税構造

品目	一次関税			二次関税	
	アクセス数量 (2000年度)	適用税率	輸入差益の 上限(2000 年度)	関税相当量 (2000年度)	従価税率換算 (2000年度)%
米	682.2千トン	無税	292円/kg	341円/kg	778
麦	小麦 5,740千トン	無税	45円/kg	55円/kg	252
	大麦 1,369千トン	無税	29円/kg	39円/kg	256
乳製品	農畜産業振興事 業団	脱脂粉乳 25%	304円/kg	396円 /kg+21.3%	218
	137千トン(生 乳換算) 民間貿易(学校 給食、飼料等例) 脱脂粉乳 93千 トン バター 1.9千トン (その他) 125千トン	バター 35%	806円/kg	985円 /kg+29.8%	360
でん粉	157千トン→ 157千トン	25%		119円/kg	583
雑豆	120千トン	10%		354円/kg	403
落花生	75千トン	10%		617円/kg	737
こんにゃ く芋	267トン	40%		2,796円/kg	1706
生糸・繭	798トン	生糸 7.5%		6,978円/kg	245
		繭 140円/kg		2,523円/kg	-

豚肉	<ul style="list-style-type: none"> ・差額関税制度を関税化し、基準輸入価格を 1993 年度の 482.5 円/kg（枝肉の場合）から 15%削減し、2000 年で 410 円/kg。 ・特別セーフガードに加え、別途、輸入量の急増に対し、分岐点価格を引き上げるための緊急調整措置を導入する。 ・アクセス数量は設定せず。
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

注 1) 適用税率、輸入差益および関税相当量については、当該品目区分内に 2 以上のものがある場合は、代表的なものを例示した。

2) 米、麦、乳製品、でん粉、豚肉については、調製品を含む。

3) 輸入される米の一部およびホエイパウダーの一部については、売買同時入札制度（S B S 方式）を適用する。

資料：農林水産省

表2. 日本のFTA（EPA）をめぐる状況

相手国	事前検討	産学官共同研究会	政府間交渉	協定署名
シンガポール	H11年11月 (次官級会談)	H12年3月～H 12年9月	H13年1月～H 13年10月	H14年1月(H 14年11月発効、 H19年9月改訂 議定書発効)
メキシコ	H11年2月～H 12年4月 (JETRO・商工 省)	H13年9月～H 14年7月	H14年11月～ H16年9月	H16年9月 (H17年4月発 効)
マレーシア	H15年5月～ H15年7月 (作業部)	H15年9月～H 15年11月	H16年1月～ (H17年5月 大筋合意)	H17年12月 (H18年7月発 効)
タイ	H14年9月～ H15年5月(作 業部会)	H15年7月～H 15年11月(タ スクフォース)	H16年2月～ (H17年8月 大筋合意)	H19年4月 (H19年11月 発効)
フィリピン	H14年10月～ H15年7月(作 業部)	H15年9月～H 15年11月(合 同調整チーム)	H16年2月～ (H16年11 月大筋合意)	H18年9月
インドネシア	H15年9月～H 15年12月 (政府間の予備 的協議)	H17年1月～ H17年4月 (共同検討チ ーム)	H17年7月～ (H18年11 月大筋合意)	H19年8月
ブルネイ	—	—	H18年6月～ (H18年12 月大筋合意)	H19年6月
アセアン全体	H15年3月～ (政府間委員会)	—	H17年4月～ (H19年8月大 筋合意、同11月 交渉妥結)	
チリ	H12年5月～ H13年6月 (JETRO・外務 省)	H17年1月～	H18年2月～ (H18年9月大 筋合意)	H19年3月 (H19年9月発 効)
豪州	H17年4月～	H17年11月～ H18年12月	H19年4月～	

韓国	H13年3月～H14年1月（ビジネスフォーラム）	H14年7月～H15年10月	H15年12月～ （H16年11月 以来交渉中断）	
スイス	H17年4月～	H17年10月～ H19年1月	H19年5月～	
インド	－	H17年7月～ H18年6月	H19年1月～	
ベトナム	－	H18年2月～ H18年4月	H19年1月～	
湾岸協力理事会 （GCC）	－	－	H18年9月～	

資料：外務省、経済産業省、農林水産省の資料から筆者作成

著者プロフィール

本間正義（ほんままさよし）

米国アイオワ州立大学大学院修了（経済学博士 Ph. D.）。専攻は農業経済学、開発経済学。経済財政諮問会議 E P A ・農業ワーキンググループ副主査。著書に『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社、等多数。

グローバル化と食料・農業：日本農業の国際化対応

2008年2月 発行

著 者 本間正義

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03 (5448) 1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。