

[1] はじめに

日本の農業保護の論拠は、少なくとも3回変わったといえる。つまり、1960年代までは、いわゆる「農本主義」に基づくものであり、土地を使う農業は他の産業と違って国の文化そのものであり農村社会のベースである。従って、各国固有の文化の一部として保護して当然であり、それには理由は要しないという発想である。その後、1970年代に入って、異常気象やオイル・ショックによる世界食料危機が懸念されるようになった。その際、いざ国際紛争など政治的理由で輸入が止められる場合には国防上の理由から生活必需品たる食料の自給率を高く維持する必要が認識されるようになった。このような状況下で、今度は、「食料安全保障」が第2の農業保護の論拠となった。しかし、高度成長期を終えて1980年代になって、日本の農法が大規模機械化し、また農薬・肥料が多投され、その生産過程で電力・石油への依存を強めて行った。こうした状況下では、たとえ食料の自給率を維持しても、石油の輸入が止まれば日本の農業は維持できなくなり、この食料安全保障は農業保護の論拠としての意義をなくしてきた。そこで、最近では、日本はEUと同調して、国際交渉の場で、「農業の多面的機能や環境保全的側面」を3度目の農業保護の論拠としているのである。

我が国は、戦後、手厚い農業保護を続けてきたが、高度成長期の工業化の過程で、殆どの畑作物を輸入に明け渡してきた。つい最近まで農業保護にこだわったのが、牛肉とコメであった。これらの農産物の自由化の過程では、日米豪の3国の利害が激しく対立してきた。

日米豪間の農産物貿易に関しては、ガット・WTOの自由化交渉以前から、1990年代の牛肉・オレンジの自由化要求に見られるように、しばしば紛争が生じてきた。特に、牛肉の自由化要求に関しては、アメリカ国内においても大きな議論があった。当時、アメリカは、日本に対して牛肉の自由化を強く迫っていたが、同時にオーストラリアからの牛肉に関しては、対米輸出自主規制という形で輸入制限を行っていた。つまり、アメリカは、低級肉をオーストラリアから輸入する一方で、中級肉を日本に輸出していたのである。他方、日本は、飼料穀物の9割以上をアメリカ等から輸入していたが、オーストラリアは飼料穀物に関してはそれほど強い輸出競争力を有していない。日本の畜産業の現状では、1カロリーの食肉を生産するのに約10カロリーの飼料穀物を投入している。この場合、アメリカは、日本に牛肉の輸入自由化を迫る戦略と、日本の牛肉産産を保護させておいてその飼料穀物を輸出する戦略とが考えられたのであり、アメリカ国内でも意見は分かれていた。結果的には、アメリカ国内での牛肉業界と穀物業界の力関係により、また、既に農産物自由化要求の象徴的存在として国際紛争化していた牛肉輸入の自由化を日本が受け入れたため、日本への牛肉輸出の方を優先した。この状況は結果的に、オーストラリアの牛肉産産にとっては、対米輸出と対日輸出の双方において有利に働いたのであるが、アメリカや日本にとっては、こうした貿易政策の純効果は必ずしも明白ではない。

一般的に、貿易自由化に伴う市場経済面の厚生効果としては、確かに自由化による貿易

利益は確認される。しかし、近年、貿易自由化に伴う環境面や安全性への影響に関しては、その効果は必ずしも明白ではなく、意見は分かれている。

[2] 地域貿易協定への動き <貿易利益の実現手段の変化>

(1) WTO の例外規定と国際地域統合の諸形態

近年の国際貿易交渉は、WTO の停滞が続く中で、少数国の間での FTA が錯綜するという状況を呈しており、この二つの間の整合性が問題にされている。本来、貿易自由化において無差別性と最恵国待遇を原則とした WTO の精神と、協定締結国と非協定国の間で差別を設けようとする FTA とは、そもそも矛盾する。しかし、WTO の第 24 条 8 項の例外規定において、一定の条件のもとで、FTA を容認している。この条件とは

- 1) 実質的に全ての貿易を対象とすること
- 2) FTA の締結によって非協定国に対する貿易制限を高めないこと
- 3) 妥当な期間内に完了させること。

の 3 点である。このどれをとってもその規定は明確ではなく、その解釈を巡って多々議論されてきた。最初の例外条件(1)に関しては、大方の合意として、90%以上の農産物を含めればよいと解釈されており、また、3番目の条件に関しては、大体 10 年を目処に自由化を完了させることが望ましいと解釈されている。しかし、実際に締結されている約 220 組以上の FTA の多くはこの条件を満たしていない。

さて、国際地域協定には、地域統合の程度に応じて幾つかの形態があり、その中で最も注目されているのが、「自由貿易協定」と「関税同盟」である。自由貿易協定では、締結国間で関税・数量規制を撤廃するが、非協定国に対して共通関税を課さない。これに対して、関税同盟は自由貿易協定の内容に加えて、非協定国に対して共通関税を課す協定である。さらに、貿易自由化だけでなく、投資の自由化や様々な二国間協定を含むより広い協定が「経済連携協定」であり、最近ではこの形態が多くなってきている。こうした地域間協定に加えて、労働・資本などの生産要素の自由な移動も認める「共同市場」や、さらに経済政策や制度をも共通にする「経済同盟」がある。現実の例で言うと、NAFTA 等は自由貿易協定、日本・シンガポール協定は経済連携協定の形態にあり、以前の EEC は関税同盟で、現在の EU は地域統合の程度をさらに高めた共同市場の形態である。

どの形態の地域貿易協定を採用するかは、それがもたらす貿易創出効果と貿易転換効果が自国、協定国または世界に対してどのような経済厚生効果を生じるかによる。

(2) 垂直分業から水平分業へ

リカードの比較生産費説やヘクシャー・オリーンの資源賦存説で説明される貿易利益は、本来は、例えば農業国と工業国といった産業構造が対照的で補完的な国の間で成立する。そのため、産業構造の似通った国同士の間では成功しないことになる。余り知られていないが、NAFTA という名前の協定は現在の北米自由貿易協定以前にもあった。それは、1966 年に締結された New Zealand-Australia Free Trade Agreement である。両国の産業構造は余りにも類似していた為、互いの輸出品・輸入品とも競合し貿易促進効果は生せず、結局は失敗に終わった。この両国は当時支配していた旧英連邦特惠制度との整合性を巡って、

その前後にも幾つか協定の試みを繰り返してきたが、最終的に両国の間で自由貿易協定が成功したのは、1983年に締結された経済関係緊密化協定 CER である。

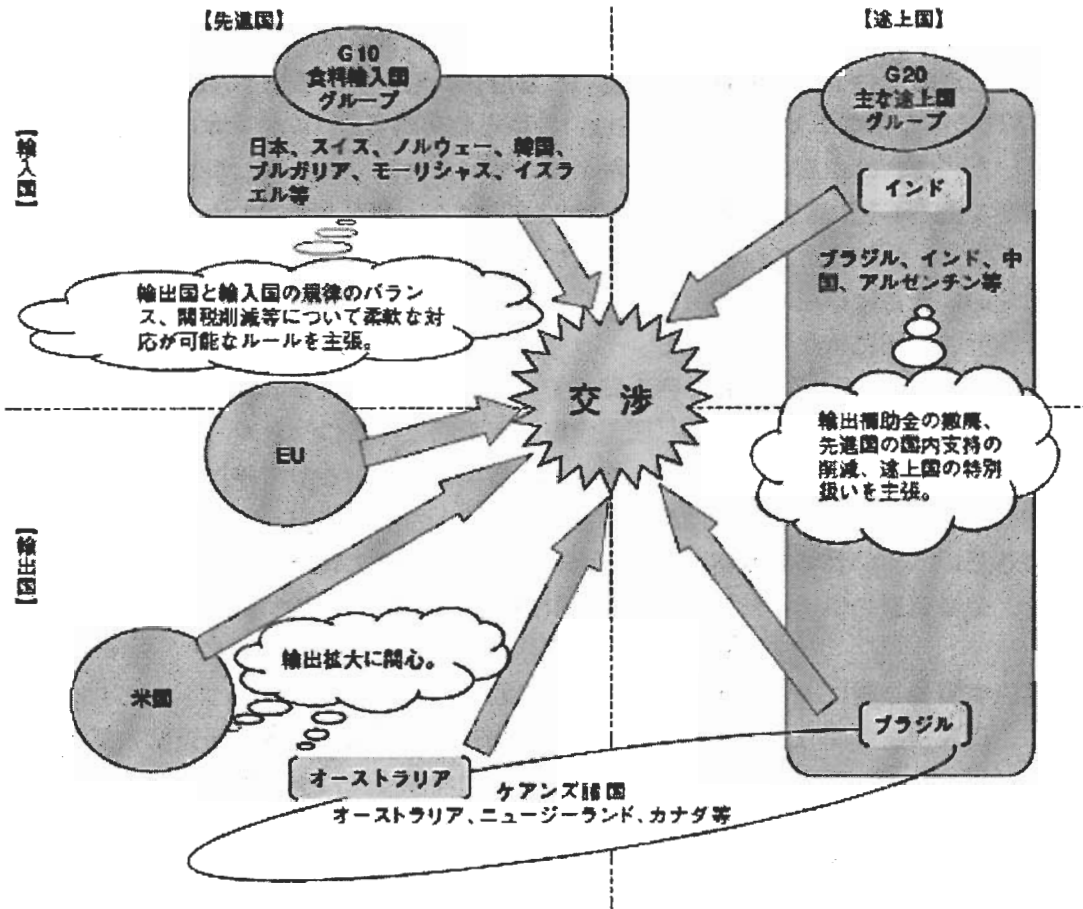
では、以前に失敗した両国間の自由貿易協定が、二度目には成功した理由はどこにあったのか。これは次のように説明できる。つまり最初の協定である旧 NAFTA が締結された1960年代の国際情勢下では、貿易利益はいわゆる産業間貿易（或いは垂直分業）から追求されていた。これは本来の比較生産費説が描いていた状況である。しかし、2度目の自由貿易協定である CER 協定が締結された1980年代には、貿易利益はむしろ産業内貿易（或いは水平分業）から追求される状況に変化していた。比較生産費説や資源賦存説では、「自国に相対的に豊富に存在する資源をより集約的に投入する産業部門で比較生産費が安くなるので、その部門に特化して輸出し、そうでない部門を輸入に依存することから貿易利益が得られる」訳であるが、これを突き詰めていくと、どの国も資源賦存の状況に規定された硬直的な産業構造となる。近年、国際状況が変動的になるにつれて、国際市場の変動に伸縮的に対応しうるために、各国ともあらゆる産業部門をある程度維持した上で、各々の産業部門内で比較的有利な分野に生産の重点をシフトさせて輸出し、そうでない分野を輸入に頼るといふ、いわゆる産業内貿易（水平分業）の時代に移行している。こうした状況下では、産業構造の似通った国の間でも、貿易利益は発生する訳である。

（3）国家貿易企業による一元的貿易を巡る対立

次に、国家貿易機関（STE）による一元的輸出入活動がもつ国際市場歪曲効果についてであるが、カナダ、豪州、NZ などの旧英連邦諸国の多くにはマーケティング・ボードという形態の STE が存在していた。最近、これをアメリカが WTO の場で攻撃対象にし始めた。現在、アメリカや EU は明確な形での STE は廃止している。ガット・ウルグアイラウンドの交渉過程では、例外なき即時自由化を迫るアメリカ、ケアンズ・グループに対して、それに防戦する EU や日本との間の対立の構造があったが、この STE の問題が取り上げられると、それまでの対立の構造が大きく変わる傾向にある。それを有しないアメリカ、EU のグループとそれを有するケアンズ・グループや日本・韓国などの側との間で対立が生じることになる。

その結果、現在ではケアンズグループとしてのまとまりが薄れ、日本と同様に WTO 交渉過程の中枢から外れつつある。他方、最近になって EU が輸出補助金の撤廃に応じたため、EU とアメリカが近寄りつつある。その過程でアメリカが、自国の現状の政策を容認させる方向に、WTO における「青の政策」の定義を変えるように提案をしているが、これに対して、途上国グループ（いわゆる G20）が激しく対立している。この両者の間で、輸入国側の利害を代表する日本など 10カ国のグループ（いわゆる G10）が対抗する構図になっているのが現状である。（図1）

図1 最近のWTO交渉の構図



(農林水産省ホームページより)

[3] 貿易自由化と資源環境および食品安全性問題

(1) 食料自給率

日本の食料自給率が危機的水準まで低下していると認識されてから既に久しい。オリジナル・カロリーベースでの食料自給率は40%であるが、飼料用を含む、重量ベースでは28%であり、既に30%を割っている。この傾向は、主食である米の消費が長期的に著しい低下傾向を示し、食料需要全体の伸びが停滞する中での自給率低下であるだけに国内農業の本質的弱体化という事態は深刻である。しかし、国際的には日本農業は閉鎖的との強い印象が持たれている。我が国は、これまで一貫して、ガットやWTOの場で輸入自由化に激しく抵抗してきたこと、その過程でつい最近まで「米は一粒たりとも入れない」という発言を繰り返してきたことがその印象を強めている。この事実とは裏腹に、現在の自給率の低下が行き過ぎであることは、色んな角度から実感できる。

一つには、現在の日本の食料輸入量を国内生産に置き換えた場合、国内農地面積479万ヘクタールの実に2.4倍の農地面積(全体で1200万ヘクタール、内訳は小麦242万ha、トウモロコシ215ha、大豆199万ha、その他作物294万ha、畜産物の飼料換算250万ha)を要することになる。つまり、我が国の耕地面積率を一定として輸入食料を国産した

場合、日本列島の約 2.5 倍の国土を要することになり、こうした日本の食料輸入の現状は、それだけの土地資源を海外に依存しているのである。

今一つの捉え方は、輸入食料分の生産に必要な水資源に換算した場合である。ある試算によると、輸入食料に関して、米、小麦、玉蜀黍、大豆を 1 トン生産するのに必要な水資源は各々、5100 立方メートル、3200 立方メートル、800 立方メートル、3400 立方メートルである。最近数年間の穀物平均輸入量にこの原単位を乗じて算出される輸入穀物国産化に必要な水資源量は 486 億立方メートルとなる。同じく輸入畜産物に関してそれを国産する場合に必要な水資源量は 539 億立方メートルとなり、両者の合計で、輸入食料を国産で代替する場合に必要な水資源量は年間 1025 億立方メートルである。因みに、我が国の 1998 年の農業用水使用量は 586 億立方メートル（水使用量全国総量の 66%）であるから、国内での食料生産向け水資源量の実に 1.9 倍もの水資源を海外に依存していることになる。この輸入食品の国産等に必要とされる水資源はヴァーチャル・ウオーター（仮想水）と呼ばれ、新たな地球環境問題として注目されつつある。我が国は工業品輸出で外貨を稼ぐ一方で、食料輸入を通じてこのヴァーチャル・ウオーターを輸入していることになる。つまり、地球温暖化のもとで、食料生産輸出国において旱魃等の異常気象の頻度が高まる場合、このバーチャル・ウオーター（仮想水）の輸入問題が食料農産物貿易との関連において世界水循環プロセスへの負荷を増幅させ、地球環境問題を深刻化させると同時に国際食料市場を攪乱させることになるのである。

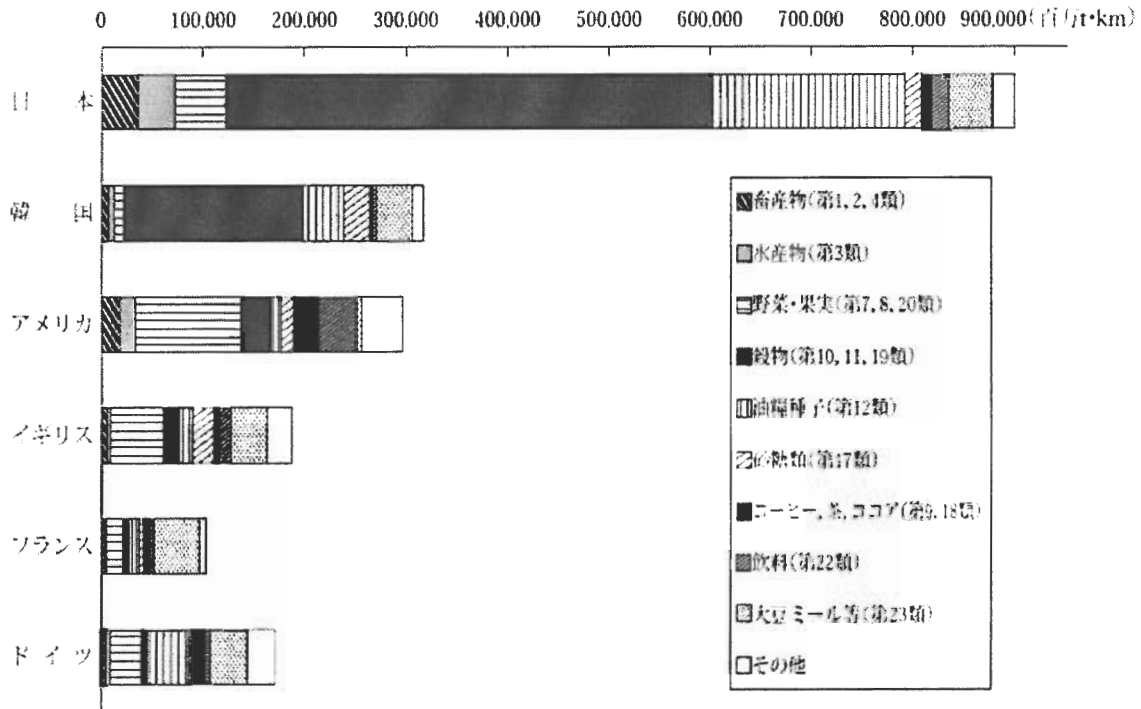
過度の自給率低下傾向に関して、さらに印象的な実感の仕方として、最も伝統的な日本食である味噌汁を考えてみよう。この場合ですら、その原材料である麩や味噌用の小麦や大豆等は言うに及ばず、そのお椀や箸用の木材ですら大部分が輸入である。純粋の国産は水くらいである。

こうした状況がもたらす問題は、国内の食料安全保障のみではない。大量の食料輸入が飢餓人口を抱える途上国にとっての食料の国際価格を釣り上げている事実も見逃せないし、こうした土地資源および水資源の海外依存が地球環境に及ぼす影響も無視できない。

（2）フードマイレージ

日本の食料輸入が世界的にみても、開放され過ぎているという実態は、フード・マイレージという概念で測っても明白である。この概念は、1994 年にイギリスのティム・ラングにより提唱された概念であり、輸入相手国別の食料輸入量にその輸出国からの輸送距離を乗じて、それを輸入相手国に関して集計した指標である。この指標が大きいほど、食料輸入に関して多くの輸送エネルギーを消費していることになり、その分、輸送過程で温室効果ガスが放出され、それだけ環境負荷を高めていることになる。図 2 に示すように、日本は世界中で群を抜いて最も高い値を示しており、特に穀物や油糧種子において大きな数値となっている。このように、日本は自給率の低さに加えて、フード・マイレージの大きさからも、食料輸入を開放し過ぎているといえる。このことは、また、環境に余計な負荷を課していることになり、最近、注目されているトレーサビリティや食品安全性という観点からしても地産地消に努め、自給率を高めることが望まれるのである。

図2 各国のフード・マイレージ



出所：文献 [2]

(3) バイオ・エタノール燃料と食料需給

国際食料需給と地球環境問題に関しては、近年、全く新しい議論が持ち上がっている。温室効果ガスの放出規制に関して、京都議定書で取り決められた炭素放出量の削減計画を遵守する方策の一部として、欧米各国では、石油起源のガソリンに代替する燃料を、穀物から精製する技術開発に取り組んでいる。主なものは、サトウキビやトウモロコシであるが、大豆やイネ、さらには雑草や木材からも、バイオ・エタノールを精製する技術が開発されつつある。現状では、ガソリンに一部混入して自動車等のエンジンに使用されている。日本では、3%混入したバイオ・エタノール燃料 E3 が使用を許可されているが、欧米では10%混入した E10 燃料が既に実用化されている。将来的には100%バイオエタノールからなる燃料に適合するエンジンが開発される予定である。この動きが最も普及しているのはブラジルであり、サトウキビから生成したバイオ・エタノール燃料が、アジアやイギリスに大量に輸出されている。また、アメリカや中国では、トウモロコシからのバイオ・エタノール生産を政策的に促進している。現在のところ、ガソリン価格の方が、バイオ・エタノール混入燃料の価格よりも安いいため、各国ともバイオ・エタノール混入燃料などクリーン・エネルギー源に対する税制上の優遇措置が検討されている。

最近、この動きが食料需給に与える影響が懸念されている。このバイオ・エタノールの生産規模が大きいアメリカでは、食料に回るトウモロコシが不足し、穀物価格の高騰を引き起こす傾向にある。さらに、現在の石油需要全量を代替するのに必要とされるトウモロコシ作付面積は、アメリカのコーン・ベルトの5倍に達すると言われている。また、幾つかの国では、ガソリンの価格が上るとサトウキビの需給が逼迫して、菓子類の価格が上る

という波及効果まで生じている。

本来、この代替エネルギー源への動きは、地球環境にやさしい事業の筈であるが、一方では、歓迎されざる環境破壊の側面も指摘されている。アメリカの最大手のバイオ・エタノール生産企業である ADM 社は、トウモロコシからのバイオ・エタノール工場において大量の石炭を燃焼するという。その過程で放出される二酸化炭素が、バイオ・エタノールによる石油代替により節約される炭素放出量を上回るという推計結果も報告されている。加えて、トウモロコシは、極めて地力略奪型の作物であり、化学肥料や農薬を大量に必要とするため、土壌中への窒素の過剰蓄積を引き起こし、ひいては地下水汚染や湖沼の富栄養化などの環境破壊に繋がる危険性がある。

(4) BSE と貿易自由化

また、貿易自由化の効果については、次の例のように、食品安全性の面からも意見は分かれている。

1999 年から 2002 年に欧州各国で立て続けに、食品安全庁等の消費者保護重視の組織が設置された。これは、BSE が欧州各国で発生し、その原因が飼料用の肉骨粉に含まれる活性プリオンにあり、まだ治療方法すら未解明の難病を発生させうることが判明したからである。

肉骨粉自身は欧州では 150 年も前から使用されてきた。ここで注目されるのは、飼料輸入の自由化により肉骨粉の給餌量が増加したことに加えて、この肉骨粉が食品安全性を脅かす病原物質に転化したのが例のオイルショックによるのだという指摘である。オイルショックで肉骨粉の加熱処理費用が高騰し煮沸温度を 100 度から 80 度に下げた為、活性プリオンが飼料を通じて家畜に波及し、家畜の世代交代を経て毒性が濃縮されるのだという。この意味では、その原因は、非加熱血液製剤の輸入に絡む例の HIV 訴訟とも似たところがあったのである。

また、草食動物である牛に肉骨粉という動物性飼料を与えねばならなくなったのは、自由化に伴う国際競争力に打ち勝つため、生産効率性を最大限に追求する必要が生じた為であると言われる。このように、オイルショックの影響といい、自由貿易に伴う国際競争力の強化といい、何れも経済のグローバル化に絡んで発生した事態である。

[4] 国際食料市場の不安定性と備蓄構想

(1) 国際食料市場の特性

今日、世界の食料需給に関する問題は 2 つの側面を孕んでいる。一つは、①食料需給のギャップそのものであり、量的水準の問題である。今ひとつは、②食料市場の不安定性の問題である。前者に関しては、これまで、幾つもの食料需給予測が行われてきた。代表的なものは、OECD、FAO、米国農務省、日本の農水省等の国際食料需給予測である。これらは、その前提条件や手法、計測期間も相互に異なっており、予測結果は必ずしも同一ではない。しかし、次の点においては共通している。つまり、「先進国では過剰傾向で推移し、途上国では不足傾向で推移する。さらに、旧計画経済国では、数年毎に大きな不足に見舞われ不安定に推移する。加えて、先進国の過剰は、途上国の不足を補って余りあり、世界全体としては過剰傾向で推移する」という点である。これは、いわゆる「北の飽食と南の飢え」という「南北問題」の状態が今後も続くということである。とすれば、この量的水

準の問題は、国際的規模での流通の問題となる。

理論的にはこの推論に大きな誤りはない。しかし、現実には、それほど簡単な問題ではない。先進国の過剰な食料が、不足している途上国に自由に流れるのを阻害する要因が根強く存在しているからである。ある部分は政治的理由により、また、他の部分は経済的理由による貿易障壁の存在である。たとえ政治的理由による貿易障壁が除去されたとしても、食料不足の途上国がそれを購入するに足る十分な外貨を持たない場合が多い。それ故に、食料援助が必要とされるのである。しかし、ここでの議論は、恒常的な需給ギャップを軽減するための「援助」ではなく、一時的かつ大規模な不足からの深刻な影響を相殺し軽減するための「備蓄」である。元来、気象要因の影響が大きい食料需給に関しては、正確な長期予測は困難である。長期的な動向もさることながら、毎日口にする食料の場合には、日々の不安定性自体がより重要性を持つてくる。これまでの多くの国際需給予測では世界全体としては、過剰基調で推移することがほぼ共通に予測されている。しかし、現実の食料需給問題は、こうした集計値では議論できない側面を有している。つまり、世界全体としては過剰でも地域的な過不足が国際市場に深刻な問題を引き起こすのであり、また、世界全体としては恒常的に過剰基調でも一時的な過不足が国際市場全体の不安定性を累積させる引き金となる。そうした意味で、食料援助の議論に加えて、食料備蓄の議論が注目されつつある。

従来、この問題をさらに複雑にしていたのは、こうした食料の南北問題に加えて、東西の冷戦構造がこれにオーバーラップされていたからである。つまり、食料穀物の主要輸出国はアメリカ、カナダ、オーストラリア、アルゼンチンなどの西側諸国に極度に偏在しており、他方、ほぼ周期的に不作に見舞われ、主要穀物の大規模輸入国に陥っていたのは旧ソ連、東欧などのいわゆる旧計画経済圏だった。そのため、主要食料の貿易が、国際紛争の政治的交渉手段として利用され易く、石油に次ぐ「第三の武器」としての重要性を帯びていたのである。

しかし、今やこうした東西の冷戦構造はほぼ解消した。さらに、食料の貿易障壁もガット交渉やそれを引き継いだ WTO 交渉により曲がりなりにも原則としては軽減された。

そこで、仮に国際食料需給の量的水準の問題が解決されたとしても、次に問題として残るのは、後者の国際食料市場の変動性の問題である。この問題は、とくに先進国において、一度、国際食料市場が不足傾向になると、輸出国は売り惜しみ戦略に出て、輸入国は買いだめ傾向に走る。このことが、不足基調をますます深刻化させ、国際価格を暴騰させる原因となる。逆に、一旦、国際食料市場が過剰傾向になると、輸出国は売り急ぎ、輸入国は買い控える戦略をとる。このことが、過剰基調を益々深刻化させ、国際価格をさらに暴落させる。こうした行動が一層、国際食料市場の不安定性に拍車をかけているのである。概して途上国はこうした投機的行動をとる余裕はなく、なけなしの外貨を払ってでも恒常的に存する栄養不足人口を救うのに余念が無い。途上国にとって生活必需品たるその食料を、先進国は投機の対象として弄ぶことが多々生じてきた。このことが、国際食料市場の変動性を増幅させているのである。この問題に対しては、投機的輸出入を相殺する備蓄操作が有効になる。これが国際備蓄構想の発想である。つまり、過剰気味の時にこそ各国は（便乗輸出と買い控えを抑えて）国際備蓄管理機構に積み増しし、一時的かつ大規模な不

足時に（売り惜しみと駆け込み輸入を控えて）国際備蓄管理機構から不足国に放出するという構想である。

（２）国際備蓄構想

前者の問題に関しては、農水省の記述によれば、現在約８億の人口が栄養不足状態にあり、その６割以上の約５億人の栄養不足人口がアジアに存在している。こうした状況に加えて、近年、エルニーニョ現象に誘発される自然災害の頻発やアジアの金融破綻に端を発する経済危機等により、恒常的不足国に対しては緊急の食料援助を必要としており、食料安全保障に対する積極的な対策が望まれている。

周知のとおり、食料は必需品的性格が強いため、経済発展に伴って劣等財化する傾向にある。特に、先進国では、食料に対する需要の所得弾力性が小さく、人口増加率も低いいためその食料需要の伸びは低下傾向にある。逆に、食料供給の伸びは、潤沢な資金力を活かして活発な研究開発投資が行われるため、絶えざる技術進歩により増大傾向にある。それ故、供給が需要を大幅に超過する傾向にある。他方、途上国では、「エンゲル係数」が高く、食料需要の所得弾力性が大きい上に、人口増加率が大きいため、その伸びは増大傾向にある。その一方で、食料供給の伸びは、研究開発投資に対する資金的余裕がないため、自前の技術開発力を欠いており、低迷傾向にある。その結果、特に基礎的食料としての穀物に対する需要が国内生産を大きく超過する傾向にある。加えて、穀物の直接的な食用消費の動向はこのように先進国と途上国で異なるが、両地域とも食生活の高度化による畜産物消費の増大傾向に従って、家畜飼料としての間接的な穀物需要は増加しつつあり、その結果、全体としての穀物需要は根強い増大傾向を示している。こうしたことから途上国は慢性的に食料不足状態に陥る傾向にある。

さらに、工業部門と違って、農業部門では、その生産行程が気象等の自然現象に大きく左右されるため、北側の先進国で開発された新技術が南側の途上国でそのまま導入されても同じ様な効果を発揮できない。つまり、輸入による国際間の技術移転を通じて、食料農産物の需給ギャップという形の南北格差が相殺されることは少ない。食料農業部門においては、工業部門で指摘される「借用技術による後発国の利益」は発生し難い。それ故、飢餓人口あるいは栄養不足人口は地理的に偏在し、それが恒常化し易い。

また、後者の不安定性の問題に関しては、国際穀物協定や国際砂糖協定等、或いは長期輸入契約という形で、市場価格と貿易数量の安定化が試みられてきた。しかし、その成果は殆ど上がっていない。元来、食料を初めとする一次産品の市場は以下の理由で不安定となる傾向にある。

まず第一に、食料は生活必需品であるため、価格が如何に暴騰しても消費をゼロにするわけにはいかず、最低限一定量は消費しなければならない。逆に価格が如何に暴落しても人間の胃袋の大きさには限界があり保存が困難であるため消費量を無限に大きくすることはできない。従って、価格の大幅な変動に対して需要量の変動幅は小さい。ということは、より小さい数量の変動に対してより大きな価格変動が対応することになる。つまり需要の価格弾力性が小さいわけである。したがって、豊凶変動による僅かの需給量変動に対して

価格変動は大きくなる傾向にあり、それだけ国際市場価格は不安定になるわけである。

第二に、前述したように、主要穀物の国際市場において、その輸出国はアメリカ、カナダ、オーストラリア、アルゼンチンの4ヶ国で圧倒的大部分を占めるという顕著な寡占構造にある。他方、輸入国の方は、多数の零細規模輸入国が存在している。この場合、この少数の主要輸出国で地域的な不作が発生すれば、その影響は、輸出が特定の少数国に集中しており、輸出の寡占構造が顕著な場合ほど、他の輸出国の増産で相殺される確率は小さくなる。したがって、その分だけ、国際市場が大きく攪乱され不安定になる。

国際食料市場が不安定となる第三の要因は、人口圧力の増大等からくる食料需要の増大を満たすため食料増産が必要となることに関連している。食料増産は2つのルートで達成される。一つは、単位面積当たり収量の拡大であり、もう一つは栽培面積の拡大である。単収の上昇は技術進歩により達成されるが、それは、通常、肥料・農薬の多投と大規模機械化により達成されつつある。食料生産方法の大規模機械化は、電力等の石油依存を強めることになる。周知の通り、石油の輸出はアラビア湾岸諸国に集中しておりその輸出市場は極めて不安定である。それ故、食料生産方法が石油依存型になるにつれて、国際食料市場も不安定化する傾向にある。

食料増産のためのもう一つのルートは、栽培面積の拡大である。しかし、面積の拡大は既に耕境に達しており、そのため次第に限界地が組み込まれるようになるにつれて、条件不利地域で自然条件の変動により作柄が大きく左右されるようになる。さらに、冒頭で前述したように、地球温暖化により、近年、とくにエルニーニョ現象などの異常気象が頻発していることから、この影響は一層増幅される傾向にある。

こうしたことから、今後は、単に日本農業への影響だけを考慮して議論するのではなく、日本、中国、韓国等の東アジア地域をベースとしてグローバルな食料安全保障と国際市場の安定化の枠組みを論じる方向へと発想を転換することが重要である。その意味で、東アジア共同体構想の議論が俄かに現実味を帯びてきているのである。

〔5〕停滞するWTOと錯綜するFTAの下での農産物貿易問題

（1）農業交渉を巡る問題と欧米の農政改革

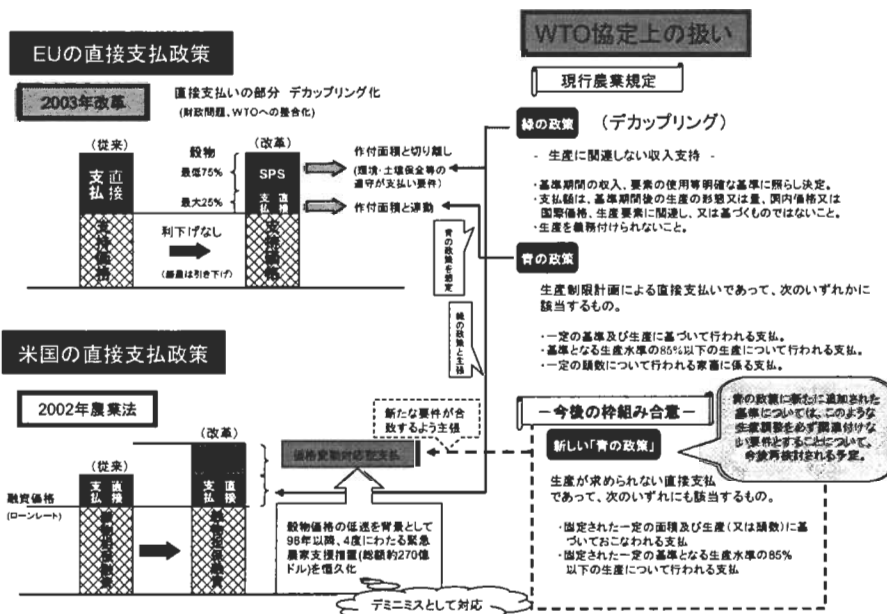
ウルグアイ・ラウンド農業交渉の合意に至る過程の問題点は、一つには、要求される自由化の速度が余りにも性急過ぎたことであり、特に、アメリカやケアンズ・グループの非現実的な過激な要求が事態を悪化させ、合意形成に至る過程に混乱を生じさせてきた。周知のとおり、ガットの過去の交渉過程では、工業製品の自由化は比較的早期に円滑に進行してきたのに比べて、農業部門の自由化は最後の最後まで難航した。同じ工場設備と技術を導入すれば、熱帯地域、温帯地域の別無く同様な成果を発揮できる工業部門では、貿易を通じて技術の移転が進み、模倣（借用）技術による後発国の利益を追求する余地があるが、気象に左右される農業の場合にはこうしたことは期待できない。自然から隔離された工場で営まれる工業と違って、自然の中で営まれる農業の調整には時間がかかることへの配慮が欠けていたのである。

今一つの問題は、自由化を巡る交渉の過程で輸出国側の論理が優先され、輸入国側の論

理が軽視されてきたことである。輸出補助金は国際市場に攻撃的な積極的歪曲をもたらすが、国内支持や国境保護は防御的な消極的歪曲を生じさせるに過ぎない。国際市場への影響の性格からすれば前者の方が深刻であり、より厳しく規制されてしかるべきである。輸出制限に実質的な規制が無くて、輸入制限にのみ厳しい規制があるのはどうみても不合理である。かつて、荏開津典生教授は、この国際市場への積極的歪曲度をより象徴的に反映する指標として、関税率等の名目保護率に自給率を乗じた「攻撃的保護率」の指標化を提案したが、この指標で測れば我が国の農産物輸入政策の国際市場歪曲度は先進国の中でも群を抜いて低い。つまり、国内消費需要の圧倒的比率は既に輸入に開放されていて、消費量のほんの僅かの比率の自給部分についてのみ高めに保護しているに過ぎないのであるから、その保護政策の世界貿易への影響は伝統的な保護率でみるほど大きくはないというわけである。

さらに、もう一つの問題は、輸出国側にせよ輸入国側にせよ、交渉の中核部分が先進国中心に議論されてきたことである。かつて、先進国主導のガットや国際商品協定に失望した途上国は、国連貿易開発会議の場で「援助よりも貿易を」と叫び、先進国主導の地球環境政策の押し付けに「保全よりも発展を (We want pollution)」のスローガンを掲げて抵抗したが、今や途上国は「援助と貿易の適正なバランス」と「南北問題を考慮した地球環境政策」を求めているのである。WTO の新ラウンドにおいては、この点に対する反省から、先進国に対して提案されている規制に関して、途上国や後進国にはやや緩い例外規定が逐一設けられている。また、WTO 交渉過程で市場歪曲的な価格政策からデカップリングとしての直接支払いへのシフトが推進されつつある (図3)。

図3 欧米の直接支払い制度



(農林水産省資料に加筆)

(2) WTO 交渉の経過と各国の提案

ウルグアイ・ラウンド合意後の WTO 交渉において、我が国は 1999 年 4 月に、米のミニマム・アクセスを関税化措置に切り替え、農業分野において既に全面的に関税化した。その後、1999 年 11 月末のシアトルでの第 3 回 WTO 閣僚会議が決裂に終わって以降、2000 年から模索されていた WTO 農業交渉は足踏み状態となっている。我が国は、2000 年 12 月に「多様な農業の共存」をキャッチフレーズに、農業の多面的機能への配慮、食料安保の確保、輸出国と輸入国の規律の均衡化、開発途上国への配慮、国民生活への配慮などを掲げた「日本提案」を提示した。

2001 年 11 月の第 4 回 WTO 閣僚会議（カタールのドーハで開催）において、「新ラウンド」の立ち上げが宣言された。この会議では、一括受諾方式を原則とし、交渉の大枠であるモダリティを 2003 年 3 月末までに提示することが決められた。その後、2003 年 9 月の第 5 回閣僚会議（メキシコのカンクンで開催）、2005 年 11 月の第 6 回閣僚会議（香港で開催）と交渉が繰り返された。その後の交渉における各国の提言は表 1 に示すとおりである。

主たる論点は、①関税削減の方式と削減率、②上限関税の設定の可否、③センシティブ品目の考慮である。このうち、関税削減方式は、ウルグアイ・ラウンド（UR）方式（農産物全体の平均削減率と 1 品目で守るべき最低削減率をセットで規定）、スイス方式（全ての農産物を一定の関税率以下に削減）、階層別定率削減方式（各品目を現行の関税率に応じて階層に分け、各階層内で一定の削減率を規定）の 3 方式が議論され、日本と EU は UR 方式を、アメリカはスイス方式を主張したが、途上国グループ G20 は階層別定率削減方式を主張した為、現在はこの方式で検討されている。

表1 WTOにおける各国の提案

	マーケット・アクセス			国内支持
	関税削減	上限関税	重要品目	
EU	<p><先進国に対して、関税率が></p> <p>①0~30%の品目は32.5±12.5%(最低20%、最高47.55%、平均32.5%)削減</p> <p>②30~60%の品目は45%削減</p> <p>③60~90%の品目は50%削減</p> <p>④90%以上の品目は60%削減</p> <p>平均削減率は46%(米国の試算では39%)</p>	<p>先進国100%</p> <p>途上国150%</p>	<p>重要品目の数を全品目の8%にし、その関税削減率を5~20%の範囲にする</p>	<p>①「黄の政策」に伴う保護をEUと日本は65%削減、アメリカは55%削減</p> <p>②デミニミス(最小限の政策に伴う保護免除額)を80%削減する</p> <p>③「新・青の政策」、つまりアメリカの「新しい不足払い」について不足払いの補填幅に制限を設ける</p>
アメリカ	<p><先進国と途上国共通に関税率が></p> <p>①0~20%の品目は、階層内で削減率を55%から65%に上げていく</p> <p>②20~40%の品目は階層内で削減率を65%から75%に上げていく</p> <p>③40~60%の品目は階層内で削減率を75%から85%に上げていく</p> <p>④60%以上の品目は階層内で削減率を85%から90%に上げていく</p> <p>平均削減率は74%</p>	<p>先進国75%</p> <p>途上国100%</p> <p>重要品目にも上限設定</p>	<p>重要品目の数を全品目の1%にし、枠内関税は0にし、枠外関税は半減する。関税割当は、年間消費量の7.5%を拡大する。</p>	<p>①「黄の政策」に伴う保護をEUと日本は83%削減、アメリカは60%削減、その他先進国は37%削減</p> <p>②デミニミス(最小限の政策に伴う保護免除額)を50%削減する</p> <p>③「青の政策」全体を総生産額の2.5%以内に留める</p>
ブラジル インド 途上国連合 (G20)	<p><先進国に対して、関税率が></p> <p>①0~20%の品目は45%削減</p> <p>②20~50%の品目は55%削減</p> <p>③50~75%の品目は65%削減</p> <p>④75%以上の品目は75%削減</p> <p>平均削減率は60%</p> <p><途上国に対して、関税率が></p> <p>①0~30%の品目は25%削減</p> <p>②30~60%の品目は30%削減</p> <p>③60~130%の品目は35%削減</p> <p>④130%以上の品目は40%削減</p> <p>平均削減率は32.5%</p>	<p>先進国100%</p> <p>途上国150%</p> <p>重要品目にも上限設定</p>	<p>重要品目の数を全品目の1%にする。</p>	
日本等 (G10)	<p><関税率が></p> <p>①0~20%の品目は</p> <p><選択肢1>27%削減</p> <p><選択肢2>32%±7%削減</p> <p>②20~50%の品目は</p> <p><選択肢1>31%削減</p> <p><選択肢2>36%±8%削減</p> <p>③50~70%の品目は</p> <p><選択肢1>37%削減</p> <p><選択肢2>42%±9%削減</p> <p>④70%以上の品目は</p> <p><選択肢1>45%削減</p> <p><選択肢2>50%±10%削減</p> <p>因みに、この場合、</p> <p><選択肢1>の場合、平均35%削減</p> <p><選択肢2>の場合、平均40%削減</p>	<p>上限関税は課さない</p>	<p><選択肢1>の場合には重要品目数は全体の15%にする。</p> <p><選択肢2>の場合には重要品目数は全体の10%にする。</p> <p>重要品目については、関税割当と関税削減の標準的な組合せ(10%、10%)を基に、スライド方式[(10%、20%) (0%、30%)]</p>	<p>日本等(G10)は、数値目標を明示せず。日本は、「新しいコメ政策」(1998年)導入後の状況では、アメリカ提案に対応可能。</p>

(筆者作成)

(3) FTAの進展とブロック化の危惧

現在、グローバルな貿易交渉が足踏み状態にある中で、二国間あるいは地域間の自由貿易協定が急増し、互いに錯綜しつつある。これがWTOの目指す国際的な自由化の流れを阻害するという見方と、逆に、国際的な自由化を促進するステップになるという見方がある。

前者の場合、基本的に自由貿易協定は、非協定国に対して協定国を差別的に関税撤廃により優遇するわけであるから、多角、無差別、互惠をモットーとするWTOの精神と整合

しない。そのため、WTO の保証する最恵国待遇の規定を形骸化させてしまう点が危惧されている。他方、後者の場合には、個々の自由貿易協定の乱立によりゼロ関税の地域が徐々に拡大していくことを通じて、究極的には国際的な自由貿易の状況に近づくことが期待されるわけである。従って、そこに到達する途中の過程では、確かに自由貿易協定の無秩序な乱立は WTO の本来の精神に抵触する恐れがある。しかし、この関税撤廃地域の世界全体への拡大の可能性を期待して、WTO 自身もその前進であるガット第 14 条 (FTA 容認例外規定) において、前述の一定の条件を満たす場合には、自由貿易協定を容認している。

しかし、現実の自由貿易協定を見ると、殆どの自由貿易協定において、幾つかの農産物が関税撤廃の例外品目として排除されており、その意味で厳密に論じると、WTO との整合性に関する例外的容認規定の条件を満たしていない場合が多い。

我が国は初めての自由貿易協定である日本・シンガポール経済連携協定を 2002 年 1 月に締結し、最近になってメキシコとも結んだ後、さらに、韓国、アセアンおよびそのメンバー国等とも締結の可能性について検討中である。この場合、しばしば問題になるのが、いわゆる「原産地規則」である。これは、貿易相手国への単なる表示の問題ではなく、協定締結国がその成果を締結国間にとどめ、非協定国からの「ただ乗り」を阻止するための規則である。例えば、日本・シンガポール経済連携協定の場合には、ある製品の輸入に関して、仮に日本は 10 パーセントの関税をかけ、シンガポールは 5 パーセントの関税をかけていたとする。この時、例えば、その製品の付加価値の大部分はアメリカで加工されるが、その最終仕上げの僅かな部分をシンガポールで加工することによりこの製品をシンガポール産として日本に関税ゼロで輸出することが起こりうる。この場合、アメリカはその製品を日本に直接輸出する場合には 10 パーセントの関税が課されるにも拘わらず、実質的にはシンガポールでの関税 5 パーセントの負担のみで日本に輸出することができることになる。従って、日本・シンガポール経済連携協定の成果を協定国間に留めておくことができず、その恩恵が非協定国に利用されてしまうことになる。

こうした状況を阻止するために、個々の自由貿易協定において「原産地規則」が設定されている。その主なものは、タリフジャンプ規定あるいはローカル・コンテンツ規定によるものである。前者は、締結国での製品加工過程で使用された原材料あるいは加工前の製品の関税分類が加工後の製品の関税分類と大きく異なるほど実質的な加工が協定国内で実施された場合にのみ協定国原産品とみなすという規定であり、後者の方は、輸入される製品の付加価値のうち実質的な大部分が協定国内での加工により生産されている場合にのみ協定国内での原産品と認めるという規定である。そして、こうした規定のもとでの協定国原産品に限って自由貿易協定の恩典であるゼロ関税を適用するという制度である。

自由貿易協定と関税同盟の違いは、後者は非協定国に対して共通関税を課すのに対して、自由貿易協定の場合には非協定国に対して共通関税を設定しない。それ故、関税同盟の場合には、非協定国との貿易における個々の協定国の関税格差を利用した第三国による協定締結成果の横取りは生じない。しかし、どちらの場合にも、貿易創出効果 (協定国間での貿易拡大効果) と貿易転換効果 (協定地域外の低コスト国との貿易から協定地域内の高コスト国との貿易に転換される効果) が生じ、その大小関係に応じて、協定国自身および国際市場全体にとっての貿易利益が変わってくる。

さらに、これら相反する二つの効果に関して、需要および供給の価格弾力性がともに小

さい農産物の場合には、貿易転換効果の方が貿易創出効果を上回る可能性が高く、自由貿易協定締結国自身にとっての便益はマイナスとなる可能性があることも指摘されている。また、締結国だけでなく、世界全体への貿易利益については、両者の効果のどちらがドミナントであるかに依存するが、これは一概には決まらない。問題は WTO の目標とするグローバルな自由化、つまり全世界の貿易総量の拡大に貢献するか否かである。

自由貿易協定に関連する問題点はまだ他にもある。最終製品の関税が撤廃されれば、その原材料用に中間生産物として需要される農産物が仮に関税撤廃の対象外にされていたとしても、自由化された最終製品の輸入に伴ってその原料農産物に対する派生的国内需要が減少するからである。日本とシンガポールの間で締結された経済連携協定に関して、両国間での貿易額に占める農産物のシェアは極めて低く農産物は直接には関税撤廃の影響を殆ど受けない。実際、日本・シンガポール経済連携協定で関税廃止対象に組み入れられた農産物は既に WTO 協定において無税譲許したものが大部分である。しかしこの場合でも、シンガポール経由で無関税で輸入される加工製品の原料となる農産物は、当該加工製品を製造する国内産業からの派生需要が減少することを通じて大きな打撃を受けることになる点も考慮に入れておかなければならない。

[6] おわりに

地域間自由貿易協定が乱立する今、食料安全保障はもはや一国次元の問題ではない。かといって、各国の個別事情を無視した市場原理一辺倒の議論もこと食料農業問題や資源環境問題に関しては極論である。食料農産物の貿易自由化を巡る議論においては、この各国の個別性への配慮と国際的次元での公正化とのバランスの視点が求められているのである。

言うまでもなく、自由貿易がグローバルな次元での食料安全保障に繋がるためには、輸入国が必要な時にはいつでも機動的に輸入できることが制度的に保証されねばならない。そのためには、非常時においても安定的に輸入できる体制、言い換えれば、輸出国の輸出制限や輸出禁止を規制する国際的な取り決めがなされねばならない。さらに、自由貿易が浸透したとて、それが国際市場の不安定化を伴う自由化であれば、どの国にとっても余り大きな意味はない。ましてや、食料貿易が大国間の投機の対象になってはならない。こうした状況を回避するためには、自由貿易協定や WTO 交渉に加えて、従来、十分には機能してこなかった現物による国際食料備蓄も有効である。つまり、平常時から、各国が主要食料について現物を拠出し、国際食料備蓄管理機構が、一時的かつ大規模な不作時に一定量を国際備蓄から取り崩して提供する。そしてその取り崩した分だけ新たに各国がその GDP 比に応じて拠出し合い、国際備蓄機構には常に一定量の食料備蓄量を維持しておく仕組みである。この仕組みにより、常に各国の食料消費水準を一定の変動幅以下に抑え、且つ、途上国に対しては、国民の消費可能量を必要最低栄養水準以上に維持するグローバルな食料安全保障システムの構築が重要となろう。昨今、頻繁に議論されるようになった東アジア共同体等の提言は、その進め方によっては、こうしたことを実現する一つのステップにもなりうる。

<参考文献>

- [1] 加賀爪 優「国際備蓄構想とその食料市場安定化効果」、生物資源経済研究、第7号、167～196頁、2001年12月
- [2] 中田 哲也「食料の総輸入量・距離（フード・マイレージ）とその環境に及ぼす負荷に関する考察」（農林水産政策研究所『農林水産政策研究』No.5、45-69頁、2003.12）
- [3] 梶井 功 編集「食品安全基本法への視座と論点」農林統計協会、2003年7月