

論文の内容の要旨

論文題目 国際農産物貿易規律の形成と農政の政治経済分析

氏名 山下 一 仁

第 部 農業問題の特色

国際農産物市場は、国内市場の限界供給市場と政治がらみの市場という性格を持つ不安定な市場である。今後の食料事情については、需要面では途上国を中心として、人口、所得の増加という増加要因がある一方、供給面では、単収の伸びの鈍化が指摘され、供給曲線は以前ほど右方へシフトしなくなっている。また、生産を集中させているアメリカ、オーストラリアなどの新大陸の諸国では、農業に不可欠かつ代替不能な生産要素である水、土について、地下水枯渇、土壌流出、塩類集積など大規模畑作地域等において生産の持続が懸念されるようになっている。

農業生産活動について、輸入国で多面的機能という外部経済効果があり、輸出国で地下水枯渇等の外部不経済効果がある場合は、貿易自由化は地球規模で環境負荷を増大させる。我が国が米、麦等の農産物の輸入を増加すれば、アメリカ等の農業生産、環境負荷を拡大させるのみならず、日本農業の環境便益を減少させる。

第 部 国際農産物貿易規律の形成

各国の農業政策が農産物貿易交渉にいかなる影響を与えてきたかを概観する。

ガットの原則に対し、50年代価格支持に依存していたアメリカの要求により、農業分野では、輸入数量制限を認めるガット第11条第2項、1次産品については輸出補助金を認めるガット第16条という例外が設けられた。

ウルグアイ・ラウンドは、WTO(世界貿易機関)にサービス貿易や知的財産権の保護等も取り込んだが、農業分野でも、数次のラウンドを経てやっとアメリカが70年代以降世界貿易を歪め続けたECの共通農業政策を捕まえたこと、市場アクセス、輸出補助金のみならず、国内の農業政策までWTOが規制することとなったという点で、画期的な交渉だった。交渉中の1992年、ECは、穀物や牛肉の支持価格を大幅に引き下げ、農家に対する直接支払いによって補うと

いう改革を行い、過剰生産を減少させることにより補助金付き輸出量の削減を可能とした。

EUは92年、00年の穀物等の改革に続き、03年乳製品の支持価格を引き下げるとともに、作物ごとの直接支払いの相当部分を生産とデカップルされた緑の政策へと変更した。今では、EUの穀物支持価格は、小麦シカゴ相場を下回り、EUはアメリカ産小麦に關稅ゼロでも輸出補助金なしでも対抗できる。しかも、交渉に先んじて農政改革を行い、これをもって關稅引下げ、輸出補助金撤廢を提案するなど今次WTO交渉に積極的に対応している。

EUがアメリカと同じ納稅者負担型農政に轉換したため、アメリカ・EU対日本という農政の構図になっている。直接支払いによって關稅依存度を低めているアメリカやEUと異なり、米、麦、乳製品等に突出した高關稅を持つ日本にとって、關稅水準の維持は最重要交渉課題である。以上の観点から、今次WTO交渉の現状と展望を概観する。

(表) 各国の政策比較(2002年以降)

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と關連しない直接支払い	×		
環境直接支払い	×		
農地面積当たり直接支払い	×		
条件不利地域直接支払い		×	
生産調整による價格維持		×	×
500%以上の關稅	2品目 (落花生、こんにゃく いも)	なし	なし
300~500%の關稅	3品目 (米、雜豆、バター)	なし	なし
200~300%の關稅	3品目 (小麦、脱脂粉乳、で ん粉)	なし	2品目 (バター、砂糖) ただし、改革中

法的に見ると、WTOの中でも農業協定は補助金のバインドを規定するなど特殊な協定である。WTOの司法化がいわれる中で、農業關係で二つの重要なパネル・上級委員会の判断が行われたが、それは、農業協定の特殊性を踏まえたものではなく、またウルグアイ・ラウンドの交渉当事者の理解とも大きく異なっている。EUの砂糖のケースは交渉経緯とは異なるが、経済学的には妥当な判断が下された。しかし、アメリカの綿花のケースでの国産優先補助金、輸出信用等についての判断は、交渉経緯のみならず、法律学・実体經濟の点からみても、妥当ではない。ウルグアイ・ラウンドの交渉参加者として、WTO農業協定の解説を行なうとともに、最近のパネル・上級委員会の判断を批判的に検討する。

第 部 WTO・FTA 交渉の經濟分析

(1) ガット・WTOの非経済学

貿易の利益は輸入・消費の利益であるが、輸出はいいことだという重商主義の論理が世界の通商交渉を支配している。このような観点から、輸出補助金、輸出税、自由貿易協定に関するガット・WTOの諸規定が国際経済理論を反映したものではないことを示す。

また、消費者負担による関税と納税者負担による直接支払いは農業保護の手段の違いである。これまで財政当局と折衝するより抵抗が少ないため、関税という手段を採ってきた。しかし、直接支払いは、消費や貿易への歪みをなくし国民経済全体の厚生水準を高め諸外国との貿易摩擦を避けるとともに、受益の対象を真に政策支援が必要な農業や農業者に限定できる。

(2) 食料安全保障と多面的機能

土地という生産要素については、いったん農地が工業用地や宅地に転用されればもとの農地には容易には戻らないという特徴がある。貿易による農業生産の縮小に伴い、農業から工業へ土地が移動する。しかし、その後、工業製品と農産物の国際価格比が貿易前の国内価格比に戻ったとしても、土地は農業に復帰しないため、我が国の農業生産は貿易前の水準を回復できない。その結果、以前の自給自足経済の価格比率の下でも、日本は食料を輸入し続けなくてはならなくなる。つまり、日本経済は交易条件の悪化により、通常考えられる以上に窮乏化する。

農家所得と並ぶ農政の目的である多面的機能は、多くの場合生産要素とはリンクするが生産量や生産物とはリンクしない。したがって、多面的機能と直接関連する生産要素に対する支払いのように対象を絞った支払いが最も効率的である。WTOは農家所得維持の観点から生産とデカップルされた政策を緑の政策としてきたが、多面的機能のために緑の政策の追加が必要となる。

第 部 我が国農政の展開過程

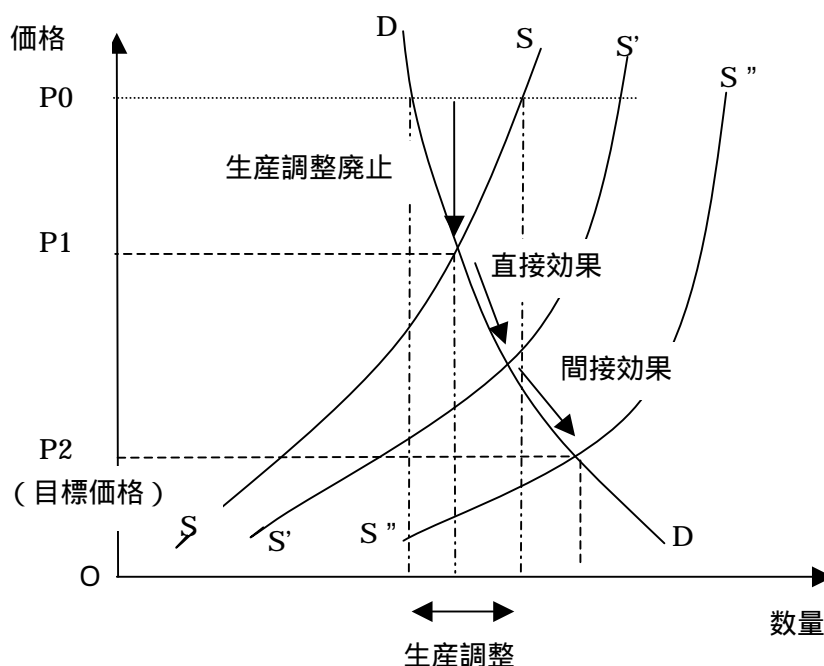
我が国農業の衰退の要因を、土地の賦存量が相対的に少ないことによる比較優位のなさに加え、高米価政策やゾーニングの欠如という政策の失敗により農業生産が生産可能性曲線上に位置しなくなっていることを挙げる。特に、米価の上昇により農工間の所得格差を是正しようとした政治メカニズムを国際経済学の特殊要素モデルによって説明するとともに、その政策効果をBC過程とM過程に分けて分析し、国際競争力低下と食料自給率低下という大きな副作用をもたらしたことを明らかにする。

第 部 新国際貿易規律の下での農政理論

近年における農地のかい廃要因は耕作放棄が転用を上回っている。耕作放棄の原因が米価の低下にあることを、派生需要の理論を用いて明らかにする。そのうえで耕作放棄防止の対応策として、規制、税、補助金(直接支払い)について検討し、耕作放棄防止のみならず農業の構造改革(規模拡大、コストダウン)、食料自給率の向上のためには、直接支払いが最も優れた政策であることを示す。特に、構造改革の遅れた稲作については、生産調整を廃止して米価を需給均衡価格9.5千円程度まで下げ、所得を大きくマイナスにすれば副業農家は耕作を中止し、農地は貸し出される。一方、一定規模以上の主業農家に耕作面積に応じた直接支払いを交付し、地代支払能力を補強してやれば、農地は主業農家に集まる。農地の集積による規模拡大・生産性の向上により農産物価格をさらに引き下げ、国際価格へ接近させることが可能となる。

このような農政改革を実施してこそ、米の生産調整廃止による米生産の拡大及び米と他作物の相対収益性の是正を通じた他作物の生産拡大による食料自給率の向上、国民・消費者への安価な食料の安定的供給、消費者価格低下による国民負担の軽減、安い原料農産物供給を受けられる食品産業の発展、担い手農家の所得向上、規模の大きい農家ほど農薬・化学肥料の投入を抑制することによる環境にやさしい農業の推進という目的を達成できる。

(図) 生産調整廃止と直接支払いの効果



しかし、農政の研究のためには経済分析のみでは不十分である。農業のみならず、現実の政策は経済学者の示す規範的な政策からかけ離れており、政治過程を探究する必要がある。

農業基本法作成後の農政においては、貧困な小作人や消費者というグループが消滅し、農協 = 自民党 = 農林省の農政トライアングルが定着した。農協組織の維持のためには、高い農薬・肥料・農機具等を農家に売る必要があったし、需要が非弾力的な下では米価引上げは販売手数料の拡大につながる。米価引上げ、生産調整による価格維持が、農家よりも農協組織の維持のために必要となった。これにより、構造改革は失敗した。日本の農地改革、国鉄改革、金融ビッグバン、ニュージーランドやEUの農業改革等成功した構造改革には、強い政治的リーダーシップ、改革の必要性、重要性、緊急性についての国民の理解と支持、改革される部門の中に改革支持グループが存在するという共通の特徴がある。これを踏まえ、農政改革実現のための政治プロセスを展望する。