

第Ⅱ部

構造改革

第9章

FTA と日本農業の構造問題

谷口 信和

第1節 問題の所在

本書は国境措置の背景にある問題の検討を中心課題のひとつとしている。本章において検討すべき課題は当初、「①国境措置の背後にある構造問題について、②問題はどこに由来するのか、③なぜ一部の生産者のために多くの国民が不利益をこうむるのかを検討する」ことであった。これは後により発展させられ、具体化されて、「④日本農業の構造改革は本当に進むのか、⑤生産者（小農）が抵抗し、農産物問題は日本のFTAの障害になるのか、⑥高価格品を輸出し、低価格品を輸入する quality ladder を農産物で構築できるか」というものになった（一部に筆者の解釈を含む）。

このそれぞれの課題にただちに回答を与えることが筆者にもっとも望まれていることかもしれない。しかし、その設問のいくつかは相互に関連しており（たとえば①、③、⑤）、また事実の確認（②）や評価の差違（④）にもとづいて、設問のしかたそのものを検討する必要があるものも含まれていると思われる（①、③、⑤、⑥）。

そこで、本章では、上記の問題提起を以下のように受け止めて、与えられた課題に答えることにしたい。

第1に、WTO協定を軸として、農産物輸入にかかわる国境措置にはどのようなものがあり、それらがいかなる性格を有しているかを明確にする（国

境措置レベル)。その上で、これらの国境措置の背後にある農業問題を構造問題と地域問題という切り口から整理する。

第2に、農産物輸入にかかわる現在の国境措置がもつ意義の変容を、日本の農産物輸入における欧米特に北米の地位低下と、アジア特に中国の地位上昇という視点から再検討する（食生活の近代化＝欧米化における等号の分離局面）。

そして第3に、現実に進展するFTA協定締結において農産物貿易問題がネックとはなっていない実態を明らかにするとともに、協定から除外された問題領域にWTO協定に連動する最重要な「国境問題」が土地利用型農業の構造問題として存在していることを指摘する。

これを受けて第4に、構造問題の基軸をなすコメ問題を取りあげながら、自給率向上と構造問題の同時解決を目指さざるをえない日本農業が抱える課題を明らかにする。

第2節 国境措置と背後にある農業問題——構造問題と地域問題の諸相——

「日本は農産物輸入に対して高い関税障壁＝国境措置を有しており、これが東アジア諸国とのFTA推進にとって障害となっている」⁽¹⁾。こうした議論は立場を超えた広がりをもっているが、必ずしも正確な認識だとはいえない。ここではまず、前半部分の「高い関税障壁」について検討してみよう。

表1に示したように日本は世界最大の農産物純輸入国である。輸入額そのものはアメリカやドイツの方が大きいですが、これらの国は輸出額が日本に比べて格段に大きいのにに対し、日本は輸出がほとんどないため、群を抜いた純輸入国となっている。そして、その結果として、カロリーベースで見た食料自給率は表出した諸国のうちでも著しく低い水準に止まっている。

この事実を承認するならば、(1)日本が高い農産物関税障壁を設けて、農産

表1 農産物貿易収支（2003年）と食料自給率（2002年）

国	輸出額	輸入額	貿易収支	食料自給率 (%)
	(億ドル)			
日本	17.0	369.9	-352.9	40
イギリス	171.9	350.5	-178.6	74
ドイツ	328.5	455.8	-127.3	91
中国	168.8	234.5	-65.7	-
アメリカ	623.0	534.8	88.2	119
フランス	420.5	306.6	113.9	130

(注) 1) 農産物貿易収支赤字額の大きい順に並べた。

2) 食料自給率はカロリーベースである。

(出所) FAOSTAT および農水省資料による。

物の輸入を阻止しているといった議論は成り立ちようがないこと、(2)仮に農産物関税障壁が高かったとしても、自給率が先進国でも最低水準に落ち込んでいるほど、大量の農産物を輸入しているという事実が覆るわけではないこと、そして、(3)すでに著しく低い自給率は、残されている関税障壁を全廃すれば限りなく0%に近づく可能性があること、は容易に理解されるであろう。

念のために以上の事実を別の側面から再確認しておこう。表2はOECD加盟諸国を中心とした主要国の農産物平均関税率（1996-98年の水準）を2000年の協定税率水準として示したものである。日本は12%で、どの途上国より低いことはもちろん、ノルウェー、韓国、スイスといったG10（多面的機能フレンズ諸国⁽²⁾）のなかでも最も低い水準となっているだけでなく、EUの20%と比べてもかなり低く、農産物輸出国たるアメリカやケアンズ諸国にさえ近い水準となっていることは十分に強調されてよいところであろう。この十分に低い平均関税率こそ、日本の農産物輸入額の大きさを支えている最も基礎的な事実だからである。

実際、表3のように、一般品目（関税割当品目以外）1467のうち無税が404、税率10%未満が389と、この両者で過半を占めていることが低い平均関税率の背景にあるとあってよい。たとえば、数年前に中国からの輸入急増で話題となったネギなどの野菜類はほとんどが3~10%未満の低率関税の枠内にあ

表2 主要国の農産物平均関税率

(%:2000年協定税率)

国	関税率
インド	124.0
ノルウェー	124.0
バングラデシュ	83.8
韓国	62.0
スイス	51.0
インドネシア	47.2
メキシコ	42.9
ブラジル	35.3
フィリピン	35.3
タイ	35.0
アルゼンチン	33.0
EU	20.0
マレーシア	13.6
日本	12.0
アメリカ	6.0
カナダ	5.0
オーストラリア	3.0

(注) 従量税については1996年に輸入実績があるものについてのみ最終譲許税率を対平均輸入価格に換算したものを算入。

(原典) OECD, *Post-Uruguay Round Tariff Regimes*, 1999.

(出所) 農水省資料による。

る。しかし、他方では、税率が30%を超える一般品目28や関税割当品目34が存在するとともに、従量税67品目、差額関税25品目、選択税43品目、複合税56品目、指定糖調整金14品目、季節関税14品目など実に多様で複雑な関税制度が導入されていることも事実である（以上の品目数はHS9桁ベースでのカウント）。

これら税率が30%を超える28の高関税率品目や34の関税割当品目、さらには従量税などが課されている品目こそガット・ウルグアイラウンド（UR）で焦点となったものであり、現在進行中のWTOドーハラウンドで「センシティブ品目」（重要品目）と称されるものの中心である（なお、品目数はHS何桁でカウントするかによって大きく異なっていることに注意されたい）。

表3 日本の農産物関税率の構成

実行税率 %	品目数		品目例
	一般品目	関税割当品目	
0	404	35	飼料用とうもろこし、たばこ、大豆、菜種、麦芽、コーヒー、切花・花芽、レモンライム
0-10	389	1	豚肉、鶏肉調整品、鉱水・炭酸水、でん粉誘導体、パーム油、キウイフルーツ、野菜
10-20	262	28	鶏肉、蒸留酒、落花生、トマトピューレ・ペースト、小豆、いんげん豆、ソーセージ、しいたけ、パイナップル、チョコレート
20-30	220	91	豚肉調整品、オレンジジュース、天然はちみつ、ナチュラルチーズ、無糖ココア調整品、キャンディー類、アイスクリーム
30-	28	34	牛肉、牛肉調整品、バター、プロセスチーズ、こんにゃく芋、あられ・せんべい
従量税等	164	157	バナナ、ぶどう酒、豚肉、甘しゅ糖、小麦、大麦・裸麦、精米、でん粉等、スパゲッティ、たまねぎ、バター
合計1,813	1,467	346	

(注) 1) 従量税等の中には従量税(67)以外に差額関税(25)、スライド関税(1)、選択税(43)、複合税(56)、指定糖調整金(14)、季節関税(14)が含まれている。

2) WTO協定対象品目であり、2003年度ベースの実行税率。

3) 品目数は2003年のHS9桁ベース。関税割当品目数は1次税率、2次税率が混在しており、たとえば豚肉は差額関税制度のため、従量税等の項目に分類されるほか、分岐点価格以上は従価税で4.3%課税されるため、税率0-10%にも区分されているといった具合である。

(出所) 農水省の各種資料による。

ところで、センシティブ品目といってもその内容は多様であり、WTOレベルでセンシティブであるからといって、個々のFTAレベルでセンシティブというわけではないし、逆にWTOレベルではさほどセンシティブではなくとも、FTAレベルではセンシティブということもありうるのが実態であろう。センシティブ品目は大きく3つのグループに分けることができよう。

第1グループはほとんどがUR合意で関税化が実施された品目であり、2次関税率がほぼ100%を超えるような15の高関税品目であって、高関税であることが争点となっているものである(最も狭義のセンシティブ品目といえることができる)。表4に、このグループの品目と2000年の協定税率、1996~98年の実行関税率などを示した。実行関税率はこんにゃく芋990%、落花生500

表4 日本の高関税率重要品目と2000年協定税率

高関税品目 ○はUR関税化品目	1次税率 (輸入差益上限)	2次税率 (円/kg)	実行関税率 (%)	2000年度 自給率 (%)
○ こんにゃく芋	40%	2,796	990	*98
○ 落花生	10%	617	500	*37
○ コメ	無税(292円/kg)	341	490	100
○ 雑豆	10%	354	460	28
○ バター	35%	29.8% +985	330	96
○ でん粉	25%	119	290	9
砂糖	103.1円/kg		270	29
○ 小麦	無税(45.2円/kg)	55	210	11
○ 繭	140円/kg	2,523	210	*42
○ 脱脂粉乳	25%(304円/kg)	21.3% +396	200	95
○ 大麦	無税(28.6円/kg)	39	190	8
○ 生糸	7.5%	6,978	190	*18
○ 小麦粉	25%	90	90	*11
○ 豚肉	差額関税制度：基準輸入価格409.9円/kg + 4.3%			57
牛肉	従価税38.5%		50	34

(注) 1) 税率は2000年協定税率 (UR 関税化品目は1・2次税率)。

2) 実行関税率は1996-98年(砂糖は97-98年)の平均輸入価格にたいする2次税率の比率。

3) 牛肉の協定税率は38.5%だが、緊急関税措置セーフガード実施のために実行関税率が50%になっている。

4) 網掛けはUR 合意による関税割当制度対象品目。

5) 自給率のうち、*を付したものは筆者の独自の算出によるものである。こんにゃく芋は製品を含まない。落花生は加工・調製以前の生のもののみ。

6) 小麦粉は自給率水準が不明なため、小麦で代替した。

(出所) 農水省「WTO 農業交渉の課題と論点」2000年、日本関税協会『日本貿易月表』などにより、一部筆者算出。

%, コメ(以下、外国貿易にかかわる表記の場合はカタカナのコメ、日本国内の生産・流通・消費にかかわる表記の場合は漢字の米とする)490%から牛肉の50%まで、数こそ少ないものの、著しく高い関税率水準の品目が存在していることが明らかであろう。こうした高い関税率は個々の品目ごとに微妙な差違が存在するとはいえ、大局的には内外価格差をカバーする水準に設定されているものと見てよい。そして、内外価格差は内外の生産条件格差にもとづくコスト差とともに、日本農業の構造改革の遅れに起因するコスト差が加わる形で形成されているということが出来る。このように高関税率の背後には品目ごとに農業構造問題が存在しているのだが、問題のありようは品目ごとに

異なっていることに注意を払う必要があるだろう。たとえば、表4に示したもののうち、こんにゃく芋、コメ、バター、脱脂粉乳（牛乳・乳製品）などでは国境措置を背景として高い自給率水準が維持されているものの、落花生、雑豆、でん粉、砂糖、小麦、大麦、牛肉などでは国境措置にもかかわらず、すでに自給率水準がかなり低いところまで落ち込んでいるという差違が存在している。

第2は表5に示したような関税割当数量制度のもとにおかれる18品目であって、まずは関税割当制度の運用方法が争点となっている。このうちの11品目は第1のグループと重なりあっているため、高関税性と関税割当制度の運用方法が争点となっているものである。関税割当制度（1961年度導入）は無税または低税率の1次税率による関税割当数量（政令数量）によって需要者保護を図る一方、この枠を超える数量の輸入に対して高率の2次税率を適用することを通じて国内生産者保護を企図したものである。

従来から関税割当制度のもとにあった7品目のうち4品目（とうもろこし、ナチュラルチーズ、無糖ココア調整品、パインアップル缶詰）は「抱合せ制度」という特殊な国産農産物保護措置をともなっているところに特徴がある（表6）。つまり、関税割当制度のなかで、国産品の引取りを条件にして、輸入品の1次関税を無税または低関税にするというのがそれである。例えば、コーンスターチ用とうもろこしを輸入する場合、1次税率は0%とされるが、輸入量の12分の1の国産いもでん粉の引取義務が存在するというものである。したがって、先の実行税率0%の関税割当品目はこうしたものであるから、

表5 関税割当品目（国家貿易品目を除く）

従来からの7品目	ナチュラルチーズ パインアップル缶詰	とうもろこし	アルコール用糖蜜	無糖ココア調整品	トマトピューレ・ペースト	麦芽
UR関税化11品目	雑豆 無糖練乳	でん粉・イヌリン ホエイ	落花生 バター・バターオイル	コンニャクイモ その他乳製品	繭 調整食用脂等	脱脂粉乳

（注） その他の乳製品のカウンターの仕方により、UR関税化品目は14とも表示されることがある。（出所） 表4に同じ。

表6 抱合せ制度対象関税割当品目（4品目）

関税割当品目	抱合せ国産品目	抱合せ比率	
		輸入割当量	国産抱合せ量
とうもろこし コーンスターチ製造用	いもでん粉	12	1
ナチュラルチーズ プロセスチーズ原料用	ナチュラルチーズ	2.5	1
無糖ココア調整品 チョコレート製造用	全粉乳・脱脂粉乳	2.6	1
パイナップル缶詰	パイナップル缶詰	11.1	1

(注) 抱合せ制度とは、関税割当制度の中で国産品の引取りを条件として輸入品の1次関税を無税または低税率にする制度である。

コーンスターチ製造用とうもろこしの輸入をする場合、1次税率は0%が、輸入量の1/12の国産いもでん粉を購入することが義務づけられる。

(出所) 表4に同じ。

これをもって税率が低いと即断することはできないことになる。とはいえ、でん粉の自給率水準は9%でしかなく、実質的には自由化が行われているとほとんど変わらない状態に陥っていることに十分に留意すべきであろう。

なお、UR合意による関税化品目のうち、コメ、小麦・大麦、生糸、砂糖などの国家貿易品目を除いた11品目は国際的に公約したアクセス機会確保のために関税割当制度の対象となったものである。

以上の2つのグループがセンシティブ品目の中核をなし、とくにUR関税化品目が重要だということがお分かりいただけるであろう。

これ以外の第3のグループはUR合意以前に関税化が行われた果実・果実加工品などで、関税率は生鮮オレンジ(12~5月=32%、6~11月=16%という季節関税)、オレンジ果汁25.5%、生鮮りんご17%、りんご果汁19.1%などとほぼ30%未満の低い水準にとどまっているものの、主たる輸入国がアメリカである反面、国内産地が特定県(温州みかんが西日本、りんごが青森・長野)に集中しているためにセンシティブになっている品目である。

このように、日本の農産物関税率は、一方では全体としてきわめて低い水準に押さえられ、大量の農産物輸入の条件となっておりとともに、他方ではセンシティブ品目を中心に依然として高い水準にとどまっているという二面

的な性格が強いところに特徴があるということが出来る。したがって、問題はセンシティブ品目を中心とした国境措置がいかなる性格を有しているのか、換言すれば、これらのセンシティブ品目の国境措置の背後にある農業問題の性格を明確にすることが求められているということができよう。

そこでまず、表7に都道府県ごとに農業産出額が第2位までの作物を取り上げ、その構成比を示した。ここでは米が日本農業にとってだけでなく、各地域の農業にとってもいかに特別の存在であるかが示されている。また、米を除いたセンシティブ品目については表8において、主産地の生産額の全国生産額にたいするシェア（主産地への集中度の指標）と自県内の総生産額にた

表7 農業産出額割合第2位までの作物と構成比（2002年）

都道府県	第1位	%	第2位	%	都道府県	第1位	%	第2位	%
全国	米	23.9	生乳	7.6	三重	米	32.5	鶏卵	7.0
北海道	生乳	26.3	米	11.2	滋賀	米	59.9	肉用牛	6.4
青森	米	22.0	りんご	19.9	京都	米	29.3	茶	5.5
岩手	米	29.1	プロイラー	16.5	大阪	米	21.4	ぶどう	8.8
宮城	米	47.7	肉用牛	8.3	兵庫	米	32.2	鶏卵	8.6
秋田	米	62.8	豚	6.2	奈良	米	23.5	かき	9.6
山形	米	42.7	おうとう	11.0	和歌山	みかん	18.6	うめ	16.3
福島	米	40.2	肉用牛	5.1	鳥取	米	25.7	なし	10.6
茨城	米	23.8	豚	9.6	島根	米	40.6	生乳	9.6
栃木	米	32.2	生乳	10.4	岡山	米	32.2	鶏卵	10.3
群馬	豚	14.4	生乳	10.5	広島	米	31.3	鶏卵	15.4
埼玉	米	21.6	きゅうり	7.1	山口	米	39.7	鶏卵	10.1
千葉	米	18.5	豚	7.7	徳島	米	13.2	プロイラー	8.6
東京	こまつな	13.4	ほうれんそう	6.5	香川	米	21.4	鶏卵	11.2
神奈川	だいこん	11.5	生乳	10.5	愛媛	みかん	16.3	米	13.8
新潟	米	64.8	豚	4.1	高知	米	13.5	なす	10.8
富山	米	72.6	鶏卵	5.4	福岡	米	20.8	いちご	8.4
石川	米	55.7	鶏卵	7.2	佐賀	米	26.0	肉用牛	8.6
福井	米	68.6	鶏卵	2.9	長崎	肉用牛	12.6	米	12.4
山梨	ぶどう	28.6	もも	21.6	熊本	米	16.5	トマト	8.3
長野	米	22.6	りんご	10.3	大分	米	23.5	肉用牛	7.4
岐阜	米	24.8	鶏卵	9.5	宮崎	肉用牛	15.9	豚	15.5
静岡	茶	18.6	米	9.2	鹿児島	豚	18.1	肉用牛	15.3
愛知	米	10.5	きく	7.3	沖縄	さとうきび	18.4	肉用牛	15.6

(注) 米に網掛けをした。

(出所) 農水省『生産農業所得統計』農林統計協会、2002年による。

表8 農産物産出額のシェア（2002年）

品目	県名	全国シェア	県内構成比
こんにゃく芋	群馬	83.5	2.9
	栃木	6.3	0.2
落花生	千葉	79.0	1.5
小豆（雑豆の一部）	北海道	79.0	1.7
生乳	北海道	40.6	26.3
	栃木	4.2	10.4
	千葉	3.9	6.2
でん粉用ばれいしょ	北海道	100	1.6
でん粉用かんしょ	鹿児島	99.3	1.9
てんさい	北海道	100	7.0
さとうきび	沖縄	61.8	18.4
	鹿児島	37.7	2.6
小麦	北海道	62.6	7.2
	福岡	5.6	3.0
	群馬	4.8	2.6
二条大麦	栃木	35.4	2.1
	佐賀	23.2	2.8
豚肉	鹿児島	13.4	18.1
	宮崎	8.9	15.5
	茨城	7.3	9.6
牛肉	鹿児島	13.4	15.3
	北海道	11.2	4.9
	宮崎	10.7	15.9
みかん	愛媛	15.0	16.3
	静岡	13.7	8.1
	和歌山	13.0	18.6
りんご	青森	42.8	19.9
	長野	21.6	10.3

（注） 1） それぞれの作目の産出額の全国に対する各県のシェア、および各県の総産出額に対する割合を示した。

2） でん粉用ばれいしょ・かんしょは農水省の資料により、一部を筆者が推計した。

（出所） 農水省『生産農業所得統計』2002年、農水省資料により作成。

いする構成比（主産地における該当品目の重要性の指標）を示した。これによってセンシティブ品目の一部は、さとうきびのように、決して日本農業にとって基幹とはいえない作目であるが、沖縄のように、特定地域の農業にとっては特別の意義を有することが明らかとなる。これらの品目は確かに経営規

模が零細で、生産コスト削減が進んでいないという構造問題に直面しているのであるが、他方ではこれらの品目の存在が地域農業存立の条件になっており、そのことが地域経済・地域社会維持にとって無視しえない意義を有しているのである。この限りではさとうきびは構造問題だけでなく、地域問題を背負った品目だということができるのである。

大切な点は多くのセンシティブ品目はこの米とさとうきびの間に位置しており、これら全体を構造問題と地域問題の相関のなかに位置づけなおす作業が必要だということであろう。以下にその試論を示すことにしたい。

1. 全国にまたがる日本農業の構造問題に直面する作物群——米、麦（小麦・大麦）、大豆——

米は表7に示したように、日本農業全体において突出した地位を有しており、文字通り基幹的作物であるが、産出額第1位を米が占める府県は35におよび、第2位までをとれば39道府県に達するように、その基幹的な地位が全国各地に共通していることに決定的特徴があるといってよい。したがって、米における農業構造問題は単に特定地域の問題ではなく、日本農業全体の問題として把握され、解決の道筋が探られねばならないのである。

これと比べると小麦や二条大麦は北海道、北関東、北九州にかなりの生産集積が見られ、地域問題の様相を帯びる品目とも思われるが、2つの異なる側面が混在していることに注意を払う必要がある。北海道の小麦は75%が畑作であり、てんさい、ばれいしょ、雑豆類とともに輪作体系に組み込まれて栽培されており、これらを合わせると地域農業に占める意義は決定的に大きい。北海道の畑作農業は構造再編については日本農業の最先端を走っているといってよいから、これらの作物の国境措置を通じたこれまでの保護は地域問題への対応という側面を強くもったものとして理解すべきだということになるだろう。

これに対して都府県の小麦、大麦、大豆はいずれも水田の裏作（北九州）

か転作作物として、米作農業と一体性をもった形で栽培されており、自給率向上を現実的に牽引できる数少ない作物として固有の意義もっていることが強調されねばならないだろう。そして、これらは水田農業の構造改革の課題の枠内にあるということが出来る。ただし、大豆はすでに関税は無税となっていて、国境調整措置が廃止される一方、油脂用ではない食用大豆に対する根強い国産品需要に対応する形で、市場評価額と標準的生産費の差額を定額助成する交付金制度による助成を通じて自給率向上への誘導が図られている。

したがって、水田農業における米・麦（大豆）が国境調整とのかかわりで構造再編を要請される基幹的な作物の代表だということができるのではないか。

2. 構造問題の解決にはある程度成功しているが、地域問題の様相を帯びた作物群——北海道における雑豆（小豆等を含む）、でん粉用ばれいしょ、てんさい、小麦、脱脂粉乳、バター、生乳、牛肉／青森、長野におけるりんご／愛媛、静岡、和歌山などにおけるみかん——

上述のように、まずは北海道の畑作における輪作作物がここに含まれる。例えば、ばれいしょは都府県ではほとんどが生食・加工食品用であるのに対し、北海道ではほぼ50%がでん粉原料となっていて、しかも北海道におけるでん粉用ばれいしょ生産の56%が網走・根釧、36%が十勝に集中している。これらの地域においてはでん粉用ばれいしょは畑作における必須作物となっているから、ばれいしょだけを取り上げてその意義を論ずることはできず、地域作物として独自の位置づけをすることが求められるわけである。しかも、北海道の畑作は構造再編が進んでいるから、いもでん粉の内外価格差は2倍程度に収まっていることも評価されるべきであろう（輸入ばれいしょ粉5万3000円/トンに対し、国産は10万8000円/トン）。しかし、もうひとつのいもでん粉であるかんしょでん粉は鹿児島県に生産が集中するとともに、零細な

生産構造のもとで生産されているため内外価格差は6倍に達している（競合する輸入タピオカでん粉は2万3000円/トンであるのに対し、かんしょでん粉は13万8000円/トン）。

UR合意ではでん粉として一本で対応するため、1次税率25%で15万7000トンの関税割当、2次税率119円/キログラム（290%相当）となっているが、国産いもでん粉が抱える問題は単に輸入でん粉との価格競合にあるだけでなく、独自の需要をもちえていないことにある。ばれいしょでん粉の2分の1は片栗粉・水産練り製品への固有用途を確保しているものの、残り2分の1とかんしょでん粉の全量は「コーンスターチ用とうもろこしと国産いもでん粉の抱合せ」という特別の制度を介してのみ、需要が確保されているからである。抱合せ制度はコーンスターチ用とうもろこしを輸入する際に、一定割合の国産いもでん粉を糖化製品の原料として購入することを条件として関税を無税にするものである。したがって、同じく地域問題の様相を帯びた作物とはいえ、でん粉用ばれいしょの場合には一定程度の生産構造再編が進行しており、一層の構造再編が求められつつも、畑作の輪作体系の一環としての作物という位置づけから、品目横断的な経営安定対策の枠内で維持される道筋が敷かれつつある（2005年3月制定の新食料・農業・農村基本計画で2007年度からの導入が決定されている）。これに対し、でん粉用かんしょは鹿児島の特産ではあるものの、今日では県内における生産額上の地位は決して高くない上に、構造再編が遅れ、かつ独自の需要が不足していることから、いも焼酎への切替えも含め、全体としては転換の方向が模索されつつあると見てよい（そうした方向が2005年4月に農水省レベルで決定された）。

北海道におけるその他の品目、および、りんごやみかんについては検討する紙幅がないが、需要構造や生産構造における差違はあるものの、北海道やそれぞれの地域的な条件を考慮した政策的対応が必要だという点ではでん粉用ばれいしょと類似した性格を有したものと把握することができよう。

3. 構造問題の解決が大幅に遅れているうえに、きわめて局地的な性格を有した地域問題の様相を帯びた作物群——沖縄におけるさとうきび、鹿児島のでん粉用かんしょ——

沖縄のさとうきびと北海道のでんさいとの関係は、上述したような鹿児島のでん粉用かんしょと北海道のでん粉用ばれいしょの関係に類似しているといえる。さとうきびもてんさいも砂糖原料であるが、内外価格差はてんさい糖の2.6倍に対して、さとうきび（甘しゃ）糖は8.6倍になっていて、さとうきび生産における構造改革の遅れが明瞭である。

さとうきびは沖縄と成らんで鹿児島にも生産の集積が見られるが、ここでも産地は南西諸島に集中しており、そこだけをとればさとうきびは地域における基幹作物である。繰り返し台風の来襲する地理的・気象的条件、さらに多くが離島という立地条件を考慮すれば、さとうきびは地域作物としての位置づけを抜きにして考えることができないものであろう。構造改革への努力を促進しつつも、作物振興ではなく地域振興という視点からの支援に切り換えていくことが求められてくるであろう。

鹿児島のでん粉用かんしょは地域特産という点ではさとうきびとの共通性があるものの、地域農業における位置づけははるかに小さいうえに、他の有力な作物・畜種の導入が見られることから上述のように転換をめざされるものと思われる。

4. 構造問題の解決は遅れているが、地域特産であり、独自の意義を有する作物群——群馬のこんにゃく、千葉の落花生——

同じく地域特産農産物とはいえ、こんにゃくと落花生はかなり対照的な地位を占めている。こんにゃく芋はUR合意で1986-88年の国内消費量の8.2%に相当する267トン（荒粉換算）のアクセス数量に対し40%の枠内税率を適用するとともに、枠外税率が2796円/キログラム（実行関税率990%）とな

っていて、自給率水準が高いところに維持されている（こんにやく芋ベースで2000年に98%。ただし近年は製品輸入が増加しているが、その自給率は依然として高い）。そして、その国内生産は群馬に集中している（83.5%：2002年）。

これに対して、落花生はUR合意で基準期間（1986-88年）の国内消費量の96%に相当する7万5000トンのアクセス数量が設定され、これに対する枠内税率（1次税率）はわずか10%でしかないが、現実にはこの枠は6割程度しか消化されていないのが実態である。それでも加工・調整されていない落花生の自給率は表4に示したように、37%程度に落ち込んでいる。実際には煎っていない落花生という原料形態での輸入よりも、煎った落花生・調整した落花生としての輸入が重要な意義をもっているからで（たとえば無加糖の煎った落花生は従価税で21.3%となっている）、2002年をとると、原料形態での輸入は4万1600トン、45億7000円にとどまるのに対して、ピーナッツバターを含む加工品の輸入は6万4100トン、89億円に達している（2002年の加工品輸入重量の97.4%は中国産となっている）。結局、全体として見るならば、国内需要の2割程度が千葉・茨城産によってまかなわれているにすぎない。

歴代の首相を3人も輩出した群馬県だからこそ政治力のおかげで、こんにやくの高い関税率と高い自給率が可能であるといわれることが多い。しかし、こんにやくを食用とする国がなく、主たる輸出国が中国、ミャンマー、インドネシアだという現実からすれば、関税率引下げの強力な圧力が存在していないと見ることができるのではないか。これに対し、落花生の場合はかつての有力な輸出国がアメリカであったことを想起すれば、UR合意で国境障壁の大幅引下げが図られたことは容易に想像がつくところである。しかし、その後の事態は、一方で原料落花生の実際の輸出国は価格条件もあって、アメリカから中国への大幅シフトが生じたことが後の表11で鮮やかに示されている（ちなみに金額ベースでのアメリカのシェアは1990年の28.9%から2002年の17.1%に後退した。同期の中国のシェアは54.5%から62.0%へと上昇している）。

したがって、こんにやくについては日本の食文化とでもいうべき基準から、ある程度の自給率水準を維持する国境調整措置の存在は今後も認めうるので

はないかと思われる。これに対して、落花生の場合は実質的に十分な国境開放が行われている現実からすれば、取り立てて関税率を問題にするほどのものではないということができよう。

以上の検討からすれば、国境措置との関連で最大の構造改革の課題に直面しているのは何よりも水田農業に関わる米、麦（大豆）だということができるのではないか。後に検討するゆえんである。

第3節 日本と東アジア——農産物貿易をめぐる新段階——

ところで、上述のように現在継続している国境措置とその背後にある農業構造問題群を整理したのだが、1993年のUR合意時と今日とでは日本の農産物貿易構造、つまりは農産物輸入構造に微妙な変化が現れていることを指摘しておかねばならない。そのことが東アジアにおける経済統合の過程における日本農業の役割と農産物貿易における国境措置の意義を考える上で重要な視点を提供すると考えられるからである。

表9は、農産物だけの統計を作成することはできなかったため、農林水産物全体について、日本の輸入額上位20カ国のシェアを1997年から2003年にかけて示したものである。これによれば以下のような興味深い事実が浮かび上がってくる。

第1に、日本の輸入先は依然として欧米（北米+大洋州+EU）が過半を占めており、食生活、住生活などの近代化が欧米化として進められた日本の特徴がいかに発揮されているといえよう。

第2に、欧米の地位は短期間とはいえ、わずかずつ低下しており（53.2→52.8%）、その低下は主として北米の明確な低下（35.6→32.5%）、大洋州の停滞（8.5→8.7%）、これとは対照的なEUの上昇（8.3→10.8%）によってもたらされている。内訳の分析を行っていないために、類推でいうしかないのだが、農産物、食品に即していえば、北米や大洋州からの素材での輸入が相対的に

表9 農林水産物輸入額上位20カ国のシェア(%)の変化

順位		1997	1999	2001	2003
1	アメリカ	28.4	27.3	26.9	25.9
2	中国	9.6	10.9	12.8	13.2
3	EU	8.3	9.3	9.6	10.8
4	カナダ	7.2	6.8	7.0	6.6
5	オーストラリア	6.3	6.4	6.6	6.6
6	タイ	4.7	4.5	4.9	5.2
7	インドネシア	5.4	4.5	4.2	4.0
8	ロシア	2.6	3.0	2.8	2.7
9	マレーシア	3.5	2.8	2.4	2.4
10	大韓民国	2.6	3.5	2.7	2.3
11	チリ	1.9	2.1	2.1	2.1
12	ニュージーランド	2.2	2.1	2.2	2.1
13	台湾	2.4	2.1	1.8	2.1
14	ブラジル	1.9	1.7	1.6	1.9
15	フィリピン	1.1	1.4	1.3	1.6
16	ベトナム	0.8	0.9	1.1	1.4
17	南アフリカ	0.7	0.6	0.9	1.0
18	ノルウェー	0.8	1.2	1.0	0.8
19	インド	1.4	1.3	1.1	0.7
20	メキシコ	0.6	0.7	0.7	0.7
	アジア	31.5	31.9	32.3	32.9
	中国・台湾	12.0	13.0	14.6	15.3
	その他のアジア	19.5	18.9	17.7	17.6
	欧米	53.2	53.1	53.3	52.8
	アメリカ・カナダ	35.6	34.1	33.9	32.5
	大洋州	8.5	8.5	8.8	8.7
	EU	8.3	9.3	9.6	10.8
	その他の諸国	15.3	15.0	14.4	14.3

- (注) 1) 各年の輸入額総額に対する各国の割合。
2) 地域別集計は上位20カ国についてのみの数字。
3) その他のアジアはアジアから中国・台湾を除いたもの。
4) 大洋州はオーストラリア・ニュージーランド。
5) その他の諸国はアジアと欧米以外の諸国。
6) 上位20カ国のシェアは92.1, 93.0, 93.9, 94.1%と継続的に高まっている。
(出所) 農水省『ポケット農林水産統計』2002, 2004年版による。

減少し、EUからの食品での輸入が増加したというような変化が想定される
ところである(他日の検討を期したい)。

第3に、欧米、とくにアメリカを中心とした北米の地位の低下にはアジア

の地位上昇が対応しており（31.5→32.9%）、とくに中国の躍進が際だっているが（9.6→13.2%）、これ以外のアジアはむしろ後退していることが注目される（19.5→17.6%）。

以上のような輸入先のアメリカから中国を中心とした東アジアへのシフトという現象は、野菜を中心としてではあるが、詳細な統計分析を通じて谷口[2002]が先に明らかにしたところである。それは、(1)1990年代に入ってからの中食化⁽³⁾の進展、(2)そこにおける日本食を中心とした東アジア食⁽⁴⁾の伸張、(3)冷凍品だけでなく生鮮品をも含めた素材としての東アジア食材の輸入急増という脈絡で理解できるものだったとあってよい。食生活の欧米化から再日本化・アジア化へのシフトという傾向はおそらく農産物全体についても読みとることができるのではないかと推測するところである。

また、中国を除いた、その他のアジアからの農林水産物輸入シェアの減少には、恐らくこれらの諸国からの工業製品の輸入増大という新たな事態が対応しているのではないかと推測される。この点に検討をつけるために表10を用意した。ここでは表9と同様の対象国について、日本の輸出入の総額と農林水産物輸入額を対比させてある。

これによれば、輸入額に占める農林水産物の割合の階層別にアジアの諸国とこれ以外の諸国の数を対比させて示すと、30%超では0：6（ニュージーランドの62.8%から41.6%のブラジルまで）、20カ国の平均輸入割合19.5%から30%未満では2：3、19.5%未満では7：2となって、アジアの諸国からの輸入額に占める農産物割合が相対的に低いことが明らかであろう（これは中国、台湾を除くアジアの合計でも示されている）。

このことは日本がアジアとの貿易関係においてその他の地域と比較して、より工業製品貿易の比重が高く、その結果としての出超になっている事実を示している。したがって、日本はアジア諸国から一層の農産物輸入を要求される構造にあるわけではないことになろう。そのことをもっとも端的に示しているのが中国との関係であり、輸入額に占める農林水産物割合の低さと他方における日本の入超という事実がそれである。

表10 農林水産物輸入額上位20カ国との貿易関係

(単位：億円，%。2002年)

	国・地域	輸入額			輸出額	貿易収支
		合計	農林水産物	割合	合計	合計
1	アメリカ	72,372	18,358	25.4	148,733	76,361
2	中国	77,278	9,500	12.3	49,798	-27,480
3	EU	54,824	7,359	13.4	76,629	21,805
4	カナダ	8,950	5,022	56.1	9,179	229
5	オーストラリア	17,534	4,656	26.6	10,388	-7,146
6	タイ	13,146	3,736	28.4	16,486	3,340
7	インドネシア	17,740	3,105	17.5	7,798	-9,942
8	大韓民国	19,368	1,814	9.4	35,724	16,356
9	マレーシア	14,014	1,792	12.8	13,776	-238
10	ロシア	4,098	1,788	43.6	1,182	-2,916
11	台湾	16,989	1,514	8.9	32,812	15,823
12	チリ	2,687	1,494	55.6	620	-2,067
13	ニュージーランド	2,377	1,493	62.8	1,803	-574
14	ブラジル	3,336	1,388	41.6	2,266	-1,070
15	フィリピン	8,180	1,113	13.6	10,577	2,397
16	ベトナム	3,163	899	28.4	2,663	-500
17	ノルウェー	1,335	752	56.3	833	-502
18	インド	4,098	674	16.4	2,339	-1,759
19	南アフリカ	3,618	631	17.4	1,943	-1,675
20	メキシコ	2,251	535	23.8	4,723	2,472
1-20小計		347,358	67,624	19.5	430,272	82,914
合計		422,275	72,085	17.1	521,090	98,815
アジア(中国・台湾を除く)		79,709	13,133	16.5	89,363	9,654

(注) 1) 網掛けは中国・台湾(濃い)とその他のアジア諸国(薄い)である。

2) 農林水産物輸入上位20カ国の全体に対するシェアは輸入額の合計で82.3%、農林水産物で93.8%、輸出額合計で82.6%となっている。

(出所) 農水省『ポケット農林水産統計』2004年版、『日本国勢図会』2003年により一部筆者算出。

実際、表11に示したようにWTO農業交渉における日本のセンシティブ品目の現実の輸入先は圧倒的に非アジア圏に偏っており、これらの品目における関税障壁の撤廃や関税率引下げの主たる要求がアメリカやケアンズグループによって担われている事実を裏付けているといえることができる。それはとりもなおさず、日本の食生活の近代化が欧米化として実現されてきた1990年代半ばまでの実態を反映したものだといえることができよう。この中で、落花生、コメ、雑豆などにおいて一部はアメリカをも凌ぐ形で有力な輸出国とし

表11 農産物高関税率品目の主要輸入国

品目	輸入額					(輸入額・億円。2002年)					
	輸入額	第1位	金額	第2位	金額	第3位	金額	第4位	金額	第5位	金額
こんにゃく芋	0.9	中国	0.5	ミャンマー	0.3	インドネシア	0.1				
落花生	46	中国	28	南アフリカ	8	アメリカ	8				
コム	277	アメリカ	147	オーストラリア	47	中国	45	タイ	36	ベトナム	1
雑豆	114	中国	68	アメリカ	16	カナダ	12	ミャンマー	6	タイ	4
バター	7	ニュージーランド	5.6	オーストラリア	0.7	フランス	0.5				
でん粉	56	タイ	28	ドイツ	9	オランダ	7				
砂糖	341	オーストラリア	172	タイ	95	南アフリカ	42	マレーシア	5	インドネシア	2
小麦	1,406	アメリカ	755	カナダ	377	オーストラリア	272	フィジー	13	ブラジル	11
脱脂粉乳	82	ニュージーランド	41	ウクライナ	24	ロシア	6	オーストラリア	4	ベラルーシ	3
大麦	251	オーストラリア	178	アメリカ	62	カナダ	7	ウクライナ	5		
生麦	61	中国	42	ブラジル	16	タイ	3				
小麦粉	1	フランス	0.3	イタリヤ	0.2	オーストラリア	0.1	カナダ	0.1	アメリカ	0.1
豚肉	391	アメリカ	124	デンマーク	119	カナダ	93	メキシコ	21	チリ	9
牛肉	1,898	アメリカ	946	オーストラリア	850	カナダ	58	ニュージーランド	41		
かんきつ類	577	南アフリカ	43	チリ	32	オーストラリア	14	メキシコ	11	イスラエル	9
りんご	1	オーストラリア	1								

(注) 1) 関税割当品目が多いため、細かく区分されて表示されているものを集計して示した。

2) 網掛け部分は中国(濃い)およびその他のアジアの諸国(薄い)。

(出所) 日本関税協会「日本貿易月表」2002年12月により作成。

て登場している中国が、日本の食生活における再日本化・アジア化に対応して関税障壁の低い野菜などで輸出攻勢をかけているのが最近の動きだと理解することができよう。

第4節 FTAの進展と農産物貿易問題の「解決」——農業はFTAの障害物ではない——

このような文脈で理解すれば、第2節の冒頭に設定したような、「日本の高い農産物関税障壁→FTA推進の障害」といった図式が必ずしも事態を正確に反映したものではないことがお分かりいただけるであろう。事実、農林水産物を重要な構成要素としたFTAがメキシコとフィリピンに対して合意に到達している。

表12は農林水産分野の合意内容を示したものだが、(1)相互に関心があり、影響が大きい主要5品目については柔軟な妥協案が見出される一方で、(2)WTO農業交渉に直接的な影響を与える恐れがあるセンシティブ品目については除外・再協議の措置をとりつつ、(3)これ以外の広範な品目のうちで合意できるものを最優先する方針がとられた結果、合意に到達した様子をありありと窺うことができるであろう。

このように、実際に合意に到達したFTA交渉でも農業は決して障害物になっていたわけではない。また、現在進行形のFTA交渉相手国から日本への農林水産物輸入額上位10品目を示した表13からは以下の諸点が明らかになるであろう。

(1)主たる輸入品目は農産物というよりは水産物（韓国）や林産物（マレーシア、フィリピン）が多い。

(2)これらはすでに特惠関税が設定されていたり、税率が低いものが多く、交渉の重大な障害になるとはいえない。

また、(3)韓国の場合には農林水産物の平均関税率65%は日本よりもかなり

表12 対メキシコ・フィリピン EPA 合意——農林水産分野の内容——

主要5品目		その他の品目	
メキシコ (1-5年目の数字)	フィリピン	メキシコ	フィリピン
豚肉：3.8万トンから8万トンへ 従価税4.3%を2.2%	砂糖：粗糖 4年目に再協議 糖みつ3年目2,000トンから4年目3,000トンへ (枠内税率半減へ) マスコバト糖 3年目300トンから4年目400トンへ (枠内税率半減へ)	アスパラガス・かぼちゃ・ パパイヤ、マンゴー・アボ カド、丸太、えび等	アスパラガス・オクラ・マ ンゴー・ドリアン・七面鳥 肉・あひる肉、えび等 にんにく・もも・うに等
オレジンジュース：4,000トンから6,500トンへ 関税25.5%から12.7%へ	鶏肉 (骨付きも肉を除く) 1年目3,000トンから5年目7,000トンへ (枠内税率11.9%から8.5%へ)	メロン・グレープフルー ツ・ぶどうジュース・コー ヒー豆・サフラワー油・単 板・うに等	グレープフルーツ・焙煎コ ーヒー・かき・ひじき等 15年間で段階的撤廃 オレジン等
牛肉：市場開拓枠10トン・無税を1年 2年目3,000トンから5年目6,000トンへ	バインアップル 生鮮 (軽量)：1年目1,000トンから5年目1,800トンへ (枠内無税)	ナシ・サクランボ・グレー プフルーツジュース等 はちみつ・トマト加工品等	豚肉製品一部・ソーセー ジ・アイスクリーム トマトソース等
鶏肉：市場開拓枠10トン・無税1年 2年目2,500トンから5年目8,500トンへ	缶詰：5年後またはWTO 後に再協議 バナナ：小型は10年間で段階的撤廃 その他は冬季関税20%→18%、夏季10%→8%へ	いわし・いか等	米麦・乳製品・牛肉・豚 肉・でん粉・水産IQ品目・ 合板等
オレジン生果：市場開拓枠10トン・無税1年 2年目2,000トンから5年目4,000トンへ 以上3品目の関税率は1年後までに協議	かつお・まぐろ：5年間で段階的撤廃	米麦・乳製品・砂糖・合 板・くろまぐろ・さば等	

(出所) 農水省資料による。

表13 FTA・EPA 交渉相手国からの農林水産物輸入額上位10品目と関税率

相手国	大韓民国			タイ		
順位	品目	輸入額 (億円)	関税率 (%)	品目	輸入額 (億円)	関税率 (%)
	合計	1,801	-	合計	3,279	-
1	かつお・まぐろ類	357	3.5	家禽肉	451	8.5-11.9
2	蒸留酒	114	16	鶏調整品	303	6
3	調整野菜(キムチ)	94	9	えび調整品	267	*3.2-5.3
4	たらの卵調整品	76	9	えび(冷凍)	234	1
5	くり	58	9.6	いか(冷凍)	209	3.5
6	牡蠣	48	7	ペットフード	196	無税
7	小麦粉調整品	42	12-28	でん粉誘導体	104	*0-6.8
8	ひじき	40	10.5	いとより(すり身)	103	3.5
9	ジャンボピーマン	36	3	砂糖	95	71.8円/kg
10	まつたけ	29	3	木材チップ	78	無税
	小計	894	シェア49.6%	小計	2,040	シェア64.2%

相手国	マレーシア			フィリピン		
順位	品目	輸入額 (億円)	関税率 (%)	品目	輸入額 (億円)	関税率 (%)
	合計	1,825	-	合計	1,102	-
1	合板	656	6-10	バナナ	514	*10-20
2	丸太	278	無税	木製家具等	109	*無税
3	パーム油	196	*無税	えび(冷凍)	107	1
4	製材加工材	164	*0-6	パイナップル	74	17
5	えび(冷凍)	64	1	かつお・まぐろ類	50	3.5
6	繊維板	45	*1.56	やし油	26	*無税
7	グリセリン	29	*無税	製材加工材	21	*0-3.6
8	パーム核油	28	*無税	マンゴー	17	*無税
9	木材チップ	26	無税	アスパラガス	15	3
10	香辛料(胡椒)	18	無税	合板	12	6-10
	小計	1,504	シェア82.4%	小計	945	シェア85.8%

(注) 網掛け部分は水産物・林産物でその他が農産物となる。*は特惠税率を示す。

(出所) 農水省資料による。

高く、日本の農産物の税率の高さは必ずしも問題にはならないし、コメや乳製品などのセンシティブ品目はWTO交渉で共同歩調を取っていることからFTAの枠内には入らない可能性が高いから、農産物が交渉の阻害要因となることは考えにくい。

(4)こうしたなかで農産物輸入額が大きく、コメやでん粉を抱え、ケアンズ

グループに属するタイの対応が注目されるが、これまでの報道によればコメを関税撤廃の例外とすることで一致しており、砂糖、でん粉、鶏肉の扱いにおいても基本合意が得られたとのことであり、先行したフィリピンとの合意が基準となつてこざるをえないため、タイ側も折れざるをえない側面があつたということができよう。

第5節 日本農業の構造問題と食料自給率——FTAとWTOのはざま——

前節までの検討で明らかになったことは、現実に進められているFTA交渉においては農産物貿易問題が交渉の決定的阻害要因にはなっていないという事実であり、WTO農業交渉上のセンシティブ問題はことごとく協定から除外されるか、これに影響を与えない範囲で取り扱われているということであつた。だとすれば、第2節で検討したように、国境調整措置との関連で最大の構造改革の課題に直面しているのはコメ、麦（小麦・大麦）という水田農業にかかわるWTO農業交渉上のセンシティブ品目だということになる。

ここで改めて表11をみると、ミニマムアクセスMA米（年間68万トン程度）と売買同時入札制度（SBS方式：10万トン程度）⁽⁵⁾にもとづく日本へのコメ輸入の状況が示されており、アメリカやオーストラリアと並んで中国やタイ、ベトナムが登場している。したがって、WTO農業交渉の結果、コメの関税率引下げが実施されるような事態になった場合、これらのアジア諸国からの輸入が拡大することが予想される。しかし、その場合に中国からのコメはジャポニカ米であつて、輸入拡大の可能性が十分にあるが、タイ米はインディカ米であり、食用米としての需要は限定されているから、もっぱら加工米市場（総需要の10%程度）への参入に限定されることになる。したがって、当面する東アジアの経済統合では食用米自体の国境障壁解消は課題とならない可能性が高いということができるとはならないか。だとすれば、水田農業の

構造改革はもっぱら WTO 問題の一環として取り扱われることになるであろう。そこでの問題はひとまず、アジアの経済統合とは切り離し、独自に日本農業の問題として検討されるべきである。その詳細な検討は谷口 [2004] を参照していただくとして、ここでは筆者なりの水田農業構造再編の基本的ロジックの提示にとどめることにしたい。

食料自給率向上と農業構造改革を同時達成するという困難な課題に直面している日本の水田農業構造改革は、第1に、食用米と麦・大豆だけでなく飼料米・飼料稲をも組み込んだ水田「輪作」体系の構築を通じて、新たな日本型水田農法をアジアモンスーン地帯の土地利用モデルとして確立することが求められているといえることができる。これにより、一方で飼料穀物自給率の向上を通じて総合食料自給率の向上に資するとともに（食料安全保障の視点）、他方で耕畜連携の条件を創出し、循環型農業へのシフトを図る（持続的農業の視点）ことができよう。これらは耕作放棄地や不作付地の全面的復活を前提とした実質的な水田・耕地面積の拡大を通じて、水田の機能の維持のうえに達成されるべきであろう。

第2に、こうした水田「輪作」農業への転換を誘導・助成する政策体系として、すべての水田が有する多面的機能に対する直接支払を実施する。つまり、付加価値の小さい飼料米や飼料稲の作付に対しては農業・農地・農村が有する多面的機能維持の観点からの直接所得補償による支援を行い、食用米との「輪作」を前提とした総合的な所得補償を実現する。

第3に、畜産経営に対しては輸入濃厚飼料⁶⁾などが有する環境負荷機能をもたない国産の飼料米・飼料稲利用誘導を図るため、これらの利用に対して環境負荷軽減助成金を交付する。また、糞尿の堆肥化・水田投与を通じた環境保全型農業の推進を図り、安全・安心をベースにした自給率向上を確保するものとする。

日本における自給率向上は他面で外国への食料依存度の引下げにつながり、結果として農産物国際市場における需給緩和に結びつくといえる。これは農産物の国際価格の引下げに作用し、開発途上国における食料問題の緩和

に寄与するという意味で形を変えた ODA とみなすべきものであろう。日本農業における構造改革は迂回的な ODA でもあるとあってよいのである。

日本政府は2005年3月25日に決定した新食料・農業・農村基本計画において、2007年度からの品目横断的経営安定対策の導入を謳った。そこでは WTO 農業交渉の行方にもらみながら、水田作と畑作においてこれまでの品目ごと（コメ、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょなど）の価格政策にかえて、WTO 協定上の緑の政策となる直接支払を「諸外国との生産条件格差補填」という形で実施することが提起されている（コメ自体への導入の是非は WTO 交渉におけるコメの関税率設定水準いかにかかっている）。いわば農業生産におけるイコールフットイング＝「互角な土俵」の設定を図ろうというものであり、長い間囑望されてきた政策方向だといってよい。とはいえ、ここでも直接支払は一方で収入・所得変動緩和対策によって補完されるだけでなく、他方で直接支払の一角に自給率向上を目指す増産刺激的な政策を組み込むことが提案されており、この意味で欧米の直接支払とは異なる「日本型直接支払」という様相を帯びざるをえないことが指摘されるであろう。そこには先進国でありながら異常に低い食料自給率水準にとどまる日本農業が抱える問題点が投影されている。

こうした政策方向は筆者も大歓迎であるが、もしひとつだけ問題点を指摘することが許されるならば、外交と内政の不一致ということを挙げておきたい。WTO 日本提案における最大のポイントは農業における多面的機能の強調であったし（提案第1章は多面的機能から始まっている）、今回の基本計画策定の背景として強調されたのが多面的機能への期待の高まりであった。にもかかわらず、内政の方向づけを行った基本計画においても多面的機能の位置づけは農政全体を貫くものとはなっておらず、中山間地域直接支払⁷⁾の継続と資源管理保全政策の調査・研究の枠組みの中で部分的に行われているにすぎないからである。日本提案に見られた多面的機能の概念を基点とした多様な農業共存の哲学こそ、日本農政が決して降ろしてはならない高い志の旗であった。そこには競争条件の問題には決して解消できない差違が各国の農業

にはあることをどう見るかという哲学が存在しているといつてよいのである。直接支払政策は何よりもまずこうした多面的機能の評価をベースにして実施されるべきであり、その上で条件不利地域政策（ここには内外生産条件格差が含まれる）との結合（ポリシーミックス）が追求されるべきなのではないだろうか。対策を超えた政策が今ほど求められている時はないのである。

〔注〕 _____

- (1) こうした議論の例としては、北沢栄の「さらばニッポン官僚社会」(http://www.the-naguricom/kita/kita_side_b08.html) 番外篇「成長するアジアに日本はどうかかわるべきか」(2004年11月8日)における叙述、「経済的要因としては、FTA 締結に必要な市場開放を拒む農業であり」といったものをはじめとして、枚挙にいとまがない。そのもっとも象徴的なものとしては2003年10月21日の小泉首相のバンコクでの発言「(日本は) 農業鎖国はできない。外国の農産物が日本に入るのを止めることはできない」と、これを受けた経団連の奥田碩会長の同月30日の発言「小泉首相もいわれておりましたように、わが国の将来を考えれば、いつまでも『農業鎖国』を続けているわけにはまいりません」を指摘することができる。なお、FTA 推進の立場から本間 [2003] も、日本とシンガポールの間で締結された FTA で農水産物が「実質的に域内自由化から除外された。これにより農業問題が FTA 推進の阻害要因であるとの認識が蔓延しつつあり、この問題に対する農政当局の姿勢が問われている」と指摘していた。
- (2) WTO 日本提案(日本政府 [2000]) は農業の多面的機能への配慮を冒頭に掲げた5つの提案からなり、多面的機能は各国ごとに異なった発現形態をもつことから、各国の「多様な農業の共存」を謳うものとなっている。WTO 交渉の当初は日本やスイス、ノルウェー、韓国などの農産物輸入国のほか、食料安全保障や農業の多面的機能に理解のある EU などを加えて、約40カ国が「多面的機能フレンズ諸国」を構成していたが、その後、先進国と途上国の対立が激化するなかで、EU などを除く G10に整理されている。
- (3) 家庭で調理し、食べるのが「内食(ないしょく)」、レストランなど家庭外で調理され、調理された場所で食べられるのが狭義の「外食(がいしょく)」。これらに対して家庭外で調理されるが、それを家庭や職場、学校、屋外などにもっていつて食べるものを「中食(なかしょく)」とよんでいる。具体的にはテイクアウトの弁当・惣菜などであるが、狭義の外食と内食を合わせて広義の外食とよぶことも多い。1990年代の特色は狭義の外食から中食に広義の外食化の重点が移ったことであり、これを中食化とよんでいる。

- (4) 日本食に加え、焼き肉やキムチなどを中心とした韓国料理、さらには中国料理（しかも、近年は北京・上海・広東・四川料理というように細分化されている）などの東アジアの料理が以前にもまして食されるようになったことをさしている。
- (5) ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意にもとづくミニマム・アクセス米の一部は農水省に輸入食用米を売る輸入業者と農水省から輸入食用米を買う卸業者が、売買価格をあらかじめ相談して決め、連名で入札し、輸入差益が上限（292円/kg）を超えないようにしている。
- (6) 牧草や稲わらなど、栄養価の低い粗飼料は比較的自給率が高く、国内生産・国内利用のため、環境に追加的な負荷を与えるものではない。しかし、とうもろこし、大麦などの穀物を中心とした栄養価の高い濃厚飼料は輸入依存率が高く、これらは一方的に輸入され、家畜に給餌された後は糞尿として、国内の環境に負荷を与えることになる。
- (7) 2000年度から日本の条件不利地域である中山間地域に対しては5年間に限って、この地域の農業が多面的機能維持にとって果たす役割の大きさに配慮して、平地農村部との生産条件格差の8割を所得補償する、直接支払制度が導入された。2005年度からは条件を厳しくして、5年間の延長が認められている。

〔参考文献〕

- 浦田秀次郎・日本経済研究センター編 [2002] 『日本の FTA 戦略』 日本経済新聞社。
- 小寺彰 [2000] 『WTO 体制の法構造』 東京大学出版会。
- 小林弘明 [2004] 「わが国農政転換の国際的枠組み—— WTO 体制への調和、FTA とその影響に関して——」（『農業経済研究』第76巻第2号、62-79ページ）。
- 昭和堂 [2003] 『農業と経済』 2月号（特集 セマられる農業貿易の自由化 WTO と FTA）、3-84ページ。
- [2004] 『農業と経済』 8月号（特集 FTA は何をもたらすか）、3-90ページ。
- 鈴木宣弘 [2004] 『FTA と日本の食料・農業』 筑波書房ブックレット27。
- 鈴木宣弘編 [2005] 『FTA と食料』 筑波書房。
- 谷口信和 [2002] 「日本における野菜の需給構造と輸入急増問題」（『農村と都市をむすぶ』 No.607、30-53ページ）。
- [2004a] 「米政策改革の大転換」（『日本農業年報』 50、17-34ページ）。
- [2004b] 「農業生産構造の変化と政策転換」（『農業経済研究』 第76巻第2号、80-96ページ）。
- (独) 経済産業研究所 [2004] 『RIETI 政策シンポジウム 21世紀の農政改革——

WTO・FTA交渉を生き抜く農業戦略——』。

日本機械輸出組合 [2004] 『東アジア自由貿易地域の在り方——東アジア自由ビジネス圏の確立に向けて——』。

日本国際問題研究所 [1995] 『世界貿易機関を設立するマラケシュ協定 WTO』。

日本政府 [2000] 『WTO 農業交渉 日本提案 多様な農業の共存をめざして』。

農村と都市をむすぶ編集部 [2003] 『農村と都市をむすぶ』 9月号 (特集 自由貿易協定 (FTA) をめぐって), 4-55ページ。

農林水産省 [2000] 「WTO 農業交渉の課題と論点」。

—— [2004] 「農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について——みどりのアジアEPA推進戦略——」。

本間正義 [2003] 「自由貿易協定推進における農業問題」 (昭和堂 [2003] 67-76ページ)。