



Title	農産物をめぐるウルグアイ・ラウンドの争点とわが国の対応
Author(s)	天間, 征; TENMA, Tadashi
Citation	北海道大学農経論叢, 46, 23-41
Issue Date	1990-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11036
Type	departmental bulletin paper
File Information	46_p23-41.pdf



農産物をめぐるウルグアイ・ラウンドの 争点とわが国の対応

天 間 征

目 次

1. はじめにーウルグアイ・ラウンドの意図	23
2. ウルグアイ・ラウンド交渉の主要争点	25
1) 目標とその実現のためのタイムスケジュール	25
2) 食料安全保障問題について	26
3) 貿易歪曲的補助政策と補助率削減	27
4) デカップリング	30
5) 農業保護と国際的共通計量手段	33
6) タリフイクエーション（関税一本化）	36
3. おわりにー EC と日本との協調	37

1. はじめにーウルグアイ・ラウンドの意図

いま、わが国の農業関係者が最も注目しているのは、「12品目問題」、「牛肉・オレンジの自由化」に続く、もう一つの国際的な農産物貿易自由化交渉としてのウルグアイ・ラウンド（第8回ガット多角的貿易交渉）の進行である。国と国との間で比較優位の経済原則が貫徹しがたい農業分野においてさえも、市場メカニズムにすべてを委ねる自由貿易主義が善であり、それに歪みを与えている各国の一切の生産者保護措置が、世界的な農業問題発生の根源であるという、余りにも単純・明快な「輸出国の論理」、いいかえれば「強者の論理」が、ガット加盟国の間に次第に強まりつつある。

本来わが国の農政にとって、農産物の貿易政策は副次的政策であり、国内農業政策のごく一部の局面を担うにすぎなかったものであるが、今やその副次的なはずの貿易政策（ガットルール）が、米国及びケアンズ・グループと称する農産物輸出国群の主導の下に、わが国の伝統的な国内農業政策を、逆に広範なガット規制の下で従属的地位に引き下げ、代ってわが国農政における主役の座を占めようとしている。

1986年9月、世界のガット加盟国は南米ウルグアイに集まり、いわゆる「ブタ・デル・エステ宣言」を行った。即ち、

「署名国は、世界農業市場の不確実性、不均衡、不安定性を縮小するため、構造的過剰に関連する要因をはじめ、貿易制限や歪曲を是正・防止することにより、世界貿易をより規律のある、より予測可能なものとするのが緊急に必要であるという点に合意する。交渉に当たっては、農業貿易の一層の自由化を達成すること、及び交渉に適用される以下の一般原則を考慮して、ガットルール及び規律を強化し、より効果的に機能するものにするることによって、輸入アクセスや輸出競争に影響するすべての対策を規制することを目的とするものとする。

①とくに輸入障壁の削減によって輸入アクセスを改善すること。

②直接・間接の補助金のすべて、及び貿易に直接・間接の影響を与えるその他の施策に関して、規律を強化することによって競争環境を改善すること。上記諸施策の負の効果の段階的削減及び負の効果の原因への対処を含む。

③関連する国際協定を考慮し、衛生・植物防疫上の規則、障壁が農業貿易に与えかねない悪影響を最小化すること」(W. M. マイナー, D. E. ハザウェイ編, 「世界農業貿易とデカップリング」, 日本経済新聞社, 73-74頁)。

このウルグアイ・ラウンドが、時を追ってわが国の農業関係者に強い心理的インパクトを与えつつあるのは、①日本政府がわが国のコメ問題をこの多角的貿易交渉での交渉テーブルに乗せることを既に米国に約束していること、②各国農業保護水準の共通的計量尺度としてのPSE(生産者保護相当額)によると、わが国の農業保護水準が先進国間で最も高いという結果が出されていること、③わが国工業セクター由来の対米貿易黒字が固定化し、日米両国間の貿易摩擦が一向におさまる気配のないこと、④レーガン政権当時、ウルグアイ・ラウンドへの米国提案として出された「ハーベスト2000」が、わが国農業関係者にとって極めてショッキングな内容のものであったことなどが挙げられよう。

とくに米国提案「ハーベスト2000」(1987年6月)は、この国の捨身の戦法を如実に示すものであり、米国内部の農業関係者からも、「内外のショック効果を狙ったもの」と評されるほどである。即ち、

「①農業補助金及び輸入障壁のすべてを、10年間に段階的に撤廃するこ

と。

②貿易歪曲的補助金のすべての段階的撤廃を達成するため、次の2段階の過程を用いること。

(1)10年間に総合的支持水準をゼロにするため、削減の計測方法と全体的な実施予定表について合意すること。

(2)補助金及び貿易障壁の削減を予定通りに実施するため、国別に特定の政策変更を明確にし、交渉においてこれらの政策変更について合意すること」(USIA, 「Harvest 2000: The U. S. Proposal For Comprehensive Reform of Agricultural Trade, 1988年6月」)。

ウルグアイ・ラウンドが終了予定の1990年末までに、どのような形で決着するかは、これまでのところ予想し難いが、①わが国農業分野に対する自由貿易の一層の要求、②世界的規模における農産物需給調整計画の進展、③各国の農業政策選択についてのガット規制の強化、④増産刺激的といわれる価格支持政策から、より中立的な直接的農家所得保障政策としてのデカップリング政策へという、先進国農政の転換の方向は避け難いものとなっていくであろう。

本稿は、ガットの場で現在進行中のウルグアイ・ラウンド交渉において、日本、米国、EC、ケアンズグループ間で争われているガット協定改正交渉上の論点を浮き彫りにさせ、その妥協の方向を探ることを目的としている。

2. ウルグアイ・ラウンドの主要争点

1) 目標とその実現のためのタイムスケジュール

当初米国は西暦2000年までに、各国の貿易歪曲的農業保護政策、一切の国境障壁措置の完全撤廃を提案したが各国の同意が得られず、実施期間については10年間にこだわらない姿勢に変わりつつあるとみられたが、確たる長期目標の樹立優先については依然強硬である。「中間レビューにおいては、まず長期目標についての合意なくしては、短期の合意はできない」という米国の主張に対し、共通農業政策の崩壊を恐れるEC側は「短期措置の積み重ねが長期目標の実現となる」という見解で対立している。かかる両者の主張の背後には、ECの「輸出補助金制度」の攻防をめぐる思惑が存在しているように思われる。

また、米国側の農業保護の完全撤廃提案に関しては、プンタ・デル・エステ宣言の原点に戻るべき（同宣言では完全撤廃ではなく **greater liberalization** と記されている）とする主張が EC から出されている。

他方、これまでの日本側提案においても、ECと同様、目標水準及び目標実現の年度を明確にしてはいない。例えば、「輸出補助金」については、一定期間をかけて段階的に撤廃すると表現しており、また、「輸出補助金以外のその他の政府補助金」については、「世界的な農産物の需要状況、各国の農業生産の動向、食料自給率および農産物輸出货量等を総合的に勘案しつつ、段階的かつ協動的に、バランスの取れた弾力的やり方で実施されるものとする」（北農中央会、「農畜産物貿易問題の経過・結果について」、平成元年4月）とされる。

これまでのウルグアイ・ラウンドの交渉過程で、目標水準及び目標実現年度について、一時は若干の妥協成立が予想された。しかし米国側の基本的姿勢は、去る平成元年10月25日に提出された「農業貿易・政策改革に関する新包括提案」においても、全く変化がみられなかったのみならず、かえって一部の目標年度を早めるという提案さえも含まれている。すなわち、①非関税障壁の関税一本化 ②輸出補助金の5年以内の撤廃 ③国内価格支持政策の10年以内の撤廃などであり、1987年6月の「ハーベスト・2000」提案からの後退は今のところ全くみられない。

2) 食料安全保障問題について

とくに日本は世界最大の食料輸入国の立場から、「食料自給率が著しく低い国における国民生活維持に不可欠な、基礎的食料の国内生産の安定を図る必要性、及び輸出国に対する安定した市場アクセス保証への配慮」を主張している。

これに対して米国側は、「まず備蓄であり、次は農業生産力を土地という形でストックしておくこと」であって、輸入制限によって食料の安全保障を確立することについては同調していない（農政ジャーナリストの会編、「ガットの徹底分析」、農林統計協会、平成元年5月、93頁）。ECもまた、「食料安全保障のための特別の手立てを講ずる必要はない」と主張している。しかしECの場合、戦中・戦後の食料不足の記憶がいまなお強く残っているために、食料供給の大きな部分を外国に頼るという考え方は、多くの欧州人から

は支持されないとされている。EC側にしてみれば、共通農業政策についての自信が根底にあってのことのように思われる。

他方、輸出国の供給責任については、これを正当な要求とする主張は以前から広く出ていた。例えば「主要輸入国に対しての供給を保障することが、ガットで最終合意されることが重要だ」(USIA, 「エコノミック・インパクト」誌, 89年1月号)。

この点に関し、昨年10月25日の米国の新提案でははっきりとした表現をとるに至っている。「供給不足を補うため、農業食料各輸出の規制ないし禁止を認めたガット規約を91年1月1日に撤廃する」。

日本側の食料安全保障についての配慮要請の根底には、国内における自給力維持によってのみ安全保障が実現されるという考え方があり、この点が農産物輸出国側に十分理解されないということが問題である。即ち「不幸なことには、食料安全保障—信頼すべき供給国と十分な所得を考えれば、貿易を通じて達成されうる—と、自国での自給率を高めること—そのことが高水準保護の正当化に利用されるのであるが—、との間に混乱が生ずる傾向がある。食料安全保障については、供給中断防止に対するより大きな保証が、ガット義務を強めることで達成されうる」という考え方が、米国ではむしろ一般的である。

3) 貿易歪曲的補助政策と補助率削減

農産物価格支持制度、それと関連した国境保護措置及び輸出補助金が、現在の世界的過剰生産の元凶であり、農産物の国際的需給、貿易に大きな歪曲効果を及ぼしているというのが輸出主要国に共通した見解である。国内、国際間においては、それらの政策をめぐる深刻な対立が惹き起こされている。国内支持政策と貿易歪曲との複雑な関係は、2つの異なった要因で整理することができる。1つは国内保護政策の「貿易効果」からもたらされる貿易歪曲であり、いま一つは、特定の国内保護政策による供給反応歪曲、いいかえれば「増産効果」からもたらされる歪曲である。農業保護のための財政負担は、今やECの管理する全予算の2/3、米国の財政赤字の1/6強に達している。

各国の農業政策のうち、貿易歪曲効果があるとされるものについては、第1表にみられるような、「間接所得支持計画」及び「直接貿易対策」とに分

表1 さまざまな農業政策手段の分類

政 策	目 的	事 例
<p>1. 国の農業サービス（一般的に貿易歪曲効果なし）</p> <ul style="list-style-type: none"> ●研究・開発・普及 ●技術・衛生基準 ●等級格付け・検査サービス ●農業の税・財務サービス ●緊急/災害支払い ●全国保険計画 	<ul style="list-style-type: none"> ●生産性及び社会的厚生の改善 ●衛生・安全性保護 ●消費者保護と流通効率 ●税制上の奨励措置と負債管理 ●不測の損失の補填 ●自然災害のリスクの減少 	<ul style="list-style-type: none"> ●公的資金による研究 ●植物・動物検査及びラベル貼付規制 ●強制的等級付け ●農業の納税計画と負債の繰り延べ ●洪水被害 ●農民の保険料支払いによる作物保険（保険統計上健全な）
<p>2. 枠組み措置（一般的に貿易歪曲効果なし）</p> <ul style="list-style-type: none"> ●農村開発 ●インフラストラクチャー整備 ●保全・環境計画 ●農業融資計画（農産物を特定しない） ●全国直接所得移転 ●国際開発援助 	<ul style="list-style-type: none"> ●経済・社会的援助 ●資本投入 ●基礎的資源の保全 ●設備購入のための低利融資 ●最低所得支持 ●経済成長と人道的援助 	<ul style="list-style-type: none"> ●教育・地域開発助成 ●灌漑，電化，輸送 ●浸食防止 ●農業信用供与と調整援助 ●生産と無関係な直接的な所得追加 ●食糧援助を含む助成
<p>3. 安定化計画（貿易歪曲効果を持つことあり）</p> <ul style="list-style-type: none"> ●所得安定 ●備蓄・緩衝在庫計画 ●市場流通量規制 ●資源目録作成 ●販売前渡金と保証 ●国家貿易（商業ベース） 	<ul style="list-style-type: none"> ●所得平均化 ●変動性軽減，食糧安全保護の確保，国際商品協定の支援 ●秩序ある流通 ●市場調整のための土地休耕 ●市場関連の財務支持（低い純移転） ●差別的な価格形成と取引 	<ul style="list-style-type: none"> ●費用分担計画 ●保管料支払い及び在庫買い付けによる輸出管理 ●出荷割当，農場備蓄計画 ●減反・減産計画 ●前渡金支払い，融資レート，一次支払い ●国家購入/販売機関
<p>4. 間接所得支持計画（通常）</p> <ul style="list-style-type: none"> ●価格/市場支持，不足払い ●管理価格，国家貿易（商業ベースでない） ●生産補助金 ●投入補助金（農産物を特定） 	<p>貿易歪曲効果あり）</p> <ul style="list-style-type: none"> ●農業所得の維持 ●市場を通じる農業所得の増大 ●農業所得の増大 ●生産費の引き下げ 	<ul style="list-style-type: none"> ●目標価格と不足払い ●輸入機関，2重価格システム ●加工支払い ●灌漑・化学肥料補助金
<p>5. 直接貿易対策（貿易歪曲効果を持つ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ●国境措置 ●輸出援助計画（譲許的） ●輸出補助金 	<ul style="list-style-type: none"> ●国内価格・所得の保護 ●輸出拡大 ●輸出拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ●可変課徴金，割当，関税，輸出自主規制，輸入統制 ●輸出信用，パートナー及びひも付き開発援助 ●輸出振興計画，輸出払い戻し金，特定農産物の輸出向け輸送補助金

出所：OECD及び米国農務省。

注) ウィリアム・M・マイナー/デイル・E・ハザウェイ編，「世界農業貿易とデカップリング」日本経済新聞社，1988年，P132より

類されている諸政策である。これら貿易歪曲的政策のマイナス効果は各国によく認識されているが、それらが国内農業維持のための必要悪的措置となっているため、各国とも早急な除去は困難であるように思われる。日本の提案には、「必要に応じ、生産に中立的な補助金に切り替えるべき」としている。

現在、補助水準の現状凍結ないしは将来に互っての緩やかな削減については同意の可能性があるが、補助率の削減問題から離れて、各国の個々の補助政策自体を撤廃の対象とすることについては大きな抵抗がある（ECの輸出補助金政策など）。また、価格支持政策については、貿易歪曲効果のみならず、それが支持作物群への単純作化傾向への誘因となり、強いては地力問題、土壌流亡問題など地域農業資源の非合理的利用を促進しているという指摘もある。

貿易歪曲的な農業補助水準を、将来どのような率で引き下げていくかについては、米国、EC、日本など主要国はいずれもその率を必ずしも明示していない。米国は *ratcheted reduction*（後戻りしない引き下げ）という抽象的表現をとっている。これに対し、ケアンズグループは、「89、90各年支持水準を総合計量手段で計って10%ずつ削減」、あるいは「毎年3%ずつの支持価格の削減」を提案している。これは長期の枠組みについての「年賦払い方式（*downpayment*）」と呼ばれているものである。

日本の本音としては、農業補助制限の短期措置としては、「できれば現状で凍結、もし切上げていくとすれば、1986年を基準年（米国1990年、EC1984年、ケアンズグループ1989年を主張）とし、品目毎ではなく、農産物全体を対象としたい」ということにある。

今回のガット貿易交渉で米国側がもっとも強く意図しているのは、ECの農産物輸出補助金の廃止であろうと思われる。これまでも、両国間において輸出補助金をめぐって紛争が多発してきているからである。米国新提案においては、「すべての輸出補助は5年間で撤廃する」と主張されている。

ECの輸出補助金は、国際的な農産物輸出のシェア競争を遂行している米国側からすれば、その廃止は永年の懸案であるが、穀物、牛肉、酪農製品などの輸入国側からみれば立場は異なる。「輸出補助金は貿易相手国の交易条件に影響を与え、特に輸入国の交易条件を改善する。輸入国の消費者は厚生増加を経験する。だから、多くの低所得発展途上国のなかでも、穀物の純

輸入国はすべての輸出補助金の廃止に賛成しない」(J. ツーツ, A. パールデイス, 「ガットにおける農業」, 食料・農業政策研究センター, 1989年10月, 44頁)という見解が存在する。

他方, EC側から輸出補助金制度を眺めてみれば, それは輸入制限政策(輸入課徴金制度)と農業者に対する価格補償制度とによって必然的に生じた過剰農産物の処分対策を意味しており, もし輸出補助金が否定されるならば, ECとしては, 価格支持制度を存続させる限り, 超過供給農産物の廃棄処分か, 食料援助の増大に向かわざるを得ないであろう。

4) デカップリング

米国の農業保護の完全撤廃提案は, 各国のすべての補助金の廃止を主張しているわけではないことも注意されなければならない。「貿易を歪曲する効果を持った措置を撤廃すべき」であるといっているのである。国際貿易の歪曲と無関係な補助政策をデカップリング政策と呼び, 最近各国の注目を浴びている。補助政策の生産, 消費, 貿易への歪みの効果を断ち切る一デカップリングする一政策への転換が一部の先進国で模索されている。米国の新提案で容認されている農業補助金政策としては, ①生産, 価格, 販売に影響を及ぼさない生産者への直接的所得支援 ②土壌, 環境保全計画 ③災害救済措置 ④国内食料援助 ⑤経済的利益を伴わない販売促進計画 ⑥生産者, 加工業者, 消費者に価格, 所得面で直接的な利益を与えない一般サービス ⑦農業から土地など生産要素を除去する目的ないしは経過プロセスを促進する目的の措置⑧生産者, 加工業者, 消費者に価格, 所得面で直接的利益を与えない食料備蓄計画などがあげられている。このようなデカップリング政策が近年注目されているのは, それが過剰生産をもたらすような貿易歪曲効果が少ないことに加えて, ①価格支持のように, 大規模農場ほどより多くの利益を受けるということがないこと, ②従って, 社会の安定層としての小規模家族経営の維持存続に役立つこと, ③財政的國家負担が価格支持制度より安くつく可能性のあること, ④農業の「非経済的価値」の維持に役立つこと, ⑤国内及び国際市場における農業の資源利用効率を高めること, などからである。

しかし, 「福祉対策あるいは無為の農民に対する支払いと渾名されたデカップリングは, 現在の計画以上に政治的批判を浴びやすい」という声も一部に

出ている。また、「デカップリングは衆愚による不合理な行動を回避する手段を代表する。価格による生産水準の決定を可能にすることで過剰を解消し、生産コストは最低のところで行われ、世界食料需要を充足するコストを反映した水準に落ち着くことになる。しかし、だからといって政治的に受け入れられると考えるわけにはいかない」という批判もある。

これらの批判に答えて、デカップリング政策が先進国において広範に実現する可能性としては、「構造調整」や「環境保全問題」と結びつく場合であるという声もある。

「デカップリングから福祉支払いの汚名を消し去るためには、構造調整の考え方に結びつけて支払いを行なえばよい。市場価格支持政策の廃止に伴う地価下落を埋め合わせるため、または離農を補償するため、あるいはその両方のための移転支払いは、一時払いまたは漸減ベースでの継続払いのいずれかでやることができよう」（前掲書、「ガットにおける農業」47頁）。

また、紙谷貢教授は、「先進諸国の農産物需給調整政策の展開と日本農業の進路」（農林漁業金融公庫、「公庫月報」1989年4月号）の中で、EC農業政策の中で、次第に社会・構造政策としてのデカップリング政策がとり入れられてきている状況を次のように述べている。「以上みてきたように、1970年代までは、一部を除いて、域内での生産に対して刺激的な役割を果たしてきたECの共通農業政策、なかんずくその価格・通商政策は、1980年代に入って供給調整的な措置を強化してきた。その過程で、共通農業政策の中で、少なくとも財政面ではマイナーな位置にあった社会・構造政策は、需給調整政策の展開のなかで相対的に経済上の不利益を被る農業生産者あるいは地域への救済策の強化という形で展開している。もちろん、山岳・丘陵地等条件不利地域（disadvantaged areas）に対する助成措置は既にとられており、また共同責任課徴金についても小規模生産者への免除措置等があるが、需給調整政策に伴う経済的不利益が認められる階層や地域に対する補償措置が、次第に強化されてきているのである。いわゆるデカップリング的措置の強化である」。同氏があげているEC内のデカップリング関連政策のリストは第2表に示されている。更に同氏はごく最近のEC事情についても言及している。

「1988年4月、価格抑制や割当制の影響によって所得の減少を招く農業者を助けるため、早期引退年金（early retirement annuity）に関する規制が定

表2 ECにおけるデカップリング関連政策

施 策 名	開 始 年	内 容	CAPとの関連	
フ ラ ン ス	山岳地帯特別給付金	1974	地域内畜産農家	EC構造規則に則る
	高度山岳地帯 ♪	1978	家畜単位ごとに一定の給付金、ただし 上限1経営40大家畜単位	ECからの還付金
	山麓地帯 ♪			
西 ド イ	農業社会構造所得補償金	1989 (予定)	MCA削減に伴う所得減少の補償 売上額と関係なく農地面積に応じた補償。ただし、面積増大に応じ補償単価を減ずる。	なし
	離農（早期退職）年金	1989 (予定)	農業廃業促進法 58才以上の農民対策	EC50%
ツ	休耕補償金	1988 (ECの承認をまって)	農地の20%以上5年間休耕、植林、etc 土地等級に応じて補償	EC50~15%
イ ギ リ ス	環境保全地域	1986	指定地域内農場の申請による 制限措置により支給率が定められる	25% FEOGAから補填
	農業改良計画	1985	環境保護及び非生産タイプ活動への援助	25%
	農場植林計画	1988	植林補助に加えて補助期間 10~40年の年払い補助	なし
	丘陵家畜補償手当	1976	条件不利地域内繁殖牛経営に対し頭数 に応じ一定の限度内で補償	25%
	Set-aside	1988	5年間の休耕 逸失利益に対する補償 任意	

注1 紙谷 貢, 「先進諸国の農産物需給調整政策の展開と日本農業の進路」, 「公庫月報」1989年4月号9頁より

められ、5月には過渡的所得援助制度（system for transitional aids to agricultural income）に関する規制の最終提案が出された。前者は事前年金の支給によって通常の引退年令まで生産に従事することを止めさせるものであり、後者は5年以内を限度として農業を主業とする低所得者にEC及び各国の共同で、またその他の低所得者には各国独自の所得援助を行うものである。

これらの措置は生産との結び付きが弱いし、セット・アサイドや早期引退の対象ともなり得ない小規模低所得農場にとっては有効な手段と考えられている」。

5) 農業保護の国際的共通計量手段

各国がさまざまな、貿易歪曲的な農業補助を、同時に毎年一定率だけ削減することに同意したとしても、作目別に各国の現行補助率を正しく算定し、その削減の実施を客観的に把握しうる共通した計量尺度が必要とされる。今日、最も広く知られているのは「生産者保護相当額 (PSE)」であるが、未だにガット加盟国のコンセンサスを得ていない。PSEは「政府の政策からもたらされる農民への所得移転を示し、その中には農業計画に費された政府の直接的支出と、国内消費者から生産者への所得移転となる輸入割当といった政策の影響の2つからなっている」と説明されている。PSEの問題点としては、「対象に含めるべき政策措置の範囲、内外価格差の基準とすべき国際価格の捉え方、為替レートのとり方など、詰めるべき課題が多い」という批判もある。

PSE以外の計量手段としては、貿易歪曲相当額 (TDE)、生産者有効保護率、実効保護相当額、その他の総合計量手段 (AMS) 等さまざまなものが目下検討されている。「貿易歪曲相当額」とは、カナダが提唱しているもので、対象を国際貿易を通常歪曲している政策だけに限れば計算可能とされる。「総合計量手段」は基本的には修正生産者保護相当額であるが、「詳細は詰め切れていない」とされている。

PSEを用いた場合に日本にとってとくに問題なのは、以下に示す計算式からも明らかのように、「内外価格差」に基づく消費者から生産者への所得移転額が、直接補助に比べて極めて大きく出てしまうところにある。この「内外価格差」は、いってみれば消費者から生産者に向けられる補助金となるが、この内外格差発生の原因を考えれば、政府による国境保護措置 (関税、輸入制限など) に由来しているということになる。最近米国農務省から出された「生産者、消費者保護相当額の推定、農業における政府干渉、1982~86年」では、前回 (OECD, 1979~81年) と同様に、日本のPSEの値はズバ抜けて大きく出ている。第3表にみられる如くである。

表3 生産者保護相当額 (PSE) の農産物別・国別順位, 1982-84年

生産者保護相当額	米	国	豪州	カナダ	EC	日本	台湾	韓国	メキシコ	ブラジル
0~9%	牛肉 豚肉 鳥肉 大豆		牛肉 棉花 豚肉 鳥肉 羊肉 小麦 羊毛	牛肉 とうもろこし 豚肉 大豆	とうもろこし		豚肉			鳥肉
10~24			蔗糖 米	鳥肉 菜種 小麦	普通小麦 小豚肉		とうもろこし 大豆 砂糖	鳥肉	棉花	
25~49	とうもろこし 棉花 酪農品 米 小麦		牛乳	砂糖	酪農品 小麦 小鳥肉 菜種 米 羊肉 大豆 砂糖	鳥肉	牛肉 酪農品 鳥肉 米 タバコ	豚肉	大豆 小麦	棉花 綿米
50~74	砂糖		酪農品		牛肉	牛肉 豚肉 大豆 砂糖	小麦	牛肉 とうもろこし 乳 大豆 小麦	とうもろこし	小麦
75~99						牛乳 米 小麦				

出所: U.S. Department of Agriculture, Government Intervention in Agriculture: Measurement, Evaluation and Implications for Trade Negotiations, FAER-29 (April 1987).

注: a. 数年についてデータのない品目が若干ある。

b. 粗国内生産額 (直接支払いを含む) に対する政策による所得移転額の比較 (%), 1982-84年のデータにもとづく。

c. 投入財補助金の効果を含まない。

注) ウィリアム・M・マイナー/デイル・E・ハザウェイ編, 「世界農業貿易とデカップリング」日本経済新聞社, 1988年, P.62より

$PSE (\%) = (\text{政府の直接支払い} + \text{政策的経費} + \text{内外価格差}) / (\text{生産者販売額} + \text{政府の直接支払い})$

また、どのような政府の保護措置が PSE の計算に取り入れられているかは第 4 表に示されている。

これを要するに、最善の総合的計量手段というものは存在しないのであって、最終的には政治的妥協によって選ばれるということにならざるを得ない。但し、総合的計量手段の具えるべき条件として、次のような事項が指摘され

表 4 生産者各種保護措置の種類別 PSE 分類

1	市場価格支持 二重価格制 割増し価格 輸入割当／輸出自主規制 関税／輸入課徴金 輸出払戻し金／併用 国内消費制度 供給管理（生産／作付面積割当） 独占組織（販売組織，輸入管理材関）
2	直接所得支持 直接支払（災害，不足払い，貯蓄支持等） 輸出禁止に対する補償 生産者課徴金（マイナスの補助）
3	間接的所得支持 資本援助 優遇金利による信用（利子補給） 生産要素補助（燃料，肥料，輸送等） 保険 備蓄
4	その他の支持 研究，助言，訓練 検査 合理化及び構造対策 加工及びマーケティング 輸送面の補助 優遇税制 州／政府措置

注) OECD 編，「世界の農業補助政策」，日本経済新聞社，1987年，115P より

ている。①政策効果の透明性を確保すること、②単純で理解が容易なこと、③政策変更に対応できるよう弾力的な指標であること、④さまざまな農産物に適用でき、一貫性をもっていること、⑤政策変更の経済効果をよく把握しうることなどである。

6) タリフיקーション (関税1本化)

PSEに加えて、米国がウルグアイ・ラウンドの中間交渉に持ち出してきた尺度が「タリフיקーション」である。これは「国境保護措置の関税一本化」を意味する用語であり、最も計測困難な国境保護措置に基づく効果の計測の透明性確保に優れている。

「タリフיקーション即ち数量制限に代わる全面的な関税の適用は、PSE等に基づく方法の代替案である」とされる。このタリフיקーションの利点としては、①関税というガットに整合する方法にのみ依存している、②各国の保護政策の透明性が確保される、③定義、測定、監視上の問題がない、④セーフガードを長びかせない、⑤長い段階的廃止期間を必要としない、⑥すべての部門を通じて適用できる、などが挙げられている。但し問題点としては、各国がタリフיקーションの効果を減ずるために、国内の補助金や輸出自主規制への依存を強める可能性があることが指摘されている。

タリフיקーションを正式なウルグアイ・ラウンドの米国提案としたのは、農業改革に関する米国新提案（平成元年10月25日）においてであり、この中で米国は、「すべての非関税障壁を関税に変換し、最終的に全農業関税をゼロないし低率に引き下げる。一定の経過期間後、すべての保護措置が関税の形となる」と述べている。ここでいう非関税障壁とは、国家貿易行為、自主規制取りきめ、規制の許認可行為、その他の輸入規制・禁止の結果生じた割当制、可変課徴金、輸入規制、輸入禁止などを指している。なお、米国新提案では、セーフガード（緊急輸入制限）においても、このタリフיקーション操作によって、輸入規制ではなく、輸入量のコントロールを行うことを提案している。

米国の「包括貿易改革提案」を更に具体的にいえば、①非協定関税及び非関税障壁のすべてを、各国の広範囲な産品グループに一律共通の協定基本関税に切り換えること、②関税化構想をガット第19条のセーフガードにも適用することである（前掲書、「ガットにおける農業」76頁）。このタリフיקー

ションは非関税障壁の撤廃を直接の目的としているが、各国の国内補助金削減に対しても効果を狙ったものと解されている。「農業でさえ、広範な農産物グループに一律の保護率が設定されるならば、貿易効果のある国内補助金が問題となることはずっと少なくなりそうである。これが、上記の関税化提案で一律関税を求める主要理由である」(同上書、79頁)。

3. おわりに— EC と日本との協調

ガット体制の恩恵を最も受けている経済大国日本としては、ウルグアイ・ラウンド交渉において、その主張(第5表参照)が加盟各国の支持を得られず、孤立化することを強く恐れている。とくに米国の「強者の論理」に対抗して、一定限度の保護農政を最後まで守っていくためには、国際社会で説得力のある論理の構築に加えて、日本と農業条件の近い EC との協調関係を保つことが望まれる。

この両国はどちらも多くの小規模家族経営から成り立っており、かつ「食料自給主義」が基本的哲学として存在している。また、フリーマーケットにおける農業の国際競争力は両国とも劣っており、保護政策の撤廃は即農業の大幅な衰退を招くことも共通している。

EC 農業の弱点は、一部の基幹農産物が地域内自給水準を大きく越えて、補助金輸出政策にまで依存せざるを得ないところに到達したことであり、また、これを改めようとするれば EC 共通農業政策(CAP)は崩壊することになることである。他方、日本農業の弱味は、コメについての「基礎的食料自給論」が世界に通用し難いことである。

おそらく両国にとって協調しうる最大の共通項があるとすれば、それは「農業の非経済的価値の重要性を米国及びケアンズグループにどうやって認めさせるか」ではないかと思われる。農水省塩飽経済局長は次のように述べている。「日本の農業交渉の長期目標は、一層の自由化により、市場の動向が需給によりの確に反映するような方向に、各国が協調して政策を志向すべきであるが、それとともに、農業が食料の安定需給、国土保全などに果たしている役割、即ち農業の持つ非経済的要素を正当に配慮することが必要だと主張している。非経済的要素を尊重した取り組みを実現するために、わが国は基礎的食料という概念を提示している」(農政ジャーナリストの会編、「ガット

表5 わが国のウルグアイ・ラウンドへの農業提案

-
1. 対象産品：全ての農・林・水産物
 2. 緊急措置

補助金付き輸出が農産物貿易を歪曲しているので、主要輸出国による輸出補助金の凍結等を実施し、正常かつ建設的な交渉環境を樹立。
 3. 輸入及び輸出に関する措置
 - (1) 関税

リクエスト・オファー方式により、引き下げ又は撤廃。
 - (2) 輸入数量制限措置
 - ① 数量制限の一般的廃止の原則（11条1項）は維持。
 - ② 上記原則に対する例外（ウエーパーを含む）は新ルールの下に置く。
 - ③ 新ルールでは、輸入数量制限禁止の例外を定める11条2(c)(i)の規定を改善。その際、現下の農産物貿易・取引の実態、各国の政府措置の多様性、食糧自給率が著しく低い国における国民生活維持に不可欠な基礎的食糧の国内生産の安定を図る必要性、及び輸出国に対する安定した市場アクセス保証に配慮。
 - (3) 可変課徴金

「透明性」の確保及び「ミニマムアクセス」の保証等を通じガット規律を明確化。
 - (4) 輸出数量制限措置

現行ガット条文では、輸出面での数量制限禁止の例外は輸出国の利益が優先されており、輸入面での輸入国に課せられている厳しい義務に比しバランスを欠いているので、見直しが必要。
 4. 補助金
 - (1) 輸出補助金：一定期間で段階的に撤廃。
 - (2) その他の補助金：運営如何によっては、貿易に悪影響を及ぼすものもあるので、所得又は価格の支持を目的とする政府補助金について
 - ① 削減若しくは運営の改善により、以下の条件に合致させる。
 - (イ) 市場メカニズム活用の見地から、より需給実勢を反映した運営を行う。
 - (ロ) 構造改善を助長するよう運営する。
 - (ハ) 必要に応じ、生産に中立的（又は抑制的）な補助金に切り替える。
 - ② 特に、構造的生産過剰状況にある農産物については、かかる補助金の結果生じた過剰分を輸出している場合は、当該国は総補助金額又は生産量（人口の増加を勘案する）を5年以内に1980年レベルまで引き下げる。
 - ③ これらの削減等は段階的かつ協動的に、バランスのとれた弾力的なやり方で実施する。
 - (3) 輸出価格に対する規律

構造的過剰の発生等を防止するため合理的な規律の下での輸出価格形成が必要な場合、輸出入国が参加した国際的枠組の下で関係国際機関等との協調を図りつつ検討。
 5. 検査

検査手続等に関する透明性を確保。
 6. 開発途上国優遇措置

提案に掲げられた諸措置の実施に当たり、開発途上国優遇措置の実現に配慮。
 7. その他
 - (1) PSE又はPSE類似の総合的計量手段を農業交渉の手段として用いるのは不適切。
 - (2) 農業交渉の実施及び結果の実施は交渉全体のバランスの中で行う。
-

の徹底分析」66頁)。

他方、ECも農業が他産業とは異なる特殊性を強調しており、農業と工業とを同列の扱いにできないと主張している。例えば、「欧州において社会が農業活動から引き出す価値は、景観、レクリエーション、汚染など農村社会の分野における正及び負の便益を含んでいる」と述べられており(「世界農業貿易とデカップリング」184頁)、「同様の考えに立つわが国が、ECとの共同戦線を組むことは重要である」(「ガットの徹底分析」74頁)と塩飽報告も述べている。

考えてみれば、日本やヨーロッパといった古くから拓かれた先進国農業は、高地価、高労賃、戸当り規模の零細性といった共通のハンディキャップを、米国、カナダ、オーストラリア、南米といった新開国に比べて負っており、単に現状の生産力視点だけからの農業存続の論議には多くの疑問がある。

永田恵十郎名古屋大教授は農林業がもつ5つの社会的役割と公益的機能について次のように述べている。「農業および林業は、その私的生産活動を通じて、国民が不可欠とする5つの社会的役割をつくりだしている。①食料供給機能、②地域経済活性化機能、③自然・国土保全機能、④人格形成・教育機能、⑤保健・休養機能の5つがそれである」(食料・農業問題全集18巻、「地域資源の国民的利用」農山漁村文化協会、1988年12月、92頁)。更に同氏は続けて次のように述べている。「上記の③、④、⑤の機能は農林業だけが持つ固有の機能であり、工業はそれを持ちあわせておらず、場合によってはこれらの機能を壊してしまうことすらあることを、ここで確認しておく必要があるだろう」(同書95頁)。

多くの人口を狭い国土に抱える旧開先進国においては、上記の農業・農村の非経済的機能の重要性は近年益々高まりつつあり、やはりこれらの諸点に新開輸出国グループの目を開かせることが、今後のウルグアイ・ラウンド交渉において、日本にとって最も重要な課題ということになる。

現在のウルグアイ・ラウンド交渉の図式は、米国およびケアンズ・グループの攻勢に対し、片や日本およびECとが守勢に立って対峙するという姿となっており、加えてケアンズグループと米国とはほぼ同一の立場に立って同盟軍を形成しているのに対し、守りの日本とECとは必ずしも協調的關係がないことである。もし、日本がECと手を結べないとすれば、基礎的食料と

してのコメ問題は、ガットの間を離れて再び日米2国間交渉に舞台を移す可能性も十分考えられる。

これまでのわが国の農産物市場開放は、日米2国間交渉によって外から進められてきたものであり、そのことごとくにおいて米国側の主張が基本的に貫かれた形となっている。ミシガン大学のJ. キャンベル教授は、氏の論文の中で「日米型折衝」の特質を実に巧みに分析している。(J. キャンベル『『イライラ型折衝』の機能と効用』、中央公論1989年12月号所収)。すなわち、

1. アメリカ側が注文をつけるべき日本側の行動を選択し、改善を求める。
2. これに対し日本側は、問題は存在しない旨応ずるが、交渉にはいることは同意する。
3. アメリカ側は要求を正当化するために、日本の行動を不公正ときめつける。
4. 日本側は、日本の行動は正当であり、本当の問題はアメリカ側にあるからして、アメリカ側の要求こそ不公正であると応ずる。日本のマスコミに「危機」に関する記事、論説が現われる。
5. アメリカ側は、日本側の抵抗に対する怒りを明らかにし、直ちに危機を解決しなければ、保護主義的立法、あるいは破局的な結果がもたらされると脅す。
6. 結局は日本側が譲歩し、アメリカ側の要求の全て、あるいはそのほとんどを受け入れる。

J. キャンベル教授の画く、かかる6幕もののドラマが、数少ないがきわめて重要なわが国の残された輸入制限農産物の自由化交渉に再び再現されないとはいきれないところに、今回のウルグアイ・ラウンド交渉の危険性が存在するように思われるのである。

「12品目問題」, 「牛肉・オレンジの自由化」交渉にみられるように、貿易全体からみた日米間不均衡というアキレス腱を抱え、ガット交渉の場で、わが国政府は守りの姿勢をとり続けたように思う。しかし、今や、残存輸入制限品目は日本農業全体の興廃にかかわる基幹的農産物が大部分である。攻めの米国にとっても、多くのウェーバー品目を抱えており、工業分野では自主規制という間接的輸入制限を強いており、ECについては変動課徴金制度、輸出補助金といったガットルールに本来的になじまない保護的手段をとり続

けているのであって、わが国がいつまでも守勢の立場をとる必要はないと思われる。正すべきは正すという主張と共に、先進旧開国における農業・農村の非経済的機能の重要性の論理をもって、経済至上論理に正面からいどむべきであると考ええる。

引用・参考文献

- [1] 手塚 真『米国農業政策形成の周辺』、御茶の水書房、1988/4。
- [2] マイナー、ハザウェイ、逸見謙三訳『世界農業貿易とデカップリング』日本経済新聞社、1988/12。
- [3] OECD 編『世界の農業補助政策』、日本経済新聞社、1987/10。
- [4] 農政ジャーナリストの会『ガットの徹底分析 (NO. 88)』、農林統計協会1989。
- [5] 紙谷 貢『先進諸国の農産物需給調整政策の展開と日本農業の進路』、『公庫月報』、農林漁業金融公庫、1989/4。
- [6] 日本の農業 NO. 167『日本の農産物貿易問題』、農政調査委員会、1989/3。
- [7] 農業貿易問題研究会『どうなる世界の農業貿易』、大成出版社、1987/7。
- [8] 服部信司『日米経済摩擦と日本農業』、富民協会、1988/11。
- [9] 永田恵十郎『地域資源の国民的利用』、農山漁村文化協会、1988/12。
- [10] 全国農協中央会編『OECD 各国の政策と農産物貿易』、全国農協中央会、1988/8。
- [11] 全国農協中央会編『ウルグアイ・ラウンドと農業交渉』、全国農協中央会、1989/5。
- [12] 北海道農協中央会『農畜産物貿易問題の経過・結果について』北農中央会、1989/1。
- [13] 白川一郎『米加自由貿易協定、EC 統合をみる』、東洋経済新報社、1989/3。
- [14] 食料・農業政策研究センター『ガットにおける農業』、農山漁村文化協会、1989/10。
- [15] USDA, Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents 1982-86, USDA, 1988。
- [16] USIA, Harvest 2000 : The U. S. Proposal for Comprehensive Reform of Agricultural Trade, USIA, 1988。
- [17] C. F. Runge "Perspective on Agricultural Reform", Economic Impact, USIA, 1989/1。
- [18] J. Ziety, "Strategies for Dealing with Agriculture in the Uruguay Round.", Journal of Agricultural Economics, 1988/9。
- [19] N. E. Schwartz S. Parker "Measuring Government Intervention in Agriculture for the GATT Negotiations.", American Journal of Agricultural Economics, 1988/12。
- [20] C. F. Runge, C. H. Stanton "The Political Economy of the Uruguay Round Negotiations : A View from Geneva", American Journal of Agricultural Economics, AAEA, 1988/12。
- [21] J. M. Finger, A. Olechowski "The Uruguay Round, Handbook for the Multilateral Trade Negotiations", World Bank 1987。