

4 バブル・デフレ期の日本の食料・農業問題

本間正義

要 旨

バブル・デフレ期の日本農業は、それまでの農業政策が制度疲労を起こし、市場開放の外圧の嵐のなかで立ちすくみ、その方向性を定め切れなかった時期であった。第2次世界大戦後の第1四半世紀は、農業の近代化を目指し、封建的地主小作関係を農地改革で解き放ち、農業基本法は農工間所得格差を生産性向上で縮小することをうたい、食糧管理制度のもとコメは増産し減反政策を導入するまでに至った。しかし、実際は農地改革の成果を守るための農地法は規模拡大の足かせになり、米価を始め政府による価格政策なしには農工間所得格差は拡大する一方であり、コメ消費の減退は減反政策を永続化させ、その後の四半世紀の農業の停滞の要因をビルトインさせたのである。

制度疲労を抱えたままバブル期に入った日本農業は、今日の農業の停滞をもたらした3つの大きな要因が顕在化することになる。1つにはプラザ合意で容認された為替レートの円高が日本の農産物の内外価格差を拡大し、それが国際摩擦を引き起こし日本の農産物市場開放要求へつながっていった。こうした流れはガット・ウルグアイ・ラウンド交渉に引き継がれ、その決着は農業の国際化を明確に打ち出した。

バブル経済に直結して日本農業の展開を困難にさせたのは、農地価格の高

騰と農地の転用期待の膨張である。それまでも農地の農外転用は行われてきたが、土地バブルは地方の農業地帯にまで波及し、大きく農地価格を歪めることとなった。農地価格は農業生産からの収益還元価格ではなく、農外へ転用した場合の価格を期待として含み、保有動機を高め、農地の流動化を阻害した。これが第2の要因である。

バブル期に顕在化した農業停滞の第3の要因は農業者の高齢化と後継者の不足である。新規学卒者で農業に参入してくる若者は年間2,000人にすぎない。若者を惹きつけることのできない農業従事者の年齢別構成は平均年齢とピーク年齢がそのまま1年ずつずれるだけで、高齢化と労働者不足を顕在化させた。

バブル期を経てデフレ期に入った日本経済の下、農業は衰退の一途をたどる。バブル期を経てとくにデフレ期の食料自給率の低下と停滞は、日本農業の生産構造の脆弱化によるものである。食料自給率の低下は明らかに日本農業が体力をなくしてきたことを表す。それに追い討ちをかけるように農業のグローバル化が進み、大幅な関税削減を求めるWTO農業交渉は大詰めを迎えている。

国際的には近年生じた食料価格の高騰が食料危機への懸念を生んだりしたが、このような農業への国際的関心の高まりは、むしろ日本農業をグローバル化する好機であり、そのための体質強化に取り組む絶好のチャンスととらえるべきである。世界的に起こっている食と農に関するパラダイムシフトを読み誤ることなく、国内だけでなく世界を相手に日本農業の活路を見出すところこそ、バブル・デフレ期に実現できなかった農業再生への道である。

1 はじめに

日本の食料・農業問題を1980年代から振り返ってみると、制度疲労の四半世紀であった。第2次世界大戦後の第1四半世紀は、農業の近代化を目指し、封建的地主小作関係を農地改革で置き放ち、農業基本法は農工間所得格差を生産性向上で縮小することをうたい、食糧管理制度の下コメは増産し減反政策を導入するまでに至った。しかし、実際は農地改革の成果を守るための農地法は規模拡大の足かせになり、米価を始め政府による価格政策なしには農工間所得格差は拡大する一方であり、コメ消費の減退は減反政策を永続化させ、その後の四半世紀の農業の停滞の要因をビルトインさせたのである。

制度疲労を抱えたままバブル期に入った日本農業は、今日の農業の停滞をもたらした3つの大きな要因が顕在化することになる。1つにはプラザ合意で容認された為替レートの円高が日本の農産物の内外価格差を拡大し、それが国際摩擦を引き起こし日本の農産物市場開放要求へつながっていった。日米交渉で牛肉やオレンジの自由化が決まり、農産物12品目問題では10品目についてクロとされ日本が敗北し、また、それまで聖域だと思われてきたコメにも米国は開放要求をつきつけた。こうした流れはガット・ウルグアイ・ラウンド交渉に引き継がれ、その決着は農業の国際化を明確に打ち出した。

バブル経済に直結して日本農業の展開を困難にさせたのは、農地価格の高騰と農地の転用期待の膨張である。これが第2の要因である。それまでも農地の農外転用は行われてきたが、土地バブルは地方の農業地帯にまで波及し、大きく農地価格を歪めることとなった。農地価格はもはや農業生産による収益還元価格ではなく、農外へ転用した場合の価格を期待として含み、農地の売買による経営規模の拡大は、北海道などを例外とすればおよそ不可能になった。農地の流動化がバブルによって大きく阻害されたのである。

バブル期に顕在化した農業停滞の第3の要因は農業者の高齢化と後継者の

不足である。新規学卒者で農業に参入してくる若者は年間2,000人にすぎない。若者を惹きつけることのできない農業従事者の年齢別構成は平均年齢とピーク年齢がそのまま1年ずつずれるだけで、高齢化と労働者不足を顕在化させた。新規参入を農業内で果たせなければ、農業外から求めればいい。しかし、農地法の制約もあり、農外株式会社が農地を取得することも賃貸借することも原則として禁止されている。こうした参入規制の緩和を求めて農地制度改革の声があがるのは必然であろう。バブル期にはさらに農地転用を目的に農地取得をねらう農外企業の声も混じっていた。

農業の構造問題は何も解決しないまま、日本経済はバブルが崩壊しデフレ経済へと落ちていくなか、農業部門もまた農産物価格の低迷と農業部門の縮小を余儀なくされていった。1980年には53%もあった食料自給率は2006年には39%へと低下し、農業部門の付加価値（部門別GDP）も1990年の7兆9,000億円をピークに2005年には4兆9,000億円まで落ちている。戦後の食料自給率の低下は日本の食生活の洋風化にともなうものであったが、バブル期以後の低下は国内生産力の劣化によるところが大きい。戦後の経済成長期には、経済発展にともない農業政策が収奪から保護に内発的にスイッチしたのとは異なり、バブル期は国際的なグローバル化の波という外圧により農業政策が変更を余儀なくされたのである。

本稿では、以上のような視点からバブル期からデフレ期に至る四半世紀の日本農業の変化を、農業政策の変化やその日本経済への影響などを考察しながら、分析検討してみる。

2 四半世紀の日本農業の変化

2.1 日本農業の構造と変化

今日の日本農業は出荷額で見て約8兆5,000億円に相当する農産物を生産し、約4兆9,000億円の付加価値を生み出す産業である。この生産活動を担っているのは、285万戸の農家の252万人の農業就業者である（いずれも2005年値）。農業が日本経済全体に占める比重は2005年のGDP（国内総生産）で見て日本経済の1%、総就業人口で見て4%にすぎない。しかし、四半世紀前の1980年では農業は日本のGDPの2.5%を占め、就業人口でも

図表 4-1 日本農業の基本指標

年	1960	1970	1980	1990	2000	2005
農業総生産(10 億円)	1,493	3,293	6,242	7,854	5,552	4,860
対 GDP 比率(%)	9.0	4.4	2.5	1.7	1.1	1.0
農業就業人口(万人)	1,196	811	506	392	288	252
対総就業人口比率(%)	26.8	15.9	9.1	6.2	4.5	4.0
農業生産指数(2000=100)	80.1	100.6	105.0	111.1	100.0	95.3
農産物輸入数量指数(2000=100)	8.0	28.6	43.1	70.1	100.0	106.0
農業総算出額(10 億円)	1,915	4,664	10,263	11,493	9,130	8,512
内米の生産額シェア(%)	47.4	37.9	30.0	27.8	25.4	22.9
耕地面積(万 ha)	607	580	546	524	483	469
耕地利用率(%)	134	109	104	102	94	93
農家戸数(万戸)	606	534	466	384	312	285
一戸当り耕地面積(ha)	1.00	1.09	1.17	1.36	1.55	1.65

資料) 農林水産省『農業白書附属統計表』、『農業・食料関連産業の経済計算』。

9.1%のシェアをもっていた。

経済は発展する過程でその比重を農業から製造業へ、さらにサービス業へと移していくことは「ペティ＝クラークの法則」として知られる。すなわち、一国の経済は資本蓄積が進むにつれて工業部門が拡大し、また農産物の需要も「エンゲル法則」により所得が増えるほどには増えない。したがって、農業は工業部門などに比べて相対的に縮小する傾向にある。バブル期もこの傾向は変わらず、農業は縮小の一途をたどっていった。

このような産業構造の変化に合わせて農業に投下されていた資源が他産業にスムーズに移転すれば残る農業資源の限界生産性は高く維持され、他産業に匹敵する報酬を確保し、農業は産業として自立することが可能である。そのための条件の1つは1経営体当たりの規模の拡大である。しかし、日本の農業はとくに土地利用型で平均規模が零細なままとどまっており、構造改革を通じた大規模農家の育成が急務である。日本の農家1戸当たり農用地面積は零細で2005年で1.65ヘクタールにすぎず、1980年の1.17ヘクタールからわずかに増加したにとどまる。

バブル期の日本農業の特徴を見るために、図表4-1に1960年からの日本農業の基本的な経済指標の推移が示されている。農業の日本経済における比重は1960年当時GDP比で見て9.0%、就業人口比で見て26.8%あったものがその後急速に低下し、1980年までにそれぞれ2.5%、9.1%へと縮小す

る。農業生産自体も2000年を100とする指数で見て、1960年の80から1990年の111まで上昇するものの、それ以後は縮小に転じている。バブル期以後は農業生産の絶対水準が低下しているのである。

それに対して大幅に拡大したのが海外からの農産物輸入である。輸入総額は2005年で4兆8,000億円に上るが、2000年を100とする輸入数量指数で見て、1960年の8から急速に増加し、1980年で43、2005年では106に達している。

日本農業でもっとも重要な農産物は言うまでもなくコメである。1960年時点でコメは農業総算出額の47%を占めていた。その後コメの比重は低下し1980年で30%となったが、2005年でも23%の比重を維持している。耕地面積は1960年の607万ヘクタールから徐々に減少し、2005年で469万ヘクタールとなっているが、耕地利用率（作付面積／耕地面積）も1990年までは100%を上回っていたが、近年では93%程度にとどまっている。その背景には耕作放棄地や不作付地の増加がある。

農家戸数は1960年の606万戸が、1980年には466万戸に減少したが、今日でも285万戸の農家が存在する。耕地面積の減少と相俟って1戸当たりの農地面積は1960年の1.0ヘクタールからわずかに1.65ヘクタールに増加したにすぎない。これは米国の120分の1、英国の40分の1、フランスの20分の1程度の規模でしかない。日本の水田を中心とした農業と欧米の畑作中心の農業との違いを考慮する必要はあるにせよ、日本のこの経営規模の零細性の克服が日本農業の課題であることは明白であろう。

ところで、これまで定義することなく「農家」という言葉を使ってきたが農家とはどのような世帯を指しているのであろうか。5年ごとに実施され、農業に関する基本的全数調査である「農林業センサス」の1990年から2000年までの調査では「経営耕地面積が10アール以上の農業を営む世帯または農産物販売額が年間15万円以上である世帯」を農家としている¹⁾。

この定義による農家のなかには生計の大部分を農外所得や年金に頼り、農

1) この農家の定義は1990年センサスで大幅に変更されたもので、従来は経営耕地面積の下限基準は東日本で10アール、西日本で5アールと分かれており、また農産物販売額の下限基準も1980年、85年では10万円であった。さらに、後述のように2005年センサスでは調査対象を農家ではなく「農業経営体」とした。

図表 4-2 日本の農家の構成, 2005 年

(1,000 戸)

年	販 売 農 家			自給的農家	総農家数
	専業農家(内高齢専業農家)	第1種兼業農家	第2種兼業農家		
1990年 構成比(%)	473(155) 12.3(4)	521 13.6	1,977 51.6	864 22.5	3,835 100.0
1995年 構成比(%)	428(188) 12.4(5.5)	498 14.5	1,725 50.1	793 23.0	3,444 100.0
2000年 構成比(%)	426(227) 13.7(7.3)	350 11.2	1,561 50.0	783 25.1	3,120 100.0
2005年 構成比(%)	443(256) 15.6(9)	308 10.8	1,212 42.4	885 31.2	2,848 100.0

資料) 農林水産省『農業白書附属統計表』。

業生産は自給的なものにとどまっている数多くの零細農家を含んでいる。そこで経営耕地面積が30アール未満でかつ農産物販売金額が50万円未満の農家を「自給的農家」とし、それ以外の農家を「販売農家」と呼び両者を区別した。一方、農家は世帯員の就業形態によって、他産業に従事する世帯員が1人もいない「専業農家」と、他産業従事者が少なくとも1人はいる「兼業農家」とに分けられ、さらに後者は農業所得が農外所得を上回る「第1種兼業農家」と農業所得が農外所得より少ない「第2種兼業農家」とに分けられる。

これらの分類によって1990年から2005年までの日本の農家の分類構成を見たのが図表4-2である。農家とは呼ばれているが規模が小さく販売額も少ない自給的農家は、2005年の全農家数285万戸の3割を超える。しかもその割合は近年大きく増加している。販売農家であっても専業農家は全体の15%程度にすぎず、さらに男子生産年齢人口(15-64歳)のいない高齢専業農家はその過半を占める。さらに兼業農家の割合の減少は、第1種兼業農家が第2種へ、第2種兼業農家が自給的農家への転落を表しており、とくに近年後者の転落が顕著であるといわれる。

日本の農家は経営規模が零細で、販売金額が100万円に満たない農家が6割近くを占める。しかし、それは必ずしも農家が貧しいことを意味しない。全国平均で見て2003年の農家の総所得は約771万円であるが、そのうち農業所得はわずか110万円で総所得の14%にすぎない。この農家の総所得は

勤労者世帯のそれより23%も多い。これを世帯員1人当たりの所得で見ても農家は勤労者世帯を14%上回っている。農家総所得は一貫して勤労者世帯所得を上回っており、世帯員当たりの所得も1970年から80年にかけて逆転し農家の方が高くなっている。

ところで、専業農家でさえ総所得に占める農業所得の割合は6割程度にすぎない。これは非農業所得として主に年金等の収入に依存する、いわゆる高齢専業農家が多く存在することによる。2005年度における専業農家44万3,000戸のうち、16歳から64歳までの男子生産年齢人口のいない高齢専業農家は6割近い25万6,000戸に達する。このように日本農業は高齢就業者に支えられているが、高齢者はやがてリタイアの時期を迎える。

2.2 日本農業の保護水準

農業は多くの生産者によって営まれ、その生産物は多くの消費者に利用される産業であるが、政府の介入の大きい産業でもある。日本だけでなくEUなど先進国では共通して農業保護政策がとられており、農産物輸出国である米国やカナダでも例外ではない。一方、発展途上国では逆に農産物価格を抑制する農業収奪の政策がとられやすい。農業政策は経済発展と密接に関わっているのが、先進国では食料需要の伸びが小さいのに対し、供給面では技術進歩や研究開発投資により生産性の向上が著しい。したがって、農産物価格は下落傾向を示す。これは、生産性の低い農家や新技術に対応できない農家に市場からの撤退をうながすことになる。

しかし、農業に投下された資源は農業に特化したものが多く他産業への転用が困難である。とくに、労働に投下された人的資本は他産業での活用が限られ、転職するためには新たな技能習得を必要とする。農家は他産業への移動を避けるため政治家に働きかけ、農業保護政策により所得の確保を目指すことになる。先進国段階にある農家・農業者は政治活動を効率的に行うに十分小さな産業になっており、機能的に組織することも容易で一致団結して政治家に訴えることができる。組織（農協）のなかでも個人の活動が十分反映されるため、無視・無関心を装うことなく、むしろ積極的に政治運動に参加し、大きな組織に見られるフリーライドの問題（他人の活動に期待し自らは行動しないこと）は回避される。かくして産業として小さくなるがゆえに農

業団体は政治力を強化していくのである。

一方、先進国の消費者・納税者は農業保護に寛容である。発展段階初期にあっては全消費に占める食費の割合（エンゲル係数）は高く、高い食料価格は家計を圧迫し賃金水準にも大きく影響するため農産物価格は低く抑制される。しかし、経済成長にともない豊かになればエンゲル係数は低下し、家計での食料の比重も小さくなる。また、相対的に縮小した農業部門の従事者を国民全体で負担するとき、国民1人当たりの費用は十分小さい。かくして、先進国において農業保護の直接費用は消費者・納税者には意識されにくく、農業団体の強力な政治力と相俟って農業保護政策が蔓延することとなる²⁾。

実際、1955年頃の日本の農業保護水準はヨーロッパ諸国よりかなり低く、国内農産物価格は国際価格より20%程度割高であったにすぎない。しかし、その後農業の保護水準は高度経済成長とともに上昇し、1970年頃にはヨーロッパ諸国を凌駕し、世界でもっとも農産物価格が高い国の1つとなった³⁾。1961年に制定された農業基本法（旧基本法）は、他産業との生産性格差の是正を通じた農業従事者の所得増大をうたったが、実際は米価を中心とした価格政策すなわち政治力に頼って農業者所得の維持を図るしかなかった。

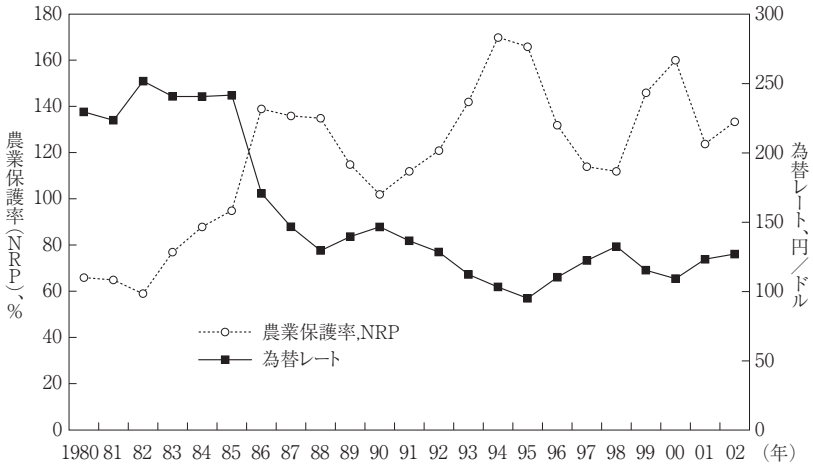
すなわち、高度経済成長の過程で、農業は縮小し危機感を募らせた農業団体が結束を固め政治活動を行い、一方で所得が向上し豊かになった消費者・納税者が農業保護を容認した結果、農業保護が政治的均衡として定着していったのである。農業保護政策は効率的資源配分や農業の構造改革の観点からいかに望ましくなくとも、それが政治的均衡である以上突き崩すのは容易ではない。実際、日本経済がその後低成長期に入っても農業保護水準が引き下げられることはなかった。

では、具体的にバブル期以後の農業保護水準はどのように推移したのだろうか。保護水準を表すものとして内外価格差に着目し、それを国際価格で除した名目保護率（NRP）に着目する。農産物8品目（コメ、小麦、大麦、砂糖、鶏肉、豚肉、牛肉、生乳）について、米ドルベースの国内生産者価格と境界価格（輸入価格）との差を境界価格で除した品目別NRPを、境界価

2) 農業政策が経済発展とともに収奪から保護に転換することについては、Anderson and Hayami with associates[1986]を参照。

3) 先進国における農業保護の実態と戦後の推移については、本間[1994]を参照。

図表 4-3 バブル・デフレ期の農業保護率と為替レートの推移



出所) Honma and Hayami[2009].

格で評価した国内生産額シェアで加重した平均値を総合名目保護率と呼ぶことにしよう。

図表 4-3 には 1980 年からの総合名目保護率で見た農業保護率の推移が為替レートの変化とともに示されている⁴⁾。総合 NRP は 1980 年代初期には 60-70% 程度であったが、1980 年代後半に急上昇し、140% の水準まで達した。さらに 1990 年代中旬には 170% 程度まで上昇し、その後も変動はあるものの、高位の水準で推移している。この総合 NRP は明らかに為替レートと逆の動きを示している。保護水準が上昇した 1980 年代後半は 1985 年のブラザ合意を受けて円高が進行した時期であり、さらに保護水準高騰の 1990 年代中期には円高がさらに進んだ時期であった。

これはとりもなおさず、日本の農産物市場が海外市場とリンクしていないことの証左である。国境保護措置が輸入禁止的でない関税のみであれば、円高により輸入品の価格が低下し、国内価格も連動するはずである。しかし、国内市場が国際市場から隔離された状態では国内価格に変化は見られず、円ベースで安くなった国際価格との乖離が拡大し、NRP は上昇する。

4) ここでの計測結果は Honma and Hayami[2009]での研究成果に基づいている。

日本は世界でも有数の農産物輸入国であるが、主要な農産物に関してはこのように閉鎖的であることが、国際摩擦を引き起こしてきた。日本の農業政策自体に大きな変化はなかったものの、バブル期は円高を背景に農業保護水準が急騰した時期であり、それは拡大しつつあった農産物貿易において、輸出国との対立と摩擦が激化した時期でもあった。それまでは閉じた国内市場において、豊かになった消費者と強固な結束を誇る農業団体に支えられ、農業保護は高い水準で安定した均衡を保っていたが、バブル期には「外圧」という第3のプレーヤーが登場したのである。

3 市場開放要求と GATT・WTO 農業交渉

日本は1955年にガット（GATT：関税貿易一般協定）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となったが、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。ガット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。

日本も非自由化品目を「残存輸入制限品目」としてガットに通報していた。それで違反行為が認められたわけではないが、関係国間の紛争処理をガット体制下で行うための手続きであった。ガット違反であっても関係国が被害の訴えを起こすなどして問題が表面化しない限り、「残存輸入制限品目」は放置されてきたのである。

しかし、バブル期に入り日本の農産物の輸入数量制限への外からの攻撃が始まった。

まず、米国が1986年日本の農産物12品目の輸入数量制限はガット違反であるとして提訴し、このうち10品目がガット違反であると判断され、日本は代償措置をとらされた。続いて88年に日米2国間交渉で牛肉とオレンジの自由化（関税化）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2度に渡り提訴した。こうした流れは1986年に始まったガット・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ガットの農業

貿易に関する規律が見直されることとなった⁵⁾。かくして、すべての非関税障壁の関税化や輸出補助金の削減、国内支持の縮小などを盛り込んだ WTO 農業協定が締結することになるのである。

3.1 農産物 12 品目問題

これら一連の農業のグローバル化に大きな影響を与えたのが日本の農産物 12 品目問題であったといわれている。そこでこの問題の経緯とガット・パネルの裁定を詳しく見ておこう。米国が 1986 年にガット違反だとして提訴したのは、日本の落花生、トマト・ソースなど当時残存輸入制限品目として数量制限のあった農産物 12 品目であった。ガット・パネル⁶⁾の裁定で 10 品目がクロと判断され、日本は 1988 年のガット理事会でこれを一括受諾した⁷⁾。

関税主義を基本原則とするガットにおいて、農産物に関しては例外規定を設け、一定の条件の下に輸入数量制限が認められてきた。それを規定しているのがガット第 11 条 2 項(c)であり、とくにその(i)で掲げている「国内生産量または販売量の制限を実施している」ことを条件とした輸入数量制限の扱いが焦点となった⁸⁾。ガットのパネルはこの 12 品目問題の裁定に当たって、この条項で輸入制限の例外措置を認めるためには、次の 7 項目の条件を満たさなければならないとの判断を示した⁹⁾。

(1) 輸入制限であり輸入禁止でないこと。

5) ガット体制における農業貿易の規律については、佐伯[1990]、本間[1994]を参照。また、ガットにおける例外規定の解釈については、Davey[1993]が詳しい。

6) ガット・パネルとは当時のガット紛争処理小委員会のことで、提訴を受けた案件についてパネルは、判断を裁定として被提訴国などに内示し、ガットの総会または理事会でその裁定を採択すると勧告になった。パネルは通常、提訴国や被提訴国と利害関係のない 3-5 カ国の代表で構成されていた。

7) 12 品目とは、粉乳・練乳、プロセスチーズ、牛肉調整品、フルーツビュール・ペースト、フルーツパルプ・パイナップル缶詰、非かんきつ果汁、トマトソース・ケチャップ、でんぷん等、ブドウ糖等、雑豆、落花生、その他の調整食料品であり、このうち雑豆と落花生を除く 10 品目がガット違反とされ、雑豆と落花生についても輸入枠の拡大が求められた。日本はガット・パネルの裁定を一括受諾したが、その後の米国との交渉で、クロと判断された 10 品目のうち 8 品目を自由化するが、でんぷんと粉乳・練乳の 2 品目は自由化を留保し、その代償としてアイスクリーム、フローズンヨーグルトなどの一部乳製品を自由化することとした。

8) ガット第 11 条は第 1 項で「数量制限の一般的廃止」を述べ、第 2 項でその例外を設け、農産物に関してはその(c)で 3 つの例外を規定している。その例外の 1 つが、国内生産量または販売量の制限を実施している場合である。

9) 以下の要約と解釈は Davey[1993]に基づいている。

- (2) 農水産物が対象であり、加工品でないこと。
- (3) 政府による生産制限措置が実施されていること。
- (4) 輸入制限は同種・同類の産品に限ること。
- (5) 輸入制限は国内措置の実施に必要であること。
- (6) 輸入許可量等を公表すること。
- (7) 輸入量は国内生産量の一定割合以上であること。

第1点は、第11条2項(c)が輸入の禁止を認めたものではなく、単に制限のみを認めるにすぎないことの指摘である。12品目中、事実上輸入が禁止されていた練乳、プロセスチーズが、これによってクロと判断された。また、国家貿易品目といえども第11条1項の数量制限廃止の原則を回避できるものではないとの見解が示され、日本が乳製品に期待していた国家貿易品目への第11条の「適用除外」は排除された。したがって、同様に輸入禁止措置がとられているコメについても、国家貿易品目であることを理由に輸入制限はできないことが明らかとなった。

第2点は、制限できる輸入品は農水産物であることが原則で、その加工品を輸入制限しようとする場合にはより厳しい条件が求められる。すなわち、加工の初期段階にあって保存がきかず、生鮮品と直接に競合し、かつ自由に輸入されれば生鮮品に対する輸入制限が無効となるような場合に限り、加工品の輸入制限が認められているのである。

日本の12品目問題に対してパネルは、プロセスチーズとケチャップなどのトマト製品はほぼ最終消費財であり「加工の初期段階」にあるとはいえないので、それらをクロと判断した。また、「保存性」の問題はガットでも明快な定義を与えておらず議論の分かれるところであったが、パネルは粉乳・練乳、プロセスチーズ、フルーツ缶詰（パイナップル缶）、果汁は保存性があるのでクロとした。ケチャップやトマトジュースなどトマト製品も同様の判断であったが、ただし「生鮮パック」トマトジュースは保存がきかないものと見なされた。生鮮パックトマトジュースはまた、「生鮮品と競合」する加工品として認知された唯一の加工品であった。

第3点の政府による生産制限措置の必要性はもっとも重要な条件である。輸入数量制限は、生産制限を必要とする政府の施策を有効ならしめるために認められるのであって、第11条2項(c)は一般的保護を意図したものではない

い。したがって、実際に国内生産が減少するような措置が施されていないばならない。また、「政府」の施策であることが必要で、生産者団体等の自主的制限は含まれない。日本の12品目問題では、でん粉（またはその原材料）は生産制限が実施されておらずクロとされた。また、日本は牛肉の生産制限措置について証拠を提出しなかったため、牛肉調整品もクロとされた。

政府による生産制限の有効性に関して問題となったのは日本の「行政指導」である。行政指導がこの条件を満たすか否かは、それによって実際に生産が減少したかどうかの結果から判断することとされ、雑豆と落花生については生産の減少が確認され、この条件を満たすものと判断された。日本政府は、乳製品やでん粉についても行政指導なかりせばその生産量はより多くなっていたはずだとして、例外措置の適用を主張したが、パネルで取り上げられることはなかった。これは「生産制限」がいかなる場合も生産の増加をともなうものであってはならないことを意味する。

第4の、輸入数量制限は同種または類似品に限るとする条件では、「同種」または「類似」をどう判断するかが問題となる。一般協定ではこれに関する定義はないものの、「同種の産品」は単なる代替品を排除し、かなり狭く解釈されてきた。品種の違うリンゴは同種の産品であり、一方、競合するといってもリンゴとバナナが同種と見なされないのは当然であるが、問題は生乳と乳製品のような原料と加工品の関係である。

日本の12品目問題でパネルは、練乳や脱脂粉乳などの乳製品は原料乳と同種の産品であると見なすことはできないとした。これに対して日本は、乳製品の自由な輸入は生乳の国内生産制限措置の効果を損なうものだとパネルの決定を批判した。しかし、乳製品の輸入制限は直接的には加工業者の保護措置と見なされ、輸入制限は「農業又は漁業の産品に対して課せられる」とする第11条2項(c)と矛盾する。パネルは加工品の輸入制限の可否は先に(2)に関連して述べた加工品の輸入制限の条件を満たすか否かで判断すべきであるとした。

輸入数量制限のための第5の条件は輸入制限の必要性の認定である。輸入制限は国内供給制限措置を実施するのに必要であることが条件となっており、したがって当該産品の国内生産が存在しない時期の輸入制限は正当化できない。また、加工品の輸入制限は、生鮮品やその加工品より加工度の低い産品

の輸入が制限されていない場合、必要があるとは見なされない。日本の12品目問題では、より加工度の低いナチュラルチーズが自由化されているのにプロセスチーズに対する制限が必要であるとはいえないとされた。

第11条2項(c)により輸入制限を実施する国は、将来の特定の期間中に輸入を許可する製品の総数量または総価額を公表しなければならない。これが第6の条件である。ここでいう公表とはガット事務局への通報を意味する。この条件は容易に満たされるように思われるが、国家がそのような情報を公開しない場合も多く見られる。実際、日本の12品目問題では、種々の調整品輸入などで維持されている雑割制度が、そこに含まれる品目の輸入数量、価額を明確に定めることを妨げているとし、正当化されなかった。

最後の7番目の条件は、制限を課した後に輸入量と国内生産量の比率が変わらないような方法で輸入制限が行われるべきであることを求めているが、この条件はガットが認める輸入制限措置の考え方を理解するうえできわめて重要である。先に述べたように、輸入制限の例外措置は国内農業の保護が目的ではなく、あくまで国内生産削減政策を補完するためのものであり、したがって制限は市場シェアに変化をもたらすものであってはならない。すなわち、輸入制限は国内生産削減と歩調を合わせた市場規模のコントロールであって、輸入品と国産品の競争力を変えるような措置であってはならないのである。

ガット第11条2項(c)は輸入品と国産品の割合は「制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合より小さくするものであってはならない」としているが、その決定に当たっては「過去の代表的期間」に存在した割合や、その農産物の取引に影響する「特別な要因」を考慮することとされている。そして輸入制限をする国は、この輸入割合の合理性を自分自身で証明する必要がある。日本の12品目問題では落花生と雑豆について輸入割合が問題となり、その他の点では輸入制限が正当化されながら、日本は当時の輸入割合が合理的であることを証明することができず、灰色勧告を受けた。かくして、これら2品目も輸入割当の拡大や一部自由化を余儀なくされたのである。

ところで、合理的な輸入割合の決定に当たって考慮すべき「特別な要因」に注目しておく必要がある。この「特別な要因」とは注釈規定で、「国内生

産者と外国生産者との間の又は外国生産者相互間の相対的生産効率の変化を含む」ものとされている。これは時間の経過とともに国内生産者と外国生産者の間で生産効率の変化に差が出てくれば、合理的とされる輸入割合も変化しなければならないことを意味する。つまり、相対的に国内生産の効率が悪化すれば輸入割合は不変どころか、増加させなければならなかったのである。

3.2 ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意

ガットのウルグアイ・ラウンド (UR) は 1986 年にウルグアイのプンタ・デル・エステで開始が宣言され、知的所有権やサービスなど新しい分野とならんで、農業貿易が最重要項目の 1 つとして位置づけられた。交渉の前半は米国と EU の対立が激しく、1989 年に中間合意が出されたが、農業分野に関しては形だけのものであり内容は何もなかった。

交渉が後半に入り間もなく、米国が輸入障壁削減の方法としてすべての非関税障壁を関税に置き換える提案をした。それまで米国は削減すべき対象となる保護水準として PSE (生産者補助金相当額) のような総合的計量手段 (AMS) を想定していたが、新たな提案では国境措置と国内措置を区別し、AMS は後者に利用し、前者は関税化に転換した後に 10 年でそれをゼロに近い低率まで削減することとした。

この提案は日本の 12 品目問題や牛肉・オレンジの自由化 (関税化) の経験を踏まえたものといっている。削減の程度はともかく、国境措置を関税化するという提案はその後最終合意案のたたき台に載ることになる。交渉合意の原案としてガットのドンケル事務局長 (当時) による「包括協定案」が満を持して 1991 年 12 月に提出されたが、そこには非関税輸入障壁の関税化が盛り込まれた。

ガット・ウルグアイ・ラウンドは 7 年余りの交渉を経てようやく 1993 年 12 月に決着を見た。UR 農業合意は、市場アクセス、国内助成、輸出補助金の 3 分野に分類され、各分野に関して合意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 年間でそれを実施することとなった¹⁰⁾。

10) ウルグアイ・ラウンド農業合意の内容については、本問[2003a]に詳しい。

日本にとって UR 農業合意のなかでもっとも関心の高かったのは、市場アクセスの分野における関税化であり、とくにコメの関税化を受け入れるかどうか政治問題化した。結局コメは当初、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すべて関税に置き換えられた。ただし、小麦、大麦、脱脂粉乳、バターについては農水省や農畜産業振興事業団が国家貿易としてアクセス数量分を輸入し、関税相当量よりは低く設定された「マークアップ」を輸入差益として徴収する。また、コメのミニマムアクセス分の輸入も農水省が国家貿易で行い、1 kg 当たり最高 292 円をマークアップとして徴収する（コメのマークアップは削減の対象ではなかった）。日本が関税化した品目とその内容については図表 4-4 に示してある。

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ることとなった。実施期間の途中で関税化した場合のミニマムアクセスの増加率は当初から関税化した場合と同じ率に戻ることができるからである。この関税化によって、1999 年のコメの輸入義務は 72.4 万トン、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、それぞれ 4.3 万トン、8.5 万トン少なくなりました。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。

そのコメの関税率はどのようにして決められたのであろうか。コメは他の品目より遅れて 1999 年に関税化されたが、その際、関税（正確には関税相当量）は次のように算定された。WTO 農業協定に従って 1986 年から 88 年のデータに基づく国際価格と国内価格の差を関税相当量として設定するが、国際価格は実際の輸入価格（保険料および運賃込みの価格）の平均、国内価格は代表的な卸売価格を使用する。

具体的には上質米とされる国産米価格の 86 年から 88 年平均 434 円/kg と輸入米価格の平均 32 円/kg の差額 402 円/kg が基準年の関税相当量とされた。日本は当初関税化を猶予されたが、関税はこの基準年の関税が他の農産物と同様に 1995 年に導入され、実施期間中に 15% の引下げが行われるとし

図表 4-4 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)	従価率換算 (2000年度)%
米	767千トン	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 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	脱脂粉乳25%	304円/kg	396円/kg +21.3%	218
		バター35%	806円/kg	985円/kg +29.8%	360
でん粉	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	1,706
生糸・繭	798トン	生糸7.50%		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(SBS方式)を適用する。

資料) 農林水産省。

で計算される。したがって1999年の関税化時に351.17円/kgとなり、2000年度に341円/kgまでわずかながら引き下げられて、今日に至っている。

ところで、問題は輸入米価格である。われわれが食べているコメと同質の外国米の価格であろうか。実際の輸入価格というが、この頃は「コメは一粒たりとて輸入するな」と国会決議を2度も行っていた時期である。しかし実は輸入されているコメがあった。タイからの碎米である。これは沖縄産の泡盛の原料に使われている。泡盛の製造には昔から唐米(とうぐみ)というイ

インド種の米が使われているが、そのために国会決議にもかかわらずタイからインド種の米を輸入して、これがコメ関税化の基礎データに使われたのである。このコメは麴用であり、われわれの主食に適さないことは言うまでもない。

関税化とともに、UR 農業合意で画期的であったのは国内助成の削減である。国内措置にまで踏み込んで保護削減に言及しており、鉱工業品貿易分野などでは見られない内容である。これは農業生産者に対する国内助成措置を、基本的に貿易・生産に影響を及ぼさない措置（緑の政策）および生産制限をとまなう直接支払いで一定の条件を満たす措置（青の政策）を除き、他のすべての措置（黄の政策）について所定の算定方法による助成合計額（AMS）を2000年までに基準年の20%を削減する。具体的には、各品目の内外価格差に国内生産量を乗じた価格支持の合計額に、不足払い補助金などの直接支払いを加えたものがAMSとなる。

ちなみに、日本のAMSは1997年の3兆1,708億円から98年には7,665億円に激減した。これは1998実施の「新たな米政策」のなかで政府米の備蓄運営ルールを明確にし（売却量に応じた買入れ）、銘柄ごとの買入量を制限することとしたため、従来のコメの内外価格差相当分を国内助成措置ではないとして削除したことによる。政府は買支え目的での政府米購入を止め適性在庫維持の方針を明確にし、以後の政府買入れは食糧安全保障備蓄を維持するためだけに行うとした。この政策変更にとまなない、政府買入価格は価格支持の手段ではなくなったとして黄色の政策からはずし、AMSの算定から除外したのである。しかし、コメに対する実質的な保護措置がなんら削減されたわけではない。

UR 農業合意の3番目の柱である輸出補助金の削減に関しては、輸出補助金の財政支出を実施期間（1995-2000年）に1986-90年平均の36%削減、また、補助金付き輸出数量を21%削減することとなった。米国やEUなど輸出補助金戦争を繰り返していた諸国は、実施期間内でこれらの削減の約束を十分果たし、輸出補助金は大きく減少した。日本は輸出補助金を使用しておらず、したがって削減義務もない。また、新たに輸出補助金を導入することも禁止されたので、今後も導入しないことを約束した。

3.3 WTO ドーハ・ラウンド農業交渉

ウルグアイ・ラウンド農業合意は1995年発足のWTO（世界貿易機関）でWTO農業協定として実施された。非関税障壁はすべて関税に置き換えられ、輸出補助金も削減され、また生産や貿易に影響する国内政策にまで規律が求められた。しかし、この協定によりその後の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。関税化に当たり関税相当量は実際の内外価格差を超える水増し部分を多く含み、したがって関税が引き下げられても輸入禁止の高関税が維持される。従来の輸入数量割当分は低関税で入れても、それをを超える分には高関税を課す関税割当制度も多用されている。こうしたことから先のウルグアイ・ラウンドにおける関税化は「汚い関税化」などと呼ばれた。

それを見越して、農業協定では実質的な関税引下げ交渉を新たに行うことが盛り込まれた。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。ドーハ新ラウンドが立ち上がった2001年以後はラウンドに組み込まれ、その1分野として交渉が行われている¹¹⁾。

農業交渉は当初2003年3月末にはモダリティを確立することになっていた。モダリティとは、関税の引下げ方式や削減の基準となる数値などの枠組みをさすが、その確立は実質的な交渉の決着を意味する。モダリティに関しては2003年2月に第1次案、3月にその改訂版がハービンソン農業委員会特別会合議長（当時）により提示されたが、大幅な保護削減を求める輸出国と最小限の削減にとどめようとする輸入国の双方から反対され確立には至らなかった。

交渉が動いたのは2003年の8月である。それまで大幅な関税削減や輸出補助金撤廃を提案していた米国と、緩やかな保護削減を主張してきたEU（欧州連合）が折衷案を模索し、共同提案に合意した。その提案に基づきカスティヨー一般理事会議長はカンクン閣僚会議の宣言文案に農業分野のモダリティに関する考えを盛り込んだ。閣僚会議文書案は3次案まで修正されたが、結局それは採択されずに会議は閉幕した。

11) ドーハ・ラウンドにおける農業交渉の経緯と問題点については、Anderson and Martin[2006] およびHonma[2006]などを参照。

米欧というキープレーヤーの間で合意に達したにもかかわらず交渉が決裂したのは、いまや数で圧倒的となった途上国が先進国主導のラウンド交渉に異を唱えたからである。農業交渉はこれまで、急進的に自由化を主張する米国や豪州を中心とするケアンズグループと、保護削減に消極的な EU や日本とが対立する構図で進められてきた。しかし、2003年8月の米欧合意を契機に途上国の先進国に対する不満が噴出した。とくにインド、ブラジルなど途上国が大同団結した G20 は世界人口の半数を占め、一致して米欧共同提案に基づく閣僚宣言案に反対した。

こうしたなかで、日本はどのような主張を展開してきたのであろうか。日本は2000年に提出した日本提案で、農業は社会の基盤となりさまざま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点を追求した。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。

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当たることを認めてはいるが、今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。実際、日本提案には多くの批判が集中した¹²⁾。

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かかわっているのか、たとえばコメの輸入が100万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もつかを主張しても、それは何の政策的含意をもたない。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。

12) 日本提案の問題点については、本間[2006a]を参照。

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。とく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当たって「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。

日本提案のなかで唯一多くの支持を受けているのが「輸出規律の見直し」である。これは現行のルールが輸出と輸入に対する措置が不均等であるのでそれを是正しようというものである。たとえば、輸入国は関税化により関税さえ払えば誰でも輸入が可能であり、さらにはミニマムアクセスで最低輸入量を保証しているのに対し、輸出国は国内の需給が逼迫したときなど禁輸または数量制限ができる。日本提案ではこの輸出禁止・制限を輸出税に置き換えることを主張している。いわば輸出における「関税化」の提案である。この主張に対しては多くの支持が得られている。しかし、日本の提案のねらいは輸出禁止・制限があるゆえに食料を輸入に頼ることができないと主張することにあつた。したがって、もし、輸出規律の見直しが合意されるとするならば、日本は食料の安全保障確保のため国内農業を必要とするという農業保護の論理的根拠を1つ失うことになる。

WTO農業交渉は2004年の枠組み合意の後、2006年7月から2007年1月までの交渉中断をはさみながら今日に至っている。この間2007年7月にモダリティに関する農業交渉議長案が提示された。この議長案に基づいて集中的・専門的議論が行われ、ファルコナー農業交渉議長（当時）は改訂議長案を2008年2月に発出した。2009年内の合意・最終妥結を目指して交渉が続けられているが、交渉の見通しは予断を許さない。

議長案における市場アクセス分野の提案を見ておこう。関税削減は現行関税率が高いほど削減率を大きくする階層方式を採用するが、一般品目とは別に重要品目の枠を設けより低い削減率を適用する。ただし重要品目には関税割当の拡大が求められる。階層方式の最高階層は現行譲許税率が75%超の場合で、削減率は66-73%と提案された。

重要品目はこの方式によらず、より小さい削減率を適用することができるが、その数は有税品目のタリフラインの4%または6%とすると提案。重要品目に指定された品目は関税割当の拡大が義務づけられ、一定の条件を満た

せば重要品目は2%追加することができるが、その場合、追加した品目について関税割当はさらに拡大を求められる。日本が導入を拒んでいた「上限関税¹³⁾」は盛り込まれていないが、関税率削減の後にもなお、100%を超えるタリフラインの数が有税タリフラインの4%を超える場合、すべての重要品目について、さらなる関税割当を拡大することが提案された。

これら市場アクセスの規律と日本の対応を考えてみよう。まず、最高層の境界が75%であることに注目する必要がある。これはこの水準を超える関税は国際的に見て「高関税」であることを意味する。日本の関税は従価税換算値で見て、コメが778%、小麦が252%、バターが482%、砂糖が325%、こんにゃく芋にあっては1,706%の高さに達する。75%で区切られている最高層にあって突出して高関税であることは言うを待たない。そもそもこうした高関税品目（タリフピークス）をなくして世界の関税水準を平準化（ハーモナイゼーション）することは、WTO 農業交渉が始まった2000年から多くの加盟国が主張してきた大きな交渉課題であった。

日本に多く残されている高関税品目を一般品目として削減する場合は66-73%の大幅削減を求められ、現行関税の約3割の水準まで低下することになる。そのため、日本としてはなるべく多くの品目を重要品目に指定できるよう主張してきた。日本はすべての関税品目数（タリフライン）の10-15%を重要品目とするよう求めてきたが、議長案では有税品目の4または6%とされた。日本の農産物のタリフラインは1,332品目だが、有税品目は1,013品目である。したがって、議長案が採用されれば重要品目の数は約40ないし60品目となる。

タリフラインはコメだけで見ても、精米、玄米、もみ、碎米、米粉、米調製品など17あり、同様に小麦で20、乳製品で47、豚肉が32、牛肉が26、砂糖については56もある。したがって、議長案ではコメと小麦かせいぜいコメと乳製品だけで枠が一杯になり、日本にとって重要といわれている他の品目をカバーすることができない。なお、議長案では一定の条件の下に重要品目を2%追加できることになっているが、現行関税率で最高階層に属する日本のタリフラインは134で全タリフラインの10%であり、条件とされる

13) 階層方式で削減した後も一定水準以上の関税が残る場合、その一定水準まで関税を引き下げること。

30%に満たないため適用できない。

4 バブル期の農地問題と株式会社の参入

4.1 農地と転用期待

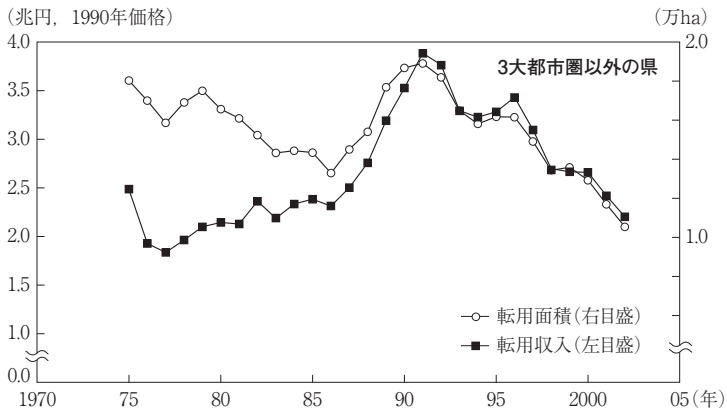
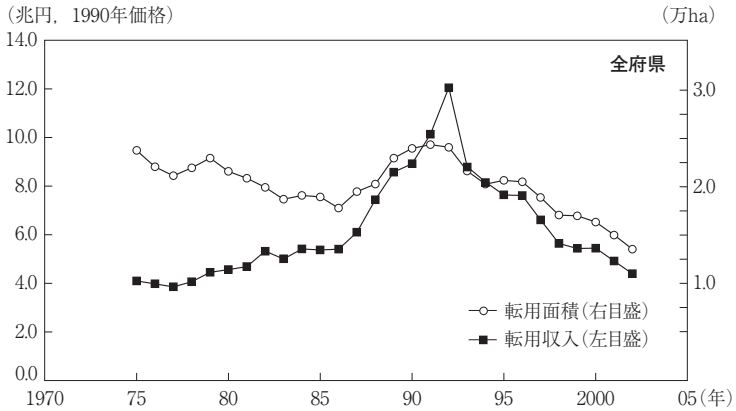
戦後の急速な経済成長は農業に構造改革をうながしたが、皮肉にも経済成長そのものが農地の集積を通じた規模拡大の道を阻害することになる。高度経済成長は都市への人口集中をもたらし、人口集中は都市近郊の農地を住宅化し、交通網の発達には地域に工場や商業施設の建設をうながし、市街化的土地利用はスプロール的に全国に広がる。こうして大都市近郊だけでなく、日本全国いたる所で農地の非農地化への需要が増大していった。その結果農地価格はそこで生産される農産物からの還元価格ではなく、非農業用地としての需要を織り込む地価が形成されることになる。

とくに土地改良などで整備された優良農地は、広い区画で平坦であり水はけもよく、また農道の整備でアクセスもよい。このような土地は農地としてだけでなく、工業用地としても商業用地としてもまた住宅用地としても好条件の土地である。また、交通網の発達そのものも一般道路や高速道路、新幹線建設など多くの農地を貫くため、そこには農地の転用期待が芽生える。さらには他の公共施設などの公共事業による転用もある。したがって、大都市近郊だけでなく、日本の至る所で農地の非農業用地への転用機会が醸成されていった。

それがピークに達したのがバブル期であった。図表4-5が示すように、転用面積は戦後の経済成長期を経て減少傾向にあったものが、1980年代後半から上昇に転じ、バブル期には年々2万ヘクタールを超える農地が転用され、転用収入はピーク時で12兆円を超えた。これは必ずしも大都市圏だけの話ではない。実際、図表4-5の下段が示すように、3大都市圏以外の県においても同様の動きが見られる。「日本農業の最大の生産物は農地である」と言われるゆえんである¹⁴⁾。バブル崩壊後、転用面積と転用収入は減少傾向にあるのは事実であるが、転用期待が消滅したわけではない。

14) 神門[2006], p. 146.

図表 4-5 農地の転用面積と転用収入



出所) 神門善久[2005], p. 86.

農地保有者にとって転用機会は何もすぐ生じなくていい。次世代、次々世代さらにはもっと後の世代であっても、大きな富をもたらすかもしれない家産として農地は受け継がれ、農地流動化が阻害されるのである。実際、3大都市圏以外の農地でも年々の転用は農地の0.5%に相当し、大きなキャピタルゲインを農家にもたらしている¹⁵⁾。これは1代30年で15%、孫子の代ま

15) 速水・神門[2002], p. 275.

で考慮すれば30%もの高い確率でキャピタルゲインが期待できることになり、決して小さい確率ではない。

本来、転用規制にもっとも効果的な制度はゾーニングである。農振法（農業振興地域の整備に関する法律）は農用地区域を指定してゾーニングを行い、指定内農地は基盤整備事業など農業振興施策が重点的に行われる一方、農外転用はできないこととされている。しかし、現実には農用地区域の線引きの見直しが行われ、農用地区域内農地からの除外が可能である。線引きの見直しは市町村の発意で行われることになっているが、実際は関係利権者から除外を申請させ、線引きの見直しを図ることが行われてきた。

農地の転用期待と合わせて農家に農地保有の誘引をもたせ農地集積の阻害要因の1つとなっているのが、低い農地保有コストである。とくに農地に対する優遇税制は農地の保有コストを低め、転用期待による農地保有を助長している。農地の固定資産税は、市街化区域を除いて、転用価格や近隣非農地価格などはいっさい考慮されず農地としての利用価値で評価される。たとえば、水田の固定資産税のための評価額（課税標準額）は地域によって異なるものの10アール当たり10万円程度といわれており、1.4%の固定資産税率を乗じた課税額は農家にとって微々たる額である。

さらに、相続税は農地を相続した者が営農を継続すれば納税猶予の措置があり、20年が経過した後、農業相続人の死亡または農地を生前に一括贈与するか時点で納税が免除される。こうした優遇措置は農地の保有コストを引き下げて農地流動化の妨げとなるだけでなく、農業の世襲を助長する結果をもたらす。

4.2 農地規制と株式会社の農地取得

転用期待は農地市場に歪みをもたらし、生産要素としての農地の利用に大きな非効率を生じさせているが、転用期待は非農業部門からの参入拒否の理由に用いられてきた。とくにバブル期の土地価格高騰時には、農外資本が土地の値上がりを期待し投機目的で農地を取得する恐れがあるとして、株式会社に農地取得を認めよという規制緩和要求が出される度に、農業関係者の多くがこれに反対してきた。すでに見てきたように、農地の転用を期待するのはなにも株式会社だけでなく、農家自体が転用を期待し農地を生産要素以外

の目的で保有する動機となっているのである。しかし、株式会社参入への懸念は根強い。

農地法は当初農地保有を認める者として自然人耕作者を想定しており、法人による農地取得は認めていなかった。しかし、1962年の農地法改正で農業生産法人制度が導入された¹⁶⁾。当時の農業生産法人とは、農業と農業に併せ行う林業および付帯事業のみを行う法人で、構成員は法人に農地の権利を移転した者か法人の事業に常時従事する者に限られ、構成員以外からの農地借入は経営面積の半分以下であること、構成員が議決権の過半数を占めること、構成員外労働力は全体の半分未満であること、また法人の形態としては農事組合法人や有限会社等に限られ株式会社は認めない、など厳しいものであった。これは法人とはいえ、自然人の集合体としての組織であり、当時の自作農主義の理念を逸脱しない範囲の法人を認めるとしたにすぎない。

その後、1970年の自作農主義から借地主義への農地法の転換にあわせ、農業生産法人の要件も緩和され、さらに1980年、1993年の改正を経て、2000年には農業生産法人の一形態として株式会社が認められ¹⁷⁾、したがって株式会社による農地取得が認められたことになる。しかし、依然として農業生産法人以外の一般の株式会社に農地取得は認められていない。農業生産法人の要件も緩和されてきたとはいえ、法人の主たる事業が農業であること¹⁸⁾（事業要件）、農業関係者（農業常時従業者や農地の権利提供者）が総議決権の4分の3以上を占めること（構成員要件）、理事等役員の過半が農業常時従事者（原則年間150日以上）たる構成員で占め、かつ、その過半を占める役員の過半数が農作業に従事（原則年間60日以上）すること（役員要件）、などの要件を課しており、農地法の耕作者主義の理念を色濃く反映している。

株式会社の農地取得問題は1997年4月に発足した新農業基本法を議論する「食料・農業・農村基本問題調査会」における争点の1つであった。「食

16) 農地法には法人による農地権利取得の規定がなく、徳島県のみかん農家が節税対策として法人を設立したのを契機に法整備が行われたとされる。日本の農地制度については、関谷[2002]および神門[2006]が詳しい。

17) ただし、定款に株式の譲渡につき取締役会の承認を要する旨の定めがあるものに限る（農地法第2条7項）。

18) 農畜産物の加工、販売、農作業受託などの関連事業を含む。

料・農業・農村基本法」が1999年に制定され、農地法の2000年改正で農業生産法人の一形態として株式会社が容認されたのは、調査会での議論の流れを受けたものである。その後、株式会社による農地権利取得問題は、2002年に制定した構造改革特別区域法の下で新たな展開を見せる。構造改革特区は、地方公共団体が当該地域の活性化を図るために自発的に設定する区域であり、規制の特例措置を適用し特定の事業を実施するためのものである。農業分野では農業生産法人以外の法人への農地の貸付を可能にした。

特区は地方公共団体が、耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する市域を対象に申請し、内閣総理大臣が農林水産大臣の同意の下で認定するが、認定された特区では、株式会社など農業生産法人以外の法人が¹⁹⁾、市長村や農地保有合理化法人²⁰⁾と協定を締結し、後者が農地所有者から買入れまたは借り入れた農地の使用貸借による権利または賃借権（リース）を設定できる。この構造改革特区で農業経営に参入した法人は2005年5月までに53の株式会社を含め107社あった。

この制度は2005年に全国展開することになり、農業経営基盤強化促進法の改正で「特定法人貸付事業」に移行した。それによってどの市町村も基本構想に参入区域として設定すれば国の認定なしに、その区域内の農地を農業生産法人以外の法人へ貸し付けることが可能となった。一般企業の参入区域は特区と同様に、耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する地域、とされているがその判断は市町村に委ねられ、また区域を広く取れば一般企業が農地を活用できる範囲は広く設定できるとされた²¹⁾。

さらに、2009年6月の農地法改正で、一定の条件を満たせば一般の法人に農地の貸借を行うことが認められることとなった。これにともない、特定法人貸付事業は廃止される。

このように、今日では農業生産法人の要件緩和による株式会社の容認ではなく、むしろ農地の効率的利用のため積極的に株式会社を含め農外企業の参

19) ただし、業務執行役員のうち、1人以上の者が耕作または養畜の事業に常時従事すること。

20) 農地保有合理化法人は、農業経営基盤強化促進法の規定に基づき、規模縮小農家等から買入れ（または借り入れ）、一時的に中間保有し、規模拡大や農地の集団化を図る農家等に売り渡す（または貸し付ける）などの農地保有合理化事業を行う法人で、設立形態は、営利を目的としない民法法人（都道府県農業公社、市町村農業公社）、総合農協、または市町村である。

21) 実際、2006年8月末までに参入区域を指定した549市町村のうち、市町村区域の全域を指定した市町村は247に上った。

入を促進する方向にある。これまでも農外企業は農業生産法人の構成員や役員としての参加や、資本提供、技術供与、あるいは契約栽培などといった形で農業への参入が可能であったし、事実多くの農外企業がさまざまな形で農業分野において活動している。

5 デフレ期の食料・農業問題

5.1 FTA の展開と農業問題

国際貿易の発展をねらう WTO 体制は加盟国が 150 カ国に上り、2001 年に立ち上がったドーハ・ラウンド交渉が停滞するなかで、FTA（自由貿易協定）締結の動きが急速に活発化した。FTA は協定加盟国間の貿易に対する関税や数量制限などの障壁を撤廃する取り決めであり、地域統合の一形態である。地域統合としては、FTA に対域外共通関税を設ける「関税同盟」、域内で生産要素移動をも自由にする「共同市場」、さらにマクロ経済政策を共通に実施する「経済同盟」があり、これに超国家機関の設立が加われば「完全地域統合」となる。北米自由貿易協定（NAFTA）やアセアン自由貿易地域（AFTA）は FTA であり、以前の欧州経済共同体（EEC）や南米 4 カ国によるメルコスール（MERCOSUR）は関税同盟で、EEC は共同市場（EC）を経て、EU となり経済同盟に向かっている²²⁾。

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。

FTA が急速に拡大している最大の理由は、WTO が巨大化し加盟各国の利害が対立し、2003 年 9 月にメキシコ・カンクンで開かれた閣僚会議の決

22) FTA の考え方と実際を理解するのに浦田・日本経済研究センター[2002]を参照。また、WTO と FTA の関連については馬田・浦田・木村[2005]を参照。また、FTA を含む日本の対外政策と農業問題については、本間[2006b]を参照。

裂に見られるように、多国間交渉では大きな進展が期待できなくなっているのに対し、FTA は利害の一致が得やすく、締結と実施が迅速に行われるからである。また、WTO では取り扱われていない分野でのルール作りも比較的容易である。さらに、FTA は、西に拡大する欧州連合 (EU)、東に北米自由貿易地域 (NAFTA) と南米を取り込む米州自由貿易地域 (FTAA) というように、自由貿易地域が多くの国を取り込んでいくと、地域統合に参加しないことの機会費用が大きくなる。いずれの地域統合からも排除されてしまい市場の喪失が深刻化するのである。

日本の FTA のこれまでの取り組みは、図表 4-6 にまとめてあるが、2004 年 9 月に調印された日本の対メキシコとの経済連携肯定 (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。メキシコは NAFTA 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かった。また、同国への輸出には、たとえば自動車で 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た。せっかく日本企業がメキシコに進出して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た。

FTA は経済的効果だけではなく政治的外交的効果をもつことが強調されなければならない。国際政治の場では地域を代表する発言が 1 カ国の発言より政治的重みを増してきている。それが政治的利害を共有する地域の総意であればなおさらである。EU はその典型であるが、NAFTA も経済的利益追求のみで創設されたわけではない。国際社会が相互依存を深めていくなか、FTA を通じて経済的連携を強化することは政治的信頼を増大させ、安全保障環境をも改善する。すなわち、経済的連帯と政治的連帯は表裏一体であり、政治的信頼関係がなければ経済的連携も行い難く、逆に FTA の成功は政治経済両面での関係強化をもたらすのである。

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

図表 4-6 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	1999年11月 (次官級会談)	2000年3月 -2000年9月	2001年1月 -2001年10月	2002年1月(2002年11月発効, 2007年9月改訂議定書発効)
メキシコ	1999年2月 -2000年4月 (JETRO・商工省)	2001年9月 -2002年7月	2002年11月- (2004年3月大筋合意)	2004年9月 (2005年4月発効)
マレーシア	2003年5月 -2003年7月 (作業部)	2003年9月 -2003年11月	2004年1月- (2005年5月大筋合意)	2005年12月 (2006年7月発効)
タイ	2002年9月 -2003年5月 (作業部会)	2003年7月 -2003年11月 (タスクフォース)	2004年2月- (2005年8月大筋合意)	2007年4月 (2007年11月発効)
フィリピン	2002年10月 -2003年7月 (作業部)	2003年9月 -2003年11月 (合同調整チーム)	2004年2月- (2004年11月大筋合意)	2006年9月
インドネシア	2003年9月-2003年12月(政府間の予備的協議)	2005年1月 -2005年4月 (共同検討チーム)	2005年7月- (2006年11月大筋合意)	2007年8月
ブルネイ	—	—	2006年6月- (2006年12月大筋合意)	2007年6月
アセアン全体	2003年3月- (政府間委員会)	—	2005年4月- (2007年8月大筋合意, 同11月交渉妥結)	
チリ	2000年5月 -2001年6月 (JETRO・外務省)	2005年1月-	2006年2月- (2006年9月大筋合意)	2007年3月 (2007年9月発効)
豪州	2005年4月-	2005年11月 -2006年12月	2007年4月-	
韓国	2001年3月-2002年1月(ビジネスフォーラム)	2002年7月 -2003年10月	2003年12月- (2004年11月以来交渉中断)	
スイス	2005年4月-	2005年10月 -2007年1月	2007年5月-	
インド	—	2005年7月 -2006年6月	2007年1月-	
ベトナム	—	2006年2月 -2006年4月	2007年1月-	
湾岸協力理事会(GCC)	—	—	2006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。

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。

世界の潮流は FTA によるネットワーク化の方向にあるが、これは世界を FTA を多く結んでいる国とほとんど結んでいない国とに分断する恐れを含んでいる。WTO 加盟国のなかでも関税を維持するグループと維持しないグループに分かれ、関税を撤廃した諸国は関税を維持する国に対しては関税を課すが、撤廃した諸国間では多角的貿易でネットワーク効果を享受する。「FTA 圏」と「非 FTA 圏」という二重構造への帰着である。

これまで日本が合意した FTA の農業分野についての内容を見てみよう。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とった。すなわち、実質無税（ゼロ関税）となっている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。

一方、第 2 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めぐる交渉は決裂し、結局、大筋合意に至ったのは 2004 年 3 月であった（署名は 2004 年 9 月で、発効は 2005 年 4 月）。

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²³⁾。

海外では、たとえば 1 kg 当たり 50 円と 390 円と品質の異なる豚肉であっても、輸入後の国内価格はどちらも 410 円にされてしまうシステムで、安価な豚肉より高級豚肉に輸入が偏ることになる。この制度はウルグアイ・ラウンド合意の関税化で認められた制度であるが、メキシコは差額関税が適用される価格帯の大幅な縮小（分岐点価格の大幅引下げ）を要求した。

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

23) 豚肉輸入の差額関税制度については、奥野・本間[1998]の第 9 章に詳しい。

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または除外品目についても品目があげられた。また、譲許品国の輸入増加により国内で被害が生じた場合に、関税の引上げを行う2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2006年9月署名の、対フィリピンとのFTA（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、でんぷん、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、通常のバ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、とく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ない。

日本は、マレーシア、タイ、チリ、インドネシア、ブルネイ、アセアンとのFTA（EPA）について調印、署名、または大筋合意に達している。現在FTA（EPA）を交渉中の相手国は、韓国、ベトナム、インド、スイス、豪州、GCC（湾岸協力会議）であるが、なかでも注目されるのは豪州との交渉である。これまで日本がEPAを締結または合意に至った国々はいわゆる発展途上国である。豪州は日本がEPAを交渉する初めての先進国となった。また、言うまでもなく豪州は世界で有数の農産物輸出国である。日本とのEPAで農産物輸出の拡大が見込めない限り、豪州にとってEPA締結の意味はない。したがって、これまで問題を先送りしてきた農業分野の取り扱いが日豪EPA交渉の焦点であり、今後対米国や対EUといった農産物輸出国とのEPAを占う資金石でもある。

農水省は日豪EPAにより豪州産農産物の関税が撤廃された場合、国内農業への影響は大きく、豪州からの輸入の多い牛肉、乳製品、小麦、砂糖の4

品目に限っても国内生産は合わせて約 8,000 億円減少すると試算している。この数値は特定のモデルなどによる分析結果ではなく、牛肉は国産牛肉が半減し、乳製品は国産品が壊滅し、小麦も国産が激減、砂糖も国内生産は全減、といったきわめてラフな仮定と計算に基づいている。

これは、いってみれば、ある日突然豪州からの輸入品関税を撤廃したとしたら、その瞬間に高く売れなくなった国産品の合計額にすぎない。実際は、品質改良やコストダウンに向けた構造調整が起こるはずであり、また、実際は突然関税が撤廃することはありません。FTA を規定している GATT 第 24 条では関税障壁の撤廃は 10 年かけてもよいとされているし、米豪 FTA の牛肉関税削減のように 18 年もかけるといった例外もある。さらには、この試算には安価な農産物による消費者利益の視点がまったく欠如している²⁴⁾。

日豪 EPA には、農業を含め除外品目を極力なくす「質の高い EPA」が求められているが、同時に日本農業のあり方も問われている。本格的なグローバル化に向けて国内農業の姿をどう描いていくのか、その議論なしに日豪 EPA の交渉は進展しない。それはとりも直さず、国民的視座で農業を議論することでもある。

5.2 食料自給率と食料の安全保障

デフレ期の終盤に世界の農産物市場は一転した。1 つには、BRICs と呼ばれる新興国の台頭により、所得成長を背景に食料需要が増加した。とくに、食の洋風化にともなう小麦の需要増と、畜産物の消費増加による飼料穀物への需要増が著しい。鶏肉 1 kg の生産には 3-4kg の穀物を必要とし、豚肉で 5-6kg、牛肉に至っては 8-10kg の穀物が必要である。畜産物需要の所得弾力性は大きく、したがって飼料として需要される穀物が経済成長とともに急速に増加する。

この食料需要にバイオ燃料ブームが重なった。これが世界農産物市場の 2 つ目の変化である。イラク戦争をきっかけに石油価格の高騰が始まったが、脱石油の切り札としてバイオ燃料に注目が集まり、他方で、地球温暖化対策

24) 農水省はさらに、すべての国境措置を撤廃した場合の国内農業への影響を試算し、現在の国内農業総産出額の 42% に当たる 3 兆 6,000 億円の農業産出額が減少し、カロリーベースの食料自給率は 12% へ低下するとの結果を公表しているが、これについても同様の批判があてはまる。

として再生可能エネルギーであるバイオ燃料への期待が大きなブームとなり、とうもろこしやさとうきび、植物油脂などを利用したバイオ燃料生産が急増した²⁵⁾。

米国のブッシュ大統領は2007年1月の一般教書演説で、2017年までに非食料原料を含め年間350億ガロンの再生燃料・代替燃料使用を目標とすることを発表した。これが達成されるためには約3億3,000万トンのとうもろこしが必要であり、これは2006/07年時点の生産量2億6,800万トンの1.23倍に当たる。米国農務省の試算では、2016/17年時点でのとうもろこしの需要量（仕向け先）は3億5,800万トンで、そのうち1億1,000万トン（全体の31%）がバイオ燃料向けと予測されている。

また、ブラジルではさとうきびからバイオエタノールが生産され、バイオエタノール混合ガソリンが普及しているが、最近ではさとうきびの半分以上がバイオエタノール生産に向けられている。今後も価格高騰を反映してバイオエタノールの増産が見込まれているが、世界最大の砂糖生産国・輸出国であるブラジルの砂糖生産量の減少が懸念される。

バイオエタノールと同様にバイオ燃料として植物油脂などから生産されるバイオディーゼルは、ディーゼルエンジン用の軽油の代替燃料であるが、ドイツをはじめ欧州諸国で急速に生産量が拡大している。EUでは2007/08年でなたね油の64%が、大豆油の42%がバイオディーゼル用に向けられた。

こうしたバイオ燃料への食料原料の使用は世界的な食料価格の高騰を招き、途上国の各地で暴動にまで発展した。それを受けて、いくつかの国ではバイオ燃料政策の見直しが検討されており、また、世界的な金融危機のなかで消費の減退が起きるなど新たな展開も生じたが、一連の食料価格高騰時に、日本の国内で改めて注目を集めたのが日本の食料の国内自給率の低さであった。おりしも、2006年の食料自給率は2000年から続いた40%を割込み39%に減少したことが報じられた²⁶⁾。

海外に大きく依存している日本の食は、これからも安定的な輸入を確保できるのか、実際に起こったような輸出国の輸出規制で日本への供給が止まる

25) バイオ燃料と食料問題の関係については、小泉[2007]、川島[2008]および松田・高橋[2008]を参照。

26) その後、カロリーベースの食料自給率は2007年に40%、2008年には41%に回復した。

ことはないのか、世界の市場で「買い負け」している日本は新興国より高く食材を買えるのか、それよりは、国内生産を拡大して食料自給率を上げるべきではないのか、といった疑問が沸騰した。

さらには、中国産餃子への農薬混入や中国の牛乳から有害な化学物質メラミンが検出された問題などが発生し、輸入食品の安全性に関する懸念が一気に高まった。加えてミニマムアクセスで輸入したコメのうち、残留農薬基準を超えていたコメやカビ毒で汚染されたコメなどの「事故米」の一部が、食用に転売されていた事件なども起こった。これは輸入自体の問題ではないが、信頼できる生産者による食材の提供を求めて、食料の国内回帰の機運を高める効果をもった。

こうした事件は犯罪行為であり、それ自体の原因解明が急がれ、また再発防止を徹底しなければならない。食料の安全確保は輸入品に限らず万全を期すべきであり、そのための体制作りも必要である。一方、消費者が安定安全輸入への不安から国内農産物に回帰する心理にあるとすれば、それに応えるための方策は新たな付加価値を生むであろう。ただし、国内農業の見直しは農業保護の単なる復活であってはならない。環境の変化のなかで生き残る農業のあり方が求められているのである。

むしろ、いまは海外の市場をターゲットに日本農業を世界に開かれた産業にしていく絶好のチャンスである。農地であれ、技術であれ、農業者自身の能力であれ、日本の農業資源は世界に冠たる水準の高さを誇る。ただし、現在はその潜在能力を十分に発揮しているとは言い難い。減反政策や農地制度の規制が日本農業の成長を阻んできた。これからの日本農業は農業者がその能力を遺憾なく発揮する環境を整えることが大事である。そうした環境さえ整えば、新たな世界市場のニーズに応え、日本農業は世界の食料問題や環境問題の解決に貢献する道を開くことができる。日本農業を成長産業と位置づけて政策転換を図ることが重要である。

しかし、実際の政策対応は、この機に乗じて、食料自給率を向上させることがすべての解決につながるかのような展開である。農水省は2008年度に17億円の予算を用いた広報戦略でマスコミを通じて食料自給率向上を訴えた。2008年8月の緊急総合対策で福田首相（当時）は食料自給率50%を目指す工程表の作成を農水省に命じた。

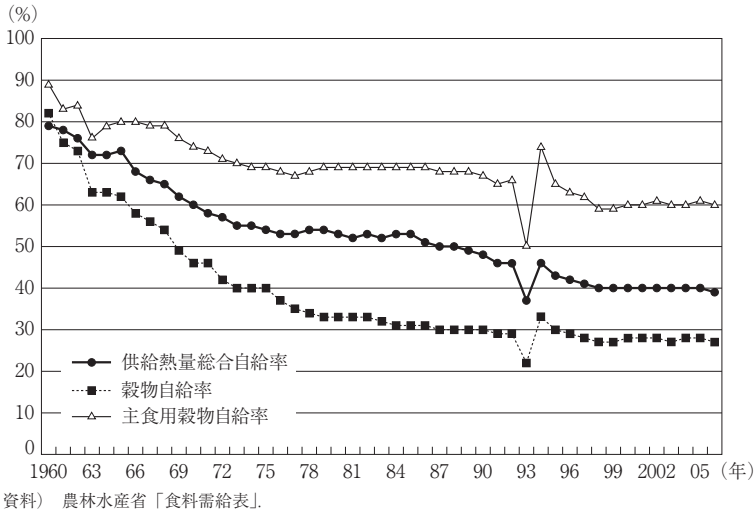
日本農業の問題は自給率が低いことではなく、生産基盤が脆弱なことにある。農業者が高齢化し後継者がおらず、農地の集積・規模拡大が進まず、新規参入による新陳代謝も行われぬその体質が問題なのである。食料自給率の向上は、輸入食材の消費を減らし、パスタはおろか讃岐うどんすら作れない国産小麦や国際価格の何倍もする大豆の生産を増やすことであるが、それによって数パーセント向上する食料自給率で国民はどれだけ安心するのか。その数パーセントは支払う代償に見合うものなのか、冷静に判断する必要がある。

食料自給率の向上はいまに始まった政策ではない。食料・農業・農村基本計画では食料自給率を2010年に45%までに上げるという目標を掲げたが達成不可能とわかり、2005年改訂された基本計画では目標年度を2015年に延長した。それでも客観的に見て不可能である。この目標は食生活の見直しによる食事カロリー摂取量の減少と、現在438万(2005年)ヘクタールしかなく減少を続けている農地作付面積を471万ヘクタールに拡大することを前提にしている。前者はともかく後者の作付面積が不可能であることは専門家の間で一致した見解である。

日本の食料自給率は図表4-7に示したように、供給熱量(カロリーベース)総合自給率で見て、1960年には79%の高さにあり、穀物自給率も80%を超えていた。それが1980年までに総合自給率は53%へ、穀物自給率は33%へと低下した。この食料自給率の低下は国民の選択の結果でもある。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。

このように食料自給率は比較優位に基づく経済活動の結果ではあるが、食料自給率の低下に対して国民がなんらかの不安を感じていることも事実であろう。その不安は戦争など有事の際の食料確保に対する不安に由来すると思われる。しかし、有事の際の食生活は現在のそれとはまったく異なり、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まったく異なるのであり、平時の今日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力の指標となりえないのは自明である。

図表 4-7 日本の食料自給率の推移



本来、食料安全保障は軍事やエネルギーの問題と同様、総合安全保障の環と位置づけ、有事法制のなか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²⁷⁾。

有事の食料の安全保障について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とく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

27) 筆者の食料安全保障に対する考え方は、本間[2003b]を参照。

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ろう。

6 おわりに

バブル・デフレ期の農業は、日本農業が制度疲労や外圧の嵐のなかで立ちすくみ、岐路に立ったまま、その方向性を定め切れなかった時期でもある。戦後の高度経済成長期を経て豊かになった日本の消費者は、相対的に縮小した農業部門を支える保護政策に寛容であり、一方、生産者は全国的な農協ネットワークを駆使して、強力な政治力を組織し、米価をはじめとする政策価格の急上昇を実現した。生産者にとってこの時期は市場を見るより政治家をにらむことの方がはるかに合理的であった。

しかし、こうした市場を無視した政策依存の農業経営はいずれ破綻する。実際、高米価政策は1960年代の終わりには生産過剰をきたし、コメの減反・生産調整を余儀なくされた。高度経済成長期の農業保護政策は、急激な労働移動などの産業構造の変化を和らげる産業調整費用であったといえるが、1970年代に低成長期に入っても農業政策に変化の兆しは見られなかった。生産性の向上により農業と非農業間の所得格差是正を目指した1961年農業基本法の理念は、むしろないがしろにされ、農業政策は混迷の度を深める。農業がさまざまな戦後改革の制度疲労を起こしているなか、日本経済はバブル期を迎えたのである。

バブル期はプラザ合意による円高・ドル安の容認から、農産物の内外価格差が拡大し、見せかけの保護水準が急成長した時期である。いや、見せかけであるのは国内の農業者にとってだけであり、それは国内の消費者や海外の生産者にとって実質的な農業保護の強化と写った。すなわち、国内農業政策になんの変化がなくても、円高の進行は日本の農産物がいかに高価であるかを内外にさらし、円高でも輸入農産物が安くならない消費者の不満や、輸出価格が安くなっても日本市場で売れない農産物輸出国の苛立ちを醸成し、国際貿易摩擦の火種となった。

それまでは農業問題というのはきわめて国内的問題であり、国内政治で解決されてきたとあってよい。しかし、バブル期になって初めて日本農業は国

際化・グローバル化の洗礼を受けることになる。日本にとってコメは聖域であっても、国際的にはただの農産物の1つにすぎない。日本の関係者はコメが政治上きわめて重要な農産物であることをよく知っているはずの米国が、よもやコメ開放を求めてくるとは思っていなかった。しかし、現実に全米精米業者協会は2度にわたり、日本のコメ輸入制限を米国通商代表部に訴えた。

さらに1986年に当時のガットに提訴された日本の農産物12品目問題は、その後の農業貿易のあり方を規定する重要な結果をもたらした。日本がガット上認められると信じていた、国家貿易による輸入制限など多くの主張が退けられ、ガットの農産物に対する例外規定は決して農産物を保護すべき対象として見ているのではないことが明らかになった。この結果は1986年から開始されていたガット・ウルグアイ・ラウンド交渉に大きな影響を与え、細かく煩わしい規定で農業貿易を律するより、関税主義の原点に返って、農産物の輸入数量制限などの非関税障壁はすべて関税に置き換えることとなったのである。

しかし、日本の国際化対応は遅かった。ウルグアイ・ラウンド合意で関税化は実現したが、その実現のため関税化後の関税率は輸入禁止的な高関税を容認した。その結果、実際の保護水準は保たれたままであった。それを見越して、農業交渉は新たなラウンドの立ち上げがなくても2000年に開始することが決められたのである。すなわち、2000年までに各国は国内農業の改革を進め、2000年からの本格的関税引下げ交渉に臨むことが求められたのである。実際、EUは共通農業政策（CAP）改革を実施し、価格支持水準を引き下げ、国境保護に頼らなくてもよい農業構造へと転換した。米国も1996年農業法では市場志向的政策に転換し保護削減を図った。

一方、日本では1995年に食糧管理法が廃止され食糧法に置き換わったり、農業基本法に代わって新たに食料・農業・農村基本法が1999年に制定されたりしたが、国内農業の構造改革は遅々として進まなかった。その理由は構造改革のためには避けて通れない、農地問題に手がつけられなかったことにある。おりしもバブル期は地価高騰をその象徴としており、農村における農地価格の高騰も例外ではなかった。農地価格の高騰は農地を農地以外の用途に販売するときに生じる莫大な利益を見越した転用期待によって、農産物生産からの収益還元価格をはるかに上回る価格形成が行われる。

現在、多くの農家が兼業農家であり、彼らの主要な所得は農外から得ており、狭い農地からの収入に頼ることはほとんどない。しかし、狭くともその農地はいつか金の卵を産む鶏のようなものである。たいした費用もかけずに保有しておくことで夢が見られるのであればますます処分する必要はない。また、自分の世代で金の卵が生まれずとも、孫子の代への立派な相続財産となる。こうした農地の転用期待がバブル期にさらに高まり、農家の農地保有動機を高め、農地の集積を阻んだことは否めない。

バブル期を経てデフレ期に入った日本経済の下、農業は衰退の一途をたどる。日本の食料自給率の低下は1980年ころまでは、肉食の増加や食の洋風化といった、食生活の変化にともなうものであったが、バブル期を経てとくにデフレ期の食料自給率の低下と停滞は、日本農業の生産構造の脆弱化によるものである。食料自給率は食料の安全保障の指標とするのは問題があるが、その低下は明らかに日本農業が体力をなくしてきたことを表す。それに追い討ちをかけるように農業のグローバル化が進み、WTO農業交渉は2008年7月にいったん決裂はしたが、大幅な関税削減についてはほぼ合意したものと見ることができる。

これまで日本は農業交渉に常に受け身の立場で臨んできたが、その前提が崩れている。バブル期の1980年代に開始されたウルグアイ・ラウンド農業交渉には、世界的な農産物過剰基調のなかで、農業生産・貿易に対する政府介入を抑えることによって需給を適正化するねらいがあった。WTO農業協定によってある程度その目的は達成されたが、一方で、新興国の台頭やバイオ燃料の増加により、世界の食料の争奪が懸念され、地球規模での農業資源の有効活用が求められている。

しかし、日本農業はそのような国際市場とはおよそ無縁な展開を示している。世界の各地で不足しているコメは減反で生産を抑制し、世界が食料難の最中に日本は39万ヘクタールもの農地が耕作放棄されている。高関税政策により日本の主要な農産物は国際市場から隔離され、日本国内のみの都合でしか動かない。しかも、国内市場には多くの政策が介入しており、市場価格が必ずしも国内需給を反映したものにはなっていない。

それは日本の農業が国際的にも国内的にもその能力を十分に発揮できていないことを意味する。国際的食料不足に対しては地球規模での農業資源の有

効活用が求められており、国内の農業者は国際動向に照らししかに対応すべきか、ビジネスチャンスを生かす機会を与えられるべきであろう。日本の農業者は技術的にも能力的にも優秀であり、経営センスにも長けている者が多い。問題はそれを生かす機会が限られていることである。

食料価格の高騰が食料危機の様相を呈し始めてから、国内的には食料自給率の向上や消費の国内生産物へのシフトなど、農産物貿易の縮小を指向した内向な議論が多くなっている。しかし、このような農業への国際的関心の高まりは、むしろ日本農業をグローバル化する好機であり、そのための体質強化に取り組む絶好のチャンスと捉えるべきであろう。

食料の国際価格の上昇は内外価格差を縮小し、輸入農産物との競争を可能にするし、また差別化した農産物の輸出を容易にする。また、消費者が輸入食品への不安から国内農産物に回帰する心理にあるとすれば、それに応えるための方策は国内市場でも新たな付加価値を生むであろう。ただし、国内農業の見直しは農業保護の単なる復活であってはならない。

戦後の経済成長期にビルトインされた保護政策で弱体化した日本農業は、バブル期に改革のチャンスを逃し、デフレ期に衰退の一途をたどった。世界的に起こっている食と農に関するパラダイムシフトを読み誤ることなく、国内だけでなく世界を相手に日本農業の活路を見出すことこそ、バブル・デフレ期に実現できなかった農業再生への道である。

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 (自由貿易協定) 戦略——「新たな開国」が競争力を生む』日本経済新聞社。
- 馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著[2005], 『日本の新通商戦略——WTO と FTA への対応』文眞堂。
- 奥野正寛・本間正義編[1998], 『農業問題の経済分析』日本経済新聞社。
- 川島博之[2008], 『世界の食料生産とバイオマスエネルギー——2050 年の展望』東京大学出版会。
- 神門善久[2005], 「農地問題はなぜ解決されないのか?」, 日本経済研究センター『農業研究最終報告書・農政改革とこれからの日本農業』日本経済研究センター。
- 神門善久[2006], 『日本の食と農——危機の本質』NTT 出版。
- 小泉達治[2007], 『バイオエタノールと世界の食料需給』筑波書房。

- 佐伯尚美[1990], 『ガットと日本農業』 東京大学出版会.
- 関谷俊作[2002], 『日本の農地制度 新版』 農政調査会.
- 速水佑次郎・神門善久[2002], 『農業経済論 新版』 岩波書店.
- 本間正義[1994], 『農業問題の政治経済学——国際化への対応と処方』 日本経済新聞社.
- 本間正義[2003a], 「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.
- 本間正義[2003b], 「食料の安全保障を考える」『食料政策研究』 No. 117, pp. 68-133.
- 本間正義[2006a], 「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, pp. 85-94.
- 本間正義[2006b], 「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, 財務省財務総合政策研究所, pp. 50-81.
- 松田浩敬・高橋大輔[2008], 「国際食料需給の現状と環境問題」『農業経済研究』 第80巻 第1号, pp. 23-35.
- Anderson, K. and Y. Hayami with associates [1986], *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, London and Sydney: Allen and Unwin.
- Anderson, K. and W. Martin (eds.) [2006], *Agricultural Trade Reform and Doha Development Agenda*, Palgrave and the World Bank.
- Davey, W. J. [1993], "The rules for Agricultural Trade in GATT," in Honma, Shimizu, and Funatsu (eds.), *GATT and Trade Liberalization in Agriculture*, Otaru University of Commerce (逸見謙三監修[1994]『農産物貿易とガット交渉——歴史とルール』農村文化協会, 所収).
- Honma, Masayoshi [2006], "Agricultural issues in the Doha Development Agenda negotiations," in Yasuhei Taniguchi, Alan Yanovich and Jan Bohanes (eds.), *The WTO in the Twenty-first Century: Dispute Settlement, Negotiations, and Regionalism in Asia*, Cambridge University Press, 2006, pp. 328-340.
- Honma, M. and Y. Hayami [2009], "Distortions to Agricultural Incentives in Japan, Korea and Taiwan," in Anderson, K. (ed.), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective*, London: Palgrave Macmillan and Washington DC: World Bank.