

農業問題と F T A

より良い F T A 締結に向けて農業問題を考える

慶應義塾大学 櫻川研究会 国際関係パート

平山 勉・高橋 洋祐・立岩 学・服崎 太郎・松下 洋士

2 0 0 4 年 1 2 月

要旨

日本の F T A を締結する上で障害となっている農業分野の現状はどのように打破できるのかを検証した。

まず、過去に行われた牛肉の自由化の時の肉牛飼養農家の事例を分析してみた。この結果、肉牛飼養農家の数は減ってしまったものの、小規模経営から大規模経営への移転が起こった。また生産量を見ても自由化前と自由化後では、さほど大差はない。つまりこれらから、小規模経営農家が淘汰され、大規模農家が増えた。飼育頭数は変化がなく、むしろ日本の牛肉の消費量は増え、価格が下がった海外の牛肉が日本に入ってきて牛肉が食卓に身近になったことが言える。

次に E U、アメリカなどで行われた保護政策の効果を分析した。現在の日本の状況を打開するためには、即時に保護政策を解除し、関税撤廃すればよいというわけではない。農産物価格の引き下げについては E U が成功している。E U は農業政策の転換に際し、農家への直接支払い制度を導入した。直接支払いとは、農家の農業所得を上げるための税金などによる所得補填である。直接支払いの導入により、国内農産物価格を引き下げられただけでなく他にも様々な効果があらわれた。日本の米政策転換について、E U の政策例は大いに参考になっている。

最後に日本に焦点を当ててみると、日本のコメ農家は主業農家よりも準主業農家、副業農家の割合が非常に多く、これらの農家は耕地面積が小さく効率性が悪い。しかも、主業農家と同じように消費者負担型の保護がなされている。これは、日本のコメ農家の国際競争力をつける上で問題となっている点である。

そこで、我々は次の 2 点を政策提言する。

- ① 消費者負担型の価格支持政策から直接支払いへの早期移転
- ② 10 年間を使用する F T A、現在の農業部門での可能な限りでの開放

目次

はじめに

第1章 二つの先行研究における FTA の分析

- 第1節 (1. 1) 堤雅彦氏による分析
- 第2節 (1. 2) 中島朋義氏による分析

第2章 過去の牛肉自由化から得られること

- 第1説 (2. 1) 牛肉の自由化

第3章 EU の農業政策分析

- 第1節 (3. 1) EU の農業政策転換の効果・影響について
- 第2節 (3. 2) 納税者負担型の直接支払い制度とは
- 第3節 (3. 3) 日本への適用に向けて

第4章 日本のコメ農家の現状

- 第1節 (4. 1) 種類、規模の差が与える競争力への影響
- 第2節 (4. 2) 食糧法と保護政策

第5章 政策提言

- 第1節 (5. 1) 直接支払い政策への早期移行
- 第2節 (5. 2) 関税撤廃に向けて、これからの F T A

参考文献・データ出典

はじめに

F T Aとは二国間、あるいは多国間で相互に関税などの貿易障壁を取り払い自由貿易体制の構築を目指すものである。W T Oの交渉が行き詰まりの様相を呈す中で、今F T Aが注目されている。欧米や北米諸国ではE UやN A F T Aのように大規模にF T Aを締結している地域では、締結後に、経済効果や貿易収支において大きな利益を得ている。

現在、日本はシンガポール、メキシコのみと締結している。これから、F T Aを早期に締結していく事が望ましいとされるが、日本は農業（特にコメ）という他国に比べ比較的国際的な競争力を持たない分野があり、交渉をしていく上で障壁となっている。

その日本農業は過剰な保護を受けている、というのが社会一般の認識であろう。たしかに他産業に比べて手厚い保護を受けているのはまちがいない。しかし、先進国間では農業に政策的な保護を与えている点は共通しており、日本だけの特徴というわけではない。食料・農業・農村白書2004年版によれば、農業への公的助成のうち、「貿易、生産への影響がある施策」に費やされているのは、日本で5478億円である。E Uの58176億円、アメリカの18172億円と比較すれば、農業の規模の違いを考慮に入れても、日本だけが農業に手厚い保護をしているわけではないことが分かる。

先進国で農業に政策的な保護が行われているのには次のような背景がある。第一に、他産業に比べて価格弾力性も所得弾力性も低い食料の生産を担う農業は、経済成長の恩恵を受けにくい。それゆえ、社会政策として他産業との所得格差を調整するためのものである。第二に、食料(特に主食)の生産は自国内で賄うべきだとする、食糧安全保障という観点がある。第三に、農業には文化的公共財としての性格がある。

以上のような観点から、農業にある程度の保護を与えることは国際的にも許容されているのだ。このことは、鈴木宣弘氏が紹介しているブッシュ大統領の、“Can you imagine a country that was unable to grow enough food to feed the people? It would be a nation that would be subject to international pressure. It would be a nation at risk.”という発言からもうかがうことができる。

しかし、その保護政策ゆえに自国に優位のある農産物の輸入に制約が加えられている国は、輸入障壁の撤廃を求めてくる。このような主張は、G A T T、W T Oの交渉の場でこれまで何度も出され、しばしば保護の正当性を主張する先進国と、農産物輸出を増やしたい発展途上国との間で対立がなされてきた。しかし、このような対立を伴いつつも、自由貿易の流れは確実に進行している。1990年代から世界各国・地域間で締結されたF T Aでは、農産物への関税撤廃が徐々に進められてきた。

日本も今年9月にメキシコと、多くの農産物の輸入障壁削減を含んだF T Aを締結した。また、現在はA S E A N諸国とのF T A交渉を本格的に進めている。これらの国は、日本に農作物を多く輸出している。W T Oが「実質上すべての貿易について」輸入障壁が撤廃される限りにおいて、F T Aを認めている以上、農業分野を完全に除外することは不可能である。

その際に問題となってくるのが、センシティブ品目(輸入障壁撤廃により国内生産者への影響が大きいと考えられる品目)の取り扱いである。日本の場合、最大のセンシティブ品目はコメである。現在、コメの関税は341円/kgである。これは、関税率に直すと490%もの高い値になる。

この高関税を FTA 締結に伴って一気に撤廃すれば、日本のコメ農業が大きな打撃を受けることは間違いない。

実は、これまで世界各国・地域間で締結された FTA では、センシティブ品目、そのなかでも主食用作物はとくに輸入障壁撤廃の対象から外されてきた例が多く存在する。韓国・チリ FTA では、韓国側がコメを除外した。EU・メキシコ FTA では、メキシコが EU と比べて劣位にある豚肉を除外した(実は、これに関連して日本・メキシコ FTA 交渉の際、豚肉についてメキシコよりもさらに劣位にある日本が障壁撤廃をしないように、豚肉輸出大国のデンマークなどから要望があった。こここのところに農業交渉の複雑さが垣間見られる)。アメリカ・オーストラリア FTA では、アメリカがオーストラリアに比べて劣位にある牛乳・乳製品は完全に除外された(ちなみに、アメリカでは牛乳、乳製品は主食に準じたものと認識されている)。

このように様々な FTA で農産物の一部を障壁撤廃の対象としない理由は、前に挙げた農業保護を正当化する根拠、とくに食料安全保障の観点によるものである。しかし、ここで「実質上すべての貿易」の撤廃を求める WTO ルールに抵触しないか、という疑問がわいてくるが、次のように考えればこの疑問は解消される。

「実質上すべての貿易」は、曖昧な表現であるが、10 年以内に貿易額の 90% について障壁を撤廃する、というのが一般的な解釈として定着している。センシティブ品目は各国が輸入から守りたい品目であり、これまで高い輸入障壁が設けられてきたため、絶対的な輸入量が少なく、貿易額の 10% まで達していない、と考えられる。それゆえ、それらを完全に除外しても、WTO のルールには抵触しないということである。

日本は ASEAN 諸国との FTA 交渉でコメを完全に例外とすべきなのだろうか。そうすることは、コメ農業を従来どおり国際競争から隔離し続けることを意味する。今回の FTA 交渉にあたっての日本の姿勢は、コメの開放はできれば避けたいというのが本音であろう。

たしかにそのことは、上にあげた農業の、市場効率では単に図りえない価値があるという理由で正当化することができる。また、国際的にもある程度は認められている。しかし、これまでの日本のコメ農業保護は、そのことを考えたとしても過剰であった。その結果、コメ農業の効率かが阻害され、日本産コメ価格は国際価格を大きく上回るようになってしまった。たしかに農業には市場効率では図りきれない価値がある。しかし、その産物が市場で取引される以上、農業は産業としての側面も持っていることもまた、事実である。これまでの日本のコメ農業政策は、後者の側面を軽視しすぎてきた。

先日の交渉の場で、コメを完全に除外しても良い、という提案がタイのほうから出された。この提案からは、日本に有利な提案をすることで、日本から少しでも譲歩を引き出し、自国に有利な FTA を結ぼうという意図がうかがえる。

しかし、我々はコメを例外化すべき、とは考えない。たしかに、WTO ルールの定めるとおり、10 年で関税を撤廃することは難しいかもしれない。しかし、他の分野で少しでも有利な条件を勝ち取るためにも、日本が譲るはずがないと考えているコメについて、「ある程度の開放」をすべきである。

このことは、これまでの過剰なまでのコメ農業保護政策に決別し、安い輸入米を入れることで、日本のコメ農業に効率化を促す効果が期待できる。

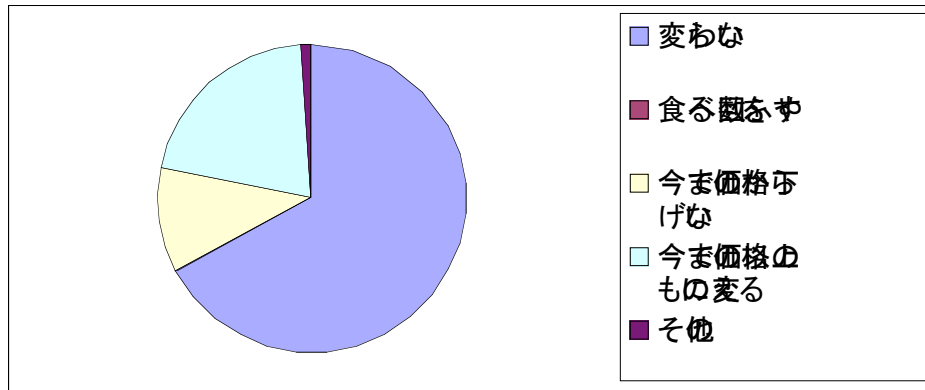
食糧安全保障の観点から、文化保持のために、という理由でコメを FTA 交渉から除外すべきという立場もあるだろう。しかし、そのような機能をもつコメ農業のさらなる効率化と発展を促すためにも、「ある程度の開放」をすべきである。我々はこのような趣旨で論を進めていきたいと思う。

では日本人はわが国のコメについてどのようなイメージを持っているのか、また外国米に対してどのようなイメージを持っているのか。米穀部会が行ったアンケートをもとに分析してみる。以下のアンケートは JC 穀部会が 2003 年 10 月 22 日から 31 日に行ったの「お米に関するアンケート」で、特に FTA に関連しそうなアンケート結果を抜粋したのである。

(回答数は 919 人)

Q.おコメの価格が下がったらどうしますか？(2 つまで回答)

変わらない	597
食べる回数をふやす	0
今までの価格から下げない	98
今までの価格以上のものに変える	187
その他	9

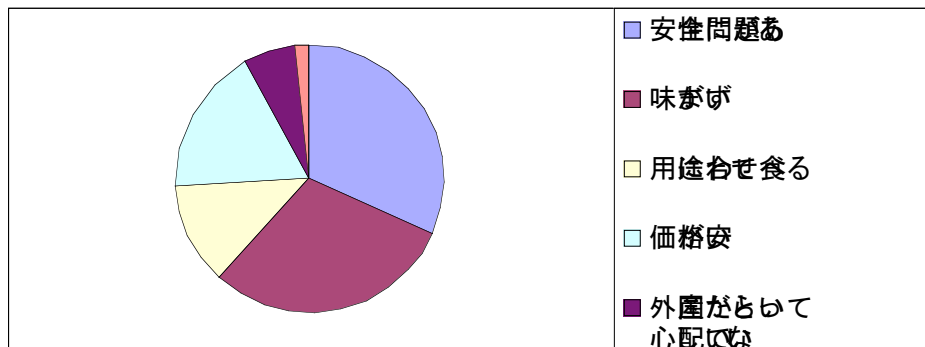


上の表とグラフからわかるとおり、過半数の人が「(食べる回数)変わらない」と答えている。またコメが安くなるからといって食べる回数を増やすという人はいない。注目すべきは「今までの価格以上のものに変える」という項が「変わらない」に次いで高いということである。つまり日本人はコメの値段が下がれば、もっといいブランド米を食べるようになるという嗜好が強いということがこのアンケート結果から見えてくる。

つまり、FTA によってコメの関税が撤廃され、国内のコメの価格が下がったとしても日本人は依然今までと同じ回数コメを食べ、もっとランクが高くておいしいコメを食べるようになるだろうということである。つまり、少なくとも家庭では、安価な外国米に手を出すことはあまりないということが予想できるのである。

Q.外国産米に対してどのようなイメージを持っていますか(回答は二つまで)?

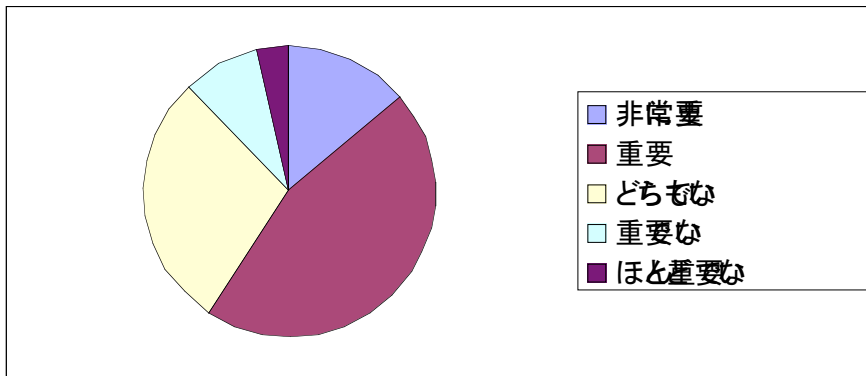
安全性に問題がある	505
味がまずい	470
用途に合わせて食べる	199
価格が安い	279
外国産だからといって心配していない	102
その他	26



上の通り、外国産のコメにはネガティブなイメージが強いということがわかる。実際 97 年のコメ不足の時でも、安価なタイ米が日本に輸入されてきたが、世間では「不味い」と言われ、日本米の代替品にはなれなかった。過去のタイ米の例もあるし、やはり FTA によって安価な外国米が流れてきても日本人はそう簡単に手を出さないのではないか？

Q.おコメを購入する際、コシヒカリなどの銘柄は重要だと思いますか？(回答は一つまで)

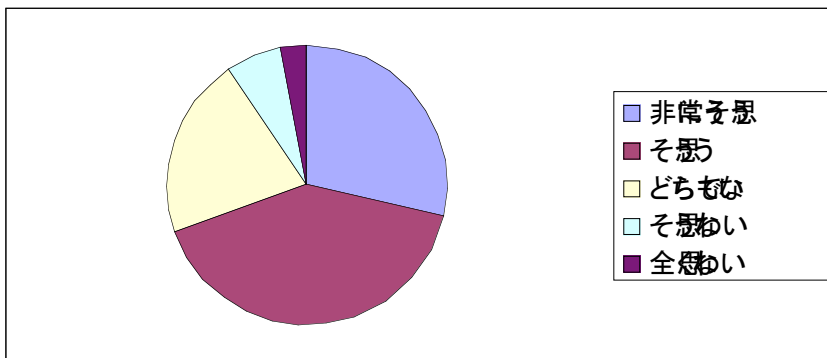
非常に重要	127
重要	416
どちらでもない	264
重要でない	80
ほとんど重要でない	32



非常に重要と重要で軽く過半数を超える結果が出た。やはり日本人はコメに対するブランド志向も非常に強いようだ。日本人は普段からもっとおいしいコメが食べたいと思っているということがわかる。やはり自国が誇る食物であるからこそいいものを食べたいという意識の現われではないか。

Q.日本の稲作や田んぼは税金を払っても守るべきだ。

非常にそう思う	264
そう思う	375
どちらでもない	193
そう思わない	60
全く思わない	27



日本人の農業に対する意識は意外にも高い。自分の口に合った日本米を食べるためなら税金を使ってもよいという意見がほとんどだった。日本のコメ好きな性質がここにも色濃く出ている。また日本はもっと農業に力を入れるべきだという問いにも「非常にそう思う」「そう思う」が約八割を占めており、農業は海外に依存した方がよいという問いには「そう思わない」「全く思わない」が約八割を占めた。

やはり日本人には日本米なのではないか？

第1章 2つの先行研究における FTA の分析

この章では、堤雅彦氏と中島朋義氏の二つの研究を取り上げ、それぞれが FTA 問題に対してどのような分析をしているか紹介する。堤氏は応用一般均衡分析を使って東アジアの FTA を分析しており、中島氏は GTAP モデルを使って東アジアの FTA を分析している。またそれぞれの分析の結果から、FTA 締結によって起きる損害は前者は産業間移動、後者は補助金制度で対処すればいいのではないか、という結果が導き出された。

第1節 堤雅彦氏による分析

FTA とは二国間、あるいは多国間で相互に関税などの貿易障壁を取り払い自由貿易体制の構築を目指すものである。WTO の交渉が行き詰まりの様相を呈す中で、今 FTA が注目されている。欧米や北米諸国では EU や NAFTA のように大規模に FTA を締結している地域では、締結後に、経済効果や貿易収支において大きな利益を得ている。

現在、日本はシンガポール、メキシコと締結している。現在注目されているのは交渉中の東アジアとの FTA である。貿易補完度では、日本を含めた東アジア地域では、EU や NAFTA が形成された時点と同程度レベルに達する。堤雅彦先生の応用一般均衡分析によれば日本とシンガポールが FTA を締結した時点の日本の GDP は 1.95% たが、日本、韓国、中国、香港、ASEAN が FTA を締結した場合には年率 0.061% プラスとなる。また GDP の増加だけでなく、雇用機会も創出され、日本と ASEAN の FTA 締結の場合には、約 15~26 億人の雇用機会が創出されると見込まれている。逆に日本が韓国、中国、香港、ASEAN の FTA に参加しなかった場合、年率 0.006% のマイナスの効果も及ぼす。また現在、アメリカや中国なども ASEAN 地域との FTA を交渉中である。中国-ASEAN の FTA が締結された場合、約 3600 億円の GDP の減少。また、アメリカ-ASEAN の FTA は約 4600 億円の GDP の減少をもたらす事になる。これは、非締結国が締結国よりも相対的に見て高い関税がかけられる事によって引き起こされる。

上で述べられているように、FTA は経済全体にとってプラスの効果を引き起こすが産業によっては FTA 締結がマイナスに働く産業もある。2010 年における産業別生産額において試算がなされており、農業などはマイナスになるが輸送機械や一般機械業などはプラスに働き全体的に見たときには大きくプラスになるという結果が出されている。他国との間で比較的優位にある産業において、日本は大きな利益を得るだけでなく、その分野の他国の市場でのシェアも現在と将来において大きく獲得でき主導権を確保する事ができる。比較的劣位にある産業においては、他国との競争にさらされる事により、生産性の向上がほどこされ、競争力をつけていくことができる。また他国との競争に屈してその産業が縮小するようになった状況の場合は、その労働資源、生産資源を労働生産性の高い産業に移す事により、日本はさらに競争力をつけられるという可能性もある。産業内移動をした労働者は約 85% が 1 年以内に再雇用されるが、産業間移動をした労働

者は再雇用される確率は20%弱であり産業間移動を選択する事により1年超の失業確率約40%上昇する事が実証されている。

以上のように今現在までに、FTAを締結した場合のプラスもマイナスを含めた経済効果が実証されている。これらの先行研究を前提として、我々は農業部門で輸入障壁が撤廃された場合の影響について検証し、農業分野におけるFTAはどのようなものが望ましいのか検証していきたいと思う。

第2節 中島朋義氏による分析

FTA締結により締結国同士にどのような影響があるかという研究にGTAPモデルというものがある。GTAPモデルとは比較静的分析を目的とするCGEモデルの一種である。中島朋義氏はこのGTAPモデル(1997年を基準年とするVer.5)を使って、東アジアの農業分野を中心にFTAによる輸入制限、関税撤廃などがもたらす短期的影響を分析している。

今回対象とされていたのは

- ・ 東アジア10カ国

日本、韓国、中国、香港、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム

- ・ 19産業

コメ、その他穀物、野菜果物、その他作物、食肉、牛乳、天然繊維、食肉加工品、乳製品、その他加工食品、林産品、水産品、鉱物、繊維アパレル、化学製品、金属製品、機械類、他の製造業品、サービス

なおGTAPモデルは非常に複雑なシミュレーションなので計算方法などは割愛させてもらう。

この研究では3つのシミュレーションが紹介されている。

- ・ シミュレーション1

東アジアFTA10カ国によって全ての農業品目の関税が撤廃された場合。

- ・ シミュレーション2

FTA締結によって最も被害を受けると予想されるコメだけを関税撤廃の対象から外す。つまりコメだけは今まで通り409%の関税がかけられている場合。

- ・ シミュレーション3

コメの関税も撤廃し、コメ生産農家に直接補助金が支払われる場合。

つまりシミュレーション1の条件+コメ生産農家に直接補助金が支払われる場合。

最初に主だった部門の関税率を示すと

コメ・・・409%

乳製品・・・287%

どちらも他の産業と比べてずば抜けた関税率である(他は50～3%程度)。

シミュレーション1の結果

- ① 実質 GDP は約 0.2% 上昇(対照的にベトナムは2%近く増加)
- ② 農産品及び食品の全ての分野の輸入額が減少(コメの価格は約70%減少、同じく高関税の食肉加工品は16%減少)
- ③ 輸入額の減少により輸入量が増加、その結果輸入額も増加(コメは898%増加、つまり約十倍に増加。乳製品は94.9%増加)
- ④ 貿易収支は悪化(特にその他加工食品は83.2億ドル、コメは35.5億ドル、乳製品は10.6億ドルの損失)
- ⑤ 国内生産は減少(特にコメのマイナス19.7%、食肉のマイナス6.0%)
- ⑥ 生産減少による雇用の減少(熟練労働者、非熟練労働者、いずれも減少、コメ分野では20%の雇用減)

このように、日本が完全関税撤廃という条件で FTA を結んでいた場合、日本国内が受けるダメージはかなり深刻なものとなる。

シミュレーション2の結果の特徴(特にシミュレーション1との違い)

- ① コメ部門の付加価値額と雇用はほとんど変化しない
- ② コメの国内価格はほとんど変化しない
- ③ 輸入品の価格はほとんど変わらない

シミュレーション3の結果の特徴(特にシミュレーション1との違い)

- ① コメ部門の付加価値額と雇用はほとんど変化しない
- ② 輸入コメの価格は60%減
- ③ コメの輸入額は300%程度上昇

ではどのシミュレーションが日本にもっとも適したやり方であるかを検討する。

検討の仕方は等価変分を主に使用する。さらにその等価変分を効率改善効果と交易条件指数の二つの要素に分ける。

まず**等価変分**とは価格の変化によって引き起こされるのと同じ効用の変化を引き起こす所得の変化を意味する。**効率改善効果**とは一国単位で考えた場合に、単純に交易によって得られる効率の+(プラス)の影響を意味する。**交易条件指数**とは輸出価格指数を輸入価格指数で割ったもの。交易条件指数が高くなることは、相対的に輸出価格が高くなることを意味するので貿易条件が有利である(受取額が多い)ことを示す。原油価格が上昇する場合などは、輸入品が輸出品に比べて割高になるので、交易条件は悪化する。

シミュレーション同士の比較

	シミュレーション1	シミュレーション2	シミュレーション3
効率改善効果	4,065	777	1,581
投資財価格変化	-1,172	-1,242	-1262
交易条件変化	6,987	7,812	7,937
等価変分	9,880	7,347	8,257

等価変分を見ると、シミュレーション1が最も大きく、ついでシミュレーション3、シミュレーション2と続く。

この差は表を見てもらえばわかるように効率改善効果で説明できる。効率改善効果について言えば、関税を完全に撤廃するシミュレーション1がやはり最大となり、関税を撤廃せず国内価格もそのままシミュレーション2は最小になる。これに対しシミュレーション3は一定の輸入拡大が実現し、国内価格の低下も見られ、シミュレーション2よりも効率改善効果が拡大している。他方、等価変分のうち、交易条件指数の変化による部分は、シミュレーション2および3でシミュレーション1より大きくなっている。シミュレーション2および3では日本のコメの輸入の増加がシミュレーション2より小さい。このため世界のコメの輸出価格の上昇率がより低く抑えられ、これにより日本の交易条件がより大きく改善される。

このように等価変分を基準にして言えば、シミュレーション3における生産補助金の導入による国内生産の維持は、次善の政策選択と評価することができよう

第2章 過去の牛肉自由化から得られること

米農家は FTA による輸入米の増加による影響はどのようになるのか。それを過去の牛肉自由化の時の影響から推察してみる。これにより今まで海外の産品に競争力において負けていた国内の農産物はどうやって輸入品と国内において対等に競争できるようになったのかを考える。これにより国内の米農家がどうやって競争力を持ちえるのか。

第1節 牛肉の自由化

FTA により日本より安い輸入米が入ってきたら国産米はどうなるのだろうか？国内農家はどのような影響を受けるのだろうか。実際に、それを知ることはできるのだろうか。過去からは米においては前例がないので、それを知ることはできない。それでは、どうしたらよいだろうかと思った。私たちは 1991 年の牛肉の自由化に注目してみた。品目は違うし、状況も違っている。しかし、そこになんらかのヒントがあるのではないだろうか。それについて、考えてみることにした。

牛肉の自由化は、1991 年に行われ、1991 年以前は割り当てによる輸入数量制限により輸入量は制限されていた。それが 1991 年に自由化され徐々に関税は下げられて今では 38.5% までに下がるまでになった（表 2-1）。そして、その結果、輸入量は 1991 年 467000 トンであったが 2000 年には 1055000 トンにまで増加した（表 2-2）。

この結果、国産牛肉は輸入牛肉との競争にさらされることになった。国内の牛肉は安い輸入牛肉との競争に負けて、輸入量の増加と反比例して、国内生産量は縮小したのだろうと我々は思っていた。しかし、現実とは違っていた。自由化が行われたのは 1991 年であるが、1991 年の国内生産量を見ると、581000 トンであった。2000 年は 521000 トンである。このデータを見る限り、国内生産量はあまり変化していないのである。次に、輸入量を見てみると、1991 年は 467000 トンで 2000 年には 1055000 トンと 2 倍以上増加している（グラフ 2-1、表 2-2）。このデータを見ると、国内生産量は変化せず、輸入量は増加した。つまりは国内消費量が輸入量の増加とともに増加したのである。それでは、なぜ国産牛肉の生産量は減少しなかったのだろうか。

次に、我々は国内生産農家に何が起きたのかに注目してみた。1991 年の肉用牛総頭数規模別飼養頭数は計 2765000 頭であり、2001 年は 2766000 頭であり、飼養頭数に変化はあまりなかった（表 2-3）。しかし、規模別では明らかに飼養頭数は増加していた（グラフ 2-2、2-3）。更に、総飼養頭数規模別戸数についてだが、それによればグラフを見ると明らかに経営規模は大規模経営になっているといえる（グラフ 2-4、2-5）。更に、1991 年に総戸数は 20700 戸であるが 2001 年には 16700 戸にまで減少しているのである（表 2-4）。牛肉の国内生産量はあまり変わっていないのだが戸数は減っているのである。一戸当たりの飼養頭数は 1991 年に 12.7 頭であるのに対し 2001 年には 25.5 頭と 2 倍も増加しているのである（表 2-5）。やはり、これらによれば国内の畜産農家の生産性はこ

こ10年間で明らかに上昇しているのである。これらの畜産農家における変化は牛肉自由化により加速されたと推測することができ、輸入牛肉と対等な競争力を身につけるようになっているのではないかと考えられる。

1991年の牛肉の自由化により畜産農家において構造改革を促したのである。それは現在、効率性が非常に悪い米農家においても関税を下げ輸入米との競争にさらすことにより国産米を競争力のあるものにできるのではないだろうか。関税の引き下げのスピードには十分に気をつけなくてはいけないし、関税の下げ幅についても非常に注意しなくてはいけないなど、注意する点は非常にあると思われる。しかし、米農家においてはこのまま十分な努力をせずに非効率なまま生産を行うことは米農家を若者にとって魅力的なものにすることができず、新規の労働者を見つけることはできなくなるなどのことから没落へ向かうことになってしまうのではないだろうか。このままで不利益を負うのは我々消費者である。十分な努力をすることなく生産性が向上しない国産米を高い値段で買うのは消費者である。やはり、輸入米との競争にさらすことにより経営効率を上げること、小規模経営農家を減少させて大規模経営農家を増加させることが必要なのである。そして、国内米農家に競争力をつけさせて、生産性の向上を図らなければならない

表 2 - 1 牛肉関税

	実効税率	譲許税率
平成2年度以前	25.00%	70.00%
平成3年度	70.00%	60.00%
平成4年度	60.00%	50.00%
平成5年度	50.00%	50.00%
平成6年度	50.00%	50.00%
平成7年度	48.10%	50.00%
平成8年度	46.20%	50.00%
平成9年度	44.30%	50.00%
平成10年度	42.30%	50.00%
平成11年度	40.40%	50.00%
平成12年度	38.50%	50.00%
平成13年度	38.50%	50.00%
平成14年度	38.50%	50.00%
平成15年度	38.50%	50.00%

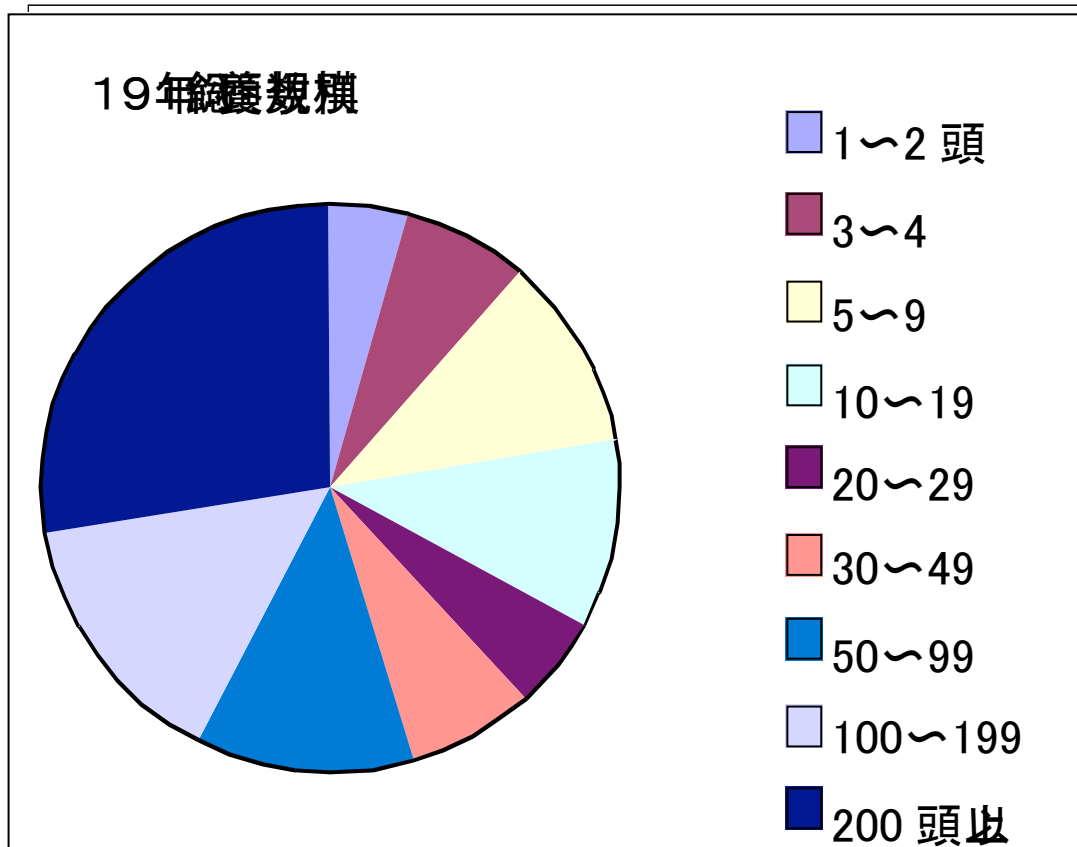
表 2 - 2

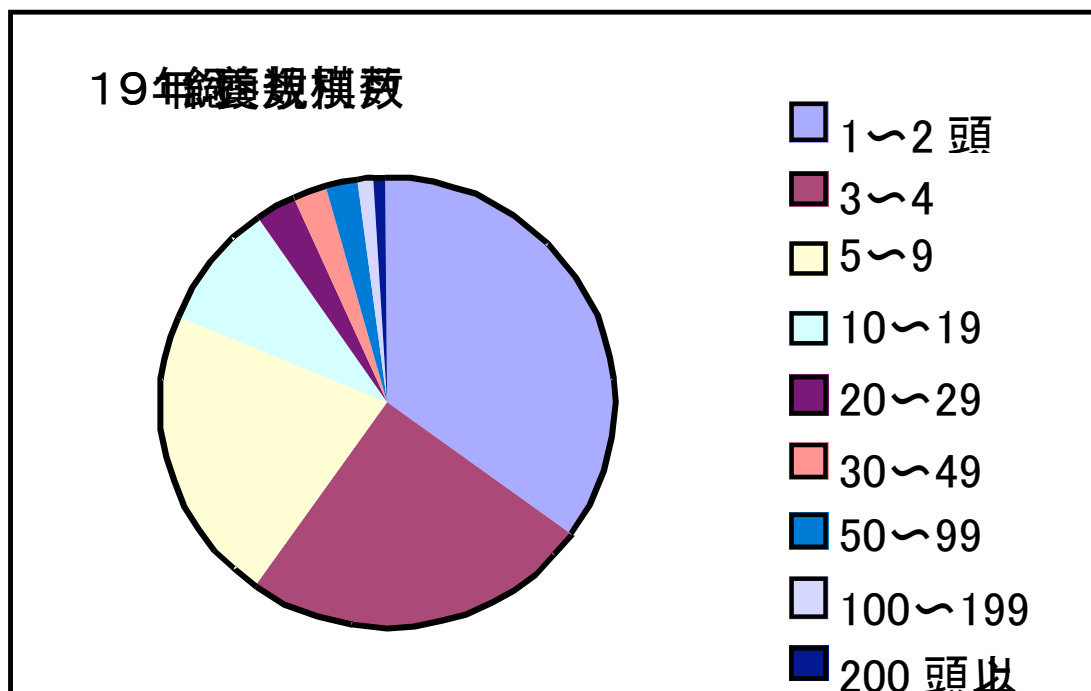
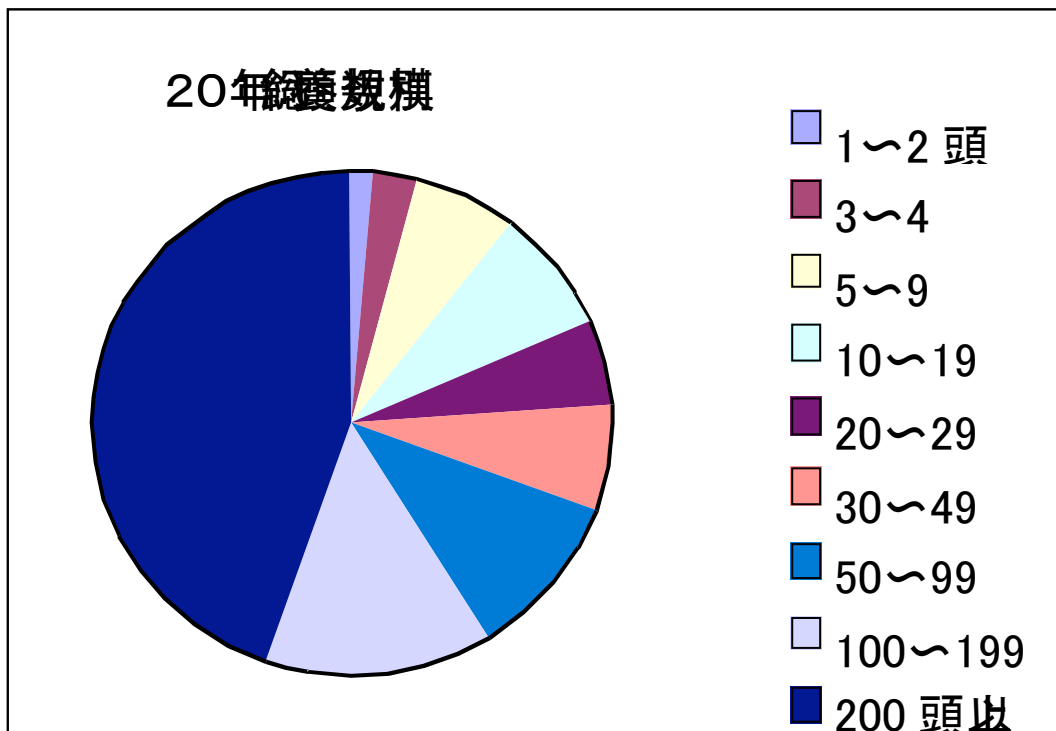
年次	牛肉生産量	牛肉輸入量	牛肉国内仕向量
平. 3 (1991)	581	467	127
平. 4 (1992)	596	605	1215
平. 5 (1993)	595	810	1354
平. 6 (1994)	1000 605	1000 834	1000 1454
平. 7 (1995)	596	947	1526
平. 8 (1996)	597	868	1415
平. 9 (1997)	598	919	1492
平. 10 (1998)	599	970	1572
平. 11 (1999)	599	970	1572
平. 12 (2000)	599	1039	1634

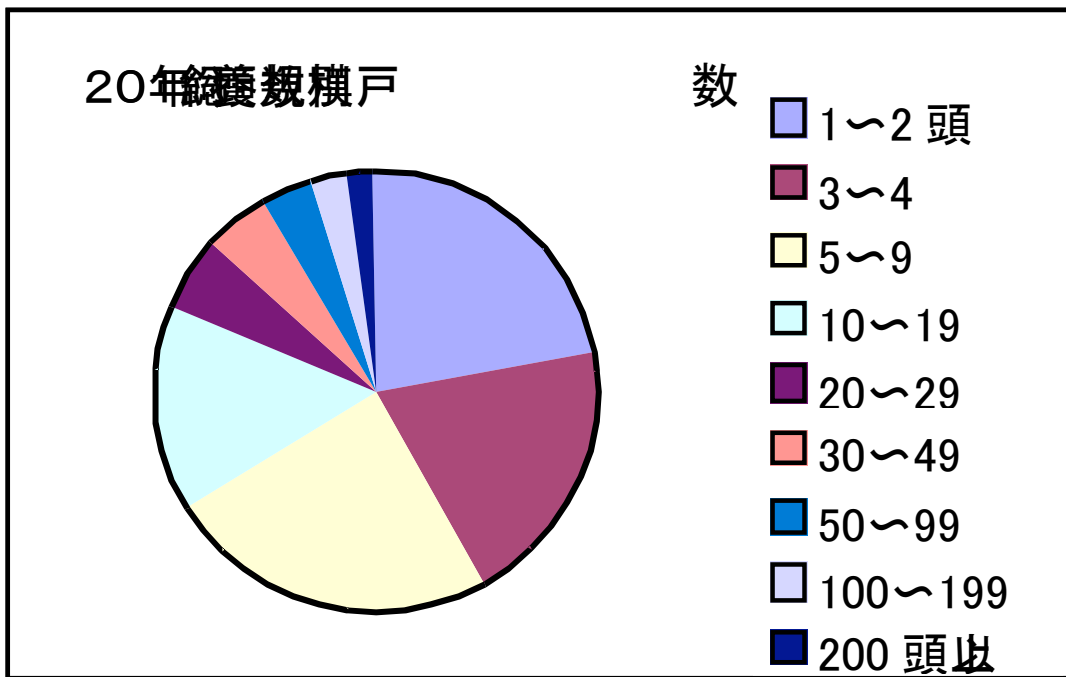
表 2 - 3

畜産統計 肉用牛総頭数規模別飼養頭数累年統計	
全国	
年次	計
	頭
平. 3 (1991)	2765000
平. 4 (1992)	2855000
平. 5 (1993)	2916000
平. 6 (1994)	3034000
平. 7 (1995)	3322000
平. 8 (1996)	2766000
平. 9 (1997)	2306000
平. 10 (1998)	2006000
平. 11 (1999)	1985000
平. 12 (2000)	1839000
平. 13 (2001)	1544000
平. 14 (2002)	1424000
平. 15 (2003)	1329000
平. 16 (2004)	1273000
平. 17 (2005)	1097000

表 2 - 4







第3章 E U の農業政策分析

では、日本の米は関税撤廃をする以外に米の自由化は可能にならないのだろうか。先に示した F T A だけでなく W T O との関係の問題の点から、日本の米に対する農業政策の転換が迫られていることを考慮したうえで、この章ではその転換方針のひとつとして E U の農業政策に分析してみる。E U 1 5 カ国は 1 9 9 2 年に共通農業政策 (C A P) を変換し、納税者負担型である農家への直接支払い制度を導入した (注 1)。直接支払いとは、農家の農業所得を上げるための税金などによる所得補填である。また直接支払いの導入により、国内農産物価格を引き下げることが可能になる。第 1 節では、E U でこの農業政策の転換にはどのような効果・影響があったのかについて検討する。第 2 節では、政策転換での背景について、以前の制度からなぜ変えなければならなかったのかについて述べる。最後の第 3 節では次の章での議論に向けて、日本の農業政策転換にこの制度は適用可能かどうかの注目点について述べる。

第1節 E U 農業政策転換の効果・影響について

他の先進国である E U は共通農業政策 (C A P) の改革を行った。その際、導入した直接支払い制度は作物の価格を引き下げが可能になる。しかし、その効果が実際どれほどのものであったか、また価格以外の効果・影響はあったのだろうか。それらを示す具体的な数値や指標をみることで価格やその他の効果・影響について考察する。ここでは米と同様の穀類かつこの地域で消費量が高い小麦を例に挙げ、検討する。ただし、域外国に対して小麦は完全に関税を撤廃したわけではないため注意を要する。

ここでは、以下の 4 点について調べてみることにする (注 2)。

- ・ 価格の動向、国際価格との比較
- ・ 輸入量と生産量の比較
- ・ 生産効率性
- ・ E U における圏内産消費量

まず初めに、小麦の価格について検討する。図 3 - 1 をみると、E U の小麦の価格は大きく引き下げられ、2 0 0 2 年では 107.6 ドル/t と国際価格の 160、0 ドル/t や対欧輸入が多い米小麦価格 131.0 ドル/t を下回ることができている (注 3)。国際価格と米小麦価格の増加があったものの、大きな引き下げを行えたことがうかがえる。次に、C A P 改革前後の小麦の輸入量に対する生産量の増減について検討してみよう。E U はアメリカやオーストラリアなどから安価な小麦を輸入している。輸入量が増加しているのに対して生産量が年々落ちているのであれば、国内の小麦は大きく打撃を受けていて輸入小麦に負けていることが考えられる。図 3 - 2 を見てみると、輸出量は 8 5 年から 9 0 年までは横ばいだったものの、それ以降は急激に伸びている。C A

P改革の年、1992年の18,787,113 (mt) から2002年では35,787,800(mt)と約2倍にまで増加している。生産量については(図3-3)、自然災害などにより各年の一時的な減少はあったものの、全体的には年々増加の傾向がうかがえられる。次に、図3-4の収穫高をみることで生産効率性について調べてみる。こちらも全体的に収穫高は上昇傾向にある。収穫面積が近似曲線をひいてみて上昇の傾向があることから、つまりEU圏内小麦農家の生産性の上昇が導かれる。そして図3-4のEUにおける圏内産消費量をみてみると、こちらも92年以降は確かに伸びている。

これらを総括すると、農業政策転換後は米・オーストラリア小麦などの安価な圏外小麦の輸入の増加によって圏内小麦が生産量や消費量を減らすことはなかった。それは、EU圏内価格が国際価格より下回ることに加え、そこ他に生産効率性の上昇を生み、輸入小麦に負けない競争力を身につけたことができたからだと考えられる。したがって、92年の共通農業政策(CAP)改革における直接支払い制度の導入は、小麦の大幅な価格引下げを可能にし、生産・消費量増大にも効果があったのである。次では、その共通農業政策(CAP)改革での直接支払い制度は具体的にどのようなものかについて考察してみよう。

第2節 納税者負担型の直接支払い制度とは

EU(15)では、なぜ直接支払い制度への移行が行われたのだろうか。以前は日本と同様に、生産調整の介入による国産物に対して価格支持をしていた。この価格支持は消費者負担型の制度と呼ばれる。まずはこの制度についての説明をし、次に政策転換に踏み切った大きな要因のWTOの農産物における規定内容について触れ、直接支払いについて説明する。

EUの前身であるEEC(欧州経済共同体)において、60年代前半に共通農業政策(CAP)が導入された。82年以降は、それまでの生産過剰や財政負担の増大から、生産調整による支持価格制度による消費者負担型の政策を行なった。これは、作物ごとに支持価格を定めて、市場価格がそれを下回ったときに政府もしくは国の機関が作物を買い支えることをいう。しかし、EUでは十分な改善効果が得られなかった。またWTOでのマケラッシュ協定では、農産物の補助金について輸出補助金と国内補助金に関しては削減が規定された。だが、生産調整のもとの直接支払いである「青の政策」は「緑の政策」とともに削減対象外となった。

こうしたことを背景に、92年から支持価格を引き下げて、引き下げた分を農地面積に応じて補填する直接支払い制度を導入した。この財源はFAGGF(欧州農業指導保証基金)保証部門からの支出である。2000年の「アジェンダ改革」では、更なる支持価格の引き下げを行なっている(注4)。これにより、関税依存度は大幅に低下させて他国の安価な小麦にも対抗できるようになった。2002年9月の低級小麦の関税がゼロ%になったことで、あらゆる小麦の関税はゼロ%となった(注5)。それにも関わらず、先の節で示したようにEU圏内産小麦の生産量・消費量ともに落ちずに、むしろ上昇に成功したのだ。

納税者負担型の直接支払い制度についてケン・アッシュOECD農業局次長は、「負担と受益の関係が明らかで国民負担も少なく、高い関税を必要としない」と述べて、この制度を高く評価している。確かに、EUでは共通農業政策(CAP)にかかる財政負担は増加しているが直接支払いによる補填が過剰になったこともあり、2002年の「CAP改革案」では、予算を超えると思込まれる場合は、直接支払いを削減することとなっている。

第3節 日本への適用に向けて

小麦を例に挙げてEUの農業政策についてひとつおりの考察をしてきたが、最後に肝心である日本の農業政策の転換に適用できるかどうかだ。ここでは、次の章「日本のコメ農家の現状」に他の先進国の制度が活かせるかに向けて考察する。

日本では、依然高関税による消費者負担型の支持価格制度をとっている。経済学上の理論で言えば、ある財に輸入関税を課すことは、その財に対する同割合の生産補助金と消費税を課すことと同じである。米の関税率を考えると、これでは消費者の負担はあまりに大きくなる。また、支持価格制度は主業農家だけでなく副業農家にまで補助を行なっていることとなる。しかし、EUのような農地面積に応じてかつさらに主業農家だけに直接支払いを行なえば、財源負担を減らすことが可能になる。また国産品米価格を下げることであれば、外国産米と対抗できる国際競争力も身につく。現時点で完全に保護を前面撤廃して、市場原理に任せるとするのは難しいだろう。しかし、支持価格制度よりは直接支払い制度の方が国際競争力を身につける可能性は高い。EUの小麦はそれを証明するひとつのファクターとなっているだろう。

ここから先の日本の米に対する政策の詳細については次の章で述べることとなるが、WTOの新ラウンド交渉やFTAの問題を考えたとき、また消費者の負担を軽減することを考えれば日本でも早期に直接支払いの導入をすべきと考える。

(注1) EU15とは、Austria, Belgium (Belgium-Luxembourg), Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom である

(注2) 小麦の輸出量の動向をここでは省いたのは、当論文ではまず日本国内の米の消費における問題に重点を置いてあるからである。一応、輸出量の動向についての図も記載したので参考にさせていただきたい。

(注3) OECD Agricultural Outlook 2003/2008によると、北米とオーストラリアでの干ばつや世界在庫の取り崩しにより穀物の価格が上昇したとされている。

(注4) アジェンダ2000では、穀物の介入価格を15%引き下げることになり、直接支払い単価が引き下げ幅の半分に限って引き上げられることとなった

(注5) EUの小麦の関税は、シカゴ市場の価格が基準値である、2002年EUは小麦の関税をゼロ%に引き下げること余儀なくされた。

図 3 - 1

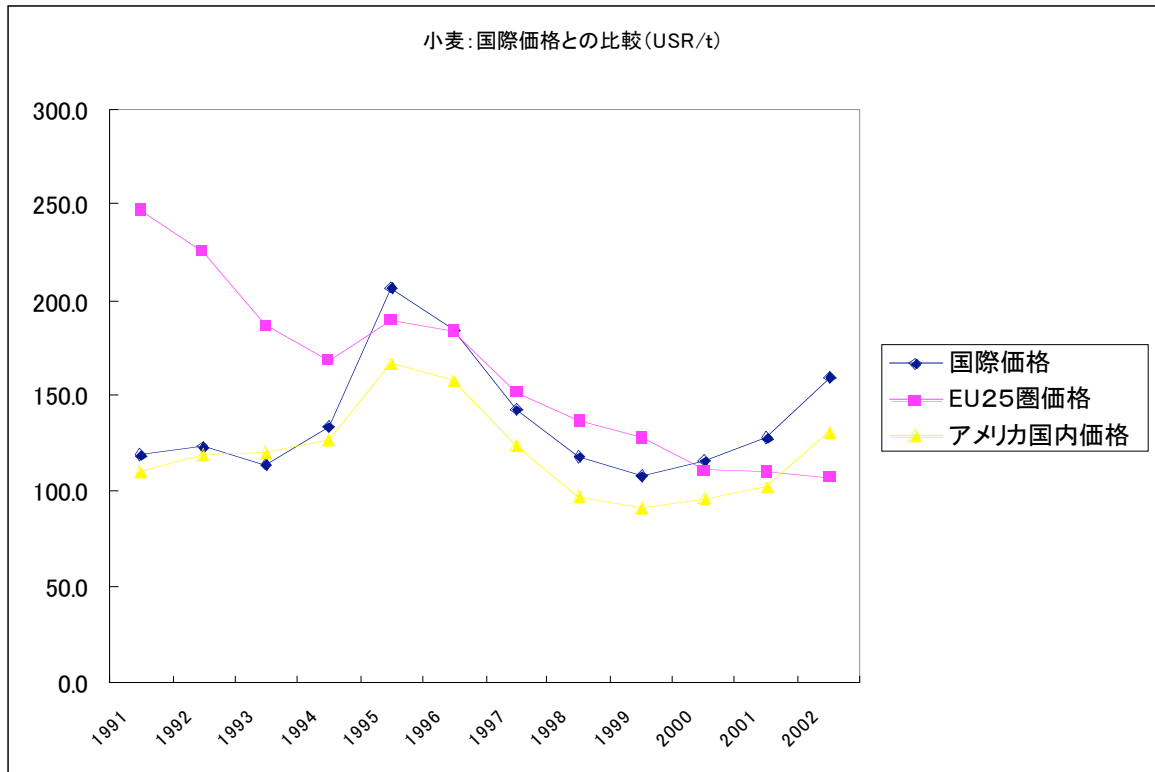


図 3 - 2

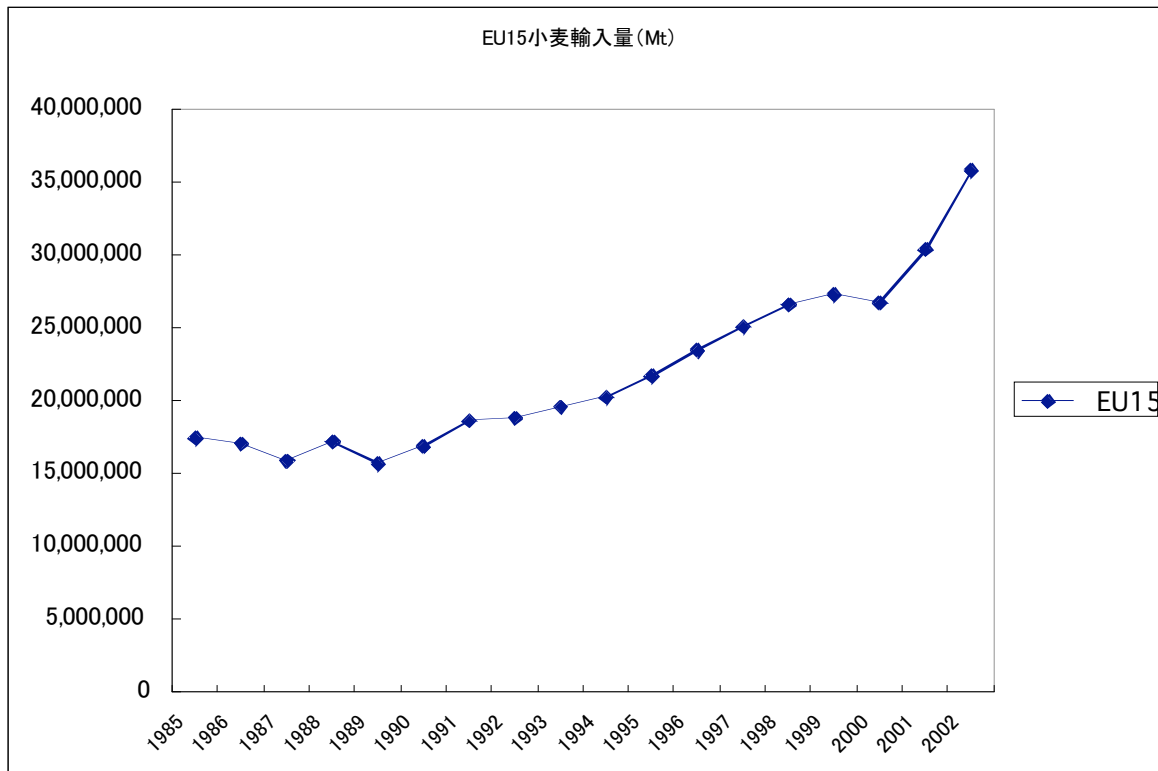


図 3 - 3

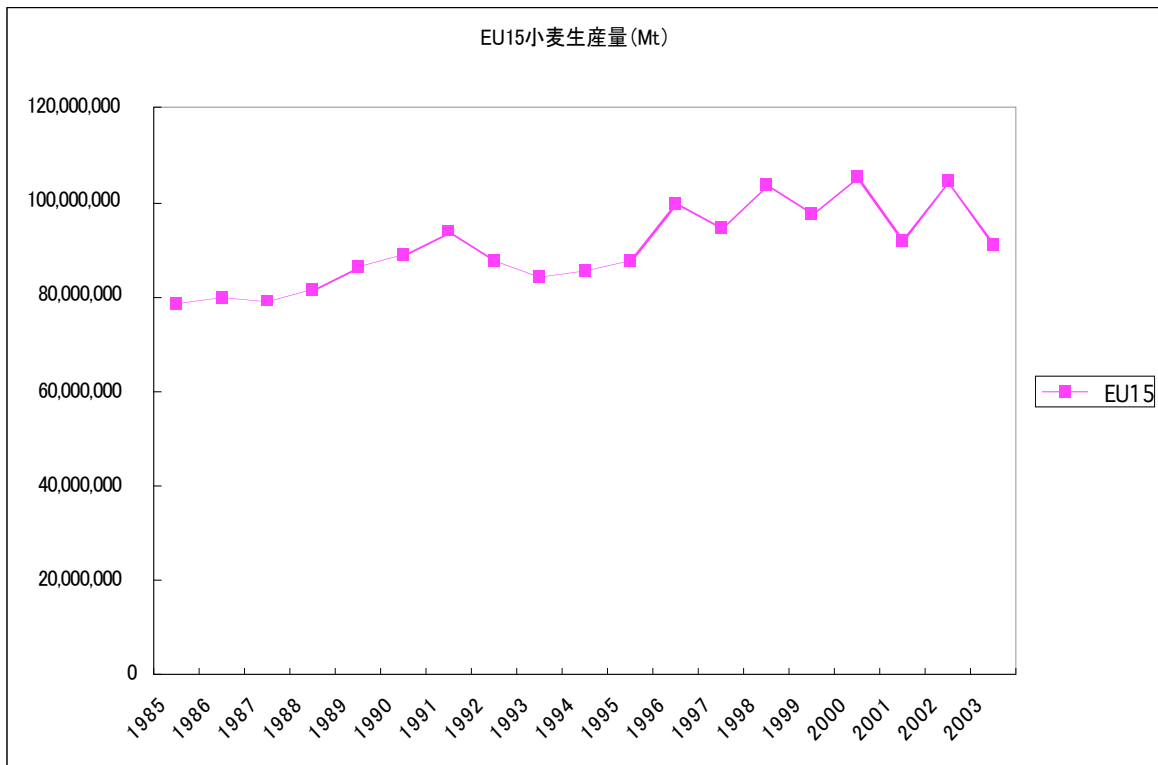


図 3 - 4

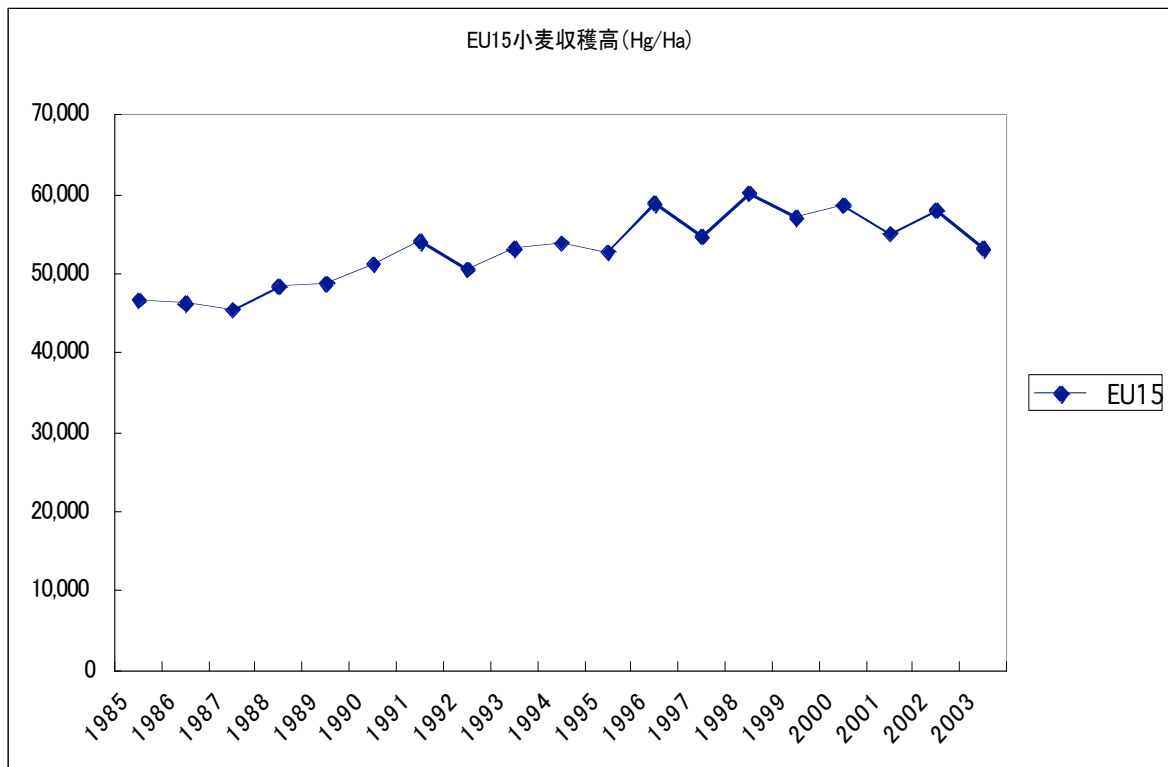


図 3 - 5

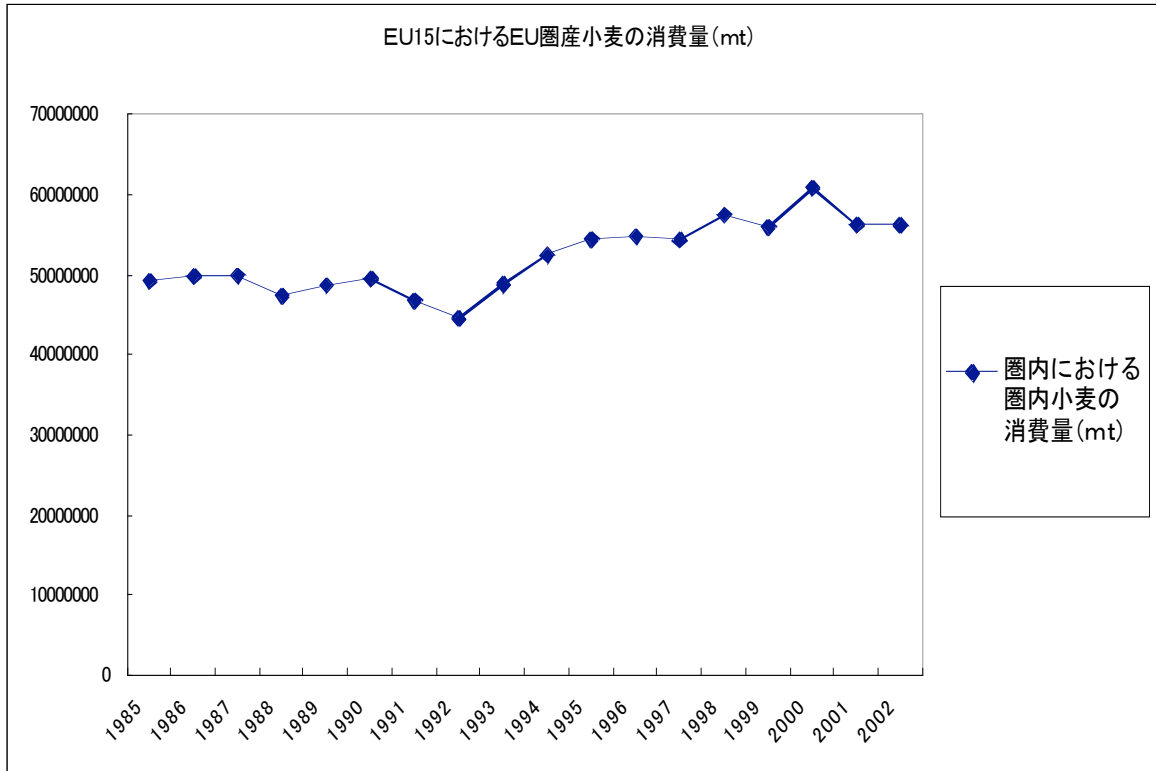
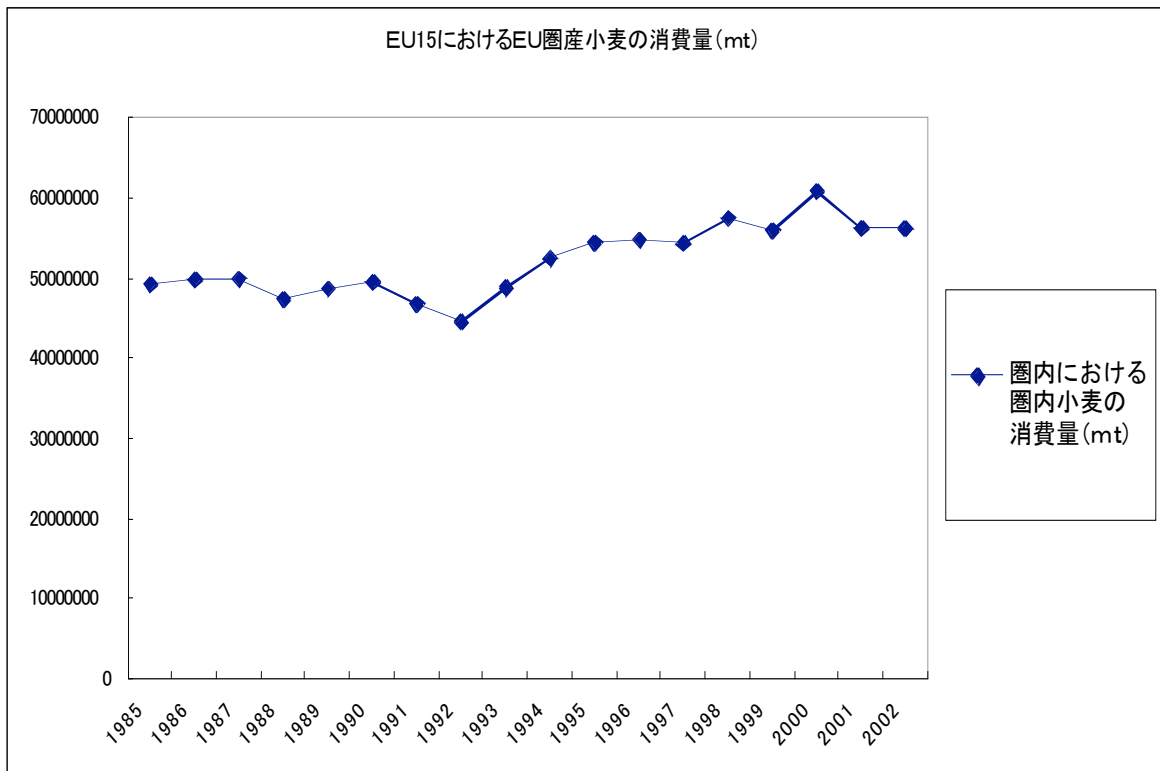


図 注 2 より



第4章 日本のコメ農家の現状

この章で述べている事は、現在日本の農家の現状はどのようになっているのかである。外国に比べ小規模で効率の良い生産を行っていると思われていた日本のコメ農家だが、実際にその土地生産性は大規模経営で機械化されている、アメリカのコメ農家より低い土地生産性である事が分かった。その原因と今現在とられている政策を検証しているのがこの章である。

第1節で、日本にはどのような形態の農家が存在し、それらがどれだけの耕地を使いコメを生産しているのかを調べる事により、効率性の悪い小規模な副業的な農家が日本の農家の半分以上を占めている事が分かった。

第2節ではそれらの農家に対してどのような保護政策がとられてきたか、を検証した結果、現在行われている保護政策は消費者負担型の保護政策であり、コメ生産を主業とする農家に対し不利な保護政策となっている。

土地生産性	
中国	6.26
タイ	2.62
日本	6.70
アメリカ	7.04
韓国	6.75

第1節 種類、規模の差が与える競争力への影響

現在の日本のコメ農家の状況を作付面積別に分けた農家の戸数を見ても、牛肉が自由化される前と同様に小規模経営農家の方が圧倒的に多い事が分かる（図4-1）。農地が1haに満たない農家が約76%も占めている（表4-2）。これらの農家は規模が小さい為、纏まった行動ができない事が労働費を、モノを購入する際などに費用が増してしまう事により物財費を増幅させてしまう。これらは、平成14年産のコメの生産費を見れば明らかである。土地が狭くなれば狭くなるほど、労働費と物財費は増え、0.5ha未満の土地と5ha以上の土地の生産費は一万円も差ができてしまっている（図4-2）。

それに加えてコメ農家の場合、コメのみを生産している主業農家だけではなく農外所得を主とした、準主業農家や副業的な農家も存在する。むしろ、2002年の主副業農家別割合のデータでは主業農家が農家全体の約19%に対し、準主業農家が約26%、副業農家が約55%と大幅に主業農家の戸数を上回っている。

これら、準主業農家や副業農家などは、主業農家に比べ生産効率が悪いと推測される。なぜなら、農外所得がメインで、ある程度の所得は確保されているため、作付けを行わなかったり、収穫量を上げるための努力を怠ったりと土地生産性の低下を引き起こしているとも考えられるため。

（注）主業農家とは農業所得が主（農業所得の50%以上が農業所得）の農家
 準主業農家とは農外所得が主で自営農業従事60日以上の方がいる農家
 副業農家とは65歳未満の自営農業従事60日以上の方がいない農家

以上の事を纏めると、二つの事より一つの事が推測される。

①小規模経営農家は大規模経営農家に比べ、効率が悪く競争力を付ける上で阻害となっている

今現在、この小規模経営農家（上の場合 1ha 未満の農家）が日本の農家の約 3 分の 4 を占めている

②日本では主業農家が約 19%しか存在しない。次いで準主業農家、副業農家の順で増えていく → これらから、「主業農家は大規模経営であり生産効率が良い。逆に準主業農家、副業農家は小規模経営を行っており、生産効率が悪い。つまり、これから F T A を推進していく上で阻害要因となってくる」と推測される。

では実際の所、どうなのであろうか？

（図 4-3）このデータはコメ農家が多く存在する東北地方の 2000 年の主副業別、面積別の農家数を表した

ものである。このグラフから、まず主業農家の方が作付面積の広い農家が多いと言える。逆に、準主業農家は主業農家より、作付面積が狭い農家が多い。更に副業農家は作付面積が狭い農家が増える。

つまり、上の①より主業農家は大規模経営農家が多く生産効率性が良く、準主業農家、副業農家になるにつれ規模も小さくなり生産効率も悪くなる。しかも、②からこの生産効率の最も悪い副業農家が日本のコメ農家の半分以上を占めていることになる。

以上の事から、現在の日本のコメ農家の原因が分かった。

図 4-1

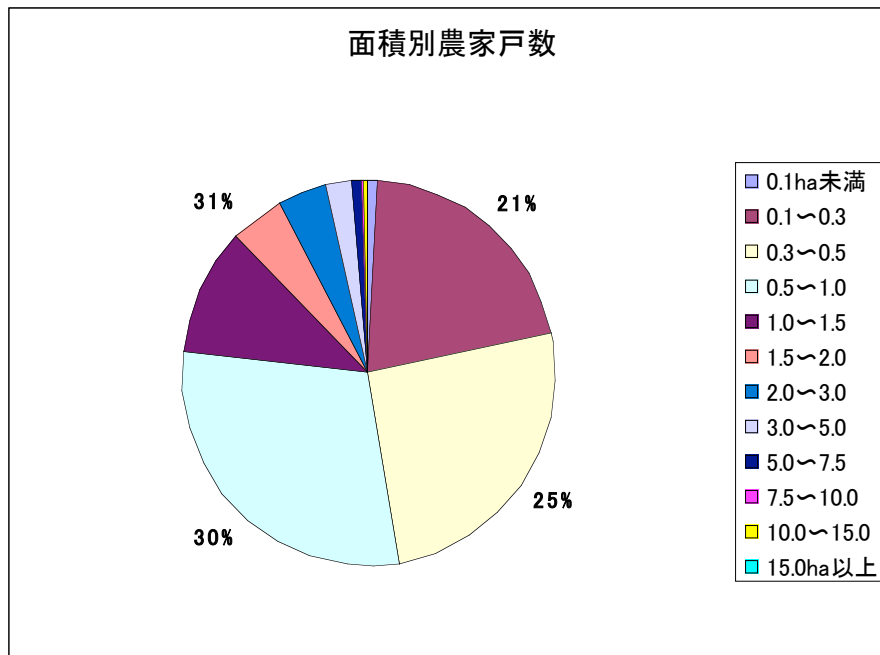


表 4-1

主副業別	農家数	割合 (%)
主業農家	388268	18.67%
準主業農家	546746	26.29%
副業的農家	1144703	55.04%
総数	2079717	100.00%

図 4 - 2

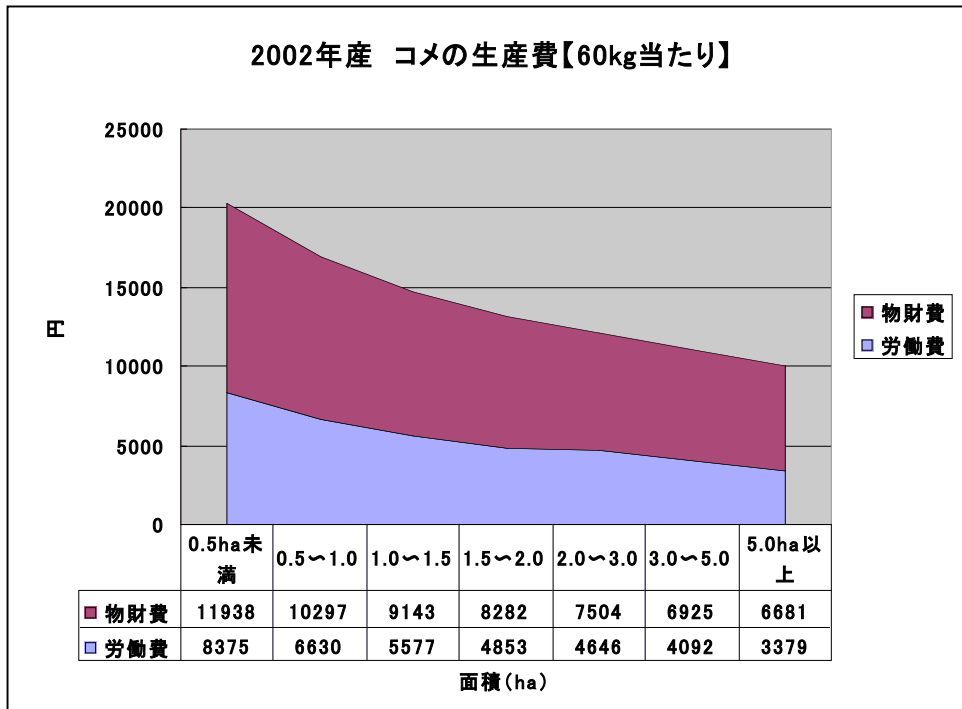
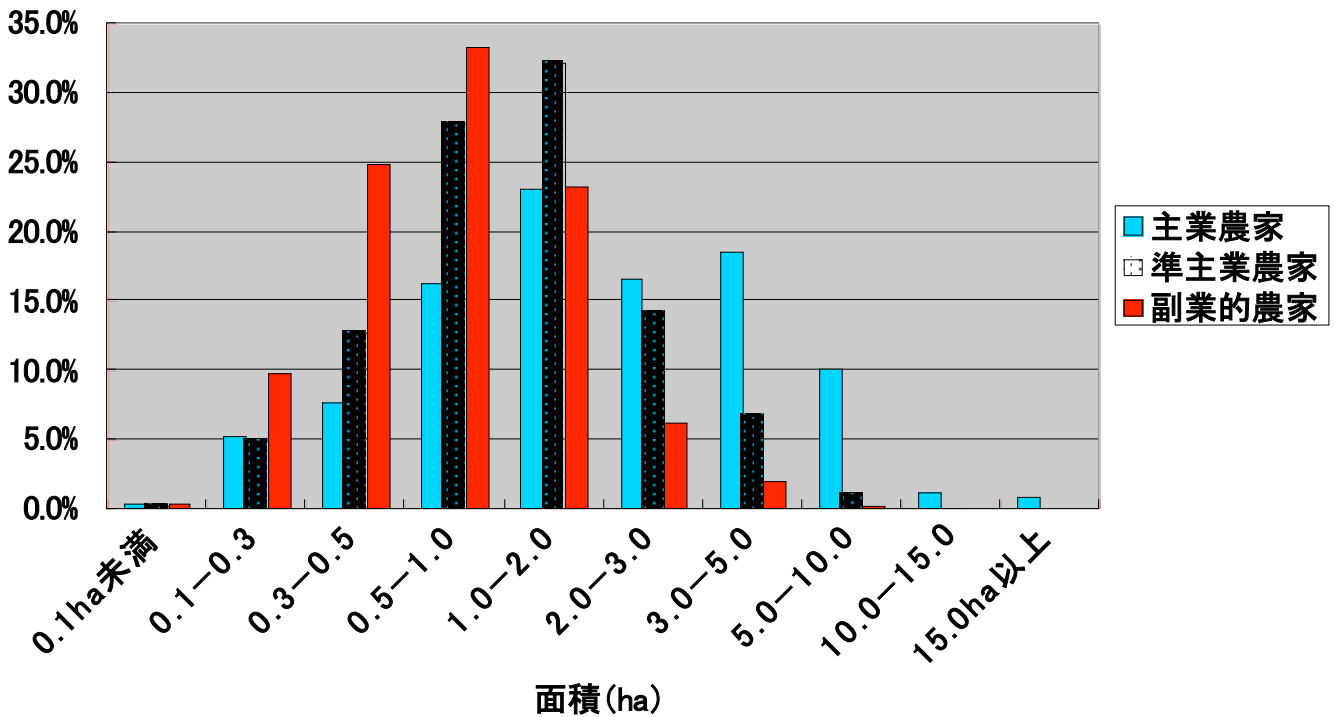


図 4 - 3

東北地方の主副業別田面積規模別農家の割合



第2節 食糧法と保護政策

前章の第3節でも述べていた日本の規制に対してだが、もう少し掘り下げてみていくことにする。まず、日本の保護量を見るためにOECDが作成している各国のPSE (図4-4) を見てみる。PSEとは『農業保護水準指標。農業者の農業収入に占める政府からの補助要素の比率を指標化したもの。OECDが作成』松村明編・大辞林よりである。図①を見ると日本は韓国、アメリカの何倍もの量の保護を受けている事が分かる(なぜ、ここで日本と韓国・アメリカを比較したかと言うと、OECDに所属する日本の主要な貿易国であり、且つ日本のコメの土地生産性とほぼ同等の土地生産性を示しているからである)。

しかしPSEはある一定量に対し同じ量の補助金を出している場合収穫量が多ければ多いほど補助金が増すから、PSEの日本が多いのは当たり前ではないか? という考えが生まれるが、それは(図4-5)の千t当たりのPSE量(単位USD mn)を見てみても他の国が1を割っているのに対し、日本は1.4と非常に多い。これらから、日本のコメに対する過剰な保護というのが明白となってくる。

それではなぜこんなにもPSEの値が跳ね上がってしまうのか? それは関税による消費者負担がかかっている為である。このPSEの値には内外格差も含まれている。価格を安定化させ生産者を保護しようとしている、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(食糧法)により手厚い保護を受けているのである。この食糧法の中で問題となってくるのは次の点であると考えられる。

- ①生産者の保護の為に関税が引き上げられ、コメの価格も高い水準に維持されている
- ②政府が市場に出回るコメの量に関して、過剰に介入している

それでは、なぜ①生産者の保護の為に関税が引き上げられ、コメの価格も高い水準に維持されている事がいけないのか？確かにこの様な方法で行われる保護政策も 1 つの方法ではあるが、現在のコメ農家の保護の状態というのは、国の高関税の下での国際競争からの保護と、価格が維持されている売買の下での消費者からの保護という二重の保護を受けていることになる。現段階では、農業分野の開放は非常に厳しい状態にあると考えられる。

また、消費者負担の保護政策は主業農家だけでなく、準主業農家に対しても同じように保護することになってしまう。これにより、コメ生産による収益を主要な所得としている主業農家にとって不利な保護政策になっている。

更に②政府が市場に出回るコメの量に関して、過剰に介入している事により、コメ農家は自由な生産を阻害され、国内の中だけでも競争の障害となっているのである。

以上の事より、現在の政策は、全ての種類のコメ農家に対する消費者負担型の過剰な保護であり、競争が阻害されているといえる。

図 4 - 4

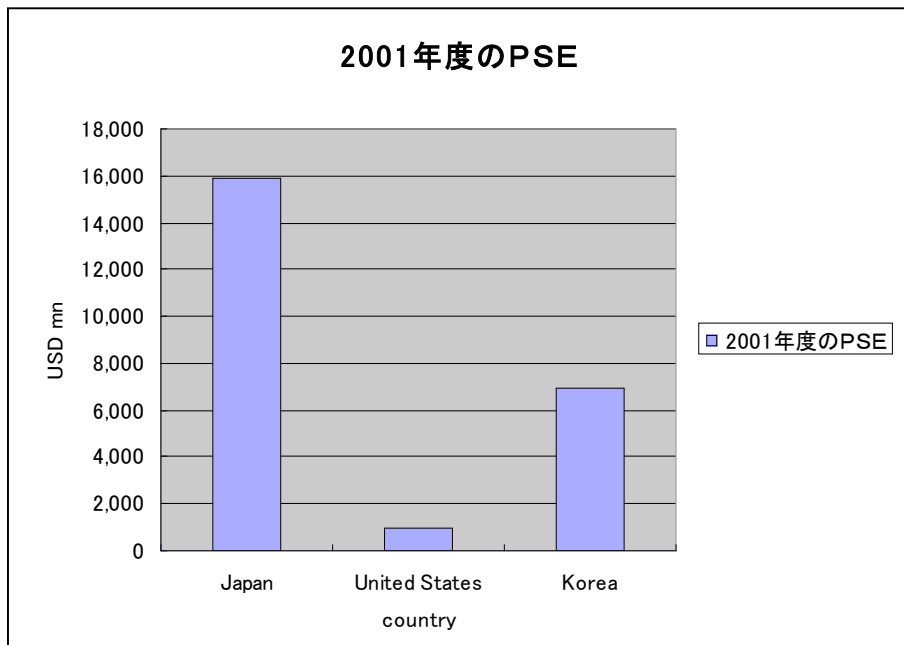
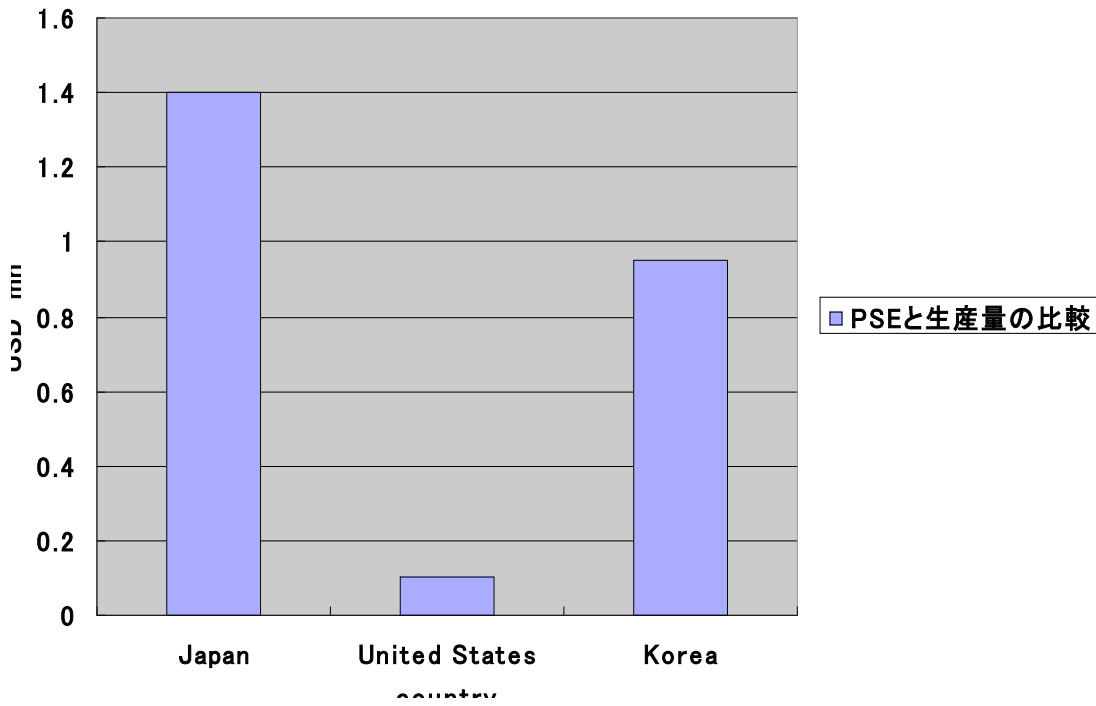


図 4 - 5

PSEと生産量の比較



第5章 政策提言

現在の日本の農家は規模が小さく、非効率的で、副業的な農家が多くを占めている。この状況と言うのは、牛肉自由化前の飼育状況と酷似している。牛肉の自由化が行われる以前は和牛の消費量は落ち込み、飼育戸数も減るものと思われていたが、実際には牛肉の消費量にプラスの影響が出た。また、保護の面では日本で現在行われている価格支持政策が EU やアメリカなどで行われていた。日本の肉牛の飼養農家も、EU、アメリカの農業も以前に競争にさらされ消費者にとってプラスの効果をもたらしてきた。また生産者にとっては規模拡大や効率化、生産費用の節約などのプラスの効果をもたらしてきた。

そこで我々は次の 1, 2 を提言する

第1節 直接支払い政策の早期移行へ

今まで行われてきた消費者負担型の保護政策では、副業農家や準主業農家にとっても同等の保護をしてしまっている。FTA を導入する際、競争力をつけていくために消費者負担型の価格支持政策ではなく、直接支払い制度への早期移行が必要となってくる。これにより主業農家の保護が現在よりも手厚くなり、主業農家の農地拡大が期待される。また、直接支払いによって準主業農家や副業農家は保護対象から外れコメ農業から撤退されることが見込まれる。これにより、更に主業農家への農地移転が促進される。農業の大規模化により生産費も下がり、政府による価格の安定化政策も排除され、米の価格が下がり国内の中でも競争が起こる。競争によって下げられていくコメの価格は、味の劣る外国産のコメと国際競争を行える程度になる。

第2節 関税撤廃に向けて、これからの F T A

WTO の制定している FTA の移行期間 10 年を最大限に使い、今現在農業で働いている高齢者に対して引退を促す。右の表 5-1 は平成 15 年 年齢階級別・産業別就業者数（単位：万人）であるが、65 歳以上が引退世代とすると、10 年間の移行期間を費やすことによって、約 180 万人がコメ農業から退くことになる。これにより、第 1 節でも述べた、主業農家に対し土地の移転がさらに可能となってくる。

また、コメの自給率は 1998 年から 2001 年現在まで 100% を割っている。10 年間は 100% に満たない 5% 量に対し割り当て制度を使用し、関税の撤廃や関税引き下げを行うことで日本は苦手分野である農業部門からも十分に利益を受けることが可能である。

10 年を費やすことによりコメ農業は直接支払いを導入し構造改革を行うことにより、国際競争力をつけていくこと

男女計	260
15～19 歳	1
20～24	4
25～29	6
30～34	7
35～39	8
40～44	13
45～49	18
50～54	25
55～59	24
60～64	34
65 歳以上	121

で,将来的に、できる限りの関税の引き下げ、撤廃を行うとともに、コメを代表とされる農業分野を前面に押し出した FTA を締結させていくことで工業部門などでよりよい待遇を受け貿易黒字を増やしていくことだろう。

参考文献

《先行論文》

- 堤 雅彦(2004)「WTO/FTA と日本経済の再編成」『国際問題』第 532 号 p,32-46
中島 朋義(2004) 「東アジア FTA と日本の農業政策」『ERINA DISCUSSION PAPER』
第 403 号
富士 重夫 (2002) 「日・タイ EPA における農業戦略」日本の FTA 戦略『農業と経済』70
巻 10 号 p.48-54
浦田 秀次郎 (2002) 「なぜいま FTA なのか 日本の FTA 戦略」『農業と経済』70 巻 10 号
p,5-13

《参考文献》

- 山下一仁 (2004) 『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社
浦田 秀次郎 (2002) 「自由貿易協定」ジェトロ (日本貿易振興会)
鈴木 宣弘 (2004) 「FTA と食料、農業」筑波書房
通商産業省通商政策局 (2003・2004) 「通商白書」経済産業調査会
渡辺利夫 (2004) 「東アジア市場統合への道 : FTA への課題と挑戦」勁草書房
浦田秀次郎 (2004) 「アジア FTA の時代」日本経済新聞社

《データ出典》

- 農林水産省 『作物統計』
農林水産省 『食糧需給表』
OECD Agricultural Outlook 2003/2008

www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_eu_1.htm
www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_eu_2.htm
www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_eu_4_1.htm
www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_eu_6_1.htm
www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_eu_6_2.htm
www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_eu_6_5.htm
www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/seisaku_2.htm

日本経済新聞「経済教室」2003年12月22日
日本経済新聞「経済教室」2004年8月26日