

食料生産管理学 No.7

グローバル経済下の 農政改革

1 世界貿易機構の成立 と農業協定

自由貿易の拡大をめざす農業政策改革の潮流

■国内政策と思われていた、農業政策(支援)のあり方が、貿易問題として議論されるようになった

■食料の自由貿易を阻害するのは何か？ という問題提起が世界レベルで行われる

■農業政策の、**グローバル・スタンダード化**

ファクトブック p.52-54

ガット・ウルグアイラウンド(GATT・UR) から世界貿易機構(WTO)へ

■ウルグアイ・ラウンドの農業合意、WTO農業協定

■WTOは、農業及び農産物貿易の特殊性を後退させ、自由貿易の原則にそうことを基本

①輸出補助金の削減をめざす

②市場アクセスを原則関税化し、関税を引き下げる

■国内支持(政策など)を色分けして区分

「緑の政策」、「青の政策」、「黄の政策」、「デミニミス政策」など市場歪曲効果とあると認められた農業補助の削減

(削減除外も認める)

■デカップリング政策で対応

ガット・ウルグアイラウンド(GATT・UR) から世界貿易機構の成立

■ウルグアイ・ラウンドの農業合意、WTO農業協定

■WTOは、農業及び農産物貿易の特殊性を後退させ、自由貿易の原則にそうことを基本

①輸出補助金の削減をめざす

②市場アクセスを原則関税化し、関税を引き下げる

* 貿易自由化とは？

WTO農業協定による農政の転換

■ 貿易問題として扱われる農業政策

GATT・UR(関税と貿易に関する一般協定・ウルグアイラウンド)での農業協定合意にもとづく農業政策のあり方を検討

1) 国境措置の撤廃

輸入数量制限等の非関税措置

関税相当量に置き換えて、最終的にはゼロにする

単なる制限撤廃ではなく、完全な貿易自由化をめざす

2) 国内支持の削減

市場・貿易歪曲効果をもつ価格政策や直接支払を削減

農業生産と所得を切り離した政策体系を求める

日本は従来の農業政策を改革せざるをえなくなる

農業政策に対する姿勢(幅広い視点)

- 消費者負担の政策を削減して、納税者負担へ
財政負担型の政策体系への転換をはかる
- 価格支持から直接所得支持へ
市場原理をゆがめる価格支持政策を撤廃
対象を特定して支持を与える(目的の明確化)
デカップリングにもとづく政策への移行 (直接支払)
- 農民(家)保護から公共財保護へと転換
農業を国家・国民の共有財として位置付ける方向性
農業を営む“場”に対する施策は可能に
多面的機能, 環境保全機能, 社会文化的機能, etc.

農業政策の分類と改廃

■WTOは農業政策をスタンダード化するために、色分け(区分)した。保護免除される政策、削減対象になる政策…

「色分け」

1) 緑の政策 (Green Box)

生産から切り離された政策: 生産の拡大には直接むすびついていない政策

2) 青の政策 (Blue Box)

生産調整のものとでの直接支払いは、生産との結びつきを残している

3) 黄の政策 (Yellow Box)

保護削減対象となる政策

グローバルスタンダードは「食の安全」にも求められる

- 食の安全性問題をグローバル化(工業化)したこと
 - SPS(衛生植物検疫協定), コーデックス委員合会などによる安全対策や表示の国際標準化
 - 国際標準によって, 各国独自の基準を貿易障壁として取り除く必要も(自由貿易, 自由競争の条件を整えることになる)
- HACCP(危害分析・重要管理点分析), 生産履歴, リスク分析による、リスク評価とリスク管理の組織的分離, 国際標準的な食品表示, etc
- 日本は独自性を強調, そのことが対応を遅らせている点は否めない
 - * 国内独自仕様が、輸出の阻害要因にもなる

An aerial photograph of a rural landscape. In the foreground, there is a dense forest of green trees. Above the forest, a valley contains several rectangular fields of yellow-green crops, likely rice. To the left, a small blue-roofed structure is visible. In the middle ground, there are several multi-story buildings, possibly a school or university campus. The background features a range of blue mountains under a cloudy sky. The text "(参考)GATT・URの農業合意と日本" is overlaid in red on the image.

**(参考)GATT・URの
農業合意と日本**

GATT(貿易と関税に関する一般協定) とは？ ①

■ GATT: General Agreement of Trade and Tariff
貿易と関税に関する一般協定

■ ガットの特徴

1) 最恵国待遇の一般化

加盟国のひとつが、他の第三国に与えているもっとも有利な待遇を、他の加盟国に対して与える

2) 輸入数量制限の禁止と例外的容認

制限しつつ2つの例外を認める

①国際収支が赤字の国、②農産物について、生産調整や販売数量調整が行われている場合、輸入制限ができる

GATT(貿易と関税に関する一般協定) とは？ ②

3) 義務免除(ウエーバー)に基づくアメリカの輸入制限

総会3分の2以上の賛成で、加盟国に課せられる義務を免除

* 1955年から94年にいたる時期、アメリカは酪農品、
落下生、砂糖について輸入制限できた

4) 輸出補助金の農産物についての容認

* 工業製品については輸出補助金を原則禁止

アメリカの実態にあわせるかたちで成立

■ラウンド

加盟国が一堂に会して、一斉に関税引き下げや非関税障壁の撤廃(自由化)について多角的交渉を行うことをさす

例 ケネディ・ラウンド、ウルグアイ・ラウンド、ドーハ・ラウンド

ガットにおける農業の扱い

■農産物の扱い

農産物を工業製品と区別してあつかう現実的なもの

(しだいに農産物を一般商品と同じように扱う動きが強まる)

■各国が農業保護政策を確立して実施

1930年代の農業恐慌を教訓にして、農業保護を必要と考える国が多かったことから正当化

■アメリカは特例扱い

■非関税障壁: 関税によらない貿易制限が多数

輸入割当など直接的輸入制限

■国家貿易, 輸出補助金が広く容認されてきた

ウルグアイ・ラウンド(UR)

■URの開始

86年9月スタートし、93年12月に合意(7年間)

3分野15グループにわたる。

新分野(サービス貿易, 知的所有権, 貿易関連投資)の問題

市場アクセス改善分野(農業, 繊維, 関税, 非関税措置, 熱帯産品,
天然資源)

1) 国境措置, 2) 国内保護, 3) 輸出補助金 について合意をめざす

■ガット体制の強化

アンチ・ダンピング(廉価に輸出するのを禁止)

補助金(自由市場による価格形成メカニズムの形成を妨げる)

緊急輸入制限, 紛争処理

■WTO(世界貿易機構)の設立をめざす

農業交渉が焦点となる

- 当時、アメリカの穀物輸出が減少し、EUが輸出補助金をもちいて輸出拡大をはかり、国際市場の競争関係が激化
 - アメリカの貿易赤字を解消する必要。EUの輸出補助金を削減させ、他国の国境措置をなくして輸出を拡大することが、アメリカの国益につながると判断。
 - 農産物輸出国13か国がケアンズグループを組織
アルゼンチン、オーストラリア、ボリビア、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、コスタリカ、フィジー、グアテマラ、インドネシア、マレーシア、ニュージーランド、パラグアイ、フィリピン、南アフリカ、タイ、ウルグアイ
- 貿易障壁と農産物貿易に影響を与える補助金を撤廃することを強く主張

主要国の主張

■ アメリカ: 国内保護・国境保護・輸出補助金のすべてについて10年間で保護を全廃する

■ EU: 保護全体を現実的かつ斬新的に削減する

■ 日本の主張は複雑で、国際社会には理解されない

1) 保護の削減

2) 食料安全保障の観点から、基本的食料の国内生産を確保できるように、輸入制限規定に盛り込む

3) アメリカの貿易制限、EUの輸入課徴金についてもガット・ルールに適応させる

4) 輸出補助金総額か、補助金付き農産物の輸出量を、5年以内に80年水準まで引き下げる

(資料) 服部信司『WTO農業交渉 2004』より

UR農業交渉の合意

■合意

農産物貿易に関する数量制限や課徴金などの国境措置は、原則として関税に置き換えること

■要点

1) 関税の削減率は、6年間で、全品目平均36%。

1品目最低15%

2) ミニマム・アクセスを設定 (MA)

95年に国内消費量の3%を輸入, '00年に5%に拡大

3) 輸出補助金を削減

4) 国内での農業支持(補助金等)を削減 (政策を変える)

■ ウルグアイ農業交渉の決着は、わが国の農業・農政に大きな影響を与えた

ミニマム・アクセス(MA)

■ 特例措置:ミニマム・アクセス(最低輸入義務量)

輸入量がゼロあるいは少ない農産物の場合には、関税化を一定期間猶予し、経過措置として「ミニマム・アクセス」措置をとることが認められた

輸入量が国内消費量の3%以下の品目は、95年3%、'00年に5%にする。95年に3%以上の品目はその輸入機会の提供を保障

■ 基礎的食料についての扱い

基礎的食料で、生産調整を行っているなどの一定条件を満たせば、「一定の代償を支払う」という条件のもとに、一定期間の関税化が猶予される

日本の選択

■ 関税化すると

実施初年度の1995年に国内消費量の3%をMA(低い関税率での輸入割当枠)で輸入し、これを段階的に増やして、2000年度に5%にまで拡大(これが義務)

■ 日本は、関税化しないで、国家貿易企業が輸入数量制限の元で輸入することを選択

■ 初年度を4%(普通より1%高い水準)、最終年度には8%にすることを設定(普通では5%でよいのに)

これが損か、得かの判断を政治・行政が先送り

■ MAで輸入しても国内では処分しない、処分した場合はそれを上回る国産米を安く援助用に利用。財政負担が生じた

ミニマム・アクセス米の背景

■ 日本は、関税化についての特例措置を選択し、ミニマム・アクセスによるコメ輸入を行うことで決着

■ その内容は、

1) 合意実施機関(95-2000年)における関税化を猶予

2) 代償としてMAを引き上げる

95年4% ⇒ 2000年8%にする

3) 実施期間終了までに、2001年以降も関税化を猶予し特例適用を続けるか、関税化に移行するかを決める

4) 関税化を猶予し続ける場合、代償として、輸出国が受け入れる「追加的な譲許」を支払う

5) 実施期間の途中で、関税化に移行する場合：MAの増加は、年0.8%(精米7.6万トン)から0.4%(3.8万トン)に減少する

「1粒たりとも入れない」キャンペーン; MA路線の破綻

特例措置を続ける場合は代償措置

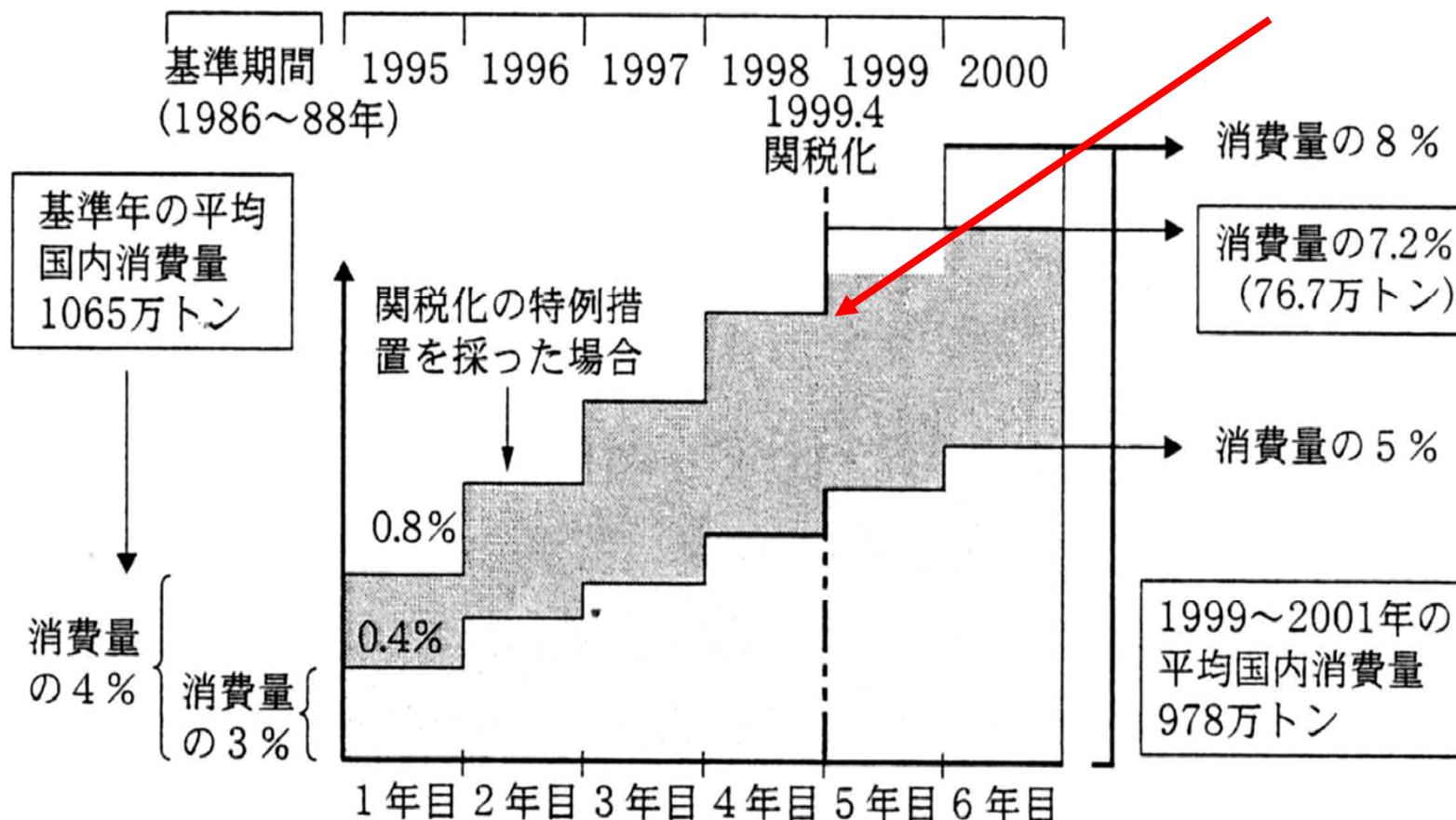
MAの拡大やその他の品目の関税引き下げ

99年4月から関税化措置に移行

関税化してもMAはそのまま残る



関税化を受け入れたほうが得と判断した



(出所) 農林水産省.

MA米をやめるべきだという意見に対する政府見解

- 1 ミニマム・アクセスは、従来輸入がほとんどなかった品目について、高い関税水準等を維持する代わりに、最低限度の市場参入機会を与える観点から、全てのWTO加盟国の合意の下に設定されたもの。コメのミニマム・アクセスの撤廃や削減を主張しても、他の加盟国の合意を得ることは極めて困難だというのが公式見解
 - 2 日本が負う義務内容は、ミニマム・アクセス数量について輸入機会を提供することで、コメは国家貿易品目として当該数量の輸入を行う
 - 3 輸入時に食品衛生法上問題があることが判明したMA米については、輸出国等への返送又は廃棄処分とし、輸入後に保管上の問題等によりカビ等が発生したMA米についても、廃棄処分とすることに決定
(MA米の不正流通に対してずさんな管理が行われていたことが判明)
- MA米は飼料用、工業用、さらには援助米として、通常の米流通とは切り離して流通させているところに特徴がある。しかし、実際には切り離されていなかったことが問題になった



グローバル経済下の 農政改革

2 大転換を迫られた農 業政策と農業構造改革

転換を迫られた農業政策、農業構造

- 戦後の日本農政は、WTOの成立を相前後して、大きな転換局面を迎えた

- **食料・農業・農村基本法(新基本法)の施行は1999年**
 - 1) 国内の農業構造改革の遅れ
他産業との調整の必要性が増大
 - 2) 消費者の視点から農政を変える必要
 - 3) 日本の農政を世界の流れにあわせ、スタンダード化する
(1)自由貿易化の推進, (2)農業保護の削減

農業政策の力点の置き方

■これまでの日本農政は、生産者中心主義

「消費者負担型」「稲作偏重型」の政策

食料・農業を消費者のもつ視点から捉えなおす必要

(注意) 力点の置き方には論争がある

農業政策には、農業問題を扱い、農業の特殊性を反映した社会政策的な性格が含まれる。農業以外の要素、非市場的な要素、つまり、純粹な経済政策にならない部分がある

【範囲の問題】 社会はこれをどこまで許容するか

新基本法に至るまでの農業政策

- 「ネコの目農政」と揶揄されるほど政策が移り変わる
- 農地政策、コメ政策が中心の農業政策だったが、外圧によって農政が変わり、農業構造改革が議論されるという状況が続いた
- WTO体制下では農政の選択の幅が狭くなる
- 新しい農政が何をめざすのか？

(注1) WTO 世界貿易機構

(注2) 食料・農業・農村基本法は、それまでの農業基本法と区別して、新基本法と呼ばれる

(参考) 新基本法までの流れ

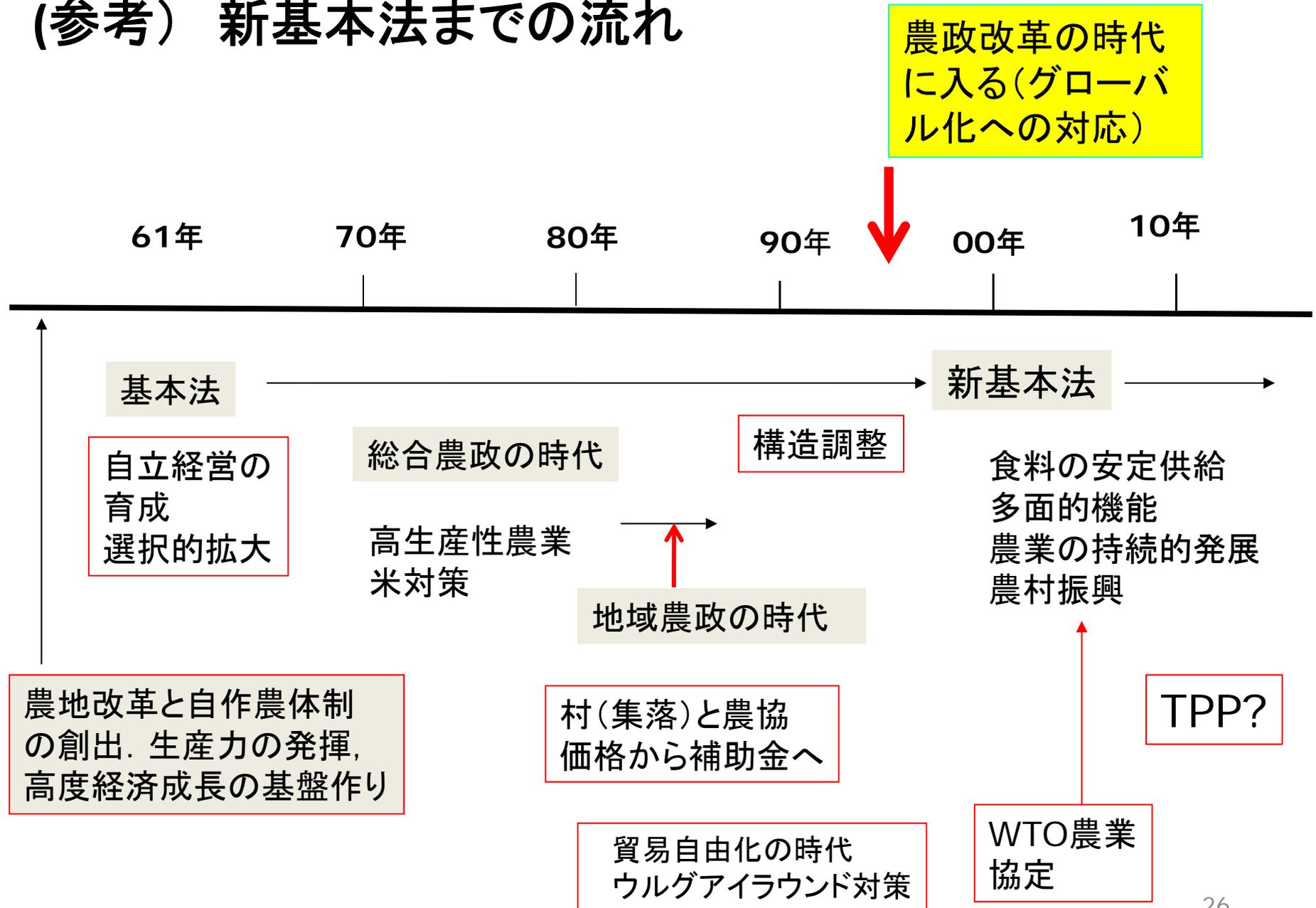


表 農業政策の推移(時期区分と対象となる担い手)

時期区分	法律・政策	対象となる担い手
高度経済成長期(I) 1955-60年代前半	<u>基本法農政</u> (農業基本法)	自立経営農家 農事組合法人・協業経営
高度経済成長期(II) 1960年代後半－70年代前半	総合農政	中核的農家(中核的担い手)
低成長期 1970年代中盤－80年代前半	地域農政	地域営農集団
経済構造改革(国際化対応) 1980年代	国際化農政	経営感覚のある経営者の育成
グローバル化 (I) 1990年代	新農政	認定農業者, 経営体
グローバル化 (II) 2000年代	<u>新基本法農政</u> (食料・農業・農村基本法) <u>政策目標の多面化</u>	多様な担い手(農業法人, 株式会社含む), 大規模法人経営, 集落営農集団 (条件不利地対策、多面的機能と環境保全)

従来の農業政策が直面した課題

1) 貿易政策と農業生産政策との調整

産業構造が変わり、貿易収支の黒字が常態化（輸出超過）
黒字を減らし、貿易摩擦の回避。農産物貿易の自由化を進める

2) 米過剰対策への取組強化

米単作化を強める農業経営・地域、米過剰を作りだす
財政負担が増して、米政策を転換せざるを得なくなる
（1960年代末から今日にいたるまで）

3) 生産構造対策の強化

中核的農家を担い手として育成（効率的な経営）
農地賃貸借の促進、作業受委託や生産組織化
兼業化が進む一方、それを支えるための機械化が進展

食料としての農産物（二面性）

■ 農産物をどの視点から議論するか

1) 山下一仁：食料・農産物は2つの点で問題になる政治財

(1) 供給者である農家の所得確保の観点

(2) 消費者である国民の生活や生命・健康の維持の観点

(『農業ビックバンの経済学』)

2) 伊藤元重：消費者の視点から農産物，食料をとらえるべき
国民の大半は消費者であり，食料問題は国民すべての問題。国民の大半は生産者ではないとする意見

(『日本の食料問題を考える』)

■ 力点の置き方について

生産者に力点をおくか？ 消費者に視点をすえるか？

新基本法の対象と目的

■対象と目的

食料・農業，農村と国民（消費者）を対象に，国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展

- ①食料安定供給の確保
- ②農業・農村の多面的機能の発展
- ③農業の持続的発展
- ④農村の振興と基本理念を掲げる

基本法骨子

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html>

基本法全文

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/newkihon.html>

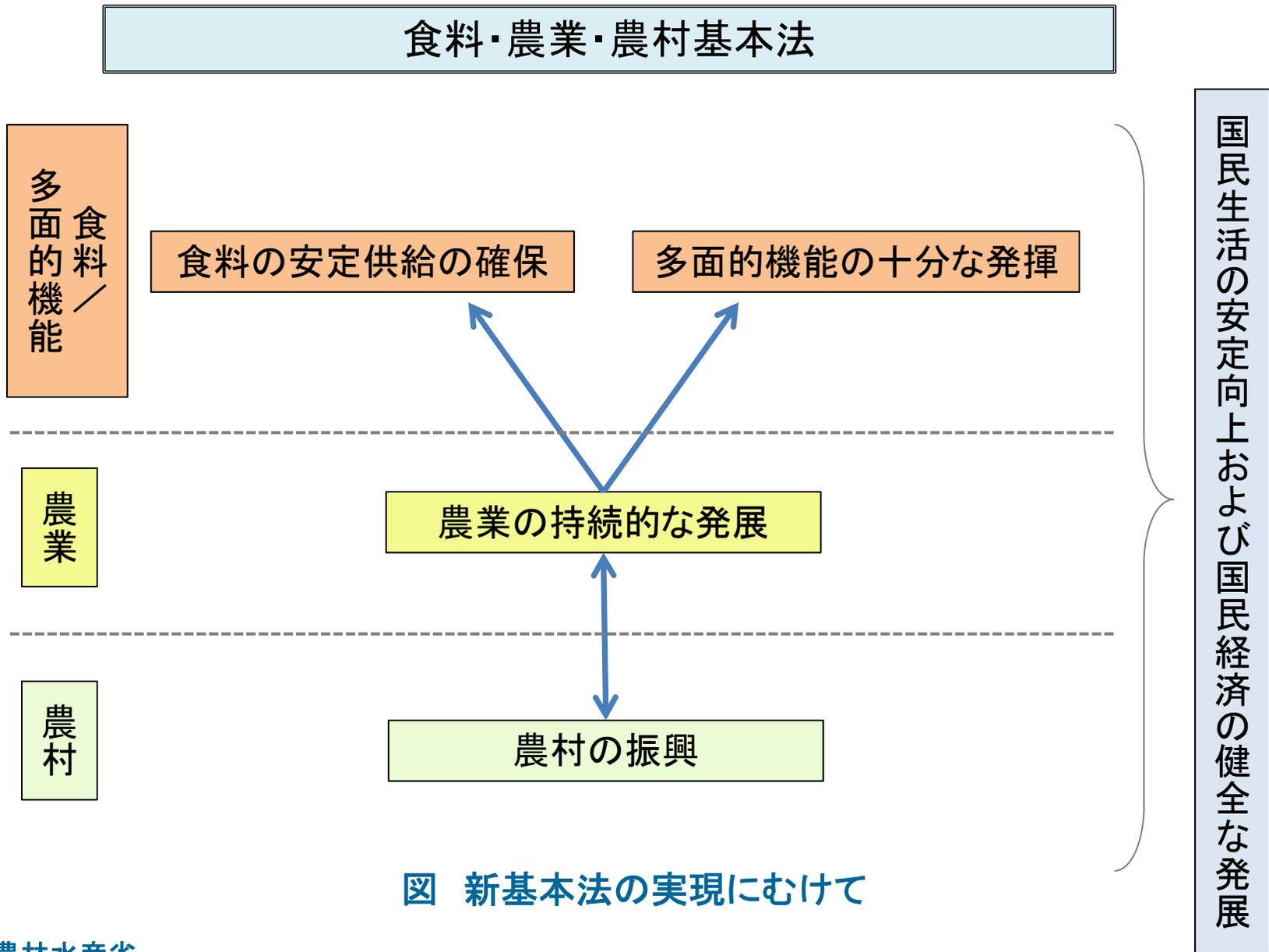


図 新基本法の実現にむけて

(資料)農林水産省

新基本法の特徴

■ 消費者に軸足をおいた政策

「食の安全・安心」を実現することを鮮明にした点に特徴

■ 食料安全保障、農業の多面的機能の発揮

農業が果たす**公益的機能を強調**、消費者の共感を求めた

■ 価格は**市場メカニズム**の動きに委ねる

経営安定は効率的・安定的経営に対する直接支払い
で対処する(デカップリング政策にもとづく)

■ **構造改革を進める**

構造政策の成果が及ばない地域に対する特別な措置
を実施。構造改革の実施が難しい地域、特に、**条件不利地**
に対しては、特別な施策を実施

(参考)5年の基本計画の策定

- 基本法にもつづき、5年毎に基本計画を策定する

「おおむね5年ごとにみなおす」

- 検討する事項

- 1) 食料、農業及び農村に関する基本方針
- 2) 食料自給率の目標(食料自給率の向上、農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者等の取り組むべき課題を明確化する)
- 3) 食料、農業及び農村に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策(国土の総合的な利用、開発、及び保全に関する国の計画との調和を保つ)
- 4) その他食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

演習問題

- 1 経済のグローバル化下において、日本の農業政策は、どのような点に重点を置けばよいと考えるか。重点を置く項目を2つあげ、そう考えた理由を説明しなさい。
- 2 農業政策のグローバル化の流れと、現在進められている、攻めの農林水産業がどのように関連しているかを整理しなさい。
- 3 農業政策に世界標準化の流れがでてきたのはなぜか。ある。なぜ、こうした動きが広まってきたのか、説明しなさい。