

「食料危機」と 自由貿易と日本農業



すずき のぶひろ
鈴木 宣弘

東京大学大学院
農学生命科学研究科農学国際専攻教授

本稿は、9月11日に開催された第4回「資源高騰時代における食料安全保障」（仮称）特別研究会の講演要旨を事務局でとりまとめ、講師のご校閲をいただいたものです。

1. WTOルールの限界

—各国の食料生産が確保できるよう軌道修正が必要

最近の穀物高騰は、需給要因で説明できる価格上昇をはるかに超えて起きている。供給が減少したり、バイオ燃料向けの使用が増加したりしたことで在庫量が低下しているのは事実だが、それだけでは説明できない状況が現れている。日本の食料生産にとって重要なのは、輸出規制が簡単に行われることが今回確認されたことである。コメの場合に顕著に表れたが、他の穀物についても、不安が生じた場合には、まず自国民の食料を確保するため、多くの国で囲い込みが発生した。その結果、在庫が存在するにもかかわらず、国際市場に出回る量が減少して価格が暴騰し、極端に言えば日本のような輸入国はお金を支払っても買うことのできない状況が起り得ることが示されたのである。

WTO交渉に見られるように農産物の関税を0%に向けて引き下げることで非効率な食料生

産をやめ、米国等から食料を輸入することを推進するような議論ののっぴり、今回のような事態が簡単に起こる可能性があり、実際にアフリカ等で起きたのである。日本政府はWTOの場で輸出規制を規制するよう主張したが、これは困難であろう。自国の食料を確保するのは国家の責任であるから、不安が生じれば輸出規制するのは権利であり、それを止めることはできない。だからこそ、単に自由貿易を推進するだけでなく、一定の歯止めをかけて、各国の食料生産が確保できるようにしなければならない。

輸出国の事情を見ると、米国等は余剰農産物を実質的な輸出補助金によって安価で海外で処分する「攻撃的保護」とも呼ぶべきシステムを温存している。こうしたシステムを確保したうえで輸入国に関税を引き下げるよう求めることはバランスを欠いており、中国やインドが反発したのも無理はない。

2. 今後の食料需給の見通しと対応の視点 —不測の事態に備えて平時から戦略が必要

現在わが国で行われている議論は、今後も国際需給は厳しく、ひっ迫状況は続くので日本で食料生産すべきだというものだが、これでは価

格が低下した場合には、では国内生産する必要はなく、海外から輸入すればよいという議論になってしまう。そうではなく、需給のひっ迫や価格の高低は繰り返すであろうが、ひとたび不安な状況になり、簡単に輸出規制が行われる事態に備えて、備蓄や国内生産、それから安定的に輸入を確保する体制等、常に相応の準備をしておく必要がある。

需給の見通しについては、①食料価格は過去の水準に戻らない、②世界の耕地面積には拡張余地がない、③単収は現在以上に向上しない、④バイオ燃料向け原料との需要競合が続く、⑤中国をはじめとするアジアの生活向上にともなって飼料用穀物需要が伸び続ける、といったことがいわれているが、いずれも過去の表面的事象を延長したものにすぎず、状況を詳細に検証すれば、現在の食料需給事情がさらに一方的に悪化し、今後もひっ迫の度を深め続けるというわけではなく、需給のひっ迫と緩和は繰り返すと考えた方が妥当であろう。

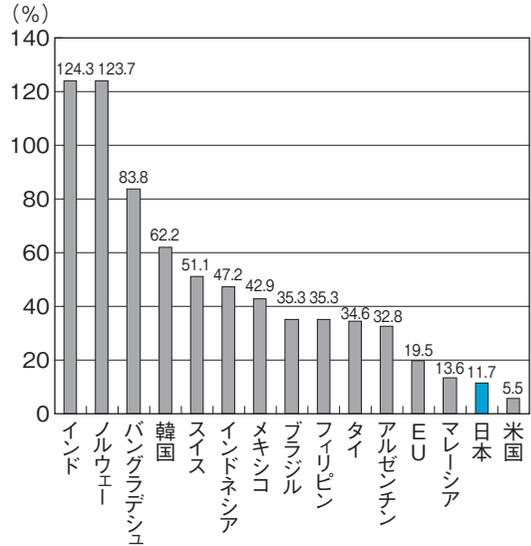
3. 各国の農業保護の実態

一わが国は世界で最も農産物生産 および輸出における保護が少ない

日本の食料自給率がここまで低下した背景には、農業への支援水準の低さがある。実は日本の食料生産は一般的にいわれている印象と異なり、あまり保護されていないのである。自給率の極端な低さ、農業従事者の減少、高齢化がこれを如実に示している

日本の農産物の平均関税率は、米国よりは高いがEUとの比較ではその半分、南米の大輸出国であるアルゼンチン、ブラジルの3分の1、タイの3分の1のレベルである(図1)。確かに日本はコメや乳製品に対する関税は高いが、それは対象となる全品目のうち1割にすぎない。残る9割は、野菜が関税率3%、飼料穀物等0%というように極めて低い関税品目であるという特質を

図1 主要国の農産物平均関税率
一わが国の農産物関税が高いというのは誤り



- (注) 1. タリフラインごとの関税率を用いてWTOウルグアイ・ラウンド実施期間終了時(2000年)の平均関税率(貿易量を加味していない単純平均)を算出
2. 関税割当設定品目は枠外税率を適用。この場合、従量税については、各国がWTOに報告している1996年における各品目の輸入価格を用いて、従価税に換算
3. 日本のコメのように、1996年において輸入実績がない品目については、平均関税率の算出に含まれていない

(出所)OECD“Post-Uruguay Round Tariff Regimes”(1999)

持っている。これら農産物の関税は平均すればかなり低いのである。日本の農産物関税は高くして食料市場は開放されていないというイメージとは相当異なる。

日本の国内保護額(6,400億円)は、今や絶対額で見ても米国(1.8兆円)やEU(4兆円)よりはるかに小さく、農業生産額に占める割合で見ても米国(7%)と同水準である。しかも、私が試算したところでは米国は、保護額の4割から多い年には7割も占める酪農の保護額を過少申告しているとみている。また、OECDの資料によれば、日本の農業保護額は5兆円とされている。この算出根拠は「内外価格差×生産量」として、関税と輸送費で説明できない内外価格差をすべて非関税障壁による保護ととらえる理

論であり、これは誤解を生み出している。松坂牛とオーギービーフに対して消費者が支払っている価格差の大部分は、国産プレミアムとも呼ぶべき日本の消費者の評価なのに、それを非関税障壁だとして保護額に算入してしまうのである。

WTOにおいて最も議論の対象になるのは、輸出国の公的保護である。米国はその端的な例であり、米国が農産物の輸出国になり得ているのは市場価格との差額について輸出向けにも国内向けにも一律に補助金が支払われているからである。WTOの定義によれば、この米国の制度は輸出に特化した補助金でないため、WTOで2013年までに廃止することが決定している輸出補助金の対象には含まれないのである。その他の例としては豪州のAWB（小麦ボード）が行っていたスタイルがある。日本で高く売ったその差額を他国で安く売るダンピングの原資にするという消費者負担型輸出補助金である。カナダは国内で高く、海外で安く売る形を取っているが、廃止を表明している。他方、豪州は自国の制度をダンピングであると認めていない。さらに米国を例に取れば、輸出信用や食料援助等輸出補助金の形を取らない援助も加えると約9,000億円もの実質的輸出補助金を使用して余剰農産物を世界に販売しているのである。一方、日本は輸出補助金なしに農産物の輸出振興を図ろうとしているが、容易なことではない。

以上のように、日本は農業の生産や輸出に対する政府の支援が世界的に見ても少ない国である。欧米において日本のコメに匹敵する基礎食料といわれる牛乳、乳製品については、高関税、政府による全量買い取りや輸出補助金を使用した輸出といった制度も存在する。これら欧米諸国の農業支援を集約した指標として、農業所得に占める政府からの直接支払いの割合があり、例えばフランスでは8割、米国では2005年ごろまで5割前後に達している。一方、日本では稲

作におけるサンプル調査結果で2割強と推定されており、大きな開きがある。今後、日本の農業の担い手が企業へと拡大する中で農業に対する支援の必要性について理解が深まることを期待するものである。現状のままでは、豪州とのFTAが成立しただけでも食料自給率は10%低下して30%程度に、さらに米国、EUとの協定が成立すれば、WTOベースの全面自由化に近づくので、その場合には12%に低下するという農水省試算がある。そもそも、豪州の農家1戸当たりの耕地面積と日本のそれを比較すれば、関税を撤廃してなおかつ自給率を上げるという議論は現実性に乏しい。

4. 国内で農業生産を行うことの付随的意味

一狭義の経済効率を超えた総合的判断基準が必要

農業生産を国内で行うことには、食料確保のほかにはプラスアルファの要素として農地が窒素を最終的に受け入れているという機能がある。1997年のデータによれば、日本の農地が適正に循環できる窒素の限界量は124万トンなのに対して、その2倍近い238万トンの輸入食料を含めた食料由来の窒素が環境に排出されている（表1）。この過剰な窒素は、硝酸態窒素の形で地下水に蓄積されるか、野菜や牧草に過剰に吸い上げられる。実際、日本における井戸水や野菜に含有される硝酸態窒素の濃度は、EUが安全とする数値を上回っている。また、EUでは硝酸態窒素を過剰に摂取することで乳幼児が酸欠症に陥った例が報告されている。

自給率向上の意味合いを考えるうえで議論になっている事項が他にもある。コメの関税を撤廃した場合の影響を例に見ると（表2）、消費者は安価でコメを購入できるようになって2.1兆円の利益が生じる、他方で生産者の損失は1兆円、さらに政府の減収が0.1兆円になったとし

表1 わが国の食料に関連する窒素需給の変遷

			1982	1997
日本のフードシステムへの窒素流入	輸入食・飼料	千トン	847	1,212
	国内生産食・飼料	千トン	633	510
	流入計	千トン	1,480	1,722
日本のフードシステムからの窒素流出	輸出	千トン	27	9
日本の環境への窒素供給	輸入食・飼料	千トン	10	33
	国内生産食・飼料	千トン	40	41
	食生活	千トン	579	643
	加工業	千トン	130	154
	畜産業	千トン	712	802
	穀類保管	千トン	3	3
	小計	千トン	1,474	1,676
	化学肥料	千トン	683	494
	作物残さ	千トン	226	209
	窒素供給計（A）	千トン	2,383	2,379
日本農地の窒素の適正受け入れ限界量	農地面積	千ha	5,426	4,949
	ha当たり受け入れ限界量	kg/ha	250	250
	総受け入れ限界量（B）	千トン	1,356.5	1,237.3
窒素総供給／農地受け入れ限界比率	A／B	%	175.7	192.3

（出所）織田健次郎「我が国の食料供給システムにおける1980年以降の窒素収支の変遷」農業環境技術研究所『農業環境研究成果情報』2004年より作成

でも差し引き1兆円の消費者利益が残り、日本全体としてはメリットがある、したがって貿易自由化を進めるべきであり、国際協調していくことが正しいというのが狭義の経済効率から見た議論である。しかし、極端に低い自給率、前述の窒素循環の問題、バーチャル・ウォーター、生物多様性の問題、それに最近話題になっているフード・マイレージの問題をどのように評価するかという問題がある。狭義の経済効率では利益にカウントされていないこれらの外部効果指標を考慮に加えることで適正な貿易のあり方が考えられるのでないかと思う。これらの視点は現行のWTOルールには反映されていないが、関税が0%になる流れを再検討し、適正な自由化度を決定するためには、このような総合的な判断指標を導入する必要があると思われる。

5. 今後の交渉の方向性 —自由化の流れは止まらない

WTOによる貿易自由化交渉は今後も継続される。その場合、例えば日本がコメを重要品目に指定して関税削減を緩和することができたとしても、その代償措置としてミニマム・アクセス（MA）で相当量を追加的に輸入しなければならなくなる。また、さらなる関税削減を受け入れるかどうか判断を迫られる事態も予想される。

また、上限関税の議論の行方にも注視する必要がある。75%の上限関税が採用され、重要品目にも適用される事態になれば、コメについて海外の米価と競争して生産を継続できる農家は限定される。このような状況になった場合、現実的な対応としては再生産に必要な所得を欧米のように農家に直接支払う形で補てんすること

表2 コメ関税撤廃の経済厚生、自給率、環境指標への影響試算
—経済効率で測れないものの重要性

	変数	単位	現状	日韓FTA	日韓中FTA	WTO
日本	消費者利益の変化	億円	—	1,523.6	21,080.6	21,153.8
	生産者利益の変化	億円	—	▲ 1,402.0	▲ 10,200.4	▲ 10,201.6
	政府収入の変化	億円	—	▲ 988.3	▲ 988.3	▲ 988.3
	総利益の変化	億円	—	▲ 866.7	9,891.8	9,963.9
	コメ自給率	%	95.4	88.6	1.7	1.4
	バーチャル・ウォーター	km ³	1.5	3.8	33.2	33.3
	農地の窒素受け入れ限界量	千トン	1,237.3	1,207.5	827.2	825.8
	環境への食料由来窒素供給量	千トン	2,379.0	2,366.0	2,199.4	2,198.8
	窒素総供給／農地受け入れ限界比率	%	192.3	195.9	265.9	266.3
	カブトエビ	億匹	44.6	41.4	0.8	0.7
	オタマジャクシ	億匹	389.9	362.1	7.1	5.8
	秋アカネ	億匹	3.7	3.4	0.1	0.1
世界計	フード・マイルージ	ポイント	457.1	207.6	3,175.9	4,790.6

(注) 世界をジャポニカ米の主要生産国である日本、韓国、中国、米国の4ヵ国からなるとし、コメのみの市場を考えた極めてシンプルな例示的なモデルによる試算

(出所) 拙著「WTO・FTAの潮流と農業—新たな構図を展望—」『農業経済研究』第79巻2号、2007年9月

を考えるべきだろう。仮に75%の関税で中国からコメが輸入されることになれば、毎年の農家への補てん額として1.3兆円を要する。これでは財源がもたないとすれば、現行のコメ政策費用4,000億円を上限として差額補てんに回し、関税は190%を超えるものにする必要がある。まずは、現実的な財政負担の上限を設定したうえで関税をどの程度まで引き下げられるか議論していく必要が出てこよう。

WTOと並行してFTA交渉も進捗していくことが予想される。豪州との政府間交渉はすでに進んでおり、その後に米国、EUとの交渉が控えている状況では、WTOの進展の如何にかかわらず自由化の流れはなかなか止まらないだろう。このような状況では、自給率を引き上げることはかなわず、逆に低下していくであろう。

それでも日本の食料生産が生き残ることをめざすには、高い価格でも消費者に受け入れてもらえるような農業生産に農家が徹し、消費者も

それを支持する関係を構築できるか、また、価格に反映できない価値を評価し、直接支払いの拡充を進めることができるか、といったあたりが、一つのポイントになってこよう。

なお、もう少し積極的な思考を持つことも必要である。日本の農家は韓国とのFTAもあまり積極的でないとデータがあるが、協定を締結した方が競争条件は改善されるし、日本のコメは韓国でも相当受け入れられるのではないだろうか。

最後に、輸入に相当部分を依存せざるを得ない作物について対応を検討しておく必要がある。日本へ安定供給することが容易な海外の農地を確保し、そこから輸入するという議論が一時見られたが、もっと積極的に取り組んではどうかと思う。ただし、輸出規制等の不測の事態には、問題が生じる点も認識しておかなければならない。