

WTO 農業交渉と農政改革

1. WTO 農業交渉の枠組み

ウルグアイ・ラウンドでは、国内支持、国境措置、輸出競争の3つの分野にわたり、95年から00年までの6年間で保護水準の引き下げを約束。

国内政策については、農業補助金を交通信号方式で規律。貿易歪曲性の少ない緑の補助金は自由に出してよいが、それ以外の黄色の補助金はAMSによって削減される。(削減しなくて良いものとして、その中間の青の政策がアメリカ・EUの合意により導入)

今回の交渉もこの3分野を巡り交渉。

(参考) ウルグアイ・ラウンド農業合意

区 分	削 減 対 象	削 減 方 式 (6年間)
国内支持	価格支持、補助金等	農業保護相当額 (AMS ¹) を20%削減
国境措置	関 税	農産物全体で平均36% (品目毎に最低15%) 削減
	輸入制限等 (非関税障壁)	原則として全ての輸入制限等を関税に転換 (関税化) し、関税と同様に削減
輸出競争	輸出補助金	金額で36%、対象数量で21%削減

2. WTO交渉に反映されている世界の農政

各国の交渉ポジションはそれぞれの農業政策を反映

・日本の農業保護は高くない。農業保護指標であるOECDのPSE² (2004年) は、アメリカ465億ドル、EU1,334億ドル、日本487億ドル。世界最大の農産物純輸入国 (農産物の平均関税率 (12%) はEU (20%)、タイ (35%) より低い)。

・それなのに、WTO・FTA 農業交渉において後向きの対応しかしない (特に関税引下げに抵抗する) 最も農業保護主義的な国という内外の批判。

・これは保護の仕方が間違っているため。

(1) PSEは消費者負担と納税者負担の部分からなる。その内訳は、関税により高い価格で農業を保護している消費者負担の部分は86~88年から2004年にかけてアメリカ46%→35%、EU85%→54%、日本90%→

¹ 内外価格差×国内生産量+削減対象の黄色の補助金

² 内外価格差×国内生産量+農家への補助金

91%。

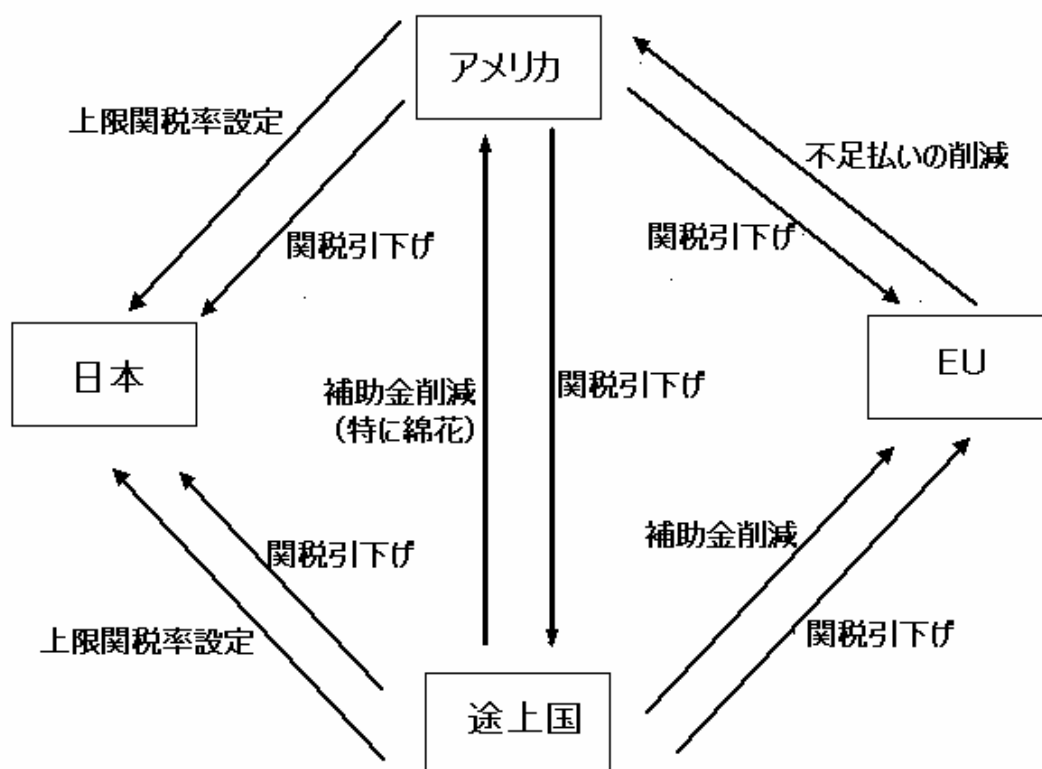
アメリカ・EUとも価格支持から財政による直接支払いへ保護を転換。アメリカは60年代に関税や価格支持による保護から財政による保護（農家への補助金・直接支払い）に転換。EUも、関税引下げや輸出補助金削減に対応できるよう、1992年以降穀物などの価格を大幅に引き下げ、農家に対する直接支払いによって補うという改革を実施。現在EUの穀物支持価格は小麦シカゴ相場より低く、関税は不要。

これに対し、日本は国際価格に比べ高い農産物価格による消費者負担で農業を保護するという関税依存型の農政を続けている。→関税引下げに抵抗。

(2) 日本の保護は米など特定の品目に偏在。OECDの指数では日本118、EU59、アメリカ29。一物品目に突出した高関税がある富士山型の関税構造（米778%、バター482%、砂糖270%、小麦252%、こんにゃくも1705%）→100%の上限関税には反対。

3. 今次WTO交渉の争点

WTO農業交渉の構図



(1) 市場アクセス

ほとんどの主要国が100%程度を天井とする上限関税率の設定を認容。

EUは上限関税率を認める一方関税引下げに抵抗。 EUの農産品は、関税率が一番高いものでも200%程度であり、大幅な削減、例えば「関税80%削減」で合意すれば、この農産品の関税率は40%になってしまう。上限関税率の100%の水準を大きく下回ることを警戒。

逆に極めて高い関税を持つ日本の場合、米の関税率778%を80%削減しても156%。上限関税率を認めたら、これが100%になるので反対。

すでに関税引下げに関しては高い関税の品目には高い削減率を課するという方式を合意。高関税品目の多い日本はできる限り多くの品目についてこの例外扱い（重要品目）を要求。

しかし、例外には代償が必要というのがガット・WTOの大原則。（ウルグアイ・ラウンドではコメの関税化の特例を求めたため、ミニマム・アクセス（関税割当）が5%で済むところが8%となった。）コメなどの産品で上限関税率や関税引き下げの例外を求めるとすれば、代償として低税率の関税割当数量（一定の輸入数量の枠内に限り、低税率の関税を適用する）の拡大が求められる。→食料・農業・農村基本法に基づき、閣議で食料自給率向上を決定しているにもかかわらず、食料自給率の低下は必至。

（2）国内補助金³

アメリカの弱点は農家に約束した保証価格と市場価格の差を補填するCCP（Counter-Cyclical-Payments、事実上の不足払い）という補助金。EUから攻められたアメリカは、2005年10月CCPの上限を農業生産額の2.5%とするという譲歩提案を行い、逆にEUに関税を引き下げるよう攻勢をかけている。アメリカ政府の補助金削減提案は議会が決める次期農業法を先取りするものであるが、アメリカ政府が補助金削減に反対する有力農業議員を押し切るためには、海外市場の大幅なアクセス改善を勝ち取ったことを示す必要がある。日本やEUに対し関税の引下げ等を強く迫る理由はここにある。

しかし、この提案はCCPに切り込まない不十分なもの。（アメリカ提案のCCP上減額は50億ドル、実際の支出額は47億ドル）

³ なぜ補助金について交渉が必要なのか？関税について、10%以上は取らないと約束したとする。輸入品の価格が1万円だとすると、関税を払った後の価格は1万1千円になる。国産品の価格が1万1千円以下でなければ、輸入品と競争できない。しかし、国産品のコストが1万5千円でも、4千円の補助金を払って1万1千円に価格を下げれば、十分競争できる。輸入品にとっては、50%の関税で国産品は保護されているのと同じこと。交渉で関税を10%としても国産品と競争できなくなる。

(3) 輸出補助金

EUの輸出補助金、アメリカの180日を越える輸出信用等の撤廃で合意。

(4) 現状

農業についての市場アクセス、農業補助金削減、農産物以外の産品についての関税引き下げについて、3すくみの状況。

農産物の関税引き下げについては、アメリカやブラジルなどが攻め、EUや日本が抵抗。農業補助金の削減については、アメリカが抵抗。農産物以外の産品についての関税引下げについては、先進国はその大幅な引き下げを要求、ブラジルなどの途上国が反対。ブラジルなどは農産物の関税が引き下げられないのであれば、非農産品の関税引下げに応じられないという対応。

4. 今後の交渉の予想

今回の交渉は、2001年11月に開始され、2004年まで交渉を終了する予定だった。しかし、合意できなかったため、何度も交渉した後、昨年暮れの香港閣僚会議では、今年末まで交渉を終了させるため、農業分野等については、今年4月末までに大筋の合意を行い、7月末までに具体的な約束の提案を各国が行なうことで合意。交渉のデッドラインを決めているのは、ファスト・トラックといわれるアメリカの貿易促進法⁴。その期限が2007年7月1日で切れる。それに手続き的に間に合わせるように、交渉期限を今年末とした。4月末までの大筋合意ができなかったが、関係国は7月末までに何らかの合意をしようと努力。

(1) 関税引き下げも補助金削減も小幅なものに止まる小さな合意なら可能。 EUとブラジルが接近。アメリカが補助金について譲歩できない。→スモール・パッケージ

(2) しかし、大きなパッケージなら困難。

EUのカギを握っているのはEU最大の農業国であるフランス。来年5月のフランス大統領選挙を控えて、EUはこれ以上の譲歩は出来ない。一方で、アメリカも補助金を含めた次の農業立法の内容は来年5月頃に議会が決めるまでわからない。また、これを過ぎるとアメリカ、EUとも、2008年暮れのアメリカ大統領選挙まで大きな政治日程はない。2007年後半は政治的には妥協しやすい。アメリカ議会の交渉授權法もウルグアイ・ラウンドでは何回も延

⁴ アメリカでは、通商交渉の権限は行政府ではなく議会にある。しかし、議会が具体的に交渉するわけではなく、また、行政府が交渉した結果を議会に変更されても困るので、議会は交渉権限を行政府に委任して、交渉結果についてはイエスかノーかだけを言うことにした。この権限は交渉ごとに与えられてきた。

長されたという前例。したがって、アメリカの交渉授權法は延長され、実質的な交渉期限は2007年末となる可能性。

5. 「戦後最大の農政改革」の内容

昨年、政府は、農家への保証価格と国内の市場価格との差を補填するため麦や大豆に出されている補助金（不足払いという黄色の補助金）をWTOで削減しなくてもよい緑の補助金（直接支払い）に転換、また、その対象農家を一定規模以上の担い手に限定して構造改革を推進するという農政改革を決定。

しかし、農政改革を行なったのに、なぜ日本はWTO交渉で関税の大幅な引下げや上限関税率の受入れが困難なのか？

それは、EUと違い、コメを含め、関税や価格の引下げに対応するための直接支払いは実施されないから。（3つの価格とその構成…農家保証価格（－不足払い＝）国内市場価格（－関税＝）輸入価格）

米価を下げれば、コストの高い零細な兼業農家は農地を貸し出す。担い手に対して地代負担を軽減する効果を持つ直接支払いを交付すれば、農地は担い手に集まり、規模拡大によるコスト・ダウンが進み、価格はさらに下がる。コメだけでなく他の農産物についても、価格を下げなければ、改革の効果も不十分になるうえ、WTO交渉にも対応できない。しかし、高い農産物価格を維持して肥料、農薬、機械を農家に高く販売したい農協の抵抗⁵。

また、対象農家の限定に農協は抵抗したため、一定規模以上の担い手だけではなく、一定の規模以上の“集落営農”も対象。“集落営農”の規模要件を満たすため、これまで借地で規模拡大してきた担い手から農地の“引き剥がし”が行なわれている実態。（＝逆構造改革）

6. 転換すべき“農政”は何か？

（1）なぜ、関税依存の消費者負担型農政ができ上がったのか。

所得は売上額（価格×生産量）からコストを引いたもの。米のように需要、売上額が伸びない作物でも、農業の規模拡大等の構造改革を行い、コストを減少させれば、農業所得は確保できるはずだった。（1961年農業基本法）

しかし、実際の農政は米価を上げた。米は過剰となり、30年以上も生産調整（今では水田面積の4割にあたる100万ha）を実施する一方で、農業資源は収益の高い米から他の作物に向かわず、食料自給率は60年から79%→40%へ低下（フランス99%→132%）。

品種改良等による単収向上はコストを低下させるが、生産調整面積の拡大につながるため抑制された。また、コストの高い農家も高い米を買うより自ら作

⁵ さらに、農林水産省内部の問題。

るほうが安上がりとなるため、**零細兼業農家が滞留し規模は拡大しなかった**（40年間で0.9ha→1.2ha、フランス17ha→42ha）。**国際競争力は低下した**。高米価、兼業、宅地等への農地転用により兼業農家は豊かになったが、**企業的農家は育たず農業は衰退した**。

（表）各国の政策比較

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	×	○	○
環境直接支払い	×	○	○
農地面積当たり直接支払い	×	○	○
条件不利地域直接支払い	○	×	○
生産調整による価格維持	○	×	×
1000%以上の関税	2品目 (雑豆、こんにゃくいも)	なし	なし
500-1000%の関税	2品目 (コメ、落花生)	なし	なし
200-500%の関税	8品目 (小麦、バター、砂糖など)	なし	2品目 (バター、砂糖) ただし、改革中

（2）改革の必要性

①WTO・FTA 交渉→農産物関税引下げ→国内価格引下げが必要

②農業の衰退に歯止めがかからない。（1960年からGDPに占める農業の割合9%→1%、65歳以上高齢農業者の比率1割→6割）

③少子高齢化と人口減少→水田面積**270万ha**のうち**200万ha**の転作が必要。米の一人当たり消費量は過去40年で半減。高齢者の増加による人口構成の変化で消費量はさらに減少。総人口減少がこれに加わり、2050年頃には米の総消費は現在の9百万トンから3.5百万トンへ（推計）。

（3）真の農政改革

農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題。目的とすべきは農業の発展や国民への食料の安定供給であって**関税の維持ではない**。日本がアメリカやEU型の農政に転換すれば、関税引下げにも対応でき、農業分野でも日本の得意とする他の分野でも攻めの交渉ができる。農業団体

に配慮し、ウルグアイ・ラウンドのようにコメだけ上限関税率の例外にすることも考えられるが、これでは問題を先送りするだけで、米価は下がらず構造改革につながらないうえ、代償として低税率での輸入枠の拡大が要求されるので食料自給率も下がってしまう。

①直接支払いで関税・価格引下げに対応する。構造改革の遅れた日本では、農業の効率化を促進させる対象者を絞った直接支払いが必要。(稲作兼業農家の所得801万円>勤労者世帯646万円、うち農業所得はわずか10万円)

②具体案

価格維持カルテルである米生産調整や他の農産物の価格支持政策の廃止→価格低下→高コストの零細兼業農家は農地を貸出す(作るより買ったほうが安い)→農地面積当たり直接支払いを一定規模以上の企業的農家に交付→企業的農家の地代支払能力向上(農地の出し手にも地代の上昇というメリット)→規模拡大による効率化、コスト・ダウン→価格はさらに低下→国際価格へ接近

(4) 改革の効果

ア. 関税ゼロの場合でも直接支払い所要額約1.7兆円。(農業予算は3兆円) 5兆円もあった農業保護の国民・消費者負担は価格低下で消滅。WTO・FTA交渉にも積極的に対応可能。

イ. 生産調整廃止による米生産の拡大。米需要は主食用だけではない。米価を下げれば、米粉等輸入調製品、飼料用米、生分解性プラスチックやエタノール原料用等の新規需要も取り込むことが可能。(日本が輸入している飼料穀物は1,600万トン。EUは価格引下げにより輸入していた飼料穀物を域内産で代替。)日本以外は人口が増加するアジア市場への輸出も可能。→日本米への需要は増加。また、米と他作物の相対収益性の是正による他作物の生産拡大。→食料自給率は向上。

ウ. 担い手農家の所得も向上。週末以外も農業に専念できる主業農家は農薬・化学肥料の投入を減らすので環境にやさしい農業が実現。

7. 結論

農業を保護するかどうかではなく、関税による価格支持か直接支払いか、いずれの政策を採るかが問題なのだ。衰退の著しい我が国農業自体に内在する問題に対処するため改革を行わなければ、外から守っても農業は内から崩壊する。WTO交渉で消極的な対応を行い、また、農業のさらなる衰退も招くのか、あるいは、農業も守り、消費者に安い食料を供給するとともに、通商国家としてのリーダーシップを発揮するという大きな国家戦略に立つのか。EUは先んじて農政改革を行い、WTO交渉で関税引下げ、輸出補助金撤廃を提案するなど積極的に対応している。これまでどおりの農政を続け座して農

業の衰亡を待つよりは直接支払いによる構造改革に賭けるべき。

表－1 WTO 農業交渉のポイント

WTO 農業交渉	3 分 野	市場アクセス	関税削減などの貿易機会の拡大
		国内補助金	貿易を歪める国内補助金等の削減
		輸出補助金	貿易を歪める輸出補助金等の撤廃

表－2 農業交渉のこれまでの経緯

1999年12月	シアトル閣僚会議 交渉立ち上げ失敗
2001年11月	ドーハ閣僚会議 交渉立ち上げ ・2005年1月1日までを交渉期限
2002年2月	農業、非農産品市場アクセス、サービス、ルール（アンチ・ダンピング等）等7分野の交渉グループ設置
2003年6月	EU 共通農業政策の改革 ・バターの価格25%引下げ、直接支払いで補填
2003年8月	アメリカ・EU 農業合意 ・上限関税率の導入 ・アメリカの主要な農業補助金（不足払い）を削減の対象外とする ・輸出補助金は廃止ではなく削減
2003年9月	カンクン閣僚会議 ・アメリカ・EU 合意の補助金の扱いに途上国反発。ブラジル・インド等がG20という途上国グループ形成
2004年7月	枠組み合意（WTO 一般理事会）—交渉期限延長
2005年10月	アメリカ提案 ・上限関税率75% ・大幅な関税引き下げ、例外品目1% ・補助金大幅削減
2005年11月	EU はさらに農政改革 ・砂糖価格36%引下げ、直接支払いで補填
2005年12月	香港閣僚会議
2006年末	交渉の実質妥結？