

守勢に立たされた通商交渉

ウルグァイ・ラウンド開始までの農業とガット・日米交渉
～交錯するバイとマルチ～

キャノングローバル戦略研究所研究主幹
経済産業研究所 上席研究員
農学博士 山下 一仁

日本の政治構造

- 外交・通商交渉を規定するのは**国内の産業・政治**
- **自民党長期政権を支えたのは農業・農村**
- 農地改革で小作人に所有権を付与＝小作人は小地主に→それまで社会主義政党を支持してきた小作農民が保守化→マッカーサーは農村を共産主義からの防波堤にすると考え、農地改革を積極的に支援、1951年農地改革の成果(自作農)を固定する農地法の立法を農林省に指示、地主勢力を支持してきた保守党(自由党)を池田勇人が農地法支持にまとめる(零細農業構造の改善のための農業改革を目指した農林省の反対は押し切られる)→1ヘクタール規模の平等な農民を一人一票主義の農協が取りまとめる
- **農地法と農協なくして自民党なし**
- 日米交渉で「農産物を自由化すると社会党政権になる！」

戦後の農産物価格抑制と食料増産

- 終戦後食料危機→アメリカに食料援助要請(しかし要求したほど必要なかった、怒ったマッカーサーに吉田茂は「一一」)=日本はアメリカに救われた、輸入は悪ではない
- 余剰農産物交渉で、アメリカ政府は学校給食に脱脂粉乳と綿花(学童服用)を提案したのに、主に小麦を輸入したいと主張したのは日本政府、小麦の輸入代金で愛知用水開発、小麦の対日輸出拡大はアメリカ政府の陰謀ではない、
- 産業復興のために**農産物価格抑制**～食料増産のために**傾斜生産方式**により化学肥料増産(昭和電工事件)、1955年頃まで米価は国際価格よりも安かった、輸入農産物に補助金をつけて安く国民に供給(ドッジに**タケウマ経済**と揶揄される)

戦後経済発展と農業の変貌

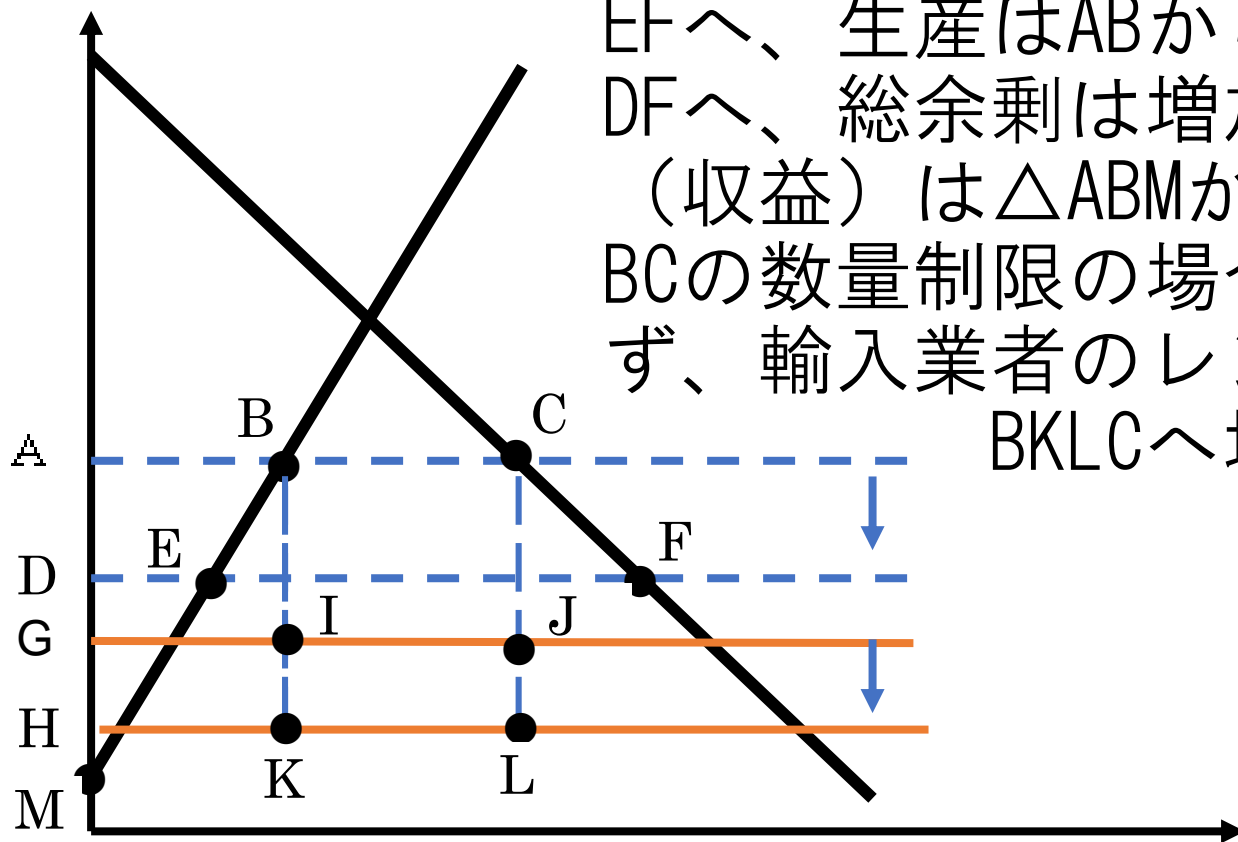
- 1960年頃になると農家所得が勤労者所得を下回るようになる
- 1961年“農業基本法”～農工間の所得格差の是正を目的
- その手段は、①主として米作については、規模拡大による構造改革でコストダウン、②需要の増加が見込まれる畜産、果樹などへの生産シフト(“**選択的拡大**”)
- しかし、①米作の所得向上は構造改革ではなく、食管制度による政府買い入れ価格(生産者米価)の大幅引き上げで政治的に対応→内外価格差の拡大→「一粒たりとて輸入させない」
- ②は順調に進展、しかし、ミカンや牛乳は70年代に過剰に、

アメリカによる農業のガット特例規定導入

- 価格支持は過剰を生む→①輸入制限の必要性、②補助金付き輸出による過剰処理
- ①はガット第11条第2項C（i）～生産制限を行っているときの輸入制限
- ②はガット第16条Bによる輸出補助金禁止の例外
- 以上は、アメリカが大きな競争力を持つ小麦、トウモロコシ、大豆を念頭に置いたもの
- しかし、アメリカが競争力を持たない産品が存在（乳製品、砂糖、綿花等）、これらについて、生産制限を行わなくても輸入制限するため、アメリカは1955年ガット・ウェーバー（義務免除）を取得
- 1964年食肉輸入法により食肉も輸入数量制限に
- アメリカ農業に攻めと守りの二面性が存在した（交渉の弱み）

輸入制限は関税よりも産業保護には望ましい

国際価格 (G → H) 低下 → 関税での輸入はBCからEFへ、生産はABからDEへ、需要はACからDFへ、総余剰は増加するが生産者余剰(収益)は△ABMから△DEMへ減少、BCの数量制限の場合、生産はABで変わらず、輸入業者のレントは□BIJCから□BKLCへ増加



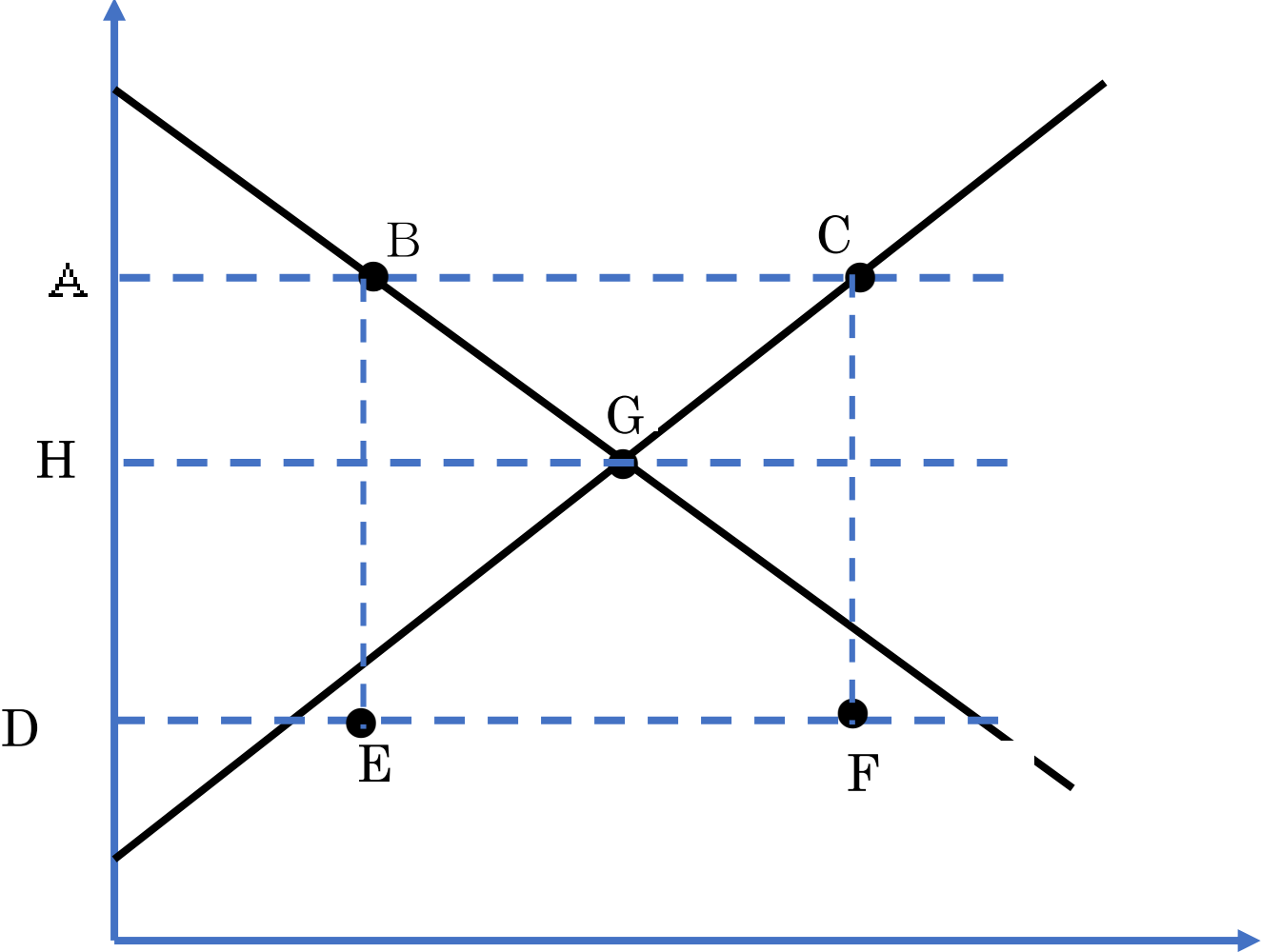
輸出自主規制は輸入国に数量制限されるよ いまし

- 輸出自主規制と輸入数量制限は輸入国への輸出（輸入国にとっては輸入）を一定量に制限する点では同じ
- しかし、□BIJCの帰属が異なる。輸出自主規制の場合、最初から輸出国は国際価格よりも高いAの価格で輸出。輸出国にとって、輸出自主規制の方が望ましい。
- 日本が農産物で輸出国に輸出自主規制を求めた例
調整食用脂“PEF: prepared edible fat”(70%バターが入った調整品) – バターの輸入制限の抜け穴として輸入された、輸出国であるNZと輸出自主規制を合意、UR交渉でこれを非関税障壁だとして関税化、バター並みに関税引き上げ、NZに国別TQ(関税割り当て)

EC: 関税同盟と共通農業政策の出現(1968年)

- 関税同盟と同時に共通農業政策 (CAP: Common Agricultural Policy)
- 共通農業政策の基本となるものは域内単一の価格支持政策。
 - 国内価格支持、可変課徴金、輸出補助金は三位一体
 - (ア) 市場価格が一定の水準より下がれば買い支え、
 - (イ) 輸入品の価格と域内価格の差を可変課徴金 (伸縮自在の関税) として徴収、
 - (ウ) 域内で過剰となれば輸出補助金を出して域外で処理。
- 図で域内価格はA, 国際価格はD。需要量はAB、生産量はAC (市場均衡のHGより増加)、ADが可変課徴金 & 輸出補助金の単価。BCが域内の過剰、これを□BEFCの輸出補助金によって国際市場で処分。総余剰は大幅に減少するが、生産者余剰は大きく増加。

価格支持による過剰を輸出補助金で処理



ガット・ディロン・ラウンド(1960~62)

- 焦点は、①関税同盟による一部の国の関税引き上げと②共通農業政策で可変課徴金導入によるEC加盟国の関税譲許の破棄
- ①について、ECは「関税が上がった国もあれば下がった国もあるので、総体として関税が引き上げられていなければガット第24条第6項の代償は必要ないと主張、アメリカ等は特定の市場で関税が引き上げられれば代償が必要と主張し、平行線、結局、問題を棚上げ。
- ②については、可変課徴金は関税・課徴金ではない（国際価格が上昇すればゼロになる）としてバインドを拒否～結果として**可変課徴金をアメリカ等が容認したこと**に
- しかし、ECは油糧種子や穀物代替品の関税をゼロ・バインド（後の米EC間紛争の火種に）

ガット・ケネディ・ラウンド(1963~67)

- アメリカの狙いはECのCAP,特に**可変課徴金**(variable levies)にタガをはめること→ガットの関税主義を農産物にも適用すべき→全ての非関税措置(non-tariff barriers)を関税に置き換え(**関税化**)、工業製品と同様50%削減すべきと主張
- ECは三位一体的なCAPを維持するため、支持の総量(**Montant de Soutien** 内外価格差×生産量 □BEFC)を固定し約束すると主張、これが否定されると自給率のバインド(穀物90%)を提案
- 弱みを抱えているアメリカは攻めきれず(乳製品についてオセアニアから攻撃される) **CAP容認の結果**に
- しかし、**UR交渉での関税化、Montant de Soutien はAMS (Aggregate Measurement of Support)につながった側面も**

ガット・東京ラウンド(1973~79)

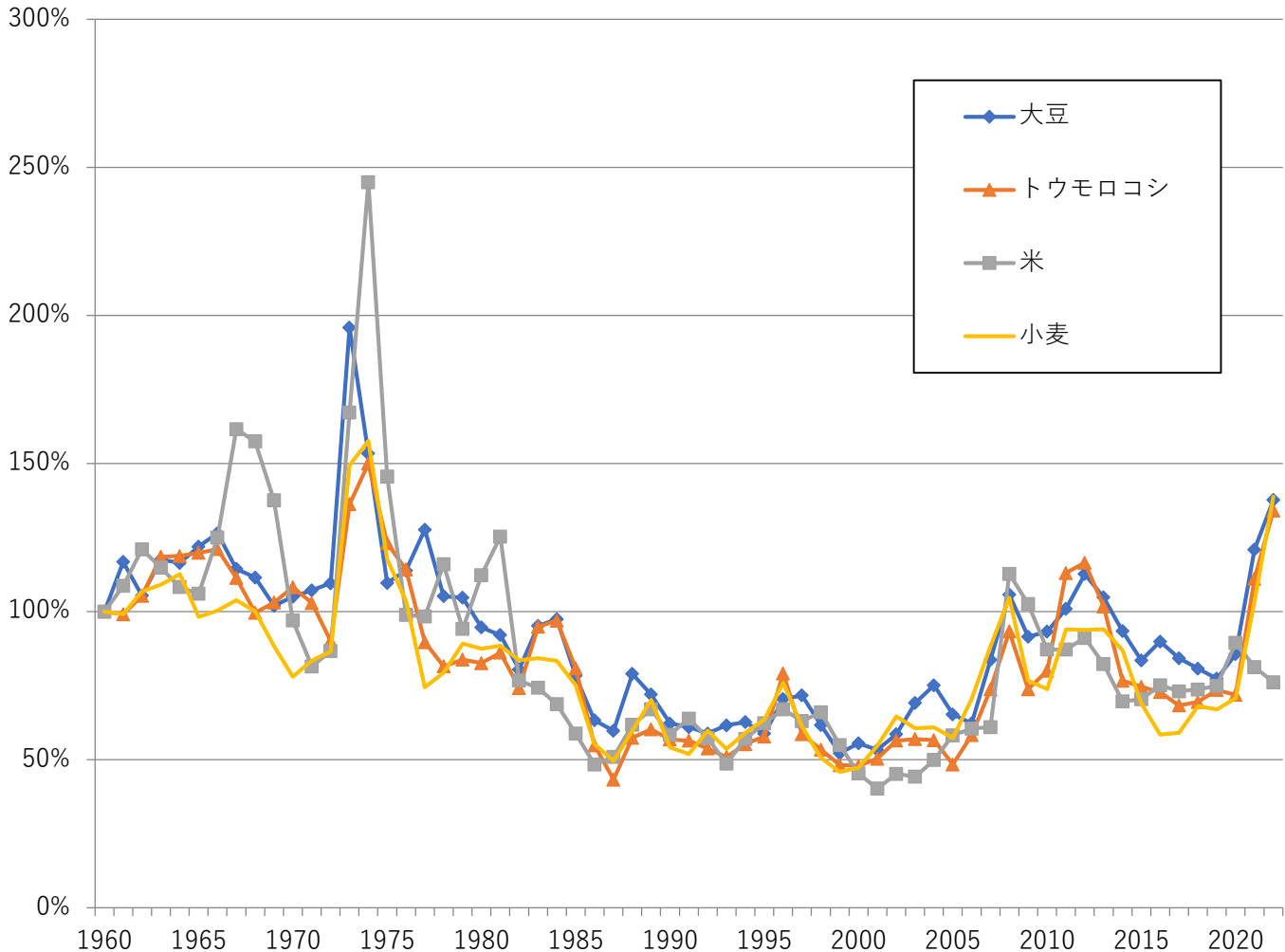
アメリカ1強→ECの出現→日本台頭による日米ECの3極化

- 73年イギリス等がEC加盟、EC拡大による存在の高まり
- 他方で、経済発展した日本の農産物(特に高付加価値産品)市場の拡大、アメリカ農産物の輸出先として有望視、しかし、日本市場は閉鎖的
- 輸入については、ECの可変課徴金だけではなく日本の農産物市場(輸入数量制限)もガット交渉の対象に、また、ECの輸出補助金も対象化
- しかし、大きな合意はできず、リクエスト・オファー方式に→日米牛肉・かんきつ交渉へ
- 交渉全体も、補助金コード等参加したい国が参加することで、様々な分野で参加する国がまちまちという問題→UR交渉のsingle undertaking(一括採択)へ

当時の農業事情と交渉者

- 1973年ソ連の穀物大量買い付けによって穀物価格は高騰、アメリカ農業は未曾有の活況を呈す→交渉インセンティブの低下
- 共和党フォード政権の通商代表補ヤイターは農産物を工業製品と同じように扱うよう強く主張。
- しかし、自由貿易よりも保護貿易を志向する民主党カーター政権の通商代表シュトラウスは東京ラウンドを妥結してカーターの手柄にさせるため、農業の特殊性を認めECにすり寄った。
- シュトラウスは東京ラウンドの成果をきわどく議会で売り込んだ。シュトラウスはECの農業担当委員のダビニオンに「上院議員の一人が死ぬことを恐れている」と白状した。ダビニオンはそんなに票が接近しているのかと聞いたとき、シュトラウスは、「そうではなく、上院議員たちが葬式で会えば、自分たちがそれぞれ私から聞いていることが全然違っていることに気づくからだ」と言った。

穀物の実質価格の推移



東京ラウンド後の米EC紛争

- ECの補助金付き輸出の増大によるアメリカ農業の後退
- ECの穀物自給率は1973年の91%から1980年に106%、1989年には120%、1980年のアメリカからECへの小麦輸出量20百万トンには1986年には3百万トンに激減、アメリカは他の市場もECに奪われる。1986年と1987年の平均で見ると、80年にアメリカから20百万トン輸入していたECは逆に25百万トンを域外に輸出。アメリカの輸出は1980年の49百万トンから25百万トンへ減少、ECの輸出拡大で農産物の国際価格は大幅に低下、アメリカの農産物分野の貿易黒字は1980年の239億ドルから1986年には48億ドルへと減少し、逆に農業への財政支出額は1981年の40億ドルから1986年には258億ドルに増加
- アメリカはECをガット提訴、しかし、勝訴してもガットのコンセンサス方式ではECに採択をブロックさせられた（油糧種子の補助金については採択）
- アメリカは農産物貿易の規律強化と紛争処理手続きの改善を目的としてUR交渉へ

日米農産物交渉の背景

- 1950年代以降、アメリカ産の小麦や畜産飼料であるトウモロコシの対日輸出は順調に拡大（国産小麦は兼業化による二毛作消滅により安楽死、選択的拡大のため畜産飼料関税を無税化）
- 60年代から70年代の日米交渉では、米、畜産・果実など日本農業に重要な品目を避ける形で、農産物自由化、
- **60年代まで高付加価値産品である畜産物（牛肉や酪農品）についてアメリカの競争力は欠如→しかし、牛肉肥育部門（フィードロット）の大型化&グラスフェッドではなくグレインフェッドでかつ日本が需要する特定部位なら輸出可能→トウモロコシよりも付加価値の高い牛肉を輸出した方が得、**
- 工業製品の輸出増加による日本の対米貿易黒字の拡大、アメリカ国内での失業の増加や保護主義の高まりへの対処の必要性、**アメリカは80年代初め対ソ穀物禁輸などで深刻な農業不況**
- →畜産・果実、さらには聖域とされた米まで日米交渉の対象に

日米農産物交渉(1977年～1986年)

- **1977年第一次交渉**～牛肉（一般輸入枠の拡大、**高級牛肉枠**（ロイン等）の**設定・拡大**：競合する豪州牛肉はフルセット輸出なので対応できない）、かんきつ（生鮮オレンジ、オレンジジュース、グレープフルーツジュース等について、一般枠、季節枠の拡大 & **関税のガットバインド**）
- **1982年第二次交渉**～アメリカは**輸入制限撤廃交渉と位置付けて**交渉、日本の抵抗により84～88年度の枠の拡大と牛肉の同時売買方式（**SBS方式**）の導入、**87年度の再協議**でいったん合意
- 1986年アメリカは**日本の農産物12品目**（でんぷん、乳製品、雑豆、落花生、トマトピューレ等）の**輸入制限をガット提訴**

日米農産物交渉(1987年～1988年)

- 農産物12品目パネル～日本は生産制限を行っていることを理由にガット第11条第2項C (i) で輸入制限を正当化、しかし、パネルは生鮮品である雑豆、落花生を除いて、日本の主張を否定
- 12品目には、地域で重要なイモの加工品であるでんぷん、乳製品の中には基幹的な乳製品である脱脂粉乳等が含まれていた
- 1987年日本はパネル採択に応じたのちアメリカと協議し、乳製品はアメリカの関心品目であるアイスクリームやプロセスチーズ等に限定、デンプン用トウモロコシの輸入条件の改善で、**乳製品、でんぷんの自由化回避** (アメリカは乳製品、でんぷんとも**競争力がないのでトウモロコシを輸出した方が得**)
- 1988年5月アメリカは牛肉・かんきつについてもガット提訴

日米農産物交渉(1988年)

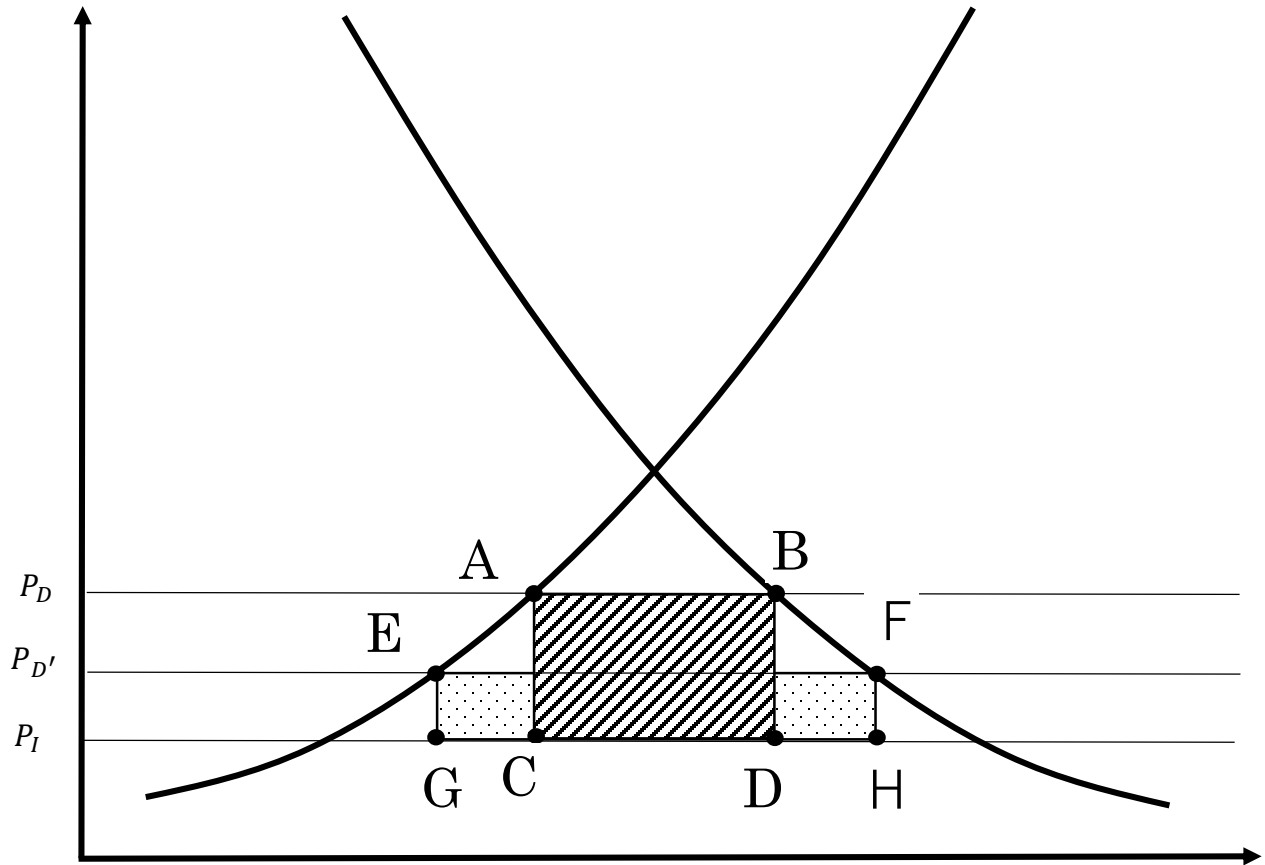
- アメリカは牛肉・かんきつについて、自由化を猶予する時期は過ぎたと**完全自由化を要求**、12品目での勝訴が追い風
- 牛肉については、①**関税を1991年度70%に引き上げ、次年度60%、翌年度50%**、②数量増を発動基準としたセーフガード、③関税収入を利用した不足払いの容認
- かんきつについては、①生鮮オレンジは91年度から、オレンジ果汁は92年度から、自由化、②それまでの間輸入枠の拡大
- 牛肉に比べかんきつはミカンの木を伐採するなど国内への影響が大～①牛肉は需要が拡大中、ミカンには既に過剰、②**オレンジはガットバンドしたため関税を引き上げられず**
- それぞれで自由化対応～①牛肉はF1生産、和牛の受精卵を乳牛に移植、②かんきつは、デコポン、伊予カンなど品種改良

日米農産物交渉の評価&効果

- アメリカ国内の保護主義抑制
- アメリカにとってUR交渉での対EC戦略上の武器
- 牛肉の非関税障壁の関税転換は、**UR交渉の関税化のモデル**
- **輸入割り当て利権（レント）の消滅**、次の図にあるように、交渉で輸入枠を拡大されて国内価格が低下しても、輸入業者のレントは減少しない可能性、
□ABDC → □EFHG
- 関税の場合、レントは国庫に帰属

輸入割当て取得者によるレントの獲得

タイトル



(参考)

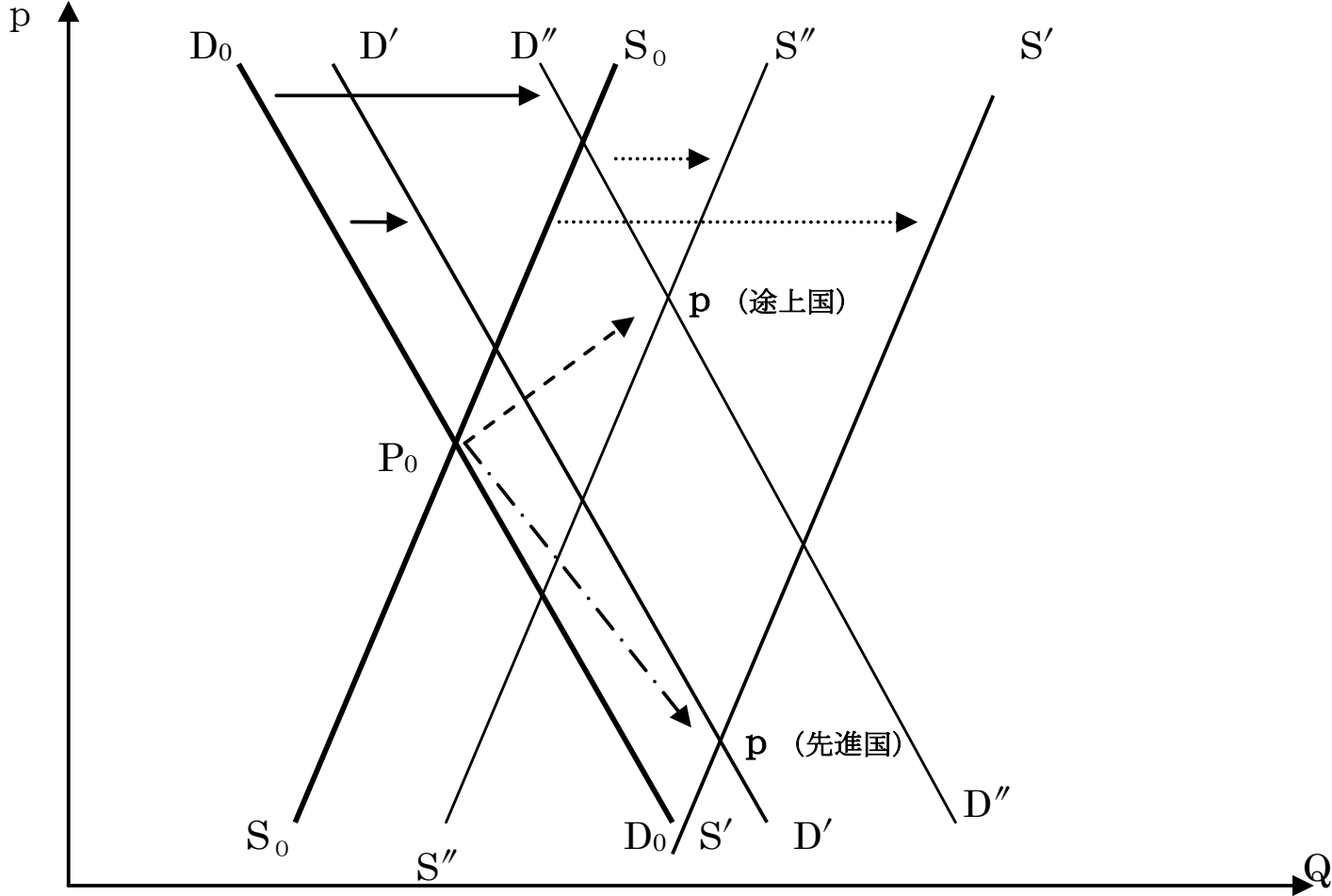
世界の食料需給—先進国と途上国

- 食料消費は人口が増加すれば、それに比例して増加。途上国においては、人口の大幅な増加により、国全体としての食料需要は顕著に増加。
- 農業は、機械化や品種改良の進展、農薬、化学肥料などの農業資材投入量の増加等により、先進国では生産性が大幅に上昇。これに対して、途上国では、生産停滞。緑の革命にも限界。
- **先進国**では需要が多くは増えず供給が大きく増加→価格が低下、**輸出国**としての地位を強化。**途上国**では人口増により需要が大きく増加、供給が停滞→価格は上昇、**輸入**に依存。

先進国と途上国の貿易

- 1986～88年から2000～02年にかけて先進国は49百万トンから106百万トンに農産物の輸出を拡大、途上国は78百万トンから116百万トンに輸入を増加。
- 穀物、大豆について、先進国と中進国である中国、タイ、ブラジル等を合わせた輸出量のシェアはほとんど100%。

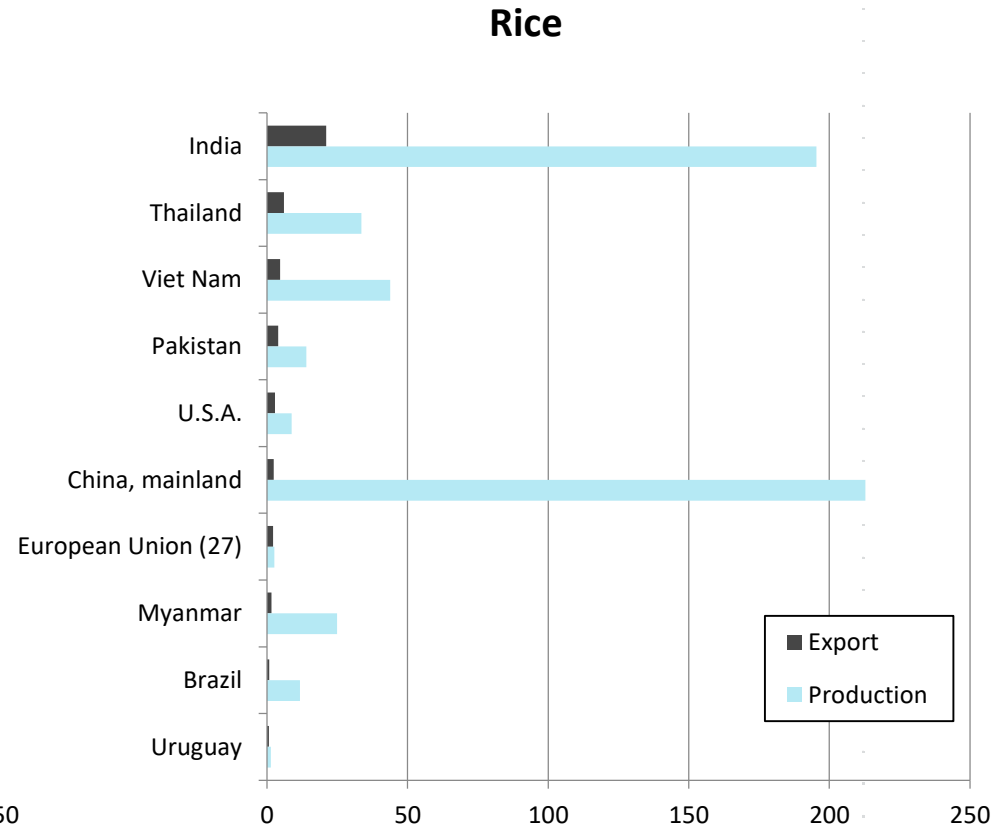
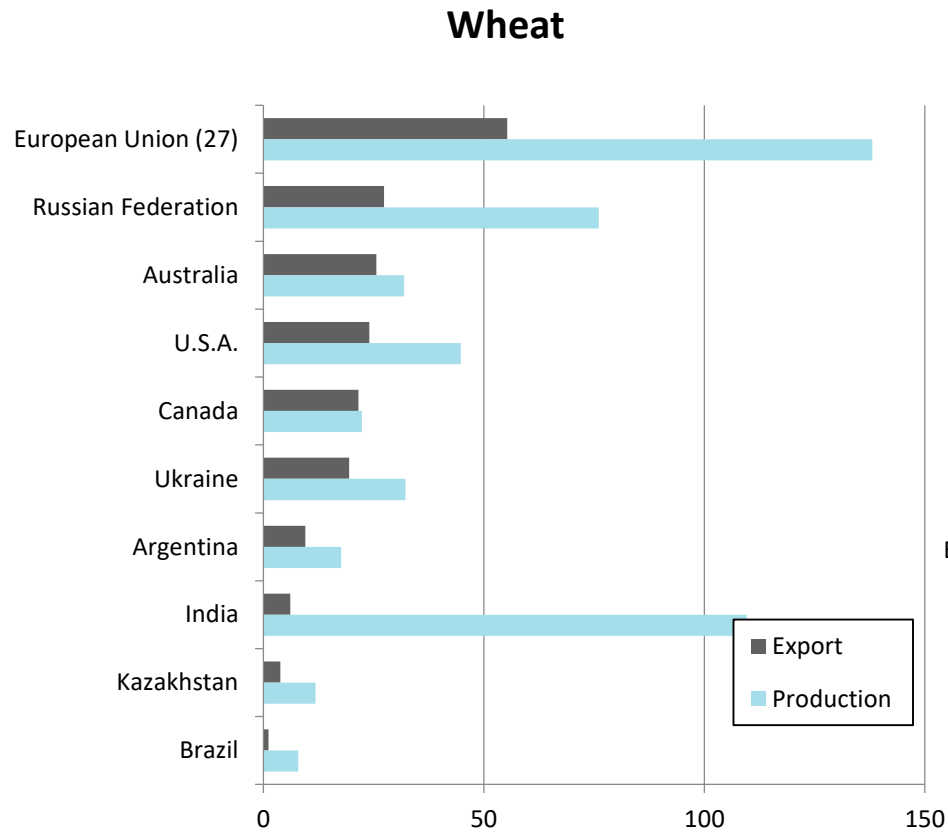
先進国と途上国



先進国の農業問題と途上国の食料問題

- 先進国では農産物価格の低下により農家所得が減少→農業保護を増加→さらなる供給増加。80年代アメリカとECとの間で農業保護がエスカレート、先進国の過剰生産が拡大。
- 途上国では食料品の価格の抑制策が必要。世界の食料供給は世界の人口を養うに十分であるが、食料を購入するだけの所得がないため、10億人の飢餓・栄養不足人口が存在。途上国が工業製品の競争力をつけていくためには、労働費（労働者の家計費）の抑制が必要。家計費の大半を占める食料の価格を抑える政策、つまり農産物価格抑制という農業搾取政策の採用→中国の三農問題。
- モノカルチャー推進政策の問題 = 国際経済学の誤った応用が途上国の窮乏化成長を実現

The Relationship between Exports and Production (2021)



1 million ton

Quoted from : FAOSTAT