

農業をどうとらえるか

大賀 信 孝

(1998年5月20日受理)

はじめに

農業は重要な産業である。世界各国とも農業をおろそかにしていいと考えている国は一つもない。日本しかり、EUしかりである。この点では共通している。でももう一步進んで農業が重要と判断する根拠はとなると、共通しているとはいえない。けっこう各国でばらつきが見られる。よってそのところを、今回日本とEUを例にあげて考えてみることにしたい。そうすることで、農業が重要であるとする発想が、異なる根拠から生じていることの一部の実証ができるのはもちろんのこと、根拠の違いが不幸な自由化を導いたり、農業交渉を勝利・敗北に導いたりしたことの指摘さえできる。日本の牛肉・オレンジの輸入自由化、GATT交渉結果等を見ればそのことは明白になるのであるが、こうしたことは後に回しまず農業が重要と考える根拠について明らかにしてゆきたい。

I 日本に関して

日本は現在農業を行っている国である。でも実際はそう言うのも気が引けるような状態である。確かに米は生産している、麦は生産している、その他の穀物も生産してはいる。でも輸入に大いに頼って穀物の自給率は30%である。自給率が低すぎる。これではとても農業を行っている国と胸を張っていえたものではないのだが、こうした農業の惨状を示す日本もこのままではいけない何とかしなくてはという焦りとともに、農業は重要な産業だという意識は持っている。農業は守らなくてはいけない産業だと考えられている。今までにもいろいろなメディアでこのことは繰り返し述べられてきた。今後も同じことが繰り返されるであろう。

だがこのように農業の重要性が強調される一方で、何故そうなのかについては述べられはするが、それほど際立った主張にはなっていなかった。言い換えれば、読者・視聴者は重要性の根拠に関する主張を見・聴くけれども、頭脳に情報としてあまり残

すことはしなかった。それぐらいインパクトが弱かった。だから現在、重要性の根拠については記憶されていない可能性がたかいので、あらためてここに要約してみると次のようになる。

人間は食糧がないと生命を維持することはできない。そのため、食糧を生産する役割を担っている農業は、生命維持に貢献しているので重要なのである。⁽¹⁾⁽²⁾これが言ってみれば、重要性の根拠の公約数的なものである。簡単明瞭でだれにでも理解できる。そして加えて事実を説明している。確かに内容に間違いはない。でもこうした感想の後、浮かんでくる思いは、あまりに単純明快すぎてあっけないなというもの、論としては脆弱であるなというものである。そのため、上記要約で述べた論にあまり期待はできないな、という気持ちになるが、こうした信頼感の薄さはやはり事を負の方向に進める役割をしてしまう。つまり農家・農業支持者が日本の農業を守ろうとしても、農業を重要と考える場合の根拠が農業にとっての防壁にならないので、結局は日本農業がダメージを負う要因になってしまうのである。なおそうしたダメージ（敗北）の実例を順次指摘すると次のようになる。

(a) レモンの輸入自由化

これについては次のような解説がある。

レモンの輸入自由化が実施されたのは、昭和39年のことだ。すでに日本でもレモンは生産されていた。瀬戸内海のレモン産地、広島県瀬戸田町では、39年当時、年間900トンものレモンを生産していたのである。ところが自由化による価格の暴落で全滅状態になってしまった。⁽³⁾

(b) グレープフルーツの輸入自由化

これについては次のような解説がある。

その悪夢とは、昭和46年6月30日、グレープフルーツ輸入自由化実施が、抜き打ち決定されたことである。それまでグレープフルーツの輸入自由化を迫るアメリカの態度が強硬だったものの、政府は反対運動を繰り広げていた生産団体に対して、「自由化は絶対にしない」という方針を取り続けていた。ところが、参議院議員選挙投票日の翌日、まったく突然に、自由化を閣議決定してしまったのだ。……ミカン農家がつくっている夏柑はグレープフルーツと競合する。……夏柑の木は切り倒され、夏柑の産地、愛媛

県西宇和青果農協は大打撃を受けたのである。⁽⁴⁾

(c) オレンジの輸入自由化

これについては次のような解説がある。

……生鮮オレンジが、1991年4月から、オレンジ果汁が1992年4月から、輸入が自由化された。

ミカン果汁にくらべて大幅に安いオレンジ果汁が、自由化直後に、主生産地のアメリカとブラジルから年間46200トン、155億円相当分が輸入された。

さらに93年には円高が加わり、オレンジ果汁の輸入に拍車がかかった。価格競争力が弱い国産ミカン果汁は、たちまち販路を狭められて在庫が増え、大部分を生産している農協系の搾汁工場は経営不振に陥っている。⁽⁵⁾

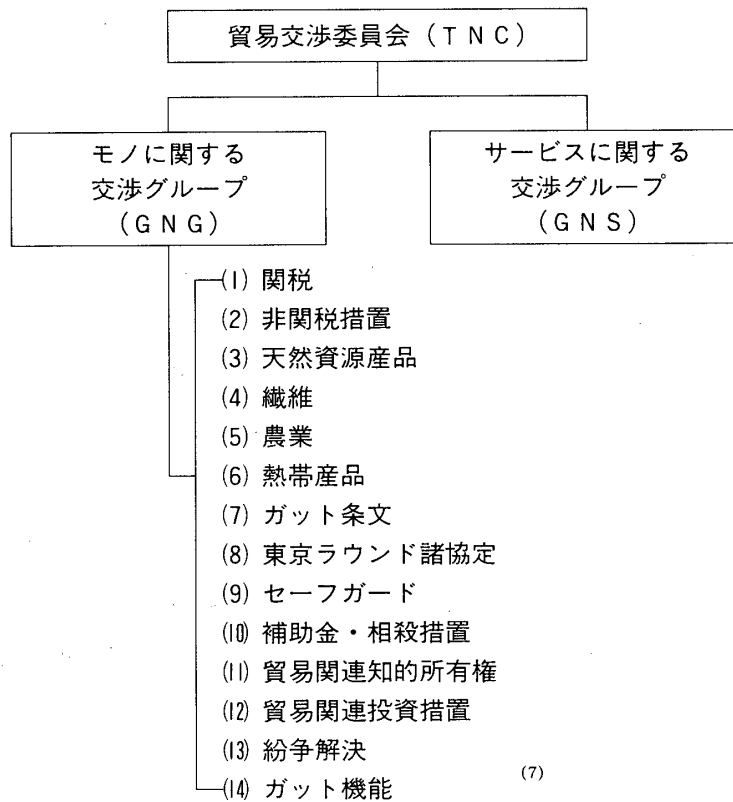
(d) 牛肉の輸入自由化

これについては1991年4月にスタートしたが、スタート直後とそれ以後の状況について次のように解説されている。

輸入牛肉の品質に近く、値も安い乳用種に市場自由化の影響が真っ先に出てきた。乳用肥育雄牛の枝肉（1キロ）の卸売価格は、90年10月の1200円から、自由化直後の91年4月には1080円へ急落し、93年夏には900円にまで下がった。⁽⁶⁾

(e) 米の限定輸入

これについては日本中が騒然となったので少し詳しく触れてみたい。そのため米の限定輸入の原因をつくったウルグアイ・ラウンドについてまず語ると、このウルグアイ・ラウンドは1986年に開始されて1994年に終了した。この間足掛け8年である。長い期間である。当初の予定よりこのウルグアイ・ラウンドは実は相当長引いたのだが、なおこのラウンドの最初の交渉組織と交渉事項は次のようになっていた。



つまりグループは大きくサービス関連のグループと、モノ関連のグループに分けられて、これら2グループのうちモノ関連グループに農業交渉は属しており、同一線上にある交渉事項14のうちの一つであった。いわば形の上では1/14にすぎなかったが、しかしウルグアイ・ラウンドにおいて解決に難渋をきわめ、多大なエネルギーが注ぎ込まれたことを考えると、農業交渉の比重は1/14どころではなかった。

思い返すと、かつて農業交渉が進展せず暗礁に乗り上げたままであった時、このままでは農業交渉が決裂してウルグアイ・ラウンドが駄目になるのではないか、という危機感が広まったことがあった。そうした折り、各国は、これでは極めてまずい、何とかしなくてはという強い思いをいただいた。その結果、農業交渉で本腰をいれた議論がおこなわれるようになり、ウルグアイ・ラウンド終盤農業交渉は熱を帯びたのである。そして最後には何とか合意に到達したのである。なおこのようにして達成された合意の具体的な内容だが、それは次のとおりである。

- 1 市場アクセスについては、原則として、輸入制限などすべての非関税措置を関税に置き換え(関税化)、すべての関税について、6年間で平均

で36%、最低15%削減する。ただし、日本のコメのように一定の条件を満たす産品については、特例措置を援用して、ミニマム・アクセス機会を引き上げる代わりに関税化を行わないことができる。また、関税化品目については、輸入急増に際して、ガット上のセーフガード措置よりも援用しやすい「特別セーフガード」措置を援用することができる。

- 2 輸出国による農産品の輸出制限や輸出禁止についての規律が置かれる。
- 3 国内支持については、6年間で20%削減する。ただし、農業基盤整備、環境対策など、削減を免れる補助金もある。
- 4 輸出補助金については、6年間で、輸出補助金の財政支出額を36%、輸出補助金つき輸出数量を21%削減する。
- 5 これらの約束を6年間で実施した後については、6年目に行われる農業貿易のさらなる改革についての交渉で取り扱われることになっている。この交渉では、食糧安全保障や環境保護といった貿易以外の要素(非貿易的関心事項)が考慮される。⁽⁸⁾

ところで上記のこうした合意であるが、これはお読みになって分かるとおり農業全般について言及しており、その内日本の米の限定輸入に繋がるのは1で述べられているミニマム・アクセスである。つまりミニマム・アクセスは、6年間義務として日本が輸入しなければならない米の量を決めたもので、具体的には日本の米消費量の4-8%とし、輸入パーセントを4%から段階的に増やし最後の年は8%にするというものである。これは日本にとって煮え湯を飲まされたに等しいことだったが、この限定輸入の決定は細川首相によってなされた。米の輸入反対、日本の米作を守れという大きな叫びの中でのことだった。当時米作保護の立場より、米作を継続したんぼを守ることによる経済的な効果と環境保全が強調された。そして米は他の農産品と違い日本人の主食であるので、輸入などもってのほかという強い声も聞かれた。でも結局は輸入されることになった。(b)で述べたパターンと同じであり、政府は「輸入はしない」と言っていたにもかかわらず、土壇場で発言を翻したのである。

以上が一連のダメージ(敗北)の内容である。表向きの敗北の要因としては、(b)(e)で述べた政府の変節があげられる。でも話題にあまりされないが、農業の重要性を訴える際の農業支持者側の根拠の弱さが実はこの敗北の元になっている。やはり「農業

は命を守るから重要だ」では弱いのである。そのためこの主張の弱さを政府に見透かされてしまい、農業側は弱点があるので犠牲を強いてもその後の反動はたいしたことではない、と値踏みされて犠牲を強いられてしまったのである。つまりは、自らのダメージを農業側の弱点自身が作り出したといえるのである。

似たようなことは対工業界についてもいえる。米の輸入反対で日本中が沸き立っていた時のことを思い返していただきたい。あの時工業界はこぞって米の輸入に賛成した。工業界側がつくりだした貿易黒字への厳しいアメリカ側の追及を避けるため、工業界側は農業をスケープ・ゴートにしようとしている、というのが農業側の当時の主張であった。確かにこれは的を得た発言であった。でもしかしである。工業界側がこうした強気にでれた背景には、農業の重要性に関する農業支持者側の主張の弱さが存在した。つまり弱い主張なら反論をとらなくても負けることはあるまい、との思いが工業界側にはあったのである。それで工業界側は持論を堂々展開した。その結果工業界側の主張がいかされて米の限定輸入が実現したのである。

このことより分かるのは、強靱な主張を唱えることがいかに重要であるかということである。

II EU⁽⁹⁾について

EU についてはすでに「はじめに」の所で述べたように、農業は重要な産業であるという考え方を日本同様保持している。ここまでは日本と共通している。でもこの先の段階の農業が重要だと何故考えるのか、その根拠は何なのかとなると違いが生じてくる。EU の場合、日本の命を守る農業式の発想とは異なり、農業は文化なので重要だという立場を取るのである。

なおこのことは EU (EC) の独特なところなので順を追って説明する。まずは農業は文化であるとする見解だが、これに触れた直接的発言、間接的言及には次のようなものがあり、農業は文化だということの確認はできる。

「欧州共同体 (EC) を統合するうえで、一番むずかしい問題は？ ECU (EC の共同通貨) でしょうか」1993年7月の宮沢喜一前首相のこの問いに、ドロール EC 委員長が「農業です。農業はヨーロッパの文化ですから」と答えているのも、お金には換算できない農業の価値を配慮してのことであろう。⁽¹⁰⁾

More positively, the CAP provides evidence that agriculture carries a cultural and social significance far in excess of its economic importance.

The policy is neither an afterthought nor an expensive irrelevance, but the manifestation of the unique place of agriculture in the psyche of industrial societies.⁽¹¹⁾

次に農業は文化なので重要だとするところだが、農業の重要性をとく鍵に文化がなっているということなので文化についてまず考えてみると、文化とは *BBC English Dictionary* (HarperCollins, 1992) で次のように定義されている。

A culture is a particular society or civilization. (p.276)

つまり文化とは文明の特別なものということである。定義は簡単である。が、しかし残念ながらこれでは文化の実体は理解できない。そこで文化の実体を知るためにはどうしても元になる文明の実体を知る必要がある。そのため文明実体解明のために同じ辞書で文明の定義を調べると、

Civilization is the state of having an advanced level of social organization and a comfortable way of life. (p.199)

というようになっている。これによると文明は、社会組織の高度化し進化した状態ということである。さてそうであれば、文化も高度化した状態を当然有していることになる。

ところで、こうしたことより人間は文化に対してどういう感慨をいだくかといえば、高度化した対象＝文化に敬意を抱き、重要なものという認識を持つようになるのである。さてここまでくると、農業は文化なので重要ということがはっきりしてくる。つまり農業は文化とイコールなので文化と同じく敬意をいだかれ、重要と認識されるようになるのである。

以上が農業は文化なので重要だとする EU (EC) 式発想である。こうした発想は実は強靱なものである。そのことは、EC の CAP (共通農業政策) の実施から GATT 終結までの流れを追うと分かる。

そこでまず CAP についてだが、この政策は農業保護の色彩が濃い。具体的には価格――指標価格、境界価格、市場介入価格、市場価格――制度がそうである。この制度では、EC がいずれの価格の場合も世界市場価格より高めの設定をする。そしてそうした価格によって三種の保護を実施している。第一は小麦を例にとると、EC 市場の小麦価格が市場介入価格より下がれば、EC が小麦買い付けを市場介入価格で行うことを確約することによる保護である。第二は境界価格から世界市場価格を引いた差額を、農産品輸入の際、課徴金として課すことで、他国の EC 向け輸出を厳しくすることによる保護である。第三は市場価格から世界市場価格を引いた差額を輸出補助金として与えることで、世界市場への輸出を容易にするという保護である。⁽¹²⁾

農業生産者にとってこれはまさに至れり尽くせりの政策である。そのため生産者は生産意欲を刺激された。その結果農産物の生産量は増大していった。小麦を含めた穀物についていえば、ECに80年代変化が生じてきた。つまり80年代にECは穀物の純輸出国に変わったのである。ECは元穀物輸入国であったけれども努力の結果変身したのである。これはECにとって歓迎すべきことであった。最初はECも喜んでいて

でも時間が経過するにつれて、単純には喜べない状態になってきた。その理由は農産物の生産奨励の結果、過剰に農産物が生産されるようになり、支出する補助金の額の膨らみにECは苦しむことになったからである。ECとしてはこれはあまり予測しなかった現象であろう。慌てたようであった。そしてある程度慌てた後、何とかしなくてはという気持ちが生じ、文化である農業は保護しなくてはいけないが、保護するにしても保護のレベルを下げざるをえない、という方針を固めたのである。ECとしては厳しい決断だったが、やむを得なかった。背に腹は代えられなかった。

それゆえECは決断を下した後、その決断を速やかに実行に移すことを考え始めた。が、しかし考え始めはしたが、ECとしても単独で実践するわけにはいかなかった。世界農産品貿易の立場より考えてECだけが農業保護の削減を実施すれば、ECの農業生産者が保護の厚い他国農業生産者に負けるからである。そのためECは世界の国々が参加する会議に農業保護削減問題を提出し、各国が一律に保護削減を約束することを求めた。と同時に一律削減の要求の裏で、農業生産者のための抜け駆け的な利益も追及した。これはいわゆるECのしたたかさであり、一筋縄ではいかないところだが、結局最後はこのしたたかさが功を奏して一律削減はもちろんのこと、抜け駆け的利益を生む条項を合意に盛り込むことにも成功した。

さてそこでこうした利益を生む条項についてだが、それはどうした点かといえば、前引用の合意事項には記されていないが決定はなされた、輸出補助金削減に関連した基準期間についてである。このことについては次のような解説がある。

しかも、基準期間の取り方で身勝手な手法がとられた。国内保護と国境措置の場合には1986-88年が、削減すべき保護水準の基礎数値を与える基準期間とされたが、輸出補助の場合、ドンケル案の86-90年が土壇場で91-92年へ変更された。後者の期間に輸出補助を増やした米・EUが削減対象として大きな基礎数値を勝手に選択し、輸出補助が多めに確保されたわけである。⁽¹³⁾

表面的には他国と同様を装いながらもECはこのように、将来の利益を生む条項を見事設定したのである。なおこのことは間接的ながら次の記事でも述べられている。

France has nevertheless succeeded in winning significant concessions on a deal which until a month ago the Americans, and most of France's

European partners, had insisted was untouchable; he has achieved an easing of restraints on subsidised farm exports by the European Union (formerly the Community) .⁽¹⁴⁾

よってこうしたことから分かるのは、ECは結局GATTでうまく立回り勝利をおさめたということである。補助金削減はやむを得ない状況下でも、農業生産者に有利に、補助金削減を少しでも抑制する手段を公式会議で確立できたからである。

これはECには喜ばしい結末であったが、こうしたECの勝利の原動力になったのは、実は農業は文化なので重要という発想であった。この発想があったからこそ、ECは最後まで農業を見限らなかったのであるし、見限れなかったのである。

まさにEU (EC) 式発想は強靱であった。

結 論

今回の論文では日本とEUを例にとって、農業は重要という意識は共通でありながらも、何故重要だと判断するかという根拠の部分の違いで、GATT農業交渉等において前者は敗北し後者は勝利したかを証明した。なお交渉というものが流血・ミサイルを伴わない国家間の戦争である限り、そうしたことはやむを得ないことであったが、交渉での勝ち負けは今後もずっと続くことではある。

注

- (1) Cf. 所秀雄, 「地球村の食糧改革」(農山漁村文化協会, 1990), p.153.
- (2) Cf. 原剛, 「日本の農業」(岩波新書, 1994), p.144.
- (3) NNN 特別取材班, 「日本の食糧が危ない」(角川文庫, 1989), p.84.
- (4) 「日本の食糧が危ない」, pp.79-80.
- (5) 「日本の農業」, pp.180-181.
- (6) 「日本の農業」, p.170.
- (7) 溝口道郎・松尾正洋, 「ウルグアイ・ラウンド」(NHKBooks, 1994), p.43.
- (8) 「ウルグアイ・ラウンド」, p.170.
- (9) 1993年11月, ECからEUに名称変更がなされたが, 基本政策での変更はない。
- (10) 「日本の農業」, p.59.
- (11) Ockenden J. and Franklin M., *European Agriculture* (Pinter, 1995) p.1.
- (12) Cf. 本山美彦(編), 「貿易摩擦をみる眼」(有斐閣新書, 1983), pp.137-139.
- (13) 「農業と経済」(富民協会, 1994年4月号), p.15.
- (14) *The Economist*, (December 11, 1993).

参考文献

- 本山美彦, 「豊かな国, 貧しい国」, (岩波書店, 1991)
- 宮崎宏他, 「穀物メジャー」, (家の光協会, 1988)
- 「日本農業は提案する」, (農山漁村文化協会, 1994年「現代農業」臨時増刊号)
- 中村靖彦, 「コメ開放: どう変わるか日本農業」, (NHK 出版, 1994)
- 「1994年度版食料白書: ガット農業合意と食料・農業問題」, (食料・農業政策研究センター, 1994)
- George S., *How the other half dies*, (Penguin Books, 1976)