

農業・食料政策の変遷と 基本問題調査会「答申」

豊 田 八 宏

はじめに

I 日本農業の実態と長期見通し

1. 日本農業の実態
2. 「農産物の需要と生産の長期見通し」について

II 農業・食料政策の変遷

1. 農業基本法の概要
2. 新農政について
3. 食料政策の提案

III 「答申」にみる食料政策

1. 基本的な視点
2. 食料政策 1)食料政策の目標 2)総合食料安全保障政策の確立
3)食料政策と国際規律

IV 農産物貿易体制の到達点

1. ガットとWTO
2. 「協定」による規制
3. 「協定」の問題点と改定

おわりに

はじめに

政府が設置した食料・農業・農村基本問題調査会は1年半の時間をかけて検討して、1998年9月に「答申」を発表した。その「答申」は冒頭の「はじめに」のなかで「世界的に危機意識と不透明感が強まる中であって、戦後の農政を形づくってきた制度の全般にわたる抜本的な見直し、21世紀を展望しつつ国民全体の視点に立った食料・農業・農村政策の再構築が、今なされねばならない」と述べ、そして、戦後農政の抜本的変革を目指して、「新たな基本法」の制定とその具体化のための政策を実現するよう提案したのである。これをうけて農林水産省は12月に、「農政改革大綱」と「農政改革プログラム」を発表した。これは「今後の農政推進の具体的指針」であるという。そして、「新基本法案」と関連法案・改正案を99年度通常国会に提出予定であることも公表した(補記:その後99年3月9日に「食料・農業・農村基本法案」が閣議決定され、国会に提出された)。そこで、「答申」は農業・食料政策の再構築に当たって、今日の客観情勢をどのように認識し、今までの政策をどのように評価し、どのような見直しの方向を提起しているのか、検討する必要がある。

初めに今日の食料問題、とりわけ世界の食料需給状況について概観してみたい。そのために、この同調査会の審議過程で農林水産省が発表した「2025年における世界食料需給の見通し」(注1)に注目したい。これは94年を基準年として、2025年までの農産物の生産量、消費量、国際価格等を予測したものである。その結論として次のように述べている。

①生産拡大への制約の強まりによって、世界の穀物需給は24億7千万トン程度で「均衡」とすると指摘している(表1)。しかし、この「均衡」の意味は、これが供給の上限であり、需要もこの範囲内に抑制せざるを得ない水準であるとみるべきであろう。

②地域別には、開発途上国地域の先進国地域への供給依存度は一層強まる。つまり、開発途上国地域は2.8億トンの輸入が必要である。とくに、開発途上国のうち比較的高い経済成長が見込まれるアジア地域を中心に畜産物の消費が拡大することに伴い、飼料穀物の需要が大幅に増加すると見込んでいる。

③穀物の1人当たり消費量は、先進国地域は若干増加するものの、開発途上国地域はアジアを除いて現状よりもむしろ減少する。とくにアフリカは現在でも低い水準（先進国平均の28%）にあるが、絶対的にも、相対的にもさらに下がる（先進国の23%）。したがって、栄養不足問題は深刻化すると予測している（表2）。

④穀物及び大豆の国際価格は、供給不足による需給ひっ迫を反映して4倍程度に上昇すると予測している（品目別には米4倍、小麦・大豆3.9倍、トウモロコシ3.6倍）。

表1 穀物の生産量、消費量、純輸出入量の予測（生産制約シナリオ）
（単位：百万トン、米は精米ベース）

	世界計		先進国地域			開発途上国地域		
	生産量	消費量	生産量	消費量	純輸出入量	生産量	消費量	純輸出入量
1994年	1,782	1,782	843	740	104	939	1,043	▲104
2025年	2,473	2,476	1,132	852	282	1,341	1,624	▲282

資料：農林水産省「2025年における世界食料需給の見通し」
（平成10年 6月8日）

表2 穀物の1人当たり消費量の予測（生産制約シナリオ）

	1994年		2025年	
	実数	指数	実数	指数
先進国	578kg	100	611kg	106
開発途上国	240	100	244	102
中南米	279	100	271	97
アフリカ	163	100	140	86
中近東	335	100	291	87
アジア	235	100	262	112
世界合計	317	100	308	97

資料：表1と同じ

この予測は、「答申」にも反映し、21世紀の世界における人口・食料・環境・エネルギー問題の顕在化について次のように言及している。つまり、食料については「人口の増加や開発途上国の食生活の向上により、需要が大幅に増加すると見込まれている」。一方、生産は、様々な不安定要素があるので、「やがて世界の食料需給がひっ迫する事態も十分考えられる」と認識しているのである。

このほかにも、世界の各種研究機関等が従来から発表してきた予測も、上記の見通しと基本的に一致しており、中長期的な食料需給のひっ迫傾向は確実性の高い予測となっている（注2）。

このような予測が発表されるとともに、世界的にはさまざまな取り組みもなされている。その1つとして、96年に世界食料サミットが開かれた（180カ国の政府代表参加）。このサミットでは緊急アピールとして、2015年までに栄養不足人口を現在の8億4千万人から半減させることを国際的に提案した。これは人類の共存と飢餓・貧困からの解放のための問題提起である。そして、「行動計画」のなかで、食糧安全保障は「すべての人が、いかなる時にも、生き生きとした健康的な生活のために必要な食生活のニーズと嗜好に合った、十分に、安全で、栄養豊かな食糧を物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」ことも確認した。さらに今後、「増加しつつある人口に食糧を供給し、食生活を改善するためには……世界の食糧をさらに大幅に増産することが求められている」ともアピールしている。

直後に開かれた食料サミットNGOフォーラム（80カ国から参加）の声明では「各国とも、自らが適切と考える食糧自給と栄養水準を達成するための食糧主権」をもつこと、その「食糧主権」は各国が固有にもつ「食糧に対する基本的人権」であることを初めて宣言した。そのような観点から、世界貿易機関（WTO）協定の見直しを主張し、「市場の力は、食糧不安を悪化させるかもしれない。したがって、ウルグアイ・ラウンド合意は見直さなければならない」と提起している（注3）。

しかし、その後も需給状況は好転していない。例えば、98年7月に国連食糧農業機関（FAO）が発表した機関誌によると、次のように報告している（注4）。

①98年6月末の世界総消費量に対する期末在庫率は15.9%で、F A Oが食料安全保障にとって必要と考える最低限の在庫率17～18%を依然下回っている。

②開発途上国では食糧生産が減少し、食糧不足の緊急事態に直面している国は、96年の25カ国から37カ国に増えている。このうち、アフリカ地域が21カ国と最も多いが、アジア地域で本年産の米生産量が減少すると懸念されている。

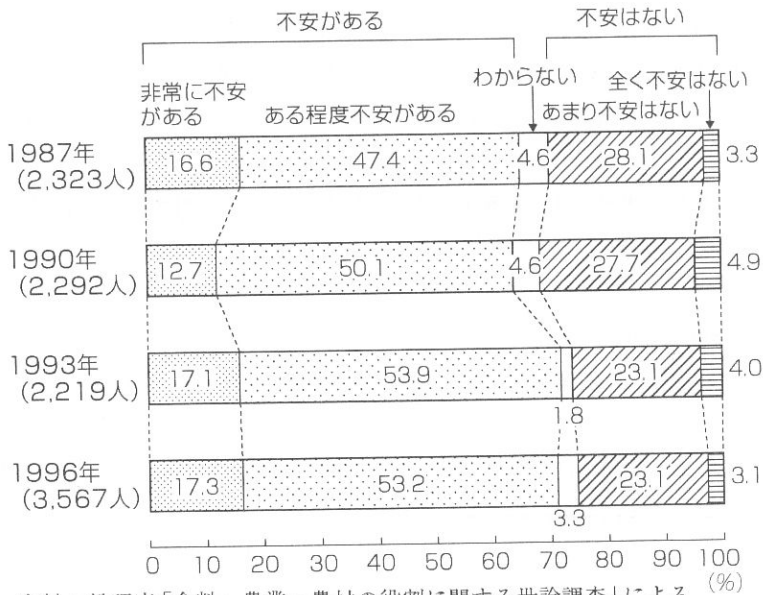
このような状況では、栄養不足人口を2015年までに半減するという緊急アピールの目標を達成することは困難であろうし、そのうえ、ますます世界の食料需給は深刻さを増していることが推測できる。そんななかで、わが国は世界第2位の「経済大国」として、世界の需給状況好転のための貢献が求められており、そのためにも国内農業生産による食料の自給力の回復・拡大が重要となっている。

ところで、国内では食料をめぐるどのような状況にあるのか、次に2つの事例によって国内世論の動きを紹介する。

その一つとして、国内の消費者が現時点で何を望んでいるか、総理府の世論調査に注目してみたい（注5）。総理府は3年おきに「世論調査」をしているが、そのなかの設問として、「将来のわが国の食料事情」と「わが国の食料の生産・供給のあり方」に関する項目がある。将来に「不安がある」という回答が、93・96年ともに70%を超えて、それ以前より増加している。また、食料の生産については、「生産コストを引き下げながら」という条件がつくが、「外国産より高くても、国内で作る方がよい」という回答が83%を超えており、また87年以降の4回の調査の都度、増えていることが特徴である。これは図1・2に示したとおりである。もちろん「答申」もこの調査結果を認知しているが、施策の提案には反映していない。

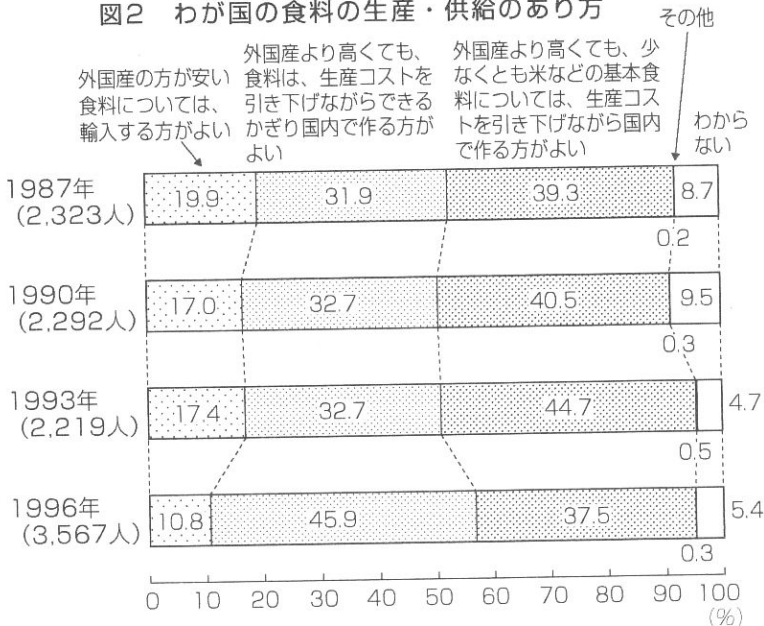
次に農業関係者の動きとして、98年12月に開催された「全国農業委員会会長大会」の決議を紹介したい。つまり、「真に豊かな国民生活を実現するためには、わが国農業・農村が十分にその役割と機能を発揮することが重要な課題となっている」として、「食料安全保障の確立をめざした食料政策の確立」などを要望している。そのなかで具体的に「少なくとも国民への供給熱量の50%は国内農業生産で確保することを当面の目標にする」という食料自給率を高める

図1 将来のわが国の食料事情



資料：総理府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」による

図2 わが国の食料の生産・供給のあり方



資料：図1と同じ

提案を採択した（注6）。しかしながら、この自給率では後に述べるように「農産物の需要と生産の長期見通し」の示す2005年目標値、44～46%を若干上回るものでしかない。しかし、これを当面の自給率後退に歯止めをかけるための第一歩として位置づけ、さらに回復させていくための取り組みが必要であることは言うまでもない。

ところが、今回の「答申」も、「農政改革大綱」も、上述したような国際的・国内的な客観情勢とは大きく隔たった方向で、戦後農政の「全般にわたる抜本的な見直し」を提起している。今日このことは看過できない重要な論争点となっている。ちなみに、その矢面にたたされている戦後農政の基本的な側面は、農地改革の成果を盛り込んだ農地法、広範に創設された自作農を主体とした農協制度、食管制度を初めとした価格補償政策、融資制度など多方面にわたっており、戦後日本農業を発展させてきた政策体系である。

本稿では、農業生産政策、とくに食料生産政策の分野に対象を限定したうえで、食料の国内生産政策と輸入自由化政策の対抗関係に注目しながら、政策の変遷過程について検討してみたい。

まずⅠにおいて、「答申」が見直しを主張する戦後農政のなかでも第1の画期となるのは、61年に成立した農業基本法に基づく農基法農政であり、それ以降、国内農業生産の縮小再編過程を歩んできた。その帰結として今日の農業・農家は危機的状況に陥っている。その実態をまず概述しておきたい。次いで、「長期見通し」に注目して政府が提起していた農業生産の将来方向を検討したい。次にⅡでは、農業・食料生産に関わる政策に限定して、特徴をみる。農業基本法については、生産面における選択的拡大のスローガンのもとに、すでに農産物輸入の自由化政策が明確に打ち出されていた。その後「新しい食料・農業・農村政策の方向（以下、新農政と呼ぶ）」が提起され、そのなかで、第1に戦後農政の抜本的な見直しが初めて主張されたし、第2に国内農業生産の縮小と輸入自由化の促進、つまり「輸入代替論」が提言されたのである。Ⅲでは、いわば農政転換の集大成としてまとめられた「答申」は、とくに食料生産に関しては新農政が提起した2つの方向の延長上にある。したがって、国内農業の回復・発展、自給率の向上をめざす政策提案にはなっていないし、これでは今

日の危機的状況を改善できる政策でもないのである。それゆえ、「答申」は全面的に再検討されるべきではなかろうか。しかるにこのような提案がまとめられた主因は、「答申」の基本的枠組みがガットとWTOの農業協定（以下では「協定」と表示する）など「国際規律等との整合性」に拘束されていることにある。したがってIVで、国内生産に対して重大な制約条件＝桎梏となっているガットと「協定」について検討する。そして、筆者は、「協定」を改定して、より公正な貿易ルールを確立するべきであると考えているので、改定の考え方とその手続きについて検討してみたい。今日、極端に落ち込んだ食料自給率を向上させ、食料の安定的供給と安全性を確保するためには、国内的には輸入自由化政策を転換させることと、国際的には「協定」の改定のために各国と協力することとの2つを統一した取り組みが不可避的な基本課題となっているのである。このことは、日本はもとより、世界的な食料需給状況を改善するためにも重要な課題である。

なお、昨年12月には米の関税措置への移行があったり、前述の「農政改革大綱」が発表されるなど、事態は急速に変化している。しかし、現時点（99年3月末）では「新基本法案」も、関連法案も内容が発表されていないので、本稿では検討対象を「答申」が発表された時点までに限定し、最小限の範囲内で「農政改革大綱」も紹介することとしたい。

I 日本農業の実態と長期見通し

1. 日本農業の実態

現在の日本農業は危機的状況にあり、近年ますます深刻化している。「答申」では戦後農政と一括しているが、本稿では第1の画期となった農業基本法成立時からの変化を考慮しながら、農業生産の危機的な実態について、要約的に述べておきたい。

事実認識としては、「答申」でも「食料・農業・農村は、多くの厳しい問題を抱えている。こうした諸問題は、それをもたらしている要因が現在の傾向で

続けばますます深刻さを増し、その結果、国内において食料を供給する力や、地域経済において大きな役割を果たし国土・環境の保全等の多面的機能を発揮している農村の活力が大幅に低下することが懸念される」と述べているが、換言すれば、食料・農業・農村が危機的状況に直面しているということである。

このような危機的状況の特徴として、①農産物の輸入拡大と食料自給率の低落、②農業生産の後退と生産基盤の劣弱化、③農民経営の自立基盤と農村社会の崩壊、という3点を指摘しておきたい（注7）。それらは次のような内容を含んでいる。

①第1の特徴である輸入の拡大状況は数量指数で1960年に対し、96年は11.7倍となっている（注8）。他方で輸出は1.0倍にとどまるため極端な輸入超過が続いている。95年度の農産物純輸入額は401億ドルとなっており、この純輸入額の大きさは世界のトップであり、2位のドイツを2倍以上引き離している。このような輸入量の増大のもとで、食料自給率は低落したのであるが、その実態は後で紹介する。

②第2の特徴はとくに高度経済成長期以降、重化学工業を基軸とした工業と、サービス産業の飛躍的な発展に対して、農業の発展の遅れが際だち、高度成長の終了後も農業の後退傾向が続いていることである。その原因としては、第1に基幹作物である米が大幅な減反（69年開始、98・99年とも96万3千^{ヘクタール}、水田の約35%）を強制されていることである。第2の原因は、農業基本法により選択的拡大品目となった畜産物、果樹、野菜などの農産物も輸入自由化が進み、さらに85年のプラザ合意以降の円高基調のなかで、輸入圧力による過剰の深化・価格低下により実質的に生産が抑制されてきたことである。その結果、作付延べ面積は60年に比べ97年には58%に縮小し、耕地利用率は134%から95%に低下した。

しかしながら、生産性は不断に高められてきた。とくに労働生産性は稲作で著しく高まり、この30年間にほぼ5倍（水稻労働1時間当たり収量、ただし調査方法が変更されたので概数である）に上昇した。それを可能にした要因は単位収量の伸び（1.3倍）や単位当たり労働時間の減少（4分の1以下）、さらに機械化や技術の向上などである。ところが農業生産については、コスト低下を

目指す労働生産性が一面的に追求され、地域の条件を無視した大型産地化（大規模化・単作化・連作化）が強いられた結果、生産の否定的要因が強まり、生産基盤の劣弱化、環境保全機能の低下、自然災害への抵抗力の減少などの傾向が顕著になっている。

③第3の特徴は、全国平均の統計をみる限りでは農民経営としての自立基盤が失われてきたことがわかる。つまり、「農家経済調査」によれば、農家1戸当たりの年間農業所得が今や100万円前後にすぎず、1日当たりの農業所得が製造業賃金の3分の1である。さらに、農業依存度は60年の50%から、94年には10%台に、家計費充足率は61%から20%台に決定的に低下している。したがって、農家の存在形態としては「農業を放棄した土地もち労働者化、年金・扶助依存生活者化による農村滞留」（注9）になりつつあるといえよう。一部地域では規模拡大が進み、大型経営が点在し、また地域の条件に即した多面的・複合的な展開も見られるが、今日の輸入急増による競争激化のなかで再生産が著しく困難になっている。

なお、農業基本法に基づいて「自立経営農家」の育成が企図されてきたが、戸数比率（90年まで総農家に対して、以降は販売農家に対する比率、前出注8）は60年が9%で、67年に13%まで上昇したが、以後は5～9%で横ばいであり、96年は6%である。このように「担い手」農家が形成されず、後継者も減少している。しかしながら、地域別には同農家比率は北海道だけが飛び抜けて高く、96年でも25%を占めている。ちなみに「農業を主業とする自立経営が広範に形成」されているという指摘にも注目する必要がある（注10）。

2. 「農産物の需要と生産の長期見通し」について

農業の危機的状況が深刻化するなかで、政府は農業生産の実態と将来方向について、どのような見解を示していたかを確かめるために、95年12月に政府が決定した「農産物の需要と生産の長期見通し」（以下「長期見通し」と略称）を検討対象としたい（注11）。これは、農業基本法第8条の規定に基づき、「農政審議会の意見」を聞いて、作成されるものであり、62年に第1回が発表されて以来6回目になっている。今回は92・93年を基準とし、2005年を目標として

決定されたものである。そして、この「長期見通し」の目的は第1に農業者が将来を見通して経営の方向を見定める際の参考にすること、第2に農業政策の展開に当たって参酌されるべきものと位置づけられている。つまりこれは客観的な動向を推測するとともに、10年間の農政の指針でもあるから、重要度も高く、基本問題調査会でも討議資料の一部になっていた。また、これは今度新しく発表された「農政改革大綱」の旧モデルといえる。

①内容の批判の前に、当時の世界の食料需給状況の認識が重要な論点の一つである。農水省は、「長期見通し」の基礎資料の1つとして将来推計「2010年の世界食料需給予測」を行っている（前出注1参照）。そして、開発途上国地域の生産量の伸び率は鈍化するので、先進国地域から約2億トンの穀物を輸入しなければならないし、それでも穀物及び大豆の国際価格は徐々に上昇し、2010年には92年の2倍程度まで上昇すると推測していた。しかし、このような予測資料を作成しながら、この「長期見通し」はわが国が積極的に穀物生産を分担し、国際的な食料需給緩和に貢献する必要性について全く述べていない。それどころか、その4ヵ月後に政府が発表した95年度の『農業白書』によれば、当時輸入している農産物の生産に要する推定面積は「国内作付面積の2倍に相当する」ので、「必要な食料をすべて国内で生産することは非現実的」と国内生産の縮小と輸入自由化を「合理化」していたのである。

②「作成の基本的考え方」について次の2点を挙げている。その第1は「ウルグアイ・ラウンド農業合意による新たな国際環境に対応しつつ、自給率の低下傾向に歯止めをかけることを基本として、可能な限り我が国農業生産の維持・拡大を図る」ことである。第2は「新たな国境措置の下で農業者が将来の農業経営に意欲を持てるような農業生産の将来方向を示す」ことであり、「我が国農業の持てる力の最大限の発揮による農業生産の向かうべき方向を意欲的に示したもの」とも述べている。しかしながら、輸入自由化政策を進めてきた結果、年々国内農業生産は後退し、農業構造も劣弱化してきた。それゆえに、「長期見通し」も作成の都度、国内生産量・自給率目標値の下方修正を繰り返してきた。そして目標年次を待たず改定されており、例えば、5回目（89年12月発表、87年基準）は2000年を目標としていたが、5年早く切り上げて95年に6回目の

見通しを発表している。

③食料自給率については、93年12月、政府はガット農業合意の受け入れの際、「低下傾向に歯止めをかける」ことを閣議決定し、今回の「長期見通し」でも「歯止めをかけることを基本とする」と述べている。ところが、表3のように10年後の供給熱量自給率は趨勢値を基準とした試算（表の最右列）では41～42%になると予測しながら、目標値（右から2列目）では44～46%になり、92年度水準を維持するよう見込んでいる。すなわち、ガット受入れ時の閣議決定があるから、趨勢値は無視しても、「政策的」に「歯止めをかける」ことを示すために92年度の自給率を2000・2005年に当てはめたものであろう。

表3 食糧自給率の見通し（試算）

（単位：％）

		1992 年度	2000 年度 (参考試算)	2005 年度	2005 年度 (すう勢値を基 準とした試算)
供給熱量自給率		46	44～46	44～46	41～42
参 考	主食用穀物自給率	66	62～64	62～64	60～61
	穀物自給率 (食用＋飼料用)	29	28～29	28～29	27～28
	飼料自給率	26	31	34	28

資料：農林水産省「農産物の需要と生産の長期見通し」

④次に、30年余の自給率の変化と2005年目標値を比較するために図3を示している。従来の変化をみると、供給熱量自給率は65年の73%から97年の41%に低落している（注12）。それとともに穀物自給率（重量ベース）は同期間で62%から28%に低落した。これらの自給率は過去最低の水準になっている。それゆえ、国内で生産されるカロリー量は、国民1人1日当たり供給熱量2,600*。kcalのうち、約1,100*。kcalにすぎない。ちなみに敗戦直後の飢餓水準（統計的には1,500*。kcal）をも下回っていることになる。このような日本の自給率を他国

と比較してみると、先進国の多くが戦後自給率を高めてきたなかで異例である。具体的に穀物自給率を比較すると、日本は92年で29%になり、161カ国のなかで111位であった。ちなみに、日本より低い国は、人口が1千万人以下で、自然条件も厳しい国々である（注13）。

さらに重大な問題点は、上記のように「政策的」に設定された2005年（97年統計からまだ8年先）の供給熱量自給率の目標下限値を3ポイント下回ってしまったことである。今のところ、主食用穀物自給率・穀物自給率は米の自給水準が高いので目標値の下限にあるが、今後ミニマム・アクセスの輸入が続くので、これら2つの自給率も低下することは必至である。

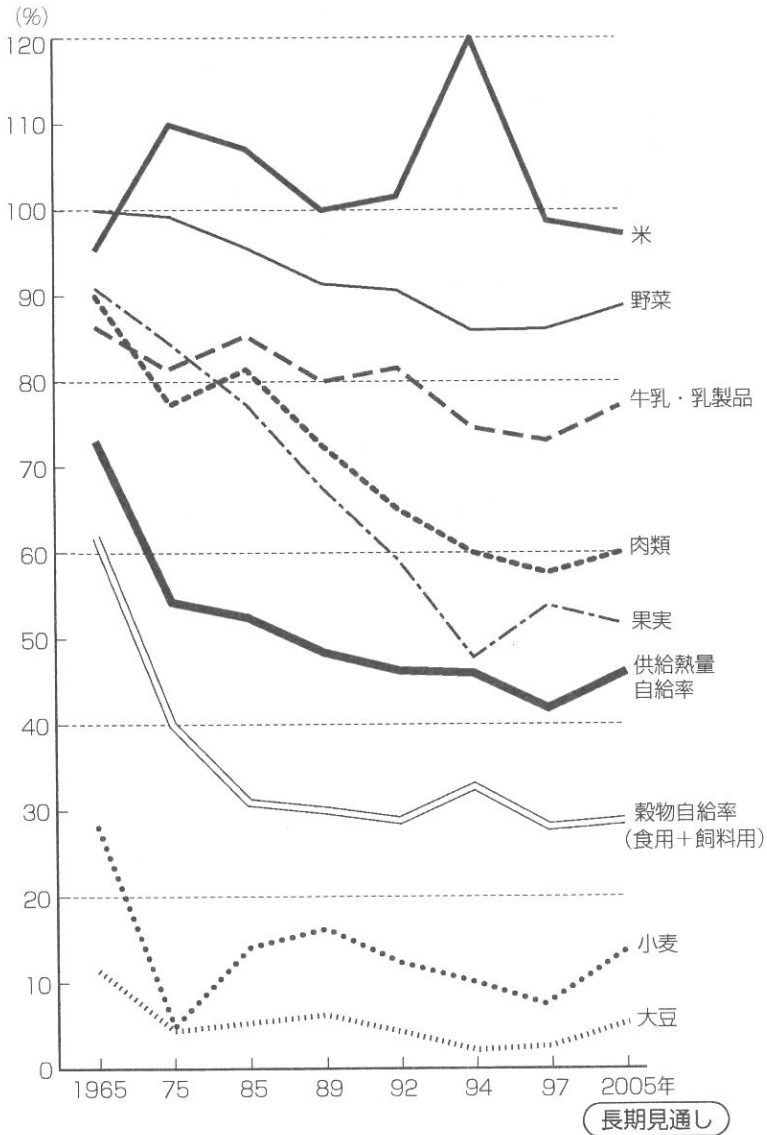
⑤品目別の自給率の推移に注目してみたい（図3）。65年当時86～100%の自給をしていた野菜、果実などの生鮮食品や畜産物など、米を除く大半の農産物の自給率が大幅に低落している。91年に自由化された牛肉、同時に自由化されたオレンジ、翌年自由化された果汁を含む果実などいずれも自由化政策の帰結である。国内生産量が決定的に減少した小麦、大豆は一時上昇したが、再び漸減傾向にある。

また、図示されている目標値と97年の自給率を比べると、米、果実以外すべての品目が、目標値を下回ってしまった。基準年（92年）からわずか5年で見通しはほぼ破綻したのである。

⑥価格政策のない「長期見通し」は農業者の「意欲」を引き出す役割を発揮するとは考えられない。ちなみに、価格補償制度の95年度基準価格をみると、米、ばれいしょは76年と同じ価格、また大豆、小麦は77年と同じ価格であり、諸物価が値上がりしているなかでこれらは約20年前と同じ水準に引き下げられている（前出注8）。そのうえ、「長期見通し」は国際価格との競争や効率的な経営体の育成をスローガンにして、各品目のコストダウンを強調しており、35年以上続いているゴールなきコスト引き下げ競争を農家に強制するものとなっている。また、すでに実質的なメリットが減少しているこれらの補償制度も「協定」によって一層縮小されるのである。

従来のような輸入自由化政策を根本的に転換しない限り、「長期見通し」の「政策的目標」は達成できないし、政府のいう「歯止め」も虚言になるだろう。

図3 農産物の自給率の推移と見通し



- 注 1) 原資料：日本農業新聞（95.12.27付）
 2) 97年は農水省が98年12月に発表した概数

Ⅱ 農業・食料政策の変遷

1. 農基法農政の概要

1961年に制定された農業基本法が規定している農業生産、とりわけ食料生産に関連した政策理念や施策について、条文を紹介することから始めたい。

前文には、農業がもつ産業としての役割が明示されている。すなわち、農業は「国民食糧その他の農産物の供給、資源の有効利用、国土の保全、国内市場の拡大等国民経済の発展と国民生活の安定に寄与し」、農業従事者は農業の担い手として、「その務めを果たし、国家社会及び地域社会の重要な形成者として国民の勤勉な能力と創造的精神の源泉たる使命を全うしてきた」と明記している。そして、第1条は農業従事者の生活が他産業従事者の生活と均衡することを目途として「農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ること」を国の農業に関する政策の目標にすると規定している。

第2条ではこの目標を達成するために国は、「必要な施策を総合的に講じなければならない」と規定している。その施策の中心となるものは農業生産の選択的拡大と、構造改善事業の推進であるが、ほかには農業の生産性の向上および総生産の増大、流通の合理化、価格の安定および農業所得の確保、資材の生産および流通の合理化ならびに価格の安定、農業従事者の福祉の向上を図ることなどである。しかも、農基法は地方自治体に対しても上述した国の施策に準じた施策を講ずるように努めなければならないと明記している（第3条）。

そして、これら施策の担い手として新しく「自立経営」の育成を企図した。つまり、家族農業従事者がほぼ完全に就業できる規模で、他産業従事者と均衡する生活を営める所得を確保できる家族経営と定義している（第15条）。しかし、前述したようにその農家比率は各年とも約1割程度で推移してきた。

さらに、農産物輸出入に関連して、農産物の関税率の調整、輸入の制限その他必要な施策（第13条）、農産物の輸出の振興（第14条）などが具体的に規定されている。

ところで、当時、開放体制への移行がすすめられて、55年には日本もガット

に正式加盟をした。60年には貿易・為替自由化計画大綱が発表され、貿易・為替の自由化が促進されることとなり、農基法もその計画の一環であった。だから、農基法の基本方向は、戦後の食料危機のもとで進められてきた食料増産と価格政策に重点を置いた国内生産力強化政策から、輸入自由化・農業近代化政策への転換を企図したものであった。例えば、農基法の柱の1つであった選択的拡大政策は畑作物や裏作物（麦、大豆、芋類、なたねなど）の生産を、消費が伸びる野菜、果樹、畜産などに作目転換させるというものであった。しかしこれは、国内総生産の拡大も一定程度必要であったが、それは輸入と競合しない分野を重点とし、基本的には、輸入依存を強め、食料自給率の低下を不可避とするものであった。そして、輸入自由化が次々と実施されるなかで主として事後対策としての側面をもって、畜産物、大豆なたね、加工原料乳、卵、野菜など多くの作目の価格保障制度が成立した（注14）。このように農基法は自由化政策を促進し、今日の危機的状況に至る一大画期となったのである。

2. 新農政について

農基法農政を含め、戦後農政の抜本的な見直しが農水省から初めて提起されたのは、92年6月発表の新農政（新しい食料・農業・農村政策の方向）によってである。すなわち、「新政策検討の背景と視点」において、「社会経済情勢の著しい変化の中で、持続的・安定的経済発展をしていく成熟した社会において、食料・農業・農村政策を進めて行くに当たっては、これまでの政策の枠組みの中での対応だけでは必ずしも十分とはいえない。とくに、農地法、食糧管理法、農協法、土地改良法などの現行政策体系の骨格を成す制度についても、現在の状況下で白紙の上にこれらの制度を作るとしたらいかなる制度とすべきかという発想及び考え方に立って、新しい制度・施策を考えていく必要がある」（注15）と戦後農政の全般的・抜本的な見直しを主張したのである。この時の「発想及び考え方」と「新しい制度・施策」などが、今回の「答申」の基底として継承されているのである。

ところで、新農政は自由化政策を与件として促進しながら、表現上は進行中のガット交渉に対立しないように配慮するという隠蔽工作をしている。つまり、

「ガットの農業交渉に予断をもって検討に当たることは、現実的ではなく、また、不合理であることから、ガット交渉の内容に直接抵触する部分については、今回の検討対象から原則として除いている」と述べている。この考え方は外交交渉の特殊性として肯定できる面もあるが、主体的な外交姿勢とはいえない。例えば、EUは共通農業政策（CAP）の改革を、新政策と同じ頃の、92年5月に加盟国で決定し、その決定をガットの交渉テーブルに載せて、後にみる「青の政策」として例外扱いを獲得したのである。（注16）

このように新農政の基本的特徴は、農基法農政をさらに進めて、国内農業の縮小再編、食料自給の全面放棄に向け、自由化政策の促進を基本とした農政方向を提起したことである。しかし同時に、農政の方向づけをめぐる国内農業生産維持と自由化路線の「二面性」が顕著に現れていたことを指摘する必要がある。つまり、Ⅰ部の「政策展開の考え方」では国内農業を維持していくことの重要性を主張している。例えば、新しい視点として、農業の有する多面的・公益的な機能が指摘され、この考え方は「答申」にも踏襲されている。つまり、「農業は元来、物質循環を基本システムとし、太陽エネルギーを光合成により利用可能なエネルギーに転換する環境と最も調和した産業である。また、農業は、環境と調和することなしにはその生産活動を長期的に持続させることができない」というように、農業と環境の調和を強調している。さらに、「農村地域は国土・環境保全といった多面的かつ公益的な機能を有している。そして、これらの機能はそこに定住している人々の適切な農業生産活動を通じて維持増進されている」と述べており、農業生産のもつ基本的な存在意義を明確に主張していたのであった。

しかし、Ⅱ部「政策の展開方向」では論調が大きく変わり、ここで提起された施策はⅠ部と矛盾するものであった。また、食料政策は農業政策に包含されて、米の生産調整と市場原理導入による国の管理放棄が提案される。これは次の農政審報告（後述）で仕上げがなされる。さらにその後の農政の方向は、このⅡ部の提案にそって、農業経営基盤強化促進法、中山間地域活性化法の制定や、農地法、農協法、土地改良法の一部改正などにより具体化された。これらの法律によって戦後農政も、農基法農政も実体としてますます形骸化させられ

ていったのである。

ところで、93年12月に政府はガット合意を受け入れたのにもない、翌年8月には、農政審によって「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」の答申が発表された。ところがその冒頭に「構造政策及び地域政策につき『新農政』の一層の深化・具体化を図」るための政策方向を提示したと明記している。換言すれば、この答申は新農政の政策方向を基本として、ガット合意による国際化・自由化に対応することを企図したものであった。さらに、この答申の特徴の1つは、国による輸入と流通の一元管理、二重価格制を根幹とした食糧制度を解体し、規制緩和を図り、市場原理を導入して「新たな米管理システム」を提起したことであった。この方針に沿って、同年12月に「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（新食糧法）が、WTO協定の批准と同じ国会で成立した。

そして、新農政の提起した戦後農政の見直しについては、95年に「農業基本法に関する研究会」が設置され（注17）、その報告をふまえて翌年4月に「基本問題調査会」が設置され、今回の「答申」が発表されるという経緯で進められてきた。

3. 食料政策の提案

この新農政において初めて食料政策が独立して、農業・農村政策と並ぶ1つの分野として明示されたので、もう少し詳しく検討してみたい。しかしながら、農基法農政から国内生産・自給率向上政策は軽視されており、この新農政では、一層国内自給生産を軽視し、輸入と備蓄による「食料の安定的供給」に重点を置く「輸入代替論」が明確になってきた。

I部のなかの食料政策の考え方について検討してみたい。その初めに「食料と農業」という項をおこして、食料の安定供給の重要性を次のように指摘している。「食料は、生命維持に不可欠で、人の健康と直結し日々安定的に供給しなければならない、他の物質と代替できない。また、たとえ短期間の食料不足でも国民生活に大きな影響を与えるため、安定的・継続的に生産されなければならない性質を持っている」というものである。したがって、食料政策の理念と

して「消費者の視点に立って、新鮮、良質かつ安全な食料を適正な価格で安定的に供給していくことは国の基本的な役割である」と明言している。このように食料の安定的供給を強調していることが特徴である。

続いて、食料自給率は低下しており、「先進国のうちで異例に低い水準となっている」ので、「可能な限り国内農業生産を維持・拡大し、食料自給率の低下傾向に歯止めをかけていくことが基本である」ことを、一応指摘している。しかしその直後、「我が国の食料供給は、国内生産、輸入及び貯蓄を適切に組み合わせるべきである」と「輸入依存による組み合わせ」を強調する主張が現れている。

さらに、中長期的な食料需給については、「ひっ迫基調で推移するものとみられる」とし、だから輸入については「今後不安定な面が現れてくる」ことも懸念されるし、「経済力にまかせて食料輸入を拡大し、国内生産を縮小させていくことについては」「国際的な批判を惹起するおそれがある」ことも懸念している（注18）。しかし、このような懸念が指摘されるのみで、市場競争優先の「輸入代替論」が政策化されていくのである。

結論部分にあたる「食料政策の基本」としては、一方で市場原理を徹底した安定供給視点が強調されている。つまり「可能な限り効率的な生産を行い、内外価格差の縮小にも努めつつ」、「消費者の視点に立って安全な食料を供給することを基本としなければならない」というのである。他方で農業の保護政策の必要性が次のように指摘されている。つまり「農業の分野においては、いわゆる国際分業論を単純に当てはめることには問題が」あり、したがって、「農業生産を維持し、国内供給力を確保するためには、一定の国境措置と国内農業政策が必要である」とも述べている。このように、新農政のもつ「二面性」が反映しているが、いわば「国内農業生産の回復・自給率向上論」から「輸入代替論」への移行期にあった。

なお、上述のように食料政策の展開方向についての具体的な提案はこの時点では行われなかった

Ⅲ 「答申」にみる食料政策

1. 基本的な視点

基本問題調査会の「答申」は、新農政が提起した戦後農政の政策体系を全面的に見直すことを基底として組み立てられている。それゆえその見直しは、輸入自由化政策を基本方向とし、ガットや「協定」などの「国際規律との整合性」を最優先するための改革を進めることを企図したものである。したがって、この「答申」は国内農業を回復・拡大させ、食料自給率を回復・上昇させるための国境措置や生産刺激政策をも削減・縮小させるものとなっているので、全面的に再検討するべきである。ここで順に問題提起を試みたい。

「答申」の正文は2部構成になっており、第1部が「食料・農業・農村政策の基本的考え方」で、第2部が「具体的政策の方向」となっている。第1部の冒頭「基本的な視点」のなかで農業・食料生産はどのように位置づけられているかについて検討してみたい。5つの視点を提起しているが、ここでは3つに限って紹介する。

第1の視点は従来の農政が農業生産の視点に偏重してきたと指摘して、「国産食料と輸入食料を組み合わせる」「食料供給を量・質ともに安定的に確保していくこと」を最優先課題として提案している。新農政以来の「輸入代替論」による国内生産の縮小再編・輸入自由化重視が明瞭に引き継がれている。

第2の視点は「水をはぐくみ国土をつくる農地と森林」となっており、そのなかで国土・環境保全や農地・森林・水の維持管理ができたのは、「農林業の生産活動が持続的に行われ、地域社会が形成されてきたから」であると指摘している。これも、新農政以来の多面的機能の強調である。

やっと第3の視点として、「人間の生命と健康は、食料によって支えられている。そして、この食料を生み出す農業生産は、土・水・生物等の自然の有する循環機能を基礎とする活動として、持続的な社会を築いていく上で基本となるべきものである」と、農業の重要な役割は食料生産であることを確認している。しかしながら、「答申」の全体からみると食料の生産活動が「基本」となるという位置づけは見いだしがたい。つまり、「答申」は農業・農村のもつ多

面的な機能を盛り沢山に指摘しているが、そのなかで食料生産は副次的成果のような位置づけである。だから産業としての位置づけはないに等しい。その点では例えば、農基法の前文と比べても隔絶したものとなっている。

第1部のなかでもう1つ注目しておきたいのは、「食料・農業・農村に対する国民の期待」の1つとして、「食料・農業分野における国際貢献」が提案されている。そして「飢餓・貧困問題の解決に向けて努力することが重要な課題となっている」と述べ、その後で「世界の食料需給を安定させる努力を行うことは、我が国の食料安全保障にもつながる」とも述べている。「答申」にはこのような指摘だけで政策提案はない。政府は世界各地からかけがえのない食料をかき集めている状態を改め、日本の利害だけではなく、全人類的な食料安全保障を追求する明確な政策を提案するべきであろう。

2. 食料政策

1)食料政策の目標

政策目標としては総合的な食料安全保障を確保することであり、それが後に列挙される具体的政策方向（9項）の総括的理念とされている。つまり、食料政策の目標は「食料の安定的な供給を確保するとともに、わが国農業の食料供給力を強化することである」と述べており、注意深く表現されているが、新農政に始まる「輸入代替論」そのものである。つまり、「食料は国民の生命と健康を支える基礎的な物質であり、現在から将来にわたり、量・質の両面において、生産から流通・消費に至るまで、食料が国民の納得する合理的価格で安定的に供給されることを確保することは、国家の基本的な責務である。この責務を果たすため、従来から進めてきた構造政策の推進を加速し、農業構造の変革等により担い手を育成することを中心に、国内の食料供給力の強化を図りながら、国内生産を基本とし、これに輸入・備蓄を適切に組み合わせた総合的な食料安全保障政策を確立する必要がある」と提起している。

国内農業生産を基本としたの供給力の強化と輸入・備蓄を組み合わせによる安定的供給の2つの考え方は、基本問題調査会の「中間取りまとめ」（97年）のなかで、両論併記となっていた4つの論点の1つでもあった（注19）。しか

し、「輸入代替論」の立場が優先され、自給努力を実質的に放棄する政策提案になっている。

2) 総合食料安全保障政策の確立

第2部は総合食料安全保障政策を構成する9項目の具体的政策が提案されているが、そのうち、食料政策の重点となる5つの提案に限定して紹介する。

①世界の食料需給については当然ながら「短期的には価格変動の不安定さが増すとともに、中長期的にはひっ迫する可能性がある」という認識が示されている。ところが、この認識がありながら、提案が乖離しすぎている。つまり、世界の食料需給の動向把握と見通しの的確な検証の必要性が提起されているだけである。

②国内農業生産を基本とする食料の安定供給が提案されているが、この提案には「農業構造の変革等による生産性の向上を図っていく」ことと、「可能な限り」という制約条件が二重に付いて、「その維持・拡大を図っていくべき」であるというのである。そして、具体的政策としては食料の輸出国と良好な関係を維持すること、情報の収集・分析体制を強化すること、備蓄体制の適切かつ効率的な管理・運営を図っていくことが提起されている。上述のように中長期的にはひっ迫する可能性があっても、いち早く手を回して「買い占め」すれば供給不安はないということかとさえ疑われる。

③「食料自給率の位置づけ」としていろいろ述べられているが、政策としてはとくにない。この点も「中間取りまとめ」のなかで、両論併記となっていた論点の1つであり、食料自給率の目標を掲げるべきであるという国民からの強い要請があると認めている（注20）。今まで政府は、前述したように6回の「長期見通し」のなかで食料自給率の目標値を示していたのであるから不可能ではない。

そして、具体的数値を示さないにもかかわらず、次のような解釈を示して結論的には「目標を掲げることに意義がある」と述べている。つまり、「食料自給率の維持向上を図るためには、国内生産・国内消費の双方にわたる対応が必要」であるというのである。すなわち、生産の面では、生産性の向上を追求し

て合理的な価格で、また良質で安全な食料を安定的に供給することや、輸入依存度の高い麦・大豆・飼料作物を中心に生産拡大などが必要である（極言すれば、生産者が市場原理に基づいて、生産性を向上させ、輸入品に比べ合理的な価格で生産しないことが原因だという）。

他方、「消費サイドにおいて食生活のあり方、とくに米と畜産物・油脂の消費のあり方についての理解を深め、自らの努力により望ましい食生活が実現されるようにしていくことが重要」だと述べている（極言すれば、消費者がグルメ志向で食べあさり、大量に食べ残すことが原因という）。そして「全般に関わる幅広い問題」であると、原因を拡散し、歪曲させて、しかも国民全体に責任を押しつけて、「国民の自由な選択」の結果であるので、多方面の「関係者」が「具体的な課題に主体的・積極的に取り組むことの成果として、維持向上が図られる性質のものである」と述べている（注21）。ここには輸入自由化政策の弊害も、政治責任も全く問題にされていない。

④「不測時に対応する食料供給力の確保」として、「国民が必要とする栄養を国内で供給することが可能となるような体制」の整備が提案されている。ここでは食料ではなく栄養、自給ではなく供給という用語が使われているが、加工品・栄養剤を製造する食品産業の重要性が増しており、そのために別項で、これらの産業の体質強化、構造改善などが提案されている。

さらに、「我が国農業の食料供給力の確保」を図る手段が具体的に列挙され、また「農業生産への迅速かつ確な転換」もいわれている。しかしこのいずれについても、農業生産はその特殊性により、短期的に成果があがらないし、自然的・地理的条件に制約されるのである。常時、価格補償などによる生産維持・向上や農家の経営安定政策などが採られている必要がある。

また、輸入と備蓄に依存するので、輸入に重大な障害が生じる事態に対応した危機管理体制が必要であると提起している。そして、審議の過程で、3つのケースを想定した「食糧供給シュミレーション」が発表されている（注22）。そのうち最悪のケースでは、1人1日当たり供給可能熱量が現在の2,651^{*}。カロリーから1,440^{*}。カロリー、つまり約54%になってしまう。これは敗戦直後の飢餓水準も、アジアの「栄養不良境界水準」も下回る栄養水準となるのである。

⑤最後の項目で、「食料・農業分野における主体的・積極的な国際貢献」が提起されている。つまり、食料サミットの宣言にもふれて、「我が国も経済力や国際的地位に応じた積極的かつ主体的な国際貢献を果たすことが必要である」と述べている。このために国際貢献の基本方針を作ること、開発途上国を対象とする人材育成、技術協力・資金協力を拡充すること、食糧支援の仕組みを活用することなどが提案されている。これらも大事であるが、国際貢献のためにはなによりも、需給ひっ迫を緩和するために、自らも食料生産を増大させることが不可欠であろう。

3)食料政策と国際規律

「答申」にはガットや「協定」に関する直接的な言及はない。それ自体極めて不可解なことである。しかし、「答申」の第2部の最終章「食料・農業・農村政策の行政手法」のなかで次のように述べられており、これが根本的な桎梏となっている。つまり「国際規律との整合性」の見出しのもとで、「国際規律等が形成された後においては、国内政策の立案に当たり、国際規律等との整合性に留意する」としている。意味するところは、国際機関として成立したWTOの諸協定に農業・食料政策は制約されること、換言すれば、WTO諸協定は国家の政策決定に優先する不可侵の与件であるということになる。

また、基本問題調査会の審議過程で、事務局である農水省はWTOとの関わり方や「協定」改定交渉について検討対象から除外していた。(注23)。このようにWTOについて何も表明しないという扱いは、新農政が「ガット交渉の内容に直接抵触する部分」を除外して提案したことと基本的に共通する。

このように、WTO諸協定は国際規律として国政の前提、もしくは国内政策を整合させなければならない基本的な枠組みとして拘束しているのである。

したがって、ガットや「協定」がどのような「国際規律」なのかを知るために、次の章で成立の背景と制約の内容をみていきたい。そして、日本はもとより、世界の食料需給に及ぼす影響や問題点について検討しなければならない。

Ⅳ 農産物貿易体制の到達点

1. ガットとWTO

農産物も含めて、商品の多角的貿易に関して、「関税及び貿易に関する一般協定（ガット）」が取り決められている。この貿易のシステムとしてのガットとWTOの成立経過についてみておきたい（注24）。

第二次大戦後、安定した国際経済体制を築くため、金融面の柱である国際通貨基金（IMF）、国際復興開発銀行（世界銀行）と並んで、貿易面の柱となるべき国際貿易機関（ITO）を設立する構想があった。しかし、このITOの主唱国であるアメリカでは議会が主権侵害を危惧して反対を表明した。ヨーロッパ各国もITO憲章への参加を拒否し、結局設立されなかった。そこで、1947年の関税の相互引き下げ交渉の結果を「1947年のガット」として協約し、45年以上続いていたのである。

この協定が内容的にも大幅に改定されたウルグアイ・ラウンドについては、85年のガット定例総会の決定に基づいて、翌年のウルグアイにおける閣僚会議から実質交渉が開始された（注25）。

ところで、このラウンドが開始された背景には、アメリカ、ECを中心とした国際的な農産物過剰と市場競争があり、輸出国の利害が優先して貿易ルールが作られたのである。つまり、80年代に入って、ECは輸出補助金を増加させ、輸出攻勢をかけ始めた。これに対してアメリカは、「1985年農業法」を成立させ、両者が補助金つき輸出を始めたので、ますます競争が激化するとともに「国際価格は大幅に低下し、農業貿易の混乱を招いた」（注26）のである。さらに、ケアンズ・グループ（注27）の輸出拡大の思惑があったと言われている。これらの要因で農業貿易の改革が中心的な課題になったのである。しかし、農業交渉は常に「各国の国内政治問題に転化しうるものであるため交渉は困難を極め」（前出注26）、長い期間（実質7年半）を費やした。

ようやく、93年12月に実質的に交渉は終了し、「1994年のガット」最終合意が成立した。日本でも同月に受け入れを決め、翌年2月に後にみる「最終譲許表等」（表4・5参照）を提出した（注28）。

表4 関税化品目等についての新たな輸入制度の概要

品 目	現在の 国境措置	関税化等に伴い導入する国境措置			
		国境措置の 基本的枠組	アクセス機会		関税相当量(TE)(注1) <>書:6年間の削減率
			アクセス数量	適用税率 (注1)	
コメ (調製品を含む)	輸入数量制限 (IQ) (国貨)	輸入数量制限 (IQ)および国家 貿易制度を維持	379千トン→758千トン (注2)	無 税	輸入差益(マーク・アップ) の上限(注1) <>書:6年間の削減率
麦 (調製品を含む)	輸入数量制限 (IQ) (国貨)	国貨を維持			
コムギ			5,565千トン→ 5,740千トン	無 税	53円/kg→ 45円/kg<▲15%>
オオムギ			1,326.5千トン→ 1,369千トン	無 税	34円/kg→ 29円/kg<▲15%>
乳製品 (調製品を含む)	輸入数量制限 (IQ) (一部国貨)	一部品目に ついての国貨 は維持 ・民間貿易は 関税割当制度	畜産振興事業団 (生乳換算) 137千トン→137千トン (注2) ・民間貿易 (学給飼料等)(製品ベース) 例: 脱脂粉乳93千トン→93千トン バター1.9千トン→1.9千トン (その他)(生乳換算) 125千トン→134千トン	(脱脂粉乳) 25% (バター) 35%	358円/kg→ 304円/kg<▲15%> 950円/kg→ 806円/kg<▲15%>
でんぷん (調製品を含む)	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度	157千トン→157千トン (注3)	25%	140円/kg→ 119円/kg<▲15%>
雑豆	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度	120千トン→120千トン	10%	417円/kg→ 354円/kg<▲15%>
ラッカセイ	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度	75千トン→75千トン	10%	726円/kg→ 617円/kg<▲15%>
コンニャクイモ	輸入数量制限 (IQ)	関税割当制度	267トン→267トン	40%	3,289円/kg→ 2,796円/kg<▲15%>
生糸・繭	その他の輸入 制限 (生糸:国貨)	生糸:国貨 繭:関税割当 制度	798トン→798トン	生糸7.5% 繭 140円/kg	生糸 8,209円/kg →6,978円/kg<▲15%> 繭 2,968円/kg→ →2,523円/kg<▲15%>
豚肉 (調製品を含む)	差額関税制度	差額関税制度を関税化し、基準輸入価格を1993年度の482.5円/kg(枝肉の場合)から 15%削減する。 ・特別セーフガードに加え、別途、輸入量の急増に対し、分岐点価格を引き上げるための緊急 調整措置を導入する。 ・アクセス数量を設定せず。			

注) 1) 適用税率、輸入差益および関税相当量については、当該品目区分内に2以上のものがある場合は、代表的なものを例示した。

2) 輸入されるコメの一部およびホエイパウダーの一部については、売買同時(SBS)契約制度を適用する。

3) コーンスターチ用トウモロコシと国産いもでんぷんとの抱合せを維持しつつ、工業用トウモロコシの無税輸入について、一定のアクセス改善を図る。

資料:『日本農業年鑑』1995年度版、家の光協会(P.55)

次に、国際的な貿易機関については、このラウンドにおける交渉グループのなかの1つとして初めて「ガット機能交渉グループ」が設けられ、その検討の結果、WTOが設立されることになった。そして、94年4月にはモロッコ国マラケシュで開催された閣僚会合において、「1994年のガット」などの多角的貿易協定と「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」およびその付属書などの最終文書が調印された。そして、95年1月には正式に国際的専門機関としてのWTOが成立したのである（注29）。なお、日本はその前年12月にはWTO設立協定の批准と関連7法案の改定等の国内手続きを終了した。

表5 主な品目の関税引き下げ内容

品 目 名	現行税率	6年後の税率（注）
牛 肉	50%	38.5%とするが、輸入量が一定水準を超える場合には、関税を50%（譲許税率）まで引き上げる緊急調整措置を確保。
生鮮オレンジ （6～11月） （12～5月）	20% 40%	16% 32%
オレンジジュース （無糖、蔗糖分10%超）	30%	25.5%
ナチュラルチーズ	35%	29.8% （種類によって26.3%, 22.4%）
アイスクリーム （蔗糖分50%未満）	28%	21%
キャンディー類	35%	25%
マカロニ、スパゲティ	40円/kg	30円/kg
ビスケット（加糖）	24%	15%
ダイズ・ナタネ油（粗油）	17円/kg	10.9円/kg

注）原則として均等削減。

資料：表4と同じ『日本農業年鑑』（P.56）

2. 「協定」による規制

このようにして成立したWTOのもとに17本の各分野の協定が含まれているが、そのうちの「農業に関する協定」の内容を紹介し、日本の農業・食料生産政策との「整合性」について検討したい。

この「協定」は、前文において、農業貿易の改革過程を開始するために、「食糧安全保障、環境保護の必要その他の非貿易的関心事項に配慮」することを謳っている。後にみるように、協定改定交渉において重要な論拠となるキーワードである。しかし、「協定」全体としては自由貿易の名のもとに、輸出国本位の市場原理に基づいて、市場競争を万能とする貿易ルールとなっている。そして「協定」では、各国が市場アクセス、国内助成、輸出競争の3分野において具体的かつ拘束力のある約束を作成し、95年から2000年までの6年間に実施することを取り決めている（注30）。本稿ではとくに、なお国内助成制限措置が食料政策の重大な制約＝桎梏となっていることに注目したい。

なお、輸出競争については、日本は、基準期間（86～88年）に輸出補助金の供与を行っていないので削減約束は行わない。そのため本稿では対象としない。

（A）市場アクセス（第4条）

まず、農産物に関する通常の関税以外のすべての国境措置を関税化することが決定された。いわゆる包括的関税化＝例外なき関税化であり、「協定」の中では基本的な柱である。しかし、第1にこれは各国が固有にもつ食料主権を侵害するものである。第2にそもそも、人類は生活する風土に合わせて食料を得て、自らの生活を営んできたのであるから、他国で生産された食料が適合するとは限らない。食料の自給生産と流通・消費のための国境措置は、従来から経済主権として認められてきたし、今後も尊重されなければならない。

関税については、実施期間の6年間に均分して全品目の単純平均で36%、個別品目毎に最低15%の引き下げを実施することが決められた。そして、関税化対象品目については少なくとも現行アクセス機会を維持することを規定した（注31）。日本の場合、関税化品目等の輸入制度は表4のようになり、関税相当量は、内外価格差を基に設定している。また関税引き下げ内容は表5のように

決定している。今後一層の輸入増加が予想され、自給率を低下させることは必ずである。

同時に、関税化に関する特例措置が付属書5で定められている（注32）。この特例措置を日本は米について95年から採用した。しかし、昨年12月になって、政府はこの特例措置を中止して関税措置に切り替えることを決め、WTOに通告した（注33）。

また、関税化品目には特別セーフガードに関する規定がある（注34）。

（B）国内助成措置（第6・7条）

この「協定」の第6条は農業生産者に対する価格支持その他の国内助成計算量を計算し（注35）、基準期間の年平均から20%を、実施期間の6年間に毎年均分して削減する約束を「譲許表」に記載することを決めている（このような削減対象は「黄の政策」と呼ぶ）。日本の場合、基準期間における農業全体の総額は約5兆円であったので、2000年に約4兆円には削減することになる。

このように「協定」のもとで生産刺激策としての保護政策は現状維持も、新規にも制約され、以下のように除外例として認められている以外はすべて禁止されたのである。つまり、削減対象から除外される例（「緑の政策」など）が第6条の付属書2で規定されている。その基本的基準として「貿易を歪めるような影響または生産に対する影響が全くないかまたはあるとしても最小限であるという根本的な要件を満たす」と規定している。これには2種類があり、概略は表6のとおりである。

第1は政府の財政支出により提供するサービスであり、「生産者に対して価格支持の効果を有しない」ものでなければならないと明記されている。生産政策との関係では公的備蓄が注目されるが、日本では米だけが生産量の約14%と一定程度評価できる。これ以外には、輸入備蓄はあるが、一般の食料についての制度はない（注36）。

第2はいわゆるデカップリング政策である。この政策は、「市場に対する農業政策の中立性を確保する」目的で、「農業政策がもつ農民への所得支持と市場歪曲効果（生産・消費・貿易・資源配分等への影響）を断ち切ること」（注37）

である。そして、市場条件を反映した価格を形成しつつ、「農民の所得を直接支持する政策」であるといわれ、「その支持のあり方としては直接所得を補償するので、直接所得補償政策」(注37)ともいわれる。その実施については対象者や品目、計算基準なども検討すべき事項は多いが、ここでは制度の仕組みについて検討する。

この政策内容として、付属書では6種類が例示されている。いずれにも共通する2つの要件として、(1)いずれの年の支払額も基準期間後の生産形態または量(家畜の頭数を含む)や、国内価格または国際価格や、生産要素などに関連したりまたは基づかないこと、(2)いかなる生産を行うことも要求されないことの2つが規定されている(注38)(なお表6のb-①に示されている)。その6種類とは、「①は最低所得支持を行う社会福祉支払い、②はいわゆる収入保険、③は作物保険であり、②と③は所得安定化支払いに分類される。④は離農などへの構造調整支払いである。⑤は環境保全型農業などへ、⑥は条件不利な地域社会維持のために支払われ、⑤⑥とも公共性の高いものへの援助であり、公共財支払いに分類できる」(注39)。なお、我が国の減反助成金は⑤の「環境対策」に該当する(注40)。

さらに、「デミニミス」政策は、特定製品の助成総額がその総生産額に占める比率、あるいは製品を特定しない助成額が農業生産総額に占める比率について各々微少な場合、削減対象から除外されることが規定された(6条4項)。これはわが国の「果実、野菜、鶏卵などへの助成措置」(注40)に該当する。

「青の政策」は生産制限計画による直接支払いである(6条5項)。これは表6に示した「aとcはEUの価格引き下げに対する直接所得補償制度(92年に行われた共通農業政策改革により導入された)を、bはアメリカの現行の不足払い制度(トリプルベース計画)を指すもので、これらを対象から除外することを主な目的とする規定である(注41)。

ところで、条件不利地域への直接支払いは、協定で許容される限られた選択肢として注目を浴びている。「答申」においても、中山間地域等での「多様な食料の生産と国土・環境保全等の多面的機能の低減」を防ぐために直接支払いという助成手法を行う必要性を主張している。「農政改革大綱」と「農政改革プログ

表6 農業協定における削減対象外の国内政策の分類

区 分	政 策 及 び 要 件
<p>緑の政策 (農業協定附属書2)</p>	<p>貿易歪曲効果または生産に対する影響がまったくないか最小限のもので、公的な資金による政府の計画を通じて行われるもの（消費者からの移転を伴わないもの）であり、生産者に対する価格支持効果を有しないもの</p> <p>a. 政府が提供するサービス</p> <p>①研究、普及、教育、検査、農業・農村基盤整備、市場等の整備、等の一般的サービス</p> <p>②食料安全保障目的の備蓄</p> <p>③国内食料援助</p> <p>b. 生産者に対する直接支払い（デカップリング政策）</p> <p>①生産と直接関連しない所得支持（支払額は基準期間後の生産形態量、価格、生産要素に関連または基づかず、いかなる生産活動も要求されない）</p> <p>②所得の大幅減少に対する補償（①の要件のほか、損失額の70%以下の補償、③との補償合計は損失額の100%以下）</p> <p>③自然災害に関連する補償（①の要件のほか、収入及び生産要素の損失補填費用の100%以下、②との補償合計は損失額の100%以下）</p> <p>④構造調整援助（生産者引退、農地転用及び投資援助など、基本的に①の要件を満たすもの）</p> <p>⑤環境対策（①の要件をもとに、追加の費用または収入の喪失に限定）</p> <p>⑥地域援助対策（基本的には①の要件をもとに、条件不利な地域に適用）</p>
<p>デミニミス政策 (微少額免除政策) (農業協定6条4項)</p>	<p>削減対象政策であっても、</p> <p>a. 産品特定の政策であって、AMS合計が当該農産物生産額の5%以内（途上国は10%以内）のもの</p> <p>b. 産品特定のでない政策であって、AMS合計が総農業生産額の5%以内（途上国は10%以内）のもの</p>
<p>青の政策 (農業協定6条5項)</p>	<p>生産制限計画に基づく直接支払いであって、次のいずれかに該当するもの</p> <p>a. 一定の面積及び生産（収量）に基づく直接支払い</p> <p>b. 基準となる生産水準の85%以下の生産について行われる直接支払い</p> <p>c. 一定の頭数について行われる家畜に関わる直接支払い</p>

資料：矢口芳生「WTO農業協定下の農村社会・地域資源保全」
日本農業経済学会『農業経済研究』第70巻 第2号,1998

ラム」では2000年度実施に向けて具体的に検討することを明言している（注42）。

以上が「協定」内容の説明であるが、国内の食料自給を回復させる観点からは包括的関税化と国内助成削減が看過できない。つまり、農産物輸入を調整する国境措置はもとより、価格支持をはじめとした保護政策によって農業生産を回復し、拡大させる生産刺激的な政策を削減することが決められている。「答申」はこのような「国際規律等との整合性」に拘束されるのであるから、「協定」を改定する必要があると同時に、「答申」の基本的認識を再検討する必要がある。

なお、この「協定」に関連してもう1つ重要な点は、食品の安全基準を国際基準に引き下げるよう義務づけた「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」が成立したことである（前文と第14条）。これについては本稿では扱わなかったが、今後の検討課題としたい。

3. 「協定」の問題点と改定

次に、この「協定」の基本的な問題点は自由貿易の拡大が最優先されて、食料主権を否定していることであり、人類の飢餓や貧困からの開放という視点を無視していることである。具体的には次のような問題が指摘できる。

①「協定」は農業貿易に工業製品と同様なルール、つまり包括的関税化＝例外なき関税化を原則として適用しようとした。例えば、「1947年のガット」では農業の特殊性、各国の農業、民族や国家の食料の実態に鑑みて、「一定の条件の下に輸入制限措置をとること」（第11条2）を認めていた。

②「協定」は、国内生産を維持し、拡大させる保護政策を、各国一律に削減することや、新しい生産助成や価格政策を禁止している。しかし、各国の食料を含む農業生産は気候や地理的・自然的条件の制約を受けており、各国は生産・生活の根幹となる主要な農産物について、多様な保護政策を自主性に採用して、持続的農業を営むべきである。

③「協定」は市場原理優先の考え方で輸出国に有利な貿易ルールを作りあげている。例えば、例外なき関税化と関税引き下げは、農産物の輸出国には有利であるが、輸入国には国内生産を発展させる障害となる。

このように「協定」は輸入国の食料主権を侵害して、輸出国の利益を優先している。それを改定するための考え方として次の点が重要であろう。

①なによりも基本となるのは、世界食料サミットで謳われた各国の食料主権を尊重することである。各国は主体的な判断によって、「食糧自給と栄養水準を達成する」ために食料主権を発揮して、国境措置や農業保護政策などを拡充し、食料自給率の向上を図るべきである。

②前文の「食糧安全保障への配慮」を徹底し、この考え方で「協定」全体を統一させるべきである。人類は風土に根ざした食生活を営んでいるので、輸入食料は適合しない場合も多い。そのために主要食料（例えば、日本の主食であるコメなど）は包括的関税化を除外したり、義務輸入規定を廃止するべきである。さらに、中長期的に食料需給の危機も予測されているのであるから、各国とも食料増産政策を実施する必要がある。

③協定の前文には「環境保護への配慮」も明記されている。環境保護や国土保全は地理的・自然的条件に規定されるので地域的な特殊性がある。とくにアジアモンスーン地帯では水田による農業生産が環境と国土の保全に決定的な役割を果たすのである。ちなみにこのことは「答申」の基本的な視点のなかで指摘されている。

このように、数多くの問題をもっているし、多くの輸入国の食料主権を尊重するためにも「協定」の多くの条項を廃止または改定することは避けられない。そこで、協定の改定の2つの方法についてみていきたい。

第1は「協定」には加盟国は「改革過程を継続するため」に、「実施期間の終了1年前に」開始しなければならないと規定されている（第20条）。つまり、継続交渉は2000年になれば開始しなければならないし、2000年末までに終了しなければならないことになっている。しかし、決着がつかなくても、廃止されるわけではなく、「協定」の効力に変更がないままに継続する。

ところで、第20条は「助成及び保護を削減する」ための根本的改革を進める交渉を規定している。だから、外務省もこの継続交渉では「農業貿易の一層の改革のために各国がさらにいかなる約束を行う必要があるかについても議論される」（注43）と指摘しており、例外なき関税化の徹底と関税率のさらに一層

の引き下げなどが強要されると予想されている。

しかし、既成事実のようにになっている継続交渉の軌道を根本的に修正して、この機会に「協定」のもつ市場アクセスや国内助成措置の条項を改定または廃止すべきである。繰り返しになるが、前文にある、食料安全保障や、環境保護などの「非貿易的関心事項」への配慮が重要な論拠となるであろう。

ところが、この継続交渉は9カ月後から始まるので、日本の場合、すでに「答申」を受けて「新基本法案」などが今国会に提出され、まもなく国会審議も始まろうという状況では間に合わない。

協定の改定規定はもう1つある。WTO協定全体に関わるもので、設立協定第10条がそれである。これは各付属書（6分野に区分）毎に手続きが異なるが、ここではガットや「協定」について紹介する（注44）。

まずすべての加盟国は閣僚会議に改正提案を提出できる。そして、提出された改正提案に含まれる規定の内容、重要性の度合いに応じて方法が異なる。基本的な重要事項を決めた規定（最恵国待遇供与規定など）の改正提案は加盟国に送付するにあたって、閣僚会議で全員一致により決定するか（コンセンサス方式）、それができない場合は、全加盟国の3分の2以上の賛成が必要とされている。次に、効力の発生については、協定本文などは全加盟国が受諾した時に効力は発生する（2項）。

これに次いで重要な規定の改正（加盟国の権利および義務を変更する性質のものなど）は送付後加盟国の3分の2が受諾した時、改正を受諾した国について効力が発生し、その後はそれぞれ受諾の時に効力を生ずる（3項）。

改正提案が、加盟国の3分の2の同意を得るためには相当な困難もあるだろうが、不可能ではない。つまり、世界食料サミットNGOフォーラム声明にも見られるように、多くの国や人々が改定への期待を高めている。さらにアメリカなどの輸出国が、発展途上国にWTOへの加盟を呼びかけており、現在134カ国が加盟している（注45）。今後、加盟国の多数意見がWTOの意志を決定することになるので、輸出大国の一方的な優遇は是正されることになるであろう。

日本が公正な貿易ルールへの改定を主張することは、経済危機とともに食料危機の二重苦を背負っている多くの途上国はもちろん、EU諸国とも連携でき

る可能性は十分にある。しかしながら、日本政府は従来から自由化政策をとっているので、国内的には「答申」や「農政改革大綱」を再検討して、自由化政策を見直すとともに、国際的には「協定」を改正して桎梏を解除するという2つの課題を統一した国民的な運動を進めることによってしか、日本の国内農業の展望は開かれない。

おわりに

基本問題調査会は「答申」を発表し、戦後農政の全般的・抜本的見直しと新たな基本法とその関連政策の再構築を提案した。それをうけて政府は法案化し、実施しようとしている。

そこで、本稿は今日の世界的な食料需給状況を検討し、中長期的には逼迫傾向にあることがほぼ共通認識になっていることや、このことに対して国際的にも、国内的にも、憂慮する論調や取り組みがあることを「はじめに」で紹介した。そのうえで、日本国内の農業・農村の実態が危機的な状況にあること、また政府の「長期見通し」のなかでは、改善のための有効な政策や方向性が見当たらないことをⅠで改めて確認した。

戦後農政を転換する政策変更は、すでに農基法制定当時から始まっており、一方では貿易・為替自由化政策推進の一環として、またその後の新農政の食料政策も「輸入代替論」を基本にして、国内食料生産の縮小再編を一層強める方向であった。他方では、農工間の所得均衡を図るための保護政策の拡充なども進められた。そのことをⅡで明らかにした。

続いてⅢで「答申」の視点と食糧政策に限って検討した。そこで明らかになった「答申」の性格は新農政の基本的な認識と枠組みを引き継ぎながら、ガット・「協定」を与件として受け入れて国境措置や保護政策を放棄し、国内の農業、食料生産を実質的に縮小・再編する方向での農政改革の集大成とも言えるものである。したがって、「答申」は全面的に再検討されなければならないし、自由化政策も抜本的に改善されるべきである。

さらにⅣでは、ガットと「協定」の成立経過と規制内容について検討し、食

料主権の確立を目指して、国内食料生産を回復・拡大させ、食料自給率を回復・上昇させるためには、「協定」の改定提案をすることが不可欠であり、それは可能であることを明らかにした。ところが、すでに述べたように、2000年の「協定」継続交渉が目前に迫っており、アメリカ政府を中心にして、日本政府も、市場競争を最優先する関税化の徹底と関税率引き下げを始め、国内助成措置など農業保護政策の縮小・撤廃の促進を「既定路線」としている。そこで政府は、40年にわたって積み重ねられてきた農産物自由化政策の仕上げとして「答申」を位置づけるとともに、継続交渉の「既定路線」への布石として位置づけているのである。しかし今日、食料問題に対する国民的な関心が高まっており、それだけに政府や政策についても、主権者としての厳しい批判がみられる。したがって、食料生産の回復・拡大と、農林漁業の維持・発展と、国土保全等を図るためには、「答申」の再検討と「協定」の公正なルールへの改定の両方を統一的に要求する全国的な運動に取り組む必要がある。

さらに、「協定」による食料主権の侵害は日本だけでなく、一部の輸出大国を除けば、多くの国に共通する弊害となっている。これらの国と連携して、「協定」を公正な貿易ルールに改善する取り組みが必要である。その重要な論拠は、前述の「食糧安全保障などの非貿易的関心事項に配慮」することにある。このような改正によって初めて、世界の食料需給状況を好転させ、人類を永続させる方向が明確になるのである。

【注および参考文献】

- 1) この予測は、98年6月に基本問題調査会食料部会に提出されたものである。農水省が以前、95年12月に公表した「世界食料需給モデル」による2010年の予測の基本的考え方を踏襲しつつ、一部見直しなどを行っている。人口は国連人口予測に基づき、2025年の世界人口は80億人としている。予測シナリオは2つ発表されているが、ここでは「生産制限シナリオ」を取り上げた。すなわち、環境問題等の制約や、かんがい等の農業基盤整備の停滞等から、単収の伸びが鈍化するとともに、農地面積の拡大も制約があることから、生産の伸びが鈍化するという考え方である。

- 2) 次の文献にも予測が紹介されている。井野隆一「安保廃棄と農業・食糧問題」『経済』1998年10月、p.77。このなかの2つのケースを引用しておきたい。

①ワールドウォッチ研究所『地球白書 1994-95』ダイヤモンド社、1994

世界の穀物生産の年間の伸びは50～84年の3,000万トンから84～93年には1,200万トンに、人口1人当たり供給量は84年の346キロから92年の318キロに低下、さらに2030年には（推計世界人口は89億人）248キロと50年当時の水準まで激減する見通しである。

②国際稲研究所（IRRI）『94年調査報告』

米を主食とするアジアの人口は90年代で18%、その後の30年間で58%増えることなどによって、世界の米消費人口は毎年2%ずつ増え、そのため世界の米の必要量は、もみベースで90年の4億4,700万トンに対し、2050年には7億4,600万トンとなり、70%の増産（貧しい国の1人当たりの消費の増加を考慮すればその倍の）が必要である。

なお、『農民』No.48、1999年1月、pp.23-30にアジアの米を中心とした最近の需給状況と国際的な取り組みなどが掲載されている。

- 3) 食糧サミット関係の引用は『農民』No.42、1997年1月、pp.25-36による。
- 4) 『しんぶん赤旗』1998年7月13日
- 5) 総理府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」による。実施年月は87年9月、90年10月、93年11月、96年9月である。
- 6) 全国農業会議所『1998年度定期全国農業委員会会長大会 議案書』（1998年12月1日付）のうち、第1号議案「食料・農業・農村基本法の制定ならびに関連政策の確立に関する要望」による。
- 7) 井野隆一著『戦後日本農業史』新日本出版社、1996、とくに「第5章 農業危機と二つの道」を参照した。ここで述べている3つの特徴はpp.379～388から抜粋して引用した。なお、前掲岡氏稿「安保廃棄と農業・食糧問題」も一部参照した。
- 8) 農林水産大臣官房調査課『平成9年度農業白書附属統計表』農林統計協会、1998
- 9) 井野前掲書、p.386
- 10) 北海道の特徴や、都府県の比較については、社）北海道地域農業研究所編『21世紀の北海道農業と農村』北海道協同組合通信社刊、1998、p.29、なお詳しい実態分析は、pp.28-31とpp.38-40で行われている。
- 11) 豊田稿「政府の『農産物の需要と生産の長期見通し』をどう読むか」『大阪農国会館だより』第36号、1996年5月15日参照。
- 12) 65年は前出注 8)、97年は農水省『『食料需給表』の概要（要旨）』（1998年12月24日発表）の概数である。
- 13) 『平成9年度農業白書』農林統計協会、1998、pp.79-81
- 14) 井野前掲書、pp.118-122参照。
- 15) 新農政推進研究会編著『新政策 そここが知りたい』大成出版社、1992、pp.3-4

- 16) 外務省経済局国際機関第一課編『解説 WTO協定』(財)日本国際問題研究所、1996、pp.104-108、また「青の政策」は本文IV-2-B参照。
- 17) 95年9月に、農林水産大臣の諮問を受けて「農業基本法に関する研究会」が発足し、翌年9月に報告が出された。その内容については次の3点に要約される。
 - ①農基法の制定の背景、ねらい、内容等を再確認すること。
 - ②農基法の政策目標及び諸政策の成果、今日的な意義等を評価すること。
 - ③新たな基本法の制定のための視点等を整理すること。
 しかし、本稿においては直接の検討対象とはしない。
- 18) 国際的な批判の内容として「食料輸入は発展途上国の食料調達を困難にするもの」と、「農産物の輸出は『土壌』と『水』の輸出であり、輸出国自身の環境破壊を助長するもの」とが例示されている。あまりにも部分的であるといわざるを得ない。
- 19) 「中間取りまとめ」(97年12月)の中の「Ⅲ 食料・農業・農村政策の基本的考え方」のうち「食糧安全保障政策の確立」において次のように報告されていた。第2項「国民が必要とする食料の安定供給の確保」において「食料の安定供給の確保を図る上での国内農業生産の位置づけについては、次のような意見があり、前者の意見が大勢を占めたが、後者のような意見もあった」として、〔国内農業生産を基本として位置づけるべきであるとの意見〕と〔国内農業生産と同様に輸入の役割も重要であるとの意見〕に分類されていた。
- 20) 前注19)の次の箇所に報告されている。第3項「食料自給率の取扱」において「食料自給率を政策目標とすべきか否かについては、次の二つの意見があったが、この取扱については、国民が求めている食料についての安心をどのように確保すべきかという観点に立って、引き続き検討を加えるものとする」と述べて、〔食料自給率を政策目標とすべきであるとの意見〕と〔食料自給率を政策目標とすべきでないとの意見〕に分類されていた。
- 21) 「農政改革大綱」でも同様に、「関係者の努力喚起及び政策推進の指針として食料自給率を策定する」と明記しているが、具体的な数字は未だ示されていない。また、先に調査会第11回食料部会(98年7月)に農水省が提出した資料も同じである。
- 22) 調査会第9回食料部会(98年6月)に農水省が提出した資料『食糧供給シュミレーション』による。他に『農民』No.48、1999年1月、pp.66-67、村田武稿「食料自給率」『経済』1989年12月参照。なお、備蓄の現行制度は限定的であるが、後掲(注36)参照。
- 23) 『農業と経済』第64巻第6号(1998臨時増刊)、pp.36-37
- 24) 前掲外務省『解説』pp.8-15を参照。関連文献としては『日本農業年鑑93・95年度版』家の光協会、1992・1994、大内編集代表・藤谷編『ガット・UR農業交渉(日本農業年報41)』農林統計協会、1995、『農業と経済』第60巻8号(1994臨時増刊)、今村・服部・矢口・加賀爪・菅沼共著『WTO体制下の食料農業戦略』農

文協、1997、田代洋一『食料主権』日本経済評論社、1998、などがある。

- 25) このラウンドを開始する契機は、83年11月「東京で開かれた日米首脳会談で中曽根首相が開始の準備を提唱、レーガン大統領がそれを支持」したことに始まる。その後も「日米主導ですすめられ」、「85年5月のボン・サミットで先進国間の合意」、「86年5月東京・サミットでその決定的な前進の努力が誓われた」（井野著前掲書、p.267）ことなど、その都度、日本政府が積極的に関与したのである。しかし、今日の時点でより公正な内容に協定を改定するよう主張するべきである。
- 26) 前掲外務省『解説』p.102
- 27) ケアンズ・グループとは農産物輸出国によって構成されている。参加国は、カナダ、オーストラリア、ニュー・ジーランド、フィジー、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシア、アルゼンティン、コロンビア、ブラジル、ウルグアイ、チリ、ハンガリーである（前掲外務省『解説』p.104）。
- 28) 前掲『日本農業年鑑 95版』p.52
- 29) WTOの性格については、①WTO協定は国内法に優先する。②WTO協定は地方自治、団体自治を否定することもある。③貿易ルールについての司法権と立法権があると指摘されている（田代前掲書、pp.13-14）。
- 30) 農林水産物貿易問題研究会編『世界貿易機関（WTO）農業関係協定集』（社）国際食糧農業協会刊、1995年、pp.508-518、『農業年鑑 95版』pp.53-56、前掲外務省『解説』pp.108-134を参照した。
- 31) 関税化対象品目について基準期間（1986～88年）の輸入実績がわずかな品目については、最小限度のアクセス機会（ミニマム・アクセス機会）を設定することを決めた。具体的には、実施期間の1年目に国内消費量の3%相当量を、実施期間終了時までには5%に拡大する（第4条2項）。
- 32) この特例措置では、関税化を行わない代わりに、ミニマム・アクセス機会を設け、1年目は国内消費量の4%相当量から始まり、年々0.8%ずつ引上げ、6年目は8%とする。この措置を日本、韓国、フィリピンがいずれも米について採用した。ほかにイスラエルは羊肉、脱脂粉乳及びチーズについて適用している（前掲外務省『解説』pp.127-134）。
- 33) 関税措置について①98年度まで4年間、特例措置を適用してきたが、残り2年間は関税化品目に移行する。②ミニマムアクセスは今までの4年分を引き継ぐが、上乗せ分の引き上げ率が0.4%に半減する。③関税は基準期間の価格差から計算し、年2.5%引き下げる。④この変更は3ヵ月の認証期間に、加盟国から異議申し立てがなければ、99年4月から実施できる。
- 34) 特別セーフガードは予め指定した農産物について、輸入量が一定の水準を超える場合または輸入価格が一定の水準を下回る場合に、一定の関税率の引き上げを行うことが可能である。この特別セーフガードは輸入数量制限はできないが、輸入数量制限を認めているガットの一般セーフガード（第19条）よりも発動要件が緩

- 和されている。しかし、輸入制限がないと設定された以上の輸入が行われる可能性がある（前掲外務省『解説』pp.115-122）。
- 35) AMSのことで、これは「価格支持、削減対象直接支払いおよび削減対象補助金を加えて計算される保護・支持の総合的計算手段」をいう（前掲『日本農業年鑑95版』p.54）。
- 36) 現行の農産物備蓄は、米が150万トン（筆者注：需要量の約1.7ヵ月分、但し、これは回転備蓄である）、飼料穀物が需要量の約1ヵ月分・120万トン、食料用大豆が同じく約20日分・15万トン、食料用小麦が外麦需要量の約2.6ヵ月分となっている（前掲『平成9年度農業白書』p.55）。
- 37) 矢口芳生「WTO農業協定下の農村社会・地域資源保全」日本農業経済学会『農業経済研究』第70巻第2号、1998、p.88
- 38) 前掲外務省『解説』pp.94-99
- 39) 矢口稿、p.89
- 40) 矢口稿、p.87
- 41) 矢口稿、p.87参照。詳しくは（前出注16）参照。
- 42) 「答申」では意義と必要性だけであるが、「農政改革大綱」のなかでは、「公益的機能を果たしている中山間地域等の活性化を図るため、立地条件を活かした特色ある農林業等の振興施策等を講ずるとともに、農業生産活動や農地の保全・管理等を支援する直接支払い」の「実現に向けた具体的検討を行う」ことを明記し、実施案とともに、第三者機関による制度運営の検討を提案している。
- 43) 前掲外務省『解説』p.127
- 44) 前掲外務省『解説』pp.27-31
- 45) 『農民』No.48、1999年1月、p.27、なお「協定」の改定についても、明解な主張を展開している（pp.23-29）。

（追記）本稿は、林直道、森川正之、東郷久、豊田の4名による共同研究「転換点に立つ日本経済」に対する大阪経済法科大学研究奨励金による研究成果の一部として書かれたものである。記して奨励金交付に感謝したい。