

ガット・ウルグアイ・ラウンドと コメ関税化問題について

経済調査部 研究員 岸 道雄

《要 旨》

1. 米国・EC間の農産物保護削減を巡る対立は、依然として続いており、7月のミュンヘン・サミットで盛り込まれた「ウルグアイ・ラウンド年内合意」が危ぶまれている。一方、日本は、昨年末に出された包括最終合意案、いわゆる「ドンケル案」の「例外なき関税化」に対して、食糧安全保障を軸にコメの国内完全自給を求めて反対の意を表明し、現在のところ、米・EC間の対立を静観する形となっている。
2. こうした中で、8月に米国、カナダ、メキシコの3国間で北米自由貿易協定（NAFTA）が合意され、サービス分野を含めた貿易、投資等の自由化を目指すこととなった。ECを始めとして、NAFTA以外にも、地域自由貿易圏を創設する動きが増えており、地域主義が高まりつつある。しかし、こうした地域主義の高まりはルールの設定、運用如何では保護主義につながる恐れがある。
3. ウルグアイ・ラウンドの成功 多国間ルールの強化が日本にとっても、世界経済にとっても長期的にみて望ましいのだが、日本はコメ関税化反対が足かせとなって、積極的な対応ができない状況となっている。しかし、ドンケル案の関税化は緩やかな保護削減案とみられ、衰退しつつある国内農業の活性化のテコとする発想が求められる。
4. 世界経済の分極化・地域主義の高まり・保護主義の拡大に対する懸念、国内農業の活性化、米国との2国間交渉の厳しさ、ドンケル案の保護削減の緩やかさ——を考慮すれば、日本はコメの関税化を受け入れるべきと思われる。ウルグアイ・ラウンドの成功はもちろんのこと、今後のガット体制の維持・強化、それに基づく国際貿易の繁栄に向けて「レスポンスビリティ・シェアリング」という認識下で、我が国は大胆かつ積極的な発言と行動が必要とされている。

はじめに

米国・EC間の農産物保護削減を巡る対立は依然として続いており、7月のミュンヘン・サミットの経済宣言に盛り込まれた「ウルグアイ・ラウンド年内合意」が難しい状況となっている。

現在の枠組みの中では、ウルグアイ・ラウンドの交渉に残された時間はそれ程多くない。米国のファースト・トラック（政府が合意した協定案等を議会が一括審議すること）の期限からすると、政府の議会に対する通告は93年3月1日までに行われなければならない、実質上の交渉期限は来年2月末である。今のところ、米・EC間において、輸出補助金、油糧種子の補助金削減に関して妥協点が見出せず、11月5日に米は油糧種子問題について、ECに制裁関税を課すことを表明し、年内合意はおろか、来年2月末までの合意も危ぶまれる状況となっている。

一方、日本は、昨年末にドンケル事務局長から提示された最終合意案、いわゆる「ドンケル案」に盛り込まれた「例外なき関税化」に対して、食糧安保を軸にコメの国内完全自給を求めて反対の意を表明し、現在のところ、米・EC間の対立を静観する形となっている。

こうした中で、8月には、米、カナダ、メキシコの3国間で北米自由貿易協定（NAFTA）が合意され、3国間においてサービスを含めた貿易の自由化を目指すこととなった。既に進行しつつあるECの市場統合に加えて、新たな地域主義の現れである。

こうした地域主義の高まりは、ガットの多国間ルールを脅かすリスクがあるが、このような環境下において日本はいかなる行動をとるべきであろうか。

本稿では、ガット・ウルグアイ・ラウンドにおいて我が国の行動を大きく制約することになっている「コメ問題」について、コメの完全自給の是

非を検討し、「例外なき関税化」について、果たして拒否すべきものか、受け入れるべきものかについての判断を示し、今後の日本のとるべき道を議論したい。ガット体制の維持・強化、国際貿易の繁栄が、国際的な「レスポンスビリティ・シェアリング」の観点とも相まって我が国の長期的発展に不可欠と考えられるからである。

1. コメ市場開放問題の浮上の経緯

(1) 第1回 RMA の USTR への提訴

まず最初に、我が国のコメ市場開放が問題とされ始めた契機からみてみたい。

そもそもコメが日本国内においても、また国際的にも政治・経済問題となるきっかけとなったのは、1986年9月に米国の全米精米業者協会（The Rice Millers' Association: RMA）が突如として、米国通商代表部（USTR）に対日市場開放を求めて提訴したことである。この点は周知のことであろうが、当時のRMAの主張は、次のようなものであった。

「日本のコメ政策は、コメの完全に近い形での輸入制限（輸入禁止の状態）を維持することによって、世界のコメ生産者の参入を妨げ、比較優位に基づくコメの国際貿易を著しく歪めている。さらに、日本の消費者には国際価格の10倍ものコメを供給し、年間185億ドル余分な負担を課している。米国は日本よりはるかに効率的なコメ生産のもとで安いコメ供給が可能であり、もし、日本においてコメの輸入自由化が実現されれば、米国のコメ輸出は245万トン、16億6500万ドルの増大が見込まれるにもかかわらず、日本は市場開放に抵抗している。このようなコメの輸入禁止措置は、1974年米国通商法301条での『不公正慣行』に当たるため、USTRに提訴した」

具体的な要求としては、コメの対日販売を著し

(注) 本稿は92年11月11日までの情報に基づいて作成されたものである。

く改善する措置がとられるように、大統領は日本政府と交渉し、①日本のコメ市場の大幅な自由化のための効果的措置、③食糧庁による米国産コメの買入れ、等の約束を取りつけるべきだとした。そして、もし日本政府がこれらの措置の同意を渋るならば、大統領は米国産コメの潜在的輸出額約17億ドルに相当する日本製品の輸入規制措置をとるべきと訴えたのである（注1）。ここでの提訴の特徴としては、ガットへの言及は一切なく、もっぱら1974年通商法301条との関連で提訴が行われていたことであった。また、RMAの主張が我が国のコメ輸入制限（禁止）の全面撤廃、完全自由化にあったことである。

結局、この件については、86年10月23日、USTRが却下の裁定を下して一応の決着を見たが、同時にUSTRは、日本のコメ市場開放問題をガット・ウルグアイ・ラウンドにおける多国間交渉での議題として追求していくことを明らかにしたのである。

(2) 第2回RMAのUSTRへの提訴

第1回提訴から2年後の1988年9月、ブッシュ対デュカキスの大統領選が行われている最中に、RMAは再度、USTRに対日コメ市場開放を求めて提訴した。

2度目の提訴の内容は、「日本のコメ市場は輸入禁止的状态であり、公正かつ公平な市場機会を与えていない。このために、消費者は年間約200億ドルもの余分な負担を強いられている。また、輸入禁止的状态はガット違反であると同時に、新通商法301条の発動対象にもなりうる。USTRは今後4年間かけて、1年目に日本のコメ消費量の2.5%、2年目に5%、3年目に7.5%、4年

目に10%の輸入を認めるよう交渉に入るべきである」というものである。

特に、ガット違反であるという点については、「ガットでは数量制限を一般的には禁止している。しかし、国内で生産制限ないしは販売制限が行われている時には、それに対する必要な輸入制限をガットは認めているが、この例外は日本の場合には当てはまらない。この例外は、輸入の制限に適用されても、禁止には適用されない」としていた。

このRMAの再提訴に対しても、USTRは第1回目と同様、「対日要求の場としては、2国間よりも、進行中のウルグアイ・ラウンドの方が望ましい」として却下した。しかし同時に、「ウルグアイ・ラウンドの中間レビューで満足のいく回答が得られなかった場合にはRMAに再提訴を促す」としたことから、2国間協議の可能性を完全に放棄したというわけではなかった。

ところで、このRMAの提訴にはどのような背景があったのだろうか。要約すれば、①コメは米国では輸出商品であり、80年代半ばにかけて東南アジアで自給できる国が増加してきたうえ、価格競争でタイ米に負け、輸出数量が減少していた、②これに伴い在庫が急増した、③米国は82年から減反制度を実施してはいるものの、やむをえず、マーケティング・ローン制度（注2）の導入等によって国際価格に合わせてダンピング輸出を開始したが、④この結果、政府の財政負担が増加した、⑤一方、米国の貿易赤字も巨額となっており、中でも対日赤字が突出していたため、少しでも日本に輸出できるものならば、そうしたい状況だった——という点が指摘されている（注3、図-1）。

（注1）矢口芳生「食料戦略と地球環境」日本経済評論社、1990年、P 64

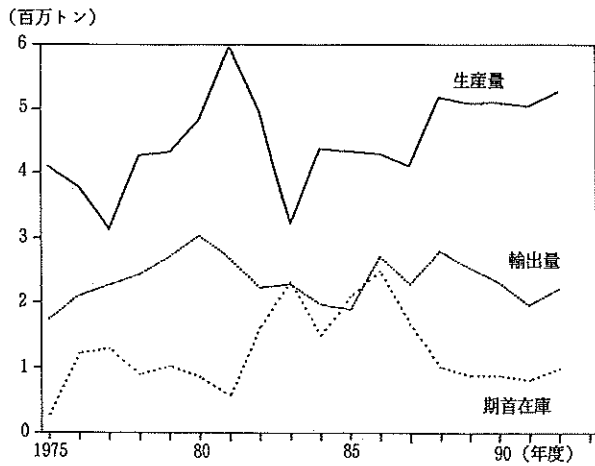
（注2）マーケティング・ローン制度

政府から農産物を担保に融資を受けている農民が、融資単価よりも国際価格が下がっている時に融資を返済しようとする場合、その国際価格で返済するというもの。

（注3）鯨岡辰馬「コメ自由化はおやめなさい」ネスコ、1990年、P 43

服部信司「ガット農業交渉」富民協会 1990年、P 69

図一 米国産コメの生産、輸出、期首在庫



(注) 年度は当該年8月～次年7月。92年度は予測
 (資料) U.S. Department of Agriculture
 "World Grain Situation and Outlook"

このように RMA の提訴は 2 回行われたのであるが、ここで注意したいのは提訴がコメ農家(の代表)ではなく、「精米業者」であったということである。米国でも減反政策は行われており、コメ農家は政府から補助金を貰えるため、生産量が減少してもそれ程困らない。しかし、処理するコメの量が減ることによって困るのは「精米業者」であると言われている。そこで新たな市場が必要ということで日本が標的になったものと言える。そしてこのような RMA の動きは、できる限り農業保護コストを削減したいとする米国政府の意図とも一致したとみられる(注4)。

2. ウルグアイ・ラウンド交渉の流れ

(1) 現在までの経緯

日本のコメ市場の開放が米国の精米業者の団体によって要求され、USTR はガット・ウルグアイ・ラウンドの交渉でこの問題を検討していくとの姿勢を明らかにしたことを紹介した。そこで、そのウルグアイ・ラウンド交渉の現在に到るまでの流れとポイントを次に概観してみたい。

1986年9月、ウルグアイのプンタ・デル・エステにおいて第8回目の多角的貿易交渉がスタートした。これが、現在のウルグアイ・ラウンドの始まりである。ウルグアイ・ラウンド交渉の開始が要請された背景としては、第7回の東京ラウンド(1973～1979年)以降、世界の経済環境が以下のような各種の問題点を内包しつつ、大きな変化を遂げていたことが挙げられる。

- ①それまでのガットの枠外であるサービス貿易の活動が増大していた
- ②一方的措置、2国間主義、ガット規則の濫用等が多くみられるようになっていた
- ③発展途上国の主要輸出品である農産物、熱帯産品、繊維等の分野について一定の関税率の引き下げが実施されたものの、依然として引き下げの余地が残されており、発展途上国の要望が高まっていた
- ④農産物貿易において共通農業政策(CAP)に基づくECの保護主義的措置により、ECが農産物純輸出国に転じマーケット・シェア

(注4) ただし、日本のコメ市場開放が米国の経済的利益という視点からするとそれほど大きなものには結びつかないとし、米国の真意をはかりかねる向きもある。これについては、元 USTR の日本担当部長、通商代表補代理だったグレン・フクシマ氏は著書の中で 10 項目の理由を挙げているが、そのうち次の 2 項目が興味深い。

- ・日本がコメの自由化に合意すれば、米国の農民に対して米国の農業保護政策を弱めるよう説得することがはるかに容易になるだろう。米行政府の一部には、米国は農業保護を削減するべきだ、と今まで長い間望んできた人たちがいる。そしてウルグアイ・ラウンドこそ、保護継続を望む米国農民に対する「外圧」として利用できる理想的な機会だ、と見られているのだ。

- ・コメが多くの人々にとって象徴的な問題と見られているのとまさに同じように、日本の貿易相手国の多くの人々にとっては、コメこそ貿易面での日本の身勝手なダブル・スタンダード(二重判断基準)を象徴するものとなってきている。つまり、日本が工業製品を輸出する場合には、高品質の製品を競争力ある価格で供給し、相手国が比較優位の論理に基づいて買ってくれるものと想定している。ところが他方、農産物については日本は、まったく競争力のない産業の保護を強調しているのである。

(グレン・フクシマ「日米経済摩擦の政治学」朝日新聞社、1992年、P 316、317)

を拡大する一方で、米国の農産物輸出が伸び悩み、これに何とか歯止めをかけたいとする米国の思惑と財政上の負担を軽減したいとするECの思惑とが合致した（図-2、3）。

以上が主な背景であるが、要約すれば、従来のガット・ルールが実態にそぐわず、不十分であるケースが多く生じたため、ガット・ルールの見直し・強化・確立が必要になったことが新ラウンド開始の主因であったとみられている。

従って、今回のウルグアイ・ラウンドの特徴としては、第1に、サービス貿易、知的所有権、貿易関連投資（直接投資）といった新分野を取り上げている点、第2に、紛争処理やガット機能の強化といったルールに関する交渉分野を設置した点、第3に関税だけでなく非関税障壁の削減を本格的に取り上げた点、第4に全体を15の分野に分け、それぞれ交渉のテーブルを設けた点——を挙げることができよう。

さて、今ラウンドの最大の焦点となっている農業交渉では、①国境措置（市場アクセス）、②国内補助金、③輸出補助金の3分野に分けて保護の削減を目指している。これまでのところ、米・EC間の農業保護削減の折り合いがつかないため、他の14の分野の交渉も最終的合意には到らない状況にある。しかし、農業交渉以外の分野はかなり進展しており、農業における米・EC間の合意と、さらに多国間での合意が成されれば、ウルグアイ・ラウンドは全体として合意に対して最終段階のところまで交渉が煮詰まってきたと言われている。

(2) 各国の立場

今ラウンドの開始当時からの農業保護削減に関する背景と、その保護削減に対する、米国、EC、日本の姿勢を概観しよう。

まず、今ラウンドの農業交渉の根底には、米国とECの農産物輸出を巡る対立があった。元来、米国は世界最大の農産物輸出国であったが、一方で、ECは共通農業政策（可変輸入課徴金、輸出補助金）を強力に押し進めていくことによって純輸出国に転じた。

図-2 米国の小麦、飼料穀物輸出の推移

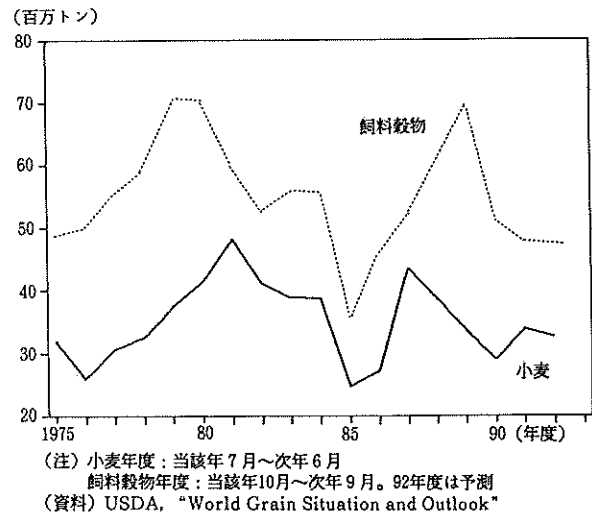
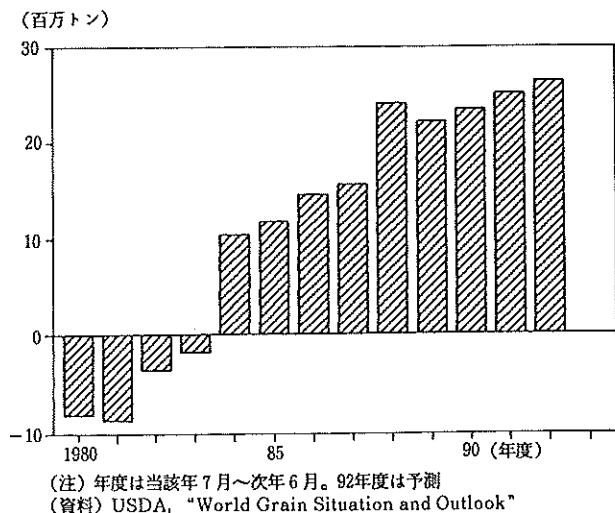


図-3 ECの穀物純輸出量の推移



特に EC の輸出補助金の影響が大きく、米国も EC に対抗して輸出補助金を付与し、増額していった。まさに泥仕合の様相を呈し、両国とも増加する農産物への補助金に対する財政負担が重荷になってきた。米国はもともと競争力のあると思われる自国農産物のマーケット・シェアが補助金に手厚く保護された EC の農産物に凌駕されることに不満をもっていたため、EC の輸出補助金、そしてその表裏一体を成している輸入可変課徴金を含めた共通農業政策の保護削減を主なターゲットとしたのである。

従って、当初の交渉期限であった 90 年 12 月のブリュッセル閣僚会議での農産物の保護削減に対する米国の主張は、10 年間で国内支持を 75%、輸出補助金を 90% 削減するといったドラスティックなものであった。国境措置については、すべての非関税障壁を関税化する「例外なき関税化」を提案し、10 年間で 75% の削減、しかも 10 年後の税率は 50% を越えてはならないとした。これに対して EC は、国内支持は穀物、畜産物等は 10 年間で 30%、野菜、果物等は 10% 削減を主張した。輸出補助金については国内支持の削減が輸出補助削減に結びつくとして特別な取決めは行わないとの立場をとった。日本は、国内支持に関しては 10 年間で 30% の削減、輸出補助金については、日本は付与していないが、段階的削減を通じ、最終的に全廃することを提案した。国境措置については、基礎的食糧及び生産調整品目については、関税化に応じられないとし、米国の主張する「例外なき関税化」に拒否する姿勢を示したのである。この結果、3 国の主張は並行線を辿ったことから、最終合意には到らず、交渉を円滑に進めるために、各国が決断すべき項目を整理した包括協定案の必要性が指摘され、これに答える形で、91 年 12 月にドンケル事務局長による最終合意案、いわゆる「ドンケル案」が発表されたのである（表-1）。

表-1 ウィグアイ・ラウンドの経緯

85年11月	ボン・サミットで新ラウンドの早期開始で合意
86年 9月	南米ウルグアイの保養地プンタ・デル・エステでのガット閣僚会議で開始宣言
89年 4月	ジュネーブでの貿易交渉委員会で中間レビュー完了
6月	アルシュ・サミットで90年末の終結を確認
90年12月	ブリュッセル閣僚会議。4年間の交渉期限を迎えたが最終合意失敗、交渉延長を決定
91年 5月	米議会が新ラウンド合意に必要なファースト・トラック（通商協定の無修正・一括審議）期限の2年延長を承認
7月	ロンドン・サミットで91年中の終結を確認
12月	ドンケル事務局長が最終包括合意案を提示
92年 1月	包括合意案を交渉の基礎とすることで一致し、ドンケル事務局長が3月末までに実質合意を目指す交渉日程を提示。日本など6か国が農業分野での「例外なき関税化」の受入れ反対を表明
3月	日、米、ECなど農業国別表提出期限だったが、日本はコメ、ECは保護削減などを空白で提出。米国は全品目を関税化
4月	ドンケル事務局長が協議の早期再開を各国に要請。米・EC首脳会談、6月末までの交渉打開の期待を表明
5月	EC農相理事会が共通農業政策の改革案に合意
7月	ミュンヘン・サミットで92年末までの合意達成に期待を表明
9月	フランス、国民投票でマーストリヒト条約を批准
10月	(5-16日) サービス、市場アクセスの実務交渉が約3か月ぶりに再開 (11-18) トロントで四極通商会議
11月	(3日) 米大統領選
93年 1月	(20日) 米大統領就任
3月	(1日) 米政府がウルグアイ・ラウンドの交渉結果を米議会に通知する期限
5月	米政府のファースト・トラック交渉権限の期限切れ

(出所) 各新聞などに基く

3. ドンケル案の概要と問題点

表-2 ドンケル案の骨子

(1) ドンケル案の骨子と各国の反応

ドンケル案は、5年越しの交渉を締めくくることが目指した協定案で、農業交渉では、「例外なき関税化」(コメの市場開放につながる)が農業改革の柱として盛り込まれたほか、米国と EC が鋭く対立していた輸出補助金についてもドンケル事務局長の裁定で 93~99 年の 6 年間の削減数量が明記された。

ドンケル案における農業部分の骨子は表-2 の通りだが、現在までのところ、これに基づく多国間農業交渉は事実上停止している状態である。その理由は前述の通り、米国と EC 間の意見の折り合いがつかないためである。具体的には、米国がこのドンケル案を受け入れているのに対し、EC が、①数量ベースでの輸出補助の削減に反対、②一部品目のリバランスングの実施、③直接所得補償の「緑の政策」(グリーンボックス、注1)の転換、④平和条項一の4項目を要求しているためと言われている。

②については、「例外なき関税化」を受け入れる代わりに、飼料代替品(コーングルテン等)の関税(現在は0)の引き上げを要求していることを指している。

③については、今年5月の共通農業政策(CAP)改革合意(注2)にみられるように、域内支持価格引き下げの農家への影響を緩和するために、耕地面積、飼育頭数に応じて直接所得補償を行おうとするものだが、ドンケル・ペーパーでは、これは、生産に影響を及ぼす補助金であるとして、削

1. 削減の方法			
(1) 国境措置(市場アクセス)			
①関税化 関税以外のすべての国境措置を関税に転換し、転換後の関税(関税相当量)を削減する。関税相当量は、原則として国内卸売価格と輸入価格の差とする。			
②関税化対象品目の現行アクセス及びミニマム・アクセス 現行アクセスは、現状水準を維持・拡大するとともに、輸入量の消費量に対する比率が3%未満のものについては、初年度3%、最終年度5%となるようにミニマム・アクセスを設定する。ミニマム・アクセスについては、関税相当により低税率を適用する。			
③特別セーフガード 改革期間内においては、25%以上の輸入数量増大、10%以上の輸入価格の低下があった場合は、特別セーフガードとして、代償なしに関税を引き上げることができる。			
(2) 国内支持			
①国内支持を削減対象(「黄」)と削減対象外(「青」)の政策に分類する。 — 生産と直接結びつかない所得支持等を青とする。			
②国内支持削減はAMS(支持・保護の総合的計量手段)によって行う。			
(3) 輸出補助金			
①輸出補助金は、財政支出額と数量の両者による削減を約束する。			
②新品目に対する輸出補助金を禁止するとともに、新市場に対する輸出補助金の制限は交渉しうる。			
2. 削減約束			
	削減約束	基準年	実施期間
国境措置	平均3.6%	1986-88年	1993-99年
関税・関税相当量	(最低1.5%以上)		
国内支持	2.0%	1986-88年	1993-99年
輸出補助金			
財政支出額	3.6%	1986-90年	1993-99年
対象数量	2.4%	1986-90年	1993-99年

(資料) ガット、ウルグアイ・ラウンド包括協定案
"Text on Agriculture"

減対象外の「緑の政策」には入らないとしている。

④の平和条項とは、保護削減の合意(実施)期間中は、農業貿易で法的対抗措置の禁止を求めているものである。

92年11月11日現在のところ、新聞等の報道

(注1) 緑の政策(グリーンボックス)

ドンケル案では、国内支持を削減対象の政策=黄色の政策(イエローボックス)と削減対象外の政策=緑の政策(グリーンボックス)に分類している。

(注2) EC 共通農業政策改革合意の概要

穀物については、

①現在の国内支持価格(トン当たり)を3年間で29%引き下げる

②支持価格の引き下げ分は、生産者に対し直接補償支払いを行う

③上記②の受給要件として、農地面積の15%の休耕が義務付けられる(20ha未満の小規模農家は休耕義務が免除される。休耕についても補償支払いが行われる)

によれば、③の直接所得保障は削減対象外のグリーンボックスとする方向で大筋合意に到ったようである。

しかし、①の輸出補助金については、米国側が(1)補助金の削減率(数量ベース)をドンケル・ペーパーで示された24%から22%程度にまで引き下げるが、品目間で削減率の融通ができる緩和措置は認めない、(2)削減率は24%に据え置く一方、新たに緩和措置を認めるの2案を提示したと言われているものの、依然として合意には至っていない模様である。

ところで、今ラウンド交渉には直接取り上げられてはいないものの、ECの油糧種子(大豆、菜種等)に対する補助金削減を巡って、米・EC間で対立が続いていることが、ラウンド交渉の遅れの最大の要因となっている。

ECは、油糧種子の関税を1967年にゼロに譲許したが、近年、油糧種子加工業者に対する補助金を付与していた。これに対し、米国は、このECの措置が内国民待遇(内外無差別原則)をうたったガット3条に違反、また関税ゼロ譲許の侵害に当たり、同23条に違反する」として、88年4月にガットに提訴したのが、油糧種子補助金を巡る米・EC間の紛争の始まりである。その後、89年12月にパネル(紛争処理委員会)がガット違反との「クロの裁定」を下し、翌90年1月にこのパネル報告が正式にガット理事会で採択された。ECは、91年7月に補助金を加工業者でなく、生産農家に付与するように提案、92年1月に米国がパネルを再招集、3月末のフォローアップ報告で再び「クロの裁定」となったのである。しかし、ECがこのガット裁定を拒否したため、米国は6月に到りECに対する報復関税対象候補品目リストを発表した。米国は約10億ドルという史上最大規模の報復関税措置をちらつかせながら、ECへ油糧種子補助金の削減を要求していたが、11月3日シカゴでの交渉が決裂し、同5日、米

通商代表部(USTR)はECからの輸入品3億ドル相当分に対して200%の高関税を課すという制裁の発動を発表した。これに対し、ECも、もし制裁が実施されれば報復を行う旨を表明し、制裁合戦の恐れが高まっている。ただし、制裁実施までに30日間(12月5日まで)の猶予期間を設けており、この間に再び米・EC間の交渉が行われ、何らかの合意に至り、制裁が回避される可能性は残されているものの、予断を許さない状況が続いている(表-3)。

表-3 米・EC間の油糧種子を巡る紛争の経緯

88年4月	米、ECの油糧種子の加工業者に対する補助金についてガットに提訴
89年12月	紛争処理パネルで政策変更勧告(クロの裁定)
90年1月	パネル勧告がガット理事会で採択
91年7月	EC、補助金を生産者に付与することを提案
10月	米、パネル再招集を要求
92年1月	パネル再招集
3月	フォローアップ報告書でクロの裁定
4月	米、ガット理事会で報復示唆
6月	米、ECに対する報復対象候補リスト公表
7月	米、EC代償交渉開始
11月	(3日)シカゴでの交渉決裂 (5日)米、EC制裁発動

(出所)新聞などに基づく

(2) ドンケル案の問題点

さて、このドンケル案には、従来の米国、EC、日本の主張がどのように反映されているのだろうか。ここでドンケル案の内容について、やや詳しく検討するとともに、問題点を明らかにしたい。

まず「国境措置」(市場アクセス)については、米国が提案していた非関税障壁を含めたすべての国境措置の「例外なき関税化」が採用されている。我が国が主張していた「食糧安全保障」については、前文の注書き部分において、「食糧安全保障を含む非貿易的関心事項、環境保護の必要性及び開発途上国に対する特別かつ異なる取扱いがなされるべき」とふれるにとどまり、本文中では一切取り上げられていない。ただし、関税の引き下げ

率は93年から99年までの間で最低15%、平均で36%と米国の提案(10年間で75%以上)よりも緩やかなものとなっている。「国内支持」の削減率については、同期間で20%とし、これも米国の提案(10年間で75%)よりもかなり緩やかとなっている。

「輸出補助金」についても、財政支出36%、対象数量24%と米国の90%削減からすると大幅に緩和された設定となっている(ただし、それでもECは数量ベースでの削減について修正を要求している)。

全体的にみて、ドンケル案の農業分野における問題点は、もともとのガット規則が抱える問題点——農産物輸出国と輸入国との「公平性」がとれていない——ということであろう。

これは、①輸出補助金が撤廃されないにもかかわらず、輸入数量制限を撤廃し、関税に置き換えている、②市場アクセスと輸出補助金の間で削減の基準年及び削減率についてアンバランスである、③ガット11条2項(a)の輸出国の輸出禁止事項に関する言及がなく、取扱いが不明確、④市場アクセス、国内支持の削減については、各年均等に実施すべきこととされているが、輸出補助金については、均等割りにした場合の少なくとも半分削減すればよいこととされている(ただし、全期間を通じての削減の合計は達成する必要がある)一等である。このうち、②については、(1)基準年について、市場アクセスは86~88年、輸出補助金は86~90年となっており、ECの最近の輸出補助金対象数量の急増を容認した扱いとなっている、(2)削減率について、市場アクセスの平均削減率が36%となっている一方で、輸出補助金は財政支出で36%、対象数量が24%となっている。しかし、実質的に削減を規定するのは対象数量であるとの見地から、市場アクセスの平均削減率と輸出補助金の対象数量削減率が不整合と思われる。

(3) 我が国政府の対応

以上のドンケル・ペーパーの問題点である「不公平な点」の是正と「一律関税化の例外」について、我が国政府は今後修正を求めていく方針とのことである。

ドンケル・ペーパー発表後、92年1月13日に貿易交渉委員会が開かれ、ドンケル事務局長から、①第1トラック：市場アクセス、②第2トラック：サービス、③第3トラック：法的整合性、④第4トラック：ドンケル案の調整の4つのトラックを同時にかつ早急にとることが提案され、了承された。日本としては、米・EC間で何らかの妥協が成立したあかつきには、この第4トラックの開催を呼び掛けて、上の点について修正を求めていくとのことだが、果たして、現在の交渉期限の中で第4トラックを開催し、修正交渉を行うための十分な時間がとれるかどうか今のところ予想しがたい(注)。

4. 北米自由貿易協定の合意～地域主義の高まり

ウルグアイ・ラウンドが停滞する中、本年8月12日、米国、カナダ、メキシコの間で北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement：NAFTA)が合意された。この協定が予定通り、94年1月に発効すれば、人口3億6000万人、名目GDP6兆3000億ドルにも達する、ECを凌ぐ一大貿易圏が誕生することになる。NAFTAは自由貿易協定と名付けられてはいるものの、域内関税撤廃を目的とする自由貿易圏にとどまらず、サービス貿易、投資の自由化、知的所有権の保護等を含む極めて広範囲に及ぶものであり、ある意味で、ウルグアイ・ラウンドの交渉内容を先取りした部分もあると言える(表-4)。

(注) ドンケル事務局長は米ファースト・トラックの期限再延長には反対している(11月11日付日本経済新聞朝刊)。しかし、一方で、クリントン・アーカンソー州知事が次期米大統領に決定したことから、米ファースト・トラックの期限再延長の可能性は以前よりも高まっている(11月6日付日本経済新聞朝刊)。

表-4 北米自由貿易協定 (NAFTA) の合意の概要

関税等の撤廃	<ul style="list-style-type: none"> 現在の大部分の関税は、協定施行後、5年以内あるいは10年以内に撤廃。一部センシティブな品目については最長15年の以降期間を設け撤廃。 3国間の輸入割当制度、輸入許可制度などの非関税障壁の撤廃。 基準税率は1991年7月1日現在のもの。 他のNAFTA国に再輸出される製品のための材料に対する戻し税又は税の免除に関する現行の制度は2001年1月1日までに廃止される。
原産地規則	<ul style="list-style-type: none"> 次の産品が北米産 (1)材料全部が北米産 (2)域外国から輸入された材料が加工され、関税分類が変更された場合 (3)一部産品については関税分類の変更に加えて一定の北米産比率をみたさなければならない。 原産地規則の計算はメーカーの選択により「取引価額方式」又は「純コスト方式」により実施。「純コスト方式」はコスト総額からロイヤルティ、販売促進費、包装費、海上輸送費、利子（一定の利子率以下の部分）を差し引いたもの自動車及びその他一部の製品は「純コスト方式」を適用
自動車製品	<ul style="list-style-type: none"> (1) 米国のほかからの輸入 — 乗用車に対する関税を即時撤廃（現在は2.5%）。 (2) 米国の米加両国からの輸入 — 自動車に対する輸入関税を50%だけ引き下げ残りの関税を10年間にわたって撤廃。 <原産地規則> 米々は自動車令で定めた国産品の調達率は94年に34%とし、2003年までに29%に引き下げ、10年後に規制撤廃。ただし、現存メーカーは92年モデルで調達した基準でよい。 自動車の関税免除基準としての現地調達率は98年まで50%とし、それ以降は56%に引き上げ、2002年以降は62.5% 自動車部品の免税基準としての現地調達率は50%から98年に55%に引き上げ、2002年以降には60% 新規に設立された自動車工場で生産された自動車の関税免除基準は最初の5年については50%に据え置き
農産物貿易	<ul style="list-style-type: none"> <米加・米加間> 非関税障壁を関税化又は関税割当。両国間の関税は10年後までに例外品目を除きすべて撤廃。例外品目関税も15年以内に撤廃。 砂糖貿易に対する制限は15年以内にすべて廃止 <米加・米加間> 例外品目を除きすべての関税及び非関税障壁の撤廃 カナダは小麦、大麦及び同製品、牛肉、子牛肉及びマーガリンに対する輸入制限から米加を免除
投資	<ul style="list-style-type: none"> 内国民待遇と最恵国待遇の付与 米々のエネルギー分野への外資の参入の一部認可
環境	<ul style="list-style-type: none"> 投資誘致のために環境基準緩和の禁止 各国は国際基準より厳しい環境基準設定の権利保有
金融	<ul style="list-style-type: none"> 米々は2000年までを移行期間とし、その後はセーフガードをみとめながらも、原則として金融サービス市場を全面開放

(出所) "Description of The Proposed, NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT Prepared by The Governments of Canada, The United Mexican States and The United States of America, August 12, 1992"他による。

このような地域貿易協定の一般的経済効果としては、①貿易拡大効果（域内関税引き下げ・非関税障壁の撤廃により、相対的に安価となる域内国

からの輸入品に国内品から需要がシフトすることで貿易が創出される）、②規模の経済効果（市場拡大、規制の標準化等による域内経済の拡大）、③競争促進効果（域内国からの輸入が容易になり、輸入品と国内品との競争が促進）など、主として協定域内でのプラス効果が考えられる。

同時に、域外国からの輸入が相対的に安価になった域内国からの輸入に代替される「貿易転換効果」といった、域外国にとってはマイナスの効果も生じる。

例えば、米国のシンク・タンク、国際経済研究所 (IIE、フレッド・バーグステン所長) が発表した研究報告書 (本年2月、7月) は、NAFTA の効果として、NAFTA のなかった場合と比較して、1995年時点で、「米国は貿易収支90億ドルの改善、雇用純増13万人 (7月の改定版では17万5千人)、メキシコは雇用純増約60万人の経済効果がある」としている。

NAFTA の我が国へのマクロ的影響についても試算が見受けられるようになり、またその域外国に対するマイナスの効果はほとんどないとする意見も散見される。しかし、より本質的な問題は、「自由」「無差別」「多国間主義」を3原則とするガット規則に照らして NAFTA が整合的であるかどうかであろう。

このような観点からは、例えば、①算定方式が変更となり、不透明な部分があるものの、自動車の原産地規則における現地調達率が段階的に引き上げられ、2002年以降、62.5%となる、②メキシコの自動車令の取り扱いが現存メーカーに有利 (ここで意図されている現存メーカーは米企業とみられる)、③マキラドーラ (注) は当面関税優遇措置の継続によってその地位が保証されることになっているものの、2001年には同措置を撤廃

(注) マキラドーラ

マキラは穀物の粉ひき加工賃がもとの意味で、マキラドーラはその加工作業場の意から派生し、保税加工工場、制度をいう。メキシコと米国との国境地帯に設けられている輸出保税加工地帯をマキラドーラ・ゾーンという。雇用促進、外貨獲得などが目的とされており、そこでの企業は輸入原料・半製品は免税、輸出製品は付加価値分のみ課税という優遇措置を受けることができる。

することとなっている一点において、「自由貿易協定の締結が域外に対し、関税その他の通商規定をより制限的にしてはならない」とするガット24条5項(a)に抵触する恐れがある。また、緊急措置において「多角的セーフガード措置（関税及び輸入割当）をとった時は、通常他のNAFTA加盟国への適用を除外する」としていることは、ガット19条の「選択的不適用」ということで、ガット1条の無差別原則に抵触する疑いがある。

NAFTAは、保護主義的なものでなく、域外国にも開かれたもので、さまざまな懸念は杞憂に過ぎないとする意見もある。また、原産地規則の厳格化にしても、89年施行の米加自由貿易協定の時に、それまで米国側のカナダ産自動車の無税輸入に対し、部品の原産地比率の規則がなかったものが、一挙に50%に引き上げられたことや、今年初めにプッシュ大統領が米ビッグ3の幹部を引き連れて来日した時に、日本の自動車メーカーが94年度に自動車部品の現地調達率を90年度の50%から70%に引き上げるという自主計画（事実上の約束）を提出したことなどと比較すると、今回のNAFTAについて、ことさら原産地規則の強化だと言うのはおかしい、とする意見もある。しかし、重要なのはNAFTAの内包する地域主義の方向性である。米国は、このNAFTAが最終目的でなく、北米から南米までの全米州諸国で、貿易と投資の促進と米国に対する公的債務の削減を目指し、「北はアラスカから南はティエラ・デル・フェゴ（南米南端の諸島）までの自由貿易圏を創設する」という目標掲げる「米州事業構想」（EAI、Enterprise for Americas Initiative、90年6月発表）の実現のための第一歩と位置づけている。米政府は既にNAFTAを南米に拡大することを表明しており、その最初の相手国としてチ

リとの交渉を予定していると言われている。こうした地域主義拡大の過程で、ルールの設定及び運用如何では保護主義的な措置がとられる可能性を払拭できない。

そうした懸念を抱かせる一つの材料として、「拡大NAFTA構想」がある。本年10月に米商務省のラビン副次官補（東アジア担当）がNAFTAをアジア・太平洋地域に拡大する構想を発表、この相手として、香港、台湾、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドの5か国を挙げたが、この構想には、日本、韓国は含まれていなかった。ところが、マハティール・マレーシア首相が提唱する「東アジア経済協議体構想（EAEC）」（米国は含まない）に、米国が「地域ブロック化につながる」として強く反対している。米国は自国を中心に選択的に地域主義を拡大しようとする一方で、自国を除いた東アジアの自由貿易圏には批判的であるとの見方ができる。こうした米国の立場は客観的にみて整合性がとれず、自国中心主義との印象を与え、また、米国への不信感を深めることにつながりうる。

米国、NAFTAに対して、必ずしも楽観的にはなれないのは、こうした現実があるからである。

5. 我が国にとって重要なガット体制の維持と強化

NAFTAに刺激される形で、ASEAN（東南アジア諸国連合）が93年1月から共通効果特惠関税（CEPT、注）制度に基づき、域内の関税を15年以内に0～5%に引き下げる形でAFTA（ASEAN自由貿易圏）を実施する予定となっている。また、NAFTAによって北米市場から排除されることを懸念した中米5か国（ニカラグア、コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホン

（注）共通効果特惠関税（CEPT）

92年1月に東南アジア諸国連合がシンガポールで開いた首脳会議で創設を決めたAFTAを実現するための域内関税制度。内容は93年1月から5～8年間で現行関税を20%に引き下げ、その後7年以内に0～5%への引き下げを達成する。対象品目は工業製品、加工農産物。

ジュラス)がメキシコと本年8月20日に自由貿易圏構想を推進するための多国間枠組み協定に調印した。こうした動きも、もとをただせば、92年末までに市場統合を目指すECに源を見出すことができる。NAFTAがECへの対抗上、提唱・合意された面があるからである。

冷戦構造下における東西ブロックシステムの崩壊により、各国は政治的自由度を増した面があるものの、こと経済的には以上のようなEC、米州、東アジア3極の新たな経済圏への分化、すなわち「世界貿易の新たな枠組み」が構築され始めている。こうした地域経済圏の形成は、運用如何では、単なる地域主義にとどまらず、保護主義の形成へつながるリスクがあることは上述した通りである。そうした中において日本はどのような対応をとるべきであろうか。

現在の日本のスタンスは、①ウルグアイ・ラウンドでは、コメに関して「例外なき関税化」を受け入れられないとして、米国・EC間の農業交渉の対立がどのような形で落ち着くのかその成り行きを見守っている、②NAFTAに関しては、先の現地調達率等について懸念を表明すると同時にガットに審査を要求している、③AFTAには全面的支援を表明しているが、EAEC構想に関しては対米配慮から慎重な姿勢を示している — というものである。日本としてはガット体制は維持したいが、「例外なき関税化」は受け入れがたい。地域主義よりも、多国間主義の方が望ましいがこれに歯止めをかけることもできない。そうこうする間に国際経済体制は米欧亜の3極化に向けて大きく動き出しているというのが現状ではないだろうか。

ウルグアイ・ラウンドが失敗に終わった場合を想定してみよう。ECは紆余曲折はあろうが、今後も統合へ向けての動きが進展し、長期的には東欧、旧ソ連をも取り入れた一大経済圏になる可能性がある。NAFTAも既述の通り、EAIに基づ

いて南北を統一する形での米州自由貿易圏へと発展していこう。日本にとっては、アジア太平洋経済協力閣僚会議(APEC)を中心にNAFTA、米州自由貿易圏と融合していく道は残されようが、最悪のシナリオとしては、米、ECから取り残されるだけでなく、世界から孤立するという懸念もある。

いずれにしても、ウルグアイ・ラウンドが失敗すれば、世界経済の分極化とともに、戦後世界の自由貿易体制を押し進めてきたガット体制そのものへの信任が著しく失われることはまず間違いない。そして多国間貿易システム、ルールの弱体化と同時に進行する地域主義の高まりは、保護主義の拡大につながる可能性が大きい。また、それは各国、各経済圏の力の論理が直接反映される形となり、今まで以上に日米、日欧間で摩擦が高まる恐れもある。

例えば、現在、日本企業を悩ませているダンピング提訴、輸出自主規制、対日差別的輸入数量制限、一方的制裁措置など、「公正な貿易」から程遠い措置が抑制し難いまでにますますエスカレートする可能性がある。

反対に、現在の米・EC間の対立が解け、何らかの妥協が成された場合は、この結論の受入れと同時に、ウルグアイ・ラウンドの合意に向けて、ドンケル案の受入れも迫られることとなろう。もちろん、輸出国側と輸入国側との整合性の問題等日本が修正を要求していく余地は残されているものの、ドンケル案の原則である「例外なき関税化」にあくまで反対し続けるとしたら、今度は日本が世界各国からラウンド潰しの主犯と非難を浴びるのは必至である。経済大国と呼ばれながら、日本はこれまで、発展途上国の累積債務問題、東欧問題、湾岸戦争、地球環境問題等のグローバル・イシューに対して積極的な対応をとってきたとはいえない。ウルグアイ・ラウンドの取り組みいかなるかは、G7諸国はもとより、アジア、東欧やその他発展途上国からの信任をさらに低下させる恐れ

が大きい。

以上からすれば、また、今ラウンドで、サービスや貿易関連投資といった新分野を取り上げ、一方的制裁措置に一定の歯止めをかける紛争処理強化、多角的貿易機構（MTO）設立等のガット機能の強化をも目指していることに今一度認識を新たにすれば、日本のとるべき道は一つしかないだろう。ウルグアイ・ラウンドを成功させ、ガットの「自由」「無差別」「多国間主義」を守り、強化していくことである。このことを通じて南北を含めた世界経済の発展に資することが我が国にとっての最善の道なのである。こうした長期的な展望に立って、ウルグアイ・ラウンド成功に向けて主体的かつ積極的に行動することが切に望まれる。

6. コメ関税化の是非

ウルグアイ・ラウンド成功に向けての我が国の積極的な行動の足かせとなっているのが、コメの関税化受入れ反対の姿勢であることは言うまでもない。

果たして、ドンケル案に基づくコメの関税化はコメの輸入自由化を意味するのか。また、国内コメ農家に大きな影響を与えるものなのだろうか。はじめに、コメ関税化の影響を2つの試算に沿って試してみることにしたい。

(1) 政策構想フォーラムと米政策研究会によるコメ関税化の影響試算

ウルグアイ・ラウンドにおける「例外なき関税化」が日本のコメ市場に与える影響を2つの学者グループが試算し、正反対の分析結果を発表している。

主として近代経済学者16名から成る民間の政策提言団体、「政策構想フォーラム」（代表：速水佑次郎青山学院大学教授）は90年7月、92年1月、92年3月にコメ関税化による影響を発表した。

特に、92年に発表された2つの報告は、ドンケル案の関税化案に基づくものであり、今後、もしドンケル案の「例外なき関税化」を受け入れた場合の我が国コメ農家に与える影響について、極めて示唆に富む分析報告となっている。

一方、農業経済学者を中心とする「米政策研究会」（代表：森島賢東大教授）は、91年6月、92年2月にやはりコメ関税化による影響を発表している。結論から先に言えば、「政策構想フォーラム」は「国内農家への影響は軽微にとどまる。ドンケル案を受け入れるべき」とし、「米政策研究会」は「長期的にも、短期的にも、国内コメ農家に大きな打撃を与えることになるため、ドンケル案を受け入れるべきではない」と結論付けている。

ここでは、両グループの直近の報告（政策構想フォーラム：「コメ関税化の影響について」1992年3月、米政策研究会：「コメ関税化の影響（中間とりまとめ）」1992年2月）の相違点を概観してみたい。

両グループの報告の考え方における主な相違点は、

- ①関税化に伴う国内生産調整（減反）の解除の有無
- ②品質の違いによる内外価格差の影響
- ③国際価格急落等で輸入が急増した場合の抑制措置の効果
- ④長期的な影響

等である（表-5）。

①について、米政策研究会ではコメの関税率削減を最低の15%ではなく、平均の36%を用いたうえで、「輸入を自由化するのであるから国内も自由化することになる。生産調整も解除される」としている。すなわち、「関税化されるから減反も廃止される」としている。

一方、フォーラムは、「外国では、関税化（ないし無関税）の品目で生産調整が行われている事例は枚挙にいとまがない」「そもそもドンケル案

表-5 米政策研究会と政策構想フォーラムの
コメ関税化の影響の試算比較

	米政策研究会	政策構想フォーラム
①関税化に伴う 国内生産調整 解除の有無	・輸入を自由化するとともに減反・加工用の他用途米制度も廃止。政府はコメ経済に全く関与しない。	・関税化とともに適切な生産調整維持、選択的減反制度、転作奨励金から休耕奨励金への移行、奨励金単価引き上げの必要性の指摘。
②品質の違いによる 内外価格差の影響	・コメの内外価格差は6~20倍の幅がある。内外価格差が8倍以上のコメは700%の関税でも輸入されうる。輸入を阻止できる関税率は平均の700%ではなく、1900%という超高関税率になる。	・内外価格差は輸入国の市場で同じ評価を受ける同品質の商品相互の間で定義されねばならない。ドンケル案では、標準分を上回る内外価格差をもつ品質の商品に対しては調整係数を乗ずることが認められている。
③国際価格急落 等で輸入急増 の場合の抑制 措置の効果	・ドンケル案は、86~88年の平均の価格差に基づいて当初関税率を設定。今後、平均価格差は変わらずとも時系列的には変動するので、半分の時期は平均関税を払っても輸入価格は国内価格よりも安くなって輸入できる。	・一定以上の輸入価格の低下や数量の増加をトリガーとして関税の引き上げを認める特別セーフ・ガード措置と従量税の選択・使用の組み合わせにより、かなりの効果がある。
④関税化の長期 的影響	・関税化は長期的に完全自由化を目指す理念である。仮にわが国がコメの輸入を完全自由化した場合、長期的にみて国内生産量のうち3分の2以上が輸入によって代替され、国内自給率は33%以下になる。完全自由化すれば、長期的にみてわが国の稲作は壊滅すると予測される。	・たしかに、ウルグアイ・ラウンドでも完全自由化への一歩として理念されている。しかし、この目的への到達は、今後数十年の彼方。今後10年程の間にあまりな急速な輸入自由化は破壊的な影響をもたらさずであろう認識をもっている。しかし、ドンケル案の関税化はそのような破壊的な影響をもたらさない。きわめて緩やかな市場開放案なのである。

(資料) 米政策研究会「コメ関税化の影響(中間とりまとめ)」
1992年2月
政策構想フォーラム「コメ関税化の影響について」
1992年3月

のように、非常に漸進的な自由化で、それ自体の国内価格に及ぼす効果が、もとより短期的には、きわめて軽度である関税化が採用されたとき、即時に減反を全廃して米価を半減させるような政策選択を日本政府が採用するはずがなかろう」と反論し、選択的減反制度への移行、転作奨励金から休耕奨励金への転換、奨励金単価の引き上げの必要性を指摘している。

②については、米政策研究会ではコメの内外価格差が「6~20倍の幅をもっている。したがって、輸入を阻止できる関税率は平均の700%ではなく、1900%という超高関税率になる」としている。一方、フォーラムは、「ここでいう内外価格差20倍という数値は、日本のコシヒカリなど最高級の値段である26,000円をアメリカの碎米など最下等米の値段である1,307円で割ったものである」とし、品質によって内外価格差が異なる場合には、「平均的ないし標準的な品質について計算される関税分相当分に、それを上回る内外価格差をもつ品質の商品に対しては調整係数を乗じることが認められている」としている。

③については、米政策研究会は、「ドンケル案は、86~88年の平均の価格差に基づいて当初関税率を設定することになっている。したがって、今後、平均価格差が変わらないとしても時系列的には変動するので半分の時期は平均関税を支払っても輸入価格は国内価格よりも安くなって、輸入できることとなる」としている。これに対して、フォーラムの主張は、「特別セーフ・ガード措置と従量税の使用により影響はかなり抑制できる」としている(これについては別項で詳述)。

④については、米政策研究会は、「ドンケル案の例外なき関税化は長期的にみても、短期的にみても、わが国のコメに重大な影響を及ぼすと考えている。すなわち、長期的視点からみたと、関税化は政策理念として、将来における完全自由化を目指すものであり、完全自由化すれば、長期的にみてわが国の稲作は壊滅すると予測される」としている。一方、フォーラムは、「ドンケル案の関税化はそのような破壊的な影響をもたらすことはない。ミニマム・アクセス30~50万トン、これを越える輸入については当初は輸入禁止的な高関税を設定し、6年間で15%の関税を引き下げるというドンケル案は、きわめて緩やかな市場開放案である」と判断している。

この両グループの主張でやや疑問符がつく点が

あるとすれば以下の通りであろう。

まず、米政策研究会は、関税化の打撃をかなり強調しており（実際は関税化と減反解除の打撃）、「関税化」＝「自由化」という前提に立って議論を展開している。ドンケル案は今後6年間の漸進的削減を提案しているのみで、その後については、1998年からの交渉課題としている。また、市場統合、通貨統合から政治統合まで目指しているECが、その根幹に据えている共通農業政策の崩壊（つまり、保護の撤廃）につながるような合意を6年後、また、それ以降でも行えるとは考えにくい。相対的に先進分野である工業でも完全自由化は名目上のことであり、それが農業で、しかも多国間ルールの下で100%実現されるとは到底想像しにくい。また、もし関税化に反対であるのなら、ウルグアイ・ラウンドにどう対応していくのかの代案を示すことが望ましいと思われる。

フォーラム案については、個々のコメ銘柄の関税率調整は的確に行えるのか、減反措置がうまくいくのか、事実認識と政策発動のラグについてはどうするのかといった点について、やや楽観的な展望との指摘もなされている。

(2) コメ市場開放論者と反対論者の主張の整理

「米政策研究会」と「政策構想フォーラム」の2つの分析をみてきたが、ここで、コメ市場開放論者と反対論者の意見を簡単に整理してみよう。まず、コメ市場開放論者の主張だが、①ガットの恩恵を世界で最も受けてきたのが日本であるので、積極的にリーダーシップを発揮して国際自由貿易体制の維持に努めるべき—国際的責任・協調論、②消費者は生産者保護のため、不当に高いコメを食べさせられており、また外国産米を食べることもままならない（ただし、ピラフ等コメ以外の部分が全体の重量の20%以上のものは輸入自由化されている）。よって、消費者に安くておいしい米を選択できる権利を与えるべき—消費者優先・

内外価格差是正論、③自由化しなくとも、農家就業人口は高齢化し、また後継ぎがない状況で内部崩壊していきつつある。市場開放を契機として規模拡大、コスト削減、生産性向上に努めるべき—日本農業改革論、④ウルグアイ・ラウンドを拒否し続けられれば、いずれ米国との2国間協議に移る。そうした場合、ドンケル案のような緩やかな市場開放案ではなく、より急進的な開放を迫られる可能性が高いため、ここでドンケル案を受け入れた方が打撃が小さい—市場開放相対的有利論、の4点に集約できよう。ここで、注意したいのは、即時完全自由化を主張する者は皆無に等しく、あくまでもドンケル案にのっとって緩やかに、という意見がほとんどである。

一方、コメ市場開放反対論者はこの主張は、日本のコメの競争力が乏しいことを前提にした食糧安全保障論と環境保全、水源涵養といった公共的役割の崩壊を強調する向きがほとんどである。これをやや詳しくみてみよう。

①食糧安全保障論—(1)日本の食糧自給率はカロリーベースで47%（平成2年度）と、先進国の中でも最低水準にあり（米国113%、旧西独94%）、このうえ、「基礎的食糧」であるコメまで海外に依存してしまうことは、有事の場合、食糧供給に支障をきたすこともありうる、(2)世界のコメ市場は年間約1100～1200万トンと日本の1年の国内消費量とほぼ同程度で、規模が非常に小さい。そして、国際米価は小麦等他の穀物に比べ価格の変動が激しい。従って、価格が不安定な国際市場に自国の主食の供給を依存することは、好ましくない。②水田の持つ公共的役割・非経済的役割重視論—水田は国土保全、水源涵養、洪水防御、農村の維持、農村における老人や婦人の雇用確保と生きがいを与えている。③日本農業壊滅論—長期的であっても、自由化すれば、我が国稲作農家は競争力がないため、結局は壊滅的打撃を受け、農業なき経済大国になりかねない（正確に言えば

①、②とも③に含まれる)。④ポスト・ハーベスト（収穫後に長期保存のため農薬を加えること）、食品安全性懸念論—各国の基準から日本では使用が禁止されている農薬が使われていたり、日本の基準を上回る農業が検出されたりするので、食品安全性の観点から輸入米は好ましくない。

このように、一見、コメ市場開放論者と反対論者の意見はお互い相入れないように見え、妥協点もないようにも思えるが、果たしてそうだろうか。

(3) 消費者の視点

コメ市場開放の是非を考える際に、今までの国内の議論の中であまり厳密に取り上げられなかったと思われるのが消費者の立場からの視点である。安くて美味しく、しかも安全なコメが食べられるならこれにこしたことはない。消費者の立場からすればコメ市場開放は果たして本当に利益となるのか。まず、この点からみていこう。

日本の消費者は国際価格の4～6倍（政策構想フォーラム試算、米政策研究会は8倍としている）のコメを購入しなければならず、また、一部調整品を除けば、海外米との選択の余地はない。もし米国からの圧力がなかったら、また今回のウルグアイ・ラウンドで例外なき関税化が提案されなかったら、今後もずっと高いコメを買わされ続けていた可能性が大きい（今のところ買わされ続ける可能性は排除されていない）。

仮に日本のコメの値段が高すぎるという認識が消費者の中にあっても、それを政策に反映させていく方法が少なく、実際には極めて難しい。農民は自らの利害がかかっているため、強大な政治力を駆使して米価を引き上げる方向へもっていくとする。しかし、消費者にとっては、コメは所詮多くの商品の一つにすぎず、またこの国際価格よりも高いコメの価格のために家計が圧迫され

ているとの認識を持つ人も少ないため、特にこだわって多大な時間と労力をさいて政治に訴えかけようとはしない。

しかし、数からみれば、消費者の方が生産者より圧倒的に多い（注）。一人一人にとってはわずかな利益でも、社会全体からみれば、大変な利益となる。それが、少数の強力な利害関係を持つ人々によって必ずしも享受できる状態にないと言える。純粋に経済学的に言えば、もしコメの輸入を自由化すれば、生産者の損失よりも消費者の利益の方が大きいことははっきりしている（環境保全、農家減少の議論は考慮しない）。

消費者は、コメの価格が安くなった分だけ利益を受ける。仮に輸入自由化前のコメの国内消費量が1000万トンだったとし、輸入自由化により、価格が1トン当たり、10万円下がったとしたら、この両者の積である1兆円分の利益が得られることとなる。より厳密には、コメの価格低下により、コメの消費量は輸入自由化前よりも多くなるはずである。従って、消費者の利益はさらに多くなる。

一方、生産者の方は、コメの国内価格が低下することによって利益機会が減少する。コメの価格が低下することによってすべての生産者がコメの生産をやめるかどうかは定かではないが、多かれ少かれ、生産を放棄して、利益機会を失う。価格が下がる分だけ利益が減少するのである。これらが、生産者が自由化から受ける被害である（ただし、生産者が他の作物の生産を始めたりするとその利益分を差し引いたものとなる）。極論すれば、海外の方が価格が安く、そのために輸入されるような商品は、国際価格では、国内消費量の方が国内生産量より大きくなる（輸入する理由はここにある）。よって、輸入自由化による価格低下がもたらす消費者の利益の方が、生産者の損失よりも

（注）例えば、91年における全国世帯のうち、農家は9.1%。また、91年における総労働力人口に占める農業就業者の割合は、5.8%に過ぎない。

大きくなるのである（注）。

しかし、問題はこの生産者の損失である。利益が経済全体に広がり、被害が特定の人々に集中する時、損失を被った人達を中心に考えるべきという立場もありうる。まして、農業という一国の「食糧安全保障」に関わる非常に微妙かつ難しい問題でもある。また、米価の安定、食品としての安全性、水田のもつ非経済的効果（前述）等を考慮すれば、消費者にとっても、結局現在の国内完全自給体制の方がメリットが大きいと主張する人々もいる。

（4） コメ市場開放反対論者の主張の検討

では、コメ市場開放反対論者のいうところの「食糧安全保障論」から考えてみよう。

繰り返しになるが、彼らの主張は自給率が総カロリーの47%、穀物の30%しかないのに、このうえコメの輸入を自由化したら、有事の場合に食糧安全保障上問題があるというものだ。しかし、これについては、米国側も指摘しているように、「食糧安全保障論」とコメ完全自給のロジックが繋がらない。万一、他の農産物の輸入がストップした場合に、コメさえあれば国民が生きてゆけるわけではない。炭水化物だけで、ビタミンや他の栄養素はどう補給するのか。コメがカロリー摂取の60~70%を占めていた時代とは異なり、26%にまで落ち込んでいる現在において、コメをベースに食糧安全保障を考えるのは、やや非現実的と言えないか。むしろロジックは逆で、本当の食糧安全保障は、コメの国内完全自給ではなく、輸入農産物・食料品の安定的供給を確保することにか

かっているのではあるまいか。「カロリー自給率47%」という事実は、我々が口にしている食物の半分以上が輸入によって供給されていることを意味しているからである。従って、本質的に食糧安全保障として求められているのは、コメ市場開放反対のための食糧安否ではなく、食料間のバランスがとれた形で、一定の自給を維持しながらも（この一定というのがどの程度であるべきかが難しいのであるが）、①食料輸入先（国）の多角化（注）、②国家備蓄の整備、③一定水準の自給に必要な水田面積の維持、④有事の際の作付転換計画などを含む、幅広い、総合的な、かつ長期的展望に立った農業政策そのものなのである。

国際価格の急激な変動、供給制約については、海外生産地（国）との中・長期直接契約を結ぶことによってある程度防ぐことが可能ではないか。大手ステーキ業者による輸入牛肉の例などは大いに参考になるはずだ。

食品の安全性についてはどうか。ポスト・ハーベストといって、輸出向け農産物に長期の輸送中に害虫が発生しないよう、人体に有害な農薬が使用されるから、コメ輸入に反対というわけである。しかし、農薬問題は国産農産物、他の輸入作物・果物についても同様であって、食品安全性の問題があるからコメ輸入反対とする意見は明らかに議論のすり替えである。大切なのは、国産・輸入品を問わず、厳密な基準設定と検査体制の整備、そして信頼に足る国際的な協定の締結である。これは政治的・経済的利害を一切捨てて、科学的な基準によるべきであろう。また、「疑わしきものは採用せず」の原則を求めていくことが必要である。さらに、もし人体に有害な農薬を含んでいるということがあらかじめ、報道された場合、単に安い

（注）以上、コメ輸入自由化による、消費者利益と生産者損失の考え方は、伊藤元重「ゼミナール国際経済入門」日本経済新聞社、1989年、P 320、321を参考としている。

（注）現在は、米国に偏りすぎているきらいがある。米国農務省によると、カロリーベースで日本の全供給食糧の約1/5が米国からの輸入によるものである。

William Coyle "JAPAN STILL THE TOP CUSTOMER FOR U.S. FARM PRODUCTS" USDA, "FARMLINE, 1992 June"

からといって誰が購入するだろうか。

水田のもつ国土保全、水源涵養、環境保護といった公共的役割についての論議はやや情緒的である。それらが重要であるのは至極当然であるが、現在行われているコメの価格支持と輸入禁止をしなければ維持されないとするのは論理の飛躍である。コメ輸入反対の根拠として環境保全の主張がなされる一方で、全国の耕作放棄地が増加している事実の意味を受けとめる必要がある（昭和60年9.3万ha→平成2年15.1万ha）。

また、高齢者の生きがい論についても、それが稲作でなくてはならない必然性があるのだろうか。

以上、コメ市場開放反対論者の主張をいくつかみてきたが、どれもコメの完全自給に対する根拠としてはやや説得力に欠けるのではなからうか。

(5) コメ市場開放問題に必要な視点

コメの輸入を議論する際には、もう少し根本的なところではっきりさせなければいけない問題がある。言い換えれば、これをクリアしないと議論が発展しなくなってしまう問題である。

それは、①ウルグアイ・ラウンドでの対応をどうするか。もし、関税化を受け入れない場合、どのような対応をとり、またその先にはどのような展開が予想されるかを明確に考えること、②衰退していく国内農家をどのようにして活性化するか、ということである。この2つを同時に両立させるような主張でない限り、片手落ちとなってしまい、説得力のないものになってしまう。

まず、ほとんどすべてのコメ市場開放反対論者のロジックである、「自由化＝国内農家壊滅的打撃」という図式は妥当か。この主張には2つの重大な問題点があるものと思われる。

第1に、自由化しなければ国内農家は大丈夫なのかといった点。第2に、ドンケル案は即時完全自由化をうたっているのではないということである。このうち、前者が現在日本の稲作農家、日本農業が直面している最大の問題と言える。

表-6をみていただきたい。

表-6 新規就農者の動向

(単位：千人、%)

	50年	55年	60年	62年	63年	元年	2年	3年
新規学卒就農者 (就農率)	9.9 (3.2)	7.0 (2.7)	4.8 (2.6)	4.0 (2.3)	3.5 (2.1)	2.1 (1.2)	1.8 (1.2)	1.7 (1.2)
新規学卒他産業就業者等の 内自家農業にも従事する者	—	32.5	25.0	30.3	26.2	24.5	20.2	22.5
離職就農者(計)	94.3	95.2	89.1	45.8	35.8	26.6	12.4	19.4
うち34歳以下	29.1	21.8	12.6	6.5	4.4	2.6	1.7	2.3
35～49歳	—	21.3	10.9	8.3	5.5	3.6	2.2	3.5
50歳以上	65.3	52.1	65.6	30.8	25.9	20.4	8.5	13.6

- (注) 1. 新規学卒者の55年までの数値には、家を離れて就学した者で、卒業後転入して農家世帯員となった者を含まないが、60年以降はこれを含む。
 2. 離職就農者にあつては就農後の状態が、主として農業に従事しているものである。
 3. 平成元年までは販売+自給農家の値であり、平成2年以降は販売農家のみの値である。
 4. 平成2年、3年の離職就農者のうち、35～49歳、50歳以上の数値は女性35歳以上の人数が均等分されているとの仮定に基づいている。

(資料) 農林水産省「農家就業動向調査」「新しい食料・農業・農村政策の方向関係資料」
 「平成4年農業動態調査結果概要」

農業への新規学卒就業者は平成2年で全国で1800人、34歳以下のUターン就職者（離職就農者）は1700人、双方併せても3500人にしかならず、若者がほとんど農業へ入ってきていないのである。平成3年でも、農業への新規学卒就業者は前年比100人減少の1700人、34歳以下のUターン就職者は2300人と前年からやや増加したものの、その絶対数の少なさは否めない。

農家就業人口の高齢化も進展している。農家世帯の就業人口は、農家数の減少、若年層を中心とした他産業への就職等による流失を反映して減少を続けており、平成2年には1175万7千人と昭和60年に比べて▲9.3%減少している。このうち農業への従事度合いの高い基幹的農業従事者（農業が主でかつ仕事の主のもの）は60年の368万人に比べると▲15%減少し、313万人（農家就業人口の27%）となったが、中でも65歳以上の割合が29%（60歳以上では48%）を占めており、この傾向は平成4年でも変わっていない（表-7）。

今後90年代に昭和1けた生まれの世代がリタイアしていき、農家就業人口が大幅に減少することがほぼ確実となっている。そうした中で「後継者」がいない農家が平成4年で全体の44%もある。離農者が増える一方で、新規参入者が微々たる状況ということは、しかるべき対策がとられない限り、国内農業はコメ市場開放がなくても内部崩壊せざるをえない。もしコメの完全自給が食糧安全保障と考えるのなら、この現実に対して、既に抜本的対策が実行に移されていない限り、大規模化、コスト削減、生産性向上に向けて、しかるべき政策が進展していなければ、消費者、海外諸国を説得することは難しい。

いずれにせよ、この内部崩壊を避けるためには、今回のウルグアイ・ラウンドを契機として、できるだけ早いテンポで農地の集積・規模拡大を進めていくことが肝要である。折しも、本年6月に農水省から、「新しい食料・農業・農村政策の方向」（いわゆる新農業政策）が発表されて、2000年時の目標とされる農業像が示された（表-8）。

表-7 基幹的農業従事者の動向

(単位:万人、%)

		昭和50年	昭和60年	平成2年	平成4年
男	計	489(100)	368(100)	313(100)	278(100)
	55歳未満	317(65)	172(47)	113(36)	——
女	55~65歳	103(21)	117(32)	109(35)	——
	65歳以上	69(14)	78(21)	90(29)	80(29)
計	60歳以上	119(24)	133(36)	151(48)	135(48)

(注) 基幹的農業従事者とは、農業に主に従事かつ仕事を主とする者(16歳以上)
 (資料) 農林水産省「農林業センサス」「平成4年農業動態調査結果概要」

表-8 新しい食料・農業・農村政策の方向の骨子

<p>1. 農業政策</p> <p>(1) 土地利用型農業の経営の展望</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業を職業として選択し得る魅力あるものとするため、農業構造の見通しを踏まえ、他産業並みの労働時間で、生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準とすることを目標。この目標の実現に当たっては、地域の特性に応じて、複合経営の展開や経営の多角化、さらには他産業からの所得確保も考慮した対応をしていくことが必要。 ・10年程度後の稲作を中心とした農業構造を展望すれば、個別経営体群（15万程度）と、大多数の稲作農家が関わりを有する組織経営体群（2万程度）が地域農業の基幹を担う経営体として稲作の8割程度を生産。 ・10年程度後の生産の大宗を担う経営を展望すれば、効率的規模は個別経営体で10～20ha程度、コスト水準（費用合計）は全農家平均の5～6割に低下。 <p>(2) 経営体の育成と農地の効率的な利用</p> <p>経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う農業構造が、それぞれの地域の創意・工夫を生かして実現されるよう、農地制度、土地改良制度などの見直しを含め以下の政策を推進。</p> <p>①地域農業の再編</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集落段階を基礎とした地域の関係者の意向を反映した形で、育成すべき経営体及び土地利用のあり方の明確化を図り、これを段階的に進める仕組みを整備。この仕組みの下で、生産基盤、近代化施設の整備などの施策を集中化・重点化。 ・農用地区域の中で、育成すべき経営体が生産を行う区域を設けるとともに、農用地区域外に住宅などの土地利用のための区域を設け、土地の面的管理を適切に行う仕組みを整備。 <p>②経営感覚に優れた経営体育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自主的かつ計画的に経営内容の改善を進めようとする経営体への支援の重点化。 ・経営管理能力の向上、給料制、休日制の導入などに重点を置いた普及指導体制を整備。 ・普及所の技術経営指導、農協の営農指導、農業委員会の土地利用調整などの関係機能を集積し、技術経営指導、情報提供などを総合的に行う仕組みを整備。 <p>③経営形態の選択肢の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営体質の強化の一方策として、家族農業経営、生産組織ともに、必要に応じ、また、熟度の高いものから法人化を推進。 ・労働力の周年消化、財務基盤の強化、幅広い人材活用が図られるよう、農業生産法人制度を整備。なお、株式会社一般に農地取得を認めることは不相当であるが、農業生産法人の一形態としては、農業・農村に及ぼす影響を見極めつつ更に検討を行う必要。 ・法人化に向け、法人の設立・運営への指導・支援。 <p>④新規就農の促進と支援措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・QJT（日常業務を通じた実地訓練）の活用を含む研修教育、低利資金の融通、情報のネットワーク化による相談・斡旋などの体制整備。 <p>⑤女性の役割の明確化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・女性の「個」としての地位の向上を図り、農業生産・農村活性化の担い手としての女性の能力発揮のための条件整備。 <p>⑥農地及び農業用水の効率的利用と土地改良事業推進手法の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・効率的・安定的に農業経営を行う者に農地利用の集積を図るため、農地保有合理化促進事業の改善とその積極的な活用を推進。その際特に、農地の当面の引受け手がない地域における農協、市町村の公益法人が行う農地の適切な利用・管理の推進。 ・実質的な規模拡大及び農地の集団化につながる農作業受委託を推進。 ・関係農業者の合意形成の円滑化を図り、事業の実施を契機として農地利用の集積を図り得るよう土地改良事業の推進手法を整備。 ・地域の農業構造の再編及び農業用水の利用形態の変化を踏まえた農業用水の確保・再編と農業水利施設の管理体制の強化。 <p>(3) 米の生産調整と管理</p> <p>米については、安定的な国内供給の確保が重要であるとの考え方に立つとともに、経営感覚に優れた意欲ある経営体が育成されるような仕組みについて検討。</p> <p>(生産調整)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・米の需給調整は市場で形成される価格指標を基本として進められるべきであるが、依然として大きな潜在的需給ギャップの存在、米管理の現状からは需給調整の一環として生産調整が必要。 ・現行の生産調整方式は、適地適作や生産者の規模拡大意欲の阻害などの面も否定し得ず、また、転作奨励金依存からの脱却も課題。 ・将来的には、市場で形成される価格指標やコスト条件などを考慮し、経営体の主体的判断により行い得るような仕組みとする方向に向け、逐次、生産構造、米管理の改革など条件を整備。この場合、我が国の稲作が集落段階を基礎として面的に展開されていることなどに留意。 ・水田農業確立後期対策に代わる新たな対策は、近年の気象変動や生産力の実態などを踏まえた適切な需給とするとともに、行政の関与の下での生産者団体を核とした取組みなどを旨とし、転作営農を取り込んだ規模の大きな経営体の育成・助長などに特に配慮。 <p>(管理)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府米、自主流通米を通じて需給と価格の安定を図るという政府の役割・機能を前提としつつ、市場原理、競争条件の一層の導入を進めることとし、公的関与のあり方を検討。当面、意欲的な経営体の育成と生産・流通の更なる活性化を図るため、産直ルート の拡充などによる販売方法の多様化、自主流通米の価格形成の場における上場数量の増加、地域区別上場などを推進。 ・さらに、米需給の動向、農業生産構造の展開方向などを踏まえ、より長期的方向での米管理のあり方についても研究。 <p>(4) 価格政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現状の農業構造の下での農産物価格の低下は、今後育成すべき経営体に大きな影響を及ぼす面がある一方、価格が需給調整機能を果たすようにしなければ、効率的・安定的な経営体が生産の大宗を占めるような形で農地の利用集積も進まず、また、将来的に現行の生産調整方式をできる限り経営者の裁量の余地が広がるような仕組みとしていくための条件整備に支障。 ・今後の価格政策は、農業構造の変革によるコスト削減に努めながら、需給事情を反映させた価格水準としていく必要。その際、価格低下と育成すべき経営体の規模拡大などによるコスト削減にタイム・ラグが生じないように努める必要。 	
---	--

(出所) 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向(骨子)」より抜粋

この新農業政策にも解決されるべき課題がいくつかあるものの、最も大切なのはその実行が着実になされるかどうかであろう。

従って、国内農業をどのようにして活性化していくかを考える中で、ウルグアイ・ラウンドでの対応を位置づけていくことが、コメの市場開放について考える際に必要不可欠なことである。まず、この点の認識が極めて重要なのである。現時点では、この「新農業政策」の実現に向けて、ドンケル案をテコとして利用するといった発想が必要であると思われる。

そうした場合、市場開放反対論者の「自由化＝国内農家壊滅的打撃」だから反対と言うのは、「ウルグアイ・ラウンドでの対応をどうするか」という問いに答えていないのが欠点となろう。

他方、「国内自給下で、国内改革（市場原理の導入、農地の集積化、魅力ある農業作り等）を進めていくのが最善である」という意見がある。これは、国内コメ生産農家への外部からの打撃を最小にするといった意味では一番望ましいであろうし、「理想」であろう（この場合にも、国内改革が政治的影響を受けずに着実に進展するとの前提があつてのことだが）。しかし、この場合でも、ウルグアイ・ラウンドでの対応はどうか。完全自給を主張し続けた結果がどうなるか、これを明確に想定したうえでコメ市場開放反対意見が述べられているケースはまず見当たらない。

「堂々と日本の立場を主張し続けていくべきだ」、「断固として米国のエゴイズムに NO というべきだ」、「粘り強く日本の立場を理解してもらおうよう

交渉を続けていくべきだ」— こういった意見がほとんどである。この結果、待っているのは、「政策構想フォーラム」の速水教授が指摘するように、米国 RMA の 3 回目の USTR への提訴⇒ガット提訴⇒パネル設置⇒クロの裁定⇒74 年通商法 301 条（不公正貿易慣行に対する交渉・制裁事項）による一方的制裁をちらつかせながらの 2 国間交渉となることは目に見えている（注）。繰り返しになるが、現行ガット 11 条 2 項(c)は生産調整をしている作物の輸入制限は認めているが、輸入禁止は認めていない。

(6) ドンケル案の解釈と評価

以上の状況のもとで、市場開放を国内農家の活性化に生かそうとした場合、重要となるのがドンケル案の解釈と評価であろう。果たして、コメ市場開放反対論者が言うように、ドンケル案を受け入れた場合、国内農家に大きな影響が及ぶのかどうか。

結論としては、食料・農業政策研究センター並木正吉理事長、政策構想フォーラムの速水教授が指摘しているように、ドンケル案は極めて緩やかな市場開放案であると思われる。その根拠は、①内外価格差がそのまま関税額に置き換えられ、その後の低下率が緩やかであること、②最低削減率 15%、平均 36%で、しかも単純平均であること、③国際価格の変動に対し、特別セーフ・ガードと従量税の組み合わせでかなり対応できること 等である。もちろん、先の 2 つの学者グループの試

(注) 本年 10 月 22 日付の時事通信社の時事ファクスによれば、「全米精米業界協会 (RMA) のグレース専務理事は 22 日、日本のコメ市場開放問題について、『ウルグアイ・ラウンドが失敗したと判断できるなら、11 月であろうと 12 月であろうと直ちに通商法 301 条に基づく提訴に踏み切る』として、ラウンドの早期解決が期待できなければ、年内にも日本のコメ市場の即時・全面的開放を求めて行動を起こす考えを示した。同専務理事はまた、ラウンド合意の実質的な最終期限とされる来年 3 月 1 日まで米国や欧州共同体 (EC) などの話し合いが続くようであっても、1 月中旬には対日提訴を行う方針を確認した。さらに同専務理事は、大統領選挙に関連して、『(アーカンソー州というコメ生産地の知事なので) クリントン候補はコメ問題をよく知っている。それだけに、これまでよりも厳しい態度を示すことになる』との見通しを示した。同ラウンドは、農業分野をめぐる米、EC の確執から年内合意が危ぶまれている。RMA の提訴内容は「即時・全面的」というもので、提訴されれば日本は「条件付き開放」を求めた 1988 年の提訴や同ラウンドのドンケル案より厳しい要求に直面することになる」としている。また、11 月 6 日付朝日新聞朝刊では、「全米精米業者協会 (RMA) のグレース理事長は 4 日、日本のコメ市場開放を求めて、米通商法 301 条 (不公正な貿易慣行への対抗措置) にもとづき、米通商代表部 (USTR) への提訴の準備に入っている、と明らかにした」と伝えている。

算の比較のところ述べたように、予想を上回って一時的に輸入量が増加することがあるかも知れない。しかし、次にみるように、特別セーフ・ガードと重量税の組み合わせは予想外の価格変動とそれに伴う急激な輸入量増加抑止にかなり有効であるとみられる。

さらに、もともと輸出補助金と国境措置のバランスが欠けているとみられるのだから、米・ECが輸出補助金数量の削減率緩和で合意した場合、日本として関税削減率緩和、実施期間の延長等を求めていくことも可能となろう。

②の削減率については、国境措置の例外なき関税化対象品目が日本の場合約 1400 にも相当するという(注1)。そうした場合、今回の非関税障壁の関税化品目は、国家貿易品目とガット 11 条(c)該当品目を合わせた 143 品目(HS 4 ケタベースで国家貿易品目 9 品目、ガット 11 条(c)該当品目 16 品目の計 25 品目)の引き下げ率を最低の 15%としても、他の品目の引き下げ率を高めることにはほとんどならないのである。

③の特別セーフ・ガードと従量税については、ドンケル案では、特別セーフ・ガードは必ずしも価格下落の 100%を追加課税できるものではないが(注2)、一定の歯止めとなりうるうえ、さらに従価税と従量税の選択は各国にまかされており、従量税を選択した場合、かなり価格の変動の影響を除去できる。

例えば、コメの輸入価格が1トン当たり3万円、国内卸売価格30万円の時、1トン当たりの関税額は、従量税で27万円、従価税で800%(税率)となる。仮に輸入価格が半分になったとすると、

従価税では15万円、従量税では27万円はそのままであるため、これに1.5万円をプラスした28.5万円となり、価格低下率は5%となる。これに特別セーフ・ガード措置分を加えると、29.25万円となり価格低下率はわずか2.5%にとどまる。

ただし、各コメの銘柄にどの海外米を対応させるか等の細目は今後の交渉で着実に取り決めることが必要である。その際に、これも既に速水教授が指摘していることだが、米国等に日本向けコメ輸出に輸出補助金を適用しないことを約束させることが重要となろう。これ以外に、輸出補助金なしでも、採算割れ覚悟で安売りしてくる国には、米国が「多用」している、ガットのアンチ・ダンピング条項に基づいて「正当」に提訴できる。

(7) 求められるコメ関税化の受入れ

以上、①世界経済の分極化・地域主義の高まり・保護主義拡大の懸念、②国内農業の活性化、③米国との2国間交渉の厳しさ、④ドンケル案の保護削減の緩やかさ一を考慮すれば、日本は「例外なき関税化」を受け入れるべきと思われる。

もちろん、前述した、輸出国と輸入国とで取り扱いが不公平とみられる点の修正を求めていくことは必要であるし、米・EC間の合意はドンケル案の修正を意味することから、そうした日本としての修正案を主張していく道は開かれるはずである。

(注1) ドンケル案では、自国の関税表に従うことが認められており、日本の場合HS 9ケタベースである。また、現行の関税がかけられている品目も当然含まれている。

(注2) ドンケル案では特別セーフ・ガードを次のように規定している。

1. 輸入量が直近3年間の平均輸入量の125%、あるいはミニマム・アクセス量の125%、どちらかを越えた場合、その年内に限り、30%引き上げることができる。
2. 輸入価格が当初想定された価格よりも10%以上下落した場合、次のように関税を追加できる。
 - (a) 10~40% 下落分の30%
 - (b) 40~60% 下落分の50%、さらに(a)の下に課税が認められる
 - (c) 60~75% トリガー価格を60%越えた分の70%、さらに(a)(b)の下に課税が認められる
 - (d) 75%以上 トリガー価格を75%越えた分の90%、さらに(a)(b)(c)の下に課税が認められる

ただし、「例外なき関税化」という大原則は受け入れるべきである。これは、ガットの多国間主義という枠組みからしても、一つの例外を認めると、他の国も例外を認めなければならないことになり、ウルグアイ・ラウンドの意義が薄れることにつながるからである。

現在のところ、米・EC間の油糧種子補助金を巡る対立により、ウルグアイ・ラウンドは瀕死の状況にある。米・ECのそれぞれの事情も理解できないわけではないが、両国の見識を信じ、妥協を期待したい。ただし、この場合でも我が国、日本はただ静観しているのではなく、まず関税化の原則を受け入れたうえで、米・ECへの合意促進に向けて何らかの働きかけが望まれる。ガット体制の弱体化で最も大きな影響を受けるのは日本なのである。

終わりに

ドンケル事務局長によれば、ウルグアイ・ラウンド終了後の次のラウンドの交渉課題は、①競争政策、②環境問題と貿易政策の調和、③サービス貿易の一層の促進など現在のガット規則の強化、が主要テーマとなるという（注）。

これまで、自由貿易推進の役割を果たしてきたガットが本格的に地球環境問題との整合性を追求するということになる。

こうした中で、現在、日本が主張している非貿易的関心事項、すなわち、稲作のもつ環境保全、水源涵養といった効果を改めて主張できる場が提供される可能性があるのではないだろうか。

我が国の狭小な国土における稲作の役割を環境問題と関連させて、主張していくことはある意味で早期完全自由化への一定の歯止めとなる可能性もあるものとみられる。また、自由化一辺倒から、改めて各国の土地風土に合わせた農業保護のあり方を問い直すことも可能かも知れない。

それとともに、単に自国の利益の確保のみならず、世界的観点からの発言、リーダーシップが我が国にますます求められる状況となることも確かだろう。既に述べた通り、我が国は、ガット体制の恩恵を最も享受してきた国の一つであり、今後もガットの「自由」「無差別」「多国間主義」をよりどころにしない限り、今後の国際通商体制の中では、今以上に厳しい状況に直面することが多くなるものとみられる。地域的な自由貿易圏を持たず、またそれを目指さないとすれば、ガットの存在意義は、我が国にとって米国、EC以上に大きいのである。

既に次のラウンドのことが議題に上り始めている。上の3項目を含めて解決しなければならない課題は多い。こうした観点からすれば「例外なき関税化」にこだわって、ウルグアイ・ラウンドが失敗するようなことになれば、その代償は日本にとって計り知れないものとなろう。

ジェラルド・カーチス教授（コロンビア大学）は、「21世紀において世界中のどの国も1国では覇権国とはならない。新世界秩序は複数国の協調とバードン・シェアリングによって築かれなければならない」（1992年2月14日、シドニーにて）と述べている。

ウルグアイ・ラウンドの成功はもちろんのこと、今後のガット体制の維持・強化、そしてそれに基づく国際貿易の繁栄にむけて、バードン・シェアリングとともに「レスポンスビリティ・シェアリング」という認識下で、大胆かつ積極的な発言と行動が我が国に必要とされているのである。

参考文献・論文

- 佐伯尚美「ガットと日本農業」東大出版会、1990
大内 力「ガット農業交渉と日本農業」農林統計協会、1991
服部信司「ガット農業交渉」富民協会、1990

（注）本年9月2日、ドンケル事務局長来日時に日本経済新聞社との会見で表明した。

- 辻井 博「世界コメ戦争」家の光協会、1988
「どうする日本農業～論争日本の農政」
現代農業臨時増刊、農山漁村文化協会、
1992
- 鯨岡辰馬「コメ自由化はおやめなさい」ネスコ、
1990
- 江波戸哲夫、小若順一「コメ自由化の落とし穴」
毎日新聞社、1991
- 大嶋茂男「日本の農産物は高いか」ダイヤモンド
社、1990
- 農政ジャーナリストの会編「ガットの徹底分析」
農林統計協会、1989
- 農政ジャーナリストの会編「EC 農業は何をめざ
す」農林統計協会、1992
- 日本経済新聞社編「ベーシック農業問題入門」日
本経済新聞社、1992
- 農林水産省「図説農業白書平成3年度版」農林統
計協会、1992
- 農林水産省「図説農業白書平成2年度版」農林統
計協会、1991
- 藤澤研二、高崎善人「コメ・ビジネス」実業之日
本社、1991
- 矢口芳生「食料戦略と地球環境」日本経済評論社、
1990
- グレン・S・フクシマ「日米経済摩擦の政治学」
朝日新聞社、1992
- 伊藤元重「ゼミナール国際経済入門」日本経済新
聞社、1989
- 伊藤隆敏「消費者重視の経済学」日本経済新聞社、
1992
- 森島賢監修、米政策研究会編「コメ自由化の影響
予測」富民協会、1991
- 森島賢代表、米政策研究会「コメ関税化の影響
(中間とりまとめ)」1992
- 政策構想フォーラム「関税化によるコメの市場開
放を」1990
- 政策構想フォーラム「緊急提言ガット・ウルグア
イ・ラウンドの成功に向けて」1992
- 政策構想フォーラム「コメ関税化の影響について」
1992
- 並木正吉「農業なき経済大国への危惧」毎日新聞
社エコノミスト、92.4.14
- 速水佑次郎「コメ関税化亡国論の大ウソ」週刊東
洋経済、92.4.11
- 速水佑次郎「コメ関税化はこわくない」毎日新聞
社エコノミスト、92.1.21
- 速水佑次郎「コメ関税化だけが日本の農業を救う」
毎日新聞社エコノミスト、91.8.3
- 小島 清「農業保護主義とコメ自由化」世界経済
評論、1991.6
- 「コメの自由化に関する小島清教授の論文に対す
識者の見解」世界経済評論、1991.11
- 小島 清「コメ輸入自由化宣言を出せ」世界経済
評論、1992.1
- 叶 芳和「食糧安保論は輸入への一里塚」週刊東
洋経済、1990.3.17
- 叶 芳和「輸入自由化を恐れるな！食管の廃止が
日本のコメを救う」週刊東洋経済、
1991.12.7
- 梶井 功「自由化は日本の稲作を崩壊させる」
世界週報、1992.4.7
- 「激突座談会コメの自由化は本当に大問題か」
毎日新聞社エコノミスト、90.10.30
- 唯是康彦「自由化と安全性」に耐えうる日本農業
を」毎日新聞社エコノミスト、
89.11.28
- 産業構造審議会レポート「不公正貿易白書92年
版」日本貿易振興会、1992
- Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J.Schott
"North American Free Trade,
Issues And Recommendations"
Institute For International
Economics,1992