

農業は FTA 推進の障害か

九州大学 鈴木宣弘

1. 世界の経済厚生と日本の「国益」

世界的な経済厚生改善の観点から、地域主義の弊害を懸念し、WTOの重要性を主張してきたはずの経済学者の多くが、数年前から、急速にFTAの重要性を主張し始め、「理屈ではなく、やらざるを得ない」、「stumbling blockかbuilding blockか(注1)の議論ではなく、building blockにしなければいけない」といった主張が聞かれるようになったのには、当初かなり抵抗感があった。

WTOの前身であるGATTは、大恐慌を発端に始まった世界のブロック化と関税引き上げの報復合戦、そして最終的にそれが第二次世界大戦を招いた反省から締結されたが、歴史は皮肉なもので、そのWTOの行き詰まり感もあって、FTA締結交渉が活発化し、世界のブロック化が急速に進行しつつあるのが、最近の事態である。そういう意味では、ブロック化の長期的な帰結に不安はある(注2)。

しかし、当面、(1)FTAの「ハブ」になった国(シンガポール、メキシコ)とFTAを結んでいない不利益の大きさ、(2)欧州圏や米州圏に対するカウンタベイリング・パワー(アジア経済圏の構築)の必要性は否定し得ない。FTAの是非の判断基準として、1、世界全体の経済厚生、2、日本の「国益」があるが、とにかく2、を追求せざるを得ない。

(注1)理論的にも、FTAの形成によって世界全体でみた経済厚生が低下する(FTAがstumbling blockになる)可能性は十分あり(木村福成『国際経済学入門』(日本評論者、2000年)、pp.286-288)、特に、ブロック対ブロックの不完全競争性を考慮すると、ほぼ自明である(例えば、100のプレイヤーが3に減ると考えてみよ)。

(注2)最終的に世界が1ブロックになれば、自由貿易と同じになる。Krugmanは、世界が3ブロックになったときが最も経済厚生が悪化する可能性を示した。欧州圏、米州圏、アジア圏を連想させる。

2. 農業を含まない FTAの方が日本の「国益」になる?

ただし、日本の「国益」という場合、浦田秀次郎教授(早稲田大学)らのシミュレーションでみるかぎり、農業セクターをFTAの対象から除外した方が、少なくとも日本にとっては経済厚生が高まるケースがすべて(表1)であり、戦略的には、農業セクターを、できるかぎりFTAに含めない方が日本の「国益」に合致する可能性には留意する必要がある。表1からは、日本が含まれるすべてのケースについて、農業を含めると、日本にとってのFTAの便益が減少することが読みとれる。とりわけ、日米FTAという想定では、農業を含

めると、そうでない場合よりも約 1 兆円もの日本の経済厚生が減少するという試算結果となっている(注)。

農業の市場開放が日本の経済厚生を低めるという試算結果が得られるのは、何かモデルがおかしいわけではなく、実は合理的で、かなり現実的であることに注意が必要である。それは、保護によって歪曲されていた国際価格が上昇するため、輸入国は、保護削減による「関税収入の減少額」が、「消費者便益の増加額」より大きくなってしまう場合があるからである。特に、輸入国の関税だけでなく、輸出国側の輸出補助金により低く歪曲されている国際価格が、輸出補助金がなくなることによって大きく上昇する場合に、こういうことが生じる。

これは、簡単、かつ、けっこう現実的な数値例で示せる(図 1)。いま、世界が日本と米国の二国から形成され、生産物はコメのみとする。輸送費は無視する。

日本のコメ需要関数 $D=1530-17P$

日本のコメ供給関数 $S=155+33P$

米国のコメ需要関数 $D_w=850-20P$

米国のコメ供給関数 $S_w=25+40P$

(ここで、 D, D_w は日米のコメ需要量、 S, S_w は日米のコメ供給量、 P はコメ価格、需要・供給量の単位は万トン、価格の単位は万円/トン)

とする。まったく保護がない場合、国際(輸出・輸入)価格も国内価格も 20 万円/トン($BH=IL$)である。

いま、日本のみ、輸入関税を従量税で 10 万円/トン課した場合の均衡($KM=DE=AG$)は、米国の国内価格、輸出・輸入価格は 15.45 万円/トン、日本の国内価格は 25.45 万円/トンである。この場合、日本が関税撤廃すると、消費者余剰の増加($ABHG$)が関税収入の減少($ADEG$)を 279 億円 ($ABC+GFH - CDEF=743.8 - 464.9$) 上回り、日本の厚生はやや改善する。

しかし、いま、日本の輸入関税 10 万円/トンだけでなく、米国が輸出補助金 10 万円/トンを課している場合の均衡($IL=QR=OP=BH$)を考えると、米国の国内価格 20 万円、輸出価格 10 万円、日本の輸入価格 10 万円、日本の国内価格 20 万円/トンである。双方の措置が撤廃されても、両国の国内価格は変わらないので、日本にとっては、消費者余剰の増加はなく、関税収入の減少額 3,750 億円($BOPH=IQRL$)が、そのまま市場開放による経済厚生損失になる。なお、このケースの場合、世界全体の経済厚生は、世界が保護を完全に撤廃しても、まったく変化しない点にも注意されたい。

(注)浦田教授を中心に進められたプロジェクトの成果の一つとして出された『日本を巡る自由貿易協定の効果: CGE モデルによる分析』(堤雅彦・清田耕造著、JCER Discussion Paper No.74, 2002.2)による。これをベースにして出版された『日本の FTA 戦略』(日経新聞社、2002

年)には、農業分野を除いたシミュレーションのみが示されている。

3. 同じ土俵でオープンに議論する必要性

しかし、かりに、それが日本の「国益」にかなうとしても、相手国が農産物に関心が高い以上、FTA 締結の必要性に鑑みれば、日本にとって農業を含めない FTA は不可能である。我が国政府、農林水産省は農業全体をセクターとして除くことはもはや考えていない(注)。確かに、シンガポールとの FTA では実質無税の 500 品目弱の農産物を含めただけなので、実質的には、何も含めなかったことになる。したがって、これをもって「農業を含めた」と説明するのは、一般国民や交渉相手国に極めて不信感を与えるので、やめるべきである。

農業を FTA にどの程度含めることができるかについては、1, 日本政府、農林水産省としての戦略的ビジョンと2, データに基づいた判断基準を持つべきと考える。具体的な問題については、3, 何がどの程度「センシティブ」かを検討する基礎資料として、また、3, 関税や輸送費で説明できない内外価格差、つまり非関税障壁の大きさとその発生理由を検討する資料としても、FTA 対象国間で個別品目の生産費、生産者価格、小売価格等を比較するとともに、必要に応じて、品目ごとの貿易モデルで、影響を分析しておくことが有益である。

なお、FTA の便益の試算に多用されている GTAP モデルによる分析は、細かい農産物の品目ベースの分析には使いづらいが、我が国産業全体の分析や相手国の分析結果との比較、同じ土俵での議論の必要性のため、農業サイドとしても取り入れる必要がある。ただし、GTAP モデルに限らないが、こうした試算で、決定的な影響力を持つのが、当該品目の国産財と輸入財との代替の弾力性(アーミントン係数)である。GTAP モデルでは、アーミントン係数が比較的小さく設定され、自由化の影響は過小に試算されるきらいがある。この設定を十分に検討する必要がある。過去の輸入実績が少ない場合、いくら綿密に検討しても、恣意性につながる不確定要素が消えないので、基本的には、国産財と輸入財がまったく差別化されない(アーミントン係数が無限大の)試算をベースにするのが妥当と思われる。

こうしたデータの検証や影響の試算は、国内的にオープンな議論を通して対応を検討するために、また、農業外の人々に対して問題を明らかにして、建設的な議論を深めるためにも必要であると同時に、自由化を受け入れられないのであれば、その理由を相手に誠意を持って説明し理解してもらうための「科学的」資料として重要である。数字を出すことには、役所側も農家側も慣れていない面があり、不必要に不安をあおるといった見方もあるが、「寝た子を起こさず、ぎりぎりまで先送りして知らせない」手法はもはや通用しない。BSE(狂牛病)の教訓を肝に銘じるべきである。関係者は、内にも外にも情報を開示し、同じ土俵に立った、オープンな議論のプロセスに慣れる必要がある。

(注)米国は、NAFTA では、WTO 体制では勝てないオセアニアを締め出して「一人勝ち」できることから、農産物の全面的なゼロ関税を主張したが、昨秋、政府間交渉が始まった

米豪 FTA では、WTO 以上のことはできないとして、農業をセクターとして全部除くという提案を行っている。

4. 実は日本農業は FTA に十分含められる

農業を十分に含んだ FTA は、実は可能である。すでに、メキシコとの FTA では、さらに進んだ展開がみられる。メキシコは、豚肉の純輸入国であり、EU との FTA では、豚肉を FTA の例外品目として除外し、最近では、米国からの豚肉輸入急増に対処して、アンチダンピング課税が検討されている。しかし、我が国のメキシコからの農産物輸入の約半分は豚肉であり、FTA の常として、日本に対しては「勝てる」ということで、豚肉が先方の最大の関心品目となっている。豚肉の他には、生鮮野菜(かぼちゃ、アスパラガス等)、アボガド、メロン、コーヒー豆等の野菜・果実類が主な輸入品目であり、メキシコは、交渉の過程で、肉類、野菜、果実・ジュース、砂糖、酒・タバコ等、500 品目弱の関税撤廃要求リストを出してきていた。これに対して、我が国は、豚肉を除外する一方、野菜、果実、卵、コーヒー、植物油等、要求された 500 品目弱の半分程度の関税撤廃に応じようとしている。これは、豚肉を除いたメキシコからの農産物輸入額の 90% 以上(豚肉を含めた場合は 40% 強)にあたるものと伝えられている。なお、我が国の農産物は、関税分類上、全体で約 1,800 品目あるが、すでに実効無税なものが、シンガポールとの FTA で含めた約 500 品目ある。今回、メキシコとの FTA では、さらにこれに、250 品目の有税品目が無税にされることから、農産物全体の 40% 強の品目が、メキシコとの FTA に組み込まれることになる。

実は、我が国の場合、農産物の平均関税が 12% という事実からもわかるように、コメ、乳製品、肉類といった最もセンシティブな高関税品目を除くと、野菜の 3% に象徴されるように、他の農産物関税はそれほど高くない。例えば、UR 合意で関税割当が適用されたセンシティブ品目の枠外税率(重量税)を % 換算すると、コメ 490%、小麦 210%、大麦 190%、脱脂粉乳 200%、バター 330%、でん粉 290%、雑豆 460%、落花生 500%、こんにゃく芋 990%、生糸 190% 程度であり、差額関税(409.9 円/kg と輸入価格との差額を徴収)が適用される豚肉については、実質関税を計算しにくいですが、100% 程度という見方もある(4.3% というのは分岐点価格を越える輸入についてののみ)。これらを除いただけでも、残りの品目の平均関税は、10% 未満となる。したがって、最もセンシティブな品目群を除外にすることができれば、かなり多くの品目を関税撤廃対象に含めた形にすることは、不可能ではないという事情がある。そういう観点からすると、メキシコの次に政府間交渉が始まる可能性が高い日韓 FTA では、さらに多くの農産物を組み込んだ FTA が成立する可能性がある。品目リストは、ポジティブ・リスト(何を含めるか)ではなく、ネガティブ・リスト(何を除くか)という、より積極的な形になるかもしれない。

5. 本当の障害は農業ではない

FTA の産官学共同研究会等では、農林水産省は、外務、経産、財務各省とともに、共同

議長を務め、農業分野について、できるかぎりの努力を行う旨発言し、誠意をもって、建設的に議論に参加している。この誠意ある姿勢と、上で述べたように、実はかなりの品目を含むことは可能であるという点からして、農業分野は、FTA 推進の障害ではない。本当の障害は別にある。

例えば、日韓 FTA の場合、農産物にかぎらず韓国の関税率は一般に日本より高いので、韓国にとっては、関税よりむしろ、検疫、規格、原産国表示、不明瞭な商慣行等の非関税障壁や、関税が適用されないため様々な制限が設けられているサービス分野等を含む、できるかぎり包括的な両国間の規制緩和を実現することが、日韓 FTA 成立の不可欠の条件となっている。また、将来的には、EU のような形で、日韓が限りなく一つの国に近づく方向をめざす見方もあり、その意味でも、人の移動も自由な、幅広い包括的 FTA が進められることを期待する声がある。この点からも、サービス分野の自由化は重要である。では、サービス分野に関する日本の対応はどうか。金融、教育、法律、運輸、建設、電気通信、医療等に関連するサービスの自由化については、文字どおり、一度も研究会のテーブルにもつかない省庁さえあれば、韓国側からの要望に対して、「まったく論外」という印象を与え、回答がみられ、韓国側から再三失望感が表明された(注)。早期本交渉開始を望むのは日本であるはずなのに、奇妙なことである。しかし、第一回の NTM(非関税措置)協議会(2003年5月27日)では、日本側から、何ができるかについて、いくつかの案件について、かなり誠意ある、「気持ちのこもった」回答があり、韓国側も「感動した」との表現で、高く評価した。交渉も、結局は、相手を罵倒したり、やりこめることで、何かを得るのではなく、こうした誠意を示しつつ、理解し合うことが問題解決の近道であることを実感した。また、日本の官僚は、たいへん優秀であるが、その裏腹として、原則論、形式論にややこだわりすぎて、また慎重になるため、「血の通った」印象が薄れてしまう。やはり、交渉も「心と心の」対話が必要である。

(注)なお、韓国側からの要望事項について、それは民間の商慣行であり、政府は口を出せないという回答が日本側からよくある。ただし、これは、「政府の役割」を否定する自己矛盾的側面もあり、注意が必要である。とりわけ、競争制限的行為により海外企業が締め出されている可能性については、訴えがなくとも、疑わしきは、積極的に調査する姿勢も必要である。

6. 実は日本の国内農業政策は世界で最も規制緩和されている

コメに代表されるセンシティブ分野について考えてみよう。

我が国の農業政策は、従来、長らく価格支持政策を重要な柱の一つとしてきたが、近年、「価格は市場で、あとは収入変動リスク緩和対策のみ」という方針での農政転換が大きく進められた。我が国は、価格支持政策に決別した点では、いまや世界で最も農業保護削減に積極的な国である。したがって、「世界で最も価格支持政策に依存した農業保護国」とい

う指摘は、もはや、まったくあたらない。それは、GATT の UR 合意で約束された国内支持合計額(AMS)の削減目標の達成状況にも端的に示されている。図 1 のように、日本は達成すべき額の 19%の水準にまで大幅に超過達成している。コメや牛乳の支持価格をほぼ廃止したからである。一方、米国は、約束額を 100 としたときに 88 まで、やや超過達成した程度である。しかも、米国の AMS は、本来含められるべきものが算入されていないため、実際の額の半分に満たない AMS 額が通報されていて、表に出ない保護措置も温存されている。

我が国の問題は、国内が自由化され、過去 3 年間の価格を基準にして収入変動を緩和するだけで、下支えとしてのセーフティ・ネットが存在しないため、高関税がなくなると、価格の下落が、そのまま農家を直撃してしまうということである。つまり、関税以外の措置がほとんどなくなってしまっていることが問題なのである。

例えば、米国のコメならどうか。日本のコメ価格水準を使って、米国のシステムをみてみよう。ローンレート 1.2 万円/俵、固定支払い 3 千円/俵、目標価格 1.8 万円/俵とすると、政府(CCC)にコメ 1 俵質入れして 1.2 万円借りて、国際価格水準 5 千円/俵で売った場合、5 千円だけ返済すればよく、さらに、固定支払い 3 千円/俵と、目標価格 1.8 万円/俵と(ローンレート+固定支払い)との差額 3 千円/俵も支給される。ローンレート制度を使っていない場合は、5 千円/俵で売ったら、ローンレートとの差額 7 千円/俵が支給される。つまり、いずれにしても、国際価格水準 5 千円と目標価格 1.8 万円の差額が政策的に補填される。大きな輸出補助金である。

関税を削減した場合には、我が国にも、こうした直接支払いが必要である。原論的には、国境措置を行わず、市場価格を下げて、農家に何らかの名目で不足分を直接支払いする方が経済厚生へのロスが小さいのは自明で、ここまでは言うまでもない指摘である。しかし、その実現可能性は財政負担の大きさにかかっている。例えば、国境を完全開放して直接支払いで現状のコメ生産を維持しようとしたら、ざっと試算しても(26-7)万円×900万トン=1.7兆円の財政負担が生じるが、我が国の国家財政がこうした対応に耐えうるであろうか。直接支払いで対応すべしとした場合、こうした試算に基づいた財政負担を許容するか否かを合わせて検討する必要がある。

なお、米国のコメの補助政策でわかるように、FTA で一つ曖昧にされている点として、WTO 上「クロ」か「灰色」かにかかわらず、輸入価格をダンピングする実質的な輸出補助機能を有する措置への FTA におけるルール化の問題がある。NAFTA では、米国の上述のような穀物のダンピング輸出が実質的に許されていることに対して、最近、メキシコ側が協定の見直しを求める事態に発展した。

7. アジア経済圏構築に向けて

欧州圏が、かぎりなく「一つの国」に向けて統合していく中で、また米州圏も拡大していく中で、日本がアジア諸国との経済連携を強める必要性は強まっている。日韓 FTA の産官学研究会の韓国側議長は、「韓国でとれたコメは日本でとれたものと思ってくれません

か」という趣旨の発言したことがある。韓国にも、本当にそれだけの決意があるのであれば、日本は、アジアとの経済連携の第一歩として、最も、経済条件が類似している韓国との、将来的な「一国化」を念頭に置いた経済連携を進めるべきかもしれない。農業分野については、日韓 FTA は、日本にとっても韓国への農産物輸出拡大のメリットがあるという楽観論もあるが、生産費レベルでみるかぎり(韓国が日本の半分以下)、韓国有利は確かである。しかし、基本的には、日韓 FTA の必要性に鑑み、「農業が障害」とならぬよう対応する必要があるし、上で検討したように、それは十分可能なのであり、すでにそのように対応している。他のアジア諸国との FTA は、韓国よりも、より厳しい選択を迫られる可能性があるが、誠意をもって建設的な議論を行い、相手国のみならず、日本国内の農外の人々の理解も深めつつ、妥協点を見出す基本姿勢に変わりはない。

なお、EU 統合の手法は、今後の、より広域のアジア圏の経済連携強化に向けての農業の取扱いを検討する上で参考になるかもしれない。例えば、イギリス農業とイタリア（特に南部）やギリシャ農業には大きな生産性格差があるが、各国の多様な農業は生き残っている。ナポリの牛乳はリットル約 200 円で日本と変わらない。これは、EU 全体における共通農業政策に基づく条件不利地域への補償措置がうまく機能しているからなのか、それとも、イタリアのスローフードに象徴されるような地域の食材、地域の食生活を大事にする民族性により価格以外の差別化が可能だからなのか、といった点が興味深い。将来のアジア経済圏でも「共通農業政策」を構築することが、農業問題の調整に一つの可能性を与えるかもしれない。

表 1 農業分野を含む FTA による日本の経済厚生の変化 (100 万ドル)

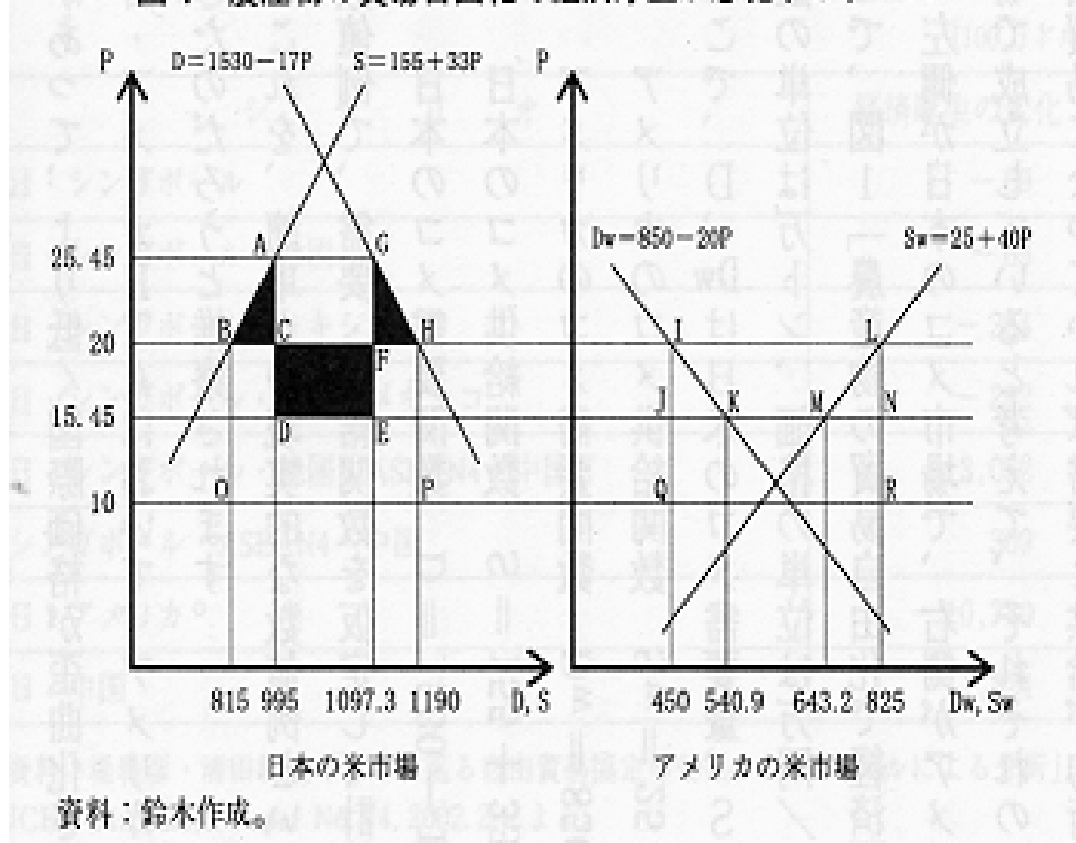
シナリオ	経済厚生の変化
日・シンガポール	-69
日・シンガポール・韓国	-63
日・シンガポール・メキシコ	-284
日・シンガポール・韓国・メキシコ	-282
日・シンガポール・韓国・ASEAN4・中国	-3,052
シンガポール・ASEAN4・中国	309
日・米国	-10,730
日・中国	-1,324

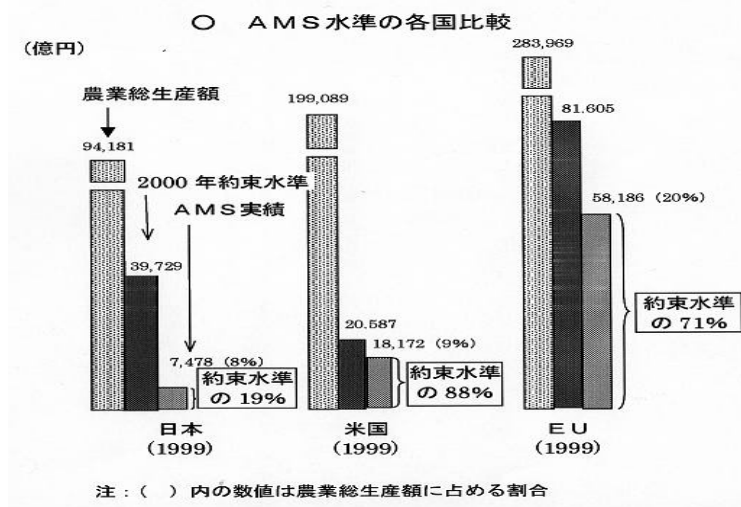
資料) 『日本を巡る自由貿易協定の効果: CGE モデルによる分析』

(堤雅彦・清田耕造著、JCER Discussion Paper No.74, 2002.2)による。

注)数字は農業を含まない FTA と比較した経済厚生の変化の差。

図 1 農産物の貿易自由化で経済厚生が悪化するケース





出所)農林水産省『WTO 農業交渉をめぐる情勢』2003年