

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策研究

ウルグアイラウンドと農業政策
～過去の経験から学ぶ～

2014年2月

本プロジェクトについて

この報告書は、東京財団「国際化に備える農業政策」研究プロジェクトにおける研究成果である。プロジェクトでは、1993年12月に合意したガット・ウルグアイラウンドの農業交渉とその後の関連対策について、関係者へのヒアリングや研究会での議論を重ね検証を行った。そして、農業政策を立案、実施する際に踏まえておくべき点を考察した。

【プロジェクト・リーダー】

生源寺 眞一 東京財団上席研究員／名古屋大学大学院生命農学研究科教授

【プロジェクト・メンバー】

小林 弘明 千葉大学大学院園芸学研究科教授

村田 泰夫 元朝日新聞編集委員

富田 清行 東京財団研究員兼政策プロデューサー

坂野 裕子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

【本報告書に関するお問い合わせ】

吉原 祥子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

坂野 裕子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

電話：03-6229-5502 / Email：yoshihara@tkfd.or.jp

なお、本報告書第3章(5)のECの対応に関する部分については、平澤明彦氏(農林中金総合研究所基礎研究部 部長代理)に情報提供をしていただいた。

はじめに

アベノミクスを進める安倍政権は、2018年までに経済連携協定の締結国との貿易割合を現在の18.9%から73.4%（いずれも輸出入額ベース）に上げることを打ち出しています。これは現在交渉中のTPPはもちろんのこと、日EU経済連携協定、さらにはRCEP（東アジア地域包括的経済連携）も含めたメガFTA時代に入ることを示しています。

かたや、この影響を最も大きく受けるのが農業です。「農業発展の絶好の機会だ」、「農村の崩壊が進む」などそれぞれの立場を背景として歩み寄りの見られない意見の対立ばかりが見られます。本来重要なことは、自由貿易による経済発展を享受していく一方で、独立国として確固たる農業生産基盤、食料供給基盤も維持していくことです。

こうした一見、対立した状況を我が国は幾度となく経験してきました。その中で今の状況に類似していると言われるのが、ガット・ウルグアイラウンド交渉です。決断のタイミングの遅れ等、様々な課題はあったものの、通商にとっても農業にとっても大きな政策転換を実現しました。

我が国の政治プロセスの分析において、過去の経験を振り返り、次に活かそうという取り組みはまだまだ多くはありません。本報告書は、ウルグアイラウンドの一連の経緯を振り返ることで、我が国の農政はもとより、農政に限らず政治プロセスそのものの課題を明らかにするとともに、喫緊の課題であるメガFTA時代の下での国内農業対策への示唆を導き出せるのではないかと考え作成したものです。

一連のヒアリングと分析を通じて明らかになったのは、「ウルグアイラウンド関連対策は、農業の強化につながらない多額のバラマキを行った」という常々言われていた通説やイメージとは異なるものでした。ウルグアイラウンド合意が国内農産物に与えた影響は少なく、多額の財政投入との批判については、当時の状況を考えれば桁外れな歳出を確認できず、いわゆる通説に異議ありの結論を見出すことになりました。

我が国の政策決定に関わるすべてのプロセスが過去から学びを得ないままであるとすれば、政治家や政府関係者、メディアはもとより、我々シンクタンクも含め大いに反省すべきところです。

TPPは待ったなしで、日本の財政も同様です。後の時代に、あの時は優れた決断を行うことができたと評価されるためにも、政策の転換期に直面した我々こそが、この経験から学ばねばなりません。是非ご一読いただき、ご意見をいただけますと幸いです。

公益財団法人 東京財団
理事長 秋山 昌廣

要旨

1. ガット・ウルグアイラウンド交渉とその対策について振り返る意味

- 経済発展に伴う貿易の自由化の流れをより加速させたガット・ウルグアイラウンド。
- 大規模な国内対策を伴った国際通商交渉は、ガット・ウルグアイラウンドが直近のもの。
- ガット・ウルグアイラウンドの交渉及び対策の経緯を検証した政策研究はまだ多くない。

2. ガット・ウルグアイラウンド交渉過程から見てきた課題と示唆

交渉過程の分析を通じて明らかとなった事実及び課題

- 具体的な関税の削減率などについて各国共通に適用されるルールがあらかじめ提案され、交渉が進められた。中盤、米国主導の「例外なき関税化」の主張にリードされた。交渉終盤には、「例外なき関税化」の例外として、コメの扱いが日米両国で協議され、これが全体の合意文書に採用された。これは一定の要件を満たす農産物について関税化を行わない特別措置を認めるものだが、日本においてはその選択の結果、代償を伴うものとなった。
- 合意内容は、①「例外なき関税化」：非関税措置を関税化し、関税相当量を設定の上、実施期間で関税率を農産物全体で平均 36%、品目ごとに最低 15%引き下げる。関税化の対象品目について、基準期間中の国内消費量に対する平均輸入数量が 5%以上の場合は、その輸入数量を維持し、5%未満の場合は、実施期間の 1 年目に国内消費量の 3%にあたる最低輸入量を設定し、6 年目には 5%まで拡大する（ミニマム・アクセス機会）。
- ②「例外なき関税化」の例外：関税化を行わない場合は、ミニマム・アクセス機会を拡大し、実施期間の 1 年目に国内消費量の 4%、6 年目に 8%まで拡大する代償を伴う、等。
- その後、合意実施期間途中の 1999 年 4 月からコメ関税化へ移行（ミニマム・アクセス米 7.2%時点）。341 円/kg という高関税の設定で、高関税を支払って輸入されるコメは年間 100～200t というわずかな量に留まる。
- 当初より関税化を受け入れていれば、輸入する必要がなかった加重されたミニマム・アクセス米（7.2%－5%分）は、現在も輸入され続けている。
- 国内コメ市場への影響を最小にするという目的に照らせば関税化拒否は判断ミス。
- コメの関税化反対という政治的な圧力が、日本の交渉の選択肢を狭め、冷静な判断を困難にした。

交渉過程の分析から得られる示唆

- 「聖域」に固執し本来の目標を見失うと結果的に不利なペナルティを受けかねない。
- 交渉にあたる行政府と最終的に批准の是非を判断する立法府と役割分担がある。受け入れ可能な合意内容にするためには、行政府と立法府の水面下での調整も必要であり、そのためには政治的な安定が重要な要素となる。

3. ガット・ウルグアイラウンド関連対策の課題と示唆

関連対策の分析を通じて明らかとなった事実及び課題

- ガット・ウルグアイラウンド関連対策費は、当初政府から示された 3.5 兆円が政治主導により 2 日後に 6.01 兆円へと増額された。政治の関心はここに集中した。
- 肝心の対策の中身は、農業合意に伴う影響について評価分析をしたうえで優先順位が付けられた政策立案ではなかった。財源や政治状況などの制約により目的の設定や効果の予測が曖昧なまま政策が実行された。
- 対策費 6 兆 100 億円の半分が、農業土木である農業農村整備事業に費やされたが、当時の国の公共事業に占める農業農村整備事業の割合の推移を見ると突出したものではない。
- メディアから、ガット・ウルグアイラウンド対策は農業振興等の目的から外れた事業があると批判されたが、実態は従来から行われてきた農林水産省の事業と同質のものであった。
- 欧州共同体（EC）はガット・ウルグアイラウンド交渉と並行して域内改革（生産者への直接支払いと輸出補助金の圧縮）を進めたのに対し、日本は当時直面していた食糧管理制度の改革を先送りしてしまった。

関連対策の分析から得られる示唆

- 政策実施プロセスをきちんと踏む（①目的の設定、②効果の予測、③政策の立案、④政策の実施、⑤効果の検証）。
- 対外的な交渉の前に、国内の構造的な課題に真摯に向き合う内発的な議論の積み重ねと問題意識の共有が重要。
- 今後の示唆としては、上記の課題に加え、現下日本の農政の状況も踏まえると、法律と法律に基づいて決定する計画の整合性がとれていないなど、依然としてその場しのぎの政策に陥りがちになっている。いわゆる「ゆるいフレームワーク」（詳細は本文 28～31 ページ参照）のもとで、政策決定が行われる日本の農政の危険性を認識する。

目次

はじめに	1
要旨	2
第1章 ガット・ウルグアイラウンド交渉とその対策について振り返る意味	5
(1) 農産物貿易政策の転機となったガット・ウルグアイラウンド	5
(2) 不安定だった当時の政治状況と農業政策	7
(3) 政策実施プロセスの問題	8
(4) 本報告書の構成	8
第2章 ガット・ウルグアイラウンド交渉	9
(1) 農業分野における交渉概略	9
(2) 農業合意の内容	10
(3) 関税化受け入れの可否で異なるミニマム・アクセス米の輸入量	12
(4) 国内コメ市場への影響は少ない超高関税	13
(5) コメの関税化回避は判断ミス	15
第3章 ガット・ウルグアイラウンド関連対策	18
(1) 関連対策費6兆100億円の決定	18
(2) 対策費決定の経緯～政治決着で倍増した金額～	20
(3) UR 関連対策の内容	21
①財源上の制約	21
②実質は「薄い」6兆100億円	22
③政治環境による制約	25
(4) 検証のプロセス	27
(5) 「ゆるいフレームワーク」のもとで政策決定を行う日本農政	28
①ECの対応～議論の積み上げと法律に裏付けられたEC農政～	28
②ECとの対比で見る日本の対応	28
結びに代えて	32
補足資料	33

第1章 ガット・ウルグアイラウンド交渉とその対策について振り返る意味

(1) 農産物貿易政策の転機となったガット・ウルグアイラウンド

日本は戦後、輸入制限や直接管理を行ってきた農産物貿易について、貿易自由化交渉を通じてすべての農産物の輸入制限品目を関税化し、関税率を引き下げてきた（図表1）。

2013年3月、安倍晋三総理大臣は、「アジア・太平洋の『未来の繁栄』を約束する枠組み」だとして環太平洋パートナーシップ協定（以下、「TPP」という）の交渉に参加することを正式に表明した。そして同年7月から交渉に加わった日本は、農業分野について、コメ、麦、乳製品、牛肉・豚肉、甘味資源（砂糖・でん粉）を「重要5項目」又は「聖域」と表現し、これらの関税維持を目指すとして交渉に臨んでいる。

【図表1 戦後の日本における食料貿易自由化の歴史】

年次	事項・できごと	内容・自由化品目
		1960年以前の自由化品目：飼料用トウモロコシ、ナチュラルチーズなど
1960	日本：外国為替・貿易自由化大綱	品目ごとの自由化スケジュールの設定。
～		早期自由化品目：鶏肉、生鮮野菜、バナナ、大豆、コーヒー豆など
1967	GATT・ケネディラウンドの合意	実施期間：1968～72年
～		日本：この間のおもな自由化品目：レモン、ソルガム、生きた牛、レモンジュース、ブドウ、グレープフルーツ、植物油脂、なたね、チョコレート、豚肉（差額関税）、配合飼料など
1979	GATT・東京ラウンドの合意	実施期間：1980～87年
～		日本：この間のおもな自由化品目：豚肉調製品、グレープフルーツジュース
1988	日本：牛肉・オレンジ等の自由化の決定（対アメリカなど）	牛肉と生鮮オレンジの輸入自由化を約束(1991年実施)
～		この間のおもな自由化品目：プロセスチーズ、トマトケチャップ、ジュース、牛肉調製品、パイン製品、果汁（リンゴ・グレープ・パイン・オレンジ）
1994	GATT・UR農業合意	輸入禁止や数量制限などの非関税障壁を関税に置き換える包括的関税化を即時実施し、以後関税率と国内保護水準を順次引き下げる。アメリカ、EUなどは輸出補助金を削減する。実施期間：1995～2000年
～		日本：残存輸入制限品目（米、麦類、指定乳製品、豚肉、砂糖、大豆以外の豆類、など）の輸入自由化
2001	WTOドーハラウンド開始	10年あまりの交渉を経るも、2012年秋に、合意達成を当面の間は断念
2002	日・シンガポール経済連携協定発効	日本初の地域貿易協定（RTA：Regional Trade Agreement）
2005	日・メキシコ経済連携協定発効	関税割当による豚肉・牛肉の関税率引き下げなど
～	以後多数の経済連携協定の締結・発効や交渉開始等	多数の関税撤廃、引き下げ、関税割当によるアクセスの改善を実施。しかしUR農業合意における関税化品目の多くは関税撤廃の例外。

（出典）茂野隆一他『新版 食品流通』実教出版（2013年）

過去の農産物貿易自由化の流れを振り返ると、貿易自由化に向けた転機として直近で最も大きな影響を及ぼしたのがガット¹・ウルグアイラウンド（以下、「UR」という）であることがわかる。

1993年12月14日未明、細川護熙総理大臣²は、UR合意の受け入れを正式に表明した。このうち農業については、国境措置、国内支持、輸出競争について、各国が保護水準を一定の方式に従って引き下げる約束を行い、1995年から2000年にかけて実施することとなった。これにより、コメを除いて、輸入を制限されていたすべての農産物の関税化が行われることになった。そしてその後、1999年にはコメも関税化された。URが終了すると、ガットを引き継いで国際貿易に関するルールを扱う国際機関である世界貿易機関（WTO）³が設置された。2001年にスタートしたWTOのドーハ・ラウンド⁴（農業分野の交渉は2000年に開始）は、2008年7月に交渉が決裂して以降、2013年12月に貿易円滑化など一部の分野で合意に至ったのみである⁵。そのため、日本ではUR合意の実施期間後の2000年以降、多数の経済連携協定が締結されてきたにも関わらず、UR合意の際のように政府による大規模な対策を伴うような関税率の引き下げは行われていない。そして現在はTPPでの農産物の関税をめぐる交渉に関心が寄せられている。こうした現状において、URの経緯そしてわが国にとっての問題点を振り返ることの意義は大きい。

【図表 2 主要農水産品の関税率（2011年）】

品目名	関税率(2)	品目名	関税率(2)	品目名	関税率(2)
米(1)	341 円/kg	ブドウ	3-10月 17%	牛肉	38.5%
小麦(1)	55 円/kg		11-2月 7.8%	豚肉	差額関税など(3)
トウモロコシ (飼料用)	無税	バナナ	4-9月 20% (10%)	鶏肉	8.5~11.9%
コウリヤン (飼料用)	無税		10-3月 25% (20%)	チーズ	22.4~40%
大麦(1)	39 円/kg	オレンジ	6-11月 16%	脱脂粉乳(1)	25.5%+612 円/kg など
植物油かす	無税		12-5月 32%	アイスクリーム	21~29.8%
タマネギ (生鮮)	0~8.5%	グレープフル ーツ	10%	植物油脂	無税~4%(無税)、 10.4 円/kg
他の生鮮野菜	2.5%(無税)~9%	レモン、ライム	無税	粗糖	71.8 円/kg

¹ 1948年に関税及び貿易に関する一般協定、General Agreement on Tariffs and Trade（GATT：ガット）が締結された。

² 肩書きは当時のもの。以下全て同じ。

³ 1995年、ガットを拡大発展させる形で世界貿易機関（WTO）が設立された。国際貿易に関するルールの設定、運用、調停などをリードする最も影響力の強い国際機関であるといえる。

⁴ WTOドーハ・ラウンドは、8分野（農業、鉱工業品、サービス、ルール、貿易円滑化、開発、環境及び知的財産権）について一括妥結を目指し交渉が行われた。（外務省ホームページ「WTOドーハ・ラウンド交渉」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000015001.pdf>）

⁵ 読売新聞 2013年12月8日、日本経済新聞 2013年12月7日（夕）など。

冷凍野菜	6～23.8%
乾燥野菜	9 % (7.5 %) ～ 12.8%
雑豆 (小豆など) (1)	354 円/kg
リンゴ	17%
ベリー類	6%(3%)

乾燥果実	1.2%(無税)～ 12%(6%)
生落花生(1)	617 円/kg
食用ナッツ	無税～12%
大豆	無税
なたね	無税

デンプン(1)	119 円/kg、134 円 /kg
コーヒー・代用品	無税～24%(15%)
カツオ・マグロ	3.5%
エビ (含調製品)	1～5.3%
ウナギ (含調製品)	3.5 % 、 9.6 % (7.2%)

税率分類の数品目をまとめている。

(1)UR 農業合意に基づく関税化品目で関税割当品目。関税率は 2 次税率。1 次割当量には低率の 1 次税率が適用される。

(2)関税率の () 内は発展途上国に対する一般特恵の適用税率。

(3)輸入価格に応じて、従量税、基準輸入価格と輸入価格の差、または従価 4.3%のいずれかを適用。

(日本貿易振興会「アグロトレードハンドブック 2011」などによる)

(出典) 茂野隆一他『新版 食品流通』実教出版 (2013 年)

(2) 不安定だった当時の政治状況と農業政策

UR 合意前後の日本の状況を見ると、その特徴としてまず政治的に不安定な時期であったと指摘できる。それが UR 交渉や UR 関連対策にも直接、間接的に影響を与えた。

1983 年 11 月に行われた日米首脳会談で、米国のレーガン大統領に新ラウンドの提案を行ったのは、中曽根康弘総理大臣 (第三次中曽根政権 (自民党単独政権)) である。しかしその後、「政治と金」の問題や選挙制度改革をめぐる自民党内の分裂などで、UR 交渉が合意に達した 1993 年 12 月に政権を担っていたのは、細川護熙総理大臣 (日本新党代表) 率いる非自民非共産による連立政権⁶であった。連立政権への交代は、コメの扱いを巡って日米による交渉が本格化するさなか、1993 年 8 月に行われた。さらに、その後の 1994 年 10 月に国内対策である UR 関連対策を決定したのは、村山富市総理大臣率いる自民党、社会党、新党さきがけによる自社さ政権であった。つまり UR 交渉の合意前後で政権交代が 2 度行われた。この政治状況と UR 交渉、UR 関連対策の関わりは、2 章、3 章で詳しく見ていく。

⁶ 社会、新生、公明、日本新、民社、さきがけ、社民連の 7 党と参院会派の民主改革連合の 8 党派による連立政権。

【図表3 UR 農業交渉合意当時の首相と政権】

政権・できごと	首相	期間
UR 交渉開始(1986.9)	中曽根康弘	1982.11.27～1987.11.6
日米コメ秘密交渉(1993.6)	宮澤喜一	1991.11.5～1993.8.9
【政権交代】非自民非共産連立政権 UR 実質合意	細川護熙	1993.8.9～1994.4.28
非自民非共産連立政権	羽田孜	1994.4.28～1994.6.30
【政権交代】自社さ政権 対策大綱決定 UR 批准	村山富市	1994.6.30～1996.1.11
自社さ政権	橋本龍太郎	1996.1.11～1998.7.30

(出典) 首相官邸 HP の「内閣総理大臣一覧」等より作成

(3) 政策実施プロセスの問題

政策実施プロセスには、一般的に①目的の設定、②効果の予測、③政策の立案、④政策の実施、⑤効果の検証という5つのステップが欠かせない。しかし、UR 合意と UR 関連対策では、第3章で述べるとおり、このいずれのステップに関しても問題が多かったと判断される。UR 合意による国内農産物への影響の見通しは明らかにされないまま、政策決定にあたっては、あつてしかるべきものにも一切数値目標を設定せず、その結果、政策効果の検証も限定的にならざるを得なかったと考えられる。財政制約が一段と厳しくなった現在において、政策実施について踏むべきステップを軽んじ、国民への説明が十分に行われないとすれば、農政への信頼は失われる。今こそ UR 交渉とその後の UR 関連対策を振り返り、不適切・不十分であった点を改めて確認することの意義は大きい。

(4) 本報告書の構成

本報告書では、UR 交渉と UR 関連対策に分けて検討する。検討にあたっては、UR 交渉において日本がいったんは選択したコメの関税化拒否とその後のコメの関税化への移行の経緯を振り返ることで、外交交渉における立法府の役割と行政府の役割を改めて確認する。次に、UR 関連対策について、対策費決定当時の状況やその制約、そして、事業の実態について検討した。加えて UR 交渉に参加していた当時の欧州共同体（以下、「EC」という）は、交渉に臨む対応が日本とは大きく異なることから、EC との比較を通じて、交渉戦略や政策立案のあり方についても検討する。

なお、本プロジェクトでは、当時 UR 交渉や UR 関連対策に携わった複数の関係者に 2013 年春から夏にかけて独自のヒアリングを行い、貴重な情報を得ることができた。ヒアリングで得た情報が本文に反映されている場合は「証言している」などわかるように記載している。

第2章 ガット・ウルグアイラウンド交渉

本章では、UR 交渉において日本がどのような選択を行い、その結果何が起きたかを振り返る。日本は、UR 合意の原則となった関税化をコメについては拒否し、その代償として「ミニマム・アクセス機会」（最低輸入量）を拡大することになる。しかしその数年後、日本はコメについても関税化に切り替える。当初に関税化を選んでいれば輸入する必要のない加重されたミニマム・アクセス米の輸入は現在も続いている。関税化拒否の選択は、国内のコメ市場への影響を最小レベルに抑えるという観点から判断ミスであったと言えよう。こうした UR 交渉の経緯を振り返ることとする。

(1) 農業分野における交渉概略

経済のブロック化が第二次世界大戦の一因になったという反省から、自由で平等な国際貿易を促進するため、1947 年、主要 23 カ国が調印したのが関税及び貿易に関する一般協定（GATT：ガット）である。1948 年、協定に基づきガット体制は発足し、日本は 1955 年に加盟した。ガットのもとで 8 回の多角的貿易交渉が行われ、貿易の促進に向けて関税の引下げなどが行われた。8 回目の多角的貿易交渉が UR である。

UR は、1986 年、南米ウルグアイのプンタデルエステで開かれたガット閣僚会議での開始宣言によって始まる。農業、繊維、サービス、知的所有権等の 15 の分野についての交渉が行われた。このうち農業交渉は、さらに国境措置（市場アクセス）、国内支持、輸出競争の 3 分野で議論が行われ、各国が共同して保護水準を引き下げていくことを目指した⁷。

農業交渉の背景には EC と米国の間の農産物貿易を巡る対立があった。1980 年代に入ると EC は穀物の輸入国から輸出国へと転じたことから、米国は EC 域内における農産物市場を失うとともに、第三国の輸出先でも EC と競合するようになった。EC と米国は、輸出に対する補助政策をとりながら競争を激化させていった。こうした EC と米国の対立が、UR の農業分野における課題設定の基本的な背景であった。

交渉は難航したが、1991 年 12 月、ガットのダンケル事務局長から全交渉分野についての最終合意文書案が提示される。農業分野では「①すべての非関税措置を関税に転換（包括的関税化）し、一般関税とともに削減すること、②国内支持のうち一定の政策を除き削減すること、③輸出補助金は財政支出と対象数量の両面で削減すること」⁸が主な内容である。このように、具体的な関税の削減率などについて各国共通に適用されるルールがあらかじめ提案され、交渉が行われる

⁷ 農林水産省『平成 5 年度農業白書』140 ページ

⁸ 農林水産省『平成 5 年度農業白書』140 ページ

方式を「モダリティ方式」⁹と呼ぶ。

UR は交渉の途中から米国主導の例外なき関税化の主張にリードされて進められた。前述のとおり、ダンケル事務局長の最終合意文書案にはすべての非関税措置を関税に転換すること（包括的関税化）が示されている。

その後、EC と米国の間で、国内支持について互いに条件付きで直接支払いを認めることや、輸出補助金の削減について、非公式の協議が進み、1992 年 11 月にブレアハウス合意で妥協が成立する。また交渉終盤の 1993 年 6 月には、日米でコメの扱いについての交渉がスタートする。これは、米国で関税化に向けた強硬姿勢を示していた共和党ブッシュ政権から民主党クリントン政権に交代したことで、関税化の例外措置についても柔軟な姿勢が示されたため、両国間の交渉が動き始めたからである。1993 年 12 月上旬、日米のコメをめぐる交渉に基づいて作成された合意案が市場アクセス交渉グループのドゥニー議長から示される。これは、コメを念頭に一定の要件を満たす農産物については関税化を行わない特例措置を認めるなどの内容からなる。しかし、先に示されていたすべての非関税措置の関税化という原則を覆すことから、この選択にはミニマム・アクセス機会（最低輸入量）の拡大という代償が伴っていた。ドゥニー議長が示した合意案を 12 月 15 日に日本を含む 118 の国と地域が受け入れる形で全分野についての交渉が終結した。

(2) 農業合意の内容

UR 農業交渉の合意内容は、1995 年～2000 年までの 6 年間（合意の実施期間）に、①国境措置（市場アクセス）、②国内支持、③輸出競争の 3 分野の保護水準をそれぞれ引き下げていくことである。

それぞれ具体的にみると、図表 4 の通り、国境措置においては、コメ以外の輸入制限品目等を関税化し、国内卸売価格と輸入価格の差に基づいて設定された関税率（関税相当量）を、基準期間（1986～1988 年）に対して農産物全体で平均 36%、品目ごとに最低 15%削減することとされた（毎年同率で削減）。また、基準期間の輸入実績がほとんどない品目については、基準期間における国内消費量の 3%をミニマム・アクセス機会として実施 1 年目に設定し、最終年の 6 年目にはその量を 5%まで拡大する。ただし、関税化が行われないコメに対しては、ミニマム・アクセス機会を拡大し、実施 1 年目の 3%を 4%に、6 年目の 5%を 8%へと加重することとされた。これが、関税化を拒否したことに伴う代償措置であった。

国内支持においては、生産を増加させる効果のある政策措置の合計助成合成量を計算し、実施期間中に 20%削減することとされた。

輸出競争について、輸出補助金に該当する政策は日本にはない。

⁹ これに対して、各国が希望する国の品目について関税引下げ要望を出し、要望を出された国がそれに対して答えることを多国間で積み上げ、最後にそれを共有して全体の状況とスケジュールを決める方法を「リクエスト&オファー方式」と呼ぶ。TPP では、このリクエスト&オファー方式で関税など市場アクセスの交渉が進められている。

【図表 4 ウルグアイラウンド農業合意（1993年12月）の概要】

	削減対象	削減方法
1.国境措置 （市場アクセス）	関税	非関税措置を関税化し、関税相当量（国内卸売価格と輸入価格の差）を設定。 実施期間において、関税税率を農産物全体で平均36%、品目ごとに最低15%を削減する。 〔カレント・アクセスとミニマム・アクセスの設定〕 関税化の対象品目の基準期間（1986～1988年）の国内消費量に対する平均輸入数量が ・5%以上の場合は、その輸入数量を維持する（カレント・アクセス機会）。 ・5%未満の場合は、実施期間の1年目に国内消費量の3%にあたる最低輸入量を設定し、6年目には5%まで拡大する（ミニマム・アクセス機会）。 ※関税化の特例措置として、コメは、ミニマム・アクセス機会が拡大され、実施期間の1年目に国内消費量の4%、6年目に8%の最低輸入量を設定することを約束した。
2.国内支持	価格支持や不足払い補助金等	生産を増加させる効果のある政策措置は、一定基準の下で合計助成合成量（Total AMS: Aggregate Measurement of Support）として集計し、実施期間中に20%削減。 農業・農村基盤、市場等の整備、試験研究費や環境対策等で一定の条件を満たした政策は削減の対象外。
3.輸出競争	輸出補助金	輸出補助金を金額で36%、対象数量で21%削減。（日本は該当する輸出補助金なし）

【図表 5-1 品目別の合意の概要 関税化した品目】

品目	アクセス機会（95年～）		枠外関税率（当初の関税相当量→00年～）	従価税換算（削減後）
	数量(千t)	枠内関税率（国貿のマークアップの上限）		
小麦（国貿）	5740	無税(45.2 円/kg)	65 円/kg→55 円/kg	251.8%
大麦（国貿）	1369	無税(28.8 円/kg)	46 円/kg→39 円/kg	255.8%
乳製品	指定乳製品（国貿） （生乳換算）	137 25%（脱脂粉乳） (304 円/kg)	25%+466 円/kg→21.3%+ 396 円/kg など（脱脂粉乳）	217.9%
	脱脂粉乳	93 25%		
	その他	134 (生乳換算)	35%（バター）	35%+1159 円/kg→29.8% +985 円/kg（バター）
でんぷん	157	25%	140 円/kg→119 円/kg	583.3%
雑豆	120	10%	417 円/kg→354 円/kg	402.9%
落花生	75	10%	726 円/kg→617 円/kg	736.8%
こんにゃくいも	267t	40%	3289 円/kg→2796 円/kg	1705.9%
生糸（国貿） 繭	798t	7.5%	8209 円/kg→6978 円/kg	245.2%
		140 円/kg	2968 円/kg→2523 円/kg	428.1%
豚肉	差額関税制度を関税化。分岐点価格以下：425 円/kg→361 円/kg（枝肉）、分岐点価格以上：5%→4.3%（基準輸入価格も6年間で15%引き下げ）			

【図表 5-2 品目別の合意の概要 その他の品目】

品目	関税率（UR 合意前→00年～）	従価税換算（削減後）
牛肉	50%、暫定 38.5%	—
砂糖	84.5 円/kg→71.8 円/kg	328%

図表 4.5 （出典）平成5年度農業白書などをもとに作成

さらに、合意の実施期間終了後の7年目以降の対応については、実施期間の終了1年前に始まる交渉によって決めるとされた¹⁰。そして合意文書（農業協定）の附属書五には「追加的譲歩」と「影の関税率削減」について記載された¹¹。「追加的譲歩」とは、実施期間終了後も関税化拒否という特例措置を継続する場合には、再交渉において決定される追加的かつ受け入れ可能な譲歩を行わなければならないというものである。そして「影の関税率削減」とは、コメのように関税化拒否の特例措置をとった農産物も、再交渉の際には、当初関税化を受け入れたと仮定し、UR実施期間中に関税率が15%引き下げられたものとして、削減後の関税率を前提にするというものである。

こうしたUR合意の内容を受け、合意受け入れを決定した3日後の1993年12月17日には「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」が閣議了解された。この中では、合意の実施に伴う諸問題について、「所要の措置を総合的かつ的確に講ずる」とされ、「米のミニマム・アクセス導入に伴う転作の強化は行わないこと」として、コメの生産調整には影響を与えないことが表明された。そして日本は、国産米に極力影響を与えないようにミニマム・アクセス米（以下、「MA米」という）を受け入れるため、MA米を国家貿易で輸入することになる。

(3) 関税化受け入れの可否で異なるミニマム・アクセス米の輸入量

合意内容をより詳しく見ていく。図表6は、MA米の設定数量を輸入する義務があるという政府の統一見解¹²を前提に、コメの関税化を受け入れた場合のMA米の輸入量と、関税化を拒否した場合のMA米の輸入量を示したグラフである。

MA米の量は基準期間である1986年から1988年の平均国内消費量の割合として決まる。当初よりコメの関税化を受け入れた場合には、MA米の輸入量は基準期間平均の国内消費量の3%から始まり、毎年0.4%ずつ増加し、実施期間の最終年である6年後には5%まで拡大する（図表6折れ線—◆—）。一方、関税化を拒否した場合にはMA米が増加し、MA米の輸入量は基準年の

¹⁰ 合意文書（農業協定） 第二十条

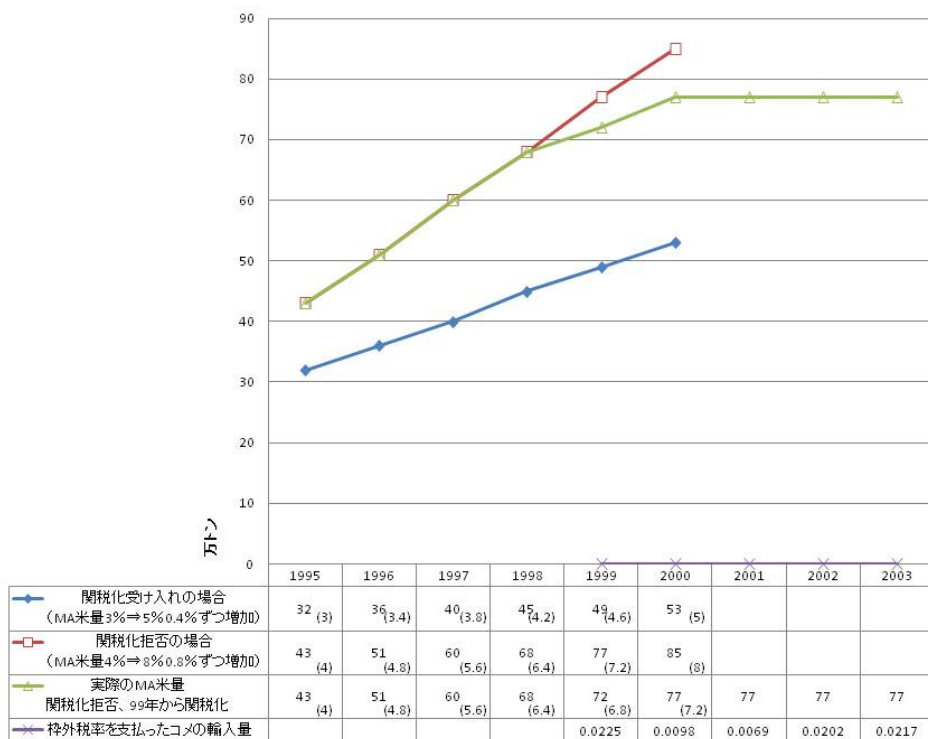
¹¹ 軽部謙介『日米コメ交渉』163ページ 中公新書1997年9月

¹² ミニマム・アクセス機会（最低輸入量）を設定した場合に国が負う義務については議論がある。国は、国内消費量の一定割合の数量について低関税・無税の輸入枠を設定し、輸入機会を提供する義務を負う。議論があるのは、国家貿易で輸入する場合にミニマム・アクセス機会の設定数量の全量を実際に輸入する義務があるかどうかについてである。民間貿易の場合は、実際に輸入するかどうかは国内の民間業者に委ねられ、輸入数量が設定数量に達しなくても義務違反を問われない。他方、国家貿易の場合に、必ず設定数量全量を輸入する義務があるかについては議論が分かれているが、日本政府は、国家貿易品目として国が輸入を行う立場にあり、通常の場合、国には設定数量を輸入する義務があるという統一見解を示している。ただし、国際需給が逼迫した場合など、MA米の輸入が客観的に困難な状況により生じたものであれば義務違反にならないとの解釈も合わせて示した。（第129回衆議院予算委員会 加藤六月農林水産大臣1994年5月27日）。

国内消費量の4%から始まり、毎年0.8%ずつ増加し、最終年には8%まで拡大する（図表6折れ線—□—）。

実際の経緯として、日本はコメの関税化を拒否して、加重されたMA米を国家貿易により輸入したが、実施期間中の1999年に関税化に切り替えることになった。実施期間の途中で関税化を受け入れたことで、毎年のMA米の増加分は0.8%から0.4%に縮小された（図表6折れ線—△—）。その結果、MA米の量は7.2%で実施期間を終えることになった。その後は、WTOの次の交渉がまとまっていないため、UR実施期間の最終年である2000年の水準である7.2%がそのまま維持され、現在に至っている。

【図表6 コメ関税化如何によるMA米の輸入量の違い（単位：万トン）】



(4) 国内コメ市場への影響は少ない超高関税

1999年4月、コメの関税化に切り替えた際、関税を決定するにあたり日本政府は、図表7の価格を算定のもとにしてWTO協定に従って設定したと伝えられている¹³。基準はMA米の量を決

¹³ 伊東正一「海外からみた日本の『関税化』とアメリカの期待」『農業と経済』55ページ1999年4月

定したのと同じ期間（1986～1988年）の平均である。

【図表7 農業協定に基づく関税相当量の算出根拠（単位：円/kg）】

基準年次	国際価格 (A)	国内価格 (B)	(B) - (A)
1986年度	29	438	409
1987年度	31	435	404
1988年度	37	429	392
			3ヵ年平均 402

(出典)「コメ関税化と日本農業の将来」『農業と経済』昭和堂（1999年）

【図表8 関税化受け入れで想定される関税の値と実際の関税の値（単位：円/kg）】

	基準	95	96	97	98	99	00	01	現在
93年に関税化を受け入れていた場合に想定される関税（注） （402=100とした割合）	402 (100)	391 (97.5)	381 (95)	371 (92.5)	361 (90)	351 (87.5)	341 (85)		
関税化拒否を継続した場合	402	—	—	—	—	—	—		
実際（99年から関税化受け入れ）	402	—	—	—	—	351	341	341	341

(注) 図表7の402円/kgを用いて実施期間6年間で15%関税を引き下げるとして算出

UR 農業合意により、関税は国内価格と輸入価格の差額により設定された。そして、関税化した品目は農産物全体で平均 36%、品目ごとに最低でも 15%を削減するという合意内容であった（11 ページ図表 4）。コメについて、当初関税化を受け入れていた場合には、基準となる関税 402 円/kg を毎年 2.5%ずつ引き下げることになる（図表 8）。日本のコメは 1999 年 4 月に関税化され¹⁴、関税は 1999 年に 351 円 17 銭/kg、2000 年以降は 341 円/kg¹⁵とされた。

関税化により、国家貿易である MA 米の枠外でも関税を支払えば輸入が可能になった。図表 6 の折れ線（-×-）で示された折れ線グラフの数値を見ると、MA 米以外で枠外税率を支払って輸入されたコメの数量は、1999 年は 225t、2000 年には 98t であった。毎年 100t から 200t 程度という状態は現在も続いている¹⁶。この水準は、図表 6 からわかるようにミニマム・アクセス機会の数%の増加量と比べてごく少量である。

¹⁴ MA 米である枠内税率は無税であるが、国家貿易による売買差益（マークアップ）を徴収することが認められており、国は輸入価格にマークアップ（292 円/kg が上限）を上乗せした価格で販売している。（農林水産省「米をめぐる関係資料」2013 年 11 月）

¹⁵ コメの関税率については、778%（精米）とされているが、これは、WTO 農業交渉において、非従価税の関税削減幅を決定するために、基準年である 1999 年から 2001 年の輸入価格や国際価格を基に算出されたものである。この期間、輸入米の価格が 1kg 43.8 円だったため、関税 341 円/kg を 43.8 円で割った 778%が一般的に知られているが、そのときの国際価格により変化する性質の値であって、固定的なものではない。現在は、コメの国際価格が大幅に上昇しており、農林水産省は 2009 年の国際相場の情報に基づいて、1kg あたり 122 円が新基準として妥当であると判断し、これをもとに 341 円/kg の関税から関税率を算出すると 280%になるとの修正を行ったことが伝えられている（日本経済新聞 2013 年 11 月 15 日）。

¹⁶ 農林水産省「米をめぐる関係資料」2013 年 7 月

(5) コメの関税化回避は判断ミス

UR 交渉の評価について、こうしたコメの関税化拒否とその後の関税化への切り替えという顛末から検討したい。

コメの関税化を決定した当時、政府はその目的について 1999 年の国会審議の中で次のような趣旨の説明をした。すなわち「MA 米の在庫の増加、MA 米の輸入数量が年々増大しこのままの量的拡大が見過ごせない状況となっていること、それに次期農業交渉の開始を一年後に控え我が国の国益にとって最善の選択として関税化に踏み切る判断をした」¹⁷とのことである。この国会審議に先立ちコメの関税化決定¹⁸直後に行われた記者会見で、中川昭一農林水産大臣は、WTO の次期農業交渉に臨むにあたり「例外なき関税化」を原則とする WTO の交渉で関税化の拒否を続けることは難しく、関税化という共通の土俵に立つことで次の交渉を有利に進めたいといった内容の発言もしている¹⁹。1999 年時点では、関税化拒否を続けることによる MA 米の増加に比べ、コメの関税化へ移行することで MA 米の量を抑えることができるメリットが強調された²⁰。しかし、この方針転換は、UR 合意による国内のコメ市場への影響を最小のレベルに抑えるという観点からすれば、MA 米の加重という代償措置を受け入れてまで関税化を拒否した選択が結果的には判断ミスであったことを示している。

交渉に当たっていた政府担当者の間には、関税化したとしても実質上、輸入禁止的な高い関税を確保することが可能で、国産米にはほとんど影響は出ないといった見解や、UR 実施期間以降も関税化拒否を続けることは困難であるという考えもあったとされている。また、UR 合意によって新たに関税化したコメ以外の品目についても、当時の農林水産省内では、大きな影響が出ないという見通しを立てていたとの証言もある。関税化の拒否につながった判断、すなわちコメだけが関税化によって影響を受けるとの判断には疑問が残る。

このように、関税化による国内市場への影響は小さいという考えがあったものの、当時の政治状況により、コメを関税化した場合の国内市場への影響の検討やこうした検討に基づいてコメの関税化を選択肢のひとつとして冷静に評価することはできない状態にあった。

判断ミスを犯した原因には、政界からの圧力が政府にとって無視できないものだったことが挙げられる。日本では、コメの関税化反対の国会決議が衆参両院で 3 回行われている²¹。また UR

¹⁷ 第 145 回衆議院本会議 中川昭一農林水産大臣 1999 年 3 月 4 日

¹⁸ 1998 年 12 月 17 日、政府、自民党、全国農業協同組合中央会（全中）は、代表者による三者協議を開き、1999 年 4 月からのコメの関税化を決定した。

¹⁹ 日本経済新聞 1998 年 12 月 18 日

²⁰ 関税化への切り替えが 1999 年 4 月からでよかったのかについて政府は明確に説明していない。また当時の報道の中には、MA 米の弊害が出てくることは 1993 年の UR 合意の時点で分かったはずで、そのときに関税化という選択を行うべきであったという意見の紹介もあるが（例えば毎日新聞 1998 年 12 月 10 日）、1993 年の UR 合意当時までさかのぼって判断の是非について指摘している議論は多くない。

²¹ 第 91 回国会「食糧自給力強化に関する決議」1980 年 4 月と第 101 回国会「米の需給安定に関する決議」1984 年 7 月と第 113 回（臨時）国会「米の自由化反対に関する決議」1988 年 9 月

合意受け入れ当時の細川連立政権を支えていた社会党が、強硬に関税化反対を貫いており、コメの関税化を受け入れた場合には、政権維持も危ぶまれる状況であった。実際、社会党で農林水産政務次官だった村沢牧参院議員は、「コメの部分開放」の責任を取り、「一身上の理由」で12月17日に辞表を提出した²²。

細川総理大臣も、12月14日未明に行われた合意案の受け入れを発表する記者会見の中で、UR実施期間が終了する7年目以降についても関税化を受け入れることは考えていないと発言している。すでに述べたとおり、再交渉では、追加的譲歩や影の関税率削減を前提に、より厳しい交渉となることは承知していたはずであるが、選択肢として「関税化」を口にすることはなかった。関税化に移行することの利害得失を客観的なデータを基に検討すべきであったが、関税化を議論することで国賊扱いされるという当時のムードもあり、政府関係者は口をつぐむほかはなかった。国会決議や政治家、政党のコメ関税化反対の主張は、全体としてURにおける交渉の余地をみずから狭めるように作用した。

外交は政府の専権事項である。交渉の結果が受け入れられないのであれば、国会が批准しなければよい。外交交渉には様々な駆け引きがあり、合意の時点まで公にすべきではない部分もありうる。そして最終的には、国会が批准しなければ発効しないという原則もある。交渉の内容を逐一議院に報告し、途中経過に口を挟まれれば、交渉を優位に進めることの妨げにもなりうる。他方で、行政府が自らの判断で交渉を進めた結果が批准されないということになれば、議会という立法府の民意を無視して独断専行で交渉を進めてきた結果だとの謗りを免れない。そのため、与党をはじめとする議会側と水面下ですり合わせながら交渉を進め、批准される見通しの強い合意でまとめることに政府は責任を負う。

こうした意味で当時は、交渉の途中で政権交代が行われ、政界再編で自民党が分裂したことなど、政治状況の不安定さが立法府と行政府の溝を深め、利害得失に関する冷静かつ多角的な検討がないまま結論を導き出した面がある。

UR 交渉の検証からわかったこと

- 「聖域」に固執することで、国内市場への影響を最小限にとどめる等の本来の目標を見失うと、結果的に不利な代償を受けかねない。
- 何通りもの選択肢についてシミュレーションをした上で、したたかな国益の判断が必要である。
- URを引き継いだWTOの交渉では、たとえ「聖域」として一定期間の保護が認められても、UR交渉時の関税化拒否のような特例は永遠に続くものではなく、再交渉の際には「追加的譲歩」を求められるなど、長期的には追加的な対応を迫られたり、大きな代償を払わ

²² その際、同議員は交渉の経緯や真意を質したが、官僚は何も教えてくれなかったと述べ、行政府の秘密主義を非難したという。(毎日新聞取材班『霞ヶ関しんどろーむ』78ページ 毎日新聞社1994年9月)

なければならない可能性が高い。

- 交渉には交渉にあたる行政府と最終的に批准の是非を判断する立法府との役割分担がある。最終的に受け入れ可能な合意内容にするためには、行政府と立法府の水面下の調整も必要であり、そのためには政治的な安定が重要な要素となる。

第3章 ガット・ウルグアイラウンド関連対策

本章では、UR 関連対策がどのように決まり、何が実施されたのかを振り返り、UR 関連対策の実態と日本の農業政策実施のプロセスについて検討する。

UR 関連対策の内容を見てみると、その多くは既存事業の拡充や組み換えであった。つまり、UR 合意の影響予測に基づく政策立案・実施というより、対策費の事業規模ばかりが議論され、適切な政策実施のプロセス、①目的の設定、②効果の予測、③政策の立案、④政策の実施、⑤効果の検証というステップを踏んでいなかったといえる。加えてこの章では、UR 交渉への EC の対応と日本の対応を比較することで、真に必要な対策を立案・実施するためのヒントを探ることとする。

(1) 関連対策費 6 兆 100 億円の決定

UR 合意受け入れを決定した 3 日後の 1993 年 12 月 17 日に、政府内に「緊急農業農村対策本部」が設置された。この本部は、合意受け入れ後に閣議了解された「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」の施策を推進するための組織である。そして、翌年 1994 年 10 月 25 日に開かれた会合で、「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」をまとめ、その中で「農業合意による新たな国際環境に対応し得る農業・農村を構築することを目指す」とした。UR 関連対策を実施するために策定された本大綱には、総事業費 6 兆 100 億円が盛り込まれた。対策の概要が明らかになったのを受けて、翌月の 11 月には、第 131 回臨時国会の特別委員会で審議が行われ、その結果 12 月上旬に UR 合意は国会の承認を得た。

【図表 9 UR 農業合意関連対策大綱の概要】

<p>1 対策の基本的考え方</p> <p>ウルグアイ・ラウンド農業合意が我が国農業・農村に及ぼす影響を極力緩和するとともに、農業・農村を 21 世紀に向けて持続的に発展させ、将来にわたって基幹的産業・地域として次世代に受け継いでいくことを期し、「農業の魅力ある産業としての確立」、「国内生産の可能な限りの維持・拡大、国内供給力の確保」、「良質・安全・新鮮な食料の適正な価格水準での安定供給」、「住みやすく活力に満ちた農村地域の建設」との基本方針に沿って、必要な対策を重点的、計画的に実施</p>		
<p>2 対策の目標</p>		
<p>①農業構造・農業経営：</p> <p>担い手への農地の過半の集積、第 4 次土地改良長期計画の着実な進捗と高生産性農業基盤整備の重点的かつ加速的推進、農業内外からの新規就農の増大、担い手の育成のための農業生産の高度化・農産物の付加価値向上等に資する諸施設の整備 等</p>	<p>②農業生産：</p> <p>大規模な水田農業の展開、地域の立地条件を活かした付加価値の高い稲作や高収益性作物の導入による農業経営の複合化、スケールメリットを活かした畑作経営の展開、経営の安定を図りつつ、生産性のより高い畜産経営の実現、果樹の高品質、高能率生産体系の確立 等</p>	<p>③農山村地域：</p> <p>地域特性を活かした農産物加工販売の推進等新たな起業展開等による多様な収入機会の創出、地域住民にとって暮らしやすく、都市住民にも開かれた農山村の形成、耕作放棄のおそれのある優良農地の保全を通じた国土・環境保全機能の維持回復 等</p>

3 講ずべき対策

- 力強い農業構造・農業経営の実現：担い手への農地利用の集積、新規就農の促進、高生産性農業基盤整備の重点的・加速的推進等
- 新たな米管理システムの構築：計画制度を中心とした全体需給の調整、適切な価格運営、流通規制の緩和等
- 米以外の個別品目に係る対策の実施：国内農産物の競争力の強化、品目の特性に応じた需給調整対策等
- 環境保全に資する農業政策の推進
- 総合的視点に立った農山村地域の活性化：農林業の振興、就業機会の確保、生活環境基盤の整備、地方単独施策の拡充等
- その他：食品産業の振興、消費者との連携の強化、国際協力の推進

(出典) 農林水産省ホームページ資料「ウルグアイ・ラウンド (UR) 関連対策の検証」(2009年)
http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/n_kaigou/04/pdf/data2.pdf

【図表 10 UR 関連対策予算の措置状況と対策事業費の内訳】

- ウルグアイ・ラウンド(UR)農業合意の国内農業への影響を緩和するため、UR 関連対策を実施（平成 6 年度補正～平成 13 年度補正、事業費 6 兆 100 億円、国費 2 兆 6700 億円）。
- 対策事業費の内訳としては、農業農村整備事業（公共）が 53%。そのほかの事業（非公共）の中で農業構造改善事業等が全体の 20%、土地改良負担金対策が 4%、施設整備等に対する融資事業が 14%等。

○UR 関連対策事業費の内訳

(単位：億円)

	事業費	比率	備考
I 農業農村整備事業（公共）	31750	52.8%	高生産性農業の確立や中山間地域の活性化を図るための事業。
II その他の事業（非公共）	28350	47.2%	
1 農業構造改善事業等	12050	20.0%	地域の農業生産高度化、農産物の付加価値向上等のための施設整備。
2 他の事業	8000	13.3%	
(1)農地流動化対策	2227	3.7%	農地流動化推進員による農地の出し手、受け手の掘り起こし活動等の推進。
(2)新規就農対策	254	0.4%	研修その他の就農準備に必要な資金、機械・施設の整備等農業経営に必要な資金等の無利子資金貸し付け。
(3)土地改良負担金対策	2600	4.3%	利用集積に取り組む地区において、2.0%（H12 年度時点）以上の償還利息に対し助成。
(4)新技術開発	50	0.1%	生物系特定産業技術研究推進機構を通じて民間の研究開発能力を積極的に活用した研究開発
(5)個別作物対策	1727	2.9%	特定畑作物緊急対策（でんぷん原料用いも等）、果樹緊急対策、リンゴわい化等
(6)中山間地域対策	1167	1.9%	中山間・都市交流拠点整備、棚田地域等保全、中山間農地保全等
3 融資事業	8300	13.8%	
(1)農家負担軽減支援特別対策	6600	11.0%	農業負担軽減支援特別資金、自作農維持資金等
(2)中山間対策関連融資	1716	2.9%	主として加工流通施設向けに、中山間関連の特別融資。
合計	60100	100.0%	

(出典) 農林水産省ホームページ資料「ウルグアイ・ラウンド (UR) 関連対策の検証」(2009年)
http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/n_kaigou/04/pdf/data2.pdf

(2) 対策費決定の経緯～政治決着で倍増した金額～

UR 関連対策では、事業規模ばかりが議論された。1994 年 9 月 20 日、農林水産省と大蔵省の調整結果として与党に UR 関連対策費 3 兆 5000 億円という額が示された。しかしその 2 日後には、政治決着という形で対策費はその 2 倍近くの 6 兆 100 億円に膨らんだ。

これには前段階からの混乱があった。「バラマキでは納税者の理解を得られない。毎年度数千億円という規模はとんでもない数字で、上乘せ財源を示すことは無理だろう」という大蔵省主計局次長のコメントが、9 月 17 日の日本農業新聞に掲載されると²³、自民党議員などが、対策費は役人が決めることではなく自分たちが決めることだとして、次長の罷免を求める事態にまで発展していた。

1 年当たり 1 兆円という主張は、政治家サイドから出てきた数字であった。「コメの関税化絶対反対」を掲げていた社会党は「1 年 1 兆円」を主張しており、この主張に自民党も同調した。こうして、9 月 22 日未明に首相も含めて行われた与党幹部の協議の中で、「6 兆円を超えるべきであろう」という村山総理大臣の判断もあり²⁴、6 兆 100 億円の総額が決定された。こうした動きに対して、「オール農林族化」²⁵、「対策の中身よりも、まず数字」²⁶といったマスコミの批判も相次いだ。

UR の対策費については、農林水産省内には 6 年間で総額 1 兆円程度あればよい、という見通しがあったとの証言もある。それは、そもそも UR 農業合意の国内農業への影響が小さいという判断からの見通しだった。

前述の UR 合意直後の基本方針で「米のミニマム・アクセス導入に伴う転作の強化は行わない」とされたとおり、過剰米対策として行われてきた生産調整には影響を与えないよう、日本に輸入された MA 米の一部は、価格などの面で国産米では対応が難しかった加工用の需要に仕向けられ、残る数量については飼料用としての販売や海外への援助用に充てられた。また、輸入業者と国内の実需者が国の入札に参加して取引を行い、主食用として輸入・消費される分については、それに見合う数量以上の国産米を主食用以外の用途（援助用、飼料用等）に振り向けた²⁷。このように国内のコメ市場に影響を及ぼさないための措置が講じられていた。

また、コメ以外の関税化品目についても、UR 合意による追加的な輸入量はあったとしてもわずかな量にとどまり、多くの品目は高い二次税率によって実質的には国内市場に大きな影響はないと見込まれていた。このことは交渉を指揮した農林水産省の京谷昭夫事務次官の次の言葉からもわかる。京谷事務次官は、都内で開かれた非公式の UR 経過説明会で、「さまざまな制約の中で、

²³ 日本農業新聞 1994 年 9 月 17 日

²⁴ 日本経済新聞 1994 年 10 月 22 日

²⁵ 毎日新聞 1994 年 10 月 20 日

²⁶ 東京新聞 1994 年 10 月 26 日

²⁷ 農林水産省「米をめぐる関係資料」2013 年 11 月

日本への影響を最小限にとどめることができた」と交渉を振り返り総括したという²⁸。

以上のとおり、UR 合意が国内の農産物市場に大きな影響を与えないことは、農林水産省の内部でも認識されていた。それにもかかわらず、1年1兆円という政治家の主張から導かれた事業総額6兆100億円の対策費が決定されるに至った。

(3) UR 関連対策の内容

対策の中身をみると、何が最も必要かという優先順位が考慮されて立案・実施されたものであるとは言いがたい。繰り返しになるが、適切な政策実施のプロセス（①目的の設定、②効果の予測、③政策の立案、④政策の実施、⑤効果の検証）を踏んでいない。いくつかの制約も重なって、必要性や効果の見通しが曖昧な対策になっているという反省点が挙げられる。

貿易の自由化に関する対策とされるものには、少なくとも3つのカテゴリーがありうる。第1に、コストダウンや品質の向上など、日本の農業自体の競争力をアップすることを狙った政策であり、第2に、関税の引下げやミニマム・アクセスの導入など国境措置の変化の影響を緩和する、または断ち切るための政策である。第2のカテゴリーでは、輸入品の増加などにより肉用子牛の価格が下落し、保証基準価格を下回った場合に生産者に対して補給金を交付する肉用子牛生産者補給金制度などが挙げられる。そして第3に、このいずれとも言いがたい性格の曖昧な政策である。これには UR 関連対策の中で実施して批判を受けた温泉施設の建設などが含まれる。このうち第1と第2のカテゴリーについては、UR 合意の影響予測と必要な政策の設計、その政策の費用対効果の見通しが事前に吟味されなければならない。これに対して、第3のカテゴリーは、貿易の自由化に関する対策としては本来あってはならないものと言えよう。18ページ図表9にある UR 対策の目標に当てはめると、①農業構造・農業経営に関する目標と②農業生産に関する目標を掲げて実施された対策は、第1、第2のカテゴリーに分類されるが、政策実施に必要な UR 合意の影響予測や費用対効果の見通しは検討されたとは言いがたい。第1と第2のカテゴリーの趣旨からすれば、UR 合意による影響を明らかにした上で、影響が大きい品目の対策から優先的に行われるべきであろうが、対策はそのような構成になっていない。③農山村地域に関する目標を掲げて実施された政策の中には、第3のカテゴリーに分類されるものも含まれていた。

①財源上の制約

関連対策立案の制約のひとつが財源であった。UR 対策が議論された1994年当時は、特例公債（赤字国債）依存体質からの脱却に向けた財政改革に着手した直後であった²⁹。そのため UR 関

²⁸ 毎日新聞取材班『霞ヶ関しんどろーむ』78ページ 毎日新聞社1994年9月

²⁹ 特例公債は平成2・3・4年度（90・91・92年度）と3年連続で発行されていない。財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史 平成元～12年度 2 予算』103ページ 大蔵財務協会 2013年3月

連対策費は 1994 年度の補正予算に計上されたものの、その財源として、赤字国債の発行が制限されたという事情があった。対策事業の半分以上（図表 10 の I で：52.8%、3 兆 1750 億円）を農業農村整備事業という公共事業が占めたが、この理由のひとつは財源を建設国債で賄わなければならなかったことにある。

用水路や圃場、農道の整備などを実施する農業農村整備事業は、当時、土地改良法に基づき 10 年ごとに土地改良長期計画³⁰を作成して実施されていたが、その進捗は遅れていた。そのため、UR 対策費を充当してその進度を上げる意図もあったと政府関係者は証言する。

他方で、UR 合意では、関税化の特例措置（関税化拒否）をとったコメについても、再交渉では関税化をした場合に想定される 15%引き下げた関税率を前提とする「影の関税率削減」が定められていた。そのため政府部内には、将来生じうる事態への備えとして、コメの生産コストの削減が必要だとの認識があった。土地改良事業を中心とする農業農村整備事業を進めることで水田の大区画化による作業の効率化を実現し、生産コストの削減を目指すという対策の実施は、それなりに理屈が通った面がある。

一方、農業農村整備事業という公共事業を実施することで、対策費の事業規模は一気に膨張し、政治家が求める大規模な対策事業という要望に応えることができた点も見逃せない。

なお、政府関係者の証言によると、農林水産省内では新規就農者に返済の必要がない支援金を給付するというアイデアも出されたが、建設国債の性格に合致しないことから実施できなかったという。

②実質は「薄い」6 兆 100 億円

図表 11 は、UR 関連対策費 6 兆 100 億円のおよそ半分である 3 兆 1750 億円を費やした農業農村整備事業費の推移と当該事業費の国の公共事業費全体に占める割合の推移を示している。

UR 関連対策費は、農林水産省当初予算にも計上されているが、多くは補正予算で計上されていることから、グラフでは当初予算と補正予算を加えた農業農村整備事業費の総額を示している。グラフには、対策事業が行われた 1994（平成 6）年度から 2001（平成 13）年度までの 8 年間³¹に前後 5 年間を加えて推移を示した。

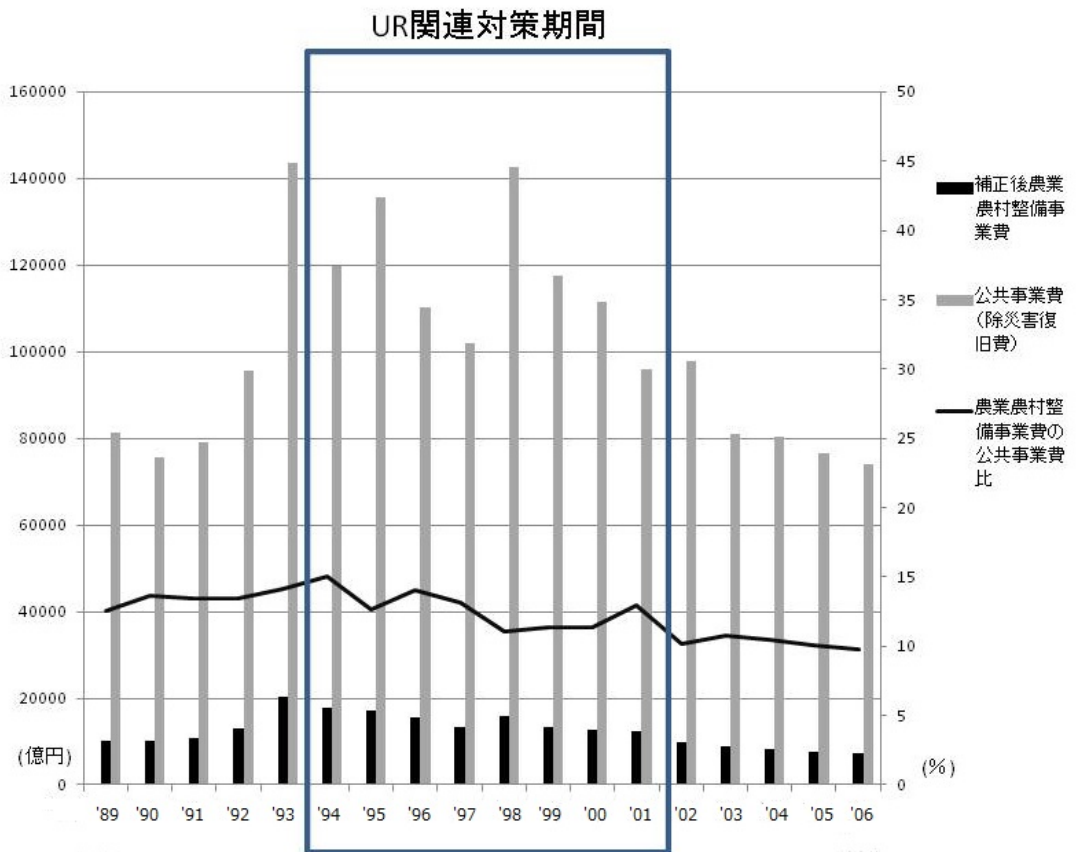
図表 11 を見ると、濃い色の棒グラフで示した農業農村整備事業費は UR 対策期間の前と比較して、急激に増えていたわけではないことがわかる。折れ線グラフで示された公共事業費に占める農業農村整備事業費の割合も増加していない。むしろ、後述のように当時は公共事業費全体が景気対策などで伸びていたため、公共事業費全体に占める割合では対策期間中にいくぶん減少傾向をたどっていることがわかる。多額の予算が農業土木につき込まれたというイメージのある「6

³⁰ 現在は 5 年を 1 期として計画を策定している。

³¹ 対策の予定実施期間は 2000（平成 12）年までの期間だったが、農業農村整備事業については、「財政構造改革の推進について」（平成 9 年 6 月 3 日閣議決定）に基づき、2 年間延長された。

兆 100 億円」であるが、対策期間前との比較と公共事業費全体との相対的な比較のいずれについても、実際には特別多くはなかったことがわかる。

【図表 11 公共事業関係費全体に占める農業農村事業の割合の推移（補正後）】



(出典)財政調査会編『国の予算』大蔵財務協会（平成 23 年 12 月）より作成

1990 年代初頭は、バブルの崩壊で税収が伸び悩む中、景気回復のために公共事業予算が膨らんだ時期であった。また、1993 年 8 月に発足した細川連立政権に対し、米国のクリントン政権は「日米包括経済協議」において内需拡大を要求し、その結果、1994（平成 6）年度予算において 4 兆円を越す減税が盛り込まれ、1994 年以降毎年のように減税が実施された。さらに、1995 年 9 月には、史上最大規模の公共事業を目玉とする経済対策が打ち出された³²。一般会計の歳出の折れ線グラフと税収の折れ線グラフを重ねたときに、税収が減り、歳出が増えて「ワニの口が開く」よ

³² 財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史 平成元～12 年度 2 予算』450 ページ 大蔵財務協会 2013 年 3 月

うに見えると言われた時期である。図表 11 から分かるように、UR 関連対策期間には公共事業費が毎年のように 10 兆円の水準を超えた。農業農村整備事業費は、公共事業費が膨らんでいた当時であれば、UR 対策という理由がなくても配分比重視の公共事業費においては、予算化は可能であった。そればかりではない。図表 11 の UR 対策期間後となる 2002（平成 14）年度以降に目を転じれば、農業農村整備事業費の絶対額と公共事業費全体に占める農業農村整備事業の割合はともに圧縮されている。要因を具体的に特定するには至っていないが、UR 対策として行った農業農村整備事業は事業の前倒しと見なされて、対策期間を過ぎると逆に抑制され、結果的に総額としては UR 対策期間とその後で事業費が相殺される状況になったとも考えられる。

以上のことから、政治的に決定された UR 関連対策費 6 兆 100 億円は、とくに公共事業をめぐる当時の政府予算の状況を勘案すれば、大きく上乗せされたとは言いがたい。

確かに UR 関連対策費を個別に精査すれば UR 合意とは結びつかないようなもの、つまり対策としては不適切なものがあつた。しかしそれらは、UR 対策の中で初めて実施された事業というわけではない³³。

多くの対策費は従来の農林水産省予算に溶け込んでいる。実際、2000（平成 12）年に行われた農林水産省自身による UR 農業合意関連対策の中間評価「ウルグァイ・ラウンド農業合意関連対策の中間評価」（以下、「中間評価」という）では、農業農村整備事業について UR 関連対策費を含めた農林水産省の総事業費を評価の対象にしている。そして、対策事業全体としても「農業・農村に関するマクロ的な動向は、UR 関連対策のみならず、一般の農業施策、地方公共団体の施策、関係者の努力、社会経済情勢などとの相乗効果で定まるものであり、UR 関連対策の効果とそれ以外の影響を分離することが困難である」³⁴としている。

UR 関連対策の各事業内容を見ても、その多くが既存事業の拡充や組み換えであつたことを確認できる。中間評価には、合計 22 の事業が掲載されている。この 22 の事業について、同じく農林水産省の 1995 年 4 月の資料「－UR 対策－事業・制度のねらいとしくみ」（以下、「ねらいとしくみ」という）を照らし合わせてみると、ねらいとしくみの記載には、各事業の位置づけについて「追加」「緩和」「再編」「統合」という表現が多く見られる³⁵。

最も多額の事業費だつた農業農村整備事業（3 兆 1750 億円）の説明には、「第 4 次土地改良長期計画に即し・・・」³⁶とあり、UR 合意に達する前の 1993 年 4 月に閣議決定された第 4 次土地改良長期計画の着実な進捗が、1 つの目標とされていた。また、2 番目の事業規模となる農業構造

³³ 例えば、UR 関連対策事業で都市農村交流施設として建設された温泉を活用した施設は、農業の体質強化にむすびついていないとの批判を招き、対策期間途中の 2000（平成 12）年度から UR 関連対策の対象から除外された。しかし、こうした温泉施設の建設も UR 関連対策として初めて行われたものではなく、従前から存在している農業構造改善事業の事業メニューのひとつであつた。なお、UR 関連対策費としての妥当性の問題とは別に、そもそも温泉施設の建設が農林水産省の事業として妥当か否かといった問題も存在するが、その点はここでは論じない。

³⁴ 中間評価 8 ページ

³⁵ 本書 33～38 ページ補足資料

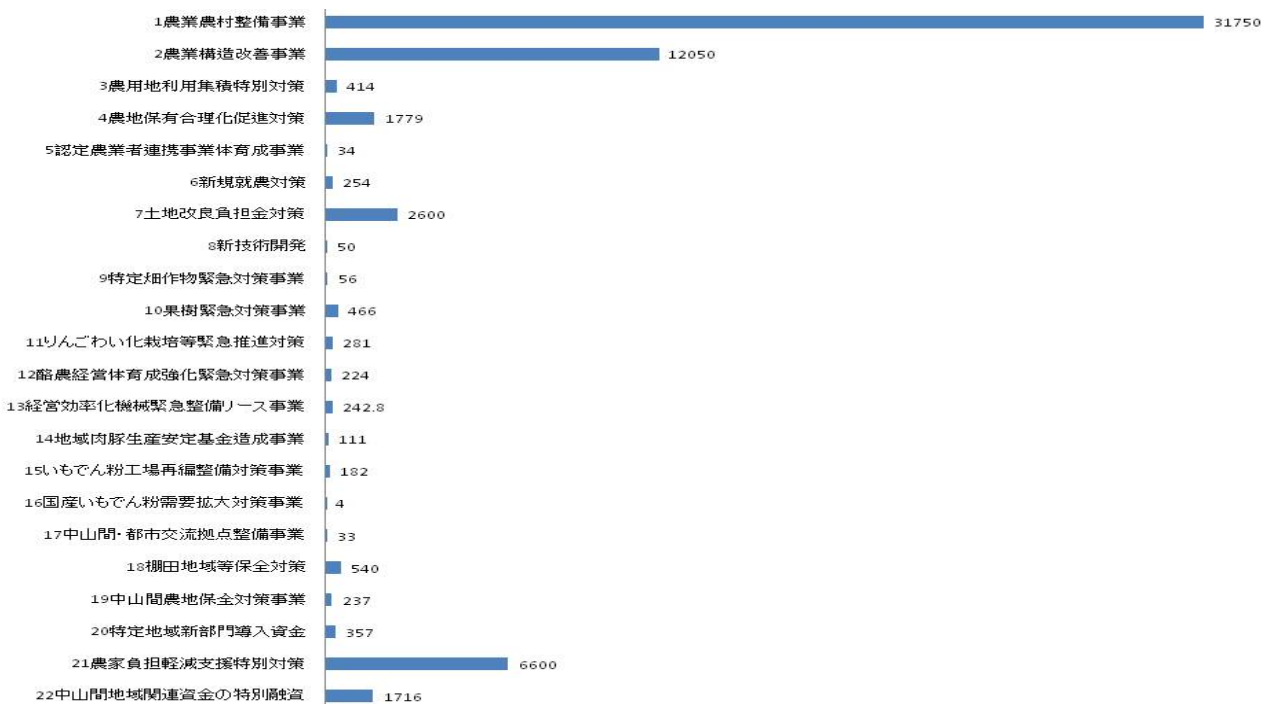
³⁶ 中間評価 9 ページ

改善事業等（1兆2050億円）も複数の既存事業を「積極的に再編」³⁷したとしており、一部「新規」の事業も含まれているが、多くは従来の事業を新事業に移行させている。

また一方で、「事業の創設」「新規」としている事業についても、例えば「経営効率化機械緊急整備リース事業」（242.8億円）の説明として「個人利用の効率的生産に必要な飼養管理関連機械をリース方式により広範かつ早急に導入する事業の創設」とあるが、既存施策の概要として、「個人利用の畜産環境施設機械をリース方式により導入」³⁸が挙げられており、各制度を詳細に比較検証することが必要であるが、それぞれの説明を見る限り大まかには従来の事業の拡充と推測される。

このことは、当初から「UR対策」としての役割を対策費に明確に求めずに、従来から行われていた予算事業の延長線上にあったことを示している。したがって、UR関連対策として計上された事業には対策としては不適切なものが「対策費」として実施されていたことになる。

【図表12 「中間評価」で示されたUR農業合意関連対策の各事業の予算規模（単位：億円）】



(出典)農林水産省「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の中間評価」（2000年）より作成

③政治環境による制約

対策立案におけるもう1つの制約として、政権交代が繰り返される不安定な政治状況で農業政策

³⁷ 本書34ページ補足資料

³⁸ ねらいとしくみ8ページ

の強力な推進が困難であったことが挙げられる。

立法府での議論の積み重ねと問題意識の共有がともに不十分であった。典型的な例としては、結果的にMA米の輸入により食糧管理制度（以下、「食管制度」という）の改革は不可避となったが、そもそも食管制度はUR交渉以前から時代の変化にそぐわない制度として、様々な問題を内包していたにも関わらず、UR交渉中は議論が先送りされていた。

食糧管理法（1942年制定。以下、「食管法」という）は、戦時下の食料不足に対応し、穀物価格の高騰を防ぐために制定され、戦後も食料難の時代にはコメの全量を国が管理する制度として機能した。しかし、高度経済成長が始まると工業化の中で相対的に取り残される農家の所得に政治的な関心が寄せられ、1960年には米価算定に生産費所得補償方式³⁹が導入された。この方式のもとで引き上げられた米価が生産者の増産意欲を高めた反面、食生活の変化でコメの消費量が次第に減ったこともあって、コメの過剰問題が深刻化した。そして、1970年には生産調整が本格的にスタートした。

一方、政治による強引な米価引き上げも問題視されていた。米価は、農林水産大臣の諮問機関である米価審議会の意見を聞いて決定するとされていたが、政治介入も常態化していた。選挙が行われた年には米価が有意に上昇しているとの研究報告もある⁴⁰。象徴的な例が1986年7月に行われた衆参ダブル選挙である。全中が政党に対して、また、農協県本部が各選挙区の立候補予定者に対して、自分たちが行っている米価引き上げの要求に賛成か反対かを問う質問状を提示する運動を展開し、大半の候補者から「支持する」「評価する」という回答を得ていた⁴¹。選挙で圧勝した自民党は、決められた算定方式では米価引き下げとなることを、政府との調整を通じて、米価を据え置くことに成功した。しかし、政治の米価への関与は強い批判を受け、自党内にも「力づくで、強引にも党の要求を押し通すやり方には、批判が出たし、誰もが限界を感じとった」⁴²との見方があった。

食管制度の問題は明らかであったが、UR交渉中、国内の制度改革は先送りされた。1992年6月には、UR交渉を念頭にその後の農政の方針について検討していた農林水産省が「新しい食料・農業・農村政策の方向」を公表し、他産業並みの年間労働時間と他産業従事者と遜色のない生涯所得の獲得を農業経営の目標として打ち出すものの、食管制度の改革については具体的には触れられなかった。

UR交渉妥結後の1994年8月に公表された「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」の中でようやく食管制度の抜本的な見直しが必要であると述べている。1994年12月には主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（新食糧法）が制定され、新食糧法の施行に伴い、翌年11月には食管法が廃止された。しかし、当時の自社さ政権下で抜本的な改革とはならず、コメ生産を制

³⁹ コメの生産に投入された労働時間を都市の勤労者賃金で評価し算定する方式。

⁴⁰ 小針美和「自民政権下における政府買入米価の決定過程」『農業経済研究』第78巻第1号、2006年

⁴¹ 日本農業新聞 1986年6月3日、1986年6月16日

⁴² 吉田修『自民党農政史 農林族の群像』278ページ 大成出版社 2012年12月

限する生産調整政策も、手法に多少の変化はあるものの現在も続いている⁴³。

以上のおり、農業政策に対する議論の積み重ねと問題意識の共有が不十分で、かつ不安定な政治状況の中で、対策費の事業規模の議論ばかりが行われたのである。また、実質は「薄い」6兆100億円の対策であったUR関連対策の実態が十分把握されていないことは、その後の検証も不十分であったと考えられる。こうした点をさらに確認するため、次に検証のプロセスを確認し、さらにUR交渉と関連の深いECの農政改革の変遷との比較を試みる。

(4) 検証のプロセス

UR関連対策のような大規模な予算措置を伴う政策が施行された場合、その効果を事後的にも検証することは、政府ないし所管官庁である農林水産省に当然求められる。しかし以上のように、対策の目標自体を明確には設定できなかったことが、この検証プロセスをも困難にしたと考えられる。

前述の中間評価では、「事業の目標に対する達成度合により事後的に評価を行うこととされていなかったことから、事前に評価の基準となる定量的な目標がほとんど定められていなかった」と記述しており、問題点を農林水産省自身が認識していた。

また、本来なら、UR合意に関連する政策という点では、UR関連対策費の6兆100億円以外の政策にも検証の目を向ける必要がある。中間評価は、6兆100億円イコールUR関連対策という図式のもとで行われているが、これは本当の意味で関係しているすべての政策をカバーしておらず、正しい評価はできない。例えば、UR合意以前の1991年度に関税化されていた牛肉について、UR合意でさらに関税率を引き下げるとともに、輸入量が急増した際には関税を引き上げる緊急措置制度（セーフガード）を導入した⁴⁴。このセーフガードをはじめ、牛肉に関連する政策のUR実施後の発動状況を検証する必要がある。また、MA米が国内市場に影響を与えないように措置した政策についても、結果としてどれほどの財政負担を伴うものであったのかを合わせて検証すべきである。UR対策の検証が、全体の一部分だけを取り上げていること自体が、政府もUR関連対策費6兆100億円に振り回された状況の一端を表していると言える。

⁴³ 2013年10月からコメの生産調整政策の見直し議論が急浮上している。

⁴⁴ 牛肉は、米国等の要求に応じて1991年度から国家貿易による輸入割当制度を撤廃し、関税化を行った。関税率は1991年度が70%、以後10%ずつ引き下げて、1993年度には50%とした。関連する対策としては、輸入割当量を前もって拡大した自由化前と自由化後に行われた対策がある。自由化前には子牛価格の低落に対して一定額を補填する制度を、自由化後には、牛肉等輸入関税を特定財源として、繁殖経営（子牛生産）や肥育経営を安定化するための対策を実施している。UR交渉時の関係国との協議の結果、UR合意での協定税率は1993年度以降の50%を据え置いたまま、通常はそれよりも低い38.5%の税率を暫定税率とし、四半期毎の累計輸入量が一定水準（前年の117%）を超えて増加した時には、自動的に関税率を50%に戻すセーフガードを導入した。

(5) 「ゆるいフレームワーク」のもとで政策決定を行う日本農政

①EC の対応～議論の積み上げと法律に裏付けられた EC 農政～

EC は、UR 交渉の最中に域内の農政改革を並行して進めていた。EC 内では共通農業政策（以下、「CAP」という）の下で、多くの農産物について市場介入による価格支持と可変課徴金制度⁴⁵による国境措置が、域内の価格を市場の需給均衡価格を上回る水準に支持していた。その結果、過剰農産物が発生し、これを処分するために輸出補助金を用いた輸出がなされていた。一連の政策は財政負担を増やすとともに、穀物をはじめとする農産物輸出を巡る米国との貿易摩擦を引き起こした。

そこで1989年にECはCAP改革の検討を始めた。当初は財政問題が強く意識されていたが、やがてUR交渉で合意に到達するためにはCAPの大幅な改変が不可避であることを認識するに至り、CAP改革の方向はUR対応に大きく規定された。そして、1992年には農産物価格を引き下げ、直接支払いで生産者の所得を補填するとともに、輸出補助金を圧縮する改革を決定した⁴⁶。CAPの受益者で農業保護を継続したいフランス、URの合意を実現させたいドイツ、それにCAPの予算を削減し、他の共通政策を創設・強化したい議長国ポルトガル（当時のECの新加盟国）といったかたちで各国の思惑は異なっていたが、過剰農産物や貿易摩擦というCAPに由来する問題への対応が必要であるという認識は一致していた。その結果、1992年6月、UR合意の妥結（1993年12月）より1年以上前にEC理事会はCAP改革を正式に承認し、EC内の合意がすべて整うこととなった。このCAP改革の内容は法律として明文化されている。

一方、ECはCAP改革の動きと並行して米国と交渉しており、その中で条件付きの直接支払いをお互いに認めることで1992年春に合意し、同年6月のCAP改革の採択を経て、同年11月に米国とブレアハウス合意に達する。ECは、加盟国に対して表向きにはCAP改革が「UR交渉とは関係ない」と説明しながら、UR交渉の落としどころを探り、域内の農業問題に対処するCAP改革の具体策を模索した。こうしたCAPの一大改革は、UR合意に先行して行われた。

②EC との対比で見る日本の対応

日本の対応には、ECと比較すると2つの特徴がある。第1に、ECでは域内改革（CAP改革）がUR交渉と並行して行われたのに対し、日本はUR対策が交渉合意の後に行われた点である。第2に、ECは域内の農政改革を法律の裏づけによって実施したのに対し、日本は適切な政策実施のプロセスを経ず、さらに対策が予算措置で実施される「ゆるいフレームワーク」のもとで行

⁴⁵ ECは国際価格よりも高い水準に境界価格を設定し、境界価格と国際価格の差額を可変課徴金として徴収する制度を設けていたため、そうした制度のもとにある農産物の輸入は限られていた。

⁴⁶ 92年のCAP改革については、アーランド・クーニャ、アラン・スウィンバンク（共著）市田知子、和泉真理、平澤明彦（翻訳）『EU共通農業政策改革の内幕－マクシャリー改革、アジェンダ2000、フィシュラー改革－』農林統計出版 近日刊のうち第5章「1992年のマクシャリー改革」に基づきまとめた。

われた点である。

第1の日本の事後対応についてみると、日本では、1992年6月に公表された新政策が、URを念頭に入れながらも、食管制度などの国内の制度改革に踏み込むことができなかった。食管制度の廃止に至ったのはUR合意後の1995年である。確かに当時のECは、米国とともにUR交渉を主導し、合意内容を作り上げる立場にあった。逆に日本は、米国のUSTR顧問に「多くの人々は、日本、米国、欧州の三者をこの交渉[ウルグアイ・ラウンド]の主導的役割を果たすグループとして位置づけていましたが、コメを抱えていたせいか日本は何らのリーダーシップも示さずひたすら防御の姿勢ばかり」⁴⁷と言われるほどであった。

議論の積み重ねに裏付けられた問題意識の共有とそれに基づく地道な改革の検討は、国際交渉に臨む上では国内の態勢を強め、交渉を有利に運ぶ意味で重要である。ECは、当時12カ国が加盟し、加盟国間に利害の違いもあったが、域内問題を国際問題と重ね合わせて戦略を練ることで、UR合意に耐えうる改革を先に進めることができた。これは、交渉の主導権を握れるか否かに関わらず、手持ちの選択肢を増やし、交渉対応の懐を深くするという意味で示唆的である。農業団体をはじめとする利益団体が自分たちの利害に沿った主張をすることは当然であるが、広い範囲の人々に影響が及ぶ交渉の場合、立場の違いを理解した上で議論を積み重ね、国際的視野を持ちながら政治的な議論を経て、落としどころを探るしか方法はない。

国内の改革に手を付けずに国際交渉に臨み、合意後に先送りしていた国内改革に着手するという日本がとった方法は、対応を行う段階で様々な思惑が入り乱れ、UR関連対策の額の大きさに注目が集まる結果となった。国境措置の組み替えと国内政策の改革を同時に行うことは難しいと振り返る政府関係者もいる。そして、その関係者は「必要な改革は、国際交渉に先行して行わなければならない」とも語る。

第2の日本の農業政策が適切な政策実施のプロセスを経ずに「ゆるいフレームワーク」のもとで行われている点についてみてみる。これまで述べてきたとおり、UR関連対策は、①目的の設定、②効果の予測、③政策の立案、④政策の実施、⑤効果の検証というステップを踏んでいるとは言い難い。そして安定性を欠いた政治状況の下で、事業規模といった予算額の議論が先行し、取り組むべき問題の認識や分析がないまま、URとの直接の関連が乏しい政策を含めUR関連対策として喧伝された。

さらに、日本ではUR関連対策の事業は法律によることなく、基本的に予算措置として実施された。日本にもUR関連対策決定当時、農業基本法が存在しており、現在も食料・農業・農村基本法といった農政の目指すべき基本的な方向を示す法律は存在している。しかし、具体的な政策の多くは毎年の予算措置という形で実施されてきた。EU（EC）や米国が政策を法律で具体的に裏付けて遂行しているのとは対照的である⁴⁸。日本では、UR関連対策以外にもコメの生産調整

⁴⁷ 軽部謙介『日米コメ交渉』33ページ 中公新書1997年9月

⁴⁸ 米国では農業政策の多くをカバーする農業法がおおむね5年ごとに制定される。法案の段階で党派色が出ること

(減反)、本格的な直接支払制度である中山間地域等直接支払制度、民主党政権の戸別所得補償制度も予算措置で行われている。予算措置で重要な政策が実行されているところに日本の農業政策の特徴がある。

予算措置による政策には、なぜその政策が実施されるに至ったのかについて、途中経過がよくわからないものも少なくない。国民によるチェックが働きにくいという意味で、予算措置という形で政策が実施されることはいわば政策のトレーサビリティが低い構造に結びついている。こうした状況の下で短期間に大きく状況に翻弄される農業政策が出現する。

法律に基づいて農業政策が実施されている EU では、議論の経過も多くはホームページで公開されている。日本でも法律であれば、国会での審議が行われる。しかし、予算措置による農業政策の実施は、基本的には財務省と農林水産省の政府内の折衝によって方向付けられる。一面では、財務省が納税者としての国民の代弁をしているとみることはできるが、その内容が具体的に明らかにされているわけではない。

確かに日本のやり方には臨機応変、融通無碍という「利点」があるかもしれない。しかし、法律に基づかない政策は状況次第で変更することが容易であり、予測可能性が低くなる。猫の目農政と揶揄される所以である。また、欧米の場合は数年間の中期予算の裏づけがあるのに対して、日本の予算措置は単年度なので、財源の裏づけという点でも不安定さを抱えている。

ただちに欧米式の法律に裏打ちされた政策フレームに移行することは不可能であり、また常に望ましいか否かについても検討が必要である。しかし、少なくとも現時点でも、立法府や行政府をはじめとして、政策決定に関与する組織や人々に、日本の政策決定のあり方は、扱い次第で非常にまずい政策を生み出す危険のある「ゆるいフレームワーク」のもとにあることについて、強く自覚を促す必要がある。

東京財団ではこれまで「ぶれる農政」について問題点を指摘してきた⁴⁹。TPP への交渉に参加するか否かの判断に関する議論の時期にも、不安定な政治状況が安定性を欠いた農業政策につながっていることが確認できる。TPP は、民主党政権下で就任した菅直人総理大臣が、2010 年 10 月の所信表明演説の中で、交渉参加について検討することを表明したのがきっかけとなって、国内の議論が始まった。民主党はそれまで小規模農家でも農業を継続できることを強調してきたに

はあるが、最終的には超党派的に練り上げられる。かつて農業法の改正時期と大統領選挙が重なったことが2回(1996、2008年)あるが、いずれも改正案が先に成立していて、大統領選挙では争点にならなかった。(石井勇人『農業超大国アメリカの戦略』159～160ページ 新潮社 2013年6月) 農業法は次の農業法が成立するまでは、通常は大きな変更はない。ただし1996年農業法については、実施期間中に農業法の枠外で大きな政策の変更がなされている。(服部信司『アメリカ2002年農業法』33～39ページ 農林統計協会 2005年6月)

⁴⁹ 東京財団提言「日本農業の長期的ビジョン」2011年7月 <http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2011-02.pdf>
東京財団論考 生源寺真一「迷走する農政と人・農地プラン」2012年4月
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=944>

民主党政権下で食料・農業・農村基本法に基づき2010年に策定された食料・農業・農村基本計画は、食料・農業・農村基本法の理念とは異なる方向を揚げ、「兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者」を経営政策の対象とした。

も関わらず、TPP 交渉参加への検討の議論が始まると、政権交代後わずか1年ほどの同じ政権下で、むしろ農業の競争力向上を謳うようになった。

UR 合意時の自民党政権から連立政権、そして自社さ政権の交代劇と、ここ数年の自公政権から民主党政権、そして自公政権という交代劇とは、不安定な政治状況が問題の多い農業政策の立案につながり、かつ、それが政策立案のプロセスの混乱を増幅しているという点で共通する面を持つ。

【図表 13 TPP 交渉参加決定当時の首相と政権】

政権・できごと	首相	期間
シンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドで TPP 調印(2005.6)	小泉純一郎	2001.4.26～2006.9.26
【政権交代】民主党政権	鳩山由紀夫	2009.9.16～2010.6.8
民主党政権 TPP 交渉参加検討表明	菅直人	2010.6.8～2011.9.2
民主党政権	野田佳彦	2011.9.2～2012.12.26
【政権交代】自公政権 TPP 交渉参加を決定	安倍晋三 (2次)	2012.12.26～

(出典) 首相官邸 HP の「内閣総理大臣一覧」等より作成

UR 関連対策の検証からわかったこと

- ①目的の設定、②効果の予測、③政策の立案、④政策の実施、⑤効果の検証という政策実施プロセスを着実に実行すべきである。取り組むべき問題の認識や分析がなければ、真の意味で効果的な対策を打つことはできない。
- 議論の積み重ねとそこから生まれる問題意識の共有が必要。必要な改革を継続的に実施し、条件の変化を見越して改革に取り組む。こうした準備が、国際交渉における選択肢を増やすことにつながる。
- 「ゆるいフレームワーク」のもとで政策決定される日本の農業政策には危うさが伴っている。

結びに代えて

TPP 交渉は依然として落しどころが見えていない。農産物の関税のゆくえが交渉のひとつの焦点である。農協系統組織は交渉そのものに反対という立場を維持してきたし、他方で、直接支払い等の対策を講じることで、関税が撤廃されても農業の持続は可能だとする主張もある。現時点で反対派・賛成派のあいだに横たわる深い溝が埋まる気配はない。

TPP 交渉をめぐる過去 2 年間あまりの国内の経緯に、ある種の既視感を抱いて接してきた向きも少なくないのではないかと。どこかで見聞きした気がするというわけである。そんな印象があるとするれば、それは UR をめぐる論争であり、コメをめぐる繰り広げられた政治的なプロセスである。UR の最難関であった農業交渉は、ちょうど 20 年前の 1993 年に頂点に達していた。

むろん、UR と TPP では異なる点も多い。UR をめぐる国内の議論がもっぱらコメに集中していたのに対して、TPP の争点はコメ以外の農産物に広がり、困難な交渉の領域は農産物貿易以外の分野にも及んでいる。けれども、既視感を呼び起こすような共通項もある。安定感を欠いた国内の政治状況下での意思決定を迫られるという点で、UR 交渉の期間と TPP 問題が浮上して以降の経緯には似た要素が見出される。合理性が疑問視される対策につながりがちな政策決定プロセスの日本的な特質もいまなお存在すると言ってよい。「ゆるいフレームワーク」である。

TPP は現在進行形の問題である。したがって、UR のケースとの対比で、今後の政治状況に違いが生まれる可能性があるし、合理性のある政策が組み立てられていく可能性もある。けれども、そんな可能性を多少なりとも現実のものとするために必要なことがある。それは共通項を含んだ過去の経験に学ぶことであり、過去の経験から教訓を引き出すことにほかならない。

今回の研究プロジェクトでは、このような問題意識に立って、第 1 に UR 交渉における意思決定のプロセスに着目し、第 2 に UR 関連対策と称された一連の政策の決定・実行・評価のプロセスを取り上げることにした。このような試みは、日頃から私たち自身が当然のこととして受け入れている政治過程や政策決定の仕組みについて、あらためて相対化して評価を行う作業であり、過去を振り返ることを通じて、近未来のより良い方向を探るための素材を提供することにもつながるであろう。

TPP 問題に関する既存の論点とは異なる切り口からの研究の成果として、関係各位から忌憚のないご意見を頂戴できれば幸甚である。

国際化に備える農業政策プロジェクト
リーダー 生源寺 眞一

補足資料

以下の資料は、農林水産省「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の中間評価」2000年7月（以下、中間評価）と農林水産省大臣官房企画室「－UR 対策－事業・制度のねらいとしくみ」1995年4月（以下、ねらいとしくみ）から、対策事業の中身について抽出しまとめたものである。なお、傍線（：拡充などの方向性を示す部分）、波線（：新規、創設などの方向性を示す部分）は追加したものである。また、上記2点の資料に基づいており、対策期間途中から開始された事業についてはねらいとしくみに記載されていないものがある。

【公共】

農業農村整備事業（公共）（3兆1750億円）

1 ウルグアイ・ラウンド関連農業農村整備緊急特別対策（3兆1750億円）

「第4次土地改良長期計画に即し、国際化に対応した我が国農業の体質強化と農村地域の活性化を図るため、県が促進事業計画を策定し、高生産性農業の確立や中山間地域の活性化を図る上で中核となる事業と関連事業とを有機的連携の下に重点的かつ加速的に実施する」。（中間評価9ページ）

・大規模水田農業地域対策：「区画整理が終了している地域においても、暗渠や客土など、ほ場条件の均一化のための整備を実施するタイプを追加」

・畑作農業地域対策：「麦類、てん菜、こんにゃく及び桑を追加」「高付加価値型農業基盤（高付加価値型の営農に必要な用排水対策等）を追加」

・複合経営地域対策：「採択要件を『2工種以上の事業の受益面積の合計が60ha（団体営20ha）以上であること』に緩和」

・中山間地域の整備：「生産基盤型の追加」「広域連携型の追加」（ねらいとしくみ9ページ）

【以下非公共】

農業構造改善事業等（1兆2050億円）

2 地域の農業生産の高度化のための諸施設の整備（1兆2050億円）

「地域の農業生産の高度化の効果が高い・共同育苗施設・農産物集出荷貯蔵施設・堆肥製造施設等について、・地域農業基盤確立農業構造改善事業・山村振興等農林漁業特別対策事業・農業生産体制強化統合推進対策・畜産再編総合対策の機動的な実施により、積極的に再編」。(ねらいとしくみ10ページ)

・新規：地域農業基盤確立農業構造改善事業「農業農村活性化農業構造改善事業の次期対策として、・・・多様な就業所得機会の創出等を目的とした地域農業基盤確立農業構造改善事業を実施する」(ねらいとしくみ64ページ)

地域農業基盤確立農業構造改善事業（経営体の育成等地域農業基盤の確立）←農業農村活性化農業構造改善事業（農業農村の活性化）(ねらいとしくみ65ページ)

・山村振興等農林漁業特別対策事業：「UR 農業合意及び山村振興法の改正を踏まえ、山村等の振興を一層促進するため『山村振興等農林漁業特別対策事業』を創設することにより山村をはじめとする中山間地域対策を統合化し、UR 農業合意期間中に山村等の多面的機能の発揮を通じつつ、総合的視点に立った地域の活性化と定住促進のための支援措置を強力に実施する」(ねらいとしくみ66ページ)

中山間対策の総合化 「山村振興等農林漁業特別対策事業」の創設←新山村振興農林漁業対策事業、農山漁村活性化定住圏創造事業（ねらいとしくみ67ページ）

・農業生産体制強化総合推進対策事業：「(1)経営体育成の加速化のための総合的事業の創設」「(2)関税化関連品目及び中山間地域の対策の拡充」(ねらいとしくみ11ページ)

「先進的農業生産総合推進対策事業における生産性の向上、高品質農産物の生産等の視点に、①経営体育成の加速化、②国際化の影響を強く受ける作物、中山間地域等の生産対策への視点を加え実施」

「農業生産体制強化総合推進対策事業」の創設←先進的農業生産総合推進対策（ねらいとしくみ69ページ）

・畜産再編総合対策事業：「(1)地域ぐるみの畜産再編への取組を促進するため、従来の個別事業を統合した総合的事業の創設」「(2)畜産環境の保全と環境保全型農業の推進を図るため、環境保全畜産確立対策事業を大幅に拡充」(ねらいとしくみ12ページ)

農地流動化対策（2227 億円）

3 農用地利用集積特別対策（414 億円）

・「新規」：農用地利用調整特別事業「農用地の有効利用の促進や利用権設定等に関する情報の収集・管理、農用地の利用調整等の活動を一体的に推進することにより、育成すべき農業経営への農用地の利用の集積を図ろうとするもの」（ねらいとしくみ 27 ページ）

・「新規」：先導的利用集積事業「集落の農地の有効利用を目的とする農用地利用改善団体等において、話し合いに基づく担い手への農地の集積が行われ、それがほかの地域に対してモデルとなるような場合に、その実績に応じて助成金（先導的利用集積促進費）を交付するもの」（ねらいとしくみ 25 ページ）

4 農地保有合理化促進対策（1779 億円）

・農地保有合理化促進特別事業『経営転換タイプ』を追加」（ねらいとしくみ 3 ページ）

・「新規」：農地保有合理化法人機能強化事業「都道府県農業公社が農地をより機動的に買い入れることができるようにするとともに、これに応じた財務基盤の強化を図る」（ねらいとしくみ 29 ページ）

・「新規」：農地保有合理化法人債務保証事業「構造改善のための事業に要する資金の調達を円滑に行えるよう、（社）全国農地保有合理化協会が農地保有合理化法人の債務を保証する」（ねらいとしくみ 31 ページ）

5 認定農業者連携事業体育成事業（34 億円）

「認定農業者を各とした広域的な農作業受託組織（以下『認定農業者連携事業体』という。）を育成し、集落との連携を図りながら、農作業受託等により認定農業者への利用集積を促進するため、認定農業者連携事業体の育成指導や農業機械・施設の助成等を行う。（平成 10 年度予算により事業創設）」（中間評価 21 ページ）

※平成 10 年 4 月 8 日農林水産事務次官依命通達「認定農業者連携事業体育成事業実施要綱」 認定農業者連携事業体の育成指導や農業機械・施設の助成等を行う

新規就農対策（254 億円）

6 新規就農対策（254 億円）

「農内農外からの新規就農者の増大を図るため、『青年の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法』を制定（平成 7 年 2 月 15 日公布・施行）」（ねらいとしくみ 4 ページ）

・就農支援資金の貸付：『青年の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法』に基

づき、無利子の就農支援資金の貸付け等を行う。」(ねらいとしくみ 33 ページ)

・農業改良資金：「農業改良資金のうち経営開始資金について、認定就農者に対する償還期間、措置機関及び貸付限度額の特例を設ける」(ねらいとしくみ 34 ページ)

土地改良負担金対策（2600 億円）

7 土地改良負担金対策（2600 億円）

・新規：担い手育成支援事業の創設：「担い手への農用地利用集積に積極的に取り組む地区であって、・・・農家負担の軽減や土地改良事業の効果の高度化を図るための諸活動に対し、助成金を交付する制度を創設する」

・平準化事業の拡充：対象となる「平準化事業についても、米、麦、こんにゃくいも及び桑の作付地区における対象地区の拡大などの制度拡充を行う」(ねらいとしくみ 20,21 ページ)

新技術開発（50 億円）

8 新技術開発（50 億円）

『農業に関する技術の研究開発の促進に関する特別措置法』が制定され、生物系特定産業技術研究推進機構を通じて、民間の研究開発能力を積極的に活用し、平成 11 年度までの短期間に、現場に直結する新しい農業技術を開発する」(ねらいとしくみ 72 ページ)

個別作物対策（畑作物、果樹、畜産及びでん粉）（1727 億円）

9 特定畑作物緊急対策事業（56 億円）

「関税化することとなった雑豆、落花生、こんにゃくいも及びでん粉については、中長期的に見た関税化による国内農業への影響に対処することが重要であることから、需要の確保・拡大対策を行うほか、用途転換、調整保管等の対策を実施」。(ねらいとしくみ 44 ページ)

10 果樹緊急対策事業（466 億円）

「果樹産地における生産対策から需給調整対策、果汁工場対策、消費拡大対策、輸出振興対策に至るまで広範な対策を実施」(ねらいとしくみ 40 ページ)

11 りんごわい化栽培等緊急推進対策（281 億円）

「果樹農業における体質強化を図るため、その最も重要な基盤となるりんごのわい化栽培、うんしゅうみかん等の優良品種系統への改植・高接、園地改良、暴風施設の整備等に緊急に推進す

る」(ねらいとしくみ 42 ページ)

12 酪農経営体育成強化緊急対策事業 (224 億円)

「生産構造の強化のため、生乳生産の大宗を意欲ある酪農担い手へ早急に集約する対策を創設」。
(ねらいとしくみ 8 ページ)

13 経営効率化機械緊急整備リース事業 (242.8 億円)

「個人利用の効率的生産に必要な飼養管理関連機械をリース方式により広範かつ早急に導入する事業の創設」。(ねらいとしくみ 8 ページ)

14 地域肉豚生産安定基金造成事業 (111 億円)

「都道府県単位で実施される肉豚価格差補填事業の安定的運営を支援するための基金の創設」。
(ねらいとしくみ 8 ページ)

「都道府県において生産者や農協等が自主的に生産者積立金を積み立てて実施されている『肉豚の価格差補てん事業』(地域の豚価が低落した場合にこの生産者積立金から価格差を補てんする事業)がありますが、これを国が資金面で支援し、生産者積立金の不足に備える事業が新たに生まれました」(ねらいとしくみ 49 ページ)

15 いもでん粉工場再編整備対策事業 (182 億円)

「UR 合意を踏まえ、国産いもでん粉の生産性向上を図るため、知事の定める基本方針に基づき、いもでん粉工場を計画的に再編整備することとし、今後ともでん粉生産を継続する工場についてはその生産性向上のための施設整備をモデル的に実施するとともに、でん粉生産をとりやめる工場については工場施設の廃棄等を行う」。(ねらいとしくみ 45 ページ)

16 国産いもでん粉需要拡大対策事業 (4 億円)

「国産いもでん粉の需要拡大を図る観点から、国産いもでん粉需要拡大対策として、消費拡大のための対策を実施するとともに、その利用の高度化を図るための対策を実施」消費拡大、生分解性原料の開発等の高度化利用対策」。(ねらいとしくみ 46 ページ)

中山間地域対策 (1167 億円)

17 中山間・都市交流拠点整備事業 (33 億円)

「新規」:「地域産品等の情報の発信及び都市住民等との交流を中山間地域の市町村等が共同で行う拠点(「ふるさとプラザ」)を主要大都市に整備」(ねらいとしくみ 14)

18 棚田地域等保全対策（540 億円）

「棚田地域等における耕作放棄の抑制や地域の活性化を図るため、①棚田地位木塔の条件不利地域を対象として、緊急に保全整備を実施するとともに②基金を造成し、棚田地域の保全等のため都市と農村の交流活動に対する支援等を行う。（①は H9 年度補正により事業創設、②は H10 年度予算により事業創設）（中間評価 37 ページ）

19 中山間農地保全対策事業（237 億円）

「新規」：「中山間地域において、農地保有合理化法人が行う管理耕作に必要な経費（生産資材費、農業機械リース料、雇用労賃、作業委託料等）に充てるための借入金について無利子にするための利子助成」（ねらいとしくみ 14 ページ）

「平成 10 年度には、地域の多様なニーズに対応し、総合的に中山間地域の農地保全を図ることができるよう、農作業受委託を促進するためのメニューの追加等を行った」（中間評価 38 ページ）

20 特定地域新部門導入資金（357 億円）

「『農業改良資金助成法』の改正により、特定地域新部門導入資金を農業改良資金に追加」（ねらいとしくみ 14）

融資事業（非公共）（8300 億円）

21 農家負担軽減支援特別対策（6600 億円）

・農家負担軽減支援特別資金：「農協等の民間金融機関が貸し付ける既往債務の負担の軽減を図るための資金を創設し、国は、都道府県が行う利子補給等に対し助成する措置を講ずる」（ねらいとしくみ 16 ページ）

・自作農維持資金：「自作農維持資金について、特別の金利を設定するとともに、更に金利負担の軽減を図るための利子助成措置を講ずる」（ねらいとしくみ 18 ページ）

22 中山間地域関連資金の特別融資（1716 億円）

「UR 合意が中山間地域に及ぼす影響を極力緩和し、特色ある地域条件を活かした高収益農業が展開できるよう農林漁業金融公庫による中山間関連融資について、金利引き下げによる特別融資を行う」（ねらいとしくみ 82 ページ）

ウルグアイラウンドと農業政策

～過去の経験から学ぶ～

2014年2月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団およびモーターボート業界の総意のもと、モーターボート事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: info@tkfd.or.jp



東京財団ライブラリ

政策提言・報告書のデジタルデータをダウンロードいただけます。
<http://www.tkfd.or.jp/about/library.php>