

1990年代のアメリカの農産物輸出動向と1996年農業法の運用：農産物の国際需給動向などに関連させて

小澤, 健二
新潟大学経済学部：教授：経済政策

<https://doi.org/10.15017/1043>

出版情報：経済學研究. 68 (2/3), pp.1-21, 2001-12-28. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

1990年代のアメリカの農産物輸出動向と1996年農業法の運用

—農産物の国際需給動向などに関連させて—

小 澤 健 二

1. はじめに

1990年代から2000年代初頭までの10年間にアメリカの農産物貿易構造は変化し続けている。それは、主要農産物の国際需給動向、およびそこでアメリカ農業の国際競争力の変化と軌を一するものである。また、グローバリゼーションの深化にともなうアメリカの通商政策、および農業政策の展開とも密接に関わっている。世界の農産物輸出、なかでも主要穀物輸出に占めるアメリカの地位は隔絶している。それだけに、アメリカの農産物輸出動向は世界の農産物貿易構造の重要な一環をなし、主要農産物の国際需給動向と不可分の関係にある。

こうした事実にもとづき、本稿では二つの課題を設定している。一つは、1990年代のアメリカの農産物輸出動向を主要農産物の国際需給および世界の農産物貿易動向と関連させて考察することである。この際に、1990年代にアメリカおよび世界の農産物貿易構造の変容を生み出している諸要因は何か、この検討に重点を置いている。それは、本文で明らかにするように1990年代末から2000年代初頭には主要穀物の国際需給および世界の農産物貿易動向をめぐって、WTO農業協定発効時に想定されなかった新たな事態が生じ、それがアメリカの農産物輸出にも少なからざるインパクトを与えているからであ

る。

もう一つの課題は、90年代後半のアメリカの農産物輸出動向と関連して、1996年農業法がいかに運用されてきたか、この検討である。アメリカの農産物輸出動向に関しては、農産物貿易政策とも関わって農業政策の検討が不可欠である。この点は、アメリカの農産物輸出政策が1980年代後半のアメリカの通商政策のなかで戦略的地位を占め、この間のアメリカの農産物輸出動向のみならず、ガット・ウルグアイ農業交渉の帰趨に大きな影響を与えた事実を示される通りである。

周知のように、1996年農業法はWTO農業協定と踵を接し、それと整合性を有するように従来の農業政策体系の抜本的改編の意図をもって制定された。それは、本文でみるように輸出産業としてのアメリカ農業の強化を明らかに意図している。この政策意図を有した96年農業法が、90年代後半の農産物の国際需給基調のなかで、どのように運用されてきたか、この検証はアメリカの次期2002年農業法の行方を探るうえでも、また今後の国際農業交渉を考えるうえでも重要である⁽¹⁾。なお、本稿では農産物のなかでも主要穀物を主として対象としている。

第1図、1972—1987年、主要穀物の国際価格動向（1970年を100とする指数）



出典：U. N., Monthly Bulletin of Statistics. 各年次より。

2. 1990年代の主要穀物の国際需給動向

(1) 主要穀物の国際価格動向

1990年代の世界の穀物を中心とする食料貿易をめぐる動き、および主要穀物の国際需給動向を、やや長期的に1970年代以降の展開のなかに簡単に位置づけておこう。第二次大戦以降の世界の穀物を中心とする食料貿易構造は、1970年代初頭を一つの画期としているからである。大観すると、第二次大戦以降1960年代までの世界の食料貿易は、先進国間貿易を基調としていた。

(1) 本稿で二つの課題を設定したのは、次のような筆者の認識によっている。すなわち、1990年代には世界経済のグローバル化とも連動して農業分野でも自由貿易主義の政策理念が、ガット農業交渉にみられるように世界を席卷した。しかし、農業の自由貿易主義の政策理念は主要農産物輸出国の利害に支えられたものではあっても、世界の農産物貿易の実態に即すると多分に“虚構の世界”を前提としている。この“虚構性”は、1990年代の世界の農産物貿易動向および自由貿易主義を提唱するアメリカの農業政策に集約して反映されている、と考えられる。それゆえ、農業の自由貿易主義の政策理念としての“虚構性”を明らかにするためにも、本稿では上記の二つの課題を設定している。

途上経済地域およびソ連・東欧を中心とする旧社会主義地域は、とくに食料の輸入地域としては先進国間貿易を補完する地位にとどまっていた。世界の食料、とくに穀物貿易における途上経済地域の地位は、商業輸入の対象よりも食料援助の対象地域としての比重がはるかに大きかったのである。また、1960年代までは世界の穀物貿易量の伸び自体が小幅にとどまっていた。

ところが1970年代以降、世界的な穀物貿易量は飛躍的に増大するとともに、年ごとの貿易量の変動は大幅かつ顕著となった。それは、主要穀物の国際価格動向に端的に示される。主要穀物の国際価格（輸出価格）は、1972年を契機に73、74年に急騰しつつ、75、76年に高止まりし、その後77年から大幅な下落に転じた。その後、1970年代末から1980年代初頭に再び反騰に転じた。この一時的な反騰の後に、主要穀物の国際価格は1980年代後半に大幅に下落し続け、しかも価格下落期間は長期におよんだのである（第1図）。

単純化すると、1970年代初頭から80年代初頭までの10年間は、乱高下をともなう主要穀物の

第1表 世界の食料輸入額の地域別構成

(単位：%)

	先進諸国	(EU)	(北米)	(日本)	途上諸国	(アジア)	社会主義諸国	東欧・他
1970	72.8				18.9		10.2	
1980	61.7	(40.2)	(9.8)	(6.5)	25.0	(8.8)	12.2	(10.3)
90	70.8	(47.9)	(10.5)	(9.2)	23.6	(9.4)		(5.1)
95	67.4	(44.9)	(9.5)	(9.9)	26.5	(13.0)		(5.0)
97	65.3	(41.9)	(10.8)	(9.5)	27.6	(13.2)		(5.6)

出典：UNCTAD, Handbook of International Trade & Development Statistics, の各年次、およびUNCTAD, HandBook of Statistics, 2000, pp. 60-61

*先進諸国(先進経済地域)、途上諸国(途上経済地域)、社会主義地域を合計しても100%とならないのは、脱漏している地域が存在するためとみられる。1980年以降の最近の統計では、社会主義地域としてではなく、東欧・旧ソ連として集計されている。このため、本表の東欧・他は東欧・旧ソ連のことである。

国際価格の大幅な上昇期に特徴づけられる。そして、1970年代に世界の食糧問題への関心が俄に高まったのは、主要穀物の国際価格が不安定性を強めつつ高水準で推移した事実にもとづいている。この国際価格基調は穀物輸入需要の大幅増を背景に、世界の穀物貿易構造における、とくに輸入地域の構成変化に起因するものであった⁽²⁾。

1970年代には世界の穀物輸入市場としては、OPECなどの産油諸国、ソ連、東欧などの旧社会主義諸国を中心に、先進諸国以外の地域の比重が著しく高まったことが特徴である。例えば、世界の食料輸入額全体に占める途上諸国、社会主義地域の比率は、1970年に17.2%、10.2%にとどまっていた。ところが、1980年には世界の食料輸入総額に占める途上経済地域、社会主義地域の比率はそれぞれ25%、12%へと、とくに前者で著しく上昇した(第1表)。この結果、1970年～1981年に世界の穀物輸入量は1億1200万トンから2億3300万トンへと2倍強の水準に、

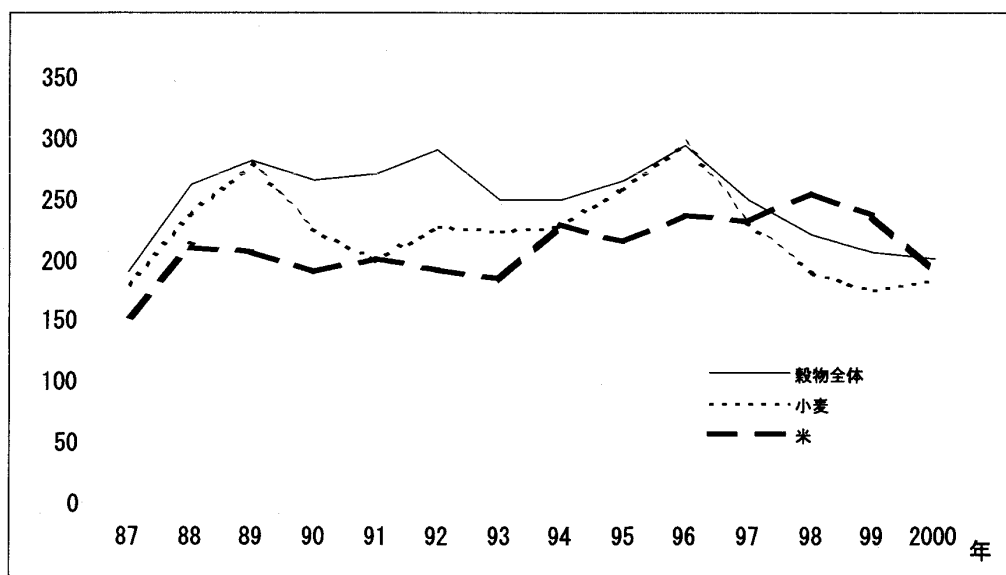
数量にして1億2000万トン以上も増大した。1961年～1970年の世界の穀物輸入量の増加が3500万トン弱にとどまっていた事実を照らすと、1970年代の世界の穀物輸入量の増大がいかに大きなものであったかが分かるだろう。

ところが、1980年代前半から後半にかけて主要穀物の国際価格は大幅に下落し続けた。例えば、1986年の小麦の輸出価格は81年水準を40%以上も下回った。主要穀物の国際需給基調は1970年代とは対照的な様相を呈したのである。80年代を通すと、世界全体の穀物輸入量はほとんど増加しないばかりか、85～87年には輸入量は絶対的にも減少した。一方で、1980年代の世界の穀物生産増加率は1970年代を下回ったものの、生産量自体は順調に増大し続けた。例えば、世界の穀物生産は1980/81年(2ヵ年平均、以下同じ)の16億800トンから89/90年の19億1800トンへと数量で3億1000万トン、率にしてほぼ20%増加している。1980年代の世界の穀物生産の持続的増加のなかでの輸入数量の停滞が、世界的に穀物の過剰問題を深化させ、輸出価格の下落を加速させたのである⁽³⁾。

こうした1980年代後半までの動きと対比させて、1990年代の主要穀物の国際需給動向、およ

(2) 1970年代から80年代前半にかけての世界の穀物貿易構造の変容、主要穀物の国際需給動向、およびそれに影響を及ぼした諸条件などに関しては、小沢健二「世界の食料問題」(馬場宏二編『シリーズ世界経済I』1986年、御茶ノ水書房所収)参照。

第2図、1987-2000年、主要穀物の国際価格動向（1970年を100とする指数）



出典：U. N., Monthly Bulletin of Statistics. 各年次より。

び世界的な貿易構造の変化を検討しなければならない。1980年代前半から後半にかけての主要穀物価格の下落基調が反転するのは、1988年である。1988年の北米における未曾有の干魃被害を契機に、88年以降主要穀物の国際価格の上昇傾向は明白となり、1989年の国際価格は1980年の90%水準にまで回復した。

その後、農産物あるいは一次産品に特有な短期的な価格変動は避けられなかったものの、1990年代前半には主要穀物の国際価格は比較的安定的に推移した。具体的には、主要穀物の国際価格は1992年に上昇、93、94年に下落したが、その上昇、下落幅はいずれも、1970年代、80年代と対比するとはるかに小幅にとどまった。そ

の後、95年、96年に価格上昇は顕著となり、96年の穀物の国際価格は1970年代、80年代を通じたピークの1980年水準に接近したのである。なかでも、96年の小麦の輸出価格は1980年水準を上回りさえした（第2図）。

ところが、1997年後半の東アジアの経済危機を契機に穀物の国際価格は再び下落に転じ、しかも価格下落は大幅かつ長期におよんでいる。1996～99年の穀物の価格下落率は全体では31%である。なかでも、96年に価格上昇が大幅であった小麦の価格下落率は1996～99年には38%にも達した。1996～99年の穀物価格下落率は、世界の穀物過剰問題が深刻化した1984～86年に匹敵するものである。しかも、2000年にも価格の下落趨勢は継続し、2001年にも回復の兆しはみられない。価格低迷は、世界的に穀物過剰問題が重大化した1980年代前半から後半にかけての時期よりも長期化しつつある。

この最大の要因は、97年秋に発生した東アジアの経済危機である。それは、東アジアの経済危機が穀物価格下落の直接的な契機となった事実を示される。経済危機発生にともない、食糧

(3) 1980年代から90年代半ばにかけての世界の穀物貿易動向に関しては、加瀬良明「現代国際食糧需給把握の基礎視覚」（保志詢他編著『現代資本主義と農業再編の課題』、御茶ノ水書房、1999年、所収）が役に立つ。これによると、80年代に穀物輸入がとくに大幅に減少した地域は、「旧ソ連、東欧」、「中南米」、「西欧」であり、前二者の地域の場合には債務問題が大きく影響している（同上、364～366頁）。加瀬論文は、国際通貨・金融問題と関連づけて国際食糧需給動向を分析しており、示唆に富む論点を提示している。

第2表 1990年代後半の先進市場経済地域からの地域別穀物輸出額一年間平均一

(単位:100万ドル、%)

	世界	先進諸国	途上諸国	(中南米)	(アフリカ)	(アジア)
1995-96	33,742	14,313	15,693	(3,960)	(3,130)	(8,543)
1998-99	24,529	10,587	10,863	(3,502)	(2,845)	(4,462)
減少率	-27.3	-26.0	-30.8	(-11.6)	(-8.8)	(-47.8)

出典: United Nation, Monthly Bulletin of Statistics, 2001, Feb., p. 284-285

第3表 世界の主要地域、主要国における穀物生産量

(単位:万トン)

	1989-91	1997-98	増加率
世界	190,243	208,069	9.3%
アフリカ	9,854	11,156	11.3
北米	37,405	42,824	14.5
南米	7,365	9,959	35.2
アジア	85,600	97,458	13.8
(中国)	(39,014)	(44,785)	(14.8)
(インド)	(19,547)	(22,349)	(14.3)
ヨーロッパ	29,362	28,520	-2.9
オセアニア	2,202	3,155	43.3

出典: FAO, Quaterly Bulletin of Statistics, Vol. 11, 1998, pp. 13-15

農産物の輸入需要は大幅に減少した。例えば、1995/96年に比べてアジア途上諸国の先進経済地域からの穀物輸入額は1998/99年にほぼ半減した(第2表)。中東を除いたアジア途上諸国に限定すると、同期間の穀物輸入額の減少率は56%にも達した。もともと、経済危機発生にともなう穀物輸入需要への影響は品目ごとに相違している。経済危機に見舞われた韓国、インドネシア、ブラジル、ロシアを例にとると、1998~99年に肉類の輸入が激減した。これらの国々では、経済危機発生による所得減少は肉類需要の大幅減に帰結したのである⁽⁴⁾。

(4) 経済危機発生のなかで、ブラジル、韓国、インドネシアなどで畜産物輸入がいかに大幅に減少したかに関しては、USDA, Agricultural Outlook, 2001, Jan-Feb, pp. 15-18. 参照。

東アジアを中心とする経済危機下では、肉類の需要減退と並行して穀物のなかでも飼料穀物のトウモロコシ、さらにコメよりも食料として奢侈性を有する小麦の輸入減少が相対的に顕著であった。東アジア諸国の基礎食料に位置づけられるコメの輸入需要は、インドネシアにみられるように逆に一時的にせよ増大した⁽⁵⁾。

要するに、経済危機の深化のなかで穀物の品目ごとに輸入需要は相違し、それが輸出価格動向に反映されたのである。トウモロコシ、小麦

(5) 97年末から98年にかけての経済危機にともなう、インドネシアでのコメ価格の上昇とコメ輸入増の具体的様相に関しては、佐藤朋久「グローバリゼーション下のコメ貿易が直面する問題」(米倉等編『農村開発における新たな動き—グリーバリーゼーション下のジャワ』東北大学農学研究科調査研究報告書所収、2001年)が興味深い考察をしている。

の国際価格の下落が相対的に大幅で、コメの国際価格は97年末から98年にかけて一時的に上昇し、その後、下落に転じている。こうした事実は、東アジアの経済危機のなかでの品目ごとの穀物輸入需要動向を端的に反映するものであるう。

ところで、東アジアの経済危機沈静後にも穀物の国際価格に回復の兆しはみられず、2001年中央現在まで価格低迷は長期化しているが、これには1990年代後半の世界の穀物生産動向も影響している。中国、インドを含めた東南アジアでの「緑の革命」は1980年代末までにほぼ一巡した、との評価が関係者間では一般的である⁽⁶⁾。この評価は、1990年代前半のアジアの穀物生産増加率、具体的には単収の伸びが80年代を相当に下回った事実にもとづいている。

しかし、90年代後半の世界の穀物生産増加率は90年代前半を再び上回るようになった。とくに穀物生産増が目立つのは、中国、インド、中南米諸国、およびアメリカ、などの諸国、地域である(第3表)。このうち、90年代後半の中国での予想外の穀物増産には、周知のように省長責任制に代表される政策的諸要因が寄与している。また、アメリカの穀物増産にも、後にみるような96年農業法による生産調整廃止の政策的要因が影響している。対照的に、EUでは90年代前半の農政改革を通して生産調整が実施され、それが穀物増産の抑制につながった。90年代後半の中国、アメリカとEUでは、穀物生産に及ぼす政策的要因は逆に作用している。

穀物の輸出大国のアメリカ、および90年代後半に穀物輸入の大幅増が予測された中国の穀物

増産も主要穀物の国際需給基調を緩和させ、その国際価格を低迷させる構造的要因をなしている、と評価しうるのである。

(2) 世界の食糧および穀物貿易の動向

すでにみたように1970年代の穀物の国際価格の大幅上昇、およびそれと対照的な80年代の大幅下落は、70年代の途上経済地域、社会主義地域における穀物輸入需要の大幅増と80年代の両地域での対照的な輸入需要の大幅減退に基本的に起因していた。この結果、途上経済地域、社会主義地域の世界の食糧農産物輸入に占める輸入比率は1980年代には再び低下した。このなかで、1980年代には世界の食料貿易に占める先進国間貿易の比重が増大した。なかでも、域内貿易を拡大させ続けたEUの世界の食料輸入に占める比率が高まったのである。

だが、1990年代には途上経済地域の世界の食料輸入に占める比率は再び上昇に転じ、1970年代への回帰傾向が生じるようになった。もっとも、ソ連、東欧諸国での社会主義経済の消滅にともない、旧社会主義地域の穀物輸入市場としての地位は大きく後退した。そのなかで、1990年代前半には穀物輸入市場としてアジアおよび中南米途上諸国の地位が目立って高まった。また、1990年代には1970年代のような中東の産油諸国での著しい穀物輸入増はみられなかった。

輸入市場の構成に焦点を当てて、1990年代前半から後半にかけての世界の食料および穀物貿易動向を具体的にみておこう。世界の食料輸入全体のなかでの先進諸国の輸入比率は、さきの第1表に示されるように1990～1997年には70.8%から65.3%へと5.5ポイント低下し、逆に途上経済地域の輸入比率は23.6%から27.6%

(6) これについては、P.L.Pingali, H. Hossain and R.V.Gerpacio, Asian Rice Bowls, The Returning Crisis, IRRI, 1997, pp. 4-7. を参照。

へと上昇した。1997年には世界の食料輸入に占める途上経済地域の比率は、1980年の水準を上回ったのである。このなかで1980年代に低下した東欧・旧ソ連の輸入比率は、1990年代にはほぼ一定水準で推移した。

世界の食料輸入に占める輸入比率が途上経済地域のなかでもとくに目立って上昇したのは、アジアおよび中南米の途上諸国である。世界の食糧輸入総額に占める各々の輸入比率は、1990～1997年に前者で12%から14.5%へ、後者では11.6%から13.1%へと上昇している。また、1990年代にはOPECの輸入比率は若干上昇したものの、アフリカの比率は低下している。要するに、1990～1997年にはアジアの途上諸国、さらに中南米およびOPECでの食料輸入増を通して、世界の食料輸入に占める途上経済地域の比重が高まったのである。

ほぼ同様な傾向が穀物の輸入市場構成でも見出される。1990年代に穀物輸出地域としての北米、EUなどの先進諸国の比重は一層高まっている。一方で、輸入市場としては途上経済地域の比重が増大している。1990年代前半には食料の場合と同様に、世界の穀物輸入に占めるアジアおよび中南米の途上諸国の構成比は上昇し続けた。例えば、資料が入手しうる先進経済地域の穀物輸出に占めるアジア、中南米の途上諸国向け輸出比率は、1990～1995年に25.5%から27.7%へ、8.1%から10.1%へとそれぞれ上昇している⁽⁷⁾。1) でみた1990年代前半の主要穀物の国際価格の大幅上昇は、途上経済地域、なかでもアジア、中南米の途上諸国での穀物輸入

増に支えられていたのである。

ところが、1997年以降世界の穀物貿易額の急減とともに、世界の農産物貿易構造にも変化が生じるようになった。これはさきの第2表に示される、97年を契機とするアジア途上諸国での穀物輸入額の大幅減に代表される。1996～1999年の穀物輸入額の減少率は、途上経済地域が先進経済地域を若干上回っている。90年代前半までと対照的な動きである。もっとも、アジア以外の途上経済地域の穀物輸入額はさほど減少していない。例えば、1996～99年の中南米での穀物輸入額の減少率は世界全体を下回り、アフリカおよびOPECでの減少率も小幅にとどまっている。要するに、1997年以降、途上経済地域の穀物輸入は全体としては大幅に減少したものの、そこでの経済動向や輸入条件に応じて輸入減少率は途上経済地域のなかでも地域ごとに相違したのである。

ところで、1997年以降のアジア途上経済地域の穀物輸入の大幅減退には、経済危機の深化もあったが、すでに指摘したような地域別の穀物生産動向も影響している。とくに1995～1999年に、中国、インドでの穀物生産が大幅に増大したことが穀物貿易の地域別動向に大きな影響を与えたのである。

例えば、1990年代前半まで中国は大量の穀物輸入に依存し、1990～95年の穀物輸入量は年間平均1400万トンにも達していた。また、90年代初頭までにインドの穀物輸入量はほとんどとるにたらない数量に減少していたが、輸出量も少なく、輸出と輸入量とはほぼ拮抗していた。しかし、90年代後半の増産によって中国の穀物輸入量は激減し、インドも穀物純輸出国に転換した。このことは、世界の穀物貿易のなかでもとくにコメの貿易構造に甚大な影響を与えるよう

(7) U. N. Monthly Statistical Bulletin, 1996, Feb. pp. 268-269, Ibid. 2001, Feb., pp. 284-285. なお、すぐ後の本文における同じ途上諸国でもアフリカ、中南米での穀物輸入額は1990年代後半にほとんど減少していない、との記述も同上の統計資料に依拠している。

第4表 主要コメ輸出国別のコメ輸出量

(単位：1,000トン)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
タイ	4,270	5,891	5,281	5,216	6,367	6,679
ベトナム	2,222	2,315	3,040	3,327	3,776	4,555
アメリカ	2,793	2,993	2,625	2,304	3,156	2,648
インド	615	4,179	3,549	1,954	4,491	2,554
中国	1,519	32	265	983	3,734	2,708

出典：USDA, ERS, Rice Situation and Outlook Yearbook, Nov. 2000, p. 109

になったのである。1990年代後半にインドのコメ輸出量はベトナムに並び、一時的にはアメリカを上回った。また、90年代末以降2001年現在、中国のコメ輸出量も急増しており、アメリカの輸出量水準に接近しつつある（第4表）。

このように1990年代後半以降の中国、インドでの穀物増産は、主要穀物の国際需給基調にインパクトを与えるだけでなく、世界の穀物貿易構造を変化させつつある。また、トウモロコシおよび大豆輸出では、アルゼンチン、ブラジルなどの中南米諸国の輸出シェアが急速に高まりつつある。こうした主要穀物をめぐる生産、貿易動向が、次の3でみるアメリカの農産物輸出動向を変化させる主要因をなしている。

ところで、1990年代の世界の食料および穀物貿易をめぐる一つの特徴は、自由貿易地域内の貿易比重の顕著な高まりである。これは、世界の食料貿易に占めるEU域内貿易の割合が1990年代に高水準で推移している事実、またすぐ次にみるアメリカの農産物貿易に占めるNAFTAおよび中南米貿易の比率上昇に示される。この傾向は、1990年代半ばまで世界の食料、穀物のいずれの貿易についても、需要面からその拡大を牽引したアジア途上諸国での輸入減退が顕著となる1990年代末から2000年代初頭に一層鮮明となっている。

また、穀物貿易を例にとると、自由貿易地域内の比重の高まりと同時に各種経済協定を通じた緊密な経済関係地域間、あるいは援助貿易が依然として高い比重を占めている事実にも注目しなければならない。それは、1990年代末に穀物輸出が全体として停滞するなかでEUの 아프리카、および地中海地域への穀物輸出が一定水準を維持するか、あるいは増大している事実に示される⁽⁸⁾。また、1996～99年のアメリカの中南米途上諸国およびアフリカへの穀物輸出額は、他の途上経済地域向けに比して減少率ははるかに小さかったことも、その例証であろう。

このように1990年代の世界の食料、穀物貿易は、90年代半ばを契機にとくに輸入市場構造で大きな変化がみられる。要約すると、それは一つには、東アジアの経済危機の影響である。97

(8) 1980年代までを対象としたものであるが、ECの農産物貿易に果たす各種の譲許制度の役割に関しては、柘植徳雄「現代国際農産物市場とECの農政改革」（『農産物市場研究』、第31号、1990年10月）が役に立つ。なお、1997～99年のEUの穀物輸出の73%はEU域内向けであるが、アフリカ、中東、東欧向け穀物輸出も19.6%と残りの穀物輸出の大部分を占める（U. N, Monthly Statistical Bulletin, 2001, Feb. pp. 284-286）。これらアフリカなどの地域向け穀物輸出も何らかの譲許的、すなわち補助金付き輸出の割合が高いとみられる。なお、1990年代後半のEUの農産物貿易構造に関しては、Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2000, January 2001も参照している。

年まで世界の穀物貿易はアジア途上諸国での輸入増に支えられてきただけに、その影響は大きい。それとともに、90年代後半の中国、インドでの穀物生産動向も世界の穀物貿易構造を変容させる一大要因をなしている。そのなかで、自由貿易地域間、あるいは特定地域間の農産物貿易は安定的に増大し続け、世界の農産物貿易に占める比重を高めている。

後者は、輸入需要が低迷する90年代末以降に、主要穀物輸出国にとっては譲許、援助などの特恵的条件に支えられた特定地域向け輸出が重要性を増している事実と符合している。譲許、援助による食糧貿易の一部は、多分に排他的性格を有する貿易チャンネルによっている。WTO農業協定の発効にともない、農業の自由貿易主義の政策理念が世界を席卷しつつある。だが、1990年代後半以降世界の食料、穀物貿易は、この政策思潮の一部で逆行する動きを強めている事実留意しなければならないのである。

3. アメリカの農産物輸出動向

1) 農産物輸出の動向

周知のように、農業はアメリカの重要な輸出産業に位置づけられる。1980年代末から1990年代初頭にかけては、アメリカの貿易収支の赤字幅はドル安効果もあって縮小した。だが、90年代半ば以降貿易収支の赤字は再び年を追って増大し、1990年代後半（1996/99年の5ヵ年平均）の年間平均貿易赤字額は2300億ドル、GDPの2.8%の規模に達している。そのなかで農産物貿易収支は、90年代後半（1996/99年平均）に年間平均181億ドルの黒字を計上し、農業はアメリカの数少ない貿易黒字部門をなしている。

また、同期間の農業産出額のGDPに占める割合は2%弱なのに対し、農産物輸出額のアメリカの輸出額全体に占める比率は8%に及んでいる。

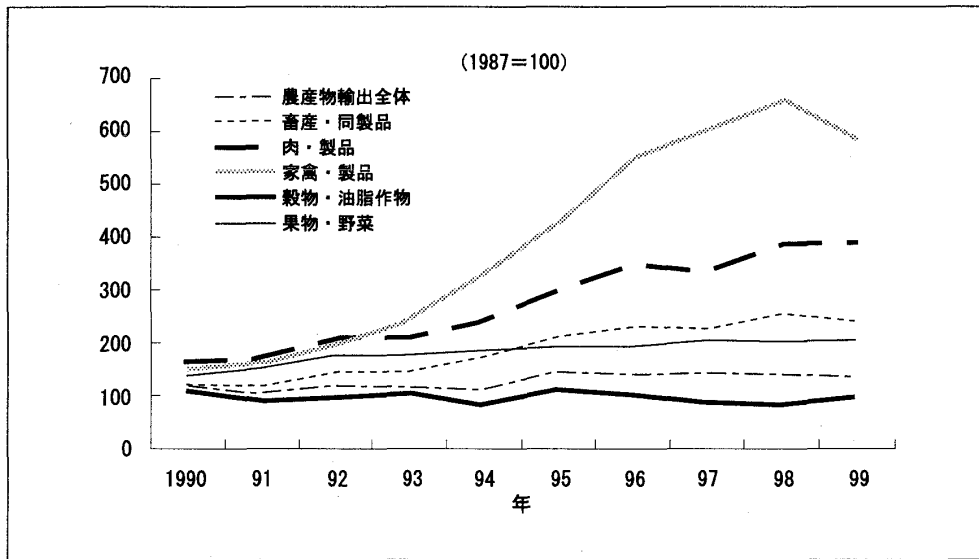
ところで、アメリカ農業の輸出競争力は1980年代には著しく低下し続けた。それは、アメリカの輸出総額に占める農産物輸出額の比率が、1980年代初頭（1980/81年）の18%から80年代末（88/89年）の11%へと大幅に低下した事実示される。こうした状況下で、1980年代にアメリカは農産物貿易政策を通商政策の戦略的地位に位置づけ、ガット・ウルグアイ交渉で農業を最優先の交渉分野に設定したのである⁽⁹⁾。

1990年代にも農産物輸出のアメリカの輸出全体に占める割合は80年代ほどではないにせよ低下し続けている。1990～1999年に農産物輸出額のアメリカの輸出総額に占める比率は、11%から8%へと3ポイント低下した。そのなかで、1990年代にはアメリカの農産物貿易構造に大きな変化が見出される。それは輸出入の両面で生じているが、ここでは輸出を中心にみていこう。

1990年代のアメリカの農産物輸出動向の特徴は、個々の農産物別に輸出の伸びに大きな差異が存在することである。統計を入手しうる輸出数量で見ると、1990～99年に農産物輸出数量は33%増加した。このうち、輸出増加率がとくに顕著なのは畜産・同製品であり、その輸出数量はほぼ2倍に増加した。次いで増加率が大きいのは果物・野菜の45%である。これに対し、1990年代を通して穀物・飼料の輸出数量はほとんど増加せず、90年代後半にはむしろ減少している（第3図）。また、図には示されていないが、綿花、煙草などの原料農産物の輸出数量も

(9) これに関しては、小沢健二「アメリカの1996年新農業法の位相—通商政策などとの関連に焦点を当て—」（『オイコノミカ』第36巻、第2号）参照。

第3図、アメリカの品目別農産物輸出の動向（1987年を100とする輸出数量の指数）



出典：USDA. Agricultural Statistics, 2000 P. XV-2

第5表 アメリカの農産物輸出額の品目別構成

（単位：％）

	1980	1990	1995	1999
穀物・飼料	46.4	36.5	33.1	29.0
油脂作物	22.8	14.4	15.8	16.9
動物・同製品	9.2	16.9	19.6	21.3
果実・野菜（調理品を含む）	8.1	14.1	14.8	18.2

出典：USDC, Statistical Abstract, 2000, p. 676

穀物・飼料、油脂作物のそれぞれについては、その加工品も含む。

停滞あるいは減少している。

このように1990年代の畜産・同製品の輸出数量の伸びは大幅であるが、それをさらに細分した品目ごとに輸出動向は相違する。とくに輸出数量の伸びが大幅なのは家禽・同製品であり、1990～99年に4倍に増加した。また、その他肉類（赤肉が中心）の輸出数量も同期間に2.4倍に増加している。しかし、同じ畜産・同製品でも酪農製品、動物油脂の輸出数量は低迷し、なかでも前者の輸出減少傾向は明白である。そして、90年代の畜産・同製品の品目ごとの輸出消長は、とくに95年以降に鮮明となっている。このことは、ガット農業合意のアメリカの農産物

輸出への影響は畜産物貿易分野でとくに大きかったことを示すものでもある。

農産物別の輸出動向は、農産物輸出の品目別構成比により具体的に示される。穀物・油脂作物（製品を含む。以下同じ）の輸出構成比の低下が目立つ一方で、畜産・同製品の輸出構成比は大幅に上昇している。1990年には農産物輸出総額に占める穀物・油脂作物の輸出構成比は50.9%であったが、99年の比率は45.9%へ低下している（第5表）。とくに、穀物・飼料の輸出構成比の低下が大幅である。穀物・飼料の農産物輸出全体に占める輸出比率は、90年の36.5%から99年には29%へと6ポイントも低下

した。

これに対し、畜産・同製品の輸出構成比は、同期間に16.9%から21.3%へと上昇している。とくに赤肉類（製品を含む）、家禽・同製品の輸出増加が顕著であり、両者を合わせた輸出額は99年の畜産・同製品の輸出総額の65%を占めている。これ以外に90年代に輸出の伸びが目立つのは、果実、野菜（調整品を含む）であり、農産物輸出全体に占める輸出構成比も99年に18.2%に達した。そして、家禽を含む肉類、および果実、野菜輸出の場合には加工品の比重が大きい。このため、アメリカの農産物輸出としては相対的に高付加価値農産物の比重が高まっているのである。

なお、1990年代の品目別農産物輸出構成の変化は、1980年代までのアメリカの農産物輸出動向の延長線上に位置している。1980年代にもアメリカの農産物輸出に占める穀物（飼料を含む）・油脂作物の構成比が大幅に低下する一方で、畜産物の輸出構成比は上昇し続けた。例えば、アメリカの農産物輸出に占める穀物・油脂作物の構成比は1980年には69.2%にも達する一方で、畜産・同製品の構成比は9.2%にとどまった。

1970年代の穀物輸出ブームのもとで、1980年代初頭まではアメリカの農産物輸出は穀物・油脂作物に代表されたのである。ところが、1980年代にはアメリカ農業の輸出競争力はドル高などの為替要因も影響して大きく後退したが、そ

れは主として穀作部門によるものであった⁽¹⁰⁾。

この結果、1990年のアメリカの農産物輸出に占める穀物・油脂作物の構成比は、80年に比して20ポイント弱も低下した。

これと対照的に、畜産物（加工品を含む）、野菜・果実などの輸出は着実に増大し続けた。1980年代のアメリカの農産物輸出政策として、高付加価値品目の輸出拡大が重視され、各種の輸出促進措置も導入、実施された⁽¹¹⁾。1980年代の品目別の農産物輸出動向は、これら輸出促進措置にも一部で支えられ、1990年代にも継続している。要するに、アメリカの農産物輸出の中心をなした穀物・油脂作物の輸出競争力は、80年代ほどではないにしても90年代にも若干の低下傾向にある。これに対し、畜産物を中心とする加工農産物などの高付加価値品目の輸出競争力は強化されている⁽¹²⁾。

こうした農産物別の輸出動向は、輸出相手の地域別構成では、どのような変化をともなったであろうか。1990年代の相手地域、国別の農産物輸出動向としては、1980年代以降90年代末までほぼ一貫する趨勢と90年代後半における変化、この交錯する二つの動きに注意しなければならない。ほぼ一貫する趨勢とは、輸出相手地域としてのEUの比重低下、および、それと対照的なNAFTA向けの比重増大である。90年代には中南

(10) 1980年代前半のアメリカの農産物輸出の国際競争力の低下に関しては、国際農業交流基金「米国の農産物輸出に関する農務省経済調査局報告」資料No. 20（1986年3月）が参考になる。そこで紹介されている一論文（J. Dunmore & J. Longmire “Sources of Recent Change in U. U. Agriculture”）の分析では、1980年代前半のアメリカの穀物輸出減の最大要因は為替レート、次いで輸入国の債務問題とされる。

(11) これらの輸出促進措置の一つは1985年農業法で導入された、特定輸出助成措置（Targeted Export Assistance Program）である。これについては、小沢健二「アメリカにおける最近の農業政策の動向とそれをめぐる諸問題」（農業総合研究所、研究資料第2号、平成6年）参照。

(12) 1980年代以降90年代半ばまでの時期を対象としたものであるが、畜産物を中心とする加工農産物のアメリカの輸出がいかに増大し、また、それはどこの地域、市場を中心にしていたか、などに関しては、D. R. Henderson & Others, Globalization of the Processed Foods Market, USDA, ERS, Agricultural Economic Report, No. 742, 1996, が有益で役に立つ。

第6表 アメリカの農産物輸出額の相手地域(国)別構成比

(単位：%)

	1980	1990	1995	1999
アジア	36.5	44.8	50.1	41.9
(日本)	(14.9)	(20.6)	(19.8)	(18.5)
(韓国)	(4.4)	(6.7)	(6.7)	(5.1)
(台湾)	(2.7)	(4.2)	(4.6)	(4.0)
(中国)	(6.6)	(3.9)	(7.4)	(4.3)
西欧	31.3	18.7	16.1	14.8
(EU)	(29.5)	(18.0)	(15.4)	(13.7)
中南米	14.9	13.0	14.3	20.9
(メキシコ)	(6.0)	(6.5)	(6.3)	(11.7)
カナダ	4.6	10.7	10.3	14.6
旧ソ連・東欧	6.8	7.1	2.9	2.3
アフリカ	5.4	4.9	5.5	4.5

出典：USDC, Statistical Abstract, 2000, p. 676
中国に関しては香港も含んでいる。

米向け輸出も増大するが、それはNAFTA向け輸出増と並行するものである。

1980年代以降、アメリカのEU向け農産物輸出比率が低下の一途をたどっているのは次の数字に示される。すなわち、アメリカの農産物輸出に占めるEU向け輸出比率は1980年に29.5%であったが、90年に18%、99年にはさらに13.7%に下落している(第6表)。アメリカ農産物輸出のなかでのEUの地位がいかにドラスチックに低下したかが示される。

対照的に、アメリカの農産物市場としてNAFTA、および中南米の重要性が高まっている。この事実は、カナダ、メキシコ2カ国向け輸出比率が1980~99年に10.6%から26.3%へと大幅に上昇した事実に示される。このうち、90~99年に上記2カ国向け輸出構成比は9ポイント強も上昇し、90年代の輸出構成比の上昇率は80年代を上回っている。90年代前半のNAFTA発足を

契機に、カナダ、メキシコ向けアメリカの農産物輸出は急速に増大したのである。また、メキシコを含む中南米向け輸出比率も、NAFTA向け輸出増と並行して1990年の13%から99年には20.9%へと上昇した。90年代末にはEUよりも中南米のほうが、アメリカの農産物輸出市場としての重要性を増している。

また、アメリカの農産物輸出市場としてのアジア地域の地位は、1980年代以降90年代半ばまで上昇し続けた。例えば、アメリカの農産物輸出に占めるアジア向け構成比は1980年の36.5%から90年の44.8%を経て、95年には50.1%に上昇した。90年代半ばにアメリカの農産物輸出のほぼ半分がアジア向けであった。そして、90年代前半までのアジア向け農産物輸出の不断の増大が、近い将来もアメリカの農産物輸出が拡大し続けるものと予想される最大の根拠をなしていた。ところが、アメリカの農産物輸出に占め

第7表 主要穀物の世界輸出に占めるアメリカの輸出シェア

(単位：%)

	1980	85	90	95	99
小麦	44.7	25.9	26.4	33.9	27.7
トウモロコシ	76.9	50.5	69.5	81.1	67.2
大豆	77.7	77.9	61.2	72.4	57.3
米	23.4	16.5	15.6	23.4	16.5

出典：USDC, Statistical Abstractの各年次より

るアジアの構成比は、90年代後半のアジア経済危機のなかで急低下した。アメリカの農産物輸出に占めるアジア向けの輸出比率は、99年には41.9%と95年に比して8ポイントも下落している。1990年代後半には市場的にみると、アジアがアメリカの農産物輸出の最大の不安定要因をなしている。もともと、95～99年にも単一国としては最大市場の日本向け農産物輸出比率はほぼ一定を維持し、台湾、韓国向けの輸出比率の低下も相対的に小幅にとどまっている。

こうした輸出の相手市場別動向は、農産物別の輸出動向と対応するものである。アメリカの畜産物、野菜、果実輸出は、NAFTAおよび中南米向けの比重が高い。このため、畜産物など加工食品の輸出増は、アメリカの農産物市場としてのNAFTA、中南米の地位を高めるように作用している。また、90年代の日本、韓国などの畜産物の輸入急増もアメリカの畜産物輸出の拡大を支える重要な一因である⁽¹³⁾。

このように、90年代にはアメリカの農産物輸

出市場としてアジアが最大の不安定要素となりつつ、NAFTAおよび中南米の地位が急速に高まる一方でEUの地位がドラスチックに低下している。こうしたアメリカの農産物輸出動向は世界の農産物貿易動向と符節し、世界の農産物貿易のなかで自由貿易地域内の比重が増大している事実の反映でもある。EU域内の農産物貿易の比重の高まりはアメリカの農産物輸出市場としてのEUの地位低下に、NAFTA域内の農産物貿易比重の高まりはアメリカの農産物輸出市場としてのNAFTAの地位上昇に、それぞれ帰結しているのである⁽¹⁴⁾。

2) 穀物・油脂作物の輸出動向

1) でみたように、アメリカの農産物輸出における穀物・油脂作物の地位は1980年代ほどではないにせよ、90年代にも低下している。しかし、90年代末にもアメリカの農産物輸出総額の45%は依然として穀物・油脂作物で占められ、

(13) 農産物輸出の相手国別動向はUSDA, ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States, Fatus, が詳しい。これによると、1996～2000年のアメリカの野菜、同調製品、果物、果実輸出の57%、36%はカナダ、メキシコ向け輸出である。また、農産物輸出のなかでも酪農製品の輸出は、NAFTAおよび中南米向けが圧倒的であるが、1990年代には赤肉の日本向け輸出、家禽肉のロシア向け輸出比重が高まっていることも注目される (Ibid, pp. 58～59)

(14) アメリカの農産物輸入の相手国としても1990年代には、カナダ、メキシコのNAFTAが比重を急速に高めている。1997～99年のアメリカの農産物輸入全体の40%がNAFTA二ヶ国からの輸入によっている。この場合、輸入農産物の比重は競合農産物(competitive products)で高まっている (USDA, Agricultural statistics, 各年次による)。これらの事実も、アメリカの農産物貿易として自由貿易地域内の比重が高まっている超勢を具体的に示している。

これら品目の世界輸出に占めるアメリカのシェアは依然、圧倒的に大きい。主要穀物、油脂作物の各々の品目ごとに世界の輸出に占めるアメリカの輸出シェアなどに注目して、1990年代にアメリカの輸出競争力がどのように変遷してきたか、この点も少し検討をしてみよう。

1990年代の品目ごとの穀物・油脂作物のアメリカの輸出シェアには、1990年代前半と後半では大きな変化が生じている。アジアおよび中南米途上諸国を中心に世界の穀物貿易需要が拡大し続けた90年代前半には、アメリカの穀物・油脂作物輸出も順調に増大した。むしろ、アメリカの穀物、油脂作物の輸出増加率は世界全体の輸出増加率を上回り、この結果、アメリカの輸出シェアは拡大さえした。例えば、1990～95年に小麦、トウモロコシ、大豆の世界の輸出に占めるアメリカの輸出比率は、26.5%から33.9%、72.1%から81.1%、59.2%から72.4%へとそれぞれ一様に上昇し続けた（第7表）。

ところが、アジアの途上諸国を中心に世界の穀物・油脂作物の輸入需要が減少する1990年代後半には、アメリカの主要穀物、油脂作物の世界輸出に占めるシェアは低下している。例えば、1999年の小麦、トウモロコシ、大豆の世界の輸出に占めるアメリカの輸出シェアはそれぞれ27.7%、67.2%、57.3%である。いずれの品目も、95年の輸出シェアを相当に下回っている。さらに、1996～99年にはコメの輸出シェアも14.8%から10.6%へと大幅に低下している。

このような主要穀物、油脂作物のアメリカの輸出シェア低下は何故に生じたか、他の主要輸出諸国の動きと対比させて、その要因をごく簡単に指摘しておこう。

小麦の輸出シェアを1990年代後半に拡大させたのは、オーストラリア、カナダである。オー

ストラリアの輸出シェアは、95/96年の9.8%から97/98年には14.5%へと大幅に上昇している。オーストラリアの小麦輸出シェアの拡大は、95年に不作により輸出が激減したことの反動であろう。また、カナダの輸出シェアも同期間に14.8%から15.6%へと若干上昇した。カナダは、90年代半ばに中国の小麦輸入減の影響を最も強く受けたが、中東地域、およびNAFTA地域内のアメリカ、メキシコへの輸出拡大を通して一定の輸出シェアを維持している。とくに90年代前半に小麦貿易紛争が重大化した、輸出競争相手国のアメリカへの小麦輸出が90年代後半にも着実に増大していることが注目される。

また、世界の小麦輸出のなかでフランスを中心とするEUが90年代後半にも一定比率を維持していることも注目される。97/98年の世界の小麦輸出に占めるEUの輸出シェアは24.0%である。EUの小麦輸出の主要市場はEU域内、ACP諸国、中東地域である。EU域内を除けば、補助金付き輸出の比重が高い地域である。このため、世界の小麦輸入需要が減退する90年代末には、フランスを中心とするEUの小麦輸出諸国は従来から緊密な経済関係を有する諸国、地域を対象に、補助金付き輸出に依拠して輸出シェアの維持、拡大に努めているのである。

アメリカのトウモロコシ、大豆の輸出シェア低下は小麦の場合よりも一層顕著である。トウモロコシではアルゼンチン、大豆についてはブラジル、パラグアイなど、いずれも中南米諸国の輸出シェアの拡大が目立っている。例えば、世界のトウモロコシ輸出に占めるアルゼンチンの輸出シェアは、1997/98年には15.8%に達している。94/95年の輸出シェアは7%であったから、90年代後半にアルゼンチンの輸出シェアが徐々に伸張したことが知られる。加えて、フラ

ンスのトウモロコシ輸出増も目立ち、両者があ
いまってアメリカの輸出シェアを低下させてい
る⁽¹⁵⁾。

同様に、世界の大豆輸出に占めるブラジルの
輸出シェアも94/95年の14.3%から97/98年には
一挙に22.8%にまで上昇した。また、パラグアイ
の大豆輸出も増加し続け、世界の大豆輸出に
占めるその輸出シェアも97/98年に4.9%に達し
た。1980年代まで、パラグアイは大豆輸出国と
して国際市場に登場していなかった。それだけ
に、90年代後半のパラグアイの大豆輸出増が注
目される。このように90年代後半には、中南米
諸国によるトウモロコシ、大豆、とくに後者の
輸出増が顕著である。ブラジルのセラードなど
を中心に大豆作付け地が大規模に開発され、同
時に運輸・流通面のインフラが整備、改善され
ていることが、大豆輸出増の背景をなしている
⁽¹⁶⁾。

1990年代には、世界のコメ輸出に占めるアメ
リカのシェアも一貫して低下している。1980年
代までは、タイとアメリカがコメの二大輸出国
として国際市場で輸出競争を展開してきた。と
ころが90年代になるとコメ増産を背景に、ベト
ナムがコメ輸出を急増させた。さらに90年代半
ばを契機に国内のコメ流通政策の改革を背景に
コメ輸出国としてインドが台頭し、さらに90年
代末には国内のコメ過剰問題の重大化とともに
中国のコメ輸出も増大するようになった。この

(15)それぞれの国のとうもろこし、大豆などの輸出
シェアは、FAO, Trade Year Bookの各年次によっ
てい
る。

(16)アルゼンチン、ブラジルの大豆、大豆加工製品
の輸出競争力の高まりと、両国の農業資源の賦存条件
との関係については、USDA, ERS, Agricultural outlook,
Sep, 2000. pp28~33が示唆に富む分析をしている。な
お、ブラジル、アルゼンチンの大豆輸出競争力の強ま
りには為替レートの切下げも影響している (Ibid. p9)。

ように90年代後半以降の世界のコメ貿易動向は
90年代初頭までとは様相を一変させ、このこと
がアメリカの輸出シェアの低下に帰結している。

1990年代末にも、世界の主要穀物、油脂作物
輸出に占めるアメリカの地位が他の主要輸出国
と対比して圧倒的に高いことには変わりない。し
かし、これまで確認したように世界の貿易需要
が拡大した90年代前半にはアメリカの輸出シェ
アは上昇したものの、貿易需要が減退する90年
代後半にはシェア低下を余儀なくされている。
この点で、90年代前半から後半にかけてのアメ
リカの穀物、油脂作物の輸出動向は、1970年代
から80年代の動向と類似している。要するに、
世界的に穀物貿易需要が拡大した1970年代に輸
出シェアを上昇させ、貿易需要が大幅に減退し
た80年代に輸出シェアを低下させたこととの類
似性である。

この事実は、アメリカは拡大する世界の貿易
需要をいち早く確保するが、需要減退の影響を
蒙りやすい地位に位置することを意味する。
ガット農業合意、および96年農業法の制定は、
アジアおよび中南米の途上諸国を中心に穀物輸
入需要が拡大し続け、この趨勢が近い将来も継
続すると予測される状況下によるものであった。
96年農業法は、増加する世界の農産物貿易需要
をアメリカがいかに確保するか、このシナリオ
のもとに策定されたのである⁽¹⁷⁾。しかし、90
年代後半の世界の穀物貿易需要は、96年農業法
制定時の見通しとは大きく異にした。この結果、
96年農業法はその策定時に想定されえなかった
運用を余儀なくされるようになったのである。

(17) 例えば、USDA, Office of the Chief Economist, "A-
gricultural Baseline Projections to 2005, Re-
flecting the 1996 Farm Act", 1997, Feb. は、こうし
た見通しにもとづいた予測の典型である。

4. 1996年農業法とその運用

1) 96年農業法の特質とその評価

96年農業法にいたる第二次大戦以降の半世紀におよぶアメリカの農業政策は、4年ないし5年ごとに制定される農業法によって定められてきた。各々の年次ごとの農業法は、1938年農業法および（恒久法としての）1949年農業法を基本とし、時々の状況に応じてそれらを修正し、その修正の集大成として制定される。このうち、農業法の根幹をなすのは基本作物に関する農産物計画であり、生産調整と価格支持、あるいは不足払いとを組み合わせた農場への所得保障のあり方を定めている。この際の具体的な生産調整率や所得保障の基準となる目標価格、などが時々の農業法で決定されてきた。そして、農産物計画がアメリカの農業保護主義体系の根幹をなし、半世紀にわたって維持されてきたのである⁽¹⁸⁾。

このなかで、1996年農業法は第二次大戦以降継続してきたアメリカの農業政策体系の抜本的改編を意図していた。あるいは、連邦議会での審議過程では、従来の政策体系の改革を主張する共和党の意向に添って96年農業法が制定された、と換言してもよい。それは、96年農業法の正式名称が1996年連邦農業改善・改革法（The Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996）とされたこと、とくに農業法の根

幹をなす従来の農産物計画に相当するタイトル I に農業市場移行法の名称が付与されたこと、などの事実裏づけられる。

この結果、基本作物（主要穀物、綿花）に関する所得保障措置、すなわち、生産調整と結びついた目標価格による不足払いが廃止されることになった。1990年農業法までは、市場価格より相当の高水準に目標価格が設定され、目標価格と市場価格ないし融資単価との差額が農産物計画への参加農場に支払われてきた。生産調整と組み合わせられた不足払いが農場所得保障の基本的な仕組みであり、これが96年農業法で廃止されたのである⁽¹⁹⁾。

この結果、1930年代のニューディール以来始めて、生産調整をとらぬ自由作付けが政策的に実施されることになった。生産調整の廃止に代わる自由作付けを通じた最大限の市場機会の追求、これを農業生産者に保証するところに96年農業法の最大の特質が存在したと言えよう。この点で、96年農業法は従来の政策体系の抜本的改編と評価できる。農業市場移行法のタイトルが付けられたゆえんでもある。もっとも、農業と関わるセイフティネットの歯止め措置として、融資単価による基本作物に関する価格支持措置は残された。だが、96年当時には融資単価は市場価格を相当に下回る水準に設定されたため、融資単価にもとづく価格支持措置は実質的にはセイフティネットの役割を果たすものと

(18) ここでは、アメリカの農業政策体系のごく簡単な骨子だけにとどめる。この他に、農産物計画を根幹とするアメリカの農業保護主義体系の特質としては、農地保全を生産調整の条件とし、生産調整に際して資源保全の観点を重視していること、輸出依存度が高いアメリカ農業の場合、農産物計画で定めた生産調整政策だけでは需給調整は自己完結しないため、国内食料計画や一連の農産物貿易政策などで補完されていること、などを指摘できる。

(19) 1996年農業法の内容とその解説に関しては、USDA, ERS, Agricultural Information Bulletin, No. 729, Provisions of the Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996, 1996, が便利である。邦文でも1996年農業法を紹介したものはいくつかあるが、ここでは服部信司『大転換するアメリカの農政』（農林統計協会、1997年）、小沢健二「アメリカ新農業法の特質—その歴史的な位置づけ—」（『農村研究』第83号、1996年9月）の二つを挙げておく。

は期待されなかったのである。

こうした96年農業法による生産調整廃止の決定は、その制定直前に発効したWTO農業協定との整合性が意図されていた。WTO農業協定は、先進諸国の国内農業保護削減および貿易歪曲的措置の是正を通じた、世界規模での農業の自由貿易政策を志向している。96年農業法による自由作付けは、農業の自由貿易政策によって生み出される国際市場での最大限の機会の追求を意図している。そして、当時は世界的に穀物貿易需要は拡大し続け、穀物の国際価格も上昇し続けていた。この国際的な穀物の需給および価格動向が、96年農業法制定を可能にする一因をなしたのである⁽²⁰⁾。

しかし、96年農業法は従来までの農業政策体系の抜本的変革の要素とともに、その継承の側面を残していた。それは、一つには96年農業法は農業改善・改革法との名称が付されたものの、1938年農業法および1949年農業法を依然としてベースとしていたことである。このため、タイトルI以外の、農産物貿易、保全、国内食糧計画、農村開発、などに関わる措置は、基本的に90年農業法を継承するものであった。また、タイトルIにしても、1938、49年農業法に基礎づけられている限り、法構成のうえでは政策体系

(20) 1996年農業法の特質、およびその制定を可能にした政治的プロセスを含めた諸条件などに関しては、David Orden、Robert Paarlberg、Teny Poeの三人が共著でいくつかの論文を精力的に発表している。彼らによると、抜本的な農政改革にみえる96年農業法が制定された「必要条件としては、1994年中間選挙での共和党の勝利、および1995-96年の穀物の市場価格の急上昇が二大条件であり、・・・ガット農業合意、財政支出削減の慢性的圧力、新たな市場志向農業政策へのコンセンサス、などはさほど重要な条件をなさなかった。」(D. Orden & Others, "the 1996 FARM BILL: What happened?, Why did it happen? Will It Last?" Dept. of Agricultural&Applied Economics, Virginia, Special Report, Nov. 1996, p. iii) と評価される。

の抜本的変革とは言い難かった。

もう一つには、96年農業法策定にいたる政策決定プロセスが、従来と同様に実利にもとづく政治的プラグマチズムに特徴づけられたことである⁽²¹⁾。96年農業法の場合に、その政策決定の政治的プラグマチズムは、不足払い廃止の代償措置としての7年間にわたるの巨額な固定支払いに代表される⁽²²⁾。そして、96年農業法制定の政治プロセスが農民諸組織の実利に依拠する政治的プラグマチズムによるかぎり、状況の変化に応じては農業政策の現実の運用は96年農業法の改革措置と齟齬をきたす可能性は常に存在したのである。次にみるように、96年農業法の運用は政治的プラグマチズムの典型例をなしている。

2) 96年農業法の運用

－1990年代後半以降の農業政策の展開－

96年農業法の制定以降の2年間ほどは、世界的な農産物貿易需要は当初の予測通りに推移し

(21) Orden教授らの一論文では、96年農業法制定の政治プロセスは「共和党が主導したものの、・・・穀物市場価格の高水準と議会での予算過程の巧妙な対応によって、通常では達成困難な農業政策の改革がなされ、・・・最終的には、・・・両党派を横断する農業関連議員の熟達した政治手法による超党派的な調整によって」連邦議会で制定された (D. Orden, R. Paarlberg and T. Poe, "A Farm Bill for Booming Commodity Markets", CHOICES, 1996, Second Quarterly, pp. 13-16) と要約される。

(22) 手塚眞「米国農業政策と議会予算過程：1996年農業法の事例」(『東京経学会誌』203号、1997年7月)は、1990年包括予算調整法の枠組みのなかでの農業予算の決定のあり方を1996年農業法を具体例に綿密に検証したものである。これによると、「固定支払いは、議会予算過程の枠組みにおいて獲得する最大の農業財政支出を確保するという「実利」を有していた(同上35頁)、とされる。手塚論文は、アメリカの農業政策を成立されるうえで最も重要な予算制度を解明したもので、貴重な論点を提示している。

た。アメリカ経済の長期好況による国内需要の拡大に、アジア途上諸国向けなどを中心とする貿易需要の拡大が重なって、市場条件はアメリカ農業に有利に作用し続けた。この市場環境のなかで、96年農業法による自由作付けは農業の高収益を保証し、96年農業法の“正しさ”がアメリカ国内で高く評価されたのである。

1997年末までは主要穀物の市場価格は融資単価を大幅に上回って推移した。このため、価格支持措置がセーフティネットとして発動される余地もなかった。また、不足払いの廃止にともない、96年農業法では新たにリスク管理手法として収入保険計画が導入されたが、これに対する農業生産者の関心も期待されたようには高まらなかった。農産物価格が高水準のもとでは、保険料を支払ってまで収入保険計画に参加する誘因が働かなかったからである。

しかしながら、97年末のアジアの経済危機発生以降、主要穀物価格が大幅に下落し、農場の経営収支も悪化した。このなかで、農場経営の安定化に政策的な関心が集まった。そのための一定の役割を果たしたのは、マーケティングローン、および融資不足支払い (loan deficiency payment) などの措置である。周知のように、マーケティングローンは、1985年農業法を通して綿花、コメに関して導入され、攻撃的な農産物輸出政策の性格を有している。それは、融資単価と輸出価格との価格差額の保証によって、国際価格が下落するもとの輸出を可能にさせ、アメリカの輸出シェアの維持に寄与してきた。

また、融資不足払いも穀物価格が融資単価を下回る際に、農場に融資単価と市場価格との差額の不足払いを保証するものである。実際には融資単価による政府融資を受けない農場にも差

額分の不足払をすることが、融資不足払い措置の特徴である。従来は市場価格が融資単価を下回った場合には融資担保穀物をCCCが保管し、それを政府計画のもとに運用することが通例であった。ところが融資不足払いのもとでは、CCCの在庫保有を経ることなしに、十分な貯蔵・保管施設を保有しない生産者も、市場動向に囚われずに自由に当該農産物を出荷することが可能となったのである。

このため、マーケティングローンと融資不足払いとは基本的に同一の役割を果たしている。両者ともに、低価格で生産者が販売、輸出する際の市場での損失分を補填し、低価格での穀物輸出を可能にするものである。そして、主要穀物の国際価格が大幅に下落する98年以降には、とくに融資不足払いを利用する農場数は急増した。しかし、マーケティングローンおよび融資不足払いはともに融資単価と輸出価格の差額分の補填を保証するものの、それだけでは農場経営にとっての十分なセーフティネットとはなりえなかった。

この結果、98年には穀作農場の経営収支は悪化し続けた。そして、共和、民主の二大政党が折からの中間選挙での農民票をも意識した便宜主義的な政治対応をとったこともあり、98年10月に連邦議会で54億ドルにのぼる緊急農場支援措置が制定されたのである。これは、固定支払いを受給している農場への30億ドルの追加支払いに加えて、24億ドルほどの作物損失の補償支払いを実施するものである。このうち前者の固定支払いへの追加支給は、市場損失支払いの名目でなされた。

この98年の農場緊急支援は、96年農業法の再評価に関わる政策的要素を有している。というのは、96年農業法による7年間の固定支払いは

第8表 連邦政府(CCC)による計画別の農場への直接支払額
 -1996年農業法のもとでの-

(単位：100万ドル)

	1996	1997	1998	1999	2000
契約固定支払い	5,141	6,320	5,672	5,476	5,056
市場損失援助				3,001	11,651
融資不足払い			478	3,360	6,419
土壌保全留保計画	2	1,671	1,693	1,465	1,476
その他	658	- 974	588	559	1,016
合計	5,807	7,017	8,431	13,861	25,618

出典：USDA, ERS, Agricultural Outlook, 2001, June-July, p. 58

アメリカ農業を市場メカニズムに全面的に委ねるための移行補償措置と一般に理解されていたからである。とするならば、市場損失を名目とする緊急的な追加支払いは、市場移行法の名称に背馳するものであろう。

さらに、98年秋の緊急農場支援に続いて2000年まで2回の農場支援措置が農業歳出法、農業リスク保護法のもとに実施された。いずれも、市場損失支払いと自然災害にともなう損失支払いに加えて、油糧種子作物生産者への支払いを組み合わせたものである。しかも、99年、2000年の市場損失支払額はともに55億ドルと98年の支払額水準を上回った。2001年にも、同様な農場支援措置の制定が確実視されている。要するに、臨時的な緊急農場支援措置が98年以降連年実施され、緊急支援の名のもとに恒常的な農業のセイフティネットとなりつつある。

こうした農場支援措置は、96年農業法では想定されなかったものである。市場環境に応じてアメリカの農業政策がいかによりプラクテカルに運用されるか、この事実を如実に示している。96年農業法の制定は政治的プラグマチズムの論理を免れなかったことを指摘したが、市場条件の悪化とともに農業政策の運用に際してプラグ

マチズムの要素がより前面に出るようになったのである。

このように96年農業法は、その策定時に想定されえなかったシナリオのもとに運用されている。このことは、98年以降の農場への計画別の直接支払いの構成、推移にも裏づけられる。第8表は、連邦政府による各々の計画別の農場への直接支払額の推移を示している。99年を契機に急増する緊急農場支援による直接支払額は、2000年には固定支払額の2倍の水準に増加している。また、主要穀物生産者への融資不足支払総額も、穀物価格の動向に対応して急増している。

1998年以降の政府直接支払額の推移は、一面では政策運用に際してのアメリカに特有なプラグマチズムによるものであるが、それは同時にアメリカ農業の輸出依存度が高いことの政策運用面への反映でもある。後者についてみれば、96年農業法策定時のように世界の農産物貿易需要が順調に拡大している状況では、市場メカニズムを最大限に重視する政策志向が追求される。一方で、国際市場での貿易需要が低迷すれば、その国内農業への影響を最小限に押さえるような政策措置が求められる。この結果、WTO農業

協定上で「黄」に分類される緊急農場支援措置も導入、実施されたのである⁽²³⁾。

このように、1996年農業法は制定時の政策理念とは相当に乖離して、あるいはそれ以上に背馳するとの表現がふさわしい仕方で運用されている。そして、1998年以降の農業政策の具体的な運用が次期2002年農業法の行方に大きな影響を与えるとみられる。最後に、2001年に入って発表された21世紀生産・農業に関する委員会報告などに依拠して、2002年農業法の行方を考えるうえでのいくつかのポイントを指摘しておこう。

5. おわりに

96年農業法では、(タイトルIの農業市場移行法のサブタイトルGで) 21世紀生産・農業に関する委員会(Commission on 21st Century Production Agriculture)を設置して農業市場移行法を総括的に評価し、これにもとづいて農業生産の将来および連邦政府の適正な役割に関する議会への報告を義務づけている。委員会設置の経緯からして、21世紀生産・農業委員会報告は2002年農業法の策定に際して一定の役割を果たすことは間違いない。

この21世紀生産・農業委員会報告が2001年1月に発表された。この委員会報告のもとで、今後のアメリカの農業政策の方向として強調されているのは、自由貿易主義のもとでの農業競争力強化、食品の安全性、動植物の衛生・健康の促進、リスク管理手法の開発・活用、および有効かつ十分な所得セイフティネットの提供、な

どである。このうち農業の国際競争力の強化は、これまでの政策志向の継承である。また、食品の安全性、動植物の衛生・健康の促進は、周知のような遺伝子組み替え作物や狂牛病発生への国際的な関心、懸念の高まりなどを背景とするものである。

このため、96年農業法との対比でとくに注目されるのは、新たなリスク管理手法の開発・活用、および有効かつ十分な所得セイフティネットの提供、これに関する答申である。この点に、今後のアメリカの農業政策をめぐる新たな政策志向を見出すことができる。21世紀生産・農業委員会報告では、新たなリスク管理手法としては個々の農場の純農業所得の一定割合を勘定に預託し、農場経営の安定化と資産形成の双方に活用するものが想定される。これは、カナダのNISAと基本的に同一のものである。

さらに、これ以外に十分な所得セイフティネットの提供が勧告されている。そこで、強調されるセイフティネットは、価格変動対応(counter-cyclical)のキータームに集約される。価格変動対応のコンセプトは、市場での急激な価格変動から農場経営を保護することであり、98年以降の緊急農場支援措置による市場損失支払いと基本的に同一のものである。そして、21世紀生産・農業委員会報告を受けた、2001年に入った連邦議会での農業委員会の論議をみるかぎり、価格変動対応の具体的措置として90年農業法まで実施されてきた目標価格による不足払いの再活用も検討されている。

要するに、96年農業法では農場経営を全面的に市場メカニズムに委ねる政策措置を導入したものの、その施行5年後の総括として目標価格による不足払いを含めたセイフティネットを求める政策志向が、議会を中心に有力になりつつ

(23)アメリカ農務省は、緊急農場支援措置はWTO農業協定上の「黄色」に相当すると、すでにWTO事務局に通告しているとされる。

ある状況である。

このように96年農業法の策定を経た最近の5～6年間に、アメリカの農業政策基調に再び変化の兆しが強まっている。このことは、96年農業法策定時の農産物の国際需給の見通しが90年代後半に大きく相違したことの結果でもある。WTO農業協定の発効や96年農業法策定にともない、農業の自由貿易主義が普遍性を有するかのような政策思潮が1990年代後半には支配的となった。しかし、この政策思潮は少なくともアメリカに即すると、90年代前半の世界の農産物需給見通しに多分に立脚していた。この見通しに食い違いが生じれば、農業の自由貿易主義と背馳した農業政策が運用されざるをえない。

それは、輸出依存度が高いアメリカ農業をめぐる政策運用は、農産物の国際市場動向による

制約を受けざるをえないことの帰結である。しかも、主要穀物を中心とする農産物の国際市場構造は、他の工業製品の場合以上に複雑であり、他の主要諸国の農業政策の複合的な影響も受けやすい。このことは、1990年代後半の中国の食料・農業政策が世界の穀物需給動向に大きな影響を与えている事実に典型的に示される。このように主要諸国の農業、食糧政策は、農産物、とくに基礎食料の穀物の国際市場の大きな変動要因をなす一方で、農産物の国際市場構造とアメリカの農業政策の運用とは密接に関連している。1990年代後半のアメリカの農業政策の運用は、この事実を如実に物語るものである。そして、ここにアメリカが提唱する農業の自由貿易主義の限界も存在していると言えよう⁽²⁴⁾。

[新潟大学経済学部教授]

(24)なお、本稿を執筆した直後に、立岩寿一「市場志向型農政とアメリカ農業」（渋谷博史他編『アメリカ型経済社会の二面性』東京大学出版会、2001年9月、所収）が発表された。立岩論文は本稿の内容と重なり合っている部分も多い。本稿では立岩論文に言及できなかったが、同論文も参照されたい。