

## 食をめぐる国際環境

協会専務理事 土屋 正<sup>1</sup>

### 英語不得意男が国際派に - 自己紹介に代えて

私は農水省に34年勤務し、昨年、退職してこちらの協会にお世話になっているわけですが、34年の半分以上を国際関係ですごしてまいりました。学生時代、英語は私の不得意科目で、農水省に入っても国際関係だけは避けたいと思っていたのですが、結果として予定とはずいぶん違う人生を歩んでしまったと思っています。入省3年目で国際部配属にされたのがそもそもの始まりですが、海外からの貿易黒字批判、市場開放要求が非常に強いときで、朝から晩まで英文を読まされ、無理やり英語にならされました。英語になれてくると、だんだん腹が立ってくるのです。アメリカも、EUも、オーストラリアも、ニュージーランドも、自分の国では農業について相当な保護措置をとっています。それを棚上げにして日本市場の閉鎖性を言い募ることに対して、私だったらこう反論する、こういう理屈で向こうの要求を吹っ飛ばしてやると考え始めるわけです。そんな中で英語が少しずつ身についてくるといふ実感がありました。私の国際関係の仕事の原点は、無理やり英語漬けにされたということ、もう1つは、外国から言いたい放題言われて頭にきた、言い返してやりたいということ、この2つです。

赤っ恥はいっぱいかきました。アメリカ人からグラウンドペッパーの日本の輸入制度についての電話照会を受けたことがあります。グラウンドペッパーが分からず、ペッパー（胡椒）は木の上になるはずだけど、落花生みたいに地面の中になるのがあるのかなと思いがらの対応ですから話はめちゃくちゃ。最後は「おまえは英語がわかるのか」といわれてガチャッと電話を切られてしまいました。辞書を調べてみるとグラウンドはgrindの過去分詞で、グラウンドペッパーは粉胡椒のことだったのですね。赤っ恥をかい覚えた言葉は忘れません。もう1つの赤っ恥は、インドネシアの人との会話です。彼が「日本はインドネシアをコロナイズした」といったのです。私は頭の中で日本は進駐・占領した、だけど植民地化したかなという感じで、やってないと答えちゃったのです。よく考えてみると、日本に植民地経営の構想があったかどうかは別として、やったのは明らかな植民地化、コロナイズだったわけです。翌日私は謝りました。教科書の中の近代史用語については、英語に直したらどうなるのと考えておかないと後で赤っ恥をかきます。

<sup>1</sup>土屋 正（つちや ただし）

1950年 東京に生まれ、仙台市の西、広瀬川沿いの農村地帯で育つ。

1973年 東北大学農学部卒業、農林省入省

国際部貿易関税課・国際経済課、水産庁国際課、技術会議事務局国際研究課、JETRO ニューヨーク、JICA 農林水産調査部、JICA 派遣専門家（インドネシア農業政策アドバイザー）など多くの国際関係業務に携わった後、

2007年 農林水産省退職、(社)日本フードスペシャリスト協会に勤務

## 取締制度と実効的取締りは別

そろそろ本題に入り、まず、中国産餃子事件を聞いて私が感じたことをお話ししたいと思います。この事件の背景には途上国一般の問題と、中国独自の問題と2つあるのではないかと思います。

途上国一般でいいますと、取締制度があることと実効的取締まりが行われているかどうかは、全く別物と考えたほうが良いと思います。立派な環境規制の制度を持っていながら、工場の周りの木が全部枯れているところや、川にいろいろな色の水が流れているところは沢山あります。取締制度が外向きのショーウィンドーになってしまっているのです。公務員給与が低くて、給与だけではとても食っていけないという状況も影響していると思います。お金を使えば取締制度の運用は何とでもなる国が多いのです。

食品安全も一緒です。食品安全の規制制度がしっかりある国は途上国でもたくさんありますが、それは外向きのポーズで、実際は何でもありというケースが大部分だと思います。これを食品工場の経営に置きかえると、モダンな設備機器をつくりました、マニュアルもきっちり整備しております、このとおりにやれば問題はございません、ということ誇る一方で、手洗い時間も着替え時間もケチって、機械を絶対にとめないことを最優先にしている。そんなところで実効的な衛生管理はおよそ不可能だということをはっきり認識してかかる必要があります。

建前と実際がまるで違うのに世の中が回っているのは、作るほうが何でもありなら、食べるほうもそれに対する準備ができていますからです。食べ物は腐るもの、だめになってしまうもの。命を守るのは自分。口に入れるものの選択は自己責任。変だなと思ったら買わない。当てにならないと思ったら買わない。こんな、極めて「健全な」食品衛生思想が途上国の食の安全をぎりぎりのところで支えているのだと思います。

では、どういう段階で途上国の安全規制が実態化するのか、実効性をもつのかというと、それは金につながって初めてということです。ですから、先進国向けの輸出比重が高まってくると、その分野では安全規制の実効化というのが動きます。東南アジアでいうとインドネシアは全然だめ、タイがある程度実効性のある規制が生まれてきたところかと思います。中国をみると、余りに「健全」で巨大な国内市場があるということで、そこにおんぶしていれば企業は成立してしまう。そこに我が方から低賃金や低価格農産物を当てにして乗り込んでいくことになると、中国は少なくとも食品衛生に関しては途上国ですから、いかに食品衛生規制が整っていても、輸出向けに金ぴかの機械をそろえても、安全マニュアルを整備しても、実効ある衛生管理ができていのかどうかは、まず疑ってかからなくてははいけません。日本から乗り込んだ人ががちりリスクをとり、指導して持ってこないとだめなのです。これは去年の講演会で、イトーヨーカ堂の伊藤さんがはっきりと述べられたことです。

## 自力更生共産主義

次に中国産餃子事件の背景にある中国独自の問題です。自力更生共産主義という問題

があると思います。共産主義というと、貧富格差が少ないというイメージだったわけです。特に我々が学生のころまでは、そういう神話が存在しておりました。ところが、中国は出発点から自力更生です。独立採算で国営企業を、人民公社を運営して下さいということです。貧乏な国にできるのは思想教育だけです—精神主義ですね—、その思想を胸に、創意工夫で生きてくださいということやってきたのが中国です。

そういう国で一番の問題は、国としての体をなす前提となる租税の徴収機能がない、言い換えれば、所得再分配の機能がないということになります。国家財政は上納金依存です。上納金をたくさん納めるのは大都市の大型の国営企業です。大都市の幹部から党中央幹部へという昇進ルートも定まります。金と人事の両面から大都市中心の経済開発が進むことになりました。

鄧小平は、国営企業・人民公社体制ではいつまでたってもだめ、金を稼げばいいネズミ、白でも黒でもいいという言い方をして私経済の導入を始めました。その出発点は何だったのか。国営企業と人民公社の資産しかなかったのです。そうすると、国営企業・人民公社を押さえている人—共産党地方幹部—とどう結びつくかというのが私企業経営発展の鍵となり、そういう経営者とうまく結びついて上納金をかき集めることが共産党地方幹部の出世の鍵ということになりました。この構造がある限り経済が発展しているところに国の経済運営の焦点が置かれるというのは変わりようもないと思います。

この結果、中国社会では二重構造が顕在化してきています。金持ち（政商）と貧乏人、豊かな都市と疲弊する農村、そして、発展する沿海部と取り残された内陸部の二重構造です。この二重構造の背景の一つに戸籍制度があります。農民戸籍と都市戸籍が分かれていて、農民戸籍から都市戸籍に移るのは非常に難しいのです。農民戸籍のまま職を求めて都市に流れると、身分は非常に不安定です。公的支援は受けられません。不安定な身分というのは労働力を買ったたく原点ですね。その犠牲の上に沿岸部、あるいは都市部の発展があるのだと思います。この格差への強い不満があちこちに噴き出しています。共産党首脳は農村開発、内陸部開発の重要性を言いはじめていますが、本気で格差是正に取り組むのか、リップサービスにとどまるのか、まだまだ疑いの目をもって見なければいけないだろうなと思います。

この不満のはけ口がどこになるのか気になります。北京オリンピックを機にナショナリズムが強まっております。また、共産党独裁を今後とも続けようとするれば、その原点である抗日戦線勝利をうやむやにすることはできません。この2つがセットになると、日本向け製品にいたずらしてやろうということになる可能性はあります。高濃度のメタミドホスによる汚染についてはほとんど犯罪だということがはっきりしてきたわけですが、そういう犯罪が日本向け食品で発生する背景については、今まで説明したようなことも考えられると思います。

ただ振り返って国内を見ると、所得格差の拡大、開けない将来展望、人を使い捨てる企業経営、金儲け至上主義の蔓延など、人を犯罪行為に走らせるフラストレーションが充満しているのではないのでしょうか。このままで第2のグリコ森永事件を防げるかどうか

かはなはだ疑問です。餃子事件は対岸の火ととらえ、危ない食品が入ってこないようにするにはどうすればよいかと考えるだけではすまないのではないかと、私は思います。この辺が中国産餃子事件について私が思ったことです。

### **投機資金は穀物需給逼迫を見込む<sup>2</sup>**

次の話にいきましょう。アメリカのシカゴやニューヨークの先物市場で穀物価格がはね上がりました。かなり投機資金が入り込んでいます。金融のマーケットなんかには比べると圧倒的に小さいですから、クジラが池に飛び込んだともいわれ、規制を求める声もありますが、金融市場や穀物市場に資金を呼び込むのはある意味アメリカの国是の1つですから、規制ということにはなりにくいと思います。そもそも投機資金というのは、マーケットがタイトになると思わなければ入ってこないわけです。明らかにかなりの人が穀物需給の逼迫を予想しているからこそ、投機資金が流れこんでいるわけです。

彼らは何を考えているのかというと、途上国の人口増加が何ととっても大きいでしょう。それから新興国—BRICs といわれます—の所得が増えると畜産物消費が増え、一挙に穀物需要が高まるということが1つです。それから、農業にとって不可欠な真水が不足してくる。それに輪をかけるのが植物をエネルギー源として使おうという需要です。

### **アメリカは世界に冠たる農業保護国**

ある意味、これに火を注いでいるのがアメリカの政策です。どんどん補助金を出して、国内のエネルギー供給を高めようという政策をとっています。その背景としてエネルギー安全保障は当然ありますが、もう1つ忘れてはいけないのは、世界の穀物市況を高目に維持すると、アメリカの国内農業補助金は非常に少なくて済むということです。アメリカは国内農業補助に巨額の金をつぎ込んでいます。仕組みとして弱める気は全然ないみたいですが、かといって金がかかり過ぎるのも困ることになる。しっかりした保護の仕組みを残しながらお金は使わないということになると、価格引上げに動いてくるとのことかと思えます。

今、アメリカは国内農業保護に巨額の金をつぎ込んでいるというお話をしましたが、意外な感をもたれた方が多いと思います。私たちは世界一の効率を誇るアメリカ農業というのを教わりました。それから、アメリカは自由貿易を国是としておりますというのも教わりました。我々の頭の中には、アメリカ農業は自由貿易の牙城、本家というのがあるが、がちりとすり込まれております。この教科書知識から抜け出すのはとても大変です。輸出業界の人が、自動車、繊維の保護主義へ対抗する勢力として農業は大事にしないといけない、彼らを味方につけるためには日本のマーケットを開くべきだなどというのも、この教科書知識が基礎になっているのだと思います。彼らは機械輸出の経験は豊富ですが、農産物輸出の経験は皆無で、アメリカの農産物市場の実態を全く知りません。

勉強してみると、アメリカは世界に冠たる農業保護国ということがはっきりします。

<sup>2</sup> この項以降で述べるアメリカの農業保護について詳しい内容を知りたい方は[こちら](#)をご覧ください。

手法は農産物担保ローンなどの国内助成が中心で、これが実質的に強力な輸出補助金として機能していますし、輸入障壁として機能しています。それから、野菜や果実、飲用乳などの腐敗しやすく、ローンの対象にしにくい農産物についてはマーケティングオーダー、あるいはマーケティングアグリーメントという形で市場統制をしています。

### マーケティングローンで国際競争力確保

農産物担保ローン自体は珍しいものではありません。農家は収穫後、肥料代を返し、また、当面の生活費を得るために一斉に農産物を売りに出します。皆が一斉に売りに出すので市価は低落します。農家の手取りは小さくなり、翌年の肥料代を借金するしかなくなります。安値販売⇒借金の貧乏スパイラルです。これを防ぐための市況回復までのつなぎ融資が農産物担保ローンです。農産物を担保に融資を受け、しばらくの間食いつないで、価格が回復したときに売りなさい、それでローンは返して下さいというのが標準的な仕組みです。融資単価は、収穫後の低迷価格の6—7割が妥当なところかと思いますが、これすら多くの途上国では実現できていません。

アメリカの農産物担保ローンの特徴は、まず融資単価—アメリカではローンレートと申します—が高いことです。収穫期の低迷価格の6—7割ではなく、シーズンを通して見込まれる平均市価水準の8~9割の融資を受けることができます。また、ローンの利率も国債並みと非常に低くなっています。更に、期待したように市価が回復しなければ、担保農産物を政府に引き渡せば債務帳消しになります。ローンレートは農家にとって最低保証価格になっているのです。

ただ、ローンレートを高く設定すると、政府に在庫がたまり、米国農産物の輸出競争力は低下します。そこで1985年農業法で導入されたのがマーケティングローンの仕組みです。政府から融資を受けた後で市価が下がったら、その下がった市価に見合った額だけ返せば債務帳消しという仕組みです。例えば小麦を担保に融資単価5ドルで借りたけれども、マーケットがだぶついて市価が1ドルで低迷しているときは、1ドルだけ政府に返せば、はい、チャラというわけです。マーケティングローンという仕組みのもとでは、市場がいくらだぶついていても、農家は気にせず農産物を売りに出します。市況は底なしに下がります。輸入インセンティブは全くなくなり、輸出競争力は万全です。

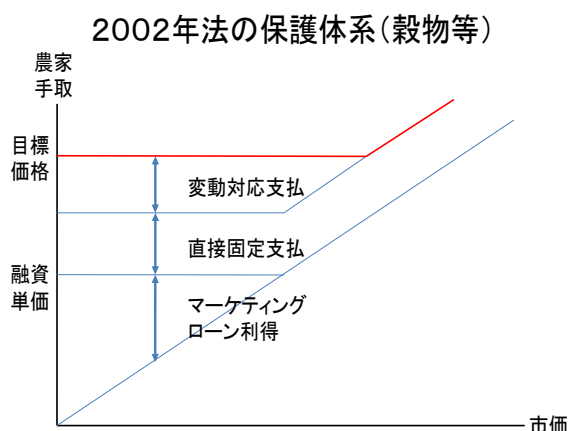
1985年農業法では、綿花と米にマーケティングローンを導入しました。このときにアメリカは何をやってきたかという、日本のお米の市場開放を要求しております。よくいえたものだという感じですね。このときに日本が相殺関税を持ち出し、市場開放で被害が発生した途端に発動するように準備しておけば、アメリカの攻め方も少しは変わったと思います。なぜそういうものが出なかったかといえば、日米関係配慮です。大幅黒字という前提ではそういう議論ができなかったというのが実態だと思います。綿花へのマーケティングローン導入には途上国が反発しました。特に猛反発したのはインドです。自分の綿花のマーケットがアメリカに奪われるからです。インドはアメリカの農業保護について未だにしつこく文句を言っていますが、その出発点は綿花へのマーケティ

ングローン導入にあると思います。

コメ、綿花というのはアメリカ南部の作物で、むかしから非常に手厚い保護を受けていました。1985年農業法によるコメ、綿花へのマーケティングローンは、ある意味、農業法案への南部出身議員の賛成を取り付けるため、過保護批判に目をつぶって導入されたといえるかもしれません。しかし導入されてみると、国際競争力確保の効果は抜群です。対象品目が大きく拡大し、2002年農業法では小麦、飼料穀物、油糧種子、落花生、羊毛、豆類など保存性のある主要農産物全てがマーケティングローンの対象になっています。

### 直接支払も充実

保存性のある農産物に対する保護はマーケティングローンだけではありません。実際にキャッシュで農家に払うお金が2つ、直接固定支払いと変動対応支払があります。直接固定支払は、市価がどんなレベルであっても、たとえ高騰していても農家に支払われます。変動対応支払は、価格低落時に農家に目標価格を保証するものです。融資単価（市価が融資単価を上回る場合は市価）に直接固定支払を加えても、目標価格に届かない場合、差額が不足払されます。



これにマーケティングローンによりローン返済免除という形で与えられる農家助成を加えてみると、目標価格と市価の差は政府丸抱えです。これがアメリカの制度です。値段がたとえゼロになっても、農家は困りません。輸出業者も困りません。政府が泣くだけです。価格が底なしに下がるということになると、海外からアメリカに輸出しようという気は全くなくなります。アメリカの農業保護は強烈な輸出補助金として機能すると同時に、完璧な輸入障壁として機能しています。

5月末に2008年農業法が成立した模様です。詳しい情報は入っていませんが、その基になった政府案が2007年1月に出ています。政府案は、マーケティングローン維持、2つの直接支払いも維持、WTO規程に照らして問題ありとされたものについて少しだけ調整するという提案でした。この政府案を受けての議会審議は、基本的に農民サービス競争です。政府案より厳しくなっているはずはないと考え、相当甘い保護主義丸出しの法律が成立しているだろうと思います。農業法は原則として5年おきに出ますから、向こう5年間は国内補助の削減はしないと宣言をしたに等しいということになります。

### EUはアメリカの盟友

アメリカがこんな態度ではWTO交渉はまとまりそうもないと思うのですが、そうと

の言い切れない要素があります。それは EU です。農産物貿易についてアメリカと EU はいがみ合っているようですが、EU の土地は非常に平たんということで畑作を高効率に転換するには適地です。それから経営規模、アメリカといがみ合う総大将となると農業国フランスですけれども、平均規模 42 ヘクタール、660 万戸のうち 250 万戸が 5 ヘクタール未満ということですから、商業農家だけをとり、園芸を除いて穀作だけでみると相当経営規模はでかいと思ったほうがいい。農業保護のやり方も共通農業政策の改革により、輸入課徴金と輸出補助金という国境措置中心の仕組みから国内補助金に大幅にシフトしています。アメリカとそっくりになってきたということです。

アメリカも EU も農業保護の手段として国内補助を使うようになりました。WTO の場での彼らの利害は、「ターゲットはアクセス改善」、「国内補助・輸出補助の削減はほどほどに」ということで一致しています。アメリカが極論でアクセス改善の強い要求を出して、EU が自分のところは余り血を流さないで済む程度の現実論一但し、日本とか他のアジアの国々は血をぼたぼた流さざるを得ないような厳しいレベルもの一を出すという連係プレーが成立し、攻め立てられているのが現状です。これが時代の流れと合っているのかどうか。GATT の精神と合っているのかどうかというのが基本的な問題だと思います。

#### **時代の流れ：需給逼迫、輸出規制、開発ラウンド**

先ほど申し上げたように、穀物相場急騰の背景には需給逼迫を予想する投機資金の流れ込みがあります。投機資金ですら需給逼迫を予想しているのであれば、今は、農業生産拡大で各国が協調するときということだと思います。また、穀物価格の暴騰や不作によって世界各国で輸出規制が続発しています。各国とも輸出規制権限を離しません。仮に輸出規制はめったなことでは発動しませんと彼らが約束したとしても、食料確保を旗印にした港湾ストライキが起きたら、そこに軍隊を派遣して銃を向けられる政府はどこにもありません。輸出規制は必ず行われると思っていないとだめということになります。だとすれば、際限なしのマーケットアクセス改善は正しいのかという疑問が出てきます。

それから今の WTO 交渉は開発ラウンドと呼ばれています。これを農業に引き直すと、途上国の食料生産力の確保というのが主眼になると思います。国内助成を含めた実質的な輸出補助金を放置すると、アメリカや EU から安値農産物が途上国に出ていく。途上国はココナツなどの温帯ではできないもの作物にシフトする。その生産物を輸出する先はどこか。世界的なチョコレートのブランドをもっているのは欧米諸国です。原料輸出は安値にとどまります。その結果、なけなしの外貨を使って食料を輸入するという形になります。それは開発ラウンドには適さないと私は思います。

#### **GATT の精神：輸出補助金と輸入障壁の峻別**

次に GATT の精神です。GATT は実質的な輸出補助金と輸入障壁をはっきり分けています。輸入障壁は交渉で徐々に減らしましょうという立場をとっているのに対し、輸出

補助金は基本的に否定されるべきものとされ、交渉抜きで相殺関税をかけていいことになっていました。これが出発点です。いかなる形でも、たとえ合法的な補助金でもでも相殺関税の対象になります。被害が要件になっていますけれども、その被害には自国被害だけではなくて途上国被害を含んで考えるようにしようという精神規定が入っています。この精神規定を実質化するのが、開発ラウンドの本当の姿ではないかというのが私の考えです。

### **私案：先進国に相殺関税発動を義務付け**

アクセス改善交渉は散々やってきました。今回の WTO 交渉の本来のターゲットは国内助成を含めた実質輸出補助金だと思います。その削減交渉をやる必要はありません。仮に交渉すると、国内補助金をどうやって国内向けの分と輸出向けの分に分けるかなどという技術的問題が浮上します。そんな議論をするぐらいなら、輸出補助金をどれだけ使うかは不問にしておき、それを無効にする方法を考えたほうがましです。GATT 発足時は、アメリカを除きどの国も貧しく、補助金付きの安値農産物に頼らざるを得ない状況もありました。しかし今は違います。アメリカや EU の補助金つき輸出によって途上国の食料生産や農産物輸出が犠牲になっていることを忘れ、豊かな先進国が補助金つき安値食料をエンジョイするような時代は終わりました。補助金つき輸出に対する相殺関税発動を先進国の義務としたらどうか、それによって国内助成を含む実質的輸出補助金を一網打尽にしたらどうかというのが私の勝手な考えです。

ただ、これだと WTO 交渉は絶対まとまりません。アメリカ、EU が抜けます。ラウンドは空中分解ということなのです。だから、これは最終結論にはなり得ないと思いますけれども、アメリカや EU の勝手な議論への対案としてこのぐらいの強烈的な案を一回出してみないと、まともな議論はできないだろうなというのが私の考えです。

### **アメリカの農業保護の背景**

若干時間が余っておりますので、アメリカは何でこんなに農業保護をやるのだろうかということについてちょっとお話ししてみようと思います。

まず、国のイメージということがあるのだと思うのです。彼らにとってホルスタイン、白と黒のぶちの牛のいない五大湖の景色は想像できないというのがあるのだろうと思います。中西部の小麦畑がないアメリカというのは想像できないのだろうと思います。農業というのは非常に大きな面積をカバーします。したがって、国のイメージとかなりの程度結びつきます。自分の国のイメージを壊してほしくないと思う気持ちが農業保護の根っこにあるのだろうと思います。

2つ目は、平和ぼけの日本では想像できない安全保障の感覚があるのだと思います。石油の中東依存について安全保障上の大問題と捉えるようなアメリカです。命に直接的につながる食料で安全保障の発想がないということはありません。食料はアメリカ国内でがっちり作るという考えが農業保護の根っこに絶対あると思います。



3つ目は、アメリカン・ウェイ・オブ・ライフといますが、アメリカ人の生き方の標本みたいなのを、農村部の家族農業に置いているのではないかということです。おやじが畑で働き、それを助けるために奥さんが頑張っていて、その2人の背中をみて子供が育つということは彼らのあこがれです。金持ちになって最後の上がりには農場をもつことです。あこがれの農業が元気でいてほしいという願いは非常に強いと思います。

したがって、農業不況になるとダストボール物のドキュメンタリーがテレビで沢山放映されます。ダストボールというのは、わら屑なんかを風に吹かれて丸まって転がっていくような厳しい畑作農村の風景をイメージした言葉ですが、農業不況で経営が行き詰まると農場も競売になります。子供の机まで競売です。家族が歯を食いしばり涙を一杯ためてそれを見守る。その後、お母さんがスクールバスの運転手になって家族を支える。こんな話がテレビで沢山流れます。そうすると、家族農業を救えという大合唱が出てきます。都会のアメリカ人にとっても農業というのは非常に身近です。ニューヨークですら車で1時間半も走れば、のんびりした農村風景が広がります。どの州をとっても農業祭が一番大きなフェスティバルになっています。一番の売り物は農家の子供の姿です。女の子がはね回る子牛を押さえてロデオのまねごとをやったり、子供が豚の世話をしてわらの上で豚と同居して寝ています。そういうものを見て、子育ての原点みたいなものを感じるところがあります。

ただ、アイロニーがありまして、実際日本に輸出してくるような大規模作の農家は、家族経営農業企業体といったほうが適切かと思います。おやじとお母さんで頑張っているような典型的家族農業とは全く違います。彼らの頭の中には、子育てとかものづくりではなく、「政府補助受取額の極大化」という言葉がはっきり刻まれていると思います。だけれども、彼らは農業への国民のシンパシーはひどく大事にしていますね。ということでアメリカの保護が成立しているのだと思います。

——了——