



RIETI Discussion Paper Series 13-J-006

食料の輸出数量制限に対する規制の有効性

山下一仁
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

食料の輸出数量制限に対する規制の有効性

山下一仁（経済産業研究所）

要 旨

国際穀物市場は、農産物貿易政策によって各国の国内市場と分断された市場であるという特徴がある。国際価格が低迷している時、輸入関税などを使って自国の農業を保護しようとする。この結果、国際市場への需要が減少するので、穀物価格はさらに低下する。逆に、国際価格が高騰すると、輸出税を課したり、輸出を禁止したりして、国内消費者への供給を優先しようとする結果、国際市場への供給が減少するので、穀物価格はさらに上昇する。最近においても、2008年に穀物価格が3倍に上昇した際、インドや中国などは輸出を制限する措置を講じ、フィリピンなどの穀物の輸入国では食料危機が発生した。

2012年世界的な穀物価格の上昇を受けて、輸出国による輸出制限に対し規制を行うことが、国際社会の関心事となった。ロシアのウラジオストクで開かれた、APEC首脳会議においては、これを非難する声明が出された。

しかし、はたしてこのような国際社会の認識は、WTO等で食料の輸出制限を法的にかつ実効的に規制することにまで、昇華していくのだろうか？これまで、輸入国である日本は、たびたび輸出制限に対する規制を国際社会で訴えてきたが、規制を受けるはずのアメリカや豪州などの輸出国が反対しなかったのはなぜだろうか？また、このような規制は我が国にとって必要・有効なのだろうか？本稿は、これまで当然のこのように考えられてきた輸出制限に対する規制の必要性と有効性について、分析する。

キーワード：食料の輸出制限、輸出税、食料危機、WTO

JEL classification: Q17, Q18

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

はじめに

国際穀物市場は、農産物貿易政策によって各国の国内市場と分断された市場であるという特徴がある。国際価格が低迷している時、輸入関税などを使って自国の農業を保護しようとする。この結果、国際市場への需要が減少するので、穀物価格はさらに低下する。逆に、国際価格が高騰すると、輸出税を課したり、輸出を禁止したりして、国内消費者への供給を優先しようとする。途上国では、農産物が輸出されると、自国内の供給が減少して国内の価格が国際価格と同じ水準まで上昇してしまう。貧しい国民が食料を購入できなくなるので、輸出制限措置が講じられる。この結果、国際市場への供給が減少するので、穀物価格はさらに上昇する。これは食料を輸入する途上国の消費者に大きな打撃を与えることになる。このように、各国の農産物貿易政策は、本来天候等の要因によって変動しやすい国際的な穀物価格の変動をさらに増幅してしまうのである。

最近においても、2008年穀物価格が3倍に上昇した際、インドや中国などの国は、輸出を制限する措置を講じ、フィリピンなどの穀物の輸入国では食料危機が発生した。

2012年アメリカの干ばつによる減収予測から、トウモロコシと大豆の国際価格は史上最高の水準で推移した。このような世界的な穀物価格の上昇を受けて、輸出国による輸出制限に対し規制を行うことが、国際社会の関心事となった。ロシアのウラジオストクで開かれた、APEC 首脳会議においては、次のような取りまとめが行われた。

We recognize that a more open, stable, predictable rule-based and transparent agricultural trading system has a crucial role to play in enhancing food security. Recognizing that bans and other restrictions on the export of food may cause price volatility, especially for economies that rely on imports of staple products, we reiterate our pledge against protectionism. We are determined to ensure fair and open markets, reduce price volatility, and establish greater regional and global food security and confirm our commitment to develop food markets infrastructure, reduce post-harvest losses along the entire food supply chain.

我々は、より開かれた、安定的で、予測可能かつルールに基づいた透明性のある農業貿易システムは、食料安全保障を向上させる上で重要な役割を果たしていることを認識する。我々は、特に主要な食料を輸入に頼る APEC エコノミーにとっては、食料輸出に係る禁輸及びその他の制限措置が、価格の乱高下を生じさせ得ることを認識しつつ、保護主義に対抗するコミットメントを再確認す

る。我々は、公正で開かれた市場を確保することを決意し、価格の乱高下を抑制し、より大きな地域及び世界食料安全保障を確立することを決意し、食料市場インフラを発展させ、食料サプライチェーン全体における収穫後の損失を減少させるコミットメントを確認する。

これは法的に各国を拘束する文書ではないが、各国の首脳が食料の輸出制限が食料輸入国の食料安全保障に重大な影響を与えることを認識するようになったという点では、大きな前進だった。しかし、はたしてこのような認識は、WTO等で食料の輸出制限を法的に規制することにまで、昇華していくのだろうか？また、仮に、そのような規制が実現できたとしても、それは各国に実施させることのできるようなものとなるのだろうか？それによって、貧しい途上国の食料危機は回避できるのだろうか？これまで、輸入国である日本は、たびたび輸出制限に対する規制を国際社会で訴えてきたが、規制を受けるはずのアメリカや豪州などの輸出国はなぜ反対しなかったのだろうか？また、このような規制は我が国にとって必要・有効なのだろうか？

1. ガット・WTOの規定とガット・ウルグアイ・ラウンド交渉

ガット第11条は、輸入、輸出に関する数量制限を禁止するとともに、食料の輸出については、「危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課する」場合においては認められるという例外規定を設けている。なお、輸入に関しては、第11条2(c)により、農産物および水産物については例外規定を設けていたが、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の結果、農産物については、同規定は農業協定第4条第2項によって効力を停止されている。いわゆる農産物についての非関税障壁の関税化である。

(参考)

GATT Article XI

General Elimination of Quantitative Restrictions

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.
2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:
 - (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting

contracting party;

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

(ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level;

or

(iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.

Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to sub-paragraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors* which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.

GATT 第 11 条 数量制限の一般的廃止

1 締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない。

2 前項の規定は、次のものには適用しない。

(a) 輸出の禁止又は制限で、食糧その他輸出締約国にとって不可欠の製品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課するもの

(c) 農業又は漁業の製品に対して輸入の形式のいかんを問わず課せられる輸入制限で、次のことを目的とする政府の措置の実施のために必要なもの

(i) 販売若しくは生産を許された同種の国内製品の数量又は、同種の製品の実質的な国内生産がないときは、当該輸入製品をもつて直接に代替することができる国内製品の数量を制

限すること。

(ii) 同種の国内産品の一時的な過剰又は、同種の産品の実質的な国内生産がないときは、当該輸入産品をもつて直接に代替することができる国内産品の一時的な過剰を、無償で又は現行の市場価格より低い価格で一定の国内消費者の集団に提供することにより、除去すること。

(iii) 生産の全部又は大部分を輸入産品に直接に依存する動物産品について、当該輸入産品の国内生産が比較的になずかなものである場合に、その生産許可量を制限すること。

この(c)の規定に従って産品の輸入について制限を課している締約国は、将来の特定の期間中に輸入することを許可する産品の総数量又は総価額及びその数量又は価額の変更を公表しなければならない。さらに、(i)の規定に基いて課せられる制限は、輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合より小さくするものであつてはならない。締約国は、この割合を決定するに当り、過去の代表的な期間に存在していた割合について、及び当該産品の取引に影響を及ぼしたか又は影響を及ぼしている特別の要因について、妥当な考慮を払わなければならない。

輸入数量制限は関税化によって否定されることとなったが、輸出数量制限はウルグアイ・ラウンド交渉の結果、どのようになったのだろうか？

ウルグアイ・ラウンド交渉は1986年に始まり、1993年に妥結するが、93年12月15日の交渉のデッドラインが近づく中で、日本は、食料安全保障の見地から輸出数量制限に対し規制を行うことを提案した。具体的には輸出制限を行う時に輸入国に通報、協議することを求めたのである。これは、当時食料安全保障の観点からコメの関税化の特例措置を各国に求めていたが、これを獲得しただけでは食料安全保障の主張を貫徹したと日本国内に説得できないと考えたためである。

しかし、この主張は両刃の剣であった。アメリカは二度と1973年の大豆禁輸のような措置は行わないと言明していた。輸出国が輸出を保障すればこれが一番良い食料安全保障ではないか。何も輸入国で非効率的な生産を行わなくてもよいではないか。これが、日本が食料安全保障論を主張したときのアメリカ等の輸出国の反論であった。したがって、アメリカや豪州からは、輸出数量制限に対する規制に関する日本提案を受け入れる代わり、日本はコメも含めた包括的関税化を受け入れるべきであると主張されるおそれがあった。

また、自国が供給不足で苦しいときに、国外に食料が流れるのを規制するのは当然ではないかという議論も日本の交渉当事者の中にあつた。また、日本と異なり国家安全保障があらゆる経済問題よりも優位に立つアメリカにとって、ガット第21条の安全保障によるガット規定の例外(b)(iii)は戦時その他の国際関係の緊急時に採る措置)まで規制されることは論外であつた。このため、

アメリカとの協議の結果、日本が提案する規制の対象はガット第 11 条第 2 項(a)の「食料の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課される輸出の禁止又は制限」という規律の明確化や強化に限定されることとなった。

これにより、我が国交渉者は、主要交渉国に対してこの規定が受け入れられるよう根回しを行ったが、途上国の大国を自任するインドの大使に反対された。インドのように人口が多く、豊凶の変動により、ある時は輸入国で、ある時は輸出国となるような国に適用するのは不適當であるというのが彼の主張であった。国内の食料供給の舵取りが難しい中で、政策の幅が狭まれることを懸念したのである。

インドではいわゆる緑の革命により 70 年代後半に食料自給を一応達成した。しかし、降雨不足やモンスーンの時期のずれにより干ばつが生じ食料不足が発生する。このとき国際価格が低ければ輸入を行うことが可能であるが、国際価格の方が高ければ、穀物は海外に流出し、食料不足が悪化して、飢餓が生じる。また、インドでは最下層の農民が収穫労働に従事することにより生計を立てているが、干ばつ等により収穫作業がなくなれば彼らは所得源を失い、食料価格上昇と所得喪失のダブル・パンチを受けるという特殊な事情がある。

さらに、インドや中国のように、人口も面積も巨大な国では、国内の輸送コストの存在等により、地域ごとに穀物価格が異なる可能性がある。生産地からの輸送コストが高くなる一部地域で穀物価格が国際価格より高くても、低価格の地域から穀物が海外に流出する可能性もある。

インドのみならず、途上国においては、食料品の価格上昇は貧困な世帯に多大な影響を与える。インドの大使が挙げた例だけでなく、国内で食料生産が十分な場合でも、自由貿易下では、食料危機が生じる。国際的な食料価格上昇時に自由貿易に任せると、食料は国内から海外に流出し、国際価格まで国内の食料価格は上昇してしまうからである。2008 年に各国が輸出制限を行ったのは、このためである。

当時ジュネーブの代表団の中で大きな影響力を持っていたインド大使の反対により、日本提案は純食料輸出国を除き途上国には適用しないこととした。このような問題はあったが、日本の提案は農業協定第 12 条の輸出制限等に対する規律として実現した。

(参考)

農業協定

第 12 条 輸出の禁止及び制限に関する規律

1 加盟国は、千九百九十四年のガット第 11 条 2(a)の規定に基づいて食糧の輸出の禁止又は制限を新設する場合には、次の規定を遵守する。

(a) 輸出の禁止又は制限を新設する加盟国は、当該禁止又は制限が輸入加盟国の食糧安全保障に及ぼす影響に十分な考慮を払う。

(b) 加盟国は、輸出の禁止又は制限を新設するに先立ち、農業に関する委員会に対し、実行可能な限り事前かつ速やかにそのような措置の性質及び期間等の情報を付して書面により通報するものとし、要請があるときは、輸入国として実質的な利害関係を有する他の加盟国と当該措置に関する事項について協議する。輸出の禁止又は制限を新設する加盟国は、要請があるときは、当該他の加盟国に必要な情報を提供する。

2 この条の規定は、ある食糧の純輸出国である開発途上加盟国が当該食糧について 1 に規定する措置をとる場合を除くほか、開発途上加盟国については適用しない。

(英文)

Part VI

Article 12

Disciplines on Export Prohibitions and Restrictions

1. Where any Member institutes any new export prohibition or restriction on foodstuffs in accordance with paragraph 2(a) of Article XI of GATT 1994, the Member shall observe the following provisions:

(a) the Member instituting the export prohibition or restriction shall give due consideration to the effects of such prohibition or restriction on importing Members' food security;

(b) before any Member institutes an export prohibition or restriction, it shall give notice in writing, as far in advance as practicable, to the Committee on Agriculture comprising such information as the nature and the duration of such measure, and shall consult, upon request, with any other Member having a substantial interest as an importer with respect to any matter related to the measure in question. The Member instituting such export prohibition or restriction shall provide, upon request, such a Member with necessary information.

2. The provisions of this Article shall not apply to any developing country Member, unless the measure is taken by a developing country Member which is a net-food exporter of the specific foodstuff concerned.

第 12 条はガット第 11 条第 2 項 (a) に基づき輸出禁止又は制限を新しく行おうとする国は、

(a) 輸入国の食料安全保障に及ぼす影響に十分考慮する

(b) 事前に農業委員会に措置内容を通報するとともに、要請に応じて実質的利益を有する輸入国と協議しなければならない

旨規定している。

我が国の提案によりこのような規定が設けられたのは一つの前進であった。

しかしながら、いくつかの点で日本の意図が十分に達成されたとはいえない。

第 1 に、新しい措置についてのみ規制されており、既存の措置は対象外となっている。

第 2 に、輸入国は協議を申し入れることはできるが、他の輸入に関する規定にみられるように、協議が不調に終わった場合に、関税譲許をとりやめるなど対抗措置を講じることはできない。

第 3 に、アメリカや豪州などのような先進国には適用される。また、純食料輸出途上国には適用されるが、純食料輸入途上国については適用されない。ただし、純食料輸出途上国かどうかは、規制対象となる当該農産物について判断されるので、コメの輸出国となったインドもコメについて輸出制限を発動すれば、第 12 条の適用対象となる可能性がある。ただし、どの程度の期間（タイム・スパン）で、純食料輸出途上国を判断するかという基準は示されていない。2000 年以降であれば、インドは純食料輸出途上国である。

第 3 に、同じ数量制限でも輸入制限についてのガット第 11 条第 2 項（c）は農業協定で適用を停止されたにもかかわらず、輸出制限については、農業協定第 12 条の規制の下で存続することとなった。

第 4 に、輸出税は価格による規制であり、数量による規制ではないので、農業協定上も、ガット上も違法性を追及できない。輸出国は、数量制限が認められない場合でも、輸出税を課すことによって、自由に輸出を規制することができる。禁止的に高い輸出税は輸出禁止（数量制限）と効果の面では同じである。また、国際経済学では、ラーナーの対称性定理により輸出税は輸入関税と同じ効果を有するにもかかわらず、輸出税については、ガット第 2 条のような規定はない。

主要国の中で EU は輸出税を実際に導入した。1995 年以降しばらくの間穀物の国際価格は上昇した。このため、1995 年から 96 年にかけて、EU は高い域内価格と低い国際価格の差を補填するための輸出補助金の支給を停止し、逆に域内の加工業者等に国際価格よりも安価に穀物を供給するため、輸出業者に輸出税（高い国際価格と低い域内価格の差）を課した。その後 96 年 9 月輸出税を停止し、輸出補助金を再開、97 年 5 月再度輸出税を導入、6 月に撤回、7 月に再導入、12 月に撤回した。ウルグアイ・ラウンド交渉では輸出補助金により途上国に安価な食料を供給しているというのが EC の主張であったが、国際価格が上昇し、途上国にとって食料入手が困難となる局面では輸出税により域内市場への供給を優先したのである。域内の価格安定というのが表向きの理由である。しかし、輸出税は域内の加工業者に安い原料を供給することにより、加工度の高い食品の国際競争力を増加させるものであり、加工食品については、事

実上の輸出補助金に他ならない。

輸出税に対しては、日本はEUに対し農業協定第12条に照らして問題であり、輸出国としての供給責任を果たすよう主張した。しかし、EUは農業協定第12条が規制しているのは輸出の数量制限であり、輸出税は対象ではないと反論した。EUの輸出税の設定方法は完全に輸出禁止的に働くものであり、ウルグアイ・ラウンド交渉において輸出税の率又は額をガットバインド（譲許）させるべきであった。

日本提案は農業協定第12条として不完全ながら、実現した。しかし、このような緩やかな規定でさえ、十分に活用されているとは言い難い。この規定に従い、通報や協議が行われることは殆どないと言われる。

2. WTO ドーハ・ラウンド交渉

農業については農業協定第20条により自由化のための継続交渉が行われることが規定されており（「ビルト・イン・アジェンダ」という）、これに基づき2000年から交渉が開始されていた。その後、農業交渉は、2001年から開始されたドーハ・ラウンドに吸収された。

2000年12月日本は農業交渉に関する提案をWTOに提出している。そのなかで、輸入数量制限は関税化されたにもかかわらず、輸出数量制限については、第11条第2項（a）は存続されており、輸入国と輸出国との権利義務の均衡が図られているとはいえないとしたうえで、日本はウルグアイ・ラウンドの関税化と同様全ての輸出数量規制を輸出税に置き換えたうえで、36%（ウルグアイ・ラウンドの平均関税引下げ率）+X%（今次交渉の関税引下げ率）の削減を行うべきであると提案した。これに対して、輸出税や輸出制限を有しているアルゼンティン、インドネシア、マレーシアはドーハ閣僚宣言の範囲外（農業交渉の対象外）であるとして、強く反対した。

その後、2003年にはアメリカとEUにより100%を想定した上限関税率（これ以上の関税は認めない）のアイデアが出され、さらに、高関税品目については高い関税削減率を適用するという合意が広まっていった。このため、2002年には、多面的機能に関する補助金を削減対象外の緑の補助金とするという2000年日本提案のコア部分さえ、農水省の担当者によって、提案から削除されてしまうなど、日本政府はいかにして関税削減の例外品目（「重要品目」「sensitive products」と言われた）を多く設定するかに、交渉の全力を投入するようになった。輸出数量制限の提案についても、日本政府は真剣に交渉しようとはしなくなった。

なお、WTO農業交渉グループ議長により提出されたモダリティ・ペーパーによ

ると、75%以上の関税については70%の削減が要求され、我が国農業界はこれが過大な削減であるとして、重要品目としての扱いを要求した。コメの従量関税を従価税換算した778%の関税は、70%削減されると233%となる。これでは、コメ農業は大打撃を受けるとして、ミニマムアクセスという低関税割当て枠の拡大を代償として差し出す代わりに、重要品目として削減幅の緩和を要求したのである。この交渉から数年経過したのみであるが、現在農業界の中には、TPPによる関税撤廃は困るが、200%程度の関税であれば対応できるという主張がなされてきている。

2008年4月、日本政府は輸出数量制限の輸出税化をあきらめ、輸出数量制限の容認に転向した上で、輸入国が輸出国に協議要請をしたのち一定期間は輸出制限を導入できない、輸出国と輸入国の協議が不調になった際には専門家委員会に判断させるという現行規律を若干強化するだけの提案を行った。これはセーフガード協定のように代償に関する協議が不調になったときに相手国に関税引上げなどの対抗措置を認めるという強いものではない。食料の供給を絶たれるようなときには、自動車を輸出しすぎて輸入国からセーフガードを打たれるときよりも強い規制が必要だと思われるはずなのに、そのような提案は行わなかった。さらに、輸出税については、わが国は提案すらしていない。しかし、このような日本提案さえ、これまで国内農業を保護するため高関税で輸入しないといいながら、困った時には輸入させろというのは虫がよすぎると輸出国に批判され、相手にされなかった。2008年6月ローマで開かれた食料サミットでも、アルゼンティン等の反対により、我が国は輸出制限に対し規制をすべきだという文言を共同宣言文に盛り込むことはできなかった。

WTO農業交渉グループ議長のモダリティ・ペーパー（2008年12月）においても、現行農業協定に輸出数量制限は12カ月を超えてはならないという義務が追加されているのみである。しかも、いったん停止したのち、再度導入することについては規律されていない。また、輸出税については、なんら言及されていない。

3. 輸出制限の実態

(1) なぜ、アメリカなどの主要輸出国は輸出制限をしないのか？

ア. 食料は戦略物資として使えない

環太平洋連携協定（TPP）交渉と関連して、我が国では、食料は戦略物資なので、国内農業を維持するために農産物の関税を撤廃すべきではない、という

主張がなされている。

戦略物資とは、「一国の安全保障上または戦争遂行上不可欠で、その帰趨を左右するほど重要な影響を及ぼす物資、資源をいう」とされている。こういう意味での戦略物資に食料が当たることは、日本だけでなく、どの国でもそうだろう。しかし、日本国内での反 TPP の議論では、もう少し違った意味で使われている。それは、食料の輸出を禁止することで、特定の国を困らせ、自分の言うことを聞かせようとするところがあるという意味である。つまり、食料を、外交上または軍事上の手段として戦略的に使う可能性があるというのである。

その例として、2008 年、インドなどが穀物輸出を制限したことがあげられている。しかし、これは食料を外交上の手段として戦略的に使用したものではない。小麦などの穀物の国際価格が高騰するとき、自由な貿易に任せると、穀物は価格が低い国内から高い価格の国際市場に輸出される。国内で安く買って、海外で高く売れば、もうかるからである。そうなれば、国内の供給が減少する。需要は同じで供給が減ると、価格は上昇する。その結果、途上国の貧困な国民は経済的打撃を受ける。食料価格が 2 倍、3 倍になると、所得の 5 割を食料に支出している人は、食料を買えなくなってしまう。インドなどの途上国はこれを防ぐために、防御的に輸出制限をしたのである。決して、他国に戦略的な打撃を与えようとしたのではない。しかも、これらの国は穀物の主要輸出国ではない。

そもそも食料を戦略物資として使えるのだろうか。世界最大の農産物輸出国はアメリカである。日本は、アメリカから、消費量のうち、トウモロコシの 9 割、大豆の 7 割、小麦の 5 割を輸入している。

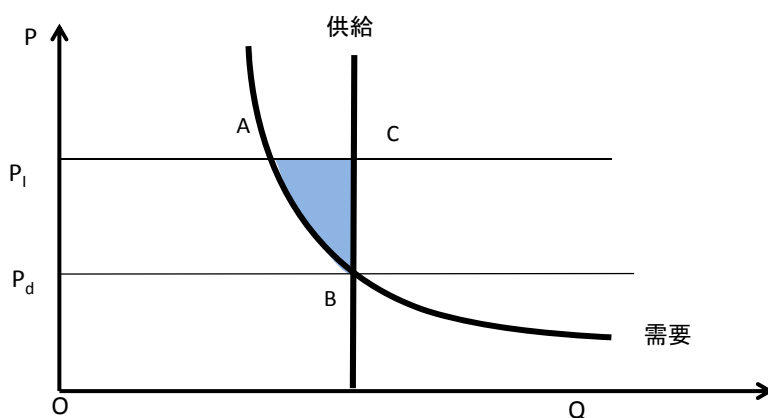
食料を戦略的に使った場合ではないが、アメリカは 1973 年大豆の輸出を禁止した。今では大豆が不作になったからという説明が農林水産省の担当者によってもなされているが、これは間違いである。ペルー沖で取れる、畜産の飼料用のアンチョビーが不漁になったのである。このため、アメリカではアンチョビーの代わりに、大豆から油を絞った後にできる大豆かすを飼料として使うことにした。アメリカは国内の畜産農家への大豆供給を優先するため、わずか 2 ヶ月間だったが大豆の輸出を禁止した。このため、味噌、豆腐、納豆、醤油など大豆製品の消費が多い日本は混乱した。困った日本は、広大な土地を持つブラジルに対して、大規模な農地開発を援助した。この結果、ブラジルでは、大豆生産が急激に増加し、今では、大豆輸出を独占してきたアメリカを超えようとするほどの大輸出国になってしまった。

食料を戦略的に使った例として、アメリカの対ソ連穀物禁輸がある。1980 年アフガンに侵攻したソ連に対して、カーター政権下のアメリカは穀物の輸出を禁止し、制裁しようとしたのである。しかし、ソ連はアルゼンティンなど他の

国から穀物を調達した。アルゼンティンなどは、共同して禁輸すべきだというアメリカの要請に応じようとはしなかった。この結果、アメリカ農業はソ連市場を失った。あわてたアメリカは、レーガン政権となった翌年禁輸を解除したが、深刻な農業不況を招く原因となった。これらからアメリカは食料を戦略物資にはできない、輸出制限はアメリカ農業の利益にならないと、気付いたのである。

アメリカが世界の穀物輸出を独占している場合、または他の国と禁輸のカルテルを結ぶ場合には、輸出制限は意味のあるものとなる。しかし、そうでなければ、アメリカが輸出制限を行えば、他の主要な輸出国は利益を受け、アメリカは不利益を受けることとなる。国際市場での供給量減少により、輸出制限導入国以外の輸出国は国際価格上昇という利益を受けるが、輸出制限導入国の生産者については、国内市場での供給増加による価格低下により、収益は減少するからである。（同様に、アメリカが穀物市場において独占的な地位を持っていた時代には、アメリカは減反＝供給制限による価格維持政策を講じていたが、1996年農業法で減反政策を廃止した。）輸出制限導入国の消費者は価格低下の利益を受けるが、それは生産者の不利益を上回るものではなく、国全体の経済厚生水準は低下する。図一1は生産が行われたのちの短期の供給曲線を基に、輸出禁止が総余剰を減少させることを示している。（供給曲線がより弾力的な長期の場合には、総余剰はさらに減少する。）逆に、価格上昇により、輸出国の総余剰は増加する（図一2参照）。

図一1 輸出禁止による余剰の減少



- ①消費者余剰の増加 $= +\Delta P_1ABP_d$
- ②生産者余剰の減少 $= -\square P_1CBP_d$
- 総余剰の変化(①+②) $= -\Delta ABC$

輸出補助金も、補助金を交付する国の経済厚生水準を低下させる点では、輸

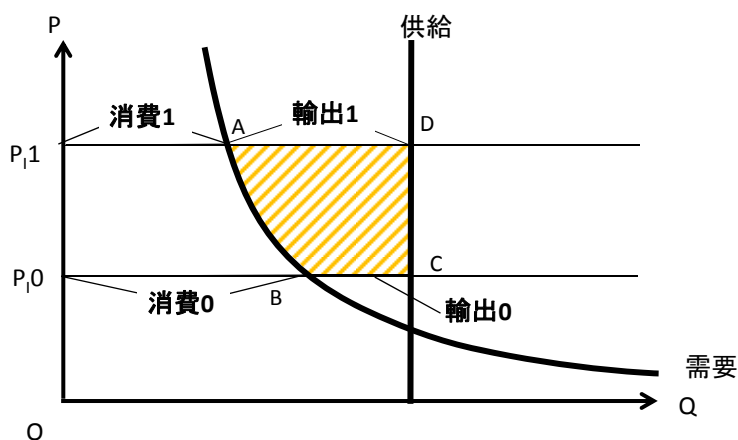
出制限や輸出税と同じである。しかし、これまでのガット・WTO 交渉において、輸出国は輸出補助金については厳しい規律を要求し、輸出制限等についてはほとんど関心を示さなかった。これは、ある輸出国が輸出補助金を交付すれば、他の輸出国は供給増加による国際価格低下という不利益を受けるのに対し、輸出制限等の場合には、他の輸出国は国際価格上昇という利益を受けるからである。もちろん、輸入国の消費者にとっては、輸出補助金は価格低下による利益、輸出制限等は価格上昇による不利益を受けることになるが、「輸出が善で輸入は悪だ」とする“重商主義”が支配するガット・WTO において、消費者の利益が考慮されることはなかった。

イ．穀物価格上昇による、輸出国と輸入国の余剰の変化

(ケース 1)

穀物の国際価格が上昇する場合には、輸出国では、生産者余剰の増加が消費者余剰の減少を上回るので、総余剰は必ず増加する。しかし、これには、利益を得る生産者から、不利益を受ける消費者への補償が行われるという前提が必要である。特に、途上国のように、貧しい消費者を多く抱える国においては、穀物価格の上昇は、国民・消費者に多大な負担を生じさせることとなる。国際価格上昇時に、途上国で輸出規制措置が取られるのは、このためである。このような事情を考慮して、農業協定第 12 条は、純食料輸入途上国には適用されない。しかし、経済学的には、市場への直接的な介入は避け、生産者に課税して貧しい消費者にフード・スタンプを発給するような制度を導入することが、望ましい。

図一2 輸出価格上昇による輸出国の余剰の変化

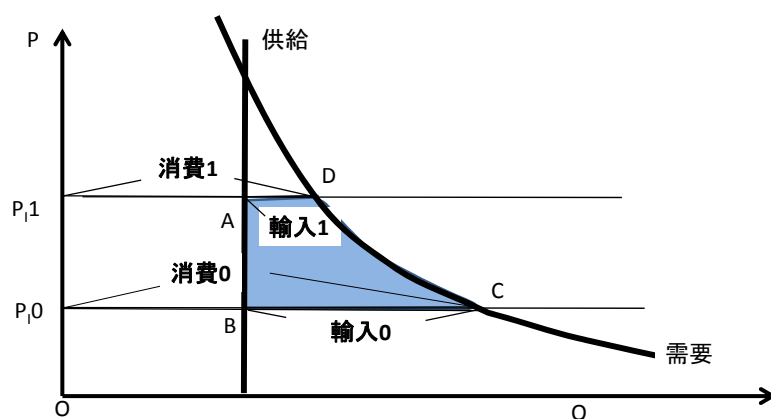


$$\begin{aligned} \text{消費者余剰の減少} &= -\triangle P_1ABP_0 \\ \text{生産者余剰の増加} &= +\square P_1DCP_0 \\ \text{総余剰の変化(①+②)} &= +\triangle ABCD \end{aligned}$$

(ケース 2)

これに対して、輸入国が価格上昇によっても輸入を続ける場合には、生産者余剰の増加が消費者余剰の減少を下回るので、総余剰は減少する。フィリピンのように輸入に依存せざるを得ない途上国にとって、食料価格の上昇は深刻な飢餓や社会不安を生じさせる。

図一3 輸入価格上昇による輸入国の余剰の変化(1)



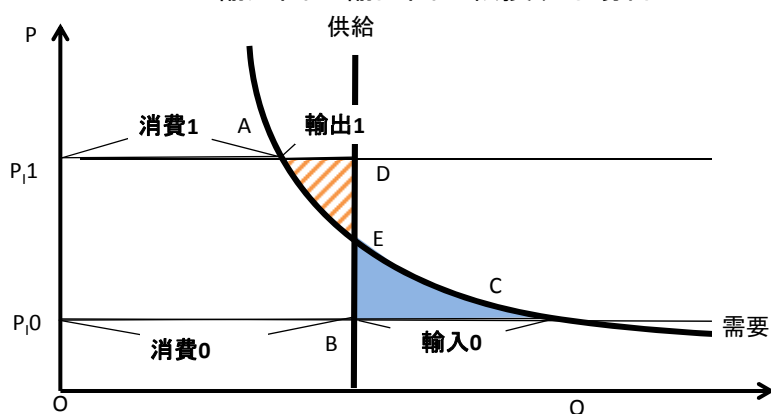
$$\begin{aligned} \text{①消費者余剰の減少} &= -\triangle P_1DCP_0 \\ \text{②生産者余剰の増加} &= +\square P_1ABP_0 \\ \text{総余剰の変化(①+②)} &= -\triangle ABCD \end{aligned}$$

(ケース 3)

しかし、輸入国が価格上昇によって、輸出国に転じる場合には、総余剰が増加するかどうかは明確ではない。図一4において、需要の弾力性が低ければ、 $\triangle EBC$ は小さいものとなり、価格の上昇の程度が大きくなれば、 $\triangle ADE$ は大きくなる。総余剰は $\triangle ADE$ から $\triangle EBC$ を引いたものなので、低い需要の弾力性や高い価格上昇は、総余剰を増加させる。穀物の場合は、需要の弾力性は低く、かつ価格変動が大きいことを考慮すると、総余剰が増加するケースが多いと考えられる。しかし、(ケース1)と同様、相当な価格上昇が生じる場合、生産者余剰は大きく増加しても、消費者余剰の減少も大きい。消費者に適正に補償されるような制度が導入されなければ、消費者は大きな不利益を被ることとなる。このため、インドのような国では、輸出禁止措置を講じることで、国内価格を国際価格よりも低く維持しようとする。農業協定第12条が適用を除外しているのは、このケースである。

図一4 輸入価格上昇による輸入国の余剰の変化(2)

—輸入国が輸出国に転換する場合—



- ①消費者余剰の減少 = $-\triangle P_1 1 A C P_0$
- ②生産者余剰の増加 = $+\square P_1 1 D B P_0$
- 総余剰の変化(①+②) = $\triangle A D E - \triangle E B C$

ウ. 主要輸出国は不作でも輸出した方が有利

世界の穀物貿易量は生産量の15%に過ぎない。しかし、アメリカや豪州などの主要輸出国については、これは妥当しない。これらの国については、輸出量は生産量のかなりの部分を占めているのである。

小麦を見よう。2011年輸出量の生産量に占める割合は、世界全体では22%であり、大きなものではない。しかし、世界の輸出量の9割を占める上位8カ国について、この割合は、アメリカ48%、豪州81%、ロシア38%、カナダ69%、EU12%、アルゼンティン76%、カザフスタン48%、ウクライナ24%となって

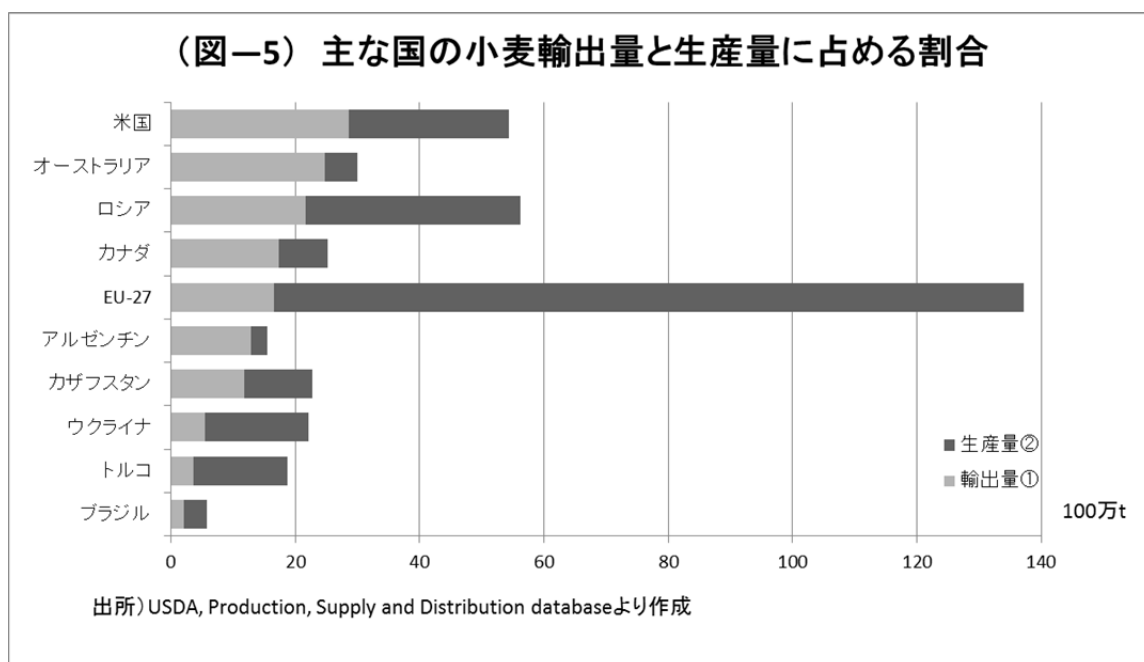
いる。このうち、EU の割合が低いのは、共通農業政策という農業保護政策によって輸出国に転じているのであり、保護がなければ輸入国であるからである。EU を除く主要輸出国については、生産のほとんどが輸出に向けられているのである。

(表-1) 主な国の小麦輸出量と生産量に占める割合

単位:100 万トン

	輸出量①	輸出シェア	生産量②	①/②
米国	28.6	18%	54.4	52%
オーストラリア	24.7	16%	29.9	83%
ロシア	21.6	14%	56.2	38%
カナダ	17.4	11%	25.3	69%
EU-27	16.6	11%	137.2	12%
アルゼンチン	12.9	8%	15.5	83%
カザフスタン	11.8	8%	22.7	52%
ウクライナ	5.4	3%	22.1	25%
トルコ	3.7	2%	18.8	20%
ブラジル	2.0	1%	5.8	35%
その他	13.0	8%	308.4	4%
世界合計	157.7	100%	696.4	23%
上位1カ国合計	28.6	18%	54.4	52%
上位3カ国合計	74.9	47%	140.6	53%
上位5カ国合計	108.8	69%	303.1	36%
上位7カ国合計	133.5	85%	341.3	39%
上位10カ国合計	144.7	92%	388.0	37%

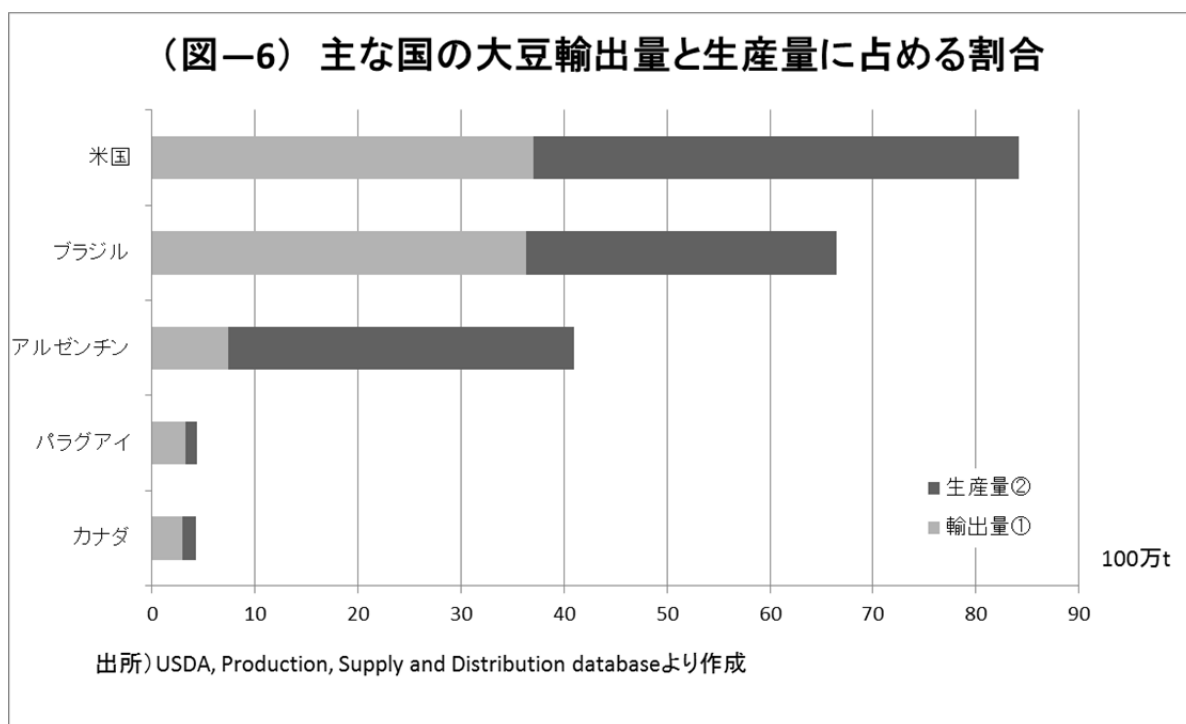
(図-5) 主な国の小麦輸出量と生産量に占める割合



(表-2) 主な国の大豆輸出量と生産量に占める割合

単位:100 万トン

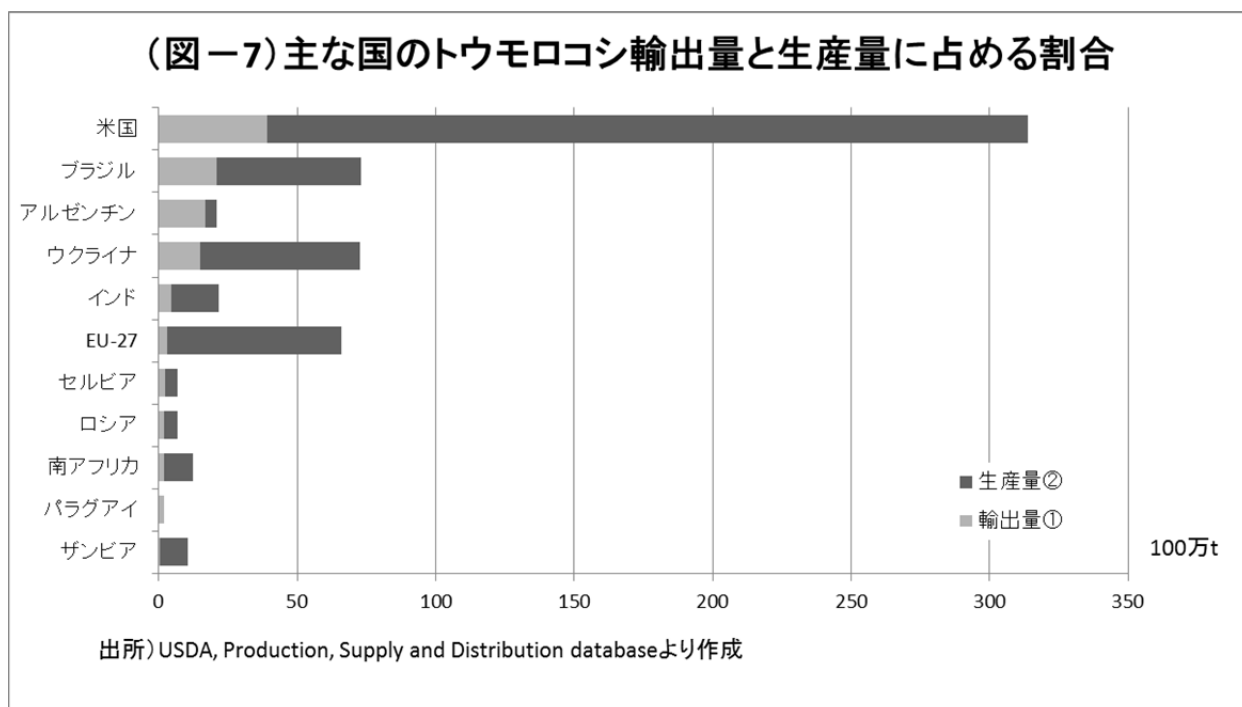
	輸出量①	輸出シェア	生産量②	①/②
米国	37.1	41%	84.2	56%
ブラジル	36.3	40%	66.5	43%
アルゼンチン	7.4	8%	41.0	18%
パラグアイ	3.2	4%	4.4	73%
カナダ	2.9	3%	4.3	68%
その他	3.5	4%	75.1	5%
世界合計	90.4	100%	238.1	38%
上位1カ国合計	37.1	41%	66.5	56%
上位3カ国合計	80.7	89%	191.7	42%
上位5カ国合計	86.9	96%	200.3	43%



(表一3) 主な国のトウモロコシ輸出量と生産量に占める割合

単位:100 万トン

	輸出量①	輸出シェア	生産量②	①/②
米国	39.2	35%	313.9	12%
ブラジル	21.0	19%	73.0	29%
アルゼンチン	17.0	15%	21.0	81%
ウクライナ	15.2	13%	72.7	21%
インド	4.7	4%	21.6	22%
EU-27	3.2	3%	66.2	5%
セルビア	2.3	2%	6.7	35%
ロシア	2.0	2%	6.7	30%
南アフリカ	2.0	2%	12.4	16%
パラグアイ	1.9	2%	1.7	115%
ザンビア	0.5	0%	10.7	5%
その他	3.6	3%	275.2	1%
世界合計	112.6	100%	881.7	13%
上位1カ国合計	39.2	35%	313.9	12%
上位3カ国合計	77.2	69%	407.9	19%
上位5カ国合計	97.0	86%	502.2	19%
上位7カ国合計	102.6	91%	575.1	18%
上位10カ国合計	108.5	96%	595.8	18%



大豆についても、2大輸出国のアメリカ、ブラジルにおける輸出量の生産量に占める割合は、それぞれ 44%、55%となっている。トウモロコシについては、

この割合が少ないが、これは最大の生産国であるアメリカにおいて、近年エタノール仕向けが増大したためである。現在では、アメリカのトウモロコシの仕向け先は、40%がエタノール生産、国内での家畜の飼料として 36%、輸出が 13%、食料や澱粉などの工業用が 11%となっている。エタノールを除くと、コメや小麦が人の直接消費に仕向けられるのに対し、トウモロコシは家畜の飼料向けがほとんどである。アメリカはトウモロコシによって生産された畜産物の一部を輸出している。我が国がアメリカから牛肉を輸入していることは、間接的にトウモロコシを輸入していることに他ならない。アメリカはトウモロコシ単体で輸出していると同様に、牛肉等の輸出を通じて間接的に輸出しているのであり、小麦と同様、トウモロコシについても国内消費仕向けとの比較で輸出に仕向けられる量は小さくないと理解できる。

また、上位輸出国のシェアを見ると、小麦については輸出上位 5 カ国のシェアは 70%、大豆については輸出上位 2 カ国のシェアは 81%、トウモロコシについては輸出上位 3 カ国のシェアは 71%となっており、上位輸出国の寡占状態になっていることがわかる。つまり、輸入国の食料安全保障の見地からは、これらの上位輸出国が輸出規制を行うかどうか、極めて重要となる。

(表-4) 小麦の輸出規制国のシェア

2008年に輸出を禁止した国

同年輸出を規制した国

単位: 1000トン

順位	2007			2008			2009		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	117298	100.0%	世界合計	144527	100%	世界合計	137222	100%
-	輸出禁止国合計	13871	11.8%	輸出禁止国合計	9269	6%	輸出禁止国合計	5942	4%
1	米国	34363	29.3%	米国	27635	19%	米国	23930	17%
2	カナダ	16116	13.7%	EU-27	25351	18%	EU-27	22115	16%
3	ロシア	12552	10.7%	カナダ	18876	13%	カナダ	19042	14%
4	EU-27	12272	10.5%	ロシア	18393	13%	ロシア	18556	14%
5	アルゼンチン	11209	9.6%	オーストラリア	14747	10%	オーストラリア	14827	11%
6	カザフスタン	7915	6.7%	ウクライナ	13037	9%	ウクライナ	9337	7%
7	オーストラリア	7487	6.4%	アルゼンチン	6794	5%	カザフスタン	8254	6%
8	中国	2835	2.4%	カザフスタン	6152	4%	アルゼンチン	5099	4%
9	パキスタン	2200	1.9%	トルコ	2239	2%	トルコ	4266	3%
10	トルコ	1722	1.5%	パキスタン	2100	1%	ウルグアイ	1233	0.9%
11	メキシコ	1261	1.1%	メキシコ	1406	1%	ブラジル	1162	0.8%
12	ウクライナ	1236	1.1%	ウルグアイ	948	0.7%	アラブ首長国連邦	1000	0.7%
13	ブラジル	770	0.7%	パラグアイ	896	0.6%	中国	892	0.7%
14	パラグアイ	589	0.5%	中国	723	0.5%	パラグアイ	846	0.6%
15	アラブ首長国連邦	500	0.4%	アラブ首長国連邦	700	0.5%	メキシコ	839	0.6%
16	セルビア	448	0.4%	ナイジェリア	530	0.4%	ベラルーシ	600	0.4%
17	ウルグアイ	417	0.4%	ブラジル	400	0.3%	ナイジェリア	550	0.4%
18	南アフリカ	343	0.3%	南アフリカ	376	0.3%	セルビア	485	0.4%
19	日本	338	0.3%	セルビア	352	0.2%	ウズベキスタン	400	0.3%
20	クロアチア	298	0.3%	日本	272	0.2%	スリランカ	381	0.3%

順位	2010			2011		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	132483	100%	世界合計	157653	100%
-	輸出禁止国合計	11446	9%	輸出禁止国合計	15362	10%
1	米国	35076	26%	米国	28563	18%
2	EU-27	22906	17%	オーストラリア	24692	16%
3	オーストラリア	18655	14%	ロシア	21627	14%
4	カナダ	16575	13%	カナダ	17352	11%
5	アルゼンチン	9493	7%	EU-27	16569	11%
6	カザフスタン	4862	4%	アルゼンチン	12900	8%
7	ウクライナ	4302	3%	カザフスタン	11844	8%
8	ロシア	3983	3%	ウクライナ	5436	3%
9	トルコ	3015	2%	トルコ	3672	2%
10	ブラジル	2535	2%	ブラジル	2036	1%
11	パキスタン	1400	1%	ウルグアイ	1600	1%
12	中国	941	1%	パラグアイ	1401	1%
13	パラグアイ	902	1%	パキスタン	1100	1%
14	メキシコ	821	1%	アラブ首長国連邦	1100	1%
15	ウルグアイ	773	1%	中国	978	1%
16	イラン	770	1%	インド	891	1%
17	ナイジェリア	570	0%	メキシコ	790	1%
18	セルビア	553	0%	ウズベキスタン	700	0%
19	ウズベキスタン	500	0%	セルビア	471	0%
20	スリランカ	417	0%	ナイジェリア	460	0%

出所) USDA, Production, Supply and Distribution database より作成

小麦輸出の輸出上位5カ国のうち、2008年国内における穀物価格の上昇を懸

念して輸出制限等を行ったのは、所得水準の低いロシアのみである。アメリカ、豪州、カナダなど所得の高い先進国は、輸出制限を行わない。

全ての輸出国を見ても、2011年輸出量のうち、2008年に何らかの輸出規制を行った国の割合は、35.0%、輸出禁止を行った国の割合は、9.7%に過ぎない。しかも、このうち、加工業振興の目的で輸出禁止を行ったアルゼンティンのシェアは8.2%である。アルゼンティンの加工品のかなりはいずれ国際市場に出て行くものと考えられるので、アルゼンティンを除くと上記の数値は、26.9%、1.6%へ低下する。

(表-5) トウモロコシの輸出規制国のシェア

2008年に輸出を禁止した国

同年輸出を規制した国

単位: 1000トン

順位	2007			2008			2009		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	98664	100%	世界合計	98664	100%	世界合計	96858	100%
-	輸出禁止国合計	14926	15%	輸出禁止国合計	11791	12%	輸出禁止国合計	17847	18%
1	米国	61913	63%	米国	46965	48%	米国	50295	52%
2	アルゼンチン	14798	15%	アルゼンチン	10324	10%	アルゼンチン	16504	17%
3	ブラジル	7791	8%	ブラジル	7136	7%	ブラジル	11599	12%
4	インド	4473	5%	ウクライナ	5497	6%	ウクライナ	5072	5%
5	南アフリカ	2162	2%	インド	2608	3%	南アフリカ	2064	2%
6	ウクライナ	2074	2%	パラグアイ	1909	2%	インド	1939	2%
7	パラグアイ	1072	1%	EU-27	1743	2%	EU-27	1519	2%
8	カナダ	942	1%	南アフリカ	1671	2%	パラグアイ	1418	1%
9	EU-27	591	0.6%	セルビア	1467	1%	セルビア	1343	1%
10	中国	549	0.6%	ロシア	1331	1%	タイ	1246	1%
11	タイ	488	0.5%	タイ	647	0.7%	メキシコ	642	0.7%
12	マラウイ	300	0.3%	クロアチア	434	0.4%	ロシア	427	0.4%
13	カンボジア	200	0.2%	ミャンマー	400	0.4%	ミャンマー	300	0.3%
14	セルビア	128	0.1%	カナダ	372	0.4%	マラウイ	300	0.3%
15	ミャンマー	125	0.1%	カンボジア	300	0.3%	トルコ	272	0.3%
16	ラオス	125	0.1%	マラウイ	300	0.3%	クロアチア	256	0.3%
17	メキシコ	109	0.1%	ラオス	250	0.3%	ラオス	250	0.3%
18	ナイジェリア	100	0.1%	中国	172	0.2%	パキスタン	200	0.2%
19	ザンビア	100	0.1%	メキシコ	162	0.2%	中国	151	0.2%
20	インドネシア	91	0.1%	ウルグアイ	114	0.1%	ウルグアイ	151	0.2%

順位	2010			2011		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	91452	100%	世界合計	112614	100%
-	輸出禁止国合計	18353	20%	輸出禁止国合計	19331	17%
1	米国	46590	51%	米国	39184	35%
2	アルゼンチン	16349	18%	ブラジル	21000	19%
3	ブラジル	8404	9%	アルゼンチン	17000	15%
4	ウクライナ	5008	5%	ウクライナ	15157	13%
5	インド	3526	4%	インド	4700	4%
6	南アフリカ	2446	3%	EU-27	3200	3%
7	セルビア	2004	2%	セルビア	2331	2%
8	カナダ	1709	2%	ロシア	2027	2%
9	パラグアイ	1593	2%	南アフリカ	2000	2%
10	EU-27	1078	1%	パラグアイ	1900	2%
11	ザンビア	300	0.3%	ザンビア	500	0.4%
12	マラウイ	300	0.3%	カナダ	493	0.4%
13	タイ	283	0.3%	マラウイ	300	0.3%
14	ラオス	250	0.3%	メキシコ	300	0.3%
15	カンボジア	250	0.3%	タイ	300	0.3%
16	ミャンマー	175	0.2%	ラオス	250	0.2%
17	モルドヴァ	130	0.1%	ベラルーシ	200	0.2%
18	クロアチア	128	0.1%	ミャンマー	200	0.2%
19	中国	111	0.1%	カンボジア	200	0.2%
20	ウガンダ	100	0.1%	パキスタン	200	0.2%

出所) USDA, Production, Supply and Distribution database より作成

(表-6) 大豆の輸出規制国のシェア

2008年に輸出を禁止した国

同年輸出を規制した国

単位: 1000トン

順位	2007			2008			2009		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	78429	100%	世界合計	78429	100%	世界合計	76894	100%
-	輸出禁止国合計	1	0.0%	輸出禁止国合計	2	0.0%	輸出禁止国合計	5	0.0%
1	米国	31538	40%	米国	34817	44%	米国	40798	53%
2	ブラジル	25364	32%	ブラジル	29987	38%	ブラジル	28578	37%
3	アルゼンチン	13839	18%	アルゼンチン	5590	7%	アルゼンチン	13088	17%
4	パラグアイ	4239	5%	パラグアイ	2283	3%	パラグアイ	5655	7%
5	カナダ	1753	2%	カナダ	2017	3%	カナダ	2247	3%
6	ウルグアイ	781	1%	ウルグアイ	1115	1%	ウルグアイ	1770	2%
7	中国	453	1%	中国	400	1%	ウクライナ	263	0.3%
8	ウクライナ	190	0.2%	ウクライナ	277	0.4%	中国	184	0.2%
9	ボリビア	79	0.1%	南アフリカ	131	0.2%	南アフリカ	88	0.1%
10	南アフリカ	71	0.1%	ボリビア	123	0.2%	ボリビア	50	0.1%

順位	2010			2011		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	91116	100%	世界合計	90425	100%
-	輸出禁止国合計	82	0.1%	輸出禁止国合計	17	0.0%
1	米国	40849	45%	米国	37063	41%
2	ブラジル	29951	33%	ブラジル	36315	40%
3	アルゼンチン	9205	10%	アルゼンチン	7368	8%
4	パラグアイ	5138	6%	パラグアイ	3200	4%
5	カナダ	2943	3%	カナダ	2932	3%
6	ウルグアイ	1510	2%	ウルグアイ	1560	2%
7	ウクライナ	989	1%	ウクライナ	1338	1%
8	中国	190	0.2%	中国	275	0%
9	セルビア	82	0.1%	ロシア	90	0%
10	クロアチア	60	0.1%	南アフリカ	80	0%

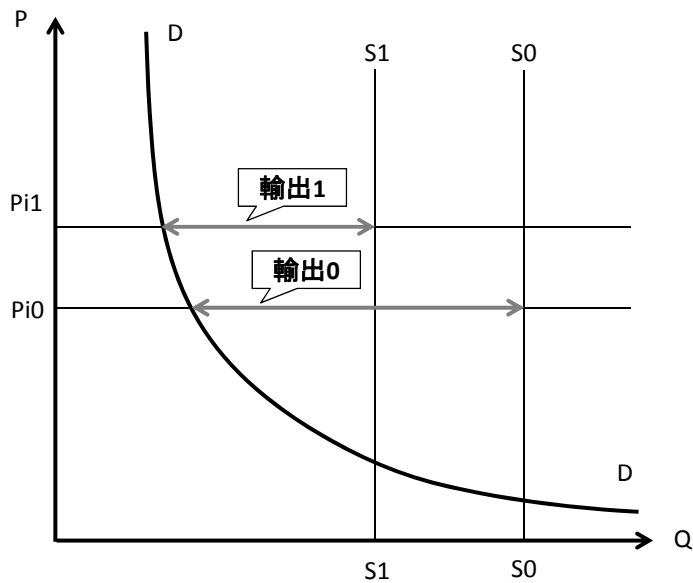
出所) USDA, Production, Supply and Distribution database より作成

これをトウモロコシで見ると、2011年輸出量のうち、2008年に何らかの輸出規制を行った国の割合は、30.7%、輸出禁止を行った国の割合は、17.6%である。しかも、このうち、加工業振興の目的で輸出禁止を行っているアルゼンチンのシェアは15.1%であるので、これを除くと上記の数値は、15.6%、2.1%へ低下する。大豆については、2011年輸出量のうち、2008年に何らかの輸出規制を行った主要輸出国はない。

なお、2008年に輸出禁止した国から一定の輸出が行われているのは、通年輸出禁止を行ったわけではないことによるものと思われる。(ベトナムの小麦のように、禁止したにもかかわらず、前年よりかえって輸出が増加している国もある。)

アメリカ、豪州、カナダ、ブラジルなどの国が輸出制限を行わない理由は、図一8によって簡単に示すことができる。輸出国であるということは、閉鎖経済における国内の需給均衡価格が国際価格を下回るということである。相当程度の不作によって国内生産量がS0からS1へ減少したとしても、通常時において輸出量が生産量のかなりを占めるこれらの国では、不作でも国内の需給均衡価格が依然国際価格を下回っている以上、生産者は輸出した方が有利である。さらに、このような主要輸出国で生産が減少すれば、国際価格も上昇する(Pi0→Pi1)ので、上昇前の価格水準の場合に比べ輸出量が増えるとともに、生産者の利益はさらに拡大する。アメリカ、豪州、カナダなどが干ばつ等による大不作に見舞われても、輸出制限を行わないのは、このような事情によるものである。

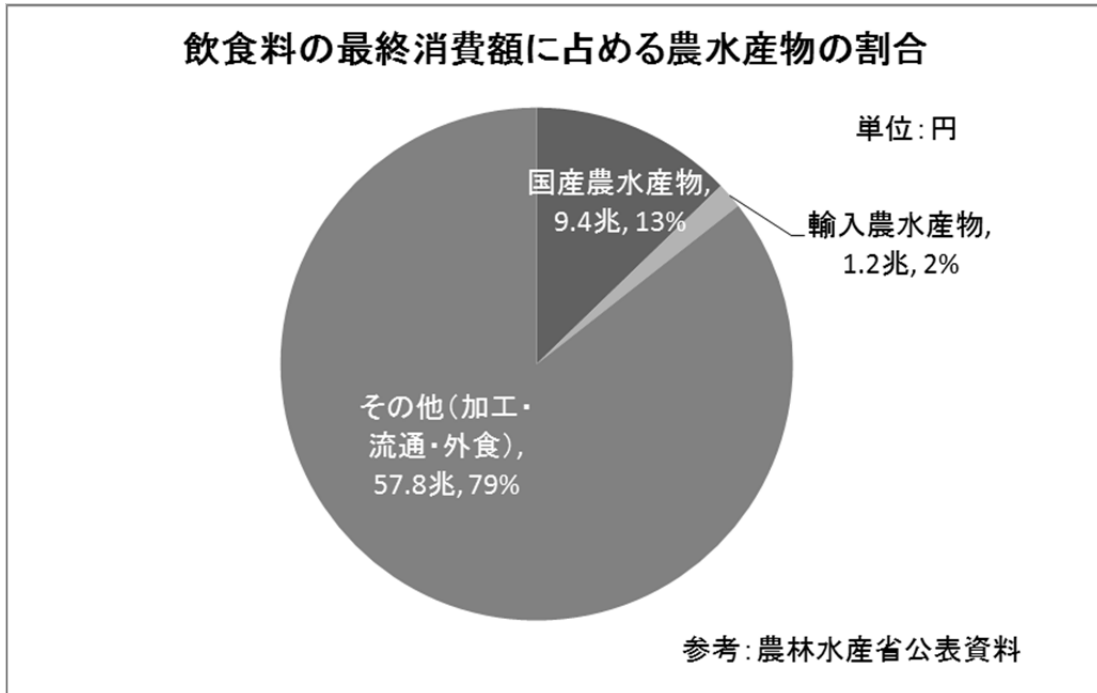
(図一8) 輸出国における生産の減少



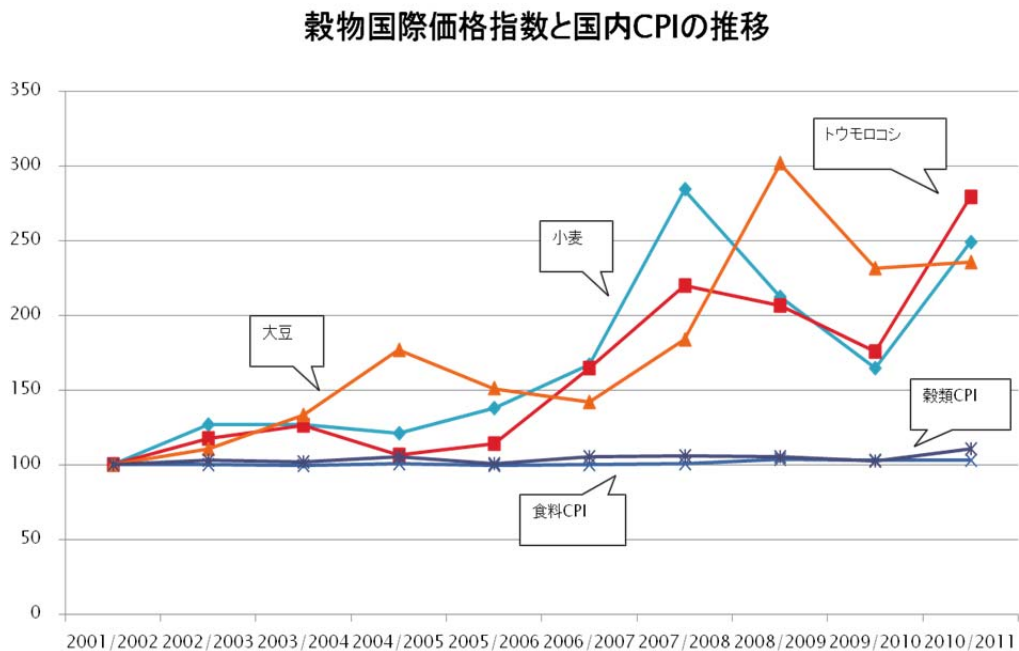
輸出国の消費者は、価格上昇のデメリットを受ける。ロシアが輸出制限を行うのは、このためである。しかし、所得が高く、かつ、食生活における加工、外食の比率が高くなっている先進国では、穀物価格の上昇は食料品の消費者物価指数にほとんど影響を与えない。

日本を例にとろう、国内の飲食料の最終消費額は05年で73.6兆円、このうち輸入農水産物は1.2兆円にすぎない。輸入農水産物の一部である穀物の価格が上がっても、最終消費には大きな影響を与えない。08年に穀物価格が3倍に高騰しても、食料品の消費者物価指数は2.6%上昇しただけである。（これは、穀物価格が高騰するたびに食料危機をあおる人たちにとって、「不都合な真実」である。）また、名目価格では穀物価格は史上最高だが、一般物価の上昇を考慮すると、穀物の実質価格は1960年代、70年代よりも低い水準にある。

(図—9)



(図—10)



参考：FAO"Food Outlook"、総務省統計局HP
穀物国際価格指数は2001/2002を、国内CPIは2001年度をそれぞれ100とした数値

貧しい途上国と異なり、穀物価格の上昇は、先進国の消費者家計に大きな影

響を与えない。また、影響を与える場合でも、アメリカが行っているように、貧困者向けにフード・スタンプを交付すればよい。先進国であるアメリカや豪州などの主要輸出国が、国内の市場価格を抑制するために、輸出制限を行うことは考えられない。

もちろん、これらの国でも、国内生産が壊滅的な打撃を受け、閉鎖経済における国内の需給均衡価格が国際価格を上回るようになる可能性も理論的にはありうる。これによって消費者は影響を受けるが、その時には輸入が行われ、消費者価格は国際価格にまで低下するので、消費者価格の上昇は抑制されたものとなる。

これまで、WTO 交渉、FAO、APEC 等の協議の場で、これらの主要輸出国が輸出制限に対する規制に異を唱えなかったのは、以上の理由からだろう。また、これらの国が価格高騰時に輸出規制を導入しなかったことは、国際価格の安定に貢献したと言えるだろう。

(2) アルゼンティン、インドネシア、マレーシア、ロシアが輸出税または輸出制限を課す理由

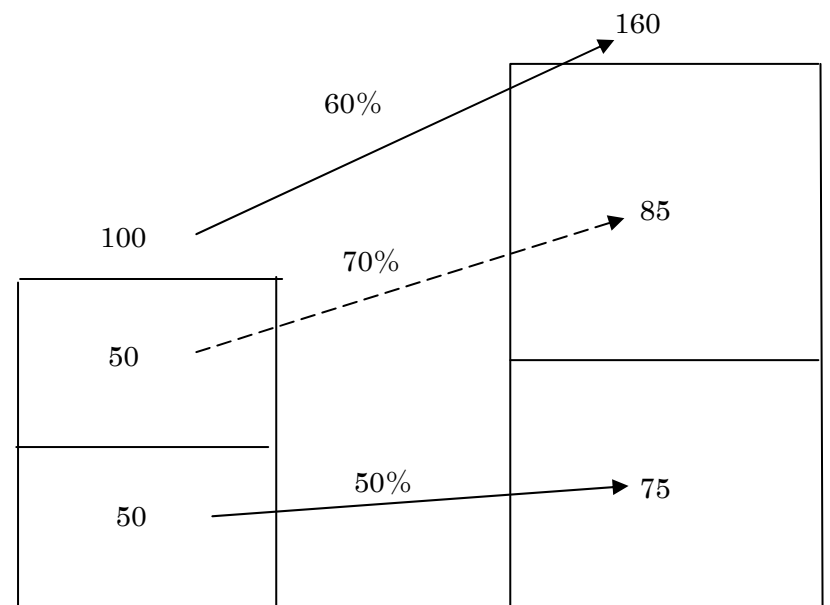
アルゼンティンは穀物について、食料ではないが、インドネシア、マレーシア、ロシアは丸太について、長年輸出税等を課している。これらの国が輸出税等を課している理由は、2008年にインド等が食料危機を回避するために輸出制限や輸出税を導入した理由とは異なる。

一つの理由として、輸出税による税収の確保が挙げられる。

より大きな理由は、加工業の育成による輸出利益の増大である。1995年ころのEUの穀物輸出税のケースと同じである。原料となる農産物や丸太について、輸出税を課せば、国内価格は国際価格よりも低くなる。これを加工すれば、安価な農産加工品や木材を製造することができ、国際市場での競争力が増す。加工品は原料よりも付加価値の高いものなので、輸出国にとっての利益が拡大する。小麦よりも小麦粉、大豆より大豆油、丸太より木材加工品（合板等）を輸出した方が、輸出国にとって利益になるのである。これは、隠れた輸出補助金である。

もちろん、輸出税等によって大豆などの農産物の価格は低下し、農家に不利益が生じる。このため、これらの国において輸出税等は、必ずしも円滑に導入されるものではない。

(図-11) タリフ・エスカレーション



先進国では途上国から原料農林産物を輸入してこれを加工する産業を保護するため、原料農産物（例えば大豆）の関税よりも加工品（大豆油）の関税を高く設定する例がみられる。加工度が高くなるにつれて輸入関税が高くなるので、タリフ・エスカレーション” tariff escalation” とされる。加工産業の付加価値は製品価格の一部に過ぎないので、加工品の関税が原料農産物の関税よりも高いということは加工産業に対する実効保護率が関税率の差以上に大きいということを示している。図-4-3 では原料の関税 50%、製品の関税 60% のとき、加工部分に対する保護率が 70% になることを示している。途上国はその製品の付加価値を高めることを妨げるものとしてこの廃止を要求している。

原料への輸出税は、輸入国でのタリフ・エスカレーションと同様、輸出国における加工業保護のための制度である。加工農産物よりも原料農産物の輸出税を高くすることは、差別的輸出税 “differential export tax” と呼ばれる。しかも、輸入関税はガット第 2 条で規制されているが、輸出税については WTO 上何らの規制はないという問題がある。

インド等の国内の食料危機を回避するための輸出制限や輸出税については、アメリカ等の主要輸出国は大きな関心を示してこなかった。しかし、アメリカは、アルゼンティンが行っているような差別的輸出税については、禁止するよう、WTO 交渉で提案している¹。これは、アルゼンティンはアメリカと対抗でき

¹ 「競争上の利益のためまたは供給管理の目的で、差別的輸出税を含む輸出税の使用を禁止

るだけの輸出力を持った農産物輸出国であり、かつ、差別的輸出税は加工農産物に対する輸出補助金と同じ効果を持つからである。

4. 我が国の食料安全保障にとって輸出制限への規制は重要なのか？

アメリカや豪州などの小麦、トウモロコシ、大豆などの主要輸出国については、かなりの不作となっても輸出制限等を行うインセンティブもないので、輸出制限等への規制は大きな抵抗はない。同時に、規制する意義も少ない。

しかし、小麦等と異なり、コメについては、世界全体の輸出量の生産量に占める割合は、8%に過ぎない。このため、「薄い市場” thin market”」と呼ばれてきた。したがって、わずかな生産の変動が国際価格の大きな変動を生じる。

しかも、大きな輸出国であるインドについては、アメリカや豪州などの小麦等の主要輸出国と異なり、生産量に占める輸出量の割合が低いという事情がある。このため、ある程度の不作が生じ、国内価格が上昇すると、輸出国が容易に輸入国に転じてしまう可能性がある。ケース—3 の場合である。これは国際市場への供給の減少と需要の増加を招き、国際価格は上昇する。

同じく輸出国であるベトナムについては、生産量に占める輸出量の割合が比較的大きく、ケース—1 に相当する場合であるが、アメリカや豪州などと異なり、国民一人当たりの所得が低い貧しい国であるという特徴がある。このため、価格上昇によって生産者や流通業者は利益を受けるが、貧しい消費者は大きな打撃を受けてしまう。2008年にベトナムがコメの輸出禁止を行ったのは、このためである。これに対して、同じくケース—1 に相当するタイについては、一人当たりの所得はベトナムに比べてかなり高いため、コメ輸出について、何らの規制も導入していない。長期にわたりコメ主要輸出国であるタイが輸出規制を行わないことは、コメの国際市場の安定に貢献している。

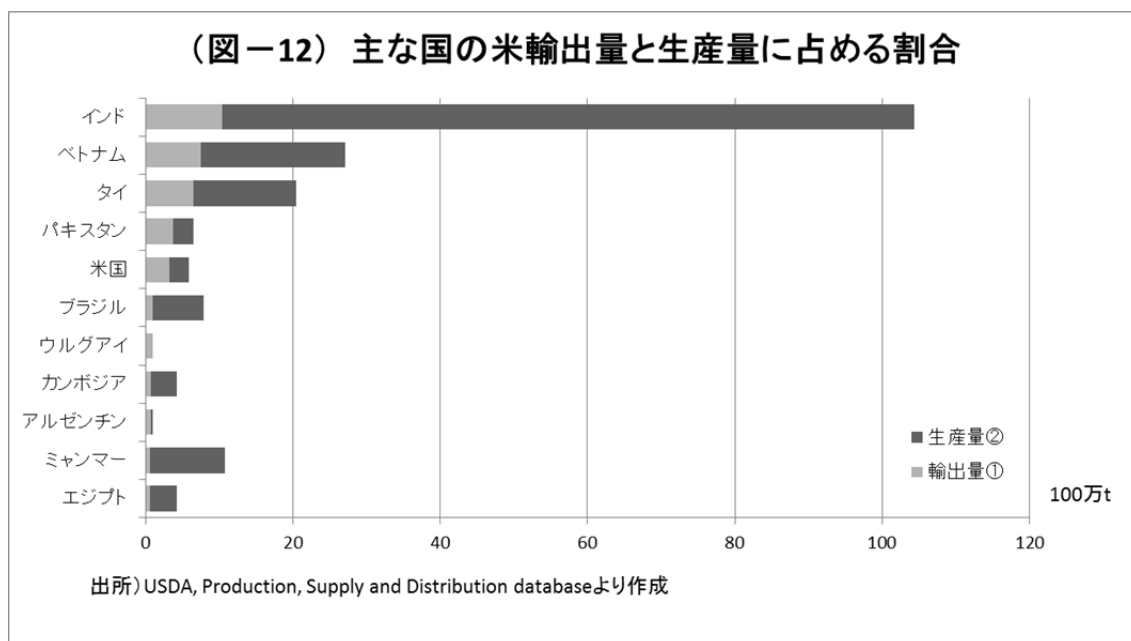
このように、輸出国が輸出規制を発動するかどうかは、当該国の一人当たり所得の大きさに大きく依存している。2011年の一人当たり GDP は、タイ 5,395 ドル、インド 1,514 ドル、ベトナム 1,374 ドルで、ベトナムはタイの4分の1程度に過ぎない。なお、ベトナムは2008年輸出禁止措置を導入したが、実際のコメ輸出は2007年よりも増加している。

(表一7) 主な国の米輸出量と生産量に占める割合

単位:100 万トン

すること」(アメリカの包括提案 G/AG/NG/W/15)

	輸出量①	輸出シェア	生産量②	①/②
インド	10.4	27%	104.3	10%
ベトナム	7.5	19%	27.1	28%
タイ	6.5	17%	20.5	32%
パキスタン	3.8	10%	6.5	58%
米国	3.2	8%	5.9	55%
ブラジル	1.1	3%	7.9	13%
ウルグアイ	1.0	3%	1.0	100%
カンボジア	0.8	2%	4.3	19%
アルゼンチン	0.7	2%	1.0	69%
ミャンマー	0.7	2%	10.8	6%
エジプト	0.6	2%	4.3	14%
その他	3.1	8%	36.7	8%
世界合計	38.7	100%	465.0	8%
上位1カ国合計	10.4	27%	104.3	10%
上位3カ国合計	24.4	63%	151.9	16%
上位5カ国合計	31.4	81%	164.2	19%
上位7カ国合計	33.4	86%	173.1	19%
上位10カ国合計	35.6	92%	189.2	19%



海外で生じたコメ生産の減少だけでなく、競合するトウモロコシ、小麦価格の高騰は、コメの国際価格を上昇させることとなる。不作が生じなかった国においても、自由貿易のもとで輸出が行われれば、国内価格の高騰を招き、貧困な消費者に大きな打撃を与えることとなる。小麦等と異なり、2011年輸出量のうち、2008年に何らかの輸出規制を行った国の割合は、53.6%、輸出禁止措置を講じた国の割合は、52.5%に上る。他の年は30%台で比較的小さいが、他の

穀物に比べると、突出して高い数値である。しかも、インドに見られるように、各年の輸出量の変動が極めて大きい。また、コメは加工品としての生産や貿易が少ないので、大豆などの場合のアルゼンティンのように、加工業保護の目的で輸出規制を行う国はない。インドのように、国際価格が高騰するとき、国内で飢餓が生じかねない国について、フード・スタンプの採用に多大の行政コストを要する場合には、穀物の輸出制限等は必要なものであり、これらの国に対して、輸出制限等を行わないよう規律することは、実効性に乏しい。

(表-8) 米の輸出規制国のシェア

2008年に輸出を禁止した国 同年輸出を規制した国 単位:1000トン

順位	2007			2008			2009		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	31489	100%	世界合計	28960	100%	世界合計	28960	100%
-	輸出禁止国合計	10918	35%	輸出禁止国合計	9979	34%	輸出禁止国合計	10773	37%
1	タイ	10011	32%	タイ	8570	30%	タイ	9047	31%
2	インド	4654	15%	ベトナム	5950	21%	ベトナム	6734	23%
3	ベトナム	4649	15%	米国	3032	10%	パキスタン	4000	14%
4	米国	3336	11%	パキスタン	2910	10%	米国	3514	12%
5	パキスタン	2982	9%	インド	2090	7%	インド	2082	7%
6	中国	1372	4%	ミャンマー	1052	4%	カンボジア	750	3%
7	ウルグアイ	778	2%	ウルグアイ	987	3%	ウルグアイ	711	2%
8	エジプト	750	2%	カンボジア	820	3%	エジプト	705	2%
9	ブラジル	550	2%	中国	747	3%	中国	650	2%
10	ミャンマー	541	2%	ブラジル	569	2%	ブラジル	502	2%
11	アルゼンチン	443	1%	アルゼンチン	554	2%	アルゼンチン	488	2%
12	カンボジア	315	1%	エジプト	550	2%	ミャンマー	445	2%
13	ガイアナ	254	1%	日本	200	1%	EU-27	244	1%
14	日本	200	1%	ガイアナ	185	1%	ガイアナ	244	1%
15	EU-27	152	0.5%	EU-27	140	0.5%	日本	200	1%
16	エクアドル	90	0.3%	パラグアイ	130	0.4%	ロシア	154	1%
17	ベネズエラ	80	0.3%	ロシア	90	0.3%	パラグアイ	151	1%
18	パラグアイ	79	0.3%	ペルー	80	0.3%	ギニア	80	0.3%
19	オーストラリア	36	0.1%	ギニア	50	0.2%	ペルー	60	0.2%
20	台湾	34	0.1%	ベネズエラ	50	0.2%	オーストラリア	59	0.2%

順位	2010			2011		
	国名	輸出量	シェア	国名	輸出量	シェア
-	世界合計	34876	100%	世界合計	38674	100%
-	輸出禁止国合計	12313	35%	輸出禁止国合計	20300	52%
1	タイ	10647	31%	インド	10400	27%
2	ベトナム	7000	20%	ベトナム	7500	19%
3	米国	3528	10%	タイ	6500	17%
4	パキスタン	3385	10%	パキスタン	3750	10%
5	インド	2774	8%	米国	3222	8%
6	ブラジル	1479	4%	ウルグアイ	1050	3%
7	ウルグアイ	995	3%	ブラジル	1000	3%
8	カンボジア	860	2%	カンボジア	800	2%
9	ミャンマー	778	2%	ミャンマー	700	2%
10	アルゼンチン	700	2%	アルゼンチン	675	2%
11	中国	500	1%	エジプト	600	2%
12	オーストラリア	389	1%	オーストラリア	450	1%
13	ガイアナ	275	1%	中国	440	1%
14	EU-27	259	1%	ガイアナ	260	0.7%
15	エジプト	200	1%	パラグアイ	225	0.6%
16	日本	200	1%	EU-27	212	0.5%
17	パラグアイ	152	0.4%	ロシア	200	0.5%
18	ロシア	142	0.4%	日本	200	0.5%
19	トルコ	94	0.3%	トルコ	89	0.2%
20	ギニア	80	0.2%	ギニア	80	0.2%

出所) USDA, Production, Supply and Distribution database より作成

他方、我が国にとっては、コメは自給しており、高い関税を維持している。ミニマム・アクセス（77万トンの関税割当）以外で通常関税を払って輸入されるコメはほとんどない。途上国と異なり、我が国の消費者は高い価格を負担するだけの経済力がある。コメの輸出制限を規制し、国際価格を低く維持することは、ミニマム・アクセスについて交易条件の改善に貢献するかもしれないが、フィリピンのような食料輸入途上国と異なり、死活的に重要だということではない。もとより、輸入が食料安全保障にとって重要と言いながら、高額な関税によって輸入を禁止していることは矛盾している。

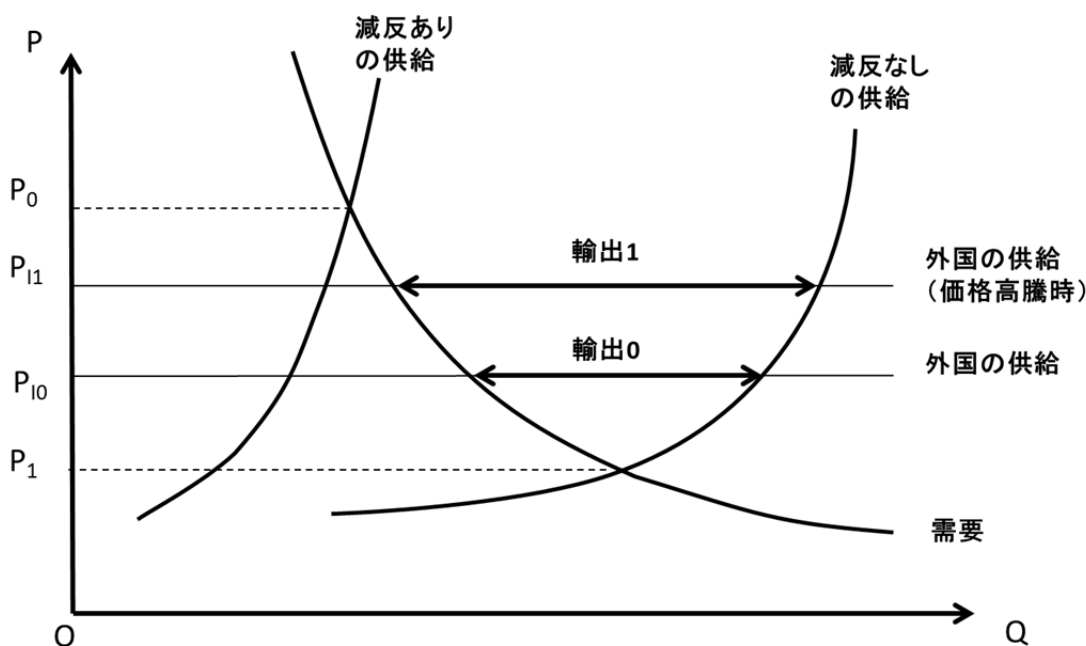
我が国が輸入に依存している小麦や大豆等については、主要輸出国が輸出制限等を行うインセンティブはなく、輸出制限等が行われる可能性が高いコメについて、自給している我が国は大きな影響を受けないとすると、我が国がWTOで輸出制限等への規制を主張する経済的な意義はほとんどないと言って良い。

さらに、関税撤廃によって、コメの生産が大幅に減少して、日本がコメの輸入国に転じる際には、コメについて輸出制限に対する規制を導入する必要性が生じると考えられるかもしれない。

しかし、まず、「関税は独占の母」という経済学の言葉があるように、関税撤廃の下では、減反による高米価支持政策は成立しない。減反を廃止すれば、米価は現在輸入している中国産米やカリフォルニア産米よりも低下し（下図でP0からP1へ）、日本がコメ輸出国となる可能性がある。しかも、国際価格が上昇する局面（P10からP11へ）では、日本の輸出が増加することとなる。

また、価格が安定している状況で、コメを輸入している場合でも、減反廃止によって内外価格差が接近するため、国際価格上昇によって輸出国に転じる可能性がある。ケースー3の場合である。

(図-13) コメ関税撤廃後の国際価格上昇



第二に、コメの供給が減少したとしても、主要輸出国が輸出制限等を行わないので小麦や大豆等の供給は不足しない。1993年コメの大不作によって、消費者がスーパーに押し寄せるといふ混乱が生じたが、パン等の供給は潤沢だった。タイ等からコメを緊急輸入したが、消費者の嗜好に合わず、大量に売れ残ってしまった。この時、消費者は、不足しているコメの代わりにパン等を消費したのである。

最後に、輸出制限等への規制に関する規定を農業協定に導入できたとしても、食料危機を克服するために輸出制限等を行うインド等の国に対し、輸出制限等を撤廃するよう要求することは、事実上不可能である。

ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉に参加した者として述べると、当時輸出制限等への規制の意義や必要性を十分に分析した上で、提案したわけではなかった。ウルグアイ・ラウンド交渉收拾のための国内政治対策として、ある有力な政治家が必要性を主張したからにすぎない。WTO交渉で、我が国が輸出制限等について提案してきたのは、大幅な関税削減を要求する輸出国を牽制するためという交渉上のタクティクスからであった。しかし、アメリカや豪州等に対して、その効果が期待できないと判断した時点で、我が国は、その提案を事実上

放棄したのである。

おわりに

食料安全保障には、二つの要素がある。食料を買う資力があるかどうかということと、食料を現実に入手できるかどうか、である。貧しい途上国では二つとも欠けている。食料品価格が上がると、収入のほとんどを食費に支出している人は、買えなくなる。特に、生命維持に必要なカロリーを供給する穀物の価格高騰の影響は深刻である。このとき、先進国が港まで食料を援助しても、内陸部までの輸送インフラが整備されていないと、食料は困っている人に届かない。

所得の高い日本では、穀物価格が高騰しても、食料危機は生じない。2008年に穀物価格が3倍に高騰し、途上国で食料危機が生じたが、我が国の食料品価格は2.6%上昇しただけである。限界的な輸出国が輸出規制を行い、国際価格が多少上昇したとしても、我が国の消費者家計にはほとんど影響を与えない。穀物の国際価格が高騰するたびに、食料危機について警鐘をならす食料問題の専門家がマスコミに登場するが、我が国において、このような食料危機は検討に値しない。輸出制限等への規制が、我が国にとって経済的な意味を持たないことは、本論で述べた通りである。

日本で生じる可能性が高い食料危機とは、東日本大震災で起こったように、お金があっても、物流が途絶して食料が手に入らないという事態である。最も重大なケースは、日本周辺で軍事的な紛争が生じてシーレーンが破壊され、海外から食料を積んだ船が日本に寄港しようとしても近づけないという事態である。このような事態では、輸出制限等への規制を輸出国に課しても、食料は入手できない。

このときは国内生産で対応するしかないが、必要な農業資源、特に農地が確保されていなければ飢餓が生じる。しかし、食料自給率向上や食料安全保障が叫ばれる傍らで、農地はかい廃され続けた。1960年以降、現在の水田総面積とほぼ同じ250万ヘクタールもの農地が、耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅し、今では459万ヘクタールの農地しか残っていない。終戦時人口7千万人に550万ヘクタールの農地があっても飢餓が生じた。1億3千万人の今日、食料安全保障の観点からは、低すぎる農地の賦存量である。農地資源はあまりにも減少し続けた。これに農政は適切な対策を講じないばかりか、減反政策をはじめとして、これを加速してしまうような政策を講じてきた。真に警鐘をならすべき対象は、輸出国による輸出制限等ではなく、食料危機を煽る傍ら、食料安全保障を損なってきた食料・農業政策ではないだろうか。輸出制限等への規制の提案が、食料安全保障上必要な農業資源の確保から、我が国農政を免責

するものとなつてはならない。

【参考文献】

- 山下一仁（2000）『WTO と農政改革』食料・農業政策研究センター
山下一仁（2004）『国民と消費者重視の農政改革』（RIETI 経済政策分析シリーズ 9）東洋経済新報社
山下一仁（2009）『フードセキュリティ』日本評論社
山下一仁（2010）『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞社
ミトラ・S、ジョスリン・T（2009）『農産物の輸出規制：その経済厚生的含意と貿易規律』国際農林業協働協会（農林水産省委託事業）