

土地制度史学会 2001 秋季大会 共通論題「新自由主義の政策展開」
第 4 セッション「農業・食料システムのグローバル化と多国籍アグリビジネス」
報告 2：農業科学技術をめぐる政策展開と多国籍アグリビジネス
久野秀二（北海道大学）

1. 問題の所在

「小さな政府」論と「市場原理万能」論に立脚する新自由主義は、財政支出の削減と公的部門の縮小・民営化を進めるとともに、公的規制の緩和・撤廃によって資本活動の自由化を図りつつ、資本（独占資本）の強蓄積条件を確保することを目的とした政策的イデオロギーである。しかし、その理論的根拠（＝新古典派経済理論）の「虚構性」ゆえに、実態としては新自由主義的経済政策の破綻と国家介入の不可避性を露呈している。否、そもそも資本蓄積領域を内包的・外延的に拡大・強化しながら事業展開を図ってきた独占資本（その現段階的定在である多国籍企業）は、一方で国民経済の枠組みを（内に対しても・外に対しても）超克する傾向をみせながら、その過程で一貫して「国独資」的な政策展開に支えられてきたのが現実である。もちろん、資本のグローバル化を国民国家が支えるという関係ゆえに、それは従来型「国独資」的政策とは様相を異にしている（＝国家の役割の変容）。しかし、国家はグローバル化する資本の蓄積条件を確保・整備しながらも、同時に「社会的統合」を図るために国民諸階層への一定の譲歩（or 資本に対する規制）を余儀なくされることに変わりはない。資本のグローバル化及びそれを優先的に媒介する国家政策・国家間関係と、国家がなお社会的・政治的に総括しなければならない各国の国民経済・国民諸階層との間に生起する諸矛盾こそ、現代資本主義の際立った特徴である。

本報告は、そうした諸矛盾の農業・食料セクターにおける発現形態を明らかにするとともに、その止揚の方向性をめぐって錯綜する対抗軸を見定めることを課題としている。具体的には、第 1 に、1980 年代半ばから今日に至る一連の新自由主義的農政転換が、資本のグローバル化（アグリビジネスの多国籍的展開）と相互規定的に立ち現れてきたことを確認する。第 2 に、具体的事例として遺伝子組換え作物・食品をめぐる諸問題を取り上げながら、農業バイオ産業のグローバル化を媒介する規制（緩和）政策の国際的整合化プロセスを整理し、資本の総括者としての国家の経済的機能が、肯定的にも否定的にもなお無視し得ない役割を果たしていることを検証する。以上の考察を踏まえて、第 3 に、グローバル化と多国籍企業のヘゲモニーに対する国民国家の枠を越えた社会的抵抗運動として映じる昨今のオルタナティブ論の意義と限界を明らかにし、今後の政策展開に対する若干のインプリケーションを提示したい。

2. 農業・食料システムのグローバル化と「農政転換」の諸相

(1) 新自由主義的農政転換

農産物価格政策を縮小再編し、価格形成を全面的に市場原理に委ねる新自由主義的農政転換が、ガット UR 農業交渉（86～）から農業協定合意（93.12）、WTO 発足（95.1）に至る過程で主要資本主義国で進められてきた。もとより 1960 年代以降の国際貿易交渉において、米国は一貫して農業分野の自由化を指向してきた。それが 80 年代に入り一気に噴出したのは、70 年代に拡大してきた米国産農産物貿易が縮小に転じるとともに、ド

ル高・高金利政策に伴う米国農産物の国際競争力の低迷と米国農業不況、および 共通農業政策下で農業生産と農産物輸出を拡大してきた EC の穀物純輸出地域への転換が、米欧間の補助金つき輸出競争を誘発し、財政危機に苦しむ主要国に一層の財政負担を課したためである。こうして農業分野は新自由主義的政策転換の標的のひとつとされた。そのような政治経済情勢下で開始されたガット UR 交渉が、農業分野を主要な柱に据えたのは必然であった。紆余曲折を経ながらも 93 年 12 月、農産物価格政策等の国内農業支持の削減、輸入国側の国境措置（非関税障壁）の大幅削減（関税化・関税率引下げ）、輸出国側の国境措置（輸出補助金）の削減を主内容とする農業合意で今回のラウンドの決着をみた。

こうした新自由主義的農政転換は、米国では 1996 年農業法として、EU では 1992 年共通農業政策（CAP）改革およびアジェンダ 2000 として、そして日本では 80 年代中葉以降の経済構造調整下で強行された一連の価格政策再編（解体）策と 1999 年新基本法として、それぞれ具体化されてきた。もちろん、その内実は国によって異なっている。国民経済における農業の地位と資本主義体制の危機の度合が国によって違うからである。農産物輸入大国日本では、農産物価格政策の縮小再編（解体）は農業生産とアグリビジネスの国際競争力の強化ではなく、むしろ急速に多国籍化を進める非農業セクターの大企業が世界市場をめぐる欧米多国籍企業との「大競争時代」を迎えるうえで桎梏となっている日本資本主義の「高コスト体質」の是正を図ることが主たる狙いである。他方、EU と米国をはじめとする農産物輸出国にとって、WTO 体制下の農業自由化路線は財政支出を抑制しながら輸出競争力を高めることを可能にする。EU と米国との間で農政転換の内実とその方向性に相違がみられるものの、総じて輸出国主導の国内的・国際的な農政転換は農業・食料セクターの市場拡大＝資本蓄積領域の拡大を通じて、アグリビジネスの事業展開を後方支援する役割を果たしている。

こうした新自由主義的農政転換が各国農業に深刻な矛盾をもたらしつつあり、後退したかにみえた国家の経済的機能があらためて前面に出ざるを得ない局面が生まれていることも、国家と資本の関係を論じる上で留意すべき論点である。

(2) アグリビジネスの多国籍企業化とその到達点

農業・食料セクターで資本の多国籍的展開が進んだのは 1970 年代であり、具体的には世界的な食料危機が一気に顕在化した 72 年が転機となった。なかでも旧ソ連の「穀物強奪事件」によってその存在が明るみになった穀物メジャーは、世界農産物市場（国際価格水準や需給バランス）で強大な影響力を行使しうる多国籍アグリビジネスのひとつの典型である。さらに 80 年代における米国戦後最大の農業不況は、折からの経済グローバル化の波と重なりながら、アグリビジネスの多国籍企業化に拍車をかけることになった。農業生産財部門における需要減と流通加工部門における輸出不振とによって業績悪化に直面した米国系アグリビジネスは、M&A による経営の多角化、および 対外直接投資の拡大による生産・輸出拠点の多元化という二つの戦略を展開した。

まず前者は、例えば Cargill 等の穀物メジャーが本来の穀物流通事業から川下の穀物加工事業（小麦製粉、大豆破碎、トウモロコシ化工、配合飼料等）や食肉事業（肉牛肥育、牛肉パッキング、養豚、豚肉パッキング等）へ進出するといった垂直的多角化戦略として現れた。さらに近年は、バイオテクノロジーを駆使しながら Monsanto や DuPont、

Syngenta 等のバイオメジャーが Cargill や ConAgra , ADM 等の穀物メジャーと提携しながら、用途限定型の高付加価値飼料・食品の文字通り「川上から川下まで」の垂直的インテグレーションを推進する動きをみせている。つまり、農産物原料の高度加工（高付加価値化）や加工用途の多様化を通じた商品連鎖の拡張によって、アグリビジネスは資本蓄積機会の「内包的拡大」を達成してきた。

生産・輸出拠点の多元化（グローバル化）は、いわば資本蓄積機会の「外延的拡大」と捉えられる。とりわけ 92 年の EU 統合を見込んで、米国系アグリビジネスの EU 諸国への進出が相次いだ。欧州系アグリビジネスもまた 94 年の NAFTA 制定を見込んで北米市場への進出を急いだ。NAFTA 制定は米国系アグリビジネスのカナダやメキシコへの進出、一部カナダ企業の米国への進出をも招来した。同様に、EU 統合は国内市場から域内市場への市場圏の拡大を意味するため、EU レベルでの生産・輸出拠点の多元化（リージョナル化）を伴った。この他、米国に次ぐ食料輸出基地として急伸著しい南米諸国（をはじめとする新興農業国 NACs）への直接投資を増やした農業生産財企業や、やはり急速な経済成長によって世界の食料大消費地として台頭してきたアジア諸国への進出を図る食品加工・小売企業の動向も注目される。こうしたアグリビジネスの多国籍的展開は、他の産業部門の例に違わず企業内貿易の拡大を特徴としている。もっとも、アグリビジネスの場合、他の産業部門と比較すると企業内貿易比率が低く、むしろ現地生産・現地消費型の「複数国国内企業戦略」が一般的である。「農業の工業化」によって農業・食料セクターに不可避な自然的制約を次々と克服し、資本蓄積領域に包摂してきたとはいえ、なお原料生産と食料消費の段階でローカル色を色濃く帯びざるをえない。ConAgra , Nestlé , Unilever , Philip Morris , Mars , Diageo といった欧米の巨大食品企業が一樣に現地企業の M&A を通じたブランド戦略を展開しているのもそのためである。また、コールド・チェーンの発達によって遠隔流通が容易になったとはいえ、工業部品のように国際的生産工程分割を企業内で自在に設計することは難しいからである。

だが、いずれにせよ、アグリビジネスの多国籍企業化は垂直的多角化を伴いながら急速に強まってきている。70～80年代までの国内価格支持・輸出補助金政策が農産物貿易を通じた国内型資本蓄積戦略に適合的だったのに対して、80～90年代以降の新自由主義的農政転換は、原料農産物価格の引下げと自在に増産を可能にするという意味で、各国・各地域レベルでの垂直的多角化を指向するアグリビジネスの今日的な資本蓄積戦略にきわめて整合的であるといえよう。もちろん、比率が相対的に低いとはいえ、企業内外での貿易を拡大するアグリビジネスにとって、自由貿易体制（国境障壁の削減・撤廃）の構築は一貫した要求である。また、現地生産・現地消費か企業内貿易かにかかわらず、世界的規模で資本蓄積を図るうえで最重要課題となるのが、食品安全性や規格・表示等の流通規制、知的所有権といった関連諸制度の国際的整合化である。ガット UR 合意と WTO 協定が SPS 協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）、TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）、TRIPS 協定（貿易関連知的所有権に関する協定）など商品貿易以外の領域に踏み込んだのは、アグリビジネスを含む多国籍企業の国際的資本蓄積戦略の強い要請があったからである。そして、国際的資本蓄積戦略にもっとも整合的な米国基準をグローバル・スタンダードに押し上げることによって自国系産業の国際競争力（つまりは自国の政治経済的覇権）の回復・強化を企図する米国政府が、国家間関係を通じて主導的に媒介したか

らである。

3. GMO 安全規制政策の展開と新たな対抗軸

(1) 米国スタンダードの形成と国際的整合化

1996 年頃から本格的に商業栽培が開始された遺伝子組換え（以下、GM）作物の 2000 年度作付面積は、世界的な反対世論の高まりをよそに 4,420 万 ha に達した。これら GM 品種の開発主体は Monsanto, Aventis, Syngenta, DuPont などごく一握りの多国籍アグリビジネス（バイオメジャー）に限られている。もっとも、メジャー企業に主導されたバイオ産業の本格的な事業展開は、産業競争力という観点からバイオテクノロジーの研究開発と商品化を政策的にバックアップしてきた米国政府の役割を抜きに語ることはできない。実際、両者の相互補完的な関係はバイオテクノロジー研究開発のあり方と方向性を規定する制度的・政策的環境（科学技術政策や規制政策）に多大な影響を及ぼしてきた。さらにバイオ産業の多国籍展開に不可欠な安全規制政策や知的所有権政策の国際的整合化においても、米国政府はその圧倒的な政治力を行使することによって重要な役割を果たしてきた。国際的整合化のたたき台とされてきたバイオ政策の米国スタンダードとは、「新たな法律を必要とするような新たなリスクはない」という立場から、比較対照となる従来作物との簡略化された生化学的成分比較によって安全性を評価する「実質的同等性」概念に集約される規制（緩和）政策と、クレーム範囲の広い基本特許を積極的に容認し、組換え技術だけでなく生物体や遺伝子をも特許対象に含めるといったプロパテント政策である。

(2) 反対世論の高まりと米国スタンダードへの批判

欧州諸国は当初から安全性については慎重な姿勢をとってきたものの、OECD の専門家会合等を通じて米国スタンダードを踏まえた国際的整合化作業に共同責任を負ってきた。ところが、もともと GM 技術に批判的な環境保護団体等の NGO が政治的発言権を高めてきたことに加え、GM 作物の上市と重なる時期に狂牛病問題が発生したことから、欧州の消費者たちは科学技術や政府の安全行政に対する不信感を募らせていった。著名な科学者による安全性への疑問の提起もこれに追い打ちをかけた。同じ頃、生物多様性条約に関連したバイオセーフティ議定書の策定作業も進められていたが、生態系に及ぼす影響に懸念を抱く発展途上国からの批判も強まった。大豆やトウモロコシなど主要な GMO 対象作物を米国等からの輸入に頼るアジア諸国の消費者も国際世論の一翼となった。結局、開発推進サイドではもはや自明とされてきた「実質的同等性」等の考え方が NGO から批判されただけでなく、OECD、コーデックス委員会、WTO の SPS/TBT 協定などの国際的な交渉の場においても再検討に処されるようになってきた。いまでは、安全性をめぐる不確実性、したがって慎重かつ長期的な安全性評価（モニタリング）の必要、「予防原則」や「トレーサビリティ」などの新しい考え方の導入の必要、技術的影響のみならず社会経済的・倫理的影響へも配慮する必要などが公然と議論されるようになっている。

(3) 対抗軸の所在とオルタナティブの模索

総じて、米国や産業界と、欧州諸国や途上国、NGO との対立という構図が鮮明になってきている。こうした国際関係の変化と GMO 市場環境の悪化は、最大の開発推進者として振る舞ってきた米国政府にも既存政策への反省を迫りつつある。しかしながら、産業界

の強力なロビー活動，とりわけブッシュ政権の人事でも露呈した連邦政府と産業界との癒着の影響も軽視できない。加えて，前記の対抗軸はそれほど単純ではない点にも注意する必要がある。多国籍アグリビジネス内部における米国系と EU 系，川上系と川下系の利害のズレ，EU 諸国内における EU 機関（リージョナル市場指向）と各国政府（国民経済指向）の利害のズレ，途上国内における一般論としての「途上国利益」への期待と具体論としての「途上国不利益」への懸念の混在，米国内における連邦政府と州政府の利害のズレ，農業者内における階層間のズレ，先進国消費者内における反対世論と実際の購買行動とのズレ等々の複雑な利害関係が伏在するからである。99 年 11-12 月の「シアトルの闘い」に象徴されるように，グローバル化を推し進める多国籍企業・一部先進国に対抗する市民運動（農民運動，消費者運動，環境保護運動，労働運動，先住民運動，女性運動）のグローバルな連帯という図式を基本線としながらも，Local（Community，Class），National，Regional，Global の各レベルにおけるベクトルの和としての政治経済的力学が，資本のグローバル化という経済法則的傾向にどのような作用を及ぼすのか。この問いに答えるためには，資本のグローバル化に対置される社会的抵抗運動のグローバル化の可能性と限界，グローバル政治のせめぎ合いの場としての超国家的機関による資本のグローバル化への規制の可能性と限界を抉り出さなければならない。その先に展望されるオルタナティブとその道筋を理論化する作業は，われわれ批判的政治経済学に課された大きな宿題である。その際，あらためて国家論が焦点となってこよう。資本が自らのグローバル化を推進するために国家の媒介を必要とするように，それに対する社会的抵抗運動も国家の「主権」（立法者であり執行者である国家が「民主的な政治責任の最高の審級」者として存在しているという厳然たる事実）を媒介にせざるを得ないからである。

【参考文献】（紙幅の都合上，外国語文献は除く）

- 伊庭みか子「ウルグアイ・ラウンドからシアトルへ：NGOの活動と世界的広がり」『農業法研究』36，2001 年
- 大塚善樹『なぜ遺伝子組換え作物は開発されたか：バイオテクノロジーの社会学』明石書店，1999 年
- 鈴木健『独占資本主義の研究』文眞堂，1992 年
- スーザン・ストレンジ（櫻井公人訳）『国家の退場』岩波書店，1998（原著 1996）年
- 田口富久治・鈴木一人『グローバリゼーションと国民国家』青木書店，1997 年
- 中野一新・杉山道雄編『グローバリゼーションと国際農業市場』筑波書房，2001 年（とくに中野一新「世紀の転換期における農業市場のグローバル化とリージョナル化」，千葉典「WTO 体制の成立と農業自由化路線」，久野秀二「国際農業・食料システムの『再構築』と農業科学技術」，溝手芳計「グローバル化・リージョナル化と食品安全制度」，磯田宏「現代アグリフード・ビジネスの集積形態と市場把握」の各章）
- 久野秀二『農業バイオテクノロジーの産業化に関する政治経済学的研究』北海道大学学位論文，2001 年
- 久野秀二「遺伝子組み換え作物・食品の安全性：世界の動向から学ぶ」（日本農業市場学会編『食品の安全性と品質表示』筑波書房，2001 年 9 月予定）
- 村田武・三島徳三編『農政転換と価格・所得政策』筑波書房，2000 年