

第6章 FTA/EPA交渉と東アジアの食料安全保障

(研究会開催日 2009年11月6日)

日本農業研究所客員研究員・日本大学教授

大賀圭治

今回はFTA/EPA交渉の現状と展望とその関連で東アジアの食料安全保障とアジア経済共同体の可能性についてお話したいと思います。各国別およびASEANとのFTA/EPA交渉の現状については、農林水産省のホームページで詳細な文献が公表されていますのでそちらを参照してください。

1. WTO交渉の難航—普遍主義の限界—

FTA/EPAと1990年代末から急に増えてきたのですけれども、それは一体なぜだったのでしょうか。

WTOは、全世界を一律に扱う普遍主義を原則にしているが、それがもうそろそろ限界に来ているのではないかというのが私の基本的な考えです。WTOの最恵国条項に象徴される普遍主義でやれるところまでやってきて、これ以上進めると各国の農業や特定の部門でかなり血の出てるような、非常に深刻な事態になるようなところまで来たのではないかと考えられます。ガットのウルグアイラウンドの交渉が難航した理由だと考えられます。結果的にウルグアイラウンド交渉は、既に二国間ベースその他でほぼやっていたこと、実質的にやっていた内容を承認するというようなところが多かったのではなかったかと思えます。日本は、冷静に考えないで関税化を避けて、苦し紛れに米の部分自由化といいますが、ミニマムアクセスを受け入れたために、その後、実質的にはかなり深刻な問題を抱えることになりました。本当はあの時点で関税割当に切りかえておけば、まだしもよかったのにというので、後から関税化に修正したのですが、今でもミニマムアクセスで苦しんでいます。

WTO交渉を始めるための枠組みの交渉をシアトルでやったのですけれども、このときの

失敗の報告を外務省の人、農林省の人、両方から聞いたのですが、そのときの報告の印象では、アメリカがそもそもやる気がなかったのだということのようです。アメリカは途中でほうり投げる用意をしてあったという話を聞きました。アメリカにとってみても、自分たちは農業では攻める側でも、工業では攻められる側に立っているのです。農業でも、開発途上国等からアメリカの農業保護そのものを問題にするような局面が生まれてきて、攻められる要素が強く、交渉に明るい展望が持てなくなってきたのだと思います。

普遍主義の限界としては第1に、先進国の工業品の関税は既にもう非常に低くなって、余り意味のある関税率ではない。2%だとか3%だとかという関税率を半分にしようが全廃にしようが、本質的な影響はもうありません。工業品の関税率の高いのは開発途上国です。開発途上国は、工業品については交渉で得るところはほとんどない。開発途上国が犠牲にならなければいけないことが多くなります。貿易の圧倒的部分を占める先進国間では、工業品でこれ以上の関税引き下げたところで貿易効果はほとんどない。實際上、意味があるのは非関税障壁の問題ですが、こうした問題はそれぞれの国の制度の問題にもかかわっていて、簡単には普遍主義で解決は困難で、時間がかかる。世界的レベルでの統一的な基準をつくるというのは至難のわざということになります。

ガットのもとでの多角的貿易交渉のやり方は、最後のウルグアイラウンド交渉まで先進国中心でした。アメリカとEUがまず合意して、その次に日本に話しかけて、次はオーストラリアとカナダに話しかけて、合意ができれば開発途上国へと、こういうやり方がもう通用しなくなってきた。NGO等も参加してきたということもあったと思います。

開発途上国にたいする特別扱い、言葉の上で強調していますが、WTO交渉は従来の普遍主義的なやり方では、先進国の工業品の関税率はほとんどゼロに近くなってきますから、特別扱いの程度は事実上意味を失ってきています。

そもそも普遍主義というのは参加者の同質性が前提で、異質性ということについての配慮はやらない。WTOはガット、ウルグアイラウンドで、同質にやれる限度いっぱいまで、ぎりぎりのところまでやってしまったのではないか。次の段階では、非常に利害が鋭く表面化してきて、なかなか合意に達しないという状況が生まれてきたと考えられます。

日本の農産物の国境保護は特定品目に集中しています。表日本国家貿易品目の関税率は、3年ほど前の農林省の資料にあった数字です。高関税品目のディーパーカットが、今まで交渉の焦点で議論されていましたが、それでは米、麦、酪農品の国内生産の維持は非常に困難になってくるような局面に、日本は直面している。同じようなことがほかの国にもあ

ると思います。特定品目の関税率が極端に高い。ディーパーカットをすると、本当に血の出る状況に日本もなっていると思います。

表 日本の国家貿易品目の関税率

品目	枠内税率 (輸入差益の上限)	枠外税率 (2000年)	対平均輸入価格比率 (二次税率)
米	無税 (292円/kg)	341円/kg	490%
小麦	無税 (452円/kg)	55円/kg	210%
大麦	無税 (28.6円/kg)	39円/kg	190%
指定乳製品 脱脂粉乳 バター	25% (304円/kg) 35% (806円/kg)	21.3% + 396円/kg 29.8% + 985円/kg	200% 330%
生糸	7.5%	6,978円/kg	190%

出所:農林水産省資料。

注1:当該品目に2以上のものがある場合は、代表的なものを示した。

注2:対平均輸入価格比率は、1996~1998年の平均輸入価格から換算。

2. EPA/FTAの世界的潮流

FTA/EPAは、WTOでは進展しない問題を二国間ベース、あるいは複数国間ベースで解決しよう1990年代から世界的に急増してきました。1990年代以降、ガット・WTOの限界が露呈してきて、世界的にFTAが急増してきました。単に関税だけではなくて、非関税障壁や技術協力まで含めたEPA(包括的経済協力)です。

日本は、世界でも最もFTAで消極的な国、普遍主義に固執していた国でして、2001年まで自由貿易協定には最も消極的な国です。ところが世界の動きをみていて、シアトル合意の失敗というような状況の中で、日本もFTAに取り組まざるを得なくなってくる。それが2002年1月のシンガポールとの最初の経済連携協定、EPAです。日本も2004年秋以降、FTA/EPAを積極的に推進することになります。2004年には農水省も「みどりのアジアEPA推進構想」を公表して、アジア中心にEPAに積極的に取り組むという考え方を明確にしてきました。2004年12月には経済連携促進関係閣僚会議というのができて、政府としても、全体として積極的にFTA/EPAを推進する体制を整えます。2005年にメキシコとのEPAができます。メキシコとの協定が比較的早かったのは、NAFTA、北米自由貿易協定による対する締め出しに対抗するための防戦的なFTA、やむを得ずつくっていったFTA、追い込まれてつ

くったFTAです。

その後は、アジアを中心にして急速にASEANの主要国とEPAの合意ができる。それから、ASEAN全体とのEPAも合意します。現在、鳩山内閣が成立したのですけれども、今はもうアジアの国はほとんど自由貿易協定を結んでしまいましたので、次のステップの問題は、アジア経済共同体構想というのをどう発展していくかという段階に来ているのだと思います。

EPAとFTAの違いですが、包括的経済連携協定（EPA）はFTA（自由貿易協定）を核にしながらも、いわゆる関税引き下げ協定その他の貿易面だけではなくて、投資、サービス貿易、セーフガード、要するにNTBにかかわるような分野、それから新しい分野で政府調達や知的所有権、電子商取引なども取り入れた二国間あるいは地域的な多国間の協定がEPAといわれています。さらには、開発途上国との関係では技術協力などの援助も入ってきて、WTO交渉ではなかなか統一的な考え方のできないような困難な問題を二国間、地域内で解決しようという側面が強く出ています。貿易で譲れないものを援助でカバーする、妥協するという側面もかなり強いように思います。実際、日本とアジア諸国との自由貿易協定の際には、こういう側面が強く出てきたように思います。さらに科学技術協力、人材育成など、経済協力も包括する傾向があると。技術協力がかなり大きなウエイトを占めています。

それで、実際上は参加国間の垂直、水平分業を促進する。これは自由貿易の一般的な流れです。競争促進、産業合理化などの構造改革も促進する。地域内での包括的な協力による政治的安定、信頼効果も狙っているということで包括的経済連携協力といわれるわけです。ガット・WTOがやってきた貿易という側面だけでなく、それ以外の、いろいろ広範な分野を扱う。ただ、そのことによって貿易の矛盾を別の形でカバーするという側面も強いというのがその性質があります。

3. 自由貿易協定における農林水産物の扱い

自由貿易協定における農林水産物の扱いについては、日本の農産物の保護が特定品目に集中している中で、WTOの24条8項で、自由貿易地域に関する規定上、自由貿易協定の対象から農産物、水産物、林産物を例外とすることができるかどうかという問題があります。

WTOの規定では「実質上、すべての貿易について関税を撤廃する」ということになって

いるのですが、「実質上すべての貿易」というものの基準が問題です。整合性について質的基準によるのか、量的基準によるのかという問題がありますが、量的な基準の考え方が大勢のようです。實際上、特定分野全体、つまり農産物全体だとか、水産物全体を例外とするということとはできないというのが一般的な認識になっています。一部の品目を除外している例というのは、世界各国で結ばれているほとんどの自由貿易協定では非常に多い。NAFTAでもそうですし、メキシコとEUの協定、それから日本とシンガポール、ほとんどすべての自由貿易協定が実質上すべてのところで、すべての品目の自由化を実行しているものはない。実際のところ、個別の協定では議論されても、WTOの規定に整合しているかどうかをWTOにおいてチャレンジされた例はない。この協定は「実質上すべての条件を満たしていない」という問題にされた例はないのです。結果的にいえば、個別のFTAでは、どの品目を例外とするかが農林水産分野でのEPA交渉の焦点になるということになる。

個別の品目を二国間、あるいは多国間でも交渉できるとなれば、どれだけ相手国、あるいは相手地域とで理解が得られるかということになります。そうすると、世界180カ国の国と全部自由貿易協定というわけにはいきませんから、結局は相手国や地域をどこから優先順位をつけて選択していくかということになります。そのためには、個別のFTAの利害得失の分析、これは国別の分析が必要になります。その場合には安全保障上の重要性だとか、アジアの国でいえば、米が突出した重要性があるという共通認識が重要となります。国内生産との整合性については、ASEANの国でいえば、大部分が熱帯国ですから、競合する品目が日本では少ないということから、ASEAN諸国との貿易が何よりも我が国にとって優先されるというのは自然の成り行きだということで、もう既にアジアの国々、それからASEAN全体とも合意が成立して、圧倒的にアジアとは自由貿易協定ができています。

現在、交渉中のEPAとしては、韓国、オーストラリア、スイス、ペルーというようなところですが。韓国はシンガポールに次いで交渉を始めた相手なのですが、熱心だったのが、金大中大統領が退いた後、韓国側が急に冷えてしまって、消極的になった。これは主として農産物の貿易ではなくて、工業品の貿易分野で韓国の工業界が、日本との対日貿易で自由貿易をやったのでは負けてしまうというという声が強くなったというように聞いています。

4. 東アジア諸国とのFTA/EPA

東アジア諸国とのFTA/EPAというのは、なぜこんなに進んでいったかということ、我が国企業の、これは工業分野を中心に考えるのですが、既に日本の最大の貿易相手地域になっている。今はアジアがアメリカを追い抜いて、最大の貿易相手地域になっている。実態として結びつきが緊密になっているためです。結果として、アジア諸国とのFTA/EPAが先行しているわけですが、これは自然の成り行きですし、それから農業の側からいっても、東アジア諸国とは農業問題の近似性がある。非常にお互いに理解しやすい。典型的には米ですが、どこの国も米を例外にすることについて、日本にチャレンジした国はない。タイも比較的早くから理解を示し、米を例外にすることについて、どの国も一応形式的には問題にしても、その重大性というのはお互いに了解し合っ受けて入れています。これはアメリカだとかオーストラリアということになると、絶対にあり得ない世界だと思います。

それから農業構造の近似性、稲作を基盤とする零細小農制ということで、いろいろな面で農業問題が近似していて、お互いに理解しやすい。ベーシックな農業構造が近似しているだけではなくて、いずれの国も、急速な経済成長を遂げていて、その中でもつ農業問題、食料問題が非常に似ていると。とにかく理解しやすいという状況にある。

それから、ASEANの国々とは農産物の競合品目が少ない。ASEANプラス3の中国、韓国とはそういうわけにいかない。同じ温帯国として輸出関心農産物には競合するものが多く、中国、韓国との自由貿易協定が先に進まない。韓国とは中断しているし、中国とは自由貿易協定という話になかなか至らないというのが現状です。

5. アジアの食料・農業問題の近似性

アジアの食料・農業問題の近似性について、格差の拡大ということで整理します。アジア諸国はいずれも経済成長で賃金レベルが上昇し、食料需要が急速に増加しています。絶対量の増加というよりも、質的な変化、畜産物の消費量がふえるとか、野菜・果物の消費がふえるというように、日本の高度成長期と同じ問題をアジアの国々が共通に抱えている。

急速な食料需要構造の変化にどう適応するかという問題を抱え、一方、生産のほうでは、ほぼ共通して小規模零細農家の問題があり、それが没落していくという過程が進展している。どこの国でも、同じように条件不利地域の農業が放棄されていっている。耕作放棄問題というのは中国で大問題になっています。中国ではそれを逆手にとって退耕還林という

ことで、植林政策を積極的に推進している。農産地域と都市地域の不均衡は深刻な問題となり、都市スラムが拡大すると。21世紀のアジア農業というのは、日本の高度成長期の過程を日本以上に短期に、そして経済力のない中で変化させていくという、大変な問題を抱えている。というのは、アジアのほとんどの国は日本の高度成長期の農業問題、日本の経験に学びたいという非常な強い関心をもっています。

6. アジアの食料安全保障

世界的には冷戦構造の崩壊した後、地域内での安全保障の問題が大きくなっています。その中で食料の安全保障も実質的に地域の安全保障の重要な一環として位置づけられるように思います。その点では近隣諸国との経済連携、協力、信頼に基づく友好と『安全保障』という国民的要請が世界的に共通した課題となっています。先行していたのはヨーロッパ共同体で、第二次世界大戦の反省の上に立って、欧州石炭鉄鋼共同体という形で出発して、独仏の和解からEUに発展していった。地域経済共同体は世界的な流れだと考えられます。アジアでも、そういう状況が醸成しつつあるというように思います。

日本も食料の一国自給主義からアジアの食料安全保障という視点で問題を考えるべき段階に来ているのではないか。アジアの地域的な食料安全保障を考えた場合に、国民的要請としての地域的な安全保障を考える場合に、日本国内での農漁業者との利害の調整をどう図るのが非常に困難な問題になる。ただ、補償のあり方については補助事業から目的の明確な直接支払いの方向というのは、これも世界の潮流ではないのかというように考えます。

アジアにおけるFTA/EPAについては、日本より中国のほうがはるかに積極的に推進していて、ASEANとの自由貿易協定も、日本より前に中国が結び、その中国の動きに刺激されて、日本のFTA/EPAが進めたという経緯があります。こうしたFTA/EPAの推進の先には、アジア経済共同体の形成を議論する流れになっています。アジア経済共同体という言葉は新しいのですが、これも歴史があって、もう1997年、98年から始まって、特に1998年のアジアの経済危機の段階で、日本では大蔵省が最初にアジア通貨協定、いわゆる宮沢構想を推進したという経緯があります。

現在もASEANプラス3を中心とするアジア経済共同体の各省庁間での一番の推進者は旧大蔵省、現在の財務省です。ASEANプラス3が1997年に始まります。98年になると、そこ

にいわゆる宮沢構想、通貨協定問題が日本の提案で入ってきて、アジアサミットの提案となり、アジア経済共同体をどういう枠組みでつくるかが、大議論になっています。

いま、農業関係者もアジア経済共同体における共通の政策認識、食料安全保障のあり方を検討すべき段階に来ているのではないかと、私は考えています。実際、我が国はASEANで「アジア米備蓄パイロット事業」を2004年から農林水産省が中心になって推進しています。しかし、これも日本の農林省だけが旗をふっていて、息切れをしてきたという段階にあります。ASEANはAIFS (ASEAN Integrated Food Security) という包括的な食料安全保障の枠組みを提案し、サミットで合意するなど推進しようとしているのですが、まだいろいろな問題を抱えて本格的な軌道に乗っていません。

また、ASEANの食料安全保障情報システムAFSISもJICAのプロジェクト事業として、実際には農林水産省の統計情報部が後押しして推進されています。同じくJICA事業で、実質的には農林水産省が後押しをして、インドネシアで食料安全保障政策立案支援プロジェクトが推進されています。当面、ASEANプラス3の事務局の確立、強化による共通認識の場の確立が課題となっています。この場合も鍵は中国食料貿易政策と方向とASEANへの関与がきわめて重要です。実際上、アジアの米備蓄パイロット事業については、中国が2007年暮れからかなり前向きにコミットしてイヤーマーク方式による米の備蓄に参加するようになってきています。現在もアジアの食料安全保障めぐって、中国と日本がどうイニシアチブをとるかをめぐるさまざまな問題が出てきています。

インテグレートド・フード・セキュリティについては、2008年8月のASEANに農業首脳会合でフレームワークの提案がありました。その目標は、長期の食料安全保障と農民生活の向上。共通認識の醸成で、データと情報の共有化が強調されています。生産と貿易のために農業開発計画を立てるべきことが強調され、具体化のためのタスクフォースの設置が決められました。優先対象品目も、米、トウモロコシ、大豆、キャッサバというような重要品目、戦略的な品目が挙げられています。

2008年の1月にはタスクフォースが、Strategic Plan of Action on Food Security for the ASEAN Region を提案し、これが3月のASEAN首脳会合でASEANプラス3で拡大して取り組むことが合意されています。

その柱は、食料安全保障取り決めをする。これは緊急備蓄と不足救済。2番目が食料市場と貿易の促進。3番目が情報システムと予測です。需給計画と監視。それから持続的な農業生産。5番目が投資の促進です。そして食料安全保障のその他の新しい問題への取り

組みと、こういう6つの柱が立てられています。

問題は、日本のJICAが援助しているプロジェクトとのかかわりが不明確な点です。プランはできたのだけれども、金のかかる話になると実質的に日本が実施している。

さらに、日本は、農林水産省がアジアに対してバイオマスタウン構想普及支援事業というようなことをやろうというとしています。

7. 東アジア経済共同体構想の始動

アジア共同体構想にはいくつかの潮流がありますが、主要な流れとしてASEAN、ASEANプラス3、ASEANプラス6の三つの流れがあります。日本が実質的に選択を迫られているのはASEANプラス3なのかASEANプラス6なのかです。

ASEANプラス3は、出発点が1997年のASEANの首脳会合のときに、日中韓の首脳をインバイトするという形で始まっています。プラス3というのは日本と中国、韓国で、制度化されてきていますが、現在でもASEANが中心で、ASEANのリーダーシップのもとに日本、中国、韓国が協力するという枠組みです。

ASEANプラス6は、このASEANプラス3から発展して、この議論の中で、東アジアサミットという枠組みの提案があって、一定の条件で参加を認めるということになったものです。その一定の条件に合致するのが、ASEANプラス3のほかに、インド、オーストラリア、ニュージーランド、この3つが加わって、ASEANプラス6になっている。これが現在の東アジアサミットといわれているメンバーカントリーです。このASEANプラス6の東アジア首脳会議、これが2009年の10月に開かれたのですが、この会議では、東アジア経済共同体構想の具体化を検討するとなったのですが、参加国がASEANプラス3の場合とASEANプラス6の場合、両方検討するということになっています。

アメリカが、この東アジア共同体構想へ非常に深い関心を寄せています。そもそもASEANプラス3になった段階、つまり通貨協定の段階から、アメリカは、いわばアジアがアメリカ抜きで発展していくということに対して常に牽制するという関係があります。その牽制が強くなると、この間の鳩山総理大臣のように、アジア首脳会議に出かけて行って、アメリカと仲良くすることが大事だと言い出すという、そういう関係が生じます。

政府内でも3つの潮流がある。財務省は、明らかにASEANプラス3で東アジア経済共同体を推進するという方向が明快です。それはアメリカに対して、あるいはIMFに対抗する

という色彩が非常に強い。これは通貨同盟の流れです。経済産業省はASEANプラス6を推進しています。外務省は両方にらんでいるという関係で、まだ明快ではない。鳩山内閣はどうかというと、この問題を検討するための団体として東アジア共同体評議会という会が2004年から、外務省が後押ししてでき上がっているのです。賛同者だけが集まるということで、一番中心だったのが中曽根元首相ですが、そのほかにも政治家が参加した中で、民主党系の鳩山由紀夫さんが早くから参加していました。鳩山内閣、民主党は早くからアジア重視の政策を出しているのですが、一方で日米協調との調整をどうするかが大きな課題になっています。

日本がアメリカとの関係を強調したことに対して、タイの首相がアメリカの参加にも言及しましたが、日本のアジア共同体構想の動向は、今や世界中が注目しているところです。

そもそも地域共同体というのは、EUがそうでしたけれども、WTOのグローバリズムと対立する関係にある。自由貿易協定は、WTOの交渉でできないものをやろうという流れであって、それを政府は言葉の上で相互補完関係にあるといますが、実際は相互補完関係でなくて矛盾した関係があるものです。自由貿易協定の流れが強くなれば、WTO交渉の熱は冷める。逆にWTOが盛んになると、自由貿易協定の熱が冷めてくる。現段階では、日本は主要な関心のある国との自由貿易協定を締結しており、あとはマイナーな国であるか、あるいはほとんど不可能な国が残っている段階です。

それぞれの国とどんな問題があったかは、農林省のホームページに掲載された資料のほうで詳しく書かれていますので、そちらを参照してください。

8. おわりに

自由貿易協定は、小泉内閣になったあたりから急に冷えてきます。自由貿易協定が次々と締結されましたが、次の展望がみえなくなってきた、ようやく最近、アジア共同体というのが次の展望として浮かび上がってきました。民主党内閣になって、いわば鳩山さんがアジア外交に非常に熱心だということから、また日が当たってきたように思います。

アジア経済共同体ということを実際に議論するような状況になれば、WTOの役割は、保護貿易主義への後ろ向きの流れをストップすることではないかと考えています。もうこれ以上WTO交渉を進めるのは、難しいし、農業関係者はできるだけ消極的に対応するべきと考えます。