



ウルグアイ・ラウンド農業交渉の現局面・塩飽二郎農林水産審議官に聞く  
 「農村と都市をむすぶ」誌1992年4月号 (No.489)より  
 (左から服部信司氏、梶井功氏、塩飽氏、神山安雄氏、志摩龍雄全農林副委員長)

— 目 次 —

**特集 平成の農産物貿易交渉の総括と日本農業の課題**

- 平成の農産物貿易交渉の総括と日本農業の課題 ……服部信司 (4)
- ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉 (1986-1993) 服部信司 (5)
- WTO農業交渉の展開と日本の課題 ……千葉 典 (20)
- FTA交渉—日豪EPAを中心に— ……小林信一・吉田詞温 (30)
- メガFTAと日本農業の課題  
 —TPP、日欧EPA、日米FTAを中心に— ……作山 巧 (40)

**水産研究成果報告**

- オホーツク海の海の幸は流水のたまもの？  
 —オホーツク海域のモニタリングをとおして  
 生物生産機構を探る— ……葛西広海 (48)

- [時評] 「意見を聴かなければならない」とは？  
 —新漁業法の施行を控えて ……KK (2)

---

☆表紙写真 初冬の北アルプス (長野県安曇野市) (編集部)  
 「農村と都市をむすぶ」2019年12月号 (第69巻第12号) 通巻第817号

## 「意見を聴かなければならない」とは？

## ―新漁業法の施行を控えて



昨年一二月にほとんど審議時間無しで成立してしまった改訂漁業法（以下、新漁業法という）は、成立後二年以内に施行されることので、現在は施行に向けての政令・省令・通達等の作成作業が続けられているという。新漁業法は現行漁業法の根幹部分を大きく変更しており、特に、①資源管理の原則を「科学的」とされるアウトプット規制に変更したこと、②企業の経営体の操業・資本投下を大幅に自由化したこと、③沿岸漁場の利用方式を地元漁業者優先から参入希望企業優先へと変更したこと、④全体として行政の裁量権を強化したことの四点において、現行法とは不連続なものとなっている。それだけに、これらの規程が現場の操業秩序を攪乱することにならないか、大いに憂慮されているのである。

改訂内容において危惧されていることは、行政の裁量権が大幅に強化されることによって、漁業法制が水産行政機関に公平な行政規律を守らせるための規則から、行政機関の恣意的決定を支える規則に変質してしまうのではないかとという点である。各経営体や漁業者集団の漁場利用方式が「適切・有効」であると行政機関が判断すれ

ば、従前の権利者の免許が更新され、「否」と判断すれば競願者の中から行政が「適切」と判断する者を自由に新規の漁業権者として選択できることになったのであるから、行政がその権限を「適切・有効」に行使せずに、参入企業偏重の恣意的な判断をするのではないかと危惧されるのである。ましてや新法施行に向けた一連の作業が、対話を嫌い専断の目立つ安倍内閣の「成長産業化」路線の下でなされているのであるから、「行政は無茶はしないだろう」などと呑気に構えてはられないのである。農業における規模拡大が農地の所有者と利用者の利害の相違によって容易に進まないのに対して、漁場には私的所有者がいないのであるから、行政が漁業権を免許する方式を変更するだけで、企業の経営体が漁場・資源の多くを占有する状態が一気に進み得るからである。

新法の条文の中でこうした事態に対する歯止めの手続きとなりそうなものは、行政機関が意思決定をする際に義務付けられている、関係者・関係機関等の意見を「聴かなければならない」という規程だけである。しかし「聴かなければならない」という規程の効果は、はなはだおぼつかない。それは実質的には、「意見を述べる機会を与えさえすればよい」と言い換えた方が正確というべき、形式的な規程に過ぎない運用がなされているからである。

共同漁業権漁場の中に企業的経営体用の区画漁業権を設定するといった重要事項については、それによって地元漁業者の操業できる漁場範囲が大幅に減る可能性が高いのであるから、「意見を聴く」だけではなく、行政の側が「表明された意見をどのように理解し、決定にどう反映させたか」について公開することが、無茶な運用を回避して納得しあえる結論に至るためにぜひとも必要である。特に、限られた優良漁場が新規参入希望企業によって従前の地元漁業者から奪われてしまう可能性があるような場合には、「意見を聴く」という表現ではなく、「地元漁業者（漁協）の了解を得なければ漁場免許者を変更できない」といった内容に変更すべきである。

ところが、表明された意見を尊重すべきという方向で書かれている箇所が新法の中に一か所だけある。海区漁場計画の作成手続きについての第六四条がそれであるが、その第一項は漁場計画作成に際して「知事は：当該海区において漁業を営む者、漁業を営もうとする者その他利害関係人の意見を聴かなければならない」（第一項）とした上で、さらに、「聴いた意見について検討を加え、その結果を公表しなければならない」（第二項）、「前項の検討の結果を踏まえて海区漁場計画の案を作成しなければならない」（第三項）と畳みかけているのである。このようにこの部分だけは「聴けばよい」という

内容ではなく、都道府県行政に対して聞いた内容を尊重することを強く求めた表現になっているのである。なぜであろうか？

答は簡単である。法改訂を要求してそれを実現した規制改革推進グループが、企業的経営体への区画漁業権免許を申請する際に、その申請が認められなかった場合にはその経過についてキャンペーンを張るために、情報公開が有利だと踏んでいるのであろう。したがって、他の大部分の箇所では「聴かなければならない」の実質的な意味が、「聴きっぱなしでよい」という内容になっているのに対して、この部分だけは聴いた意見を取り入れた漁場計画を作成するところまで、都道府県行政の意思決定に注文をつけ得る表現にしていると解釈できる。

とはいえ双方の主張についての行政当局の判断の根拠が提示されることは、議論の機会が増え、行政の裁量権を縛る効果をもたらす可能性を高めるものであるから、地元漁業者にとって好都合なことであり、受けて立つべきものであろう。新規参入企業に比較して不利な立場に立たされやすい地元沿岸漁業者・漁協としては、対抗する意見を表明し、その取扱いについて監視・点検を強め、自らの主張の妥当性を主張する機会としてこの規程を活用すべきであるし、それを通じて全国の沿岸漁業者の結束を強めて行く効果も追求したいものである。（KK）

# 平成の農産物貿易交渉の総括と日本農業の課題

服部信司

平成（一九八九―二〇一八）三〇年間に於いて日本の係った主要な農産物貿易交渉は、

- ① ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉（一九八六―一九九三）、
  - ② WTO 農業交渉（二〇〇〇―）、
  - ③ 太平洋地域二二か国（のち、一一か国）によるTPP交渉（二〇一〇―二〇一八）、
  - ④ 日EU・EPA交渉（二〇一三―二〇一七）の四つであり、さらに、
  - ⑤ FTA交渉―日豪FTA、東アジア地域協定交渉など―
  - ⑥ 大型のFTA交渉―日米貿易交渉（二〇一七―二〇一九）がある。
- このうち、WTO交渉は二〇〇八年に行き詰まり、今日に至るも妥結していない。ほかは、合意・妥結した。交渉が行われた順に、交渉の経緯、妥結内容（妥結に至らなかった場合には、その背景）について示し、検討する。日本農業の課題…各章において、その章の結語として、提示する。

# ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉

(一九八六一一九九三)

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表 服部信司

## I はじめに

ガット (General Agreement of Tariff and Trade: 関税と貿易についての一般協定。同時に、そのための国際組織。以下、ガット) の下で、一九八六年九月ウルグアイで始まった第八回目の多国間貿易交渉 (表1) は、一九九三年一二月に妥結・合意した。

農業合意のポイントは、次の三点であった。

- ① 関税以外のすべての国境措置を関税化する (一律関税化)。
  - ② 輸出補助金について各品目の数量も規制 (削減対象と) する。
  - ③ 国内保護も削減対象とする。
- このウルグアイ・ラウンド (以下、URと略) 農業交

渉について、(1)交渉の背景、(2)交渉のプレイヤーと交渉の経緯、(3)合意内容、(4)UR合意に基づくわが国の約束と実施、の順に検討していくこととする。

## II 交渉の背景・輸出補助金を用いた

### 米欧輸出競争

(1) 交渉のプレイヤー…米・EU・日・豪が中心

UR交渉には、一二八か国が参加した。その前の東京ラウンドの参加国は九九か国であったから、過去最大の参加規模の交渉となったわけである。

その中心プレイヤーは、アメリカ、EU (表2)、日本、豪州の四か国・地域。豪州は、ケアンズ・グループ一三か国 (一九八六年) (表3) の盟主として、交渉に臨んだのである。

（表 1）ガット一般関税・貿易交渉

関税—貿易交渉名（別名）	時 期	場 所	参加国数	譲許税目数
第 1 回	1947	ジュネーブ	23	45,000
2	1949	アヌシー （フランス）	32	5,000
3	1950～51	トーキー （イギリス）	34	8,700
4	1956	ジュネーブ	22	3,000
5	1961～62	〃	23	4,000
6	1964～67	〃	46	30,300
7	1973～79	〃	99	33,000
8	1986～93	〃	128	

資料：三宅正太郎『貿易摩擦とガット』（日本関税協会、1985年）62ページ。

注：1）当時のアメリカの国務長官の名前にちなむ。

2）開催を呼びかけたアメリカのケネディ大統領額にちなむ。

3）スタートが宣言された閣僚会議の開催地であった東京にちなむ。

（表 2）EC加盟国（1990年の12か国）

1958年加盟	フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、 ベルギー、ルクセンブルグ
1973年加盟	イギリス、アイルランド、デンマーク
1981年加盟	ギリシャ
1986年加盟	スペイン、ポルトガル

資料：服部信司『ガット農業交渉』毎日新聞社／富民協会、1990年9月、37ページ。

（表 3）ケアンズ<sup>1)</sup>・グループ：ガット加盟13か国

	国 名	輸出農産物
北 米	カ ナ ダ	小 麦
中 南 米	アルゼンチン	小麦、トウモロコシ
	ブラジル	大豆、オレンジジュース
	ウルグアイ	牛 肉
	チ リ	果 物
	コロンビア	コーヒー
オセアニア	オーストラリア	小麦、牛肉、羊毛
	ニュージーランド	乳製品
ア ジ ア	タ イ	コメ、トウモロコシ
	フィリピン	砂糖、パイナップル
	マレーシア	パーム油
	インドネシア	天然ゴム
東 欧	ハンガリー	小 麦

注 1）1986年オーストラリアのケアンズに集まった輸出補助金を用いていない農産物輸出国

資料：服部信司『WTO農業交渉2004』農林統計協会、2004年10月、7ページ。

(2) 交渉の焦点Ⅱ農業交渉

UR交渉は、三分野一五グループの多くにわたっていた。その特徴は、交渉全体の焦点に農業が位置していたことである。

URの主唱者であるアメリカとケアンズ・グループ諸国（豪州・カナダなど）輸出補助金を用いていない農産物輸出一三か国が、「農業についての合意がなければ、他分野についての合意もない」としたからである。実際、いくつかの交渉分野は、農業が合意に達して、はじめて合意したといわれる<sup>(1)</sup>。

なぜ、アメリカは、URの焦点に農業交渉を設定したのか。それには、次のような理由があった。

① URの始まった一九八六年に至る八〇年代前半において、アメリカの農産物輸出額は、八一年の四三八億ドルから八六年二六三億ドルへと四〇％も減少<sup>(2)</sup>し、その農産物貿易黒字額も八〇年二三九億ドルから八六年四八億ドルへと五分の一に激減した<sup>(3)</sup>。こうした輸出減は、世界の輸入需要が八〇年代に入っで減少ないし停滞に転じたこと、穀物輸出圏に転じたEUが、輸出補助金を用いた輸出によって、アメリカの輸出市場に進出したことから生まれたのである。

② このアメリカの農産物輸出の減少と農産物貿易黒字の激減は、アメリカの貿易赤字が一九八〇年の二

五四億ドルから八六年の一、四四〇億ドル<sup>(4)</sup>へと五・七倍に激増するなかにおいて発生した。

ここから、UR交渉において、EUの輸出補助金を撤廃ないし大幅に削減させること、アメリカの農産物輸出にとつて障壁となっている他国の国境措置（EUの輸入課徴金、日本の米についての輸入制限など）を引き下げていくことが、単にアメリカ農業にとつてだけでなく、アメリカ全体の課題となっていた。

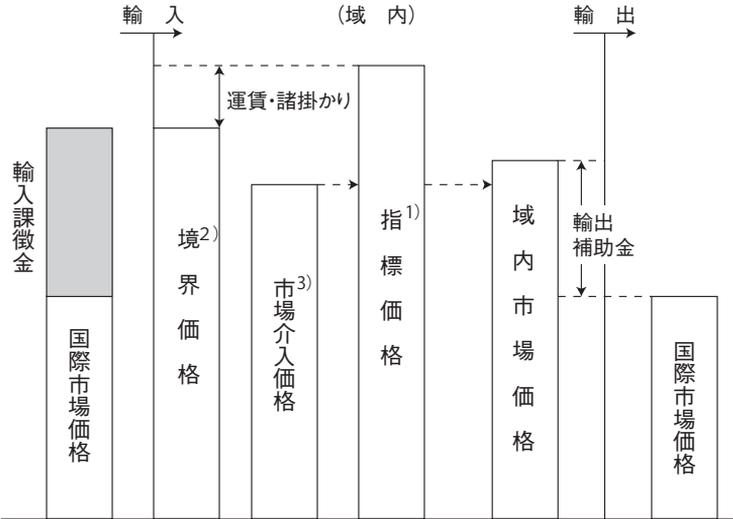
③ 同時に、輸出補助金を用いていない（用いようにも、その財政的余裕がない）農産物輸出国Ⅱケアンズ・グループにとつては、EUによる輸出補助金の使用とそれに対抗したアメリカの輸出補助金付き輸出への着手によって、輸出価格が人為的に引き下げられたことは、農産物貿易の著しい歪みを意味した。また、それは、農産物輸出が輸出全体のなかで大きなウエイトを占めるこれらケアンズ・グループ諸国にとつては、極めて重大な事態であった。

こうした事情により、農業交渉は、UR交渉の焦点に位置するに至ったのである。

(3) EUの国境措置と輸出補助金制度

図1が、八〇年代のEU（八〇年代のEC。以降もEUとする）における国境措置と価格支持制度、図2が小麦の場合の具体的な価格関係を示す。

（図 1）ECの小麦：輸出補助金・輸入課徴金・価格支持制度



資料：服部信司『ガット農業交渉』毎日新聞社／富民協会、1990年9月

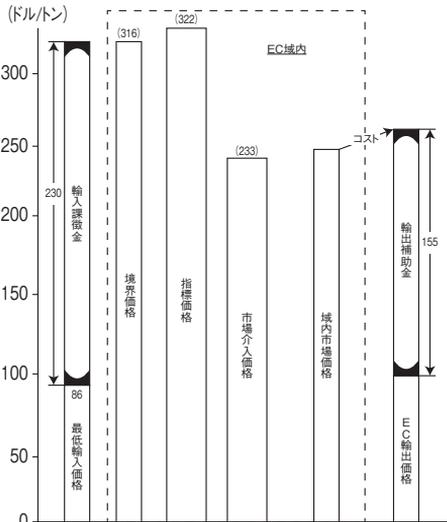
注 1) 生産者が実現することが望ましい価格＝目標価格。

注 2) 目標価格から、運賃・諸掛かりを引いた価格。輸入農産物は、この価格を下回っては、域内に入ることはできない。

注 3) 介入機関が、農産物を買入れる際の基準となる価格。域内の市場価格を支える。

① 指標価格が全体の政策価格の基準となっており、これは、「生産者が実現することが望ましい価格」として、生産費・需給事情等を勘案して決められた。

（図 2）ECの小麦価格関係（1987年4月）



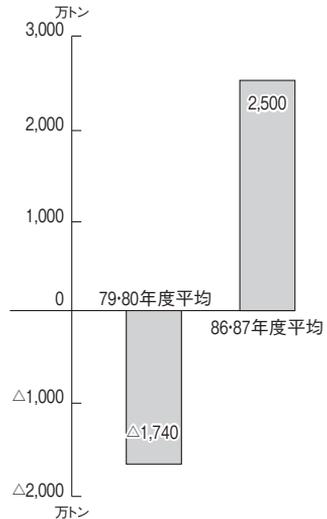
資料：服部信司『前掲書』40ページ

② この指標価格から、運賃・諸掛り（域内最不足地域⇨西ドイツのデュイスブルクからオランダのロッテルダム等輸入港までの）を差し引いた価格が境界価格である。EUへの輸入農産物は、この境界価格以下では、域内に入ることはできない。

③ 輸入農産物に対しては、境界価格から最低の輸入価格を差し引いた額が、課徴金として徴収された。

④ この輸入課徴金と対極に位置していたのが、輸出補助金（Export Refund）：輸出払戻金が正

（図3） E C 12の穀物純輸出量<sup>1)</sup>



注1) 輸出マイナス輸入量  
資料：USDA, World Grain Situation and Outlook, March 1990, p.18より

式の呼称)で、域内市場価格と国際市場価格との差について、輸出を行う穀物商社に対して支払われた。

⑤ さらに、域内において、介入機関により、域内市場価格を下支える市場介入活動が行われた。その目安が、指標価格の七〇%くらいに設定される市場介入価格であった。

輸入課徴金の対象には、大豆以外のほぼ全ての農産物が入っており、その範囲は極めて広く包括的であった。

EUは、この厳しい国境措置のもとで域内農業を保護するとともに、輸出補助金を積極的に用いて、アメリカなどの輸出市場を侵食して、穀物輸出を拡大し、八〇年代には、穀物の純輸出圏に転じたのである(図3)。

これに対し、アメリカも、輸出補助金を用いて、EU

に対抗し、アメリカの輸出市場を維持・防衛しようとした。こうして、八〇年代にアメリカとEUの間において、輸出補助金を用いたはげしい輸出合戦が展開されていたのである。UR農業交渉は、そうしたなかで、行われなければならぬ。

### III UR農業交渉の経緯

#### (1) 主要国の最終提案

##### (A) アメリカ(一九九〇年一月)

① 輸入制限などすべての関税以外の国境措置について、そのもとの内外価格差を関税におき直す。その関税を一〇年間で七五%削減する。いわゆる関税化案である。

② さらに、輸入量が極めて少ない品目については、国内消費量の三%を低い関税で即時開放。その後一〇年間で、その枠を五・二五%に拡大する。ミニマム・アクセスの考え方の提起である。

③ 生産の拡大を促し、貿易を歪曲する国内政策について、その保護水準〔内外価格差〕×「生産量」+「財政支出」を一〇年間で七五%削減する。

④ 輸出補助金を一〇年間で九〇%削減する、とした(表4)。

##### (B) EU(一九九〇年一月)

（表 4）UR交渉におけるアメリカ、EU、日本の最終提案（1990年10月～11月）

	国内支持	国境保護	輸出補助
アメリカ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生産を拡大し、貿易を歪曲する政策について10年間で75%削減。</li> <li>○基準：86～88年平均</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○すべての輸入制限を関税化（関税に置き直し）、10年間で75%削減。10年後に関税率を国際価格の50%以下とする。</li> <li>○国内消費量の3%を即開放。その後10年間で、その輸入枠を5.25%にふやす。</li> <li>基準：86～88年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○10年間で90%削減。</li> <li>○基準：86～88年</li> </ul>
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>○1987→96年の10年間で30%削減。</li> <li>○基準：86年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○条件付き（ダイズ等の関税引き上げ）で、輸入課徴金制度の一部を関税化する。</li> <li>○削減率は、域内支持の削減率に合わせる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○独自の削減幅は設けない。</li> </ul>
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>○国内支持と国境保護について、10年間で30%削減。</li> <li>○基準：86年</li> <li>○基礎的食料は食料安全保障上、開税化の例外とする。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○撤廃すべき。</li> </ul>

資料：服部信司 前掲『WTO農業交渉』11ページ

- これに対し、EUは、
- ① 関税化については、基本的に応じる。
  - ② 国内支持の削減率を一〇年間で三〇%削減とし、関税削減率も同じとする。
  - ③ 輸出補助金については、独自の削減率は設定しない、とした（前掲表4）。
- 関税化の原則は受け入れるとしつつも、輸出補助金を交渉分野とすることは、拒否し続けたのである。
- (C) 日本（一九九〇年一〇月）
- 日本の態度にも触れておこう。
- わが国は、
- ① 関税と国内支持の削減について、EUと同様、各三〇%を提起。
  - ② 輸出補助金は撤廃すべきとしつつも、
  - ③ 基礎的食料は、関税化の例外とすべき、とした。
- 基礎的食料（わが国の米など）については、輸入制限が認められるべき、とする日本の立場を堅持したのである。
- (2) EU共通農政改革（一九九二年五月）
- アメリカの最終提案を通して対応を問われたのは、EUであった。輸出補助金を交渉分野（保護削減対象）とすべき、という点については、アメリカだけではなく、ケアンズ・グループやわが国も同じ主張であり、反対し

ていたのは、EUだけであつたからである。EUは、孤立したといえる。

ここから、EUは、輸出補助金問題に対応し得る体制を作りだすために、急ぎよ、共通農政改革に着手していく。

閣僚会合のわずか一か月後、一九九一年一月末に、EU農業委員マクシャリーは、改革についてのマクシャリー案を提起した。その半年後には、改革案がEU委員会においてまとまる。異例の速さであつたといつていい。

この速さのなかに、EUの陥っていた厳しい状態が示されていたといえよう。

共通農政改革は、次の三点を骨子としていた(表5)。

- ① 支持価格の引き下げ・穀物の支持価格を二九%引き下げる。
- ② 直接支払いの導入…その引き下げた分を、直接支払いで補償する。
- ③ 生産調整の導入…直接支払いを得るためには、一五%の減反を行わなければならない。

改革の中心は、生産調整と直接支払いの導入である。一九六〇年代に共通農業政策が発足して以降、そのなかに、生産調整は含まれていなかった。この改革において、生産調整が導入され、それによって、EU委員会は、はじめ、輸出補助金の削減交渉に応じることが可能に

(表5) EUの共通農政改革<sup>1)</sup> (1992年5月)

支持価格	穀物 29%引き下げ バター 5%引き下げ 牛肉 15%引き下げ (1993~95年で引き下げ)
直接補償	支持価格の低下を直接支払いで補償する。
生産調整	直接補償を得るためには15%の減反。 ただし、耕地20ha以下の農場は免除。 休耕地についても一定の補償 (ha当たり253ECU=約3万6,000円)。

注：1) 最終合意内容。当初の改革案は、91年7月にEU委員会でまとまる。93年度より実施。

資料：服部信司『前掲書』13ページ

なつた。EUにおいては、輸出補助金の削減は、ストリートに生産の削減に結びつくからである。この共通農政改革案がまとまつたのは九一年七月であつた。これを契機に、アメリカとEUの交渉(二国間の秘密交渉)が進められた。

(3) ドンケル合意案（一九九一年一月二日）

こうしたなかで、一九九一年一月二〇日、ドンケル・ガット事務局長から、農業を含む一五分野全体についての包括合意案が提起された（表6）。そこで、

① 関税以外のすべての国境措置を関税化する。

② 輸出補助金を削減対象とし、金額ベースだけでなく、数量ベースの削減幅（七年間で二四％）を提起した。

③ 国内支持についても、独自の保護削減対象として設定し、品目ごとに二〇％削減を提起した。

このドンケル案は、アメリカの最終案をベースにしつつ、それまでの交渉での合意点を基に、なお残る不一点については、ドンケルが裁定を書き込むという形で作成されたものである。

これを基に、一九九二年一月、アメリカとEUの間で農業合意が成立したのである。

(4) 米-EU農業合意（ブレア・ハウス合意…一九九二年一月）

このドンケル案を基礎にして成立したのが、一九九二年秋の米-EU農業合意である。

そこにおいて、

① 輸出補助金付きの輸出数量を、ドンケル合意案の二四％から二二％に引き下げる。

（表6）米-EU合意（ブレア・ハウス合意）とドンケル合意案

項目	米-EU合意（'92年11月）	ドンケル合意案（'91年12月）
輸出補助金付き 輸出量の削減	21%削減。 （基準1986～90年）	24%削減。 （基準1986～90年）
（生産調整にともなう）直接支払い	保護削減対象から外す。	含まず。
国内保護	各品目ではなく、それらを総合したトータルAMS <sup>2)</sup> を削減 <sup>3)</sup> 。	品目ごとに20%削減。
油糧種子問題	EUの油糧種子生産面積 <sup>1)</sup> （補助金付き）を10%削減。	含まず。

注：1）現行550万ha。しかし、512万8,000haをベースとする。現行からは16%の削減となる。

2）AMS＝〔内外価格差×生産量〕＋〔直接支払い〕＋〔間接補助〕

3）この結果、米・欧・日：先進主要国は事実上、園内保護の削減は必要なくなる。

資料：服部信司『前掲書』18ページ

② 生産調整に伴う直接支払い（EUの直接支払いとアメリカの不足払い）（注4）を国内保護の削減から外す。

③ 国内保護の削減については、個々の品目ごとではなく、それらのトータルをベースとして削減する（これによって、アメリカ、EU、日本とも、国内保護の削減の必要はなくなる）（表6）、とされた。

EUは、国際的批判の多い輸出補助金について、数量ベースで二一%の削減に応じることと引き換えに、EUの直接支払いを保護削減の対象から除外させることをアメリカに認めさせたのである。

これによって、UR最大の問題Ⅱ農産物の輸出補助金の削減に決着がついた。

残る重大問題は、日本の要求（基礎的食料を関税化の例外とする）とドンケル合意案との調整となった。それが、UR合意における「関税化についての特例措置」の導入となったわけである。それについては、次章「ウルグアイ・ラウンド合意」において触れる。

#### IV ウルグアイ・ラウンド農業合意

##### 輸出補助金の削減・輸入制限の関税化・価格支持から所得支持へ

(1) 三分野（国境措置・国内保護・輸出補助金）における保護削減

それまでの農業交渉↓合意は、もっぱら、国境措置（関税や輸入制限）をめぐるものであり、輸出補助金や国内

保護は、事実上、対象外とされていた。（表7）

UR農業交渉↓合意は、その両分野をも交渉・合意分野とした。そして、国境措置・輸出補助金・国内保護の三分野を、それぞれ独自の保護削減対象としたのである。輸出補助金が農産物の国際貿易を著しく歪めていたからであり、総体としての国内保護水準の削減が課題となったからである。

##### (2) 輸出補助金の削減

URの焦点をなした輸出補助金については、

① 一九八六—一九九〇年を基準年として、金額（財政支出）で、六年間で三六%削減する。

② 輸出補助金付きの輸出数量を、同二一%削減する。

③ 新しい品目に輸出補助金をつけてはならない、とした。

合意は、輸出補助金の禁止ではなく、その使用に規律をかけ、使用を制限するということであった。だが、この合意以降、EUによる輸出補助金の使用は、ほとんど見られなくなり、九〇年代に入ってから輸出補助金の使用は、なくなったのである。

UR合意は、一九八〇年代の国際農産物貿易の最大の問題であった輸出補助金の使用に、ピリオドを打ったのである。

(3) 国境保護措置

① 関税以外の国境措置の関税化

UR合意は、すべての「関税以外の国境措置（輸入制限、EUの輸入課徴金など）」について、その内外価格差（基準年・一九八六—八八年平均の内外価格差）を関税化する、とした。輸入制限などを廃止して、関税に置きなおす、としたのである。例外なき包括的関税化である。

② 輸入制限時の内外価格差を、そのまま関税に置きなおすⅡ高関税を認める

輸入制限を関税に置き直す際に、輸入制限の行われていた時期（基準年・一九八六—八八年）の内外価格差を、関税相当額として、そのまま関税に置き直す、とした。基準年の内外価格差が大きければ、関税化した場合の関税額も自動的に大きくなる。また、関税額に上限などは、一切設定されなかった。

UR合意は、関税化した結果としての高関税を認め、それを前提としていたのである。

③ 重要品目の削減率は、六年間で一五％に留まる

関税の削減率は、この関税化した品目も含め、「全品目の単純平均で六年間で三六％削減、一品目最低一五％削減する」とされた。

単純平均とは、貿易額の大小にかかわらず、全ての品目を一律に扱い、それらの関税率を単純に合計して、そ

れを総品目数で割って、平均を出すことである。

品目数は、我が国、アメリカ、EUともに、一三〇〇品目前後に及ぶ。したがって、以上の意味するところは、各国の重要品目については、六年間で一五％（年二・五％）削減という最も低い削減率が適用可能となった、ということであった。

先回りをして指摘しておけば、UR合意は、「関税以外のすべての国境措置を関税化する」という厳しい原則を設定する一方、その原則の具体的な実施においては、相当の柔軟性と現実への配慮を含んでいたといえる。これは、URの農業合意全体について言い得る。

④ 関税化についての特例措置

この関税化について、「基礎的食料で、輸入が国内消費量の三％未満、かつ輸出補助金を用いていず、生産調整が行われている」場合には、「一定の代償を支払うという条件のもとで、合意実施期間中、関税化の適用は行われない」とする『特例措置 (Special Treatment)』が、付け加えられた（表8）。

コメについて、合意実施期間中（一九九五—二〇〇〇年）の関税化が猶予される、ことになったのである。

このように、コメ関税化の猶予が認められたのは、それについて、アメリカが同意したからである。コメ特例措置は、日—米二国間の合意に基づくものであったとい

える。

包括的関税化をUR交渉における基本的主張としたアメリカが、その実施について猶予を認めたのは、それに伴い日本側が支払う代償（コメのミニマム・アクセス）が、アメリカのカリフォルニアのコメ産業にとって、意味のある実利となり得るといふ見通しからであったとみられる。

わが国は、合意実施期間中については、コメ関税化は実施しないという名目（「米は関税化の例外に」というこれまでの主張に合致し得る名目）を取り、アメリカは、自国—カリフォルニアのコメ産業に新しい有力な販路を確保するという実利を得たのである。

実利重視のクリントン政権が一九九三年一月に発足したことも、その背景にあったと考えられる。

(4) 国内保護の削減

① 個別品目ごとではなく、トータル・ベースでの削減

国内農業保護政策のなかの「生産を刺激する政策」と「貿易を歪曲する政策」に伴う品目ごとの保護相当額（価格支持作物の（内外価格差）×（生産量）+（財政支出）を算定し、それらを合計した総額を六年間で二〇%削減する、とした。

これを個別品目ごとに行えば、当然、各国において、

国内保護水準の削減を行う品目が出ざるを得ない。しかし、削減がトータル・ベースとなったことで、基準年（一九八六—八八年）から一九九三年までの間において、保護水準の削減が二〇%を超えて大幅に進んでいる品目の削減額によって、削減が二〇%未満の他の品目もカバーされることになった。

こうして、アメリカ、日本、EUともに、国内保護の削減は、すでに二〇%削減がクリアーされていることになり、削減の必要はなくなったのである。

これもまた、国内保護を削減対象とするという原則を設定したうえで、その実行については、現実的配慮を加える形になっていたといっている。

② 緑の施策と青の政策・保護削減の対象外

さらに、国内政策のなかで、保護削減を免除される政策として、

- (i) 一般サービス（研究・開発・普及など）、
- (ii) 食料安全保障のための公的在庫
- (iii) 国内食料補助
- (iv) 生産から切り離された所得支持
- (v) 収入保険、収入保障（所得セーフティ・ネット）
- (vi) 災害救済支援
- (vii) 構造調整支援
- (viii) 環境政策のもとでの支出

（表 7）農業についてのウルグアイ・ラウンド合意（1993年12月）

		削減方法と削減率	基準年
市場アクセス	国 境 措 置	すべての非関税国境措置について、その内外価格差を関税化する。関税化方式は従量税 <sup>1)</sup> 、従価税 <sup>2)</sup> のいずれかを選択。全品目の単純平均で6年間で36%、1品目最低15%の削減。	1986～88年平均
		関税化についての特例措置を設ける（基礎的食料）	
	最低輸入機会の提供	初年度：国内消費の3%、最終年度5%の輸入機会を提供。	
	現行輸入機会の提供	基準年の輸入量が最低輸入機会を上回っていれば、その輸入水準を維持。	
国 内 保 護	生産を刺激する政策 貿易を歪曲する政策	その保護水準を、品目のトータルを基準として6年間で20%削減。	1986～88年平均
輸 出 補 助 金	金額（財政支出）で6年間で36%、数量ベースで同21%削減。 新しい品目に輸出補助金をつけてはならない。		1986～90年平均

注：1）従量税＝内外価格差を額（トン／万円）に置き換え、その額を輸入価格に上乘せする。

2）従価税：内外価格差を率（%）に置き換え、輸入価格にその率を掛ける。

資料：服部信司「前掲書」21ページ

（表 8）関税化についての時例措置とわが国のコメへの適用

- 1）合意実施期間（1995—2000年）における関税化を猶予。
- 2）代償としてのミニマム・アクセスの引上げ：国内消費の「95年3%→2000年5%」を「95年4%→2000年8%」へ
- 3）実施期間の終了時（2000年）までに、特例適用国は、2001年以降も関税化を猶予し特例適用を続けるか、関税化に移行するか、を決める。
- 4）2001年以降も関税化を猶予し続ける場合には、さらに代償として、輸出国が受け入れうる「追加的な譲許」を支払わなければならない。
- 5）実施期間の途中で、関税化に移行する場合：ミニマム・アクセスの増加は、年0.8%<sup>1)</sup>（精米7.6万トン）から、0.4%<sup>2)</sup>（3.8万トン）に減少する。

注：1）95年に基準年の国内消費量の4%→2000年に同8%に引き上げていく場合の毎年の増加幅が0.8%（精米7.6万トン）

2）95年に基準年の国内消費量の3%→2000年に同5%を輸入する（通常のミニマム・アクセスの場合）の年増加幅が0.4%（精米3.8万トン）

資料：WTO, Agreement on Agriculture, Annex 5.

- (ix) 地域政策のもとでの支出  
 (x) 生産調整のもとでの直接支払い  
 が特定された（表9）。

このうち、(i)-(ix)の九つの政策は、生産から切り離された（生産の拡大に結び付いていない）政策であり、『緑の政策（グリーン・ボックス）』とされる。また、「(x)生産調整のもとでの直接支払い」は、生産との結びつきを残しているので、『青の政策（ブルー・ボックス）』とされた。

保護削減の対象となる、その他の政策は、『黄の政策（イエロー・ボックス）』と色分けされた。

このような国内保護・削減免除措置の設定が意味するのは、国内保護の在り方を、生産拡大に結び付く「価格による支持」から「生産から切り離された所得支持」の方向に促すということであった。

### (5) ウルグアイ・ラウンド合意の意義

- ウルグアイ・ラウンド合意（一九九三年一月）は、  
 (i) 八〇年代の最大問題であった輸出補助金の使用に規律をかけ、それによって、輸出補助金の使用に終止符を打った。

- (ii) 輸入制限を廃止し、輸入制限下の内外価格差を関税に置き替え、それを削減した。

- (iii) 国内支持の在り方を、国内価格を高く維持する「価

格支持」から、価格によらない「所得支持」不足払いへの移行を促がした。

輸出補助金の事実上の廃止によって、八〇年代—九〇年代前半の農産物貿易の歪みは除去されたのである。輸入制限の廃止とその関税への転化は、各国の国境措置を分かりやすく透明なものとし、その現実的な削減を広く可能とした。

また、「生産を刺激する政策」と「貿易を歪曲する政策」に伴う保護相当額を削減対象としたことは、各国の国内政策の在り方を、価格支持から直接支払いや不足払いへと移行させた。

こうして、UR合意の結果、国際農産物貿易と各国における国内農業政策の今日に至る在り方が生まれたのである。そこに、ウルグアイ・ラウンド合意の意義がある。

## V UR合意に基づく我が国の約束と実施

すでに、コメについては述べているので、コメ以外の主要なUR合意品目…乳製品と牛肉についてみておこう。

### (1) 乳製品

脱脂粉乳とバターについて、生乳換算量で一三万七〇〇トン（一九九六年度の国内牛乳生産量八六六万トンの一・六％）を毎年輸入することが合意されていた。

（表 9）UR合意における国内保護削減・免除措置（緑の政策と青の政策）

種 類 色分け	措 置	備 考
緑の政策 <sup>2)</sup>	①一般サービス：研究・普及・検査・病虫害対策・販売促進・トレーニング・インフラへの支出	インフラ：電力網、道路等の輸送手段、灌漑施設、ダム・排水施設、環境計画と結びついた施設
	②食料安全保障のための公的在庫	
	③国内食料補助	
	④生産から切り離された所得支持	①生産量または生産タイプと結びつかない ②価格と関係しない
	⑤収入保険・収入保障への政策支援	①3年ないし5年（最高と最低の年を除く）平均の所得の70%まで ②生産量または生産のタイプと結びつかない ③価格と関係しない
	⑥災害救済のための支援	
	⑦構造調整支援	
	⑧環境政策のもとでの支出	
	⑨地域政策のもとでの支援	ハンデキャップ地域が対象
青の政策 <sup>1)</sup>	⑩生産抑制政策のもとでの直接支払い	①固定した地域・収量に基づく ②基準生産の85%について

注：1）UR合意の基礎となったドンケル合意案には入っていない。EU-アメリカのブレアハウス合意（1992）によるEUの直接支払い、アメリカの不足払いが念頭。グリーンではないが、生産調整と結びつくということで保護削減免除に。

2）「①価格支持の効果をもたないこと、②公的資金による政策であること」がグリーンの条件。

資料：服部信司「前掲書」

ただし、この合意量が少ないために、それは、国内需給には、ほとんど影響を与えなかった。

(2) 牛肉・豚肉

牛肉は、すでに、一九九一年四月に輸入自由化されており、国境措置は、関税のみとなっていた。アメリカの強い要請のもとに、牛肉の関税は、五〇%から段階的に引き下げられて、二〇〇〇年には三八・五%になるとされた<sup>(5)</sup>。六年間で二四%の削減であった。

同じく、豚肉の基準輸入価格（これと輸入価格との差に関税が課せられる。八六一八八年平均一kg五八一円）も、一九九五年から六年間で二九%引き下げられることになった。

ウルグアイ・ラウンド合意以降、日本の牛肉・豚肉輸入量は、さらに進んだ。豚肉輸入量は、九六年七万トンから〇六年一三〇万トンへと一・八倍になったのである。

上述の牛肉の関税引き下げや豚肉の基準輸入価格の引き下げは、我が国の国内需給に直接の影響を及ぼすから、牛肉には特別セーフガード（輸入急増時の関税引き上げ措置）が設定された。

それは、「四半期の輸入量が、前年同期に比べて一七%以上増えた時は、次の四半期から年度末まで、関税率を元の五〇%に戻し得る」というものであった。

わが国は、一九九五年（合意実施の初年度）から九七年に至る三年間において、牛肉について二回、豚肉について三回、セーフガードを発動した。それは輸入急増を一時的に抑制したものの、それ以上の輸入増への歯止めにはなっていないかった。UR合意は畜産物の国内輸入の経路となったのである。

注1) USDA, "Agriculture and World Trade", Agricultural

Outlook, Dec. 1996.

注2) Economic Report of the President, 1989, p.424.

注3) 同右

注4) 日本の「コメ生産調整に伴う直接支払い」も保護削減対象から外した。

注5) 後のT P P合意（二〇一五年一〇月）により、牛肉の関税は一〇年目に二〇%に、一五年目に九%にまで引き下げられる。安い豚肉の関税（kg四八二円）は、一〇年目に五〇円に、高い豚肉の関税は、一〇年目にゼロになる。

牛肉の関税9%は、意味のある国境保護となりえない。そこにT P P協定の重大な問題がある。

（二〇一九年一月三日）

# WTO農業交渉の展開と日本の課題

神戸市外国語大学教授 千葉 典

## 1 初期の農業交渉と新ラウンドの開始（一九九九年から二〇〇一年まで）

WTOにおいてウルグアイ・ラウンド（UR）に続く新たな多角的貿易交渉を開始しようとの機運は、一九九〇年代後半から主要先進国間に醸成されていた。九八年五月のWTO第二回閣僚会議では、二〇〇〇年からWTOにおけるさらなる広範な交渉を行うための準備を開始することが同意された。一方UR合意では、農業及びサービス貿易に関する九九年末から二〇〇〇年にかけての交渉再開と、投資（TRIM）、知的財産権（TRIPS）、貿易政策検討制度の各分野について検討を始めることが規定されており（ビルトイン・アジェンダ）、農業分野では早くも新ラウンドの準備段階で各国から提案が提出

されていた。

しかし、新ラウンドをどのような形で立ち上げるかについて、各国の主張は食い違っていた。EUや日本は包括交渉が望ましいとする立場であったが、アメリカとカナダは合意が形成された分野から受諾するアリー・ハーパー方式を提唱し、開発途上国はビルトイン・アジェンダ以外の分野の交渉に消極的な態度を示していた。九九年一月末にシアトルで開催されたWTO第三回閣僚会議では、農産物を鉱工業品と同一のルールに置くか否か、および農業の多面的機能の取り扱いについて意思統一を図ることができなかった。その他の分野でも各国の歩み寄りがみられず、議長国であるアメリカの強引な会議運営に開発途上国が反発を示し、先進国中心の議論では透明性が確保されないとの不満が噴出した。結果と

して新ラウンドの立ち上げは先送りとなり、ビルトイン・アジェンダのひとつだった農業交渉は、先の見通しが立たないまま開始されることとなった。

二〇〇〇年二月のWTO一般理事会において農業交渉の進め方に関する合意が成立し、同年三月から二〇〇一年三月までの間に七回の農業委員会特別会合が開催された。第一フェーズと呼ばれるこの期間に提出された提案は四四本に上るが、各会合では取り上げられた提案や文書について各国がそれぞれの立場でコメントを述べるにとどまっていた。一二月から二〇〇一年一月にかけて、EU、日本、スイス、インド等が包括的提案を提出して主要国の提案がほぼ出そろい、二回の特別会合における議論を経て、三月末の第七回特別会合において第一フェーズにおける議論の過程が総括された。また、「農業協定二〇条の改革プロセス継続のための交渉の第二フェーズの作業計画」が決定され、各国提案で示されたすべての論点および政策選択の選択肢に関する検討を進め、二〇〇二年三月の公式会合において交渉の進捗状況をレビューすることとした。しかし、第二フェーズに入っても特段の結論や方向性が出されることはなく、交渉にさしたる進展は見られなかった。

事態が大きく動いたのは、二〇〇一年一月にドーハで開催されたWTO第四回閣僚会議である。交渉対象分

野の設定をめぐって議論は紛糾したが、閣僚レベルで最終的調整が図られ、新ラウンド（ドーハ・ラウンド）を開始する閣僚宣言が採択された。会議では、交渉期限を二〇〇五年一月とし、交渉原則は一括受諾方式、貿易交渉委員会（TNC）を設置すること等が決定した。これにより農業交渉は新ラウンド交渉の一部として進められることが確定し、二〇〇三年三月末までにモダリティ（約束の形式）を確立、新ラウンド交渉全体の期限までに終結すべきことが閣僚宣言に明記された。二〇〇二年一月の第一回TNC会合では、①農業、②非農産品市場アクセス（NAMA）、③サービス、④ルール、⑤貿易と環境、⑥知的財産権、⑦紛争処理手続きの七分野が交渉対象となった。農業交渉は、二〇〇二年二月の公式会合で「作業計画」に基づく検討作業を終結し、やはり合意に向けた動きがほとんどないまま第二フェーズは幕を閉じた。しかしこの時期の議論は、各国の主張の対立点をより明確にした点において、以後の交渉につながる意味を有していた。

## 2 難航する農業交渉と枠組み合意の成立（二〇〇二年から二〇〇四年まで）

当初のモダリティ確立期限まで一年となった二〇〇二年三月、農業委員会特別会合において、輸出競争、市場

アクセス、国内支持の主要三分野に関する検討を進め、一月一八日までに議長が「概観ペーパー」を作成・配布、二〇〇三年三月にモダリティ確立を目指すスケジュールが合意された。当時の議論の概要は、以下のとおりである。輸出補助金について、米国とケアンズ・グループが先進国は五年ないし三年で撤廃すべきとしたが、EUは輸出信用や輸出国家貿易等すべての輸出補助が同様に規律されるべきと主張した。市場アクセスでは、高関税品目ほど関税引下げ率が大きくなるスイス・フォーミュラの導入が農産物輸出国の支持を集める一方、EUや日本などは平均引下げ率設定と品目ごとの最低引下げ率設定とを併用するUR方式を提唱した。国内支持については、EUや日本は品目ごとの柔軟性を確保した総合AMSの漸進的削減、ケアンズ・グループは五年間（開発途上国は九年間）での国内支持撤廃を主張し、いずれの分野でも各国の姿勢が対立していた。

一二月には議長責任で作成された「概観ペーパー」が配布されたが、本文の内容は交渉の現状評価と合意が必要な論点整理にとどまり、附属表の「作業仮説」でも主張が対立している多くの論点は空欄のまま残されていた。二〇〇三年一月の特別会合でも前進が見られないまま、二月にはモダリティ一次案が配布された。しかし、米国やケアンズ・グループからはドーハ閣僚宣言に比し

て野心の水準が低い、EUからは特定の輸出国に有利で削減約束の野心の水準が高すぎる、日本からは根本的にバランスを欠き受け入れ不可能との姿勢が示され、総じて否定的な評価にとどまった。結局、三月の会合でも一次案の微修正版が示されたのみで、各国に歩み寄りの余地はなく、モダリティ確立には至らなかった。

交渉進展の契機はEUのCAP改革であり、これと整合的な合意案に向けた調整が必要になった。米国は二〇〇三年七月末に、EUと農業合意案の策定作業に着手したことを公表し、八月一三日に米・EU共同ペーパーが示された。その骨子は、以下のとおりである。

- ・市場アクセス…関税率によって品目を三段階に分類し、高関税品目はUR方式、関税が中位の品目はスイス・フォーミュラにより関税削減、低関税品目は無税とする。

- ・国内支持…「青の政策」に代わる新しい枠組みを創設し、固定された面積・数量、固定された頭数、または基準となる生産水準の八五％以下の生産に対する直接支払いは、約束実施期限までに農業生産額の五％を超えないようにする。

- ・輸出補助金…開発途上国の特別の利益に係る品目については撤廃、その他の品目については金額および数量を削減する。

米國提案とEU提案の折衷案ともとれる内容であるが、WTO第五回閣僚会議に向けて配布された閣僚宣言案（デルベス・テキスト）の農業関連部分はほとんどがこの共同ペーパーを踏襲する内容となっており、日本を含む食料輸入国を中心に構成されるG10や開発途上諸国の強い反発を招いた。二〇〇三年九月にカンクンで開催された第五回閣僚会議は、いわゆるシンガポール・イシュー（投資、貿易円滑化、政府調達、競争政策）の交渉立上げをめぐる紛糾、まったく打開の糸口がつかめず、閣僚宣言案を採択できないまま合意は終了、農業分野についても具体的合意のないまま交渉継続となった。

二〇〇三年一二月のWTO一般理事会では、農業交渉およびNAFTA交渉についてデルベス・テキストを出発点として、再度枠組み合意を目指すことが確認された。

二〇〇四年に入ると交渉が加速、五月にはEUが条件付きながら輸出補助金の撤廃に応じる姿勢を示し、農産物輸出途上国を中心としたG20が市場アクセスに関して階層方式による支持削減を主張、六月に入るとG10が階層方式について検討可能とするペーパーを提出するなど、意見の収斂に向けた動きも見られるようになってきた。

しかし、米國が上限関税の導入を、オーストラリアが関税割当の義務的拡大を強く主張、これにG10が反発してEUも同調するなど、各国・グループの主張の間にはい

まだに大きな隔たりが存在した。

二〇〇四年七月、一般理事会の議長は枠組み合意案を配布し、各国・グループからの修正案提出と調整作業を経て、月末の一般理事会において改訂版の採択に成功、交渉はドーハ閣僚会議から三年足らずで、ようやく枠組み合意に到達した。国内支持では、従来から削減対象である「黄の政策」を含む総合AMSに加えて、直接支払いのうち特定の要件を満たす「青の政策」、生産額の5%以下の国内助成である「デミニミス」の三つを「貿易歪曲的」と捉え、これらの合計（OTDS）を削減することになった。輸出競争については、償還期間が一八〇日を超える輸出信用・輸出保証等や国家貿易企業に関する貿易歪曲的行為を含む、すべての輸出補助の撤廃が明言された。最大の懸案であった市場アクセスでは、高関税品目ほど関税削減率を大きくする階層方式を一般的に導入するとともに、重要品目については異なる関税削減方式が許容されることとなった。重要品目の選択方法や上限関税の取扱、農業の特別セーフガード（SSG）等の論点については先送りされたが、それでも枠組み合意の成立は、交渉を再度軌道に乗せるための確かな一歩であった。

### 3 交渉の前進、中断、再開、そして凍結（二〇〇五年から二〇〇八年まで）

枠組み合意後の農業交渉は、二〇〇四年一〇月の農業委員会特別会合によって開始された。二〇〇五年二月から五月までは月に一回のペースで特別会合が開催され、国内支持では「緑の政策」と「青の政策」の要件、OTDSの削減方式、輸出競争については輸出国家貿易と食料援助、市場アクセスでは階層方式の具体化、重要品目の取扱い等が主要な議題となった。七月の特別会合では、OTDSの削減について国別に三階層とし、EUを最上位階層、米国と日本を中位階層とすることで議論が収斂したが、総合AMSの削減方式については意見が分かれたままであった。年末の閣僚会議に向け大詰めの段階を迎えた一〇月の閣僚レベル会合では、米国、EU、G10が提案を提出し、検討が進められた。いずれの提案も、通常品目の関税削減については四階層方式を採用しているが、関税削減幅は米国提案がより大きく、G10提案がもっとも小さく設定されている。重要品目の数も米国提案が関税品目の一%、G10提案が一〇%以下（削減幅に柔軟性がない場合は一五%以下）と、大幅な乖離が存在した。また、上限関税率の導入には、G10が強硬に反対していた。

二〇〇五年一二月に香港で開催された第六回WTO閣僚会議でも、多くの論点で意見の相違が残っていることが明らかになったが、交渉の結果として最終日には閣僚宣言の採択に成功、ドーハ・ラウンドの継続が正式に決定した。宣言では、交渉を二〇〇六年に終結することが謳われ、農業交渉についてはモダリティの確立期限が二〇〇六年四月末、譲許表案の提出期限が七月末に設定された。もっとも進捗が見られた分野は輸出競争であり、二〇一三年までにすべての形態の輸出補助を並行的に撤廃し、これと同等の効果を持つすべての輸出措置に対する規律を確保することが明示された。国内支持に関しては、OTDSと総合AMSの双方について、加盟国を三階層方式に分類し、高階層国ほど大きく定率削減することが確定した。階層方式の実際の形態が見えてきている点、および原則としてすべての先進国・地域に対して国内支持の削減を課している点において、枠組み合意からの一定の前進が認められる。これらの分野に対して、市場アクセスについては各国の意見の乖離を反映した結果となり、四階層方式の採用以外にはほとんど進捗が見られなかった。

二〇〇六年に入ると、ほぼ毎月農業委員会特別会合が開催されたが、四月末までに議論が収斂せず、この時点で「農業交渉議長参照文書」が発出された。そのおもな

内容は、国内農業政策において「緑の政策」では現行基準の固定と途上国の立場を勘案した修正に一定の方向性が得られ、「青の政策」については上限引下げについて意見がまとまりつつあること、輸出競争では二〇一三年までにすべての形態の輸出補助金等を撤廃すること、食料援助の再輸出禁止などであった。また、五月に入ってから途上国向け特別セーフガード（SSM）、途上国向け特別品目（SP）、重要品目、熱帯産品についての参照文書が追加された。これらの文書を受け、五月から六月にかけて事務レベルの作業が集中的に行われ、農業とNAAMAについて六月二二日に交渉議長ペーパーが提示された。農業の主要三分野すべてにおいて内容が具体化されていたものの、ほとんどの数値はカッコ書きで未確定の状態にとどまり、空欄のままの項目も数多く残されていた。すなわち、枠組みについては香港閣僚宣言を踏襲しながら、数値については主要国の提案の列挙にとどまっており、事務局側の何らかの判断やリーダーシップを示したとは言い難い文書であった。事態の打開を図るため、七月二四日と二五日に米国、EU、オーストラリア、日本、ブラジル、インドによるG6閣僚会合が開催されたが、農業の市場アクセスと国内支持、NAAMAの野心の水準とバランス、重要品目、SP、SSM等の問題についての議論は膠着状態にあった。直後に開催され

た非公式TNCにおいて、WTO事務局長は、すべての分野について交渉を中断し、各国が熟慮・再考する時間を設けると発言し、交渉はひとまず中断された。

中断期間にも個々のグループ内部やグループ間で若干の動きがあったものの、多国間レベルの目立った動きはみられなかった。しかし、一月に入ると非公式会合や少数国会合が頻繁に開かれ、二〇〇七年一月末の非公式閣僚会合で「二国間、少数国間の議論と並行して多国間のプロセスを行うべきこと」に合意、本格的交渉が再開された。三月の農業委員会非公式特別会合では、前年六月の農業交渉議長ペーパーの改訂版を作成する意向が議長から表明され、四月末に発出された。改訂版では、いくつかの論点で「議論の重力の中心」すなわち議長判断による実質的または暗黙の着地点として、具体的な数値が示されていた。その特徴として、国内支持において幅広い数値を提示し米国を交渉のテーブルに引きとめたこと、市場アクセスについてはEUやG10にとって、輸出国貿易についてはケアンズ・グループ主要国にとって、それぞれ厳しい削減目標を提示したこと、開発途上国に対する配慮を示しつつも合意内容の方向性を示せなかったこと、以上三点を指摘することができる。五月以降の交渉では議長ペーパーに関する議論が展開されたが、六月に開かれた米国・EU・ブラジル・インドによ

るG4閣僚会合でも意見は収斂せず、合意形成には至らなかった。会合決裂後の記者会見やステートメントからは、農業における最大の課題が米国の国内支持であり、仮にここで妥協が成立すればG10を除く主要国間で合意形成の可能性が生じ得ること、他方NAAMAでは市場開放を求める先進国側と不均等は正を重視する途上国側との溝が深く、合意の見通しが立たないことがうかがえる。

G4閣僚会合の決裂を受け、農業交渉議長とNAAMA交渉議長はモダリティに関する議長テキストを七月に公表した。国内支持については、カッコ書きながらOTDSの削減率について二者択一の数字を挙げ、総合AMSの削減率についても単一の削減率が記入され、交渉担当者に決断を迫る内容となった。輸出競争に関しては二〇一〇年までに支出額を半減、二〇一三年末までに撤廃することが案として固まった。市場アクセスでは、四階層方式による関税削減品目の区切りを、関税率二〇%、五〇%、七五%とする案が明示されたが、各階層の削減率についてはカッコ書きで幅を持たせた記述となっており、重要品目の数も二つの選択肢を示すなど、以後の交渉課題を残した格好であった。なお、途上国向けSPとSSMについては議論が成熟していないとして方向性のみが示されるにとどまっている。加えて、輸出禁止およ

び制限に関する規定が盛り込まれている点は、G10等の要求を反映した内容として注目に値する。七月末のTNCでは、議長テキストが議論の土台としてひとまず受け入れられ、今後の交渉において修正を求めていく姿勢が示された。

二〇〇七年九月から二〇〇八年一月までの間は、議長案に基づく集中的・専門的議論が行われたとされるが、この期間の交渉に関する情報はきわめて限られており、詳細は不明である。一月末にはダボス会議の機会をとらえてWTO非公式閣僚会議が開催され、議長とりまとめにおいて各国が交渉の年内妥結に強くコミットしていることが言及された。二月八日には農業交渉議長が議長テキストの改訂版を提示した。注目すべきは、SSMやSP等、従来は詳細な提案がなかった途上国の関心事項についても、モダリティとしての文案が示されたことである。他方、主要三分野の主な数字については、原案同様の幅のある提案が維持されていたが、総合AMSの削減率や緊急食料援助の条件からカッコ書きが外されるなど微妙な変更が加えられており、「半歩前進」したとも評価できる内容であった。

その後の交渉を経て、五月一九日には議長テキストの再改訂版、七月一〇日には再度の改訂版（三訂版）が発表された。三訂版の特徴は以下のとおりである。国内支

持においては、OTDS、総合AMS、品目別AMSのそれぞれについて、具体的な削減方法が示された。これによって、当該分野で残された大きな課題は、なお選択の余地があるOTDSの削減率、および米国の品目別AMSの削減基準と「青の政策」の上限設定に絞られた。

輸出競争については、輸出信用における自己資金調達期間の設定、現物食料援助の現金化禁止等の変更が行われた。市場アクセスに関しても、関稅削減の四階層方式について、関稅率の最上位階層を除く三階層の削減率が固まったほか、重要品目の取扱いに関する明確化が図られている。しかしながら、開發途上国向けSPに関する規定では具体的な数値が定まっておらず、途上国向けSSMについても技術的細部でカッコ書き部分が残されていた。

七月下旬には非公式TNCが連日開かれ、事務局長の調停案が二五日のG7(G6+中国)閣僚会合と同日夕刻の非公式全体閣僚会合で配布されたが、二八日午前の非公式全体閣僚会合において、綿花等で関稅を全く削減しない姿勢だとして米国がインドと中国を名指しで批判し、NAMAに関しても関稅撤廢が進むよう求めた。これには中国が反発、米国の国内農業支持に言及し、OTDSのさらなる削減を要求した。二八日と二九日のG7会合では、開發途上国向けSSMの適用条件を大幅に緩

和するインドの主張を踏まえた修正提案を米国が拒否し、交渉は決裂に向けて大きく舵を切った。三〇日にはTNCが開催され、各国は共通して交渉の継続に言及したものの、それぞれの関心事項や交渉体制に関する懸念などに関する発言が相次ぎ、もはや合意形成に失敗したことが明らかとなった。

#### 4 その後の交渉の展開と日本の課題（二〇〇八年以降）

二〇〇八年九月以降、交渉過程は大幅に停滞し、目立った進捗はほとんど見られなくなる。年末に予定されていたWTO閣僚会議を前に、一月六日には農業交渉議長テキストの四訂版が発出されたが、内容的には七月の事務局長調停案の修正範囲にとどまっていた。さらに当時の各国の姿勢を反映した作業文書が添付され、モダリティア案としての完成度はむしろ後退しており、政治的議論のプラットフォームと言うべき文書であった。そして議長テキスト四訂版の発出のわずか二日後には、事務局長から閣僚会議の延期が発表された。

延期された第七回WTO閣僚会議は、二〇〇九年一月末からジュネーブで開催されたが、モダリティの確立に向けた具体的な議論は行われなかった。同じくジュネーブで開催された二〇一一年の第八回閣僚会議はドーハ

・ラウンドにとってひとつの転機となり、一括受諾を目指すことは断念しないとしつつも、実質的に部分合意の可能性を追求することとなった。その成果は二〇一三年一月にパリで開催された第九回閣僚会議における「バリ・パッケージ」として結実し、食糧安全保障を目的とした公的備蓄をWTOの紛争解決手続きに持ち込まない「平和条項」が例外的措置として認められた。他方、これを恒久的措置とするか否かは農業委員会で検討することとなったが、現在まで結論は得られていない。二〇一五年一月にナイロビで開催された第一〇回閣僚会議では、ドーハ・ラウンドに関して、開発途上国の特別かつ異なる取扱いを求める開発途上国と、新たなアプローチが必要とする先進国との主張が対立し、閣僚宣言には両論が併記された。なお農業分野については、輸出補助金の撤廃期限等に関するルールが合意に達している。二〇一八年一月にブエノスアイレスで開催された第一一回閣僚会議では、加盟国の立場を集約することができず、閣僚宣言ではなく議長声明という形でとりまとめが行われた。ドーハ・ラウンドの凍結とともに、WTOは国際的なコンセンサス形成の場としての役割を弱めつつある。

ドーハ・ラウンド農業交渉における日本の中心的課題は、重要品目の確保に代表されるような、国内農業の維

持・発展に向けた条件の確保という、いわば防衛戦であったが、いまひとつの重要な課題が同時に存在した。それは、現行のWTO農業協定に内在する問題の解決である。そもそもUR農業合意は農産物過剰基調下における交渉の結果であり、農産物輸出国の利益を強く反映している。農産物輸出国には国内支持・国境措置削減やミニマムアクセス等多くの義務が課される一方、農産物輸出国には輸出補助削減以外の義務的規程が存在しない。二〇〇八年の農業モダリティ案に盛り込まれた農産物輸出禁止および輸出制限措置に対する規制強化や、二〇一三年のバリ・パッケージにおける食糧安全保障のための公的備蓄の容認は、農産物輸出国と輸出国とに公正な規律を保証するための契機となる提案であったと考えられる。もはや一般的には忘れられつつあるドーハ・ラウンドが、今後どのような形で幕引きを迎えるのか、現時点で展望することは困難と言わざるを得ない。しかし、あらゆる機会を捉えて現行のWTO農業協定の不備の改善を求めていくことは、日本のような先進国がインドのような途上国かを問わず、農産物輸出国にとって共通の課題ではないだろうか。

引用文献

千葉典(二〇〇四)「アメリカの農産物貿易戦略」村田武 編『再編下の世界農業市場』筑波書房、五一～八三頁

千葉典(二〇〇八)「ドーハ開発アジェンダ農業交渉の展開(一)―カンクンから香港まで―」『神戸外大論叢』五九卷五号(神戸市外国語大学研究会)、九～三〇頁

千葉典(二〇一三)「ドーハ開発アジェンダ農業交渉の展開(二)―交渉の中断から再開へ―」『神戸外大論叢』六三卷一号(神戸市外国語大学研究会) 七一～八八頁

千葉典(二〇一五)「ドーハ開発アジェンダ農業交渉の展開(三)―議長テキストの改訂作業と交渉の後退―」『神戸外大論叢』六五卷四号(神戸市外国語大学研究会)、一〇七～一二九頁

萩原英樹(二〇一九)「通商交渉の展開と展望」『農業経済研究』第九〇巻四号(日本農業経済学会)、三〇一～三二二頁

# FTA交渉―日豪EPAを中心に―

小林信一（日本大学）、吉田詞温（日大院、シドニー大）

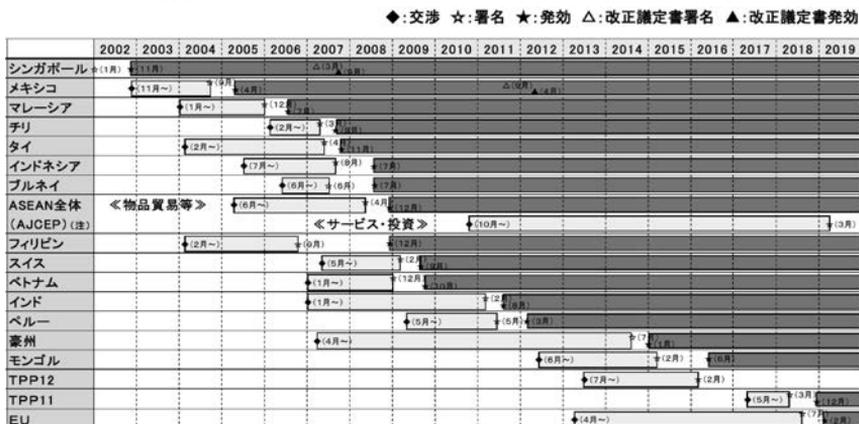
## 1 FTAの経緯

わが国は二〇〇二年にシンガポールと初めてのFTAを締結して以来、現在では署名済のFTAはTPP12を含め一八となっており、世界的に見ても少ない数ではなくなっている（図1）。さらに、現在進行中で、ほぼ決着がついたと言われる日米貿易協定や中国、韓国を含むRCEPの締結があれば、わが国の貿易額の七七%がFTAによってカバーされることになり、この割合は、米国、EUあるいは韓国をも上回る。しかし、世界的に見ると、FTA締結の開始はむしろ遅い部類に属すと言えよう。当初日本はFTA締結に積極的ではなく、多角的貿易交渉での自由貿易の推進に熱心であった。

関税と貿易に関する一般協定（ガット）に基づく八回

目の交渉であったウルグアイラウンド（一九八六年～一九九四年）によって、ようやく常設の国際機関であるWTO（世界貿易機関）が一九九五年に発足した。戦後経済を支えるものとして国際通貨基金（IMF）、世界銀行とともに国際貿易機関（ITO）の設立が提唱されたが、結局米国議会の承認が得られず葬り去られた。しかし、ようやく日の目を見たWTOは、設立とほぼ同時に機能不全に陥ってしまった。二〇〇一年にWTO発足後最初のラウンドとなったドーハララウンドは二〇〇八年に決裂し、その後妥結する見通しは全く立っていない。ドーハララウンド決裂の詳細な分析は別稿に譲るが、基本的には先進国と開発途上国の対立が要因と言われている。ウルグアイラウンドの結着を見ると、米国とEUとの間の交渉で結局は決まった感がある。しかし、ドーハララ

図1 EPAの現状



(注) ASEAN全体とのEPAは、物品貿易等については、2008年12月に日本とシンガポール、ラオス、ベトナム及びミャンマー、2009年1月にブルネイ、同2月にマレーシア、同6月にタイ、同12月にカンボジア、2010年7月にフィリピン、2018年3月にインドネシアとの間で発効し、全ての参加国間で発効済。また2010年10月より、「サービスの貿易」、「投資」について交渉開始し、2015年11月に「サービスの貿易」の交渉終了、2016年9月に「投資」の交渉終了。その後、合意内容の条文化及び法的精査作業を経て、2017年12月最終合意。

資料：農林水産省「経済連携交渉の状況について」2109年6月

インドでは、開発途上国、特に中国やインド、ブラジルなどの新興国の登場で開発途上国グループの力が強まり、さらに農産物輸入国である日本などもグループを形成して交渉に当たるなど、加盟国の多さだけでなく、利害が複雑化し二大強国（地域）のみでは決められなくなることが、大きな要因と考えられる。

こうした中で多角的貿易交渉を進めるWTOの設立と前後して、WTO規程では基本的に認められていないFTAが急速に増加していったのは、皮肉以外の何物でもない。FTA締結数（WTO通報ベース）は、二〇一九年九月現在では三〇二に達している。八〇年代末では二一だったが、一九九〇年代以降加速度的に増加した。日本も前述したように、当初はWTO交渉の進展を優先事項としていたが、世界的な趨勢の中で、徐々にFTA締結に舵を切っていった。しかし、当初は積極的というよりは、相手国の求めに応じて、特に農産物貿易にあまり関係ない国とのFTA締結であった。作山氏は、日本のFTA締結期を四つに区分している<sup>1)</sup>。つまり、第一期は二〇〇一年から二〇〇三年まで、シンガポール、メキシコおよび韓国とのFTA交渉に着手した時期で、この当時はFTAに関する政府の方針や相手国の基準は存在しなかったという。交渉開始は相手国からの要請によって始められた。しかし、農産物の主要相手国は対象外

にするといいことはあったようだ。第二期は、二〇〇四年から二〇〇六年までで、FTA交渉を加速させ、マレーシア、タイ、フィリピン、ASEAN、インドネシアなど東南アジアが重視され、農産物の主要輸出は除外されている。第三期は、二〇〇七年から二〇一二年までで、ベトナム、インド、オーストラリア、カナダなどと交渉を開始した。この時期は、アジア以外の農産物の主要輸出国であるオーストラリアやカナダが含まれたことが、特徴的である。二〇一〇年には米国主導でTPP交渉が開始されたが、これに日本は参加しなかった。第四期は二〇一三年以降で、二〇一三年にTPP交渉に遅れて参加した他、日中韓EPAや日EU EPA、RCEPなど大型のいわゆるメガFTAに突入することになり、完全にFTA重視の方向になった。

本稿の中心である日豪EPAは、第三期に当たる主要農産物輸出を含むFTA交渉にあたり、わが国の農業政策を考えると、「一線を越えた」協定と言えよう。この日豪EPAの狙い、農産物貿易に関する取り決め内容とその影響などについて、考察してみたい。なお、FTAは厳密に言えば物品貿易を対象とする協定であり、非参加国に対して共通な関税を課する関税同盟や開発途上国を対象とする部分自由化協定やサービス貿易を対象とする経済統合協定などを含め、WTOでは地域貿易協定

(RTA)として包括している。また日豪EPAもそうだが、わが国ではFTAではなくEPA(経済連携協定)と一般的に呼ぶ。EPAは、物やサービスの貿易自由化だけでなく、知的財産の保護、競争政策、協力の促進等幅広い分野を含む協定であることを表すが、FTAの呼称からイメージされる農産物の関税完全撤廃を避けたい意図もあるようだ。FTAはWTOの原則であるすべての加盟国に対して、同じ関税率を適用するという最恵国待遇に反するが、「実質上すべての貿易」について関税撤廃を行うことを条件として認められている。「実質上すべて」の定義は厳密なものはないようだが、一般的には九〇%以上で、一〇年以内に関税を撤廃することとされている。したがって、センシティブな品目を抱える場合に、一部を例外扱いにできることから、協定が締結しやすい面がある。

## 2 日豪貿易と日豪EPAの内容

日豪EPAは二〇〇六年一二月に第一次安倍内閣によって交渉開始が決定され、二〇一四年七月に現安倍内閣によって署名が行われた。協定によって発効後一〇年間で、日本からの輸入額の約九九・八%の関税撤廃(二〇一三年豪州貿易統計)、豪州からの輸入額の約九三・七%の関税撤廃(二〇一三年財務省貿易統計)、往復貿易

額では約九五%の関税が撤廃されるとしている<sup>2)</sup>。

具体的には、日本市場へのアクセスについて、鉱工業品はほぼ全ての品目につき即時〜一〇年間で関税撤廃を行う。農林水産品について、コメは関税撤廃等の対象から除外、牛肉は、冷凍については段階的に現行三八・五%の関税率を一八年目に一九・五%まで削減、冷蔵牛肉は段階的に一五年目に二三・五%まで削減する。ただし、輸入量が一定量を超えた場合に関税率を引き上げるセーフガードを導入する。乳製品のうち脱脂粉乳、バターは将来の見直しを行う。プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズは、関税割当枠数量を二〇年間かけて四、〇〇〇トンから二〇、〇〇〇トンに拡大し、国産品の使用を条件に枠内は無税とする。砂糖は一般粗糖、精製糖については将来の見直しとし、高糖度粗糖は精製用について無税とし、調整金は糖度に応じた水準に設定、ポトルワインは七年間で関税を撤廃する。一方、豪州市場へのアクセスについては、鉱工業品は大部分の品目につき即時関税撤廃する。自動車は完成車輸出額の約七五%が即時関税撤廃し、残る完成車も三年目での関税撤廃を行う。自動車部品は即時を含む主に三年目以内での関税撤廃、鉄鋼は即時又は五年目での関税撤廃、一般機械・電気電子機械（いずれも自動車部品を除く）は即時関税撤廃、農林水産品も全ての品目につき即時関税撤廃を行

うとなっている。

日本はオーストラリアにとって、輸出では第二位（シェア一六・三%、二〇一八年）、輸入では第三位（七・二%）、全体では第二位（一一・九%）の貿易相手国であり、日本にとってもオーストラリアは第四位の貿易相手国である<sup>3)</sup>。ちなみに、第一位は輸出入ともに中国であり、そのシェアは、それぞれ三四・三%、二三・六%、二九・二%である。いずれにしても、日豪はお互いに非常に重要な貿易相手国である。主な日豪の貿易品目は、日本への輸出品として、石炭、天然ガス、鉄鉱石、銅、アルミなどの鉱産物が上位六位中五つを占めており、それだけで全体の八割以上を最近は占めている（表一）。農産物は牛肉が第四位にランクされているが四%程度のシェアでしかない。農産物としては、他に乳製品や小麦、大麦などの穀物もあるが、鉱産物に比べればその割合は非常に小さい。ただし、オーストラリアからの牛肉輸出は、国産も含めた日本の牛肉供給総量の約三割を占めており、牛肉の需給面では非常に重要な存在である。一方、日本からの輸入品については、乗用車や自動車部品、土木機械、タイヤなどゴム製品の他、金、精製石油となっている。特に自動車や関連部品の割合がほぼ半分となっている。また、貿易額は一貫してオーストラリアの出超、つまりオーストラリア側の貿易黒字が長年継続している

表1 日豪貿易額の推移と品目別割合

	単位: %												
	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012	2,013	2,014	2,015	2,016	2,017	2,018
日本への輸出													
石炭	29.6	28.2	40.3	41.5	34.0	32.9	31.3	28.8	24.6	30.3	32.7	36.7	33.8
天然ガス	14.2	14.2	16.5	16.0	18.2	19.9	25.7	28.7	33.6	28.5	26.1	27.1	33.2
鉄鉱石	13.0	14.1	14.6	13.2	19.7	22.3	18.8	20.1	17.4	13.2	13.2	12.4	9.1
牛肉	6.9	6.0	4.1	4.8	3.9	3.3	3.2	3.0	3.4	4.7	5.0	4.4	4.0
銅	4.2	4.4	2.3	3.1	2.5	2.9	3.2	2.8	3.2	3.8	3.9	2.8	3.1
アルミ	5.9	6.0	4.0	2.2	3.6	2.7	2.5	2.1	2.5	2.8	2.4	2.2	2.7
上位6品目合計	73.6	72.8	81.7	80.7	82.1	84.1	84.6	85.5	84.8	83.3	83.3	85.7	85.9
総額(億豪ドル)	324.4	319.3	507.6	382.4	435.9	504.4	477.9	475.0	481.9	401.4	362.7	449.6	562.8
日本からの輸入													
乗用車	36.2	34.8	33.8	34.1	39.0	32.5	38.3	35.3	34.2	32.5	35.2	36.0	36.3
精製石油	3.9	3.1	7.0	8.1	6.2	11.6	7.8	17.9	15.2	16.5	12.9	13.3	13.7
自動車部品	7.5	8.5	8.3	6.0	7.7	6.2	8.1	6.6	7.5	6.4	7.0	7.6	8.7
金	3.1	4.2	2.0	0.0	0.0	4.1	1.7	2.5	1.5	2.9	10.7	10.8	8.6
土木機械	3.9	4.2	4.6	2.6	3.7	4.6	5.1	2.9	2.7	2.6	3.6	3.6	4.4
タイヤ等ゴム製品	2.6	2.8	2.6	3.0	3.2	3.8	3.9	3.5	3.3	2.7	2.7	2.9	3.0
上位6品目合計	57.1	57.5	58.3	53.8	59.8	62.7	64.9	68.7	64.4	63.6	72.2	74.3	74.8
総額(億豪ドル)	172.8	180.1	202.3	166.8	181.9	180.0	190.5	189.8	172.4	197.7	196.4	211.1	227.8

資料：オーストラリア外務貿易省

点も、米国とは異なっている。ちなみに豪中貿易の主要品目は、オーストラリアからの輸出は、日本と同じ鉄鉱石、石炭、天然ガスが上位三品目にランクされている。一方、輸入品は、通信機器部品やコンピュータが上位二品目で、やはりオーストラリア側の出超状況である。

### 3 日豪EPA締結の狙い

日豪関係は特に問題となる課題もなく、貿易関係も緊密で、特にオーストラリア側的大幅出超が続いている中で、日豪EPAはオーストラリア側から提案されたと言われている。そのねらいはどこにあったのか。オーストラリア側の交渉担当である外務貿易省の交渉開始当時のホームページでは、日豪EPAはオーストラリアにとって非常に大きな経済的利益を生むとして、①関税・非関税障壁の撤廃による全産業分野に及ぶ新たな機会の創出、②最大の農産物輸出市場である日本に対するさらなる輸出の拡大と安定化、③投資、サービスマ貿易の拡大、④最大の鉱物エネルギー資源の買い手である日本との関係の安定化と緊密化などを追求するとしている。

オーストラリアは元々日本と同様にWTO重視を基本としていた。ガットウルグアイラウンドでは、伝統的農産物輸出を糾合してケアンズグループを結成した。その狙いは輸出補助金によって自国の農産物市場を奪って

いくEUに対抗し、米国を後押しする形で輸出補助金によって歪められている農産物世界市場を「公正」な状況に「戻す」ことであった。その目論見はある程度成功し、中規模国の経済戦略の成功例とされたこともあった。しかし、その後、ドーハラウンドの頓挫では、開発途上国の登場の前に、かつての存在感は失われていた。こうした中で、ニュージーランド（NZ）とのFTA締結（一九八三年）以来二〇年ぶりとなる二〇〇三年にシンガポールとのFTA締結に踏み切った。その後、立て続けにタイ、米国（二〇〇五年）、チリ（二〇〇九年）、ASEAN+NZ（二〇一〇年）、マレーシア（二〇一三年）、韓国（二〇一四年）、日本、中国（二〇一五年）、そしてTPP11（二〇一八年）と、合計一カ国・地域との協定を締結し発効した。この背後には、二国間のFTAを数多くむすぶことによって、最終的にはWTOでの多角的交渉と同じ結果を得ようとする戦略が見える。しかし、これまでのFTAを見ると、米国や日本などとの大国との協定は、必ずしもオーストラリアにとって、有利な協定になったとは言えないように思う。

「農村と都市をむすぶ」誌二〇〇七年五月号の「日豪EPAをめぐる」の座談会において、当時の農水省大臣官房国際部の三浦進参事官は、日豪EPAのねらいについて、以下のように述べておられる。「経済上の観点

でいわれておりますのは、・・特に中国が相当な力を発揮してきているということに対抗して、今までずっと長い間、最も安定的な供給先であった豪州との経済の連携関係をより強化しておきたいということが一ついわれております。おっしゃるとおり、先ほどご説明した石炭にしろ、鉄鉱にしろ、液化天然ガスにしろ、関税はゼロなので、日本側が関税を撤廃することによって豪州から入りやすくなるという直接の効果はないと思います。したがって、関係の強化というような、やや間接的な形になるわけですけれども、そういうことがいわれています。」

同じく日本側で日豪EPAの旗振り役と言われた財界団体の（社）日本経済団体連合会は、日本商工会議所および（社）日本貿易会と連名で、「日豪経済連携協定の早期交渉開始を求める」と題する提言を二〇〇六年九月に行っているが、その中で日豪EPAに期待される効果として、自動車などの関税撤廃効果の前に、資源・エネルギーと食料の安定供給をあげている。協定締結後の効果についても、日本の外務省は「日豪EPAが他の経済連携協定（EPA）と比べて特徴的なのは、日本のEPAで初めて「食料供給」分野が含まれているという点です。具体的には、オーストラリアの国内生産が不作に陥るなどして、輸出を制限する措置を取らざるを得ない場合にも、日本側に対して制限の限定や情報提供、協議等

をするという努力義務が定められています。食料自給率の問題が取りざたされる中、安定的な供給や、特定の品目についての輸出制限の回避に努められるということ、日本にとって大きなメリットのひとつだと言えるでしょう。」<sup>4)</sup>として、農産物分野の最初のEPAであることと、安定供給に効果があるとしている。

#### 4 日豪EPAの効果と影響

こうした狙いは達成されただろうか。二〇一五年の協定発効以降まだ四年ほどしか経っておらず、その判断は早計かもしれない。筆者は日豪EPAに関して締結前に以下の四点を指摘した。つまり、①「世界の趨勢に乗り遅れるな」論の陥穽、②明確でない狙いと効果—資源・食料の安定確保にどこまで効果的か、③オーストラリアの戦略である自由化の推進—「個別から全体へ」は成功するか。④農業への影響をどう見るか、である<sup>5)</sup>。まず①は、一般論で言えば、地域的な協定は域外に対して多少少なかれ排他的に作用するため、常に経済のブロック化の危険性をはらんでいる。経済のブロック化の行きつく果ては、第二次大戦が示している。歴史を学ぶ指導者が多ければ、その恐れは杞憂に終わると思うが、形を変えた弊害が現れることは十分考えらる。また、②については、「輸出を制限する措置を取らざるを得ない場

合にも、日本側に対して制限の限定や情報提供、協議等をするという努力義務が定められている」とはいえ、それはあくまで努力規定であり、安定供給を約束したものではない。経済協定はあくまで民間ベースで行うことなので、政府がどこまで関与できるか、心もとない。③は確かに二国間協定からメガFTAへの広がり、ドミノ効果を表していることと見ることもできるが、TPPを提唱しながら、途中から二国間交渉に変えた米国の例が示すように、その戦略が狙い通りに行っているとは必ずしも言えない。

④の農業分野への影響については、主要な貿易品目である牛肉について、協定後の状況を見ていくことにする。牛肉の関税率は二〇一五年の初年度に三八・五%から三二・五%に引き下げられ、その後徐々に削減されて冷蔵牛肉の場合は一〇年後には二三・五%になることになっていった。二〇一八年では二九・三%である。日本の牛肉輸入については、二〇〇三年末に米国でBSEが発症し、輸入がストップした期間を除き、米国とオーストラリアがほぼ分け合ってきた(表2)。二〇一五年からの関税削減はオーストラリアのみで、米国については削減となっていないが、シェア自体はむしろ米国が増加する傾向にある。オーストラリアからの輸入量も、**図2**のように米国復帰によって減少した分が回復しているとま

表2 牛肉輸入量と国別割合の推移

	単位:%																	
冷蔵	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
オーストラリア	56.5	57.0	59.0	55.9	97.9	96.9	93.3	87.1	79.8	79.2	73.3	65.5	60.6	54.5	57.3	62.4	51.1	44.3
米国	40.9	40.1	38.2	42.2	0.0	0.0	2.3	8.2	15.6	16.2	20.9	29.0	33.7	40.6	38.1	33.0	44.3	51.5
豪米計	97.4	97.1	97.2	98.1	97.9	96.9	95.6	95.3	95.4	95.5	94.2	94.5	94.3	95.1	95.3	95.4	95.5	95.8
輸入量計(千トン)	356	330	234	270	208	230	223	216	199	213	211	213	212	212	219	204	229	266
冷凍	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
オーストラリア	35.7	39.5	36.6	43.5	85.2	82.1	83.1	80.0	77.1	72.9	68.2	65.6	63.0	52.9	51.9	55.6	56.9	55.4
米国	55.6	51.7	54.2	49.9	0.6	0.0	0.9	6.2	8.8	12.8	16.4	19.2	19.9	30.9	35.1	33.8	32.9	33.3
豪米計	91.3	91.3	90.8	93.4	85.7	82.1	84.1	86.2	85.9	85.7	84.5	84.8	82.8	83.9	87.0	89.4	89.8	88.7
輸入量計(千トン)	362	342	252	305	224	230	237	257	258	268	288	303	301	322	299	289	274	307
合計	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
オーストラリア	46.0	48.1	47.4	49.4	91.1	89.4	88.1	83.2	78.3	75.7	70.4	65.6	62.0	53.6	54.2	58.5	54.3	50.3
米国	48.3	46.0	46.5	46.3	0.3	0.0	1.6	7.1	11.8	14.3	18.3	23.2	25.6	34.8	36.3	33.4	38.1	41.7
豪米計	94.3	94.1	93.9	95.6	91.4	89.4	89.6	90.3	90.0	90.0	88.6	88.8	87.6	88.4	90.5	91.9	92.4	92.0
輸入量計(千トン)	718	672	486	575	433	460	461	474	458	481	499	517	514	534	519	494	503	573

資料：ALIC

図2 オーストラリアの対日牛肉輸出量の推移

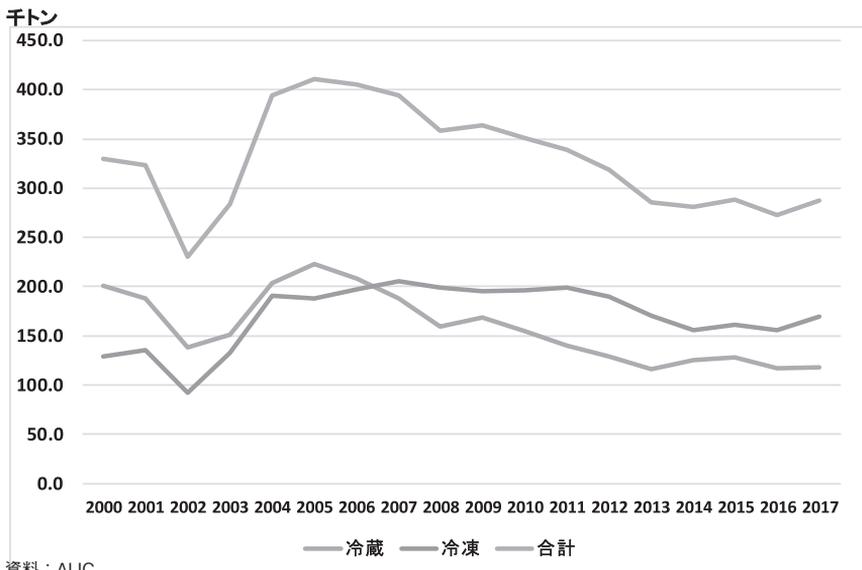
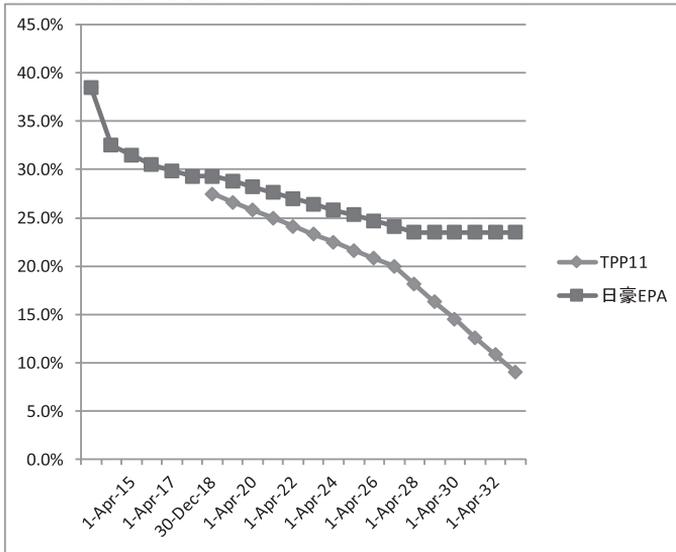


図3 牛肉輸入関税の変化（日豪EPAとTPP11）



注：日豪EPAについては、冷蔵牛肉の関税率

では言えない。わずかな関税削減では、日本向けが大幅に増加することは考えにくいことは自明のことであったろう。むしろオーストラリアの早魃の影響によって、肉牛飼養頭数は二〇一三年の約二、六四六万頭をピークに、二〇一六年には二、二三一万頭まで減少し、二〇一八年になって約二、三七七万頭まで回復した所である。また、中国が二〇一二年から急激に牛肉輸入を増加させ、二〇一八年度は一四万tで日本、韓国に次ぐ輸入国となっている。さらに、アフリカ豚コレラの影響で、豚肉の代替品としての牛肉の需要が増加しており、今後さらに増加すると見られる。ちなみに日本と同じ二〇一五年に発効した豪中FTAにより、牛肉の関税率は二五%から二〇二四年までに一二%に引き下げられる。また、牛肉輸出価格の面でも、必ずしも日本が高いものを購入しているわけではなく、最近では骨なし冷凍牛肉の単価は韓国や中国に比べても低い。オーストラリアは、WAGYUなどの高級牛肉の輸出に積極的であり、WAGYUのデファクトスタンダードになっている感があるが、そうした面から日本は必ずしも最上客とは言えなくなっている。また一部、買い負けという言葉もささやかれている。国は農産物輸出一兆円を目指し、牛肉輸出についても期待が大きい。現状では二五〇億円程度の輸出額である。また、オーストラリア市場も昨年初めて日本の和

牛が輸出されたが、高級日本料理店以外に「本家」の和牛肉が普及することは難しいだろう<sup>6)</sup>。

牛肉の関税率はTPPによって、冷蔵、冷凍とも現在二六・六％にまで引き下げられている。これは日豪EPAの削減率を上回っており、オーストラリアにとっては二国間交渉よりも多国間での交渉が有利である証左にもなっている。関税率は二〇三三年には九％にまで引き下げられることになっており、さらにセーフガードも四年間発動されない場合は廃止されるなど、国内の肉牛生産に対する保護は薄くなっている。今後牛肉輸入量がどう変化するかを予測することは難しいが、はっきりしているのは牛肉関連の国内畜産保護のために使われてきた牛肉関税が大幅に減少し、保護の原資が先細ることと、政府が国内畜産についての保護に力を入れないとのメッセージを送っていることだろう。このメッセージは、これだけ国内の子牛価格が高騰しているにもかかわらず、家族経営の減少に歯止めがかからず、生産基盤の脆弱化が進行している要因となっているように考える。「食料の安定確保」のために結んだ日豪EPAが、食料生産の不安定化をもたらしているならば、皮肉などと言っていただけない。国は、国内の生産者が安心して生産に取り組むことが出来るように、直接支払いなどへの農政の抜本的な転換によって、強いメッセージを送る必要がある。

引用文献

- 1) 作山 巧 『食と農の貿易ルール入門』昭和堂 p 二四九 p. 一六一～一六二・二〇一九
- 2) 外務省 「日・豪経済連携協定」 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044357.pdf>
- 3) Australian Government 'Department of Foreign Affairs & Trade' Fact sheets for countries' economies and regions' <https://dat.gov.au/trade/resources/Pages/trade-and-economic-fact-sheets-for-countries-economies-and-regions.aspx>
- 4) 外務省 「日豪EPA：二国間の関係強化がもたらすもの」 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol128/index.html>
- 5) 小林信一 「日豪EPAの視座」『農村と都市をむすぶ』六六七号 p. 四五～四六 二〇〇七年
- 6) 吉田詞温・山野はるか・汪斐然・黒崎弘平・小泉聖一・小林信一 「日本の牛肉輸出の現状、課題と展望」『畜産経営経済研究』No. 一八 p 五六 二〇一九年

# メガFTAと日本農業の課題

## — TPP、日欧EPA、日米FTAを中心に

明治大学農学部教授 作山 巧

### 1 はじめに

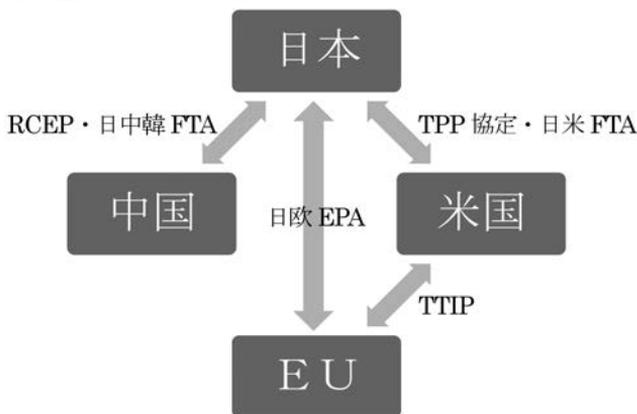
特定国間で関税などの物品貿易への障壁を撤廃する協定を自由貿易協定（FTA）と言う。このうち、経済規模が大きい欧州連合（EU）、米国、中国、日本のうち二つ以上が参加するFTAを、メガFTAと呼ぶ（日本貿易振興機構編、二〇一五）。日本が参加するメガFTAには、日EU経済連携協定（日欧EPA）と日米FTAがあり、前者は二〇一九年二月に発効し、後者も本稿執筆時点で二〇二〇年一月の発効が見込まれている。また、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定は、米国の離脱でメガFTAから外れたものの、元の協定を概ね維持したTPP11協定が二〇一八年末に発効した。このように、日本は本格的なメガFTA時代を迎えている。

筆者は、農林水産省在職中に国際部国際交渉官として、二〇〇七～二〇〇九年に日欧EPAの事前協議を担当し、二〇一〇～二〇一三年にはTPP交渉への参加協議に従事した。また、二〇一三年に大学に移籍して以降は、貿易協定の研究・教育に従事し、二〇一六年の参議院TPP特別委員会では、参考人として意見陳述もした。本稿では、こうした筆者の実務経験も踏まえて、メガFTAの概要や交渉の経過を概観した上で、農林水産品の自由化水準を分析する。その上で、メガFTA時代に突入した日本の農業が直面する課題について検討する。

### 2 メガFTAの概要

前述したように、メガFTAとは「EU、米国、中国、

第1図 メガFTAの関係



資料：筆者作成。

日本のうち二つ以上が参加する「FTA」である。このため、ペアとしては六つの組合せがありうるが、現存するのは**第一図**に示した四つで、六種類のメガFTAがある。まず日本と米国の間には、日米FTAに加えて、未発効のTPP協定がある。また、日本とEUの間では日欧EPAがある。更に、日本と中国を含む枠組みとして

第1表 メガFTAの概要

協定名	参加国	対世界割合 (%)		現状
		GDP	人口	
TPP 協定	日本、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、カナダ、米国、メキシコ、ペルー、チリ	37.6	11.0	署名済み
TPP11 協定	上記から米国を除いた 11 カ国	13.3	6.7	発効済み
日米 FTA	日本、米国	30.3	6.0	署名済み
日欧 EPA	日本、EU28 カ国	27.7	8.5	発効済み
RCEP	ASEAN 10 カ国、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インド	31.8	47.5	交渉中
日中韓 FTA	日本、中国、韓国	23.0	21.2	交渉中
TTIP	米国、EU28 カ国	46.0	11.1	交渉停止

資料：角田（2019）を基に筆者作成。

注：TPP11協定はメガFTAではないが、TPP協定から派生したため便宜的に含めた。

は、東アジア地域包括的経済連携（RCEP・アールセップ）と日中韓FTAがある。最後に、米国とEUの間では環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP・ティーティップ）がある。他方で、米国やEUと中国との間には、本稿執筆時点ではメガFTAの構想は存在しない。

第一表には、これら六種類のメガFTAの概要を示した（TPP11協定はメガFTAではないが、TPP協定から派生したため便宜的に含めた）。まず、GDPによる経済規模では、米国とEUによるTTIPが最大だが、トランプ政権の成立後に交渉は停止状態にあるため、署名済みではTPP協定が、発効済みでは日欧EPAが、それぞれ最大のメガFTAである。他方で、人口規模で見ると、人口大国の中国とインドを含むRCEPが最大だが、依然として妥結には至っておらず、やはり署名済みではTPP協定が、発効済みでは日欧EPAが、それぞれ最大のメガFTAとなっている。

### 3 メガFTA交渉の経過

第二次世界大戦後の世界の貿易自由化を牽引したのは、一九四八年に発効した関税・貿易一般協定（GATT）の下で行われた累次の多角的貿易交渉（ラウンド）であった。GATTは一九九五年に世界貿易機関（WT

O）に発展したものの、二〇〇一年に開始されたドーハ・ラウンドは二〇〇六年に決裂し、二〇〇八年にはその失敗が決定的となった。これを受けて、それまではWTO協定の補完として主に二国間で締結されてきたFTAが、WTO協定の代替と位置づけられるようになった。これに伴って、それまではドーハ・ラウンドを阻害するとしてタブー視されていた大国間のメガFTAについても、二〇一〇年代に一齐に交渉入りするに至った。

以下では、日本が参加するメガFTAの交渉経過を簡潔に要約する。

#### （一）TPP協定とTPP11協定

TPP協定は、ニュージーランドとシンガポールが二〇〇一年に締結したFTAに端を発し、二〇〇六年には、チリとブルネイを加えて環太平洋戦略的経済連携協定が発効した。その後米国は、二〇〇八年に同協定の拡大交渉であるTPP交渉への参加を表明し、オーストラリア、ペルー、ベトナムも追隨した。これら八カ国で交渉が開始された二〇一〇年にはマレーシアが参加し、メキシコとカナダは二〇一一年、日本は二〇一三年に参加した。参加国は二〇一五年に大筋合意に至り、二〇一六年に協定に署名した。しかし、二〇一七年の米国の離脱によって協定の発効が不可能となったことを受けて、米

国を除く一一カ国は二〇一七年にTPP11協定に合意

し、日本を含む六カ国の承認によって二〇一八年末に発効した。

(二) 日米FTA

米国が二〇一七年一月にTPP協定から離脱した後、日本はTPP11協定や日欧EPAを推進し、いずれも二〇一七年中に合意に達した。他方で、これらの協定が発効すると、日本への農産物輸出で不利になる米国は、日米経済対話や日米貿易協議(FFR)で、二国間FTAの締結を要求してきた。日米両国は、二〇一八年九月の日米首脳会談で日米共同声明を発表し、事実上のFTAの交渉開始に合意した。閣僚級の交渉は二〇一九年四月に開始し、同年九月に最終合意した。その後一〇月の署名、日本の臨時国会での承認を経て、本稿の執筆時点では、二〇二〇年一月の発効が見込まれている。

(三) 日欧EPA

二八カ国が加盟するEUは、対外共通関税を設定した上で域内の税関を廃止し、市場統合を実現している関税同盟である。このため、FTAの締結もEUが一体として行う必要があり、この点で日欧EPAは、TPP協定のような多国間ではなく、日本とEUの二地域間のFTAである。日欧EPAは、二〇一三年三月に交渉開始に合意し、同年四月から二〇一七年四月にかけて一八回の交渉会合が行われた。この結果、二〇一七年七月に大枠

合意に達し、同年一二月に最終的に合意した上で、二〇一八年七月に協定に署名した。その後協定は、日本とEUでの議会承認を経て、二〇一九年二月に発効した。

(四) RCEP

東アジアの地域FTA構想は、中国が提案したASEAN+3(日中韓)と日本が提唱したASEAN+6(日中韓+豪州、NZ、インド)が併存し、日中の主導権争いで停滞していた。しかし、日本のTPP交渉参加の動きを受けて、中国は二〇一一年にASEAN+6へ一本化することに同意した。その後二〇一二年には、参加国は協定の名称をRCEPに変更した上で交渉開始に合意し、二〇一三年に実際の交渉が開始された。RCEP交渉は、開始の時点では二〇一五年末までの交渉完了を目指していたが、主にインドの抵抗によって二〇一九年時点でも合意に至らず、妥結の見通しは立っていない。

(五) 日中韓FTA

日中韓FTAは、二〇一二年一二月に交渉開始に合意し、二〇一三年三月から二〇一九年四月にかけて、一五回の交渉会合が開催されたが、本稿執筆時点で妥結に至っていない。交渉難航の一因は、二〇一五年に発効した中国と韓国のFTAである。中国と韓国はWTO上の開発途上国のため、関税撤廃率の低いFTAを締結できるが、先進国である日本とのFTAではそうした特例は適

用されず、自由化水準を巡って日本とは開きがある。もう一つは、RCEPとの重複である。日中韓はRCEP交渉にも参加しており、二国間の関税交渉はそれと重複しているため、RCEP交渉進展のメドが立たない限り、日中韓FTA交渉を進める誘因も乏しい。

#### 4 メガFTAの自由化水準

メガFTAは、決裂したWTO交渉に代わるものとして台頭してきた経緯があり、その主要な要素はWTO交渉でなし得なかった「高水準の貿易自由化」と「先進的なルール作り」の二点である。貿易自由化には、物品だけでなくサービスの自由化も含まれ、ルール作りとは、投資、知的財産権、電子商取引のように、WTO協定で十分にカバーされていない分野の約束を指す。高関税に依存する日本農業に最も関連が深いのは物品貿易であることから、本節では、物品貿易の自由化水準を基準としてメガFTAを評価する。

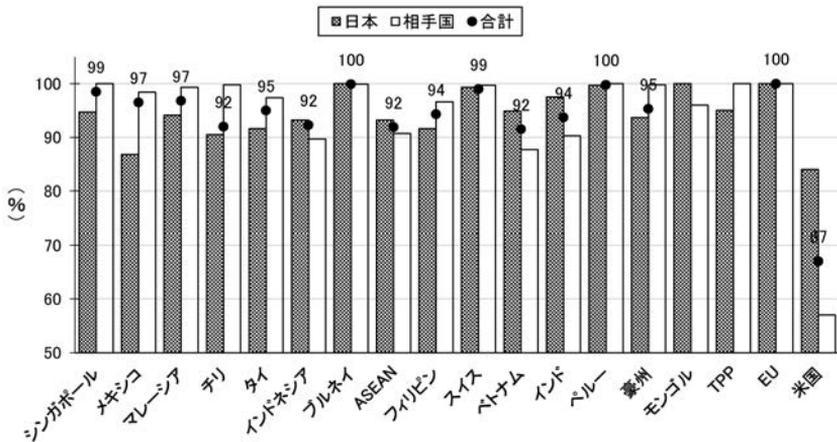
**第二図**には、日本が締結したEPAにおける貿易額ベースの関税撤廃率を、協定の合意順に示した。関税を含めて加盟国間での差別を禁止する「最恵国待遇」がGATTの原則だが、その例外として特定国間でのFTA締結も認められており、その主な要件が「妥当な期間内に実質上全ての貿易について貿易障壁を撤廃すること」で

ある（GATT二四条）。日本政府は、この要件を満たす具体的な基準を、「協定発効から一〇年以内に貿易額の九割以上の関税撤廃」としている。この際の九割は、両国の輸入額の合計で計算され、メキシコのEPAのように、一方の関税撤廃率が九割未満の協定もあるが、従来のEPAでは両国の合計では九割を超えていた。

しかし、二〇一九年一〇月に署名された日米FTAは唯一の例外である。具体的には、関税撤廃率に関して日本政府は、日本側は八四％、米国側は九二％と発表したものの、米国側の自動車やその部品については「関税の撤廃に関して更に交渉」とされ（内閣官房他、二〇一九）、実際には関税撤廃は約束されていない。このため、自動車やその部品の対日輸入額を除くと、米国側の関税撤廃率は**第二図**に示したように五七％に過ぎない。この結果、両国を合わせた関税撤廃率は六七％で日本政府が自ら定めたFTAの基準を満たしておらず、この点で日米FTAはGATT違反である。

次に、**第三図**には日本側の品目数ベースの関税撤廃率を示した。ここで品目数というのは、輸入品に関税を課す際の細分類であり、例えばコメは玄米、精米、碎米のような種類別に五八の品目に分けられる。日本のコメのように高い関税を課している品目は、それによって輸入額も少なくなるため、上述した貿易額ベースでは関税撤

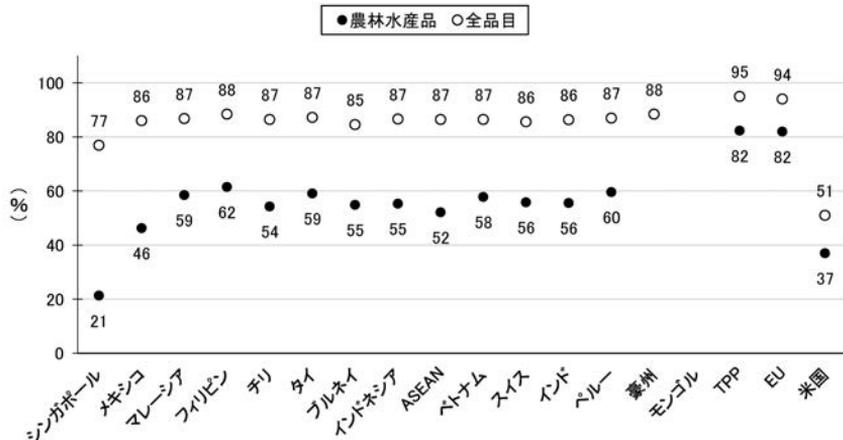
第2図 関税撤廃率の推移（貿易額ベース）



資料：日本政府の公表資料などを基に筆者作成。

注：TPP協定の相手国は米国の数値で、日欧EPAは両国共に工業品のみの数値である。また、日米FTAの米国側と合計は、自動車やその部品を除いた筆者の試算である。

第3図 日本側の関税撤廃率の推移（品目数ベース）



資料：日本政府の公表資料などを基に筆者作成。

廃率は過大に評価される傾向がある。このため、こうした影響を排除するために、EPAで関税を撤廃する品目の全品目に対する割合をとったのが品目数ベースの関税撤廃率である。

**第三図**に示したEPAにおける日本の全品目の関税撤廃率は、以前は八割台で推移し、農林水産品に限ると六割弱であった。つまり、コメをはじめとする重要品目は、関税撤廃の対象からほぼ除外されてきた。しかし、二〇一五年に妥結したTPP協定では、関税撤廃率は全品目では九五%、農林水産品でも八二%へと大きく上昇し、それは日欧EPAでも同様だった。他方で日米FTAでは、全品目の関税撤廃率は五一%と試算される上に、農林水産品では三七%に過ぎず、これまでのEPAに比べて大きく低下している。更に、図には示していないものの、日米FTAにおける米国側の関税撤廃率は、農産品では一%程度と推定される。

日米FTAの帰結は、メガFTAへの幻想を打ち砕くのに十分だった。当初のTPP協定は、高水準の貿易自由化と先進的なルール作りを含む「二一世紀型の貿易協定」と持てはやされた。他方で、「TPP11協定等による劣後を解消する」という米国の利害を反映した日米FTAの対象は物品貿易のみで、その自由化水準はGATTの要件に遠く及ばない。こうした対照的な帰結は、「米

国や日本のような大国が主導するメガFTAは自ずと高水準になる」というのは幻想で、大国の意向次第で国際ルールが踏みにじられる危険があることを示している。

具体的には、米国が参加するメガFTAの帰結は米国次第である。二〇〇九年にTPP交渉への再参加を決断したオバマ政権は、日本を含む同盟国とTPP協定を締結することが米国の国益で、台頭する中国への牽制にもなると考えていた。これに対して、二〇一七年の就任直後にTPP協定から離脱したトランプ政権は、自動車関税の撤廃のような譲歩は米国の製造業の打撃となり、对中国を含めて二国間交渉が米国の国益を確保する上で最善と考えている。このように、国際ルールを守るためには米国の譲歩も不可避とするのがオバマ政権で、自国の利益のためには国際ルールの破壊も辞さないのがトランプ政権である。貿易協定での米国の自動車関税の扱いはその政権の意向を反映し、日本に為す術はなかった。

## 5 日本農業の課題

日本が二〇〇〇年代に締結した二国間のEPAは、農林水産品の関税撤廃率も六割程度に過ぎず、日本農業に大きな打撃を与えるものではなかった。他方で、二〇一〇年代後半に相次いで発効したTPP11協定や日欧EPAでは、主要な農産物輸出国に対して農林水産品の八割

以上で関税を撤廃し、重要品目でも大幅な市場開放を約束した。この点で、これから発効する日米FTAを含むメガFTAやTPP11協定は、一九九五年から実施されたWTO農業合意以来の大規模な農産物の自由化をもたらすもので、日本農業への影響は避けられない。

とりわけ、影響が大きいのが酪農を含む畜産である。

農林水産省の影響試算によると、農林水産物の生産減少額に占める畜産物の割合は、TPPが六〇%、TPP11が六五%、日欧EPAが五四%、日米FTAが八五%を占めている（農林水産省、二〇一五、二〇一七 a、二〇一七 b、二〇一九）。例えば、牛肉の関税率は、現行の三八・五%から最終的に九%へと四分の一になり、豚肉の関税率は、現行の最高四八二円/kgが最終的には五〇円/kgへと一〇分の一になる。食肉については輸入品との差別化を図りつつ、国内生産の維持が課題となる。

更に、二〇二〇年の日米FTAの追加交渉に加えて、二〇二四年以降の日欧EPAやTPP11協定の再交渉を展望すると、貿易協定の交渉プロセスの再構築が不可欠である。米国では交渉の様々な段階での連邦議会の関与や独立機関による効果分析が義務づけられている。また、EUでは欧州議会から交渉権限を取得しない限り、交渉に着手できない。これに対して日本では、立法府が関与するのは最後の協定の承認のみである。従来の日本

では、自民党の農林族議員が「与党内野党」として一定の歯止め役を果たしてきたが、「安倍一強」の下で雲散霧消した。他方で、官邸独走の弊害は、GATT違反の協定が平然と国会提出されていることから明らかである。行政の暴走を縛る手続きの設定が喫緊の課題である。

#### 引用文献

- 角田昌太郎（二〇一九）「メガFTAの動向」『調査と情報』第一〇五七号（二〇一九年五月二十八日）
- 内閣官房他（二〇一九）「日米貿易協定（概要）」（二〇一九年一月）
- 日本貿易振興機構編（二〇一五）『ジェトロ世界貿易投資報告二〇一五年版』日本貿易振興機構
- 農林水産省（二〇一五）「農林水産物の生産額への影響について」（二〇一五年二月）
- 農林水産省（二〇一七 a）「農林水産物の生産額への影響について（TPP11）」（二〇一七年二月）
- 農林水産省（二〇一七 b）「農林水産物の生産額への影響について（日EU・EPA）」（二〇一七年二月）
- 農林水産省（二〇一九）「日米貿易協定による農林水産物の生産額への影響について（試算）の品目別参考資料」（二〇一九年一月）

## 水産研究成果報告

# オホーツク海の海の幸は流氷のたまもの？

—オホーツク海域のモニタリングをとおして生物生産機構を探る—

国立研究開発法人 水産研究・教育機構

北海道区水産研究所 生産環境部 生産変動グループ長

葛西 広海

はじめに

オホーツク海は北海道の北東部に面し、千島列島で隔てられた太平洋の縁辺海の一つである。千島列島の海峡との間で太平洋側との海水交換がある一方、日本海からは宗谷海峡を通じて暖流が流れ込み、宗谷暖流として北海道の沿岸を流れている。加えて、北部ではアムール川から大量の淡水が流入するため、表層には低塩分水が広く分布するという特徴を持っている。漁業・水産業の面では、オホーツク海域は代表的なホタテガイ漁場の一つであり、北海道の宗谷とオホーツク管内でのホタテガイの水揚げ量（一八四千トン、平成二八年）は全国の水揚げ量の四三%を占める。ホタテガイ以外でも、さけます、

スケトウダラ、カニ類、タコなどの水揚げも多く、国内有数の漁業生産力の高い海域である。

また、オホーツク海は「流氷の海」としても知られている。オホーツク海は北半球で最も低緯度まで海水に覆われる点で特異な海域である。流氷は凍結した海水が海流や風によって漂流するもので、オホーツク海では一月～三月に北海道沿岸に來遊し、全国ニュースでも取り上げられる冬の風物詩となっている。流氷の多くはアムール川からの淡水が流入するオホーツク海北部海域で生成されるが、南下する間にも周囲の海水が凍結するのに加えて、風波で壊れたりくっついたりを繰り返して成長する。流氷が來遊する間、船舶航行は困難となり水揚げもなくなるため、地元にとって長らく流氷は厄介ものとし

てとらえられてきた。しかし、流水に覆われた海の景観の観光資源としての価値が評価され、網走と紋別の流水観光船は毎年多くの観光客で賑わっている。流水の季節に海中に現れるプランクトン、クリオネ（正式な和名はハダカカメガイ）が「流水の天使」として話題になるなど、流水はオホーツク海域のシンボルとして地元意識も変わりつつある。

流水のネガティブなイメージが薄らいできたことと合わせて、流水来遊が地元漁業に与える影響についても新たな学術的知見が増えている。流水はアムールの河川水が起源であるので、河川水に豊富に含まれる植物プランクトンの成長に必要な微量物質（栄養塩）が流水として北海道に運ばれ、春に流水が北海道沿岸で解けたときに栄養塩が放出され、オホーツク海の植物プランクトンブルーム（大増殖現象）に貢献しているのではないかと、という説が唱えられている。また、流水の中には植物プランクトンの一部の種が海水中より高濃度で生育（アイスアルジーと呼ばれる）し、基礎生産者として冬季の生態系を支えるとともに、流水融解とともに大量に放出されたアイスアルジーが沈降して、底生のホタテガイやカニの餌として成長を促進している、といった説を挙げる研究者もおり、「流水はオホーツク海域の豊かな海の幸をもたらしている」という認識が広がっている。しかし、

これらの説はまだ仮説の段階であり、実際のオホーツク海の豊かさ（生物生産力）は流水来遊期に調査研究に利用できる船舶が限られていることから、いまだ十分なデータに乏しいのが現状である。

水産研究・教育機構（水産機構）では、オホーツク海沿岸く沖合域にかけての海洋環境とその季節変化を明らかにすることを目的として、二〇〇〇年にオホーツク海での海洋モニタリング調査を開始した。調査船の除籍の影響で二〇〇八年に調査規模を縮小するまでは、基本的に四月～十月の年間四回の定線調査を行い、流水の影響のない季節の海洋環境を物理、化学、生物の観点から調査を行ってきた。加えて、紋別市の砕氷船ガリンコ号IIを用いて、紋別市と共同して流水来遊期の沿岸海洋調査とアイスアルジーの採集を二〇〇九年から行うとともに、一九九七年から沿岸域での海洋モニタリングに取り組んでいる紋別市の観測データを提供してもらい、オホーツク海沿岸域の環境変動と流水来遊との関係性について解析した。

### 零下の水温と亜表層高クロロフィル層の存在するオホーツク海

オホーツク海の海洋環境は沿岸域と沖合域でその特徴が大きく異なる。沿岸域では、冬の間北方から運ばれ

た栄養塩を使って春季に植物プランクトンが増加するが、夏季～秋季にかけて宗谷暖流の影響が強くなり、表層から底層まで高水温・高塩分の水が占めるようになる(図1)。このような暖流水は栄養塩も少ないので、

植物プランクトン量(光合成色素であるクロロフィルa量として表す)も少ない傾向を示す。一方、沖合域では沿岸域と同じく春に植物プランクトンの増加がみられるが、その後は沿岸域とは異なる特徴を示す。沖合域の表層には比重の軽い低塩分水が分布し、その下には比重の重い中冷水が分布する二層構造になっている。中冷水は表層の低塩分水と混じりにくいため、二つの水の間に強い密度躍層が形成される。中冷層の水温は夏季でも摂氏0度以下になることもよくある(図1)。表層と中冷水との間の密度躍層は植物プランクトンにとって光も栄養塩も好適な条件が揃った環境のため、亜表層(水深二〇～三〇m)に植物プランクトンが増加する現象がみられる(図2)。広い海域で長期間にわたって亜表層での植物プランクトンが増加する現象は北海道の他海域ではみられず、オホーツク海沖合域の特徴の一つである。

### オホーツク海の春は海明けとともに始まる

流水を採集して、その中のアイスアルジーを顕微鏡で見たものが図3である。アイスアルジーは単一の種では

なく、大きさや分類の異なる多くの微細な藻類(珪藻類)から構成されているが、その割合は採集した日によって異なっていた。アイスアルジーは、もともと海水中にも分布する植物プランクトンが海水の凍結時に氷の中に入り込み、そこで増殖したものであるため、取り込まれた時期や場所によって群集組成は変わるためであると考えられる。

アイスアルジーは流水の中という低温環境でも生育できる種類によって構成されているが、一般的には冬の海は低水温と強風による海水の攪拌で植物プランクトンが増えにくい環境にある。流水の来遊は海水の攪拌を抑える効果があるが、海中に差し込む光も遮るため、海水中の植物プランクトンにとっては厳しい環境になる。春が近づき流水の融解が進むと、沿岸域の流水が減って、船が航行できる状態になる「海明け」となる。紋別周辺の流水に覆われた面積の割合とクロロフィルa量の時間変化を見ると(図4)、沿岸域の流水面積が減少して海明け状態になって間もなくクロロフィルa量が増加している。このことは流水が減ることで海水中に差し込む光が増加し、光合成によって植物プランクトンが増えることができるようになったことを示している。オホーツク海にとって流水は栄養塩や有機物を運んでくれるが、流水が去ることでオホーツク海の基礎生産量が増加し、海の

図1 2005年の観測データによる沿岸域(左)と沖合域(右)の水温の鉛直分布の季節変化.

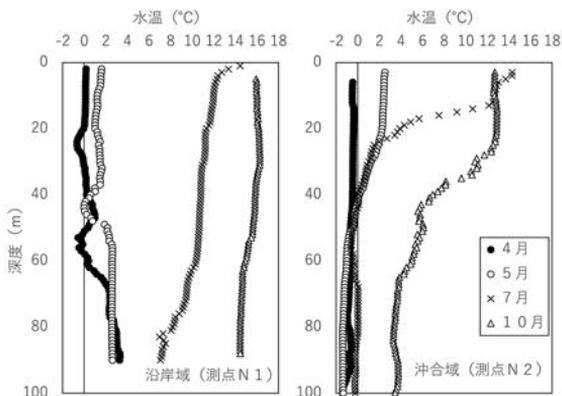


図2 沖合域のクロロフィルa濃度の鉛直分布の季節変化(2000~2006年の平均).

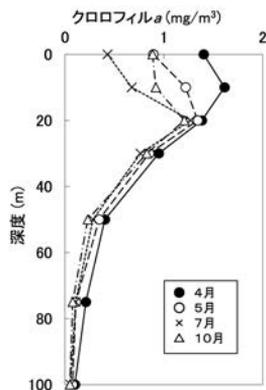


図3 流氷中でみられたアイスアルジーの例. 大きさは0.01-0.03mm.

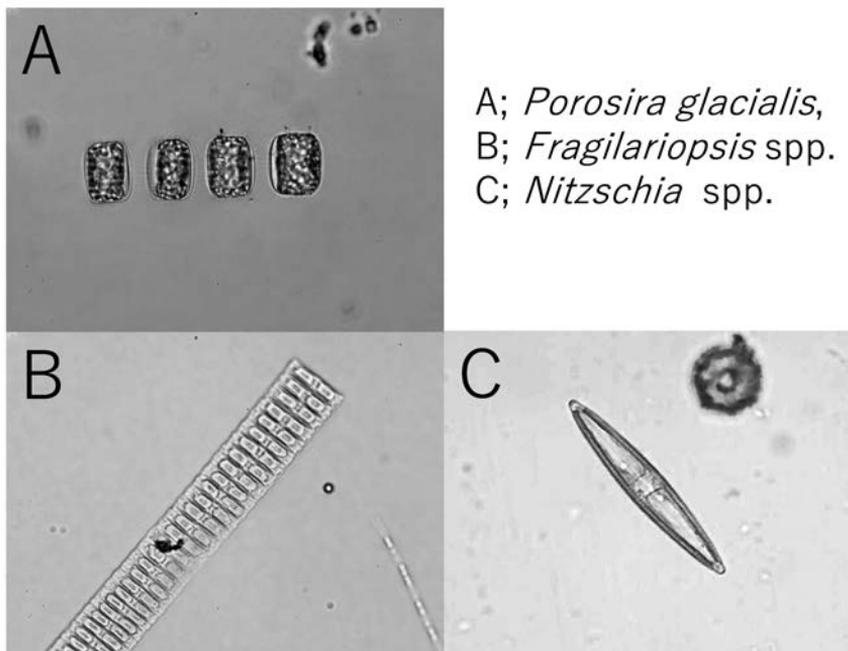
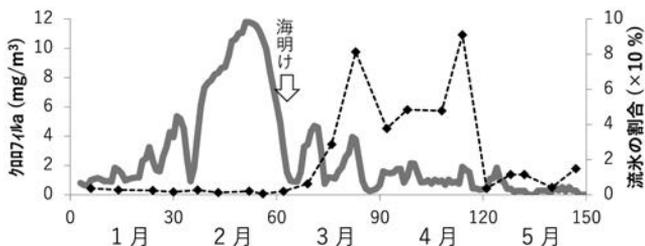


図4 2014年の紋別沿岸域の海面に占める流氷の割合（灰色、%）とクロロフィルa濃度（点線）の季節変化。横軸は元日からの日数。



最後に  
幸の豊かさにつながっているとも言える。

長期的な観測データから、オホーツク海で流氷が作られる量は年々減少する傾向にあることが明らかとなっており、北海道沿岸で

流氷が見られる期間も以前よりも短くなっていることが統計的に示されている。

これは地球規模で続いている温暖化現象の影響の一つであると考えられているが、このままの状態が続いて北海道に流氷が来遊しなくなった場合、環境や漁業にどのような影響が出てくるかはまだ予測できるだけの知見が充分ではない。将来を予測するために

は、まず過去と現在の変動を正しく観測し、観測項目の間の関連性を明らかにすることが重要である。オホーツク海でも、一年を通じた観測調査を継続して行い、海洋構造や生態系の構造と生産力の変動性、とりわけ流氷来遊とその期間の海と生物の応答についての研究を強化して、環境変化が及ぼす影響予測に必要な観測データの充実に進めていく必要がある。

### 謝辞

本研究は、一部を北海道区水産研究所（北水研）のシーズ研究として行われたものである。また、紋別沿岸での流氷期海洋調査は北水研または水産機構と紋別市の共同研究契約に基づいて行われた。最後に、本研究の観測調査に際し、多大なる協力をいただいた船舶（水産機構調査船・探海丸および北光丸、砕氷船ガリンコ号Ⅱ）の船長並びに乗組員の皆さまに感謝する。

## 編集後記

年の瀬を迎えました。「新語・流行語」年間大賞はラグビー日本代表のスローガン「ONE TEAM」とのこと。筆者も、初戦からの四連勝でマスコミが大きく取り上げる中、ルールもよく知らないのに、ご多分に漏れず、にわかラグビーファン”となってしまいました。

この日本代表の爽やかさとは対極の“うさん臭さ”テコン盛りなのが「桜を見る会」。公費を支出しての行事で、招待者は功績・功労のあった方々であるはずが、「反社勢力」とみられる人物やマルチ商法で悪名高い元経営者が招待され、安部首相の地元後援会からも多数の有権者が参加していました。しかも、問題が明らかにするや招待者名簿は即廃棄。「モリカケ問題」などの“教訓”が活かされたのか、隠蔽手法が上達したようです。

来年こそは「おごれる者久しからず」が現実のものとなるようお願いいたします。

さて、本号ではガット・ウルグアイ・ラウンド(UR)から直近の日米貿易交渉までの経緯を振り返り、その内容や背景、日本農業の課題について特集を組みました。

筆者は九〇年代初頭、ベルギー・ブリュッセルでのUR閣僚会議に合わせた労農市民会議要請団に参加しました。当時の大命題は「コメ輸入自由化阻止」でとても明

快だった一方、閉口したのが交渉の内容や経過が複雑で、専門用語が飛び交うことでした。そのことは以降のWTO農業交渉、EPA、FTA交渉などでも同様で、資料の同じページや行を何度も読みかえしたものでした。

ところで、本誌九二年四月号に「UR農業交渉の現局面」として交渉責任者の塩飽二郎農林水産審議官へのインタビューが掲載されています。塩飽氏によれば、当時、大統領選挙を控えた“父ブッシュ”の姿勢が交渉の行方に大きな影響を与えていたとのこと。トランプ氏が日米貿易交渉を大統領選対策の一環としているのとまるで同じです。また、塩飽氏は農産品の輸出・輸入国の扱いが不平等だとして、「日本は失うだけであって、輸出がないのだから得られるものは何ひとつない。」と輸出国の“わがまま”を批判しています。そのためか、塩飽氏の二〇一〇年度農業白書への寄稿文には、“わが国の理念は農業の持つ多面的な役割への配慮の必要性だが、アングロサクソン特有の功利的な哲学に裏打ちされたガットやWTOでは、この理念のみを掲げた交渉には著しい限界がある。「例外的ない関税化」への歯止めとしての相手国市場へのアクセス要求、その裏打ちとしての恒常的な農産物の輸出の存在が不可欠”とあります。現政権の掲げる成長戦略「農産物輸出一兆円」にはそのような戦略はあるのでしょうか。

(花村)