

# 農業・食料の世界的枠組み形成と国際交渉にかかわる研究

## ——2011 年度研究成果の概要と今後の課題——

早稲田大学日米研究機構（日米研究所）客員上級研究員  
林 正徳

### 1. はじめに

我が国の農業・食料をめぐって、「貿易自由化」の是非といった単純な問題設定がなされる傾向がある。しかしながら、国際的な枠組みは、関税水準や数量枠といった「モノ」の市場アクセスだけでなく「ヒト、カネ」の流れをカバーするにとどまらず、サービス、投資、知的所有権等の広汎かつ多岐な分野にわたるようになり、国際的な枠組み作りの交渉のテーブルには国内政策・規制措置の調整といった事項も乗るに至っている。また、この国際的な枠組みはWTOのような多国間のものだけでなく、複数国間の地域的な枠組みによっても形成されるようになってきている。

本研究は、こうした広範・多岐かつ複雑な国際的な枠組みの実態を農業・食料に関するものを中心に整理するとともに、主要国の経験について事例研究を行い、あわせて、政策決定のための影響評価と決定後の影響評価についても分析検討を行うことをその内容とする。

第二次世界大戦以降の農業・食料に関する国際的枠組みの形成と展開を考えるうえで、「関税と貿易に関する一般協定」(GATT)の成立とその後ウルグアイ・ラウンドを経てWTOへ展開したこと、なかんずくいわゆる非関税障壁(NTM)とされる規制分野が東京ラウンドで取り上げられ、WTO諸協定としてルール化されたことは極めて重要である。さらに、ウルグアイ・ラウンドのころを境に急速に増加している複数国間の枠組みも、WTOでのラウンド交渉が停滞を見せているなか、我が国にとっても重要な意味を持ちつつあると考えられる。

このように多様化している状況を正確に理解するためには、こうした国際的枠組みがわが国、特に農業・食料分野にどのような影響をもったのか、またもつことになるのかを客観的に評価することが重要である。こうした評価には計量モデル分析が用いられているが、単なる推計結果の数値に注目するだけでなく、①前提・仮定の妥当性の検証、②使用データの妥当性・信頼性、③前提・仮定、使用データ、推計手法の公開性などに着目して、これら影響評価結果の妥当性について評価を行うことが、建設的な論議にとって必須である。

さらに、今日我が国が今後取り組むべき地域的取り組みについての関心が高

まっているなか、これまでの地域的取り組みについて事前・事後における影響評価が定性面・定量面でどのようにして行われたのかを具体的事例に即して総合的に検証することも必要である。

以上のような視点をもとに、また本年度は単年度事業として当初予定されていたことから、「国際ルールの概要」として、今日の多国間協定によるルール(WTO)と地域的な取り組み(FTA<sup>1</sup>等)による国際ルールの重層構造、特に後者に焦点を当て、経済・政治的覇権国の周辺国<sup>2</sup>からの視点に重点を置き、こうした国々における FTA に関し、特に①どのような外交・経済戦略のもとに、②いかなる分野に主要な関心があり、③農業・食品分野に関連する国際ルール分野に関しての WTO はじめ既存の国際ルールとの関係(既存ルールの確認、厳格化、明確化、詳細化;新たな分野についてのルール化)、④特に農業・食品分野への事前評価と事後的な影響評価が行われたのかについて分析・検討を行った。

## 2. 2011 年度研究成果の概要

研究成果は、①国際的枠組みの概観として多国間と地域的取り組みのルール・政策の検討、②国際的枠組みの農業・食料分野への影響評価の理論と実証分析事例の検討、③個別事例分析からなる。

### (1) 国際的枠組みの概観

#### (ア) ルール・政策

農産物・食品に関する多国間の国際的枠組みは、GATT/WTO により規定される。**農産物貿易分野のルール形成とその体系化——動植物検疫・食品安全分野を例にとって**(林 正徳当研究機構客員上級研究員)は、農産物・食品に関する多国間の国際的枠組みの形成過程を、動植物検疫・食品安全措置を例にとって関連国際機関の成立、貿易面では 1927 年の輸出入制限禁止撤廃条約から GATT、東京ラウンドでのスタンダード・コードの成立を経てウルグアイ・ラウンドにおける SPS 協定の成立に至るプロセスを国際ルールの体系化としてとらえ、概観している。

ウルグアイ・ラウンド交渉の結果成立した WTO 体制は、それまでの GATT および関連コードに比べて詳細な多国間の枠組みを定めたものであった。しかしながら、地域的な枠組みを定める FTA がウルグアイ・ラウンドの頃を境に急激な

---

<sup>1</sup> WTO では、「地域的貿易協定」(Regional trade agreement)を用いている。ここでは一般の用法に従い、FTA を用いることとする。

<sup>2</sup> 例えば、北米では米国に対するカナダ、メキシコ、チリなど、ヨーロッパでは EC/EU に対するスイス、中・東欧(ポーランド、ハンガリー)、アジア・オセアニアでは米国・中国に対する韓国、ASEAN 諸国(タイ、ベトナム)、オーストラリア、ニュージーランドなど。

増加を見せるようになる。こうした動きがどのような意味を持つのかについて、**国際貿易ルールの変質——米国の TPP への対応を中心にして**（東久雄元農林水産審議官）は、今日の FTA の拡大の動きは先進国特に米国がウルグアイ・ラウンドで十分達成できなかった事項を FTA の場で実現しようとするとともに、WTO でのラウンド交渉が停滞していることが背景にあること、したがって将来のグローバルなルール設定への先行的な動きと見ることができ、TPP 拡大交渉 (TPPA) については農業をはじめ個々の分野がどうなるかだけでなく、貿易政策、さらにはアジア地域でのヘゲモニーといった大きなコンテクストからもとらえなければならない問題である、と指摘する。

TPPA を米国の農産物貿易政策のコンテクストでどのようにとらえるべきかについて、**米国の農産物貿易政策と FTA——特に TPPA との関連で**（服部信司東洋大学名誉教授）は、米国では不足払い制度を中心とする国内農業政策そのものが農産物貿易政策であると言ってよく、ここ数年の農産物価格の上昇から米国の農業生産者の所得が伸びていることから、米国にとり農産物輸出拡大はウルグアイ・ラウンド当時のように至上命題というわけではないとし、今日米国は WTO におけるラウンド交渉に関心を失い、アジアにおける経済連携への参入、これを梃子とするアジアへの関与、アジアへの輸出拡大、対中国の戦略的側面から、TPPA を主導していると分析している。

### （イ）地域的取り組み

そもそも FTA をどうとらえるべきかについて、**FTA の歴史、理論、現状**（清水徹朗農林中金総合研究所副部長）は、その概観を行い、日本についてはアジア太平洋協力 (APEC) との関連にも注意を払うべきこと、今後の課題として WTO 体制との関係、ASEAN と韓国との動き・影響を挙げている。

基本的な資料として、ガンジャル・ヌグロホ（リサーチ・アシスタント）は、**地域貿易協定 (RTA) の概観**（英文）で、WTO 通報資料をもとに、RTA は次第に増加傾向を見せていたものの 1992 年以降急激に増加傾向に転じたこと、その背景として EU 統一市場の成立と北米自由貿易協定 (NAFTA) の締結に加え、旧ソ連・東欧圏の崩壊、GATT/WTO におけるラウンド交渉の失敗への「保険」としての意味、二国間、またモノに関する RTA がほとんどであるものの多国間、モノに限らずサービス、投資、労働、環境などの広範な分野にわたる取り組みの存在、相手国の選択が柔軟に行えることから、一般的にみれば相手国の選択に特定の傾向がみられないことなどを紹介している。また、ASEAN 諸国の RTA 戦略について分析した **ASEAN 諸国の地域貿易協定戦略の概観**（英文）は、EU とは異なり ASEAN としての貿易戦略の基本的理念・方針が明確でなく、自由化の柔軟性、選択制および漸進性に特徴があること、また構成国間でもアプローチが全く異

なっており、このことが TPP 拡大交渉に対する対応の違いとなって表れていることを明らかにしている。特に中国との貿易関係について分析した **ASEAN 諸国の中国との貿易関係の概観** (英文) では、中国との貿易関係では ASEAN 諸国のうち 5 カ国 (インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ) のウェイトが大きくまた急激に伸びており、2010 年には日本、米国、EU を凌いで 13% に達していること、しかしながら 2002 年に締結された中国との FTA (CAFTA) は中国政府の「善隣政策」の一環としての中国のイニシャティブによるものという政治的な性格が強く、ASEAN の対中国貿易の増加の寄与要因とはいえないこと、ASEAN 諸国の主要紙の中国との農産物貿易に関する論調を分析すると、シンガポールとマレーシアでは積極的な論調がみられるものの、フィリピンでは否定的な論調がみられ、インドネシアとタイでは積極的な論調と否定的な論調に分かれていることなどを紹介している。

## (2) 国際的枠組みの農業・食料分野への影響評価

### (ア) 影響評価の理論的基礎

国際的枠組みがどのように国民経済、なかんずく農業・食料分野に影響を与えるのかについての議論はとかく感覺的・感情的になりやすいだけに、建設的な政策論議のためには客観的データの裏付けのある理論的分析が必要である。**貿易政策の実証分析** (清田 耕造横浜国立大学大学院准教授) は、この見地から貿易自由化の経済効果の測定に関する理論と実証分析結果を概観し、FTA に加盟した場合には経済厚生や GDP にはプラスの効果がある半面、非加盟国にはマイナスの影響が及ぶこと、FTA への加盟国数が多くなるほどプラスの効果が大きくなり、自国・世界全体で最も大きなプラス効果をもたらすのは世界全体での FTA (すなわち WTO が目指す世界規模での貿易自由化) であること、経済厚生分析モデルの問題点として、①直接投資についてはデータが不十分なことから考慮できておらず、自由化の枠組みから外れることによるマイナス効果が過小評価されている可能性があること、②分析に利用する産業分類が大きくならざるを得ないことから産業内の企業の異質性が考慮できていないことを挙げ、今後の改善の余地を残していると指摘している。

### (イ) 実証分析事例の紹介

基礎的な資料をウィリアム・スピーグル (リサーチ・アシスタント) が整理した。実証分析がなされた国際的な枠組みの変化として代表的なウルグアイ・ラウンド農業合意について、**ウルグアイ・ラウンドに関する実証分析の概観** (英文) は、農業合意の影響評価分析が 1993 年にダンケル・テキストをもとにして行われたものから 1999 年に行われたものを含め 11 存在すること、農業合意が

農業補助の削減約束や関税化を含むものであったことから、これら分析のほとんどが従来のような関税削減にとどまらない内容であったこと、ただし使用した計量モデル、データベース、地域・品目のくくり方などがまちまちであることもあって分析結果に大きな開きがあることなどを明らかにしている。また、**アジア・太平洋地域における FTA に関する見解・評価・実証分析の概観**（英文）は、米国、オーストラリアおよびニュージーランドにおける FTA（TPP 拡大交渉を含む）に関する政党、学界、産業界等の論調が、停滞している WTO ラウンド交渉を補完するものとして FTA の拡大を支持していること、オーストラリアとニュージーランドは実態上中国との貿易関係が重要な地位を占めている反面、米国主導の TPP 拡大交渉は一部のグループを除き歓迎していること<sup>3</sup>、米国においても総じて TPP 拡大交渉が支持されているが、環境・労働の保護の強化が期待されている点が注目されること、以上 3 ヶ国のいずれにおいても TPP 拡大の影響評価は行われていないこと等が指摘されている。**韓米 FTA (KORUS) に関する評価・実証分析の概観**（英文）は、再交渉が行われたにもかかわらず、労働者の権利保護、通貨操作、自動車問題に関して米国の業界団体等に不満がある半面、米国で行われた 10 の影響評価分析結果は、韓国の農産物関税水準が比較的高いものであったため米国の農業分野はこの FTA から大きな利益を得るとの結果となっていること、経済的厚生は人口一人当たりで見ると韓国の利益が大きいものの絶対額では米国の利益がより大きいとの結果となったことを明らかにしている。

### (3) 個別事例分析

#### (ア) オーストラリア FTA

オーストラリアの貿易戦略とその動向について——農産物輸出に着目して（玉井 哲也農林水産政策研究所）は、オーストラリアが 2003 年代初めから FTA 重視の政策をとり、貿易額の大きな貿易相手国を対象にして徹底した関税撤廃を追求していること、米国との FTA は、経済面のみではなく 9.11 事件を契機に米国との安全保障上の同盟関係を強化する意図があったと指摘している。農産物分野では、砂糖について米国がアクセス改善に応じなかったものの、牛肉と乳製品については輸入枠の消化状況から見て現時点で実質的に自由化されているに等しいと指摘し、オーストラリアは総体的には交渉前に期待していたほどの利益を得たわけではないものの、悪影響もなかったといえるとした。また、オーストラリア政府による影響評価は 2 回行われたが、同一のモデルを用いているにもかかわらず前提、考慮要素を変えたことで推定値に大きな相違をもたらしたと指摘した。TPP 拡大交渉についてオーストラリア政府が積極的な理由と

<sup>3</sup> ニュージーランドは中国と FTA を締結しているが、オーストラリアは未締結の状況にある。

して、豪米 FTA で不十分に終わったものの改善を図るという経済的動機に加え、もともとあったオーストラリアのアジア・太平洋地域志向の延長上にあり、さらに同盟国である米国のアジア・太平洋戦略に歩調を合わせるという面があると指摘した。

#### (イ) 韓国 FTA

韓国の FTA 戦略については、まず**韓国とチリ、米国、EU との FTA およびその国内対策に関する実証分析**（英文）（Han Doo Bong 高麗大学教授）が、WTO でのラウンド交渉が停滞するなか、FTA 関係の強化が韓国経済に新たな機会を与えるものであることから、先進経済国との高度の自由化を目指す内容の FTA 政策をとってきていること、特に農業団体からの反対があるなか、「対話」を重視しながら FTA 交渉を進めてきたこと、チリとの交渉が最初の試金石となったが、EU との FTA は米国との（再交渉前の）FTA がベースとなったことから、韓国にとり最も大きなインパクトがあったのは米国との FTA であるとした。米国との FTA の影響評価は一般均衡（GTAP）静態モデルによる高麗大学のものと、農業分野についての部分均衡動態モデルによる韓国農業研究院（KREI）のものがあるが、モデル、自由化の前提条件、輸入品による代替の考慮方法等の相違の結果、推定結果に大きな開きが生じていることを指摘した。

また、**韓国の貿易戦略と韓国農業**（英文）（崔 龍圭世界農政研究院院長・元韓国政府農林部国際局長）は、FTA 相手国の GDP を世界全体の GDP で除した割合を「経済領域比率」と定義し、現在韓国はチリ、メキシコに次いで第 3 位の 60% を占めているが、将来日本、中国と FTA を結ぶことになれば 100% 近くを占めることになるとして、韓国にとっての FTA の重要性を指摘したうえで、チリが最初の FTA 相手国となったのは韓国農業にとって最も影響が少ないと考えられたからであったとした。また、韓国の FTA はチリ等どのように自由化度の低いグループと EU、米国等とどのような自由化度の高いものに分けられるとし、農業分野への対策がチリとの FTA の際に盛り込まれたが、制度設計上問題があったものがあつたと指摘するとともに、農業者団体への説明・説得の重要性を強調している。また、将来日本や中国との FTA が避けられないものであれば、まず日本との間で自由化度の低いタイプの FTA を締結することが望ましいこと、FTA 交渉にあたっての「ロードマップ」の重要性を指摘した。

#### (ウ) スイス FTA

スイスの FTA 戦略について、**スイスの農産物貿易戦略：WTO、EU、米国のトリプル・チャレンジ**（クリスチャン・ヘーベルリ世界貿易研究所上級研究員・元スイス経済省農業局国際部長）は、ウルグアイ・ラウンド農業合意後、スイス

政府では直接支払制度は国民による支持を得た農業政策手段として確立しているが、ドーハ・ラウンドでの市場アクセス議長提案（2008年12月）は今後いずれ WTO ラウンド交渉の基礎となると考えられるので、スイス農業政策のさらなる改革が必要である、しかし多角的交渉の停滞が国内農業政策改革の遅れを引き起こしていること、地理的表示制度はスイスのように資源のない国では極めて重要であるが、単に制度を導入するだけでなく生産者による品質確保向上の努力と官民一体となった販売努力が必須であること、EU との間では加盟が実現する可能性がないなか、実質的な経済統合に向けて二国間協定により進みつつあること、米国との FTA は真剣に検討され、その影響評価も行ったものの、知的所有権、原産地規則などルール面で基本的な問題があったことに加え、これらについて米国行政府に交渉権限がなかったこともあり、スイス政府内で交渉開始の提案が否決された経緯があったこと、スイス農業の将来展望を行う見地から最近「WTO プラス」（輸入関税の完全撤廃と国内農業補助を「緑」の補助金のみとする）のシナリオで分析を行ったが、このようなシナリオのもとでもスイスの農地面積は減少しない——スイス国民が重視する「農村景観」が保全される——との結果を得たことなどを紹介した。

### 3. 今後の課題

以上のように、2011 年度においては研究会における検討等を通じて、①農業・食料に関する国際的枠組みの概観として、ルール・政策および地域的取り組みについての検討、②国際的枠組みの農業・食料分野への影響評価として、そのための理論的基礎、実証分析事例の紹介（ウルグアイ・ラウンド、北米自由貿易協定、アジア・太平洋地域の FTA、韓米 FTA）、さらに③オーストラリア、韓国、スイスについての個別事例分析を行うことができた。

しかしながら、1年間という時間的な制約もあって、やや概観的な検討にとどまった面もあることは否定できず、また研究会の運営面や研究成果の発信や研究者相互間の論議の深化において課題を残した感があつた。

こうしたことから、2012 年度においては、①定量的アプローチとしては影響評価をモデル手法により行う際の方法論と考慮すべき事項（仮定、置くべき前提、用いる推計方法等）について、洗い出しと検討をより広く外部の研究者の参加を得て行うとともに、②定性的アプローチとしては主要な RTA における食品安全・動植物検疫、地理的表示のようなルール分野の取り扱いの事例研究をさらに深めてゆくこととが必要であろう。