

1. EPA 推進の意義

多国間の WTO にしろ 2 国間ないし数カ国間の FTA/EPA にしろ、我が国の経済発展にとって、国際貿易の促進が果たす役割が大きいことは、まず認識しなければならない。

また、一般的に規制緩和による競争の促進によって、産業の効率化と競争力の強化が図られる側面も認識しなければならない。

とりわけ、東アジアにおける EPA の推進は、欧州圏、米州圏の拡大・深化に対する政治的・経済的拮抗力を保持し、日本がアジアとともに発展を持続するために、戦略的に重要。

農業の面でも、WTO ルールが米国や豪州といった新大陸型の大規模な輸出指向農業国に有利な側面があるのに対し、零細な稲作を主体とする東アジア型農業にも存在意義があることについて、世界に理解を求めていくためにも、東アジアの連携強化は重要。

EU や米国は、欧州圏、米州圏の足場を固めた上で行動しているのであり、日本も基本的には、東アジア圏を強固にするのが先決であり、まず、ASEAN+3(日中韓)をベースに考えるのが妥当ではないか。日中両国は主導権争いよりもアジアの将来のために困難を乗り越えて協力することが必要。

2. 極論は空論、現実的な解は中庸にある - 総合的判断基準が必要

しかしながら、貿易自由化を含めて、規制緩和さえすれば、すべてがうまくいくというのも幻想である。とりわけ、農産物貿易も自由化して競争にさらされれば、強い農業が育ち、食料自給率も向上するというのは、あまりに楽観的ではなかろうか。土地賦存条件に大きく依存する食料生産には、努力だけでは埋められない格差が残る。例えば、日本の農家一戸当たり耕地面積が 1.8ha なのに対して豪州のそれは 3,385ha で、実に約 2,000 倍である。

このような努力で埋められない格差を考慮せずに、規制緩和がすべてを解決するという発想で貿易自由化を進めていけば、日本の食料生産は競争力が備わる前に壊滅的な打撃を受け、自給率は限りなくゼロに近づいていくであろう。これは、海外依存度が 90%前後にまで高まった麦や大豆の歴史を見ても、容易に想像できることである。

それならば、関税ではなく直接支払いで補填すべきであり、その方が経済厚生ロスが縮小するので良いとの議論もある。しかし、直接支払いに必要な費用は、概算でも毎年数兆円規模になる可能性が高く、そのような財源を現状の日本の財政事情が許すとは思えないし、また、国民にも負担感が大きすぎるであろうから、これもまた空論に近い。必要な直接支払い額の大きさを勘案して、関税と直接支払いの現実的な組合せを探るという議論に修正すべきである。

もし、十分な補填財源の見通しもないまま関税撤廃を強行していけば、一部の製造業等は当面の利益をさらに拡大できるであろうが、その一方で、世界的に最も低水準の 40%にまで落ち込んでいる我が国の食料自給率（カロリーベース）が、さらに 30%、20%、10%へと低下していき、もはや独立国家としての国家安全保障（ナショナル・セキュリティ）を維持できない水準にもなりかねない。国民はこれを許容できるであろうか。一方の米国では、100%大きく上回る十分な自給率を維持しているから、対外交渉で自給率低下の懸念を主張しないだけで、実は食料自給率と国家安全保障の関係を非常に重視していることは間違いない。このことを最もよく示すブッシュ大統領の発言をいくつか引用すると、「食料自給は国家安全保障の問題であり、それが常に保証されているアメリカは有り難い」(It's a national security interest to be self-sufficient in food. It's a luxury that you've always taken for granted here in this country.)、「食料自給できない国を想像できるか、それは国際的圧力と危険にさらされている国だ」(Can you imagine a country that was unable to grow enough food to feed the people? It would be a nation that

would be subject to international pressure. It would be a nation at risk)といった具合である。

さらには、環境問題も深刻になる可能性がある。極端な事態を想定してみるとわかりやすい。仮に、食料貿易の自由化が徹底されて日本から農地が消え、すべての食料が海外から運ばれてくるとしよう。この場合、農地の一部は原野に戻るが、農業を離れた人々が他産業で働くために多くの農地が他産業に転用され、日本は製造業とサービス業の国になる。すると、海外から食料として入ってくる窒素と、国内の産業活動から排出される窒素量が増え、その窒素を最終的に受け入れていた農地や自然環境は減少しているため、日本の窒素需給は大幅な供給超過になる。実は現状でも、農地の循環可能量の2倍近い食料由来窒素が環境中に排出されており(表1のA/Bの値)、日本人は世界保健機関(WHO)の基準値を大きく上回る窒素を摂取している(表2)。過剰な窒素は、乳児が重度の酸欠状態になるブルーベビー症を引き起こし、消化器系ガン、糖尿病、アレルギー等との因果関係が不安視されている他、酸性雨、地球温暖化等の環境問題の原因にもなっている。その事態が、自由化により農地が失われることでさらに悪化する。つまり、農の営みは、健全な国土環境と国民の健康を守るという大きなミッション(社会的使命)を有している。農業関係者も産業界も国民も、この点を改めて再認識する必要があるのではないだろうか。

以上のように、食料貿易の自由化は、産業界の利益や安い農産物で消費者が得る利益だけで判断するのではなく、土地賦存条件の格差は埋められないという認識を踏まえ、極端な食料自給率の低下による国家安全保障の問題、窒素過剰による国土環境や人々の健康への悪影響等を総合的に勘案して、バランスのとれた適切かつ現実的な水準を検討すべき問題であろう。

3. 東アジア EPA は、自由化利益再分配メカニズムとセットで

東アジアの農業は、零細性においては共通するが、労賃格差は非常に大きい。したがって、現時点で東アジア EPA により関税をゼロにすれば、日本の農業は中国との競争によって壊滅的打撃を受けることが予想される。一方、韓国では素材・部品産業、マレーシアやタイでは自動車産業等が大きなマイナスの影響を受けるだろう。共通点が多いとされる東アジアの国々の間でも、それぞれが利益を得るセクターと打撃を受けるセクターとの両方を抱えている。

かといって、相互利益のためには、それらを完全に例外扱いにすることはできない。現実的な選択肢の一つとして、可能な関税削減は行いつつ、それによるマイナスの影響を、例えば各国の GDP 比に応じた拠出で基金を創設し、そこからの直接支払い等により緩和・調整するメカニズムを盛り込むことが考えられる。EU の統合はこのようなメカニズムにより支えられている。

韓国と日本の EPA が中断しているのは、表面的には農業問題が原因と言われているが、最も深刻な問題は、この利益調整メカニズムに関連している。すなわち、韓国側は、部品・素材の輸入が増えて同産業に被害が出るとともに、対日貿易赤字が拡大することを懸念しているが、日本側は、韓国から中国等への製品輸出がその分伸びるから、対日のみで議論するのはナンセンスだと応答した。これに関して韓国側は、韓国の素材・部品産業育成への技術協力やそのための基金造成に日本からの支援があれば、素材・部品の日本への依存度が低下し、対日赤字解消と産業育成が可能だと指摘したが、日本はこれに対し、韓国はもはや途上国ではなく、それは民間の問題で政府がタッチするところでないとは応答し、その姿勢を今も崩していない。正論かもしれないが、かたくなな対応は EPA 推進の障害となり、結局日本も利益を失う。NAFTA 成立のためにメキシコからの同様の基金造成要求を受け入れた米国政府の対応とは対照的である。

そもそも、東アジアとの経済連携強化における重要なポイントの一つに、東アジア農村の貧困軽減がある。トータルとしての効率性を追求するだけの EPA では、貧困人口や所得格差をむしろ拡大する危険性がある。例えば、貿易自由化が寡占的な加工・輸出業者や大規模農場主の利益となる一方で、東アジア農村の貧困解消には必ずしも結びつかない可能性も指摘されてい

る。東アジア EPA 形成にあたっては、富の公平な分配（Equitable distribution of wealth）に配慮し、貿易自由化とは別に、貧困解消のための支援・協力という要素が重要になる。好例として、すでに日タイ EPA では、タイが「協力と自由化のバランス」を重視し、タイ農家の所得向上につながるような様々な支援・協力の日本からの提供と、日本にとって大幅な関税削減が困難な重要品目へのタイ側の柔軟な対応とがセットで合意されている。こうした対応も選択肢となる。自由化に伴う様々な利害対立を調整し、東アジア農村の痛みや貧困を緩和し、東アジア諸国間の 100 倍もの所得格差の緩和に資するような経済統合を目指すには、基本的には、自由化利益の包括的な再配分システムと困窮層への支援・協力システムを、EPA の枠組みの中に取り込むことが必要である。

以上を踏まえると、東アジア EPA の枠組みを具体化するには、狭義の(外部性を考慮しない)効率性だけでなく、国家安全保障としての食料自給率、環境負荷・健康リスク、富の公平な分配（Equitable distribution of wealth）等を EPA の影響評価基準として盛り込んだ上で、直接支払い等による自由化利益の再配分システムを組み込むことを前提にして、各国の財政負担の限度と可能な関税削減との現実的な組合せを探る必要がある。これは、関税削減はできないと主張するためのものではなく、様々な要素を総合的に考慮して、現状ではギリギリどこまで関税削減が可能かを示し、合意可能点を探るといふ、極めて現実的なアプローチなのである。東アジア共同体の議論が抽象論の域を出ない閉塞感を打破するには、このような具体的な議論のたたき台が不可欠である(付表 1、2 参照)。

(参考) 日本の農業保護に関する誤解

(1) 日本は農業保護削減の優等生

我が国は高い国境の防波堤と国内での手厚い価格支持政策に支えられた農業保護大国であると内外から批判されがちだが、国境の防波堤が高いというのも、手厚い価格支持政策に依存しているというのも、いずれも間違いである。

我が国の農産物の平均関税率は 12%であり、農産物輸出国である EU の 20%、タイの 35%、アルゼンチンの 33%よりもはるかに低い(図 1)。さらに、品目数で農産物全体の 1 割程度を占める最重要品目を除けば、他の農産物の関税は相当に低く、野菜ではわずか 3%である。したがって、日本が守ろうとしているのは、コメ・乳製品・肉類等のわずかに残された最重要品目だけで、いわば、つつましい最低限の望みを訴えているだけなのである。

このことは、EPA 交渉における従来の「農業悪玉論」も誤解であることを示している。事実、タイのような農産物輸出国との EPA でも、農産物に関する合意は他の分野に先んじて成立し、難航したのは自動車と鉄鋼だった(日本企業の「懐の深さ」が問われている)。大多数の農産物関税はそもそも非常に低く、高関税なのは品目数で 1 割強程度の重要品目のみであるから、重要品目への柔軟な対応を行っても、結果的には、かなりの農産物をカバーする EPA が可能だったのである(ただし、豪州のように、農産物貿易に占める重要品目の割合が極めて大きい国との間では、この議論は成立しない)。

国内保護政策についても、コメや酪農の政府価格を世界に先んじて廃止した我が国の国内保護額は、今や絶対額で見ても EU や米国よりはるかに小さく、農業生産額に占める割合で見ても米国と同水準である(表 3)。しかも、米国は酪農の保護額を実際の 4 割しか申告しておらず、実はもっと多額の保護を温存している。

経済協力開発機構(OECD)が開発した国際的な農業保護指標(PSE 指標)では、消費者の求める品質・安全性に応えるべく国内生産者が努力した結果である「国産プレミアム」も、「非関税障壁」による内外価格差として算入されてしまう問題がある。このことが一般には理解されていないため、PSE は国内外

で誤用され、日本は手厚い農業保護によって内外価格差を維持しているという誤解を生み出している。例えば、スーパーで大分産のネギ一束が 158 円、中国産が 100 円で並べて販売されている場合、これを、158 円の大分産ネギに対して中国産が 58 円安いとき、日本の消費者はどちらを買っても同等と判断していると解釈すると、この 58 円分が大分産ネギの「国産プレミアム」である。これは品質向上努力の結果であり、保護の結果ではない。

最終的に、我が国の市場開放度の高さを最も端的に示しているのは、食料カロリーの海外依存度が 60% と、他の先進国に類を見ない高水準だという事実ではないだろうか。

(2) 重要品目に柔軟な対応が必要な積極的理由

重要品目への柔軟な対応は、以下の 2 つの経済学的視点から、積極的な評価もありうることに留意が必要である。

域外国の損失(貿易転換効果)の緩和

EPA は特定国家間のみにより有利な条件を与える差別的な経済統合であるから、貿易転換効果(効率的な域外国からの輸入が非効率な域内国からの輸入に取って代わる)によって、排除された域外国が損失を被り、世界の経済厚生を低下させるケースが多い。例えば、NAFTA が域内貿易比率を高めたことがしばしば肯定的に紹介されているが、それは、取りも直さず日本等の域外国が閉め出されているのであり、EPA の弊害に他ならない。

表 4 には、日タイ EPA または日韓 EPA が実施された場合に主要な域外国が受ける損失額を、GTAP モデル(EPA の効果試算に最もよく使われる一般均衡モデル)を用いて試算した結果を示している。それぞれの EPA で、全品目ゼロ関税のケースと、高関税のセンシティブ品目を除外したケースについて比較すると、センシティブ品目除外ケースの方が、域外国の経済厚生損失が小さいことがわかる。これは、高関税品目を特定の相手だけにゼロ関税にすると、貿易転換効果の弊害が最大化されるためである。つまり、EPA の差別性の弊害を抑制するために可能な限り多くの品目を EPA に含めるべきとするのが GATT24 条だが、実は、それを忠実に実施した EPA の方が、逆に貿易転換効果の弊害を増幅させるという自己矛盾を抱えている。

日本全体としての経済厚生改善

さらに、表 4 の試算結果では、日タイおよび日韓 EPA のいずれにおいても、センシティブ品目除外ケースの方が日本の経済厚生が増加が大きいことに注目されたい。つまり、高関税の農産物を最低限の開放にとどめることは、農家のエゴではなく、日本全体の「国益」に合致しているのである。これは、一つには貿易転換効果の帰結であり、もう一つには、現実の世界の農産物貿易が、各国の高関税と輸出補助金によって大きく歪められていることに起因している。つまり、現実の国際価格は各国の様々な保護政策によって非常に低く抑えられているので、もし保護を撤廃すれば、国際価格が大幅に上昇して、関税収入の喪失と生産者の損失の合計が消費者の利益を上回り、国全体としての経済厚生が悪化する可能性があるためである。

以上のように、高関税の農産物を除外ないし最低限の開放(相手国向け低関税率 = 輸入機会の設定等)にとどめることは、域外国及び世界全体の経済厚生を緩和し、しかも、日本の「国益」にも合致する場合がある。

参考文献

- 鈴木宣弘『WTO とアメリカ農業』筑波書房、2003 年 11 月。
- 鈴木宣弘『FTA と日本の食料・農業』筑波書房、2004 年 8 月。
- 鈴木宣弘『FTA と食料 - 評価の論理と分析枠組』筑波書房、2005 年 7 月。(編著)
- 鈴木宣弘『食料の海外依存と環境負荷と循環農業』筑波書房、2005 年 11 月。
- 鈴木宣弘『農のミッション - WTO を超えて』全国農業会議所、2006 年 11 月。

表1 我が国の食料に関連する窒素需給の変遷

			1982	1997
日本のフードシステムへの窒素流入	輸入食・飼料	千トン	847	1,212
	国内生産食・飼料	千トン	633	510
	流入計	千トン	1,480	1,722
日本のフードシステムからの窒素流出				
	輸出	千トン	27	9
日本の環境への窒素供給	輸入食・飼料	千トン	10	33
	国内生産食・飼料	千トン	40	41
	食生活	千トン	579	643
	加工業	千トン	130	154
	畜産業	千トン	712	802
	穀類保管	千トン	3	3
	小計	千トン	1,474	1,676
	化学肥料	千トン	683	494
	作物残さ	千トン	226	209
	窒素供給計 (A)	千トン	2,383	2,379
日本農地の窒素の適正受入限界量	農地面積	千ha	5,426	4,949
	ha当たり受入限界	kg/ha	250	250
	総受入限界量 (B)	千トン	1,356.5	1,237.3
窒素総供給/農地受入限界比率		%	175.7	192.3

資料：織田健次郎「我が国の食料供給システムにおける1980年代以降の窒素収支の変遷」農業環境技術研究所『農業環境研究成果情報』，2004年に基づき，筆者作成。

鈴木宣弘『食料の海外依存と環境負荷と循環農業』筑波書房，2005年参照。

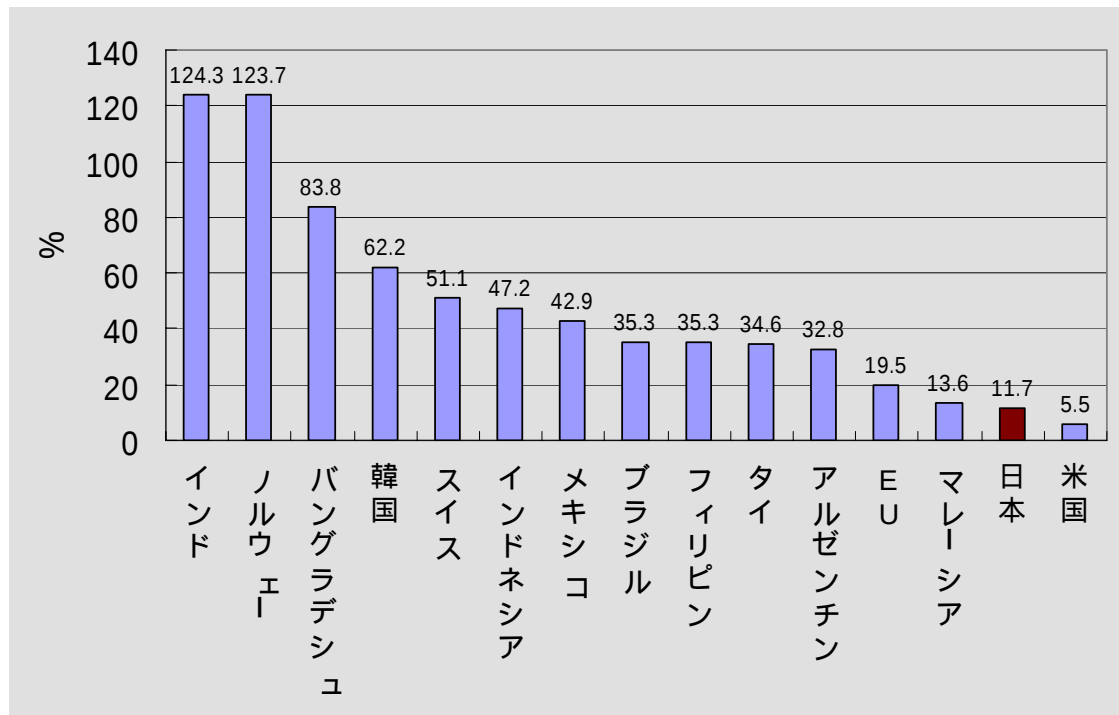
表2 世界保健機関の1日当たり許容摂取量(ADI)に対する日本人の年齢別窒素摂取量

	1～6歳 体重 15.9 kg	7～14歳 体重 37.1 kg	15～19歳 体重 56.3 kg	20～64歳 体重 58.7 kg	65歳以上 体重 53.2 kg
摂取量(mg)	129	220	239	289	253
対 ADI 比(%)	218.5	160.1	114.8	133.1	128.4

(注)硝酸態窒素の ADI = 3.7mg/日/kg 体重(硝酸イオンとして)

出所：農林水産省ホームページ。

図1 主要国の農産物平均関税率



出所: OECD「Post-Uruguay Round Tariff Regimes」(1999)

注: タリフライン毎の関税率を用いてUR実施期間終了時(2000年)の平均関税率(貿易量を加味していない単純平均)を算出。

関税割当設定品目は枠外税率を適用。この場合、従量税については、各国がWTOに報告している1996年における各品目の輸入価格を用いて、従価税に換算。

日本のコメのように、1996年において輸入実績がない品目については、平均関税率の算出に含まれていない。

表3 日米欧の国内保護比較

	削減対象の国内保護総額	農業生産額に対する割合
日本	7,300億円	8%
米国	1.8兆円	7%
EU	4.3兆円	16%

資料: 農林水産省

表 4 日タイ、日韓 EPA による各国の得失とセンシティブ品目除外効果(百万ドル)

	日タイ EPA		日韓 EPA	
	例外品目なし	センシティブ品目除外	例外品目なし	センシティブ品目除外
日本	373	1,034	750	1,260
タイ	2,493	1,213	-113	-105
韓国	-232	-189	2,021	1,578
中国	-334	-231	-306	-278
香港	-96	-51	-12	-7
台湾	-216	-194	-112	-106
インドネシア	-99	-75	-76	-69
マレーシア	-175	-140	-77	-76
フィリピン	-51	-47	-30	-29
シンガポール	-234	-196	-52	-53
ベトナム	-10	-17	-18	-16
オセアニア	-49	-70	-130	-119
南アジア	-50	-37	-18	-15
カナダ	-9	13	-13	-6
アメリカ	-643	-528	-588	-575
メキシコ	0	11	11	15
中南米	-27	-58	-127	-115
ヨーロッパ	-681	-446	-287	-270
その他	-116	-131	-338	-323

資料: 鈴木(2005)、試算は第9章川崎稿。

注: センシティブ品目は、日タイでは米、砂糖、鶏肉。日韓では米、生乳、乳製品、豚肉。

デンプンはデータ制約により含まれていない。

付表 1 コメ関税撤廃の自給率・環境指標への影響試算(補填システムがない場合)

変数		記号	単位	現状	日韓FTA	日韓中FTA	WTO
日本	バーチャル・ウォーター	VWj	立方km	1.5	3.8	33.2	33.3
	農地の窒素受入限界量	Nmax	千トン	1237.3	1207.5	827.2	825.8
	環境への食料由来窒素供給量	N	千トン	2379.0	2366.0	2199.4	2198.8
	窒素総供給/農地受入限界比率	N/Nmax	%	192.3	195.9	265.9	266.3
	コメ自給率	SSj	%	95.4	88.6	1.7	1.4
世界計	フードマイレージ	FMPj	ポイント	457.1	207.6	3175.9	4790.6

資料: 鈴木宣弘『WTO・FTAの潮流と農業 - 新たな構図を展望』、2007年。

付表 2 日韓中 FTA におけるコメ関税削減と共通農業政策による妥協点の一例

変数		記号	単位	試算値
日本	生産	Sj	万 t	780.8
	需要	Dj	万 t	906.3
	自給率	SSj	%	86.2
	補填基準米価	Pgj	円/kg	200
	市場米価	Pj	円/kg	126.5
	中国からの輸入	Ij	万 t	125.5
	関税率	Tj	%	186.424
	日本への必要補填額 + -	Gj	億円	4708.1
	生産調整	SCj	億円	0
	直接支払い等	DPj	億円	5741.1
	関税収入	TRj	億円	1033.0
	日本の負担額	Bj	億円	4000.0
	農地の窒素受入限界量	Nmax	千 t	1219.2
	環境への食料由来窒素供給量	N	千 t	2355.8
	窒素総供給/農地受入限界比率	N/Nmax	%	193.2
韓国	生産	Sk	万 t	611.8
	需要	Dk	万 t	748.2
	自給率	SSk	%	81.8
	補填基準米価	Pgk	円/kg	150
	市場米価	Pk	円/kg	116.5
	中国からの輸入	Ik	万 t	136.4
	関税率	Tk	%	186.424
	韓国への必要補填額 -	Gk	億円	1012.7
	直接支払い等	DPk	億円	2047.3
	関税収入	TRk	億円	1034.6
	韓国の負担額	Bk	億円	1242.0
中国	生産	Sc	万 t	17786.9
	需要	Dc	万 t	17525.0
	米価	Pc	円/kg	37.8
	輸出計	Xc	万 t	261.9
	日本への輸出	Xj	万 t	125.5
	韓国への輸出	Xk	万 t	136.4
	中国への必要補填額	Gc	億円	0
	中国の負担額	Bc	億円	478.8

資料: 鈴木(2006)

注: 日韓中の GDP 比(69.9:21.7:8.4)に応じた直接支払いで農家手取米価を日本 200 円/kg、韓国 150 円/kg に補填し、日本の財政負担を 4,000 億円に抑える関税率を求めた。