

寄稿

EPAと日本の食料・農業



鈴木 宣弘 (すずき のぶひろ)
九州大学大学院 農業研究院教授

日本農業が過保護で、EPAの障害だというのは誤解である。日本はいまや世界に冠たる農業保護削減の「優等生」であるし、農業を十分に組み込んだEPAは可能で、すでに実践されつつある。高関税品目を最低限の開放にとどめた上で、その他の多くの低関税の農産物を含めるEPAの推進が現実的であると同時に、この対応は、EPAの差別性の弊害(域外国の損失)を緩和するのみならず、日本の「国益」(経済厚生)の向上)にも資する可能性がある。

1. EPA推進の必要性

EPAの差別性の弊害を考慮すれば、数年前まで日本が堅持してきたWTO重視の姿勢はもちろん間違いではなかったが、世界にEPAが蔓延しつつある現在、次の3つの理由により、EPAの推進が急がれる事態になっている。

- ①世界的なEPAの増加の中で、それに属していないことにより失う利益(機会費用)の増大。
- ②欧州圏や米州圏の統合の拡大・深化に対する政治経済的カウンタバイリング・パワー(拮抗力)としての東アジア全域(ASEAN+日中韓)EPA形成による日本とアジアの発展と発言力拡大が必要。
- ③国境をまたがる緊密な地域ビジネス圏が形成されつつある東アジア諸国にとって、EPA締結による取引費用の低減(関税削減や取引基準・制度の統一)は大きな相互利益。

2. EPAの光と影―差別性と利益の偏在性

EPAには、①域外国が損失を被る差別性や、②EPAの利益の偏在性という影の側面がある。影の側面を率直に認識し、弊害を最小化できるEPAをめざすことが、結果的にはEPA推進の近道である。

(1) 差別性

まず、我々は、世界のブロック化が最終的に第二次世界大戦を招いた反省から無差別原則のGATTが形成された歴史を忘れてはならない。世界は再びブロック化し始め、東南アジアへの覇権争いの様相も呈しているが、不幸な歴史の教訓を肝に銘じておく必要がある。そもそも、特定国のみにより利便な条件を提供するEPAは、本来競争力のある非加盟国を閉め出すため、国際貿易を歪曲し、世界の経済厚生を低下させる可能性がある(表1)。NAFTA(北米自由貿易協定)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るが、それは、とりもなおさず日本等の域外国が閉め出されたというEPAの弊害に他ならない。

(2) 利益の偏在性

EPAで直接目に見える利益を得るのは、輸出や海外進出をしている業種の大手企業であるが、例えば九州では、海外拠点を有する企業は0.05% (2,000社に1社) にすぎない。つまり、農業分野のみならず、大半の一般中小企業は、むしろ競争激化の試練に立ち向かう備えが必要だというのが現実である。

3. 日本農業悪玉論は誤り ー農業はEPAに十分含められる

日本の農業が過保護で、EPAを推進するにあたって農産物が障害になるとよく指摘されるが、まず、日本農業は過保護だという認識は間違いである。実は、日本は欧米諸国以上に国内の価格支持政策に決別し、平均関税率も12%で、EUの20%やタイの35%よりも低く、自給率40% (海外依存度60%) の世界に冠たる農業保護削減の「優等生」である。しかし、国内の価格支持もなくなり関税も低いのに、なぜ日本の農産物や食料品は海外に比べて非常に割高なのか。その理由の一部は、消費者ニーズに対応した品質向上努力による「国産プレミアム」で説明できる。例えば、スーパーで大分産のねぎ一束 (3本) が158円、中国産が100円で並べて販売され、大分産の158円のねぎに対して中国産ねぎが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円が大分産ねぎの「国産プレミアム」といえる。これは非関税障壁ではない。

また、農産物の平均関税率は12%という低さであり、かつ高関税品目の数は農産物全体の約1割に限られ、大多数は野菜の3%に象徴されるように極めて低水準である。低関税品目のみを開放しても、十分に多くの農産物を含んだEPAが可能である (ただし低関税品目についても開放の影響を詳細に分析し、必要な対応策を準備すべき)。すでに、日墨EPAでは両国間の農林水産物貿易額の97%に相当する多数の農産物がEPAに含められ、この方針は日比EPAの大筋合意にも引き継がれた。

4. センシティブ品目の取扱いの妥当性

高関税の最重要品目については、日墨EPAや日比EPAでは除外、先送り、ないし相手国向け低関税輸入枠の設定 (機会の提供で輸入義務枠ではない) といった最低限の開放にとどめることで妥協点を見出したが、この対応は次の観点から妥当性がある。

(1) ナショナル・セキュリティと地域社会存続という公共性

まず、コメ、牛乳・乳製品、肉類、砂糖等については、国家安全保障の観点から最低限の国産が確保されるべきであり、例えば、砂糖 (さとうきび・甜菜) やデンプン (甘藷・馬鈴薯) 等は、他の代替産業がほとんどなく、製造業とも結合しており、それがなくなれば地域社会そのものが消滅しかねない品目である。こうした「公共性」は国民にも理解を得られる

表1 日タイFTA、日韓FTAによる他国の損失とセンシティブ品目除外効果 (単位: 百万ドル)

	日タイFTA		日韓FTA	
	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
中 国	▲334	▲231	▲306	▲278
香 港	▲96	▲51	▲12	▲7
日 本	373	1,034	750	1,260
韓 国	▲232	▲189	2,021	1,578
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
タ イ	2,493	1,213	▲113	▲105
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

(注) 1. 川崎堅太郎氏 (東大) のGTAPモデルによる試算

2. 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

3. デンプンはデータ制約により含まれていない

4. 堤雅彦・清田耕造『日本を巡る自由貿易協定の効果: CGEモデルによる分析』(JCER Discussion Paper No.74, 2002年2月) も同様の結果を導いている

はずである。そうした品目は各国とも存在するため、WTOでも今年7月に例外化できる方向で合意され、各国の既存のEPAでも例外化されている。ただし、データに基づく説明とオープンな議論とを通じて、国民や相手国に各品目の重要性を理解してもらう必要がある。

(2) 差別性による弊害の最小化—GATT24条の矛盾

次に、やや逆説的だが、高関税品目を特定の相手だけにゼロ関税にすると、差別が最大化され、域外国の閉め出しによって世界貿易が大きく歪曲化するため、この貿易転換（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とってかわる）の弊害を緩和するには、高関税品目を含めない方がよいということになる。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）等による試算結果でも、高関税の農産物を除外したケースの方が域外国の経済厚生（経済厚生）の損失が緩和されることが確認できる（表1）。EPAの差別性の弊害に対処して、できるかぎり多くの品目をEPAに含めるべきとするのがGATT24条（WTO上でEPAを容認する条件を示す条項）だが、実は、それを忠実に実施して高関税品目もEPAに含めようと、逆に貿易転換効果によって差別性の弊害が増幅してしまうという自己矛盾を抱えているのである。

(3) 「国益」と農産物のパラドックス —貿易自由化の利益の盲点

さらに、一見意外なことに、GTAPモデル等による試算では、例外品目がないケースよりも、高関税の農産物を除外したケースの方が、域外国の経済厚生（経済厚生）の改善のみならず、域内国である日本の国益にも合致する（経済厚生（経済厚生）の増加が大きい）という結果が得られることが多い（表1）。

輸入国にとって貿易自由化の利益が保証されるのは「小国の仮定」（輸入量の変化が国際価格に影響を与えない）が成立する場合だけだということは案外忘れられている。この仮定が現実に該当する場面はどれだけあるか。輸入増加による国際価格の上昇を見込めば、輸入国にとって経済厚生（経済厚生）が向上するか否かはとたんに不明になる。国際価格の上昇により、関税収入の喪失と生産者の損失が消費者の利益を上回れば経済厚生（経済厚生）は悪化する。もちろん、ヴァイナー流の貿易転換の議論も同様の帰結をもたらす。とりわけ、世界的にも高関税と輸出補助金によって国際価格が非常に低く歪曲されている農産物貿易では、保護撤廃による国際価格の上昇は大きい。したがって、高関税品目の除外が日本の国益に合致す

るというGTAPモデルの結果は驚くべきことではない。

(4) EPA利益の偏在性の是正

EPA利益の偏在性の是正については両面ある。高関税農産物の除外は、国内におけるEPA利益の偏在性の是正に寄与する反面、農産物分野での利益に期待する相手国にとっては損失であり、EPA利益の両国間のバランスを悪化させる場合もある。EPA利益の偏在性の是正については、国内だけでなく相手国も思いやる必要がある。日本のセンシティブ品目だけに配慮を要求して、例えば、マレーシアの国民車がどれほどセンシティブか、あるいは、韓国の部品・素材産業を中心とした日本製品の輸入増への不安にまったく配慮しない対応は再検討の余地がある。将来的には、ドイツがEU予算に最大の拠出をし、それを南欧の国々が受け取る形で差し引き赤字になりながらEU統合に貢献してきたように、東アジア全域EPA形成で損失が生じる国やセクターの痛みを緩和するために、GDPに応じた加盟各国の拠出による、東アジア全域EPAの共通予算を活用するシステムを日本が提唱することも考えられる。食料・農業については、EUのCAP（Common Agricultural Policy）を参考にした「東アジア共通農業政策」の可能性について、我が国が中心となって検討する必要があるだろう。

5. 海外市場に目を向ける —農産物も双方向貿易をめざす—

痛みを和らげる配慮の一方で、基本的には、競争のないところに発展はないので、農家や中小企業も、日本の技術は世界に負けないという気概を持ってEPAをチャンスと捉える姿勢も必要である。「国産プレミアム」の強化は、輸入品に対抗する防御的な効果があるのみならず、海外からの安い農産物に奪われた市場は、海外において高品質を求める市場を開拓することで埋め合わせるという一種の「棲み分け」（双方向貿易＝産業内貿易）にもつながる。製造業も農業も基本的な考え方は同じである。さらには、海外からの農業労働力の受け入れを拡充し、担い手不足解消と生産性向上を図る選択肢もある。

なお、とりわけ農産物輸出には世界的に直接・間接の輸出補助金（輸出補助金）が蔓延（まんえん）している中、EPAでは関税撤廃を進める一方で、輸出補助金は野放しの傾向が強い。NAFTAでは、アメリカのダンピング穀物が問題となってメキシコが協定見直し要求を行う事態にまで発展した。隠れた輸出補助金も含めて、輸出国側の貿易歪曲の措置の撤廃と輸入国側の関税撤廃とのバランスを確保する必要がある。