

日本のメガ FTA の統合戦略とその 政治・経済的意義

—農産品市場開放からの分析—

任 耀 庭

(台湾・淡江大学日本政治経済研究所教授)

【要約】

安倍政権は 2018 年 3 月、アメリカを除いた TPP11 参加国と「TPP に関する包括的及び先進的な協定（Comprehensive and Progressive TPP, CPTPP）」に、同年 7 月には EU と日 EU・EPA (Japan-EU Economic Partnership Agreement、日 EU 経済連携協定) に署名した。2018 年に安倍政権はこれら二つのメガ FTA (mega FTA) を続けて締結し、日本の対外経済関係が大幅に進展した。本論文の目的は、2018 年に日本政府が締結したメガ FTA の内容を整理し、その国際政治的・経済的意義を分析することである。日 EU・EPA と CPTPP の二つのメガ FTA が達成した合意では、伝統的な関税削減のみならず新世紀の経済貿易活動に必要な新しい規範がカバーされている。特に農産品市場開放に向けた措置は、新世紀の EPA/FTA 交渉の規範となるもので、日本の重要農産品市場自由化の先鞭をつけるものである。アメリカが 2017 年初めに TPP を離脱した後、日本が全面的に二つのメガ FTA の内容で合意達成に至ったことは、日・EU とその他の CPTPP 参加国が貿易自由化の精神を継承し、21 世紀の世界経済・貿易の新

しい規範を拓き、正面から保護主義を迎え撃つという重要なメッセージを世界に向けて伝えることとなった。

キーワード：メガ FTA、日 EU・EPA、CPTPP、農産品市場開放、強い認知主義

一 はじめに

2018年、日本はCPTPPと日EU・EPAという二つのメガFTA(mega FTA)締約で合意した。日本とEUは首脳会議で2017年7月6日に日EU・EPAの合意に達し、2018年7月正式に署名、2019年に発効する予定である。

2017年11月9日のベトナム・ダナンでのAPEC会合を前に、日本はアメリカを除いた11カ国で環太平洋パートナーシップ協定(The Trans-Pacific Economic Partnership, TPP)を発効させる条件について、当該国間で基本的合意に達したと宣言した。アメリカのTPP離脱後、残り11カ国は日本の積極的な主導のもと、発効に向けた交渉を継続することで合意、名称もTPPに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)と改められた。

日本が2018年に締約した新しいメガFTAの規模をみると、日EU・EPAは6.4億の人口をカバーし、世界の総GDPの28%と総貿易量の37%を占める。一方CPTPPは6.9億の人口をカバーし、世界の総GDPの12.9%と総貿易量の14.9%を占める。2017年アメリカのTPP離脱後、日EU・EPAは現在のところ日本が合意に至った最大規模のEPA交渉である。

21世紀に入ってからWTO多国間交渉は遅々として進まず、WTOが成立した1995年の経済・貿易規範の共通認識は、国際経済・貿易に合わせた進展ができなかったほか、貿易関連投資と知的財産権の規範的措置、サービス・農産品貿易関連規則は、実際の経済貿易活動に追いついていなかった。一方WTOは、紛争解決機関(Dispute Settlement Body, DSB)を新設したものの、運用上では当事国から裁定が不公平との批判が出ており、保護主義の温床ともなっている。自由貿易協定(FTA)は、21世紀の世界経済貿易活動の規

範となる新主軸である。その中の農産品貿易、サービス貿易及び投資の自由化は、FTA が産み出す貿易創出効果と動態経済効果の焦点である。

本研究の目的は、日本によるこれら二つのメガ FTA 全体について、特に TPP モデルに従って国内の重要農産品市場の開放を選んだ、経済的・非経済的要因を分析することである。

二 文献考察と研究の目的

ウィンチェスター (Niven Winchester) はニュージーランドを対象とした実証研究から、同国が FTA を締結したことで改革した物品貿易自由化においては、関税引き下げよりも非関税障壁 (Non-Tariff Barriers, NTBs) 撤廃による経済効果の方が大きかったと指摘した¹。早川和伸 (Kazunobu Hayakawa) と木村福成 (Fukunari Kimura) の実証研究でも、FTA 締結による関税引き下げと非関税障壁撤廃がもたらす自由化からの経済効果のうち、後者によるものの方が大きいと見積もっている²。川崎研一 (Kenichi Kawasaki) もアジアにおける経済統合、TPP, RCEP, FTAAP の経済効果に関する実証研究で、同様の結果を得ている³。戸堂康之 (Yasuyuki Todo) は、日本が TPP に参加

¹ Niven Winchester, "Is There a Dirty Little Secret? Non-tariff Barriers and the Gains from Trade," *Economics Discussion Paper*, No. 0801, (University of Otago, January 2008), pp. 17-19, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.3677&rep=rep1&type=pdf>.

² Kazunobu Hayakawa, Fukunari Kimura, "How Do Free Trade Agreements Reduce Tariff Rates and Non-tariff Barriers?" *IDE Discussion Paper*, NO. 446, (INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES[IDE], JETRO, February 2014), pp. 7-9, https://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/1300/1/ARRIDE_Discussion_No.446_hayakawa.pdf.

³ Kenichi Kawasaki, "The Relative Significance of EPAs in Asia-Pacific," *RIETI Discussion Paper Series*, 14-E-009, January 2014, pp. 10-13, <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/>

し、農産品などの市場開放の代価として得る物品輸出やサービス貿易、そして投資自由化は、より大きな利益をもたらすと指摘した⁴。日本のサービス貿易と投資自由化に伴う経済効果は、対日投資拡大による技術移転から日本の産業生産力と研究開発におけるイノベーションにまで及び、雇用創出という波及効果も証明されているという⁵。ペトリ（Peter A. Petri）とプラマ（Michael G. Plummer）は、2015年のTPP協定締結の内容からの実証研究により、TPPが創出した経済効果に最も大きく寄与したのは非関税障壁撤廃で、物品貿易43%、サービス貿易25%、投資20%の計88%に達し、関税障壁の寄与はわずか12%であったと見積もった⁶。ピーター・ペトリ、マイケル・プラマ、蒲田秀次郎・蔡泛（Fan Zhai）が、2017年10月にピーターソン国際経済研究所（PIIE）で発表した推計によると、11カ国によるCPTPPの枠組みの元では2030年日本の国民所得増加分は460億ドル（5.2兆円）で、TPP12での増加分1,250億ドル（14.1兆円）の三分の一にとどまるという。しかしCPTPPが東アジア諸国の加盟を開放し、韓国・台湾・インドネシア・タイ・フィリピンを加えた16カ国の枠組みとなれば、この増加分は980億ドル（11.1兆円）と、

dp/14e009.pdf.

⁴ 戸堂康之「TPPで日本経済はどうなる？」（RIETI 特別コラム：RIETI フェローによるTPP特集）、2015年10月16日『RIETI』、http://www.rieti.go.jp/jp/columns/s15_0012.html.

⁵ Yasuyuki Todo, “Knowledge Spillovers from Foreign Direct Investment in R&D: Evidence from Japanese Firm-Level Data,” *Journal of Asian Economics*, 17, 2006, pp. 996-1013.

⁶ Peter Petri and Michael G. Plummer, “THE ECONOMIC EFFECTS OF THE TPP: NEW ESTIMATES,” in Jeffrey J. Schott and Cathleen Cimino-Isaacs eds., *ASSESSING THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP, VOLUME 1: MARKET ACCESS AND SECTORAL ISSUES*, CHAPTER 1, (the Peterson Institute for International Economics, 2016), pp. 13-20, <http://www.piie.com/publications/briefings/piieb16-1.pdf>.

TPP12 の場合の 8 割に上昇する⁷。史恵慈の日 EU・EPA の影響に関する研究によると、日 EU の物品輸入関税はそれぞれ平均 4.9%と 4.8%であり、貿易障壁は高いものではない。高関税は双方の少数の物品に集中しており、これを引き下げることが EPA のメリットであり、市場開放に関する議論の重点でもある。そのほか、サービス貿易面では、非関税障壁撤廃により高水準の自由化を達成できる。EPA 発効後は双方に雇用・経済・貿易の増加と成長をもたらされるであろう⁸。

物品貿易の中では、農産品貿易の平均関税率と非関税障壁が高く、その自由化が 21 世紀の二国間 FTA と TPP などのメガ FTA の交渉における重点の一つとなっている。また世界貿易機関（WTO）ドーハ・ラウンドでの交渉は、大幅に遅れて合意を達成できていないが、二国間 FTA とメガ FTA での物品貿易交渉が、特に農産品の関税引き下げと非関税障壁撤廃による市場開放、さらに貿易関連の新しい規定といった具体的成果をあげることが、世界の経済・貿易の能力を引き上げ、WTO 運営に資するよりどころとなることが期待されている。

農産品市場開放は、TPP と日 EU・EPA における物品市場開放交渉の成否を占う重要な鍵であり、この二つのメガ FTA での農産品市場自由化交渉は、世界が注目する焦点である。日本が TPP 交渉に参加した 2013 年当時、政府は TPP は日本経済全体としては有利ながら、

⁷ Peter A. Petri, Michael G. Plummer, Shujiro Urata, and Fan Zhai, "Going It Alone in the Asia-Pacific: Regional Trade Agreements Without the United States," *the Peterson Institute for International Economics working paper*, October, 2017, pp. 14, table 2, <https://piie.com/system/files/documents/wp17-10.pdf>.

⁸ 史恵慈「日 EU 同盟 EPA の影響と啓示」『経済前哨』173 期、2017 年 9 月 12 日、頁 99～102。

農業生産には不利な影響があると評価していたが、それでも重要農産品五品目の市場開放を延期するという国会決議に背いて TPP 交渉に加わり、市場開放の対価を支払うことを選択したのである。また 2017 年の日 EU・EPA の農産品市場開放においても、基本的には TPP 路線に準じるものであった。

本研究の目的は、日本による二つのメガFTAについて、特に TPP モデルに従って国内の重要な農産品市場の開放を選んだ要因を分析することである。経済的利益によるもののほか、本研究では国際制度・組織の形成、各国が参加した動機の国際関係理論的要因といった非経済的な側面も分析する。本研究ではこの部分について、国際関係理論の中で国際機関の形成・成長を分析する強い認知主義（strong cognitivism）の知識重視（knowledge based）アプローチを採用し、農産品市場自由化から日本がメガFTAをとりまとめた原因と、その経済・貿易上の意義を分析する。

強い認知主義の知識重視アプローチの解釈によると、国家と国際制度の間には相互に構築・形成の関係があり、持久性のあるいかなる相互モデルも最終的にはアクター（行動者）の自己理解と他者への印象に影響を与える。認知主義者は国家を何らかの役割を演じるロールプレイヤー（role-player）にとらえ、ある国家が他国に対して何らかの責任を負うべきであると認めた時、国際上ロールプレイヤーとしての行為を遂行するモデルが生まれる。このとき国家群は誠実かつ結束力を備えたものとなり、国際制度や機関を形成する重要な要因となるのである。ロールプレー式モデルの世界では、国際規範（international norms）が国家による対外政策目標選択にあたって重要な尺度となる。国家は所与の状況からあるロールプレイヤーが適切と思われる行為を選択し、自身の定めた目標を極大化するだけでなく、他国の役割と利益の社会化過程をも考慮したうえで、対外

政策を定めていく⁹。

アレクサンダー・ウェント (Alexander Wendt) は、国家のアイデンティティと利益は構築されるものであり、潜在的に制度転換の過程による影響を受けるという枠組みを提示した。制度の中でいくつかの役割を演じることもあり、アイデンティティは利益の礎であり、アクターはおかれてある環境に応じて自分の利益を定める。制度はアイデンティティと利益が比較的静的に組み合わさった形式または構造である。制度は規則、規範またはプログラムであり、アクターが社会化され、集合的知識を受け入れ参加することで初めて駆動するものであると定義される¹⁰。国際社会の構造は共有された知識 (shared knowledge)、物質資源 (material resources)、実践 (practices) から構成される。構成主義者は国際社会がアクターたちの主観と相互認証の過程の中で構築されるもので、その過程において物質的な力よりも理念・信仰などの非物質的要素の作用がより重要であるとみる。物質的な力は国際社会の共有する知識の中に根付いてこそその意義を具現化できるのである¹¹。ウェントは、アクターによる利己 (ego)・利他 (alter) どちらかの選択は、解釈と反応を通じた相互コミュニケーションから共有・享受される相互主体的意義 (intersubjective meanings) と、認識を創出する過程であると提唱する。一方のアクターによる選択は、もう一方のアクターの反応から

⁹ Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, "Integrating Theories of International Regimes," *Review of International Studies*, Vol. 26, No. 1, January, 2000, pp. 10-12, Table1.

¹⁰ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, PP. 398-399.

¹¹ 林宗達『国際関係理論：社会学派と後实证主義学派的の相關理論』（新北市：經典文化事業出版社、2013年）、頁205～206。

決定されるものであり、この過程が協力あるいは競争関係に発展する可能性がある。関係は歴史的過程と時間経過のもとで進行するインタラクティブな産物であり、敵味方の関係を選択する材料も相互に構築される（mutually constituted）ものである。

本論文は二つの部分からなる。第一に二つのメガFTA中の日本による重要農産品市場開放の内容と戦略を帰納・分析し、次にその国際政治・経済的意義を検討する。

三 CPTPP と日 EU・EPA における日本の重要農産品市場開放

日本は TPP の交渉で、最終的には農産品市場開放における譲歩を行い、特にコメ、小麦、砂糖、牛豚肉、乳製品の重要農産品五品目の市場を開放した。しかしこれら五品目の自由化率はわずか 29% である。表 1 からわかる通り、それ以外の関税引き下げを行ったことのない 307 品目での自由化率は 90% に達し、引き続き高関税を課しているのは、コンニャクとシイタケだけである。

高レベルの自由化を要求する TPP 交渉、特にアメリカとの折衝過程でも、日本が農産品自由化率を比較的強く抑えられたのは、主に重要五品目の自由化を抑えるのと引き替えにその他品目の開放に努めたからである。

日本が TPP 交渉を通じて達成した物品市場開放の最終成果を表 1 からみると、全課税品目 9,321 のうち関税徴収を継続する例外は 459 品目で、自由化率は 95.07% である。HS2012 版規則の第 1~24, 44, 46 類にある農林水産品の分類による農林・漁業・牧畜産品 2,594 品目の中では、関税徴収を継続する品目は 459 品目で、自由化率は 82.31

％である¹²。重要五品目 594 の中では、424 品目が関税を残す例外品目とされ、自由化率は 28.62％である。

表 1 TPP 協定における日本の農林水産物の自由化 (HS2012)

	総ライン数	関税を残すライン	自由化比率	備考 (残存品目)
全品目	9,321	459	95.07%	
農林水産物	2,594	459	82.31%	
うち関税撤廃 したことがない もの	901	455	49.50%	
重要 5 品目	594	424	28.62%	
重要 5 品目以外	307	31	89.90%	雑豆、こんにゃく、しいたけ、海藻
うち関税撤廃 したことがある もの	1,494	4		ひじき・わかめ

(出典) 日本農林水産省「TPP における農林水産物関税の最終結果 (HS2012 版)」、2016 年 3 月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/1_kousyou_kekka_hs2012.pdf。

注：日本の農林水産物には酒・たばこ類が含まれていない。自由化比率は筆者計算。

日 EU・EPA の農産品市場開放交渉の枠組みも基本的には TPP 交渉の延長線上にあったが、日 EU 双方とも相当程度の譲歩を行った。これら二つのメガ FTA における農産品市場開放は、関税引き下げのほか非関税障壁撤廃、または明確な関連法規、それに関税割当や農産品・食品等を相互承認するための地理的表示 (GIs) といった貿易

¹² 他国 TPP 加盟国 11 カ国と異なり、日本の農林水産品項目に酒・タバコ類は含まれない。農林水産省「TPP における農林水産物関税の最終結果 (HS2012 版)」2016 年 3 月。

制度の運用にも及んだ。

特に、知的財産権に関する規定の中で、保護や認可取り消しが明確に定められている地理的表示（GIs）が双方による農産品・食品の相互保護として実施されたのが、日EU・EPAの一大特徴である。2017年の第24回日EU首脳会議の共同声明は、双方の間で地理的表示と知的財産権保護について合意に達したことを特に強調している¹³。EUが特に農産品・食品の地理的表示を重視する一方、日本はTPPでの知的財産権の地理的表示による保護条項を受け継ぎ、日EU・EPAにも同様の条項を盛り込むことに同意した¹⁴。

コメ・小麦・砂糖・牛豚肉の畜産品・乳製品の農産品五品目は、日本国内で保護に腐心している重要農産品であり、その開放の程度が日本農産品市場自由化の指標であるとみられている。日本政府はTPP交渉にあたって五品目を保護するよう求めた国会決議を無視し、初めてその国内市場を開放した。またTPPの後EUにも重要農産品市場を開放したことと合わせ、これらメガFTAは国内外に向けて経済自由化の重大な意義を宣言することになった。

日本政府が発表した両メガFTAによる経済効果の試算では、CPTPPはGDPを1.48%押し上げ、46万人の雇用を生み出すとし、日EU・EPAではそれぞれ0.98%と29.2万人である¹⁵。

二つのメガFTAによる農産品市場開放が、主要農林業・漁業・牧

¹³ “24th Japan-EU Summit Joint Statement,” Japan-EU Summit, (Brussels: 6 July, 2017), <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000270692.pdf>.

¹⁴ 日本はEUのチーズ・肉製品・オリーブ油・酢など71品目のGI付き製品について、農水相の指定・公告の手順を経て模倣品排除と保護を行う。EUは日本の牛肉・水産品・青果や抹茶・黒酢加工品・日本酒・ワインなど31品目のGIつき製品について、GI登録費を下げブランド化することで保護を行う。

¹⁵ 内閣官房TPP政府対策本部「日EU・EPA等の経済効果分析（概要）」2017年12月21日、http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221_cutpp_bunsekigaiyo.pdf.

畜業の生産額に与える影響としては、TPP11 は 900～1,500 億円（総生産額 7.3 兆円の 1.2～2.1%）、日 EU・EPA では 600～1,100 億円（総生産額 5.6 兆円の 1.1～2.0%）減少する¹⁶。しかし日本は農業市場開放の対価として、海外農業輸出市場とその他の非農業市場を開拓することにもなり、貿易相手も当然恩恵を受ける。EU の経済成長率は GDP で 0.76%、対日輸出が 34%、食品・飼料輸出は 294% の大幅成長と推計されており、日本の対 EU 輸出成長率も 29% であるという¹⁷。

以下では、両メガ FTA について、市場開放の枠組みと交渉戦略の二つを CPTPP と日 EU・EPA の場合に分けて検討を進める。

市場開放の枠組みは、農産品各品目の貿易自由化に向けた関税調整期間の措置・関税引き下げ・関税割当や緊急輸入制限措置（セーフガード）などの装置が運用される構造を指す。また自由化交渉戦略とは、貿易相手国の農産品の国際競争力や輸入品・国産品の比率などから国内市場開放装置運用の順序を策定すること、また自由化に向けた関税削減期間の長短、関税引き下げの程度、関税割当の増減やセーフガード発動条件・期間といった行動の企画・順序を策定することである。

CPTPP と日 EU・EPA における重要農産品五項目の市場開放につ

¹⁶ 日本の主な農産品は、関税率 10%以上、国内生産額 10 億円の品目（CPTPP の 19 品目の農林畜産品と 14 品目の水産物、日 EU・EPA の 18 品目の農林畜産品と 10 品目の水産物）であり、国内生産額は関税の引き下げ、価格の下落、生産量減少の影響を受ける。農林水産省「農林水産物の生産額への影響について（TPP11）」2017 年 12 月、<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/attach/pdf/index-13.pdf>；農林水産省「農林水産物の生産額への影響について（日 EU・EPA）」2017 年 12 月、http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221_eutpp_nourinsuisanbutsu.pdf。

¹⁷ European Commission, “Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan (Final Report),” 2016, pp. 55, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154522.pdf.

いて日本が約束した内容には、概ね次のような枠組みがある。

1 CPTPPにおける日本の重要農産品市場開放の枠組み

CPTPPは基本的にはTPPの交渉結果を継承しているもので、本論文ではその内容を重要五品目開放公約を対象に検討する¹⁸。

日米間の農産品貿易交渉で達成された合意は、TPPの物品関連交渉、ひいてはTPP全体合意の達成を促したもので、日本の重要五品目の戦略的開放は、日米農産品貿易交渉合意のキーポイントであった。TPP全体の農業交渉は、基本的には双方がセンシティブな品目について意見交換する枠組みを主軸として形成されたもので、多国間での一律な貿易障壁譲許（uniform cross-the-board reduction）のモデルに則った自由化交渉の結果ではなかった。TPP参加各国の農産品保護戦略は、基本的には主に関税割当（tariff-rate quota, TRQ）と従価税（ad valorem tariff）を運用するための政策手法であった¹⁹。

また日本がTPP農産品市場開放交渉に対応して組み上げた政策のモデルは、交渉対策でもあった。具体的には関税（従価税率・従量税）引き下げ、TPP関税割当新設、セーフガード、関税削減期間、特定品目についての輸入制度、国家貿易制度、SBS（Simultaneous Buy and Sell）、国産比率規定といった政策ツールからなる。日本の農産品重要五品目交渉による市場開放の結果は同時に枠組みでもあり、

¹⁸ 任耀庭「TPP 美日農産品貿易談判與日本的國際經濟戰略之研究－認知主義的觀點」『日本與亞太研究季刊』第1巻3期、2017年7月、頁80～83。

¹⁹ Cullen Hendrix and Barbara Kotschwar, “AGRICULTURE,” in Jeffrey J. Schott and Cathleen Cimino-Isaacs eds., *ASSESSING THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP, VOLUME 1: MARKET ACCESS AND SECTORAL ISSUES*, CHAPTER 3, (the Peterson Institute for International Economics, 2016), pp. 42, <http://www.piie.com/publications/briefings/piieb16-1.pdf>.

貿易政策ツール（関税、期間、関税割当などの欄）による対応の組み合わせは表 2 に整理した通りである²⁰。

表 2 TPP における日本重要農産物の市場開放の概要

	関税			関税削減 期間	TPP 関税割 当	特別セーフ ガード	国家貿 易	SBS	特有の貿 易制度	その他
	従価税	従量税	混合税							
米				TPP 枠 13 年	米国、豪州に 新設		V	V		TPP 枠増設分 を政府が備蓄 米とし一元的 に管理
小麦				TPP 枠 7 年、差額関 税削減 9 年	米国、豪州、 カナダに新 設		V	V	差額関税 45%削減	
豚肉	無税	引き下げ		従量税と 従価税各 10 年		V			差額関税 制度	特別セーフガ ード発動基 準：国内ソー セージ生産量 の半分
牛肉	9%まで 引き下げ			16 年		V				特別セーフガ ード発動基 準：過去最大 の輸入量を上 限
鶏肉	無税			0～13 年、 冷凍鶏肉 10 年、冷蔵 鶏肉 5 年						
脱脂粉乳			枠内関税 引き下げ	TPP 枠 5 年、枠内関 税 10 年	V (増設)					
バター			枠内関税 引き下げ	TPP 枠 5 年、枠内関 税 11 年	V (増設)					

²⁰ 表 2 は日本農林水産省より整理。農林水産省「TPP における重要 5 品目等の交渉結果」2015 年 11 月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/2-1_5hinmoku_kekka.pdf；農林水産省「TPP 農林水産物市場アクセス交渉の結果」2015 年 11 月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_1.pdf；農林水産省「TPP 交渉農林水産分野の大筋合意の概要」2015 年 10 月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_2.pdf。

ホエイ(乳清)			枠内関税撤廃	20年		V				特別セーフガード発動基準:国産脱脂粉乳の1割
プロセス(加工)チーズ			枠内関税撤廃	TPP枠10年	米、豪、NZに新設					
プロセスチーズ原料	無税			16年						国産品との抱き合わせ無税
砂糖(糖度98.5-99.3)									糖価調整制度	調整金引き下げ
加糖調製品				5~10年	V(新設)					

(出典)筆者作成。

2 日EU・EPAにおける日本の重要農産品市場開放の枠組み

日本によるEUとのEPAにおける農産品市場開放の交渉は、基本的にはTPPの交渉結果を継承しており、EUに対してはコメ以外の重要農産品に関して国内市場を開放している。

日EU・EPAで達成された日本のコメ・小麦・砂糖・牛豚肉・乳製品の重要五品目に関する市場開放の公約は、表3のようである²¹。表3は表2での貿易政策ツール(関税、期間、関税割当などの欄)による対応の組み合わせに準じて整理した。

²¹ 表3は日本農林水産省より整理。農林水産省「日EU・EPA大枠合意における農林水産物の概用(EUからの輸入)」2017年7月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/f_eu/attach/pdf/index-24.pdf; 外務省「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」2018年7月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000382088.pdf>。

表 3 日本・EU EPA における日本重要農産物の市場開放の概要

	関税			関税削減期間	EPA 関税割当	特別セーフガード	国家貿易	SBS	特有の貿易制度	その他
	従価税	従量税	混合税							
米										米と米製品の開放除外
小麦				関税割当増加・枠内税率削減。小麦・小麦粉・小麦粉調製品は6年、マカロニ・スパゲティは11年、ビスケット製品は6～11年で関税撤廃	小麦・小麦粉は6年で3.8千トン→4.4千トン、小麦粉調製品は6年で12.4千トン→17.2千トンへ増加		V	V		
豚肉	無税	引き下げ		従量税と従価税各10年		V			差額関税制度	特別セーフガード発動基準：国内ソーセージ生産量の30%
牛肉	9%まで引き下げ			16年		V				特別セーフガード発動基準：数量
鶏肉	無税			0～11年：冷凍鶏肉は11年、冷蔵丸鶏・冷凍鶏塊肉は6年で関税撤廃						
脱脂粉乳・バター			枠内関税引き下げ	10年で枠内関税引き下げ	V (EU 枠新設。1年目12,875トン→6年目から16,000トン(生乳換算))					
ホエイ(乳清)			税率引き下げ	20年		V				特別セーフガード発動基準：輸入量。21年目で国内

										脱脂粉乳生産量の約6%
プロセス(加工)チーズ			11年で枠内関税撤廃(特にTPPで関税維持のソフトチーズ)	10年	EUに新設:ソフトチーズ					
プロセスチーズ原料	無税			16年						国産品との抱き合わせ無税
砂糖(糖度98.5-99.3)									糖価調整制度	新商品開発用の輸入500トン無税・無調整金
加糖調製品			税率引き下げ	10年	V(増加:含糖率50%以上の製品)					

(出典)筆者作成。

表2と表3に示した両メガFTAに対応した枠組みからわかるのは、日EU・EPAの基本的な枠組みはTPPと同じで、TPPの自由化の枠組みを活用している。しかし相手国の要求と、国内農業生産者の市場開放に向けての調整に応えるため、日本は自由化の過程で日本特有の保護制度をいくつか保留する結果を勝ち取った。コメ・小麦の国家貿易・SBSや小麦の輸入差額制度、豚肉の差額関税制度、砂糖の糖価調整制度などである。だが日本は貿易相手国との差異に向き合うため、様々な対応調整も行っている。EUの農産品の競争力が異なるのに応じて、日EU・EPAではパスタなどの小麦(粉)やチーズ製品の関税削減期間と関税割当が、TPPに比べて延長・増加されている。

四 メガ FTA における日本の重要農産品市場開放の交渉戦略

1 日本による CPTPP 農産品貿易交渉の戦略

CPTPP は TPP の結果を継承しており、日本による重要農産品市場開放の戦略は必然的に TPP でのものに帰着する²²。TPP における日米間の貿易交渉で日本がとった戦略をまとめると以下の五つ、集中的保護戦略・脅威低減戦略・陽動戦略・個別突破戦略・利益交換戦略に帰納することができる。

(1) 集中的保護戦略

重要農産品五品目に保護を集中させること。同五品目の関税引き下げによる自由化率は 29% であるが、その他の従来関税引き下げを行ったことのない農産品の自由化率は 90% である。日本は品目によって政策パラメーターの組み合わせを変えることで、貿易政策の手段を戦略的に運用し、各品目についての対策装置を組み立てている。

対策装置組み立ての自由化モデルからは、日本が重要農産品五品目に保護を集中させる戦略がみられる。各製品の持久力と競争力の違いにより自由化モデルは様々であるものの、五品目を市場開放の圧力に対応させる政策セットからは、日本が関税の全面的な引き下げモデルを可能な限り避けていることが見てとれる。自由化モデルは概ね、関税の引き下げを行う・行わないの二つの方向に分けられる。関税引き下げを避ける最も直接的な方法は、特定の対象に対す

²² TPP 五品目の戦略については以下を参照されたい。任耀庭「TPP 日米農産物マーケットアクセス交渉の研究－日本農産物市場開放戦略」『問題と研究』第 46 巻 2 号、2017 年 6 月、188～195 ページ。

る関税割当を新設すること、次に輸入差額・課税の閾値などについて特定貿易制度の部分的緩和または強化を図ることである。また、関税を引き下げるとしても、割当内の関税を優先し、続いて特定貿易制度の関税、従価・従量関税は最後にする。それに、引き下げはできるだけ段階的に行う必要もある。

日本の重要農産品五品目の市場開放モデルが示す政策の意義は、以下のように帰納できる。国家貿易制度とWTOの関税割当制度は維持すること、TPPで関税割当とセーフガードなどの非関税障壁を新設して輸入量と国内の総供給量をコントロールし、製品の国内市場価格を安定させることである。同時に、関税自由化の部分では、国内の生産者に体質と競争力を調整する機会を与えるため、期間は最長に、下げ幅は最小にする段階的な関税引き下げを勝ち取った。TPPで新設された関税割当では、枠内の関税が低いかゼロになるものが増加しており、特定相手国の要求を満たすだけでなく、それによって国内価格の下落がもたらされても国内消費者の経済的福祉を引き上げることができる。

(2) 脅威低減戦略

日本はTPPによる農産品貿易自由化の要求を呑みはしたが、同時に交渉の中で自由化の時期延長・段階的な引き下げとセーフガード運用を採用し、市場開放による脅威を低減させた。まず、重要農産品五品目の自由化時期は、TPP発効年を基準に最長の20年から最短の即時までがあり、少なくとも即時、5年、9年、10年、13年、16年、20年という七種類の期間を定めている。このうち関税が即時撤廃されるものは少なく、子豚・卵白・乳糖といった、輸入量が少なく、国内への影響が少ないか競争力のない品目に限られている。ほとんどの品目は、5年から20年の関税削減期間が設定されている。

次に、段階的な引き下げとは、関税引き下げを段階的にし、一回あたりの引き下げ幅を縮小することである。小麦は45%の上乗せ分を9年かけて引き下げるため、年平均引き下げ幅は5%ですむ。輸入豚肉の従量関税は482円/kgで、TPP発効当年は125円に引き下げるものの、10年目に50円まで引き下げるため、後半9年の年平均引き下げ幅は8.3円となる。豚肉の従価税率は4.3%で、TPP発効当年は2.2%に引き下げるものの、関税撤廃は10年目になるため、後半9年の年平均引き下げ幅は0.24%となる。牛肉の従価税率は38.5%で、TPP発効当年に27.5%まで引き下げた後、10年目に20%、16年目に9%となるため、年平均引き下げ幅は2年目から10年目までで0.83%、最後の6年は1.83%である。脱脂粉乳とバターに割り当てられた関税のうち従量分の税率はそれぞれ130円/kgと290円/kgだが、ゼロになるのは11年目のため、年平均引き下げ幅はそれぞれ13円と29円である。乳清（ホエイ）の混合関税はTPP発効当年に「 $25\% \cdot 35\% + 40\text{円/kg}$ 」まで引き下げた後21年目にゼロになるため、後半20年の年平均引き下げ幅は「 $1.25\% \cdot 1.75\% + 2\text{円/kg}$ 」である。加工チーズに割り当てられた関税のうち従価分の税率は40%だが、ゼロになるのは11年目のため、年平均引き下げ幅はそれぞれ4%である。日本は自由化にかかる時間を長期化することで、関税引き下げによる市場への圧力を分散しているのである。

第三に、TPPで新設された割当は、日本が直接的な関税引き下げの代替手段として常用している方法である。関税割当はTPP枠と国別枠があり、内外の関税徴収方式には従価・従量・両者を混合した混合関税制度があり、関税もゼロから高率のものまで様々である。

第四に、セーフガード運用には従価・従量関税の引き上げと両者の同時適用という複数の方式がある。発動の条件としても輸入量・価格をベースとするもの、国内生産量あるいは加工品生産量が一定

の比率となることをベースとするものがある。その他にも、国産品の原料と抱き合わせることを条件としたり、新商品の開発が目的ならば輸入にあたって免税するといった奨励策もある。

(3) 陽動戦略

オーストラリアとの EPA において日本が牛肉市場開放交渉を行い、アメリカに TPP 早期締結に向けた時間的なプレッシャーをかけたことを指す。TPP での対米牛肉市場開放交渉の過程で、日本は日豪 EPA を梃子として目標を達成した。日本の牛肉市場では、輸入対国産の競争だけでなく、輸入国間での競争も生じている。TPP 交渉は日豪 EPA 交渉と同時に進行しており、後者は 2014 年に合意に達し 2015 年 1 月に発効・施行された。その中で日本はオーストラリア産牛肉の従来関税 38.5% について、冷凍肉を 19.5% に、冷蔵肉を 23.5% に、それぞれ引き下げることで同意した。ライバルのオーストラリア牛肉輸出商が有利な関税という条件のもと日本市場で先行することに、当然ながらアメリカはプレッシャーを感じた。これにより、アメリカは自国産牛肉の対日関税を 9% まで引き下げるのに 16 年かけるということまで直ちに合意した。またオーストラリアから見ても、日豪 EPA での牛肉関税引き下げ率は満足いくものではないが、機先を制したことで日本におけるオーストラリア牛のシェアを伸ばすことができ、将来の TPP 交渉でさらに有利な結果が得られれば自国にも適用されるため、最大の勝者と言える。

(4) 個別突破戦略

日本は TPP 農産品貿易交渉において、手強い相手に対しては特定国に向けた関税割当方式を新設して懐柔しており、これも交渉紛糾にあたっての一種の政治的解決手段といえる。コメ市場開放交渉で

は、TPP 参加 12 カ国のうち輸出能力のあるアメリカとオーストラリアについて、SBS 方式の国別輸入枠を新設した。アメリカに対しては 5 万トンの関税撤廃割当分を新設し、13 年目にはそれを 7 万トンに増やす。オーストラリアに対しては 0.6 万トンの関税撤廃割当分を新設し、13 年目にはそれを 0.84 万トンに増やす。小麦市場開放交渉で新設した SBS では、アメリカ 11.4 万トン、オーストラリア 3.8 万トン、カナダ 4 万トン、計 19.2 万トンの TPP 3 カ国への年間国別枠を、発効後 7 年目にはアメリカ 15 万トン、オーストラリア 5 万トン、カナダ 5.3 万トン、計 25.3 万トンに増やす。加工チーズではアメリカ・オーストラリア・ニュージーランドに年間各 100 トンを割り当て、発効後 11 年目に各 150 トンに増やす。

(5) 利益交換戦略

農産品輸出入における利益交換のことである。日本は農産品の輸入開放と引き換えに、牛肉・コメとその加工品・水産品・野菜と果物といった農産品のアメリカ市場への輸出という対価を得た。牛肉の対米輸出は 15 年目にゼロ関税となり、それまでの対米輸出無税枠は発効当年の 3,000 トンから 14 年目に 6,250 トンと、現在の輸出実績の約 20~40 倍の量となる。またコメについては 5 年目、清酒については即時無関税となる。

忘れてはならないのは、日本が TPP 農産品貿易交渉で主に用いている戦略は、多くの非関税障壁という政策ツールを維持運用して国内市場を保護し、市場開放の衝撃を和らげるものであるということである。国家貿易制度、SBS 方式、関税割当と TPP 参加国対象の国別枠、豚肉の差額関税制度、糖価調整制度、セーフガードといった政策ツールは無関税農産品の自由化率を 82%に抑えている。これは、TPP が追求する高水準の自由化・非関税障壁撤廃による新しい

貿易ルールの規範構築という理想とは明らかに矛盾している。しかし豚肉の差額関税や糖価調整といった日本特有の貿易制度は、日本が貿易自由化承認と関税の段階的引き下げ実施という対応をとった後、他の非関税障壁全てがWTOやTPP参加国から貿易手段として承認を得ており、国際的な認可を受けたのである。

2 日EU・EPA農産品貿易交渉における戦略

日EU・EPAにおける交渉では、EUの農産品の競争力がTPPと違うことを考慮し、日本の対EU市場自由化のレベルに関しても適度な戦略的調整を行っていた²³。

日EU間の農産品貿易交渉の戦略も基本的にはTPPでのものに従っており、まとめると以下の五つ、集中戦略・脅威低減戦略・個別突破戦略・陽動戦略・利益交換戦略に帰納することができる。

(1) 集中戦略

TPPでの重要農産品五品目のうち、日EU・EPAにおいて日本はコメとコメ製品を除外品目として開放の必要なしという結果を得る代わりに、その他の品目、すなわち小麦および関連製品、牛豚鶏など肉類、脱脂粉乳・乳清・加工チーズなど乳製品、砂糖および加糖調製品の四品目の重要農産品について市場開放を集中させるという対応を行った。

²³ 日EU・EPA農産品市場開放については以下を参照されたい。任耀庭「日本農産品市場開放的意涵—以日本EU經濟夥伴協定為中心的探討」『日本與亞太研究季刊』第2卷3期、2018年7月、頁53～68。

(2) 脅威低減戦略

TPPにおける自由化の工程に比べると、日EU・EPAでの日本による重要農産品四項目の市場開放において、EUが相対的に強い国際競争力を有する小麦および関連製品・乳製品・豚肉といった農産品では、より長い関税削減期間と段階的でより下げ幅の小さい関税引き下げ、それに国内生産量と輸入のバランスがとれるようセーフガード発動条件が組まれている。日本はEUの小麦について国家貿易と現行のSBS制度を維持、関連製品である小麦粉調製品は、関税割当の枠内関税を6年に分けて引き下げ、マカロニとビスケットは、枠内税率をそれぞれ11年目と6～11年目まで延長して低減する。EUの乳製品については、乳清市場で段階的かつより下げ幅の小さい関税引き下げを行い、天然・加工チーズでは、16年という長期にわたる関税引き下げ期間等を確保した。

(3) 個別突破戦略

EUが国際的な競争力を有する一部農産品・食品の輸入に対しても、輸入枠などで優遇を行うことで交渉にあたっての反発力を減少させた。小麦粉調製品の関税割当量を6年に分けて増加させるほか、乳製品のうち脱脂粉乳・加工チーズについても小幅に増加させるなどした。TPPで関税引き下げを行わなかったカマンベール（camembert）・モッツァレラ（mozzarella）などのソフト系チーズは、その他のチーズと同時に段階的に関税引き下げを行い、16年目に撤廃する²⁴。牛豚鶏肉・砂糖および加糖調製品といった二大重要農

²⁴ 日本のソフト系チーズ（soft cheese）の対EU輸入関税引き下げは、TPPでは行われなかった措置である。これは主にEUが2015年3月末に生乳の域内自由化（生乳の割当制度を廃止する）措置を行ったことで新しい海外輸出市場を開拓する必要に迫られたことに対応した措置である。本間正義「日欧EPAの課題（下）農業の将来 考

産品では、基本的に TPP 相当の自由化条件を付加した市場開放手順のメカニズムを得た。

(4) 陽動戦略

豚肉の日本国内供給量の半分は輸入品が占める。また輸入量の内訳は EU36%、アメリカ 30%、カナダ 20% (2016年) である。対 EU の豚肉市場開放で、日本は基本的には TPP でのモデルと戦略を用いている。EU から輸入される豚肉に TPP 相当の優遇条件をつけたため、すでに TPP を離脱したアメリカは当然ながら豚肉の日本輸出で不利な立場となった。また一時期 CPTPP 参加を保留する態度を見せていたカナダの対日豚肉輸出にも脅威となったため、カナダは積極的に CPTPP に参加する意向を示した²⁵。

(5) 利益交換戦略

まずは日本の農産品市場開放と EU の工業製品・サービス投資市場開放の利益を交換した。次に、日 EU・EPA において農産品・食品の地理的表示による保護条項を定め、お互い地理的表示を持つ農産品・食品の市場開放という相互優遇措置により利益を交換した。第三に、農産品市場開放による利益がある。日 EU 双方の市場開放により、EU からのチーズ等乳製品・豚肉・小麦粉製品などの農産品・

える好機に」(「経済教室」)『日経新聞』、2017年8月1日、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO19451050R30C17A7KE8000/>。

²⁵ このほか一部報道によると、日本政府は同時にチリ政府にも、カナダ外相と深いつきあいのあるベテラン外交官を通じて、カナダ政府が2018年3月8日に CPTPP 調印に同意するよう促すことを要請したという。「TPP 署名式、チリに譲った日本の狙い『名捨てて実』」『日本経済新聞』(電子版)、2018年3月8日、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO27797870X00C18A3PP8000/?n_cid=NMAIL007。

食品輸入と、日本からの水産品・牛肉・緑茶・調味料輸出とによる利益を交換した。

五 日本によるメガ FTA 全体の政治的・経済的意義

1 新しい国際的規範の構築

日 EU・EPA と CPTPP という二つのメガ FTA での基本合意メカニズムからは、伝統的な関税削減のみならず新世紀の経済貿易活動に必要な新しい規範が含まれているのが見てとれる。例えば、農産品の貿易自由化、衛生植物検疫措置（SPS）、農産品・食品の地理的表示（GI）、技術的貿易障害（TBT）、通関のスピード化、電子商務、国有企業貿易、政府補助や政府調達などの WTO プラスの項目にある関連措置と、競争政策、知的財産権保護、短期商務旅行、労働者権益の保護、環境保護、コーポレートガバナンス、中小企業、農業協力、国家と投資者の間の紛争解決（ISDS）等の WTO エキストラの項目にある措置である²⁶。WTO プラスの項目とは現行の WTO 協定内にすでに存在する規範的項目で、二つのメガ FTA はその自由化のレベルをさらに深化させる。WTO エキストラの項目とは、現行の WTO 協定になくメガ FTA で制定された規範的項目で、メガ FTA は WTO 協定の自由化のレベルを広げたことになる。この二種類の項目はどちらも現行の WTO 体制による経済貿易の自由化に資するものであり、WTO が規定する FTA/RTA 事前通報の要件に符合する。

日 EU・EPA と CPTPP という二つのメガ FTA での基本合意内容から分かるのは、そのメカニズムと内容が基本的に TPP のものの延長

²⁶ Henrik Horn, Petros C. Mavroidis and Andre Sapir, “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements,” Bruegel Blueprint 7, in A. Fielding ed., *Bruegel Blueprint Series*, Vol. VII : (Bruegel, 2009), Appendix A, pp. 46-53, and Appendix B, pp. 54-58, http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf.

であり、類似するWTOプラスとWTOエキストラの項目もカバーする、新しい時代の国際経済・貿易の規範だということである。

2 国際的規範を受け入れる側から改革・制定する側への転換

日本が国際経済制度の中で認知されている役割は、国際的規則を受け入れ参与するという立ち位置から、徐々に国際的規則の改革・制定者に転換しつつある。特にTPP交渉に参加する過程で、日本はアメリカと共に新世紀の世界貿易規則の制定者を以て任じていた。

2013年3月15日、安倍首相による記者会見の席上、日本政府のTPP参加が正式に表明され、加入に至った理由として新しい重要な論述がなされた。それは、日本がアジア・太平洋の世紀の到来を迎えるにあたって、その国際政治・経済的地位を高めるためには、TPP参加が必要なだけでなく、アメリカと共にTPPによる新規則・制度の制定を主導していきたいからだというものであった²⁷。

また同年3月25日、日EU首脳は電話会談後に共同声明を行い、その中で双方が知識と価値観を共有するとの前提に立ち、EPAと戦略的パートナー協定（Strategic Partnership Agreement, SPA）に向けた交渉を開始、双方の政治・経済戦略的關係を高め、世界に還元・貢献すると発表した。また日EU・EPAが、双方共通の関心事項をさらに発展させ双方の経済に益する全面的な協定となるのみならず、世界経済発展にも貢献することを期待するとした²⁸。

日本はTPP交渉に参加することで、アメリカのアジア・リバランス戦略と経済版日米同盟形成を通じ、台頭する中国経済と均衡を図

²⁷ 「安倍内閣総理大臣記者会見」首相官邸 2013年3月15日、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0315kaiken.html。

²⁸ “Japan-EU Summit Telephone Talks Joint Press Release,” Japan-EU Summit, (Tokyo: 25 March, 2013), <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000002373.pdf>。

ることを支持している。またアジア太平洋地域における経済統合のプラットフォームモデルとなり、そこで定められた新しいルールが将来の世界経済での総合的な規則となるようなものとして、TPP を作り上げた。またその一方では EU とも EPA・SPA 両協定について交渉を行っていたのである。

日米が共同で TPP 交渉を主導することで、アジア太平洋地域の新しい経済・貿易規則と制度を築き上げることや、EU での EPA 交渉を通じて日 EU が共同でアジア・ヨーロッパ地域の新しい経済・貿易規則と制度を築き上げることが、地域の平和と安定を産み出す。日本は戦略的に両者を締結することで、21 世紀の国際社会における発言権と影響力を高めようとした。

その後日本は、国際規則の制定役からさらに一歩進み、アメリカと共に大国としての責任を果たすべきであるという立場をとった。2015 年 4 月 28 日、安倍首相が訪米中オバマ大統領と発表した日米共同ビジョン声明 (U.S.-Japan Joint Vision Statement) では、日本はもはや自らを国際ルールへの単なる参与者とは位置づけず、TPP 交渉の過程から透明性のあるルールの構築と国際的な新制度・新秩序を定めることを共同で主導すること、国際社会に公共財を提供することでアジア・太平洋地域の雇用・所得増加による経済的繁栄促進の環境を作り上げることなどで、アメリカと共に大国としての責任を果たすべきであるとの強い認識を持っているとした²⁹。

日本は TPP に参加し、アメリカとその他参加国との共同作業の中で TPP を通じた 21 世紀の新しい経済・貿易ルールと制度を定めるという戦略を選択した。このことから、日本が国際的な新しいルー

²⁹ “U.S.-Japan Joint Vision Statement,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 28, 2015, http://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page3e_000332.html.

ル・制度の立ち上げの中で局外に立たないという態度が明らかなほか、国際ルールに参加し受け入れるだけの立場から脱し、積極的にルールを改革・制定する方向に舵を切ったのだという日本の主観的認知を反映している。

また日本の TPP 参加は、理念への信頼と共有された知識の享受に基づいて行われるものであるとする。その中には民主・自由・法治・人権といった現行の普遍的価値のほか、21世紀の経済・貿易の繁栄を促進するための市場開放・自由貿易・ルールの透明化や高レベルな労働と環境保護のルール、特にアジア・太平洋地域の協力発展のための、WTO・IMF のメカニズムの不足を補う新しいルールを含んでいる。

3 普遍的価値の追求と享受

2017年、トランプ大統領の TPP 離脱の決定によって、TPP 交渉の成果を直ちに実現することはできなくなったが、理念への信頼と共有された知識の享受に基づく普遍的価値の実現のため、日本は他の TPP 参加国と共にアメリカ抜きの CPTPP を成立させる道を探った。またその一方では EU 等の国家経済共同体と共に新世紀の経済・貿易ルール制定のための実践的行動を追求し続けている³⁰。

2017年7月6日、日 EU・EPA は物品貿易・サービス貿易・投資や鉄道の政府調達市場の開放及び非関税障壁撤廃、地理的表示などの知的財産権保護について基本合意を達成した。双方の首脳が声明の中で特に強調したのは、EPA という新しい国際標準を実践する公

³⁰ 日本は2017年11月9日、ベトナム・ダナンでの APEC 会合の席上、アメリカ以外の TPP11 諸国が基本合意に達したと宣言した。また TPP は「TPP に関する包括的及び先進的な協定 (Comprehensive and Progressive TPP, CPTPP)」に改称の上 2018 年調印、2019 年発効の見込みであることも発表された。

約を築き上げたことであった。また同時に、日 EU・EPA による合意は、双方が透明化の原則と自由貿易という共通の価値観を尊重することを世界に向けて宣言するもので、保護主義に対抗して自由で公正な貿易を広めていくための戦略パートナー関係の基礎となるものだと表明した³¹。

日本が日 EU・EPA と CPTPP というメガ FTA で合意達成を主導した戦略的行動には、日本がさらなる国際的公共財を提供する方向で努力するという心理的認知と役割転換の実現が現れている。

日本は FTA/EPA というプラットフォームを足場に、国際経済の領域での発言権と影響力を増していくであろう。まず EU との EPA 交渉を通じて、共同で新しい国際的経済・貿易規則と制度を築き上げたことは、地域の平和と安定を産み出し、双方の国際社会での発言権と影響力を高めた。トランプ大統領が 2017 年に TPP を離脱し、世界で保護主義が台頭するのではないかという懸念が生じた中、日 EU・EPA と CPTPP の内容が合意達成に至ったことは、日・EU とその他の CPTPP 参加国が TPP による自由化の精神を継承し、21 世紀の世界経済・貿易の新しい規範を拓き、正面から保護主義を迎え撃ち、自由貿易を防衛するという重要なメッセージを世界に向けて伝えることとなった。

日 EU・EPA と TPP の交渉は時間的に平行して進められ、後者は 2015 年末に合意を達成していたため、前者の交渉は当然後者での折衝において取捨が行われた経験が生かされた。

日 EU・EPA と CPTPP による市場開放に向けた自由貿易の議題中、経済効果については関税引き下げよりも非関税障壁撤廃が、物

³¹ “24th Japan-EU Summit Joint Statement,” Japan-EU Summit, (Brussels, 6 July, 2017), <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000270692.pdf>.

品貿易よりもサービス貿易と投資の自由化が、工業製品よりも農産品貿易の自由化がより期待された。農産品市場の開放は全世界共通の難題であり、WTOドーハ・ラウンドが困難に瀕していたときに日EU・EPAとCPTPPがその難題の突破口を開いたことは、時代を画する重要な意義があった。両メガFTAに関わった国家は農産品貿易交渉で一定程度の譲歩をしなければならず、相互に市場開放を行うことで初めて双方が善意を感じることができ、相手国への信頼と一体感を高め好意的な反応を引き出すことができた。そのためこの二つのメガFTAによる農産品市場開放は、世界の注目を集めることとなった。忘れてはならないのは、TPPでの日本の農産品市場開放に関する交渉は、当然その後の日EU・EPA交渉において最良のシミュレーションとして参考にされたということである。国際経済・貿易の領域で発言権と影響力を高めるため、日本はTPPに次ぐ日EU・EPAでも局所的な開放という譲歩を行い、TPP以外で開放したことの無い重要農産品四品目の市場を開放したのである。

六 結論

CPTPPと日EU・EPAという二つのメガFTAでの基本合意内容から分かるのは、そのメカニズムと内容が基本的にTPPの延長上であり、類似するWTOプラスとWTOエキストラの項目もカバーする、新しい時代の国際経済・貿易の規範だということである。日EU・EPAは特に農産品・食品の地理的表示を重視している。二つのメガFTAの全参加国は、本来国内農業を保護する政策をとっており、達成された合意内容からは全参加国が相当程度の譲歩をしたことがわかる。

TPP後の両メガFTAでの交渉において、日本は開放したことのなかった重要農産品五品目の部分的開放に向けて譲歩し、その自由化

モデルは世界の注目を集めた。TPPでの交渉は日本にとって重要農産品市場開放の先例となり、日本がFTA交渉に臨む際のTPPモデルを確立した。

本論文では、日本が二つのメガFTAに積極的に参与した戦略的行動は、経済的利益追求だけに帰着できるものではなく、国際的な新ルール・制度の立ち上げに積極的に参与する態度が明らかなほか、国際ルールに参加し受け入れるだけの立場から脱し、積極的にルールを改革・制定する方向に舵を切ったのだという日本の主観的認知を反映している。日本の態度と認識の変化が明確に表れているのは、TPP交渉で新世紀の経済・貿易ルールを制定した行動とその後のCPTPP締結を主導した過程であり、日本がさらなる国際的公共財の提供者へという役割転換に前向きで、その能力もあるということである。また日EU・EPAの基本的合意達成とCPTPP締結は、相手国が日本の国際経済・貿易領域ひいてはアジア太平洋地域での役割転換を支持していることを反映している。

アジア太平洋地域の世紀の到来を迎え、国際社会での政治的・経済的地位を維持し、国際的な発言権と影響力を増すために、日本は新しい国際経済・貿易規範の実現に向けた行動を積極的に主導するのみならず、EUとCPTPP参加国及びその他の知識・理念・価値観を共有する国家・経済共同体と共同で、世界の新しいルール制度を構築しなければならない。

今のところ、日EU・EPAにおけるTPP同様の農業交渉で日本が得た重要農産品市場の自由化は比較的低いレベルとなっており、これと二つのメガFTAが追求する高レベルの自由化と非関税障壁撤廃による新しい貿易ルールの規範を打ち立てるという理想との間には、距離が存在する。他にも、メガFTA締結はただ静的な貿易創出効果を追求すればいいというのではなく、より利益になる国際競

競争力を高め、研究開発と設備投資を通じてダイナミックな経済効果を実現するものでなくてはならない。また、FTA 内部での待遇の違いは、国内生産者・消費者間および産業間や FTA 参加国間での経済効果分配の不均衡という問題を産む。日本が将来もし透明性・公平性と高水準の自由化を核心的な価値とする国際経済・貿易制度の創造者・制定者として、また国際的な公共財を提供する大国としての役割を果たしたいのであれば、農産品輸入にあたっての非関税障壁撤廃を拡大し続けると同時に、イノベーション、透明性、専門性、公平性・包容力を備えることを前提に、それらの理念と価値観を共有する国家と協力を行うことが重要である。その上で WTO プラスや WTO エキストラといった新しいルールを制定し、その運用を実現するメカニズムなどの国際的な公共財を構築することが必要である。

(寄稿：2018年9月9日、採用：2018年11月22日)

翻訳：田中研也（フリーランス翻訳）

日本 mega FTA 的整合策略及政經意涵

—從日本農產品市場開放的探討—

任 耀 庭

(淡江大學日本政經研究所教授)

【摘要】

日本安倍政府 2018 年 3 月與美國以外的 11 個 TPP 國家簽署跨太平洋全面進展協定 (Comprehensive and Progressive TPP, CPTPP)，2018 年 7 月與 EU 簽署日本 EU EPA (Japan-EU Economic Partnership Agreement，日本 EU 經濟夥伴協定)。2018 年日本安倍政府陸續締結大型 FTA (mega FTA)，日本對外經濟整合大幅進展。本文目的是彙整 2018 年日本政府所締結 mega FTA 的內容並剖析其國際政經意涵。日本 EU EPA 以及 CPTPP 等兩項 mega FAT 達成的共識內容在傳統的削減關稅外更涵蓋符合新世紀經貿活動所需的新規範，尤以農產品市場開放措施成為新世紀 EPA/FTA 談判的範本，日本重要農產品市場自由化的先河。美國於 2017 年初退出 TPP 後，日本整合此兩項 mega FTA 達成的共識內容傳達日本與 EU、CPTPP 各國以及其他國家延續貿易自由化精神開創 21 世紀世界經貿新規範，展現正面迎戰保護主義的重要訊息。

關鍵字：mega FTA、日本-EU EPA、CPTPP、農產品市場開放、強勢
認知主義

Agricultural Market Access and Japan's International Political and Economic Meaning of Japan-EU EPA and CPTPP

Jen Eau-Tin

Professor, Graduate Institute of Japanese Political and Economic Studies,
Tamkang University

[Abstract]

In 2018, two major partnership agreements were signed by Japan – the Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership Agreement (CPTPP) on March 8th in Chile and the Japan-EU Economic Partnership Agreement in July 2018. The CPTPP was signed by the TPP 11, which excluded the USA. Through these two mega FTAs, Japan has entrenched its regional economic integration within 2018. These FTAs are expected to promote trade and investment for 21st Century through eliminating tariffs, non-tariff barriers and improving trade and investment rules, especially on agricultural market access. In these two agreements, Japan agreed to open its important agricultural market for the first time, meaning the EU and CPTPP countries can start to take advantages on the improvement of market access, especially in the agricultural products market, as well as engage in the protection of Geographical Indications (GIs), and cope with Non-tariff measures on food safety, processed food and others. On the other hand, President Trump removed the U.S. from the Trans-Pacific Partnership (TPP) in the beginning of 2017 because he felt that the USA did not share the same values as the the leaders of Japan, the EU and, other CPTPP countries. These countries shared values of democracy, rule of law, human rights and

recognized the strategic importance of the mega FTA, as well as remain committed to create a free, fair and open international trade and economic system on the basis of TPP. The TPP's goals are to promote stronger, sustainable and balanced growth and to contribute to the creation of jobs and economic opportunity in these two mega FTA countries in order to increase their international competitiveness.

Keywords: mega FTA, Japan-EU Economic Partnership Agreement, CPTPP, agriculture market access, strong cognitivism

〈参考文献〉

- 「安倍内閣総理大臣記者会見」首相官邸、2013年3月15日、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0315kaiken.html。
- 「TPP 署名式、チリに譲った日本の狙い 『名捨てて実』」『日本経済新聞』（電子版）、2018年3月8日、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO27797870X00C18A3PP8000/?n_cid=NMAIL007。
- 外務省「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」2018年7月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000382088.pdf>。
- 戸堂康之「TPPで日本経済はどうか？」（RIETI特別コラム:RIETIフェローによるTPP特集）、2015年10月16日『RIETI』、http://www.rieti.go.jp/jp/columns/s15_0012.html。
- 内閣官房 TPP 政府対策本部「日 EU・EPA等の経済効果分析（概要）」2017年12月21日、http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221_eutpp_bunsekigaiyo.pdf。
- 任耀庭「TPP 日米農産物マーケットアクセス交渉の研究-日本農産物市場開放戦略」『問題と研究』第46巻2号、2017年6月、149～205ページ。
- 農林水産省「農林水産物の生産額への影響について（TPP11）」2017年12月、<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/attach/pdf/index-13.pdf>。
- 農林水産省「農林水産物の生産額への影響について（日 EU・EPA）」2017年12月、http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221_eutpp_nourinsuisanbutsu.pdf。
- 農林水産省「TPPにおける重要5品目等の交渉結果」2015年11月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/2-1_5shinmoku_kekka.pdf。
- 農林水産省「TPP 農林水産物市場アクセス交渉の結果」2015年11月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_1.pdf。
- 農林水産省「TPP 交渉農林水産分野の大筋合意の概要」2015年10月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_2.pdf。
- 農林水産省「TPPにおける農林水産物関税の最終結果（HS2012版）」2016年3月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/1_kousyou_kekka_hs2012.pdf。
- 農林水産省「日 EU・EPA 大枠合意における農林水産物の概用（EUからの輸入）」2017年7月、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/f_eu/attach/pdf/index-24.pdf。
- 本間正義「日欧 EPA の課題（下）農業の将来 考える好機に」（「経済教室」）、『日経新聞』、2017年8月1日、<https://www.nikkei.com/article/DGKZZO19451050R30C17A7KE8000/>。
- 史惠慈「日 EU 同盟 EPA の影響と啓示」『経済前瞻』173期、2017年9月12日、頁96～103。
- 任耀庭「TPP 日米農産物貿易交渉と日本の国際経済戦略の研究—認知主義的観点」『日本與亞太研究季刊』第1巻3期、2017年7月、頁57～100。
- 任耀庭「日本農産物市場開放の意涵—以日本 EU 経済夥伴協定為中心的探討」『日本與亞太研究季刊』第2巻3期、2018年7月、頁47～81。

- 林宗達『國際關係理論：社會學派與後實證主義學派的相關理論』（新北市：經典文化事業出版社、2013年）。
- “24th Japan-EU Summit Joint Statement,” Japan-EU Summit, (Brussels: 6 July, 2017), <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000270692.pdf>.
- “Japan-EU Summit Telephone Talks Joint Press Release,” Japan-EU Summit, (Tokyo: 25 March, 2013), <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000002373.pdf>.
- “U.S.-Japan Joint Vision Statement,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 28, 2015, http://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page3e_000332.html.
- Cullen Hendrix and Barbara Kotschwar, “AGRICULTURE,” in Jeffrey J. Schott and Cathleen Cimino-Isaacs eds., *ASSESSING THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP, VOLUME 1: MARKET ACCESS AND SECTORAL ISSUES*, CHAPTER 3, PIIE Briefing 16-1, (the Peterson Institute for International Economics, February, 2016), <http://www.piie.com/publications/briefings/piieb16-1.pdf>.
- European Commission, “Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan (Final Report),” 2016, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154522.pdf.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, Volker Rittberger, “Integrating Theories of International Regimes,” *Review of International Studies*, Vol. 26, No. 1, January, 2000, pp. 3-33.
- Hayakawa, Kazunobu, Fukunari Kimura, “How Do Free Trade Agreements Reduce Tariff Rates and Non-tariff Barriers?” *IDE Discussion Paper*, NO. 446, (INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES[IDE], JETRO, February 2014), https://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/1300/1/ARRIDE_Discussion_No.446_hayakawa.pdf.
- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis and Andre Sapir, “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements,” Bruegel Blueprint 7, in A. Fielding ed., *Bruegel Blueprint Series*, Vol. VII (Bruegel, 2009), http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf.
- Kawasaki, Kenichi, “The Relative Significance of EPAs in Asia-Pacific,” *RIETI Discussion Paper Series*, 14-E-009, January 2014, <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/14e009.pdf>.
- Petri, Peter and Michael G. Plummer, “THE ECONOMIC EFFECTS OF THE TPP: NEW ESTIMATES,” in Jeffrey J. Schott and Cathleen Cimino-Isaacs eds., *ASSESSING THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP, VOLUME 1: MARKET ACCESS AND SECTORAL ISSUES*, CHAPTER 1, PIIE Briefing 16-1, (the Peterson Institute for International Economics, February, 2016), <http://www.piie.com/publications/briefings/piieb16-1.pdf>.
- Petri, Peter A., Michael G. Plummer, Shujiro Urata, and Fan Zhai, “Going It Alone in the Asia-Pacific: Regional Trade Agreements Without the United States,” *the Peterson Institute for International Economics Working paper* 17-10, October, 2017, <https://piie.com/system/files/documents/wp17-10.pdf>.

- Todo, Yasuyuki, "Knowledge Spillovers from Foreign Direct Investment in R&D: Evidence from Japanese Firm-Level Data," *Journal of Asian Economics* 17, 17, 2006, PP. 996-1013.
- Wendt, Alexander, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992/Spring, PP. 391-425.
- Winchester, Niven "Is There a Dirty Little Secret? Non-tariff Barriers and the Gains from Trade," Economics Discussion Paper, No. 0801, (University of Otago, January, 2008), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.3677&rep=rep1&type=pdf>.