



第43回政策本会議
(第2回評学共同研究会)

「食料安全保障と東アジア共同体」

— 速 記 録 —



基調報告を行う大賀圭治有識者議員
(2010年10月29日)

2010年12月
東アジア共同体評議会

まえがき

この速記録は、2010年10月29日に開催された当評議会第43回政策本会議（第2回評学共同研究会）の議論を取りまとめたものである。

当評議会は、2010年度の事業計画の目玉として、国際アジア共同体学会との共同研究活動を推進することになり、その一環として政策本会議の場を当評議会と同学会の共同研究活動の場として位置づけ、その運営を一部共催することとなった。本年度における共同研究活動の年間総合研究テーマは「東アジアものづくり共同体の展望」とし、全4回開催する予定である。

この第43回政策本会議（第2回評学共同研究会）は、その全4回の共同研究会の第2回目として開催したものであり、当評議会有識者議員である大賀圭治日本大学教授・NEAT（東アジア研究所連合）「東アジア食料安全保障」作業部会主査を基調報告者にお招きし、「食料安全保障と東アジア共同体」と題し報告を受け、その後出席者全員により意見交換を行った。

この速記録は、当評議会政策本会議の活動の内容を、当評議会議員を中心とする関係者に報告することを目的として、作成されたものである。ご参考になれば幸いである。なお、「1. 概要メモ」から「2. 速記録」の「（2）大賀圭治有識者議員の基調報告」部分までは、ホームページ上でも公開しており、閲覧可能である。

2010年12月6日
東アジア共同体評議会
議長 伊藤 憲一

第43回政策本会議

(第2回評学共同研究会)

「食料安全保障と東アジア共同体」

—速記録—

目 次

1. 概要メモ.....	1
2. 速記録.....	3
(1) 共同議長挨拶.....	3
(2) 大賀圭治有識者議員の基調報告.....	4
●世界的な食料危機の背景.....	4
●変貌するフードシステムへの対応.....	6
●WTOにおける普遍主義の限界.....	7
●急増するFTA/EPAと日本の対応.....	9
●東アジア食料安全保障の枠組み.....	11
●東アジア食料安全保障の展望.....	12
(3) 出席者間の意見交換.....	14
3. 大賀圭治有識者議員レジュメ.....	28

1. 概要メモ

当評議会が国際アジア共同体学会と共催する第2回評学共同研究会（第43回CEAC政策本会議）が、10月29日（金）午後2時より午後4時まで日本国際フォーラム会議室において21名の参加者（下記1.）の出席を得て開催された。7月22日に開催された第1回共同研究会では、学会側から「第2段階に入った東アジア共同体構想」とのテーマで基調報告がなされたが、第2回共同研究会では、当評議会側から「食料安全保障と東アジア共同体」とのテーマで基調報告がなされた。当評議会の有識者議員であり、NEAT（東アジア研究所連合）の「東アジア食料安全保障」作業部会主査である大賀圭治日本大学教授から、NEATにおける議論とそれが「ASEANプラス3」首脳会議に対する政策提言としてどのように位置づけられているのかについて、詳細な報告がなされ、そのあと出席者間で概要下記2. のとおりの意見交換が行われた。

1. 出席者：下記の通り21名（○印は発言者）

<報告者>

○大賀 圭治 日本大学教授

○眞野 輝彦 元東京三菱銀行参与

<共同議長>

○山澤 逸平 一橋大学名誉教授

○伊藤 憲一 東アジア共同体評議会議長・日本国際フォーラム理事長

○進藤 榮一 国際アジア共同体学会代表・筑波大学名誉教授

【国際アジア共同体学会】

<副代表>

<副会長>

黒瀬 直宏 嘉悦大学教授

井上 明義 三友システムアプレイザル社長

○近藤 健彦 明星大学教授

<常任副議長>

○中川 十郎 日本ビジネスインテリジェンス協会会長

平林 博 日本国際フォーラム副理事長

横井 幸夫 日本ビジネスインテリジェンス協会理事・事務局長

<副議長>

<事務局次長>

○廣野 良吉 成蹊大学名誉教授

林 亮 創価大学教授

○吉田 春樹 吉田経済産業ラボ代表

<理事>

<経済人議員代理>

岡林 武男 国際アジア共同体学会事務局次長補佐

岩崎健太郎 世界開発協力機構

<会員>

森川 秀樹 世界開発協力機構事務局長

岡本 博之 日本大学教授

<有識者議員>

隈元 泰弘 LECリーガルマインド大学教授・鹿児島大学客員教授

○田島 高志 元駐カナダ大使

藤井 秀昭 京都産業大学准教授

2. 概要

(1) 冒頭、NEAT「東アジア食料安全保障」作業部会主査の大賀圭治教授から、下記の通りの基調報告があった。

(イ) 東アジアにおいて食料安全保障の重要性が認識されるようになった背景

2008年からASEANの首脳会談でも食料安全保障が議題に上がるようになった。その背景には、2007年から2008年にかけて発生した小麦・大豆等主要穀物の価格急騰がある。この現象の直接的な原因は、先進国でバイオ燃料の需要が高まったことであるが、その前に食料生産への投資を軽視する風潮が続いていたこともあった。これらの要因によって、成長する東アジア経済のベーシックな需要にも間に合わないようになっていた側面がある。同時に東アジア域内のフード・システム（生産から加工、流通、消費に至る一連のシステム）自体が急速に変貌を遂げ、かつ域内の食料の相互依存が主に日本・中国・ASEAN諸国の間で進んできた結果、地域としてそのフード・システム全体、さらには食品の安全性や衛生問題をも含めて、対応する必要が出てきていた。

(ロ) FTA（貿易自由化）交渉への対応

それでは、農産物を対象に取り扱う貿易交渉はどのようになっているであろうか。現状を鑑みるにWTOの交渉は事実上停滞している。これは参加者の同質性を前提とした普遍主義の限界を表しているものと考えられる。全世界的に品質や価値の統一性が期待できる工業製品については、既に先進国の工業品関税はほとんどゼロの低水準になっており、また開発途上国に対する特別措置も限界に達している。一方、個別具体的に分野別交渉が可能で、例外規定を設けることも可能な、FTA/EPAのほうは、世界各地で進展が見られる。FTA/EPAでの農林水産物の扱いは、農産物全体を特定分野として例外扱いすることは出来ないとはいえ、一部品目を除外しているFTAは多いため、交渉の焦点になりやすい。我が国の関心品目であるコメ（ジャポニカ）については、実質的に競合

するのは米国だけであり、ASEANはじめ熱帯諸国とは交渉可能であると考えられる。

(ハ) 東アジア地域における食料安全保障の枠組みの構築

2007年以降の食料危機を契機として、ASEAN+3では緊急必要分野として食料安全保障が認定され、2009年にはASEANでASEAN総合食料安全保障戦略(AIFSS)とASEAN地域食料安全保障行動戦略(SPA-FS)が採択された。既に日本の支援により東アジア緊急米備蓄(EAERR)とアジア食料安全保障情報システム(AFSIS)が整備されているので、EAERRを発展させたASEAN+3緊急米備蓄(APTERR)へと発展させ、AFSISと並んでアジアの長期的食料安全保障の二本柱に位置づけることが出来る。

(ニ) 長期的方向性としての東アジア共通農業政策

ここからさらに発展させた長期的展望としては、アジア共通農業政策(ACAP)への発展が考えられるが、現在の我が国の貿易交渉の方向性が普遍主義と地域主義の間で定まらず、省庁間でも意見の分裂が見られる状態である。報告者自身は普遍主義よりもASEAN+3の枠組みを望ましいと考えている。アジアとの相互信頼の中で食料安全保障を確立する上では、「食料安保=自給」という発想を離れて、アジアという枠内での食料安全保障を考えたときがきている。その結果として生じる農業従事者への直接補償をどうするかも、現在の政権には問われることになるだろう。

(2) その後、出席者からつぎのようなコメントが述べられた。

(イ) アジア太平洋の食料安全保障として協力する展望を考えると、農業システムが全く異なるアメリカ・カナダ・オーストラリア・ニュージーランドの存在を無視することは出来ない。それらの国との関係をどのように位置づけるかが課題である。最も政治化しやすいコメだけは譲れないが、酪農品では妥協できる余地はあるのではないか。

(ロ) 菅内閣がTPP(環太平洋パートナーシップ)に対して積極的姿勢を見せている。これは経済的な議論をする前に政治問題化してしまっているが、反対論者の狙いは自由化に伴う補償の条件闘争という側面が強いのではないか。中国・韓国がTPPに前向きな姿勢を示しているために、日本が取り残される懸念から、案外容易に農業問題に関する交渉も進展してしまう可能性もある。

(ハ) 日中間で発生した餃子事件により、一時期日中共同の食品安全庁を構想する動きがあった。そのような食の安全に関する共同の取り組みも、システム化するには紆余曲折を経るだろうが、注目すべきである。

(ニ) 今回の報告でACAPへの言及があったが、ECの共通農業政策(CAP)は、欧州統合の経緯においても、またその予算規模においても、常に最重要な問題として掲げられ続けた分野であった。そのことを考えると、東アジアで一足飛びに比較対象とするのは困難かもしれないが、東アジアにおいても共同体構築の重要な柱となる分野であることは自覚してよいであろう。

2. 速記録

(1) 共同議長挨拶

伊藤憲一 それでは、ただいまから午後4時まで2時間お時間をいただきまして、第2回の評学共同研究会、東アジア共同体評議会と国際アジア共同体学会の共同の研究会——2回目でございますが——を開催いたしたいと思っております。前回同様、このテーブルの私から見て右半分が学会側の皆様、左半分が評議会側の皆様になっておりますので、念のため。

冒頭三、四十分大賀先生から「食料安全保障と東アジア共同体」というテーマで、ご報告いただきます。「東アジア・シンクタンク・ネットワーク、いわゆるNEATですが、今後は「東アジア研究所連合」と呼ぶことにしようといっているのですが、そこでこのテーマの作業部会が設置され、先日、マニラで開催されたわけです。つまり、この作業部会からNEAT全体の総会に報告され採択されたということです。その提言は、ASEAN+3サミット首脳会議に提出されますので、明日ハノイで開かれるASEAN+3首脳会議には今日ここで大賀先生からご報告いただく内容を踏まえた提言が、サミットにおいても議論されるということでございます。そういう文脈の中での本日の大賀先生からのNEAT作業部会を代表しての報告であります。大変「評学共同研究会」のテーマとしてふさわしいのではないかと考えております。それに加えて、私は、日本という国のあり方に関する議論として、この本日の大賀先生のご報告は非常に大きな意味を持つのではないかと考えております。と申しますのも、皆様ご承知のとおり、横浜APECを控えて、菅総理がTPP (Trans - Pacific Partnership) に対して、前向きな姿勢を示したところ、民主党内の農業支持派と称する議員たちから強い反発が起こって、現在日本は、これはいつも繰り返してきたプロセスなわけですが、貿易の自由化を進めるか、農業保護のためにそういうものにはかかわるべきではないかの議論が行われているわけでありまして。そこで農業保護派の議論の根拠として、「食料安全保障」ということが言われているわけですが、今朝の産経新聞で渡部恒三さんが、「これは二者択一でなくて、両方が成り立つ、つまり貿易も農業もという解決以外、日本に解決はあり得ないんだ」と申しておられましたが、そのとおりなのであって、「日本の農業の食料自給率が40%のときに、農業を守るためと称して貿易を捨てたら、農業自体も成り立たないじゃないか」ということを言っておられるのを読みました。そういうテーマに対する回答の1つとして、農業自身の改革が前提になりますが、それにつきましては私ども日本国際フォーラムは、昨年1月に「グローバル化の中での日本農業の総合戦略」という提言を行っております。私どもは、この方向で農業の再建を図る以外ないのではないかと考えております。それにしても、食料安全保障それ自体についても、その主たる回答は「日本の農業の孤立化した自立」ではなくて、「グローバル化の中での総合戦略」に基づいたものでなければならず、それと呼応するのが、この本日の大賀先生の「食料安全保障と東アジア共同体」という報告ではないかと考えております。

ちょっと冒頭ごあいさつが長くなってしまっていて恐縮でございますが、それでは大賀先生からご報告いただきたいと思います。大賀先生のご略歴については、お手元にお配りしてございますので、

また時間の節約のため、省略させていただきます。それでは大賀先生よろしくお願いたします。

(2) 大賀主治有識者議員の基調報告

大賀主治 日本大学の大賀です。本日皆様の前で、このテーマでお話しするチャンスを与えていただきまして、ありがとうございます。若干、自己紹介めいたこととなりますが、私は、30年前まで農林省の行政官をしていたのですが、ちょうど日本の食料安全保障が議論になった時期でした。その後は、主に国際的な食料需給、特に「世界の食料需給予測」を、仕事としてきました。「東アジアの共同体」という議論には、2年ほど前に進藤先生から「国際アジア共同体学会」へのお誘いを受けて、学会のシンポジウムでコメントさせていただいたのがきっかけで、関わるようになりました。それまで「東アジアの共同体」という言葉は聞いていました。私の後任で、今東大で教授をしている鈴木宣弘教授が、やはり進藤先生のお誘いで、この議論に参加していることを聞いて、私自身は消極的というか、後ろ向きの対応をしていました。私は、中国とは研究その他のつながりがありましたが、中国の勉強をあまりしていないこともありまして、中国の人たちが急に強くなってきて、そら恐ろしくなっていました。我々は中国とそう調子よく、仲よくといっても、日本のほうが、ちっとも中国のことを勉強していないので、何もわからないうちから、あまり調子よく中国とつき合うのもどうかという、何かそんな思いがあって、「東アジア共同体」の議論に、何となく後ろ向きに対応してきました。しかし、この2年前に、NEATの食料安全保障のワーキンググループの座長をすることになり、2年間おつき合いしてきました。今日は、そこで勉強したことを、皆さんに紹介したいと思います。そういう意味では、皆さんのずっと後を歩いているものですから、至らない点がたくさんあると思いますけれども、よろしくお願いたします。

●世界的な食料危機の背景

さて、今回、東アジア、NEATの会合等で、食料安全保障が大きく取り上げられるようになりました。ASEANの首脳会議では、食料安全保障を2007年、08年、09年とずっと取り上げられてきています。その背景には2007年、08年あたりから、世界の食料情勢が非常に怪しげな雲行きになってきたということがあります。レジュメの1ページで2008年の最初に世界食料危機とありますが、2008年前半に主要な穀物である小麦、米、トウモロコシ、大豆などの国際価格が、史上最高値をつけました。

実際に、その前の2005、6年ごろのレベルに比べると、大体3倍程度の値段をつけました。東アジアでは、米というのはどこの国についても命の糧と言われているぐらい大事な作物ですが、これも2007年の暮れ、12月に急に上がり始めて、2008年初めには、急に従来トン300ドルが900ドルというレベル、一時的には1,000ドルというレベルにまで達するということが起こりました。そのことがアジアで、いろいろな食料不安をもたらしたということです。ただ2008年の後半には、これらの価格は下落しました。しかし、現在でも、2005年の価格に比べる

と1.5から2倍レベルにあります。そういう意味では、わずか5年間で国際価格のレベルが2倍近いレベルで下げ留まっているというのは、異常な事態だと考えられます。

こういう状況をきっかけにして、アジアのフィリピン、インド等のいくつかの国も含めて、食料の輸出制限ということが行われました。私たちの知っている自由な貿易体制といっても、食料というのは非常に生命、生活にとって決定的に重要な品目になるので、簡単に貿易制限が行われます。かつて1973年、アメリカが、あれだけ自由貿易を推進した国が、大豆の輸出制限を大統領命令でおこなったことを思い起こさせるものがあります。

一部の食料の輸入国等では、社会不安、デモ、暴動も起こりました。詳しくは触れませんが、そのデータが、レジュメの3ページの価格の数字です。大体どんなぐらいだったかと、今口頭で言ったようなことをグラフで描いたものです。9月24日のところまでですが、一度2008年の後半に下がったものが、また少し上がったたりして、かつての2006年のあたりの数字に比べて、トウモロコシでははっきり見えませんが、それでも大体1.2倍近いレベルにあります。100ドルを切っていたレベルが、トンあたりで200ドルというレベルにあるということが、おわかりいただけると思います。

こういう状況を受けてASEAN首脳会議で、食料安全保障問題は、緊急に取り組む必要のある問題と認識されました。この食料価格暴騰の要因ですが、この2008年の食料価格高騰の直接的な原因は、穀物市場への投機資金の急激な流入ということがあります。これは2008年の価格ということが言えます。

2008年春から夏にかけての暴騰自体は、投機によるということができそうですが、その後、世界的なバブルがはじけて、またリーマンショック等によって投機資金が収縮した後、再度、価格が上がっている。2007年から08年前半にかけて徐々に上がってきた価格のレベル、そして、現在かなり下落したとはいっても1.5から2倍レベルにある価格、なぜ起きたかということです。その直接的な最大の原因は、バイオ燃料が人類の史上初めて、食料が自動車燃料になるという事態が起きたことです。

アメリカのトウモロコシは世界の穀物生産の約3分の1近くを占め、世界の畜産原料になってきたわけですが、バイオ燃料向けのトウモロコシの消費量が輸出量を、もう既に上回っています。バイオ燃料向けのトウモロコシの消費量は、近い将来、アメリカの総消費量の半分近くにまで行くだらうと言われております。これはアメリカの畜産も支えているわけです。

また、ブラジルは世界最大の砂糖生産国ですが、そのブラジルでは、原料であるサトウキビは砂糖生産よりもエタノール生産、すなわち、バイオ燃料用生産に向けられている量のほうが多くなっています。

つまり、バイオ燃料用生産に向けられている量が、サトウキビとかトウモロコシとかという、いずれの国においても食料、または動物の畜産物の餌である飼料の需要に迫るようなものになってきています。主要国でこうなっているということで、そのほか日本、中国も含めてアジアの国々も、エタノール生産を国家戦略で振興しようとしています。

エタノール生産は先進国の話かということ、開発途上国が非常に大きく取り組んでいます。最近ブラジルもそうですし、タイもインドも中国も皆取り組んで、ヨーロッパもバイオ燃料の戦略を閣僚

会議で決めて、目標値を定めて、推進しているということがあります。

ただ最も基本的な変化の要因は、米などの例をいいますと、開発途上国の食料需要の継続的な増大に対して、80年代、90年代と続けて、世界的に過剰な傾向があったために、どこも食料生産を軽視してきた面があります。典型的には、世界銀行もアジア銀行も農業部を廃止してしまったことです。つまり、農業にはもう金を出さないでもいいという、極端に言えばそういう意思決定をして、食料生産を軽視してきたことのつけです。それを、10年、20年続けてくると、つまるところ、ベーシックに増大する需要に、生産が間に合わないということが出てきたと考えられます。

●変貌するフードシステムへの対応

もう一つは、アジアでは経済の急成長があり、その影響を受けて、フードシステムが大きく変化してきた。フードシステムというというのは、食料の生産、加工、流通、消費までの全体のシステムを指しています。今現在、日本でもそうですが、私たちが食べている食料が消費者の口に入るまでのうちの付加価値の8割部分は農業ではありません。農業はわずか2割でしかないので。これは今、食料問題というのは加工、流通、レストラン等の外食等を含めて全体像で見なければ、食料問題は見えない段階に来ています。そういうことが最も顕著にあらわれているのが、アジアの変貌であります。その中でも、特に貿易の自由化その他、世界経済の統合、そして経済の急成長が、こうしたフードシステムの大きな変貌をもたらしています。これは国際貿易の増加とか、生鮮食品、加工食品、畜産物の消費増という形で、あらわれています。

同時に、東アジア域内で食料の相互依存が深まりました。日本の食料を考えたときに、伝統的な国際商品つまり小麦などの穀物類や大豆など、それから畜産物も含めて、これらは主としてアメリカ、豪州等いわゆる新大陸諸国に依存しています。他方、野菜、果実、加工食品は圧倒的に近隣諸国、つまり東アジアの諸国に依存しており、そのウエートが、高まっています。

そのことは、世界市場、ここの価格は大激動していますが、こういう価格変動に、生産者、消費者を直接世界市場にバッファなしにさらすという状況を生み出しています。所得の多い人には、多少の価格変動は吸収できますが、低所得者層では食料不安を増幅しています。アジア諸国でも貧しい国々で、食料暴動などが、今回も起こっています。

レジュメの6ページに、東アジア域内の食料品貿易のマトリクスを示しています。合計で529億ドルです。東アジア諸国、ASEAN+3では香港、台湾も加えてありますけれども、そのうち4分の1強、3割近くを日本が占めております。約3分の1が日本です。そして、日本の輸入ということになります。それ以外では、あと残りのうちもまた3分の1強をASEANの域内の貿易です。資料の一番下の行に日本の輸入が出ていますが、ASEANが177億ドル、日本が159億ドルということで、その後に中国、香港等が続いています。中国、香港、台湾を合計すると、3分の1弱を占めることになります。ですから、ASEAN諸国の食料品の輸入のうち、ASEAN域内が3分の1、日本が3分の1、中国が3分の1と、大雑把にはそのように考えていいと思います。

次に輸出側で見ますと、日本は輸入に比べて、数分の1の輸出ということになりますが、輸出の中で一番大きなウエートは、ASEANです。ASEANが半分近く、それについて中国が30%、

残りがその他の国です。輸出側では、ASEANと中国に依存しているという構造というわけです。我が国の輸入についてみると、食料の供給先は中国のウエートがASEANよりもわずかに高いが、中国とASEANとが、だいたい並んでいるという構造になっています。

ASEANの食品輸入についてみますと、ASEANの域内での相互貿易が3分の2、その次には中国からとなっています。東アジアの食料貿易では、ASEAN、日本、そして中国と、これらが3つの主要な構成要素という構造です。先ほど言いましたように、アジアで需要が急速に伸びている園芸作物、つまり野菜、果実、加工食品等の貿易の依存度が、高まっています。また、食品製造業、食品流通業への投資によるアジア諸国への進出が、我が国がリードしながら急速に進展しているというのが、もう一つありますが、その分析はこれからの課題です。

さて、政策的課題として、こうした食料システムの変化へ、どう対応していくかという点について、まずは食料の、供給変動を最小限にする強化が課題だということが、ASEANの首脳会議でも確認されています。基本的には生産体制をどう整えていくかということです。

今回ASEANの首脳会議で話題になっていますインフラストラクチャーということですが、ここでインフラストラクチャーといったときには、今や食料生産だけを考えるのではなくて、フードシステム全体、卸売市場等の流通面、保管施設なども含めて食料を消費者に届けるシステムの全体に対するインフラストラクチャーに対する投資が、恒常的にといいますか、継続的に行われる必要があります。これは先ほど言いましたように、世界的に食料価格が下がってきたということから、相当長い間軽視されてきたということ、どう挽回して供給を安定化するかとい基本的な課題です。

次は、生鮮食品や加工食品の貿易消費が増えてきたという中で、食品の安全性、あるいは食品の衛生問題が、非常に大きくクローズアップされるようになってきています。これは食料の供給が減ったということ以上に、いわば突然に流通チャンネルを妨害してしまって、食品の単なる安全性という問題よりは、食料の安全保障問題としてもとらえるべきだと考えています。これは、NEATの今回の2年目のワーキンググループで検討してきた大きな課題です。ただし、これは国際的なコンセンサスとはなっていません。というのは、FAOは食品の安全性問題を食料の安全保障と切り離すということ、強く主張しており、国連機関等の理屈ではありませんが、何よりもアフリカの食料問題を考えたときに、量の確保が何よりの問題となっています。安全性ということは、あまり強調するような状況にないということがあります。

●WTOにおける普遍主義の限界

食料の安全保障、あるいは東アジア共同体の食料問題を考えたときのもう一つの大きな問題は、貿易問題だと思います。もともと「東アジア共同体」の議論というのは、経済問題です。「東アジア共同体」という場合、多くの方はまず経済共同体的だと思います。

その基盤になっているのが貿易の進展ですが、とりわけ、日本でこういうことが議論されるようになった背景としては、WTOが限界に達したといえますか、いわば、今凍結状態にあることだと考えます。WTOが、なぜそうなったかと考えますと、私は非常に抽象的な言葉ですが、普遍主義の限界だと考えます。世界中を一律で、何でもかんでも同じようにしてしまうという意識は、新大

陸諸国の意識ではあっても、ヨーロッパや日本や伝統的な何千年という歴史を持った国々には、受け入れがたいものがあるように思います。GATT、WTOの体制でやれるところまでやって、これ以上やったら、それぞれの地域の規定的な伝統的なもの、文化まで破壊するような決定的なところまで来たのではないかと思います。

工業品に関しては、世界中で文化、伝統に根ざした質の違いはほとんどなく、効率的でいいものをつくれればいわけで、先進国では少なくとも関税はネグリジブルに近いレベルになっています。これを取り払おうが、取り払うまいが、本質的な意味はないのではないかと。ここ数年で経験したように、為替平価が20%も30%も変化しているときに、3%だ、5%程度の関税をぎりぎり問題にしてどれだけの意味があるのでしょうか。先進国にとっては、金融問題が決定的な重要さをもって語られるのに比べて、貿易の工業品の関税問題は大きな問題ではないように思われます。しかし、これは開発途上国にとっては、極めて重大な問題です。ただし、特定の歴史的意味を持った工業品関税の問題はあります。我が国でも皮革製品など特定の品目の関税問題があります。これはそれぞれの国の歴史的な事情があり、ヨーロッパには日本に対する差別意識に根差した自動車の関税問題などがありますが、工業品の関税は、平均的、全体的にいえばあまり意味を持たなくなっています。

最先進国であるアメリカは、工業品貿易については、もうあまり興味がないように見えます。アメリカは多くの工業品の比較優位性を失っていると考えべきではないでしょうか。アメリカは農産物で比較優位性があるが、工業品で比較優位性を失っているため、そういう意味では、世界的に工業品の貿易を最も強力に推進しなければいけない立場にあるのは日本であり、日本の産業界が自由貿易を最も強く望む立場にあります。逆に日本の農業は対照的に比較優位のない産業なのです。

これからの貿易問題では非関税障壁が主要な問題になりますが、非関税障壁の多くは、それぞれの国の長い歴史的な経過の中で、商慣行その他にかかわった、それぞれの国の特殊性が非常に多くあって、WTOという場で一律の解決策を見つけるのは、難しい分野が非常に多いと思います。それゆえに、もうWTOの関税交渉でやれるところは、幾らもなくなっているのではないかと思います。

開発途上国にしてみれば、先進国の関税は、工業品の関税で得るものはほとんどない。要するに、先進国は関税引き下げで、開発途上国を潤すものは幾らもないのに比べて、オブリゲーションとして開発途上国が失うもののほうが多い。いわば、開発途上国の特別な扱いとか言っていますが、その持っているメリットが失われて来ています。その結果、開発途上国は、より本質的な問題に目を向けて、アメリカと日本も含めてですが、先進国の農産物の国内保護そのものを問題にしています。しかし、アメリカといえども農業の保護制度としての不足払い制度を、根幹から変えるということには、どうしても消極的にならざるを得ないと思います。

そういう意味もあって、私は、GATTの今回のWTO交渉はシアトル会合の時点から、アメリカは会合の主催者でありながら、ほとんどやる気がなかったというのが象徴的だったと思います。アメリカは、もう積極的にリーダーシップをとるという意欲を失ったと思います。

いずれにしても、WTOというのは全世界一律の普遍性を前提にしていますが、特殊な問題をどう扱うかという問題では、お互いが理解し合える、そしてじっくり話し合える二国間での貿易の促進、つまりFTAの方向が世界的な潮流になってきたというのは、WTOの限界という問題と裏腹

だと思えます。

さて、日本の農産物についての問題になりますが、日本の農産物の国境保護というのは、極めて特定な品目に集中しており、農産物といえども、ほとんどの品目の関税は、ネグリジブルに近い状況にあります。典型的には、日本の農業の発展の中で一番ベーシックなところでは、米というのは守って、今でも非常にセンシティブな品目になっています。米以外の品目については、ほとんど保護をあきらめてきましたと。もちろん、極めて地域的なものはありますが、国内生産の自給率は10%以下というのがほとんどです。小麦、大麦、トウモロコシに至ってはゼロです。麦は部分的に守ってきていますが、これも自給率は1割かそこらしかありません。

米と酪農品、それから牛肉、豚肉という畜産物、砂糖が高関税です。畜産物については、原料としての餌は、無関税で入っています。いわば、国内で畜産の付加価値部分は日本で稼ぎながら、原料としてのトウモロコシ、ソルガム、大豆等は、すべて無関税という形で発展してきています。今はこれらの特定の品目だけです。大部分の品目が輸入に依存しているというのは、エネルギーベースでの我が国の食料自給率が40%しかない、さらに、この40%のうちの10%以上は、米の自給によるものです。

では、残りの60%はどうなっているのかということです。今はもう野菜、果実もかなり輸入するような状況になってきています。これらの特定の品目についての事実上の関税率は、ほとんど全部がTQタリフクォーターとなっていますが、米で490%、小麦で210%、大麦190%、バター330%、脱脂粉乳200%という非常に高関税で、特定品目だけを守っています。これに比べて野菜はわずか3%。果実で品目によって違いますけれども、6%から20%程度ということで、基本的にいえば米と酪農品と牛肉、豚肉などに限定されています。

●急増するFTA/EPAと日本の対応

さて、こうした急増するFTA、EPAと日本の対応ですが、今言った話を、年代を追って少し書いてあります。2001年ぐらいまで日本は、世界でも最もFTAに消極的な国であり、日本はGATTにべったりしがみついていたと言えます。日本がGATTですべてやるべきだという方向で進んでいました。2000年ころ日韓の自由貿易協定の勉強会でもそのような雰囲気でした。そのときの座長は山澤先生でしたけれども、まずFTAを日韓でやるべきかどうか、WTOを無視するのかなど、多角的貿易交渉派とFTA派といえるような対立が最初にありました。何回かの会合の後で、何とかFTAの方向にまとまってきたように覚えています。

その後シンガポールを皮切りにEPAが結ばれましたが、シンガポールは、まだまだ都市国家で、本格的な厳しい交渉をしないでもいいところだったと思います。次にメキシコ等のFTA交渉が始まりました。

2004年ごろからFTAに非常に強い反対姿勢を示していた農水省が、是々非々といいますが、前向きな方向に変わってきました。日韓の自由貿易協定の勉強会の頃には、農水省はFTAでは農産物分野全て例外にすべきであるという主張をしており、アジア諸国となら米を例外品目にして棚上げするのは可能だという考え方を示すことに対してすら強い抵抗をしていました。現実にはアメリ

かにしろ、NAFTAにしろ、あるいはEUにしろ、すべてセンシティブ品目は例外にしているのですから、例外品目を納得してもらえば、FTA協定は可能だという議論を受け入れようとはしませんでした。

その後、日本はかなり急速にアジア諸国を中心にして、自由貿易協定を結んできました。2008年にはASEANとのEPA合意、そして発効が行われました。2009年、去年は民主党政権が成立して、アジア共同体というのは非常に日の目を見る、本格化するようになってきたと考えます。

現段階では、APEC横浜開催と、続けてその中でTPPが突然のごとく浮かび上がってきました。このAPECにおける食料安全保障問題をどう考えるべきかについては、私の考えは整理できていないというかいまだに混乱しています。皆さんと後ほど議論できたらと思います。

そもそも農林水産物は、GATTの24条3項で、事実上すべての貿易を自由化すると言っていますが、事実上すべてのということの基準があいまいで例外品目を設けることができます。実際NAFTAにしろ、EUの貿易にしても、かなりの例外品目が設けられています。東アジア諸国となら一緒にやっても、お互いの立場を理解できる状況が多々あります。米というのはどこの国でも政治財として非常にセンシティブな品目です。お互いにアジアの国であれば皆わかりあえます。それから、農業構造上の問題もいろいろな構造上の困難な問題の共通性もあります。あとは、熱帯諸国が多くですので、競合品目はほとんどありません。

米といえどもジャポニカ種とインディカ種の米はまるで違った別の商品と考えてもいいような商品で、ジャポニカ種を関税分類として分離すれば、インディカ種の米については、かなり関税を下げた大丈夫ではないかと思います。つまり、インディカ種の米は別の商品と考えても良いように思います。

アジアの食料農業問題の多くは、すべて日本が高度成長期の1960年代を通じて、ほぼ全部経験してきたことで、この経験をベースにして、今でも抱えている零細な農業と、拡大する工業、あるいは都市、サービス業との折り合いを、どうつけていくかという日本の経験が、アジアにこれから大きく役立つだろうと考えられます。

東アジアの食料安全保障協力については、こうしたEPA、FTAの推進する先には、アジア経済共同体が展望できるわけです。既にこの面では、アジアの米備蓄を日本が主導して、推し進めていきました。ASEANの中でもタイが事務局をやっています。これがASEAN諸国で食料安全保障情報システムをまた推進しています。これも日本が主たるサポートをしています。

ASEAN事務局が、AIFSと言われる包括的食料安全保障を提案してきていますし、インドネシア等では、食料安全保障政策立案支援プロジェクトという、これもJICAが支援してきております。これから、こうした流れを強化していくとなると、恒常的な共通認識の場を強化することが、何よりも大事だと思います。

實際上、ASEANとの関係はそういう意味で、今までの実績もありますし、ASEAN自身が食料安全保障を進めるということで、明快な方向を出してきているのです。問題は、日本と中国の関係をどう考えるのかということが、非常に大事になってくると思います。この点は、前回進藤先生からもお話もありましたし、これからのここでの議論の中心をなすだろうと思います。非常にア

アジアと中国と日本という関係は難しくなってきました。現在でも難しいし、難しくなったり、少し仲よくなったり、ころころ変わっているのです、どう考えるべきか、中国問題は、いまだにわかりません。

●東アジア食料安全保障の枠組み

2007年に、食料安全保障を非常に重要な分野と、ASEAN+3のサミットで認定し、2008年には新しいIntegrated Food Securityのフレームワークを提案し、そして、2009年のサミットで、その内容を戦略として明示し、行動計画までもつくるようになりました。

その中に6本の柱が立てられています。食料安全保障取り決めとか、貿易だとか、一般的なことが言われていますが、投資の促進ということも言われています。この中で実質的な中身のある当面がはっきりしていることは、従来我が国が援助して進めていた米備蓄と、もう一つは、食料安全保障情報システムということが、この中に明快に位置づけられているということです。それからもう一つは、インフラストラクチャーの整備で、今年のASEANの大きなテーマになっており、その中で、食料部門も重要な柱として位置づけられていると考えます。

ASEAN+3の緊急米備蓄については、2009年まで日本が主として、ほとんどの財政負担を負担してきましたけれども、2004年からは、ASEAN+3が引き継いでいくということになりました。この量は、非常にわずかですけれども、今まで、国際的な食料備蓄システムと言われているもので、成功したものはありません。これをものにしていくと、世界的にいても、穀物の国際備蓄としては、初めてのものと考えられます。これが何とか継続してきているということに、大きな意味があります。私はアジアの国々の食料安全保障についての共通認識のシンボルだと思います。実態的にどれだけ意味があるかというのは、かなり疑問なのですけれども、私はそれでいいと思っています。大事なのは、實際上、緊急援助として放出した実績も持っているということです。ここでの資金負担をどうするかというのが一つの大きな課題です。これは去年のNEATの会合でも言いましたけれども、かつてはあまり積極的でなかった中国が、イヤーマーク備蓄30万トンコミットしたりするような面も出てきて、一定の前進を見ているものと思います。ただ、これのイヤーマーク備蓄については、放出基準が不明確です。いざというときに、なかなか発動しにくいとか、発動する仕組みが、まだ明快になっていないというのが問題点です。急いでできるだけ早く放出するような仕組みだけではなく、実績をつくるのが、私は大事だと考えます。最初のうちは、やってみて全部なくなったっていいじゃないかという考えもありました。日本の備蓄もそうなのですが、役人がつくったシステムは抱えていることに意味を持ち、出してしまわなくなったら事務局が必要なくなると考えるのか、天下りした役人がやることは自分の職の維持のほうが先になって、システムの持つ意味を忘れる傾向があるのかなと思っています。

食料安全保障システムも、今第2局面に入ってきています。2003年にスタートをし、着々と仕事を進め、2012年に第2段階を終了して、次のステップに入ろうとする中で、ASEANの戦略行動計画の中に位置づけられ、ASEANとして本格的に取り組むようになりました。そういう意味では、アジアの食料安全保障システムの大きな二つの柱を長い間、2003年、4年あたり

から、日本がリードして進めてきたということには、大きな意味があるかと思いますが。

次のステップの問題として、個々の食料情報システムなり、あるいは備蓄システムの問題があります。また、食料安全保障の概念について、もっと幅広く食料安全保障を考えると、アジアの国では、食品の安全性問題を安全保障の重要な一環として位置づける必要があるのではないかということです。来るべきアジア共同体の議論の中では、食品の安全性というのは、大きな柱になるべき問題だということをし少し詳しく書いてあります。これは我が国でも同じです。国内問題としても、食品の安全性問題が非常に大きくなってきています。BSE問題、鳥インフルエンザ問題、農薬の混入問題です。

ただ食品の安全性問題となりますと、各国の衛生規則とか、各国の国民の食の安全性に関する認識の違いといいますか、その重要性の認識の違いといいますか、それが非常に大きく影響しており、共通の基盤といいますか、共通の規則をつくるというのは、容易ではないだろうと考えます。そこについては、この間のNEATのワーキンググループの会合の中で、アジアの中ではシンガポールが最も先進的で、シンガポールの例をもっと勉強すべきではないかという議論もありました。それぞれの国がコントリビュートできる問題が、いろいろあろうかと思いますが。今後の食料安全保障の長期的方向ということになりますと、最終的にはアジアの共通農業政策、Asian Common Agricultural Policy という方向を、目指すべきではないかと思いますが。これには食料安全保障、バイオ燃料の生産基準、アジア米事情の調整問題、構造調整とか、食品安全性などを含めて、議論していく段階に来ているのではないかということになります。

●東アジア食料安全保障の展望

東アジア共同体構想の将来という点について、伊藤先生の雑誌『外交』に掲載されている論文や『東アジア共同体白書二〇一〇』を読ませていただきましたが、私には、まだなかなか理解できません。ASEAN+3があつたり、6があつたり、それから今回APECが出てきたりということで、2009年10月のアジア首脳会議でも、両論併記の状況にあります。基本的にいうと、日本の中でも3つの流れがあるとは認識しています。財務省がどうも+3の流れ、経産省が+6の流れ、外務省が両方併存、農林水産省は戦略なし、とわたしは認識しています。要するに、みんな自由貿易と名前がつくものは、全部反対しておくのが一番無難だということのようです。

私の立場は、先ほどからお話ししてわかりますとおり、農業でのこれからアジアでというか、日本の食料は、海外依存の中で生きていく以外ないということです。その中でお互いがわかり合えた上で共存できるのは、ASEAN+3の範囲だろうと思います。もちろんマルチの世界とか、あるいは今回言っているTPPのような議論はありますけれども、ここまで行ったら、日本という、私も非常にクラシックなものですから、日本人としてのアイデンティティーが消えてなくなって、日本がアメリカの一種になるというそういう危機感があって、そういうところまで行くのであれば、そういう決心もあろうかとは思いますが、一つの選択肢ではあろうとは思いますが、米食民族としてのアイデンティティーは維持したいという、非常にコンサーバティブな信念を崩すことはできません。

APEC、TPPの議論はそうは言いながら、アメリカのアジア戦略と深くかかわっていると思います。アメリカは太平洋国家と大西洋国家の両にらみで、太平洋国家として生きるときに、アジア共同体ができるのを、指をくわえて見ているわけにはいかない、そこにくさびを打ち込むという意図が、TPPではないかと思っています。WTOがうまくいかないのだったら、大西洋のほうは大西洋のほうでやるけど、太平洋のほうは経済面ではTPPでいこうとこうと、決心したのではないかと思います。

私は、食料の自給主義はもはや現実的ではなく、「アジアの食料安全保障を目指す」べき時が来たと思います。日本は憲法で、国際的な信頼、信義に基づいて日本は生きていくという決心をしているわけですから、少なくとも、いろいろな歴史的なかわりの深いアジア諸国と相互信頼を築いていって、食料安全保障も、その中でつけていかななくてはいけないと考えます。我が国の食料安全保障論というのは、今でも食料自給主義、すなわち自給でなければ食料安全保障ができないということは、もはやそれは客観的現実としても間違っています。東アジア共同体の中での食料安全保障を考えていく段階に来ているのではないかと考えます。その場合には、アジア、とりわけ+3の中での農業政策との調整が大事になります。そのためには国民的合意をどう形成するかということで、国内農業者が受ける短期的な不利益をどうカバーしていくのかです。

民主党政権になって、従来の補助事業から所得補償直接払いという方向は、明快に見えてきております。個別所得補償という方向性が見えたのですけれども、それを納得させるような形で、民主党政権になってからごく最近まで、農業者団体、つまり全中との話し合いを、民主党幹部は拒否してきました。全中幹部とは一切会わないというのは、小沢前幹事長が明言して、農民代表をいわば日本の政治から排除したというのが、この1年続いてきて、ようやく、最近少し変わってきて、菅政権になって、そこは変わってきた。

ところが、そこへ降ってわいたようなTPP問題が、なぜ出てきたかよくわかりませんが出てきた。我々は、国論を二分するような非常に困難な問題に、直面しています。私は、信条として、アジア主義でいきたいけれども、日本の産業が生き残るべき道として自由貿易によりアメリカ、豪州などの新大陸農業という全く質の違った農業と対決し、壊滅せざるを得ないのかという思いに駆られます。

今年の閣議決定で総合食料自給率を40%から10年後には50%に上げるという目標を掲げましたが、これは全く不可能な目標だと考えています。これを実現するというのは、農民を欺瞞するものですが、越した欺瞞は、長期的には、決して誰の利益にもならないと思います。TPPへの参加ということになれば、片方で食料自給率50%を掲げておいて、片方で国際分業を推進するという自己矛盾をますます深めることになります。そういう意味でいうと、比較優位のない農業を切り捨てるような政策的決断を、短期間に、今、何故しなければいけないのか理解に苦しむところです。政治的にも、非常にまずいことをやっているのではないかと感じています。

以上です。これから、皆さんとの今日の議論で、いろいろ勉強させていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

CC-J-III-0035



東アジア共同体評議会

〒107-0052 東京都港区赤坂 2-17-12-1301

[Tel] 03-3584-2193 [Fax] 03-3505-4406

[URL] <http://www.ceac.jp> [Email] ceac@ceac.jp