

ウルグアイ・ラウンドの農業交渉について（下）

丹羽 克治

はじめに

- I 農業交渉の背景
 - II 交渉開始～中間見直し会議
 - III 中間見直し会議以降～ブリュッセル閣僚会議……（以上、前号所載）
 - IV ブリュッセル閣僚会議以降～ドンケル合意案提示
 - V ドンケル合意案以降～ブレア・ハウス合意
 - VI ブレア・ハウス合意以降～交渉終結
 - VII 農業交渉の性格と日本の対応
- むすびにかえて——……………（以上、本号所載）

IV ブリュッセル閣僚会議以降～ドンケル合意案提示¹⁷⁾

1. EUの共通農業政策改革案

1990年12月の閣僚会議以降、交渉はしばらくの間膠着状態であった。翌年1月にはいって、ドンケル事務局長は農業交渉再開の契機となる叩き台（「プラットホーム」）を作成する方針を打ち出した。しかし、その後の交渉参加各国との個別協議のなかで、各国の考え方には大きな隔たりが残ったままであることが明らかになった。EUは、現時点では交渉権限の範囲内では交渉には応じられない、交渉権限は共通農業政策（CAP）によって制約されているので、CAPの改革と関連しない形での合意（スモール・パッケージ）ならば可能であるという態度であった。これに対して、ケアンズ・グループは、時間がかかっても、EUのCAP改革をふまえて実質的な交渉成果をうるべきだとして、スモール・パッケージに反対する考えを示した。アメリカは、当初「プラットホーム」の作成を契機に短期間で合意をうるというドンケル事務局長の方針を支持していたが、その後、態度を変更してケアンズ・グループに同調した。こう

17) 本稿における交渉の経緯（ブリュッセル閣僚会議以降～交渉終結）の考察は、主として服部信司「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の経過と問題点」（『日本農業年鑑』1993年版）、祖田修・堀口健治・山口三十四編著『国際農業紛争』（講談社、1993年）、千葉典「ガット・ウルグアイ・ラウンドの軌跡——農業交渉を中心に——」（『農業総合研究』第47巻第4号）、全国農業会議所「ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の経緯と今後の課題（上）、（下）」（『農政調査時報』第449号、第450号）に依拠している。

してEUのCAP改革が、農業交渉の進展に大きくかかわってくるようになった。

EUでは、CAPによる高価格支持、無制限の介入買い入れ、技術進歩によって農産物の過剰生産に陥り、過剰分を補助金付き輸出によって域外市場で処分していた。そのため農業関係予算が膨張して、CAP改革への圧力が次第に強まり、91・92年に抜本的な改革案が合意されていく。

まず91年2月のEU委員会に、マクシャリー農業担当委員が次のようなCAP改革案を提出した。

①農産物価格の大幅引き下げ：支持価格（介入価格）を穀物40%、牛肉15%、バター15%引き下げる。豚肉、鳥肉、鶏卵などについてもそれ相当の引き下げを行なう。②生産規制の実施：穀物については減反を実施し、牛乳、タバコについては生産割当枠を導入する。③農家への補償：価格引き下げと生産規制によって生じた農家の損失に対して、補償金を支払う。これは作付面積規模別に、ヘクタール当たりで支給する。作付面積30haまでは直接支払いで完全補償、30～80haは75%補償、80ha以上は65%補償。④補償の条件：農家への補償は次の休耕（セット・アサイド）を条件とする。作付面積30haまでは休耕なし、30～80haは25%の休耕、80ha以上は35%の休耕。

このように、農産物価格の大幅引き下げ、生産規制の実施、作付面積規模に逆比例した補償、条件としての規模に比例した減反の実施を内容とする提案である。とくに注目されるのが、減反の実施である。これは、EUのCAP史上、初めてのことである。

この改革案が実現すれば、減反・生産調整が行なわれ、過剰生産問題を解決するメドがたち、過剰農産物の補助金付き輸出の強行という事態を解消できる可能性がでてくる。かくして、EUは農業交渉における輸出補助金削減問題に前向きに取り組むことができることになる。

マクシャリー案は、農産物価格の引き下げについて小規模生産者には完全補償し、しかも小規模生産者には休耕も免除するという、小規模生産者には有利で大規模生産者には不利な内容であったため、イギリスなど大規模生産者の多い国が強い不満を表明した。EU委員会は、91年7月、一定の修正を加えたうえで、この案を採択した。その修正は、①価格引き下げの縮小（穀物価格の引き下げは4年間で35%）、②価格引き下げに対する直接補償の条件は15%の休耕に緩和、ただし作付面積20ha以下の生産者には休耕を免除、③7.5ha（作付面積50haの15%）を超える休耕部分には補償なし、というものであり、直接補償とその条件としての休耕に関する規模別格差が弱められた。なお、委員会案は、92年5月のEU農相理事会において、穀物価格の引き下げを3年間で29%に、バター価格の引き下げを5%に縮小して（直接補償や休耕については、上記③の削除のほかは委員会案からの変更なし）、最終的に承認される。

2. 農業交渉グループの活動とアメリカ・EU間交渉

1991年の農業交渉グループの活動は、技術的な問題の検討が中心であった。同年4月、農業

交渉グループの議長にドンケル事務局長自身が就任し、合意の前提となる技術的問題について検討が進められた。3月の会合では国内支持、4月の会合では国内支持と国境措置、5月の会合では国境措置、6月の会合では国境措置と輸出補助が、それぞれ検討されたようである。こうした技術的検討をふまえて、EU委員会がCAP改革案を採択した夏以降、事態が進展し、同年末のドンケル合意案の提示へと進んでいく。

ドンケル事務局長は、91年6月の貿易交渉委員会に、各国の主張を並記し対立点を選択肢として整理した報告書＝「オプション・ペーパー」を提出した。7月の農業交渉の会合では、「オプション・ペーパー」を中心にして検討作業が行なわれ、8月にはオプションの内容をさらに詳しく書き込んだオプション・ペーパーの「補遺」が交渉参加国に配布された。そしてドンケル事務局長が10月末ないし11月初旬に農業交渉の包括提案を提示したいと表明したのをうけて、9～10月には頻繁に会合が開かれるが、基本的には技術的検討に終始した。この時期には、交渉の主役であるアメリカ・EUの二国間交渉が並行して行なわれ、次にみるように両者の間で一定の歩み寄りは見られるが、なお輸出補助金をめぐる対立が解消されなかった。そのためドンケル合意案の提示は遅れることになった。

91年秋のアメリカ・EUの二国間交渉では、一方ではEUが可変課徴金の関税化を受け入れ、輸出補助金を独自の削減分野とすることに応じ、他方ではアメリカが保護の削減率をアメリカの最終案（10年間で75～90%）やヘルストローム試案（5年間で30%）より引き下げることに同意した。

しかし両者の間には、まだ大きな対立が残っていた。それは次の3点である。①アメリカは輸出補助金について財政支出額と対象数量の両方での削減を要求しているのに対し、EUは財政支出額の削減には応じるが、数量ベースの削減には反対している。②EUは関税化受け入れに関連して、油糧種子など一部品目の関税引き上げ（リバランシング）を要求しているのに対し、アメリカはこれを拒否している。③EUはCAP改革における価格引き下げを補償する直接支払いについて、これを保護削減の対象外にする（「緑」の政策のなかに含める）よう要求しているが、アメリカは難色を示している。これら3点の対立のうち、とくに問題なのは①であった。これまでの輸出補助金を独自の削減分野とするかどうかをめぐる対立から、輸出補助金をどのようにして削減するかという、削減方法をめぐる対立に変わってきたが、EUは数量ベースの削減には強硬に反対しており、両者の隔たりはなお大きかったといえる。

アメリカ・EUの二国間交渉が続くなかで、農業交渉グループにおいては、ドンケル事務局長が11月に「作業ペーパー素案」を提出した。それには、国境措置については特別セーフガードと結びついた包括的関税化、国内支持については「緑」の政策の定義と「黄」の政策の削減幅、輸出補助金については直接的な輸出補助金の削減とその削減幅が、それぞれ具体的に示されていた。農業交渉の会合では、「作業ペーパー素案」をめぐって議論が展開されたが、各国の対立は埋められなかった。

ドンケル事務局長は、12月11日の貿易交渉委員会で、①12月20日の貿易交渉委員会に最終合意案を提出すること、②交渉が決着しない場合は各交渉グループ議長の判断を案に盛り込むことがあること、③案の提示は交渉の完了を意味しないが、最終パッケージに限りなく近いものとして最高政治レベルでの検討を望むこと、④翌92年1月に貿易交渉委員会を開催し、その後数週間でウルグアイ・ラウンドを終結させるよう希望すること、の4点を明らかにした。農業交渉グループをはじめ多くのグループでは、グループ内で合意に達することができず、各議長の判断による最終合意案の提示となった。

3. ドンケル合意案

ドンケル合意案の農業部分の概要は、次のとおりである（第6表参照）。

(1) 国境措置

①関税化：すべての非関税措置を関税に転換する。転換後の関税（関税相当量）は、1993～99年の7年間で、全品目の平均で36%、一品目最低15%を削減する。基準年は1986～88年の平均とする。

②関税化の方式：従量税（内外価格差〔国内卸売価格と輸入価格との差〕を関税額として、その額を輸入額にプラスしていく）か、従価税にする（内外価格差を、国際価格を基準にして率に置き換え、輸入価格にその率をかけて関税額をだす）かについては、輸入国の選択とする。

③ミニマム・アクセス：輸入量が国内消費量の3%未満の品目については、合意実施期間の初年度3%、最終年度5%のミニマム・アクセスを設定する。輸入量が国内消費量の3%を超える輸入品目については、現行アクセスを維持・拡大する。ミニマム・アクセスと現行アクセスについては、関税割当により低率関税を適用する。

④特別セーフガード：合意実施期間内に25%以上の輸入数量増大、10%以上の輸入価格の低下があった場合は、特別セーフガードとして、代償なしで関税を引き上げることができる。

(2) 国内支持

①国内支持を削減対象（「黄」）と削減対象外（「緑」）の政策に分類する。「緑」の政策は、第6表に示すとおりである。②「黄」の政策については、AMSを使用して計測し、93～99年の7年間で20%削減する。基準年は86～88年平均である。③削減対象の支持額が生産額の5%以下の品目については、削減を免除する。

(3) 輸出補助金

①輸出補助金は、財政支出額と対象数量の両者について削減する。93～99年の7年間で、財政支出額については36%、対象数量については24%削減する。基準年は86～90年平均である。

②新品目に対する輸出補助金は禁止する。新市場に対する輸出補助金の制限は交渉しうる。

(4) 検疫・衛生

検疫・衛生措置が偽装された貿易制限になることを防止するために、①検疫・衛生の国際基

第6表 ドンケル事務局長の最終合意案(1991年12月)

国内支持	<ul style="list-style-type: none"> ・国内支持政策を削減対象(「黄」)と削減対象外(「緑」)に分類 ・次の政策は、一定の条件を充たした場合には「緑」 <ul style="list-style-type: none"> 研究・普及・教育・検査等の一般サービス、農業・農村基盤・市場等の整備 食料安全保障目的の備蓄、国内食料援助、デカップリング所得支持、所得の大幅減少に対する補償、自然災害に関連する補償、生産者引退・農地転用・投資補助による構造調整、環境・地域援助対策 ・支持削減の計測はAMSを使用 ・削減対象支持額が全生産額の5%以下の産品は削減不要
国境保護	<ul style="list-style-type: none"> ・関税以外のすべての国境保護措置を関税に転換 <ul style="list-style-type: none"> 転換後の関税(関税相当量)を削減 ・ミニマム・アクセス: 輸入量が国内消費量の3%未満の品目は、初年度3%、最終年度5%のミニマム・アクセスを設定し、関税割当により低税率を適用 ・特別セーフガード: 改革期間内に25%以上の輸入数量増大、10%以上の輸入価格の低下があった場合、特別セーフガードの発動が可能 ・すべての一般関税・関税相当量をバインド
輸出補助	<ul style="list-style-type: none"> ・削減約束: 1993~99年の7年間で20%削減 ・基準年: 1986~88年平均
輸出補助	<ul style="list-style-type: none"> ・関税以外のすべての国境保護措置を関税に転換 <ul style="list-style-type: none"> 転換後の関税(関税相当量)を削減 ・ミニマム・アクセス: 輸入量が国内消費量の3%未満の品目は、初年度3%、最終年度5%のミニマム・アクセスを設定し、関税割当により低税率を適用 ・特別セーフガード: 改革期間内に25%以上の輸入数量増大、10%以上の輸入価格の低下があった場合、特別セーフガードの発動が可能 ・すべての一般関税・関税相当量をバインド
輸出補助	<ul style="list-style-type: none"> ・削減約束: 1993~99年の7年間で最低15%、平均36%削減 ・基準年: 1986~88年平均
輸出補助	<ul style="list-style-type: none"> ・財政支出額、対象数量の両者を削減 ・新品目に対する輸出補助金は禁止 ・新市場に対する輸出補助金の制限は交渉可能
輸出補助	<ul style="list-style-type: none"> ・削減約束: 財政支出額は1993~99年の7年間で36%削減 ・対象数量は同じく1993~99年の7年間で24%削減 ・基準年: 1986~90年平均

出所: 津久井茂充著『ガットの全貌』(日本関税協会, 1993年), 128~131ページ, および『農政調査時報』(全国農業会議所)第450号, 48~50ページより作成。

準が存在する場合には、自国の検疫・衛生措置を国際基準に基づかせることを原則とする。ただし、科学的正当性等情况がある場合には、国際基準よりも厳しい措置を採用・維持することができる。②各国の検疫・衛生措置を通報することにより透明性を確保する。

(5) その他

①非貿易的関心事項: 前文において「食料安全保障等の非貿易的関心事項」が言及されているが、合意案本文では国境措置における言及はない。国内支持の備蓄に関連して言及されているのみである。②交渉スケジュール: 各国は、この大枠にしたがって、国別約束表を92年3月1日までに提出する。

4. ドンケル合意案の特徴と主要国の反応

ドンケル合意案の特徴は、アメリカ・EUの二国間交渉における合意を基調にし、両者の対立点については、ドンケル議長が裁定してその中間をとるという形になっている。

すなわち、合意案は、第一に、保護削減率を20%（国内支持）～36%（国境措置と輸出補助金）にしている。これは、EUが当初から主張していた削減水準であり、アメリカがEUとの二国間交渉のなかで受けいれることにした水準である。

第二に、輸出補助金を独自の削減分野にしている。これには、EUがすでに同意していた。両者の対立は、金額だけでなく、数量をも削減対象にするかどうかという点に変わっていた。そこで、この点については、アメリカの主張を受けいれて両方を削減対象にするとともに、EUの主張に配慮して数量ベースの削減幅を小さくしている。

第三に、非関税措置の関税化を基調にしている。これはEUが交渉の早い段階で受けいれていたことである。両者がともに農産物の輸出国であり、輸入国により大きな犠牲を押し付けようとする点では共通の利害を有しているからである。ただし、EUが関税化の条件にしていたリバランシングには触れられていない。これは、ガットでは、いったん引き下げた関税率を引き上げることは認めないということが原則になっており、関税引き下げ交渉はこの原則を前提にして行なわれてきたからであると考えられる。

第四に、合意案は輸出国の主張を基調にしている、輸入国に対する配慮を欠いている。これは、80年代から90年代はじめの農産物貿易をもっとも歪めているのが補助金付き輸出であるにもかかわらず、輸出補助金の数量ベースの削減幅を国境措置のそれより小さい24%としていることや、削減の基準年を、国内支持と国境措置については86～88年平均としているのに対し、輸出補助金については86～90年平均としていることに示されている。この基準年のとり方は、80年代半ばから90年代はじめにかけて輸出補助金を増大させているEUにとって、とくに有利である。また中間見直し会議における合意事項である「食料安全保障等の非貿易的関心事項」について、国境措置として何も言及していないことにも示されている。

以上の特徴をもつドンケル合意案について、アメリカとケアンズ・グループは当然のことながら賛成した。合意案はアメリカの主張をベースにしているからである。アメリカでは、一部に保護削減幅とくに輸出補助金の数量ベースの削減幅が小さくEUに譲歩しすぎであるとの反発もあったが、一方でEUの輸出補助金について、金額ベースと数量ベースの両面で一定の削減を達成することができ、他方で輸入国の非関税措置の関税化によって、アメリカ農産物の輸出拡大を可能にする条件ができたのである。

他の諸国はドンケル合意案に対して何らかの不满を表明した。とくにEUは激しく反発して大幅修正を要求した。EUが要求しているのは、アメリカとの二国間交渉における対立点である。すなわち、①輸出補助金の数量ベースの削減には応じられない、②リバランシングを認める、③CAP改革にともなう直接所得補償を「緑」の政策のなかに含める（削減対象外にする）

などである。これらの変更がないかぎり、合意案は受け入れられないとの態度を示した。ここで注意すべきは、基本的に合意案を前提にしたうえでの修正要求だという点である。E Uは、合意案に強い反発を示して、自分に有利な修正を加えようとしているのである。

日本は包括的関税化の例外などの修正要求をだした。すなわち、①基礎的食料については、関税化の例外とする。②輸出補助金の数量ベースの削減幅24%と国境保護の削減幅36%とを同じにするなど、3分野の削減幅を再調整する。③輸出補助金の基準年を他の分野と同じ86～88年にする。④国境措置の品目別最低削減義務(15%)を削除する。⑤ガット第11条2項(国内で生産制限を行なっている品目についての輸入制限の承認)を明確化する。⑥輸出補助金をこれまで用いていない国には、新品目に対する輸出補助金の禁止規定を適用しない。

日本の修正要求には、輸出国と輸入国を同等に扱うという、公平の原則をベースにしたものが多い。②の削減幅の同等化、③の基準年の統一、⑥の輸出補助金禁止規定の不適用は、文字どおり、公平の原則に則ったものである。最後の⑥については、これまで多くの品目に輸出補助金を支出してきたE Uとアメリカは、一定の削減を義務づけられるものの、今後ともそれら品目に対して輸出補助金を用いることができる。しかし日本や韓国などのように、輸出補助金を用いてこなかった国は、一方で国境保護の削減によって輸入増と生産制限の強化を迫られるが、輸出補助金をいっさい使用することができない。E Uやアメリカにのみ、既得権を保証しているのである。

また①の基礎的食料の関税化例外扱いや⑤の第11条2項の明確化もまた、公平の原則に基づくものといえる。輸出補助金については、一定の削減はうたわれているが、撤廃の方向は示されていない。ところが輸入国に対しては、非関税措置の関税化とその関税率の引き下げが義務づけられており、これにはまったく例外が認められていない。関税による保護はきわめて透明性があり、その後も引き続き引き下げが要求されることになり、最終的にはきわめて低水準になることが予想される。日本の牛肉がよい例である。牛肉は91年に自由化され、関税率はこの年の70%から93年には50%へ引き下げる約束になっている(ウルグアイ・ラウンドの終結により、牛肉の関税率はさらに引き下げられて、2000年には38.5%となる)。

なお、包括的関税化については韓国、カナダ、スイスなども反対しており、また第11条2項の明確化についてはカナダも要求している。

V ドンケル合意案以降～ブレア・ハウス合意

1. 国別約束表の提出

1992年1月13日、ドンケル合意案の提示後はじめての貿易交渉委員会が開かれた。その席上で、ドンケル事務局長から、今後の交渉を次の4つのトラック(路線)に分けて進めるとの提案があり、了承された。①市場アクセスに関する集中的な二国間・複数国間・多数国間の交渉

(農業分野を含む)、②サービスの初期約束に関する集中的な交渉、③最終合意の法的調和及び一貫性の検討、④最終合意案の調整可能性の検討、である。このうち第1トラックについて、1月17日の市場アクセス非公式会合で国別約束表の提出期限を3月1日とすることが了承された。

市場アクセスのうちの農業分野について、アメリカはドンケル合意案にそった形で国別約束表を提出した。すなわち、①国内支持：大麦、牛肉、とうもろこし、綿花、酪農品、大豆など14品目について20%削減、②国境措置：綿、乳製品、落花生などウェーバー対象14品目について15%削減、③輸出補助：財政支出額36%、対象数量24%削減、④ただし各国が合意案にそう形で約束表を提出しないときには、変更もありうる、とするものである。アメリカは、合意案にしたがって、ウェーバー品目も削減対象にしたのである。

日本が提出した約束表は、次のとおりである。①国内支持：穀物セクター（小麦、大麦、コム）、大豆、砂糖、牛乳・乳製品、牛肉、豚肉、鶏肉、鶏卵、野菜、果物について平均20%削減、②国境措置：原則30%、困難な品目15%削減、③関税化の対象外：基礎的食料および第11条2項対象品目。日本は、基礎的食料と第11条2項に基づく輸入制限品目を関税化の対象外とするという、従来の主張を続けるとともに、輸出補助金の数量ベースの削減率が小さくなっていることに対応して、国境措置の削減率を合意案より低くしている。

EUは約束表の提出を先送りすることにした。EUが提出したのは、3分野について86～90年の保護水準を記載したものにはすぎず、削減目標を記入していないばかりか、品目の分類も穀物などセクター毎にまとめられ個別品目を示していなかった。EUとしては、CAP改革案の審議が最終段階にさしかかっているところであり、この時点では、内容をともなう約束表を提出できる状況にはなかったのである。

これらの国別約束表をみれば、交渉の最終段階を迎えるためには、主要国間、とくにアメリカ・EU間におけるいっそうの交渉を必要とすることは明白である。事実、その後は二国間交渉、とくにアメリカ・EU間交渉を軸に事態は進展していくのである。

2. アメリカ・EU間の油糧種子紛争と二国間交渉

アメリカ・EU間の油糧種子（菜種、ひまわり種子、大豆）紛争は、アメリカが1987年12月の全米大豆協会からの提訴をうけて、88年5月に、EUの油糧種子加工業者への補助金¹⁸⁾をガット違反として、紛争処理小委員会（パネル）設置を要求したときから始まった。これはEUが

18) EECが対外共通関税を設定するに際して、共通関税をどの程度の水準にするかがディロン・ラウンド（1961～62年）で大きな問題になった。討議の結果、油糧種子やコーン・グルテンについては、関税をゼロまたは低率にすることが決まった。そのため、EUは油糧種子生産者を関税によって直接保護することができず、域内産油糧種子の購入を条件に加工業者への補助を拡大してきた。これによって、域内の油糧種子生産は80年代に飛躍的に増大した。

拒否したため、パネル設置とはならなかったが、89年5月にアメリカの砂糖ウェーバーとEUの油糧種子補助金の両方についてパネルを設置することで合意が成立した。パネルは同年12月にEUの油糧種子加工業者への補助金をガット違反と認定し、これが翌年1月のガット理事会で採択され、油糧種子補助金のガット違反が確定した。

EUはパネルのガット違反の裁定を受けて、油糧種子補助制度について改革を進めていった。それは、従来の油糧種子加工業者への補助に代わり、生産者に対する作付面積当たりの直接所得補償を中心とする制度であった。新制度は91年10月のEU農相理事会によって承認された。アメリカは、この新制度を審査するために、パネル設置を再度要求した。パネルは、92年3月、EUの油糧種子生産者に対する直接所得補償をガット違反と認定して、EUに同制度の改善または代償支払いを勧告したのである。

EUは、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉において、リバランシングを要求しており、穀物などの支持削減と引き換えに油糧種子やコーン・グルテンの関税引き上げを実現しようとしている。また生産者に対する直接所得補償を「緑」の政策のなかに含めるよう要求している。したがってパネルの裁定を受けいれるわけにはいかない。農相理事会はただちにこの裁定を拒否した。

その後も、アメリカ、EUの歩み寄りは見られず、制裁措置や対抗措置をとるとの激しいやりとりが交わされていった。こうして、両者の間の農業交渉は油糧種子問題という新たな問題をも含めて展開していくのである。

アメリカ・EUの二国間交渉は国別約束表提出後も難航し、時には対立がいつそう激しくなっていく。両者は、92年3～4月に、EUのCAP改革案における支持価格の引き下げにともなう直接所得補償措置の取り扱いについて協議をした。そのなかでアメリカは、国内支持政策の分類に、新たに「青」(「ブルー・ボックス」)を加える新提案を行なった。これは、ドンケル合意案の分類である「緑」(削減対象外)と「黄」(削減対象)以外に、もうひとつ「青」を設け、CAP改革案に示されている直接所得補償を一定の条件つきで削減対象から除外するという内容であった。その条件とは、ラウンド合意を実施に移す移行期間にかぎり、かつ支出にシーリングを設ける、というものである。また輸出補助金の数量ベースの削減率について、ドンケル合意案の24%を引き下げる協議も行なわれた。しかし両者の交渉はこれ以上進展せず、その他は不調のままに終わった。しかも上記の油糧種子問題についても、アメリカがEUに対する制裁措置を示唆するなど、対立が解消されないどころか、いつそう激しくなっていた。

そうしたなかで、EU農相理事会は、92年5月、CAP改革案を最終的に承認した。マクシャリー農業担当委員の提案以来、1年3カ月を要した承認である。その内容は、すでにみたように、支持価格を93～95年の3年間で穀物29%、バター5%、牛肉15%引き下げ、引き下げ分を生産者に直接所得補償する、その条件として作付面積の15%休耕を義務づける(ただし作付面積20ha以下の生産者には休耕を免除する)ものである。EUは、この改革によって農業保護

を削減し、農業交渉に積極的に取り組んでいるとの姿勢を強調して、アメリカ側の譲歩を迫った。

EUがこの時点でアメリカに要求している譲歩（つまりドンケル合意案の修正要求）の主なものは、以下の諸点である。

①輸出補助金の数量ベースの削減には応じられない。財政支出総額の削減のみを約束する。
②リバランシングの実現である。油糧種子やコーン・グルテンの関税を引き上げ、保護削減を行なう穀物などとの保護の再均衡をはかる。③CAP改革にともなって導入される直接所得補償を「緑」の政策として取り扱い、削減対象から除外する。④最後に「平和条項」である。これは、ラウンド合意による保護削減の実施期間中はいつさいの紛争処理手続きに訴えないことを保証する、というものである。

アメリカは、③について条件つきで認めるとしているだけで、他の3点については反対の姿勢を堅持している。両者の間には、こうしたドンケル合意案の修正をめぐる対立に加えて、油糧種子問題の対立がある。92年の夏から秋にかけて、二国間交渉が続けられていくが、依然として両者の溝は埋まらなかった。逆に、油糧種子問題をめぐって、アメリカが通商法 301条に基づく制裁措置（白ワイン、菜種油、小麦グルテンの3品目〈年間輸入額約3億ドル〉に対する200%の関税賦課）を発表し、EUがアメリカに対する報復措置を検討する（ただしEU内部では、報復措置に積極的なフランスと慎重なイギリス、ドイツが対立）、という状況にあった。ようやく、両者の交渉は、1992年11月20日に合意をみるのである。それがいわゆるブレア・ハウス合意である。

3. ブレア・ハウス合意

アメリカとEU委員会との間で成立したブレア・ハウス合意は、以下のとおりである。

(1) 国境措置

①国境措置は関税に転換する。EUの初期の関税率は、国際価格とEUの介入価格（支持価格）の差額に10%を加えたものとする。関税相当量の計算には、グリーン・レート¹⁹⁾を用いる。
②国際市場の極端な変動からEU域内市場を保護するため、可変的要素が自動的に加算される（特別セーフガード）。これは、EU域内への輸入価格が86～88年の平均輸入価格を10%以上下回った場合に適用される。

関税相当量の計算において、グリーン・レート（農産物レート）を用い、さらに10%を加算

19) CAPの原則の一つが域内市場の統一であり、この原則に基づいて域内では共通価格が設定される。域内において共通価格で自由に取引するためには、加盟各国の通貨価値の変動が大きな障害となる。そこで、農産物の加盟国間取引に限って、ECUと各国通貨の換算率を固定することにした。これがグリーン・レートと呼ばれるものである。ただし、各国通貨のECUとの換算率は常に変動しているため、グリーン・レートとの間にギャップが生じてくる。このギャップを調整するために、農産物の域内各国間取引では、国境で差額を徴収したり支払ったりする国境調整金制度が設けられている。

することによって、国際価格と域内価格との差額である関税相当量が高めに設定され、関税化後の初期段階の防波堤が高くなった。また特別セーフガード条項において、86～88年の平均輸入価格との差額が関税に自動的に加算されることになった。EUに有利な合意内容である。またEUの輸入課徴金については、これを固定要素と為替相場や国際価格の変動に対応した補正要素との2種類に分けることによって、アメリカの要求する関税化に込めている。

(2) 国内支持

①国内支持の計測は、EUの要求したトータルAMSによるものとする。これにより、個別の政策ごとに削減を約束する必要はない。国内支持は、86～88年を基準に、全産品を包括して20%削減する。②86年以降の支持削減には、クレジットが与えられる。③CAP改革により採用された直接所得補償（耕種については面積当たり、家畜については頭数当たりの補償）は、生産制限計画の枠内にある場合、支持削減の対象外とする。

国内支持は品目別ではなくAMSの総計（トータルAMS）で20%削減すればよい。しかも86年以降の削減実績が考慮されている。直接所得補償も一定の条件つきながら、削減の対象外になった。EUの主張が受け入れられたのである。

(3) 輸出補助金

補助金付き輸出の対象数量削減率をドンケル合意案の24%から21%に縮小する。削減に際しては、一定の範囲内の弾力性を許容し、削減対象となる金額、数量を毎年均等にしないでよい。数量ベースの削減を認めている点は、EUの大幅な譲歩であるが、削減率をドンケル合意案より小さくすることでアメリカも若干譲っている。

(4) リバランシング

EUの非穀物飼料成分の輸入が、86～90年の輸入基準にくらべ、CAP改革に悪影響を与える程度にまで増加した場合は、相互に受け入れ可能な解決策を見いだすために協議を行なう。これは事実上の先送りであり、EUの要求は充たされていない。

(5) 平和条項

交渉が終結して農業合意の約束が尊重されている場合には、国内支持措置はガット第16条（補助金）に規定されている措置等から除外され、輸出補助金もガット第16条の対抗措置の対象にはしない。これにより、「緑」の政策については無条件で、「黄」の政策については一定の条件つきで、ガット上の対抗措置の対象とならないし、また輸出補助金についても、規律を遵守していれば、相殺関税その他の対抗措置の対象とならないことになった。平和条項については、基本的にEUの主張が受け入れられている。

(6) 油糧種子

①油糧種子生産には基準面積を設け、95/96年から512.8万haとする。この数字は89～91年の油糧種子栽培の平均面積に相当する。②基準面積は毎年、CAP改革の枠内で理事会が決定する休耕（セット・アサイド）の率で削減する。現在のところ、その率は15%であるが、油糧

種子については10%を下回らないものとする。③基準面積を超過した場合は、ペナルティ措置がとられる。④工業用に生産される油糧種子の面積は、上記の面積に含まれないものとする。⑤アメリカはEUのゼロ税率となっている油糧種子の措置の強化に対する追加的補償の請求をすべて放棄する。これら油糧種子についての合意は、EUがCAP改革の一環として休耕・生産制限措置をとるのを評価して、アメリカがEUの主張を受け入れたのである。

以上、ブレア・ハウス合意は、EUが輸出補助金で大幅に譲歩し、リバランシングについては先送りとし、その他の点ではアメリカが譲歩してEUの主張を受け入れた内容になっている。全体的にみて、EUのしたたかさと外交交渉力が実を結んだ印象が強い。

しかし、12月になってアメリカからブレア・ハウス合意に関するリーガル・テキスト（ドンケル合意案の改訂を要求する文書）が提出されたが、それによれば、国境措置に関する部分の記載が不十分であった。両者の間には、国境措置について、解決すべき問題がまだ残されていたのである。他方では、EU内部で、この合意に関する評価が大きく分かれていた。フランスがこの合意について、CAP改革の範囲を超えており受け入れられない、との強い反対の態度を示していた。ウルグアイ・ラウンド農業交渉は、焦点となっているアメリカ・EUの二国間交渉において、一方ではEU内部の調整を、他方ではEUとアメリカの再交渉をさらに必要としていたのである。こうして交渉は93年にずれ込んでいった。

Ⅵ ブレア・ハウス合意以降～交渉終結

1. 農業交渉をめぐる1993年前半の状況

アメリカは、ブッシュ大統領が1993年1月に民主党のクリントンに政権を譲り渡すことになったので、ブレア・ハウス合意の成立をふまえて、92年12月、その合意内容を関係国に提示し、年内の交渉終結にむけて強力に働きかけた。しかし、合意の一方の当事者であるEUでは、フランスが合意内容に強く反対するなど、EU内部の意見の不一致が明らかになった。そのため、貿易交渉委員会は年内の交渉終結を断念し、交渉は翌年にもちこされていった。

93年にはいっても、アメリカでは、クリントン新政権がウルグアイ・ラウンドの交渉布陣の準備に手間取り、そのうえ、交渉の継続に必要なファースト・トラック²⁰⁾の期限延長問題を抱えていた。新政権は、4月にはいり、ファースト・トラックの期限を94年4月15日まで延長し、ウルグアイ・ラウンドの交渉期限を93年12月15日とすると発表した。そして6月末までに、ア

20) ファースト・トラックとは、行政府が締結した国際協定について、①その実施法案が議会で提出されてから90日以内に、議会は採決する、②採決にあたっては部分的修正は許されず、議会は一括承認か、一括拒否かのどちらかの結論をだす、というものである。これがアメリカ政府のガット交渉の根拠になっている。ガットの貿易交渉のように多分野にわたる交渉の場合には、部分的修正を認めたのでは交渉のやり直しが不可避になる。もしそうした危惧があれば、他国はアメリカ政府を相手にして真面目に交渉しようとはしなくなるだろう。

メリカ議会から期限延長の承認を取りつけた。

EUでは、フランスで3月末に総選挙が行なわれバラデュールを首班とする新政権が誕生した。またデンマークでは、5月にマーストリヒト条約批准の2回目の国民投票が行なわれ、過半数の賛成をえて同条約が承認された。そして同5月下旬には、EU農相理事会が、油糧種子の生産削減問題について、休耕(セット・アサイド)を行なう生産者に対する所得補償の増額、セット・アサイドの農地における非食用原料のシュガー・ビート(テンサイ)生産の容認などについて合意し、フランスもこれに満足の意を表明した。ただし、EUが譲歩して解決した油糧種子問題と切り離して、農業分野だけを「先食い」することにはフランスが強く反対しており、これにベルギー、スペインも同調していた。

他方、ガットの事務局サイドでは、ドンケル事務局長の任期が6月末で満了することになっていた。そこでガット特別総会は、6月9日、ドンケル事務局長の後任にサザーランドを選出した。同氏はまた、7月5日の貿易交渉委員会において、同委員会の議長に選出された。

7月下旬の貿易交渉委員会では、サザーランド事務局長が提示した、次の交渉日程について合意がえられた。それは、市場アクセス分野の農業について、①8月30日までに二国間交渉を再開、②9月17日に全体会合を開いて総括、③9月半ばから10月半ばまで二国間交渉をつづけ、④最終調整にはいり、11月15日までに全体をまとめ、⑤12月15日までに交渉全体を終結させる、というものであった。交渉はおおむねこの日程にしたがって、二国間交渉を中心にして進んでいった。

2. ブレア・ハウス合意の再調整

EU農相理事会は、ブレア・ハウス合意の直前に、交渉の判断をEU委員会に一任することを確認したが、それはフランスの反対を押し切ってなされたものであった。フランスは、すでにこの時点で、EU委員会がまとめようとしている妥協案はCAP改革の範囲を超えていると批判していたし、CAPの枠を越す保護削減には拒否権を行使することもありうると発言していた。そしてブレア・ハウス合意の直後には、合意はCAP改革の枠を越す犠牲を域内農民に強いる内容であり、受けいれられるものではない、とのフランス政府としての声明を発表していた。

93年にはいっても、フランスの態度は変わらなかった。ブレア・ハウス合意のうち油糧種子については、上記のように、EU農相理事会が休耕に対する所得補償の増額を承認したので、この部分についてはフランスは了承した。しかし合意の他の部分については、CAP改革に加え、さらに農民に犠牲を強いるものとして、反対の姿勢を崩さなかった。スペインもまた、フランスとほぼ同じ主張を展開して合意の見直しを求めた。8月には、ドイツがフランスに同調し、合意には部分修正をする余地があると表明した。ドイツの同意を取りつけたフランスは、8月末に、ブレア・ハウス合意に対する修正要求をEU委員会に提出するのである。

ブレア・ハウス合意に対するフランスの修正要求の概要は、次のとおりである。

①補助金付き輸出の削減対象からE Uの穀物現在庫(約3,000万トン)を除外する。②平和条項の期間(6年間)をC A P改革が十分な成果を収めるまで(9年間といわれている)延長する。③世界の農産物市場が当初の見込み以上に拡大する兆しがみられる場合には、輸出補助金の数量ベースの削減率を縮小する。④輸出補助金の削減テンポを毎年一定割合ではなく、弾力的に実施しうるように改める。⑤輸出削減対象の農産物を品目ごとではなく、分野ごとにトータルで扱うように改める。⑥E Uが無関税で輸入しているアメリカ産飼料(トウモロコシ)などに対する無関税の限度枠を新設する。

9月下旬にフランスの要求で開かれたE Uの外相・農相理事会は、フランスの要求を受け入れ、ブレア・ハウス合意の「明確化」「(拡大)解釈」の余地についてアメリカと再度協議にはいることを決定した。これに対して、アメリカ通商代表部は、ただちに、アメリカ政府は再交渉には応じないし、合意内容の「明確化」によって合意事項を修正することもできないと表明して、E U外相・農相理事会の決定を拒否するのである。10月になっても、アメリカはブレア・ハウス合意の再調整には同調せず、アメリカ・E U間の農業交渉には進展はみられなかった。

アメリカでは、11月中旬に上下両院がアメリカ、カナダ、メキシコ3国の間の北米自由貿易協定(N A F T A)を承認した。N A F T Aは、この時点のアメリカにとって、もっとも重要な対外的な課題であった。議会からN A F T Aの承認を取りつけて、クリントン政権は次の通商政策課題であるウルグアイ・ラウンドの最終決着に本格的に取り組むのである。11月下旬から12月初旬にかけて、アメリカ・E U間の閣僚級の会合が断続的に開かれ、ようやく12月6日に、ブレア・ハウス合意の再調整問題が決着した。

再調整の合意内容の概要は、次のとおりである。

(1) 市場アクセス

E Uの国境措置は関税化し、ミニマム・アクセスを設定する。

①穀物：E Uの穀物輸入については、輸入価格と介入価格との差が55%を超えないようにする。油糧種子問題に絡むアメリカからスペイン・ポルトガルへのトウモロコシの輸入は、関税化の枠内での扱いとし、トウモロコシ200万トン、ソルガム30万トンの現行アクセスを保証する。

②肉類：E Uは、豚肉のミニマム・アクセスを拡大し(3.9万トンへ)、レバーと七面鳥の肉の関税を引き下げる(前者は無税に、後者は8.5%へ)。

③チーズ：チェダー・チーズのミニマム・アクセス枠内の関税を大幅に引き下げ、トン当たり210 E C U(または従価税12%)とする。その他のチーズのミニマム・アクセスは3.7万トンとする。

④野菜・果物：野菜・果物のうち、アメリカの要求する品目については、関税率をE Uのオファーより引き下げる。

⑤非穀物飼料成分の輸入：E Uの非穀物飼料成分の輸入が90～92年の平均を上回った場合は、解決策を求めて当事国が協議する。

(2) 輸出補助

①アメリカは、E Uが要求していた穀物の在庫分を補助金付き輸出削減の枠から除外することを認める。

②輸出補助金削減の基準期間（86～90年）以降、補助金付き輸出量が拡大している品目については、基準期間を輸出量の多い期間（91～92年）に変更して計算する。そして最終的に、86～90年対比で21%の削減率になるように設定する。E Uの91～92年を基準期間とする品目とその輸出削減率は次のとおりである。小麦・小麦粉33.7%、チーズ28.6%、その他の乳製品22.2%、鳥肉38.1%、卵25.9%、タバコ44.9%。

③牛肉については、E Uが大量の在庫を抱え、かつ最近2年間に輸出が急増したという事情に配慮し、基準期間を86～92年として30.7%削減する。

(3) 世界市場の成長に対応した協議の実施

世界の農産物市場が拡大した場合に対処するため、補助金付き輸出に関する定め範囲内で、双方が毎年協議する。

(4) 平和条項

各国の農業政策がラウンドの合意に直接違反しないかぎり、ガットのパネルや他の紛争処理機関に付されないとする平和条項を、ラウンド合意の実施期間以降も3年間継続して、合計9年間とする。

以上、アメリカ・E U間のブレア・ハウス合意の再調整では、穀物在庫分の輸出補助金削減枠からの除外、平和条項の延長、世界農産物市場が拡大した場合の協議などの点で、アメリカがE Uに譲歩している。その代わりに、豚肉、七面鳥、チーズ、野菜・果物などの市場アクセス分野でE Uが譲歩した。この再調整を含む農業分野全体では、アメリカ側の譲歩の程度がE Uより大きかったといえる。農業分野での譲歩の代償として、アメリカは工業製品の分野でE Uから譲歩を勝ちとったし、アンチ・ダンピングやサービスの分野などで強硬な姿勢を示したのである。

再調整でとくに問題なのは、輸出補助金削減における基準期間の変更である。ドンケル合意案そのものがアメリカの要求を受け入れて、輸出補助金の基準期間として国内支持や国境保護のそれとは異なる86～90年をとっていた。それをさらに、再調整は、86～90年の補助金付き輸出量より91～92年の輸出量が多い場合には、その品目の基準期間を後者にするとしたのである。基準期間の変更によって、E Uは、ドンケル合意案よりも、穀物で800万トン、牛肉で36.2万トン多く削減実施期間中に補助金付き輸出を行なうことができることになった。アメリカも同様に、穀物750万トン、乳製品15万トン、コメ70万トンの新たな補助金付き輸出が可能になった。

80年代以降の世界農産物貿易に「歪み」をもたらしたのは、ほかならぬ補助金付き輸出であり、この問題の解決こそ、ウルグアイ・ラウンド農業分野の最大の課題であったはずである。それなのに、補助金付き輸出競争を展開してきた二大農産物輸出国、アメリカとEUはブレア・ハウス合意で輸出補助金の数量ベースの削減幅をドンケル合意案より圧縮し、さらにその再調整によって削減の基準期間を変更し、それを最終合意に押しつけてきたのである。これは、日本の建築業界も驚くほどの、二大農産物輸出国による”談合”というほかないであろう。

3. 日米合意の成立

アメリカは、93年9月始めから下旬にかけて、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドなどと非公式な会合を開いて、市場アクセス問題について協議した。日米間では、10月も場所をかえながら二国間交渉が続けられた。そうしたなかで、10月14日、韓国の『東亜日報』はコメの関税化をめぐる日米合意がきわめて近い状況になっていると報道した。報道された日米合意の内容は、その後、基本的に正確なものであることが明らかになっていく。そして翌15日以降には、日本のマスコミも一斉に、ウルグアイ・ラウンド交渉筋の話として、6年間の猶予期間の後にコメの関税化を受け入れるという内容で、日米間の合意が成立しつつあると報道した。細川首相、畑農相など日本政府首脳は、コメ関税化受け入れの日米合意の報道を否定する発言を繰り返した。ところが同月25日、アメリカの農務長官は、コメ市場開放問題で、関税化の実施時期を6年間猶予する案が議論の対象になっていることを認めた。11月にはいっても、日本政府はコメについての6年間の関税化猶予とその間のミニマム・アクセスに関する日米合意を否定しつづけるが、もはや国民にはしらじらしく聞こえるばかりであった。

12月6日、アメリカ・EU間や日米間の二国間交渉による合意を受けて、第1トラック＝市場アクセス分野のドウニー議長から調停案（二国間合意を受け入れた案）が各国政府に提示された。細川首相は翌7日の政府・与党首脳会議でこの調停案の内容を説明し、これを事実上受け入れる方針を示したが、正式には14日未明の臨時閣議でドウニー調停案の受託を決定し、閣議後の記者会見でコメの部分開放を受け入れるとの政府決定を発表した。韓国でも、アメリカとの交渉が合意に達した。金泳三大統領は、12月9日、コメ市場部分開放の調停案を受け入れると発表し、「コメは輸入しない」との大統領選挙時の公約を守れなかったと国民に謝罪した。こうして、12月15日の貿易交渉委員会において、サザーランド事務局長から提示された、農業分野を含むウルグアイ・ラウンドの交渉全体を取りまとめた最終包括協定案が採択され、7年3カ月におよぶウルグアイ・ラウンドの交渉が終結したのである。

ウルグアイ・ラウンド農業合意の日本に関連する部分の概要は、次のとおりである。

(1) 国内支持

国内支持政策を削減対象外の「緑」の政策とそれ以外の削減対象となる「黄」の政策に分類し、後者の政策を総合的計量手段（トータルAMS）で計算して、その総額を基準期間（86～

88年)の水準から95～2000年の6年間で20%削減する。ただし、86年以降の削減実績は考慮されることになっている。日本の場合、86年以降にコメ、麦などの価格引き下げを行っており、その引き下げが基準期間のトータルAMSの26%になっているため、2000年までに新たに削減する必要はない。またAMSが生産額の5%以下の品目は削減対象外になっており、日本の鶏卵、野菜、果物の価格安定基金制度はこれに該当する。

なお、「緑」の政策には、基盤整備等農業・農村のインフラ整備のための補助金、食料安全保障目的の備蓄、自然災害補償(農業共済掛金の国庫負担)、環境・地域援助、農業金融に対する補助、環境政策の一環としての転作奨励金などがある。

(2) 国境措置

国境措置は関税化、関税化の例外措置、関税引き下げの3つに分かれる。日本にとって、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の最大の難問は、「例外なき関税化」、「包括的関税化」の問題であった。最終合意には、この「包括的関税化」の原則が貫かれている。コメについては、関税化の例外として「特例措置」が認められたが、それ以外の農産物の非関税措置はすべて関税に置き換えられることになった。

コメにかかわる関税化の「特例措置」は、次のとおりである。すなわち、①「非貿易的関心事項の重要性」に配慮して、基準期間の輸入が国内消費量の3%未満であり、補助金付き輸出をしておらず、効果的な生産制限措置を実施している品目については、ミニマム・アクセスを一定率引き上げる(3%→5%を4%→8%に拡大する)ことを条件に、関税化を6年間実施しないことを認める。②7年目以降の扱いは6年目の終わりまでに協議する。③7年目以降も「特例措置」を継続する場合は、関係国が受け入れ可能な追加措置を与えなければならない。また関税化をする場合は、当初から関税化した時と同じ関税相当量の15%削減の水準からスタートするとともに、ミニマム・アクセス8%を維持しなければならない。ちなみに、韓国のコメもこの「特例措置」の対象になっている。韓国の場合には、「途上国規定」が適用され、関税化猶予期間は95年から10年間、ミニマム・アクセスは1→4%である。

コメ以外の農産物を関税化した後の関税相当量は、国内卸売価格と輸入価格との差とされ、高率関税が適用される。この関税相当量とすでに関税化している品目の関税を、95～2000年の合意実施期間中に農産物全体で36%、品目ごとに最低15%削減しなければならない。そして関税化対象品目については、一定のアクセス機会を保証する。すなわち、輸入が国内消費量の3%未満の農産物はミニマム・アクセスとして実施期間中に輸入量を初年度の3%から最終年度5%に拡大し、輸入が国内消費量の3%以上の品目は現行アクセスを維持することになった。

ミニマム・アクセスと現行アクセスについては、低率関税(一次税率)を適用し、それを超える輸入については、内外価格差をもとに計算された高率関税(二次税率=関税相当量)が適用される。さらに国家貿易品目については、基準期間に徴収していた輸入差益(マークアップ)を徴収することができることになった。

第7表 日本の農業に関する最終国別表（概要）

〔関税化を猶予する品目〕

品 目	関税相当量	アクセス数量		そ の 他 措 置
		1995年	2000年	
コ メ	設定せず	37.9万t (精米)	75.8万t (精米)	・国家貿易。一部に売買同時入札制度を導入。 ・マークアップ（輸入差益）上限1kg292円。

〔関税化をする品目〕

品 目	関税相当量		アクセス数量		そ の 他 措 置
	基準期間	2000年	1995年	2000年	
小 麦	kg 65円	kg 55円	556万 5,000t	574万t	・国家貿易の維持 ・マークアップ（輸入差益）上限 〔基準期間〕 kg 53円 〔2000年〕 kg 45円
大 麦	46円	39円	132万 6,500t	136万 9,000t	・国家貿易の維持 ・マークアップ 34円→29円
脱脂粉乳	466円 +25%	396円 +21.3%	13万7200t (生乳換算)		・国家貿易の維持 ・マークアップ 脱 粉 358円→304円 バター 950円→808円
バ タ ー	1,159円 +35%	985円 +29.8%			
でんぶん	140円	119円	15万7,000t		
雑 豆	417円	354円	12万t		
ラッカセイ	726円	617円	7万5,000t		
コンニャク イ モ	3,289円	2,796円	267万t (荒粉換算)		
蒾	2,968円	2,523円	798t (生糸換算)		・生糸の国家貿易の維持
生 糸	8,209円	6,978円			

豚 肉	〔差額関税制度の維持〕 ・一定輸入価格より高い価格での輸入＝定率関税 ・一定輸入価格より低い価格での輸入＝差額関税	定率関税		基準輸入価格	
		現 行	2000年	現 行	2000年
		5.0%	4.3%	kg 482.5円	kg 410円

〔関税を引き下げる主な品目〕

品 目	関 税 率		引き下 げ率	品 目	関 税 率		引き下 げ率
	現行	2000年			現 行	2000年	
牛 肉	50%	38.5%	23%	アイスクリーム (しよ糖分50% 未満)	28%	21%	25%
生 鮮 オ レ ン ジ (6月—11月)	20%	16%	20%	キャンディー類	35%	25%	約29%
(12月—5月)	40%	32%	20%	マ カ ロ ニ, スパゲッティ	kg 40円	kg 30円	25%
オ レ ン ジ ジ ュ ー ス (無糖, しよ 糖分10%超)	30%	25.5%	15%	ビ ス ケ ッ ト (加糖)	24%	15%	37.5%
ナ チ ュ ラ ル	35%	29.8%	約15%	大豆・菜種油 (粗油)	kg 17円	kg 10.9円	約36%
チ ー ズ		(種類により 26.3%, 22.4%)					

出所：『農政調査時報』第450号，72ページ。

以上の国境措置の削減を、日本のいくつかの農産物について具体的にみてみよう（第7表参照）。

①関税化を猶予する品目＝コメ：コメは関税化の「特例措置」の対象だから、関税相当量は設定しない。ミニマム・アクセスは精米換算で95年37.9万トン（国内消費量の4％）から、毎年国内消費量の0.8％ずつを増やして、2000年には75.8万トン（同8％）にする。ミニマム・アクセスの輸入は食糧庁の管理下におかれ、食糧庁が輸入先を決める仕組みになっている（売買同時契約方式による輸入約5,000トンを除く）ため、日米の力関係からみてアメリカ産米の輸入量が多くなる可能性がある。なお、食糧庁が徴収する輸入差益（マークアップ）の上限は1kg当たり292円（関税率で731％に相当）であり、かなり高額のマークアップになっているが、これはあくまでも上限であるので、今後、国内での売渡価格の引き下げ（実際のマークアップの縮小）に対する圧力が強まってくることが予想される。

②関税化をする品目：小麦、大麦、脱脂粉乳、バターについては、国家貿易が維持される。そのうち、小麦では、アクセス数量を95年の556.5万トンから2000年の574万トンに拡大する。この枠内の輸入には一次関税（無税）が適用され、食糧庁がマークアップを徴収する。マークアップは基準期間で1kg当たり53円（関税率で198％に相当）であり、これを6年間で等量ずつトータルで15％削減するので、95年には同51.7円、2000年には同45円になる。アクセス数量を超える輸入には、関税相当量（二次関税）がかかる。関税相当量は基準期間で同65円（413％に相当）であり、これもマークアップと同様に6年間で15％削減するので、95年には同63.4円、2000年には同55円になる。関税相当量は民間輸入が事実上不可能な高い水準に設定されている。しかしアクセス数量内では、国家貿易によりアメリカ産小麦の輸入シェアを維持することができる仕組みでもある。

脱脂粉乳やバターの乳製品については、アクセス数量は生乳換算で合計13.7万トンとし、合意実施期間中は拡大しない。この枠内の輸入には、脱脂粉乳25％、バター35％の一次税率がかかり、加えて畜産振興事業団が徴収するマークアップがプラスされる。マークアップは脱脂粉乳1kg当たり基準期間の358円から2000年には304円、バターも同950円から2000年には808円になる。アクセス数量を超える輸入には、基準期間で脱脂粉乳1kg当たり466円（関税率で374％に相当）プラス25％（現行関税）、バターは同1159円（614％に相当）プラス35％（同）の関税相当量が徴収される。この従量税と現行関税は、ともに6年間で15％削減される。

でん粉、雑豆、落花生、こんにゃくいもは、輸入数量割当制から関税割当制に移行する、典型的な関税化品目である。いずれもアクセス数量の枠内では一次税率が適用され、それを超える輸入には関税相当量がかかる。例えば、でん粉については、アクセス数量は15.7万トンで、6年間拡大しない。この枠内では現行税率（一次税率）の25％を適用し、それを超える輸入には関税相当量1kg当たり基準期間で140円（関税率で480％に相当）、2000年には119円を徴収する。

③関税を引き下げる品目：関税引き下げの品目は牛肉、オレンジ、オレンジジュース、ナチュラルチーズ、アイスクリーム、キャンディー類、マカロニ・スパゲッティ、ビスケット、大豆・菜種油などである。これら品目の関税はそれぞれ6年間で15%以上引き下げられる。例えば、牛肉については、現行関税50%が2000年には38.5%に引き下げられる。引き下げ率は23%である。

(3) 輸出補助金

輸出補助金を用いているのはアメリカとEUのみであり、日本は支出していない。日本が主張していた食料輸入国の「食料安全保障への配慮」については、「通報・協議を行なう」という一般的な表現にとどまっていて実効性は期待できない。

(4) 検疫・衛生

検疫・衛生措置については、各国の調和を図るため、国際基準が存在する場合は自国の検疫・衛生措置を国際基準に基づくことを原則とし、科学的正当性がある場合に限り国際基準より厳しい措置を採用することが許される。日本の検疫・衛生基準は国際的にはかなり厳しいものであり、これが国際基準を理由に緩められていく可能性がある。安全な食料確保の観点から、基準緩和を監視していく必要があろう。

Ⅶ 農業交渉の性格と日本の対応

——むすびにかえて——

1. アメリカ・EU二大農産物輸出国主導の農業交渉

ウルグアイ・ラウンド農業交渉は、農業保護の全廃・大幅削減を要求するアメリカ、これに激しく反発し保護の漸進的・協調的削減を主張するEU、この両者の対立と妥協を軸にして展開されてきた。そして最終的な合意内容も両者の利益を中心にしており、日本などの輸入国や両者以外の輸出国に対する配慮を欠いた、著しく不公平なものであった。本稿の考察を簡単にふりかえってみよう。

1970年代の世界的な食料不足の時代に、アメリカは農業生産を大幅に拡大し、世界の「パン籠」としての地位を強化していった。しかしアメリカの農産物輸出は81年を頂点にその後80年代半ばにかけて急速に減少し、アメリカ農業は1930年代以来の深刻な不況に突入した。一方では、農産物貿易収支が81年の266億ドルから86年の47億ドルへと、黒字幅が1/5以下に激減した。貿易収支全体の赤字が同じ5年間に280億ドルから1451億ドルへ拡大していくなかでの黒字の減少である。他方では、国内農業保護のために農業関係予算総額が80年の348億ドルから86年には587億ドルへと、1.7倍に拡大した。連邦財政全体の赤字が同じ期間に738億ドルから2200億ドルを超える水準にまで拡大するなかでの農業予算の増大である。貿易と財政の「双子の赤字」に対処する重要な方策のひとつが、農産物の輸出拡大にはかならなかった。

EUは共通農業政策(CAP)に基づいて70年代に農産物の自給を達成し、80年代初頭には穀物の純輸入圏から純輸出圏に転化した。CAPは域内市場の統一、域内生産物優先、財政の連帯責任の3つの原則のもとに、高い価格に設定した域内農産物を可変課徴金で保護し、過剰となった農産物を輸出補助金をつけて域外で処分した。その結果、EUの農業関係予算もまた80年の119億ECUから87年には240億ECUへと、2倍に拡大した。しかも農業関係予算はEU総予算の6～7割台を占めていた。EUもまた、CAPの原則を維持しつつ農業予算を縮小する必要に迫られていた。

こうした背景のもとで、アメリカとEUはウルグアイ・ラウンド農業交渉に臨むのである。アメリカは第一次提案で農業保護の全廃をうたい、第二次提案でそれを具体化して国内支持と国境保護は10年間で撤廃、輸出補助金は5年間で撤廃、最終提案では国内支持と国境保護は10年間で75%削減、輸出補助金は10年間で90%削減、をかけた。農業保護の全廃または大幅削減が実際に実現できるとは、アメリカ自身考えていなかったと思われる。アメリカの国内農業の実状からみても、それは不可能であった。もしこの主張が実現して農産物貿易が自由化された場合には、アメリカはケアンズ・グループとの輸出競争にたちうちできないことになる。それにもかかわらず、アメリカが保護の全廃または大幅削減を主張したのは、何よりもまず第一に、EUのCAPに揺さ振りをかけてEUに奪われた輸出市場を取り返し、さらにはEUの域内市場に進出していくことに狙いがあった。そして第二に、農産物輸入国とくに日本の市場を開放させることであった。対日貿易赤字は80年代前半に大きく増大し、86・87年には500億ドルを超える水準に達した。日本の工業製品市場とともに農産物市場の開放を実現して、対日貿易赤字を縮小しようとしたのである。

EUは、アメリカの主張する保護全廃または大幅削減は非現実的だとして、CAPの維持を大前提に保護の漸進的・協調的削減をかけた。そして最終提案では、国内支持と国境措置を30%削減し、輸出補助金を独自の削減対象とはしないと主張した。

両者の激しい対抗関係のなかで、農業交渉は展開されていった。難航する交渉を開關するために、ガット事務局がイニシアチブを発揮して積極的に提案を行なった。それがヘルストローム議長のノン・ペーパーであり、ドンケル事務局長の最終合意案などであった。前者は国内支持、国境措置、輸出補助金の5年間で30%削減を、後者は国内支持20%削減、国境措置の関税化とその36%削減、輸出補助金の金額ベース36%、数量ベース24%削減を内容とするものであり、アメリカの主張を基調にしていた。

そのためEUは激しく反発し、ドンケル合意案の修正を迫っていった。その修正はアメリカとの二国間交渉のなかで実現していく。まずアメリカとの間のブレア・ハウス合意である。ここでは、輸出補助金の数量ベースの削減を21%に縮小し、CAP改革にともなう直接所得補償を「緑」の政策へ、国内支持削減をトータルAMSによるものとし、平和条項を承認した。さらにブレア・ハウス合意の再調整で、穀物在庫分を輸出補助金削減の枠から除外し、平和条項

を延長した。そして極め付けは輸出補助金削減の基準期間の変更である。この変更によって、両者はともに削減実施期間中に穀物だけでも750万トンから800万トンにもおよぶ新たな補助金付き輸出機会を獲得した。

ブレア・ハウス合意における輸出補助金の数量ベースの削減幅縮小といい、その再調整における輸出補助金の基準期間の変更といい、まさにアメリカとEUの両輸出大国による“談合”である。輸入国には力づくで自分たちの主張を押しつけ、自分たちの間では勝手に取引したのである。農業交渉の決着は、両者間の“談合”の成り立ちにかかっていたといっても過言ではない。ウルグアイ・ラウンド農業交渉は、文字どおり、“両者の、両者による、両者のための交渉”であった。

2. 日本政府の対応

日本政府は輸入国の立場から、一貫して食料安全保障論に基づく基礎的食料の輸入制限を承認するよう主張してきた。日本は1960年代初頭以降、農産物の輸入自由化を進め、アメリカをはじめとする世界各地から大量に農産物を輸入してきた。その結果、日本の食料自給率は、カロリーベースで60年には79%であったが、87年には50%を割り、93年時点では46%になっている。この46%というカロリー自給率も、畜産などの飼料を大量に輸入したうえでの数字である。食用だけではなく飼料用をも含む自給率、すなわち穀物自給率をみれば、それは65年の62%から75年には40%となり、93年には29%にまで低下した。この低い穀物自給率を支えているのは、コメである。ちなみに、小麦の自給率は93年には僅か12%であり、豆類にいたっては6%にすぎない。イギリスやドイツが70年代以降、食料自給率を高めてきたのとは対照的に、日本は60年代初頭以降急速に自給率を低下させてきた。日本はいまや世界最大の農産物の純輸入国であり、その食料自給率は先進国のなかで最低の水準である。

日本の食料自給率の最後の砦は、コメである。だからこそ、日本政府はウルグアイ・ラウンド農業交渉においてコメの自給を維持し、関税化の例外としての輸入制限の容認を主張したのである。日本政府の主張の論理は、簡単にいえば、食料の安全保障とこの観点に基づく基礎的食料の輸入制限である。前者の食料の安全保障については、アメリカ、EUをはじめ、各国からもっともな主張として受け取られた。しかし、これを後者の基礎的食料の輸入制限に結びつけている点が、輸出国側の反論を招いた。食料の安全保障は、輸入を自由化したうえで、国際的な食料備蓄や長期輸入協定などによって十分に可能だというのである。論理としてはその通りである。ただし、アメリカがこの論理を展開しても、説得力をもたない。アメリカは、戦後の世界政治のなかで、食料を第三の武器として政治的に利用してきたからである。

後者の基礎的食料の輸入制限については、各国の理解をえられなかった。第一に、基礎的食料の概念が不明確であった。日本のいう基礎的食料とは、「国民の主たる栄養源」で「カロリー摂取割合の重要な要素を構成するもの」であるが、その「割合」が何パーセントまでを指すの

か、その根拠はなにか、明らかでない。とくに欧米諸国には、日本の主食に相当する食物が存在していないので、理解をえるのはきわめて困難であった。こうした欧米諸国には理解しがたい基礎的食料について、例外として輸入制限を認めれば、他の諸国もまたこれにならって主要農産物の輸入制限を主張するかもしれないので、基礎的食料の輸入制限には冷たい反応しか返ってこなかった。

第二に、日本の異常に低い食料自給率である。穀物自給率が30%を切っている状況のもとで、日本の食料安全保障論はだされている。この低自給率と食料安全保障との関連については、何の言及もされていない。これでは、各国の共感をえられるはずがない²¹⁾。穀物自給率が30%を切るまで放置しておいて、いまさら何をいうか、という印象であったことだろう。EUとは対照的である。EUは二度の世界大戦の経験をふまえて、CAPを基礎に食料自給を実現し、そのうえ輸出大国になったのである。

日本政府の主張には、以上のような難点があった。しかし、より根本的な弱点は、日本経済のなかでの農業の位置づけについて国民的な合意が存在しなかったことである。多くの国民は安全で美味しい食料を求めており、この観点から農産物の際限のない自由化、とくに当面の焦点となっているコメの自由化・関税化には反対であった。農協等の農業団体だけではなく、全労連、各種消費者団体、市民グループなどがコメ自由化反対の主張と運動を展開した。

これに対して、財界は早くからコメの高い価格・内外価格差を問題にし、その自由化を要求した。日本の工業は、自動車、電気・電子機器などの大量の輸出を通じて膨大な貿易黒字を生み出してきた。日本の貿易収支黒字は、80年代前半に高い伸びを示し、ウルグアイ・ラウンドが開始された86年に827億ドルに達した。その後、バブル経済の繁栄にともなう内需拡大・輸入増大によって、貿易黒字は86年をピークに徐々に減少し、90年には521億ドルにまで減少した。ところが、バブル経済の崩壊とともに、貿易黒字は増加に転じ、93年には1414億ドルという膨大な額になった²²⁾。諸外国とくにアメリカから、黒字べらし、市場開放の要求が一段と高まった。そこで、財界は貿易黒字べらし・市場開放の一環として、農業とくにコメの自由化を声高に主張した。巨額の貿易黒字を稼いでいるのは少数の大企業であるのに、それとは関係のない農業を犠牲にして黒字を縮小しようというのである。連合やマスコミ（地方新聞を除く）も財界に同調して、コメ自由化の論陣をはった。

日本政府は、ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、自民党政権時代からアメリカと財界の要求を受けいれて、コメをはじめとする農産物市場の開放を考えていた。だが、コメは自給し輸入はしないという3度にわたる国会決議や国民のコメ自由化反対・関税化反対の声をまったく無視することはできない。そこで考えだされたのが、コメについて6年間、関税化を猶予するという「特例措置」であった。この「特例措置」でも、ミニマム・アクセスの輸入は義務

21) 大内力編『ガット農業交渉と日本農業』（農林統計協会）、22～23ページ。

22) 通商産業省編『通商白書』1994年版、151ページ。

づけられているし、6年後には関税化の受け入れ、またはミニマム・アクセスの拡大などの追加的譲歩が迫られる。細川首相は、「国益」を理由に、つまり膨大な貿易黒字を稼いでいる財界の利益のために、農業合意を受け入れる「決断」をしたのである。

農業交渉をめぐる日本国内の議論は、あまりにもコメに集中しすぎた。コメが日本農業においてきわめて重要であることはいうまでもないが、大切なことはコメを含む農業全体を、農業のもつ多面的機能や近い将来予想される世界的な食料不足をも考慮に入れて、日本経済のなかにどのように位置づけるか、その国民的な合意の確立にむけて検討・議論することであった。歴代の自民党政権は一貫してこれをさけ、アメリカと財界の要求を受けいれて農業縮小の道を歩んできた。細川政権もまたこの路線を受け継ぎ、最後の仕上げとしてウルグアイ・ラウンド農業合意の受け入れを「決断」し、村山政権が国会の承認を取りつけたのである。EUの共通財源をもとに域内農産物を優先する、農業に対する姿勢に比べて、なんと大きな違いだろうか。