

- ただいまご紹介いただいた林と申します。
- 早速、「貿易ルールの歴史的展開と我が国の食料システム」と題してお話をさせていただきます。お手元のレジュメにありますように、私の話は大きく「貿易ルール形成の歴史」と「貿易ルールと我が国との関係」の二つに分かれます。本題に入る前に、現在米国が行いつつあるさまざまな関税措置をどう見るのかをイントロとして取り上げます。

(はじめに：トランプVer2.0の世界をどう見るのか)

- 本日のセミナーは「『自由貿易』どこに向かうのか？」とありますが、私は「自由貿易」なるものはせいぜい鉤括弧付きのものでしかないと考えており、現在の状況を「自由貿易体制」「自由貿易システム」の危機などと捉えていません。理由は、おいおいご理解いただけるものと思います。

(トランプ関税と貿易ルール)

- トランプ氏が大統領に就任してからの一連の関税措置は、世界貿易機関（WTO）の貿易ルールに真っ向から反しています。国により関税率を変えるのは、「同じモノについての関税の適用は差別的であってはならない」という「最恵国待遇原則」に反します。WTOに登録した関税率（「譲許税率」）を超える関税率の適用も違反です。
- カナダとメキシコへの関税引き上げは北米自由貿易協定（NAFTA、USMCAに改称）、日本向けの引き上げは日米物品貿易協定に照らしても問題があります。これらが相互に関税を撤廃することを約束しているからです。
- トランプによる一連の関税措置を1930年のスムート・ホーリー法と比較する向きもありますが、フーバー大統領が選挙公約を実現したこの法律は、1千人を超す経済学者からの反対意見や貿易相手国からの働きかけを受けるなか、1年半にわたる議会審議の末によりやく実現したものです。今回のような大統領令でいきなり発表されたものと全く異質だけでなく、グローバルな貿易ルールが存在しなかった当時とは、そもそも比較になりません。
- トランプ氏の米国がこれまでのイメージとかけ離れた自国第一主義を打ち出してきたと当惑する向きもあるかと思います。が、考えてみれば、どこの国の政府も自国の利益（国益）を第一に考えるのは当然です。とはいえ国際的な約束事「ゲームのルール」を守りつつ行動しているわけで、米国はこれまでも立派な建前を掲げつつ、実際にはこれと裏腹に自国の利益を押し出す行動をとって「ダブル・スタンダード」などと非難されたりしてきたのが、ここに至ってついに「仮面」をかなぐり捨てた格好です。

(トランプの米国をどう見るのか：個人的要素と構造的要素)

- 問題は、これらが彼個人の特殊なパーソナリティによるものなのか、それとも米国社会の何らかの構造的な変化の現れと見るべきかです。トランプ氏の特殊な個性が反映していることは間違いないものの、その彼が再度大統領に選ばれた事実は、紛れもなく今の米国が抱える構造的な問題の反映であると見ざるを得ません。であるとすれば、これまでの固定観念を捨て、きちんとした検討を必要とします。
- 今日の米国についての理解を妨げているのは、米国が「自由貿易の旗手」であるなどといった「神話」です。第二次世界大戦後、世界貿易が大きく伸び、日本も貿易立国により経済復興・発展を遂げることができたのは、米国が主導してできた貿易ルールのおかげだというわけです。まず、この「神話」の検証が必要です。このため、まず貿易ルールの形成の歴史を辿ることにします。

(貿易ルール形成の歴史：米国の役割についての「神話」と実際)

- まず、私が使うコトバの説明をしておきます。私は、「貿易ルール」を「国際貿易上の国家間の約束事」の意味で使います。約束は、国際条約の形をとります。「グローバル・ルール」は、世界の国々全体をカバーする貿易ルール、「ローカル・ルール」は、北米自由貿易協定（NAFTA）やTPPのように地域貿易協定を結んだ国々同士の貿易ルールを意味します。
- 貿易ルールがはじめどのようなものだったかを考えるには、我が国が良い例です。我が国が今日の意味での国際貿易関係に入った江戸時代末に、まず米国、次いでその他の国々と通商条約を締結しました。当時、国際貿易関係に入る際の貿易ルールとは二国間条約の形をとることが普通でしたから、貿易相手国によって適用される関税が違ふといったことがありえました。このような複雑な貿易関係を簡素化する必要性が認識され、貿易を行う国々全体をカバーする共通の貿易ルール、つまり「グローバル・ルール」作りが始まります。
- 貿易ルール形成の歴史による「神話」の検証に入ります。別表1ページをご覧ください。グローバル・ルールの歴史には、今から約100年前、約80年前、約30年前そして今年の4つの大きなターニングポイントがあります。これまでの歴史は、三つのフェーズに分けることができます。

(第1フェーズ：戦間期（1918～39年）――忘れられた国際連盟のレガシー)

- 第1フェーズは、第一次世界大戦終結から第二次世界大戦勃発までの戦間期です。国際連盟のもとでグローバルな貿易ルール誕生の端緒が開かれた重要なフェーズですが、米国が国際連盟に加盟しなかったこともあって「経済恐慌、経済ブロック化から世界大戦への時期」と軽く片付けられてしまいがちです。
- 1927年は、世界初の多国間貿易交渉が行われた重要な年です。国際連盟が音頭をとって「世界経済会議」と「輸出入禁止制限撤廃条約交渉会議」が、ジュネーブで開かれました。
- 「世界経済会議」では、米国やソ連も含む世界50カ国から350人ほどの学識経験者が参加して3週間がかりで世界経済・貿易の現状分析と提言がまとめられました。提言は、関税が大戦前より「高率、複雑、不安定かつ多数」となっており、「引上げをやめ削減に向け進むべき時期が到来した」とし、関税を「無差別原則」（「最恵国待遇原則」）に基づき適用すべきとしました。関税以外の貿易措置（「非関税措置」と呼びます）についても、「輸出入の禁止・制限措置」や「恣意的な慣行と偽装された貿易措置」を撤廃し、撤廃の効果が「輸出税、数量制限、健康保護規制、資本の自由な移動への規制」により減殺されないようにすべきとしました。
- 「輸出入禁止制限撤廃条約交渉会議」では、「世界経済会議」の提言に沿い、米国など国際連盟非加盟国を含む35カ国により、非関税措置の撤廃のための交渉が行われました。なぜ非関税措置の方から先に手をつけたのかといいますと、関税賦課が国家主権に関わることから簡単には手がつけれない問題と考えられたからです。原則として全ての非関税障壁を撤廃することに異論はなかったのですが、撤廃の例外とする範囲と条件が焦点になり、議論の末にルールが合意に至りました。「貿易自由化」という言葉はアバウトに理解されがちですが、関税以外の貿易障壁の原則撤廃を目指したこの世界初の貿易ルール交渉で、撤廃できない措置があることが交渉参加者の共通認識となっていて、その濫用をいかにして防止するかが焦点となったことが、注目されます。
- その後、国際連盟のもとで関税引き下げの交渉方法なども含めた広範な分野についてグローバルな貿易ルール作りのための検討が進められ、1933年に「ロンドン通貨経済会議」が開かれます。世界64カ国から約1800名が参加する大会議で、期待も大きかったのですが、失敗に終わりました。ちなみに、この年にドイツではヒトラー政権が誕生し、日本も満州国をめぐり国際連盟から脱退します（この会議は日本の脱退後に開かれましたが、日本は大きな期待を寄せ一大デレゲーションを派遣しました）。その後あちこちで局地的な戦争が始まり、だんだん世の

中がきな臭くなっていきます。ただ、交渉前と交渉中に貿易制限を新たに設けない「休戦ルール」が生まれたこと、国際的な需給不均衡を国際カルテルにより解決しようとするアプローチが生まれたことなどが、成果として挙げられます。

- ・興味深い点は、会議の開催前に「会議で何を取り上げ、論点は何なのか、解決策としてどのようなことが考えられるのか」に関する文書が国際連盟の事務局によりまとめられ、誰でも読めるようになっていたことです。「輸出入禁止制限撤廃条約交渉会議」では、国際連盟事務局（経済委員会）が、検討のそもそもの発端から各国への意見照会、条約原案に対する各国政府・経済団体からの意見といった検討経緯とともに、これらをもとに改定した「コンメンタール付き条約案」を取りまとめて冊子にして公表しています。「ロンドン経済会議」の場合も、参加国による準備委員会で検討された結果をまとめた「注釈付き議題案」が作成されています。このような準備プロセスの公開性は、その後のフェーズでは受け継がれていません。
- ・国際連盟のグローバルな貿易ルール作りに果たした役割は、不当に過小評価されています。ジュネーブの国際連合欧州本部に保管されている国際連盟関係の文書や記録を閲覧しますと、歴史上初めて国際的な組織を作って経済復興・発展、国際紛争処理、世界平和の維持を図ろうとする熱意が伝わってきます。国際連盟は、米国のような非加盟国も交渉や会議への参加を認める「開かれた」組織で、それなりに頑張ったものの世界恐慌に見舞われるなど、環境が悪すぎました。国際連盟の重要な遺産は、あるべき貿易ルールについてブレインストーミングを行い、経済問題の解決・成長のための現状分析とノウハウを蓄積したことで、これが第二次世界大戦後の貿易ルール作りのベースを作ったことであると言えます。

（第1フェーズから第2フェーズへの「ミッシング・リング」）

- ・このフェーズと次のフェーズをつないだのは、国際連盟事務局経済分析担当部局の研究者たちでした。この部局は、各国から若手の優秀な人材が集まる一種の「シンクタンク」でした。英国からJ.ミード（世界経済分析）、オランダからJ.ティンバーゲン（景気循環）、オーストリアからG.ハーバラー（経済繁栄・不況）、オーストラリアからF.L.マクドゥガル（栄養問題）、スウェーデンのG.ミュルダールなどがいました。米国からA.ハンセンやJ.ヴァイナーなどの経済学者も国際連盟の検討に参加していました。戦争が始まると、経済分析部のスタッフは米国に渡りプリンストン大学に間借りして米国の若手研究者（J.K.ボールディングやR.ヌルクセ）も加わって活動を続けます。この「プリンストン・ミッション」は、米国政府（ハル国務長官はロンドン会議の代表でもありました）内での戦後経済秩序に関する政策形成のための「黒子」の役割を果たしたといえます。
- ・まとめられた代表的な報告書に「農業危機」（1931年）と「戦時経済から平和経済への移行」（1943年）があります。「農業危機」の方は、世界的な農業危機の原因の分析と処方箋を内容とします。農業危機は、大戦による被害を直接受けなかった南北アメリカや豪州などで穀物生産を大幅に増加させた一方、欧州諸国でようやく生産が回復してきたことによる供給増と、生活水準の向上により穀物が劣等財化してきたことによる需要の減退が原因となって需給不均衡が生じたものであるとし、解決策について論じています。生産調整の利害得失や実現可能性について論じているのも興味深いのですが、割愛します。この報告書を読むと、まるでOECDレポートを読んでいるような印象を受けます。「戦時経済から平和経済への移行」報告書は、プリンストン・ミッションによる報告書の中でも米国はじめ主要国の政策立案者に広く読まれました。日本では戦後になって大蔵省が翻訳しています。
- ・第二フェーズで非関税措置に関する貿易ルール形成のきっかけとなった「ハーバラー報告」の執筆者であるハーバラー、ミード、ティンバーゲンは、連盟事務局とともに働いた同僚でし

た。この報告書を読むと、第1フェーズの国際連盟の貿易ルール作りのDNAが受け継がれていることがよく分かります。

(第2フェーズ：第二次世界大戦～1990年前後——ローカル・ルールからグローバル・ルールへ)

- ・このフェーズでは、米国が主導して国際連合のもとでグローバルな貿易ルール作りが試みられたものの、うまくゆかなかったことから西側の国々を中心にローカルルールとして出発し、次第に加盟国を広げグローバルな貿易ルールとしての体裁が整うようになりました。
- ・**ハバナ憲章**は、国際連合の主催による「貿易と開発に関する会議」（1947～48）の結果、調印されたものです。ソ連を常任理事国とすることも想定されていたことから明らかなように、グローバル・ルールとして意図されていましたが、東西冷戦が始まるなかで米国議会で承認される見込みがなく、未発効に終わってしまいます。ハバナ憲章の発効が見込み薄となってきた状況下、主に関税に関する部分を抜き出して急ぎまとめられたのが**GATT（The General Agreement on Tariffs and Trade 「関税と貿易に関する一般協定」）**で、西側諸国中心のローカルルールとして暫定的に出発しました。なお、東側の国も当初チェコスロバキア、後からハンガリーなどが加入しています。
- ・ところが、1970年前後を境に米国の経済的優位の相対的な低下が目立ってきます。1971年のニクソンショック（一律10%の輸入課徴金設定、金・ドルの交換停止）は、これを象徴します。GATTでの貿易交渉の構図も、米国対欧州連合の対立になります。欧州連合はこの当時6カ国、1973年に英国、アイルランド、デンマークが加わって9カ国となりました。
- ・貿易ルールの性格も変化します。初めのうちは関税中心の「契約的」ルールであったのが、非関税障壁についての「規範的」ルールへと変わって行きます。この転機も、1970年前後からです。この理由を「関税水準が交渉により下がってきたため非関税措置による障壁が目立つようになってきたから」と説明されることがありますが、実態の解明と取り扱い手法についての検討が進んでルールを作るだけの条件が整ってきたことに加え、米国によるとにかく身勝手な措置に貿易ルールによるタガをはめる必要があったからです。
- ・このフェーズでは、前のフェーズで生まれた「穀物など重要な貿易産品の主要な生産国と輸入国の間で『カルテル』を結ぶことにより需給を調整する」アプローチが、途上国が数多く加入したこともあって、砂糖、コーヒー、ココアのほか、肉類や乳製品についての商品協定づくりの取り組みとして盛んに行われました。結局このアプローチはうまくゆかず、ウルグアイラウンドで終わりを迎えることになります。貿易ルールの歴史を単純に「関税・非関税措置障壁の撤廃による貿易自由化」と捉える向きが多いのですが、石油のように国際的なカルテルにより管理していく根強いアプローチがあったことが忘れられています。
- ・このフェーズの後半には、貿易ルールを「規範的」なものにする動きが強まり、これがウルグアイラウンド交渉で頂点に達します。「規範的」とは、貿易措置をとることについてその判断基準、手続きや方法などについて具体的に細かな規定をとり決めることにより、勝手に一方的な措置を取りにくくすることを意味します。こうしたことから、それぞれの国の国内制度の違いを調整する「制度間調整」が、交渉の主な内容になります。クラウゼウィッツ風に「国際貿易交渉は他の方法による政策形成（policymaking）である」とも言えましょう。
- ・ところで、「**貿易自由化（trade liberalization）**」という言葉はGATTの条文になく、WTOのHPのWTO制度の目的に関する説明でも言葉は使われていません（WTO協定では1カ所だけ定義なしに使われています）。では何のための貿易ルール作りかと言えば、このフェーズの当初は、前のフェーズと同様「輸入・輸出両面の貿易障壁の引き下げ」でしたが、東京ラウンドでは「国際経済システムへの開放」という意味で「公正な貿易(fair trade)」が使われるように

なり、ウルグアイラウンドでは「輸入国市場へのアクセス」つまり「市場アクセス」が盛んに使われました。このように、コトバと意味内容は時代とともに変わります。

(第3フェーズ：1990年前後～2010年代初めから2025年ーグローバル・ローカル両貿易ルールの併存とグローバル・ルールの変質)

- ・ウルグアイラウンド交渉の途中である1990年前後を第2フェーズから第3フェーズへの変わり目としたのは、東西冷戦の終結という大きな国際政治上の変化と貿易ルールの歴史とが無関係ではないからです。実際、ウルグアイラウンド交渉で何を指すのかという「交渉設計」は、これにより大きく変化しました。第3フェーズが終わる兆しは2010年代初め頃から見られるようになっていましたが、いよいよ終わったことが今年に入ってはっきりします。
- ・第3フェーズの特徴は、WTOというグローバル・ルールの成立と並行してローカルな貿易ルールである大型の地域貿易協定が次々と誕生することにより、グローバル・ローカル両貿易ルールの併存状態が生まれたことです。
- ・貿易ルールのグローバル化を象徴する出来事は、WTOへの中国とロシアの加入でした。中国は、加入後貿易ルールを学習し使いこなせるようになっただけでなく、WTOの貿易ルールのもとで巨大な市場支配力を持つに至ります。一方、ロシアはこの点ははるかに遅れています。ロシアの加盟は政治的な判断だったようで、当時この決定を聞かされた米国の交渉官は「まだ10年は早い」と言ったそうです。
- ・WTOはウルグアイラウンドの結果、グローバルな貿易ルールを司る国際機関として発足しましたから、「規範的」ルールに照らし貿易問題を解決する機能が極めて重要な役割を果たすことになったのは、当然の流れでした。WTOの場に持ち込んで公開の場で議論することにより解決を図り、それでも埒があかなければ貿易ルールとの整合性をWTOという第三者に判断してもらう紛争処理手続が多用されるようになります。この結果、WTOが「貿易問題処理機関化」します。
- ・一方、WTOのラウンド交渉がうまくゆかない状態が続いています。理由はいろいろありますが、大世帯になったため意思決定がなかなかうまくいかないだけでなく、リーダーシップを取れる国が多極化し、自分の影響力が及びやすい国々と地域的な貿易協定を結ぶ方が手取り早いこともあって、WTOのラウンド交渉への関心が薄れるという悪循環に陥っています。あるべき貿易ルールの考え方・立場が異なる場合、これを反映した地域的な貿易協定による「囲い込み」が、米国や欧州連合を中心に盛んに行われるようになります。

(3つのフェーズでの米国の役割)

- ・では以上の三つのフェーズで、米国はどのような役回りを演じたのでしょうか。
- ・**戦間期の第1フェーズ**では、米国は非加盟国ながら国際連盟が主催する貿易ルール作りの交渉会議に積極的に参加しましたが、ルール作りに建設的にイニシアティブをとったとは言えず、「受け身」の立場にありました。高率の保護関税をかけていた上に大幅な引き上げすら行い、禁酒法のもとで酒類の輸入禁止措置をとるなど「問題児」だったからです。米国の関税率は主要国のなかで最高水準にあり、1930年のスムート＝ホーレー法による引き上の結果、実効関税率は53.1%となりました。しかも、関税率を決定する権限が議会にあることから関税は「交渉不能」であるとしていました。ロンドン会議が失敗した理由の一つに、関税引き下げ授權法がこの会議に間に合わなかったことがありました。このフェーズでリーダーシップを取ったのは英国とフランスでした。
- ・**第二フェーズ**では、第二次大戦直後の時期にリーダーシップをとったのは米国でしたが、欧州諸国がしだいに復興し、経済共同体としてのまとまりと経済力を持つようになると、米国は対決的な姿勢をとるようになり、貿易ルールに反する「一方的措置」に頼るようになります。

- ・ 第2フェーズから第3フェーズにかけてのウルグアイラウンドは、米国のイニシャティブによる
ところも大きかったのですが、交渉の主なプレーヤーに米国、欧州連合（EEC）だけでなく
オーストラリア、ニュージーランド、アルゼンチンといった国々の連合体（ケアンズ・グループ）
も加わります。
- ・ **第3フェーズ**になると、貿易ルールに関する米国の姿勢が大きく変化します。一つは、グローバル・ルールから地域貿易協定というローカル・ルールへの傾斜です。米国はカナダ・メキシコ
との自由貿易協定やAPECなどへも力を入れていたものの重点はWTOにありましたが、大型地
域貿易協定に軸足を移すようになります。2008年のTPPへの参加表明はこれを象徴します。背
景には欧州連合の拡大と地域貿易協定圏の拡大とともに、中国の台頭がありました。
- ・ 二つには、中国への対抗からWTOの「規範的」ルール上問題のある措置を濫用するようになったことです：①中国加盟の翌2002年には鉄鋼製品の輸入に30%のセーフガード関税をかけ、
中国ほかからWTO提訴され敗訴します（ブッシュJr.の第1期、中間選挙を控え激戦州での選挙
対策だったとされています）。②2012年には、中国からのソーラーパネルほかの輸入にADと
補助金相殺関税を発動した措置が中国にWTO提訴されました（民主党のオバマの時）。
③2018年には、鉄鋼に25%、アルミに15%の追加関税を国家安全保障を理由にかけ、WTO提
訴されてパネルで敗訴しました（トランプの第1期で、これも中間選挙対策でした）。
- ・ 三つ目は、米国自身がWTOの重要な機能の要である紛争処理の仕組みの一部を麻痺させている
ことです。そもそも紛争処理制度の強化は米国が求めていたことで、上級委員会を設けてパネ
ル判断を法的な見地から再審査する仕組み（いわば二審制の導入）もその一つでした。上級委
員の選任を2016年から米国がブロックし続けていて、現在誰もいない状況になっています。米
国が選任をブロックするようになったきっかけは、米国が提訴された②の案件についてある上
級委員が問題のある判断をしたというのですが、その後全ての上級委員についてブロックをし
続けているので、米国がパネルで敗訴した案件（③もその一つ）について上級委員会で敗訴が
確定しないようにするためと見られます。

（貿易ルールにおける米国の特異性）

- ・ 貿易ルールの歴史を理解する上で欠かせないのは、日本の常識が当てはまらない、貿易ルール
における米国の特異性です。
- ① **まず、行政府の貿易交渉権限は議会により条件付きで与えられる仕組みになっています**。米国
政府が外国と貿易交渉を行うには、議会から交渉権限を与えられることが必要です。1934年
の互惠通商法で大統領（行政府）に関税引き下げ交渉・合意権限が与えられ、これに基づき二
国間FTAが締結されました。議会から行政府への交渉権限授権法は時限法の形をとるので、
GATTのラウンド交渉の期限は常にこの交渉権限がいつ切れるかで実質的に決まっていまし
た。今回の大統領令に基づく「相互関税」も、ケネディラウンド交渉を念頭に置いた1962年
通商拡大法の「国家安全保障を害するおそれのある商品の輸入が増加した場合に大統領は調査
を開始し必要な対策を講じなければならない」旨の規定（232条）に基づいています。具体的
な定義・基準などの定めはありません。このような条項が置かれた背景には、カストロによる
革命後のキューバとの陰悪な関係がありました。
- ② **貿易ルールは国内法より同列以下の地位にあることも、重要な点です**。米国の国内制度上、既
存の国内法に抵触する貿易ルールを遵守する義務がなく、また貿易ルールに抵触する国内法を
新たに制定することができますから、米国以外の国々にとって、米国と合意した貿易ルールが
米国内の事情で反故になってしまう危険があります。米国議会が承認した条約(Treaty)であっ
ても、米国の国内法と同列に扱われ、「後法優先」の原則が適用されます。1927年の輸出入
禁止制限条約は、議会承認されました。ハバナ憲章も議会承認が予定されていました。議会承

認手続きを経ず行政府の責任で結ばれたGATTはもちろん、WTO協定も条約としてではなく国内実施法として議会承認されていますので、法的地位は連邦法よりも下にあります。

- ③ **貿易相手国に独自の判断基準を適用し一方的措置を実施する傾向があります。** 代表的なのが「アンフェア」です。1974年通商法301条に基づき外国の「不公正貿易慣行」を特定する仕組みが設けられ、制裁措置の発動を避けるための輸出自主規制や輸入拡大を相手国に受け入れさせる仕組みが導入されました。こうした「一方的措置」をやめさせることが、ウルグアイラウンドで紛争処理手続を強化することになった一因でもありました。国内業界から持ち込まれたさまざまな苦情や問題を対外的に解決するのが米国行政府の仕事なので、「米国に貿易政策はない。あるのはクライアントである」（1999年5月8日付け"The Economist"）とすら評されています。
- ④ 近年では、**貿易ルールのジョーカーカード「安全保障」を濫用する**ようになりました。貿易ルールでは「戦時その他の国際関係の緊急時に」「自国の安全保障上の重大な利益の保護」のため「必要と認める措置をとる」ことが認められています（GATT21条）。「緊急事態条項」は、この規定をモデルにさまざまな地域貿易協定にも置かれていて、その他の条項に基づく権利義務に優先する、いわば「ジョーカーカード」です。問題は、「緊急事態」に該当するかどうかの判断とこれに基づく措置について、第三者が当否を審査できるかどうかです。この条項を提案した米国政府の内部でも議論があり、濫用を防ぐ見地から加盟国の自由度は措置の必要性の判断に限る考え方が採用されたとの記録が残っています。この条項はGATT発足早々唯一の東欧圏加盟国チェコスロバキアに米国が貿易制限措置をとった際に使われて以降、発動事例はなかったのですが、2010年代半ば以降しばしば見られるようになります。先鞭をつけたのはロシアでした。ロシアはウクライナに対し貿易面でもさまざまな嫌がらせを行っていましたが、2014年のクリミア併合後にとった措置（通過の自由の制限）がウクライナにWTO提訴されました。WTOのパネル審査では紛争当事国以外の第三国も意見を述べるができる仕組みがあり、欧州連合は第三者による審査が可能であるとし、ロシアと米国は主権的判断に属するとして否定的な立場をとりました。パネルは、この条項の起草経緯などをもとに第三者による審査・判断が可能であるとしました。ロシア・ウクライナ両当事国とも上級委員会に上訴しなかったで、このパネル判断は確定しました。その後、トランプ第1次政権は中間選挙をにらんで鉄鋼・アルミへの関税引き上げ措置を2018年3月に発動します。WTO提訴された米国はこれらの輸入増加が米国の安全保障上の脅威であると主張しましたが、パネルは「提出されたエビデンスと議論に照らし戦時その他の国際関係の緊急時」ととられたものとは認められないと判断しました。米国政府は上級委員会が休眠状態にあることを知りつつこのパネル判断を上訴しました。米国政府は国内向けに「本件についてのWTO判断は未決着」と説明できます。

（関税は三つのフェーズでどのように取り扱われてきたか）

- ・ 以上は貿易ルール形成の歴史と米国の立ち位置についての説明でした。ここからは、いわば各論として三つのフェーズで関税その他幾つかの分野がどのように扱われてきたのかを見ることにします。別表の2ページを参照して下さい。
- ・ まず、関税と動植物検疫・食品安全という二つの分野に関する貿易ルールが、どのように形成されてきたのかを私自身直接関わった経験をもとに説明します。この二つの分野についての交渉は性格が全く異なるので、貿易ルールの形成のプロセスを理解するのに適当と思います。
- ・ **第1フェーズ**では、関税については問題が認識されていたものの引き下げ交渉に着手するに至らず、交渉前・交渉中に引き上げない「休戦」ルールを除き、「ブレンストーミング」に終わってしまいました。

- ・ **第2フェーズ**になると、引き下げ交渉に本格的に取り組まれることになります。米国自身、相手側も引き下げる条件で自身の高関税を引き下げる用意がありました。当時の関税交渉は、「相手がそれだけ引き下げるのなら当方もこれだけ引き下げる」という「**相互性**」(Reciprocity)を特徴とします(因みにトランプ氏の「相互関税」もReciprocal Tariffです)。関税に関する貿易ルールは、交渉結果をGATTという第三者に登録してこの水準以上に引き上げない、仮に変更するなら「代償」を払うという意味で「**契約的**」な性格をもちます。第2フェーズの半ばを過ぎると、一定の数式を当てはめてカットする「**フォーミュラ方式**」が提案・実施されるようになりますが、実際にはそれぞれのお目当ての品目について個別に二国間で引き下げ交渉する「**リスエスト・オファー方式**」も併用されました。
- ・ 関税のほかに、国内保護のためのさまざまな手口があります。これらは「**非関税措置**」と呼ばれ、よく例として挙げられる自動車の排ガス規制や安全基準・認証などに限らず、「**関税のかけ方**」自体も大きな問題で、手をつけられたのもこれからでした。一番問題になったのが、米国の**ASP (American Selling Price)制度**でした。これは、輸入品の課税価額をその金額ではなく「国内で生産された『同種または類似の産品』の価額をもとに算出する」というやり方で、割高な国産品の保護効果を持ちます。輸出側にしてみれば、関税率は決まっているものの実際にいくら関税がかけられるのかわからないという問題があります。こうしたことから、ASP制度が、東京ラウンドでの米国と欧州連合との交渉の最大の争点の一つとなりました。このほか、米国は安い外国産品の輸入にダンピング関税をかけたり、輸入急増にはセーフガード措置をとったりしていて、その認定基準・方法や手続が貿易相手国との間でしばしば貿易紛争になっていました。このように関税についても「規範的」なルールを決める交渉が第2フェーズの半ば頃から盛んに行われるようになります。
- ・ **第3フェーズ**の初め、ウルグアイラウンドの後半になると、関税交渉の新機軸が現れ、「**ゼロゼロ**」つまりある分野の関税を全廃する提案が盛んに行われるようになり、ウルグアイラウンドでは蒸留酒、鉄鋼、医薬品など8分野について撤廃が合意されました。合意されなかった林産物、水産物や植物油などの分野についてはAPECの場で「**自主的撤廃**」が提案され、その後の地域貿易協定交渉により原則関税撤廃が求められることになります。こうしたことも、WTOのドーハララウンド交渉に熱が入らなくなった一因です。
- ・ このフェーズの後半になると、関税をゼロにしてゆく流れと並行してアンチ・ダンピングやセーフガード、補助金相殺関税などの措置を乱用する傾向が顕著になってきます。

(動植物検疫・食品安全は三つのフェーズでどのように取り扱われてきたか)

- ・ 関税交渉は、「パイ」の切り分けを例に説明されることが多い「分配型交渉」、わかりやすく言えば「足して2で割る」交渉で、本質的に「ゼロ・サム」です。これに対し、動植物検疫・食品安全措置についての交渉は、さまざまな制度の仕組みの違いを調整して一つのルールにまとめ上げる「統合型交渉」です。国ごとの考え方や制度の仕組みの違いを調整することが避けられないので、『制度間調整』交渉であると言ってもよいでしょう。
- ・ すでに見たように、動植物検疫・食品安全を理由とする貿易制限措置は、**第1フェーズ**で関税引き下げ交渉に先立って真っ先に取り上げられました。重要なことは、このような措置は「関税と違い撤廃したり引き下げたりすることはできないが、濫用を防がなければならない」との共通認識があったことです。濫用を防ぐには「規範的」ルールが必要で、これには専門的知見が不可欠であるとの共通認識もありましたが、この当時には関連する国際組織としては動植物検疫に関するものしかありませんでした。
- ・ **第2フェーズ**では、各国がとっている動植物検疫・食品安全措置による問題の「洗い出し」が行われ、この過程で米国や日本、欧州連合はもちろん、オーストラリアやニュージーランド、南

アフリカなどの国々すら問題のある措置を取っていることが明らかになり、国際機関が定めた国際基準・方法をもとに「規範的」ルールを作る機運が盛り上がってきます。食品安全に関する国際機関であるコーデックス委員会も生まれました。東京ラウンドの一つの成果として動植物検疫・食品安全措置のみならず貿易に関わる基準・認証手続一般を対象とする「**貿易の技術的障害に関する協定**」（TBT協定）が誕生し、①正当な目的の達成のため以上に貿易制限的であってはならない、②国際基準があれば適合させる義務などが定められました。

- ・ **第3フェーズ**の初めに終結したウルグアイラウンドの大きな成果の一つとして「**衛生植物検疫措置の適用に関する協定**」（SPS協定）が誕生します。この協定は、①リスク評価を行ない、十分な科学的証拠に基づかなければならない、②科学的証拠が不十分な場合には入手可能な情報に基づいて暫定措置をとることができる、③各国は「適切な保護水準」（受け入れ可能なリスク水準）を設定できる、④国際基準に基づいていればSPS協定に整合しているとみなす、⑤「地域主義」（国の領域単位でなく地域単位で）などを主な内容とします。
- ・ ウルグアイラウンドでこの分野のルール作りが本格的に取り組まれたることになったのは、米国のイニシャティブによるところが大きかったと言えます。米国はこのラウンドで輸入数量制限措置を撤廃して関税に置き換える「関税化」を実現したいと考えていましたから、「人や動植物の健康を守る」ことを口実に輸入制限を維持する道を塞ぐ必要がありました。ただ、米国自身、どのようなルールを作るのかについては「科学に基づくべき」という以外に具体的なアイデアは持っておらず、米国のいう「科学」なるものも"sound and verifiable scientific evidence"というもので、ツッコミどころ満載でした。
- ・ 交渉が纏まるには、欧州諸国なかでもフィンランド、農産物輸出国連合として知られるケアンズグループのカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、チリなどが建設的な提案を出して議論に積極的に参加し、ルールの具体化と取りまとめに貢献したことが大きかったと言えます。「科学的知見が不十分な場合」の暫定措置の条項は、ケアンズグループの提案が採用されたものです。輸出国といえども輸入しない国はないので、「相手国市場へのアクセスの拡大による貿易自由化」といった単純な構図の交渉ではないことが分かりきっていたからでもあります。
- ・ その後、ウルグアイラウンドで纏まった貿易ルールに基づいて、この種の貿易問題を解決する仕組みがうまく機能しているように思われます。交渉中に想定されなかった鳥インフルエンザのような貿易に起因しない伝染病に起因する問題や、遺伝子組み換え農産物に関わる貿易問題の解決にも、この貿易ルールが有効であることが証明されています。
- ・ 一方、「予防原則」や「食品安全」をめぐる、米国をはじめとする「新大陸」諸国と欧州の「旧大陸」諸国の間の考え方の違いによる対立が表面化します。「新大陸」諸国は、歴史が浅いうえ遠隔地マーケット向けに低コストで大量の食品を生産することもある、安全性について画一的で均一性のあるアプローチをとる傾向があります。反対に、歴史的に地域ごとに伝統的な生産方法をとってきた欧州諸国は、安全性が重要でないとは言わないもののそれぞれの多様な伝統を重視するアプローチをとっています。米国ほかでのパストール殺菌しない生乳から作られたチーズの輸入禁止、逆に欧州諸国への成長促進ホルモンを使用した牛肉の輸入禁止や殺菌水消毒処理をした鶏肉の輸入禁止などがその例です。こうした考え方とアプローチの違いはグローバル・ルールの世界では解決できておらず、TPP協定や日EU EPAといったそれぞれの地域貿易協定にそれぞれの制度モデルを反映する形で「囲い込み」が行われつつあるのが現状です。米国とEUとの間のFTA（TTIP）交渉がうまくいかなかった一因も、ここにあります。

（「環境」は貿易ルールでどのように取り扱われてきたか）

- ・ 「環境」と名の付く研究所でのお話なので、貿易ルールと環境との関係についてお話をします。

- ・ **第1フェーズ**でも「環境」に関する問題認識がなかったわけではなく、「輸出入禁止制限撤廃条約」では「動植物の病気・衰亡・消滅からの保護」のための貿易制限措置を認めることが明記されていましたし、**第2フェーズ**の初めに成立したGATTでは「動植物の生命・健康の保護」に「有限天然資源の保護」が加わりました。ただ、前文に「生活水準を高め、完全雇用と着実に増加する実質所得と有効需要を確保し、世界の資源の完全な利用を行い、世界の貿易を拡大する」とあるように、基本は貿易拡大による経済成長路線でした。
- ・ **第2フェーズ**の半ばの1970年代初め頃から、環境問題への意識が世界的に高まってきて（例えば、1972年のローマ・クラブ「成長の限界」）、終わり頃にオゾン層保護条約や世界環境サミットに結実します。貿易ルールの世界でも、環境保護を理由とする貿易制限措置をGATT上どう取り扱うのが問題になります。イルカや海亀の混獲を防止することなく漁業が行われていることを理由にした水産物の輸入制限措置が「動物の生命・健康の保護」を理由に正当化されるかが問題となりました。GATTの紛争処理パネルは、「貿易制限ではなくそれ自体を目的とした国際的な合意によるべきである」と判断を示しています。
- ・ **第3フェーズ**の初めに成立した**WTO協定の前文**には「世界の資源の完全な利用を行い」に代わり「環境の保護と保全を図りつつ（中略）持続可能な開発の目標に合致した資源の最適な利用を行いつつ」と規定されましたが、貿易に関するグローバル・ルール上の「環境」についての位置付けは、あまり明確とは言えないように思われます。
- ・ 当時、「環境」に関連する貿易ルールの主な論点は二つあり、①「貿易障壁の撤廃が環境にどのような影響を及ぼすのか、逆に環境保護のための措置は市場アクセスにどのような影響を及ぼすのか、これら両者の相互関係をどのように考えるのか」と、②「WTOに基づく貿易ルールと環境保護を目的とする貿易ルールとの関係をどのように整理したら良いのか」という問題です。ワシントン条約のように絶滅が危惧される動植物の貿易禁止を内容とする国際条約は一種の貿易ルールを定めていますので、貿易ルールがひとつではなくなってきたわけです。①については立場により見解が異なり、「環境」といっても広い話なので、一種の神学論争です。②については、貿易問題で揉めたときにどちらで決着をつけるのかという法律論なので、交渉して決める問題ではありません。
- ・ なお、第3フェーズでは資源保護に関し「**漁業補助金協定**」に関する合意が2022年になされました。これは、IUU漁業（違法・報告されず・規制されていない漁業：Illegal Unreported Unregulated）につながる漁業の禁止、乱獲や資源枯渇を助長する漁業の禁止および通報による透明性・協議組織（漁業委員会）の設置を内容とします。ニュージーランドほかからの漁業補助金一般を禁止する提案が発端となって、2001年からのドーハ・ラウンドの一環として交渉されていたものです。これまでの貿易ルールの性格内容からすると異色ではあるものの、前文がないので、どのような理念をもとにしているのか分かりかねる「理念なき貿易ルール」の感があります。

（まとめ：今日の状況は第4フェーズの入口という時代の大きな変わり目にある）

- ・ 今年に入って、第3フェーズが終わり、新たな局面に入ったことがいよいよ明らかになりました。
- ・ ここまでの説明で、米国が「自由貿易の旗手」であることが「神話」に過ぎなかったことがお分かりいただけたと思います。第二次世界大戦後、西側世界の貿易ルールのヘゲモニーを握った米国は、これを正当化する「神話」を必要としていました。それには、「勝者の歴史」にふさわしくない第1フェーズを忘却し、貿易ルールの起源を第二次世界大戦後に誕生したGATTからとする必要がありました。

- ・また、「自由貿易」の意味が時代とともに変わっていること、「自由・平等・博愛」でいう自由などとも意味が違うこともお分かりいただけたと思います。「貿易摩擦」などと言いますが、貿易において摩擦係数がゼロなどありえません。貿易において何が問題かと言いますと、それは「不確実性」です。恣意的な政策決定など人為的に引き起こされるものもありますが、災害やパンデミックなどもあり、貿易ルールの形成の歴史は貿易上の「不確実性」をどうコントロールして予見可能性を高めるのかの歴史でありました。ある学者（G. Winham）は、「国際貿易においては、一つの国の主権（の行使）は他の国にとり不確実性を意味する。多くの場合、貿易を阻害するのは保護の水準よりも不確実性である」と言っています。第4フェーズは人為的な「不確実性」の創出による混乱で幕を開けました。

（我が国と貿易ルール：我が国の「食料システム」の特殊性と土地利用へのインパクト）

- ・私のお話の二番目のテーマ「貿易ルールと我が国との関係」に入ります。

（日本の「食料システム」の特殊性：「閉じたシステム」）

- ・まず、私のお話で使用するコトバの説明をしておきます。私は、「**食料システム**」という言葉で「ある国の領域での食料の生産から消費までの仕組みとこれに関する制度・組織の全体」の意味で使います。また、食料についての二つの概念類型をお示しします。一つは「**大量生産・大量消費型**」農産物で、これらは大きさや水分量など「有形の」品質属性により定義でき、相互に代替可能な商品として取引可能であることが特徴で、その「量」が重要です。もう一つは、「**少量生産・少量消費型**」農産物で、生産地、原材料、製造・加工方法、伝統・ノウハウなど最終商品では確認が難しい「無形の」品質属性により定義され、差別化・個別化を特徴としますので、その「質」が重要です。
- ・日本の食料システムの**第1の特徴は、「米の自給自足」**です。日本は、歴史上主要穀物の貿易を経験したことがない、世界的に見ても珍しい国です。島国という地理的な条件によるところも大きいのですが、貿易の基本的要素である「国境を越える人、モノ、カネの移動」の原則的禁止が長く続きました。江戸時代末期から国際貿易関係に入ったものの、基本的な性格は変わっていません。戦前の「内地」に台湾・朝鮮の「外地」を加えた領域での自給自足が、戦後は「内地」での自給自足に変わりましたが。
- ・**第2の特徴は、「米中心主義」**です。「日本では米が主食」とよく言われますが、一般庶民に至るまで米食が普及するのは明治以降のことです。米は日本の農業で重要な地位を占め、農業生産額に占める米の割合は明治初年頃で7割、1930年頃でも5割、エンゲル係数は明治時代におよそ6割、1930年頃でも5割と推計されています（それぞれ速水、大川・篠原による）から、1918年の米騒動後、政府は米価高騰の抑制と安定的な供給に治安対策としても重要な位置付けを与えるようになり、米に日本政府の農業政策の根幹の地位を与えられることになります。これは、農業生産に占めるウェイトが2割以下となった今日でも同じです。
- ・**第3の特徴は、「米の需給メカニズムへの国家による介入」**です。日本政府の米政策は、需給調整・価格安定政策の強化そして生産から消費に至る国家管理へと介入の度を強めて行きます。人口増に伴う米の需要増に応え、政府は「内地」に加え台湾、朝鮮半島という「外地」での増産を進め、それでも不足する場合には輸入により補完する政策をとります。この仕組みの中心にあったのが、米穀法に基づき農林省事務次官を議長、食糧局長、内務省地方局長、大蔵省理財局長、逓信省管船局長、鉄道省運輸局長のほか学識経験者から構成される「米穀委員会」でした。この委員会では、国内はもちろん台湾、朝鮮のほか主要な外国米生産地での米の作柄や国内需給見通しなどをもとに、米の買入れ・売渡し、中国や仏領インドシナなどからの輸米

への関税の減免・輸入制限などを決めていました。現在も国による米の需給計画の決定と政府備蓄の管理が行われています。

- ・ **第4の特徴は、「米の国家による管理貿易（国家貿易）」**です。政府が国内で米の需給管理を行っている以上、自由な輸入を認めるわけにゆきません。国内需給が逼迫すれば不足分を輸入せざるを得ず、国内供給が過剰なら米の輸入を制限することになります。1928年3月、米穀委員会は前年が豊作だったことから供給過剰のおそれがあるとして米の輸入停止を決定します。暫定的なものでしたが、後に恒久化します。米の国家貿易政策は、ウルグアイラウンド交渉を経て1999年の関税化で少し変更され、一定の数量までは従来通り国家貿易ですが、この数量を超えた分は高率の関税を払えば輸入できるようになりました。
- ・ **第5の特徴は、国際貿易交渉での「米に貿易ルールの適用を除外する『例外アプローチ』」と「閉じたシステムの根幹に触れない限りで相手の要求に付き合う『切り売りアプローチ』」**です。例外アプローチがとられた最初の交渉が1927年の「輸出入禁止制限撤廃条約交渉会議」で、ウルグアイラウンドの「例外なき関税化」の例外措置をめぐる交渉に至り、その後のTPPなどの地域貿易協定交渉でも「米の例外扱い」は一貫しています。「切り売りアプローチ」もその後の農産物交渉で一貫して適用されています。
- ・ これら五つの特徴をもつ日本の「食料システム」は、「閉じた食料システム」と呼ぶことができます。我が国の食料政策は、貿易ルール形成の三つのフェーズを通じ「閉じた食料システム」を維持することになりました。
- ・ ここで、「日本の食料政策に『**食料自給率の維持向上**』が掲げられているのではないか」との反論があるかもしれません。しかし、「食料自給率の維持向上」が政策目的ならば、その実現のための政策手段があるはずで、ところが、そのための政策手段もはっきりしなければ、その効果やコストも不明確です。100%自給が理想かといえそうでもなく、いくらなら最適なのかも不明です。農林水産省は地域別自給率の計算を奨励しているようなので、ますます訳がわかりません。「閉じた食料システム」維持のための「刷り込み」の手段と見るべきでしょう。
- ・ 関連して、「**農業の多面的機能**」についても触れておきます。このコンセプトは、農業は農産物の生産にとどまらず、その生産活動に伴って食料安全保障や環境保全・景観維持などの公共財を生産しているというもので、これまでの貿易交渉での農業の「特殊性」とか「非貿易的関心事項」といったディフェンシブな言い方とは逆のポジティブな概念を打ち出す意図がありました。欧州諸国などとともに「多面的機能フレンズ」連合を作り、2001年にはOECDから報告書を出すことができました。このコンセプトの当てはまりが一番良いのは「食糧安全保障」ですが、我が国の法律では「農業の多面的機能」に「食糧安全保障」は含まれません（2014年制定の「農業の有する多面的機能発揮の促進に関する法律」、昨年制定の「食料・農業・農村基本法改正」）。我が国では食糧安全保障に「閉じた食料システム」の表象として特別の位置づけが与えられ、「農業の多面的機能」は農業のポジティブなイメージづくりのための単なるコトバになってしまいました。
- ・ この「**閉じた食料システム**」維持政策をどのように評価するかですが、この政策は過剰生産を引き起こした一方、大量の緊急輸入を行う事態に至ったこともありました。生産調整の実施や緊急輸入のために多額の国費を要したことはもちろん、制度の運営コストも大きく、食糧管理制度の巨額の赤字も有名でした。日本の米価も国際価格に比べ相当高い水準にあります。こうした消費者負担や国家財政負担が何のためのコストなのか、これまで説明がなされたことはなかったように思います。
- ・ そもそも、モノの値段は市場の「価格メカニズム」により決まります。私は役所に入ってからすぐの頃、「農産物価格論」と題する本を読んでカルチャーショックを受けました。この本が、米

をはじめ実に広範な農畜産物について政府が「需給事情その他の事情をもとに」価格決定を行なう計算方式についての解説書だったからです。「閉じた食料システム」維持政策の本質が市場の価格メカニズムを否定する政策であるのなら、「経済合理性」により説明することはできません。東畑精一博士は昭和初年の米の過剰問題について「純粹経済的に言って過剰米の最後の解決策は過剰米自身の中に見出される。曰く米価の暴落（中略）によって過剰量の消滅が行われて均衡化しうる」（「日本農業の展開過程」（1936年））と述べておられます。しかし、日本の食料政策は市場メカニズムを否定する政策をとってきました。

- ・ところで、「大量生産・大量消費型」農産物はシカゴで先物取引される小麦やとうもろこしに代表されます。日本の米もこれに該当することは、早くから先物市場が生まれ、発達してきていたことから明らかです。日本政府は、米の先物市場に対し徹底的な取り締まり政策をとり、1939年に米の先物市場は消滅します。戦後も大分経ってから米の先物市場の復活が試みられますが、農業団体が反対の大キャンペーンを張るなか、「生産調整を行っている現在の農業政策との整合性を保てない」ことを理由に不認可となってしまいます（2006年）。先物市場は将来の市場価格を予想する（speculate）マーケットですから、政府による価格決定と両立しないことはもちろん、政府が需給計画を立てることともフィットしにくい。農業団体は、市場支配力を喪失する恐怖を抱いていたようです。では現物市場の価格に将来の価格予想は反映しないのかと言えば、そうでもないように思われます。
- ・日本の農業政策全般が米の「大量生産・大量消費型」モデルにより組み立てられていることから、我が国では欧州諸国で見られるような「少量生産・少量消費型」モデルは発達していません。地理的表示（Geographical Indication）は、「少量生産・少量消費型」モデルの制度ですが、2014年に発足した日本の制度は、EUとのEPA交渉と米国やオーストラリアなどとのTPP交渉の狭間で「新大陸」諸国の制度モデルとの妥協を図らざるを得なかったこともあって、「旧大陸」諸国の制度とは似て非なる制度になってしまった感があります。

（「閉じた食料システム」維持政策の我が国の土地利用へのインパクト）

- ・当然ながら、「閉じた食料システム」維持政策は、我が国の土地利用にインパクトを与えないはずがありません。
- ・米の自給自足を基本とする「閉じた食料システム」で米の需要量が一定であるとする、生産性が上昇しますと、米の需要を満たすために必要な農地面積は減少しますので、余った農地をどうするのか/どうなるのかという問題が発生します。
- ・残念ながら、米について100年前と現時点との長期比較に耐える統計はありません。我が国の土地利用に大きなインパクトを与えた生産調整が始まってから半世紀になりますので、関連する面積統計を1970年当時と比較することにします。

	耕地面積：田	水陸稲作付面積	耕地面積：畑	森林面積	草生地面積
1970年 (a)	342万ha	292万ha	238万ha	2.448万ha	20万ha
2023年 (b)	234万ha	135万ha	196万ha	2.443万ha	33万ha
b/a	0.68	0.46	0.82	0.99	1.65
出典	耕地面積統計	作物統計	耕地面積統計	センサス	センサス

備考：センサスの直近数値は2020年のもの。

- ・この半世紀の間に水稻の10a当たり収穫量は1.26倍、人口は1割増加したものの消費量は半減しています。
 - ・説明したいのは、「閉じた食料システム」維持政策の土地利用へのインパクトが大きいことは確かであると推定されるものの、このインパクトを評価するための統計数値が存在しないことです。我が国の統計制度は「閉じた食料システム」維持政策のための手段として発達してきたため、次の特徴と問題があります。
- ① 米の生産を基本に統計が組み立てられており、関連する組織がそれぞれの目的に応じ調査を行っているので、互いに比較可能ではありません。よく知られている農業センサスに経営耕地面積の数字がありますが、5年ごとの属人調査結果であること、耕地面積統計の数値との整合性がないこともあって、使われていません。農林水産省の統計担当部局以外にも、農林水産省の転作担当部局は、補助金支給のベースとなる台帳を持っており、市町村の農業委員会の担当部局は「農地台帳」というデータベースを持っていますが、整備されているとは言えません。このように色々な数字があっても調査主体や調査手法も違うことから、比較可能ではありません。「縦割り」組織間のデータの「囲い込み」の問題もあります。
 - ② 米の転作により土地利用がどのように変わったのかを検証するために使えるデータがありません。①農地という「ストック」についてさまざまな統計がある一方、農地利用形態の変化つまり「フロー」を把握する統計はありません。畑全体の面積だけでなく樹園地と牧草地も減り続けています。耕地面積統計の改廃面積は、田・畑以外になったものですが、これには林地になったものが含まれています。何より、「グレーゾーン」である「耕作放棄地」や「荒廃農地」については数値の信頼性もさることながら、後者については調査設計自体に「優良農地の確保」というバイアスがかかっています。②日本では「放牧地」が統計調査の対象になっていません（「採草地」の統計はあります）。対照的なのがスイスで、農業統計によると国土面積の半分が農業・牧畜に充てられていて、その4分の3が放牧地として利用されています（統計上、採草地と放牧地それぞれをさらに区分し、夏季の移動放牧地も普通の放牧地と区別されています）。我が国では輸入飼料に依存した畜舎内飼育が一般的で、今後草地利用と放牧を増やしてゆくことが望ましいのですが、このような状況にあります。
 - ③ 農地と異なり、林野（森林と草生地）については大雑把なセンサス統計しか存在しません。こうしたことから、農地面積の変化との関係が検証できません。林業センサスの「草生地」は、もとは「原野」とされていて、放牧地、屋根葺き用の茅場、田への刈敷用の草刈り場として広く利用されていたので、相当な面積があったとされています。牧草地や耕作放棄で野草化しているものも含むので、面積が大きく伸びているのはこれによる可能性があります、確認は困難です。
 - ④ 重要な点ですが、農業統計の調査対象が米をはじめとする主要農産物に偏っていることから、現在の政府統計では多様化した農作物の生産や土地利用の実態が反映されていません。日本の農業統計は、もともと政府の食料政策である「大量生産大量消費型」の米の「量」の確保と需給の安定に対応するよう発達してきており、それ以外の農産物も指定野菜のように価格安定対策の対象となっているものが主な調査対象です。国の政策の企画・実施の手段としての政府統計である以上、一種の「バイアス」があり、政府の農業統計が必ずしも今日の日本農業の実態を正しく反映しているとは限らないのに、この点を誤解している向きが多いように思われます。大規模化が難しい中山間地域では野菜、果実、花きなど「少量生産少量消費型」の農産物生産に活路を見出したり、景観を利用して活性化を図る動きがあります。米についても「産地・品種」「有機」のみならず「生産者の顔の見える」形で消費者と直接つながる形で「少量生産少量消費型」も広まってきています。

(まとめ：「閉じた食料システム」はなぜ継続してきたのか——「上部構造」と「下部構造」の相互規定関係)

- ・1世紀にわたり「閉じた食料システム」がなぜ継続してきたのか。それは、「上部構造」と「下部構造」が相互規定関係にあることに起因します。「ある国の地理的・自然環境のもとでの土地利用や人々の暮らしのありよう」である「下部構造」と「制度システムと人々の認識のありよう」という意味での「上部構造」が、相互に規定し合う関係にあるだけでなく、「上部構造」の内部でも法律制度だけでなくこれに関連する官・民の組織も含む「制度システム」と「人々の認識のありよう」が相互規定関係にあります。食料の自給自足は地理的条件もありましたが、政府の政策選択の結果でもありました。国際貿易が始まって、政府の制度システムは本質的に自給自足政策で、第二次世界大戦後今日なお変わっていないのは、制度システム自体に変化しにくい性質があることに加え、人々の認識が「通念化」しているからです。「通念」の維持にはジャーナリズム、政治家そしてアカデミズムが大きな役割を果たしています。そして、この通念が「上部構造」での制度システムの維持に働き、維持された「上部構造」が、我が国の土地利用をはじめとするさまざまな客観的な諸状況を規定し続けていると言えます。

(むすび：「閉じたシステム」と今後の世界)

- ・トランプ第2期政権の発足とともに第4フェーズがいよいよ始まりました。第4フェーズは、米国が作り出した「不確実性」による混乱および国際的な「法と秩序」に対する強烈なストレステストを特徴とします。このストレステストに世界がこれからどれだけ耐えられるのかわかりませんが、米国が「再び偉大になる」どころかその国際的な地位の低下と多極化に一層拍車がかかったことは確かです。
- ・日本がこの際「自由貿易体制」維持のためリーダーシップをとるべきだとする向きもありますが、今日の状況に「戦間期」との既視感があるなか、当時常任理事国でありながら他国領土への侵攻を行ったのはどこの国だったのかに、まず思いを致すべきです。現在、日本が米国と行っている交渉は、従来と同様「例外」と「切り売り」のアプローチですから、この意味でもリーダーシップなぞ取れるはずがありません。
- ・最も困難な状況に置かれているのが我が国です。何事も米国に大きく依存していて、これまで米国からの無理難題をいかにうまくこなすかが問題でしたが、今後さらに難しさを増してゆくものと思われます。
- ・米国との関係を別にしても、地政学的リスクの高い地域に位置する日本の状況は、深刻です。懸念されるのは、この深刻さについて認識が持たれていないように思われることです。安全保障問題なのであれば、国全体として取り組むべき最重要課題ですが、昨年公布・施行された「食料供給困難事態対策法」を見ても、「のどか」な印象が拭えません。財源問題は何をやるにせよついてまわるはずですが、膨大な赤字国債残高があるなかで歳出増につながる政策や提言が並んでいます。
- ・日本在住の外国人のためのボランティア活動をしています。旧植民地出身の「在日」の方々、外国人研修生や避難民の人々が抱えておられる問題などをみると、我が国は「人」についても「閉じたシステム」なのだなあとつくづく思わざるを得ません。「システム」の外に出る元気のある日本人も多くありません。アカデミズムを例にとれば、第1フェーズでお話した国際連盟の事務局や各種の検討の場での日本人のプレゼンスはゼロと言ってよく、今日でも余り状況は変わっていないようです。我が国が「閉じたシステム」内で自己完結していることによるのではないかと思います。
- ・困難な状況に置かれると現行の「システム」を守る「防衛反応」が起きがちですが、これまで意識してこなかった固定観念や通念についても疑いをもって、そもそもの基本に立ち戻って考

え直すことが、今ほど必要になっている時期はないと思います。本日の私の話が皆様にとり一つの知的刺激になれば幸いです。

- ・最後に、米国のトランプ氏が開けたパンドラの箱から混乱と不確実性が世界中にばら撒かれてしまったあと残ったものが何かあるとすれば、それは「国際的な法と秩序の回復への希望」です。およそ100年がかりでようやく出来上がってきたWTOのようなグローバルな貿易ルールの仕組みが第4フェーズのストレステストに耐え抜けるよう、努力を惜しんではなりません。
- ・以上で私の話を終わりとします。

ディスカッション (2025 年 5 月 12 日)

莊林氏

ディスカッションに入らせていただきます。ではまず 横井さんの方から簡単な自己紹介とその後のコメントをお願いいたします。

横井氏

林先生、ありがとうございます。横井幸生と申します。農水省の職員として、国際交渉、国際協議、国際協力に 30 年以上関わり、開発、環境、植物防疫などの分野に関する国際業務を長くやっておりました。

林先生のお話を伺い、自分自身が第 3 フェーズの貿易交渉に関わっていたにもかかわらず、第 1 フェーズと第 2 フェーズは全く理解できていなかった、頭の中にないままにやっていたという反省がございます。私は、ウルグアイラウンドの最後の頃、WTO ができる数年前から貿易交渉に関わったのですが、そんな感想を抱きました。

今日のお話、トランプの関税が今大きな話題になっている中で、実際に交渉のルールに関わった者の一人として強く思うのは、あれだけ長い時間と膨大な労力をかけてやっと作り上げてきた国際ルールが、いっぺんにこんなふうになってしまうのか、という感じを持っております。

まず最初に考えたいのは、WTO はルールなのだから、ルールに合わないことをやった人、この場合トランプ大統領の「ルール違反」ですが、そうした者が現れれば、WTO のルールの中で何かそれに対する抑制が効くはずだ、というのが誰も考えるのではないかと思います。実際、冒頭の林先生のお話の中にも、差別的であってはいけないとか、1 度約束し登録した税率以上の関税をかけてはいけない、ということを破っています。その場合、WTO のルール上他の国から米国を訴えることができるのですね。

今日こちらに来る前に、今年の 2 月にトランプ関税が最初に出て以降、WTO に訴えられた事案がどうなっているのかの実績を見てみたところ、6 件がありました。そのうち 5 件がアメリカを訴えたもの。残りの 1 件では中国が訴えられていました。そこまではなんとなく私も想像通りでした。では、どこの国が訴えているのでしょうか。

2 件は中国が訴えています。これは分かるのですが、残りは全部カナダによる訴えなんですね。これはちょっと面白い。つまり WTO で問題が起きたときに、最初にその真っ当なルールを使っているのが誰かという、今回の問題において現在のところそれは中国とカナダだけです。EU がそれを準備しているというような報道にも接しますので、おそらく時間がかかってまだ出てきてないという事例はあると思いますが。

ただ、少なくとも、日本の中で WTO に訴えよう、訴えるべきである、という話は今のところ聞いたことがありません。WTO の仕組みの中の方法を使わずに、日米 2 国間の交渉で何とかしよう、という動きだけが表に出てきています。UK をみても、つい先日米国との間で合意した、という報道がありました。日本だけではありませんね。いずれにしても、これだけ時間と労力をかけて作ってきたルール・ツールを、なぜ使わないのか、というのが非常に単純な疑問です。林先生からその点についてお考えをいただければ、非常にありがたいと思います。

先ほども少し申し上げたように私自身は貿易交渉にも関与しましたが、多くの時間をいわゆる SPS 分野の中の植物検疫、植物防疫に関わりました。そこで、ひとつ関連情報を。本日のセミナーは 5 月 12 日に開催されていますが、みなさん今日が何の日かご存じでしょうか。International Day of Plant Health、すなわち国際植物防疫の日なんですね。本日のセミナーの開催日に当てていただいたことは非常に嬉しいです。

国連総会で、2020 年を International Year of Plant Health とするとの決議がありました。その後、植物の健康を守ろう、そのことの重要性を毎年思い出そうという日として、International Day も決まりました。今日参加のみなさんには、これをきっかけにぜひ覚えていただきたいと思います。

牛草氏

牛草です。前に一度このシリーズでお話しさせていただいたことがあります。自分が農水省に就職し、OECD 代表部に派遣された後、帰国して配属された国際部の当時の部長が林さんでした。WTO についていろいろ薫陶を受けた林先生と 今日同席させていただいて、大変ありがたく思っております。歴史的背景から、示唆に富んだお話だったと思います。まず、前段の貿易ルールのお話について、3 点コメントさせていただきたいと思います。第一点は、林先生も、アメリカについて神話という言葉をお使いになりつつ、指摘されましたけども、どの国も自国ファーストだという点です。

トランプ政権はアメリカ・ファーストとよく言われますが、国際交渉の場所では、各国とも自国の利害を背負って交渉するわけで、自国ファーストはある意味当然です。ただし、例えば、第二次大戦後にやっぱりみんなで仲良くしなきゃいけないという大義名分の下でいろいろ理屈を立てながら、結局自国にとって最大利益を得ようというのが国際交渉の場だというふうに思います。

そして、普通は国際交渉の場では、各国とも上品に理屈をつけて自国の主張をするわけですが、トランプ大統領は自国の利害を本当にあからさまに、林先生は仮面を剥いだとおっしゃいましたけど、そういう直截な主張をする点が人目を引いているということかと思います。

第2点として、時代の大きな変わり目、第4フェーズに入ろうとしているというお話は、まさに同じ認識を持ちます。トランプが個人的に酔狂な人というだけではないという事は、多くの方が指摘されていますけども、ひとつその証拠にもなるのが、2つのトランプ政権の間のバイデン政権の対応です。すなわち、環境関係のパリ条約にはすぐに復帰したけども、WTOの対応をはじめとした貿易政策については、多くの面で第一次トランプ政権を引き継いでいました。WTOについていえば、上級委員の選任問題でも新たな動きを見せなかったし、長年停滞している農業交渉についても打開のための新しい動きを何も起こしませんでした。このように、近年の米国の姿勢は、トランプ個人ということではなくて、アメリカ全体の国内状況を踏まえたものであって、ただしバイデンは口では格好つけていいことを言ったけど、結局何もやらなかった、一方、トランプはもっと直截的に米国の立場を表現しているということだと思います。

第3点目として、これは問題提起なんですけども、トランプ大統領は「掘って掘って掘りまくれ」の台詞に象徴されるように環境嫌いだとよく言われていますけども、多分、必ずしも環境大嫌いという哲学がある訳ではなく、彼がやろうとしている「自国に製造業を持ってくる」ためには、「環境」だって使うんだろうと考えています。4月2日に出された相互関税についての大統領大統領令を読むと、各国が種々の非関税措置を行っている」と批判している中で、Failures by Governments in protecting labor and environmental standards との例示も入っています。他の国が労働基準や環境基準をしっかり守っていないことが米国の貿易赤字につながっているとの批判です。この環境基準や労働基準は、どちらかといえば民主党が重視する点なのですが、トランプ政権として目指す目標のために使える理屈は何でも使っていこうとするのだろうという気がしています。これに関連して、昨年ここでお話させていただいた時に、EUの森林デューデリ規制（2020年より後に切り開いた森林で作ったコーヒーや牛肉等は輸入を認めない）をご紹介し、ブラジルはじめ途上国が反対していることをご報告しました。本件について、米国はEUの対応は保護主義的であると批判的な立場をとるだろうと考えていたのですが、第二次トランプ政権の動きを見ると、自分にプラスになるとしたらEUの考えに乗ってくるんじゃないかと今では考えています。

それから、後半の「日本の食糧システムと土地利用」のお話については、統計の話も含めて、「コメ中心主義」という点はまさにそうだったんだろうと思います。

ただ一方で、「閉じた食糧システム」という表現については、コメは別として、日本は多種多様な食料を大量に輸入しているのが実態なので、言葉だけ聞くとミスリーディングな面もあるのかなと思います。この点は、後でまた解説いただけるんじゃないかと思っています。

それから、「交渉上、例外で対応しようとするのは良くない」との点は、自分も交渉を担当していた身として身につまされる部分があるのですが、1点指摘させて頂ければ、日本の農産物関税の構造は、無税あるいは低関税品目の数が多い一方、少数の品目（コ

メ、乳製品、砂糖等）の国境措置が高いという特徴があります。このため、リクエストとオファーをやりとりする二国間の交渉ならいざ知らず、何らかのフォーミュラ（関税削減のための一定のルール）づくりが必要になる多国間の交渉では、太宗は低関税品目だが少数だが重要な高関税品目が存在する日本の関税構造を背負って交渉することの難しさを、自分も感じてきたところです。

最後に、話が長くなって恐縮ですが、国内農業をどうしていくかに関して、経済安全保障という側面が多面で議論になる中で、食料についても単に自由にやればいい訳ではない、との認識が世界的潮流として高くなっていると感じます。先程のトランプの大統領令の中にも、Just as the nation that does not produce manufactured products cannot maintain the industrial base it needs for national security, neither can a state long survive if it cannot produce its own food（工業製品を生産しない国が国家安全保障に必要な産業基盤を維持できないのと同様に、自国の食糧を生産できない国も長く存続することはできない）というくだりがあります。ガット・ウルグアイラウンドの頃の、とにかく自由貿易に近づけるべきとの点が強調された時代から、コロナや、ロシアによるウクライナ侵攻等の状況を経て、世界的に認識は変化してきているという気がします。長くなりましたが、以上です。

林氏

かいつまんで申し上げます。まず横井さんの話では、WTOのルールをあんまり使っていないんじゃないのか、なぜ使わないのかということですけど、私が感じているのは、役所によってかなり濃淡があって、経済産業省あたりは相当使い方をわきまえて使ってる感じがあるのですが、農林水産省というか、農林水産分野について言うと、どうもまだ使い方がよく分かってないと言うか、あまり身に付いてないところがあるのではなかろうかと思われます。

問題をとかく政治化する傾向があって、貿易ルールに照らしておかしいものはおかしいと言う単純なところができてない気がします。役所を辞めた後の動植物検疫分野・食品安全分野についての紛争処理パネルケースを見てもそう思います。この間、東日本震災の汚染水の話で、韓国とやって負けましたね。

SPS協定のコアは、科学的根拠があってやっているのかということと、ちゃんとリスク評価をしているのかで、以前書いた本にSPS協定に関する紛争処理ケースをまとめて整理してあるんですが、コアのところで攻めない限り勝つことはできない。

韓国とのケースでは、当初韓国に対してこうした点を持ち出したのに、パネルを設置する段階になったら、なぜかリスク評価と科学的根拠の争点は落っこしちゃったんです。だから、韓国が手続きをちゃんとしたのかどうかといったつまらない話ばかりになっちゃって、結局、パネルが今までの紛争事案の審査事例に引きずられて判断したの

が上級委員会でひっくり返されることになってしまった。ウルグアイラウンドでルール作りに関与したにしては、ルールの使い方が学習されていない。

ウルグアイラウンド交渉をやっていたときに思ったことですけれども、ラウンド交渉のような長丁場の交渉で、過去どんなことが問題になったか、どういうことをやって解決したのかについて、組織の記憶を承継するシステムが、どうもできていないのではないかな。私としても現役の時にかなり気をつけて言ったつもりなんですけども、人が変わるとメモリがリセットされる傾向があるように思います。

もうひとつ、横井さんの植物防疫のお話で言えば、SPS 協定ができて何が変わったかという、この分野についての貿易ルールができただけでなく、動植物検疫や食品安全という国際機関相互に連携し合って科学的情報や知見がインプットされて貿易ルールとして機能する仕組みができた。

それはまた逆に、それぞれの国際機関がさらによりその存在意義を高めていくことでもありました。ウルグアイラウンドの SPS 交渉が始まった当初のころは、植物検疫については条約はありましたが、FAO の事務局が片手間で面倒を見ているに過ぎなかった。ところが SPS 協定交渉をしているうちに、だんだん組織としても横井さんが行かれたような事務局が充実されていく。

もうひとつ大事なことは、こうした国際機関がどういうことをやってるのかが、一般の人でも簡単に調べることができる。インターネットの普及もあって、インターネットでそのウェブサイトを見れば、一体どういうことをやってる組織なのか、一体何を検討してるのかが誰でも見ることができる。情報の公開性という意味でも、非常に大きな進歩があったことは、いろいろな意味で大事なことだと思います。

それから牛草さんのお話で環境が武器になったっていうのも確かにおっしゃる通りなんですけど、アメリカは先程言いましたように、貿易政策に一貫性はないんです。要するにそれぞれのクライアントがあって、それらがそのまま交渉の場に持ち出される。先ほどの環境や労働基準などは、クリントン時代のシアトルラウンド立ち上げの時に米国がこれを持ち出したことも失敗の一因でした。USTR が作成する各国の問題措置のリストをのせた「不公正貿易白書」がネタ本になってアメリカがいろいろ言っていますが、総合するとお互い矛盾してることも含むし、先々何らかのルール化をしようと思ったらどこかで整理しなければいけないものも含まれているんです。ですから、いろいろ言っても、そういうものだと思って付き合うべきではなかろうかと思います。

それから、「閉じたシステム」というけど、いろいろ輸入してるじゃないかとの指摘について。確かに、ウルグアイラウンドの時も、日本は世界最大の食料純輸入国であると言っていました。確かにそうです。でも、一体どんなものを輸入しているのか。輸入量が大きなトウモロコシとか大豆に代表されますが、一方で植物油の関税は高めに設定している。なぜかというと、大豆、トウモロコシは絞って植物油にするから、日本国内の植

物油業界を保護しなきゃいけない。一方、日本の畜産はこれらの搾りかすを含め輸入飼料に依存し、放牧地も草地もあまり使わない、かなりいびつな畜産なんです。そういう意味で、コメを中心とするシステムを守るために輸入できるものは入れましょうというアプローチをとっている。米以外の農産物の輸入が多いのは結局その反映で、コメというシステムに全然傷がつかないように輸入しているということではないかと思います。

私も関税交渉をウルグアイラウンドで SPS 交渉と並行してやったんですけど、日本の農産物関税は、要するに「虎刈り」なんです。過去の交渉でいろいろな要求に答えて下げた結果なので、これらをずらっと並べて、なぜこの関税がこの水準で、あの関税がああなのかというのは、過去の経緯以外に説明できるものがない。経済学の教科書にあるような保護の必要性の高いものが関税率が高いかということ、そんなことはないんで、結果的にそうになっているに過ぎない。関税率が低いからといって保護の必要が低いとは言えない。これだけは絶対ダメというのが高関税として残ってるということなんです。関税交渉をやる立場からすると、ウルグアイラウンド農業交渉で決まったような農産物関税を平均 30%、最低 15%引き下げる要件はクリアしなければならないけれど、余分に下げても誰も褒めてくれませんので多少おかしいものでも目をつぶってそのままにしました。

貿易を自由にやればいいのかどうかですが、自由貿易は要するに単なるお題目です。貿易をするのに当たって共通のルールが大事だということなのであって、でも何か大変なことが起きたらどうするのという問題は常にある。そこで安全保障という話になります。GATT21 条の安全保障例外もそこからきていますが、日本の場合問題なのは、何かというとコメという食料の量の確保に常に戻っていつてしまう。

去年、食料緊急事態に関する法律ができていますけど、あれも本当に安全保障というのを考えたら、農林省だけで背負えるはずがないんです。食料だけ安全保障すればいいわけではなくて、土地利用規制も含め真面目に考えなければいけないはずの話を、ああいう形になったのは、突き詰め方が本当の意味では足らないのではないかと思います。

何でも自由にやればいいのかというわけではないことは、第 1 フェーズの時から絶対に自由にしてはいけないものがあることが認識があって、だからこそルールを作りましょうというのが基本です。また、安全保障のために何をやってもいいってわけでもない。この接点をどうするかは、今まで突き詰めて考えられたことがなかった。日本の農業政策にしても、消費の実態が多様化して少量生産、少量消費型の需要も増えてきているのに応えられていなくて、コメの量の確保に常に戻っていく。

こうしたことを、アバウトな言い方かもしれませんが、「閉じたシステム」というふうに言えるのかなと思っているわけです。

荳林氏

ありがとうございます。予定の時間は4時までだったんですが、少し時間を延長したいと思います。ZOOMの皆様も時間の許す範囲でお付き合いいただければというふうに思います。さらに議論を進めたいと思います。基本的に各国、自国の国益優先で考えると、それはある意味当然であるということがまずあるかと思います。国際政治学なんかの分野ではリアリズムと称されるわけですね。

アメリカが、林さんがおっしゃるように、第2フェーズの時にいろいろ自由貿易、貿易システムのあり方について、ある種のコミットを少ししてきた、というのも、別に世界がより良き場所になってほしいからと思ったわけではなくて、アメリカの国益上、それが有利だと思うときにはそうしたし、そうでないときにはそうでない行動をとってきたと。

そういう意味で、自国優先、国益第一主義である限りは、やっぱり各国常に保護貿易の誘惑には駆られるわけですね。で、保護貿易の誘惑がきちんとした社会的要請に従うと、これはある種保護せざるを得ないというふうな場合もあるし、林さんがおっしゃるように、アメリカのある産業セクター部門のクライアントの要請に応えるためには何とかしなきゃいけないという場合もあるだろうと。

そこはいろいろな理由はあると思うんですけども、保護貿易の誘惑には常に駆られると思います。一方で、これも林さんの全体的なお話の中にあつたように、それに世界全体が身を委ねるとカオスに陥るわけです。ですから、みんな内心、建前では自由貿易が別に絶対的な善ではないだろうというふうに思っている、そうは言いつつも、ルールなきカオスよりはマシかなというところできたのが、今回のトランプ政権によって、辛うじてバランスをとってたような話が、全部ひっくり返っちゃうんじゃないかということかなというふうに、お話を伺っていても思いました。で、それを前提に少し議論をさせていただきたいと思います。例えばコメ中心で、コメを中心とした閉じたシステムの中で、コメに対して高関税を設定することによって、とにかく国内のコメ生産を守ろうとしてきた。一方で、最近のコメの問題にもあるように、必ずしもそれが、うまくいってないところもあるわけです。

今日の議論ではちょっと文脈から外れてるので林さんは触れなかったと思うんですけども、関税に加えて国内補助金、国内支持についてもどうあるべきかという議論があります。日本はこの点に関する貿易のルールに対して真面目に答えようとしてきたという印象を私は持っています。ですから、コメの高い関税は別として、例えば国内補助としての中山間直接支払についてみると、農業協定上、平場と中山間の生産費の格差以上は絶対出してはいけないというところを大変がっちり守ってきたと思いますし、全体的に補助金をなるべくデカップリングしましょうという感じにもなってきました。

なんだけど、そもそもなぜ、例えばコメならコメを守るのかという大元に返った時に、それがうまく 作動してるのかどうかについての突き詰めた議論っていうのは少ないんじゃないかという気が、個人的にはしております。私自身、OECD で多面的機能の議論をした時に、やっぱり多面的機能を理由として、その国内生産を支援するなら、その辺突き詰めるとどういう支援の仕方がベストなのかという、かなり細かい議論をしました。そのような経験を振り返ると、高い関税はっという、中山間地支払いで条件不利地域を支援し、さらに平場での規模拡大に対してこう支援をして、ということをして、やってきたわけですが、そもそもなんでコメを守らなきゃいけないのよという原点に立ち返って、政策を構築するとすると、貿易の議論と国内政策の議論の間にもうちょっと何かうまく調整メカニズムというか、そういうのがあった方がいいんじゃないかなとか思ったりもするんですけども、その辺、皆様方、どんな感じをお持ちでいらっしゃるのでしょうか。大変漠とした問題提起で申し訳ないんですけども。

横井氏

自分がウルグアイラウンド交渉に関わっていた頃の日本国内の雰囲気に触れたいと思います。農業界では、日本の農産物を守れ、コメの関税化は絶対反対といった声が大きく報道されていました。業界内はそのような状態でしたが、友人知人を含め農業に直接関係していない方々と話をすると、貿易立国の日本は自由貿易によって成り立っており、なぜ農業をそんなに守る必要があるのかわからない、という声ばかりでした。

先ほど牛草さんがちょっとお話しされた「全体の感じが変わってきてるんじゃないか」ということと通ずるように思います。今その話と同じことを周りに聞くと、いや、食料はやっぱり日本の中で作らなければ駄目だろうという人の割合がとても増えてる気がします。

いつ何でこんなふうになったのか、は不思議です。言い方を変えれば、当時はなぜそういう声が出なかったのか。車を売って農産物の市場を開放した方が日本にとって得である、が世の中の主流でした。

牛草氏

食料安保のためには、輸入、国産、いろんなルートがあるのが望ましいということだと考えますが、国際会議のコミュニケ等でも、昔は貿易の重要性ばかり謳っていたのが、最近では、各国の国内生産の重要性についても貿易と並べて書かれる時代になってきています。

そのような中で、今荘林さんが言われた、コメを守るの大元って何なんだろうということについてです。OECD 流に言うと、農業政策には、消費者負担によるものと納税者負担によるものとがあり、納税者負担の方が透明度が高く、貿易歪曲が少なく他国に迷惑かけない。この考え方が WTO 農業協定の根底にもある訳です。この貿易ルールが今や揺ら

ぎつつあるのかも知れませんが、それとは離れて、日本一国で考えた時に、納税者のお金をどうやって有効に使うんだ、あるいは消費者に余計な負担させないためにどうしたらいいんだ、そういう純粋な日本国としてどうやっていろんな政策を使って、食料安保の望むべき姿を描いていくのかっていう視点は、とても大事なことだと思います。

だから、今日林先生の講演で分かったように、貿易ルールがそうになっているから自由化しなきゃいけない、ということではない。貿易ルールについての考えも時代につれて流行り廃りがあるわけで、そこにあまり引きずられすぎることなく、まさに日本国として納税者のお金、あるいは消費者のお金をどのように使うのが一番いい道なのかを探っていかなきゃいけないんだろうと思います。

林氏

経済合理性っていう言葉を先程言いましたけど、その経済合理性とは、結局、価格メカニズムだと思うんですよ。私は大学では経済学を勉強しました。サミュエルソン第8版の世代です。で、農林省に入ってカルチャーショックを受けました。農産物価格論の本を紐解くと、コメをはじめとする主な農産物の価格はラスパイレス方式などの数式をもとに「需給その他の状況を勘案して」決めるという解説なんです。日本では農産物価格は市場メカニズムにより決まるわけではない。

私にとっては、日本では農産物の価格メカニズムが一体どうなってるのかというのが、出発点でした。役所を辞めてから、コメの先物市場の開設にも関わることになりました。日本では大学で教えないかもしれませんが、日本のコメの先物市場の歴史は古くて、江戸時代元禄頃には既にあって、先物マーケットは非常に活発であった。明治政府になったらどうなったかということ、徹底的にこの先物市場を取り締まって息の根を止めるとこまでいってしまう。なぜかということ、政府が米の需給に介入して価格を決めようという時に、先々価格がどうなるのかマーケットで決まるメカニズムとは相容れない。戦後長いことそういう状況が続いてきて、ようやく先物市場を開く準備が整ったんですけど、農業団体が大反対し、政府も生産調整をやってる中では先物市場は認可できないということになってしまいました。その後いろいろあって、去年からまた細々と米の先物市場が始まってるようなんですけど、コメの価格が今後どうなるかの見通しは外郭団体がアンケート調査をやっています。日本では、コメについては価格メカニズムが機能すること、特にこれからどうなるだろうということが明らかになることは、政府にとって好ましくない存在であり続けてきているように思われます。しかも米の国内市場を国際市場と切り離して、とにかく入れないようにしている。今回の価格騒動を見ても、「輸入」は禁句になっている感じがします。でも高率の2次関税を払ってでも輸入されている実態があることを一体どう考えるのか。

国内生産も大事ですが、そのことと輸入することとは矛盾するものなのだろうか。デカップリング補助、中山間補助などWTOルールに反しない形での国内補助という手段があ

り、現に行われています。ウルグアイラウンドではコメの「自由化」などと騒がれましたけど、「ミニマム・アクセス」とは要するに限定的に輸入することを通じて、もう少しマーケットメカニズムを働かせるべきではないかということであったはずなんです。

それが結局今に至っているという状況で、改めて「なぜコメを守るのか」という話になりますけど、「なぜコメを守らなければならないのか」を突き詰めて考える必要があるのではないかと。国内に必要な食料を全て確保することとイコールなのか。農業生産に占めるコメのウェイトは、明治初年でだいたい7割、1930年代でも半分を占め、エンゲル係数は1930年代ごろでも50%でしたから、コメの価格は消費者にとって大変な問題でした。客観的な条件が当時とはだいぶ変わってきている今日、コメを一つの農産物として先入観を排して客観的に見る必要があるのではないかと。アイロニカルな言い方をすると、日本は確かにコメを食べている人が多いけれども、コメで食べている人も結構多いことが、コメが大騒ぎになる一因ではないのか。

コメを守る守らないという択一ではない、冷静なアプローチがあるのではないかと。このセミナーのレジュメの参考表に整理しておきましたが、コメを閉じたシステムにしたことで、ものすごいお金がかかっている。過剰米の処理でも、生産調整でも膨大なお金を使っていますね。これはいったい何のためのコストなのか、食糧安全保障のためのコストなのかということをきちんと考えるべきなのではないかと。

何かというとやっぱり国内生産しなくちゃと話が常に戻って、それまでの仕組みは変わらずに持続していくという状況が今まで続いてきているのではないかと。お答えになっているかどうかわかりませんが。

荳林氏

ありがとうございます。食糧安保と食べ物としての米の話は、必ずしもイコールじゃないにしても、割とこうすり合わせはいいというか、両方とも基本的には食料そのものとしての価値に関わるというか。で、一方で林さんおっしゃったように、多面的機能について、OECDの議論では食料安全保障も多面的機能の一環として扱ったわけですけども、確かに日本は多面的機能はエクスクルーディング食料安保、食料安保はちょっと別の重要位置づけですよ。

牛草さんがおっしゃって、横井さんもおっしゃった、今なんとなく潮目が変わっている、というのも食料安全保障上の観点で潮目が変わっていると。決して食料安全保障以外の多面的機能について潮目が変わってるっていう感じは、個人的にはあんまりしないんですよ。

美しい農村風景を作ってるのは、なんか言いつつやっぱり我が国について半分ぐらい米、水田であると。私自身は、それにとつともなく共鳴する価値観を持ってるんですけども、ただそこは何か、依然として多面的機能が重要だというフレームには

一応なってるんだけど、政策上、だけど本当にそうなのかというところかというと、そうでもない気がする。だから多面的機能も林さんのお話にもありましたけど、なんとなくやっぱり貿易交渉の際のある種の理屈上のツールとして活用されてきたと。個人的にはそれはすごくもったいない話なんじゃないかという気はするんですよね。

ですから、今回の話も、何かこの混沌の世界の中で第4フェーズをどうするかということころは、我々に突きつけられた大きな問題ではあるんだけど、あえてポジティブな側面を見出すとすると、こういう貿易ルールが混沌としちゃいそうなときに、それとは離れて、それぞれの国にとって一番いい農政っていうのは何なのかということを考えざるを得ない状況に追い込まれるんじゃないかと。それはそれで、別にトランプさんは他の国がみんな自分の国の農政を真剣に考えてくれるようになるためにこれやってやろうみたいな感じは1ミリたりともないと思いますけれども、副産物としてそういうのがあるんじゃないかなと思ったりもしたんですけれども。

牛草氏

ありがとうございます。さっき始まる前に控え室でちょっと話していたことでもあるんですけど、多面的機能という言葉は、いろいろ手垢がついて、今では余り使われないんですが、環境交渉で農業の話が出る時に、結構な数の国の人々が「エコシステム・サービス」という言葉を使っています。

何かと思ってよくよく話を聞いてみると、日本が主張していた多面的機能の話ではないかと。もちろん、今、食料安保が耳目を集めていますが、農業のエコシステム・サービス、あるいは農業が環境に与えるプラス面だけではなくてマイナス面の方も含め、良いにつけ悪いにつけ農業と環境の関わりに関してこれほど意識が高まっている時代はなかったと思います。

また、今、莊林さんが言われた、改めて根っこから考えることの重要性はおっしゃる通りだと思います。林先生の話であったみたいに、米国がWTOの二大原則なんかお構いなしだなどと言っている中では、改めてゼロベースで本当に日本にとって何が必要なのかをいろいろ考えてみる機会かもしれません。従来、ある意味WTO協定に囚われて、囚われてっていうとおかしいですけど、それも睨みながら、なるべくやれることがやれるようにというふうに政策を展開してきた部分がありますから。

今の経営安定対策を始める時も、なるべく品目横断的にした方が、今後WTOのルールに抵触しないだろうとの考えの下で検討された部分があります。一方、そのWTOのルールがそもそも、農産物が国際的に余剰だった1980年代を背景に出来上がっている。林先生のお話にあったように、時代につれてテーマが変わってくることからすれば、WTOという多国間システムそのものは重要だと思いますが、今の農業貿易ルールにとらわれすぎないで、ある程度自由に考えた方がいいかもしれないし、トランプ政権がこんなこと

をやっている時代ですから、前提抜きでいろいろ考えておくことが、この先プラスになることがあるかもしれないという気がします。

莊林氏

はい、ありがとうございます。かなり時間がオーバーしてまいりましたので、最後まで何かまだおっしゃり足りないことがあればと思うんですが、いかがでしょうか。横井さん、はい。

横井氏

ありがとうございます。5月12日を覚えていてください、が一つ。

今回の一連の動きにより WTO は無力化・無視されてしまう、と思っている方が多いと思います。危ないのは、国際ルールを守らなくても平気、という前例を作っていること。これはアメリカ自身にも、後でマイナスに働く可能性があると思います。

一方で WTO は、これだけ時間と労力をかけて国際社会が育ててきました。大事な部分がたくさんあります。林先生のご講演の中にも言及があったように、例えば委員会の仕組みです。農業委員会や SPS 委員会のお話がありましたので、少し付言したいと思います。地味な活動ではありますが、交渉の結果できあがった常設の委員会の仕組みでは、例えば、通報制度があります。各国が何をやっているか、どのような措置を導入・廃止したかを通報しなさい、というものです。これは 1995 年に WTO が設置された後の運営ルールを定め、実際の経験と改善を積み重ねて相当良くなってきています。インターネットの仕組みといった技術的な進歩も含めて変わってきています。実際の各国の制度は頻繁に変更があるのですが、このような制度のおかげで、それまでは調べるのがとても難しかった「どこの国が今何をやっているか」がすぐにわかるようになっていきます。

これはとてもすばらしいことだと思います。それからもうひとつの例としては、紛争が起きる前の段階で、妥協する機会がたくさんできたことが挙げられます。WTO の仕組みができる前には、最後の最後の大ゲンカだけがあって、訴えた側と訴えられた側のどちらかが倒れるまで闘うみたいな感じだったのが、少し表面を殴って痛いからやめておこうみたいな事例が増えました。貿易紛争を早い段階で止める仕組みが WTO にできたわけです。少なくともこの 2 点において、WTO は相当機能的であると思います。自分が長く見てきた SPS の分野で特にそのことが言えます。その意味で、WTO が完全に崩壊し機能しなくなる、という状況は想像しにくいです。以前は自由貿易の対極にあった中国の側から WTO が大事であるとの発言が出るなどの場面もありますね。政治的に使っているのでしょうけれど。今後、トランプ政権の行く末がどうなるのかわからないところがたくさんありますが、WTO の機能は重要であり、今後も頼りにされていくだろう、そうでなければならぬ、というのが私の思いです。

荳林氏

はい、林さんどうぞ。

林氏

私の方から、お聞きになっている方々に若い世代の方々もいらっしゃると思うので、申し上げておきたい。国際連盟の経済分析事務局に相当各国の若手の方々が入っていたという話をしましたが、その頃も OECD はじめ国際機関がいろいろある今日でも、日本のプレゼンスは目立ちません。若い世代の方々は積極的に出て行って、そこで骨を埋めるぐらいの覚悟でやっていくのが、キャリアパスというか、人生設計として大事ではないかと思います。アカデミズムの世界にしても何にせよ、先が見えている世界というのはあまりよろしくない。外の世界にキャリアの場所を見出すことを、是非お考えになっていただきたいと思います。

私は国際機関のポストに人を出す努力をやったんですけど、若い人はともかくとして、中堅どころになると良いポストがあっても人を出してくれない。最近の状況を聞いても、日本国内の世界に安住することをもって良しとする傾向があるのではないかと私は心配しております。外に活躍の場を見出すことをぜひお考えになっていただけたらと思います。

荳林氏

ありがとうございます。今お聞きになってる若い方々、ぜひぜひご一考ください。私自身も横井さんも、あるいは牛草さんも若い頃国際機関に出ておりました。それはプロフェッショナルとしての観点のみならず、自分自身の人生を形づくる上で大変いい経験になったという実感がございますので、ぜひ今の林さんのお話を考えていただければと思います。済みません、本当に ZOOM の皆様、予定を超えて長時間を使いお付き合いいただきましてありがとうございます。もし何かクイックなご質問であればお受けしたいと思うんですが。

よろしゅうございますか。はい、では本当にありがとうございました。林さん、横井さん、牛草さん、お忙しいところ長時間にわたりお話をいただきまして、ありがとうございました。では、これで終了させていただきます。ZOOM の向こうの皆様方もありがとうございました。