

近年のアメリカの自由貿易協定に対する 農業利益団体の見解

福田 竜 一

要 旨

本稿では、2002年通商法成立後、アメリカが締結し、発効に至った主要なFTA（自由貿易協定）を対象にして、農産物分野における交渉の合意妥結の状況と、それらに対する農業利益団体の見解を整理し、アメリカのFTAにおける農産物問題へ接近を試みた。主な分析結果は以下の通りである。第1に、農産物関税が比較的高水準にある国々とのFTA交渉においては、アメリカの農業利益団体は、輸出農産物目の利益団体を中心として市場アクセス拡大のメリットを重視した主張を展開した。第2に、砂糖は自国の市場開放によって国内の需給管理システムの維持に懸念が生じるため、砂糖の利益団体はFTAにはおおむね否定的な見解や除外を求める意見を表明した。また農業利益団体によっては、FTAへの見解は常に不変ではなく、締結相手国等の違いに応じて、全く正反対の見解になることもみられた。第3に、利益団体の圧力の影響力が交渉結果にどれほど反映されているかに関して、砂糖や酪農が問題となったFTA交渉では、政権の交渉姿勢はそれら品目に対して十分に配慮されたものであり、これらの団体の利益が交渉結果に反映されていたことは明らかである。アメリカの農産物貿易交渉に対する基本的スタンスは、農産物貿易の一層の自由化にあることは揺るがないが、これまでのFTA交渉による譲許や各農業利益団体の見解をみると、必ずしも農産物貿易自由化一辺倒の主張をしているわけではない。

1. はじめに

2000年に立ち上がったWTOドーハ開発アジェンダ（DDA：Doha Development Agenda）が、各国の様々な思惑が交錯し、交渉の停滞を余儀なくされる中、アメリカ、EUを始めとする世界主要各国の貿易自由化交渉のチャンネルは、自由貿易協定（FTA：Free Trade Agreement）へシフトし、FTA締結数は急速に増大した⁽¹⁾。貿易自由化交渉の主たる目的の1つは各国市場アクセスの拡大に他ならないが、各国のFTA交渉においては、WTO交渉と同様に農産物市場アクセスが交渉の焦点の1つとなっており、農産物問題が交渉の障害となることも多かったが、何らかの例外的措置を講じ

て交渉を妥結させていった。

そうした農産物に対する例外的措置は国内農業者等への政治的配慮に基づくことが多いといえる。そうしたことは多くの国においてみられる現象であるが、とりわけアメリカでは利益団体等の政治過程に及ぼす影響が強いとされ、WTOやFTAにおける農産物貿易交渉においても、各農業利益団体の意向は、アメリカの意志決定において影響を及ぼす重要な要因の1つである。

本稿では、利害関係が複雑なアメリカの各種農業利益団体のFTAに対する主張や見解等を概観・整理し、アメリカのFTA交渉にみる農産物問題の現状に接近を試みる⁽²⁾。本稿の構成は以下の通りである。2.では、アメリカのFTA締結状況と農産物貿易の最近の動向を概説する。また最

近におけるアメリカの FTA 政策の基本指針である 2002 年通商法 (Trade Act) に示された農業貿易交渉の目標と、アメリカの通商交渉当局と関係利益団体を繋ぐという重要な役割を果たしている貿易諮問委員会 (trade advisory committee) について概説する。3.では、2002 年通商法の成立後に締結・発効した主要なアメリカの FTA における農産品目の取り扱いを概観し、FTA でどのような農産品がどのような例外的な扱いを受けたかを概観する。4.では、アメリカの農業利益団体と品目別農業利益団体の特徴、FTA 交渉に対する基本的なスタンスを検討する。また貿易諮問委員会のうち、農業関係委員会の報告書から、農業利益団体の各 FTA に対する意見や主張の内容を検討する。5.では、以上で検討した FTA での農産物例外化状況や農業利益団体の FTA に対する主張内容を考察し、アメリカの FTA における農産物問題に接近する。

注(1) WTOに通報されたFTAや関税同盟等を含む地域貿易協定の累計数は1990年代より急速に増大した。WTOに通報されたうち有効な協定数は、2000年には91であったが、2007年3月現在194に達している。

(2) アメリカの通商戦略、とりわけ FTA 政策に焦点を当てた既往研究として以下の文献を掲げておく。Schott(eds) [26] は、アメリカの FTA 政策全般と各 FTA 別の分析を行っている。同書では、GTAP モデルにより、アメリカと第3国との各 FTA 締結によって期待される経済的效果等の計測結果を明らかにしている。アメリカの FTA 政策全般に関する邦文文献には佐々木 [24]、滝井 [27]、浦田他編 [35] がある。室屋 [17] は、締結相手国の選好等にみられるアメリカの FTA 戦略に認められる全般的特質、そして米タイ FTA 交渉からみたアメリカの FTA 交渉や東アジア、東南アジアの FTA、日本とタイの FTA 交渉との関係等について論じた。拙稿 [5] は、米豪 FTA において、アメリカにとって最もセンシティブな農産物であり、かつオーストラリアの関心が高かった砂糖に関税撤廃から除外したこと等の影響を、GTAP の試算結果と交渉理論を援用して数量的に評価した。アメリカの農業以外のセンシティブ問題、特に大きな問題となった労働や環境を含め、アメリカの各 FTA 交渉におけるセンシティブ問題について、日本貿易振興機構(ジェトロ) 海外調査部 [19] が NAFTA や米チリ FTA を、日本貿易振興機構海外調査部 [20] が米チリ FTA、米シンガポール FTA を、日本貿易振興機構サンホセ事務所 [21] が CAFTA-DR を、それぞれ報告してい

る例がある。なお NAFTA は、アメリカ FTA における農産物問題に関して重要な FTA ではあるものの、本稿で焦点を当てている 2002 年通商法の成立以前、ウルグアイラウンド終末期である 1994 年に締結・発効した FTA である。さらに NAFTA における農産物問題は、日本貿易振興機構海外調査部 [19] の他にも、Orden [22]、木村 [12]、松原 [16] 等、すでに広く取り上げられているところでもあり、本稿では、これら文献から得られる知見を元にして分析を行うが、NAFTA 自体は分析対象とはしないこととした。

2. アメリカの FTA と農産物貿易

(1) 自由貿易協定の締結状況

これまでアメリカが交渉・締結してきた FTA は、2008 年 1 月現在、第 1 表の通りである。アメリカ初の FTA は 1985 年のイスラエルとの FTA であった。その後 1989 年に発効した米加 FTA は、メキシコを加えて、1994 年に発効した北米自由貿易協定 (NAFTA: North American Free Trade Agreement) へと発展した。その後、ウルグアイラウンドが終了し、WTO が発足したが、アメリカの 2 国間、地域間の貿易協定締結の動きは、むしろ強まっていった。

アメリカと中南米諸国との FTA は、アメリカ自由貿易地域 (FTAA: Free Trade Area of the Americas) 構想に基づき、EU に対抗できる一大自由貿易経済圏の創設を目標として掲げていた。しかしアメリカとブラジルの間の意見の隔たりは大きく、2004 年以後は交渉再開の見通しが立たない状況に陥った。さらにベネズエラの政権の反米姿勢もあって、FTAA 構想の先行きは不透明なものとなった。

そうした中、アメリカは、チリとの FTA の締結に成功すると、2003 年から中米 5 ヵ国 (コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア)、にドミニカ共和国 (以後上記 6 ヵ国を CAFTA-DR 諸国と呼ぶ。) を加えた CAFTA-DR (Central America-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement)、パナマ、アンデス諸国 (ペルー、コロンビア、エクアドル) と、相次いで中南米諸国との FTA 交渉を立ち上げ、2006 年に交渉が中断されたエクアドルを除き、すべてと締結合意を取り付けた。このうち、CAFTA-DR

第1表 アメリカ FTA の締結・交渉状況 (2008年1月現在)

	交渉開始	交渉合意	議会承認	発効年月日
1) 発効済み FTA				
イスラエル				1985年 8月19日
NAFTA				1994年 1月 1日
ヨルダン	2000年 6月	2000年10月	2001年 9月	2001年12月17日
シンガポール	2000年11月	2003年 1月	2003年 7月	2004年 1月 1日
チリ	2000年12月	2002年12月	2003年 7月	2004年 1月 1日
オーストラリア	2003年 3月	2004年 2月	2004年 7月	2005年 1月 1日
モロッコ	2003年 1月	2004年 3月	2004年 7月	2006年 1月 1日
CAFTA-DR			2005年 7月	2006年 3月 1日
バーレーン	2004年 1月	2004年 5月	2005年12月	2006年 8月 1日
2) 発効待ち FTA				
オマーン	2005年 3月	2005年10月	2006年 9月	
ペルー	2004年 5月	2005年10月	2007年12月	
3) 議会の承認前				
コロンビア	2004年 5月	2006年 2月		
パナマ	2004年 4月	2006年12月		
韓国	2006年 5月	2007年 4月		
4) 交渉中, その他				
マレーシア	2006年 5月			
タイ	2004年 6月			
SACU	2003年 6月			

資料：WTO ホームページ, USTR ホームページ, 浦田他編(35, 206 頁)より作成.

注(1) CAFTA-DR のうち, コスタリカとの協定は未発効である.

注(2) 米ペルーFTA 関係法案は, 2007年 11月 8日に下院が賛成 285, 反対 132で, 同年 12月 4日には上院が賛成 77, 反対 18で承認された.

注(3) 米タイ FTA は 2006年 1月に交渉中断, SACU (南部アフリカ関税同盟) は 2006年 4月に交渉打ち切りとなった.

はコスタリカを除いて発効しているが, その他はいずれも議会の承認前である。

アジア太平洋州諸国とは, シンガポールとオーストラリアとの FTA の締結・発効に至っている。アジアでは, 米韓 FTA が, それまででは最大の経済的インパクトをもたらす FTA となろう。ただし, 米韓 FTA は 2007年 4月に交渉が妥結したが, 2008年 5月現在, 両国議会の承認前である。

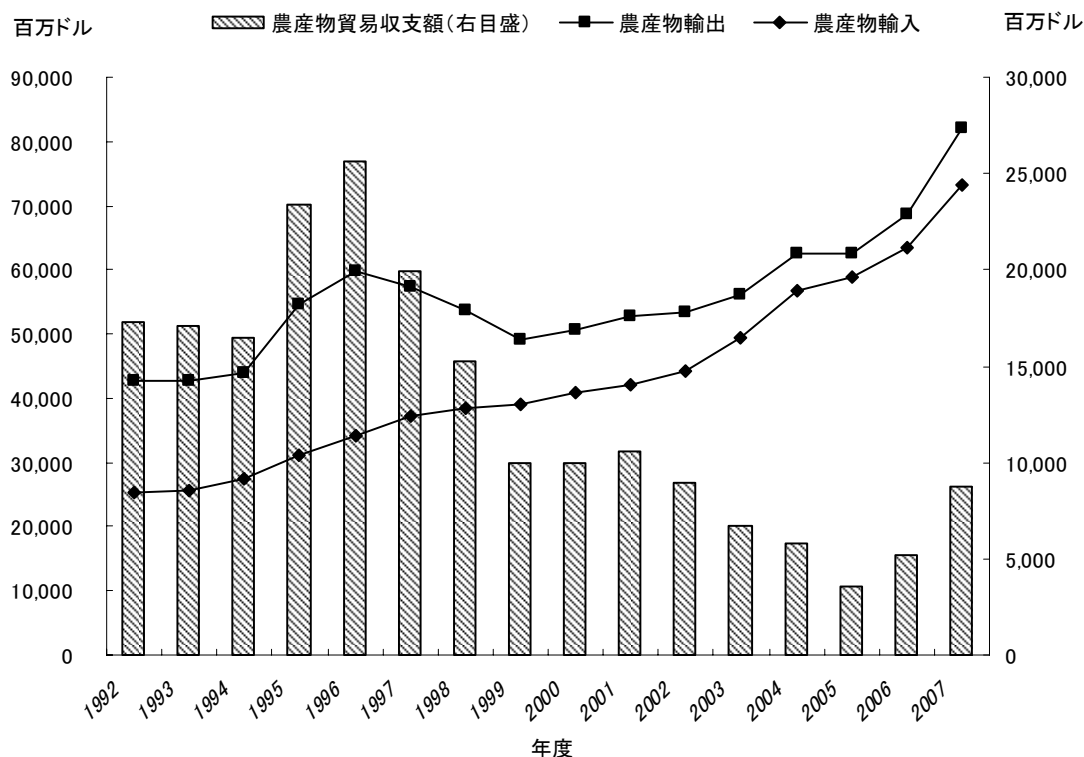
アメリカは, NAFTA, FTAA, CAFTA-DR に, アジア太平洋経済協力 (APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation), 中東自由貿易地域イニシアチブ (Middle East Free Trade Area Initiative), 東南アジア諸国連合との経済協力構想 (Enterprise for ASEAN Initiative) を加えて, これらを地域貿易イニシアチブと称しており, その取組を重視している⁽¹⁾。

(2) 農産物貿易の動向

アメリカの農産物輸出入金額の動向を第1図に示

す。アメリカの農産物貿易額は, 輸出, 輸入とも 1990年代後半から近年まではほぼ増加基調にあり, 2007年度の輸出額は 800億ドル, 輸入額も 700億ドルをそれぞれ超えた。よく知られているようにアメリカの貿易全体では赤字が続いているが, 農産物貿易はこの間も常に黒字であった。しかし 90年代後半から, 農産物輸出額が伸び悩む一方で, 農産物輸入額は堅調に増加した。このためアメリカの農産物貿易黒字額は 1996年度の 256億ドルをピークとして減少基調に転じ, 2005年度には 35億ドルにまで落ち込んだ。農産物輸入額の急増の原因について, アメリカ農務省はアメリカ農業の競争力の低下よりも, むしろ消費者の食料品に対する選択肢が多様化していること, 為替レートの変動にあることを指摘している。しかし 2006年度からは, 穀物市場価格の上昇等を背景に輸出額が急増してきており, 2007年度の農産物貿易黒字額は約 88億ドルまで回復した。

アメリカの主な農産物の輸出先 (2007年度) を



第1図 アメリカ農産物貿易額の動向

資料：USDA/ERS, Foreign Agricultural Trade of the United States
(<http://www.ers.usda.gov/data/fatus/>).

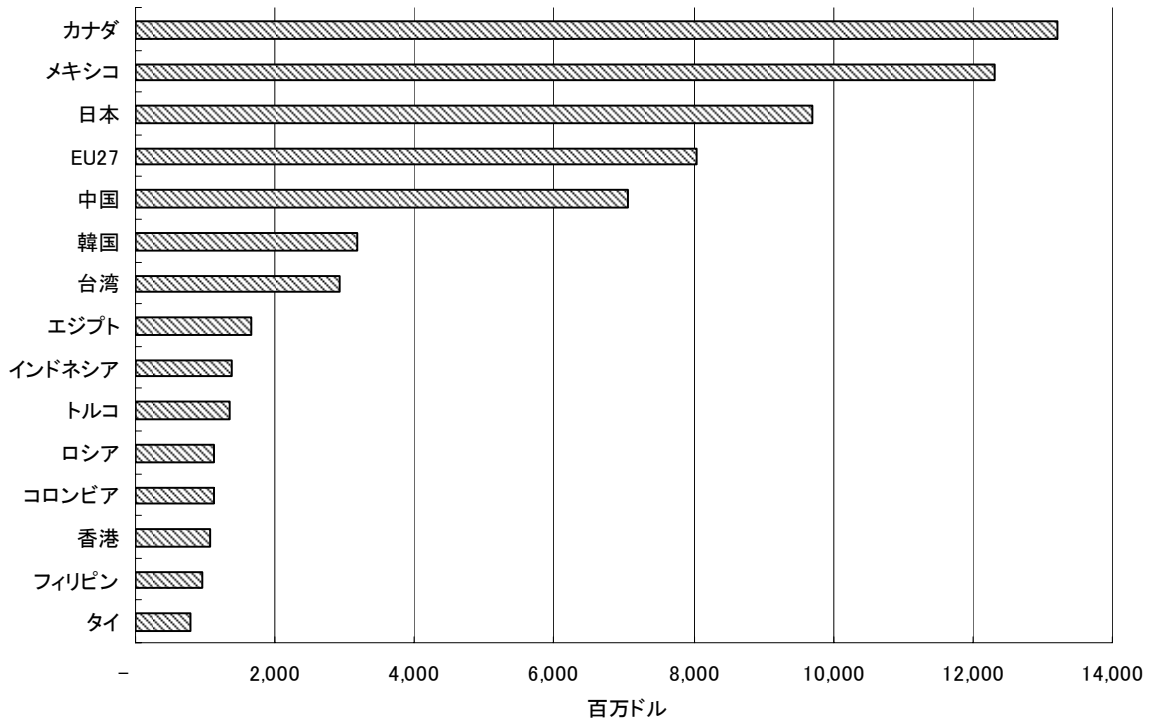
注. 輸出金額はFAS価格ベース, 輸入金額はCIF価格ベースである.

第2図からみると、最大の輸出先は、カナダの約132億ドルで、以下順にメキシコ123億ドル、日本96億ドル、EU81億ドル、中国71億ドル、韓国32億ドルとなっている。2001年度までは日本が第1位の輸出先であったが、2002年度からはカナダが第1位に、さらに2005年度からはメキシコが日本を上回って、第2位の輸出先となった。Whitton [36]によれば、日本の経済成長率が鈍化し、農産物輸入が停滞する中で、NAFTA加盟国でもあるカナダやメキシコの経済成長率は、近年2~4%程度と比較的堅調であったため、それがこれらの国の農産物輸入増大につながったとしている。

さらにWhitton [36]によれば、データは2002年度とやや古いが、アメリカの農産物輸出総額に占める主要品目別割合をみると、大豆5.7%、トウモロコシ4.8%、小麦3.6%、牛肉2.5%、野菜類2.1%、綿花2.0%となっているが、1976年以後のアメリカの長期的な農産物輸出動向をみると、アメリカの輸出農産品の上位を占める穀物や

油糧種子等のパルクの増加はむしろ限定的であった。これに対し、食肉、穀物、油糧種子の加工製品、果物、野菜等のいわゆる高付加価値品⁽²⁾、とりわけ食肉と穀物の加工製品の輸出増加率が大きかったと指摘されている。

第2表は、主要輸入先別にみたアメリカの農産物輸入額の動向を示したものである。2007年度の上位国は、EU、カナダ、メキシコ、ブラジルなどであった。最近10年間に輸入額が最も増大したのは中国で、同期間に中国からの農産物輸入額は約3.7倍も増大した。すでにFTAを締結・発効させたオーストラリア、チリ、メキシコからの輸入額も同期間で2倍以上に増大しており、FTA締結効果の一端が現れていた可能性も指摘されるであろう。ただし、アメリカとのFTA既締結国の中では、カナダからの輸入額の増加率はやや鈍かったといえる。その他、増加率が鈍かったのは、コロンビア、インドネシア、コスタリカなどであった。さらに2007年度のアメリカの農産物輸入額を品目別割合でみると(第3図)、果物・果汁と



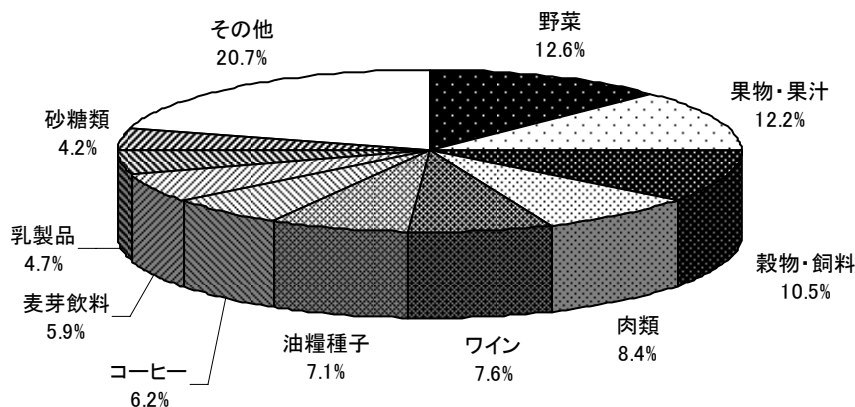
第2図 アメリカの主要農産物輸出先 (2007年度)

資料：前掲図と同じ。

第2表 アメリカ農産物輸入額の輸入先別の動向

	EU27	カナダ	メキシコ	オーストラリア	ブラジル	中国	インドネシア	チリ	ニュージーランド	コロンビア	タイ	コスタリカ	
金額(百万ドル)	1998	7,465	7,789	4,665	1,102	1,207	753	1,341	756	909	1,359	760	751
	1999	8,016	7,891	4,827	1,133	1,438	764	1,164	918	950	1,188	695	843
	2000	8,295	8,520	4,989	1,517	1,250	811	1,001	974	1,105	1,163	756	798
	2001	8,173	9,521	5,311	1,798	985	787	858	1,023	1,228	962	726	817
	2002	8,772	10,190	5,288	1,894	1,081	974	910	1,124	1,226	905	708	814
	2003	10,350	10,252	5,995	1,976	1,465	1,184	1,158	1,200	1,287	1,031	889	845
	2004	12,124	11,275	7,023	2,387	1,637	1,571	1,445	1,314	1,573	1,133	1,025	899
	2005	13,313	11,817	8,095	2,488	1,839	1,791	1,606	1,531	1,618	1,382	1,086	880
	2006	14,111	13,204	9,314	2,434	2,195	2,105	2,030	1,714	1,705	1,452	1,276	1,157
	2007	14,987	14,701	9,916	2,608	2,525	2,800	1,939	1,922	1,700	1,519	1,498	1,214
指数：1998年=100.0	1998	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	1999	107.4	101.3	103.5	102.8	119.1	101.4	86.9	121.5	104.5	87.4	91.4	112.2
	2000	111.1	109.4	106.9	137.7	103.6	107.6	74.7	128.9	121.6	85.6	99.5	106.2
	2001	109.5	122.2	113.8	163.2	81.6	104.5	64.0	135.3	135.1	70.8	95.5	108.7
	2002	117.5	130.8	113.4	171.9	89.6	129.3	67.9	148.7	134.9	66.6	93.2	108.4
	2003	138.7	131.6	128.5	179.3	121.4	157.2	86.3	158.8	141.6	75.9	117.0	112.4
	2004	162.4	144.8	150.5	216.6	135.6	208.5	107.8	173.8	173.0	83.4	134.9	119.7
	2005	178.3	151.7	173.5	225.8	152.3	237.8	119.8	202.5	178.1	101.7	142.9	117.1
	2006	189.0	169.5	199.7	220.9	181.9	279.4	151.4	226.8	187.6	106.8	167.9	154.0
	2007	200.8	188.7	212.6	236.6	209.2	371.7	144.6	254.3	187.0	111.8	197.1	161.6

資料：第1図と同じ。



第3図 アメリカ農産物輸入額の品目別シェア (2007年)

資料：第1図と同じ。

野菜の輸入額がそれぞれ約12%と最も大きい割合を占めている。他にもワイン、ナッツ等を含めた園芸品目が、農産物輸入金額のほぼ過半を占めている。アメリカの輸入センシティブといわれている農産品目をみると、肉類が8.4%（うち牛肉5.4%）、乳製品4.7%、砂糖4.2%の割合を占めている⁽³⁾。

(3) 貿易促進権限

連邦制国家であるアメリカは、各州政府から連邦政府に委託されていた権限は著しく限定されている。関税の賦課と徴収は、その性質上、建国当初より連邦政府に委譲されていたが、その権限は、憲法により連邦議会に与えられている⁽⁴⁾。このような事情等を背景として、アメリカの通商政策は伝統的に保護主義的であったが、2度の世界大戦を経て、アメリカが他国に比して圧倒的優位性を得て、また米ソの冷戦対立が深刻となる中、アメリカは自由主義的な通商政策へと転換していった。この過程において、諸国との通商交渉を推進させるために、議会は条件付ながら大統領への通商権限の委譲をおこなった。

貿易促進権限 (TPA: Trade Promotion Authority) は、期間限定で、議会への事前通告や交渉内容限定等の条件を付けて、それを遵守する限りにおいて政権が外国との通商合意した内容について、議会はその個別内容について修正を求めず、一括して承認とするか、もしくは不承認とするのみ判断するというものである⁽⁵⁾。TPAは、それ以前は

ファストトラック (fast track) 権限と呼ばれており、1974年通商法によって初めて制度化された。ファストトラック権限はガットにおける多国間交渉においてのみ認められていた。だが、1984年からは2国間交渉にも認められるようになり、アメリカはそれまでの多国間交渉の枠組み重視の姿勢を転換し、地域間協定にも取り組み始めるようになった。1990年代に入ると、アメリカは保護主義的姿勢を強め、ファストトラック権限に制限を加えるようになった。1994年には当時のクリントン政権へのファストトラック権限は停止されるに至った。ファストトラック権限の停止は、1974年に制度化されて以来、初めての事態であった。次のブッシュ政権も発足後の当初2年間はファストトラック権限の無い状態が続いた。その後、議会は2002年通商法を成立させ、ブッシュ政権にTPAを与えた⁽⁶⁾。ブッシュ政権はTPAの取得後、WTO体制における初の多角的交渉となったDDAが停滞する中、FTAによる2国間、地域主義に積極的に取り組むことになるのである。

(4) 農産物貿易交渉の目標

大統領にTPAを与えた2002年通商法には、アメリカの通商交渉の基本目標が、以下のように掲げられている。それは、より開かれた公平で相互に利益のある市場アクセスの獲得、アメリカの貿易を歪めるような障壁の削減ないし撤廃、紛争処理を含む貿易の制裁と手続きのシステムの強化等であった (Section 2102(a))。また主要な貿易交渉目

標として、アメリカの輸出に対する貿易障壁、サービス貿易に対する規制や障壁、対外投資に対する障壁、貿易歪曲的な措置の削減や撤廃等を挙げている（Section 2102(b)）。

このような一層の自由貿易の実現という、アメリカ通商交渉の基本的指針を受け、さらに 2002 年通商法には、農業に関するアメリカの主な交渉目標が以下のように掲げられていた。それは、アメリカと相手国との双方に利益を実現するため、アメリカの農産品が、外国の農産品がアメリカにおいて与えられているのと実質同等の競争機会を外国市場で獲得すること、より公正で開放的な貿易の条件の達成にあるというものであった。交渉相手国に対しては、関税、補助金の削減や撤廃、国家貿易企業の廃止、ラベリングなどによる不当な貿易制限の改善、非科学的な検疫措置の撤廃等を求めていくとしていた。

しかし同時に 2002 年通商法には、農業交渉において、アメリカの輸入センシティブな農産品に対して配慮を行うことも明記されていた。具体的には、センシティブ農産品は、交渉開始前に、交渉当局は議会と密接な協議を実施して、調整期間を付与するとした。その他、家族的農業等の支援を行うこと、貿易を歪めていない各種制度の存続を図ること、交渉においてアメリカの輸入センシティブ農産品に与える影響を考慮して、可能な限り広範囲に渡る市場アクセス拡大を求めること等が掲げられた（Section 2102(b)(10)）。

このようにアメリカは農産物貿易交渉の基本目的を一層の農産物貿易自由化の実現にあるとしていながら、他方で輸入センシティブ農産品問題にも配慮を欠くことはなかった。つまり、2002 年通商法における農業交渉の目標は必ずしも農産物貿易自由化の推進一辺倒ではなかったといえる。しかし、こうしたセンシティブ農産品への配慮は、2002 年通商法が掲げた基本的目標と十分に調和させた上で掲げられた訳ではなかった。また、アメリカ全体のメリット追求の観点から、FTA に例外的措置を設けることへの評価も確定されていなかった。そのため、その後の例外的措置を含んで締結された FTA に対する評価を巡る国内論争の火種の 1 つとなる。

（５） 貿易諮問委員会

貿易諮問委員会は、貿易交渉に利益を有する利益団体から貿易交渉への意見や見解を表明するために、ファストトラック権限を初めて与えた 1974 年通商法によって設置された（Section 135(c)(1)および(2)）。貿易諮問委員会の目的は、政権が広範囲な利害関係者よりアメリカ通商政策の立案、そして、貿易交渉におけるアメリカの交渉ポジションのバランスをとるために、種々の助言を与え、支援することとされている。委員会は 5 つの連邦機関、アメリカ通商代表部（USTR：the United States Trade Representative）、商務省、農務省、労働省、環境保護庁によって共同で運営されている。USTR はこれら 5 つの連邦機関のなかでは筆頭機関としての立場にある。

こうした民間による農業貿易交渉への助言活動は、ガットのケネディラウンド（1964—67 年）が最初であった。民間諮問団の助言は、1960 年代における多角的交渉では、アメリカの通商政策の一部を成すに至り、1974 年通商法によって、このシステムにフォーマルな位置づけが与えられた。さらに東京ラウンド（1973—79 年）においても、このシステムは成功を収め、1979 年通商協定法には、今後の通商交渉においても、貿易諮問委員会を通じて民間からの助言を集約する、という条項が含まれた。

貿易諮問委員会は、学識のある専門家、元政府職員を始め、ビジネス、農業、労働、環境保護、消費者等の各種団体、州および地方政府等より、現在は合計 750 名以上からのアドバイザーによって構成されている。委員会は、交渉担当部局の職員と会合を持ち、助言活動を行っている。USTR と他の政府機関は、貿易交渉における重要な進展等があった場合、インターネットと電子メールを通じて委員らにタイムリーに情報提供するなど、極めて密接な関係にある。

委員は USTR によって任命され、USTR に対して自由裁量で助言する。すべての委員はその分野の指導者として認知されており、その利害を、十分にそして専門的に守ることができなければならない。委員会の議事内容は、議題がセンシティブであるため、一般に非公開であり、すべての委員には守秘義務がある。委員会は年 3 回ほど開催さ

れるが、必要に際しては、より多く開催される。ちなみに委員は自費で参加し、助言活動に対する報酬や出席旅費等は受け取れない。

貿易諮問委員会は現在合計で27あり、上級委員会として、貿易政策と貿易交渉、貿易と環境政策、労働、農業政策、政府間政策の各委員会と、より専門的問題を扱う委員会として、産業セクター別諮問委員会、産業機能諮問委員会 (Industrial Functional Advisory Committee) がある。農業関係では、上級委員会である上述の農業政策委員会 (APAC: Agricultural Policy Advisory Committee) と、品目別に専門的問題を扱う農業専門諮問委員会 (ATAC: Agricultural Technical Advisory Committee) がある。ATACは、動物と動物製品、果物・野菜、綿花・ピーナッツ・種子・タバコ、甘味料・甘味料製品、穀物・飼料・油糧種子、加工食品の合計6の専門委員会がある。

貿易諮問委員会は、各FTA別に、それぞれ締結された協定内容に関して評価や意見を委員会として、議会に報告を行っている。この報告は、2002年通商法にて規定されており、大統領が議会に協定を締結する意志を通知してから30日以内に政権、議会、USTRに対して提出されなければならないと定められている(Section 2104 (e))。

報告書には、委員会構成メンバーが明記されている。APACは30名程度の委員からなり、アメリカの主要農業利益団体の一角であるファームビュローを始め、各品目別の利益団体からの代表者の数が多いが、食品産業、遺伝子組み換え作物で著名なモンサント社、消費者団体からの代表者も含まれている。専門委員会は、構成員数はまちまちだが、やはりおおむね30名程度である。専門委員会は対象となる品目の生産者団体からの代表者が、構成員の大半を占める。また関係する食品産業、穀物メジャー、農場経営者、弁護士などが構成員に入っている委員会もある。

APACとATACの報告内容には、対象となるFTAに対する意見に止まらず、USTRや政府に対するFTA政策への要望、政権に対する当該利益団体の全体的な要望事項が含まれることも少なくない。例えば、野菜・果物専門委員会による意見報告書には、FTA政策への注文として、台湾、韓国、日本、インド等の野菜や果物に対して高関

税率を維持する国とのFTA交渉が重要である等、政権のFTA締結相手国のプライオリティを重視した意見や、WTO交渉への政権・交渉担当部局への注文も多く記載されている。また、例えば甘味料・甘味料製品専門委員会のように、砂糖・甘味料の生産者と、そのユーザーである食品業界の代表者が同じ委員会に属していることもあり、ある主張には両論併記の体裁をとることや、あるFTAでは他の品目の合意内容にも言及することもあった。

注(1) アメリカの地域貿易協定について詳細は浦田他編〔35, 第9章〕を参照。

(2) アメリカの高付加価値農産品の輸出政策に関しては藤本〔4〕を参照。

(3) さらにJerardo〔9〕によれば、アメリカの食品消費に占める輸入食品の金額ベースでの割合は、データは2001年度とやや古いだが、果物(生鮮・冷凍)23.1%、野菜(生鮮・冷凍)16.6%、牛肉11.6%、乳製品2.8%、ワイン22.6%、テンサイ、さとうきび、砂糖製品15.5%となっている。

(4) アメリカの通商政策の歴史的展開過程については佐々木〔25〕を参照。

(5) TPAの詳細は滝井〔28〕を参照。

(6) 2002年通商法案は、2001年12月6日に下院をわずか1票差(賛成215, 反対214)で通過し、翌年5月23日に上院を通過した。しかし上院が承認した法案は、同意された協定から貿易救済法に関する条項は除外できるとするDayton-Craig修正を新たに含んでおり、また離職者への税制優遇措置の水準も下院を通過した法案と異なっていた。このため同法案は、両院による協議を経て、上・下院において再可決を要した。再可決の結果、下院は賛成215, 反対212という僅差であったが、法案は可決された。このような紆余曲折を経て、同法は2002年8月6日に大統領の署名によって成立した。

3. FTAにおける農産品の取り扱い

(1) 米チリFTA

以下では、TPA取得後から2007年10月までにアメリカが締結・発効に至ったFTAから米チリFTA、米豪FTA、CAFTA-DRの各FTAにおけるアメリカの農産物問題とその妥結状況を概観する⁽¹⁾。

米チリFTAは、WTOシアトル閣僚会議による新ラウンド立ち上げの失敗後からDDA交渉開始

前の間である 2000 年 12 月に交渉が開始された。合計 14 回に渡る交渉を経て、2002 年 12 月に両国の間で合意し、2003 年 12 月に発効した。米チリ FTA の開始時は、2002 年通商法の成立前であったので、交渉が開始されたのは、大統領が TPA を獲得する以前であった。交渉が妥結した 2002 年 12 月には、すでに 2002 年通商法が成立しており、大統領に対して TPA が与えられた。米チリ FTA と、同時期に交渉が終了していた米シンガポール FTA には、TPA が適用されることが 2002 年通商法に明記されている (Section 2106)。

チリは、メキシコと並んで積極的な FTA 政策を推進している。チリは、アメリカとの FTA 以外にも EU、日本、カナダ、韓国などの先進諸国を含む 40 ヶ国以上との FTA 締結にすでに漕ぎ着けている。またチリ-メキシコ FTA が 1999 年に発効しているため、チリは NAFTA 加盟の 3 ヶ国すべてと FTA を発効させている。とりわけ、EU とカナダは、主要なアメリカの農産物輸出競争の相手国であるが、アメリカに先んじて、チリと FTA を締結していた。アメリカの輸出農産物セクターとしては、チリとの FTA 締結は競争条件を改善する上で意義があった所以である。

米チリ FTA におけるアメリカ側の農産物交渉の課題の 1 つとして、チリの小麦等を対象としたプライスバンド制度があった。プライスバンド制度は、毎年国際価格に基づいて「プライスバンド」を設定し、国内価格変化をプライスバンドの範囲内で安定させるため、輸入品価格に可変的な課徴

金を加える制度である⁽³⁾。他方、チリは果物の世界 1 位の生産国 (2002 年) であることから、世界 5 位の果物生産国であるアメリカにとってのセンシティブ農産物は果物であった。果物は価格競争力ではチリの方がアメリカよりも優位な立場にあったが、チリの輸出余力とアメリカの国内市場の大きさを比較すると、相対的にチリの輸出力は大きくなく、仮にチリの輸出が増大したとしても、それは他の果物輸出国のシェア縮小を招くであろうという見通しもあった⁽⁴⁾。

米チリ FTA ではすべての産品で関税を撤廃することで合意された。関税撤廃のスケジュールは、アメリカ側 (第 3 表) でタリフラインの 93.6%、チリからの総輸入額の 78.1% が即時撤廃される。最も撤廃が遅い品目でも 12 年以内に関税が完全撤廃される。ほとんどの関税割当 (TRQ: Tariff Rate Quota) 品目は 12 年後に完全に関税が撤廃され、移行期間内には割当枠が段階的拡大される。他方、チリ側はタリフラインの 88.5%、アメリカからの全輸入額の 86.6% が、それぞれ関税が即時撤廃される。チリ側の TRQ 品目はタリフラインで 66 品目あるが、いずれも 2003 年のデータではアメリカからの輸入実績は無い。TRQ は 12 年以内にすべて撤廃されることとなっている。

アメリカ側が TRQ を設定した農産品 (第 4 表) は、牛肉、乳製品、砂糖、たばこ、アボカド、鶏肉等である。チリ側の TRQ 農産物は牛肉と鶏肉であるが、その TRQ の割当枠とその撤廃スケジュールは、FTA の公平性と互恵性の原則に基づ

第 3 表 米チリ FTA におけるアメリカ側の関税撤廃スケジュール

撤廃時期	タリフライン	全タリフラインに対する割合(%)	チリからの輸入額 (2003年, 百万ドル)	チリからの全輸入額に占める割合(%)	枠内税率
即時	9,814	93.6	3,057.0	78.1	-
4年	203	1.9	9.0	0.2	-
8年	146	1.4	42.7	1.1	-
10年	66	0.6	0.4	0.0	-
12年	61	0.6	141.0	3.6	-
合計	10,290	98.1	3,251.0	83.0	-
特恵TRQの自由化					
2年	1	0.0	543.8	13.9	0
4年	6	0.1	0.0	0.0	0
8年	2	0.0	27.0	0.7	0
10年	5	0.0	0.0	0.0	0
12年	186	1.8	95.0	2.4	0
合計	200	1.9	665.7	17.0	0

資料：WTO [39].

第 4 表 米チリ FTA におけるアメリカの農産品の TRQ

	牛肉	鶏肉	砂糖	タバコ	乳製品					アボカド(季節関税)	
					チーズ	ミルクパウダー	バター	コンデンスミルク	その他乳製品	1月～9月	10月～12月
					(単位: トン)						
1年目	1,000	0	2,000	617	1,432	828	300	489	452	15,000	34,000
2	1,100	0	2,100	648	1,532	866	321	523	484	15,750	35,700
3	1,210	8,000	2,205	680	1,639	948	343	560	517	16,538	37,485
4	撤廃	8,400	2,315	714	1,754	1,014	368	599	554	17,364	39,359
5		8,820	2,431	750	1,877	1,085	393	641	592	18,233	41,327
6		9,261	2,553	787	2,008	1,161	421	686	634	19,144	43,394
7		9,724	2,680	827	2,149	1,243	450	734	678	20,101	45,563
8		10,210	2,814	868	2,229	1,330	482	785	726	21,107	47,841
9		10,721	2,955	912	2,460	1,423	515	840	777	22,162	50,233
10		撤廃	3,103	957	2,633	1,522	552	899	831	23,270	52,745
11			3,258	1,005	2,817	1,629	590	962	889	24,433	55,382
12			撤廃	撤廃	撤廃	撤廃	撤廃	撤廃	撤廃	撤廃	撤廃

資料: 米チリ FTA 協定書.

き、第 4 表に示したアメリカがチリに提供するそれと全く同じとなっている。砂糖は、チリが砂糖の純輸入国であったため、NAFTA による米メキシコ協定、米豪 FTA、CAFTA-DR などに比較すると、大きな問題とはならなかった。ただし、チリがアメリカに輸出できるのは、チリが純輸出国である場合にのみという条件を付した。

プライスバンド制度は米チリ FTA では撤廃されることになった。米チリ FTA では、プライスバンド制度を撤廃し、関税化へ移行した上で、段階的に関税を削減し、12 年後には関税を完全撤廃することになった。小麦輸出でアメリカと競合するカナダや EU とチリとの FTA にはプライスバンド制度の撤廃は含まれていなかった。

アメリカのセンシティブ品目である園芸品目に関しては、果物類では、柑橘類でライムが直ちに関税撤廃されるが、オレンジ、マンダリンが 4 年間、レモンは 8 年間、グレープフルーツ(季節関税)は 10 年間で、それぞれの関税を段階撤廃する。野菜では、センシティブな品目であるキュウリには季節関税が設定され、10 年後までにすべて撤廃するなどの措置がとられた。

果物と共に、それを原料とする果物加工品もアメリカのセンシティブ品目であった。果物の缶詰(ナシ、アプリコット、ネクタリン、ミックスフルーツ)は 12 年間の非線形の関税削減スケジュールがセーフガードと共に講じられた。これらの関税は最初の 4 年間は現行税率のまま、次の 4 年間は 3 分の 1 に税率を削減、そして残りの関税は最

後の 4 年をかけて段階的に削減される。桃の缶詰にも同じ非線形の関税削減スケジュールが適用される。乾燥アプリコットやその他ドライフルーツは 8 年間で段階的に関税削減が行われる。乾燥プラムにも非線形の関税削減方式が適用される。なおチリ側には、水産物、鶏卵、コメ、小麦などの一部にセーフガードが設定された。

(2) 米豪 FTA

オーストラリアとの FTA は 2003 年 3 月に開始され、2003 年 12 月までに交渉を終了させる予定であったが、最終的には翌年 1 月まで交渉は延長され、合意成立に至った。両国の交渉課題のうち農産品の関税撤廃問題については、アメリカの砂糖、乳製品、牛肉などが焦点となった。

米豪 FTA における農産品の関税撤廃に関する合意内容は、拙稿 [5] にて詳細に報告しているので、ここでは合意内容の中から、アメリカ側農産品の例外的措置を簡単に説明するにとどめる。まず砂糖は協定からは完全に除外扱いとされ、現行の TRQ が維持された。牛肉は、19 年という長期にわたって TRQ を漸次撤廃されることになった(第 5 表)。牛肉には期間中にセーフガードが適用される。乳製品は TRQ の数量枠を増大させるが、最終的に TRQ は維持され、枠外税率は現行税率のままである(第 6 表)。園芸品目には、タマネギ、ニンニク、アスパラガス、トマト等にセーフガードが適用される。

第5表 アメリカの牛肉の輸入関税割当制度の撤廃

(単位：トン，%)

協定発効以後の年数	FTAによる新たな割当量	現行の割当との合計量	割当内関税率	割当外関税率
1年目	0	378,214	0	26.40
2	15,000	393,214	0	26.40
3	20,000	398,214	0	26.40
4	20,000	398,214	0	26.40
5	25,000	403,214	0	26.40
6	25,000	403,214	0	26.40
7	30,000	408,214	0	26.40
8	30,000	408,214	0	26.40
9	35,000	413,214	0	24.64
10	35,000	413,214	0	22.88
11	40,000	418,214	0	21.12
12	40,000	418,214	0	19.36
13	45,000	423,214	0	17.60
14	45,000	423,214	0	14.08
15	50,000	428,214	0	10.56
16	55,000	433,214	0	7.04
17	60,000	438,214	0	3.52
18	70,000	448,214	0	0.00
19～	撤廃	撤廃	0	0.00

資料：Australia-United States Free Trade Agreement
Guide to the Agreement 2004.3.

注. 2006年の15千トンほもしアメリカの牛肉輸出がBSE発生前(2003年)の水準に回復した場合に認められる。

第6表 アメリカの主要な乳製品の輸入関税割当枠の拡大

(単位：トン，%)

品目	新たな割当量	現行の割当量	割当量の増加率(年間)
生乳、クリーム、アイスクリーム	7.5百万リットル	0	6.0
コンデンスミルク	3,000	92	6.0
バター、バターファット	1,500	0	3.0
脱脂粉乳	100	600	3.0
その他ミルクパウダー(含む全脂粉乳)	4,000	57	4.0
その他乳製品	1,500	3,016	6.0
チェダーチーズ	750	2,450	3.0
アメリカンタイプチーズ	500	1,000	3.0
スイスチーズ	500	500	5.0
ヨーロピアンタイプチーズ	2,000	0	5.0
その他チーズ	3,500	3,050	5.0

資料：前掲表と同じ。

(3) CAFTA-DR

CAFTA-DRは、当初ドミニカ共和国を除く中米5ヵ国とアメリカの間で2003年1月に交渉が開始され、合計9回の交渉を経て、2003年12月にはコスタリカを除いた4ヵ国と交渉が妥結した。コスタリカとも翌2004年1月には交渉妥結の合意が成立した。また同月よりドミニカ共和国との交渉が開始され、3月には合意が成立し、同年5

月に調印に漕ぎ着けた。

CAFTA-DRには、アメリカに対する経済全体に対するインパクトは極めて小さいことは明らかであり、逆にCAFTA-DR諸国にとっては、一部産品を除き、カリブ湾イニシアチブ(CBI: Caribbean Basin Initiative)⁵⁾によってアメリカの関税はすでにゼロに設定されていたので、CBIでは関税撤廃されていない農産物等の市場開放以外には、少な

くとも関税撤廃メリットは皆無であった。アメリカにとって CAFTA-DR には、むしろアメリカの地政学的、安全保障的な観点から、その重要性が説かれていた FTA であったし、CAFTA-DR 諸国にも FTAA に先立ち、アメリカとの経済関係を強化する、もしくは現状はアメリカの一方的措置である CBI から、WTO においても認められている FTA を締結するという意義がある以外には、アメリカに対して自国の保護関税⁶⁾を撤廃しなければならないというデメリットがむしろあった。

ところが CAFTA-DR 交渉では、アメリカ側では、砂糖の利益団体が強く反対したほか、農業以外でも、労働規制や環境等の問題が噴出し、FTA 締結による経済的影響が小さいにも関わらず大きな議論を巻き起こした。政府間交渉は妥結が成立した後も、アメリカ議会においてもその承認の是非を巡って議論は紛糾した。結局、議会は僅かな票差ながらも CAFTA-DR を承認した⁷⁾。CAFTA-DR 諸国のうち、国内で批准の是非に関する議論が最後まで続いていたのはコスタリカであった⁸⁾。コスタリカ以外のその他の国と、アメリカとの FTA は 2007 年 3 月までにすべて発効している。

すでに述べたように CAFTA-DR はアメリカが CBI によって、すでに多く農産品で実行税率の多くをゼロ税率にしている反面、CAFTA-DR 諸国側にはセンシティブな農産品が多く、そうした農産品にアメリカ側が一定の配慮をした FTA であるという面と、一方で CAFTA-DR 諸国の輸出品である砂糖などは、アメリカのセンシティブ品目であるため、保護的措置を堅持しつつ、相手国には段階的関税削減によって最終的には自由化させて、アメリカの拘った互恵的な FTA を達成するという目標にも配慮した。

CAFTA-DR 諸国の伝統的な輸出農産品目はコーヒー、バナナ、そしてアメリカのセンシティブ品目である砂糖等である。CAFTA-DR 諸国のセンシティブ農産品は、国内向けに生産されていたトウモロコシ、豆類、コメなどであったが、これらはアメリカの主要な輸出農産品であった。CAFTA-DR 諸国側の平均農産物の関税率 (WTO 譲許税率) は、コスタリカ 42%、ドミニカ 40%、エルサルバドル 41%、グアテマラ 49%、ホンジュラス 35%、ニカラグア 60%と概して高関税率

であった。これに対して、アメリカ側は CBI に基づき、CAFTA-DR 諸国からの貿易額で加重平均して約 99%の産品がすでに無税となっていた。このため、USTR は CAFTA-DR によって、両者の関係が CBI に基づいた片務的關係から、互恵的な関係へなったとの見解を示している。

市場アクセスについては、CAFTA-DR 諸国の 6 ヶ国はそれぞれ異なった市場開放スケジュールを設定し、アメリカはこれら 6 ヶ国に対して全く同じスケジュールを設定している。ただし TRQ は、アメリカは相手国別にスケジュールを設定している。例外品目は、アメリカは砂糖、コスタリカは生鮮ジャガイモとタマネギ、その他中南米諸国はホワイトコーンである。関税撤廃スケジュールは、品目によって、即時、5 年、10 年、12 年、15 年、17~20 年 (鶏肉、コメ、一部乳製品) に分かれている。期間中は、毎年等率で関税撤廃するが、ある産品では、削減率は削減期間の後半ほど大きくなる設定 (backloaded⁹⁾) をしている。セーフガードは、アメリカは乳製品、ピーナッツおよびピーナッツバターで設定している。

CAFTA-DR におけるアメリカのセンシティブ農産品は、すでに多くの品目が無税となっていた CBI の中でも例外農産品目であった。以下ではアメリカのセンシティブ農産品のうち、牛肉、乳製品、砂糖、ピーナッツ、綿花の取り扱いを概説しておく。

牛肉の譲許は第 7 表の通りである。CAFTA-DR 諸国の牛肉の譲許税率は 35~79%、実行税率は 15~30%であり、アメリカにはこれら関税の引き下げにメリットがあった。アメリカの牛肉産業において重要なのは、アメリカ農務省による肉質格付のプライムとチョイスの規格であるが、これらはドミニカ共和国以外では関税の即時撤廃、ドミニカ共和国では TRQ を設定し、関税を 15 年間の段階的撤廃とする。その他の牛肉および牛肉製品については、15 年間で関税が撤廃される。アメリカ側は、牛肉に TRQ を設定しているが、26%の枠外税率は 15 年間で段階撤廃させる。CAFTA-DR による TRQ 枠の各国への設定は、WTO で設定したそれぞれの国への割当枠が満たされた場合のみ提供される。

乳製品は、CAFTA-DR 諸国にとってもセンシ

第7表 CAFTA-DR における牛肉の譲許

コスタリカ	プライムとチョイスカット、くず肉・臓物は即時関税撤廃 その他品目は15年間をかけて段階撤廃。Backloaded方式の削減。セーフガードを適用
ドミニカ共和国	15年間をかけて段階撤廃。セーフガードを適用 プライムとチョイスカットには1,100トンのTRQを設定。年10%の割合で枠を増大 トリミングには220トンのTRQを設定。年10%の割合で枠を増大
エルサルバドル	プライムとチョイスカットは即時関税撤廃。くず肉・臓物は5年間で段階撤廃 その他品目は15年間をかけて段階撤廃。Backloaded方式の削減。セーフガードを適用 その他のカット肉は105トンのTRQを設定。年5%の割合で枠を増大
グアテマラ	プライムとチョイスカットは即時関税撤廃。その他は15年間で段階撤廃 その他カット肉には1,060トンのTRQを設定。年6%の割合で増大
ホンジュラス	プライムとチョイスカットは即時関税撤廃。くず肉・臓物は5年間で段階撤廃 その他品目は15年間をかけて段階撤廃
ニカラグア	プライムとチョイスカットは即時関税撤廃。くず肉・臓物は5年間で段階撤廃 その他品目は15年間をかけて段階撤廃。セーフガードを適用。Backloaded方式の削減
アメリカ (TRQの設定)	コスタリカ：10,536トン。年5%の増大 ドミニカ共和国：1,320トン。年10%の増大 エルサルバドル：105トン。年5%の増大 ホンジュラス：525トン。年5%の増大 ニカラグア：10,500トン。年5%の増大

資料：USTR"CAFTA-DR-Agriculture Specific Fact Sheet".

典型的な農産品であった。CAFTA-DR 諸国の譲許税率は 35～100% で実行税率も 60% 程度であったため、後にみるようにアメリカの酪農の利益団体は、これら高率の乳製品の関税の引き下げには、酪農産業にメリットがあると判断していた。第8表に乳製品の譲許を掲げる。CAFTA-DR 諸国は 20 年間で関税を撤廃するが、いくつかの乳製品は、より早期に撤廃される。TRQ は年 5%、ただしドミニカ共和国は年 10% でそれぞれ拡大し、関税削減は backloaded で行う。またセーフガードも導入される。CAFTA-DR 諸国は、一部の乳製品に 6 カ国合計で約 1 万トンの TRQ を設定する。乳製品にも互恵的な関税撤廃措置がとられた。つまり、各 CAFTA-DR 諸国は自国が乳製品で設定した TRQ 枠と、全く同量の TRQ 枠を、各国はアメリカから得るとした。

第8表 CAFTA-DR における乳製品の譲許

	TRQの設定(トン)	年増大率(%)
コスタリカ	1,050	5
ドミニカ共和国	4,099	10
エルサルバドル	1,070	5
グアテマラ	1,292	5
ホンジュラス	1,050	5
ニカラグア	1,500	5
合計	10,061	-

資料：前掲表と同じ。

注：アメリカの譲許は相手国の譲許と同じ。

砂糖の譲許は第9表の通りである。アメリカは締結各国に対して新たに TRQ を設定し、枠を漸増させる。15 年後以降は年 2% の割合で増大させる。その合計は初年度で 107,000 トン、15 年後には 151,000 トンである。協定発効 1 年目の割当量はアメリカの国内砂糖生産量の 1.2%、15 年後では 1.7% にしか過ぎない。コスタリカには年間 2,000 トンの特別な砂糖製品の割当を設ける。条項は純余剰輸出にのみアクセスの増大を保証している。また、協定には砂糖補償プログラムがあり、アメリカへの砂糖輸出が急増した場合、アメリカは砂糖輸入を制限することが可能である。この措置を発動する場合、アメリカは砂糖の輸出国に対し、それによる逸失利益と同等の利益措置を供与することになっている。CAFTA-DR 諸国側は 15 年かけて関税を完全撤廃する。

ピーナッツの CAFTA-DR 諸国の譲許税率は 30～60%、実行税率は 0～20% であった。協定によって、エルサルバドル、ホンジュラス、ドミニカ共和国で即時撤廃、その他の国で、5 年、10 年、15 年間で段階撤廃される。ピーナッツバターはニカラグアとグアテマラを除き即時撤廃である。アメリカ側は、ピーナッツとピーナッツバターには 15 年間の段階的な関税削減と、エルサルバドルには 500 トンの TRQ が設定され、年 5% の率で増

第 9 表 CAFTA-DR におけるアメリカの砂糖の譲許

	(単位：トン)			
	TRQ (1年目)	15年目までの 毎年の割増量	TRQ (15年目)	15年間の 合計
コスタリカ	11,000	220	14,080	188,100
ドミニカ共和国	10,000	200	12,800	171,000
エルサルバドル	24,000	680	36,040	431,400
グアテマラ	32,000	940	49,820	578,700
ホンジュラス	8,000	160	10,240	136,800
ニカラグア	22,000	440	28,160	376,200
合計	107,000	2,640	151,140	1,882,200

資料：第 7 表と同じ。

大させる。

ニカラグアには 10,000 トンの TRQ が設定され、5 年間据え置き、その後年 10% の割合で増大させる。ピーナッツバターにはニカラグアに 280 トンの TRQ を設定し年 10% の割合で増大させる。

綿花の CAFTA-DR 諸国の譲許税率は 35~60% だが、実行税率はコスタリカが 1%、他の国はゼロであったので、協定では即時撤廃となった。アメリカは 15 年間で関税撤廃を行う。綿製品の関税は即時撤廃する。なお、繊維品に対しては NAFTA では厳格な原産地規則が設定されている⁽¹⁰⁾が、

CAFTA-DR では、以下のように原産地規則の例外が認められた。同域内での衣料の生産において原料となる生地等の調達先がメキシコ、カナダからの場合、制限付き⁽¹¹⁾で原産地規則の例外としてその利用を認める (cumulation)、ニカラグアとコスタリカの一部衣類品で域外原材料を利用した製品に特惠関税を期限付きで認める (tariff preference level)、域内調達が難しい原材料の域外からの調達を一部認める (short supply)、などとした。その他、原産地規則の実効性を担保するため、アメリカ税関当局の抜き打ち査察を認めることなども定められた。

注(1) すでに 1. の注(2)で述べたように、本稿では NAFTA を分析対象としないが、ごく簡単に NAFTA での農産品の扱いについて言及しておく。NAFTA は、米加、米墨、加墨間でそれぞれ取り交わされた 3 つの協定から構成されており、農産物の例外化品目では、それぞれの協定によって異なっている。米加 FTA で、アメリカ側が例外とした農産品は、乳製品、ピーナッツ、ピーナッツバター、砂糖、綿花等、カナダ側が例外としたのは、乳製品、鶏肉、鶏卵、マーガリン等である。これに対し米墨間では、発効から 15 年目を経て、最終

的にはすべての農産品の関税が撤廃される。だがアメリカ、メキシコ双方共にこの協定に対する国内的な反発は強かった。アメリカは、砂糖、オレンジジュース、野菜で、新たにメキシコとの間で補足合意を取り付けて、NAFTA 関連の法案成立に漕ぎ着けたという経緯もあった。

- (2) チリの FTA に関しては浦田他編〔35, 第 11 章〕、北野〔14〕を参照。
- (3) プライスバンド制度対象となる輸入産品は通常の関税が課せられるが、別途定められた参考価格がプライスバンドの最低価格よりも低ければ、その産品に対して 8% の課税と、差額分の従量税が課される。参考価格がプライスバンドの範囲であれば、8% の課税のみである。参考価格がプライスバンドよりも高ければ、8% の課税から差額分が差し引かれるという仕組みになっている。なお、このプライスバンド制度に対しては、可変輸入課徴金等に該当するとして、アルゼンチンの申し立てにより 2001 年に WTO にパネルが設置されており、2002 年にはその是正を勧告するパネルならびに上級委員会報告が採択されている。WTO〔37〕、〔38〕、〔42〕を参照。
- (4) United States International Trade Commission〔32〕を参照。
- (5) CBI は 1983 年成立のカリブ湾経済復興法を根拠に開始された。2000 年にはアメリカカーリブ湾貿易パートナーシップ法によって CBI は延長され、その終了期限は 2008 年 9 月となった。なお、CBI 対象国と FTA を締結した場合、CBI は期限より早く終了する。
- (6) コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグアはガット 24 条に基づく関税同盟である中米共同市場を形成しているが、繊維製品や農産品等は例外として対外共通関税は設けられていない。域内関税は砂糖などを除いてほとんど撤廃されている。国際協力銀行開発金融研究所〔13〕を参照。
- (7) CAFTA-DR は上院では賛成 54 票に対し反対 45 票、下院では賛成 217 票に対し反対 215 票という僅差の承認であった。このような僅差となった原因の 1 つには、基本的には FTA に賛成の立場である共和党議員の中に

も砂糖団体等の圧力に影響されて、反対票を投じた議員がいたことが挙げられる。

- (8) コスタリカでは 2007 年 10 月に国民投票を実施し、賛成 52% に対し反対 48% という僅差で締結賛成の票決が下された。しかし、協定の発効期限である 2008 年 2 月末までに、まだ 13 の関連法案を成立させなくてはならず、時間的余裕の無さが懸念されていたが、期限は同年 10 月 1 日に延期されることになった。
- (9) backloaded は、元々は貸金方式で、雇用期間の最終段階で加重的所得増額補償を行うことを指す。
- (10) NAFTA では、織物、衣類・アパレル等の製品は NAFTA 域内で生産された紡糸 (yarn) で作られていなければ域内産とは認めない yarn-forward と、綿紡糸については NAFTA 域内で生産された繊維 (fiber) で生産されていなければ域内産とは認めない fiber-forward を原則としている。
- (11) 制限は年間 100 百万 m 相当量とし、CAFTA-DR による貿易量の成長に合わせて、最大 200 百万 m 相当量まで増大させることができる。

4. 農業利益団体と FTA に対する見解

(1) 農業利益団体

2002 年の大統領の TPA 獲得によって、アメリカの FTA は進展したが、それはアメリカの FTA 交渉が、議会や各農業利益団体の主張を差し置いて進められたことを意味しなかった。前節でみたように、FTA 交渉を担当した USTR は、議会や関係する農業利益団体に対する FTA 交渉に関する情報提供等を行い、常に緊密な連絡関係を維持していた。

アメリカ政治において利益団体(interest group)が果たす役割は極めて大きいことはよく知られている⁽¹⁾。他方、農業利益団体と一口にいっても、アメリカには農業に関してさまざまな関心や利益を有する集団が存在し、それぞれは千差万別である。ジュリアン [11] による分類では、アメリカの農業利益団体には、農業生産者による団体、農業関連産業による団体、そして公益団体がある。狭義の農業利益団体を定義すれば、農業生産者による団体のみが農業利益団体であるということになる。現実にはアグリビジネスとしての産業的広がりにより、農業を巡る利害関係は極めて複雑になっている。公益団体は環境や食品安全といった観点から、農業や食料問題へと関係する。農業関連産業による団体であれば、生産資材、農産物

加工、農産物流通、食品産業等々がそれぞれ利益団体を形成している。公益団体であれば、農産物価格の安定、食品の品質・安全、農薬と環境、食料援助などの諸問題についてそれぞれ団体を形成している。アメリカ農業法の立法過程などにおける各利益団体の政治力としては、種々の利益団体が農業問題への関わり合いを深めており、状況は複雑だが、農業生産者団体の影響力は依然として強力である。

農業生産者団体はさらに一般団体と品目別利益団体(個別作物団体)に分類される。アメリカの主な農業関係の利益団体を第 10 表に掲げておく。一般団体は、ファームビュロー、ファーマーズユニオン、グレンジの 3 つの組織に分裂している。これらメジャー 3 団体の他にも、アメリカ農業運動(American Agriculture Movement)がある。農業利益団体に限らず、アメリカにおける利益団体の組織上の大きな特徴は、経営者・労働者・農民等をほとんど包括的に抱え込むような全国的な組織がなく、概して組織率は低いことである。農民団体は農民の約 30% を組織しているに過ぎない⁽²⁾。このような点は、ほぼ農民を丸抱え的にした組織構造をしているイギリスや日本の農民団体とは大きく異なる点である。

品目別団体はそれぞれ団体を形成しているが、例えば同じ牛肉に関する団体でも、牛肉生産者組織である全国肉牛生産者協会(National Cattlemen's Association)、パッカーと加工業者による組織であるアメリカ食肉協会(American Meat Institute)、そしてアメリカ農務省の協力団体であるアメリカ食肉輸出協議会(U.S. Meat Export Federation)などがある。

各農業利益団体は、FTA 交渉前あるいは交渉の最中における各種キャンペーン、合意妥結後における議会における協定の審議過程などの各種の重要場面において影響を及ぼそうとする。かつて NAFTA 交渉と、その議会での協定の審議過程においては、そのような面が強く現れたこともあった⁽³⁾。

アメリカの農業利益団体の農業貿易交渉に対する主張は、後にみるように、品目の違い等によってかなり隔たりが大きく、意見が真逆であるような場合も少なくない。歴史的には、アメリカの品

第10表 アメリカの主な農業関係利益団体

分類	和名(仮訳)	英名	URL	
一般農業団体	アメリカンファームビュロー	American Farm Bureau	http://www.fb.org/	
	アメリカ農業運動	American Agriculture Movement	http://www.aaminc.org/	
	全国農民組織	National Farmers' Union	http://www.nfo.org/	
	全国グレンジ	National Grange	http://www.nationalgrange.org/	
品目別団体	穀物系	全国小麦生産者	National Association of Wheat Growers	http://www.wheatworld.org/
		アメリカ大豆協会	American Soybean Association	http://www.soygrowers.com/
		全米とうもろこし生産者協会	National Corn Growers' Association	http://www.ncga.com/
	畜産系	全国肉牛生産者協会	National Cattlemen's Association	http://www.beef.org/
		全米ブロイラー協議会	National Broiler Council	http://www.eatchicken.com/
		全米豚肉生産者協議会	National Pork Producers Council	http://www.nppc.org/
	酪農系	全国生乳生産者連盟	National Milk Producer Federation	http://www.nmpf.org/
		アメリカの酪農家	Dairy Farmers of America	http://www.dfamilk.com/
	果物・野菜系	アメリカりんご協会	U.S. Apple Association	http://www.usapple.org/
		フロリダ柑橘相互組織	Florida Citrus Mutual	http://www.flcitrusmutual.com/content/
		加州アーモンドボード	Almond Board of California	http://www.almondboard.com/
		加州クルミコミッション	California Walnut Commission	http://www.walnuts.org/
加州アボカドコミッション		California Avocado Commission	http://www.avocado.org/fineprint/sitemap.php	
加州柑橘相互組織		National Citrus Mutual	http://www.cacitrusmutual.com/index.shtml	
ノースウェスト園芸評議会		Northwest Horticultural Council	http://www.nwhort.org/nhpublic/index.htm	
ワイン協会		Wine Institute	http://www.wineinstitute.org/	
加州イチゴコミッション		California Strawberry Commission	http://www.calstrawberry.com/	
サンキスト		Sunkist Growers	http://www.sunkist.com/about/	
砂糖・甘味料系	アメリカ砂糖協会	American Sugar Alliance	http://www.sugaralliance.org/desktopdefault.aspx	
	米国ビート生産者協会	American Sugarbeet Growers' Association	http://www.americansugarbeet.org/	
	アメリカ砂糖組合	United States Sugar Corporation	http://www.ussugar.com/	
	トウモロコシ精製協会	Corn Refiners Association	http://www.corn.org/	
ピーナッツ	全米ピーナッツ生産者グループ	National Peanut Growers Group	-	
	アメリカピーナッツ協議会	American Peanut Council	http://www.peanutsusa.com/USA/Index.cfm	
アグリビジネス	アメリカ飼料産業協会	American Feed Industry Association	http://www.afia.org/	
	アメリカ米連盟	USA Rice Federation	http://www.usarice.com/about/index.html	
	全国綿花協会	National Cotton Council	http://www.cotton.org/	
	アメリカ食肉協会	American Meat Institute	http://www.meatami.com/	
	アメリカチキン協会	National Chicken Council	http://www.nationalchickencouncil.com/	
	国際酪農食品協会	international dairy food association	http://www.idfa.org/	
	加州桃缶詰協会	California Canning Peach Association	http://www.calpeach.com/	
	タバコ協会	Tobacco Associates, Inc.	http://www.tobaccoassociatesinc.org/	
	アメリカ冷凍食品協会	American Frozen Food Institute	http://www.affi.com/	
	輸出	アメリカ穀物会議	U.S. Grains Council	http://www.grains.org/index.wv
アメリカ食肉輸出連盟		U.S. Meat Export Federation	http://www.usmef.org/	
アメリカ鶏肉鶏卵輸出会議		USA Poultry and Egg Export Council	http://www.usapeec.org/	
アメリカ酪農輸出会議		U.S. Dairy Export Council	http://www.usdec.org/	
アメリカ種子貿易協議会		American Seed Trade Association	http://www.amseed.com/	
アメリカ小麦協議会		U. S. Wheat Associates, Inc.	http://www.uswheat.org/	

資料：ジュリアン [11]，全国農業協同組合中央会編 [43]，APAC，ATAC 委員名簿等を参考にして筆者作成。

注(1) 和名は筆者による仮訳で定訳ではない。各団体はジュリアン [11] と APAC や ATAC の委員の所属組織から選択した。

注(2) 分類はジュリアン [11] を参考にして筆者が独自に行ったので、必ずしもジュリアン [11] の分類とは一致しない。

目別農業利益団体間の利害の相違は、国内支持措置の扱いを巡って、より明確なものになっていた。1960～70年代には、アメリカ農業は穀物農場と畜産農場の分化が進み、穀物への支持水準の引き上げは畜産、酪農にとっての不利益となるため、すべてを包摂する一般団体としては態度を表明しにくくなった。その結果、個別作物団体の政治力が増す一方、一般団体は利害調整の役割を果たすように機能分化していった⁽⁴⁾。また農業技術の高度化、農業政策の特化などの変化につれて、かつて政治力を持った組織であった一般団体は、徐々に組織としての構成員の均質性が失われてその政治力を弱めたが、均一性や団結力を維持した品目別利益団体は逆に政治力を増していった⁽⁵⁾。

品目別農業利益団体間の利害関係の相反は、FTA 交渉に対する姿勢や反応に強く反映された。

輸出農産品目である穀物の利益団体は、基本的には FTA を市場アクセス拡大の機会と捕らえ、FTA 締結を推進する立場をとることが多い。穀物の利益団体が警戒するのは、DDA での国内支持措置の削減である。他方アメリカが実施している主な関税割当農産品目は牛肉、乳製品、ピーナッツ、砂糖、たばこ、綿花などである(第11表)。これらは FTA におけるアメリカのセンシティブ農産品となることがあった。

(2) 品目別農業利益団体の見解

1) 穀物・油糧種子

以下では、各品目別に農業利益団体の特徴や FTA に対する基本的な見解やスタンスを整理する。トウモロコシや小麦などの穀物類、あるいは大豆等の油糧種子は、依然としてアメリカの主要

第 11 表 アメリカの TRQ 品目（抜粋，2004 年）

	数量枠 (トン)	平均税率 (%)		枠の 充足率 (2003年)	国別割当量の全体割当量に対する割合 (%)
		枠内税率	枠外税率		
牛肉	696,621	4.4	26.4	90	加, 墨(無制限), 豪(57.6), NZ(32.5), 日(0.03)
クリーム (千リットル)	6,695	3.0	66.4	62	NZ(87.3)
エバミルク, コンデンスミルク	6,857	3.4	17.0	73	EU(21.8), 加(17.0), 豪(1.5)
脱脂粉乳	5,261	1.8	19.4	22	国別割当無し
全脂粉乳	3,321	3.5	36.6	97	国別割当無し
乾燥クリーム	99,500	7.4	110.8	90	国別割当無し
乾燥ホエイ, バターミルク	296	6.9	177.6	23	国別割当無し
バター	6,977	4.7	60.5	99	国別割当無し
バターオイル, 代替品	6,080	8.0	61.6	100	国別割当無し
乳製品混合品	4,105	12.9	38.0	100	豪(27.7), EU(4.2)
ブルーチーズ	2,911	14.4	37.0	99	EU(96.1), チリ(2.3)
チェダーチーズ	13,256	12.0	30.6	99	NZ(56.8), 豪(25.4), EU(8.5)
アメリカンタイプチーズ	3,523	14.3	54.5	93	NZ(57.0), 豪(28.5), EU(9.6)
エダム, ゴーダチーズ	6,816	12.1	36.4	95	EU(81.2), コスタリカ(10.2)
イタリアンタイプチーズ	13,481	13.9	45.7	98	アルゼンチン(51.2), EU(33.5)
スイス, エメンタールチーズ	34,475	6.4	26.9	80	EU(62.3), ノルウェー(20.3), 瑞(10.6)
グリュエールプロセスチーズ	7,855	9.3	32.6	82	EU(74.1), 瑞(16.0)
その他チーズ	48,628	10.0	30.6	95	EU(56.7), NZ(25.2), 瑞(3.6), 豪(3.3), ポーランド(2.7), 加(2.5)
低脂肪チーズ	5,475	10.0	22.1	56	EU(74.2), NZ(17.5), 豪(4.4)
ピーナッツ	52,906	8.8	139.8	100	アルゼンチン(84.0)
チョコレートクラム	26,168	4.5	13.8	76	EU(32.1), 豪(8.3)
低脂肪チョコレートクラム	2,123	5.9	15.8	0	国別割当無し
オリゴ糖入り特殊調製粉乳	100	17.5	64.5	55	国別割当無し
グリーンホールオリーブ	4,400	1.1	5.5	11	国別割当無し
マンダリンオレンジ(温州みかん)	40,000	0.0	0.3	100	国別割当無し
ピーナッツバターとペースト	20,000	0.0	131.8	83	加(73.1), アルゼンチン(15.4)
アイスクリーム(千リットル)	5,668	20.0	32.5	71	EU(20.0), NZ(11.4)
ミルク入り飼料	7,400	7.5	12.3	1	EU(75.1), NZ(24.1), 豪(0.8)
粗糖(さとうきび)(千トン)	1,117	3.4	43.5	94	墨(2.1)
その他砂糖(サトウキビ, てんさい) またはシロップ(千トン)	22	6.2	37.5	96	加(29.4), 墨(8.6)
10%以上の砂糖を含む製品	64,709	9.2	21.5	99	加(91.6)
加糖ココアパウダー	2,313	6.7	19.8	28	国別割当無し
タバコ	150,700	12.1	350.0	71	ブラジル(53.3), マラウイ(8.0), ジンバブエ(8.0), アルゼンチン(7.1), EU(6.6), グアテマラ(6.6)
綿花(ショートステープル)	20,207	0.0	9.1	0	国別割当無し
綿花(ミディアムステープル)	11,500	1.5	6.8	2	国別割当無し
綿花(ロングステープル)	40,100	0.6	14.9	34	国別割当無し

資料：WTO [40].

注. 従価税ではないものは従価関税相当に変換した数値である.

な輸出農産品目であるが、すでに述べたように、長期的傾向として、輸出は伸び悩んでいた。他方、穀物等の生産は、政府による国内支持措置にも大きく依存しており、DDA ではアメリカの国内支持措置削減が大きな課題となっている。しかし、FTA 交渉においては、国内支持措置は交渉の対象外とされることが多いため、

穀物や油糧種子の利益団体は、FTA 交渉においては市場アクセス機会拡大の好機との認識を示すことが多い。特に、途上国との FTA では、一般特惠制度などにより、すでにアメリカの市場がある程度開放されている一方、途上国側は関税等によって自国農業を保護している場合があるので、アメリカの市場開放要求の圧力は

高まっていく。さらに、カナダ、EU、オーストラリア等の輸出競争相手国と第3国のFTA締結拡大によって、アメリカの輸出市場が奪われる危機もあるため、アメリカ穀物協会や全米トウモロコシ生産者協会は、FTAを推進し、交渉では相手国に対して市場開放を強く求めるべきであるという姿勢を示す場合が多い。

2) 酪農

アメリカには乳製品の輸出余力があまりなく、TRQも設定している保護品目としての側面も有している。アメリカの酪農業にとってFTAによる市場アクセス拡大のメリットは基本的には小さいといえる。生乳・乳製品に対しては、各種の国内措置が手厚く実施されており、連邦マーケティング・オーダー、商品金融公社による価格支持プログラム、収入損失契約プログラム、輸出奨励プログラムの各種政策を展開している⁶⁾。

酪農の利益団体は、強力な政治力を有していることでよく知られている。酪農の利益団体である全国生乳生産者連盟（NMPF：National Milk Producer Federation）は、生乳の販売、需給調整、処理、加工といった重要な役割を担っており、酪農協の組織化を通じて、その結集力を発揮している⁷⁾。FTA交渉において乳製品がセンシティブな問題となったのは、米豪FTAであった。NMPFは、米豪FTA交渉入りに対してネガティブな反応を示し、米豪FTAでは、砂糖と並び乳製品はTRQの枠外税率については完全に維持されるなどの措置がとられた。NMPFのCEOであったJerry Kozak氏は2003年1月の議会での証言で、米豪FTAに反対する旨を表明し、その理由として、世界の乳製品輸出市場が、種々の経済政策、輸出補助金、マーケティングボードによる一元的、独占的な輸出、輸入管理等によってゆがめられており、その解消策としてFTAは誤った方法である。世界市場がゆがめられた状態でFTAにより関税を撤廃することはアメリカの酪農家にとって事態をより悪化させると述べている⁸⁾。

これに対し、CAFTA-DR交渉では、NMPFはむしろFTAの支持団体へと転換した。CAFTA-DR諸国は乳製品の輸入国であり、EUやオーストラリア、ニュージーランドといった他の乳製品輸出国との競争上、有利な立場に立てることが見込ま

れたためであった。CAFTA-DRでは、乳製品がCAFTA-DR諸国のセンシティブ品目であったこともあり、一部乳製品は即時撤廃には至らなかったが、最終的には長期間をかけた段階的関税撤廃に合意することに成功した。

このように酪農の利益団体は、酪農の競争力が高いオーストラリアとのFTA交渉では守勢に回ったが、関税率が高い途上国とのFTA交渉では、むしろ輸出品目としての側面を押し出すこともあった。

3) 砂糖

アメリカは砂糖輸入をTRQによって制限しつつ、国内流通においてもローンプログラムと製糖業者による販売割当（販売割当プログラム）で、国内価格を維持する政策をとっている⁹⁾。アメリカの砂糖は、乳製品以上にFTAによる対外市場拡大メリットはなく、交渉相手国次第では、FTAによる関税撤廃によって輸入が急増し、国内の需給管理システムが危機にさらされる可能性があった。砂糖は、世界各国の保護水準が最も高い農産品の1つであるが、それを根拠として、アメリカの砂糖の利益団体は、現状下での砂糖の国際価格は歪められたものであり、砂糖の保護的措置が世界的に改革されないまま、FTAでアメリカの保護措置を一方的に削減することは、貿易ルールとしての公正さを欠いているという主張を展開する。

砂糖は多くの途上国においては重要な輸出農産品の1つでもあるが、特に砂糖輸出国とのFTA交渉では、砂糖の利益団体の強力な政治力を前にして、アメリカの交渉姿勢はネガティブとなり、交渉過程において深刻な問題の1つとなった。砂糖の利益団体は、アメリカの農業利益団体の中でも最強の政治力を有しており、豊富な資金力を背景に、強力なロビーを展開することが広く知られている¹⁰⁾。アメリカの砂糖の利益団体の代表格であるアメリカ砂糖同盟（ASA：American Sugar Alliance）は、米豪FTAやCAFTA-DRにおいて最も強硬な反対勢力であった¹¹⁾。その成果もあって、米豪FTAでは、砂糖が完全に除外され、CAFTA-DRで認められたTRQの拡大は極めてわずかに止まった¹²⁾。しかし、砂糖の利益団体としては、CAFTA-DRが突破口となって、なし崩しの砂糖の市場アクセス拡大となることを懸念

した。

4) 牛肉・豚肉

アメリカの肉牛の生産者団体は、政府の介入には依存しないという伝統的立場があり、1930年代の大恐慌下においても肉牛の一時的な政府買い上げを別にすれば、肉牛団体は、牛肉についての価格・所得支持は要求してはこなかった⁽¹³⁾。しかし従前より、牛肉の輸入には食肉輸入法で数量制限措置を講じており、ウルグアイラウンド後は TRQ へ移行している。

牛肉利益団体の FTA に対するスタンスは、交渉相手国によって一変しうるものであった。米豪 FTA での牛肉利益団体のスタンスは、守勢に回るものであり、牛肉の TRQ が最終的には撤廃されるという合意結果には大いに不満を示した。だが発効前ではあるが、すでに政府間合意成立には達した米韓 FTA 交渉では、一転して、牛肉の利益団体は輸出産業としてのスタンスを貫いた。米韓 FTA 交渉においてみられたように、BSE 発生問題による輸入停止措置の解除など、FTA 交渉そのものとは直接リンクしない問題で市場アクセスの確保のための圧力を強めた。アメリカの牛肉の利益団体のビヘイビアは、交渉相手国によって、輸出産業と輸入産業のいずれかの性質が前面に押し出され、FTA に対する主張は一貫していない。

これに対し豚肉の FTA に対するスタンスは大きく異なる。アメリカの豚肉の関税率はすでに 3% と低く、国内支持措置などに依存せずに輸出も行っている。アメリカの豚肉産業は、1980年代の半ばから構造改革が加速し、輸出量が輸入量を大幅に上回るようになった。現在では EU に次ぐ世界第 2 位の豚肉輸出国にまで成長した⁽¹⁴⁾。そのため豚肉セクターは FTA を市場アクセス拡大の好機とみなし、FTA 推進の立場にある。特に韓米 FTA では、豚肉の市場アクセス拡大が期待された。韓国の豚肉市場を巡って、アメリカは EU、カナダ、オーストラリアの他、すでに韓国と FTA を締結したチリと競合していた。韓国の豚肉の関税率は 25% であったが、韓米 FTA によって最長 10 年間で撤廃されることになった。協定ではセーフガードも設定されたが、全米豚肉生産者協議会 (NPPC: National Pork Producers Council) は、韓米 FTA の合意内容には、おおむね肯定的評価

をしている。NPPC は TPA の延長にも、DDA がアメリカ豚肉の輸出機会の拡大に繋がるならば、その場合 TPA が必要ならば、TPA 延長に賛成すると表明した。

5) 園芸

先に見たように、現状ではアメリカの園芸品目の輸入は農産物輸入額のほぼ半数を占めている。その多くは NAFTA 締結国であるカナダとメキシコからの輸入であるが、米豪 FTA や米チリ FTA では、FTA 締結による市場拡大効果の期待が少ない反面、両国共に園芸品目の輸出の急増が懸念された。他方 CAFTA-DR では関税率の高い品目などで、市場アクセス拡大のメリットもあった。このように園芸品目の利益団体は、FTA に対して、市場アクセス拡大の好機としても、逆に輸入野菜や果物等の急増の脅威にも晒されかねないという危機感の両方を持ち合わせている。また、園芸品目間での利害の相違が大きく、同じ FTA 交渉でも、園芸品目の利益団体によって、賛否が分かれることが多い。

6) ピーナッツ・綿花

2002 年通商法の成立した時期は、長期間実施されてきたピーナッツの生産割当制度が 2002 年農業法によって撤廃され、穀物、油糧種子、綿花などと同じ政府支払制度へと移行⁽¹⁵⁾した時期でもあった。ウルグアイラウンド以降の TRQ 枠の拡大で、ピーナッツの輸入は大きく増加しており⁽¹⁶⁾、ピーナッツの利益団体は、国内政策の大改革と相俟って、FTA に対してはそれまで以上に敏感になっていたといえる。CAFTA-DR、米豪 FTA、米チリ FTA では、締結相手国に対する新たな無税の輸入割当枠の設定と、段階的な関税撤廃が合意された。ピーナッツの利益団体のこれら FTA に対する見解は、ピーナッツ生産者にとっては、FTA によって市場拡大の機会が広がるわけではなく、FTA で国内市場へのアクセスが拡大することを懸念する、というものであった。だが、これまでのアメリカの FTA 交渉に際して、ピーナッツが特に深刻な問題を引き起こすことはなかった。

綿花の問題は、綿花生産者だけの問題には止まらず、繊維産業というアメリカのセンシティブ産業にまで広がっていた問題であった。特に原産地規則を巡り、綿花および繊維関連の利益団体間の

FTA に対する評価は2つに割れた。すでに述べたように CAFTA-DR では、原産地規則に一部例外化が認められたことや、NAFTA と CAFTA-DR の繊維の原産地規則が一貫していないことが、今後の FTA 交渉で問題発生の原因になること等の懸念があった。他方、紡糸や織物等を原材料として使うアパレル産業の一部は CAFTA-DR を支持したが、厳しすぎる原産地規則への不満も表明した。

(3) 貿易諮問委員会の見解

1) 米チリ FTA

続いて、農業利益団体の各 FTA に対する見解を、2. (5)で取り上げた貿易諮問委員会のうち農業関係委員会の報告書から、やや詳細に検討していく。ここで取り上げるのは、3. で概観した3つの FTA に対する APAC、および各 ATAC の報告書に記載されている見解等である⁽¹⁷⁾。

米チリ FTA に対する APAC による農業全般に対する評価は、概して穏当である。米チリ FTA の締結は、農産物市場アクセス改善に寄与するものであり、輸入センシティブ品目には段階的な関税撤廃とセーフガードが適用され、急激な輸入増加を緩和するであろうと評価している。

各 ATAC の報告内容をみると、穀物・飼料・油糧種子専門委員会の米チリ FTA への評価は、やはり概して好意的である。特にチリのプライスバンドが撤廃されることに対して、交渉を担当した USTR とアメリカ海外農業局スタッフの働きを賞賛した。

これに対し、果物・野菜専門委員会の評価はあまり芳しくない。交渉担当者がアメリカの輸入センシティブ品目を12年間の段階的な関税削減にしたという結果は評価したが、非常に輸入センシティブな品目でも最終的に関税が完全に撤廃される影響を懸念している。またセーフガードなどの輸入急増に対する対抗措置が不十分であり、SPS 問題が未解決となったのは、委員会として極めて遺憾であるとした。

動物と動物製品専門委員会は、チリの科学的な根拠のない輸入障壁を問題としている。すべての技術的貿易障壁や SPS の問題を FTA で取り上げるのは難しいので、SPS 委員会を設置することを

求めている。

甘味料・甘味料製品委員会の報告書の内容は、砂糖に関する政権の交渉方針に対する警戒感が顕わになっている。問題点として、米チリ間の砂糖の関税を仮に撤廃した場合、チリが安価な輸入糖を国内で消費し、チリの国産の砂糖を輸出に回す、いわゆる間接貿易屈折効果⁽¹⁸⁾が起きる可能性を指摘している。ただし、この問題はチリが砂糖の純輸出国の時のみ、アメリカへ輸出できる TRQ の設定で決着しているもので、実質的に大きな問題はないとしている⁽¹⁹⁾。

綿花・ピーナッツ・種子・タバコ委員会の報告で目を引くのは、種子産業の意見である。多くの他の農業関係利益団体が、FTA における市場アクセスの問題や SPS 問題に多くの関心を示す一方で、種子産業は、知的財産権問題、環境問題にも多くの関心を示している。知的財産権問題では、ラテンアメリカ諸国で特に問題である知的財産権の執行を取り上げている。知的財産権について両国は国際条約に従うとされているが、チリ側にそれを実際に執行するのに必要な人員や資金確保が明確にされていないことが問題としている。

2) 米豪 FTA

APAC の報告によれば、全体的な農業関係の評価は、ある特定の農産物の市場アクセス改善について努力を評価した。だが、多くの委員は協定が包括的でなく、すなわちそれは、オーストラリアの農産物輸出独占の新しい規律を課せなかったこと、非科学的な SPS 手段が多数あることで、オーストラリアが貿易を制限している旨を指摘した。以上の理由により、APAC は WTO での多角的交渉に農業交渉のプライオリティを置くべきであると主張した。

各 ATAC の報告も米豪 FTA に対しては複雑な反応を示した。動物と動物製品専門委員会の報告は、品目ごとに主張が大きく異なっている。鶏肉セクターは、アメリカの鶏肉輸出の障害となっているオーストラリアの検疫措置を解決するなんらの対策も講じられておらず、この協定内容では意味がないとしている。豚肉セクターは、リスクアセスメントが十分実施されるならば、米豪 FTA を支持するとしている。だが牛肉セクターは、日本、韓国、EU のような主要牛肉輸入国の市場ア

アクセスが実質的に改善されない限り、オーストラリアに TRQ を与え、国内市場を開放することには反対すると述べている⁽²⁰⁾。酪農セクターは、オーストラリアがアメリカの潜在的なマーケットではなく、米豪 FTA に酪農産業の利益はないと断じている。TRQ が維持されたことを評価しつつも、新たなアクセスを与えたことはアメリカの酪農産業に無用な害を与えるであろうとの見解を示している。

果物・野菜専門委員会は、米豪 FTA に対する全体的な見解として、アメリカとオーストラリアの市場は非対称的であるため、米豪 FTA によって、オーストラリアの特定製品の輸出業者の方が、アメリカの生産者の利益よりも大きな利益が得られるとしている。SPS 問題は、FTA では交渉され得ないことに理解を示したが、米豪 FTA はオーストラリアの SPS 障壁問題を解決するには十分ではないとしている。他の FTA との比較においては、アメリカのセンシティブ品目でもあるフルーツ缶詰が、米チリ FTA で 12 年間、NAFTA で 15 年間の段階的関税削減であったことと比較すると、米豪 FTA では 18 年間になったことを評価している。セーフガードは、米チリ FTA と同じく、対象の輸入製品の単価が発動価格を下回れば、セーフガードによって自動的に関税が引き上がることで決したが、このシステムは、米加 FTA のセーフガード条項が自動的に発動されず、複雑な行政的決定を要するのに較べると、優れていると評価している。

果物・野菜専門委員会の報告は、米豪 FTA で砂糖と乳製品が例外化されたことにも言及している。農産物輸出に強い利益を有している果物・野菜セクターの代表委員からは、アメリカがセンシティブ農産品には同様のスタンスで将来の FTA 交渉に臨むというシグナルを送ることになるのではないかとの懸念を示している。一方、米豪 FTA での例外的措置を擁護する委員の一般的な見解は、FTA の例外的措置は輸入センシティブな品目にとって正当化されるというものである。輸入センシティブ産品を代表する委員からは、そもそも FTA では包括的関税撤廃をする法的義務はない、また経済効果からみても関税をすべて撤廃することは正当化し得ないという意見も出されている。

また米加 FTA では乳製品も鶏肉も除外されており、米豪 FTA における砂糖と乳製品の例外化は、新たな前例とはいえないとの意見もあった。

穀物・飼料・油糧種子専門委員会の報告は、市場アクセスに関しては、すでに両国共に関税がほとんど撤廃されており、特に意見は述べられていない。しかし、オーストラリアの SPS 措置によって飼料等の輸出が困難に直面しており、市場アクセスはあまり拡大しないであろうとしている⁽²¹⁾。アメリカは厳しい検疫は実施しておらず、穀物部門の合意内容は不公平で、互恵的でないとしている。

甘味料・甘味料製品委員会は、米豪 FTA で砂糖が除外されたことを受け、一般的に FTA が砂糖を除外しても妥結可能であることを示したとしている。そして、協定の条項にある WTO 交渉での両国の協力関係の中で、特に輸出の規律強化を求めるとした点について、オーストラリアの砂糖の輸出国家貿易企業による貿易歪曲的な活動を問題視している。少数意見として、砂糖を除外したことへの反対意見も述べられている。理由としては、閉鎖的なアメリカの砂糖市場の競争が進まないことだけでなく、将来の FTA 交渉にとって、砂糖の除外が悪しき前例となりうるとしている。砂糖の除外は、2002 年の通商法が掲げた、自国と外国の農産物の競争条件を同等にする、またセンシティブ農産品について議会は合理的な調整期間を求めるという、交渉目的の原則と一致しないと指摘している。

砂糖、乳製品、牛肉等に対する米豪 FTA での保護的措置の継続について、委員会として異議を唱えるのは、加工食品専門委員会である。特に砂糖が除外されれば、加工食品専門委員の過半数は米豪 FTA を支持しないとしている。理由は、やはり 2002 年通商法に掲げた交渉目的に反している、米豪 FTA が悪しき前例となって、将来の FTA 締結相手国に誤ったメッセージを送る懸念等である。米豪 FTA でも、NAFTA と同じく、特定品目ごとに原産地規則を適用しているが、それはアメリカの加工食品産業にとって、輸出を円滑にさせるよりも、輸入からの保護に偏っており、食品産業に対して悪影響を与えているとしている⁽²²⁾。

3) CAFTA-DR

APACの見解では、CAFTA-DRは、関税の即時撤廃、TRQの設定と枠の増加等によって、アメリカの農産物輸出機会を改善するであろうとしている。しかし、各ATACではそれぞれの立場から問題点等が多く指摘されている。

動物と動物製品専門委員会は、おおむね輸出機会の拡大と捉え、CAFTA-DRに肯定的意見を表している。ただし少数の意見として、アメリカには全土にわたって広汎に存在している約100万戸の家族的な肉牛生産経営があるが、CAFTA-DR諸国の肉牛生産のコストが、アメリカの25%程度であることから、CAFTA-DRによって肉牛価格が低下し、国内の肉牛生産が衰退する見解も示している。そのため、急激な価格の低下や輸入量の増大に対する緊急対応措置を特別に設けることを提案している。

果物・野菜専門委員会は、CAFTA-DRが特定の産品、例えばアーモンド、リンゴ、サクランボ、モモ、ナシ、クルミなどは、カナダ、チリ、メキシコなどがCAFTA諸国とのFTAですです無税措置を受けていたことから、CAFTA-DRによって、利益がもたらされるであろうとしている。

穀物・飼料・油糧種子専門委員会は、全体としてアメリカの穀物・飼料・油糧種子セクターに利益をもたらすとしている。ただし、詳細に検討した場合、問題が無いわけではないとしている⁽²³⁾。

CAFTA-DRに最も詳細かつ多くの批判的見解を寄せているのは、やはり甘味料・甘味料製品専門委員会である。CAFTA-DRにおける砂糖のTRQによる問題点として、TRQの増大が、アメリカの国内砂糖市場に大きな影響を与える点を指摘している。アメリカの砂糖消費は減少傾向にあり、国内砂糖市場はすでに供給過剰状態で、在庫も積み増しになっていることから、これ以上の輸入増大は、砂糖の国内生産の減少か、もしくは在庫の増大をもたらすとしている。その場合、国内の砂糖販売割当プログラムの維持に影響をもたらす懸念を示している⁽²⁴⁾。

砂糖補償メカニズムに関しては、有効性に大いに疑問があると指摘している。補償措置が、金銭的に行われるのか、それとも現物で行われるかが問題となるとしている。仮に金銭的ならば、財政

負担はどうするのが問題となるし、現物ならば、それは商業貿易に影響を与え、WTOで問題にされる点に懸念を示している。そして、この措置が僅かな輸入の過剰に対して有効であっても、メキシコからの輸入やその他のFTAで新たにTRQが設定されれば、長期的にみて砂糖の国内プログラムの維持には有効ではあり得ないとしている。

一方、甘味料・甘味料製品専門委員会の報告には、少数意見として、以下のような肯定的意見も記載された。CAFTA-DRが砂糖を含めることで、交渉を妥結させ、他の農産品目については、市場アクセスの改善をもたらした点、中米諸国の砂糖のアクセスを過度に制約せず、より自由な協定が持続的に達成されうる点、競争効果などの多様な効果が期待される点などである。また、砂糖補償メカニズムについては、そもそも貿易を行わないために相手国に支払をするという条項が自由貿易協定に含まれるのは奇妙であり、補償措置は納税者に負担となる可能性がある点、また砂糖の利益団体は砂糖の世界市場が人為的にゆがめられていると主張するが、このメカニズムによってアメリカに輸出できない砂糖が国際市場に流れれば、国際価格が抑えられる可能性があり、WTOで問題になる可能性が高いことを指摘した。以上の理由からこの補償メカニズムは発動されるべきではないと主張している。そして、砂糖団体は砂糖の市場アクセス交渉はWTOで行われなければならないとしているが、もし市場アクセスがFTAで交渉されないならば、それはFTAとはいえないだろうなどと痛烈に批判している。

注(1) アメリカの利益団体全般に認められる特質としては、以下のようなことが挙げられる。アメリカの政策決定過程において、行政部の力は相対的に弱く、予算に関わる重要な決定は基本的に議会で行われる。そのため、アメリカの利益団体が働きかける対象の中でも、とりわけ議会と議員は重要である。いわゆるロビーイングは、議員への直接の働きかけ、議員スタッフとの面会、議会委員会スタッフとの面会、議会委員会が開催する公聴会での証言などの諸活動を指す。ただし、ロビーイングには行政部への働きかけも含まれている。さらに政令や省令にあたる規則作成にあたっては、その利害関係者の見解を聞くことが義務づけられており、ロビイストがこの役割を担うことが多い。阿部・久保〔1, 80-87頁〕を参照。なお利益団体 (interest

- group) という用語は、より一般的にある問題に対して同じ利害を共有する集団を指す。さらにそれが政治的圧力をかけることを主要な機能とすることをより強調する場合等には、圧力団体 (pressure group) という呼称が用いられることもある。
- (2) 阿部・久保 [1, 81 頁] を参照。
 - (3) NAFTA 締結時においてアメリカの農業内部での多様化による、各種農業利益団体間の FTA 締結による利害の違い等はすでに表面化していた。詳細は Orden [22] を参照。
 - (4) 全国農協中央会編 [43, 87-90 頁] を参照。
 - (5) 手塚 [29] を参照。
 - (6) アメリカの酪農政策については Price [23] を参照。
 - (7) 全国農協中央会編 [43, 183-188 頁] を参照。
 - (8) National Milk Producers Federation, News Release, 15, January, 2003 より。
 - (9) アメリカの砂糖政策は手塚 [31] を参照。アメリカは砂糖の輸入管理と砂糖精製者に対する販売割当プログラムによって、ローンプログラムは実質的に機能しないような需給管理を行っていた。だが、1996 年農業法によって販売割当プログラムが停止されると、その後国内需給が緩和し、2000 年には担保の質流れが発生したため、アメリカ農務省は緊急の砂糖買い付けや減反などの対応に追われた。そうした経緯を受け、2002 年農業法では販売割当プログラムを復活させた。
 - (10) 全米の農産物販売額のうち砂糖のシェアは 1% に過ぎないが、農業関連の政治献金ではその 17% を砂糖業界が支出している。砂糖業界の運動組織は 30~50 州の規模で展開可能であり、議会に対する影響力はなお巨大であるという。ローレンス [15] を参照。
 - (11) 米豪 FTA 交渉時の ASA の主張は拙稿 [5] を参照。
 - (12) USTR は CAFTA-DR による砂糖の市場アクセス拡大がいかにかいかに小さいかを宣伝することで事態の収拾を図ろうとした。USTR は、アメリカ人は 1 日当たりスプーン 10~20 杯の砂糖を消費しているが、CAFTA-DR で域内国に対して開放される砂糖の割当枠は、アメリカ人 1 人当たり 1 週間にスプーン 1.5 杯程度の消費量相当に過ぎないと主張した。
 - (13) だが、1950 年代の前半には、全国肉牛生産者協会 (NCA : National Cattlemens' Association) の価格支持を巡る論争もあった。それは牛肉にも価格支持政策を導入すべきよう政府に要求するかどうかという問題であった。だが激しい議論の末、いかなる政府の牛肉価格支持にも反対するという伝統的立場を固めるに至った。賛成と反対の両派の対立関係が熾烈であったため、その後はそうした対立はないとされる。全国農協中央会編 [43, 150-152 頁] を参照。
 - (14) 他方、アメリカは日本、ロシアに次ぐ世界第 3 位の豚肉輸入大国でもある。主な輸入先はカナダとデンマークであるが、NAFTA 締結後はカナダからの輸入が増大している。
 - (15) 2002 年農業法におけるピーナツの政策変更に関しては Dohlman et. al [2] を参照。
 - (16) アメリカのピーナツの輸入は、第 11 表に示したようにアルゼンチンが全割当枠の 8 割程度と圧倒的に大きな割合を占めており、その他は中国、ニカラグア、南アフリカ、メキシコなどが主な輸入先である。メキシコはピーナツの主要な生産国ではないが、NAFTA ではメキシコに追加的に割当枠が設定され、メキシコ生産者にはアメリカへの輸出のインセンティブが生じていた。
 - (17) 各貿易諮問委員会による報告書は、各 FTA について、それぞれ USTR のホームページ (<http://www.ustr.gov/>) において掲載・公表されている。
 - (18) 間接貿易屈折効果については遠藤 [3, 第 2 章] を参照。
 - (19) 他に甘味料の委員会としての要項事項として、第 1 に、合意されたチリの砂糖の純輸出余剰の算出式には、第 3 国からの異性化糖の輸入が含まれているが、チリで生産された異性化糖とアメリカから輸入された異性化糖は含まれていない。そこで、純輸出余剰の制約の効果が適切に評価されるよう、チリの国内生産とアメリカからの輸入による異性化糖の潜在的な増加量の分析を求めている。第 2 に、先の条項が委員会として受け入れられるのは、チリが砂糖の純輸入国であるからであるが、チリが砂糖の純輸入国かという点には、まだ十分な分析結果が得られておらず、その点を解明するための調査・分析を求めている。
 - (20) 他にも牛肉セクターからは牛肉生産と文化の関係性に言及した少数意見も掲載されている。それは、米豪 FTA によって地域社会や文化遺産への長期的な悪影響と、米豪 FTA では、国内牛肉生産に特段の必要性が十分に認識されていないことを懸念し、たとえ牛肉に価格セーフガードが導入されていても、米豪 FTA はアメリカの肉牛生産文化の後継者達に悪い影響を及ぼすと断じた意見である。
 - (21) SPS 措置による検疫にかかる費用は穀物 1 トン当たり 41 ドル程度に達しており、オーストラリアの大規模な干ばつがあった年にもかかわらず、アメリカの対豪向けトウモロコシ輸出がその年 5 万トンでしかなかったのは、オーストラリア当局による厳しい検疫制度のためであったとしている。
 - (22) その他の食品産業からの少数意見として、蒸留酒産業は、オーストラリアの蒸留酒の 5% の関税が即時撤廃されることを支持した。ただし、蒸留酒産業は、砂糖が除外されたことは問題であるとも指摘した。ワイン産業も交渉結果に満足し、米豪 FTA を支持した。
 - (23) 例えば、トウモロコシ (イエローコーン) の市場開放が長期間に渡って行われ、かつ backloaded であれば、2 つの問題が生じると指摘した。1 つは安価なアメリカの飼料の輸入が遅れるので締結国内における畜産セクターの競争力の強化が遅れること。もう 1 つは、

それら畜産産業が構造改革等に対して消極的になって、関税削減に先だつた調整ができず、市場開放期限の先送りを要求するようになる懸念である。なお、CAFTA-DR では、CAFTA-DR 諸国側のセンシティブ農産品であったイエローコーンの関税は、コスタリカとドミニカ共和国は即時撤廃だが、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグアはそれぞれ15年間の buckloaded な段階的関税撤廃、TRQ 枠の年5%の増大、枠外税率へのセーフガードの導入（ニカラグアのみ）が合意された。その他の問題点として、トウモロコシの関税が完全撤廃から除外されたのは、アメリカの砂糖が除外された代償措置である点、CAFTA-DR 諸国は、アメリカにとってコメの最大の輸出市場を含んでいるが、18年（コスタリカは20年）の段階的関税撤廃は長期間過ぎるし、セーフガードも適用される点、コーヒー、バナナ、野菜油、トウモロコシなどに対する様々な輸出管理手段の是認が協定に含まれている点等を挙げている。

- (24) アメリカの砂糖の輸入量が粗糖換算量で153.2万ショートトン（約139.0万トン）を超えると見込まれる場合、砂糖の販売割当プログラムが停止され、国内の生産を抑制する方向に作用する可能性が高まることから、CAFTA-DR は国内砂糖政策の運営に実質的脅威をもたらすと主張している。

5. 考察

これまで概観したアメリカの FTA 政策と農産物貿易に対する取り扱い、アメリカの農業利益団体と FTA に対する見解を、韓米 FTA を始めとする交渉は終了したが、未発効である FTA なども含めてより包括的に考察を加え、以下、その要点を6点指摘したい。

第1に、農産物関税が依然として比較的高い水準にある国々との FTA 交渉においては、輸出農産物の利益団体等を中心として、市場アクセス拡大のメリットを重視した主張が展開されている。特に国内支持措置を受け輸出指向性の強い穀物団体、あるいは国境措置にも国内支持措置にもほとんど依存しないが、輸出力のある豚肉の利益団体は、FTA による市場アクセス拡大メリットを重視しており、ほとんどの FTA を積極的に支持する立場にあった。個別 FTA でみると、CAFTA-DR では、酪農、肉牛、園芸品目にも、市場アクセス拡大のメリットが期待されたため、これらの利益団体はおおむね CAFTA-DR を支持した。また締結相手国の市場における EU、オーストラリア、

ニュージーランド、ブラジル等の農産物輸出競合国との競争も意識されていた。

第2に、農業利益団体のなかでも、砂糖の利益団体は、FTA による市場開放によって国内の需給管理システムの維持に懸念が生じること等を理由として、締結相手国が砂糖の輸入国である場合も含め、ほぼ全面的に FTA に否定的な見解、あるいは FTA からの砂糖の除外を求める意見を表明している。また、各農業利益団体の FTA に対する見解は、常に不変ではなく、FTA の締結相手国の違いによって、全く異なっている。CAFTA-DR 等ではおおむね FTA に賛意を示した酪農や牛肉の利益団体であるが、酪農の利益団体は、米豪 FTA では明確に反対する姿勢を示し、牛肉の利益団体も、やはり米豪 FTA には否定的な見解を示している。また、園芸の利益団体の場合、同一の FTA に対し賛否両論を唱える利益団体を内部に抱えている。

以上のように FTA に反対する農業利益団体は、その主張の正当性を、貿易自由化交渉は、唯一の多角的交渉である WTO 交渉においてされるべき点に求める。砂糖や酪農の利益団体は、FTA によって何らかの被害が予見される場合、特に各国の国内措置や輸出競争政策によって歪められた世界市場において、一方的に市場開放を行うのはフェアではないという主張を展開している。他方で、原則として農業交渉は WTO を中心に据えるべきとしながら、FTA によって輸出市場拡大のメリットがある場合には、FTA を積極的に支持するという、WTO と FTA という2つの貿易交渉チャンネルの巧みな使い分けで自らの利益を誘導しようとするのも、多くの農業利益団体に共通した傾向である。

第3に、砂糖や乳製品などに例外的措置を設けた協定内容の是非を巡っては、大統領に TPA を与えた 2002 年通商法に掲げた貿易交渉の目標と合致しているか否かが、1つの争点となっている。2002 年通商法に掲げられている農産物貿易交渉の主たる目的は、農産物貿易においてアメリカと相手国が平等な条件を得ることであった。そこで、各委員会の報告書にも締結された FTA が果たして互恵的であるかを巡って、問題提起や疑問が投げかけられている。一方、公平な輸入機会を設定

し、互恵的な関係にするという点に関しては、CAFTA-DR での乳製品や米チリ FTA での牛肉等の TRQ のように、そもそも互いの国内市場規模が著しく非対称的であるにもかかわらず、両国が互いに与える輸入割当枠を全く同じにしているという面もある。

第4に、特に牛肉、果物、野菜の利益団体の FTA に対する要望事項には、関税撤廃だけではなく、SPS 等による非関税貿易障壁についての要望が大きな比重を占めていることである。米豪 FTA では、穀物の利益団体の要望事項にもオーストラリアの SPS 措置の是正が重要視されていた。各利益団体の主張は、SPS による各種の制限措置が実質的に輸入障壁となっている場合、仮に両国間で関税を撤廃してもアメリカからの輸出が困難であるから、協定は互恵的ではないというものであった。他方、SPS の問題は FTA で扱うことが困難であることから、専門委員会の設置の提案や、または、そもそもこの問題は WTO 交渉によって扱われるべきとする主張がなされる。米韓 FTA 交渉ではアメリカにおける BSE 発生後の牛肉輸入再開問題で交渉が難航する場面があった。交渉の結果、韓国は15年で牛肉の関税を完全撤廃することとなったが、牛肉の利益団体は、国際的なガイドラインに従って、牛肉貿易が正常化するまでは、米韓 FTA に対する評価はできないとしている。種子産業の場合、SPS に加えて、さらに知的財産権やバイオテクノロジーにかかる環境問題を重要視している。種子産業は、これらの問題、特にバイオテクノロジーにかかる環境問題は種子産業のみならずアメリカ農業全般にわたる問題とも指摘している。

第5に、FTA におけるアメリカの農業利益団体の主張内容や利害が複雑化するのには、その歴史的な発展過程と関係が深いことである。アメリカ農業には、その発展過程における生産技術の専門化や生産地集中化が進む過程で、農業利益団体も極めて高度に専門的分化して発展を遂げたという歴史があり、農業利益団体間で利害が一致するようなケースはむしろ希でさえある。FTA に対するスタンスにかぎらず、そもそもアメリカ農業全体で統一的な意志を表明するような唯一の頂上組織が存在しないので、各品目利益団体の主張が一致す

る保証はなく、それを調整するべき行政や一般農業団体等の各組織の力も相対的に弱い。アメリカの農業利益団体は、自国の WTO 交渉提案に対しても、それぞれ異なる反応や主張¹⁾を示しているが、FTA 交渉では、品目別農業利益団体の利害の違いや相反関係が、交渉相手国の違いに大きく影響されるため、各農業利益団体間の見解の相違が露呈された。

第6に、農業利益団体の圧力が交渉結果にどれほど反映されているかに関して、特に砂糖や酪農が問題となった米豪 FTA、CAFTA-DR 等では、それら品目に対しては、一定の配慮がされており、これらの団体の利益が交渉結果に反映されていたことは明らかである。

一方で、交渉を決着させるために、輸出志向農業や加工食品産業等の利益はある程度犠牲にされていることも少なくない。加工食品産業は基本的に保護農産物の FTA 例外化に反対し、より完全な FTA を求めている。保護的な政策により高価格が維持されている砂糖を原材料として使う加工食品産業の FTA に対する意見は、砂糖生産者らの利益団体の意見と常に相反している。だが、これまでのアメリカの多くの FTA では、砂糖が例外ないしアクセス拡大が極めて制限的で交渉が決したため、その点に多くの不満を表明している。加工食品産業はまた、乳製品や牛肉などの例外化措置にも概して反対であり、例外化が FTA 交渉の前例となることを懸念している。一部の輸入センシティブ品目の除外措置と引き替えに相手国の一部加工食品の関税引き下げが長期段階的に渡ることと、原材料とする保護国産農産物の高価格が維持されることとの2重のダメージを加工食品産業は受けていると訴えている。

2002年通商法において、センシティブな農産品には、特段の配慮をすることが明記されていることも、解釈次第では例外的措置を設けることへの正当事由になった。特定の利益団体の主張や政治的活動がどれほど実効的影響を交渉に与えるかを明らかにすることは非常に困難ではあるが、砂糖や酪農の利益団体の政治力が強力であり、議会の承認にも影響を与えかねないことは十分に明らかであったから、それが交渉に強い影響を与えたと考えてよからう。

そのような強力な政治力を有する最も代表的な砂糖の利益団体ではあるが、他方で砂糖を利用する食品業界からの砂糖支持政策に対する批判は根強い。さらにアメリカの砂糖市場の閉鎖性が、途上国の主要輸出品の1つである砂糖の輸出機会を奪っているという途上国を支援している NGO 等からの批判にさらされており⁽²⁾、アメリカの砂糖に対する保護的な政策スタンスには外的にも内的にも厳しい目が向けられているといえる。

にもかかわらず、その後の FTA 交渉でも、アメリカの砂糖に対する保護的な交渉姿勢は続いている。米豪 FTA, CAFTA-DR との交渉合意以後、アメリカはペルー、コロンビア、パナマとの FTA 交渉⁽³⁾を終了させたが、これら FTA に対する砂糖の利益団体の評価は概して穏当であった。その理由としては、TRQ の枠の拡大が、砂糖の純輸入国であるペルーで初年度 9,200 トン、枠の増加量が年 180 トンに過ぎず、またパナマは年約 4 万トンの砂糖輸出のうち約 75% がアメリカ向けであるが、米パナマ FTA では新たに初年度約 7,000 トン、枠の増加量が年 65 トンと、少ない量に止まったことが挙げられる。また純輸出国である場合にのみ TRQ を利用できる条項が含まれており、これら FTA によるアメリカの国内砂糖市場に大きな影響はないという見解を示している。ただし、米コロンビア FTA に関しては、コロンビアからの砂糖輸入量の大幅増加の要求を拒否した交渉当局の成果を評価しつつも、TRQ が初年度約 5 万トン、15 年後には約 6 万トンにまで増大するという合意内容に対しては、国内砂糖プログラムの維持・管理の観点から、砂糖利益団体は警戒を示している。

本稿ではアメリカの農業利益団体が FTA 交渉に対して、どのようにしてどれほどの影響を及ぼしているのかを具体的に明らかにできなかった。利益団体の政治的活動には、問題が起きる度に働きかけを行う場合と、比較的恒常的な働きかけを行う場合があり⁽⁴⁾、後者は特定の FTA に焦点を当てるようなものではなく、利益団体の関心事項の全般に関わる問題に対する活動であるから、これを他と分離して分析する性質のものではない。前者は、働きかけの主たる対象は、交渉を担当している USTR などの行政組織への直接的な

働きかけ、あるいは議会を通じた間接的な交渉担当部局への働きかけ等が重要になる⁽⁵⁾。

- 注(1) 全国農協中央会『国際農業・食料レター』, no.125, 2005年12月を参照。
 (2) 全国農協中央会『国際農業・食料レター』, no.123, 2005年9月を参照。
 (3) ペルー、パナマ、コロンビアとアメリカとの FTA は、貿易促進協定 (Trade Promotion Agreement) と呼ばれている。
 (4) 伊藤他 [8, 第7章] を参照。
 (5) この問題に関連して、アメリカとの FTA 交渉を経験した交渉当事者が語った興味深いエピソードとして、米チリ交渉におけるアメリカ側の交渉態度に関するチリ貿易振興庁長へのインタビュー内容 (東亜日報日本語版ウェブサイト, 2006年5月31日記事「チリ、『隣の部屋政策』で FTA 反対派を説得」 (<http://japan.donga.com/>) (2006年5月31日アクセス) によると、アメリカの交渉団体の印象について、チリ貿易振興庁長は「交渉テーブルで柔軟性がなく、それは国内利益団体と政治家から、細密な指針を聞いて交渉に出るからである。」とし、「それはまるで相手国と交渉をするのではなく、自国の利益団体と交渉するかのような感じを受けた。」と述べている。こうした証言は、アメリカの交渉姿勢が農業利益団体の複雑な利害関係をそのままに反映していることを裏打ちしている。さらに韓米 FTA 交渉へ臨む韓国交渉団体のアドバイスとして、「交渉テーブルですべてを解決しようと思わないで、交渉と同時にアメリカ利益団体と政治家たちを相手にロビーをし、彼らをまず説得するのが重要である。」とし、米チリ FTA 交渉では、チリがアメリカでエージェントを雇い、米チリ FTA の広報活動をしたほか、議会の重要人物との面会等で米チリ FTA の重要性をアピールしたと述べている。こうしたエピソードは、アメリカとの FTA 交渉では、交渉相手としての USTR よりも、むしろその背後にある各農業関係利益団体やその意を汲んだ議会への対策の重要性の高さを証するものである。

6. おわりに

アメリカの農産物貿易交渉に対する基本的スタンスは、WTO にせよ FTA にせよ農産物貿易の一層の自由化、輸出機会の創出にあることは揺るがない。アメリカ農業には、海外の市場アクセスを拡大させることで、依然としてメリットはあると思われる。特に最近の穀物市場における価格高騰などの影響で、アメリカの農産物輸出金額は再び

大きく増大する勢いをみせている。だが、近年の農産物貿易の動向をみると、穀物や油糧種子の輸出額が伸び悩む一方、園芸品目、畜産物等の高付加価値品目の輸入額が堅調に推移したため、アメリカが農産物貿易赤字に転落する可能性さえあった。こうした背景も、当時のアメリカの FTA 農産物交渉に対するスタンスの形成にも一定の影響を与えたと推察される。

アメリカの FTA 締結内容をみると、EU の FTA の内容などと較べると農産品の例外化は少ないといえる⁽¹⁾。だが、FTA 交渉では、センシティブな農産品である砂糖や酪農等への利益団体への配慮を怠れば、それらの強力な議会工作などのキャンペーンによって、FTA 全体が頓挫しかねないという問題に常に直面しており、行政や農業利益団体間による利害調整機能が弱いアメリカは FTA 交渉を決して順調にこなしてきたわけではない。結局、アメリカ国内では利害調整がされ尽されないまま、交渉では、自国が優位である農産物については自由貿易の論理に基づく市場開放を要求し、センシティブ農産品目については、一転して保護的姿勢をそのまま交渉相手国にぶつけてくる傾向がある。このため FTA 交渉におけるアメリカの主張は、必ずしも農産物貿易自由化一辺倒ではないし、主張が一貫していないという評価を受けやすい。

大まかにみれば、アメリカは、国内支持措置に裏打ちされた穀物等や構造改革を実現させて競争力強化を果たした豚肉などの輸出志向的農業、砂糖に代表される国際競争力や輸出余力に乏しい保護政策依存的農業、そして乳製品、園芸、肉牛など FTA 交渉相手国によっては、攻勢にも劣勢になる両面的農業を同時に抱えており、FTA 交渉においては、交渉相手国次第で各農業利益団体の利害の違いが鮮明になって現れてくる。

なお、アメリカの FTA 戦略を今後展望する上で、極めて重要だったのは 2007 年 6 月末で期限切れを迎えた TPA の延長措置であった。TPA は、2005 年に 1 度延長措置がとられたが、再度 TPA は期限切れを迎え、そのまま失効した。ファストトラック権限の導入以来、2 度目となる TPA の失効によって、アメリカとの FTA 交渉には、交渉終了後、議会による協定変更の可能性が否定でき

ない。つまり TPA 失効下では、交渉相手国が安心して交渉に臨めないで、今後アメリカの FTA 推進は困難になったといわれている⁽²⁾。アメリカは 2008 年に大統領選挙も控えており、当面は、一層の貿易自由化政策を打ち出しにくい政治環境が続く。ただし、国内の利害の調整という面からみれば、TPA 取得下においても、アメリカの FTA 交渉は常に関係する利益団体と緊密な連絡関係を保っていたし、TPA の失効は、少なくとも今後のアメリカの新たな FTA 交渉開始の可能性を否定するものではない⁽³⁾。

注(1) EU は FTA において貿易額の 90% 以上の自由化を達成すれば、ガット 24 条が要請する FTA の要件を満たすとし、例えば EU メキシコ FTA では、農産品は 6 割程度しか自由化していないにもかかわらず、金額の大きい工業品やその他では 100% に近い自由化を達成することによって、全体では 90% 以上の貿易自由化を達成させた。

(2) 滝井 [27] を参照。

(3) ミヨルダン FTA はファストトラック権限なしで締結された。また、既述したように米チリ、米シンガポール FTA はファストトラック権限が失効中に交渉が開始された。

〔引用文献〕

- [1] 阿部齊・久保文明 (1997) 『現代アメリカの政治』、放送大学教育振興会。
- [2] Dohlan, E., Hoffman, L., Young, E., and McBride, W.(2004)"Peanut Policy Change and Adjustment Under the 2002 Farm Act, *USDA/ERS Outlook*, OCS-04G-01.
- [3] 遠藤正寛 (2005) 「地域貿易協定の経済分析」、東京大学出版会。
- [4] 藤本晴久 (2003) 「米国における農産物・食品貿易政策の新展開－高付加価値生産物 (High-Value Agricultural Products : HVP) 輸出政策を中心に－」、『農業市場研究』、第 12 巻、第 1 号。
- [5] 福田竜一 (2005) 「米豪自由貿易協定の交渉過程と影響分析：農業問題を中心に」、『農林水産政策研究』、第 10 号。
- [6] 福田竜一 (2006) 「農産物輸入関税割当制度改革の効果と影響－アメリカの牛肉輸入関税割当制度での試算－」、『農業経営研究』、第 44 巻、第 2 号。
- [7] Hilaire, A., and Y., Yang(2003)"The United States

- and the New Regionalism /Bilateralism", IMF Working Paper, WP/03/206.
- [8] 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 (2000) 『政治過程論』, 有斐閣。
- [9] Jerardo, A.(2003) "Import Share of U.S. Food Consumption Stable at 11 Percent" USDA/ERS Outlook Report FAU-79-01.
- [10] Jurenas, R.(2007)"Agriculture in U.S. Free Trade Agreements: Trade with Current and Prospective Partners, Impact, and Issues", CRS Report for Congress, RL34134.
- [11] ジュリアン, B., 津守英夫・岡田明輝・清水卓・石月義訓訳 (1990) 『アメリカの圧力団体：権力に迫る食料・農業ロビイスト 農政研究センター国際部会リポート No. 8』, 食料・農業政策研究センター。(Julien, B.(1988) *Les groupes de pression américains : le lobby agro-alimentaire à l'assaut du pouvoir*, Skippers.)
- [12] 木村洋一 (2003) 「NAFTA (北米自由貿易協定) が農産物貿易に与えた影響」, 『農林統計調査』, 第53巻, 第5号。
- [13] 国際協力銀行開発金融研究所 (2003) 「中米諸国の開発戦略」, 『JBICI Research Paper』, No.23。
- [14] 北野浩一 (2007) 「チリー影響力の大きい部門別業界団体」, 東茂樹編『FTA の政治経済学—アジア・ラテンアメリカ7ヵ国のFTA交渉—』, アジ研選書 No.7, アジア経済研究所。
- [15] ローレンス・ブルーザー (2004) 「米国のFTA戦略」, 『The World Compass 2004年3月号』, 三井物産戦略研究所。
- [16] 松原豊彦 (2007) 「NAFTA 経済圏の形成と北米農産物市場の「一体化」」, 『農業経済研究』, 第79巻, 第2号。
- [17] 室屋有宏 (2005) 「米タイ交渉にみる米国のFTA戦略とその特質—日タイ FTA 交渉との比較を視野に入れて—」, 『農林金融』, 第58巻, 第7号。
- [18] 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇 (2003) 『国際経済法』, 有斐閣。
- [19] 日本貿易振興機構 海外調査部 (2003) 『米国の通商交渉におけるセンシティブ案件とその背景』。
- [20] 日本貿易振興機構 海外調査部 (2004) 『米国の通商交渉における"痛み"の克服：セーフティネットの整備・新規規定』。
- [21] 日本貿易振興機構 サンホセ事務所 (2007) 『米国・中米間自由貿易協定 (DR-CAFTA) が日・米・中米貿易に及ぼす影響』。
- [22] Orden,D.(1996)" Agricultural Interest Group Bargaining Over the North American Free Trade Agreement", A. O. Krueger(eds) *The Political Economy of Trade Protection*, The University of Chicago Press.
- [23] Price, J., M.(2004) *Effects of U.S. Dairy Policies on Markets for Milk and Dairy Products*, USDA ERS, Technical Bulletin November 1910.
- [24] 佐々木高成 (2003) 「米国通商政策におけるFTA」, 『季刊国際貿易と投資』, No.52。
- [25] 佐々木隆雄 (1997) 『アメリカの通商政策』, 岩波書店。
- [26] Schott, J. J. (eds)(2004) *Free Trade Agreements US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics.
- [27] 滝井光夫 (2007) 「米国のFTA政策：その展開と特色」, 『季刊国際貿易と投資』, No.68。
- [28] 滝井光夫 (2007) 「大統領の通商交渉権限と連邦議会」, 『季刊国際貿易と投資』, No.69。
- [29] 手塚真 (1988) 『米国農業政策形成の周辺 アメリカ農業・政治・世界市場』, 御茶ノ水書房。
- [30] 手塚真 (2004) 「農産物貿易紛争、紛争処理、及び貿易是正措置：砂糖と小麦の事例」, 社団法人国際農林業協力・交流協会『平成15年度 海外情報分析 米州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』。
- [31] 手塚真 (2005) 「米国農業政策における砂糖政策の現状と位置づけ、及びNAFTA10年の経験」, 社団法人国際農林業協力・交流協会『平成16年度 海外情報分析 米州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』。
- [32] United States International Trade Commission (2003) "U.S.-Chile Free Trade Agreement : Potential Economywide and Selected Sectoral Effect", Investigation No.TA-2104-5.
- [33] United States International Trade Commission (2004)"U.S.-Central America-Dominica Public Free Trade Agreement : Potential Economywide and Selected Sectoral Effect", Investigation No.TA-2104-13,2004.
- [34] 浦田秀次郎編 (2002) 『FTA ガイドブック』, ジェトロ。
- [35] 浦田秀次郎・石川幸一・水野亮編 (2007) 『FTA ガイドブック 2007』, ジェトロ。
- [36] Whitton C., L.(2004)"Processed Agricultural Exports Led Gains in U.S. Agricultural Exports between 1976 and 2002", USDA/ERS Outlook Report FAU-85-01.
- [37] WTO (2002)"Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products -

- Report of the Panel", WT/DS207/R.
- [38] WTO(2002)"Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products - AB-2002-2 - Report of the Appellate Body", WT/DS207/AB/R.
- [39] WTO(2005)"Free Trade Agreement between the United States and Chile Goods Aspects Communication from the Parties", WT/REG160/3.
- [40] WTO(2006)"Trade Policy Review, Report by the Secretariat", United States, Revision", WT/TPR/S/160/Rev.1.
- [41] WTO(2006)"Trade Policy Review, Report by the Secretariat", United States", WT/TPR/G/160.
- [42] WTO(2007)"Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products Recourse to Article 21.5 of the DSU by Argentina AB-2007-2 Report of the Appellate Body", WT/DS207/AB/RW.
- [43] 全国農業協同組合中央会編(1986)『アメリカ農業の政治力 農業団体の素顔』, 富民協会。

Agricultural Interest Group's Opinions about Recent U.S. Free Trade Agreements

Ryuichi Fukuda

Summary

In this article we verify how the problems of the agricultural commodities were settled in the recent U.S. Free Trade Agreements which had been ratified and come into effect since the Trade Act 2002. We examine the U.S. agricultural interest groups opinions on these FTAs and approach the U.S. agricultural problems in FTA. The U.S. basic stance for the negotiation of agricultural trade is to claim more open agricultural market access and reduction or removal of tariff barriers on agricultural commodities, realizing freer international agricultural trade in more equal and fair competing conditions. However, it does not necessarily intend totally opening U.S. agricultural market in its FTA. Roughly saying, U.S. holds three types agricultural commodities; cereal crops and oilseeds which eager to more opportunity for export, sugar which is not necessarily competitive in the world market, asks for maintaining its tariff barriers and domestic market management programs, and dairy, beef, and horticulture whose policy and stance against the FTA depends on the each FTA partner countries. Such very complicated interests of the U.S. agriculture made it more difficult to draw up the consistent policy for the agricultural negotiation.