

GATT 関連の農業問題報道について

大賀 信 孝

(1995年9月27日受理)

II Dunkel 案提示後から最終合意まで

実は GATT が終了し明らかになっているのでいえるが、Dunkel 案が提示されて以来、最終合意までには長い丸2年が必要であった。今回はその2年の期間を追跡調査してみたい。そうすることで、GATT の実体が理解できればとおもっている。そこでその目的のために、Dunkel 案提示後より時間的な経過を追って、記事になった主要な事件を見てゆくと、⁽¹⁾ 1992年10月に米国と EC の間に oilseed 問題が表面化した。

これはかつては米国産の大豆を輸入してくれていたお得意さんの EC が、米国からの輸入数量を減らしたのが根本的な原因になっている。話は22年前になるが、こうした輸入量減のきっかけはしかし、米国が生み出したものだ。1973年当時の米国大統領ニクソンは大豆の禁輸に踏み切ったからである。これには日本もそうだが EC も度肝を抜かれた。それまで大いに依存していた相手国—米国—に突然大豆供給を拒否されたのである、当然のことであった。が、しかし EC としても困った、困った、と頭を抱えてだけおればそれでよいわけではなかった。対策が必要となった。そこで EC として採った方針というのは、米国以外の輸出国を見つけることであった。ブラジル、アルゼンチンがそうした国々であった。両国からは EC むけに相当大豆が輸出されるようになった。

ただし EC としては米国の大豆禁輸に直面して、こうした輸入対策に依存するだけでは心もとない限りであった。自助努力の必要性を痛感していた。そこで採った政策が、補助金を付けて EC 農民に oilseeds—rapeseed と sunflower—を栽培させることであった。この政策は短期で効果が表れるということではなかったが、徐々に効果を発揮し、90年代に入ると米国産大豆が EC 産 oilseeds の圧迫により、かなり EC 市場から締め出されてしまった。このことが原因になって1992年の10月、米国が EC に oilseeds 減産を強要するいわゆる oilseed 紛争が発生したのである⁽²⁾。経過を簡単にたどればこういうことになる。

米国としては腹に据えかねてこうした挙にでたということが十分認識できる。でも米国はこの問題を長引かせたくはなかった。すみやかに解決したかった。それゆえスピード・アップを狙って次の様に脅したりもしたのである。

Last week the Bush administration announced that it would slap a 200 per cent tariff on some \$300 million worth of European farm exports—mainly white wines from France, Italy, Germany and Belgium—if the European Community refuses to reduce its production of subsidized oilseeds within 30 days.

Newsweek, November 16, 1992

さてこれに対してECとしては、このような脅しに屈する形ですばやく対応した。具体的には oilseeds 減産を承知したのである。このことは次の様にブレア・ハウス合意に合意事項が盛り込まれたことで確かである。

米・EC農業交渉合意骨子

- 一、ECの油糧種子の作付面積は512万8千ヘクタールで凍結し、この面積に対し初年度15%、2年目以降は毎年10%以上の削減を継続する。
- 一、油糧種子の生産量は天候や生産性によって左右されるが、850万トンから970万トンの間と積算される。
- 一、新ラウンドにおける農業の国内補助は平均20%削減する。
- 一、輸出補助金は1994年から6年間かけて、財政支出で36%削減し、補助金付き農産物の輸出数量は21%削減する。算定の基準期間は1986—90年。

毎日新聞（夕刊）、1992年、11月21日

これによりよって oilseed 問題は決着がついたかのようだった。が、しかし実はそううまくは事が運ばなかったのである。

oilseed の合意はフランスの激しい抵抗に会ったのである。米国とECが合意しておきながら、ECの一員であるフランスが反対するとはおかしなことだが、フランスは強硬な抵抗を示した。これをECの分裂と断ずるのは早計である。フランスは農業を重視する自国に有利なようにGATTを展開させたかっただけなのである。そのあたりフランスは農業国としての自国の立場を十分わきまえていたとともに⁽³⁾、敵に回られると怖い農民に対する政府の恐れもあった⁽⁴⁾。だからフランスは反対・抵抗したのだが、しかしこのようなフランスはドイツと対立することになる。というのも

Compared with France and Italy, Germany's agricultural sector is small and its merchandise trade large, so potential benefits to Germany under a broad GATT agreement would be enormous.

Newsweek, November 9, 1992

と説明されているドイツは、農業部門での合意に反対する理由は何もないのである。農業国フランスとは反対にドイツは、むしろ農業問題で譲歩してもGATTを早急に合意に導き、工業製品の輸出を伸ばしたいのである⁽⁵⁾。このように国情が異なる二国が oilseed 問題で反りが合わないのは当然であった。でも内部対立を抱えるECがそれにもかかわらずフランスをなだめて、oilseed 問題で内部一致することができて米国と合意できたのは1993年6月のことであった⁽⁶⁾。やっとこのようにして oilseed 問題は解決を見た。

これで次は話を1993年6月以後の事件へと進めたいところである。が、しかしそういうわけにもいかない。oilseed 問題とほぼ時期的に同じ頃に別の問題が発生したからである。oilseed 問題が1992年10月に発生して1ヶ月後にこの問題は発生した。すでに引用したブレア・ハウス合意を再度見てもらうと、合意文中に『補助金付き農産物の輸出数量は21%削減』という箇所がある。実はこの合意部分が事件発生の原因で、この削減問題をめぐっ

て論争の火花が散ったのである。その際陣容的にはドイツ＝米国寄りの立場対、フランス＝反米国的立場に別れた。oilseed 問題の時と同じ対立が繰り返された。だが同様の対立が繰り返されはしたが、この問題は oilseed 問題ほど解決は容易ではなかった。oilseed の場合と異なりこれははるかにスケールの大きい問題で、農業の根幹に関わる問題だったからである。フランスは容認できない旨をあくまでも主張した。そして激しく抵抗し、EC 内で分裂の危機を1993年8月頃迎えたこともあった⁽⁷⁾。

でもそうした反抗国フランスも当時苦境に立たされていたことと思う。oilseed 問題で事をこじらせた後、またフランスは事をこじらせると、EC 中米国寄りの国々に白眼視され、米国よりは圧迫を加えられ、合意を潰せと叫ぶフランス農民の突き上げもあったからである。四面楚歌の状況下にいわばフランスはあったわけだが、こうしたフランスにとって難局打開の道は、フランス農民を納得させるような形で合意を受け入れることであった。ただしそのためには

But many of them (=French farmers) are gripped by an us-against-them world view in which the U.S. is not just a trade competitor but a sinister force out to ruin them.

Time, September 27, 1993

と説明されているフランス農民のことなので、農民の疑念を打ち消す米国の譲歩を引き出すことが必要だった。まさか合意を無に帰することはできないので、これが次善の策であったからだ。

さてこのように方針が決まると次からフランス政府の努力が始まった。何とか米国の譲歩を引き出そうとフランス政府はそれ以後努めたのである。その結果は1993年12月7日の妥協案としてまとまった。こうした経過については次の様な記事になっている。

France has nevertheless succeeded in winning significant concessions on a deal which until a month ago the Americans, and most of France's European partners, had insisted was untouchable; he has achieved an easing of restraints on subsidised farm exports by the European Union (formerly the Community).

The Economist, December 11, 1993

これはまさにフランス政府の思惑どおりの事態の進展であった。が、しかしこの妥協案の補助金付き農産物の輸出数量の削減パーセントの数字を見ると、次の様にブレア・ハウス合意の場合と何ら変わるところはない。

Two weeks ago Sir Leon Brittan, the EC trade commissioner, and Mickey Kantor, the U.S. trade representative, hammered out a compromise agreement cutting subsidies on both sides by 21 percent over six years.

Newsweek, December 20, 1993

でもここで再々度ブレア・ハウス合意を見ていただきたい。最後の一文は『算定の基準期間は1986—90年。』となっている。問題はこの基準期間なのである。実は削減パーセントをいじらないでこの基準期間をいじることで、妥協案が成立したのである。こうした変更とその意味については次の解説が説明してくれる。

しかも、基準期間の取り方で身勝手な手法がとられた。国内保護と国境措置の場合には1986—88年が、削減すべき保護水準の基礎数値を与える基準期間とされたが、輸出補助の場合、ドンケル案の86—90年⁽⁸⁾が土壇場で91—92年へ変更された。後者の期間に輸出補助を増やした米・EUが削減対象として大きな基礎数値を勝手に選択し、輸出補助が多めに確保されたわけである。

これによって米・EUは、小麦・小麦粉の場合で、6年間にそれぞれ745万トン、810万トンも多めに補助金付きで輸出できることになった。しかも、基準期間の変更で、95年からの削減実施期間の前半に輸出補助をできるだけ多めに支出してしまおうとする『フロント・ローディング（初期積み増し）』の操作は、米国に多大な利益をもたらすことになる。米国は、86—90年の間に年平均約9億3,000万ドルであった直接輸出補助を91—92年には年間約11億7,000万ドルまで増やした。このため、後者を基準期間にして95年から削減が開始されても、86—90年の平均支出を下回るのは4年目から。コメ輸出補助金に至っては、86—90年の年間約370万ドルが91—92年には年間1,837万ドルへと5倍にも増大したため、前者の期間による削減水準にまで減るのは最終年度の2,000年。これこそ米・EUという二大輸出国・圏による談合の本質である。

『農業と経済』 1994年 4月号 p. 15.

なおこれは簡潔にのべられた解説で分かりやすい。妥協案—米国の譲歩—の中身が一読して直ぐ飲み込める。つまり簡単にいって、ブレア・ハウス合意の場合と比較して、基準期間を変更したことで、補助金付き農産物の輸出量がEU（フランス）に増えたのである。小麦・小麦粉で810万トンの増量ということになる。このことからEU（フランス）は*The Economist*に記されているように譲歩を勝ち取ったといえるが、しかしそのことだけをクローズ・アップしてもあまり意味はないように思える。確かに米国の譲歩—妥協案によってEU（フランス）は利益にあずかったが、同時に米国もそれにより利益を得るわけだからである。こうなると一方が他方の意向を受け入れて折れる、すなわち譲歩、ということではなくなってしまう。これは『談合』の範疇に入れていいのかもしれない。しかしたとえそうであっても、これを『談合』と感情的もしくは道徳的な立場より非難することは、GATT交渉に負けた負け犬の遠吠えにしかすぎない。だいたいGATT交渉は道徳的な交渉など標榜してはいない。『……ガットが基本的に各国の権力闘争の場であることだ。』⁽⁹⁾と述べられていることから、GATTでは政治『闘争』が繰り広げられたのである。その結果米国とEUの間に利益を生む妥協案が誕生したのである。そしてGATT最終合意にそれは盛り込まれたのである。そのことからいえば、GATT交渉における米国・EUの勝利と明言していい。

一方これと対照的なのが敗北国日本であった。米問題に絞って日本と韓国を比較して考えてみればこのことは尚更ははっきりする。まず最終合意についていえば日本は

Japan will accept rice imports of 4-8% of domestic consumption for six years, starting from 1995.

Far Eastern Economic Review, December 30, 1993 & January 6, 1994

と述べられているとおりでし（ただし関税化は6年間猶予）、韓国は

South Korea agreed to import 1-2% of consumption, also from 1995.⁽¹⁰⁾

Far Eastern Economic Review, December 30, 1993 & January 6, 1994

と述べられているとおりである（ただし関税化は10年間猶予）。両国に数字の面で開きがあるのが分かる。ミニマム・アクセス（最低輸入量）で日本の方が3—6%高い。関税猶予期間では4年韓国の方が長い。『例外なき関税化』に反対し共同歩調をとっていた日・韓で⁽¹¹⁾このような差が生じたのである。両国とも同様に米輸入が必至の状況下であり、外圧により米輸入も少しはやむなしと考えていたのに、日本の方が条件的にはるかに厳しい。GATT交渉は政治『闘争』であることから米輸入を押し付けられた日・韓とも結果よりいえば、『闘争』に敗れたといえはするが、しかし同じく敗れたとはいえ韓国の方が傷が浅い。

これでGATT交渉に日本が完敗したのがはっきりする。でもはっきりはしても、疑問は残る。なぜ日本と韓国の間には差が生じたのか。この疑問には政治『闘争』の巧拙で片付けることが結局はできるにせよ、差を生むファクターは『闘争』技術以前の気力の違いにあったといえる。すなわち米輸入に反対はするが、抗しきれなくなると意外とあっさりGATTの意向を受け入れたのが日本である。そしていくらなんでも『GATT合意を受諾しました。』で米輸入にけりをつけれるわけでもないのに、実質合意を見た後で、外務大臣をジュネーブに派遣したのも日本である。でもこうした派遣は一種の国内向けのポーズであった。GATT合意に少しでもこれで修正が加わる期待は、最初から我々には持てなかった。こうしたことから次の記事はジュネーブ派遣と細川総理の米輸入の公式発表とをからめて、『田舎芝居』と揶揄している。

Morihiro Hosokawa. The Japanese Prime Minister also scored big on theatrics. He made his formal announcement on opening his country's hitherto protected rice market at a 4 a.m. press conference in Tokyo, having sent Foreign Minister Tsutomu Hata to Geneva in a showy, if futile, 11th-hour appeal for a reprieve.

Time, December 27, 1993

一方韓国はというと、これとは違い気力を充実させて、GATT合意に至るまでに驚異的な粘りをみせた。

韓国の反対論は日本と違って、『国内一本』といえた。それだけに政府も必死で、ジュネーブでの交渉でも、米国の交渉者に対し、じっと口を閉じたまま何時間でもねばる

というようながんばりをみせ、米国側をうんざりさせたという。

『農業と経済』 1994年4月号 p. 26.

というふうに韓国は、体を張って粘ったのである。この時点で明らかに韓国は GATT が合意を見れば修正不可能と承知していた。それゆえに合意前に粘ったのである。ただし米輸入がやむを得なくなっていたので米を輸入するにしても、出来るだけ少ない輸入量を認めさせるといった条件闘争の勝利に向け粘ったのである。日本のように合意を見て修正を働きかけるよりも、こうした戦略のほうがはるかにきついが有効であった。そのことは日本とは開きができた前述の GATT 交渉の成果が証明している。以上気力の差とはこんなものであった。

さてこのように話を進めてみて気が付くが、話題はすでに GATT 最終合意に入ってしまった。本格的に最終合意に論を進める条件は整った。そこで最終合意の成立日から述べると、この最終合意は1993年12月15日に成立した。次に内容について述べると、これは交渉過程で紹介したような勝敗が反映された合意であるといえる。勝利をおさめた国々からいえば、この合意は次の様なバラ色の未来を約束するものであった。

... it (=GATT) will profoundly alter the way the world trades and lives. It will ultimately reduce prices for many consumers; a British study estimated it would knock \$30 off an average family's grocery bill each month. It will force marginal and inefficient farmers off the land from Portugal to Japan. It will favor competitive countries.

Newsweek, January 3, 1994

他方敗れた国々は輸入を押し付けられて、将来に不安を抱くことになってしまった。

ただしこれには例外がある。ケアンズ・グループである。このケアンズ・グループは GATT 交渉の当初より勝敗の対象とはならないような立場にいた。GATT 交渉で勝利を収められるほどの政治的実力がないばかりでなく、輸入を強制されるほどの多額の貿易黒字を出しているわけでもない一次産品輸出国だからである。こうした国々は結局のところ他力本願的に自国の利益を望むしかなかった。そのあたりの事情は GATT 合意関連の次の記事にうかがえる。

Cairns Group farm exporters, including Australia, New Zealand, Malaysia, Indonesia and Thailand, are looking forward to better access to the Japanese, EC and US markets. More important, as the US and EC start a progressive reduction in their farm subsidies, thus raising prices, Asia-Pacific suppliers hope to win business in China and Russia, previously monopolised by European and American exporters.

Far Eastern Economic Review, December 30, 1993 & January 6, 1994

これではケアンズ・グループが無力感に襲われてもしかたがなかった。

ま と め

今回の論文では GATT 交渉を Dunkel 案提示後から、最終合意まで追ってみた。その結果知りえたことは、まず GATT 交渉は政治的な力量により大きく左右されたということである。つまり政治的力量のある国々は GATT 交渉を有利に展開し、合意も自国に有利に導いた一方で、そうでない国々は反対の状況に追い込まれたのである。それで勝利国と敗北国が誕生した。

次に二点目は GATT 合意は結果的に勝利国と敗北国を生みだしたばかりでなく、勝利・敗北に関係しない依存型の中間国も生みだしたということである。この典型的な例はケアンズ・グループである。

注

(1) Cf.

Eleven-year hitch	
A GATT chronology	
November 1982	Trade ministers plan new GATT round
September 20th 1986	Uruguay round begins. To end in 1990
October 1989	US proposes virtual elimination of farm subsidies
November 1990	EC submits modest proposal for farm reform
December 7th 1990	"Final" meeting in Brussels breaks down in chaos
February 20th 1991	Arthur Dunkel, head of GATT, restarts negotiations
November 1st 1991	Deadline for producing "final text" is missed
December 20th 1991	Dunkel presents his own "final" text. It is rejected
October 1992	Oilseeds row between US and EC
November 5th 1992	US announces trade sanctions
November 20th 1992	US and EC agree farm deal in Blair House accord
December 1992	Further amendments to final text suggested
January 1993	US and EC disagree over market access
March 2nd 1993	Deal must be presented to Congress
Source: Reuters	

(2) Cf. *Time*, November 23, 1992.(3) Cf. *The Economist*, September 11, 1993.(4) Cf. *Newsweek*, November 9, 1992.(5) Cf. *Time*, November 23, 1992.

(6) Cf. 朝日新聞 (夕刊), 1993年6月9日。

(7) Cf. 朝日新聞, 1993年8月31日。

(8) この86—90年の基準期間はブレア・ハウス合意の場合と同一である。

(9) 農政ジャーナリストの会 (編), 『ガットの徹底分析』, 農林統計協会, 1989年, p. 18.

(10) ただし韓国のミニマム・アクセスに関連したパーセンテージは一定ではない。『農業と経済』1994年4月号は1—3%としているし, 1993年12月15日付の朝日新聞は1—4%としている。

このことからパーセンテージの最高数値にはばらつきがあるのが分かる。

(11) Cf. 朝日新聞, 1993年, 10月23日。

参 考 文 献

Friedman M. & R., *Free to Choose*, (HBJ, Harcourt Brace Jovanovich, 1990).

Commission of the European Communities, *The Agricultural Situation in the Community 1987 Report* (Brussels · Luxembourg, 1988).

Poverty and Hunger (The World Bank, 1986).

Kent G., *The Political Economy of Hunger* (Praeger, 1984).

FAO, *Production Vol. 45*, 1991.

全国農業共同組合中央会編「ガットと農業」筑波書房 平成2年

ジョアキム・ツイーツ, アルベルト・パールディス (著), 杉崎 (訳), 「ガットにおける農業」食料・農業
政策研究センター国際部会 1989年

矢野恒太記念会編「世界国勢図会1994—1995」国勢社 1993年