

食料安全保障と東アジア共同体構想

客員研究員 大 賀 圭 治

目 次

1. はじめに
2. 2008年の世界食料危機と食料安全保障
3. 東アジアのフードシステムの変貌
4. 世界、アジア、日本の食料安全保障問題
 - (1) 世界における食料安全保障
 - ①先進輸入国にとっての食料安全保障
 - ②先進輸出国にとっての食料安全保障
 - ③後発途上国にとっての食料安全保障
 - ④食料安全保障の課題
 - (2) アジアの食料安全保障
 - (3) 日本の食料安全保障
5. 自由貿易協定、経済連携協定（FTA/EPA）の潮流
 - (1) WTOドーハラウンド交渉の難航
 - (2) 世界的潮流としての経済連携協定（EPA）
 - (3) EPAにおける農産物の扱い
 - (4) アジア諸国の食料安全保障と農業の共存・共栄
6. 東アジアにおける食料安全保障協力の現状と将来：EAERRとAFSIS
 - (1) 東アジア緊急コメ備蓄（EAERR）
 - (2) ASEAN食料安全保障情報システム（AFSIS）
 - (3) 東アジアの食料安全保障政策の方向と食品の安全性問題
7. 東アジア共同体構想
8. おわりに
- 参考文献

1. はじめに

世界的には冷戦構造の崩壊後、地域内での安全保障の問題が大きくなっている。地域的な食料の安全保障も地域の安全保障の重要な一環として位置づけられる。

我が国は、すでに2004年からASEANを中心に「アジア米備蓄」、「食料安全保障情報システムAFSIS」を推進し、インドネシアでは食料安全保障政策の立案支援もおこなってきた。また、ASEANはAIFS (ASEAN Integrated Food Security) という包括的な食料安全保障の枠組みをサミットで合意し、これを推進しつつある。

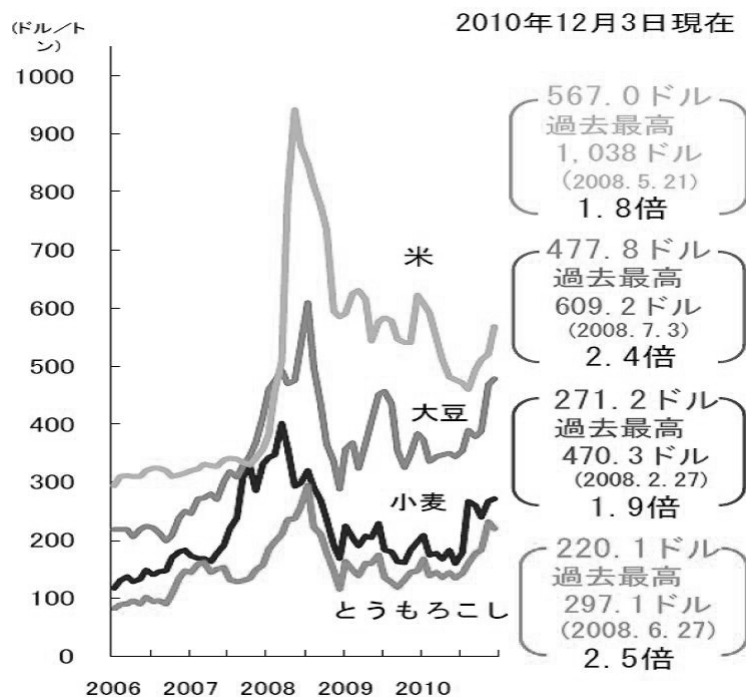
以下、本論文では、アジアのフードシステムの変貌と自由貿易協定や包括的経済連携協定 (FTA/EPA) に現れた連携の深化の中で、アジア地域の食料安全保障の現状と将来方向について検討する。さらに、アジア経済共同体をめぐる様々な枠組み (ASEAN+3、ASEAN+6、APECなど) における食料安全保障の位置づけについて考察する。

2. 2008年の世界食料危機と食料安全保障

2008年の前半に、小麦、米、とうもろこし、大豆など基礎的食料の国際価格は史上最高価格にまで高騰した。これら食料の国際価格は2008年後半には下落したが、2009年秋現在でも今回の食料危機前の2005年の価格に比べて、1.5から2倍とかなり高水準にあり、2010年末にかけては投機資金の流入により、再度上昇の兆しもある (図1)。

開発途上国のいくつかの国で国内食料価格の安定化のため食料輸出制限や禁止措置が導入され、食料輸入国では社会不安をもたらすなど、食料価格の高騰は多くの国を揺るがした。東アジアの諸国において、最も重要な農産物である米の国際価格は2007年末から2008年前半に暴騰し、東アジアの地域における食料安全保障問題はもっとも緊急に取り組む必要のある問題として多くの国の首脳によって認識された。

ASEAN首脳会議では、すでに2007年から東アジアの食料安全保障問題を緊急に取り組む必要のある問題と認識し、食料安全保障政策の枠組みと行動計画に取り組んでいる。



注1：各月第1金曜日に加え、直近の最終金曜日を記載。

注2：過去最高価格については、シカゴ商品取引所の全ての取引日における最高価格。

注3：図中の倍率は2006年秋頃と比較した直近の価格水準。

(出所) 農林水産省ホームページ、食料需給インフォメーション

図1 近年の穀物等の国際価格の推移

2008年における食料価格高騰の直接的な原因は穀物市場への投機資金の急激な流入によるものであるが、世界的なバイオ燃料需要の増大が基底として大きな要因となっている。また、BRICsなどの新興国の所得増大やアフリカなどの開発途上国の人口の増加を背景とした食料需要の継続的な増加に対して、過去の数十年にわたり食料生産への投資が停滞したことにある。

世界的な食料需給市場の構造変化の最大の要因は、世界のバイオ燃料政策の影響がある。バイオ燃料政策はアメリカだけではなく東アジアにおいても積極的に展開されている。中国では、2002年からガソリンにバイオエタノール10%を混合したガソホールの普及とトウモロコシを主たる原料にバイオエタノールを生産する政策を推進しており、現在のところバイオエタノール政策は5省で実施されているが、今後全国的な普及を図っていくことが考えられている。こ

の他にもタイ、マレーシア、インドネシア等でも、キャッサバ、サトウキビ、パームなどを原料とするバイオ燃料の導入が進められている（大賀、2008、小泉、2009）。これらの政策は、食料問題だけではなく、地球規模のエネルギー問題や環境問題と切り離して論ずることはできず、これらの問題と一体化した形で政策のあり方を検討する必要がある。

世界的な食料危機とその背景にある食料需給構造の変化を目のあたりにして、世界の多くの首脳は食料安全保障に対する関心を高め、世界的な食料需給市場の構造的変化への対応策を求めている。

特に、世界的な食料供給構造の変化に対応して、気候変動と環境ストレスに耐えられる食料供給システムを構築し、食料供給の変動を最小化する能力の強化が課題となり、長期的な食料安全保障の確保に向けた農業投資の強化が確認されている（2010年10月第1回APEC食料安全保障担当大臣会合APECの食料安全保障に関する新潟宣言）。

3. 東アジアのフードシステムの変貌

東アジアのフードシステム（食料の生産、加工、流通、消費までのトータルなシステム）は急速に変貌しつつある。変化の主なドライバーは東アジア経済の急成長と世界経済への統合である。東アジア諸国の食料も国際貿易が急増し、国際食料市場へ統合されている。とりわけ生鮮食品、加工食品、畜産物の消費が急増するとともに、東アジア域内での食料の相互依存が深まっている。

表 1 東アジア域内の食料貿易マトリックス

（単位：100万ドル）

輸入 輸出	日本	中国	香港	韓国	台湾	ASEAN	合計
日本		349	808	433	582	569	2,741
中国	7,097		3,192	2,655	600	4,077	17,621
香港	72	2,514		50	615	723	3,974
韓国	1,314	492	140		108	400	2,454
台湾	812	146	148	89		572	1,767
ASEAN	6,658	2,254	1,403	1,471	1,130	11,436	24,352
合計	15,953	5,755	5,691	4,698	3,035	17,777	52,909

出典：国際貿易投資研究所「ITI財別国際貿易マトリックス（2009年版）」より作成。

註：ASEANの域内貿易額はASEAN（5）からASEAN（10）への輸出額をあらわす。

（出所）下渡敏治、名取雅彦「東アジアフードシステムとバリューチェーン」、『フードシステム研究』第17巻2号、2010年9月68p

表1により2009年の東アジア域内の食料貿易をみると、域内の食料貿易総額529億ドルのうち、輸出ではASEANが46%、香港を含めて中国が41%、日本5%、韓国5%、台湾3%となっており、ASEANと中国が合わせて87%と圧倒している。東アジア域内の食料輸入ではASEAN諸国34%、日本30%、香港を含めて中国が22%、韓国9%、台湾6%となっており、ASEANと中国が純輸出、日本、韓国、台湾が純輸入となっている。

食料の国際的な商品市場への統合は、消費者、生産者を巨大な市場変動にさらし、低所得世帯の食料不安を増幅した。食料供給チェーンや食料供給の変動を最小化するキャパシティーを強化することが求められている。生産の増加スピードを上げ、災害に対する脆弱性を克服するためには、過去数十年間の食料部門への公共投資の減少傾向を逆転する必要がある。この場合の公共投資は食料供給チェーン全体のインフラストラクチャーを対象にすることが肝要である。気候変動と環境ストレスに耐えられる食料供給システムの構築に向けて公共投資を加速する強い政治的な意志が求められている。特に、野菜、果物、畜産物など生鮮食品や加工食品の増加と食品流通の広域化、大量化に伴い、食料供給チェーン全体のインフラストラクチャーを対象として公共投資の強化が必要となってきた。

東アジア域内で生鮮食品や加工食品の消費と貿易が拡大しており、相互関係が深くなっている。それにともないフードチェーンも長大化・複雑化しており、仮に食品事故や家畜と人の共通の感染症などが発生した場合、食料供給が大きく減少する事件が相次いでいる。食品の安全性、食品衛生問題による突然の市場の混乱、貿易の中断が急増し、食品の安全性をめぐる問題は国内問題だけでなく貿易を通じて国際問題になっている。アジア域内の食品貿易は着実に拡大しており、農薬や食品添加物物質の使用、食肉や魚介類の処理や保管等、食品の安全確保において、国家間で制度が異なり、フードチェーンのすべての段階で適切な管理が必要である。また、国家によって流通経路、家畜の疾病、経済状況などによる市民の意識等が異なり、それらが各国の生命と健康の貿易措置に差を生じ、必要以上の貿易障壁となって貿易を阻害する場合がある。こうしたリスクにともない、今後、アジア域内では、食品衛生、貿易にとまなう流通経路など、アジアのフードシステム全体について、科学的根拠に基づいた情報

の収集、共有、評価を取り纏めることが必要となる。

しかし、食品安全性の代価を払うことについての社会的合意の程度は国によって異なる。食品の安全性に関する基準や規則についての統合的な国際フレームワークが食品安全性を保証するために重要となっている。

4. 世界、アジア、日本の食料安全保障問題

(1) 世界における食料安全保障

1996年11月にローマで開催された世界食料会議（食料サミット）は、世界の首脳間で食料安全保障問題が話し合われた最初のものであった。同会議において、食料安全保障は、中長期的な面と短期的な面の両面の問題があるとして検討され、最終的には「すべての人の食料安全保障を達成し、また2015年までに現在の栄養不足人口を半減することを目標」として、「世界食料安全保障のためのローマ宣言」が取りまとめられた。

中長期的には家庭、国、地域及び地球レベルでの十分な食料供給を求め、短期的には緊急事態に備えた食料需給の充足をはかることとし、そのための行動計画として、生産、貿易、備蓄を効果的に組み合わせていくこととされた。その後の世界の食料事情は、地域により大きな差異が生じ、食料安全保障の考え方にも、その重点の置き方に差が生ずるにいたっている。

確かに、1996年のFAO世界食料サミットで採択された行動計画では、その冒頭で「食料安全保障は、全ての人々が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活のために嗜好に合致した、十分な安全で栄養のある食料を物理的、経済的に手に入れられる」とことと定義している。しかし、「食料安全保障」の内容については国際的に必ずしもコンセンサスがあるわけではない。

食料安全保障の課題は、先進国と開発途上国、さらに先進国でも食料の輸入国と輸出国ではかなり異なったものである。是永（2001）はこの点について以下のように整理している。

①先進輸入国にとっての食料安全保障

食料の重要部分を輸入に依存することにもなう国民の食料不安への対応が国家的課題となっている先進諸国として、我が国のほかに スイス、ドイツ、北欧諸国（フィンランド、スウェーデン、ノルウェー）などがある。これらの

ヨーロッパ諸国は、中立主義を国是としてきた諸国か、あるいはドイツのように東西の軍事的ブロックの対立に分断されてきた国であり、緊急時における食料供給の確保が国家的な課題とされてきた。冷戦体制の崩壊とともにその課題は徐々に変化を遂げつつあるが、しかし現在なお、国内生産の振興、安定的な輸入の確保、備蓄の充実、緊急時における需要管理（配給）制度などの手段によって食料危機に対応する食料安保の態勢を維持している。陸続きで国境を接する大陸欧州国家のこうした歴史的経験から、周りを海で囲まれるなど地政学的条件の異なる我が国が何を学ぶべきかは単純ではないが、学ぶべき点は多いと考えられる。1億を超える人口を持つ日本の食料自給率が長期的に低下し今日供給熱量ベースで40%となった事実は、日本国内の多くの人々に食料不安を引き起こしている。豊かな食生活を享受する先進諸国の中にあつて、食料自立を達成した欧米諸国との対比における資源小国日本の特殊な状況が日本的な食料安保の課題を提起している。

②先進輸出国にとっての食料安全保障

アメリカやEUのような食料輸出国・地域でも、食料不足の事態に対処する手段を制度化している。アメリカが「国家緊急時における禁輸」を規定した輸出入管理法を有し、連邦政府が自国の安全保障のための食料を確保する権限を持っている。また、EUの共通農業政策（CAP）は、境界価格が域内価格を上回るような場合、輸出関税を賦課する仕組みを有している。1970年代半ばや1996年のように内外価格差が逆転する場合、CAPの国境価格調整メカニズムが逆に働き、輸出関税（1980年代は輸出課徴金）によって域内価格の安定化が図られる。96年の経験では、それは輸出禁止的な高関税で、これにより投機的な輸出を抑制しつつ、別途アフリカなどの伝統的輸出国には無税による輸出を認める特惠制度として機能した。食料の安定供給に対する国家責任は、世界で最も供給条件に恵まれた国家・地域でも厳存しているのである。

③後発途上国にとっての食料安全保障

発展途上国の中には、農業発展による食料自給力の向上あるいは経済発展による食料輸入の増加により食料問題の解決に向かいつつある諸国も存在するが、食料問題が最も深刻なのは、後発途上国（LDC、国連指定では48カ国）を中心とする最貧の低所得国である。その多くはアフリカに位置し、人口爆発、資源

的制約経済発展の挫折のなかで、危機的な食料不足に見舞われ、無償の食料援助に頼りがちである。しかし、食料援助は一時的な緩和策でしかない。アフリカに特殊な関係をもつEUおよびその加盟国は、アフリカとの国際協力において、食料援助よりも農業発展と経済発展にもとづく持続性のある解決策を追求している。後発途上国の食料問題は、食料・農業という部門的なアプローチを越えた貧困問題解決への国際協力のなかで取り組まれる傾向にある。

④食料安全保障の課題

食料安保が世界的次元で取り組むべき課題であることは、1996年のFAO世界食料サミットで採択された行動計画で明示された。そこでは、一方において、「農業の多面的機能的な性格を考慮しつつ、生産力の高い地域及び低い地域において持続可能な食料、農業、漁業、林業及び農村開発政策と行動を追求する」こと、他方において「食料、農産物貿易及び全般的貿易政策が、公正かつ市場指向的な世界の貿易システムを通じて、世界の食料安全保障の促進に資することを確保するよう努力する」ことが謳われた。「農業の多面的機能に配慮したすべての諸国における持続的な農業発展」の命題と「公正かつ市場指向的な世界の貿易システム」の命題とは、抽象的には相互補完的なものとして理解できる。

前者は食料輸入国によって、後者は食料輸出国によって強調される。このように、国際的な食料安保論は、主要国の食料・農業戦略の差異を大きく反映して、論争的な性格を持たざるをえない。

世界の食料需給は、1990年代以降、東西冷戦構造の崩壊に伴い世界的な商品市場の一環に最終的に組み込まれ、構造的に変化した。また、人類の歴史において初めて、経済成長にとって「緑の惑星」の限界、つまり人類の活動に対する地球環境の制約が明らかになってきており、世界の食料需給の構造はさらに大きく変化するとみられる。

1994年のG A T T・ウルグアイ・ラウンドの農業交渉の合意によって、理念としての自由主義市場経済原則は全商品に及ぶものとして全世界で承認され、全世界単一の自由主義世界市場が成立し、世界的な農業保護の削減と食料部門への投資の停滞が続いた。

2000年代に入るとこうした保護削減と投資の停滞のため食料生産の増加が、中国、インド、ブラジルなどの新興国を先頭とする経済成長による食料需要と

バイオ燃料用需要が加わった旺盛な増加傾向に追い付かず、世界的な需給が逼迫基調を強めている。また、各国の市場志向的な政策により短期の需給調整機能を持つ穀物等の在庫水準が低下しているため、国際市場の不安定性も高まると考えられる。

世界食料会議で取り上げられ、国連ミレニアム・サミットでも目標とされた2015年までの栄養不足人口の半減については、アフリカにおいてはその人口割合がむしろ増えている状況にあり、まずこの問題への取り組みが最優先となっている。しかし、アジアにおいては、その人口割合は順調に減少しており、生産拡大の方向はとりつつも、緊急時の食料需給問題への取り組みが求められる状況となっている。

（２）アジアの食料安全保障

アジアにおける食料安全保障は、まずその人口増加率を超える食料の増産、特に食料不足地域における増産であったが、稲麦を中心とした緑の革命の地域的拡大が大きな役割をはたしている。まず人口の多いインドネシア、中国、ついでインド、さらに最近ではバングラデシュ、パキスタンにも波及しつつある。

アジアの農業の特徴は、多数の小農により生産の大部分が支えられており、また、この小農層に栄養不足人口、かつ貧困人口が集中しており、この農業生産を拡大することが、食料安全保障の基本であった。その意味で増産種子を使い、肥料を多投する緑の革命はアジアの食料安全保障問題解決に多大な貢献をしたが、種々の問題も提起することとなった。一つは、栽培地、水資源の問題であり、また環境との調和の問題であった。さらに、アジア各国において経済の発展に伴って都市部を中心に穀物ばかりでなくより多様な食料消費が拡大していく傾向にあり、流通・加工を含めたこのような需要への対応がもとめられている。

このそれぞれの地域にあった生産の推進、環境に配慮した持続的な生産方式、女性問題を含む農村問題への取り組み等農業の多面的な機能を重視した食料の生産、供給体制の確立が求められている。

さらに、アジアにおいては、特に東アジアを中心に緊急時の食料安全保障の問題も強く意識されている。2003年のASEAN+3（日中韓）の農相会議でも、

東アジアの食料安全保障の重要性の確認と食料安全保障に関する橋梁の枠組みを構築することが合意された。

天候不順による不作や自然災害については、その早期の警報や対策が、また病虫害については、発生の早期の状況把握や近隣国への情報提供の体制確立が求められているほか、地域全体での生産状況の把握と情報の共有化のための基礎として、統一的な統計制度の整備、さらには、緊急時に備えての各国の備蓄、その備蓄運用の共通システムの構築が求められている。また、最近では、地震等特定地域の危機的状況に対応するための援助体制のあり方にも関心が高くなっている。

（３）日本の食料安全保障

わが国で「食料の安全保障」が論議されるようになったのは1972、3年の世界的食料危機の後、1970年代中ごろ以降のことである。日本における食料安全保障の論議は、食料自給率の継続的な低下の下で、1970年代以降の世界的な食料需給の激動を契機として開始された。

食料安全保障は、1996年に公布・施行された食料・農業・農村基本法では基本理念の一つとして掲げられている。

我が国における食料安全保障の問題は、基礎的食料である穀物の確保についてマクロ的な問題として論じられてきたが、最近は災害対策や食品の安全性との関連についても関心が高まっている。

1990年代以降には、E C、日本、旧ソ連圏の経済停滞や、1990年代後半のアジア通貨・経済危機、さらには2008年夏以降のアメリカ発の世界的金融危機に示されるように、世界の経済の運営システムそのものが不安定化した。国際政治経済が、アメリカを軸とした安定した戦後秩序が崩れつつある中で、新しい秩序が見出されないまま不安定化しているのである。このような世界経済の全般的な不安定化が漠然と意識されたこともわが国における食料安全保障に対する関心の背景となっている。

表2 日本の食料自給率の推移

(単位：％)

年 度		1965	1975	1985	1995	2009
品 目 別 自 給 率	米	95	110	107	104	95
	小 麦	28	4	14	7	11
	豆 類	25	9	8	5	8
	野 菜	100	99	95	85	83
	果 実	90	84	77	49	41
	鶏 卵	100	97	98	96	96
	牛 乳・乳 製 品	86	81	85	72	71
	肉類（鯨肉を除く）	90	77	81	67	67
	砂 糖 類	31	15	33	31	33
	油 脂 類	31	23	32	15	14
	魚 介 類	109	102	96	57	53
穀物（食用+飼料用）自給率		62	40	31	30	26
主食用穀物自給率		80	69	69	64	58
供給熱量総合自給率		73	54	53	43	40
金額ベース総合食料自給率		86	83	82	74	70

資料：農林水産省「食料需給表」

日本政府は食料安全保障政策として、国内における食料生産の維持・向上を基本として、食料の安定的輸入と備蓄によって対応することを繰り返し明らかにしている。

日本の総合食料自給率は、供給熱量（カロリー）ベースでみると、1960年度の79%から2009年の40%へと39%も減少している（表2）。わが国は、先進国の中で唯一、食料自給率を低下させてきた。その結果、わが国は世界第一の大食料輸入国となっている。

我が国の食料安全保障の問題は、食料自給率の低下、言い換えれば食料供給の海外依存の深まりと密接に関連しており、世界の食料需給の将来がどうなるかについて多くの国民が強い関心を持つこととなっている。

政府は1999年に成立した新食料・農業・農村基本法に基づき、供給熱量（カロリー）ベースの食料自給率を現状の40%から、2010年度には50%にするという目標設定を行った（表3）。しかしこれは意欲的・希望的目標であってその達成はWTOでの貿易自由化の約束など現在の世界貿易体制の下では極めて難しいと考えられる。

表 3 食料自給率の目標値

(単位：％)

	平成 20 年度	平成 32 年度
供給熱量ベースの総合食料自給率	41	50
生産額ベースの総合食料自給率	65	70
飼料自給率	26	38

注1：生産額ベースの総合食料自給率は、平成32年度における各品目の単価が現状（平成20年度）と同水準として試算したものである。

注2：飼料自給率は、飼料用穀物、牧草等を可消化差分総量（TDN）に換算して算出したものである。

（出所）「食料・農業・農村基本計画」 2010年3月30日閣議決定

日本では、米、麦、酪農品、肉類など基幹となる農産物に対する高率関税等による国境保護と、価格支持や補助金政策による多額の財政負担を数十年にわたって継続してきたにもかかわらず、熱量ベースで見ても、また金額ベースで見ても総合食料自給率は低落傾向を脱する兆しもない。日本の食料は熱量ベースではすでに6割を海外依存している。実際、畜産物と畜産の原料としての飼料、小麦および大豆の輸入はアメリカ、オーストラリア、カナダなど新大陸諸国に依存し、野菜、果実、水産物、加工食品は中国をはじめとする東アジア諸国に依存している。このような食料の海外依存は、我が国の農業労働力の高齢化など不可逆的な趨勢を考えるとさらに深化するものと考えなければならない。

だとすると、我が国の食料安全保障は食料の自給中心主義から、近隣諸国との信頼に基づく「食料の安全保障」とりわけ「東アジア共同体の中での食料安全保障」へ目を向けるべき段階に来ているのではなかろうか。

我が国の食料安全保障政策の自給中心主義から「東アジア共同体の中での食料安全保障」への道は、アジア諸国との経済連携協定によって準備されている。

5. 自由貿易協定、経済連携協定（FTA/EPA）の潮流

日本政府は、「アジア各国との経済連携協定（EPA）の締結に積極的に取り組む」ことを基本方針に掲げ、APEC首脳会議やASEAN+3首脳会議の場などを利用して、EPA交渉の加速化を図っている。包括的な経済提携協定（EPA）は、二国間あるいは地域的な商品貿易の自由化を目指す自由貿易協定（FTA）を核とし、サー

ビス取引、投資、経済援助、労働力移動の円滑化さらには技術協力も含むものであり、今やわが国の当面する最も重要な経済外交課題となっている。EPAの中での農林水産分野の交渉の重要性の高まりとともに、WTO農業交渉の相対的重要性は低下してきている。

現在の最大の経済外交の課題となっているアジア諸国との経済連携の強化による農業の共存・共栄の道について考えてみよう。

（１）WTOドーハ・ラウンド交渉の難航

国際貿易の発展において、農林水産分野の交渉は、常に参加各国の特殊事情をいかに配慮し、妥協を図るかが大きな問題であった。GATT設立時の交渉で、アメリカが自国の農業を守るため多くの農産品についてGATT上の義務を免れるウェイバーといわれる特別扱いを要求し、それ以降、GATT・ウルグアイ・ラウンドの決着を見るまで農産物は工業品とは明確に区別されて扱われてきた。しかし、GATT・ウルグアイ・ラウンドでは、農産物について数量制限などを「関税化」することにより、関税を唯一の国境保護の手段とすることを合意し、原則として農産物の特殊な扱いを廃した。

WTO新ラウンド（ドーハ・ラウンド）交渉は、2001年に開始宣言されたが、モダリティといわれる関税引き下げ方式などの基本的枠組みについての合意の期限を閣僚会議のたびに延期し、2008年7月以降は現在（2010年11月）に至るまで中断状態にあり、再開の見通しが立っていない。

WTOドーハ・ラウンド交渉の難航は、普遍主義的な貿易自由化が限界に近づきつつあることを示すものである。GATT交渉では牽引車であったアメリカは、工業品の多くで国際競争力がなく、2001年のシアトルでの閣僚会議に見たようにWTOドーハラウンド交渉には当初から熱意を持っていない。

工業品関税については、先進国では圧倒的な品目について既に低率になっており、関税の削減だけでは貿易の拡大はほとんど期待できない。このため、WTOの交渉の対象範囲は、貿易規制、サービス、投資協定、競争政策など幅広いものになってきている。しかし、これらの問題は地域の風土、文化と深い結びつきがあり、普遍主義では解決困難な問題である。また、開発途上国の多くは、開発途上地域の特別扱いという枠組みのみでは、南北間格差は拡大すると

考え、先進国中心のWTOの貿易交渉の進め方に不満をもっている。

(2) 世界的潮流としての経済連携協定 (EPA)

冷戦構造の崩壊は、皮肉なことに地域的な政治・社会不安定性を増大させ、各国は地域的な平和、安全保障の重要性を認識し、その基礎となるものとして近隣国との相互依存的な経済関係を重視するようになった。実際、友好関係にある近隣国とは商品貿易取引にとどまらず、サービス、技術、資本、通貨取引が急速に増大している。90年代に入ってからFTA/EPA締結の世界的な動きには、近隣諸国との相互依存的な経済関係の緊密化が背景となっている。

二国間あるいは地域的な自由貿易協定は、GATT、WTOの最恵国待遇に象徴される普遍主義と対立するものであるが、1990年代には北米自由貿易協定 (NAFTA) など、GATTウルグアイ・ラウンド交渉の進展と平行して急増し、WTO交渉が頓挫した1999年シアトル閣僚会議の後、圧倒的な世界の潮流となった。

わが国はWTOの普遍主義にしがみつき、自由貿易協定の世界的潮流に乗り遅

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
発効・大筋合意	シンガポール	★署名(1月) ★発効(11月)			見直し交渉(4月～)	★署名(3月) ★発効(9月)			
	メキシコ	交渉(11月～)	★署名(9月)	★発効(4月)					
	マレーシア		交渉(1月～)	★署名(2月)	★発効(7月)				
	チリ				交渉(2月～)	★署名(3月) ★発効(9月)			
	タイ		交渉(2月～)			★署名(4月) ★発効(11月)			
	インドネシア			交渉(7月～)		★署名(8月) ★発効(7月)			
	ブルネイ				交渉(6月～)	★署名(9月) ★発効(7月)			
	ASEAN全体(注1)			交渉(4月～)		★署名完了(4月)	★発効(12月)		
	フィリピン		交渉(2月～)		★署名(9月)		★発効(12月)		
	スイス					交渉(5月～)	★署名(2月) ★発効(9月)		
	ベトナム					交渉(1月～)	★署名(12月) ★発効(10月)		
	インド					交渉(1月～)		大筋合意(9月)○	
交渉中	韓国(注2)		交渉(12月～)						
	GCC(注3)				交渉(9月～)				
	豪州					交渉(4月～)			
	ペルー							交渉(5月～)	

注1：ASEAN全体とのEPAは、2008年12月に日本とシンガポール、ラオス、ベトナム及びミャンマー、2009年1月にブルネイ、同2月にマレーシア、同6月にタイ、同12月にカンボジア、2010年7月にフィリピンとの間で発効。2010年12月現在での未発効国はインドネシアのみ。

注2：韓国とは、2004年11月以降交渉が中断。2008年6月に「日韓経済連携協定締結交渉再開に向けた検討及び環境醸成のための実務協議」を開催し、現在までに5回開催。

注3：GCC（湾岸協力理事会）加盟国：バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア、アラブ首長国連邦。

（出所）農林水産省大臣官房国際部、「EPA/FTAの現状」、平成22年10月

図2 我が国のEPA・FTAの進捗状況

れたが、2002年1月に初めてシンガポールとEPAを結び、2004年にメキシコとEPAを締結した。2004年秋以降にはFTA/EPAに最も消極的と見られていた農水省が2004年11月に「みどりのアジアEPA推進構想」を発表し、同年12月には経済連携促進関係閣僚会議が「基本方針」を決定し、日本政府もFTA/EPA交渉を積極的に推進することとなった。その結果、2005年以降、チリ、マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン、ブルネイとEPAを締結し、2008年12月にはASEAN全体とEPAを発効させている。2009年9月にはスイスと、2009年10月にはベトナムとのEPAが発効し、インドとは大筋合意に達し、2010年10月現在、我が国は、アジアを中心に12の国や地域とEPAを締結・大筋合意、また、韓国、GCC、豪州、ペルーと交渉中となっている（図2）。

参加者の同質性を前提とし、世界全体を一律に考えようとするWTOの普遍主義に対して、EPAの地域主義は異質性を認めたうえで、相手の事情が理解でき、お互いの利害について妥協点を探り合える二国間、あるいは地域内での経済連携を目的としている。EPAは第2次大戦前の排他的ブロック主義とは異なり、WTOの普遍主義の限界を乗り越え、これを補完して、二国間あるいは地域内諸国の連携、協力を図るものである。

「国際的合意」の名の下に、貿易覇権国にリードされた関税、非関税の貿易障壁の全世界一律の方式での引き下げを各国に押し付けるWTOにくらべ、自由貿易協定は、貿易の自由化の例外品目などの扱い、技術協力、投資、サービス貿易や人の移動などを含め、広範な視点から、交渉を通じて納得の上で合意を得ることができ、困難な農林水産物分野の交渉を対立ではなく相互理解と協力の場とすることができる。

（3）EPAにおける農産物の扱い

日本の農産物の国境保護は米、麦、酪農品、牛肉、豚肉、砂糖など特定品目に集中している（表4）。これらの品目は多くはガット・ウルグアイラウンド交渉において数量制限を関税化し、関税割当（TQ）に転換した品目である。これら品目と対比すると野菜は平均で3%、果実は6～20%となっている。

WTOドーハラウンド交渉では、高関税品目のディーパーカットが焦点となっているが、これらの日本農業の基幹品目の国内生産の維持が非常に困難になる。

表 4 日本の国家貿易品目の関税率

品目	枠内税率 (輸入差益の上限)	枠外税率 (2000年)	対平均輸入価格比率 (二次税率)
米	無税 (292円/kg)	341円/kg	490%
小麦	無税 (45.2円/kg)	55円/kg	210%
大麦	無税 (28.6円/kg)	39円/kg	190%
指定乳製品 脱脂粉乳 バター	25% (304円/kg)	21.3%+396円/kg	200%
	35% (806円/kg)	29.8%+985円/kg	330%
生糸	7.5%	6978円/kg	190%

出所:農林水産省資料

注1:当該品目に2以上のものがある場合は、代表的なものを示した。

注2:対平均輸入価格比率は、19996～1998年の平均輸入価格から換算。

日本の農業は、特定品目の高い関税率をディーパーカットすると、国内生産が壊滅的打撃を受ける状況になっている。同じようなセンシティブな重要品目がほとんどの国にもある。

そこで、EPAにおける農林水産物の扱いでは、特に例外品目の扱いが焦点となる。WTOは、関税その他の制限的通商規則を「実質上すべての貿易について廃止」すること、また、非加盟国に対して関税引き上げなど制限的な扱いをしないことを条件として、EPAの存在を認めている。

「実質上全ての貿易」の基準としては、特定分野全体を例外とすることは許されないが、個別の品目を除外することについては、北米自由貿易協定における乳製品、家禽肉などの例に示されるように、許容されている。アジアの熱帯諸国の貿易関心品目についてみると、わが国の農業にとってのセンシティブな農林水産物は少数の品目に限られる。これらの品目については、相手国との交渉を通じて、EPAにおける例外品目あるいは再交渉品目とされている。

FTAを核とするEPAは本質的に近隣地域の安全保障など外交的・政治的に友好、信頼関係を深めるためのものである。日本が、フィリピン、タイ、マレーシアなどASEAN諸国とのEPAが最優先としてきたのは自然な流れである。アジアの諸国にとってもコメは特別な重要性をもつ品目であり、貿易自由化の自由化例外品目とすることに理解を得やすい。

韓国は、日本と酷似した気象条件にあるにとどまらず、日本と似た農業生産、農業構造を持つ最も近い隣国であり、WTO農産物貿易交渉では協力し合ってきた関係にあるが、FTA/EPAとなると競合品目も多く、農業政策の調整など乗り越えなければならない難しい課題も多い。

中国は農業、農村地域を犠牲にして工業生産優先の経済成長を推進し、農民の低賃金を武器に日本への農産物輸出に拍車をかけている。日中間のFTA、EPAの検討や利害調整がもたらす両国内および世界的レベルでの政治的緊張に対して、中国が大国主義的に対応する危険性が高い一方、わが国はアメリカ従属の外交姿勢を超えた世界戦略的な思考の経験が少ない。このような状況下では、東アジア共同体構想にとっては、日中間のEPAが避けて通れない課題であるが、その実現のためには、準備にかなりの時間を要すると考えられる。

（４）アジア諸国の食料安全保障と農業の共存・共栄

わが国は、アジアの友好国とのEPAの交渉を進める中で、食料安全保障、資源、環境の保全などの共通の課題について相互理解を深め、WTOの自由貿易体制を超えた新しいアジア諸国の農林水産業、農山漁村の共存・共栄を目指した国際協力の道を共に探求することが期待できる。しかし、1996年に開催された世界食料会議（食料サミット）以降、世界の食料事情は、地域により大きな差異が生じ、食料安全保障の考え方にも、その重点の置き方に差が生ずるにいたっている。

アジア諸国では、すでに経済の高度成長を経験した唯一のアジアの小農国としての日本の食料安全保障政策についての関心が高いが、アジア諸国の考える食料安全保障政策は、日本で考えるような食料輸入の危機への対策という狭い意味の政策ではなく、日本では食料の安定供給政策と総称される食料政策全般である。特にWTO体制の下で貿易自由化が進められる中で、食料自給率の維持、向上のための政策、とりわけ貿易政策及び価格支持政策の確立など農民が安心して食料生産に取り組むことのできる体制の確立について、日本の経験、教訓について強い関心が寄せられている。

人口増加を上回る農業生産の増産に成功したアジアの開発途上国が、一致してとってきた農業政策の基本には、食料の安定した供給を確保し得るレベルに

食料自給率を維持する政策がある。日本は世界最大の食料輸入国であり、世界の食料安全保障に深い関心を持つ国として、また、小農を主体とする農業国として出発し、自立した食料・農業政策形成について苦闘しながら、欧米諸国に遅れて経済発展を遂げてきた国として、開発途上国の農業開発、政策形成に独自の貢献をすることが期待されている。アジア諸国は、零細小農制という共通の問題を抱え、WTOの全世界一律の自由貿易体制の下では、多くの困難に直面する。アジア諸国は、EPAを活用して、相手の立場を理解し、妥協と合意形成を図りながら、アジアにおける食料安全保障や農林漁業の共存・共栄を目指すことができる。アジア諸国は、食料安全保障政策を確立するためには、整合的な食料の貿易政策、価格支持、安定政策を確立すること、客観的なデータに基づく分析と政策決定などが重要である。日本における食料政策の立案、実施過程（特に農協など関係者の参加・役割）、米等の消費拡大政策（学校給食の財政的裏づけ）などについても関心が高い。

また、アジア諸国は相互間のEPAによって、お互いに食料輸入の安定化・多元化、熱帯果実や温帯果実など各国の得意とする分野の農林水産物・食品の輸出促進、食品産業のビジネス環境の整備、アジアの農山漁村地域の貧困解消や地球環境の保全、資源の持続可能な利用を図ることができる。さらに、アジアの開発途上国では、食品の安全対策や地域特産物や高付加価値農産物の生産、販売などによる農業所得向上対策や貧困対策も食料安全保障政策に含めて考えられている。

アジア諸国では、天候不順による不作や自然災害や病虫害についての早期の警報、対策や近隣国への情報提供の体制確率が求められているほか、地域全体での生産状況の把握と情報の共有化のための基礎として、統一的な統計制度の整備、さらには、緊急時に備えての各国の備蓄、その備蓄運用の共通システムの構築が求められている。

また、最近では、スマトラ沖地震による津波被害の経験も踏まえて特定地域の危機的状況に対応するための援助体制のあり方にも関心が高くなっている。日本では、食料安全保障の問題は、基礎的食料である穀物の確保について一国レベルのマクロ的な問題として論じられてきたが、交通機関の発達していない地方の多い開発途上国の多くでは災害対策や食品の安全対策との関連も重要で

ある。わが国では、政府の想定する不測の事態から見る限り、政府の食料安全保障政策には地震、洪水など地域的な食料の緊急事態への対策は含まれていない。

しかし、アジアの開発途上国では、経済発展が著しいとはいえ、現在なお、州、県、郡、市町村レベルにおける統計情報などの関係部局との良好な協力体制など、食料安全保障政策遂行のための行政体制の確立が課題となっている。今後の食料安全保障政策が国民にとって身近な問題として受け止められるためには、こうした大規模な自然災害における被災者の食料、飲料の確保にも適用できるような、より具体的な対策、マニュアルとして整備することが求められている。

6. 東アジアにおける食料安全保障協力の現状と将来：

EAERRとAFSIS

東アジアにおいては、1997年のASEAN+3（APT）の制度化、2005年のASEAN+6による東アジア首脳会議（EAS）の制度化などを経て、地域協力が積極的に推進されている。とりわけ、金融、貿易、投資、環境、エネルギーの他、テロ、海賊・海上犯罪、マネー・ローンダリング、鳥インフルエンザに代表されるいわゆる「非伝統的安全保障」など、国境を超えて「地域化」している共通の問題について、それぞれの領域ごとにさまざまな枠組みが域内に形成され、それが重層的に重なり合う中で、具体的な地域協力が進展してきている。

東アジアの食料安全保障は、2008年の食料価格高騰による市民生活への影響の大きさに鑑み、まさに喫緊の対応が求められる地域的課題の一つであり、域内各国が協力してその具体的な方策を築き上げていく必要のある分野である。APTにおいては、食料安全保障を地域協力の最優先分野の一つとすることで一致しており、2007年に採択された「東アジア協力に関する第二共同声明」の中でも、食料安全保障についての言及が行われ、2009年10月にタイで開催されたAPT首脳会議でも、食料安全保障は主要議題となり、「食料安全保障とバイオエネルギー開発に関する声明」が発表された。また同首脳会議では、「東アジア緊急コメ備蓄（EAERR）」を本格的に実施するための調整を促進させることの重要性について、コンセンサスが形成されている。

東アジアが持続的な経済発展を遂げていくためには、世界の食料需給の新た

な展開を踏まえながら、食料安全保障を確保し、さらに強化していく必要があり、各国の多様な利害が錯綜する東アジアにおいて、地域協力を推進していく意義は大きい。

東アジアにおけるこれまで推進されてきた食料安全保障において、EAERRと「ASEAN食料安全保障情報システム（AFSIS）」が二本柱として、東アジア食料安全保障の核となっている（大庭、2007、豊田、2009）。

（１）東アジア緊急コメ備蓄（EAERR）

EAERRは、自然災害または人災のため食料不足に直面した人々の食料安全保障を強化することを意図し、2004年に日本政府の資金拠出とリーダーシップの下にパイロット・プロジェクトが開始された。EAERRの活動の中心的な内容は食料を緊急に必要とする国/地域に備蓄米を放出するプログラムである。実際2006年以来、EAERRは緊急援助用備蓄米を放出した実績もある。AFSISは食料安全保障データの体系的な収集、組織化、管理、分析、および配布を通してASEAN国で食料安全保障政策の計画、実施、監視、および評価を容易にする。AFSISは2003年から開始されたが、今後、中国、韓国の参加が期待される。また、EAERRおよびAFSISは日本の貢献に依存しているところが大きい、今後は日本と同様に他の国が寄与を増大させることが期待される。

EAERRの中心的な役割は、食料を緊急に必要とする国・地域に備蓄米を放出するプログラムであるが、日本の積極的な働きかけもあり、ASEAN+3農林大臣会合（AMAF+3）で、2001年～2003年にEAERRの骨格と調整国の設置を決定し、2004年～2006年に3年間にわたるパイロット・プロジェクトを実施、2007年、2008年と2009年にはそれぞれ単年度事業として3回延伸した。特にパイロット・プロジェクトの一環で、自然災害で米の支援が必要となった地域への緊急支援が、インドネシアやフィリピンなどで行われたことは、着実な成果を生んでいる証拠と言えよう。

しかしながら、東アジア域内は、経済格差に加え、タイ・ベトナムといった米輸出国、フィリピン・インドネシア・ラオスといった米輸入国、日本・韓国・中国といった米自給国に分かれ、米需給の多様性が存在しており、微妙な対応差が存在していることも否定できない。また、日本が提供している米備蓄

はASEAN全体の備蓄量を凌駕するなどEAERRの活動は、過度に日本に依存したものであった。2009年11月にブルネイで開かれたAMAF+3では、「ASEAN+3緊急米備蓄（APTERR）」を構築することで基本合意したが、EAERRの経験を基に、日本と同様に他の国が寄与を増大させることが必要である。

2004年にスタートした東アジア緊急米備蓄EAERRは実験段階を終え、2010年3月からASEAN+3緊急米備蓄（APTERR）へ引き継がれた。APTERRの備蓄量はわずかであるが、食料不安に対処するための国際的な食料備蓄システムとしては、世界的に見ても初めての試みであり、その意義は大きい。すでに、インドネシア、フィリピン、カンボジア、ラオスおよびミャンマーは、EAERRの下で災害時等に備蓄された米を受け取っている。APTERRの資金負担については、加盟国すべてのメンバーによって担うべきものであることについて確認している。APTERRの今後にとってもう一つの重要な点は、必要な時にイヤーマークされた備蓄米を放出する効果的な管理の仕組みを確立することである。AFSISの活動は2003年の初めにスタートしたが、2012年に第2段階を終了する。AFSISの今後の展開方向としては早期警報情報および短期予測Outlookを含めることによって拡充強化することである。

2008年にASEANサミットはASEANの統合食料安全保障フレームワーク（AIFSF）を採択したが、APTERRとAFSISの位置づけをより明確にする必要がある。

（２）ASEAN食料安全保障情報システム（AFSIS）

AFSISは食料安全保障データの体系的な収集、組織化、管理、分析、および配布を通して域内で食料安全保障政策の計画、実施、監視、および評価を容易にしようとするものである。AFSISは、2001年～2002年のAMAF+3でそのシステムと設置を決定し、2003年～2007年にその第一段階を終了した後、現在は2008年～2012年の第二段階に入っている。タイの農業・協同組合省農業経済局内に設立された「ASEAN食料安全保障情報・訓練センター」で、人材育成に関する研修やセミナーなどが随時開催され、情報ネットワークシステムの開発なども進められている。第二段階では、2008年から米早期警戒情報（EWI）、2009年から農産物需給見通し（ACO）が開始される。AFSISはEAERRを補完するものとされつつも、実質的な取組を行う部署が異なり、別々に独立した形で推

進されていたが、両者の担当者間の意見交換や情報の共有が進められ、その連携強化も進んでおり、今後は中国、韓国の参加が期待される。こうしたAFSISの取組をさらに発展させながら、その成果を東アジア食料安全保障に具体的に活かしていくことが求められている。

（３）東アジアの食料安全保障政策の方向と食品の安全性問題

2007年11月の第11回ASEAN+3サミットは食料安全保障を、地域協力が緊急に必要なエリアの一つと認定した。2009年3月1日の第14回ASEANサミットはASEAN総合食料安全保障戦略（AIFSF）とASEAN地域食料安全保障行動計画（SPAFS）を採用した。

AIFSFの政策目的の範囲はEAERRおよびAFSISより広く、AIFSFは食料安全保障のために包括的な枠組を示している。今後、AIFSFの中にEAERRとAFSISの活動を明確に位置づける必要がある。

東アジア食料安全保障政策の長期的な発展方向として、東アジアにおける共通農業政策（ACAP）の可能性について議論することが必要な段階になっている（鈴木、2007）。ACAPの内容としては、食料安全保障、バイオ燃料の生産基準、アジア米市場における需給調整、農業経営成長、食品安全性、構造調整などが含まれる。

食料安全保障の概念は、十分な食物へのアクセスを確保するためだけでなく、食品安全性、バイオ燃料問題、気候変動、研究開発（R&D）などおよび規則など、食料にかかわる広範な問題領域を含んでいる。東アジアの食料安全保障のための政策協力を考えるにあたっては、その目的に即して現実的な概念規定、問題領域を限定することが重要である。

また、農業・環境・エネルギーの広領域における「棲み分け協業」（synergy経済）による各国農業の共生・共存を図ることが重要である（豊田、2007）。

食品の安全性は伝統的に食料安全保障の概念とは別のものとして扱われてきた。食品安全性は質の問題と考えられ、食料安全保障は量の確保の問題だと認識されていた。しかしながら、近年におけるBSEや有毒物による食品汚染などの食品関連の疾病によって食料の国際貿易が破壊的な影響を受けることを経験することによって、食品の安全性問題は食料安全保障の中核コンポーネントと

して認識する考え方が強まっている。

食品の安全性問題は経済および社会情勢によって変化する。国によっては遺伝子組み換え作物の汚染は食品の安全性問題である。食品にかかわる基準や規則は各国のメーカーと消費者の要求に基づいて決定され、地域的あるいはグローバルなハーモナイゼーションは難しい状況にある。

東アジアの食料市場は、相互の信頼を増加させることにより常に拡大している。都市化が継続し、食料のサプライチェーンが国際的になるとともに、食品安全性を保証する共通のシステムに対するニーズが強く認識される。東アジア地域の食料貿易の拡大を可能にするためには、東アジアのフードシステムについての共通の理解に基づき、東アジアのフードチェーンの独自性に基づいた共通の食品安全性の概念と規則・基準が確立することが食料安全保障の確立のために不可欠である。多様な利益が共存し、規則がしばしば競争力を規定する状況下で、各国の矛盾する利益を調和させることは容易なことではない。

FAO/WHOのCAC (Codex alimentarius commission) やWTOのSPS (動物検疫および植物防疫についての国際合意) は国際基準を定義する際に重要な役割を果たしている。ヨーロッパでは、CEN (ヨーロッパ標準化委員会) は、方法論の標準を作ろうとしている。食品安全性問題は、フードチェーンに対する全体的な見方が必要である。

7. 東アジア共同体構想

東アジアにおいて共同体構想が語られるようになったきっかけは、1997年のアジア経済危機への対応過程の中においてである。日本は1998年に新宮沢構想として300億ドルの資金支援を申し出て、2000年にはこれを具体化したチェンマイ・イニシアティブ結成のイニシアティブを取ったのである。

東アジア共同体構想に対して明示的なコミットメントを表明した最初の日本の首相は、2002年1月に東南アジア5カ国歴訪の途上にあつた小泉首相 (当時) である (伊藤、2010)。小泉首相は、最後の訪問地シンガポールで「共に歩み共に進むコミュニティーの構築」を呼びかけた。「まずはASEAN+3の枠組みを最大限活用すべき」と言いつつも、すでに「このような協力を通じて、日本、ASEAN、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドの諸国が、このよう

なコミュニティーの中心的メンバーとなっていくことを期待します」と発言している。これが、日本とASEANが東アジア・サミット（EAS）の加盟国を「ASEAN＋3」からオーストラリア、ニュージーランド、インドを含む「ASEAN＋6」に拡大する布石となった。

この時の演説で小泉首相は、25年前の1977年に福田（赳夫）首相（当時）がマニラで発表した、いわゆる「福田ドクトリン」に言及し、「このドクトリンはその後日本の歴代内閣によって継承され、今日の自分の演説に連なる」と述べている。福田ドクトリンは、インドシナ戦争後の東南アジアにおけるASEAN（当時5カ国）とインドシナ諸国の和解を呼びかけ、支援を約束したもので、このグランドデザインによって今日のASEANが拡大してきている。

小泉首相の後を継承した安倍、福田両首相は靖国神社参拝問題をめぐって小泉首相時代に陰悪化した日中関係を立て直し、「戦略的互惠関係」を樹立した。

2009年秋には民主党政権が成立し、鳩山首相（当時）は、国連総会等の国際会議での演説およびASEAN＋3諸国や米、豪などの首脳との2国間会談での発言などを通じて、「東アジア共同体構想を長期的なヴィジョンとして推進したい」、「日米同盟の強化を基礎として東アジア共同体構想を進める」と、東アジア共同体構想の推進を外交の主軸とした。

東アジア共同体構想の現実的可能性を考えるに当たって、キーとなるのは中国の東アジアにおける役割である。中国は10%を超える経済成長をすでに30年にわたって続け、2010年にはGDPが日本を抜いて世界第2位になる。また、中国の国防費支出は、過去21年間連続して対前年比2ケタの伸びを続け、今や米国に次ぐ世界第2位の規模である。中国がその経済力の発展に対応して、大国主義的な軍事、外交政策を追求するならば、中国とは、「東アジア共同体構想」はもちろんのこと、「戦略的互惠関係」すらも、話し合うことすら空虚なものとなろう。中国共産党は2002年の第16回党大会で「中華民族の偉大な復興」を国家目標に掲げ、2007年の第17回党大会ではそのような経済建設の重点をGDPの「総量」から「1人当たり」に置き換えている（伊藤、2010）。

国民に経済発展の果実を分配することは、中国の国家戦略である。中国外交の役割は、そのような国家建設にとって有利な国際環境を確保することにある。ドイツを抜いて世界最大の輸出国になったということは、世界市場（グローバ

リズムの論理) なしでは、中国はもはや生きていけないのである。

他方、日本のみならずアメリカやEUなどの先進国も中国と互恵的経済連携を追求することなしには、経済発展を望むことができなくなっている。経済大国に成長し、大国主義的な方向を強める中国とどう付き合うかは、唯一の超大国アメリカにとっても21世紀の最大の外交課題となろう。かくして、東アジア共同体構想をめぐる、「中国をどう考えるべきか」の問題は「アメリカ」とアジアの関係をどう考えるべきか」という問題に行きつく。東アジア共同体を構想するに当たって、日本は、その日中関係と日米関係のいずれに重点を置くかをめぐって、両者の間で揺れながら、そのアジア戦略の模索を続けることとなるであろう。この場合、日中韓の歴史認識の問題が歴史的和解にかかわり、東アジア共同構想の行方に大きな影響を及ぼすと考えられる(小島、2010)。

2010年6月に鳩山首相を引き継いだ菅首相は、2010年11月のAPEC首脳会議の横浜開催を機会に、鳩山内閣の外交の主軸を東アジア共同体構想の推進から、アメリカ主導の路線に回帰し、環太平洋経済連携TPPへの参加の方向へ大転換しようとしている。

政府は2010年11月のAPEC首脳会議を前に、環太平洋経済連携協定(TPP)を含む経済連携協定(EPA)の基本方針を閣議決定した。TPPについては「関係国との協議を開始する」と明記し、情報収集を進めてからTPP参加の可否を判断することとした。「アジア太平洋自由貿易圏実現に向けた関係閣僚会合」を開催して、国内の環境整備を進め、首相を議長とする「農業構造改革推進本部」を設置する。2011年6月をメドに農業改革に関する基本方針をまとめることも盛り込んだ。関税措置などのあり方を見直し、より透明性が高い納税者負担制度へ非関税障壁撤廃の観点から、行政刷新会議で2011年3月までに規制制度改革の具体的方針を決定する。

菅直人首相は11月13、14両日に横浜市で開催されたアジア太平洋経済協力会議(APEC)首脳会議でTPP参加に向けての検討を「新たな繁栄を築くための第2の開国」と表明した。TPPは関税撤廃を柱とする自由貿易協定(FTA)を多国間で結ぶ枠組みであり、アジア太平洋地域のEPAの標準モデルも目指している。

菅首相のTPP参加の意向の表明は唐突のように思われたが、山澤逸平教授によってAPECを準備する論文(山澤、2010)において方向性が示されていた。

また、菅首相は、韓国、モンゴルなどTPPの交渉に参加していないアジアの国や欧州連合（E U）とも2国間のEPAなど経済連携を加速すると表明した。

TPPは、シンガポール、ブルネイといったアジアの都市国家とチリ、ニュージーランドといった農産物輸出国をあわせてわずか4カ国の小国が参加しているにすぎない（図3）。この当初からの参加4カ国に対して、現在アメリカ、オーストラリア、マレーシア、ヴェトナム、ペルーの5カ国が参加を交渉中である。

TPPは例外品目なしで10年以内の関税完全撤廃という農産物輸入国にはWTOドーハラウンドをはるかに上回る条件を課し、他方では国内農業補助についての規制はなく農産物輸出国にとって極めて都合のよい枠組みとなっている。アメリカ、オーストラリアは難航するWTO農業交渉よりも自国にとってより有利な条件で、農業部門を事実上放棄した小国家のみが食料輸入国となっている枠組みに、食料輸入大国日本を引きずりこみ、東アジア諸国を分断しつつ自国の農産物市場の拡大をもくろんでいると思われる。

WTO農業交渉において関税引き下げの例外品目の扱いなどで多くの困難な問題を持つ日本が、なぜTPPに積極的に参加するのかを国内の農業関係者に対し



（注）★は当初から参加している4カ国。☆は交渉中の5カ国
（出所）日本経済新聞10月20日

図3 アジア・太平洋地域の経済連携の主な枠組み

て説得することは極めて難しいと考えられる。菅首相のいう「平成の開国」は、日本農業は壊滅させ、日本の伝統と文化の源流を政治的に断つことを都市を基盤とする民主党政権が決意したのではないかとの危惧の念を抱かせるものである。

関係閣僚会議の決定では、TPPへの参加による貿易自由化の影響を受ける農業分野については「潜在力を引き出す大胆な政策対応が不可欠」と指摘し、首相を議長とする「農業構造改革推進本部」を新設、来年6月に基本方針をまとめるとともに、農家の生活支援策やその財源を含む中長期の行動計画をつくることとしている。来年10月までには経済連携に先行する農業改革の具体策がまとめられようが、それまでは参加交渉には至らないと考えられる。

8. おわりに

アジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議で採択された首脳宣言「横浜ビジョン」では、域内の経済統合を一段と進める意志を鮮明にするため、APECの将来像を「共同体」と提唱した。人やモノの移動を円滑にするアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の実現、成長戦略の実行、テロや災害対策の共同展開などを通じ、APECを「緊密で強く安全な」枠組みに拡充し、成長センターとして世界経済をけん引する決意を示している。

今年は「先進国・地域は2010年までに、途上国・地域は20年までに、自由で開かれた貿易・投資を実現する」と定めたボゴール目標の区切りの年である。APEC首脳会議が新たに打ち出した「共同体」構想は、APECの今後の方向性を示したものといえる。

APECの今後の姿を「共同体」と表現することで、域内の経済連携を促し、加盟国・地域が一体となって成長するビジョンを打ち出す狙いとしている。共同他の具体的なイメージは3つの要素で表現されている。

まず、第1に「緊密な共同体」では地域経済統合を推進し、貿易や投資の自由化、モノやサービスの円滑な移動を目指す。FTAAP実現の道筋としてASEAN（東南アジア諸国連合）、ASEAN+3（日中韓）、ASEAN+6（日中韓豪印、ニュージーランド）、TPP（環太平洋経済連携協定）の3つの枠組みを土台とし、投資やサービスなど分野別取り組みも進める。

第2に「強い共同体」では、APEC閣僚会議でまとめた域内の成長戦略を実行することで達成する。エネルギー効率の改善や構造改革を進め、雇用や産業を創出する。

第3に「安全な共同体」では食料の安全保障の改善や防災といった域内の協力を深める。

APECの新たな段階における首脳会議の宣言で、目標として「共同体」を打ち出したところに、「東アジア共同体」構想の深く大きな影響を見ることができる。

東アジア共同体構想における「東アジア共同体」という概念は、リージョナリズムの目指す地域的統合を極限まで推し進めていったときの理念的・究極的到達点の概念である（伊藤2010）。その「構想」の実現可能性というものを論ずるときは、地域的統合の現実的・経過的到達点である共同市場、共通通貨制度、共通農業・環境政策や集団安全保障機構などの「東アジア共同体の骨格」（進藤、2007）を構想し、議論すべきであろう。本稿では世界、アジアと日本の食料安全保障の視点から「東アジア共同体」における食料安全保障協力について考察してきた。

1997年のアジア経済危機への対応過程の中で形成されたASEAN+3（東南アジア10カ国と日中韓）首脳会議とその下に組織されたNEAT（東アジア・シンクタンク・ネットワーク）における政策構想の具体化のための国際的協力が地道に進められてきた（東アジア共同体評議会、2005、同、2010）。NEATは、東アジア13カ国のシンクタンクの連合体であるが、東アジアの地域統合や地域協力の強化を目指す多数の政策テーマについて、毎年作業部会を組織し、その研究成果をNEAT年次総会で採択するとともに、提言としてASEAN+3首脳会議に提出している。本稿は2009年、2010年の2年間にわたり筆者が主査を務めたNEATの「食料安全保障作業部会」での検討結果に負うところが大きい。

参考文献

- ・下渡敏治、名取雅彦「東アジアフードシステムとバリューチェーン」、『フードシステム研究』第17巻2号、2010年9月
- ・伊藤憲一、「日本外交と東アジア共同体構想」、『外交』、vol. 1、2010年9月

- ・小島朋之、「東アジア地域の協力・統合と日中関係」、山下英次編著、『東アジア共同体を考える』、ミネルヴァ書房、2010年8月
- ・東アジア共同体評議会、「東アジア共同体白書」、日本国際フォーラム叢書、たちばな出版、2010年8月
- ・山澤逸平、『2010年日本APEC アジア太平洋協力:21世紀の新課題』、日本貿易振興会（ジェトロ）、2010年7月
- ・小泉達治、「バイオ燃料と国際食料需給」、2009年12月、農林統計協会
- ・豊田隆、「東アジア・フードセキュリティの地域協力」、平川均、小林尚朗、森元晶文編、『東アジア地域協力の共同設計』、西田書店、2009年10月
- ・大賀圭治、「世界のバイオ燃料政策と食料問題」、『国際問題No577』、2008年12月
- ・農林水産省、『食料をめぐる国際情勢とその将来に関する分析－国際食料問題研究会報告書－』、2007年12月
- ・大庭三枝、「東アジアにおける食料安全保障協力」、進藤榮一、豊田隆、鈴木宣弘編『農が拓く東アジア共同体』、日本経済評論社、2007年11月
- ・鈴木宣弘、「東アジア共通農業政策の青写真」、進藤榮一、豊田隆、鈴木宣弘編『農が拓く東アジア共同体』、日本経済評論社、2007年11月
- ・豊田隆、「WTO/EPAと農業問題」、進藤榮一、豊田隆、鈴木宣弘編『農が拓く東アジア共同体』、日本経済評論社、2007年11月
- ・進藤榮一、「東アジア共同体をどうつくるか」、ちくま書房、2007年1月
- ・東アジア共同体評議会「政策報告書 東アジア共同体構想の現状、背景と日本の安全保障」、2005年8月
- ・農林統計協会編、是永東彦監修、「国際食料需給と食料安全保障」、農林統計協会、2001年3月
- ・国際連合食料農業機関編、(社) 国際食料農業協会訳「世界食料サミットとその背景」1997年3月