

スイスのFTA戦略から学ぶもの

日スイスEPA交渉の経験から

農林水産省大臣官房国際部経済連携チーム国際交渉官 作山 巧

はじめに

2007年5月に開始された日本とスイスとの経済連携協定（Economic Partnership Agreement、以下「EPA」と言う）の締結交渉は、2008年9月の第8回会合で大筋合意に至り、1年半に渡る交渉が事実上終結した。筆者はこれまで、WTO農業交渉やOECD関係業務において、多面的機能フレンズやG10諸国との調整を担当し、農業の多面的機能への配慮を重視する仲間としてスイス政府関係者と接する機会が多かった。今回のEPA交渉では、農林水産省での担当交渉官として、その開始から受結に至るまで一貫してこの交渉に従事し、特に物品貿易分野の交渉では、農林水産品に関する合意の取りまとめに深く関与した。

EPA交渉を進める上では、交渉相手国の関心品目やセンシティブ品目の事情を把握することが極めて重要な

である。WTOにおける多国間の貿易交渉では、まず関税等の削減約束の指針となる共通ルール（モダリティ）の合意が前提となり、その後の二国間での譲許表交渉は、モダリティに沿って短期間で終了することが想定されているため、こうした必要性は乏しい。これに対して、二国間で行われるEPA交渉のモダリティは、概して協定発効後10年間に貿易額ベースで90%の関税を撤廃するといった大まかなものであり、二国間で濃密な協議を重ねることに由り、テララメイドの合意を作り上げることになる。この際には、相手国側の攻めや守りの背景にある国内の事情や制度の理解が極めて重要であり、その成否が交渉の進捗度合いや合意内容にも大きく影響することになる。

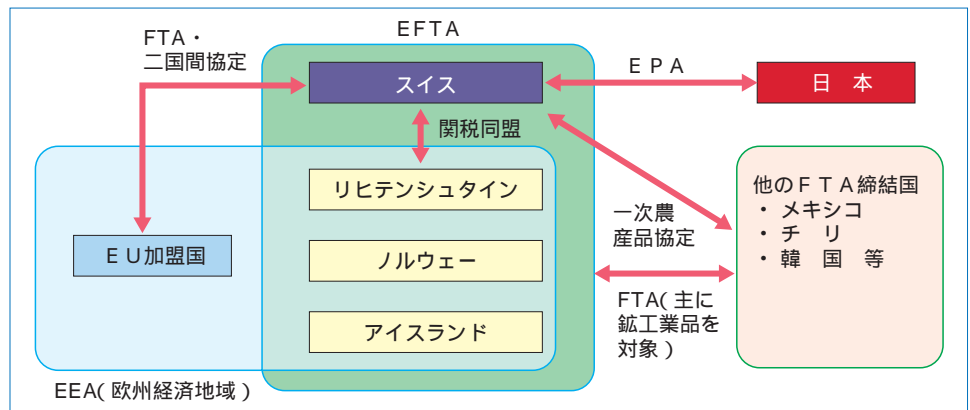
このような背景から、交渉の相手方という従来とは正反対の視点からスイスを捉え直し、そのFTA戦略や農政改革等を巡る事情について改めて検証

してみると、日本との類似点よりも相違点が目に付くように思われた。その最たる例は、FTAへの積極的な取組であり、スイスは既に日本の倍以上の国や地域とFTAを締結している。本稿では、以上のような筆者の経験を踏まえて、WTO農業交渉におけるG10のメンバーとして、農産物貿易に関しては日本と立場が近いと考えられているスイスが、それとは一見相容れないFTAに積極的に取り組んでいる背景を明らかにした上で、今後日本がEPAを推進していく上で、スイスの経験から学ぶべき教訓を導き出すこととしたい。

スイスのFTA政策

スイスが締結したFTAは、第1図に示すような3つの階層から成っている（平澤、2007b）。第1は、ス

イスにリヒテンシュタイン、ノルウェー、アイスランドを加えた4カ国からなる欧州自由貿易連合（European Free Trade Association 以下「EFTA」）であり、その域内では鉱工業品の関税は撤廃され、農水産品の関税は二国間協定に基づいて一部が撤



第1図 スイスのFTA締結相手国との関係

資料：平澤(2007b)の第1図に筆者が加筆。

第1表 FTA締結相手国の比較(2008年12月時点)

地域	相手国	日本	スイス	備考
アジア・大洋州	シンガポール			
	マレーシア			
	タイ			
	インドネシア			
	ブルネイ			
	フィリピン			
	アセアン全体			
	ベトナム			
	韓国	x		
	インド			
豪州				
米州	メキシコ			
	チリ			
	カナダ			
	コロンビア			
	ペルー			
	米国		x	スイス単独
欧州	リヒテンシュタイン			関税同盟、EFTA加盟国
	ノルウェー			EFTA加盟国
	アイスランド			EFTA加盟国
	欧州連合(EU)			スイス単独
	フェロー諸島(デンマークの自治領)			スイス単独
	マケドニア			
	クロアチア			
中東	トルコ			
	イスラエル			
	パレスチナ			
	ヨルダン			
	レバノン			
	湾岸協力会議(GCC)			
アフリカ	モロッコ			
	チュニジア			
	エジプト			
	南部アフリカ関税同盟(SACU)			
	アルジェリア			

資料：EFTA事務局ウェブサイト、スイス連邦経済省ウェブサイト。
注：は発効済み、は合意済み、は交渉中、xは交渉中断。

廃されている。また、リヒテンシュタインとは関税同盟を締結している。第2は、EFTAを単位として第三国とFTAを結ぶ形式であり、スイスが締結したFTAはこの方式が大半を占める。この場合、FTAで统一的にカバーされるのは鉱工業品や加工農産品に限られており、一次農産品の扱いはEFTA各国が個別に締結する協定に定められている。第3は、スイスが単独で第三国と締結するFTAであり、日本とのEPAはこれに該当する。これまでは、欧州連合(以下「EU」と言う。)とデンマーク領フェロー諸島との2例しかない。

次に、スイスが締結したFTAの相手国を日本と比較したのが第1表である。まず、締結数で見ると、日本が締結または合意済みのEPAは、スイスを含めて11であるのに対し、スイスは日本を含めて24の国・地域に上っている(EUは1地域としての扱い)。また、相手国の分布については、日本が東南アジア諸国とのEPAを重点的に進めてきたのに対し、スイスの場合には、アジア・太平洋地域のカバレッジが相対的に薄いものの、近隣の欧州から中東、アフリカ、米州に至るまで、幅広く多様な国々とFTAを締結している。特に、国内の農業団体の反発によつて結局は中断されたものの、一旦は単独で米国との交渉を開始し、また最近ではカナダとの交渉を妥結させる

第2表 スイスが締結したFTAにおける農水産品の譲許率(タリフラインベース)

相手国	EFTA	EU	メキシコ	チリ	韓国
発効年	1960年	1973年	2001年	2004年	2006年
譲許率	18.5%	8.3%	21.1%	28.1%	36.5%

資料：農林中金総合研究所(2007)の表3-15(135頁)。

第3表 スイスの農政改革の推移

計画名	対象期間	基本理念	内容
第7次農業報告	1993～1998年	環境保全のためのデカップリング	<ul style="list-style-type: none"> 生産から切り離された直接支払いの導入 価格の引下げ 特定の環境サービスに対するインセンティブ 国境保護の見直し(WTO対応)
農業政策2002	1999～2003年	市場指向のための規制緩和	<ul style="list-style-type: none"> 価格と販路の保証を廃止 酪農市場介入組織の廃止 直接支払いの環境保全要件
農業政策2007	2004～2007年	競争力のための規制緩和	<ul style="list-style-type: none"> 牛乳割当の廃止(2009年) 肉の輸入割当における入札 構造改善と社会政策の強化
農業政策2011	2008～2011年	農業の競争力の強化	<ul style="list-style-type: none"> 財源の再配分(市場支持 直接支払い) 輸出補助金の廃止、市場支持半減(WTO対応) 一律の耕作支払い 差別化(表示・呼称)

資料：平澤(2007a)の第2表に筆者が加筆。

等、農産物の輸出国とのFTAにも果敢に取り組んでいる点が注目に値する。このようなスイスの積極的なFTA政策の背景にあるのは、貿易への高い依存度である。スイスの人口は2006年末時点で約750万人であり、国

内市場の規模は日本の6%に過ぎない(EFTA・2008)。これを反映して、2005年の輸出依存度(国内総生産額に対する輸出額の割合)は、日本が14%なのに対しスイスは49%に達しており、スイスの高い所得水準は輸出に大きく依存している(OECD・2008b)。この中でも純輸出額が多いのは、化学品や時計・精密機械等といった付加価値の高い工業製品であり、貿易相手国の市場アクセスの改善や、スイス企業と競合するEU等のFTA締結に伴う第三国市場での競争条件の劣後防止の観点から、FTAの推進は死活的な重要性を持っている(Daiss・2006)。

B スイス農政の対外適応

鉱工業品やサービスの輸出に大きく依存するスイス企業は、WTO交渉と並んでFTAの推進に大きな期待を寄せているが、ガットの第24条の規定によって「実質的にすべての貿易障壁の撤廃」を求められるFTAの締結は、スイス農業にとっては困難な課題である。東西冷戦下での中立維持の観点から、食料の自給を重視し、高率関税による国境保護、生産制限を含む国内市場への介入、補助金による価格支持、食料の備蓄等から成る統制色の強い農業政策を維持していた1980年代末

では、農産品の大半をFTAから除外することで折り合いを付けてきた。第2表に示すように、1960年代及び70年代に締結されたEFTA及びEUとのFTAにおける農水産品の譲許率は、極めて低い水準に止まっている。しかしながら、その後のスイス農業を取り巻く内外の状況変化によって、農業政策の大胆な改革が不可避となり、それが結果的にFTAへの対応力を高めてきている。

こうした状況変化について、まず対外的な要因についてみると、東西冷戦の終結に伴う食料自給による安全保障の必要性の低下、WTO農業協定の発効によるガット上の自由化義務免除特権(ウェーバー)の放棄、今後のEU加盟時の農業政策統合を見据えた価格調和の必要性、が挙げられる(樋口、2006)。また、国内的な要因としては、価格支持と生産性向上に伴う供給過剰と財政負担の増大、生産の集約化による環境負荷の増大、食料価格の低いEU加盟国への食料の買出し(フードツーリズム)による国産品の需要の減少、が指摘される(平澤、2007b)。このような内外の状況変化に対応するためには、EU加盟国との内外価格差を縮小さすべく、国内農業の競争力の強化と関税から直接支払いへの農業保護構造の転換が不可欠

となっているのである。

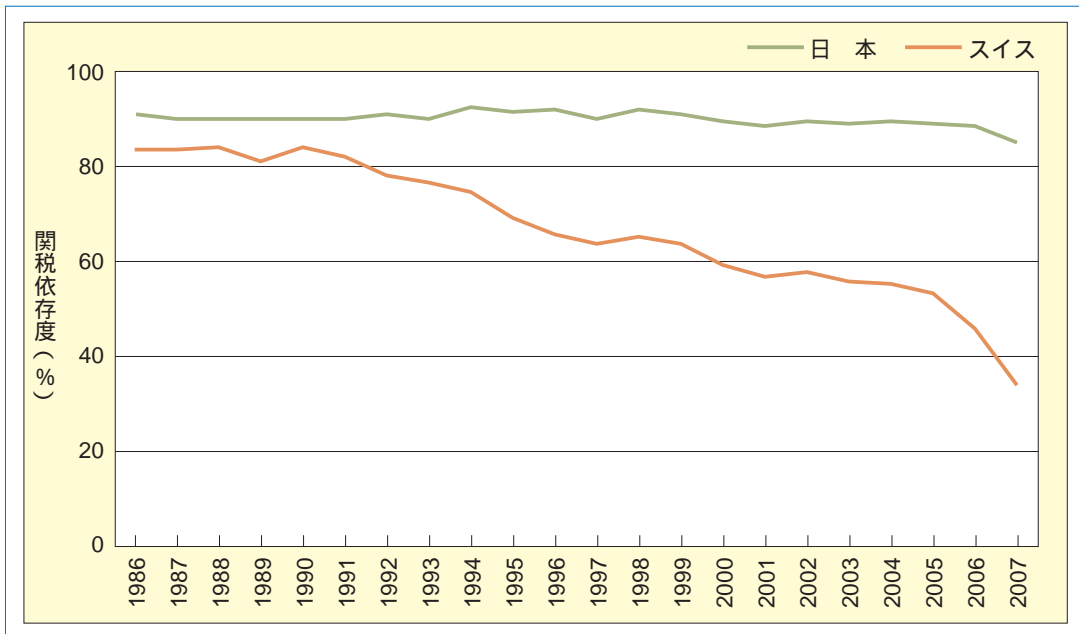
スイスの農政改革への取組は、第3表に示すように、中長期的な視点に立つて段階的かつ着実に進められてきた(平澤、2007a)。まず、1993年を起点とする第1段階では、生産から切り離された直接支払いの導入、WTOに対応した国境保護措置の再編、価格水準の引下げ等が行われた。次に、1999年以降の第2段階(農業政策2002)では、価格と販路の保証が廃止され、直接支払いの環境保全要件が導入された。更に、2004年から始まる第3段階(農業政策2007)では、牛乳の生産量割当による生産調整の廃止が決定され、食肉の輸入割当に入札が導入された。更に、2008年からの第4段階(農業政策2011)では、WTOドーハ・ラウンドの合意を見越した輸出補助金の廃止と市場支持の半減、それらの直接支払いへの財源再配分を主な内容としている。こうした改革の結果、農業政策2011の最終年には、農業財政に占める直接支払いの割合は9割近くに達すると見込まれている。

4 スイスのFTA戦略から学ぶもの

以上を踏まえて、スイスのFTA戦略から日本にとっても参考になると思われる教訓を抽出すると、以下の3点に要約されよう。まず、交渉戦略に関しては、スイスのFTAは、自国の鉱工業品の関税は原則として即時撤廃し、例外品目のみを譲許表に明記する「ネガティブ・リスト方式」を採用する一方で、農産品については譲許した品目のみを明記する「ポジティブ・リスト方式」とするという、農工分離方式を特徴としている。鉱工業品については、最大の貿易相手国であるEUとのFTAで撤廃している以上、他国に対する即時撤廃オファーは容易であり、こうした鉱工業品での強い立場を梃子として、農産品に対する圧力を減殺するとの戦略は示唆に富んでいる。これに対しては、スイス経団連から、「農業分野で柔軟性を示せないために、鉱工業やサービス分野の利益が犠牲になっていく」との不満が出ているのも確かである(Kunigi、2006)。しかし、日本とスイスが共にFTAを締結済みのメキシコとチリに対する譲許率を比較すると、日本の農林水産品の譲許率はおおむね5割程度なのに対し、スイスは第2表に示すように2割台の譲許率で

交渉を妥結させており、概して鉱工業品の関税撤廃に困難を有する開発途上国に対しては、こうした戦略の有効性が裏付けられていると考えられる。

次に、交渉体制に関しては、交渉窓口が二元化されつつも、農業分野の利害が交渉ポジションにしっかりと反映されている点が特筆に値する。スイスの場合には、連邦経済省の外局に農業庁が置かれているが、貿易交渉の権限は経済省の経済事務局に一元化されている。交渉窓口の一元化は、一般論としては少数派の利害軽視につながりかねないが、スイスの場合には、永世中立国としての食料確保の必要性や、観光に欠かせない農村景観の維持に果たす農業の重要性に関して、政府内でも認識が一致している模様であり、農工分離方式を活用



第2図 農業保護における関税依存度の推移

資料: OECD(2008a)。

注: 関税依存度(%) = (市場価格支持 / 生産者支持推定量) × 100。

体制は、WTOやEFTAにおけるマルチの貿易交渉の経験者を要所に配置しており、その中でキャリアパスを通じて専門知識と経験が蓄積されるよう配慮されている。また、専門性を有する法律家等の中途採用や抜擢人事も行われており、ふさわしい知見を有する少人数に権限を与えて交渉するという体制は示唆に富むものと考えられる。

最後に、より長期的な見地からの農政の対外適応という観点からは、計画的に農政改革を推進してきたスイスの姿勢には学ぶべきものが多いと考える。こうした農政改革の成果は、第2図に示した農業保護における関税依存度に関する表に表れている。この図は、OECDが算出する農業保護の水準を示す指標である「生産者支持推定量」(PSE)が、関税に由来する「市場価格支持部分」(品目ごとに内外価格差に国内生産量を掛け合わせて合計したもの)と「それ以外の補助金部分」から成ることを踏まえ、市場価格支持のPSEに対する割合を「関税依存度」と定義し、日本とスイスについて1986年以降の推移を示したものである。これによれば、1986年の時点では、関税依

存度は日本が90%、スイスが83%と差がなかったが、2007年では、日本が85%とほぼ不変なのに対してスイスは34%と大幅に低下させている。これは、価格支持から直接支払いへの転換によって、FTA交渉における関税削減の自由度が高まっていることを意味するものであり、第2表において、スイスが最近締結したFTAでは、年々譲許率が向上していることも整合している。

5 要約と政策的含意

これまでの議論を要約すると、スイスによる積極的なFTA締結を可能としている要因は、次の2つに要約される。第1は、輸出依存度が極めて高く、輸出市場を維持する上で貿易自由化を求める経済界から強い要請がある中で、農業を取り巻く内外の情勢変化に対応すべく、長期的に自由化への適応力を高めるような農政改革を進めていることである。他方で第2の要因として、FTAにおける譲許率の低さに示されるように、農業分野で過度に野心的な約束を追求せず、国内の農政改革で対応可能な範囲に収めていることである。輸出市場はしっかりと確保するという「実利主義」と、国内農業維持

の観点から越えられない一線は守るという「現実主義」の組合せが、スイスのFTA政策の大きな特徴である。更に、スイスはこれまでの農政改革による関税依存度の低下を活用し、EUとの間で農業・食料分野の大幅な貿易自由化を進める新たなFTA交渉を準備中であり、その結果を将来は第三国とのFTAにも適用しようとしている。このため、スイスによるFTAの自由化水準は、中長期的には格段に向上する可能性があると見ておくべきであろう。

日本とスイスを比べると、農産品について「守るべきは守る」という現実主義的な部分は共通しているが、長期的な農業保護構造の変革と言う面では違いが大きいと言わざるを得ない。スイスにおいて、対外適応を念頭に置いた農政改革を促進する要因としては、貿易依存度の高いヨーロッパの小国として、長期的にWTOやEUへの適応が避けられないという共通の認識、政府と利害関係者の事前協議、国民投票、国家による補償といった合意民主主義の仕組み、小国ゆえの国内調整の容易さ、が挙げられている(平澤、2007a)。これに対して日本の場合には、国内市場が相当に大きい、農業政策を他国と調和することが求められている訳ではない、周囲を海に囲まれており、内外価格差を維持し

た関税依存型の農業保護が維持可能である、といったように、スイスとは与件が異なる面もある。

それでもなお、日本として、引き続き積極的なFTA締結の推進が求められる要因も多い。一例を挙げれば、FTAは特定の国同士が排他的に関税撤廃を行う約束であるため、WTO交渉が停滞する中で、日本企業と競争関係にある国が第三国とのFTA締結を進めれば、競争条件の回復を目指して当該国とのFTAを求め誘引が働き、更にそれによって被害を受ける国が同様に反応することとなり、FTA締結競争の連鎖を招きかねないことである。更には、日本の輸出依存度は1995年から2005年の10年間で9%から14%へと上昇しており、人口減少等に伴う国内市場の縮小によってこうした傾向が続けば、輸出市場を確保するための梃子として市場開放圧力が高まる可能性がある。このような中長期的な視点に立てば、短期的には国内農業に影響しない範囲内でFTA交渉をまとめつつ、長期的にはWTO・FTAにおける貿易自由化に対応できるような農業保護構造の変革を着実に進めるといったスイスの取組から学ぶことは多いと考えられる。

【引用文献】

- 樋口修(2006)「スイス農政改革の新展開
『農業政策2011』政府草案を中心として」
『レファレンス』第660号、79～94頁。
- 平澤明彦(2007a)「スイス農業政策の対外
適応と国内調整 農政改革にかかる国民合意
と96年の憲法改正」『農林金融』第60巻第6
号、14～26頁。
- 平澤明彦(2007b)「スイス農業政策のEU
対応 EFTAから農産品FTAまで」『農
林金融』第60巻第7号、44～53頁。
- 農林中金総合研究所(2007)『平成18年度自
由貿易協定情報調査分析検討事業報告書(対
象国スイス)』農林中金総合研究所。
- Deiss, J. (2006) 'EFTA's Free Trade Policy: EFTA
Free Trade Agreements and Swiss Foreign
Economic Policy', *EFTA Bulletin: EFTA Free
Trade Relations 2-2006*, EFTA Secretariat.
- EFTA (2008) *This is EFTA 2008*, EFTA Secretariat.
- Kundig, G. (2006) 'Stakeholders' Views:
Economiesuisse', *EFTA Bulletin: EFTA Free Trade
Relations 2-2006*, EFTA Secretariat.
- OECD (2008a) *PSE/CSE Database 1986-2007*
OECD.
- OECD (2008b) *National Accounts of OECD
Countries Volume I: Main Aggregates 1995-2006*,
OECD.
- EFTA事務局ウェブページ
<http://www.efta.int/>
- スイス連邦経済省ウェブページ
<http://www.evd.admin.ch/>

