

日豪EPAが我が国の通商政策に及ぼす影響

外交防衛委員会調査室 佐々木 健

1. はじめに

我が国の従来の通商政策は、世界貿易機関（WTO）を中心とする多角的な自由貿易体制の重視が基本的な方針であったが、WTO交渉の停滞や世界的な自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）締結の潮流、そしてFTAを締結していないことによる不利益の顕在化等を背景として、2001年1月にシンガポールとの交渉を開始したことを皮切りにEPA交渉を推し進めている¹。その後、貿易・投資の関係が深い東南アジア諸国、我が国に対する農産品輸出国であるメキシコ（2005年4月発効、2012年4月改正議定書発効）やチリ（2007年9月発効）といった中南米諸国、唯一の欧州の国であるスイス等との間で二国間EPAを締結し、また、2008年12月には、我が国が地域を相手に結ぶ初めてのEPAとなる日・ASEAN包括的経済連携協定（AJCEP）が発効しており、これまでに我が国が締結したEPAは13本に上る。

第2次安倍内閣は、『日本再興戦略』改訂2014において、2018年までに貿易のFTA比率を現在の約18%から70%に引き上げることを目標として、2014年10月現在、11の国や地域とのEPA交渉に臨んでいる。この中には、アジア太平洋地域における21世紀型の新しいEPAとも評される環太平洋パートナーシップ（TPP）協定²やTPP交渉には参加していない中国やインド等が交渉に参加する東アジア地域包括的経済連携（RCEP）³も含まれている。

2014年7月には、我が国にとって第4位の貿易相手国であり、TPP交渉参加国である豪州とのEPA（「経済上の連携に関する日本国とオーストラリアとの間の協定」（以下、「日豪EPA」という。）が署名され、また、モンゴルとのEPAも大筋合意に至っている。

本稿では、日豪EPAの概要を紹介した上で、本協定の締結が我が国のEPA交渉にどのような影響を及ぼすかについて考察することとした。

2. 日豪EPA

（1）交渉の経緯・署名に至った背景

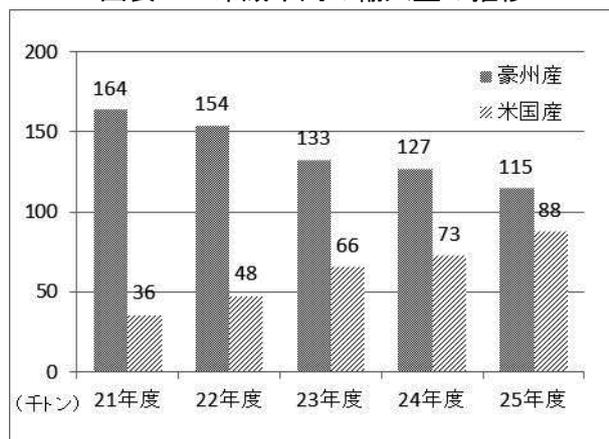
2007年4月に第1次安倍内閣の下で交渉が開始された日豪EPAは、市場アクセス分野における農林水産品や鉱工業品の扱いをめぐる両国の主張が対立したため、交渉が長期化した。交渉開始から7年が経過し、ようやく2014年4月に大筋合意、2014年7月に署名に至ったが、この時期に交渉が妥結した背景については様々な分析が行われており、主に以下の見方が示されている。

ア 日本市場における豪州産牛肉のシェア回復

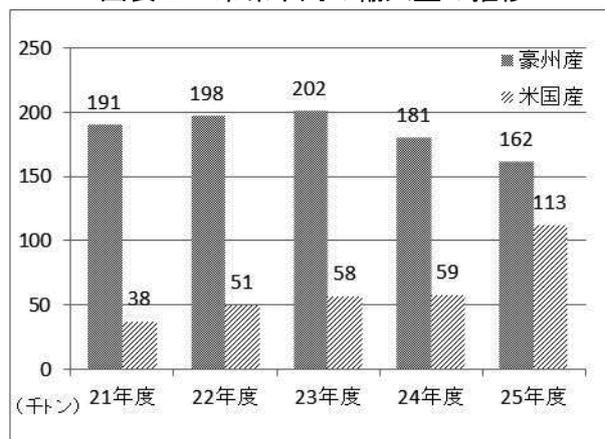
2003年12月に米国でBSE感染牛が発見されたことを受けて、我が国が米国産牛肉

の輸入禁止措置をとったため、日本市場における米国産牛肉のシェアは豪州産牛肉に奪われることとなった。しかし、2005年12月以降は段階的に輸入規制の緩和が進められ、米国産牛肉の輸入も徐々に増加していた。2013年2月には、TPP交渉参加に向けた日米事前協議での米国の求めに応じて、BSE問題に端を発する牛肉の輸入規制を大幅に緩和したことから、米国産牛肉が日本市場における豪州産牛肉のシェアをこれまで以上に奪うことが予想された。そのため、豪州は、当初望んでいた関税の撤廃や大幅な削減には至らなくとも、一定割合の関税削減を確保し、日本市場における豪州産牛肉のシェアを維持・回復したいと考えたとされる⁴。

図表1 冷蔵牛肉の輸入量の推移



図表2 冷凍牛肉の輸入量の推移



(出所) いずれも財務省「貿易統計」より作成

イ TPP交渉に与える影響への期待

TPP交渉における市場アクセス分野での二国間協議等において、我が国は重要5品目（コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物）を含む農産物市場の開放を強く求められている。そうした中、TPP交渉で求められる高いレベルよりも我が国が受入れ可能なレベルで農産物の輸入を自由化する日豪EPAを締結できたことにより、TPP交渉においても他国の歩み寄りを期待できるとの見方が示されている⁵。

ウ 日豪両国での政権交代

安倍総理は第1次安倍内閣当時から日豪関係を重視しており、安全保障分野では米国以外の国とは初となる外務・防衛閣僚協議（2+2）を開催し、経済分野においても食料やエネルギー・鉱物資源の安定的な確保や関税撤廃による貿易の拡大などを目的としてEPA交渉を開始するなど、包括的かつ戦略的な関係の構築を目指していた。2012年12月の第2次安倍内閣発足は妥結を促したとされる。

他方、豪州は、従来は我が国と同様にWTOを中心とする多角的貿易交渉を重視し、二国間や複数国間のFTA締結に消極的な態度をとってきた。しかし、近年はFTA交渉に積極的に取り組み、既に9件のFTAを締結・署名しており、8件のFTA交渉を進めている。また2013年9月の政権交代により誕生したアボット政権は、投資や貿易を推進する経済外交に力点を置くとの外交方針を示し、日中韓それぞれとのFTA交渉について、全ての交渉を新政権発足から1年以内に妥結させたいとの意向を明らかにし

ている⁶。

(2) 日豪EPAの概要と特徴

豪州は我が国にとって第4位の、我が国は豪州にとって第2位の貿易相手国であり、日豪EPAは、これまでで最大の貿易相手国との間での二国間EPA締結となる。

我が国がこれまでに締結したEPAと比較した本協定の概要と特徴について、物品の貿易（市場アクセス）、原産地規則、投資、食料供給及びエネルギー・鉱物資源を取り上げ、その概要を以下に記す。

ア 物品の貿易（市場アクセス）（第2章）

(ア) 豪州から我が国へのアクセス

農林水産品については、コメを関税撤廃等の対象から除外、食糧用麦等を将来の見直しとするなど我が国のセンシティブ品目の保護が図られたが、他方で、重要5品目のうち、飼料用麦⁷など一部の品目の関税が初めて撤廃されることとなった。

また、牛肉については、豪州側が関税の撤廃ないし大幅な削減を求めていたが、輸入量が発動基準数量を超えた場合は自動的に38.5%の現行税率に引き上げる特別セーフガードを設定することを条件として、冷蔵肉については協定発効15年目に23.5%まで、冷凍肉については18年目に19.5%まで段階的に関税が削減されることとなった。特別セーフガードの発動基準数量は、近年の輸入量程度を上限として設定されており、冷蔵肉、冷凍肉とも発効10年目までにそれぞれ145万トン、210万トンまで段階的に引き上げられる。なお、EPA締結により牛肉の関税を特恵的に引き下げることやEPAへの特別セーフガードの導入は我が国にとって初めての措置である。

また、乳製品については、脱脂粉乳やバターは現行の税率を維持した上で将来の見直しとなったが、各種のチーズで関税割当の導入又は関税削減が行われた。砂糖については、精製糖製造用の高糖度粗糖に限って一般粗糖と同様に無税とし、調整金により対応することとしている。

(イ) 我が国から豪州へのアクセス

我が国から豪州への輸出は自動車は大宗を占めており（45.2%、2013年）、現在は5%の関税が掛けられているが、本協定では、完成車輸出額の約75%の関税を即時撤廃し、残る完成車も3年目に撤廃することとなった。米豪FTA（2005年1月発効）や韓豪FTA（2014年4月署名）においても、自動車の関税撤廃が定められていることから、本協定により、豪州市場で競合する韓国車や米国車と対等な競争条件が確保され、我が国自動車産業の競争力強化に寄与すると期待されている。

また、その他の鉱工業品についても、およそ全ての品目の関税が即時又は数年以内に撤廃され、農林水産品については、全ての品目につき即時に関税が撤廃される。

(ウ) 国会決議

日豪EPAの交渉を始めるにあたり、衆参両院の農林水産委員会は、「米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖などの農林水産物の重要品目が、除外又は再協議の対象となるよう、政府一体となって全力を挙げて交渉すること」等を内容とする決議をそれぞれ行っている⁸。

イ 原産地規則（第3章）

EPAの締結により、締約国の原産品には、従来の税率よりも低い税率（EPA税率）が適用されるため、締約国の原産品であると認めるためのルールを整備する必要がある。このルールを原産地規則と呼ぶ。原産地規則は、一般に、①原産品を認定する基準、②原産品であることを証明する手続から成る。

②の証明手続については、我が国が締結済みのEPAでは第三者証明制度及び認定輸出者による自己証明制度を採用している⁹。本協定においては、従来の第三者証明制度に加え、輸出者、生産者及び輸入者（以下、「輸出者等」という。）による完全自己証明制度が初めて導入された。輸出者等が政府の認定を得ることなく、自ら作成した資料を輸入国税関に提出し、輸入国税関がこれを審査・事後確認するもので、より迅速な輸出が可能になるとされる。なお、完全自己証明制度は、北米自由貿易協定（NAFTA）やTPPの前身であるP4のほか、米韓、米豪、韓豪といった二国間FTAでも導入されており、アジア太平洋地域におけるFTAの多くが採り入れるところとなっている。

ウ 投資（第14章）

国際投資の促進や海外に投資した企業等（投資家）やその投資財産を保護するための法的制度の構築を目的として、二国間投資協定や投資章を含むFTA等の締結が各国で進められており、我が国においては、これまで23の投資協定及び12の投資章を含むEPAを署名・締結している¹⁰。その主な内容は、①最恵国待遇・内国民待遇（第三国や現地の企業が受ける待遇より不利でない待遇が付与される）、②公正衡平待遇（投資財産保護に対する相当な注意、適正手続、裁判拒否の禁止等）、③収用と補償（国家による収用又は国有化の原則禁止、公正な市場価格に基づく補償の義務付け等）、④特定措置の履行要求の禁止（投資受入国が投資活動の条件として、原材料の現地調達や輸出入均衡等を要求することを禁ずる）、⑥紛争解決手続（投資家が受入国の裁判所で提訴した場合、不公正な司法判断を受ける可能性があるため、国家間の紛争処理規定や、投資家対国家の紛争処理（ISDS）についての規定が設けられている）である。

我が国が締結済みの投資協定やEPAのうち、日・フィリピンEPAを除き、⑥のISDS条項が盛り込まれているが、本協定には規定されていない。本協定の交渉においては豪州側が導入に否定的な態度を示したため、同条項が導入されなかったとされる。ただし、本協定が発効した後、豪州がこの条項を含む国際協定を第三国との間で締結した場合は、本協定に同等の仕組みを設立するための見直しを行うことが規定されている。

なお、豪州は、TPP交渉において、当初は同条項の導入に反対の姿勢をとっていたとされるが¹¹、2013年9月に発足したアボット政権は同条項を受け入れる姿勢を示しており¹²、2014年4月に署名に至った韓国とのFTAでは同条項が盛り込まれている。

エ 食料供給（第7章）、エネルギー及び鉱物資源（第8章）

食料やエネルギー・鉱物資源の多くを輸入に依存する我が国にとり、他国によるこれらの輸出禁止や輸出制限への対応は、死活的と言える。これらの製品の多くを我が国に供給する豪州とのEPAには、我が国の主張により、食料やエネルギー・鉱物資源の安定供給に係る規定が設けられた。

一方の締約国は、「重要な食料」（牛肉（くず肉を含む）、小麦・大麦、乳製品（粉乳、バター、チーズ等）、砂糖）及びエネルギー・鉱物資源について、1994年のGATT第11条2(a)¹³の規定に基づく措置を導入又は維持しないよう努めることとされ、仮にそのような措置を導入する際には、必要な範囲に限定し、制限措置を採る理由、性質、期間等を他方の締約国に書面により通報すること等が定められている。

なお、我が国にとって食料供給に係る規定を含むEPAの締結は初めてであり、エネルギー・鉱物資源に係る規定については、インドネシア（2008年7月発効）及びブルネイ（2008年7月発効）とのEPAに定められている¹⁴。

3. 日豪EPAを締結する意義と我が国の今後のEPA交渉に与える影響

前述したとおり、日豪EPAでは、我が国への市場アクセスにおいて重要5品目のうちコメを除く4品目で一部品目が自由化され、豪州への市場アクセスにおいて自動車関税の撤廃が行われる。また、原産地証明手続など新たなルールが導入される。では、こうした特徴を持つ日豪EPAにはどのような意義があり、また、我が国の今後のEPA交渉にどのような影響を与え得るのか。

（1）日豪EPAを締結する意義

我が国の重要5品目については、牛肉で特恵的な関税の引下げが初めて行われたものの、長期間の関税率削減期間や輸入数量を限定する特別セーフガードが設定され、麦や乳製品等の自由化は国内市場への影響が限定的であるとされる¹⁵。

他方、豪州側の自動車関税の撤廃により、ライバルである韓国や米国と対等な条件で競争する環境が整備されることとなる。さらに、我が国の産業の空洞化にブレーキをかけるとの指摘がある。現在、我が国の自動車産業は、生産コストが低い、サプライチェーンが確立している、自動車の重要な最終消費国とFTAを締結している等の理由から、東南アジアにおいてはタイを輸出拠点と位置付け、豪・タイFTAを利用してタイから豪州への輸出を行っているが¹⁶、日豪EPAの締結は、我が国からの最終消費国への直接輸出を回復し、空洞化の進行を食い止めることへの期待が示されている。

また、WTO政府調達協定(GPA)に加盟していない豪州との間で、政府調達に係る規定を含むEPAが締結されたことにより、我が国企業が豪州の中央政府や地方政府その他の公的機関による物品やサービスの調達に参加できることとなったほか、投資に係る一般的な規定が設けられたことから、豪州が有する豊富なエネルギー・鉱物資源等への参入障壁が低減し、投資の促進が見込まれる。

（2）今後のEPA交渉に与える影響

ア 牛肉の関税削減とTPP交渉

まず、豪州との間での牛肉の関税削減がTPP交渉を動かす梃子となり得るとの見方がある¹⁷。日本国内では、日本市場への牛肉輸出について競争上不利に立たされた米国が、TPP交渉において我が国の重要5品目の関税撤廃を強く求める姿勢を変えて歩み寄るのではないかと期待も示されている。

他方、2014年11月に中間選挙を控える米国のオバマ政権は牛肉生産者団体を含む農業団体等からの支持を獲得する必要があるとされる。また、米国では議会に通商交渉権限があり、仮に行政が行った通商交渉の結果を議会が受け入れなければ、行政に再交渉を求める可能性がある。大統領が議会から通商権限を譲り受ける貿易促進権限（TPA）法は2007年に失効し、オバマ政権には付与されていないことから、我が国に対する大きな譲歩は期待できず、米国は日豪EPAよりも高レベルの自由化を求めてくるとの見方も示されている。その場合、我が国が豪州に対して認めた以上の自由化を米国に約束すれば、豪州が同じレベルの自由化をTPP交渉で求めてくるとの指摘もある¹⁸。

イ 今後のEPA交渉を見据えたルールの整備

市場アクセス以外のルールについては、原産地規則でアジア大洋州地域において主流となりつつある完全自己証明制度を新たに導入することとしており、TPP、RCEPといった広域EPAにおけるルール作りにも貢献したとの評価がなされている。さらに、日豪EPAへの政府調達に係る規定の導入が、TPP交渉や中国、インド等のGPA非加盟国が参加しているRCEP交渉を進めていく上で、良い「前例」となることも考えられる。政府調達がEPAの必須事項であるとの認識が交渉参加国に普及すれば、我が国の利益にかなう広域EPAの形成につながる事が期待できる。

他方、我が国が国内産牛肉を保護するために導入した特別セーフガードは、「質の高い」自由化を進めていく上で悪しき「前例」となり得るとの指摘もなされている¹⁹。各国が自国のセンシティブ品目の保護を理由にこのような制度の導入を次々と主張すれば、広域EPAの構築においても貿易の自由化は形骸化すると懸念である。

4. おわりに

2001年に開始されたWTOドーハ開発アジェンダ交渉は、中国やインドなどの新興国と米国を始めとする先進国の対立により、全分野一括での妥結が当面は見込めないと、部分合意等の可能な成果を積み上げる「新たなアプローチ」を試みることで一致した。こうして2013年12月にインドネシア・バリで開催された第9回WTO閣僚会議においては、「貿易円滑化」等の3分野から成る部分合意が成立したが（バリ・パッケージ）、インド等の反対によって「貿易円滑化」をWTO協定の内容とする協定の採択期限とされた2014年7月までに採択が出来ず、部分合意は頓挫し、WTO交渉は再び暗礁に乗り上げた。

こうした状況を踏まえ、各国のFTA締結競争は激化し、言わば貿易自由化の奪い合いとも評される状況に陥っている。その結果、関税譲許や原産地規則を始めとするルールの内容が異なる協定が乱立するスパゲティボウル現象が生じ、企業の管理・手続コストが増大し、部品や中間財の貿易がゆがめられる可能性も指摘されている。そこで、次善の策として広域FTAを締結することで、域内限りではあるが、公平な貿易自由化やルールの調和が図られる。また、域内のどの国で部品や中間財を調達しても原産地規則が満たされる累積原産地規則が導入されれば、域内の連結性の強化が期待できる。

我が国と豪州は、アジア太平洋地域におけるTPPと、東アジアにおけるRCEPの二つの広域EPA交渉に参加している。今後、我が国としては、我が国の利益とひいては地

域の利益のため、豪州との関係を緊密化して、日豪EPAをTPPやRCEPのモデルケースとして交渉を主導することがEPA交渉の一方策として考えられよう。

また、日豪EPAは将来的にはTPPとRCEPをつなぐハブの役割を果たし得る。東アジアからアジア太平洋にまで及ぶ地域における貿易自由化やルールの統一化に本協定が及ぼす影響も見落としてはならない。

【参考文献等】

経済産業省通商政策局編『2014年版不公正貿易報告書』

外務省経済局EPA交渉チーム編『解説 FTA・EPA交渉』（2007年5月）

梶田朗、安田啓『FTAガイドブック 2014』

山澤逸平ほか『通商政策の潮流と日本 FTA戦略とTPP』（2012年4月）

中川淳司「TPP交渉の行方と課題 第1回～第6回（完）」『貿易と関税』（2014年1月号～2014年7月号）

（ささき けん）

¹ 外務省HPでは、FTAは「特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定」、EPAは「貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定」と定義している。他方、他国が結ぶFTAの中には、我が国のEPAと同様に、幅広い分野を含む協定が数多く存在する。本稿では、そうした協定について、我が国の協定について言及する際はEPA、それ以外はFTAと呼ぶこととする。

² TPP交渉は、2010年3月に環太平洋戦略的経済連携（P4）参加国のシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイに加えて、米国、豪州、ペルー及びベトナムの8か国で交渉が開始された。その後、マレーシア、メキシコ及びカナダが順次参加し、我が国は2013年7月から交渉に加わっている。

³ RCEP交渉は、2013年5月に開始され、ASEAN10か国（ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム）と日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド及びインドが交渉に参加している。

⁴ 例えば、鈴木宣弘【緊急寄稿】「どう捉えるか、日豪EPA大筋合意」農業協同組合新聞（平26.4.10）

⁵ 例えば、菅原淳一「日豪EPA大筋合意の3つの意義～TPP交渉進展の梃子となるか？～」（平26.4.8）

<<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl140408.pdf?ad=tp>>

⁶ 『日本経済新聞』（平25.10.5）

⁷ 飼料用麦については、従来、一定品質の麦を安定的に輸入・販売することで、麦の需給と価格の安定を確保することを目的として国家貿易の対象とされていたが、本協定を締結するに当たり、食糧用への横流れ防止措置を講じた上で民間貿易に移行されることとなった。

⁸ 第165回国会衆議院農林水産委員会議録第5号10頁（平18.12.7）、第165回国会参議院農林水産委員会会議録第5号18～19頁（平18.12.12）。

なお、これらの決議と日豪EPAとの整合性への疑問も呈されている（第186回国会衆議院予算委員会議録第16号16頁（平26.5.28）など）。

⁹ 第三者証明制度とは、輸出国当局等が輸出者等に対して証明書を発給する制度。我が国の既存のEPA全てにおいて導入されている。また、認定輸出者による自己証明制度とは、輸出国当局によって認定された者が自ら原産地証明書を作成する制度であり、主にEUで利用されている。我が国の締結したEPAでは、日・スイスEPA（2009年9月発効）、日・ペルーEPA（2012年3月発効）及び改正日・メキシコEPA（2012年4月発効）に導入されている。

¹⁰ 日・ベトナムEPAと日・ペルーEPAについては、それぞれの投資協定を準用することとしている。

¹¹ 米豪FTA（2005年1月発効）の交渉において、ISDS条項の導入について国内世論から強い反発を受けたこと等から、2011年4月にギラード政権（当時）は、ISDS条項を投資章に盛り込むこれまでの方針を踏襲しないとの方針を明らかにした。Patricia Ranauld, “Investor-state dispute settlement (ISDS): the threat to health, environment and other social regulation. Paper presented at the Stakeholders Forum, eighth

round of Trans-Pacific Partnership negotiations,” September 10, 2011.
<<http://aftinet.org.au/cms/sites/default/files/pranald%20forum%20100911.pdf>>

¹² 『日本経済新聞』(平 25.10.5)、『日本経済新聞』(平 26.9.5)

¹³ 1994年のGATT第11条2(a)は、一方の締約国が他方の締約国へ輸出を行うに際して数量制限を設けることを禁じる原則を、輸出国にとって不可欠な製品の危機的な不足の防止等に限って例外とすることについて定めている。エネルギー・鉱物資源については、この規定に加え、第20条(g)が定める任意又は正当と認められない差別的な待遇や国際貿易の偽装された制限となるような方法を適用しないとの条件の下、国内の生産や消費に対する制限と関連して実施する場合に限り、有限天然資源の保存に関する措置も対象となる。

¹⁴ ブルネイとのEPAにおいては、エネルギーのみを対象としている。

¹⁵ 菅原・前掲5

¹⁶ 小林敬幸、大森雄一郎「ASEANの自動車市場動向とタイ拠点の役割の変化」『知的資産創造』22巻5号(平 26.5) 44～57頁

¹⁷ 菅原・前掲5

¹⁸ 例えば、寺田貴「したたかな豪州の通商戦略 自由貿易は複数国間の交渉ゲーム」『エコノミスト』92巻27号(平 26.6.17) 40～41頁

¹⁹ 椋寛「学者に聞け！視点争点 日豪EPAの『見せかけ』農産品自由化」『エコノミスト』92巻31号(2014.7.15) 48～49頁。また、同氏からの聞き取り(平 26.9.30)。