

F T Aに対する日本のポジションの変化とその背景

2006年9月26日

関沢洋一

ysekizawa@iss.u-tokyo.ac.jp

1. 始めに

F T A (Free Trade Agreement) は、2以上の国々の間において締結される関税等の障壁を自由化する合意であり、関税同盟と並んで、地域貿易協定と称されている。地域貿易協定は最恵国待遇による自由化措置を基本原則とするG A T T(貿易と関税に関する一般協定)における例外をなしている。

F T Aに対する日本のポジションはわずか数年間に大きく変化した。1990年代においてはW T Oを重視するという建前の下でF T Aに対して否定的な態度を取っていた日本は、2002年1月のシンガポールとのF T A締結を手始めとして、メキシコ、マレーシアとのF T Aを締結し、フィリピンとは署名に至り、タイとは署名と批准を待つだけになり、更に、インドネシア・ブルネイ・アセアン全体・チリ・韓国・湾岸諸国(サウジアラビア等)とのF T A交渉が行われている¹。加えて、東アジアE P A構想が俎上に上るようになっている²。

なぜ、日本は1990年代までF T Aに対して否定的な態度を取っていたのだろうか。どのようにして、その否定的な態度がF T A推進へと変化していったのだろうか。日本をF T A推進へと導いた力は何だったのだろうか。F T A推進への障害はどのように取り除かれたのだろうか。本稿ではこうした疑問に答えることを目指す。その前提として、日本のF T Aをこれまでの動きを概観することにする。

2. F T Aに対する日本の取り組みの推移

F T Aに対するスタンスを、「否定期」→「実験期」→「推進期」の3段階に分けるとすれば、日本の場合、1998年後半に、「否定期」から「実験期」に移行し、2003年後半に「推進期」に移行した。

¹ 2006年9月現在。

² E P A (Economic Partnership Agreement) とは、「特定の二国間又は複数国間で、域内のヒト、モノ、カネの移動の自由化、円滑化を図るため、水際及び国内の規制の撤廃や各種経済制度の調和等、幅広い経済関係の強化を目的とする協定。」であり、F T Aを主たる内容として含むものの、より広い内容を含んだ協定である。以上の説明は主として外務省のホームページによる。

(1)否定期

1990年代に入って、第2次大戦後の第2の波と言うべき地域貿易協定の急激な増加が世界的に起きた³。しかし、1990年代後半に入っても、日本政府のスタンスは、WTOを中心とする多角的な貿易体制を重視し、それを損なう可能性のあるFTAや関税同盟に対しては懐疑的であった。

産業界のスタンスも少なくとも公式には同様であった。例えば、1998年3月における経団連の提言においては、「WTOは無差別を原則としており、地域貿易協定による例外扱いは、本来限定的にのみ認められるべきであると考え。しかし、1990年代に入り地域貿易協定が更に急速な広がりを見せており、特に欧米の動きは差別的特惠地域の拡大競争の様相すら帯びている。こうした動きが行き過ぎ、多角的貿易体制の崩壊や後退に繋がることのないよう、WTOが防波堤としての役割を果たすことを期待する。」となっており、地域貿易協定を日本が推進すべきとの主張はなかった⁴。

(2)実験期へ

明確な転機を迎えたのは1998年11月である。この月に、メキシコのセディージョ大統領から日本に対してFTA締結の提案があった⁵。更に、同じ月の与謝野大臣－韓恵洙（ハン・ドクス）外交通商部通商交渉本部長の会談において、両国の経済関係を強化するための共同研究を開始することで意見が一致し、その研究テーマからFTAが排除されないことが確認された。これらを受けて、メキシコとの関係では、日本貿易振興会とメキシコ商工振興省との間で、韓国との関係では、日本のアジア経済研究所と韓国のKIEP（対外経済政策研究院）の間で、FTAについての共同研究が行われることになった。

1999年5月に発表された通商白書においては、FTAを含めた地域統合について、「地域統合には・・・積極的側面も観察され、多角的通商システムの強化にも貢献しうるものとして、より柔軟かつ建設的に対応していく必要性が高まっている。」と指摘され、前年の通商白書に比べて、FTAに対する一般的な評価は前向きなものになった。また、同じく1999年5月に発表された経団連の提言においては、「二国間の自由貿易協定も、多角的貿易交渉の場では容易に実現し得ない自由化やルール作りを二国間レベルで進めることが可能となる、次期WTO交渉等におけるわが国の交渉力の強化につながることを期待される、といった理由から重要である。わが国としてはWTOに整合的なかたち

³ Mansfield and Milner(1999)を参照。第1の波は1950年代後半から1970年代にかけて起きたとされる。

⁴ 経団連のホームページによる。

⁵ これに先立って、1998年6月に、メキシコのブランコ商工振興大臣から元通商産業審議官の畠山襄に対して、FTA締結に向けた非公式な打診があり、これを受けて通産省で内々の検討が進められた（畠山2002）。

で自由貿易協定への取組みを進めていくよう、具体的な検討を行なう必要がある。」とされており、経団連のポジションが公式に変化した⁶。

このように、メキシコと韓国との関係がきっかけになって日本のF T Aに対するポジションは変化し始めたが、その後、最も急速に進んだのは、シンガポールとのF T A交渉に向けた動きだった。既に積極的なF T A推進路線を取り始めていたシンガポールは、F T Aに対する日本のポジションの変化を受けて、非公式に日本の政治家、経済界、官僚に対してF T A締結の可能性を打診し、1999年12月には、ゴーチョクトン首相が小渕首相に対して、日本とのF T A締結を正式に提案した（宗像 2001）。これを受けて、両国の間で、2000年3月から9月にかけて産学官の共同検討が行われ、2001年1月から交渉が開始され、2002年1月には両首脳による署名に至った。

日本とシンガポールの間のF T Aは、新たな自由化措置は十分に盛り込まれておらず、締結することそのものに意味があるという性格のものであり、この点において「実験」と呼ぶにふさわしいものだった。シンガポールの製品のほとんどは既に関税が適用されており、シンガポール側が新たに関税を撤廃する必要があった品目は4品目にとどまっていた。逆に、日本の譲歩を見ると、シンガポールは農業国ではなかったため、農産品については既に実行税率が無税の品目のみ無税を引き続き協定でコミットするという処理がなされ、農産品において新たに自由化された品目はなかった。工業品についても、シンガポールが高い競争力を有していた石油製品や石油化学製品の多くについては国内の関係業界の反対により自由化の例外扱いとされた。

(3)推進期へ

①メキシコ

メキシコとのF T Aを巡っては、経済界において議論が進められた。「(自由貿易)協定が双方に利益をもたらす形で早期に締結されることが望ましい」とする1999年5月の経団連日本メキシコ経済委員会の報告に続き、同委員会が、「あらゆる機会に日墨F T Aの早期締結を、関係各所に求めてきた」⁷。このような経済界の動きの背景には、メキシコが米国やEUを始めとして、多数の国々とF T Aを締結していたために、日本の輸出産業やメキシコに進出した日系企業が競争上不利に置かれているという事情があった。

2001年6月には、小泉首相とフォックス大統領の首脳会談において、両国の産学官による共同研究会の設置が合意され、2002年7月の報告書発表を経て、2002年9月には、両首脳がF T Aを含めた経済連携協定の交渉を開始することに合意した。

シンガポールの場合と異なり、メキシコは、豚肉を始めとして、農産品の日本に対する輸出があり、メキシコとのF T A交渉においてこれが争点となった。メキシコは、日

⁶ 経団連ホームページによる。

⁷ 当時の日本経団連日本メキシコ経済委員長であった埴義一による。

本とのF T A交渉において、農産品を含めて、全品目の関税を10年以内に撤廃することを求めてきた。一方、日本側は、共同研究会報告において、2001年9月の自民党農林水産物貿易調査会決定に言及しつつ、二国間協定での更なる関税の撤廃・削減は困難であるとの考え方を示していた⁸。交渉開始後も、日本国内の農林水産業関係者は農産品の扱いを「シンガポール方式」(実行関税率が無税のもののみを二国間協定において譲許するというもの)とすることを与党に要請していた⁹。しかし、「シンガポール方式」では交渉がまとまらないのは明らかであった。

②アセアン

メキシコとの交渉が進められていくのと同じ時期に、アセアンとの関係でも新たな動きが生じていた。2000年11月の首脳会議で、中国の朱首相がアセアンに対してF T Aを提案した。翌年の11月の首脳会議においては、10年以内に「中アセアン自由貿易地域」を創設すること、自由化措置の前倒しを行う品目(アーリーハーベスト)を決定することを合意した。中国の動きに衝撃を受けた日本は、2002年1月にアセアンを訪問した小泉首相が「日アセアン包括的経済連携構想」を提案した¹⁰。

③タイ

タイのタクシン首相は就任以来積極的なF T A推進策を打ち出し、その一環として、2001年11月に、小泉首相に対して、二国間のF T Aを締結することを探求すべきとの提案を行った。これを受けて2002年から2003年5月前半にかけて作業部会が開かれ、両国間のF T A交渉を開始することの是非について検討が進められた。

2003年6月に予定されていたタクシン首相の訪日に先立って、訪日時首脳会談において交渉開始を宣言するか否かが両国間の、そして、日本国内の争点になった。タイ側はタクシン首相の意向により交渉開始を強く望んでいた。これに対して、日本側は意見が割れていた。外務省はタイとのF T A交渉開始を積極的に望む一方、農業関係者や自民党農林族を背後に抱えた農林水産省は慎重だった。タイが主要な農業生産国だった上に、作業部会に経団連の代表が入っていた一方で農業関係者が入っていなかったためである。結局、外務省と農林水産省の対立の末、2003年6月に開かれた日タイ首脳会

⁸ 日本とシンガポールの間のF T Aにおいては、農林水産品については、W T Oにおいて既に無税で譲許されていた品目と実行関税率が無税の品目のみがシンガポールに対する無税譲許の対象となっていた。これは、自民党農林水産物貿易調査会の決定(2001年9月3日)に基づくものであり、更に同決定においては、「特に、農林水産品の関税については、W T Oの場で議論すべきものであることから、二国間の協定において更なる削減・撤廃を行わないことを基本方針とするとともに、今後検討される同種の二国間協定についても同様の考え方で対応する」ことも決定されていた。

⁹ 例えば、2003年5月に、全国農業協同組合中央会(全中)が全森連、全漁連と共同で自民党農林水産物貿易調査会に要請している。社団法人農協協会「農政・農協ニュース6/4」による。

¹⁰ 中国とアセアンの間のF T Aに日本の各界が衝撃を受けたことについては、津上2004を参照。

談においては、「日タイ経済連携の早期実現に向けた作業を加速化することで一致」することにとどまり、農業関係者も参加する産学官のタスクフォースで更なる検討が行われることになった。

④農業を巡る状況変化

2003年夏に農業を巡る状況変化が明確に表れた。

メキシコとのF T A交渉において、農林水産省は、与党や諸団体と協議して、2003年8月末に、「シンガポール方式」を脱却して、「いわゆる豚肉を除くメキシコからの農産物輸入額の9割以上を無税とする思い切った関税撤廃案」¹¹を提示した。これによって、今後のF T A交渉においては、シンガポールの場合とは異なって、農産品においてゼロ回答となることはなく、農業分野においてある程度の前向きな取り組みが行われることが明らかになった。

農産品におけるこのポジションの変化により、F T A交渉を行うことが可能な相手国の幅が広がった。この時点で我が国は「推進期」に入る。メキシコとの交渉においては、2003年11月における閣僚級折衝の失敗はあったものの、翌年3月には大筋合意に至った。

また、タイとの関係においては、2003年7月から行われた産学官のタスクフォースに参加した全国農業協同組合中央会（全中）の代表は、交渉そのものに反対するのではなく、むしろ、農業分野において例外品目を設定することの重要性を訴えるようになった¹²。

こうしたプロセスを経て、2003年12月に、タイ、フィリピン、マレーシア、韓国のそれぞれと、F T A交渉を開始することが首脳レベルで合意された。翌2004年にこれら3国とのF T A交渉がほぼ同時にスタートし、2006年9月時点においては、マレーシアとは発効済み、フィリピンとは署名まで至って残るのは批准のみ、タイとも署名・批准を待つのみとなっている¹³。更に、冒頭でも述べたとおり、その他の国々とのF T A交渉も行われており、まさにF T A推進というべき状況に日本は至っている。

3. 分析

以下では、①なぜ日本が1990年代までF T Aを結ぶことに否定的だったのか、②日本をF T A推進へと導いた力は何か、③なぜ農業関係者はF T A推進を容認したのか、の3点について、分析を試みる。

¹¹ 亀井農林水産大臣記者会見（2003年9月22日）による。

¹² 7月23日の日タイ友好議連のシンポジウムにおける全中の山田専務理事の発言。日本農業新聞2003年7月23日による。

¹³ 韓国と日本とのF T A交渉は2004年11月以降中断している。

3-1. 「否定」期における日本のポジション・・・なぜF T Aに否定的だったか？・・・

世界的に見ると 1990 年代には加速度的に地域貿易協定の数は増加している。それに関わらず、日本は世界の流れに反してまで、F T Aに対して否定的な態度を取ってきた。その理由としてはW T Oを中心としたマルチラテラリズムを重視する立場からF T Aの推進には否定的だったことが指摘されているが、その背景には何があったのだろうか。考えられるのは次の事情である。

第1は地理的事情である。東アジアを除く各地域においては、1950年代後半から1970年代にかけて地域貿易協定を推進する流れがあり、1990年代に地域貿易協定を推進するに当たってのモデルが存在した。これに対して、東アジアにおいては、1992年にアセアン諸国が合意したA F T A (ASEAN Free Trade Area)を除いて地域貿易協定が存在せず、身近なモデルがない状態だった。加えて、東アジア経済は、バブルが崩壊した日本を除いて、1997年の通貨危機までは「奇跡」とまで呼ばれた経済成長が続いており、これまでのやり方を変える積極的理由が見出せなかった。更に、中国はW T O加盟交渉の最中であり、まだF T Aに手を出す段階になっていなかった。以上の事情により、日本にとってはF T Aのモデルもなかったし、日本とF T Aを締結しようという働きかけも起きにくかった。

第2は農産品を巡る事情である。F T Aの根拠法であるG A T T第24条によれば、F T Aの成立条件として **substantially all trade** について障壁を取り除くことが必要とされていた。この条文の解釈そのものは明確ではなかったものの、農産品において何らかの自由化措置を講じなければならないことは予想され、農産品自由化に対する日本の伝統的な拒否反応を踏まえれば現実的なものではなかった。特に、受け身ではなく、日本が他国に対してF T A締結を言い出すことは、農産品の自由化を自らコミットするようなものであり、政府関係者にとっては取りにくい選択肢だった。

第3に、特に1990年代に入ってから事情として、日米間の通商摩擦の激化が挙げられる。1993年のクリントン大統領の就任以来、アメリカは日本との関係において管理貿易論を主張するようになり、二国間協議、更には一方的な制裁措置を取ることで、日米間の通商案件を解決しようという姿勢が目立ち、この姿勢は1995年の日米自動車協議時にピークを迎えた。このようなアメリカの態度に対して、日本、特に渦中にあった通産省は、1995年1月に設立されたばかりのW T Oにおいて物事を解決すべきとの姿勢を打ち出し、米国との間の紛争をW T Oに持ち込むことによって解決を図ろうとした。日米自動車協議は1995年6月には解決し、その後、翌年の日米半導体協議の見直しにより、日米間の通商摩擦は減少した。しかし、アメリカとの激しい交渉の余韻は大きく、いったん構築されたW T O重視の姿勢は簡単には消えることはなかった¹⁴。

¹⁴ 内山 1999 は、通商政策の基本姿勢は、結果志向・二国間主義的なものから市場志向・多国間主義的なものに転換し、その決定的な契機は1995年1月のW T O設立であり、その転換が象徴的に表れたのが日米自動車協議だったと指摘している。

仮に、自国がF T Aを推進できないのであれば、メンバー国が他の国々に比べて輸出面において有利な立場になるというF T Aの差別的な性格を踏まえれば、W T O重視を唱えることにより他国のF T A推進を多少なりとも牽制するしかなかった。F T Aを巡る日本の90年代の行動パターンは以上のような文脈で理解することができる。

これを省庁別に見ると、おそらくは、1998年11月に近い時期まで、日米通商摩擦を経験した通産省において、F T Aに対する否定的姿勢が強く、このため、外務省及び農林水産省においては、潜在的にはF T Aに否定的であったものの、明示的な意思決定を必要とされるような状況にはなっていなかったと思われる。

3-2. 日本をF T A推進へと導いた力は何か①・・・産業界のイニシアティブ?・・・

実験期においては、前節で述べた否定的事情の内、地理的事情については通貨危機を契機に東アジア諸国がF T A推進へと方針転換する中で解消されていき、日本へもF T A締結への働きかけが来るようになっていた。また、日米間の通商摩擦も沈静化し、この面でも障害はなくなっていた¹⁵。しかし、2. で述べたとおり、農産品を巡っては、シンガポールとのF T A締結が現実のアジェンダとして浮上する中で、F T Aにおける農産品の自由化に対する否定的態度が明確になった。

実験期を推進期へと移行させた背景には農業関係者の否定的態度を覆すような何らかの推進力があつたはずであった。この点については、政治的な意思決定が利益集団間の駆け引きの中でなされるという見方に立てば、輸出産業を始めとしたF T Aによって最も裨益するアクターが政府や政治家に働きかけて、それに農業関係者が抗しきれず、F T A推進に至ったということになるだろう。

このような説明は、世界的なF T A推進の流れを理解しようとする試みにおいて、多くの論者が主張してきた。例えば、Baldwin1993では、E C（ヨーロッパ共同体）の拡大によってE Cの非メンバー国の輸出産業の不利益が拡大し、その結果として、E C加盟に対する賛成派と反対派の間のバランスが変化して、これらの非メンバー国がE Cに加盟するとしている。また、Chase2003においては、N A F T Aを例にとって、規模の経済の利益を享受する企業と企業内部における国境を越えた生産分業を行う企業によるロビー活動の存在を指摘している。日本のF T Aについても、例えば、Pekkanen2005は、日本がF T Aに熱心になったことは、産業界の懸念に根ざしているとし、産業界の圧力の重要さに言及している。

しかし、日本のF T A推進に向けての流れを見ると、必ずしもそのようには見えない。より具体的には以下の点を指摘できる。

第1に、経済界の頂上団体である経団連は、F T Aを積極的に推進するポジションを

¹⁵ 但し、日米自動車協定において明確になったW T O重視の姿勢はいわば慣性のように通商交渉担当者に残り、日本政府のF T A推進への転換を遅らせた可能性はある。

取っていたものの、その活動のあり方は実利を求めたロビイングというよりはシンクタンクによる提言活動に近く、どこまで真剣なのかが必ずしも明らかではなかった¹⁶。また、これまでのF T A関係の経団連の提言を見る限り、「経団連の主張」が行われているものは、両国間の政府レベルである程度話し合いが既に行われているものに限られており、白地の上に絵を描こうとするような取り組み（例えば、政府レベルではF T Aの議論がなされていない国についてF T A交渉開始を提言するといった取り組み）は行われていない¹⁷。

第2に、農業団体が積極的な国会議員への根回しを行っていたのと対照的に¹⁸、筆者の知る限り、上記の経団連の活動を除けば、個別の輸出企業や業界団体がF T A交渉開始に向けて積極的な動きをとった形跡は見当たらない。

第3に、日本の行政システムの下では、仮に産業界がF T Aを本気に推進しようとしているのであれば、その意を受けた経済産業省が積極的にF T A交渉開始に向けた取り組みを行うはずだが、タイとのF T A交渉を開始するか否かが最も議論になった2003年6月頃に、交渉開始を目指して積極的に動いたのは外務省だった。経団連・日本商工会議所・経済同友会が連名で、両国間のFTA交渉入りが合意されることを強く期待するという趣旨の意見書を発表したにも関わらず¹⁹、経済産業省は農林水産省と共に交渉開始に反対していた。これは、産業界が本気であれば最も強い圧力を受けるはずの経済産業省がそのような圧力を受けておらず産業界との関係をコントロールできたことを示唆している²⁰。

第4に、特に、日本が初めてF T Aを締結したシンガポールについては、シンガポール側に関税が残っていた品目はわずか4品目であり、逆に、日本側には、石油化学や石油製品のようにシンガポールの国際競争力が懸念されたことにより、例外扱いされた品目があったなど、企業の具体的な利益、特に輸出関心に基づいて、このF T Aが推進されたとは言いがたいものだった。

第5に、米国やEUとF T Aを結んで日本企業が差別されていたために、日本の産業界として最も推進したはずのメキシコとのF T Aでさえ、産業界の声は強いものではな

¹⁶ 荻田 2004 は、経団連によるF T A推進活動が、必ずしも産業界の声に強く後押しされたものではないと主張している。

¹⁷ この点については、経団連のホームページを参照した。

¹⁸ 例えば、日本農業新聞 2003年6月7日によれば、日タイF T A交渉を開始するか否かが争点になった際には、全国農業協同組合中央会（全中）は、福田康夫官房長官、自民党農林族幹部、麻生太郎政調会長など自民党役員、橋本龍太郎元首相といった政府与党の中心人物を精力的に回って、慎重な対応を働きかけた。

¹⁹ （社）日本経済団体連合会・日本商工会議所・（社）経済同友会「日タイ経済連携協定の早期交渉開始を求める」（2003年5月21日）。

²⁰ ただし、2003年6月にタイとのF T A交渉開始に経済産業省が反対したのは、タイとの間で十分な事前調整をしないまま交渉を開始しても滞ることが予想されていたからであり、経済産業省がタイとのF T A交渉を行うことに消極的だということではなかった。経産官僚へのインタビューによる。

かったと思わざるを得ないような事実がいくつかある²¹。

以上の事情を踏まえると、F T Aを推進するという立場を日本の産業界を代表する組織である経団連は取っていたものの、メキシコを除けば（もしかしたらメキシコでさえも）、各国とのF T A交渉開始をするか否かの決定を左右するような推進力とはなっていなかったものと考えられる²²。

それでは、なぜ、産業界は強い推進力とならなかったのだろうか。

第1に、経団連は様々な産業の集合体であり、更に個々の産業も様々な企業から構成されており、経団連の加盟企業が一枚岩でF T Aを推進するというにはなりえなかった。産業界と一口に言っても、産業毎に国際競争力の差があり、交渉候補国への海外展開の程度は産業毎や企業毎に異なっており、相手国と日本それぞれの関税による保護の程度も産業毎に千差万別だった。

例えば、繊維産業は、賃金格差のために日本よりも国際競争力のある発展途上国とのF T Aに後ろ向きになってもおかしくなかった。F T Aを最も推進しそうな立場にある自動車やエレクトロニクス関係の企業でさえ、その多くはアセアン諸国に既に進出しており、F T Aによる相手国の市場開放が個々の企業の活動にとってマイナスの影響を及ぼす可能性もあった²³。更に、日本のエレクトロニクスメーカーの主要輸出品であるI T製品については、1997年に合意されたI T A（Information Technology Agreement）により、アセアン諸国も含めたW T Oメンバーの間で関税が撤廃されていて、F T A締結によるメリットは一部に限定されていた。

第2に、日本との間でF T A交渉開始が議論になった国々の大部分はアセアン諸国であり、これらの国々は、メキシコと異なり、日本の輸出企業が競合しやすいアメリカ、E U、韓国といった国々とのF T Aを結んでおらず、メキシコで懸念された日本企業が不利に扱われるという事態は生じていなかった。中国とアセアンの間のF T Aについては、中国製品と日本製品の間では差別化が図られている上に、中国に進出している企業も多かったため、企業にとっては問題になりにくかった。

第3に、輸出産業に属する個々の企業が積極的なロビイングを行えば、何らかの対価を求められるリスクがあった²⁴。このような状況においては、物欲しそうにしているよ

²¹ 荻田 2004によれば、1999年後半に実施されたジェトロの企業アンケート調査では、メキシコとのF T Aを求める声は特に上がらなかった。

²² 荻田 2004は、日本のF T Aを推進したのは専ら政策立案者であり、産業界や圧力団体や族議員ではなかったと指摘している。

²³ 例えば、タイにおける自動車生産シェアの第1位はトヨタだった。マレーシアの自動車生産の第2位のプロダはダイハツの子会社だった。

²⁴ このような対価の一例として、日本農業新聞 2003年12月9日のインタビューで、会田英行農林水産副大臣(当時)は、F T A締結で利益が上がる業界から一定程度の拠出を何らかの方法で集め、関税引き下げなどの影響を受ける農業分野を支援する財源を積み立てる仕組みを創設することを、個人的な発想として、提案している。

りは、後述するような世論の盛り上がりによりフリーライドした方がいいという判断に傾きやすかった²⁵。

3-3. 日本をF T Aへと導いた力は何か②・・・F T Aを推進する多様な声？・・・

産業界がF T A推進の原動力ではないとすれば、それは誰だったのか。否定期から実験期への火をつけたのは、メキシコ・韓国・シンガポールからの提案を受けてF T Aを前向きに検討した外務省と通産省である。ただ、外務省と通産省の力だけでは農業という強力なF T A阻害要因を超えることにはならなかった。

外務省と経済産業省によるF T Aを実験的に締結しようという動きは、マスコミ・学者・財界人²⁶らに飛び火し、産業界が積極的な動きを取らなかったにも関わらず、政治の世界でも取り上げられて、F T Aを推進する声になった²⁷。これらのF T Aを推進したプレーヤーはその根拠として様々な主張をしているが、大きく言えば4つに分かれる。以下では、これらの主張について誰が主張したかも含めて見ていく。

①他国との国際競争に勝ち抜くためのF T A推進という主張

この主張は、1990年代の世界的なF T A推進の流れの中で、東アジアだけがその流れに乗り遅れ、更に、東アジアの中でも、中国がF T A推進を打ち出す中で、日本だけが取り残されており、これ以上遅れては日本の国益を損なうから日本もF T Aを推進すべきというものである。これらの論者はF T Aの持つ差別的側面を捉えて、「陣取りゲーム」で他国に先行された日本が「巻き返し」を図るべきというイメージを持っていた²⁸。例えば、新聞の見出しでは、「世界の流れにこれ以上遅れるな」、「日本は周回遅れ」、「『F T A大競争』に後れをとるな」といった書き方がされていた²⁹。

特に、アメリカや中国との関係は強く意識されており、アメリカがNAFTA以降様々な国々とF T Aを締結したこと、中国がアセアン諸国とF T Aを進めていることを捉えて、日本政府の対応の遅さを批判する論調が目立っていた。

以上のような主張を展開したのは、マスコミ、国際競争力を意識していた経済産業省、学者を始めとして、広く及んでいた。

²⁵ 2006年7月13日に開かれた経済産業研究所のセミナーにおいて、スピーカーだったSogang大学のAhn Se Young教授は、韓国とチリの間でのF T Aにおいて、敗者である農業側の強い反対に対して、勝者である大企業側がフリーライドして沈黙していた（silent）と指摘している。これと同様のことが日本でも起きたと思われる。

²⁶ ここで言う財界人は、自社の企業活動上の実益を目指す財界人ではなく、日本全体のあり方について提言するオピニオンリーダーとしての財界人である。

²⁷ 例えば、2004年に設立された「日本活性化のための経済連携を推進する国民会議」の代表世話人には、財界人、マスコミ関係者、学者の他、歌手、漫画家までが加わっていた。

²⁸ 「陣取りゲーム」という言葉は日本経済新聞2004年9月21日において、「巻き返し」という言葉は朝日新聞2003年12月10日において、それぞれ使われている。

²⁹ それぞれ読売新聞2003年6月17日、日本経済新聞2003年6月26日、8月25日。

②東アジアの地域統合に向けてのF T A推進という主張

この主張は、東アジアの地域統合の一環として、東アジア諸国と中心にF T Aを推進しようとするものである。①のキーワードが「競争」であるとすれば、②のキーワードは「協力」である。例えば、平川 2004 は、東アジアの地域協力の枠組みの中で日本がF T Aを押し進めるべきだと主張している。

外務省のスタンスの前提にはこの主張があったように思われる。例えば、2002年10月に同省が発表した「日本のF T A戦略」では、「東アジアが有力な交渉相手地域」であるとしており、中国とのF T Aについても、将来的な可能性を否定していない。また、経済産業省では、最初にF T Aを検討し始めた当初は、②が強かったものの、中国がアセアンとF T Aを結ぼうとしていることが明らかになるとともに、①が強くなったように思われる³⁰。

政府以外では、一部の学者にはこのような主張が浸透しているものの³¹、そこから先にどの程度広がっているのかはよくわからない。

③国内改革のための手段としてF T Aを活用しようという主張

この主張は、国内改革を行うに当たって、日本国内の力だけで行おうとすると強い抵抗に遭うために、F T A交渉相手国からの「外圧」を使うことによって、日本が単独では行えないような改革を実現しようとするものであり、主たるターゲットは、農業改革と人の移動である。従って、国内改革が主目的であり、F T A推進は従たる目的である。

この主張は本音では抱いていた人々が多かったと思われる。しかし、この主張を政府関係者が正面から行うことは背後にいる利益団体に対する背信行為とみなされかねない上、主体性のない「外圧頼み」という批判を受けやすいことから大きな主張とはならなかった。但し、F T A推進という主目的を達成するためには相手国からの要請に応じることが必要だという文脈で、日本の国内改革を主張する論者は多かった。

例えば、本間 2003 は、農業保護がF T A推進のブレーキになるべきではなく、むしろF T Aの議論であぶりだされた問題に正面から向き合って農業改革を進めるべきであると主張している。マスコミでも、F T A推進を阻害する農業問題と外国人労働者問題への取り組みを求める論調は多かった。

④良好な外交関係を構築するためにF T Aを推進しようという主張

これは、F T Aを通じて相手国との関係を良好なものとしようという主張である。

世界的なF T A推進の流れの中で、締結相手国を模索する動きがメキシコやチリなど

³⁰ 宗像 2002、荻田 2004 を参照。

³¹ 例えば、谷口 2004 を参照。

F T A推進に熱心な国々を中心に起きていた。加えて、1997年の通貨危機後は、F T A推進へと方針転換した東アジア諸国が相手国探しを行っていた。その相手国探しの対象には日本も含まれ、日本に対してF T A締結の働きかけが頻繁に行われるようになった。

このような働きかけは、相手国側から首脳レベルでなされることが多く、これを無碍に断るにいかないという配慮が外務省を中心にあったように思われる。実際、日本の過去のF T A交渉のほとんどは、相手国側から先に提案があったものになっている。

具体的なデータで示すことはできないものの、これらの4つの主張の中では、①が圧倒的な力を持っているように思われる。つまり、他の国々に取り残されるな、特にアメリカや中国に遅れをとるなという主張が広く共有されたことがF T A推進につながった。②については、日中関係と日韓関係が滞る中で、大きな力を持っていなかった。③については、①の大きな大義名分の下で、付随的に農業改革や外国人労働者の受け入れが取り組むべき課題として取り上げられた。④については、①の下で、いわば交渉相手国を決めるふるいとしての意味をもった。

3-4. なぜ農業関係者はF T A推進を容認したか？

既に見たとおり、F T A推進の方向性が最終的に固まったのは、農業関係者が容認したためだった。日本の農産品の大部分は関税等の保護措置で守られており、F T Aによる自由化に伴う悪影響が見込まれる一方で、輸出競争力は小さく相手国の自由化が大きなメリットをもたらさなかったため、農業関係者にとってF T Aの締結はマイナス面が大きかった。

集合行為理論が示唆するとおり、農業団体はその団結力により、組織化されることのない公衆に比べて、政治力を発揮しやすい立場にあったはずであり、その政治力によってF T A推進を葬り去っても理論上はおかしくなかった。まして、F T Aを推進すべき立場にある産業界は強い影響力を行使していなかったのだからなおさらだった。それにも関わらず、前節で説明した官僚・マスコミ・財界人・学者といった実利を背景としていない人々が中心になったF T A推進に向けた声の前に、農業関係者はF T A否定からF T A容認へと態度を変更していった。なぜ、こうなったのだろうか。

(1)世論喚起の可能性と政治システムの変更

第1に、F T A推進の声は、政府の対応の鈍さによる中国やアメリカとの競争への出遅れへの批判という国民の気を引きやすいものとなっていた。つまり、主要紙や有識者は、F T Aへの取り組みの遅れは中国やアメリカとの国家間競争への敗北につながって国益を損ない、農業関係者の反対によってその遅れが現実のものとなっているという国民の不満を喚起しやすいストーリーを作り上げていた。そのストーリーに対する反対論はほとんど存在せず、主要紙も有識者もF T A推進一色だったため、農業関係者は孤立

状態になっていた。この点は、NAFTA批准時のアメリカのように反対派と賛成派が拮抗するような状態とは大きく異なっていた。

第2に、過去10年間の日本の政治システムの変化が、組織化されていないものの広範囲に及ぶ利益に対する首相や与党執行部の敏感さを高めた。1993年の政権交代以降、世論の支持を獲得することが重要だという流れが生まれた³²。更に、1994年の選挙制度改革と政治資金制度改革に端を発して2001年に成立した新たな政治体制において、首相の権力は強化され、派閥によって影響を受けることが少なくなる一方で、世論からの支持は、首相が権力を存分に行使できるかどうかを左右する重要なファクターになった（竹中2006）。

FTAは、世論と呼べるほどには国民一般に知られていなかったと思われるが、異口同音でマスコミや有識者がその推進の重要性を訴えるとともに、FTA推進の障害となっている農業への攻撃を行っていたから、世論を喚起する可能性はあり、首相や与党執行部を動かす潜在性は秘めていた。例えば、タイとのFTA交渉開始に失敗した翌月の2003年7月には自民党にFTAに関する特命委員会が設置され、委員長の額賀福志郎は、「広い視野から党内全体で議論を進め、国益はどこにあるのか、進路はどうあるべきなのか、英知を結集してこの議論に成果のあるよう努力したい」と述べていた³³。小泉首相もまた、メキシコとのFTA交渉が決裂した2003年10月に「農業鎖国はできない。競争に耐えていかなければ」とコメントしていた³⁴。

このように、権力が強化される一方で世論に敏感にならざるを得ない首相や与党執行部が自ら農業改革に乗り出すことは農業関係者としては望ましいことではなく、そのためには、できる限りFTA交渉推進の足を引っ張らないほうが得策だった³⁵。

(2) 農業関係者側の事情

第3に、農業関係者側の事情として、農業関係者の政治力が弱まるとともに、その政治的選好に変化が生じていた。傾向として言えば、高齢化の進展により農業従事者の数が減少したこと、一票の格差の是正が進んだことにより農村部の影響力が低下したこと、自民党を支持する農家有権者が減少していることから、国会における農業側の発言力が低下していた³⁶。更に、ベテラン農林族議員が2003年10月の総選挙で引退したこと、「国際協調派」の農林族議員がFTA容認に向けて議論をリードしてきたことも影響し

³² 戸矢2003を参照。但し、戸矢は「世論」ではなく「公衆」という言い方をしている。

³³ 日本農業新聞2003年7月17日。

³⁴ 朝日新聞2003年11月13日。

³⁵ 読売新聞2003年12月22日によれば、自民党農水族は、小泉首相が次の改革の目玉として「農業構造改革」を掲げるのではないかと警戒していた。朝日新聞2003年12月13日によれば、自民党農林水産物貿易調査会幹部は「強硬論ばかりぶっていると、通商交渉だけでなく農政改革にも、官邸が口を出してきかねない」と述べている。

³⁶ 本間・Mulgan・神門(2004)を参照。

た³⁷。

(3)センシティブな品目を特別扱いできるという見通しの共有

第4に、特に重要な事情として、主要な農業生産国でなく、かつ、日本の農業事情を理解しそうな国を相手国として選ぶ限り、農業のセンシティブな部分に悪影響を及ぼすことのないFTAを締結できるという見通しが農業関係者の間に共有されるようになっていた。「実質的に全ての貿易」の通商規則の除去というGATT第24条の要件を満たすためには、貿易額の90%を無税とすればよいという認識が日本国内のFTA交渉関係者の間では共有されるようになっており³⁸、農産品輸入シェアの高い一部の国々を別とすれば、センシティブな農産品を例外扱いしても、この数値を満たすことは可能だった³⁹。言い換えれば、農産品の新たな自由化は一切しないというシンガポールに対して示したような態度さえ改めれば多くの場合にはWTO整合性の問題はクリアできた。

残る問題は、相手国がWTO整合性達成以上の要求をしてきた場合の対処の仕方だったが、これについては、交渉に先立って開かれた産官学の研究会（タスクフォース）において相手国側に対して、日本の農産品のセンシティブリティを十分に説明し、「守るべきものは守り、譲るべきものは譲る」という日本のスタンスとその具体的な内容を相手国側に浸透させればよく、研究会の段階で相手国が理解しない場合に限り交渉入りを拒否すればよかった⁴⁰。

4. 終わりに

本稿の記述をまとめれば以下のとおりである。

日本が1990年代においてFTAに否定的な態度を取ってきたのは、地理的事情、農業の自由化の困難さ、日米通商摩擦が主たる理由であった。その後、世界的なFTA推進の流れ、そして、中国がFTA推進へと動く中で、『FTA大競争』に後れをとるな』という声が官僚・学者・マスコミ・財界人に広く及び、その声が政治の世界でも取り上げられるようになったため、産業界がFTAを積極的に推進したわけではなかったにも

³⁷ 毎日新聞 2004年9月19日。

³⁸ EU事務局は、「実質的に全ての貿易」という条件を満たすためには、①貿易額の90%以上を無税で譲許すること、②特定セクターを一括除外しないことが必要だという要件を示しており、この認識は日本のFTA交渉者の間でも広く共有されており、日墨共同研究会報告書（2002年7月）においても引用されている。

³⁹ 木村・安藤(2002)は、90%という要件を満たす意味で問題となる農産品の多くは低い関税率しかかかっておらず、これらを撤廃しても影響は微小であると指摘している。

⁴⁰ Mulgan(2006)は、農林水産省のFTA交渉に対するアプローチは変化したものの、国内農業に脅威を及ぼさないような形でのみ譲歩をすることにより、市場開放拡大プロセスを制限しようとするという点において、同省の本質的な目的は変化していないとしている。

関わらず、F T A推進の流れができあがった。F T A推進に当初は消極的だった農業関係者は、このような流れが世論を喚起して首相や与党執行部が主導する農業改革につながることを懸念して、センシティブな品目に悪影響が及ばないというF T Aを結べるという条件を確保しつつ、F T A推進を容認した。

最後に、現在の日本のF T A推進を巡る特徴を2つ述べることにしたい。

第1は、日本の場合、F T A 推進に反対を唱える声がほとんど出ていないことである。例えば、2005年の衆議院選挙の各政党のマニフェストを見ても、自民党・民主党・公明党は F T A 推進の立場になっており、社民党は何も触れておらず、共産党も農業への悪影響への懸念は示しているものの反対しているわけではない。農業関係者もF T A推進に反対しているわけではない。この点は、例えば、NAFTA 批准時に見られたアメリカにおける環境団体や労働団体の反対運動、韓国における農家や労働者の F T A に対する反対運動と比べると対照的である。

第2は、現在の日本のF T A推進路線は完全な推進とは言い難いことである。これは1点目とも関係しているが、国内でコンセンサスがある範囲でF T Aを推進しているためであり、特に、農業に悪影響の少ないF T Aを結べるという条件を確保しようという農業事情によっている。このため、本稿執筆時点では、タイとのF T A交渉が許容範囲の限界になっており⁴¹、オーストラリアとの関係では研究会段階から先には進んでおらず、中国やアメリカといった大国とのF T A交渉に至るかどうかは明らかではない。

このような選択的推進とでも言うべき状況は、日本と同じく 1990年代にF T Aに否定的だった韓国とは異なっており、韓国の場合には、世界有数の農業生産国であるアメリカとF T A交渉を行うまでに至っている。

日本の場合、アメリカや中国との競争という文脈の中でF T A推進が語られることが多く、この文脈から見れば、アメリカや中国とのF T Aにはすぐに結びつかない。ただ、日本と産業構造が似通っている韓国が仮にアメリカや中国とF T Aを結べば、日本の産業界がライバルである韓国企業との関係における競争条件の悪化に悲鳴を上げて、本気になってアメリカや中国とのF T A締結を政府に要求するかもしれない。

そうなれば、コンセンサスで F T A を選択的に推進するという現在の図式は崩れ、国内の一部の勢力の反対を押し切ってまでも本気になって F T A を推進するか、それとも反対者に配慮して、現在のような選択的な推進を維持するかの決断を日本政府は求められることになるだろう。

⁴¹ タイと日本のF T A交渉においては、日本の農業関係者は、農業生産国であるタイの主要産品であるコメ・砂糖・デンプン・鶏肉の自由化に懸念を表明しており、日タイ間の大筋合意においては、コメは例外となり、砂糖とデンプンは再協議、鶏肉は関税撤廃ではなく関税率の引き下げで対応することとされ、日本側の懸念がほぼタイ側に受け入れられた。

(参考文献)

- 内山融 1999 「WTOと我が国通商政策の転換—日米自動車協議を事例として—」, 『貿易と関税』1999年1月号.
- 荻田竜史 2004 「「超大国」米国と「遅れて来た国」日本のFTA戦略」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道 FTAへの課題と挑戦』勁草書房.
- 木村福成・安藤光代 2002 「自由貿易協定と農業問題」『三田学会雑誌』2002年4月号.
- 竹中治堅 2006 『首相支配—日本政治の変貌』,中央公論新社.
- 谷口誠 2004 『東アジア共同体—経済統合のゆくえと日本』,岩波書店.
- 津上俊哉 2004 「東アジア経済関係の現状：中国台頭と地域統合ブーム」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道 FTAへの課題と挑戦』勁草書房.
- 戸矢哲朗 2003 『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社.
- 畠山襄 2002 「東アジアの自由貿易協定構想—可能性と展望」『共存、共栄、共生、共和のための東アジアの地域協力 講演録』.
- 平川 2004 「東アジア地域協力とFTA」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道 FTAへの課題と挑戦』勁草書房.
- 本間正義, Aurelia George Mulgan, 神門善久 2004 『日本農業の国際化と政治・農協の変革』RIETI Discussion Paper Series 04-J-024.
- 宗像直子 2001 「日本の地域経済統合政策の生成」宗像直子編『日中関係の転機 東アジア経済統合への朝鮮』東洋経済新報社.
- 宗像直子 2002 「東アジア経済統合へ日本は覚悟を固めよ」『論座』2002年8月号.
- Chase Kerry A. Chase. 2003. “Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA.” *International Organization*, 57:137-174
- Mansfield, Edward D., and Helen V. Milner. 1999. “The New Wave of Regionalism.” *International Organization* 53(3):589-627.
- Mulgan, Aurelia George. 2006. “Japan’s Agricultural Policy Regime.” Routledge.
- Pekkanen, Saadia M. 2005. “Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan’s Trade Forum Choices.” *Journal of East Asian Studies* 5(2005), 77-103.