



ISS Comparative Regionalism Project

C R E P

<http://project.iss.u-tokyo.ac.jp/crep>

F T Aに対する日本のポジションの変化とその背景

CREP Seminar 13

関 沢 洋 一

2006年9月26日

これは2006年9月26日の準備セミナーの口述記録を要約整理したものであり、

転載・引用等の利用は出来ません

CREP 地域主義比較プロジェクト

第13回月例公開セミナー

2006. 9. 26

関沢 洋一氏

(社会科学研究所助教授・前経済産業省経済連携課経済連携調査官)
「F T Aに対する日本のポジションの変化とその背景」

司会 時間になりましたので、今月の地域主義比較プロジェクトのセミナーを開催したいと思います。今日は、経済産業省から社研に出向中の関沢洋一先生から、「F T Aに対する日本のポジションの変化とその背景」ということで、お話しいただきます。関沢先生はご自身でもF T Aの具体的な交渉にも参加されていますので、その経験も踏まえた貴重なお話が聞けるものと期待しております。だいたい1時間ぐらいでお願いします。

関沢 関沢でございます。よろしく申し上げます。お手元にお配りした資料のうち、「F T Aに対する日本のポジションの変化とその背景」という短いポイントペーパーを使って説明させていただきます。

まず「1. 始めに」というところにありますが、「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」ということです。私は、経済産業省のF T Aを担当しているところに2004年からだいたい2年半位いたのですが、それに先立って、10年ほど前に、当時の通産省の通商政策局でW T O担当をしていたことがあります。その時には、通産省のF T Aに対する否定的な態度は明らかでした。その後、10年近くそのような通商畑から離れていた後で戻ってきたところ、立場が逆転していて、F T A教とでも呼びたくなるような変化がありました。なぜこういう変化があったのかというのが、今回のお話しさせていただくポイントであります。

1990年代においては、W T Oを重視するという建前の下で、日本はF T Aに対して否定的な態度を取っていました。にもかかわらず、現在は、2002年1月のシンガポールとのF T Aを始めとして、いろいろな国とのあいだでF T A交渉を行っています。例を挙げれば、メキシコとマレーシアの間では、既に署名も済んで執行まで至っていますし、フィリピンとも署名まで至っています。タイは先ほど申し上げたとおり、署名までは至っていませんが、案文作成作業は全部終了しています。それ以外も、インドネシアとかブルネイとか韓国などさまざまな国と交渉を行っています。これからお話ししようと思っているのは、な

ぜこういう否定的な態度から推進へと変化していったのか、推進へと導いた力は何だったのだろうか、推進に向けてどのような障害がありその障害はどうやって取り除かれたのだろうか。そういうところをお話ししていきたいと思います。

まず、「F T Aに対する日本の取り組みの推移」ということで、ここでは「(1) 否定期」と「(2) 実験期」と「(3) 推進期」という3つのタームに分けて考えたいと思います。

まず「(1) 否定期」ですが、これは1990年代後半までです。その頃は、世界的に見ると1990年代に入り、第二次世界大戦後で見れば第2の波とも言うべき、地域貿易協定の増加が起きていていました。第一の波は1950年代から70年代でしたが、これに続く第二の波が起こっていました。にもかかわらず、日本政府のF T Aに対するスタンスというのは否定的であり、あくまでもW T O重視ということでした。この時点において産業界がどういうことだったかということ、産業界も、例えば1998年3月の経団連の提言というのを見るとF T Aに対しては否定的でありまして、「W T OがF T Aに対する防波堤としての役割を果たすことを期待する」と、そういった類の主張をしています。

1998年の11月は、私が「(2) 実験期」と考えている時期の始まりでありまして、このときに起きたことは2つあります。1つは、メキシコの大統領から日本に対してF T Aの締結を提案したということがあります。もう1つは、韓国からも「F T Aについて研究してみたい」という話があり、そこについても日本政府と韓国政府のあいだで了解がなされたということでもあります。メキシコとの場合は、J E T R Oとメキシコ商工振興省、韓国との場合は、日本のアジア経済研究所と韓国の対外経済政策研究院というところで共同研究をすることになりました。翌年の99年5月の通商白書では、「F T Aを含めた地域統合について、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」ということで、今までの否定的なトーンがかなり変わってきて、前向きな言い方になっております。経団連も、同じ年の5月に「二国間の自由貿易協定が重要である」といった言い方をしており、スタンスがかなり変わってきたということです。

その後ですが、メキシコと韓国の動きに先立って、シンガポールとの動きというのが急速に進んでいきます。1999年12月にシンガポールのゴーチョクトン首相が、当時の小渕首相に対してF T A締結を正式に提案しまして、それを受けて翌年2000年に産学官の共同検討ということで、研究会の形で交渉の事前段階の勉強が行われました。それを踏まえて2001年1月から交渉が開始され、翌年の2002年の1月には署名に至りました。ただ、シンガポールとのF T Aのひとつの特徴として、これはまさに実験期というのにふさわしい

実験のようなもので、ある人に言わせると「これはボクシングでいうスパーリングみたいなものだ」というものでした。というのは、シンガポールと日本の間の F T A というのは、新たな自由化があまり盛り込まれていないので、中身がどうかというよりも締結することに意義があるという、そういう類のものだったからです。

より具体的に申し上げますと、シンガポールの産品には関税が既にほとんどなく、関税が残っていたのは 4 品目しかありませんでした。したがって、日本から見ると新たに自由化された品目というのはほとんど無いに等しかったわけです。一方で、シンガポール側から見た場合、シンガポールは農業国ではないものですから、農産品についてはあまり関心がなかった訳です。農産品については、後から申し上げますけれども、農林水産省、さらにはもっと後ろにいる人たちが非常に固いポジションをとっており、農産品の新たな自由化については極めてネガティブな態度を示しており、農業国でないシンガポールはそれを受け入れやすい状況にあったということでもあります。結果的に、農産品については実行税率が無税、つまり、既にもう関税がない品目だけ、関税がない状態を F T A という条約により固定してしまうという約束をただけであります。一方で工業品についても、石油製品とか石油化学製品、たとえばプラスチックについて、シンガポールには高い競争力があったのですけれども、こういう品目は国内の関係業界が反対したために、自由化の例外扱いされている品目がかなりありました。そういう意味でも、自由化措置というのはこの協定はそれほど徹底的なものではなかったということでもあります。

次に「(3) 推進期」ですが、これは幾つかの動きが並行的に動いています。まずメキシコですが、メキシコとの F T A を巡り経済界で議論があり、1999 年 5 月に経団連の日本メキシコ経済委員会というところが報告を出し、「F T A 締結ということが望ましい」ということを言いました。その後もいろいろな機会を使い、この経団連の委員会が F T A の早期締結をいろいろな人たちに求めてきていました。メキシコの場合、アメリカや E U をはじめとして、いろいろな国と 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条件上不利になっているという事情が背景にありました。当時の新聞には「日本の輸出利益が 4,000 億円失われている」という類の話がしばしば出ておりました。2001 年 6 月に、両国の産学官の共同研究会が設置されることが合意され、その研究会の報告が翌年発表され、それに続いて交渉を開始するということが合意された訳です。

メキシコの場合、先のシンガポールとは異なり農産品の日本に対する輸出、特に豚肉がかなり日本に輸出されており、これが障害になるということがありました。産学官で共同

研究会が開かれた時の報告書において、日本側のポジションとして、「二国間協定で更なる関税の撤廃・削減をするのは困難である」という考え方が示されております。つまり、WTO交渉の結果として世界的に関税を下げるのはいいけれども、二国間協定でやるのは駄目だということでした。具体的にどこまでやっていいかという、それはシンガポールと同じところまでだということです。これは「シンガポール方式」と当時呼ばれており、既に関税がない品目、無税の品目についてその無税である部分を約束によって固定するというところまでしかやってはいけないというものでした。2001年9月の自民党の農林水産省貿易調査会がそのような決定を下しており、シンガポール方式はそれに基づいたものでした。

次にアセアンとの関係があります。アセアンに対しては中国が働きかけを行いました。2000年11月に中国の朱鎔基首相がFTAを提案して、その翌年の11月の首脳会議では、具体的に「中アセアン自由貿易地域」というのを10年以内に作りましょうということになりました。さらに、その自由化措置を行う前倒し品目、アーリーハーベストという言い方をしますけれども、そういう品目を決めることに合意したわけです。当時、日本の人たちはこれに相当ショックを受けたらしく、2002年1月に小泉総理が「日アセアン包括的経済連携構想」を表明しました。その後、アセアンとのFTAに向けた議論が続けられているということでもあります。

次にタイですけれども、これは2001年11月にタイのタクシン首相から小泉首相に対し、「二国間のFTAを締結することを探究すべきである」という提案がありました。その翌年の2002年から2003年5月まで作業部会というのが開かれて、両国間でFTA交渉を開始することの是非についての検討がそこで進められてきました。結局ここで問題となったのは、メキシコと同じ農産品であります。2003年6月にタクシン首相が訪日するということが決まっており、その時点でFTA交渉を開始するか否かということが両国間で議論になりました。さらに言うと、日本の中でも議論になりました。タイ側は、タクシン首相の意向により2003年6月に交渉を開始することを強く主張しておりました。一方日本側は、まず外務省がタイとのFTA交渉を開始したいと積極的に望んでいたのですが、農林水産省は慎重でありました。その背景としては、タイが主要な農業生産国であったというのが一つ目であり、日本のタイからの輸入に占める約4分の1は農産品であり、しかもタイの主要産品の中には米とか砂糖、デンプン、鶏肉という日本の農産品の中でも特に、我々は「センシティブ」という言い方をよくしますけれども、そういうセンシティブな品目が含

まれていたということがありました。もう一つは、作業部会の中には経団連の代表が作業部会に入っていて一緒に議論したのですが、農業関係者は作業部会に入っていなかったという手続き上の問題がありました。結局、その外務省と農林水産省の対立の末、交渉の開始はこの時点では宣言されず、農業関係者の参加する産学官のタスクフォースという共同研究会でさらに検討が進められるということになりました。

その後、農業を巡る状況には変化が起きます。正確に言えば、関係者の間では既に変化が起きていたのかもしれませんが、それが表に現れたのは大体 2003 年の夏です。そこで何が起きたかという、メキシコとの F T A 交渉において農林水産省は、ここで書いてある表現を使えば「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」という、これは亀井農林水産大臣の言い方ですけれども、だいたい 300 品目くらいの関税撤廃を新たに行うことを宣言したのです。これにより、先のシンガポールとは違うことが明らかになったわけです。今後の F T A 交渉においては、農産品においてもゼロ回答にはならないということが明らかになったということです。

もう一つ、タイとの関係でも動きが変わり、農業関係者が交渉そのものには反対しないことを表明しました。農業関係の事業団体である全中（全国農業協同組合中央会）の専務理事の人が、「我々は交渉そのものには反対しません。しかし、センシティブな品目はあるので、例外品目を設定してもらいたい」という類の主張をするようになりました。タイは主要な農業生産国であって、農業が日本の F T A 交渉にとっては一番ネックになっていたもので、タイと交渉できるということは、大部分の国とは交渉できるということを意味しております。

この時点で、タイ以外に、先ほども触れた韓国、それ以外に、フィリピンとマレーシアが日本との F T A をやろうという話をしてきたわけですが、タイと出来るのであればこれらの国々とも出来るということで、2003 年 12 月には F T A 交渉を開始することが四つの国と間で合意され、F T A 推進ということになった訳です。その後のことは、よく新聞にも出ており、先ほども申し上げたように、いろいろな国と F T A をやっている状況であります。

それでは、なぜ日本は F T A に否定的だったのか。それがどのように推進に変わったのか。理由は幾つかあると思うのですが、ここでは三つ提示します。

一つは、地理的事情です。日本は東アジアの一員である訳ですが、東アジアにおいては、1992 年にアセアン諸国のあいだで A F T A が合意されていますが、それ以外に地域貿易協

定はなく、中国も韓国も日本も台湾もやっていなかったということで、あまり身近なモデルがなかったということです。二つ目は、97年の通貨危機までは、日本以外の国は『アジアの奇跡』とまで言われた経済成長が続いていて、成功体験をしている最中だったのでF T Aで物事の方針を変えるという状況ではなかったということがあります。三つ目は、中国が当時W T O加盟の交渉の最中ということで、F T A以前にそこをまずやらなければいけなかったという事情があったのではないかということです。つまり、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ということです。

二つ目の事情として、これはやはり農産物をめぐる事情ということです。G A T T第24条でF T Aの定義がなされているのですが、その定義というのは substantially all trade という、実質的に全ての貿易について関税その他の通商規則を取り除くということが条件になっているわけです。substantially という言葉をどう読むかにもよるのですが、その後 all trade という表現が入っているものですから、100%ではないにしても、それに近い相当量の自由化をしなければならないだろうと、通常はそのように解釈することが出来る訳です。その一方で、日本の農業関係者というのは、たとえばウルグアイラウンドで見られたように、自由化に対しては極めてネガティブな態度をとっていました。そうすると、農産品において自由化をするのは現実味が無いというのが、おそらく当時の関係者の共通した見方になります。これにより、日本からF T Aを他の国に働きかけるというのはどうしてもためらってしまう、そういう状況にあっただろうと考えられるわけです。

三つ目の事情として、日米通商摩擦が挙げられます。90年代当時の日本とアメリカの間の通商関係というのは相当悪くなっており、特にクリントン政権に入ってからアメリカが管理貿易論というのを主張し始めました。端的に言えば、貿易について日本はどれも他の国とは違う異質な国なので、市場メカニズムで対応するのではなくて一定の数値目標を課してやれというものです。例えば半導体の例では、日本の半導体のシェアの20%は外国製にするとか、そういう類の議論をやっていたわけです。日本はこれに対して反対し、相当厳しい対立状態にありました。1995年にW T Oが成立され、日本はそのW T Oを使いながら、二国間主義とか、あるいは一方的に物事を解決しようというアメリカに対して、抵抗しようとなりました。日米通商摩擦は一番のメインであった日米通商自動車協議が無事に解決し、その後日米半導体協議というのがありますがそれも無事解決し、その後も細かい案件はあったのですが、だいたい大きな石は取り除かれました。結局、この自動車協議と

というのが日本の通商関係者にとって極めてインパクトが強かったため、そこで自動車協議のための手段とまで言うと言い過ぎかもしれませんが、アメリカに対抗するためのストラテジーとして生まれたWTO重視という姿勢がその後も残ったということです。

以上、三つの事情を挙げましたが、仮に自分の国でFTAが出来ないということであると、FTAというのは差別的な性格があり、FTAのメンバー外の国にとっては不利益が大きいですから、日本としては自分が出来ないのだったら他の国のFTAを止めるのが一番良い戦略になる訳です。自分はFTAができない日本としては、WTO重視を唱えることによって、他の国のFTAの推進を多少なりとも牽制するしかなかったということです。

次に、日本をFTA推進に導いた力について述べます。2000年代に入り、農業以外の障害というのは取り除かれます。というのは、日本がFTAの実験期に入った1998年11月は通貨危機が起きた後です。通貨危機が起きた後は、東アジアの国々はマルチな路線をやめてFTAを推進するという方針に概ね移り、シンガポールのような国がまさに典型ですが、アセアンと行動を共にしないで各国とFTAを結ぶようになりました。FTAは相手国がいなければ出来ませんから、日本に対しても「FTAをやろう」と声をかけてくるようになってきた訳です。次に、日米間の通商摩擦もおさまったので、無理に「WTO、WTO」と言わなくても大丈夫になってきたということです。その一方で、農産品については、それまでは他の問題があったために表面化しなかったのですが、シンガポールとのFTAが現実的に議論されていく中で、農水省は農産品の自由化はできないということをはっきりさせるようになり、むしろ障害がはっきりしてきたこととなります。

それでは、なぜそのような障害があったにもかかわらず、FTAを推進出来るようになったのか。一つ考えられるのは、輸出産業を始めとしたFTAにより最も裨益する人々が政府や政治家に対して働きかけ、そのロビイングの力が農業関係者のロビイングよりも強力だったため、FTAを推進出来たというものです。利益集団を重視する人から見ると一番ありそうな話ですが、私自身がいろいろ見聞きしてきた話を総合すると、どうもそうではないのではないかと考えられます。一つ目に、経団連はFTAを積極的に推進するポジションを取ってはいたのですが、その活動というのはどうも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かったということです。例えば、荻田さんという人がある本に書いてあった話を引用しますと、「経団連によるFTAの推進活動というのは、必ずしも産業界の声に強く後押しされたというものではなかった」と言っておられます。

次に、個別の輸出企業とか業界団体が F T A の交渉開始に向けて積極的な動きをとった形跡が見当たらないということがあります。例えば、2003 年 6 月にタイとの F T A 交渉を開始するかどうかの問題になった時に、農業関係者は自民党の有力者や農林族とか、要は政治の世界におけるディビジョン・メーカーと思しき人たちに F T A を進めないでくれという積極的なロビイングをしています。それに対する反対の圧力として、輸出企業など F T A により最も利益を受ける人たちがそういうロビイングをしたかということ、当時のことを知っていそうな何人かに私が聞いたところ、「そういった動きはなかった」というのが答えでした。

次の点ですが、「経団連が F T A 推進を主張した時に経済産業省が動かなかった」とあるのですが、これはどういうことかということ、日タイ F T A を開始することが議論になった 2003 年 6 月に、経団連と日本商工会議所と経済同友会が連名で「両国間による F T A 交渉入りが合意されることを強く期待する」という意見書を発表したのですが、経済産業省はその時にどうしたかということ、農林水産省と一緒に F T A の交渉開始に反対しました。仮に産業界が本気になって、「F T A をすぐに開始しろ」という圧力を通産省にかけていたとしたら、経済産業省がそれに逆らうということはまず考えられない訳であり、経済産業省が F T A に反対できたというのは、おそらく産業界との関係というのは経済産業省がマネージできる範囲だったのだろうということになります。

次にシンガポールですが、F T A を最初に開始したのがシンガポールです。シンガポールというのは、先ほど申し上げたとおり、自由化が既に進められていた国であり、この国と F T A を結んだのが産業界からの圧力によると考えるのは、到底無理だということになります。

メキシコとの F T A は、産業界の声が一番強かったと考えられるのですが、実際に見てみると、必ずしもそうではないのかもしれないというエピソードが幾つかあります。例えば、先ほどの萩田さんという人の論文によると、1999 年の後半に J E T R O が企業アンケート調査を行ったときに、メキシコとの F T A を求める声というのは特に上がらなかったということだそうです。また、私自身が経済産業省の人に聞いたところ、当時の日本の産業界の人たちというのは、メキシコとの F T A のこともあまりよく分かっていなくて、通産省の通商政策局の人たちが産業界に F T A の効用を説いて、支持を求めていったということをおっしゃっていました。このように、メキシコについてさえ産業界の声がどこまで強かったのかというのは疑問があります。したがって、メキシコを除けば、或いはメキシコで

さえ、産業界はF T A交渉を開始するか否かの決定を左右する推進力にはなっていなかったということになります。

なぜ産業界が強い推進力とならなかったのか、というのがその次の疑問です。一つは、最大のプロモーターだった経団連というのはさまざまな産業の集合体であり、その加盟企業が一枚岩でF T Aを推進するということにはなり得なかったということです。産業界と一口に言っても、産業界ごとに国際競争力の差がある訳で、例えば自動車のように強い競争力があるところもあれば、繊維や履物のように競争力が弱いところもあるわけですし、交渉候補国への海外展開の程度も、産業ごと企業ごとに異なっています。例えば自動車産業の国際競争力は極めて強いのですが、トヨタという会社は日本のF T Aの交渉相手国だったタイについては既に進出していて、タイの自動車の9割は日本メーカーがシェアを占めていて、そのトップがトヨタでした。マレーシアについても、自動車生産の第2位のプロドアという会社がありますが、このプロドアという会社はトヨタの子会社であったダイハツの子会社でした。このように、輸出競争力が強い企業も、海外展開をしていると必ずしも相手国の関税撤廃というのがメリットになる訳ではなく、場合によってはむしろ障害になってしまうということすら考えられるわけです。

それともう一つ、相手国と日本のそれぞれの関税による保護の程度も産業ごとに千差万別です。例えば、半導体とかコンピュータとか通信機器というのは、I T A (Information Technology Agreement) という合意がW T Oメンバーの間で1997年になされており、これらの品目についてはもう既に関税が無くなっていました。したがって、今さらF T Aを結ばなくても、これらの品目については、輸出側としては困らなかったということです。以上のとおり、産業界は、実利から考えていく限り、一枚岩でF T Aを推進しようということには必ずしもなっていなかったということです。

アセアン諸国が日本にとってF T Aの最大の候補国だった訳ですが、このアセアンについては、メキシコの場合とは異なっていて、アメリカ、EU、韓国といった日本の競争相手に一番なりそうな国々とはまだF T Aを結んでいなかったため、メキシコで出てきたような日本企業が不利に扱われるといった事態が生じていなかったという事情があります。次に中国との関係ですが、中国とアセアンの間のF T Aというのが、日本の関係者にとってはすごく強いショックがあったのですが、それはどちらかというと政治的なショックという感じであるように思われます。というのは、中国製品と日本の製品というのは、質の差があるし、中国にも進出している日本企業が多かった訳です。そうすると、必ずしも日

本の企業にとって中国とアセアンの間のF T Aというのがマイナスとは言い切れないわけで、そういう意味で問題にはなりにくかったということです。

最後に、輸出産業に属する企業というのは、仮にF T Aに関心があったとしても自ら政治家のところに行ってしまうと、「物欲しそうにしているな。じゃあ、代わりに何か対価を出せ」と言われかねない状態になります。例えば、『日本農業新聞』に出ていた話ですが、当時の農林水産省の副大臣が自分の試案だと断りつつ、一つの提案として「F T A締結で利益が上がる業界から拠出金をとりあえず取り、それを農業関係者に回そう。農業分野の支援のために財源を積み立てる仕組みをつくろう」と発言していました。要は、F T Aによって儲かる人たちからお金を取り、損を被る農業関係者にお金を回そうという発想が根底にあるため、輸出企業があまり物欲しそうにしていると「欲しいんだな。じゃあ、商売代を出せよ」という感じの話になりかねなかったということです。

以上が私の観察で、もしかしたら、産業界が政治家に献金していて、実はF T Aを推進しているとか私が把握しきれていない話があるかもしれませんが、少なくとも今までのはっきりした事実では、それは見つからなかったということです。ちなみに、ここでの私の観察と同じこと似たようなことを、先ほどの荻田さんという人の他に、韓国について言っている人がいます。経済産業研究所のセミナーで、韓国のSogang大学のAhn Se Youngという先生が韓国とチリのF T Aについて講演をしたのですが、その時に農業側は敗者となってF T Aに強く反対したのですが、勝った方の大企業がどうしたかということ、フリーライド、つまり沈黙していたということを書いて、今日本について私が申し上げたような話とかなり似たようなことが韓国で起きているということでした。

そうすると、産業界でなかったら誰が推進したのかということになります。最初に火をつけたのは官僚であろうと言えます。これはほぼ間違いのないところで、経済産業省が当時メキシコとシンガポールからの提案を受けて検討し始め、次に外務省がそれに乗ってきたということです。ただ、これら二つの役所だけで農業の力を乗り越えられたとはとても考えられないので、それ以外の推進力があつたはずで、一つはマスコミの力が大きかったのではないかと思います。それと、学者の間で相当「F T A推進」という声が上がっていましたので、こういった声が特に新聞などを支配して、それが政治の世界でも取り上げられたのではないかと考えられます。

F T Aを推進する人々が根拠としている主な主張は四つです。一つ目は、「他国との国際競争に勝ち抜くためのF T A推進」というものです。これは、シンプルな言い方をすれば、

F T Aというのはいわば陣取ゲームである、市場獲得のために大国同士が争う陣取ゲームで、その陣取ゲームに日本は出遅れてしまった。出遅れてしまった以上、巻き返しを図らなければいけないということです。ここに三つ書いてありますが、「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、これはいずれも日本の新聞の社説の見出しであります。特に、アメリカや中国との関係が強く意識されていて、アメリカはN A F T A以降様々な国とF T Aをやっている。中国はアセアン諸国とやっている。アセアンというのは日本が投資してきて、本来は日本のシンパとも言うべき国々だったにもかかわらず、そこに中国が手を伸ばしてきている。そういったことを指摘しつつ、日本の政府の対応の遅さを批判するといった論調が目立っています。

次に、「東アジアの地域統合に向けてのF T A推進という主張」があります。これは、東アジア共同体のような東アジア地域統合の流れの中で、それらの国々を中心にF T Aを推進しようということです。先ほど申し上げた話がいわば競争重視だとすると、こちらはむしろ協力ということであります。ちなみに、「F T Aは競争に勝つためのものだ」という立場に立つと、基本的に中国との競争が一番意識されているので、中国とのF T Aというのは直接出てこないのですが、東アジア統合という主張に立つと、中国とのF T Aというものも出来易いということになります。

次に三つ目として、「国内改革のための手段としてF T Aを活用しよう」という主張です。これは外圧狙いで、特に農業の改革と人の移動、つまり、外国人労働者の日本国内への受け入れです。これが主たる目的としてあり、むしろF T Aをその目的を実現するために利用しようということです。さすがにこの主張を正面からする人はいません。というのは、農林水産省の人が、本音では農業改革をしたくてF T Aを推進しようとしても、そういうことを業界の関係者が言ってしまったら「あなたは私を裏切った」という話になってしまう訳で、さすがに正面からこういうことを言う人はいません。F T Aを推進するのが重要だという前提の下で、それを阻害しているのが農業問題と外国人労働者問題であるから、これに積極的に取り組みなさい、ということをする人たちは多かったと思います。

四つ目ですが、「良好な外国関係を構築するためにF T Aを推進しようという主張」ということです。世界的に今F T A推進の流れというのがある訳で、F T Aは自分だけでは出来ず相手国が必要な訳ですから、F T Aを積極的に推進する国は相手国探しを行います。そうすると、日本に対しても、「F T Aをやきましょう」という働きかけが頻繁に来ます。そういう働きかけは相手国から首脳レベルでなされることが多いです。首脳レベルでなさ

れた話というのは、特に外務省はそうだと思うのですけれども、そう簡単には断りにくいということがあり、そういった中でF T A推進に向けた一つの流れが出来たのではないかとことです。ちなみに、雑誌に出ていたシンガポールのゴーチョクトン首相のインタビューの見出しを読むと、「小渕さんの背中を私が押しました」というように書いてあり、シンガポールが日本側を説得してやらせたというイメージがあります。日本のF T Aの過去の例を見ていると、そのほとんどは相手国側から先に言ってきたというものであり、少なくとも私が今まで知っている限りでは、日本がイニシアチブをとったものはないです。

四つの主張の中でどれが一番力を持っていたかということについて、定量的に説明するというのはなかなか難しいのですが、直感的に言えば、おそらく一番最初の説明、つまり国際競争に勝つためのF T Aというのが圧倒的な力を持っていたと思います。新聞の論調は明らかにほとんどこれが中心です。

それでは、なぜ農業関係者がF T A推進を容認したのか。本来、政治力があつたはずの農業関係者が、なぜ産業界があまり熱心ではなかった中でF T A推進に流れていったのか、ということです。一つは、「世論喚起の可能性と政治システムの変更」というのがあり、ストーリーが国民の気を引きやすかったのではないかとことです。中国やアメリカとの競争に日本が出遅れている、他の国に負けているといった横並びの話がまず出てきて、これらが日本人に訴えやすかったということです。更に、そのような出遅れがなぜ起きたのかというと、それは政府がダラダラしていたからだ、政府の対応が鈍かったからだというストーリーになるわけで、これもまた国民に訴えやすかったのです。更に、なぜ対応が鈍かったのかというと、それは農業という抵抗勢力のためだということで、非常に国民に分かりやすいメッセージだったのではないかと、ということです。

次に、「過去10年間の日本の政治システムの変化」というのがあり、その政治システムによって、首相とか首相に任命される与党執行部といった人たちが世論に敏感にならざるを得なくなったのではないかとことです。一つには、政治献金が特に政党単位で交付されるといふ事情と、選挙区が小選挙区制になったということで、同じ自民党から何人も政治家を出せなくなり、一つの選挙区は一人となった。そして、その一つの選挙区から選ばれる候補者は自民党の執行部が選ぶということで、総理大臣とか与党執行部の自民党内における権力が強くなる。その一方で、世論の力がなくて権力を維持できなくなったということが、この10年間の間で起きてきたことです。したがって、以前に比べて世の中の声を意識しなければいけないことになった訳です。F T Aというのは、どこまで世の中の人

に知られていたかというのはなかなか分からず、どちらかという知らない人のほうが多かったと思いますが、先に申し上げたような国民にとってわかりやすいメッセージが伝わってくると、総理大臣とか与党執行部というのも農業改革に自ら乗り出さなくてはならないのではないか、という流れが出来てくる可能性はあった訳です。例えば、自民党の例でいくと自民党はタイとのF T A交渉が失敗した 2003 年 6 月の次の月に F T A 特命委員会というものを作り、農業だけではなくもっと広い観点から F T A を見ていこうということになりましたし、小泉総理もメキシコとの F T A 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」というコメントをしていました。こういった流れがあり、農業関係者としても下手に小泉総理が自ら農業改革に乗り出すといったことを避けるためには、できる限り F T A 交渉の足を引っ張らないほうが得策だったということです。

次に、「農業関係者側の事情」というものもあります。端的に言うと、農業団体は農業関係者の政治力が弱まると共に、政治的選好に変化が生じていたということです。一つは、高齢化の進行によって農業に従事している人の数が減ったということがあります。もう一つは、一票の格差の是正が進むことにより、農村部の選挙における影響力が減ったことが挙げられます。次に、ベテランの農林族議員が 2003 年 10 月、これはメキシコとの F T A 交渉が行われている最中ですが、その総選挙で引退してしまった。さらに、国際協調派の農林族議員、例えば農産品の輸出などをもっと推進していこうという国際協調派の農林族議員が F T A 容認に向けて議論をリードしたということです。そのような事情で、農業関係者の政治力が減ってきたか、或いはその選好が変わってきたということです。

次に、「センシティブ品目が特別扱いできるという見通しが共有された」ということです。これは多分、今まで述べた中で一番大きなことだと思います。G A T T 24 条という F T A の成立条件を定めた条文では、substantially all trade について関税等の通商規則を取り除かなければいけないということになっている訳ですが、この解釈について E U の事務局が示した解釈というのがあり、それは貿易額の 90% を無税にするということと、どのセクターもどれかの品目を関税撤廃するというものでした。一括除外をしないということ E U の事務局は示していて、この考え方というのは日本の F T A 交渉の関係者では相当根強く支持されています。この 90% というだけであれば、けっこうセンシティブな農産品を外しても、なんとかいけるということです。したがって、相手国を選ぶのを間違えて、例えばニュージーランドのような国だと農産品の割合が相当高いので、9 割というのはな

かなか難しいのですが、例えばタイの場合なら、75%は工業品で25%位がだいたい農産品ですから、農産品のうちの5分の3くらいを自由化すれば9割はいけるということで、本当に危ない品目は残りの5分の2に入れ、それでWTO整合性はなんとかクリア出来るのということでした。つまり、危ない品目をFTAの対象外にしてもWTO整合性はなんとか確保できるということです。

ただし、仮に整合性を確保したとしても、相手国が「それでは足りない」と言ってくる可能性は結構あるわけです。それについては、FTA交渉を始める前には産学官の研究会を開くというのが定例になっていまして、その際に「日本の農産品で特にこの品目、この品目、この品目は駄目である」ということを農業関係者が十分説明をし、「守るべきは守り、譲るべきは譲る」というのは農水省が作ったキャッチフレーズですが、この点を相手国に浸透させればよかったということでした。仮にどうしても相手国がそれで納得しないということであれば、その研究会段階でストップをかけてしまえばいい。つまり、交渉に入らなければいいということです。こういった事情で、農業の関係者の人たちも、重要な品目というのをFTAの対象から外すということが出来るということで、最終的にはFTAを認めたということです。

最後に、「現在の日本のFTA推進を巡る特徴」というのを、簡単に二つほど話したいと思います。

一つめは、FTA推進に対して、日本の場合には反対を唱える声がほとんど出ていないということです。2005年の衆議院議員選挙で、各政党のマニフェストというのを見たのですけれども、自民党、民主党、公明党はFTA推進、社民党は何も書いてない、共産党はこれが農業に悪影響を及ぼすのだったら駄目であると、そういう感じの書き方であり、全面反対ということではないのです。農業関係者についても、例えば農林水産省は「緑のFTA」という説明をしたりして、FTAそのものには反対していない状況であります。これは、たとえばNAFTAを批准にした時のアメリカというのは、私もその時にアメリカにいたのですけれども、ロス・ペローが大反対したり、環境団体や労働団体が反対したりということで、国論を二分するような状態でした。或いは、今の韓国ではまさに、アメリカとのFTAにおいて農業の関係者や労働者などがFTAに反対しています。それに比べると、日本は極めて静かというか、全員でFTAを推進する体制のようで、かなり違うという印象です。

もう一つの特徴ですが、今言った点とも関係するのですが、日本のFTA推進路線とい

うのは完全な推進とは言いがたく、選択的推進だということです。本来、農業関係者の人たちはF T Aに反対である訳で、そういった人たちも巻き込んでF T Aを進めているということは、コンセンサスのある範囲でしか進めていないということです。結局、農業に悪影響のないF T Aというのを結ぼうという条件があり、それをベースに進めている訳なので、例えばオーストラリアという国はかなり早い段階から日本に対してF T Aをやろうと言ってきているのですが、これは今研究会の段階で止まっている状況で、もうそろそろ進みそうな雰囲気もあるのですが、いずれにしても農業国との関係ではF T A交渉になかなか簡単には入っていかないという状況です。これまで日本とのF T Aが話題に上っている農業国の中では、タイが交渉終結まで行った唯一の事例ですが、タイとのF T A交渉で日本の農業関係者はどのように対応したかという点、日本が懸念する主要産品というのはコメ・砂糖・デンプン・鶏肉だったのですが、タイの主要産品のうちコメについては例外になり、砂糖とデンプンは数年後に再協議をするということで今の時点では何もしていません。鶏肉は、関税は撤廃しないで関税引下げだけをしており、日本側の懸念はほぼタイ側に受け入れられたということになります。このタイのレベルを超えるような決着になりそうなものについては、なかなか農業関係者が反対して進められないだろうということであり、オーストラリアもそうですが、中国やアメリカといった大国とのF T A交渉に入ることができるのかどうかはよく分からないという状況です。

中国やアメリカは、先も申し上げましたけれども、基本的に日本のライバルと位置づけられていて、「中国に負けるな、アメリカに負けるな」という形で日本のF T A推進は唱えられているので、中国とF T Aをやれとか、アメリカとF T Aをやれというような議論にはなかなか進みません。ただ、韓国というファクターも考える必要があります。韓国については、元々日本と同じでW T O重視でF T A反対ということだったのが、1990年代の終わりに、日本とF T Aをやろうという話があったのを端緒に、チリからスタートしてF T Aを積極的に進めるようになり、今はアメリカと交渉をしています。韓国の国内は相当意見が割れているようで、農業関係者や労働関係者は相当強い反対をしている。しかし、韓国政府はF T A交渉をアメリカとも進めていて、アメリカと終わったら今度は中国とのF T Aを考えているようだということです。仮に韓国がアメリカや中国とF T Aを結んだ場合、韓国と日本の産業構造というのはかなり似通っているため、メキシコの場合より厳しい事態が起きる可能性があります。つまり、韓国とアメリカがF T Aを締結すれば、韓国のメーカーはアメリカに対して無税ないし低い関税で輸出できるのに対して、日本のメ

一カーはそれができずに不利になるということになるかもしれません。そういう事態になると、今度は産業界が真面目にF T Aというのを考えなければいけなくなるかもしれません。そうすると、産業界の利益を取るのか、それとも農業関係者の人たちを守るのかという点で、日本政府は決断をしなければいけないかもしれないということです。これで終わらせていただきます。

司会 どうもありがとうございました。政府の中にいらっしゃったから分かる、なかなか私にとっては目から鱗が落ちることがありました。では、質問やご意見等がありましたらお願いします。

質問 1 ひとつお聞きしたいのは、「なぜ農業関係者はF T A推進を容認したか？」というところで、これは今後も大きな問題になると思います。関沢さんは3点挙げていらっしゃるのですが、このウェートはだいたい同じという考えですか。

関沢 多分、いちばん最後のところが大きいと思います。

質問 1 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」）ですよ。

関沢 ③が大きいと思います。この点について、慶應大学の木村先生が2002年の時点で農業について調べていらっしゃって、「この90%問題を満たすだけだったら農業への影響は微小である。ほとんどないだろう」という指摘をされています。実際、90%問題を満たすだけであれば、5%から10%くらいの関税を撤廃すればいいわけなので、撤廃して全く影響がないという嘘になりますが、何とかかなりそうなレベルではあります。このレベルであれば多分凌げる訳で、その意味ではこの③というのが一番大きいと思います。

質問 1 こういうことをお聞きしたのは、センシティブ品目というのは、僕もちょっと聞いたのですけれども、私の理解では山ほどあるのですよね。例えば、タイなどの農業国と交渉する場合には、だいたいその輸出品に入ってしまったのですよ。つまり、農水省は「守るものは守り、譲るものは譲る」というように言っているのですが、それは詭弁であり「全部かぶせて、叩かれたところは少しずつ譲っていこう」という発想なのですよ。そうすると、今後日本がF T A交渉をいかなる理由で推進するにしても、農業問題を農政の変化に転嫁できないのであれば、結局政治力で決まる訳です。そうすると、相手国からどれだけ叩かれるとか、外圧がどれだけ大きいとか、国内の産業界がどれだけ政治的に叩くとか、或いはマスコミが叩くかと、それで決まってしまうのではないのでしょうか。田嶋先生などはメリハリがあると言うのだけれども、私はメリハリの根拠がないような気がします。「これは絶対にだめで、これはいい」というようにはっきり分け、日本の農

業のどこを保護し、どこは保護せずに改革するかということの選択が農水省は出来ていないと思うのです。それができない限りにおいては、関沢さんが最後に言ったように、農業問題が必ずまた出てくると思います。そうすると、農業問題の決着というのは合理的な決着ではなく、必ず政治決着になるというパターンがこれまでも見られたし、今後も見られるのではないかという印象が一つあります。これについてどう思われますか。

もう一つの問題は、日本がF T Aを推進する大きなゾーンいわゆる地域はメキシコとアセアン諸国ですが、メキシコの場合、産業界が被害を受けるから何とかやってくれという力がそんなに強くなかったとおっしゃっていました。そう言われたらそういうことはあるかなと思うのですが、本当にそうだったのかな、もうちょっと見てみたいなという気はします。韓国の場合においてもそうですが、アメリカとの関係、つまりアメリカ市場ないしはどこかライバル市場の日本へのアクセスに対し、日本の産業界が不利を受けるというのも一つのパターンだと思います。つまり、推進というのはひとつの要因で、もう一つの要因は政治的な関係ですね。つまり、経済的な関係ではなく政治的な関係で中国のイニシアチブに対抗するために、アセアンやオーストラリアとやるということです。外交手段としてF T Aを使うと、両方あると思います。後者はアメリカ、前者は中国に対してです。こうした理解で理解することは出来ないでしょうか。

最後の問題になりますが、今まで日本の国内は二分になりませんでした。また、マスコミの推進論調が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）であり、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）ではない訳です。F T Aの筋からすれば③ですよね。貿易論からすれば、貿易を自由化して比較優位を享受すれば世界的に幸せになるという話ですので。しかし、③の方針で推進していくと、結果的には国内で分裂していきます。だから韓国でも対立するし、アメリカの中でも対立するという話だと思うのです。ですから、今まで日本で③の自由化を言わずに済んできたということは、逆に言えばそれだけ改革をしなくても済んできたということですから、もっと言えば、農業改革をしなくても、農業はセンシティブですと言って押さえ込めたからではないのかなと思います。

関沢 農業関係者が押さえ込んだということですか？

質問 1 そうです。おそらくアメリカだって、N A F T A批准のときだって、あるいは今のブッシュ政権だって、ラテンアメリカと交渉する時には「この方がアメリカにも結果的には良いのだ」というようなことをして、環境団体にしろ、労働団体にしろ、その反対を

押さえ込んで対抗している訳ですよ。そのような必要性が、今までの日本には無かったのではないのでしょうか。

関沢 後者の点については、まったくおっしゃるとおりだと思います。日本のF T Aにおける農業交渉は、ある種すごくコントロールされているという印象が私にはあります。ここまでしかやってはいけないという範囲について交渉前から予め線が完全に引かれていて、その線を越える部分というのは本当に改革が必要だというふうに世間の人が思っている品目なのですが、そこには手を付けないという交渉になっています。タイの例を先ほど申し上げましたけれども、おそらくタイが日本に輸出している品目というのは、一番改革の対象になるべき品目だったはずなのですが、そこはことごとく対象から外しているという状態です。交渉を始める前の時点では、国内改革のためにやるというか、「F T A推進の障害になっている国内改革を積極的にやるべきだ」というトーンが多かったのですが、交渉の結果を見てみると、どう見てもそうはなっていないということです。政治決着についてですが、政治決着という言葉を使うほどテンションが上がらないままに終わっていると思います。特に、タイはまさにそういう感じでありました。

質問 1 テンションが上がっていても、あまり合理的じゃない決着ということもありますよね。

関沢 おっしゃるとおりです。昔のアメリカとのコメをめぐる交渉のように、相手国からの強いプレッシャーがかかって、それに応じてやむを得ずにやったという感じには必ずしもなっていないです。その一歩手前か、二歩手前かのところで収まっているという感じですよ。

質問 2 農水省はここ数年、明らかに政策が変わりつつありますよね。個別の品目で保護するという方向から、品目横断的なものにしていきます。もう少し言うと、国内農業の保護するやり方を変える。その名目は、多面的な価値を維持するというスタンスに変わっています。繰り返すと、単品ごとの保護はそう永く維持出来ないだろうし、譲っていい品目は、例えば 990%の関税のこんにゃくだとか、こういったものはほとんど影響ないです。例えば、W T Oの場においてもそういったものを象徴的に出してしまう、という戦術を短期的にはやっています。長期的に自らの省としての存続をどういう形で維持していくかということを考えれば、個別品目にそうあてられない、コメぐらいはやる、そういうスタンスをとっていると思います。

質問 3 今日のご報告を聞いていると大変おもしろく、そういう農政の関係でいうと、二

点ほど考えておかなければならないことがあると思いました。まず、農水省が変わったかというよりも、農政族の議員さんというか、政治家が変わったというのが結構大きいのかなということを一つ思っています。これに関係するのかもしれませんが、最近ここ2～3年、農水省が農産物輸出に力を入れる動きがありますね。私も18年間ほど研究機関ですが農水省にいましたけれども、昔いた人間の感覚からすると、「農産物輸出に力を入れるって、よく農協がそんなことに賛成したな」と思うわけです。農産物の輸出を促進するということは、同時に輸入も受け入れるということになりかねないですから、そこで農協がよく許したな、農林族の政治家がよく許したなと思えます。実際、かつて保護の先頭に立っていたような政治家が、今農産物輸出の先頭に立っていることがある訳です。もちろん、農水省というか農業界が追い詰められてそういう選択をとっているのは言うまでもないと思うのですが、やはり、そういう国内政治状況というか、政治的なパワーバランスの変化というのがあるのではないかな、という印象を私自身は持っています。

また、非常にテクニカルで小さい質問をさせていただきたいのですが、GATTの第24条の「実質的にすべての貿易について関税を廃止すればFTAの条件を満たす」ということなのですが、これが「貿易額の90%が実質的」というように解釈されるということは、国際的にも共通的な理解なのですか、それとも日本国内ですか。

関沢 かなり日本国内に近いです。元々、EU事務局がメルコスールとのFTA締結にあたり、90%という基準とセクターを丸ごと除外しないという基準が考えられます、ということEUのホームページに掲載していたのです。それを日本の関係者が見て、日本のFTA交渉をやっている人たちの中で「9割」というのが頭の中に入ってしまったということです。ちなみに、EUのホームページではこの事務局見解が削除されてしまったようなので、どこまで本気なのかということがまずあります。別の話として、私も詳しくは知らないのですが、WTOの委員会の議論だと、例えばオーストラリアのような国はもう少し高いレベルの基準を主張しているというように聞いたことがあります。少なくともこの9割というのは、世界的にシェアされている基準ではないです。

質問4 今まで話してきたのは全部製品の貿易の問題ですが、サービスの場合について何か暗黙の理解はありますか。例えば、タイとかフィリピンの看護師が何人くらい日本に入ってくればよいか。これについての90%に近いような基準は、国際的にはまったくないのでしょうか。

関沢 それは専門ではないのですが、GATTでは似たような規定があるらしいのですが、

今おっしゃった労働者云々のところのものではないと思います。

質問 4 日本の新聞などを見ると、看護師は例えば 1,000 人くらい、もし日本の要求に達成出来ればそれもいいのではないかと思います。日本としては、結構開放してきた印象ですけれども、国際的に見れば移民政策に根本的な変わりがないという認識がまだまだ強いと思います。これは何か、コンセンサスとか一般の理解に至っていますか。まだまだ個別に交渉をやっていますか。

関沢 それは個別的だと思います。そもそも、労働条件に関するものを F T A に入れなくてはいけないというわけではありません。フィリピンという国との特殊事情によるわけですが、何人入れなくてはならないというのは無いはずです。

質問 4 フィリピンやタイの側は、これが大きな譲歩と主張しているのではないですか。

関沢 看護師は結構大きな問題でしたので、フィリピンについては多分そういうことはあると思います。

質問 5 幾つか質問させていただきます。まず第一点は、W T O との関係でいうと、ドーハラウンドで上手く進んでこなかったという流れの中で F T A が出てきたという側面があるように思うのですが、その点についての言及が何もなかったので、そのところをどうお考えかお聞きしたいと思います。

第二点は、今日のご報告は実際の交渉の場、我々にはよく分からないところの話が聞けておもしろかったのですが、F T A を導くというか、F T A が転がり始めたら思っていたよりも坂が急でどんどん推進力がついてという、思った以上もしくは想定していた以上に遠くまで来たということがあると思います。では、F T A を始めようと思ったときに、日本もしくは経済産業省は、F T A を通じて一体何を獲得しようとしていたのでしょうか。その政策目標があまりよく分からなかったもので、教えていただきたいと思います。

というのは、ヨーロッパや E U は 90 年代に F T A を非常に多くの国と結んだと言われますが、歴史的に見れば 1950 年代にヨーロッパで、今で言う F T A にあたるようなものが E C S C として発足し、そのときはそれまで繰り返されてきた独仏の戦争の歴史に終止符を打ちたいというのがありました。55 年にヨーロッパ・ディフェンス・コミュニティやヨーロッパ・ポリシー・コミュニティがフランス議会の反対で頓挫してしまっただけで、ちょっと遠回りだけど関税同盟という形でローマ条約があり、そこでひとつの流れがヨーロッパでできたと思います。90 年代に関していうと、東ヨーロッパの旧計画経済諸国が市場経済に移行していき、ヨーロッパ自身はユーロの導入がありました。これらの国を直ぐ

にEUに迎え入れることは出来ないが、ゆくゆくはEUの加盟国として迎えるという、ある種の手形としてFTAを各国と結び、その過程で計画経済諸国の市場経済への移行をある程度側面サポートしながら慣れさせ、2004年の加盟へ向かうという流れでした。そこでは、FTAが自己目的化するのではなく、50年代には経済的な統合の背後に政治的な目的があり、90年代にはEUの拡大やヨーロッパ全体を統一していくということがありました。ヨーロッパの産業界のレポートを見ると、ヨーロッパ全体を統一する中でインドや中国のような低賃金諸国と対抗していくためには、ヨーロッパ内部でもある程度そういった国に対抗できるような生産拠点が必要であり、東ヨーロッパはそういった条件を提供している、我々ヨーロッパ企業は中国・インドに行かず、もちろん中国に行く企業もありますが、近い東ヨーロッパで低賃金労働を賄うことにより、ヨーロッパ内部における生産ネットワークをかなり意欲的に構築できた、という話を形的には言うところもあります。それでは、日本にはそういった大局的な目的があったのでしょうか。あったとすれば、一体どういったものなのでしょうか。

90年代まで日本がFTAには否定的だったというのは、ある意味では国際経済学の教科書に則った説明になると思います。つまり、グローバルな多角的な自由貿易というのがベストであり、FTAというのは貿易転換効果があるためにセカンドベストの解でしかないということです。ヨーロッパの場合はそれとは違う、そういった国際経済学の教科書的な説明とは違う目的が幾つかあったと思います。その一部は政治的なものですが、東ヨーロッパを含んだヨーロッパの生産ネットワークを再構築し直し、アジア・アメリカに対抗するという経済戦略的な目標があったと思うのですが、日本はどうなのだろうかというところが今日のお話の中ではよく分からなかったもので、教えていただければと思います。

関沢 最初の質問ですが、WTOとの関係については書くか書かないか迷って、結局書きませんでした。WTOとの関係では、シアトルで確か一度失敗し、その次にドーハで成功し、カンクンで失敗した、という流れだと多分思うのですが、カンクンで失敗したのが2003年の9月でした。FTAで日本が農業を推進することを大体決めたのはその前でした。そうすると、WTOの停滞とFTA推進の間でどこまで関係があるのかというのは、どうもはっきりしなかったため、ここでは書きませんでした。

質問5 アメリカ自身はマルチ・トラックという言い方で、WTOではもちろんドーハをやり、NAFTAもやり、それから南北アメリカのFTAもやるという戦略を1990年代の末か2000年あたりから言っていたように思います。そのため、ドーハと並んでやったとい

う感じがあります。

関沢 並んでいるというのは多分間違いなく、WTOもFTAもやるということについては、間違いのないと思います。ただ、WTOがスタックしたからFTAに行ったかという見方ができるかどうかについては、私はあまり自信がありません。役人の組織維持本能、特に通産省は典型ですが、組織維持本能から考えていくと次のようなことが言えるかもしれません。日米通商摩擦というのが90年代にあり、その時の通産省の通商政策局は多くの人々が集められた重要な部局だったのですが、通商摩擦がなくなれば極端に仕事が減ってしまってもおかしくありませんでした。そうすると、仮にWTOまでスタックしてしまうと本当に何もすることがなくなってしまうことになります。保険をかける意味でFTAがあったのかもしれないというのは、あり得るかもしれない見方です。保険をかけるような形で両方やるというように動いたのは恐らくあったと思います。

もう一つの戦略の方は、いろいろ調べていても何か一貫した戦略というのがおよそあったように思えなかったため、書いてないというのが結論です。シンガポール、メキシコ、韓国の話があったのがだいたい98年～99年くらいで、その頃の人たちというのは、どうも東アジアの地域統合というようなコンテキストでFTAというのを考えていたようです。通貨危機の後で日本が東アジアのためにどうやって貢献できるだろうか、というかなり正論に近いようなコンテキストでFTAを議論していた節があります。それでは、その後にこのような議論の通りになっているかということ、実際には、日本はあまり市場開放しておらず、相手国との関係で見たら、むしろ相手国のほうが市場開放している訳です。日本がFTAを始めた初期の頃に議論されていたことがその通り進められているかということ、必ずしもそうは見えないのです。そうすると、東アジアへの貢献のためのFTAということをも美辞麗句として文章にしたかもしれないけれども、本当にそうだったかということ私はあまり確信が持てなかったということです。

もう一つは、仮に地域統合のようなコンテキストで最初は考えたとしても、やはり中国がアセアンとFTAを結んだことは相当衝撃があったようで、「そこで中国に負けるな」という路線に変わってしまったのだと思います。日本のFTAの進め方は、初期には、協力というコンテキストが強かったのに、途中から、競争というコンテキストに変わってしまったという印象があります。ただ、経済産業省が東アジアEPAということをも最近言っており、これには中国もメンバーになるので、そうすると、競争から協力というコンテキストに戻ってくるという感じがします。もっとも、例えば中川農林水産大臣が東アジアE

PAには反対していますので、必ずしも日本政府としてそちらに流れているということではないと思います。

質問5 そのような辺りの競争と協力の捉え方というのを、私は不思議に思うのです。というのは、FTAを結んだ相手というのは、正にお互いにガードなしで戦うという意味では、一番競争が激しくなる訳ですよ。なので、中国に対抗するというのであれば、真っ先に中国とFTAを結ぶのが対抗する一番の手段ではないだろうかと思うのです。その辺りは、経済の共通の論理と外交としてのFTAが矛盾しているような気がします。

関沢 それはまさにおっしゃるとおりで、市場経済の中にあるプレーヤー同士の競争というのが認知されている訳ではなく、中国と日本という国が競い合っていて、中国に勝たなくてはいけないということで、「中国の方がアセアンとの関係ではどうも良い条件をとっているから、それと同じ条件をとってこい」というイメージです。蛇足かもしれないですが、外務省がそう思っているかという、外務省は多分そういうことは考えていなくて、あまり競争というコンテキストでFTAを考えているようには見えません。外務省は、日本のFTA戦略というのを2002年に出しているのですが、それを見ると「中国をやっつけよう」などどこにも書いてありません。もちろん、政府の公式な文書でそのような言い方は出てこないのですが、外交政策というよりは、本当はマスコミあたりでそのような流れができていて、その流れに乗らざるを得ないという、というように見えます。新聞を見ると、『日本農業新聞』はFTA推進に反対するのですが、主要紙は本当にどこもFTAに関しては推進一辺倒なのです。しかも、その理由が「中国に遅れている」「アメリカに遅れている」というもので、それが必ずしもロジカルで正しいかは分からないのですが、それはそういう流れに乗らざるを得ないという雰囲気があるのだと思います。

質問6 外務省は、例えば中国やアセアン、オーストラリア、インドに対し経済的だけでなく政治的に対抗する関係を持つという、政治的あるいは安全保障的な考えまでを持ち、FTAをそういう道具に使うというところまで考えているのでしょうか。それとも、そこまで考えていないのでしょうか？

関沢 あまり分からないのですが、多分考えていないと思います。

質問7 外務省は、どこの局が主にやっているのでしょうか？

関沢 直接のFTA担当は経済局ですが、その前までの判断というのは、多分担当部局ではないかと思います。

質問7 アジア局などは、ほとんど関与していませんよね。

関沢 特に中国のような国との関係でいえば、アジア局が意思決定に加わらないというのは考えられないので、それは入ってくると思います。

質問7 大使館ルートで霞ヶ関の意向が決まるとは聞いていますけれども、霞ヶ関が直接アジア局の方にあれこれ言う、というのは聞いていませんね。外務省経済局が主導でやるものだと思っています。

関沢 少なくとも、今までのようなF T Aでいえば、おっしゃるように経済局中心でやっています。ただ、中国、そしてアメリカもそうかもしれませんが、あれだけの大国で政治的にも深い関係がある国だと、経済局でコントロールしきれるのは難しいという気がします。実際には、今のところ中国との関係ではF T Aが問題になっていないため、アジア局が表に出てきていないという面はあると思います。

質問7 F T Aを保険にしていることについてですが、経産省が80年代後半にニュー・エイド・プランのアイディアを出し技術協力でアジアの工業化を推進したのも、対米通商交渉の仕事が終わって手が空いたので、次に何かを仕掛けなければ組織上まずいからということでした。農林省も労働省もみんな委員に入っていました。皆自分の仕事がなくなると困るからという論理が強いのではないのでしょうか。農林省の人も労働省の人も何も勉強していなくて、農業のことは全農の山田俊男専務にお任せとか、労働についてフィリピン、タイから入ってきたら困るから全面的に反対だとか、自由化についての話し合いはしないという様子でした。先の発言で私が「あれ？」と思ったのは、経産省は積極的に木村福成さんとか浦田秀次郎さんと呼んで研究会をしており、そのようなF T Aの雰囲気を作っていたと私は思います。だから、マスコミや学者の意見が強く出たのではないのでしょうか。経産省がそのような雰囲気を研究会でつくってきたのではないかと、という気がするのですが、そこはどうですか。

関沢 そこは間違いないと思います。

質問7 推進派を研究会に呼んでマスコミに流しているわけですから、やはりその流れを作ってきたのは経産省で、経産省がそれなりにイニシアチブをとったのではないのでしょうか。

関沢 多分そう思います。火をつけてしまったというのは多分そうだと思います。

質問8 研究会を始めるというときは、首脳会談になっていますね。その場合、始めますよといったときに、各官庁だけでなく総理大臣もしくは総理大臣周辺はどのくらいイニシアチブを発揮するのでしょうか。もし、政治家や政府の首脳がある程度イニシアチブを持

てるのであれば、政策連携の可能性はある訳です。そうではなく、交渉始める段階で役所の方がボトムアップでやっているのだったら、いろいろな連携の可能性はあまりない訳ですよね。首脳会談で決められたときに、どれだけ首脳の意向というのが効いていたのでしょうか。

関沢 これについてはよく分からないのです。少なくとも報道で見る限り、小泉総理はそれほど口を出していなかったようです。唯一あったのが、組閣の際に中川昭一さんを経済産業大臣にして、島村（宣伸）さんという東京選挙区の人を農林水産大臣にしたというのは、F T Aシフトであるという報道で出たくらいで、それ以外に小泉首相が自らイニシアチブをとった様子は、少なくとも外に出ている情報ではないです。どうも、あまり関心がなかったようだと言われています。力を行使しようと思えば、かなり出来たと思います。がしていません。してなくても、結果的にかなり上手く回ってきた、というのが本当のところではないかと思えます。例えば、タイは典型的にそうです。一番問題になりそうだったのがタイで、小泉さんは一回登場し、タクシンさんにコメを例外にさせることを飲ませたのですが、その後は全く出てこなかったです。登場場面もなかったし、自ら積極的にやろうということでもなかったと思えます。首相官邸、あるいは、内閣官房は、メキシコとの交渉がいったん決裂した後は結構出てきたのですが、どちらかといえば世間向けのポーズというか、官邸中心にやっていますよというのを示すというイメージが強く、調整に入ったという感じにはあまり見えません。

質問 9 いろんな国からF T Aを持ち掛けられるのではないかと思うのですが、どの国を先にするのかというのは、どの辺りで決められるのでしょうか。それから、そもそも持ち掛けられたことだけをきっかけに相手を選んでいるのでしょうか。

関沢 そこを調べようと思って調べ切れなかったのですが、政府レベルで基準があるのですが、本当にその基準に従ってやっているのかどうかはよく分かりません。今やっている交渉相手は、アセアンとメキシコとチリです。そろそろ、インドとかスイスがくると思うのですが、きちんとした基準があるかということについては、私の知っている限り、インド、サウジアラビア、湾岸諸国については分からないのですが、それ以外は向こうから話がかかっているとします。来た話に応じているうちにこんなに増えてしまった、という見方もできるとします。

質問 9 それこそ陣取りであれば、世界中が潜在的パートナーと言えなくもないと思いま

す。やはり官庁の人的資源というか、皆さんの時間にも限りあるでしょうから、優先順位などがあるのではないのでしょうか。

関沢 恐らく一つは、メキシコとチリが典型的な例で、他の国が相当やっているので競争上の問題としても説明が付きやすいということです。後はアセアンで、アジア重視ということでも説明がつくし、中国との競合という意味でも説明が付きます。インドも、中国がやろうとしているので、そういう意味で説明が付きます。スイスはちょっと分かりません。

質問 10 何度も申し訳ないのですが、やはり単純に考えると、今後日本がその国と経済的に手を繋がないといけないとか、あるいは政治的な対抗関係を作らなければいけないという状況になったときに、基本的には農業問題に行き着くと思うのです。やや場外乱闘的なのですが、農水省の性質が変わっているとしても、それが日本の農業の開放に備えてどういう策が立っているのかがよくわかりません。もう一つ、関沢さんは以前も今日もおっしゃったのですが、もし自民党の農林族と農林省の間で意見が分かれてくることになれば、農林族は、農林省が交渉を進める際に持っている正当化の理屈というものを明らかに受け入れないと思うのです。農水省はこういう優先順位で、これは開放してもいい、これはだめ、ここまでは譲りここは譲らない、という根拠はここにあると。農政としてここに根拠があるというのであれば、それは当然農林族に説明されているはずだし、農林族もそれで納得するのであれば応援すると僕は思っています。なぜ、農林族のほうは国際協調派のような人がいて、農水省はあまりにも譲らないというのなら、マスコミが騒いでいるかもしれないけれども、譲らない。その齟齬が出てきているというのはなぜかなという。

関沢 私の理解だと農林族と農水省の間には齟齬はなく、農水省は農林族や関係者と議論をした末に線を引き、そこは超えないということです。多分、その国際派と言われている人たちも、改革をやろうとしているかまでは分からないのですが、先ほどおっしゃった輸出については、農産品の輸出を積極的に行いましょうという意味では国際協調派だったりします。或いは、品目横断的な直接保証のような、お金を取るための手段として F T A を考えているかもしれません。本気になって開放しようとしているのかについては、よく分からないです。農林族といっても、いろいろな人がいると思うので、どれと一致しているのかというのは難しいのですが、恐らく齟齬はほとんどないと思います。

質問 11 農林省が統一見解で国際化に向けての文書を 2004 年に出しました。そこには、三つの基本的な論拠があったと思います。一番目は、世界の中で日本は農産物輸入の関税がいちばん低いということです。そういう意味では、農産物輸入について最も先頭を走っ

ているという言い方になっています。二番目は、輸入でみると世界で農産品輸入の金額が一番大きいのは日本です。続いてドイツですが、日本が断トツで多く、アメリカはむしろ輸出しているということです。三番目が、各国には最低限食糧自給の権利があるということです。食糧自給力は、食糧自給だけではなく、環境保護からいっても選択すべきだということです。この三つで総論を立てています。先にあなたがおっしゃったように、総論では皆の合意ができていないのに、各論に入ると部署によって違うのではないのでしょうか。幾つかの研究会で農林省に来てもらって話をしようとする、総論までは皆さんパワーポイントで説明するのですが、最近の研究会というのは全部ネットに載せなくてはならないので、質問があるたびに部屋を出て、いちいち農水省と連絡をとりながらやってくる訳です。各論になってくると、彼らの中では貿易調査会などいろいろなところとのネゴがあるので、ただそれは、各論と総論を別にするというスタンスを崩し、もう少し国際協調にいくとなると、本当に流れが変わるのかなという気はするのですが。総論のところでは、対外的にも国内的にも、ほぼ統一されているような気がするのですが。

関沢 多分、総論はきっとその農林族も見て、オーケーになったと思うのです。そこから先というのは、少なくとも今までの交渉を見ていると、とてもなんかそのような感じはしないのですけれども。

質問 12 センシティブな製品の中にバナナとかパイナップルが入っていますよね。「なぜバナナはできないの？」というと、これは外務省の人が、多分誇張かもしれませんが、おもしろいことを教えてくれました。人間の食べる果物というのは決まっているのだそうで、バナナがいっぱい入ってくるとリンゴやみかんをあまり食べなくなってしまう。だからだめだと。どう考えても、そのような理屈は無い訳でしょう。総論は分かるのだけれども、各論のそのような理屈がね。

質問 13 その農産物輸出で今回いくつか回ったのですが、今柑橘類にちょっとでも近いところで輸出を考えると、とんでもなく袋叩きにあうので、マンゴーとか要するに柑橘から遠ければ日本に向けても大丈夫。昔のようにトロピカルフルーツと言わなくても、ある程度青果市場で売ってもらえるようになった。でも、それが柑橘になった途端に、完全に農水省はドアを閉めてしまう。柑橘は、日本ではセンシティブなのでしょうね。

質問 14 柑橘の場合は虫の問題があります。

質問 13 いや、それは他のものも全く同じです。何十億と投資しないと対応できないようなものは、他にもあるのではないのでしょうか。

質問 14 日本って柑橘類が多いですね。ですから、万が一そういう虫が入った場合には、当然日本の柑橘類にうつる訳です。そういう意味で、相対的に問題の小さい果物と大きい果物があるというのは技術的に言って事実です。

質問 13 でも、いわゆる政治的な問題ではないのですか。柑橘を守るという。

質問 14 それはどうなのでしょう。けれど、そういうものが入ってきて、それがストレートに日本の柑橘の消費の減少に向かうのか、リンゴの減少に向かうのか、あるいは柿の減少に向かうのかというのは分かりません。

質問 13 ほかの熱帯系の果物でも、虫が出たりしたらその場で瞬時に閉鎖する。それは柑橘類でも同じだと思うのですけれど。

質問 15 でも、柑橘以外でもミバエを指摘することなどありませんか。

質問 13 ミバエはマンゴーでもそう。ミバエがいちばん怖いって。

質問 16 農林省、農政族、農業団体という三つについて分析する必要があると思います。私は、農林省、農林官庁、農政族の考え方がそんなに違うとは思いません。農林族にはいろいろな考え方の人がいるというお話でしたが、もちろん農林官僚でもいろいろな考え方の人がいて、ものすごく自由に考える。恐らく経産省と全く考え方が変わらないような人も実際にはたくさんいる訳ですね。でも、仕事をするときには結局、国が決めた方針、要するに農政族が掲げた方針、自民党が決めた方針の範囲内で動くわけですから、少なくとも表面的にその違いというのはありえないのです。ただ、農業団体はちょっと違います。最近の象徴的なこととしては、今日お名前が出ていた全中の専務理事の山田さんが、今度の参議院議員選挙で自民党の候補になりました。実は、6年前の改選のときは、農水省の官僚出身議員の方がやっていて、全中がやっていた農業政治連盟だか何かという、実際は全中なのですから、その推薦を誰が取るのかというのがあり、その投票で農政OBの現職議員が落ち、今度その山田さんが出る。これはすごくおもしろいと思います。やはり、農業団体は自民党や農林省、特に農林省に対して不満があるのだと思うのです。いろんなご意見があるとは思いますが、農業団体は「十分に保護してない。保護が足りない。農水は最近何をやっているのだ」という考えを持っている訳です。基本的に保護しているというのはおっしゃるとおりですが、それは別に日本だけの話ではなく、先進国はどこでも農業を保護しています。そして、その保護の削減という大きなストーリーが既に国際的に出来ていて、農水省も自民党も多分それには逆らえません。ただ、そのテンポについて考え方の違いはあると思います。もちろん、そのテンポがあまりに遅いと、F T A

やWTOのような国際交渉の場で日本が不利な立場に追い込まれる、と考えるのは私もよく分かります。ただ、国内の地方経済などを考えた場合に、あまり急激な自由化というのが現実的なかどうかということについては、私としては別の考え方があります。

関沢 それと関係しているのかもしれないのですが、タイの交渉では砂糖とデンプンが4年か5年後に再協議されることになりました。私の理解では、砂糖とデンプンの後ろにあるジャガイモ、サツマイモ、テンサイ、サトウキビについて、農政改革をどうするかという議論が研究会ベースになされていました。多分、今の制度はおそらく破綻するだろうという理解があり、数年後にはそれを見直すということが恐らくあり、その後であれば何とか出来るということで再協議にしたのかもしれないと思います。そこで、今おっしゃったように時間軸を入れて、「何年後かにはちゃんとやる」という、もしかしたらそういうメッセージがタイ側に伝わっているのかもしれないというのが、私の勝手な推測ですが、あるかもしれません。

質問 17 小さい要求ですが、出来れば根本的な統計を提供出来ればいいのではないかと思います。例えば、トップ 10、15、20 の保護の関税率、額、輸入額と輸出額が本当に変わっているかと。印象としてはあまり変わっていないように見えますが、ある程度まで変わっていると思います。表を作れば、大体このような感じというのが分かるのではないのでしょうか。

関沢 分かりました。

質問 18 今日のお話では、産業界が実は強い推進力ではなかったというのが私はおもしろく思いました。ただ、お話をお伺いしていると本当にそうなのかな、という気がします。幾つかお話を伺いたいのですが、経団連のお話をされましたが、産業界の声を生かすルートというのは他にはないのでしょうか、ということが一つです。並行した質問ですが、マスコミと学者がどれほど力を持っているのだろうか、というのが実は疑問です。産業界の声というのは、例えばマスコミなり他のルートなりではどのような形で生かされ、そのようなルートはないのか、というのがもう一つの質問です。

それと関連するのですが、現在のマレーシア、フィリピン、タイのEPAにおいて、産業界の声というか、産業界の力というのはあまり推進力となっていないのでしょうか。それとも、現在は少しずつ状況が変わっているのでしょうか。その辺りをちょっとお聞きしたいと思います。

質問 19 今の点にちょっと絡んでいるのですが、シンガポールとのFTAで、石油製品・

石油化学製品というのがセンシティブ製品目として除外されてきました。これはかなり早い時期のF T Aです。だけど、それ以降石油価格がすごく急速に上がっています。ということは、石油製品も石油化学製品もずいぶんと割高になってきている状況ではないかなと思います。こういう状況の中で、その除外の見直しというのは、石油製品・石油化学製品を利用する産業界の声としては出てきていないのかな、ということをお聞きしたいと思います。

関沢 一点目の産業界の声がどうということは、私もはっきり言ってよく分かりません。少なくとも、まず、経済産業省の関係者に聞いた話だと、個々の産業からF T A交渉を行って欲しいという声が出てきたことは特になく、むしろ、決まったことを前提に動いたというイメージに近いというのです。後は先に言ったように、結局多国籍企業が海外に出ているので、本気になってF T Aの推進を主張する理由があるのかどうか分かりません。次に、声がどう反映されているかということなのですけれども、これもなかなか難しいです。当然、経団連の奥田会長のような人はF T A推進と言う訳です。そういうことをいろいろな場所、経済財政諮問会議のような場所で言っており、そういう意味で声になっていると言えなっています。例えば、自民党の偉い議員が経団連に話をしに行ったときに、経団連側の誰かが「F T Aを進めてください」と言うと、「そうだ、そうだ」という。そのような程度のものであればあるのですが、さらにそれを超えて、例えば献金や投票などがモチベーションになってF T Aが進められているのかどうかについては、よく分かりません。私が聞いた話だと、そもそも日本の産業界、特に競争力のあるところでは、それほど政治との繋がりが無いということでした。その一方で、個々の産業ベースで見れば、繊維のように弱いところは、F T A推進という攻めに回るのではなく、守りに回るはずなのです。そのように一枚岩でない産業界がF T A交渉をやってくれという流れで動くかというのは、率直に言って、あるのかないのか分かりにくいところです。いずれにしても、動くとなれば経団連ルートが中心になります。それ以外に、役所には現局・現課というそれぞれの業界を見ているところがあるのですが、業界の人たちは、何か政府に求めることがあれば、そこに対して相当強く言ってきます。交渉を開始するかどうかを決める時には、個別の業界はほとんど動いてないかもしれませんが、交渉が始まると個別の品目の取り扱いについてかなり積極的に声を上げています。それは、国会議員に対して上げるというよりは、むしろ役所に対して物を言ってくるという感じ です。

あともう一つ、推進側はともかく、守る側・反対する側は、工業サイドで見ても結構強

く動きます。農業はその典型的な例で、国会議員を回ったりします。そこまでいかないにしても、不利益を被る人たちはかなり積極的に声を上げてくるという感じです。

次にユーザーの声ですが、ユーザーの声は少なくともシンガポールの関係ではほとんど聞いたことがないです。一つの理由は、シンガポールのシェアがそんなに高くなく、他の国からも相当輸入しているからです。国内で反対している人がいるということは、逆にいえば国内で生産している人が相当いるということなので、ユーザー側がそちらとの関係を気にしているというのはあるかもしれません。いずれにしても、ユーザーの声というのはいくらも聞いたことがないです。

質問 20 非常に抽象的な質問なのですが、東アジア地域の経済統合のようなものをイメージするとき、例えばアセアン・プラス3のような枠組みもあることはありますよね。EPAやFTAの交渉がそういうものの延長線上、たとえばアセアン・プラス3のような地域的な包括的な貿易協定とかとなってくるのか、あるいは絶対にそうならないのか。あるいは、日中間でのFTAというのは、当面検討されていないということですが、将来的に議論の場にのぼる可能性は全くないのでしょうか。

関沢 私が質問を理解していないのかもしれないですけども、要は、FTAがいろいろ出てきていて、それを包括するというイメージなのかもしれないですけども、これは実はリーガルな点で結構大きな問題があります。日本とアセアンの間のFTAについては三つの流れがあり、一つはバイ協定という形、例えば日本とタイという個別の国ごとのFTAがあり、それとは別に日アセアンというFTAが議論にのぼっていて、最後に東アジアEPAという通産省がやっているものがあります。例えば、タイという国を見ると、全部のFTAのメンバーになってしまう訳です。日タイ、日アセアン、東アジアEPA、そしてAFTAというのもあるので、そうすると法的にどう整理するのが大問題となります。そうすると、そのように束ねたものは、関税同盟のEUのようなものだとすっきりするのですが、FTAを束ねていくというのは、どういうものなのかあまり詰まりきっていないというか、整理されていないように思います。中国との関係でいうと、いま東アジアEPAというのが提案されているということは、理屈の上では中国が入ってくるはずなので、その一貫としてはあるはずなのです。ただ、東アジアと大括りで言っていますが、私の印象ではメインは日中FTAだという気はします。

質問 20 何がですか？

関沢 メインです。東アジアEPAと言ったときに、理屈の上で考えたときにそれはどう

ということかといえ、端的に言えば、それは日中F T Aのはずなのです。しかし、そのように捉えている人はあまりいないという感じです。そういう意味では、日中F T Aというのは、一応アジェンダにはのぼっているけれども、アジェンダにのぼっているということをあまり気付かれていない、そういう印象を持っています。

司会 もうそろそろ時間ですので。最後にもう一方いらっしゃいますか。

質問 21 二階経産大臣もしくは経産省が、本気で日中F T Aを考えているのでしょうか。

関沢 いや、少なくとも今話題になっているのは東アジアE P Aなので、それがどこまで日中と意識されているかというのは、率直に言って分かりません。E P Aということの日中F T Aのことまで考えて言っているかということも含めて、よく分かりません。ロジカルに考えていくと、東アジアE P Aで出てくる国々の中で既にやっているF T Aを差し引いていけば、残るのは恐らく貿易額が一番大きな日中F T Aになるというのは、理屈の上では間違いないと思います。関係者が思っているかどうかは別として、インプリケーションはそういうことです。

司会 今日はどうもありがとうございました。

(終了)

F T Aに対する日本のポジションの変化とその背景（ポイント）

2006年9月26日

関沢洋一

ysekizawa@iss.u-tokyo.ac.jp

1. 始めに

- 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。
- 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。
- 現在は、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、各国とのF T A交渉を推進中。

2. F T Aに対する日本の取り組みの推移

(1)否定期

- 1990年代後半までの日本政府のスタンスは、W T O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F T Aや関税同盟に対しては懐疑的。
- 産業界のスタンスも少なくとも公式には同様。

(2)実験期へ

- 明確な転機を迎えたのは1998年11月。メキシコのセディージャ大統領から日本に対してF T A締結を提案。韓国とも研究を開始することで意見が一致。
- 1999年5月に発表された通商白書においては、F T Aを含めた地域統合について、「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、F T Aに対する一般的な評価は前向きなものになった。経団連も同様。
- シンガポールとのF T A交渉に向けた動きが進展。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。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、農産品において新たに自由化された品目はなかった。まさに「実験」と呼ぶべきもの。

(3)推進期へ

①メキシコ

- メキシコとのF T Aを巡っては、メキシコが米国やE U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存在。

- 2001年6月には、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。
- 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。日本側は、共同研究会報告において、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。

②アセアン

- 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。
- 2001年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。
- 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。

③タイ

- タイのタクシン首相は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ことを提案。
- 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月のタクシン首相の訪日時に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。
 - ・ 日本側は、外務省はタイとのF T A交渉開始を積極的に望む一方、農林水産省は慎重。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。
 - ・ 結局、外務省と農林水産省の対立の末、交渉開始は宣言されず、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8月に、メキシコとのF T A交渉において、農林水産省は「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」を提示。
 - 今後のF T A交渉においては、農産品においてゼロ回答にならないという意味。
- タイとの関係においても、農業関係者が交渉そのものには反対しないことを表明。

→主要な農業生産国のタイと交渉できるなら大部分の国とは交渉できるという意味。

- 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、FTA交渉を開始することが首脳レベルで合意され、交渉へと至った。



FTA推進へ

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

- 地理的事情。

- ・ 東アジアにおいては、1992年にアセアン諸国が合意したAFTA (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。
- ・ 1997年の通貨危機までは「奇跡」とまで呼ばれた経済成長。
- ・ 中国はWTO加盟交渉の最中。

→日本にとってはFTAのモデルもなかったし、日本とFTAを締結しようという働きかけも起きにくかった。

- 農産品を巡る事情。

- ・ GATT第24条によれば、FTA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。
- ・ 農産品における自由化措置は現実味なし。

- 日米通商摩擦

- ・ クリントン政権に入ってからアメリカは管理貿易論を主張。日本との対立が鮮明になる。
- ・ 日本は日米自動車協議時に設立直後のWTOを活用として解決を図ろうとする。
- ・ 日米通商摩擦の沈静化後もWTO重視の姿勢は残った。



自国がFTAを推進できないのであれば、WTO重視を唱えることにより他国のFTA推進を多少なりとも牽制するしかなかった。

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

- 2000年代に入って農業以外の障害は取り除かれた。しかし、農産品を巡っては、FTA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。

- 輸出産業を始めとしたFTA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、FTA推進に至った？

- しかし、日本のFTA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。

- ・ 経団連は、FTAを積極的に推進するポジションを取っていたものの、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かった。

- ・ 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。
- ・ 経団連がF T A推進を主張した時に経済産業省が動かなかった（タイのケース）。
- ・ 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。企業の具体的な利益、特に輸出関心に基ついて、このF T Aが推進されたとは言いがたい。
- ・ 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かったと思わざるを得ないような事実が存在。



メキシコを除けば（もしかしたらメキシコでさえも）、産業界は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。

○ なぜ産業界は強い推進力とならなかったのか？

- ・ 経団連は様々な産業の集合体であり、そ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。
- ・ 主な交渉候補国だったアセアン諸国は日本の輸出企業が競合しやすいアメリカ、EU、韓国といった国々とのF T Aを結んでいなかった。
- ・ 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。
- ・ 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。

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？・・・

- 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。主なものは次の4つ。

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

- ・ 「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。「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」。
- ・ 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。

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

- ・ 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。「競争」よりも「協力」を重視。
- ・ 中国とのF T Aはこの主張だと出てきやすい。

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

- ・ 外圧狙い。主たるターゲットは農業改革と人の移動。国内改革が主目的であり、F T A推進は従たる目的。
- ・ 正面からこの主張をする人は少なかったが、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

- ・ 世界的なF T A推進の流れの中で、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。
- ・ 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、これを無碍に断るわけにはいかなかった。

○ たぶん、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。

3-4. なぜ農業関係者はF T A推進を容認したか？

○ 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なのに、なぜF T A容認へと態度を変更していったか？

①世論喚起の可能性と政治システムの変更

- ・ ストーリーが国民の気を引きやすかった。・・・「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。最大の問題は農業。」というメッセージ。
- ・ 過去10年間の日本の政治システムの変化によって、首相や与党執行部は権力が強化される一方で世論に敏感にならざるを得なくなった。
- ・ F T A推進へと世論が喚起されることにより、世論が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F T A交渉推進の足を引っ張らないほうが得策。

② 農業団体はその団結力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。

- ・ 高齢化の進展により農業従事者の数が減少した。
 - ・ 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。
 - ・ ベテラン農林族議員が 2003 年 10 月の総選挙で引退した。
 - ・ 「国際協調派」の農林族議員が F T A 容認に向けて議論をリードした。
- 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
- ・ 相手国さえ間違えなければ、センシティブな農産物を例外扱いしても、GATT 第 24 条の要件である貿易額の 90% を無税とすることは可能という認識が共有されるようになった。
 - ・ 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、日本の農産物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を相手国側に浸透させればよかった。
4. 終わりに・・・現在の日本の F T A 推進を巡る特徴・・・
- FTA 推進に反対を唱える声がほとんど出ていない。
 - ・ 与野党とも F T A 推進に関しては共通。
 - ・ 米国や韓国のような反対運動なし。
 - 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。選択的推進。
 - ・ コンセンサスがある範囲で F T A を推進。
 - ・ 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事情。このため、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 FTA 交渉に至るかどうかは不明。
 - ・ 韓国との違い。
 - 仮に、韓国がアメリカや中国と F T A を結べば、日本としても決断しなければならなくなるかもしれない。