

## 日本の FTA：その政治過程の分析

2008 年 3 月 28 日

関沢洋一

ysekizawa@iss.u-tokyo.ac.jp

### 1. 基本的な事実

- (1)地域貿易協定（関税同盟と F T A）は、1990 年代以降、急激な増加を見た。欧米諸国を中心としたこのような動きに反して、日本を含めた東アジア諸国は 1990 年代においては、F T A に対して否定的な態度を取っていた。
- (2)ところが、2000 年頃を境にして、東アジア諸国の F T A への態度が急激に変化し、F T A 推進路線へと走るようになった。

### 2. 1990 年まで日本はなぜ F T A に否定的だったのか？

#### 2-1. 問題意識

日本を含めた東アジア諸国は、他の国々が地域貿易協定推進路線を 1980 年代後半から進めていたにも関わらず、その流れに乗らず、むしろ、1990 年代に F T A 推進を頑なに拒否する態度を示した。これはなぜか。そして、この拒否的な態度が 2000 年頃から急速に方向変換して、F T A 推進へと向かうようになったのはなぜか。

#### 2-2. 既存研究の整理と仮説

(1)地域貿易協定には差別的性格がある。このような性格のために、他の国々が地域貿易協定を進める場合のある国が取る反応については、既存の研究及び経験によれば、次の 3 つが知られている。

- ・ バンドワゴン戦略（既存の F T A 推進国と F T A を締結しようとする）
- ・ ブロック化戦略（既存の F T A 推進国以外と F T A を締結しようとする）
- ・ ラウンド戦略（G A T T のラウンド交渉のような世界的な M F N ベースの自由化を推進することによって、地域貿易協定の効果を弱める）

(2)しかし、これだけではなく、もう 1 つの戦略として「反 F T A 戦略」があるのではないか。つまり、ある国々にとって F T A 締結を進めることに何らかの支障がある場合には、F T A 締結を進めていない国々が協調路線をとって、F T A 締結を止めようとする戦略があるのではないか。

(3)例えば、A B C D の 4 つの国があって、その内の A 国と B 国が F T A を締結

したとする。この場合に、C国は、AB国への市場アクセスが悪化するので、AB国の双方ないしいずれかとFTAを締結する（バンドワゴン戦略）、D国との間でFTAを締結する（ブロック化戦略）、GATT（WTO）のラウンド交渉を行うことによってAB国のMFN関税率を下げる（ラウンド戦略）が考えられる。しかし、C国にとって、FTAを締結したくない事情が存在し、それがD国にも共有されるものであったとすれば、両国が協調して反FTA戦略をとることもありうる。

### C国とD国のFTAに対する利得を巡るゲーム

		D国にとっての利得	
		FTA不参加	FTA参加
C国にとっての利得	FTA不参加	$(\beta_C + \alpha_C, \beta_D + \alpha_D)$	$(0 + \alpha_C, \gamma_D + 0)$
	FTA参加	$(\gamma_C + 0, 0 + \alpha_D)$	$(\theta_C + 0, \theta_D + 0)$

(注1) +記号の左側がFTA推進者の政府支持値、右側がFTA反対者の政府支持値。

(注2)  $\gamma_C > \beta_C$ 。  $\gamma_C > \theta_C$ 。

仮に、 $\beta_C + \alpha_C$ の値が $\gamma_C$ よりも大きい場合には、C国にとっては、D国がFTAに不参加で、自国もFTAに不参加にすれば、最大の利得を得ることができる。このため、C国としてはD国に対してFTAを締結しないように働きかける誘引が存在する。そして、D国がC国と同様の利得を有していれば、C国とD国が協調して、反FTA戦略を採用することになる。例えば、以下の場合。

### C国とD国のFTAを巡る利得ゲーム1（反FTA戦略が成立する場合）

		D国にとっての利得	
		FTA不参加	FTA参加
C国にとっての利得	FTA不参加	$(3 + 2, 3 + 2)$	$(0 + 2, 4 + 0)$
	FTA参加	$(4 + 0, 0 + 2)$	$(3 + 0, 3 + 0)$

ところが、何らかの事情により、D国において、 $\beta_D + \alpha_D$ よりも $\gamma_D$ が大きくなれば、F T A参加に方針転換することになり、この場合に、C国において、 $\alpha_C$ よりも $\theta_C$ が大きければ、C国もまたF T A参加へと方針転換することになる。

C国とD国の F T A を巡る利得ゲーム2 (反 F T A 戦略の崩壊)

		D国にとっての利得	
		F T A不参加	F T A参加
C国にとっての利得	F T A不参加	(3 + 2, 1 + 2)	(0 + 2, 4 + 0)
	F T A参加	(4 + 0, 0 + 2)	(3 + 0, 3 + 0)

(4)以上のC国とD国と同様のパターンが東アジア全体に生じていたのではないか。それゆえに、ある時点までは、東アジア諸国は全体としてF T Aに対して否定的な態度をとり、ところがそのポジションは急速に変化したのではないか？

そして、東アジア諸国のF T A協調を促したのはA P E Cだったのではないか。言い換えれば、A P E Cがあったために、東アジア諸国がF T A推進へと進むのが遅れたのではないか？

### 2-3. 事例による検証

(1)東アジア諸国のそれぞれは反F T A戦略を取るインセンティブが実際にあったのか？

#### ①あった国々

日本・・・(a)日米通商摩擦における米国との交渉を有利に進めるためにW T O重視の姿勢を前面に出す必要があり、W T Oの精神に相容れないF T Aに対しては否定的にならざるを得なかった (特に通産省)。

(b)F T Aを締結することは農業自由化が必然的に含まれると認識されていたため、政治的にタブー化した。

(c)E A E Cが米国の反対でつぶれたこともあって、米国を排除する形でF T Aを推進することについて、米国への遠慮があった。

韓国・・・ほぼ日本と同じ事情。

中国・・・W T O加盟にかかりつきりでF T Aどころではなかった。

インド・・・E A E Cの失敗の後、二国間主義に対して強く反発していた。

## ②よくわからない国々

タイ・・・・・・・・自動車産業や鉄鋼業の保護を必要としておりFTAによる自由化にはリスクがあった。

インドネシア・・・・ほぼタイと同じ。

フィリピン・・・・不明だが、周辺国がやっていないものを率先して行う意思がおそらくなかった。

## ③反FTA戦略を取るインセンティブが弱かった国

シンガポール：国内的には反FTA戦略を取る必要性はなく、隣国であるマレーシアがFTAにネガティブだったこと、ASEANという枠に縛られたことがネックだった。

## ④各国に共通する事情

- ・ 1997年の通貨危機までは日本を除いては経済成長が順調に続いていたので、既存の政策を変更させることに抵抗があった。
- ・ アメリカが二国間主義に基づく圧力を東アジア諸国中心にかけていたため、二国間主義という考え方そのものに抵抗感があった。

## (2) APECは反FTA戦略の協調を確認する場だったと言えるのか？

明確な証拠は出てこなかった。但し、以下のような間接証拠はある。

- ・ APEC創設に中心的な役割を果たした日本と豪州において、欧米における地域主義の動きへの懸念が念頭にあった。
- ・ マレーシア（日本も？）は、APEC会合においても地域貿易協定に否定的な発言をしていた。
- ・ APECの「開かれた地域主義」という言葉は反FTA的な性格を示唆する。

## (3)反FTA戦略はどのように崩れていったのか。

① 1998年を境に、シンガポールと韓国がFTA推進路線を探求し始めた。シンガポールはニュージーランドとのFTA交渉を開始し、韓国はチリとのFTA交渉を開始した。その背景として、いくつかの国々において、 $\beta_c + \alpha_c$ の値を $\gamma_c$ の値が上回ったと見られる事情が生じている。

- ・ 通貨危機が発生してアジアの成長神話が崩壊し、これまでのパターンを維持するインセンティブがなくなり、むしろ改革を標榜する必要が生じた。
- ・ アメリカが好況になり、アジア叩きが影を潜めた。
- ・ APECにおける自由化プロセス（EVS L）が頓挫した。

② その後、1990年代末からはほぼ全ての東アジア諸国が急激にF T A推進へと方向転換していった。これは、 $\alpha_c$ よりも $\theta_c$ の方が大きな値であったことを示している。

### 3. 日本のF T Aを推進したのは誰か？

#### 3-1. 問題意識

農業関係者が強く反対していて、多くの人々がタブーだと思っていたにも関わらず、21世紀に入って、日本は積極的なF T A推進路線を取るようになった。なぜこのような急激な変化が生じたのだろうか。一体誰がF T Aを推進したのだろうか。

#### 3-2. 既存研究

既存研究においては、概ね、輸出産業を中心とする産業界がF T Aを推進したという見解になっている。これが本当であるかを検証する。

#### 3-3. 事例研究

##### (1)使った事例

日本とメキシコの間でのF T A交渉を活用した。このF T Aは、日本が結んだF T Aの中でも、農業が含まれている最初のものであり、また、産業界が強く推進したと広く信じられている事例のため。

##### (2)インタビューを中心とする事例研究によって明らかになったこと

- ・ 産業界の中で、メキシコとのF T Aを推進していたのは商社だけだった。
- ・ 自動車業界は内部で意見が割れていた。メキシコに工場があるメーカーは、メキシコ国内における生産台数に比例した無税輸入枠もあったため、必ずしも賛成ではなかった。
- ・ エレクトロニクス業界は、輸出向け製品の原材料の関税の免税措置であるマキラドーラ制度が廃止されることの代替措置を求めるため、当初は、F T Aの推進に興味を持っていたが、後継措置としてプロセック制度が導入されたために、F T A推進の熱意を失った。
- ・ 鉄鋼業界は興味がなかった。

#### 3-4. 結論

産業界が日本のF T Aを推進したわけではない。既存の研究は以下の点にお

いてミスリードした。

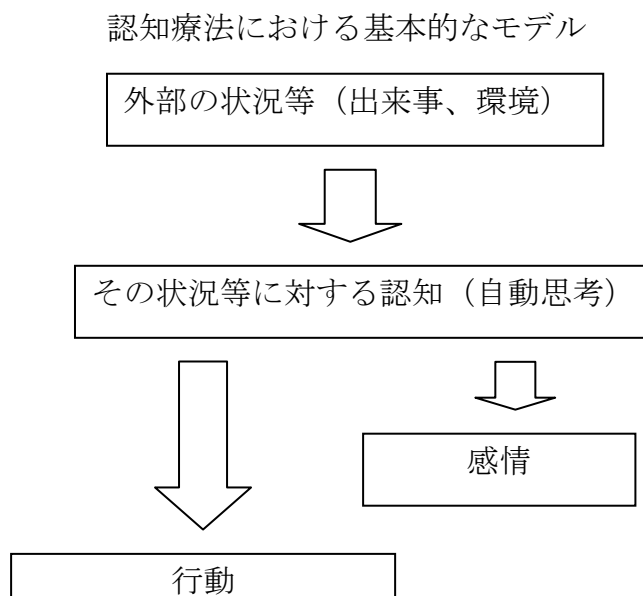
- ・ 経団連のホームページに、「日墨自由貿易協定の早期締結を改めて求める」という趣旨のことが書いてあったために、経団連が本気でF T Aを推進しようとしているという誤解を生じた。経団連が政治家に根回しを行ったかといった熱意を測るアセスメントを既存研究は行わなかった。
- ・ 輸出産業の多くは現地進出を行っているため、必ずしもF T A推進というわけではなく、潜在的には反対している企業も多かった。
- ・ F T Aは原産地証明が必要になるため、関税率が高くない場合には、F T Aを活用した無税輸出がM F N税率に基づく輸出より有利であるとは限らない。
- ・ 農業関係者もまた産業界の顧客であり、彼らを敵に回すことを望まない企業が多かった。

#### 4. それでは誰がF T Aを推進したのか？

##### 4-1. 仮説

以下では、認知療法という心理療法を活用したモデルと、利益集団政治と公益政治という概念を組み合わせることによって、日本とメキシコ間のF T A締結に至った過程を説明することを試みる。

##### (1)認知療法の基本モデル



認知療法のモデルによれば、人間の感情や行動は、その人の置かれた状況や環境、あるいはその人に起きた出来事や現象によって決まるのではない。そうした状況等に対して、その人がどのような認知を抱くかによって決まる。ここでいう認知とは単に思考(あるいは **voices in the head**)を意味するものであり、こうした思考は自動思考と呼ばれる。つまり、自分が直面した状況等に対して、何らかの自動思考が生じ、その自動思考によって感情が生じ、そして何らかの行動が取られる。

そして、何らかの事情によって、この自動思考が修正されれば、たとえ外部の状況等が変化することがなくても、人間の感情や行動は変化する。

(2)利益集団政治と公益集団政治の基本概念（この見解は、戸矢哲朗「金融ビッグバンの政治経済学」を若干修正したもの）。

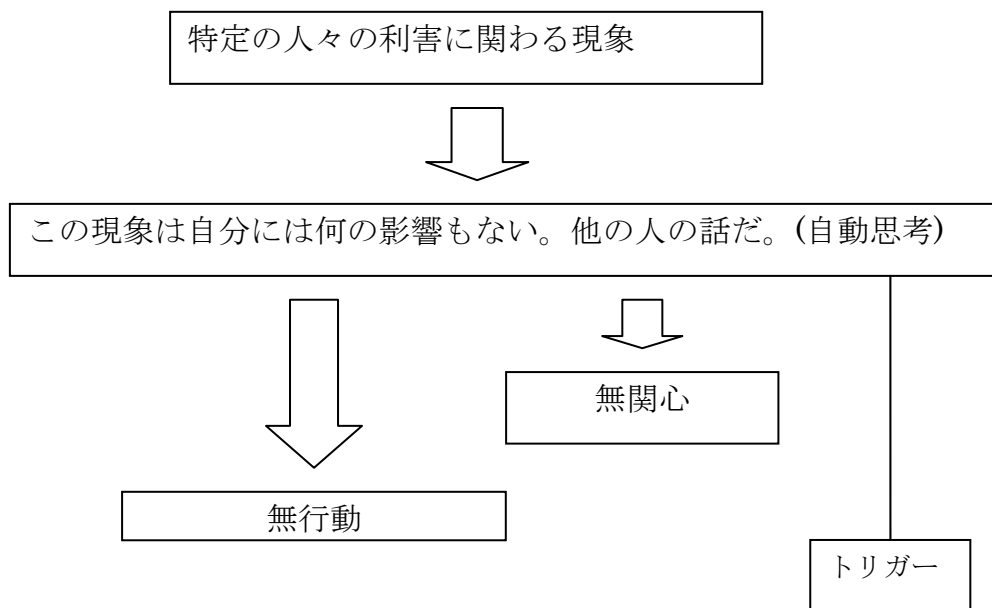
利益集団政治・・・利益集団間の駆け引きの中で政治的な意思決定が行われる。

FTA と言えば、農業団体と産業界の駆け引きで産業界が勝利し、FTA が推進されるというもの。この仮説は、3. で示したとおり、日本の FTA については否定される。

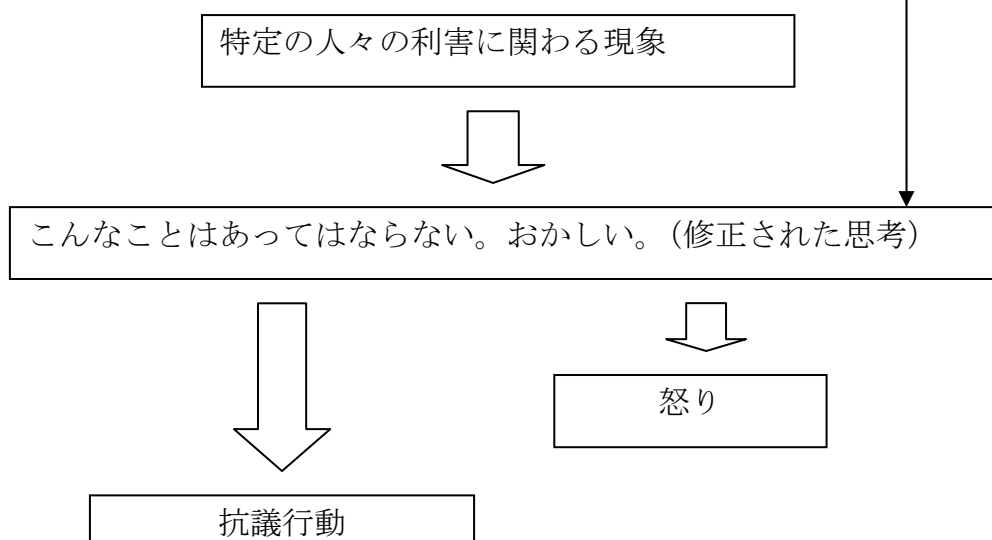
公益政治・・・ある 이슈に対して大衆が共通の情緒的な反応をするようになり、これに正面から反対することが困難になるため、明示的な推進勢力が存在しない 이슈が推進される。

(3)トリガーとなる出来事や情報によって、大衆の思考が修正され、無関心から一定の情緒的反応（怒りや不安など）への変化を生じさせる（認知療法のモデルの応用）。これが利益集団政治から公益政治へのシフトを引き起こす。

### 利益集団政治における公衆の認識モデル



### 公益政治における公衆の認識モデル





#### 4-2. 事例研究による検証

(1) 上述の3. で示したとおり、メキシコとのFTAについては、農業団体が当初は反対していたが、その一方で、それに匹敵するような政治力を持つ集団はFTA推進側には存在していなかった。

(2) メキシコとのFTAの場合には、公衆の思考と感情の変化を誘発したと認められる2つのトリガーが存在している。

##### ① 中国のFTA推進

中国がASEAN諸国とFTAを締結することを発表した(2001年10月)。FTA競争において中国に負けることへの不安と怒りが国民の間で生じた。

##### ② 3950億円の損失というデータの提示

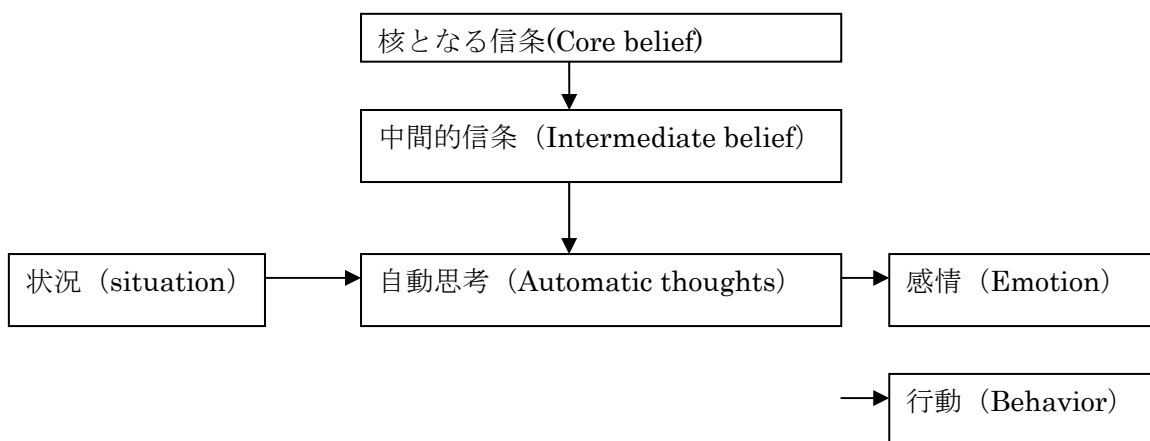
既にメキシコとFTAを結んだ欧米との間の差別的取り扱いを主たる理由として、日本がメキシコとFTAを締結しないことによるGDPの損失が3951億円に及ぶという研究会報告が出された(2002年7月)。これが波紋をよんだ。

(3) 新聞の論調が政府に対する批判を強めるようになっていった。例えば、「世界の流れにこれ以上乗り遅れるな」(2003年6月17日読売)、「FTA競争 アジアで加速 後手の日本に焦り」(2003年6月26日日経)など。

(4) 以上の流れの中で、FTAに反対だった者も正面きって反対することができなくなり、賛成に回ったり、条件闘争に転じるようになっていった。例えば、FTAに対して強く反対していた農業団体はFTA推進そのものは支持し、例外品目の設定に重点を置いた条件闘争に転じるようになった。産業界の中には反対者はいなくなった。

4-3. なぜ2つのトリガーに関係者は反応したのか?・・・モデルの当てはめ  
(1)認知療法のモデルによれば、自動思考はランダムに生じるものではなく、その根底には、中間的信条、さらに、その核となる信条が存在している。

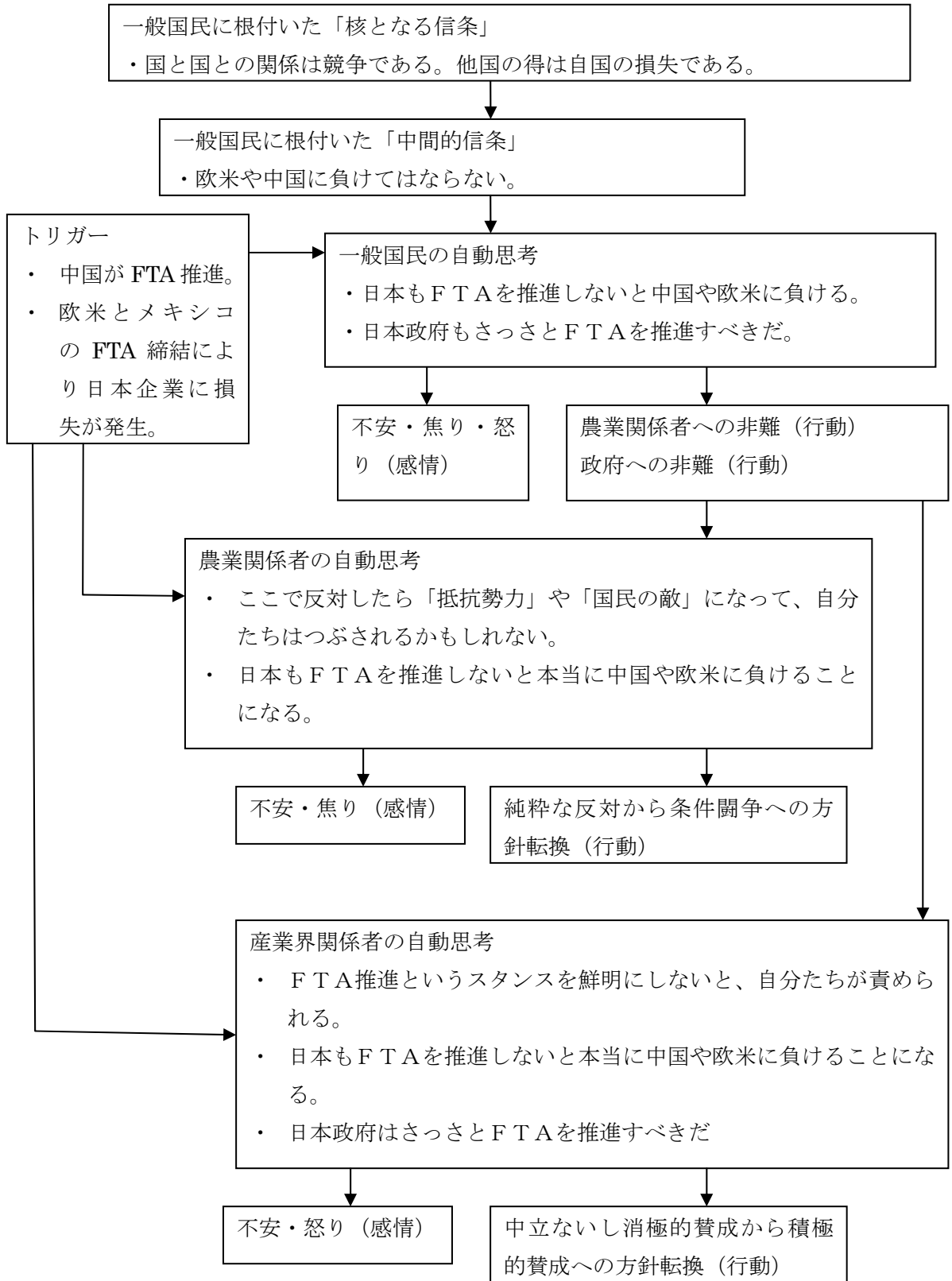
#### 自動思考を引き起こすメカニズムのモデル



Judith Beck “Cognitive Therapy: Basics and beyond”をもとに作成。

(2)例えば、ある人が「国家間の関係は競争である」という核となる信条を抱いている場合、それに基づいて、「欧米や中国に負けてはならない」という中間的信条が形成される。このような中間的信条を持っている者に対して、中国がFTAを締結したとか、欧米がメキシコとFTAを締結した一方で、日本はFTAを締結していないために雇用上の問題が出ている、といった情報がインプットされると、「そんなことはあってはならない。日本もただちにFTAを締結すべきである」という自動思考が生じる。

## F T A 推進を引き起こす公益政治のモデル



(3)このモデルのポイントは、トリガーとなる出来事や情報そのものではなく、それに人々が接した際に生じた自動思考、更に言えば、自動思考を引き起こす「核となる信条」や「中間的信条」が、F T A推進を引き起こしているということ。従って、もしもこれらの思考や信条が真実ではなく、かつ、そのことを関係者が認識すれば、F T A推進が進まなくなるかもしれない。

実際、これらの思考や信条が真実ではないという議論もありうる。例えば、「国と国との関係は競争である」という思考について、ポール・クルーグマンは、企業（コカコーラとペプシコーラ）と同じように国家と国家が競争すると考えるのは危険な妄想（**dangerous obsession**）であると指摘している（「クルーグマンの良い経済学 悪い経済学」）。