

日本のFTA政策：その政治過程の分析

関沢洋一

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.26

日本のFTA政策：その政治過程の分析

目 次

序 章 問題意識と視角

- 1. FTAとは何か？ 5
- 1-1. FTAの定義 5
- 1-2. 地域貿易協定に対する世界の動きと日本の対応 6
- 2. 本稿における問題意識と要約 7

第1章 1990年代まで日本はなぜFTAに否定的だったのか

- 1. はじめに 13
- 2. 先行研究の整理と分析の枠組み 14
 - 2-1. 先行研究の整理 14
 - 2-2. 仮説 16
- 3. 事例研究 21
 - 3-1. 地域主義の波に対する日本の反応 21
 - 3-2. 1990年代における東アジア諸国の反FTA 28
 - 3-3. 東アジア諸国のFTA推進路線への転換 32
- 4. 終わりに 34

第2章 何が日本をFTA推進へと走らせたのか？－認知のシフトと公益政治－

- 1. はじめに 39
- 2. 先行研究の整理 40
- 3. 日本の初期のFTAについてのケーススタディ 41

| | |
|-------------------------------|----|
| 3-1. FTAタブーの見直しの開始 | 41 |
| 3-2. 日星FTA | 42 |
| 3-3. 日墨FTA | 44 |
| 3-4. 産業界はどう動いたか | 48 |
| 4. 解釈-認知のシフトと公益政治 | 51 |
| 4-1. 一般的枠組み | 51 |
| 4-2. 一般的枠組みの日墨FTA交渉への適用 | 57 |
| 4-3. 公益政治はどのように農業関係者を抑えていったか? | 58 |
| 4-4. 認知の変化と制度の変化 | 59 |
| 4-5. 仕切られた多元主義は迂回されたのか? | 62 |
| 4-6. 公益政治の限界 | 64 |
| 4-7. マジョリティの認知の有無と公益政治 | 65 |
| 5. まとめ | 66 |

第3章 FTA交渉においてなぜ外圧は働かなかったのか?

—国内改革とFTA交渉—

| | |
|-------------|----|
| 1. はじめに | 75 |
| 2. 分析の枠組み | 76 |
| 3. 日タイFTA交渉 | 80 |
| 4. 交渉の解釈 | 90 |
| 4-1. 日本側事情 | 90 |
| 4-2. タイ側の事情 | 94 |
| 5. 終わりに | 96 |

| | |
|------|-----|
| 参考文献 | 101 |
|------|-----|

| | |
|------|-----|
| あとがき | 105 |
|------|-----|

序章 問題意識と視角

1. FTAとは何か？

本稿は、日本のFTAについて、政治学的な観点に立って、3つの角度から光を当ててみようという試みである。その前提として、FTAとは何かについて本節では明らかにする。

1-1. FTAの定義

FTA (Free Trade Agreement) は、2つ以上の国々の間で締結される、関税その他の制限的通商規則を「実質的に全ての貿易 (substantially all the trade)」において取り除く合意であり、GATT (関税と貿易に関する一般協定) の第24条に定義されている。

FTAを理解するためには、まず始めに、GATTの重要な原則である最恵国待遇 (MFN: Most Favored Nation) を理解する必要がある。GATT第1条により、GATTの加盟国は、他の加盟国に対して、同等の待遇、例えば、全ての加盟国に対して同じ関税率を適用しなければならないとされている。この規定は第2次世界大戦以前のブロック経済化に対する反省に立つものである。1929年の大恐慌とこれに続く経済不況に際して、主要国は植民地も含めたブロック経済を志向し、ブロック外への障壁を高めた。このことは、第2次世界大戦を招いた要因の1つとして認識された。このため、第2次世界大戦後に構築されたブレトンウッズ体制の一部を構築するGATTにおいては、このようなブロック経済の再発を招きかねない国毎への関税率の差別化を禁止するMFN原則が盛り込まれた。つまり、いずれかの国に対して例外的に低い関税率を適用することを認めないという発想にGATT

1. FTA とは何か？

は立っていた。

しかし、このMFN原則に対しては、GATT第24条において例外が設けられていた。それは、地域貿易協定と呼ばれ、更に、地域貿易協定は、FTAと関税同盟に分かれる。FTAにおいては、それを締結したA国は、GATT加盟国一般に対しては、全物品について10%の関税率を適用するのに対して、締結相手国であるB国に対しては大部分の品目について関税を無税にする。そして、B国は、GATT加盟国一般に対しては、全物品に対して20%の関税率を適用するのに対して、A国に対しては大部分の品目について関税を無税にする。ここでのポイントは次のとおりである。第1に、関税の撤廃は双方向でなくてはならない。1国だけが一方的に関税を撤廃する場合にはFTAにはならない。第2に、「実質的に」全ての貿易なので、大部分の品目について関税を撤廃する必要があるが、全品目について関税を撤廃する必要があるわけではない。第3に、A国とB国が他のGATT加盟国に対して適用する関税率は共通である必要がない¹⁾。

なお、日本が締結するFTAの場合には、正式な名称が経済連携協定（EPA：Economic Partnership Agreement）となっており、GATT第24条に定められたFTA以外の様々な分野を含んでいる。しかし、EPAの中心的位置付けを占めるものがFTAであることに変わりがないこと、本稿においてはEPAの関税撤廃の側面について特に焦点を当てていることから、本稿ではFTAという名称を用いることにする。

1-2. 地域貿易協定に対する世界の動きと日本の対応

GATT制定当時の関係者の間では、GATTの重要な原則である最恵国待遇に合致しない地域貿易協定は、あくまでも例外であるというのが広く共有された認識だった。しかし、実際には、地域貿易協定は次々と制定されていった。とりわけ、1950年代後半から70年代にかけての第1の波と、1980年代後半以降の第2の波が顕著に見られた²⁾。

第1の波における代表的な地域貿易協定は、ヨーロッパ諸国の間で結ばれたEEC（ヨーロッパ経済共同体）とEFTA（ヨーロッパ自由貿易連合）、社会主義諸国の間で結ばれたCMEA（経済相互援助会議）である。また、この期間には、発展途上国の間でも、先進諸国に対する依存度を減らす観点から多くの地域貿易協定が締結された。

第2の波は、1980年代後半に始まるが、その契機は、米国がFTAに対するポジションを変更したことである。従来、地域貿易協定を締結したことがなかった米

国は、まず始めに、イスラエルとの間でFTAを締結した（1985年発効）。その後、米国はカナダとFTAを締結し（1989年発効）、このFTAに更にメキシコが加わることにより、NAFTA（North American Free Trade Agreement）へと発展した（1994年発効）。ヨーロッパにおいては、EECが1967年にEC（ヨーロッパ共同体）へと発展し、1992年にEU（欧州連合）へと進化した。EUは1990年代において加盟国を増やすとともに、東欧諸国を中心にFTA締結を進めていった。

欧米における積極的な動きと異なって、東アジアにおいては、1990年代まで地域貿易協定を締結しようという動きはほとんど見られなかった³⁾。特に、日本、中国、韓国は、いずれも地域貿易協定の締結に乗り出さなかった。世界の主要国を見ても、これら3カ国以外に1990年代までに地域貿易協定を締結していなかった国はほとんど存在しなかった⁴⁾。

東アジア諸国におけるFTA締結に向けた動きは、2000年頃から急速に動き出した。日本の場合、2001年に交渉が行われたシンガポールとのFTAを手始めに、翌年にはメキシコとのFTA交渉を開始し、更に、タイ・フィリピン・マレーシア・韓国とのFTA交渉を開始することを、2003年12月にそれぞれの国と合意した。その後、日本のFTA交渉は急速に進み、2007年11月時点においては、シンガポール・メキシコ・マレーシア・チリ・タイとは発効済み、フィリピン・インドネシア・ブルネイとは署名済み、ASEAN全体とは最終合意済み、そして、オーストラリア・インド・ベトナム・スイス・GCC諸国⁵⁾とは交渉中である⁶⁾。

中国や韓国においても同様であり、中国はASEAN加盟諸国を始めとしていくつかの国々とFTAを締結ないし交渉中であり、韓国の場合にはチリとのFTA締結を手始めにして、ASEAN加盟諸国等とFTAを締結し、2007年6月には米国とのFTAも署名に至っている。

2. 本稿における問題意識と要約

日本のFTA政策について、経済学的観点から分析した研究、あるいはFTAを推進することを目的とするような研究、反対に、農業を中心としてFTAに対して慎重な見方を示そうとする研究は、既にいくつも見られる。しかし、FTAを政治学的に分析しようとする試みは多くない。実際には、政治学的に見ても興味深い論点がいくつかある。本稿で取り上げるのはその内の3つである。

第1に、欧米諸国が地域貿易協定の推進に向かったのが1980年代後半から1990

年代前半だったにも関わらず、日本を含めた東アジア諸国がその動きにすぐに追随せず、10年近く消極的もしくは否定的態度を取り続けたのはなぜだったのか（第1の問い）。

第2に、強力な利益集団である農業関係者が強く反対し、タブーとまで思われていたFTAが、2000年代になって次々と実現していったのはなぜだったのか。FTAを推進したのは誰だったのか（第2の問い）。

第3に、日本のFTAは国内改革⁷⁾の手段だと認識していた人々が多かったにも関わらず、実際には国内改革という名に値するような国内市場の開放や制度改革が行われなかったのはなぜか。1990年代までの通商交渉で頻繁に見られた外圧による市場開放はなぜ実現しなかったのか（第3の問い）。

(1) 第1の問いへの筆者の答え

第1の問いに対する筆者の答えは、第1章において示されるが、要約は以下の通りである。

東アジア諸国は、欧米諸国において地域主義の動きが1980年代後半から生じていたにも関わらず、他の東アジア諸国がそれに追随しないという条件の下において、自らが地域貿易協定を探求しないことについてのメリットを有していた。まず、日本については、①日米貿易摩擦において米国と対決色を強める中で、米国との対抗戦略上「バイからマルチ」を標榜せざるを得ない状況が生じていたこと、②農業のセンシティブリティが高かったために、「実質的に全ての貿易」の自由化というGATTの要件を満たすFTA締結が不可能だと認識されていたことから、地域貿易協定を締結しないことへの強い誘引が存在していた。韓国もまた日本と同様の事情を抱えていたことに加えて、経済が好調だったために、政策変更へのインセンティブが低くなっていた。中国については、WTO加盟交渉中でFTAまで手を出せる状況ではなかった。ASEAN加盟諸国については、シンガポールを除いては、米国からの二国間主義による自由化圧力が押し寄せていたことに加えて、関税などの保護水準が高く、FTA締結は国内産業崩壊へのリスクをはらんでいた。

以上の中で、各国のFTAをめぐる意識は、「東アジア全体として『反FTA戦略』を標榜するが、東アジア内においていずれかの国がFTA締結へと向かえば自らも動く」というものになっていた。

APEC（アジア太平洋経済協力）というフォーラムが毎年開催されることによって、東アジア側の地域内諸国のコンセンサスを毎年確認することができたこと、日本を除いて経済のパフォーマンスが良好だったことにより、現状維持へのインセン

タイプが高かったことなどから、1990年代末までは、「他国がFTAを締結しなくても自国はFTAを締結する」という戦略変更は起きなかった。そして、東アジア諸国のいずれもがFTA締結へと進まない均衡状態が維持されていったのである。しかし、1990年代後半になると、通商問題に対する米国側の対応の沈静化と、通貨危機に伴う東アジア諸国における改革路線の勃興を背景として、FTA不参加に伴う各国の利得が低下し、一部の国々がFTA締結を開始した。その結果、この協調路線は崩壊し、2000年代に入って、日本を含めた東アジア各国はFTA推進へと方針を大きく転換することになった。

(2) 第2の問いへの筆者の答え

第2の問いに対する筆者の答えは、第2章において示される。ここでは、日本の初期のFTAである日本とメキシコとの間のFTA（日墨FTA）の事例研究を通じて、答えが探求される。その要約は以下のとおりである。

日墨FTAを求める声は産業界の中では強いものではなく、商社を中心とした一部の企業に限定されていた。一方、このFTAによって自由化をすることに対して当初は農業関係者が強く反対していた。利益集団間の力関係によって政治過程が進行する「利益集団政治」の下では、このFTAは成立しないことが予想された。

ところが、公衆⁸⁾がこのFTAに抱く認知のシフトが起こり、これが状況を大きく変化させた。つまり、公衆は、欧米諸国がメキシコとFTAを締結したことによって一部の日本企業が損失を出したことに對して当初は大きな関心を抱かず、「他の人の話だ」という思考（自動思考）を抱いていたが、雇用喪失とGDPの損失が発生しているという情報と中国が新たにFTA推進に乗り出しているという情報がトリガーとなることによって、無関心的な自動思考から、「こんなことはあってはならない」という修正された思考への認知のシフトが起こり、この認知のシフトにより、「利益集団政治」は「公益政治」へと転換した。その結果、農業関係者は、新しい認知への共感と、新しい認知に基づく攻撃の対象となるという不安を抱くようになり、一定範囲における農業市場の開放を決断した。

上記の認知のシフトとは、認知療法という最新の心理療法における基本的な概念を応用したものであり、感情や行動を引き起こす原因である自動思考が、何らかの事情（トリガー）によって修正され（認知のシフト）、修正された思考に基づいて、新たな感情と行動が生じる現象を指している。

(3) 第3の問いへの筆者の答え

第3の問いに対する筆者の答えは、第3章において示される。本章においては、始めに、パットナムとショッパの議論をもとにして、外圧が働くか否かを決定する要因として、次の3つを提示する。それは、①国内における共鳴、②イシューリンケージ、③参加拡大である。

①の国内における共鳴 (reverberation) とは、外国から要求があることによって、国内においてもともと少数派だった主張が多数派になり、それによって、その国が単独ではなし得なかった取り組みが実現されることを意味する⁹⁾。

②のイシューリンケージとは、次のような場合を指す。A国が、他国の関与なく単独で実行できるものの、政治的事実等により国内で抵抗を受けていて実際には実現が難しいイシュー（市場開放、制度改革等）を抱えており、そのイシューに対して、B国が一定の選好を有しているとする（その市場開放や制度改革を望んでいるなど）。同様に、B国が、他国の関与なく単独で実行できるものの、政治的事実等により国内で抵抗を受けていて実際には実現が難しいイシュー（その国の市場開放、制度改革等）を抱えており、そのイシューに対して、A国が一定の選好を有しているとする（その市場開放や制度改革を望んでいるなど）。このような場合に、A国とB国がこれらの双方が抱えているイシューを結びつけて交渉すると、本来は自国だけではできなかった市場開放や制度改革が達成されることがあり得る。これをイシューリンケージと呼ぶ¹⁰⁾。

③の参加拡大とは、ある国が本来であれば単独で決定し実行することができるイシュー（市場開放、制度改革等）があったものの、実際には、政治的事実等で単独ではそうできない場合に、当該案件が外国との交渉案件となったために、国内において当該イシューに関与するプレーヤー（エリート層や一般大衆）が増加して、それが原因となって、本来は自国だけではできなかった市場開放や制度改革が達成されることを指す¹¹⁾。

日タイFTA交渉の事例研究を通じて、上記の3つの要因が働くかどうかを検証し、次の仮説を導いた。

共鳴については、第1に、FTAを締結する意欲が強い国がどちらであるかによって、共鳴を行う能力に差が出てくることである。相手国からの要請に応じてFTA交渉を行う場合には、相手国は交渉入りを実現するために、厳しい要求を行わないことを事前にコミットすることになるため、譲歩の範囲は低くなり、国内改革にFTAを用いることは難しくなる。第2に、国力の差が相手国のメディアへの露出度や有力者との面会の可否に影響し、これによって共鳴を実現できる能力に差がつ

く。第3に、関税交渉に限定して言えば、消費財よりも原材料や中間財の方が国内に関税撤廃の支持者（川下産業や政府内における同調者）がいる分、共鳴は生じやすくなり、逆に、消費財だと共鳴は生じにくい。

イシューリンケージについては、工業品と農産品の取引という形でのイシューリンケージは、日本の場合には働きにくく、逆効果になる可能性がある。ある利益集団の歓心を買うために他の利益集団を犠牲にする形のイシューリンケージについては、後者の反発が強過ぎて実際には行いにくい。

参加拡大については、相手国の戦略により参加拡大が実現する事態は日本側にもタイ側にも見られない。タイ側からの働きかけとは関係ないが、日本側では交渉開始決定段階において利益集団政治から公益政治へのシフトを通じた参加拡大があった。更に、一般論として、外圧が働く要因として、参加拡大が説明力を持つかどうかについては、本章で見た日タイFTA交渉の事例研究を踏まえる限り、少なくとも、相手国の戦略によって参加拡大が実現し、それによって市場開放や国内制度の改革が進むことは、頻繁にはないように思われる。

【注】

- 1) 関税同盟の場合には、FTAと異なって共通関税を設定する必要がある。
- 2) Mansfield and Milner(1999)を参照。ただし、同じ論文によれば、地域貿易協定が著しく増加するのは1990年代に入ってからとされている。本稿では、米国がFTA推進路線に入ったのが1980年代後半であることを重視して、第2の波は1980年代後半にはじまったと記述する。
- 3) 例外はAFTA（ASEAN Free Trade Area）である。
- 4) 1999年5月に発表された『平成11年版通商白書（総論）』では、「WTO加盟国のうち、制度的枠組みが存在する「地域統合」に参加している国は約9割に上り、加盟していない国・地域は日本、韓国、香港等ごく少数に過ぎない」と記述されている。<http://www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/H11/03-03-03.html>（アクセス2007年11月19日）。なお、中国は当時WTO加盟国ではなかった。
- 5) サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦、バーレーン、カタール、オマーン。
- 6) 韓国との交渉は2004年11月以降中断している。
- 7) 本稿における国内改革とは、外国産品の国内への浸透、外国人による日本人へのサービスの提供を妨げる様々な措置（高率の関税、外国人労働者の入国規制など）を是正することにより、日本国民全体が享受する効用を高めるための取り組み全般を指している。ただし、実際には、本稿においては、FTAにおける国内改革として最も重要だと認識されていた農業市場の開放に焦点を当てている。
- 8) 本稿において、公衆とは、特定の政治上のイシューに対して直接の利害関係を有していないか、利害関係が小さい人々を広く指す概念である。そこには、一般大衆を始め、一般大衆の物の見方を意

注

識しながら情報の提供や意見の表明を行うマスメディア、実利とは離れた経済人（財界首脳など）、評論家などが広く含まれる。英語では、publicが該当する。

9) Putnam(1988)を参照。

10) Putnam(1988)を参照。

11) Schoppa(1993)を参照。ただし、第3章で述べるように、Schoppaの議論を若干修正している。

第 1 章 1990 年代まで日本はなぜ FTA に否定的だったのか？

1. はじめに

本章においては、FTA 交渉が本格化する以前、特に1990代において、なぜ日本が FTA に対して否定的だったかについて検証する。

EU（欧州連合）創設についての合意であるマーストリヒト条約が調印されたのは1992年2月であり、NAFTAが署名されたのが同年12月であったのに対して、日本が最初の FTA（日本・シンガポール新時代経済連携協定）を署名したのは2002年1月であり、概ね10年間のタイムラグがある。

この10年間の日本の典型的なスタンスは、例えば、1998年3月における経団連の提言において見られる。それによれば、「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」となっていた¹²⁾。つまり、日本の産業界全体としての公式スタンスは、WTOを重視する一方で、地域貿易協定に対しては否定的なものであった。このような態度は日本政府も同様であった。たとえば、『平成11年版通商白書（総論）』の言葉を使えば、「従来日本は地域統合の域内外へのマイナスの経済効果とGATT整合性を重視し、多角的通商システムと並行して地域統合（自由貿易地域又は関税同盟）を進める世界の大多数の国と一線を画してきた」¹³⁾。

ある国が地域貿易協定を締結するとそれが他の国々に次々と波及していく根拠については、ドミノ理論¹⁴⁾や政策バンドワゴン¹⁵⁾などの理論が説明している。仮

2. 先行研究の整理と分析の枠組み

に、欧米の動きに従って日本が速やかにFTAを推進したのであれば、これらの理論は十分な説明力があつたと言えたのかもしれない。しかし、これらの理論では10年間のタイムラグを説明することはできない。この点は、ASEAN加盟諸国が欧米の動きに触発されて早くも1992年にはAFTA（ASEAN Free Trade Agreement）に署名したことと比較すれば一層明確になる。この例からもわかるとおり、他国がFTAを推進したことを認識し、それに対応して自国もFTAを推進すれば、10年ものタイムラグは生じにくい。それではなぜ、このようなタイムラグは生じたのだろうか。

1990年代において地域貿易協定を推進しなかったのは、日本だけではなく他の東アジア諸国も同様であった。東アジアにおいては、AFTAを除けば、地域貿易協定は存在していなかった。この意味において、日本が1990年代において地域貿易協定を締結しなかったことは、東アジアにおいてなぜ地域貿易協定の締結が進まなかったのかという問いと密接に結びつく。

ただし、日本の場合には問いの立て方が他の東アジア諸国とは異ならざるを得ない事情がある。東アジアは、「東アジアの奇跡」¹⁶⁾とまで呼ばれた高度経済成長を1997年の通貨危機まで続けていた。物事が順調に行っている時は、それまでの政策基調を維持しようとするのはしばしば見られる対応である。その意味では、欧米において起きた地域貿易協定増加の動きに対して、これらの国々が即座に追随しなかったのは比較的説明しやすい¹⁷⁾。

これに対して、日本の場合には、既に1991年をピークに経済は下降線をたどっており、バブル崩壊に伴って未曾有の不況に突入していた。つまり、政策変更を行いやすい環境が日本国内においては整っていたにも関わらず、1990年代の日本は地域貿易協定推進へと動こうとしなかった。

以上の問題意識の下で、本章では、なぜ日本が1990年代に至るまでFTAを推進しようとしなかったかについて、東アジア全体の事情も踏まえながら検証する。

2. 先行研究の整理と分析の枠組み

2-1. 先行研究の整理

はじめに、ある国が締結した地域貿易協定が他の国に波及していくプロセスについて説明した既存の研究を概観する。代表的な説明としては「ドミノ理論」がある¹⁸⁾。これは輸出産業に着目したものである。この理論によれば、ある地域貿易協定が締

結されると、その域外の国の輸出産業は競争条件上不利な立場に置かれることになるため、国内における地域貿易協定に対する賛否のバランスが崩れて、地域貿易協定締結を求める力が強くなり、このために、当該地域貿易協定への参加を求めることになる。仮に、この地域貿易協定に参加できなければ、市場アクセス格差によるインバランスの是正を図るため、別の国との新たな地域貿易協定の締結を図ることになる。

また、「政策バンドワゴニング」という概念を用いて地域貿易協定の増加を説明しようという試みもなされている¹⁹⁾。これによれば、複数の国々が共通の問題を抱えているときに、ある国における政策革新が優れた結果をもたらした場合には、それが他の国にも影響を及ぼし、その新たな政策を競い合って取り入れようとするものである。

以上の他、「政策反応関数」という概念を用いて、地域貿易協定の増加を説明しようという試みもある²⁰⁾。この「政策反応関数」とは、「政策立案に際して、世界各国の政策担当者が、既存の対外政策を他国に複製しようとする、あるいは他国の政策に追随することによって自国の不利益を最小にしようという行動」であり、この関数が作用することによって、他国が締結した地域貿易協定を別の国々が模倣していくとされる²¹⁾。この説明は、一見上述した「ドミノ理論」や「政策バンドワゴニング」と似ているが、このプロセスが起きるメカニズムについての説明が異なっており、このプロセスが心理学における群集心理に基づいた非合理的な決定であることが示唆されている²²⁾。

これらの理論は、他の国が地域貿易協定を結んでいるから自国も結ぶことを説明する上では説得的だが、1980年代後半から1990年代前半にかけての欧米における地域貿易協定推進の動きに対して日本を始めとする東アジア諸国が約10年間追随しなかったことの説明にはならない。

大矢根（2004、58頁）は、日本が多国間主義の政策理念を掲げる一方で地域的枠組みに批判的だった理由として、①GATT・WTOレジームのもとで貿易拡大が実現していたこと、②欧米諸国がNAFTAやEUを推進すると日本政府はそれを保護貿易主義の現れとして批判したこと、③日本政府がAPECを推進し「開かれた地域主義」（open regionalism）を掲げたこと、④日米摩擦において強硬姿勢をとったクリントン政権に対して日本政府は多国間主義を正面に出して対抗したことを挙げている。また、宗像（2004）は、地域統合に対して日本が批判的な態度を維持したことの背景として、⑤日本の主要輸出市場である欧米の地域統合が欧米に対する日本の市場アクセスの制約と受け止められたこと、⑥日本の農業、特にコメの自由

化が困難であることを指摘している。

これらの内、①については、日本が経済成長を実現した一要因として、外国からの制度的障害にあまり直面することなく輸出を拡大することが可能だったことがあり、その背景にはG A T Tというレジームが円滑に機能していたことが挙げられる、という趣旨のように思われる。この点については理解できる面もあるが、説明が不十分なように思われる。②と③については、現象を説明しただけであり、なぜ保護主義の現れとして批判したのか、なぜ「開かれた地域主義」を掲げたのかという本来問われるべき点についての答えが示されていない。⑤についても、欧米の地域統合が欧米への市場アクセスの制約であるのは確かであるとしても、そのこと自体は日本が地域統合へ向かうことを妨げた理由とはならない。後述するとおり、日本も地域枠組みに参加するという選択肢もあるからである。これに対して、④と⑥については、後述するとおり、本章において探求されるべき主要な論点になる。

2-2. 仮説

(1) 政策選好の優先順位

本章においては次の仮説を提示する。

1990年代における地域貿易協定をめぐる日本の政策的な選好は、以下の通りであったと仮定する。

- (優先順位 1) 自国も他の東アジア諸国もFTAに向かわない。
- (優先順位 2) 自国がFTAに向かって他の東アジア諸国はFTAに向かわない。
- (優先順位 3) 自国も他の東アジア諸国もFTAに向かう。
- (優先順位 4) 他の東アジア諸国はFTAに向かっても自国は向かわない。

このような選好の順番は、他の東アジア諸国においても同様になっていた。このため、通貨危機の頃までは、毎年のAPECにおける協議において反FTAの姿勢を確認することにより、優先順位1を選択するという暗黙の協調行動がとられていたが、1990年代後半における複数の出来事が原因となって、優先順位1と優先順位2が逆転する国が現れ、そうした国がFTAに向かったため、それによって当初の均衡状態が崩れて、他の東アジア諸国も一斉にFTAへと向かうようになった。

以下では、はじめに東アジアという個別事例から離れて、FTAの一般的な性質から議論を展開する²³⁾。

FTAは域外に対して差別的性格を持っている。このため、複数の国々がFTAを

締結するとそのFTAに参加していない国の輸出産業は不利な立場に置かれることになる。例えば、世界にAからDまでの4カ国があって、ある時点まではこれらの国々がそれぞれに対して最恵国待遇（MFN）に基づいて同一の関税率を適用していたとする。ある時点において、A国とB国がFTAを締結すれば、C国とD国はB国市場へのアクセスに当たって、A国に比べて不利になり、A国市場へのアクセスに当たってB国に比べて不利になる²⁴⁾。

ここでC国とD国は次の選択肢に直面する²⁵⁾。第1は、自らもまたFTA締結に向かうことである。これは更に2つの方向に分かれる。1つ目は、A国ないしB国（またはその両方）とFTAを締結することにより、B国ないしA国との関係における競争条件をイコルフットィングへと回復させることである（以下では「バンドワゴン戦略」と呼ぶ）。2つ目は、C国とD国がお互いにFTAを締結することであり、A国及びB国のC国とD国への市場アクセスを相対的に²⁶⁾悪化させることによって、いわば輸出産業の競争条件を相殺する形で対応することである（以下では「ブロック化戦略」と呼ぶ）。

第2は、AからDまでの全ての国々を巻き込んで、世界全体のMFN税率を低下させることによって、A国とB国の間のFTAの差別的効果を弱めることである（以下では「ラウンド戦略」と呼ぶ）。仮に世界全体の関税が完全に廃止されれば、FTAはその効果を失うことになる²⁷⁾。そこまで行かなくても、GATTのラウンド交渉のような世界的な関税引下げの取組みは、FTAがその非参加国に対して有するネガティブな効果を縮小させることになる。

第3は、C国とD国がFTA締結に向けた行動を取らない選択である（以下では「反FTA戦略」と呼ぶ）。FTAの締結に当たっては国内における障害が伴う。政治的な障害もあり得るが、一番大きな障害は、自国の市場を開放しなければならないことである。これは、相互主義の観点によりFTAの締結相手国から市場開放を求められるという側面と、GATT第24条により「実質的に全ての貿易」について市場開放しなければならないという制約がかかるという側面による²⁸⁾。

「反FTA戦略」はどのような場合に採られるだろうか。これは、A国とB国の間のFTAがC国におけるFTA推進サイド（輸出産業、他国との横並びを強調するマスコミ、改革を求める世論など）に対して及ぼす影響と、FTA抵抗サイド（主としてFTAによって市場開放を迫られるセクター）に対して及ぼす影響の大小関係によって決まってくる。

まず、推進サイドについて見てみよう。経済面から見るとC国がA国（B国）とFTA締結に向かうかどうかは、主として次の事情に左右される。第1に、C国と

B国（A国）の産業構造や経済発展段階が似通っているほど、C国の輸出産業はB国（A国）の輸出産業と競合しやすくなり、FTAを締結しようとするインセンティブは高くなる。第2に、C国にとって、A国（B国）への輸出量が小さければ、FTA締結への誘引は低くなるし、B国（A国）からA国（B国）への輸出量が小さければ、FTA締結への誘引は低くなる。第3に、これは本章における重要なポイントであるが、D国がA国（B国）とFTA締結に向かう場合には、C国においてもFTA締結へと向かう誘引が高まることになる。この程度は主としてC国とD国の産業構造、経済発展段階、そしてA国（B国）とC国（D国）の間の輸出量によって決まってくる。

推進サイドの事情について、政治面から見ると、A国（B国）やD国が世界的に影響力の大きい国か否か、C国のライバルと国内的に認識されているかどうか、A国とB国の関係上これらの国々が地域貿易協定を締結するのが政治的に見て自然かどうか（同盟関係にあるなど）といった点に影響される。これらの事情がマスコミ等における国内のパーセプションの形成を通じて、経済的事情とは別個に、FTA推進に向けた力を引き起こす。

次に、抵抗サイドについて見てみよう。抵抗サイドの抵抗力がどの程度のものとなるかは、主として、C国の国内市場の開放の難易度によって決まってくるが、これはFTAを締結することを想定する相手国の産業構造によって変わってくる。関税等で保護されているセンシティブリティの高いC国の生産物と競合する生産物をA国（またはB国。「バンドワゴン戦略」の場合。「ブロック化戦略」の場合はD国）が生産していたり、生産するポテンシャルを有したりしていれば、C国が反FTAに向かうかどうか、その生産物の政治的なセンシティブリティとGATT第24条の例外措置として対応できる範囲に応じて決まることになる²⁹⁾。それとは別に、センシティブリティが高すぎていわばタブー化し、FTAそのものが選択肢としてあり得ない状況が生じることもあるかもしれない。

(2) 協調的な「反FTA戦略」の可能性

ここで、C国とD国のそれぞれにとって、FTAに参加する場合と参加しない場合の利得として、以下のようなマトリックスを考える（表1-1）。

表1-1 C国とD国のFTAに対する利得

| | | 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 | $(\gamma_c + 0, 0 + \alpha_D)$ | $(\theta_c + 0, \theta_D + 0)$ |

ここで、 α_c は抵抗サイドからの支持の値である。抵抗サイドは、C国がFTAに参加する場合にはC国政府を全く支持せず（よって値は0）、一方、D国がFTAに参加するか否かに関わらず、自国が不参加の場合の値は同じ（ α_c ）であると仮定する。このような仮定を置くのは、抵抗サイドの産業には輸出志向がなく、国内市場のみを頼っているためである。一方、 β_c は双方がFTA不参加の場合の推進サイドからの支持の値、 γ_c はD国がFTA不参加でC国はFTA参加の場合の推進サイドからの支持の値、 θ_c はD国がFTA参加でC国がFTA参加の場合の推進サイドからの支持の値である。D国がFTAに参加してC国がFTAに参加しない場合には、推進サイドはC国政府を全く支持しない（よって値は0）。ここでは、まず $\gamma_c > \beta_c$ と仮定する。これは、CD国の双方がFTAに不参加の場合よりも、自国だけがFTAに参加した方が輸出産業にとっては有利だからである。次に、 $\gamma_c > \theta_c$ であることを仮定する。これは、D国がFTAに参加しない場合の方が、C国の輸出産業にとってC国のライバル企業との競争条件上有利になるため、その分だけ推進サイドからの支持が高まると考えるためである。

α_c と θ_c の値のいずれが大きいかはケース・バイ・ケースである。 $\beta_c + \alpha_c$ と γ_c の値のいずれが大きいかもケース・バイ・ケースである。

ここで、仮に、 $\beta_c + \alpha_c$ の値が γ_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。

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 γ_D が大きくなれば、FTA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、 α_c よりも θ_c が大きければ、C国もまたFTA参加へと方針転換することになる。より正確に言えば、 α_c よりも θ_c が大きければ、D国のFTA参加により最終的にはC国もFTA参加へと移行することになるから、D国がFTA戦略に転換するためには、 $\beta_D + \alpha_D$ が γ_D より小さいことに加えて、 θ_D 以下であることが必要になる。

(3) 東アジアのケースへの当てはめ

以上の点を東アジア諸国という具体例に当てはめて説明すると以下のとおりになる。1990年代の東アジア諸国においては、 $\beta + \alpha$ の値が γ よりも大きい状況が成立していた（表1-2）。ところが、1990年代終わりに、一部の国々において、 $\beta + \alpha$ の値が θ を下回る事態が生じたため（表1-3）、FTAに前向きに取り組むようになった。他の東アジア諸国においては、 α よりも θ が大きかったため、ドミノ倒しの的にこれらの国々もまたFTAに前向きに取り組むことになった。

表1-2 通貨危機頃までの東アジア諸国のFTAに対する利得

| | | 他の東アジア諸国にとっての利得 | |
|-----------------|--------|-----------------|----------------|
| | | FTA不参加 | FTA参加 |
| ある東アジア諸国にとっての利得 | FTA不参加 | (3 + 2, 3 + 2) | (0 + 2, 4 + 0) |
| | FTA参加 | (4 + 0, 0 + 2) | (3 + 0, 3 + 0) |

表1-3 通貨危機後の一部の国々のFTAに対する利得

| | | 他の東アジア諸国にとっての利得 | |
|--------------|--------|-----------------|----------------|
| | | FTA不参加 | FTA参加 |
| 一部の国々にとっての利得 | FTA不参加 | (1 + 2, 3 + 2) | (0 + 2, 4 + 0) |
| | FTA参加 | (4 + 0, 0 + 2) | (3 + 0, 3 + 0) |

具体的に事実に即して説明すると、以下のとおりである。

東アジア諸国は、欧米諸国において地域主義の動きが1980年代後半から生じていたにも関わらず、他の東アジア諸国がそれに追随しないという条件の下において、自らが地域貿易協定を探求しないことについてのメリットを有していた。まず、日本については、①日米貿易摩擦において米国と対決色を強める中で、米国との対抗戦略上「バイからマルチ」を標榜せざるを得ない状況が生じていたこと、②農業のセンシティブリティが高かったために、「実質的に全ての貿易」の自由化というGATTの要件を満たすFTA締結が不可能だと認識されていたことから、地域貿易協定を締結しないことへの強い誘引が存在していた。韓国もまた日本と同様の事情を抱えていたことに加えて、経済が好調だったために、政策変更へのインセンティブが低くなっていた。中国については、WTO加盟交渉中でFTAまで手を出せる状況ではなかった。ASEAN加盟諸国については、シンガポールを除いては、米国

からの二国間主義による自由化圧力が押し寄せていたことに加えて、関税などの保護水準が高く、FTA締結は国内産業崩壊へのリスクをはらんでいた。

以上の中で、各国のFTAをめぐる意識は、「東アジア全体として『反FTA戦略』を標榜するが、東アジア内においていずれかの国がFTA締結へと向かえば自らも動く」というものになっていた。

APEC（アジア太平洋経済協力）というフォーラムが毎年開催されることによって、東アジア側の地域内諸国のコンセンサスを毎年確認することができたこと、日本を除いて経済のパフォーマンスが良好だったことにより、現状維持へのインセンティブが高かったことなどから、1990年代末までは、「他国がFTAを締結しなくても自国はFTAを締結する」という戦略変更は起きなかった。そして、東アジア諸国のいずれもがFTA締結へと進まない均衡状態が維持されていったのである。しかし、1990年代後半になると、通商問題に対する米国側の対応の沈静化と、通貨危機に伴う東アジア諸国における改革路線の勃興を背景として、FTA不参加に伴う各国の利得が低下し、一部の国々がFTA締結を開始した。その結果、この協調路線は崩壊し、2000年代に入って、日本を含めた東アジア各国はFTA推進へと方針を大きく転換することになった。

以下では、事実関係をフォローすることにより、以上の仮説について検証する。

3. 事例研究

3-1. 地域主義の波に対する日本の反応

(1) 地域主義の第1の波と日本の対応

世界的に見ると、地域貿易協定推進に向けた第1の波は1950年代から1970年代にかけて起きており³⁰⁾、EEC（ヨーロッパ共同市場）とEFTA（ヨーロッパ自由貿易連合）がヨーロッパにおいて設立されたことに端を発している。この動きはラテンアメリカに波及し、ラテンアメリカではLAFTA（ラテンアメリカ自由貿易協定）が1961年6月に発足した。

このような地域貿易協定締結に向けた動きによって、域外国が不利な立場に置かれることについては、当時の日本国内においても認識されていた。例えば、『昭和36年版通商白書（総論）』においては、経済外交等により「経済統合のブロック化を排除するよう注意を喚起しなければならない」と指摘していた³¹⁾。

米国は、上述した「ラウンド戦略」によってこの状況に対処した。つまり、ヨー

3. 事例研究

ロップパにおける地域貿易協定の動きに対して、それに参加したり、自らが独自の地域貿易協定を作ったりすることによってではなく、GATTにおける交渉を通じて非差別的な自由化を世界的に推進することによって、ヨーロッパの地域貿易協定による差別的効果を弱めることによって対処した。当時の米国は、太平洋地域だけでなくヨーロッパにもコミットしなければならない状況にあり、非差別的でグローバルな自由化を重視していた³²⁾。そこで、ケネディ政権は、GATTにおける自由化を更に推進することによって、米国企業がヨーロッパにおいて直面していた不利益に対応した。これがケネディ・ラウンドに結びついた。

日本はこの米国の動きに乗ることによって、GATTを通じた多角的な交渉によって、地域主義の第1の波に対応することとなった。しかし、ヨーロッパにおける経済統合の動きを踏まえて、「ブロック化戦略」によって対応しようとする論調も見られた。例えば、小島清は、EECとEFTAの合体の可能性を視野に入れつつ、「世界の経済統合の動向から強要されるかもしれないとして」、米国・カナダ・日本・オーストラリア・ニュージーランドが「太平洋自由貿易地域」(Pacific Free Trade Area)を設立することを提案しており、これはPAFTA構想と称された³³⁾。1967年6月にケネディ・ラウンドが終結し、地域統合に対する新たな一手となる対応措置が見えない中で、1968年に、日本経済研究センターにおいて、「太平洋貿易開発会議」が開催され、この会議は、PAFTA構想が現実に可能であるかどうかを検討することを主たる目的としていた³⁴⁾。この構想に対しては、小島自身が認めるとおり、当時の日本国内においては、合理化が必要な農業の保護が必要であること、米国資本によって日本が支配されることを理由として、日本国内にもためらいがあった³⁵⁾。しかし、1968年時点の外務大臣であった三木武夫は小島のPAFTA構想及び一般論としての太平洋地域の統合を強く支持していた³⁶⁾。

同会議において、特に重要だったのは、ケネディ・ラウンドの終了後も、米国が欧州・太平洋のいずれの地域においても地域貿易協定に参加することに消極的だったことである。グローバリズムによる自由化が米国の通商政策であり、地域貿易協定への参加は、このような政策に合致しないものだった³⁷⁾。

結局、日本を含んだFTA構想については日の目を見ることはなく、PAFTA構想の提唱者だった小島も、PAFTA構想を当面の課題として取り上げることはやめて、むしろ、OPTAD (Organization for Pacific Trade and Development) を軸としたアジア太平洋とラテンアメリカ地域の機能統合の推進を最も優先するようになった³⁸⁾。1970年代後半から1980年代前半にかけては、地域貿易協定の流れは一時的に沈静化したため、大きく取り上げられることも少なくなった。

(2) 米国のFTA推進路線への方向転換と日米自由貿易構想

1980年代半ばに始まった2度目の地域主義の波は、第1の波にネガティブだった米国によって先導された。米国は1984年貿易包括法によって、「特定の国だけを相手として互いに関税引き下げを段階的に実施する『自由貿易地域法』」を盛り込んだ³⁹⁾。この法律に基づき、米国は1985年にイスラエルとの間で最初のFTAを締結した。それに続き、1987年にはカナダとの間でもFTAを締結した。

米国のFTA締結に対して、日本の反応は概ね否定的なものであり、多国間主義に基づくGATTの精神に反しているという主張が展開された⁴⁰⁾。しかし、FTAに対する一方的な反対論だけだったわけではなかった。例えば、1988年6月に出された通産省のアジア太平洋貿易開発研究会の中間とりまとめにおいては、「将来的な課題」という前置きをしつつも、アジア自由貿易構想を目指して研究を続けることが重要であるとし、日米自由貿易構想についても着実に研究していくことが望まれる旨を指摘していた⁴¹⁾。とりわけ、日米自由貿易協定については、マンسفールド駐日大使がその必要性を唱えており、米国からは、バード上院議員が竹下首相に対して、日米自由貿易協定の締結を提案していた。日本側においても、松永駐米大使が竹下首相に日米自由貿易協定の可能性を探ることを進言した⁴²⁾。通産省もまた、外郭団体である国際経済交流財団に「日米自由貿易構想研究会」を設置して、検討を進めることになった⁴³⁾。

しかし、この動きは、日米双方において尻すぼみになっていった。米国においては、ヤイターUSTR代表が、ウルグアイ・ラウンドが終わる予定の1990年までは主要国とのFTA交渉には入らないという予想を記者会見において示していた⁴⁴⁾。また、米国の国際貿易委員会(ITC)は、上院の財政委員会の指示に基づいて、日米自由貿易協定についての報告書を作成し、そこでは、賛成論と反対論が両論併記されていたものの、賛成論は少数であるとして、慎重な姿勢を示していた⁴⁵⁾。加えて、1989年に入ると、日米間の貿易不均衡を改善する速度が鈍化したこともあって、対日不信感が急速に高まっていった⁴⁶⁾。こうした中で、「日米自由貿易構想研究会」は1989年6月17日に、「2大経済大国が排他的に利益を与え合う伝統的な自由貿易協定を結ぶのは、第三国に大きな影響を与える恐れがあり、適当とはいえない」という報告書を発表した⁴⁷⁾。

日米自由貿易協定が尻すぼみになる一方で、日米両国は日米構造協議のコンセプトを発展させ、この協議によって両国間の貿易をめぐる問題の解決を図るに至った。

(3) 日本における反FTAポジションの強化

1990年2月、メキシコのサリナス大統領が米国との間のFTAを提案した。ブッシュ政権内では、ウルグアイ・ラウンドに十分なウエイトを置けなくなるとのヒルズ米国通商代表部（USTR）代表の反対など、一部の否定的意見もあったものの、メキシコの国内改革を支援するという意図の下、同政権はメキシコとの交渉開始を決定し、カナダ政府もこれに同調した⁴⁸。ブッシュ政権において始められたこの交渉は、クリントン政権に引き継がれることになったが、米国国内における労働団体と環境団体を中心とした強い反対により難航を極め、1993年11月ようやく米国議会の批准に至った。一方、ヨーロッパにおいては、1992年2月にマーストリヒト条約が署名され、1993年11月1日にECはEUへと進化していった。

これまでの主要な地域貿易協定成立直後の反応と異なり、このような動きに対して、FTAを締結することによって対応しようとする動きは、日本には見られなかった。日本はひたすら「反FTA戦略」に固執したのだった。NAFTAについては、米加FTAや米イスラエルFTAと比べて、日本のメディアの関心は高く、EU設立についても同様だった。日本が欧米諸国の地域主義路線を批判しても、それによって、これらの国々がこれまでに進めた路線をやめるはずはなかった⁴⁹。既存の理論で見れば、この時点で、日本がFTAに進んでもおかしくはなかったのである。しかし、実際には、日本としては、反FTAのポジションを掲げざるを得ない事情があった。1つは、日本政府が日米摩擦の激化に伴って、GATT・WTOを前面に押し出し始めていたことであり、もう1つは、農業の市場開放が困難だったためである。以下ではこれらの点について更に探求する。

(4) 日米通商摩擦の激化

1980年代後半から1990年代前半にかけて、日本の通商政策上の最大の課題は日米間の通商摩擦の処理だった。

1980年代後半の米国の通商政策においては、自由貿易協定の締結開始と並んで、「公正貿易（fair trade）」路線の探求という大きな政策転換が生じた。プラザ合意の翌日の1985年9月23日に、レーガン大統領は、通商政策の変更に関する演説を行った。それは、米国は、日本・EC・韓国・ブラジルにおける不公正な貿易慣行を是正すべく圧力をかけ、外国市場における米国の生産者の権利のために戦う決意を明らかにするというものだった⁵⁰。

このための主たる政策手段として活用されることになったのが、1974年通商法301条だった。この条項によれば、不合理な貿易障壁により米国製品の売上げが減

少している場合には、その相手国に対して報復措置を取ることができることになっていた。この条項は、制定後、約10年間はほとんど活用されることはなかったが、1985年9月の大統領の命令により、米国通商代表部（USTR）は同条を活用した積極的な対応を取ることになった。この条項そのものは特定の国を狙い撃ちするものではなかったが、主たるターゲットとしては東アジア諸国、特に日本が念頭に置かれていた。

日米間の懸案を日米自由貿易協定の締結によって解決しようという動きが尻すばみになる一方で、日米間の懸案は、形式的な意味での貿易上の障壁ではなく、むしろ、日本が抱える構造上の問題に焦点が置かれるようになってきていた。これには大きくいえば2つの流れがあった。1つは、構造そのものを修正しようとする流れであり、もう1つは、構造修正を目指すよりも、一定の数値目標によって結果を担保させることにより、問題解決を図ろうとするものであった。前者は、主として、ブッシュ政権において日米構造協議を通じて採られたアプローチであり、後者は、日米自動車協議において、クリントン政権において採られたアプローチだった。

両者に共通する点として、米国側には、日本の障壁は、GATTによって取り除かれようとした関税や数量制限といった水際の障壁ではなく、むしろ、「系列」などの商慣行や「大店法」⁵¹⁾などの国内規制といった、GATTでは対応が困難な障壁であるという認識があった。従って、日本と対峙するためにはGATTを援用しても効果がなく、二国間主義によって対応するしかないという認識が、米国内で形成されていた⁵²⁾。

逆に、日本側は、GATTを前面に押し出し、世界基準であるGATTにおいて日本がいわば優等生であることを示すことによって、米国からの批判が正当でないことを内外に示そうとしていた。たとえば、通産省は、「ルールに基づき、ルールに働きかける通商政策」を標榜するようになっており、その具体的な表れとして、1992年7月には、第1回目の『不公正貿易報告書』が通産大臣の諮問機関だった産業構造審議会によって発表され、そこには、「ガット等の多国間ルールを重視し、それに基づいて紛争を冷静かつ客観的に処理していくと言う考え方を広く諸外国に対しても訴えかける」という姿勢が示されていた⁵³⁾。

経済産業省においては、OECDのような多角的組織における勤務経験を有する官僚が責任ある地位につくようになり、彼らは、マルチラテラリズムがよりバランスの取れたアプローチであり、米国からの圧力に対処するうえでより望ましいものと見るようになっていた⁵⁴⁾。彼らの主導により、米国との間のバイラテラリズムからバイラテラリズム・プラス・リージョナルマルチラテラリズムへの転換が起きて

3. 事例研究

いた⁵⁵⁾。

日米間の交渉においては、ブッシュ政権の間は、米国側の関心は日本の構造的障壁の除去に向けられており、これに対しては、日本国内においても、米国側の主張を擁護する勢力が存在したために、双方が納得する解決に達することが可能だった⁵⁶⁾。ところが、クリントン政権に入ると、米国は、スーパー301条⁵⁷⁾の活用による一方的措置による脅しをちらつかせるとともに、数値目標による対応を日本側に求めるようになった。このような動きは、ブッシュ政権とは異なり、日米関係に強い緊張をもたらすことになった。

米国との通商交渉に当たって、GATTを援用するという日本のスタンスは、1995年にWTOという新たな機構が設立されたことにより、日本側にとっては強固なものとなった。WTOにおいては、米国が通商法301条によって行ってきたような一方的な対抗措置を講ずることを禁止し、WTO諸協定についての紛争処理はWTO紛争解決手続きにおいてのみ行えることとしており、これは、米国との通商摩擦で苦勞していた日本にとって有利なものであると、日本国内においては理解されていた⁵⁸⁾。

WTOという武器を新たに手にした日本側は、かつてにはない強硬な姿勢で米国との交渉に臨んだ。日米自動車協議は、決裂ぎりぎりの段階において、日本政府としては数値目標に対して一切コミットしないという決着に至った。両国ともこの交渉の勝利を主張したが、日本側が日米通商交渉で「勝利」したといい得るものとしてはおそらく最初のものだった。

翌年の日米半導体協議見直しにおいては、かつて合意された外国製半導体のシェアを20%とするという扱いをどうするかが、最大の争点となっていた。日本側はここにおいても米国側の主張を退けて、半導体における数値目標を削ることに成功した。

このように、日米交渉を背景として、「バイからマルチ」という流れが通産省の中にはできていた。内山(1999)の言葉を借りれば、「通商政策の基本姿勢は、かつての結果志向・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ていった」。このようなGATT・WTOを中心としたマルチのルールを尊重する姿勢は、論理的にFTAを否定することになるわけではなかった。しかし、FTAがGATTの基本原則であるMFNに対する例外措置であり、GATTに基づく貿易秩序を脅かしかねない存在であったため、日本としては、GATT遵守の姿勢を示すためにも、いわば自らを身ぎれいにしておく必要があった。このため、ルールを前面に出すことによって米国との交渉に対処する方針だった通産省の担当者の場合

には、FTA推進という発想は浮かびにくくなっていた。むしろ、後述するとおり、貿易ブロックを想起させるFTAへの否定的な態度がAPECやWTOの地域貿易協定委員会（Committee on Regional Trade Agreements）における日本の基本的なスタンスとなった。

(5) 日本の農業問題

日本の通商関係者、特に、通産省通商政策局の関係者がFTA路線へと向かうことをためらわせたもう1つの事情として、農業の問題があった。

農産品の自由化が政治的に困難なことは、ウルグアイ・ラウンドにおいても明確になっていた。ウルグアイ・ラウンド後も、例えば、1995年のAPEC大阪会合のために、日本はウルグアイ・ラウンドの自由化を697品目について前倒しすることにコミットしたものの、農林水産省の反対により、これらの品目の中には、農産品は全く含まれず、工業品のみにおいて対応することとなった。

通産省がFTA締結を主張することは、事実上、農業の市場開放を政府部内において主張することを意味することになり、これは政府部内の分裂と政治家からの反発を招くことになりかねず、選択肢としては採りにくいものだったのである。

加えて、GATT第24条の解釈をめぐる問題もあった。この条文では、FTAが成立するためには、「実質的に全ての貿易」における自由化が必要であるとされている。この点についての解釈は、2000年代に入って、貿易額で90%以上の自由化という主張が展開されるようになるが、1990年代時点においてはこの点は明確ではなかった。つまり、all tradeという言葉のニュアンスは、ハイレベルにおける自由化を示唆しており、農産品の自由化もまた不可欠になることが予想されていた⁵⁹⁾。特に、上述したようなGATTとの整合性を特に重視した身ぎれいな状態を維持するためには、例外がほとんどない（あるいは全くない）特に高い水準のFTAが要求されたから、農業分野において多くの例外を作るFTAの締結は、GATT・WTOへのコミットメントという観点からも、通産省の関係者にとっては採りにくい選択肢になっていた。

以上のとおり、日本、とりわけ通産省においては、①日米通商交渉を背景としてバイからマルチへの流れを形成していたこと、②農産品を市場開放することが極めて困難だと認識されていたことから、多国間主義を主張する強いインセンティブがあった。つまり、もともとWTOを前面に押し出していくというカルチャーが通産省内部に植え付けられていたため、FTAという発想に向かいにくくなり、仮に時々浮かんできても、農業があって日本がFTAを推進するのは国内的に無理だから選

択肢から外れるという思考形成になっていた。このような状況にあつては、差別的な性格の強いFTAを他国が結ぶことを少しでも牽制していくしかなかった。さらに言えば、産業界からもFTA締結に向けた政府への圧力がなかったため、通産省における以上のような思考形成が阻害されることはなかったのである⁶⁰⁾。

3-2. 1990年代における東アジア諸国の反FTA

(1) 東アジア諸国それぞれの事情

次に、他の東アジア諸国においてFTAへと進みにくかった事情について概観する。まず、各国に共通する事情として、これらの国々が「東アジアの奇跡」⁶¹⁾とまで称される高度経済成長を続けたことが挙げられる。一般的に、ある国の経済が順調に行っているときには、既存の政策を維持しようという誘引が働く⁶²⁾。このため、多角的貿易体制を維持したいという意向が各国に働きやすい事情があった。これに加えて、各国には次のような事情が存在していた。

まず、中国については、WTO加盟交渉に専念する必要があるため、FTAに踏み出す以前の段階にあった。

韓国は日本とほぼ同様の事情を抱えていた。米国は日本と並んで不公正な貿易慣行を有する国として韓国に言及して、様々な市場開放の圧力をかけていた。また、農業が日本と同様に極めてセンシティブな問題となっていた。

ASEAN加盟諸国の内、インドネシア・タイ・マレーシアにおいては、国内事情として、主に自動車や鉄鋼において、基幹産業として、高関税を含めた強い国内保護政策を実施しており、これがFTA締結への障害となっていた⁶³⁾。ASEAN加盟諸国にとって、最大の輸出先は米国であり、従って、輸出促進という観点から見れば、米国を排除する形でFTAを締結することは、経済的にみてメリットが乏しかった。その一方で、米国とFTAを締結することは、国内保護政策の是正を迫られることを意味しており、既に米国からは相互主義に基づく二国間レベルでの様々な圧力が東アジア諸国にかかっている中で、採り難い選択肢となっていた⁶⁴⁾。

オーストラリアは、1985年頃に米国から内々にFTA締結の打診を受けていたが、この点について、豪州政府から検討依頼を受けたモナッシュ大学のスネイプ(Richard Snape)は、FTA締結に対して否定的な見解を示し、アジアは地域ブロックを推進すべきではなく、多角的な貿易自由化を推進すべきだとしていた⁶⁵⁾。一方、欧米の地域主義に加えて、1988年頃に米国がASEAN加盟諸国や日本に対してFTA締結を働きかけたことに対して、オーストラリアのホーク政権は、自国が将来孤立するかもしれないという危機感を抱くようになっていた⁶⁶⁾。

1992年のマーストリヒト条約と翌年のNAFTA調印に伴い、欧米において地域統合が拡大することに対しては、東アジア諸国が敗者となる貿易ブロックの形成につながるのではないかという懸念を、これらの国々は抱いていた⁶⁷⁾。しかし、以上のようなFTAに対して抵抗しようとする誘引を各国がほぼ共通して有していたため、協調してFTAを締結しないように動く環境ができていた。

ただし、FTA締結に対する意識には強弱があった。とりわけ、シンガポールはFTA締結に対する負の誘因はとても弱いものとなっていた。シンガポールは物品についてはほとんど自由化を行っており、他のASEAN加盟諸国と異なって、FTAを締結しても恐れるものが少なかった。気にしなければならなかったのは、他のASEAN加盟諸国との関係、特に、隣国のマレーシアがFTAに対して特に否定的であることに対してだった。

(2) 協調を確認する場としてのAPEC

以上述べたとおり、東アジア諸国はFTA締結に消極的な立場をとる誘引をそれぞれが抱えていた。しかし、実際のFTA締結に対する方針は、他の東アジア諸国の動きと密接に関わっていた。東アジア域内における横並び意識により、他の国々がFTAを進めなければ自国も進めないし、進めない方が望ましいが、仮に他の国々がFTAに走れば、自国もまた進まなければならないという状況になっていた。

以下では、東アジア諸国にとってベストな選択肢を追求する上で役立ったのが、APECという場であったという仮説を検討する。

APECの設立は、地域貿易協定を通じた地域ブロックの形成に対する日豪の懸念に端を発している。1980年代後半に入って、ヨーロッパが市場統合への道を踏み出し、米国がイスラエルやカナダとの間でFTAを締結したことは、1986年にスタートしたウルグアイ・ラウンドが難航したこととあいまって、世界経済のブロック化につながるという懸念を日本国内の通商関係者に抱かせるようになっていた。また、主として日本をターゲットとしていた米国の二国間主義にどう対応するかも、日本の政策担当者、特に通産省の関係者にとっては大きな課題となっていた。

同様のことは、オーストラリアの政策担当者においても認識されていた。欧州統合と米国のFTA路線を契機として、世界経済がブロック化するのではないかという危機感に基づいて、どちらのグループにも属していない日豪が、表向きは豪州がイニシアティブを取り、それを裏方として日本が支える形で、多角的貿易体制の維持強化で対抗しようという意図で、APECはスタートした⁶⁸⁾。

1989年にオーストラリアのキャンベラで開かれた第1回のAPEC閣僚会議の共

3. 事例研究

同声明においては、多角的貿易システムへのコミットメントと共に、APECが貿易ブロック（trading bloc）の形成に向かうべきではないことが示されていた⁶⁹。APECにはFTAを締結したばかりの米国やカナダもオリジナル・メンバーだったため、trading blocという文言が、FTAを含めた地域貿易協定だったことについてコンセンサスがあったとは考えられない。同床異夢になっていた可能性が高い。しかし、日豪を含めた多くのメンバーの期待が込められていたことは想像に難くない。

APECをどう活用するかについては、2つの軸をめぐってメンバーの間に意識の食い違いが生じていた。1つ目は、地域貿易協定による自由化をどう見るかであり、米国は、相互主義に基づく自由化を重視し、フリーライダーを認めないという立場から、FTAによる自由化に対して寛容な立場だった。これに対して東アジアのメンバーは、既に述べたとおり、シンガポールを除いて、FTAによる自由化には慎重な立場だった。例えば、Garnautは、日本とインドネシアは、東アジアにおける差別的な自由貿易のための提案に反対するために、日本政府とインドネシア政府がAPECを明示的に利用したとしている⁷⁰。また、マレーシアは、東アジアにおける地域統合のイニシアティブだった「東アジア経済グループ」（EAEG）の実現に失敗した後は、FTAに対して強く反発していた。こうした意識の食い違いはしばしば表面化した。例えば、マレーシアのマハティール首相は、1994年のボゴール宣言合意に際して、「ボゴール宣言の目標に向けての自由化の道のりは、アジア太平洋における排他的な自由貿易地域を作ることであってはならない」「自由化の道のりはGATT/WTOに合致し、かつ無条件的なMFN（最恵国待遇）原則に則るものとする」という留保を付けることを強く主張した⁷¹。

APEC閣僚宣言における文言もまた、微妙な言い回しになっていた。例えば、1994年と1995年のAPEC首脳宣言においては、グローバルな自由貿易の追求を妨げる内向きの貿易ブロックの形成に反対する旨の記述が盛り込まれていたが、「内向きの」という意味は明確にはされておらず、FTAに対して肯定的にも否定的にも解釈することが可能だった。

以上の動きを総括して、Garnautは、APECプロセスによって、差別的な地域貿易協定の増加が抑制され、特に、FTAを東アジア諸国と締結しようとする米国の提案が抵抗し難いものとしにくくしたと指摘している⁷²。船橋もまた、「米国と欧州の地域ブロック、さらにはアジアでのブロックの抑制を図」ることが、東アジア側のメンバーにとっての「隠れた動機」の1つとなっていたと指摘している⁷³。おそらく、マレーシアの発言に見られたようなAPEC会合におけるやり取りや、

APECの共同声明におけるブロック化への反対の意思の表明により、東アジア諸国が相互にFTAに走らないという暗黙のコンセンサスを維持することにつながったように思われる。

このような地域貿易協定をめぐる意識の食い違いに加えて、APECの活用のあり方についても、もう1つの意識の食い違いが存在していたことに注意する必要がある。それはウルグアイ・ラウンドを超える自由化についてである。APECメンバーの中には、ウルグアイ・ラウンドにおいて政治的にできるギリギリの譲歩をしたために、これ以上の自由化を行うことに抵抗感がある国々が存在していた。例えば、マレーシア、タイ、韓国がそれらの国々に含まれ⁷⁴⁾、実際には日本もその中に含まれていた。その一方で、ウルグアイ・ラウンドにおいて、特に農業分野で他国から十分な自由化措置を引き出すことができなかつたことに不満を抱き、更なる自由化を迅速に進めることに積極的な国々が存在していた。オーストラリアやニュージーランドがそれである。また、香港やシンガポールにとっては、既に自国の自由化がほぼ完了しており、自らは失うものがないため、更なる自由化は歓迎すべきものだった。

このように自由化に積極的な国と消極的な国に分かれる一方で、米国はこの両方の側面を持っていた。つまり、ウルグアイ・ラウンド疲れにより、新たな譲歩の余地は限られている一方で、ウルグアイ・ラウンドで積み残した他国への自由化要求案件を引き続き要求することには積極的だった。これはクリントン政権に法律上付与された交渉権限にも反映されていた。ウルグアイ・ラウンド時に米国政府に議会から付与された交渉権限には、ウルグアイ・ラウンド後も積み残しになった交渉部分への自由化交渉権限が残っていた。とはいえ、この権限は、米国に有利な分野における相互主義による自由化に限られており、米国国内の反発を招くような自由化措置は行えなかつた。仮に国内の反発を招くような自由化を行うためには、米国政府としてはファスト・トラックを議会から取得する必要があつたが、米国政府はこれに失敗していた。このため、米国政府は、自国にとって有利なセクターのみについて自由化を合意するという選択肢しか採ることができなかつた。

このような自由化をめぐる本音の違いは、1994年のボゴール宣言において、2010年に先進国は自由化し、2020年に発展途上国は自由化するという目標が設定されたときには、上述のマレーシアの反発を除いては表面化しなかつた。最低でも15年先というリアリティの欠如と首脳らしいパフォーマンスを示すことの重要性のために、この極めて「野心的な」しかし具体性に欠ける目標は合意された。

この「野心的な」目標は、翌年以降のそれを具体的にしようというプロセスに

3. 事例研究

移行する中で問題が表面化することになった。1996年のAPECプロセスにおいて情報技術分野における関税撤廃の合意であるITA（Information Technology Agreement）が成功したことがモデルとなり、早期に自由化するセクターを特定する作業が行われ、選ばれたセクターは、米国政府が自由化を行うことができる範囲において、各国が自由化を行うという方向に議論は収束していった（これはEVSL（Early Voluntary Sectoral Liberalization）と呼ばれた）。しかし、EVSLに対しては、林産物と水産物をめぐって、ウルグアイ・ラウンドの合意よりは前に進むことができない日本が強く反対し、結局、合意されることはなかった。このEVSLの失敗により、APECは自由化推進のためのフォーラムとしての影響力を失っていったのである。

3-3. 東アジア諸国のFTA推進路線への転換

以上の流れの中で、東アジア諸国にとってFTAを締結しないことへの誘引が低下していった。

第1に、通商摩擦をめぐる米国の攻撃的な態度が沈静化したことである。米国経済が1990年代後半に入って好調となる一方、日本経済が長期にわたって停滞したため、80年代以降激しくなっていた米国内における日本脅威論が沈静化していき、その結果として、日米自動車協定と翌年の日米半導体協定を最後にして、日米関係を揺るがしかねないような深刻な通商摩擦は消滅していった。このため、WTOを前面に押し出してことさらにルールを強調していく必要性が乏しくなっていた。米国と渡り合う必要がなくなったため、厳密な協定解釈上はともかく、WTOの精神には相容れないと見られていたFTAを推進することへの障害が減ったのである。以上は日本の事情だが、他の東アジア諸国も多かれ少なかれ似たような状況に入っていたと思われる。

第2に、通貨危機を契機として、これまでの政策を維持しようというインセンティブが低下し、危機的状況を打開するために何かこれまでと違ったことをしなければならないという意識を持ち始めた国が、東アジアの中に出てきたことである。その代表が韓国であり、金大中が大統領に就任した後は、改革路線を強く標榜するようになっていた。

第3に、EVSLの失敗により、シンガポールのように内外の自由化の推進が国内経済の維持に重要な意味を持つ国々にとっては、これまでとは異なった別のやり方を追求せざるを得なくなっていた。おそらく、シンガポールの通商政策関係者にとっては、APECによる自由化が進まない、ウルグアイ・ラウンド以降のWTOに

おける自由化がいつ進むかわからないという状況においては、更なる自由化を進めることができないことに対して国内からの強い反発を受けることとなり、これを防ぐためには、多国間交渉とは異なって2国間だけで処理することができる制御可能性の高い通商交渉形式としてFTAを推進することの魅力が高まっていたと考えられる。

以上のような事情を背景として、「他の国がFTAを締結しなければ自らは締結しない」から「他の国がFTAを締結しなくても自らはFTAを締結する」国が出てくるようになった。まず韓国が動き出した。韓国政府は1998年11月に、チリとの間でFTA交渉を開始することを発表するとともに、日本との間でFTA締結を検討するようになった⁷⁵⁾。

日本のFTAに対する態度も以前よりは前向きなものとなっていた。1999年5月に発表された『平成11年版通商白書（総論）』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⁷⁶⁾。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変化した⁷⁷⁾。

そして、シンガポールとニュージーランドが動き出した。これら2国は1999年11月にFTA交渉を開始することを決定した。いったん一部の国々が動き出せば、「他の国がFTAを締結すれば自らはFTAを締結する」利得状況にあった他の国々が動くのは早かった。1999年12月のゴーチョクトン首相からの提案に応じて、日本はシンガポールとのFTA締結に向かい、日本は農業が障害とならない同国とのFTA締結に至った⁷⁸⁾。シンガポールの動きの後には、タイがFTAを追求するようになり、日本とシンガポールの動きの後には、中国がASEAN加盟諸国とのFTA締結を推進するようになり、今度は中国の動きに影響されて、日本はASEAN各国とのFTA交渉に向かうようになった⁷⁹⁾。

いったん、反FTA戦略による協調が崩れれば、後は、それ以前から見れば信じられないくらいのペースで、東アジアの反FTAから親FTAへの転換は進んだので

4. 終わりに

ある。

4. 終わりに

最後に、本章の限界と今後の課題について示す。

第1に、本章の議論は、統計的なアプローチを取っていないため厳密性を欠いている。この点については、ゲーム理論の厳密な展開によりどこまで一般化できるかが鍵になる。

第2に、情報収集が十分でなかったところがある。特に、ASEAN加盟諸国においてはどこまでFTAを避けていたか、APECがどれだけ「反FTA戦略」の協調に貢献したかについて、必ずしも十分な証拠が得られたわけではなく、さらなる検証が必要になる。

次に、本章の発展可能性について示す。第1は、APECが果たした役割である。APECが果たした役割について、本章で強調したのは、APECが東アジアにおけるFTA拡張を一時的に阻止したという面である。これは、Garnaut (2000) や船橋 (1995) によって断片的には取り上げられてきたが、本章では正面から取り上げ、自由化推進のためのフォーラムという点が強調された1990年代のAPECの役割に対して、新しい解釈を試みた。いったいAPECとは何だったのかについては、自由化推進のためのフォーラムとしてもっばら理解されてきたAPECへの関心が去った今、さらなる探求に値するテーマであるように思われる。

第2に、本章では、国を単一のアクターとして記述する形で議論を単純化したが、実際の国は、複数の組織から成り立っており、単純に1つの意思を持つような擬人化ができるのかどうか疑問が生じる。日本については、本稿において「日本」と記述した場合の思考主体としてイメージされているのは、主として通産省であり、農林水産省は「他の国がFTAを推進しても日本は推進しない」というポジションを、メキシコとのFTA交渉が佳境を迎える2003年までは有していたと思われる。この点については、国内政治過程の検討が別途必要になり、次章における検証のテーマとなる。

【注】

12) 経団連のホームページによる。http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol166.html (アクセス2007年11月11日)。

- 13) 以下のホームページによる。<http://www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/H11/04-00-00.html> (アクセス2007年11月19日)。
- 14) Baldwin(1997)を参照。
- 15) 大矢根(2004)を参照。
- 16) 世界銀行(1994)。
- 17) Goldstein(1993, P.16)は、米国の貿易政策の歴史を考察した上で、経済が繁栄しているときには、例えメリットがあるものであっても政策を変更するインセンティブは乏しいと論じている。
- 18) Baldwin(1997)。
- 19) 大矢根(2004)。
- 20) 洞口 (2001、418頁から421頁)。
- 21) 洞口 (2001、418頁)。
- 22) 洞口 (2001、421頁)。
- 23) 以下で述べる「バンドワゴン戦略」「ブロック化戦略」「ラウンド戦略」の考え方についてはBaldwin(1997)を参照した。ただし、これらの命名は筆者が行ったものである。なお、Baldwin(1997)は「反FTA戦略」については言及しておらず、FTA締結のドミノ的な連鎖が続く現象を強調している。
- 24) 以下の議論は、A国がメキシコ、B国が米国、C国が日本、D国が韓国と考えるとわかりやすくなるだろう。
- 25) C国とD国がA国とB国に関税率引下げを強要することもそれが可能であれば選択肢になるが、WTO上は関税同盟設立に伴う補償交渉 (GATT第24条6項) 以外にこのような場合はない。また、C国とD国が対抗的に関税率を引き上げることも選択肢となり得るが、GATTでは譲許税率から税率を引き上げることは禁止されているので、この選択肢は限られている (実行税率が譲許税率を下回る場合のみ実施可能)。
- 26) 絶対的な保護水準が上がるわけではない。
- 27) 正確に言えば、サービスや協力など、FTAと同時に合意された他の部分は効果を引き続き持つ。
- 28) ただし、発展途上国間のみにおいてFTAが締結される場合には、GATTの授權条項の適用によるFTAを締結でき、この場合には、GATT第24条の制約がかからないため、この制約の程度は低くなる。
- 29) 例えば、GATT第24条に適合する市場開放の程度が貿易量の90%であると解釈する場合には、貿易量の10%までは例外とできる余地ができることになり、センシティブな品目があってもFTA締結が可能になる。
- 30) Mansfield and Milner(1999)。
- 31) 以下のホームページによる。<http://www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/S36/00-01-08.html> (アクセス2007年11月19日)。
- 32) Kojima(1968)。

注

- 33) 小島・栗本(1966)。
- 34) 菊池(1995、71頁)。
- 35) Kojima(1968)。
- 36) Korhonen(1994、P.154)、Korhonen(1998、P.74)。
- 37) 菊池(1995、73頁)。
- 38) 菊池(1995、82頁から83頁)。
- 39) 朝日新聞1984年10月14日。
- 40) 例えば、朝日新聞1987年10月17日。
- 41) 通商産業省通商政策局国際經濟部1988年「アジア太平洋貿易開発研究会中間とりまとめ 新たなるアジア太平洋協力を求めて」。
- 42) 朝日新聞1988年7月29日。
- 43) 朝日新聞1988年8月3日。
- 44) 朝日新聞1988年8月13日。
- 45) 朝日新聞1988年9月22日。
- 46) 日米自由貿易構想研究会中間とりまとめ1989年6月。
- 47) 朝日新聞1989年6月17日。
- 48) Mayer(1998)。
- 49) 実際には、米国の場合には、NAFTA締結以降は、2000年代に入るまでは新たなFTAを締結することはなかった。その主因は、NAFTA締結時に見られたとおり、クリントン大統領の所属政党だった民主党においてFTA推進に対して強い拒否感があったことと、クリントン政権が議会からファスト・トラック権限の更新を拒絶されたことによるものであり、日本などからの反FTAの圧力によるものではない。
- 50) Destler (2005)を参照。
- 51) 「大店法」の正式名称は、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」である。
- 52) この点をアカデミズムの世界において指摘した研究として、Krasner(1987)、Tyson(1992)がある。
- 53) 通産省通商政策局編(1992)の巻頭文として、当時の同局長だった岡松壮三郎が執筆した「刊行にあたって」を参照。
- 54) Krauss (2003、P.315)を参照。
- 55) Krauss (2003、P.313)を参照。
- 56) Schoppa (1993)を参照。
- 57) スーパー301条は、通商法301条を強化すべく、1989年に行われた立法措置である。いったんは失効したが、クリントン政権は、行政命令により1994年にこれを復活させた。
- 58) WTO紛争解決手続きについては、小寺 (2000)を参照。

- 59) たとえば、1990年に発表された後藤・入江・曾山(1990)においては、GATT整合性を厳格に解し、EEC・EFTAなどの地域貿易協定について、「農産品又は水産品の全部又は一部を適用除外にしている点でGATT第24条第8項の条件を満たしていない」と指摘していた。
- 60) たとえば、1995年にEUにフィンランド・スウェーデン・オーストリアがEUに加盟した際には、フィンランドの半導体関税が無税からEU並みの14%に引き上げられるなどの措置が講じられたが、これに対して日本の産業界からは不満の声が政府に伝わらず、この加盟に伴う補償交渉であるGATT24条6項交渉は、政府は産業界と一切協議することなく行われた。
- 61) 世界銀行(1994)。
- 62) Goldstein(1993)を参照。ムトゥリー(2003、193頁)は、経済の停滞が地域統合の前提条件として重要であることを指摘している。
- 63) 特に、マレーシアについて、Suzuki(2003)を参照。マレーシアのマハティール首相は、1990年に、東アジアにおける集合体としてEAEG (East Asian Economic Group) を提唱しているが、Suzukiは、マハティール首相の発言を検証しつつ、これはフォーラムを形成しようというものであり、差別的な貿易慣行を持つ貿易ブロックを形成しようというものではなかったと指摘している。
- 64) Haggard(1995、P.49)は、米国の二国間主義による強力な圧力は、対外志向的な発展戦略と共に、東アジアの発展途上国が強力に多国間主義を推進する要因となっていたと指摘している。
- 65) 大庭(2004、335頁)。
- 66) 大庭(2004、335頁)。
- 67) Korhonen(1998、P159)。
- 68) 船橋(1995、89頁から95頁)。
- 69) この共同声明の関係部分の表現は、” Every economy represented in Canberra relies heavily on a strong and open multilateral trading system, and none believes that Asia Pacific Economic Cooperation should be directed to the formation of a trading bloc.” である。
- 70) Garnaut (2000、P.14)を参照。
- 71) ただし、インドネシアやシンガポールの反対によって、この留保はボゴール宣言には含まれなかった。船橋(1995、131頁から137頁)を参照。
- 72) Garnaut (2000、P.14)を参照。
- 73) 船橋(1995、P.156)。ただし、船橋は、東アジア側という限定は付していないが、アメリカ大陸のAPECメンバーがFTAに対して好意的だったことを踏まえると、このような限定を付す方が当時の状況への認識としては正確なように思われる。
- 74) 船橋(1995、149頁)。
- 75) 詳細は次章を参照。
- 76) 以下のホームページによる。<http://www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/H11/04-00-00.html> (ア

クセス2007年11月19日)。

77) 経団連ホームページによる。<http://www.keidanren.or.jp/japanese////policy/pol227/honbun.html>

(アクセス2007年11月11日)。

78) シンガポールからの提案を受けて、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。

79) これらのFTAの一見した連鎖が実際にそれぞれにどう影響されたのか、あるいは無関係だったのかは日本のFTAを除けば、本稿執筆段階で筆者が調べた範囲では信頼に足る証拠を見つけることができなかった。日本のFTA推進は次章で記述するとおり中国のFTA推進に大きな影響を受けている。

第 2 章 何が日本を FTA 推進へと走らせたのか？

—— 認知のシフトと公益政治 ——

1. はじめに

1990年代に日本の通商交渉に関わった人々にとって、2000年代に入って以降の FTA 推進への急激な方針転換は驚くべきことである。かつては、WTO を中心とした多国間主義を強く主張して FTA に対して懐疑的もしくは否定的な態度をとり、かつ農業という極めて保護主義的で自由化に強く抵抗していたセクターを抱えた日本が、2002年には、農業分野を例外にしたもののシンガポールとの間で FTA を締結し、さらに2004年には、メキシコとの間で、例外品目はあるものの農産品まで対象とした FTA 締結にまで踏み込んだのだ⁸⁰⁾。

この変化について、その理由を単純化すれば、前章で述べたとおり、「他の国がやったから」ということに他ならない。しかし、それは後から振り返ってはじめてわかったことであって、恐らく2000年以前の多くの人々の意識は、他の国が実施しても日本では無理というものだったのではないだろうか。それにも関わらず、なぜ日本が FTA 推進へと舵を切ることが可能だったのかを明らかにするためには、日本国内における関係者の動向を観察し、それを適切に解釈していくことが必要になる。

タブーとまで呼ばれた FTA 政策推進へと、日本が急激な舵を切ったのはなぜだったのか。誰がそうしたのか。通説的な見方は、他の国々との競争に敗れることを恐れた産業界が政府に圧力をかけたことにより、日本の FTA は推進されたというものである。本章ではこのような見方に異を唱え、産業界における FTA に対するニーズは乏しかったことを明らかにする。その上で、代替的な説明として、「認知のシフトと公益政治」という概念による説明を試みる。この説明によれば、産

2. 先行研究の整理

業界の関心が薄い一方で、農業関係者の反対が強いために推進力の強くなかった FTA 締結について、当初は関心の薄かった公衆の認知がシフトし、FTA を締結しなければ日本の国益が損なわれるという認識を持つようになったために、特定の利益集団による推進がなかったにも関わらず、公益的なアジェンダとして FTA が位置付けられ、その流れに農業関係者も従ったということになる。

本章では、はじめに FTA の推進力に対する既存の研究を整理し、その上で、日本が結んだ初期の FTA であるシンガポールとメキシコとの FTA をめぐる政治過程を紹介する。次に、認知のシフトという概念と、利益集団政治と公益政治の概念を明らかにし、それを日墨 FTA 交渉に当てはめる。

2. 先行研究の整理

近年目立っている各国の地域貿易協定（FTA と関税同盟）の推進について、どのような推進力が働いているのかについては、すでに様々な説明が試みられている。特に頻繁に見られるのは産業界による圧力を強調する立場であり、代表的なものは、輸出産業を中心とした企業が利潤獲得のために FTA を推進しようとする側面を強調する説明である。例えば、Baldwin（1997）では、EC（ヨーロッパ共同体）の拡大によって EC 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、EC 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 EC に加盟するとしている。また、Chase（2003）は、NAFTA 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の双方によるロビー活動の存在を指摘している。

日本の FTA についても、例えば、Pekkanen（2005、P.97）は、日本が FTA に熱心になったのは、産業界の懸念に根ざしているとし、産業界の圧力の重要性に言及している。また、中川（2006、P.327）は、日本が FTA 交渉に本格的に乗り出すに当たっては産業界から強い働きがあったと指摘し、特に、経団連が FTA の積極的な締結を訴えてきたと主張している。Solis and Katada（2007）は、日墨 FTA について、自動車やエレクトロニクスや政府調達受注企業といった日本の多くの産業にとって、メキシコとの間で既に FTA を締結して優遇的扱いを受けていた欧米諸国の企業との間で、競争条件を均等なものとするのが極めて重要だったと指摘している。海老名（2005）も、日墨 FTA を産業界が一貫して推進してきたと指摘している。ただし、荻田（2004）のように、日本の FTA 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ものもある。

以下では、このような先行研究が日本の場合に本当に当てはまるのかについて、日本が締結した最初の2つのFTAである日星FTAと日墨FTAの事例研究を通じて明らかにする⁸¹⁾。

3. 日本の初期のFTAについてのケーススタディ

3-1. FTAタブーの見直しの開始

1980年代後半以降、第2次世界大戦後の第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⁸²⁾。しかし、1990年代後半に入っても日本政府はFTAや地域貿易協定の締結には懐疑的もしくは否定的であった。この点は産業界のスタンスも同様であった⁸³⁾。FTAはいわばタブーであり、それを推進しようとするのは不可能であるというのが多くの関係者の認識だった。

このようなFTAへの懐疑的もしくは否定的態度の背景には2つの力が働いていた。1つはWTO至上主義の裏返しとしてのFTAへの否定的反応であり、1990年代後半まで続く日米通商摩擦に対処する論理として強化されたこのWTO至上主義は通産省通商政策局と外務省経済局における主流的な見方として強く根付いていた。もう1つは農業問題であり、FTA成立のための条件としてGATT第24条において「実質的に全ての貿易の自由化」が必要とされている一方で、WTO交渉や米国からの一方的な圧力のような強力な外圧が働かない限り農業の自由化は不可能なので、FTAを締結するというのは無理である、というのが農林水産省のスタンスであった。この背景には、自民党農林族による農業保護への強い圧力があり、農林水産省以外の省庁もその政治力を無視することはできず、農林族に逆らってまでFTAを推進することにはためらいがあった。このため、当時の日本のスタンスは、FTAを自らが締結するよりも、むしろ、他の国が安易にFTA締結に走ることを少しでも食い止めることに主眼が置かれ、その表れとして、地域貿易協定について審議を行う場であるWTOの地域貿易協定委員会において、日本は「実質的に全ての貿易」は厳密に解釈すべきであるという主張を展開していた。

このようなFTAタブーに対する見直しが始まったのは、通産省及びそのOBによるメキシコや韓国との間のやりとりに起因する。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（当時、日本貿易振興会理事長）

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⁸⁴⁾。韓国との間でも、ほぼ同じ時期に同様のやりとりが通産官僚と韓国の通商関係者の間で行われていた。この水面下の動きが表面化したのは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。さらに、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を排除し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、日本貿易振興会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。

このような微妙な変化は、1999年5月に発表された『平成11年版通商白書』においても反映され、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ていた⁸⁵⁾。ただし、当時の状況として、必ずしもFTAを推進すべきという方向が固まったわけではなく、むしろ、国民がどう反応するかを見てみるという観測気球的な意図が強かったようである⁸⁶⁾。

3-2. 日星FTA

メキシコと韓国との関係がきっかけになって日本のFTA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FTA交渉に向けた動きだった。通産省のFTA担当者には、まずは韓国、次にメキシコとFTAを進めるということが念頭にあったが、1999年の年明けに非公式にFTA締結の打診がシンガポールから通産省幹部に対してあり、これが方針を変えることになった⁸⁷⁾。シンガポールは、FTAに対する日本のポジションが変化しつつあることを踏まえて、非公式に日本の政治家、経済界、官僚に対してFTA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淵首相に対して、日本とのFTA締結を正式に提案した（宗像2001）。

この提案に対しては、通産省内部でも賛否両論になっていた。第1に、シンガポールとFTAを締結することは実利という観点から見ればほとんどメリットがなかった。シンガポールの製品のほとんどはすで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。産業界からも具体的な要望はなかった⁸⁸⁾。このため、通産省内部でもその必要性に対して疑問が呈されていた⁸⁹⁾。

第2に、WTOとの関係が危惧されていた。日米間の通商摩擦に対処する中で、GATTを中心とするマルチラテラルなルールに依拠した通商政策を打ち出し始めた日本のスタンスは、1995年のWTO成立を契機に頂点に達していた。通商政策局通商機構部は、ウルグアイ・ラウンドに続く新しいラウンドを立ち上げるべく、省内外への働きかけを行っていた。1999年暮れに予定されていたシアトルのWTO閣僚会議は、このラウンド立ち上げの場であると目されていた。WTOの基本理念の1つである最恵国待遇に反する地域貿易協定を、先進国の中で唯一締結していなかった日本までもがFTAに手を染めることについては、新しいラウンドの立上げを阻害することに加えて、WTO体制を危うくするのではないかという危機感を、通産省内のWTO担当者は抱いていた。

これに対して、通産省のFTA担当者は、地域貿易協定が浸透していなかった東アジアにおいて、シンガポールと韓国がFTA推進へと舵を切ることが明らかとなる中で、日本が後れを取るべきではないという意識が強く働いていた⁹⁰⁾。

1998年から1999年にかけては、上述の通商白書の記述の変化に見られた通り、FTAに対する政府の公式見解は前向きなものになっていたが、通産省内部においては依然としてWTO交渉の担当部局とFTA推進部局において、深刻な対立状態が続いていた。この点は外務省も同様だった。

ただ、シンガポール側は農産品の自由化に踏み込まない姿勢を示していたため、農業の市場開放は問題とならなかった⁹¹⁾。

WTOの担当者とFTAの担当者との深刻な路線対立は、シンガポールからのFTA提案をどう処理するかという具体的な問題として表面化した。外交日程上、1999年12月始めには、WTOシアトル閣僚会議が行われ、その直後にシンガポールのゴーチョクトン首相が訪日することが予定されていた。通産省と外務省の事務レベルにおいては、現時点ではFTA交渉をシンガポールと行うことについてはコミットせず、両国の間で「共同検討会合」を開くことによって対応することでセットされていた⁹²⁾。しかし、新しいラウンドを立ち上げる舞台となるはずだったWTOシアトル閣僚会議は、予想に反して失敗に終わったことから、WTO担当部局においては、WTOが危機的状況に陥った中で、日本までがFTAに進む意思を表明すればWTO体制を本当に破壊しかねないという強い懸念が表明されるなど、揺れ戻しが起きた⁹³⁾。これは通産省だけでなく、外務省の幹部からも表明された⁹⁴⁾。

通産省内部の対立については、省内幹部の判断により、最終的にはシンガポールとのFTAについて前に進めるということで、とりあえずの決着がついた⁹⁵⁾。一方、外務省において特に懸念されていたのは、FTAに対してこれまで日本が探っていたポジションとの整合性をどう図るかということと日米関係の2つだった⁹⁶⁾。前者については、1990年代の日本は、他国によるFTA締結を牽制するために、FTAのWTO上の根拠条文であるGATT第24条の「実質的に全ての貿易」の厳密な解釈を求めていた。しかし、日本がFTAを締結しようとするれば、農業の自由化が困難なこともあり、この解釈は柔軟にする必要があった。外務省内においては、このような急激な解釈の変更に対して通産省以上に抵抗があった⁹⁷⁾。日米関係については、1990年代初頭のEAEГの失敗の記憶が根強く残っていた。マレーシアが提唱した東アジア経済連携構想は、その中に含まれていなかった米国から強い反発を招き、頓挫していた。日本が米国抜きでFTAを締結することが、この時と同じように米国からの怒りを招くのではないかと外務省の関係者は懸念したのだった。しかし、これらの懸念については、あまり大きなものとならず、外務省もシンガポールとのFTAに対する共同検討会を了承するに至った。

2000年3月から9月にかけて産学官の共同検討会合が行われ、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。

シンガポールとのFTAは産業界が望んだものでは決してなく、実質的な内容には乏しいものであった。しかし、通産省と外務省の中に存在していたFTAへの拒否感を低減させる上では大きな意味を持っていた。仮に、農業にこだわりを持つ国といきなりFTA交渉を始めようとするれば、外務省や経済産業省のFTA担当者は、省内における抵抗と省外における抵抗の両方に対処しなければならなかったはずである。シンガポールという非農業国とFTAを最初に結ぶことによって、前者については相当程度処理がなされ、FTA推進をめぐる国内における障害がほぼ農業に限定されるという形で、問題が整理されたわけである。

3-3. 日墨FTA

シンガポールとのFTA交渉が進む中で、その次をどうするかが経済産業省のFTA担当者の念頭にあった。韓国とメキシコのうち、韓国については、日本より先にチリとのFTA交渉を開始することを決定し、日本とFTAを締結することについては韓国の産業界の中で否定的な声が強くなっていたため、前に進めることが難しくなっていた。これに対して、メキシコは、2000年12月のフォックス新大統領就任後も、日本との間でFTAを締結することを度々日本側に打診してきていた。

経済産業省のFTA担当者の念頭にあったのは、東アジア域内におけるFTAだった。しかし、東アジア諸国との間でいきなりFTAを結ぶことについては未だ障害があった。第1に、シンガポールとの間でのFTAを締結することに対しては了解が得られたものの、経済産業省や外務省の内部においては依然として通商交渉の主軸はWTOに据えるべきであって、FTAを推進すべきではないという声が存在していた。第2に、より大きな問題として、農業をどうするかという問題が存在していた。WTO協定におけるFTAの根拠規定であるGATT第24条においては、「実質的に全ての貿易」について貿易障壁を取り除くことがFTAとして許容される要件となっており、シンガポールのように日本への農産品輸出がほとんどない国の場合と異なって、東アジア諸国との間でFTAを締結する場合には、農産品市場の少なくとも部分的な開放を避けて通るわけには行かなかった。

このような制約の中で、経済産業省のFTA担当者が第2のFTA締結相手国とすることを目指したのはメキシコだった。メキシコは、NAFTAの締結により米国からの輸入品が有利に取り扱われており、また、メキシコはEUとの間でもFTAを締結したため、日本の企業が欧米企業に対して不利に置かれていた。加えて、メキシコ側からも何度となくFTA締結の働きかけが日本側になされていた。その一方で、農産品については、シンガポールと異なって日本への輸出実績があったものの、次章で後述するタイのような農産品輸出の大国ではなかった。このため、メキシコとのFTAを締結することは、日本企業に対する差別解消という大義名分が存在し、かつ農産品のタブーを取り除くという、シンガポールとのFTAでは果たせなかった新たな課題に対応する上では適切なものであった。

メキシコとのFTA締結に向けた第1歩は、産学官の研究会における検討だった。これはあくまでもFTA交渉を開始するコミットメントではなく、純粋な勉強の場として位置付けられていた。同様の研究会はシンガポールとFTA交渉を開始する前にも設けられていたが、シンガポールの場合と異なって、最初から農林水産省が研究会の共同議長として参加していた⁹⁸⁾。この研究会における検討と並行して、経団連において日本とメキシコの間でのFTAについての勉強会が行われ、そこでの成果は研究会に持ち込まれていった⁹⁹⁾。とりわけ大きかったのは、メキシコとのFTAが締結されなかったことによる損失額の計算である。損失額は約3951億円と見積もられていた¹⁰⁰⁾。加えて、メキシコとの研究会において、メキシコ側は、「あり得べき二国間協定の最終的パッケージにおいては農産品が不可欠である」としつつも、「日本のセンシティブティティーに対応するために柔軟なアプローチをとる用意がある」との考えを示していた¹⁰¹⁾。

3. 日本の初期のFTAについてのケーススタディ

さらにこの時点における事情として、2001年10月に、中国とASEANが10年以内に「中ASEAN自由貿易地域」を創設することを合意しており、日本国内には中国に後れを取ることに危惧感が出始めており、FTA推進そのものに反対する声はあげにくくなっていった。加えて、小泉首相とフォックス大統領の会談が2002年10月に予定されていた。この会談を前にして、研究会報告では交渉開始を謳っていたにも関わらずそれを無視することは、小泉政権と衝突しかねないという事情があった。

以上のように、日本の損失額の大きさ、センシティブティへの配慮に対するメキシコ側のコメント、中国のFTA推進、首脳レベルの外交日程という事情により、農産品の貿易をめぐる決定を事実上取り仕切っている自民党農林水産物貿易調査会のメンバーも説得されることになり、自民党農林族から反対されることなくメキシコとのFTA交渉は開始されることとなった。

メキシコとのFTA交渉が開始される2002年11月の時点においては、農業関係者の間には、センシティブティに踏み込まない範囲で、何らかの自由化を行うことについては覚悟ができてはいたと思われるが、少なくとも形式的には、シンガポールとの交渉時に自民党農林水産物貿易調査会が行った決定が生きていた。2001年9月3日に行われたこの決定においては、「特に、農林水産品の関税については、WTO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」こととされていた¹⁰²⁾。この決定に基づいて、日星FTAにおいては、農林水産品については、WTO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が、シンガポール側が農産品の市場開放にこだわらなかったため、問題が起こらなかった。

メキシコとの間では、シンガポールと同じようには行かなかった。農林水産省がメキシコ側に提示した最初の提案では、シンガポールに対して示したのと同様に、既に無税となった品目のみをFTAの対象とすることを求めたが、これに対しては、メキシコ側が反発していた。2003年7月時点においては、メキシコ側は、自国が全品目の関税を撤廃することとのバランス上、日本側が農林水産物全品目の関税を10年以内に撤廃することを要求していた¹⁰³⁾。農林水産省は、与党や諸団体と協議して、2003年8月末に、日星FTAのレベルを脱却して、「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」¹⁰⁴⁾を提示した。

その後、事務レベルによる交渉を経て、2003年10月のフォックス大統領の訪日前後に、閣僚レベルによる交渉が行われた。日本側ではこの閣僚レベルの交渉によって両国が大筋合意に至るものと期待しており、その成否はメキシコ側が無税枠の設定を求めている豚肉の関税をどうするかによって決まってくるものと見られていた。このため、豚肉については、大半の輸入品にかかる関税4.3%を半分に優遇する枠を提案し、最終段階では約1万トン積み増し、年間10万トン弱（メキシコからの輸入実績の2倍）とする案を提示した¹⁰⁵⁾。しかし、実際には、メキシコ側が豚肉だけではなく、オレンジジュース、さらにはメキシコ側の輸出実績がなかった鶏肉・牛肉・オレンジについても無税枠の設定を強硬に要求してきたため、収拾がつかなくなり、交渉はまとまらなかった。マスコミは、この交渉決裂を受けて、小泉首相の指導力に疑問を投げかけるとともに、農業関係者の対応の悪さが原因であるという論調を強めていった¹⁰⁶⁾。小泉首相は、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¹⁰⁷⁾。

その後、首相官邸も関与しつつ、両国間の交渉は続けられ、2004年3月に両国は大筋合意に達した（この内、農産品については表2-1を参照）。

表2-1 日墨FTAにおける農産物5品目の取扱い

| 品目名 | 日本側が講ずる措置 |
|----------|---|
| 豚肉 | 従価税率半減の特恵輸入枠の設定 初年度 38,000トン → 5年目 80,000トン |
| オレンジジュース | 関税率半減の特恵輸入枠の設定 初年度 4,000トン → 5年目 6,500トン（濃縮換算） |
| 牛肉 | 当初2年間 市場開拓枠 10トン（無税） 3年目以降 3年目 3,000トン → 5年目 6,000トン 関税率は、協定発効後2年目に協議。 |
| 鶏肉 | 当初1年間 市場開拓枠 10トン（無税） 2年目以降 2年目 2,500トン → 5年目 8,500トン 関税率は、協定発効後1年目に協議。 |
| オレンジ生果 | 当初2年間 市場開拓枠 10トン（無税） 3年目以降 3年目 2,000トン → 5年目 4,000トン 関税率は、協定発効後2年目に協議。 |

(注) いずれの品目についても、協定発効後5年目に再協議。

(資料) 外務省

3. 日本の初期のFTAについてのケーススタディ

この合意を総括すれば、WTO交渉以外の場においては農産品の自由化を行わないという農業関係者の強硬なスタンスは、日墨FTAによって変更することとなり、ある程度の自由化措置が実現されることになった。この合意に対しては、全国農業協同組合中央会（全中）の宮田勇会長からも「長期間にわたる、これまでの関係者のご苦勞に感謝したい。」とのコメントが出された¹⁰⁸⁾。自民党農林族も好意的なコメントを出していた¹⁰⁹⁾。

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、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。しかし、少なくとも、農産物を含めたFTAを日本が締結することはわずか数年前と比べても驚異的な変化であり、タブーは打ち破られたのだった¹¹⁰⁾。

3-4. 産業界はどう動いたか

以上のような政府の動きに対して、産業界の動きはどうだったろうか。一言で言えば、産業界は、商社と一部の電機機器メーカーを除けば、メキシコとのFTA締結には強い関心がなかった¹¹¹⁾。しかし、メキシコのマキラドーラ制度をめぐる対応をどうするかという問題が、メキシコからのFTA締結要請があったのとほぼ同じ時期にあったことと、経団連事務局がシンクタンクとしての立場からFTAを前向きに捉えていたことから、産業界全体がFTAに対して前向きであるかのようなイメージが生み出されていった。

経団連事務局は、その職員の大部分がプロパー職員であり、会員企業の利益を集約したロビイスト集団として機能するだけでなく、シンクタンクとしての機能を有している。このようなシンクタンクとしての経団連事務局の中には、日本がWTO一辺倒で行くことが適切かどうかを疑問視する見方が出るようになっていた¹¹²⁾。このようなWTOかFTAかという問題意識自体は、産業界の実利と結びついたものではなく、もともとは特定国と結びついたものでもなかった。しかし、メキシコのマキラドーラ制度の扱いという極めて実利的な問題が同じ時期に発生したため、経団連事務局の問題意識は、メキシコとのFTA締結の可能性という実利上の問題と結びつくようになった。

マキラドーラ制度は、メキシコからの輸出品に組み込まれる部品や材料の輸入関税を減免するものである。これはメキシコに進出する企業にとってはきわめて重要なものだった。メキシコに進出している日系メーカーの大部分は、メキシコか

ら北米に輸出することを目指しており、これらのメーカーは、マキラドーラ制度を利用することによって、コスト負担を軽減することができたのだ。ところが、NAFTA303条により、北米に輸出する製品については、部品関税の減免制度が2001年以降廃止されることが決まっていた。この問題はメキシコに進出していたメーカーのほとんどに及ぶ話だったが、特に強い懸念を有していたのは電機業界だった。電機業界にとっての課題を解決するためには、必ずしも日墨間のFTAを必要するというわけではなかったが、FTAは一つの解決策とはなり得た。そこで、経団連事務局は、日墨間のFTAを研究する組織を設置し、松下電器の顧問を座長として検討を始めた。FTAを検討したいという経団連事務局と、マキラドーラ制度をめぐる問題を解消したいという電機業界の異なる問題意識が、メキシコとのFTAについて検討するという形で結びついたのである。

しかし、産業界が一枚岩でFTAを推進しようとしていたわけではない。例えば、自動車メーカーでは、日産自動車はメキシコ国内において高いシェアを占めており、トヨタやホンダもメキシコに進出していた。また、メキシコに進出した自動車メーカーには、メキシコ国内における生産台数に応じて、無税による輸入を行うことができる枠が設定されていた。このため、メキシコにおける事業運営には問題はなく、FTAはむしろ他メーカーによる日本国内からの輸出増加による競争激化を招くという懸念があった。その一方で、メキシコに進出していない完成車メーカーにとっては、高関税が課されていた完成車の関税が撤廃されることは魅力的だった。例えば、マツダは当時メキシコに生産拠点がなく、国内の経営状況が思わしくなかったため、国内操業率を上げるためにメキシコとのFTA締結による完成車輸出の増大に魅力を感じており、このため、通産省に陳情したり、自民党の有力政治家に働きかけたりするといった動きを示していた¹¹³⁾。しかし、このマツダの動きは自動車業界一般の動きに発展することはなかった。

鉄鋼業界はほとんど関心を示さなかった¹¹⁴⁾。鉄鋼業界にとってメキシコは重要な市場とは認識されてはいなかったからである。

このため、経団連における検討は、経団連事務局と電機業界の主導によって行われ、1999年5月に出された経団連日本メキシコ経済委員会の提言と、翌年4月の日本メキシコ経済協議会の共同声明においては、電機電子製品とその部品の日本からメキシコへの輸出が促進されることを主たる根拠として、日墨間のFTA締結を提唱していた。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¹¹⁵⁾。

しかしながら、電機業界の熱心さは、メキシコ政府が2001年1月にプロセック（PROSEC）制度を導入したことに伴って冷めていった¹¹⁶⁾。プロセック制度では、電機電子産業を含めた22の産業に対して、輸入原材料や資材の関税率を0%から5%の範囲とすることとなった。この制度の導入により、NAFTA303条の実施に伴う電機電子産業の懸念は解消されることとなり、同業界はメキシコとのFTAがなくても概ね救済されることになったのである¹¹⁷⁾。救済されなかった企業も一部はあったが、そういう場合にはメキシコから撤退した¹¹⁸⁾。結局、電機業界はFTAによる解決を求めたわけではなかったのである。

EUとメキシコの間でFTAが締結されたことは、多くの業界にとって重要な問題ではなかった。例えば、家電業界における日本メーカーの主要なライバルは韓国メーカーであり、世界的なシェアもアジア製品が高かったため、ヨーロッパのメーカーはライバルとは位置付けられていなかった¹¹⁹⁾。また、日本の自動車メーカーの中には、EUメキシコFTAを利用してヨーロッパからメキシコへの輸出拡大を目指そうとした動きもあった程であり、EUとメキシコの間でのFTAを問題視しようとする動きは、個別の業界の実利という観点からは少なかった¹²⁰⁾。

例外は商社だった。政府調達協定に入っていなかったメキシコは、メキシコとFTAを締結していた国々の企業が応札する価格が10%まで高くても、これらの国々の企業を優先することとしていた。コンソーシアムを結成して、メキシコ政府からの受注によって利益を得ていた商社にとっては、この差別的取り扱いが不都合であり、EUとメキシコの間でのFTA締結によって、さらに環境が悪化する恐れがあった。このため、商社は様々な場で救済を求めている。

しかし、これだけではFTA推進への大きな声とはなりえなかった。電機電子業界はヨーロッパ企業をライバルと認識しておらず、鉄鋼業界はメキシコ市場でヨーロッパのメーカーと競争することは認識しておらず、自動車業界はメキシコ国内に生産拠点を有しているメーカーが複数あり、また、欧州域内に工場を有しているメーカーも多かったから、EUとメキシコ間のFTAが経営上問題であるとは認識されていなかった。

4. 解釈－認知のシフトと公益政治

日本の FTA 政策形成の初期段階をめぐるここまでの記述で明らかにされたことは、産業界という集団に属する個別の業界及び企業から FTA を推進して欲しいという声は、商社と一部のメーカーを除いてはなかったこと、それにも関わらず、かつては実現が極めて困難だと思われていた農業分野を含めた FTA が実現したことである。これによって、輸出業界を始めとする産業界が FTA 実現に大きな役割を果たしたという既存の説明が、日本の場合には当てはまらないことが明らかになった¹²¹⁾。

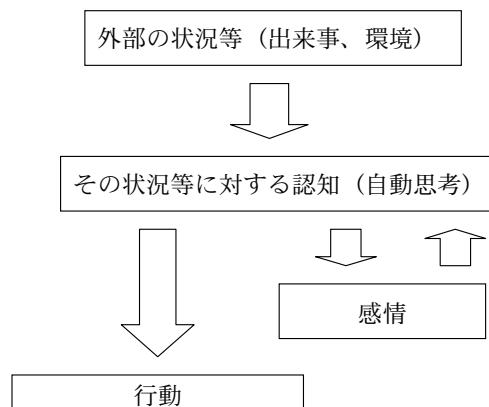
それではどのような代替的な説明が可能であろうか。

4－1. 一般的枠組み

以下では、認知療法という心理療法を活用した「認知のシフト」という概念と、利益集団政治と公益政治という戸矢（2001）が提起した概念を組み合わせることによって、日本とメキシコの間での FTA 締結に至った過程を説明することを試みる。

はじめに、認知療法の基本的な概念を説明する¹²²⁾。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抱いた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（図 2－1 を参照）。

図 2－1 認知療法における基本的なモデル



そして、何らかの事情によって、この認知が変更すれば、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。以下では、この認知の変更を「認知のシフト」と呼び、認知の変更を促す何らかの事情を「トリガー」と呼ぶことにする¹²³⁾。

これをあるコミックに登場したエピソードに即して説明しよう¹²⁴⁾。年老いた母親が息子夫婦と一緒に暮らしていた。その母親は息子夫婦に頻繁に小遣いを請求し、息子が母親に何かをプレゼントしようとしても、その代りにお金をくれるように求めた。息子夫婦は母親のお金に対する執着心に苛立ちを感じていた。母親が小遣いを何に使っているかといぶかった息子は、ある時、外出する母親の後をこっそりつけていった。母親は、既に廃業した医院に入っていった。その医院の中でかわされた話を息子は外でこっそり聞いていた。その息子は幼い頃に大病にかかり、巨額の診療費がかかった。母親は必死に働いて少しずつその診療費を払い、自分が働くことができなくなった後は、息子からもらった小遣いを全てつぎ込んで、その診療費を払ったのだった。その日が最後の支払いだった母親は、緊張が解けたためか脳溢血で倒れてしまった。その場に居合わせた医者が息子に3000万円の手術料を息子に請求すると、息子は「一生かけてもお支払いします」と答えた。

このエピソードにおいては、客観的な状況が変わったわけではない。しかし、母親が息子からもらった小遣いを何のために使ったかが明らかになったことがトリガーとなって、息子の感情と行動が劇的に変化した。

図2-2と図2-3を結ぶ矢印がトリガーである。トリガーが生じる前と後では起こった状況等に変化は生じていない。しかし、それに対する思考が変化したために、この人物の感情と行動には著しい変化が起きている。認知療法においては、もともとはネガティブな感情（うつ・不安・怒りなど）を抱いている者に対して、このようなトリガーを人為的に起こすことによって、ポジティブな感情へと感情を変えていくことを目指している。

図2-2 トリガーが生じる前の息子の思考・感情・行動

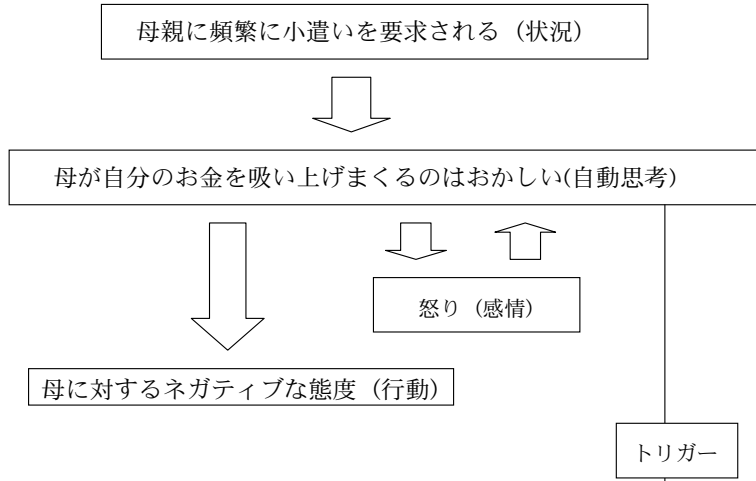
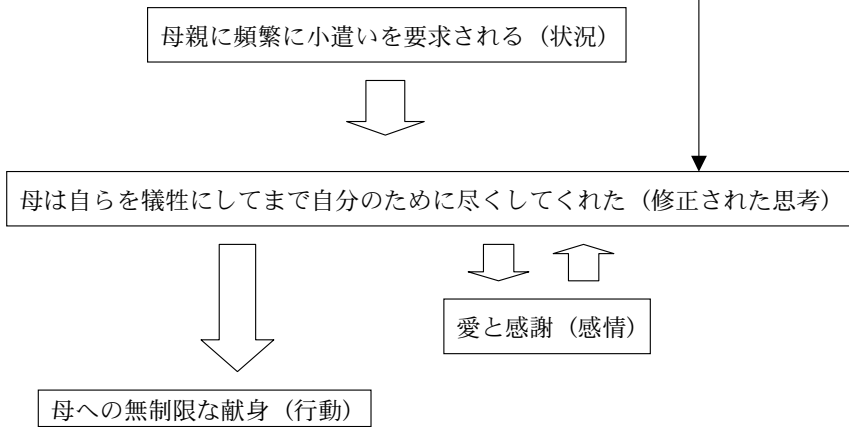


図2-3 トリガーが生じた後の息子の思考・感情・行動



さて、以上のような認知のシフトは1個人に対して起きたものである。しかし、ある現象が多くの人々に共通して関係する事柄であり、しかも、その大部分がそれに対して共通の認知を抱いていれば、その認知を修正するような新しい情報が提供されることによって、これらの多くの人々の認知が一斉に変わり、感情や行動まで変わることが想定され得る。

例えば、ある政治的経済的現象によって、自分とは直接関係ない誰かが損失を被った時に、多くの人々は、「望ましいことではないけれども自分とは関係ない。」という自動思考が生じるかもしれない。ところが、その損失が日本全体における雇

用損失やGDPの低下につながっており、それが政策の欠如によるものだということを聞かされれば（トリガー）、「政府は一体何をしているのだ」という修正された思考が生じ、それに伴って、怒りや不満といった新たな感情が生じ、マスコミ関係者はマスメディアで政府を強く批判するかもしれないし、一般大衆は、投票行動などにおいて与党に対する否定的な意思表示をするかもしれない。次に、その政策の欠如の原因を作っている当事者は、このような怒りや不満を目の当たりにして、「このままでは自分たちの社会的な生存が危ぶまれる」という自動思考が生じ、それは不安を引き起こし、何らかの政策的対応をするかもしれない。

次に、利益集団政治と公益政治について説明しておく¹²⁵⁾。利益集団政治とは文字通り、様々な利益集団が、政治家や官僚といった政治的意思決定を行う主体に対して働きかけを行い、その相互作用の中で意思決定が行われるというものである。これに対して公益政治とは、ある政策が公益上必要性が高いものとして公衆に広く認識されることにより、それに本音では反対する利益集団が明確な反対行動を起こせなくなり、当該政策を推進しようとする利益集団が十分に活性化されていなくてもその政策の推進が決定されるというものである。

ここでいう公衆とは、定義のしにくい概念であるが、特定の政治上の 이슈ーに対して直接の利害関係を有していないか、利害関係が小さい人々を広く指す概念である¹²⁶⁾。そこには、一般大衆を始め、一般大衆の物の見方を意識しながら情報の提供や意見の表明を行うマスメディア、実利とは離れた経済人（財界首脳など）、評論家などが広く含まれる。また、公益とは、客観的に定義されるものではなく、公衆が国益や国民一般の利益、あるいは社会正義として主観的に認識しているものを指す¹²⁷⁾。従って、公益政治によって推進された政策が客観的に見て国家の利益になっている保障はない¹²⁸⁾。

それでは、認知のシフトは、利益集団政治をどのようにして公益政治へと変化させていくのだろうか。

図2-4と図2-5においては、起きた現象そのものには変化がない。しかし、その現象に対する認知が変化している。つまり、図2-4の利益集団政治においては、公衆には、そのイシューに対して自分が直接関わっていないために、「この現象は自分には何の影響もない。他の人の話だ。」という認知が生じており、そのため何らの関心も示さず、何らの行動も起こさない。ところが、図2-5においては、この認知が変化し、「こんなことはあってはならない。おかしい。」という認知に変わったことによって、感情は「怒り」へと変わり、抗議行動が起こる。

図2-4と図2-5を結ぶ矢印がトリガーである。認知療法では、このトリガー

図 2-4 利益集団政治における公衆の認識モデル

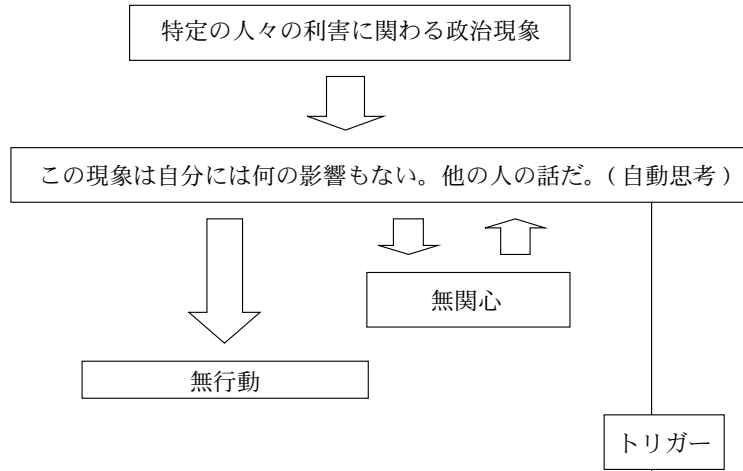
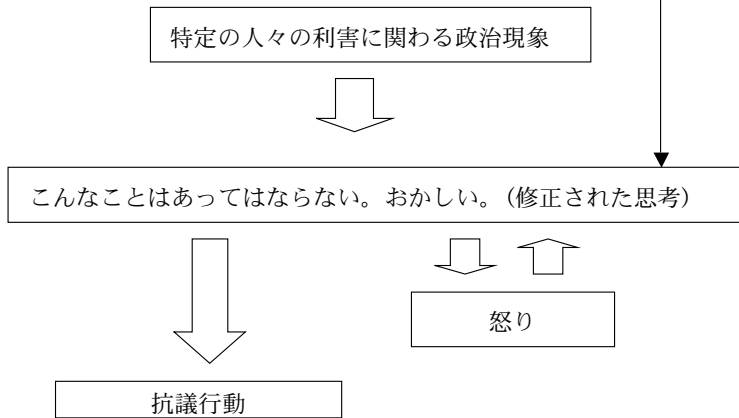


図 2-5 公益政治における公衆の認識モデル



は、ネガティブな感情をポジティブな感情へと修正するために用いられるものであるが、ここでは、むしろ公衆の感情を怒りというネガティブなものへと変化させるために用いられている。

現実には、トリガーによって多くの人々の認知が変わるとしても、全ての人々の認知が変わるわけではない。しかし、多数の人々の認知が変わると、利益集団政治における当事者は、多数の人々の認知のシフトを踏まえて新たな認知をするようになり、その行動もまた変わっていく。この点をさらに明らかにするために、利益集団政治の下では特定の政策イシューに対して賛成だった者と反対だった者が、その

イシューに当初は中立的だった公衆がそのイシューに対して賛成に回る場合において、どのように行動パターンを変えていくかを考えてみよう。

ここでは、アクターを5つに類型化して、そのスタンスの変化を見ることにする。そのアクターとは「強い賛成者」「弱い賛成者」「中立者」「弱い反対者」「強い反対者」である（表2-2）。

利益集団政治においては、「強い賛成者」と「強い反対者」のみが、自らの望む決定を実現するために、政治家や官僚に対して働きかけを行う。「弱い賛成者」や「弱い反対者」は、意思表示を求められれば、賛成なり反対の意思表示をするものの、自らは動くとはしない。このため、政策決定は、「強い賛成者」と「強い反対者」の間の政治面における力関係によって決まる。

これに対して、ある政策案件に対する認知のシフトが起こり、利益集団政治から公益政治へと転換していくと、もともとは中立だったアクター（マスコミなど）が当該政策イシューを頻繁に取り上げるようになり、「弱い賛成者」もまた、それに便乗して、賛成意見を積極的に表明するようになる。一方、本来は「弱い反対者」であったプレイヤーは公益に反する主張が困難となるため、反対の声をあげることさえしなくなる。場合によっては賛成に回ることもある。そして、「強い反対者」は、

表2-2 ある政策への利害関係者の行動パターンの変化

| 利益集団政治におけるある政策への賛否と強弱 | 利益集団政治における行動パターン | 公益政治における行動パターン |
|-----------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 強い賛成者 | ある政策に強く賛成し自らその実現のため、政府や政治家に働きかけを行う。 | 予測困難 ¹²⁹⁾ 。 |
| 弱い賛成者 | ある政策に賛成はするものの、自ら政府や政治家に対して働きかけは行わない。 | ある政策への賛成を表明し、公益を前面に押し立てつつ行動が積極的になる。 |
| 中立者 | ある政策に賛成でも反対でもない。 | 公益に資するという観点から賛成に回りその意思表示をする。 |
| 弱い反対者 | ある政策に反対するものの、自ら政府や政治家に対して働きかけは行わない。 | 沈黙ないし賛成に回る。 |
| 強い反対者 | ある政策に反対し、自ら政府や政治家に対して働きかけを行う。 | あからさまな反対は避けて条件闘争に回る。 |

多くの人々の認知のシフトを受けて、「反対し続けたら自分が攻撃されるかもしれない」という認知を抱き、それは不安感を生じさせて、反対することをやめて、条件闘争へと方針を転換するようになる。

4-2. 一般的枠組みの日墨FTA交渉への適用

利益集団政治においては、それぞれの集団の政治力の差が政策決定に当たって重要となるため、FTAが利益集団政治によって決められる限りは、産業界の中ではほとんど推進力がなかったFTAは、強力なロビイング集団である農業関係者の反対によりつぶれる運命にあった。

産業界に属する主な企業は、弱い賛成、中立、弱い反対のいずれかに属していた。例えば、経団連内部における検討で表明された意見の多くは、この範疇におさまっていた。つまり、経団連内の協議会の場で意見を求められれば、多くの企業は、FTAはないよりはあった方がいいと発言するものの、多くの企業にとってはそれを自ら実現しようという意図はなかった。逆に、一部の企業は、FTAが成立することに懸念を表明していたものの、自らそれをつぶしに行こうという意図はなかった。結局のところ、多くの企業にとって制度は所与のものとして受け止められており、制度を変えようという意図はなく、既存の制度を前提とした上でどう対応していくかという発想が根強かった¹³⁰⁾。

利益集団政治を公益政治へと変化させるトリガーとなったのは、2つの情報である。1つ目は、米国やEUとの競争に劣後することは日本の国益を損なうという見方が、具体的な数字をもって提示されたことだった。それは、日墨の産学官による研究会において示された日本側の試算である。それによれば、メキシコ側の高関税、メキシコがIT製品の関税撤廃についての合意であるITAに加盟していないこと、NAFTA及びEU・メキシコFTAとの差別的取扱いがあることにより、日本の損失は輸出額ベースで約3951億円、日本国内の総生産6210億円分の減少、国内雇用31,824人分の喪失につながると試算されていた¹³¹⁾。

もう一つのトリガーは、中国がFTA戦略に積極的に乗り出すことが明らかになったことである。中国がASEAN加盟諸国との間でFTA交渉を行うことを宣言したことにより、ライバルである中国に対して日本が後れを取るのはないかという危機感を公衆は抱くようになった。

FTAを締結しないと国益を損なうという説明は、経団連事務局、マスコミ、学識経験者、有識者としての経済人にも広く共有されるようになり、これに反したことを声高に主張することは困難になっていった。例えば、産業界においては、日産

自動車は、もともとは反対する立場にあったが、同社の埒義一会長が経団連の日本メキシコ経済委員長だったこともあり、経団連内部におけるFTA推進の旗振り役を演じるという状況になった。

4－3. 公益政治はどのように農業関係者を抑えていったか？

利益集団政治が公益政治に置き換わったことによって、どのようにして、農業関係者が反対することをやめるようになったのであろうか。

公益政治として位置付けられたことによって、少なくとも一部の農業関係者の間ではFTAを頑なに拒絶するのではなくできる限り協力しようという態度が生じるようになっていった。それは、恐らくは、公衆が一般的に抱いていた公益（国益）上の懸念が農業関係者にも共有されたという側面と、公衆が活性化されて公益政治と位置付けられた案件に対して抵抗すれば自らが強い攻撃にあいかねない、いわば「抵抗勢力」のレッテルを張られかねないという不安によるものという、防衛的側面が相まっていたものである。前者の公益を共有する側面は、当時の農林水産省の事務次官の次の発言に現れている。

「実際に日本の雇用なり経済がメキシコで非常に不利益を被っておりますので、早期にFTAを結んで日本としてのポジションをきちんとしていくということは国益に適うことでありますので、そのための現実的対応ということで取り組んでおります¹³²⁾。」

つまり、公益実現への協力ということで狭い意味での農業の利益にとらわれることなく、農林水産省としても協力していこうという雰囲気ができつつあった。このため、農林水産省もまた、国会議員や農業関係者に対する説得を積極的に行っていた。国会議員も同様であり、FTAに理解を示し農産品輸出拡大などでFTAに乗っかっていこうという国際協調志向の農林族議員が登場するようになっていた。次に防衛的側面としては、朝日新聞に掲載された自民党農林水産貿易調査会幹部の次の言葉に表れている。

「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¹³³⁾。」

改革を標榜していた小泉首相は、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」とコメントしており¹³⁴⁾、農業が改革の対象となる可能性を示唆していた。このような雰囲気の中で、公益政治と位置付けられた案件に対して安易に抵抗することによって、「抵抗勢力」のレッテルを貼られて、思い切った改革の対象となることを農業関係者は警戒していた¹³⁵⁾。これは、その後の「守るべきものは守り、譲るべきものは譲る」という FTA に対する農業関係者の交渉姿勢につながっていった。

ただし、この FTA 交渉が公益政治として位置付けられたことのみが農業関係者の一定の譲歩を引き起こしたわけではない。それ以外にもこのような譲歩を可能とする要因は存在していた。

第1に、メキシコは農業大国ではなかったため、農産品の自由化は一切認めないという教条的な態度をやめて柔軟な対応をするという立場さえ構築できれば、農業関係者としても、実質的に問題となる部分を守りながら対応することが可能だった。GATT 第24条によれば、「実質的に全ての貿易」の通商規則の除去が FTA の要件となっており、この条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いた¹³⁶⁾。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できた¹³⁷⁾。

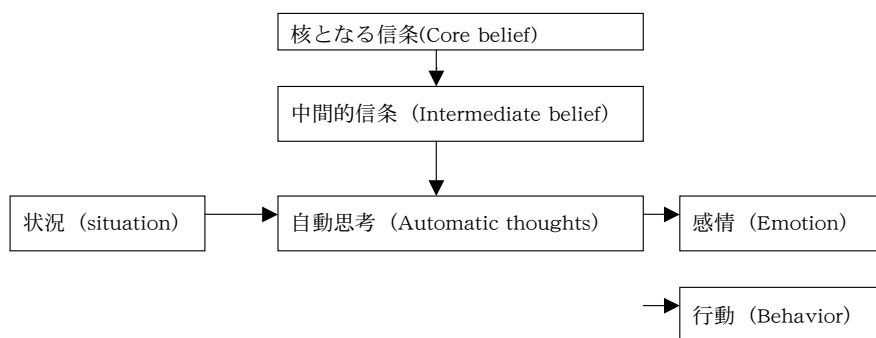
第2に、農業関係者の政治力そのものが弱まりつつあった。高齢化の進展により農業従事者の数が減少したこと、一票の格差の是正が進んだことにより農村部の影響力が低下したこと、自民党を支持する農家が減少していることから、国会における農業側の発言力が低下していた¹³⁸⁾。さらに、ベテラン農林族議員が2003年10月の総選挙で引退したことも影響した¹³⁹⁾。

4-4. 認知の変化と制度の変化

本章においては、「利益集団政治」から「公益政治」への変化が認知のシフトによって生じることを主張した。これに対して、「利益集団政治」から「公益政治」への転換が起きていることを唱えた戸矢（2003）は、むしろ、制度変化の方を重視している。しかし、これら2つの見解の差は大きいものではないと筆者は考えている。

図2-6で示されたとおり、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¹⁴⁰⁾。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

図 2－6 自動思考を引き起こすメカニズムのモデル



Beck (1995) をもとに作成。

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。

核となる信条や中間的信条が多くの人々に共有される場合、それは“shared belief”ということになる。この“shared belief”とは戸矢 (2003) が言う制度の定義と同じであり、それは、Aoki (2001) に依拠したものである。つまり、使っている言葉を見るだけでは、認知に重点を置いた説明は、制度を“shared belief”と定義する見解と大きな齟齬は生じないことになる¹⁴¹⁾。制度を法律などの明文上のルールや組織として理解した場合には、認知療法における核となる信条 (core belief) と制度の差は大きくなるが、制度が“shared belief”と定義された場合には、制度は人間の内面における思考パターンの中の共有部分ということになるので、認知療法における核となる信条の内、多くの人々が共有して抱いている部分とほぼ同義となるのである¹⁴²⁾。

果たして、このような制度の変化は実際に生じたのだろうか。

まず、利益集団政治は現在でも頻繁に行われていると考える方がおそらく正しいだろう。表に出てこなくても、利益集団が政治家に陳情し、それを受けて政治家が官僚に対して一定の行動をする (しない) ように圧力をかけることは今でもあるだろう。これは昔も今も変わらない。

しかし、このような利益集団政治を公益政治へと転換させることが、1990年代以前に比べると現在は容易になったことは、本章で対象となっているFTAや郵政民営化といった、実現するはずのなかったものが実現した例がいくつか出現していることから、うかがい知ることができる。

その背景には、shared beliefの変化がある¹⁴³⁾。1つは、自民党をめぐるshared beliefの変化である。例えば、冷戦期において、「非武装中立を唱えて自衛隊を違憲とする社会党に政権を取らせることはできない。自民党には問題も多いが、政権は取らせざるを得ない」というshared beliefが形成されていたとしよう。そして、冷戦が終了し、安全保障をめぐる野党のスタンスを冷戦時ほど懸念する必要がなくなってくると、「自民党に政権を取らせる必要はない。自民党に問題があれば、政権は交代しても差支えない」というshared beliefへと移行したとしよう。このようなshared beliefのシフトがあれば、自民党のパフォーマンス次第では、反自民の投票を行うという意識が公衆に生じることになり、それは、自民党において公衆の意識に対する感度が高まることを意味することになり、実際には政権交代がなくても、公益政治が生じやすくなる。特に、大都市の住民のように、地方に集中している農民や建設業者などと違って、利益集団政治において自民党との結びつきが少ない人々においては、安全保障への懸念がなくなったことにより、野党への投票がしやすくなったと思われる。つまり、公益政治を引き起こす原動力となったことが仮定しやすいのである。

第2に、省庁あるいは官僚制に対するshared beliefの変化も生じている。省庁を担っている官僚の地位は冷戦期においては高く、彼らは典型的なエリートとみなされ、官僚は信頼されるべき存在として、公衆から認識されていた。これはおそらく「官僚に任せておけば大丈夫だ」というshared beliefを形成していた。ところが、1990年代の長期不況によって、それまでの官僚への信頼は著しく低下し、むしろ、「官僚は信頼できない」「官僚に任せては危険だ」といったshared beliefへと変化していった。

第3に、経済そのものに対するshared beliefも、例えば「日本は今やっていることを続けようまくいく」という冷戦期のshared beliefが、「このままでは日本経済が崩壊する」というshared beliefに変化したことが一応言えるだろう。

以上のようなshared beliefの変化が、核となる信条や中間的信条のレベルで生じると、「政府はけしからん。きちんとやらなければ自民党に投票しない」といった公益政治を喚起する自動思考が生じやすくなる。これによって、従来はトリガーとなり得なかったようなことがトリガーとなって、公衆の自動思考の変化を引き起こし、利益集団政治から公益政治へのシフトを起しやすくしている。

以上において、冷戦期とそれ以降を比べて、どのようなshared beliefが変化し、それがどのような理由によって生じたかについて説明したが、実際には、さらなる検証が必要である¹⁴⁴⁾。少なくとも、1990年代において、shared beliefの変化のきつ

かけとなった候補となる出来事は複数ある。例えば、冷戦の終了と東西対立の終焉、バブル経済（あるいは、高度経済成長も含めた成長神話）の終焉と長期に渡る不況、1993年の選挙制度の改革などである。

4－5. 仕切られた多元主義は迂回されたのか？

本章で出てくる公益政治の概念は戸矢（2003）の議論に基づいている。戸矢の議論の鍵となるのは、青木昌彦が唱えた「仕切られた多元主義」という概念である。「仕切られた多元主義」は、1993年の政権交代以前の日本における中心的な政策決定プロセスであり、それぞれの業界に対してほぼ独占的な管轄権を有する、「原課・原局が主導し、しばしば自民党議員の介入を伴いつつ、業界内、業界間交渉を通して政策が形成される公共政策策定の制度」であると定義されている¹⁴⁵⁾。

戸矢によれば、「仕切られた多元主義」においては、公衆は政策決定過程には組み込まれておらず、自民党及び省庁の支持者層に有利な政策決定がなされるようにバイアスがかかっている（これを戸矢は「利益集団政治」と呼んでいる）。他方、著しい環境変化によって、自民党や省庁の組織存続の危機が生じた場合においては、これらの組織は、組織存続を図るために、支持者の利益を犠牲にしても、公衆の支持を得られるような取組みを行うようになる（これを戸矢は「公益政治」と呼んでいる）。この結果、「仕切られた多元主義」に「代替する政策決定過程」が登場するようになり、公衆の利益が政治に反映されるようになるとされる。

戸矢が扱った事例は、1990年代の金融改革である「金融ビッグバン」であるが、本章で明らかにした日墨FTAとは大きな違いがある。日墨FTAにおいては「仕切られた多元主義」に代替する政策決定過程が登場したわけではないことである。組織存続の危機を感じて、公衆の支持を得られるような取り組みが必要であるという認識は自民党や省庁は抱いていたが、支持者であった全中のような農業団体も同様な認識を抱き、完全な反対に回るのではなく、条件闘争に入っていた。このため、金融業界の意思に反する形で改革が行われた金融ビッグバンとは異なり、農業団体は意思決定プロセスから外されることはなく、農業団体に対して十分な説得を行いつつ、彼らに深刻な問題が起こらない範囲において自由化が行われるというプロセスが取られている。これは戸矢が描いたラディカルな世界とは異なっている。つまり、公益政治は働いたものの、支持者も含めた連携によって、一定の譲歩は行われた。その意味において、筆者が用いている公益政治の定義は戸矢のものとは若干異なる。筆者は、支持者を犠牲にしない場合や支持者の了解を得ながら行うような政策過程であっても、それが公衆に突き動かされた場合には公益政治の枠組みに含め

ている¹⁴⁶⁾。

戸矢が描いている「仕切られた多元主義」を迂回する政治過程は、実は戸矢が予測した程には頻繁には起きていないのかもしれない。言い換えると、まだ「仕切られた多元主義」は頑強に生きているのかもしれない¹⁴⁷⁾。戸矢が描いた金融ビッグバンは金融業界における改革であるが、これは特殊な事例だったのかもしれない。第1に、自民党においては、商工族・農業族・道路族のような典型的な族に匹敵するような「金融族」が存在するわけではなく、「仕切られた多元主義」がイメージするような鉄の三角関係とはずれがあった¹⁴⁸⁾。

第2に、金融業界は政府による強い規制が存在する業界であり、規制の透明性の必要性も高かったから、いったん公益政治の目にさらされれば、政府と業界の間のもたれあい構造は必然的に消滅せざるを得なかった。このような金融業界に比べると、農業のようなセクターにおいては、農林水産省と農業関係者の関係は規制によるものではなく、もたれあい構造は必ずしも否定的に見られているわけではない。

第3に、金融ビッグバンの政治過程を見ると、大蔵省という組織の存続に対する関心の薄そうな榊原英資国際金融局長が中心的な役割を果たしているなど¹⁴⁹⁾、人的要素が大ききようにも見受けられる。その意味では、金融ビッグバンを題材にして、仕切られた多元主義が崩壊に向かっていると結論付けたのは無理があったという気がする。

日墨FTA以外でも、例えば、郵政民営化をめぐる状況を見ると、仕切られた多元主義を迂回するような取り組みが行われたことは確かであるが、その過程を見ると、いくつか留保しなければならない点がある。たとえば、郵政民営化準備室を作るときには、郵政省のプロパー官僚に任せるとうまくいかないという配慮から、郵政省ではなく内閣官房にこの準備室を作っている。また、郵政民営化に消極的な郵政省の幹部を小泉首相が更迭している。これらの事実は、郵政省が民営化に抵抗していたことを示唆する。さらに、郵政族は強く郵政民営化法案に抵抗し、同法案に自民党内に多数の造反者が出ている。以上の点を踏まえると、金融ビッグバンにおいてみられたような仕切られた多元主義の内部崩壊があったわけではなく、郵政省と郵政族と特定郵便局長の間の一体的な関係は維持されており、国民の人気の高かった強力な総理大臣が思い切った勝負によってそれを外部から崩壊させたのであり、頻繁に行えることではないように筆者には思われる¹⁵⁰⁾。

金融ビッグバン、日墨FTA、郵政民営化を公益政治として捉えた上で、仕切られた多元主義との関係を踏まえながら類型化すると、表2-3のとおり、内部崩壊型、外部破壊型、体制維持型に分けることが可能である。

内部崩壊型や外部破壊型の公益政治は頻繁には起こらないというのが筆者の見解であるが、仕切られた多元主義の構造を揺るがすような事態が生じれば別である。例えば、日本の財政が破綻をきたす、あるいはその危険が明確に生じるようになれば、予算配分を通じた政治家・省庁・業界間の関係を維持することは困難となる。予算を通じて業界の便宜を図ることができなくなれば、業界は政治家や省庁を支持することがなくなり、仕切られた多元主義は脆弱化する。あるいは、天下りを完全に禁止すれば、省庁の側において、業界に対して便宜を図るインセンティブが著しく弱まるため、省庁と業界の関係は弱まることにもなる。これは内部崩壊型の公益政治を引き起こしやすくなる。また、仕切られた多元主義の構造を揺るがすような事態が発生しても、その構成員が変化に抵抗すれば、外部破壊型の公益政治が起こりやすくなる。

ただし、このような急激な環境の変化が生じる場合を除いては、公益政治が働く場面であっても、最も頻繁に起こるのは体制維持型であって、この場合には、公衆が一応納得するような改革は行われるものの、一部の人々が期待するドラスティックなものとは異なるのが最も多いように思われる。

表2-3 仕切られた多元主義と公益政治の関係

| 公益政治の類型化 | 特徴 | 頻度 | 改革の程度 | 実例 |
|----------|--|-----|-------|---------------------------|
| 内部崩壊型 | 仕切られた多元主義の内部にいるプレーヤーがそれを破壊する形で既存の慣行を回避して実施。 | 少ない | 激しい | 金融ビッグバン |
| 外部破壊型 | 仕切られた多元主義の抵抗を押し切って、それを破壊する形で、外部にいるプレーヤーが改革を実施。 | 少ない | 激しい | 郵政民営化 |
| 体制維持型 | 仕切られた多元主義を破壊することなく、その内部のプレーヤーが自己防衛的に改革を実施。 | 多い | 穏やか | FTA、道路民営化 ¹⁵¹⁾ |

4-6. 公益政治の限界

以上のとおり、公益政治においても、必ずしも仕切られた多元主義そのものが迂回され、これによって守られたアクターの利益そのものが大きく侵食されるような激しい改革(表2-3における内部崩壊型や外部破壊型)が行われるわけではない。

実際には、既存の枠組みの中で公益推進のために関係者の協力の下で適切な解を見出すというアプローチ（体制維持型）が取られることが多い。

公益政治の下でも、実際にはラディカルな変化が起きにくいのはなぜだろうか。ここでは3つの要因に言及しておきたい。

第1に、公衆の認知のシフトは恒常的に続くことはないということが考えられる。利益集団政治の当事者である「強い推進者」と「強い反対者」の場合、ある政策に対して強固なポジションを取るのには、社会的な生存を脅かされかねないような強い利害があるからであり、その推進なり反対は一時的なものではない。これに対して、もともと中立者であった者は、本来は当該政策イシューに対して強い関心を有しているわけではなく、トリガーによって引き起こされた認知のシフトは一時的なものであり、他の大きな案件に心を奪われれば、当該イシューに対する強い思いは消えてしまいかねないものである。従って、利益集団政治が公益政治に移行したからといっても、それが恒久的なものではなく、利益集団政治に復帰することは十分にありうる。

第2に、公衆は自らが認知している事項に対して詳細な知識を有しているわけではないことである。「強い推進者」と「強い反対者」にとって当該政策は死活問題であり、従って、詳細な情報を有している。それに対して、公衆はその案件にばかり関わっているわけにはいかないため、実際には詳細部分の制度設計が当該政策にとって重要な場合であっても、大きな流れに満足すればそこで終わりにせざるを得なくなる。「強い反対者」は、正面から反対しなくても、この詳細部分において自らが有利になるように制度設計をしていくことは可能である。

第3に、「強い推進者」と「強い反対者」を追い詰めるようなラディカルな変化を起こすことは、それ自体が新たな公益政治を引き起こすトリガーになりかねないことである。例えば、農業について言えば、農業の多面的機能や食料自給率の問題があり、特に食料自給率の低下については国民の多くが懸念を抱いているという事実を踏まえれば、FTAによる農業市場の開放が食料自給率の低下を引き起こすのであれば（実際にその可能性は高いと思われるが）、それ自体が農業関係者の保護の問題を超えて、食料安全保障という別の公益政治上のイシューを喚起することになる。

4-7. マジョリティの認知の有無と公益政治

「公衆」とは何かについては、既に、公衆とは、特定の政治上のイシューに対して直接の利害関係を有していないか、利害関係が小さい人々を広く指す概念である

5. まとめ

と述べた。ただし、それでは不十分に思われるので、改めて、補足的な記述をすることにする。

上記のように括られる公衆と呼ばれる人々の大部分が、何らかの shared belief を抱いている場合には、認知のシフトを生じさせる情報（トリガー）にアクセスしさえすれば、多数の人々が同じような自動思考を抱き、同じような感情を抱き、同じような行動を取るようになる。このような場合には、公衆として括られる人々の内、このトリガーにアクセスしている人々が現実には多くないとしても、潜在的には、情報が広まることによって、多数の人々が思考・感情・行動をシェアする可能性は存在している。というのは、公衆に敏感なマスメディアが、公衆の抱く shared belief を代弁するような論調で報道を行うようになるし、shared belief に乗った発言や行動をする人々（評論家、経済人など）が増えてくるためである。このような状況にある場合には、現実には、国民の多数がトリガーにアクセスしていなくても、その潜在的可能性があるだけで、公益政治が機能し始めることがあり得る。

日墨FTAはその典型例である。外務省が2003年2月に行った意識調査では、FTAに関心があると回答した人々は20.4%で、関心がないと回答した人々は59.6%だった¹⁵²⁾。つまり、関心がある人々が多いとは言えなかった。しかし、「欧米諸国や中国に日本が遅れをとっている。その原因は農業にある」といった見解がマスメディア等によって流布されれば、この見解は公衆の共感を得やすいものであったために、FTAに対して関心を有する人々は高まる可能性があった。このような中で、FTA推進に農業関係者が抵抗すれば、かえって、マスメディアにおいて華々しく報道されることになり、農業関係者は「国民の敵」あるいは「抵抗勢力」と扱われて、円滑に事態を処理できなくなる恐れがあった。その意味で農業関係者が「体制維持型」の公益政治の流れに乗ることは、公衆が完全に活性化されることを未然に防止するための合理的対応であった。

このように、公益政治が機能するためには、必ずしも、国民の多数が当該案件に十分な知識を有することは必要ではなく、その潜在的可能性があるだけでも、公益政治は機能し始めることがあり得る。

5. まとめ

本章の議論をまとめると以下の通りになる。

日墨FTAを求める声は産業界の中でも強いものではなく、商社を中心とした一部の企業に限定されていた。一方、このFTAによって自由化をすることに対して、当初は農業関係者が強く反対していた。利益集団間の力関係によって政治過程が進行する「利益集団政治」の下では、このFTAは成立しないことが予想された。

ところが、公衆がこのFTAに抱く認知のシフトが起こり、これが状況を大きく変化させた。つまり、公衆は、欧米諸国がメキシコとFTAを締結したことによって一部の日本企業が損失を出したことに對して当初は大きな関心を抱かず、「他の人の話だ」という思考（自動思考）を抱いていたが、雇用喪失とGDPの損失が発生しているという情報と中国が新たにFTA推進に乗り出しているという情報がトリガーとなることによって、無関心的な自動思考から、「こんなことはあってはならない」という修正された思考への認知のシフトが起こり、この認知のシフトにより、「利益集団政治」は「公益政治」へと転換した。その結果、農業関係者は、新しい認知への共感と、新しい認知に基づく攻撃の対象となるという不安を抱くようになり、一定範囲における農業市場の開放を決断した。

上記の認知のシフトとは、認知療法という最新の心理療法における基本的な概念を応用したものであり、感情や行動を引き起こす原因である自動思考が、トリガーによって修正され（認知のシフト）、修正された思考に基づいて新たな感情と行動が生じる現象を指している。

最後に、FTAの議論からは外れるが、本章で用いた認知療法の社会科学への応用の可能性について、少々触れておきたい。認知療法のモデルにおいては、外部の状況等ではなく、自動思考という不合理な思考によって、人間は不快な感情を抱いたり不合理な行動をとったりすることがごく頻繁に起こることが示されている。そして、この不合理な思考が偽りであることを本人が認識し、それが修正されることによって、感情が好転し、行動も適切なものとなることが示されている。このモデルの妥当性が完全に証明されたとは言い切れないが、少なくとも認知療法の効果は医学的に実証的に証明されている¹⁵³⁾。

このような認知療法は社会科学においてどのように応用可能であろうか。第1に、政治経済現象を分析するツールとしての認知療法の応用の可能性である。経済学や政治学においてしばしば前提とされる合理的な個人という存在に対して、認知療法のモデルは根本的な疑問を投げかける。つまり、人間は不合理な思考にあふれた存在であり、それに基づいて、抱く必要のない否定的な感情を抱き、行う必要のない不合理な行動をする（行う必要のある合理的な行動を行わない）。経済現象や政治現象の多くは現実にはこのような不合理な人間による集団行動である。認知療

法で描かれる個々人の人間像を分析の前提として、そうした個々人の活動の集合的な現われとして、経済現象や政治現象が起きるというアプローチをすれば、合理的な個人を前提とする場合よりもリアリティのある経済現象や政治現象の説明が可能となるかもしれない。本章で行ったことは、そのささやかな試みであり、日本のFTA政策の形成という政治現象を分析するツールとして認知療法の概念を用いた。

認知療法の社会科学への応用の可能性としてより重要なことは、社会をより良い方向に導くために認知療法を活用することが可能だということである。認知療法は、本来はうつ病など精神疾患の治療を目的としており、さらにそれは、一般の人々の労働生産性向上などの自己啓発のためのツールとして使われるようになっていく。そして、おそらくこのアプローチは、社会をより良い方向に導いていくための社会科学にも寄与するものと筆者は考えている。

例えば、現在東京大学社会科学研究所において行われている「希望学」との関係でいえば、Seligmanのように、認知療法を使って楽観主義と希望を向上させる手法を確立し、成果を上げている例がある¹⁵⁴⁾。また、認知療法と似たThe Workという手法を刑務所の服役者（常識的に言えばもっとも希望がない人々）に教えることによって、彼らの感情とモチベーションが著しく改善したことを、精神科医の水島広子が報告している¹⁵⁵⁾。

一方、イギリスでは、経済学者であるLayardを中心としたLSE（London School of Economics and Political Science）のチームが、①うつと不安による経済的損失は年間国民所得の1%に上ると試算されること、②認知療法を中心とした心理療法が薬物療法と同様の効果があり、患者の大部分は心理療法を受けることを望んでいること、③現時点ではセラピストの数が足りず、1万人のセラピストを2013年までに育成すること、などを提言している¹⁵⁶⁾。このように経済学者が認知療法の社会的活用のあり方について考察する例が登場するようになっていく。

さらには、安全保障に対して認知療法のアプローチが寄与する可能性もある。パレスチナ問題や近年のテロリズムのように、国のリーダー層の意思によって紛争が生じているのではなく、むしろ、住民一般に根付いた憎悪などの感情や、その背後にある自動思考（そして、その奥にある信条）が対立を引き起こしている場合には、トップダウン的な発想によって紛争を解決することは難しく、住民の意識が変わらないと根本的な解決は難しい。実際、The Workをパレスチナ地域で教えるという取り組みが行われており、住民に根付いた憎悪を信頼へと転換させていくことが期待される。

従来の社会科学のアプローチは、筆者の理解では、いわば、「外から内へ」とい

うもの、つまり、税制・政治制度といった外部的なものを変えることによって、人間の満足度を高めることにあったと思われる。しかし、それが人間の満足度を実際に高めていった形跡はない¹⁵⁷⁾。認知療法の基本的な考え方にあるように、外部的なものが人間の感情（あるいは幸福度）を決めるのではなく、人間の思考が感情ないし幸福度を決め、さらには人間の行動まで決めるという理解に立てば、むしろ、人間の思考の歪みに目を向けることによって外部を変えていくという、「内から外へ」のアプローチが社会科学において存在しても不自然ではなく、むしろ効果的でさえあるように筆者には思われる。

【注】

- 80) 日本とシンガポールの間の F T A の正式名称は「新たな時代における経済上の連携に関する日本国とシンガポール共和国との間の協定」であり、2002年1月に署名され、同年11月に発効している。本章ではこの協定を「日星 F T A」と呼ぶことにする。日本とメキシコの間の F T A の正式名称は「経済上の連携の強化に関する日本国とメキシコ合衆国との間の協定」であり、2004年9月に署名され、翌年4月に発効している。本章ではこの協定を「日墨 F T A」と呼ぶことにする。
- 81) 後述するとおり、本章では萩田(2004)の見解に近い立場をとっている。
- 82) Mansfield and Milner(1999)を参照。
- 83) 例えば、1998年3月における経団連の提言においては、「W T O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さら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、W T O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。
- 84) 島山(2003、51頁)。
- 85) 以下のホームページによる。<http://www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/H11/04-00-00.html> (アクセス2007年11月19日)。
- 86) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 87) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 88) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 89) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 90) 通産省の職員は、一般的には、他の省庁と比べて、新しいことを行うことに価値を見出し、また、それが省内において評価される傾向が強かったように筆者には思われる。このような組織文化があったために、困難な状況の中で、通産省内の F T A 担当者が F T A を推進しようとしたのかもかもしれない。

- 91) ただし、シンガポール側が農産品に関心がなかったわけではなかったと思われる。というのは、2006年に行われた日星FTAの改訂のための交渉時には農産品の市場開放を求めてきていたからである。おそらく、シンガポール側は、1999年の時点では、農産品の市場開放を求めれば日本とFTAを締結することが不可能になるという判断の下、農産品の自由化に踏み込まない姿勢を明らかにしたものである。
- 92) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 93) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 94) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 95) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 96) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 97) 2007年6月9日、東京でのインタビューによる。
- 98) 坂井(2003)を参照。
- 99) 2007年6月25日、東京でのインタビューによる。
- 100) 「経済関係強化のための日墨共同研究会報告書」(2002年7月)、11頁。
- 101) 同上報告書、17頁。
- 102) 同上報告書、17頁。
- 103) 坂井(2003、23頁)。
- 104) 亀井善之農林水産大臣記者会見(2003年9月22日)による。
- 105) 朝日新聞2003年10月17日。
- 106) 例えば、朝日新聞2003年10月17日。
- 107) 朝日新聞2003年11月13日。
- 108) 全中のHPを参照。http://www.zenchu-ja.or.jp/food/wto/danwa/20040315WTO_FTA.htm (アクセス2007年11月15日)。
- 109) 日本経済新聞2004年3月11日。
- 110) 例えば、日本経済新聞2004年3月11日においては、日墨間のFTAの大筋合意に対する自民党の反応について、「農業自由化といえば、かつては党内を震撼(しんかん)させる大事件だった。同党の党内事情も国際情勢も、様変わりしている現状を浮き彫りにした」と記述している。
- 111) メキシコに進出していた電機機器メーカーのほとんどは対米輸出拠点としてメキシコを位置付けていたが、一部の企業はメキシコ国内市場をターゲットにしていた。
- 112) 2007年5月17日、東京におけるインタビューによる。
- 113) 2007年5月25日、東京でのインタビューによる。
- 114) 2007年5月25日、東京でのインタビューによる。
- 115) 経団連ホームページによる。<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol227/honbun.html>

(アクセス2007年11月12日)。

- 116) 2007年5月25日、東京でのインタビューによる。
- 117) プロセック制度の下では F T A と異なって原産地証明が必要でないため、企業にとっては、関税率が高くない場合には、有税品目であっても、F T A を使うよりもプロセック制度を活用した方が有利な場合が多かった。2007年5月25日、東京でのインタビューによる。同旨のコメントをグレゴリー・ノーブル教授からもいただいております、ノーブル教授に深く感謝申し上げます。
- 118) キヤノンは、マキラドーラ制度の廃止によって、メキシコの工場を2002年に閉鎖した。これは、電機業界が F T A 締結によって対応しようという発想を持っていなかったことの1つの典型例である。
- 119) 2007年5月18日、東京でのインタビューによる。
- 120) 2007年5月28日、東京でのインタビューによる。
- 121) 既存の研究がミスリードしたと思われるのは次の点によると考えられる。第1に、日本の輸出産業は現地生産を行っている多国籍企業が多く、現地の子会社は必ずしも F T A に賛成するとは限らないが、既存の研究ではそこまで考慮していなかったこと。第2に、既存のいくつかの研究では、経団連のホームページにおいて示された経団連の提言をもって F T A への強い支持の根拠としているが、実際には、ホームページ上における経団連の提言は、シンクタンクとしての経団連の見解を反映している場合が多く、必ずしも産業界のロビイング集団としての見解を反映していることがない上に、仮に、産業界全体として支持があったとしても、ホームページ上で支持の強弱（積極的に政治家に根回ししているか、政治献金を使って自らの見解を政治に反映させようとしているかなど）を測ることは無理であり、産業界の支持が誇張される可能性があること。第3に、本文中で後述するような「強い賛成」と、自らは本気では賛成しているわけでもないものの、公衆が賛成しているから賛成に回っている場合とを区別し切れていないこと。
- 122) 認知療法については様々な文献がある。例えば、Beck(1995)やBurns(1999)を参照。
- 123) 当初の認知（自動思考）が生じるきっかけとなった外部の状況等自体には変化がないにも関わらず、何らかの事情によって、認知（自動思考）の変化が生じれば、その事情は全てトリガーとなる。主なものとしては、新たな事実の発生（後述するとおり、日墨 F T A で言えば、中国が A S E A N 加盟諸国と F T A を締結することになったこと）、本人が知らなかった事実の提示（次頁の例で言えば、自分の母親がお小遣いを自分の治療代に使っていたこと）、既知の事実に対する新たな解釈の提示（後述するとおり、日墨 F T A で言えば、メキシコとの F T A が締結されなかったことによる日本の G D P の損失額が約3951億円と試算されたこと）が挙げられる。
- 124) 手塚（1976）による。
- 125) 「利益集団政治」と「公益政治」という発想は戸矢(2003)に基づくが、後述するとおり、定義の仕方が若干異なっている。なお、内山(2007、第4章)は「利益の政治」と「アイディアの政治」という議

- 論を行っており、この議論と本章の議論の異同については、まだ筆者の検討課題として残っている。
- 126) 戸矢(2003)では「公衆」はpublicの略とされているが、明示的に定義はなされていない。なお、厳密に言えば、特定の政策 이슈に強い利害関係を持つ者であっても、当該イシューに対する公益的な見方を併せ持つ場合があり、その範囲においては、こうした者もまた公衆としての側面を持っている。具体的な例として、日墨FTA交渉における農業関係者が挙げられる(後述)。
- 127) 戸矢(2003、90頁から92頁)を参照。
- 128) 従って、FTA政策が公益政治として推進されたために、この政策が日本にとって良いものであるという保障はない。
- 129) 強い賛成者の場合、公益政治として位置付けられた案件については、行動が消極的になる可能性がある。それは、ロビイングのコストを避けてフリーライドすることが容易になることと、自己の利益を追求することが公衆に知られれば、かえって公衆から反発を受ける可能性があることによる。
- 130) この点は同様のコメントが複数の関係者から得られた。例えば、2007年5月25日、東京でのインタビューによる。
- 131) 経済関係強化のための日墨共同研究会報告書(2002年7月)、11頁。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mexico/nm_kyodo/index.html (アクセス2007年11月12日)。
- 132) 2003年6月9日の渡辺農林水産事務次官記者会見による。<http://www.kanbou.maff.go.jp/kouhou/030609jimujikan.htm> (アクセス2007年11月13日)。
- 133) 朝日新聞2003年12月13日。
- 134) 朝日新聞2003年11月13日。
- 135) 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。
- 136) 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(同報告書の16頁)。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mexico/nm_kyodo/index.html (アクセス2007年11月12日)。
- 137) 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。
- 138) 本間・Mulgan・神門(2004)を参照。
- 139) 毎日新聞2004年9月19日。
- 140) 例えば、Beck(1995)を参照。
- 141) ただし、青木自身によれば、shared beliefのbeliefとは、「ゲームの理論では確立した用語法があり、「信念」というより、他のプレイヤーがどういう行動をとるか、についての「予想」を指す」としている。

青木(2002)を参照。この違いについてどう理解するかはさらに検討する必要があるが、制度には、予想ではなく信条も含まれると筆者は考えている。例えば、関東地域において、エスカレーターで右側に立つ人を見れば一緒にエスカレーターに乗っている人々は何らかの不快感を抱くと思うが、その背景には、「エスカレーターでは左側に立つべき」という自動思考(信条)がある。

142) 制度の定義についてのわかりやすい議論は青木(2002)でなされている。

143) 新たなShared beliefの形成には2つのパターンがある。1つは、かつて形成されていたshared beliefが変化する場合である。もう1つは、かつては各人のcore beliefやintermediate beliefが分散化されてshared beliefになっていなかったのが、何らかの事情により、共有されるようになった場合である。例えば、官僚に対するイメージについて、1980年代頃までは「官僚はよく頑張っている」という共有された信条があり、それが21世紀になって、「官僚は国民のための仕事をしていない」と変わったのであれば、前者である。仮に、1980年代には、「官僚はよく頑張っている」という見方をする人々や「官僚は国民のための仕事をしていない」など様々な見方があり、そうした様々な見方が21世紀に集約されて、「官僚は国民のための仕事をしていない」になれば、後者である。

144) 認知療法においても、表面に現れる自動思考と異なって、「核となる信条」や「中間的信条」を発見するためにはそれなりの技法が必要とされる。例えば、Beck(1995)を参照。

145) 戸矢(2003、94頁)。

146) 戸矢(2003、123頁)は、金融ビッグバンの考察の中で、以下の通り述べている。「仕切られた多元主義を所与のものとするなら、国家アクターが「公益」を「支持者層の利益」より優先させることはありそうにない。官僚や自民党政治家が金融業界を犠牲にしてドラスティックな改革を成し遂げようとするなら、彼らは審議会において業界からの激しい抵抗を受けるだろう。合意に基づく政策策定方式では、国家アクターが業界の利益に矛盾する改革を提案することは非常に困難である。」本章の事例は、この考察とは異なり、支持者層が公益の重要性を認識した場合には、改革がドラスティックでないという前提の下で、仕切られた多元主義の中で、国家アクターの提案の下で、一定の改革が起きることを示している。

147) ただし、戸矢(2003、289頁)も、仕切られた多元主義が消滅したわけではなく、これに、新しいメカニズムが追加されたとしているので、筆者の見方と大きな相違はないかもしれない。

148) 猪口・岩井(1987、207頁)は、銀行業界が政治家と一定の距離を置こうとしていたことを指摘している。同書(234頁から237頁)によれば、例外的に、1981年の銀行法改正時に、銀行業界が大蔵省に強く抵抗し、その際には、全銀連が自民党に対する献金を一時的に取りやめて、個人献金に切り替えることによって、影響力を行使したとしている。同書が指摘するように、この現象は、「にわか族」の形成であり、政治家と業界・官僚の密接な連携を含む通常の「族議員」とは異なっている。

149) 榊原英資は財務省を退官した後に、慶應義塾大学教授に就任しており、金融業界や特殊法人など典型的な天下りポストに就いていない。こうした事実を踏まえると、榊原が大蔵省という組織の存続

のために金融ビッグバンを進めたとは筆者には信じがたい。

- 150) 内山(2007、105頁から106頁)は、郵政民営化において、「場の変更」という戦略が用いられたとしている。
- 151) 内山(2007、104頁から105頁)は、道路民営化は、郵政民営化に比べて現行制度を改革する程度が小さく、道路族幹部も全く問題がないと評価をしていたと指摘している。
- 152) 以下のホームページを参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/2003ec.html> (アクセス2007年11月20日)。
- 153) 例えば、Burns(1999)の序文及びそこで紹介された文献を参照。
- 154) Seligman (1991)やSeligman(2002)を参照。
- 155) バイロン・ケイティ(2007)の和訳版における水島広子の訳者あとがきを参照。
- 156) この部分は次のLSEのホームページを参照。<http://cep.lse.ac.uk/research/mentalhealth/default.asp> (アクセス2007年11月23日)。
- 157) Layard(2005、P.29-P.31)によると、日本・米国・英国において、1950年頃から50年間に、これらの国々における1人当たり実質所得は大幅に向上したにも関わらず、これらの国々において、自らを幸福と考える人々の割合がほとんど変化していない。

第 3 章 FTA 交渉においてなぜ外圧は働かなかったのか？

—— 国内改革とFTA交渉 ——

1. はじめに¹⁵⁸⁾

WTOにおけるマルチラテラルな貿易体制のみを重視して地域貿易協定の締結に否定的だった日本が、21世紀初頭になって、この路線を捨てて、FTA重視の姿勢を示し始めるに当たり、この新しい路線を推進しようとした者の多くがイメージしていたのは、FTAを梃子にして国内改革¹⁵⁹⁾を実現しようというものであり、特に念頭に置かれていたのは農業であった。日本の農業の改革の必要性については、多くの関係者によって認識されていたものの、農業関係者が組織化された強い政治力を持つのに対して、農業改革によって得られる利益は広く薄く分散されていたため、改革へのモーメンタムは弱いものにとどまっていた。

恐らく、こうした改革志向の人々の念頭にあったのは、かつての日米通商摩擦であった。1970年代から1990年代半ばにかけて、米国からの圧力により、国内の政治状況から見れば実現不可能なはずの市場開放が次々と実現した。「外圧」と呼ばれたこの圧力は、FTAを推進する人々にとっては、一向に進まない改革を外部の力を使って実現するための期待の星であった。

ところが、日本が2007年10月までに締結したFTA交渉の結果を見ると、FTAが国内改革の実現に寄与した形跡がほとんど見られない。とりわけ、農業分野については、たとえば、これまでの交渉相手国の中で最大の農業国であるタイとの交渉結果においては、農産品の中でも最もセンシティブとされるコメは例外であり、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ている。こうした状況に対して、本間（2006）は、「日本が結んだFTAは多くの例外を含み、決して質の高いFTAになりえていない。その理由のひとつは農

2. 分析の枠組み

業分野の取り込みの少なさであり、特に発展途上国の農産物輸出に対して十分は市場を提供してこなかった」と記述している。

本章においては、第1に、分析の枠組みとして、外圧が働く要因として、①国内における共鳴、②イシューリンケージ、③参加拡大の3つを提示する。第2に、日本とタイのFTA交渉について事例研究を行うことにより、上記の要因を援用して同交渉において外圧が働かなかった原因を考察する。第3に、この事例研究から導き出される一般的な仮説を抽出する。

2. 分析の枠組み

外圧は、gaiatsuという用語が英語の文献で用いられるように¹⁶⁰⁾、日本に特有のものだという印象が日本国内では強いように思われるが、実際にはそうではない。パットナムは、日本で「外圧」と指摘される現象について、一般的な形で、外圧を利用した国内改革についてそのメカニズムを明らかにしている¹⁶¹⁾。

本章において、「外圧が働く」ということは、国内において単独で決定し実行することが可能なイシュー（市場開放、制度改革等）について、何らかの制約（特に政治的制約）によって、実際にはそのような決定・実行ができない場合に、そのイシューが外国との交渉案件になることによって、それについての決定・実行が可能になる状態を指す。

本章においては、はじめにパットナムとショッパの議論をもとにして、外圧が働くか否かを決定する要因として、次の3つを提示する。①国内における共鳴、②イシューリンケージ、③参加拡大、がそれである。

① 国内における共鳴の有無とその程度

「共鳴（reverberation）」とは、外国から要求があることによって、国内においてもともと少数派だった主張が多数派になり、それによって、その国が単独ではなし得なかった取り組みが実現されることを意味する¹⁶²⁾。パットナムは「共鳴」が働く理由として、第1に、外国人の声に耳を傾けずに彼らの気分を害することは長期的には高いものにつくこと、第2に、国際的なイシューでは不確かさがつきものであり、そうした状況下においては、外国からのメッセージによって態度を変える者が出たり、態度を決めていなかった者が動かされたり、そのメッセージと同じ主張をする国内の少数派が元気付けられたりすることになるとしている¹⁶³⁾。

これを日本のFTA交渉の文脈に当てはめれば、FTA交渉の相手国から農業市場開放に向けた圧力がかかることにより、市場開放を通じた農業改革を求める少数派が勢いづき、また農業市場開放に中立的な立場の者が市場開放論に転じ、さらには、農業市場開放に否定的な者までもが、農業市場開放に賛同することになる。

② イシューリンケージの有無とその程度

A国が、他国の関与なく単独で実行できるものの、政治的事情などにより国内で抵抗を受けていて実際には実現が難しいイシュー（市場開放、制度改革等）を抱えており、そのイシューに対して、B国が一定の選好を有しているとする（その市場開放や制度改革を望んでいるなど）。同様に、B国が、他国の関与なく単独で実行できるものの、政治的事情などにより国内で抵抗を受けていて実際には実現が難しいイシュー（その国の市場開放、制度改革等）を抱えており、そのイシューに対して、A国が一定の選好を有しているとする（その市場開放や制度改革を望んでいるなど）。このような場合に、A国とB国がこれらの双方が抱えているイシューを結びつけて交渉すると、本来は自国だけではできなかった市場開放や制度改革が達成されることがあり得る。このようなイシュー間のリンケージをパトナムは synergistic linkage と呼んでいる¹⁶⁴⁾。

日本のFTA交渉を例にとりて説明すれば以下のとおりである。日本の産業競争力は、工業品において競争力が強い一方で、農産品において競争力が弱い。その反対に、FTA交渉の主な相手国は、工業品の競争力が弱く、農産品の競争力が強い。これに対応して、日本の場合には、農産品市場が開放されていない一方、工業品市場は概ね開放されており、交渉相手国はその反対にある。ここで、仮にFTA交渉において、日本が農産品における市場開放を行えば、日本国内において農業関係者からの支持が失われることになる。ところが、相手国側から工業品市場の開放について譲歩が得られれば、工業関係者からの支持を得られることになり、全体としてみれば、失われた支持と得られた支持の間でバランスが取れる可能性が出てくる。これは、図3-1の無差別曲線で示すことができる¹⁶⁵⁾。つまり、農産品における自国の譲歩は相手国の工業品における譲歩と結び付けられることになる。

なお、本章におけるイシューリンケージの定義について、誤解を避けるために留保をつけておく。イシューリンケージという言葉を広義に捉えれば、複数のイシューの交渉が同時に行われる場合をイシューリンケージと呼ぶことも可能であり、これをイシューリンケージと呼ぶのであれば、全てのFTA交渉はイシューリンケージとなる。しかし、本章では、単に、複数のイシューを同時に交渉すること

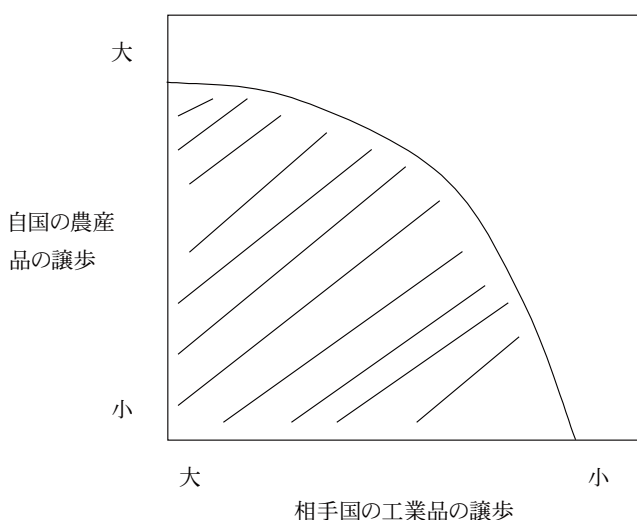
をイシューリンケージと呼ぶのではなく、図1のような無差別曲線が生じる場合、つまり、複数のイシューの間にトレードオフが存在する場合、さらに言い換えれば、あるイシューにおいて自国が譲歩する代わりに、別のイシューにおいて相手国側に譲歩してもらう場合をイシューリンケージと呼ぶことにする¹⁶⁶⁾。

③ 参加拡大

参加拡大とは、ある国が本来であれば単独で決定し実行することができるイシュー（市場開放、制度改革等）があったものの、実際には、政治的事情等で単独ではそうできない場合に、当該案件が外国との交渉案件となったために、国内において当該イシューに関与するプレイヤーが増加して、それが原因となって、本来は自国だけではできなかった市場開放や制度改革が達成されることを指す。

この概念は、ショッパが指摘した participation expansion に若干の修正を加えたものである。ショッパによれば、participation expansion とは「交渉当事国である国の一方が、その国の要求に共感する利益の影響力が相手国の内部で増大することを望んで、ターゲットとなった分野における意思決定に対して、エリート層や一般大衆が、より広範に関わっていくように努める」ことであるとされる¹⁶⁷⁾。しかし、本章におけるポイントは、外国との交渉案件になることによって自国のみでは達成できなかった改革が達成されるかどうかであり、相手国からの働きかけの有無は重要ではないため、この部分を定義から除いてある。

図3-1 FTA交渉における合意可能範囲の無差別曲線のイメージ



ショッパによれば、「参加拡大」は「共鳴」と類似している面があり、その類似点として、「交渉当事国の一方の首席交渉者が、交渉相手国内部における意見のバランスに影響を及ぼそうとする試みを含んでいる」ことを指摘している¹⁶⁸⁾。その一方で、ショッパは、両者の相違点として、「共鳴」は、「交渉相手国側の国内のプレーヤーが彼らのポジションを支持する（態度を変更する）ようにするために、その国内のプレーヤーを説得する努力」であるとし、「参加拡大」は、「彼らのポジションに既に共感している、交渉相手国内部の組織化されない利益を活性化する（empower）しようとする努力」を含んでいるとしている¹⁶⁹⁾。つまり、既に当該案件に関与しているプレーヤーの態度の変化（もともとは反対ないし中立だった場合）、または既存の態度への支持の強化（もともと賛成だった場合）が「共鳴」であり、もともとは当該案件に関与していなかったプレーヤーが新たに関与することになることが「参加拡大」であると考えられる。

この「参加拡大」は、前章で見た利益集団政治から公益政治への転換を含んだ概念である。前章で述べたとおり、利益集団政治においては、「強い推進者」と「強い反対者」のみが意思決定に向けた参加者であったのに対して、公益政治においては、「弱い推進者」「弱い反対者」「中立者」もまたゲームに参加するということであり、その意味で、外国との交渉案件における公益政治への転換は、参加拡大の一形態でもある¹⁷⁰⁾。

その一方で、参加拡大は、公益政治よりも広い概念である。それは、参加拡大が利益集団政治から公益政治への転換を常に意味するわけではないためである。例えば、日米構造協議においては、自民党の大物政治家を米国が巻き込んだことが430兆円の公共投資のコミットメントにつながっているが、これは公益政治という文脈で理解することも可能だが、自民党の支持層であった建設業界からの支持獲得という文脈で理解することも可能である。ショッパの定義に照らすと、参加拡大がエリート層において実現する場合には、利益集団政治になる場合が多く、一般大衆において実現する場合には、公益政治になる場合が多いと思われる。

参加拡大と公益政治が重なっている典型例として、ショッパが取り上げた日米構造協議における「大店法」が挙げられる。大店法による大型店舗の出店の調整（抑制）は、利益集団政治の問題として見れば、大型店舗の出店とそれに抵抗する中小店舗の間の利害対立の問題、あるいは、既に出店を済ませた大型店舗と新たに出店を試みる大型店舗の間の利害対立の問題と見ることも可能である。しかし、この同じイシューは、日本国内の流通システムの合理性の問題という公益政治の問題としてとらえ直すことが可能である。このような利益集団政治の問題を公益政治の問題

3. 日タイ FTA 交渉

に置き換えることにより、組織化されない利益が活性化され、改革が実現される可能性があるということである。

3. 日タイFTA交渉

以下では、前節で述べた3つの要因に焦点を当てることによって、日本の経験したFTA交渉において外圧が働かなかった理由を考察する。また、相手国側において外圧が働いたかどうかについても、以上の3つの要因によって説明すべく努める。

本章では、日タイFTA交渉をケーススタディ¹⁷¹⁾として用いることにする。

日タイFTA交渉を題材とした理由は、日本とタイの経済的関係による。自動車メーカーを始めとする日本の主要な輸出産業がASEAN加盟諸国におけるハブ的な存在としてタイを位置付けており、タイとのFTAは、日本の工業セクターにとってのメリットがASEAN域内で最も大きかった¹⁷²⁾。その一方で、タイは日本に対する農産品の主要輸出国の1つであり、日本のタイからの輸入の約4分の1は農産品が占めていた。しかも、後述するとおり、タイの主要な農産品であるコメ、砂糖、デンプン、鶏肉は日本にとっては特に市場開放が困難な分野であった。

これは次の可能性を示唆していた。第1に、「共鳴」や「参加拡大」が働きやすい可能性があった。日本にとって市場開放が特に困難な分野は、見方を変えれば、最も改革が望まれている分野でもあり、タイとのFTAは、これまでのFTA交渉の中では国内改革に最も資するポテンシャルを持っていた。第2に、産業界にとってASEAN加盟諸国の中ではタイが最も重要な地域と認識されていたため、イシューリンケージが最も働きやすい可能性があった。つまり、産業界がFTAを強く支持することによって、農業を犠牲にしてでもこのFTAをレベルの高い形でまとめるべきという雰囲気生まれる可能性があった。

なお、本章の基本的な問題意識は日本の国内改革と外圧の関係に置かれているが、タイ側についても同様の視点で見るとは可能なので、タイ側における国内改革と外圧という観点からも、事例説明及び分析を行う。

(1) 検討開始から交渉立ち上げ失敗まで

日本とタイの間でFTAを締結しようとする動きは、タイ側のイニシアティブで始まった。2001年2月に首相の座に就いたタクシン・チナワットは、前政権の

FTA 推進路線を受け継ぎつつも、自らのイニシアティブにより、前政権が想定していなかった国々とのFTA締結に着手するに至った¹⁷³⁾。その中には日本も含まれていた。2001年11月の小泉首相との会談において、タクシン首相は二国間でFTAを締結することを提案した。さらに翌年4月の会談で、両首脳は日タイの経済連携について検討することに合意し、作業部会を開催することになった。2002年5月及び7月に開催された2回の予備協議を経て、2002年9月から翌年5月にかけて、5回の作業部会が開かれた。

作業部会において最大の争点となったのは農産品の扱いだった。既に、2001年9月3日の自民党農林水産物貿易調査会において、「日・シンガポール新時代経済連携協定について、(1)国内農林水産業に悪影響が生じないように十分配慮すること、(2)特に、農林水産品の関税については、WTO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さらなる削減・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」との決定が行われており、実際に、日本とシンガポールの間のFTAにおいては、農林水産品については、WTO無税譲許品目及び実行無税品目のみが関税撤廃の対象となり、新たな自由化措置は全く行われなかった（このような関税撤廃の方法は「シンガポール方式」と呼ばれた）。

農産品の生産がほとんどないシンガポールとは異なり、日本のタイからの輸入額の約4分の1は農林水産品だった。上述したとおり、GATT第24条によれば、FTAにおいては、「実質的に全ての貿易」について関税等の障壁を撤廃することが必要とされており、シンガポール方式でGATT整合性が担保されると主張することは難しかった。加えて、仮にGATT整合性がクリアできたとしても、日本の工業品の大部分の関税が既に撤廃されている中で、農産品をFTAの対象から外せば、タイ側にとって、日本とのFTA締結によって輸出市場を拡大する機会はほとんどなくなってしまうため、タイ側がシンガポール方式に合意するというのは考えにくかった。

その一方で、タイは未だに農業人口を多数抱えており、タイの主要農産品の中に日本がセンシティブリティを強く主張したコメ・砂糖・デンプン・鶏肉が含まれていたため、タイとのFTA締結に対して、日本の農業関係者は強い懸念を抱いていた¹⁷⁴⁾。コメは、日本の農産品の中でも最も多くの農家が生産している品目であり、その自由化は与党にとって大票田を失うリスクがあった。砂糖は、南九州・沖縄において収穫されるサトウキビや北海道で収穫されるテンサイを原料として生産され、砂糖の輸入には課徴金が徴収されており、この課徴金を撤廃すれば、これらの

地域の農業や地域経済にも大きな打撃を与えることが予想された¹⁷⁵⁾。デンプンは、南九州のサツマイモの生産と北海道のジャガイモの生産を通じて行われており、これらの製品の関税撤廃もまた、これらの地域の農業と地域経済への大きな影響が予想されていた¹⁷⁶⁾。

以上のような農産物をめぐる問題に対する対応のあり方が固まらないままに、作業部会は終了に向かい、2003年6月に予定されていたタクシン首相の訪日¹⁷⁷⁾に合わせて、首脳レベルで交渉開始を宣言するかどうか争点になった。

タイ側は、タクシン首相の意向により、6月の首脳会談で交渉開始に合意し、12月までに妥結することを主張した。日本政府内においては、外務省がタイの主張どおり6月交渉開始を合意しようとし、農林族への説得も行った¹⁷⁸⁾。これに対して、農林水産省は強く反対した。その最大の理由は、日本がそれまでに行ったFTA交渉においては、産学官の研究会が事前に行われていたにも関わらず、タイとの交渉においては、その段階が省かれていたことにあった¹⁷⁹⁾。加えて、作業部会においては、関係省庁のほか、経団連など産業界の関係者が参加していた一方で、全国農業協同組合中央会（全中）など農業関係者が参加していなかった。経済産業省もまた農林水産省に同調し、交渉開始に反対した¹⁸⁰⁾。

経団連・日本商工会議所・経済同友会は連名で、日タイ首脳会談において両国間の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¹⁸¹⁾。全中の役員は、タイとの政府間交渉の開始は時期尚早であると説明した紙を自民党議員に配り、反対の意思を表明した¹⁸²⁾。

結局、農業団体と農林族、それらを背後に抱える農林水産省が強く反対した結果、交渉開始は見送りとなり、さらなる議論の場としてタスクフォースが開催され、2003年12月の首脳会談にその結果が報告されることになった。

(2) 農業をめぐる状況変化と交渉開始宣言まで

タイとの交渉入りが先送りされたことについては、マスコミや経済界からの批判を招くことになった¹⁸³⁾。しかし、以下で述べるとおり、交渉は無期限に先送りされるということではなく、遠くない将来に開始されそうだとということが明らかになった。

第1に、農業関係者が交渉開始にもはや反対しなくなった。例えば、全中の山田俊男専務理事は、タイ側に対して、「反対の立場ではないが、各国農業の共存に配慮し、品目ごとの影響を十分検討し、例外品目を置くべきだ」と述べ、交渉そのものに反対するのではなく、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¹⁸⁴⁾。

第2に、農業分野において何らかの市場開放が行われることが明らかになった。シンガポールとのFTA交渉時においては、農産品において新たな自由化措置が全く行われなかったものの、2002年11月に交渉が開始されたメキシコとのFTA交渉においては、メキシコ側が農産品における関税撤廃を求めてきており、これを受けて、農林水産省は与党や諸団体と協議して従来の方針を変更し、2003年8月に、「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」¹⁸⁵⁾を提示した。これによって、今後のFTA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確定的になった。

タスクフォースにおいては、日本側は全中代表が中心となり、特にセンシティブな農産品を始めとして、日本の農業の脆弱性について説明が行われた。一方、タイ側からも、鉄鋼、自動車・自動車部品が特にセンシティブである旨の指摘がなされ、双方がそれぞれのセンシティブな分野を列挙することとなった。これらのセンシティブリティについては、タスクフォースの報告書に記載されることになった。

タスクフォースの結果は、2003年12月に報告書としてまとめられ、これを受けて、両首脳は、2003年12月11日の共同声明において、「交渉を2004年早期に開始し、勢いを失わないよう合理的な期間内に終結すべきことを決定した」¹⁸⁶⁾。この共同声明においては、「報告の中で表明された困難さやセンシティブリティに取り組む必要性を適切に考慮しつつ」と記述されており、日本の農林水産品に対する配慮が必要なことをにじませる表現となっていたが、タイ側のセンシティブリティにも配慮する必要があることもまた示唆しており、日本の農産品だけでなく、タイの自動車・鉄鋼をめぐる厳しい姿勢を暗示するものとなった。

(3) FTA交渉開始から首脳会談まで

日タイFTA交渉は2004年2月から開始された。他のFTA交渉と同様、日本側の交渉体制は、外務審議官が首席交渉官となり、その下で、外務・財務・農林水産・経済産業の4省庁の審議官クラス¹⁸⁷⁾が共同議長として交渉する体制が採られた。実質的な交渉は、農産品の交渉は農林水産省が行い、工業品の交渉は経済産業省が行い、物品全体に共通して処理すべき事柄は外務省が交渉するというものであった。

交渉当初において、タイ側は、両国が全品目の関税を撤廃することを主張した¹⁸⁸⁾。コメを始めとするセンシティブな農産品を抱えている農林水産省としては、これは受け入れられるものではなく、上述の共同声明も引用しつつ、反論がなされた。こ

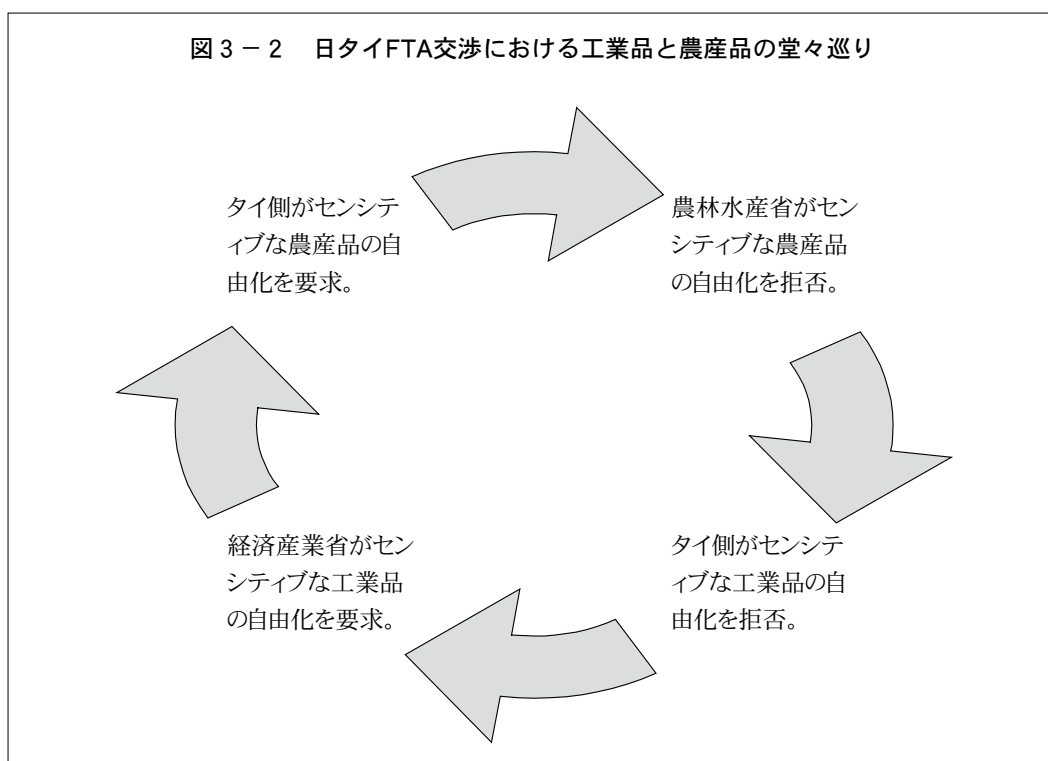
3. 日タイ FTA 交渉

れに対して、タイ側は日本がセンシティブリティを理由として農産品の市場開放に応じないのであれば、タイ側もまたセンシティブリティを理由として工業品の市場開放には応じられないとの主張をした。

この点が明確になったのは、2004年7月に行われたオファー交換（双方が関税撤廃スケジュールを提出するもの）の時点においてだった。このオファーにおいて、タイ側は自動車・自動車部品・鉄鋼をFTAの例外扱いとしていた。経済産業省にとって、これらの品目はFTA締結に当たって最も重要な品目として位置付けられており、これは全く受け入れられないものであり、経済産業省の交渉者は、タイ側に、鉄鋼と自動車をオファーすることを求めた。端的に言えば、以下のような堂々巡りになった（図3-2）。

交渉の場とは別に、宮田勇会長を始めとする全中幹部は、2004年4月5日にタイのタクシン首相を訪問し、コメを始めとするセンシティブ品目について配慮することを求めた。これに対してタクシン首相は、「お互いの農業が攻め合わないことが重要である」として同調した¹⁸⁹⁾。

交渉におけるタイ側の強気なメッセージと、日本の農業関係者に対するタクシンの友好的なメッセージのずれは、2004年9月に鮮明なものとなった。タイ側が日



本に出した自由化要求品目リストには、コメを始めとして、日本側がセンシティブティを主張していた品目が含まれていた。このため、9月中旬の交渉において、日本側はタイ側に強く反発した。全中会長もまた、9月16日にタクシン首相宛ての書簡を発し、重要品目への特別な配慮を求めた¹⁹⁰⁾。

この問題の解決は、首脳間の会談において図られた。2004年10月8日のASEM 会合時における日タイ首脳会談において、タクシン首相が交渉の促進を働きかけたのに対して、小泉首相がコメを例外とすべきことを主張し、これを受けてタクシン首相がコメの関税撤廃要求を取り下げること合意した¹⁹¹⁾。

この会談においては、コメ以外の品目については明確な処理方針が定められたわけではなかった。しかし、少なくとも、全品目の最終的な自由化を実現するというタイ側の提案は退けられることになり、これ以後は、個別の品目毎に処理していく流れが両国の間で共有されるようになった。

このような個別品目毎に処理をしていくという流れの中で、日本側の交渉は、農林水産品の交渉は専ら農林水産省が行い、工業品の交渉は専ら経済産業省が行うという図式が鮮明となった。この頃から、外務審議官と同格である農林水産審議官と経済産業審議官が交渉に参加するようになり、外務審議官をトップとする一元的な交渉体制は実質的に崩れていった。

日本側においてはイシューリンケージが働かなかった。つまり、タイ側が工業品の関税を自由化する代わりに、日本側が農産品の関税を自由化するという主張を日本側は行わなかった。日本の農産品の自由化のレベルは、タイ側の工業品における自由化のレベルとは全く無関係に、双方の農業関係者の間で、日本側のセンシティブティに配慮した必要最低限の自由化を行う一方で、日本側は農業協力をタイ側に行うという方向で、交渉が進んでいった。

このようなイシューリンケージなき交渉の象徴的結果として、2004年3月に、木下寛之農林水産審議官が、農林水産分野についてのみ、タイ側と大筋合意を結んだ(表3-1)。この大筋合意においては、日本側はもともと関税率が低い品目を中心として関税撤廃を行い、これによりGATT整合性を担保していると説明することができるレベルの自由化を実現し、また、その中にはタイ側の輸出関心が高かった熱帯産品も含まれていた。また、鶏肉については関税撤廃はなかったものの、タイの主要な輸出品である骨なしの鶏肉の関税率を11.9%から骨付きの鶏肉の税率と同じ8.5%まで下げるようになった。米国から日本への主要な輸出品だった骨付きの鶏肉の関税率が、タイから日本への主要な輸出品だった骨なしの鶏肉の関税率よりも低いことについては、1980年代において、米国と途上国で差別的取り扱いをして

いるとして、タイ側が日本に対して強く是正を求めていた案件だった¹⁹²⁾。これがようやく明確に解決されることとなった。

表 3-1 日本側の主な農産品の対応

| 品目名 | 交渉前の関税率 | 日本側対応措置の概要 |
|-------------------|-------------------------|---------------|
| 鶏肉・鶏肉調製品 | 11.9% | 5年間で8.5%へ関税削減 |
| 鶏肉調製品 | 6% | 5年間で3%へ関税削減 |
| えび・えび調製品 | 1%（えび）、3.2%（えび調製品） | 即時関税撤廃 |
| ライチ・マンゴ・パパイヤ・ドリアン | 5%（ドリアン）等 | 即時関税撤廃 |
| コメ | 292円/kg | 例外 |
| 砂糖 | 51.96円/kg | 再協議 |
| デンプン | 1次税率：無税 2次税率：119円/kg | 再協議 |

（資料）外務省、農林水産省

その一方で、日本側がセンシティブであると主張していた製品については、概ね日本側の主張が通った形となった。つまり、コメは例外であり、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た。

（4）大筋合意まで

農産品と工業品の交渉が分かれていったことは、農林水産省から見れば交渉を円滑に進める結果となったと思われるが、逆に、経済産業省側からは、交渉が行いにくい状況になっていた。日本側と異なり、タイ側には工業品と農産品が取引材料になっていることは明確に意識されており、農産品における日本側の譲歩の範囲を見極めないと、工業品におけるタイ側の譲歩の範囲を日本側には示さない、という慎重な態度を取っていた。

農産品の大筋合意が結ばれたことは、工業品の交渉にとってはプラス・マイナスの両方の面を有していた。マイナス面としては、第1に、日本側の農産品の譲歩と引き換えに、タイ側の工業品の譲歩を得るという選択肢が完全に消滅した。第2に、農産品において、例外・再協議となった品目が多数出たため、タイ側がセンシティブ品目について、同じ理由によって拒否するという選択肢が可能となった。その一方、プラス面として、農産品の交渉にピン止めがされたために、上述したような農産品と工業品をめぐる堂々巡りに終止符が打たれ、タイ側が本当に譲歩可能な範囲

を明確に示すようになり始めた。

① 交渉の構図：鉄鋼・完成車・自動車部品

農産品の大筋合意が結ばれた段階で、工業品で未解決だった主要分野は、鉄鋼・完成車・自動車部品であった。

鉄鋼については、タイ国内には、サハウィリアー・グループなどの主要な鉄鋼メーカーが鋼板の関税引き下げに抵抗していた¹⁹³⁾。日本側の主張は、日本から輸出される鋼板は自動車やエレクトロニクス製品に用いられるものであり、これらの製品はタイ国内で生産することができないものであるため、関税が撤廃されてもタイ国内に悪影響を及ぼすことはないというものであった。一方、タイ側は、タイ国内のメーカーにも生産能力はあること、タイ国内の鉄鋼メーカーは高炉建設を計画しており、これが完成した暁にはその時点では自動車等に用いられる鋼板を製造することは可能であることを主張していた。鉄鋼業界においては、タイ産業連盟（Federation of Thai Industries：FTI）の鉄鋼関係者が、タイが日本からの鉄鋼輸入を許容すればタイ側の貿易赤字が増加し、鉄鋼関税の即時撤廃が鉄鋼部門の10万人の雇用に影響するとして、10年間の猶予期間を求めていた¹⁹⁴⁾。

自動車部品については、タイ国内の自動車部品メーカーが条件闘争を行っていた。タイ自動車部品工業会（Thai Auto-Parts Manufacturers Association）の代表は、日本側の自動車部品関税が既に撤廃されているためにタイ側の一方的な市場開放になり、この分野におけるタイ側の関税撤廃により、両国間のこの分野における貿易不均衡が一層拡大するとして、タクシン首相に嘆願書を出すなど、自由化への懸念を表明していた¹⁹⁵⁾。

完成車については事情が複雑だった。タイの完成車の関税率は80%であり、これは完成車の輸入をほぼ禁止することが可能な水準だった。タイは、自動車の国内生産を推進することに熱心であり、とりわけ、タクシン首相は、2010年までに自動車生産台数を180万台に増加させる、「アジア・デトロイト計画」を推進していた。完成車の関税率を下げたその輸入が増加することによって国内の自動車生産台数が減少することは、この計画の実現を妨げることを意味していた。

一方、タイ国内における自動車生産のシェアの約9割は、日系メーカーが占めていた。この事実は、交渉において日本側が完成車の関税撤廃を強硬に主張したとしても、そのプロモーターであるはずの日本の完成車メーカーが、そのような措置を本気では求めている可能性があることを示唆するものだった。鉄鋼と自動車部品の自由化に反対していたのが、もっぱらタイの国内産業であったのに対して、完成

車は様相が異なっていた。反対を表明したのは、タイ国内に生産拠点を有する欧米の自動車メーカーだった。タイには欧米のメーカーも進出しており、BMW、フォルクスワーゲン、メルセデスベンツ、それらの意向を受けたマンデルソン欧州委員会通商担当委員までもが、日本からの関税撤廃に対する懸念を表明した¹⁹⁶⁾。

鉄鋼と自動車部品については、タイ国内における声は賛否両論になっていた。関税撤廃を支持する声が上がっていた。例えば、タノン・ピタヤ商業大臣は、タイの自動車メーカーの成長を促す上で、タイが生産できない鋼板の輸入を自由化することが望ましいという趣旨の発言を述べていた¹⁹⁷⁾。さらに、タクシン首相自らが、自動車と自動車部品の自由化をタイ貿易院（The Board of Trade）とタイ産業連盟（FTI）が反対したことに対して、過度な保護はタイの消費者を害することを指摘し、国内の反対を牽制していた¹⁹⁸⁾。

② 合意形成の流れ

農産品の大筋合意以降は、農産品において日本が譲歩する代わりに、工業品で日本が譲歩するという選択肢は完全に消滅したため、これ以後の日本側の交渉は、経済産業省が中心になって行われることになった。ここで採りうる戦略は、次の2つであった。第1は、工業品で日本の要求に近いオファーが提示されない限り、交渉をまとめることはできないと主張して、タイ側の譲歩を引き出すことであった。第2は、経済産業省の権限が及ぶ範囲内において、タイ側が裨益する何らかの「アメ」を用意することであった。

これら2つの選択肢の両方が用いられた。日本側は、鉄鋼と自動車の双方においてタイの産業への協力策を提示するとともに、タクシン首相のイニシアティブだった「世界の台所 (Kitchen of the World)」に対する協力策を経済産業省が提示した。

タイ側は8月までに大筋合意に達したいことを表明し、ここが1つの終着点となった。この時点に向けて中川昭一経済産業大臣のタイ訪問が計画された。終着点がタイ側から提示されたことにより、鉄鋼と自動車部品については、タイ側が本当に譲歩できる範囲が加速的に明らかにされていった。

鉄鋼分野においては、タイの鉄鋼メーカーは否定してはいたものの、将来的にはともかく、交渉時点においては、自動車やエレクトロニクス向けの高級鋼板をタイ側が生産できないことは明らかであり、タイ側にとっての本当の問題は、①日本から輸入された鋼板が地場のメーカーと競合する建設市場などに流入しないようにすること、②タイが将来的に高炉を建設した場合には、その保護のために高級鋼板の関税を引き上げる余地を残すことであった¹⁹⁹⁾。この点を軸に交渉は進められ、最

最終的には熟延鋼板等のセンシティブな製品については、10年間関税を維持した上で撤廃することとした上で、一定量については無税枠を設けることを合意し、この無税枠の量については、毎年決め直すことにして、将来の高炉建設の可能性への対応を可能としていた²⁰⁰⁾。

自動車部品については、特にセンシティブな品目5品目がタイ側から明らかにされ、また、補修部品について、特に地場メーカーが生産していることから、①自動車生産用に使われる部品と補修部品を切り分けて後者については保護を維持すること、②センシティブな品目とそれ以外の関税撤廃時期をずらすことによって、対応が図られることになった。

一方、自動車分野においては日タイ間の溝は埋まらなかった。日下一正経済産業審議官がタイ側のタノン商務大臣を訪問し、自動車関税の撤廃が必要な旨を伝えたものの、タイ側は応じなかった。

結局、両国間の溝が最後まで埋まらないままに、中川経済産業大臣がタイ側のソムキット・チャトゥシーピタック副首相、タノン商務大臣と交渉し、ここで決着が図られることになった。7月31日から8月1日にかけての3度に渡る交渉の末、最終的な結論としては、協定発効後から5年後に完成車の関税については再協議を行う、排気量3000cc超の大型車については80%の関税率を4年かけて60%まで下げる、自動車主要生産国との関係で今後完成車の関税を引き下げる場合には日本に対しても同等の措置を講ずるべきことを首脳レベルの政治宣言に書き込むこととなった（表3-2）。

表3-2 タイ側のセンシティブ品目の対応

| 品目名 | 現行関税率 | 措置の概要 |
|-------------------|--------|--|
| 熱延鋼板 | 5% | <ul style="list-style-type: none"> ・現行税率を維持した上で10年後に関税撤廃。 ・無税枠を設定する。無税枠の量は、日タイ間の官民対話を踏まえて、毎年タイ政府が定める。 |
| 自動車部品 (自動車生産用) | 10~30% | <ul style="list-style-type: none"> ・現行関税率が20%を超えるものについては、協定発効時に20%まで引き下げ、その後、関税撤廃時まで、同一関税率を維持。 ・AFTAが発効する場合には、自動車生産用の自動車部品については、協定発効後6年後に関税撤廃。エンジン等5品目については、協定発効後8年後に関税撤廃。 ・AFTAが発効しない場合には現行関税率が維持される。 |
| 自動車部品 (補修用) | 10~30% | <ul style="list-style-type: none"> ・現行関税率を維持。 |
| 完成車 | 80% | <ul style="list-style-type: none"> ・3000cc超については、初年度から段階的に5%ずつ関税を引き下げ(80%から60%)、その上で、その後の更なる自由化と2010年代半ばのあり得べき関税撤廃について2009年に協議。 ・3000cc以下については協定発効後5年後に再協議。 ・タイは、政治宣言において、将来自国が締結するFTAにおいて、他の主要な自動車製造国に対して、自動車関税に関し日本に対するより有利な待遇を与える意図がないことを表明。 |

(注) 上記のいずれの製品も、日本側の関税は既に無税である。

(資料) 日タイEPA協定本文及び経済産業省資料。

4. 交渉の解釈

以下では、日本側とタイ側のそれぞれに分けて、外圧がどこまで働き、どこまで働かなかったのか、それはどのような要因に基づくものかについて明らかにしていく。

4-1. 日本側事情

日本側において、①国内における共鳴、②イシューリンケージ、③参加拡大、のそれぞれの観点からこの交渉を解釈していくことにする。

(1) 共鳴の有無

日本国内において共鳴が働くことはなかった。一番大きかった事情は、タイ側から日本の農業市場の開放に向けた強い主張が行われなかったことにある。

第1に、タイ側は、日本との間でFTAを締結することを強く求めており、交渉開始に向けて日本政府の合意を取り付けるべく努力していた。農林水産省及びその背後にいた農業関係者（自民党農林族と農業従事者）は世論の反発さえ覚悟できれば交渉開始を拒否することは可能であり、タイ側としては、彼らに対してタイが日本に厳しい要求をしないことを理解させる必要があった。国内改革という名に値する要求は、国内農業に対して厳しい影響を及ぼすものであったから、タイ側は交渉開始前の時点でそのような要求が行われたいというメッセージを寄せざるを得ず、いったん交渉が始まってからも、それを覆すわけにはいかなかったのである²⁰¹⁾。

第2に、これは国力の差という説明以外は難しいように思われるが、日本国内の関係者の関心を十分に引き付けるだけのリソースをタイは日本に対して持っていなかった。これは、例えば、ショッパが描いた日米自動車協議における米国とは対照的であり、また、後述する日本側のタイへのアプローチとも対照的である。つまり、タイ側の主張が日本のマスコミに大きく取り上げられることはないため、この面における裾野拡大は働かなかった。タイの農業関係者が農林水産大臣に直接陳情したり、その逆に、タイの製造業者が経済産業大臣に直接陳情したりすることはできなかった。タイ側に意思はあったかもしれないが、それを実現するだけのリソースが存在しなかったのである。この点は後述するとおり、日本の農業関係者や経済界とは対照的だった。

(2) イシューリンケージ

イシューリンケージもまた十分に働かなかった。むしろ、これは逆方向に作用した可能性がある。

タイ側の工業品の自由化と日本側の農産品の自由化が結びついていることは、日本国内において理解されていた。この点はイシューリンケージによる合意を容易にするのではなく、むしろ、イシューリンケージによる解決を困難なものとした。というのは、農業関係者に、経済界の利益のために自分たちが犠牲になるのはおかしいという意識が強く根付いていたためである²⁰²⁾。これを乗り越えてまで、あえてイシューリンケージによる解決を図ろうとすることには、3つの障害が存在していた。

第1に、農業関係者は自民党にとって重大な票田であり、それを見捨てるという

のは選択肢として取りにくいものだった。もともと、日本の政治においては、意思決定の分散的傾向が著しい。基本的な意思決定は自民党政務調査会の下にある各部会レベルでなされるのが通常である。農業関係の意思決定機関は、自民党農林水産貿易調査会であった。この調査会の中心的メンバーは農村を選挙区としており、産業界が働きかけを行ったとしてもその効果は限定的だった。恐らくはこの点を意識したためか、自民党内にFTA特命委員会が設置されても、貿易調査会を超えた決断を下すまでには至らなかった。

第2に、農業関係者に犠牲を強いてまでタイとのFTAを締結しようという意欲は、産業界の側に存在していなかった。自動車業界のように、タイ国内に生産拠点を有し、タイの自動車産業の9割のシェアを占めている日本の自動車メーカーにとっては、タイの自動車市場の開放は、少なくとも一枚岩で支持されるものではなかった。タイの自動車市場の開放は正論としての要求、あるいは、公益追求のための要求であり、日本の自動車業界の個々の利害のベクトルを足し合わせたときに、市場開放に向けた強力な力が働いているわけではなかった。加えて、農業関係者も自動車業界にとっては重要な顧客であり、FTA交渉相手国の自動車市場開放のために日本の農業が犠牲になるという図式は、マーケット戦略から見ても、日本の自動車業界にとっては望ましいものではなかった²⁰³⁾。自動車部品メーカーも、完成車メーカーほどではなかったものの、タイに進出していたメーカーがおり、一丸になって関税撤廃を強く求めていたかどうかは明確ではない²⁰⁴⁾。鉄鋼メーカーについては、もともと国内メーカーとの棲み分けはできていたので、関税撤廃による価格面でのメリットは強く受けるものの、市場拡大の効果は限定的だった。

第3に、官僚機構の制度配置がイシューリンケージへの感度を弱めていた。制度配置の議論は次の通りである。真淵(1994)は、1980年代の財政赤字拡大について、大蔵省が財政を担当する部局であるとともに、金融を担当する部局であり、このような制度配置があったために、それぞれの部局が別の組織に担われていた場合に比べて、財政赤字が拡大したと結論付けている。この「制度配置」という概念は、国家の行政組織において、様々なミッションがどの部局に担われるかによって、行政によるアウトプットが変わることを示唆している。

日本の行政官庁において、農林水産品は農林水産省の所管であり、工業品は経済産業省の所管である。担当省庁が異なる。そして、日本の行政システムにおいては割拠性が進んでいるため、大局的見地に立った調整を行うことはできない。このため、例えば、タイ側が「日本が農産品を自由化できない限り工業品を自由化しない」と主張しても、農林水産省の交渉者にとっては、その主張が自分のものとして受け

止められない一方で、経済産業省の交渉者は無力感に陥り、しかも、両省間の調整が行われないため、イシューリンケージによる解決を図るという意識が、日本側において働かなくなっていた。

ただし、この官僚機構の制度配置については、しばしば日本のFTA交渉の問題であると指摘されるものの、それは過大視されがちである。第1に、上述したとおり、政治レベルにおいても意思決定の分散化が強かった上、産業界が農業を犠牲にしてまでタイとのFTAを推進しようとする意思はなかった。従って、官僚機構の制度配置上の問題がなかったとしても、似たような交渉結果になる可能性は高かった。第2に、農業における譲歩が少なすぎてそれによって交渉そのものがまとまらない、あるいは、工業品において日本の国益に反すると疑われるような譲歩しかタイ側から得られない場合には、公衆からの非難を受けて、前章で述べた公益政治上の問題を生じる恐れがあった。タイ側が最低限満足できる範囲の譲歩を行う意思是、実は農業関係者にもあったのである。

(3) 参加拡大

日タイのFTA交渉を、交渉開始の決定までと、交渉開始から大筋合意までの2段階に分けて考えれば、前者においては参加拡大が見られ、後者においては見られなかった。前章で紹介したメキシコと日本のFTA交渉において、この交渉は、農業関係者と産業界の間の利害調整の問題という利益集団政治として認知されず、むしろ欧米との競争において不利に立たされた日本の国益の保護という、公益政治的位置付けがなされたことを見た。タイの場合には、中国との競争という側面が強く意識されていた。中国は既にタイを含めたASEAN加盟諸国とFTAを締結することを合意しており、日本国内においては、日本がASEAN加盟諸国とFTAを締結することは中国に負けないための国益上の問題であるという意識が広がっていた。このような認知のシフトに対しては、農業関係者も抗することはできず、少なくとも、タイとのFTA交渉を行うことは合意し、また、WTO整合性を担保したとみなされる程度の関税撤廃と、もともと関税率は高くないもののタイ側の関心の強かった熱帯産品の関税撤廃には踏み切ることになったといえよう。

しかし、これ以上進むことはなかった。公益政治として位置付けられたのは、国内の農業市場の開放ではなく、中国との競争に勝つことにあったため、後者の実現を可能とする必要最小限の市場開放を行えばよいというのが、国内におけるコンセンサスであり、そこから先へのコンセンサスは存在していなかった。

なお、参加拡大が見られた交渉開始決定段階においても、タイ側からの働きかけ

4. 交渉の解釈

が参加拡大を引き起こした形跡はなく、日本国内において独自に議論が沸騰した感が強い。

4-2. タイ側の事情

逆に、タイ側から見た時に、このFTA交渉は外圧を利用した市場開放策ということになったのだろうか。日本側に比べて、この分析には困難なところがある。第1に、日本との大筋合意以前には、タイ国民はほとんど日本とのFTA交渉の内容は知らされなかったこともあって、日本とのFTAをめぐるタイ国内における政治過程は大筋合意後に活性化されており、タイ国内の政変やNGOによる反対運動といった重要な出来事が大筋合意後に生じている²⁰⁵⁾。第2に、日本側と異なって、インタビュー等を通じた十分な情報収集を行うことができない。

以上を踏まえると、新聞等の公開情報をもとにして、大筋合意形成時までの事例研究をもとにタイ側の事情を分析することが不十分であることを認めざるを得ないが、大筋合意の内容自体が2007年4月3日の日タイFTA署名時まで維持されて最終的に確定したことも確かなので、以下では、大筋合意までに絞って、タイ側の事情について、できる範囲内で分析していくことにする。

(1) 国内における共鳴

日本側からは、タイ側の共鳴を得るための取り組みが相当頻繁に行われている。経団連会長、日本自動車工業会会長、日本自動車部品工業会会長がタクシン首相と面会して、センシティブな工業製品の関税撤廃を求めており、こうした動きがタイの政策決定者に影響を与えた可能性はある。

自動車部品・鉄鋼の関税撤廃は、川下の産業の競争力強化につながるため、タクシン首相が唱えた「アジア・デトロイト計画」にも資する面があり、日本側の主張はタイ政府内やこうした川下産業の共感を得やすく、その意味において、共鳴が働きやすかったと思われる。タノン商業大臣やタクシン首相の自由化に対する肯定的な発言は、そうした点を裏付けているように思われる。このため、これらの製品については、国内で反対があったにも関わらず日本側の主張に近い形で自由化が行われている。

その一方で、完成車については、国内における共鳴は働かなかった。完成車については川下産業が存在せず、消費者の支持がない限りは関税撤廃への十分な推進力を得ることは難しかった。タイ政府はアジアのデトロイトを目指しており、それを危機に陥れかねない選択肢は、タイ国内で共鳴することは難しかった。加えて、欧

米メーカーからの反発があったことは、むしろ逆の方向に共鳴する事態になったともいえる。

全体的に見れば、相手国との関係については、タイ側の方が日本側に比べて配慮する必要性が高かった。タイにとって日本は最大の投資国であり、自動車産業においては、日本の自動車メーカーが約9割のシェアを占めていた。日本にとっては、投資先が絶対にタイでなければならないわけではなかったのに対して、タイにとっては、日本以外の国が巨額の投資や技術移転をしてくれることは当面期待しにくく、その意味において、両国の関係は非対称であった。この点は、タイ政府内における共鳴が発生した要因の1つになったと考えられる。

(2) イシューリンケージ

タイ側においてどの程度イシューリンケージが働いたかはわからない。熱帯産品においてタイ側の産品が日本に輸出可能になったこと、長年のタイ側の懸案とされていた骨付きの鶏肉と骨なしの鶏肉の関税率の差がなくなったこと、一定の農業協力が日本側から行われることになったなど、農民の利益が配慮される結果になった点は見受けられる。ただし、農民の利益が組織化されていたかどうかについて十分な調査ができていないため、イシューリンケージが働いたかどうかは明確ではない。

むしろ、本稿における定義とはずれるが、逆の意味でイシューリンケージが働いた可能性はあるかもしれない。タイ政府は、FTAとは別に、独自に国内関税率の引下げを進めていた²⁰⁶⁾。仮に、独自に関税を引き下げることが既定路線としてあるのであれば、FTAという選択肢を採ることによって、相手国側の関税も下げさせることができれば、タイ側としては自分で何も失うことなく、相手国から利益を得ることができる。実際、日本とのFTAにおいて行われたタイ側の関税撤廃はタイ国内にとって支障がない、あるいは、鉄鋼や自動車部品のようにタイ国内の産業競争力強化につながるような形で行われていたため、上記の「共鳴」に関する見方は必ずしも正しいものではなく、むしろ、国内の既定路線に合わせて、イシューを日本の農産品とリンクさせ、長年の懸案だった鶏肉の関税の引き下げや熱帯産品の関税撤廃を実現することができたという見方も可能かもしれない。

(3) 参加拡大

日本側から参加拡大に向けた試みが行われたことは確かである。例えば、日本貿易振興機構のバンコック所長だった黒田篤郎は、外国からの投資を引き付けるた

5. 終わりに

めには競争力強化が重要であり、そのためには鉄鋼関税を撤廃する必要があること、完成車の関税が80%なのは自動車生産のハブとしては異常に高いことをThe Nation紙へのインタビューで述べていた²⁰⁷⁾。しかし、このような取り組みがタイ国内の関心を引き付けてタイ政府の決定に影響した形跡はなく、参加拡大はタイ国内では生じていなかったと思われる²⁰⁸⁾。

5. 終わりに

最後に、本章を総括して、共鳴・イシューリンケージ・参加拡大のそれぞれについて、ケーススタディを通じて得られた仮説を示す。

(1) 共鳴

どのような場合に共鳴が働きにくくなるかについて次の仮説が得られた。第1に、FTAを締結する意欲が強い者がどちらであるかによって、共鳴を行う能力に差が出てくることである。FTAを締結する意欲が強い国は、相手側を交渉テーブルにつかせるために、相手国側に無理を強いることを避けようとする。そのため、相手国からの要請に応じてFTA交渉を行う場合には、譲歩の範囲は狭くなり、国内改革にFTAを用いることは難しくなる。

第2に、国力の差が相手国のメディアへの露出度や有力者との面会の可否に影響し、これによって共鳴を実現できる能力に差がつく。ここでいう国力とは、安全保障面にとどまらず、その国への投資額の大きさが関係しそうである。

第3に、関税交渉に限定して言えば、消費財よりも原材料や中間財の方が国内に関税撤廃の支持者（川下産業や政府内における同調者）がいる分、共鳴は働きやすくなり、逆に、消費財だと共鳴は働きにくい。ただし、この第3の点については、農産品には工業品ほどは該当しないかもしれない。

(2) イシューリンケージ

工業品と農産品の取引という形でのイシューリンケージは、日本の場合には働きにくく、逆効果になる可能性がある。ある利益集団の歓心を買うために他の利益集団を犠牲にする形のイシューリンケージについては、後者の反発が強過ぎて実際には行いにくいことを、タイの事例は示唆している。同様の指摘は、ウルグアイ・ラウンドにおける農業分野においてイシューリンケージがあったかどうかを検証した

パールバーグによっても、明らかにされている²⁰⁹⁾。パールバーグは、ヨーロッパの農業関係者が他のセクターの犠牲となることを警戒していたこと、米国もまた、あるセクターを他のセクターの犠牲にする形で譲歩することを拒んだことを指摘しており、イシューリンケージが働きにくいことを示している。

本稿やパールバーグの考察が、農業が関係した他の通商交渉にも当てはまるかどうかは興味深いテーマである。例えば、ウルグアイ・ラウンドにおける日本のコメ市場の開放をはじめとする農業分野の譲歩が、産業界におけるロビイングによるものなのか、産業界におけるロビイングとは関係がなく、公益政治として位置付けられたためなのかについては、改めて検証する必要がある²¹⁰⁾。

なお、既に既定路線となっている国内改革を利用して、相手国から別の分野での市場開放を引き出すことがあり得ることがタイの行動から示された。ただし、これを実際を実現するためには、交渉のレバレッジとするために交渉相手国に対してはこうした国内改革が既定路線であることが秘匿されること、国内改革を行う組織と通商交渉に携わる組織の間の密接な連携があるか、強いリーダーシップがあることが必要になると思われ、日本のような行政組織の割拠性が顕著な国において機能するかどうかは定かではない。

(3) 参加拡大

相手国の戦略により参加拡大が実現する事態は日本側にもタイ側にも見られない。日本側では利益集団政治から公益政治へのシフトを通じた参加拡大があったが、これはタイ側からの働きかけとは関係がない。

更に、一般論として、外圧が働く要因として、参加拡大が説明力を持つかどうかについては、本章で見た日タイ FTA 交渉の事例研究を踏まえる限り、少なくとも、ショッパが描いたような相手国の戦略によって参加拡大が実現し、それによって市場開放や国内制度の改革が進むことは、頻繁にはないように思われる。

【注】

158) 本章作成に当たっての筆者の問題意識は、東京大学社会科学研究所のセミナーにおいて樋渡展洋教授からいただいたコメントに強く影響を受けている。樋渡教授に深く感謝申し上げたい。

159) 本章における国内改革とは、外国産品の国内への浸透、外国人による日本人へのサービスの提供を妨げる様々な措置（高率の関税、外国人労働者の入国規制など）を是正することにより、日本国民全体が享受する効用を高めるための取り組み全般を指している。ただし、実際には、本章においては、FTAにおける国内改革として最も重要だと認識されていた農業市場の開放に焦点を当てている。

- 160) 例えば、Schoppa (1993) を参照。
- 161) Putnam (1988)。
- 162) Putnam (1988, P.456)。ただし、パットナムはネガティブな共鳴もあると指摘している。
- 163) Putnam (1988, P.455)。
- 164) Putnam (1988, P.447)。
- 165) この図はPutnam (1988, P.447) に出てきたものを参考にして作成したものである。
- 166) デーヴィス (2006, 126頁) では、「イシュー・リンケージとは、交渉が合意に達するような多様なイシューを取り上げ、利害のバランスを調整するという一般的な交渉戦略のことである」としているが、本章で具体的に見るとおり、「多様なイシューを取り上げ」ることがイシュー間の「利害のバランスを調整する」ことにつながるとは必ずしも言えない。両者を区別することが重要である。
- 167) Schoppa (1993, P.384)。ただし、ショッパ自身は、米国という主語をつけており、この戦略が米国以外に当てはまるかどうかについては更なる研究が必要である旨の留保を付している。
- 168) Schoppa (1993, P.379)。
- 169) Schoppa (1993, P.379)。
- 170) ただし、厳密には若干のずれがあるかもしれない。第1に、前章で見たとおり、公益政治は国際交渉だけではなく純粋な国内案件でも生じるものである。例えば、戸矢 (2003) が取り上げた金融ビッグバンが典型例である。第2に、参加拡大においては、既存のプレイヤーの選好の変化は想定されていないが、公益政治においては既存のプレイヤー、特に「強い反対者」の方針転換が想定されている。
- 171) 正確には「日タイ経済連携協定」(JPETA) であり、FTAより対象は広い。
- 172) 末廣 (2005) を参照。
- 173) Kiyota (2006) を参照。
- 174) この段落の記述は主に服部 (2003) を参考に行っている。
- 175) 服部 (2003) によれば、課徴金は率に換算すると約310%である。
- 176) 服部 (2003) によれば、関税割当の2次税率は、率に換算すると500%近い。
- 177) タクシン首相は、日本経済新聞社主催のセミナーに出席するために、非公式に訪日することが予定されていた。
- 178) 日本経済新聞2003年8月9日。
- 179) この経緯については坂井 (2003) を参照。
- 180) 朝日新聞2003年5月29日。
- 181) (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)。<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/042.html> (アクセス2007年11月17日)。
- 182) 日本経済新聞2003年5月9日。日本農業新聞2003年6月7日によれば、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とされる。

- 183) 例えば、日本経済新聞2003年6月17日社説「自由貿易協定・世界の流れにこれ以上遅れるな」、読売新聞2003年6月8日社説「農業が阻む自由貿易協定」。
- 184) 2003年7月23日の日タイ友好議連のシンポジウムにおける発言。日本農業新聞2003年7月24日による。
- 185) 2003年9月22日の亀井善之農林水産大臣記者会見。
- 186) 「日タイ経済連携協定作成のための交渉開始に関する日本とタイの首脳による共同発表」2003年12月11日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/thailand/hapyou_0312.html (アクセス2007年11月15日)。
- 187) 局長と課長間のポストであり、しばしば「中二階」と呼ばれる。
- 188) タイが初めて署名した豪タイFTA (2004年7月署名) においては、両国が全品目の関税を撤廃することが合意されており、これがタイ側の念頭にあったと思われる。
- 189) 日本農業新聞2004年4月6日。
- 190) 日本農業新聞2004年9月17日。
- 191) 日本経済新聞2004年10月9日。
- 192) 鶏肉をめぐる日タイ間の通商摩擦については、重富 (1988) を参照。
- 193) 例えば、The Nation, April 11, 2005。
- 194) The Nation, April 5, 2005。
- 195) The Nation, May 3, 2005。
- 196) The Nation, April 29, 2005。
- 197) The Nation, May 31, 2005。
- 198) The Nation, May 7, 2005。
- 199) 2007年11月13日、東京でのインタビューによる。
- 200) 2007年11月13日、東京でのインタビューによる。
- 201) 例えば、タイのカシット駐日大使は2003年4月号の経済Trendにおいて「タイはいかなる形であれ、日本の国内市場にタイ産農産物を氾濫させるつもりのないこと」とコメントしている。
- 202) 例えば、全中が2004年2月に出した「韓国、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシアとの自由貿易協定 (FTA) に関するJAグループの基本的考え方」を参照。<http://www.zenchu-ja.or.jp/food/wto/16-2.pdf> (アクセス2007年11月15日)。
- 203) この点は、筆者によるインタビューにおいて、複数の自動車業界関係者から指摘があった。
- 204) 交渉開始が決定する前の時点で、タイに生産拠点のある大手の自動車部品メーカーの幹部は、タイとのFTA締結に消極的だった。2007年5月25日、東京でのインタビューによる。
- 205) この点については、末廣昭教授から御指摘いただいた。末廣教授に深く感謝申し上げたい。

注

- 206) 経済産業省のホームページにおいて、FTAにおけるタイ側の税率がMFN税率よりも高くなるケースが出ていることが報告されている。http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/html/thailand_MFN.html (アクセス2007年11月13日)。
- 207) The Nation, April 6, 2005.
- 208) ただし、本稿は2005年8月の大筋合意時までに検討対象を限定しているため、限界がある。
- 209) Paarlberg (1997, P.425-P.426)。
- 210) デーヴィス (2006, 154頁) は、ウルグアイ・ラウンド時における経済界のロビイングがコメ市場の開放に影響を及ぼしたと見ているようである。一方、本稿における考察は、FTAに限定したものの、通商交渉において、輸出産業としての経済界が積極的にロビイングを行っていないことを示しており、本稿における考察がウルグアイ・ラウンドを始めとする他の通商交渉にどれだけ当てはまるかは興味深いテーマである。

参考文献

- 青木昌彦 (2002) 『移り行くこの10年 動かぬ視点』, 日本経済新聞社.
- 猪口孝・岩井奉信 (1987) 『「族議員」の研究』, 日本経済新聞社.
- 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).
- 内山融 (2007) 『小泉政権』中公新書, 中央公論新社.
- 海老名一郎 (2005) 「日本・メキシコ経済連携協定の2レベル・ゲーム分析」『経営管理研究』(2005年12月号).
- 大庭三枝 (2004) 『アジア太平洋地域形成への道程－境界国家日豪のアイデンティティ模索と地域主義－』, ミネルヴァ書房.
- 大矢根聡 (2004) 「東アジアFTA－日本の政策転換と地域構想」『国際問題』(2004年3月号, No. 528).
- 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.
- 菊池努 (1995) 『APEC－アジア太平洋新秩序の模索』, 日本国際問題研究所.
- 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).
- バイロン・ケイティ (2007), 水島広子訳『探すのをやめたとき愛は見つかる－人生を美しく変える四つの質問』, 創元社 (原著はByron Katie, *I Need Your Love－Is That True? How to Stop Seeking Love, Approval, and Appreciation and Start Finding Them Instead*, Harmony Books, 2005).
- 小寺彰 (2000) 『WTO体制の法構造』, 東京大学出版会.
- 小島清・栗本弘 (1966) 「太平洋共同市場と東南アジア」大来佐武郎編『低開発国の貿易と開発』, 日本経済新聞社.
- 後藤文廣・入江一友・曾山明彦 (1990) 『地域的経済統合の現状と展望－アジア・太平洋自由貿易地域構想と日本の選択』, 通商産業調査会.
- 坂井真樹 (2003) 「日本をめぐるFTAの動向と課題」『農村と都市をむすぶ』(2003年9月号).
- 重富真一 (1988) 「タイの農産品輸出環境」林俊昭編『アジアの工業化II－貿易摩擦への対応』, アジア経済研究所.
- 末廣昭 (2005) 「東南アジアの自動車産業と日本の多国籍企業」工藤章・橘川武郎・グレン・D. フック編『現代日本企業2 企業体制(下)－秩序変容のダイナミクス』, 有斐閣.
- 世界銀行 (1994), 白鳥正喜監訳, 海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡: 経済成長と政府の役割』(原著はThe World Bank, *The East Asian miracle : Economic Growth and Public Policy: A World Bank Policy Research Report*).
- 通商産業省通商政策局編 (1992) 『不公正貿易報告書(1992年版) ガットと主要国の貿易政策 産業構造審議会レポート』, 日本貿易振興会.

参考文献

- 手塚治虫 (1976) 『ブラックジャック⑦』, 秋田書店.
- デーヴィス, クリスティーナ (2006), 都丸善央・河野勝訳 「国際制度とイシュー・リンケージ: 農業貿易の自由化に向けて」 河野勝・清野一治編著 『制度と秩序の政治経済学』, 東洋経済新報社 (原論文は, Davis, Christina (2004). "International Institutions and Issue linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization." *American Political Science Review*, 98 (1) :153-169. 2004).
- 洞口治夫 (2001) 「地域連携の政治経済学 地域主義の流行をどう説明するのか」 末廣昭・山影進編 『アジア政治経済論: アジアの中の日本をめざして』, NTT出版.
- 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.
- 中川淳司 (2006) 「対外経済政策－日米構造協議から東アジア共同体へ」 東京大学社会科学研究所編 『失われた10年を超えて [II] 小泉改革への時代』, 東京大学出版会.
- 畠山襄 (2003) 「<日墨自由貿易交渉決裂が示す経済戦略の不在> 政治が変わらないかぎり日本は没落する」 『中央公論』 (2003年12月号).
- 服部信司 (2003) 「自由貿易協定 (FTA) をめぐる問題と課題－日・タイFTAを中心に－」 『農村と都市をむすぶ』 (2003年9月号).
- 船橋洋一 (1995) 『アジア太平洋フュージョン－APECと日本』, 中央公論社.
- 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.
- 本間正義 (2006) 「東アジア経済統合と農業・食料問題」 『国際問題』 (2006年7・8月合併号, No. 553).
- 真淵勝 (1994) 『大蔵省統制の政治経済学』, 中央公論社.
- ムトゥリー, ウォルター (2003), 千葉大奈訳 「地域統合」 河野勝・竹中治堅編 『アクセス 国際政治経済論』, 日本経済評論社.
- 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挑戦』, 東洋経済新報社.
- 宗像直子 (2004) 「日本のFTA戦略」 添谷芳秀・田所昌幸編 『日本の東アジア構想』, 慶應義塾大学出版会.
- Aoki, Masahiko (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge Mass.: MIT Press. (瀧澤弘和・谷口和弘訳 『比較制度分析に向けて』 NTT出版, 2003年)
- Baldwin, Richard E. (1997). "The Cause of Regionalism," *World Economy*, 20 (7) :865-888
- Beck, Judith S. (1995). *Cognitive Therapy: Basics and beyond*, New York: The Guilford Press. (伊藤絵美・藤沢大介・神村栄一訳 『認知療法実践ガイド基礎から応用まで－ジュディス・ベックの認知療法テキスト』 星和書店, 2004年)
- Burns, David D. (1999). *The Feeling Good Handbook*, Plum. (野村総一郎監訳, 関沢洋一訳 『フィーリングGoodハンドブック－気分を変えてすばらしい人生を手に入れる方法－』 星和書店, 2005年)
- Chase, Kerry A. (2003). "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of

- NAFTA.” *International Organization*, 57:137-174
- Destler, I.M. (2005). *American Trade Politics*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Garnaut, Ross (2000). “Introduction-APEC Ideas and Reality: History and Prospects.” In Yamazawa, Ipeei (ed.), *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) Challenges and Tasks for the Twenty-first Century*, London and New York: Routledge.
- Goldstein, Judith (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan (1995). *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kiyota, Kozo (2006). “Why Countries Are So Eager to Establish Bilateral Trade Agreements: A Case Study of Thailand.” In Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata (eds.) , *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific-Origins, Evolution, and Implications*, New York: Routledge.
- Kojima, Kiyoshi (1968). “Japan’s Interest in the Pacific Trade Expansion.” In Kiyoshi Kojima (ed.), *Pacific Trade and Development*, The Japan Economic Research Center.
- Korhonen, Pekka (1994). *Japan and the Pacific Free Trade Area*, London and New York: Routledge.
- Korhonen, Pekka (1998). *Japan and Asia Pacific Integration Pacific Romances 1968-1996*, London and New York: Routledge.
- Krasner, Stephan D. (1987). *Asymmetries in Japanese-American Trade: The Case for Specific Reciprocity*, Institute for International Studies. University of California at Berkeley. (高中公男 訳『日米経済摩擦の政治経済学』時潮社, 1995年)
- Krauss, Ellis (2003). “The US, Japan, and Trade Liberalization: from Bilateralism to Regional Multilateralism to Regionalism+,” *The Pacific Review*, 16 (3) :307-329.
- Layard, Richard (2005). *Happiness: Lessons from a New Science*, New York: The Penguin Press.
- Mansfield, Edward D., and Helen V. Milner (1999). “The New Wave of Regionalism,” *International Organization*, 53 (3) :589-627.
- Mayer, Frederick (1998). *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, New York: Columbia University Press.
- Mulgan, Aurelia George (2006). *Japan’s Agricultural Policy Regime*. London: Routledge.
- Paarlberg, Robert (1999). “Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two Level Game?” *International Organization*, 51 (3) :413-444.
- Pekkanen, Saadia M. (2005). “Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan’s Trade

参考文献

- Forum Choices,” *Journal of East Asian Studies*, 5 (2005) , 77-103.
- Putnam, Robert L. (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games,” *International Organization*, 42:427-460.
- Schoppa, Leonard J. (1993). “Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but Not Others.” *International Organization*, 47:353-386.
- Seligman, Martin E.P. (1991). *Learned Optimism*, New York: Knopf. (山村宜子訳『オプティミストはなぜ成功するか』講談社, 1995年)
- Seligman, Martin E.P. (2002). *Authentic Happiness: Using the New Positive Psychology to Realize Your Potential for Lasting Fulfillment*. The Free Press.
- Solis, Mireya and Saori N. Katada (2007). “The Japan-Mexico FTA: a Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism,” *Pacific Affairs*, 80 (2) :279-301.
- Suzuki, Sanae (2003). “Linkage between Malaysia’s FTA Policy and ASEAN Diplomacy.” In Jiro Okamoto (ed.), *Whither Free Trade Agreement? Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, Chiba: Institute of Developing Economies of Japan External trade Organization.
- Tyson, Laura D’Andrea (1992). *Who’s Bashing Whom? Trade Conflict in High-technology Industries*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

あとがき

私は、本稿執筆時においては東京大学社会科学研究所に勤務させていただいていますが、社会科学の専門家ではなく、もともとは経済産業省という一官庁の職員です。その意味においては、私のできる学問的貢献は十分なものではないかもしれません。

ただ、そのような限界も踏まえつつ、私なりに何か貢献できるかもしれないという思いが2つあり、それが本稿に反映されています。

1つ目は現場感覚です。本稿は日本のFTA政策をめぐる政治過程について記述したのですが、私は、経済産業省の通商政策局において、2004年2月から2006年6月までFTA交渉に携わっていました。そして、1995年7月から1997年6月までは、FTAなき時代の関税交渉に携わっていました。

サル学ではサルの群れに実際に入って行って研究を行うそうです。おそらくはその方がサルの行動原理について正確な理解が得られるからでしょう。そして、それは、政治過程についても同様かもしれません。統計やインタビューだけでは本質に迫れないかもしれません。現場に入っていてこそ、この理論は使えそうだが、この理論は使いものになりそうにない、この理論は正しそうだけれども当たり前過ぎるという感覚を持てるかもしれません。

2つ目は私が最近興味を持っている認知療法の社会科学への応用の可能性です。認知療法は精神医療と臨床心理学における最先端の分野です。私はこの分野の専門家ではありませんが、個人的に強い関心を持ってきました。認知療法においては、人の感情を生じさせるのは、外部の環境ではなく、その外部の環境に対してその人が抱く思考（認知）であるという基本的な概念があります。これは、外部の環境が変わらなくても、思考が変われば感情が変わることを意味します。そして、思考が変わると行動まで変わります。このような思考の変化が仮に一個人ではなく、国民の多くにおいて集合的に起きたらどうなるのでしょうか。本稿の第2章では、この問題意識を元に、日本のFTA政策をめぐる方針変換を説明しようと試みています。

第2章の最後に触れているとおり、認知療法の考え方の社会科学的な応用は、東京大学社会科学研究所で行われている「希望学」、更には、経済学、経営学、政治学といった分野でも可能ではないかと私は思っています。

本稿はこれが完成版ではなく、更なる加筆を行うことを考えています。本稿をお

あとがき

読みになられた方からもしも何らかのコメントをいただけるのであれば、私まで御連絡いただければ幸いです (ysekizawa@iss.u-tokyo.ac.jp)。

本稿の執筆に当たっては、多くの方々にインタビューを行っています。発言者のお名前を公表することがその方々にとって好ましくない場合もあるかもしれないという配慮から、本稿ではあえてお名前を触れておりませんが、この場を借りて深く感謝申し上げます。

最後に、私が東京大学社会科学研究所で勤務する機会を与えてくださった小森田秋夫所長、末廣昭先生、コメントを頂戴した樋渡展洋先生、グレゴリー・ノーブル先生や、社研の教職員の方々に深く感謝申し上げます。なお、この報告書は東京大学社会科学研究所が2005年度から取り組んでいる全所的プロジェクト「地域主義比較プロジェクト」(CREP. 代表者 中村民雄教授)の共同研究の一部をなすことを、付記しておきたいと思えます。

2007年11月21日

関 沢 洋 一

2008年1月22日発行（非売品）

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 26

日本のFTA政策：その政治過程の分析

発行所 〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

TEL 03-5841-4908 FAX 03-5841-4905

東京大学社会科学研究所

印刷所 よしみ工産株式会社

Japan's FTA Policy: an Analysis of its Political Process

Yoichi Sekizawa

ISS Research Series No.26