

日本のFTA政策をめぐる国内政治

——JSEPA交渉プロセスの分析——

金 ゼンマ※

- I はじめに
- II 先行研究とその改善
- III 各アクターと構図
- IV JSEPA締結へのプロセス
- V 結論

I はじめに

本論文の目的は、日本の通商政策が転換する際の国内政治力学を解明することである。なぜ日本の通商政策は、従来の多国間主義に基づいた通商政策から、二国間FTAを重視する政策へと転換したのか、それはどのような政治的構図のもとで決定されたのか、日本の対外経済政策にどのようなインパクトを与えたのかを明らかにする。

自由貿易協定 (Free Trade Agreement : 以下FTA)¹⁾は2以上の国々の間に

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第7巻第3号2008年11月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科COE研究員

- 1) 「FTA」、「EPA」、「RTA」の概念の定義は以下の通りである。FTAの概念は本来EPA・RTAに比べて狭い概念ではあるが、しばしばEPA・RTAも含めた広義の意味で用いられることも多く、政策論においてはほぼ同義に用いられている。本論文でもFTAをEPA・RTAを含めた用語として用いる。

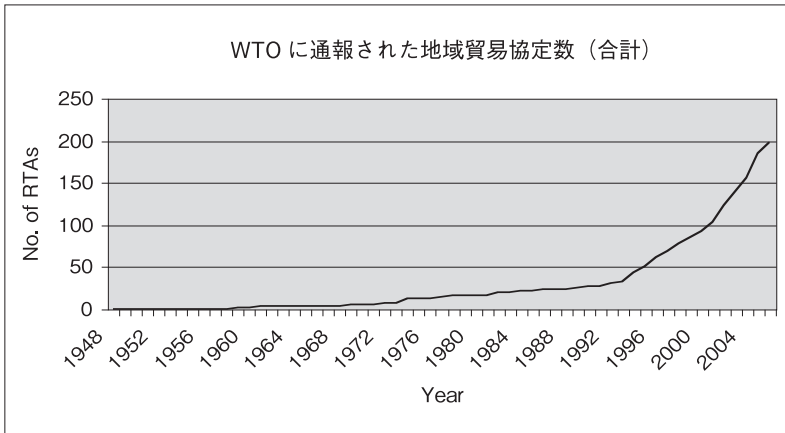
- ・自由貿易協定 (FTA) : 物品の関税及びその他の制限的通商規則やサービス貿易の障壁等の撤廃を内容とするGATT第24条及びGATS（サービス貿易に関する一般協定）第5条にて定義される協定。
- ・経済連携協定 (EPA) : FTAの要素を含みつつ、締約国間で経済取引の円滑化、経済制度の調和、協力の促進等市場制度や経済活動の一体化のための取組も含む対象分野の幅広い協定。
- ・地域貿易協定 (RTA) : FTAと関税同盟の双方を含む概念。WTO協定上は、双方とも関税及びその他の通商規則の撤廃とサービス貿易の障壁の除去を内容とする。

外務省ホームページ、『日本のFTA戦略』（2002年10月）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku_00.html、2008年1月5日アクセス。

において締結される関税などの障壁を自由化する合意であり、関税同盟と並んで、地域貿易協定と称されている。地域貿易協定は、最恵国待遇による自由化措置を基本原則とする「関税及び貿易に関する一般協定（The General Agreement on Tariffs and Trade：以下GATT）」における例外措置になっている。

図1) WTOに通報された地域貿易協定の数



（出所）WTO ホームページ²⁾

グラフを見てわかるように、WTOに通報されている地域貿易協定の数は、1990年の27件から、2006年3月時点では193件に急激に増加している³⁾。特に、1990年代後半には、その数は急増している。地域貿易協定（RTA）の発効件数をみると、1950年代から1980年代まで合わせて26件だったのが、1990年代は91件に急増、特に1990年代後半が60件と全体の4割を占めるに至っている。

このようなFTAの世界的な増加にも拘わらず、東アジア地域においてはFTA締結の動きは鈍かった。1990年代後半になっても、世界GDP上位30カ国に入る日本、中国、韓国等の東アジアの主要国はFTAを結んでいなかった⁴⁾。

2) http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htmの図を元に筆者作成。

3) 『通商白書』2006年版、179頁。

4) 1992年合意されたASEAN自由貿易協定（AFTA）がアジアにおける唯一のFTAであった。

特に、日本はGATT、WTOに代表されるグローバリズムを一貫して重視し、これらを通商政策の基軸として位置付けてきた。世界的に見れば、1990年代に加速的に地域貿易協定が増加していたにもかかわらず、日本は世界の流れに反してFTA締結に慎重な態度を取っていた。

ところが、2002年以降、日本はFTA重視の姿勢に転じる。2002年1月、東アジア初のFTA⁵⁾であるシンガポールとのFTAに署名した(11月に発効)。それを手始めに、2005年4月にはメキシコとFTAが発効し、マレーシア(2006年7月)、チリ(2007年9月)、タイ(2007年11月)とのFTAも発効した。更に、フィリピン(2006年9月)、ブルネイ(2007年6月)、インドネシア(2007年8月)とも署名し、2007年11月にはASEAN全体とのEPAを妥結した。韓国とも2003年10月に交渉開始したが2004年11月以来、交渉は中断している。更に日本は、GCC⁶⁾(2006年9月)、ベトナム(2007年1月)、豪州(2007年4月)、スイス(2007年5月)ともFTA締結に向けて交渉を行なっている。

表1) 日本のFTA締結状況

(2008年7月現在)

発効／合意済み	交渉中	検討中
シンガポール(2002年11月、発効) メキシコ(2005年4月、発効) マレーシア(2006年7月、発効) チリ(2007年9月、発効) タイ(2007年11月、発効) インドネシア(2008年7月、発効予定) ブルネイ(2008年5月、国会承認) ASEAN(2008年4月、署名) フィリピン(2006年9月、署名)	オーストラリア(2007年4月～) 韓国(2004年11月以降中断) ベトナム(2007年1月～) GCC(2006年9月～) インド(2007年1月～) スイス(2007年5月～)	南アフリカ

(出所) 筆者作成⁷⁾

- 5) 日本はFTA + アルファの「経済提携協定」、即ちFTAの要素を含みつつ、締約国間で経済取引の円滑化、経済制度の調和、協力の推進など、市場制度や経済活動の一体化のための取り組みを含む幅広い分野を包含する協定を模索している。
- 6) GCC(湾岸協力理事会)加盟国：バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア、アラブ首長国連邦。「経済連携協定(EPA)・自由貿易協定(FTA)をめぐる状況」2007年12月、農林水産省大臣官房国際部国際経済課経済連携チームの資料。
- 7) 外務省「日本の経済連携協定(EPA)交渉——現状と課題」(2008年1月)を元に筆者作成。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei_0703.pdf、2008年1月8日アクセス。

1990年代の「第三の波⁸⁾」と称されるFTAの拡散傾向にもかかわらず、日本は、WTOを中心とした多角主義を重視し、それを損なう可能性のあるFTAに対しては否定的であった。しかし、いまでは、FTAに代表される経済地域主義⁹⁾を通商外交の重要な柱にしている¹⁰⁾。FTAはWTOを通じた義務的関税撤廃とは異なりその締結が強制されないにもかかわらず、日本の政策決定者らが市場開放に抵抗している農業部門の反対を押し切ってまでしてFTAを推進したのはなぜだろうか。これが、本論文のリサーチ・クエスチョンである。

この問題を明らかにするために、本稿では、日本初のFTAである日本・シンガポール新時代経済連携協定¹¹⁾ (The Japan-Singapore Economic Partnership Agreement: JSEPA、以下JSEPAと記す)の政治過程に注目し、実証分析を試みる。

本論文の主な分析手法として、政府関係者及び利益団体関係者のインタビューに基づいた証言を用いる¹²⁾。従来の日本のFTA政策研究においては、インタビューによる実証研究を用いたものはほほにないに等しい¹³⁾。概論的、政策論的視

8) 地域主義の「第一の波」とは、50年代から60年代にかけて欧州に始まった地域統合が、更にアフリカ、ラテン・アメリカへ広がっていったことを指す。「第二の波」とは1980年代後半から欧州における欧州共同体(EC)/欧州連合(EU)の拡大と深化、北米におけるNAFTAの発足と94年の西半球全体を包み込む「米州自由貿易地域(FTAA: Free Trade Area of the Americas)」構想の発出、そして89年のAPECの設立などを指す。Jagdish Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism: An Overview," in Jaime de Melo and A. Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge Up., 1993, Chap.3.、山本吉宣「地域統合の政治経済学: 素描」『国際問題』No.452、1997年11月、2頁。

9) ここでの「経済地域主義」は次の菊地の定義による。「地域主義とは狭義には自由貿易協定や関税同盟など公式の協定や条約の締結を通じて複数の国家が特別の経済関係を樹立すること(地域経済統合)を言う。広義には複数の国家間にある一定の通商のパターンが見られる場合や、協定や条約という形はとらないが、諸国間に一定の通商の合意(公式・非公式)がある場合にも使用する。」菊地努「『競争国家』の論理と経済地域主義」『国際政治講座』東京大学出版会、2004年、228-229頁。

10) それは、2000年10月外務省の「日本のFTA戦略」発表に続いて2004年12月「経済連携協定(EPA)推進における基本方針」発表で日本の対外経済政策の転換を明らかにしている点からも明らかである。

11) 日本経済研究センターが2000年末発表した「アジア・日本の潜在競争力」報告書の中で試算した「潜在競争ランキング」ではシンガポールが米国に次ぎ世界第2位で、日本は16位だった。

点にとどまっている研究が大半であり、それらの研究は新聞等の二次資料に依拠していた。その意味でも、本研究ではJSEPA 政策決定過程に携わったキーパーソンとされる人物のインタビューを押さえており、これは従来の研究では見られない本研究の特徴であると言えるだろう。

本論文の理論的貢献として、グローバリズムが進む中でリージョリズムはどのような意味があるのか、また、二国間主義と多国間主義との関係にどのように整合性を持たせるのか、という二つの問いに対して示唆を与えることができる。FTA は地域主義あるいは地域経済統合を考える場合、その最初の段階である自由貿易地域に位置する。このような地域主義の台頭が目覚しいのが、アジア経済危機後の東アジアにおける大きな特徴の一つである。これは、「東アジア地域主義」、更には「東アジア共同体」¹⁴⁾の議論をも活発化させている。更に、FTA において「遅れて来た国」と称される日本が、経済地域主義の取り組みに関して大

- 12) 以下、インタビューリスト（匿名希望の政府関係者4名除く）を挙げる。

尾池厚之	元外務省開発途上地域課長、現韓国公使（2007年11月27日、韓国・ソウル大使館にて）（以下、「外務省関係者に対するインタビュー」）
大鷹正人	外務省経済局経済連携課長（2007年2月23日、赤坂・WTOセミナー後）（以下、「外務省関係者に対するインタビュー」）
今野秀洋	元経済産業省通商政策局長・経済産業審議官。現独日本貿易保険理事長（2007年12月7日、神田・日本貿易保険にて）（以下、「経産省関係者に対するインタビュー」）
関沢洋一	元経済産業省通商政策局調査員（2007年11月22日、12月17日、本郷・東京大学にて）（以下、「経産省関係者に対するインタビュー」）
川口晶	産業第一本部 産業基盤グループ長（2006年～2007年、8回、一橋大学、経団連会館にて）（以下、「経団連関係者に対するインタビュー」）
小林寛史	JA 全中農政部WTO/EPA対策室長（2007年11月12日、大手町・JA 全中ビルにて）（以下、「JA 全中農政部関係者に対するインタビュー」）
畠山襄	元JETRO 理事長・現財団法人国際経済交流財団会長（2007年12月6日、国際経済交流財団にて）（以下、「JETRO 関係者に対するインタビュー」）

- 13) 唯一、インタビューを試みた研究として、大矢根聡の「東アジア FTA：日本の政策転換と地域構想」〔『国際問題』No.527、2004年3月〕が挙げられる。しかし、大矢根論文も日本・シンガポール FTA の予備段階のレベルの分析にとどまっており、締結までのプロセスを網羅したものではない。
- 14) 「東アジア共同体」は、必ずしも定義をはっきりしておらず、EU 型の経済統合を前提とした議論もあれば、地域協力の場合という程度の緩やかな枠組みを想定した議論もある。「共同体」という用語は、機構や組織をイメージさせ誤解を招きかねないため、むしろ「コミュニティ」という用語をそのまま使うほうが適切ではないかとの指摘もある。「社説：東アジアの経済統合は日本の国益」『日本経済新聞』2004年8月17日。

きな転換を果たした背景を検証することは、なぜ国家が二国間FTAを選択するのかという問いに対して、示唆を与えてくれるだろう。

政策的貢献に関して、次のように考える。従来の東アジア¹⁵⁾におけるFTA研究に対しては、経済学的、法学的、政策論的議論が一般的で、その国内政治プロセスを丹念に追って分析した実証研究は少ない。特に東アジアにおける初のFTAとして象徴的な意味を持つJSEPAの国内政治プロセスの実証研究は、従来の議論で足りなかった部分であった。したがって、今後の東アジアにおけるFTA¹⁶⁾の中心的役割を担うと見なされる日本のFTA交渉プロセスを明らかにした本論文は、東アジアの通商秩序構築においてなんらかのインパクトを与えるだろう。

本論文の構成は、以下の通りである。まず、第Ⅱ節において、先行研究の検討を試みる。日本の通商政策転換に関するこれまでの議論を外圧型、内圧型に分け、それぞれの研究の問題点を指摘し、先行研究を改善した新しい視点を導出する。第Ⅲ節では、各アクターの選好と各アクター間の構図を提示する。そのような構図に基づいて、第Ⅳ節では、JSEPA締結へと至るプロセスを実証分析する。期間を予備期、前半期、後半期、収束期に分け、各時期における各アクターの対立と妥協のパターンを明らかにし、どのような要因が働いて締結までに至ったのかについて考察する。第Ⅴ節では、結論として、本論文が明らかにできた点とできなかった点を示し、今後の研究課題について論じる。

15) 「東アジア」といった場合に、地理的にどこまでをその範囲とするのかは論点の一つである。ASEAN+3が中核であることには異論がないが、その周辺国の参加の是非が問われる。豪州、ニュージーランド、インドなどは問題になる。2002年1月に小泉首相が発表した「共に歩み共に進むコミュニティ」という構想では、ASEAN+3に加え、豪州とニュージーランドを中心的メンバーとして想定していた。田辺智子「東アジア経済統合をめぐる論点」『調査と情報』経済産業課Issue Brief、第489号、2005年7月、7頁。しかし、2003年の『通商白書』では豪州とニュージーランドは経済面での相互依存性があり強くないことなどから、東アジアの範囲に含めていない。本論文でも通商白書と同じ立場に立つ。

16) 実際、東アジアのFTAの多くは貿易自由化だけでなく、直接投資の自由化、貿易・投資手続きの簡素化・共通化などを含む円滑化や人材・中小企業育成などの協力を含む包括的取り決めである。その背景には、域内には発展段階の異なる国々が存在することから、全加盟国に利益をもたらす枠組みとしては、自由化だけでは不十分だとの認識がある。「ゼミナール 展望 東アジア共同体^⑮」『日本経済新聞』（夕刊）2004年11月9日。

II 先行研究とその改善

1 外圧型

日本の FTA への政策転換に関する従来の議論は、外圧型、内圧型の2つのアプローチに分けられる。以下、それらの議論を検討し、それぞれの議論の長所と問題点を指摘し、先行研究の改善を試みる。

(1) 米国要因によるアプローチ

Krauss (2003)¹⁷⁾の研究では、米国の政策変化と日米関係の発展、経済的グローバル化に注目し、これらの要因が日本の国内政策におけるプロセスに変化を与えた結果、日本の政策転換を可能にしたと述べる。Krauss は「Strategic interaction theory」のアプローチから日本の外交政策における継続性を強調する。

(2) アジア通貨危機によるアプローチ

キム・ホソプ (2001) は、日本がアジア地域で FTA という差別的な地域主義を積極的に推進するように政策を転換した契機は97年のアジア通貨危機であると指摘する¹⁸⁾。日本の政府報告書によると、通貨危機に対処するにおいて APEC と ASEAN は無力であった¹⁹⁾。宗像によると、アジア通貨危機の際には、日本経済の悪化がアジア危機を更に深刻化させるのではないかと懸念が広がり、むしろ日本のアジア経済の立て直しを図るためのリーダーシップが欠如したことが問題視²⁰⁾されるようになったという。

(3) EU や NAFTA の発展に注目したアプローチ

キム・ソンフとパク・キョンヨル (1999)²¹⁾の研究、イホンベ (2000)²²⁾の研

17) Ellis S.Krauss, "The US, Japan, and Trade Liberalization: From Bilateral to Regional Multilateralism to Regionalism," *The Pacific Review* 16: 307-329.

18) 김호섭 (キム・ホソプ) 「아시아 경제위기 이후의 일본의 지역주의: 한일자유무역협정 논의의 전개를 중심으로 (アジア経済危機以後の日本の地域主義: 韓日自由貿易協定論議の展開を中心に)」『한국정치학회보 (韓國政治学会報)』2001年春号、253-267頁。

19) 大蔵省外国為替等審議会アジア金融資本市場専門部会「アジア通貨危機に学ぶ: 短期資金移動のリスクと21世紀型通貨危機」1998年5月19日、<http://www.mof.go.jp/singikai/gaitame/toshin/la703.html>、2007年1月30日アクセス。

20) 例えば、『The Washington Post』1998年1月18日の社説("Where's Japan?")は、内需拡大により対世界の経常黒字を削減し東南アジアからの輸入を拡大することが世界の主要国としての日本の責務だと述べる。宗像直子「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、2001年、124頁。

究では、EUとNAFTAの発展を日本の政策変化の主要因として挙げている。EUとNAFTAの登場で貿易転換効果を伴う地域主義が強化され、日本の欧州や北米地域への輸出に問題が浮上するようになった。これにより、海外依存度の高い経済構造を持つ日本は輸出市場の萎縮を憂慮するようになり、新たな通商市場の確保への必要性が高まった、と述べる。更に、米州や欧州での地域主義に対抗、牽制するために東アジア地域主義へと傾倒していったと述べている。

(4) 評価

このような米国要因やアジア通貨危機、EUやNAFTAの発展などの外圧による説明は、日本の「国益」に焦点を当てる説明である。しかし、アジア通貨危機要因以外は、全てが1990年代の初めに既に現れている現象であった。例えば、EUやNAFTAを含む全世界的な地域主義の深化、拡大傾向は1980年代末から1990年代初めに既に現れており、米国は1988年にカナダとFTAを締結し、メキシコを含む3カ国間のNAFTA合意に至ったのは1992年のことであった。また、MERCOSURは1991年に既に形成されている。東南アジアの諸国で構成された自由貿易地帯であるAFTAの推進決定も、1992年のことであった。即ち、これらの説明では、なぜ日本が90年代の後半になって政策転換したのかという問いに答えられないと思われる。

また、Kraussのいう米国の政策変化要因に関しては、むしろ中国・ASEANのFTA締結のほうが一要因として挙げられるのではないだろうか。

更に、アジア通貨危機という単一変数だけで日本の政策変化の全てを説明するのは説得力に欠ける。EUやNAFTAの発展、米国への貿易依存度の減少のようなシステム変数によっては政策転換しなかった日本が、アジア通貨危機後は急激な変化を見せたというのはなぜなのか説明できない。この点については、対米貿易依存度が高かった1980年代半ばとその後の「スーパー 301条」を含む持続的

21) 김성후, 박경열 (キム・ソンフ、パク・キョンヨル) 「한일자유무역지대의 전망과 한국의 전략 (韓日間自由貿易地帯の展望と韓国の戦略)」『인문논총 (人文論叢)』東新大学人文科学研究所、6集、1999年、1-18頁。

22) 이홍배 (イ・ホンベ) 「일본의 대외교역변화와 향후 전망 (日本の対外交易変化と今後展望)」『KIEP 세계경제 (世界経済)』対外経済政策研究院、第20巻、2005年5月、90-100頁。

なアメリカの報復的政策に対しても、日本に明らかな政策の変化は見られなかった点をみても窺える。

以上のように、「外圧」による説明では、日本が1990代後半になって政策転換したことに対する因果関係の説得力に欠ける。

2 内圧型

(1) 国内利益集団という内圧によるアプローチ

Grossman and Helpman (1995)²³⁾の研究はFTA政策を進めるのは国内利益集団だと主張する。彼らの研究は、一国がFTAを締結する時、個々の利益集団らがどの程度影響力を及ぼすのか、また、政府が有権者の福祉にどの程度の関心を持っているのかによって決定されると主張する。FTAのような自由貿易政策を追求する交渉では、経済利益団体らが自らの利益の追求のために政策決定者らに政治的圧力を行使する。その中で互いの利益が一致する集団は相互に連合し、また反対に利益が一致しない集団は葛藤関係になる。国内利益集団は海外での競争機会を失うことへの懸念から、政府に組織化した圧力を行使し、FTA形成に賛成する政治家に献金するという。

Baldwin (1995)²⁴⁾は、経済的不利益を被りかねない産業エリートが、政府官僚にFTA形成のための圧力をかけると主張する。Pekkanen (2005)²⁵⁾、Yoshimatsu (2005)²⁶⁾、Mireya and Katada (2007)²⁷⁾は日本がFTAに熱心になったことは、産業界の懸念に根ざしているとし、産業界の圧力の重要性に言及している。Chase (2003)²⁸⁾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

23) Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 4, 1995, pp. 667-690.

24) Richard Baldwin, "A Domino Theory of Regionalism," in Richard Baldwin, Pertti Haaparanta and Jaakko Kiander, eds. 1995. *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

25) Pekkanen, Saadia M. 2005, "Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan's Trade Forum Choices," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 5, 2005, pp. 77-103.

26) Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy," *Asian Survey*, Vol. 45, Issue 2, 2005, pp. 258-278.

27) Mireya Solis and Saori N. Katada, "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path Towards Asian Regionalism," *Pacific Affairs*, Vol. 80, Issue 2, pp. 279-301.

部における国境を越えた生産分業を行なう企業によるロビー活動の存在を指摘している。松石(2005)²⁹⁾は、日本の政策転換をFTA未締結による損害、即ち貿易転換効果の顕在化(メキシコでの損失年間400億円)、財界からの強い要望から説明する³⁰⁾。

(2) 政治エリートと産業資本の連携政治によるアプローチ

Busch and Milner(1994)³¹⁾は、地域主義への動きが加速している要因として、国際経済の構造変化を反映した国内政治過程の変化を挙げる。域外諸国との緊密な相互依存関係を通じての国内経済の発展は、国内の様々な政治集団間の政治的な力関係を変える。例えば、国際貿易や投資を積極的に推進する企業の国内的な政治的影響力が高まり、国家の意思決定過程において強力な圧力グループになる。そして、保護主義的な政治勢力に対して、国際社会との緊密な関係強化を支持する勢力の政治的影響力が強化され、自国経済を国際社会に開放する力が生まれる。地域主義は、こうした外部志向的な開発戦略を支持する政治勢力の国内的政治基盤の強化(政治エリートと産業資本の協調)を背景に生れた、とする見方である。日本でも東アジア自由貿易協定などの地域主義を提唱しているのは、国際的な生産・販売活動を展開している有力企業からなる日本経団連である。

菊池(2004)³²⁾は「競争国家」の概念を手がかりに、地域主義の経済外交の背後にある国家の新しい役割と戦略を論じる。地域主義の戦略の採用は、国際的な経済競争の激化に伴う国家の機能に変化を如実に反映している。つまり、外部志向的な開発戦略を支持する政治勢力の国内的政治基盤の強化(政治エリートと産

28) Chase Kerry A. Chase, "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA," *International Organization*, No.57, pp.137-174.

29) 松石達彦「東アジアにおけるFTA急増の背景とその問題点」『久留米大学産業経済研究』第46巻第3号(2005年12月)、167-190頁。

30) 例えば、Munataka(2001)は地域主義を国内改革推進の手段として捉えて日本国内の保護されてきた産業を自由化させ日本改革までも唱えている。Naoko Munakata, *Evolution of Japan's Policy toward Economic Integration*, The Brookings Institution, 2001, pp.1-31.

31) Marc Busch and Helen Milner, "The Future of the International Trading System: International Firms, Regionalism, and Domestic Politics," in Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, eds., *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto: McClelland and Stewart, 1994, pp.259-275.

32) 菊地努「“競争国家”の論理と経済地域主義」『国際政治講座』東京大学出版会、2004年、199-236頁。

業資本の協調)こそが、日本の FTA を推進した、と説明する。日本で東アジア FTA³³⁾などの地域主義を提唱しているのは、国際的な生産・販売活動を展開している有力企業からなる日本経団連であると指摘する。

(3) 国内制度改革からのアプローチ

浦田 (2002)³⁴⁾は、日本の経済構造改革のために FTA 政策に転換したと主張する。この主張は、日本は、構造改革を日本国内の政治の力によって推し進めることができないのが現実であることを前提としている。FTA 交渉は、自らが起こした改革を後戻りさせない効果をもつので、その積極的な開始を期待する、というのである。日本の構造改革は日本国内の政治的力では実現しづらいので、非効率的な国内制度の持続を難しくする国外からの圧力によって改革のための正統性が得られやすいと指摘する。

(4) 多元主義とエリート主義の融合からのアプローチ

柳原 (2004)³⁵⁾は、日本の通商政策転換に関して、多元主義とエリート主義を融合した観点から分析する。日本の経済界での FTA に関する関心の高潮が、FTA 戦略形成期に二国間 FTA 政策転換へと重要な影響を及ぼしたという。中でも日本経団連は持続的な政策志向を表明し、外交政策を担当する官僚らの政策転換と重なり、積極的 FTA 政策推進への転換が可能になったと述べる。特に国内の利害関係対立が本格化した日本とメキシコ FTA 交渉プロセスでは小泉首相の官邸主導外交が決定的な交渉決裂状況を防いだと主張する。

(5) 内圧型アプローチの評価

筆者は内圧型の研究の問題点として、以下のように考える。内圧型において経済利益集団のみの影響力や FTA 政策推進の官僚の役割のみに注目した研究が大

33) 「第三の波の FTA」の特徴としては、「競争 (competitiveness) による拡散」、「ドミノ効果 (domino effect)」、「伝染効果 (contagion effect)」、「(Mansfield and Milner, 1998)」、「スパゲッティ・ボウル効果 (spaghetti bowl effect)」、「(Bhagwati, 1994) 等がある。特にドミノ効果は FTA の増加要因として頻繁に用いられている。ドミノ効果とは、域内貿易自由化による域内貿易コストの減少が域外国にとって未加盟であることのコストを増加させ、域外国に地域貿易協定に加盟することを選択させ、それが更なる域内貿易コストの減少と加盟国の増大をもたらすことを意味する。

34) 浦田秀次郎『日本の FTA 戦略』日本経済新聞社、2002 年、101-102 頁。

35) 柳原透『日本の FTA 戦略と官邸主導外交』『海外事情』2004 年、拓殖大学海外事情研究所、92-108 頁。

半を示している。利益集団とFTA推進省庁の連携、または、利益集団間の対立をFTA推進省庁が協調へと導いたという先行研究は、今や主流になっている。しかし、従来言われてきたように、果たして農業関係集団は外務省や経団連に説得されてFTA推進へと態度を変えたのであろうか。農業関係集団の選好がFTA反対に一致していたと単純化できるのだろうか。農業集団内部アクターの選好の多様性を考慮すべきではないのだろうか。

筆者は、実際に抵抗集団とされる農業関係集団の内部でどのような対立や妥協があったのかをみる必要があると考える。そこで、本論文では内圧型を改良し、抵抗集団内部のアクター間の調整に着目し、実証研究を試みる。

Ⅲ 各アクターと構図

では、従来の日本国内の各アクターはどのような選好を持っていたのか。各アクターは、どのような対立と協調の関係にあったのか。以下では、それぞれのアクターの選好と構図を明らかにする。

1 各アクター

JSEPA交渉プロセスにおける国内各アクターとして、本論文では、以下を挙げる。

(1) 外務省

外務省はJSEPA共同検討会会合の共同議長兼総合調整の役割を担っていた。即ち、FTA交渉を総合的にまとめる役であった。初期に省内の意見の対立をうまく調整し、経産省とともにFTA推進に乗り出す。FTA推進に強いリーダーシップを発揮する。

(2) 経済産業省

経済産業省はJSEPA共同検討会会合の共同議長であった。JSEPAの初期にFTAをいち早く提案し、イニシアティブを発揮する。外務省同様、省内における意見の対立は激しかったが、対立は緩和されていった。

(3) 農林水産省

農林水産省はJSEPA共同検討会合においては、共同議長ではなく、また課長

レベルが参加していた。シンガポールとの農産物の貿易関係は薄かったからである。例えば、シンガポールからの総輸入額における農産品（食料品³⁶⁾）の比率は4.6%（2001年）であり、日本の農産品の総輸入額の0.6%にすぎない規模であった。農林水産省は、農業問題に触れないならFTA推進もあり得る³⁷⁾と考えており、慎重な立場であった。JSEPAにおいては、全面的に反対はしなかった。

(4) 首相官邸

官邸の調整能力はシンガポールとの交渉では登場しない。後に、メキシコとのFTAでは官邸が主導していった面もあるが、シンガポールにおいてはまったく登場しないと言っても過言ではないだろう。

(5) 日本経済団体連合会

経団連は、JSEPAにおいては、直接の経済的利害関係がなかったため登場しない。経団連内部には、経済的メリットのないシンガポールとFTAを結ぶことについて、疑問を持つ人が多かった³⁸⁾。例えば、「タイ、マレーシア、インドネシア等の次につながるステップとしては重要だが、シンガポールだけのつもりなら意義が見出せないというのが経済界の率直な意見」³⁹⁾であったと言う。ただ、FTA推進への雰囲気作りはしていたと言う。

(6) 自由民主党農林水産物貿易調査会

自民党農林水産物調査会は農水省とほぼ同様の立場であった。しかし、農水省よりも、FTA推進に対して警戒していた。後の交渉過程で、シンガポールが農産物における最小限の譲歩を要請した際、自民党農林水産物調査会はこれに抵抗した。しかし、全般的にFTA反対とは言わず、「FTAはやってもいいが農産物の自由化は反対」⁴⁰⁾との立場だった。

(7) 全国農業協同組合中央会

JA全中は、シンガポールから日本への農産品輸出はほとんどなかったため、

36) 「食料品」は財務省貿易統計の定義による。青木健・馬田啓一編『日本の通商政策入門』東洋経済新報社、2002年、287頁。

37) 農水省高官に対するインタビュー。2007年11月9日。

38) 経団連関係者に対するインタビュー。2007年11月14日。

39) 経団連関係者に対するインタビュー。2007年11月14日。

40) 経産省高官に対するインタビュー。2007年12月8日。

登場していない。JA全中のFTA担当者は、「シンガポールとのFTAにはあまり関心がなかった。農業と関係のない国だし、WTO交渉に影響を与えない範囲であれば問題ないのではないか」⁴¹⁾との認識で、「シンガポールとのFTAに関してはほとんど何も言わなかった」⁴²⁾と発言している。そのような立場で傍観していたというのが正しいだろう。

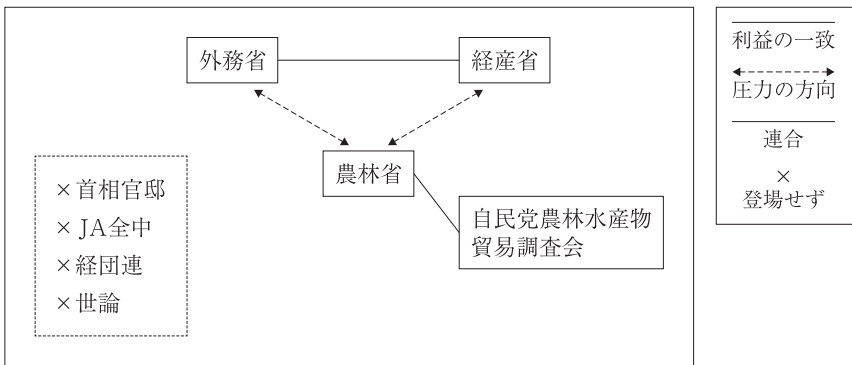
(8) 世論

JSEPAにおいて世論はFTA交渉を進めるドライビング・フォースにはなっていない。

2 構図

上記の国内各アクターのJSEPAにおける構図は、以下の通りである。

図2) JSEPA交渉における構図



(出所) 筆者作成

このような観点に基づいて、第IV節ではJSEPAの事例を実証的に分析する。日本初のEPAであるJSEPA締結において、どのアクターがこれを積極的に推進し、どのアクターが抵抗したのか、抵抗はいかにして克服されたのか、その対立と協調のパターンに注目する。

41) JA全中農政部関係者に対するインタビュー。2007年11月12日。

42) JA全中農政部関係者に対するインタビュー。2007年11月12日。

IV JSEPA⁴³⁾締結へのプロセス

1 経緯

(1) 予備期 (1998年7月～1999年11月、小渕・ゴーフ首脳会談前まで)

——外務省・経産省内の対立・協調のパターン

——経産省のイニシアティブとマルチ派・FTA派の対立

① 経産省の一部の官僚のイニシアティブ——『戦略的通商政策の推進』

1998年7月、通商政策局の今野秀洋局長と、彼を補佐した総務課の宗像直子課長補佐等が通商政策局に設置された通商政策企画室に集まった。そこでは、各国におけるFTAの考え方、運用法を調査・検討した。世界の地域経済統合の動向やそれらのメリット及びデメリット、日本にとっての選択肢などが検討された。そこでの議論では、地理的に近接し、既に日本との緊密な分業構造が築かれているアジア諸国が、FTA締結の相手として最も自然な相手として想定されていたが、具体的な政策提案に直接的に結びつくものではなかった⁴⁴⁾。日本経済が低迷していることと、欧米経済が復活した際にはFTAなどの地域的協定が活用されたという二つの点が念頭にあった。日本が多国間主義志向を強めている間に、欧米は逆方向に進んで成果をあげたとみて、その意味での「遅れ」を憂慮していた。

宗像課長補佐は当初メキシコを意識し、アジアの今後を考えると「FTAを中心にしたアジア外交」というのがあるのではないかと考えていたという⁴⁵⁾。

9月、通商政策局・貿易局連絡会議において、産業調査員が各国のFTA理念の捉え方、運用法などを報告し、日本の「遅れ」を印象づけた。そこでは「GNP30位以上の国のうち地域的協定に属していないのは、中国と韓国、日本のみ」というレトリックが多用されていた⁴⁶⁾。会議の1週間後、畠山襄JETRO理事長は、

43) JSEPA締結に実際に携わった尾池厚-外務省経済連携課長は、JSEPAは日本のEPAの具体的な目次と内容を作ったという意味で非常に大きな意義を有するものだという。厳密に言えば、目次は産官学共同研究会が作り、内容は交渉で具体化したのであると述べる。尾池厚之「日本のEPA交渉の展開と展望——日本型EPAの確立と新たな挑戦」『貿易と関税』645号、日本関税協会、2006年12月、28頁。

44) 宗像直子「日本の地域経済統合政策の生成」『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、2001年8月、100頁。

45) 外務省関係者に対するインタビュー。2007年11月27日。

46) このレトリックは当時の畠山JETRO理事長が最初に考案し、通産省に提出したものであった。JETRO関係者に対するインタビュー。2007年12月6日。

与謝野馨通産相に対して、メキシコ政府からFTA締結要請があることを伝えた。

10月5日には、通商政策局が初めて内部文書『戦略的通商政策の推進（地域経済協定の位置付け）』をまとめた。通商政策局での内部文書『地域経済協定について』では、「多国間交渉」と並行して「二国間・地域協定」を重視する姿勢が明確にされた⁴⁷⁾。関税をゼロにするFTAが世界に約160も存在するとし、日本においてマルチルールの重視は「不変」としながらも、地域経済協定が「マルチルールの拡大・高度化を促進」⁴⁸⁾するものと位置付けられた⁴⁹⁾。

② 経産省におけるマルチ派とFTA派の対立

しかし、このような内容の『戦略的通商政策の推進』は、経産省内部でも対立を巻き起こした⁵⁰⁾。それまで、経産省では、地域主義や「FTAはタブー」⁵¹⁾であった。GATT以外の枠組みは考えたこともなかった。省内では、FTAは、自由無差別な自由貿易に反するものであるとし、反対の声が強かった⁵²⁾。

当時のマルチ派は、経産省時代の通商政策局国際経済部であり、後に経産省になってからは通商政策局国際機構部になった。FTA派は、当初、それらしい部局はなかった。通商政策局総務課に通商政策企画室⁵³⁾があったが、そこがFTAの動向を拾っていたくらいである⁵⁴⁾。後に、通商政策局地域協力課がFTAの動向を検討するようになり、その後、この課が経済連携課となった。

経産省内部でも、マルチ派とFTA派の対立は有名で、「宗像（FTA派）—中富（WTO派）対立」と称されるぐらいだったという。

47) 日韓自由貿易協定構想を契機として日本の政策的考え方に大きな変化がもたらされ、その後自由貿易協定とその他の経済統合についての様々な構想が日本においても議論されるようになった。

48) 『朝日新聞』1998年12月13日。

49) この時期は日本の通産省幹部が「EUやNAFTAの両地域では、当初のブロック化の懸念は薄れ、むしろ貿易・投資の自由化に役立っている」と判断、「地域協定不参加の原則を見直そうとした時」であったと報道されている。『朝日新聞』1999年1月7日。

50) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

51) 荒井寿光通商産業省通産産業審議官の発言による。「経済構造改革と自由貿易協定」経団連・外務省・大蔵省・通産省共催シンポジウム報告書『自由貿易協定と日本の選択』2000年10月23日、40頁。

52) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年12月17日。

53) 宗像課長補佐もここに所属していた。

54) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

③ 外務省におけるマルチ派と FTA 派の対立——GATT との整合性の問題

外務省内のマルチ派は、経済局の国際機関第一課という WTO 担当部局であった。外務省の場合、経産省と違って、当初は、FTA 推進部局があったわけではなかった⁵⁵⁾。

外務省における FTA 部局の設置は一本の電話からだった。野上義二外務審議官からジュネーブに出張中の宮川眞喜雄経済局開発途上地域課課長に電話があり、シンガポールとの二国間協定の検討を開始すべき時期に来ているのではないかと言われたのである⁵⁶⁾。宮川課長は帰国後、経済局の開発途上地域課（開発途上地域課は発展途上国との経済関係を担当する部署で多くの課員を抱えていた）の中にわずか3名の FTA チームを作った⁵⁷⁾。この開発途上地域課が後に経済連携課になった。

当時、外務省内で特に懸念されていたのは、FTA に対してこれまで日本がと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、日米関係の二つだった。前者に関しては、1990年代の日本は、他国による FTA 締結を牽制する目的から、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、このような急激な変更に対して経産省以上に抵抗があった。それは、外務省関係者の次のような発言からも窺える。

省内の問題に関して、GATT との整合性を保つべしという点である。GATT の場で日本政府は、よその自由貿易協定を批判してきて、その過程で、substantially all を厳しい基準で考えるべきと主張してきた。そのつばが今、自分にもかかりつつある。それをどう打開するかが問題である⁵⁸⁾。

55) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

56) 外務省高官に対するインタビュー。2007年11月23日。

57) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

58) 2000年5月29日、経団連国際協力本部で行なわれた「自由化タスク・フォース第2回会合」議事録（内部資料）。

以上のことから、JSEPAの予備期においては、省庁間の対立というよりは、省内におけるマルチ派とFTA派の対立が重要であった。

(2) 前半期(1999年12月小渕・ゴース首相会談～2000年10月森・ゴース首相会談)
——宮沢大臣の説得と田中局長のイニシアティブ

① JSEPA 共同研究会の開始合意におけるマルチ派の反対

1999年12月、小渕首相とゴース・チョクトン首相の会談が東京で開かれた。この会談で、ゴース首相より両国間のFTA検討の提案があり、共同研究を行なうことに合意した。しかし、この合意は外務省にとっては予定外のことであったという⁵⁹⁾。その背景には次のようなことがあった。

まず、外務省側が米国の某エコノミスト(政府への影響力大)に、日本がアジア諸国とFTAを進めることの可否につき照会したところ、米国政府部内でも異論はないのではないかと指摘があった⁶⁰⁾。これを受け、ゴース首相のFTA研究開始提案に対する日本の対応方針に関する決済書を一晩で起案した。そこでは、

- i) シンガポールはわが国にとって重要な輸出・投資市場であること
- ii) シンガポールは所得水準や経済の自由化度が高く政府機能も先進的であるため、経済統合の様々な方策を検討し地域統合のモデルとなる協定を締結することが可能であること
- iii) シンガポールは高度のビジネスインフラの整備等を進めており、わが国の国内制度改革への刺激になる可能性があること
- iv) 最初の二国間協定であることから失敗は許されず、両国間の貿易においてセンシティブな品目が少なく協定締結の実現可能性が大きいこと
- v) 「戦後」の克服の一環として大きな被害を受けたシンガポールは避けて通れない相手、等の理由から、共同研究会開始を合意すべきとのこと

以上の点⁶¹⁾が指摘されていた。

59) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

60) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

61) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月21日。

しかし、この決済書（案）を河野大臣に図ろうとしたところ、大臣秘書官がマルチ派であったこともあって、なかなか大臣の時間がとれなかった⁶²⁾。ようやく時間がとれて大臣の判断を仰いだところ、河野大臣も WTO 重視派で共同研究開始に反対した⁶³⁾。

その背景には、新ラウンドを立ち上げる舞台となるはずだった WTO シアトル閣僚会議が予想に反して失敗に終わったことがあった。外務省の WTO 担当部局には、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あった⁶⁴⁾。これは外務省だけではなく、経産省の幹部からも表明されていたという。

結局、日本側の回答は「WTO の動向を見ながら適切なタイミングで共同研究の開始を検討する」とすることで落ち着いた⁶⁵⁾。ゴー首相の訪日においては、経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な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⁶⁶⁾。これで、政府部内の意思統一は、いったん図られたのである⁶⁷⁾。

② 巻き返し——宮沢大臣が河野大臣を説得

ところが、首脳会談、外相会談の前に行なわれた蔵相会談で、宮沢大臣は、「新ラウンドを気にせずに共同研究を開始すれば良いではないか」と発言した。そして、宮沢大臣は河野大臣を説得した⁶⁸⁾。河野大臣は同じ派閥の年長者である宮沢大臣の言葉に逆らうことはできず⁶⁹⁾、しぶしぶ了承した。そして、これが、首脳会談での合意につながったのである⁷⁰⁾。

62) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月21日。

63) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月21日。

64) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月21日。

65) 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 年の年明けに公式的に 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。小原雅博『東アジア共同体』日本経済新聞社、2005 年 9 月、70-71 頁。

66) 日本政府関係者に対するインタビュー。2007 年 11 月 20 日。

67) 日本政府高官に対するインタビュー。2007 年 11 月 27 日。

68) 日本政府高官に対するインタビュー。2007 年 11 月 21 日。

69) 経産省関係者に対するインタビュー。2007 年 12 月 17 日。

また、当時、同じように民間研究が進んでいた日韓FTAに関しては、外務省の担当局長が反対していたため、政府間の共同研究に進む目処がたっていなかった⁷¹⁾。また、経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⁷²⁾がついた。

ここから見えてくるのは、日本がFTA推進に舵をきったのは偶然の産物であったということである。宮沢大臣の説得がなければ、日本のFTA政策の起点はもっと遅れていたかもしれない⁷³⁾。

③ 共同研究会開始の合意——経産省内・外務省内の対立

1999年12月、小渕首相とゴー・チョクトン首相との間の首脳会談において、ゴー首相より両国間のFTA検討が提案された。そこで、両国間の自由貿易協定に関する諸方策を検討する共同研究会を設立⁷⁴⁾することに合意した。会談でゴー首相は「自分は物の移動を中心とした伝統的なものを考えていない。重点は、サービス貿易、情報・技術、教育、留学生交流などである。自分はこれを「新時代の自由貿易協定」(New Age Free Trade Agreement)と呼ぶ」と述べていた。

この提案に対して、経産省内部でも、賛否両論があった。第一に、シンガポールとFTAを締結するという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既に関税が適用されておらず、シ

70) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月21日。これに関して、シンガポールの代表的な新聞である『The Straits Times』は、ゴー首相が提案した日本とのFTAアイデアはWTOの多数国間貿易システムを補完するものとして深谷通産相からも支持され、特に河野外相が属する派閥の、かつての領袖であった宮沢蔵相が、ゴー首相の提案を積極的に支持したことを伝えていた。『The Straits Times』1999年12月9日。

71) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

72) 日本政府関係者に対するインタビュー。2007年11月26日。

73) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

74) 日本の通商政策の決定においては、産業界や学会からの提言などを参考にしながら官が単独で行なう場合が一般的である。しかし、JSEPAの政策決定においては、両国の産業界と学会が正式な形で議論に参加したことが画期的であり、そのような形で政策決定が行なわれたことで、斬新なアイデアが出された。更に、EPAに関する議論が様々な機会に取り上げられたことから、多くの人々の関心を高める結果となり、重要な政策シフトの決定にあたって、産官学による共同の検討会が一つの有効な手段であることが示されている。浦田秀次郎『日本のFTA戦略』日本経済新聞社、2002年、78頁。

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。このため、経産省内部でもその必要性に対して疑問が呈されていた⁷⁶⁾。

第二に、WTOとの関係が危惧されていた。日本は、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ていた。この日本のスタンスは、1995年のWTO成立を契機に更に強固になっていた。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、このラウンド立上げの場であると注目されていた。日本は、WTOの基本理念の一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。経産省内のWTO担当者は、日本までもがFTAに手を染めれば、新しいラウンドの立上げを阻害するだけでなく、WTO体制を危うくするのではないかという危機感を抱いていた⁷⁷⁾。これに対し、経産省の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推進へと梶を切ることが明らかとなる中で、日本が遅れを取るべきではないという意識が強く働いていた⁷⁸⁾。

1998年から1999年にかけて、通商白書の記述の変化に見られる通り、FTAに対する政府の公式見解は前向きなものとなっていった。しかし、経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⁷⁹⁾。この点は外務省も同様であった。

④ 大島審議官の提案——外務省、経産省、大蔵省、農水省との勉強会

そこで、外務省の大島正太郎経済担当審議官は、若い役人達はGATT-logy,

75) 日本がアジアとのFTAを結ぶことを「第三の改革」としてみる見方もある。一回目は黒船来襲で、江戸の鎖国が終わって、西欧型の富国強兵植産興業という改革で、二回目は第二次世界大戦後の改革で、GHQが入ってきて農地改革や税制改革をし、どちらも欧米の圧力による改革であったとする。しかし、第三の改革では、外からのプレッシャーだけでなく、中からの自発的な開放によって行なわれる改革であるという。伊藤元重東京大学教授のコメントによる。

76) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

77) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

78) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

79) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年11月22日。

GATT中心主義で歩いてきたから勉強の必要があると指摘し、外務省と経産省の若年層の官僚達で勉強会を開くことを提案した⁸⁰⁾。勉強会は幾度も開かれることになった。初めは外務省、経産省の官僚だけだったが、後から大蔵省、農水省の若手も積極的に勉強会に参加した。回数を重ね、その度に報告書を提出した⁸¹⁾。勉強会を重ねるうちに、参加者たちの間では、FTAはいけないうちでもなんでもなくて、自分達の意識の中でタブー視していただけたということが共通認識になっていったという⁸²⁾。彼らは、なぜタブー視していたのかを考え、それは戦前のブロック主義の失敗の教訓であり、50年もの間のタブーであり、自分達が受動的だったからという結論に結びついた。そして、FTA締結に向けて主体的になるべき時期ではないかという認識に変わったという⁸³⁾。

このように、役人の中で少しずつFTA締結を議論することに対するタブー視が薄れていき、締結に積極的になっていったのである⁸⁴⁾。

⑤ 共同研究会における田中外務省経済局長のイニシアティブ

2000年3月から9月の間、日本・シンガポール両国の政府関係者、学者及び経済界関係者25名による産官学の共同検討会⁸⁵⁾が合計5回開催された。共同検討会は、第5回会合で取りまとめた報告書を両国首脳に提出し、協定交渉を可能な限

80) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年12月7日。

81) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年12月7日。

82) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年12月7日。

83) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年12月7日。

84) 経産省関係者に対するインタビュー。2007年12月7日。

85) 共同会合メンバーとして、日本からは通商産業省の梅原克彦地域協力課長、外務省の宮川真喜雄開発途上地域課長、大蔵省の御厨邦雄国際調査課長（以上3省が共同議長）、農林水産省の高橋徹貿易関税課長、運輸省の波多野肇国際企画課長、園田良一国際企画課長、郵政省の山田俊之国際協力課長、郵政省の田中健二国際協力課長、経済企画庁の宮崎修二経済協力第二課長、金融庁の河野正道国際課長の10名、学会から伊藤元重東京大学経済学部教授、浦田秀次郎早稲田大学教授、小川英治一橋大学商学部教授の3名、産業界から篠原興預金保険機構理事、長谷川康司トヨタ自動車株式会社常務取締役の2名が参加した。

シンガポール側からは外務省のウン・ラン第3局長、スデシュ・マニール経済局長、通商産業省のバン・キン・キョン貿易局長（以上2省が共同議長）、その他関係省庁（通貨監督庁国際局課長、貿易開発庁政策課長、通信情報技術省海運航空課長、情報通信開発庁国際局長、経済開発委員会企画課次長）の局・課長級及び産業界から2名、学界から3名が参加している。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/kyotei/kk_hiacei.html。2006年3月2日アクセス。

り早く開始し、モメンタムを失わないよう合理的な期間内に完結すべき⁸⁶⁾ことを勧告した。

当時は、外務省内では、WTOを重視するマルチ派が大勢であり、二国間 FTA に反対する声が多かった（外務省首脳での例外の一人は野上外務審議官）。例えば、当時の韓国担当の幹部は日本外交を誤らせる3悪は、保護主義、二国間主義、地域主義であるとし、日韓 FTA に反対していた⁸⁷⁾。韓国外務省幹部との懇談でも上記を強く指摘するなど、日韓 FTA に関しては、民間研究が進んでいたものの、これが政府間の共同研究に進む目処はたっていない⁸⁸⁾。

このような状況の下で共同研究を順調に進めるため、外務省の田中均経済局長の方針でシンガポールとの間で計5回分の研究会のスケジュールを決め、そこでまとまった報告書がただちに公表された⁸⁹⁾。共同議長を外務省、経産省、大蔵省の3省とすることに外務省内で反対はあったが、日本政府全体として進めるという姿勢を示すために共同議長体制をとった⁹⁰⁾。学界関係者もその中に入っていたが、これは FTA 推進の伝道師的役割を期待したからだという⁹¹⁾。この産官学体制には、アジア太平洋地域における経済協力の推進に向けて24の国と地域の産学官が参画した組織である PECC (Pacific Economic Cooperation Council = 太平洋経済協力会議) という前例があった。

田中経済局長の方針で進められた共同研究会を経て、2000年10月、東京で森首相とゴーフ首相の歴史的会談があった。会談では、協定交渉を2001年1月に開始し、モメンタムを失わない合理的に短い期間内として、遅くとも2001年12月31日までに終了すべきことを決定した。

以上のように、共同研究会を含む前半期においては、宮沢大臣の説得と外務省の田中経済局長のイニシアティブが大きな要因となって、シンガポールとの FTA 締結に向けて動き出したのである。

86) 共同検討会合期間中の2000年6月、経団連は「自由貿易協定の積極的な推進を望む」を発表し、通商政策の新たな柱として自由貿易協定を積極的に活用すべきことを提言している。

87) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

88) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

89) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

90) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

91) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

- (3) 後半期 (2001年1月の協定交渉開始～2001年10月の大筋合意まで)
——キーパーソンとしての「谷津義男」—— FTA 反対派の説得

① 浮上する農業問題

『日本・シンガポール共同検討会合⁹²⁾報告書』によると、「共同の検討作業の間に、農林水産分野に関する懸念が日本側から表明されていた。日本側から、JSEPAの枠組みの下で農林水産分野の更なる関税削減の用意がないとの言及があった。シンガポール側の参加者は、これらの分野の中の品目をめぐるセンシティブティについて、理解を表明した⁹³⁾」と述べており、農業市場開放に対する従来の日本側の姿勢⁹⁴⁾が窺える。

このような姿勢は、9月21日に開かれた自民党外交部会の日本・シンガポールFTAをめぐる外務省との勉強会で、「総論賛成」の一方、日本市場への影響を懸念する声が挙がった点からも窺える。FTA推進における対米関係に関して外交当局者は「米国との話し合い以前の問題」であり「農業問題や中小企業対策」があると述べた⁹⁵⁾。

② 農林省の頑なな態度——農産物に関してはWTOで交渉すべき

2000年5月30日に経団連会館で行なわれた貿易投資委員会総合政策部会で、福田和久農林水産省経済局貿易関税課課長補佐は、シンガポールとの自由貿易協定に関して、「シンガポールとの間で、自由貿易協定を結んでモノの分野で得をすることはない」と述べた。そして、「自由貿易協定をやっては困るのではなく、農林水産物を除けば結構」であり、「GATT24の問題はあるが、ここではWTO

92) 2000年3月発足の際の共同検討会合の検討事項では、①自由貿易協定が対象とする範囲その他全体の構成②自由貿易協定をWTOルールに整合的なものとするための要件③農林水産といった分野のセンシティブな品目を除外する可能性を含め、センシティブな分野及び他の困難を考慮に入れる上で、双方の国に求められる柔軟性、などが挙げられていた。

93) 実際、シンガポールは日本に農業分野の自由化を求めることは、FTA推進の妨げになると考え、事前折衝の際には農林水産省も訪れ、当時日本へ最も多く輸出されていた農産品である乳製品への関税率が30%を超えていたにもかかわらず、農産品の自由化には関心がないことを示し、日本がFTA交渉を進めやすい環境を作っていた。寺田貴「東アジアにおけるFTAの波及——規範の変化と社会化の視点から」『国際問題』日本国際問題研究所、No.566、2007年11月、30頁。

94) JSEPA交渉の際に、農水省は「金魚は例外にしてほしい」と要請している。

95) 『朝日新聞』2000年9月22日。

で決着がついてない話なので違反になるという話ではない。農林水産物を除いて FTA が結ばれて批判を受ける可能性があるということは承知だが、FTA 自体だめという事ではない」と FTA 締結自体には反対しない姿勢を明らかにした。しかし、農産物に関しては「影響がない農産物をいれた FTA もだめ。すべて除外というのが農林水産省の立場である」と述べ、頑なな農林水産省の立場を明らかにしている⁹⁶⁾。

特に自民党の農林水産物貿易調査会は頑なな反対姿勢だった。それは当時の農水省の FTA 担当者の発言からも窺える。

農産物分野は関税撤廃しなくてもいいので、分野として載せてほしいだけで関税の撤廃はしません、と言っているのにそれさえも駄目だと反対された⁹⁷⁾。

同年の11月2日の参議院農林水産委員会での石原葵農水省経済局長は次のような発言をしている。

農林水産省といたしましては、農林水産物の国境措置につきましてはあくまでも WTO の場で包括的に議論すべきでございまして、二国間で交渉を行う余地はないと考えている。したがって、農林水産物につきましては、日本、シンガポールの経済連携協定の締結交渉におきましても、本協定の枠組みのもとでのさらなる関税削減・撤廃には応じられないという方針で臨む考えである⁹⁸⁾

96) 2000年5月30日に経団連会館で行なわれた『貿易投資委員会総合政策部会・第7回会合』の議事録から引用。「自由貿易協定に対する政府の取組みについて」とのテーマで行なわれた政策部会には、團野廣一貿易投資委員会総合政策部会長、政府からは、外務省から尾池厚之北米局日米協力推進室長、農林水産省から福田和久経済局貿易関税課課長補佐、通産省から宗像直子通商産業省大臣官房政策審議室政策企画官が参加している。経団連内部資料の「議事次第」から引用。

97) 農水省関係者に対するインタビュー。2007年11月9日。

98) 国会議事録検索システムから検索、引用。

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=27202&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=4262&DPAGE=1&DTOTAL=2&DPOS=2&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=27298、2007年3月7日アクセス。

と述べている。同委員会で石原局長の発言を受けて、谷洋一農水大臣は、

今シンガポールと日本との関係は、農、林、水、すべてあまり関係ない。だから自由貿易をやってくださいというわけにいかないんだと。次に控えておるのが、韓国が控えておる。これは韓国にとっても大変だし、日本にとっても大変だ。そういうことを考えてみると、韓国の場合はこうする、また、ほかの国の場合はどうする、その国々によつての対応ということじゃ困る。やはり農、林、水の問題については別格な扱いということにしてもらわなきゃ困る。今後いったん我が国としては初めてシンガポールとやることといたしましても、次々とそういう各国との間でそういう問題が起こる。その関係については一切WTOの場で我々は発言する、そしてそこに一番中心を置くということは間違いない⁹⁹⁾

と強く主張し、WTO中心の立場を貫いている。

更に、翌年の6月に農水省の熊沢英昭事務次官は「FTA研究会への参加はいいが、農業は極めてセンシティブな分野だ。WTOの枠組みで協議されるべきである¹⁰⁰⁾」と述べており、依然として従来の態度を示していた。

即ち、このような地域貿易協定の締結に対する農林水産省のスタンスは、「二国間の関税撤廃等を内容とする地域貿易協定の締結は、我が国の野林水産物の状況等を考えれば、農林水産物分野をその対象とするのは困難である。農林水産物の国境措置については、WTOにおいて包括的に議論すべきであり、二国間で交渉を行なう余地は無い」¹⁰¹⁾という立場であった。

では、このように強硬な対立姿勢を見せていた農業関係者がFTAに賛成したのはなぜなのか。次に、その要因を考察する。

③ 自民党の農水族がFTAに賛成した理由

2000年3月のシンガポールとの初の共同研究会の際にも、農林水産省は、FTAは是非結ぶべきだとしつつも、「農業問題は共同研究会の議題から外し、一

99) 前掲98)。

100) 『朝日新聞』2001年6月6日。

101) 2000年5月30日に経団連会館で行なわれた『貿易投資委員会総合政策部会・第7回会合』でのレジュメ(経団連実務者メモ、内部資料)の一部を抜粋。

切議論しないこと」¹⁰²⁾を要請していた。

また、農業関係議員は99年のシアトル閣僚会議の失敗に関心があり、JSEPA交渉が始まった段階では方針転換したとの意識はなかった¹⁰³⁾。シンガポールは農業問題を扱っていなかったため、それまで自民党貿易調査会で実際に議論になることはなかった。

巻き返し——シンガポールの要請と谷津前農水大臣の役割

それが、2001年8月、政府間交渉過程において、シンガポール側がFTAの対象となる品目に関して「形だけでもいいからもうちょっと出してくれ」と要請したことによって、一変することになる。

これを受けて、自民党の貿易調査会は前例なくもめることになった。農水議員から「ちょっとでも農水産物に触れると、こんなのただちにやめるべきである」との大騒ぎになったという¹⁰⁴⁾。更に、外務省が途上国向けの関税撤廃制度である一般関税特惠制度(GSP; Generalized System of Preferences)が適用されていたシンガポールの240品目は例外としていいのでないかと提言した際には、農水省は「農業は関係ないというのでついてきた」と言って怒ったという¹⁰⁵⁾。

このような騒ぎを解決させたのは谷津義男前農水大臣¹⁰⁶⁾であった¹⁰⁷⁾。谷津前大臣はFTA締結に前向きであった。シンガポールとのFTA締結に賛成していて、反対派の国会議員を抑えた¹⁰⁸⁾。「今回は農業に手をつけませんから。なんの影響もない51品目だから」とFTA反対派を説得したのである¹⁰⁹⁾。特に自民党農林水

102) シンガポールとの産官学共同研究会の学会メンバーとして参加した伊藤教授による。筆者が特別インターンとして携わった東アジア共同体評議会(CEAC)での「政策本会議」第5回会合(テーマ:「東アジアにおける金融協力と貿易・投資協力」)での発言。2004年11月15日。

103) 外務省関係者に対するインタビュー。2007年11月27日。

104) 自民党でFTAが議論になったのはこの時がはじめてだったという。外務省高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

105) 外務省高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

106) 2000年12月～2001年4月まで第2次森内閣で農水大臣を務めた。

107) 外務省高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

108) 外務省高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

109) 外務省高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

産部会の強硬なFTA反対派の桜井新氏、松岡利勝氏を説得し¹¹⁰⁾、シンガポールとのFTA了承を得た。特に、中川昭一貿易調査会長には早い段階から了承を得ていた¹¹¹⁾。

このような谷津のFTA推進に対する積極的な考え方は次のような発言からも窺える。

- ・FTA/EPAは、両国にとってメリットのあるものでなくてはならない。FTAでもWTOでも、全体の国益を総合的に判断していくことが重要であり、FTA/EPAによってマイナスの影響が生じる産業に対しては、国内対策をしっかりと行うことが重要である¹¹²⁾。
- ・マイナスが生じる恐れのあるところに対しては、事前にきちんと業界とも話をしておくことが重要である。しかし、マイナスが生じる恐れがある産業のためにFTAの交渉が遅れることは絶対に避けねばならない。むしろ、一次製品の取り組みを先行していくべきである¹¹³⁾。
- ・FTAの交渉に際しては、相手国からのオファーで動くのではなく、しっかりとした国家戦略のもとで動くことが重要である。政府としても明確なビジョンを持たねばならない。FTAは、東南アジアだけでなく、もっと幅広く取り組んでいくべきである¹¹⁴⁾。

即ち、谷津前農水大臣は、農業を犠牲にしてでも国家戦略としてFTAを捉えるべきであると考えていた。谷津前農水大臣は、FTA締結推進におけるキーパーソンの役割を果たした。

110) 谷津氏は、最後まで「おれは了承しない。了承しない！」とFTAに反対する桜井氏を、東京駅の新幹線のプラットフォームまで追いかけて行き、扉が閉まる寸前に「シンガポールは農業問題もないから。了承したことにする」と叫び、呆れた桜井氏から了承を得たという。日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月27日。

111) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月27日。

112) 2004年12月14日に自民党本部会議室にて行なわれた経済連携国民会議での谷津氏の発言。<http://www.keizairenkei.jp/n041214-02.html>、2007年12月22日アクセス。

113) 前掲112)。

114) 前掲112)。

チュウ・タイ・スー在日シンガポール共和国特命全権大使の説得¹¹⁵⁾

自民党の農水族がシンガポールとの FTA を了承したもう一つの要因があった。それは、当時、在日シンガポール大使であったチュウ・タイ・スー大使の説得であった¹¹⁶⁾。チュウ大使は、自民党農林水産部会をはじめとする農水族全員に「シンガポールには農業はありませんから」と説明、説得しながら歩き回り、農水族の了承を得ていたという¹¹⁷⁾。

(4) 収束期(2002年1月小泉・ゴース首相協定署名～2002年11月協定発効まで)
——収斂としての小泉政策演説——「共に歩み共に進む」

① 交渉合意

2000年10月22日、森首相とゴース・チョクトン首相は、日本・シンガポール FTA について、日本・シンガポール共同検討会合の共同報告書¹¹⁸⁾の提言に基づき、正式交渉を2000年1月に開始し、モメンタムを失わない合理的に短い期間内、遅くとも2001年12月31日までに終了すべきことを決定した¹¹⁹⁾。

これにより、日本は初めて地域統合に関する協定交渉を開始することとなった。共同報告書は、1999年12月にゴース首相が提案した両国間における「新時代の自由貿易協定(New Age FTA)」について、グローバリゼーションと技術進歩がもたらした新たな課題に対応する必要性を強調しつつ、協定の要素となりうるものを列挙していた。このような共同報告書に基づいて、2001年1月から10月の間に合計4回の協定交渉が行なわれ、10月12日には実質合意に至った。

交渉期間中の6月、松浦正健外務副大臣は、『アジアの未来』で講演し、「日本シンガポール FTA を第一歩としてアジア全体と自由な貿易と経済交流の枠組み

115) グローバル・フォーラム主催の「日アセアン経済連携強化のイニシアティブ」本会議での発言。

<http://www.gfj.jp/jpn/dialogue/11/04.htm>、2007年12月22日アクセス。

116) 経産省関係者2名へのインタビューに共通する証言。2007年11月22日。2007年12月7日。

117) 経産省関係者2名へのインタビューに共通する証言。2007年11月22日。2007年12月7日。

118) Joint Study Group Report, "Japanese-Singapore Economic Agreement for a New Age Partnership," September 2000, <http://www.meti.go.jp/english/information/data/cJ-SFTA1e.pdf>、2007年12月23日アクセス。

119) "Joint Announcement of the Japanese and Singapore Prime Ministers on the Initiation of Negotiations for Concluding a Bilateral Economic Partnership Agreement," October 22, 2000 in Tokyo, <http://www.meti.go.jp/policy/index.html>、2007年12月12日アクセス。

づくりを目指すべきだ」と意気込みを述べた。

② 自民党貿易調査会の決定

一方で、交渉期間中の9月に行なわれた自民党農林水産物貿易調査会（『日本・シンガポール新時代経済連携協定について』）では、次のような内容が決定されていた。

日本とシンガポール間のFTAにおける農林水産品の扱いに関して、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る。具体的に見ると、「シンガポールとの新時代経済連携協定は、物品だけでなく、サービス・投資、情報通信、金融、科学技術協力、人材の交流などを含む幅広い分野を対象としており、今後の我が国の二国間経済連携協定のモデルとなる重要な取り組み」であるとされた。更に、「我が国の食料安全保障の確保及び農林水産省の多面的機能の発揮を図る観点から、我が国の農林水産業の健全な発展との調和に十分に留意することが必要である」と述べ、基本的方針¹²⁰⁾として、次の二点を明らかにした¹²¹⁾。

- ・国内農林水産業に悪影響が生じないよう十分に配慮すること
- ・特に、農林水産物の関税については、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・撤廃を行なわないこと

このような観点から、次のような決定を下していた。

- ・本協定における無税譲許の対象は、農林水産物については、すでに無税が適用されている品目（WTO無税譲許品目及び実行無税品目）とする。関税以外の分野についても国内農林水産業に悪影響が生じることがないように十分に留意する。今後検討される同種の二国間協定においても、同様の考え方で対応する

120) 『朝日新聞』2001年9月4日。

121) 『経済関係強化のための日墨共同研究会報告書』2002年7月、17頁。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mexico/nm_kyodo/pdfs/nm_kyodo_04.pdf, 2007年12月20日アクセス。

即ち、自民党・農林族や農水省は、交渉中も依然として農林水産物の自由化は二国間の協定ではなく、WTOで議論すべきこととの基本方針を明らかにしていた。しかし、JSEPAの交渉において、このことは問題にはならず、翌年の2002年1月14日、小泉首相はシンガポール訪問の際にゴー首相と協定に署名する。

③ 小泉スピーチ『共に歩み、共に進む』

シンガポールでJSEPAの署名を行なった際に、小泉首相は「東アジアの中の日本とASEAN——率直なパートナーシップを求めて」と題した演説「東アジア拡大コミュニティー構想」¹²²⁾を打ち出した。その政策演説のポイントは以下の3点である¹²³⁾。

第一に、日本とASEANは「率直なパートナー」として「共に歩み共に進む」との基本理念の下で協力を強化すべきと提唱している。

第二に、貿易、投資のみならず、化学技術、人材養成、観光なども含め幅広い分野での経済連携を強化すべく「日ASEAN包括的経済連携構想」を提案する。日本とシンガポールとのFTAはそのような経済連携の一例であるとする。

第三に、東アジア全体の協力に向け、日本、ASEAN、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドが、地域コミュニティーの中心的メンバーになることを期待する。このコミュニティーは決して排他的なものとなってはならないとされた。

その当時は、この構想を実現する方法について明確な方針はなかった¹²⁴⁾。しかし、この小泉スピーチは、4月12日に開催された第18回日・ASEANフォーラム（於ヤンゴン）において、「日本とASEAN全体との間で連携可能な具体的分野や連携の枠組みなどについて検討を行う一方で、ASEAN内の用意のあるいずれの国とも、日・シンガポール経済連携協定を基礎又は参考としつつ二国間での包括的な経済連携強化に取組む」というデュアルトラック方式に合意するきっか

122) この原案は当時の外務省アジア大洋州局長であった田中均氏のアイディアだった。田中局長は「力のバランスと中国があまりにも大きな存在なので、中国にとっての究極の姿である」と述べたという。外務省高官に対するインタビュー。2007年11月27日。

123) 外務省ホームページ、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0114.html、2007年5月20日アクセス。

124) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

けとなった。外務省としては、JSEPAをモデルとして高度な地域経済連携を進めるためには、ある程度の経済発展が進んでいる国と研究・交渉を進める必要があるとの考えであった。実際、外務省は、ヤンゴンに行く前に、フィリピン、マレーシア、タイを訪問し、二国間協定の検討を始めるよう提案した¹²⁵⁾。その後、タイを皮切りに、三カ国より検討開始の意思表示があったという。

小泉スピーチは、北東アジアと東南アジアを結びつける初の具体的取り組みであった。中国とASEAN(2002年11月に包括的経済協力枠組み協定に署名)はじめ東アジアにおける様々な経済連携強化(将来の共同体構想)の動きにつながるものとして評価される。それはJSEPAの成功による自信から生まれたものであった¹²⁶⁾。その意味でJSEPAは、日本のアジアとのFTA交渉における試金石の役割を果たしたと言える。

そして、翌年の11月、JSEPAは発効¹²⁷⁾に至る。

(5) 協定の内容と意義

日本・シンガポールFTA¹²⁸⁾は「新時代の自由貿易協定」と称されたように、伝統的な貿易協定にとどまらず、包括的な二国間の経済連携を目指しているのが特色である。その対象は「自由化・円滑化」を目指す分野と「経済の連携強化」を目指す分野に大きく分けられる。前者には、WTOにおいて多国間の包括的なルールが定まっていない投資ルールについても盛り込まれており、本協定のひとつの大きな成果である。後者では、金融サービスに関する協力や情報通信技術(ICT)に関する協力などが約束されており、それらの分野で先進的な水準にある両国に特徴的な内容となっている。

125) 日本政府高官に対するインタビュー。2007年11月26日。

126) 外務省関係者に対するインタビュー。2007年11月27日。

127) 外務省の内部資料『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——想定問答』(2002年1月13日)、7頁。

128) 日本はASEAN原加盟国と二国間EPAを締結するだけでなく、ASEAN全体ともEPA交渉を進めている。中国や韓国のようにASEAN全体とだけFTA交渉を進めなかったのは、新規加盟国の参入が難しいと考え、二国間交渉を優先した。二国間交渉を前提として、地域的な協定を結ぶ意義は、地域的な共通ルールを整備することである。投資、原産地規制、知的財産権などの共通ルールを整備すれば、ASEAN内の貿易で価値が累積する製品に、経済的なメリットがある。東茂樹「FTA交渉における政策決定過程——日本の二国間EPAを事例に」アジア政経学会、2006年、報告ペーパーから引用。

表2) JSEPA の内容

自由化	財の貿易、サービスの貿易、投資、政府調達。 ——物品に関しては、両国貿易量の98%以上の品目の関税を撤廃し、日本の対シンガポール輸出は無関税、シンガポールの対日本輸出は94%がゼロ関税。
円滑化	税関手続、貿易文書の電子化、相互承認 (MRA)、人の移動、知的所有権、競争政策
協力	金融サービス、情報通信技術、科学技術、人材養成、貿易、投資の促進、中小企業、放送、観光

(出所) 筆者作成

モノの貿易については、GATT 第24条による規律を満たすように細心の注意が払われている。シンガポールから日本¹²⁹⁾への貿易を見ると、全品目9,023のうち3,087品目(品目ベースで34.2%)はもともとWTO無税譲許品目(WTOベースで関税をゼロと約束しているもの)であり、それにシンガポールに対してだけ関税を譲許する3,851品目を加えた計6,938品目(品目数ベースで76.9%)を日本の対シンガポール無税譲許品目とすることになっている¹³⁰⁾。これは、貿易額ベースで言えば、1999年貿易統計で91.8%、2000年貿易統計では93.8%に当たっており、90%ルールを満たしていることになる。また、関税は原則即時撤廃で、石化製品10品目のみ2005年4月に撤廃(1品目)、2003年1月～2010年1月まで8年で段階的に撤廃(7品目)、または2005年1月～2010年1月まで5年で段階的撤廃(2品目)となっている。これで、10年ルールについても要件を満たしている¹³¹⁾。

農林水産品については、2277品目のうち、WTOベースで無税譲許しているの

129) 東は日本のFTA推進に向けての課題が山積しているとし、次の点を指摘する。農産品の市場開放に代表される貿易自由化品目のカバレッジの低さ、原産地規制の複雑さなどに加えて、省庁の縦割りの交渉体制で司令塔が不在なため、スピードが極めて遅いと指摘する。東茂樹「FTA交渉における政策決定過程——日本の二国間EPAを事例に」アジア政経学会、2006年、報告ペーパー。

130) 原産地規制に関しては、ASEANが40%、シンガポールが60%と決めているのに対し、日本は個別品目による例外が多く、透明性に欠けるとの評価がある。東茂樹「FTA交渉における政策決定過程——日本の二国間EPAを事例に」アジア政経学会、2006年、報告ペーパー。

131) 財務省ホームページ「協定の具体的内容の概要」による。
<http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/ka140115d.htm>、2006年12月16日アクセス。

は428品目（品目数ベースで18.8%）であり、それに実行税率（実際に適用される税率）が既にゼロになっている（しかしWTOベースでは無税譲許していない）58品目¹³²⁾を追加した合計486品目（品目ベースで21.3%）を対シンガポール無税譲許品目としている¹³³⁾。WTOベースで無税譲許していない品目をJSEPA¹³⁴⁾ベースでは無税譲許にしたという点で、論理的には「特定分野を除外しない」という要件も満たしていると見なされる。

周知のように、アジア地域のFTA交渉や推進において主な障害は、原産地規定をはじめとする農業分野（一次産品）における関税率の問題である。表3）でもわかるように、日本、EUなどに比べて、アジア域内国家の関税率は高い水準になっている。

表3）アジア地域国家の関税率 (単純平均)

	日本	EU	中国	韓国	マレーシア	フィリピン	タイ	インドネシア
全産品	2.9%	4.1%	10.0%	16.1%	14.5%	25.6%	25.8%	37.5%
非農産品	2.3%	3.9%	9.1%	10.2%	14.9%	23.4%	24.2%	36.0%

(出所) 財務省『貿易統計』(2000)より引用

更に、以下のFTA発効後の1年の統計を見ると、日本からシンガポールへの輸出は、ビールが前年同期比6.9%増、輸入は、現地の日系企業などが生産したプラスチックが28.9%増加しており、協定で関税を撤廃した品目では一定の効果が見られた。ところが、この間の全体の貿易額は、日本からシンガポールへの輸出は2.2%減、輸入は2.5%減と逆に縮小している。双方の景気低迷が要因だが、両国間の関税障壁がもともとわずかで、FTAを結んでも、新たな貿易拡大効果

132) これには針葉樹の木材・製材、原毛皮、オート（播種用以外）、たんぱく変性防止剤（冷凍すり身製造用）、紙巻たばこ、酒類の一部、工業用アルコール製造用エチルアルコールなどが含まれている。

133) 鉱工業品に関しては、例外品目294品目（石油製品の一部、石油化学品の一部、皮革など）を除き、対シンガポール関税を撤廃する。

134) 韓国のメディアは、JSEPAは関税撤廃に集中したNAFTAなど従来のFTAの枠組みを超え、電子取引など情報技術分野の協力・強化と人的移動の自由化にまで及ぼしているという点を評価している。IT分野では日本に優るというシンガポールの自信と、人的資源不足という日本の現実が結合した結果として評価する。『한국일보（韓国日報）』2000年10月24日、18面。

の余地は限られたものであったことを裏付けている¹³⁵⁾。

表4) JSEPA 締結前後の貿易額の変化

日本 ⇒ シンガポール			
総額	1兆3059億円	▶ (2.2%減) ▶	1兆2768億円
ビール	6152万円	▶ (6.9%増) ▶	6577万円
	2001年12月 ～02年8月		02年12月 ～03年8月
シンガポール ⇒ 日本			
総額	4672億円	▶ (2.5%減) ▶	4552億円
有機化学品	165億円	▶ (9.4%増) ▶	181億円
化学工業生産品	132億円	▶ (4.4%増) ▶	138億円
プラスチック	90億円	▶ (28.9%増) ▶	116億円
貴金属	72億円	▶ (6.0%増) ▶	76億円

(出所) 財務省調べ、『読売新聞』2003年12月3日、10面から引用

しかしながら、JSEPAは貿易の分野にとどまらない包括的な経済協定であり、貿易面でもサービス貿易面でもWTOの最恵国に対する自由化のレベルを大きく超えた自由化を実現し、WTOの多角的交渉での合意形成がなされていない投資や知的所有権の問題でルール化を実現させたという面で評価されている¹³⁶⁾。

V 結論

本論文では、これまでWTO体制に基づく多国間主義を支持してきた日本が、FTAに代表される経済地域主義を通商政策の重要な柱とするようになったのはなぜかという問いに答えることを試みた。特に、JSEPA締結の交渉プロセスにおける国内アクター間の対立と協調のパターン、及び、対立を協調へと導いた要因を明らかにすることを試みた。

135) 「日・シンガポールFTA発効1年、効果は部分的、「実利ある協定」どう実現」『読売新聞』2003年12月3日、10頁。

136) 石原洋介「日本のFTA戦略とグローバリゼーション」『一橋論叢』第132巻第6号、2004年12月、124頁。

JSEPA予備期においては、外務省内及び経産省内のマルチ派とFTA派の対立・協調のパターンが明らかとなった。前半期における巻き返しとして、宮沢大臣による河野大臣説得と田中局長のイニシアティブ、大島審議官の提案による4省の勉強会などがあった。

後半期においては、谷津前農水大臣によるFTA反対派に対する説得が巻き返しとして起きた。農林省は農産物に関してはWTOで交渉すべきとの頑なな態度だったが、谷津前大臣はFTAに前向きであった。谷津前大臣は、シンガポールとのFTAに賛成しており、反対派の国会議員を抑えた。特に自民党農林水産部会の強硬なFTA反対派の桜井氏、松岡氏を説得し、シンガポールとのFTA了承を得た。更に、中川貿易調査会長には早い段階から了承を得ていた。谷津前農水大臣は農業を犠牲にしても国家戦略としてFTAを捉えるべきであると考えていた。即ち、谷津前農水大臣はFTA推進におけるキーパーソンの役割を果たしていた。

収束期においては、JSEPA交渉における収斂としての小泉政策演説、「共に歩み共に進む」があった。小泉スピーチは北東アジアと東南アジアを結びつける初の具体的取り組みであった。それはJSEPAの成功による自信から生まれたものであった。その意味でJSEPAは、日本のアジアとのFTA交渉における試金石の役割をした。JSEPAの意義は、国内アクターが持つFTAへの拒否感の軽減であった。これによって、次に控える日墨FTAが締結しやすい環境が整備された。シンガポールとのFTAは産業界が望んだものではなかったことが実証されたが、しかしながら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。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った。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収まったのである。

以上の実証分析の結果、JSEPA締結を推進した要因として、従来の先行研究で言われていた省庁間の対立や説得よりは、農業関係集団の内部調整が有効に機

能していたことが明らかになった。更に、JSEPA の締結は小泉スピーチへとつながり、日本のアジアとの FTA 交渉における試金石の役割を果たしたのである。

本論文で触れることはできなかったが、本格的に農業問題を扱うことになった日本とメキシコの FTA 締結交渉過程は検証されるべきであろう。農産物問題をめぐって、国内アクター間にどのような葛藤や利害関係があり、それがどのようにして収斂していったのだろうか。今後の研究課題として残すことにする。

【付記】本稿は、一橋大学 21 世紀 COE プログラム「ヨーロッパの革新的研究拠点—衝突と和解—」による研究成果の一部である。記して感謝申し上げる。