

USJI WEEKセミナー 4: US, Japan, and China Trilateral Trade Imbroglio: What is after the East Japan Great Earthquake?

2011年9月12日 月曜日

午後3時～5時

於：エンバシー・ロウ・ホテル アンバサダー・ルーム

モデレーターの挨拶と発表

中達啓示教授 (USJI運営アドバイザー 立命館大学 大学院国際関係研究科 国際史教授)

中達教授が、同セミナーの焦点となる東日本大震災後の日本の対中および対米貿易の展望について概要説明を行った。先進国は、ソブリン債リスク等の経済的および政治的な諸問題から打撃を受けており、日本は、震災のみならず、政権交代で政治が何らの進展も遂げていないという状況に辛苦している。中達教授は、経済停滞から脱却するには、日本をはじめとする各国が、相互利益のために新興アジア諸国の活気溢れる経済力を取り込む必要があると指摘した。

発表者

山神進教授 (立命館アジア太平洋大学 副学長)

山神教授が、APEC諸国に焦点を当てたアジア太平洋地域の貿易・投資の歴史と展望について発表した。アジア太平洋地域は、GATTに基づく世界の貿易体制を強く支持してきたことを強調しつつ、地域間および二国間の自由貿易協定(FTA)の歴史は、同地域において比較的に新しい現象であることを指摘。事実、GDP上位30カ国に入るアジア諸国の内、1997年に特惠貿易協定を締結していなかったのは僅か5カ国のみだった。

しかし、90年代になるとアジア諸国と米国に貿易懸念が台頭してくる。東アジアでは、貿易摩擦や貿易紛争の激化、GATT-UR (関税および貿易に関する一般協定 ウルグアイラウンド) の硬直状態が続き、欧州および北米の保護主義や地域主義、旧ソ連およびメキシコに対するFDI流入が進んだ。米国は、膨大な対アジア貿易赤字を危惧し、欧州共同体と日本に対しては貿易慣習の面で不満を抱えていた。冷戦後、主要課題が経済や国内政策に移行したため、米国の内向化が進んだ。

かつて最良の貿易協定と見なされてきたグローバルな自由化交渉の鈍化と硬直状態が続く中、世界の国々は「二番目」の選択肢である地域および二国間協定を注視するようになる。その結果、米国を含むAPEC (アジア太平洋共同体) の創設が提唱された。東アジア経済圏構想は米国の反対で棚上げとなった。

では、APECは貿易自由化にどのような影響を与えたのか？山神教授はその影響は大きいと説明。APEC諸国は、APECプロセスの下で貿易自由化の重要性を具現化する一方、GATT-UR交渉を促進するための共同声明を発表し、GATT体制を補完する形で貿易投資自由化に関するボゴール宣言を打ち立てた。

1994年のボゴール宣言は、貿易自由化について先進国は2010年、発展途上国は2020年までに達成するという非拘束的な政治的なコミットメントである。ボゴール宣言では、行動計画や専門家の評価を通じた自主的自由化、ならびに、対外競争の面で非センシティブな部門や国家の安全保証問題に関連しない部門等、「簡単」な部門における早期の自主的自由化をはじめとする様々な手法が採用されている。しかし、日本が漁業・森林業関連の品目の自由化を容認しなかったことがプロセス停止を招き、自主的自由化の範囲について米国が懸念を露わにした。

1997年に開始したASEAN+3に基づく地域協力は、金融危機に対処する上での地域の連携を促進し、2000年のチャンマイ・イニシアチブは、さらに広範な地域協力の加速化をもたらした。2000年、

ASEANは東アジア首脳会議にて、「東アジアにおける自由貿易地域および自由投資地域」の形成を検討することを提案した。

2005年のAPEC首脳会議では、ボゴール宣言の達成に向けた再確認が行われ、平均関税率は1989年の16.9%から2005年の5.5%に低下、関税率5%以下を採用している加盟国は約50%、加盟国のFTA/EPA締結数は53というデータが紹介された。加盟国の指導者は、FTA/EPAの質の高さおよび透明性を高めつつ、ボゴール宣言の達成に向けた包括的自由化を促すため協定間の整合性を追求することで合意した。

将来の展望: ボゴール目標を達成する方法

山神教授は、APEC加盟国がボゴール宣言の目標を共に達成するための方法を提案した。一つの方法は、**センシティブ品目以外について、実質的な関税率を0%かそれに近い数値まで引き下げる**こと。先進国に設定された2010年という期限は既に過ぎており、この目標に対する政治的コミットメントが懸念されているが、ニュージーランド、チリ、シンガポール、ブルネイが合意した先進的なイニシアチブに基づく進展が期待されている。環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）として知られる同イニシアチブは、加盟国間で例外品目なしの完全自由化を目指すもので、最近では米国、マレーシア、オーストラリアが交渉に参加している。2011年11月にハワイで開催されるAPEC首脳会議でのTPP交渉締結が期待されており、承認となれば、**TPPはボゴール目標を達成する上で最も重要な手法となる**。

APECは、NAFTAやAFTA等の域内のFTA、ASEAN諸国と日本・韓国・中国間のFTA、米国と韓国の間で保留となっているFTAといった二国間のFTA/EPAをはじめとする数多くのFTAを構築している。米国と日本のFTAは、コメの問題を棚上げにすれば実現可能かもしれない。APEC諸国は、貿易・投資自由化を継続的に促進するTPPや東アジアFTAといったその他の域内および二カ国間FTAの構築も追求している。

山神教授がこの非常に包括的な発表を終えた後、中達教授が、TPP交渉は、各国間の貴重な協議結果が主要国に影響をもたらすため、APECとの関連性も高いと述べた。

佐々田博教准教授（立命館大学 准教授）

佐々田准教授は発表にて、国内政治の観点から日本のFTAを検証した。日本の貿易政策の背景として、グローバルな競争を促進し、硬直状態にあるWTOとAPECの交渉を前進させるため、世界中の国々がFTAや二国間協定等の自由貿易政策を推進する傾向にあると説明。他国が迅速に自由貿易に対応すれば日本企業が競争で不利になるため、アジアの貿易ライバル国に追いつくよう日本政府への圧力が高まる。

自民党と貿易

長年日本の政治を掌握してきた自民党は、日本企業が競争環境で辛苦していたにも関わらず、農業国とのFTAやドーハラウンド交渉を含むFTAに参加することに躊躇した。なぜか？佐々田准教授は、**自民党の重要な支持基盤である農民や農村部との因果関係が大きい**と説明した。約11%という非常に高い関税率、米や酪農品、砂糖等の農産品目に対する厳しい保護措置からも見て取れるように、自民党は農民のために貿易保護策を維持しなければならなかったのだ。

日本の都心人口が増加する中、選挙区の**議員定数配分の不均衡**により**農村部が過剰に代表**（国会において都市部よりも農村部の議席が多い）されるため、自民党は農村票に強く依存してきた。さらに、日本の農政は、「**鉄の三角形**」と呼ばれる農家、農業協同組合（農協）、自民党を優遇する形で決定され、三者は互いの利益を守ることで恩恵を受けてきた。小規模で競争力の低い農家は、政府の補助金と農協の引当金に強く依存しており、農協は、農家のビジネス支援を行いつつ、農村

票やロビー活動を動員する政治マシンとして機能している。また、自民党は農村票を獲得するため、貿易保護、価格保障、補助金、インフラ整備等の恩顧政策を維持した。

民主党と貿易

2009年、自民党から政権を奪った民主党は選挙活動にて、貿易障壁の撤廃と市場競争の増大を通じた自由貿易の促進、所得補償制度による農家世帯への社会保障の提供という、貿易に関する二つのマニフェストを掲げていた。二点目は、消費者（民主党が喜ばせたい都市部）の利益を鑑み、価格保障から所得補償に切り替えたもので、OECD諸国では一般的な慣行として機能している。

しかし政権交代から、日本は二つのFTAしか締結しておらず、TPP交渉にも参加していない。その他のFTAに関しても、主要な貿易相手国と交渉を開始していない。これはなぜか？その理由を説明するため、佐々田准教授が、日本の貿易政策に悪影響を与える要因について紹介した。国際的な要因は、WTO枠組と域内枠組、国内の要因は、選挙制度、リーダーシップ（の欠如）、利害団体である。

都市政党から包括政党へ: 民主党の変容

佐々田准教授は主な論点に移り、移政権交代前、民主党は主に貿易推進派の都市部の支持を求める傾向にあったと説明した。しかし**政権を掌握した今、民主党は都市政党ではなく「包括」政党となった**。この点を説明するため、佐々田准教授は、参議院における都市部出身の議員数と農村部出身の議員数の推移をグラフで提示した。当初、民主党は明らかに都市部の議席数、自民党は農村部の議席数を多く獲得していたが、時間が経つにつれ、両党の都市議員と農村議員の割合が等しくなってくる。民主党では、都市議員が削減、都市郊外議員が横ばい、農村議員が増加し、自民党に関しては、その逆の傾向が見られた（民主・自民両党首の指導力によって多少の例外はある）。

佐々田准教授は、都市部出身の議員は一般的にFTA推進派、農村部出身はFTA反対派の傾向にあること指摘しながら、前管政権の議員の内訳についても触れた。管首相を含む5人の閣僚が都市部または郊外の選挙区出身で、4人が農村部または郊外の出身であった（郊外はFTA推進派または反対派のどちらにも転じる可能性があるが、大半が反対派）。野田政権も二つに分かれる。**いずれの政権でも、農村部出身の議員の影響が増大**しており、これが一度はFTA推進派だった民主党が、今になってFTAに躊躇している理由とも見られる。最後に佐々田准教授は、主流派と小沢チルドレン（主に農村出身）等の反主流派の民主党内派閥が、FTA推進政策の実現の足かせとなっていると指摘した。

佐々田准教授は、東日本大震災後、日本の政策に悪影響を与えているその他の要因についても指摘した。豊かな農業地帯である東北地域が深刻な震災被害に見舞われたことで、農業保護を求める声が強まる反面、円高や電力不足といった産業界の諸問題が海外投資のインセンティブとなり、FTAの必要性を増加させている。

協議者の意見

マーク・S・マンガー講師（ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 国際関係学部 国際政治経済学講師）

マンガー講師が、発表者の見解に対するコメントおよびフィードバックを行った。山神教授の発表に関し、1990年初期と現在のAPECの状況の類似点に驚かされたと述べた。また、APECは交渉国の意志を団結することに貢献しつつも、APECが当時提案した自主的自由化は、結果論ではあるが、確実に失敗傾向にあると指摘した。GATT/WTO協定が適用されることで、APEC自由化の恩恵に欧州等をただ乗りさせることになるからだ。

さらにマンガー講師は、アジア諸国とのFTAの締結数として、東アジア諸国が域外諸国と多くの

FTAを締結していることを指摘した。

また同氏は、貿易政策の目標が投資や基準・規格等の促進に移行しており、産業界がこの恩恵を受けるだろうと指摘した。しかし、多様な貿易協定が混在することで、輸出業者や税関当局にとって煩雑な関税率品目のカテゴリやサブカテゴリ等の複数のルールが生まれるため、各国はこの点に注意すべきとした。さらにTPPを例に挙げ、加盟国間の貿易障壁の撤廃を目指す当初の目標が、**交渉過程で形骸化するのでは**という危惧を示した。

山神教授の返答: 山神教授は、ボゴール宣言が非常に野心的な目標であることは確かだが、これをどのように達成するかはAPEC次第だとした。ボゴール宣言は先進国による2010年までの自由化を要請するものだが、**TPP交渉等で見受けられるように、多くの国々がその目標達成に取り組んでいる**と説明。既に日本は、大半の品目に関して輸入関税率を大幅に引き下げており、着実に目標達成に向け前進している。日本とEUのFTAに関しては、関税が問題とならないEUにとっては何ら動機がないが、FTAに基準・規格などの扱いを包括すれば欧州のインセンティブとなるだろう。この例にも見られるように、FTAに関税以外の事項を包括することが、先進国の条件受け入れに役立つと同氏は説明した。米国やEUなどの大国が条件を受け入れれば、グローバル・システムの障壁として非難されないよう他国も通常これに追従する。しかし最近、ブラジルやインドが貿易交渉において手腕を見せており、特にドーハラウンドでこれが顕著に発揮された。

佐々田准教授の発表に関して、マンガー講師は、民主党は元々「都市」政党だったが、支持層の大半を憤慨させることなくFTA交渉を進めることが困難となったため、幅広い有権者を取り込む包括政党化の道を選んだとする佐々田准教授の解説をまとめた。民主党への政権交代後も農村部に何らかの補償がなされており、佐々田准教授の見解の裏付けとなっているとコメント。マンガー講師は、民主党のリーダーシップの欠如、また、それがもたらす貿易政策への負の影響について見解を述べた。

マンガー講師の関連質問に対し、佐々田准教授が回答した。

1. **貿易政策の停滞が、政治家の農村票獲得を背景としており、保守的な官僚機構が原因ではないと言えるのはなぜか？**
 - a. 佐々田准教授は、確かに官僚もFTA推進の積極的な妨害要因となっていることを認めた。例えば、族議員は、自らの利益を守るために自民党議員を利用してきた。政権交代後の今、官僚が自民党議員に取って替わる可能性もある。
2. **民主党はどのようにして自民党支持者を獲得したのか？自民党支持層が民主党に乗り換えた基本的な理由は何か？**
 - a. 佐々田准教授は、農村有権者が民主党に乗り換えた原因の一つは、農家の利益およびビジネス保護を約束した所得補償制度であると説明。補償制度の実施やその効果については予測できないが、農家のFTA反対を軽減することにはつながらなかったのは確かだと指摘。さらに農家は、自民党の価格保障、民主党の所得補償という各々の最高のシナリオを享受したいと考えているようだと述べた。
3. **小沢戦略に関して、小沢氏を支持する議員はどのくらいいるのか？連携して農村世帯への所得移転を実現する可能性はあるのか？これがFTAに役立つかもしれない。**
 - a. 佐々田准教授が、小沢チルドレンの由来について明確に説明した。自民政権時代、小沢氏は自民党が歴代掌握してきた農村部の選挙区で精力的な選挙活動を繰り広げた。よって、小沢チルドレンの大半が農村出身の議員なのだ。
4. **官僚改革と党内の規律改善なしには、民主党による政策実施は不可能である。野田首相は穏健/中央派であるが、彼から期待することは？**
 - a. 佐々田准教授は、焦点となる閣僚や議員の交代が続いているため、野田首相から何

を期待できるかを語るのは難しいと述べた。しかし、基本政策の実施、所得補償制度の完成、貿易障壁の撤廃に向け、民主党主流派と小沢チルドレンを休戦させるという「最高のシナリオ」について説明した。対照的に「最悪のシナリオ」とは、主流派と小沢派の和解に失敗するという菅首相と同じワナに嵌ってしまうことだ。

主な質疑応答

マンガー講師の発表と協議の後、中達教授が参加者から質問を受け付けた。

質問: 本日、中国についての協議がなされなかったが、この構図に中国を入れることで、貿易協定が一層困難となるのか？3ヵ国の通貨価値は下がるのか？

山神教授が始めに回答した。中国はASEAN+3の地域主義を重視するという考えに固執しており、米国との貿易協定には難色を示しつつも、同国を非常に重要な貿易相手国として認識している。中国史から教訓を学ぶ中国の指導者にとって、**農村部の農民を満足させる**ことが肝要であるため、国内の重要地帯の発展を妨げる農作物のFTAを受け入れるのは困難だ。そうとは言え、もちろん中国の周辺国は、自国に中国の経済成長を取り込む機会を模索している。

佐々田准教授は、**国によって異なる**とした。日本の産業は、ビジネス機会の拡大やFTA推進の理由を提供する中国の成長を歓迎している。FTA反対派（農民等）は、日本は中国から多くの商品を輸入しており、中国に対しては既にオープンだと主張するかもしれない。面白いことに、日本の米農家は中国の米農家を脅威と思っていない。中国米に対する国内需要があまりないからだ。しかし、アメリカ米に対する需要はあるため、日米FTAを締結するには、日本が米問題を棚上げにする必要がある。

マンガー講師は、中国との主な問題は、市場の開放ではなく、**ルールの強制や国際貿易法への遵守**だと指摘した。また、日中貿易協定の主な障害も、こうした法施行の問題だったと述べた。決定権を持つ議員は自国路線で投票する傾向にあるため、二国間協定の紛争解決は非効率であることが過去の事例が実証している。対照的に、中立的な方法で貿易の国際ルールを定めるWTOの効率は高い。

セミナーの総括として、中達教授が世界の深刻な景気後退という脅威が台頭する中、前向きな貿易政策の実施が急務だとした。地域協定の恩恵を共有し、米国と日本においてはその政治的な停滞を打破するため、貿易政策を国内協議に盛り込み、国民からの支持獲得に努める必要がある。

以上