

序章 ASEAN をめぐるFTA と本書のねらい

著者	東 茂樹
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	7
雑誌名	FTAの政治経済学 - アジア・ラテンアメリカ7カ国の FTA交渉
ページ	3-22
発行年	2007
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017141

序 章

ASEAN をめぐる FTA と本書のねらい

東 茂樹

はじめに

1990年代から世界的に地域経済統合の流れが進み、日本も2002年にシンガポールと経済連携協定（EPA）を締結して以降、二国間の自由貿易協定（FTA）交渉が急速に進展している⁽¹⁾。すでにメキシコ、マレーシア、チリとのEPAは発効し、フィリピン、ブルネイ、タイ、インドネシアとのEPAは署名が終わり、ASEANとのEPAは大筋合意に達している。さらに韓国、インド、ベトナム、オーストラリアなどとEPAの交渉中である。将来アジア地域の経済連携、共同体構想を実現するうえで、FTAは不可欠な手段となっている。

日本をはじめとするアジア諸国は1990年代まで、関税と貿易に関する一般協定（GATT）・世界貿易機関（WTO）における多国間の自由化交渉を推進してきた。しかしWTOの閣僚会議はシアトル（1999年）、カンクン（2003年）と決裂して、ドーハ・ラウンド交渉は停滞しており、他方で世界各地におけるFTAの締結は急増していた⁽²⁾。GATT第24条では、①実質的にすべての貿易を自由化する、②妥当な期間内に自由貿易を完成する、などの要件を満たせば、WTO第1条（一般的最恵国待遇）の例外として、地域貿易協定を認めている。アジア諸国も経済関係の拡大や経済利益の確保を求めて、2000年代に入りFTA締結の推進が図られることに

なった。

アジア諸国のなかで最も早く FTA に取り組んだのは、東南アジア諸国連合 (ASEAN) である。ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) を実現するため、共通効果特惠関税 (CEPT) スキームが 1993 年に開始され、2002 年には ASEAN 原加盟国⁽³⁾の関税は 0～5% に引き下げられた⁽⁴⁾。さらに 2010 年には原加盟国の関税が撤廃され、新規加盟国も 2015 年には関税を撤廃する。2000 年代のアジアの FTA は、この ASEAN を中核として急速に網の目が広がっている。

先陣を切ったのは中国で、2002 年 11 月に ASEAN と包括的経済協力枠組み協定に署名し、AFTA と同じ 2010 年の FTA 完成がめざされることになった。日本は 2002 年 1 月にシンガポールと初めての二国間 EPA を締結していたが、中国に対抗して、2003 年 10 月に ASEAN と包括的経済連携枠組み協定に署名している。インドも 2003 年 10 月に ASEAN と包括的経済協力枠組み協定に署名し、2011 年末の FTA 完成をめざした。さらに韓国、オーストラリア・ニュージーランドも同様の枠組み協定を、ASEAN と 2004 年 11 月に署名している。

急速に進みつつある FTA に対応するため、各国政府は FTA 締結の方針や戦略を策定するとともに、交渉体制を整備する必要に迫られた。政府は、FTA を推進する目的や意義、交渉相手国の選択基準などを決定し、FTA を専門に取り扱う省庁横断的な委員会、全体および分野別の交渉グループなど新たな組織を設置している。また公聴会の実施や議会における審議など、国民の幅広い声を取り入れる手段として新たな制度を設けた国もある。

FTA は締結にともない、必ず利害関係者を生じさせる。自由化により競争が進めば、比較優位のある産業は輸出を拡大する一方で、比較優位のない産業は淘汰あるいは事業転換に追い込まれるだろう。また消費者にとって、輸入品やサービスの価格低下と品質向上はプラスに働くが、製薬特許などの知的財産権保護により負担が増す場合もある。FTA 実施により影響を被る関係者に対して、数カ国の政府が補償措置を導入した。

FTA の交渉過程において、各国の政治家、官庁テクノクラート、議会、

経済団体や業界団体、市民団体など、各アクターの相互関係はどうなっているか。各アクターは自由化圧力や経済構造の変化にいかに対応し、どのような過程を経て政策が決定されていったのか。各国の業界団体や市民団体などの利害関係者は、政策決定過程において、意見表明や政策策定に携わる機会があったのか。FTA 交渉を事例にして、各国の政治、行政機構、経済界や産業構造がどのような変革を迫られ、いかに対応したかを分析することにより、各国政治経済の制度的枠組みや政策決定過程の特徴を明らかにすることが、本書の目的である。

本書では各論として、アジアの韓国、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシア、またラテンアメリカのメキシコ、チリを対象とする。これらは韓国を除いて、日本との EPA 交渉がすでに署名に至った主要国であり、各国の制度的枠組みの特徴を浮き彫りにする事例として日本との EPA 交渉を取り上げる。日本の EPA 政策に関心をもつ読者には、交渉相手国により多様な争点があり、相手国がどのように交渉に対応してきたかを理解する助けとなろう。韓国は日本との EPA 交渉が中断しているため、FTA の交渉体制整備や国内調整が最も顕著に観察できる韓米 FTA 交渉を事例にした。

ここではまず、アジアにおける FTA 網の中核に位置する ASEAN について、交渉が進んでいる中国、インド、韓国との FTA を取り上げ、概要を説明する。各論では、おもに各国の二国間 FTA を分析しているので、前もってそれらとの交渉方法や内容の違いを述べておきたい。次に、各国が FTA を推進している要因や各国の戦略、また FTA の意義についてまとめておく。FTA 先進国のラテンアメリカ諸国と近年取り組みだしたアジア諸国とでは、FTA の基本方針や関心事項が異なっている。最後に、各論の分析にもとづいて各国の交渉体制や制度を比較し、本書のねらいである FTA 政策決定過程における各アクターの役割に着目して、各国の特徴を明らかにしたい。

第1節 ASEANのFTA

1. ASEAN中国FTA

中国はWTOに加盟を果たした2001年11月、ASEANと10年以内にFTAを完成させることで合意した。同時に中国はASEANに対して、メコン川流域開発への支援を約束し、WTO未加盟のASEAN後発国へ最恵国待遇を供与することを伝えている。中国側の積極的な働きかけにより、両者はASEAN中国貿易交渉委員会（ACTNC）を発足させ、FTA実現に向けた取り組みを開始した。ASEAN側の首席代表は、タイが務めている。

1年後の2002年11月、両者は包括的経済協力枠組み協定に署名した。この枠組み協定の特徴は、両者間で物品貿易の自由化、サービス貿易の自由化、投資の自由化、経済協力の実施をめざして、包括性を重視することである。他方で、合意しやすい分野から実行に移し、段階的に分野を拡大して取り組むことで、まず未加工農産物の早期関税引き下げ（アーリーハーベスト）が決定した⁽⁵⁾。すなわち狭義のFTAである物品貿易の自由化にとどまらず、広範な分野を扱うが、先進国が通常の貿易交渉で行うように、交渉のすべての分野に合意して締結する一括受諾方式（single undertaking）ではない。

アーリーハーベストは中国とASEAN原加盟国の場合、2004年1月から関税引き下げを開始し、2年後には関税を撤廃する⁽⁶⁾。対象はHSコード01～08の未加工農産物であるが、各国は除外品目を設定できる。また中国とASEAN各国との間では、上記品目だけの関税撤廃では二国間により貿易不均衡拡大の恐れがあるので、HSコード01～08以外の一部品目についても双方の合意により特定品目としてアーリーハーベストに含めている。ASEAN原加盟国と中国間のHSコード01～08の貿易額をみると（表1）、まずタイだけが大幅な黒字である。次に二国間の貿易の推移では、タイから中国向け輸出とASEAN原加盟各国の中国からの輸入が拡大しており、タイが最も恩恵を受けている。

表1 ASEAN 中国 FTA アーリーハーベストの貿易額の推移

① ASEAN 原加盟国から中国向け輸出

	輸出額 (1,000 ドル)				伸び率 (%)		
	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2004 年	2005 年	2006 年
インドネシア	69,981	82,902	81,869	60,939	18.5	-1.2	-25.6
マレーシア	23,033	31,635	34,571	33,126	37.3	9.3	-4.2
フィリピン	46,912	31,311	38,837	34,273	-33.3	24.0	-11.8
シンガポール	24,860	9,964	18,746	19,388	-59.9	88.1	3.4
タイ	261,419	342,052	453,942	585,994	30.8	32.7	29.1
ASEAN5	426,205	497,863	627,965	733,720	16.8	26.1	16.8

② ASEAN 原加盟国へ中国からの輸入

	輸入額 (1,000 ドル)				伸び率 (%)		
	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2004 年	2005 年	2006 年
インドネシア	142,227	185,840	179,341	293,028	30.7	-3.5	63.4
マレーシア	196,877	250,166	308,942	358,769	27.1	23.5	16.1
フィリピン	28,530	26,123	38,464	72,484	-8.4	47.2	88.4
シンガポール	165,393	180,411	190,662	195,561	9.1	5.7	2.6
タイ	121,042	152,105	174,778	229,473	25.7	14.9	31.3
ASEAN5	654,070	794,645	892,187	1,149,315	21.5	12.3	28.8

(注) HS コード 01～08 の貿易額。

(出所) World Trade Atlas より作成。

次に物品貿易（アーリーハーベストを除く）は、通常（ノーマル）品目と例外（センシティブ）品目に分けられる。通常品目は中国と ASEAN 原加盟国の場合、2005 年 7 月から段階的に関税を引き下げ、2010 年に関税を撤廃する⁽⁷⁾。関税引き下げ開始後の ASEAN 原加盟国と中国間の貿易額をみると（表 2）、ASEAN 原加盟国から中国向け輸出の方が輸入よりわずかに増加している。また輸出入とも増加しているが、関税引き下げ以前と比べて顕著な効果が表れているとはいえない。

物品貿易の問題は、各国が関税引き下げの猶予期間を設けて保護したいセンシティブ品目の取り扱いであった。2004 年 6 月に開かれた物品貿易協定の交渉では、センシティブ品目として、中国が 100 品目、タイが 200 品目提示したのに対し、フィリピンは 800 品目、インドネシアは 700 品目、マレーシアは 500 品目を提示した⁽⁸⁾。発効予定の 2005 年を目前によく妥協が図られ、センシティブ品目は 400 品目かつ輸入額の 10% を上限とすることで決着し、2004 年 11 月に物品貿易協定の署名に至った。セン

表2 ASEAN 中国 FTA の物品貿易額の推移（アーリーハーベストを除く）

① ASEAN 原加盟国から中国向け輸出

	輸出額（100万ドル）				伸び率（％）		
	2003年	2004年	2005年	2006年	2004年	2005年	2006年
インドネシア	3,733	4,522	6,580	8,283	21.1	45.5	25.9
マレーシア	6,404	8,352	9,269	11,702	30.4	11.0	26.3
フィリピン	2,096	2,621	4,037	4,583	25.0	54.0	13.5
シンガポール	10,121	15,386	19,731	26,495	52.0	28.2	34.3
タイ	5,431	6,743	8,650	11,211	24.2	28.3	29.6
ASEAN5	27,785	37,625	48,267	62,273	35.4	28.3	29.0

② ASEAN 原加盟国へ中国からの輸入

	輸入額（100万ドル）				伸び率（％）		
	2003年	2004年	2005年	2006年	2004年	2005年	2006年
インドネシア	2,815	3,915	5,664	6,344	39.1	44.6	12.0
マレーシア	6,532	10,090	12,868	15,537	54.5	27.5	20.7
フィリピン	1,787	2,633	2,851	3,600	47.4	8.3	26.2
シンガポール	10,919	16,032	20,320	27,053	46.8	26.7	33.1
タイ	5,935	8,020	10,973	13,413	35.1	36.8	22.2
ASEAN5	27,988	40,692	52,676	65,946	45.4	29.5	25.2

(注) HSコード09～99の貿易額。
 (出所) World Trade Atlas より作成。

シティブ品目は2012年に関税を20%に引き下げ、2018年に0～5%に引き下げる。さらに高度センシティブ品目として、センシティブ品目数の40%あるいは100品目のいずれか少ない方に限り、2015年に関税を50%に引き下げることが認められる。

以上のようにASEAN中国FTA物品貿易の交渉では、関税の削減目標数値を共通に適用する取り決めであるモダリティ(modality)をまず確立する方式をとっている。これに対し、先進国のFTA交渉では通常、相手国の要求に応じて関税引き下げ品目を提示するリクエスト・オファー方式で行われるため、すべての関税品目ごとに交渉の場で取り扱いを決めていくことになる。センシティブ品目の選定に際して、リクエスト・オファー方式では相手国の要求を考慮せざるを得ないが、ASEAN中国FTAでは自国がまず上限枠の範囲内で自由に指定できるため、より柔軟な対応が可能である。

ASEAN 中国 FTA のセンシティブ品目リストをみると、各国が輸出を伸ばしたい品目の多くが、相手国によりセンシティブ品目に指定されてしまっている(表3)。中国の高度センシティブ品目には、パーム油、天然ゴム、合板が含まれているが、これらはそれぞれマレーシア、タイ、インドネシアの代表的な輸出品である。またカラーテレビ、トラック、二輪車は、それぞれフィリピン、タイ、中国に生産拠点があるが、これ以外の国はすべてセンシティブ品目リストに含めている。コメ、乗用車は、すべての国が高度センシティブ品目に指定した。このようにセンシティブ品目を自国がまず選定する方式をとったため、貿易自由化の効果は限られてこよう。さらに ASEAN 中国 FTA では相互主義を適用するため、自国がセンシティブ品目に含めていなくても、相手国が指定していれば、その品目の関税を引き下げなくてよい。

加盟国が途上国の FTA は、授権条項⁽⁹⁾の適用により GATT 第 24 条の要件に拘束されない。ASEAN 中国の枠組み協定では、実質的にすべての貿易を自由化し、10 年以内に自由貿易を完成すると述べているが、WTO には授権条項による FTA として通告されている。事実、除外品目の指定や相互主義ばかりでなく、原産地規則⁽¹⁰⁾、運用面などにおいても

表3 ASEAN 中国 FTA のおもなセンシティブ品目

品目名	HS コード	中国	インドネシア	マレーシア	フィリピン	タイ
コメ	1006.30	HSL	HSL	HSL	HSL	HSL
パーム油	1511.10	HSL				HSL
粗糖	1701.11	HSL	HSL		HSL	HSL
エチレン	3901.10	HSL	SL		SL	
天然ゴム	4001.10	HSL				
合板	4412.22	HSL		SL		
熱延鋼板	7208.10			HSL		SL
ガソリンエンジン	8407.34	SL	SL			HSL
カラーテレビ	8528.12	HSL	SL	SL/HSL		SL
バス	8702.10	HSL	HSL		SL	
乗用車	8703.23	HSL	HSL	SL/HSL	HSL	HSL
トラック	8704.21	HSL	HSL	SL/HSL	SL	
二輪車	8711.20		HSL	SL/HSL	HSL	HSL

(注) HSL は高度センシティブ品目、SL はセンシティブ品目。

(出所) ASEAN 中国 FTA 物品貿易協定の附属書 II より作成。

厳格性に欠けるという問題点が提起されている⁽¹¹⁾。ASEAN 中国 FTA では合意しやすい分野から実行に移すという交渉方式がとられ、物品貿易協定の合意を急いだため、数々の問題点が指摘されることになった。しかし同協定には、センシティブ品目の見直し規定、また早期の関税引き下げを促して、相互主義の適用に陥るのを防ぐ規定も設けている。またサービス、投資、協力の分野も順次、協定を締結することになっており、現時点で評価を下すのは早計であろう⁽¹²⁾。

2. ASEAN インド FTA

インドは 2002 年 11 月、ASEAN との初の首脳会議において、中国に 1 年遅れて 10 年以内の FTA 完成を提案した。1 年後の 2003 年 10 月、両者は包括的経済協力枠組み協定に署名し、まずアーリーハーベストを実施して、段階的に貿易・投資地域の創設をめざすことになった。両者は ASEAN インド貿易交渉委員会を発足させ、ASEAN 側の首席代表は、マレーシアが務めている。

当初アーリーハーベストは 105 品目について、インドと ASEAN 原加盟国の場合、2004 年 11 月から関税引き下げを開始し、3 年後には関税を撤廃する計画であった。しかし原産地規則が合意に至らず、いったん 2005 年 4 月開始に延期され、その後も折り合いがつかず中止となった。また物品貿易についても当初は、インドと ASEAN 原加盟国の場合、2006 年 1 月から段階的に関税を引き下げ、2011 年末に関税を撤廃する計画であった⁽¹³⁾。しかし交渉は難航しており、開始時期を 1 年遅らせたものの、依然として合意に至っていない。

交渉停滞のおもな原因は、インド側が自国産業の保護にこだわる姿勢を示しているためである。両者は関税の削減目標を共通に適用するよう取り決めることでは一致しているが、原産地規則の定義と除外品目の取り扱いが交渉の争点となっている。原産地規則はインド側の主張を取り入れて、35%以上の付加価値基準と 6 桁レベルの HS コード変更基準を併用することなどで合意の方向にある⁽¹⁴⁾。しかし除外品目は、インド側のリストが

854 品目にも上り、さらに ASEAN 側の関心品目であるパーム油、紅茶、コショウ、コーヒー、ゴムが含まれているため、ASEAN 側は FTA 締結の利益が少ないと判断して、交渉を中断する姿勢をみせた。2006 年 8 月の交渉においてインド側は譲歩し、除外品目を 560 品目に減らして、特別除外品目のパーム油、紅茶、コショウは 2012 年に関税引き下げを開始し、2022 年に関税を 50～60%とする修正案を提示した。ASEAN 側は除外品目数の縮小など、インド側にさらなる譲歩を求めて交渉が続いている⁽¹⁵⁾。

インドでは、タイとの二国間 FTA でアーリーハーベストにより輸入が急増したことに、産業界が危機感を抱いており、ASEAN との FTA でも輸入拡大を危惧している。従来インドは、国内の川上産業を育成するために、最終製品より原材料や中間財の方が相対的に高い関税となっており、経済団体は関税構造の改革を求めている⁽¹⁶⁾。また中央政府は、ASEAN と競合する農産物の栽培地をもつ州政府との調整にも取り組まねばならず、このような国内要因が交渉の進展を遅らせている。

3. ASEAN 韓国 FTA

韓国は ASEAN との FTA の取り組みが、中国、日本、インドよりも遅れた。ASEAN と中国が物品貿易協定に署名した 2004 年 11 月に、ASEAN と韓国はようやく包括的協力連携を宣言し、FTA 交渉開始を合意した。しかし ASEAN と韓国の交渉は、ASEAN と中国の協定をベースにして同様の方式で行ったため、急速に進展している。早くも 2005 年 12 月には、物品関税の削減目標数値を共通に適用する取り決め（モダリティ）が合意に達し、包括的経済協力枠組み協定に署名した。つづいて 2006 年 4 月に物品貿易交渉が妥結に至り、同年 8 月に両者は正式に物品貿易協定に署名している（2007 年 6 月に発効）。ただしタイは、物品貿易協定に署名していない（後述）。なお ASEAN 側の首席代表は、シンガポールが務めている。

物品貿易は、通常（ノーマル）品目とセンシティブ品目、高度センシティブ品目に分けられる。韓国と ASEAN 原加盟国の場合、通常品目は

品目数と輸入額ともに90%以上が含まれ、段階的に関税を引き下げて、2010年に関税を撤廃する⁽¹⁷⁾。センシティブ品目は品目数で7%以下とし、2012年に関税を20%に引き下げ、2016年に0～5%に引き下げる。また高度センシティブ品目は品目数で3%以下あるいは200品目以下、かつ輸入額で3%以下に制限し、5種類に分類される。うち3種類は2016年に関税を引き下げ、残りの2種類は関税割当の設定と除外品目である。除外品目の指定は、40品目のみ認められる。

ASEAN韓国FTAのセンシティブ品目の選定も、ASEAN中国FTAと同様に各国がまず上限枠の範囲内で自由に指定できる方式をとったため、貿易の自由化が限られる恐れがある(表4)。韓国は国内保護を理由に、コメ以外にも、冷凍エビ、バナナ、パイナップル、鶏肉調製品、ツナ缶詰など多くの農水産物を関税割当あるいは除外品目に指定した。このためタイは韓国向けに輸出を伸ばしたい多くの農水産品が高度センシティブ品目に指定されたままでは、FTA締結の利益が少ないとして、韓国側に指定の見直しを求め、物品貿易協定の署名を見送っている⁽¹⁸⁾。逆に熱延

表4 ASEAN韓国FTAのおもなセンシティブ品目

品目名	HSコード	韓国	インドネシア	マレーシア	フィリピン
冷凍エビ	0306.13	HSL [D]	SL		
バナナ	0803.00	HSL [E]		SL	
パイナップル	0804.30	HSL [E]		SL	
コメ	1006.30	HSL [E]	HSL [E]	HSL [E]	HSL [E]
鶏肉調製品	1602.32	HSL [B/E]			SL
ツナ缶詰	1604.14	HSL [E]			
熱延鋼板	7208.10		HSL [B]/SL	HSL [B]	SL
冷延鋼板	7209.15		HSL [E]	HSL [B]	
冷蔵庫	8418.21		SL	SL	
洗濯機	8450.11		SL		SL
カラーテレビ	8528.12		SL	SL	
バス	8702.10		SL	SL	SL
乗用車	8703.23		SL	HSL [B]/SL	SL
トラック	8704.21		SL	SL	SL
二輪車	8711.20		HSL [B]	SL	SL

(注) HSLは高度センシティブ品目(うち[B]は2016年までに関税20%以上引き下げ、[D]は関税割当、[E]は除外品目)、SLはセンシティブ品目。

(出所) ASEAN韓国FTA物品貿易協定の附属書IIより作成。

鋼板や冷延鋼板は、インドネシアやマレーシアが高度センシティブ品目に指定したため、韓国からの輸出品の関税は当面引き下げられない。ただし家電製品と自動車では、マレーシアの乗用車とインドネシアの二輪車を除いて、ASEAN 側はセンシティブ品目の指定にとどまっており、10年後にはASEAN 韓国の自由貿易地域が誕生する可能性がある⁽¹⁹⁾。

第2節 FTA の推進要因・意義

GATT・WTO における多国間の自由貿易化から二国間 FTA への政策転換は、アジア諸国よりラテンアメリカ諸国の方が早い。ラテンアメリカでは1980年代前半に債務危機に直面し、従来の輸入代替工業化から自由化へと経済政策を変更した。FTA 締結の推進も、この自由化政策の延長線上に位置づけられる。ただしメキシコとチリでは、FTA 重視への要因で異なる面もある。

メキシコは債務危機の震源地であり、経済回復を軌道に乗せるためには、自由化政策の継続を対外的に FTA で裏づける必要があった。また1994年発効の北米自由貿易協定 (NAFTA) は、途上国が初めて先進国と締結した FTA であり、FTA は先進国からの直接投資を促進して、産業競争力の強化や雇用の増加につなげる意義をもっている。FTA 締結後のメキシコでは、部品・原材料を輸入して、加工組立後に最終製品として輸出する貿易構造が定着した。FTA の締結相手国は、先進国あるいは域内諸国が中心であり、労働集約的な工業生産に比較優位を有するメキシコの利点を生かせる国を選択している (第6章)。

チリが二国間 FTA を重視するようになった背景には、従来の一方的な開放政策のみでは貿易の拡大が限界に達していた要因が大きい。主要な輸出市場であった欧州や北米では地域経済統合が成立するようになり、人権問題等でチリの輸出品が欧米市場から排除される動きもあった。チリは一次産品加工業の輸出拡大によって経済成長を図る戦略をとっており、安定した輸出市場の確保に FTA 締結の意義がある。FTA の締結相手国は従

来の域内諸国にとらわれず、2000年代に入って先進国や域外諸国とも締結しており、積極的にFTA網を張り巡らしている。そのため貿易相手国も、新規締結国の比率が急速に増加している（第7章）。

アジアでは前述のように二国間FTAへの政策転換は、2000年代に入ってからである。1980年後半から東アジアでは多国籍企業による域内分業関係の形成を通して、実質的な経済統合が進んでいた。しかし1997年にアジア通貨危機が発生し、WTOの新ラウンド交渉も停滞したために、FTAを締結しないことによる経済的な不利益が現れてきた。アジアでもFTA締結の推進により、貿易や投資の拡大を制度的に保障しようとする動きが顕著となっている。ただしアジアのなかでも、FTAの交渉開始に積極的な国とそうでない国がある。

アジアで最も早く二国間FTAに取り組んだのは、シンガポールである。シンガポールは都市国家で後背地をもたず、貿易立国による経済発展が国是となっていた。2000年にニュージーランドとFTAを締結したのを皮切りに、「国際企業国家」をスローガンにして活発なFTA外交を繰り広げ、2006年末までに日本、アメリカ、インドを含めた10カ国・地域とFTAを締結した⁽²⁰⁾。このシンガポールの影響を受けて、FTA交渉を推進しているのが、タイとマレーシアである。

タイは2001年に成立したタクシン政権が、FTAの締結を強力に押し進めた。タクシン首相は企業経営者から政界に転身した人物で、民間企業の経営手法を政治に活用し、FTA推進でもリーダーシップを発揮した。FTAは競争力強化戦略の一環であり、貿易や投資を拡大するための手段として位置づけている点に特徴がある。交渉相手国は、①貿易関係のさらなる強化、②潜在性のある輸出市場の開拓、③各地域の入り口となる市場、といった観点から選択された。ただしFTAの交渉開始を急ぐあまり、影響を被る部門への対策を軽視してきたという批判が起こり、クーデタ後の暫定政権では従来のFTA政策を見直している（第2章）。

マレーシアは工業化政策等で隣国シンガポールの動向を注視する傾向がみられたが、FTAの推進でも同国の後を追うことになった。市場アクセスの改善、貿易・投資の促進、マレーシア輸出品の競争力強化、技術協力

を通じた能力構築を、FTA 推進の目的にあげている。マレーシアの場合、周辺諸国と比べて国内市場規模が小さく開放政策の影響を受けやすいこと、また従来はマレー人優遇政策を実施してきたことなどから、交渉は慎重に進めているようである（第4章）。

韓国は他国に比べて遅れていた FTA への取り組みを挽回するため、2003 年に「同時多発的な」FTA 推進を内容とする「FTA ロードマップ」を発表した。韓国は GDP に占める貿易依存度が高いので、輸出市場として鍵となる複数の国と同時並行で交渉を進めて、一気に経済的利益を拡大する戦略である。2004 年に改定された同ロードマップでは、①大陸別 FTA ネットワークの入り口となる国、②大きな市場をもつ経済圏、③有望な新興国家、の順に FTA 推進の方針を定めた。日本が東アジアを中心に FTA を締結しているのに対して、韓国は日本と中国に輸入を依存し、輸出でも競争関係にある両国との経済関係を是正するために、大陸別拠点との締結を急いでいる（第1章）。

ASEAN を中核とする地域 FTA を別にすれば、日本以外と二国間 FTA の交渉を行っていないのはフィリピンとインドネシアである。フィリピンは従来、多国間貿易自由化の枠組みで最恵国関税の引き下げに積極的に取り組んできたが、2003 年から保護主義的な動きが一部にみられる。同じような産業構造をもつ周辺国との競争が激しくなってきたため、制度の枠内で適用可能な除外規定を最大限活用するようになった。日本とは、貿易・投資・経済協力の面でプラスの経済効果が大きいと判断し FTA に署名したが、今後は経済効果をよく検討してから慎重に相手国を選択する姿勢をとっている（第3章）。

インドネシアも多国間自由貿易があくまで基本にあり、次善の形態として地域協定を締結してきた。ただし 2004 年のユドヨノ政権の誕生により、政策に変化のきざしがみられる。タイ、マレーシア、フィリピンが日本と二国間 FTA の交渉を開始したため、インドネシアだけが協定を締結しなければ損失を被る恐れが出てきた。そこで戦略的に不可欠な相手国とだけ選別的に二国間協定を締結するという方針に修正され、貿易・投資・援助の面で最重要国である日本と交渉を進めている（第5章）。

アジア諸国の FTA 推進要因をみると、域外国との交渉では、FTA を締結していないことによる価格競争力の低下（貿易転換効果）を解消することが中心となっている。メキシコは先進国からの投資誘致、チリは加工一次産品の貿易創出、また欧州は域内市場拡大による規模の創出など、明確な FTA 締結の意義を有していた。アジアの場合は、乗り遅れないために推進しているというのが実情のようである。そればかりか、結びやすい国から FTA 網が形成されているため、それぞれの原産地規則の違いによる混乱（スパゲティ・ボウル現象）や貿易転換効果の発生など FTA のデメリットが懸念される事態となっている。

第 3 節 FTA 政策決定過程の特徴

1. 交渉体制

FTA 交渉を推進するにあたり、各国政府は新たに体制を整備している。韓国では、外交通商部の組織改編により同部通商交渉本部傘下に FTA 局が新設された。また対外経済長官会議の下に FTA 推進委員会を設置し、その下に FTA 実務推進会議と FTA 民間諮問会議が設けられている。さらに韓米 FTA 交渉では特別体制が編成され、FTA 局とは別に韓米 FTA 企画団が発足し、国内調整を目的とした韓米 FTA 締結支援委員会が創設された（第 1 章）。

タイでは、国際経済政策委員会の下に、国際貿易交渉戦略・政策調整ワーキンググループ（WG）と交渉結果のモニター WG が新設され、各 FTA 交渉の首席代表が政治任命された。事務局は、商務省貿易交渉局が担当している。さらに FTA 政策を機動的に遂行するために、国際経済政策委員会に代わって、FTA 交渉のみを扱う「FTA 戦略・交渉方針決定委員会」を創設した（第 2 章）。

マレーシアでは、FTA 国家委員会が FTA 全体を統括し、通産省がコーディネーターの役割を担っている。また各 FTA に個別の委員会が設置さ

れており、日本マレーシア EPA（JMEPA）では JMEPA 特別委員会が設けられた（第 4 章）。

フィリピンでは、FTA 交渉を専門に取り扱う機関は設置されていない。通商政策全般は、「関税および関連事項（TRM）委員会」が省庁間の調整を行っている。日本フィリピン EPA では、TRM 委員会に代わる組織として「フィリピン調整委員会」が発足した。事務局は、貿易産業省の国際貿易関係局が担っている（第 3 章）。

インドネシアでも、FTA 交渉のための特別な機関は存在しない。FTA 政策を所管し、交渉窓口となっているのは商業省である。日本インドネシア EPA では検討開始にあたり、省庁横断的なメンバーからなる交渉チームを編成した（第 5 章）。

メキシコでは、商務工業振興省（SECOFI、現在の経済省）の多国間通商交渉局が対外貿易交渉の担当局である。FTA 交渉を担当する局は、NAFTA 締結に向けた動きのなかで設置され、NAFTA の条項に合わせた組織編成となった。政府はまた、NAFTA に関する公聴会や企業対象の説明会を開催して、民間部門の参加を求めた（第 6 章）。

チリでは、メキシコの SECOFI と米国の通商代表部（USTR）を参考にして、外務省の国際経済関係総局（DIRECON）の組織が改編され、通商協定の交渉、実施、紛争処理など一元的な対応が可能となった。またこの改編に合わせ、国際通商交渉関係省庁委員会と交渉委員会が新設されている。交渉委員会が交渉経過を分析して関係省庁委員会に議題を提起し、関係省庁委員会は大統領に政策を提言する。また民間との調整は、経済省大臣が議長を務める民間部門参加委員会が行う（第 7 章）。

2. アクターの役割

FTA 政策決定過程における政治家、官僚、業界団体の役割をみていこう。

FTA 交渉における各国の最高意思決定機関は、大統領もしくは首相である。交渉開始のイニシアチブは、大統領や首相がとる場合が多い。韓

米 FTA 交渉では、盧武鉉大統領が通商交渉本部長による交渉開始の提案を受け入れ、ブッシュ大統領に直接連絡した。また同交渉を推進する国内体制を整備するために、盧大統領の指示により韓米 FTA 締結支援委員会が創設された。タイではタクシン首相の活発な首脳外交により、FTA の交渉相手国が決まっている。日本インドネシア EPA では、ユドヨノ大統領が首脳会談で交渉開始の意思表明を行い、その後も同大統領自ら時限を切って決着に圧力をかけた。NAFTA も首脳会談の合意により、FTA 締結に向けた準備作業が開始された。

交渉開始の決定を除けば、大統領や首相が交渉の前面に出るのはまれで、交渉担当省の大臣あるいは官僚が主導権を握って交渉を進めている。ただし首脳が直接、交渉担当者を政治任命し、交渉加速への意思を示すことがある。タイでは国際貿易交渉戦略・政策調整 WG の委員として大臣補佐が多く起用されるとともに、各 FTA 交渉の首席代表は首相が直接指名した。インドネシアでも日本インドネシア EPA 交渉チームの核となる首席代表や大臣補佐官は、大臣が人物本位で任命した。メキシコやチリの官僚も、政権が政治任命している。

大臣あるいは官僚のいずれが交渉の主導権を握るかは、国により違いをみせている。タイとマレーシアはともに、2004 年初頭から日本との EPA 交渉を進めていたが、2005 年 3 月まで双方の主張に隔たりが大きく、事務レベルの交渉は行き詰まりをみせていた。事態を打開するために日本側は、大臣会談に交渉を格上げして決着をめざすことにしたが、ここで両国の対応は大きく分かれたのである。マレーシアの通産相は大臣主導による事態の進展が必要と判断し、官僚に指示を出した結果、合意に向けた流れが一気に加速することになった（第 4 章）。他方タイの場合は、大臣会談が何度か開催されたものの実質的な進展はなく、終始官僚のペースで交渉が展開され、大臣の決定は官僚の描いたシナリオを大きく逸脱するものではなかった（第 2 章）。

両国はともに議院内閣制の国であるが、マレーシアの与党統一マレー人国民組織（UMNO）は長年政権の座にあり、ラフィダ通産相も 20 年以上大臣に就いている。他方タイのタクシン政権は同国においては長期政権で

あったが、頻繁に内閣改造を実施したため、大臣や大臣補佐が実力を発揮できる機会は限られていた。また閣内では、マレーシアのアブドラ首相は強力なリーダーシップを行使したマハティール前首相とは異なり、内閣全体で政策運営を行っているが、タイのタクシン首相はトップダウンで意思決定する手法の違いも影響している。閣僚と官僚の影響力を比較すると、マレーシアでは閣僚が強力なリーダーシップを発揮しているのに対し、タイでは官僚が準備した方針を閣僚が追認している点に特徴がある。

フィリピンでは従来、利権を守ろうとする企業家が議会や政府に働きかけて政策に影響を及ぼし、官僚は自立した政策決定能力をもたないと評価されてきた。確かに日本とのEPA交渉でも、鉄鋼や自動車分野において一企業の政治的な圧力が政府の姿勢を保護的なものに変えている。しかし従来とは異なり、今回は企業の働きかけのみに左右されて当該企業を保護するようになったのではなく、包括的な産業振興政策を念頭に置いて方針の変更が行われた（第3章）。すなわち同国の投資委員会は自動車産業の発展計画を策定しており、その柱のひとつである自動車輸出プログラムに沿って、官僚により国内調整が実施された。フィリピンの官僚が産業振興策に果たした役割は、今回の交渉の大きな特徴であろう。

業界団体が政策決定に大きな影響力を行使するのは、メキシコとチリである。両国ではコーポラティズムの傾向が強く、業界団体が国家の調整機関の一員として組み込まれており、政策決定において発言権を有している。対外通商交渉では、業界団体は政府の交渉団に随行し、交渉団が滞在するホテルの部屋のすぐ近くに別室をとって、情報の共有と意見交換を行っていることから「隣室」と呼ばれる。交渉相手国への要求に関して、政府の経済自由化政策と業界の戦略が一致していること、また官僚は産業の専門知識を有していないため、両者の緊密な関係が形成された。

ただし業界団体が影響力をもつようになった経緯は、両国では異なっている。メキシコでは1980年代末に、サリナス大統領が与党制度的革命党（PRI）の支持基盤を拡大するため、従来の農民や労働者だけでなく、企業家も取り込んだ幅広い利益代表システムを導入した。NAFTA交渉の開始に際してSECOFIは、企業家団体の頂上組織である企業家調整評議

会（CCE）に産業分野別の調査を要請して、政権と頂上団体の緊密な関係が構築されることになった（第6章）。他方でチリは中道左派連合が政権与党であり、企業家団体は与党の支持基盤となっていない。また頂上団体の役割は大きくなく、個々の部門別業界団体が活動の主役となっている。さらに政府交渉団が業界団体に協議内容の開示を拒む場合もあり、両者の関係が絶対的なものではない（第7章）。

韓国の経済団体は韓米FTAの締結を推進する立場をとっており、政府の韓米FTA締結支援委員会においても協力している。しかし従来から経済界は、盧武鉉大統領の支持基盤ではなかった。盧大統領はむしろ反企業的な姿勢を示し、労働組合、学生団体、市民団体などを支持基盤として当選を果たした。韓米FTAは盧大統領の政治判断により交渉が開始されたが、従来の政権支持勢力は締結反対運動を展開し、支持勢力ではない経済団体が締結賛成にまわるという「ねじれ現象」が生じ、一時先行きが不透明となった。最終的に盧大統領が政治的リーダーシップを発揮し、交渉を妥結に持ち込んだ（第1章）。

経済団体は関税撤廃に関して一枚岩ではなく、各国において業界団体同士で利害の対立がみられた。タイやインドネシアでは、川上部門である鉄鋼業と川下部門である自動車産業の間で、利害対立が発生している。この対立は、地場の鉄鋼企業と日系の自動車企業の対立と置き換えることもできる。タイやフィリピンの自動車産業では、地場企業というよりは、欧米系企業と日系企業の対立が前面に出た。

メキシコやチリの政府交渉団は業界団体と緊密な連携をとっていたが、これは裏返せば官僚の自立した政策決定能力が弱いことを意味している。両国の官僚には米国の大学院を卒業したエコノミストが多く採用され、経済自由化政策が行われてきた。しかしFTA先進国のメキシコでは、国内で期待されたほどの経済効果は出ておらず、今後は産業競争力を重視する姿勢をみせている。実はこの産業競争力の強化こそが、日本がEPA交渉で重視してきた産業分野の経済協力の大きな柱であった。マレーシアやタイの自動車産業分野において日本側が提示した人材育成プログラム、あるいはインドネシアの工業省から要請のあった「製造業開発センター」への

協力（第5章）などの今後の進展が、包括性を重視したEPAの実効性を占う試金石となろう。

【注】

- (1) 日本が進めている自由貿易協定（FTA）は、物品の関税やサービス貿易の障壁を削減・撤廃するのみならず、投資規制の撤廃や経済制度の調和、各分野の協力など多くの分野を含んだ包括性を重視して、経済連携協定（EPA）と称している（日本外務省経済局「日本の経済連携協定（EPA）交渉－現状と課題、平成19年4月」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei_0703.pdf、最終アクセス日2007年5月13日）。
- (2) WTOに通報された地域貿易協定の数は、1990年までは25にすぎなかったが、2000年には91、2006年には191と急増している（WTO地域貿易協定のホームページ参照（http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm）、最終アクセス日2007年5月13日）。
- (3) タイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、フィリピンに、1984年加盟のブルネイを含める。
- (4) CEPTスキームでは、各国が当初競争環境が整っていないと判断した一時的除外品目を適用品目に移行して、段階的に関税を引き下げた。マレーシアが適用を留保してきた自動車関連品目は、2005年に適用品目に移行している。
- (5) 物品全体の関税撤廃の方法は、後述の物品貿易の交渉において決められた。アーリーハーベストとは、全体の品目に先立って、一部の品目のみ前倒して関税を引き下げること。
- (6) フィリピンの参加は遅れて、2006年1月から即時に関税を撤廃した。またASEAN新規加盟国は、2008～2010年に関税を撤廃する。
- (7) ASEAN新規加盟国は、2015年に関税を撤廃する。
- (8) タイ商務省における聞き取り（2006年12月8日）による。
- (9) 授権条項（enabling clause）とは、1979年の締約国団決定（『異なるかつ一層有利な待遇並びに相互主義及び開発途上国より十分な参加』）のこと。発展途上国間のFTAでは、授権条項により特別な待遇が与えられ、実質上すべての貿易について妥当な期間内に関税を撤廃するというGATT第24条の規定を適用しなくてもよい。
- (10) 原産地規則は物品の国籍を判定するためのルールで、FTAでは協定ごとに決められている。各協定のルールにもとづき、当該国が原産国と認めた場合に限り、特惠関税が適用される。
- (11) EU、アメリカ、日本による、ASEAN中国FTAの疑問点に関するWTOへの書簡（注2のホームページASEAN-Chinaを参照）。
- (12) ASEANと中国は2007年1月にサービス貿易の基本原則に関して署名し、一部のサービス分野を先行して市場開放する予定。
- (13) インドとフィリピンの二国間およびASEAN新規加盟国は、2016年までに関税を撤廃する計画。
- (14) インド商工省における聞き取り（2006年12月18日）による。

- (15) マレーシア通産省における聞き取り（2006年12月12日）による。2007年1月の交渉でインド側はさらに譲歩し、例外品目は490品目かつ輸入額の5%以下に減らし、特別除外品目は2018年に関税を50～60%とすることを提案した。
- (16) インド工業連盟（CII）およびインド自動車部品工業会（ACMA）における聞き取り（2006年12月18, 19日）による。
- (17) ASEAN 新規加盟国は、2016～2018年に関税を撤廃する。
- (18) タイ商務省における聞き取り（2006年12月6日）による。
- (19) 日本はASEAN 原加盟各国との二国間交渉を優先していたが、中国や韓国がASEAN とのFTA を締結し、日本製品の輸出が不利になる恐れが出てきたため、2005年4月に開始したASEAN とのEPA 交渉について、2年以内の妥結をめざした。日本とASEAN は2007年5月に、物品関税の削減目標数値を共通に適用する取り決め（モダリティ）が合意に至り、同年8月に各国の物品選定が確定して大筋合意に達した。同年11月に署名の予定。
- (20) シンガポール政府のホームページ参照（<http://www.iesingapore.gov.sg/wps/portal/FTA>, 最終アクセス日2007年5月13日）。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 石川幸一 [2006] 「ASEAN・中国 FTA をどうみるか」 (『アジア研ワールド・トレンド』第131号, アジア経済研究所)。
浦田秀次郎 [2006] 「日本の FTA 戦略」 (『ファイナンシャル・レビュー』第81号, 財政総合政策研究所)。

〈外国語文献〉

- Ho Khai Leong and Samuel C. Y. Ku eds. [2005] *China and Southeast Asia : Global Changes and Regional Challenges*, Institute of Southeast Asian Studies.
Saw Swee- Hock, Sheng Lijun, and Chin Kin Wah eds. [2005] *ASEAN- China Relations : Realities and Prospects*, Institute of Southeast Asian Studies.