

第2章 タイ - 政治家を上回る官僚の交渉能力 -

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	61-104
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://doi.org/10.20561/00032075

第 2 章

タイ

－政治家を上回る官僚の交渉能力－

東 茂樹

はじめに

タイは東南アジアのなかでは、シンガポールについて、FTA の締結に向けて各国と積極的な交渉を行っている。従来のタイ政府は、WTO 中心の多国間自由化交渉を推進していたが⁽¹⁾、2001 年 2 月に発足したタクシン政権になって、二国間 FTA の締結により貿易・投資の促進を図る方針へ軸足を移した。多国間交渉では合意に至るまでに時間を要し、急速な経済環境の変化に迅速な対応を欠くためである。すでに中国、インド（アーリーハーベストのみ）、オーストラリア、ニュージーランドとの FTA は発効し、日本、ペルーとは交渉を終了して、アメリカ、バーレーン、BIMSTEC⁽²⁾、EFTA⁽³⁾ とは交渉中である。

FTA の締結を積極的に推進したタクシン前首相は、タイで最大手となる情報通信関連企業の創業者から政界に転身した経歴をもつ。民間企業の経営手法を政治に持ち込み、CEO（最高経営責任者）政権を自認していた。政府機関の人事や組織改革など内政に関しては、意思決定をトップダウンで進め、首相がリーダーシップを発揮する場面が数多くみられた。外交でも、タクシン首相の強力なイニシアチブにより、既存の地域協力を橋渡しするフォーラムとしてアジア協力対話（ACD）を創設し、インドシナ諸国とは開発を支援するために経済協力戦略（ACMECS）を設立している。

FTAでも、これらと同様にトップダウンで政策が遂行されたのであろうか。本章では、タクシン政権のFTA政策決定過程を中心に検討したい。

約5年半続いたタクシン政権は、2006年9月の軍事クーデタにより崩壊した。軍はクーデタの目的を、社会の不正や対立を招いたタクシン政権を終焉させるためと説明し、暫定首相に任命されたスラユット氏は、透明性や公正を念頭に置いた政権運営に努めると表明している。FTAに関して、タクシン政権は議会での審議を行わず、反対意見に耳を傾けないで強引に進めたと批判されていた。スラユット政権では従来の政策を見直し、FTAを遂行する前に効果と影響を見定める方針である。タクシン政権は政治家主導で行政改革を断行したのに対して、スラユット政権では多くの閣僚に官僚出身者が任命されており、官僚主導の政策策定に戻っている。

本章では、まずタイ政府がFTAを推進している要因とその概要について紹介し（第1節）、つづいてタイのFTA政策決定過程における制度的な特徴を明らかにする（第2節）。事例として、日本タイ経済連携協定（日本タイEPA）の交渉過程を取り上げ、行政や民間部門の各アクターがどのような役割を果たしたかに着目していきたい（第3節）。日本タイEPAは、その交渉過程がメディアを通じて明らかとなり、業界団体など民間のアクターがさまざまな要望や意見表明を行った点で、タイの他国とのFTA交渉とは比べものにならない特徴をもっている。また交渉期間が、タクシン政権が権力基盤を確立していた時期と重なることから、タクシン政権における政府内の政策決定過程を分析するうえでも、最も適している。さらに政権末期の政治混乱により署名が延期されたため、タクシン政権のFTA政策の問題点も明らかになろうとしている。

日本タイEPA交渉の最大の争点は、日本側のセンシティブ品目である農産物とタイ側のセンシティブ品目である鉄鋼、自動車の関税撤廃、引き下げであった。これらの争点をめぐって、タイ側の首相や閣僚、交渉担当官僚、経済団体や各業界団体などはどのようにかわり、いかに政策が決定されていったのかを分析していきたい（第4節）。タクシン政権は政治家主導で政策を遂行したと評価されているが、果たしてそのとおりののか、あるいは依然として官僚の及ぼす影響力が大きいのかどうか明らかにな

ろう（第5節）。

第1節 タイのFTA戦略

1. FTAの推進要因

タイではタクシン政権になって、二国間FTAの締結を推進しているが、その理由として次の3つが考えられる。第1に、1997年に発生したアジア通貨危機により、タイでは外貨準備が枯渇する危機に直面したため、安定した輸出先の確保や投資の誘致が期待できる協定を結んで、経済を強化する必要があった。第2に、これまで優先してきたWTOの多国間自由化交渉が停滞する一方、輸出先の多くの国がFTAを他国と締結するようになり、FTAを締結しないと競争上不利となってきた。とくに2003年9月にカンクンで開催されたWTO第5回閣僚会議が決裂したことで、ドーハ・ラウンドの合意の見通しは極めて難しくなり、その後タクシン政権は二国間FTAの重視を鮮明にしている（Suthiphand et al. [2004]）。

第3に、タクシン政権が掲げた内需と外需の両面から経済成長を図る経済政策（Dual Track Policy）のうち、外需振興である競争力強化戦略の一環として、FTAの推進が位置づけられた。2003年に策定されたタイの競争力強化戦略では、アジアの貿易・投資のハブをめざして、2年後に輸出額で世界第20位、外国投資の流入額でアジア第5位を目標にしている。この目標を実現するために、FTAにおいて農産物や工業製品の基準・規格認証で協力して、貿易の障害を除去し、また自動車産業などの重点産業では、生産ネットワークのなかのクラスターに位置づけられるようにFTAを活用する⁽⁴⁾。

以上の経済的な要因に加えて、最も大きな推進力となったのは政治的なリーダーシップである。タクシン首相は潜在的な輸出市場にたびたび外遊して、訪問先の首脳とFTA交渉開始の合意を取り付けた。

タイがFTAを締結あるいは交渉を進めている相手国・地域は、8カ

表1 タイのFTA交渉状況

		(2007年7月現在)	
国・地域	シエラ	交渉経過	合意内容
中国 (ASEAN 中国)	8.3%	2002年11月、包括的経済協力枠組みに署名。	タイ側セシテイブ品目は、①2012年に関税20%、2018年に撤廃する品目(コンプレックスカー、エアコン、冷蔵庫、二輪車・部品等)、②2015年に関税50%とする品目(ポリエステル、テレビ、自動車・部品等)。
	9.4%	2003年10月～、二カ国間で野菜・果実の関税撤廃。 2004年1月～、未加工農産物の関税引き下げ、2年後撤廃。 2005年7月～、物品関税を段階引き下げ、2010年撤廃。	
インド	1.4%	2003年10月、FTA枠組み協定に署名。	おもな早期引き下げ品目は、熱帯果実、水産缶詰、寶石、家電製品・部品、エンジン部品等。 2010年にセシテイブ品目の関税5%以下への引き下げおよび原産地規則の定義で、インド側合意せず。
	1.1%	2006年9月～、82品目の関税を先行引き下げ、2年後撤廃。 2006年1月までに10回交渉。以降、交渉は中断したが、2007年に入り再開し、同年中の妥結をめざす。	
バーレーン	0.1%	2002年12月、経済連携枠組みに署名。	バーレーン側の批准が進まず、未実施。
	0.1%	2005年1月から626品目の関税先行引き下げで合意。 バーレーン側は、湾岸諸国(GCC)全体との交渉を提案。	
ペルー	0.04%	2003年10月、経済連携枠組みに署名。	2006年11月に原産地規則に合意し、2008年1月に関税先行引き下げを開始予定。
	0.04%	2005年11月、早期関税引き下げ協定に署名。 2015年までに関税撤廃予定。	
オーストラリア	2.9%	2004年7月、FTAに署名。2005年1月から発効。	タイ側セシテイブ品目は、最高20年かけて撤廃(乳製品等)。一部農産品にクオータ制を導入。 オーストラリア側は、ツナ缶詰を2007年に撤廃、プラスチック、皮革、自動車部品、鉄、衣類は段階撤廃。
	2.8%	タイ側は物品の49%の関税を即時撤廃。残りの多くは2010年までに段階撤廃。 オーストラリア側は物品の83%の関税を即時撤廃。残りは2015年までに段階撤廃。	
日本	13.6%	2003年12月、経済連携協定交渉開始を合意。	タイ側は、鉄鋼製品は10年後、自動車部品は2011年(一部13年)に関税撤廃。完成車は再協議。 日本側は、コメは除外。砂糖、でんぷん等再協議。エビ、熱帯果実等は即時関税撤廃。タイ調理人の入国要件を緩和。
	22.0%	9回の交渉後、2005年8月に大筋合意。 タイ下院解散により、2006年4月の署名が延期。2006年12月タイで公聴会実施。議会審議後、2007年4月に署名。 2007年11月から発効。	

ニューゼーランド	0.5% 0.2%	2005年4月、経済連携協定に署名。2005年7月から発効。 タイ側は物品の54%の関税を即時撤廃。残りは2010年までに撤 廃。 ニューゼーランド側は物品の79%の関税を即時撤廃。残りは 2010年までに撤廃。	タイ側セシンティアイ品目（乳製品、牛肉、豚肉、タマネギ）は 2015～20年までに段階撤廃。 ニューゼーランド側セシンティアイ品目は、繊維、衣類、靴で 2015年までに段階的に撤廃。
アメリカ合衆国	15.3% 7.3%	2003年10月、FTA交渉開始で合意。 2006年1月までに6回交渉。タイ側首席代表は交代。 以降、タイでクーデタ発生のため、交渉中断。	サービス分野（金融）、知的財産権（医薬品特許）などで合意で きず難航。
BIMSTEC （ベンガル湾 沿岸7カ国）	2.6% 2.6%	2004年2月、協力枠組みに署名。同年6月、バングラデシュ参加。 2007年6月までに14回交渉。	セーフガード使用条項、除外品目の割合で合意できず。 タイ側は、得られる利益が少ないと判断。
EFTA （欧州自由貿易 連合4カ国）	0.7% 1.2%	2004年3月、FTA交渉開始で合意。 2006年1月までに2回交渉。 以降、交渉は一時中断。	
韓国 （ASEAN韓国）	2.0% 3.3%	2004年11月、FTA交渉開始で合意。 2005年12月、包括的経済協力に関する基本協定に署名。 2006年8月、物品貿易協定に署名（タイを除く）。	タイは、韓国がセシンティアイ品目にコメ、プロイラー、エビ、 水産缶詰などを指定したため、署名せず。 北朝鮮開城工業団地製品の認定品目100に達せず。

(注) シェアの上段は総輸出額、下段は総輸入額に占める該当国の割合（2005年）。
(出所) タイ商務省資料、報道などをもとに筆者作成。

国、2地域に上る（AFTAを除く）（表1）。相手国は次の観点から選択された⁽⁵⁾。①タイの第1位および第2位の貿易相手国で、貿易関係のさらなる強化を図る：日本、アメリカ、②新たな輸出市場で、潜在性を重視する：中国、インド、オーストラリア、ニュージーランド、③地域のゲートウェイとなる市場である：バーレーン（中東）、ペルー（ラテンアメリカ）、EFTA（欧州）、④アジアの地域市場に加わる：BIMSTEC。これらの国・地域との貿易額（2005年）を合計すると、タイの輸出の約45.3%、輸入の約46.8%を占めている。さらにASEANを加えると、輸出の約67.3%、輸入の約65.1%に達する。

2. おもな二国間 FTA の特徴

(1) 中国

中国との FTA は、ASEAN 中国の枠組みで実施されている。ただしタイ中国の二国間は 2003 年 10 月から、アーリーハーベスト（自由化の前倒し措置）として野菜・果実 116 品目の関税を撤廃した。ASEAN 中国の枠組みでは、未加工農水産品を 2004 年 1 月から 2 年かけて関税撤廃するので、野菜・果実については、タイは他の ASEAN 諸国よりも 2 年 3 カ月先行実施することになる。FTA の成果を早く実現したいタイ政府は、中国政府に強く働きかけて先行実施となった⁽⁶⁾。しかし当初 1 年間の二国間貿易をみると、中国からリンゴ、洋ナシ、ニンニクなどの輸入が急増したが、タイからはキャッサバ（タピオカ製品）の輸出は増加したものの、竜眼やドリアンなど熱帯果実の輸出は期待したほど伸びていない⁽⁷⁾。

中国との先行実施により、次のような FTA の問題点が明らかとなった。まずタイ産果実の中国向け輸出が伸びなかった原因として、中国側に非関税障壁があり、タイ産果実の流通を阻害している点があげられる。中国の輸入手続きは、特定の企業にしか認められておらず、検疫検査に時間を要する一方で、検疫検査許可書の有効期間が短い。また省によって、課税の運用が異なっている。タイ政府は副首相を団長とする交渉団を派遣して、中国側に善処を申し入れた結果、税関手続きや衛生基準に関しては改善が

みられる (Department of Trade Negotiations [2006:12-16])。

もうひとつの問題は、中国からニンニクの輸入が急増したため、タイ北部のニンニク栽培農家の採算が合わなくなり、農民の生活が脅かされた。実際には中国からの輸入ニンニクに適用された関税は FTA 前後で変化しておらず、両国の栽培コストの差が輸入急増のおもな原因⁽⁸⁾であるが、タイ政府は農家の転作を支援する基金の創設を迫られることになった⁽⁹⁾。

(2) インド

インドとの二国間 FTA は、タクシン首相が 2001 年 11 月にインドを訪問した際に共同研究を提案し、両国の実務者協議が重ねられ、2003 年 10 月に FTA 枠組み協定が署名された。枠組み協定では 84 品目の関税引き下げを、アーリーハーベストとして 2004 年 3 月から先行実施する予定であった。しかし原産地規則が合意に至らず、7 月開始に延期され、さらに 9 月から 82 品目を対象に実施されることになった。関税を段階的に引き下げ、2 年後に撤廃する。対象品目は熱帯果実、水産缶詰、自動車部品、家電製品など広範囲にわたり、2003 年の両国の貿易額の 9.1% を占める。二国間の貿易は、2004 年までタイ側の入超であった。しかし先行実施対象品目のインド向け輸出が急増したため、2005 年以降はタイ側の黒字と

表2 FTA 発効国との貿易額の推移

(単位：100 万ドル)

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
①中国				
輸出	5,688.9	7,115.1	9,167.6	11,708.9
輸入	6,002.3	8,144.3	11,159.8	13,445.7
②インド				
輸出	638.6	913.6	1,529.7	1,803.6
輸入	869.9	1,135.6	1,275.9	1,603.3
③オーストラリア				
輸出	2,160.0	2,468.1	3,174.6	4,351.5
輸入	1,567.9	2,197.6	3,253.0	3,396.7
④ニュージーランド				
輸出	265.7	329.9	521.3	526.1
輸入	209.4	236.7	252.8	315.4

(出所) タイ商務省貿易統計より筆者作成。

なっている（表2）。

先行実施品目に限った二国間の貿易は、タイの輸出が輸入の3.8倍（2005年）に達し、タイ側の大幅出超である。タイからインドへ輸出が急増している品目は、カラーテレビ、ポリカーボネート、ブラウン管、エアコンなどで、いずれも日系企業がFTAを活用してインド市場に参入している。タイがインドから輸入している最大の品目はギアボックスで、これも日系自動車メーカーが域内で部品を調達し、生産ネットワークを構築している。

インドとのFTA先行実施では、タイ側が一方向的にメリットを享受する結果となったため、インド政府および産業界は警戒心を強め、2010年までに物品貿易の自由化をめざすFTAの本交渉は進展していない。

(3) オーストラリア

オーストラリアとのFTAは、タクシン首相が2002年5月にオーストラリアを訪問した際に交渉開始で合意した。タイにとり初めて先進国が交渉相手となり、物品貿易だけでなくサービスや投資など包括的な内容を同時に議論するFTA交渉である。タイ側は交渉の重点を、小型車、繊維製品、熱帯果実などの輸出拡大に置き、オーストラリア側はサービスや投資の自由化をめざしていた。

物品貿易では、発効と同時に関税を撤廃する品目と段階的に引き下げる品目に分けられる。前者について当初のタイ側の提案は、品目数が極端に少なかった。そこでオーストラリアは関税撤廃品目を相互に要求し合う方法を提案し、たとえば小型車の関税撤廃を認める代わりに、大型車の関税撤廃をタイに応じさせた。センシティブ品目についても同様に、オーストラリアのツナ缶詰、パイナップル製品と引き換えに、タイの肉類、バターの関税が引き下げられることになった（Rangsan ed. [2006 : 94-96]）。

サービス・投資分野では、オーストラリアが広範な市場開放を要求したため、タイ側はタイ人労働者のオーストラリアにおける就業機会確保を条件に、オーストラリア企業がサービス分野で49%、建設業で60%、製造業で100%資本保有することを認めた。このようにして両国の交渉は2004年3月に合意に達し、7月に署名する段取りとなったが、署名直前になっ

て合意内容が国民に明らかとなり、抗議行動が生じている。

合意によればタイ側は、牛肉類は 15 年後、乳製品は 20 年後に関税が撤廃され、乳製品はさらに WTO の規定に加えてオーストラリアのみのクォータを設定した。肉牛および乳牛飼育農家の団体は、FTA の署名に反対⁽¹⁰⁾したが、政府は 15、20 年の猶予期間で調整できると判断し、予定どおり 7 月に署名して、2005 年 1 月から発効となった。

第 2 節 タイの FTA 政策決定過程

1. 政府内の決定過程

タクシン政権は 2001 年 2 月に発足後、早速 3 月に開催した国際経済政策委員会において FTA を議題とし、オーストラリア、ニュージーランド、インド、メキシコ、南アフリカ、ロシアの 6 カ国との FTA 締結の可能性について、商務省商業経済局（2002 年 10 月に貿易交渉局に名称変更）が調査することになった。タイ政府の FTA 政策は、関係閣僚が国際経済政策委員会（議長はソムキット副首相）で議論して、閣議で最終決定を行うしくみになっている。しかし実際には、タクシン政権の他の政策と同様に、首相が主導して FTA の締結相手国を決め、外遊時に首脳間で大枠について合意した内容の詳細を、貿易交渉局の官僚が詰めるというように、トップダウンで政策が遂行されてきた。

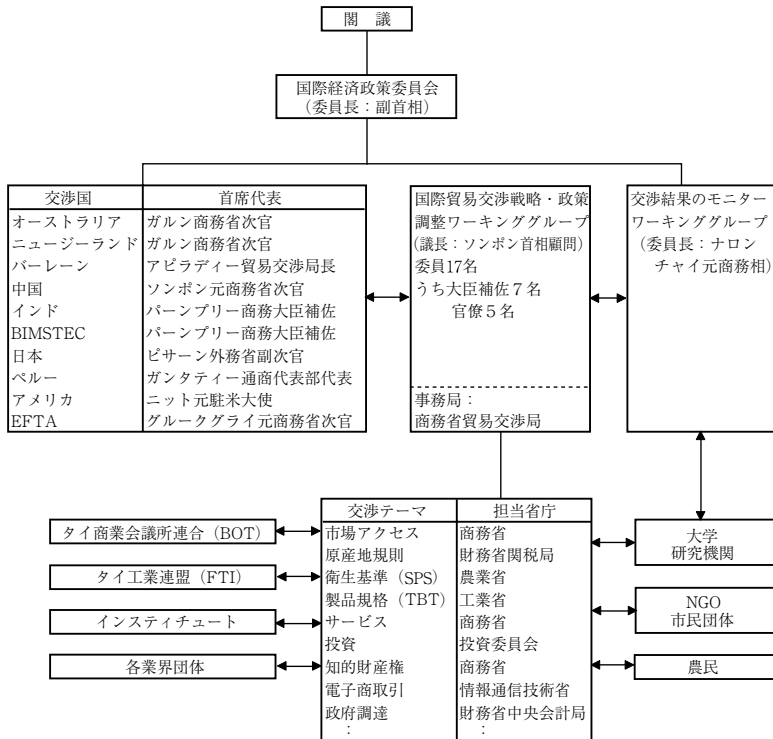
タクシン首相は貧困解消プログラムや行政改革など内政面の政策遂行に目処をつけた後、2001 年 11 月に日本、インドを相次いで訪問し、FTA 実施のための共同研究を提案している。またアディサイ商務相もドーハで開催された WTO 閣僚会議において、オーストラリアと FTA 共同研究の実施で合意した。同時期は中国と ASEAN が、10 年以内の FTA 完成に向けた協議の開始で合意するなど、アジアにおける FTA の幕開けとなり、タイも首相のリーダーシップで FTA 形成の先陣を切るようになった。タクシン首相はさらに、2002 年 5 月にオーストラリア、6 月にバーレーン

を訪問し、両国と FTA の交渉開始で合意した。2003 年 10 月にはバンコクで APEC 首脳会議を主催した機会を利用して、アメリカ、ニュージーランドと FTA 交渉開始で合意し、ペルーとは枠組み協定を締結した。

タイの FTA 交渉相手国が 8 カ国に上り、従来のように首脳外交の成果に、随時対応していくだけでは混乱を引き起こす恐れが出てきた。そこで FTA に関する政府内の体制を整えて、資源を効率的に活用し、国内経済に最大限の利益をもたらすように、国際経済政策委員会が 2004 年 1 月、3 つの布告を出している⁽¹⁾ (図 1 参照)。

第 1 は、国際貿易交渉戦略・政策調整ワーキンググループ (WG) の発

図 1 タイの FTA 政策決定過程



(出所) タイ商務省貿易交渉局資料等をもとに筆者作成。

足である。FTA の戦略・政策の立案，交渉方針の策定，政府関係機関や民間との調整を担当する。第 1 節で紹介したタイの FTA 戦略も，この WG が作成したものであり，それ以前は政府内に明示的な政策はなかった。この WG は委員の構成に特徴があり，委員 17 名中，官僚は商務省，投資委員会，国家経済社会開発庁の 5 名に限られ，関係各省の大臣補佐が 7 名含まれる点である（議長はソンボン元商務省次官，事務局長は貿易交渉局長）。大臣補佐はタクシン政権が新設した役職で，大学教員や民間企業の出身者など，構想力や実務に秀でた人材を登用している。

第 2 に，各 FTA 交渉の首席代表 7 名を任命した⁽¹²⁾。うち 3 名は商務官僚，2 名は外務官僚で，いずれもタクシン首相が直接選んだといわれている。

第 3 に，交渉結果のモニター WG を設置した。委員長にはナロンチャイ元商務相が就任し，FTA 合意内容の有効活用や実施後の経済への影響を検討する⁽¹³⁾。

さらにタクシン首相は 2004 年 11 月，新たに FTA 戦略・交渉方針決定委員会（FTA 委員会）を設置した。同委員会の委員 16 名は，商務，財務，外務，農業，工業など関係省庁の大臣と次官，有識者から構成する（議長はソムキット財務相）⁽¹⁴⁾。政府内で FTA 政策に関して，より機動的に対応できるよう，国際経済政策委員会に代わる組織として設置された。タクシン政権の後半 1 年半あまりは，この FTA 委員会が政府内の閣僚および官僚間の意見を最終調整する役割を果たしている。ただし他方でタクシン首相は，頻繁に内閣改造を実施し，商務，財務，工業省など関係大臣のポストを入れ替えたため，政治家が所管省庁に在任中に成果をあげるのは極めて難しかった。

FTA 交渉に関する実務は，国際貿易交渉戦略・政策調整 WG が交渉テーマごとに関係省庁に割り振り，担当省庁の官僚が交渉戦略や方針決定の材料を提供している。おもなテーマの担当省庁は，図 1 のとおりである。タイでは，各省庁の背後に業界団体が存在するとか，省庁間に権限をめぐって縄張り争いがあるという構図は一般にみられないが，逆に省庁間の連携がスムーズに行われているともいえない。

2. 民間部門のかかわり

民間部門がFTAについて意見表明を行うようになったのは、2004年に入ってからである。中国との間で野菜・果実の貿易自由化が2003年10月から発効して、中国からリンゴ、洋ナシ、ニンニクの流入が急増する一方、タイ産熱帯果実の中国向け輸出が伸びないため、輸出業者を中心に中国側の非関税障壁を問題視した。これまでFTAに関する情報はほとんど公表されておらず、影響を受ける民間部門が政策形成に参画する機会は限られていた。FTA締結により不利な状況に置かれることへの懸念が、民間部門に生じたのである。

タイで業種を横断する主要な経済団体は、タイ商業会議所連合（BOT）、タイ工業連盟（FTI）、タイ銀行協会（TBA）の3つである。BOTおよびFTIは、それぞれ約30の傘下団体、業種別分科会を擁しており、政府に対しても一定の影響力をもっている。ただし1980～90年代は、政府と経済三団体との連絡協議会である「経済問題解決のための官民合同連絡調整委員会」（JPPCC）が定期的に開催され、経済問題について民間側による意見表明の機会が確保されていたが、タクシン政権はJPPCCを廃止してしまった。タクシン首相は廃止の理由を、問題が生じれば随時協議できると述べているが、政治任命した顧問を中心に機動的な政策運営を行うためには、過去の制度は障害とみなしたのである。

傘下団体からFTA締結後の影響について懸念が相次いで表明されたため、BOTおよびFTIはそれぞれ、加盟団体のFTAに関する要望を聴取する枠組みとして、交渉対象国ごとに委員会を設置した。関税引き下げ、原産地規則、非関税障壁などのテーマは、加盟団体に属する各企業の事業に大きな影響を及ぼすことが予想されるので、活発な議論が交わされている。各委員会は加盟団体の意見を集約し、政府に要望書を提出している⁽¹⁵⁾。

この経済団体の政策形成への参画については、次の点で限界があると考えられる。第1に、政府側は業界の要望をあくまで参考意見として扱っており、実際に政策に反映される割合は高くない。つまり政府は業界を、恒常的に政策を協議する相手とはみなしておらず、アドホックに対応して

いる。第2に、BOTは農水産加工業、FTIは製造業一般を中心に多くの業界を傘下に擁しているが、すべてをカバーしきれていない。中国とのFTAで影響を受けたニンニク栽培農民は組織化されておらず、オーストラリアとのFTAで影響が最も懸念される肉牛および乳牛飼育協会は、両団体に加盟していない。第3に、両団体の傘下業界の間で利害の対立があり、意見を集約できない場合もたびたびみられる。たとえば川上部門と川下部門の業界、交渉相手国と相手外の国の出資企業の間では、関税引き下げなどをめぐって意見が対立するのは当然であろう。

政府が業界の事情を把握するために活用した組織は、業界団体ではなく、インスティテュートと呼ばれる機関であった。インスティテュートの多くは1990年代後半、産業競争力向上に取り組むために、官民の橋渡し役を担う独立機関として設立されている。おもな活動内容は、生産や品質管理技術、経営改善にかかわる研修や情報提供、アドバイスをを行う専門家の紹介、製品規格の検査などで、政府の組織から切り離して民間の優秀な人材を登用し、機動的な政策立案や運営を可能にする点に特徴があった（東[2000:164-168]）。FTA交渉では、鉄鋼や自動車などで関税分類の細部にまで議論が及び、交渉を担当する官僚が専門知識を有していない場合、インスティテュートの代表が中立的な立場から業界の意見を集約して、交渉団に助言している。また日本とのEPAにおいて、各産業の人材育成協力などの協力案件は、インスティテュートがタイ側の実施担当機関となっている。

大学や研究機関は、各FTAの実現可能性、交渉テーマの意義と課題、各FTAの経済効果や予想される影響などについて調査して、省庁に提言している。たとえば交渉結果のモニターWGは、中国とインドのFTAはチュラロンコン大学経済学部、アメリカとのFTAはタイ開発研究所(TDRI)に調査を委託した⁽¹⁶⁾。また日本とのEPA交渉団は、交渉期間中はタマサート大学経済学部を中心に調査を委託し、交渉終了後は協定条文の査読をTDRIに依頼している。これらの調査報告書は、交渉結果を左右する影響力はもちろぬないが、交渉担当者にさまざまな交渉材料を提供したり、最終合意内容の論拠として利用される場合があった。

民間部門で FTA について意見表明を行っているアクターとして、NGO や市民団体も見逃すことができない。その代表格は、国民版 FTA 研究グループ (FTA ウォッチ) であり、2003 年 10 月に結成された。FTA ウォッチは、消費者団体、HIV 患者支援団体、人権団体、医師や薬問題関係団体、知的財産権関連団体、環境団体、農村開発団体などの連合体で、とくにアメリカとの FTA により、製薬特許で不利な条件を押し付けられるのではという危機意識が、運動の出発点となっている。グループの運動方針では、FTA 政策決定過程へ国民を参画させ、交渉合意内容が植民地化や特定団体への利益となることを防ぎ、国民全体への利益の還元を働きかけている⁽¹⁷⁾。

3. 透明性と説明責任

タクシン政権の FTA 政策に関する民間からの批判は、次のようにまとめられよう。FTA の交渉相手国や交渉テーマについて、選択の基準が明確でない。各 FTA の交渉過程で何が争点となっているのかが明らかにされず、それによってどの部門がいかなる影響を受けるのかがわからない。影響が予想される部門に意見表明の機会が与えられておらず、影響を受けることが決まった場合、政府がどのような支援をするのかも発表されない。つまり政策決定過程が不透明であり、政府が説明責任を果たしていないということである。この点を、タイにおける行政府の立法府との関係を通してみておこう。

1997 年タイ王国憲法の第 224 条によれば、諸外国との条約は、次の 3 つの場合を除き議会の批准を必要としない。①領土の変更がある場合、②国家主権の領域に変更がある場合、③条約にもとづくために法律の公布を定めている場合である (Rangsan [2005 : 77])。FTA では③のケースが考えられ、条約の内容が既存の国内法の修正を要する場合は、議会における法案の審議が必要となろう。他方で条約の内容が既存の法律のもと、政令の発布で対応できると行政府が判断すれば、議会の批准は行われぬ。

タイ政府がこれまで締結した FTA を、この点に照らして考えてみよう。

中国との FTA では、物品の関税引き下げ・撤廃がおもな内容であり、これは関税法のなかに定めてある条件の下、追加することで対応可能である。オーストラリアとの FTA では、物品に加えてサービス、投資も内容に含まれるが、これらも既存法の条件の下で市場開放することができる。しかし交渉が中断しているアメリカとの FTA では、金融の自由化や知的財産権などが内容に含まれている。もしアメリカの要求を受け入れて、これらの分野で市場開放することになれば、既存法の修正が必要となり、議会での審議は欠かせない (FTA Monitoring [2006])。

以上は憲法解釈をめぐる議論であるが、政府が必要と判断すれば、国民の代表である議会において審議するのは、何の問題もないであろう。ところがタクシン政権は、締結した FTA の内容が行政の裁量において実施できると一方的に判断し、議会へ審議を求めてこなかった。このこと自体は現行の法律上は問題ないが、タクシン首相による上意下達の政治手法、「まず実行に移し、問題が生じれば後で解決する」という政策運営、反対意見に耳を傾けない政権の姿勢などへの批判と相まって、政策決定過程の透明性や利害関係者の参画を求める声が広まっていった。

タクシン政権は 2006 年 9 月の軍事クーデタで崩壊し、10 月からスラユット暫定内閣が 1 年の予定で政権を担っている。スラユット政権では、利害関係者の意見をくみとらず、政府が一方的に交渉を進めてきたとの前政権への批判をふまえて、従来の FTA 政策の見直しを表明した。まず政府がこれまで交渉してきたすべての FTA に関し、政府内でその効果と影響を調査して、進めるべき協定と中断すべき交渉に分類する⁽¹⁸⁾。次に進めるべきと判断した FTA は、内容を国民に知ってもらい、広く各界の意見を聴取するために、公聴会を開催して、議会に審議を求める。さらに FTA の実施により影響を受ける業界に対しては、政府が調整基金の設置を検討する⁽¹⁹⁾。スラユット政権の FTA 政策は、商務省貿易交渉局の官僚が策定し、国際経済政策委員会で議論しており、タクシン政権が設置した FTA 委員会は活用されなくなった。

第3節 日本タイ EPA の概要

1. 特徴

日本タイ EPA は、2001年11月にタクシン首相が共同研究を提案したことに始まり、その後両国間の作業部会やタスクフォース（産官学研究会）において議論が深められ、2004年2月から政府間の本交渉が開始された。本交渉も9回の会合を重ねて、ようやく2005年9月に大筋合意に達している（表3参照）。この本交渉の期間中に、タイ側は中国やオーストラリアとのFTAを締結しており、交渉戦術の経験を積んでいた。他方で日本側は、メキシコとのEPAが農産物問題で紆余曲折のうえ大筋合意に至り、フィリピン、マレーシアとの交渉と並行して、タイとの交渉を行っていた。

タイにとって日本は、輸出は第2位（2005年で全体の13.6%）、輸入は第1位（同22.0%）であり、最も重要な貿易相手国である。逆に日本からみると、タイは輸出で第6位（同3.8%）、輸入で第10位（同3.0%）であるが、日本がすでに大筋合意に達した5カ国のなかでは、貿易額が最大であった。次にタイへの外国直接投資で日本は約4割を占め、日本からみてもタイは東南アジアにおける最大の投資先である。このように両国間の経済関係は緊密で、民間企業による東アジア域内生産ネットワークの主要な部分となっており、事実上の経済統合を構築していた。日本タイ EPA は、民間が先行して形成した経済統合を制度化して、さらなる経済連携の深化につなげるものと位置づけられている。

日本タイ EPA はタイ側からみると、次のような特徴をもつ交渉となった。第1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で進められた。すなわち物品の関税撤廃・引き下げのみならず、サービス、投資、経済協力、知的財産などの分野も一括して合意し、包括性を重視する交渉方式である。途上国間のFTAでは、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いく方式が一般的であった。たとえばASEAN中国FTAでは、まず物品の貿易自由化で合意し、サービス、投資などの分野は順次合意していくことになっている。他方で一括受諾方式では、競

表3 日本タイ EPA の交渉経過

年	月	
2001	11	タクシン首相訪日し、FTA 実施のための共同研究を提案。
2002	1	小泉首相 ASEAN 訪問、「日 ASEAN 包括的経済連携」を提唱。
	4	日タイ首脳会談（海南島）：作業部会の設置で合意。
	9	第1回作業部会（2003年5月までに計5回開催）。
2003	6	日タイ首脳会談（東京）：タスクフォースの設置で合意。
	7	第1回タスクフォース（産官学研究会、11月までに計3回開催、報告書作成）。
	12	日 ASEAN 特別サミット：交渉開始に合意。
2004	2	第1回交渉（バンコク）：「交渉の枠組み」に合意。
	4	第2回交渉（東京）：日本側から各分野で条文提示。
	6	第3回交渉（チャム）：タイ側から各分野で条文提示。
	8	実務者レベル会合（東京）：物品リクエスト・オファー交換
	9	第4回交渉（東京）：センシティブ品目の除外を求めて交渉進まず。
	10	日タイ首脳会談（ASEM, ハノイ）：米を交渉から除外することで合意。
	12	第5回交渉（バンコク）：両国改訂リクエストの協議。
2005	2	第6回交渉（東京）：物品は双方関心品目の集中的協議。
	3	第7回交渉（カオヤイ）：農水産品は大筋合意、鉱工業品でタイから改善オファー。
	4	中川経産相・タノン商務相会談（東京）：日本側が妥協案提示。
	5	中川経産相・タクシン首相、ソムキット副首相会談（バンコク）。
	6	中川経産相・ソムキット副首相会談（東京）。
	6	第8回交渉（東京）：タイ側が回答を提示。
	7	経産省交渉官が訪タイし、タイ側首席代表と会談。
	7	第9回交渉（バンコク）
	7	中川経産相・ソムキット副首相、タノン商務相会談（バンコク、31日）。
	8	中川経産相がタクシン首相を表敬訪問（1日）。
	9	日タイ首脳会談（東京）：大筋合意。
2006	2	事務方が7回会合し、残された論点をすべて解決。
	2	タクシン首相、下院を解散し、4月3日の署名が延期。
	9	軍事クーデタによりタクシン政権崩壊。
	12	タイ政府、日タイ EPA の公聴会を開催。
2007	2	タイ立法議会、日タイ EPA について審議。
	4	日タイ首脳会談（東京）：日タイ EPA に署名。
	11	日タイ EPA 発効。

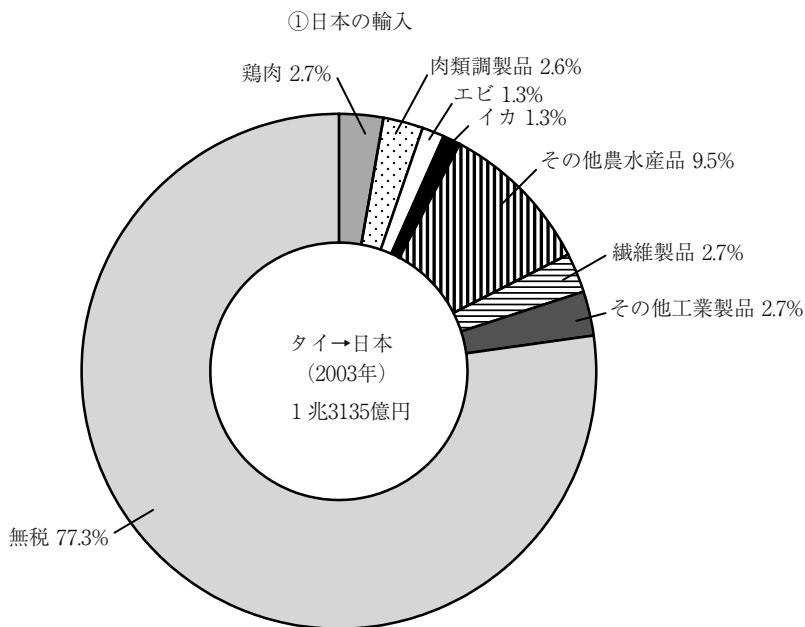
（出所）日本外務省、経済産業省、タイ外務省、商務省のホームページなどより筆者作成。

争力の強い分野と弱い分野を同時に交渉するので、品目や分野を超えた取引や譲歩が可能となり、交渉戦術が極めて重要となる。フィリピンやマレーシアは、日本が最初の先進国との交渉であったのに比べて、タイはすでに

オーストラリアと交渉しており、その経験を日本との交渉に生かすことができた。

第2に、物品の関税撤廃・引き下げに関しては、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・オファー方式で行った。FTAでは10年以内に貿易額の9割以上の品目の関税を撤廃することになるが、交渉で問題となるのは残りの例外品目の取り扱いである。ASEAN中国FTAでは、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）をまず確立し、例外品目を上限枠の範囲内で自由に指定できたため、柔軟な対応が可能であった。ところがリクエスト・オファー方式では、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ので、極めてきつい対応を迫られることになる。タイはやはりオーストラリアとの交渉で、この方式を経験しており、それを生かすことができた。日本とタイの貿易にお

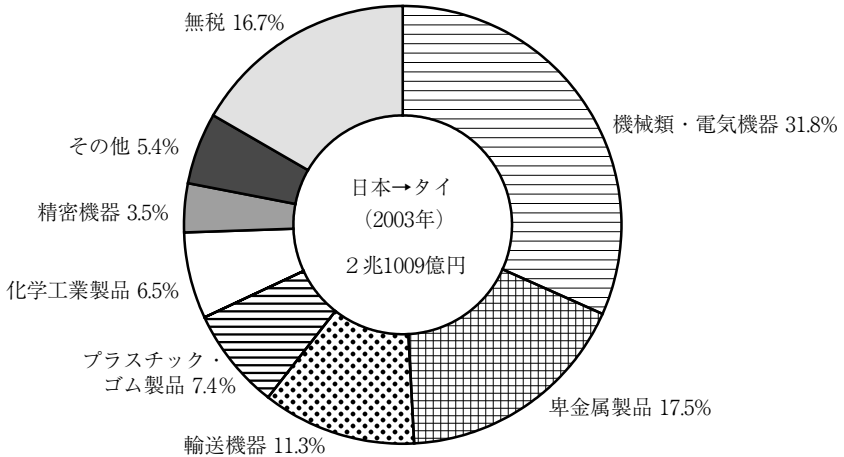
図2 日本とタイの貿易



(出所) 経済産業省資料。原資料は財務省通関統計。

図2 日本とタイの貿易

②タイの輸入



(出所) 経済産業省資料。原資料は World Trade Atlas。

ける無税品目の割合は、日本側がすでに輸入額の77.3%に達していたのに対し、タイ側は16.7%にすぎず、タイ側により大きな負担がともなう交渉となった(図2)。

第3に、交渉過程において民間各団体の活発な意見表明がみられるようになり、タイのFTA交渉では初めて民間アクターの存在が明確となった。これまで中国とのアーリーハーベストでは発効後、またオーストラリアとのFTAでは両国政府の合意後になって、深刻な影響を受ける部門が明らかとなり、民間が政府に要望や抗議を行っている。日本との交渉では、次の点が違った。まず貿易取引額が大きいと、広範な影響を及ぼすことが当初から予想されていた。とくに焦点となる工業製品では、BOTやFTIなどの経済団体が傘下に関連業界を抱えており、発言機会が増えていた。さらに日本担当の交渉団はホームページを開設して、各交渉会合終了後にタイ側交渉団の立場を表明していた⁽²⁰⁾ので、情報にふれる機会は格段に

高まっていたのである。

2. 交渉経過

日本タイ EPA の交渉経過は、以下のとおりである。第1回交渉では、全体会合および条文を構成する12の分野ごとに協議を行う「交渉の枠組み」に合意した（ただし鉱工業品と農水産品は同一章であるが、分けて交渉を行う）。2004年7月の参議院選挙後に物品のリクエスト・オファーが交換され、センシティブ品目として日本側は農産物、タイ側は鉄鋼、自動車製品を提示した。その後センシティブ品目の除外を求めて、交渉は進展しなかったが、10月のASEM首脳会議の折にタクシン首相からコメを交渉から除外してもよいという提案があり、両首脳はコメ以外の全品目を交渉対象とすることで合意した。しかしセンシティブ品目の例外扱いをめぐり、交渉は再び膠着状態となった。

交渉の大きな分岐点となったのは、2005年3月に開催された第7回交渉である。当初、交渉の最大の難関は、日本側のセンシティブ品目である農産物の関税撤廃・引き下げと考えられていた。しかし農林水産分野は他の分野に先駆けて、第7回交渉で合意に達したのである（詳細は第4節1参照）。他方でタイ側のセンシティブ品目である鉄鋼と自動車については、第7回交渉において双方の主張に隔たりが大きく、その後は閣僚級の会談が開催されたものの溝は埋まらず、最後に残された争点となった。ようやく8月1日の中川経産相とタクシン首相、ソムキット副首相の会談で、最終決着が図られた。

鉄鋼と自動車について合意に時間を要した原因として、第7回交渉前後から業界団体によるロビー活動が勢いを増したことがあげられよう。各業界団体や経済団体が、国内産業保護や日本への市場開放要求を政府に申し入れた（詳細は第4節2,3参照）。しかし根底には、一括受諾方式における双方の交渉戦術の認識の違いがあったと考えられる。日本側は、市場アクセス面で相手方の譲歩を勝ち取るために経済協力を約束するという戦術で臨んだのに対し、タイ側はあくまでお互いのセンシティブ品目である農

産物と鉄鋼・自動車間の取引に固執していた。この認識の違いが、最終合意内容にも反映している。

日本タイ EPA のおもな合意内容は、表4のとおりである（協定本文は15章173条で構成）。物品の貿易では、双方とも大部分の品目について、10年以内に関税を撤廃する。なお原産地規則に関しては、日本側が第三国からの迂回輸入⁽²¹⁾を防止するという原則を堅持し、タイ側は規則が貿易の現状を阻害しないようにと要請して、大筋合意後も個別品目ごとに協議を重ねられた⁽²²⁾。サービスでは、タイ側が製造業関連サービスについて外資規制を緩和している。情報通信や金融分野は、現状から変更ない。人の移動では日本側が、タイの国家資格をもつタイ調理人の入国要件を、実務経験10年から5年に緩和した。投資ではタイ側が、将来のFTAで第三国に与える待遇を日本にも与えるよう考慮する。政府調達や製薬特許ではタイ側に変更はなく、知的財産では制度強化のための協議メカニズムを設置して協力を重視する。二国間協力では9分野を推進するが、当面は

表4 日本タイ EPA の合意内容

(2007年4月3日発表)

物品貿易	タイ側は、すべての自動車部品、鉄鋼等の関税を撤廃。 日本側は、大部分の鉱工業品と一部農林水産品の関税を撤廃。
税関手続	両国間の情報交換・協力の推進。
ペーパーレス貿易	貿易取引文書の電子化など。
相互承認	電気製品分野の相互承認の枠組を確認し、貿易促進。
サービス貿易	規制の透明化、規制の現状維持。
投資	タイ側は、製造業関連サービスについて外資規制を緩和。 内国民待遇、パフォーマンス要求の禁止等を規定。 タイ側は、将来のFTAで第三国への待遇を日本にも与えるよう考慮。
人の移動	日本側は、タイ調理人や教育指導員の入国・就労条件を緩和。 タイ側は、日本人の滞在や労働許可取得にかかわる条件を緩和。
知的財産	制度強化のための協議メカニズムを設置し、協力を実施。
政府調達	情報交換。協議メカニズムの設置。
競争政策	反競争的行為への適切な措置。二国間協力の実施。
協力	農林水産業など9分野における二国間協力の推進。ビジネス環境の向上では、官民一体の委員会を設置し、勧告する。貿易・投資促進では自動車、鉄鋼、食品など7つの協力プログラムを実施。

(出所) 日本外務省、経済産業省資料より筆者作成。

交渉過程で日本側が提示した農林水産分野および貿易・投資促進分野の7つの協力プログラムを実施する。

両国は大筋合意後、原産地規則や条文の詰め協議を行い、2006年2月上旬には残るすべての問題を解決して、首脳による署名の日程を4月3日と決定した。しかしタクシン首相が首相辞任要求運動に対抗して2月下旬に下院を解散し、その後も4月に実施された総選挙の無効判決が出るなど政局は混迷したため、署名の日程は延期されてきた。さらに9月に軍事クーデタが発生して、前述のように暫定政権がFTA政策の見直しを行ったことにより、日本タイEPAは12月に公聴会が開催され、2007年2月に立法議会で審議が行われたうえで、当初の予定より1年遅れて2007年4月3日に両国首脳が署名した。2007年11月に発効する。

第4節 農産物・鉄鋼・自動車分野の事例

1. 農産物

日本タイEPAでは、日本側のセンシティブ品目である農産物の取り扱いが、交渉の最大の難関と考えられていた。タイ側が関心を示していたコメ、砂糖、タピオカ（でんぷん）、鶏肉に関して例外扱いにするかどうかで、交渉は一時膠着状態に陥ったようである。しかしコメは、タイ米と日本米の品種が異なり、日本の消費者向け輸出に多くを見込めないこと、コメの自由化にこだわって日本の政治問題に波及すれば、交渉の合意自体が危うくなることから、タクシン首相の提案により交渉から除外することが決まった。また砂糖、でんぷん、パイナップル缶詰についても、5年以内に再協議とする一方、冷凍エビ・エビ調製品、マンゴー、マンゴスチン、ドリアンなどの熱帯果実は関税の即時撤廃に応じることで合意に達したのである。農林水産分野の合意が早期に達成された背景を考えてみたい。

日本は世界第1位の農産物輸入国である一方、タイは世界第8位の農産物輸出国であり、タイの農産物輸出の18.5%（2004年）は日本向けであ

る。この貿易関係からみれば、農産物交渉で一方的に譲歩を迫られるのは日本であり、日本の農業関係者は当初、タイとの FTA 締結に反対であった。しかし 2003 年後半から、断固反対という姿勢に徐々に変化がみられるようになる。すなわちアジア諸国と FTA を締結するという方向性はもはや避けられず、交渉そのものに反対することが難しくなったこと、また 2003 年 10 月に大筋合意を予定していたメキシコとの交渉では、製造業部門の要求実現のために農業にしわ寄せがくるという構図になったため、FTA 交渉に臨むにあたり農林水産分野の戦略を打ち立てる必要があった。

変化にいち早く対応したのは、農業の現場に最も近い農業協同組合である。アジア 9 カ国の農業団体は 1999 年に、WTO の自由化対策として協力のためのアジア農業者グループ⁽²³⁾を発足させた。2003 年の会合では、自由化による農産物の輸出が、必ずしも農家の所得向上につながっておらず、農協間の協力を通じた所得向上への取り組みが必要との認識で一致した。この交流の経験を通して全国農業協同組合中央会（JA 全中）は、アジア地域は先進国の農産物輸出国とは違い、小規模零細な水田農業が特徴であり、農協間の協力を一層進めて、相手国との相互発展と繁栄をめざす方針を打ち出した⁽²⁴⁾。

日本タイ EPA ではタスクフォースに JA 全中の代表が参加し、農産物のセンシティブさについて説明するとともに、さまざまな分野をパッケージとして議論すべきと、以下のような主張を行った。タイ側の関心 4 品目は、自由化が地域経済に深刻な影響を及ぼすため、関税撤廃が困難である。他方でタイ農村部の貧困問題を解決するために行われている一村一品運動は、両国の農協や農民の直接的なつながりを通じてこそ活発化する。また農産物貿易の消費者への影響を考慮すれば、食品安全の重要性の認識は欠かせない。これらの議論をふまえて、農林水産分野では、農業者の生活の質と所得を向上させる目的で、協力と自由化のバランスをとりながら交渉を進める方針が確認された。

農林水産省も 2004 年 11 月に、アジア各国との EPA 交渉に積極的に取り組む方針として「みどりのアジア EPA 推進戦略」をまとめた。次の 6 点にポイントを置いている。①食料輸入の安定化・多元化、②安全・安

心な食品輸入の確保, ③ニッポン・ブランド農林水産物の輸出促進, ④食品産業のビジネス環境の整備, ⑤アジア農山漁村地域の貧困解消, ⑥地球環境の保全, 資源の持続可能な利用, である⁽²⁵⁾。この方針転換は, 自民党の農林水産物貿易調査会やFTAに関する特命委員会の議論において, 国際協調派の農林族議員が発言力を増していることと軌を一にしている。2003年9月に小泉政権は内閣改造を行い, 大物農林族の中川昭一氏を経済産業相に起用して, FTA交渉に手腕を発揮させた。

市場アクセスと協力をパッケージとする日本側農業関係者の戦術に, タイ側も積極的に応じている。タイ側交渉団は, 両国間の農業協力の可能性について大学の研究者に調査を委託し, そのアイデアをもとに地域間協力を重要な柱と位置づけていた。この研究者は, 日本の生活協同組合とタイ西部の農協が行っている有機バナナの日本への輸出を事例に取り上げ, 協同組合間の直接的な結び付きの発展が, 農民の所得向上や相互理解を深めるために欠かせないと主張した⁽²⁶⁾。実はこの研究者が, 先の協力のためのアジア農業者グループにおいても, 農協同士が安価で質の良いものを取引することの重要性を指摘し, マーケティング能力向上などの協力を提案していた。すなわち日本, タイいずれも, 農協間協力の原案は同じところから出発していたのである。

タイでは, タクシン政権が貧困解消政策を重点に掲げており, 農協組織の整備を通じた農村振興を図るために, 農協間の連携強化による人材育成や一村一品運動の促進を要望していた。また鳥インフルエンザの発生を契機として, 輸出農産物の衛生基準を改善することが喫緊の課題であった。日本側はJA全中および農水省が, これらの要望への積極的な対応を約束することで, センシティブ品目の除外あるいは再協議を獲得したのである。

合意内容を日本側からみると, ①センシティブ品目の除外または再協議, ②タイから要望のあった市場アクセス改善と農業協力の実施, ③輸出農産物のタイ側関税撤廃となり, 農水省の表現では「守るべきものを守り, 譲れるものは譲って, 攻めの農政」に取り組んだとなっている⁽²⁷⁾。またタイ側からみると, 日本から食品衛生基準に関する協力を引き出すとともに, 地域間協力の実施も決まり, 両国の協同組合が取引しているバナナでは無

表5 農水産分野の大筋合意内容

①日本側の市場アクセス改善	
関税即時撤廃	熱帯果実（マンゴー、マンゴスチン、ドリアン等） 野菜（オクラ、アスパラガス等） エビ、エビ調製品 [1.0～5.3%→0%]
5年段階撤廃	カツオ、マグロ調製品 [9.6%→0%] ネギ、キュウリ、クラゲ、モンゴウイカ等
7年段階撤廃	モモ、マヨネーズ、シジミ等
10年段階撤廃	リンゴ、ペットフード、パーティクルボード等
15年段階撤廃	オレンジ、オレンジ果汁等
関税削減	鶏肉（骨なし）：5年で11.9%→8.5% 鶏肉調製品：5年で6.0%→3.0%
関税割当	バナナ：1年目4000トン→5年目8000トン [無税] パイナップル：1年目100トン→5年目300トン [無税] 糖みつ：3年目4000トン→4年目5000トン [7.65円/kg] でんぶん誘導体：20万トン [無税]
再協議	粗糖・精製糖、マニオカでんぶん（5年以内） パイナップル缶詰・果汁（5年目）
除外	コメ、麦、乳製品等
②タイ側の市場アクセス改善	
即時関税撤廃	リンゴ、ナシ、モモ ニシン、タラ
5年段階撤廃	キハダマグロ、カツオ、イワシ
再協議、除外	サバ、タバコ、生糸等
③協力	
	食品安全協力に関する委員会 地域間（農協間）協力に関する委員会

(注) []内は税率。

(出所) 日本外務省、農林水産省、経済産業省、タイ外務省資料より筆者作成。

税枠も獲得するなど、日本が並行して交渉していたマレーシア、フィリピンの内容を上回っていた⁽²⁸⁾ (表5)。協力と自由化のバランスをとりながら交渉を進めるといった考え方が、双方の農業関係者に共有されていたため、早期の合意につながったのである。しかしタイ側は、日本側の農産物関税引き下げ水準に決して満足していなかった。

2. 鉄鋼

第7回交渉では、農林水産分野が合意に達する一方で、鉄鋼と自動車に

については双方の主張に隔たりが大きく、物別れに終わった。これ以降は交渉が行き詰まり、最終決着まで4カ月を要することになる(表6)。ここでは日本側の鉄鋼製品の関税撤廃・引き下げ要求をめぐって、タイ側の政治家、官僚、業界団体、研究者などのアクターがどのような主張を行い、いかに最終合意内容が形成されていったのかをみていく。なおアクターの発言には、①日本と交渉を行ううえでの戦術あるいは取引に関する主張と、②タイの鉄鋼産業がいかにあるべきかという政策に関する主張の2種類あることに注意されたい。

タイの鉄鋼貿易(2005年)をみると輸入が1371万トンに対して、輸出は232万トンにすぎず、アメリカにつぐ世界第2位の純輸入国となっている。タイの鉄鋼生産は、高炉がなく、下工程も従来は建設資材用が中心であったため、半製品や高級鋼板は輸入に依存し、価格の変動を受けることは避けられなかった⁽²⁹⁾。鉄鋼製品の輸入のうち3割強は日本からで、とくに自動車や家電用途が主となる熱延鋼板に限れば日本からの輸入が7割を占めている。他方で日本は世界第1位の鉄鋼の輸出国であり、韓国、中国につぐ第3位の輸出先がタイであった。この貿易関係からみて、タイ側は鉄鋼製品をセンシティブ品目としたのである。

第6回交渉で日本側は、自動車用途等の鉄鋼製品は即時に関税を撤廃する特定用途免税スキームの導入を要求していた。タイ側交渉団は、FTIの鉄鋼部会の要望をふまえ、第7回交渉において、熱延鋼板の関税を10年間現状維持(7~9.5%)し、その後5年間で段階撤廃すると回答している。交渉に先立って、タイ鉄鋼大手のサハウィリヤグループが、高炉の建設による一貫製鉄所の整備計画を発表していたため⁽³⁰⁾、タイ側交渉団は鉄鋼業を育成するうえでも関税撤廃要求は受け入れられないと主張した。この第7回交渉では、2つの論点が浮上している。第1に、タイ側交渉団によれば、日本側センシティブ品目の農産物はタイ側が譲歩して合意したのに、タイ側センシティブ品目の鉄鋼製品は、日本側(経済産業省)は譲歩するどころか要求ばかり突きつけている。農産物と工業製品はパッケージで合意すべきで、日本側が要求するのであれば、タイ側はさらに農産物の市場開放を要求していく(Ministry of Foreign Affairs [2006: 62-63])。第

表6 2005年2月以降のおもな交渉経過

年	月	日	
2005	2	14	JA 全中会長，訪タイシタクシン首相と会見。
	2	28	第6回交渉（東京）（～3月3日）。
	3	16	タイ側交渉団，業界団体の要望を聴取（～17日）。
	3	22	欧米自動車メーカー，ソムキット副首相に書簡送付。
	3	29	第7回交渉（カオヤイ）：農水産品は大筋合意，鉱工業品で決裂（～4月1日）。
	3	30	タノン商務相，自動車用途の熱延鋼板の関税を無税にしてもよいと発言。
	4	4	BOT および FTI，鉄鋼製品関税撤廃を要求する日本の交渉姿勢を批判。
	4	7	日本経団連日タイ貿易経済委員長，訪タイシタクシン首相と会見。
	4	11	日本自動車工業会会長，訪タイシタクシン首相と会見。
	4	11	中川経産相・タノン商務相会談（東京）。
	4	27	タクシン首相，小泉首相あてに書簡送付。
	4	28	EU マンデルソン通商担当委員，日タイ EPA を牽制する発言。
	4	29	BOT 代表，タイ側交渉団に対し，日本の要求に譲歩しすぎないよう要求。
	5	2	タイ自動車部品工業会，自動車関税撤廃反対の書簡をタイ側交渉団に送付。
	5	3	ソムキット副首相，FTA 委員会を開催。
	5	5	BOT および FTI，日本の交渉姿勢を批判し，対等な提携関係の構築を要望。
	5	6	中川経産相・タクシン首相，ソムキット副首相会談（バンコク）。
	6		日本自動車工業会，ソムキット副首相に書簡送付。
	6	16	中川経産相・ソムキット副首相会談（東京）。
	6	27	第8回交渉（東京）（～30日）。
	7	14	日タイ官民鉄鋼対話第3回会合（バンコク）。
	7		経産省交渉官，訪タイシタイ側首席代表と会談。
	7	25	日本経団連会長，訪タイシタクシン首相と会見。
7	26	ソムキット副首相，FTA 委員会を開催。	
7	27	島村農水相，約20品目の関税撤廃時期前倒し等をタイ側に伝える。	
7	29	第9回交渉（バンコク）（～30日）。	
7	31	中川経産相・ソムキット副首相，タノン商務相会談（バンコク）。	
8	1	中川経産相がタクシン首相を表敬訪問。その後の副首相との会談で大筋合意。	
2006	9	1	日タイ首脳会談（東京）：大筋合意。
	2	3	ソムキット副首相が訪日。事務方が7回会合し，残された論点をすべて解決。
	2	24	タクシン首相，下院を解散し，4月3日の署名が延期。

（出所）新聞報道，聞き取りなどにより筆者作成。

2に，交渉の当事者ではなかったタノン商務相が，「アジアのデトロイト化」構想（後述）を実現するためには自動車用途の熱延鋼板の関税を無税にし

てもよい⁽³¹⁾と日本側に理解を示す発言をしたため、日本側は閣僚級会談による打開をめざすことになった。

第1のタイ側交渉団による日本の交渉姿勢に対しての反発は、日本はタイの鉄鋼業を壊滅させようとしているといった愛国心を鼓舞する主張と重なり、メディアを通じて急速に影響を及ぼした。経済団体であるBOTとFTIは連名で声明を発表し、日本とのFTA自体は有益であるが、日本側の交渉姿勢は問題であり、タイ側も政治家が交渉に介入しないよう要望している。BOTの代表は加えて、日本側がさらなる市場開放を行うとともに、タイの輸出品に対して厳格な原産地規則を適用しないよう主張している⁽³²⁾。またタイ鉄鋼業界の代表は、日本の要求どおり関税撤廃すれば貿易赤字が巨額に上ると主張し、タイの鉄鋼企業が今後製造可能な製品もあり⁽³³⁾、関税引き下げ猶予期間を設定するというタイ側交渉団の立場を支持した。

政治家の対応は、次のとおりである。タノン商務相が、タイで作れないあるいは作れても品質基準に達しない鉄鋼製品に限って無税輸入を認める発言をし、ソムキット副首相も日系自動車メーカーのブランド車輸出には高級鋼材の輸入が必要との日本側の主張に理解を示して、タイ鉄鋼製品の品質基準を両国の専門家が判定する委員会の設置を提案した⁽³⁴⁾。またワッター工業相は、サハウィリヤグループの高炉建設の投資予定額が5000億バーツにも上るため、高炉建設の必要性について鉄鋼インスティテュートに調査を命じている⁽³⁵⁾。さらにタクシン首相も、サハウィリヤグループの高炉計画を実現させるためには、資金および技術面において外資の参画が必要不可欠と発言していた⁽³⁶⁾。

タイの業界のなかでも鉄鋼製品のユーザーである自動車など川下の業界は、鉄鋼製品の関税引き下げに賛成の立場をとった⁽³⁷⁾。自動車メーカーは、タイで日系合弁企業2社から冷延鋼板を調達している。しかし、これら2社は母材の熱延鋼板を自動車用途に関しては国内産に品質の問題があるため、海外から輸入している。また高度な作り込みが要求される自動車外板用の亜鉛メッキ鋼板も、全量輸入に頼っている⁽³⁸⁾。鋼板の関税が撤廃されれば生産コストは低下して、自動車産業の競争力が増すことになる。そ

のほか研究者も、高炉建設の経済性に疑問を呈していた。高炉が完成し一貫製鉄が実現すれば、確かに鉄鋼製品の生産コストが削減され、品質も向上するかもしれない。しかしこれは、政府が港湾などインフラを整備し、高炉建設に優遇措置を施すことで可能となる。さらに原料である石炭や鉄鋼石の輸入、設備や人材の調達などを考えれば、海外企業と競争できるか甚だ疑問である。政府は鉄鋼業界の圧力に惑わされることなく、経済全体の利益を優先すべきと主張した⁽³⁹⁾。

日本側はタノン商務相が4月にWTO会合で訪日する機会をとらえ、大臣会談において妥協案を提示した。鉄鋼の特定用途免税スキームはタイ側が技術的に運用できないと回答したため、熱延鋼板はタイに生産設備がない品目は即時撤廃し、タイで供給できない品目は無税枠を導入して、その他鉄鋼製品とあわせ6年以内に関税撤廃する。さらに鉄鋼分野の技術協力プログラムを約束し、農産品交渉はすでに大筋合意に達していたので、経済産業省からの提案としてタイの「世界の台所戦略」への支援を表明した⁽⁴⁰⁾。日本側は閣僚級会談に格上げして決着をめざし、また工業分野でも協力案件を提示して関税引き下げの譲歩を迫る戦術をとったのである。

しかしタイ側はあくまで、鉄鋼製品の関税引き下げと引き換えに、日本側の農産物市場開放を迫る姿勢を崩さなかった。タクシン首相は4月下旬、小泉首相あてに書簡を送付し、日本側が鉄鋼関税の撤廃を希望するのであれば、次の交換条件の履行を求めている。①農産物市場の開放をさらに進める、②原産地規則が輸出の障害にならないようにする、③タイの鉄鋼業発展および「アジアのデトロイト化」構想を支援する⁽⁴¹⁾。すなわちタイ側交渉団の戦術を追認し、タイ経済界の要望に沿った内容となっている。

ただし5月に中川経産相が訪タイした際には、交渉に実質的な進展はなかったものの、タクシン首相は政府に保護を求める業界団体の姿勢を厳しく批判して、政府は消費者を含めた経済全体の利益を考えると述べ、業界の自助努力を強く促した⁽⁴²⁾。またソムキット副首相は、日本側提案の熱延鋼板無税枠の設定について、事務方に検討を指示している⁽⁴³⁾。高級鋼板の輸入依存という現実をふまえて、鉄鋼インスティテュートが日本側の要求を精査し⁽⁴⁴⁾、第8回交渉においてタイ側の最終案が示された。日本

図3 鉄鋼分野の合意内容

	日本側提案 (2005年4月)	最終合意 (2005年7月)
7208熱延銅板	5万トン (1%) 即時撤廃*	23万トン (6%) 即時撤廃
	65万トン (18%) タイに生産設備がない	
	101万トン (28%) タイで供給できない	
	32万トン (9%) 6年後に関税撤廃	
7209～7306 その他の鉄鋼 製品 (7201～ 7207半製品 含む)	17万トン (5%) 即時撤廃*	69万トン (19%) 即時撤廃
	144万トン (40%) 6年以内に関税撤廃	11万トン (3%) 6年後に関税撤廃
		86万トン (24%) 9年後に引き下げ 10年後に撤廃
		(電機メッキ (EG) 用) **
		(自動車用線材・棒鋼) **

(注) *は、タイ側から提案。

**は、日本側が無税枠を要求したが、タイ側は受け入れず。

(出所) 鉄鋼業界関係者からの聞き取りにより筆者作成。

側の要求と比べて、即時撤廃および無税枠の量が減少し、6年や8年間現行税率を維持する品目も設けているが、10年後にはすべての関税が撤廃されることになった⁽⁴⁵⁾ (図3)。

タイの鉄鋼業界は、高炉建設に税制上の優遇措置等で政府が支援することを条件に、無税枠の設定を容認したようである⁽⁴⁶⁾。他方で日本の鉄鋼業界は、後述の自動車業界とは異なり、タイ鉄鋼業の支援にはあまり積極的ではない。日本とタイの間では通商問題が起こらないように、2004年から鉄鋼対話が行われている。この枠組み下に技術協力委員会が設置され、今回合意した鉄鋼技術協力プログラムの詳細が話し合われるが、日本の業界は下工程の周辺技術に限定する意向である⁽⁴⁷⁾。日本鉄鋼業の強みは、高炉から圧延までの微妙な成分調整や温度管理にあり、このノウハウの移転は考えていない。交渉過程では、タイ鉄鋼業の政策に関しても問題提起が行われたが、結局交渉戦術が駆使されて問題が終息している。

3. 自動車

完成車および自動車部品の関税撤廃・引き下げに関しては、鉄鋼製品以上に双方の主張に隔たりがあり、最後まで平行線をたどった（表6）。交渉過程では、鉄鋼分野とは違い、タイ・ブランドの完成車メーカーがないため⁽⁴⁸⁾、タイに進出している欧米や日本など海外の業界団体も主張を展開したところに自動車分野の特徴があり、一時議論の着地点がみえない状況となっている。また交渉の展開は、相手側からいかに多くを引き出すかという交渉戦術に終始し、タイ自動車産業の競争力強化についての議論は後方に退いていった。自動車分野のアクターの発言を通して、どのように収拾が図られたのかをみていきたい。

タイ政府は「アジアのデトロイト化」構想を発表し、タイがアジアの自動車生産・輸出拠点および自動車部品の集積地として成長することをめざしていた。2010年の目標は、生産台数180万台、自動車部品輸出4000億パーツ、自動車生産の付加価値70%を掲げている⁽⁴⁹⁾。タイでは国内販売9割のシェアをもつ日系自動車メーカーが、完成車の輸出も拡大し、また部品の現地調達比率を引き上げていた⁽⁵⁰⁾。タイの完成車の貿易は大幅な黒字で、自動車部品の貿易も収支が均衡しているが、部品の輸入の7割が日本からである。タイの現行の関税は、乗用車で完成車が80%、CKD部品が30%と高く、これらを撤廃すると、政府の税収、自動車業界の生産、消費者の購買に影響を及ぼすことが予想された。

第6回交渉で日本側は、3000cc超の乗用車は関税の即時撤廃、3000cc以下は2010年までに段階撤廃、また自動車部品は原則即時撤廃し、うちセンシティブ品目も2010年までに段階撤廃することを要求した。2010年はAFTAが完成する年であり、日本はタイをはじめとするASEAN主要国とEPA交渉を進めて、自動車分野の日本ASEAN自由貿易地域の設立をめざしたのである。またタイは2005年から発効したオーストラリアとのFTAで、3000cc超の乗用車の関税を撤廃していた。タイ側交渉団は第7回交渉において、3000cc超の乗用車は3年後に再協議、3000cc以下は除外品目、エンジン・同部品⁽⁵¹⁾は15年かけて段階撤廃と回答している。

自動車はタイ側のセンシティブ品目であり、日本側がさらに農産物を市場開放しないのであれば譲歩しないという交渉戦術をとった。

二国間交渉の行方をさらに複雑にしたのが、欧米自動車メーカーによるタイ政府への働きかけである。欧米メーカー8社のタイ現地法人は連名で書簡を送り、日本タイFTAにより3000cc超の関税が撤廃されれば、欧米ブランド車の現地販売に影響を及ぼし、欧米車の現地生産の撤退、ディーラーの廃業、サービスの低下も余儀なくされるとして、自動車の除外品目扱いを要望した⁽⁵²⁾。実は3000cc超の乗用車の生産は年間39台にすぎず、輸入に依存しており、このクラスの国内生産にはほとんど影響しない⁽⁵³⁾。欧米メーカーが提起した論点は、3000cc超の輸入車の関税が撤廃されることで、欧米メーカーがおもに現地生産している1800～2500ccクラスと価格差が縮まり、消費者の選択が3000cc超の輸入車に向かうというものである。このような市場の変化が、果たして起きるのかどうか議論となった。

日本側交渉団を後押しするために、日本の自動車業界団体の代表が訪タイして、タクシン首相と会見している。日本自動車工業会の代表は、「アジアのデトロイト化」構想への支援を表明し、自動車関税の引き下げにより生産コストを低減して、中国を上回る競争力をもつFTAの実現を要望した⁽⁵⁴⁾。日本の自動車メーカーはタイに410億パーツ投資する計画があるが、このFTAが実現しないと、投資が他国に逃げる可能性に理解を求めた。また日本との補完関係にある完成車の関税引き下げを望んでおり、欧米ブランドの大型車は消費者から一定の支持があるので、欧米メーカーの心配は当たらないと反論した⁽⁵⁵⁾。

日本側はタノン商務相訪日時に行った大臣会談でも、「アジアのデトロイト化」構想の実現に向けた協力として、人材育成プログラムの実施を約束している。同時に自動車分野の妥協案として、「アジアのデトロイト化」構想が目標としている2010年に完成車の関税撤廃を求め、3000cc超は無税枠の設定を提案した。前述のように経済産業省は、協力案件と引き換えに関税撤廃の譲歩を迫り、閣僚級会談における決着をめざしたのである。

しかし5月の中川経産相の訪タイを前に、一方的に工業分野の譲歩を迫

り、政治家に直接圧力をかけて決着に持ち込もうとする日本側の交渉姿勢への反発が、タイでは起きていた。さらにEUのマンデルソン通商担当委員は4月下旬に訪タイし、日本タイFTAが欧州企業の事業に悪影響を及ぼさないよう注文をつけている⁽⁵⁶⁾。この発言は、日本からの輸入大型車の関税撤廃に反対していた欧米メーカーを側面から支援していた。

タイ資本の部品企業が加盟の中心をなすタイ自動車部品製造業者協会(TAPMA)は、自動車関税の撤廃は時期尚早であり、自動車部品は10～15年の関税引き下げ猶予期間を設定し、原材料の関税はその2年前に撤廃することを、タイ交渉団に要望した⁽⁵⁷⁾。TAPMAによれば、関税撤廃は貿易赤字の拡大、関税収入の減少を招き、日本から部品輸入が増加すれば部品現地調達率の低下が懸念される。他方で日本の自動車部品関税はすでに無税であり、日本とタイでは生産車種が異なるので、日本への部品輸出拡大は多くを望めない。さらに大型車関税が撤廃されて一部メーカーが撤退すれば部品生産にも影響が及ぶと、欧米メーカーの要望と歩調を合わせている⁽⁵⁸⁾。これらの主張は、BOTとFTIの共同声明でも行われ、両経済団体は一方的な従属ではない対等な提携関係の構築を、在タイ日本大使館に要望した⁽⁵⁹⁾。

業界団体から政府への要望が相次いだため、タクシン首相は保護を求める民間の姿勢を批判し、その際に欧州自動車メーカーに対しても、日本タイFTAで不利になると主張するのなら、欧州ともFTAを締結しようと呼びかけている⁽⁶⁰⁾。またソムキット副首相は、日本側から提案のあった自動車分野の人材育成プログラムを歓迎しながらも、自動車の物品税を徴税の公平化の観点から2004年7月に改定したばかりであり、さらに自動車税制を修正するのは時期尚早との見解を示した⁽⁶¹⁾。この物品税改定では、排気量の大小に対応した税率の格差を明確にし、省エネ車の税制優遇が図られたが、大型車の関税撤廃はこの政策に逆行するとの主張が、業界団体から行われた。

6月のソムキット副首相の訪日に先立って、日本自動車工業会は同副首相に書簡を送り、日本タイEPAの早期締結を再度働きかけている。タイの自動車部品関税撤廃により日本から輸入される部品は、タイで作れない

もの、あるいは日本で作った方が有利なものに限られ、タイ製部品は従来どおり調達されるという趣旨である⁽⁶²⁾。しかし6月の大臣会談では、交渉に実質的な進展はなかった。

交渉団による第8回交渉では、鉄鋼分野はほぼ合意に達したが、自動車分野は依然として主張に隔たりがあった。タイ側は部品について、エンジン・同部品は15年後、その他は7年後(2013年)に関税撤廃すると回答し、前者は前回の段階的引き下げから後退する内容となった。また完成車は、3000cc超がタイ製部品を20%含むことを条件に5年後に関税を20%引き下げ(現行の80%から60%へ)、3000cc以下は除外品目と回答した。タイ側交渉団は、日本側が厳格な原産地規則を適用するのであれば、こちらでも輸入大型車に20%のタイ製部品を要求するという新たな論点を提起し、取引により譲歩を引き出す戦術をとったのである⁽⁶³⁾。タイ側はほかにも大型車の関税撤廃に関して、タイ日系メーカーのEU向け輸出車がGSP(一般特惠関税)の適用を除外される可能性を、交渉の場に持ち出している。

日本経団連の代表が7月下旬に訪タイしてタクシン首相と会見した際に、日本側は3000cc以下乗用車の除外品目扱いに懸念を表明して再考を促した。タクシン首相は日本側が農産物市場をより開放すれば、良い結果がもたらされると応えている⁽⁶⁴⁾。その後日本の農水省は、約20品目について関税撤廃時期の前倒しや関税割当数量の拡大をタイ側に伝え⁽⁶⁵⁾、7月31日に中川経産相とソムキット副首相他との大臣会談が開かれることになった。

大臣会談ではまず部品について、エンジン・同部品は2013年、その他は2011年に関税撤廃するとタイ側が譲歩し、関税20%超の品目は発効時に20%に引き下げることで決着した。また完成車は、3000cc超の関税を80%から毎年5%ずつ引き下げて2009年に60%にすることで合意した。しかし2009年に関税撤廃に向けた再協議を行うことについて、タイ側が「撤廃」とは書けないと主張したためまとまらなかった。翌日、中川経産相がタクシン首相を表敬訪問した後に再び大臣会談が開かれ、3000cc超の再協議に関して政治宣言⁽⁶⁶⁾を出すことで合意し、ようやく最終決着となった(表7)。3000cc以下は80%の関税を維持し、6年目に再協議する。

表7 自動車分野の合意内容

	第6回交渉 (2005年2月) 日本側要求	第7回交渉 (2005年3月) タイ側回答	大臣会談 (2005年4月) 日本側妥協案	第8回交渉 (2005年6月) タイ側回答	交渉官訪タイ (2005年7月) 合意内容	大臣会談 (2005年8月1日) 最終合意内容
乗用車						
3000cc 超	即時撤廃	3年後再協議	2010年に関税 撤廃 無税枠を設定	5年後に20% 引き下げ (タイ製部品 20%含む)		毎年5%引き下げ2009年に60%へ 以降は、再協議(政治宣言を出す)
3000cc 以下	2010年までに 段階撤廃	除外品目	2010年に関税 撤廃	除外品目		6年目に再協議
自動車部品						
関税20%超の品目	原則即時撤廃		2010年までに 段階撤廃	7年後(2013年) に撤廃		20%に引き下げ、2011年に撤廃 2011年に撤廃
関税20%以下の品目						
センシティブ品目	2010年までに 段階撤廃	15年かけて段 階撤廃	2010年までに 段階撤廃	15年後に撤廃	10年後(2016年) に撤廃	2013年に撤廃

(注) センシティブ品目はエンジン・同部品5品目。
最終合意の2011年はAFTA完成(2010年)の1年後、2013年はAFTA完成の3年後。
(出所)聞き取りをもとに筆者作成。

自動車分野の交渉では、大臣会談で大胆な政治決着が図られることなく、農産物市場開放と取引するというタイ側交渉団の交渉戦術が最後まで貫かれた。その結果、3000cc以下の乗用車は、日本のコメと同様に除外品目扱いとなった。3000cc超の乗用車も、タイはオーストラリアには関税撤廃したにもかかわらず、日本との交渉では欧米自動車メーカーとのバランスを主張し、小幅の関税引き下げに終わった。日本側は「アジアのデトロイト化」構想実現への協力として、政府および企業の全面支援による人材育成プログラムの実施を約束した。180万台体制に向けて技能者不足が指摘されるなかで、日本人専門家がまずタイ人講師を養成し、そのタイ人講師がタイ人研修生を指導して、自動車産業全体への波及をめざす画期的な計画である⁽⁶⁷⁾。しかしタイ政府や業界との間で、この協力により双方に有益な関係を構築するという考え方を、共有するまでには至らなかった。

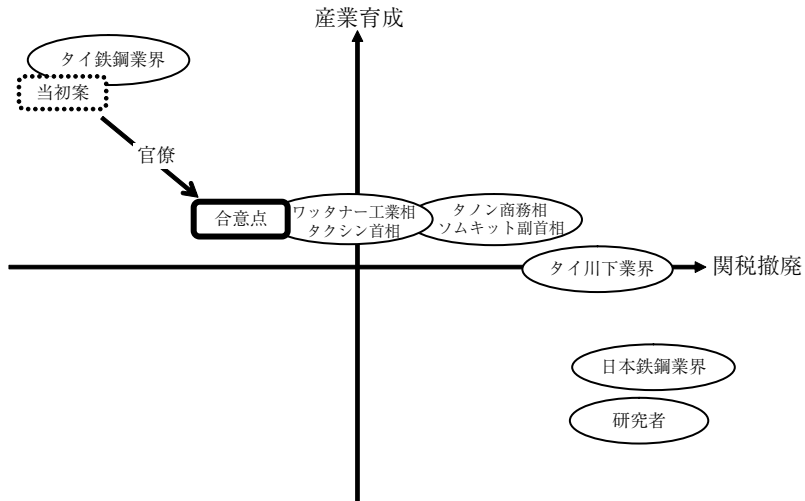
第5節 まとめ

日本タイ EPA 交渉における各アクターの主張を通して明らかとなったタイの政策決定過程の特徴をまとめておきたい。

まず日本タイ EPA 交渉では、一括受諾方式における双方の交渉戦術の違いが、最終合意内容を大きく左右する結果となった。交渉は分野ごとに協議が行われ、日本側は農水産分野、工業分野それぞれにおいて、市場アクセス面で譲歩を勝ち取るために経済協力を約束するという戦術で臨んだ。この戦術は農水産分野では功を奏し、協力と自由化のバランスをとる方針が双方で確認されている。しかしタイ側はお互いのセンシティブ品目である農産物と鉄鋼・自動車の取引を主張して、一方的に工業分野の関税撤廃を要求する日本側の交渉姿勢に反発を強めるようになった。その結果、工業分野では協力案件を提示したものの、タイ側の理解が得られず、関税引き下げ内容も当初の要求から大幅に後退したのである。

次に鉄鋼、自動車分野の関税撤廃をめぐる各アクターの要求と最終合意内容を比較しておきたい。鉄鋼では、タイ鉄鋼業界が関税撤廃に反対する

図4 鉄鋼交渉をめぐる各アクターの主張



(注) この図は、各アクターの主張や合意内容を定量的に表したものではない。
 (出所) 筆者作成。

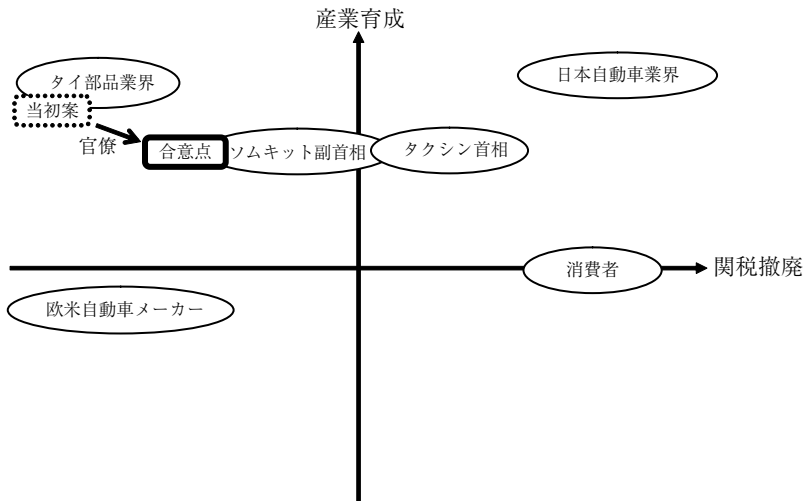
一方で、鉄鋼製品のユーザーである自動車など川下業界は関税引き下げに賛成の立場をとり、両極に位置していた(図4)。この議論のなかで、タノン商務相等は、自動車用途の鉄鋼製品は無税にしてもよいと川下業界に理解を示す発言を行った。またタクシン首相はタイ資本単独による高炉計画の実現性に疑問を呈して、研究者も同計画の経済非効率を指摘し、日本鉄鋼業界は協力的に消極的な姿勢を示した。タイ政府は最終的に、高炉建設への税制上の優遇支援⁽⁶⁸⁾を行う代わりに、無税枠の導入や10年以内の関税撤廃を、タイ鉄鋼業界に認めさせている。

自動車では、欧米自動車メーカーが大型車の関税撤廃反対を主張して、タイからの投資撤退をほのめかす一方、日本自動車業界は中国との競争に勝つFTAの実現を要望し、日本からさらなる投資を呼び込むために関税引き下げを迫った。このように海外の業界が両極に位置したところに、自動車分野の特徴がある(図5)。この議論のなかで、ソムキット副相等の政治家は、日本からの産業協力には歓迎の姿勢を示しつつ、税制に関し

ては中立の立場をとった。またタイ部品業界は、関税撤廃反対で欧米メーカーに同調したものの、実際には日本自動車業界と緊密な協力関係にあった。最終的に、部品関税は6～8年後に撤廃し、大型車は関税を20%だけ段階的に引き下げ、その他完成車は除外品目扱いで決着している。

鉄鋼、自動車分野の最終合意に至る交渉経過をみると、ほぼタイ側交渉団の筋書きどおりに展開して、タイの政治家は交渉団の戦術を追認したにすぎないことがわかる。タイの政治家が主導権を発揮できなかったのには、次の要因が考えられる。まず頻繁に内閣改造が行われて閣僚や大臣補佐が異動するため、FTA 関連委員会に委員として政治任命されながら、活躍する機会が限られて、結局官僚が政策立案の中心となった。さらに第7回交渉以降、一方的な要求や政治的な圧力をかけるというように日本側の交渉姿勢への反発が急速に広まり、タイの経済団体もこの流れに歩調を合わせたため、政治家が日本への譲歩ととられるような決断をすることが極めて難しくなった。

図5 自動車交渉をめぐる各アクターの主張



(注) この図は、各アクターの主張や合意内容を定量的に表したものではない。
(出所) 筆者作成。

タクシン政権は政治家主導で政策を遂行し、タイには従来にないトップダウンで政策を実行する内閣と評価されてきた。しかし FTA 交渉の政策決定過程を検証すると、タクシン首相は交渉相手国の選択ではリーダーシップを発揮したものの、具体的な交渉内容に関しては干渉せずに、閣僚や官僚にゆだねる姿勢を取り続けた。閣僚は在任期間が短いためイニシアチブを発揮できず、官僚が策定した戦術を追認せざるを得なかった。官僚は経験豊富で交渉戦術に長けており、日本タイ EPA 交渉では世論を動員して最終決着の道筋をつけることにも成功した⁽⁶⁹⁾。タイでは官僚の政策立案に及ぼす影響力が、依然として大きいのである。官僚は戦術面で優れた能力を発揮したが、戦略目標や産業振興といった観点は副次的に位置づけられてきた。これらの取り組みは政治家の役割と考えられるが、タクシン政権では実現しないままに終わってしまった。

【注】

- (1) タイ政府は 1990 年代以降、東南アジア自由貿易地域 (AFTA) など ASEAN 地域の貿易、投資の促進も推進している。
- (2) BIMSTEC (ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ) は、バングラデシュ、インド、ミャンマー、スリランカ、タイ、ネパール、ブータンの 7 カ国で構成する。
- (3) EFTA (欧州自由貿易連合) には、アイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタインの 4 カ国が加盟している。
- (4) タイ商務省貿易交渉局資料「タイの FTA 戦略」(2004 年 2 月 26 日) による。この資料は、後述の国際貿易交渉戦略・政策調整ワーキンググループが作成した。
- (5) タイ商務省貿易交渉局における聞き取り (2005 年 7 月 5 日) および同上資料による。
- (6) タイ商務省貿易交渉局における聞き取り (2004 年 8 月 23 日) による。
- (7) 2003 年 10 月から 2004 年 9 月までの 1 年間に、野菜と果実の対中国貿易は 68 億 2400 万パーツの黒字であったが、キャッサバを除くと 13 億 2700 万パーツの赤字となる。
- (8) タイ政府は 1995 年、WTO ウルグアイラウンド協定に従い、農産品 23 品目に関税割当を導入した。ニンニクの関税は、クオータ (2004 年は年間 65 トン) 内 27%、クオータ外 57% である。ASEAN 中国 FTA では、クオータ内のみ無税となった。しかし 2004 年の中国からのニンニク輸入量はクオータを大幅に上回る 5 万 3000 トンに達し (FTA Digest [2005])、かつ中国からの輸入品はクオータ申請手続きもとられていない (貿易交渉局アジア課における聞き取り [2006 年 12 月 6 日] による)。
- (9) タクシン政権は 2004 年 7 月に、影響を被ったニンニク栽培農家の転作を支援するため、「競争力向上のための農業生産構造改善基金」を設置した。しかし総額 3 億パーツが予算化されたにもかかわらず、実際に使用されたのは 8200 万パーツにとどまっ

- た。
- (10) タイ乳牛飼育協会における聞き取り（2006年12月7日）および Rangsana ed. [2006: 59-65] による。
 - (11) 国際経済政策委員会布告 2004 年第 1～3 号（いずれも 2004 年 1 月 27 日付）。
 - (12) 2004 年 6 月に EFTA との交渉開始が決定し、首席代表が 1 名追加された。
 - (13) 交渉結果のモニター WG は、影響を受ける部門への緩和措置や競争力を向上させる支援措置について検討し、提言することが期待されていたが、実際には機能しなかった。
 - (14) ソムキット氏は、2004 年 3 月から 1 年間財務相に就任し、2005 年 3 月から副首相も兼任する。
 - (15) BOT および FTI における聞き取り（2005 年 7 月 7、8 日）による。
 - (16) チュラロンコン大学経済学部スティパン・ジラティワット准教授からの聞き取り（2006 年 12 月 15 日）。スティパン准教授は、国際経済政策委員会の委員である。
 - (17) FTA ウォッチに関しては、同グループのホームページを参照（<http://www.ftawatch.org>、最終アクセス日 2007 年 5 月 16 日）。
 - (18) タイ商務省は 2006 年 12 月、交渉中の FTA について、次のような見解を発表した。韓国、BIMSTEC との FTA は、本来タイ側が得られるべき貿易の拡大効果が小さい。アメリカ、バーレーンとの FTA は、相手国の対応の問題もあり、交渉を中断する。（<http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/strategy/tabid/52/Default.aspx>、最終アクセス日 2007 年 5 月 16 日）
 - (19) タイ商務省は新たに、「貿易自由化適応調整基金」の創設を提案している。商務省の案によれば、FTA で影響を受ける部門を対象に、職業や事業転換を手助けする目的で、研修やセミナーの開催、専門家によるアドバイスなど、自立するための支援を行う（タイ商務省が 2006 年 12 月 15 日に開催したセミナーにおける配布資料より）。
 - (20) タイ外務省の日本タイ EPA のホームページを参照（<http://www.mfa.go.th/jtepa>、最終アクセス日 2007 年 5 月 16 日）。ただし交渉経過に関する掲載情報は、あくまでタイ側交渉団の見解を表明したものであり、すべての客観的な事実を公平に掲載しているわけではない点に注意する必要がある。
 - (21) EPA の締約国でない第三国で実質的に生産された物品が、一方の締約国を経由して他方の締約国に特惠関税で輸入されること。
 - (22) タイ側の関心品目であったツナ缶詰は、原料のマグロがインド洋マグロ類委員会（IOTC）加盟国船籍の漁船で捕獲され、漁船の乗組員の 75% が ASEAN 国籍であれば、タイを原産地として認めることになった（貿易交渉局アジア課における聞き取り [2006 年 12 月 14 日] による。日本タイ EPA 協定の附属書 2 「品目別規制」の第 16 類注釈を参照）。
 - (23) 協力のためアジア農業者グループは、日本（JA 全中）のほか、韓国、タイ、フィリピン、マレーシア、インド、インドネシア、スリランカ、ベトナムの 9 カ国の農業団体が構成される。
 - (24) 全国農業協同組合中央会（JA 全中）における聞き取り（2005 年 8 月 23 日）および JA 全中「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 グループの基本的な考え方」（平成 16 年 2 月）による。

- (25) 農林水産省「農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について～みどりのアジアEPA推進戦略～」(平成16年11月)による。
- (26) タマサート大学経済学部スパット・スパッチャラサイ准教授からの聞き取り(2005年9月15日)による。
- (27) 農林水産省「日タイEPA交渉の大筋合意(農林水産分野)について」(平成17年9月)による。
- (28) 農産物分野における日本とタイ、フィリピン、マレーシアEPAの合意内容の比較は、Ministry of Foreign Affairs [2006: 131-133]を参照。フィリピンについては、本書第3章の表4を参照。
- (29) タイの熱延鋼板はサハウィリヤグループなどタイ資本企業3社が生産し、2004年の合計生産量は約480万トンで、約235万トンを輸入に依存しており、国内需要量を満たせていない(FTA Monitoring [2005])。またサハウィリヤグループはロシア等から輸入したスラブ、他2社は鉄スクラップが原材料であるため、成分調整が安定せず、自動車・家電製品用途には適しないと指摘されている。
- (30) サハウィリヤグループは2005年3月、5242億バーツ投資して3000万トンの生産能力をもつ高炉の建設計画を発表した。事業は5期12年かけて行うが、まず第1期として500万トンの高炉建設に900億バーツ投資する計画を投資委員会に申請した(Prachachart Trakit タイ語経済新聞2005年3月24日付)。
- (31) The Nation 紙2005年3月31日付、Bangkok Post 紙2005年4月1日付、Than Setakit タイ語経済新聞2005年4月21日付(タノン商務相へのインタビュー記事)など。
- (32) The Nation 紙2005年4月5日付。
- (33) Phu Cat Kan タイ語経済新聞2005年4月5日付。
- (34) Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年4月2日付。
- (35) Matichon タイ語新聞2005年4月11日付。
- (36) Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年4月9日付。
- (37) Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年4月11日付。
- (38) タイ自動車工業会(TAIA)における聞き取り(2006年12月14日)による。
- (39) たとえばタマサート大学経済学部ピット准教授の主張(Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年4月28日付)。
- (40) 「世界の台所戦略」はタイ政府の自動車産業等と並ぶ5重点産業のひとつで、農水産加工品のマーケティングや高付加価値化を支援する。
- (41) Phu Cat Kan タイ語経済新聞2005年4月29日付、Prachachart Trakit タイ語経済新聞2005年5月2日付、毎日新聞2005年5月4日付など。なおタクシン首相の小泉首相あて書簡は、2005年4月27日付。
- (42) Bangkok Post 紙2005年5月7日付、Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年5月7日付。
- (43) Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年5月7日付。
- (44) 鉄鋼インスティテュート(ISIT)における聞き取り(2006年12月15日)による。
- (45) 日本側は引き続き、電気亜鉛メッキ用熱延鋼板および自動車用線材・棒鋼についても無税枠を要求したが、2005年7月31日の大臣会談でタイ側は受け入れなかった。

- (46) Prachachart Trakit タイ語経済新聞 2005年7月21日付。
- (47) 日本タイ鉄鋼技術協力プログラムの内容は、①タイ鉄鋼業の基盤強化(専門家派遣)、②環境技術協力、③現場技術者の育成、④大学の人材育成である(日本鉄鋼連盟における聞き取り [2006年11月21日])。
- (48) タイには自動車組立企業が15社あるが、大部分は海外自動車メーカーが出資している企業であり、タイ資本の企業は海外メーカーからの受託生産あるいは改造車を生産しているにすぎない。タイ政府は、マレーシアのように国民車育成政策を採用しなかった(東[2000])。
- (49) 2005年の自動車生産台数は112万台に達し、タイは世界第14位の自動車生産国となった。タイ政府は同年、2010年の生産台数目標を200万台に上方修正している(タイ自動車インスティテュート(TAI)における聞き取り [2006年12月13日])。
- (50) 日系自動車メーカーの多くは、タイを1トンピックアップトラックの生産、輸出拠点と位置づけ、ほとんどの部品を現地調達している。
- (51) タイ側は自動車部品の中でエンジン・同部品5品目を、他の部品よりも関税撤廃猶予期間を長くする姿勢を示した。農業機械用エンジンを保護するためのようであるが(タイ工業省工業経済事務所における聞き取り [2006年12月8日])、タイ資本の企業は自動車用エンジン部品を生産していない。
- (52) 欧米自動車メーカー8社によるソムキット副首相あて書簡(2005年3月22日付)。The Nation紙2005年4月8日付、Krungthep Trakit タイ語経済新聞2005年4月8日付。
- (53) タイの乗用車生産の主流は1800cc以下のクラスで、乗用車生産合計の80.3%を占める(2004年)。
- (54) 日本自動車工業会における聞き取り(2005年8月5日)による。
- (55) Krungthep Trakit タイ語経済新聞 2005年4月12日付。日本自動車工業会会長会見 2005年4月21日 (http://release.jama.or.jp/sys/interview/detail.pl?item_id=274, 最終アクセス日2007年5月16日)。
- (56) The Nation紙2005年4月29日付、日本経済新聞 2005年5月5日付、Bangkok Post紙2005年5月6日付など。
- (57) タイ自動車部品製造業者協会(TAPMA)における聞き取り(2006年12月14日)では、原材料関税の先行撤廃は強く要望するものの、自動車関税の撤廃は影響を見極めたいとのことであった。
- (58) TAPMAのピサーン外務副次官あて書簡(2005年5月2日付)。Krungthep Trakit タイ語経済新聞 2005年5月3日付、Prachachart Trakit タイ語経済新聞 2005年5月5日付。
- (59) Phu Cat Kan タイ語経済新聞 2005年5月5日(電子版)、Bangkok Post紙2005年5月6日付。
- (60) Krungthep Trakit タイ語経済新聞 2005年5月7日付。
- (61) Bangkok Post紙2005年5月7日付。
- (62) 日本自動車工業会会長会見 2005年6月17日 (http://release.jama.or.jp/sys/interview/detail.pl?item_id=314, 最終アクセス日2007年5月16日)。
- (63) タイ側は双方に利益となるよう、輸入大型車に20%のタイ製部品を義務づける要求をしていたが(タイ工業省工業経済事務所における聞き取り [2006年12月8日])、

前述のツナ缶詰の原産地規則の問題が解決して、この要求を取り下げた。

- (64) Krungthep Trakit タイ語経済新聞 2005年7月26日付。
- (65) Krungthep Trakit タイ語経済新聞 2005年7月28日付, The Nation 紙 2005年7月28日付, 日本経済新聞 2005年7月28日付。
- (66) 「経済上の連携に関する日本国とタイ王国との間の協定の署名にあたっての共同声明」の「別添 1.自動車」(2007年4月3日)。
- (67) 研修プログラムは3つあり、トヨタによるTPS(生産管理)活動の指導、デンソーによる技能者訓練、ホンダによる金型製作技能者の育成が行われる。また技能検定制度の整備については、日産が支援する。なおタイ側は人材育成に加えて、自動車の研究開発やデザイン面の協力も要求したが、日本側は民間企業の問題と回答した。
- (68) 投資委員会による税制上の優遇支援は、鉄鋼業以外にも製造業で広く実施されており、政府が特別に鉄鋼業を育成しているわけではない。また高炉事業への投資奨励は、複数の企業に認められているが、これまでいずれも実現していない。タイ政府の産業政策は、あくまで民間主導を支援するためであり、他国のように国営製鉄所は設立されなかった。
- (69) タイ側交渉団首席代表のピサーン外務副次官は、セミナーにおいて日本タイ EPA の交渉経過を回顧し、メディア等の役割を活用したこと、第7回交渉以降は世論の動向が日本との交渉に臨むうえで役に立ったことなどを述べている(Mahidol University [2005:35])。

【参考文献】

〈日本語文献〉

東茂樹 [2000] 「産業政策－経済構造の変化と政府・企業間関係－」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策－制度・組織・アクター』アジア経済研究所)。

〈英語・タイ語文献〉

- Department of Trade Negotiations, Ministry of Commerce [2006] *Peot Pratu Mangkorn: Keat Kankar Seri ASEAN-Cin* (龍の扉開放: ASEAN - 中国 FTA)
- FTA Digest [2005] “Khrop Rop 2 Pi Thai-Cin: Phonkratop le Khwamkhauchaiphit Bang Prakarn.” (タイ・中国 FTA2 周年: 影響と誤解された点) TDRI.
- FTA Monitoring [2005] “Khai Kho Kracang Praden Ron Cak FTA Thai-Yipun: Karani Lek Phen Rit Ron.” (タイ・日本 FTA の争点を明確に解く: 熱延鋼板のケース) Fiscal Policy Research Institute.
- [2006] “Kancat Tham FTA kap Miti Kotmai: Campentong Phan Rat Sapharu Mai?,” (FTA 締結と法律の観点: 国会通過は必要か否か) Fiscal Policy Research Institute.
- Mahidol University [2005] *Nayobai Satharana: FTA Kap Dak ru Okart Thang Kankar khong Thai* (公共政策: FTA は畏あるいはタイの貿易拡大機会か) L. T. Press.
- Ministry of Foreign Affairs [2006] *Ruang Naruu Kiaukap Kwam Toklong Hunsuan Sethakit Thai-Yipun* (日本タイ経済連携協定について知っておくべきこと) JTEP Office.

- Rangsan Thanaphonphan [2005] *Cak Thaksinonics Su Thaksinathipatai 3* (タクシノミックスからタクシンイズムへ 3巻) Openbooks.
- ed. [2006] *Kho Toklong Kankar Seri Thai-Australia: Raingan le Bot Wikro* (タイ・オーストラリア FTA : 報告と分析) WTO Watch.
- Suthiphand Chirathivat and Sothitorn Mallikamas [2004] "Thailand's FTA Strategy: Current Development and Future Challenges," in *ASEAN Economic Bulletin*, Volume 21, Number 1, ISEAS.