

タイ -- 官僚主導の交渉から説明責任の重視へ (特集 発展途上国のFTA)

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
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	147
ページ	6-9
発行年	2007-12
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00047035

特集／発展途上国のFTA

タイ―官僚主導の交渉から説明責任の重視へ

東 茂樹

日本タイ経済連携協定（EPA）が一月一日に発効した。構想が提起されて六年、政府間交渉開始決定から四年弱、両国の大筋合意から二年あまり経過して、ようやく協定が実施の運びとなった。この間、両国とも政権が交代している。タイではタクシン前政権が積極的にFTA交渉を進めて、東南アジアではシンガポールに次ぐFTA推進国となった。しかしクーデタ発生後は、その反動から政府は交渉に慎重姿勢をとり、国民や議会の声に耳を傾ける必要に迫られている。日本タイEPA交渉を事例にして、タイのFTA政策決定過程における特徴、および今後の変化についてみていこう。

●日本とタイの経済関係

日本タイEPAは、二〇〇一年一月にタクシン前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産官学研究会において議論が深められ、二〇〇四年二月から政府間の本交渉が開始された。本交渉も九回の会合を重ねて、ようやく二〇〇五年九月に大筋合意に達している。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。

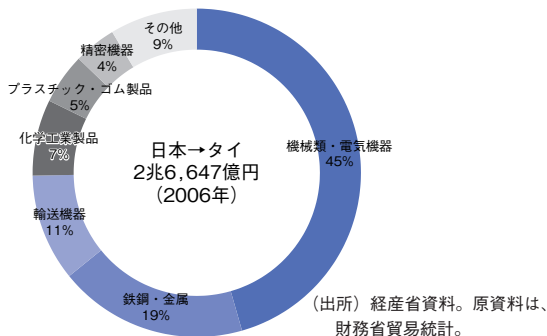
タイにとって日本は、輸出は第二位（二〇〇五年で全体の二三・六％）、輸入は第一位（同二二・〇％）であり、最も重要な貿易相手国である。逆に日本からみると、タイは輸出で第六位（同三・八％）、輸入で第一〇位（同三・〇％）であるが、日本とのEPAが発効している五カ国のなかでは、貿易額が最大であった。つぎにタイへの外国直接投資で日本は約四割を占め、日本からみてもタイは東南アジアにおける最大の投資先である。このように両国間の経済関係は緊密で、民間企業による東アジア域内生産ネットワークの主要な部分となっており、事実上の経済統合を構築していた。日本タイEPAは、民間が先行して形成した経済統合を制度化して、さらなる経済連携の深化につなげるものと位置付けられている。

●タイ側からみた交渉の特徴

日本タイEPAはタイ側からみると、つぎのような特徴をもつ交渉となった。第一に、交渉のすべての分野に合意して締結する一括受諾方式が進められた。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。この方式では、競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。タイはすでにオーストラリアとこの方式で交渉しており、その経験を日本との交渉に生かすことができた。

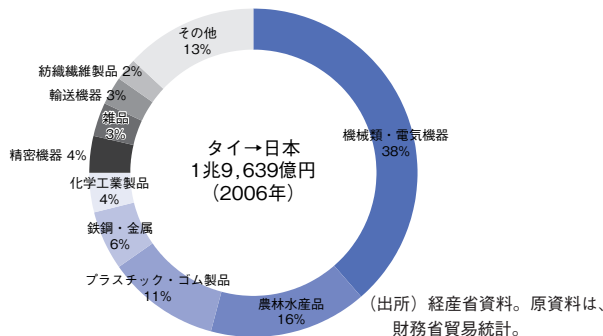
第二に、物品の関税撤廃・引き下げに関しては、相手国の要求に応じて関税引き下げ品目を提示するリクエスト・オファー方式で行った。FTAでは一〇年以内に貿易額の九割以上の品目の関税を撤廃することになるが、交渉で問題となるのは残りの例外品目の取扱である。この方式では、すべての関税品目ごとに交渉の場で取扱いを

図2 日本とタイの貿易



(出所) 経産省資料。原資料は、財務省貿易統計。

図1 日本とタイの貿易



(出所) 経産省資料。原資料は、財務省貿易統計。

決めていくので、極めてきつい対応を迫られるが、タイはやはりオーストラリアとの交渉で経験しており、それを生かすことができた。

第三に、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トリア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。日本との交渉では貿易取引額が大きいため、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、タイ商業会議所連合やタイ工業連盟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。

●日本タイEPAの交渉経過

交渉の大きな分岐点となったのは、二〇〇五年三月に開催された第七回交渉である。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、第七回交渉で合意に達したのである。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、第七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、最後まで残

された争点となった。

鉄鋼と自動車について合意に時間を要した原因として、第七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挙げられよう。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。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・自動車の間の取引に固執していた。

●農産物分野の交渉

日本の農林水産省は、メキシコとのEPA交渉において農業部門で譲歩を迫られた経験から、二〇〇四年一月に「みどりのアジアEPA推進戦略」を打ち出した。この戦略では、安全・安心な食品の輸入確保、ニッポン・ブランド農林水産物の輸出促進、アジア農産物産地帯の貧困解消などを掲げている。また日本の農業団体もアジアの農協組織との交流において、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、農業分野の協力を一層進めて、相手国との相互発展と繁栄をめざしていた。アジア諸国とのEPA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取りな

から交渉を進めるという方針が確認された。

日本とタイのEPA交渉は当初、タイ側が関心を示していた米、砂糖、タピオカ(でんぶん)、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。しかし米は、二〇〇四年一月タクシン前首相の提案により、交渉から除外することが決まった。また二〇〇五年三月の第七回交渉で、砂糖、でんぶん、パイナップル缶詰についても、自由化が地域経済に深刻な影響を及ぼすとして、五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、農林水産分野は合意に達した。

他の分野に先駆けて農業分野が合意に至った要因として、市場アクセスと協力をパッケージとする戦略が功を奏したと考えられる。タイでは鳥インフルエンザの発生を契機に、輸出農産品の衛生水準を改善することが喫緊の課題であった。また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。農水省は、これらの要望に積極的に対応することで、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。

●自動車分野の交渉

日本タイEPA第七回交渉で、工業製品は自動車、鉄鋼製品のタイ側の関税撤廃に

関して双方の主張に隔たりが大きく、合意できなかった。日本側は、完成車は現行八〇%の輸入関税を、三〇〇cc超が即時撤廃、三〇〇cc以下は段階的に引き下げて二〇一〇年に撤廃、また自動車部品については、原則として関税の即時撤廃、センシティブ品目は二〇一〇年までの段階撤廃を要求した。これに対しタイ側は、三〇〇cc超が三年後に再協議、三〇〇cc以下は除外品目とし、自動車部品は一五年かけて段階撤廃すると回答した。

日本側は二〇〇五年四月の大臣が会合する時期をとらえて、完成車は二〇一〇年に関税を撤廃し、三〇〇cc超は無税枠クォータを設定するという妥協案、さらにタイ政府の「アジアのデトロイト化」構想への支援として自動車分野の人材育成プログラムなど経済協力も提示したが、双方の主張の隔たりは埋まるところか、合意の見通しがつかない状況に陥った。タイ側が強硬な交渉姿勢を採った要因として、欧米自動車企業がタイ政府に働きかけたこと、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生じたことが挙げられる。

欧米自動車企業はタイ政府に対し、日本タイEPAにより三〇〇cc超の完成車の輸入関税が即時撤廃されれば、欧米企業が現地生産している一八〇〇〜二五〇〇ccの乗用車の販売に影響を及ぼし撤廃も余儀な

くされるとして、自動車の例外品目扱いを要望した。

タイ側交渉団は大型車の関税引き下げに関して、日系自動車企業タイ工場のEU向け輸出車がGSP適用を除外される恐れがあること、輸入大型車に二〇%のタイ製部品を含むことを条件とすることなどを交渉の場にもちだし、あくまで日本側のさらなる農産物市場開放と取引する交渉戦術を貫いたため、合意に至らなかった。ようやく七月末日の大臣会合で、エンジン部品は二〇一三年に関税を撤廃し、それ以外の自動車部品は、関税二〇%超の品目は協定発効時に二〇%に引き下げて二〇一一年に撤廃することが決まった。また三〇〇cc超の乗用車は、八〇%から段階的に関税を引き下げて二〇〇九年に六〇%にすることで合意した。さらに翌日、三〇〇cc超の二〇一〇年代半ばまでの関税撤廃に向けた再協議に関して、共同声明を出すことで決着した。三〇〇cc以下は八〇%の関税を維持し、六年目に再協議が行われる。

●官僚主導の政策決定

日本タイEPAの最終合意に至る交渉経過をみると、日本側は大臣会談に交渉を格上げして決着をめざしたが、大臣会談は何度か開催されたものの実質的な進展はなく、タイ側は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追認するものでしかなかった。タイの政治

家が主導権を發揮できなかった要因として、まず頻繁に内閣改造が行われて閣僚が異動するため、政治家は活躍する機会が限られていた。また工業分野で一方的に要求し政治的な圧力かける日本側の交渉姿勢への反発が急速に広まり、政治家が日本への譲歩と取られるような決断をすることが極めて難しくなった。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ことが明らかとなった。

両国は大筋合意後、原産地規則や条文の詰め協議を行い、二〇〇六年二月上旬には残る全ての問題を解決して、首脳による署名の日程を四月三日と決定した。しかしタクシン首相が首相辞任要求運動に対抗して二月下旬に下院を解散し、四月に実施された総選挙の無効判決が出るなど政局は混乱したため、署名の日程は延期されてきた。さらに九月に軍事クーデタが発生して、スラウット暫定政権がFTA政策の見直しを行ったことにより、日本タイEPAは二月に公聴会が開催され、二〇〇七年二月に立法議会で審議が行われたうえで、当初の予定より一年遅れて二〇〇七年四月三日に両国首脳が署名した。なお環境保護団体等から提起された有害廃棄物や微生物特許の問題は、タイ側の懸念が当たらないことを

外務大臣間の書簡で確認している。

●透明性と説明責任

タクシン前政権のFTA政策は、つぎのように批判されてきた。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。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、タイにおける政府の立法府との関係を通してみておこう。

一九九七年タイ王国憲法の第二二四条によれば、諸外国との条約は、つぎの三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条約に基づくために法律の公布を定めている場合である。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る。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ない。

以上は憲法解釈であるが、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。このこと自体は法律上問題ないが、タクシン前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。

●スラユット政権のFTA政策

タクシン政権は二〇〇六年九月の軍事クーデタで崩壊し、一〇月からスラユット暫定内閣が政権を担っている。スラユット政権では、利害関係者の意見を汲み取らず、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踏まえて、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全ての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。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部門に対しては、政府が貿易自由化適応調整基金を設置して自立するための支援を行う。この新たな方針に従って、日本タイEPAは前述のように署名に至った。

クーデタ後に起草作業が続けられてきた二〇〇七年憲法が、国民投票による承認を経て、八月二四日に施行された。条約について規定している同憲法第一九〇条では、旧憲法第二二四条で規定された三つに加え、新たに二つのケースについて議会の批准を求めている。すなわち、④国内経済や社会の安定性に影響を及ぼす場合、⑤貿易や投資、予算を拘束する重要なケースである。これらがタクシン前政権のFTA政策への批判を根拠にして、つけ加えられたことは明らかである。タイ政府が今後締結するFTAは、署名前に議会の批准が義務づけられることになった。なお日本タイEPAは新憲法の公布前に署名が終了しており、新憲法の経過規定に基づいて議会の批准を義務づけた規定は適用されない。

新憲法第一九〇条の規定により、議会で初めて批准が行われるFTAは、インドとのFTAになりそうである。タイとインドは二〇〇四年九月から八二〇品目を対象に關稅を前倒しして引き下げ、二年後には同品目の關稅を撤廢していた。その結果、二国間貿易はタイ側的大幅出超となったため、インド側が警戒心を強めて物品協定交渉は難航したが、二〇〇七年一月に最終合意に達する見込みである。タイ政府は、第一九〇条を適用するための署名手続規則の制定に取りかかっている。

(ひがし しげき／西南学院大学経済学部教授)