

第Ⅱ部

ケース・スタディ

第4章

日 本

——「徹底抗戦」の背景と構造⁽¹⁾——

はじめに

EVSLは、APEC全体にとってそうであったように、その中核メンバーである日本にとっても大きな意味をもつものであった。APEC史上最も野心的な貿易自由化構想であったEVSLは、日本がAPECの原則ないし哲学と信じてきたもの——自主性 (voluntarism) ——と相容れない方法論によるプロジェクトであった。そして、日本がAPECにおいて最初にして唯一、事実上の棚上げに追い込むまで反対を貫いた案件となったのである。

日本がAPECの共同提唱者であり、その活動と発展をリードしてきた国であることを考えると、EVSL協議におけるその姿勢は意外であり、また興味深い。日本にとってAPECは、欧州および北米の経済ブロックに対抗する勢力として (萩田 [1995: 18])、また自身が参加するほとんど唯一のリージョナリズムとして、重要であり続けている。しかし日本は、APECにおける自身の中心的立場、自身にとってのAPECの重要性にもかかわらず、EVSLというAPECの一大プロジェクトに対し部分的にはあったが反対を貫き通し、もう一方の共同提唱国であるオーストラリアや域内最大 (そして世界最大) の経済大国であるアメリカと激しく対立することも辞さなかった。

なぜ日本は、APECのモメンタム喪失や対外関係の悪化が予見しえたにも

かわらず、その代償を払ってまで「徹底抗戦」したのだろうか。本章では、EVSL協議における日本の行動とその背景・構造について考察する。以下、まず第1節では、日本のAPEC政策決定過程におけるさまざまなアクターを紹介する。続く第2節では、第2章で扱ったEVSLの経緯を、日本の行動に焦点をあてて再検討する。そして第3節では、第3章で検討した枠組みにも依拠しつつ、EVSL協議における日本の行動を解釈するためのいくつかの分析を提示する。

第1節 日本のAPEC政策決定過程におけるアクター

日本におけるAPEC政策決定過程は基本的に閉じられている。参加するアクターはかぎられており、そのほとんどは行政府の機関である。こうした状況は、APEC案件にかぎらず、この国の対外政策決定のほとんどについていえることであり、「行政府外のアクターの多くは、政治家でさえも、国外案件よりも国内案件により関心を寄せる」という世界共通の理由に因っている(Ogita and Takoh [1997: 5])。

このことは裏を返せば、国内に大きな影響を及ぼす対外政策の決定には、より多くのアクターが関心を寄せ参加するということである。EVSLを含む貿易自由化に関する案件は、そうしたケースのひとつである。GATTウルグアイ・ラウンドほどではなかったにせよ、EVSLは、その政策決定過程に、過去のAPEC案件のなかでは最も多くのアクターを惹きつけた。それは前述のように、EVSLがAPECでは前例のない積極的な貿易自由化イニシアティブであったからにはほかならない。

それでも、EVSL政策の決定過程における基本的なアクターは、やはり霞ヶ関の諸官庁であった。主なところは通商産業省、外務省、農林水産省であり、本節ではまずこれらを紹介する。その後、首相や関係閣僚、政治家、政党、利益団体などに言及する。なお、2001年1月6日に省庁再編が実施され、

通産省は経済産業省に、大蔵省は財務省に改組されるなどしているが、EVSL協議はそれ以前のことなので、以下では主に改組前の省庁を記述の対象とする。

1. 通商産業省（現経済産業省）

APEC案件は、国際組織に関する政策形成を外務省と通産省が公式に共同管轄するという点において、日本政府では特殊なケースであるとされた。通産省は、その大臣と官僚をAPECの閣僚会議や高級実務者会合（SOM）に送り出し、またAPECに対する日本の拠出金のうち、外務省の45%に匹敵する40%を分担してきた（Ogita and Takoh [1997: 5-6]）⁽²⁾。

APEC案件における通産省のこうした例外的立場は、同省がオーストラリアの外務貿易省およびホーク首相とともにAPECを共同提唱したということに由来する。元通産官僚の細川恒によれば、APECは、それが閣僚級のフォーラムとして発足したのは1989年のホーク提案に基づいてのことだが、もともとは、その前年に通産省のアジア・太平洋貿易開発研究会が発表した報告書、「新たなアジア太平洋協力を求めて」に端を発したものである（細川 [1999: 139-44]）。

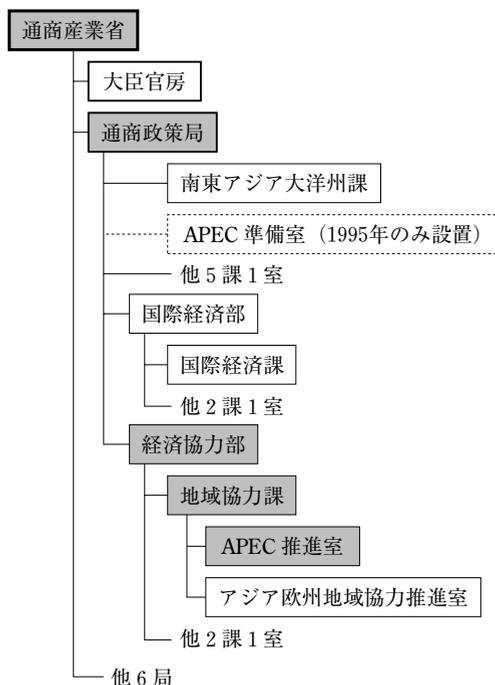
こうした経緯があって、通産省は、政府代表の派遣や拠出金の分担にみられる以上に、APEC案件では大きな役割を果たしてきた。とくにAPECの初期においては、事実上日本唯一のAPEC政策決定機関であったといってもよい。APECの構造的な発展にともない外務省その他の省庁が関与してくるようになってからも、通産省は引き続き最も熱心かつ実質的なアクターであったと考えられる。

通産省でAPECを主に担当していたのは、通商政策局経済協力部地域協力課である。この課は1997年、アジア太平洋経済協力推進室（APEC推進室）を母体に、アジア欧州会議（ASEM）も併せて担当するように改組・創設された。APEC推進室は、アジア欧州地域協力推進室とともに地域協力課の課

内組織として残され、その名称に「APEC」を冠した日本政府内唯一の部署であった。省内のAPEC政策決定ラインは、下から、(1)APEC推進室長、(2)地域協力課長、(3)経済協力部長もしくは通商政策局開発協力担当審議官（このどちらかがSOMで日本代表を務めた）、(4)通商政策局長、(5)通商産業事務次官／政務次官、(6)通商産業大臣、となっていた（図4-1）。なお、改組後の経済産業省でもAPEC案件は引き続き地域協力課が担当しているが、通商政策局内で経済協力部が廃されたため（代わりに貿易局が貿易経済協力局へ改組された）、同課は局に直接ぶら下がる形となった。APEC推進室も同課内に残されている。

通産省のAPEC政策決定機構は、常に通商政策局内におかれてきた。かつ

図4-1 通産省の機構とAPEC関係部局



(出所) 筆者作成。

ての主管部署である南東アジア大洋州課やAPEC準備室（日本がAPEC議長を務めた1995年のみ設置）、主管部署を支援してきた国際経済部国際経済課などは、すべて同局内にある。このことは、後述する外務省のケースと比較して、通産省のAPECに対する一貫したコミットメントを示すものとみられている（Ogita and Takoh [1997: 6]）。

「省内外務省」とも呼ばれる通商政策局は、日本の行政府でも有数の「国際派」であり、自由貿易の支持者である。勢いその姿勢は、APEC政策形成における通産省のスタンスに基本的に反映されてきた。1995年、APEC議長として日本政府が大阪行動指針（OAA）の起草に着手したときも、通産省は、包括的で例外を排した明快な自由化ガイドラインの作成を目指した（Ogita and Takoh [1997: 15-7]）。

しかし、通産省の「産業省」としての側面が、「通商（貿易）省」としての側面を押しやることもある。上述のOAAに、日本政府は最終的にいわゆる「柔軟性原則」を盛り込んだのであるが、それは、自由化に反対する農水省や農業関連アクターのみならず、競争力の弱い業界を管轄する通産省内の部局の要求に応じてのことであったといわれる（Ogita and Takoh [1997: 18]）。「柔軟性原則」とは、「APECメンバー間の経済発展段階の違い、各メンバーの多様な状況を考慮し、自由化・円滑化プロセスにおいて、こうした状況に由来する諸問題に対処するなかで、柔軟性の行使が可能である」というものである（APEC Leaders Meeting [1995: Part One, Section A, Paragraph 8]）。

また、1995年の「当初の措置」（initial actions: OAAのもとの自由化に先だって当面実施可能なものとして、各APECメンバーが大阪会議に持ち寄った自由化措置パッケージ）に、自らの管轄内で実施可能な自由化措置を出しきってしまった通産省は、翌年、日本の個別行動計画のハイライト版を、従来は対立することの多かった反自由化派の農水省と合作し、自分たちの担当部分で自由化策の乏しいことがハイライトされないように画策したとされる（Ogita and Takoh [1997: 26-7]）。

このような動きもときとしてみられるものの、しかし通産省は、基本的に

は「市場開放積極派、国際派」であったと考えられる（草野 [1997: 85]）。

2. 外務省

外務省は、1989年のAPEC創設以来、APEC日本代表の座を通産省と分け合ってきた。しかし、APECの準備期や初期においては、APECに関する日本政府の（つまりは通産省の）取り組みに対し、無関心であるのみならず、しばしば後ろ向きですらあったといわれる。外務省自身は、こうした姿勢を、大東亜共栄圏再興への懸念喚起を避けるため、あるいは欧州リージョナリズムを刺激しさらなる内向化に向かわせないため、といった国際的配慮ゆえの慎重さとして説明する。しかし外部からは、アジア外交という外務省の聖域に通産省が侵入してきたことへの反感といった要因も指摘されていた（Ogita [1996: 12-4], Ogita and Takoh [1997: 10-1]）。

APEC案件において外務省が実質的な役割を担うようになったのは1993年のことである。APECに関係する省庁が増えて調整が必要になったこと、新たに創設されたAPEC（非公式）首脳会議への首相の参加を仕切らなくてはならなくなったこと（首相の外交活動は外務省の専権事項である）が、外務省の役割を必然としたのである（Ogita and Takoh [1997: 11]）。1995年に日本がAPEC議長を務めることになったことも、政府の外交主管機関たる外務省の登板をもたらした一因であろう。大阪会議までの2年間、外務省はAPEC政策形成において重要な役割を果たし、「前進のためのパートナー」（Partners for Progress: PFP）と名付けたAPEC経済技術協力の新構想まで提唱した（Funabashi [1995: 194-5, 214]）。この時期には、通産省とも異例の協力的関係を築いている。

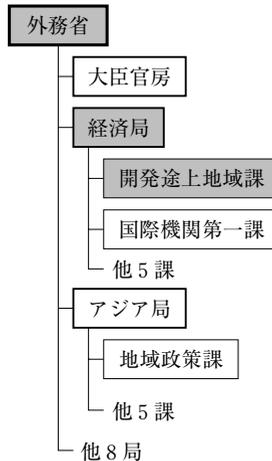
しかし、日本のAPEC議長としての務めが終わると、外務省の関与は後退した。1996年、諸分野における自由化コミットメントの集成である個別行動計画の作成において外務省がしたことは、各省庁が提出したコミットメントを文字どおり「集めた」だけで、実質的な調整ではなかった。いったんは改

善した通産省との関係もまた悪化した (Ogita and Takoh [1997: 23-7])。官僚制内部のネガティブなことについて官僚はあまり語らないので、現状はよくわからない。しかし、それを変えるようなことは何も起きていないことから、1996年の状況は以後も続いていると考えられる。

外務省内では、1993年末ないし1994年初めから、経済局開発途上地域課がAPEC案件を主管している。それ以前の主管はアジア局地域政策課で、すなわち外務省のAPEC政策形成機構は、通産省と異なり、局を越えての移動を経験していることになる (図4-2)。この主管課の変更は、外務省の対APEC姿勢の積極化と、時期をほぼ同じくしている (Ogita and Takoh [1997: 8-9])。

現在の主管である開発途上地域課は、外務省全体においても経済局内においても、さほど大きく強力な部署ではない。OAAの起草時には、同じ経済局でGATT/WTO案件を担当する貿易交渉の専門セクション、国際機関第1課の実質的協力を得た。しかし同課は、大阪会議が終わるとAPECの担当か

図4-2 外務省の機構と APEC 関係部局



(出所) 筆者作成。

ら外れ、開発途上地域課へのサポートも正式には終了した (Ogita and Takoh [1997: 8-9, 24])。最近のAPEC政策形成において開発途上地域課は、実質的な政策形成者というよりは単なる調整者にすぎないように見える。そうした役割は、勢い、APECに関する外務省全体の機能にも反映されているようである。

外務省は基本的に自由化支持派である。それは、広く信じられているように、外務省の最大関心事が、常に自由貿易を (しかしいくつかの産業を除いて) 主張するアメリカとの関係を良好に保つことにあるからであろう。しかし外務省は、対外政策に関することでも、他省庁が各自の管轄事について示す反自由化の姿勢に対して、それを覆す権限も、力も、意思ももたない。APEC自由化に関する政策形成においても、外務省はせいぜい「慎重深い調停者」にすぎないようである (Ogita and Takoh [1997: 16, 28])。

3. 農林水産省

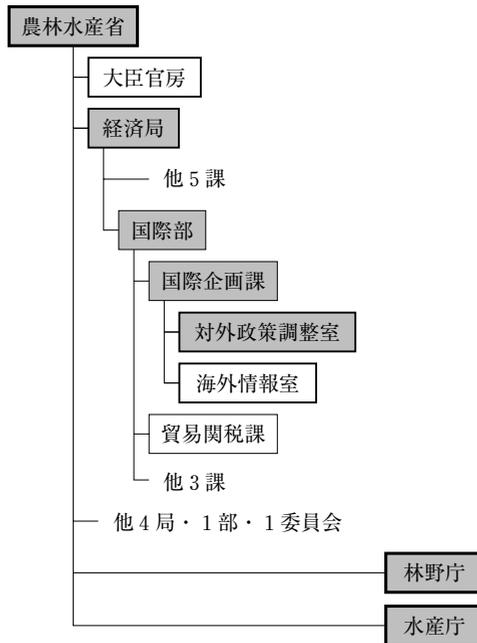
農水省は、APEC案件において通産・外務両省に次いで活動的な省である。あるいは、ある意味で外務省より活発といえるかもしれない。しかし、1993年から1994年の頃にAPECが自由化問題に注力するようになるまでは、農水省とAPECの関係といえば、同省の外局である水産庁が担当する漁業ワーキング・グループおよび海洋資源保全ワーキング・グループでの活動にほぼ限られていた。

農水省が実質的にAPEC案件へと乗り出したのは、OAAが起草されはじめたときである。1995年4月の特別SOMで通産・外務両省がOAAのアウトラインを示すと、農水省はAPEC自由化に危惧を抱きはじめ、通産・外務の自由化指向に対し、農林族議員や農業団体の警戒を喚起した。そして最後には、彼らの後押しを受けて、APEC自由化・円滑化の一般原則のひとつに上述の「柔軟性原則」を入れることに成功したのである (Ogita and Takoh [1997: 3-4, 15-23])。前述したように外務省が他省庁の管轄事に対して変更権限をもた

ないということは、農水省は農林水産業関連分野において拒否権をもつということであり、これによって農水省は、通産・外務の当初の立場を覆したのであった。農水省の拒否権は、1993年末にGATTウルグアイ・ラウンドが妥結してからはとくに、他のいかなる省庁のそれより強力であるようにみえる。ラウンド妥結以後、自由化問題に対する農水省の一貫した絶対原則は、「ウルグアイ・ラウンド合意を超える譲歩は不可」、ただその一点である。

農水省のAPEC主管部署は、経済局国際部国際企画課対外政策調整室である。同じ部の貿易関税課も任務を分担する。これらの課に加え、農水省の外局である林野庁と水産庁も、「林産物」と「水産物」を対象の一部としたEVSL案件に関与した(図4-3)。林野庁では林政部木材流通課木材貿易対策室が、水産庁では漁政部が、それぞれ主管であった。

図4-3 農水省の機構とAPEC関係部局



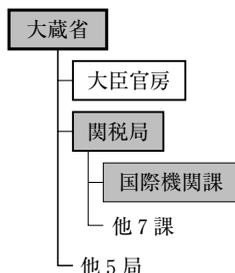
(出所) 筆者作成。

4. 大蔵省（現財務省）

大蔵省は、上述の3省とともに、いわゆる「APEC関係4省」を構成してきた。自由化問題に関連して農水省の関与が活発化するまでは、大蔵省が第3のAPEC関係省庁とみられていた。大蔵省は、日本の対APEC拠出金の残り15%を分担し、貿易投資委員会税関手続き小委員会、貿易投資データ検討ワーキング・グループ、そして大蔵大臣会議を担当してきた。

しかし、APEC政策形成における大蔵省の比較的大きな存在感は、とりたててゆえあることではなかった。それは恐らく、「省の中の省」としての伝統的アイデンティティの反映だったのである（Ogita [1996: 16-7]）。EVSLを含む自由化案件に関して大蔵省の関与が必要とされたのは、税関と関税が同省の管轄であったからにすぎない。このことは、大蔵省のAPEC担当部署が関税局国際機関課であったことからみとれる（図4-4）。大蔵省の果たす役割は補助的・象徴的にすぎず、その自由化姿勢はあまり大きな意味をもっていなかったようである。なお、財務省への改組にともない国際機関課は廃され、同じく関税局内で廃止された企画課、国際調査課と併せて、関税課および調査課に整理・統合された。

図4-4 大蔵省の機構と APEC 関係部局



（出所）筆者作成。

5. 省庁間会議

通産、外務、農水、大蔵からなるAPEC関係4省は、課長から審議官までのさまざまなレベルで非公式会議をしばしば開催してきた。会議は、各省の要求や利益を単に調整するだけのこともあれば、日本政府のAPEC政策を具体的に形成・確定することもある。関係4省会議に加えて、SOMや閣僚・首脳会議の前には、すべてのAPEC関係省庁——文部省、労働省、郵政省、運輸省、経済企画庁など（表4-1、Ogita and Takoh [1997: 12-3]、いずれも改組前の省庁名）——による会議も開かれている。しかしEVSL案件は主として4省会議で話し合われたようである。1995年の大阪行動指針の起草時には、内閣官房の外政審議室が省庁間会議を運営していたが（Ogita and Takoh [1997: 18-9]）、それ以降は何ら役割を担っていない。

また、APEC政策のなかでも重要なものは、日本政府における事実上の最高政策決定機関として知られる事務次官会議でも議論されている。EVSLに関連する政策も、そのひとつであったとされる。

6. 閣僚

APECは、閣僚会議、首脳会議、さらに種々の分野別担当大臣会議をもっており、そのため閣僚はAPEC政策決定への参画を求められる。しかしながら、彼らの果たす役割は基本的に小さい。このことは、日本政府の政策のほとんどが官僚機構内でのボトムアップで決められることからして、道理である。

APECに関連して閣僚が活躍した最初の例外は、1994年から1995年にかけてみられた。1994年11月のジャカルタ/ボゴール会議において早くも、当時の橋本龍太郎通産相は、日本が議長を務める翌年のAPECをいかに導くかについて官僚と話し合い、APEC自由化の「指針」(agenda) を作って大阪会議

表 4-1 APEC内の組織・会議と日本の担当省庁

	APEC内の組織・会議	日本の担当省庁
ワーキング・グループ	域内エネルギー協力 漁業 人材育成 投資および産業科学技術 海洋資源保全（海洋汚染） 通信 観光 貿易投資データレビュー 貿易促進 運輸	通産省 水産庁 文部省, 労働省, 通産省 通産省 水産庁 郵政省, 通産省 運輸省 通産省, 大蔵省 通産省 運輸省
委員会	貿易投資 経済 行財政	通産省, 外務省など 通産省, 外務省, 経済企画庁 通産省, 外務省
分野別 担当大臣会議	教育 エネルギー 環境 持続的発展 大蔵 労働力 科学技術 中小企業 通信・情報産業 貿易 運輸	文部省 通産省 環境庁 環境庁 大蔵省 労働省 科学技術庁 通産省 郵政省 通産省 運輸省

(出所) Ogita and Takoh [1997: 13].

で諮ろうと決めたという(細川 [1999: 148])。1995年になると、橋本と野呂田芳成農水相が国内調整を率先した。他のAPECメンバーとの二国間交渉も、橋本、野呂田、河野洋平外相が精力的に行った。これら3閣僚ほどではなかったようだが、村山富市首相も活発に動いたといわれる(Ogita and Takoh [1997: 20-2], Ogita [1996: 21])。

第2の例外は1998年、EVSL論争のクライマックスである。与謝野馨通産

表4-2 大阪会議時からオークランド会議時までの日本のAPEC関係閣僚

期 間	閣僚／首脳会議	首 相	通産相	外 相	農水相
1995年8月～ 1996年1月	大阪	村山 富市	橋本龍太郎	河野 洋平	野呂田芳成
1996年1月～ 1996年11月	—	橋本龍太郎	塚原 俊平	池田 行彦	大原 一三
1996年11月～ 1997年9月	マニラ／スービック	橋本龍太郎	佐藤 信二	池田 行彦	藤本 孝雄
1997年9月～ 1998年7月	ヴァンクーヴァー	橋本龍太郎	堀内 光雄	小 淵 恵三	島村 宜信
1998年7月～ 1999年10月	クアラルンプール、 オークランド	小 淵 恵三	与謝野 薫	高村 正彦	中川 昭一

(注) 1997年9月発足の内閣の農水相には、初め越智伊平が就任したが、健康上の理由により15日で辞任し、島村が後任に就いた。

(出所) 筆者作成。

相、高村正彦外相、中川昭一農水相は、EVSL反対の日本の立場を貫くべく精神的に動いた。彼らは、小淵恵三首相および野中広務官房長官とともに、APEC関係閣僚会議を、6月のクチン貿易大臣会議と11月のクアラルンプール閣僚／首脳会議の間に、3回開催している。彼らの果たした役割は第2節で述べる（大阪会議時からクアラルンプール会議時までの日本のAPEC関係閣僚については表4-2参照）。

7. 政治家および政党

基本的に、政治家および政党は、その自由化イニシャティヴが日本の農産物市場を脅かさないうえ、APECに無関心である。裏を返せば、自由化問題については活発に動くということであり、その場合はいうまでもなく自由化に反対の立場で動く。

APEC自由化問題に関与する政治家は、専ら農林族議員である。族議員とは、各省の所管におおむね呼応する特定の政策分野において公式あるいは非

公式に強い影響力をもつ議員（あるいはその集団）である。そのような議員が存在する背景としては、一方で、省庁間の権力闘争のなかで各省庁が自らの所管利益を維持・拡大するための「政治的支援者」を求めていることが、他方で、政治家が自分の支持基盤に利益誘導する際に各省庁がもつ実質的な政策形成能力を必要とすることが、それぞれあげられる。農林族は農林政策に影響力をもち、最も強力な族のひとつである（猪口・岩井 [1987: 19-29, 185-8]）。農林族は、農水省が政策協議あるいは「根回し」を行う相手であり、したがって必然的に両者の目標と行動は一致したものとなる。両者は、農林水産業団体とともに、「ウルグアイ・ラウンド合意以上の譲歩なし」を金科玉条として、OAAに関してもEVSLに関しても包括的な自由化に反対した。その統一戦線を率いたのは農林族であった。

政党として、APEC自由化問題で実際に意味ある役割を果たしているのは、自由民主党だけである。自民党は、1994年からずっと単独もしくは連立で政権の座にあり、1996年以降の主要APEC関係閣僚のすべてを輩出している。農林族のほとんどもまた自民党議員であり、彼らは、党政務調査会の農林部会、水産部会、農業対策特別委員会のなかで、もしくはそれと密接に協力しながら活動している。EVSL協議における農水省の活動は、農業対策特別委員会が事実上仕切ったといわれている。

8. 利益団体

農林水産業関連の利益団体は、日本のAPEC政策決定における反自由化統一戦線を、農水省および農林族とともに構成している。

農業諸団体のなかで最も影響力をもつのが、GATTウルグアイ・ラウンドでコメ自由化に激しく抵抗したことで知られる全国農業協同組合中央会（全中）である。全中がAPEC自由化に危惧を抱くようになったのは、1994年のボゴール宣言のときからであった。1995年には、農水省および農林族とはかり、OAAに柔軟性原則を盛り込むことによって、包括的なAPEC自由化の阻

止を試み、成功した。EVSLに関して全中が主にケアしたのは、1999年に議論された後続6分野のなかの「食料」および「油糧種子」であったが、1998年に議論された優先9分野のなかの「水産物」、「林産物」にも関わっている。

EVSL問題に関与したのは、全中に加え、全国漁業協同組合連合会（全漁連）、日本林業協会、日本合板工業組合連合会であり、これらはいずれも、優先9分野のなかで問題となった2分野に関わる団体である。彼らの要求もまた、単純明快に「ウルグアイ・ラウンド合意以上の譲歩なし」であった。

9. その他のアクター

上述のように農林族議員はAPEC自由化問題に関与しているが、機関としての国会は、APEC案件に関していかなる決定もなしたことはない。それは、APEC政策が法律の制定・改正や条約の批准を必要としたことがないからである。ただ、何回かの議論が本会議や委員会で行われたことはある。

非政府団体（NGO）、非営利団体（NPO）は、APECに関して若干の活動を行っているが、政策形成に実質的なインパクトを及ぼしたことはないといってよい。EVSLに関しては、いくつかの環境NGO/NPOが、林産物自由化に関してアピールを出し、通産省にも陳情している。全漁連や合板連合会といった反自由化団体と協働することは、1999年11月にシアトルで行われた第3回WTO閣僚会議に際してはあったが、EVSLに関してはなかったようである。

第2節 EVSLプロセスと日本の行動

本節では、EVSLプロセスに関する日本の行動を時系列で検討するにあたり、1995年にまで遡る。その理由は、第1に、EVSLはこの年の首脳会議で採択された「大阪行動指針に定められた一般原則に従う」ものであること（APEC Ministerial Meeting [1997b]）、第2に、このOAAの作成過程が日本の

APEC自由化に対する姿勢を示唆するものであること、第3に、第2章第1節でみたようにEVSLの起源となるアイディアは1995年に大阪で登場しているが、それが翌年にスービックで再登場したのとは興味深い点で異なっていることである。

1. 1995年11月——大阪

OAAにおける九つの自由化・円滑化一般原則のなかで最も議論を呼んだのは、前述の柔軟性原則であった。これに関する論争は、APEC自由化が強力で包括的なものとなることに対する日本の警戒感を如実に示すものであった (Ogita and Takoh [1997: 15-23])。

しかし、あまり知られていないことだが、柔軟性原則のほかにも、当時同じように論争を呼び、APEC自由化に対する日本の立場ないし戦術を示したものとして注目に値するものがある——「包括性原則」である。最終的に採択されたOAAにおける包括性原則は、次のようなものであった。

APEC自由化・円滑化のプロセスは、自由で開かれた貿易・投資という長期的目標を達成するうえでのすべての障害に対処する、包括的なものとなる (APEC Leaders Meeting [1995: Part One, Section A, Paragraph 1], 引用者訳。以下同じ)。

しかし、大阪会議の4カ月前、特別SOMに提出されたOAAの第1案では、議長国・日本は同じ原則に次のような文言を提案していたのである。

自由化・円滑化に向けてのAPECの活動は、貿易・投資に関連する領域 (areas related to trade and investment) をカバーするものとなる。すなわち、関税、貿易・投資に影響を及ぼす非関税措置、貿易に対する技術的障壁、衛生措置、基準・認証、税関手続き、知的財産権、補助金、セーフガード、原産地規則、アンチ・ダンピング税および相殺関税、政府調達、競争政策、規制緩和などの領域である (傍点引用者。以下同じ)⁽³⁾。

この文言は、日本が、APEC自由化における「包括性」というものを、すべての産業ではなく、すべての貿易関連領域をカバーすることとして解釈しようとしていたことを示唆している (Ogita and Takoh [1997: 1-2])。このような解釈戦術は、翌年、EVSLの発端となったスービック首脳宣言第8パラグラフに関する議論においても、その後のEVSL論争においても、再び現れることになる。ここで注意しておきたいのは、OAAの第1案が、農水省と農林族が日本政府の（つまりは通産・外務両省の）当初の自由化積極姿勢を修正させた後に出てきたものであるという点であり、つまりこうした解釈戦術は農水省・農林族の意向を受けてのものと考えられるのである (Ogita and Takoh [1997: 17-9])。

OAAにおけるもうひとつの焦点は、EVSLの起源となった一節である。第2章第1節でも引用された二つのパラグラフのうち一つを、以下に再掲する。

APEC諸経済は、関税の漸減がアジア太平洋地域の貿易と経済成長に好影響を与えるる、または早期の自由化を地域の産業が支持するような諸産業を特定する (APEC Leaders Meeting [1995: Part One, Section C])。

この一節は、恐らくアメリカをはじめとする自由化指向の強いメンバーのイニシャティヴで入れられたものであろう。そして、第2章第1節で述べられているとおり、議長である日本を含む他のメンバーもとくに反対する理由はなかったものと思われる。

この一節で興味深いのは、第1に、動詞「特定する」(identify)の目的語が「諸産業」(industries)となっている点、第2に、後にEVSL論争の焦点となる「自主的」(voluntary)の語がどこにも使われていない点である。この2点は1年後、どのように変わったのであろうか。

2. 1996年11月——フィリピン、スービック

特定の産業における早期自由化というアイデアは、1996年11月、スービ

ック首脳宣言に再登場する。第2章第1節でみたように、その第8パラグラフは次のように述べている。

われわれはさらに、早期自主的自由化がAPECの各経済およびAPEC地域の貿易、投資、経済成長に好影響を与える分野を特定し、それがいかにして達成できるかについての提言を行うよう、閣僚に指示した（APEC Leaders Meeting [1996: Paragraph 8]）。

議長であるフィリピンのラモス大統領が首脳会議の少し前になって提案してきたこの新構想に対し、日本は、その性格も方法論も漠然としていたので、当然の注意を払ってこれに対応した——日本の関係官僚は今ではこのように語り、日本がこの構想にとくに反対したことはないとする。しかし当時は、この構想に日本が消極的であったことを示唆するエピソードが伝えられていた。

それによれば、OAAで「産業」(industries)となっていた箇所を「分野」(sectors)に替えたのは日本である。さらに、当初は代替する語として「APEC活動の諸領域」(areas of APEC works)を提案したのだが、他のメンバーの反対に遭ったため、最終的に「分野」で妥協したという。このことは、日本が、新しい早期自由化構想が特定の産業を対象とすることを嫌い、自由化に関連する領域ないし措置を単位に構想の対象を選ぶものとしようとしたことを明らかに示している。そしてこれは、OAAの包括性原則に関して日本が試みた解釈戦術と類似しているのである。

大阪からスービックにかけて変化したもうひとつの点は、「自主的な」(voluntary)という語の挿入である。この形容詞は、この文脈においてはいささか違和感がある。なぜなら、早期自由化が好影響を与えるか否かは、その自由化が自主的に行われたものであるか否かとは基本的に関係がないからである。この語は恐らく、何らかの意図をもって後から加えられたものであろう。誰が、いつ、どのようにして挿入したかは定かではない。しかし、後に日本がEVSLにおける自主性原則を強く主張したことを考えると、日本は

この挿入を少なくとも支持したと考えるのが自然である。

前述したように、1996年においては、日本政府内で通産省と農水省が異例ともいえる協力関係にあった。すると、この両省が上述のような文言の変化・挿入を試みたのかもしれない。もしそうであったとすると、EVSLに対する一定の危惧が、その構想が公式に持ち上がった時点から早くも、二つの活動的なAPEC関係省によって共有されていたことになる。

3. 1997年1月——カナダ、ヴィクトリア

EVSLは、スーピックで構想が持ち上がった当初には、関税および非関税措置の自由化のみに関するものと考えられていた。しかし、1月にヴィクトリアで開かれた1997年最初のSOMにおいて、ASEANメンバーおよび中国が、EVSLを、自由化のみならず円滑化および経済技術協力にも、すなわち「APEC活動の諸領域」の全体にわたるものとすることを求めた。この要求は、この4カ月後にモンリオールで開かれたAPEC貿易大臣会議の議長声明に、正式に盛り込まれた。

日本は恐らく、ASEANや中国の要求を支持したと思われる。必ずしもすべての産業ではなく、すべてのAPEC活動領域を対象とすることで、APEC自由化は包括的なものとなる——と解釈する日本の従来の戦術に合致するものだったからである。このEVSLの対象領域拡大は、後に日本が、その林産物・水産物市場の開放を求める声に対して、EVSLは自由化要素に過度に偏っていると反論する際の論拠を提供する形となった。

4. 1997年5月——カナダ、モンリオール

1997年5月のモンリオール貿易大臣会議において、日本の通産省は、APEC域内の投資自由化に適した方法として「カフェテリア方式」を提案すると伝えられた。それは、各APECメンバーが「自由化メニューのなかから

実施できるものだけを選ぶ」というものであった⁽⁴⁾。

これは投資の自由化についての提案であり、貿易自由化やEVSLに関するものではなかったが、APEC自由化全体を日本政府ないし通産省がどのようにみていたかを示すものとして捉えることができる。この「カフェテリア方式」は、日本が後にEVSLの方法論として主張するもの——「早期自由化プロセスはAPECの自主性原則に基づいて実施され、それによって各メンバーは、それぞれの分野別イニシャティブに参加するか決定する自由を保持する」(APEC Ministerial Meeting [1997b: Annex]) という考え方と軌を一にするものであった。

5. 1997年11月——カナダ、ヴァンクーヴァー

このように早い段階から少なからぬ危惧を抱いていたにもかかわらず、1997年11月のヴァンクーヴァー閣僚会議において日本は、「水産物および水産加工品」、「林産物」、「食料分野」、「油糧種子および油糧種子製品」を含む15分野を対象としたEVSLの開始を受け容れた。日本は、EVSL下での農産物や林産物の自由化には応じられないとの姿勢を示したと伝えられるものの⁽⁵⁾、後々と比べればはるかにすんなりとそれを受け容れたようにみえる。

日本は、15分野のなかでも上記のようなセンシティブな分野については、自由化措置には参加しない（つまり円滑化と経済技術協力にのみ参加する）自由が保証されたと、恐らく考えたのであろう。確かに、EVSLに関する閣僚共同声明付属書における以下のような文言（APEC Ministerial Meeting [1997b: Annex]）をみるかぎり、そうした理解はありうることであった。

……彼ら〔モンリオール貿易大臣会議に参加した貿易相—引用者。以下〔 〕内同じ〕はまた、大阪行動指針に掲げられた一般原則に従って、貿易自由化におけるAPECのリーダーシップと信頼を維持していくとの決意を再確認した⁽⁶⁾。

彼らは、諸分野において自由化を追求することの利点を、……APECメンバーの異なった経済発展段階および多様な状況を考慮しつつ……検討するよう実務者に指示した。

……早期自由化プロセスはAPECの自主性原則に基づいて（on the basis of the APEC principle of voluntarism）実施され、それによって各メンバーは、それぞれの分野別イニシアティブに参加するか決定する自由を保持する……⁽⁷⁾。

とくに三つめは、農林水産業分野においてウルグアイ・ラウンド合意を超えるいかなる譲歩もなさない「自由を保持する」と信じるうえで、日本が拠り所とした一節であろう。

EVSLは自主的な方法で行われるという解釈は、日本の関係者の間で共有されていたようである。通産省、外務省、農水省の官僚たちは、異口同音にEVSLにおける自主性原則を口にした。実際、EVSLの受け容れは、ヴァンクーヴァー会議の前に開かれたAPEC関係4省（通産、外務、農水、大蔵）による会議で合意されていたとされる。利益団体についていえば、たとえば全漁連は、ヴァンクーヴァー閣僚会議開幕前日の11月20日付で、EVSLは自主的な方法で行われるためにセンシティブな分野には影響を及ぼさないとする文書を、水産庁から受け取っている。もっとも全漁連は、EVSLの存在自体にあまり気が付いていなかったふしがある。農林族もまたEVSLについてはよく知らなかったようであるし、閣僚もEVSL案件について何らかの役割を果たすことはなかったと思われる。

6. 1998年6月——マレーシア、クチン

1998年6月にクチンで行われたAPEC貿易大臣会議は、「水産物および水産加工品」や「林産物」を含むEVSLの優先9分野について「詳細な目標と期限を最終決定する」場とされていたが（APEC Leaders Meeting [1997: Paragraph 6]）、このときまでに、EVSLを包括的な自由化にしようとするい

いわゆる「パッケージ論」が浮上してきていた。それは、恐らくアメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドが推進したものであり、そして日本のEVSLに対する理解および期待とは明らかにかき離れたものであった。

パッケージ論とは、各メンバーに対し、9分野すべてにおいて、それぞれ自由化、円滑化、経済技術協力の3要素すべての取り組みを求めるものである。そして、パッケージ推進論者の眼目は、円滑化や経済技術協力はともかく、自由化を、すべての分野において、すべてのメンバーに行わせることにあった。これは、「領域（要素）的な包括性」を「分野的な包括性」に優先させるという日本の従来の方針——その解釈では、9分野全体で（9分野すべてにおいてではなく）3要素すべてがカバーされればよいのであって、ある要素（たとえば自由化）が必ずしも9分野すべてで行われることはない（たとえば水産物・林産物分野では行われなくてもよい）——と真っ向から対立するものであった（表4-3）。

表4-3 EVSLにおけるパッケージ論と日本の解釈戦術：モデル

		← 領域（要素） →					
		《パッケージ論》			《日本の解釈戦術：例》		
		自由化	円滑化	経 技	自由化	円滑化	経 技
↑ 分野 ↓	玩 具	◎	○	○	○	○	○
	水 産 物	◎	○	○	○	○	○
	環 境 関 連 製 品	◎	○	○	○	○	○
	化 学 品	◎	○	○	○		
	林 産 物	◎	○	○		○	○
	貴 金 属 ・ 宝 石	◎	○	○	○	○	○
	エ ネ ル ギ ー 分 野	◎	○	○	○	○	
	医 療 機 器 ・ 用 具	◎	○	○	○	○	
	通 信 機 器 MRA	—	○	○	—	○	

(注) 「経技」は経済技術協力の略。パッケージ論の表の◎は、とくに力点がおかれていることを示す。日本の解釈戦術の表は、あくまでも例であり、実際の日本の主張を示すものではない。
(出所) 筆者作成。

こうしたパッケージ論の進展に対し、日本側の動きも活発化する。農水省／水産庁／林野庁は、全漁連、林業協会、合板工業組合といった利益団体と、また農林族議員と、密接な協議を開始した。水産業界においては、全漁連とその漁政部におかれている全国水産物輸入対策協議会が、1997年12月、1998年5月、同6月に「水産物貿易自由化に対する反対要望」を農水省、通産省、外務省、首相官邸および農林族に対して送付した。また1998年5月には、全漁連、水産物輸入対策協議会、さらに林業協会と合板工業組合が共同で、APECビジネス諮問委員会（ABAC）日本代表を出していた富士総合研究所に陳情に訪れている⁽⁸⁾。

クチン会議が迫ると、関係閣僚もまたEVSL問題に乗り出した。堀内光雄通産相と島村宜伸農水相はともに、林産物・水産物分野におけるEVSLに対する日本の慎重姿勢を表明する。堀内は記者会見で「自主的取り組みの方針は明言済み。日本の主張は明確にしていく」と表明し⁽⁹⁾、島村はダン・グリックマン米農務長官との会談で、林産物などの関税撤廃を拒否した⁽¹⁰⁾（この時期からクアラ Lumpur 会議終了までの期間における各アクターの主な動きについては表4-4を参照）。

クチン会議で日本は、ヴァンクーヴァー合意の解釈が恣意的に歪められているとしてパッケージ論に反対の立場を貫き、結論先送りに追い込んだ。会議に出席した堀内通産相は、日本の立場を強く批判するシャーリーン・バーシェフスキー米通商代表らに一切妥協せず、一時は「交渉を降りましょうか」とまでいったとされる⁽¹¹⁾。クチン会議の議長声明（APEC Trade Ministers Meeting [1998]）は、一方で日本の意に沿う形で「分野ごとに各メンバーから特定の憂慮（specific concerns）が示された」（Paragraph 3）としたが、他方では「対象品目範囲、目標最終関税率および目標最終期限について合意が形成されつつある」（Paragraph 4）とも述べ、後者の一節に対し日本は留保を付した。この声明は「議長」声明であり「閣僚」声明ではなかったため、堀内通産相は声明自体の発表を否定することはできなかったが、共同記者会見への出席をキャンセルして帰国した⁽¹²⁾。

表 4-4 EVSLプロセスに関する日本のアクター別行動：1998年6月中旬から11月中旬にかけて

月	首相／官房長官	通産相／通産省	外相／外務省	農水相／農水省	農林族議員	利益集団
6月 中旬		19日：通産相「EVSL に関して）自主的 取り組みの方針は 明言済み。日本の 主張は明確にして いく」		19日：農水相，米 農務長官と会談。 EVSLでの林産物 などの関税撤廃を 拒否		15～19日：全漁連， 「水産物貿易自由 化に対する反対要 望」を自民党，首 相官邸，関係省に 対し実施
6月 下旬		22～23日：通産相， クチン貿易大臣会 議出席。林産物・ 水産物分野での EVSL自由化を拒 否				29日：平成10年度 第1回全国水産物 輸入対策協議会
7月 上旬						
7月 中旬						
7月 下旬	30日「首相交代： 橋本→小淵」	30日「通産相交代 ：堀内→与謝野」	30日「外相交代： 小淵→高村」	30日「農水相交代 ：島村→中川」		
8月 上旬						
8月 中旬						

<p>8 月 下旬</p>						<p>27日：全漁連、松下 電器産業のABAC 日本代表に陳情 27日：平成10年度 第2回全国水産物 輸入対策協議会</p>
<p>9 月 月上旬</p>	<p>8日：第1回APEC 関係閣僚会議</p>	<p>6日：通産省、ABAC 台北会合をチャエッ ク 8日：第1回APEC 関係閣僚会議 10日：事務次官 「APECはそもそもそ も自主的自由化と いうのが原則だ」</p>	<p>8日：第1回APEC 関係閣僚会議</p>	<p>8日：第1回APEC 関係閣僚会議。農 水相「自主性とい う立場を堅持すべ きだ」</p>		<p>6日：全中、ABAC 台北会合にスタッ フを派遣 10日：平成10年度 第3回全国水産物 輸入対策協議会</p>
<p>9 月 月中旬</p>		<p>13～15日：通産省、 クアアタンスOM 参加 17日：通産相：米 通商代表と会議</p>	<p>13～15日：外務省、 クアアタンスOM 参加 17日：外相、米通商 代表と会議。「APEC は関税交渉の場で はない」</p>	<p>17日：農水相、米 通商代表と会議。 「APECを決定の 場に変質させよう という(米国の)姿 勢に懸念」</p>		<p>14～18日：全漁連、 「APEC水産物貿 易自由化に対する 反対要望」を自民 党、首相官邸、関 係省に対し実施</p>

月	首相／官房長官	通産相／通産省	外相／外務省	農水相／農水省	農林族議員	利益集団
9月 下旬		21日：通産相，インドネシア商工省と会談。「APECの自由化議論は，自主性の原則を前提に参加した」 22日？：通産相，マレーシア首相と会談，「共闘」を要請 23日：通産相，シンガポールで講演。 クアラランブール会議でEVSLが議論の中心になることを牽制				
10月 上旬						7日：平成10年度第4回全国水産物輸入対策協議会 19～22日：全漁連，「APEC水産物貿易自由化に対する反対要望」を自民党，首相官邸，関係省に対し実施
10月 中旬						

<p>10月 下旬</p>	<p>23日：第2回APEC 関係閣僚会議。首相「ざりぎりの調整を進めて欲しい。官房長官（自由化問題は）APECで正式議題になっており、避けるわけにはいかない」 28日：首相，自民党農林水産物貿易対策特別委員会（右欄参照）に対し「各国との協調も必要だ」 29日：首相，インドネシア調整相と会談，EVSLで林産物・水産物の関税撤廃に応じない方針を伝え理解を要請</p>	<p>23日：第2回APEC 関係閣僚会議。通産相，水産物の個別品目ごとに自由化の影響を調べることを提案</p>	<p>23日：第2回APEC 関係閣僚会議 30日：外相，インドネシア調整相と会談。「関税，非関税に関する提案のどちらにも受け入れられない。この問題はWTOで検討したい。日本の立場を支持してほしい」</p>	<p>23日：第2回APEC 関係閣僚会議。農水相，通産相，外務省に反発 23～30日：政務次官と林野庁長官，マレーシア，タイ，インドネシア訪問 25～29日：政務次官と水産庁高官，中国，韓国訪問</p>	<p>28日：自民党農林水産物貿易対策特別委員会，首相に林産物・水産物の自由化拒否を申し入れ</p>	<p>27日：漁業関連団体，自民党水産部会との意見交換会で自由化反対要請</p>
-------------------	---	--	--	--	--	--

月	首相／官房長官	通産相／通産省	外相／外務省	農水相／農水省	農林族議員	利益集団
11月 上旬	<p>4日：官房長官「金融と景気問題がAPECの重要な課題だ」「(EVSL)問題は避けて通れないが、国内事情を十分踏まえながら関係国の理解を得られるよういつそうの努力をしていく」</p> <p>10日：第3回APEC関係閣僚会議。林産物・水産物の関税撤廃拒否の方針を固める</p>	<p>9日：事務次官「(EVSL)について米国が(日本の譲歩を)強く求めているが、最終的にはアジア各国の受け止め方にかかっている」</p> <p>10日：第3回APEC関係閣僚会議。通産相「(クアラルンプール会議では)場合によっては、本国の指示を仰ぐ場面もあるのではないか」</p>	<p>3日：外相、インドネシア大統領および外相と会談</p> <p>5日：外相、豪首相と会談</p> <p>6日：外相、ニューランード外相と会談</p> <p>10日：第3回APEC関係閣僚会議。外相、林産物・水産物分野の対アジア諸国無償援助を提案</p>	<p>2日：農水相、米大統領補佐官、米通商代表、米農務長官と会談</p> <p>5日：農水相「米国は日本の立場が相当厳しいことを認識した。目的は達成した」</p> <p>10日：第3回APEC関係閣僚会議。林産物・水産物の関税撤廃拒否の方針を固める</p>	<p>4日：全漁連および林業協会の集会(右欄参照)に参加</p> <p>5日：自民党農林水産物貿易対策特別委員会、EVSLの自由化原則を外務省に確認</p>	<p>4日：全漁連と林業協会、それぞれ反EVSL自由化集会を開催</p>

<p>11月 中旬</p>	<p>14日：首相、マレーシア首相に親書、日本支持を確認 17～18日：首相、クアラ Lumpur 首脳会議出席</p>	<p>12～13日：通産省、クアラ Lumpur SOM 参加、林産物・水産物の EVSL 自由化を拒否 13日：通産相、米通商代表と会談、林産物・水産物の EVSL 自由化を拒否。APEC 諸メンバ外相には日本への支持を要請 14～15日：通産相、クアラ Lumpur 首脳会議出席。EVSL 関税要素は WTO 送致に。</p>	<p>12～13日：外務省、クアラ Lumpur SOM 参加、林産物・水産物の EVSL 自由化を拒否 13日：外相、APEC 諸メンバ外相と会談、日本への支持を要請 14日：外相、米通商代表と会談。「2分野の自由化を強行すれば日本の政権基盤は揺らぐ」 14～15日：外相、クアラ Lumpur 首脳会議出席。EVSL 関税要素は WTO 送致に 19日：外相、米商務長官と会談。長官は EVSL 自由化の WTO 送致に「残念」</p>	<p>15日：農水省、閣僚会議の結果を歓迎 17日：農水相「あくまでも自主性という原則を貫くことができた」</p>	<p>11日：農林水産団体の合同集会（右欄参照）に参加 13日：マレーシア首相と会談、日本支持を確認</p>	<p>11日：全中、全漁連、林業協会など、「APEC 貿易自由化・関税撤廃反対全国農林漁業者合同決起集会」を主催 16日：全漁連、閣僚会議の結果を歓迎</p>
-------------------	--	--	--	---	--	---

(注) [] 内は EVSL とは直接関係のない出来事であることを示す。
(出所) 日本経済、朝日、読売、毎日、産経の各紙より筆者作成。

7. 1998年9月——マレーシア，クアンタン

EVSL問題についての次なる公式協議の場となった9月のクアンタンSOMに、日本は60人もの官僚を送り込んで臨み、再びその立場を貫徹した⁽¹³⁾。その前には、7月末に発足した小渕内閣の中川農水相が記者会見で「自主性という立場を堅持すべきだ」と述べ、渡辺修通産事務次官も「APECはそもそも自主的自由化というのが原則だ」と語っている⁽¹⁴⁾。EVSL問題の決着は、優先9分野全体での包括合意が期待されるとの報道もあるなか、ともかく1998年プロセスの最終舞台である11月のクアラルンプール閣僚会議へと先送りされた⁽¹⁵⁾。

クアンタンSOMの直前にはABACの会合が台北で開かれたが、ここでも通産省は、東京から随時指示を入れながら現地でABAC日本代表と密接に連絡をとり、ABAC報告書に盛り込まれる一字一句までチェックして、日本の立場を守ろうとした。また全中も、そこでの議論と結論をチェックすべく、スタッフを送り込んだ。結局ABAC日本代表は包括的なEVSLを謳った報告書を承認せざるをえなかったが、それに反発した一部の農林族議員は、ABAC日本代表を国会で喚問しようとした（実際には行われなかった）。

クアンタンSOMの後には、来日したバーシェフスキー米通商代表とAPEC関係閣僚が相次いで会談し、「APECは自主性原則だ」、「APECは関税交渉の場ではない」などと主張した⁽¹⁶⁾。また与謝野通産相は、東南アジアを外遊してインドネシアのラメラシ商工相やマレーシアのマハティール首相と会談、日本の立場への理解を求めたが、冷淡な反応しか得られなかった⁽¹⁷⁾。

8. 1998年11月——マレーシア，クアラルンプール

EVSL論争において日本が妥協を模索したことがあったとすれば、それはクアラルンプール閣僚会議までの最後の3週間においてであった。

10月23日のAPEC関係閣僚会議において、与謝野通産相は、水産物の個々の品目について関税引き下げの影響評価を提案した。この動きに対する見方は分かれている。一方で与謝野自身は、「交渉のための調査にすぎない」といい、通産官僚も他のAPECメンバーに日本の立場をより理解してもらうためであったと説明する。しかし他方で、ほとんどの新聞は、一部の品目について関税撤廃を受け容れるという妥協が模索されはじめたと報じたのである。小渕首相も関係閣僚に「ぎりぎりの調整を進めて欲しい」と要請したと伝えられ、野中官房長官も記者会見で「(自由化問題は) APECで正式議題になっており、避ける訳にはいかない」と述べている⁽¹⁸⁾。これに対し中川農水相は、「撤廃の影響を調べることに反対しないが、撤廃に応じるかどうかは別次元」と反発し、「外務省の事務方は(関税撤廃を受け容れないと)日本は孤立すると各方面で説明し、危機感をあおっている」との批判を展開した⁽¹⁹⁾。

こうした妥協を模索する雰囲気に対し、農水省、農林族議員、農林水産業団体はすぐに反攻を開始した。10月下旬、松下忠洋農水政務次官は山本徹林野庁長官とともにマレーシア、インドネシア、タイを回り、もう一人の農水政務次官であった亀谷博昭は宮本品二水産庁漁政部長を伴って中国と韓国を訪問した⁽²⁰⁾。11月に入ると中川農水相が訪米し、ジーン・スパーリング経済政策担当大統領補佐官(国家経済委員会委員長)、バーシェフスキー通商代表、グリックマン農務長官と会談して、日本の困難な立場への理解を求めた⁽²¹⁾。同じ時期、自民党の農業貿易対策特別委員会は、小渕首相に対してEVSL問題で妥協しないよう申し入れ⁽²²⁾、外務省に対してはEVSLが自主性原則に則って行われることを念押しした⁽²³⁾。全漁連と林業協会はそれぞれ、同じ11月4日に、農林族議員の参加も得てEVSL自由化に反対する集会を開いた⁽²⁴⁾。

この時期、外務省は妥協に傾いていたと伝えられる。もともと外務省に強い政策選好はなく、ただ日本の孤立回避を望んでいたのだと思われる。高村外相は、中川農水相の外遊と同時期にインドネシア、オーストラリア、ニュージーランドを訪問、日本の部分的なEVSL拒否に対する理解を求めたが、支持を得ることはできなかった。外務省と同様に妥協を模索していたと伝え

られる通産省は、10月下旬から11月上旬にかけて、農水省や外務省と比べると目立った動きをみせなかった。

EVSL問題における小渕首相のリーダーシップは、強力でもなければ一貫していかなかったようである。9月8日に開かれた第1回APEC関係閣僚会議の段階で首相は、「日本は、農林水産物はウルグアイ・ラウンド合意を超える自由化措置は困難である」との立場を確認したともいわれるが⁽²⁵⁾、しかし前述のように10月23日の第2回関係閣僚会議では妥協への傾きをみせている。さらにその5日後、協議で妥協しないよう自民党農業貿易対策特別委員会に申し入れられた際にも、「各国との協調も必要だ」と述べて譲歩の可能性に含みをもたせた⁽²⁶⁾。しかし10月29日、インドネシアのギナンジャール経済担当調整相との会談では、水産物と林産物の2分野では関税撤廃に応じないという方針を伝える⁽²⁷⁾。また、首相の側近である野中官房長官も、クアラルンプール会議でEVSL問題が突出することを避けるべく、最重要課題はアジア金融・経済危機であると強調しはじめた⁽²⁸⁾。

そして11月5日頃、日本政府は問題の2分野でEVSLの自由化要素を拒否する方針を最終的に固めた⁽²⁹⁾。11月10日の第3回APEC関係閣僚会議はこの方針を確認すると同時に⁽³⁰⁾、今後5年間で約270億円をアジア諸国の林業と水産業に対して援助するという高村外相の提案を承認した⁽³¹⁾。しかしなお与謝野通産相は、「場合によっては、本国の指示を仰ぐ場合もあるのではないか」と語って、クアラルンプールでの最終局面で譲歩する可能性も示唆し⁽³²⁾、渡辺通産事務次官も「最終的にはアジア各国の受け止め方にかかっている。……最終段階までいろいろな動きがあろう」と含みをもたせた⁽³³⁾。通産省は最後まで妥協の可能性を模索していたとみることもできよう。

クアラルンプール閣僚会議への最後の数日間、中国、フィリピン、タイ、新加入のヴェトナム、議長のマレーシアなど、アジアのAPECメンバーが多かれ少なかれ日本寄りの姿勢を打ち出しはじめたなかで、EVSL自由化に反対する諸アクターはなお、日本の林産物・水産物分野自由化拒否を固める努力を惜しまなかった。11月11日には、全中、林業協会、全漁連が、自民党本

部にて合同集会を開いた⁽³⁴⁾。さらに自民党農林族は、首脳会議で議長を務めるマハティール首相から日本支持の保証を取り付けるためマレーシア入りした⁽³⁵⁾。小渕首相も日本支持を訴える親書をマハティール首相に送っている⁽³⁶⁾。

日本の閣僚がクアラルンプールでしたことは、ただひたすら方針を堅持し譲歩を拒否することであった。11月18日の首脳会議で政治決着が図られる可能性も取り沙汰されたが、実際には14～15日の閣僚会議でEVSL論争は決着した。閣僚共同声明は、EVSLに関するセクションの冒頭で、日本の従来主張に沿って次のように述べた（APEC Ministerial Meeting [1998: Paragraph 11]）。

EVSLイニシャティヴは、APECの自主性原則を通じて（through the APEC principle of voluntarism）実施される、円滑化および経済技術協力措置を併せた自由化への総合的アプローチである。

そしてこの後、第2章第3節でみたように、EVSLの関税要素をWTOプロセスに委ねることを宣したのである。

閣僚声明と同じ日、農水省は直ちにクアラルンプールでの決着を歓迎する次のコメントを出した。

今回のAPEC閣僚会議では、外務・通産両大臣の御尽力の結果、林産物・水産物に関する我が国の主張は維持されることとなった。

- (1) 我が国は自主性の原則に基づき、林産物・水産物についてEVSLの関税措置には参加しない。
- (2) 本来、交渉の場ではないAPECではなく、WTOの場で交渉することとなった。この場合、次期WTO交渉は包括的交渉とすべき等との我が国の立場は変更されない。

農水省と歩調を合わせるように、全漁連も決着を歓迎する会長談話を出し、中川農水相も記者会見で結果を評価した⁽³⁷⁾。農水省幹部はこの決着を「圧勝」と評したと伝えられる⁽³⁸⁾。

9. 1999年9月——ニュージーランド、オークランド

EVSLの関税自由化問題は1998年で事実上終了したといえる。クアラルンプールで敷かれた路線にしたがって、1999年9月のオークランド閣僚会議は、後続6分野におけるEVSL関税要素もまたWTOに送致した。6分野には、日本にとってセンシティブな「食料分野」と「油糧種子および油糧種子製品」が含まれていたが、農水省、農林族議員、農林水産業団体といった反自由化アクターは、1999年には目立った活動をみせなかった。

第3節 EVSL協議における日本の行動の解釈

以上のようなEVSL協議でみせたその「徹底抗戦」は、本章の冒頭で述べたように、少なくともAPECの場における日本の行動としては前例のないものであった。こうした異例の行動はどのように解釈されるだろうか。

第3章で検討されたパットナムの「2レヴェル・ゲーム」モデル、その核心たる「ウイン・セット」の概念を援用すると、日本はレヴェルIでEVSLという多国間イニシャティヴ（の特定部分）に合意できなかったのであるから、そのレヴェルIIウイン・セットは基本的に制約されたものであったといえる。その背景には、第1に、APECにかぎらず普遍的・恒常的に日本のウイン・セットを制約している要因、あるいはとくにAPEC自由化に関して常にウイン・セットを制約してきた要因といった、いずれにせよ不変的な要因があると考えられる。以下ではまずこれらを検討する（併せて、レヴェルIでの日本のポジションを強化する作用をもった同じく不変的な要因も検討する）。

第2に、EVSLプロセスを通じて日本のウイン・セットの大きさは不変だったわけではなく、1997年から1998年にかけて収縮し、それゆえ日本は、1997年には受け容れたEVSLを1998年には一部拒絶した、という解釈が考え

られる。これに対しては、日本のEVSLに関するウィン・セットが変化したのではなく、EVSLの本質の方が変化した（あるいは変えられた）のだという反論が、とくに日本政府サイドから出されよう。それでも、1997年においては日本のEVSLに対する警戒感が低く（受容性が高く）、1998年になると警戒感が高まった（受容性が低下した）のだとはいえ、それを相対的なウィン・セットの縮小と解釈することはできるとと思われる。「不変要因」の次には、日本のレヴェルⅡウィン・セット（およびレヴェルⅠポジション）に影響を与えた「1997年要因」と「1998年要因」をそれぞれ検討する。

1. ウィン・セットを制約する「不変要因」

EVSL協議において誰が日本のウィン・セットを制約していたかは明白である。農水省、農林族、農林水産業団体がなぜEVSLの自由化要素を拒否したかも、半ば自明なことといえる。問題となるのは、いかにして、彼らの方針が日本国全体の方針を拘束し、レヴェルⅡウィン・セットを制約したのかという点である。

(1) 官僚制におけるコンセンサス追求

パットナムは、「できるだけ広範な国内コンセンサスを事前に求めるという傾向が、多数決の政治文化の場合と比べて、ウィン・セットを制約する」例として、日本をあげている（Putnam [1988: 449]）。実際、こうした政治文化あるいは政策形成文化は日本の官僚制にも政治にもみられるのであり、それがEVSL協議においてもレヴェルⅡウィン・セットを制約した最も根源的な要素であったと考えられる。

複数のアクターの間でコンセンサスが追求されるということは、各アクターが拒否権をもっているということであるが、船橋洋一は、「日本官僚制の諸アクターは、互いに拒否権を行使し合っているようにみえる」と指摘している（Funabashi [1995: 217]）。本章第1節でも触れたように、日本官僚制の

不文律のもと、各省は他省の管轄において何事をも決める権限をもたない代わりに、自らの聖域においては他省の干渉を排除する力をもつのである。

1995年、日本政府をしてOAAに柔軟性原則を盛り込ませたのは、こうした政策形成文化（ないしシステム）であった。官僚制におけるコンセンサス追求と拒否権行使のもと、同原則の盛り込みは、包括的自由化に傾倒する通産省、ウルグアイ・ラウンド合意を超える自由化を拒絶する農水省、基本的には包括的自由化を指向しながらも穏健な落とし所を模索する外務省という「3省の意図の均衡点（equilibrium point）において、意識的に決断された（consciously judged）というよりは、単に起こった（just occurred）のである」（Ogita and Takoh [1997: 28]）⁽³⁹⁾。

EVSLプロセスにおいてもまた、通産省や外務省は、農水省が管轄する林産物・水産物分野における自由化について意見する権限も、力も、意思ももたなかった。両省は、自分たちが主管するAPECという地域フォーラムで摩擦が生じることを予見しえたにもかかわらず、2分野において自由化措置を拒否するという農水省の主張に応じるしかなかった。農水省の拒否権が、ひいてはそうした拒否権を許す日本官僚制のシステムが、「林産物・水産物分野における自由化措置抜きEVSLなら合意できる」というところまで、官僚制レヴェルのウィン・セットを縮小させたのである。

(2) 政治におけるコンセンサス追求とリーダーシップ不在

官僚制が実質的な政策形成機構であったとしても、原則的には、一国の最終的な政策決定をなすのは政治家ないし政治指導者である。前掲の船橋も、官僚機構が相互拒否権を行使するのは「とくに政治的リーダーシップによる強力な指導力を欠いたときである」と続けているように（Funabashi [1995: 217]）、政治指導者は、官僚制がボトムアップで形成した政策に関わりなく決定をなすことができ、省庁の決定を覆すこともできるはずである。

しかし、コンセンサス追求と相互拒否権は、官僚制においてと同様、内閣において諸閣僚の間にもみることができる。日本政治において強力なリーダー

ーシップは希であり、首相ですら、その権限はあるにもかかわらず、他の閣僚の要求を覆すことは難しい。また首相は、ほとんどの場合自民党の総裁であるのだが、自分の党を強力に統制していることもあまりない。過去には中曽根康弘のような例外もいたが、EVSL論争が最終局面を迎えていた1998年後半における小渕恵三は、強力な首相でも総裁でもなかったといわざるをえない。小渕自身は、EVSLの自由化要素を徹底拒否することの不利益を憂慮していたようであるが、それでも自分の内閣の農水相や自分の党の農林族を説得しなかった、あるいはできなかつたのであり、彼らがウィン・セットを制約するに任せるしかなかったのだと思われる。とくに農水相や農林族の拒否権は、自民党が農村地域を主たる支持基盤とした政党であり、党有力者の多くもこうした地域を地盤としていることから、きわめて強力なものとして知られている。

このようにEVSL協議に関して日本では、パットナムが述べたように、「党統制の弱さが国際協力の可能性を狭め」てしまった（Putnam [1988: 449]）。APEC日本代表として通産相と外相がクアラルンプール閣僚会議に臨んだときも、国際協力の可能性を模索して他のメンバーと交渉する余地は、もはや彼らには残されていなかったのである⁽⁴⁰⁾。

(3) 農林水産物自由化に関するAPECとWTOの位置づけ

以上は日本の政治文化ないし政策形成文化に根差した普遍的なウィン・セット制約要因であったが、他に、とくにAPEC自由化に関して常に日本のウィン・セットを制約してきた要因もある。それは農林水産物自由化に関するAPECとWTOの位置づけである。

上で、日本の農林水産業関連アクターがEVSL自由化を拒否した理由は半ば自明と述べたが、しかし日本も農林水産物自由化そのものをあらゆる機会において拒絶してきたわけではないし、そうできるはずもない。貿易立国・日本にとって世界規模で自由貿易を維持・促進するGATT/WTO体制は死活的に重要であり、その多国間貿易交渉（ラウンド）を成功させるためには、

農林水産業分野でも一定の自由化に応じざるをえない。しかし、それ以外ではいかなる機会においても、農林水産物自由化は原則として拒否する——というのが基本方針である。APECによる自由化への取り組みは、GATTウルグアイ・ラウンドが終了してから具体化し、「ラウンド間期」における多国間貿易自由化のエンジンとしての性格を帯びてきた。しかもAPECには、日本の農林水産物市場開放を強力に求めるアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなどがある。そんなAPECでの農林水産物自由化は、日本にとって、それ自体受け入れ難い譲歩であると同時に、次のWTOラウンドでのさらなる自由化への「呼び水」となりかねない危険なものなのである。

こうして、APECにおける農林水産物自由化に関しては、「ウルグアイ・ラウンド合意以上の譲歩なし」が絶対原則となっている。APECの場にかぎらず、「ウルグアイ・ラウンド合意以上の譲歩は、次期ラウンド以前・以外ではなし」なのである。この原則は、OAA作成からEVSL協議に至るまで、APEC自由化において一貫して日本のウィン・セットを制約してきているものと考えられる。

(4) レヴェル I における交渉武器としての小さなウィン・セット

以上のようなウィン・セットの不変的制約要因に加えて、こうして制約されるウィン・セットが、他方でレヴェル I 交渉における日本の武器となっているという面も、2レヴェル・ゲーム的解釈においては指摘しうる。

EVSL協議においても、たとえばクアラルンプールで高村外相はバーシェフスキー米通商代表に対し、もし日本がセンシティブな2分野での自由化要素をのんだら農林族の攻撃の前に小渕内閣はもたない、という旨を説明している⁽⁴¹⁾。これはパットナムが、「交渉者は、自国内のタカ派による暗示的脅迫を利用して、レヴェル I における利得を最大化する（損失を最小化する）ことがある」（Putnam [1988: 444]）と描いたところの戦術であると解釈できよう。実際、日本が自らの小さなウィン・セットを交渉上の武器として利用していると感じたことを、マレーシアのある高官は述懐している。

2. ウィン・セットを拡大させた「1997年要因」

EVSL論争において日本に対してなされた批判のひとつは、「1998年になってEVSLに反対するなら、1997年の時点でその開始に賛成すべきではなかった」というものである。この批判の是非はさておき、こうした見方から本節冒頭で述べた命題が導かれる——「日本のウィン・セットは、1997年においては1998年におけるよりも大きかったのではないか」という命題である。これに対して、以下のようないくつかの仮説を立てることができる。

(1) レヴェルⅡにおける参加アクターの少なさ

1997年においてウィン・セットが相対的に大きかったことの最も根本的な要因は、レヴェルⅡのEVSL政策決定過程に参加したアクターが少なかったことであろう。パットナムも、「[合意形成過程に対する国内アクターの]参加率は案件によって異なり、それはウィン・セットの大きさを左右する」と述べている (Putnam [1988: 445])。参加率とウィン・セットの大きさとの関係をパットナムは明記していないが、ここで検討しているケースについては、少ない参加が大きなウィン・セットをもたらしたと考えられる。

1997年において参加アクターが少なかった第1の理由は単純で、EVSLがよく知られていなかったからである。一般に「APECはあまり知られておらず、理解となるとなおさらであるので、最小限のアクターの関心しか惹かない」(Ogita and Takoh [1997: 5])。EVSLもまた然りであった。

この第1の理由が主たるものであろうが、追加的な第2の理由として、当時内外で起きていた深刻な経済・通貨・金融危機のために、閣僚を含むほとんどのアクターがEVSLにあまり（あるいはほとんど）注意を払っていなかったという可能性が指摘できる。1997年のヴァンクーヴァー会議では、同年7月にタイから始まったアジア通貨危機が議論の焦点となっていたし、国内に目を向ければ、同会議が行われたまさにその月に北海道拓殖銀行と山一証券

が破綻したのであった。

このような状況のもと、EVSLの開始に合意するか否かは、実質的には恐らく関係省庁間での議論だけで決められたのであろう。農林族も農林水産業団体も、政策決定に積極的に加わったものはほとんどなかったと思われる。したがって、EVSLに対する反対者が政策決定過程にそもそも存在せず、1997年におけるレヴェルⅡウィン・セットは拡がっていた、あるいは少なくとも制約されてはいなかったのである。

(2) レヴェルⅡにおける通産省の役割

上の仮説に留保を付すとすれば、関係省庁に含まれる農水省は反対しなかったのかという点になろう。しかし、この時点では農林族や農林水産業団体のみならず農水省もEVSLに対して十分な関心も理解ももっていなかったと思われ、実際、農水省を含むAPEC関係4省の合意のもとにEVSLの開始は受け容れられている。

ただ、ここでの合意を主導した省があったとすれば、その長年にわたるAPECへのコミットメントから考えて、通産省がその役割を担ったと考えるのが自然であろう。各省のEVSLに対する関心と利害が増大した1998年と比べ、1997年において通産省が果たした役割はずっと大きかったと思われる。APECの提唱者であり推進者である通産省がより大きく主導的な役割を担ったことが、APECの一大プロジェクトたるEVSLに関する日本のウィン・セットを拡げる（制約しない）効果を及ぼしたということも考えられる。

(3) レヴェルⅠ交渉者のキャリア

以上の二つはウィン・セットのサイズに関する仮説であったが、日本が1997年において相対的にすんなりとEVSLを受け容れたことを説明するものとしては、レヴェルⅠ交渉者のキャリアに関する仮説も立てることができる。

1997年11月のヴァンクーヴァー会議の前、9月に日本では橋本内閣の改造が行われた（表4-2）。このことは、ヴァンクーヴァーに乗り込んだ日本の

レベルⅠ交渉者のうち橋本首相以外（堀内通産相と小渕外相）は、APEC関係閣僚として2カ月間の経験しか有していなかったことを意味する。2カ月は決して長い期間とはいえ、より長期にわたってその職にあった他のAPECメンバーの閣僚より交渉力が劣っていた可能性は否定できない。堀内通産相自身もヴァンクーヴァーでは、翌1998年6月のクチン貿易大臣会議のときほどにはタフな交渉者ではなかったといえよう。

もっとも、1997年のEVSL協議において日本の通産相や外相がどれだけ実質的な交渉者であったかは疑問のあるところで、以上の説明要因は補助的なものにとどまると思われる。

3. ウィン・セットを縮小させた「1998年要因」

前項で検討したのとは逆の命題——「日本のウィン・セットは、1997年と比べて1998年においては小さくなったのではないか」に対しても、以下のようないくつかの仮説を立てることができる。その一部は、前項で検討した「1997年要因」と対をなすものであり、また前々項で検討した「不変要因」を基礎としている。

(1) レベルⅡにおける参加アクターの多さ

1998年においてウィン・セットを縮小させた最も根本的な要因は、1997年においてウィン・セットを拡大させた最も根本的な要因と対をなす。すなわち、1998年においてレベルⅡのEVSL政策決定過程に参加したアクターは、数でも活発さでも前年を大きく凌駕したということである。農林族や農林水産業団体など多くのアクターが政策決定過程に加わり、農水省も前年よりEVSLに関心を寄せ警戒心を高めていった。こうした変化が起きたのは、EVSL協議が進展し、その範囲・目標・方法が明らかになってきたからにはかならない。そしていうまでもなく、レベルⅡウィン・セットは大幅に制約され縮小していった。

加えて、上で「不変要因」としてあげたWTO要因が、次期ラウンドの開始（1999年に予定されていた）が翌年に迫ってきたことで、農業関連アクターによる政策決定過程参加の活性化を通じて、より強くウィン・セット制約効果を発揮するようになったという点も指摘できよう。

(2) レヴェルⅠおよびⅡにおける通産省・通産相のスタンス

1997年においてはAPECの提唱者・推進者である通産省の主導的役割がウィン・セットを拡大する方向に作用した可能性を、上で指摘した。これに対し1998年においては、同省の役割は農林水産業関連アクターの参入によって相対的に縮小したと思われるが、しかし役割の縮小のみならずスタンスの変化が同省において起こり、それがウィン・セットを収縮させた可能性が考えられる。

通産省は、EVSL論争の最終局面では妥協を模索したようであるが、それでも1998年においては通常よりもAPEC自由化に消極的になっていたようにみえる。それは、一部のAPECメンバーが自主性原則を無視するような挙に出たことに対し、通産省が不快感を覚えていたからではないだろうか。自主性原則は、アジア太平洋の地域組織における欧米系諸国の優越と支配を常に危惧してきたアジア諸国をAPECに繋ぎ止めるうえで鍵となってきた哲学および方法論であり、APECの提唱者たる通産省は、この原則を育み、また誇りにしてきたと思われる。ゆえに通産省は、強硬なアメリカのみならず、APECの共同提唱者であったはずのオーストラリアに対して、とくに強い不快感を抱いたのである。

巷間では、通産省がヴァンクーヴァーでEVSL受け容れを主導したことの責任をとらされている、という見方も語られていた。これは、EVSL受け容れが事前に関係4省の間で合意されたという事実と矛盾する。だが、通産省が自主性の名のもとにEVSL受け容れを判断し、また他省にもそのように説明していたのだとすれば、1998年のパッケージ論に対して同省が反論を率先したとしても不思議ではないし、ある意味で責任をとっての行動とみること

もできよう。

堀内通産相も、通産省と同様の不快感をもっていたと推測される。ヴァンクーヴァーでのレベルⅠ交渉でEVSL開始に合意した交渉者が他ならぬ堀内自身であることが、その思いを強めていたことだろう。このことは、堀内が1998年6月のクチン貿易大臣会議でみせた強硬な姿勢を、また彼が7月に通産相を辞した後で通産省が妥協に傾いていったことを、説明するものかもしれない。

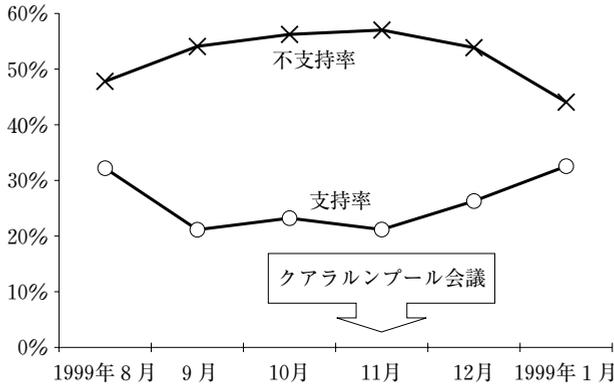
このような、APEC案件の主導官庁である通産省、同省を率い日本政府を代表して交渉に当たる通産相の対EVSL消極姿勢が、日本のレベルⅡウィン・セットを狭め、レベルⅠポジションを強硬なものとしたと考えられる。

(3) 新政権とその不安定性

前述のように、与党および政権における統制力の弱さはウィン・セットを狭めるのであるが、1998年後半における小渕政権はいつも増してそのようなケースであったと考えられる。EVSL協議の終盤、クアラルンプール会議の4カ月前である1998年7月に発足した同政権の基盤は、新政権にもかかわらず脆いものであった。政権発足直前の参議院選挙で自民党は惨敗——それが橋本前首相・総裁を辞任に追い込んだ——していたし、それでも変わらぬ旧態依然の派閥主義的な総裁選——それは事実上の首相選挙として小渕を選出した——に批判が高まっていたからである。実際、新政権の不支持率は支持率をはるかに上回り、1998年の最後の4カ月においては5割を超えていた。そして、クアラルンプール会議が開かれた11月に、不支持率と支持率との乖離は最大になっていたのである(図4-5)。

ヴァンクーヴァー会議が行われた1997年終盤における橋本政権もすでにレイムダック状態にあったとはいえるが、1998年後半における小渕政権の状況がレベルⅡウィン・セットを狭め、またレベルⅠ交渉者から譲歩の余地を奪っていたことは確かであろう。

図 4-5 小渕内閣初期における内閣支持率の推移



(出所)『朝日新聞』2000年3月23日付朝刊。

(4) 日本のレヴェル I ポジションに対するアジア経済危機の影響

アジア経済危機はEVSLプロセスと同時期に発生しており、前者が後者へさまざまな形で影響を及ぼすことは避けられなかった。EVSL協議における日本のレヴェル I 交渉戦略に対して、危機は正と負の両方の効果をもたらしたと考えられる。

一方では、経済危機によって、一部のアジア諸国メンバーは、アメリカが主唱したEVSLパッケージ論に対して反論の声を上げにくくなっていた。それらメンバーにとって、アメリカが影響力をもつIMFからの資金援助は死活的に重要だったからである。もしそうでなければ、APECにおいて自主性原則を支持しアメリカの支配を懸念してきたアジア諸国は、多かれ少なかれ日本を支持したであろう。こうしたアジア諸国メンバーの沈黙は、日本のレヴェル I ポジションを弱めていた。もっとも、こうした孤立が日本をより強硬な態度へと逆に押しやったとみることもできる。

他方で経済危機は、1998年のAPECプロセスにおいてはアジア経済の復興がより重要な課題である、と主張する余地を日本に与えた。また日本は、い

わゆる「新宮澤構想」などの資金援助を利用して、アジアの支持の掘り起こしを試みることもできた。パトナムがいうところの国際的なサイド・ペイメントである (Putnam [1988: 450])。実際、EVSL論争の最終局面で日本は一部アジア諸国の支持を何とか取り付けたが、これが、日本がアジアに約束した莫大な支援と全く関係がなかったとは考えにくい。これらは、日本のレヴェルIポジションを強めた可能性がある。

(5) 日本のレヴェルIポジションに影響した他の要因

このほかにも仮説として、特定のAPECメンバーと日本との二国間関係において、日本のレヴェルIでの立場を強めた可能性のある要因がいくつか指摘できる。

第1に、1998年9月に妥結した新しい日韓漁業協定が、EVSL論争において日本に対する韓国の支持を掘り起こす梃子となった可能性がある。水産庁の宮本漁政部長は、韓国のパク・ヒド水産政策局長に対し、「APECで日本批判はしないで欲しい。日本を追いつめれば、日韓新漁業協定の国会承認に重大な影響を与える」と迫ったと伝えられる⁽⁴²⁾。あまり奏功しなかったようだが、いずれにせよそれは、間違いなくEVSLのレヴェルI交渉において日本の立場を有利にしようとする試みであった。

第2に、「アンワル問題」がマレーシアの支持を取り付ける触媒になったということも考えられる。同国でマハティール首相のライバルと目されていたアンワル・イブラヒム前副首相は、クアラルンプール会議の2カ月前、「同性愛」の咎で逮捕され、これを重大な人権侵害として厳しく非難するアメリカとマレーシアとの関係は悪化していた。こうした状況が日本にとっては、その年のAPEC議長であるマレーシアと反アメリカ統一戦線を組むうえで有利であり、「それぞれ孤立化する両国が、双方の立場に互いに理解を示すことで批判乗りきりを図ろうとしている」と捉えられたのである⁽⁴³⁾。結局、資金援助を約束したことも相俟ってか、日本はクアラルンプール会議でのマレーシアの支持を取り付けた⁽⁴⁴⁾。

(6) ウィン・セットを拡大した要素

最後に、1998年において例外的に日本のレヴェルⅡウィン・セットを拡大するように働いた可能性がある要素を指摘しておきたい。7月末に行われた、堀内から与謝野への通産相の交代である。前述のように堀内はEVSLの自由化要素を拒絶することにかけては強硬派であったが、与謝野は柔軟派であったようにみえる。与謝野の登場は、ウィン・セットを拡大する方向に作用した可能性があるが、しかし他の制約要因の効果を相殺するには至らなかったのだと思われる。

ちなみに、同時に行われた小淵から高村への外相の交代は、ウィン・セットの大きさにはとくに影響を及ぼさなかったようである。

むすびに代えて

以上のようにさまざまな仮説（表4-5）を立てることは可能であるが、重要度の高低を加味して考えれば、日本のEVSL政策を決定してきた主要因は決して多くはない。基本的には、二つの、互いに結びついている要因があっただけである。ひとつは、農水省、農林族議員、関連団体による、農林水産分野でのウルグアイ・ラウンド合意を超えた自由化に対する徹底的な拒絶である。もうひとつは、政治におけるリーダーシップおよび政策決定における統制力のいつまなからの欠落であり、それが前述の農林水産業利益の擁護を可能たらしめている。1997年から1998年にかけてのウィン・セットの縮小もまた、他のいかなる要因にも増して、農林水産業関連アクターが政策決定過程に参入したことによってもたらされたのである。

日本がEVSL論争を通じて貫き通した立場が、政治的リーダーシップのもとでの判断に基づいてなされた自発的な選択であったならば、「その選択は正しかったか」が問われることになろう。しかし、日本の立場は、上記の2

表4-5 日本のレベルII ウィン・セットやレベルI ポジションに影響した諸要因

	レベルII ウィン・セット	レベルI ポジション
「不変要因」	<ul style="list-style-type: none"> ◎官僚制におけるコンセンサス追求→縮小 ◎政治におけるコンセンサス追求とリーダーシップ不在→縮小 ◎農林水産物自由化に関するAPECとWTOの位置づけ→縮小 	<ul style="list-style-type: none"> ○交渉武器としての小さなウィン・セット→強化
「1997年要因」	<ul style="list-style-type: none"> ◎参加アクターの少なさ→拡大 ○通産省の主導的役割→拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ○交渉者の短いキャリア→弱体化
「1998年要因」	<ul style="list-style-type: none"> ◎参加アクターの増加・活発化→縮小 ○WTO次期ラウンドの接近→縮小 ○通産省・通産相の対EVSL消極姿勢→縮小 ○新政権の不安定性→縮小 ○アジア経済危機を利用した支持掘り起こしの余地→縮小 ○通産相の堀内から与謝野への交代→拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ◎通産省・通産相の対EVSL消極姿勢→強化 ○新政権の不安定性→強化 ○アジア経済危機による支持獲得困難→弱体化／強化 ○アジア経済危機を利用した支持掘り起こしの余地→強化 △日韓漁業協定を利用した支持掘り起こしの余地→強化 △アンワル問題によるマレーシアとの共闘→強化

(注) ◎は当該要因の影響力が相対的に大きかったこと、○は中程度であったこと、△は小さかったことを示す。→の後は、当該要因がレベルII ウィン・セットないしレベルI ポジションに与えた影響の方向。

(出所) 筆者作成。

要因によってもたらされた後ろ向きな選択、「非自発的離脱」(involuntary defection) だった可能性が高く——「ウィン・セットが小さいほど、非自発的離脱の危険性は高まる」のである (Putnam [1988: 439]) ——、だとすれば問題は一次元低いものになってしまう。そこでは、農林水産物自由化に関する日本の政策は専らレベルIIにおける非意識的な「縮小均衡」のなかで作られ、国際協力の可能性は意図されざるままに限定されてしまうという、構造的な問題が生じていることになる。

しかし、過去においては日本も、農産物市場を開放するいくつかの国際合意を、政治的決断のもとになしてきた。そこでは、妥協に達するプロセスにおいて国際主義に立った政策決定者が重要な役割を果たしたのであり、そのような者のなかにはいわゆる「国際派農林族」もいたのである。こうした調整機能ないし自律機能は、なぜEVSLプロセスでは働かなかったのか。考えられるひとつの要因として、1990年代を通じての政界再編によって自民党農林族の有力者が複数の政党に散り、農林族の自律・自己抑制が失われてしまったことが指摘できる。また、政界再編にともなう首相の指導力の弱体化も当然に一因として数えられよう。これら諸要因は、日本政治の構造的変化というコンテキストのなかで、改めて検討される必要がある。

[注]

- (1) この論考は、筆者が1995年から行ってきた多くのインタビューにより得られた情報に大きく依存している。本来なら、いつ、誰とのインタビューによって得られた情報かをひとつひとつ注で明らかにし、またインタビューに協力して下さった方々の名前をあげて謝意を示すべきところであるが、あえてそれをしなかったのは、インタビュー情報に基づく記述があまりに多く、また複数のインタビュー情報から総合的に判断したケースが少なからずあるからであり、何よりも、御協力いただいた方々の一部が情報源として特定されることを望んでいないからである。参考として、とくにこの論考のために1999年12月から翌年2月にかけてインタビューした先の機関名だけをあげると、次のようになる（五十音／アルファベット順）。オムロン株式会社、外務省、株式会社富士総合研究所、全国漁業協同組合連合会、全国農業協同組合中央会、通商産業省、日本林業協会（退職者へのインタビュー）、日本合板工業組合連合会、農林水産省、松下電器産業株式会社（以上日本）、Institute of Strategic and International Studies, Japan External Trade Organization Kuala Lumpur Center, Ministry of International Trade and Industry（以上マレーシア）、Asia 2000 Foundation, Auckland Regional Chamber of Commerce and Industry, Forest Research, Japan External Trade Organization Auckland Office, Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand Forest Industry Council, New Zealand Seafood Industry Council, University of Auckland（以上ニュージーランド）。御協力いただいた方々すべてに深く感謝したい。
- (2) Ogita and Takoh [1997: 6] は通産省が45%で外務省が40%としているが、

実際はその逆である。

- (3) 筆者が取材で入手した資料による。原文はOgita and Takoh [1997: 2] を参照のこと。
- (4) 『日本経済新聞』1997年5月8日付朝刊。
- (5) 『日本経済新聞』1997年11月23日付朝刊。
- (6) 繰り返すが、OAAの自由化・円滑化一般原則には、前述の柔軟性原則が含まれる。
- (7) ここで留意すべきは、このような自主性原則が、実はこれより前のAPECの公式文書に登場したことはないということである。「APECの原則、目的、理解を示し、APECの活動が依拠する確固たる基礎を提供する」とされた1991年のソウルAPEC宣言 (APEC Ministerial Meeting [1991: Annex]) ですら、「自主性」(voluntarism) という名詞も「自主的な」(voluntary) という形容詞も含んでいない。OAAの自由化・円滑化一般原則も同様である。自由化の文脈で初めて「自主的な」という語が登場するのは、1995年の大阪閣僚声明においてである (APEC Ministerial Meeting [1995: Paragraph 6])。そして「自主性」の語は、上述のとおり1997年のヴァンクーヴァーで初登場した。
- (8) 全漁連はまた、8月に別のABAC日本代表を出している松下電器産業にも陳情に訪れている。
- (9) 『日本経済新聞』1998年6月19日付夕刊。
- (10) 『日本経済新聞』1998年6月20日付朝刊。
- (11) 『朝日新聞』1998年6月26日付朝刊。
- (12) 『日本経済新聞』1998年6月24日付朝刊、『朝日新聞』1998年6月24日付朝刊。
- (13) 『日本経済新聞』1998年10月19日付朝刊。
- (14) 『朝日新聞』1998年9月13日付朝刊。
- (15) 『産経新聞』1998年9月15日付朝刊。
- (16) 『読売新聞』1998年9月18日付朝刊、『毎日新聞』1998年9月18日付朝刊。
- (17) 『朝日新聞』1998年9月23日付朝刊、『読売新聞』1998年9月24日付朝刊。
- (18) 『日本経済新聞』1998年10月23日付夕刊、『朝日新聞』1998年10月27日付朝刊、『読売新聞』1998年10月30日付朝刊。
- (19) 『日本経済新聞』1998年10月24日付朝刊、『朝日新聞』1998年10月27日付朝刊。
- (20) 『朝日新聞』1998年10月27日付朝刊。
- (21) 『日本経済新聞』1998年11月4日付朝刊、『朝日新聞』1998年11月4日付朝刊。
- (22) 『読売新聞』1998年10月29日付朝刊。
- (23) 『毎日新聞』1998年11月6日付朝刊。

- (24) 『朝日新聞』1998年11月5日付朝刊。
- (25) インターネット・ウェブサイト『アジアの声』(<http://www2.justnet.ne.jp/%7Easia/apec/apec02.htm>)。
- (26) 『読売新聞』1998年10月29日付朝刊。
- (27) 『朝日新聞』1998年11月6日付朝刊。
- (28) 『日本経済新聞』1998年11月5日付朝刊、『朝日新聞』1998年11月6日付朝刊。
- (29) 『朝日新聞』1998年11月6日付朝刊、『日本経済新聞』1998年11月8日付朝刊。
- (30) 『日本経済新聞』1998年11月10日付夕刊。
- (31) 『朝日新聞』1998年11月11日付朝刊および14日付朝刊。
- (32) 『朝日新聞』1998年11月10日付夕刊。
- (33) 『朝日新聞』1998年11月10日付朝刊。
- (34) 『朝日新聞』1998年11月12日付朝刊。
- (35) 『産経新聞』1998年11月14日付朝刊。
- (36) 『毎日新聞』1998年11月14日付朝刊。
- (37) 『朝日新聞』1998年11月18日付朝刊。
- (38) 『朝日新聞』1998年11月19日付朝刊。
- (39) このような観察は、多元主義政治に対するロウイの次のような考察からアナロジカルに導かれている。「市場理論に対するケインズの批判の主なひとつは、供給と需要の諸要因間での完全競争が均衡をもたらすとしても、その均衡は、合理的な賃金での完全雇用という理想よりはるかに低い位置で起こることもありうる、というものである。完全な多元主義的競争も同様に政治的均衡を生み出すかもしれないが、近年の経験が教えるところによれば、それは、正統性、アクセス、平等、革新、その他の価値ある政治的な財について、受容できる水準をはるかに下回るところで起こるのである」(Lowi [1979: 57-58])。OAAへの柔軟性原則盛り込みも、外交戦略的に合理的でもなければ民主政治的に正統でもない「均衡点」で「起こった」可能性がある(Ogita and Takoh [1997: 29])。EVSL協議における「徹底抗戦」もまたしかりであったかもしれない。
- (40) 『産経新聞』1998年11月16日付朝刊。
- (41) 『日本経済新聞』1998年11月14日付夕刊、『産経新聞』1998年11月15日付朝刊。
- (42) 『朝日新聞』1998年11月14日付朝刊。
- (43) 『産経新聞』1998年11月14日付朝刊。
- (44) 『日本経済新聞』1998年11月13日付朝刊。