

## 特集／発展途上国のFTA

# フィリピン——署名するも批准に手間取る日比EPA

鈴木有理佳

### ●初めての二国間自由貿易協定

二〇〇六年九月、小泉首相（当時）とフィリピンのアロヨ大統領は日本フィリピン経済連携協定（EPA）に署名した。フィリピンにとっては、これが初めての包括的な二国間自由貿易協定（FTA）である。

初めての二国間FTAであるということ、その協定が署名にいたった過程、つまり交渉過程そのものも、フィリピンにとって初めての体験になった。フィリピン政府が日本政府の要求と現地業界の要望との間で板挟みになることもあったようで、交渉期間中、フィリピン政府の方針が一貫していなかったことも報告されている。

そして署名からすでに一年経つが、実はフィリピン上院での批准が遅れている（二〇〇七年一〇月現在）。本協定に否定的な意見が相次いで出されており、問題なく批准されるかは、現時点において不透明であると言わざるを得ない。本稿ではこうした状況にある日本フィリピンEPAについて、フィリピン側の事情に着目しつつ論じる。

### ●プラスの経済効果に期待

フィリピンはこれまでWTOを中心とする多国間の自由化交渉を基本としてきた。

その上で、地域協定に関してはASEAN自由貿易地域（AFTA）に参加し、ASEAN中国FTA、ASEAN韓国FTAなど、ASEANを主体とした自由貿易協定のみに関わってきた。ところがWTO交渉が停滞し、アジアで二国間FTAを締結する動きが活発化すると、フィリピンもプラスの経済効果を期待できると、二国間FTAを前向きに考えるようになる。特に日本はアメリカに次ぐ貿易相手国であり、多額の投資をしてくれる国であり、最大の援助国でもある。それにフィリピンと日本は経済全般において補完的な関係にあり、基本的に競合しない。そのため日本と二国間FTAを結べば貿易や投資が増加し、ヒトの移動も進み、さらには経済協力にも期待できてプラスの経済効果が大きいとフィリピン政府は見込んだのである。

図1には二〇〇六年のフィリピンと日本の貿易関係を示した。日本への輸出はフィ

リピンの輸出全体の約一七％、輸入は同一四％を占め、フィリピンにとって重要な貿易相手国となっている。

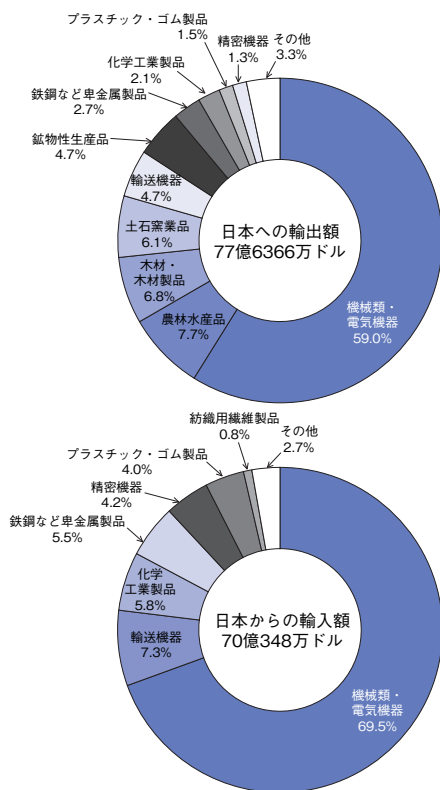
### ●市場アクセスから二国間協力で

ここで、昨年署名された日本フィリピンEPAの概要を紹介しておく。

本協定は物品の市場アクセスに関する合意をはじめ、サービス貿易やヒトの移動、原産地規則、投資、競争政策、知的財産、相互承認、政府調達、紛争処理、ビジネス環境整備のための枠組み、そして二国間協力までをもカバーする包括的なものである。

市場アクセスのうち、鉱工業品に関しては両国ともにほぼ全品目の関税を協定発効日から一〇年以内に撤廃することになった。ただ日本側はほぼ全品目で即時撤廃するものの、フィリピン側には保護が残る。例えば鉄鋼分野では一〇年以内の関税撤廃は日本からの輸入量の七〇％に留められ、うち即時撤廃は六三％である。また自動車分野では三〇〇cc超の乗用車・バス・トラックの関税撤廃が原則二〇一〇年、遅くとも

図1 フィリピンと日本の貿易 (2006年)



(出所) World Trade Atlas により筆者作成。

二〇一三年になる。そして三〇〇〇cc以下の乗用車は、現行三〇%の関税を二〇〇九年までに二〇%へ段階的に削減し、その後の関税率については同年に再協議する。

一方、農林水産品では日本側に除外品目や再協議品目が多く見られる内容になった。とはいっても、鶏肉(骨付きも肉を除く)やパイナップル(生鮮)などで関税割当を設け、バナナ(小さい種類のものは協定発効後一〇年間で関税を撤廃する。またキハダマグロやカツオは、協定発効後五年間で関税を撤廃することになった。

ヒトの移動の分野では、特に看護師・介護福祉士に関し、日本の国家資格の取得を条件にフィリピン人候補者の日本への入国

および一時的な滞在を認めることになった。受け入れ人数については、人数枠を設定したい日本側と、あくまで制限なしを主張するフィリピン側とで議論になったようだが、最終的に当初二年間で看護師四〇〇人、介護福祉士六〇〇人の計一〇〇〇人を受け入れることで合意した。

その他、二国間協力では貿易投資促進、情報通信技術、人材養成、エネルギー・環境、運輸、道路整備などの一〇分野で協力することになっている。

### ● フィリピン調整委員会を設置

日本との交渉に先立ち、アロヨ大統領は省庁横断的な組織であるフィリピン調整委員会を設置して交渉体制を整えた。同委員会は日本フィリピンEPAの検討から日本との交渉、協定書作成までのほぼすべての権限を与えられた。議長は貿易産業次官と外務次官が共同で務める。しかし実質的には貿易産業次官が主導権を握り、現にトマス・アキノ貿易産業次官がフィリピン側交渉団の首席代表として日本との交渉にあたった。また同委員会を構成するのは、基本的に一六の省庁と中央銀行、それに証券取引委員会である。だが実際には、分野ごとに関係する各省庁の外局や他の行政機関などが随時加わっていくことになる。

こうして交渉体制を整えたフィリピン政府だが、いざ日本との交渉が始まると、そこで初めて体験する交渉方法に出会う。第

一に、一括受諾方式であった。これはすべての分野に合意してから締結するという方法である。だがフィリピンはASEAN中国FTAのように、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法しか経験していない。日本との交渉に際し、交渉当事者であるフィリピン政府は省庁内外の部局や他の行政組織との連携が今まで以上に必要になった。

第二に、市場アクセスの交渉ではリクエスト・オファー方式であった。これは相手国に関税削減を望む品目のリストと、自国が相手国に与えることのできるリストを交換しあう方法で、ひとつひとつ品目ごとの取り扱いを交渉の場で決めていく。ところがフィリピンが今まで関わってきたASEANを中心とする地域協定は、まず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)を確立し、つぎに各国がその取り決めの範囲内において除外品目の選定を自由に行うという方法をとる。つまり自由化する品目と保護する品目を、フィリピン政府が業界と調整しながらある程度柔軟に選択できた。だが今回は日本側の要求を受け入れられるかどうか業界と調整しつつ、日本と交渉しなければならなくなった。しかも交渉合点は間をあげずに開かれるため、これらのことを短期間で行わなければならない。ではこうした状況のなかで、実際にどのように交渉が進んだのか、鉄鋼と自動車分野の例を次に紹介しよう。

## ●鉄鋼―再建企業の利益を優先

鉄鋼分野をめぐる交渉では、最後の交渉会合となった二〇〇四年一〇月の第五回交渉でも決着せず、同年一月中旬の閣僚級会合にまで持ち越された。日本側は当初、鉄鋼は自動車とともに事務レベルでおおむね了解に達して、さほど問題がないかと思っていたらしい。しかし実際には交渉の最終局面で、フィリピン政府が産業保護の観点から主要品目の関税を引き上げたいと言いつ出した。

フィリピン側が保護を主張した背景には、国内最大手の鉄鋼会社ナショナル・スチール社（現社名グローバル・スチールワークス・インタナショナル）の再建をかけた操業再開がある。同社は一九九五年に民営化された鉄鋼会社で、マレーシア資本によって買収されていたが、アジア通貨危機の影響で経営危機におちいり、一九九九年に操業を停止した。その後、同社はインドの鉄鋼会社イスパット（ISPART）の持株会社の手に渡り、社名を変えて現在に至っている。実はイスパットによる買収が正式に決定したが、まさに日本とのEPA交渉が山場を迎えていた二〇〇四年一〇月であった。

さらにイスパット側は買収に先立ち、ナショナル・スチール社の操業再開の条件としてフィリピン政府に関税の引き上げを求めていた。この要求に対しては、鉄鋼製品

を原材料にしている国内の川下産業が強く反対していたが、フィリピン政府は最終的にナショナル・スチール社の再建を優先し、一部品目の関税引き上げを決定した。この決定も先と同じく二〇〇四年一〇月なのである。当然フィリピン政府としては鉄鋼製品の貿易が常に入超である日本を例外扱いにするわけにはいかないという立場から、交渉中であつた日本に対しても譲許を拒否し、そのうえ関税の引き上げを要求した。つまりフィリピン政府は川下産業まで含めた産業全体の利益よりも再建企業の利益を優先する決断を下し、それが最終局面を迎えていた日本との交渉にも響くことになったというわけである。

こうしたフィリピン側の要求に対し、日本政府ないし現地日本人商工会議所は、高い関税を払って原材料を輸入することはフィリピンの産業競争力にも悪影響を及ぼすこと、それに日本から輸入している製品はナショナル・スチール社が生産していない高級鋼材などが多く、直接競合しないことを主張した。その結果、先述したようにフィリピン側が関税割当を設定することで最終的に落ち着いた。

## ●自動車―自由化がそれとも産業育成か

自動車分野でも日本側の要求をほぼ受け入れる形で合意に向かっていたようだが、時が経つにつれてフィリピン側の方針も変

化した。そして二〇〇四年一月に大筋合意したあとも、フィリピン側の要求によって再び合意内容を見直すことになった。

大筋合意時点では、完成車と部品につき例外なく二〇一〇年までに関税撤廃することになっていた。だが最終合意内容は先述したとおり、フィリピン側に保護が残るものとなった。とくに三〇〇〇cc以下の完成車では、関税撤廃の見通しがたっていない。この間、フィリピン側が方針を変化させた背景には次の二つがある。第一に関税削減に反対する米コフォード社（本社と現地法人）の働きかけがあり、第二にフィリピンよりもあとに合意された日本タイEPAの内容である。

恐らくコフォード社にしてみれば、フィリピンに限らず他にも交渉が進んでいるASEAN諸国と日本との間で関税が削減されると、すでに日本車が優勢なアジア市場でさらに不利になることを懸念したのである。タイやマレーシアに先駆けて交渉が進んでいたフィリピンとのEPAにつき、内容を見直すようフィリピン政府に密かに働きかけていた。他方、フィリピン政府としては完成車輸出の拡大を目的に二〇〇三年に策定した自動車輸出プログラムにコフォード社が唯一参加していること、加えて日系企業が投資拡大を確約できないなか、コフォード本社が現地法人の生産設備の拡大と完成車輸出の倍増を約束したことから、彼らの意向を汲むことになったと思われる。

さらにフィリピンは、二〇〇五年九月に大筋合意した日本タイEPAにも影響を受けた。タイ側の自動車産業に保護が残るような内容になっていたのである。これがまたフィリピン政府の方針転換を後押しした。

ここまでは企業の働きかけによってフィリピン政府の方針が変わったという点で、鉄鋼の場合と類似している。ただしこれを引きっかけに、フィリピン側も自動車産業の育成を意識しながら交渉するようになった点も、今までとは違う一面であろう。フィリピンでは自国の産業発展に自動車産業が不可欠であるという認識から、二〇〇二年にそれまでの政策を抜本的に見直した自動車開発計画を策定し、その一環として二〇〇三年に先述した自動車輸出プログラムを、そして二〇〇四年には自動車部品産業ロードマップなるものを立ち上げていた。その内容と実効性はさておき、この産業育成策を少しでも効果あるものにしよとフィリピン政府は改めて認識したのである。

以上、手短ではあるが鉄鋼と自動車分野の事例を紹介した。市場アクセスの交渉に際して日本側は初めからできるだけ最終案に近いものを打ち出す方針をとったのに対し、フィリピン側の方針は最初から一貫していなかった。概して政府と業界との調整が不十分で、明確な産業育成策を描いておらず、ましてやそのなかで通商政策をどう位置付けるかという戦略を欠いたまま交渉に向かっていたといえるだろう。ただし、

これには産業側の事情もあるのではないだろうか。先の事例をみると、鉄鋼も自動車も主な担い手は外資である。企業動向が本社の経営事情や経営戦略に左右されやすく、時には流動的ですからある。そのため業界といっても一枚岩ではなく、政府と業界との調整も容易ではないと思われる。

### ●注目される批准のゆくえ

こうして署名された日本フィリピンEPAだが、発効させるには上院の三分の二以上の支持による批准を必要とする。フィリピンでは二〇〇七年五月に中間選挙があったため、上院での本格的な審議は署名から一年経った同年九月に開始された。

実は本協定の詳細が署名後に明らかになったことで、各方面から様々な意見が聞かれるようになっていた。こういう場合、否定的な見解が目立つ。そこで上院は本協定が真に国民の利益になるのかどうか、その影響をプラスとマイナスの両面について広く精査するという立場から公聴会を開催し、政府交渉団や法律の専門家、それに市民団体の代表まで幅広く呼ぶことになった。つまりこれまで交渉過程に直接関与してこなかったアクターが、改めて意見表明をする機会を与えられることになったのである。

経済的利益については政府交渉団が様々な試算をもとに説明しているが、それに対する一部の上院議員の反応は、あくまで理論値にすぎないと手厳しい。一方で本協定

に否定的な見解としては、有害廃棄物の流入の恐れや日本からの輸入品の増加で雇用が失われる可能性があること、また看護師の差別的扱いへの懸念や、日本企業への内国民待遇に一部違憲の恐れがあることなどが具体的に示された。現地報道によれば、彼らの反対意見のほうに説得力があると理解を示す上院議員もいるという。

公聴会が数回開催されたところで、フィリピン政府は形勢が不利になりつつあると判断したのであろう。アロヨ大統領は九月末に急遽、本協定の利益を上院に対して効果的に説明するための省庁横断タスクフォースを設置し、各省庁が協力しあつて必要な情報を集めるよう指示した。またタスクフォースを支援するため、法律や国際貿易などの専門家からなる特別専門家パネルもあわせて設置した。

日本フィリピンEPAをめぐるのは、批准の段階になって、市民団体や業界などの個別の利害と交渉当事者であるフィリピン政府が想定する国民全体の利益とが出そろう、ぶつかり合っている感がある。そこへ上院がどのような判断を下すのか。上院や市民団体といったそれまで交渉過程に直接登場してこなかったアクターが登場したことで、本協定をめぐる議論はまた新たな展開を見せている。

(すずき ゆりか／アジア経済研究所地域研究センター)