

三浦秀之著

『農産物貿易交渉の政治
経済学——貿易自由化をめぐる
政策過程——』

勁草書房 2020 年 352 ページ

はま なか しんたろう
浜 中 慎太郎

著者は多大な文献調査と大規模なインタビュー等により、極めて緻密な情報収集を行い、それを包括的に本書のなかで纏めている。著者の秀でた情報処理の能力のおかげで、膨大な情報はきちんと整理され、読みやすい。他方、分析という観点からは不十分であり、少なくとも国際関係論、国際政治経済学、国際交渉といった本書が扱っている分野に新たな知見をもたらしたとはいえない。惜しいと感じるのは、これだけの情報収集・整理能力を有している著者であるなら、適切なりサーチ・デザインを有していれば、より有意義な研究になったと思うからだ。

したがって本書評では、本書を紹介し論評するだけでなく、どのようなサーチ・デザインによって本研究を再構築すれば将来の研究発展に役立つのかという問題にも触れたい。

本書の概要

序章では、本書で取り組む研究課題あるいは問題意識は以下の2つであるとする（3～4ページ）。

- ・日本の国際交渉や国内政策意思決定過程において、農協等「保護勢力」がどのように影響力を行使し農業を守ってきたのか。
- ・多国間交渉、地域交渉、二国間交渉等の枠組みの違いが、国際交渉と国内政策意思決定過程においていかなる差異を生むか。

序章の後、第1～3章では、本書の分析の基礎となるものを順次説明してゆく。まず第1章では、日本の通商政策の変遷について、とくに多国間主義から地域主義へのシフトを中心に振り返る。続いて日

本の農業について、とくに保護主義の観点から特徴をあげる。

第2章は貿易交渉の分析枠組みとして、国際レベルと国内レベルの交渉をつなぎ合わせる理論であるパットナムの2レベルゲームを用いるとする。このゲームでは、交渉者は国際レベルのゲーム（レベルⅠ）と国内レベルのゲーム（レベルⅡ）を同時に行う。著者は、「レベルⅠにおいて合意するために必要とするレベルⅡにおける多数の支持」がいわゆる「ウィン・セット」で、この大きさが交渉の成否を左右するとする（51ページ）。一方でパットナムの2レベルゲームでは十分に分析できない問題として以下の4点を挙げ、本書において分析を深めたいとする（55～57ページ）。

- ・政府間のチャンネルだけでなく、民間どうしによるトランス・ナショナルな交渉、また民間から政府への働きかけといったクロスレベルな交渉を考察する（表1）。
- ・どのようなアクターがどのような戦略を用いてウィン・セットを操作し、どのような交渉結果が得られたのか明らかにする（表1）。
- ・批准に至る国内政策意思決定過程において、アクター、制度、機関の調整機能がどのように果たされ、影響をおよぼしたのか明らかにする。
- ・どのような場合に、日本が相手国から譲歩を獲得できているのか特定する。

第3章は、日本の農業分野におけるレベルⅡの国内政策意思決定システムを明らかにする。この章の問題意識は3つである。第1に、日本の政策意思決定システムがどのように変容を遂げたか。とくに農林族・農水省・JA全中の「鉄の三角形」の描写を中心に議論が繰り広げられる。第2に、なぜコメ等は自由化の例外とされ続けたのか。この点については、官邸の力が強くなったといっても55年体制自体は不変だったためと1ページ程度で主張するにとどまる（第3節第3項）。第3はコメ等の保護はどのように堅持されたのかであるが、この点については明示的に議論が尽くされていないように見受けられる。

第4章から第7章のケーススタディにおけるリサーチ・クエスチョンは共通で、「日本の交渉は戦略的であったか、もしそうなら、それはどのような過程を経て帰結したのか」というものである（たと

えば 96, 147, 179 ページ)。戦略的か否かを判断する基準については曖昧である。第 4 章では、ウルグアイ・ラウンドにおけるコメの自由化交渉について考察する。とくに日本はコメ自由化を例外とするために、どのようにして米国政府から譲歩を引き出したのか論じる。著者は、日本の交渉担当者は相手国（米国）を説得し、相手国（米国）のウィン・セットを拡大したと考えられる、と主張する（142 ページ）。

第 5 章ではアジア太平洋経済協力（APEC）の早期自主的分野別自由化（EVSL）を扱う。米国は日本に EVSL を飲ませようとしていたのだが、日本は外圧に屈せず、さらに孤立も回避した。著者の見解は、日本の戦略的な外交によって国内やアジア諸国のウィン・セットを巧みに操作するとともに、日本国内の方針が一致したことで米国の主張するパッケージ方式に対するウィン・セットは小さくなった、というものである（173 ページ）。また、日本はアジア諸国の支持を得るため、通貨危機後の金融支援を材料にしたとする（169 ページ）。

第 6 章は日本タイ EPA を分析する。コメを主要輸出品とするタイは、なぜ日本のコメ例外という主張を受け入れたのだろうか。その要因の 1 つは、日本のタイ農協への技術支援といういわゆるサイド・ペイメントによって、タイの小規模零細農家を利することに成功したことである（211 ページ）。第 7 章は比較的最近の事例である TPP を扱う。TPP の原則は関税撤廃であったが、日本は例外を持ち込むことに成功した。著者は重要 5 分野のうち一部を市場開放せざるをえなかったものの、農家への被害を最小限に留めた合意であり戦略的な合意といえる、と結論付ける（290 ページ）。

終章では各ケースの比較を行う。引き締め戦略とイシュー・リンケージ戦略は 4 つのケースを通じて有効性が確認されたと結論付ける（298 ページ）。また、二国間・地域・多国間の枠組みの違いの比較も行い、日本は枠組みの違いに応じて対応と戦略を変え、貿易交渉において農産物の保護を維持してきたとする。しかし、異なった対応・戦略が枠組みに応じてどのように使い分けられたのか明確に結論づけられてはいない。

論評

本書は日本の貿易交渉の大きな流れ・変遷を理解するための良書である。日本の農業交渉について関心を有している読者にとっては、最近の事例である世間でも注目を集めた TPP 等だけでなく、やや古い事例であるウルグアイ・ラウンドや APEC にまで遡って経緯を俯瞰できることは有益であろう。また、あまり注目されることのない日本タイ EPA であるが、これを農業という切り口から見ることでその重要性を再確認し、時期的に APEC と TPP の間に存在する交渉として位置づけたことで、日本の「農業自由化交渉史」ということができるような包括的な書物になったことは積極的に評価したい。各交渉を同一の視点から俯瞰・比較できているのは、単著である最大のメリットである。研究者はもとより、農業交渉に関係する人々にとっては、手元にあって損はない本である。

しかし、分析という観点からは不十分である。まず、研究の目的が不明である。目的が特定事象の説明なのか、何らかの理論（たとえば 2 レベルゲーム）を日本のケースを用いて検証するのかはっきりしない。研究をすすめるにあたっては両者を念頭に置くので問題ないが、論文（本）として研究成果を纏める際にはどちらの側から貢献するのかを明らかにする必要がある。目的が前者であるならどのような特定の事象に関心を有しているのかを明白にし（「農業交渉」では漠然過ぎよう）、特定の理論にこだわらずに理論折衷的に説明を試みるべきだ。逆に目的が後者であるなら、どのような理論を、なぜ日本のケースで検証するのか、日本のケースでの検証は一般化されるのかといった問題について議論する必要がある。

また、分析手法についても不明確な点が多い。問題意識が絞られていないために分析手法についても混乱が生じてしまっているように見受けられる。そもそも交渉理論と交渉戦略の関係が不明である。表は読者の理解促進のために評者なりに本書で言及されている交渉戦略をまとめたものであるが、各交渉戦略がどのようなもので、それぞれどのように交渉理論に関係しているのか、また交渉戦略は互いにどのように関連しあっているのか、わかりやすい説明

が欲しかった。ケーススタディは第2章の分析枠組みと第3章の国内政策意思決定システム分析に基づいて行われているようであるが(12ページ)、両者の関係も不明である。分析枠組みの適用・検証と国内プロセスの描写は有機的に結びついていない。結果、ケーススタディ各章は、長々とした交渉の描写の後、唐突に交渉戦略の分析が手短に行われているにすぎず、多くの読者は消化不良をおこすであろう。

ケーススタディ各章では日本のとった行為がさまざまな戦略として解釈されるのではないかと指摘しているに過ぎず、戦略の有効性への議論は深まっていない。たとえば第4章ではイシュー・リンケージ戦略に関し、日本の食糧庁が米国の小麦連合(Wheat Association)にレターを書き、コメについての農水省の真意を米国農務省に伝えてくれるようお願いしたという逸話を例に挙げている(140ページ)。もしそうであるならば、小麦連合がお願いをどのように受け止めたのか、米国農務省にはどのような働きかけが行われたのか、それにより米国の政策は少しでも影響を受けた可能性があるのかを、小麦連合・

米国農務省関係者にヒアリングし検証する必要がある。実際 TPP において JA は米国政府に働きかけを行ったが、米国は働きかけの実際の交渉への影響を否定している(287ページ)。小麦協会への働きかけを有効なものと仮定していることには疑問が残る。

第5章については、確かに著者が主張するように EVSL は日本が米国からの外圧に抵抗し合意を阻んだ、ある意味「成功例」であろう。そうであるならば、興味深い問いは、通常働いていた米国の外圧がなぜ EVSL ではきかなかったのかである。著者は「当時の与謝野通産大臣は米国からの圧力を受け、林産物・水産物について開放する方向性を模索したが、農林族の抵抗にはかなわなかった」とするが(168ページ)、外圧とそれに対する抵抗は常に存在するので、それらの存在に言及するだけでは交渉結果を説明することにはならない。佐藤・宮下[2004]が指摘するように外圧がきいたケースときかなかったケースを比較する等工夫が必要である。

同様の指摘となるため省略するが、第6章、第7

表1 ウィン・セットを操作するための戦略

分類	戦略名	詳細
交渉代表者のレベルⅠ(国際レベル)における戦略	説得・反響政策	相手国交渉者を説得し譲歩を引き出す(説得)。相手国の国内アクターに働きかけることで相手国のウィン・セットを拡大し、自国の主張を飲み込み安くさせる(反響政策)。
	脅迫・対抗脅迫	相手国を脅迫し、交渉失敗のコストを上げる(脅迫)。相手国からの脅迫に直面し、それに対抗するための脅迫を行う(対抗脅迫)。
	トランス・ガバメンタル戦略(国際)	国境を越えた官僚組織等の連携。
	イシュー・リンケージ戦略	複数のアジェンダを結び付ける。
	連合戦略	立場を共有する3カ国以上の連合でバーゲニング・パワーを得る。
交渉代表者のレベルⅡ(国内レベル)における戦略	緩和戦略	サイド・ペイメント等を用い、国内抵抗勢力の反対を緩和させる。
	引き締め戦略	国内抵抗勢力の反対を惹起し、交渉相手に国内政治が難しいことを示し、バーゲニング・ポジションを高める。
	トランス・ガバメンタル戦略(国内)	国内官僚組織間の連携。
	外圧の利用	交渉代表者が国内抵抗勢力の力をそぐために外圧を利用する。
国内アクターのレベルⅠとレベルⅡにおける戦略	クロスレベル戦略	国内アクターが対手国交渉者に直接働きかける。
	トランス・ナショナル戦略	国内アクターが、政策選好が似通っている相手国の国内アクターと連合を組む。

(出所) 本書 58 ～ 65 ページの記述に基づき評者作成。

章においても、特定の行為が戦略として解釈されうるといふ主張のもとに、それらの有効性を憶測しているに過ぎない。

終章のケース比較では、何がどのように比較されているのか不明確になってしまっている。これは、本書の多岐にわたる論点が必ずしも分析上関係していないことの必然的結果であろう。比較の要は共通点と相違点を明らかにしたうえで、とくに後者を説明することであるが、それぞれのケースがとくに何を論証しているのか曖昧で、結果、比較も焦点が絞られていない。

再構築

分析という観点からは、少なくとも博士論文であるという点に鑑みると、もっと野心的であってほしかった。評者は以前、アメリカの大学に提出された博士論文をもとに出版された本の書評を書いたことがある。その際にも分析上の問題（失敗点）を数多く指摘した〔浜中 2019〕。分析の成否についてはその本〔Lipsy 2017〕と本書で大差はないかもしれない。ただ1つ確実にいえるのは、新たな視点を提供したいという野心のレベルが全く異なることである。博士論文においては分析・実証がうまくいくかも重要であるが、既存研究を批判的に検証し、刺激的で挑戦的な主張を展開することは、やはり大切である。本書の分析枠組みは2レベルゲームのようだが、これは30年以上前の理論である。その理論の延長線上で若干の戦略理論のスパイスを加えても陳腐観は否めない。理論面を支える英語参考文献も2000年以前のものが大半である。

交渉理論に貢献するのであれば、ヨーロッパを前提とした特殊な3レベルゲームをさらに発展させ、「国内交渉」、「二国間交渉」、「地域交渉」、「多国間交渉」の4レベルゲームを包括的に分析する枠組みを構築するのはどうか。パットナム流の国際交渉・国内交渉の議論と国際制度論でよく指摘される「多国間制度」、「地域制度」、「二国間制度」の關係の議論はそれぞれ別々に発展しているきらいがあるが、両議論を統合する試みともいえる。仮に二国間交渉と地域交渉が同時並行していると、交渉はどのように複雑になるのか。どちらかが先に妥結すると、他方にどのような影響を及ぼすのか。仮に二国間交渉

が先に纏まれば、それは地域交渉に正の影響を及ぼすようにも思えるが、二国間協定のパートナーはそれを地域レベルで均霑せずに自国のみ有利に扱うよう要求する可能性もある。ゲーム論等と組み合わせで4レベルを分析すれば、2レベルではみえない何かがみえるのではないか。

研究対象を民間セクターに絞るのも国際関係・国際交渉に新たな知見をもたらすことにつながろう。著者は民間同士の交渉は重要であるとの的確な認識を有している。しかし本書の実際は極めて国家中心的である。分析対象が絞られ情報収集が比較的容易である公共外交とは異なり、民間外交の分析は困難である。既存の民間外交研究もとくに地域協力の文脈ではいわゆるトラック2等の公共外交の延長上のものばかりを扱っている。しかしだからこそ、民間主体（農協、多国籍企業等）がどのように交渉ポジションを形成してゆくのかといったより挑戦的な課題に正面から取り組み、公共セクターに偏りがちな外交交渉分析に一石を投じることができるのではないか。

一方、戦略について知見を深めるなら、分析対象の戦略を絞る必要がある。ウィン・セットの大小を間接的にでも計測しないのであれば、ある戦略がウィン・セットの拡大に役立った可能性があると安易に主張するようなことは避け、戦略の有効性自体を議論の対象とした方がよい。そして戦略の有効性を検証する際には、成功例分析だけでは不十分である。評者はFTA交渉の失敗と成功を比較した論文を発表したことがあるが、ケース比較の一例として一読を勧めたい〔Hamanaka 2020〕。たとえば米国タイFTAは失敗交渉の1つである。成功例である日本タイ交渉を成功例であるAPEC、TPPと比べて何がわかるか。日米の対タイ交渉を比較すれば何かいえるのではないか。

本研究は面白い材料は入手したものの、調理法が確定していない段階である。材料が腐らないうちに再調理することを勧めたい。確かに足で稼いだ材料がよいので「生」でも楽しめるが、やはり著者には調理法を磨いてほしい。本稿がその一助になれば幸いである。

文献リスト

〈日本語文献〉

佐藤洋一郎・宮下明聡編 2004.『現代日本のアジア外交
——対米協調と自主外交のはざまで——』ミネル
ヴァ書房.

浜中慎太郎 2019.「(書評)Phillip Y. Lipscy, *Renegotiating
the World Order: Institutional Change in
International Relations*」『アジア経済』60(2): 106-
110.

〈英語文献〉

Hamanaka, Shintaro 2020. "Why Breakup? Looking into
Unsuccessful Free Trade Agreement
Negotiations." *International Politics* 57(4): 634-662.

Lipscy, Phillip Y. 2017. *Renegotiating the World Order:
Institutional Change in International Relations*.
Cambridge: Cambridge University Press.

(アジア経済研究所開発研究センター)