

# 忍び寄る「新保護主義」と国際通商体制

WTO, FTA/EPA, そして TPP の役割

渡 邊 頼 純

## 序章 周辺化する多国間主義，勢いづく地域主義

国際貿易の世界は「地殻変動」の時代に入っている。第二次世界大戦後のブレトン・ウッズ GATT 体制は「自由・無差別・多角主義」を標榜していた。しかし今日、1944年7月のブレトン・ウッズ会議で設立された IMF（国際通貨基金）や国際開発復興銀行（IBRD＝世界銀行）は改革を迫られ、GATT（関税貿易一般協定）の後継である WTO（世界貿易機関）の多角的通商交渉である「ドーハ開発アジェンダ」（いわゆる「ドーハ・ラウンド」）は2001年に開始されたが、間もなく10年が経とうとしているのにいまだ終結の兆しは見えない。

通商の世界では無差別原則の「例外」としての特恵的地域取極が主に FTA（自由貿易協定）の形で約150件あると言われている。その基本的メカニズムは、地域主義（regionalism）であり、二国間主義（bilateralism）あるいは双務主義に基づく特恵待遇の相互付与である。近年では地域を大きく超えた地域間 FTA も見られるようになり、2010年12月3日に決着した「韓米 FTA」や2011年7月1日に暫定発効した「韓 EUFTA」、さらには交渉妥結間近といわれる「EU インド FTA」など、遠隔のパートナー国と特恵的貿易取極を締結する傾向が顕著になってきている。

このような特恵的貿易取極は「両刃の剣」である。一方で域内国の貿易障壁を撤廃し、域内の貿易自由化をドラスティックに進めるが、他方で、域外のより効率的な供給国からの輸入が、特恵的関税撤廃によって優位性を獲得した域内国からの輸入によって代替される「貿易転換効果」が生じる。これは、世界大での経済厚生にとってはマイナスになるし、域外の供給国を差別することに

なる。域内の自由化による「貿易創造効果」が「貿易転換効果」を上回れば、グローバルに見た場合に利益が損失を凌駕するため、このような特恵的貿易取極は GATT・WTO 体制の中でも最恵国待遇原則の例外として容認されてきた。しかし、特恵的取極がいわゆる「アウトサイダー」を生み出すことは避けがたく、アウトサイダーになりたくない域外国は自らもそのような取極を結ぼうと奔走する。その結果が FTA の氾濫と拡散であり、最恵国待遇原則の「周辺化」である。特恵と差別がまかり通ると、多国間主義と無差別原則は存在感が希薄になる。そこに内向き志向と域内覇権を模索する保護主義が根を張る危険性がある。

保護主義は何故いけないのか？ 端的に言えば、保護主義は戦争に繋がるからいけないのである。そのことは歴史が証明している。特に第二次世界大戦に至る国際経済秩序崩壊の歴史は排他的な「経済ブロック」間の高関税と為替切り下げ競争が戦端を開く大きな契機になったことを示唆している。

本稿ではまず第1章で大恐慌から戦争に至るまでの列強の保護主義と国際協調の欠如がどのような結果をもたらしたかを振り返る。次に第2章では現代の保護主義の特徴を分析する。さらに第3章では WTO 体制が発展途上国の開発にどのような貢献が出来るのかを考える。この論点は途上国で保護主義が蔓延しないようにすることの重要性を示唆している。次に第4章では FTA・EPA 政策と農業保護主義の関係を洞察する。さらに第5章では2010年11月の APEC (アジア太平洋経済協力会議) 横浜首脳会議へ向けての通商外交を概観する。次いで第6章ではアジア太平洋の新たな枠組みとして重要性を増しつつある TPP (環太平洋経済連携協定) に焦点を当て、日本の取り組むべき政策課題を検討する。

## 第1章 保護主義と戦争

### 1. 1929年大恐慌とその背景

1929年のいわゆる「大恐慌」(the Great Depression, the Great Panic)を語るにはその歴史的背景を概観しておく必要がある。この時期は「戦間期」と呼ばれるように第一次世界大戦と第二次世界大戦の狭間の時期である。著名な国際政治学者である E・H・カーはこの時期を扱った自らの名著に『危機の20年』とい

うタイトルを付けている。1929年の大恐慌はまさにこの危機の20年（1919年から1939年）のちょうど中間地点で起こっている。

この戦間期の特徴は第一次世界大戦の戦後処理体制と深くかかわっている。つまり、いわゆる「ヴェルサイユ体制」である。これは1919年6月に連合国とドイツとの間で結ばれたヴェルサイユ条約を基礎とするが、他にもドイツ側として戦ったオーストリア（サンジェルマン条約）やブルガリア（ヌイイー条約）、ハンガリー（トリアノン条約）やトルコとの平和条約があり、これら一連の条約が第一次世界大戦後の国際秩序を形成することとなった。最後のトルコとのローザンヌ条約が発効したのは休戦から6年近く経った1924年8月のことであった。

ヴェルサイユ条約について前述のE・H・カーは二つの特徴を挙げている<sup>1)</sup>。一つはそれがそれ以前のどの平和条約にも見られなかったほど、戦勝国による敗戦国への押しつけ、つまり「命令的要素」が顕著だったことである。もう一つの特徴は、この条約がウィルソン大統領の「14カ条」に代表される純正な理想主義という基礎の上に立っていたことである。しかしながら、戦勝列強の要求と理想主義との融合は決して容易ではなく、理想と現実とのギャップはヴェルサイユ体制そのものの正当性を自ら損なう結果をもたらした。

前者については、このことが後にナチスによってヴェルサイユ体制が「命令された平和」(dictated peace)であると喧伝される素地を作ってしまった。戦争責任と戦争犯罪人に関する条約の規定はドイツの道義的責任を鋭く追及するものであったし、賠償に至っては条約の中に賠償額がそもそも確定されておらず、ドイツは1921年3月までに「頭金」として10億ポンドを支払うことから始めなければならなかった。当時、最終的な賠償金の支払いが終了するには最低でも30年以上の期間が必要と考えられていたのである<sup>2)</sup>。

1921年8月までにドイツは連合国との間で合意された予定表に基づいて第1回目の分割支払い額5千万ポンドを支払った。しかし、この支払はそれまで続けて来た現金支払いの最後のものとなる。ドイツが通貨危機に陥ったためである。1920年中頃にマルクは1ポンド=20マルクという平価から1ポンド=約

---

1) E・H・カー、(衛藤藩吉・斎藤孝 訳)『両大戦間における国際関係史』(第7版)、清水弘文堂、昭和55年、4-10頁

2) E・H・カー前掲書、55-63頁

250 マルクというところまで下落していたが、1921年11月には1ポンド = 1,000 マルクになり、1922年夏にはさらに急速に下落し、為替レートは破滅的水準になった。たとえドイツ政府が賠償金を払う意思を持っていたとしても、他の通貨を購入する手段がなかったのである。イギリス政府はドイツによる現金支払いを向こう2年間停止させることを主張したが、フランスはこれに反対した。1922年12月にドイツが自ら同意していた現物引き渡しを履行できなかったことを受けて、フランスはこれを「悪意の不履行」と断罪し、1923年1月軍隊をルール地方に進入させた。ルール地方の工業生産物から賠償を取り立てるためであった。当然のことながらこのフランスによるルール占領はドイツの経済全体を停滞させることになる。この頃の為替レートは1ポンド = 35,000 マルクに下落しており、ドイツの国庫は完全に破産した。

このような惨憺たる状態に陥るといわゆる「モラル・ハザード」の問題がドイツ政府内にも生じてくる。つまり、ドイツの財政が健全であればある程、ドイツはいつ果てるともしれない賠償金支払いに応じる能力を示すことになってしまうため、財政の健全化を図るインセンティブを失ってしまったのである。むしろマルク下落の急流に身を任せた方が連合国側もいつか賠償請求を諦めるかも知れない、このような思いがやがて無制限の紙幣の印刷という形で歴史に残るインフレを生み出すことになる。そしてこのインフレが全てのマルク建て資産を無価値にし、多くの中産階級が没落した。この没落階級がその後ナチズムの支持層となる。ルール占領とインフレの昂進で動揺するワイマール政府の打倒と政権獲得を目指したナチスのクーデターが1923年11月のミュンヘン一揆であり、その首謀者がヒトラーであった。没落した中産階級は多数のナチス党員を輩出する母体となり、1930年9月の選挙ではナチの国会における議席を12から107に増加させるのに大いに貢献し、こうしてワイマール憲法に謳われていた民主主義は実質的に崩壊するのである。

1923年まではこのように戦後の激動期であり、不安定な状況が続いたが、1924年から大恐慌が起こるまでは比較的平穏で各国間の「協調」が主流となった時期が訪れる。それは主に1924年の「ドーズ案」と1925年の「ロカルノ条約」によってもたらされた。前者はアメリカ人の財政専門家ドーズを座長とする特別委員会が策定したドイツの新賠償方式で、アメリカ資本のドイツへの貸与とドイツによる支払い方法と期限の緩和が主な内容であった。これに

よりドイツの通貨制度の再建が可能となったほか、フランスによるルール占領に終止符を打つことになり、ドイツ経済の復興が進むことになる。しかし、この画期的なドーズ案にも致命的な欠陥があった。ドーズ案はドイツが有利な条件のもとに支払い得る賠償金額の年次支払額を規定したが、ドイツの債務の総額については何らの言及もしなかったのである。このことは前述の「モラル・ハザード」の問題には改善がないことを意味した。さらに悪いことには、ドーズ案によりドイツに賠償を支払わせるための資金貸し付けのメカニズムができたことで、ドイツ向け借款や信用供与が大幅に膨らんだ。これによりドイツの主要な自治体及び企業はアメリカや時にはイギリスから借款や信用供与を受け、ドイツには好況の波が打ち寄せることになる。しかし、これはいわば「砂上の楼閣」のような繁栄であった。ドイツは自分の負債をいわばアメリカの金で支払っていたわけであり、その支払い能力はウォール街における対ドイツ借款に対する人気がいままで持続するかということに大きく依存していた。5年後にウォール街を駆け抜けたパニックはこの虚構の上に築かれた一時的な好況を根底から崩壊させるには十分すぎるインパクトを有していたのである<sup>3)</sup>。

さて協調の時代をもたらしたもう一つの要素であるロカルノ条約は、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、ベルギー、ポーランド、チェコスロバキアの7か国が、ライン地域の非武装化と相互不侵略を約束した地域的集団安全保障のメカニズムであり、ドイツを名誉ある大国の1つとして迎え入れた初めての枠組みであった。この条約は1925年12月にロンドンで正式調印されたが、その実施の条件としてドイツの国際連盟への加入が規定され、常任理事国の席も約束された。これによりフランスが懸念していた再起したドイツによる対仏攻撃の可能性という安全保障上の問題に一応の解決が見出されたことになった。

しかし、ロカルノ条約が恒久的な平和の保障になったかということ、そうではなかったことは既に歴史が証明している。最大の欠陥はイギリスがある国境については安全を保障し、ある国境については保障を拒絶したことにある。ロカルノ条約が与えた印象は、イギリス政府がドイツの西部国境については保障する用意はあったが、東部ヨーロッパにおける国境を守るための軍事行動をとる用意がないということであった。「長い眼で見ると、ロカルノ条約はヴェル

3) E・H・カー、前掲書84-88頁。ポール・ケネディ(鈴木主税 訳)、『大国の興亡』(下巻)、草思社、1988年、9-19頁。

サイコ条約と国際連盟規約の双方を破壊するものであった」とカーは述べている<sup>4)</sup>。

このようにドーズ案とロカルノ条約によって独仏間の関係は急速に改善し、「協調の時代」(1924 - 30年)が到来する。ドイツの加入により国際連盟はその黄金期を迎え、経済も好況期を謳歌するが、それぞれにビルトインされていた欠陥が次第にその影を色濃く映し出すようになる。

## 2. 世界恐慌の到来

第一次世界大戦で世界の金融の中心はイギリスからアメリカに移っていた。戦勝国であるイギリスもフランスも巨額の負債をアメリカに対して抱えていた。フランスやイタリアなどはドイツからの賠償金が手に入らないとアメリカに借金の返済ができない状態にあったので、ドーズ案はまさに「打ち出の小槌」であった。こうして世界最大の債権国としてのアメリカの重要性は一層高まったが、アメリカ自身にそのような「自覚」があったかというところではなかった。

アメリカはそもそも外国貿易に対する依存度の低い国であった。モンロー主義以来の孤立主義的外交路線もあり、自由貿易よりは保護貿易主義に傾斜していた。イングランド銀行に匹敵するような金融機関も存在せず、第一次世界大戦前にロンドンのシティを中心に展開していた国際貿易と貨幣流通の調整メカニズムは復活していなかったのである。まさにポール・ケネディが指摘するように、世界経済の構造的な発展のために長期のローンを提供し、国際的な収支の一時的な不均衡を是正しようとする実質的な「最後の貸し手」となる国は出現していなかったのである<sup>5)</sup>。

このような構造上の欠陥がある状況の中、アメリカはヨーロッパの政府や自治体、企業に短期貸付を行い、巨額のドルがアメリカからヨーロッパに流れていた。借り手側はこの短期借入金を農業開発などの長期プロジェクトに投資し、そのことが農産物の過剰供給と価格の低下を招く。利子の支払いが膨大な額になる中、輸出所得だけでは支払いきれず、さらに借金をして支払うという悪循環に陥り、事態は次第に破滅的になっていった。キンドルバーガーは1925年から29年にかけて世界の一次産品経済において構造的デフレとみなしうる現

---

4) E・H・カー、前掲書 100 - 101 頁

5) ポール・ケネディ、前掲書 19 頁

象が起こったと論じている。超過供給を解消するために各国はダンピング輸出や為替の切り下げを行い、そのことが海外の価格をさらに低下させたとしている<sup>6)</sup>。1928年中頃までにドーズ案による信用緩和は、この構造的デフレの問題点を覆い隠してくれていたのである。

世に名高い「大恐慌」は1929年10月24日の「暗黒の木曜日」にウォール街の株式市場が大暴落したことに端を発している。その直前までニューヨーク株式市場は華々しく高揚しており、ダウ・ジョーンズ工業株平均は1928年初めの191の安値から1929年9月には381のピークに達しており、実に2年間で2倍の上昇であった。しかし、市場は10月3日に値を下げはじめ、14日から1週間下げ続けて遂に24日にパニックに陥った。ダウ平均は381から198に低下し、250で年を越した<sup>7)</sup>。

### 3. 世界経済への波及

ウォール街での株価大暴落は直ちにヨーロッパに飛び火した。まず、アメリカからの貸し付けが完全に止まってしまった。これによりヨーロッパの債務国は債務の支払いに充てるべきドルをアメリカから調達できなくなった。世界中の購買力は急速に落ち込み、物価は全面的に破滅的な低水準にまで下落した。債務支払いに残された方法は金を送ることであったが、アメリカへ異常な量の金の流入があったことで金的人為的な不足が各国で生じた。そのため金が流出した国々では物価の下落がさらに加速することとなり、これらの諸国は金輸出の禁止を断行する。さらに自国の農業や工業を守るために関税の引き上げ、輸入数量制限や輸入割り当ての導入、輸出補助金の交付による輸出促進、為替制限による輸入の抑制、金本位制を離脱しての平価の切り下げなどあらゆる保護主義的措置を矢継ぎ早に打ち出した。こうして世界経済における正常な通商の流れは至る所で阻止され、失業者が急激に増加した。最大の債務国であったドイツの状況は特に悲惨を極め、1929年に6億3千万ポンドに達していたドイツの輸出は、1932年までに2億8千万ポンドに落ち込んだ。同じ期間に輸入も6億7千万ポンドから2億3千万ポンドへと輸出を上回る下落ぶりであった。失業者数は1929年の2百万弱から1932年3月の6百万人強に増加した<sup>8)</sup>。

6) C・P・キンドルバーガー(石崎昭彦・木村一朗 訳), 東京大学出版会, 1989年, 84 - 86頁

7) キンドルバーガー, 前掲書 87 - 101頁

#### 4. 保護主義の蔓延

関税の引き上げは既に1920年代に見られ、国際連盟は関税の上昇傾向に歯止めをかけるために「関税休戦」を取り決める目的で1927年に世界経済会議をジュネーブで開催した。この会議の成果の一つは輸入禁止を廃止する協定であったが、発効に必要なだけの批准を得ることができなかった。もう一つの成果は関税休戦であり、最終的には関税引き下げを目指すことになっていた。

ところが1928年夏の大統領選挙においてフーバー候補は、価格低落に苦しむ農民を支援するためにアメリカの関税を引き上げることを公約に掲げた。1929年3月の大統領就任後、フーバー大統領はこの公約を実現するために特別議会を招集した。これに先立って、1929年1月から下院歳入委員会のもとで公聴会が開始されていたが、この公聴会は引き上げるべき関税を農産物に限定しなかった。このプロセスはその後高関税レジームとして悪名高い「スモート・ホーレー関税法」として結実し、同法は1930年6月に成立した<sup>9)</sup>。

貿易黒字を計上するほぼ唯一の大国であったアメリカがこの高関税レジームを導入しようとしたことは世界を震撼させた。各国はこれが正式に成立する前から成立を予想して報復的な関税引き上げを実施していた。フランスとイタリアは1929年3月に自動車関税を引き上げ、オーストラリアは1929年11月から1930年4月まで一連の関税引き上げを漸次実施した。正式に同法が成立した後は「報復の嵐」が吹き荒れることになる。スイスは時計、刺繍、靴の関税引き上げに反発して、アメリカの輸出品をボイコットした。カナダは食料品、丸太、材木の関税引き上げに反発して1932年8月のオタワ会議までに3回にわたって関税を引き上げた。イタリアは、麦わら帽やフェルト帽、オリーブ油の関税引き上げに対抗して、1930年6月にはアメリカ製自動車に対し報復措置をとった。この他にもスペイン、フランス、ニュージーランド、メキシコ、キューバなどが対抗的な高関税を導入した<sup>10)</sup>。こうして1932年の夏には、工業生産が1928年の半分にも満たない国が多く出現し、世界の貿易は3分の1減少していた。1928年に580億ドルあったヨーロッパの貿易額は、1935年には208億ドルにまで落ち込んだ。貿易の大幅な減少は当然のことながら、海運、

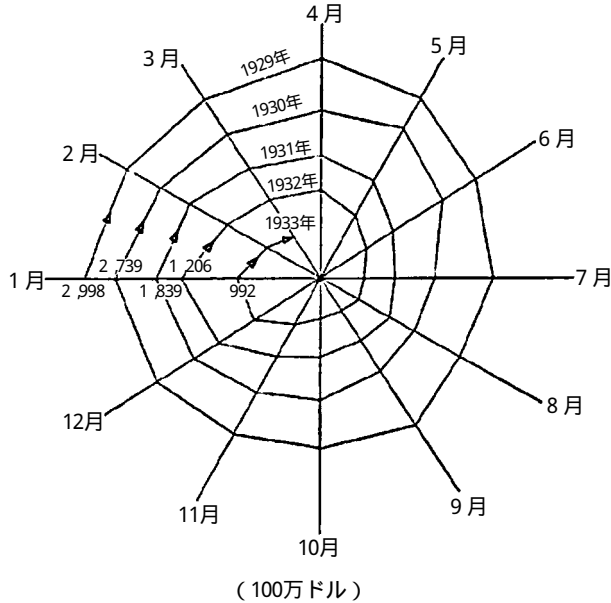
8) E・H・カー、前掲書 138 - 140 頁

9) キンドルバーガー、前掲書 54 - 55 頁

10) キンドルバーガー、前掲書 108 - 109 頁



図 1 1 1929 年 1 月 - 33 年 3 月における世界貿易の螺旋状の収縮  
(75 カ国の総輸入, 月額, 単位 100 万旧米金ドル)



	1929年	1930年	1931年	1932年	1933年
1月	2,997.7	2,738.9	1,838.9	1,206.0	992.4
2月	2,630.3	2,454.6	1,700.5	1,186.7	944.0
3月	2,814.8	2,503.9	1,889.1	1,230.4	1,056.9
4月	3,039.1	2,449.9	1,795.4	1,212.8	
5月	2,967.6	2,447.0	1,764.3	1,150.5	
6月	2,791.0	2,325.7	1,732.3	1,144.7	
7月	2,813.9	2,189.5	1,679.6	993.7	
8月	2,818.5	2,137.7	1,585.9	1,004.6	
9月	2,773.9	2,164.8	1,572.1	1,029.6	
10月	2,966.8	2,300.8	1,556.3	1,090.4	
11月	2,888.8	2,061.3	1,470.0	1,093.3	
12月	2,793.9	2,095.9	1,426.9	1,121.2	
平均	2,868.0	2,326.7	1,667.7	1,122.0	

出所：League of Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*. February 1934, p. 51.

C. P. キンドルバーガー著 石崎昭彦・木村一朗訳, 『大不況下の世界 1929-1939』, 東京大学出版会, 1982年

造船, 保険などにも打撃を与えた<sup>11)</sup>。(図 1 1 「1929 年 1 月 - 1933 年 3 月における世界貿易の螺旋状の収縮」を参照)

11) ボール・ケネディ, 前掲書 20 頁

## 5. 世界経済会議の失敗

保護主義的措置による貿易の減少は全世界に波及し、不況の波は津波のように各国経済に襲いかかった。世界中いたるところで失業者があふれ、各国はその対策に追われ国内対策を優先した。有権者の不満を察知した政治家は国内の経済的困難の原因を外国の政策の失敗に求め、自らも他国の損失において自国の利益を獲得するような政策を採ろうとした。これがいわゆる「近隣窮乏化政策」(beggar-thy-neighbour policy)でその主な手段は高関税による輸入抑制と為替の切り下げによる輸出力強化であった。このような政策は国家間の敵対意識を煽り立て、国際協調の精神は次第に失われていくことになる。そのことが明確になったのは1933年6月にロンドンで開催された世界経済会議が7月末に無期延期という形で休会に入った時であった。

この会議は本来は国際経済協調の最後の砦となるはずであった。この会議は戦間期における最大規模の国際会議で実に64か国が首相、外相、蔵相、中央銀行総裁などをロンドンに送りこんだ。フランスは、関税引き下げや輸入割り当て撤廃の前提条件として通貨の安定を達成するべきと主張した。イギリスは積極的に関税引き下げ交渉を主導しながら、通貨の安定についても賛意を示し、進んで討議に参加する意向を示していた。そして、アメリカの首席代表であったコーデル・ハル国務長官もこのイギリスのアプローチに賛同していた。金に対してポンドとドルを安定させるための通貨安定協定が討議され、妥協がロンドンで成立したにもかかわらず、ローズベルト大統領は自国の国民経済を守るために少数の大国間の為替安定を優先すべきではないとのメッセージを休暇中の別荘からロンドンに送り、国際協調の最後の砦であった世界経済会議を崩壊させてしまった。ローズベルトのもとにはドルを43%切り下げ、アメリカの物価を回復させることを求める「国民のための委員会」からの電報が届いていたのである<sup>12)</sup>。

## 6. 経済ブロックの形成

世界経済会議の挫折により国際的「非協調路線」が世界の潮流となる。もとよりイギリスは1931年10月に挙国一致内閣が成立した時から伝統的な自由貿易主義を放棄し、金本位制からも離脱していた。保護主義への転換点と言われ

12) キンドルバーガー、前掲書 187 - 196 頁

る「非常関税法」に続いて、1932年には「保護関税法」を制定し、食料以外の輸入品に一律10%の関税を賦課し、奢侈品には30%の課税を実施した。1932年8月にはオタワでイギリス連邦経済会議を開催し、本国と自治領間の特惠関税制度を基礎として関税ブロックを形成した。

イギリスは世界経済会議の翌年にはアルゼンチン、スカンジナビア諸国、バルト諸国等と相互関税引き下げと双務的な物資購入を約束する2国間協定を締結し、「スターリング・ブロック」は次第に強化されていった。

フランスは比較的金を潤沢に保有する数少ない大国として「金ブロック」を率い、ポーランド、ベルギー、オランダ、スイス等と共に金の自由な輸出を維持し、金本位制を堅持しようとしていた。その後、フランスも植民地や海外領土を取り込んだ排他的な経済圏である「フラン圏」を構築することになる。

アメリカにおいては1933年3月頃から物価上昇と外国貿易の復活が見られるようになったが、それはドルの切り下げと「ニューディール政策」の効果によるものであった。その後、世界経済会議にも登場したハル国務長官のもとで高関税政策に対する修正が行われ、1934年6月には「互惠通商協定法」が制定される。この法律はアメリカ大統領に、輸出の拡大をはかるために、「無条件最恵国待遇原則」のもとに、現行関税率の50%以内という範囲において諸外国と互恵的に関税を引き下げ、その他の貿易制限を軽減する通商協定を結ぶ権限を付与するものであった。

この互惠通商協定法はそれまでの保護主義的通商政策からの歴史的な大転換であったと言える。現行関税率の半分の水準までという限定はあるものの、米国議会から関税引き下げ権が大統領に授けられたことの意義は大きかった。この授けがない限り、アメリカ政府と関税引き下げ交渉をしても、議会の承認が困難であれば実際に関税引き下げが実現できる可能性は極めて小さかったからである。

他方、この法律にもいくつかの問題点があった。一つは関税引き下げが主要供給国に限られていたことである。つまり、ある商品についてアメリカに対してその国が主要供給国 (chief supplier) である場合にのみ関税引き下げを行うという方式である。これは最恵国待遇原則に対する実質的な修正であった。もう一つの問題は1939年までに締結した協定相手国は20カ国に上るが、その半数はラテン・アメリカ諸国であったという事実である。互惠通商協定法が成立す

る前年の1933年にはアメリカの主導による「汎米会議」をモンテビデオで開催しており、そこで「互惠決議」を採択していた。互惠通商協定法にはこの汎米主義をさらに強化するという側面も認められ、ラテン・アメリカ諸国を包含する「ドル圏」が形成される基礎的枠組みを提供することになる<sup>13)</sup>。

このように「スターリング圏」、「フラン圏」、「ドル圏」が形成されるのに並行して、ドイツは自給自足の千年帝国を築き上げるというヒトラーの計画にとりかかり、「命令された平和」であるヴェルサイユ体制を打破するという暴挙に出る。賠償は打ち切り、外国との貿易については特別取引と「バーター貿易」協定を結んだ国とだけに限定するつもりでいた。そのような国々とドイツは清算同盟を形成し、「マルク圏」を構築することになる。そして、ロカルノ条約でイギリスが保障しなかった東部国境から手始めに帝国の拡大に着手したのである。

日本も1931年9月の柳条湖事件以来、中国に戦争を仕掛け、1932年3月には傀儡国家である満州国を樹立し、「日満支円圏」を成立させた。中国における権益をめぐりアメリカと鋭く対立した日本はドイツに歩み寄り、互いに対ソ不可侵条約あるいは中立条約という共通項を有していた日独がイタリアと共に1940年9月に日独伊三国軍事同盟をベルリンで調印する。このことで日本はアメリカ・イギリスとの対立を決定的なものとする事になり、一気に太平洋戦争に向かって突き進むことになる。

こうして大恐慌が生んだ保護主義的措置と経済ブロックは世界を二大陣営に分けて対立させ、第二次世界大戦へと引きずり込んで行ったのである。

## 第2章 保護主義を乗り越える - 日本の果たすべき役割 -

### 1. 現代の保護主義

世界経済は今、同時不況に悩まされている。2009年3月31日に世界銀行が発表した最新の経済見通しでは、同年の世界全体の実質成長率はマイナス1.7%と予想されていた。前年の経済成長率がプラス1.9%であったことから、その差は実に3.6ポイントで大きな落ち込みということになる。先進国クラブとも言われるOECD(経済協力開発機構)も「エコノミック・アウトロック」

13) 川田 侃、『現代国際経済論』、岩波書店、昭和45年、24-35頁

で先進国経済について初めて2年連続のマイナス成長を予測し、世界経済全体についてもマイナス2.7%とより悲観的な数字が出ている<sup>14)</sup>。

このように2008年の秋、リーマンブラザーズの破綻で顕在化した金融危機は、今や実体経済に波及し、先進国からBRICsなどの新興国、さらにはより脆弱な途上国までマイナス成長と不確実性に苦しんでいる。そのような状況において各国は財政主導による景気刺激策を次々と打ち出しているが、その効果はまだ目に見える形では表れていない。他方、世界経済の伸びが鈍化し、景気が後退すると必ず頭をもたげてくるのが自国優先・国際協調軽視の「経済ナショナリズム」である。それはまず他国との貿易に対する制限として表れてくる。これがいわゆる「保護主義」(protectionism)である。今回の世界的規模での経済危機においてもやはりこの保護主義が台頭してきている。これにどのように対処すればよいのだろうか？ 第1章で見たように、保護主義の延長線上には戦争が可能性として存在する。大袈裟に聞こえるかも知れないが、保護主義はその扱いを誤ると、戦争の危険を増幅させる。では、国際貿易に依存する日本としてこれにどのように取り組むべきなのか、以下考えてみたい。

## 2. 保護主義は「深く、静かに忍び寄る」

2008年11月15日にワシントンで開催されたG20(いわゆる「金融サミット」)では、保護主義的措置について「向こう12ヶ月間は新たな貿易障壁を設けない」とその首脳宣言で謳った。これはいわゆる貿易政策面で、既存の障壁レベルの維持を意味するスタンスティル(standstill)を約束するものである。これは、2009年4月2日にロンドンで開催されたG20の第2回会合においても再度確認され、その期間も2010年末まで延長されている。しかし、実際はどうか。2009年3月26日に発表されたWTO(世界貿易機関)の調査によれば、23か国で合計85件の保護貿易的措置が新たにとられ、その件数は2か月で4倍になっている、という。WTOによれば、このような貿易制限的措置の導入により2009年の世界全体の輸出の実質的伸び率は、第二次世界大戦後で最悪の対前年比マイナス9%となるとのことである<sup>15)</sup>。

同年4月1日付の『ファイナンシャル・タイムズ』紙は「保護主義とG20」

14) 『日本経済新聞』2009年4月1日、「世界経済マイナス成長」

15) 『日本経済新聞』2009年3月27日、「保護貿易世界で急拡大」

と題して興味深い解説記事を掲載している。その副題は「do as I say, not as I do (私が言っているように行い、私が行っているようにはするな)」となっており、オバマ・アメリカ大統領をはじめ8人のG20参加の首脳の顔写真と発言、各国の保護主義的措置を並べている。(表2-1「G20に参加した首脳発言と各国の保護主義的措置」)この記事の中でも、世界銀行の調査が紹介されており、2008年11月以来、G20のうち17か国が合計47件の貿易制限的な措置を導入していると伝えている<sup>16)</sup>。

ブリティッシュ・ペトロリアム(BP)会長でWTOの事務局長も務めたピーター・サザランドは次のように述べている。「G20の政策当局者たちは保護主義の危険を十分承知しており、開放的で多国間主義の貿易体制とドーハ・ラウンドの終結に対するコミットメントを再確認したが、保護主義的措置を求める国内の強力な圧力がかかっていることは明らかである。」<sup>17)</sup>このような国内の圧力を軽視できないところに各国の政策運営の難しさがある。危険なのは、各国の貿易制限的措置が少しずつ積み上げられて、次第にそれが国際貿易を締め上げ、総需要を増大させるための政策やグローバルに持続的経済成長を回復させようとする政策の実効性を損なうことである。保護主義的傾向はやはり抑止されなければならない。そこで重要になってくるのがWTOの役割である。

### 3. 保護主義とWTO体制

パスカル・ラミー WTO事務局長は次のように述べている。「G20の(スタンドスティル)宣言は政治的なコミットメントである。自分は政治的なコミットメントを法的なコミットメントに転換することはできない。それはドーハ・ラウンドがやるべきことだ。」<sup>18)</sup>つまり、政治的な宣言はそれ自体としては必ずしも拘束力を持たないが、WTOに具体化されている通商法の枠組みに取り込むことによって実効性のある拘束力をもった国際的約束にすることができるということである。これはWTOの国際機関としての特徴をよく表している。つまり、WTOは単に話し合いのための機関ではなく、交渉されたことは合意されればルールとして拘束力を持つものになる。交渉された関税引き下げやサ

16) FINANCIAL TIMES, APRIL 1 2009, "Pledges fail to turn back creeping anti-trade tide"

17) 同上

18) 同上

表 2.1 G20 に参加した首脳発言と各国の保護主義的措置

国	米 国	中 国	インドネシア	イタリア
首 脳	オバマ大統領	胡錦濤国家主席	ユドヨノ大統領	ベルルスコーニ首相
発 言	「今は保護主義のわずかな気配さえも見せるべき時ではない、との極めてクリアなメッセージを送った」	「中国は貿易と投資の保護主義に断固反対する」(オバマ米大統領の就任祝いの電話メッセージ)	「我々にできる最悪のことは保護主義者になることである。そうなれば、皆がみじめな敗者になれるだろう」	「イタリアは保護主義の誘惑に陥るべきではない」
保護主義的措置	景気対策法案に「バイアメリカン条約」(上院で国際協定との連合性に配慮) 「ハイヤーアメリカン条項」(連邦政府による支援を受けた金融機関に対する米国人優先雇用義務を規定)	独占禁止法を援用しコカ・コーラによる中国のジュースメーカーの買収を否定 輸出産業を支援するためすべての輸出税を撤廃し、増徴税の払い戻しを強化	繊維、履物、玩具、エレクトロニクス、食品、飲料の輸入に特別ラ イセンスを義務付ける規則を策定 食品輸入に関する古い規則を用い、一部の食品輸入について、輸入認 証取得がより困難化	破産したアリアタリア航空のエアール フランス KLM による買収を阻 止。特別法によりイタリアの企業 化・銀行家に売却 国営のエンネルギー会社 ENI は欧 州横断ガスパイプライン3件につ いて株式を譲渡するように、との 欧州委員会の要求に抵抗
国	ロシア	ブラジル	フランス	アルゼンチン
首 脳	プーチン首相	ルラ大統領	サルコジ大統領	フェルナンデス大統領
発 言	「世界の指導者たちは世界貿易の行 く手に障壁を立てることを自重す ることで合意した。ロシアはこの見解 を支持する」	「保護主義は麻薬に例えることができ る。なぜ人は麻薬に手を出すのか。 それは彼らが危機の中にあつて、麻 薬が助けてくれると思うからであ る。しかし、その効果はすぐに過ぎ去 ってしまう」	「危機に対する対応はおしげづいて 内向きになることではない。保護主 義が危機に対する回答ではない」	「G20のいくつかの国々は我々の保 護主義について語った。しかし、彼 らは自分たちの金融・財政上の保護 主義について語っていない」
保護主義的措置	2008年12月に輸入車の関税を 25%から30%に引き上げ 中央銀行がルーブルの価値を守る ため資本移動を制限	反ダンピング税の賦課、及びダン ピング調査を開始 政府主導の輸出支援プログラムを 受けられる企業を増やした	フランス国内における雇用の確保 を条件に60億ユーロ相当の支援 パッケージをルノーとプジョーに 提供 フランス企業を外国投資家による 「乗っ取り」から守るために国家 フアンドを創設	非関税障壁を強化するため、過去 6カ月間、に輸入ライセンスを必 要とする物品のリストを2度改定 ・増強 乳製品に対する輸出税を3月に撤 廃

(出所) 2009年4月1日付「フィナンシャル・タイムズ」をもとに筆者作成

ービス規制の自由化などもそのレベルから将来にわたって保護の水準を引き上げないとコミットすることが求められる。ルールに違反したり、代償交渉なしに関税を約束した関税率（これを「譲許税率」と呼ぶ）以上に引き上げたりした場合には「紛争解決メカニズム」という「お白州」に引き出されることを覚悟しなければならない。この紛争解決はよく機能しており、WTO が設立されてからの 13 年間ですでに 350 件を超える通商紛争に平和的な解決を提供して来ている。WTO の真骨頂はまさにこの拘束力があること、つまり、「バインディング (binding) な性格」にあると言える。

WTO がバインディングなものなら何故各国は勝手に保護主義的措置をとることができるのだ、と不思議に思う向きもあるかもしれない。答えは簡単である。WTO では規定されていない貿易制限的な措置はまだ数知れず存在するし、WTO のカバレッジを超える貿易制限的措置も新規にいくらかでも可能なのである。現に先の表 2 1 にあげた各国の措置も現行の WTO ルールでは必ずしも捕捉出来ないものが多く見られる。例えば、自動車産業へのテコ入れにしても、それが「環境対策」と言われれば、たとえ「特定産業」への補助金交付であったにせよ、「環境」という現代の錦の御旗のもとに例外扱いされる可能性がある。「グリーン・ニューディール」も実態としては「グリーン保護主義」なのかもしれないのである。インドが中国製玩具を今年の 1 月に有害物質が含まれているという安全上の理由で輸入禁止にした。これも科学的証拠がなければ「安全」ということに名を借りた保護主義と言える。

世の中にはこのような「偽装された保護主義」の事例が数知れずある。それが今回の世界不況の中で、いわば炙り出されてきているのである。その意味では、保護主義的措置が明白に衆目に晒されるようになったわけであるから、この際それらを WTO の場で多角的に取り上げて、新たなルールを策定し、あるいは制限撤廃のための交渉を行えば、国際貿易はより透明度の高いものとなり、補助金や非関税障壁などによって歪曲される度合いも少なくなる。その意味で今回の保護主義的措置の噴出はドーハ・ラウンド以降の WTO 交渉に新たな挑戦と課題を提示していると言える。

他方では、これだけ WTO は軽視されているのだから、交渉のフォーラムとしてはもちろん、貿易ルールの体系としても意味がなくなっているのではないかと考える向きもあるかもしれない。しかし、そこは逆に各国の保護主義的



措置を詳細に見てもらいたい。確かにインドや中国は関税を引き上げたが、それらは概ね WTO で約束した譲許税率の範囲内で実行税率を引き上げたものである。アメリカの「バイ・アメリカン条項」にしても上院の議論で WTO の政府調達協定との整合性に配慮する形で「国際協定上の義務を考慮する」ことが盛り込まれた。確かに国内優先で貿易制限的ではあるが、だからと言って現行の WTO 協定に照らして違反かというその判断は容易ではない。シロでもクロでもない、いわばグレーな部分の措置を各国は巧みに援用しているのである。その背景には、各国の政策当局が、まさにサザーランド氏が指摘する「国内の強力な圧力」に対応しなければならないという事情がある。しかし、そこでもなお指摘しておきたいのは、各国の政策立案者が軽視することはできても、完全には無視できない多国間ルールとしての WTO の存在である。

国際社会は基本的に無秩序状態が常態である。そこではパワー（権力）をより集約的に持つものがそのパワーで物事を解決するパターンが人類の歴史の中で繰り返されてきた。そんな国際社会の中で、国際貿易については GATT（関税貿易一般協定）の半世紀の後、WTO が 1995 年に設立された。WTO はウルグアイ・ラウンドという 15 の交渉分野、8 年間に及ぶ壮大な交渉の結果として誕生したのである。WTO は決して完全ではない。保護主義勢力はどここの国でも「抵抗勢力」としてよく組織されているが、WTO は大所帯になったこともあり、その機動性を失っている。

これまでの歴史を振り返れば、関税が削減されれば、非関税障壁が高まる、東京ラウンドで非関税措置についてのルールが出来ると、今度は反ダンピング措置が乱用されるといったように、新たな貿易制限措置が常に考案され、それを叩くために多国間交渉が行われる。GATT・WTO 体制とはこのような「不断の保護主義との闘争」なのである。しかし、その不断の戦いのなかで徐々にではあるが「力による解決」(power-based solution)ではなく「ルールによる解決」(rule-based solution)の占める範囲が広がって来ている。この点が、同じ保護主義が台頭する時代とは言っても現代と 1930 年代との大きな違いである。そこで次の問題は、この WTO 体制という多角的貿易体制の「最大の受益者」とも言われる日本はどのような政策をとるべきなのかという点である。

#### 4. 日本はどのような形で貢献できるのか

G20のロンドン会議は1933年6月のロンドン世界経済会議を彷彿とさせる。どちらも「未曾有の危機」の中で開催されたからである。後者は失敗し、国際協調路線は大きく挫折、列強の自給自足的「経済ブロック」の形成が加速する。ブロック間の関税引き上げや輸入数量制限、更に為替切り下げといった「近隣窮乏化政策」が相互の排他性ならびに敵対性を高め、世界経済は修復不可能な形で分断されてしまう。通商戦争を収束させ、「経済的軍縮」を標榜した世界経済会議に失敗したこと、その結果が第二次世界大戦であった。

1929年の大恐慌から1939年のヨーロッパ戦線における世界大戦の勃発に至るまでのプロセスを分析してE・H・カーや川田侃が指摘するのは、国際経済体制を支える実力を失っていたイギリスに代わって、本来これを支える十分な実力と資源を有していたアメリカがその自覚を持っておらず、依然として保護主義にしがみつき、そのことのためにイギリスに代わる「中心国」としての役割や機能をアメリカが十分に果たし得なかったことである。これにより自由で多角的な国際経済体制がイギリスの政策転換により大きく揺らぎ、経済的国家主義が一段と強く前面に現れるようになったと分析している<sup>19)</sup>。

このことを単純に現代に当てはめることはできないが、今や世界経済の最大の「成長の極」となった東アジア地域は果たしてどのような位置に立っているのだろうか？ ニケタ成長を一昨年までは維持し、先進各国が軒並みマイナス成長に落ち込む中、2009年も世界銀行の予測では6.5%の成長を維持する中国、その中国と投資と先進技術で補完的な経済関係を有する日本。この世界経済第2位と第3位の国々が構築してきた東アジア経済圏はマクロ経済的な不均衡の震源地でもある。果たして、日本や中国は国際経済に対する実力に見合った責任を十分に果たしていると言えるのだろうか？ 不均衡是正のためには日中両国をはじめ、東アジア地域の「域内内需」を高める必要がある。そのためには東アジアにおいて日中韓による「ASEAN プラス・ワン」のFTA・EPAに加えて、日中韓三国間のFTA・EPAが早急に交渉されるべきであろう。さらに日本について言えば、日本そしてアメリカが続いて開催国となる2010年、2011年のAPEC(アジア太平洋経済協力会議)を念頭に置いて、APECワイドの自由貿易圏構想(FTAAP)をアメリカやオーストラリアと共に推進するべ

19) 川田 侃 『現代国際経済論』岩波書店、1966年、21ページ

きである。その第一歩として、既に交渉を開始しているオーストラリアとの EPA を早急に終結させ、その勢いで日本にとって究極のパートナーであるアメリカとの EPA 交渉に乗り出すべきである。未曾有の危機は、また未曾有のチャンスを生み出す基盤ともなりうることを想起すべきである。

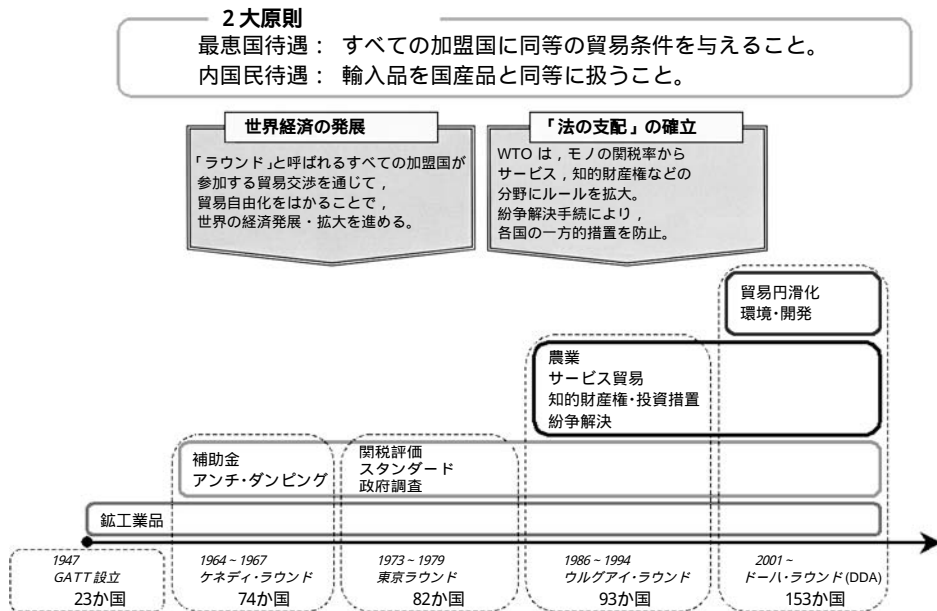
### 第3章 WTO（世界貿易機関）と貧困・開発問題

#### 1. 「開発」が問われる WTO

WTO（世界貿易機関）はその前身の GATT（関税貿易一般協定）の8回目の多国間貿易交渉であったウルグアイ・ラウンド（1986 - 94年）の交渉結果をまとめたものとして1995年に発効した。そのWTOの下で行われている最初の多国間貿易交渉が「ドーハ開発アジェンダ」（Doha Development Agenda = DDA）であり、2001年11月にカタールの首都ドーハで開催されたWTO閣僚会議で交渉開始が合意されたのでこのように呼ばれている。

DDAがGATTの下で行われた累次のラウンド（図3-1「多国間貿易交渉の展開」を参照）のように「ラウンド」と呼ばれないのにはそれなりの理由がある。

図3-1 多角的貿易交渉の展開  
（外務省ホームページより）

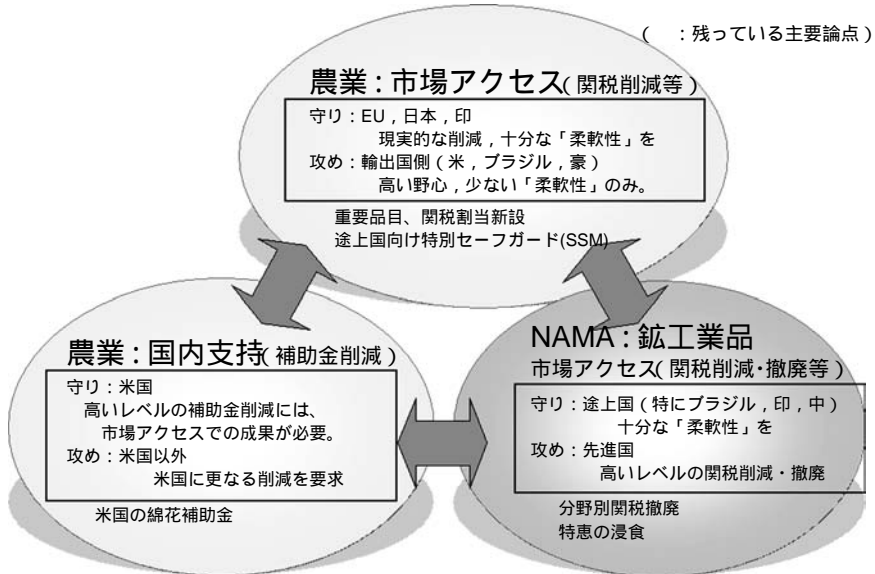


それは、この交渉の立ち上げの根拠であり基本的方向性を示唆している「ドーハ閣僚宣言」に 50 回以上も繰り返される「開発」という言葉に集約されている。発展途上国は WTO の 153 カ国の加盟国のうち OECD (経済開発協力機構) 加盟国 30 か国を引いた残りの太宗を占めるが、その途上国が今回の多国間交渉についてはその「開発」を最優先課題とするよう強く主張したのだ。GATT の下でのラウンド交渉がこれまで途上国が期待したような成果を生み出してこなかったことに業を煮やした彼らの「抵抗」がこの DDA という呼称に象徴的に表現されている。

その DDA が現在頓挫している。2003 年のカンクーン閣僚会議以降、DDA は「貿易と投資」、「貿易と競争」、「政府調達」の透明性などのいわゆる「シンガポール・イシュー」を交渉項目から取り下げた以外、あまり大きな進展を見ていない。DDA はこれらの新規のルール交渉をそげ落としたことで、ほぼその焦点は「市場アクセス交渉」に絞られることになった。その中で農産品貿易と非農産品貿易の交渉が途上国対先進国という対立の構図で暗礁に乗り上げている。(図 3 2 「WTO・DDA 交渉対立の構図」参照)

DDA が開始から 10 年目を迎えても進展しない中、多国間交渉に当面期待できないと見た各国は自由貿易協定 (FTA) などの特恵的貿易取極 (Preferential

図 3 2 WTO・DDA 交渉対立の構図  
(外務省ホームページより)



Trade Arrangement = PTA) に走った。2006年には約150件のPTAsが存在したと言われているが、その中には途上国と先進国のPTAのみならず、途上国同士のPTAも多く含まれている。しかし、途上国の中にはこのようなPTAの仲間に入れてもらえないか、あるいは、FTAを締結したとしてもより強力な途上国ないしは先進国に互惠性を損なう形で譲許を迫られる事例も少なくない。

多国間交渉であるDDAが停滞することにより、先進国や有力途上国はPTAにその代替を求めることはできるが、資源に恵まれない途上国には無条件最恵国待遇により均霑<sup>きんてん</sup>される、自国がたとえ直接交渉しなくても得られる関税譲許のメリットはやはり大きな意味を持っており、これが逸失してしまうことは大きな損失であると言わざるを得ない。WTOのDDAが頓挫して最も損をしているのは実は多くの途上国であり、この状況にWTOは現在のところ効果的に対処できていない。

## 2. そもそも「何故貿易なのか？」

国際経済学の教科書は各国が相対的に競争力を持っている分野の生産に特化し、そのアウトプットを自由に国境を越えて交換することによって、有限的である世界の資源が最も効率的に使用され、同時に貿易に由来する「所得効果」により各国の経済水準が上昇すると教えている。リカードは「比較優位の原理」で国際分業のメリットを説明し、ヘクシャー・オリーンの理論は各国が相対的により豊かに与えられている生産要素を活用した生産に特化することで国際分業のメリットが生まれ、競争力が発揮されることを明らかにした。

「特化」と「要素賦存」がキー・コンセプトとなって構成される自由貿易の世界であるが、現実はずしこのようにうまくはいかない。自由貿易の結果、豊かな国はますます豊かに、貧しい国はますます貧しくなると、自由貿易やグローバル化に否定的な人々は主張する。特化すべき産業や労働力以外に生産要素を持たない後発の途上国は確かに自由貿易の恩恵から見放されたかのように見える。確かに付加価値の高い工業製品を輸入して、付加価値の低い原材料を輸出するという貿易パターンが長期的に固定化すれば、交易条件は原材料の輸出国にとって不利になり、貿易の利益が貿易に参加する全ての国を利するとは言い難い状況が生まれることになる。

それでは全ての原材料輸出国の途上国が永遠に発展することがないかという

と決してそうではない。19世紀にラッフルズ卿が上陸した頃のシンガポールは小さな漁村でしかなかったが、今では東アジア有数の物流拠点となり、金融センターとしても香港と並ぶ存在感で知られる。その一人当たりGDPは3万2千ドルを超えて日本のそれに近づきつつある。1970年代初頭まで天然ゴムのモノ・カルチャー経済だったマレーシアは「ルック・イースト政策」や外資の積極的導入で大きく発展した。首都のクアラルンプールは今ではモノレールが走る近代都市の様相を呈している。

それでは貿易はどのような条件が揃えばうまくその国の発展に寄与し、どのような場合に寄与できないのだろうか。貿易を経済成長に繋げる重要な鍵は「技術革新」にあるとOECDの報告書は指摘している<sup>20)</sup>。この報告書によれば、「貿易」「技術革新」「成長」という連鎖の中で、「技術革新」が「成長」をもたらすという点についてはよく理解されているが、「貿易」と「技術革新」とのリンクについてはそれほど理解されていないと指摘している。貿易とその自由化が技術革新を刺激する契機として5つの点を挙げている。

- (1) 競争の増大：競争が活発になると、新しいテクノロジーを取り込もうとするインセンティブがより強く働くため、先端技術から遠く離れた国々においても生産性の改善が見られるようになる。また、貿易における開放性は価格を下げ、技術革新へのインセンティブを向上させ、生産性を上昇させることで市場をより競争的にする。このように自由な貿易は国内産業を国際市場での競争に晒すことで、効率性の改善をもたらす生産性を上昇させる。
- (2) 技術移転：貿易により発展途上国の企業は、生産性と競争力を向上させる上で本質的に重要なテクノロジーにアクセスできるようになる。これにより経済成長と雇用機会が発生することになる。特に貿易が海外直接投資(FDI)を伴っている場合にはスキルと技術革新の移転が一層促進される可能性がある。このような直接的効果の他に、貿易が物価を下げることにより、テクノロジーへのアクセスコストが低下するという間接的効果もある。1960年代から1990年代にかけてのアジアの新興工業国の例が示すように、後発の国々は最新の技術的發展を享受し、相対的に低価格かつ低リスクでテクノロジーを単純に買い取ることも条件さえ

20) OECD Journal on Development, *Trading Out of Poverty*, OECD, 2009, pp 10-11.

整えば可能である。

- (3) 規模の経済：国内市場だけではなく、海外市場のためにも生産している企業は、国内市場にのみ販売している場合よりも研究開発投資コストの回収が容易になる。
- (4) ヴァリュー・チェーンのグローバル化：貿易とその自由化は生産プロセスのグローバルなネットワーク展開を促進することができる。ヴァリュー・チェーンの中に立地している企業が適合させなければならない国際的な技術規格や認証のハーモナイゼーションを促進することによって、このようなネットワークづくりが一層進行する。他方では、二国間あるいは地域の特恵的貿易取決め (PTAs) が特恵的アクセスをそのパートナーにのみ限定的に適用するために規定している原産地規則が制限的でありすぎると、ヴァリュー・チェーンの中にある低コスト供給国にとっては不利な状況が生じるということも起こり得る。
- (5) 知的所有権：知的所有権の保護と技術集約的財・サービス・資本の途上国への移転とはプラスの相関関係があり、途上国における FDI 残高を 1.6% 押し上げることが最近の OECD の分析から明らかになっている。さらに重要なこととして、この分析では途上国における特許保護と技術革新との間には強いプラスの相関関係があることが示されている。

以上のような契機を通じて貿易とその自由化は技術革新を促進し、技術革新は経済成長をもたらすと考えることが出来る。かくして貿易は間接的にはあるが、富を増加させ、貧困削減の機会を提供することになる。しかし、実際には貧しい人々が貿易からの利益に与れるかどうかはいくつかの要素に依存している。その中には次のような要素が考えられる。

- (1) 貿易によって先導された経済成長が多くの貧しい人々が経済的に活発なセクターでどの程度実際に発生するか、
- (2) 上記の経済成長が雇用創出や賃金上昇にどの程度まで繋がるのか、
- (3) 上記の経済成長がどの程度まで他のセクターに波及し、過剰労働力をどこまで吸収できるか、
- (4) 貿易によって創出された新規雇用を活用できるよう、貧困層がどの程度まで人的、経済的、財政的アセットを備えているか、

といった要素によって、貿易とその自由化のインパクトは途上国の中でも、ま

た同じ社会の中でも異なるものとなり、「勝ち組」と「負け組」を生むこととなってしまう<sup>21)</sup>。

### 3. 何故貿易が開発を促進できなかったのか？

国際通貨基金 (IMF) によれば、1980 年から今日までで財とサービスの市場は飛躍的に拡大し、世界貿易は実質で 5 倍になり、世界の GDP に占める貿易のシェアはこの間に 36% から 55% まで高まった。運輸コストやコミュニケーション・コストの大幅低下がその最大の要因とされており、貿易障壁の軽減は中国やインド、更には旧東側の国々の国際貿易体制への統合を推進した。

途上国における貿易の GDP 比は上昇しており、途上国の輸出は世界平均を上回るスピードで増大しているが、他方では多くの途上国が依然として輸出の拡大と多様化でたいへんな困難に直面しており、世界貿易における「周辺化」が懸念されている。

OECD の調査によれば、中所得国の国民一人当たり輸出が大きく伸びているのに対し、サブ・サハラのアフリカの低所得国では若干の減少が見られるのである。(図1)このような違いが見られるのはなぜか。

外部要因としては、先進国市場への参入の困難がある。ウルグアイ・ラウンド交渉の結果、東京ラウンドにおける関税引き下げとほぼ同等の関税引き下げが行われた。しかし、OECD 諸国による非 OECD 諸国への関税引き下げは 30% に留まっており、OECD 諸国パートナーに対する関税引き下げ (45%) を大きく下回っている。OECD 諸国における他の OECD 諸国からの輸入に対する加重平均関税率が 3% であるのに対し、非 OECD 加盟国からの輸入については 4.8% となっている。傾斜関税や非関税措置の問題と併せ、DDA における多国間市場アクセス交渉で早期に途上国に対する一層の関税引き下げを実現する必要がここにある。

内部要因としては、人的資本のレベルの低さ、ガバナンスや制度の不備などに起因する供給サイドの制約要因、インフラの欠如などの基本的構造上の弱さなど枚挙に暇がない。また、このような途上国の脆弱性は途上国をして貿易の自由化に自ら踏み出せない国内政策上の制約要因を生み出している。その一つは対外債務で、これが増大することを恐れて輸入の自由化に踏み込めないとい

21) OECD (2009) p. 12 参照



う事情がある。次に多国間で関税引き下げが実現すると、EU の Everything But Arms やアメリカの GOA によるイニシアティブで得られた特惠マージンが侵食されるとの懸念が途上国にある。他にも関税削減をすると関税収入が減り、政府の歳入にネガティブな影響が出ると懸念する見方も途上国では根強い。

#### 4. 途上国の「周辺化」を如何に食い止めるか：Aid for Trade と Capacity-building

それでは貿易とその自由化はどのようにして低所得の途上国を貧困と低開発から持続的な経済成長へ導くことが出来るのだろうか。一つは「外部要因」のところで見たように、DDA の市場アクセス交渉で先進国が途上国、特に LDC 諸国からの産品に対し関税障壁ならびに非関税障壁を抜本的に下げることが求められる。特に農業分野や繊維の分野では先進国市場へのアクセスがドラステックに改善される必要がある。

##### 【Aid for Trade】

同時に途上国自身の構造的問題やサプライサイドのボトルネックのような「内部要因」に対する手当が必要である。そこでは WTO の香港閣僚会議（2005 年）でエンドースされた Aid for Trade が重要な役割を担う。Aid for Trade に関する政策手段としては次の 3 点が考えられる<sup>22)</sup>。

- (1) 供給サイドの制約要因を克服し、生産能力を構築する政策（例：インフラ、特に運輸ネットワークや水道、電気へのアクセスの改善、取引コストの軽減、ビジネス環境の整備、人的資本の開発、輸出機会の特定化など）
- (2) 貿易から得られる利益に貧困層が与えられる機会を拡大する政策（例：非伝統的な市場へのアクセス、貧しい農民と市場とをリンクさせるためのマーケティング政策とマーケティング・コストを減らすことが出来るような機関の設置、アグロ・フード産業における一層の途上国参加に向けた支援など）
- (3) 調整コストを緩和するための政策（例：関税収入に変わる歳入源の開発、社会的セーフティー・ネットの構築、職業訓練への支援など）

##### 【Capacity-building】

ここで重要なことは、これらの政策が協調的に実行され、それら政策間の収斂が担保されていることである。この政策間の収斂度を高めるために必要なこ

22) OECD (2009) 19-27 頁参照

とが、途上国における自己責任感とこれを具体的にサポートする capacity-building 支援である。この capacity の中には、物理的なインフラストラクチャーとしての港湾設備や税関サービスのシステム化に必要なコンピュータの供給といったハードウェア(モノ)の充実という側面もあるが、それ以上に物理的インフラや税関システムを機能的に繋ぎ、動かすためのソフトウェア能力という意味がより含蓄として込められている。貿易を通じて途上国の経済発展を促進していくための諸政策の収斂度を高めていくことがまさに trade-related capacity-building の役割と言えよう。

WTO では先進国が様々な形でこの capacity-building 支援を実施している。日本の場合では、JICA(国際協力機構)が中心になって WTO 協定の理解を深め、実施能力を改善するためのセミナーや専門家派遣、加盟支援、紛争解決手続き活用の手ほどき、投資関連法や知的財産権法の国内整備の支援などを積極的に行っている。このような活動を通じて、WTO 体制に参加することからどのような権利と義務が自国に発生し、どのような履行のコストが生じ、その見返りにどのようなメリットがあり得るのかを途上国の政府当局者に理解してもらうことが可能となる<sup>23)</sup>。

#### 【貿易円滑化】

途上国の貿易に関する行政能力の向上と密接な関係を有する WTO/DDA の交渉項目が「貿易円滑化」交渉である。これは基本的には GATT 第5条(通過の自由)、第8条(輸入・輸出に関する手数料及び手続)、第10条(貿易規則の公表及び施行)の明確化と改善を図る交渉であるが、途上国の WTO 協定履行義務と実施能力、そのための capacity-building と密接に関係している。

具体的事項としては、内陸国にとって重要な通過貿易における無差別原則の強化、輸出時の輸入国領事館手続き義務の廃止、手数料に関する原則強化、通関業者利用義務の廃止、貿易規則の発効前公表及び協議、税関間協力の推進、インターネット上での貿易関連法規の公表などが交渉のテーブルに上がっている。これまでのところ、約100か国の途上国において「WTO 国別貿易円滑化セルフ・ニーズ・アセスメント」が実施中であるなど、途上国の積極的な参加

---

23) Masaki Oda, "Chapter11 . Capacity-building of Developing Countries", Yorizumi Watanabe (ed.), *WTO Handbook: Issues and Perspective of the New WTO Round*, JETRO Publication, 2003, 201-220

が見られている。希望する途上国には、WTO からアセスメントのプロセスを補助する専門家が、WTO 事務局や世界銀行、世界税関機関、国連貿易開発会議、更には日本などの先進国の政府職員などが派遣されることになっている。

このような活動は WTO 協定の履行と enforcement の向上を図りたい途上国にとっては明らかにメリットとなり、市場アクセス交渉では損なわれやすい先進国と途上国との間の信頼の回復に役立つものと考えられる。

## 5. この章の結び

自由な貿易が世界大での有限的な資源の最適配分に貢献し、その所得効果を通じて貿易に参加する殆ど全ての stakeholders を豊かにすることは間違いないが、他方では様々な人的ないしは物理的な障害のせいでその恩恵に与れない人々がいるのも事実だ。市場メカニズムが修正できないその部分を人間の英知で修正する必要がある。WTO をはじめ、OECD や世界銀行などで協調して行われている Aid for Trade, Capacity-building, 貿易円滑化交渉など、あらゆる手段を尽くして、オープンで、透明性があり、予見可能性の高い多国間通商体制である WTO 体制を維持強化していく必要が今日ほど求められている時はない。

## 第4章 EPA（経済連携協定）と日本農業

### 1. 政権公約修正に垣間見る民主党の「ためらい」と「混乱」

2009年8月7日民主党の菅直人代表代行（当時）は記者会見の席上、衆院選マニフェスト（政権公約）の中でアメリカとの自由貿易協定（FTA）を巡る表現に関して修正があることを明らかにした。当初、日米 FTA の「（協定）締結」としていた記述を「交渉を促進」に後退させた上、「国内農業・農村の振興などを損なうことは行わない」との一文を追加したのである。

こうして民主党は、アメリカからの競争力のある農産品の輸入増に警戒心を募らせる農畜産業関係者からの強力な抵抗に自らのマニフェストの「修正」という形で応じたわけだが、この変更は国内・国外を問わず、来るべき民主党新政権下の日本の対外経済政策、とりわけ貿易政策の方向性と農業市場の開放度を押し量るものとして大いに注目された。

同年8月27日付の「ニューヨーク・タイムズ」紙(電子版)に掲載された鳩山代表(当時)の論文もアメリカ型自資本主義を批判し、「日本はグローバル化と呼ばれるアメリカ主導の市場原理主義の風に打ちのめされてきた」とし、それによって「人間の尊厳が失われた」とさえ言いきった。米国流自由市場経済学が今回の経済危機の原因であるとして批判したことから海外では民主党は「保護主義的」とのレッテルを貼られた感がある。

これらのことは総選挙前のことであり、選挙に勝つためであれば手段を選ばない政治家のことだから十分理解できる。民主党は「保護主義的」と外国に思わせるのも二国間(バイ)や多国間(マルチ)で交渉していく上では、相手の「期待値」を下げるし、相手にとっての交渉の「ハードル」を引き上げる戦術的効果もあり、最初に自由化すると言っておいて、後で「やはり自由化はできません」というよりは交渉上手なのかもしれない。

問題は、当時の鳩山政権が本当に相手の「期待値」を下げて交渉を日本に有利なように進めようとする戦術を持っていたのか、それとも結局はこれまでと同様、「守るべきは守る」として最も硬直的な交渉姿勢で国際貿易交渉に臨むしか手立てがなかったのか、である。もし後者であるとしたら、日本はWTOのドーハ・ラウンドという多国間(マルチ)交渉でも、FTA・EPAのような二国間(バイ)ないしは地域の交渉においても孤立し、「置いてきぼり」の状態におかれる可能性が高い。そのような状況は我が国にとって不幸であり、断じて回避するべきである。

## 2. 世界的趨勢としての「地域統合」

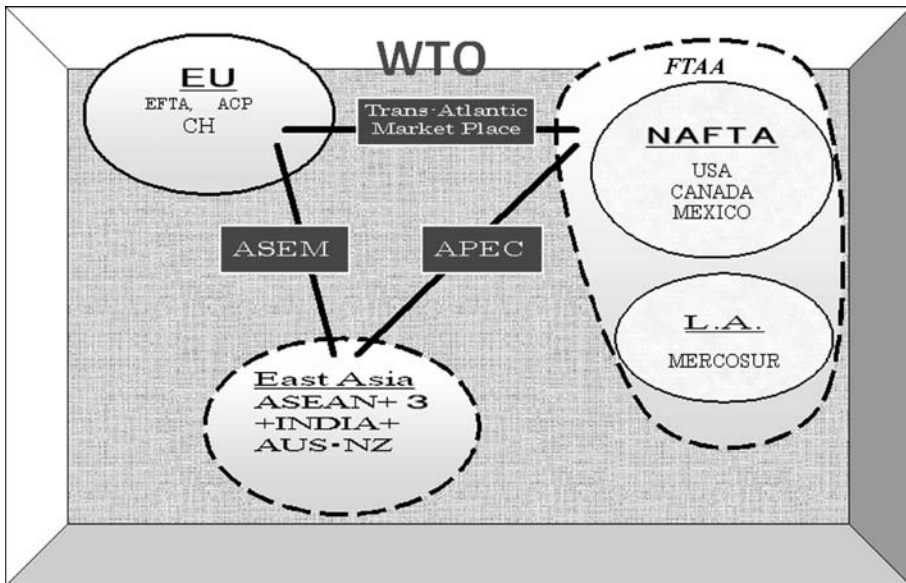
日本はグローバル化に背を向けては生きていけない。グローバル化の実体は国境を越えて移動する「モノ・サービス・資本・人」である。1958年に関税同盟としてスタートしたEU(欧州連合)では1993年から市場統合をさらに深化させ「単一市場」を形成、この4つの要素の自由移動を促進してきた。このEUの成功をお手本に、今では途上国も含め世界中至る所でこの「地域経済統合」が一つのトレンドとして定着している。経済統合の形式として最も多いのが貿易障壁(関税や非関税措置など)を相互に撤廃した国々が締結する「自由貿易協定」(free trade agreement=FTA)である。ジェットロの調査によれば、2008年の時点で世界には148件のFTAが存在している。

世界経済を引っ張る「成長の極」は3つあると筆者は見ている。経済統合が最も進んでおり、27の構成国の内16か国で共通通貨ユーロが使われているEU（欧州連合）、アメリカを中心にカナダとメキシコを加えたNAFTA（北米自由貿易協定）の地域、そして高い成長率を誇る東アジア地域である。ユーロ圏とNAFTA圏はその経済規模がGDPで約13兆ドルとほぼ拮抗しており、東アジアはGDP約11兆ドルの経済規模である。この3つの「メガ・リージョン」（巨大地域）では、それぞれ特徴的な地域統合が進行中である。（図4-1、「3つのメガ・リージョン」）

EUでは主権国家を超えた超国家的な統合が「深化と拡大」を繰り返し、米州ではアメリカを中心とする「ハブとスポーク」の統合がNAFTAに留まらず、中米諸国とのFTAであるCAFTAまで包み込み、東アジアではASEANを軸に日本・中国・韓国・豪州・インドなどが活発に「ASEANプラス1」のFTAを構築してきた。さらに近年では、地域横断的な市場統合の動きも見られ、2007年4月に交渉妥結した米韓FTA、同年交渉が開始されたEUとASEAN、EUと韓国とのFTA、2009年2月に合意された豪州とチリとのFTAなどがある。

中でも特に注目に値するのが、「P4」と呼ばれる動きで、これはシンガポ-

図4-1 3つのメガ・リージョン



ル、ブルネイ、チリ、ニュージーランドの4か国が始めた FTA であるが、2008年11月の APEC に際には主催国であったペルーや豪州が参加の意向を表明し、更にはアメリカもサービス分野に関心を示すに至った。折からアメリカは東アジアで「アメリカ抜き」の市場統合が進むことには懸念を有しており、2006年の APEC の際には「APEC ワイドの FTA」ということで「アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP)」構想を提案していることから、この P4 の動きが P7、さらには P9 になるといった形で今後、アジア太平洋地域における貿易と投資の自由化の「クリティカル・マス」(critical mass) を形成していくことが十分考えられる。

### 3. EPA、日本版 FTA の展開

このように世界で2国間、あるいは地域の市場統合が進行するなか、我が国も21世紀に入ってからは積極的にこれに取り組むようになった。日本は FTA を超える更に包括的な経済協定という意味を込めて「経済連携協定」(Economic Partnership Agreement = EPA) と呼んでいる。(図4-2、「EPA：経済連携強化のための協定」) 2001年に交渉したシンガポールとの EPA を皮切りに、これまで15の国と1地域(ASEAN=東南アジア諸国連合)と交渉し、その内11件の EPA を既に発効させている。(表4-1、「日本の EPA 締結状況」) 交渉中の EPA も含め、日本の EPA がカバーする貿易は日本の対外貿易の約35%に相当する。

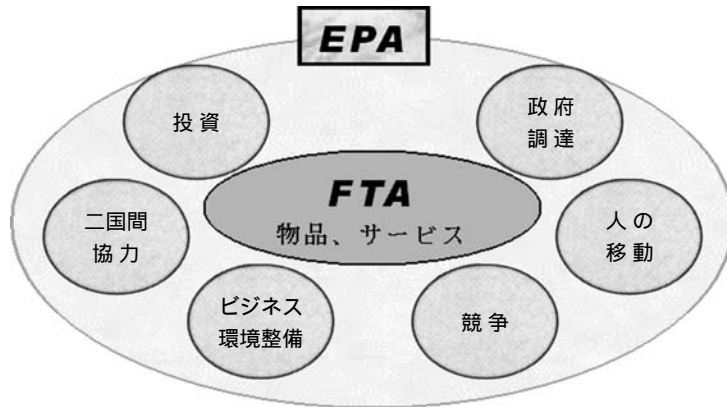
これまで進めて来た日本の EPA にはいくつかの特徴がある。一つは日本の製造業が東アジア地域において展開してきた「生産ネットワーク」をより競争的にするために各国の貿易障壁を撤廃し、投資環境を整えることに力点が置かれていることである。1985年9月の「プラザ合意」以降円高が定着したが、これに対応するために製造業の多くは ASEAN 諸国に部品の生産拠点を移した。そこで製造された部品は国境を越えて取引され、製品化され、そこから欧米諸国や日本などに輸出された。日本の EPA はこのような日本企業の海外における生産活動を諸外国との条約の形で保全し、発展させる手立てなのである。言い方を変えると、EPA は日本からの直接投資をきっかけとして形成されてきた生産と流通のネットワークに基礎をおく「事実上の統合」(de-facto integration) をさらに維持・強化するための法的手段 (legal instrument) ということができよう。ASEAN 諸国との EPA においてまさにこれが当てはまる。

表 4 1 日本の EPA の締結状況

状 況	国と地域（対外貿易に占める比率，2007 年）
締結済み	<b>シンガポール</b> （02 年発効，2.3%）， <b>メキシコ</b> （05 年発効，0.9%）， <b>マレーシア</b> （06 年発効，2.4%）， <b>チリ</b> （07 年発効，0.5%）， <b>タイ</b> （07 年発効，3.4%）， <b>インドネシア</b> （08 年発効，2.7%）， <b>ブルネイ</b> （08 年発効，0.2%）
	ASEAN 全体（08 年 4 月署名，6 月国会承認，12 月以降順次発効）， <b>フィリピン</b> （06 年署名，同年 12 月国会承認，08 年比上院で承認，12 月発効，1.5%）
	<b>ベトナム</b> （09 年 10 月発効，0.7%）， <b>スイス</b> （08 年 9 月大筋合意，09 年 7 月発効，0.6%）， <b>インド</b> （07 年 1 月交渉開始，10 月 6 日 - 9 日に第 10 回交渉会合，2010 年 10 月大筋合意，2011 年 2 月署名，0.6%）， <b>ペルー</b> （09 年 5 月交渉開始，2010 年 11 月大筋合意）
交 渉 中	<b>韓国</b> （04 年 11 月以来交渉中断，6.4%）， <b>GCC</b> （湾岸協力理事会諸国，07 年 1 月第 2 回交渉会合，8%） <b>豪州</b> （07 年 4 月交渉開始，09 年 7 月第 9 回交渉会合，3.3%）

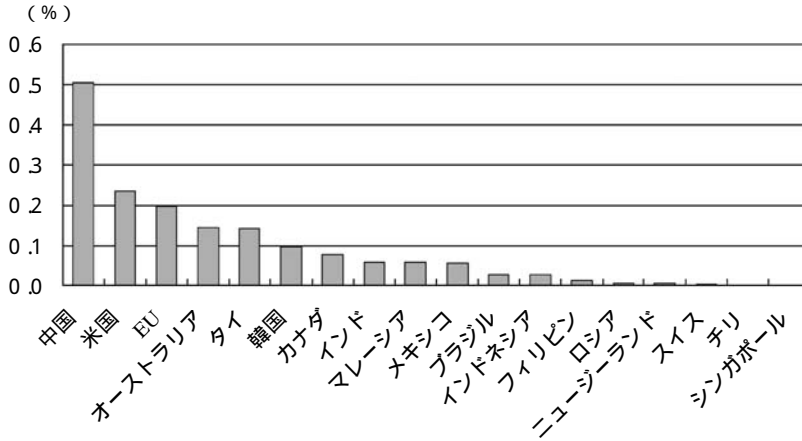
図 4 2 EPA：経済連携強化のための協定  
Economic Partnership Agreement

- 物品，サービス貿易以外の分野でも包括的な経済連携を推進



メキシコやチリとの EPA に顕著な特徴は，両国が EU やアメリカなど 40 か国以上の国々と 10 件以上の FTA を通じて特惠関係にあり，日本が両国と EPA を結ばなければ日本の企業に不利益が生じていたことである。そのため逸失利益を取り戻し，競争条件を平準化するために EPA 締結が急がれた。その意味で両国との EPA は防御的な「守りの EPA」と呼べるかもしれない。メ

図 4 3 EPA の経済成長率への貢献度  
(内閣府, 2006 年)



キシコの政府調達市場には FTA パートナー国の企業でないと入札すら参加できなかったし、チリにおいては韓国がチリとの FTA を締結した結果、韓国製の自動車や電子機器が無関税でチリに入るようになり、日本製品は苦境に立たされていた。メキシコ、チリ共にアメリカ市場や南米市場への重要なゲートウェイであるだけに、日本企業からは両国との EPA を早急に締結するよう要望が相次いだ。

これまでの EPA についてももう一つの特徴は貿易パートナーとして大きなシェアを持つ国、つまり中国、アメリカ、EU とは交渉をして来なかったことである。中国については中国が WTO に加盟してまだ日が浅いことがあり、当面は中国が WTO に慣れ親しみ、中国が WTO 加盟国としてその規定を順守することを確認したいとの考えがあった。アメリカと EU については世界最大の経済大国、世界貿易最大のパートナーとの特恵的通商関係の形成が WTO の多国間貿易体制にマイナスの影響を及ぼすことが懸念された。他方、貿易量の大きい国々との EPA はそれだけ我が国の経済成長にプラスの影響を及ぼす。(図 4 3、「EPA の経済成長率への貢献度」)これまでの EPA が「第 1 世代」だったとすると、今後は主要貿易相手国との「第 2 世代」EPA を目指すべきである。

#### 4. EPA における農業産品の扱い

EPA によるモノの貿易の自由化率(関税撤廃率)を日本側と相手国側で比較



すると、概ね相手国側の方が自由化率が高く、日本側の方が低い傾向がある。これは何故か。ここに日本の農業が絡んでくる。

日メキシコ EPA を例にとると、メキシコ側の自由化率が 98.4% であるのに対し、日本側のそれは 86.8% に留まっている。これはメキシコの対日輸出に占める農産品の割合が約 20% であり、その約半分が豚肉であったことが背景にある。日本には豚肉輸入について「差額関税制度」という制度があり、基準価格を下回る安価な豚肉については輸入抑制効果の大きな従量税が関税としてかかり、基準価格を上回る高級部位については 4.3% という従価税が WTO 譲許税率（WTO に約束している無差別の税率）がかかることになっている。メキシコからの輸入は後者が圧倒的に多かったため、交渉の最終段階では 4.3% という従価税を約半分の 2.2% に下げ、この特惠税率が適用される数量（関税割り当て）を発効後初年度については 3 万 8 千トンとし、5 年目には 8 万トンまで拡大することで決着した。確かに関税率は半減し、数量枠は一定量確保できたので、EPA 交渉はひとまず妥結に至ったが、「関税撤廃」はできておらず、「差額関税制度」という極めて保護主義的な制度も温存された。

メキシコからの輸入が太宗を占めるアボガドやマンゴ等のトロピカル・フルーツについては 3% の従価税の即時撤廃が出来たが、メキシコからの輸入全体の 11% を占める豚肉で関税撤廃が出来なかったために日本側の自由化率が 90% にも及ばない結果となってしまった。鉱工業品と農産品について日本側の自由化率を比較すると、鉱工業品が 99.9% であるのに対し、農産品は 45.1%（いずれも貿易額ベース）となっており、農産品の市場開放度の低さが EPA 全体の自由化率を引き下げていることがはっきりする。タイとの EPA においては同様のことが鶏肉で見られるなど、日本にとってセンシティブ品目である農産品の取り扱いが EPA の「質」を左右する自由化率に大きな影響を与えていることが分かる。

##### 5. EPA になぜ「農業」を含めなくてはならないのか

なぜ EPA の「質」が重要なのか。まず、モノの貿易について言えば GATT の第 24 条に EPA のような地域貿易取極めは「実質的に全ての貿易」(substantially all the trade) をカバーすることと規定されている、ということがある。「実質的に全て」がどの程度の割合を想定しているかは明確に規定されておらず、

いわゆる「相場観」としては2国間の往復の貿易で9割以上ということになっている。前述の日メキシコEPAの場合も双方向の貿易の94%が自由化されていることから、辛うじてこの条件を満たしていると考えられている。

ではなぜ「実質的に全ての貿易」をカバーしなくてはならないのか。一つには、そもそもGATT・WTO体制は最恵国待遇原則(原産国によって製品の扱いを差別しない)をベースとしたシステムであり、差別を生じさせる地域統合(地域統合では域内国を優先する)を例外と位置づけ、地域統合のハードルを高くしておく必要があったものと考えられる。

もう一つ考えられるのは、経済のある部分だけを取り出したり、あるいはある部分だけを排除して国境を越えた特恵的取極めを行うのは却って歪な経済構造をもたらすことになり、産業連関にもマイナスの影響を与えることが懸念されるということがある。例えば、農業だけは保護してFTAを結ぼうとした場合には、農業生産のための投入財についても保護する必要が生じ、結局農業以外の分野に保護のメカニズムが拡散していく危険性がある。そうなればそのような貿易取り決めは、もはや「自由貿易」ではなく「管理貿易」(managed trade)になってしまう。そこで「実質的に全ての貿易」をカバーすることが要件として求められるのである。

農産物をEPAから排除できないもう一つの理由として交渉相手国との「利益のバランス」(balance of benefits)の問題がある。日本側としては日本製の工業品に対して付加される輸入関税を撤廃するという大きなメリットがある一方で、相手国側は自国の農産物をもっと日本市場に供給したいと考えている。そこで日本側が農業について消極的な開放姿勢を見せると、相手国側も日本側の関心品目である工業製品について関税撤廃を渋るという「負の均衡」が発生する。このようなネガティブ・リンケージが様々な分野で起こると合意のパッケージが縮小し、合意ができたとしてもその効果は限定的なものになってしまう。

## 6. EPAと「農業」の共存は可能か

WTO交渉やEPA交渉で日本農業はいつも守勢に回っており、「保護主義的」との批判に晒されている。工業製品では「攻め」の姿勢にあるだけに農業輸入における「守り」が殊のほか注目を集め、実態以上に保護主義的と思われる。しかし、実際には日本はカロリーベースで60%を輸入に頼り、農産

品輸出大国のアメリカにとってもオーストラリアにとっても日本は最も重要な顧客となっている「食料輸入大国」である。

では何が問題なのか。一つの問題は高関税で国内農業を保護しようとする政策である。日本の平均農業関税率は12%とそれほど高いレベルではないが、特定産品に偏った形で極めて高い関税率が設定されている。その「代表格」は何といてもコメで、キロ当たり341円(従価税換算で778%)、タピオカでん粉がキロ当たり119円(同583%)、バターが従価税29.8% プラスキロ当たり985円(同360%)、砂糖がキロ当たり71.8円(同328%)、小麦がキロ当たり55円(同252%)といった具合である。これらの品目はいずれも内外価格差が大きい産品で、それを反映して関税率が高くなってしまっている。しかもこれらの産品は日常生活で欠かすことのできない基礎食料品であり、それが高関税で保護され、その保護のコストを消費者が高い価格を支払うことで負担しているという構図になっている。

その結果、東京のコメは10キロ当たり3,623円となっており、物価高で知られるニューヨークの2,711円(いずれも2006年)よりも3割高になっている。同様にスパゲティ300グラムが東京では193円、ニューヨークでは177円、牛肉(ロース)100グラムが東京で386円、ニューヨークで295円といずれも東京が割高になっている。

農業保護の水準をより包括的に把握するための指標として、OECD(経済開発協力機構)が1987年以来用いている指標が「生産者補助金相当額」(PSE=Producer Subsidy Equivalent)である。これは、全ての農業保護政策が撤廃されたと仮定した場合、農民の所得を保護があった時と同じレベルに保つためにはどれだけの金額を農民に補償する必要があるかを示すものである。通常PSEは国内総産物生産額との比率で表すことになっており、数値が大きいほど保護の水準が高いと理解される。OECDの調査(2003年)(表4.2「OECD諸国のPSE」参照)によると、日本はスイス、ノルウェー、アイスランド、韓国に次いで5番目に高い保護水準にあることがわかる。共通農業政策に象徴される一貫した農業保護政策で知られるEUの平均PSEと比べても1.5倍強の保護水準ということになる。

このような高い保護水準を支えているのが対外的には高関税であり、国内的には高価格を通じた消費者負担である。OECDのアッシュ農業局次長も2004

表 4 2 OECD 各国の%PSE

	1986 88	2001	2002	2003
スイス	76	72	74	74
ノルウェー	70	68	73	72
アイスランド	75	61	69	70
韓国	70	63	68	60
日本	61	59	57	58
EU	39	34	35	37
OECD	37	31	31	32
チェコ共和国*	31	23	25	27
ハンガリー*	16	22	33	27
トルコ	15	5	20	26
カナダ	34	17	20	21
スロバキア共和国*	28	16	22	21
メキシコ	0	20	25	19
アメリカ合衆国	25	23	19	18
ポーランド*	11	15	14	9
オーストラリア	8	3	4	4
ニュージーランド	11	0	2	2

出典：OECD 編著 / 生源寺佩一，中嶋康博監訳『図表で見る OECD 諸国の農業政策 2004 年度版』明石書店，2005

年 7 月に東京で開催されたシンポジウムで、「(消費者負担型の保護政策は) 肥料・農薬などへの支払いにより支持価格の 25% しか農家所得の向上には貢献せず、非効率なうえ過剰生産を招き、肥料・農薬の多投入で環境に悪影響を与えるなど問題が多い」と指摘している。

農家 1 戸当たりの平均耕地面積は 0.9 ヘクタール (1960 年) から 1.2 ヘクタール (2000 年) に微増しただけで、農地の集約化などによる大規模化が全く進まない中、日本農業では兼業化が進んだ。その結果、兼業農家の所得は米作を副業としている場合で 605 万円と勤労所得世帯の所得である 578 万円を大きく上回っている。主業農家の所得は 539 万円 (いずれも 2005 年) と兼業農家のそれよりも低く、これでは主業農家になるインセンティブがなく、食料生産の主力となるべき主業農家はむしろ減少した。

既に農業従事者の平均年齢は 65 歳を超えており、日本農業のサバイバルは時間との戦いになっている。では、どうすれば良いのか。ヒントは 1992 年からスタートした EU の農業改革にある。かつて EU 予算の 6 割強を占めた農業予算が持続可能的ではないと考えた EU は共通農業政策の改革に踏み切り、主要農産品について支持価格を引き下げ、生産削減を条件として直接所得補償を

行う政策に転換した。このような政策は生産と切り離して行われるという意味で「デカップリング」(decoupling)と呼ばれている。EUはこのような改革を通じて国境措置による保護から納税者負担型の直接支払による大規模化を推進してきた。我が国もこのEUの農政改革に倣うべきである。

キヤノングローバル戦略研究所の山下一仁研究主幹は、一定規模以上の主業農家に耕作面積に応じた直接支払を交付すれば農地は主業農家に集積すると主張する。山下氏によれば、3ヘクタール未満層の農地の8割が流動化すれば、3ヘクタールの農家規模は15ヘクタール以上に拡大すると試算する。直接支払を約3兆円の農業予算内で処理すれば、財政負担は増えない。価格は低下し、約5兆円に及ぶ農業保護の消費者負担は消滅し、関税引き下げにも対応できると山下氏は予想する。そうなれば消費者の支出は食料以外の分野に振り向けられ、内需を大きく刺激する効果もある。景気にもプラスの効果が見込めるのである。

このように今の日本を元気にするためには高関税による農業の保護ではなく、農業の構造改革が必要なのであって、そのためにはマルチのWTOラウンドもEPA交渉も実は日本農業を改革していく上で重要な契機を提供しているのである。

## 7. まず日豪EPAを、そしてTPP(環太平洋経済連携協定)へ

2007年4月に開始されたオーストラリアとのEPA交渉は既に10回交渉会合を行ってきたが、2年以上たった現在もまだ合意に至っていない。PSEでも分かるように、オーストラリアの農業は保護を必要としない国際競争力のある産業である。その競争力が却って「脅威」と映る日本側にとってはこれが「重大な懸念」となって交渉が進んでいない。しかし、本当にそうなのか。

オーストラリアからの輸入(2006年)は、石炭(31%)、金属鉱(20%)、天然ガス(16%)が主要3品目であり、農産品は肉類(7%)、木製品(3%)、穀物・同調製品(2%)、乳製品ならびに砂糖(それぞれ1%)と合計しても14%である。さらに、日本とオーストラリアの農業生産を比較すると、日本の83兆円に比べてオーストラリアは34兆円であり、その対日輸出額も4,780億円に留まっているのが現状だ。コメの生産高(2007年)は日本が850万トンであるのに対し、オーストラリアは2万トン未満で実に日本の425分の1である。こ

の背景にはオーストラリアの気候が日本に比べて非常に乾燥していることから、その生産能力に自ずから限界があることが指摘されている。オーストラリアの年間コメ消費量は約25万トンで、この需要に応えるために日本を含むアジア各国からコメを輸入しているというのが実情である。

牛肉についても脅威と受け止める向きが多い。しかし、政府間交渉に先立って出された共同研究の報告書では、オーストラリア産牛肉に対する関税を即時全面撤廃した場合でも、日本の牛肉生産は2020年までに1.6%増加すると予想している。なぜ完全自由化しても国内生産が増えるかという点、それはまさに競争に晒されることにより日本の牛肉産業の生産性向上が期待でき、また、価格の低減により消費全体は伸びることが推定されているからである。実際に農水省は2007年に、関税引き下げや加工・投資条件の簡素化、肉用子牛の生産安定化等の諸政策により国産牛肉の生産が増加し、牛肉消費量が伸びたとしている。

さらに重要な視点として日本に対する食料供給先を確保し、多角化するという戦略が求められている。2007年末から2008年前半にかけて食料価格が高騰したが、その背景には2050年には約92億人(現在は約65億人)に達すると言われる世界人口の増加や中国やインドなど経済成長が著しい新興国における食生活の変化が飼料用穀物の需要を喚起するという予測がある。さらにより収益性の高いバイオ・エタノールの生産に飼料用穀物が振り向けられるとの予測も価格を押し上げた。このような事情から中国は既に世界の「食料庫」と目される国々とのFTA締結に向けて積極的に動いている。それはチリやニュージーランドとのFTA締結、オーストラリアとのFTA交渉入りに明確に見られるし、ブラジルやアルゼンチンにも秋波を送っていることから伺える。

我が国とオーストラリアとは民主主義や法の支配、人権など基本的な価値観をフルに共有する友好国である。安全保障面でもアジア太平洋地域において協力関係を近年強化しており、ニュージーランドと共に将来も安定した協力関係を期待できる国である。特にオーストラリアが我が国にとってエネルギーの最大の供給国であることを考えると、早急にEPA交渉を纏める努力を民主党新政権は行うべきである。

アメリカとのEPAは中国とのEPAに次いで日本の経済成長率に大きなインパクトを持つ経済取決めである。日本経団連がアメリカ、そしてEUとの

EPA に期待を表明したのは理に適っている。民主党がアメリカとの EPA に言及したのは歓迎されるべきだ。しかし、アメリカとの EPA に取り掛かる前に、手を付けてまだ終わっていないオーストラリアとの EPA をまず成功裏に妥結させるべきである。そう考えるには2つの理由がある。一つは農業の重要性に鑑みてオーストラリアとの EPA 交渉はアメリカとの交渉のいわば「前哨戦」であり、オーストラリアとの交渉で日本の農業構造改革に踏み出すことによって、アメリカとの交渉のための確固たる基盤が築ける。アメリカは EPA に FREE という言葉が入っていないことに懐疑心を持っている。FREE という要素に「陰り」のある経済協定をアメリカは拒否してくるだろう。オーストラリア相手にできないことは、アメリカを相手には決してできない。日本はこの「前哨戦」で自由の要素に陰りが殆どないことを示す必要がある。殆どといったのはアメリカがオーストラリアが締結した FTA でも砂糖や乳製品など一部で例外的な除外品目が認められているからである。

オーストラリアとの EPA を優先することの二つ目の意味は、FTA 交渉には「チキン・ゲーム」のような側面があり、相手との EPA が欲しくても自分から「欲しい」と言うてはいけない。つまり、先に欲しがった方がより多くのオファーを相手に与える必要に迫られるのである。その意味でオーストラリアとの EPA を日本が首尾よくまとめたとしたら、日本の農産物市場を最大顧客とするアメリカはより積極的に日本との FTA を考えるだろう。その時こそチャンスである。日本がアメリカとの EPA 交渉を視野に入れた TPP 交渉に入っていくのはまさにこのタイミングである。TPP 交渉が動き出せば、10%の乗用車関税を維持しており、それが障害となって日本との EPA に踏み出せないでいる EU もその重い腰を上げるだろう。

## 8. 本章の結び

既に16の国・地域と EPA を交渉してきた日本には EPA 交渉のノウハウが相当蓄積されてきている。センシティブ・セクターである農業さえ構造改革で国際競争に晒す用意ができれば、日本はどの国とも有利に EPA 交渉を進めることができ、WTO 交渉もリードできるようになる。政権を担う政党や政治家には国際通商外交における新しい日本のリーダーシップを実現してもらいたい。

## 第5章 APEC 2010 と日本の通商外交

### 1. APEC 首脳会議，日本開催の意義

APEC（アジア太平洋経済協力会議）の首脳会議が2010年11月14日に横浜で開催される。前回日本が主催したのは1995年の大阪会合であったので、実に15年ぶり2回目の議長国ということになる。既に貿易大臣会合や財務大臣会合など一連の閣僚会議を札幌や京都などで開催してきており、首脳会議はそれらを締めくくる会合として極めて重要な意味を持っている。今年の日本を挟んで、2009年はシンガポール、そして2011年はアメリカと、この3年間は貿易自由化にリーダーシップを発揮しうる主要三か国が連続して主催国となった。その意味で、日本がアジア太平洋地域の貿易自由化にどのような取り組みを見せるかに大きな注目が集まっていた。

### 2. FTA・EPA で制度構築競争が展開

2001年11月に始まったWTO（世界貿易機関）の多国間貿易交渉である「ドーハ・ラウンド（DDA）」が停滞する中、世界は自由貿易協定（FTA）をはじめとする地域経済統合に傾斜している。しかしこのような特定国間の協定はその域内国を優遇するが、第三国に対しては差別的な貿易上の待遇を強いることになる。そのため「自由・無差別・多角主義」を謳うWTO体制において地域貿易取極は「最恵国待遇原則」の例外として位置づけられてきた。今やその「例外」は世界中で150件ほど存在し、各国は輸出市場の確保、あるいは食料や資源の確保の手段として活用するようになっている。アジア太平洋地域だけでも約40件のFTAが発効している。

今や世界経済は三つのメガ・リージョンを「成長の極」として成り立っており、それぞれの極においては域内の統合が進化し拡大している。地域統合が最も進んでいるのはEU（欧州連合）を中心とする欧州地域である。1958年に関税同盟から出発し、単一市場を経て現在では経済通貨同盟を形成している。27か国のEU加盟国のうち16カ国で単一通貨ユーロが使われており、ユーロ圏の総GDPは約13兆ドルである。

次に統合が進行しているのはアメリカ、カナダ、メキシコからなるNAFTA



(北米自由貿易協定)地域で、人口、GDP ともにユーロ圏に匹敵する規模を有している。米州にはアメリカをハブとする FTA が発達しており、中米 FTA の他、南米チリとの間にも自由化レベルの高い FTA が存在する。それに加えてブラジル、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイ、ヴェネズエラからなるメルコスール(南米共同市場)も南米の関税同盟としてこの地域を代表している。

第3の地域が「東アジア」である。ASEAN と日中韓の「ASEAN+3」、あるいはさらには豪州、ニュージーランド、インドを加えた「ASEAN+6」をこう呼んでいるが、その GDP の総和もユーロ圏や NAFTA に匹敵する規模となっている。(図4-1 参照)

世界経済はこのように3つのメガ地域に分かれており、それぞれ経済通貨同盟や関税同盟、FTA・EPA など異なる統合のモデルを打ち立てて互いに競争している。それぞれの地域間には、アジアと米州の架け橋として APEC があり、アジアと欧州の間に ASEM(アジア欧州会議)のような地域間協力の枠組みが存在している。このような枠組みによりそれぞれの地域が孤立したり、内向き志向を強めて互いに排他的になることを回避してきている。

さらにいずれの地域も WTO というグローバルな通商体制によってカバーされており、各国は WTO の開放的で透明性の高い通商体制のルールを順守する義務を負っている。このことにより地域統合が進化しても、1930年代のような相互に敵対的で閉鎖的な「経済ブロック」に陥らないようになっている。世界貿易の基盤としての WTO をはじめ、地域間協力の枠組みとしての APEC や ASEM はこのような一種の「安全装置」としての機能を果たしていると言える。

### 3. APEC の意義と役割 - 域内の貿易と投資の自由化に向けた協力 -

APEC が誕生したのはベルリンの壁が崩壊した1989年のことである。WTO の前身である GATT(関税貿易一般協定)の下での最後の多国間貿易交渉、ウルグアイ・ラウンドが既に1986年から開始されており、中国の躍進も「天安門事件」(1989年6月4日)を除けば順調に推移していた。

ヨーロッパでは1986年にスペインとポルトガルが EC に加盟し、ジャック・ドロールが欧州委員会の委員長となって1987年に「単一欧州議定書」を策定、1992年末を期限として「単一市場(Single Market)」形成に邁進していた。

また、それまでは多国間の貿易体制の維持強化に熱心であったアメリカが隣国カナダとの米加自由貿易協定に踏み切ったのも1989年であった。

日本に目を転じると、1985年9月の5カ国蔵相中央銀行総裁会議(G5)で円高・ドル安への本格的な為替調整が行われた「プラザ合意」の結果、日本の製造業はASEAN諸国や中国などへ生産拠点を移転し始めていた。こうして日本からの直接投資(FDI)が東アジア諸国に向け、生産ネットワークが構築されることで、ビジネスに先導された「事実上の統合」(de-facto integration)が次第に形成されていく。

このようにAPECは前述の3つのメガ・リージョンで統合が本格化する時期に誕生した。APECは21の国と地域(台湾及び香港)からなるが、その人口は世界の40%、貿易では世界の43%、GDP(国内総生産)の合計は世界GDPの53%を擁する世界最大の地域間協力となっている。

APECは当初、貿易や投資の分野での協力を主たる目的としてきた。第一の協力分野は「貿易・投資の自由化」であるが、拘束力を伴う貿易自由化はGATTやWTOのラウンドに任せ、APECでは非拘束的な自主的自由化努力を奨励することを旨としてきた。自主的かつ協調的な貿易自由化を束ねる努力をGATT/WTOと並行して進めることで、APEC域内の平均関税水準は発足当初の17%から2008年には6.6%にまで下がった。

1993年から1996年にかけてのAPECは世界の貿易自由化をリードするような勢いがあった。1993年はウルグアイ・ラウンドの最終段階に当たるが、APECメンバーが同ラウンドの早期終結を強く支持することでEUをはじめ、インドやブラジルなどの途上国にも交渉妥結への圧力がかった。また、1996年のマニラAPECの際には、IT(情報通信)関連品目の貿易自由化が合意され、これがその1週間後にシンガポールで開催されたWTO閣僚会議でITA(情報通信協定)として採択され、APECの枠を超えてWTO加盟の67カ国がこれに参加した。

そして1994年にインドネシアが主催したAPECでは「ボゴール宣言」が採択された。同宣言は「先進国・地域は2010年までに、途上国・地域は2020年までに自由で開かれた貿易と投資を達成すること」としており、これは一般に「ボゴール目標」として自由化努力のゴール地点を示すものとされた。さらに1995年の大阪APECではこのゴールに至る道筋を示すものとして「大阪行動

方針」が採択され、その後の APEC の活動の基本的方向性を打ち出すものとなった。

第二の協力分野は「貿易・投資の円滑化」である。これは基準認証などにおいて統一のスタンダードの採用や制度の明確化、透明性の確保などを通じて貿易投資の促進を図ろうとするものである。この点について、APEC 事務局によればビジネスの取引コストは 2002 年から 2006 年までで約 5% 低下したとのことである。

第三の協力分野は「人間の安全保障」である。2001 年の「9.11 同時多発テロ」以降、域内の貿易の安全性を確保するという観点から、テロ対策などの安全保障問題が主要な課題として取り上げられるようになった。近年ではテロ撲滅のための技術支援協力が積極的に行われるようになっていくことに加え、人々が安全に経済活動を行える環境整備を行うとの観点から、感染症対策や津波などの自然災害に対する対応についても協力を推進している。

#### 4. 2010 年横浜 APEC の論点

発足以来 20 年を経た APEC は一つの転換点を迎えようとしている。横浜 APEC は次の 10 年に向けて重要な出発点と考えられていた。そこでの主な論点は以下の 4 つである。

##### (1) ボゴール目標達成についての評価

前述のボゴール宣言にあるように 2010 年は先進国・地域について貿易・投資の自由化達成目標年となっていることから、その評価が行われる。議長国である日本がその報告書を作成しており、首脳会議では評価についての最終的な承認が行われる。

興味深いのは評価対象となる国・地域であるが、日本、アメリカ、カナダ、豪州、ニュージーランドの 5 先進国・地域に加え、シンガポール、香港、チリ、ペルー、メキシコ、韓国、マレーシア、台湾の 13 途上国・地域が任意で評価対象となっていることである。

##### (2) 域内経済統合の深化

既に見たように、アジア太平洋地域には約 40 件の FTA が存在しているが、それらをさらに束ねて地域全体に及ぶ自由貿易圏を構築しようとする構想が FTAAP である。東アジアの FTA 群と米州の FTA 群との

相互作用をどう形にするか、あるいはより直接的な言い方をするとすれば、東アジアの FTA 構想にアメリカをどう取り込んでいくのか、という問題が根本にある。これについては後でさらに詳しく述べる。

(3) APEC 成長戦略の策定

経済の相互依存関係が進み、新興諸国の急成長とその陰でマクロ経済的不均衡が顕在化する中、近年 APEC では構造改革や新たな成長のパラダイムを検討するようになった。横浜 APEC では、「均衡ある成長」(不均衡の是正)、「あまねく広がる成長」(成長機会への関与)、「持続可能な成長」(環境保護、グリーン経済推進)、「革新的成長」(イノベーション、新産業の育成)、「安全な成長」(食料安保、テロ・災害対策)の5点を柱として議論されることになる。

(4) 「人間の安全保障」の促進

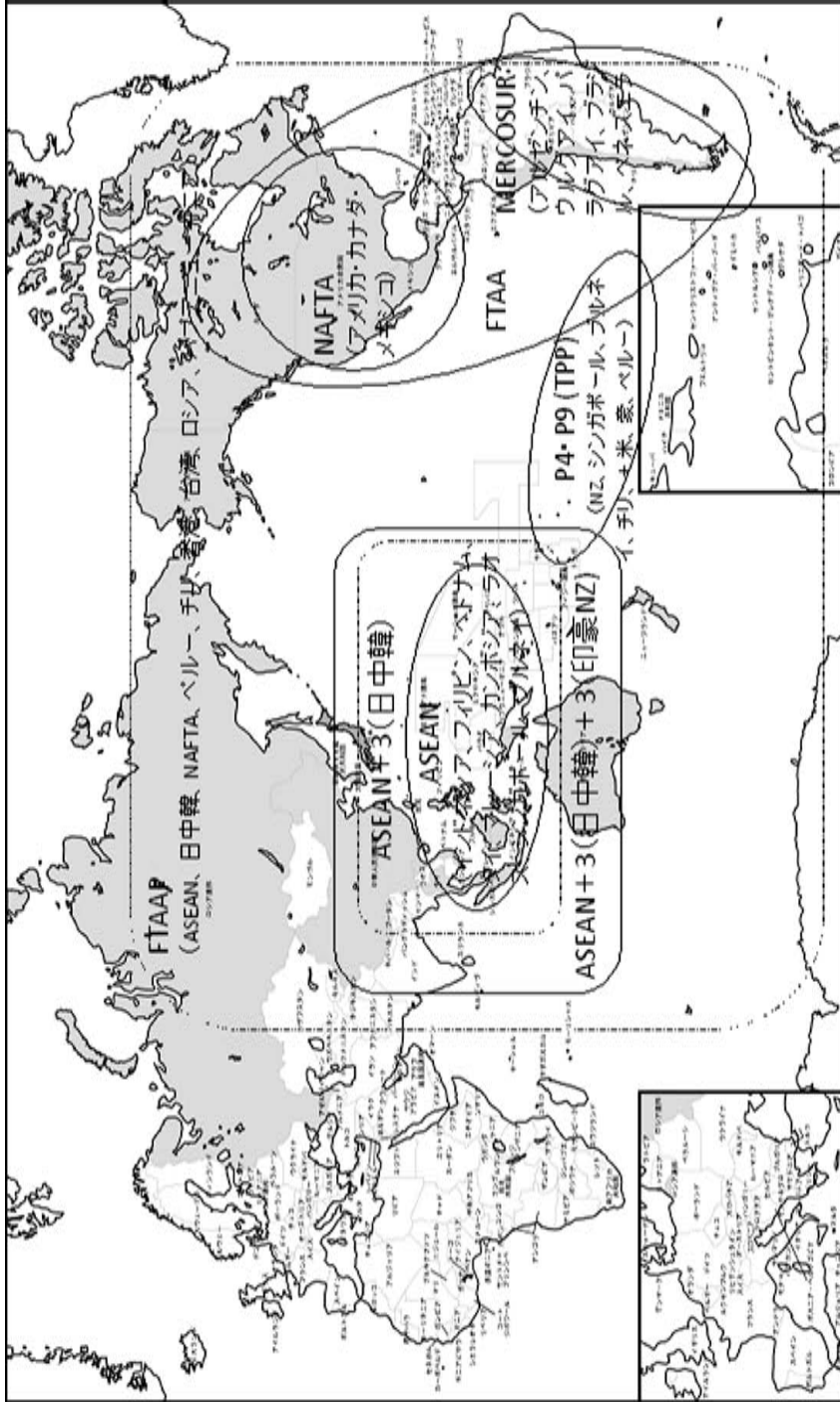
食料安保、ジェンダー、気候変動問題、防災ネットワークの構築、テロ対策などを中心に域内諸国・地域が直面する共通課題に対する対応策を検討している。

以上4点が主要論点であるが、先進国・地域をはじめとする13カ国・地域についてボゴール目標に照らした評価をすることで、「ボゴール・プロセス」に一つの区切りがついたことになる。そこで次の10年について横浜では APEC として新しい方向性を打ち出す必要があった。それが APEC ワイドの自由貿易地域としての FTAAP である。その意味で FTAAP はまさに「ボゴールを超える次なるゴール」と位置付けることができる。FTAAP 自体は2006年にアメリカから提案されていた。APEC のビジネス諮問委員会 ABAC もこれを支持してきた。しかし、近年の展開は FTAAP に至るロードマップをより明確に示しているように思われる。それが TPP (環太平洋戦略的経済連携協定) である。  
(図5-1「APEC ワイドの自由貿易圏」参照)

5. FTAAP の核としての TPP とそのインパクト

TPP とは2006年にブルネイ、シンガポール、ニュージーランド、チリの4カ国が締結した FTA で、当初は「P4」(P は Pacific からとった)と呼ばれていたことは既に述べた。TPP 協定の第1条には、創設の目的として APEC の自

図5-1 APEC ワイドの自由貿易圏



由化目標を共有し、より広域の自由化に繋げることを謳っている。TPPは、モノの貿易ならびにサービス貿易の自由化だけでなく、政府調達や競争政策、貿易円滑化などを含み、WTOを超えるカバレッジを有している。さらにモノの貿易についてはほぼ完全な関税撤廃を目指すハイレベルなFTAとなっている。

このP4に2008年3月にはアメリカがまずは投資・金融サービス分野から参加すると表明し、その後他の分野も含めて全面的に参加することとなった。さらに2008年11月にはオーストラリア、ペルーが交渉参加を表明、次いでベトナムが加わり、「P8」として2010年3月から拡大交渉を始めた。現在ではマレーシアも新たに交渉に参加し、「P9」として今日に至っている。2009年11月に来日したオバマ大統領は、東京での演説の中でアメリカがTPPに関与する旨表明したが、アメリカの参加はTPPの重要性を飛躍的に高めたと言える。TPPはAPEC加盟国・地域に対して開放されており、今後TPP参加国は増加することが予想される。TPPはAPEC域内の自由貿易地域FTAAPを形成する上でカギを握るいわば「クリティカル・マス」(全体のすう勢を決定することができる集団)となる可能性が高い。そのため日本はこのTPPへの参加表明を横浜APECで行うべく、国内調整を急いだ。日本が参加を表明できれば、TPPがFTAAPの核となることはほぼ確実である。そうなれば必ずとFTAAPへのロードマップがより明確になってくる。引いてはこれからの10年のAPECの方向性がはっきりしてくるのである。

そもそもAPECには3つの国・地域の категорияが存在する。まず自由化を積極推進したいアメリカやオーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、チリなどの一団があり、二つ目のcategoryに自由化はしたいが農業が足かせになって自由化に踏み切れない日本や韓国、台湾がいる。さらに3番目のcategoryとして工業化を促進する観点から自国産業保護のため自由化に慎重な中国やインドネシアなど途上国・地域の一団がいる。APECは拘束力のない自主的自由化のフォーラムという原則があるため、思い切った自由化が域内全体でできないが、そのことにフラストレーションを感じていた第1のcategoryの国・地域がこのTPPの流れを作ってきたと言えるかもしれない。そうであれば、他の二つのcategoryの国・地域はどう対応するのだろうか。

第二のcategoryでは、韓国はアメリカやEUとのFTAで既に合意してお

り、まだ発効はしていないものの、自由化に対する実質的抵抗は低くなっている。台湾も「中台経済合作枠組み協定」(ECFA)を2010年に締結し、自由化に積極的になっている。残るは我が国である。

第三のカテゴリーの国々は分裂の兆候を見せている。マレーシア、ベトナムなどはTPP入りを表明しているが、中国やインドネシアはその素振りを見せていない。筆者が最近接触した中国商務省の関係者の話では、中国政府内でもTPPについては集中的に議論しているとのことであった。中国はWTOドーハ・ラウンドの場でも、中国はWTO加盟の際に十分すぎるほどの関税削減を行い、サービス分野での市場開放を行ったから、これ以上の関税削減やサービス市場の開放はできないと主張する。自由化水準の高いTPPに対する中国の警戒感は十分理解できる。中国は今後「中・ASEAN FTA」の強化にむしろ特化していく可能性が高く、その延長線上に「ASEAN+3」のFTAである東アジアFTA(EAFTA)を位置付けるだろう。APECについては「非拘束性」を堅持し、「拘束的要素」が強くなることはAPECが「第二のWTO」になるという観点からこれには抵抗することが予想される。また、政治的にもアメリカとオーストラリアのイニシアティブが強いTPPに中国が簡単に入るとは考えにくい。その意味でも中国はTPPとは距離を置くのではないかと推測される。このように考えてくると、TPPがAPECの中でクリティカル・マスに近づけば近づくほど途上国・地域の二極化が明白になっていく可能性があることに気づく。自由化推進派と自由化慎重派であるが、後者のリーダーとして中国が「中・ASEAN FTA」をてこに揺さぶりをかけ前者を切り崩してくる可能性もある。

その意味でタイの動向は気になるところである。タイはアメリカと二国間のFTAを交渉中であるから、まずそちらをまとめ上げたいと思っているであろう。中台ECFAができたことで、タイは中国市場を巡って台湾と厳しい競争を自動車部品やIT製品で演じることになる。中ASEANをとるか、米タイFTAの延長線上にTPPを位置付けてそちらに参加するか、タイは苦渋に満ちた選択を迫られていると言えよう。

## 6. 日本の選択

日本はどうすべきか。まず、前述の第二のカテゴリーでかつての仲間であっ

た韓国は質の高い自由化に既に舵を切っており、国内農業のために自由化を手控えるという状況にはないということがある。途上国・地域が自由化推進派と自由化慎重派に二極化するとしたら、日本の選ぶべき道は自ずと明らかであろう。日本としては TPP 交渉への参加を表明し、自由化推進陣営に加わるべきである。TPP9 カ国の中で日本が二国間の EPA を締結していないのは、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカの三か国である。TPP 交渉に対する日本の真摯な取り組みを端的に表現する方法は 2007 年から交渉を行ってきたオーストラリアとの EPA を早急に妥結させることである。オーストラリアに日本の農産物市場での特恵的アクセスが EPA を通じて提供されれば、アメリカは日本との EPA 交渉により前向きにならざるを得なくなるだろう。同様に、ASEAN+6 をもって東アジアを主張する日本が唯一全く手を付けていないニュージーランドとの EPA も TPA へ至る重要な試金石である。このように日本の TPP 参加は、日本が東アジアで意味あるプレゼンスを維持強化するためにも必要な舞台装置なのである。この舞台装置を可能にする通商外交とそのための国内政治におけるリーダーシップが求められている。

## 第6章 急ぐべし TPP 交渉参加

### 1. 「唐突」ではなかった TPP

TPP とは、環太平洋戦略的経済連携協定 (Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement) の略語である。TPP については菅総理が 2010 年 10 月に「交渉参加を検討する」と言明したことから急速に注目を集めるようになった。TPP は唐突だったという批判があるが、実際には TPP は決して唐突ではなかった。2002 年からシンガポール、ニュージーランド、チリが交渉を開始、その後ブルネイが参加、2005 年に交渉が妥結し、2006 年 5 月には発効していた。その後 2008 年にはアメリカやオーストラリア、ペルーが参加を表明し、さらにマレーシア、ベトナムが交渉に参加し現在の 9 カ国が顔を揃えることになった。また、2009 年 11 月に東京を訪れたオバマ大統領は講演の中で「アメリカとしては TPP に積極的に関与する」と明確に述べていた。TPP はこのように決して唐突ではなかったのである。TPP はアジア太平洋地域の貿易と投資の自由化を目指す APEC (アジア太平洋経済協力会議) のプロセスの中で着実にその存在感を増し



ていたのである。

## 2. TPP も EPA も同じ FTA

TPP に反対ないしは慎重な立場を取る人々からは TPP はダメだが、二国間の FTA (自由貿易協定) である EPA (経済連携協定) なら良いという主張も聞こえてくる。その理由は EPA なら農産物など関税撤廃の例外が結構許されるが、TPP では関税は完全撤廃でなければならず、しかも即時撤廃させられるからダメだと言われている。しかし、これは正しくない。まず、TPP も結局は FTA であり、FTA については WTO (世界貿易機関) のルール (GATT 第 24 条) によれば「実質的に全ての貿易」(Substantially all trade) について関税撤廃することになっている。この「実質的に全て」というのは具体的に数字で規定されているわけではないが、先進国はアメリカ、カナダ、メキシコの 3 カ国からなる NAFTA (北米自由貿易協定) で 98% 以上、EU の関連する FTA でも概ね 97% 以上の貿易について関税が撤廃されている。このことから先進国の FTA では 95% 以上は関税撤廃が求められるという「相場観」が定着している。日本はこれまで 11 件の EPA を発効させているが、その関税撤廃率は 90% にぎりぎり達しているかどうかというレベルである。何故そのようなことになるのかというと農産物で関税撤廃が出来ない品目が多いからである。

TPP に対する反対が一部で強いのは、これまで二国間の EPA では何とか相手国を説得して農産品について関税撤廃を回避できたが、そのようなことが TPP ではより困難になるという認識があるからである。そもそも EPA であれば低い関税撤廃率で良いかという決してそうではない。EPA も FTA である以上「実施的に全ての貿易」について関税撤廃する必要がある。EPA は関税撤廃の例外が数多く許される「質の悪い」FTA であって良いということにはならないのである。

TPP は関税撤廃率の高い「質の良い」FTA を目指しているが、「実質的に全ての貿易」ということを裏から読めば、TPP といえども関税撤廃の除外品目が全く許されないわけではないということが分かる。アメリカでさえオーストラリアとの FTA では砂糖やシロップ、ブルーチーズなどを除外品目している。要はどこまで関税撤廃が困難な品目について「交渉」が可能かということになる。これは「交渉」を始めてみないと分からないことである。

### 3. センシティブ品目は段階的な撤廃で対応可能

TPP は即時撤廃を求めているという考えも正確ではない。撤廃の仕方には段階的に関税をゼロにする方法(いわゆる phase-out)がある。その品目のセンシティブ度に比例して撤廃の期間を長くとることが可能である。では無限に長く取れるかということそうではない。前述の GATT 第 24 条によれば「妥当な期間内に」(within a reasonable length of time)ということになっており、「妥当な」期間とは 10 年と考えられている。つまり 10 年かけて関税を撤廃すればよいということであり、自由化マインドの強いチリやニュージーランドなどでさえ小麦や繊維、履物などについては 10 年間の段階的撤廃で対応している。10 年を超える場合もあり、TPP におけるチリの乳製品は 12 年間、米豪 FTA の場合のアメリカの牛肉やチョコレートなどは 18 年間かけることを許容している。これも結局のところは「交渉」次第である。

### 4. TPP は新たなルール作りの場

TPP を農業問題に矮小化するべきではない。TPP は現在 24 の作業部会に分かれて交渉されている。農産品の交渉はその中の一つに過ぎない。他の交渉分野には日本にとって大きなメリットがあると考えられる分野が多数ある。表 6 1 に示したように、日本が守勢に回る交渉分野は「農業」、「SPS」(衛生・検疫措置)、「金融サービス」の 3 分野のみであり、他の分野は日本がこれまでの EPA 交渉においても積極的に攻めるか、ルール作りをリードしてきた分野である。政府調達やサービスなどこれまでの EPA 交渉の中では必ずしも十分に確保できなかった分野もあり、それら言わば「取りこぼした」分野を TPP 交渉で取り返すこともできる。

### 5. TPP は経済安全保障のメカニズムにも

アジア太平洋地域には中国やロシアなど政治体制や価値観において大きく異なる国が存在している。「民主主義、法の支配、人権、市場経済主義」といった基本的価値観を共有している国は必ずしも多くないのが現実である。日本がこれからも「貿易立国」として存続していくためには日本の国益を保全するための枠組みを「重層的に」用意しておくことが大切である。それが二国間の EPA であり、ASEAN プラス 6 であり、WTO であり、そして TPP である。食料安

表 6 1 TPP 交渉：24 の作業部会と日本の対応の可能性（攻めか守りか）

---

1. 物品市場アクセス（工業）:	攻め（自動車・トラック等の関税撤廃）
2. 物品市場アクセス（繊維・衣料品）:	やや攻め
3. 物品市場アクセス（農業）:	<u>守り</u> （センシティブ品目の例外化，段階的関税撤廃の長期化等，コメの除外等）
4. 原産地規則:	攻め（累積ルール，規則の標準化等）
5. 貿易円滑化:	攻め（日本の得意分野で貢献可能性大）
6. 貿易救済措置:	攻め（アンチダンピング，セーフガード等規律強化）
7. SPS（衛生植物検疫措置）:	<u>やや守り</u> （科学的根拠の提示）
8. TBT（貿易の技術的障害）:	攻め（安全基準の平準化など）
9. 知的財産権の保護:	攻め（水際措置の強化など）
10. 競争政策:	攻め（途上国への履行能力支援等貢献の可能性大）
11. 投資:	攻め（パフォーマンス要求の禁止など）
12. 政府調達:	攻め（途上国の政府調達市場の開放）
13. 環境:	攻め（日本の貢献可能性大）
14. 労働:	やや攻め（中核的労働基準の確保等）
15. サービス（越境サービス）:	攻め（自由化対象サービス分野の拡大）
16. サービス（金融サービス）:	<u>守り</u> （郵貯，簡保等の例外化等）
17. サービス（電気通信）:	攻め（地上デジタル放送の領域拡大等）
18. サービス（ビジネス関係者の移動）:	攻め
19. 電子商取引:	攻め（日星・日スイス EPA で既にカバー）
20. 分野横断的事項（制度間整合・中小企業の FTA 活用促進・競争力向上）:	攻め（日本も EPA の利用度向上を志向）
21. 制度的事項:	交渉次第（ビジネス環境整備委員会などを提案）
22. 紛争解決:	攻め（日本の EPA で既にカバー）
23. 協力:	攻め（中小企業・裾野産業の育成など日本の得意分野）
24. 首席交渉官会議:	交渉次第

---

保についてもより多くの枠組みで食料の供給源を多角的に確保しておくことが重要である。また，食料の輸出規制や鉱物資源の輸出禁止などについて TPP のような枠組みの中で交渉して新たなルールを策定する必要がある。こうして総合的な安全保障が可能になる。そのためには兎にも角にも交渉に参加するしかない。東北関東大地震で大きな痛手を受けた今だからこそ，むしろ日本の復興の活路をアジア太平洋地域に大胆に求めるべきではないだろうか。

交渉に参加するということは必ずその結果を受け入れるということを意味するわけではない。交渉結果全体を見渡して日本にとってメリットがないと判断されればその時点で交渉から撤退すれば良いのである。現段階では全ての交渉項目を交渉のテーブルの上に置く用意があることを早急に示すことが重要で，

そうしないと何も始まらないし、何も獲得できないのである。

## 終章 40年周期で蘇る保護主義をどう抑えるか 地域主義のマルチ化

### 1. 1970年代の保護主義 - 経済ナショナリズムの台頭と不確実性の到来 -

第1章で見たように、1929年の大恐慌に端を発する1930年代は保護主義が跋扈した時代であった。そして第二次世界大戦に至った「経済ブロック」への反省から、戦後の国際経済体制は「自由・無差別・多角主義」を基本とし、差別的特惠主義や地域主義は冷戦下の西欧諸国や対途上国特惠などに限定されることとなった。しかし、既に1960年代後半から散見されるようになった「ドル不安」などブレトン・ウッズ体制にも制度のほころびが表面化し始める。それが決定的になったのが、1971年8月15日の「ニクソン・ショック」であった。大恐慌から実に約40年後、保護主義は再び世界経済を脅かすようになる。

この日ニクソン米大統領は緊急経済措置を全米に放送で発表した。そのポイントは二点あった。一つは「金・ドルの兌換性の一時的停止」、二つは「暫定的輸入課徴金の導入」であった。前者はIMFの見直しと金ドル本位制の終焉につながるものであり、後者は戦後の自由貿易体制のリーダーとしてのアメリカがその相対的地位の低下を内外に宣言したに等しかった。翌16日、ニクソン大統領は「国家非常事態宣言」を発表し、10%の輸入課徴金を賦課すること、賃金と物価を90日間凍結することを明らかにした。この年、アメリカの金保有高は102億900万ドルと60年来最低の水準になっていた。

このニクソン・ショックに追い打ちをかけたのが、1973年10月の「第一次石油危機」(「オイル・ショック」)であった。第4次中東戦争勃発を受け、アラブ石油輸出国機構(OAPEC)が石油戦略を発動、原油価格の引き上げおよび石油供給制限撤廃の条件としてイスラエルとの国交断絶などを条件として出してきたのだ。日本政府は石油危機打開のため、アラブ寄りの新中東政策を発表し、当時の三木副首相を政府特使として中東諸国に派遣した。その結果、OAPECは年末には日本を友好国とみなし、日本に対し石油の必要量を供給することを決定したが、原油価格はそれまでの1バレル当たり28ドルから一気に4倍の11ドルへと上昇した。その後イラン革命を契機に起きた1978年末の第二次石

油危機では、原油価格はさらに高騰し、80年代には30ドルを超える水準にまで達した。

1970年代はこのようにショックが連続して起こり、第一次石油危機後の1974 - 75年は戦後初めて世界の経済成長がマイナスになるという「世界同時不況」に陥り、世界経済は「不確実性」が支配するところとなった。

このような状況下、1975年1月アメリカの新通商法が発効する。これは既に1973年9月から始まっていたGATTの「東京ラウンド」についてアメリカ議会が政府に交渉権限を付与するものであったが、ケネディ・ラウンドの交渉権限を規定した1962年の「通商拡大法」に比べると、不公正貿易慣行を行っていると判断された他国に対し制裁を前提とした圧力をかける301条を含むなど、保護主義的な内容を含むものであった。この301条がその後「スーパー301条」、「スペシャル301条」といった一方主義的（ユニラテラル）な「手続き型保護主義」（procedural protectionism）と形を変え、1980年代ECや日本を悩ますことになる。そしてこのアメリカ流のdue process（然るべき手続き）を伴った保護主義を抑止するためにウルグアイ・ラウンド（1986 - 94年）が要請されることになる。同ラウンドの結果、WTOの紛争解決手続きはGATT時代のそれに比べてはるかに改善され、実効性や迅速性が高まった。その結果、アメリカは国内法である通商法301条を援用する理由を失い、通商紛争はWTOの紛争解決メカニズムに付託する方を選択するようになった。かくして70年代の危機に端を発した「不確実性」を原因とする保護主義はウルグアイ・ラウンドの成果によりひとまず落ち着いたのである。

## 2. リーマン・ショック後の保護主義

第2章で見たように、2008年9月のリーマン・ブラザーズの破綻を契機に、サブプライム・ローン問題に端を発するアメリカの金融危機は、実体経済の悪化を至る所で引き起こし、世界経済は深刻な経済危機に陥った。状況が改善しない中、各国は保護主義的な措置を様々な形で取るようになった。2009年3月のWTOによる調査では、23か国で85件の保護主義的措置が新たに導入されている。その数が最も多いのはインドの14件で、鉄鋼製品や自動車部品の輸入に免許制を導入したり、中国製の玩具に輸入制限を設けたりしている。2番目は欧州連合（EU）の11件で、穀物に対する関税の復活や反ダンピング措

置の乱用などが挙げられている。アメリカについても自国製品の使用を義務付ける「バイ・アメリカン条項」やアメリカ人の優先雇用を義務付ける「ハイヤー・アメリカン条項」など4件が指摘されている。WTOによると、このような保護貿易措置の導入などが響き、2009年の世界全体の輸出の実質伸び率は戦後最悪の対前年比マイナス9%になると発表した。かくして1970年代の不確実性の時代からさらに約40年後、世界経済は今再び保護主義の危険に晒されていると言っても決して過言ではない状態にある。

このような各国の保護主義的措置の導入に加えて懸念されるのが、地域経済統合や2国間の特惠的貿易取り決めの増加と閉鎖的内向き志向への誘惑である。「ドーハ開発アジェンダ」(DDA)が一向に決着しないことに業を煮やして、各国は手っ取り早く交渉を纏める事が可能なFTAなどに走っている。G20で毎回保護主義的措置を取らないことを約束しても、拘束力のあるWTOの下での約束と異なり、実効性が低いのが実情である。FTAがWTOルールとの整合性を担保したもので、「実質的に全ての貿易について」自由化を進めるものであれば、そのような質の高いFTAの積み上げはWTOの多国間の自由化にも繋がる「ビルディング・ブロック」たりうるものである。しかし、FTAの増殖と拡散の問題はそれがWTOの「周辺化」を意味し、無差別原則の浸食・陳腐化に至る危険性をはらんでいる点にある。

### 3. 広域FTAの意義 - 狭隘な地域主義を乗り越えるために -

FTAの増殖と拡散は既に現実である。では、どうすれば良いのか。既にその処方箋は示されつつあるのかもしれないが、キーワードは「広域FTA」である。つまり、近隣の2カ国間の地域的FTAにとどまることなく、地域を跨ぐ「脱地域型FTA」ないしは「地域間FTA」の形成である。その意味で、2010年の横浜APECはアジア太平洋地域全体をカバーする自由貿易圏としてFTAAP(アジア太平洋自由貿易地域)をゴール・イメージとして21の国と地域で共有することを決定した。そしてそのFTAAPに向かうための枠組みとして、ASEANプラス3、ASEANプラス6、TPP(環太平洋経済連携協定)を挙げ、2国間のFTAのネットワークとこれらの広域FTAの枠組みが連動させながら、APEC全域をゆくゆくは一つの自由貿易圏とすることを決定した。このようなアプローチをとることで、2国間FTAの差別性を緩和し、既存のFTA間の相

互補完性を高めることが可能となり、各国間の信頼醸成を図りながら、さらに広範囲の自由貿易圏の構築に進むことが出来るようになる。そうなれば、このような広域 FTA の集積の先には WTO における多国間の自由化も見えてくる。FTA はセカンド・ベスト（「次善の策」）に過ぎないが、そのセカンド・ベストを正しく積み上げて行けば、その先にファースト・ベストである多国間のグローバルな自由貿易圏の実現が出現すると期待してその方向に政策の舵を切っていく必要がある。その意味で今重要なことは、「地域統合のマルチ化」であり、「地域主義の多国間主義化 (multilateralizing the regionalism)」を進めることである。

(わたなべ・よりずみ 慶應義塾大学総合政策学部教授)

#### 【主要参考文献】

- 吉川元 (編著), 『国際関係論を超えて - トランスナショナル関係論の新次元 - 』, 山川出版社, 2003 年
- 渡邊頼純 (編著), 『WTO ハンドブック』, ジェトロ, 2003 年
- 青木健, 馬田啓一 (編著), 『政策提言 日本の対アジア経済政策』, 日本評論社, 2004 年
- 石川幸一, 清水一史, 助川成也 (編著), 『ASEAN 経済共同体』, ジェトロ, 2007 年
- 浦田秀次郎, 石川幸一, 水野亮 (編著), 『FTA ガイドブック』, ジェトロ, 2007 年
- 浅海信行, 『韓国・台湾・中国企業の成長戦略』, 勁草書房, 2008 年
- 渡邊頼純 (監修), 外務経済局 EPA 交渉チーム (編著), 『解説 FTA・EPA 交渉』(第 2 刷), 日本経済評論社, 2008 年
- 馬田啓一, 木村福成 (編著), 『検証・東アジアの地域主義と日本』, 文真堂, 2008 年
- 石塚哲也, 『経済外交マネジメント』, 晃洋書房, 2010 年
- 椎野幸平, 水野亮, 『FTA 新時代』, ジェトロ, 2010 年
- 森田清隆, 『WTO 体制下の国際経済法』, 国際書院, 2010 年
- 山下一仁, 『農業ビッグバン』, 日本経済新聞社, 2010 年
- 渡邊頼純, 『GATT・WTO 体制と日本 - 国際貿易の政治的構造 - 』(増補版), 2011 年
- Peter Temin, *Lessons from the Great Depression*, the MIT Press, 1989
- Richard Baldwin and Patrick Low (Ed.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press, 2009