

EPA 交渉円滑化と早期締結に向けて¹

～ 起爆剤となる“EPA ファンド”～

神戸大学 石黒馨研究会

大庭 梨恵子²
岡野 晋也³
田中 隼人⁴
箸尾 皓嗣⁵
水野 真吾⁶

2006年12月

¹本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、石黒馨教授（神戸大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 神戸大学経済学部経済学科3回生 石黒馨研究会所属

³ 神戸大学経済学部経済学科3回生 石黒馨研究会所属

⁴ 神戸大学経済学部経済学科3回生 石黒馨研究会所属

⁵ 神戸大学経済学部経済学科3回生 石黒馨研究会所属

⁶ 神戸大学経済学部経済学科3回生 石黒馨研究会所属

目次

はじめに

第 1 章 問題意識と現状

- 1-1 問題意識
- 1-2 交渉推進派の現状
 - 1-2-1 自動車産業の現状
 - 1-2-2 自動車産業の海外展開
 - 1-2-3 日本の自動車産業にとっての FTA/EPA の意義
- 1-3 交渉反対派の現状
 - 1-3-1 日本農業の概観
 - 1-3-2 農協と新たな取り組み
 - 1-3-3 農業における補助金

第 2 章 2 レベルゲーム分析の理論

- 2-1 国際政治経済の枠組み
- 2-2 2 レベルゲーム分析
- 2-3 交渉代表者
- 2-4 ウインセット
- 2-5 交渉代表者の行動と戦略
 - 2-5-1 交渉代表者の行動
 - 2-5-2 交渉代表者の戦略
- 2-6 国内構成員の行動、タイプと選好
 - 2-6-1 国内構成員の行動
 - 2-6-2 国内構成員のタイプと選好
- 2-7 国際合意と国内政治
 - 2-7-1 ウインセットと国際合意
 - 2-7-2 合意の便益・コストと拒否権
 - 2-7-3 国内の利害構造の再構築

第 3 章 FTA/EPA 交渉における日本の現状

- 3-1 日本の FTA/EPA 交渉
- 3-2 交渉の推移の 2 レベルゲーム分析
- 3-3 具体的事例における 2 レベルゲーム分析

第 4 章 提言と展望

- 4-1 “EPA ファンド”のシステムの概要
- 4-2 “EPA ファンド”を導入したケーススタディ
 - 4-2-1 日本の一般的な FTA/EPA 交渉を前提としたケース
 - 4-2-2 日タイ EPA 交渉におけるコメの問題

4-2-3 日比EPAにおける外国人労働者流入問題
4-3 まとめ

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

現在の世界経済において、共通の貿易ルールの策定のために世界貿易機関（World Trade Organization;以下 WTO）が存在するが、途上国の WTO 加盟の増加などが原因で合意形成が困難になり、WTO 自身の限界も指摘される。そのような中、世界各地で、WTO 体制を補完する二国間の枠組みであった自由貿易協定（Free Trade Agreement;以下 FTA）/ 包括的経済連携協定（Economic Partnership Agreement;以下 EPA）の締結が増加している。このような潮流の中で、日本も 2000 年に通商政策の転換を行い、FTA/EPA 交渉を進めることになった。しかしながら、その交渉は早期締結が困難であり、重要事項の先送りによる締結が目立つ。FTA/EPA による貿易転換効果⁷による損失、東アジアにおける日本のプレゼンスへの影響などを考えた際、早期締結が望ましく、それに向けての戦略が必要である。

以上を踏まえて、本稿の目的は、以下の 2 つである。第一に、日本の FTA/EPA 交渉円滑化のために、何が阻害要因となり、何をしなければならぬのかを、具体的な交渉事例を通して明確にする。第二に、交渉の推進派と反対派の双方にとって有益な枠組みを提言する。

結論は、以下の二つである。第一に、反対派に対して支援政策を実施し、交渉反対へのインセンティブを和らげることである。具体的には農業分野において資金援助がそれにあたる。第二は、まず交渉推進派の利益の一部を用いて反対派への支援を行い、次に推進派の支援を世間に周知させ、推進派のイメージアップにつなげる。このように推進派にも効用がある民間と民間の取引システムを構築することである。

最後に、本稿の構成について述べる。第 1 章では、FTA/EPA についての問題意識と、交渉推進派と反対派の具体例として自動車産業と農業を挙げ、それらの現状について考察する。第 2 章では、国際交渉と国内交渉を分析するための理論モデルである、2 レベルゲームの理論を紹介する。第 3 章では、第 2 章で述べた 2 レベルゲームを用い、FTA/EPA 交渉を分析する。第 4 章では、交渉を円滑にするためにより望ましい枠組みについて、事例を用いて提言する。

⁷ Viner(1950)と Johnson(1965,1974)の 2 種類がある。前者では、特惠貿易協定の締結によりそれまでの第三国からされていた財の輸入が、新たに他の加盟国に置き換わるとし、この財の生産が低コストであった第三国から高コストの協定締結国にシフトすることを転換効果と定義した。他方、後者では、前者が国内相対価格の変化に伴う国内の生産・消費パターンを考慮していないことから、協定締結前後で以前の域外国からの輸入量と新たに発生した域内国からの輸入量とを比較し、以前と同量の輸入量の部分を転換効果と定義した。馬田(2005)144 頁参照。

第1章 問題意識と現状

1-1 問題意識

グローバル化が進展した現在の世界経済において、世界貿易機関（World Trade Organization;以下 WTO）における共通の貿易ルールの策定が重要視されている。しかし、途上国の WTO 加盟の増加などによって、WTO 交渉における合意形成が困難になり、その限界も指摘されるようになってきた。そういった中で、世界各地で、WTO 体制を補完する枠組みであった二国間協定である自由貿易協定（Free Trade Agreement;以下 FTA）/ 包括的経済連携協定（Economic Partnership Agreement;以下 EPA）の締結が増加している。2005年11月時点で GATT/WTO に通報された FTA は 143 を数え⁸、今や世界中で FTA の波が起こっている。

WTO での合意形成の限界と、FTA/EPA の台頭。このような潮流の中で、日本も 2000 年に入り、WTO 一辺倒の通商政策から、WTO を軸としながらも FTA/EPA に、WTO を中心とする多角的な自由貿易体制の補完、我が国及び相手国の構造改革の推進、政治・外交戦略上、我が国にとって有益な交際環境の形成、という 3 つの意義を見出して、FTA/EPA 締結を模索するという「重層的通商政策」を積極的に展開し始めている。2002 年には、日本にとって初めてである EPA をシンガポールとの間で発効し、メキシコ、韓国、東南アジア諸国連合（ASEAN）など様々な国々との間で、FTA あるいは EPA を検討中である。

しかしながら、FTA/EPA 締結交渉過程においては、我が国において様々な交渉推進派・反対派が混在している。交渉推進派とは日本の代表的な輸出品を扱っている自動車産業を筆頭に、FTA/EPA 締結によって輸出が確実に伸び、利益を得ると言われている分野である。それらにとって重要な事とは、FTA/EPA 交渉をいかに早期締結実現へと導き、締結によって得られる利益を増加させるか、である。

交渉反対派とは、FTA/EPA 締結によって被害を受けるであろうと言われている農林水産業などの分野である。とりわけ、競争力の低い農業は FTA/EPA 締結における最大の阻害要因であると言われている。農業の FTA/EPA への抵抗は、とりも直さず構造改革への抵抗といえよう。FTA/EPA 締結後、安価な外国農産物流入による競争激化への抵抗、大規模の農業への抵抗、補助金制度改革への抵抗。シンガポールが初の EPA パートナーとなったのも、同国に農業がないからであった。事実、協定でうたわれた、関税引き下げの対象品目にも、農産物は一切入っていない。

政府筋によれば、農林水産省は、メキシコとの FTA/EPA 交渉でも豚肉の関税の引き下げを拒んだために、交渉は難航した。タイとの交渉も、コメを中心に主に農業分野でつまづいている。

また近年では、日本の少子高齢化に伴う外国人労働者受け入れ反対の動きも、とりわけ高い賃金を求めて日本へと労働力が流れてきやすい、東アジア諸国との FTA/EPA 交渉においては反対派となってきている。現に、フィリピンとの交渉では、フィリピンの看護師と介護

⁸ 財務省「EPA を巡る世界の動き」http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/fta_epa/bargraph2005.11.pdf 参照。

士の受け入れ問題が焦点になっている。こうした受け入れは少子高齢化社会に役立つはずだが、所管官庁の厚生労働省が、フィリピン人看護師の日本国内での就労条件として、現地での4年制大学卒業や日本の国家試験合格などとハードルを高くして抵抗している。法務省も、当然のことながら外国人受け入れには不法入国者が増えるとの懸念から、難色を示している。

FTA/EPA を実現するには、農産物にせよ外国人受け入れにせよ、FTA/EPA 締結反対派をどのようにして納得させ、早期締結を実現するかということが、FTA/EPA 交渉において利潤を増加させる最大のポイントとなってくる。

早期締結による推進派のさらなる利益増加と、締結による反対派の不利益の緩和・解消という2つの解決手段として、例えば、政府による農業への補助金などが行われてきた。しかしながら、補助金の使途の不明瞭さ、財政への負担などの問題を抱えている。この点に注目をして、官から民への資金の流れではなくて、推進派から反対派への民から民への資金の流れを作ることによって、財政への負担の軽減、お金の使途の明確化を図れないであろうか。さらに、民から民への資金の流れによって、推進派の早期締結による利益増加、反対派を納得させるという2つを解決するためには、一体どのような政策が日本に必要なのだろうか。

以上を踏まえて、本稿の目的は、日本が実際に EPA 締結を達成した事例、または現在交渉を行っている事例を通して、日本の反対派と補助金制度に主に焦点を当て、日本が、推進派にもさらなる利益増加をもたらしつつ、かつ、反対派を納得させるために、どのような戦略を採るべきかを提言することである。

1-2 交渉推進派の現状

日本が FTA/EPA を締結するにあたって、当然、締結によって利益を得られる産業は FTA/EPA を推進し、早期の締結による増益を狙いたいと考える。FTA/EPA によって最も利益を得ることのできる産業の1つとして、自動車産業があげられる。ここでは、自動車産業を FTA/EPA 交渉推進派の代表として考え、その現状を見ていく。

1-2-1 自動車産業の現状

日本の自動車産業は、日本にとって最も重要な産業の1つである。自動車産業は製造・販売をはじめ整備・資材など各分野にわたって広範な関連産業をもつ総合産業である。直接的・間接的にこれら自動車産業に関わる日本の機械産業は、日本の全就労人口の7.7%に相当する486万人⁹にも及び、大きな雇用機会を創出している。2004年の自動車製造業(二輪自動車、車体・付属車、部分品・付属品を含む)の製造品出荷額は45兆8,122億円であり、これは全製造業の製造品出荷額等に占める自動車産業の比率の16.1%に相当する。そして、機械工業全体に占める自動車製造業の割合は34.3%である¹⁰。また、2004年における日本の四輪車生産台数は1050万台であり、アメリカの1,200万台に次いで世界2位の生産量で

⁹ この数字は、社団法人 日本自動車工業会(JAMA)により推計された値である。

<http://www.jama.or.jp/industry/industry/index.html> 参照(2006/11/09)。

¹⁰ JAMA ホームページ http://www.jama.or.jp/industry/industry/industry_3.html 参照(2006/11/09)。

ある¹¹。これらのデータからも、自動車産業が日本の経済を支える重要な基幹産業としての地位を確固たるものとしていることが分かる。

自動車産業は、日本の主要輸出品としての地位も高い。四輪自動車の輸出台数はほぼ毎年拡大を続けており、2005年には500万台を突破した。輸出先の内訳としては、北米37%、欧州23%、中近東10%、大洋州9%、アジア8%、アフリカ4%となっている。輸出金額で見ると、車両分が881億5,905万ドル、部品分が282億429万ドルであり、総額は1,163億6,334万ドルである¹²。

日本の完成車メーカーの国内シェアを見ると、トヨタが35%で1位、2位の日産が13%、3位ホンダが12%¹³。その下に、スズキ、マツダ、ダイハツ、三菱などがあり、完成車メーカーは合計で11社存在する。これほどの数の完成車メーカーが存在する国は、何十社もの小さなメーカーが乱立している中国を除けば日本だけである。日本の各社は限られたマーケットの中で熾烈な競争を行い、その中で車技術と製造技術を高めあい、結果として価格を下げて品質を向上させることとなった。このことは、日本の自動車産業が世界で通用するものになった大きな理由の1つである。

1-2-2 自動車産業の海外展開

日本の自動車産業のグローバル化の進展は著しい。その大きな要因として、国内の自動車需要が飽和しているということがある。自動車メーカーが現状以上に発展するためには海外需要の拡大が求められる。そのために、グローバル化は必要不可欠である。

経済のボーダレス化が進展する中で、日本の自動車メーカーは米国や東南アジア、近年では中国などの世界各国において、積極的に現地生産に取り組んでいる。このような現地生産は、メーカー単独か、あるいは合弁という形で工場を建設し、現地従業員を雇用し、また現地部品を調達したり、一部車種は第三国や日本に輸出することで現地の経済活性化に寄与している。海外生産活動は各国における産業育成、雇用創出、さらには工業技術の移転など、幅広い経済効果が期待される。日本メーカーの海外生産台数の推移は、以下の表1のようになっている。欧州、アジア、北米の3つの地域において高い生産台数を誇っているが、特に2000年から現在にかけてのアジア生産の伸び率は注目すべきである。

¹¹ JAMA ホームページ http://www.jama.or.jp/world/world/world_t2.html 参照(2006/11/09)。

¹² JAMA ホームページ http://www.jama.or.jp/industry/four_wheeled/four_wheeled_4g4.html 参照(2006/11/09)。

¹³ JAMA データベース <http://jamaserv.jama.or.jp/newdb/index.html> より、2005年における四輪車の生産量の値を元に算出した(2006/11/09)。

表 1：日本メーカーの海外生産台数の推移

単位:台 In vehicle units

年 Year	アジア Asia	中近東 Middle East	欧州 Europe	EU	北米 North America	アメリカ U.S.A.	中南米 Latin America	アフリカ Africa	大洋州 Oceania	合計 Total
1985	208,589	—	44,658	43,175	296,569	296,569	90,252	99,500	151,574	891,142
1986	282,912	—	75,163	73,903	426,087	425,644	87,115	119,000	133,109	1,123,386
1987	355,758	—	102,943	100,794	608,446	592,761	104,925	134,000	127,003	1,433,075
1988	456,489	—	132,129	130,326	723,396	672,766	125,531	145,000	152,334	1,734,879
1989	597,402	—	205,005	203,215	1,040,868	932,242	144,811	184,500	166,541	2,339,127
1990	952,390	—	226,613	223,164	1,570,114	1,298,878	160,654	186,000	169,169	3,264,940
1991	1,035,715	—	285,994	282,278	1,684,964	1,378,907	169,001	172,000	134,051	3,481,725
1992	1,120,430	—	358,601	351,296	1,853,097	1,547,361	195,161	167,500	109,276	3,804,065
1993	1,315,346	—	496,574	472,744	2,030,478	1,691,239	211,802	179,000	106,754	4,339,954
1994	1,553,585	—	502,332	477,728	2,346,619	1,982,209	197,325	168,000	128,213	4,896,074
1995	1,882,850	—	641,573	575,852	2,595,436	2,215,657	110,660	226,000	102,961	5,559,480
1996	1,950,621	—	738,378	650,990	2,641,451	2,275,525	140,031	195,674	118,097	5,784,252
1997	2,003,286	—	814,689	714,699	2,664,588	2,290,685	190,596	182,218	136,107	5,991,484
1998	1,215,202	5,688	920,985	814,847	2,674,299	2,270,516	260,131	144,181	150,685	5,371,171
1999	1,547,671	3,493	929,303	835,582	2,797,175	2,311,163	246,710	130,216	125,575	5,780,143
2000	1,673,740	4,258	953,170	837,679	2,991,924	2,480,691	387,732	146,435	130,933	6,288,192
2001	1,872,521	5,660	1,032,004	939,034	3,061,612	2,451,496	407,887	162,825	137,084	6,679,593
2002	2,380,621	6,000	1,153,059	1,015,748	3,375,453	2,720,449	445,862	155,973	135,498	7,652,466
2003	3,007,348	5,820	1,338,476	1,245,469	3,487,012	2,821,723	457,467	162,969	148,471	8,607,563
2004	3,638,978	10,800	1,454,903	1,296,516	3,840,744	3,143,603	534,863	191,537	125,726	9,797,551
2005	3,963,639	10,500	1,545,355	1,369,556	4,080,713	3,383,277	645,074	225,725	134,581	10,605,587

出所：日本自動車工業会(JAMA)ホームページ

http://www.jama.or.jp/world/foreign_prdct/foreign_prdct_2t1.html より引用。

1-2-3 日本の自動車産業にとっての FTA/EPA の意義

日本の自動車産業は FTA/EPA によって利益を得ることができると前述したが、締結によって、日本の自動車産業がどのように利益を得ることができるのかをここでは少し具体的に述べていく。

1-2-2 でも述べたことだが、近年はアジア、特に東アジア地域での自動車産業の発展が急速に進んでいる。第 2 次世界大戦後の東アジアにおける貿易量の拡大はめざましいものであったが、特に過去 10 年においては、機械類の部品・中間財を中心に、爆発的な貿易の拡大が起きた。この背景には、貿易・投資の自由化とともに、日系を中心とした企業の活動が国境をまたいで展開されており、国際的な生産・流通ネットワークを形成してきたことがある。

その一方で、自動車、特に完成車に関しては、多くの国で未だに高い貿易障壁が課されている。各国において、自動車産業は工業化のための基幹産業と考えられ、その育成のために保護が与えられてきた。発展途上国においては、韓国の現代、マレーシアのプロトン、インドネシアの国民車構想など自前の企業の育成に力を入れている国もあり、また、タイの様を外資系企業の誘致を通じて国内で自動車の生産を始める場合もあった。それらの政策を推進していくために、保護貿易という手段が用いられてきた。

しかし、これらの保護政策は、発展途上国にとって問題となる点も生み出した。一般にアジア諸国の国内市場は小さく、乗用車の採算ラインまで生産規模を拡大できる国はほとんどなかった。また、現地の部品作業が未発達であるため、部品の多くは輸入に依存するか、もしくは誘致した外資系企業に生産してもらわなければいけない。しかし、外資の導入に関しても、労働者の質の問題や、生産規模の問題などが原因でコストがかさんでしまう。国内市場が小さいほど生産は累積的に非効率になり、保護にかかるコストも増大する。この問題の打開策として、FTA/EPAの締結は非常に重要になってくる。FTA/EPAの締結により、域内での関税を撤廃し、非効率な輸入代替型産業を再編成することができる。FTA/EPA参加国同士で関税を撤廃すれば、部品、完成車ともに狭い各国市場に制約されることなく、国境をまたいで生産拠点の配置を効率化することができる。また、関税撤廃だけでなく、貿易・投資の円滑化や経済制度の調和・収束、紛争解決方式の整備によって、国際的取引費用全般の削減を促進することができる。通関の効率化、投資ルールの確立、安全基準の調和などを行うことでコスト削減を図ることができる。

現在東アジアで起こっていることは、集積(アグロメレーション)と分散立地(フラグメンテーション)の同時進行である。最適立地の実現のために、伝統的に国際貿易理論で強調されている賃金水準の違いや、技術需要能力の違いは重要である。しかし、近年はそれに加え、経済活動が地理的に集中することによる利益、つまり集積の利益の重要性が高まってきている。また、地理的に離れている生産ブロックとの間を結ぶ輸送費、電気通信費、コーディネート費用などのサービスリンクコストの低下により、分散立地も容易になってきている。集積立地と分散立地という、一見逆の方向の動きのように見える2つの動きが同時に進行している。

東南アジアにおいては、これらの動きは具体的にASEAN自由貿易協定(以下、AFTA)の下で進められてきた。AFTAは、1992年のASEAN首脳会談においてASEAN域内の自由貿易構想として合意された。1993年から、AFTA実現のためのメカニズムである共通特惠関税(CEPT)スキームが開始され、段階的な関税撤廃が進められてきた。ASEAN原加盟6カ国の間では、一部の品目に対して遅れているが、2002年までのCEPTの最終関税率(0~5%)の実現はおおむね達成されている。自動車分野においても、AFTAによる集積立地、分散立地の同時進行は行われており、その例として、トヨタの次期世界戦略車「IMV」戦略などがある。これは、インドネシア、マレーシア、フィリピンに、それぞれ別々の部品に特化した生産を行わせ、それらをタイに集め完成車として生産し、世界に輸出するというものである。トヨタ以外での日系自動車メーカーも、同様にASEAN域内での分業を生かした新しい生産体制を築こうとしている。

このようなASEANにおける自動車市場の拡大を受け、それに伴う技術蓄積の進展が想定される中で、日本は自国を付加価値の原点とし、ASEAN全体、そして長期的には中国や韓国も含めた東アジア全体に渡る自動車生産の構造を確立することによって、日本自動車産業のコスト競争力を高めることができる。更に、各市場における日系メーカーの存在感を高め、そこからの投資、ロイヤリティ収益や基幹部品輸出等の還元により、日本におけるキー・テクノロジーの技術開発を一層促進できるという、大きな枠組みでの自動車産業構造を展開することができる。このことは、東アジア諸国側にとっても現地産業の拡大と活性化による競争力強化に役立つ。日本からの直接投資や技術導入の拡大による雇用の拡大、東アジアの

統一市場に向けた取り組みの加速により、今まで以上に多様で安価かつ高品質な製品を生産、販売することができるなどのメリットがあるのである。

1-3 交渉反対派の現状

この節では、現在の日本の FTA/EPA 交渉における関税撤廃に対して、反対派・阻害要因となっている産業の現状を明らかにする。具体的には、農業を例に挙げて考えることにする。

1-3-1 日本農業の概観

FTA/EPA 交渉では、関税の撤廃が交渉の目玉である。そういった交渉過程で争点となるのは、国際競争力の低い自国内産業への対応である。日本において、国際競争力が低く、FTA/EPA 交渉において度々反対勢力となるのは、農業界である。そのような農業界は現在、国際化や自由化に向けた取り組みとして、質への転換と規模の拡大によるコスト削減を基本¹⁴としている。これは、世界的に見ても所得水準が極めて高く、安全で信頼のある商品を選ぶ傾向にある厳しい選択眼を持つ日本人の市場を対象にしているためである。

まず、日本の農業政策が国際化・自由化に向けて大きな転換点を迎えたのは、1986 年に開始され 1993 年 12 月に実質的に合意された GATT ウルグアイ・ラウンド農業交渉である。これにより、日本の農業も国際的枠組みに組み込まれたのである。ウルグアイ・ラウンド交渉では、「例外なき関税化」が基本とされた。これは、それまで国内農業保護のために、関税ではなく輸入数量制限を行っていた日本の農業政策に変化を促した。ではなぜ日本は、関税ではなく、輸入数量制限を採用していたのであろうか。そもそも、関税が輸入制限効果を持つことは周知の事実である。しかし、国際価格が低下した際には輸入量拡大の可能性がある。そのために、関税よりも輸入数量制限のほうが国内農業保護の観点からは確実な手法であるためである。このような日本の農業政策の変化を迫られた中で一番問題となったのは、コメの関税化を受け入れるかどうかということであった。コメは日本人の主食であり、その生産は日本農業の根幹であることから、「一粒たりともコメは輸入しない」という基本理念を掲げていた日本ではあったが、結果的にコメを特例措置で関税猶予化することと引き換えに、より大きな輸入義務（ミニマムアクセス）を受け入れた。その後、連続したコメの豊作も重なり輸入義務のミニマムアクセス米が次第に国内市場を圧迫したために、輸入義務を減らす目的で 1999 年 4 月からコメの関税化に踏み切ったのである。なお、関税相当量は輸入禁止的に高く、2000 年以後 341 円/kg¹⁵となっている。

上記のようなウルグアイ・ラウンド交渉後、その結果を受けて政府は新たな農業政策へ転換するために環境整備として、1999 年 7 月、食料・農業・農村基本法（新基本法）を制定し、2000 年 3 月に基本計画を、2005 年に新基本計画¹⁶も策定した。このような政策転換を進める中で、農業政策の課題が明確になってきた。それは、土地利用型の農業について、特に畑作、畜産に比べ構造改革の遅れが指摘される稲作を中心に、抜本的な農地制度改革と経営政策、特に農業経営所得安定対策の具体化が急務あることである。さらには、日本の歴史のある農村地域社会や農業集落の見直しによる農村地域政策の再建が大切であり、また農業を活性化させる技術の改良や人材育成、環境も視野に入れた安全で安心できる食料供給の確保などがその代表例である。

同じころ、通商白書では、多国間主義重視の戦略から、多国間とそれを補うものとして二国間の取り組みを視野に入れるというマルチ□バイな通商戦略に政策転換を発表した。それ

¹⁴ 渡辺(2004)42~47 頁。

¹⁵ 馬田(2005)108 頁。

¹⁶ 農林水産省ホームページ(2006/11/10)。

に加えて、WTO 交渉難航などの影響もあって、日本の FTA/EPA 締結交渉が活発化した。そのために日本の農業政策は、状況に合った変化が求められている。農林水産省も 2004 年に「みどりのアジア EPA 推進戦略」¹⁷を表明した。これによれば、農林水産省は、アジア諸国との EPA 交渉に対し、密接な関係を構築することの重要性の認識があることを明らかにし、アジア諸国との EPA 締結は、食料輸入の安定化・多元化、安心・安全な食糧輸入確保、ニッポンブランドの農林水産物や食品の輸出促進、日本の食品産業のビジネス環境整備、アジア諸国の貧困解決、環境保全や資源の持続可能な利用の促進に繋がるとしている。しかしながら、具体的な FTA/EPA 交渉の内容を見てみると、依然としてコメをはじめとし、日本の農産物がセンシティブな品目として扱われているのが現状である。それはなぜであろうか。現状を考えてみる。

日本の農業は経営規模、経営コストの面から競争力が諸外国に比べ低いために、外国産の農産物には価格面で劣るので、自由化に難色を示すのである。1960 年に至るまで農地が 600 万 ha、農家戸数が 600 万戸、農業就業人口が 1400 万人¹⁸であった。しかし、昨今日本の農業の衰退が叫ばれ、深刻な農業従事者の高齢化と後継者問題が存在し、またそのことから、休耕地や耕作放棄地が全国で多々見られるまでになっている。2005 年の農業センサス¹⁹によれば、全国の農業経営体数は 1,999,235 経営体であり、前回実施の対 2000 年比で 15.5%減少した。うち家族経営体は 1,971,007 経営体であり、そのうち法人化しているのは 19,190 経営体で同 9.0%減少、会社化しているのは、11,000 経営体であり、同 12.7%増加している。したがって、大規模化が進んでいることがわかる。しかし、田の総面積は 1,990,529ha であり、同前回比で 7.9%の減少、畑は 1,224,445ha で同 6.9%の減少、また 384,800ha の土地が耕作放棄され、これは同前回比 12.3%の増加である。その上、田の中で一年間稲以外の作付けを行った耕地は 367,679ha、田全体において約 19%であり、また一年間休耕地であったのは 138,435ha、田全体において約 7%である。

また下の表 2 は、農業経営体のうち家族経営体数を耕地面積規模で見たものである。この表からもわかるように、0.3～1.0ha の経営体が日本の農業の中心であり、大規模な農業体系を持つ食料輸出国のアメリカなどと比較して、非常に規模が零細であることは明白である。また、国民一人当たりの農用地面積で比較してみても、日本は 4a、オーストラリアは 3081a、アメリカは 180a、欧州は 14～60a、中国は 39a、インドは 24a と、土地制約が厳しく、経営規模が零細であることがわかる²⁰。こうした事態があるために、以前はただ守るためであったが、現在はそれ以上に個々の農業経営体が自立し、輸入農産物に対し競争していけるように、手厚い支援を行っている。農林水産省における 2005 年度の予算額は 2 兆 9672 億円、2006 年度の概算決定額は 2 兆 8310 億円²¹にも及び、莫大な資金を投入していることがわかる。それでもなお、今日の農業政策が成功しているとは言い切れず、このような農業衰退をもたらした要因は、日本国内の工業界のような非農業部門の、自由化への圧力というよりも、前述のような莫大な農業予算がありながらも現状に甘んじていた農業界自身にある²²との批判がある。ゆえに、こうした零細な農業形態の改善や、高齢化と後継者不足といった農業の担い手の育成が最近話題になっている。農林水産省も 2005 年策定の「新たな食料・農業・農村基本計画」において、担い手の経営に着目した経営安定対策への転換や、大規模経営化を目指した担い手への農地の利用集積の促進に取り組むことを柱に挙げている。

近年、盛んに議論されるようになった環境問題についても、農業界は自由化への反対理由に挙げている。それは農業の多面的機能という考えに裏づけされているものである。農業の

¹⁷ 農林水産省ホームページ(2006/11/10)。

¹⁸ 山下(2004)4 頁。

¹⁹ 農林水産省ホームページ参照(2006/11/10)。

²⁰ 山口(2006)19 頁。

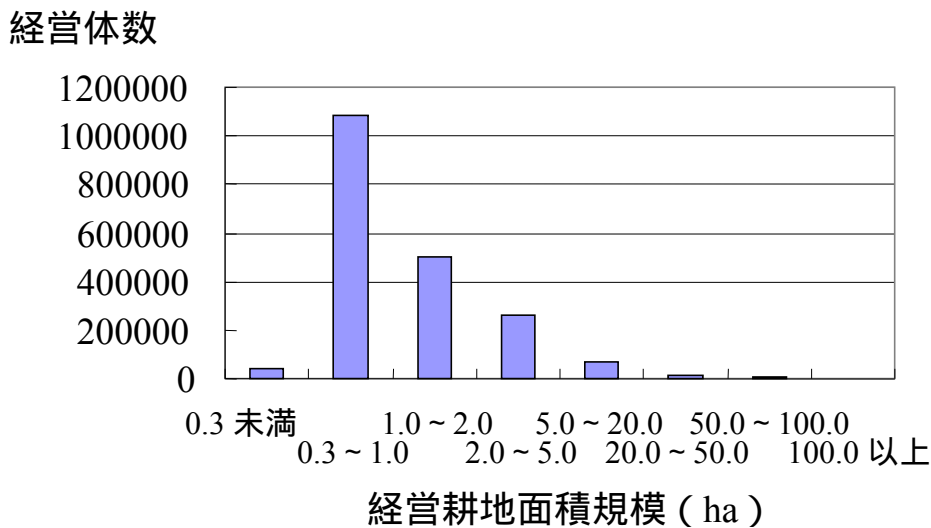
²¹ 農林水産省ホームページ参照(2006/11/10)。

²² 山下(2004)4 頁。山口(2006)50 頁。

多面的機能とは、次のような機能²³のことである。まずは、食糧の安全保障を確立できる機能がある。また、水田は、雨水を一時的に貯えることができるため、雨水の急激な流出を防止し、下流での洪水や周辺での浸水を防止・軽減するという保水機能や国土保全機能があり、また貯えられた水が長期的には地下水となるほか、川に直接流されるよりも時間をかけて川に流れることで水源の涵養につながるという機能がある。他には、生ゴミや家畜の排せつ物などの有機性廃棄物を資源として有効に田畑に還元し、植物が吸収しやすいように分解するといったという自然環境保全機能や、人々に「癒し」や「うるおい」を与える良好な景観形成機能や、その土地に適した農法や農産物の料理方法などの伝統・文化を維持・継承する機能がある。農村で農業が営まれることで、こういった機能が維持されるのである。農業界は、早急な自由化がなされることにより、安価な海外の競合農産物の大量流入が、国内市場で国内農産物を圧迫し、それに対抗するための国内の農業の効率化と対抗できない農家による耕作地放棄が進み、生産性重視のもと日本古来の農村景観が損なわれ、今維持できている多面的機能が失われ、環境をはじめとし、負の影響が出現しかねないと危惧している。そのために農業界は早急な自由化に積極的ではないのである。

以上のように日本の農業の特徴についてみてきた。日本の農業が国際化・自由化の波に立ち向かうには、国の支援に甘えずに競争力をつけることが必要とされている。また、環境保護の観点からも現在様々な取り組みが必要とされており、実際に行われている。そのことについて、農業の生産者団体として、農協（JA）について触れておきたい。

表2：経営耕地面積別の農業経営体数（家族経営体）



出所：農林水産省 HP「農業センサス 2005」『農林業経営体調査 要旨及び統計表（概数値）』。

1-3-2 農協と新たな取り組み

現在、農協に対する批判が高まっている。その内容は、農協の存在が零細兼業農家を温存し、農業の構造改革を阻害しているとされ、農協が行政の下請け機関であるとされているので、信用・共済事業を分離し、農業関連事業に特化すべきである、というものである。また

²³ 農林水産省ホームページ参照(2006/11/10)。

運営に関して、農協の意思決定時の投票に際して、組合員一人に一票という制度を採用しているために、圧倒的多数の兼業農家の意見に押され、少数の主業農家の意見が農協運営に反映されていない、というものもある。以上のようなことが批判として挙がっている。したがってここでは、農協の役割と現在の取り組みについて確認する。

農協は、戦後の混乱期において、食糧の不足と資材の不足という課題の中で公正な食料供給を行う制御組織として、また農地改革により大量に創出された零細自作農への生産資材の供給などを行う組織としての役割²⁴を果たした。「一人は万民のため、万民は一人のため」をスローガンに設立された農協は、一般企業と異なり、利益追求ではなく、相互扶助のもとで農家を守ることを前提にしている。現在では、様々な事業ごとに県段階、全国段階で連合会が組織され、JAグループを形成している。ウルグアイ・ラウンド合意以後、農協は食料・農業・農村基本法と続く基本計画、2005年に発表された経営所得安定対策大綱に沿って、担い手育成支援への取り組みを強化している。もともとこれは、前述の農業の持つ多面的機能を発揮するために担い手の不足が危惧されている現状からみて急務の課題である。農協も今後の取り組み方向性の指針として2004年の第23回JA全国大会において「最重点事項・行動計画23」という計画を示している。これによると、大規模農家や農業生産法人、集落営農等の地域農業の将来を支える具体的な担い手を地域実態に即して明確化し、農地の利用集積を図る意志を表明している²⁵。

ここで、日本農業の主役である稲作に目を向けてみる。畑作や果実と比べて、構造改革の遅れていた稲作であるが、ここにきて、生産体系に大きな変化が起きている。農協は地域水田農業ビジョン²⁶に基づく地域農業戦略を策定し、実践するとしている。また、需要情報の収集伝達体制の構築を唱え、消費者ありきの生産に目を向けている。農協独自の取り組みとしては、JA米の流通拡大を掲げている。さらには、生産履歴記帳運動システムの普及を通じてデータベース化を行うというトレサビリティシステム²⁷の構築、安全で安心な米の供給も前述の行動計画に挙げており、その上で食育を通じた米食の拡大を目指し、米輸出対策の実施も検討している。

農協は上記からわかるように、現在も農業政策の中核を担っていると言ってよい。そのために、農協が特に水田農業に関して、必要以上に零細兼業農家を保護し続けるならば、日本のコメの競争力は本当の意味では強化されない。また、特に稲作において、国や地方自治体からの農協への補助金のあり方が問題になっている。すなわち、きちんと使途の通り使われ、効果が出ているのかということである。2000年の交付決定額では、農協・連合会等に558億円が交付され、施設等関係費(497億円)や指導事業費(19億円)、その他(42億円)に使われた。また農協等を経由して農業者に渡る交付金は、3,506億円であり、価格需給安定対策費として使われた。その他にもいくつかの補助金が交付されていた。参考までに2000年における農林水産省の予算概算請求額は、2兆8780億円である。

しかし農業保護の政策は、2007年度から始まる経営所得安定対策において大きく変わろうとしている。それは、食料・農業・農村基本法以降の政策転換を具体化するものであり、これまでの全農家を対象に品目ごとの価格に着目して行ってきた施策を、担い手に対象を絞り、経営全体に着目した施策に切り替えるとするもので、品目横断的な経営安定対策を行うとしている。これに伴い、現在進められている米の生産調整支援策の見直しが迫られ、政府は農地・水・環境の保全向上対策に取り込むことで、広範囲で大規模な改革を行おうとしている。その際に基本に置いているのは地域の合意であり、担い手を中心にその合意のもと農業を再編することを目指している。

²⁴ 農林中金総合研究所(2006)参照(2006/11/10)。

²⁵ 農林中金総合研究所(2006)参照(2006/11/10)。

²⁶ 農林水産省が2003年8月に策定したもので、米政策改革の産地づくり対策の基礎となるガイドライン。全国農業新聞(2003/09/05)参照。

²⁷ JA全中ホームページ参照(2006/11/04)。

このように、日本の農業がウルグアイ・ラウンド合意以後、急激な変化の中にある上に、政府は現在 FTA/EPA 交渉を進めている。そこで日本の農業の構造改革が問題とされてきた。特にコメに関してはその遅れが指摘されてきたが、2007 年度の経営所得安定対策の刷新に伴い、今まで以上に真剣に構造改革に取り組みねばならない。そのために農協に求められる役割は決して小さいものではない。農地利用調整機能の積極的活用を行い、経営規模の拡大に対し一層の努力が求められる。農業の担い手中心の構造改革が進み、今より日本の農産物の競争力が強化されれば、FTA/EPA 交渉において農業界の反発も弱まり、交渉阻害要因が減ると考えられる。

1-3-3 農業における補助金

ここでは、現在の農業における補助金について見ていく。1-3-1 において説明したように、農業には多面的機能があるので、それらを適切に保護しなければならない。そのためには、多面的機能を適切に評価し、対価を農業経営体に支払わなければならない。そのような目的に補助金が拠出されれば、農業経営体の経営状況は現状よりも改善し、持続可能な農業に繋がるであろう。しかしながら、現在の補助金は、農林水産省総予算の半分以上の規模で農業農村整備などの公共事業に拠出されており、必ずしも効果を上げているとはいえない状況である。では、現在の補助金政策のどこに問題があるのか。以下で詳しく説明していく。

農林水産省ホームページによると、平成 18 年度概算決定額における農林水産予算総額は 2兆 8,310 億円であり、このうち公共投資関係費 1兆 3,896 億円と農林水産予算総額の約 49% を占めている²⁸。さらに、公共投資関係費の内訳を見てみると、農業農村整備に 7,618 億円と公共投資関係費の約 55% を占めている²⁹。

なぜ農林水産予算総額の莫大な割合を公共投資関係費に拠出しているのだろうか。確かに、農村は都市部に比べると社会インフラの整備率が低く、生活環境は良いとは言えない。ゆえに、農村における公共事業は必要であるといえる。しかしながら、公共事業ような間接所得支持政策には以下のような問題点を内包している。

1 点目は、実際は保護や援助を必要としていないかもしれない農民への余分な援助となってしまうことであり、さらに農業部門以外への効果の波及である。日本の全ての農民が国からの援助を欲しているわけではない。もちろん、高利潤を上げ、経営も軌道に乗っている農家はある。そういった中で、利用の非排除性がある農道などの整備事業は、間接的に実際は保護や援助を必要としていないかもしれない農民への援助となり、余分な援助となる。また、そのような農道は農民のみではなく、農業農村整備事業などで農村を訪れる土建業者にとって利益となる部分が多いので、農業農村整備事業自体の利益は土建業に還流するので、現場の農民から「土建業保護」と批判されている。

2 点目は、農村を整備するはずの公共事業が農村アメニティ³⁰を破壊してきたケースが少なくない点である。

3 点目は、公共事業は地方公共団体の財政的負担が大きい点である。公共事業が増えれば増えるほど、地方公共団体の財政を圧迫しかねない。

²⁸ 平成 18 年度農林水産予算主要施策別概算決定の概要「総括表」

<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kessan/h18/kettei/pdf/c1.pdf> 参照(2006/11/06)。

²⁹ 平成 18 年度農林水産予算主要施策別概算決定の概要「公共投資関係費一覧」

<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kessan/h18/kettei/pdf/c2.pdf> 参照(2006/11/06)。

³⁰ 『農村地域特有の緑豊かな自然や歴史、風土等を基盤とした「ゆとり」と「うるおい」と「やすらぎ」に満ちた居住快適性』のこと。 <http://www.pref.niigata.jp/nochi/denen/nj/nj66/nj66-2.pdf> より引用(2006/11/06)。

この他にも、補助金を使う事業の決定過程や事業内容に関する不透明性の存在、補助金の用途とその効果の不透明性の存在など様々な問題点が挙げられている農業補助金であるが、政府は補助金政策をどのように評価しているのだろうか。農林水産省は毎年政策評価という形で政策の実績評価³¹を行っている。その政策評価シートを読んでもわかるが、補助金の効果はデータなどでは裏付けられておらず、至って不明瞭である。国民の税金から補助金を拠出しているのであるから、補助金の用途に関する情報開示や補助金による効果に対する厳しいモニタリングが必要であろう。

このような問題点や批判に対して政府は、上述した新基本計画を立案し、用途の透明化や持続可能な農業の実現などを目指した予算運用を開始した。今後、新基本計画に基づいて、新基本計画に相応しい予算が確保され、予算が効率的に運用されるかがポイントである。しかしながら、今の日本の厳しい財政状況と、農林水産予算が近年減少傾向にあることを鑑みると、新基本計画の実施するのに相応しい予算が確保できるかは、非常に疑問である。

³¹ 農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/hyoka/17/index.html> 参照(2006/11/06)。

第2章 2レベルゲーム分析の理論^{3 2}

二国間における国際政策交渉の理論モデルを考えるに当たり、Putnam,R.によって開拓された2レベルゲーム分析を用いることにする。ここでは、2レベルゲーム分析の理論に関して、FTA/EPA 交渉に当てはめた形で説明していく。

2-1 国際政治経済の枠組み

二国間で国際政策交渉をとする。国際政策交渉は、交渉代表者^{3 3}が国内構成員^{3 4}や交渉相手国の反応を考慮し、それらに影響を及ぼそうとする戦略的な相互作用の過程である^{3 5}。本稿では、国際政策交渉の一部である FTA/EPA 交渉を2レベルゲームによって分析する。

第1に、この分析は、交渉を国際交渉と国内交渉の2つのレベルに分け、それらを同時に分析する。レベル1は国際交渉の場面であり、交渉代表者が政策変数^{3 6}に関して相手国と国際合意をする。レベル2は、国内交渉における批准の場面であり、国内構成員が国際合意を承認するかどうかを決定する。したがって、このレベル1とレベル2は、最初にレベル1、次にレベル2が起こるので、2レベルゲーム分析はゲーム理論における逐次決定ゲームである。

FTA/EPA 交渉は単に国家間の利得分配だけではなく、国内構成員の利得分配にも影響を及ぼす。よって、単に国際交渉か国内交渉のどちらかだけを分析するだけでは十分ではなく、これら両方を同時に分析することが必要となる。なぜなら、交渉代表者が戦略的に行動すれば、これら2つの交渉は同時進行、すなわち国際交渉と国内交渉に関連性が生じるからである。

第2に、主要なアクターとして交渉代表者に着目する。交渉代表者は、国際政治と国内政治の双方を予想し、かつ利用しながら戦略的に行動し、国内政治の支持を最大化し、交渉代表者個人の政治目標を実現しようとする。

第3に、交渉代表者の戦略を分析する。交渉代表者は交渉内容の提案権を持っているので、その戦略は FTA/EPA 交渉の成否を握る重要な要因である。

^{3 2} 第2章と第3章は石黒(2006)を基に、筆者が要約と加筆を行った。

^{3 3} 例えば、首相や大統領など。

^{3 4} 例えば、官僚や既得権益保持団体など。

^{3 5} 石黒(2006)12頁。

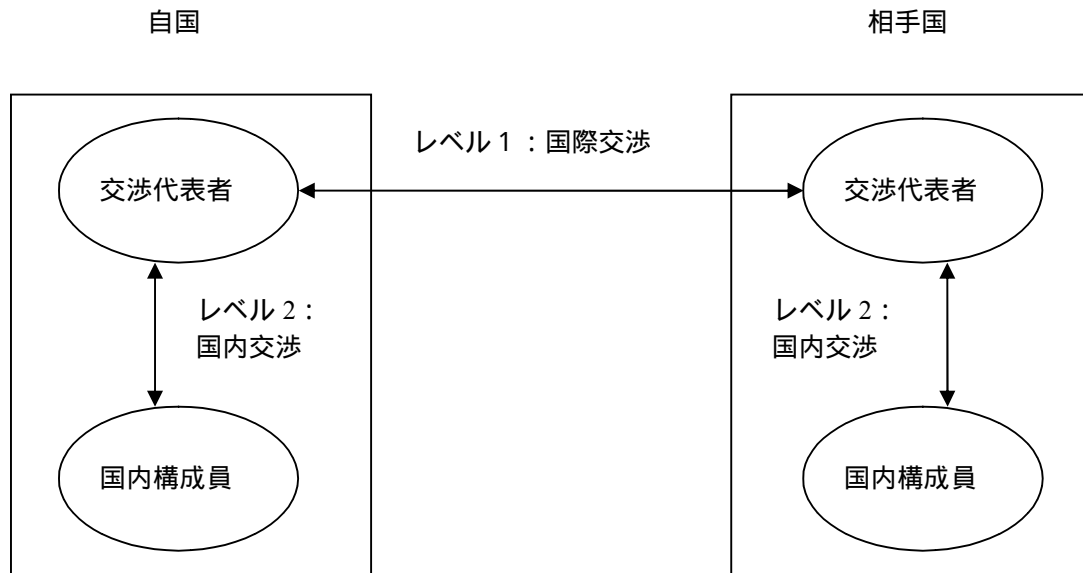
^{3 6} 例えば、政治的選好など。本稿における FTA/EPA 交渉を分析する際には、簡単化のために関税率に限定する。

2-2 2 レベルゲーム分析

2 レベルゲーム分析においては、交渉代表者を中心に国際交渉と国内交渉の関係を分析する³⁷。したがって、分析をする前に、FTA/EPA 交渉に参加するアクターを列挙しておく。それらは、各国の交渉代表者(G)、交渉推進派³⁸(O)、交渉反対派³⁹(I)である。

交渉代表者は相手国の交渉代表者と国際交渉を行う一方、自国の国内構成員⁴⁰とも国際交渉における合意内容を承認するよう国内交渉を行う。国内構成員は、直接国際交渉に参加しないが、交渉代表者に圧力をかけて、国際交渉に影響を及ぼす。図1を参照するとイメージしやすいと思う。

図1：FTA/EPA 交渉における2 レベルゲーム



出所：石黒(2006)13 頁図1 を基に筆者が作成。

次に、各アクターの目的関数について説明する。それぞれのアクターは、政策変数である関税率を最適水準⁴¹と現行水準との差を最小化するように行動する。各アクターの目的関数は次のように表すことができる。

$$U_k(t, t^*) = -(t - t_k)^2 - (t^* - t_k^*)^2$$

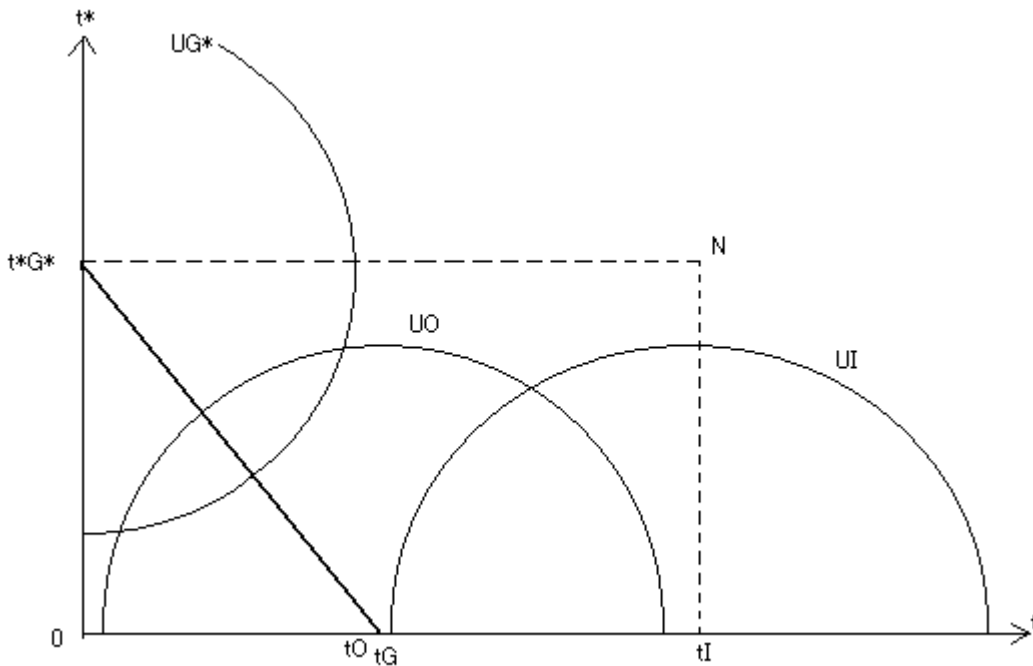
ただし、 $k = G, G^*, O, O^*, I, I^*$

³⁷ 石黒(2006)13 頁。
³⁸ 例えば、FTA/EPA によって利益を享受する族議員・官僚・利益集団など。
³⁹ 例えば、FTA/EPA によって損益を被る族議員・官僚・利益集団など。
⁴⁰ 国内構成員 = 交渉推進派 + 交渉反対派、とする。
⁴¹ そのアクターの理想点、すなわち First Best とする。

ここで、 t は自国の関税率、 t^* は相手国の関税率、 t_k は各アクターが理想とする自国の関税率、 t_k^* は各アクターの理想とする相手国の関税率の値である。各アクターは、政策変数である関税率を最適水準と現行水準との差を最小化するように行動するとしているので、目的関数は損失関数となっており、符号は負となっている。

ここで、簡単化のために、各アクターにとっての交渉相手国の関税率の最適水準を、 $t_k^* = t_k = 0$ と仮定する。このような目的関数では、自国のアクターの理想点は $(t_\alpha, 0)$ 、 $\alpha = G, O, I$ 、相手国のアクターの理想点は $(0, t_\beta)$ 、 $\beta = G^*, O^*, I^*$ となる。これらを図示すると、以下の図2のようになり、図中のN点は、交渉前におけるナッシュ均衡を表している。

図2：各アクターの目的関数



出所：石黒(2006)14 頁図2 を基に筆者が作成。

2-3 交渉代表者

2 レベルゲーム分析を行う際に着目するアクターである、交渉代表者について詳しく説明する。まず、交渉代表者は、自らの政治的理想、政治的報酬などのために、国際交渉におけるアジェンダ⁴²の設定において指導力を発揮しようとする。しかし、交渉段階に入ると、指導力は交渉において拒否権を持つ交渉反対派⁴³に移動する可能性がある。なぜなら、交渉反対派が国際合意内容を受入れなければ、国際交渉はいくらレベル1において合意に達しても、最終的には決裂してしまうからである。

⁴² 国際交渉上による議題のこと。

⁴³ 例えば、FTA/EPA によって損益を被る族議員・官僚・利益集団など

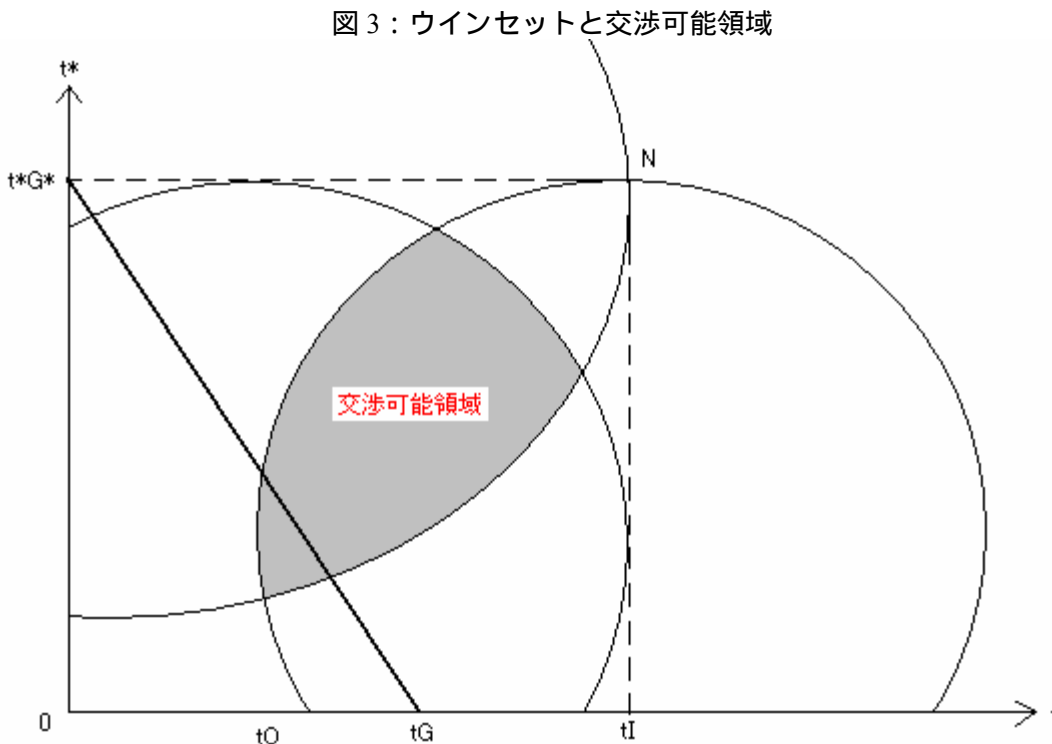
また、交渉代表者は、交渉妥結に向けて政治的先行投資⁴⁴をする。ゆえに、交渉代表者にとってそのような先行投資は sunk cost となるので、少しでもそのコストを回収する為に、交渉結果の如何に関わらず合意自体に関心を持つ場合がある。

最後に、交渉代表者の戦略決定に影響を及ぼす、交渉代表者のタイプを見ていく。交渉代表者は以下の3タイプに分けられる。

- エージェント：国内構成員の忠実な代理人。
- ハト派：国内構成員よりも相手国の選好に近い。相手国のハト派と利害関係を共有し、自国益よりも相手国益を優先しているように映り、国内に対しては脆弱。国際合意を如何に国内批准させるかがポイント。
- タカ派：国内構成員よりも相手国の選好から遠い。相手国と利害が対立。現状維持を望めば交渉は成立し、現状改革を望めば交渉は困難になる。

2-4 ウインセット

図3を参照していただきたい。ウインセットとは、各アクターの受入れ可能な合意点の集合のことである。ウインセットは各アクターそれぞれが持っており、政策選好、政治制度、交渉代表者の戦略などの制約を受ける。交渉は各アクターのウインセットが重なる領域⁴⁵、すなわち交渉可能領域⁴⁶がある場合のみ可能となり、交渉可能領域内で行われる。



⁴⁴ 交渉が妥結するか分からないまま相手国と交渉するので、交渉にかかるコストは先行投資と言える。

⁴⁵ これを、交渉可能領域と呼ぶ。

⁴⁶ 図3参照。

出所：石黒(2006)16頁を基に筆者が作成。

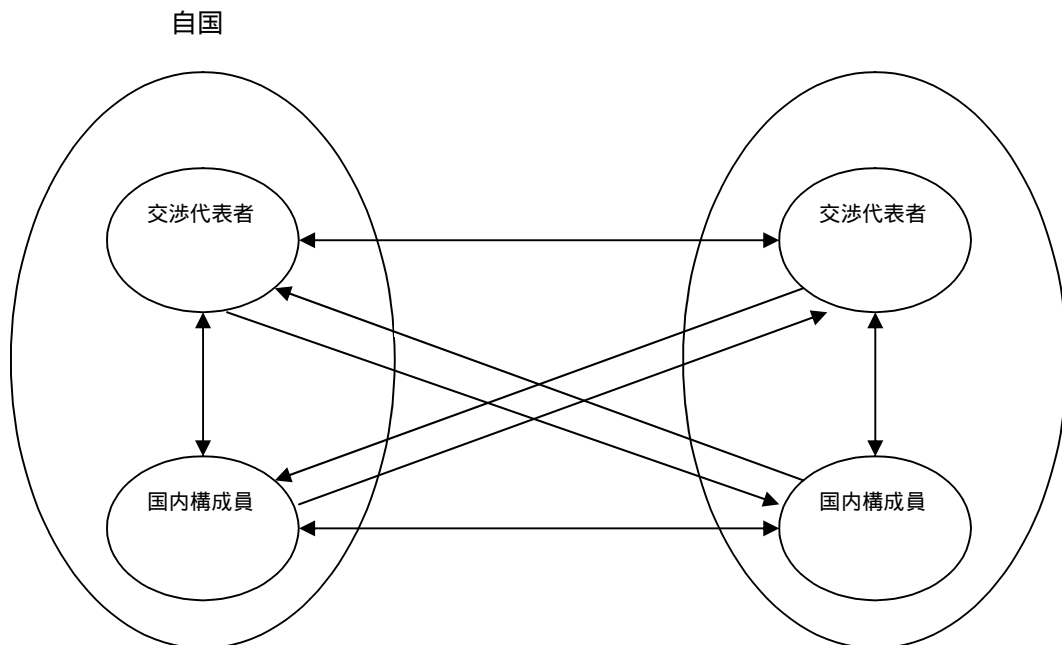
ウインセットは国内の批准の様式、すなわち国内の政治制度から影響を受ける。批准の様式は、承認(事後的な批准)、委任(アプリオリな批准)、黙認(公式の批准のいらない了承)がある。批准手続きが厳しくなる、すなわち例えば、批准に要する賛成表の数が多くなればなるほど、合意の可能性は低くなるので、ウインセットは狭まる。

また、交渉代表者は、サイドペイメント、説得、制裁の威嚇などの行動によって、各アクターのウインセットを操作しようとする。交渉代表者の戦略には、相乗的リンケージやトランス・ガバメンタルな連携がある。それぞれに関しては、以下で詳しく説明する。

最後に、2レベルゲームにおける情報構造について説明する。国際政策交渉では、各アクターの政策選好やウインセットに関して不確実性がある場合がある⁴⁷。しかし、以下の2つの理由によって、情報の非対称性が国際政策交渉に及ぼす影響はそれほど大きくはない。第1に、グローバル化した世界では、情報の厳密な管理は容易ではない。第2に、交渉代表者は情報を正直に開示しようとするインセンティブを持つ。政策交渉はゲーム理論の観点から見ると繰り返しゲームであり、情報操作による1回限りの利益が将来の信頼性を損なう場合には、情報操作は有効な方法ではない。したがって、2レベルゲームは完全情報ゲームと考えられる。

2-5 交渉代表者の行動と戦略

図4：交渉代表者と国内構成員の行動



出所：石黒(2006)17頁を基に筆者が作成。

⁴⁷ 石黒(2006)16頁。

交渉代表者は、交渉において事故の政策選好を実現する為の様々な戦略を練り、交渉に参加する各アクターの政策選好に影響を及ぼす為の行動を採る。

2-5-1 交渉代表者の行動

交渉代表者の行動として、最初に挙げられるのはサイドペイメント(図4の)である。サイドペイメントとは、自国や相手国の有力な国内構成員や動揺する利益集団に特別な便益⁴⁸を提供するものである。サイドペイメントは、既存の支持者や強硬な反対者よりも、判断を決めかねている国内構成員に与えた方が効率的であるとされている。

次に挙げられるのは、説得(図4の)である。説得とは、交渉代表者が自国や相手国の国内構成員に対して、政策選好の変更や新たな代替案への支持を同意によって求めるものである。日本では、行政指導やガバメント・リーチの利用によって説得が行われる。

説得には、次の2つが利用されることもある。1つ目は、人気である。これは、交渉代表者の個人的人気、政府の政策に対する支持を高めるものである。メディアが政府の政策を支持する場合は、この効果は大きくなる。2つ目は、共鳴(図4の)である。これは、交渉代表者が相手国の国内構成員に直接訴えかけ、その認識や政策選好を変えることによって、相手国のウインセットを拡大するものである。

最後に挙げられるのは、制裁の威嚇(図4の)である。制裁の威嚇とは、交渉が失敗した場合の非合意のコストを高めることによって、自国や相手国のウインセットを拡大するものである。制裁の威嚇は、威嚇を実施する国の国内構成員によって批准されなければ、その信頼性を失う。信頼性は、交渉代表者のタイプ、制裁の便益とコストの集中・分散の程度、相手国の対抗戦略などによって影響を受ける。

2-5-2 交渉代表者の戦略

交渉代表者の戦略として最初に挙げられるのは、各アクターのウインセットの操作である。交渉代表者は、国際交渉を優位に展開するために、国内構成員のウインセットを拡大したり、狭めたりする。国内のウインセットが大きければ合意の可能性は高くなるが、相手国に対して提案の柔軟性を与えてしまうので、交渉力は弱くなる。ゆえに逆に、交渉力を強める為には、ウインセットを小さくしなければならない。ただし、ウインセットが小さすぎると受け入れられる合意点の集合の範囲は狭くなり、交渉は失敗する。

次に挙げられるのは、相乗的リンケージである。相乗的リンケージとは、交渉代表者が複数の国際政策交渉のアジェンダを結びつけたり、国際問題と国内問題を結びつけたりすることである。具体的には、一方の問題を他方の問題のサイドペイメント、説得、制裁の威嚇の手段にする戦略である。例えば、交渉代表者は、国際交渉を国内政策と結び付けることで、国内構成員の批准を引き出そうとする。各国の相互依存関係の進展は相乗的リンケージの領域を広げ、その可能性を高める。

最後に挙げられるのは、トランス・ガバメンタルな連携である。トランス・ガバメンタルな連携には、交渉代表者間の連携や官僚組織間の連携がある。前者はハト派の戦略として用いられ、国内交渉上の優位を得る為に相互に政治資産を交換し、連携する。後者は、両国の官僚組織内に政策選好の対立がある場合に、政策選好の近い両国の組織間で行われる。

⁴⁸ 例えば、補助金、経済援助、政治的便益など。

2-6 国内構成員の行動、タイプと選好

2-6-1 国内構成員の行動

FTA/EPA 交渉のアジェンダが決定されると、そのアジェンダにおいて利害関係を持つ国際構成員が関心を示し、交渉が自らに有利に推移するように影響を及ぼそうとする。その際に、国内構成員は以下の3つのような行動を採る。

1つ目は、ロビー活動である。各国の国内構成員は、自国の政府や議会に対して、有利な政策決定が行われるように政策立案や投票依頼などのロビー活動を行う(図4の)。また政策志向が同じ議員や政党に対して政治資金を提供し、議会や政府の政策意思決定過程に影響力を行使しようとする。相手国の政府や議会に対してロビー活動を行う場合もある(図4の)。

2つ目は、クロスレベルの戦略である。これは、各国の国内構成員は、相手国の交渉代表者に直接訴えかけ、その政策選好を変えようとする(図4の)戦略である。この際、サイドペイメントが必要な場合もある。また、相手国政府の中で政策選好に対立がある場合には、政策選好の近い有力な政治家の影響力を利用することも考えられる。この戦略を実施できるのは、有力な国内構成員である。

3つ目は、トランスナショナルな連携である。国内構成員の選好が異質な場合には、利害関係を共有する集団が両国に存在する場合がある。この時、トランスナショナルな連携の可能性はある(図4の)。この連携は、交渉代表者の政策選好に影響を及ぼす為に、各国の国内構成員が政治資産の交換や協力的行動を行うことである。各国の国内構成員が多様な政治チャンネルを持ち、政治力が大きいほど、この連携は大きくなる。

2-6-2 国内構成員のタイプと選好

国内構成員、特に民間企業やそれらの団体は、自身のグローバル化、すなわちトランスナショナルの程度に応じて、以下の3つのタイプに分けられる。

1つ目は、既存のトランスナショナルな企業である。この企業は、既にトランスナショナルな連携を持っており、政府間協定に代わる組織媒体を持っている。新たな政府間合意は、民間の連携による既得権益を侵害し、その利害を脅かす可能性がある。このような場合、この種の企業は国際合意に反対する可能性がある。

2つ目は、潜在的にトランスナショナルな企業である。この企業は、国際合意を国際市場へのアクセスの手段と考え、国際交渉を支持する。

3つ目は、国内企業である。この企業は、国際合意に最も反対する。この企業は国際競争力がなく、保護された国内市場から利益を得ている。たとえ国際合意が成立しても、それを利用するのに必要な経済資源も持っていない。さらに、国際合意によって国内市場での競争の激化が予想される。

2-7 国際合意と国内政治

2-7-1 ウインセットと国際合意

ここでは、2レベルゲーム分析において、ウインセットの大きさが合意可能性と交渉力に及ぼす影響について説明する。

まず、ウインセットが大きいほど、合意の可能性は高く、各国が合意を不履行する可能性は低い。合意の不履行には、自発的不履行と非自発的不履行がある。前者は、交渉代表者が合意内容を実施しないことであり、交渉代表者のウインセット内にない合意をした時に生じる。後者は、国内構成員が交渉代表者の行った合意を履行しないことであり、ウインセットにない内容を合意した時に生じる。

次に、ウインセットの相対的な大きさは、交渉力や利益配分に影響を及ぼす。双方が合意に関心を持っている場合には、ウインセットの制約が強い、すなわちウインセットが狭い国ほど有利な利益配分を得る。

2-7-2 合意の便益・コストと拒否権

国際合意の形成や実施に特別な権限をもつ利益集団が拒否権を持つ場合がある。2レベルゲーム分析では、拒否権が発動されれば、国際交渉は失敗するとされている。国際交渉は多くの場合国内の分配構造に影響を及ぼし、全ての国内構成員が交渉結果から利益を得られるわけではない。不利益を被る国内構成員が拒否権を持つ場合には、その協力が得られなければ国際合意は実施できない。したがって、国際合意の可能性は、コスト負担者と受益者がどのような権限や拒否権を持っているかに依存する。

そして、オルソンの集合行為理論によれば、国際合意の潜在的便益が拡散し、そのコスト負担が特定の利益集団に集中している場合には、国際合意に対する反対が大きくなる。この時、創造的な戦略の余地は狭く、サイドペイメントが必要になるかもしれない。

2-7-3 国内の利害構造の再構築

国際政策交渉の障害になる国内の利害構造は長期的には再構築の対象になる。既得権益の存在は、国際合意の批准に影響を及ぼす。この場合、批准を得られなければ、交渉代表者は国内の利害構造の再構築をするインセンティブを持つ。再構築の際には、相乗的リンケージが重要な役割を果たす場合がある。交渉代表者の政治目標が、相手国の利害構造の再構築になる場合もある。

第3章 FTA/EPA 交渉における日本の現状

ここでは、日本の FTA/EPA 交渉を 2 レベルゲームを用いて分析する。この章の前半では、日本の FTA/EPA 交渉の一般的な現状を分析する。後半では具体的事例として、日マレーシア経済連携協定の交渉過程を 2 レベルゲームを用いて分析する。

3-1 日本の FTA/EPA 交渉

日本において、FTA/EPA 交渉の代表者は外務省である。外務省は相手国との交渉に当たりつつ、日本国内の意見の取りまとめを行っている。外務省はあくまで交渉代表者であって、外務省自体の政策選好はほぼ持っていないと言ってよい。すなわち、外務省は 2-3 において説明したエージェントに相当する。

交渉推進派に位置するのは、経済産業省である。経産省は日本経済団体連合会などの鉱工業団体を支持基盤に持ち、強固に自由化を主張する。日本の鉱工業は世界でもトップクラスの価格競争力と製品の性能を持っており、貿易自由化によって享受する利益が莫大であるからである。

交渉反対派に位置するのは、たいていの場合⁴⁹は農林水産省である。日本の農業は空間的制約と時間的制約という 2 つの制約がかかっており、特に空間的制約は島国かつ国土の約 70% が山地である日本では非常に大きな制約となっている。よって、必然的に生産コストは高くなり、それに伴って一次産品価格は世界水準と比べると高くなる。そうなると、貿易が自由化されると、価格の安い一次産品がどんどん日本国内へ流れ込み、一次産業は今よりも衰退せざるを得ない。したがって、農家を支持基盤とする農林水産省は FTA/EPA 交渉において、強硬な反対勢力となる。日本の農業の現状に関しては、第 1 章にて詳述した通りである。

3-2 交渉の推移の 2 レベルゲーム分析

現在、日本が締結した EPA 相手国は 4 カ国⁵⁰であり、交渉中の相手国も脈々と増えつつある。しかしながら、多種多様な相手国との交渉においても、日本にとって共通する状況がある。

⁴⁹ 交渉相手国によって、損失を被る日本の国内産業は異なる。

⁵⁰ シンガポール、メキシコ、マレーシア、フィリピン。

る。それは、経産省が自由化を強く主張し、農水省が自由化に強く反対するという国内政治の構図である。このような構図は、FTA/EPA 交渉のみならず、WTO における交渉や日米通商交渉などでも見られた。

では、外務省が交渉代表者として FTA/EPA 交渉を円滑に進め、早期締結するためにはどのような手段が考えられるだろうか。2 レベルゲームにおいて、交渉代表者が交渉を円滑に進めるには、交渉における態度を決め兼ねているアクターや交渉反対派に対してサイドペイメントなどの行動を採り、出来るだけ外務省の政策選好の方へ彼らのウインセットをシフトさせる必要がある。

交渉における態度を決め兼ねているアクターや交渉反対派に対して、交渉代表者が採りうる行動としては、2-5 において、サイドペイメント・説得・制裁の威嚇があることを示した。本稿では、サイドペイメントに焦点を当てて分析することとする。

理論上は交渉における態度を決め兼ねているアクターに対してサイドペイメントを行うのが効率的であるとしているが、現実的にはそのようなアクターを選定することは極めて困難であるので、交渉における態度を決め兼ねているアクターではなく、交渉反対派に対してサイドペイメントを行うこととする。

サイドペイメントには、補助金・経済援助・政治的便益などがあると説明したが、本稿では、補助金の供与に焦点を充てて分析する。具体的な方法は、政策提言という形で、第 4 章にて詳述する。

しかしながら、この際に注意しなければならない点がある。それは、2-5 と 2-6 で説明した各アクターの行動は確実に実現するということが前提とされているという点である。例えば、財政上の問題などに関係なく補助金は確実に拠出されるという前提や、交渉代表者がサイドペイメントとして補助金の拠出を行った際には、その補助金は確実に効率的に使用され、交渉反対派の態度は柔軟化し、交渉反対派のウインセットは交渉代表者の政策選好に近付くという前提がおかれている。

しかし、1-3 で述べたように、現実的には補助金はほとんど上手く機能しておらず、一時的な公共投資にほとんどが使われ、農業の自立的経営の促進や持続可能な発展に向けて使われていないのが現状である。よって、現状のままの補助金では、2 レベルゲーム分析で想定されているように交渉反対派のウインセットは交渉代表者の政策選好に近付かない。

そこで、第 4 章では、FTE/EPA 交渉を円滑化し、かつ交渉反対派のウインセットを交渉代表者の政策選好に近づけるような、交渉代表者の戦略的な補助金制度を提言する。

3-3 具体的事例における 2 レベルゲーム分析

第 4 章に入る前に、ここでは 2 レベルゲームで説明したような状況が現実で起こっているのかを示す為に、2006 年 7 月 13 日に発効した日マレーシア経済連携協定を例にして分析する。

まずは、両国における各アクターは以下のように設定できる。

< 日本 >

- 交渉代表者 = 外務省
- 交渉推進派 = 経済産業省・日本経済団体連合会・日本自動車工業会
- 交渉反対派 = 農林水産省・合板業界

< マレーシア >

- 交渉代表者 = 通商産業省
- 交渉推進派 = 合板業界
- 交渉反対派 = 自動車業界

次に、日本の交渉代表者である外務省が、どのようにして交渉反対派である農林水産省を納得させたかについて見ていく。

交渉過程において一貫して農林水産省は、マレーシア側の違法伐採問題と自由化による国内産業の衰退を懸念して反対姿勢を取っていた。外務省はこの状況を打破する為に、農林水産省の不利益に繋がるマレーシア側のアクターの勢力を弱めるべく、サイドペイメントを行った。具体的には、日本は、農業分野での交渉を有利に進め、日本への市場開放要求水準を引き下げるために、見返りとしてマレーシアに対して農業技術援助や貧困地域で栽培される農産物に輸入枠を設けて、マレーシア側の譲歩を引き出す行動を採った。

これに加えて、日本側はマレーシアの輸出税や輸出規制の廃止・改善問題と併せて「協定締結後に再協議する」という打開案を提示し、マレーシアの合板業界のウインセットを外務省の政策選好に近づけさせることによって、協定発効に至った。

このように、現実社会の FTA/EPA 交渉は 2 レベルゲームの枠組みで説明することができる。

第4章 提言と展望

ここまで主に、FTA/EPA 締結に向けての国内交渉の概要について述べてきた。一般的に国内産業の中には、自由化推進派と自由化反対派が存在するため、交渉代表者は国内交渉を進めるにあたり、協定締結による双方への影響を考慮する必要がある。特に、FTA/EPA 交渉の早期締結を実現するためには、FTA/EPA 締結によって不利益を被る可能性の高い、反対派に対してどのように対処して交渉を進めるか、つまり、その阻害要因をいかに緩和・解消していくかが重要となってくる。

その手段の主なものとしては、第2章で述べたように、反対派への「補助金の供与(サイドペイメント)」、「説得」、「制裁の威嚇」などが挙げられる。こうした手段を採用することによって、交渉代表者は交渉を円滑に進めることができるが、上述したように、「説得」や「制裁の威嚇」といった手段を採用した場合、反対派が、実際に交渉代表者が提示した政策を受け入れるかどうかということに関しては不確実性が高いと考えられる。一方、「補助金の供与」という手段を採用した場合は、実際に金銭的拠出を伴うために、反対派に対して一定の効果が見込まれると考えられる。

FTA/EPA 交渉円滑化のために、反対派に対して「補助金の供与」を行うということは従来から唱えられてきたが、本稿の第1章でも述べたように、現状の補助金制度にはいくつかの問題点が存在すると考えられる。そこで私達は、現状の補助金制度に代わる新たな資金提供システム、「EPA ファンド」を提言する。

4-1 “EPA ファンド”のシステムの概要

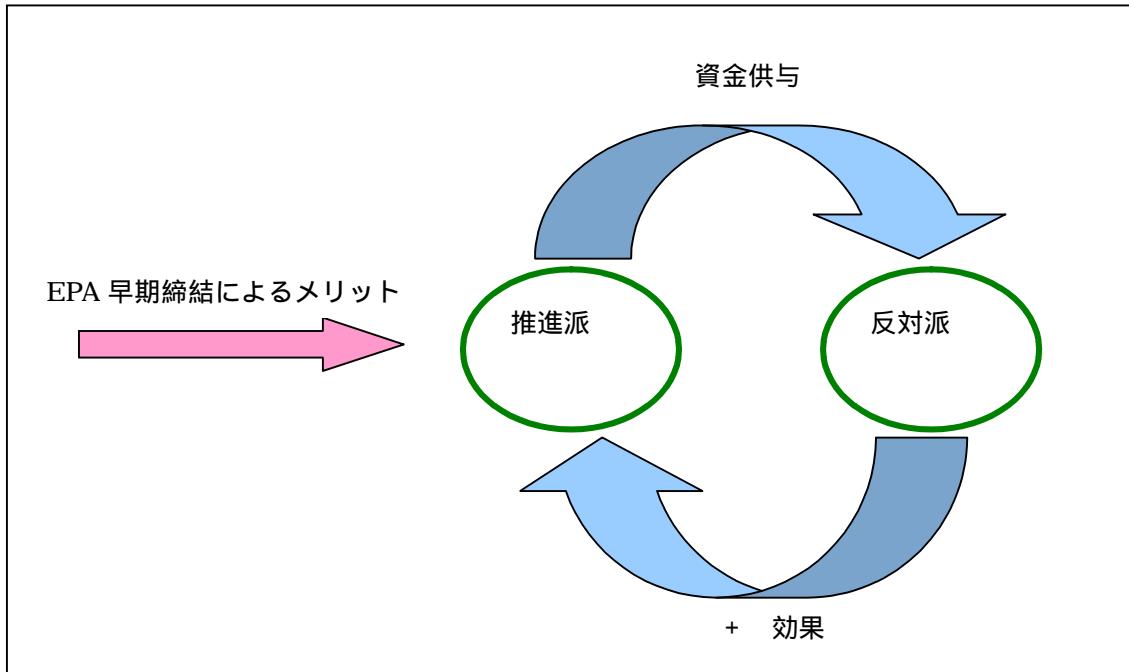
反対派への資金提供には、交渉代表者が自国や相手国の有力な国内構成員や動揺する利益集団に特別な便益(補助金、経済援助、政治的便益)を提供する、という「サイドペイメント」の効果が見込まれる。つまり、反対派に対し、補助金的性質の資金供与を行うことで、FTA/EPA 締結によって反対派が被ると予想される不利益の影響を財政的に補填し、反対派の阻害要因を可及的に緩和・解消することを目的とする方法である。しかし、ここで提案する資金提供システム、「EPA ファンド」は、従来の補助金制度とは一線を画している。これより、この“EPA ファンド”のシステムの概要や特徴、従来の制度との相違点を示す。

まず、「EPA ファンド」のシステムの概要は、FTA/EPA 締結によってメリットを受ける推進派が、FTA/EPA 締結・発効によって得た利益の一部を用いて、反対派に対して資金供与を行い、反対派は FTA/EPA によって被る不利益を緩和・解消するためにその資金を利用するというものである。

ここで、資金拠出団体となる推進派側から見ると、資金供与によって交渉の円滑化が進み、FTA/EPA 早期締結が実現可能となれば、推進派は、FTA/EPA 早期締結によるメリットを享受することができる。つまり簡単に言えば、この“EPA ファンド”を導入したことにより、交渉期間を1ヶ月短縮することができたと仮定すると、推進派にとっては、相対的に

FTA/EPA によるメリットを 1 ヶ月分多く享受することができるということである（図 5 参照）

図 5：“EPA ファンド”の概要



出所：筆者作成。

しかし、それだけでは、推進派となる企業の資金拠出インセンティブが高まるとはいえないだろう。なぜなら、海外に進出することには必然的にリスクが伴うため、推進派は FTA/EPA 締結によって得た利益を、結果的に FTA/EPA 交渉円滑化に結びつくとはいえ、反対派への資金供与として利用することに肯定的になるとは断定できないからである。つまり、資金拠出企業側も納得できるシステムを構築する必要があるということである。ここで私達は、反対派が受領した資金を FTA/EPA によって被る不利益を緩和・解消するために利用すると同時に、資金拠出側の推進派に対しても二次的効果（+ α 効果）を及ぼすことができる用途に利用するように取り決めることでこの問題点に対処している。

次節では、このシステムを具体的にどのようなケースに利用していくかをいくつかの例を挙げて示していく。

4-2 “EPA ファンド”を導入したケーススタディ

本節では、実際に日本の FTA/EPA 交渉を考慮した上で、3 つのケースを挙げて“EPA ファンド”をどのように利用していくのかを示していく。4-2-1 では、日本の一般的な FTA/EPA

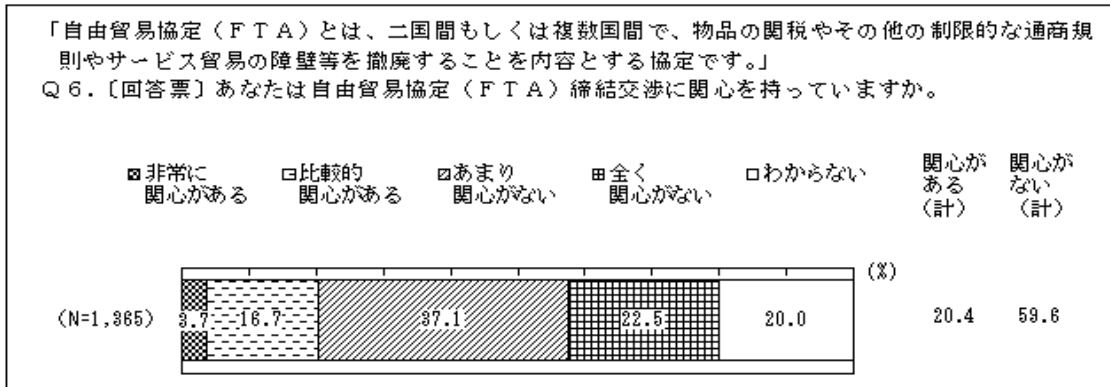
交渉を前提としたケース、4-2-2 では、タイとの EPA 交渉においてシステムを利用したケース、4-3-3 では、フィリピンとの EPA 交渉においてシステムを利用したケースを挙げる。

4-2-1 日本の一般的な FTA/EPA 交渉を前提としたケース

まず、FTA/EPA 交渉を進めるにあたって、障害要因となる分野は交渉相手国によって異なり、その分野は第 1 次産業や第 2 次産業、第 3 次産業と、多岐にわたる。

しかし、一般に、日本の FTA/EPA 交渉において、自動車業界が推進派、農業界が反対派となることが多い。それは、日本において、自動車産業をはじめとした鉱工業界は、高い技術力を誇り、比較的国際競争力が高く、以前から海外進出を積極的に行っているため、FTA/EPA 締結による関税自由化を歓迎する一方、農業界は、土地の制約や小規模経営の農家が多いことなどから価格競争力が弱いため、FTA/EPA 締結による関税自由化によって安価な農産物が国内市場に流入してくることを恐れるからである。そのため、ここでは、推進派として自動車業界、反対派として農業界を挙げ、その 2 つの業界に当てはめた“EPA ファンド”の具体的なケースを提案する。

図 6：国民の FTA 締結交渉への関心



出所：外務省経済外交(WTO/FTA)に関する意識調査⁵¹より引用。

自動車業界は、FTA/EPA 発効によって得た利益の一部を、このシステムの間接機関として位置する農協に補助金として拠出する。ここで、□新たに中間機関として設立する場合には一定額の先行投資が必要である、1-3 でも述べたように、農協は農業政策の中核を担う機関であり、農家と密接である、などの理由から、農協を中間機関としている。

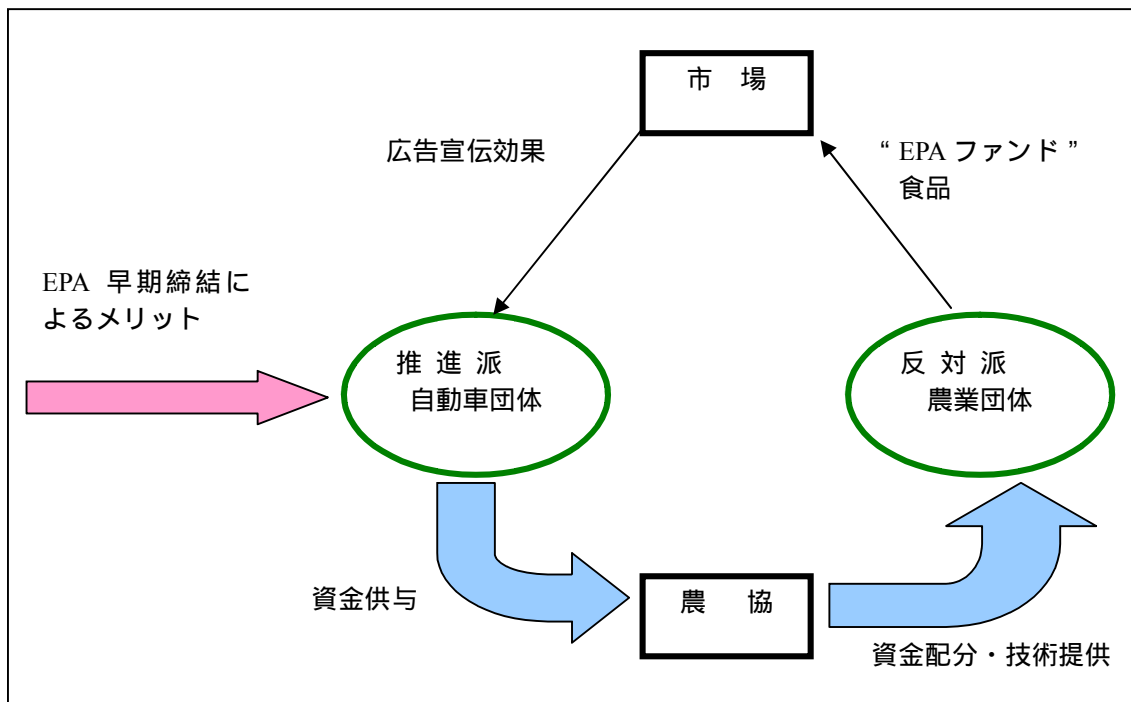
農協はその補助金を各都道府県本部に配分し、各本部はそれを財源として、無農薬栽培や有機栽培に加え、近年叫ばれている安全性の高い農産物など、差別化された農産物の研究開発、また農業による環境保全の対価への補填、などを行う。その後、このシステムから生産された農産物は、種々の条件を設けた上で、“EPA ファンド食品”として認定する。この“EPA ファンド食品”のパッケージには資金拠出企業の名称を付し、また小売店等での店頭表示や

⁵¹ 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/2003ec.html> 参照(2006/11/12)。

ポスターによる啓蒙等も行う。これによって、消費者にとっては FTA/EPA による利益を直接的に身近に感じることができ（図 6 参照）、FTA/EPA 締結に向けた世論の盛り上がりを起こすこともできる。

ここで、有機農産物に関する既存の認定制度である、有機 JAS マーク⁵²との整合性についてであるが、私達は、両認定制度は共存すると考えている。“EPA ファンド”を利用して有機農産物を栽培し、有機 JAS マークの認定条件もクリアした場合、その農産物に関しては、“EPA ファンド食品マーク”と有機 JAS マークの両方を添付する。つまり、“EPA ファンド食品マーク”の意味するところは、その農産物が有機農産物であるということだけではなく、『FTA/EPA 締結によって利益を得た企業の拠出資金によって栽培された』有機農産物であるということである。

図 7：日本の一般的な FTA/EPA 交渉のケース



出所：筆者作成。

消費者の嗜好も年々変化してきており、多少高価格であっても、栄養価や安全性の高い食品であれば売れる時代である。飲料等をはじめとした他の食品分類では、栄養機能食品、特定保健用食品⁵³といったラベリングがされ、一定の成果を挙げている。これを農業で考えてみると、差別化を行うことで国内市場における農産物の活性化に寄与することはもちろん

⁵² 有機農産物・有機畜産物・有機加工食品に関する JAS 規格に適合した生産が行われていることを登録認定機関が検査し、認定された事業者のみが付すことができる。http://www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/heyajasindex.htm 参照(2006/11/12)。

⁵³ 栄養機能食品：高齢化や食生活の乱れなどにより、通常の食生活を行うことが難しく、1日に必要な栄養成分を摂れない場合など、栄養成分の補給・補完のために利用してもらうことを趣旨とした食品。特定保健用食品：からだの生理学的機能などに影響を与える保健機能成分を含んでおり、血圧、血中のコレステロールなどを正常に保つことを助けたり、お腹の調子を整えるのに役立つなどの、特定の保健の用途のために利用されることを趣旨とした食品。http://www.mhlw.go.jp/general/work/syokuhin3.html#top より引用(2006/11/12)。

ん、関税自由化により外国から安価な農産品が流入してきたとしても、価格面での競争関係を回避することができる。

また企業側からみると、今や社会貢献活動は企業の社会的権力および社会的影響力に見合った社会的責任であると考えられる時代になり、企業の重要な活動の一つとなっている。このシステムでは、企業が拠出する資金は、有機農産物や安全性の高い作物の研究・栽培の財源となり、そのような作物を栽培する有機農業や環境保全的農業は、地球環境問題や農業・農村の多面的機能を踏まえた手法である。しかし、それら、特に有機農業に関しては、同時に消費者ニーズに対応する生産方式も求められるため、広く普及させるためには、生産性や労働時間に困難が生じる⁵⁴。そこで、この“EPA ファンド”を利用することで、有機農業の更なる普及が見込まれると、私達は考えている。そのため、こうした活動に協賛することで、社会貢献活動の取り組みを目指す企業にとっては資金拠出インセンティブが上昇する要因となる。また、ファンド資金拠出企業の名称の表示や、拠出資金の一部を利用したCMの作成などを通して“EPA ファンド”の知名度を向上させる活動を行うことで、資金拠出企業にとっては消費者に対する広告宣伝効果も期待できる。

以上のように、この“EPA ファンド”では、ファンド資金が直接的にもたらす影響として、ファンド資金の受け入れ側はもちろんのこと、資金拠出側にとっても一定の効果が期待できるという点が従来の補助金制度とは異なる。さらに、資金の拠出元が税金でない為に、政府は補助金に充てるべき予算の削減を達成することができる。また、資金拠出企業が民間企業であるために、その資金の使用に対するモニタリングがなされるので、資金使用の透明性も確保される。

4-2-2 日タイ EPA 交渉におけるコメの問題

日本が FTA/EPA 交渉を行う上でコメが問題となる場合はいくつかあるが、現在日本が締結交渉中の国の中では、日タイ EPA の交渉において、コメの問題は最も重要であるといえる。ここでは、“EPA ファンド”のモデルを適用するためのケーススタディとして、日タイ EPA 交渉におけるコメの問題を例として取り扱う。

日本とタイのコメ産業の現状について概観するが、日本のコメ産業に関しては、1-3 で既に詳しく述べているので、ここでは省略する。一方、タイは、農業を経済基盤として発展してきた国である。1980 年代後半以降、急速に工業化が進展したことに伴い、国内総生産や輸出に占める農業の割合は低下する傾向にあるが、それでも国民の約 50~60%は農業に従事しており、依然として国民経済を支える主要産業の一つである。コメについては、タイは世界最大の輸出国であり、年間 1,000 万トン近くもの量を輸出している⁵⁵。

次に、日タイ EPA 交渉の推移に関して概観する。日タイ間の交渉は 2002 年の小泉・タクシン首脳会談より始まり、2003 年 12 月の首脳会談において、2004 年からの交渉開始に合意した。その後 6 回にわたって交渉が行われ、その中で特に大きな問題となったのが、日本側の自動車産業と、タイ側の農業である。交渉の結果、自動車分野では、エンジンが 3000cc 以上の自動車に関しては、現在 80%である関税を段階的に 60%まで下げること、農業分野では、コメ・でんぷんなどの一部の品目を除外または再協議にすることで、2005 年 9 月大筋合意が確認された。2006 年中の署名・発行の予定であったが、タイの政局不安が原因で発効待ちの状態であり、現在も進展は見られない。

⁵⁴ 戦後日本の食料・農業・農村編集委員会(2005)214 頁。

⁵⁵ 日本の農林水産省に掲載されている、国際連合食料農業機関(FAO)の農林水産統計データベース <http://www.toukei.maff.go.jp/world/index.html> 参照(2006/11/13)。

日タイ EPA タスクフォースの報告書⁵⁶によると、締結によるマクロ経済的効果は、応用一般均衡モデルを用いたシミュレーションを行うことで表されている。その結果、日本の実質 GDP は 0.24% 増加し、輸出数量は 0.83% 増加する。

日タイの EPA 交渉については、前述の通り既に大筋合意が確認されている。しかし、日本の自動車業界にとって、完成車にかかる関税を 20% にしか減少させられないのは不十分であるだろう。またタイ側も、主要輸出品であるコメの輸出を増やしていきたいと考えている。コメ産業の自由化による日本側のデメリットを軽減し、関税の削減ないし撤廃が実現すれば、それと引きかえに、以後の交渉で完成車の関税をより削減できる可能性がある。また、中国、オーストラリア、南米などコメが問題となる他国間との EPA 交渉においても、推進派主張を強化できる。

日タイ EPA 交渉において“EPA ファンド”を適用した場合に考えられる大きな特徴としては、図 7 の 資金供与の部分の大きさへの期待がある。タイは ASEAN において自動車産業が最も発達している国であり、ピックアップトラックの生産拠点として世界的な地位を高めつつある。EPA 締結によって自動車産業が得られる利益は ASEAN 域内の他の国より大きいと予想されており、その分“EPA ファンド”は多くの資金を徴収できる可能性がある。

タイのコメの問題に関して、“EPA ファンド”を用いて解決を促進する場合のポイントは、“EPA ファンド”によって拠出し得られた資金をどこに使いえば、コメ産業の EPA によるデメリットを解消できるかということである。

その一例としては、1-3 で挙げられたような、現在進められている具体的な改革に対して資金を提供するということがある。安全性が高く、高品質なコメの生産や、消費者のニーズを把握することで効率性を高めるなど、これらの政策にかかるコストに“EPA ファンド”の資金を用いれば、市場の価格に転嫁することなく、安定した生産を実現できる。他には、水田の多面的機能について注目し、水田耕作を行う農家に対して、環境保全費という形で援助を行い、農家の生産コストを減らすことで価格の調整を容易にするなどが考えられる。いずれの場合にも、“EPA ファンド”の資金により生産されたコメに関して、それとわかるようにロゴやマークをつける。これによって消費者へ分かりやすい形でコメ自体に対するブランド効果を期待できる。また、資金拠出側への宣伝効果もここで発揮できる。

4-2-3 日比 EPA における外国人労働者受け入れ問題

ここでは、日本・フィリピン経済連携協定（以下、日比 EPA）の事例を取り上げる。日比 EPA は、2002 年 5 月の首脳会談において、両国首脳は交渉開始の合意し、本格的な EPA 交渉開始後、5 回の交渉を経て、2004 年 11 月に大筋合意に達した。日比 EPA は、一般に日本の EPA 交渉を進めるにあたり問題となる農産物が比較的争点にはならない、という点が特徴的である。その理由としては、フィリピン国内の農業の構造は、日本の農業と同様に小規模な零細農家が多く、それに加え、就業人口の約 4 割が農業従事者であるため農業自由化に対する国内の反発が強いからである⁵⁷。よって日比 EPA では他の EPA 交渉に比べ、交渉内容に占める農水産品の重要度が低く、現に、大筋合意段階での農業分野を見てみると、日本の代表的なセンシティブ品目である米や麦は除外・再協議品目とされている⁵⁸。

その一方で、日比 EPA について議論される際に、必ずといって良いほど話題に挙がるのが、「人の移動」の分野である。「人の移動」とは、いわゆる外国人労働者の受け入れ問題の

⁵⁶ 外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/thailand/pdfs/houkoku_0312.pdf 参照(2006/11/09)。

⁵⁷ 木村(2003)131 頁。

⁵⁸ 外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/hapyou_0411.html#betten 参照(2006/11/08)。

ことであり、この分野では、弁護士や会計士、看護師、介護士、IT技術者、語学教師などの専門技術職者の受け入れが挙げられる。中でも、フィリピンとのEPA交渉においては、看護師・介護士の日本側の受け入れが問題となっている。フィリピン側は、フィリピン人看護師・介護士の日本での就労を望んでいるのに対し、日本側はそれに対して難色を示している。その背景を、フィリピン、日本のそれぞれについて簡単に説明する。

まず、フィリピン側が積極的に労働者を海外へと送り出している背景としては、一つ目に挙げられるのが、フィリピンは、伝統的に看護師・介護士を海外へと送り出し、現在では、彼らからの送金が国の重要な外貨収入源となっていることである。次に、国内において雇用機会が不足していることに加え、海外で就労する方が高収入を得られるという事情がある。これは、国民の生活レベルにおいても、海外労働者からの送金が重要な収入源となっていることを表している。またその他には、スキルや専門能力を有する人材の存在、コミュニケーション能力（英語力）、政府（海外雇用庁：POEA）による支援などが挙げられる。

次に、日本側が外国人労働者の受け入れに対して消極的な姿勢をとっている背景として挙げられるのが、日本が今まで政策的に外国人労働者を受け入れた経験がない点である。70年代、80年代頃から外国人労働者を積極的に受け入れてきた、シンガポールや香港、台湾⁵⁹などとは違い、日本は日系ブラジル人などに限定的に認めてきた国内就労を除いては、これまで外国人労働者を受け入れてきたことはない。そのため、受け入れに対して戸惑いがあることは否めず、受け入れに伴って様々な問題が起きることが予想されるため国内からの反発の声は必至である。またその他には、外国人看護師・介護士を受け入れることで、国内の医療技術の低下の可能性も懸念されている。このような理由で、日本は、外国人労働者の受け入れに対して難色を示している。

上記のような両国の利害が対立しているために、日比EPA交渉は難航した。実際に、2004年11月に大筋合意に至ったにも関わらず、その後の交渉においてこの問題で両国は難航し、約2年経過後の、2006年9月ようやく日比EPAは締結された。その間に、マレーシアとの経済連携協定は大筋合意、署名・締結、発効まで至った点と比べてみても、協定を固める交渉に難航したことが分かる。また、締結時においても、「人の移動」の分野では具体的な規定はされておらず、これから更なる議論を行い、発効へと向かうという状況である⁶⁰。

ここまで見てきたように、日比EPAにおける国内交渉の締結反対派となるのは、日本の医療界や労働組合である。

まず、医療界として、日本看護協会の見解は、看護のグローバル化が進む現代、看護の知識や技術の標準化を鑑みると、外国人看護師・介護士の受け入れに関しては反対ではないとしているが、国内の看護師不足という問題を、外国人看護師の雇用に求めることに対しては、難色を示している。つまり、日本看護協会としては、国内の看護師が絶対的に不足しているのならば外国人労働力による充足は考慮すべきだが、看護師の労働体制や労働環境が原因で、資格を持ちながら就労していない看護師が存在しているような、相対的に不足している現在の状況では、まず、そういった国内の問題を解決すべきであるという意見を明示している。

また、労働組合の見解としては、外国人労働者の受け入れに伴って予想される問題への対処と、外国人労働者を受け入れる前に国内の労働市場における問題点の解決を、課題として挙げている。まず、外国人労働者の受け入れに伴う問題とは、海外に労働力を求めたが、実際にやってくるのは人間である、ということである。つまり、彼らが持ってくるのは、単なるサービスや労働だけではなく、独自の文化的背景や言葉、生活習慣をもってやってくるのである。受け入れに際しては、そういった問題点についても検討すべきである、と労働組合は主張している。また、国内の労働市場における問題点の解決とは、少子化に伴う労働力不

⁵⁹ 安里和晃(2004)「経済成長を支える縁の下の力持ち」NNA Global Communities ホームページ
<http://nna.asia.ne.jp.edgesuite.net/free/mujin/deka/deka14.html> 参照(2006/11/08)。

⁶⁰ 日本経済新聞 2006/09/12 付朝刊参照。

足という現状を、外国人労働力で補填するのではなく、国内の学卒未就業者やフリーターなどの若年者の雇用、高齢者や女性労働力の活用によって解決すべきではないか、という見解を労働組合は主張している⁶¹。

以上のことを踏まえて、「人の移動」の分野の交渉における反対派である、医療界や労働組合がEPA締結によって被る不利益を緩和・解消する具体的事例として、私達は以下の案を提言する。

現在、医療界では、看護師が慢性的に不足していると考えられているが、それは、結婚や出産などによって一旦離職した看護師が現場に復帰することが困難な状況が背景にあるからである。その原因としては、看護師の労働体制や労働環境にある。看護師として働く以上、夜間勤務や休日の呼び出しなどは避けられず、結婚、出産をして配偶者や子供をもった看護師にとっては働きやすい環境とは言えない。そのため、復職率は高まらず、結果として相対的な看護師不足といわれる現状に陥っている。こうした状況を改善するために、本稿において提言する“EPA ファンド”を活用することを提案する。

先に述べた、一旦離職した看護師が復帰しやすい労働環境づくりは、医療界、労働組合の双方の阻害要因を緩和する方法であると考えられる。つまり、看護師の環境整備という側面と、雇用政策という側面の両面に対する改善策である。その改善策の具体例としては、各病院に24時間体制の託児所を設置するなどの、環境整備の必要性が考えられる。託児所を設置することによって、看護師は、我が子の近くで働くことができる。そうすることによって、以前よりも安心して業務に従事することができるなど、復職するインセンティブが高まると言える。また、現在ではその託児所は十分に整備されているとは言えないため、その設置に向けた費用を援助する形で“EPA ファンド”を活用することができる。

また、上記の例では、託児所の一部に“EPA ファンド”により設立された旨の表示をすることで、本来であれば日常生活の中で触れることのない市民にEPAというものを浸透させることができると共に、資金拠出企業側にとっても、社会貢献の一環とすることができるというメリットが期待できる。

4-3 まとめ

4-1、4-2では、“EPA ファンド”のシステムの概要と、実際の事例に当てはめた場合のシステムを提案してきた。以上を踏まえた上で、本節では、このシステムの特徴や、現状の補助金制度との異同、“EPA ファンド”を設立・運用する際に生じるであろう問題点についてまとめる。

まず、このシステムの特徴の1つとしては、資金の拠出—受領関係が、民間と民間であるということである。そもそも、補助金とは、「特定の事業の促進を期するために、国または地方公共団体が公共団体・私的団体・個人に交付する金銭給付⁶²」であるため、これまでの補助金制度では、資金は国が拠出していた。しかし、それでは、資金の財源が税金となり、補助金を拠出することで国の財政が圧迫されることは避けられず、また、その補助金が適切に使われているのか、などの問題が生じてしまう。その点、このシステムでは、資金拠出元は、FTA/EPA交渉における推進派、つまり民間企業であるため、この問題点は解消される。また、民間企業であるために、その後のモニタリングも各企業によって行われ、使途に関しても改善されることが見込まれるため、拠出資金が有効に使われる可能性も高まるであろう。

⁶¹ 外務省経済局(2004)。ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/sympo_ido_03.pdf 参照(2006/11/08)。

⁶² 広辞苑より引用。

次に、拠出企業に対しても、支援金的性質からの二次的効果が及ぶという点である。資金拠出団体を民間企業とすることで、生じる弊害もある。それは、民間企業とは営利団体であるため、基本的に、自己の利益のためにならないことは行わないということである。よって、資金を拠出するインセンティブを高める手段を設けることが必要となってくる。そこで、私達は、資金を拠出した民間企業が、拠出資金から何らかのメリットを享受することが出来るシステムを考案することで、この問題に対処している。つまり、この資金を、コメを含む農業分野に関していえば“EPA ファンド食品”や環境保全費、労働分野に関していえば「看護師の労働環境整備」というように、資金拠出企業に対して、何らかのリターンが生じる資金の使途に限定している。

また、このシステムの他の特徴としては、FTA/EPA というものが一般市民にとって身近に感じられるということである。具体的事例を考えると分かるように、FTA/EPA によって拠出した資金を利用して、消費者などの一般市民の生活に反映されるような施策を講じることで、一般市民はFTA/EPA というものを生活の中で認識できる。そうすれば、FTA/EPA に対する市民の意識が高まると共に知識も深まることで、国民の生活のレベルの向上や、FTA/EPA 交渉を進めるに当たって、プラスに働くことが予想される。

しかし、“EPA ファンド”を設立・運用する際に生じる問題点として、以下のようなものも考えられる。例えば、推進派からいつ・誰が・どれくらいの規模の資金を徴収するのか、どの反対派産業にどれくらいの資金を分配するのか、被支援産業の資金利用に対するモニタリングを具体的にはどのようにするのか、被支援産業において資金利用による効果が出なければどうするのか、“EPA ファンド”を表示するためのラベリングにかかるコストをどうするのか、などが挙げられる。これらの問題点にどう対処していくかについても、今後議論をしなければならないと考える。

このように、いくつかの点で、この“EPA ファンド”は従来の補助金制度とは異なっている。しかし、FTA/EPA 交渉において、反対派に対して資金を供与し、反対派の阻害要因を緩和・解消することで、交渉の円滑化を図るという、補助金本来の効果に関しては、この“EPA ファンド”も有しており、その本来の効果によって、日本のFTA/EPA 交渉の円滑化に寄与するという点が、このシステムの根幹を成している。

おわりに

これまで述べてきたように、日本の貿易政策、通商政策について、日本を取り巻く環境の変化がここ数年で著しく変化している。農産物の輸出国である多くの途上国が加盟したことで、先進国との意見調整が難航する上に、合意形成が困難になり、WTOの限界が指摘されるようになった。これにより世界的にFTA/EPA交渉数が増加傾向にあり、その他にもASEANやEUといった地域主義の台頭もあり、この潮流に乗り遅れることによる貿易転換効果や政治的プレゼンスの低下といった影響も無視できなくなっている。

こうした状況の中で、日本はFTA/EPAを政策課題に掲げ、積極的に交渉を始めている。しかし、その交渉過程において、国内の産業間においてFTA/EPAに対する姿勢が違い、交渉を遅らせているアクターが存在することが明らかになった。本稿において、FTA/EPA交渉の推進派として取り上げたのは、自動車産業である。反対派として取り上げたのは農業である。交渉代表者は、基本的に交渉締結を政策選好として持っており、そこへ推進派、すなわち自動車産業界に代表される日本の経済界は、交渉締結に向けて積極的に政治的圧力をかける。しかし、交渉において拒否権を持っているのは反対派である。ゆえに、交渉代表者は交渉締結に向けて、反対派、すなわち農業などの日本が比較優位を持たない産業に対して手厚い保護を実施する。その結果、反対派の姿勢が緩和し、現在に至るまで交渉が締結したものの、近い将来締結されるものが出てくるようになった。

日本の自動車産業が、世界的にみても非常に競争力が高いために、貿易相手国の関税自由化に向けて政治的圧力を高めるのは当然である。しかし、推進派のことだけを考えていて果たして本当の利益があるのだろうか。先に提言した“EPAファンด์”を有効に使うことで、少なくとも現在よりはFTA/EPA交渉が円滑になると予想される。そうなると、推進派は、現在のままでは得ることができなかった、早期締結による関税撤廃後における利益を手にすることができる。その上、環境問題対策や社会貢献活動を企業理念に反映するのが当然であり、企業の生産活動を考える際には当然それらを考慮せねばならない今の状況において、“EPAファンด์”による二次的効果は、推進派の企業にとってまたとない貢献の場となり得る。また少し視点を変えると、もし、日本の推進派企業が、日本の農業を無視して自由化を断行し、日本の農業に大打撃を与えることになれば、自ら自分の首を絞めることにもなりかねない。すなわち、FTA/EPAによって現在よりさらに食料自給率などが下がり、その上食糧輸入が滞り、日本が食糧危機を迎えることになれば、推進派が非難されるのである。したがって、自動車産業に代表される推進派は、現在よりももっと農業などの反対派に属す比較劣位の産業に配慮することも大切であり、そうすることによって自分達の利益にもなり得るのである。

一方、農業に代表される反対派に対しても述べておくことがある。特にコメに関しては、最近に至るまで国を挙げて保護されてきたために、そこから脱却し、自立することが必要である。これは、農業の直接の経営者である農家だけでなく、彼らの組合である農協にも言えることである。確かに保護をやめることは日本のために有益ではないかもしれない。しかし、農業を行う側が今のまま甘えたままであるなら意味がないのである。“EPAファンด์”を用いる際には当然ながら、農家の自立を促すことに運用されるべきである。また、政府が進めようとしている一連の農政改革は、担い手中心の改革である。これを機会に農業経営体の自立

が進むことが期待される。そして、兼ねてから指摘されてきた日本の経営規模の零細性であるが、所得安定策を用いつつも、規模拡大に向けた努力によって、持続的経営を構築する必要があるだろう。FTA/EPA 交渉を契機に“EPA ファンド”の活用などの支援策も利用し、自由化に積極的な農業を推進していくことが求められる。積極的な農業とは、農林水産省が、2004 年 11 月に発表した「農林水産分野におけるアジア諸国との EPA 推進について～みどりのアジア EPA 推進戦略～」で明確にされているように、自由化に対し、ただ反対し保護されるのを待つのではなく、品質や安心なニッポンブランドを前面に押し出し、譲るところは譲り、守るところは守るということである。農業の構造改革が叫ばれ、FTA/EPA 交渉でセンシティブ産業となっている今、日本の農業に求められるのは、単に競争力をつけることではなく、農業自身が生まれ変わることである。

このように、現在の FTA/EPA 交渉過程においては、大きく推進派と反対派との交渉への姿勢の違いが浮き彫りになっている。しかし、日本の未来にとっては、FTA/EPA は単に経済的観点からだけでなく、国際政治におけるプレゼンスの観点からも非常に重要である。大局的に考えれば、FTA/EPA をできる限り早期に締結できることは、交渉コストも少なく済ませることができて有益である。そのための手段の一つとして、推進派と反対派の双方が歩み寄れる“EPA ファンド”の活用で現状の解決が期待される。

《先行論文》

- 石黒馨(2006)「国際政治経済分析入門—グローバル世界の解きかけのパズル—」12～21頁。
馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成編(2005)「日本の新通商戦略—WTO と FTA への対応—」
文眞堂。
浦田秀次郎・日本経済研究センター編(2002)「日本の FTA 戦略」日本経済新聞社。
木村福成・鈴木厚編(2003)「加速する東アジア FTA」ジェトロ。
矢口芳生(2002)「WTO 体制下の日本の農業 『環境と貿易』の在り方を探る」日本経済評論社。
山口三十四(2006)「新しい農業経済論」有斐閣ブックス。
山下一仁著(2004)「国民と消費者重視の農政改革」東洋経済新報社。
渡辺利夫編(2004)「東アジア市場統合への道 FTA への課題と挑戦」勁草書房。

《参考文献》

- 伊藤正一(2006)「コメ関税化政策の政策分析」
<http://worldfood.apionet.or.jp/report1999/sito3.html>。
越智正也、清水徹朗、内田多喜生(2006)「日本農業・地域社会における農協の役割と将来展望(上)」『農林金融』農林中金総合研究所 2006年6月号。
[http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0606re2.pdf\(2006/11/10\)](http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0606re2.pdf(2006/11/10))。
外務省経済局(2004)「外務省・国際移住機関共催シンポジウム『国境を越えた人の移動』 - 経済連携協定と外国人労働者の受け入れ - 報告書」
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/sympo_ido_03.pdf\(2006/11/08\)](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/sympo_ido_03.pdf(2006/11/08))。
JA 全中ホームページ
[http://www.zenchu-ja.or.jp/\(2006/11/04\)](http://www.zenchu-ja.or.jp/(2006/11/04))。
JA 全中(2006)「組合の組織、事業及び経営の指導に関する基本方針」2006/03/08 発表
[http://www.zenchu-ja.or.jp/food/1112959970.html\(2006/11/04\)](http://www.zenchu-ja.or.jp/food/1112959970.html(2006/11/04))。
篠原啓、スエラン・ラクスメイ、野村彰宏、村田聡(2006)「コメ関税撤廃の費用便益分析—水田の多面的機能を考慮した試算—」東京大学『公共政策の経済評価』チームプロジェクト
<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/courses/2005/13100/documents/RiceCustom.pdf>。
全国農業新聞 2003/09/05 付記事
[http://www.nca.or.jp/shinbun/20030905/nousei030905_02.html\(2006/11/10\)](http://www.nca.or.jp/shinbun/20030905/nousei030905_02.html(2006/11/10))。
戦後日本の食料・農業・農村編集委員会(2005)「農業と環境」財団法人農林統計協会。
「第23回 JA 全国大会決議にかかる『最重点事項・行動計画23』」
[http://www.zenchu-ja.or.jp/food/paper/plan23.pdf\(2006/11/04\)](http://www.zenchu-ja.or.jp/food/paper/plan23.pdf(2006/11/04))。
中川威雄(2004)「日本の自動車製造業の将来を占う」『技術と経済』2004年1月号 44～56頁
[http://www.ido21.com/ido21/report/htm/japan/nakagawa.htm\(2006/11/12\)](http://www.ido21.com/ido21/report/htm/japan/nakagawa.htm(2006/11/12))。
農林水産省
[http://www.maff.go.jp/\(2006/11/10\)](http://www.maff.go.jp/(2006/11/10))。
農林水産省「経営所得安定対策等大綱」
[http://www.maff.go.jp/syotoku_antei/antei_taisaku.pdf\(2006/11/10\)](http://www.maff.go.jp/syotoku_antei/antei_taisaku.pdf(2006/11/10))。
農林水産省「食料・農業・農村基本計画」
[http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/top.htm\(2006/11/10\)](http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/top.htm(2006/11/10))。
農林水産省「農協への補助金等の交付の概要(改訂版)(平成13年度交付決定額)」
[http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nokyo/4/s1.pdf\(2006/11/04\)](http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nokyo/4/s1.pdf(2006/11/04))。
農林中金総合研究所
[http://www.nochuri.co.jp/index.html\(2006/11/10\)](http://www.nochuri.co.jp/index.html(2006/11/10))。

安里和晃(2004)「経済成長を支える縁の下の力持ち」

<http://nna.asia.ne.jp.edgesuite.net/free/mujin/deka/deka14.html>(2006/11/08)。

《データ出典》

社団法人 日本自動車工業会(JAMA)

<http://www.jama.or.jp/index.html>(2006/11/12)。

財務省「EPA を巡る世界の動き」

http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/fta_epa/bargraph2005.11.pdf(2006/11/08)。