

## 第4章 日本のFTA政策

畑佐 伸英

### はじめに

日本は、2010年10月に開かれた「新成長戦略実現会議」で、TPPへの参加検討を表明し、11月には「包括的経済連携に関する基本方針」が閣議決定され、TPPに関しては関係国との協議を開始することとした。そして、その参加への可否については2011年中に決定されることになっている。また、2010年のAPEC横浜首脳会議において採択された「横浜ビジョン」の中では、「ASEAN+3」「ASEAN+6」などと並んでFTAAPを実現するための具体的な経済的な枠組みの候補としてTPPが挙げられた。このようにTPPは2010年終わりごろから日本でも話題とされ、いまや国民的な議論にまで発展している。

日本に関するFTA政策が、これほどまでに国民にも浸透した形で、積極的な議論の対象になったことは、近年ではなかったのではないだろうか。このような状況の中で、改めて日本のFTA政策についてその背景や現状について学び、今後の見通しを考えていくことは、大変に有益であると思われる。TPPについてもFTA政策の一環として、その扱い方については様々な意見があり、あらゆる選択肢が考えられる。本章では、そのようなFTA政策のあり方を考える上で、一つの参考となるべくいくつかの重要であると思われる視点から、今後のあるべき姿を描いた。

本章は以下のように構成されている。第1節では、日本のFTA政策の歩みと現状について、歴史的な時代の変遷や状況の変化などを交えて紹介することにする。第2節では、FTAを推進していく上で日本が抱える主要な課題を取り上げ、その展望について述べる。ここでは、政治的リーダーシップや交渉体制のあり方、FTA交渉の際に必ず問題となる国内農業の扱い、関税削減以外で日本が交渉のテーブルに出せるオファー等について考えていく。第3節では、未だFTAを締結していない中国、米国、韓国という日本の貿易相手国上位3カ国に焦点を絞って、今後それらの国とどのようにFTAを結んでいくのかについて展望する。最後に、本章全体のまとめと、4つのシナリオに応じたFTA政策の行方を述べて終わりとする。

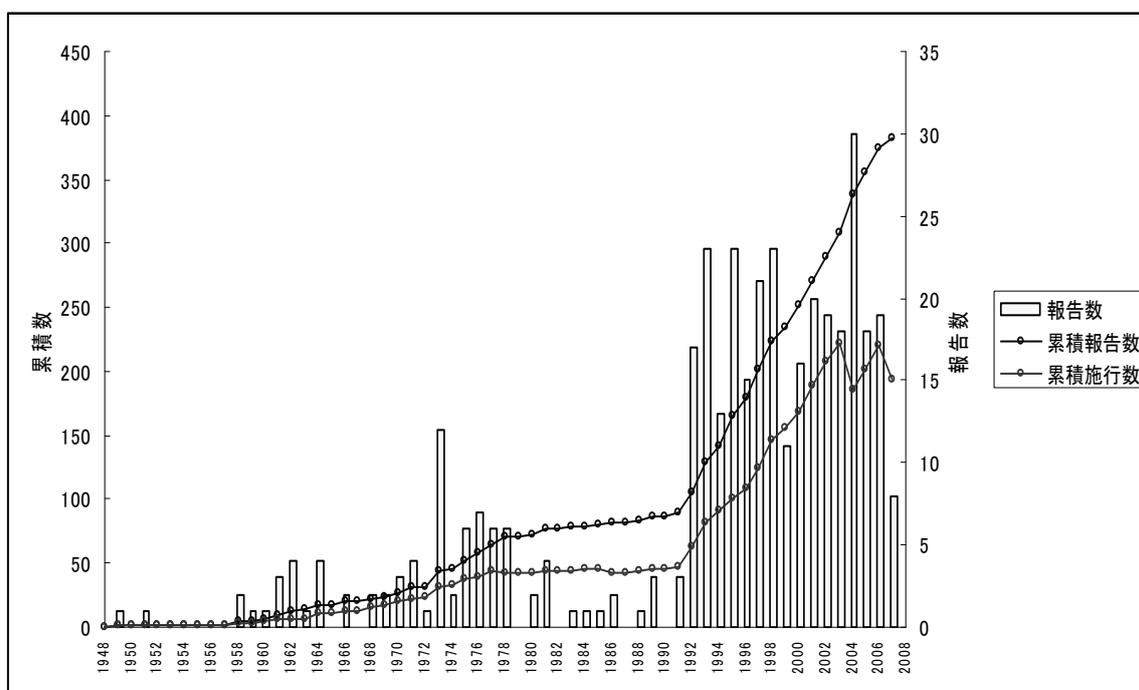
### 1. 日本のFTA政策

日本政府は1990年代までは、WTO体制のほうに軸足を置いていたため、FTAの締結にはそれほど熱心ではなかった。FTAのような2国間や地域間の協力を促進するような

例外的な協定は、世界貿易体制を軽視するものとして、むしろ自由貿易を阻害するという意見が主流であった。しかしながら、1990年代初めに顕在化してきた世界的なFTAの増加（図表1）を見るにつけて、日本もまたその波に乗る方向へと舵をきった。

FTA推進に向けて大きなターニングポイントとなったのは、1998年10月の日韓首脳会談の際に発表された「21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ」である<sup>1</sup>。その中で、日韓両国は2国間での経済政策協定を強化することに合意した。その後、日本貿易振興機構アジア経済研究所（IDE-JETRO）と韓国対外経済政策研究院（KIEP）が、日韓FTAの経済的効果についての民間共同研究を1998年12月に開始し、日韓FTAを推進していくことを提言する報告書を2000年に発表した<sup>2</sup>。

図表1 地域貿易協定（Regional Trade Agreements, RTAs）の動向<sup>3</sup>



出所：WTOのデータを基に作成

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/summary\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/summary_e.xls)>2011年1月6日アクセス。

日本政府の音頭によってFTAに関する共同研究が行われたのは韓国が最初であったが、未だ韓国とのFTAは締結されていない。2002年1月に締結された日本とシンガポールとのEPA(Economic Partnership Agreement)が日本の最初のFTAとなった。それ以来日本は2011年2月までに、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、ブルネイ、インドネシア、フィリピン、ASEAN、ベトナム、スイス、インドの12カ国地域とEPAを締結することとなった（図表2）。

図表2 締結済みの FTA

	国・地域	署名	発効
1	シンガポール 改正議定書	2002年1月 2007年3月	2002年11月30日 2007年9月2日
2	メキシコ 追加議定書	2004年1月 2006年9月	2005年4月1日 2007年4月1日
3	マレーシア	2005年12月	2006年7月13日
4	チリ	2007年3月	2007年9月3日
5	タイ	2007年4月	2007年11月1日
6	ブルネイ	2007年6月	2008年7月31日
7	インドネシア	2007年8月	2008年7月1日
8	フィリピン	2006年9月	2008年12月11日
9	ASEAN	2008年4月	2008年12月1日（シンガポール、ラオス、ベトナム、ミャンマー） 2009年1月1日（ブルネイ） 2009年2月1日（マレーシア） 2009年6月1日（タイ）
10	ベトナム	2008年12月	2009年10月
11	スイス	2009年2月	2009年9月1日
12	インド	2011年2月	2011年に発効予定

現在の日本の EPA に対する取り組み状況（図表3）については、ペルーとの締結が間近となっており、GCC とオーストラリアとは交渉中である。韓国については 2004 年以来交渉が中断しており、現在その再開に向けた協議が続けられている。モンゴルと EU との

図表3 日本の FTA の取り組み

	国・地域	状況
1	ペルー	2010年11月に交渉完了で正式合意。
2	GCC	2006年9月交渉開始。
3	オーストラリア	2007年4月交渉開始。
4	韓国	2003年12月交渉開始。2004年11月以来交渉中断。交渉再開にむけた実務者協議を実施中。
5	モンゴル	2011年3月に共同研究を終え、直ちに交渉入りの予定。
6	EU	2011年春の交渉開始を目指すことで一致。
7	日中韓	共同研究中。2012年までに共同研究を終える予定。
8	ASEAN+3	共同研究中。
9	ASEAN+6	共同研究中。
10	カナダ	共同研究の開始と交渉入りで合意の予定。
11	TPP	2011年6月ごろを目途に参加の可否を判断。

注：GCC とは湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council）の略称であり、加盟国はアラブ首長国連邦・バーレーン・クウェート・オマーン・カタール・サウジアラビアの 6 カ国となっている。

EPA に関しては、今年中に交渉を開始する予定で調整を進めているところである。日中韓、AESAN+3、AESAN+6 は現在、共同研究を実施しており、その後の交渉入りが見込まれるところである。カナダとは交渉入りで近く合意する予定があり、共同研究も開始されることになっている。現在大きな論争となっている TPP については、2011 年中を目途に交渉参加の是非を判断するという政治目標のもと、参加表明をしているメンバー国との協議を進めているところである。

図表 4 は、日本との輸出入額が大きい順で、上位 50 カ国までの貿易相手国を示した表である。また図表 5 は、これを主要地域で合算して表したものである。これらをもとに日本と FTA を締結済みの国・地域との貿易額を求めると、その金額は 18 兆 3,956 億円でその割合は 17.41%となっている。この数字をどう評価するかは疑問の余地があるが、FTA 先進国である韓国と比べるとその割合は、韓国の半分にも満たない。韓国の FTA 相手国との貿易額の割合は、全体の 35%を超えており、これに日本が少しでも近づくには、交渉中の GCC やオーストラリアとも締結する必要がある。

図表 4 各国との貿易額とその割合 (2009 年)

順位	国	金額 (10 億円)	割合 (%)
1	中華人民共和国	21,671.6	20.51
2	アメリカ合衆国	14,245.7	13.48
3	大韓民国	6,460.8	6.11
4	台湾	5,109.4	4.84
5	オーストラリア	4,377.4	4.14
6	タイ	3,564.9	3.37
7	サウジアラビア	3,222.0	3.05
8	ドイツ	3,116.9	2.95
9	香港	3,078.1	2.91
10	インドネシア	2,907.2	2.75
11	マレーシア	2,758.5	2.61
12	アラブ首長国連邦	2,720.0	2.57
13	シンガポール	2,503.7	2.37
14	カタール	1,635.8	1.55
15	英国	1,633.0	1.55
16	オランダ	1,583.1	1.50
17	カナダ	1,580.3	1.50
18	フランス	1,431.5	1.35
19	フィリピン	1,365.5	1.29
20	ベトナム	1,256.8	1.19
21	パナマ	1,213.8	1.15
22	スイス	1,172.0	1.11

23	ロシア	1,132.0	1.07
24	イタリア	1,042.7	0.99
25	イラン	1,020.0	0.97
26	ブラジル	987.6	0.93
27	クウェート	951.2	0.90
28	インド	939.1	0.89
29	メキシコ	897.7	0.85
30	南アフリカ共和国	708.5	0.67
31	ベルギー	668.0	0.63
32	チリ	619.9	0.59
33	オマーン	525.1	0.50
34	アイルランド	504.8	0.48
35	スペイン	458.1	0.43
36	ニュージーランド	338.6	0.32
37	ブルネイ	326.3	0.31
38	プエルトリコ(米)	296.7	0.28
39	スウェーデン	293.0	0.28
40	ノルウェー	251.4	0.24
41	デンマーク	240.2	0.23
42	ハンガリー	221.5	0.21
43	ペルー	208.6	0.20
44	オーストリア	200.2	0.19
45	チェコ	198.1	0.19
46	フィンランド	187.3	0.18
47	トルコ	186.9	0.18
48	イスラエル	182.5	0.17
49	ポーランド	164.4	0.16
50	イラク	160.9	0.15

出所：財務省貿易統計より作成。

図表5 主要地域との貿易額とその割合（2009年）

順位	国	金額（10億円）	割合（%）
1	APEC	74481.3	70.48
2	ASEAN+6	48554.3	45.95
3	ASEAN+3	42899.2	40.60
4	日中韓	28132.3	26.62
5	TPP	26635.4	25.21
6	NAFTA	16723.7	15.83
7	ASEAN	14766.9	13.97
8	EU	11775.3	11.14
9	GCC	9143.1	8.65

出所：財務省貿易統計より作成。

注：TPP の参加国は、シンガポール、ブルネイ、ニュージーランド、チリ、マレーシア、ベトナム、オーストラリア、米国、ペルーの9カ国として計算した。

そもそも FTA の経済的メリットを十分に享受するためには、貿易額が多い国と締結するのが理想だが、それには当然、国内産業の再編も強いられ、政治的にはかなり難しい選択を迫られることになる。日本の場合、貿易額の上位 5 カ国との FTA が未だ締結されていないことを考えると、それが国内産業や政治に与える影響は大きいものと考えられる。

もともと日本は、特に経済的結びつきが多く日本企業の進出が目覚ましい ASEAN 諸国との FTA を締結することを最優先の課題としており、それ以外の国とはできるところからというスタンスで取り組んできた。それが 2008 年に ASEAN との締結に漕ぎ着けた事で当初の日本の目的はひとまず達成し、今後は将来を見据えた日本の戦略的な FTA 構築が望まれるところであった。そのような中でようやく最近になって、EU との交渉を開始することや、TPP への参加を考慮する動きが見受けられ、日本の FTA に対する態度というものが表面に出始めてきた。

特に今回の TPP に関する議論はかなり政治的な判断によるところが大きく、政策議論を十分に尽くしたうえでの戦略というわけではないが、日本国民全員が日本の FTA 戦略を考えて、その将来像を描いていくという意味において、とても大切な機会と成りえる。このような FTA に関する国民的議論を進めていく上で避けては通れない課題、特に日本が今後 FTA を積極的に促進していく上で直面せざるを得ない問題点を、以下で明らかにしその改善策についても考えていきたい。

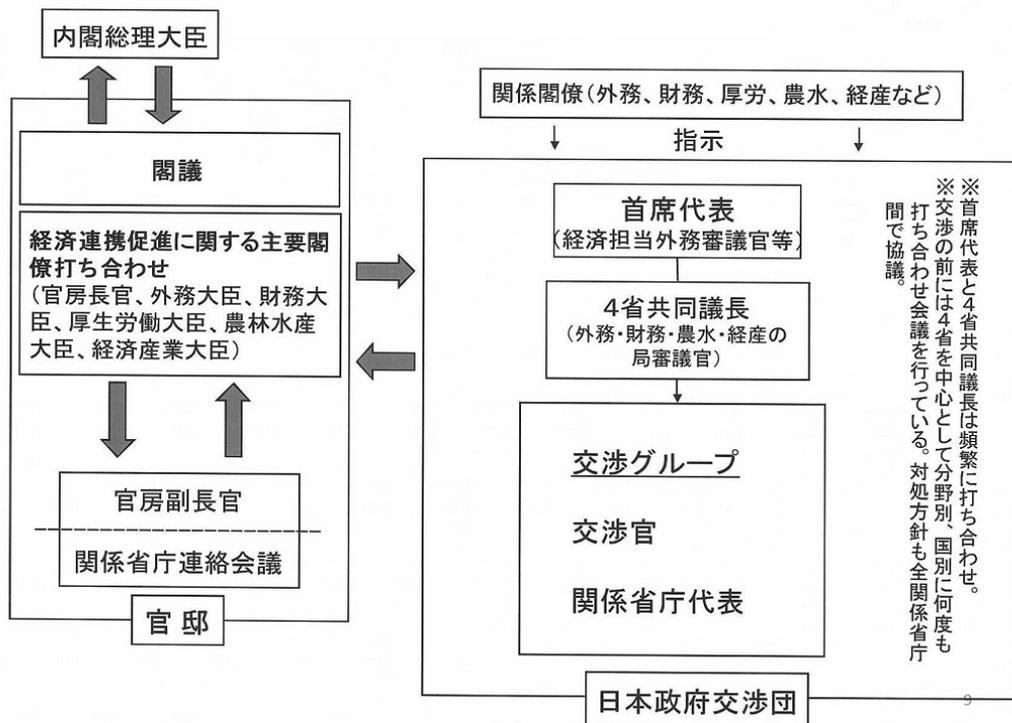
## 2. 日本が抱える問題とその展望

### (1) 政治的リーダーシップと交渉体制

日本の FTA 交渉は、外務省、経済産業省、農林水産省、財務省の 4 省庁体制で行われている（図表 6）。本体制の下では 4 つの省庁が協議の上、合意形成を行いながら交渉を進めていくため、省庁間での調整が難しい項目については時間を要する場合も出てくる<sup>4</sup>。特に、FTA に対して推進派の経済産業省と消極派の農林水産省の対立は激しく、短期間でスピーディーに意思決定がされるという体制にはほど遠いのが現状である。一方で、米国の通商代表部や、EU の通商担当委員、韓国の通商本部は、交渉窓口が一本化されており、強い権限を有して交渉に望んでいるため、めまぐるしく動いていくグローバル経済と通商交渉のスピードに対応できている。

しかしながら、現在の日本の交渉のあり方がすべて悪いわけでもない。各省のスタンスはそれぞれのステークホルダーの意見を集約したかたちで形成されており、幅広い民意を吸い上げたうえでの民主的な合意形成プロセスとも言えるのである。現体制を継続するべきか、あるいは見直すべきは今後の政治的判断に寄るべきところであるが、いずれにして

図表6 日本政府の交渉体制



出所：「日本の経済連携協定」外務省  
 <[www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei\\_0910.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei_0910.pdf)>2011年1月25日アクセス。

もまずは政治的なリーダーシップを見せるべく、日本の通商政策に関する長期的な戦略を示すことが先決である。

現在、TPPに関する議論が活発になっており、このことは日本の通商政策のあり方に対する国民的議論を呼び起こすうえで大変に望ましいことである。しかし、このTPPへの交渉参加に対する政府の決断は場当たりの、長期的なビジョンを練って議論を深めたいうえでの判断ではなかったことはとても残念である。TPPへの関心が高まっている今こそ、政府のリーダーシップのもとで日本の通商政策の長期的戦略を示し、国民に問うていくことをまずはしていくべきである。

その上で、時代に即した交渉のあり方を考えていくと、現在の交渉体制を維持していく場合には、かなり政治主導的に改変していく必要がある。政権交代が起きた頃は盛んに政治主導型の政策遂行が叫ばれていたが、その勢いが最近になって薄れて来ているのは気になるところである。大臣や政務三役についての人事に関しては、政府が立案したFTA戦略に沿った形での厳格な人選が望まれる。そして、その着実な執行を常に監視し精査しながら、政治的手腕を発揮していくべきである。

しかしながら、現実の日本の政治システムを考慮すると、現在の議院内閣制のもとで長

期にわたって、一貫性のある政治的リーダーシップを発揮していくのは困難と言える。国のトップである首相が1年足らずで交代してしまうという昨今の日本政治の様相を見るに、長期的視野に立った戦略的政策が継続的に遂行される可能性は乏しい。大臣にいたっては数ヶ月で交代ということもあり、政治主導による政策の一貫性と継続性が担保されることはかなり難しいと言わざるを得ない。

このような現実を考慮すると、やはり現在の4省庁体制を改めるのが、最も迅速かつ的確に通商交渉を履行していくためには、理想ではないかと考えられる。もっとも、大統領制のような制度を導入して、直接国民に支持された幅の広い権限を持つ政治リーダーに、じっくり腰を据えてもらって、中長期にわたる通商政策を強靱なリーダーシップのもとで進めてもらうということも不可能ではない。しかし、そのような長期的なビジョンを廃した場合には、現行の政治システムのもとで最大限可能な体制としては、やはり日本の通商政策と交渉を任された強い権限を持つ部署なり局なりを、内閣府或いは外務省のもとに作ることである。

ここで気をつけなければならないのは、その組織の構成員は各省庁からの出向者ではなく、自前の職員と通商政策と交渉に精通した専門化集団で構成されていなければならないことである。そのうえで、利害関係のある各省庁にも十分に根回しや情報提供もしながら、最終的にはあくまでその組織の判断と決定のうえで、対外関係を構築し交渉を進めていくべきである。

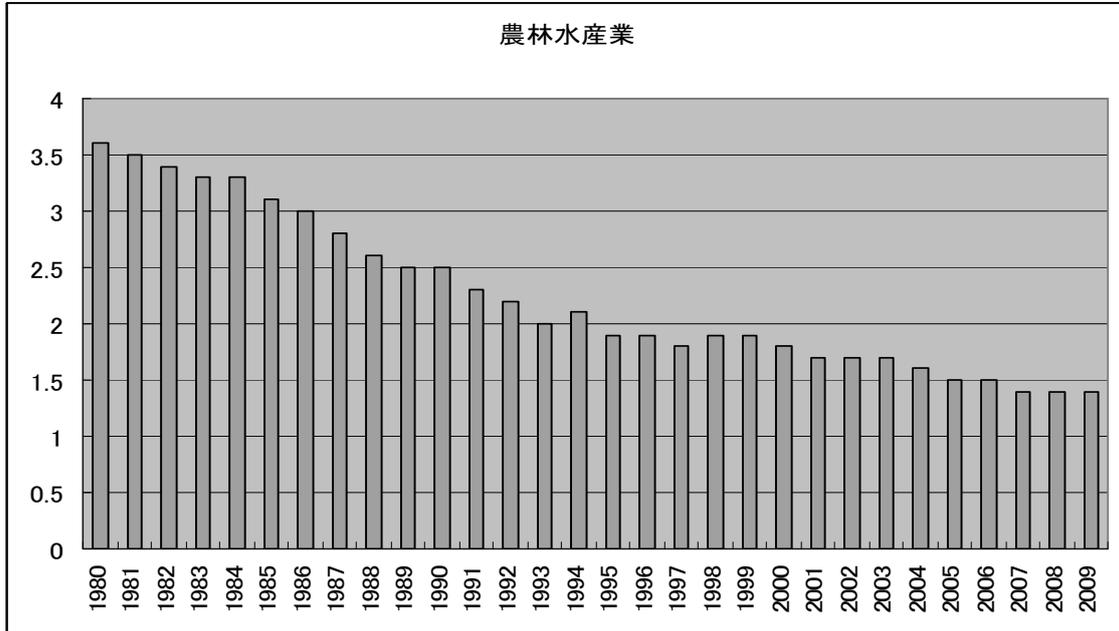
## (2) 農業は問題か

TPPへの関心と共に、日本の農業に対する改革への動きも活発化しており、自由貿易と国内農業との関連性は未だ根強い。たしかに、自由貿易による農産品の関税引き下げによって、生産性の低い日本の農業はある程度の打撃を被るかもしれない。しかし、現在の日本の農業の実態は深刻で、今のままでは自由貿易実現の有無に関わらず衰退していくと言わざるを得ない。図表7は農林水産業のGDP構成比で、その水準は過去30年間で半減し、1.4%ほどである。それと同時に農林水産業への従事者も年々減少しており、2007年時点で約270万人、全体の4%に留まっている(図表8)。しかも、農家の平均年齢は2010年で65.8歳で、農家全体の61%が65歳以上の高齢者となっている。

農家の担い手を増やし、耕作地を減らし、食料自給率を高め、世界的にも通用する農業の確立こそが、現在求められている農業改革である。これまで国内の強い保護で守られてきたためにこのような衰退産業へと変遷してしまったことを考えると、従来のような守りの姿勢を堅持したままの改革では駄目である。むしろ外圧をうまく利用しながら、これを

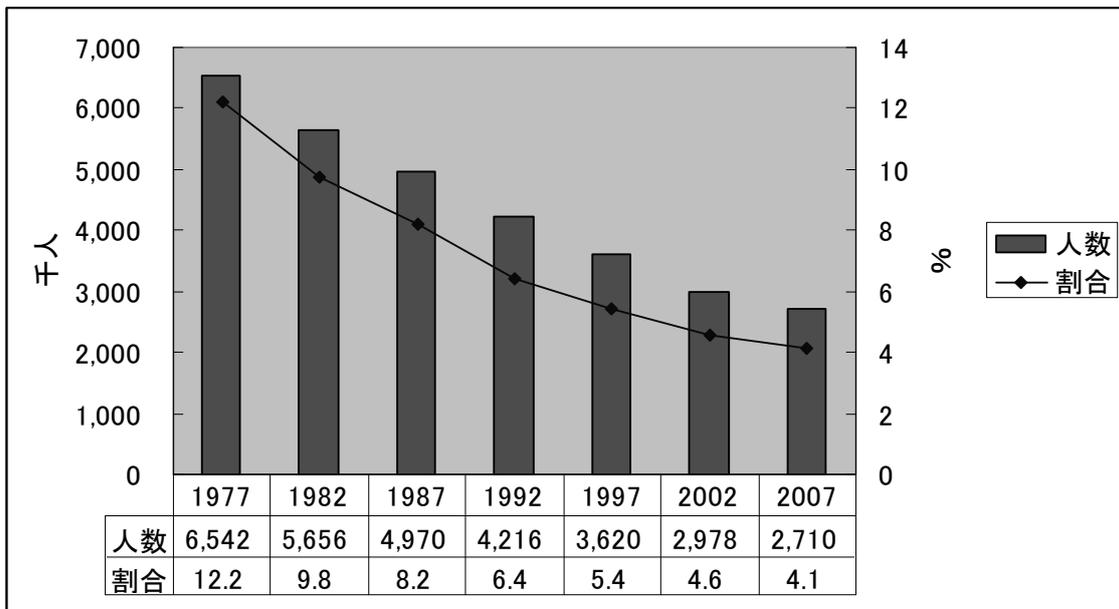
改革の機会と捉えて、攻めの農業へと転換していく必要がある。

図表7 農林水産業のGDP構成比(%)



出所：内閣府 平成21年度国民経済計算（平成12年度基準・93SNA）  
 <[http://www.esri.cao.go.jp/sna/h21-kaku/21fcm3n\\_jp.xls](http://www.esri.cao.go.jp/sna/h21-kaku/21fcm3n_jp.xls)> 2011年1月27日アクセス。

図表8 農林水産業への従事者

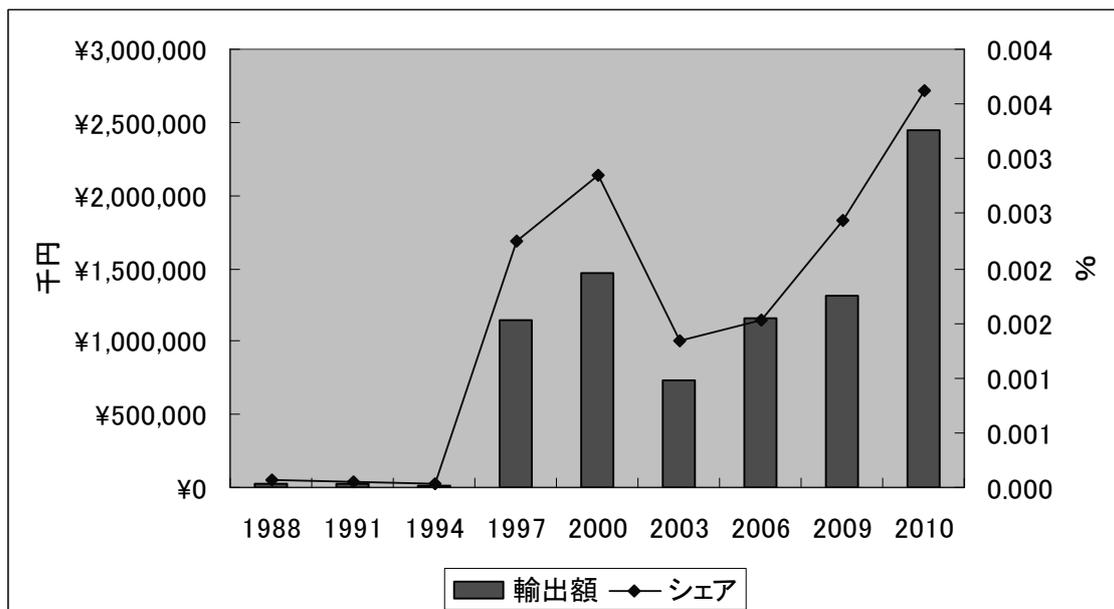


出所：総務省統計局 就業構造基本調査  
 <[http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2007/zuhyou/jikei\\_22.xls](http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2007/zuhyou/jikei_22.xls)> 2011年1月27日アクセス。

幸いにもこのような危機意識の中ですでに改革を進めている農家も出てきており、実際に海外の市場で大きな利益を獲得している農業法人も見受けられる。図表9と10は、米と野菜の輸出額と総輸出額に占める割合を表したグラフである。米については1990年代後半から輸出が増えてきており、近年も日本食のブームと共にアジアの高所得者層の嗜好の高まりもあいまって、米の輸出は増加傾向にある。そもそも、日本人の米に対する品質と安全性へのこだわりは高く、安価な輸入米が国内米に取って代わるという現象を想定することは現実的とは言い難い。果物及び野菜については農業の衰退が示すように、2000年までは輸出額も減少傾向にあったが、それ以降はわずかながら増加の傾向にあり、着実に海外の市場にも対応してきている。

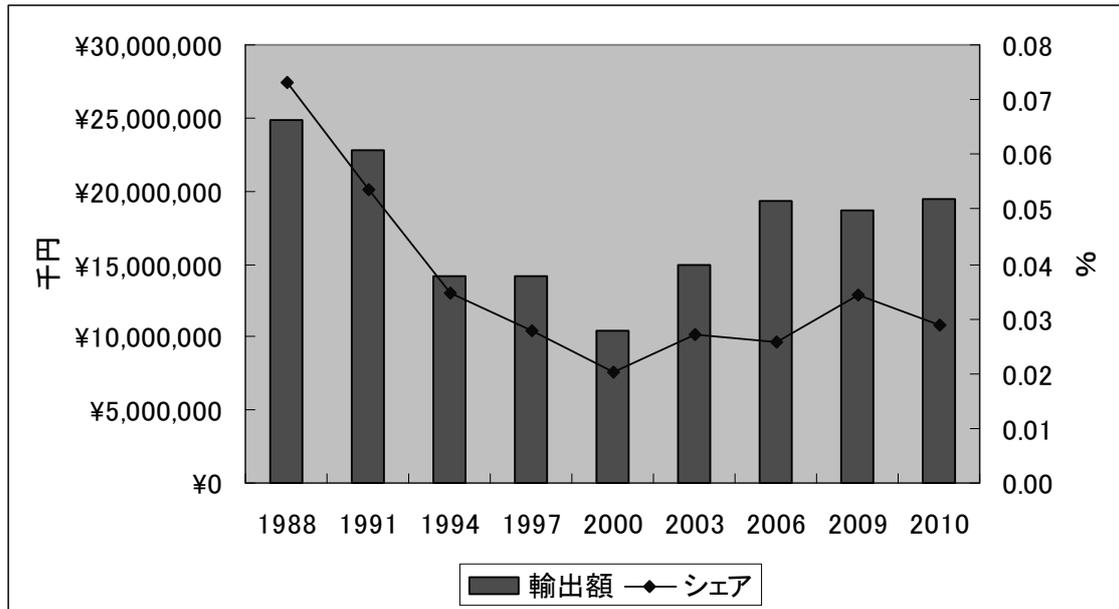
近年の食料価格の高騰と共に、先進国間では途上国の農地を購入し食料の確保に奔走するという、いわゆるランド・ラッシュという現象が見受けられるようになってきた。日本はこのような海外農地の買いあさりには積極的ではないが、食料価格の高騰ならびに世界的な食料不足に対する認識はしっかりと持っておくべきである。ただでさえ耕作放棄地が増えている日本にはまだ国内に余っている農地があり、また少子高齢化に伴う人口減少によって土地の有効な転用も今後大きな課題となってくる。世界的な食料価格の高騰は、日本から見れば内外価格差を縮め日本の農産物を輸出するチャンスともなる。また、新興国の高成長による高所得者層や中間所得者層の増加は、日本の高品質な農産物を売り込むうえで大きなビジネスチャンスとも言える。

図表9 米の輸出額とシェア



出所：財務省貿易統計より作成。

図表10 果実及び野菜の輸出額とシェア



出所：財務省貿易統計より作成。

まさに今後、農業は世界的な需要増大と共に拡大発展が望める産業であり、国内の雇用獲得策としても大きな潜在力がある分野である。日本の FTA の出遅れによって、日本のお家芸である自動車や家電などの輸出産業は、ASEAN などのアジア周辺国へと移転する傾向が見受けられ、それが産業空洞化に伴う国内雇用の減少へと連鎖する可能性も懸念されている。日本の農業を強くして国内のみならず世界の需要にこたえていくことは、単に農業分野における雇用創出を促すだけでなく、それによって FTA 交渉が加速すれば輸出産業の国内雇用の確保にも繋がるのである。バブル崩壊以降の日本経済の低迷ならびに国内需要の減退、そして金融危機による世界的な不況の波によって、日本の雇用情勢はバブル崩壊時よりも悪い状態となっている。この状況を打破するには有望産業である農業を再生させ、現在最も成長著しいアジアの旺盛な需要を取り込むべき自由貿易を拡大させ、そして、それによって国内輸出産業の海外移転を防ぐことである。

日本の人件費や物価は割高で、国土の7割以上が山地か丘陵地であることを考えると、決して日本は農業に適した国とは言い難い。様々な改革を行ったとしてもすべての産品について採算の取れた生産活動ができるとは限らない。その場合には、農業の育成や農家の存続のために、戸別所得補償制度を有効かつ効率的に利用していくべきである。さらに、食料自給率の維持や、景観、環境、町作り、文化などに関連した農業の多面的価値を保持するためにも、きめ細やかな制度設計によって保護すべきところは保護していけばよい。

これまでに日本が締結してきた FTA については、除外品目が設定されておりセンシ

タイプ部門についての関税削減は回避されてきた。また、関税が削減される場合でも段階的な引き下げが行われており、それによって国内産業の構造調整が図られるように配慮されてきた。また TPP についても例外措置が認められる可能性もあるとの指摘もあり、FTA 締結イコール日本の農業の壊滅というイメージ化された議論だけは避けるべきである。国民全体による冷静な議論と対処によって、衰退産業である日本の農業を活性化させ、世界的にも通用する魅力ある産業へと育てながら、効率的な保護のあり方を考えていくことが重要である。

### (3) 日本からのオファーを考える

図表 11 は日本ならびに日本と交渉を行った国或いは今後交渉が行われるであろう国の平均関税率を示した表である。日本の非農業分野における平均関税率は 2.5%と非常に低く、例示した国の中ではシンガポールとニュージーランドに次ぐ3番目に低い値となっている。一方で、農業分野における関税率は比較的高く、21.0%となっている。さらに、農業分野の平均関税率から非農業分野の平均関税率を引いた差については、18.5 となっており、これは韓国とインドに続き3番目に高い値となっている。また、農業分野における HS6 桁ベースの品目の中で、関税率が平均関税率の3倍を超す品目の割合は 5.6%であり、これは農業分野の平均関税率が 10%を超える国の中では、韓国と EU について3番目に高い国となっている。

これらのことから一般的に言えることは、日本の非農業分野における関税率はかなり低く抑えられている一方で、農業分野における関税率は高い傾向にあり、その農業と非農業との格差は大きいということである。さらに、農業分野における関税についても、高関税で保護されている品目が多数あることが分かる。つまり、非農業分野で関税引き下げが可能な分野はすでに限られている一方で、農業分野では高関税によって保護されている重要品目には手がつけれないという状況下で、日本は FTA の交渉に臨まなければならないのである。

このことが実際の交渉で不利な立場に立たされる場合がある。相手方が関税の面で大きく譲歩したとしても、日本からはそれに見合う関税引き下げには応じられず、したがって何らかの他の手段を講じて相手方に納得をしてもらうしかない。インドネシアやフィリピンとの EPA のケースでは、人の移動という部分でインドネシアとフィリピンの看護師と介護師を一定人数受け入れる旨の合意をした。また、タイとの EPA においてはタイの料理人についての受け入れ用件を緩和した。

図表 11 平均関税率

国	農業分野			非農業分野 平均関税率 (%)	差
	平均関税率 (%)	15%以上の シェア (%)	平均の3倍以上 のシェア (%)		
日本	21.0	22.4	5.6	2.5	18.5
中国	15.6	35.0	3.2	8.7	6.9
韓国	48.6	51.4	7.5	6.6	42.0
シンガポール	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2
ブルネイ	0.1	0.0	1.6	2.9	-2.8
タイ	22.6	59.0	0.4	8.0	14.6
マレーシア	13.5	8.5	4.6	7.6	5.9
インドネシア	8.4	4.4	2.6	6.6	1.8
フィリピン	9.8	13.1	9.8	5.8	4.0
ベトナム	18.9	48.7	2.7	9.7	9.2
インド	31.8	82.3	5.0	10.1	21.7
オーストラリア	1.3	0.5	25.1	3.8	-2.5
ニュージーランド	1.4	0.0	29.0	2.2	-0.8
EU	13.5	26.7	7.5	4.0	9.5
米国	4.7	5.4	7.5	3.3	1.4
メキシコ	22.1	43.8	5.4	9.9	12.2
ペルー	6.2	4.5	0.0	5.4	0.8
チリ	6.0	0.0	0.0	6.0	0.0

出所：World Trade Organization, World Tariff Profiles 2010。

注：平均関税率とは HS6 桁ベースで割り出した関税率を単純平均した値のことである。15%以上のシェア (%) とは、HS6 桁ベースの品目の中で関税率が 15%を越える品目数の割合である。平均の 3 倍以上のシェア (%) とは、HS6 桁ベースの品目の中で関税率が平均関税率の 3 倍の値を越える品目数の割合である。

日本での就労の機会を増やして収入を得る手段を確保したいという途上国の要求を受け入れる形で、FTA の成立にこぎつけたわけではあるが、このような人の移動という分野での協力や譲歩のあり方が本当に望ましいか否かについては議論の余地があるところである。また、今後先進国と FTA を締結していく際には、その他の協力のあり方も模索していかなくてはならない。韓国との FTA 交渉決裂の一つの要因として、韓国側が要求するような日本からの協力事項に対して、日本は前向きではなかったことが挙げられているのも事実である<sup>5</sup>。

貿易投資、中小企業、金融、産業、技術、運輸、情報通信、農業、環境、医療、インフラ、教育、文化、観光などが協力分野として挙げられるが、先進国との FTA 締結においても特に日本の比較優位がある分野は医療と環境である。食料の安定的な確保という面において日本の農業技術を提供し、農産物の供給を確保するという協力関係の構築も有益であ

る。また、日本の法人税の高さが海外投資受け入れの障害となっていることも指摘されているように、先進国からの対日投資を増やして雇用の増大を図る上でも、投資優遇措置を協力分野として前面に押し出すことも有効であると考えられる。さらに EU との FTA 交渉でも問題になると考えられる、様々な非関税障壁の軽減と撤廃も視野に入れた協力のあり方を検討していく必要もある。

### 3. 主要貿易相手国との FTA 締結に向けて

FTA による経済厚生拡大の効果を享受するには、できるだけ貿易額が大きい国と自由貿易協定を締結することが望ましいことはすでに述べたが、日本の場合は残念ながらベスト3に属する貿易パートナーとの FTA は未締結のままである。本節ではその3カ国である、中国、米国、韓国との FTA 締結への課題と見通しについて述べることにする。

#### (1) 中国

2007年に中国は米国を抜いて、日本にとって最大の貿易相手国となった。2004年に日本貿易振興機構が日本企業に対して行ったアンケート調査によると、「自社にとって最もビジネスチャンスが期待できる FTA は」という質問に対する回答で最も多かったのは、日中 FTA で全体の44%を占めた<sup>6</sup>。このように実業界からも期待が高く大きな経済的メリットが見込める FTA にも関わらず、これまで公式な共同研究の試みさえないのにはいくつかの要因が考えられる。

その一つは、日中 FTA の経済的影響が大きすぎて、農業や繊維などの日本のセンシティブ部門に対する負荷がどの程度になるのかが不明な点である。二つ目に、中国は主に物品貿易を中心とした FTA の締結が先行しており、日本が望むような包括的な EPA の締結に対応できるかどうか定かではないことがある。最後に、歴史や領土をめぐる意見の相違から生じる政治的不信感が今なお両国の間では時折クローズアップされており、また、食の安全や知的財産権に関連した中国の対応に対する懸念が民間レベルで払拭されていない状況があって、FTA 締結につながるほどの信頼醸成の確立や友好的関係の構築には至っていないことが挙げられる。

一つ目の課題については、単にその影響力の過大さを仮想評価しているだけであり、未だ条件が何も決まっていないうちで TPP に反対している現在の状況となら変わらない。中国はセンシティブ部門については日本よりも強固に保護する立場にあり、一方的に相手国のセンシティブ部門を攻撃することはないと考えられる。その意味では、まずはお互いの状況を認識するという観点から、共同研究を開始するところからスタートしてもよいと

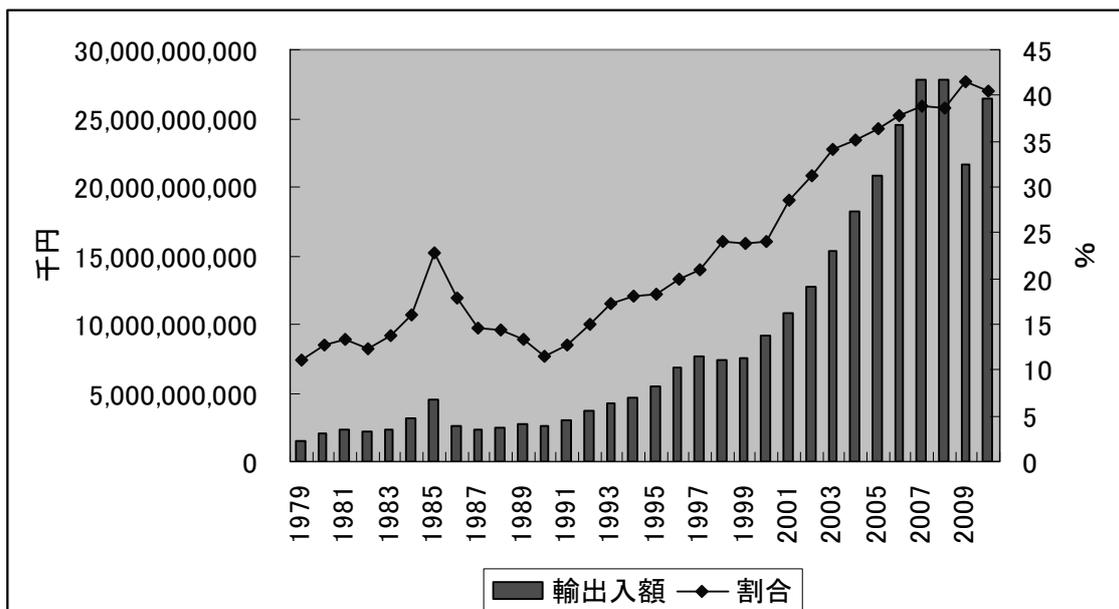
思われる。

二つ目の課題についても改善の兆しはある。中国は 2000 年に WTO に加盟して以来、着実にその履行に沿った手続きを進めており、国際的なルールや規制にも柔軟に対応してきている。日本国内のビジネス界の概ねの評価としては、未だ様々な問題を抱えてはいるものの、中国の WTO 下でのパフォーマンスには満足しているとの声が多いようである<sup>7</sup>。また、中国は 2008 年 4 月にニュージーランドと FTA を締結し、中国にとっては初めてとなる先進国との締結にこぎつけた。本 FTA では投資やサービスの章も含んだ包括的な協定となっており、これを参考またはベースとして日本も中国とハイレベルな FTA の締結を考えていくべきであろう。

三番目の問題が日中 FTA を考えていく上では最も難しいハードルとなる。最近の中国の軍事力の増強や 2010 年 9 月に起きた尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件など、日本が懸念する問題の解決にはまだまだ大きな壁が存在している。そんな中でも様々な問題があろうとも、民間レベルでの経済交流は留まるどころかむしろ拡大傾向にあり（図表12）、このような草の根のつながりの深化が政治を動かし、国民的な合意形成の礎となることは否定できない。

また、日中韓 FTA という 3 カ国間の FTA 研究については、2010 年から産官学の公式勉強会という形で進んでおり、2012 年には交渉入りを目指している。日中 FTA については未だ手付かずのままになっている以上、この日中韓 FTA を通して日中 FTA を実現させ

図表 12 中国との貿易額と割合



出所：財務省貿易統計より作成。

るという道筋をとることが最も現実的な政策判断のあり方であろう。事実、この3カ国間FTAの推進には中国はかなり前向きであり、日本の状況さえ整えば短期間で交渉、締結まで持っていくことも可能である。

中国とのFTAについては、まずは、今後の日中韓FTA研究の進展に期待するところであるが、ASEANと中国のFTA(ACFTA)が2010年に本格的に発効したことや、2010年に台湾と中国の間でECFA(Economic Cooperation Framework Agreement)が締結されたことも、考慮していかなければならない。これによって国内の産業空洞化が進む可能性が十分に考えられるからである。国内雇用を脅かし、それが社会問題や政治問題へと発展する前に、ACFTAやECFAの影響について十分な考察が必要であると思われる。

## (2) 米国

米国とのFTAについても中国との2国間FTAと同様、政府レベルでは何の進展もないままである。農産物に加えて、牛肉やサービス、人の移動等で難しい判断を迫られるというのが米国とのFTAに踏み切れない主な理由である。それでも、米国とのFTA交渉を進めていかなければいけない事情がいくつか存在する。

一つは、韓国と米国間のFTA(KORUS)が2011年2月10日に署名されたことである。米韓FTAは2007年6月に政府間署名をしたが、その後、米議会の根強い反対を背景に批准手続きが停滞していた。その後、米側の要求に応じる形で修正協議を重ね、2010年12月に再交渉が合意に達したことを発表していた。今後、スムーズに批准手続きが行われるかはまだ予断は許さないが、もしこれが発効した場合、日本は韓国との競争において不利な立場に立たされることは間違いない。

日本の対米輸出のうち6割に関税が課せられており、そのうち約半分は自動車関連の製品である。乗用車の関税は5年目までは現状が維持されるが、5年後からは撤廃される。トラックについては、8年目まで現行制度が維持され、その後10年目までに段階的に関税が撤廃されることになっている。約5%の税率が課されている液晶テレビやスピーカーの関税も5年以内に撤廃され、電気機械やその他、化学工業製品についても日本側は不利な立場に立たされる。

日本の産業構造は韓国と類似しているところが多く、輸送機械や電気機械を中心に海外市場では日本製品と韓国製品は競合関係にある。メキシコやチリのケースなど、日本のFTA締結の遅れによって海外の競合相手に市場が奪われたという事例も少なくない。韓国については、EUとのFTAも署名済で、2011年7月の発効を控えその日本企業への影響を注視していく必要がある。さらに、KORUSが発効されれば、米EUという二つの巨大

市場で日本が遅れをとることとなり、これが国内の輸出産業へ与える負の影響は計り知れないであろう。

日本が米国との FTA を推進していかなければならない二つ目の事情は、日米関係の再構築にある。米軍基地移設問題で揺らいだ日米同盟を今一度確認し、日本と米国との関係が強固であることを世界にアピールする必要性に迫られていることである。特に基地問題で日米両国が騒いでいる間に起きた、北朝鮮による韓国・延坪島への砲撃、尖閣諸島中国漁船衝突事件、ロシア要人による北方領土訪問など、日本の主権を脅かすようなこれらの出来事は、改めて米国との同盟関係の重要性を認識させることとなった。

急遽、TPP への参加を表明したのもこのような諸事情が背景にあるからであろう。5 カ国が新たに加わって合計 9 カ国の枠組みで、TPP の年内妥結に向けて最も積極的に動いているのは 2011 年の APEC ホスト国米国である。TPP9 カ国のうち、日本が FTA を締結していない国は米国、オーストラリア、ニュージーランドの 3 カ国だけであり、オーストラリアとは交渉中であることから、実際には米国とニュージーランドが日本にとっては初めての交渉相手国となる。また日本にとっては事実上の日米 FTA であるとの見方もある。オバマ大統領の出身地でもあるハワイで行われる APEC 首脳会合で、FTAAP の礎ともなる TPP の合意を成果の一つとして掲げることによって、米国のリーダーシップや自由貿易体制によって開かれたアジア太平洋をアピールする狙いがある。

TPP については通常の 2 国間 FTA より例外品目を原則認めないという意味でハードルが高く、交渉スピードも速いため、日本がこのような条件を本当にのめるのかどうか、疑問視されているところも多い。しかし、ある程度国内問題を犠牲にしてでも、米国のレジームについていく姿勢を見せることは日米関係という視点からも好材料になる。何より TPP への参画によって、米韓 FTA 合意で有利に立った韓国を追い越すことも可能である。

しかし、TPP は複数国間の枠組みで交渉も複雑になるため、まだまだ不確定要素が沢山ある。最近になって、年内の交渉妥結は困難との見方も出てきている。日本は 2011 年 6 月に TPP に参加するか否かの判断をするという政治目標を掲げているが、その時になって交渉に加わりたいからといってすぐに加われるとは限らない。ひとまずは TPP を目指すことを目標にしつつも、それが倒れたときのヘッジをかけておくためにも、日米 FTA という 2 国間での協定の締結も視野にいれておくべきであろう。

### (3) 韓国

そもそも日本が最初に政府レベルで FTA 研究を開始した国は韓国である。前述したように、1998 年 10 月の日韓首脳会談で 2 国間での経済政策協議を強化することに合意し、

その後、12月に日韓FTAの経済的効果についての民間共同研究を開始し、日韓FTAを推進していくことを提言する報告書を2000年に発表した。そして、2003年10月に2005年に交渉妥結を目標に年内にFTA交渉を開始することに合意し、実際の交渉は2003年12月に開始された。しかし、6回の交渉を行った後、2004年11月に交渉は中断してしまっただ。わずか1年も経たないうちに交渉は暗礁に乗り上げ、その後何度か交渉再開の協議を重ねたが、現在も実務者間の協議が継続中で、交渉再開の目途はまったく立っていない状況である。

交渉決裂の主な要因として、日本が提示した農業分野における開放度について、韓国側が納得できなかったことが大々的に挙げられているが、その他にも日韓FTA交渉には様々な難しい問題が横たわっている。その中でも最大の懸案事項は、日韓FTAが韓国経済に与える効果が乏しいことにある。図表13は、韓国対外経済政策研究院(KIEP)と日本貿易振興機構アジア経済研究所(IDE-JETRO)が、共同研究の中で一般均衡分析(CGЕ)を用いて試算した、日韓FTAの経済効果を示している。

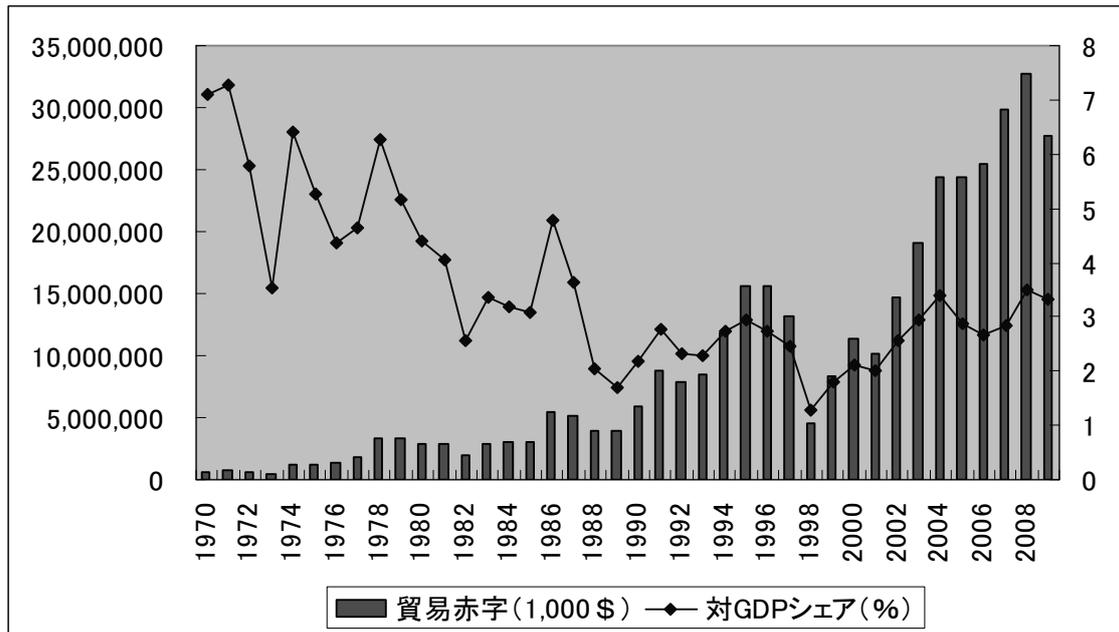
KIEPが試算した数字を見ると経済厚生やGDP、貿易収支すべてにおいて韓国側は負の影響をこうむることになっている。特に対日貿易収支の変化については、KIEP或いはIDEの両方の試算においてもマイナスの影響があり、それは動学的効果においても同様の結果が得られている。韓国は長年にわたって対日貿易赤字に直面しており(図表14)、それがこのFTAを通してさらに拡大することには深い懸念を抱いている。

図表13 日韓FTAの経済効果

		静学効果		動学効果	
		KIEP	IDE	KIEP	IDE
韓国	経済厚生 (%)	-0.19	0.34	11.43	7.09
	GDP (%)	-0.07	0.06	2.88	8.67
	対日貿易収支 (US\$100 million)	-60.90	-38.85	-4.40	-24.60
	貿易収支 (US\$100 million)	-15.43	-2.7	30.14	408.00
日本	経済厚生 (%)	0.14	0.03		9.29
	GDP (%)	0.04	0.00		10.44
	対韓貿易収支 (US\$100 million)	60.90	38.85		24.60
	貿易収支 (US\$100 million)		54.79		182.00

出所：Government of Japan and Government of Korea, Japan-Korea Free Trade Agreement, Joint Study Group Report, October 2, 2003, p 18.

図表14 韓国の対日貿易赤字



出所：Korean Statistical Information Service (KOSIS)  
 <<http://kosis.kr/eng/index/index.jsp>>2011年2月22日アクセス。

両国のセンシティブセクターについては、日本は製造業、韓国は農業・漁業に比較優位があり、韓国は日本との FTA によって国内の中小の製造業者が大きな打撃を受けることに難色を示していた。そして、それを補完する形で日本から中小企業・産業協力、対日輸出や投資の促進などについて、何らかの支援策を得たいと考えていた。日本側としては、韓国を立派な先進国の一員として見ており、そのような一方的な支援は有り得ないとの立場をとっていた。

このようなやり取りの中で、韓国側に不信感が芽生え交渉が決裂していったというのが事のはじまりであろう。そして、日韓交渉が中断している間に、韓国は米国と EU との交渉に忙しくなり、取り立ててあまり経済的メリットがない日本との FTA については後回しにしても良いという流れに落ち着いたのであろう。現在も実務者協議が続けられているが、韓国側としてはあくまでも他の競合国との差を埋めるべく米 EU との FTA を最優先し、日本との FTA は国内の競争力をつけた後でも十分に可能であるという認識があるのかもしれない。

特段に政治的な後押しがなければ近いうちに日韓 FTA 交渉が再開されるのは難しいと考える。たとえ交渉は再開されたとしても、合意に至るのは少なくとも複数年を要するであろう。このようなことを考えると、結局は現在急ピッチで動き始めている日中韓3国間 FTA に焦点を当てて、同時に中韓との FTA をまとめてしまうのが、コスト的にも効率的

であり、政治的にも現実的な選択肢であろう。韓国にとっても、経済的に負の影響がでるかもしれない日本との2国間FTAに応じるよりも、3国間で多大なプラスの効果が期待される日中韓FTAを締結するほうが、国民的には理解が得られやすい面もあるだろう。

#### 4. おわりに

現在のグローバル社会において世界やアジアで取り残されないためにも、また、国際的な企業間の競争力において不利な立場に置かれないためにも、今後も積極的にFTAの推進に取り組んでいくべきである。まずは、政治的なリーダーシップによる長期的ビジョンを、国内外の動向を加味し今後の通商戦略を練り上げて、作成するべきである。そのうえで、めまぐるしく変化する国際政治経済事情に、迅速に対応できる交渉体制のあり方を検討していくことが望まれる。

国内の農業問題があることで通商交渉が進まないという事情は避けるべきで、むしろ、外圧をうまく生かす形で衰退産業である国内農業の改革を促していくという考え方に転換していくべきである。効率性のある魅力ある農業を確立しながら、守るべきところについては、戸別所得補償制度の有効な利用と決め細やかな政策手当てによって、保護していけばよい。

日本の場合、単なる関税引き下げによる対処によってFTA交渉を乗り切ることが難しくなっている。貿易投資、中小企業、金融、産業、技術、運輸、情報通信、農業、環境、衛生、医療、インフラ、教育、文化、観光などの分野における協力のあり方を相手国ごとに検討していくことが求められる。日本にとっても有益な協力としては、環境や医療、農業であり、対日投資に対する投資優遇措置も検討していくべきである。また今後は、様々な非関税障壁の軽減と撤廃も視野に入れた協力のあり方も検討していかなければならない。

今後、中国との2国間FTA交渉が始まる見通しはなく、また、韓国との交渉再開を期待することも難しい状況である。EAFTAやCEPEAという広域での枠組みについても、大国間での主導権争いがあり、早期に実現される可能性は極めて薄い。中韓とのFTAについては、産官学の公式勉強会が行われている日中韓FTAによって実現させるのが、最も効率的で現実的な選択であろう。

米国とのFTAは、TPPの参加によって実現させようという動きが見受けられるが、TPP参加のハードルは高くまた参加国も多いことから、交渉は難航すると思われる。たとえ日本が参加する意向を決めたとしても、交渉に入れてもらえる可能性は確定的ではないことから、米国とは2国間でのFTAの締結も視野に入れて準備をしておくべきである。

最後に、2030年を見据えたシナリオに沿って、今後の日本のFTA政策の変化や交渉の

あり方について概括してみることにする。アジア経済が今後も発展し日本の経済力が相対的に小さくなっていく場合には、ますます開国による貿易の拡大を通じたアジア依存というものが、日本経済を支えていくうえで重要となってくる。2010年11月に閣議決定された「包括的経済連携に関する基本方針」は、このような視点で「国を開き」「未来を拓く」決意を固めて、FTA締結のますますの促進を基本的な方針として掲げている。

日本経済が急回復し、少子高齢化や財政難を乗り越えて、再び右肩上がりの成長を堅持する一方で、新興国の経済がバブルの崩壊と人口ボーナスの消滅によって減退した場合には、あえて海外に向けて日本の国を開く必要はなく、より内向きな姿勢が顕著となるであろう。このような状況下では、FTA交渉が停滞する可能性が十分に考えられる。

これに安全保障に対する二つの仮定が加わって、「新秩序への抗争」というシナリオが実現した場合には、中国の覇権的な立場が決定的となり、日本は中国を含む経済連携の強化に積極的に動かざるを得ないであろう。「ゼロサム的対立のアジア太平洋」の場合には、米中の対立が顕著になり、日本は難しい選択に迫られるが、結局は日米同盟を堅持していくことを選択する意味で、米国との連携強化を優先されると考えられる。

「アジア太平洋の協調」というシナリオにおいては、日米中印ASEANによる大国間の連携が可能となり、FTAAPやあるいはそれを超える形でのFTAの締結が実現されるであろう。「現状維持（見慣れたアジア太平洋）」では、あえて急いでFTAを促進していく必要性はなく、国内の構造調整が整うまで交渉は控えるという姿勢に転ずるであろう。

— 注 —

- <sup>1</sup> 清水隆雄「東アジア自由貿易協定—日本の政策と数量的評価—」『日本大学国際関係学部 Working Paper No. 504』(2005年9月) 11頁。
- <sup>2</sup> Research Planning Department, IDE, JETRO, Toward Closer Japan-Korea Economic Relations in the 21st Century, Summary Report, March 2000, p. 31.
- <sup>3</sup> WTO では、この RTAs を主に 4 つに分類しており、FTA のほかに、経済統合協定 (Economic Integration Agreement, EIA) や関税同盟 (Custom Union, CU)、部分協定 (Partial Scope, PS) に分けられている。2007年9月時点で、WTO に報告されている地域貿易協定の累積数は 383 で、その中で実行されているものは 194 協定ある。この 194 の内訳は、関税同盟 18、経済統合協定 49、自由貿易協定 114、部分協定 13 となっており、FTA がその 6 割ほどを占めている。
- <sup>4</sup> 日本機械輸出組合『東アジア自由貿易地域の在り方—東アジア自由ビジネス圏の確立に向けて—』303頁。  
深川由紀子「日韓自由貿易協定 (FTA) 交渉再出発への課題」『ファイナンシャル・レビュー』April (2006) 120頁。
- <sup>5</sup> 山本栄二『現代韓国の変化と展望』(論創出版、2008年)。
- <sup>6</sup> 日本貿易振興機構 経済分析部『日本企業の東アジアビジネスと FTA、元切り上げの影響』(2004年4月) 30頁。
- <sup>7</sup> 日本経済団体連合会『対外経済戦略の構築と推進を求める—アジアとともに歩む貿易・投資立国を目指して—』(2007年10月16日)。