

東アジア自由貿易地域形成に向けての課題と戦略の提言

2以上の複数国家間で物品の貿易等を自由化する制度である「自由貿易地域（FTA）」を形成すべきだという声が、1999年のWTOシアトル閣僚会議における新ラウンド開始の失敗やEUとメキシコとの自由貿易協定の締結を機に日本の経済界で強まってきた。このような状況を受けて、日本とシンガポールとの自由貿易協定の交渉妥結が本年中に予定されており、またメキシコやチリ等から日本に対してFTA設定の申し入れも相次いでいる。

このような状況にあって、従来からわが国と経済的な結びつきが強い東アジア諸国とのFTA構想が生まれてくるのは当然であり、すでに1998年に韓国から日韓FTAの申し入れがあり、政府間合意に基づく共同研究の成果も発表されている。また2000年11月に開かれた「ASEANプラス3」では、日本を含む東アジアFTA構想がASEAN諸国から提唱された。また本年11月には、ASEAN諸国が中国とのFTA構想の推進を決め、10年以内に交渉を妥結させる方針を固めたという報道もなされている。

FTA等の地域経済統合は、一定の条件が揃えば、自由化に至るプロセスの容易さと迅速性、統合の中に含み得る内容の幅広さといった点で、WTOなどによる無差別原則に先行する正当性を有しており、FTA推進のメリットとして、貿易障壁を撤廃する効果、経済制度の国際間調和と収束を促進する効果、国内経済の構造改革を促進する効果、世界全体の自由化モメンタムを保持する効果、延いてはお互いの国民の関係が密になり共有可能な価値観を醸成するという政治・経済的な効果があるので、日本の戦略的通商政策の柱として東アジア自由貿易地域の形成を真剣に検討すべき段階にある。また、日本が今後長年にわたって東アジアにおいてリーダーシップを発揮するチャンスでもある。

本報告書では、東アジア諸国とのFTA形成を想定してその法的・経済的検討を行った。東アジアFTA実現のためには、いくつかの難問を乗り越えていくことが求められるが、以下に東アジアFTA形成の主要課題を提示し、それらに対する戦略を提言する。

1. 漸進的アプローチの採用

(1) アジア諸国のなかで日本にとって中核的な位置を占めるのが、ASEAN諸国である。日本がASEANと単一のFTAを作る場合には、ASEAN諸国と日本市場の一体化が図られることになり、その政治的インパクトは個々に結ぶ場合とは比較にならないくらいに大きい。しかし、そのために交渉には相当に長い時間が必要となる。他方、二国間のFTAの場合は、個々の国情を勘案して経済面に影響をできるだけ限定したFTA作りが可能になろう。ASEAN諸国と個々に一つずつFTAを設定していく方が一見長い時間を要しそうであるが、実際にはその方が実現性が高い。

(2) 中国はようやくWTOに入る段階に来たが、WTO上の義務を効果的に実施できるかどうかについてはしばらく様子を見る必要がある。中国とのFTAを語るのはその後であろう。いまだ法制度も十分に完備されておらず、国営企業が多く活動する中国がFTAを結ぶことが、実際に何を意味するかは想像すらできない。中国とは経済分野でさまざまな協力関係を築くことが先決であろう。

(3) 経済規模の小さい香港だけを相手にしてFTAを設定することは、香港をその一部に収める中国がその意思をもてばそれほど難しいことではない。シンガポール同様に、香港側には物品FTAを設定することにほとんど問題がないと思われるからである。台湾はFTAの相手としては格好だが、日本は台湾を国家として承認していないために、FTAの前提となる国際条約を台湾と結ぶことはできず、そのためFTAを設定することは当面不可能である。

(4) 東アジア諸国の可能な国とFTAの迅速な締結を推進すべきだが、すぐに結ぶことは、日本側以上にアジア諸国にも大きな問題がある場合がある。現在すぐにでも可能なことはFTAを念頭に置きながら、投資保護協定も含めて経済分野の種々の協力関係をアジア諸国と作ることはないだろうか。従来、日本がこれら諸国と結んでいる投資保護協定では協定上に規定された権利義務を確実に実施して投資環境の改善を図ろうというものがほとんどないという反省に立って。経済分野において、アジア諸国を相手に権利義務を設定し、かつそれを確実に実行していこうという意図に裏付けられた国際協力をまず結成し、それを着実に実施していくという経験を積むことが先決であろう。

2. センシティブ・セクターへの対応

(1) 日本の戦略的通商政策の策定遂行に当って農業が大きな足かせとなっている。「実質上すべての貿易」という地域経済統合へのGATT上の制約条件(GATT 24条8項a号)をかりに輸出入の10%以上の例外品目を許さないという規定と解釈するならば、日星FTA以降日本が締結を検討しているFTAではいずれも、農産品・食料加工品の(少なくとも一部の)域内貿易自由化が不可欠となってくる。農産品と食料加工品は、日本の韓国からの輸入の約15%、メキシコからの輸入の約25%、チリからの輸入の約50%を占めている。しかるに、農水省は今のところ、WTO交渉以外の場ではいっさい譲歩しない(自由化しない)との立場を崩していない。農産物・食料加工品の少なくとも一部の自由化を盛り込むことができなければ、今後日本はFTAのネットワークを構築していくことができない。農産物に関する通商政策は大幅な見直しは急務であり、究極的には、強力な政治的リーダーシップの発動がなければ、何も変えられないであろう。

(2) 当面、我々のできることをやっていくしかない。まず第1に、農業保護のコストがますます高まっていて、国民経済全体から見て到底正当化できないレベルに達していることを、ことあるごとに繰り返し訴える。保護のコストのみならず、農業部門の自由化なしには第2、第3のFTAも結べないなど、経済外交上のコストも大きいことも強調する。第2に、百歩譲って当面保護を継続するにしても、貿易政策よりも国内補助金の方が小さな厚生コストですむことは明らかである。せめてEUの農業政策のように、国内補助金主体の保護政策へと転換し、消費者の不利益を減免すべき、と主張する。こうすることによって、農業保護がどこまで必要なのかについての国民の議論も深化するであろう。第3に、FTA交渉などを突破口として、小さな部分でもよいから何しろ「譲歩」させ、風穴を空ける。そうすることによって、農業保護論者に農林水産業全体の保護を継続することが難しいことを自覚させ、せめて保護のプライオリティをつけようとの気を起こすように仕向ける。

3 . Pre-FTA アクション

FTAを締結するには、お互いの国民の関係が密になり、理解を深め、共通の価値観を醸成していくことが必要である。また、自由化は継続していないとモメンタムを失い、保護継続を訴える政治経済的圧力に敗れてしまうので、いっ

たん FTA 締結の方向に動き出したら、立ち止まることなく、何らかのアクションをとり続けなくてはならない。たとえば日韓関係の場合、難航している投資協定の早期締結は是非実現すべきであるし、それ以外にもできるだけ機会を作って、関係を密にする努力をすべきである。

4 . 日本・シンガポール FTA の生かし方

(1) 日本・シンガポール FTA は日本初の FTA ということで、世界に対し日本が FTA を締結する能力を証明するものとなるであろうし、韓国その他の東アジア諸国にも大いに刺激を与えるものとなるであろう。しかし、日星 FTA は同時に、シンガポールと他の ASEAN 諸国との関係を悪化させてしまう危険性もある。日本は早急に、他の ASEAN 諸国にも十分配慮していることを示す何らかのアクションをとるべきである。また、将来の日本との FTA 締結に向けて他の ASEAN 諸国にも積極的になってもらうため、FTA 締結のメリットを近隣諸国に印象づける必要がある。

(2) 日星 FTA が、日中投資保護協定のように条文上は立派な内容となっているにもかかわらずほとんど利用されずに死文化してしまわないように、政府と民間がいっしょになって、この FTA の枠組みを利用する方法を大いに検討すべきである。特に WTO の政策規律が直接かかっていない自由な部分でどのようなことが可能か、工夫を凝らしてみる必要がある。具体的には、基準認証、電子商取引、人の移動、紛争解決などで何かできないか、考えてみてはどうだろうか。

5 . 他分野との連携

FTA を通商政策のみを対象とするものと考えのではなく、FTA の傘の下にさまざまなものを付加し、あるいは他分野との連携を強めることによって、域内国との関係をより高次の統合へと高めていく努力も必要である。たとえば、東アジア諸国の間でチェンマイ・イニシアティブという形の協力のような東アジア全体をカバーするマクロ・金融政策と通商政策との地域レベルでの有効な連結が実現するよう、努力していく必要がある。また、従来、通商政策とのリンクを意図して避けてきた経済協力 (ODA、OOF) についても、今後はより戦略的に遂行していくことが求められよう。東アジア諸国向けの経済協力はその他地域向け経済協力とは分離して、将来の経済統合に向けて戦略的に用いる協

力として再編成するのも一案である。新宮沢構想は、各社会の末端までその存在が認知され、大きなインパクトを持った。これは、プログラム全体が明確なコンセプトの下に位置付けられたからに他ならない。これまで日本が行ってきた経済発展に資する経済協力というものは、中長期的な東アジア FTA に向けての努力として、インパクトを持つ形で束ねることができるはずである。

6. 多角主義との関係

(1) 世界全体で地域主義の負の副作用を和らげつつ自由化を進めていくためには、地域主義で局所的に進む自由化の成果をマルチで確認しつつルール化し、利益を世界全体に広げていく必要がある。日本はこれまで、NAFTA や EU における差別的待遇によって、大いに不利益を被ってきた。それと同じ苦痛を他国に与えるのではなく、少しでも無差別に近い自由化を進めていくことは、日本人として当然の選択であろう。地域経済統合をマルチの自由化のための building block とするために、日本が果たしうる役割は大きい。

(2) 原理的に WTO の最恵国待遇 (MFN) 原則と矛盾抵触する FTA 等は、WTO をより高次のものに発展させる契機を備えており、GATT、GATS とともに FTA を一定の条件を満たすものを最恵国待遇原則の例外として協定上許容している。しかしながら、一步間違えば、GATT 秩序を崩壊に導く可能性もはらんでいたことも忘れてはならず、認めるべき FTA とそうでない FTA をきちんと分けるべきだということになる。

(3) 最近の FTA は、GATT 24 条や GATS 5 条を越えた内容、たとえば投資自由化や法令の調和、環境協力等を持つことがあり、一般的には自由に望ましい内容を盛り込めばよいわけだが、WTO 新ラウンドでは日本政府は、投資ルール交渉を提案していることもあり、投資分野の自由化を FTA に盛り込む場合には、一応将来の WTO 投資ルールを念頭において自由化分野を「相当な範囲」にまで拡げておくのが適切である。

(4) FTA には一般に紛争解決手続きが設けられており、少なくとも国家対国家の競争解決手続きを設置すべきだが、私人の関与は国家を介在させた間接的な手続きでなされることが望ましい。東南アジア諸国との FTA では、法的な解釈適用を行う機関とともに政治的な考慮を払える機関を合わせて設けることも一案であろう。たとえば紛争解決を行う政治的な機関の下部に専門家によって

構成される小委員会を設けつつも、最終的な処理案は政府代表によって構成される紛争解決機関が実質的にまとめる、またはそこまではいかなくても最終的な処理案を承認するというような案も考えられよう。