

FTA 交渉における政策決定過程

— 日本の二国間 EPA 交渉相手国を事例に —

東 茂 樹

1. はじめに

1990年代から世界的に地域統合の流れが進み、日本も2002年にシンガポールと経済連携協定（EPA）を締結して以降、二国間の自由貿易協定（FTA）交渉が急速に進展している¹⁾。すでにメキシコ、マレーシア、チリ、タイとの EPA は発効し、フィリピン、ブルネイ、インドネシアとの EPA は署名が終わっている（表1）。将来アジア地域の経済連携、共同体構想を実現するうえで、FTA は不可欠な手段となっている。

この FTA 交渉の過程で、政治家、官庁テクノクラート、国会、業界団体や個別企業、市民団体など、各アクターの相互関係はどうなっているか、各アクターは自由化圧力や経済構造の変化にいかに対応し、どのような過程を経て政策が決定されたのかを分析したい。FTA 交渉を事例にして、各国の政治、行政機構、経済界や産業構造がどのような変革を迫られ、いかに対応したかを分析して、各国政治経済の制度的枠組や政策決定過程の特徴を明らかにすることが目的である。

本稿では、これまでの日本の二国間 EPA 交渉を取りあげて、交渉相手国はどこに戦略の重点を置いていたか、また交渉過程では相手国のどのアクターが大きな役割を果たしたかに着目する。取りあげる事例は、自由化の潮流のなか

1) 日本が進めている自由貿易協定（FTA）は、モノの関税引き下げ・撤廃のみならず、サービス貿易、投資、経済協力など多くの分野を含んだ包括性を重視して、経済連携協定（EPA）と称している。

表1 日本の EPA 相手国・地域

国・地域	貿易割合	交渉・締結状況
シンガポール	2.2	2002年11月発効, 07年9月改正
メキシコ	1.0	2005年4月発効
マレーシア	2.3	2006年7月発効
チリ	0.7	2007年9月発効
タイ	3.2	2007年11月発効
フィリピン	1.4	2006年9月署名
ブルネイ	0.2	2007年6月署名
インドネシア	2.6	2007年8月署名
ASEAN	12.7	2007年8月大筋合意
韓国	6.3	2004年11月交渉中断
GCC	9.1	2006年9月 FTA 交渉開始
ベトナム	0.8	2007年1月交渉開始
インド	0.7	2007年1月交渉開始
オーストラリア	3.3	2007年4月交渉開始
スイス	0.6	2007年5月交渉開始

(注) 貿易割合は、2006年の輸出入総額に占める割合(%)。

(出所) 経産省資料より筆者作成。

で依然として農業保護を続けている日本へ FTA を通して農産物の輸出を図ろうとしたメキシコとタイ, 2010年の東南アジア自由貿易地域 (AFTA) 完成を間近に控えて, 自動車産業振興政策を競っているフィリピン, タイ, マレーシアである。

また日本が主導する包括的な EPA において交渉戦略の切り札である経済協力が, 合意に至る過程でどのような意義を持ったのか。農林水産分野, 工業分野それぞれの交渉が合意に達した背景と経済協力の取り扱われ方を考察したい。

日本が2003年から EPA 交渉に取り組んでいる ASEAN は, 中国や韓国とも FTA を締結している。これらの FTA 交渉と日本の EPA 交渉に関し, 交渉方法や内容を比較して, 日本の EPA 交渉の特徴と課題を最後に言及したい。

2. 農産物分野の交渉

(1) メキシコ

2005年4月に発効した日本とメキシコの EPA は, 日本にとってシンガポ-

ルに次ぐ二番目の EPA となるが、本格的に農産物交渉を行った初めての EPA であった。2002年11月から始まった政府間交渉は、2003年10月のフォックス大統領訪日時の大筋合意をめざして大詰めを迎えたが、豚肉とオレンジジュースの無税枠設定をめぐる交渉が決裂し、ようやく2004年3月に大筋合意に至った。

メキシコは1994年に北米自由貿易協定 (NAFTA) に加盟し、2000年には EU との FTA が発効しており、FTA を結んでいない日本の企業が欧米企業に比べて、関税や政府調達面で不利な扱いを受けていたため、日本の経済団体はメキシコとの FTA 締結を働きかけていた。日本はメキシコに対して鉄鋼や自動車など工業製品の関税撤廃を要求し、メキシコは将来的に輸出増加の可能性のある豚肉を中心とした農産物の関税撤廃を日本に要求した。NAFTA によりアメリカから農産物が流入して、メキシコの農業の競争力が低下していることも、日本への農産物輸出機会を拡大したいというメキシコ政府の強硬な姿勢につながったと考えられる²⁾。

日本は養豚農家を保護するために差額関税制度を設けており、輸入価格が国内生産コストを考慮して定められた基準価格を下回る場合、その差額が関税として徴収されている³⁾。メキシコは当初この差額関税制度の撤廃を要求したが、日本側は譲らなかつた。大統領訪日前に、メキシコ側は無税枠の設定を要求し、日本側は従価税を半減する低関税枠の導入で決着を図ろうとした。豚肉は日本の譲歩案でいったん合意したが、メキシコ側が新たにオレンジジュースの無税枠設定を持ち出したため、交渉は決裂した。その後もメキシコ側は、豚肉については従価税の無税化、基準価格の引き下げを要求したが、日本側は低関税枠の拡大で譲歩し、オレンジジュースでも低関税枠を導入することで最終合意に至った (表2)。

メキシコの FTA 交渉では、業界団体の代表が政府の交渉団に随行して、両者が緊密に連絡を取り合っている点に特徴がある。メキシコでは製造業や商業、

2) メキシコは豚肉の純輸入国であり、アメリカからの輸入が増加して、中小養豚業者の経営は競争に直面している。他方で日本へ豚肉を輸出できるのは、口蹄疫に汚染されていない地域の大規模養豚企業数社に限られる (浜口 [2005])。

3) 輸入価格が基準価格を上回る場合は、従価税4.3%が課される。

表 2 日本メキシコ EPA における農産品の取り扱い

	メキシコ側の主張 (2003年10月時点)	大筋合意 (2004年3月)
豚肉	[割当枠] 5万トン→8万トン, 無税。 [全般] 基準価格の大幅引き下げ。	[割当枠] 初年度3.8万トン→5年目8万トン, 従価税半減 (4.3%→2.2%)。 [全般] 基準価格は変更せず。
オレンジジュース	[割当枠] 5,000トン→1万トン, 無税。	[割当枠] 初年度4,000トン→5年目6,500トン, 関税半減 (25.5%→12.8%)。
牛肉		[市場開拓枠] 当初2年間, 10トンの無税枠。 [割当枠] 3年目3,000トン→5年目6,000トン, 関税水準は最恵国関税を10~40%削減。
鶏肉	[割当枠] 発効時点で商業的に意味のある割当枠の数量と関税水準を約束する。	[市場開拓枠] 当初1年間, 10トンの無税枠。 [割当枠] 2年目2,500トン→5年目8,500トン, 関税水準は最恵国関税を10~40%削減。
オレンジ生果		[市場開拓枠] 当初2年間, 10トンの無税枠。 [割当枠] 3年目2,000トン→5年目4,000トン, 関税水準は最恵国関税を50%削減。

(注) 牛肉, 鶏肉, オレンジ生果の割当枠の関税水準は, 2006年9月に署名。

(出所) 浜口 [2005] および外務省資料に筆者加筆。

銀行業, 農業などの業界団体が, 企業家を代表する頂上組織として企業家調整評議会 (CCE) を設立している。CCE は FTA 交渉が始まると, 対外貿易企業間調整委員会 (COECE) を発足させ⁴⁾, 業界団体の意向を政府間の交渉内容に反映させるように働きかけを行い, また交渉に反対する業界団体に対して説得工作を展開する。日本との交渉では業界団体全体の意見として, 唯一恩恵を受ける農業部門の市場開放が不十分であればメキシコ側に利益はないという点で一致していた。2003年10月に大詰めを迎えた交渉が決裂したのは, 政府交渉団が滞在するホテル部屋のすぐ近くに別室を取っていた業界団体の代表 (通称「サイドルーム」) が, 日本側の農産物市場開放提案を不十分と判断したため

4) サリナス大統領が1990年に NAFTA 交渉を始めるに際して, CCE に産業への影響調査を行う機関の設立を要請し, COECE が発足した。COECE は FTA 交渉が始まると招集される組織で, 交渉分野ごとの委員会を設けて, 各委員会のコーディネーターが, 政府の当該分野交渉担当者と密接な連絡を取り合っている (本間 [2004])。

である。メキシコの政府交渉団は、業界団体から提供される情報を武器にして、業界団体全体の支持を背景に交渉を進めており、業界団体の協力がなければ交渉を進められない。

(2) タ イ

メキシコとの交渉経過が、製造業部門の要求実現のために農業にしわ寄せがくるという構図になったため、日本の農林水産省は2004年11月、アジア諸国との EPA 交渉に臨むにあたり、農林水産分野における新たな戦略を打ち出した⁵⁾。この「みどりのアジア EPA 推進戦略」では、つぎの6点にポイントを置いている。①食料輸入の安定化・多元化、②安全・安心な食品の輸入確保、③ニッポン・ブランド農林水産物の輸出促進、④食品産業のビジネス環境の整備、⑤アジア農産漁村地域の貧困解消、⑥地球環境の保全、資源の持続可能な利用、である。また日本の農業団体もアジアの農協組織との交流において、アジア地域は先進国の農産物輸出国とは違い、小規模零細な水田農業が特徴であり、農業分野の協力を一層進めて、相手国との相互発展と繁栄をめざしていた⁶⁾。アジア諸国との EPA では、農業者の生活の質と所得を向上させる目的で、協力と自由化のバランスを取りながら交渉を進めるという方針が確認された。

2004年2月から行われた日本とタイの EPA 交渉では当初、交渉の最大の難関は、日本側のセンシティブ品目である農産物の関税引き下げ・撤廃と考えられていた。タイ側が関心を示していた米、砂糖、タピオカ（でんぷん）、鶏肉に関して例外扱いにするかどうかで、交渉は一時膠着状態に陥ったようである。しかし米は、タイ米と日本米の品種が異なり、日本の消費者向け輸出に多くを見込めないこと、米の自由化にこだわって日本の政治問題に波及すれば、交渉の合意自体が危うくなることから、2004年10月タクシン首相の提案により、交渉から除外することが決まった。また2005年3月の第7回会合で、砂糖、でん

5) 農林水産省「経済連携（EPA）・自由貿易協定（FTA）交渉における農林水産物の取扱いについての基本方針」2004年6月、同「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～」2004年11月。

6) 全国農業協同組合中央会「韓国、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシアとの自由貿易協定（FTA）に関する JA グループの基本的考え方」2004年2月。

表3 日本タイ EPA における農水産分野の合意内容

①日本側の市場アクセス改善	
関税即時撤廃	熱帯果実（マンゴー、マンゴスチン、ドリアン等） 野菜（オクラ、アスパラガス等） えび、えび調製品 [1.0~5.3%→0%]
5年段階撤廃	かつお、まぐろ調製品 [9.6%→0%] ねぎ、きゅうり、くらげ、もうごういか等
7年段階撤廃	もも、マヨネーズ、しじみ等
10年段階撤廃	りんご、ペットフード、パーティクルボード等
15年段階撤廃	オレンジ、オレンジ果汁等
関税削減	鶏肉（骨なし）：5年で11.9%→8.5% 鶏肉調製品：5年で6.0%→3.0%
関税割当	バナナ：1年目4,000トン→5年目8,000トン [無税] パイナップル：1年目100トン→5年目300トン [無税] 糖みつ：3年目4,000トン→4年目5,000トン [7.65円/kg] 豚肉調製品：1,200トン [16%] でん粉誘導体：20万トン [無税]
再協議	粗糖・精製糖、マニオカでん粉（5年以内） パイナップル缶詰・果汁（5年目）
除外	米、麦、乳製品等
②タイ側の市場アクセス改善	
即時関税撤廃	りんご、なし、もも にしん、たら
5年段階撤廃 再協議、除外	きはだまぐろ、かつお、いわし さば、たばこ、生糸等
③協力	
	食品安全協力に関する委員会 地域間（農協間）協力に関する委員会

(注) [] 内は税率。

(出所) 日本外務省、農林水産省、経済産業省、タイ外務省資料より筆者作成。

ぶん、パイナップル缶詰についても、自由化が地域経済（北海道、沖縄県、鹿児島県）に深刻な影響を及ぼすとして、5年以内に再協議とする一方、冷凍エビ・エビ調製品、マンゴー、マンゴスチン、ドリアンなどの熱帯果実は関税の即時撤廃に応じることで、農林水産分野は合意に達した（表3）。

他の分野に先駆けて農業分野が合意に至った要因として、市場アクセスと協力をパッケージとする農林水産省の戦略が功を奏したと考えられる。タイでは

鳥インフルエンザの発生を契機に、輸出農産品の衛生水準を改善することが喫緊の課題であった。また農協組織の整備を通じた農村振興を図るために、農協間の連携強化による人材育成や一村一品運動の促進を要望していた。農水省は、これらの要望に積極的に対応することで、センシティブ品目の除外あるいは再協議を獲得したのである。

しかしタイとの交渉全体を捉えると、農業分野の合意後、鉄鋼や自動車など工業製品の関税撤廃に関してタイ側が一方向的に譲歩を迫られる形となったため、タイ側の交渉担当者は態度を硬化させた。工業製品の譲歩と引き替えに、日本側に農産物のさらなる自由化を求めるようになり、工業製品の合意内容は結局、当初の日本の要求から大幅に後退する水準となった（後述）。

3. 自動車分野の交渉

(1) フィリピン

2004年11月の日本とフィリピンの EPA 交渉大筋合意では、フィリピンの完成車は現行30%の輸入関税を、3000cc 超が即時撤廃、3000cc 以下は段階的に引き下げて2010年に撤廃することになっていた。しかしその後フォード社がフィリピン政府に働きかけたこと、また2005年9月にタイがフィリピンより有利な条件で大筋合意したことから、異例の合意内容修正協議が行われ、ようやく2006年9月に署名に至った。

フィリピン政府は2002年に、ASEAN における自動車生産のハブになることをめざした自動車産業発展計画を発表した⁷⁾。その柱の一つに自動車の輸出を奨励するプログラムがあり、完成車の輸出1台あたり400ドルの「補助金」を与えて、同じ自動車企業が完成車を輸入する際に適用される特惠関税と関税の差額に充てる規定が設けられた⁸⁾。フォード社はこの規定を活用して、フィリピンで生産した MPV（ミニバン）をタイへ輸出して、アメリカから大型車を輸入する際に特惠関税10%の適用を受けた。もし日本フィリピン EPA により

7) 2002年12月12日付の行政命令156号により施行。

8) 2003年10月3日付の行政命令244号により施行。

表 4 日本フィリピン EPA における自動車分野の合意内容

		大筋合意（2004年11月）	署名時の内容（2006年9月）
完成車	3000cc 超の乗用車	例外なく2010年までに関税撤廃。一部品目については即時撤廃。	2009年まで現行関税30%を維持，再協議 原則2010年，遅くとも2013年には関税撤廃
	バス・トラック		2009年まで段階的引き下げ，再協議 原則2010年，遅くとも2013年には関税撤廃
	3000cc 以下		2009年までに30%→20%に段階的引き下げ 2009年再協議
自動車部品			
現地生産なし	CKD 部品は関税即時撤廃 その他の部品は即時～10年以内に関税撤廃		
現地生産あり	2009年まで現行関税維持，再協議 原則2010年，遅くとも2013年には関税撤廃		

（注）2004年11月の大筋合意後の報道では，大型車の関税は即時撤廃されるとなっている。
（出所）東 [2007] 第3章の表5（鈴木有理佳作成）。

大型車の関税が即時撤廃されて，日本から大型車が無税で輸入されれば，フォード社は大型車の国内販売で価格面の優位を失うことになるため，フィリピン政府に対して現行輸入関税の維持を働きかけた。また日本タイ EPA がタイの自動車産業保護を認める内容で妥結したため（後述），フィリピン政府は合意内容の見直しを日本側に強く求めた。その結果として最終合意では，3000cc 超の乗用車は30%の輸入関税を維持して，同クラスの新規投資がなければ，2010年に撤廃することが決まった。また3000cc 以下については，日系企業がフィリピンから撤退しないことを確認した上で，2009年までに輸入関税を20%へ段階的に引き下げ，それ以降の引き下げは2009年に再協議することになった（表4）。

自動車部品の関税に関しては，現地生産していない部品は即時撤廃，現地生

産している部品は原則として2010年に撤廃することで最終合意した。フィリピン政府は現地生産部品を支援するため、2003年には関税を5～10%に引き下げる当初の計画を変更し、指定部品について関税を引き上げる措置を採っている⁹⁾。日本フィリピン EPA でも、部品の現地調達を奨励するために、指定部品の関税は2010年まで維持することになった。

フィリピンでは従来、利権を守ろうとする企業家が議会や政府に働きかけて政策に影響を及ぼし、官僚は自立した政策決定能力をもたないと評価されてきた。確かに日本との EPA 交渉でも、自動車産業の一企業の政治的な圧力が政府の姿勢を保護的なものに変えている。しかし従来とは異なり、今回は企業の働きかけのみに左右されて当該企業を保護するようになったのではなく、包括的な産業振興政策を念頭に置いて方針の変更が行われた。すなわちフィリピンの投資委員会は自動車産業の発展計画を策定しており、その柱の一つである自動車輸出プログラムに沿って、官僚により国内調整が実施された。フィリピンの官僚が産業振興策に果たした役割は、今回の交渉の大きな特徴であろう。

(2) タ イ

日本タイ EPA は前述の通り2005年3月の第7回交渉で、農水産品は大筋合意に達したが、工業製品は自動車、鉄鋼製品のタイ側の関税撤廃に関して双方の主張に隔たりが大きく、合意できなかった。日本側は、完成車は現行80%の輸入関税を、3000cc 超が即時撤廃、3000cc 以下は段階的に引き下げて2010年に撤廃することを要求した。また自動車部品についての要求は、原則として関税の即時撤廃、センシティブ品目は2010年までに段階撤廃であった。これに対しタイ側は、3000cc 超が3年後に再協議、3000cc 以下は除外品目とし、自動車部品は15年かけて段階撤廃すると回答した(表5)。

日本側は2005年4月の大臣が会合する時期をとらえて、完成車は2010年に関税を撤廃し、3000cc 超は無税枠クォータを設定するという妥協案、さらにタイ政府の「アジアのデトロイト化」構想への支援として自動車分野の人材育成

9) 2003年12月30日付の行政命令262号により施行。

表 5 日本タイ EPA における自動車分野の合意内容

	第 6 回交渉 (2005年 2月) 日本側要求	第 7 回交渉 (2005年 3月) タイ側回答	大臣会談 (2005年 8月 1日) 最終合意内容
乗用車			
3000cc 超	即時撤廃	3 年後再協議	毎年 5%引き下げ2009年に60%へ以降は、再協議(政治宣言を出す)
3000cc 以下	2010年までに段階撤廃	除外品目	6 年目に再協議
自動車部品			
関税20%超の品目	原則即時撤廃		20%に引き下げ、2011年に撤廃
関税20%以下の品目			2011年に撤廃
センシティブ品目	2010年までに段階撤廃	15年かけて段階撤廃	2013年に撤廃

(注) センシティブ品目はエンジン・同部品 5 品目。
最終合意の2011年は AFTA 完成 (2010年) の 1 年後、2013年は AFTA 完成の 3 年後。
(出所) ヒアリングをもとに筆者作成。

プログラムなど経済協力も提示したが、双方の主張の隔たりは埋まるどころか、合意の見通しが見つからない状況に陥った。タイ側が強硬な交渉姿勢を採った要因として、欧米自動車企業がタイ政府に働きかけたこと、一方的に工業分野の譲歩を迫り、政治家に直接圧力をかけて決着に持ち込もうとする日本側の交渉姿勢への反発がタイで生じたことが挙げられる。

欧米自動車企業 8 社のタイ現地法人は連名でタイ政府に対し、日本タイ EPA により 3000cc 超の完成車の輸入関税が即時撤廃されれば、欧米企業が現地生産している 1800~2500cc の乗用車の販売に影響を及ぼし撤退も余儀なくされるとして、自動車の例外品目扱いを要望した¹⁰⁾。5 月に中川経済産業大臣が交渉のため訪タイする直前には、欧州委員会のマンデルソン委員が訪タイし、日本タイ EPA が欧州企業の事業に影響を与えないように考慮すべきとタイ政府に要請している。またタイ自動車部品製造業者協会は欧米自動車企業の要望と軌を一にして、大型車の輸入関税引き下げが、タイの関税収入の減少、貿易赤

10) 2005年3月22日付、欧米自動車企業8社のソムキット副首相宛書簡。

字の拡大、ガソリン消費の増加、省エネを重視した物品税体系の逆行などを招くとして、時期尚早とタイ政府に要望を伝えていた¹¹⁾。

タイ側交渉団は大型車の関税引き下げに関して、日系自動車企業タイ工場の EU 向け輸出車が GSP 適用を除外される恐れがあること、輸入大型車に20%のタイ製部品を含むことを条件とすることなどを交渉の場にもちだし、あくまで日本側のさらなる農産物市場開放と取引する交渉戦術を貫いたため、合意に至らなかった。ようやく7月末日の大臣会合で、エンジン部品は2013年に関税を撤廃し、それ以外の自動車部品は、関税20%超の品目は協定発効時に20%に引き下げて2011年に撤廃することで合意した。また3000cc 超の乗用車は、80%から段階的に関税を引き下げて2009年に60%にすることで合意したが、2009年に関税撤廃に向けた再協議を行うことについて合意できなかった。翌日に中川大臣がタクシン首相表敬訪問後に行われた会談で、3000cc 超の2010年代半ばまでの関税撤廃に向けた再協議に関して、政治宣言を出すことで決着した。3000cc 以下は80%の関税を維持したまま、6年目に再協議が行われる(表5)¹²⁾。

日本タイ EPA の最終合意に至る交渉経過をみると、日本側は大臣会談に交渉を格上げして決着をめざしたが、大臣会談は何度か開催されたものの実質的な進展はなく、タイ側は終始官僚のペースで交渉が展開され、大臣の決定は官僚の描いたシナリオを追認するものでしかなかった。タイの政治家が主導権を發揮できなかった要因として、まず頻繁に内閣改造が行われて閣僚が異動するため、政治家は活躍する機会が限られていた。また工業分野で一方的に要求し政治的な圧力かける日本側の交渉姿勢への反発が急速に広まり、政治家が日本への譲歩と取られるような決断をすることが極めて難しくなった。タクシン政権は政治家主導で政策を遂行し、タイには従来にないトップダウンで政策を実行する内閣と評価されてきた。しかし FTA 交渉の政策決定過程を検証すると、タイでは官僚の政策立案に及ぼす影響力が依然として大きいことが明らかとなった。

11) 2005年5月2日付、タイ自動車部品製造業者協会 (TAPMA) のピサーン外務副次官宛書簡。

12) 日本タイ EPA は2006年4月3日に署名の予定であったが、タイ側の下院解散、クーデタ発生により延期され、ようやく2007年4月3日に署名が行われた。自動車の関税撤廃に向けた再協議に関しては、署名時に発せられた共同声明に盛り込まれている。

(3) マレーシア

日本マレーシア EPA 交渉では、マレーシア政府が推進してきた国民車政策¹³⁾が障害となって、マレーシア側の自動車の関税撤廃に関する交渉が難航したが、2005年5月に大筋合意に至り、2005年12月に署名が行われた。自動車に関する合意内容は、つぎの通りである。2005年に完成車の輸入関税は50%であったが、3000cc 超の乗用車は2008年に0～5%へ段階的に引き下げ、2010年に撤廃する。2000cc 以上3000cc 以下は、段階的に引き下げて2010年に撤廃する。国民車と競合する2000cc 以下は、段階的に引き下げて2015年に撤廃する。自動車部品の関税については、CKD 部品は即時撤廃し、それ以外の部品は、2008年に0～5%に引き下げて2010年に撤廃する。

マレーシア政府は、国民車優遇との批判が強かった自動車産業政策の見直しを進めてきた。AFTA の共通効果特惠関税 (CEPT) スキームでは、マレーシアは自動車を一時的除外品目に指定してきたが、2005年から適用品目への移行を決めた。2005年1月の税制改定では、完成車の輸入関税を ASEAN 域内では20%、域外では50%に引き下げたが、同時に物品税を引き上げたため、域外からの完成車輸入の実効税率に変化はなかった。しかし首相府は2005年10月に新しい国家自動車政策 (NAP) の骨子を発表し、さらに2006年3月に最終決定を実施して、自動車産業の合理化を図り競争力の向上をめざす姿勢を明確にした¹⁴⁾。3月の最終決定では、完成車の輸入関税を ASEAN 域内では5%、域外では30%に引き下げ、物品税の引き下げも実施された (表6)¹⁵⁾。マレーシアのみ猶予していた CEPT スキームによる域内関税の0～5%への引き下げは2008年の予定であったが、前倒し実施となったのである。国民車企業に対して従来行われてきた、物品税などの優遇措置も廃止された。

NAP では量的規制との批判のある自動車輸入許可書 (AP) も、2010年末ま

13) マレー系企業を保護育成する政策の一環として、1983年にマレーシア重工業公社 (HICOM) が出資してプロトン社を設立し、1985年からマレーシア・ブランドの自動車の生産が開始された。同社へは生産・販売面において税制などの優遇措置が供与されたため、同社の市場シェアは一時7割近くにまで達した。

14) マレーシア首相府「国家自動車政策 (NAP)」2006年3月22日。

15) ただし2000cc 未満の MPV は、物品税が引き上げられた。

表6 マレーシアにおける輸入完成車 (CBU) の課税率

ASEAN 域内	2004年1月				2005年1月				2005年10月 (NAP)				2006年3月 (NAP)						
	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化			
	1.8%未満	1.8%以上~2.0%未満	2.0%以上~2.5%未満	2.5%以上~3.0%未満	3.0%以上	1.5%未満	1.5%以上~1.8%未満	1.8%以上~2.0%未満	2.0%以上~2.5%未満	2.5%以上~3.0%未満	3.0%以上	1.5%未満	1.5%以上~1.8%未満	1.8%以上~2.0%未満	2.0%以上~2.5%未満	2.5%以上~3.0%未満	3.0%以上		
乗用車	0.70	0.60	0.10	1.53	0.20	0.90	0.10	1.31	-0.22	0.15	0.80	0.10	1.28	-0.03	0.05	0.75	0.10	1.02	-0.29
	0.90	0.70	0.10	1.86	0.20	1.20	0.10	1.64	-0.22	0.15	1.00	0.10	1.53	-0.11	0.05	0.80	0.10	1.08	-0.56
	1.10	0.80	0.10	2.19	0.20	1.50	0.10	1.97	-0.22	0.15	1.25	0.10	1.85	-0.12	0.05	0.90	0.10	1.19	-0.78
	1.50	0.90	0.10	2.74	0.20	2.00	0.10	2.52	-0.22	0.15	1.60	0.10	2.29	-0.23	0.05	1.05	0.10	1.37	-1.15
	1.90	1.00	0.10	3.29	0.20	2.50	0.10	3.07	-0.22	0.15	2.00	0.10	2.80	-0.28	0.05	1.25	0.10	1.60	-1.47
多目的車 (MPV)	0.40	0.30	0.10	0.87	0.20	0.40	0.10	0.76	-0.11	0.15	0.55	0.10	0.96	0.20	0.05	0.60	0.10	0.85	0.09
	0.40	0.30	0.10	0.87	0.20	0.40	0.10	0.76	-0.11	0.15	0.55	0.10	0.96	0.20	0.05	0.65	0.10	0.91	0.15
	0.50	0.40	0.10	1.09	0.20	0.60	0.10	0.98	-0.11	0.15	0.75	0.10	1.21	0.23	0.05	0.75	0.10	1.02	0.04
	0.90	0.70	0.10	1.86	0.20	1.20	0.10	1.64	-0.22	0.15	1.15	0.10	1.72	0.08	0.05	0.90	0.10	1.19	-0.45
	1.10	0.80	0.10	2.19	0.20	1.50	0.10	1.97	-0.22	0.15	1.40	0.10	2.04	0.07	0.05	1.05	0.10	1.37	-0.60
	1.20	0.90	0.10	2.41	0.20	1.70	0.10	2.19	-0.22	0.15	1.60	0.10	2.29	0.10	0.05	1.25	0.10	1.60	-0.59
ASEAN 域外	2004年1月				2005年1月				2005年10月 (NAP)				2006年3月 (NAP)						
関税 率	販売 税率	実効 税率	変化	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化	関税 率	販売 税率	実効 税率	変化				
0.80	0.60	0.10	1.64	0.50	0.90	0.10	1.64	0.00	0.30	0.80	0.10	1.57	-0.07	0.30	0.75	0.10	1.50	-0.14	
1.00	0.70	0.10	1.97	0.50	1.20	0.10	1.97	0.00	0.30	1.00	0.10	1.86	-0.11	0.30	0.80	0.10	1.57	-0.40	
1.20	0.80	0.10	2.30	0.50	1.50	0.10	2.30	0.00	0.30	1.25	0.10	2.22	-0.08	0.30	0.90	0.10	1.72	-0.58	
1.60	0.90	0.10	2.85	0.50	2.00	0.10	2.85	0.00	0.30	1.60	0.10	2.72	-0.13	0.30	1.05	0.10	1.93	-0.92	
2.00	1.00	0.10	3.40	0.50	2.50	0.10	3.40	0.00	0.30	2.00	0.10	3.29	-0.11	0.30	1.20	0.10	2.15	-1.25	
2.60	0.30	0.10	1.09	0.50	0.40	0.10	1.09	0.00	0.30	0.55	0.10	1.22	0.13	0.30	0.60	0.10	1.29	0.20	
0.60	0.30	0.10	1.09	0.50	0.40	0.10	1.09	0.00	0.30	0.55	0.10	1.22	0.13	0.30	0.65	0.10	1.36	0.27	
0.70	0.40	0.10	1.31	0.50	0.60	0.10	1.31	0.00	0.30	0.75	0.10	1.50	0.19	0.30	0.75	0.10	1.50	0.19	
1.00	0.70	0.10	1.97	0.50	1.20	0.10	1.97	0.00	0.30	1.15	0.10	2.07	0.10	0.30	0.90	0.10	1.72	-0.25	
1.20	0.80	0.10	2.30	0.50	1.50	0.10	2.30	0.00	0.30	1.40	0.10	2.43	0.13	0.30	1.05	0.10	1.93	-0.37	
1.30	0.90	0.10	2.52	0.50	1.70	0.10	2.52	0.00	0.30	1.60	0.10	2.72	0.20	0.30	1.25	0.10	2.22	-0.30	

(注) 2005年10月は発表のみで、税率改正は実施されず。2006年3月の変化は、2005年1月との比較。
(出所) マレーシア自動車協会資料より筆者作成。

でに廃止することになった。APは認定業者の選定が不透明であり、かつAP認定業者が輸入価格を過少申告して税負担を軽減するという問題が2005年に明らかとなったため、NAPでは輸入価格の官報告示による透明性確保が図られる。また産業間リンケージやR&Dを促進する事業へは、NAPにより工業調整基金（IAF）から補助金の支給が決定した。補助金支給の基準は部品の現地調達率であるため、現状では国民車企業に有利であるが、他の自動車企業も現地調達率を高めれば同じ条件で供与される。

マレーシア政府が国民車政策から国家自動車政策（NAP）への転換を決めた要因として、日本マレーシアEPA交渉において自動車市場の開放を迫られたことが大きく寄与している¹⁶⁾。日本マレーシアEPAは2004年初頭から政府間交渉が進められていたが、2005年3月まで自動車関税の扱いについて双方の主張に隔たりが大きく、事務レベルの交渉は行き詰まりをみせていた。事態を打開するために2005年4月に大臣会合が開かれた結果、マレーシアの通産相は大臣主導による事態の進展が必要と判断して官僚に指示を出し、合意に向けた流れが一気に加速することになった。マレーシアでは閣僚が強力なリーダーシップを発揮して、政策が決定される点に特徴がある。

日本マレーシアEPAでは、マレーシア自動車部品産業の競争力強化を支援するために、マレーシア政府から要望のあった事項に関して、日本側が経済協力を実施することになった¹⁷⁾。マレーシア側の自動車関税引き下げの譲歩と引き換えに、日本側が自動車分野の経済協力を提供したことが、双方の合意につながったといえる。

4. 日本と中国の交渉方式の違い

中国が2002年11月にASEANと包括的経済協力枠組み協定に署名して以降、日本もASEAN諸国（二国間）およびASEANとのEPA交渉に積極的になって

16) 国民車政策を推し進めてきたマハティール前首相から、2003年10月にアブドラ首相へ政権交代が行われたことも、政策転換の背景に挙げられる。

17) 自動車専門家派遣事業の延長、スキル向上をめざした研修センターの設立などが計画されている。

表7 ASEANの域外国とのFTA

国・地域	年 月	交 渉 経 過
中国	2002年11月 2003年10月 2004年1月 2004年11月 2005年7月 2007年1月	包括的経済協力枠組み協定に署名 タイと二国間で、野菜と果実のEH実施 未加工農産物のEH実施（2年後関税撤廃）* 物品貿易協定に署名 物品関税引き下げ開始（2010年に関税撤廃）* サービス貿易協定に署名
韓国	2004年11月 2005年12月 2006年8月 2007年6月	包括的協力連携を宣言 物品貿易の自由化方式（モダリティ）合意 物品貿易協定に署名 物品関税引き下げ開始（2010年に関税撤廃）*
日本	2003年10月 2005年4月 2007年5月 2007年8月	包括的経済連携枠組み協定に署名 交渉開始 物品貿易の自由化方式（モダリティ）合意 大筋合意（同年11月の妥結をめざす）
インド	2003年10月 2005年3月 2007年1月	包括的経済協力枠組み協定に署名 105品目のEH実施を中止 第17回交渉でインド側が譲歩案を提示
オーストラリア・ ニュージーランド	2004年11月 2007年9月	FTA交渉開始で合意 第11回交渉終了（08年5月の妥結をめざす）
EU	2007年5月	FTA交渉開始で合意

(注) EHはアーリーハーベスト。一部品目を前倒しして関税撤廃する。

*はASEAN原加盟国について、新規加盟国はさらに数年猶予。

(出所) 各種資料より筆者作成。

いる（表7）。しかし中国と日本では、FTAの交渉方式がかなり異なっている。

WTOを舞台とした多国間の自由化交渉が停滞する一方で、世界各地における地域貿易協定（RTA）の締結は急増していた。GATT第24条では、①実質的にすべての貿易を自由化する、②妥当な期間内に自由貿易を完成する、などの要件を満たせば、WTO第1条（一般的最恵国待遇）の例外として、地域貿易協定を認めている。ただし加盟国が途上国のFTAは、授權条項の適用によりGATT第24条の要件に拘束されない。ASEAN中国の枠組み協定では、実質的にすべての貿易を自由化し、10年以内に自由貿易を完成すると述べているが、WTOには授權条項によるFTAとして通告されている。他方で日本が締結するFTAは、GATT第24条に基づいている。

中国とASEANのFTA物品貿易の交渉では、関税の削減目標数値を共通に

適用する取り決めであるモダリティ (modality) をまず確立する方式を採用している。中国と ASEAN 原加盟国の場合、ノーマル・トラックの品目は2005年7月から段階的に関税を引き下げ、2010年に関税を撤廃する。例外として、センシティブ品目は400品目 (HS コード6桁) かつ輸入額の10%を上限に認められ、関税を2012年までに20%、2018年までに0～5%に下げる。高度センシティブ品目は、センシティブ品目数の40%あるいは100品目の少ない方に限り、関税を2015年までに50%に引き下げる。この方式では、例外品目を自国がまず上限枠の範囲内で自由に指定できるため、柔軟な対応が可能である。

日本と ASEAN 諸国の二国間 EPA 交渉では、相手国の要求に応じて関税引き下げ品目を提示するリクエスト・オファー方式で行われている。この方式では、すべての関税品目ごとに交渉の場で取扱いを決めていくことになるので、センシティブ品目の選定に際して相手国の要求を考慮せざるを得ず、極めてきつい対応を迫られる。また日本の EPA 交渉では、交渉のすべての分野に合意して締結する一括受諾方式 (single undertaking) で進められた。すなわち物品の関税撤廃・引き下げのみならず、サービス、投資、経済協力、知的財産などの分野も一括して合意し、包括性を重視する交渉方式である。この方式では、競争力の強い分野と弱い分野を同時に交渉するので、品目や分野を超えた取引や譲歩が可能となる。日本は ASEAN 諸国に対して工業製品の関税撤廃を要望する一方、自国の大幅な農業市場の開放が難しいため、経済協力を活用することで譲歩を引き出す戦略を採用している。タイとは農業協力 (食品の衛生水準や農協間の連携強化)、自動車産業の人材育成など、マレーシアとは自動車部品産業の競争力強化を支援することで、EPA の合意に至った。

発展途上国間の FTA では、合意しやすい分野から実行に移し、段階的に分野を拡大していく方式が一般的である。中国と ASEAN の FTA では、まず未加工農産物の早期関税引下げ (アーリーハーベスト) が実施され¹⁸⁾、続いて物品全体の貿易自由化で合意し、サービス、投資などの分野は順次合意していくことになっており、一括受諾方式ではない。また物品貿易に関しても、例外品

18) 中国と ASEAN 原加盟国の場合、2004年1月から未加工農産物 (HS コード01～08) の関税引き下げを開始し、2年後に関税を撤廃した。

目の指定ばかりでなく、原産地規則、相互主義¹⁹⁾、運用面などにおいて厳格性に欠けるという問題点が提起されている²⁰⁾。しかし同協定には、センシティブ品目の見直し規定、また早期の関税引き下げを促して、相互主義の適用に陥るのを防ぐ規定も設けている。またサービス、投資、協力の分野も順次、協定を締結することになっており、現時点で評価を下すのは早計であろう。

日本は ASEAN 原加盟国と二国間 EPA を締結するだけでなく、ASEAN 全体とも EPA 交渉を進めている。中国や韓国のように ASEAN 全体とだけ FTA 交渉を進めなかったのは、新規加盟国の参入が難しいと考え、二国間交渉を優先した。二国間協定を前提として、地域的な協定を結ぶ意義は、地域的な共通ルールを整備することである。投資、原産地規則、知的財産権などの共通ルールを整備すれば、ASEAN 内の貿易で価値が累積する製品に、経済的なメリットがある²¹⁾。

5. おわりに

FTA 交渉では、各国との交渉を重ねるにつれて経験を積むため、次回以降の交渉において新たな戦略で臨むことができる。日本がこれまでに締結した EPA の相手国では、メキシコが NAFTA に加盟し EU とも FTA を締結するなど FTA の先進国であり、政府交渉団と業界団体が一体化した交渉体制を確立していた。日本との EPA 交渉では、農産物の輸出がメキシコ全体の利益であるという方針を貫き、日本側の不十分な市場開放提案には妥結に応じなかった。

日本の農林水産省は、農産物の消極的な市場開放が日本の EPA 交渉を遅らせていると評されたメキシコとの交渉経験をふまえて、新たに「みどりのアジア EPA 推進戦略」を打ち出し、アジア諸国との EPA では協力と自由化のバランスを取りながら交渉を進める方針を掲げた。タイとの EPA 交渉では、この

19) ASEAN 中国 FTA では相互主義を適用するため、自国がセンシティブ品目に含めていなくても、相手国が指定していれば、その品目の関税を引き下げなくてよい。

20) EU、アメリカ、日本による、ASEAN 中国 FTA の疑問点に関する WTO への書簡。

21) 日本と ASEAN の EPA は、2007年8月に大筋合意に達した。なお ASEAN 全体との物品貿易では、二国間交渉とは異なり、関税の削減目標数値を共通に適用する取り決めであるモダリティをまず確立する方式を採っている。

戦術が実り、農業分野は他の分野に先駆けて大筋合意に至った。

しかしその反動として工業分野においてタイ側が強硬姿勢に転じたため、自動車分野における合意内容は、当初の日本の要求から大幅に後退してしまった。さらにすでに大筋合意に達していたフィリピンとの交渉にも悪影響を及ぼし、日本タイ EPA の合意水準との平等な扱いを求めるフィリピン側に、日本側が自動車分野で譲歩を迫られる結果となった。

タイとの EPA 交渉では、一括受諾方式における双方の交渉戦術の違いが、タイ側の態度を硬化させることにつながった。タイは東南アジアのなかでは FTA の締結に積極的で、中国、インド（アーリーハーベストのみ）、オーストラリア、ニュージーランドと FTA がすでに発効している。フィリピンやマレーシアは、日本が最初の先進国との交渉であったのに比べて、タイはオーストラリアと交渉しており、一括受諾方式の経験を日本との交渉に生かすことができた。日本との交渉は分野ごとに協議が行われ、日本側は農水産分野、工業分野それぞれにおいて、市場アクセス面で譲歩を勝ち取るために経済協力を約束するという戦術で臨んだ。しかしタイ側はお互いのセンシティブ品目である農産物と鉄鋼・自動車の取引を主張して、一方的に工業分野の関税撤廃を要求する日本側の交渉姿勢に反発を強めたのである。

日本の EPA と比べて中国の FTA は、モダリティを取り決めた後は例外品目を枠内で自由に指定でき、また相互主義が適用されるなど、多くの問題が指摘されている。それにもかかわらず、物品全体に先立って未加工農産物の関税撤廃を前倒しで実施し、早い段階で成果を目に見える形にしたため、中国側の戦術が功を奏して、ASEAN 側からは好感を持たれている。

日本の EPA 交渉を振り返ると、交渉相手国において大臣あるいは官僚のいずれが交渉の主導権を握るかは国により違っている。マレーシアでは閣僚が強力なリーダーシップを発揮しているのに対し、タイでは官僚が準備した方針を閣僚が追認していた。またフィリピンの官僚は、企業から圧力を受けながらも、今回の EPA 交渉では産業振興も念頭に置いていた。メキシコの政府交渉団は業界団体と緊密な連携を取っていたが、これは裏返せば官僚の自立した政策決定能力が弱いことを意味している。メキシコでは官僚に米国の大学院を卒業し

たエコノミストが多く採用され、経済自由化政策が行われてきた。しかし FTA 先進国のメキシコでは、国内で期待されたほどの経済効果は出ておらず、今後は産業競争力を重視する姿勢を見せている。実はこの産業競争力の強化こそが、日本が EPA 交渉で重視してきた産業分野の経済協力の大きな柱であった。マレーシアやタイの自動車産業分野において日本側が提示した人材育成プログラムなど、経済協力の今後の進展が、包括性を重視した日本の EPA の実効性を占う試金石となろう。

参 考 文 献

- 浦田秀次郎「日本の FTA 戦略」(『ファイナンシャル・レビュー』平成18年第2号)
浜口伸明「動き出す日本・メキシコ経済連携協定」(『世界週報』2005年4月12日号)
東茂樹編『FTA の政治経済学—アジア、ラテンアメリカ7カ国の FTA 交渉』アジア経済研究所、2007年。
本間芳江「サリナス政権と経済界」(『ラテンアメリカ・カリブ研究』第11号、2004年5月)