

アジア太平洋研究所資料

15—06

**日本の対アジア太平洋外交政策と通商政策のあり方研究会  
報告書**

**— TPP をめぐる外交と国内政治 —  
(2014年度)**

**2015年3月**

**一般財団法人 アジア太平洋研究所**

## 〈アブストラクト〉

本研究ではアメリカや中国、韓国など、アジア太平洋地域の主要国における FTA（自由貿易協定）政策の動向を把握するとともに、TPP（環太平洋連携協定）交渉への対応を検討し、その政治的な背景を分析して、この地域の経済・外交の展開を規定する要因を明確化することによって、日本の対応の方向性を提示した。

2015 年 3 月

## 〈キーワード〉 FTA、TPP、アメリカ、中国、政治的背景

### 〈研究体制〉

リサーチリーダー	大矢根 聡	同志社大学法学部教授
リサーチャー	大西 裕	神戸大学大学院法学研究科教授
リサーチャー	三宅康之	関西学院大学国際学部教授
リサーチャー	西山隆之	成蹊大学法学部政治学科教授
リサーチャー	多湖 淳	神戸大学大学院法学研究科准教授
リサーチャー	湯川 拓	大阪大学大学院国際公共政策研究科
リサーチャー	富田晃正	日本学術振興会特別研究員

事 務 局	橋本 嘉之	(アジア太平洋研究所事務局次長)
事 務 局	石田 博之	(アジア太平洋研究所総括プロデューサー)

### 〈執筆者〉

第 1 章	自由貿易パラダイム動揺期の FTA の進展	大矢根 聡
第 2 章	TPP 締結に向かいだしたアメリカ？	西山 隆行
第 3 章	中国・習政権の外交・内政と TPP への対応	三宅 康之
第 4 章	韓国の貿易自由化戦略	大西 裕
第 5 章	アジア太平洋通商秩序と ASEAN—広域秩序に おける「中心性」と「一体性」の模索—	湯川 拓
第 6 章	日本の FTA・TPP 政策と国会審議の言説	大矢根 聡
第 7 章	日米バファー・システムの消滅と再構築 —TPP 交渉をめぐる日本の働きかけ—	富田 晃正

## 概要

2014年4月、バラク・オバマ大統領が訪日し、日米の首脳が TPP（環太平洋連携協定）交渉のうち、日米間の交渉を妥結しようと企図した。しかし、その結果は「前進する道筋を特定」（日米共同声明）するにとどまった。その後も、日米両国を含む TPP 交渉参加国は、早期の妥結を追求しているものの、交渉は長期化している。また、TPP 交渉参加を検討していた国も、参加を次の機会に先延ばし、あるいは態度をオープンにしたまま明確化を留保している。これは、1990年代末以来、アジア太平洋地域の各国が FTA（自由貿易協定）を次々に締結してきた状況からすると、大きな変化にみえる。なぜ、TPP 交渉はスムーズに進展せず、また当初に期待されたように、交渉参加国がドミノ的に拡大していないのだろうか。

そこで本研究は、アジア太平洋地域の主要国としてアメリカ、中国、韓国、また中小国の集合として、意外なほど重要な役割を果たす ASEAN（東南アジア諸国連合）、そして日本を取り上げ、その FTA 政策と TPP への対応を検討した。その際、政治学領域の比較政治学、地域研究、国際政治経済学などの立場から、主要国における政策や交渉の政治的展開を分析した点に、本研究の特徴がある。具体的には、主要国における政府や議会、産業団体など主要関係者の態度と政治的影響力、あるいは世論の状況などを分析の対象とした。もちろん、アジア太平洋地域の全体的な FTA や TPP、および RECP（東アジア地域経済連携）などの潮流、外交・安全保障の動向も視野に入れた。

以上の関心に基づいて、本研究では担当者が多角的な分析を進めるとともに、ワークショップを開催して外部の専門家から知見の提供を受け、議論してきた。一部のワークショップは、ミニ・シンポジウムとして公開し、外部の研究者や産業界の関係者に開放した。本研究では、この報告書を経て、さらに分析を進め、その成果を著書として刊行する予定にしている（秋に刊行予定）。

本研究は、特に次の3点の解明を進めてきた。

（1）主要国における FTA 政策、TPP 交渉への対応、その政治的な規定要因

日本に加えてアメリカ、中国、韓国、ASEAN では、これまでどのような FTA 政策を展開し、現在どのように展開しているのか。その中で、TPP はどのように位置づけられているのか。また、その政策展開は、その背景のどのよう

な政治的動向を反映しているのか。

## (2) 主要国における国内社会の変化、その貿易政策への影響

幾つかの主要国において、自由貿易政策に対する支持が議会や世論において収縮している。かつてとは異なり、自由貿易の正当性は動揺し、その追求は当然の選択では必ずしもなくなっているのである。それと呼応するように、貿易の拡大が食や職の安定を揺るがし、環境を悪化させるとする懸念が拡大している。主要国において、こうした社会的不安はどのような状況にあり、また貿易政策に影を落としているのか。

## (3) 主要な二国間外交関係の安定的基盤の変動

日本と中国、韓国との外交関係が動揺し、首脳会談の開催さえ難しい状況にある。また、アメリカはその調整を試みているが、成果をあげているとはいいがたい。日米関係は比較的安定しているとはいえ、TPP 交渉を推進し、同盟関係を堅固にする点では限界を垣間みせている。振り返れば、日本と中国、韓国、アメリカとの間には、それらの二国間関係の安定化に重要な役割を果たす存在、例えば両国間で交流を深めた議員、経済活動に従事する経済人などがおり、彼等・彼女等が政治問題の発生や深刻化を水面下で抑制し、各種の交渉を円滑化していた。これを二国間バッファー・システム(緩衝体系)と呼び、それが日中・日韓・日米間で動揺しているのかどうか、その動向を検証する。

以上のような課題を掲げて研究を進め、本報告書の各章では、次のような知見を得た。

第1章では、アジア太平洋地域における FTA の展開とその特徴を検討した。主要国において、FTA は単なる経済目的以上の手段であり、政治・安全保障上の機能を視野に入れていた。同時に、FTA 政策を進める中で、主要国で内省的展開とでも形容すべき、政策の見直しが生じ、FTA の目的を再検討する動きが現れた。それが、多くの国で自由貿易主義が動揺するのと連動して、TPP や RCEP に関連して社会的不安や外交戦略上の意義などを掲げる議論が浮上している。各国の国内で TPP をめぐる議論が分裂し、また各国間で緊張が生じがちなのは、その反映だと考えられる。

第2章では、アメリカの動向を分析した。アメリカでも、自由貿易に対する支持が低下しており、議会では TPP の批准を可能にする TPA (貿易促進権限) が実現するのか、なお不透明である。それは議会において、共和党で自

由貿易支持が強く、民主党は保護貿易的であるとする俗説がすでに有効でなくなり、貿易政策に関する議員の態度が複雑化しているためである。TPPのゆくえは、この議会の動向によって大きく左右される。

第3章では、中国のFTA政策とTPP対応を考察した。習政権では、習主席自身が前面に出て、権力を集中させる政策決定スタイルを鮮明にし、また経済政策においては、「新状態」と称する安定成長を目指している。ただし、同政権のFTA政策は前政権からの継続性が高く、同時に今後の世界的経済システム構築の中核たろうとしている。TPPについては、こうした方針とともに、受動的対応を迫られる事態を回避し、地域的な行動の自由を確保する動きがみられる。

第4章は、FTAに熱心な韓国の分析である。韓国は、WTO（世界貿易機関）の多国間交渉の行き詰まりと対メキシコ貿易上の問題を契機として、大規模市場のアメリカ、EUとのFTAを優先する方針に転じた。日本が対米・対欧FTAを進められないため、韓国は優位に立って交渉を推進でき、対中FTA交渉も妥結した。したがって、韓国にTPPを積極的に進める要因はみあたらない。その背景では、労働市場が流動的で、利益集団の政治的圧力が強くないという事情がある。また韓国では、貿易自由化が不可欠だとする言説が安定している。とはいえ、韓米FTAを対米従属だとするイデオロギー的言説も強力であり、しばしばFTA交渉やその国会承認の障壁になっている。

第5章は、ASEANに照準をあて、アジア太平洋地域の貿易秩序形成にどのように対応しているのかを分析した。ASEANがこだわるのが地域動向における「中心性」であるが、ASEAN内にはTPP交渉の参加国と非参加国が存在する。ただし参加国は、進展しない対米FTAの代替としてTPPをとらえており、その交渉がASEAN経済共同体の形成を後押しする可能性もある。ASEANとしては、「一体性」を保ちつつRCEPを推進し、既存のFTAを高度化しようとしている。ASEANの「一体性」に影を落とすのは、貿易問題ではなく南シナ海領有権問題であり、対中関係をめぐってASEAN各国の足並みに乱れが生じている。それが貿易分野に波及する動きは、現時点ではみられない。

第6章が、日本の政策の分析にあたる。日本では、FTAを官僚・官邸主導で進め、政治家の関与は相対的に少なく、「静かな政治」が顕著であった。官僚が農業問題の政治化を抑制し、また小泉政権を典型に、首相が党内議員の抵抗を封じた結果だと考えられる。しかし、TPP交渉参加問題では政治家

の関与が顕著になり、問題が高度に政治化した。政治家が TPP の賛否で大きく分かれ、特徴的な言説を提示して衝突した。支持派は経済的利益とともに外交・安全保障戦略上の効用に焦点をあて、反対派は農業の打撃とともに、食と職の安心など社会的不安を強調した。双方の観点は乖離し、調整は容易でなかった。

最後の第7章は、日米間のバッファー・システムを扱っている（日中間、日韓間のバッファー・システムについては刊行予定の書籍で扱う）。日米間には、議員交流や日本産業によるアメリカでのロビイングなど、行政府間の関係を支える存在があった。しかし1990年代以降、それらが急速に収縮しており、それも日米間の各種の交渉が必ずしも円滑に進まない要因となっていよう。しかし安倍政権が、アメリカで TPP 議員連盟や日本議員連盟を構築するなど、バッファー・システムの再構築にあたる動きが表われている。その効果は明確でないものの、この変化は注目される。

以上のような本プロジェクトの研究は、アジア太平洋研究の手厚いサポート体制のもとで順調に進んだ。また、研究会を運営し、調査・分析を進めるにあたって、APIR 会員企業の皆さんから様々なご意見と支援を頂戴した。改めて深く感謝申し上げたい。

2015年3月

一般財団法人アジア太平洋研究所

「日本の対アジア太平洋外交政策と通商政策のあり方」研究会

リサーチリーダー 大矢根 聡

（同志社大学法学部教授）

日本の対アジア太平洋外交政策と通商政策のあり方研究会報告書  
—TPP をめぐる外交と国内政治—

目次

〈アブストラクト〉〈キーワード〉〈研究体制〉〈執筆者〉	i
概要	ii
第1章 自由貿易パラダイム動揺期の FTA の進展	
1. FTA の目的の重層性	2
2. FTA の高度化と広域化：政策拡散と内省的発展	4
3. 自由貿易パラダイムの動揺	5
4. むすび—TPP・RCEP をめぐる「言説政治」	8
第2章 TPP 締結に向かいだしたアメリカ？	
1. 自由貿易に対する支持の低下	9
2. TPP をめぐるアメリカの政治状況	10
3. 2014 年中間選挙後の状況	14
4. 今後の課題	15
第3章 中国・習政権の外交・内政と TPP への対応	
1. 習近平政権 2 年目の政権運営	17
2. 習近平政権の通商政策、自由貿易協定締結	18
3. TPP への反応	23
4. 結びに代えて	24
第4章 韓国の貿易自由化戦略	
1. はじめに	26
2. 韓国の貿易自由化戦略の特徴	26
3. 特徴と課題	30
4. 貿易自由化が政治的争点とならない理由	31

5. 今後の展望 .....	33
----------------	----

## 第5章 アジア太平洋通商秩序と ASEAN

### —広域秩序における「中心性」と「一体性」の模索—

1. ASEAN 協力の現状 .....	35
2. ASEAN にとっての TPP と RCEP .....	38
3. 南シナ海領有権問題 .....	41
4. おわりに .....	43

## 第6章 日本の FTA・TPP 政策と国会審議の言説

1. はじめに .....	45
2. FTA 推進の「静かな政治」から TPP をめぐる「言説政治」へ .....	45
3. 国会審議における TPP 支持・反対の言説 .....	49
4. むすびに .....	55

## 第7章 日米バッファー・システムの消滅と再構築

### —TPP 交渉をめぐる日本の働きかけ—

1. 日米 TPP 交渉の行き詰まり .....	57
2. 日米経済関係の希薄化 .....	59
3. バッファー・システム再構築の動き .....	63
4. むすび .....	65



## 第1章 自由貿易パラダイム動揺期の FTA の進展

大矢根 聡

1990年代末のアジア太平洋地域において、貿易自由化を国際的な WTO（世界貿易機関）のみに頼るのではなく、二国間の FTA（自由貿易協定）を活用する動きが急速に拡大した。現在では、多数の二国間 FTA がこの地域に登場している。2000年代半ばになると、FTA は自由化の度合いを高度化し、また多数国間へと広域化する段階に入った。すなわち、FTA の対象が貿易の自由化のみならず、サービスや投資、環境、競争などの国内措置・法制の調整に拡大し、より高い水準の自由化と共通化が進んでいる。同時に、従来の二国間 FTA を多数国間 FTA に統合しつつあるのである。いうまでもなく、こうした潮流の中心に位置するのが、TPP（環太平洋連携協定）と RCEP（東アジア地域経済連携協定）である。

同時に注目されるのは、TPP や RCEP への参加をめぐる、多くの政府が政策選択に苦慮し、また国内で論争が発生している点である。これは従来、二国間 FTA を追求している段階には余りみられなかった動きである。もちろん、韓国で対チリ FTA が論争になり、国会審議が混乱したような例もある。しかし、TPP や RCEP をめぐっては、より多くの国の国内で論争化し、対外的に緊張を引き起こしている。

日本でも、TPP 交渉参加をめぐる賛否の議論が高まり、世論も分裂している。TPP 参加の決定以前は反対論が強かったが、その後は賛成論が増えている。しかし、世代や地域によってはなおも反対論が根強い。また、TPP をめぐって刺激的あるいは情緒的ともいえる言説が多用され、論争が先鋭化している点も特徴的である。日本においても、TPP 参加について、一方では「亡国」、「アメリカの陰謀」などと表現し、他方では「興国」、「第三の開国」とする言説が書籍や雑誌に踊っている。かつての FTA 政策、あるいは広く経済外交には余りみられなかった現象である。

本章では、まず、FTA が貿易自由化の手段以上の措置になっている点を確認する。その上で、FTA が TPP や RCEP へと進展してゆく中で、政策をとりまく政治的環境と、政策の位置づけがどのように変化しているのか、考察する。こうした検討を通じて、なぜ問題が大きく政治問題化、外交問題化するようになったのか、その要因を考察したい。本章を包括的なバックボーンとして、続く各章では主要国の動きを分析する。

## 1. FTAの目的の重層性

FTAが拡大しているのは、各国がFTAの締結を政策として推進しているためにほかならない。その際、各国政府がFTA政策の目的に想定しているのは、貿易自由化による経済成長のみではなく、相当に多様である。この多様性は、WTOの『世界貿易報告』も指摘している。それによると、各国がFTAを採用する理由は、(1) WTOの多国間交渉が停滞する中で代替的に貿易自由化を追求する点、(2) 現状のWTO以上に高度な貿易ルールを迅速に獲得する点、また(3) 他国が進めるFTAのネットワークから排除される事態を避ける点、さらには(4) 地域的安全保障を強化する点があるという<sup>1</sup>。FTAは経済的利益だけでなく、外交や安全保障を含む広範な目的にかなうと、各国政府がみているのである。

実際に、日本あるいはアメリカ、また中国などの政府も、FTAについて多様な目的を掲げている。それはWTOの指摘以上に、多岐にわたる。すなわち、日本とアメリカは、(1) 自国産業の経済的利益の獲得、(2) 他国のFTAが先行することによる経済的不利益の回避、また(3) 自国および他国の経済改革の促進、ひいては民主化の促進、そのための(4) 自国および他国における自由主義勢力の維持・拡大、(5) 地域的、国際的な経済ルール形成をめぐる主導性の確保、(6) 他の国々との外交関係の強化、(7) 安全保障上の環境の改善などをあげている。ここでは、外交・安全保障上の目的に加えて、国内的政治上の作用も視野に入っている。目的の多様性は、政治体制の異なる中国においても、ほぼ共通している。中国政府も、貿易自由化に加えて国内の経済改革、他国との経済関係の強化、対外的な政治・安全保障の関係改善などをあげているのである<sup>2</sup>。

また、各国の目的は、その時々で変化している。日本においては、1990

---

<sup>1</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2003: Trade and Development*, WTO, 2003, pp.46-68.

<sup>2</sup> 外務省『日本のFTA戦略』2002年、2～4・110～111頁。経済産業省『通商白書』ぎょうせい、各年。United States Trade Representative, *Trade Policy Agenda and Annual Report of the Presidents of the United States on the Agreements Program*, U. S. Government Printing Office, every years; “China FTA Network,” <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml> このような点は、以下の拙稿でも論じた。大矢根聡「アジア太平洋におけるFTAの動態—パターンと要因、展望」『アジア太平洋地域における各種統合の長期的な展望と日本の外交』日本国際問題研究所、2011年。

年代末に最初に FTA を追求し始めた頃、FTA が国内の構造改革を促す点を強調していた。その後、一時的に外国人労働者の導入が、FTA の重要な争点として浮上した。数年前からは、天然資源の確保、中国に対する牽制などに力点が移っている。アメリカでも、ジョージ・W・ブッシュ政権は安全保障上の意義を優先し、また FTA を発展途上国の民主化の推進装置に位置づけていた。しかし、リーマン・ショック後に誕生したバラク・オバマ政権は、国内経済の活性化、とりわけ中小企業や雇用に対する効用を強調しているのである。

それでは、FTA が多様な成果を実現しているかといえ、必ずしもそうではない。貿易上の利益さえ明確ではない。WTO の報告は、FTA 締結国による貿易が非締結国に較べて拡大したという、経験的に認められる証拠はないと指摘している。その要因には、すでに関税が低率になっており、さらなる貿易自由化の効果が限られている点、貿易障壁の削減が政治的事情などで容易でない分野は、FTA 交渉でも自由化が困難な点、FTA の原産地規則などが複雑で、企業が活用できない点などをあげている<sup>3</sup>。

もちろん、各国政府が FTA 交渉を開始する際は、その効用を事前に経済学的分析に基づいて確認している。とはいえ、その当否については、FTA を推進する日本の経済団体連合会ですら、経済効果の試算や想定が「楽観主義に基づく交渉上の甘味剤」にならないように、念を押している<sup>4</sup>。相対的に把握が容易な経済的利益でさえでそうあり、国内政治や外交・安全保障上の効果はさらに明確ではない。

にもかかわらず、各国政府が多様な目的を掲げている一因は、FTA 政策の導入が容易でなかった点にあらう。多様な効用を指摘しなければ、国内で抵抗を抑え、幅広い支持を集められなかったのである。例えば、アメリカが最初にイスラエルと FTA 交渉を開始した際、元来は軍事援助を実施しようとしたものの、財政的に困難なために代替策として FTA を選択した。アメリカ政府は、FTA が援助や安全保障にも資すると訴える必要があった。また、日本が FTA を採用した際には、GATT・WTO を重視する方針を転換する意味をもった。このため、中国の台頭に備える必要、国内の構造改革を促

---

<sup>3</sup> World Trade Organization, *op. cit.*, pp.46-68.

<sup>4</sup> 経済団体連合会『東アジア経済統合のあり方に関する考え方』2009年、10頁。

す効果など、付随的効用を主張したのである<sup>5</sup>。このように、各国政府が FTA 政策を選択する際に多様な目的を示し、その後も支持を維持、拡大するために踏襲したと考えられる。

## 2. FTA の高度化と広域化：政策拡散と内省的発展

FTA はその後、アジア太平洋地域の各国が採用するようになり、さらに高度化、広域化して TPP や RCEP へと転じている。この展開現象は、国際政治学上の概念では「政策拡散」として説明できる。政策拡散とは、ある国で特定の政策が採用されると、同様の効果を期待し、あるいは遅れをとる事態を懸念して、政策が他の国々へと波及する現象をいう。FTA は、まずアメリカが 1980 年代半ばに採用し、特に 1994 年に発効した NAFTA（北米自由貿易協定）が各国にインパクトを与えた。それが、ヨーロッパで進む地域統合と相まって、追従する動きを引き起こした。こうしてアジア太平洋地域でも、1990 年代末に日本や韓国、中国、シンガポールなどが相次いで FTA 政策を採用し、FTA 政策の大きな波が起こったのである<sup>6</sup>。

各国政府が FTA 政策を採用すると、国内で競争を免れていた産業や、国内の商慣行のみを前提とする国内法制も、対外競争や国際的調整の必要性に直面する。このため、多くの利害関係者が関心を高め、FTA の利点と難点を再検証する動きが本格化する。同時に各国政府と FTA 推進派は、FTA を正当化し、反対派を説得するために、その便益や妥当性を強調する。ここに、FTA 政策の「内省的発展」と称すべき現象が表われる。関係者が、FTA の目的や効果を見直し、付け加えてゆくのである。

日本でも、1990 年代末に通産省が FTA を推進した後で、外務省や財務省、農水省などが、それぞれに担当する政策分野の影響を検討し、FTA の意義を再確認し、あるいは従来の措置の修正を図った。その動きは、経済団体連合会や農業協同組合など、民間の産業団体にも広がった。その過程において、FTA の農業分野への影響と対応策（「みどりの FTA 政策」、少子高齢化対策との関連性、日米同盟に関する意義などが検討されていったのである。類似の「内省的発展」は、多くの国で見られる。

---

<sup>5</sup> 大矢根聡『国際レジームと日米の外交構想』有斐閣、2011 年、204~207 頁。

<sup>6</sup> Christopher M. Dent, *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific*, Palgrave Macmillan, 2006; Dent, *East Asian Regionalism*, Routledge, 2008, chapter 6.

FTA が TPP や RCEP へと展開する動きも、この「内省的発展」の過程で生まれた。FTA が二国間で次々に締結され、多くの、しかし雑多な FTA が実現した。このため、実際に FTA を利用する企業からすると、どの貿易関係にどのルールがどのように適用されるのか判断しにくくなった。多様な FTA が複雑に絡みあい、全体としての利便性がむしろ低下しかねないという、「スパゲティ・ボール現象」が問題化したのである。企業の当惑は、APEC（アジア太平洋経済協力会議）のビジネス部門である ABAC（APEC ビジネス諮問委員会）を通じても表出された。ABAC は 2006 年、多様な二国間 FTA を調整し、APEC 規模の広域 FTA に集約するよう提言したのである。それが、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）構想の原点であった。

2008 年になると、アメリカ政府が FTAAP を推進する方針を打ち出した。とはいえ、APEC という 21 メンバーによる FTAAP がすぐに成立するのは難しく、その媒介措置として既存の TPP（元来はシンガポール、ブルネイ、ニュージーランド、チリの FTA）の利用を推進したのである。TPP の推進を決めた際、アメリカ政府は東アジアにアメリカの参加しない広域 FTA が成立する事態、それによってアメリカが東アジアの安全保障に関与しにくくなる事態を憂慮し、その FTA 政策にさらなる目的を加えた。

### 3. 自由貿易パラダイムの動揺

各国は FTA を通じて、多様な経済的・政治的・外交的目的を追求してきた。FTA 政策の焦点が TPP や RCEP に移る頃には、多くの国において多分野の利害関係者が関心を強めていた。さらには、支持派と反対派が鮮明になり、対峙するようになっていた。これとは別に、より根本的な次元において、FTA の理念上の基礎となる自由貿易の考え方が変化しているのではないだろうか。その考え方、いわば自由貿易パラダイムが動揺を示しているのではないだろうか。この思想次元の推移と、具体的な政策次元の展開が交錯して、TPP や RCEP をめぐる議論は、より広範で先鋭な対立になって表れているのだと考えられる。

自由貿易は、数世紀にわたって主張され、実践され、時に断絶、衰退しながらも追求されてきた壮大なプロジェクトである。それは第 2 次世界大戦後、戦後の復興とその後の経済的繁栄、各国の右肩上がりの経済成長を支えてきた。同時に、各国間の経済的相互依存に基づく国際協調を促してきた。

特に 1989 年に冷戦が終結した後、自由貿易を含む市場経済は、民主主義や人権といった理念とともに、世界共通のビジョンとして正当性と広範な支持を獲得した。それを背景にして、旧共産圏諸国だけでなく多くの発展途上国が市場経済化と貿易自由化に舵を切り、世界銀行や IMF などが構造改革を推進した。

こうした動きを後押ししたのは、自由貿易の理念の体系、いわば自由貿易パラダイムであった。自由貿易をめぐるのは、次の 3 つの論理が広く受け入れられ、それが政策を安定的に進める思想上の基盤となり、政治的支持層を支えていた<sup>7</sup>。3 つの論理とは、第一に「成長の論理」である。自由貿易によって各国の全体的厚生と経済成長が実現し、それが国際的には発展途上国、国内的には社会の底辺にも及ぶという想定である。比較優位は、どのような国にもある程度は存在し、その効用が遅かれ早かれトリクルダウンする（滴れ落ちる）という仮定に基づいていた。

第二は、「平和の論理」である。自由貿易によって各国間の相互依存が深化し、各国が経済的に強いきずなで結びつけば、その切断は難しくなる。そのため、各国は外交関係を安定化せざるをえず、国際協調が促進されるという想定である。もちろん冷戦の対立が激しい時期には、第一の「成長の論理」によって、西側同盟諸国が繁栄して経済的に結束し、共産圏に対抗できるとする、逆の論理も主張された。しかし同時に、西側同盟諸国が協調し、ひいては対立する東西間にも貿易による利益の共通性が及び、対立が緩和するという見解も根強く主張された。商業的自由主義もしくは通商的平和論と称される考え方である。

第三は、「経済の論理」である。以上の第一と第二の論理を経済を原点として展望し、逆にいえば、地球環境や人権、人口変動など、経済成長の負の作用が表われがちな分野は周辺化したのである。

こうした自由貿易パラダイムは、冷戦後にピークを迎えた後、その約 10 年後には動揺を示していた。国際貿易分野では、1999 年 11～12 月の WTO 第 3 回閣僚会議で新たに多国間貿易自由化交渉の開始を試みた際、反発が

---

<sup>7</sup> 自由貿易パラダイムとその動揺については、例えば以下を参照。Jagdish Bhagwati, *Free Trade Today*, Princeton University Press, 2002; Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company, 2002; Virginia A. Leary and Daniel Warner, eds., *Social Issues, Globalization and International Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

浮上して挫折したのが、典型的な出来事であった。多数の NGO や発展途上国が反 WTO、反グローバル化を掲げ、会議場の内外で反対論の展開したのである。これが象徴するかのようになり、自由貿易パラダイムの正当性が揺らぎ、その支持が収縮する現象が、散見されるようになった。自由貿易パラダイムには、次のような論理の変化が認められる。

第一は、成長に代わる「低成長の論理」である。国際貿易の急速な拡大が国家の経済成長を牽引する現象は、一般的ではなくなった。貿易自由化の進展に伴って、むしろ新たな自由化による効果が実感しにくくなった。また、貿易自由化の対象が工業品目から農業品目やサービス、投資などに広がると、食の安全や健康、自然環境や教育水準などの影響が不安を喚起するようになった。もともと、多くの国に共通する社会福祉の動揺、少子高齢化、中所得国の罨などに対応するには、なおも貿易自由化とそのための FTA は、重要な政策であり続けている。

第二は、外交上・安全保障上の「優位の論理」である。グローバル化を背景にして経済的相互依存は一層高まり、各国間の外交関係は相対的に安定している。しかし同時に、各国間で経済成長の格差が際立ち、先進国から中国、インドなど中進国へのパワー・トランジション（権力移行）もが目立ってきた。国際政治学の概念でいえば、各国の利益がともに向上する「絶対利得」以上に、各国毎の利益向上の格差とその安全保障上の影響、つまり「相対利得」が意識されているのである。したがって、どのような FTA によってどの国が特に利益を得るのか、どの国が地域ルール形成を主導するのかに、多くの国が神経を尖らせている。領土や歴史などをめぐって外交関係が悪化し、ナショナリズムが高まれば、それが FTA をめぐる駆け引きや競争を刺激する可能性も高まる。

第三は、「経済プラスの論理」である。従来は、経済に還元した見方がなされがちであったが、貿易自由化が自然環境や労働条件の悪化、食の安全や健康の阻害につながらないのか、各国で社会的不安が増している。こうした関心は、自由貿易を強力に推進しているアメリカにおいてさえ高まり、自由貿易の支持層を侵食している。このため、多くの NGO や市民社会団体が FTA に環境や労働、健康などに関わるルールを求めている。FTA は「経済プラス」のルールを備え、新たな正当性を獲得する必要に迫られている。

以上は、自由貿易をめぐる理念や思想が、現実の政策や措置の影響を受け

る中で変化しているポイントである。それは、思想次元の潮流であるだけに、より根本的で広範にわたる作用を秘めていると思われる。

#### 4. むすび——TPP・RCEP をめぐる「言説政治」

ここまで検討してきたように、FTA の高度化・広域化と自由貿易パラダイムの動揺が交錯する中で、各国政府は従来にもまして多様な目的を視野に入れて、貿易自由化を進める必要に迫られる。各国政府は国内的、対外的に多様な要請を調整し、バランスを図る必要にも迫られる。TPP や RCEP の推進は、必然的に難しくなるのである。その様相は、2000 年代前半まで各国が二国間 FTA を追求していた時期とは、大きく様変わりしている。

今後、各国の国内政治や対外関係がどのように推移し、それが TPP や RCEP の成立にどのように作用するのか。また、TPP や RCEP が実現したとして、それらが織りなす地域的貿易ガバナンスはどのような姿になるのか。

主要国の動向を左右する要素として注目されるのが、言説である。主要国の政策関係者が、TPP などの意義をどのように解釈し、それをどのような言葉や表現で示し、国内外に発信するのか。その言説によって、いかに関係者の支持を集め、あるいは反発を引き起こすのか。

この「言説政治」のゆくえが、単なる表現の綾以上の意味をもち、主要国の政策展開を左右し、それが集積して TPP や RCEP のゆくえを定めると考えられる<sup>8</sup>。逆にいえば、各種の FTA に想定される経済的利益は、もちろん依然として重要な要素ではあるが、それだけが今後のゆくえを規定するのではない。それを超えた各種の目的と効果、それらの言説による表現が主要国における政治的展開を介して、アジア太平洋の地域秩序を方向づけてゆくのである。

以下の章では、アメリカや中国、韓国をはじめ、日本を含む主要国に照準をあわせて、FTA と TPP をめぐる政治的展開を分析してゆきたい。

---

<sup>8</sup> 言説に関する政治学的分析の邦語文献として、とりあえず以下を参照。大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣、2013年。田中明彦『ワード・ポリティクス』筑摩書房、2001年。臼井陽一郎『環境の EU、規範の政治』ナカニシヤ出版、2014年。



## 第2章 TPP 締結に向かいだしたアメリカ？

西山 隆行

### 1. 自由貿易に対する支持の低下

アメリカのバラク・オバマ大統領は、政権発足当初からアジア太平洋地域を重視すると宣言し、TPP(環太平洋連携協定)を推進することを政権の重要課題として掲げた。にもかかわらず、政権発足後6年経ってもTPPは締結されていない<sup>9</sup>。その大きな要因の一つが、アメリカの内政上の混乱にあったことは間違いない<sup>10</sup>。だが、2014年11月に実施された中間選挙を経た今日、ようやく共和党主流派がTPP締結を推進するために民主党のオバマ政権に協力する姿勢を示し始めている。

アメリカは自由貿易を標榜し、それを諸外国にも強力に推進してきた。日本がTPP交渉への参加を検討し始めた時期、TPPはアメリカが仕掛けた罫であるかのような議論が流行したことを考えると、その印象は日本でも広まっている。だが、自由貿易をめぐるアメリカの態度は一枚岩的にまとまっているわけではない。2014年春にピュー・リサーチ・センターが実施した世論調査では、貿易がアメリカにとって良いと回答したのは68%、TPPがよいとしたのは55%に過ぎない<sup>11</sup>。

デイヴィッド・リカードの比較生産費説が示すように、理論的には自由貿易は国民全体の利益を増大させる政策である。だが、自由貿易のもたらす恩恵は国民全体に広く分散しており、明確に自覚されることは少ない。また、比較劣位にある産業に従事する人々は自由貿易の結果不利益を被る可能性が高いため、自由貿易反対の立場をとる可能性が高い。その結果、仮に自由貿易政策が採用された場合でも、不利益を被る集団に対する補償政策が採用されるのが一般的である。経済学では、自由貿易の結果として比較優位を持つ部門が拡大し、比較劣位にある部門が縮小するという経済構造の再編は効率化の利益をもたらすとして好意的に評価されるものの、そのような補償・

---

<sup>9</sup> 本報告書の作成にあたり多くの新聞報道等を参照したが、様々な記事で言及されている事柄については特段の脚注を付さない。アメリカ政治の基本的特徴については、西山隆行『アメリカ政治—制度・文化・歴史』(三修社、2014年)を参照のこと。

<sup>10</sup> 西山隆行「アメリカの内政上の混乱とTPP」アジア太平洋研究所『環太平洋経済協力をめぐる日・米・中の役割研究会』2014年。

<sup>11</sup> Stokes, Bruce, "Americans Agree on Trade: Good for the Country, but Not for Jobs," *Pew Research Center*, January 8, 2015.

再分配政策をめぐるコストについては十分に考察していない<sup>12</sup>。

また、自由貿易の結果、労働者の権利が限定されたり、安全や環境に関する基準が低く設定されるのではないかとの危惧が抱かれることも多い。さらには、愛国的な観点から自由貿易を批判する論者も存在する。そのような反応にどのように答えるかも、重要な論点である。

一般に、貿易障壁の撤廃は経済活動に利益をもたらす。だが、貿易の自由度が高まるのにつれて、貿易障壁の撤廃によりもたらされる利益は小さくなる。アメリカは世界で最も自由貿易が進んだ国の一つだが、表に見られるように、諸外国と比べても、自由貿易が利益をもたらすと考えるアメリカ人の割合は低くなっている。

表 2-1 貿易がもたらす恩恵についての認識の調査

	アメリカ	先進国	新興国	途上国
貿易が雇用を創出する	20%	44%	52%	66%
貿易が賃金を増大させる	17%	28%	45%	55%

(資料) “Faith and Skepticism about Trade, Foreign Investment,” Pew Research Center, September 6, 2014.

自由貿易がもたらす利益に対して調整コストが相対的に大きくなり、自由貿易に対する批判が強くなった時代にあって、どのような条件が整えば自由貿易を推進する政策が推進されるのだろうか。本小論は、アメリカの事例に即しながら、考察することにした。

## 2. TPP をめぐるアメリカの政治状況

### (1) 貿易促進権限 (TPA)

多くの国で、通商政策などの条約締結については、行政部が大きな役割を果たしている。アメリカでも、通商政策の決定に際しては、大統領を中心とする行政部が大きな役割を果たしている。だが、アメリカ合衆国憲法は、大統領ではなく連邦議会に通商権限を付与しているため、大統領は連邦議会が授権する範囲でしか通商政策に対する決定を行うことができない。

<sup>12</sup> ダニ・ロドリック (柴山桂太・大川良文訳) 『グローバリゼーション・パラドックスー世界経済の未来を決める三つの道』白水社、2014年。

アメリカでは、1934年の互惠通商協定法で行政府に大きな権限が付与されて以降、通商交渉で行政府が大きな役割を果たしてきた。しかし、連邦議会は行政府に白紙委任を与えているのではなく、またその授権も時限立法の形で行われて定期的に見直されることが前提とされている。

1974年通商法で、関税および非関税交渉権が大統領に移譲され、2002年には貿易促進権限（TPA）と名称変更された。これは、議会在政府に通商交渉の開始および交渉内容に関する報告と協議を義務付けるものの、政府在その義務を果たした場合、議会在協定に修正を加えることなく、政府の締結した通商協定の実施法案を迅速に審議して賛否の決定のみを行うものである。

オバマ政権がTPPを推進するうえで大きな障害となってきたのは、TPAが2007年に失効して以降、復活していないからである。オバマ大統領は、政権発足当初からTPAの復活を連邦議会在に要請してきた。しかし、議会在指導部がTPAの付与に積極的になったのは、2014年の中間選挙以後のことである。

この現象は、一見すると奇妙である。TPPはオバマ大統領が推進を明言した政策である。だが、連邦議会上下両院の多数を民主党が占めた時期には締結を後押しする内政上の基盤が構築されなかった。逆に、共和党が連邦議会上下両院の多数派となり、オバマ政権がレイムダック化したといわれる時期になって、ようやくTPP実施に向けた国内的基盤が構築されたのである。このような逆説的な事態が発生した理由についても、以下で説明を試みたい。

## （2）アメリカ政治の分極化と自由貿易をめぐる政党政治

アメリカの政党は、特定のイデオロギーに基づいて創設された綱領政党ではなく、様々な利益関心を掲げる利益集団の連合体としての特徴を持つ。1860年以降、アメリカでは民主党と共和党の二大政党が大きな役割を果たしているが、二大政党の特徴は時期によって、それぞれの政党が基盤とする支持団体の構成により異なっている。

今日、共和党が経済界に代表される経済的保守と、福音派に代表される社会的保守、軍事的保守を中核的支持基盤とする一方で、民主党は、人種、エスニシティ、ジェンダーの点におけるマイノリティ、労働組合、環境保護派などを中核的支持基盤としている。この特徴から、共和党主流派は自由貿易を推進し、民主党主流派は自由貿易推進に消極的な立場をとる傾向がある。

ただし、上記のような立場で二大政党が一枚岩的にまとまっているわけで

はない。実際、民主党でも NAFTA 締結を推進したビル・クリントンなどのニュー・デモクラットと呼ばれる人々は、自由貿易推進派である。一方の共和党内にも、自由貿易に反発する人も一定程度存在する。日本では、共和党はビジネス界の支持を得た、経済的に裕福な人々の政党だというイメージがある。だが、実際の共和党支持者の中には、自ら労働して賃金を稼いでいるが裕福でなく、福祉に依存している人々に強い反感を持つ保守派の白人が存在する。彼らは自由貿易から直接的な不利益を受けやすい業界で働いていることも多く、自由貿易がもたらす恩恵に対して懐疑的である。

このように、通商政策は党派を横断する形で利害が交錯しており、自由貿易を推進するためには、超党派的な協力関係を構築することが不可欠である。実際、1970年代や80年代には、上院の財政委員会、下院の歳入歳出委員会を中心に穏健派が超党派的な協力体制を整えることによって、自由貿易を推進してきた。だが、近年のアメリカ政治では、二大政党の対立が激化して超党派的な協力がなされなくなるとともに、中道に位置する連邦議会議員が大幅に減少しつつある。

ある研究によれば、1969 - 70年の連邦議会では民主党の右派と共和党の左派の議員は政策的立場が相当程度に類似しており、イデオロギー的中道派が大きな存在感を示していた。しかし、30年後の1999 - 2000年になると、民主、共和両党の間でイデオロギー的に共通する人は連邦議会下院には激減している<sup>13</sup>。この傾向は、ピュー・リサーチ・センターが行った調査結果を示した図を見れば明らかなように、今日激しさを増している。

---

<sup>13</sup> Sarah A. Binder, *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, pp. 24-25.

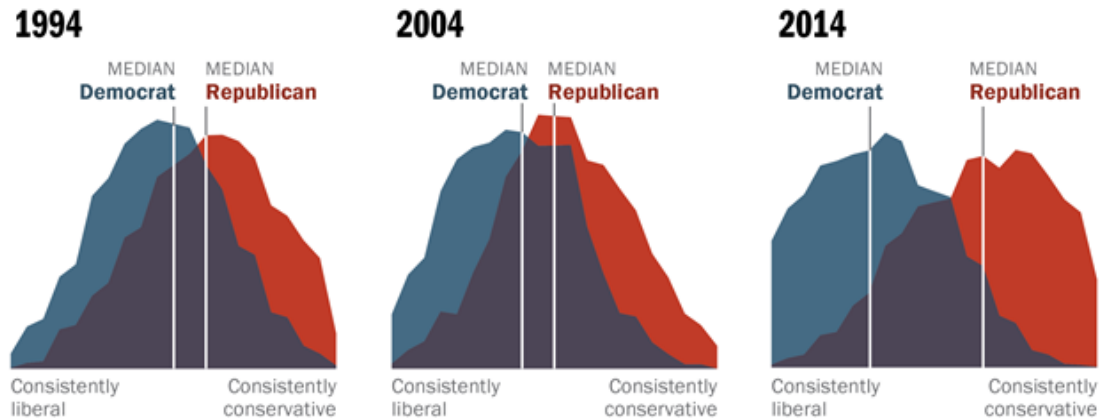


図 2 - 1 二大政党の分極化

(資料) “Political Polarization in the American Public: How Increasing Ideological Uniformity and Partisan Antipathy Affect Politics, Compromise and Everyday Life,” Pew Research Center, June 12, 2014.

一方、近年のアメリカ政治では、政党規律も高まっている。一般にアメリカの政党は、日本やヨーロッパの政党と比べて党議拘束が弱い。だが、政治家が財政的に政党本部に依存する度合いが強まるとともに、連邦議会の党指導部が委員会の配属決定などで影響力を増大させるにつれて、連邦議会議員は、それぞれが最重要課題と位置付けているわけではない争点については、党指導部の方針に従って行動するようになってきた。

このように、二大政党の対立と政党規律の高まりを踏まえて、近年では通商政策をめぐる超党派の合意は形成されにくくなっているのである。

### (3) 自由貿易をめぐる大統領と連邦議会の行動

大統領は、その所属政党にかかわらず自由貿易を支持する傾向がある<sup>14</sup>。一般に連邦議会議員は、自らの再選を目指す観点から、抽象的な国益よりも、自らの選挙区の有権者の意向を尊重する政策をとる傾向がある。それに対し、広範で多様な有権者を代表している大統領に対しては、全般的な経済状況と関連付けて評価されることが多い。そして、大統領の所属政党と連邦議会多数派の政党が異なる場合は、大統領との相違を示す必要がある時期には、大

<sup>14</sup> James Shoch, *Trading Blows: Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001, p.20.

統領と異なる政策的立場を戦略的に採用する傾向がある（以下、大統領の所属政党を政権党、それとは異なる政党を非政権党と記す）。

近年のアメリカでは、有権者は、選挙公約に基づいて前向きな投票をするよりも、それまでの政権のパフォーマンスに基づいて回顧的に投票する傾向が強い。中間選挙の際には大統領に対する戒めの意味を込めて政権党が議席を減らすことが知られている。非政権党は、立法上の業績が少ない場合でも、その責を大統領に帰して選挙を戦うのが一般的なので、中間選挙の際には大統領の政策的立場に戦略的に反対することが選挙を有利に戦うための合理的戦略となる場合がある。一方、大統領選挙と同じ時に実施される連邦議会選挙に関しては、非政権党も選挙結果によっては政権党に転ずる可能性があり、その立法能力を有権者に示す必要がある。そのため、選挙前に政権党と非政権党がともに立法上の業績を作り出したいと考える場合には、両党間で政策上の合意がなされて政策革新が達成される可能性も出てくる。

### 3. 2014 年中間選挙後の状況

今日のアメリカで、通商政策をめぐる政党政治を複雑にしているのは、世論の次元では上記の対立構造とは異なる状態が存在しており、それが政党政治にも反映されているからである。

2011 年の世論調査では、民主党支持者の方が自由貿易を支持していて、共和党支持者の間で自由貿易への反発が強まっている。共和党内でもティーパーティー派とそれ以外で、自由貿易がアメリカにもたらす影響についての認識が異なっており、ティーパーティー派の方が自由貿易のもたらす利点について懐疑的である<sup>15</sup>。ティーパーティーの支持を得て勝利した共和党議員の中には TPP に反対する者も少なくない。

その結果、自由貿易推進派、反対派ともに、民主党と共和党からなる不思議な同床異夢連合を形成してきた。オバマ大統領やニュー・デモクラットが共和党主流派と協力して自由貿易に好意的な立場をとる一方、労働組合と環境保護を基盤とする民主党議員、ティーパーティーを基盤とする共和党議員が協力関係に立ってそれに対峙しているのである<sup>16</sup>。

---

<sup>15</sup> これらの調査結果については、西山隆行「アメリカ通商政策の政治的文脈」『甲南法学』第 53 卷 3 号（2012 年）で詳しく紹介している。

<sup>16</sup> George F. Will, “Obama Needs the Aid of the GOP,” *Washington Post*, March 6,

ティーパーティーは、財政支出を増大させたジョージ・W・ブッシュ大統領らを名ばかりの共和党員と批判しつつ、オバマ政権の誕生と軌を一にして登場した。そして、2010年の中間選挙の党内候補者選出過程で、ティーパーティー派が共和党の主流派候補をかなりの程度追い落とした。一般にティーパーティー系の政治家は妥協を認めない強硬派が多い。そのため、共和党主流派はこれまで自由貿易推進を前面に掲げてこなかった。

その一方、ティーパーティー派が2010年にオバマ政権が提出した予算案を承認しなかったため、連邦政府が一時封鎖されたのを受けて、ティーパーティーに対する世論の支持は低下し、2014年の連邦議会選挙では、ティーパーティー派の勢いは相対的に低下した。その結果、共和党指導部は、その中核的支持基盤である経済界の意向を尊重し、TPP推進を前面に掲げるようになった。中間選挙後にオバマ政権が大統領行政命令で300万人程の不法移民に合法的地位を与えることを宣言したことで、移民問題での妥協が困難になったのとは比べると、自由貿易は両党が妥協しやすい争点である。そのため、共和党はTPAを付与する方針を掲げるようになったのである。

#### 4. 今後の課題

各種報道によれば、共和党指導部は4月を目途にTPAを付与する法案を提出するようである。しかし、共和党主流派だけではTPA法案を通過させることはできず、TPA法案成立のためには民主党から比較的多くの賛成票が必要だといわれている。したがって、いかに民主党を説得することができるかがオバマにとって重要になるだろう。

その点に関連して、貿易調整支援制度（TAA）をどのように制定するかが重要な意味を持つ可能性がある<sup>17</sup>。すでに指摘したように、自由貿易を拡大するためには国内的なインフラを整備する必要があり、中でも、自由貿易の結果として失職したり転職を強いられる人々に対してセイフティ・ネットを整備することが不可欠である。農業部門については伝統的に共和党が中心となって農家向けの補助金を拡充してきたが、労働組合が求める、非農業部門の労働者に対するセイフティ・ネットは充実していない。まさにその部分を対象とするTAAに対して、共和党は消極的な立場をとっており、TAAの予算

---

2015.

<sup>17</sup> TAAについては、<http://www.doleta.gov/tradeact> を参照。

は農務省が農家に提供する補助金の 1 割ほどしかない。TAA は 2014 年末に失効することになっていたため、2014 年初頭に出された TPA 法案は TAA を含む形で策定されていた。だが、当該法案は棚上げにされたため、TAA は暫定的に 2015 年末まで延長された。

自由貿易に対する懐疑が強まり、自由貿易がもたらすと考えられる利益に対して調整コストが占める割合が高くなった今日では、以前にもまして自由貿易から不利益を受ける人々への対応を丁寧に行う必要がある。以後、TPA 法案をめぐるのは、TAA に代表される、製造業やサービス業に対する財政支出の在り方との関連で議論をめぐる、交渉がなされる可能性が高いと考えられる。TAA は両党の支持者を利する政策である。以後、オバマ政権が共和党からどれだけ譲歩を得られるか、また民主党に対してどれだけ説得することができるかが焦点となるだろう。



## 第3章 中国・習政権の外交・内政と TPP への対応

三宅 康之

### 1. 習近平政権 2 年目の政権運営

2012 年 11 月の第 18 回中国共産党大会、13 年 3 月の第 12 回全国人民代表大会第 1 回会議で発足した習近平政権も 2 年余りが経過した。本章では 2014 年（実質的には 2013 年 11 月の中共第 18 期三中全会以降）の内政外交のパフォーマンスについて概観し、FTA（自由貿易協定）政策の展開および TPP（環太平洋連携協定）への対応についても分析する。

#### （1）習近平政権の政治運営スタイル

習近平政権の政治運営スタイルは 2 年目に入り、相当明確になった。

第一の特徴は、習近平国家主席が全面的に前面に出るスタイルである。発足当初は「習（近平）・李（克強首相）」体制とも呼ばれ、李克強首相の志向する経済政策・経済改革を指すリコンミクスという造語も一時期にはメディアをにぎわしたが、すでに死語となって久しい感がある。対外関係においても、2014 年 11 月の北京 APEC 首脳会議の際に米口指導者を脇に従えて議場入りする姿が強調されたことは記憶に新しい。

第二に、権力の集中である。主要な政策領域の大半においてみずからが意思決定機関・調整機関のトップに就任している。しかも、外事、経済、対台湾工作といった既存の機関だけでなく、国内改革全般、国内治安、ネット・情報、軍務改革などについては機関を新設したうえでのトップ就任である。

第三に、反腐敗運動の推進である。「ハエ（小物）から虎（大物）まで逃さない」ことを掲げ、中共中央政治局常務委員経験者を捜査対象としないという従来の不文律を破り、周永康政法委員会前主任も処分された。人民解放軍制服組前トップの摘発も、中国政治の文脈では驚愕すべき出来事であった。中国共産党幹部を対象とするため、司法ラインではなく、党の規律検査委員会ラインの存在感が増していることも、党中枢への権力集中を強めており、見逃せない。

#### （2）「新常态」

経済政策に目を移すと、「新常态」（ニューノーマル）という言葉が中国を席卷している。2014 年 5 月に習近平国家主席が河南省を視察した際に発し

た言葉が出典とされる<sup>18</sup>。当初は経済成長の減速を指す言葉であったが、経済政策のみならず、「反腐敗運動は新常态である」などと他の政策領域についても用いられるなど、すでに習近平政権を象徴する言葉になっている。

従来の年率8%以上の高成長を追求せず、7～8%程度の安定成長をめざし、多少不景気になっても経済刺激策を抑制し、制度改革を優先するというスタンスをとっている。このアプローチは李克強首相が打ち出した政策（リコノミクス）とも相違がないので、（少なくとも経済政策面では）外部が言い立てるほど対立は深刻ではないかもしれない。

ただ、この政策転換は、地方レベルにまで視野を広げると、画期的と言っても過言でないほど大きな意味があることを強調しておきたい。改革開放開始後、地方政府指導部に経済発展を追求させるため、経済成長率などの経済指標が人事考課とリンクされた。管轄する地区が発展すれば、当該地区の責任者は栄転し、権力も拡大する、というわかりやすいルールは、省・市・県・郷と4層存在する地方政府各級に浸透し、ボトムアップの激しい経済成長競争が行われることになった<sup>19</sup>。鄧小平時代、江沢民時代、そして胡錦濤時代と30年間にわたり、地方政府はいわば同じ「ゲーム」を続けてきた。ところが、ここに至り高成長が目標から外され、経済成長率が評価されにくくなった。

つまり、鄧小平の設定した枠組み、「ゲーム」が30年ぶりに変わったわけである。しかも第1節で触れたように反腐敗運動に伴い人事異動も頻繁である。新しい「ゲーム」が確立したわけではないが、習近平への権力集中の傾向と考え合わせれば、毛沢東時代のような指導者個人崇拜とまではいかずとも、習近平への忠誠心競争が起こることは推測に難くない。

## 2. 習近平政権の通商政策、自由貿易協定締結

本節では通商政策として自由貿易協定、経済協力枠組に関する政策（FTA政策）に限定して論じる。まず簡潔に前政権期までの政策と実績を概観し、ついで習近平政権の2年間の政策と実績を検証する。二国間および多国間の

---

<sup>18</sup> 「我が国は依然として重要な戦略的チャンス期にあり、自信を持ち、現在の経済発展段階の特徴を生かし、新常态に適応し、戦略的平常心を保つ必要がある」。成長率低下に地方には動揺が走っていたことが読み取れる発言でもある。

<sup>19</sup> この激しい地方政府間競争が中国の経済発展を牽引したという理解はすでに通説となっており、「地方政府主導型」経済発展という表現が定着している。

FTA が追求されており、とくに FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）に向かう経路として中韓 FTA と RCEP（東アジア地域包括的経済連携）を重視する姿勢が明らかである。

### （１）前政権期の FTA 政策

前政権期である胡錦濤政権（2002 年秋～2012 年秋）においては表 2-1 のように、経済協力枠組みや FTA の拡大、深化を一貫して推進していった。

表 3-1：胡錦濤政権期の中国の FTA 締結状況

相手国・地域	名称	発効年月
香港	中国本土・香港経済連携緊密化取決め(CEPA)	2004.1
マカオ	中国本土・マカオ経済連携緊密化取決め(CEPA)	2004.1
パキスタン	中国政府とパキスタン政府の自由貿易協定	2006.1
チリ	中国政府とチリ政府の自由貿易協定	2006.10
ニュージーランド	中国政府とニュージーランド政府の自由貿易協定	2008.1
シンガポール	中国政府とシンガポール政府の自由貿易協定	2009.1
ペルー	中国政府とペルー政府の自由貿易協定	2010.3
台湾	兩岸経済協力枠組協議(ECFA)	2010.9
コスタリカ	中国政府とコスタリカ政府の自由貿易協定	2011.8

（資料）中国自由貿易区服務網ホームページ [http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml]、JETRO ホームページ [http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/trade\_01/]より筆者作成。

一見したところ、経済効果としては首をかしげる国々も入っているが、貿易上の利益のためという以上に、協定締結による国家関係の緊密化等を通じた政治的効果や資源確保等のその他の国家的戦略の推進を目的に行っている、と考えれば、不思議ではなくなる<sup>20</sup>。別言すれば、中国は自由貿易ネッ

<sup>20</sup> たとえば、台湾とは中台統一への跳躍台となることが期待されている。コスタリカにとっては中華民国と断交して中国と国交を結ぶ誘因となった。アメリカの裏庭でもある。

トワークの構築を、経済的利益の追求という観点に優らずとも劣らないほど、戦略的観点からとらえる傾向が強いのである。

## （２）習政権の FTA 政策

習政権の通商政策といっても、前政権からの継続性が高い、ということに尽きる。このことに不思議はない。今日の中国共産党にとり、経済発展が統治の正統性の根拠となっている以上、輸出増大につながる自由貿易地域の拡大は誰が政権を引き継ぐにせよ、優先事項となるからである。ただ、11月の北京 APEC 首脳会議の場で、FTTAP 加速を高らかに呼びかけるスタイルの違いは顕著である。遡って 2 年前の発足時点から確認していこう。

習政権発足直後である 2012 年 12 月の「全国商務業務会議」における商務部長発言「2013 年の主要任務」では、次のような方針が示されていた。

「……FTA 戦略の実施を加速する。RCEP および中日韓 FTA の交渉、ならびにアイスランド、スイス、オーストラリア、湾岸協力理事会、韓国との FTA 交渉を着実に推進する。……」

実際に 2013 年に入り習政権が本格的に発足すると、前政権までに重ねた協議に基づき、まず 4 月 15 日に、アイスランドと「中国・アイスランド自由貿易協定」を締結。ここに初めての欧州国家との自由貿易協定締結が実現した。ついで 7 月 3 日にスイスと「中国スイス自由貿易協定」を締結した。

このほか、李克強総理が中心となり、締結済み FTA のアップグレード（ASEAN、パキスタン）、周辺国との新規 FTA 交渉開始呼びかけ（インド）等、積極的な動きが見られた。

ついで 2014 年についてはどうだったか。2013 年 12 月末の「全国商務業務会議」における商務部長発言「2014 年の主要任務」では、次のような方針が示されていた。

「……積極的に中韓、中日韓、中豪 FTA 交渉、RCEP 交渉を進め、中国 ASEAN の FTA のグレードアップ交渉を展開する。中米・中欧投資協定交渉を推進する……」

実際の成果としては、2014年11月17日にオーストラリアとのFTA協議が実質合意に達した。2005年5月以来足かけ9年間、21回のマラソン交渉を経るといふ難産の末の妥結であった。日豪EPAが7月に調印されたことが妥結を加速したと考えてよかろう。

韓国とのFTA交渉も積極的に進められ、北京APEC首脳会議の際の11月10日に行われた中韓トップ会談で実質的に合意した旨発表された。

FTAAPについては、11月11日に中国のリーダーシップで取りまとめられた首脳会議宣言で、「可能な限り早期に実現」と言及された。

RCEPについては2013年5月の第1回交渉で2015年末の交渉終了という目標が設定されており、2014年には4回交渉が行われるなどペースが上がっている。

スリランカとも2013年8月に発足したフィージビリティ・スタディが14年3月に完了し、FTA交渉開始に合意した。9月に第1回交渉、11月に第2回交渉が立て続けに行われた<sup>21</sup>。

2015年の展望についても若干触れておこなうならば、2014年12月末の「全国商務業務会議」における商務部長発言「2015年の主要任務」では例年と異なり、具体的な国名に言及されなかった。しかし、2015年3月の第12回全人代第3回会議における政府活動報告で、次のような具体的な言及があったことは注目に値する。

「自由貿易戦略の実施を加速し、可及的速やかに中韓・中豪FTAを締結し、中日韓FTA交渉を加速する。湾岸協力理事会・イスラエルなどとのFTA交渉を推進し、中国ASEAN自由貿易協定のグレードアップ交渉と全面的経済パートナー協定(RCEP)の交渉を努めて完成させ、FTAAPを建設する。米国・EUとの投資協定交渉を推進する。」

なお、この項を締めくくる次の文言も意味深長である。

---

<sup>21</sup> 「真珠の首飾り」戦略というはインドへの牽制の一環と受け止められよう。ただし、スリランカ大統領が対中慎重派に交代したことで、今後の交渉がペースダウンする可能性はあろう。

「中国は責任を負い、敢えて重責を担う国家である。われわれは相互利益のウィン＝ウィンの発展を願う理念の実践者であり、グローバルな経済システムの建設者であり、経済グローバル化の推進者である。」

米国によるステイクホルダー論の圧力を意識し、かつ、今後の経済システム構築の中核たらしめる自負心を表明したものと理解できよう。

商務部 HP の自由貿易区服務網<sup>22</sup>も確認してみると、「現在交渉中」の国家・地域としては表 2－2 が挙げられている。実質合意に達したオーストラリアと韓国についてもリストアップされているが、正式合意までは交渉中との位置づけであろう。イスラエルに言及はないので、今後の動向が注目されるところである。

表 3－2 2015 年 3 月現在、FTA 交渉中の国家・地域

	交渉開始
湾岸協力理事会	2004.7
オーストラリア	2005.5
ノルウェー	2008.9
韓国	2012.5
日中韓	2012.11
RCEP	2012.11
スリランカ	2014.9

(資料) 表 3－1 に同じ。スリランカについてはまだリストアップされていない。

なお、ノルウェーについては 2010 年のノーベル平和賞で中国の民主化活動家を選出した対抗措置として、無期延期中である<sup>23</sup>。かつてはリストアップされていた、南アフリカを主体とする南部アフリカ関税同盟についてはリ

<sup>22</sup> 中国自由貿易区服務網ホームページ[<http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml>].

<sup>23</sup> ロイター 2010 年 12 月 1 日「中国がノルウェーとの FTA 交渉を無期延期、平和賞問題の影響か」[<http://jp.reuters.com/article/worldNews/idJPJAPA18418120101201>].

ストから外されており、これまでの経緯から見ても、交渉は休止状態にあると考えてよい。

さらに、「現在フィージビリティ・スタディ中」として、インド、コロンビア、モルディブの3カ国が言及されている。インドについては早くも2003年からフィージビリティ・スタディに入っているが、08年1月によりやく終了が宣言されるといった具合に、国内への安価な中国製品流入を懸念する声強いこともあり、2国間協議はさほど進んでいない。昨今ではRCEPでの協議が中心となっているものと思われる。コロンビアは2012年5月に、モルディブは2015年2月に開始されたばかりであり、今しばらく時間を要しよう。

商務部HPに言及は無いが、中国から新規開始を呼びかけたウズベキスタンなど上海協力機構メンバー国との協議もあるいは実現するかもしれない。ただし、ロシアの意向とも絡むため、現時点では予期しがたい。

このほか、自由貿易関連の政策としては、サービス業の開放拡大、外資系企業の設立手続きの簡素化、金融の自由化などを柱とする「自由貿易試験区」設立が挙げられる。2013年9月末、李克強首相の肝いりで上海市がパイロットケースとして始まり、一年間の実験を経て、2015年から天津市、福建省、広東省に拡大するほか、上海については既存の対象地区をさらに拡大する予定である。今後のパフォーマンスによっては、さらなる拡大も見込まれるが、2014年9月には上海自由貿易試験区の実質的な責任者である管理委員会常務副主任が解任されるなど、必ずしも当初期待されたとおりに行っていないと判断される。

### 3. TPP への反応

ここで、TPP への反応を整理しておこう。言うまでもなく中国は TPP の協議メンバーではないが、TPP 推進に当たり中国が強く意識されている、つまり中国が「陰の主役」であることも周知であろう。翻って、中国も TPP を強く意識している。

まず、前提として、二つの点を押さえておきたい。中国が戦略的に FTA を進めてきたことから、逆に言えば、中国は経済協力枠組みや FTA を戦略的観点からとらえる傾向が強いと言える。また、中国の政治外交全般に共通して見られる特徴として、当局が主導権の確保を強く意識し、受動的な立場

に立たされることを可能な限り回避しようとすることも挙げられよう。

TPP については、米国主導の枠組みが作られることに警戒しつつ、要求水準が高すぎることから、様子見をしており、将来的に加入する余地も残した対応を取っている。

中国は TPP 交渉に関する日本の動向も注視しており、論者によっては、日本が中国包囲網を構築しようとする見なすものもある<sup>24</sup>。

実際には、指導部はどのような発言を行っているか。典型例が、次の李克強首相の発言である。

「中国は TPP に対して開放の態度を持ち、世界貿易の発展、公平で開放された貿易環境にプラスとなることであれば、いずれも歓迎する。」(2014年4月ボアオフォーラム)

と、警戒心を露わにすることはもちろんなく歓迎のポーズを示すものの、釘を刺すことも怠らない。

他方で、中国は RCEP を推進している。TPP と対照的に、RCEP では米国が協議メンバーではない。米国側には TPP 協議メンバーも自由化水準が低い RCEP になびくのではないかとの警戒感もある。FTTAP への経路として、中国がメンバーではなく、米国が中心の TPP と米国がメンバーではなく、中国が中心の RCEP の2つが存在するわけであり、これほど米中の「力比べ」の構図が分かりやすい事例も少ない。北京 APEC では、FTTAP へのロードマップ作成をめぐる米中間の駆け引きが報じられている。中国側はフイージビリティ・スタディの開始と 2025 年という時間枠の設定を求めたが、アメリカ側はこれを拒否し、公表された声明には盛り込まれなかったという<sup>25</sup>。

#### 4. 結びに代えて

---

<sup>24</sup> 宋国友「全球自由貿易協定競争与中国的戰略選択」『現代国際研究』2013年5期。著者は復旦大学アメリカ研究センター副教授。

<sup>25</sup> 『ウォール・ストリート・ジャーナル』2014年11月3日「APEC 首脳会議、米が中国の FTAAP 構想開始阻止」。同記事は中国でも人民日報紙にキャリーされた。原報道は『国際金融報』2014年11月10日「FTAAP は TPP を阻止可能か」。  
[[http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-11/10/content\\_1496904.htm](http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-11/10/content_1496904.htm)]



最後に、日本にとってのインプリケーションを考えてみたい。日本にとって、中国の戦略と戦術を知悉することが何よりも肝要である。本文でも考察した通り、中国は FTA をより大きな戦略のコマとして利用しようとする傾向がある。同時に、「一石二鳥」ならぬ「一石多鳥」を常に意図している。より大きな戦略とは、中国周辺地域ひいては西太平洋で行動の自由を確保すること、端的に言えばこれらの地域を中国の勢力圏に置くこと、である。

そのため、米国と日本が一体となって中国に圧力をかけうる局面を最小限にとどめることが必要になる。日米を分断でき、さらには日本を取り込むことができれば、この目標実現はさらに容易になる訳である。日米同盟のジュニアパートナーである日本に領土や歴史問題で圧力をかける一方、経済的利益を日米双方に示すことで、揺さぶりをかけている根底にはこうした思惑があるのである。

加えて、日中韓 FTA に先駆けて中韓 FTA を進めることで、日本側を焦らせようとするであろうし、日中韓 FTA や RCEP の協議では日本に譲歩する姿勢を示すこともあろう。

逆に中国がもっとも嫌うのは受動的立場に立たされることである。中国が主導権を振るいやすい東南アジア地域に米国主導の TPP というくさびが打ち込まれ、遠心力が働くこと自体心穏やかでないうえ、TPP が実現、成功したとすれば環太平洋ネットワークから疎外されることになり、FTAAP 形成過程においても脇役に甘んじることになりかねない。したがって、TPP 交渉が停滞することは中国にとって望ましい。その間に中韓 FTA、RCEP など中国が主導権を発揮できる枠組みを進めておきたいのである。現に、中韓 FTA がまだ詰め切れていないにもかかわらず上述のように APEC 首脳会議の直前に「実質合意」と発表されたのは、対外的アナウンス効果を狙ったからであるのは言うまでもない。

他方、RCEP については 2015 年末の妥結を目指しているものの、もっぱら、自国産業を守るため急激な自由化を嫌うインドが RCEP 交渉を停滞させているという<sup>26</sup>。

日本側も中国側の意図は重々承知している。あくまでも TPP 交渉を優先させ、日中韓 FTA についても、当初は 2014 年末の交渉妥結を目標として

---

<sup>26</sup> 合意のため、インドを外そうという提案も持ち上がるほどである。『日本経済新聞』2014年9月18日。

いたが、14年11月の交渉で、中韓の提案を自由化水準が低いとして1年間先送りさせている<sup>27</sup>。

このように、習近平政権の手法は華やかであるが、必ずしも中国の思惑通りに進んでいない。日本としては、従来通り、TPP交渉を優先させ、日欧EPA協議も積極的に進めるのが妥当な戦略であろう。

---

<sup>27</sup> 『日本経済新聞』2014年11月29日。

## 第4章 韓国の貿易自由化戦略

大西 裕

### 1. はじめに

本稿は、韓国の貿易自由化戦略を歴史をさかのぼって概観し、その特徴を明らかにした上で、今後の展望について考える。今日、韓国は FTA（自由貿易協定）に最も熱心な国の一つに数えられ、アメリカ、EU（欧州連合）、東南アジア諸国など各地と FTA を多角的に結んでいることが、とりわけ輸出産品で競合する日本にとって脅威になっている。しかしこれは、日本の状況を考えればやや奇異である。韓国の産業構造は日本と類似しており、国際競争力のない産業として農業をはじめとする第 1 次産業が存在している。農業が一定の政治力を有していることを考えれば、日本同様に、第 1 次産業の存在故に、貿易自由化の推進には及び腰になるはずだからである。

日本と異なり、なぜ韓国は貿易自由化を推進し、結果として世界で最も FTA に熱心な国の一つになっているのか。この問いに答えることが、本稿の中心的なテーマである。

### 2. 韓国の貿易自由化戦略の特徴

はじめに、韓国の貿易自由化戦略の特徴について、歴史を振り返りながら説明しよう。

韓国は、NIES の一角として世界経済に存在感を示し始めた当初から、貿易依存度が日本よりも高い国であった。しかし、貿易構造は比較的単純であったため、先進国並みの貿易自由化を追求することなく、貿易を通じて経済成長を遂げるということをやったのけた。すなわち、韓国は加工貿易立国であり、中東などの資源国からエネルギー等を調達し、日本から大量の部品・半製品を輸入し、それらを組み合わせて製造した商品をアメリカに輸出することによって工業化に成功したのである。

この路線のもとでは、国内産業保護と輸出立国の両立が可能である。それゆえ、1990 年代初頭まで、韓国産業は高い関税障壁によって保護されていたのであった。しかし、このような政策は金泳三政権時に再考を余儀なくされる。その契機は二つある。一つは、GATT（関税と貿易に関する一般協定）ウルグアイラウンドの進展で、もう一つは、1997 年のアジア通貨危機であった。GATT や APEC（アジア太平洋経済協力会議）での貿易自由化の機

運に直面し、国際的な産業競争関係の変化を肌で感じた金泳三は、韓国経済のグローバル化抜きで今後の成長はあり得ないことを確信し、貿易自由化への対応方針を打ち出した。実際には米をはじめとする農産物輸入自由化をめぐる国内での深刻な反対運動の展開などに直面し、貿易自由化が大幅に進められたわけではないにせよ、政策当局の認識はこれを機に大きく変わったのである（金、2001）。

もう一つのアジア通貨危機への対応は否応なしであった。1997年11月に深刻な外貨不足に陥った韓国は、IMF（国際通貨基金）に救済融資を要請し、対外債務不履行を免れたが、かわりにIMFが課したコンディショナリティーに従わざるを得なかった。その一つが、金融市場の対外開放である。韓国経済の中で、自由化が最も遅れていたのが金融市場であったが、通貨危機を経て大幅に自由化が進み、一時は株式市場上場株の4割を外国人が保有するという状態にまで達した。金融市場の自由化は必ずしも貿易自由化に直結するものではない。しかしそれまで存在した、韓国政府と産業界との不透明な関係は金融市場の自由化で大きく変化し、外国人株主などによる経営監視を経て透明化されざるを得なくなり、それまで可能であったかもしれない国内産業保護を困難にしていたのである（朴・金・朴、2000）。

経済危機下で政権運営に当たった金大中政権は、さらに明確に貿易自由化に舵を切った。金大中政権での貿易自由化の模索は、大きく3つに分かれる。第1に、APECでの多国間貿易自由化交渉である（大西、2001）。アジア通貨危機を前後して、NAFTA（北米自由貿易協定）、EUなどの広域経済圏が生まれ、「地域主義」という名でブロック経済化の懸念が国際的に生まれていた。とりわけ、域外への貿易依存度が高いアジア諸国にとって、先進国を中心とする広域経済圏のブロック化は経済成長の阻害要因に直結していたため、阻止する必要があった。そこで、APEC加盟諸国は、「開かれた地域主義」を打ち出し、ウルグアイラウンド後停滞している貿易自由化交渉を加速させようとしたのである。APEC諸国は自発的取り組みとして、EVSL（早期自主的分野別自由化）と称して特定の産業部門を自発的に自由化し、貿易自由化の気運を高めようとした。EVSLには第一次産品など敏感部門も含まれていたが、金大中政権は積極的に自由化の方針を打ち出していた。APECでの貿易自由化交渉は、アメリカと日本の方針の違いにより不調に終わったが、これに乗る姿勢に韓国は変わりなかった。

第2に、WTO（世界貿易機関）での多国間貿易自由化交渉である。2001年から始まったドーハラウンドこそが、金大中政権が貿易自由化の本命と考えていたものである。WTO重視の姿勢は続く盧武鉉政権でも継承されるが、ドーハラウンド自体が難航しているため、とりわけ大きな動きができたわけではなかった。

第3がFTAである。金大中政権は、初めてFTAに取り組んだ政権である。それまでFTA交渉が皆無であった韓国は、チリと日本を交渉相手とし、チリとの間ではFTA締結にこぎ着けた。チリは当時最も活発にFTAを結んでいた国である。この国との交渉は、FTA交渉における経験知を韓国政府が蓄積するための重要な一歩となった。

しかし、この時点ではFTAは韓国で重要視されていたわけではない。韓国は日本の後塵を拝しており、「FTA遅刻生」だった。

他方、盧武鉉は、当選前からFTAをはじめとする経済開放に積極的であった。彼は、大統領選時の選挙演説において、西に中国、東に日本を抱える韓国は、物流、金融の拠点として発展可能性が高く、北アジア地域の「ハブ」として経済成長できると力説していた。選挙公約では、「FTAの積極推進」や、「重要国家とのFTAを推進し、輸出市場を安定的に確保すると同時に、開放を通じた我が国経済構造の先進化で21世紀先進経済国家の土台を作ります」を言い、それらは政権獲得後、「先進通商戦略」と「東北アジア戦略」に発展していった。

彼のFTAへの積極姿勢は、2008年8月にFTA推進ロードマップにまとめられた。そこでは、経済危機の最中にFTAを推進してきたチリ、日本との交渉経験を背景に、FTAを「同時多発的」に推進することが決められた。ロードマップでは、大陸別に比較的規模の小さい国を相手として橋頭堡を確保した後に、巨大経済圏との本格的推進を図る2段階方式をとる。早期に推進すべき対象国として、日本、シンガポール、ASEAN（東南アジア諸国連合）、EFTA（欧州自由貿易連合）、メキシコなどが挙げられ、アメリカ、中国、EUが中長期的対象と考えられていた。

橋頭堡となる国との交渉によってさらに経験値を積むと同時に、その背後にある巨大経済圏の情報をそれらの国を通じて獲得し、将来の交渉に備えるというもので、周到なロードマップであったといえることができるであろう。

加えて、巨大経済圏との交渉を急ぐ必要はないと考えられてもいた。それ

は、先ほど触れた、金大中政権時から続く WTO 重視の姿勢である。本筋は多国間交渉であって、二国間交渉ではない、というのが盧武鉉政権発足時の当初の姿勢であった。

それが方向転換するのは、WTO における貿易自由化交渉の中断と、日本との交渉の行き詰まりであった。WTO での交渉は 2003 年 9 月のカンクンで座礁し、中断状態に陥った。続いてショックであったのが 2004 年 1 月にメキシコが執った措置であった。メキシコは、FTA 非締結国に対して輸入タイヤの関税引き上げをおこなった。当時韓国はメキシコと FTA を結んでいなかったため、韓国製品は打撃を受け、メキシコ市場への輸出減を余儀なくされたが、EPA を結んでいた日本製品は輸出が拡大したのである（パクヨンス、2011）。FTA を結ばないと実害が発生することをこの事例で盧武鉉政権は身を以て実感した。

もはや、2 段階ロードマップにこだわっている時期ではないと盧武鉉政権は判断した。橋頭堡となる国との交渉は継続するが、同時に巨大経済圏であるアメリカ、EU との交渉も開始するとしたのである。

とりわけ重視したのがアメリカとの FTA 締結である。それは、日本と中国を結ぶハブ国家という構想の持つ危うさから抜け出す上で必要であった。

盧武鉉政権当時、北東アジア 3 カ国の経済力は、明らかに日 > 韓 > 中、の順であった。経済力の点でも経済の質の点でもこの順位に違いはなかった。高品質の商品を作る日本と、技術的レベルの依然低いが安価な商品を作る中国を、韓国が結べば、韓国は中継地故に経済活動を活性化することができる。しかし、これは、韓国産商品を高品質化することで競争力を得るには日本が障害となる一方で、中国が急速に工業化していく中で自らの位置を失いかねなかったのである。

具体的には、次のような困難に直面していた。日本との FTA 交渉は、韓国にとって徐々に気乗りのしないものになってきていた。対日 FTA 交渉は、韓国にとってチリと並んで最も初期のもので、議論の開始は通貨危機下の 1998 年にさかのぼり、2003 年 10 月から政府間交渉に入ったが、2004 年 11 月には中断状態に陥っていた。その理由を、韓国政府は表向き、日本が農産物の輸入に関して十分な譲歩を行なわないことに求めている。確かに、韓国にとって日本は主な農産物輸出先であり、日本の譲歩は輸出拡大につながる。しかし、韓国の輸出全体を見回してみると、農産物輸出は微々たるも

ので、主とした輸出品は工業製品であることから、この理由づけにはウラがあるという見方が内外の研究者から指摘されてきた。

その一つは、FTA の輸出促進効果に関するものである。一般的に、日本は工業製品に関しては既に関税はない、あるいは世界的にももっとも低い部類に入るため、日本と FTA を結んだとしてもそのことで韓国の工業品輸出が増えることはないが、逆にこれまで高関税で守られてきた韓国市場に日本商品が販路を拡大する可能性は高い。日本との FTA は、効果の点で均衡を欠き、短期的には日本は一方的に有利になる（奥田、2010）。もう一つは、より政治的な理由である。盧武鉉政権は、先進通商戦略とともに、重要な対外協力戦略として、北東アジア均衡発展戦略を掲げていた。後者は、日中韓3カ国が緊密に協力することで、韓国の経済発展を推し進めようとするものである。しかし日本との FTA 推進は、中国との均衡を欠くために望ましくないとされた。

他方、中国との協力に関しては、むしろ脅威を感じ始めていた。当時の韓国は、日本のような先進国には技術的にまだ追いついておらず、他方中国をはじめとする後発国が経済力をつけ急速に追い上げられている状態であった。今日の言葉で言えば、中所得国の罠に陥っていると考えられたのである。

FTA 推進の必要性と、日中間のサンドイッチ状態を抜け出すための活路となったのが、米韓 FTA である。アメリカとの FTA は、日中との交渉力を高めることに貢献する上、FTA 戦略の出遅れを大きく解消することにつながるのであった（パクヨンス、2011）。

日本は、農産物の問題故に、アメリカや EU との貿易自由化に踏み込むことができずにいた。ここで FTA によって広域経済圏との貿易自由化を達成できれば、韓国は一挙に国際競争上優位に立てる。このような算盤勘定が働いたのである。

盧武鉉政権時の FTA 重視への方針転換は、その後、李明博政権、朴槿恵政権にも引き継がれる。歴代政権の努力により、韓国はアメリカ、EU、ASEAN などの巨大経済圏との FTA 締結を済ませており、最大の貿易相手国である中国とも交渉妥結に至った。

### 3. 特徴と課題

以上検討した歴史的経緯を見る限り、韓国の貿易自由化戦略には、次のよ

うな特徴があるということができよう。

一つは、WTO などの多国間協定から FTA のような二カ国間協定重視への転換である。多国間協定に比べ、二カ国間協定は双方の事情を考慮し政治的に敏感な部分に対する配慮を行うことができるため交渉コストは低い。ただし、二カ国間協定はそれ故の問題点も含む。交渉は相手国の国力を反映することになるため、自国よりも巨大な経済圏を相手にする場合、不利な条件下での交渉になりやすい。加えて、交渉内容は双方の事情に配慮されたものになるので、FTA の内容が国毎に異なり、実際に貿易を行う企業側の負担を大きくする。

前者の問題を韓国がどの程度解決し、自国にとって交渉内容が不利でないようにできたのかは、自由化効果が現れる今後を待たないと分からない。しかし、韓国はチリを出発点として貿易自由化交渉の経験値を積んできており、不利をある程度カバーしているのではないかと考えられる。後者の問題は、輸出産業が財閥系企業など大企業によって担われている状況ゆえに、それほど重荷にはなっていないようである。もちろん、国内市場の狭さを考えると、スパゲッティボウル化した FTA の状況は、韓国内での企業間競争力格差を拡大せざるを得ないであろうが、それは別の問題である。

問題は、世界の趨勢が二カ国間協定ではなく、広域に及ぶ多国間協定（いわゆる広域 FTA）に変化していることである。TPP や RCEP はいずれも広域 FTA である。二カ国間協定による経験値を韓国政府が活かせるのか、それともその成功ゆえの重荷になるかは分からないが、TPP に関してみると、日本以外の TPP 交渉参加国のほとんどと FTA を締結させている韓国が TPP に積極的になる要因はあまりないように考えられる。

もう一つの特徴は、韓国はルールメーカーになる気はないということである。日米中、EU など主要経済大国はいずれも、貿易を含む対外経済活動のあり方そのものに関与し、ルール形成にコミットしようとするが、韓国は既に存在するルールに乗って自国利益の最大化を目指して貿易自由化に臨んでいる。この姿勢は、日本が今後国際交渉を行っていく上で留意すべき点であろう。

#### 4. 貿易自由化が政治的争点とならない理由

最後に、韓国国内で通商政策はどのように考えられているのかを見てみよ



う。

昨今の TPP 交渉での日本の政治の状況を見れば分かるように、通常、貿易政治には利益集団の登場が不可欠である。貿易の自由化は、それまで貿易障壁によって保護されてきた産業に対し不利益を与える。逆に、自由化は国際競争力のある産業にとっては他国の市場への進出を可能にする。どの産業を、どの程度自由化するかは、それゆえに産業間、さらには業界団体をはじめとする利益団体間の対立を生じさせ、典型的な利益団体政治になるからである。日本では国際競争上劣位になると考えられている農業が自由化に反対するのは当然であり、パットナムなどの従来の貿易政治をめぐる理論からも当然視されることである。ところが、FTA に関していえば、このような通商政策の政治に関する利益集団政治を前提とした分析が、韓国についてはほとんど役に立たない。というのも、農業をはじめとして業界団体はほとんど登場しないからである。登場するのは、大西（2014）で述べたように、米韓 FTA を経済的な対米従属だと考える市民団体であり、しかも彼らのイデオロギー主張こそが影響力を持って盧武鉉政権での締結を阻止し、李明博政権でも協定の国会批准を遅らせ、批准不同意寸前にまで追いやっている。

この問いについては、次のような二つの説明を与えることが可能である。

一つは、利益集団の構成員が流動的で特定の業種に対する執着が薄いということである。韓国の労働市場は流動性が高い。言い換えれば、現在職を得ているある産業が十分な収入を与えないとなると、容易に転職してしまう。転職が困難であるなど流動性が低ければ、国際競争力がない産業に属する企業、労働者いずれもが貿易自由化に反対するであろう。しかし、労働市場の流動性と、財閥として企業が産業横断的に結合されている企業統治構造が、特定の産業に固執する必要性を大幅に低くしていた。農業などの第一次産業についても流動性が高いために、貿易障壁による産業保護は必ずしも必要ではなく、それ故に業界団体そのものが未発達であった。

もう一つの説明は、自由貿易に関する韓国内での支配的言説の重要性である。1997 年のアジア経済危機以降行なわれた世論調査のほとんどが示すように、韓国国民の大半が、韓国経済にとって貿易自由化は不可避であり、諸外国との積極的な FTA 締結をなすべきだと考えている。このような言説状況が存在する以上、特定業界の利益に関係する形での保護貿易の主張は到底世論の支持を得ることができないであろう。

しかし、経済的対米従属反対などの言説が登場した場合、貿易自由化は別の意味合いを持たされてしまう。盧武鉉、李明博両政権時に、他の FTA は順調に交渉が進んでも、対米交渉のみが国内世論の強い反対を受けたのは、対抗的な言説が市民の支持獲得にかなりの程度成功したためと説明するのがごく自然である。

この回答は、流動性に基づく解釈でも、言説を重視する解釈でも説明が可能である。ただし、このような、貿易政治に関する非伝統的な解釈に立脚しない限り説明は困難であるといえることができるであろう。

## 5. 今後の展望

朴槿恵政権が発足して2年経った。同政権は、国際競争力に乏しい経済弱者に対して融和的な姿勢もしているが、盧武鉉政権以来の FTA 重視路線を変更しておらず、中国、オーストラリア、ニュージーランドなどの国々とも協定妥結までこぎ着けている。今後もこの方向に大きな変化はないであろう。しかし、韓国がこれまで結んできた、複雑に入り組んだ二国間協定の網を利用して貿易拡大を可能な企業は強力な法務部門を擁する財閥系大企業に限られている。通商交渉のあり方が、二国間協定から広域経済圏を目指した多国間協定に変わりつつある今日、貿易自由化をめぐる国内での葛藤が、大企業対中小企業など、従来の業種単位ではない形で起こる可能性は低くない。それへの対応に注目する必要があるであろう。

### 【参考文献】

[日本語]

大西裕 (2001) 「韓国—政治的支持調達と通商政策」岡本次郎編『APEC 早期自由化協議の政治過程—共有されなかったコンセンサス—』アジア経済研究所

大西裕 (2014) 『先進国・韓国の憂鬱』中央公論新社

奥田聡 (2010) 『韓国の FTA—10 年の歩みと第三国への影響—』アジア経済研究所

金浩燮 (2001) 「コメ市場開放政策の韓日比較」(小此木政夫・文正仁編『市場・国家・国際体制』慶應義塾大学出版会)

[韓国語]

朴英哲・金東源・朴景緒（2000）『金融・企業構造調整—未完の改革—』三星経済研究所

パクヨンス（2011）「盧武鉉大統領の米韓 FTA 推進理由—大統領リーダーシップを通じた接近—」（『平和研究』19 卷 1 号）

## 第5章 アジア太平洋通商秩序と ASEAN—広域秩序における「中心性」と「一体性」の模索—

湯川 拓

本稿は TPP や RCEP をはじめとするアジア太平洋地域における通商秩序構築をめぐるダイナミズムの中で、地域機構としての ASEAN が何を指しており、そこにはどのような障害があるのかを明らかにするものである。そのために、まず第一節で ASEAN 協力の現状についてその来歴を踏まえて整理した上で、第二節で ASEAN にとって TPP 並びに RCEP がどのような意味合いを持つかについて述べ、第三節で ASEAN 加盟国の一体性を損なう要因としての南シナ海問題について述べていくことにする。

### 1. ASEAN 協力の現状

2015年3月現在、地域機構としての ASEAN 協力において特に重要な焦点となっている分野は二点あるように思われる。すなわち、ここ数年間、ASEAN 外相会議や首脳会議において主要な議題として取り扱われる分野として、①ASEAN 経済共同体の構築、②域外大国への共同歩調の確保、の二点が挙げられる。

#### (1) ASEAN 共同体の構築

1967年に設立された ASEAN はその後10年ほどは加盟国間の信頼醸成が主な機能であった。その後、80年代にはカンボジア紛争に関連して国際社会において積極的なロビー活動を行い、国際社会における知名度を獲得するに至った。他方、経済分野においては ASEAN 規模でのプロジェクトは70年代後半から始まるものの実質的な成果には乏しかった。転機となったのは1992年であり、AFTA (ASEAN 自由貿易地域) 創設を目指すことを初めとして経済協力を本格化させることになった。

1990年代後半にはインドシナへと加盟国を拡大させて10か国体制を整えた ASEAN は、2003年の「ASEAN 第二共和宣言」で「ASEAN 共同体」の構想を打ち上げた。これは、「政治安全保障共同体」「経済共同体」「社会文化共同体」の三つの柱から成り、2015年までに ASEAN 地域を一つの共同体へと昇華させようとするものである。

「政治安全保障共同体」は ASEAN の公式文書によると「ASEAN の政治・安全保障上の協力を高い水準に引き上げる」とされている。内実としては、

従来为国家間の武力紛争を念頭に置いた伝統的安全保障に加え、いわゆる総合安全保障や非伝統的安全保障・人間の安全保障などの分野も含めることに主眼がある。「経済共同体」は①市場統合、②共通政策、③格差是正、④域外との FTA、の四本柱から成る。その主眼は単一の市場と生産基地を創設することにより外資を呼び込むことにある。「社会文化共同体」は「ASEAN における国家間あるいは市民間の持続的な連帯や団結を達成するための市民志向で社会的責任のある共同体」だとされている。ここには元から ASEAN 内に存在したプロジェクトを含め、多種多様な分野の協力項目が盛り込まれている。

これら三つの内、最も重視されているのは恐らく経済共同体である。そもそも 2003 年に ASEAN 共同体構想が出された経緯としても、まずは経済共同体のみが構想されており、後追的に二つの共同体構想が出されることにより三本柱となった。また、経済共同体は ASEAN 首脳会議などの主要な会議においても毎回のように議題に上っている。というのも、その進展が順調ではないからである。ASEAN 共同体の創設は当初の予定である 2015 年の初めから末へと、実質的に一年後ろ倒しされたが、その原因も経済共同体構築の遅延にあった。逆に言うと、ASEAN 側が経済共同体に対しては「本気」で取り組んでいることが窺える。域外からの投資を呼び込むためには、プロジェクトを完遂せずなし崩し的に共同体を名乗るのは許されないのである。

もともと、経済自由化に進展がないわけではなく、ASEAN 原加盟国間では関税がほぼ撤廃されるなど、AFTA は進展を見せている。ただ、非関税障壁の削減・サービス貿易の自由化・投資の自由化・ASEAN シングルウィンドウ（貿易の窓口を一本化し電子的に処理をするプロジェクト）などの分野での進展が予定通りに進んでいない。2015 年末での完全な達成は厳しい見通しである<sup>28</sup>。

このように、近年の ASEAN は、少なくとも共同体構想の文脈においては、経済協力の重要性が高まってきていると言える。

## (2) 域外国との関係性

---

<sup>28</sup> ASEAN 経済共同体の目指す者やその進展については、石川幸一他(2013)『ASEAN 経済共同体と日本—巨大統合市場の誕生』文眞堂、参照。

近年の ASEAN 協力におけるもう一つの焦点が域外国との関係性である。すなわち、アメリカ・中国・日本などの域外国に対し、東南アジア諸国が ASEAN という地域機構をベースとしてまとまって折衝を行う、という志向性である。

域外諸国に対しては、ASEAN は設立後しばらくは「中立性」を保とうとしてきた。典型的には 1971 年の「ZOPFAN (平和・自由・中立地帯) 宣言」であり、その意図は冷戦に巻き込まれることを防ごうとするところにあった。その後、1970 年代末から、アメリカ・EU・日本などの域外諸国と毎年協議の場を持つようになる。このように小国の集団 (=ASEAN) が主要な域外大国を呼び寄せる形で年次会議を定例化させるという例は世界でも極めて珍しく、ASEAN の大きな特徴であると言える。

その後、さらに ASEAN はアジア太平洋経済協力 (APEC)・ASEAN 地域フォーラム (ARF)・ASEAN+3・東アジアサミットなど、種々の広域的な地域枠組みの中心として機能してきた。他方、「ASEAN+1」の FTA 網も次々に結び、現在は中国・韓国・日本・オーストラリア・インドと広がりを見せている。ただ、この FTA 網にアメリカは取り込めてはいない。

これら広域的な協力において ASEAN がこだわるのが「中心性」、すなわち ASEAN が核となってそれらを進めることである。具体的には、ASEAN 諸国が議長をやり、アジェンダセッティングも ASEAN 側が行う、ということ求めてきた<sup>29</sup>。この中心性を目指すことは ASEAN の公式文書の中に盛り込まれており、「ASEAN 憲章」(2008 年発効)、「ASEAN 政治安全保障共同体の青写真」(2009 年)、「ASEAN 経済共同体の青写真」(2009 年)などの重要な文書において確認することができる。その意味で、ASEAN が域外諸国と折衝をする際の基盤となる指針として中心性が定位されていると言える。

ここで、なぜ中小国の集団が中心性を獲得・維持できるのかという点について考察してみたい。第一に、冷戦や日中関係、日韓関係などの国際環境によって、東アジア地域に ASEAN 以外には地域枠組みがなかった、という

---

<sup>29</sup> ASEAN が広域秩序においてどのように中心性を保ってきたかについて、具体的には以下の文献を参照。Mely Caballero-Anthony (2014) “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture”, *Pacific Review*, 27(4), pp. 563-584.

ことが挙げられるだろう。これはもちろん ASEAN 自身の努力や志向性とは関係のない外生的な環境要因であり、それが ASEAN の中心性に有利に働いたということである。第二に、どの国にとっても脅威ではない、ということが挙げられる。したがって域外諸国からすれば参加しやすいことになる。これは中小国という要素がむしろ有利に働いたと言える。第三に、このように有利な環境において中心性を発揮し続けることによって得た経験値やある種の経路依存性である。この地域において広域的な枠組みを運営するにはまずは ASEAN を軸にする、ということが慣例とあってきたということである。そして最後に、中心性を発揮するための条件として「一体性」を指摘することができる。ASEAN 加盟国にしても決して常に利害が一致しているわけではない。典型的には、1970 年代の中立地帯構想の際にも加盟国内で意見の対立は存在したし、80 年代のカンボジア紛争でも新冷戦の構図の中でどのような立ち位置をとるか極めて激しい衝突が見られた。90 年代以降は人権や民主主義といった理念をどのように扱うかという点でも明確な違いがある。しかしそれでも、例えばカンボジア紛争ならば差し当たり前線国家タイの意向を尊重するという形で、少なくとも対外的には歩調を合わせてきた。そのように加盟国間での一体性を保つからこそ域外諸国との関係性の中で中心性を保てるのだ、と ASEAN 側も考えている。

もっとも、上で述べたように「中心性」という用語は ASEAN の文書で見られるが、それはここ五年ほどのことである。これは逆に言うと、ASEAN 側が中心性の維持に危機感を持ち始めていることの表れでもある。次節ではそのような視点から、ASEAN にとっての TPP と RCEP について述べてみたい。

## 2. ASEAN にとっての TPP と RCEP

TPP と RCEP についてはしばしば「アメリカと中国の陣取り合戦」という理解が見られる。TPP を推進するアメリカと RCEP を推進する中国の間で、各国はどちらの陣営につくかの選択を迫られている、というイメージである。このような見方からすれば東南アジアは「草刈り場」ということになるだろう。では、当の ASEAN 諸国にとって TPP と RCEP はどのような意味を持っているのだろうか。

ASEAN 加盟国の内、TPP に参加しているのはシンガポール・ブルネイ・

ベトナム・マレーシアの四カ国である。タイやフィリピンも参加を検討している旨が報道されたこともあるが、実現には至っていない。逆に言うと、明確に TPP に参加しないことを表明しているのはインドネシアぐらいであるとも言える。インドネシアは内需の拡大が著しく、輸出志向が他国ほど強くはない。

参加国にとって TPP の意義というのは、簡単にまとめると、進まない ASEAN-アメリカ FTA の代替、ということになる。上でも述べたように ASEAN の FTA 網はアメリカを欠いており、当面のところ進展の見込みはない。したがって、アメリカとの自由貿易の進展が TPP 参加の背景として存在するのである。シンガポールとブルネイは TPP の初期構想からの原参加国なので参加しているのは当然として、ベトナムは加盟国の中でも ASEAN 内での域内貿易比率が低く（20%程度）、逆にアメリカ市場の重要性が非常に高い。マレーシアはブミプトラ政策という障壁はあるものの、輸出倍増を掲げており、やはりアメリカ市場は重要となる。

さて、このように ASEAN 加盟国の内、一部の国のみが TPP への参加を表明したことはどのような意味を持つだろうか。まず、それは必ずしも非参加国にとって不利益をもたらすものではない。例えば TPP が ASEAN 域内での自由化、つまり ASEAN 経済共同体を後押しするということも考えられる。例えば TPP は非常に要求水準の高い協定であり、政府調達の自由化も求めている。これは ASEAN 経済共同体では求められていない項目であり、その意味でベトナムやマレーシアは TPP に参加することでより高次の自由化を達成することになる。他方で、一部の国のみが TPP に参加することにより加盟国の共同歩調が乱れてしまい、ASEAN 内では上で述べた「一体性」が損なわれ、ひいてはそれが広域秩序における「中心性」に傷をつけるのではないかという懸念がもたれるようになったのも事実である。それを受けて 2011 年 11 月の ASEAN 首脳会議でインドネシアが提示したのが RCEP 構想である。

では、ASEAN にとって RCEP はどのような意味を持つだろうか。議論の前提として押さえておかねばならないのは、基本的には ASEAN にとっては現状の「ASEAN+1」FTA の状態が形態としては最適である、ということである。すなわち、ASEAN だけがハブとなっている状態がある意味では理想的であり、その意味で上のような経緯で提示された RCEP は「次善



策」のような意味合いはある。とは言え、RCEPは単に既存のFTA網の総称を超えた意義を持っている。

最初に指摘できる意義が、FTAの「ヌードルボウル」状態の解消である。上で述べたように、ASEANは中国・韓国・日本・オーストラリア・インドとFTA協定を結んでいる。問題はそれぞれのFTAでルールが異なり、利用する側からすると使い勝手が悪いということである。特に利用者にとって厄介なのは原産地規則がFTAごとに異なるということである。RCEPの創設はこれらを一つのルールの下にまとめるという効果が見込まれる。

関連して、RCEPの創設によって既存のFTAをさらに質の高いものにすることが期待されている。現状では、ASEAN域内の自由貿易(AFTA)はかなり質の高いFTAを実現している。一部の除外品目を除きほぼ全ての品目で関税の撤廃に成功し、AFTAの利用率も実際に上がってきている。それにより国際分業と生産ネットワークの確立が進展し、例えば企業内貿易の量も高まってきている<sup>30</sup>。それに対し、域外諸国とのFTAは質にばらつきがあり、例えば、現状では関税撤廃率が最も低いのはインドとのFTAである。その意味で、RCEPという統一の枠組みを作ることによって既存のFTA網の質を向上されることが期待される。

また、RCEP以前の段階における東アジア通商政策が、中国の推進する「ASEAN+3」構想と日本の推進する「ASEAN+6」構想の対立の中で停滞を迎えていた、という事情もあった。ASEAN側からすれば、RCEPはそのような停滞から脱するための契機として捉えられている。

加えて、日中韓FTA構想もRCEPの呼び水になったと言える。すなわち、日中韓FTAがもし形成されたとすると、その時にRCEPが存在しなければASEAN諸国の損失は大きなものになるというシミュレーションも提示されているのである。

以上、ASEANにとってのRCEPの意味について述べてきたが、最後に指摘すべき重要な点は、RCEPはあくまでASEANベースの制度であり、ASEANが中心に位置する、ということである。安全保障分野におけるARFがいくら域外大国が参加しようとするまで「ASEAN地域フォーラム」であるように、既存の「ASEAN+1」のFTA網を土台としたRCEPはあくまで

---

<sup>30</sup> この点を含め、東アジアにおける通商構造の変化については、末廣昭（2014）『新興アジア経済論—キャッチアップを超えて—』岩波書店、参照。

ASEAN 主導の枠組みであると認識されている。したがって、議長国は ASEAN 諸国が務めることになる。共同議長の提案を含め、この点については域外国からの異論もあったが、最終的には ASEAN 側の意向が通ることとなった。したがって、RCEP は ASEAN が一体性と中心性を維持することを可能にしてくれる枠組みであると言える。

このように、TPP と RCEP は ASEAN 諸国からすれば必ずしも「アメリカにつくか中国につくか」という視点に回収できるものではなく、むしろ「いかにして一体性と中心性を維持するか」という視点から理解するのが適当である。

しかし、当然ながら ASEAN 諸国が米中競合の下での立ち位置を迫られる局面がないわけではないし、実際それにより加盟国がかつてないほどに分断されているのが現在の ASEAN であるといってもよい。具体的には、南シナ海をめぐる問題である。次節では ASEAN の一体性に対する最大の障害である南シナ海問題について述べたい。

### 3. 南シナ海領有権問題

経済的に見て、中国は ASEAN にとってその重要性を増し続けている。例えば、中国と ASEAN の貿易量は 2001 年からの 10 年で約十倍に進展した。特に大陸部のカンボジア・ラオス・ミャンマーという、ASEAN 加盟国の中でも経済発展における後発諸国（いわゆる「CLM」）は中国との関係性が深い。そしてこのことが色濃く影響しているのが南シナ海問題である。その意味で南シナ海は ASEAN 協力において経済と安全保障の連関が最も顕著に見て取れる分野であると言える。

ASEAN 加盟国の内、南シナ海領有権問題の当事国となっているのはベトナム・フィリピン・マレーシア・ブルネイの四カ国である。中でもベトナムとフィリピンが中国と激しく対立している。

地域機構としての ASEAN という観点から南シナ海問題を見たとき、焦点となる問題は二点ある。第一に、そもそもこの問題を二国間問題として扱うのか、それとも多国間協議の場で扱うのか、という問題である。中国は一貫して南シナ海問題は二国間問題だとしており、アメリカなどの域外国の関与はもちろん、ASEAN の関与に対してさえも消極的な姿勢を見せることがある。それに対し、特に当事国はできるだけ ASEAN 関連会議でこの問題

を扱おうとしている。第二に、2002年に中国との間で合意に至った法的拘束力を伴わない「南シナ海における関係諸国行動宣言」(DOC)を、紛争処理のメカニズムを規定する法的拘束力のある「行動規範」(COC)へと格上げするかどうか、という問題である。この点について ASEAN 側は積極的なものに対し、中国は消極的である。

上でも述べたように、南シナ海問題は単に安全保障の問題領域に留まらない。すなわち、ASEANにとって中国は南シナ海における脅威であると同時に、経済的には最大の市場でもある。このことは、南シナ海問題におけるもう一つの重要な関与国であるアメリカにおいてもあてはまる。ASEAN 諸国にとって、アメリカは安全保障面では太平洋や南シナ海への関与を行うことにより中国への牽制を行う域外大国であると同時に、経済面では強力に自由化を推進しようとする主体でもある。したがって、南シナ海問題は米中という二つの大国の競合の場であるとともに、経済と安全保障が密接に関連している問題でもある。

そして本稿の文脈において重要なのは、この問題において ASEAN が一体性を維持できていない、ということである。すなわち、対中強硬派のフィリピン・ベトナムと中国寄りの姿勢を見せるカンボジア・ラオス・ミャンマーという形で ASEAN 加盟国内に深刻な亀裂が見られる。それが最も顕著に表れたのが 2012年7月の外相会議である。そこでは、加盟国間の対立の結果として、ASEAN 史上初めて外相声明を出すことができないという結果になってしまった。具体的には、フィリピンは「スカボロー礁」という固有名を、ベトナムは排他的経済水域と大陸棚の問題を、それぞれ共同声明に盛り込むように主張したのに対し、議長国であるカンボジアが二国間問題は共同声明に盛り込まれるべきではないとして反発したのである。

これまでどれだけ加盟国間で利害が衝突しても対外的には最低限の一体性を示してきた ASEAN としては、これは極めて異例のことであった。事態を重視したインドネシア外相はこの外相会議の直後に ASEAN 諸国を相次いで訪問するというシャトル外交を行い、その結果として「南シナ海の6原則」の外相声明を発表することには成功した。これは内容的には新味はなく応急措置に過ぎないものであり、対外的に ASEAN が分裂しているとい

うイメージを極力与えないようにしようとする努力の産物であった<sup>31</sup>。外相会議における対立はこの後、2014年にも見られた。

カンボジアが中国寄りの姿勢を見せるのは、ASEANのなかでも中国との関係が深く経済的な依存度も高いからである。その意味で南シナ海における各国の立ち位置は、①中国をどの程度安全保障上の脅威だととらえるか、②中国がどの程度経済上重要な意味を持っているか、という二点で決まると言える<sup>32</sup>。そして、地域機構としてのASEANとしての基本的原則としては、①米中の中で旗幟を鮮明にしない、②域外諸国間のバランスをとる(ある国が関与を深めれば、敢えて他の国を積極的に関与させることでバランスをとる)、という二点が挙げられるだろう。

本稿の文脈において重要なのは、中国が経済的に台頭していることが、南シナ海という安全保障問題におけるASEAN諸国の足並みを乱しているということである。その意味で、南シナ海問題は経済と安全保障の連携が如実に表れているイシューであり、同時にASEANの一体性を大きく損なっているイシューでもある。現在のところ、南シナ海におけるASEAN加盟国の不調和がRCEPや「ASEAN+1」のFTAといった広域通商政策を阻害するという形での波及は見られない。しかし南シナ海問題は広域秩序における中心性の基礎を提供するASEAN諸国の一体性に対する重大な挑戦であるということはおさえておかねばならないだろう。

#### 4. おわりに

地域機構としてのASEANの意義としてこれまで最も言及されてきたのは域内において平和な国際関係を構築した、ということである。つまり、かつては相互不信に苛まれ、紛争の火種を抱えていた東南アジア諸国間に信頼醸成をもたらしたのがASEANだ、という議論である。加えて、それに劣らず重要な達成として、ASEANは対外的にも稀有な機能を発揮してきた。

---

<sup>31</sup> ASEANの近年の南シナ海問題をめぐる対応については、以下の論考でまとめたことがある。湯川拓(2013)「南シナ海問題をめぐる亀裂と経済共同体構築への取り組み」『アジア動向年報2013』184-196頁、並びに、湯川拓(2014)「ASEAN-米中競合の下での一体性と中心性の模索」『アジア動向年報2014』, 217-230頁

<sup>32</sup> このような「2×2」の観点からASEAN諸国の立ち位置を分類したものとして、Ian Tsung-Yen Chen and Alan Hao Yang (2013) “A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries’ Strategies to the Rise of China”, *Pacific Review*, 26 (3), pp.265-288.

すなわち、アメリカ・中国・日本などの大国が所属する地域枠組み作りにおいて中小国の集団である ASEAN が中心性を発揮してきたのである。

ASEAN 諸国自身、大国の中で埋没しないためにもこの中心性の維持は必須であると考えており、そのためにも加盟国の一体性には敏感である。このことが RCEP や TPP という通商秩序の問題にせよ、南シナ海問題にせよ、通奏低音として存在している。米国が推進する ASEAN をハブとしない構想である TPP、そして中国の経済的台頭による ASEAN 加盟国の亀裂、こういった問題が今後も中心性をめぐる焦点となっていくと思われる。

## 第6章 日本のFTA・TPP政策と国会審議の言説

大矢根 聡

### 1. はじめに

本章では、FTAとTPPをめぐる日本の政策を検討する。日本政府は従来、GATT・WTOを最優先し、多国間交渉を中心に貿易自由化を進める方針をとっていた。しかし1998年、日本政府はこの方針と重ね合わせて、地域的な二国間（複数国間）交渉を通じてFTAを追求する方針へと、転換を図った。その後は、FTAを政策として推進してきた。TPPは、FTAをより高度な貿易自由化へと、同時に多くの地域諸国間へと展開する試みであり、その意味でFTAの延長線上にある。しかし、FTAを推進してきた日本も、TPP参加については国内・政府内の意見が分裂し、迅速な決定を下せなかった。なぜ、FTAとTPPの間でこれほどの相違がみられるのだろうか。

TPPをめぐるのは、従来のFTA政策にはない動きが3点認められる。第一に、世論が支持と反対に大きく割れ、経済団体も支持派と反対派に分かれ、両者が鋭く対峙している。日本の経済外交案件には珍しいほど、論争的である。第二に、いささか情緒的で攻撃的とも感じられる言説が提起され、メディアを賑わしている。反対派はTPP亡国論、アメリカの陰謀といった言説を著書や雑誌記事、街頭での運動で発し、支持派は反対派を揶揄したTPPお化け、第三の開国などの言説を掲げている。第三に、政治家の関与が強まっている。しかも、多くの政治家が第二点に述べたような言説を用い、第一点に言及した世論や団体などと対応する議論を展開しているのである。

本章では、こうした点に着目して、まず、1990年代末から2000年代半ばまでを概観し、FTAをめぐる「静かな政治」が展開していた状況を確認する。また、その状況が2000年代後半以降、TPPをめぐる激しい「言説政治」へと移行した様相を確認する。その上で、その「言説政治」のあり方を、国会審議にフォーカスを絞って検討する。上にみたように、TPPについて多くの言説が登場し、それを政治家も唱えている。その全体的な構図は、国会審議に集約的に表われていると考えられるからである。

### 2. FTA推進の「静かな政治」からTPPをめぐる「言説政治」へ

#### (1) 官僚・官邸主導のFTA推進

日本は東アジアにおいて、最も早く FTA 政策を本格化した国のひとつであった。1998 年、当時の小渕恵三政権が政策転換を実現し、従来の GATT・WTO 中心主義から、それを放棄はしないものの軸足を FTA に移した。

この政策転換は、官僚主導で実現した。通産省（当時）や外務省の少数の官僚が、FTA 推進という世界的潮流から遅れをとっている事実に関心感を抱いたのである。彼等は、FTA 推進国の状況や先行する政策を検討し、同時に、関係省庁や政治家の関心を喚起するあまり抵抗が生じないように留意しつつ、慎重に政策転換を図った。そのため推進派の官僚は、農産物の市場開放が政治問題化しないよう、農産物輸出がほとんどないシンガポールと FTA 交渉を開始した。また彼等は、政府内において経済的に台頭する中国に対応する必要を訴え、日本国内で構造改革を進めるのに役立つとも主張した。この動きと並行して、経済団体連合会を中心とする経済界も、日本産業の利益や FTA を推進しない場合の不利益に関心を強め、FTA 政策の支持基盤となった。この間、政治家の関心は概して低く、関係省庁の大臣も自ら政策を主導することはなかった<sup>33</sup>。FTA 交渉の争点の多くが、シンプルな関税引き下げではなく、サービス貿易の自由化や知的財産権法の調整など、相当に技術的、専門的であった点も、関心の広がりを抑えた。

もちろん、対メキシコ・対タイ交渉のように、農産物の市場開放が争点になれば、政治家が関与した。農林族議員を中心として、地方に支持基盤をもち、農業問題に関心を抱く政治家が抵抗したのである。彼等・彼女等は、自由化する農産物の選択にも影響を及ぼした。

このように、一連の二国間 FTA の政策・交渉は官僚が主導し、経済界が支持して、時に農業団体と農林族議員が抵抗する構図で進んだ。もちろん、日本政治においては官邸の主導性が高まり、特に小泉純一郎政権は郵政改革を中心に幾つかの政策を官邸主導で推進した<sup>34</sup>。ただし FTA に関して、首相の関心は限られていた。そのため、官僚が経済財政諮問会議の議論にどうか FTA 政策を組み込み、FTA の推進力を確保しようと試みた。実際、各種の改革案は FTA の追求に言及しており、政府の FTA 政策は一定の一貫性

---

<sup>33</sup> FTA 政策導入時の政治過程については、大矢根聡『国際レジームと日米の外交構想』有斐閣、2011 年、第 9 章を参照。

<sup>34</sup> 官邸の主導性については、例えば、内山金融『小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたのか—』中央公論新社、2007 年。

を維持した。また小泉首相は、構造改革に反対する政治家を抵抗勢力と位置づけ、攻撃のターゲットにするする手法をとったため、これが FTA にも波及効果をもった。多くの政治家が抵抗勢力のレッテルを貼られるのを恐れ、市場開放や競争を否定する行動を自制したのである。例えば、対メキシコ FTA 交渉で牛肉の市場開放が争点になった際、農林族議員は懸念を強めたものの、小泉首相が市場開放に慎重な政治家は抵抗勢力だと発言したため、農林族議員が反対論を控えざるをえなくなった。

他方で、交渉を担当する官僚も、あえてセンシティブな市場開放に踏み込み、農業問題が政治問題化するのを避けた。また、成功した FTA 協定を先例としてモデルとし、各国との交渉を基本的に同様の枠組みで推進したため、交渉が前例のない市場開放問題で暗礁に乗り上げることは少なかった。そのような中で、農水省も一定の市場開放に適応せざるをえないと判断し、日本農業の競争力強化策や FTA を通じた他国との協力構築を摸索し、「みどりのアジア EPA 推進戦略」を提示した<sup>35</sup>。

顕著な例外は、韓国との FTA 交渉であろう。日本にとって韓国は、最初の FTA 締結国のひとつに位置づけられ、1998 年から調査に着手し、その後交渉に入った。しかし、一方では日韓間で競合する産業が多いため、特に韓国産業に懸念が生じた。また他方では、小泉首相が靖国神社を公式参拝したのを契機に韓国内で反発が広がり、交渉は中断せざるをえなかった。交渉は中断と再開、再度の中止を繰り返し、妥結に至っていない。

以上のように、FTA 推進への政策転換は官僚主導で「静かな政治」を通じて実現した。その後は、小泉政権を典型に官邸主導で FTA 政策が進む場合が多く、政治家の関心の低さと抵抗の自制を背景に、高度に政治問題化することは少なかった。

## (2) TPP 交渉参加の政治問題化

しかし、2009 年 9 月に民主党政権が実現し、最初の鳩山由紀夫政権から菅直人政権に移ると、TPP 交渉への参加が懸案となった。菅首相も述べているように、鳩山政権期には関係省庁で TPP 参加を議論したものの、TPP

---

<sup>35</sup> 農林水産省「みどりのアジア EPA 推進戦略」2004 年 11 月。外務省「日本の FTA 戦略」2002 年 10 月も参照。



という言葉さえ一般には余り知られていなかった<sup>36</sup>。しかし、菅政権が TPP 参加を検討し始めると、世論は二分し、民主党内でも強力な反対論が浮上した。菅政権は「国を開く」という言説で TPP を形容し、グローバル化に適合する必要を訴えたものの、政府内外で強い抵抗に直面した。特に農業関係議員の反対が強力であった。農水副大臣・大臣を務めた山田正彦議員を典型に、政府内や民主党内の中枢にも明白な反対派が存在した。

続く野田佳彦政権においても、民主党内の反対論は根強く、TPP について協議を開始する方針を打ち出したものの、参加の決定には至らなかった。もちろん民主党政権でも、官邸が主導性を発揮できる法的・制度的基盤は、先行する自民政権と同様に存在した。しかし、政治主導を掲げて構築した政策決定メカニズムは、政治家の多様な意見の表出を促しても、それを円滑に集約し、政策決定に誘導するのには適していなかった。

それ以上に、TPP 参加が政治問題化したのは、第一に、TPP が単なる経済的な得失ではなく、食の安全や健康、雇用など、多くの社会的不安を喚起した点に起因していよう。貿易自由化による競争の刺激は、日本経済の活性化だけでなく、格差の拡大やアメリカ流の競争社会を日本にもたらしかねない、という懸念も引き起こした。それが自分自身の個別的な経済的得失、すなわち輸入製品の価格低下やビジネス・チャンスの拡大などを越えて、日本社会全体のゆくえに対する憂慮に結びつき、反対論を支えたと考えられる。このような状況において、農業保護は一部の弱者による自己主張ではなく、格差を背景にした当然の願望のように映り、少なからぬ共感を集めた可能性がある。

第二に、それが社会レベルの動きにとどまらず、政治家に伝播した。政治家が社会的不安に関わる言説を掲げて、主張と行動を繰り返したのである。同時に、TPP 参加が日本経済に加えて、外交・安全保障上もプラスになるとする言説も、対抗的に表われた。その対立の構図は、次節でみる国家審議に表われていよう。

TPP 交渉への参加を決定したのは、政権に復帰した自民党の安倍晋三政権である。2012 年 12 月の衆議院選挙において自民党が大勝したが、この選挙において自民党は、TPP 交渉が「例外なき関税撤廃」を前提とする限

---

<sup>36</sup> 参議院予算委員会議事録、2010 年 11 月 22 日（菅直人首相の発言）。

り参加しない、とする公約を掲げた。しかし安倍首相は、2013年2月に日米首脳会談を行い、交渉参加と同時に関税撤廃を約束させられない点について、バラク・オバマ大統領から確認を得た。TPPが関税撤廃を原則に掲げながらも、例外が皆無でないことはすでに知られていたが、それをアメリカ政府から公式に確認したことは、反対派を懐柔する上で重要であった。これを布石として、安倍政権はTPP交渉参加に向けてアメリカなどと事前協議を開始し、交渉参加を実現したのである。自民党は、7月の参議院選挙においても、TPP交渉における「聖域」として米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖など甘味資源作物の「重要5品目」を選んだ。それらの関税撤廃を強いられる場合は交渉脱退を辞さない、と公約したのである。その上で7月半ば、参議院選挙と並行して、日本政府は初めてTPP交渉に参加したのである。

このように、TPPをめぐる支持派と反対派が衝突し、交渉参加の決定は難航した。この間、どのような言説政治が展開したのだろうか。また、TPP交渉参加の検討時、安倍政権下で参加決定を進める過程（2013年）、および交渉が最終局面に入った2014年において、その言説政治に変化がみられるだろうか。

### 3. 国会審議におけるTPP支持・反対の言説

国会審議におけるTPP支持・反対の言説については、すでに本研究の2013年度報告書において2008年から2013年までの分析を試みた<sup>37</sup>。ここでは、2014年度における国会審議の様相を加えて、変化を検討したい。2014年に入って交渉は本格化したが、4月にオバマ大統領が訪日して日米首脳会談に臨んだ際、日米両国が二国間交渉の妥結を目指した。しかし合意は成立せず、日米共同声明は「前進する道筋を特定した」という抽象的な表現を盛り込むにとどまった。その後も日米両国に加えて、交渉参加国が早期妥結を急ぎ、交渉を進めている。

その意味で、2014年には交渉が最終局面に入ったが、そのため一方では、日本が非妥協的な姿勢を貫いて交渉の失敗を招く事態に、懸念が生じた。実際、アメリカ産業や議員、またニュージーランド政府からは、一時的だった

---

<sup>37</sup> 大矢根聡「日本の交渉姿勢と国内論争」『TPP交渉とアジア太平洋秩序のゆくえ』アジア太平洋研究所、2014年。

にせよ、日本を TPP 交渉から外すよう求める声が浮上した。同時に他方では、合意達成のために日本が譲歩する事態にも、日本国内で懸念の声が浮上している。世論調査によれば、上にのべた日米首脳会談において、日本が合意のために妥協すべきだったとした者は 30 数%であり、妥協するくらいなら合意すべきでないとする意見が 50%を越えていた<sup>38</sup>。

このような交渉の推移と並行して、国会では政治家が支持派と反対派に分かれ、その根拠となる言説を交わした。その様相は、2013 年までと異なる側面を示したのだろうか。1 年間の変化が統計的に有意かどうか議論の余地があるが、2013 年 12 月の政権の交代、2014 年における交渉状況の進展は、無視できないものと考えられる。

#### (1) TPP 支持の言説

国会議員が TPP に言及した発言は、2008 年 1 月から 2014 年 12 月までに 1261 件にのぼり、関心の高さを示唆している。ここでの件数は、言説（論拠）ベースであり、一度の発言の中で明白に異なる支持・反対の根拠を 2 件述べていれば、2 件と勘定している。なお、周知の通り、国会の審議では与党および野党の質問に対して政権の首相および担当閣僚が返答し、ここでの件数はそれらすべてを含んでいる。

表 1 TPP 支持の言説（根拠）

TPP 支持の言説	件数	自民党復帰後 1 年間の変化	2014 年の変化
地域ルールづくりへの参加	100	20 → 36	→ 44
経済の成長・活性化	63	9 → 10	→ 44
自由貿易の推進	51	20 → 18	→ 13
FTAAP 構築に必要	18	12 → 3	→ 3
アメリカとの関係強化	15	6 → 1	→ 8
TPP に日本の貿易相手国	10	7 → 0	→ 3
地域的安全保障に有益	9	0 → 5	→ 4

<sup>38</sup> 『毎日新聞』2014 年 5 月 19 日。『産経新聞』2014 年 4 月 29 日。前者では妥協すべきが 38%、すべきでないが 52%。後者では、妥協するのはやむをえないが 33・6%、妥協すべきでないが 53・9%。

中国の地域ルール取り込み	3	0 → 3	→ 0
総数（以上以外の言説を含む）	325	111 → 86	→ 128

（注）自民党復帰前は 2008 年 1 月 1 日～2012 年 12 月 26 日であり、例えば表 1 の「地域ルールづくりへの参加」の 20 件は、この時期の言説の件数である。そのうち 2009 年 9 月 16 日までは自民党、それ以降 12 月 26 日までは、民主党が政権を担当した。ただし、TPP 交渉への参加が問題化するの、菅政権の誕生した 2010 年 6 月以降である。

TPP 支持を裏づける言説は「表 1」の通りであり、主要な支持の言説の 2008～2014 年の総数とともに、自民党復帰後の 2013 年の約 1 年間（政権復帰は 2012 年 12 月 16 日）と、2014 年 1 年間の推移を示している。

「表 1」に明らかのように、最多の言説は、TPP はアジア太平洋の地域ルールづくりを意味するとし、それに参加する意義、さらには主導する必要を指摘するものである。この言説は、安倍政権のもとで拡大し、2014 年にさらに増大している。その多くは自民党議員もしくは政府担当閣僚の発言だと考えられる。その際、地域ルールとして、自由貿易や知的財産権の法制度など、日本経済に利益をもたらす環境整備とともに、外交・安全保障上の含意がしばしば指摘されている。この言説は、TPP が中国に対する牽制と対米協調の機能を伴っている点を意識して、発せられているのである。

その意味では、アメリカとの関係強化、地域的安全保障に有益、中国の地域ルールへの取り組みという言説と共通するが、これらはより直截的で、外交・安全保障上の関心を明示している。これらの言説の利用はかなり変動しているが、地域的安全保障に有益とする言説が安倍政権の誕生とともに現れ、存続しているのは目を引く。

地域ルールづくりに続く言説は、経済の成長・活性化、自由貿易の推進であり、ともに日本の経済的利益を示している。経済の成長・活性化は、民主党政権や初期の安倍政権では顕著ではなかったが、2014 年に大きく拡大している。自民党や維新の党の議員、政府の担当閣僚がアベノミクスの成長戦略と結びつけたケースが拡大している。安倍首相自身も次のように発言している。「アジア太平洋地域の成長に日本に取り込む潜在力を持つ TPP は、成長戦略の主要な柱の一つであります」（2014 年 10 月 1 日、参議院本会議）。

自由貿易の推進という TPP・FTA 本来の言説は、主要な論拠ではあるが、減少してきている。自由貿易そのものの正当性のみでは、TPP を推進できなくなっている状況を示唆しているのではないだろうか。また、TPP が FTAAP の構築に必要なだとする言説も、減少してきている。TPP 交渉が難航する中で、それを APEC 構成メンバーに拡大する構想は、展望しにくくなったのだろうか。

以上のように、TPP 支持の言説としては、地域ルールの形成と経済の成長・活性化、自由貿易の推進などの言説が顕著に用いられている。特徴的なのは、外交・安全保障上の効果を重視し、中国の台頭を意識した地域的安定化を志向している点であろう。経済の成長・活性化も、特定産業・地域の利益を指摘する議論はみられず、日本経済全体を想定した効用を指摘している。外交・安全保障にせよ経済にせよ、個別的な「エゴセントリック」な利害の考慮よりも全般的・包括的な社会的効用を念頭においた、「ソシオトロピック」な言説が多用されているのである。政治家に想定されがちな、あからさまな利益誘導や利益代弁の言説は、少なくとも国会審議の間では観察されない。これは一見、世論調査においても「ソシオトロピック」な関心や懸念（後述）が認められるのと対応している。

## (2) TPP 反対の言説

TPP 反対をめぐる言説についても、同様にみてゆこう。「表 2」が調査の結果である。

表 2 TPP 反対の言説（根拠）

TPP 反対の言説	件数	自民党復帰後 1 年間の変化	2014 年の変化
農業の打撃	137	58 → 13	→ 16
国民への説明不足	64	44 → 0	→ 20
アメリカの利益・陰謀	55	30 → 16	→ 44
食糧安全保障の侵害	53	43 → 3	→ 7
食の安全の侵害	43	18 → 22	→ 3
TPP に関する情報不足	42	15 → 6	→ 21

雇用減少・賃金低下	36	19 → 9	→ 8
「聖域」保護の困難	35	0 → 10	→ 25
議論の不足	30	25 → 0	→ 5
アジア外交上、不適切	20	18 → 2	→ 0
医療保険制度の動揺	17	12 → 3	→ 2
投資に関する ISDA 条項	17	3 → 5	→ 10
TPP より震災対策の優先	15	13 → 2	→ 0
日本経済のデフレ促進	14	9 → 0	→ 5
総数（上記以外の言説を含む）	936	578 → 175	→ 183

（注）表 1 と同様に、自民党復帰前は 2008 年 1 月 1 日～2012 年 12 月 26 日であり、例えば表 1 の「地域ルールづくりへの参加」の 20 件は、この時期の言説の件数である。そのうち 2009 年 9 月 16 日までは自民党、その日以降 12 月 26 日までは、民主党が政権と担当した。ただし、TPP 交渉への参加が問題になるのは、菅政権の誕生した 2010 年 6 月以降である。

反対の言説は、日本の農業に対する打撃を最大の根拠としている。その頻度は安倍政権誕生後、大きく低下しており、2014 年も前年と同程度であった。ただし、同様の意味を持つ「聖域」保護の困難を指摘する言説は、2014 年に拡大している。交渉が最終局面に入り、農業市場の開放を強いられる事態を予期して、発言が拡大したのだろうか。安倍政権は、交渉を官邸主導で進めているが、同じく官邸主導で JA（農業協同組合）の改革も進めている。このため、JA が農水族議員を通じて市場開放に抵抗するのは難しくなったと考えられるが、

それは言説の動きには確認できない。世論調査によると、都心よりも地方、また地方の中でも北海道などで TPP 反対論が顕著であり、地域偏差が認められる。また地方在住者は、たとえ農業従事者でなくとも TPP に反対する傾向が強い<sup>39</sup>。それは、直接的な農業の打撃だけでなく、それよる地方経済の衰退や農家の困難に対する共感など、広範な社会的不安に起因している可

<sup>39</sup> 『十勝毎日新聞』2013 年 4 月 13 日。伊藤萬理・京寛・富浦英一・若杉隆平「個人の貿易政策の選好と地域間の異質性—1 万人アンケート調査による実証分析—」RIETI Discussion Paper Series 14-J-052、2014 年。

能性がある。実際、農業関連の言説は農水族議員に限らず、地方出身議員を中心に様々な議員が発している。

食糧安全保障や食の安全の言説も上位にあり、これらも農業と関連している。同時に、これらも社会的不安を反映していよう。ただし、食糧安全保障の言説は自民党・安倍政権期に入って減少しており、食の安全は安倍政権の1年目に増大したが、2014年には大きく減少を示している。日本政府はTPP交渉において、食の安全に関する情報交換措置を盛り込む提案をしたが、それを反映したとも考えにくい。交渉の情報が増大するのに伴い、食品添加物の基準が形骸化されるなどの懸念が相対的に低下したのだろうか。

同じく社会的不安に関連して、雇用減少・賃金低下、医療保険制度の動揺、デフレ促進などの言説も散見される。これらは自民党の政権復帰後かなり減少しているものの、一定数の発言が続いている。

それ以外に顕著なのは、説明や情報、議論の不足を問う言説である。これらは、民主党政権期に多数あったものの、自民党の政権復帰後はかなり減少している。政府がある程度、情報提供を進めたことであろうが、交渉の進展とともに、メディアが交渉の争点や各国の主張が伝えたためであろう。とはいえ、TPP交渉では中核的な情報は開示されないため、2014年になって交渉の妥結と日本の譲歩が予見される中で、国民への説明不足を問う言説は大きく増加している。

外交・安全保障上の言説としては、TPP支持の根拠であった対米関係の強化が、裏返しになって反対論の根拠にもなっている。TPPはアメリカの利益になるだけ、さらには「陰謀」だとする表現が意外なほど用いられており、3位を占めているのである。この言説は、2014年には前年の倍以上に伸びており、注目される。交渉が最終局面に入り、アメリカの要求の強さが印象づけられた可能性がある。対米関係と対応するアジア外交上の影響の言説は、自民党の政権復帰後、大きく減少したままである。

以上のようにTPPの反対論は、日本農業の打撃を軸にしながらも、社会的不安に関わる言説を多く用いている。その不安は、説明や情報の不足によって拡大していると考えられる。他方で外交・安全保障に関しては、アメリカの陰謀を指摘する、いささか過激な言説が意外に多用されていた。ここでも、TPP支持の場合と同じく、交渉参加に伴う個別的な不利益を訴えた「エゴセントリック」な言説よりも、日本社会の全般的状況に関わる不安を論じ

た「ソシオセントリック」な内容が顕著であった。

#### 4. むすびに

本章では、まず、日本政府が政策を転換し、FTAを追求する過程は、「静かな政治」を特徴としていたことを確認した。FTA政策の決定・交渉は官僚・官邸主導のもとで、政治家の関与を抑制して進んだのである。その後、民主党政権下でTPP交渉参加を検討する局面に入ると、多くの政治家が関与を強め、政治問題化が進んだ。また世論は分裂し、政府内外で論争が先鋭化した。その際、TPPの支持を求め、また反対論を拡大すべく、印象的な言説が浮上して衝突しあい、「言説政治」が展開した。

政治家も「言説政治」に参戦し、国会審議はその舞台となった。ここでは、TPPはもはや自由貿易それ自体によっては、その適切性を正当化しきれていなかった。自由貿易が促進するであろう経済成長だけでなく、外交・安全保障上の効用をTPP支持の重要な根拠としていた。またTPPの反対論も、貿易自由化に伴う農業の打撃とともに、社会的不安に関する言説を多用していた。

序章でも述べたように、FTAは元来、GATT・WTOの多国間主義に反する側面を持っている。FTA政策を正当化するのは容易でなく、そのためにFTAが多様な目的にかなう点を政府は強調した。それは、農産物市場の自由化が注目を集め、議論が貿易論議に過度に集中して保護貿易主義に傾斜するのを防ぐ上でも、役だったであろう。しかし、FTAがTPPと移行し、自由化を高度化して、アジア太平洋の広域で推進する段階に入ると、様相は変わった。農産物市場の自由化は、程度はともあれ避けがたく、関心はその経済的打撃を越えて、様々の社会的不安に関わった。他方で中国の台頭と、それに備えるための外交関係の強化は、FTAを追求し始めた当初から意識されていたが、TPPをめぐる主要な論点になった。TPPがアメリカ主導で進み、中国をメンバーとしていないため、TPPの外交・安全保障上の含意が一層強く意識されたのである。

ところで、本章の分析によると、民主党政権から安倍政権に移行し、さらにTPP交渉に参加すると、国会審議における言説には一定の変化がみられた。ただし、興味深いことに、民主党の野田政権とそれに続く自民党の安倍政権が用いる言説には、意外なほど共通性がある。野田政権に先行する菅政



権は、自由化を進めて国を開く、平成の開国の突破口にする、また世界の潮流に乗り遅れない、といった言説を特に用いた。野田政権は、こうした言説はあまり用いず、アジア太平洋地域の成長力を取り込む、農業再生と両立するように総合的に国益にそって判断する、と繰り返した。安倍首相や岸田文雄外務大臣なども、諸外国の活力を日本の成長に取り込む、国益にかなう道を求める、と繰り返し発言しているのである。このように、政権交代によって政治家の言説には一定の変化があるが、政府の言説には連続性もある。その関連性については、改めて検討する必要があるだろう。

## 7章 日米バファー・システムの消滅と再構築—TPP 交渉をめぐる日本の働きかけ—

富田 晃正

### 1. 日米 TPP 交渉の行き詰まり

#### (1) TPP をめぐる政治経済状況

2013年3月に安倍首相が正式に TPP 参加の表明を行った時、日米間の交渉は比較的順調に進展するのではとの楽観的な空気が流れていた。日本にとって TPP に参加するメリットは少なくない。TPP が形成されたならば、参加国の市場開放を通じて日本企業の輸出機会が拡大する一方、日本市場の開放により外国製品の輸入が拡大する。日本からの輸出の拡大は、生産および雇用の拡大を通じて低迷している日本経済の成長をもたらすことに繋がる。さらに、こうした経済的な側面はもとより、外交的にも日本の TPP 参加は、アジア太平洋地域の経済統合を推進するという日本の戦略と補完的である。例えば日本が提唱してきた ASEAN プラス 6 を通して APEC の最終ゴールである FTAAP を完成させるという考えとも TPP 協定は合致するからである。

他方米国から見ても、TPP に日本が参加する意義は小さくない。G.W.ブッシュ前政権が中東諸国を中心に多数の FTA 協定を締結したのに対して、オバマ政権はブッシュ政権時代の積み残し 3 件の FTA 協定（韓国、コロンビア、パナマ）を議会との間に妥協を行い、なんとか批准にこぎつけた以外は、一つの FTA 協定も締結できていない。このように通商政策で何の実積も残していないオバマ政権にとって、TPP はその経済的側面はもちろんのこと、政治的な実積作りの上でも成立させたい課題である。その TPP であるが、世界第三位の経済大国である日本が入るか否かで協定のインパクトは大きく変わってくる。日本の GDP は米国を除く TPP 参加 10 ヶ国の GDP を上回る。貿易の規模については、日本の財貿易、輸出、輸入は他の 10 ヶ国合計の 3 分の 1 に相当する。それゆえ米国は、日本の参加は TPP における貿易量を飛躍的に増やすことから重要であると見ている。日本が入ることによって TPP は米国から見ても過去に例をみない一大 FTA となるのである。このように日本の TPP 加入は、経済的側面はもとより政治的インパクトも大きい。そのため、オバマ政権は日本の加入に好意的な姿勢を示しているのである。

さらに、両国の世論も TPP 推進の障害とはなっていない。1990年代後半

以降、特に米国において自由貿易に対する否定的な世論が強まっているが、TPP に関しては少し状況が異なる。ピュー・リサーチ・センターが 2014 年 4 月に実施した「TPP が米国民にとって与える影響は良いか？悪いか？」という世論調査に対して、過半数を超える 56% が良いと回答している（悪い→25%、分からない→19%）<sup>40</sup>。また、同じくピュー・リサーチ・センターが 2013 年 4 月に「日本、EU、中国と貿易増加を望むか？」という質問に対しても、60% の人が日本との貿易増加を望むと回答し、多くの国民が日本との貿易拡大を肯定的に捉えている様子が見てとれる（EU→58%、中国→45%）<sup>41</sup>。他方、日本においても朝日新聞が 2014 年 4 月に実施した世論調査を見ると「TPP に賛成か否か？」という質問に対して、賛成が 52% と反対（25%）に 2 倍以上の差をつけている。このように日米両国の世論は TPP 締結に対しては大きな障害とはなっていない<sup>42</sup>。

## （2）日米バファー・システムの機能低下

日米両国の政治経済的メリット及び世論の動向から考えると、両国間の TPP 交渉が順調に推移すると考えることには妥当性がある。しかしながら、こうした期待とは裏腹に、2013 年の交渉参加表明から 2 年が経つが未だ交渉妥結には致っていない。特に問題なのは、両国間の意思疎通が円滑に実施されているように見えないことである。例えば、牛肉関税削減を巡って争っていた 2014 年 4 月、日本はオーストラリアとの FTA を急ぎ、そこで牛肉合意を結ぶことで米国側に揺さぶりをかけ、優位な形で交渉妥結に導くよう行動するといった交渉上の駆け引きを実施したことがある。こうした駆け引きを日本側から仕掛けることは、それまでの日米関係では極めて異例のことであった。しかしながら、こうした日本の揺さぶりは、米国に困惑と共に不信感を与えただけで、妥結に進むどころか両国間の交渉を遅延させる結果に終わるのだった。さらに米国中間選挙を前に交渉妥結の山場を迎えていた 2014 年 9 月に、ワシントン DC で開催された TPP 交渉の日米閣僚会談に出席した甘利 TPP 相は会談後、牛肉、豚肉、チーズの農産品や自動車部品の関税に対する米国側の態度を評して、「米国からは誠意が感じられない」と

<sup>40</sup> “Democrats More Supportive of Trade Deals than Republicans,” *Pew Research Center*, April 8, 2014.

<sup>41</sup> “American’s Support for TPP Remains Untested,” *Pew Research Center*, April 1, 2013.

<sup>42</sup> 『朝日新聞』2014 年 4 月 22 日。

不信感を露わにしている。このように TPP を巡る日米交渉は、当初の見込みより遅れが目立つのである。なぜ、TPP 交渉はこうした状況に陥ったのだろうか。

一つの要因として、かつて日米間に存在したバッファー（緩衝）・システムの機能低下がある。かつて米国には国務省、国防省といった外交的利益を重視する省庁の官僚、日本と結びつきの強い連邦議員、自由貿易の重要性を説く経済学者、そして日本企業と深いビジネス関係にある財界人の中に一定数の知日派・親日派が存在していた。こうした存在が米国内において日本側の意図を説明し、誤解を解くことで両国間の決定的な対立を抑制する役割を果たしてきたのだ。しかしながら 2000 年以降、世代交代等により急激にこうした知日派・親日派の減少が進んでいる。そしてそれに伴いバッファー・システムの機能が低下していることが、両国間の交渉の遅れへと結びついているのである。

## 2. 日米経済関係の希薄化

### (1) 貿易構造の変化

ではなぜ、両国のバッファー・システム機能は低下したのだろうか。一つには日米両国の貿易構造変化が指摘できる。米国にとって長い間、日本は最大の貿易赤字国であり、またその裏返しに貿易政策における最重要国であり続けた。ここに日米貿易摩擦の経済的な原因がある。しかしながらそうした構造はすでに過去のものになっている。米国にとって貿易赤字にしめる対日貿易赤字の比率は、1981 年の 70.8% をピークに、2010 年には 9.4% まで低下する。他方、対中貿易赤字の比率は徐々に増加してきており、2010 年には 43.1% に達している。つまりは、米国貿易における最重要国は日本から中国に転換しているのである（貿易構造の『日中逆転』）。

同様に日本の貿易構造も変化している。第二次世界大戦後、長年に渡り日本にとって米国は最大の貿易相手国であった。しかしながら、両国間の貿易関係が縮小するのと反比例するように、中国との貿易が急速に拡大傾向にある。2004 年の日中貿易（輸出入合計、香港を含む）は 22.2 兆円と米国の 20.5 兆円を初めて上回り、日本にとって中国は最大の貿易相手国となる。つまりは日本経済にとっても最重要国は「米国」から「中国」へと変化していることが分かる（貿易構造の『米中逆転』）（図 7-1 参照）。

このように日米両国とも最重要貿易相手国が中国へと変化するという貿易構造が変質したことで、日米両国の貿易摩擦の経済的な要因が解消に向かうのだが、それと同時にお互いの経済的重要性も低下したのだった。かつて日米両国は、貿易摩擦という大問題を抱えていたからこそ、互いに関心があり理解する必要があった。それゆえにバッファー・システムを構築し機能させる必要性が存在したのである。他方、貿易摩擦の問題が解消へ向かうと同時に、必然的にお互いへの関心も縮小し、理解する必要も低下していったのである。両国間に日常的に重要な問題が存在しないのなら、コストをかけてバッファー・システムを維持する必要性がないと考えるのは極めて合理的であるが、これがバッファー・システム機能低下の原因である。

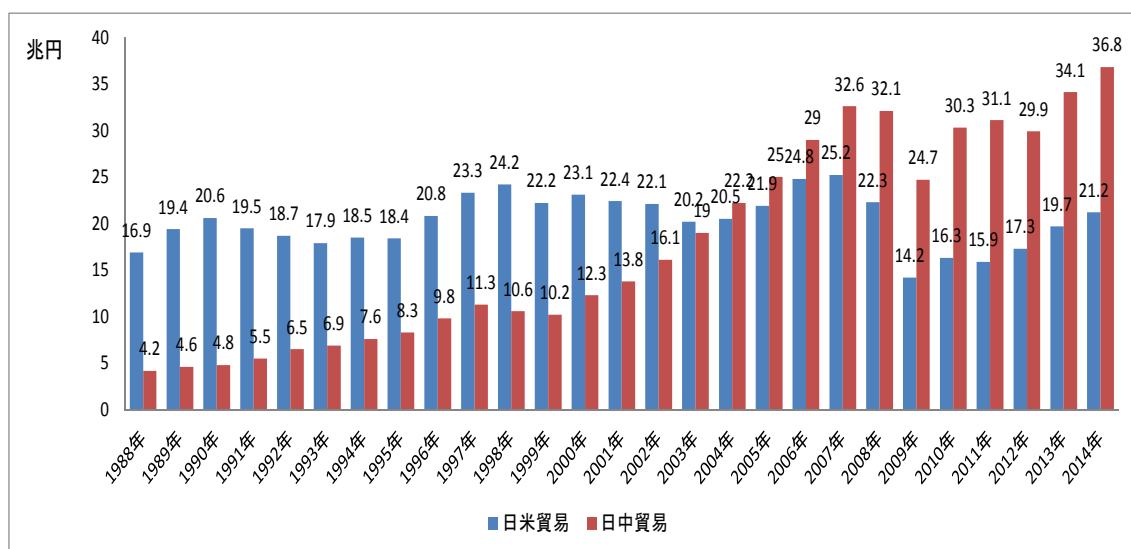


図7-1 日米貿易・日中貿易の推移

(注) 貿易額は輸出入額の合計である。

(資料) 財務省「貿易統計」

## (2) 日米議員交流の縮小

日米関係を裏から支えたバッファー・システム機能は、実際どの程度縮小しているのだろうか。ここでは知日派・親日派の創生に貢献してきた議員交流プログラムの観点からその変化の実態を検証する。米国の連邦議員と日本の国会議員の相互訪問プログラムとして、日米議員交流プログラムという制度がある。これは、日米両国の議員有志、経済界、民間在台の関係者の協力により1968年に設立されて以来継続して実施されており、民間が主体となっ

ている議員交流事業として最も長い歴史を持っている。このプログラムは議員同士の理解と信頼関係の確立に寄与し、日米関係を支えた重要な取り組みとして存在してきた。つまりはバファ・ーシステムにおける、議員レベルの一つの象徴的、典型的現象として議員交流があるのである。

このプログラムでの派遣数の推移を見ると、日本側からは 1974 年の 11 人を皮切りに、2000 年までの間、平均して 7.5 人の国会議員が派遣されている（この 27 年間の間で 1975 年、87 年、91 年、95 年の 4 年間のみ派遣なしの年がある）。それが 2001 年から 14 年の間では、2001 年、04 年、06 年か～12 年の計 10 年で派遣が実施されていない状況にある。派遣があるのは 03 年、05 年、13 年、14 年のみである。つまりは 2000 年代に入ってから急速に訪米する議員数が低下していることが分かる（表 7－1 参照）。

表 7－1 訪米プログラム参加議員数の推移

年	人数	年	人数	年	人数
1968	8	1984	9	2000	派遣なし
1969	14	1985	9	2001	5
1970	派遣なし	1986	6	2002	派遣なし
1971	15	1987	6	2003	1
1972	7	1988	7	2004	派遣なし
1973	10	1989	8	2005	派遣なし
1974	派遣なし	1990	8	2006	派遣なし
1975	10	1991	派遣なし	2007	1
1976	8	1992	派遣なし	2008	派遣なし
1977	7	1993	8	2009	派遣なし
1978	派遣なし	1994	5	2010	6
1979	派遣なし	1995	派遣なし	2011	派遣なし
1980	5	1996	派遣なし	2012	派遣なし
1981	10	1997	5	2013	派遣なし
1982	7	1998	9	2014	派遣なし
1983	8	1999	3		

（資料）日米交流センターの HP より作成

同様に米国からの訪日議員数の推移からも交流の低下が見てとれる。米国からの訪日議員数は、1968年の8人を皮切りに2000年までの間には平均12人の議員が派遣されている（この33年の間で1970年、74年、78年、79年、91年、92年、95年、96年、2000年の9年間で派遣なしの年がある）。それが日本からの訪米議員と同じく、21世紀に入ってから急激な低下を見せる。2001年から14年の間で派遣が実施されているのは、03年、07年、10年のみであり、2000年、02年、04年～06年、08年、09年、11～14年の計10年で派遣が実施されていない（表7-2参照）。このように日米両議員とも2000年代に入ってから急速に交流の頻度が低下していることが分かる。

つまりは、日米両国の貿易構造の変化に伴い、お互いの国への興味関心を減らし交流を縮小していく様子が、この交流プログラムの変化に明示的に表れているのである。なお当然のことながら、訪米議員の縮小は、米国で日本の状況や意図を説明する機会の減少に繋がる。同じく訪日議員の減少も知日派・親日派を創生する機会の縮小へと結びつく。こうしてバッファー・システム機能が浸食されていく様子が、議員交流の観点からも浮かび上がるのである。

表7-2 訪日プログラム参加連邦議員数の推移

年	人数	年	人数	年	人数
1974	11	1988	7	2002	派遣なし
1975	派遣なし	1989	7	2003	7
1976	5	1990	8	2004	派遣なし
1977	6	1991	派遣なし	2005	4
1978	7	1992	8	2006	派遣なし
1979	8	1993	7	2007	派遣なし
1980	6	1994	6	2008	派遣なし
1981	10	1995	派遣なし	2009	派遣なし
1982	8	1996	7	2010	派遣なし
1983	8	1997	9	2011	派遣なし
1984	8	1998	6	2012	派遣なし

1985	6	1999	6	2013	3
1986	6	2000	7	2014	6
1987	派遣なし	2001	派遣なし		

(資料) 日米交流センターの HP より作成

### 3. バファー・システム再構築の動き

#### (1) 議員連盟設立

日本政府が米国との関係を希薄化させ、ワシントン DC における存在感を低下させている中、代わりに影響力を伸ばしているのが中国と韓国である。両国との間に歴史問題や領土問題を抱える日本政府にとって、こうした状況は何らかの対応を促される側面があった。日本政府は、TPP 交渉はもちろんのこと、韓国系米国人が議会ロビーで攻勢をかける従軍慰安婦問題などに対抗するためにも議会への新たなパイプ構築の必要性に迫られていた。こうした状況を受け、2013 年以降、日本政府及び企業はその影響力の強化に力を入れるようになってきている、つまりはバファー・システムを再構築する動きが出てきているのである。

米議会の知日派としては長年ダニエル・イノウエ元上院議員が有名であった。彼はオバマ大統領やバイデン副大統領とパイプを持ち、沖縄県の米軍普天間基地移設問題などで日本政府の立場を代弁することもあった。そのイノウエ氏が 2012 年 12 月に死去したこともまた、日本政府の行動を後押しした側面がある。2013 年以降、日本政府はアジアに関心の高い若手議員らを日本に招くなど、将来の知日派育成と議連発足への根回しを進めるようになる。そしてその一つに議員連盟設立の働きかけがある。

米議会では、特定の政策を実現させたい議員が議連を結成し、立法過程で存在感を発揮するケースが少なくない。例えばオバマ政権においては黒人の地位向上をめざす黒人議員らのブラック・コーカスが強い影響力を持っている。他にも韓国は 2003 年に韓国議員連盟を作り、それを米韓 FTA 締結に役立てている事例もある。日本もこうした先例を鑑みて議員連盟の設立に動く。

#### ① TPP 議員連盟

その一つの取り組みが、法律事務所を利用しての連邦議員に対するロビー活動の強化である。日本大使館やジェトロは、エイキンガンプ法律事務所



(Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP) というワシントンを初め世界中でのべ 900 名の弁護士を有し、2013 年には、議会工作の分野で全米第二位の影響があるとされる法律事務所と契約を結び、TPP 推進の働きかけを開始した。このエイキンガンプ法律事務所は、各方面において TPP 推進活動を展開している。例えば、議会内に TPP 推進の議員連盟を設立しようと考え、共和党の若手下院議員チャールズ・ブスタニーJr 議員（ルイジアナ）やデイビッド・ライヒュエルト議員（ワシントン）に働きかけを行っている。こうした働きかけの結果、2013 年 10 月に上記 2 議員を中心に TPP 議員連盟 (Friends of The Trans-Pacific Partnership) が設立されている。

## ② 日本議員連盟

他にも日本大使館が根回しして 2014 年 3 月に日本議員連盟（ジャパン・コーカス）を発足させている。これは若手議員を中心に 62 人が参加しており、代表者は若手のホープとされる共和党のデビン・ニューネス議員（カリフォルニア）と民主党のホアキン・カストロ議員（テキサス）が共同議長として就任している。両氏ともに TPP の日本参加を強く支持する立場である。特に共和党のニューネス氏は通商問題を担当する下院歳入委員会貿易小委員長として TPP 問題で鍵を握る人物である。彼は対中貿易では中国に厳しい姿勢にあり、安全保障面からも TPP の必要性を訴えている。このように TPP 議連に続き、日本政府の念願であった日本議連の立ち上げが実現したことで、先細りが懸念されてきた日米の議員交流や対日政策での議員ロビーの活性化につながるとの期待が持たれるようになってきている。

## ③ シンクタンクを利用しての宣伝活動

議会外への宣伝活動も日本側は積極的に実施している。代表的なものとして米国を代表するシンクタンクである戦略問題研究所（CSIS）を利用しての宣言活動がある。ジェトロは 2010 年から同研究所にコンサル料の名目で少なくとも 110 万ドルを支払っていると言われる<sup>43</sup>。これを受けて戦略問題研究所は、2013 年 12 月に、TPP 議員連盟のチャールズ・ブスタニーJr 議員とデイビッド・ライヒュエルト議員を招いて、TPP がいかに米国経済にとって有益であるかを宣伝するシンポジウムを開いている。また 2013 年 12 月の上院の外交問題公聴会でも、同研究所でアジア太平洋経済を専門と

---

<sup>43</sup> Eric Lipton, Brooke Williams and Nicolas Confessore, "Foreign Powers Buy Influence at Think Tank," *The New York Times*, September 6, 2014.

するマシュー・グッドマン研究員が、TPP の重要性を訴えている。他にも 2014 年 4 月には、日本議員連盟設立の中心人物であるカストロ議員とニューネス議員を招き、日米関係の強化を宣伝するイベントを開催するなど、同研究所は米国内における TPP 宣伝活動を活発に展開している。

## (2) 日本の立場を代弁しない知日派・親日派議員

しかしながら、こうした日本政府の働きかけの効果が十分に上がっているとは言い難い。例えば 2014 年 7 月に TPP 交渉が進展しないことに業を煮やした超党派の米国議員 140 名が「高い水準で市場を開放する気がなければ日本を外してでも TPP 交渉を進めることを強く望む」という書簡をオバマ大統領に送っている<sup>44</sup>。この書簡に署名した議員を取りまとめたのが、日本議員連盟設立で中心的役割を果たしたニューネス議員である。彼のような親日派とされる議員が TPP 交渉における日本外しで脅しをかけてきた事態は、日本側に大きなショックを与えた。

かつての知日派・親日派議員であるなら、逆に日本側の事情を説明し、他の議員に説得に回っていたと考えられる。例えば、駐日大使を務め、1970 年代後半から 80 年代を代表する知日派・親日派であるマイケル・マンスフィールドは、牛肉・オレンジ交渉において貿易摩擦が激化していた時代に、日本に対して強硬姿勢を崩さない特別通商代表幹部に対して、日本の立場を説明しその姿勢を緩和させることで、同交渉を妥結に導いた経験がある。このように、マンスフィールドが文字通り日米関係の「衝撃の吸収剤」としての役割を果たしていたのと、ニューネス議員の態度では、同じように親日派とされる人物でも大きな違いがある。マンスフィールドのような親日派を抱えていた時代に比べると、現在の知日派・親日派と呼ばれる人物の心もとなさは際立つ。

## 4. むすび

このように日本政府及び企業は、2013 年から再度知日派・親日派の創生を初めとする日米間のチャンネル強化を図っているが、成功しているとは言い難い。もちろん、こうしたチャンネルは一朝一夕に成立するものではなく、

---

<sup>44</sup> Congress of the United States, Washington, DC 20515, July 30, 2014.

長い時間をかけて形成されるものである。実際、過去日米関係に存在したバッファー・システムは時間をかけて形成されてきたのである。他方、現実には日米間のバッファー・システムの不在が、TPP を初めとする両国間の交渉に負の影響を与えている状況も存在する。今後、果たしてバッファー・システムの再構築はなるのだろうか。これからの動きに注視する必要があるだろう。

## 研究会記録

- 2014年8月6日（水） 第1回 研究会
- ・キックオフミーティング
  - ・研究のフレームワークについて確認  
（意見交換）
- 2014年10月3日（金） 第2回 研究会
- ・井上正也先生（香川大学）ご報告  
「日中関係と自民党一田中派・経世会を  
中心に一」
- 2014年12月19日（金） 第3回 研究会
- ・湯川拓先生（大阪大学）ご報告  
「ASEANにおける経済と安全保障の連関」
- 2015年1月31日（土） 第4回 研究会
- ・木宮正史先生（東京大学）ご報告  
「日韓バッファー・システムとその動揺」

日本の対アジア太平洋外交政策と通商政策のあり方研究会報告書

－ TPP をめぐる外交と国内政治 －

---

発行日	2015（平成 27）年 3 月
発行所	〒530-0011 大阪市北区大深町 3 番 1 号 グランフロント大阪 ナレッジキャピタル タワー C 7 階 一般財団法人 アジア太平洋研究所 Asia Pacific Institute of Research (APIR) TEL (06) 6485-7690（代表） FAX (06) 6485-7689
発行者	岩城吉信

---

ISBN 978-4-87769-367-1

ISBN 978-4-87769-367-1