

岐路に立つ日本の通商戦略

— 鳩山政権が直面する課題 —

日本を取り巻く通商環境が激変する中で、日本の通商戦略は行き詰まりつつある。鳩山政権が新たな通商戦略を立案し、その実行のために必要な国内改革に取り組まなければ、日本は他国に後れをとり、不利な立場に立たされることになりかねない。日本の通商戦略は今、重大な局面を迎えている。

◆日本のEPA戦略は新たな段階に

1990年代後半に日本はそれまでの世界貿易機関(WTO)の下でのグローバルな自由貿易体制の維持・強化を唯一の柱とする通商戦略から、二国間・地域レベルでの経済連携協定(EPA)の締結をもうひとつの柱とする重層的通商戦略へと転換した。日本が推進するEPAは、自由貿易協定(FTA)の内容を含む広範な経済関係の強化を目指す取り決めである。2002年1月に初めてのEPAをシンガポールと締結したのを皮切りに、日本は積極的にEPA締結を推し進めた。2010年2月末現在、日本は11件のEPAを発効させている。

これまでの日本のEPAは、日本企業が分業ネットワークを構築して事業を展開している東南アジア諸国連合(ASEAN)諸国を主な相手とするものであった。ASEAN加盟10カ国のうち7カ国との二国間EPAに加え、日本は2008年4月にASEAN全体とのEPAを締結した。これにより、日本のEPA戦略はその第一段階を終え、これ以降新たな段階を迎えている。

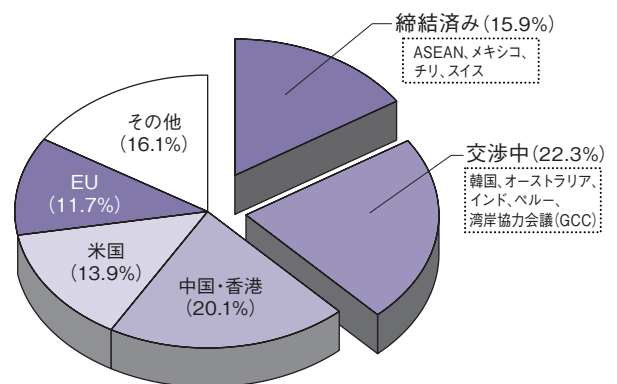
◆新たな課題への取り組みは停滞

新たな段階のEPA戦略は、米国、欧州連合(EU)などの主要貿易相手国や新興国とのEPA締結と、東アジアにおける広域FTAの実現を大きな課題として

いる。しかし、現時点では、いずれも実現に向けた見通しは立っていない。

これまでに日本がEPAを締結した13カ国との貿易額は、日本の貿易総額の約16%を占めている。交渉中の諸国も合わせると、その割合は4割弱となる(図表1)。今後の日本のEPA戦略の課題は、オーストラリアやインドなど交渉中の諸国との早期締結とともに、中国、米国、EUといった主要貿易相手国との交渉を開始することである。しかし、日本・相手国それぞれに事情があり、これら諸国とのEPA締結交渉が早期に開始される見込みはない。

●図表1 日本の貿易総額に占めるEPA締結相手国・地域の割合(2008年)



(注) GCCは、バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア、アラブ首長国連邦(UAE)で構成。
(資料)財務省「貿易統計」

広域FTAについては、いくつかの構想が提唱されている。ASEANプラス3(ASEAN10カ国と日中韓)による「東アジアFTA(EAFTA)」構想、ASEANプラス6(ASEANプラス3とオーストラリア・ニュージーランド・インド)による「東アジア包括的経済連携(CEPEA)」構想、さらにはアジア太平洋経済協力会議(APEC)参加21カ国・地域による「アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)」構想も議論されている(図表2)。

これまで東アジアにおけるFTAは、ASEANを中心に進んできた。すでにASEANプラス6の各国間ではASEANをハブとするFTA網が完成している。今後はこのASEANを取り巻く諸国間をFTAでつなぎ、ひとつの広域FTAを形成することが課題となる(図表3)。これにより、二国間FTAという「線」で結ばれた諸国を地域大のより一体化した市場という「面」へと発展させることができる。その実現は、東アジア全域にわたる域内分業ネットワークを構築している日本企業に大きなメリットをもたらす。

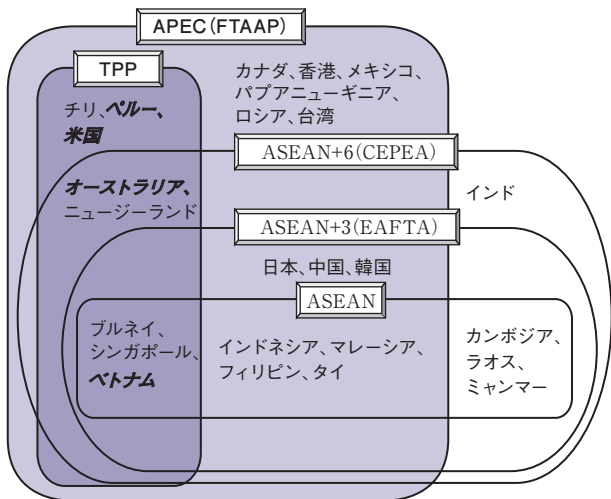
これらの広域FTAを実現するには日中韓3カ国間のFTAが不可欠である。しかし、3カ国間ではFTA交渉開始の前段階である産官学共同研究がこれから始まる所であり、FTA締結までにはまだまだ時間

が掛かる。

FTAAPに関しては、その実現に向けた動きとして環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)がある。TPPの現在の参加国はブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの4カ国であるが、今年3月からは米国やオーストラリアなどの新たな国が加わるための交渉が開始される。そのため、拡大するTPPがFTAAPの実現に向けた土台になるとの期待が高まっている。しかし、日本がこの交渉に参加する見込みは当面ない。現在二国間のEPA交渉が難航しているオーストラリアや、交渉開始にすら至っていない米国やニュージーランドが参加するTPPに加わる準備が日本にはまだできていないからである。

EPA交渉が進められないのであれば、もうひとつの柱であるWTO交渉が一層重要となるが、これも難問である。ドーハ・ラウンド交渉においては、米国と中国・インドなどの途上国の激しい対立の陰に隠れているが、日本は農業交渉で極めて厳しい状況に立たされている。こうしてみると、日本の通商戦略は現在、二国間、地域、グローバルのいずれのレベルにおいても行き詰まりをみせていると言わざるを得ない状況にある。

●図表2 アジア太平洋地域における広域FTA構想



(注) 斜体はTPP新規加盟交渉への参加を表明している国。
(資料) みずほ総合研究所作成

●図表3 東アジア主要国間のFTA

	日本	中国	韓国	オーストラリア	インド	ASEAN
日本	●	●	○*	○	○	◎
中国	●	●	○	○	●	◎
韓国	○*	●	●	○	◎	◎
オーストラリア	○	○	○	○	●	◎
インド	○	●	◎	●	◎	◎
ASEAN	◎	◎	◎	◎	◎	◎

(注) ◎: 締結済み、○: 交渉中、●: (交渉に向けた)共同研究段階
*日韓交渉は中断中。
(資料) 外務省資料等より、みずほ総合研究所作成

鳩山政権の通商戦略は？

このような中で、昨年9月に鳩山政権が発足した。総選挙時には、民主党は「貿易投資の自由化で主体的役割を果たす」ことをマニフェストに掲げ、日米FTA締結交渉促進にも言及していたが、3党連立政権となった鳩山政権の通商戦略はいまだはっきりしない。鳩山首相は昨年11月にシンガポールで行ったアジア政策講演で、これまでの日本のEPA戦略を総括し、「『日本を開く』と言うには不十分」であるとして、今後は現在取り組んでいるEPA交渉を加速するほか、それ以外の国とのEPA交渉の可能性を追求するとともに、CEPEAやFTAAPの議論には積極的に参加する、と述べている。しかし、今までのところ、具体的な動きには結びついていない。

また、鳩山首相は東アジア共同体構想を強く打ち出しているが、その実現のための道筋は明確ではない。同構想の具体像については様々な意見があるが、鳩山首相自身がアジア政策講演で示したのは、「開かれた地域主義の原則に基づく広範な機能的協力の総体」という自民党政権下での構想と同様のものがあった。つまり、東アジア共同体構想という枠組みの下で、域外国とも協力しつつ、貿易、投資、金融、教育などの分野で具体的な協力を進めていくというものである。しかし、中韓両国とのFTAすら実現できないようでは、同構想の進展も危ぶまれる。鳩山首相が通商戦略の推進に指導力を発揮できるかどうかは、自ら掲げた構想の実現に向けた歩みを進められるかどうかの試金石ともなる。

避けられない国内改革

今後の日本の通商戦略を立案する上では、農産物市場の開放と外国人労働者の受け入れをどのように扱うのかという、避けては通れない二つの重要な課題に取り組まなくてはならない。鉱工業製品の平均関税率が2.6%(2008年単純平均)にすぎない日本と

の通商交渉で相手国が重視するのは、この両分野における市場開放である。しかし、これまでのEPAでは、日本は限定的にしかこれらの分野を自由化してきていない。

農業に関しては、日本が通商戦略を推し進める上での障害となっており、EPA交渉で韓国などの他国に後れをとる原因になっているとの懸念の声があがっている。もちろん、農業だけが問題なのではないが、日本が主要貿易相手国とのEPAや東アジアの広域FTAを速やかに推し進めることができない大きな理由として農業問題があることは疑いようがない。食料安全保障等を考えれば、国内農業は今後も守られなければならない。しかし、守られているはずの国内農業が衰退し続けている現状は、その守り方を変えなければならないことを如実に示している。鳩山政権は戸別所得補償制度の導入など、農政改革にすでに着手している。しかし、これらの施策が国内農業の競争力向上にどのように資するのか、また、これらの施策を基盤に農産物市場の開放を進めていくのかについては現時点では判然としない。

外国人労働者の受け入れに関しては、これまでは個別のEPAで特定国から特定業種の人材を限定的に受け入れてきた。しかし、タイとのEPAではタイ料理の調理師の受け入れ要件を緩和したように、相手国の要望に応じて何の戦略もなく外国人労働者の受け入れを進めていくことは好ましくない。その点では、英国などの制度に倣い、ポイント制を導入して高度人材の入国円滑化を図る方向で現在議論が進んでいることは前進と言える。

ただし、最も重要なことは、これらの問題は単に通商交渉における「外圧」に対応するために検討すべき問題ではないということである。むしろ、日本が目指す経済社会のあり方という観点からこれらの問題を議論し、その成果を通商戦略に反映させる必要がある。通商交渉の障害にならないよう農産物市場をいかに自由化するかではなく、食料安全保障の確保と国内農業活性化のために不可欠な農政改革を進める上で、農産物市場の開放をいかに位置付けるかとい

う観点から議論すべきである。また、外国人労働者の受け入れも、通商交渉において相手国の要望にいかに応えるかではなく、少子高齢化・人口減少時代の日本において外国人労働力をいかに活用するかという観点から検討されなければならない。通商戦略は望ましい経済社会を構築するための手段であり、それ自体が目的ではない。したがって、これらの問題についての国民的議論を行い、国民の支持が得られなければ、今後通商戦略を推し進めていくことは困難である。

2010年は正念場の年

2010年は、日本の通商戦略上重要な出来事が続く。グローバルなレベルでは、WTOドーハ・ラウンド交渉が今年中の最終合意を目指して重要な局面を迎える。合意は極めて困難な状況にあるが、合意に至れば、日本は多くの恩恵を被ると同時に、痛みを伴う国内改革に取り組まなければならない。

地域レベルでは、東アジアやアジア太平洋という枠組みでの地域経済統合の制度化への動きが本格的に始動する。APECでは、「自由で開かれた貿易・投資」を実現するというボゴール目標の域内先進国・地域にとっての達成年であり、FTAAPを実現するための具体策を提示する年でもある。日本には2010年のAPEC議長国としてこれらの議論を主導することが求められている。

東アジアでは、今年1月1日より、ASEANの先発加盟6カ国による域内関税撤廃及びASEAN・中国FTAに基づくASEAN先発加盟6カ国と中国との間での関税撤廃が実施され、ASEAN・インドFTAなど3件のFTAが発効した。2010年は過去10年間に東アジア各国が推し進めた通商戦略の果実の収穫が本格的に始まる年でもある。

日本政府の通商戦略の歩みが停滞しつつあるのを尻目に、東アジアで事業を展開する日本企業はこうした通商環境の変化に対応すべく事業再編にすでに取り組んでいる。進出先国が締結したFTAを利用して第三国市場に参入するなど、いわゆる「日本抜き」

の動きも増えている。

日本企業のこうした動きは今後さらに加速しそうである。鳩山政権が打ち出している温室効果ガスの2020年までの1990年比25%削減や雇用関連の規制強化などは、その政策目的そのものの是非は別として、日本企業にその実施に伴う負担増の懸念を抱かせている。また、継続する円高や今後の人口減少などが日本企業の国内生産の将来に暗い影を投げかけている。その上に、今後日本が通商戦略において他国に後れをとり、国内からの有望市場への輸出などが不利になれば、日本企業は生産拠点の海外移転をさらに進めざるを得なくなる。

この動きを抑止するには、成長戦略と一体となった通商戦略が必要である。世界の成長センターである東アジアやその他の新興国の活力を日本の成長に取り込むためには、EPAの締結をはじめとする通商戦略の推進が重要である。そのためには、農政改革をはじめとする国内改革が不可欠となる。

鳩山政権はこの点を十分理解しているのだろう。同政権は、昨年12月30日に「新成長戦略(基本方針)」を発表した。この中には、「アジア経済戦略」が盛り込まれ、「2020年を目標にFTAAPを構築するための我が国としての道筋(ロードマップ)を策定」することや、「ヒト・モノ・カネの日本への流れを倍増させることを目標とし」、「その流れの阻害要因となっている規制を大胆に見直す」ことがうたわれている。

問題は、これらが具体的な政策として速やかに実行に移されるかどうかである。この基本方針に基づき、今年6月をめどに新成長戦略とその工程表が策定されることになっているが、その内容は今後の日本の通商戦略にとって決定的な意味を持つ。日本を取り巻く通商環境が激変し、他国がこれに適応していく中で、日本はこの状況にどう対応するのか。日本の通商戦略は今まさに岐路に立っている。■

みずほ総合研究所 政策調査部

主任研究員 菅原淳一

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp