

ある貿易大臣の物語

畠山 襄 *Noboru Hatakeyama*
一般財団法人国際貿易投資研究所 理事長

渋谷区松涛の高級住宅街の一角を鮮やかに照らしていた夕日が、今や完全に没しようとしていた。今はニュージーランド（以下「NZ」）在日大使館となっているその辺りには、昔の大名屋敷の面影が手入れの行き届いた庭園に残っている。大使館の内側では、日本 NZ・パートナーシップフォーラムと呼ばれる官民合同の懇談会が開かれていた。2008年5月15日のことだ。前日から続いていた会議も漸く最終局面を迎え、両国合わせて100名に達しようかという来訪者全員出席のもと、総会が開かれていた。最終は共同声明の採択だ。先に日本側議長による日本語文案の朗読が終わり、今は NZ 側議長が英文を読み上げている。

この時、私は異議を唱えて挙手すべきかどうか迷っていた。後述するように、私には異議があった。それを指摘するのは、大げさに言えば正義だ。当然挙手すべきではないか。しかし、日本では、この種の会議はシャンシャンと無事に終わるのが原則だ。修正されたりすると、関係者のメンツにかかわるのかもしれない。発言する勇気も大事だが、発言しない勇気も同様に大事だ……。

私が迷っている間にも、議事は着々と進んだ。共同声明の英文の朗読も終わり、司会者が夕食会の案内を始めた。異議を唱えるなら、今が最後の機会だ！

意を決した私は手を挙げ、次のように発言した。「昨日、日 NZ 首脳会談で、日 NZ・FTA の研究開始の検討を行うことに合意されましたよね。そんな重要なことについて、何故この声明は一行も触れていないのですか？首脳間の合意を支持すべきじゃないですか」実際、その数日前から NZ 首相のヘレン・クラーク氏が来日していて、前日に福田康夫首相との間で約1時間の首脳会談が開かれた。一方、会場は私の発言をきっかけに

ざわつき始めた私のすぐ後ろに座っていたNZの人が「いい発言だったね」と言って、私の肩を軽く叩いた。結局、私の発言の趣旨を入れて共同声明は修正されることとなった。その時NZ側で修文の作業を買って出たのが、当時、野党の国会議員であったティム・グローサー氏である。彼はNZ代表としてジュネーブに在勤したことがあり、修文作業等は同氏の得意中の得意であった。

こうして日本NZ・パートナーシップフォーラムの共同声明は出来上がったのだが、一つ不思議なことが起きた。日本の外務省が、日本NZ・FTA共同研究に関する首脳合意などなかった、と言い始めたのだ。あの修正作業の行われた場にも外務省の人たちはいた。日本NZ・FTA共同研究に関する首脳合意などなかったのなら、面前で行われたあの修正作業に、何故その場で反対しなかったのか？

今やTPPも大筋合意が行われ、今後順調に加盟12ヶ国の政府の署名と議会の批准が得られれば、TPPも発効する。そうすれば、日本とNZはTPPを通じて「間接的に」ではあるが、FTA関係に入るだろう。

そうなれば、日本とNZはあえて2国間のFTAを作らないでもいいではないか、という議論が出て来るに違いない。その賛同者も多ければ、何時しか日本NZ・FTAと云う2国間FTA、それもその研究の検討のことなどは忘れ去られていく、と云うのが世の常だ。然し、このケースの場合、絶対に忘れてはならない2点がある。

第1点は、本当にAB2国間FTAがなくても、AB両国を含む多国間FTAさえあれば、後者が前者の代替機能を果たせるのか、と云う点だ。AB2国間FTAの方が小回りが利く。新たな試みを実験するような場合にも当該2カ国だけの合意で実験をスタートできるので、便利だ。逆の場合、すなわち、AB2国間FTAがあって、AB1国しか多国間FTAに入っていないというケースは実例がある。インドネシア日本FTAがそれである。インドネシアと日本は2007年8月に両国間のFTAを結び、このFTAは08年7月から発効している。他方、日本はASEAN全体とも多国間FTAを結んでおり、これも08年12月から発効しているが、こちらの方にはインドネシアは加盟していない。日本は、インドネシアの日ASEAN・

FTA への加盟を呼び掛けているが、インドネシアは、日インドネシア 2 国間 FTA があるからいいではないか、と主張して応じていない。

本年（2015 年）10 月 5 日に、日米など 12 ケ国で大筋合意に達した環太平洋経済連携協定（TPP）においても、韓国が加盟の意図を表明している。韓国は、米国やチリなどとすでに FTA を結んでおり、仮にインドネシアが主張するように、2 国間 FTA があれば多国間 FTA は不要だ、と云うことになれば、韓国の TPP 加盟申請の意義は、日本など韓国と 2 国間 FTA を締結していない国々との FTA 関係の新設に留まり、半減する。グローサー氏が貿易大臣を務める NZ と日本との FTA も、TPP が発効すれば、不要と云うことになるわけだ。

しかし、韓国の TPP 加盟申請のケースからも明らかなように、多国間 FTA 加盟の意義は、それとして存在する。

第 2 点は、日本の外務省が、日本及び NZ の首脳で合意したことをそのような合意はなかったと主張している点で、これは大問題だ。

なぜ日 NZ 共同声明の当初案に、両国 FTA 共同研究について言及がなかったか、今もって謎である。見落としなどの単純なミスも考えられないわけではない。或いは、共同声明などというものには民間の人たちは不慣れなので、数日前から慎重に用意してしまい、前日起きたことなどは考慮されなかったのかも知れない。しかし、不慣れなら、当然、外務省に相談したはずである。相談を受けた外務省が、「官民合同」と謳っている会議の共同声明に、首脳会議の決定事項に関して言及がないことを是としたのは、いったいどういうことか。

民間主体の会議の文書だから、FTA の共同研究という政府主体のことには触れなくても良いという意見もあろう。しかし、その意見は二重三重に間違っている。その理由は第 1 に、FTA の実施主体は優れて民間企業だということである。第 2 に、共同研究会のメンバーもその多くが民間委員となるはずで、政府主体だから民間は一步下がるというのは筋違いである。第 3 に、「日本 NZ・パートナーシップフォーラム」は官民合同の会議であって、純粹に民間企業だけの会議ではない。その日本 NZ 間で FTA 共同研究が始まるというのであれば、少なくとも「歓迎」の趣旨の

コメントがあってもおかしくない。

にもかかわらず、共同声明の当初案に FTA の共同研究歓迎の言葉もなかったのはなぜか。遺憾ながら、まさにその研究開始という部分が、「外務省を通っていなかった」ためらしい。

首脳会談のやりとりは、次のようなものであったようだ。以下は、後になって、主に NZ 側から聞いた話である。約 1 時間にわたった首脳会談の早い段階で、クラーク首相が日 NZ・FTA 共同研究開始の提案をしたのに対し、福田首相は「それは難しい」と応じられた。同席した事務方には、その件は終了したかに見えたという。しかし、クラーク首相が会談の終了間際に粘り腰を見せた。

「先程の NZ 日本 FTA の件ですが、共同声明に入れたいのは『交渉』でなくて、交渉に入るかどうかの『研究』の開始の、それも『検討』なのだから、貴国としても合意可能なのではないですか」

クラーク首相は概ねそのように発言した。福田首相は「それなら異存ない」と応じたという。このやり取りは NZ 側だけでなく、一部日本側も認めている。

しかし、このとき日本の外務省はあくまで「研究開始検討の合意はなかった」と強弁し、その強弁は今日に至るまで訂正されていない。なぜ外務省はそう強弁したのか？私の推測は次の通りだ。

首脳会談前の事務当局同士の打ち合わせでは、FTA は取り上げないことになっていたか、少なくとも取り上げるという合意はなかった。それを首脳会談で簡単にひっくり返されては、日本の外務省の立場がない、面子丸つぶれだ。誰に対する面子か？先ず農林水産省に対する面子だ。NZ の対日輸出のうち農水産物の比率は 41.6% (2008 年当時) で、そのうち自由化できる品目は極めて限られる。日本が NZ と FTA を締結すると、農水産物のウェイトが高いから、日本全体の輸入自由化率が一層低くなってしまう。そのため、農林水産省は NZ との FTA に反対していた。外務省のメンツがつぶれるのは農林水産省に対してだけではない、と外務省は考えるのだと私は考える。それは、国会議員、他省庁等に対する面子だ。「外交一元化」を唱える以上、外務省に相談なしに外交に関する事項を決定さ

れてはたまらない。そう外務省は考えたのだらう。

この外務省の考えは、多くの間違いによって構成されている。まず、通商に関する政府業務の所管は、外務省でなくて経済産業省である。これは、1949年に商工省が廃止されて通商産業省が設置されたときにさかのぼる。それまで通商局は外務省に属していたのを、白洲次郎氏の主張した「通商行政一元化」に則り、新設の役所、通商産業省に移した。そして通商局長には、外務省から出向した牛場信彦氏が就任した。同氏は、駐米大使も務めた生粋の外務官僚だが、同氏が外務省から通商産業省に移動してきたことこそ、外務省の持っていた通商権限も同様に通商産業省へ移ったことの証拠なのだ。然し、外務省は外交を総覧することになっていて、その「外交」の中から通商は除く、などとはなっていない。つまり、「通商」のうち外交にかかわる部分は、外務省と経済産業省の共管なのだ。しかし、FTA 研究に関する対外交渉の所管は、日本政府の首脳の設定が行われるまでの話だ。このケースに即して言えば、08年5月14日の日 NZ 首脳会談で「研究検討」という結論が出されたのだから、政策論は勝負あった、であり、それ以上の議論は控えるべきであった。NZ が、現在世界ランキング第一位のラグビーでいえば、もはやノーサイドとなってからトライをしたようなものなのだ。それを自分の省のメンツのために、こともあろうに、首脳会談の結論をひっ繰り返すとは言語道断だ、と NZ 側は思ったに違いない。

この日本の外務官僚の筋違いの頑張りは、私にとっては思いがけない副産物を生んだ。ティム・グローサー氏と一層仲良くなったのである。冒頭に述べたように、同氏は日 NZ・パートナーシップフォーラムの中で、私の質問に関連して同会議の共同声明の修文作業を買って出た人である

この会議から2年半たった2010年11月11日、私は、車で会場のホテルに向かう途中、警察官に、「ここから先は、車は入れません」と告げられた。そのため、横浜の夜道をホテルまで歩くことになったのであった。

この週は、いずれもこの横浜で14日の前日と15日の当日に APEC の貿易大臣会合、13日と14日に APEC の首脳会合がそれぞれ開かれる、さながら横浜の APEC Week であった。21ヶ国の首脳や貿易大臣等が集ま

るとあって、あたりの警戒は厳重を極め、警官を除いては殆ど誰も歩いていない。そんなところに一人なぜ私がかかるといふと、今やNZの貿易大臣に栄進されたティム・グローサー氏に夕食に招かれたからであった。閣僚会議の模様や感想、首脳会議に向けたNZの基本方針などについて、大臣から直接話を伺える絶好の機会である。場合によっては、3ヶ月前から始まっていたTPPの進展ぶりなどについても何らかの情報があるかもしれない。日本はこの時点でTPP交渉に加わっていないため、さっぱりTPPの情報が入って来ていなかった。そうした思惑もあって、私はショートノートのその誘いを喜んでお受けすることにした。他にもう一人連れてきても結構と先方が言われるので、経済産業省でAPECを担当していた通商政策局の嶋田隆・通商機構部長（当時）にも声をかけていた。

それにしても、と歩きながら思う。NZは、シンガポール、チリ、ブルネイと並ぶTPPの創設国である。グローサー氏はその国の現役の貿易大臣だ。多忙に違いないのに、私などをよくも夕食に誘ってくれたものだ。かなり歩いて漸く目指すホテルに到着した。電話による問い合わせには応じなかったグローサー大臣のおられる場所を知らされ、先着していた嶋田部長と会場へ急いだ。夕食会は大臣を囲んで10人から20人程度の会合だと想像していたが、部屋に入ってみると、先方はグローサー大臣とNZ外務省高官のマーク・シンクレア氏の2人だけであった。シンクレア氏はこの年（2010年）3月から始まったTPP拡大交渉のNZ首席交渉官であった。2012年7月からは駐日大使を務めておられる。

日NZ・FTAに関しては、TPPと言う多国間FTAの枠組みの一環として、既にFTA自体の交渉に入っている。したがって、「FTAについての共同研究の開始について検討する」というような段階で起こった出来事の謎を解く意味は、両国FTA促進という観点からは余りない。しかし、この件は、組織の面子を首脳間合意の上に置きたがる外務省の一部の体質を象徴する出来事であり、その体質には大きな問題があるということを強く指摘しておきたい。

いうまでもなく物事が決まるまでは、各省庁は大いにその立場に立ってその主張を展開したらよい。この場合、各省庁はそれぞれの立場に立つて

議論することが大事だ。そうしないで、全体の立場に立つべき省庁が個別の立場に立ったり、その逆になったりしてはいけない。そうになってしまうと、例えば総論部分が異常にしっかりしていたりして、議論の運びがいびつになり、結論が間違っただけのものになる可能性が高い。したがって、繰り返しになるが、議論が決まるまでは各省庁はそれぞれの立場に立って徹底的に異論をすること、それがルールなのだ。このように、一旦決まるまでは各省庁間の議論はむしろ奨励されるべきだ。然し、首脳や官邸が係わって一旦決まったら、各省庁はその決定を尊重すべきであって、議事録を歪曲したり、そんな議論はなかったと主張したりしてはいけない。

夕食会に向かう途中、私は、グローサー氏から TPP に関して、何らかの情報を聞かせてもらえるのではないかと期待していたのだが、少し冷静に考えると、同氏は TPP 担当大臣なのだから、いくら旧知の仲とはいえ、TPP 交渉に未加入の日本の元政府関係者の私に、秘密を打ち明けてくれたりはしないに決っていた。そう考えなおした私は、夕食会で、そもそも現在の TPP は如何にして生まれ、どう発展してきたのか、それにグローサー氏はどう関わりがあったのかなどをお尋ねすることとした。

そのとき聞いた話を中心に、他のソースから得た話で補完しながら、ここで TPP 小史を次のようにまとめておこう。

① 1994 年、アジア太平洋経済協力 (APEC = Asia Pacific Economic Cooperation) 機構の首脳会議は、ボゴール宣言を発出した。ボゴール宣言は、貿易及び投資の完全自由化という目標を、工業国は 2010 年までに、非工業国は 2020 年までに達成するという野心的な宣言である。その目標を、それまで通商交渉の常識であった Give&Take の交渉によってではなく、APEC 加盟国の自主的・一方的措置で実施しようと各国首脳が誓ったところに同宣言の特色があった。ボゴール宣言発出当時、通商産業省国際経済部長で、後に同省の国際次官とでもいべき通商産業審議官を務めた今野秀洋氏によれば、このボゴール宣言は、その年の APEC 首脳会議の主催国であったインドネシアのスハルト大統領のリーダーシップの下で実現したのだが、その構想自体は、当時インドネシア共和国政府経済顧問であったウイジョヨ・ニティサストロ氏によるところが大であったという。

当時インドネシア経済は極めて好調であった。ウイジョヨ氏は、このインドネシア経済の好調の主因が、インドネシア政府が自主的・一方的に実施した関税の引き下げ・撤廃にあると見た。関税の引き下げが貿易を活性化し、それが更なる成長をもたらすという好循環を生んでいたと見たのである。同氏は「ガットで関税『譲許』などというのはおかしい。自国のためになるのだから、相手国のために『譲る』のではない」とすら述べていたという。そして同氏は、そのような関税引き下げを APEC 経済全体に広げようとして、自国が APEC を主催する機会をとらえて、自主的関税引き下げを骨子とするボゴール宣言を打ち出したのであった。通常、関税引き下げにあたっては、自国の関税引き下げで利益を得る相手国に対して、自国の関税引き下げに見合う相手国の関税引き下げを要求する相互主義が取られることが多い。そのため、それとの対比の表現として、「自主的・一方的関税引き下げ」という言葉が使われている。

②このウイジョヨ氏の考え方に対して、主に先進国の貿易専門家などから強い反論が出た。その「貿易専門家」の中にはシンガポールのジョージ・ヨー通産大臣、NZ のティム・グローサー首席通商交渉官らの他に米、豪、チリなどの貿易専門家が含まれていた。一方的・自主的自由化などという構想は、理想ではあっても現実にはうまく行くわけがない、関税引き下げは、厳しい Give&Take の通商交渉を経てこそ初めて獲得されるものだ、というのが彼ら貿易専門家の意見であった。ボゴール宣言は、彼ら貿易専門家の目には、その目的は模範的だが、その手段は非現実的と映ったのだ。

③彼ら貿易専門家の優れていた点は、ボゴール宣言を批判するだけでなく、貿易投資の完全自由化を目的に、現実的な Give&Take の交渉を手段として、自らの信じる論理に従った FTA 交渉を開始しようとした点であった。P5 のメンバーとして想定されていたのは、シンガポールと NZ に米国、豪州、チリを加えた 5 カ国で、構想はジョージ・ヨー氏が 1997 年に第二貿易大臣に就任したときに既に存在していたという。

しかし、現実には彼らより厳しかった。米国が国内事情でなかなか動かなかったし、チリも NZ の酪農産品を恐れて構想に前向きではなかった。

④ 1999 年の夏、シンガポールのジョージ・ヨー通産大臣は NZ を訪問し、

ロックウッド・スミス貿易大臣、ティム・グローサー首席通商交渉官と昼食を共にした。話題は P5 構想のはかばかしくない進展状況とそれへの対応方針であったという。

その席で歴史的な決定が行われた。シンガポールと NZ だけでいいから、自由貿易協定を結ぼうというのだ。こうして両国の FTA が先行することが決まり、グローサー氏の書いた 2 国間 FTA 案を添付した両国首脳あての報告書がまとめられた。輸入については、ほとんど 100% 自由化率を誇る両国間の FTA である。

報告書をまとめる過程には、面白いエピソードも残されている。報告書をまとめたグローサー氏は、報告書を両首脳に提出する前にシンガポールの友人に見せ、その友人はそれを上司・同僚に見せた。シンガポールは小さな国だから、立ち所にゴー・チョクトン首相の知るところとなった。首相はグローサー氏の原案を痛く気に入り、すぐにも NZ 首相に連絡しかねない様子だったという。慌てたのはグローサー氏だ。友人に見せた時点では、原案を NZ 首相はおろか、NZ 国内の誰にも見せていなかったからである。

この NZ シンガポール FTA の発効日は 2001 年 1 月 1 日であり、21 世紀最初に発効した FTA である。今般、筆者が上梓した本の題名が「経済統合の新世紀」となっているのも、本年 10 月 5 日に大筋合意を見た拡大 TPP の原型に敬意を表する含意もあることを申し添えたい。

本年 7 月末に合意を目指していた TPP だが、その拡大 TPP の大筋合意の会で異議を唱えた貿易大臣のひとりにティム・グローサー氏が含まれていた。TPP の原型の策定者であって、誰よりも TPP の発展を期待しているに違いない同氏が、結果から言うと TPP の発展を止めてしまったのだ。これは、特に日米が、TPP の拡大にあたって、庇を借りながら十分な礼節を尽くさなかったことが大きな要因であると思う。したがって、私は、この 7 月末の挫折がこのような性格のものであるから、長くは続かないと見ていた。つまり、警告の趣旨が日米などの要路に伝われば、事態は解決すると見ていたのだ。幸い、10 月初めに大筋合意となったのは何よりであった。

同世代は、傑出していても、往々にして、同世代から十分に評価されない。ティム・グロージャーもその中の一人なのだろう。