

日中韓 FTA に社会条項を

—東アジアにおける日本の役割

武川 正吾

東京大学大学院人文社会系研究科教授

日中韓 FTA 交渉のスタート

報道によると、2012年5月13日、第5回日中韓サミットが北京で開催され、日中韓投資協定に3カ国首脳が署名した。それだけでなく日中韓FTA（自由貿易協定）の交渉を、年内に開始することが3カ国首脳の間で合意された。

ここ1、2年の日本では、貿易協定に関するメディアの話題の中心は、もっぱらTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）にあり、東アジア共同体に関する議論は影を潜めていた。こうした状況で日中韓FTAの交渉開始が決まったことは、日本の対外関係が東アジア重視へ回帰（再確認）したことを意味している。もちろんアメリカとのTPP交渉を有利に進めるために、FTAの交渉を拮抗力として利用しようとする日本政府の思

惑はあるかもしれない。しかし、それはそれとして、これからの日本が（も）東アジアのなかで生きていかなければならないということを確認したという点で、この合意は、重要だと思う。

しかし、他方で、今後の日中韓FTA交渉の展開には懸念もある。TPPの場合と同様に（そもそもTPPの交渉に参加すべきか否かということが大問題であるが、この小文では、この論点についてはふれない）日中韓FTAも、東アジア地域の経済統合については熱心に追求するであろうが、その社会的次元——環境や労働など社会政策に関する事項——については、これまでと同様に軽視された状態が続くのではないか、と思われるからである。まだ交渉が始まったわけではないから断定することはできないが、日本がこれまで他国と結んできた経済連携協定との類推で考えれば、自由貿易の社会的次元については、従来と同じ対応が繰り返される可能性が高い。

自由貿易は経済の発展のためにはよいことだろうが、それは一定のルールの下で行われてはじめて言えることである。そうでないと、副作用が、他の社会システムに悪影響を及ぼしかねない。これを予防するためには、自由貿易に関する協定についても、たえず社会的次元——労働、社会保障、環境など社会政策に関する事項——への配慮が必要となる。日中韓FTAにおいても社会条項——社会政策に対する配慮——が盛り込まれることが望ましいし、これから始まるであろう交渉においては、日本が率先して社会条項

たけがわ しょうご

東京大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学（1984年）。社会保障研究所、中央大学、東京大学助教授（1993年）を経て、現職。専門分野は、社会政策、福祉社会学。

著書に、『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』（東京大学出版会、2007年）、『福祉社会——包摂の社会政策』（有斐閣、2011年）、『政策志向の社会学——福祉国家と市民社会』（有斐閣、2012年）など。

の提案をすべきだというのが、この小文の主旨である。

東アジアへの回帰

東アジアでの国際協力に関する有力な議論の1つは、東アジア共同体に関するものである。東アジア共同体構想の歴史はそれなりに古い（とはいえ「大東亜共栄圏」の構想にまで遡るのは適切ではない）。哲学者・廣松渉（1994年没）の最晩年の遺言的文章は「東アジアが歴史の主役に——日中を軸に「東亜」の新体制を——」というものだった。近代経済学者・森嶋通夫も晩年（1997年）に、沖縄に首府を置く東アジア共同体の建設を提案した（『日本にできることは何か』岩波書店、2001年）。20世紀後半の日本を代表する知識人の2人が、20世紀末に、そろって東アジア共同体を提案していたことになる。

国際政治や国際経済の場面でも、20世紀末以降、ある程度の具体性をもって東アジア共同体が論じられるようになった（谷口誠『東アジア共同体』岩波新書、2004年；進藤榮一『東アジア共同体をどうつくるか』ちくま新書、2007年など）。1997年のアジアの通貨危機を乗り越えるために東アジアにおける国際協力の気運が高まり、通貨面での国際協力が進んだ。そうした実績を背景に、2002年1月、小泉純一郎首相は「東アジア共同体」（an East Asian community）の構想を国会で打ち出した。このころまでには「ASEAN+3」のコンセプトも定着した。2008年12月、麻生太郎首相は、福岡で開催された日中韓首脳会議を「第1回日中韓サミット」と位置づけ、これを重視した。それから3年半が経過した2012年5月、日中韓FTAの交渉開始の合意が交わされたことになる。

以上の動きは日本の一人芝居だったわけではなく、中国、韓国での動きも日本と並行していた。両国とも21世紀に入ってから、東アジア共同体の構想に対して積極的な姿勢を取るようになった（ASEAN諸国は、マハティール首相以来、この構想に熱心だった）。中国では、2002年の第16回共産党大会で「与隣為善、以隣為伴」（隣国と善をなし、隣国を伴侶とする）との

外交方針が示され、東アジア重視の姿勢が打ち出された。韓国でも、2003年、盧武鉉大統領が、就任演説のなかで「平和と繁栄の東北アジア時代」をうたい、同じく東アジア重視の姿勢を打ち出した。それぞれ同床異夢であったかもしれないが、関係国の間で、東アジア重視の合意が形成されてきたことになる。

2009年9月に日本では自公政権から民主党政権への政権交代があったが、民主党も、2009年のマニフェストのなかでは「東アジア共同体の構築をめざし、アジア外交を強化する」と記していたので、東アジア重視について特段の政策の変更はなかった。鳩山由起夫首相にいたっては、首相就任前の論文のなかではあったが、東アジア共同体の構想にふれ、「アジア共通通貨」や「安全保障の枠組み」にまで言及していた（『Voice』PHP研究所、2009年9月号）。

ところが、2010年、菅直人首相の下で、突然、TPPが日本の政治の表舞台に登場し、これまで積み上げてきた東アジア共同体の議論は吹き飛んでしまった。後継の野田佳彦首相もTPPの推進には熱心だった。さらに、2011年10月、同首相は「いま、この時期に東アジア共同体などといった大ビジョンを打ち出す必要はない」などと述べて（『Voice』PHP研究所、2011年10月号）、東アジア共同体に関する議論を封印してしまった。その結果、TPPに関して賛否双方の立場から百家争鳴の状態が続いたが、東アジア共同体に関する議論は鬼門となった。

それが、ここにきて日中韓FTA交渉開始の話が持ち上がったわけであるから、これまで中断されていた、ここ十数年の東アジア重視の方針が、再確認されたことになる。各国政府の思惑はともかく、日本が東アジアのなかに位置している以上、東アジアを重視すること自体はよいことであろう。

グローバル化と地域主義

現在はグローバル化の時代と言われている。モノ、ヒト、カネ、情報の国境を越えた移動が増加したために、世界がボーダーレス（国境の壁が低くなった状態）

となり、国民国家の相対化が進んでいると考えられている。たしかに、以前にくらべると、とりわけカネと情報の移動は自由になっている。いまでは情報もカネも瞬時に世界中を動き回ることができる。

このようなグローバル化の時代に、東アジアといったリージョン（地域）にこだわることは得策なのだろうか。リージョナリズム（地域主義や地域統合）は、はたしてどれくらい重要な意味をもっているのだろうか。日本にとっては中国よりアメリカの方が、韓国にとっても日本よりもアメリカの方が、中国にとっては日本や韓国よりドイツなどEU諸国の方が経済的に重要だということはないのか。リージョン（地域）に固有と思われている問題も、結局はグローバル化に解消されてしまうのではないのか。

たしかに情報や金融にはそのようなところがあるかもしれない。しかしグローバル化の時代にあっても、東アジアをはじめとするリージョン（地域）が依然として重要であり続ける理由がある。

1つは、貿易である。各国の貿易相手国は世界中に一樣に存在するのではない。輸送のコストが全般的に低くなったため、以前にくらべれば、遠くの国との貿易もやりやすくなってはいる。しかし近隣諸国との貿易が遠方諸国との貿易より依然として多いのも事実である。北アメリカ（北米自由貿易協定加盟国）、ヨーロッパ（EU加盟国）、東アジアは、現在、世界の3大経済圏を成しているが、いずれのリージョン（地域）でも、全貿易に占める域内貿易の割合は約半分となっている。グローバル化の時代にあっても、地理的、政治的、文化的など様々な要因から、リージョン（地域）は、存在感を持ち続けている。

もう1つは、人口移動である。世界の人口の移動の多くは開発途上国から先進国へのものであると考えられているが、国連の『人間開発報告』によれば、国境を越えた人口の移動の約半数は、やはり域内で行われている（さらに多くの移動は国境の内部で行われている）。アジアの域内での人口移動は、世界全体の国境を越えた人口移動の約20%に達し、これはEUへ他リージョン（地域）から移住してくる人口よりも多

いとのことである。グローバル化したとはいえ、人口移動に関しては、国境やリージョン（地域）の壁はまだ高いのである。

地域主義と社会政策

グローバルだけでなく、リージョン（地域）の水準が重要となるのはよいとして、なぜ、自由貿易のための取り決めのなかに、社会政策の問題が関係してくるのか。自由貿易に関する協定は関税など純粋に経済的な事項に限られるべきではないのか。

この疑問に対しては、グローバル化と社会政策に関して、これまで積み上げられてきた議論を思い起こすとよい。

グローバル化は潜在的にソーシャル・ダンピングや「底辺への競争」の圧力——国際競争のなかで、生産コストを削減するために賃金や労働条件を切り下げるための圧力——を生む。もちろんこの圧力が顕在化するか否かは、各国の個別的な事情による。ある国では労働条件の切り下げが進むかもしれないが、別の国では、それを阻止するための国内勢力が存在していて、これが防げるかもしれない。しかし、いずれにせよ各国がたえずそうした圧力にさらされることは間違いない。もし各国が、それまでの社会政策の水準を維持しようとするのなら、それは国際協力に訴えるしかない。グローバル化の時代には、社会政策の問題も一国では対応が困難となるからである。ここにグローバル社会政策が求められる理由がある（拙稿「グローバル化と福祉国家——「グローバル社会政策」のすすめ」『世界の労働』日本ILO協会、2011年1月号；大沢真理「グローバル社会政策の構想」同編『公正なグローバル・コミュニティを』岩波書店、2011年など）。

こうしたロジックは、グローバルの水準だけでなく、リージョン（地域）の水準にも当てはまる。自由貿易によって地域の経済統合が進むと、やはりコスト削減のためのソーシャル・ダンピングや「底辺への競争」が生じる可能性があるからである。そして、こうしたリスクには1カ国単位で取り組むことがむずかしい。

リージョン（地域）で暮らす人々の生活を守るためには、リージョン（地域）の水準における社会政策が必要となる。自由貿易協定における社会条項は、そのための一歩である。

東アジア社会政策への一里塚

東アジアでは、こうしたリージョン（地域）の水準における社会政策はほとんど見られないが（かつて国際自由労連が「アジア社会憲章」を提起したことがあったが、現在は、ほとんど忘れられている）、他のリージョン（地域）には実例がある。EUの共通社会政策については、（その評価は分かれるかもしれないが）日本でもよく知られている。あまり知られていないのは、アメリカやEUが、FTAを他国や他地域と結ぶときに、社会条項を盛り込んでいるということである。アメリカは北米自由貿易協定（NAFTA）に対して、労働と環境に関する補完協定を求め、締結した。EUが中南米諸国と結んだFTAにも、強制労働や児童労働の禁止をはじめとする社会条項が盛り込まれた。すでに前例はあるのだ。

日中韓FTAの社会条項としては、どのようなものが想定されるだろうか。社会政策には、経済発展の段階とは無関係に導入されなければならないものと、経済発展の段階に応じて導入されるべきものがある。国連の国際人権規約やILOの中核的労働基準は前者に該当するだろう（吾郷眞一『ILOコア条約と貿易』教育文化協会、2001年）。これに対して、年金・医療・

福祉サービスなどの具体的な水準は、後者に属するものと考えられることができる。いずれもリージョン（地域）の社会政策として重要な意味があるが、とりえず問題となるのは前者（とりわけ中核的労働基準）に関する社会条項の方である。そこには団結権と団体交渉権、強制労働の禁止、児童労働の禁止、雇用における差別禁止（同一価値労働同一賃金を含む）といった4つの分野に分類される8つのILO条約が含まれる（これらのうち2つの条約は日本もまだ批准していない）。

日中韓FTAに社会条項が挿入されれば、それで東アジア地域の社会政策が完成するというものでもない。しかしそれは、リージョン（地域）の社会政策として不可欠のものであり、そのための最初の一歩となる。また、リージョン（地域）の社会政策は、ランゲンホーフエンによると、「グローバル社会政策の触媒」であるから（Deacon, Bob et al., ed. *World-Regional Social Policy and Global Governance*, Routledge, 2010）、長期的には、グローバル社会政策の成立にとっても重要な役割を果たすことができる。

従来、東アジア共同体に関する議論は社会政策の観点が弱かった。他方、社会条項に関する議論は東アジアの視点が弱かった。しかし、これら2つの議論は相互にそれぞれの欠を補い合うべきだろう。これから始まるであろう日中韓FTAに関しても、これら2つの議論を踏まえての対応が必要と思われる。そして日本は、この分野での指導的役割を果たすべきではないだろうか。■