

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年6月1日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008～2011

課題番号：20330032

研究課題名（和文） 経済的相互依存と対外経済政策の変容の研究-政府と国内集団の関連についての実証分析

研究課題名（英文） Study on Changing Japan's Foreign Economic Policy in Economic Interdependence: Analysis on the government-societal groups relations

研究代表者

古城 佳子 (KOJO YOSHIKO)

東京大学・大学院総合文化研究科・教授

研究者番号：30205398

研究成果の概要（和文）：

1990年代以降、経済的相互依存が日本の対外経済政策の形成に与えた影響について、国内集団に焦点をあてて考察した。対外経済政策形成に影響を与えると考えられてきた産業団体、労働団体の政策選好、政府との関係について調査、検討した結果、労働団体を除き経済のグローバル化の影響を感じている産業団体が少なく、加盟メンバー間の選好の相違が増大傾向にあること、官僚、政治家との関係においては従来の行動様式を踏襲していることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：

This project conducted research on the preferences and behaviors of Japan's domestic organizations (labor and industrial) in relations to economic globalization and foreign economic policy. The result of research clarifies that most of industrial organizations don't feel strong influence of economic globalization. Their behaviors are almost the same as those in 1990s despite increasing economic globalization. The organizations in which there was a gap among members' policy preferences recognize that the gap was increasing.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	3,500,000	1,050,000	4,550,000
2009年度	3,700,000	1,110,000	4,810,000
2010年度	3,100,000	930,000	4,030,000
2011年度	2,400,000	720,000	3,120,000
総計	12,700,000	3,810,000	16,510,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学、国際関係論

キーワード：経済的相互依存、経済のグローバル化、対外経済政策、国内集団、国際制度

1. 研究開始当初の背景

(1) 経済的相互依存関係の深化と対外経済政策の変化について既存研究の多くは、各国政府間交渉の政策決定過程における政治家、官僚、利益団体、企業などの関係に重点をおいた事例研究であった。政府間の交渉過程及び交渉に関わるアクター間の関係についての研究に対し、経済のグローバル化に対する国内諸アクターの政治的対応

を体系的に明らかにする研究は日本ではほとんど行われてこなかった。体系的な研究は米国で行われてきたが、米国政治を対象としており、日本の対外経済政策についての研究はほとんど蓄積されていない。

(2) 90年代以降の国際環境の変化や国内での規制緩和により経済のグローバル化が国内の諸アクターに様々な配分的影響を生み出すことは、日本についてもしばしば指

摘されているにもかかわらず、これらの影響が日本の対外経済政策を規定しているのか、規定しているのであればどのように規定しているのかという点についての研究は、80年代までの通商摩擦の研究の隆盛に比べると少ない。

(3) 日本の対外経済政策の形成過程に果たす役割が大きいと考えられてきた国内諸団体が経済的相互依存の深化にともなう変化の分析は、日本の対外経済政策の変化を考察する上で欠かせない。したがって、日本の国内諸団体の対外経済政策に関わる政策選好、国内諸団体と政府との関係について実証的に分析することが必要である。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、経済的相互依存（経済のグローバル化）が深化した1990年代以降の日本の対外経済政策形成を考察することを目的としている。特に、経済的相互依存の中での国内アクターの選好の変化、対政府関係への影響について検討する。

(2) 対外経済政策に影響を及ぼすと考えられてきた国内諸団体（特に産業セクターにおける業界団体）に焦点をあて、経済のグローバル化に直面した各団体の選好を実証的に明らかにする。特に、日本の対外経済政策で重要な貿易、為替、環境の分野における選好を考察する。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、経済的相互依存が国内社会のアクターに与える配分的影響を重視する。国際政治経済及び利益団体アプローチによれば、経済的相互依存の深化から配分的影響を受けた国内社会のアクターが政策過程において政策選好を変化すると考えられているからである。

(2) 本研究では、この論理が日本に当てはまるのか否かを国内諸団体の選好を調査することにより明らかにすることとした。

(3) 選好を実証的に明らかにする方法として広範囲な諸団体の調査を実施した。集団として産業団体、経済団体、労働組合等を対象とし、経済的相互依存が与える配分的影響と政策選好について、以下の手順によって分析した。①先行研究における理論的枠組みの検討による仮説の設定、②質問票の作成、③対象とする団体の選定、④団体調査の実施、⑤調査結果の分析。

4. 研究成果

(1) 団体調査の調査対象団体は、全国各種団体名鑑(2009)を中心に、農業協同組合名鑑(2007)、全国主要労働組合一覧(2004)から抽出した。161団体からの回答を得た。調査質問票は、団体組織、行政府との関係、立法府との関係、外国との関わり、グローバリゼーション、各イシュー（気候変動、

賃、為替レート）から構成されている。

(2) 団体調査から得られた知見は、以下の通りである。

①[行政・政治との関係]

労働組合＝積極的に行政や政治家に働きかけや陳情を行っており、また政治家との関係も（業界団体などに比べて）強い。ただし、行政府との関係は業界団体や農林漁業団体に比べ弱い。とりわけ民主党政権以降、政治家や官庁に対する働きかけを強めている。

業界団体＝労働組合と比べて、行政や政治家に対する働きかけの動きが弱く、政治家との関係も弱い。従来の業界団体については、与党（すなわち自民党）議員へのサポートという印象があるが、これは必ずしも正しくなく、政治とのつながりはそれほど強くはない。これは民主党政権以降というよりも、それ以前から大きな変化がないように見える。ただし、日常的な意見交換や政策実施への協力等の面での行政府とのつながりは大きく、行政機関出身者の受け入れも見られる。

農林漁業団体＝行政や政治家に対する働きかけの程度や政治家との関係については業界団体と同じくそれほど強くはないが、これは民主党政権以降、政府との意見の相違が表面化し、働きかけを弱めていることによるものと思われる。行政府とのつながりは持っている。また、地方議員を役員や会員で受け入れており、自治体との関係は他に比べ若干強いように見える。

②[グローバル化]

活動がグローバル化している団体はあまり多くない。また、グローバル化による影響もそれほど感じておらず、グローバル化に積極的に対応しようとする動きも弱い。農林漁業団体は「反グローバル化」の側に立っているという印象があるが、どちらかといえばそもそもあまり影響がなく、関心も持っていないという状況である。

その中では、労働組合は比較的グローバリゼーションに関心を持っており、とりわけ直接利害にかかわる投資や外国人労働者の受け入れについては関心を持っている。また労働組合は、政府に対して働きかけようとする動きが見られる。これに対して、業界団体、農林漁業団体は関心も薄く、対応も受動的である。

③[気候変動]

気候変動を防止する現行の国際的な枠組みである京都議定書についての意見は分か

れており、妥当とするのが 28%、妥当でないとするのが 22%、どちらともいえないが 41%となっている。団体種別ごとの差は農林漁業団体で若干「どちらともいえない」(53.8%)が多い程度で、妥当であるかどうかの意見は分かれている。

さらに温室効果ガス排出量の 25%削減を求めるポスト京都の枠組みに関しては、それを支持する団体が減り、それに反対する団体は増えている。その反対理由を見ると、主要排出国による同様の削減がないという回答が大部分を占めている。ただ生産拠点の海外移転による産業の空洞化を反対の理由に挙げる団体があったことは注目に値する。このように、温室効果ガスの排出量削減をめぐる産業界の選好は二分され、その背景に経済のグローバル化があることが窺える。

手段として望ましいのは自主規制と法的規制であり、排出権取引はこれに比べると望ましいとは思われていない。炭素税には支持が少ない。団体種別で見ると、炭素税に対しては特に業界団体からの支持がなく、国内排出量取引は業界団体は一定程度支持しているが、農林漁業団体、労働組合の支持は少ない。農林漁業団体は海外排出権取引も支持していないが、業界団体、労働組合はある程度支持している。

気候変動対策に関して行政機関への要望を出している団体は少ない。産業界全体としては積極的に発言権を行使しなければならない問題という位置づけにはなっていないようである。とはいえ、一部の団体が実際にアクションを起こしている実態も浮かび上がる。要望先としては、大多数が経済産業省であり、環境省はその約半数に過ぎない。また要望を出している団体の 7 割近くが行政機関に直接接触しており、経団連などの頂上団体、あるいは国会議員を通して要望を出している団体は、少ない。調査対象となった団体の気候変動対策に関する選好が二極化する傾向があることを考慮すれば、頂上団体での意見調整がこの問題に関しては困難であることを示すものであると解釈できよう。したがって、経済のグローバル化が気候変動をめぐる産業界の選好が二極化する一因であるとすれば、経済のグローバル化が頂上団体を通さずして産業界の選好が行政機関に伝達されるようになっていく状況を引き起こしている可能性は否定できない。

④ [貿易]

海外の研究は、グローバル化に伴って貿

易以外に投資や金融、さらに労働や人権、地球環境などへと社会的関心が拡散し、自由貿易主義の支持基盤が動揺する様相を指摘している。これは、アメリカやヨーロッパにおける市民社会の関与や、それに呼応した産業団体や政治家などの動向を捉えている。日本についても、WTOラウンドなどの個別問題については、同様の傾向が部分的には観察されている。

しかような動きは趨勢的には何えず、そうした傾向が胎動しているとしても、初期的な状態にあるようである。むしろ、日本の産業団体は国内経済と産業の個別的利益への関心が強く、その手段として特に貿易自由化に着目している。自由貿易主義についても、身近な利害の観点に立っており、国際的・地域的な秩序、それに関する外交上のイニシアティブには関心が乏しい。もっとも、グローバル化は国内産業に打撃も与えており、そのためかグローバル化をめぐる利害対立が産業界内にも生じている。ただし現時点では、それが政治的な影響を及ぼす段階にはないようである。

より具体的には、(1) 日本の産業団体の政治的活動と、(2) 貿易政策に対する対応について、以下のような様相が指摘できる。

第一に、経済的グローバル化が進展しても、日本の産業界に構造的な変化は生じておらず、政治的活動においても、政府(官庁)との緊密だがアドホックな関係が基調になっている。すなわち、産業界は海外の団体との協力関係や海外への働きかけなど、国際的接触を強めておらず、海外メンバーも少ない。グローバル化への関心も顕著ではなく、貿易や国内外の法制という、いわば従来型の関心事に傾斜している。グローバル化に伴って金融や投資、労働などへと関心が広がる傾向は限られている。

とはいえ、グローバル化による得失は産業界内にも影を落としている。グローバル化に関する肯定的な意見の影響(「大きい」と「普通」を合わせると 40%以上)が否定的なそれ(同じく約 30%)を上回るが、双方の影響は無視できない。グローバル化への対応に関して、団体内の意見対立が過去 20 年で拡大したとする解答も、60%以上にのぼる。また政府との意見の相違も、変化がないとする解答が 50%以上であるとはいえ、「増大している」が 20%、「非常に増大した」が 7%あり、注目に値しよう。

第二に、貿易政策に関する対応では、産業団体が行政機関に期待するのは、産業の発展や雇用の維持であり、外交交渉や条約締結を通じた輸出入の拡大は意外に期待されていない。グローバル化に対する政府の役割では、貿易上の役割が最多であり、90年代前後から最近に向けて若干低下している。これに対して、規制緩和などが急速に拡大し、国内的なグローバル化の悪影響の緩和も増加している。概括的に言えば、産業団体の関心は国内に向いているのだろうか。こうした政府の役割に対して、産業団体の評価は厳しく、評価する意見は半数にとどまっている。

以上のような貿易への関心と相対的な国内志向、政府に対する不満は、より具体的な貿易政策上の論点にも伺える。グローバル化に対応する国際的措置として、民間の自律的領域に属する世界標準の関心は低く、FTA（二国間よりも広域的なFTA）に関心が強い。それに較べてWTOへの関心は低い。とはいえ、WTOラウンドの停滞をFTAが代替しうるとは見ておらず、ラウンド停滞による保護貿易主義と自由化の停滞に対する懸念は、それぞれ20数%ある。

FTAの選択肢に関して、意見は分かれており、EAFTAとCEPEAがほぼ同じ支持、FTAAP、TPPがそれ以下となっている。ただし、日本が提案したCEPEAと、中国が推進してきたEAFTAが同程度の支持である点からして、日本政府の方針に必ずしも呼応していない。

FTAの目的では、他国のFTAによる不利益回避が最も多く、次いで日本の貿易・投資拡大、国際的趨勢に乗り遅れないためが続く。世界経済の活性化や日本の主導性の確保は、高い優先順位にはなっていない。

このような目的意識は、政府にスムーズに伝わっていないようである。産業団体による積極的な働きかけは少なく、団体の意向が政府間交渉に反映していないとする意見が多い。それを是正する方策としては、政府が意見聴取の機会を設けるべきだとする意見が多く、交渉に団体等が関与する仕組みを考えるべきだとする意見も見られた。産業団体が、(現状の体制のまま)自ら要求を積極的に行うという意見は多くなかった。産業団体の不満は、政策・交渉体制の変更という構造的変更には及んでいないのであ

る。

⑤ [為替レート]

調査では、90年代半ばの円高と2007年以降の円高（ただし、調査はヨーロッパ債務危機以前に行われており、ヨーロッパ債務危機以後の円高については調査対象ではない）基調については好影響とする団体はほとんどなく、悪影響か影響なしが多い。労働組合で「好影響」とする団体がゼロであることが目立つ。円高の影響の90年代以前と以後とにおける変化については、影響の度合いが大きくなったとする意見が多いが、変わらないとする意見もある。方向性については確たる意見はないようだが、好影響に変化したとする意見はなかった。農林漁業団体で若干メンバー間での相違が大きくなったという回答が見られる程度（ただし有意ではない）で、大きな差はない。

為替レートに関する要望はいずれも5%程度の団体しか行っていない。2007年以降、若干労働組合が多く要望している程度で、大きな差がない。

為替レートについては、円高が及ぼす影響について、悪影響の回答が多いものの、各団体において見解は分かれているのが現状である。

⑥ [団体の事例研究]

調査票の配布では質問できる事項に限られるため、個々の業界内部における過去20年間の政治経済的動態の変化を捉えきれない恐れもある。そこで典型的事例について詳細な分析を行うことによって、グローバル化の影響の実像を示し、団体調査を補足することが有用である。

そこでタオル製造業をとりあげ、グローバル化が団体内外の政治的構成に与えた影響を分析した。

日本のタオル産業は、1990年代に入る頃から輸入が急増し、国内生産量の激減、工場の海外移転、そして海外から国内の工場への研修生の受け入れと、グローバル化による影響を強く受けた産業である。また、大工場を持つ製造業者から家族経営の小企業まで、企業規模の幅も広いため、モノ・カネ・ヒトの越境の増大によって、産業の内部で、様々な企業やその組織する団体にどのような影響・変化があったのかを見るための事例として適している。

モノの移動に関しては、1985年からの

20年間で約8倍増した一方、国内生産量は輸入に代替される形で5分の1ほどまで減少した。国内生産の減少は、廃業のみならず、工場の海外移転による。日本の中心的な産地である愛媛県今治地区では、1990年前後から海外直接投資の例が増加した。対米通商摩擦に伴う輸入拡大の奨励、中国における改革開放政策が背景にある。地区の大規模な企業に対して、地元銀行の支援の申し出があり、一部企業が進出した。その結果、海外進出した日系企業から日本に対する輸出、あるいは、問屋等が企画して外国企業に製造を委託した製品の対日輸出が増加した。海外進出をしなかった、あるいは出来なかった国内製造業者は、これら安価な製品との競争を強いられることとなった。

このことは、ヒトの越境の増加にも影響を与えた。タオル産業は3K職場とされ安価な労働力が手に入りにくい状況であったため、研修を名目として海外から国内に向けた労働力の移動が見られた。海外工場を持つ大企業が、現地採用の従業員を日本に派遣する形が典型的であるが、海外進出をしていない企業もコスト削減と労働力確保のために利用している。2003年に今治市を含む東予地区で導入された、中小企業を対象として外国人研修生の受入れ枠拡大を認める特区制度は象徴的である。

海外直接投資に代表されるカネの移動がモノやヒトの移動を促進したこと、ヒトの移動(安価な労働力の流入)が海外進出をなしえなかった中小企業も含めた国内生産を存続させる要因となるなど、モノ・カネ・ヒトの交流の増加は相互に密接に関連している点が浮き彫りとなった。

諸企業は、その規模や特性に応じて、モノ・カネ・ヒトの移動に関して異なった利害関心を示していた。ヒトの移動(労働力)に関しては、事業継続意欲の強い国内残留企業も歓迎しており、一定の利害の一致が見られた。一方、海外進出・移転を果たした企業と、国内に残留した企業の間で、モノ・カネの移転(輸入・対外投資)に関して、根本的な利害の対立が見られた。セーフガード申請の際には、反対派企業の連絡会議が設けられ、組合の会合に欠席する、政府に対立意見の陳情を行うなど、業界内部の意見調整に深刻な影響があった。結果、セーフガード適用は見送られた。現在では、

廃業や海外移転によって、5つあった地方団体のうち3つが解散し、残りの2つも会員数を大幅に減らしている。これにより団体の政治的活動による成果の期待が弱まり、原料の共同購入やブランド化といった活動へと軸足を移している。グローバル化による業界内で利害対立が保護獲得を妨げ、そのことがさらに業界団体の政治力の弱体化を招いた一例と言えるだろう。

(3) 本研究は、経済的相互依存(経済のグローバル化)が進展するにともない、1) グローバル化が産業毎に与える影響が異なるため、産業団体間の政策選好に相違が生じる、2) 産業団体の内部で加盟メンバー間(規模、海外との結びつき等の加盟メンバーの特性の相違に拠る)にグローバル化への対応の選好に相違が出てくるため、産業団体がメンバー間の選好を集約することが困難になり、政策形成への影響を与えられなくなる、という2つの仮説を立てた。これら仮説は、1980年代頃まで日本では、同種の産業では対外経済政策の選好に大きな相違がなかったこと、産業団体、労働団体等の国内団体が、加盟メンバーの要請を集約することができたため政策形成に一定の影響力を行使しようとする働きかけを強めていた(圧力団体政治)ことが前提になっている。

団体調査の結果、気候変動、貿易というイシューにおいては、産業団体間の選好の相違が存在すること、産業団体内部での見解の相違(農林水産団体でその傾向が強いことは注目に値する)が増大していると感じる団体が存在することが、確認できた。ただし、グローバル化の影響を強く感じているのは労働団体であり、それ以外の団体でグローバル化の影響を感じている団体は少ないためか、団体としてグローバル化への対応に積極的に動こうとしていない。産業団体と官僚、政治家との関係については、以前と同様維持されていることが指摘できるが、政治家との結びつきは予想よりも小さい。調査結果からは、グローバル化が進む中で以前と同様の行動様式をとり、政権交代の影響により政治への働きかけのチャンネルを模索している産業団体の姿が明らかになった。

90年代以降の日本の対外経済政策の形成について実証的な研究が少ない点から、本研究は体系的な調査に基づく日本の国内諸

集団の選好を明らかにした初めての研究と位置づけられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 14 件)

①山田高敬「気候変動のグローバル・ガバナンス論—規範的空間と調整コスト」『財政と公共政策』、査読有、49号、2011、68—82。

②植田一博・鷺田祐一・有田暁生・清水剛「イノベーションのためのアイデア生成における情報と認知特性の役割」『認知科学』、査読有、17巻、3号、2010、611—634。

③鈴木一敏、「たすきがけ報復の増加とその選択的利用—米国通商政策の分析—」、『国際政治』、査読有、160号、2010、1—16。

④山田高敬「多国間制度の不均衡な法化と私的権威の台頭」『国際法外交雑誌』、査読有、107巻1号、2009、44—76。

⑤古城佳子、「国際政治におけるグローバル・イシューと企業」、『国際政治』、査読有、153号、2008、30—41。

⑥内山融「日本政治のアクターと政策決定パターン」三菱UFJリサーチ&コンサルティング『季刊政策・経営研究』2010 vol.3、1—18頁、2010年。

[学会発表] (計 8 件)

①Shimizu, Takashi (2011) "Organizations, corporations and shareholders: An organizational analysis of the legal structure of business entities," the Seoul National University Asia Center International Conference, October 20, Seoul, Korea.

② Shimizu, Takashi, (2011) "Incentive Design of Investment Arbitration Procedures," the 2011 Institution and Economics International Conference, "Institution, Law, and Economic Development," August 17, Fukuoka, Japan.

③鈴木一敏、「国際交渉における国内制度と取扱レベル—日米構造協議の分析」日本国際政治学会2010年度研究大会、2010年10月31日、札幌。

④古城佳子「国際通貨・金融組織の正統性—IMFを中心として」日本国際政治学会2009年度研究大会、2009年11月6日、神戸。

⑤大矢根聡「正統性をめぐる国際貿易レジェームの動態——WTOの「危機」と「法化」の展開」日本国際政治学会2009年度研究大会、2009年11月6日、神戸。

[図書] (計 9 件)

① Uchiyama, Yu, "Leadership Strategies: (Re)Drawing Boundaries among and within Parties in Japan," in Glenn D. Hook (ed.), *Decoding Boundaries in Contemporary Japan: The Koizumi Administration and Beyond*, Abingdon: Routledge, 120—139, 2011.

② Uchiyama, Yu, "Trade Negotiations and Domestic Politics: Political Institutions and Agricultural Liberalization in Japan," in Akira Kotera, Ichiro Araki and Tsuyoshi Kawase (eds.), *The Future of the Multilateral Trading System: East Asian Perspectives*, London: Cameron May, 2009, 137—156.

③ 古城佳子「グローバル化における地球公共財の衝突—公と私の調整」日本国際政治学会編／大芝亮・古城佳子・石田淳編『日本の国際政治学(2)—国境なき国際政治』有斐閣、2009、17—34。

④ 山田高敬「多国間主義から私的レジェームへ—マルチステークホルダー・プロセスのジレンマ」日本国際政治学会編／大芝亮・古城佳子・石田淳編『日本の国際政治学(2)—国境なき国際政治』有斐閣、2009、58—74。

⑤ 大矢根聡、『東アジアの国際関係—多国間主義の地平—』、有信堂高文社、2009、262。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

古城 佳子 (KOJO YOSHIKO)

東京大学・大学院総合文化研究科・教授
研究者番号：30205398

(2) 研究分担者

内山 融 (UCHIYAMA YU)

東京大学・大学院総合文化研究科・准教授
研究者番号：00242066

清水 剛 (SHIMIZU TAKASHI)

東京大学・大学院総合文化研究科・准教授
研究者番号：00334300

(3) 連携研究者

大矢根 聡 (OYANE SATOSHI)

同志社大学・法学部・教授

研究者番号：40213889

山田 高敬 (YAMADA TAKAHIRO)

首都大学東京・法学部・教授

研究者番号：00247602