

(参 考 1)

对外經濟問題諮問委員会報告書

(付 属 資 料 省 略)

1985年4月9日

まえがき

対外経済問題諮問委員会は、対外経済問題関係閣僚会議から(1)対外経済対策に関する経済対策閣僚会議決定事項の実施状況及び(2)我が国経済の一層の国際化を進めるに当たっての中期的課題の二点について審議を要請された。

本諮問委員会は、1984年12月20日に初会合を開催して以降、11回にわたり精力的な審議を続けてきた。この間、外国人特別参考人及びその他の外国人参考人から意見聴取を行ったほか、一部委員が米国において経済界関係者から意見聴取を行うとともに、政府・議会関係者等と意見交換を行った。

本報告書は、こうした審議を踏まえてとりまとめ、提言を行ったものである。

この際、本諮問委員会の審議に当たり意見を述べていただいた外国人特別参考人ハーバート・ハイディ在日米国商工会議所会頭、クントン・インタラタイ京都精華大学教授、ヴィアド・ヨハネス・ミンジンガ欧州ビジネス協議会議長及び外国人参考人ポール・A・ドゥドラー日本チバガイギー社社長李吉鉉三星ジャパン社長、エドガー・モーリス・ウェザーストン在日豪州商工会議所会頭その他意見交換のための会合に参加していただいた方々に厚く御礼申し上げたい。

1985年4月9日

対外経済問題諮問委員会座長	大 来 佐武郎 (内外政策研究会会長、 元外務大臣)
対外経済問題諮問委員会委員	赤 澤 璋 一 (日本貿易振興会理事長)
	池 田 育 (全国農業会議所専務理事)
	宇佐美 忠 信 (全日本労働総同盟会長)
	加 藤 匡 夫 (元駐連合王国大使)
	篠 原 三代平 (アジア経済研究所会長)
	細 見 卓 (海外経済協力基金総裁)
	前 川 春 雄 (前日本銀行総裁)
	盛 田 昭 夫 (ソニー(株)会長)
	山 田 敬三郎 (三菱商事副会長)

I. はじめに	463
国際経済環境の基本認識	
国際化の必要性	
II. 対外経済対策の実施状況	464
1. 対外経済摩擦と経済対策	464
対外経済摩擦の推移	
最近の対外経済摩擦の特徴	
2. 対外経済対策の特徴と実施状況	464
対外経済対策の特徴	
対外経済対策の実施状況	
3. 対外経済対策に関する各国の評価・要望	465
4. 対外経済対策の総合的評価	465
対外経済対策の効果	
諸外国の批判の背景	
対策の総合的評価	
III. 経常収支不均衡についての基本認識	466
1. 経常収支黒字の動向と今後の見通し	466
経常収支黒字の動向と要因	
経常収支・資本収支の中期的展望	
2. 資本輸出国としての役割	467
3. ドル高是正	467
IV. 我が国経済の一層の国際化を進めるに当たっての中期的政策の提言	467
1. 市場アクセスの一層の改善	468
(1) 基本原則の確立	468
(2) 市場アクセス改善のためのアクションプログラムの策定	468
「アクションプログラム」の性格	
「アクションプログラム」の内容	
(3) 「アクションプログラム」のフォローアップ体制の確立	470
(4) 製品輸入の促進	470

2. 内需中心の持続的成長	470
3. 投資・産業協力の拡大	470
投資・産業協力による先進国経済の活性化	
技術交流の必要性	
4. 新ラウンドの促進	471
新ラウンドの意義	
新ラウンドに臨む我が国の基本的態度	
5. 開発途上国への対応	472
基本的考え方	
経済・技術協力の推進	
市場アクセスの改善	
6. 摩擦回避の努力	473
むすび	474

付属資料1. 対外経済対策に関する経済対策関係会議決定事項の実施状況

付属資料2. 対外経済対策に関する各国の評価・要望等

1. はじめに

(国際経済環境の基本認識)

世界経済は米国の景気拡大を原動力として全体として回復基調にある。しかし、保護貿易主義の暗雲がたちこめ、世界中で経済摩擦が激化している。こうした保護貿易主義は単に近年の世界経済の停滞によって生じたものではなく、構造的な問題を背景としており、根深く深刻である。

米国では旺盛な設備投資が行われ、経済の活性化への道を歩んでいるようにみられる。しかし「双子の赤字」を抱え、これが持続的成長の障害となる可能性が残されている。特に、経常収支赤字は、1,016億ドル(84年)と史上空前の水準に達しており、米国内の保護主義圧力をもたらす背景となっている。

ヨーロッパでは景気回復にもかかわらず、雇用情勢が依然として厳しい。これは、70年代を通じて急速に進展してきた世界的な産業・貿易構造の変化への調整の遅れに起因しており、容易に解決できないため保護主義圧力は依然として強いものがある。

開発途上国経済は一次産品価格の低迷等により困難な状況が続き、米国の高金利が債務負担の増大をもたらすとともに、投資コストの上昇を通じて経済開発戦略の再検討を余儀なくされている。貿易によって外貨を稼がない限り、債務国は利払いを行い債務を返済する手段を持たず、先進国の市場開放を要求する声は益々強くなりつつある。

(国際化の必要性)

戦後40年に亘り維持、発展を続けてきた世界の自由貿易体制の下で我が国はその恩恵を受け、急速な経済発展を実現することができた。しかし、この自由貿易体制は上述のように保護主義の台頭によりいまや危機にひんしている。我が国はかつてない極めて厳しい環境におかれていると認識すべきものと考えらる。

我が国に求められているのは、その地位にふさわしい役割を国際社会において果たすことであり、そのために世界をリードするにたる国際化を行わなければならない。

世界の自由貿易体制の危機を回避し、世界経済の安定と進歩のために、我が国は市場アクセスの改善、内需中心の持続的成長、対外経済協力の拡充、製品輸入の促進等の諸施策について、中期的視点に立って、具体的施策を実施する必要がある。その際の基本的考え方としては、国際的に開かれた日本に向けて「原則自由、例外制限」といった大胆な発想が必要である。

II. 対外経済対策の実施状況

1. 対外経済摩擦と経済対策

(対外経済摩擦の推移)

近年の対外経済摩擦は1969～72年、1976～78年、1981年～現在の3期間に高まりをみせ、政府は一連の経済対策を策定・実施してきた。これらの時期は、①日本の経常収支が大幅な黒字、②相手国の貿易収支・経常収支が大幅な赤字、③二国間貿易収支が日本側の大幅黒字、相手国の大幅赤字を示している時期とはほぼ合致している。また近時においては経常収支不均衡が為替レートに十分反映されていないことも経済摩擦の高まりをもたらすよう作用している。

(最近の対外経済摩擦の特徴)

最近(1981年以降)の経済摩擦は、過去の局面に比べ、その背景、広がり、深さの面で世界的に複合化、深刻化の様相を呈しており、とりわけ我が国に関しては次に述べるような質的变化が生じている。

第1に、急激な輸出数量の拡大をめぐる摩擦に加え、日本市場への参入機会の不均等を是正するとの観点から市場アクセスの改善要求に焦点が当てられるに至っている。さらに、我が国の政策、制度、慣行が問題とされるようになってきた。

第2に、これまで繊維、鉄鋼、カラーテレビ、自動車など特定商品の輸出急増によって経済摩擦が引き起こされてきたが、近年その分野がますます高度技術部門へシフトするとともに、将来、市場規模の拡大が予想されるハイテクノロジー製品について、予防的・安全保障的観点から経済摩擦が生ずるケースが発生してきた。また経済摩擦の対象も財から金融・資本、サービスへと分野の拡大がみられる。

第3に、かつてない我が国の大幅な経常収支黒字を背景に日米、日欧、日アセアンなど経済摩擦が地域的にも広がりを見せ、世界的に日本に対する風当たりが強くなっている。

2. 対外経済対策の特徴と実施状況

(対外経済対策の特徴)

最近の対外経済摩擦の高まりに伴い、政府は1981年12月から1984年12月までの間、6次にわたって対外経済対策を決定してきた。これら一連の対策を概観すると次の4つの特徴がある。

第1には、各次対策は、自由貿易体制の維持・強化を図ることが重要であるとの観点から実施されたことである。第2には、各次対策の内容は極めて広範、多岐に亘ることである。第3には、各次対策に盛り込まれた施策は諸外国からの要請を踏まえたという意味で受動的な側面はあるものの、必ずしも相手側に双務性を求めることなく、一方的にとられたことである。第4に、いわゆる市場開放は概念的には市場アクセスの改善と実際の輸入の拡大との2つに分けられるが、各次対策

に盛り込まれた施策をみると、対外経済対策は輸入の拡大効果を期待しつつも、直接的には市場アクセスの改善を目的としたものであったといえる。

(対外経済対策の実施状況)

対外経済対策の実施状況は付属資料1のとおりである。

3. 対外経済対策に関する各国の評価・要望

本諮問委員会は1985年1月30日及び3月19日の2回にわたり3名の外国人の特別参考人からの意見聴取を行うとともに、3月12日には外国人一般参考人からも意見聴取を行った。また、一部委員は2月3日から5日にかけて開催された日米財界人会議合同運営委員会に参加し、米国側出席者との意見交換を行った。さらに、一部委員は3月6日から8日にかけて米国において経済界関係者からの意見聴取を行うとともに、政府・議会関係者等と意見交換を行った。こうした本諮問委員会の意見聴取の際寄せられた意見も含め、累次の対外経済対策に関する各国の総合的評価部分の概要は以下のとおりである(詳細は付属資料2を参照)。

- ① 市場開放措置の姿勢は一般的に評価するが、内容的に「小出し」であり、タイミング的に「遅い」。
- ② 累次の市場開放措置にもかかわらず、重要な点は何も変わっていない、又は、成果が出ていない(以上、米・E C)。
- ③ 政策決定・実施過程において透明性がなく、行政の裁量の余地が大きい(特に米)。
- ④ 従来の市場開放措置は途上国に対する配慮が少なく、「欧米偏重」である(アセアン、韓国)。
- ⑤ 従来の市場開放措置は「大洋州向け」ではなかった(オセアニア)。

このように、我が国の対外経済対策に関する各国の評価は全般的に厳しいものであったと言える。

4. 対外経済対策の総合的評価

(対外経済対策の効果)

累次の対外経済対策は、その実施の結果、市場アクセスの改善効果があったと判断される。しかしながら、先にみたように対外経済対策に対する諸外国の評価は厳しく、不満が残っている。もとより、対策の効果は、我が国市場へのアクセスの容易さにこそ求められるものであり、為替レートや景気循環局面の相違、外国商品の国際競争力、企業の市場開拓努力等によって影響される輸入や経常収支の動向によってその効果を論ずることが適切でないことは言うまでもない。

(諸外国の批判の背景)

諸外国の批判を惹起する背景として次の点をあげることができる。

第1に、対策の中に盛り込まれた各時点での問題案件の対応について国内産業者との調整の必要

性等から、各時点での諸外国の要求を十分に満足させる対策内容とはなり得なかったことである。

第2に、対策の内容が日本の国際化の中長期的な流れのどこに位置づけられているのかが不明確であったことである。すなわち、我が国の国際化への対応が、今後どのようなテンポで、どういう方向に進むのか、そのため、各対策がその時点でどういう意味をもっているのかが明確でなかったことである。

第3に、対策を打ち出すタイミングが必ずしも機動的ではなく、また、対策そのものについても能動的アプローチではなく、受動的アプローチとして検討されたという色彩が強かったことである。

(対策の総合的評価)

以上を踏まえて累次の対外経済対策を振りかえると、市場アクセスの改善という観点からは評価ができる。しかしながら、対策の方式、アプローチの方法等について今後課題を残したとも言える。また、我が国の市場アクセスに関連し、法律、制度、手続き上は開放が進展しているものの、その運用面では行政の裁量の範囲が広く、恣意性の余地が多いとしてこの点の改善が求められるに至っている。このまま放置すれば、我が国の対応に対する信頼が失われる危険性すらあることに留意しつつ、この際、我が国は世界経済に占める地位と役割に照らし、累次対策の決定と実施の教訓の上に立って今後の対外経済対策を行っていく必要がある。

Ⅲ. 経常収支不均衡についての基本認識

1. 経常収支黒字の動向と今後の見通し

(経常収支黒字の動向と要因)

我が国の経常収支黒字は83年は208億ドルの後、84年は350億ドルに達している。地域別に貿易収支(通関収支差)をみると、対米収支が331億ドルの黒字、対EC収支は101億ドルの黒字となっており(84年)、83年から84年への貿易収支黒字増加(131億ドル)は概ね対米収支黒字増加額(149億ドル)に等しく、対EC収支では3億ドルの減少となっている。

近年の我が国の大幅な経常収支黒字の要因としては、①為替レート要因、②内外の景気局面の差、③石油価格の低下といった短期的・循環的要因や特殊要因をあげることができる。とりわけ現下の日米経済摩擦の背景にある貿易不均衡については高金利によるドルの独歩高と米国経済の急拡大に伴う我が国の対米輸出増加によるところが大きいと考えられる。また、日本の対EC貿易黒字は対欧州通貨レートが円高になっていることもあって増加していないことは、為替レートが貿易収支に影響を与える一つの要因であることを示唆するものであろう。

(経常収支・資本収支の中期的展望)

今後の我が国の経常収支は米国経済や為替レートの動向に大きく影響されるが、ある程度の黒字が続く可能性がある。もとより、現在の大規模な経常収支黒字、資本流出の相当部分は米国の大規模な経常収支赤字、資本流入を色濃く投影したものであり、このような大規模な対外不均衡が中期的に続いていくとする十分な根拠はないであろう。しかしながら、現在の大規模な経常収支黒字のすべてが短期的・循環的要因や特殊要因によって説明しうるものではなく、ある程度の構造的要因に基づく黒字が存在していることは否定できない。特に中期的視点からみた場合には我が国の構造黒字に着目する必要がある。

2. 資本輸出国としての役割

世界全体をみた場合、多数の開発途上国を中心として貯蓄不足傾向にあることは否めず、これらの国々に資本供給が行われていくことが必要となる。米国の資本輸入が続いていくとすれば、代わって資本供給を行う国がなければ、これまで海外貯蓄に依存していた国の資金調達に困難となり、安定的な経済発展が阻害されることになる。このような意味からも今後とも我が国は資本輸出国としての役割を果たす必要がある。しかし、このことをもって我が国の市場アクセスの改善等所要の政策を遅らせる口実としてはならない。

3. ドル高是正

1980年平均と比べ、1984年末のドルの名目実効為替レートは65%高、実質実効為替レートは60%高となっている(1985年大統領経済報告)。

ドル高は米国における輸入物価の安定を通じて物価安定に貢献している反面、輸出産業の国際競争力を弱めている。また、米国の高金利は各国に波及しており、設備投資増加の足かせとなるとともに累積債務国の困難を強めている。ドル高は我が国にとっても外需依存を強める原因となっている。いまや強すぎるドルは世界全体の経常収支不均衡問題を深刻化させ、保護主義的圧力を高めるばかりでなく、各国経済の長期的活性化にとって好ましくない存在となっている。

米国が貯蓄と資金需要のバランス回復に努めることが実質金利の低下につながり、ドル高是正を通じて経常収支赤字の縮小をもたらすことになる。したがって、政府は米国政府に対し、かかる方向に沿った努力を求めるべきである。

IV. 我が国経済の一層の国際化を進めるに当たっての中期的政策の提言

実効ある対外経済対策を打ち出していくためには、政府が自主的、積極的に国際化の意図と目標を明確にすることが不可欠である。

政府が国際化の意図と目標を明らかにして行く場合、今後は、世界経済全体の自由貿易主義の維持という観点から示される国際的目標たるべき内容を持ち、かつ、中期的視点に立った効果のある具体的施策をタイミングよく実行に移していくことが必要である。このように、政府が短期的視点からの改善にとどまらず、中長期的視点に立って対外経済対策を実行していくことによって、我が国の国際化への姿勢を明らかにすべきである。

当委員会は近年とられた累次の対外経済対策に関するフォローアップから得られた教訓をも踏まえ、以下のとおり提言する。

1. 市場アクセスの一層の改善

(1) 基本原則の確立

今後、我が国の国際化を進めるに当たっては、まず、国際化の意義を十分認識し、「原則自由、例外制限」という基本的視点に立って対応すべきである。

この場合、例外として取扱われる制限分野に属せしめるものは、国家の安全、環境保全や国民生活の維持・安全に関わるもの、その他国際的にも十分説明しうるものに限られるべきである。また、制限の内容も必要最少限のものに限定されるべきである。

(2) 市場アクセス改善のためのアクションプログラム（以下「アクションプログラム」という。）の策定

我が国の国際化の意図と方向を内外に明確に示すため、政府は以下の要領で市場アクセスの改善を目指した「アクションプログラム」の策定に早急に着手し、対象期間（3年程度）を定め、出来る限り早期に結論を出すべきである。

なお、自由化には時間がかかる分野や国内調整に困難性があるものについては、国際社会において十分納得されうる明確な理由を示すとともに、これらについても段階的に実施を図るべきである。

（「アクションプログラム」の性格）

「アクションプログラム」は以下の性格を有するものでなければならない。

- ① 諸外国の要請に基づき受動的に策定されるものではなく、自由貿易主義の維持のために、我が国が積極的な役割を果たしうる内容を有しているものであること。（自主性・積極性）
- ② 国際経済の現状から考えて、諸外国に十分受容される内容を有しているものであること。（国際性）
- ③ 達成に至るまでの具体的手順等について明らかにしうるものであること。（実効性・透明性）

この場合、「アクションプログラム」の策定に当たっては、各分野における問題点を整理、

検討し、各分野毎に目標の設定が行われる必要がある。その際要すれば所要の対応措置を早急に検討の上実施することが望ましい。

(「アクションプログラム」の内容)

「アクションプログラム」の内容は以下のような項目を含むべきである。

① 関税

ア. 鉱工業品の関税

半導体にみられるごとく先進工業国に対し、二国間で関税の撤廃ないし大幅な引下げについての合意を得るよう最大限の交渉努力を行い、その成果を他国に均てんさせる。

なお、新ラウンドについては工業製品の関税率を先進各国とともに零にまで引き下げる用意のある旨を明らかにする。

イ. 農林水産品関税の見直し

ウ. タリフエスカレーションの見直し

エ. シーリング枠・カバレッジの拡大等特惠制度の改善

なお、一定条件のもとに暫定税率を施行しうるような授權法についても検討する必要がある。

② 輸入制限

・国際的な動向を踏まえた輸入制限の見直し

③ 基準認証・輸入プロセス

ア. 簡素・透明の原則に基づく合理化及び国際水準との整合性の確保並びに行政の裁量範囲の縮小

イ. 通関前手続きの簡素化、迅速化等

④ 政府調達

ア. 随意契約制度の抜本の見直し等契約手続きの改善

イ. 外国製品調達の拡大

⑤ 金融・資本市場

・円ドル委員会報告の着実な実行、特に金融・資本市場の自由化促進

⑥ サービス

・外国人弁護士による顧問活動の自由化等サービスの一層の自由化

以上を通じ、開発途上国の経済発展の促進に役立つ対策につき特に配慮すること。

また、「アクションプログラム」の策定に当たっては、他の諸計画の見直しを含めそれらの整合性が図られるよう留意する必要がある。