
TPP交渉とアジア太平洋の通商秩序

馬田 啓一
Umada Keiichi

はじめに

環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉が正念場を迎えている。高度で包括的な21世紀型の自由貿易協定 (FTA) を目指すTPPは、企業の国際生産ネットワークの構築にとってきわめて重要である。日本企業の多くがすでにアジア太平洋地域に進出し、サプライチェーン (供給網) の効率化を進めているが、アジア太平洋の広範な地域をカバーするTPPを利用すれば、よりいっそう戦略的な事業展開が可能になろう。交渉の成否が日本経済の再生を目指すアベノミクス (安倍晋三内閣の経済政策) の成長戦略のカギを握っていると言っても過言でない。

だが、TPP交渉参加12カ国は昨年末の妥結を目指したが、関税撤廃や知的財産権、国有企業規律などセンシティブな問題をめぐる対立が解消されず越年となった。とくに日米の関税協議が交渉全体のブレーキとなっている。今年4月の日米首脳会談がひとつのヤマ場とされたが、決着はつかなかった。TPP交渉は漂流してしまうのか。TPP交渉の成否は他のFTA交渉にも影響する。TPP交渉が早期に妥結すれば、日中韓FTAや東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) の交渉にも弾みがつく。

TPPの登場でアジア太平洋地域はメガFTAの主戦場となった。この地域における経済連携の潮流をどう読むべきか。本稿では、TPP交渉を中心にアジア太平洋の新たな通商秩序の構築に向けた動きを取り上げ、TPP交渉の現状と課題、日本の対応などについて論じる。

1 TPPと変わるアジア太平洋の力学

(1) FTAAPへの道筋——TPPはAPECの先遣隊

“Stop Asia Only” (アジアだけの経済圏を阻止)、これが米国のTPP戦略の原点である。東アジアでは21世紀に入り、東南アジア諸国連合 (ASEAN) や日中韓で二国間FTAのネットワークが広がる一方、東アジア共同体 (EAC) 構想が浮上し、米国抜きの広域FTA (ASEAN + 3 [日中韓] やASEAN + 6 [日中韓とインド、オーストラリア、ニュージーランド]) に向けた取り組みが進んだ。将来の世界経済は高成長が見込まれる東アジア市場に依存するとの見方が強まるなか、米国が東アジアの地域主義に警戒心と焦りを感じたのも無理はない。

2006年11月、ベトナムのハノイで開催されたアジア太平洋経済協力会議 (APEC) 首脳会議で、米国のブッシュ政権はアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) 構想を提案した。東アジア

だけでなくアジア太平洋地域に枠組みを拡大し、APEC加盟国によるFTAAPの実現を目指したこの構想には、米国抜きで経済連携を推進しようとする東アジア諸国の動きを牽制する狙いがあった。

しかし、FTAAP締結に向けてAPEC内の合意を形成することは容易な話でなかった。東アジアには中国やASEANの一部に、米国主導を嫌い、FTAAPよりもEACの実現を優先したいという考えが根強くあった。さらに、APECはこれまでFTAを結ばず、「緩やかな協議体」として非拘束の原則を貫いてきた。APECからFTAAPへの移行は拘束ベースの導入を意味する。東アジアには拘束を嫌ってFTAAPに慎重な国も少なくなかった。全会一致が原則のAPECでの協議は、下手をするとFTAAPを骨抜きにする恐れがあった。

このため、ブッシュ政権はAPECをFTAAP交渉の場にするのを諦め、TPPの拡大を通じてFTAAPの実現を図るという戦略に軌道修正し、2008年9月、TPP交渉へ参加する方針を議会に表明した。APECでは2001年に「パスファインダー (pathfinder)・アプローチ」が採択され、加盟国の全部が参加しなくても一部だけでプロジェクトを先行実施し、他国は後から参加するという方式を認めている。米国はTPPにこの先遣隊のような役割を期待した⁽¹⁾。

そうしたなか、日本が議長国となった2010年のAPEC首脳会議では「横浜ビジョン」が採択され、FTAAPへの道筋としてTPP、ASEAN+3、ASERAN+6の3つを発展させることで合意した。その後、2つのASEAN+はRCEPに収斂したが、現時点でTPPが最も有力な道筋である。

ところで、TPPにドミノ効果は起こるだろうか。TPPは、2006年5月にAPECに加盟するシンガポール、ニュージーランド (以下、NZ)、チリ、ブルネイの4カ国の間で発効したP4 (Pacific 4) と呼ばれるFTAを母体とする。2008年に米国がTPPへの参加を表明したのに続き、オーストラリア (以下、豪州)、ペルー、ベトナムも参加を表明した。2010年3月に8カ国により交渉が始まり、10月にマレーシアが参加、9カ国で21分野についてTPP交渉が進められた。その後、2012年12月からカナダ、メキシコ、2013年7月からは日本も交渉に参加し、現在、交渉参加国は12カ国である。なお、2013年11月に韓国がTPP参加方針を表明、関係国との協議に入ったほか、タイ、フィリピンなどASEANの一部、台湾も強い関心を示しており、今後、APEC加盟国の参加が増える可能性は十分にある。

(2) TPPと国家資本主義をめぐる米中の角逐

米国は中国の「国家資本主義」(state capitalism)に苛立っている。中国政府が国有企業に民間企業よりも有利な競争条件を与え、公正な競争を阻害しているからだ。市場原理を導入しつつも政府が国有企業を通じて積極的に市場に介入するのが、国家資本主義である。米国はTPPを通じて中国の国家資本主義と闘うつもりである⁽²⁾。

米国の狙いは、中国も含めてTPP参加国をAPEC全体に広げることにある。したがって、TPPがもたらす利益は、現在交渉に参加している12カ国を前提にした静態的なものではない⁽³⁾。国有企業が多く、貿易障壁の撤廃も難しい中国が、今後ハードルの高いTPPに参加する可能性はあるのか。ドミノ効果によってAPEC加盟国が次々とTPPに参加し、FTAAPと呼ぶにふさわしい規模に近づけば、中国の対応は変わるかもしれない。注目すべき点は、

FTAAPの実現によって最も大きな利益を受けるのは、皮肉なことに米国ではなく中国である（第1表参照）。

TPPに対する中国の今後の対応に注目が集まるなか、2013年5月末、中国商務省は中国のTPP参加の可能性を検討すると表明した。現段階では中国が今すぐTPPに参加する可能性はきわめて低い。TPPと中国の国家資本主義とは大きくかけ離れており、その溝を埋めることは困難とみられるからである。溝を埋めるためには、TPPのルールを骨抜きにするか、中国が国家資本主義の路線を放棄するか大幅に修正するしかない。しかし、そのどちらも難しい。

当面は中国抜きでTPP交渉を妥結し、その後APEC加盟国にTPP参加を促し、中国包囲網を形成する。最終的には投資や競争政策、知的財産権、政府調達などで問題の多い中国に、TPPへの参加条件として国家資本主義からの転換とルール遵守を迫るとというのが、米国の描くシナリオであろう。「TPPに参加したいのであれば、自らを変革する必要がある」というのが中国へのメッセージである。

中国は、TPP交渉が始まった当初は平静を装い、これを無視する姿勢をとった。しかし、2011年11月、日本がTPP交渉参加に向けた関係国との協議入り声明を出したのをきっかけに、カナダやメキシコも追随し、TPPが一気に拡大する雰囲気が高まった。このため、TPPによる中国包囲網の形成に警戒を強めた中国は、TPPへの対抗策として東アジア経済統合（日中韓FTAと、ASEAN+6によるRCEP）の実現に向けた動きを加速させた⁽⁴⁾。

アジア太平洋地域における経済連携の動きは、米中による陣取り合戦の様相を呈し始め

第1表 主要国に与えるTPP、RCEP、FTAAPの経済効果
(2025年のGDP増加額[単位10億ドル]、カッコ内は増加倍率[%]、2007年基準)

	TPP12	TPP16	RCEP	FTAAP
米国	76.6(0.38)	108.2(0.53)	-0.1(0.00)	295.2(1.46)
日本	104.6(1.96)	128.8(2.41)	95.8(1.79)	227.9(4.27)
中国	-34.8(-0.20)	-82.4(-0.48)	249.7(1.45)	699.9(4.06)
韓国	-2.8(-0.13)	50.2(2.37)	82.0(3.87)	131.8(6.23)
ASEAN	62.2(1.67)	217.8(5.86)	77.5(2.08)	230.7(6.20)
シンガポール	7.9(1.90)	12.3(2.97)	2.4(0.58)	18.1(4.37)
ベトナム	35.7(10.52)	48.7(14.34)	17.3(5.10)	75.3(22.15)
マレーシア	24.2(5.61)	30.1(6.98)	14.2(3.29)	43.5(10.09)
タイ	-2.4(-0.44)	42.5(7.61)	15.5(2.79)	30.0(5.38)
フィリピン	-0.8(-0.24)	22.1(6.88)	7.6(2.35)	17.4(5.42)
インドネシア	-2.2(-0.14)	62.2(4.02)	17.7(1.14)	41.3(2.67)
豪州	6.6(0.46)	9.8(0.68)	19.8(1.38)	30.1(2.10)
NZ	4.1(2.02)	4.7(2.36)	1.9(0.92)	6.4(3.16)
インド	-2.7(-0.05)	-6.9(-0.13)	91.3(1.74)	226.2(4.32)

(注) TPP12は現在の交渉参加国、TPP16は韓国、タイ、フィリピン、インドネシアが参加。
(出所) P. A. Petri, M. G. Plummer, *ASEAN Centrality and ASEAN-US Economic Relationship*, East-West Center, 2013、より筆者作成。

ている。今後、米中の角逐が強まるなかで、TPP、日中韓FTA、RCEPの動きが、同時並行的に進行していくことになるが、注意しなければならない点は、その背景に「市場経済対国家資本主義」という対立の構図が顕在化していることだ。中国は、TPP交渉を横目で見つつ、国家資本主義の体制を維持しながら東アジアの経済統合を進めようとしている。

(3) ASEANの懸念——TPPで求心力低下

東アジアの広域的枠組みの多くは、単にASEANを包含するのではなく、「ASEANの中心性(ASEAN Centrality)」を前提としてきた。ASEANが埋没するような枠組みの構築を敬遠したからである。ASEAN自由貿易地域(AFTA)を中心に周辺6カ国と結ばれたFTAは、「ASEAN+1」FTAネットワークと呼ばれる。ASEANはハブ・アンド・スポーク・システムのハブとしての地位を固めることによって、東アジアの広域FTAに向けて「運転席に座る」ことができた。ところが、TPPの浮上によって、経済連携の力学が大きく変わり始めた。広域FTAの重心が東アジアからアジア太平洋地域にシフトし、米国主導の流れが強まっている。このため、TPPの実現で経済連携の主導権を米国に奪われ、ASEANは「周辺化」してしまうのではないかと警戒し始めている。

さらに、ASEAN諸国の一部によるTPP参加で、ASEANの求心力が弱まると危惧する声も上がっている⁽⁵⁾。ASEANではすでにシンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシアがTPPに参加しているほか、タイが参加の意志を表明、フィリピンが参加を検討している。ASEAN諸国のTPP参加は、対米輸出における自由化のメリットや、対中依存からの脱却、米国との関係強化といった政治的理由も背景にある。他方、インドネシアは現時点では不参加を表明している。また、APECに加盟していないミャンマー、ラオス、カンボジアは、すべてのTPP参加国がAPEC非加盟国の参加を認めなければTPPに参加できない。ASEAN事務局は、TPPによってASEANが参加組と非参加組に二分されることの影響を懸念している。こうしたなか、求心力の低下を恐れたASEANは、東アジアの広域FTAとして自らが主導するRCEPを提案した。RCEPにはASEAN10カ国が全部参加する。

TPPとRCEPの関係は、補完的かそれとも代替(競争)的か。今後のTPP拡大にとってASEAN諸国の参加は必要条件だが、RCEPによる影響について米国内の見方は2つに分かれる⁽⁶⁾。RCEPを歓迎する意見は、TPPとRCEPが相互に影響し合いながら発展し、最後にはFTAAPに融合するので、RCEPは必ずしもTPPにとってマイナスとはならないと楽観的である。これに対して、RCEPを警戒する見方は米産業界に多い。RCEPがTPPと比べ参加国に求める自由化レベルが低いため、ASEAN諸国がTPPよりも楽なRCEPのほうに流れてしまうのではないかと懸念している。

RCEPがTPP離れを促すとの懸念もあるなか、ASEAN諸国に将来的なTPP参加を促すため、オバマ政権は2012年11月の米ASEAN首脳会議で、「米国・ASEAN拡大経済対話(Expanded Economic Engagement)イニシアティブ」の開始を表明した。頭文字のEが3つあることから、別名「E3イニシアティブ」とも呼ばれるこの新たな枠組みは、米国とASEANの間の貿易手続きの簡素化、投資の自由化・保護、サプライチェーンの効率化と競争力強化に資する協力活動を推進するものである。TPPへの参加準備に向けたASEAN諸国の基礎を築くものと

位置付けられている。

2 TPP交渉の現状と問題点

(1) TPPは21世紀型のFTAモデル

企業のグローバル化が進むなか、国際分業は生産工程のレベルとなり、今や原材料の調達から生産と販売まで、サプライチェーンの効率化が企業の競争力を左右する。これが21世紀型貿易の特徴である⁽⁷⁾。21世紀型貿易では、国際生産ネットワークの結びつきを妨げる政策や制度はすべて貿易障壁となった。ルールの重点は、国境措置（on the border）から国内措置（behind the border）へシフトしている。

21世紀型貿易のルールづくりの主役は世界貿易機関（WTO）ではない。主要国は難航するWTO交渉に対する嫌気から、通商戦略の軸足をFTAに置き、メガFTA締結に向けた動きを加速させている。新たなルールづくりの主役は、今やTPP、米欧間の環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）、RCEP、日本・欧州連合（EU）のFTAなど、メガFTA交渉にシフトしてしまった。WTO離れとメガFTAの潮流は止まりそうもない⁽⁸⁾。

メガFTA交渉は関税撤廃よりも、非関税障壁の撤廃につながる「WTOプラス」（現行のWTOルールではカバーされていない分野）のルールづくりに大きな意義を見出すことができる。グローバルなサプライチェーンの効率化という点からみると、地域主義のマルチ化（multilateralizing regionalism）が進み、二国間FTAを包含する広域のメガFTAができれば、ルールが収斂・統一されていくことのメリットはきわめて大きい⁽⁹⁾。

さて、メガFTA交渉のなかで最も先行しているのがTPP交渉である。現在、12カ国により21分野について交渉が行なわれているが（第2表）、交渉を主導するのは米国だ。米政府はTPPを「21世紀型のFTAモデル」と位置付けて、きわめて高度で包括的なFTAを目指している。TPP交渉は、「WTOプラス」のルールを目指し、投資、知的財産権、競争政策、政

第2表 TPP交渉の21分野

(1) 物品市場アクセス (工業、繊維・衣料品、農業)	×	(11) 商用関係者の移動	△
		(12) 金融サービス	△
(2) 原産地規則	△	(13) 電気通信サービス	◎
(3) 貿易円滑化	◎	(14) 電子商取引	○
(4) SPS（衛生植物検疫）	◎	(15) 投資	△
(5) TBT（貿易の技術的障害）	◎	(16) 環境	×
(6) 貿易救済（セーフガード等）	○	(17) 労働	△
(7) 政府調達	△	(18) 制度的事項	○
(8) 知的財産権	×	(19) 紛争解決	○
(9) 競争政策	×	(20) 協力	◎
(10) 越境サービス	△	(21) 分野横断的事項	○

（注）◎はほぼ合意、○は実質合意に近い、△は進展、×は見通しつかず（2014年2月現在）。

（出所）経済産業省資料と『日本経済新聞』に基づき、筆者作成。

府調達、環境、労働などのほか、従来のFTAでは検討されなかった分野横断的事項（規制の調和、サプライチェーンの効率化など）も追加されている。米国が重視するFTAの構成要素をすべてTPPの交渉分野に盛り込み、米国の価値観を反映した内容にしようとしている。TPPの新しいルールが、アジア太平洋地域における米企業の競争力にとって大きな意味をもつと考えているからだ。

TPP交渉でとくに注目すべき点は、米産業界が交渉に大きな影響を与えていることだ。米国商工会議所、全米製造業協会等の主要産業団体からなる「米国TPPビジネス連合（US Business Coalition for TPP）」は、米政府に対してTPPに盛り込むべき具体的内容を要求するだけでなく、米通商代表部（USTR）に代わって協定の素案づくりも行なっている。米国のTPP交渉は、強力な官民連携を背景としているのである⁽¹⁰⁾。

(2) TPP交渉の争点——米国の主張と他国の反発

TPP交渉はいくつもの厄介な争点に直面している⁽¹¹⁾。とくに交渉が難航している分野は、物品市場アクセス、知的財産権、競争政策、環境の4分野とされる。まず、物品市場アクセス分野では、関税撤廃がどうなるかは予断を許さない。日本に限らず、センシティブ品目を抱えている交渉参加国は多い。米国も豪州からの砂糖、NZからの乳製品、ベトナムからの繊維製品、日本からの自動車などについて関税撤廃の例外扱いを求めており、このエゴが関税交渉を複雑にしている。

日本を除く参加国は、2013年7月のブルネイ会合で、段階的に関税を撤廃し最終的に100%の自由化率を達成するとの合意に達しているが、途中から交渉に参加した日本は、農産物5項目（コメ、麦、牛・豚肉、乳製品、砂糖）の関税維持を主張し、対立が続いている。最終的にすべての参加国が自由化率100%を達成するのか、それとも一部のセンシティブ品目について10年超の期間による関税撤廃や関税割り当て（一定の輸入枠までは無税・低関税であるが、枠の上限を超えると高関税を課す）などの例外的な措置を認めるのかが、交渉の焦点となっている。

一方、TPPのルールづくりでは米国と他の参加国の対立が先鋭化している。知的財産権の分野では、WTOのTRIPS（知的所有権の貿易関連側面）プラスの規定づくりを狙う米国が、映画などの著作権の保護期間を70年に延長することを要求するのに対し、新興国は著作権料の負担増を懸念して反対。さらに、米国は新薬開発を促すため医薬品の特許期間延長も要求しているが、マレーシアなど新興国は特許が切れた安価な後発薬（ジェネリック医薬品）の製造が妨げられると猛反発している。

競争政策分野では、国有企業と民間企業の対等な競争条件の確立を要求する米国に対して、国有企業の存在が大きいベトナム、マレーシアなどが反対。だが、国有企業に対する補助金や優遇措置などの規律について、米国は中国を仮想対象国にしているため強硬姿勢を崩していない。

政府調達分野では、WTO政府調達協定並みか、それともそれを上回るレベルにするかが争点となっている。とくに地方政府による調達も対象に含めるかをめぐり対立がみられる。マレーシアはブミプトラ政策（マレー人優遇）の存廃にかかわるため、中央政府の調達につ

いても市場アクセスを認めておらず、米国と激しく対立している。

投資分野では、米国が投資家保護のためにISDS条項（Investor-State Dispute Settlement：投資家対国家の紛争処理手続き）の導入を主張している。投資家が投資受け入れ国の不当な政策によって被害（財産権の剥奪、それと同等な措置）を受けたとき、国際仲裁機関に提訴できるという条項だが、米企業による濫訴を恐れる豪州がこれに反対。ただし、2013年9月発足のアボット豪新政権は、ISDS条項に柔軟な姿勢をみせ始めている。

環境や労働の分野では、貿易・投資の促進のため環境基準や労働基準を緩和する、いわゆる「底辺への競争」を阻止するため、高い基準を米国が要求。規定の実効性を担保するために紛争解決の対象とするかどうかで新興国と対立している。

原産地規則の分野では、繊維製品について締約国の原糸を使用しなければ原産地証明を受けられないという「ヤーン・フォワード（yarn forward）・ルール」の採用を主張する米国に対し、中国産の原糸を輸入するベトナムが反発している。

以上のように、TPP交渉において米国の提案・要求に新興国が強く反発するという対立の構図が目立っている。しかし、その一方ではしたたかな二国間交渉が繰り返されている。関税撤廃とルールづくりがパッケージになった「ギブ・アンド・テイク」の交渉だ。例えば、砂糖とISDS条項をめぐる米豪の攻防では、豪州が砂糖の市場アクセスとISDS条項の除外を求め、農業の輸出競争問題（輸出補助金の規律導入など）を持ち出し、米国を牽制している。繊維関税とヤーン・フォワードをめぐる米国・ベトナムの攻防では、ベトナムが米国の繊維製品の関税撤廃を除外する見返りとして、原産地規則で特別扱いを要求している。日本と米国の間でも、農産物重要5項目と自動車の関税撤廃をめぐる攻防が続いている。日本は事前協議で自動車の関税撤廃を猶予したほか、知的財産権など難航する交渉分野で「仲介役」を果たすなど米国と協力する姿勢を示すことで、農業分野での交渉を有利に進めようとしたが、日本の思惑どおりとなっていない⁽¹²⁾。

難航しているTPP交渉だが、今後の交渉の成否を決めるカギは、米国がハードルの高さをどう設定するか、つまり、どこまで柔軟な姿勢をとれるかだ。米産業界・議会（業界と関係の深い議員たち）は高いレベルのTPPにするために安易な妥協はしないようUSTRに圧力をかけている。しかし、強硬姿勢を貫きハードルを高くしたままであれば、TPP交渉は着地点が見出せず、妥結は遅れる。近づく米中間選挙の影響も避けられず、漂流の可能性が高まる。かといって、妥結を急ぎハードルを低くしすぎれば、米産業界・議会の反発は必至、米議会によるTPP批准は絶望的となる。これがオバマのTPPジレンマである。

(3) 米TPA法案は両刃の剣

TPP交渉が妥結しても、TPPが発効するためには米議会で批准されなければならない。TPP批准法案の可決には超党派の支持が必要となる。このため、2013年3月、オバマ政権が2007年7月に失効した貿易促進権限（TPA: Trade Promotion Authority）の復活に向けて議会との協議を始めた。TPAは「ファースト・トラック（fast track）」とも呼ばれ、政府が協定について一括・無修正の承認を議会に求める権利である。TPAが失効していても米政府は交渉に臨めるが、TPP交渉を妥結させても米議会で部分修正される恐れがあるため、TPAの復活は不

可欠だ。

米議会で貿易問題を担当する上院財政委員会のポーカス委員長は2013年4月、TPA法案を超党派で6月までに提出する考えを示した。しかし、その後の調整は難航、財政問題など他の重要案件も重なって、法案提出は宙に浮いた。TPAの法案提出が遅れた原因の一つは、法案の設定をめぐる対立にあった。ポーカス委員長は、貿易自由化により失職した労働者の救済策である貿易調整支援（TAA）プログラムもTPAと一緒に通そうとしたが、TAAとTPAを組み合わせた法案には共和党が難色を示した。

また、2013年9月、超党派の上院議員60人が、ルー財務長官とフロマンUSTR代表に対してTPPに為替操作条項を盛り込むよう要請する書簡を提出した。同条項は、自国通貨を安く操作していると認定した国に制裁を課すというものだ。背景に、日本や（将来的な）中国の参加による影響を懸念する自動車業界などからの圧力が働いている。

今年1月、米議会の超党派議員によってTPA（この正式名称は、Trade Properties Act of 2014）法案が提出された。議会には反対も根強く審議は予断を許さないが、TPAの失効は通商交渉の懸念材料だけだに、可決すればオバマ政権にとって追い風となる。だが、TPP交渉への影響は両刃の剣である。TPP反対派に配慮し、交渉への議会の関与を強めた法案となっている。為替操作や国有企業、知財権保護などについて米国の主張に沿ったTPP合意を条件とした法案は、交渉参加国の新たな反発を招いている。

米国内の政治事情によって、TPP交渉の合意とTPA法案を成立させる順序が逆転してしまった。オバマ政権は高いレベルのTPP交渉合意によりTPA法案を成立させ、TPP批准法案を成立させる考えである。米国はTPA法案の制約によって身動きがとれなくなり、かえってTPP交渉の柔軟性を著しく低下させる結果となっている⁽¹³⁾。

3 TPPと日本の通商戦略

(1) TPPとアベノミクスの成長戦略

アベノミクスの「第3の矢」とされる成長戦略にとって、TPP交渉妥結は喫緊の課題である。TPPは高成長を遂げているアジア太平洋地域の活力を取り込み、日本経済を持続的な成長軌道に乗せる重要な手段となっているからだ⁽¹⁴⁾。TPPへの参加は日本企業にとって大きなビジネス・チャンスである。中長期的に人口減少で日本の国内市場は縮小していくと言われるなか、海外市場の獲得に活路を見出すべきである。21世紀型貿易ルールが確立すれば、サプライチェーンの効率化が可能となり、日本を拠点とした国際生産ネットワークの構築も一段と加速することが期待される。

TPP交渉がつかずけば、アベノミクスに期待して日本買いを進めてきた海外投資家の評価が一変、失望に変わる恐れもある。農産物5項目の聖域が日本のTPP交渉を難しくしているが、TPPはアベノミクスの成長戦略の軸である。TPP交渉が妥結しなければ、安倍政権にとって大きな痛手となる。

TPP交渉妥結に向けて、農産物5項目の聖域の一部に踏み込む覚悟が必要である。だからと言って農業の保護を止めるわけではない。日本の農業はジリ貧に陥っている。TPP参加を

好機と捉え、これまで先送りしてきた農政改革を断行すべきでないか⁽¹⁵⁾。減反（生産調整）を廃止し、農業保護の手段を価格支持（関税）から所得補償（直接支払い）に段階的に切り換えていくべきだ。農業担い手の確保、農地集積による大規模化、農業の成長産業化など、農業再生に向けた取り組みも待ったなしである。

安倍政権はTPP交渉への参加表明とともに、農業の競争力強化を打ち出した。農業を成長分野と位置付け、農産物の輸出拡大を図るなど「攻めの農業」を目指している。しかし、TPP交渉において農産物5項目の関税維持に固執する姿勢は、農業における競争的な環境整備の推進を打ち出したアベノミクスの成長戦略と本質的に矛盾してはいないか。成長戦略に関して国内政策と対外政策の間に一貫性がない。この内外政策の矛盾が、日米協議を難航させた一因と言える。

(2) TPPは日本のFTA戦略の試金石⁽¹⁶⁾

日本のメガFTA交渉はワンセットで捉えなければならない。そもそもTPP交渉参加に向けた日本の動きが、中国やEUを刺激して日中韓FTAやRCEP、日EUFTAの交渉につながった。2011年11月、野田佳彦政権がTPP交渉参加に向けて関係国との協議入りを表明したとき、経済連携の流れは日本に有利に働くかにみえた。米国主導のTPP交渉に日本が参加するとみて、中国とEUは焦って日本とのFTA交渉を急いだからである。しかし、その後、政府による国内調整の遅れからTPP交渉の事前協議が進まず、TPP交渉参加の時期は大幅に遅れた。この足踏みが日本のFTA戦略を後退させた。

日本はいまその同じ轍を踏むのか。TPP交渉は、相乗効果により他のFTA締結に向けた日本の交渉力を強める大きなテコになる。TPP交渉の成否が、日本の他のメガFTA交渉にも影響する。TPP交渉が決着すれば、TPP交渉に参加していない中国を刺激し、日中韓FTA交渉のスピードも速まる可能性がある。さらに、2015年末の妥結を目標とするRCEPの交渉にも加速の圧力が働くだろう。しかし、逆にTPP交渉が漂流すれば、日中韓FTAもRCEPも交渉が停滞する恐れがある。TPPをテコに日本が日中韓FTAやRCEPの交渉で主導性を発揮するというシナリオも崩れかねない。そうなれば、笑うのは中国である。

さらに、EUとのFTA交渉にも影響する。正式協議から1年たち、EUがこれまでの交渉の進展を評価し、交渉を継続するかの判断をする。TPPに対抗して、2013年6月に米国との間でTTIP交渉を開始したEUは、対米交渉を優先、対日交渉への盛り上がりはいまひとつだ。TPP交渉が漂流すれば、TTIPのほうが、日EUFTAより先に合意する可能性もある。

(3) TPP交渉の行方——妥結か漂流か

正念場を迎えたTPP交渉だが、先行きに暗雲が漂い始めた。2013年10月、インドネシア・バリ島で開かれたTPP首脳会議は、参加国間の溝を政治判断で埋める絶好の機会であった。しかし、財政問題をめぐる米国内の政治的な対立が外交政策にも影響を及ぼす異例の事態となり、牽引役のオバマ大統領の欠席で、「年内妥結」に向けて合意を急ぐ機運は萎んだ。交渉参加12カ国は2013年末の妥結を目指したが、関税撤廃や知的財産権、国有企業規律などセンシティブな問題をめぐる対立が解消されず、結局、越年となった。

最大の原因は、域内の国内総生産（GDP）の約8割を占める日米の関税協議にある。2013

年2月の日米首脳会談で「米国は工業品（自動車）、日本は農産物にセンシティブティーがある」ことを認め合ったと主張する日本に対して、米国はセンシティブティーを認めたが、それは関税維持の容認ではないと反論。米国は関税撤廃の原則論に立ち、関税をゼロにするまでの期間を長く設定することが、センシティブティーへの配慮だと主張した。日本の農産物に20年の関税撤廃期間を認めるとの米国の提案に対して、安倍政権は「聖域を守る」という国会決議を無視できなかった。

日本には、日豪FTA交渉で牛肉の関税削減を認めれば、米国産牛肉が日本市場で不利になるため、米国の姿勢が軟化するのではないかと期待もあった。しかし、米国が十分な成果を得たと言える内容のTPP交渉合意を実現できなければ、米議会でTPA法案は通らない。そのため、TPA法案の成立を目指すオバマ政権としては、日本の農産物の関税撤廃で大幅な譲歩は難しかった。

今年4月の日米首脳会談が大きなヤマ場とされたが、共同声明には「前進する道筋を特定した」と記すにとどまり、「大筋合意」の文言は盛り込まれなかった。『日本経済新聞』（2014年4月25日、26日付）によれば、焦点の農産物5項目の取り扱いについては、①コメ、麦、砂糖は現行の関税は残すが、コメと麦については米国向けの無税輸入枠を拡大・新設する、②牛肉・豚肉と乳製品は10年以上かけて関税を大幅に引き下げるが、その代わりに輸入量が急増した際に発動する緊急輸入制限措置（セーフガード）を導入する、という方向で調整が進んだ。なお、豚肉については、安い豚肉ほど高い関税をかける「差額関税制度」の見直しと関税の引き下げ幅で、日米の主張にまだ開きがある。現在、関税率、猶予期間、セーフガードの発動条件、無税輸入枠の4つの変数を組み合わせた「方程式」を日米で共有し、妥協点を探っている。

他方、米国は自動車関税の早期撤廃には消極的で、事前協議で農産物も含めた「全品目のうち最も長い期間で撤廃する」ことですでに決着済みであるとして、譲歩する考えはない。逆に、並行協議の枠組みで、米国は一定台数の米国車を日本にそのまま輸出できるように日本の安全・環境基準などの緩和を求めてきており、日本が強く反発している。

21世紀型の新たな貿易ルールづくりを先導する立場の日米が、20世紀型の関税撤廃といった次元で対立しているのは何とも情けない。日米の関税協議が合意には至らなかったことで、TPP交渉の先行きは不透明さを増している。新興国は、日米協議の着地点を見極めてからカードを切る考えである。したがって、日米は積み残した豚肉と自動車などの調整を急ぐ必要がある。5月のAPEC貿易相会合（中国・青島）に合わせてTPP閣僚会合がシンガポールで開催されたが、国有企業や知的財産権などルールの交渉で米国と新興国との溝は埋まっておらず、落としどころは見えていない。今夏の大筋合意を目指しているが、このタイミングを逃すと、11月の米中間選挙の影響で実質的な協議は難しくなる。TPP交渉を再び本格化させることができるのは早くても中間選挙後になるため、交渉妥結は2015年以降にずれ込む。TPP交渉を漂流させてはならない。

(1) 馬田啓一「APECとTPPの良い関係・悪い関係——アジア太平洋の新通商秩序」『季刊国際貿易

- と投資』No. 92 (2013年6月) (<http://www.iti.or.jp/kikan92/92umada.pdf>)。
- (2) 馬田啓一「TPPと国家資本主義——米中の攻防」『季刊国際貿易と投資』No. 89 (2012年9月) (<http://www.iti.or.jp/kikan89/89umada.pdf>)。
- (3) P. A. Petri, M. G. Plummer and F. Zhai, *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C., 2012.
- (4) 馬田啓一「TPPと東アジア経済統合——米中の角逐と日本の役割」『季刊国際貿易と投資』No. 87 (2012年3月) (<http://www.iti.or.jp/kikan87/87umada.pdf>)。
- (5) 馬田啓一「TPPとRCEP——ASEANの遠心力と求心力」『季刊国際貿易と投資』No. 91 (2013年3月) (<http://www.iti.or.jp/kikan91/91umada.pdf>)。
- (6) “TPP Officials See RCEP as Complementary, But U.S. Businesses Worried,” *Inside U.S. Trade*, November 28, 2012.
- (7) R. Baldwin, “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Rules,” *Policy Insight*, No. 56 (May 2011), Centre for Economic Policy Research.
- (8) 馬田啓一「メガFTA時代のWTO——主役か、脇役か」『季刊国際貿易と投資』No. 95 (2014年3月) (<http://www.iti.or.jp/kikan95/95umada.pdf>)。
- (9) R. Baldwin and Patrick Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press, 2009.
- (10) 馬田啓一「米国のTPP戦略と日本の対応」『季刊国際貿易と投資』No. 85 (2011年9月) (<http://www.iti.or.jp/kikan85/85umada.pdf>)。
- (11) TPP交渉の争点をまとめた最新の文献は、中川淳司「TPP交渉の行方と課題・1—4」『貿易と関税』第62巻第1号—第4号 (2014年1月—4月)。
- (12) 馬田啓一「TPPと日米経済関係——強気な米国と弱気な日本」『季刊国際貿易と投資』No. 90 (2012年12月) (<http://www.iti.or.jp/kikan90/90umada.pdf>)。
- (13) 馬田啓一「オバマの通商戦略に死角はないか——WTOとメガFTAへの対応」『季刊国際貿易と投資』No. 94 (2013年12月) (<http://www.iti.or.jp/kikan94/94umada.pdf>)。
- (14) アベノミクスの内容は、「経済財政運営と改革の基本指針——脱デフレ・経済再生」(2013年6月14日、閣議決定)を参照 (http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/06/20/20130614-05.pdf)。
- (15) 馬田啓一「日本の新通商戦略と農業問題——TPPへの視点」『季刊国際貿易と投資』No. 86 (2011年12月) (<http://www.iti.or.jp/kikan86/86umada.pdf>)。
- (16) 日本のTPP戦略については、次の文献を参照。馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本のTPP戦略——課題と展望』、文眞堂、2012年、石川幸一・馬田啓一・木村福成・渡邊頼純編著『TPPと日本の決断——「決められない政治」からの脱却』、文眞堂、2013年、山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本——FTA戦略とTPP』、勁草書房、2012年、山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『アジア太平洋の新通商秩序——TPPと東アジアの経済連携』、勁草書房、2013年。

うまだ・けいいち 杏林大学教授
umada@ks.kyorin-u.ac.jp