

## 第4章 錯綜するアジア太平洋地域統合と日本

寺田 貴

### はじめに

2010年以降、アジア太平洋地域は、地域統合枠組みが複数設立されるものの、それぞれの統合枠組みの内容やルール、参加国数は異なるといった、地域統合の錯綜時代を迎えている。その意味で2012年11月、カンボジアで開催された一連の東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations: ASEAN）の会議は、アジア太平洋の地域統合において分水嶺的な会合となった。まず日中韓貿易大臣会合において、北東アジア3か国の自由貿易協定（FTA）の次年度からの交渉開始が発表された。日中間の尖閣諸島、日韓間の竹島を巡る2国間関係の悪化により、定例化している日中韓首脳会合は開催されなかったものの、翌年から3か国FTAの交渉開始を決めたのは、政経分離のアプローチが北東アジアで根付きつつあることを示している。さらに東アジア首脳会議（East Asia Summit: EAS）において、東アジアの地域統合枠組みである包括的地域経済連携協定（Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP）の交渉開始に向けての合意もなされた。RCEPはASEAN10か国と日中韓の枠組みであるASEAN+3に加えて、インド、豪州、ニュージーランドが加わったASEAN+6を構成する16か国による地域統合イニシアチブである。元来は別々に統合を目指した2つの東アジアの枠組みは、後述のように、日中のイニシアチブを経て、16か国によるRCEPにほぼ統一されつつある。さらに2010年に交渉が始まった環太平洋経済連携協定（Trans-Pacific Partnership: TPP）は9か国で交渉が進められてきたが、2012年に入りメキシコとカナダの参加が決まったほか、同年11月オバマ大統領の訪問の際にタイが参加の表明を行うなど、非参加国に影響を与え得る「クリティカル・マス」が形成されつつある。これで2015年の経済共同体形成を目指すASEANを加え、日中韓、RCEP、TPPと2013年に入り、4つの地域統合枠組みが交渉を行うことになる。本論ではこのような錯綜する地域統合枠組みに焦点を当て、特に米中が互いに意識する形で統合案を進める「ドミノ競争」にその要因を見だし、その舞台が2国間から多国間へと移行してきた経緯を説明する。そしてその過程における日本の果たした役割を明確にしなが、今後の外交指針を展開する。

### 1. アジア太平洋地域のFTA：2国間ドミノ連鎖

地域統合構想が錯綜する以前、つまり米国のTPP参加による正式交渉が開始する2010

年までのアジア太平洋の地域統合の動きは、2 国間 FTA の拡散によって特徴づけられる。それは以下の4つのグループ分けが可能である。①日本を中心とした東南アジア各国との2 国間 FTA、②ASEAN を中心とした ASEAN+1FTA（日本、中国、韓国、インド、豪州・ニュージーランドの5つ）、③中国を中心とした北東アジアでの FTA、④韓国が引き起こす東アジアを超えた欧米との FTA、である。これら4つのタイプの FTA ではそれぞれ中心国（地域）が存在するが、いずれもドミノ仮説によって説明できる。

FTA 拡散要因でよく使用されるドミノ仮説は、FTA の排他性に基づいた貿易転換効果に注目したものである。つまり関税撤廃など FTA が締結相手国にもたらす利益は締結していない第3国の犠牲を伴うが、それらは品質や価格の面で競争力のある第3国の製品が、FTA 締結により競争力の低い FTA 締結国内製品にとって代われ、締結国の消費者の不利が生じると共に、第3国から FTA 締結国への輸出が排除され減少することを意味する<sup>1</sup>。FTA 締結国の企業には無関税特権が与えられる一方、第3国の企業は FTA 締結国企業との競争で不利な状況に置かれるため、ビジネス界や利益団体は FTA を締結するよう政府に対し影響力を行使、その結果、FTA 交渉が開始され、FTA の拡散が「ドミノ現象」のように引き起こされるとする<sup>2</sup>。

この仮説で重要な点は FTA 交渉国間の力の差である。ジャグディーシュ・バグワティ（Jagdish Bhagwati）も指摘するように、全ての国のパワーは平等ではなく、片方の国が大国である、影響力が大きい、あるいは安全保障を提供しているなど、覇権国家を中心に進むパターンが多く見られる<sup>3</sup>。大国が締結する FTA の場合、その市場の大きさから第3国が抱く貿易転換効果への懸念は増大し、その国は同じ大国と FTA を締結する動機が生じることになる。その意味で中小国同士が FTA を結んだとしても、貿易転換の懸念が必ずしも生じるわけではなく、特に経済大国が疎外された第3国となっても、その対抗措置として同様の FTA を結ぶ動機はほとんどない。つまり FTA のドミノ現象は起こらない。FTA 拡散の構造における FTA 相手国の選択は、それ以前にどれだけ緊密な経済、ビジネス関係が築かれているかに依存することが多い。国家は、経済関係を強化する手段としては、交渉が妥結しにくい地域またはグローバルなアプローチよりも2 国間 FTA を通して2 国間の経済利益と商取引を促進し、貿易、投資を拡大する方がはるかに効果的だと考える傾向が強い。この意味で、FTA 拡散に作用した以下の状況を考えれば、日本の2 国間 FTA 推進への関心は東南アジアでの FTA 急増に重要な役割を果たしたといえる。

それらは、(1) 日本は多くの ASEAN メンバーにとって最大の貿易相手国、投資、技術、援助の提供国であり、すでに緊密な2 国間経済、ビジネス関係を築いていたこと、(2) 従って中国、韓国を含む東南アジア域外国のなかで、日本が最も熱心に東南アジアで2 国間

FTA を追求していたこと、(3) すべての ASEAN 加盟国が中国、韓国との 2 国間 FTA に関心を持っていたわけではなかったこと、である。その結果、ASEAN が日本の 2 国間 FTA アプローチを批判していたにもかかわらず、日本はほとんどの ASEAN 加盟国の最初の 2 国間 FTA 相手国となり、現在のところインドネシア、フィリピン、ブルネイ、ベトナムにとっては唯一の 2 国間 FTA 相手国である<sup>4</sup>。

2 番目の ASEAN+1 の FTA の起源は 1998 年に日本と韓国が、翌年に日本とシンガポールがそれぞれ 2 国間 FTA の締結に向けて正式な接触を開始したことで孤立感を深めた中国が、ASEAN に FTA 締結を提案する 2000 年にさかのぼることができる<sup>5</sup>。日本と韓国は、逆にこの中国の提案に刺激を受ける形で ASEAN+1FTA を 2005 年に交渉を開始、インドや豪州・ニュージーランドも同様に 2004 年、05 年にそれぞれ交渉を開始するなど、現在ではこれら 5 つの ASEAN+1FTA が存在している。日本はそれまで ASEAN を 1 つの経済単位としてみなさなかつた。しかし中国の拡大する巨大市場、ASEAN への積極的な経済外交を鑑み、個々の ASEAN 加盟国との 2 国間 FTA を交渉しつつも ASEAN+1FTA を追求し始めることが必要と認識するようになる。

3 番目の北東アジアの FTA は、中国がドミノの中心プレーヤーの役割を果たしつつある。そのカバーする品目の少なさから FTA とは呼べないものの台湾と締結した経済協力枠組み協定 (Economic Cooperation Framework Agreement: ECFA)、そして現在交渉中の韓国との FTA が存在する。それまで慎重な姿勢を貫いてきた中国との FTA を韓国が 2010 年になって真剣に検討し始めた理由は、電子機器などで競合関係にある台湾が中国と ECFA を締結したことにあつた。つまり膨大な中国市場において台湾企業との競争で不利な状況が、ECFA によって生じることを食い止める防止策として中国と FTA を結ぶ大きな動機の 1 つであつた<sup>6</sup>。ただ、日韓 FTA は 1998 年にその起源をたどることができるものの、小泉純一郎首相 (当時) の靖国参拝、対日貿易赤字の拡大などに対する韓国の懸念などのため 2004 年以来、交渉は凍結されている。日本は東南アジアとは対照的に北東アジアにおいては、FTA を締結はおろか交渉さえも現在行っていない状況である。歴史や領土に関する対立関係の存在がこの状況に大きな影響を与えていると言える。

最後に韓国が引き起こしたアジア地域を越えた 2 国間 FTA のドミノの動きは、韓国が米国、欧州連合 (EU) という巨大市場と FTA を締結する動きによって、特に自動車や電化製品などの主要輸出品で競合する日本が追従しなければならない状況を生み出した。韓国は輸出が GDP に占める割合が 5 割近く、1998 年のアジア通貨危機以降、割安感のあるウォンを活かし輸出主導の経済成長戦略を立ててきたが、米欧を含む「45 か国と FTA を結ぶ韓国の経済領土は世界一」と李明博大統領が述べるように<sup>7</sup>、FTA はとりわけ重要な通商政

策であった。「同時多発的 FTA 交渉」というスローガンを掲げる李政権は、巨大経済圏や主要貿易国との FTA に高い優先順位を置いている。その FTA が日本にもたらす影響は、市場規模の大きさ、関税率の高さ、共通関税の存在、日本企業の現地生産があまり進んでおらず輸出への依存度が高いことなどから、米国よりも EU の方がはるかに大きい。そのため、2007年5月に韓・EUのFTAの交渉が始まると、翌月には経団連が日・EUのEPAの実現を働きかけ始めている<sup>8</sup>。しかしEU側は日本とのFTAはEUにとって有利でないとの判断から日本の呼び掛けに長く応じてこなかった。例えば2009年にEUに輸出された外国車のうち韓国車が12%であるのに比べて日本車は36%、さらにハイブリッドなどの環境対応が進んだ日本車の輸入関税が撤廃されると欧州車への脅威となるとみなされていた。またEUの対日貿易赤字（2008年は328億ユーロ、2009年は199億ユーロ）が常態化する中、EUの対日輸出の約7割がすでに無関税であることから、EUは日本とFTAを結ぶ利点が小さいとみていたのである<sup>9</sup>。

しかし、日本が米韓FTAを超える形で米国を含むTPPへの関心を強めるにつれ、EUも態度を変え始めた。EUの関心は日本への投資が少ないことや、政府調達に入札できないことなどに見られる日本の非関税分野の規制緩和にあった。EUは米国が主導するTPPには国内の規制を緩和・撤廃することが1つの主要課題と判断し、日本のTPP参加への動きによってEUも日本とFTA交渉を行うことで、輸出や投資を促進させるための非関税障壁の撤廃を交渉のテーブルに乗せることができると考えた。実際EUは、TPPに参加したシンガポール、マレーシア、ベトナム、そして対米FTAを締結した韓国との間ではFTA交渉を行うか、もしくは事前折衝を行っているなど、EUのFTA戦略は対米追従の特徴がみられる<sup>10</sup>。従って、日本のTPP参加は、米国そしてEUとのFTAへの道を開き、それによって「同時多発的FTA交渉」を進めてきた韓国に追いつくといった日本の輸出業界の要請に応えることを意味した。さらに重要なことは、このドミノ現象はEUや米国がASEANとのFTAに関心を示すことにも繋がっており、その関心の大きな障害であったミャンマーの人権問題が改善し始めたことも、欧米とASEANの経済連携の可能性を示すことになっている。

以上のようにアジア太平洋地域でのFTAは欧州を巻き込みながら、様々な2国間FTAがドミノのように、次々と締結され、または締結が予定されている。その一方でこうした状況下では、拡散するFTAの間で関税撤廃品目の範囲や自由化期限にずれが生じ、FTA利用者である多国籍企業がどの2国間FTAが最も費用削減に効果的かを判断することを難しくしている。特に東南アジアでは、同一品目に異なるルールが適用される「スパゲティボウル」現象<sup>11</sup>が最も顕著に見られる地域の1つであり、このFTAの「線」を「面」へと変

化させること、つまり地域統合を進めることがこれらの問題解決に有効なアプローチであった。

## 2. 米国と地域統合ドミノ

最初に示したように、このアジア太平洋地域の FTA はその「線」から「面」の状況へ移行し、地域統合枠組みが錯綜している。そしてこの段階でも、その原動力はドミノ作用であった。2 国間 FTA のドミノ現象では日中韓が重要な役割をそれぞれ担ってきたが、多国間ドミノ現象では、米国がその趨勢に影響を与える国として登場してきたことが特筆される。その米国の関心をアジア統合に導いたのは中国であった。地域統合をめぐる米中の相克は、日本がどの枠組みに入るかという意味で、その役割の重要性が増しており、日本通商外交にとって重要な局面を迎えている。以下その状況が浮上した要因を概説したい。

米国はオバマ政権になり、「アジア回帰」政策を取り、その外交政策の重点をアジア太平洋に移行しつつあるが、特に TPP はその貿易面での主要な政策として重要視している<sup>12</sup>。クリントン国務長官はこのことについて、米国はアジア太平洋地域における戦略的リーダーシップを維持するため経済的リーダーシップも強化していくことにした、と述べたが<sup>13</sup>、それは TPP への関与を強め、そこにできるだけ多くの参加国を入れることで、自らの望む経済秩序を構築することへの決意を意味した。米国の有力政治コンサルティング会社であるユーラシアグループを率いるイアン・ブレマー (Ian Bremmer) は「日本は米国と手を携え TPP を新たな WTO に育てることに力を尽くすべきだ。TPP が強力な存在になれば、いずれ中国もそのルールに従わざるを得なくなる」と述べている<sup>14</sup>。この発言は WTO の自由化交渉がこう着して進まない現在、貿易と投資の自由化促進制度としての主要な役割を TPP に負わせる考えが米国に存在することを示す一方で、経済的リーダーシップを米国が進めようとする意志は中国の存在によるところが大きいことをも教えてくれる。

例えばオバマ政権になってブッシュ政権時に進めてきた韓国やコロンビア、パナマとの FTA の批准を行うことを決定したことについて、カーク通商代表は「アジア太平洋地域では米国を排除した貿易協定が拡大し、米国の企業と労働者が貴重な機会から締め出されている」と述べている<sup>15</sup>。米国政府の中には、中国が「低質の」FTA を東南アジアで推進していることは「スパゲティボウル」現象に拍車をかけ、ビジネスでの取引コストを引き上げかねず、たとえ東アジア地域統合がなし得なくても東アジアで常にその話が取り上げられることは米国の「周辺化」を助長することになると考える層が存在した。そして、それならいっそのこと批判したりするのではなく、そのトレンドに合わせて自らの地域統合策を打ち上げることのほうが得策だと考えた。この点についてある国家安全保障会議 (NSC)

の幹部は「もし他国が絵空事 (pie-in-the-sky) な FTA で評判を勝ち取るのであれば、我々も同じ絵空事の FTA 提案でポイントを稼ごうとした」と述べるなど<sup>16</sup>、2006年に米国が推進すると発表した APEC を使ったアジア太平洋自由貿易協定 (FTAAP) が現実的な構想だとは米国でさえも考えられておらず、あくまで象徴的な構想であったことが窺える。

その一方で米国企業が東アジアの FTA の動きから切り離されていることへの批判にこたえる必要性もあった。例えば、全米製造業者協会や全米商工会議所などの業界団体は、東アジア地域主義の台頭の結果として、米国が排除されることを危惧する声明を相次いで発表している<sup>17</sup>。この関心が、FTAAP 推進、そして 2008年にブッシュ大統領 (当時) により参加表明がなされる P4、後の TPP への参加であった。

その TPP の特徴は、新たな地域統合を最初から作るのではなく、あらかじめ存在する統合枠組みに参加し、事前交渉など初期コストの低い戦術で TPP を進めている。その既存の統合枠組みは P4 と称される、シンガポール、チリ、ニュージーランド、ブルネイ 4 か国の市場規模は 3 千万人にも満たない小さなものであった。従って米国が P4 に参加する主な動機は輸出先市場を確保することではなかった。実際、2010年に TPP 交渉の最初のテーブルに着いた 8 か国が米国の環太平洋地域での貿易に占める割合は 17%で、世界全体との貿易に占める割合は 6%にとどまっていた。米国通商代表部のカトラー代表補は、米国が P4 に目を付けた最大の理由は全品目の関税を 2015 年までに撤廃するなどといったその質の高さで、それゆえ「FTAAP のひな型」になると考えていた。質は高いが参加メンバーの数と規模は小さい。そのため米国は TPP の参加国拡大に関心を示すようになる。例えば、メルボルンでの第 1 回 TPP 交渉においてニュージーランドのティム・グローサー貿易大臣は、TPP がアジア太平洋の統合ゲームに米国が関与するための主要媒体であることを示すとともに、米国にとって TPP の付加価値は参加国が増えればさらに高まると述べている。つまりより多くの APEC メンバーが入ることで、「クリティカル・マス」が形成され、それ以外のメンバーにとって不参加であることのコストが高くなり、結果としてさらに参加国数が増えるという戦略を米国は取り始めていた。米国は、自らが追求する「WTO プラス」の FTA にできるだけ多くの国の参加を募り、東アジアで進む地域統合プランへの対抗手段を構築したと言える。実際、米国の参加を受け、豪州、ペルー、ベトナムが同調、後にマレーシアも参加するなど、一挙に参加国が増大している。

米国の TPP への直接的関心の一つは雇用確保にある。2009年 11 月、東京を含む初のアジア諸国歴訪から帰国後、オバマ大統領はアジア市場の重要性を強調し、リーマンショック以降長期化する景気後退の中、アジア市場に 5%輸出を増やせば米国内で数万人という雇用を作れると訴えているが、その意味で米国にとって最大の市場である中国は TPP に

における「陰の交渉相手」として意識されている。例えば2011年4月、6つの業界団体はカーク通商代表に民間企業の経済活動を不当に妨げる海外国営企業に対し、法的拘束力のある罰則義務事項を設けることを要請する書状を送っている。国営企業は自由化の進んだシンガポールのような国にも存在するが、米国企業関係者は「TPPを通して国営企業への補助とビジネス慣習に対する制限をかけることは、アジア市場における中国企業の行動に対する重石となり、将来的には、中国との2国間や地域、グローバルレベルでの貿易交渉において基礎をなす政策枠組みを提供する」と述べる。つまりTPPには自由資本主義的ではないビジネス慣習を進める中国に対して、法的な足かせを課す手段となる期待感が米国国内で存在することが理解できる。同じ社会主義国で国営企業が跋扈するベトナムのTPP参加は、米国にとって仮想中国の役割を担うことが想定されている<sup>18</sup>。

この動きに懸念を覚え、TPP以外の地域統合枠組みを進める行動をとったのが中国であった。このような国有企業活動への規制を強めるTPPへの中国の参加はそれほど容易ではなく、そのTPPが参加国を増やししながら交渉が進展するのは、中国にとっては望ましい状況ではない。実際、2011年にTPPの交渉が進み日本の参加の可能性が高まる中、中国は地域統合に関して従来の主張を覆し、日本に対し妥協を繰り返す形で、日本との市場統合の可能性を探ってきた。

例えば日中韓FTAは最初に提案された2002年以来、長くこう着状態にあったが、最初に示した通り、2013年より交渉開始の合意に至っている。このこう着状況を生んだ最大の要因の一つは、国内企業と税制面や入札手続きで同等の扱いを受ける「内国民待遇」や、他国の進出企業より不利な扱いを受けない「最恵国待遇」といった内容を含む投資協定を先に締結すべきだという日韓に対し、中国が政治的に困難な国内法的整備を強いられる同協定に難色を示した点にある。日本の投資協定や2国間FTAに含まれる投資章では、ローカルコンテンツ要求や出資規制などを禁止し、知的財産権保護も含んでいたため、中国外交部の崔天凱アジア局長（当時）は「まずは貿易自由化、それから投資協定というのが通常の流れだ」と述べ、FTAを先に進める姿勢を維持していた<sup>19</sup>。この状況に変化が生じるのは、2011年に米国が主導し中国が排除されているTPPへ日本が参加表明をしたことに影響を受け、中国が歩み寄りを見せてからである。同年、北京での日中外相会談では日中韓FTA締結に向けて、日本が前提条件としていた3か国投資協定の実質合意を年内に目指すことで意見を一致させたが、これにより日中韓FTA交渉への道が開けたことになる。

日本の北東アジア外交はこれまで順調には展開されてこず、特に2国間関係の悪化は統合推進の阻害要因であった。例えば日中の指導者や政府関係者が参加する2国間会合や交渉では、これらの問題解決に向けた話し合いが主になされることが多く、そのため日中韓

や東アジア地域における両国の協力の可能性が重要議題にのぼることはあまりない。さらに、日本は中国にとって3番目の貿易相手国（最大の輸入先、5番目の輸出先）、中国は輸出入ともに日本の最大の貿易相手国であり、極めて緊密な経済相互依存関係を構築しているが、2国間 FTA を梃子にパートナーシップを形成し地域統合を進めるという機運さえうかがえないのは、相互依存関係の進展が地域統合の推進要因とする説を覆す重要な例証となっている。日韓 FTA は、金大中大統領（当時）が未来志向の新たな日韓関係構築の象徴として 1998 年に共同研究を提案したのを契機に交渉が始まったが、小泉首相（当時）の靖国神社参拝を契機に 2004 年以降、政府間交渉が中断しており、さらに日本の農産物自由化と韓国の恒常的な対日赤字問題をどう克服するかといった問題も絡み、交渉再開の目途も立っていない。加えて 2012 年 8 月の李大統領による竹島（韓国名独島）訪問や天皇謝罪要求発言を機に日韓関係は大きく悪化し、日本の財務省は韓国と前年締結した、ウォンの急落を防ぐ目的の通貨スワップ協定の延長をしない決定を行うなど、2国間 FTA を進展させる政治状況ではない。

このような状況下で経済連携の強化が日中韓という枠組みで進むのは、低迷する日中、日韓関係を鑑みて、改善のための対話の機会を政策レベルで維持する、増やすという意味で日本にとって重要な政治的機能を持つ。それをもたらした米国の TPP 推進、同協定への日本の参加意思表示は、ドミノ効果として北東アジア地域統合にも大きな影響を及ぼしているのが、錯綜する地域統合時代の一つの特徴である。

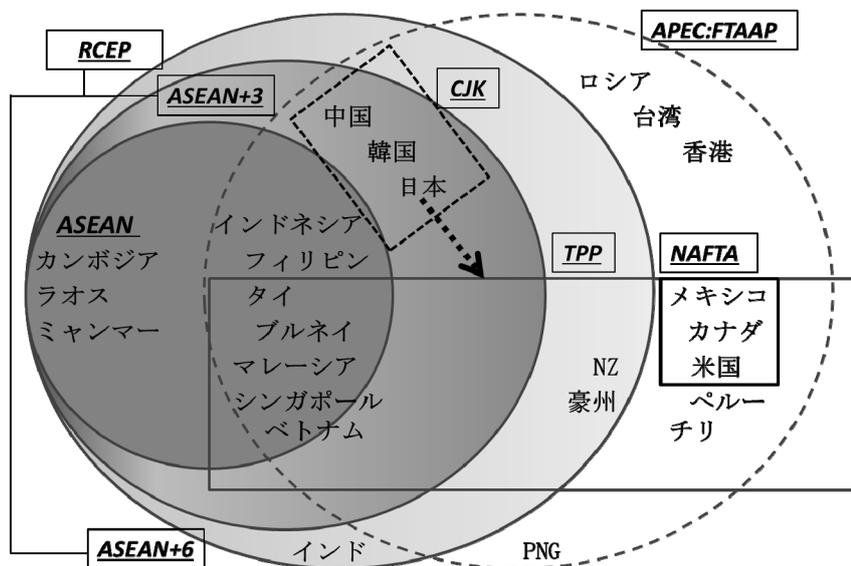
### 3. 多国間ドミノと RCEP

上に述べたように、地域統合の錯綜時代をもたらした最大の要因は、米中という世界第 1 位と第 2 位の経済大国がお互いの影響力拡大を意識し、競争する形で自らが望む地域統合構想を進めている点である。つまり米中は通商構造の変化をもたらす国としての役割を担ってきたことになる。さらに世界第 3 位の経済大国である日本がどちらに加わるのか、あるいはどちらに先に加わるのかといった問題はその統合の規模の拡大につながることから、先に述べた中国の譲歩や、EC の日本との FTA への関心に見られるように、錯綜する地域統合の行方に影響を与える balanサーとしての役割が見いだせよう。つまり、世界の経済大国達が自らの国益をぶつけ合い、互いの望む地域統合を進めようとしていることが、アジア太平洋地域の地域統合の錯綜を招いた要因だと指摘できる。

ここで図を参照しながら、この大国間競争による地域統合枠組みの錯綜をより詳しく見てみたい。これまでは ASEAN を中心にした同心円的統合枠組みの拡大、すなわち ASEAN から ASEAN+3、そして ASEAN+6 へと参加国を拡大させながら、それぞれ首脳会合を持

つ（ASEAN+6 の場合は東アジアサミット（EAS））別個の地域制度を設立してきたことの特徴は、ASEAN がその中心に位置付けられていることである。ただ、この中心という言葉は誤解を招きやすい。なぜなら、これは ASEAN が貿易や投資の自由化を積極的に推進し地域統合を推進していることを意味しているのではなく、ましてや日中韓など域外大国を含んだ地域統合構想や工程表を作っているわけでもない。首脳会合の主催など、会合の機会を提供するのが ASEAN 中心性の主要な機能となっている。特に 2011 年以降、EAS に参加するため米国大統領は東南アジアを年に一度は確実に訪れることとなったことで、米中両国の首脳トップが多国間の場に参加する機会を提供する機能を ASEAN は維持している。

図1 アジア太平洋の地域統合の枠組み（13年1月段階）



資料：筆者作成。

この地域統合構想の同心円の問題は、ASEAN が動かないと域外大国を含んだ ASEAN+3 も ASEAN+6 の統合も動かない点である。かつてシンガポールのゴー・チョクトン首相（当時）は、WTO や APEC など自由化を進めようとしても、それは「最小公約数 (lowest common denominator) 」ベースとなり、自由化を望まない国々のために自由化志向の国々の行動が縛られることになる」と述べた。それは最も消極的な国が貿易自由化のペースを抑えることとなり、地域統合推進の大きな障害となる<sup>20</sup>。一方的に自由化をしてしまうと、輸入品の参入に対するハードルを高くしておきながら、輸出品はハードルを下げた他国の

市場にほぼ自由に出せるという、フリーライダー問題が生じるからだ。特に競合品である場合は、雇用を脅かすため国内政治問題化する可能性を秘める。この点から、5つの ASEAN+1 の FTA が発効されながら、それを収斂する形で東アジア統合の交渉がこれまで開始されなかったのは、ハブとしての役割が減じられることになるため ASEAN が消極的であるところが大きかった。2011年8月、それまで東アジア統合の枠組みは ASEAN+3 か ASEAN+6 で競い合っていた日中が互いに矛を収める形で、EAFTA (ASEAN+3)、CEPEA (ASEAN+6) とともに貿易・投資自由化を議論する作業部会の設置を共同で提案したのも、TPP の交渉は進むものの、ASEAN に任じている東アジアの統合枠組みが進まないことを日中両国が懸念したことに起因している<sup>21</sup>。

しかし、先述のように日中韓が ASEAN+3 から独立した形で FTA 交渉開始に合意したのは、排他された ASEAN にとって懸念する動きとなった。3か国間で GDP の合計が 7540 億ドル (11年) の大規模な市場の統一化への交渉が動き出したことは、直接投資をひきつける巨大マグネットが ASEAN の近くに出現することを意味し、自らが海外からの投資に陰りを投げかけ、辺境化する可能性も出てきた。これが ASEAN 統合を急ぎ、直接投資のマグネットの威力を強める意思を ASEAN が強める要因であった<sup>22</sup>。その方策は ASEAN+1 を結んだ 6か国との間にある FTA という「線」を解消し、16か国という東アジア地域統合という「面」による自由貿易協定、すなわち RCEP という東アジア地域統合を目指す決定を行ったことである。さらに重要なことは、ASEAN+1 の殻を打ち破り、域外大国との統合を進めるために、ASEAN 経済共同体 (AEC) の構築を急ぎ、6億人の統一市場を形成し、域内の経済活動をほぼ自由に行える環境を創出することであった。ただ日中韓はこのような ASEAN の日中韓 FTA に対する懸念をよく理解しており、中国の陳徳銘商務部長は FTA 交渉開始の発表の場を ASEAN が開催する EAS にするとし、日中韓 FTA は開かれたものとして交渉する点を強調、韓国の朴泰鎬通商交渉本部長もその内容などを ASEAN 側と情報共有することを示している<sup>23</sup>。このような「線」から「面」への変化によって重要な点は、「面」となる広域統合では、「線」によってそれぞれ異なる原産地規則が統一されることである。これは累積原産対象国の拡大を意味し、無関税が適用される製品の数が増え、そのためのルールが簡素化され、最終的に輸出拡大に貢献するという利点があり、日本の経済産業省も、この点を強調している<sup>24</sup>。

ASEAN にとって市場を 1 つにする必要性をより強く駆り立てられることになった他方の要因は、現実には交渉が進む TPP である。図が示すように TPP は ASEAN を中心とした同心円を串刺す形で ASEAN を分断している状況である。タイが 2013 年の参加の意向を示したため、ASEAN からの参加国はシンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシアの 4 か

国から5か国になる可能性が高まった。これにより東南アジアで最も開発が遅れるインドシナ3か国（ミャンマー、ラオス、カンボジア）、保護主義への動きを強めるインドネシアやフィリピンが参加しない中、TPPに参加する国々は自由化の果実と米国との関係発展といった問題を、ASEAN中心性の維持より優先させたこととなり、ASEANの分裂の印象を強める結果となった。インドネシアのギタ貿易相は「TPPはASEANにとって脅威ではない。双方が発展するのは良いことで各国がどの枠組みを選ぶかは国情によって違う」と述べるものの、TPPは「自由化品目の割合が非常に高く、対象になった品目の関税撤廃を一気に進める」ため、インドネシアにとっては「課題が多く……参加予定はない」とした<sup>25</sup>。この発言はTPPの出現により、ASEAN内で高度な自由化と国内制度改革を進める意思のある国だけが参加することを示し、自由化の最小公倍数アプローチがもはや適用されないことを示している。

#### 4. 錯綜する地域統合と日本外交

これまで見てきたように、錯綜するアジア太平洋の地域統合の動きでは、米中が進める互いに排他的な統合アプローチであるTPPと日中韓FTA、RCEPが存在し、中韓がTPPへの参加意思を占めていない中、日本はいずれの枠組みの交渉に参加する唯一の国である。この3つの統合枠組みの交渉は、ほぼ同時並行的に進むものの、質の高さについては差異があり、TPP、日中韓、RCEPの順で広範かつ深い統合になると思われる。しかし高付加価値品目に特化しつつある輸出品、サービスや投資の自由化への高い関心を寄せる企業群、アジア太平洋地域の広範に展開される生産ネットワーク拠点、平均関税3%以下に示される競争力の高い鉱工業品と開かれた国内市場など、中国や多くのASEANメンバーとは、その市場や輸出品の性質において大きく異なる。しかしながら、例えばサービス分野の自由化などは、RCEPや日中韓FTAでは進まない可能性が高い。その意味で、不参加であることのコストが高くなり、結果としてさらに参加国が増える「クリティカル・マス」を形成しつつあるTPPへの参加決定は、自らの貿易と投資に最も大きな利益をもたらすという意味で重要であった。

その反面、中国、韓国、インド、インドネシアなどの主要なアジア諸国はTPPに参加していない。しかし日本はこれらの国々との貿易量が多く、多くの日系企業も進出しており、さらに保護指向も強い（例えば中国は自動車に25%関税を課している）ことから、日中韓FTAやRCEPも日本に利益をもたらすのは明確である。日本にとってこのような地域統合の錯綜時代は、まさに日本経済とビジネスにとって好機であり、それを活かすためにも、これら3つの統合枠組みを別々にとらえるのではなく、一つの大きな通商戦略としてくく

り、それぞれ扱う内容をできるだけ連携させながら、RCEP や日中韓 FTA の質を高める方策を考えることである。例えば TPP での自由化の交渉を踏まえて、RCEP と日中韓 FTA の3つの交渉内容と進捗状況を把握することができるようになるため、国営企業の扱い、地財、政府調達、競争政策、環境・労働など TPP で進む「WTO プラス」項目の中で、何が後の2つの FTA において交渉可能なのかを精査し、両 FTA が高い質の統合内容に持っていく上でイニシアティブが取るのが重要である。その意味で3つの統合枠組みの交渉担当者の密な連絡が不可欠となる。さらに3つの交渉を統括できる司令塔の存在も必要となるため、現在進む NSC 設置の議論に加え、経済外交の効果的推進のため、縦割り行政組織に基づく交渉体制の見直しも急務と言える。

ただ、これまでもそうであったように、日本の FTA の最大のアキレス腱である農業は、地域統合を進めるに当たり、自由化を要求される分野である。コメをはじめ、粗糖や乳製品など、国がまず買い上げるこれら輸入品の国内価格は日本市場に入ると高騰し、関税に換算すると 300 から 800%と世界に例を見ない高さである。これら農産物は TPP だけではなく、農産物輸出国を多く含む RCEP や日中韓でも自由化の要求が必至なため、農業従事者の若返り、一人あたりの耕地面積の拡大、専業と兼業のバランスといった農産物の構造改革と一体になって進める必要がある。これら農産物は FTA では実際に関税が引き下げられる、または撤廃されるまで 10 年以上、あるいはさらに長い期間が設けられる可能性がある。さらに、いわゆる「ねじれ現象」にある米国議会の状況では、TPP の発効も遅れる可能性も否定できず<sup>26</sup>、その時間的猶予を活用し、先に挙げたような農業改革に取り組むべきであろう。

高い質の地域統合を RCEP で達成するには、ASEAN の統合支援が急務である。ASEAN の統合の度合いは RCEP のそれを決めるため、高い質の統合を RCEP が目指すのであれば、ASEAN 統合もそうなる必要がある。ASEAN の特徴は国際経済法上では途上国の集まりとみなされ、政治、文化上でも一体感を欠いていることから、「アセアンウェイ」と呼ばれる緩やかなルールを適用し、法的拘束力をできるだけ避けた自主性を重んじる形で地域協力を運営してきたことにある。従って関税撤廃といった地域の決めごとにも、不履行に対して罰則が実際に適用されたことはないし、そのため例外措置を各々が求める素地が確立されている。

例えばインドネシアに見られる輸入制限、国産品販売の義務付けといった非関税障壁の問題の多くが ASEAN では手つかずで、各国が維持する貿易と投資に対する規制ルールの撤廃・緩和に対する統一的なメカニズムを欠く状態にある。このためビジネス界では、ASEAN とは、10 か国が 10 通りの違った経済ルールを持つ緩やかな集まりとの認識も存在

する<sup>27</sup>。RCEP の内容に関してもシンガポールやマレーシアは物品だけでなくサービス・投資も含めた広範囲の自由化を要求する一方、自国に安価な中国製品が流入し対中貿易赤字が膨らむことを懸念するインドネシアは高い自由化率の FTA には反対の立場をとるなど、その大枠を決めるにおいても、ASEAN はまとまっていない。これは TPP などの例外措置を極力省き、製造に関する労働や環境基準の設定を含む、極めて高いレベルでの協力、統合プログラムへの参加が難しいことを示す。このため「アセアンウェイ」からの脱却の必要性を訴える声も聞こえ始めており、例えば2012年末に5年間の任期を終えたスリン・ピッスワン事務総長は「強力な中央集権メカニズムがなければ、重大事に成り得る問題のすべてを調整し、調査することは極めて困難だ」<sup>28</sup>として、欧州のような事務局の権限を強め、参加メンバーへの縛りを強化する必要性を訴えている。日本は ERIA や ADB などにおいて強いイニシアチブをとってきており、その知見を活かしながら、これらの国際機関事務局との連携を通して、ASEAN の事務局強化の支援を果たすことができよう。

このように ASEAN が単体の経済アクターとして発展するには様々なハードルを乗り越えなければならないが、日本の取りうる政策は、メコン河流域の流通システムの構築など、自由化、円滑化、開発・経済援助といった、APEC で進めた3つの柱を使って、包括的な ASEAN 統合の推進を図ること、そして排他的にならずに中韓豪などの域外大国との連携を図ること、最後にその施政が日本の利益になることを明確に示すことが肝要である。

#### —注—

- 1 Viner 1950, Ethier 1988.
- 2 Baldwin 1996, Solis, Katada & Stalings 2009.
- 3 Bhagwati 2008, pp.43-47.
- 4 寺田 2010。
- 5 寺田 2012。
- 6 『日本経済新聞』2010年4月20日。
- 7 『日本経済新聞』2010年12月31日。
- 8 日本経団連 2007。
- 9 『日本経済新聞』2010年11月29日。
- 10 Heydon and Woolcock 2009, p.165.
- 11 Bhagwati 2008.
- 12 Fergusson, *et. al.*, 2013.
- 13 *Bangkok Post*, 17 November 2012.
- 14 『日本経済新聞』2012年10月22日。
- 15 Kirk 2009.
- 16 Searight 2011, pp.59-60.
- 17 『時事通信』2008年2月5日。
- 18 Solis 2011.
- 19 『日本経済新聞』2004年12月1日。
- 20 Terada 2005.
- 21 筆者インタビュー、経済産業省担当官、2011年12月26日、東京。

- <sup>22</sup> Ministry of Foreign Affairs (Singapore), 2012.  
<sup>23</sup> [http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001118/asean\\_economics\\_minister\\_meeting.pdf](http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001118/asean_economics_minister_meeting.pdf)  
<sup>24</sup> 経済産業省 2012 年。ベトナムは繊維製品の原料となる生糸などのほとんどを中国から輸入しているが、これでは、例えば ASEAN インド FTA における原産地ルールを満たすことができなかった。しかし、RCEP が発効すれば、この問題を解決できるであろうとの観測がなされている。  
<sup>25</sup> 『日本経済新聞』2011 年 11 月 20 日。  
<sup>26</sup> 2007 年 5 月 10 日にブッシュ政権と民主党が多数を占めていた当時の議会が合意した FTA に課税規定には、団体交渉、結社の自由、強制労働・児童就労の禁止、雇用差別などに関する国際労働機構 (ILO) の労働基準の遵守を義務づける点で、これまでの米国の FTA に比べて厳しい条項である。民主党政権を支える労働組合と下院民主党は、TPP において法的強制力のある ILO 労働条約の実施を強く求めているが、共和党は反対しており、両党の見解の相違はいまだ大きい。またオバマ政権は米韓 FTA 関連で失職した労働者を財政的に支援する貿易調整援助 (TAA) プログラムを盛り込もうとした際、財政負担の増加を招く上、雇用創出の効果が見込めないと共和党議員が反発したため、米韓に加え、コロンビア、パナマと前政権時に調印した FTA の批准に至るまで 3 年以上を要することとなった経験をしている。この経験は、政治的困難な割には経済的利益の少ない 2 国間 FTA に米国が関心を示さなくなった要因となっている。  
<sup>27</sup> Hutagalung 2010.  
<sup>28</sup> 「ロイター」、2012 年 8 月 1 日。

## 参考文献

- 経済産業省『通商白書 2012』  
日本経団連 (2007)「日 EU 経済連携協定に関する共同研究の開始を求める」、6 月 12 日。  
寺田貴 (2010)「東南アジア域内外の競争的地域主義：シンガポールと ASEAN の役割」ミレヤ・ソリース他編『アジア太平洋の FTA 競争』(勁草書房)、(2012)「東アジア FTA のドミノ論とドミノ停止論」浦田・谷内・蟻川・柳井編『変容するアジアと日米関係』(東洋経済新報社)  
Baldwin, Richard (2006) “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade”, *The World Economy*, Vol.29 (11), pp.1451-1518.  
Bhagwati, Jagdish (2008) *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade* (Oxford University Press, Oxford).  
Fergusson, Cooper, William H., Jurenas, Remy and Williams, Borck R., (2013)“The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress”, *CRS Report* .  
Heydon, Kenneth and Woolcock, Stephen (2009) *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements* (United Nations University Press, Tokyo).  
Hutagalung, Martin (2010) “ASEAN: An Integrated Market?” in S. Tiwari (ed.) ASEAN: Life after the Charter Institute of Southeast Asian Studies, Singapore), pp.141-144.  
Kirk, Ronald (2009)“Letters to Speaker of the House Nancy Pelosi and Senate President Pro Tempore Robert Byrd”14 December.  
Ministry of Foreign Affairs (Singapore) (2012) “MFA Press Statement: Prime Minister Lee Hsien Loong's Attendance at the 21st ASEAN Summit and Related Meetings, Phnom Penh, Cambodia”, 18 November 2012  
Searight, Amy (2011) The United States and Asian Economic Regionalism: On the Outside Looking In?" in Mark Borthwick and Tadashi Yamamoto (eds.), *A Pacific Nation: Perspectives on the US Role in an East Asia Community* (Japan Center for International Exchange, Tokyo).  
Solís, Mireya (2011) “Last train for Asia-Pacific Integration?: U.S. Objectives in the TPP Negotiations”, *WOJUSS Working Paper Series* (No.2. Waseda University).  
\_\_\_\_\_, Katada, S. and Starlings, B. (2009) (eds.) *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*, Palgrave Macmillan, 2009.  
Terada, Takashi (2005) “The Japan-Australia Partnership in the Era of the East Asian Community: Can They Advance Together?” *Pacific Economic Papers*, No.352 (2005).  
Viner, J. (1950) *The Customs Union Issues*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.