

第3章 TPPとアジア太平洋のFTA：経済連携の方向性

馬田 啓一

はじめに

環太平洋パートナーシップ（TPP）の登場で、アジア太平洋地域はメガFTAの主導権争いの場となった。米主導のTPPに警戒を強めた中国は、TPPへの対抗策として、ASEAN+6による東アジア地域包括的経済連携（RCEP）の実現に向けた動きを強めている。

この地域におけるメガFTAの潮流をどう読むべきか。米中の角逐が強まる中、TPPとRCEPの関係は競争的か、それとも補完的か、見方は大きく分かれる。両者が将来、より広範なアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）に収斂する可能性はあるのだろうか。あるとすれば、それはどのような道筋を辿るのであろうか。

そこで、本稿では、TPPとRCEP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経済連携の動きを取り上げ、その現状と課題、今後の展望について考察する。

1. FTAAP実現の道筋：TPPはAPECの先遣隊

FTAAP構想は、アジア太平洋地域にAPEC加盟国をメンバーとする広域のFTAを構築し、貿易・投資の自由化と幅広い分野の経済連携を目指すものである。2004年にAPECビジネス諮問委員会（ABAC）がサンチャゴでの首脳会議において、この構想を提案した。

当初、実現可能性の点から冷遇されていたが、2006年にベトナムのハノイで行われたAPEC首脳会議で米国がFTAAP構想を打ち出すと、一気に関心が高まった。FTAAPは長期的な目標として位置づけられ、これを促進する方法と手段について作業部会で検討することになった。

米国がFTAAPを提案した背景には、東アジア地域主義の台頭がある。東アジア経済共同体を視野に入れた広域FTA（ASEAN+3やASEAN+6）の構想はいずれも米国を排除したもので、そうした動きを牽制する狙いがあった。

しかし、FTAAP妥結に向けて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よりも東アジア経済共同体の実現を優先したいという考えが根強くあった。FTAAPの推進によってASEANと日中韓を軸とする東アジア経済統合の枠組みが崩壊しかねないとの懸念も少なくなかった。

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。中国など拘束を嫌っ

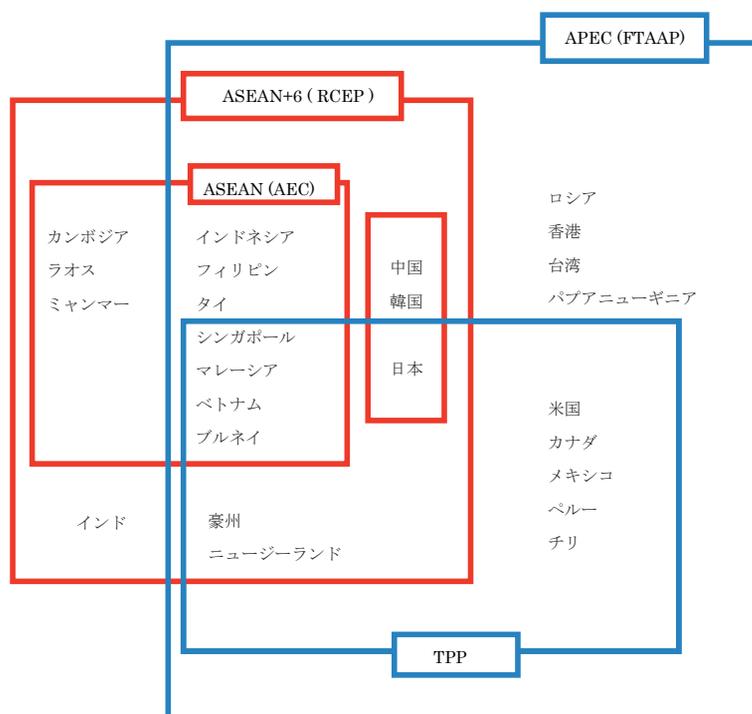
てFTAAPの実現に慎重な国も東アジアには多く、全会一致を原則とするAPECでの協議は、下手をするとFTAAPを骨抜きにする恐れがあった。

このため、米国はAPECをFTAAP交渉の場にすることを諦め、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。

TPPは、2006年5月にAPECに加盟するニュージーランド(以下、NZ)、シンガポール、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。米国がTPP交渉参加を表明すると、オーストラリア（以下、豪州）、ペルー、ベトナムも追随した。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した。その後、2011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、現在、TPP参加国は12カ国に拡大している。

なお、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、ASEAN+6の3つを発展させることで合意した¹。その後、ASEAN+3とASEAN+6はRCEPに収斂したため、現在は、TPPとRCEPの2つのルー

図1 アジア太平洋地域における経済連携の重層関係



(資料) 筆者作成

トによる FTAAP の実現可能性に注目が集まっている。

2. TPP は 21 世紀型 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²。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。

難航する WTO ドーハ・ラウンド交渉に対する嫌気から、主要国は通商戦略の軸足を 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 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。

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」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」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。

メガ FTA 交渉の中で最も先行しているのが TPP である。交渉を主導した米国は、TPP を「21 世紀型の FTA モデル」と位置付けて、高いレベルの包括的な FTA を目指した。21 分野 30 章にわたる TPP 交渉では、投資、知的財産権、国有企業、政府調達、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 (中小企業、規制の整合性など) も追加されている。TPP 交渉の妥結によって、TPP のルールがアジア太平洋地域の新通商秩序の基盤となる可能性が極めて高くなった。

3. TPP 交渉は土壇場の大筋合意

妥結か漂流か、その行方が注目された TPP 交渉が、2015 年 10 月初、米アトランタでの閣僚会合で大筋合意に達した。5 年半ぶりの決着である。最後まで難航した分野は、物品市場アクセス (関税撤廃)、知的財産権、国有企業、投資など、各国の国内事情で譲歩が難しいセンシティブなものばかりであった。

TPP 交渉の潮目が変わったのは、2014 年 11 月の米議会中間選挙後である。上下両院とも自由貿易に前向きな野党の共和党が勝利したことで、レームダック (死に体) に陥りそうなオバマ政権であるが、皮肉にも、TPP に後ろ向きな与党民主党に代わって共和党の協力を取り付けた。

TPP交渉に不可欠とされた通商交渉の権限を大統領に委ねるTPA（貿易促進権限）法案を2015年6月下旬に、上下両院とも薄氷の採決であったが可決、成立させた。これによりTPP交渉の合意内容が米議会によって修正される恐れがなくなり、交渉参加国は最後のカードを切ることができるようになった。

TPA法案の成立を追い風に、農産物5項目（コメ、麦、砂糖、牛・豚肉、乳製品）と自動車で難航した日米関税協議も決着の見通しがつき、TPP交渉妥結への機運が高まるなか、2015年7月下旬、参加12カ国はハワイで閣僚会合を開き、大筋合意を目指した。しかし、想定外の「伏兵」の登場で、医薬品のデータ保護期間や乳製品の関税撤廃などをめぐり参加国間の溝は埋まらず、交渉は物別れに終わった³。

しかし、米国の政治日程を考えれば、2016年の米大統領選の予備選が本格化する前に、TPP交渉を決着させる必要があった。レガシー（政治的業績）が欲しいオバマ大統領にとっては、アトランタ閣僚会合が最後のチャンスであった。

漂流の懸念も高まるなか、TPP交渉は、医薬品データの保護と乳製品の関税に加え、自動車部品の原産地規則をめぐって縄れに縄れたが、度重なる日程延長の末、土壇場で大筋合意にこぎつけた。TPP交渉が漂流すれば、中国が一带一路構想（現代版シルクロード）とアジアインフラ投資銀行（AIIB）をテコにアジア太平洋地域の覇権争いで勢い付いてしまうとの警戒心が、米国を大筋合意へと突き動かした。

参加国は大筋合意を受けて、TPP協定の発効に向けた国内手続きに入ったが、米議会の対応に焦点が集まっている。オバマ大統領は2016年2月上旬にTPP協定に署名して速やかに議会審議に入りたい考えだ。しかし、共和党の一部からは米政府が譲歩し過ぎたと不満が出ており、TPP法案が議会に提出されれば大統領選への影響も避けられない。このため、法案の審議入りを選挙後に先延ばしする案も浮上するなど、TPP法案の議会審議の行方は全く予断を許さない⁴。

4. 中国はTPPに参加するか

TPPが大筋合意したことに中国が焦らないはずはない。米国はポストTPPを睨み、将来的には中国も含めてTPP参加国をAPEC全体に広げ、FTAAPを実現しようとしている。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対して、TPPへの参加条件として、政府が国有企業を通じて市場に介入する「国家資本主義」⁵からの転換とルール遵守を迫るとするのが、米国の描くシナリオである。

勿論、中国がハードルの高いTPPに今すぐ参加する可能性は低い。しかし、韓国、台湾、タイ、フィリピン、インドネシアなど、APEC加盟国が次々とTPPに参加し、中国の孤立

が現実味を帯びるようになれば、中国は参加を決断するだろう。TPPへの不参加が中国に及ぼす不利益（貿易転換効果と呼ぶ）を無視できないからだ。しかも、表1が示すように、FTAAPの実現によって最も大きな利益を受けるのは、これを提唱した米国ではなく中国なのである。

表1 TPP、RCEP、FTAAPの経済効果

(2025年のGDP増加額、カッコ内は増加率、単位10億ドル、%、07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)

(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。

(資料) P.A.Petri, M.G.Plummer, ASEAN Centrality and ASEAN-US Economic Relationship, East-West Center, 2014より筆者作成。

2013年9月上海に設立された「中国自由貿易試験区」は、中国が選択肢の一つとして将来のTPP参加の可能性を強く意識し始めていることの表れだろう⁶。さらに、2008年から交渉中で合意の可能性も見込まれる米中投資協定(BIT)も、中国にとってはTPP参加のための布石と言える。米国がどこまで譲歩するか、BITを通じて探りを入れているように見える。

5. TPPとRCEPをめぐる米中の角逐

しかし、その一方で、TPPによる中国包囲網の形成に警戒を強める中国は、対抗策としてRCEPの実現に動いている⁷。RCEPはTPPに比べると自由化のレベルは低いが、中国やインドを含むルールづくりの枠組みとして大きな意義を持つ。ASEAN経済共同体(AEC)や日中韓FTAの交渉とも連動しながら、RCEPの交渉が行われている。

2011年11月のASEAN首脳会議でASEANが打ち出したのが、RCEP構想である。ASEANは、同年8月の日中共同提案を受けて、膠着状態にあったASEAN+3とASEAN+6の2構想をRCEPに収斂させ、ASEAN主導で東アジア広域FTAの交渉を進めようとしている。

中国は、そうしたASEANの野心を承知の上で、ASEANをRCEPの議長に据え、ASEAN+6の枠組みにも柔軟な姿勢をみせた。米国が「アジア回帰」を打ち出し、安全保障と経済の両面でアジア太平洋地域への関与を強める中で、米国に対抗するにはASEANを自陣営につなぎ留めておくことが欠かせないと考えたからだ。もちろん、中国の本音は、黒子として

RCEPの操縦桿を握るというものである。

2012年11月の東アジアサミットで、RCEPの交渉開始が合意された。これを受けて、RCEP交渉は2013年5月に開始、2015年末までの妥結を目指した。しかし、RCEPは同床異夢の感が拭えず、関税撤廃も自由化率の目標設定という入口で躓くなど、交渉はまだまだ紆余曲折がありそうだ⁸。

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た。米中の角逐が強まる中で、TPP、RCEPの動きが、同時並行的に進行しつつあるが、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存在していることである。中国は、TPP交渉を横目で見ながら、国家資本主義の体制を維持しながらRCEPの交渉を進めようとしている。

6. ASEANの懸念：TPPは危険な誘惑か

ASEANは、「ASEAN中心性（centrality）」を確保することによって、東アジア広域FTAの中にASEANが埋没しないようにしてきた。AECの実現を打ち出す一方、「ASEAN+1」FTAを周辺6カ国との間で締結したのも、ハブ&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、東アジア広域FTAの構築においてASEANが「運転席に座る」ことを目指したためであった。

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つつある。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。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に参加しているが、TPP大筋合意後、タイやフィリピン、インドネシアも参加の意思を表明した。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、生産ネットワークを拡げる外国企業の誘致のほか、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、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。

このため、求心力の低下を恐れたASEANは、2015年末のAEC発足に向けた取り組みを強化するとともに、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。

そうしたなか、補完的かそれとも競争（代替）的か、TPPとRCEPの関係に俄かに注目が集まっている。今後のTPP拡大にとってASEAN諸国の参加は必要条件だが、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の方に流れてしまうのではないかと懸念している。このため、米国では、中国包囲網の完成のためTPPへのASEAN諸国の取り込みに腐心している⁹。

7. APECの新たな争点：北京ロードマップ

APECは、2010年の首脳宣言「横浜ビジョン」によって将来的にFTAAPの実現を目指すことで一致しているが、TPPルートかそれともRCEPルートか、さらに、両ルートが融合する可能性があるのか否か、FTAAPへの具体的な道筋についてはいまだ明らかでない。

このため、2014年11月のAPEC北京会合では、FTAAP実現に向けたAPECの貢献のための「北京ロードマップ」策定が主要課題となった¹⁰。議長国の中国は、首脳宣言にFTAAP実現の目標時期を2025年と明記し、具体化に向けた作業部会の設置も盛り込むよう主張した。

しかし、FTAAPをTPPの延長線に捉えている日米などがTPP交渉への影響を懸念し強く反対したため、FTAAPの「可能な限り早期」の実現を目指すこととどまり、具体的な目標時期の設定は見送られた。

他方、作業部会については、TPPやRCEPなど複数の経済連携を踏まえFTAAPへの望ましい道筋についてフィージビリティ・スタディ（実現可能性の研究）を行い、その成果を2016年末までに報告することとなった¹¹。ただし、研究報告の後すぐにAPEC加盟国がFTAAP交渉に入るわけではない。研究とその後の交渉は別というのが、日米の立場だ。

習近平国家主席は、北京ロードマップを「歴史的一歩」と自賛した。しかし、米国の横車によって、ロードマップはすっかり骨抜きにされた感は否めない。

FTAAPのロードマップ策定についての提案は、中国の焦りの裏返しと見ることができる。TPP交渉に揺さぶりをかけるのが真の狙いだったようだ。TPP交渉が妥結すれば、FTAAP実現の主導権を米国に握られ、下手をすれば中国は孤立する恐れもある。そこで、TPP参加が難しい中国は、TPP以外の選択肢もあることを示し、ASEANの「TPP離れ」を誘うなど、TPPを牽制した。

FTAAPへの具体的な道筋について、中国としては米国が参加していないRCEPルートをFTAAP実現のベースにしたいのが本音だ。どのルートかでFTAAPのあり方も変わってくる。

中国がFTAAP実現を主導するかぎり、国家資本主義と相容れない高いレベルの包括的なメガFTAは望めそうもない。

8. 新通商秩序と日本の役割：アジア太平洋の懸け橋

2015年11月マニラでAPEC首脳会議が開催された。「北京ロードマップ」の採択からちょうど1年、TPPかRCEPか、再びFTAAP実現の道筋をめぐる米中の主導権争いが繰り広げられた。

首脳宣言ではFTAAP実現に向けた取り組みの強化が確認されたものの、TPP大筋合意によるTPP参加の流れを止めたい中国が、TPPの文言を盛り込むことに反対、その是非をめぐる激しい応酬があった。結局、「TPP交渉の大筋合意を含む域内FTAの進展と、RCEP交渉の早期妥結を促す」といったTPPとRCEPの両方に言及する形で決着した。

FTAAPの実現を視野に入れながら、当面はTPPとRCEPの2つのメガFTAがしのぎを削る形となろう¹²。FTAAP構想をめぐる米中が対立する中で、日本はどのように対応すべきか。

グローバルなサプライチェーンの効率化を進める日本企業にとって、TPPとRCEPとの間で各分野のルールが異なるというのでは困る。「スパゲティ・ボウル」とも呼ばれる貿易システムの分極化は放置できない。TPPとRCEPの間でルールの調和が不可欠である。FTAAPのインキュベーターであるAPECをその調整の場として活用すべきだろう。

日本は地政学的な利点を生かして、アジア太平洋地域において重層的な経済連携を展開している。TPPとRCEPの両方に参加する他の諸国と協力して、APECにおいてTPPとRCEPをFTAAPに収斂させることができる立場にある。日本は「アジア太平洋の懸け橋」としての役割を目指すべきだ。

TPPとRCEPが融合してFTAAPが実現すれば、サプライチェーンの効率化と国際生産ネットワークの拡大が進み、アジア太平洋地域に新たな成長力が生まれる。日本に求められているのは、アジア太平洋地域における新たな通商秩序の構築に向けてイニシアティブを発揮することである。米中の狭間で埋没しかねない日本の存在感を高める又とない好機ではないか。

注

- 1 APEC (2010)。
- 2 Baldwin (2011)。
- 3 誤算は、ニュージーランドが医薬品での譲歩と引き換えに、日米やカナダに乳製品の大幅な輸入拡大を要求し、強硬姿勢を崩さなかったことだ。
- 4 上院共和党のマコネル院内総務は、ワシントンポスト紙とのインタビューで、米大統領選前に TPP 法案の承認はしないとの考えを示した。「日本経済新聞」2015年12月12日付。
- 5 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。米国は、中国政府が自国の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と厳しく批判している。
- 6 自由貿易試験区は2015年には広東省、福建省、天津市など4カ所に拡大している。
- 7 その他、TPPに対抗して中国の習近平国家主席は、アジアから中東、欧州につながる経済・貿易協力の枠組みとして、「一带一路」（シルクロード経済帯、21世紀海上シルクロード）と呼ばれる経済圏構想を提唱した。中国主導による AIIB の設立も、一带一路構想によるインフラ整備を資金面から支えるのが狙いと見られる。
- 8 一時、自由化に消極的なインドを外す先行合意案も浮上した。
- 9 ASEAN の TPP 参加を促すための支援の枠組みとして、2012年11月、米 ASEAN 首脳会議で、米・ASEAN 拡大経済対話 (Expanded Economic Engagement) イニシアティブ (別名、E3 イニシアティブ) が採択された。なお、2016年2月に米国カリフォルニアで米 ASEAN 首脳会議を開催することになったが、オバマ政権には TPP に ASEAN の非参加組を取り込む狙いもある。
- 10 APEC (2014)。
- 11 2016年の APEC ペルー会合で FTAAP に関する研究成果が報告されるが、米中が共同議長を務めるような報告書に、明確な道筋の提示は期待できないだろう。
- 12 Petri and Plummer (2012) は、今後、FTAAP の雛型となるルールをめぐる TPP と RCEP の競争 (contest of templates) が激しくなると見ている。

参考文献

- 石川幸一・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著 (2015) 『FTA 戦略の潮流：課題と展望』文眞堂。
- 馬田啓一 (2013) 「TPP と新たな通商秩序：変わる力学」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』文眞堂。
- 馬田啓一 (2014) 「TPP 交渉とアジア太平洋の通商秩序」日本国際問題研究所『国際問題』No. 632。
- 馬田啓一 (2015) 「TPP とアジア太平洋の新通商秩序：課題と展望」石川幸一・馬田啓一・高橋俊樹編著『メガ FTA 時代の新通商戦略：現状と課題』文眞堂。
- 馬田啓一 (2015) 「ポスト TPP の米中関係と世界経済秩序の行方」国際貿易投資研究所『フラッシュ』No. 253。
- 浦田秀次郎・21世紀政策研究所編著 (2012) 『日本経済の復活と成長へのロードマップ：21世紀日本の通商戦略』文眞堂。
- 木村福成 (2012) 「TPP と 21世紀型地域主義」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。
- 菅原淳一 (2013) 「アジア太平洋の経済統合と TPP」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。
- 渡邊頼純 (2014) 「メガ FTA の潮流と日本の対応」石川幸一・馬田啓一・渡邊頼純編著『TPP 交渉の論点と日本』文眞堂。
- APEC (2010), Pathways to FTAAP, 14 November 2010 (外務省「FTAAP への道筋」2010年11月14日)。

APEC (2014) , The Beijing Roadmap for APEC' s Contribution to the Realization of the FTAAP (外務省「FTAAPの実現に向けたAPECの貢献のための北京ロードマップ」2014年11月11日。) .

Baldwin, R. (2011) , “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules,” Centre for Economic Policy Research, Policy Insight, No. 56.

Petri, A.P and M.G. Plummer (2012), “The Trans-Pacific Partnership and Asia-pacific Integration: Policy Implications,” Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, No.PB12-16, June.