

## 第2章 TPP とアジア太平洋の FTA —トランプ・ショック後の経済連携の方向性—

馬田 啓一

### はじめに

2016年2月、環太平洋パートナーシップ(TPP)協定は参加12カ国の間で署名が行われ、発効に向けた国内の手続きに入った。これによって、アジア太平洋の新たな通商秩序の構築は、TPPを軸に進展していくと思われた。

ところが、「まさか」の事態が起こった。11月の米大統領選で大方の予想に反し、TPP離脱を明言していたドナルド・トランプ氏が勝利し、大統領に就任することになり、TPPの発効が全く見通せなくなってしまった。米国のこれまでの通商戦略のシナリオもまさに崩壊寸前といえる。本当にトランプはTPP離脱で「墓穴を掘る」つもりか。

一方、米主導のTPPに警戒を強めていた中国にとっては、TPPの頓挫は喜ばしいことに違いない。TPPに代わって、中国が肩入れする東アジア地域包括的経済連携(RCEP)がアジア太平洋の新たな通商秩序の基盤となるかもしれないからだ。

トランプ・ショック後のアジア太平洋におけるFTAの行方をどう読むか。片足を棺桶に突っ込んだTPPはもはや死んだも同然なのか。アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)への道筋をめぐり繰り広げられた米中の角逐も、このまま中国の不戦勝で終わるのか。

本章では、先行き不透明となったTPPの現状を踏まえ、TPPの経済的、戦略的な意義と課題を明らかにし、トランプ・ショック後のアジア太平洋の通商秩序の行方と日本の積極的な政策対応について大胆に鳥瞰してみたい。

### 1. FTAAP 構想と TPP の意義

#### (1) FTAAP への道筋：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、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。

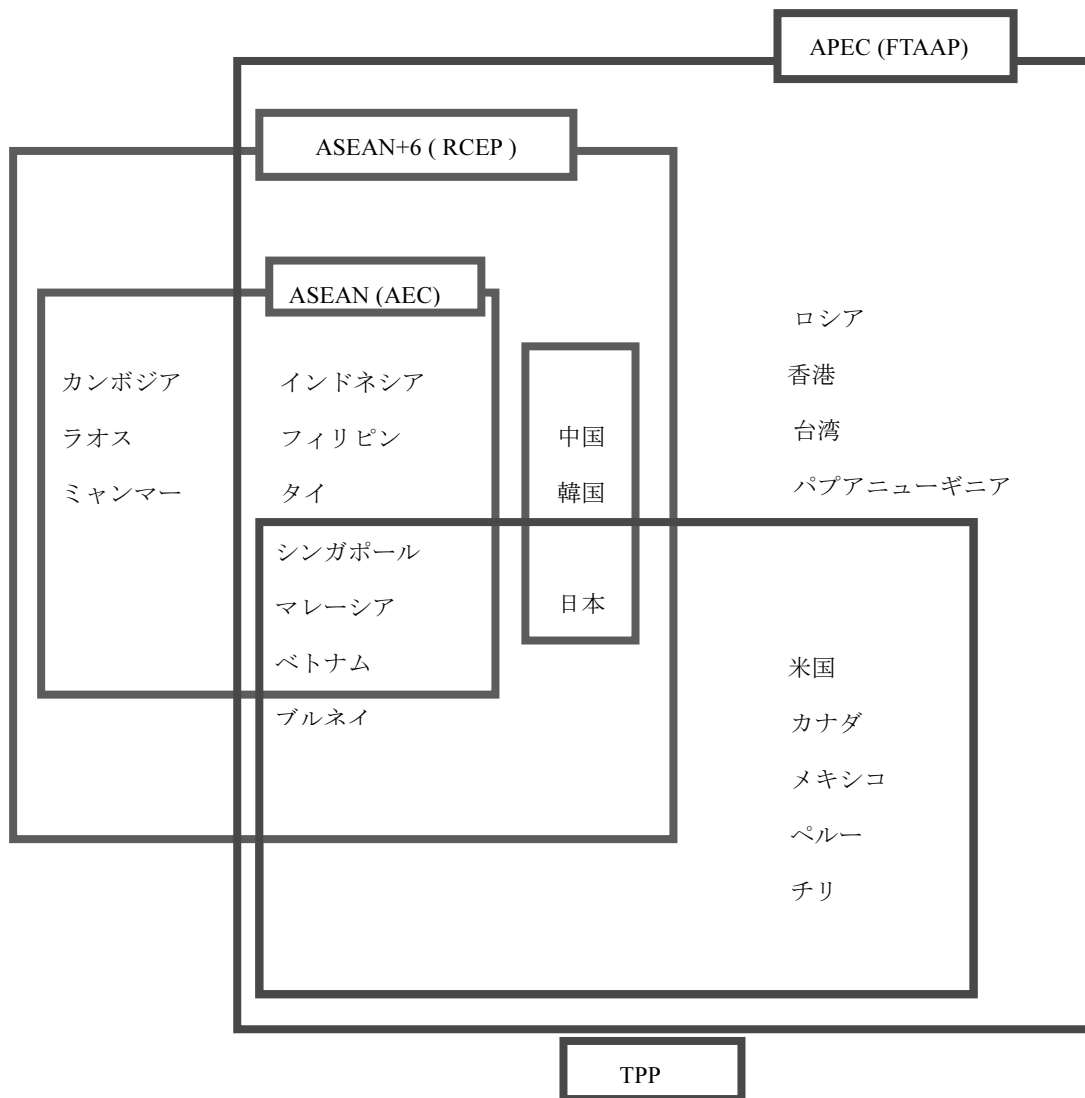
さらに、APEC はこれまで FTA を結ばず、「緩やかな協議体」として非拘束の原則を貫いてきた。APEC から FTAAP への移行は拘束ベースの導入を意味する。中国など拘束を嫌って FTAAP の実現に慎重な国も東アジアには多く、全会一致を原則とする APEC での協議は、下手をすると FTAAP を骨抜きにする恐れがあった。

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 カ国の間で発効された 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<sup>1</sup>。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 つのルートによる FTAAP の実現可能性に注目が集まっている。

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

## (2) 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<sup>2</sup>。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。

このように、企業による国際生産ネットワークの拡大とそのサプライチェーンのグローバル化に伴い、これまでの枠を超えた 21 世紀型の貿易ルールが求められている。そのルー

ルづくりの主角は WTO でなく、メガ FTA である。新通商秩序の力学は、TPP、RCEP、日中韓 FTA、日 EU・FTA、さらに米欧間の TTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）などのメガ FTA を中心に動き始めている。

サプライチェーンのグローバル化に伴い、2 国間 FTA の限界も明らかとなった。2 国間 FTA では、サプライチェーンが展開される国の一部しかカバーされない。サプライチェーンをカバーするために複数の 2 国間 FTA を締結すると、「スパゲティ・ボウル現象」が生じてしまう。FTA ごとにルール（例えば、原産地規則）が異なれば、企業にとっては煩雑で使い勝手が悪いものとなる。

サプライチェーン全体をカバーするには、メガ FTA が必要だ。域内産と認定し関税をゼロにする条件を定めた「原産地規則」が、メガ FTA によって統一され、かつ、現地調達比率において域内での「累積方式」が認められれば、原産地証明がかなり容易となる。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、メガ FTA によって「地域主義のマルチ化」が進み、ルールが収斂・統一されていくことのメリットは大きい。

メガ FTA 交渉のうち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。TPP 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。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。

したがって、TPP が発効されれば、21 世紀型 FTA モデルとして、TPP のルールが他のメガ FTA の「ひな型」となって、将来、WTO のグローバル・ルールとなる可能性も十分にある。

### **(3) TPP は風前の灯：署名後の発効は絶望視**

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ったが、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貿易促進権限（TPA）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9月下旬、参加12カ国は米アトランタで閣僚会合を開き、大筋合意を目指した<sup>3</sup>。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纏れに纏れたが、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とアジアインフラ投資銀行（AIIB）をテコにアジア太平洋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。

2016年2月、NZのオークランドで TPP の署名が行われた。これを受けて、参加国は TPP の発効に向けた国内手続きに入ったが<sup>4</sup>、米議会の対応に焦点が集まった。米国ではポピュリズム（大衆迎合主義）が台頭し、トランプ旋風が吹き荒れた大統領選の影響で、民主、共和両党の候補がそろって TPP 反対を表明するなど、TPP 法案の議会審議の行方は予断を許さない状況となった。

そうしたなか、米大統領選は大方の予想に反して、TPP からの離脱を明言していた共和党候補のトランプが勝利した。大統領選後の11月下旬、トランプが改めて「大統領就任初日に TPP 離脱を通告する」と表明したことにより、オバマが「レームダック会期」に議会から TPP 法案の承認を得る可能性も消え、米新政権の下で、TPP が批准される見通しも立たなくなった。米国が批准しなければ TPP は発効できない。トランプ・ショックによって TPP は今や風前の灯となった。

## 2. トランプ・ショックで暗雲が漂う FTAAP への道

### (1) TPP 頓挫で一番喜ぶのは中国

2015年10月に TPP 交渉が妥結した直後、台湾、韓国、タイ、フィリピン、インドネシアなどが TPP 参加の意向を表明した。この動きに中国が焦らなかった筈はない。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

現しようとしていたからだ。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」<sup>5</sup>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った。

TPPの崩壊は中国にとって喜ばしいことに違いない。中国はハードルの高いTPP交渉には参加しなかった。しかし、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、中国は参加を決断せざるを得ない。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（表1）。

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。

TPPによってカバーされる国際生産ネットワークから中国がはみ出すことになれば、グローバルなサプライチェーンの効率化を目指す日本企業などは、対米輸出のための生産拠点を、中国からTPP参加国のベトナムやマレーシアなどに移す可能性が高い。中国リスクの高まりがそれに拍車をかけるであろう。タイ、フィリピン、インドネシアなどもTPPに参加すれば、その流れはもっと加速するに違いない。

TPPによる国際生産ネットワークの拡大とサプライチェーンのグローバル化の影響を無視できなくなりつつあるなかで、中国では、最終的にTPP参加は避けられないとの見方が強まっていた。しかし、高い自由化率と米国が重視しているTPPルール（知的財産権保護、国有企業規律、政府調達、環境、労働など）は中国にとっては受け入れがたい。これが、中国の「TPPジレンマ」であった。

中国がこのジレンマを克服するためには、国家資本主義からの体質改善を図るか、TPP参加のハードルを下げさせるしかない。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参加の可能性を意識し始めていることの本音だった<sup>6</sup>。

さらに、2008年から交渉中で最終合意が近いとされる米中の2国間投資協定(BIT)も、中国にとってはTPP参加のための布石であった。米国がどこまでハードルを下げるのか、BITを通じて探りを入れていたのである。TPP交渉の土壇場で、米国がベトナムやマレーシアなど新興国に対して譲歩し、国有企業や政府調達、知的財産などのルール面でハードルを大幅に下げたことも、中国にとってはチャンスと見ていた。

ところが、トランプ・ショックによってTPPの発効が全く見通せなくなった。もしTPPが頓挫すれば、それは米国の自滅によるもの、オウンゴールみたいなもので、中国は「命拾いした」と笑いが止まらないだろう。

## (2) TPPとRCEPをめぐる米中の角逐：中国の不戦勝か

TPPによる中国包囲網の形成に警戒を強めた中国は、対抗策としてRCEPの実現に動いた。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主導で東アジアの広域FTAの交渉を進めようとしている<sup>7</sup>。

中国は、そうしたASEANの野心を承知の上で、ASEANをRCEPの「運転席」に座らせ、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への関与を強めるなかで、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。

2012年11月の東アジアサミットで交渉開始が承認され、2013年5月から交渉が始まった。しかし、RCEPは同床異夢の感が拭えず、参加国の思惑が交錯し、TPPをテコにして高い水準の自由化を目指す日本、豪州などと、急速な自由化に慎重な姿勢を見せる中国、インドなどが激しく対立するなど、溝は埋まらず、2016年末までの大筋合意は17年に先送りとなった。

TPPの登場でアジア太平洋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た。そうしたなか、ASEANでは、ASEANの求心力が弱まる可能性など、TPP参加組と非参加組に二分されることの影響が懸念された。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。

一方、補完的かそれとも競争（代替）的か、TPPとRCEPの関係に注目が集まった。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の懸念は少なくない。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た<sup>8</sup>。

米中の角逐が強まる中で、TPPとRCEPの動きが同時並行的に進行してきたが、注意すべきは、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点である。中国は、TPPの動きを横目で見ながら、国家資本主義の体制を維持しつつRCEPと日中韓FTAの交渉を進めようとしている。

米国がTPPを離脱すれば、アジア太平洋のFTA交渉が深刻な「負の連鎖」に陥ってしまうだろう。TPPの頓挫で余裕を取り戻した中国が、低レベルの緩い枠組みでまとめたいたとする姿勢を崩していない。TPPとRCEPをめぐる米中の角逐は、米国のTPP離脱によって中国の不戦勝という結果になっても本当に構わないのか。

### (3) APECの新たな争点：FTAAPロードマップの行方

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<sup>9</sup>。議長国の中国は、FTAAP構想に関してAPECでの主導権を握ろうと考え、FTAAP実現のための具体的な交渉をAPECで開始するために、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の延長線上に捉えていた日米などが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明記するとともに、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<sup>10</sup>。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、日米の立場だった。

習近平国家主席は、北京ロードマップを「歴史的な一歩」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。

さて、TPPかRCEPか、FTAAPへの道筋をめぐる米中のつばぜり合いが繰り広げられるなか、今後の展開については、TPPを軸としてFTAAP実現に向けた動きが一段と加速していくと、誰もが予想していた。ところが、「北京ロードマップ」が採択されて2年後、トランプの大統領選勝利で「まさか」の事態となった。

2016年11月、トランプ・ショックでTPPの発効が絶望視されるなか、ペルーのリマでAPEC首脳会議が開かれた。FTAAPに関する「リマ宣言」では、「FTAAPはTPPやRCEPを含む地域的枠組みを基礎に構築される」ことを再確認し、「TPP参加国による国内発効手続きの完了、RCEP交渉の加速化に向けて努力する」との認識を共有した。各国はTPPの発効に向けて協調を演出した形だ。

しかし、FTAAPへの道筋についてAPEC内の力学は一変した。TPPが先行き不透明となる中で、これまでTPPの脇役でしかなかったRCEPの存在感が増したことは否めない。TPPの頓挫を絶好の機会と意識した習近平は、途上国でも参加し易い低レベルのRCEPを軸に据える考えを鮮明に打ち出すなど、米国に代わり中国がFTAAPの実現を主導する構えを見せた。

米国のTPP離脱が確実になれば、包括的で質の高いTPPを米国抜きで実現するインセンティブは失われ、TPPからの「離脱ドミノ」が起こる可能性も否定できない。トランプ新政権はTPPだけでなく、米国が自ら提唱したFTAAP構想にも冷淡になってしまうのか。いずれにしても、トランプ・ショックによってTPPが頓挫すれば、FTAAP実現への道筋が視界不良となってしまう。

### 3. 背水のTPPと今後の日本の政策対応

#### (1) 米国にとって「不都合な現実」：トランプは墓穴を掘るのか

トランプ・ショックにより、今後の通商秩序の先行きに暗雲が漂い始めた。米国のこれ

までの通商戦略のシナリオもまさに崩壊寸前といえる。TPPが、アジア太平洋における米国の影響力を強める最も重要な手段の一つであることは、改めて言うまでもなからう。しかし、トランプが新政権の下で、現行のTPPが批准される可能性はほとんどなくなった。

TPPが米議会で批准されなければ、米国はアジア太平洋のルールづくりの担い手となる権利を放棄することになる。中国がアジア太平洋の覇権を狙い、米国に取って代わろうと積極的に動いているだけに、TPPをめぐる米国の失態による影響は非常に大きいと言わざるを得ない。

TPPを葬れば、米国は「墓穴を掘る」ことになる。中国の影響下でルールがつくられる絶好の機会を、中国に与えることになるからだ。TPP交渉の大筋合意直後に、「中国にルールをつくらせてはならない」とTPPの意義を強調したオバマの声明も空しく、TPPに代わって、中国が肩入れするRCEPがアジア太平洋の新たな通商秩序の基盤となろう。米国の自爆によってTPPが頓挫すれば、東アジアでの影響力の拡大を狙う中国の思う壺である。

トランプは、いま東アジアで起きている米国にとって「不都合な現実」を直視すべきだ。覇権国の座を狙う中国の台頭という新たな地政学的リスクに対応しなければならない。トランプ新政権の対応がまずければ、米国はきっと東アジアから締め出されてしまうだろう。それは、東アジアにおけるビジネスチャンスの拡大を狙って、TPPの実現に向けてオバマ政権に支援と圧力をかけてきた米産業界にとっても、想定外の展開に違いない。

一方、トランプは、TPPから離脱する代わりに、主要な貿易相手国とは2国間FTAを締結していくと言い出した。しかし、それは「メガFTA時代」の潮流に逆らうものであり、周回遅れの発想だ。企業のグローバル・サプライチェーンを寸断させ、使い勝手の悪い2国間FTAに飽き足らず、メガFTAのTPP締結を強く望んだのは米産業界である。

米産業界は、TPPをアジア太平洋における米企業のビジネス環境を改善するための手段だとみている。TPPのルールがアジア太平洋における米産業の競争力にとって大きな意味を持つと考えている米産業界が、このまま指を銜えたまま何もせずにじっとしているのか。「TPPの葬式」を黙って見過ごすとは思われない。

## (2) 日本の通商戦略は正念場：TPPの落としどころ

トランプが大統領就任後に米国のTPP離脱を表明しても、英国のEU離脱交渉とは違い、面倒な離脱手続きなどはなく、ただ米議会在が批准しなければよいだけの話である。ということは、逆に見れば、離脱を表明した後でも気が変われば、いつでも議会の承認を取り付けることができる。したがって、各国がTPP承認の国内手続きを進めることにはそれなりの意味がある。TPPの戦略的な重要性をトランプ新政権に再認識させるため、粘り強く説

得工作を続ける上でも、APEC リマ宣言に基づき、日本が率先して TPP 協定案を承認したことは大いに評価すべきである。承認された TPP は「冷凍保存」しておけばよい。

だが、「現行の TPP 発効」というファースト・ベストに固執しすぎるのは、TPP にとって危険である。柔軟にセカンド・ベストの選択も考えておくべきだ。ただし、米国抜きの TPP 案が浮上しているが、米国が不参加では TPP の価値がない。また、最終的に米国を引きずり込むための受け皿となるかどうかも疑わしい。トランプは、追い込まれて現行の TPP に入るような真似を決してしないだろう。それはトランプの支持者たちを怒らせ、失望させる最悪の選択肢だからだ。

トランプが「就任 100 日行動計画」の中で TPP 離脱を明言している以上、2 年後の中間選挙を意識すれば、「米国にとってプラスになるように変えた」という形をつくらずに、トランプ新政権が現行のまま TPP を容認するのは極めて困難な状況である。

仮に TPP 離脱が回避され、TPP 発効に向けて首の皮一枚残るとしても、TPP 協定の見直しがなければ、米国で TPP の批准は得られそうもない。しかし、それは身勝手な米国の論理であり、他の TPP 参加国からすれば、更なる譲歩を迫られる「ふざけた話」に映るに違いない。

各国の利害が交錯するなか、5 年半にわたる交渉の末にようやくまとまったガラス細工のような TPP 合意だ。もし再交渉になったとしても上手に調整しなければまとまらないだろう。片足を棺桶に突っ込んでいる TPP をどうすれば葬らずにすむのか、他の 11 カ国にとって悩ましい問題となってしまった。

トランプは「米国の不動産王」として名を馳せた人物である。体に染みついた不動産ビジネスの常套手段が匂ってくる。どんなに優良な物件 (TPP) でも絶対に買いたい (批准) とは言わない。ケチをつけて買わない素振り (TPP 離脱) を見せて、売り手にもっと値段を下げさせる (再交渉)。「離脱と言って、最後の落としどころは再交渉」という筋書きだが、危うい綱渡りだ。民主党候補のヒラリー・クリントンの再交渉発言を強烈に批判した手前、再交渉に持ち込むために手の込んだ猿芝居が必要だろう。

日本はこれまで公式には、クリントンの当選を前提に、TPP の再交渉には応じられないという姿勢をとってきた。だが、トランプ新政権の誕生で、事態は急変したのである。日本の TPP 戦略の一部練り直しが必要である。

TPP が頓挫すれば、アベノミクスにとって大きな痛手だ。安倍政権の成長戦略にとって、TPP はアジア太平洋の成長力を取り込む重要な柱と位置づけられている。米新政権が TPP から離脱すれば、日本は梯子を外される結果となってしまう。日本のこれまでの FTA 戦略も、TPP をテコに RCEP、日中韓 FTA、日 EU の FTA を進めてきた。TPP という支柱を失

えば、その痛手は大きい。

TPP 発効を求める米国の産業界と共和党議員たちが、あの手この手でトランプへの説得工作を強めていくに違いない。どうすれば、プロレスのように、トランプを「羽交い絞め」にすることが可能か。TPP の落としどころは良くても再交渉だろう。大筋合意の直後から、再交渉の必要性を訴えていた議員は共和党にも民主党にも多い。米国は過去に何度か FTA の再交渉をして味をしめているからだ。NAFTA（北米自由貿易協定）と同じように、プラス $\alpha$ の補完協定（サイドレター）を締結するための再交渉のシナリオも準備されているかもしれない。

日本は米国の TPP 離脱を思い止まらせるよう、非公式に落としどころを睨みながら、最大限の外交努力をすべきである。TPP を支持する米国の産業界や政界が、それを「渡りに船」と考えて、トランプ新政権を突き動かせば、部分的な再交渉の道を開くことになるかもしれない。最後の TPP アトランタ会合で揉めた知的財産権や原産地規則などに絞れば、影響も限定的となろう。

もし日本が日米の2国間 FTA の交渉を回避したいと考えるならば、TPP の補完協定のための再交渉に舵を切るべきだ。米国の対日要求をかわすという点からみると、再交渉の対象に取り上げられる項目が圧倒的に絞られ、要求も他国に分散するため、日本への風当たりは弱くなる。外科手術で大量出血をする心配はなく、傷口に絆創膏でも張る程度で済むかもしれない。

日本が補完協定の再交渉を拒むべきでない理由が、もう一つある。日本の TPP 自由化率は、全体で 95%、農産物は 81%で、これは他の参加国と比べてダンゼンに低い数字である。日本の交渉力を褒めるべきか、それとも「頑張り過ぎ」であり、アジア太平洋において自由貿易を牽引していく国としては恥ずかしい数字だと見るべきか、評価は分かれるが、私は両方だと思う。

再交渉で自由化率を引き上げる前向きな姿勢を TPP 参加国に見せるべきだ。政治判断を要するが、農産物の自由化率を引き上げるとか、コメの段階的な関税撤廃を最後のカードに使うことを躊躇してはならない。戦術的な観点から、日米の2国間 FTA で追い込まれて「後ろ向きの自由化」に踏み切るよりもはるかにましである。

再交渉に向けて 12 か国をまとめていけるか、調整役としてリーダーシップを発揮してこそ、日本はアジア太平洋のリーダーとして「一皮むける」ことができる。これまでのような受動的な外交姿勢は、今や日本には許されない。

過去に似た例がいくつもあるように、紆余曲折の末、多少は時間がかかるが、衣替えし厚化粧もさせた「TPP の修正版」という形で、最終的には成立するのではないかという見

方は、あまりにも楽観的すぎるだろうか。「待てば海路の日和あり」と言われるように、長期戦も覚悟で「トランプの嵐」が過ぎ去るのを待つのも手である。米国を再交渉の土俵に引きずり込めれば大成功であり、あとの結果は交渉次第である。日本の交渉力は決して捨てたものではない。

### 【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（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（2016a）「ポスト TPP とアジア太平洋の FTA」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『TPP の期待と課題：アジア太平洋の新通商秩序』文眞堂。
- 馬田啓一（2016b）「21 世紀型貿易とメガ FTA の潮流」石川幸一・馬田啓一・渡邊頼純編著『メガ FTA と世界経済秩序：ポスト TPP の課題』勁草書房。
- 馬田啓一（2016c）「米国の TPP 離脱の衝撃：トランプは本当に墓穴を掘るのか」国際貿易投資研究所『フラッシュ』No.310。
- 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 FTAs 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：国益をめぐる攻防』文眞堂。
- APEC（2010）, *Pathways to FTAAP*, November 14（「FTAAP への道筋」）。
- APEC（2014）, *The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP*（「FTAAP の実現に向けた APEC の貢献のための北京ロードマップ」）。
- APEC（2016）, *Lima Declaration on FTAAP*, November 20（「FTAAP に関するリマ宣言」）。
- Baldwin, R.（2011）, “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and the 20th Century 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.

### —注—

- 1 APEC（2010）。
- 2 Baldwin（2011）。
- 3 7月下旬にも、12 か国は米ハワイで閣僚会合を開き、大筋合意を目指したが、想定外の「伏兵」の登場で溝が埋まらず、交渉は物別れに終わった。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 TPP は、全ての参加国の国内手続きが完了すれば、60 日後に発効する。しかし、署名後 2 年が経過しても批准できない国があった場合には、6 か国以上が批准し、かつ、それらの国の GDP 合計が 12 か国全体の 85%以上を占めれば発効する。ただし、米国が 60.5%、日本が 17.7%を占めるため、両国が批准しないかぎり TPP は発効されない。

- <sup>5</sup> 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。
- <sup>6</sup> 自由貿易試験区は2015年には広東省、福建省、天津市など4か所に拡大している。
- <sup>7</sup> 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。
- <sup>8</sup> 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った。
- <sup>9</sup> APEC (2014)。
- <sup>10</sup> 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ことになったが、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る筈がない。実際、ペルー会合では、FTAAP交渉の開始には触れず、2年間行ってきた共同研究に基づいて、「各国は2020年までに、FTAAP実現に向けた道筋の貢献についての検証を行い、課題が多く残っている分野を特定し、作業計画を策定し対処していく」との方針を確認した。