

第7章 揺らぐグローバル通商秩序と日本の通商戦略 — トランプ米政権の暴走に歯止めをかけられるか —

馬田 啓一

はじめに

グローバル通商秩序を揺さぶる最大の危機要因は、米国第一主義を掲げるトランプ政権の独善的な通商政策といっても過言でない。反グローバリズムとポピュリズムの産物であるトランプ政権の内向き志向が、各国の大きな不安と懸念を生んでいる。

トランプ政権の暴走に歯止めをかけられるか。機能不全に陥った WTO（世界貿易機関）が打つ手を欠く中で、日本は、TPP（環太平洋経済連携協定）から離脱した米国の復帰可能性も視野に置きながら、米国抜きで TPP11、日 EU・EPA（経済連携協定）、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日米経済対話（FFR を含む）の 4 つの交渉に取り組んできた。保護主義に傾く米国を牽制する狙いから、TPP11（CPTPP）と日 EU・EPA の 2 つが発効にこぎつけたが、日本の通商戦略はまだ道半ばである。

トランプ政権は、TPP の代わりに包括的な日米 FTA（自由貿易協定）の締結を日本に迫っている。米国の TPP 復帰か、包括的な日米 FTA 締結か、日米の思惑が交錯する中で、果たして日本のシナリオ通りの展開になるのだろうか。それともトランプ政権が仕掛ける「ディールの罠」に日本は嵌ってしまうのか。

以下、トランプ政権の暴走に揺らぐグローバル通商秩序の行方と日本の通商戦略の課題について鳥瞰したい。

1. 暴走するトランプ政権の通商政策

(1) 保護主義に傾くトランプ政権

米国第一主義を掲げるトランプ政権の保護主義的な通商政策が大きな懸念を生んでいる。2017 年 3 月に公表された「2017 年通商政策課題」によると、トランプ政権の通商政策は、①WTO のルールよりも米国の国家主権を優先する、②不公正な貿易慣行に対しては米通商法 301 条、アンチダンピング税や相殺関税などの貿易救済措置を厳格に適用する、③貿易相手国に対しては公正かつ互惠主義にもとづく貿易を要求する、④貿易協定へのアプローチを見直し多国間よりも二国間の交渉を重視する、の 4 つを優先課題に挙げている。

公正と互惠主義は、過去にもしばしば保護主義的な措置を発動するための大義名分に使われてきた。二国間交渉で 301 条にもとづく制裁措置をちらつかせながら、相手国に市場

開放や輸出自主規制を迫ったような過去の亡霊が再び現れるのか、また、アンチダンピング税や相殺関税、セーフガードと言った WTO 協定上認められている貿易救済措置の恣意的な適用や、WTO 提訴の濫用・悪用が増えるのではないかと、そうした懸念が高まっている。

さらに新たな懸念を生んでいるのが、安全保障に影響を及ぼす輸入を制限できるとする米通商拡大法 232 条である。トランプ大統領が 2017 年 4 月、国防条項とも呼ばれる 232 条にもとづき鉄鋼・アルミの輸入を制限できるか、商務省に調査を依頼した。そして、その調査結果を踏まえ、2018 年 3 月、鉄鋼・アルミの輸入制限（それぞれ 25%と 10%の関税を上乘せ）の発動を表明したため、各国の報復が拡がり、自由貿易体制が脅威に晒される事態となった。

2017 年 3 月にドイツで開催された G20 財務相・中央銀行総裁会議は、マクロ経済ではなく通商の問題で紛糾した。保護主義的な対応の余地も残しておきたい米国が、「保護主義に對抗」との決まり文句を共同声明から削除するように強く求めたからだ。

その後、G20 の首脳会議や財務相・中銀総裁会議が開催されるたびに、トランプ政権に振り回され、共同声明に盛り込む保護主義に関する文言の調整で揉める事態となっている。米国のゴリ押しによって、2008 年のリーマン・ショックをきっかけに反保護主義を掲げてきた G20 の結束も揺らいでおり、保護主義の拡がり懸念されている。

G20 だけではない。WTO も 2017 年 12 月にアルゼンチンで閣僚会議を開いたが、閣僚宣言の採択を見送る羽目に陥った。保護主義への動きを強める米国が WTO 批判に終始し、多国間の自由貿易推進で一致できなかったからだ。WTO は機能不全に陥り、漂流する懸念が高まっている。トランプ政権は WTO 機能の限界を口実に、単独で対抗措置を次々発動しようとしている。

(2) トランプ政権の標的は対米黒字国

トランプ政権による保護主義的措置の最大の標的は、言うまでもなく中国である。米中貿易紛争が長期化する可能性は高い。だが、日本も、標的になることを覚悟しなければならない。

各国が最も警戒するのは、貿易不均衡の是正のためにトランプ政権が「力づくの通商政策」を進めようとしている点だ。それは、多国間よりも二国間の交渉を重視する姿勢に表れている。なりふり構わず何でもディール（取引）の材料にして、強引に米国の言いなりにさせる手荒な交渉術が使われている。

その背景には、米国の生産と雇用を守るため、二国間ベースで貿易赤字の削減が必要だ

とするトランプ政権の誤った認識がある。2017年3月末、トランプ氏が中国や日本、ドイツ、メキシコなど対米黒字国を対象に、その要因分析を命じる大統領令に署名した。

米商務省によれば、2017年における米国の貿易赤字は7961億ドル（前年比8.1%増）、そのうち、中国が3752億ドル、メキシコが710億ドル、日本が688億ドル、ドイツが642億ドルである。大統領令はこれら対米黒字国にとって大きな圧力となっており、トランプ政権が公正と互惠主義を隠れ蓑にして、次々保護主義的な措置をとるのではないかとの懸念がある。

（3）米国が仕掛ける貿易戦争の代償

トランプ政権が2年目に入ってから独善的な通商政策を本格化させている。米中貿易戦争がこのままエスカレートしていくと、世界経済への悪影響は計り知れない。

米国は2018年6月、米通商法301条にもとづき、中国の知的財産権侵害への制裁措置として、500億ドル相当の中国製品に25%の追加関税を課すと発表し、7月から段階的に発動した。中国が直ちに同規模の報復関税を発表したため、今度は2000億ドル相当の中国製品に対し10%の追加関税を9月に発動した。だが、その後も、10%から25%への関税引き上げをちらつかせるなど、対中強硬姿勢は半端でない。トランプ大統領の強気の駆け引きで、制裁と報復の連鎖につながる米中のチキンレース（我慢比べ）は一段と過熱しつつある。

トランプ政権は中国との貿易不均衡だけでなく、国内の先端産業育成を目指した「中国製造2025」も批判的にしている。先端産業での米中の覇権争いが絡んでおり、中国に対する牽制という狙いもある。米国は、中国が先端産業の育成のために米国企業に技術移転を強要したり、中国の国有企業に巨額の補助金を出して公平な競争を歪めていると批判している！。

中国の対米投資の背景には先端技術を手に入れる目的があるとの米国の懸念は、日本やEUも共有している。中国の不公正な慣行を止めさせるには、日本やEUとも連携し、WTOのルールに則って解決を図るべきである。ルールを無視して制裁を振りかざすようなトランプ流の強引な手法は決して許されない。

一方、米国による鉄鋼とアルミの輸入制限は安全保障を理由とした232条にもとづく措置であるが、矛先は主要な同盟国にも向けられた。トランプ政権は2018年6月、鉄鋼・アルミの追加関税の発動を中国や日本にとどまらず、適用を留保していたEUやカナダ、メキシコにも拡大した。各国はWTOのルール違反だと反発している。

6月にカナダで開かれたG7サミットの焦点は、6か国の首脳がトランプ氏を説得できる

かだったが、不調に終わった。EU とカナダは米国に報復関税を課すと表明、自由貿易体制の軸となっている G7 内部であわや貿易戦争かという異常事態となった。保護主義への対応をめぐり、G7 は今や G6+1 のような構図になっている。

トランプ氏は、米国の労働者など支持層にアピールするため、鉄鋼・アルミだけでなく、自動車にまで 232 条にもとづく追加関税をちらつかせているが、報復合戦になれば米国も痛手を負うことになる。

サプライチェーン（供給網）のグローバル化が進むなか、貿易戦争に突入すれば、米国も無傷ではいられない。トランプ氏が仕掛けた貿易制限がブーメランのように米産業の生産と雇用に打撃をもたらすことになる。

（4）米中新冷戦への危険な構図

2018 年 10 月、ペンス副大統領はハドソン研究所の演説で、中国による知的財産権の侵害や技術の強制移転、国有企業への補助金、覇権主義による軍事的拡張などを非難し、「中国を甘やかす時代はもう終わった」と宣言した。

チャーチルが「鉄のカーテン」を語った演説に匹敵するとの見方も少なくない。戦後の米中関係において、米国が中国経済を支援し国際秩序に取り込もうとした時代がペンス演説で終わりを告げ、米中が「新冷戦」に突入する危険性も高まっている。

トランプ政権が対中強硬路線に転換したのは、国家資本主義という異質なイデオロギーを持った中国が経済と安全保障の両面で米国の覇権を脅かし始めたからだ。18 年 8 月には米国への投資規制と米国からの輸出管理を内容とする法律が成立している。外国投資リスク審査近代化法と輸出管理改革法だ。さらに、米国は通信インフラから、中国大手の華為技術（ファーウェイ）や中興通訊（ZTE）を排除しようとしており、同盟国にも同調するよう求めている。

そうしたなか、2018 年 12 月 1 日の米中首脳会談で 90 日間の貿易協議に入ると合意した。この間 10% から 25% への関税引き上げを棚上げにするとし、期限を 19 年 3 月 1 日とした。米中貿易協議の焦点は、①貿易不均衡の是正、②知的財産権の保護強化、③中国の構造改革、の 3 つに分けられる。

国内経済への打撃が深刻になりつつある中国としては、何とか妥結に持ち込みたいところだろう。このため、米国の対中貿易赤字縮小と中国市場の開放については、大豆などの農産品や天然ガス（LNG）の輸入拡大、金融・自動車の外資規制緩和など、米国の要求にできるだけ応じる覚悟である。また、知的財産権の保護強化についても、一定の時間をかけて前向きに対応していくとしている。しかし、国家資本主義からの転換につながる中国

の構造改革については、国家運営の原則に抵触するとして、国有企業優遇策の見直しや「中国製造 2025」の撤廃には応じない方針である。

中国の構造問題をめぐる米中の溝は深く、貿易戦争の終焉といえるような完全な合意は難しい。何らかの成果が得られたとしても一時的な小休止に過ぎず、根底にある覇権争いの構図は変わらないため、中長期的な対立は続くともてよい。

(5) 米国の暴走を止められない WTO

トランプ政権が次々と打ち出す貿易制限に対して、打つ手を欠いた WTO の存在意義が問われる事態となっている。米国は WTO のルールを恣意的に拡大解釈し、2018 年 3 月、232 条にもとづく安全保障上の理由で鉄鋼とアルミの輸入に対して追加関税を課し、さらに、7 月からは段階的に 301 条にもとづく知的財産権侵害への対中制裁措置として追加関税を発動するなど、米中の報復合戦がエスカレートしている。

トランプ政権は、巨額の貿易赤字を縮小させるためには WTO ルールに違反しそうな灰色措置も辞さない覚悟だ。WTO 軽視といっても過言でない。米国にとって不利となるような WTO の判断には従わない方針もすでに明らかにしている。

そうした中、2018 年 7 月、トランプ大統領が「WTO が米国を不当に扱えば、米国は何らかの行動を起こす」と言った。WTO 離脱も辞さない強い姿勢を見せることで WTO を牽制し、貿易交渉を米国に有利に運ぼうとする、ディール好きのトランプ氏の思惑が透けて見える。

トランプ政権は 2018 年 8 月下旬、9 月末に任期切れとなる WTO 上級委員の再任を認めないと表明した。WTO の紛争解決の最終審にあたる上級委員会で米国が不利な扱いを受けているとの理由からだ。

上級委員の定数は 7 人で、1 つの案件に対して 3 人が担当する。再任されず欠員が 4 人に増えたので、残りの委員は 3 人（インド、米国、中国）、自国が関わる紛争を担当できないため、紛争解決の機能不全が現実味を帯びてきた。この状況が続くと、2019 年末には 1 人のみとなる。

WTO に提訴すると紛争処理小委員会（パネル）が設置されるが、パネルの報告に不服なら上級委員会に上訴できる。だが、機能不全に陥れば紛争案件は宙に浮いてしまう。

米国に鉄鋼・アルミの追加関税を課せられた国々が次々と WTO に提訴しているが、WTO の紛争解決が機能しなければ、いくら訴えられてもトランプ政権は痛くも痒くもない。穿った見方をすれば、WTO の機能不全がトランプ政権の狙いではないのか。

一方、WTO は新たなルールづくりでも機能不全となっている。2001 年に開始が宣言さ

れたドーハ・ラウンドの交渉は失速し、もはや「死に体」同然だ。分野別の部分合意を目指した2017年12月のWTO閣僚会合では各国の足並みが揃わず、閣僚宣言を採択できなかった。米国が歩み寄りの姿勢を全く示さず、WTO批判に終始するなど、閣僚会合の議論の足を引っ張ったとされる。

トランプ政権は、中国に不公正な貿易慣行を是正させるには、現行のWTOルールでは不十分であり、301条にもとづく関税引き上げといった米国による制裁措置の発動しかないと考えている。閣僚会合で、米国がWTOの機能不全とWTO改革の必要性を訴えたのは、その後に発動された米国の対中制裁も止むなしとの大義名分を得るための布石だったとも考えられる。

2. 米国のTPP離脱の衝撃：揺らぐ通商秩序

(1) 米国のTPP離脱と中国の思惑

トランプ大統領はTPPによって米国への輸入が増え、国内の雇用が奪われるとして、2017年1月の就任早々、TPPからの離脱を表明した。しかし、米国のTPP離脱は、日本の通商戦略やアジア太平洋における経済統合の動きに大きな打撃を与えるだけでなく、米国自らも通商上の利益を失うことになるだろう。

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言うまでもない。米国のTPP離脱は、アジア太平洋のルールづくりを自ら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、米国のTPP離脱によってTPPが頓挫すれば、中国の思う壺である。

TPP交渉を主導したオバマ政権は、ポストTPPを睨み、将来的には中国も含めてTPP参加国をAPEC（アジア太平洋経済協力会議）全体に広げ、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を実現しようとした。韓国、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TPP参加を決断せざるを得ない。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「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、米国が描くシナリオであった。

TPPからの米国の離脱はサッカーのOWNゴールみたいなもので、中国は「命拾いした」とさぞかし喜んだであろう。ただし、それも束の間、TPP11の妥結により糠喜びであったと知るのである。

(2) 癒えぬ「ポスト真実」の後遺症

米国の TPP 離脱は、英国の EU 離脱問題 (Brexit) と同様、ポピュリズム (大衆迎合主義) の危うさを表す事例といえよう。自由でオープンな社会を重視する米国において、民意の地殻変動が起きている。グローバル化の波に乗り切れない米国の白人中間層を中心に、自由貿易の推進に懐疑的な見方が広がり、過激な発言で米国の保護主義を煽るトランプ氏に支持が集まった。

「ポスト真実 (post-truth)」という用語に注目が集まっている。「真実は二の次、重要ではない」という意味だ。今や選挙に勝つためなら何を言っても許されると、トランプ氏は勘違いしているのではないか。ポピュリズムに悪乗りし、政治的な目的を遂げるために堂々と虚偽を語るようになった。真実を語ることはもはや重要ではなくなっている。民主主義の危機と言ってよい。

トランプ旋風によって、TPP はすっかり悪者になってしまった。諸悪の根源が自由貿易であり、TPP のせいで米国の製造業が打撃を受け、労働者の雇用が奪われるといった極めて正確性に欠く荒っぽい議論が展開されたのは、米国にとって不幸なことである。虚偽に近い議論によって、TPP が米国にもたらす経済的なメリットも、安全保障上の戦略的価値も完全に吹っ飛んでしまった。誠に情けない話である。

TPP を悪者にした 2016 年の大統領選挙の後遺症は、そう簡単には癒えないだろう。トランプ氏が TPP からの永久離脱を表明してしまった以上、「ポスト真実」とは言っても、「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、トランプ政権が TPP を容認するのは極めて困難な状況である。

米国の孤立を厭わず、目先の経済的利益と雇用を優先し、支持者にアピールするトランプ政権の内向きの姿勢は、2020 年の大統領選挙を控え一層強まりそうだ。

(3) 逆走するトランプ政権の FTA : サプライチェーンの分断

米国の FTA 戦略が逆走し出した。二国間主義を重視するトランプ政権は、TPP から離脱する代わりに、主要な貿易相手国とは二国間 FTA を締結していくつもりである。二国間 FTAの方が米国に有利な交渉ができると信じているからだ。

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分断させ、使い勝手の悪い二国間 FTA に飽き足らず、メガ FTA の TPP 締結を強く望んだのは他でもない米産業界である。

さらに、トランプ政権は TPP からの離脱にとどまらず、これまで締結した FTA を見直すつもりだ。グローバル・サプライチェーンの拡大により海外から安価な製品・部品の輸

入が増大し、米製造業の衰退につながったとの認識から、米国内の生産と雇用を増やすための保護主義的な項目を FTA に盛り込もうとしている。

トランプ政権の要求で NAFTA（北米自由貿易協定）の見直しが行われたが、2018年11月に調印されたメキシコ、カナダとの間の USMCA（米墨加貿易協定）の合意内容を見ると、原産地規則の強化、為替条項（為替操作に対する制裁の発動）や対米輸出規制の導入など保護主義色が非常に濃くなっている²。サプライチェーンへの打撃は避けられず、日本企業の北米戦略も練り直しが必要になっている。

グローバル化の潮目が変わりつつある中で、グローバル・サプライチェーンを揺さぶるトランプ・リスクに直面している日本企業は、柔軟なサプライチェーンの再構築を求められている。生産ネットワークを多様化し、サプライチェーンのリスク分散を図ることが必要だ。

3. 米国の暴走に日本はどう対応するのか

(1) WTO 改革の機運と日本の役割

トランプ政権の暴走を止めるべき立場の WTO が、皮肉なことにルール策定だけでなく、監視と紛争処理の面でも機能不全の危機に陥ってしまっている。報復関税の応酬に歯止めをかけ、揺らぐ自由貿易体制を再構築できるのか。そのカギは「自由貿易の砦」である WTO の再生にかかっており、そのためにも WTO 改革の機運を盛り上げることが必要だ。

WTO 改革については、意思決定方式の見直し、新分野のルールづくり、S&D 条項（途上国への特別待遇）の再検討、紛争解決の機能強化など様々な提案が出ている。とくに、WTO ルールを無視した米国の一方的な対中制裁関税には問題があるとしても、米国が批判する中国の国有企業や補助金政策などに対応するルールづくりは改革案の一つとして検討すべきである。また、デジタル・エコノミーの進展に伴い、デジタル保護主義の動きが見られる。国境を越えたデータの流通自由化などのルールづくりは急務だ。さらに、アフリカなどの最貧国は別として、中国やインドなどの新興国に対しては S&D による例外扱いはいはもう必要がないといった米国の主張にも一理ある。

しかし、ドーハ・ラウンドの停滞が示すように、コンセンサス方式（全会一致）が WTO での合意を困難にしている。意思決定方式の見直しを求める声も多く、すでに「プブリ合意」と呼ばれるような一部の有志国による個別テーマごとのルールづくりを目指す動きも出始めている。

WTO のルールよりも国内法を重視するトランプ政権の姿勢は、そう簡単には変わらないだろう。それでも日本は EU と連携して、WTO 改革を餌にして、米国が WTO から離反

しないよう粘り強く働きかけるべきだ。

ライトハイザー-USTR 代表は WTO 改革に積極的とされ、日本や EU とも改革の必要性で一致している。2017 年 12 月の日米欧閣僚会合では、中国の不当な補助金などに連携して対処するという共同声明を出した。また、デジタル貿易のルールづくりに向けた WTO の有志国会合が 19 年 1 月にスイスのダボスで開かれ、年内の交渉開始を目指すことで合意した。そこには米国も参加している。

多国間主義にもとづく自由貿易体制を支える WTO の存在意義は大きい。その認識を共有し、WTO を改革し再生させることが必要だ。一筋縄ではいかぬトランプ政権を WTO につなぎ留めるために、WTO の改革と再生に米国も巻き込んでいくのが日本に求められた役割だろう。

(2) 日本の通商シナリオ：4つのフロント

だが、WTO 改革を期待して待っている時間も余裕もない。機能不全の WTO が今一つ頼りにならない中で、どうすれば、トランプ政権の暴走に歯止めをかけられるか。日本の通商戦略を説明するキーワードが、「4つのフロント」である。それは、米国の TPP 復帰の可能性を睨みながら、米国抜きの TPP11、日 EU・EPA、RCEP、日米経済対話（FFR を含む）の 4 つの交渉をセットにして進めるという意味である。

TPP11 と日 EU・EPA、RCEP の 3 つのメガ FTA の発効によって米企業がアジア太平洋のビジネスチャンスを失ってしまうと、トランプ政権を焦らせるのが日本の通商戦略の狙いだ。米国に対して圧力をかけ、日米経済対話の場を利用して、TPP に復帰するよう米国を粘り強く説得するという作戦である。日本は、高を括っている米国の尻に火をつけることができるか。

トランプ・ショックからまる 2 年が経ち、日本の通商戦略は、TPP11 と日 EU・EPA の 2 つの交渉はすでに合意に達し、一応の成果を上げた。TPP11 (CPTPP) は 2018 年 12 月 30 日に発効し³、日 EU・EPA も 2019 年 2 月 1 日に発効予定である。

日本にとって、これらの決着は戦略的に大きな意義がある。貿易自由化と高いレベルの通商ルールを世界中に広げていくための足場を築くことになったが、保護主義に傾くトランプ政権を牽制し、自由貿易体制の重要性を訴えるという狙いがある。

TPP11 は、離脱した米国の要求で盛り込まれた一部の項目（知的財産権や紛争処理、政府調達など 22 項目）について、実施を一時凍結した。将来的に米国が復帰すれば凍結は解除される。

日 EU・EPA は、大枠合意後も積み残しとなっていた ISDS（投資家と国家の紛争解決）

条項の問題を協定から分離し、早期に発効させる方向で合意した。交渉が難航した分野を切り離し、別途協議することにして妥結を優先させた形だ。

残るのは RCEP だが、2013 年に始まった ASEAN+6（日中韓、豪 NZ 印）による RCEP の交渉は、日中のつばぜり合いが続き難航している。

（3）日本が見据えるのは FTAAP への道筋

米国の TPP 離脱によって頓挫しかけた TPP だが、日本の主導で残り 11 か国が結束し、TPP11（CPTPP）の発効にこぎつけた。日本がこれまで消極的だった TPP11 に舵を切った理由は何か。

米国への説得工作が不調に終わり、TPP が塩漬けのまま時間が過ぎていくと、TPP11 か国の結束が緩み、TPP からのドミノ離れが生じる恐れがあったからである。このため、TPP11 の早期発効に向けた協議を通じて TPP への求心力を維持しようと考えた。もちろん、多国間でなく二国間の交渉に重点を置くトランプ政権を牽制する狙いもあった。

さらに、対中戦略（中国の外堀を埋める）という TPP のもつ戦略的な意義へのこだわりもあった。TPP への参加と引き換えに、中国に「国家資本主義」からの転換を迫るというのが、日米が共有するシナリオであった。一方、TPP による中国包囲網の形成を警戒した中国は、対抗策として ASEAN+6 による RCEP の実現に動いた。中国は国家資本主義を維持しつつ RCEP の交渉を進めようとしている。

APEC は将来的に FTAAP の実現を目指すことで一致しているが、TPP ルートか RCEP ルートか、FTAAP への具体的な道筋については確定していない。TPP の頓挫をチャンスと見た中国は、途上国でも参加し易い低いレベルの RCEP ルートを軸に据える考えを打ち出すなど、APEC において FTAAP の実現を主導する構えを見せている。

しかし、TPP11 の合意によって TPP が生き残れば、中国の目論見を潰すことができる。TPP 頓挫に一旦は喜んだ中国だが、それも糠喜びに終わる。これが、TPP11 の実現に動いた理由の一つであることは間違いない。

日本が当初、RCEP 交渉の合意を急がなかった理由について穿った見方をすれば、FTAAP への道筋として RCEP ルートを主張する中国を牽制する狙いがあったからだ。TPP の延長線上に FTAAP を位置付けている日本としては、TPP11 よりも先に RCEP の方が発効するのを避けたいと考えていた。日本が RCEP の早期妥結に軸足を移したのは、2018 年に入って TPP11 の発効にメドが立ってからである。

TPP11 の発効後、19 年 1 月 25 日に東京で閣僚級による「TPP 委員会」（運営に関する最高意思決定機関）が開催され、新規加盟の手続きなどを採択、新たな国・地域の参加を通

じて TPP を拡大していく方針を確認した。現在、タイ、インドネシア、フィリピン、韓国、台湾、コロンビア、英国などが参加や関心を表明している。

TPP によってカバーされる国際生産ネットワークとグローバル・サプライチェーンが拡大していけば、TPP への不参加がもたらす不利益（貿易転換効果）を無視できなくなる。焦りだすのは中国だけでない、トランプ政権もだ。

（４）RCEP 交渉の落としどころ

ASEAN 設立 50 周年の節目を迎えた 2017 年、議長国として具体的な成果をアピールしたいフィリピンは RCEP の大筋合意に意欲を示したが、各国主張の隔たりは大きく、2017 年内としてきた合意目標を 2018 年以降に先送りすることになった。

市場アクセスとルールを柱に質の高い協定を求める日本や豪州に対して、国内の保護を優先する中国やインドが慎重な姿勢を崩していない。早期の大筋合意を優先すべきか、高いレベルで市場アクセスとルールのバランスある合意を目指すべきか、この二律背反的な 2 つの課題に直面して、どのように折り合いをつけるか難しい選択を迫られるなか、2018 年 8 月にシンガポールで RCEP 閣僚会合が開催され、「18 年中の実質合意」を目指すことで一致した。

しかし、RCEP 交渉は最終段階に進んだが、2019 年に総選挙を控えるインドが関税削減で譲らなかったため決着には至らず、2018 年 11 月の首脳会議で「19 年に妥結する」との決意が表明された。

これまでに合意できたのは全 18 の交渉分野のうち 7 分野にとどまる。知的財産、電子商取引、投資ルールなどの重要なルールについてはまだ溝が埋まっていない。日本は、各国の異なる発展段階も踏まえ、猶予期間を設けるなどの柔軟性措置を提案する一方、キャパシティ・ビルディング（能力構築）の支援を行っていく考えだ。

しかし、日本が米国の尻に火をつけたいなら、すなわち、TPP11 や日 EU・EPA に加え RCEP の妥結によって米国に圧力をかけ、TPP 復帰を促したいのであれば、質の高い RCEP にいつまでも固執し、いたずらに交渉を長引かせることは決して得策ではない。

2019 年中の妥結を目指すならば、RCEP 交渉の落としどころは折衷案しかない。「RCEP は AEC を超えられない」という RCEP の制約を十分考慮すれば、ASEAN 経済共同体 (AEC) の二段構えの合意に倣って、AEC 方式の合意案 (RCEP2019 と RCEP2025) で折り合うべきだろう。

(5) 同床異夢の日米経済対話

日米経済対話は、為替操作や自動車問題で対日批判を強めるトランプ政権に対して、日米摩擦を避けたい日本側が、日米間の経済問題について幅広く議論する場を提案して実現したものである。日米のナンバー2である麻生財務相兼副総理とペンス副大統領が仕切ることになり、これまで2017年4月と10月の2回開催されたが、まさに同床異夢、日米の思惑には大きなズレがあった。

日本市場へのアクセス拡大を目指す貿易交渉の場だとして、日米FTAの交渉にも意欲を示す米国に対して、米国のTPP復帰を願う日本は、アジア太平洋の貿易・投資のルールづくりに向けた日米協議の場にしたいと考えた。貿易交渉だけに集中すれば、米国から農産物や自動車などで厳しい要求を突き付けられる。そこで、インフラ開発やエネルギーなど分野別の日米協力も持ち出して米国の圧力を弱めたいというのが、日本側の本音だった。

「魚心あれば水心」、果たしてこれがトランプ政権に通用するのか。日米協力の案件をいくらか提示しても、結局、対日要求は手加減されないのではないか。実際、日本の思惑とは裏腹に、その後、交渉の舞台は日米経済対話から日米の新貿易協議（通称 FFR）に移り、次第に日米FTAの交渉へと引きずり込まれていった。

4. 日米FTA締結と米国のTPP復帰：日本の選択

(1) TPP復帰のトランプ発言の本気度

米国のTPP復帰に向けて圧力を強めていくという日本の通商戦略のシナリオが果たしどこまで功を奏すのか、期待と不安が錯綜するなか、突如、トランプ大統領のサプライズ発言が飛び出した。2018年1月の世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）の演説で、再交渉を条件にTPP復帰を再検討する可能性がある」と表明したのである。

米国抜きのTPP11は実現しないと高を括っていたトランプ政権が、2018年3月にチリで署名するという予想外のTPP11の動きに焦ったのか。食肉業界など米産業界からの突き上げで、2018年11月の中間選挙を睨んだその場しのぎの苦肉の対応だったのだろう。

このトランプ発言がどこまで本気なのか、様々な憶測が飛び交うなか、トランプ氏はさらに2018年4月、与党の共和党議員らとの会合で、TPP復帰に向けた条件を検討するよう USTR に指示した。米国にとって「かなり良い協定」になるよう再交渉できるかどうか具体的に検証することにしたのである。

しかし、このトランプ氏の指示は、トランプ政権に対する不満のガス抜きを図るためだったようだ。米国の農家は、TPP離脱に加えて中国との貿易摩擦が農産物輸出に与える悪影響に不満を募らせていた。

一方、日本は米国の TPP 復帰検討を歓迎したが、再交渉の可能性は否定した。まずは TPP11 の発効を再優先にし、その次に TPP11 の拡大(米国の復帰や新規参加国の受け入れ)を進める方針に変更はなかった。

トランプ発言を受けて、その後の日米協議で米国の TPP 復帰を取り上げ易くなったことは間違いない。TPP と日米 FTA をめぐり日米の思惑に大きなズレが生じている中で、日本は、日米 FTA の議論を TPP 復帰の問題にすり替えるための「うまい口実」を掴んだといえる。

(2) 日米 FTA 交渉に対する日本の覚悟

紆余曲折の末にようやく TPP11 (CPTPP) が発効にこぎつけても、米国が抜けたままで日本の通商戦略はまだ道半ばである。日本が米国の TPP 復帰を粘り強く訴えていく場として日米経済対話を考えたが、その後、厳しい局面を迎えることになった。

焦点の日米 FTA 交渉については、2017 年 10 月ワシントンでの日米経済対話でペンス副大統領が日米 FTA 交渉に言及したことから、11 月のトランプ訪日に伴い開催される日米首脳会談で、トランプ大統領が安倍首相に日米 FTA 交渉の開始を要求するの否かに注目が集まった。

米国抜き TPP11 の大筋合意を目指しているさなか、もしリーダー役の日本が日米 FTA の交渉に踏み切れれば、米国の TPP 復帰を前提にした TPP11 のまとまりかけた交渉も空中分解しかねないと見られていたからだ。

一方、TPP から離脱した米国も、TPP に代わる日米 FTA の締結が必要だと考えていたが、米通商代表部 (USTR) の不十分な陣容では、すぐに日米 FTA 交渉を開始できる状況にはなかった。NAFTA と米韓 FTA の再交渉、大幅な対米貿易黒字を抱える中国との貿易協議を進めなければならない米国にとって、日米 FTA の優先順位は低かった。

しかし、ライトハイザー USTR 代表は 2018 年 3 月の米議会で、日本に対して再三日米 FTA 交渉を要求していると証言しており、日本としては徹底抗戦は難しく、最後は受けて立つしかなかった。

(3) 「FFR」と呼ばれる日米の新貿易協議

2018 年 4 月の日米首脳会談で、「自由で公正かつ互恵的な貿易取引のための協議」と呼ばれる貿易協議の新たな枠組みを設けることが決まった。自由 (Free)、公正 (Fair)、互恵 (Reciprocal) の頭文字をとり、通称「FFR」と呼ばれる。茂木経済再生相とライトハイザー USTR 代表の二人が交渉を担うことになった。

FFR は日米経済対話の一部として位置付けられたが、日米経済対話が日本の時間稼ぎに使われているとの米国の不満と批判をかわすため、「目先を変える」という日本の思惑が働いた。

米国の最終的な狙いは日米 FTA にあったが、トランプ氏の本音は、時間のかかる日米 FTA の交渉よりも、2018 年秋の中間選挙を睨んで目に見える短期的な成果を得ることを優先した。

米国が対日貿易赤字の削減を理由に、日本に厳しい市場開放要求を迫ってくることは確実であった。すでに発動した鉄鋼・アルミの追加関税の対象から日本を除外しなかったのも、FFR の交渉カードにするつもりだったからだ。牛肉など農産物や自動車などが短期決戦の標的になると見られていた。

ところが、当初 2018 年 7 月の FFR 開始予定が、結局、9 月下旬に大きくずれ込んだ。米中の報復合戦がエスカレートした結果、USTR は対中追加関税の対応に多くの時間がとられ、さらに、2018 年 7 月の米 EU 合意に向けた協議も重なって、日米の FFR が完全に後回しにされてしまったからである。

5. 予断を許さない TAG 交渉の行方

(1) TAG という表現にこだわる安倍政権

2018 年 9 月の日米首脳会談で、FFR の下で日米貿易協定の交渉を開始することが合意された。しかし、日本政府が共同声明の英文にはない「TAG」という造語を使ったことから、野党などから批判されることになった。

日本政府が発表した共同声明（日本語訳）には、「日米両国は、所要の国内調整を経た後に、日米物品貿易協定（TAG）について、また、他の重要な分野（サービスを含む）で早期に結果を生じ得るものについても、交渉を開始する」と書かれている（傍線は筆者による）⁴。TAG に固執しているところに、日本の戦略的な意図が読み取れる。安倍首相も、「TAG は日本がこれまで締結した包括的な FTA とは全く異なる」ことを強調している。

TPP から離脱したトランプ政権が包括的な日米 FTA の締結を日本に迫るなか、TPP11 を主導する安倍政権は、日米 FTA 交渉には絶対に応じないと言い続けてきた。しかし、二国間主義にもとづき追加関税で脅しながら相手国に譲歩を迫るトランプ流の交渉術が一応の成果を上げ、それが多国間よりも二国間の交渉の方が米国に有利だというトランプ政権の主張を勢いづかせ、「米国の TPP 復帰が最善」と主張する日本にとっては不都合な状況になった。

結局、自動車の 25%追加関税の対象から日本を除外させることが、安倍政権の優先課題

となってしまう、米国の要求を受け入れ実質的に日米 FTA の交渉開始に合意するしかなかった。TAG は、トランプ流の「ディールの罠」に嵌った日本の苦肉の策だ。

TPP か日米 FTA か、日米の思惑が錯綜するなか、日本は着地点に向けてどのようなシナリオを描いているのか。玉虫色の日米共同声明には、さらに、「上記協定の議論が完了した後、他の貿易・投資の事項についても交渉」とある。

安倍政権では、第1段階は関税撤廃など TAG に限定、第2段階で関税以外のルールづくりを目指すという2段階方式のシナリオを描いている。ただし、米国の TPP 復帰を諦めていない。深読みすれば、ポスト・トランプも睨みながら、第2段階のルールづくりで日米 FTA の議論を TPP 復帰問題にすり替えるチャンスを狙うしたたかな戦略を考えている。それがまた、米国の TPP 復帰を前提に TPP11 (CPTPP) をまとめ上げた安倍政権の矜持といえよう。

表現がどうであれ、TAG は紛れもなく FTA である。関税撤廃などを米国だけの特別扱いにするのであれば、FTA を締結しなければ、WTO 協定の最恵国待遇原則に違反するからだ。

TAG に関する日本側の最大の懸念材料は、米国が TPP 水準を超える農産物の市場開放を日本に要求してくることだ。その懸念を払拭するため、「農産物の市場アクセスは TPP の水準を超えない」との文言が合意文書の了解事項として盛り込まれた。

さらに、2018年7月の米 EU 合意と同様、交渉中は米国が日本に対して自動車の25%追加関税を課さないようにするため、「交渉中は、共同声明の精神に反する措置の発動を控える」という表現で米国の確約を得た。これら2つの約束を取り付けたという意味で、安倍政権は米国の圧力下で満点に近い合意を得たと言ってよかろう。

だが、今後の展開は予断を許さない。その後「TPP 以上の譲歩を日本に要求する」というパーデュー農務長官の発言が飛び出すなど、「TPP 並み」が農産物の攻防ラインとなるのは必至だ。さらに、米国側の了解事項に、「自動車分野について、米国内での生産及び雇用の増大に資するものとする」という文言が盛り込まれたことが火種となろう。米自動車メーカーは日本市場において戦意を喪失しており、日本への自動車輸出は増える見込みがないため、日本の対米自動車輸出を規制するという「管理貿易」の議論に発展しそうだ。

(2) 「ディールの罠」から逃れられるか

日本は物品に絞った TAG の交渉に限定したいが、トランプ政権はサービスその他重要な分野も含めた包括的な FTA を目指しており、日米の思惑に違いがみられる。果たして日本のシナリオ通りの展開となるのだろうか。

米国の貿易関連法により、貿易交渉開始の30日前に、USTRは議会に交渉目的を通知しなければならない。このため、USTRは2018年12月21日、日本との貿易協議に向けて22分野の要求項目を議会に通知した。22項目の中身をみれば、TPPとほとんど同じような分野が並んでおり、包括的な日米FTAの締結を目指すトランプ政権の強い姿勢がうかがえる。

2018年12月10日にワシントンで開かれたUSTRの公聴会では、米国の業界団体からTPPを上回る水準の協定を求める声が相次いだ。このため、要求項目には、農産品の関税引き下げや自動車貿易の改善にとどまらず、通信や金融などサービス分野を盛り込んでいく。さらに、薬価制度や為替の問題も協議するとしている。

米国との貿易交渉で日本が最も警戒すべき点は、NAFTAの再交渉によって新たに締結されたUSMCA（米墨加貿易協定）を成功事例として、トランプ政権がカナダとメキシコに呑ませたのと同じ項目を日本にも要求してくることだ。例えば、①為替条項、②輸出規制、③原産地規則、④非市場国条項などである。

日本が最も反発する項目は、通貨安誘導を禁ずる為替条項の導入である。米自動車業界は円安による日本車の輸出攻勢を恐れている。このため、円売り介入だけでなく、日銀の異次元金融緩和までも円安誘導策とみている。日本は交渉対象から為替を外し、日米の財務当局に委ねたい考えだ。

日本の対米黒字の76%（2017年度）が自動車・同部品で占められていることから、トランプ政権が、日米貿易不均衡の是正を理由に日本に対して自動車の対米輸出規制を求めてくるのは明らかだ。USMCAでは、米国が自動車に25%の追加関税を課しても、カナダとメキシコの対米輸出台数がそれぞれ260万台を超えなければ適用除外にしている。米国は日本に対しても同様の要求をしてくる可能性が高い。

また、自動車の原産地規則も、USMCAでは自動車部品の現地調達比率はこれまでの62.5%から75%に引き上げられ、自動車の40%は時給16ドル以上の工場で生産しなければならない、きわめて保護主義色の濃い内容に変更された。TPPの自動車に関する原産地規則については米議会でも不満が多い。このため、日本に対してTPP合意の45~55%よりも厳しい現地調達比率を要求してくることが予想される。

トランプ政権の最大の狙いは、これら原産地規則の強化と対米輸出規制の実施によって、自動車の輸出削減と米国での現地生産拡大を日本側に受け入れさせることだ。USMCAのやり方を踏襲し、WTOルールを無視した形で強引に日本に譲歩を迫るに違いない。

さらに、米国は、中国のような非市場国とFTAを締結するのを制限するような「非市場国条項」を盛り込もうとしている。トランプ政権は米中新冷戦を意識し、非市場国条項を

同盟国などに拮げ、中国と対峙する「有志連合」をつくる狙いがあるようだ。

前述の日米共同声明には「第三国の非市場志向型の政策や慣行から日米両国の企業と労働者をより良く守るための協力を強化する」と明記、中国の国有企業による不公正貿易慣行に対する警戒感を表明している。非市場国条項はあくまでも中国への牽制であり、トランプ政権によって乱用され、日本の RCEP 参加が反対される可能性は少ないだろう。

USTR による議会への通知によって、改めて日米の思惑の違いが浮き彫りとなった。2018 年 12 月中旬に茂木氏とライトハイザー氏の電話会談が行われ、共同声明を順守することを確認したとされるが、果たして日本のシナリオ通りに物品に的を絞った TAG の議論を先行できるかは不確実だ。

当初、2019 年 1 月下旬に予定されていた日米 TAG 交渉の開始は、米中協議の影響で大幅に遅れ、3 月以降にずれ込みそうだ。米中協議がもつれると、優先順位の低い日本との交渉はさらに先送りされる可能性も出てくる。

日米は TAG 交渉には期限を定めていない。それでも 2019 年 6 月下旬に大阪で開かれる G20 首脳会議に合わせてトランプ大統領が来日するが、その折の日米首脳会談で譲歩を迫られることを日本側は警戒している。安倍政権の本音としては、TAG 交渉の決着をできるだけ 2019 年夏の参院選後に引き延ばしたい。与党自民党が、農産物の市場開放がたとえ TPP 並みであっても、選挙にマイナスに響くことを恐れているからだ。

「タリフマン（関税好き）」を自称するトランプ大統領は、日米の貿易協議入りと引き換えに、自動車の追加関税を棚上げにしたが、再び矛先が日本に向くリスクは消えていない。日本側の時間稼ぎに腹を立て、関税の引き上げを言い出す可能性もある。232 条にもとづく自動車関税を発動すべきか否か、米商務省が大統領に報告書を提出する期限が 2019 年 2 月 17 日である。もし日本車への追加関税が明記されていれば、日本にとっては大きな脅威となる。

米 EU の貿易協議で、EU は理不尽な追加関税に対しては報復関税の発動を表明するなど、米国の脅しとディールに屈しない強い姿勢を示すなど、老獪さを発揮している。他方、「シンゾー・ドナルド」の親密な関係に水を差すような報復措置は取らないだろうと、トランプ政権は日本を甘く見ている。交渉カードを 1 枚封印した形で、果たして米国の厳しい要求をかわすことができるのか。

日本は米国の要求に対して、①WTO ルールとの整合性を確保する、②TPP 合意の範囲を超えるような譲歩はしない、という 2 つの基本姿勢を貫く方針だ。理不尽な要求は断固応じない、したたかな外交戦術が求められるが、そのためには「切り札」が必要だ。

米中新冷戦を匂わすペンス演説は、中国の国家資本主義への宣戦布告である。米国との

貿易戦争で窮地に追い込まれた中国が、日本にすり寄ってきた。対中包囲網を目指す有志連合を切り崩す魂胆である。もし日米間に軋轢が生じれば中国を利するだけだ。持久戦に持ち込もうとする中国に対して、二国間主義による対中戦略の限界が露呈し始めている。敵、味方の見境もなく銃を乱射すれば、トランプ氏はきっとその代償を思い知るだろう。

日本が「ディールの罠」から逃れられるかどうか、そのカギはペンス演説に隠されている。日本が米国に対して「中国カード」を切れるかどうか、2019年の日米TAG交渉は安倍政権にとってまさに正念場といえる。

【参考文献】

- 馬田啓一「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』2016年12月、No.310。
- 「日本の対米通商戦略に死角はないか：日米経済対話の落とし穴」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2017年4月、No.333。
- 「トランプショックとアジア太平洋の経済統合の行方」、霞山会『東亜』、2017年6月、No.600。
- 「通商秩序を揺るがすトランプ米政権を抑え込めるか」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2018年1月8日、No.985。
- 「アジア太平洋の通商秩序を揺るがすトランプ米政権」、国際貿易投資研究所『世界経済評論』、2018年3月・4月号（2月刊）。
- 「トランプ大統領のTPP復帰発言は本気なのか」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2018年2月、No.363。
- 「トランプ政権の打算と誤算：報復合戦の結末は？」、日本関税協会『貿易と関税』、2018年9月号。
- 「WTOとトランプ米政権の壊れた関係、修復可能か？」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2018年9月24日、No.1164。
- 「日米貿易協議の行方：安倍政権の不確実なシナリオ」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2019年1月7日、No.1248。

—注—

- 1 トランプ政権は18年6月に公表した報告書（Office of Trade & Manufacturing Policy Report: “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and World”）で、中国が米国の「クラウン・ジュエル（王冠の宝石）」に手を伸ばそうとしていると、米国の先端技術を宝石になぞらえ、警戒感を露わにした。
- 2 USMCAは、①自動車の現地調達比率を62.5%から75%に引き上げる、②自動車の40%は時給16ドル以上の工場生産する、③米国が乗用車関税25%引き上げを発動しても、メキシコ、カナダの対米輸出台数が260万台を超えなければ適用除外とする、④為替介入を含む競争的な通貨切り下げを自粛する為替条項を盛り込む、などで合意した。
- 3 TPP11の新たな正式名称は、「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定（Comprehensive and Progressive Agreement Trans Pacific Partnership：CPTPP）」とされた。
- 4 日米共同声明の英文は次の通りとなっている。goodsの頭文字が大文字でない点に注意されたい。The United States and Japan will enter into negotiations, following the completion of necessary domestic procedures, for a United States-Japan Trade Agreement on goods, as well as on other key areas including services, that can produce early achievements. 因みに、米国側はこの協定を「USJTA」と呼んでいる。