

TPP頓挫後のプランBを考える トランプ米新政権のTPP脱退に備える

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 米国の次期大統領にドナルド・トランプ氏が当選したことにより、TPPの発効は大変厳しい状況となった。TPP参加国からは、TPPが頓挫した場合のプランB（代替策）に関する発言が出始めている
- 米国抜きのTPP、日米EPA、FTAAPなど、考えられるTPPの代替策を検討したが、いずれも実現時期や内容面で課題がある
- TPPの代替策とは言えないが、現在進めているメガFTA交渉で早期に合意するとともに、米国に積極的に働きかけることでトランプ政権に翻意を促すことが、日本にとって最善策ではないか

1. 瀕死の状態となった TPP¹

TPP（環太平洋パートナーシップ）協定の命運は、今や風前の灯火となっている。米国の次期大統領にドナルド・トランプ氏が当選したことを受け、国内外の報道には「TPPは終わった」、「TPP崩壊」といった見出しが数多くみられる。日本の成長戦略の柱と位置づけられるTPPが発効しないとなれば、その日本経済や日本企業の事業活動への影響は大きい。

トランプ氏が大統領選挙戦中に掲げた通商政策は「過激」である²（図表1）。例えば、トランプ氏は、中国からの輸入品に45%の関税を課すことを選挙戦中に表明した。これが実現されれば、中国や米国のみならず、日本を含む他国の経済にも悪影響を及ぼすことになるだろう³。WTO（世界貿易機関）からの脱退の可能性にすら言及したトランプ氏の通商政策が、そのままの形ですべて実行されるかは現時点では不明である。実行された場合には、相手国による対抗・報復措置につながり、保護主義的措置の連鎖を招くことにもなりかねない。他の政策同様、通商政策においても、より現実的な路線へと軌道修正が今後図られることも十分考えられる。

図表 1：トランプ氏が選挙戦中に掲げた主な通商政策

- | |
|---|
| ① TPPからの脱退 |
| ② 米国の労働者のために戦う通商交渉官の任命 |
| ③ 外国の貿易協定違反の特定を商務長官に指示 |
| ④ NAFTA再交渉、応じない場合は脱退 |
| ⑤ 中国を為替操作国に認定するよう財務長官に指示 |
| ⑥ 中国の不正行為に国内法・WTO協定に基づき対処するよう通商代表に指示 |
| ⑦ 中国が違法行為を継続する場合には、1974年通商法301条等に基づく措置を実施 |

(注) 太字・網掛けは、就任初日に実行するとしているもの。

(資料) Donald Trump's jobs plan speech(2016/06/28)、Donald Trump's Contract with the American Voterより
みずほ総合研究所作成

この軌道修正において、TPPに対する政策も変化する可能性は否定できない。しかし、トランプ氏は、選挙戦においてTPPを極めて強く非難し、大統領就任初日にTPPからの脱退を表明することを公約に掲げている。NAFTA（北米自由貿易協定）については、メキシコ・カナダ両国が再交渉に応じない場合は脱退するとして、まずは再交渉を求めることを明確にしているが、TPPに関しては再交渉も否定している。選挙戦における対立候補であるヒラリー・クリントン氏とのTPPを巡る激しい応酬からしても、TPPに対する政策を軌道修正する可能性は現時点では高くないようにみえる。仮に、TPPを再交渉する場合でも、その要求は日本を含む他の11カ国が直ちに受け入れられるようなものではなく、交渉にさらに数年を要することになるのではないかと懸念されている。オバマ政権が任期中のTPP議会承認を断念した今、TPPは崩壊、少なくとも「かなり長い間、冷凍庫の中に入る」⁴可能性が高まっている。

そうした認識はTPP参加国の間でも広がりつつある。すでにTPP参加国の首脳や閣僚から、TPPが当面発効しない場合のプランB（代替策）に関する発言が出始めている。そこで本稿では、トランプ政権の通商政策が今後変化する可能性が残されている中での頭の体操として、TPPの代替策について検討してみたい。

2. TPP 頓挫後のプラン B の検討

(1) 米国抜きの TPP (TPP11) の発効

報道によれば、メキシコのグアハルド経済相は11月10日、米議会がTPPを批准しない場合、残りの参加国で発効できないか検討する必要があると発言した⁵。米国抜きのTPP (TPP11) を発効させるべきとの声は日本国内にもある。TPPで合意した高水準の自由化と高度なルールを維持し、実際に活用できるようにするための方策として、TPP11は最善策かもしれない。TPP11を発効させた上で、将来の米国の加入を待つこともできる。

しかし、TPP11発効には、少なくとも2つの大きなハードルがある。ひとつは、TPP協定条文を修正しなければならないという点である。もうひとつは、米国市場へのアクセスというメリットを失ったTPP11に合意できるかという点である。

現在のTPP協定では、全12カ国が国内手続を終えるか、署名後2年を経た時点もしくはその後に域内GDPの85%以上を有する6カ国以上の国が国内手続を終えなければ、TPPは発効しないことになっている（第30.5条（効力発生））。この「域内GDPの85%以上」という要件を満たすためには、日米両国の議会承認が不可欠となっている。米国抜きでTPPを発効させるには、少なくともこの規定を修正しなければならない。

米国以外の11カ国が集まり、この規定のみを修正して新たなTPP11として発効させることは不可能ではないかもしれない。しかし、一旦協定条文を修正することになれば、この機に他の規定も修正したいという国が出てくるかもしれない。そうなれば、合意できるとしても、短くない時間を要することになるだろう。

米国抜きで現在の合意を維持しようというのはかなり無理がある。例えば、ベトナムは今回、多くの例外や猶予期間を得ながらも、これまでにない高い水準での自国市場の開放や、国有企業規律等の国内改革を要するルールを受け入れた。それは、TPPを契機に国内改革を進展させるとの思惑もあったであろうが、やはり米国市場へのアクセスの改善という代償があったためだろう。繊維・衣類の輸出

拡大をはじめとする米国市場へのアクセス改善というメリットが失われたTPP11に、現在の合意のまま参加することをベトナムは受け入れるだろうか。これは、ベトナムに限らず、他国も同様であろう。この点を考えても、発効要件に関する協定条文の修正に踏み出せば、事実上の再交渉となる可能性が高いと思われる。そうなれば、「ガラス細工」とも言われたTPP合意全体が崩れてしまうことも考えられる。

(2) 日米経済連携協定 (EPA) の締結

トランプ氏は、TPPを修正することはしない、必要なのは二国間取り決め (bilateral trade deals) である、と選挙期間中に発言している⁶。TPPが頓挫した場合、日本は中韓両国等が含まれるRCEP (東アジア地域包括的経済連携) 及びEU (欧州連合) とのEPAを交渉中のため、米国がEPA交渉をしていない最大の貿易相手国となる。日米どちらの側から日米EPAの提案があっても不思議ではない。TPP参加国中最大の経済規模の国とのEPAは、TPPの代替策として有力な候補となるかもしれない。

しかし、筆者には、日米EPAそのものの意義は否定しないが、それがTPPの魅力的な代替策になるとは思われない。2つ理由がある。ひとつは、日米EPAにはTPPの意義である広域性と戦略性が欠けるといえる点である。もうひとつは、トランプ政権下での日米EPA交渉が、日本にとって望ましい合意をもたらすとは考えにくいことである。

TPPの経済的意義のひとつに広域性がある。グローバルにサプライチェーン・バリューチェーンを構築している日本企業の事業活動に二国間EPAでは十分に対応できない、二国間EPAの増加はその錯綜によるいわゆる「スパゲティ・ボウル」現象を引き起こし、それへの対応コストがEPAのメリットを大きく減殺することになる。そうした二国間EPAの問題を克服する手段が広域EPAであり、そのひとつとして合意されたのがTPPである。また、アジアや南米の新興国と日米等の先進国の双方が合意したTPPは、APEC (アジア太平洋経済協力) 参加21カ国・地域が参加するアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) 構築の土台を提供するという戦略性も有していた。しかし、日米二国間のEPAでは、これらの点でTPPを代替することはできない。

しかも、交渉相手がトランプ政権というのは日本にとって難題である。選挙戦において、トランプ氏は日本の農産物市場の閉鎖性を問題視し、それが残存したままのTPP合意を非難していた。日米EPA交渉を行う際には、トランプ政権はTPPにおける日本の自由化約束をスタートラインと位置づけ、さらなる農産物市場の自由化を迫ってくるのではないだろうか。他方、トランプ氏の保護主義的主張からすれば、米国の自動車・同部品関税はTPPほどには削減・撤廃しないことも考えられる。トランプ氏は選挙戦において、日本が米国産牛肉に38%の関税を課すことを望むなら、米国は日本の自動車に38%の関税を課す、と発言している⁷。

日本の農産物市場の開放につき、TPPにおいてオバマ政権と現在の水準で合意できたのは、TPPが12カ国による交渉であったことが大きい。米国は、オーストラリアから砂糖、ニュージーランドから乳製品、ベトナムから繊維・衣類といった米国にとっての重要品目の市場開放等を求められた一方、知的財産権の保護等で高い水準のルールとすることを他国に求めた。こうした12カ国による攻めと守りのバランスの中で、TPPは現在の合意内容となった。また、オバマ大統領には任期という交渉期限があり、一定の譲歩をしてでも交渉を合意に至らせる必要があった。しかし、日米EPA交渉は、トランプ政

権と二国間での交渉であり、トランプ大統領が再選を目指すのであれば、日本への交渉姿勢がここ数年のうちに軟化するとは考えにくい。筆者には、トランプ政権下での日米EPAは、日本にとってTPPよりも得るものが少なく、譲るものが多くなければ合意に至らないように思われる。

(3) WTO の下での交渉促進

米国が参加する通商交渉には、WTOの下での交渉もある。しかし、これをトランプ政権下の米国とともに動かしていくことは至難の業に思える。停滞を続けるドーハ・ラウンド交渉を進展させるには米国の譲歩が必要な状況にあり、オバマ政権下で進まなかった交渉がトランプ政権下で進むのは望み薄ではないか。

WTOの下で行う交渉には、全加盟国が参加するラウンド交渉の他に、有志国が自主的に参加する複数国間交渉がある。現在進行中のものに、新サービス貿易協定 (TiSA) 交渉や環境物品交渉がある。いずれの交渉にも米国は参加しているが、これらの交渉を米国とともに、あるいは米国抜きで進める、また、TPPで合意したルールを基に分野別に新たな複数国間交渉を立ち上げる、ということが考えられる。TPP合意の内容をTPPとは異なる参加国によって部分的に実現しようということである。

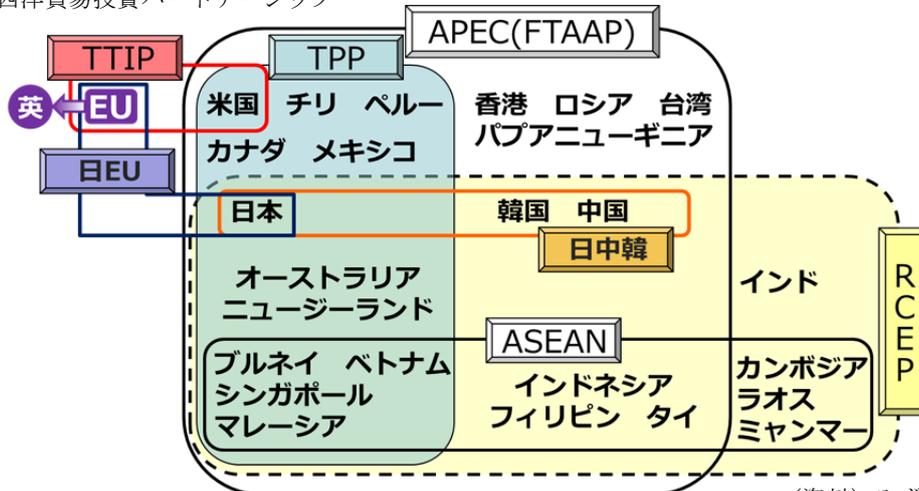
これは、いわばTPPの「ばら売り」である。また、TPPルールのグローバル化に向けて、TPPが発効したとしても取り組んだものである。その意味では、これらはTPPの代替策とは言えないかもしれない。また、これらの交渉にトランプ政権がどのように取り組むかは不明である。米国が不参加の場合は、それぞれの交渉は意味のある規模 (クリティカル・マス) に達しないため、参加する魅力が大きく低下し、有志国が少数に限られるかもしれない。その場合、自由化にしてもルール形成にしても、その効果は大きく低下することになる。

(4) FTAAP の推進

ペルーのクチンスキ大統領は11月11日、アジア太平洋地域におけるTPPに代わる新たな通商協定の形成は可能であると発言した⁸。この発言は、その協定が「米国抜き、中ロ参加」と伝えられたため、日本でも注目を集めた。

図表 2：世界のメガ FTA 構想

TTIP：環大西洋貿易投資パートナーシップ



(資料) みずほ総合研究所作成

クチンスキ大統領の真意は不明だが、ペルーが議長国を務めるAPEC首脳会議が11月19日から開催されることと合わせて考えると、この「新たな通商協定」とはFTAAPを念頭に置いたものではないかと思われる。今回のAPEC首脳会議では、FTAAP構想の今後の進め方も議論される見込みである（前頁図表 2）。今回米国から参加するのは現職のオバマ大統領であるが、新政権成立後に米国がFTAAPに後ろ向きの姿勢を示した場合、FTAAPはクチンスキ大統領が述べたように、当面は「米国抜き、中ロ参加」のアジア太平洋地域における新たな通商協定構想となる。

前述のように、日本を含むTPP参加国は、TPPを土台としてFTAAPを構築することを目指していた。TPPが頓挫した場合、未発効のTPPを土台としてFTAAP構築を図るのは、TPPの代替策としては有力ではないか。その場合、問題となるのは内容と時間だろう。

「米国抜き、中ロ参加」の交渉において、TPPで合意した高水準の自由化と高度なルールの受け入れを参加国に求め、合意を得ることは極めて困難だろう。また、米国以外の20の国・地域がすべて参加した場合、単純に参加国・地域の数だけからいっても、交渉には相当な時間を要することになるだろう。2014年にAPEC議長国を務めた中国は、日米等の反対で合意には至らなかったが、2025年をFTAAP実現の目標年とすることを求めている。米国抜きであっても、FTAAPが2025年に実現するのであれば、それは日本にとって望ましいと言える。ただし、それがTPPの代替策と言えるほどに、高水準の自由化と高度なルールを備えたものになるかは疑問である。

（５）メガFTA交渉の早期合意

TPPの発効が当面見通せなくなった中、日本が現在進めている日EU・EPA交渉やRCEP交渉の早期合意を求める声が強くなっている。これらの交渉の早期合意は、TPPの発効如何にかかわらず、日本にとって必要なことであり、TPPの代替策とは言えない。むしろ、トランプ次期大統領に翻意を促し、TPP発効を実現するために有用な策である。

米国の牛肉輸出者からは、TPPの早期発効を求める声が上がっている。それは、日豪EPAにより、日本はオーストラリア産牛肉に課す関税を引き下げているため、日本市場で米国産牛肉が競争上不利な立場に置かれているためである。同様に、日EU・EPA交渉やRCEP交渉が合意に至れば、これに参加しない米国の事業者は、日本市場やアジア市場において競争上不利な立場に置かれることになる。そうなれば、この不利益を解消するために、TPPの発効を求める声が米国内で高まることが期待される。米大統領経済諮問委員会（CEA）は11月3日に、TPPが発効しなければ、TPP参加国を含むアジア諸国がRCEP等のEPA締結を進め、日本やアジアの市場で米国の輸出者は競争上不利な立場に置かれ、輸出産業の雇用に悪影響を及ぼすとのレポートを発表している⁹。

繰り返すが、メガFTA交渉の早期合意は、TPPのプランBではない。ただし、TPPの発効如何にかかわらず、日本にとって必要なことを行うことがTPPの発効につながるのであれば、これほど望ましいことはない。

3. 正攻法でプランAの実現を目指すのが最善策か

以上、現時点で筆者が思いつくTPP頓挫後のプランBにつき検討してみた。いずれもTPPの代替策としては時間（実現時期）や内容の面等での課題がありそうである。その中で、本来TPPの代替策ではない

「メガFTA交渉の早期合意」が、現在日本が進められる最も実現可能性が高く、しかもTPPの発効へと近づくことのできる最善策に思えた。つまり、プランBを進めるのではなく、正攻法でプランA＝TPP発効を目指すという、ある意味当たり前の結論に達した。本稿で何か良い代替策が提示されるのではないかと期待されていた方には、肩透かしとなってしまったかもしれない。

もちろん、「WTOの下での交渉促進」や「FTAAPの推進」など、「メガFTA交渉の早期合意」によりTPP発効を目指すことと並行して進めることができるものは進めれば良い。しかし、まず実現すべきは、年内の日EU・EPA交渉の大筋合意と、2017年前半のRCEP交渉合意である。これが実現できなければ、TPPの発効も遠のくことになる。

オバマ大統領は、前任のジョージ・W・ブッシュ大統領が参加を表明していたTPP交渉につき、1年間交渉開始を遅らせて検討した上で、オバマ政権として交渉に参加することを決断した。それは、TPPが米国にとってメリットが大きいものであることを理解したからだろう。米国にとってTPPは、対アジア戦略の経済面の柱であり、アジアで進む地域経済統合から米国が排除されることを回避し、成長を続けるアジア市場を確保するための方策である。オバマ大統領はTPPの議会承認を目指す中で、TPPにより、中国ではなく米国がアジア太平洋地域のルールを作ることができると、TPPの意義を繰り返し訴えていた。

また、シンガポールのリー・シェンロン首相は、今年8月に訪米した際に、米国にとってTPPの議会承認は、アジア太平洋地域における信頼性の試金石であるという趣旨の発言をしている¹⁰。米国がTPPの議会承認を得られなければ、同地域における米国の信頼性は大きく損なわれるということである。トランプ次期大統領がこれらの声に耳を傾け、TPPの経済的・戦略的意義を理解すれば、TPP参加へと舵を切ることは十分あり得るのではないか。トランプ氏が選挙戦で掲げたように、「米国を再び偉大な国にする」のであれば、TPP発効が必要である。幸い、ペンス次期副大統領や、上下両院で多数を占める共和党の議会指導部は元来自由貿易支持者であると伝えられている。日本としては、トランプ政権に対して積極的に働きかけ、政策転換を促すべきだろう。

米韓FTAは、署名から議会承認を得て発効するまで約5年を要した。米韓FTAに署名したのはジョージ・W・ブッシュ大統領だが、議会承認を得たのは、自らの大統領選挙戦中には米韓FTAに反対していたオバマ大統領であった。TPP発効を断念するには、まだ早すぎるのではないだろうか。

¹ 本稿は、2016年11月13日時点の情報に基づいている。

² トランプ氏の政策やその影響については、みずほフィナンシャルグループ・リサーチ&コンサルティングユニット「トランプの米国～新政権の論点：議会はトランプを止められるのか～」（MIZUHO Research & Analysis, 2016 No. 5, 2016年11月9日）参照。

³ 米国がメキシコからの輸入品に35%、中国からの輸入品に45%の関税を課し、メキシコ・中国両国が米国に対して同率の報復関税を課した場合、米国の経済成長率は2019年に▲0.1%まで落ち込むとの試算もある。Marcus Noland, Sherman Robinson and Tyler Moran, 'Impact of Clinton's and Trump's Trade Proposals', M. Noland, G. C. Hufbauer, S. Robinson and T. Moran, "Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign", PIIE Briefing 16-6, September 2016, Peterson Institute for International Economics.

⁴ 欧州委員会のマルムストロム委員（通商担当）が、米大統領選でのトランプ氏勝利を受けて、現在EU（欧州連合）が米国と行っている環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）協定交渉の行方について述べたもの（日本経済新聞電子版「米欧FTA交渉に悲観論 EU、「トランプ大統領」影響協議」2016年11月12日）。これは、TPPにも当てはまるだろう。

⁵ ロイター「TPP、米国抜き発効検討も＝メキシコ経済相」2016年11月11日。

⁶ Donald Trump's jobs plan speech(2016/06/28).

⁷ 2016年5月6日のネブラスカ州オマハでの演説。日本の牛肉関税は、正確には38.5%である。

⁸ Reuters, 'Peru says TPP can be replaced with new trade deal, sans U.S.' 2016年11月12日。

⁹ Council of Economic Advisers, 'Industries and jobs at risk if the Trans-Pacific Partnership does not pass', CEA issue brief, November 2016.

¹⁰ AP, 'Singapore's Lee says U.S. credibility on the line over TPP trade agreement' 2016年8月2日。