

TPPを土台とした新協定の可能性 再考迫られる日本の通商戦略

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 3月15日にチリで開催された閣僚会合では、米国のTPP離脱後初めてTPP署名国等が集まり、TPPの代替策やアジア太平洋地域における経済統合の今後のあり方が議論された
- 米国以外の11カ国でのTPP発効を支持する国や、中国等も含めた新協定を求める国等、参加国間で一致した戦略を見出せていないが、TPPの代替策を求め、今後各国が活発に動き出すとみられる
- 日本は、この動きを主導するため、米国のTPP復帰を促しつつも、TPPを土台とした高水準の自由化と高度なルールを実現する新協定を有志国と締結する道を探るべきではないか

1. 米離脱後初のTPP署名国による閣僚会合の開催

3月15日、チリのビニャデルマルにおいて、TPP（環太平洋パートナーシップ）署名国閣僚会合と、「アジア太平洋地域における統合イニシアティブに関するハイレベル対話：挑戦と機会（High-level Dialogue on Integration Initiatives in the Asia-Pacific Region: Challenges and Opportunities）」が開催された。これらは、太平洋同盟¹の議長国であるチリの呼びかけによるもので、TPP署名国会合には米国を除く11カ国²、「ハイレベル対話」には太平洋同盟諸国と米国を含むTPP署名国に加え、中国と韓国が招請され³、計15カ国が参加した。

両会合は、米国がTPP離脱を表明した後初めてTPP署名国が一堂に会す会合であり、TPP発効が当面見込めなくなったことを受け、TPPの代替策やアジア太平洋地域における経済統合の今後のあり方につき、参加各国が意見を表明する最初の機会となった。

米国は、TPPからの「永久離脱」と、TPP署名諸国とのFTA（自由貿易協定）締結を含む二国間協議に向けた取り組みを進めるとの方針をすでに明らかにしている⁴。米国を除くTPP署名諸国は、今後の方針を必ずしも明確にしていないが、今回の会合を前に、いくつかの選択肢についての選好に言及している国もあった。

例えば、オーストラリアのチオボー貿易・投資相は、トランプ米政権発足前の1月13日には、「TPP交渉が頓挫したとするのは時期尚早だ。われわれは、米国に対しこの問題に取り組む猶予を与える必要がある」と述べ、TPPが発効しない場合にはアジア諸国と個別にFTAを結ぶ可能性を示していたが⁵、米国のTPP離脱が明らかとなった後の2月8日には、TPPの協定条文を微修正して、米国抜きで11カ国でTPP発効を目指すべきであるとの意向を明らかにしていた⁶。ニュージーランド⁷やメキシコ⁸も、「米国抜きTPP」の可能性につき言及していた。シンガポールは、リー・シェンロン首相が、「米国抜きTPP」に残る11カ国で合意できればそれに参加する意向を示しつつ、合意は容易でないとの見方を示

し、その理由として、日本がこれに参加するのは難しいことを挙げていた⁹。

他方、マレーシアは、米国市場へのアクセス改善という魅力を失った「米国抜きTPP」は、マレーシアが参加する必要性や目的を満たしていないとして、これへの参加に否定的な見解を示していた¹⁰。また、議長国として今回の会合に中韓両国を招請したチリは、中国を含む新たな参加国を加えた新協定の締結を志向していた。ペルーも、クチンスキ大統領が中ロ両国が参加する新協定締結の可能性に言及していた¹¹。

これらに対して日本は、安倍晋三首相がTPPは「米国抜きでは意味がない」¹²と明言し、トランプ米政権に翻意を促していくことを基本方針としつつも、「今後どのようなことができるか、米国以外の各国とも議論していきたい」¹³との姿勢を示していた。

TPP非参加国として参加招請を受けた中国は、「アジア太平洋地域の協力に関するさらなる作業について広く意見交換をする」ことを目的に会合に参加するのであり、「TPP問題におけるわが国の立場に変化はない」ことを強調し、「米国抜きTPP」に中国が早期に参加する可能性を否定していた¹⁴。

このように、今回の会合が開催されたのは、TPPの代替策や今後のアジア太平洋地域における経済統合のあり方につき、参加各国の思惑が交錯する中であったため、その結果に注目が集まっていた。

2. 5月閣僚会合で議論継続

結論から言えば、TPP署名国会合は特段の具体的成果を上げることなく終わった。「ハイレベル対話」も特筆すべき議論は行われなかったようである。しかし、これは事前に想定されていた通りであった。今回の会合は、今後のアジア太平洋地域における経済統合のあり方を探るはじめの一步であり、意見交換を主として、当初から何らかの決定を行うことは想定されていなかった¹⁵。

会合後に発出されたTPP署名国（米国除く）による共同声明¹⁶では、世界的に広がる保護主義の動きに懸念を示し、自由で開かれた貿易投資、地域経済統合の促進、ルールに基づく国際貿易システムの重要性が確認された。これは、二国間交渉を志向し、WTO（世界貿易機関）体制を軽視する姿勢をみせるトランプ米政権の保護主義的な通商政策への警鐘と言えるだろう。

また、同声明では、TPPの戦略的・経済的重要性が再確認されたが、今後の方向性は何ら示されなかった。2016年11月19日に開催されたTPP首脳会合では、署名国が発効に向けてそれぞれ国内手続を進めるべきことが確認されたが¹⁷、今回はそうした文言は盛り込まれていない。これは、12カ国によるTPP発効が困難となったことを受けてのことだろう。他方、TPPが「均衡のとれた成果 (the balanced outcome)」であることが確認されたことから、米国を含む12カ国による現行の合意に修正を加えることへの慎重な姿勢も読み取れる。

今後については、5月20・21日に開催されるAPEC（アジア太平洋経済協力）貿易担当大臣会合の際にTPP署名国会合を開催することとし、そのための事務レベルの作業を継続することが合意された。今回の会合を契機に、今後アジア太平洋地域において、FTA締結や地域経済統合を進める様々な動きが活発化することが予想される。

3. TPPを土台とした新協定の可能性

2013年3月15日に安倍首相が交渉参加の意思を表明して以来、TPPが日本の通商戦略の柱であった。

高水準の自由化と高度なルールを有するTPPの早期発効に道筋をつけることにより、それを梃子として現在交渉中の他のメガFTAを合意に導き、さらにはアジア太平洋地域全体やWTOの下でのグローバルな貿易投資の自由化並びに21世紀型のルールの策定につなげていく。こうしたTPPを主軸とした日本の通商戦略は、TPP発効が当面見込めなくなったことにより、再考を迫られている。

アジア太平洋地域の安定と繁栄のためには米国の同地域への継続的関与が不可欠であり、その経済面での制度的基盤となるのがTPPであるとの見方に立てば、米国が翻意してTPPに復帰することが最善策であることに変わりはない。2月10日に行われた日米首脳会談においても、安倍首相はトランプ大統領に対して「TPPの戦略的な意義を説明した」¹⁸としており、安倍政権は今後も米国の翻意を促すべく働きかけを続けたいようである。

米国に翻意を促すことは容易ではなく、TPPが現在の形のままで発効する可能性はかなり低いかもしれない。しかし、再交渉による部分的な修正や、TPPという名称すら変更しなければならなくなるかもしれないが、TPPの経済的メリットや戦略的意義が理解されれば、事実上のTPPに米国が復帰する可能性は残っているのではないか。二国間協定である米韓FTAですら、署名から再協議を経て発効まで約5年を要した。署名から1年しか経ていないTPPにつき、現時点でその発効を絶望視するのは時期尚早に思われる。

ただし、日本としては、米国の翻意を期待するばかりで、手をこまねいているわけにはいかない。米国に直接働きかけるとともに、米国に翻意を促す策を講じなければならない。まずは、現在交渉している日本とEU（欧州連合）のEPA（経済連携協定）とRCEP（東アジア地域包括的経済連携）の早期合意が重要である。現在米国内でTPP、あるいはそれに代わる日米FTAを最も強く支持している勢力のひとつが畜産団体であるが、その背景には、日本とオーストラリアのEPAにより、日本国内市場でオーストラリア産牛肉に対する関税が大きく引き下げられているため、米国産牛肉が競争上不利な立場に置かれていることがある。日本は、日EU・EPA交渉やRCEP交渉の早期合意を実現し、日本及びアジア市場において米国の輸出者を競争上不利な立場に置くことにより、米国におけるTPP復帰への国内圧力を高めることに努めるべきである。

他方、オーストラリアやニュージーランド、ペルー、チリといったTPP署名諸国が、米国抜きのTPPを模索していることにも日本は対応する必要がある。保護主義の世界的な蔓延が懸念される中で自由貿易の旗を振り続ける日本が、これら諸国によるTPPの代替策を求める動きを抑止する側に回るべきではない。安倍首相は、日米首脳会談での共同声明に基づき、「日本がTPPを含む既存のイニシアティブを基礎として、アジア太平洋地域で自由で公正な経済圏を広げていく」¹⁹としているが、そのための具体策を早急に検討すべきである。

オーストラリア等が支持しているとされる、現行のTPP協定の発効要件に関する規定を修正した上で、米国以外の11カ国によるTPP（TPP11）を発効させるとの構想は、これができれば望ましくはあるが、実現可能性の点からは疑問符を付けざるを得ない。今回の共同声明にも盛り込まれたように、「ガラス細工」と評されるほどに脆弱な利害の「均衡」により合意されたTPPが、米国市場への参入機会の拡大という、一部の参加国にとっては最大の利益である要素を欠いたまま、発効要件を修正するだけで、残りの11カ国で合意するのは難しいだろう。例えばベトナムは、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を失う一方、これまでにない高い水準での自

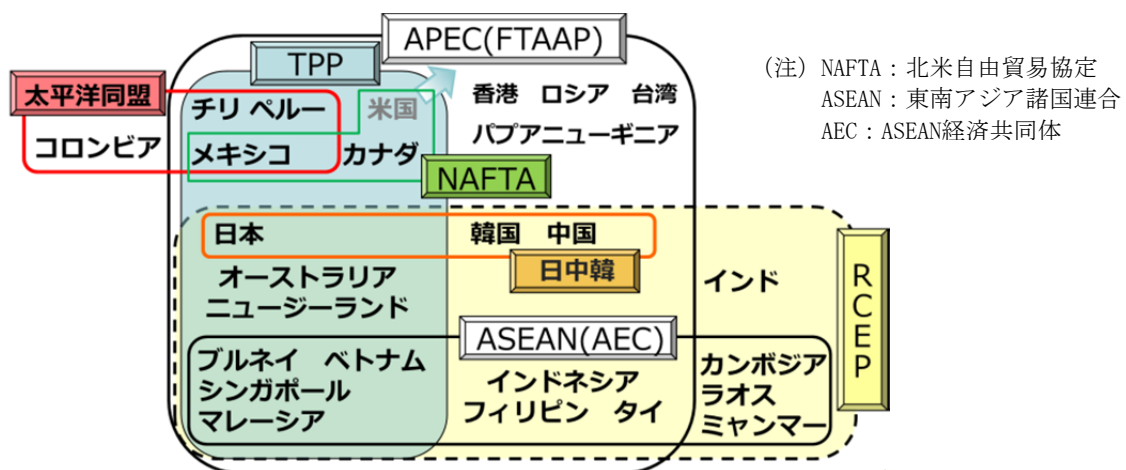
国市場の開放や国有企業規律等の国内改革を要するルールの受け入れを求められることになる。先述のように、マレーシアはこの点を指摘し、TPP11に否定的である。

他方、チリやペルーが模索する中国等も加えた新協定は、日本にとって優先度は低い。TPPが米国という大市場を欠くことになったため、両国がもうひとつの大市場である中国を含む新協定を望むのは理解できる。しかし、日本にとっては、中国を含む協定はすでに交渉中のRCEPの早期合意によって実現する方が望ましい。そのRCEP交渉が難航している中で、新たに中国等も加えた新協定の交渉に参加するメリットは、日本にとっては大きくはない。

TPP11の実現で11カ国が足並みを揃えることが難しく、中国等も加えた新協定が良策ではないのであれば、日本は、アジア太平洋地域のいわゆる有志国 (like-minded countries) による、TPPをひな形とした新たな協定の締結を模索し、TPPを土台としたFTAAP (アジア太平洋自由貿易圏) の将来的な実現への歩みを主導すべきではないだろうか (図表参照)。

その際は、太平洋同盟との協調が望ましいだろう。今回の会合が、太平洋同盟議長国のチリの呼びかけで開催されたように、太平洋同盟はアジア太平洋地域における経済統合の原動力になるべく今後も活発な動きをみせると見込まれる。これは、TPPの前身と言える環太平洋戦略的経済連携協定 (P4) 締結時を想起させる。1990年代末、APECにおける貿易自由化の試みが挫折すると、自由化に積極的であったオーストラリア、チリ、ニュージーランド、シンガポール、米国は、5カ国によるFTA締結の可能性を模索した。この構想は実現には至らなかったが、2002年にはチリ、ニュージーランド、シンガポールによるFTA交渉が開始され、2005年にはこれにブルネイが加わり、翌2006年に4カ国によるP4が発効した。このP4に米国等が参加する形で始まったのがTPP交渉である²⁰。P4は、TPP交渉開始に向けた「踏み石 (stepping stone)」になったと言える。このTPPに至る道筋でP4が果たした役割を、FTAAPに向けた道筋で太平洋同盟が果たすことは十分に考えられる。こうした動きがTPPを土台とした高水準の自由化と高度なルールを実現するものになるよう、日本は主導的役割を果たすべきではないだろうか。太平洋同盟諸国とオーストラリア、ニュージーランド、これにシンガポール等のアジア諸国の一部が加わった事実上の「米国抜きTPP」を新たな協定として目指すことは、米国内のTPP復帰への圧力を高めることにつながるだろう。

図表：アジア太平洋地域における FTA 及び経済統合の主な動き



(資料) みずほ総合研究所作成

米国のTPP復帰を促すためにも、日本はまずRCEP交渉と日EU・EPA交渉での早期合意を実現すべきである。それとともに、アジア太平洋地域におけるTPPの代替策を模索する動きの中で、TPPを土台とした高水準の自由化と高度なルールを実現する新協定を有志国と締結する道を探るべきではないか。5月のAPEC貿易担当大臣会合に向け、日本には新たな通商戦略の立案が求められている。

¹ 太平洋同盟は、チリ、コロンビア、メキシコ、ペルーの中南米4カ国による経済統合体であり、2011年4月に設立された。自由貿易を志向し、アジア太平洋地域の経済統合のプラットフォームになることを目的に掲げている。このうち、チリ、メキシコ、ペルーの3カ国はTPP署名国である。49カ国がオブザーバー参加（うち、コスタリカとパナマは加盟候補国）しており、TPP署名国のうち、日本、米国、カナダ、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドがオブザーバーである。今回拡大会合に招請された中国、韓国もオブザーバーである（以上、太平洋同盟ホームページ [https://alianzapacifico.net/en/、2017年3月14日アクセス] による）。

² TPP署名国は、オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国、ベトナムの12カ国。

³ チリ外務省国際経済関係総局（DIRECON）プレスリリース、2017年2月22日。TPP署名国以外で参加するのはコロンビア、中国、韓国となる（注1参照）。

⁴ この点は、菅原淳一「トランプ米政権の『通商政策課題』」（『みずほインサイト』、2017年3月6日、みずほ総合研究所）参照。

⁵ ロイター、「TPP交渉は頓挫してない、米国に猶予与えるべき＝豪貿易投資相」、2017年1月13日。

⁶ Bloomberg, 'Australia Strives for 'TPP Minus 1' After Trump Withdraws', 2017年2月8日。

⁷ 日本経済新聞、「NZ、米国抜きでTPP探る」、2017年1月23日。

⁸ ロイター、「TPP、米国抜きの発効検討も＝メキシコ経済相」、2016年11月11日。

⁹ Prime Minister's Office, Singapore, 'PM Lee Hsien Loong was interviewed by Mr Stephen Sackur for BBC's HARDtalk on 23 February 2017'.

¹⁰ Bernama, 'Malaysia Less Interested In TPPA With US Withdrawal – Mustapa', 2017年3月13日。

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

¹² 日本経済新聞、「首相『米抜きTPP、意味ない』トランプ氏翻意期待」、2016年11月22日。

¹³ 日本経済新聞、「(3月)1日の参院予算委の主な発言」、2017年3月2日。

¹⁴ Record China, 「中国外交部がTPP閣僚会議への出席を否定、『ハイレベル対話』に代表団派遣と説明」、2017年3月14日。

¹⁵ Reuters, 'As ministers meet on scrapped Pacific trade deal, decisions elusive', 2017年3月15日。

¹⁶ 'Joint Statement by TPP Partners', 2017年3月16日。

¹⁷ 内閣官房TPP政府対策本部、「早わかりTPP（一問一答集）」、2016年12月。

¹⁸ 2017年2月14日衆院予算委員会における安倍首相答弁（読売新聞、2月15日）。

¹⁹ 前注に同じ。

²⁰ この点については、菅原淳一「アジア太平洋地域における地域経済統合と日本の戦略」（『みずほ総研論集』、2012年II号、みずほ総合研究所）参照。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。