

# アジア太平洋の新通商秩序とメガFTAの潮流

杏林大学客員教授・国際貿易投資研究所理事 馬田啓一

## はじめに

企業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。WTO(世界貿易機関)のドーハ・ラウンド停滞によって、そのルールづくりの主役は今やWTOでなく、メガFTAである。

TPP(環太平洋パートナーシップ)の登場でアジア太平洋地域はメガFTAの主戦場となった。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RCEP(東アジア地域包括的経済連携)の実現に向けた動きを加速させている。

昨年のAPEC北京会合で、中国はAPEC(アジア太平洋経済協力)におけるFTAAP(アジア太平洋自由貿易圏)実現に向けたロードマップ策定を提案し、TPP交渉を牽制するなど巻き返しに転じている。

この地域におけるメガFTAの潮流をどう読むべきか。FTAAP構想をめぐる米中の対立が激しくなる中で、日本はどのように対応すべきか。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動きを取り上げる。

## 1. FTAAPへの道：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ABAC(APECビジネス諮問委員会)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+ 3(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に慎重な国も東アジアには多かった。全会一致が原則の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。

そうしたなか、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>。一方、APECは、FTAAPのインキュベーター(孵卵器)と位置づけられ、FTAAPの実現に向けて「次世代の貿易・投資」の問題を整理し対処することに重要な役割を果たすことになった。

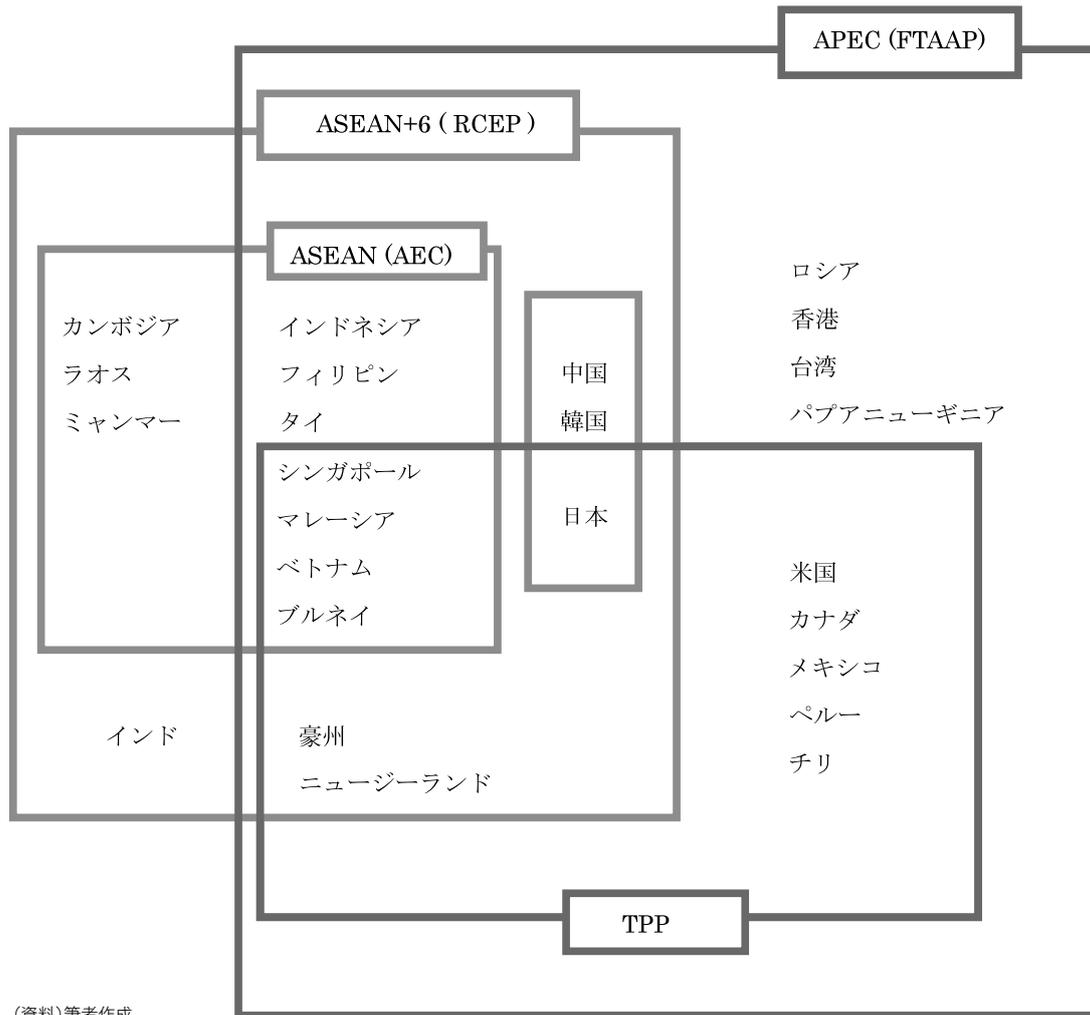
なお、その後、ASEAN+ 3とASEAN+ 6はRCEP(東アジア地域包括的経済連携)に収斂されたため、現在は、TPPとRCEPの2つのルートによるFTAAPの実現可能性に注目が集まっている。

## 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、サブ

<sup>1</sup> APEC (2010)。

図 アジア太平洋地域における経済連携の重層関係



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。

21世紀型貿易のルールづくりの主役はWTOではない。主要国は難航するWTOドーハ・ラウンド交渉に対する嫌気から、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TTIP(環大西洋貿易投資パートナーシップ)、RCEP、HEU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(multilateralizing regionalism)」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<sup>3</sup>。

メガFTA交渉の中で最も先行しているのがTPP交渉である。現在、12カ国により21分野(31章)について大詰めの交渉が行われているが、交渉を主導するのは米国である。米政府は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を目指している。TPP交渉は、投資、知的財産権、競争政策、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(規制の調和など)も追加されている。TPP交渉が妥結すれば、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大きい。

<sup>2</sup> Baldwin (2011)。

<sup>3</sup> Baldwin and Low eds. (2009)。

表 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, 2013より筆者作成

### 3. 妥結が漂流か、正念場のTPP交渉

2010年3月に始まったTPP交渉は、交渉参加国の利害が対立し、未だ妥結には至っていない。とくに難航している分野は、物品市場アクセス(関税撤廃)、知的財産権、競争政策(国有企業改革)、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る。これまで何度か大筋合意のヤマ場があったが、いずれも見送りとなった<sup>4</sup>。

TPP交渉は妥結が漂流か、今夏、正念場を迎えている。昨年11月の米議会中間選挙の結果、上下両院とも自由貿易に前向きな共和党が支配することになり、TPP交渉の潮目が変わった。レームダック(死に体)に陥りそうなオバマ政権だが、皮肉にも、TPPに後ろ向きな与党民主党に代わって野党共和党の協力を取り付け、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、上下両院とも際どい採決であったが今年6月下旬に可決、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できるようになった。

TPA法案の成立を追い風に、最大の懸案事項であった日米の関税協議も決着に向かい、今夏の大筋合意への機運が高まるなか、7月下旬、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、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<sup>5</sup>。

米国の政治日程を考えると、来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る。果たして思惑通りにいくのか。もし漂流すれば、TPP交渉の妥結は米大統領選後にずれ込むことになる。次期閣僚会合の開催日程も未定であり、TPP交渉の行方については全く予断を許さない。TPP交渉が漂流して一番喜ぶ国はどこ

か、言うまでもなからう。

### 4. 中国はTPPに参加するか

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。しかし、中国がハードルの高いTPPに参加する可能性はあるのか。国家資本主義<sup>6</sup>に固執する中国だが、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てくるようになれば、中国は参加を決断するかもしれない。TPPへの不参加が中国に及ぼす不利益(貿易転換効果)を無視できないからだ。しかも、表が示すように、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。

2013年9月に設立された「中国(上海)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。勿論、中国が今すぐTPPに参加する可能性は極めて低い。TPPと中国の国家資本主義とは大きくかけ離れており、その溝を埋めることは非常に困難とみられるからである。溝を埋めるためには、TPPのルールを骨抜きにするか、中国が国家資本主義の路線を放棄するか大幅に修正するしかない。しかし、そのどちらも難しい。

当面は中国抜きでTPP交渉を妥結し、その後APEC加盟国からのTPP参加を増やし、中国を孤立させる。最終的には投資や競争政策、知的財産権、政府調達などで問題の多い中国に、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、米国の描くシナリオである。米国はTPPを通じて中国の国家資本主義と闘うつもりだが、果たしてシナリオ通りに事が運ぶだろうか。

<sup>4</sup> 詳細は馬田(2015)を参照。

<sup>5</sup> 誤算は、ニュージーランド(NZ)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。次回閣僚会合の成否は、NZと妥協点を見い出せるか否かにかかっている。

<sup>6</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。

## 5. TPPとRCEP：深まる米中の対立

中国は、TPP交渉が始まった当初は平静を装い、これを無視する姿勢をとった。しかし、2011年11月に日本がTPP交渉参加に向けた関係国との協議入り声明を出したのをきっかけに、カナダやメキシコも追随し、TPPが一気に拡大する雰囲気が高まった。このため、TPPによる中国包囲網の形成に警戒を強めた中国は、TPPへの対抗策として、RCEPの実現に向けた動きを加速させている<sup>7</sup>。

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、日中共同提案(2011年8月)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なか、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の操縦桿を握るつもりである。

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ている。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で揉めるなど、交渉は紆余曲折がありそうだ<sup>8</sup>。

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顕在化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で求心力低下？

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。ASEAN経済共同体(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に参加しているほか、タイが参加の意志を表明、フィリピンが参加を検討している。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、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、インドネシアは現時点では不参加を表明し、また、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。求心力の低下を恐れたASEANは、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、補完的かそれとも代替(競争)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と、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<sup>9</sup>。

## 7. APECの新たな争点：北京ロードマップ

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。

<sup>7</sup> 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、「一帯一路」(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(アジアインフラ投資銀行)の設立も、一帯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。

<sup>8</sup> 自由化に消極的なインドを外した先行合意案も浮上している。

<sup>9</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。

このため、APEC北京会合の準備に向けて2014年5月に中国・青島で開かれたAPEC貿易相会合で、FTAAP実現に向けた具体的なロードマップを策定することを明記した閣僚声明が採択された。

この会合において議長国の中国は、声明に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が、FTAAPをTPPの延長線と捉えている日米などが反対し、声明には盛り込まれなかった。

その後、FTAAPロードマップをめぐる水面下での中国の巻き返しが激しくなるなか、11月にAPEC北京会合が開催された。中国は再度、FTAAP実現の目標時期を2025年と具体的に設定するよう主張したが、TPP交渉への影響を懸念した日米などの反対で、FTAAPの「可能な限り早期」の実現を目指すとして明記するにとどまり、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、域内で先行するTPPやRCEPなど複数の経済連携を踏まえてFTAAPの望ましい道筋についてフィジビリティ・スタディ(実現可能性の研究)を行ことになった。ただし、研究報告の後に直ぐ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、日米の立場である。

こうして、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」が策定され、FTAAPの早期実現を目指すこと、また、共同の戦略的研究を実施し2016年末までに報告することを明記した首脳宣言を採択し閉幕した<sup>10</sup>。目標時期設定の見送りと共同研究の実施は、日米と中国、双方の痛み分けとなった。

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もできる。米国はTPP交渉をまず先にまとめ、その枠組みに中国を含むAPEC加盟国を参加させる形でFTAAPを実現するつもりだ。しかし、中国からみれば、それではアジア太平洋の新通商秩序の主導権を米国に奪われ、下手をすれば孤立する恐れがある。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を牽制しようとしている。

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ルートでFTAAPのベースにしたのが本音だ。だが、それでは端からAPEC内の意見がまとまらない。そのため、中国はTPPでもRCEPでもない「第3

の道」として、APECルートを新たに提示し、APECにおいてFTAAP実現の主導権を握ろうとした。ただし、APECルートに対する中国の本気度については疑わしく、漂流しかけているTPPルートに揺さぶりをかけるのが真の狙いとも見られる。

どのルートかでFTAAPのあり方も変わってくる。中国がFTAAPを主導するにせよ、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

アジア太平洋地域は今やメガFTAの主戦場となっている。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<sup>11</sup>。しかし、米中によるアジア太平洋の分断は避けねばならない。

FTAAP構想をめぐる米中の対立が激しくなる中で、日本はどのように対応すべきか。日本が2010年に議長国としてまとめたAPEC「横浜ビジョン」が、日本の通商戦略の原点だ。「TPPとRCEPが最終的にFTAAPに収斂する」というシナリオの実現を目指すべきである。

サプライチェーンの効率化を進める企業にとって、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・ボウル現象」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において分野ごとにルールの調和を図り、それを通じて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。

## 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

<sup>10</sup> APEC (2014a)。

<sup>11</sup> 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) が激しくなるとみている。

- 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(2014)「TPP交渉と日本の通商戦略」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。
- 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(2015)『メガFTA時代の通商戦略：現状と課題』文眞堂。
- 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。
- 中川淳司(2014)「TPP交渉の行方と課題・1～4」『貿易と関税』第62巻第1号～第4号。
- 渡邊頼純(2013)「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(2014a), The 22nd APEC Economic Leaders' Declaration, *Beijing Agenda for an Integrated, Innovative and Interconnected Asia-Pacific*, Beijing, China, November 11, 2014(外務省「第22回APEC首脳宣言：統合された、革新的な、相互連結のアジア太平洋のための北京アジェンダ」2014年11月11日)。
- APEC(2014b), *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 the 20th Century Rules," Centre for Economic Policy Research, *Policy Insight*, No.56 .
- Baldwin, R. and Patrick Low eds.(2009), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press.
- 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.