

中国のTPP加入申請とアジア太平洋

ERINA 調査研究部主任研究員

中島朋義

要旨

本稿は2021年9月に中国が行った環太平洋経済連携協定（TPP）に対する加入申請について、それに至る経緯とその影響を整理したものである。

TPPは中国の政治、経済両面での台頭の中で、米国のオバマ政権がそれに対応して、アジア太平洋の貿易投資の自由化のルール作りの枠組みとして推進してきたものであった。2017年のトランプ政権の登場によって米国はその枠組みから退出し、日本を中心とする残されたメンバーが再交渉を行い、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）として2018年に発効させた。

米中の対立がさらに深刻化する状況で行われた中国のTPP（CPTPP）に対する加入申請は、単なる米国に対する牽制のみならず、中国が国際的な経済ルールの形成に関与する意図の現れと考えられる。

一方の米国は、国内の保護貿易主義的な政治勢力の台頭で、関税撤廃を含むFTAを政策のツールとして活用することが困難な状況となった。そこで、中国の動きに対抗して2022年にインド太平洋経済枠組み（IPEF）という関税撤廃を伴わない枠組みを提示してきた。

本稿ではこうした現状を踏まえ、米中の対立の狭間にあつて、TPPの主導的立場に立つ日本にとり、望ましい選択を展望する。

キーワード：米中対立、TPP、デカップリング、サプライチェーン

JEL Classification Codes: F13, F15

1. TPPの経緯と中国の加入申請

(1) TPPの締結

1997年のアジア通貨危機を経た21世紀初頭、アジア太平洋地域ではASEANを核とする広域の制度的経済統合の構想が議論されていた。その一つはASEAN10カ国に日本、中国、韓国の北東アジア3カ国を加えた東アジア自由貿易協定(EAFTA)であり、もう一つはその13カ国に豪州、ニュージーランド、インドを加えた16カ国による東アジア包括的経済連携(CEPEA)であった。こうした状況で、アジア太平洋における一方の主要貿易国である米国は、これらに対抗する対東アジア政策を打ち出してきた。それがすなわち環太平洋経済連携協定(TPP)の構想である。

2008年9月、当時のブッシュ政権はシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国によるFTAである環太平洋戦略的経済連携協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: P4、後のTPP)に参加することを表明した。その後、オバマ政権への移行に伴い、米国

のTPPの協議への参加は当初の予定より遅れたが、2010年3月に協議が開始された。その後、2013年8月には日本も交渉に参加し、合計12カ国による交渉が進められた。

2016年2月、参加12カ国によってTPPが調印され、各国の批准を待って発効する段階に至った。しかし、2017年1月、米国大統領に就任したドナルド・トランプはTPPからの離脱を正式に表明した。これによって12カ国による当初のTPPは発効の可能性が無くなった。米国を除くTPP参加11カ国は11カ国によるFTAの発効を目指して協議を開始した。この結果、一部の内容を改定した協定が、2018年3月に環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPPまたはTPP11)として調印された。この協定は同年12月に発効した。

(2) CPTPP発効後の動き

通商政策上は関税連合である欧州連合(EU)を離脱した英国が、2021年2月にTPPへの加入を申請した。英国の加盟

交渉はその後順調に進み、2022年2月時点でルール分野の審査完了に目途がついたとの報道がなされている。

一方、2021年9月には中国と台湾がほぼ同時に加入を申請している。このうち、世界第二位の経済規模で、かつTPPの当初のリーダーであった米国と政治経済的対立関係にある中国の申請は、TPPの現加盟国のみならず、世界に衝撃を与えた。

(3) TPPの特徴と期待される役割

他のFTAと比べたTPPの特徴としては、下記の3点が上げられる。

- ①物財の貿易の関税撤廃率が既存のFTAに比べて極めて高い。
- ②国有企業、電子商取引、知的財産権など多くの既存のFTAが含んでいない分野をカバーしている(表2参照)。
- ③世界第一位(米国)と世界第三位(日本)の経済がメンバーとなるメガFTAである(12カ国による調印時点では世界GDPの4割を占めた)。

表1 TPP に関する動き

年	月	事項
2010年	3月	P4 (シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ) に米国、オーストラリア、ペルーが加わった TPP の第一回交渉が開始
	10月	マレーシアが TPP 交渉に参加
	11月	横浜で開催された第18回 APEC 首脳会議において、FTAAP の実現に向け具体的な手段をとることで合意、(1) EAFTA (ASEAN+3)、(2) CEPEA (ASEAN+6)、(3) TPP をそれぞれ FTAAP への道筋として例示
	12月	ベトナムが TPP 交渉に参加
2012年	11月	カナダ及びメキシコが TPP 交渉に参加
2013年	8月	日本が TPP 交渉に参加
2016年	2月	12カ国による TPP 調印
2017年	1月	トランプ米大統領就任、TPP からの離脱を表明
2018年	3月	米国を除く11カ国が「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP)」に調印
	12月	CPTPP 発効
2021年	2月	英国が加入を申請
	6月	英国の加入交渉開始を決定
	9月	中国、台湾が加入を申請
	12月	韓国が加入の意向を表明 エクアドルが加入を申請
2022年	2月	英国のルール分野の審査完了にめど
	6月	コスタリカが加入の意向を表明

出所: 各種資料より筆者作成

表2 TPP の構成

第1章. 冒頭規定・一般の定義	第16章. 競争政策
第2章. 内国民待遇及び物品の市場アクセス	第17章. 国有企業及び指定独占企業
第3章. 原産地規則及び原産地手続	第18章. 知的財産
第4章. 繊維及び繊維製品	第19章. 労働
第5章. 税関当局及び貿易円滑化	第20章. 環境
第6章. 貿易救済	第21章. 協力及び能力開発
第7章. 衛生植物検疫 (SPS) 措置	第22章. 競争力及びビジネスの円滑化
第8章. 貿易の技術的障害 (TBT)	第23章. 開発
第9章. 投資	第24章. 中小企業
第10章. 国境を越えるサービスの貿易	第25章. 規制の整合性
第11章. 金融サービス	第26章. 透明性及び腐敗行為の防止
第12章. ビジネス関係者の一時的な入国	第27章. 運用及び制度に関する規定
第13章. 電気通信	第28章. 紛争解決
第14章. 電子商取引	第29章. 例外
第15章. 政府調達	第30章. 最終規定

また、TPP に期待された役割としては以下の2点が上げられる。

一つはアジア太平洋の経済発展の推進力としての役割である。TPP はアジア太平洋経済協力 (APEC) において、ASEAN +5 (当初はインドを含む ASEAN+6) の FTA である RCEP (地域的な包括的経済連携) と並んで、APEC 全体をカバーする FTA であるアジア太平洋自

由貿易圏 (FTAAP) を形成する経路の一つと位置づけられている (表1参照)。

もう一つは新たなルール形成の場としての役割である。ドーハ・ラウンドの破綻によって、WTO の貿易・投資の自由化における機能不全が明らかとなった。TPP はこれに代わって新しい分野における自由化のルール作りの場となることが期待されていた。

(4) 米中の経済対立と TPP

米中間の経済的対立は、関税引き上げ競争を典型として、トランプ政権下で惹起あるいは深刻化したように理解される場合があるが、経済的なルール形成を巡る争いとしてはそれよりも早い段階で始まっていた。ブッシュ政権以降の米国による TPP の推進は、その対立が米国主導によるアジア太平洋地域の FTA の形成という形で顕在化したものともいえる¹。

その文脈で言えば、オバマ政権における TPP 合意の達成は、その米国の対中戦略の中間的な到達点であった。その意図は2016年2月の TPP 調印に関するオバマ大統領の声明にも見ることができる。声明には以下の文章が含まれ、アジア太平洋における新たな経済のルール作りについて TPP の場を利用し、中国を排除し自国の主導によって進めようとする米国の意思が明確に表明されていた。

“TPP allows America – and not countries like China – to write the rules of the road in the 21st century, which is especially important in a region as dynamic as the Asia-Pacific.”²

(日本語訳) TPP により、中国のような国ではなく、米国が21世紀の道筋のルールを作成できるようになる。これは、アジア太平洋のようにダイナミックな地域においては、特に重要なことである。

2. 中国の TPP 加入への条件

上記のような紆余曲折を経て、米国を除く TPP (CPTPP) は2018年に発効し、2021年に中国が加入申請を行ったわけである。

しかし、様々な分野の自由化において高度な内容を含む TPP に、中国は対応可能なか疑問が呈されている。以下では、川瀬 (2021)、渡邊他 (2021) などをもとに、電子商取引、政府調達、国有企業、知的財産権、労働の5つの分野について、中国の TPP 加入に関する障害について整理した。

¹ 中島 (2019) を参照。

² <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/03/statement-president-signing-trans-pacific-partnership>

(1) 電子商取引

TPPにおいては電子商取引に関する以下の3つの自由を規定している。

- ①情報の越境移動の自由
- ②データの保存されたサーバーの自国内設置強制の禁止
- ③ソースコード開示要求の禁止

これに対して中国の現行法制は①と②を満たしていない。また③についても開示を要求した事例が報告されている。また、中国が加入しているメガFTAであるRCEPにおいても、①と②は安全保障理由で自由化の例外とされている。したがって、この分野で中国がTPPの規定を満たすには国内制度の改正が必要とされよう。

(2) 政府調達

TPPはWTOルールに準じて、中央政府、地方政府、公共企業体等の調達の自由化を義務付けている。しかし中国はWTOの政府調達協定に未加入である。またRCEPでも政府調達の開放は規定されていない。

さらに、2021年5月には医療機器など315品目の政府調達について、国産品の優先を指示している。

したがってこの分野においても、現行の制度のままでは、中国がTPPに加入することは困難と思われる。

(3) 国有企業

TPPはその先進的な特徴の一つとして、国有企業について独立した章を設けている。政府による優遇禁止を明記し、外国企業、民間企業との競争の公平性を維持することを義務付けている。

社会主義計画経済から出発した中国の国有企業の経済全体に占める割合は大きい。業種で見ても製鉄、石油化学、金融など主要産業を網羅し、世界的な大企業も多く含まれる。また、政府の経営への影響力、保護の度合いは大きい。こうした状況を解消しTPPの基準を満たすには多大な努力が必要と予想される。

さらに残る問題としては、共産党の政治的指導が高い優先順位を持つ中国において、企業内の共産党組織の影響力は

政府と企業の関係に影響を与えられられる。また、中国では、中央政府の支配下にある国有企業の他に、地方政府系の企業も多く存在している。これらも加入交渉の過程で問題視される可能性はある。

(4) 知的財産

TPPはWTOを上回る知的財産保護の内容を持っている。その具体的な内容としては下記の諸点が上げられる。

- ①音声、ホログラムなどの新たな種類の商標保護
- ②医薬品の試験データ、生物製剤特許などの保護
- ③特許権、著作権の期間延長

一方で中国はWTOにおける合意内容についても実際の執行に問題を指摘されている。この分野でのTPPへの対応は困難が予想される。

(5) 労働

TPPでは団体交渉権を保証し、強制労働、児童労働を禁止しているが、中国は団体交渉権及び強制労働に関するILO条約に批准していない。中国では共産党の指導下にある労働組合のみが許可されており、組合結成の自由が認められていない。

また、中国は西側諸国から新疆ウイグル自治区の強制労働問題などで批判を浴びている。従って、労働分野における中国のTPPへの対応は著しく困難とみられる。

以上、取り上げた五つの分野においていずれも、中国がTPP加入に向けて克服しなければならない課題はかなり大きいと言える。

3. 中国のTPP加入申請の目的

前述のように計画経済の残滓を残す中国は、現行制度のままでは多くの分野でTPP加入の条件を満たすことが困難と見られている。しかし一方で、中国政府は以前から対外的にTPP加入に積極的な姿勢を見せてきた。渡邊他(2021)によると、2020年5月29日、李克強は2020年

度全国人民代表大会の政府工作報告のあとの総理記者会見において、朝日新聞の質問に対して、「中国は、CPTPP参加に関してオープンで積極的な態度を維持している」と回答している。また、2020年11月20日、アジア太平洋経済協力(APEC)首脳会議の席上で習近平が「CPTPPへの加入を積極的に考慮する」と述べ、関心を示している。

なぜ中国はこうした姿勢を取り続け、最終的に2021年というタイミングで加入申請を行ったのであろうか。中国の加入申請が真摯にTPPを目指したものであるか否かによって、その理由は異なってくると考えられる。

中国の加入申請がTPPへの加入を真摯に目指したものである場合、加入の理由は以下の2つに整理されよう。

- ①貿易・投資の自由化による国内経済改革の推進
- ②国際的な経済取引のルール作りへの関与、それによる国際的影響力の拡大

①はTPP加入を契機として国有企業改革等の国内経済改革を実現しようとする考え方であり、FTAが本来持つ経済的機能に着目したものとと言える。中国政府の中で市場経済を志向した経済改革に積極的な勢力が、こうした政策を選択することは、ある程度合理性を持って説明できるだろう。②については後述する。

次に、中国が必ずしも最終的なTPP加入を目指していない場合、申請の理由は下記のようなものが考えられる。

- ③日米など中国に対抗する経済ブロックの形成の阻止
- ④ほぼ同時に申請を行った台湾のTPP加入の阻止

③は仮に最終的な加入が実現しなくても、現在のTPPで中心的な裨割を担っている米国の同盟国である日本に対して圧力を加え、TPPの外にいる米国の影響力をけん制しようというものである。④は文字通り台湾がTPPに加入して経済的な利益を得ること、また国際的な認知度を高めることを妨害するために、自国も加入申請を行ったとするものである。即ちこの両

方の場合、中国は必ずしも真摯に TPP への加入を望んではおらず、日米や台湾の意図を挫く目的で加入申請を行っているという説明である。米中の政治経済両面での激しい対立を背景として、日本のメディアではこうした説明が散見された³。

一方、②に考え方を支持する分析もある。その代表的なものが渡邊他(2021)である。渡邊他(2021)は上記した中国政府首脳への積極的な姿勢の背景には、中国の対外政策における「制度性話語権」という概念の登場があると述べている。「制度性話語権」とは中国政府による英訳では「Institutional Discourse Power」とされ、さらに渡邊他(2021)では「制度に埋め込まれたディスコースパワー」と日本語に置き換えられている。その意味するところは、国際的な政治経済のルール形成、制度形成に関与することによって得られる発言力となる。

渡邊他(2021)によれば、「制度性話語権」が中国政府の公式文書で確認できるのは、2015年11月の『国民経済と国民社会発展第13次五カ年計画の建議』が最初で、「グローバルな経済ガバナンスと公共財供給に積極的に参加し、グローバル経済ガバナンスにおけるわが国の「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を高め、幅広い利益共同体を構築する」と記されている。こうした概念は、アジアインフラ投資銀行(AIIB)などの中国主導の国際機関の設立・運営や、WTOにおけるルール形成への積極的関与などの形で中国の対外政策に影響を与えており、TPPへの加入申請もその一環と考えられるとしている。

この見方に妥当性があるとすれば、中国の TPP 加入申請は理由の③に代表されるような、単純な米国への対抗意識の産物ではなく、中国の中長期的な世界戦略の中で、合理性、整合性を備えた選択と位置付けられよう。

4. バイデン政権のアジア太平洋通商政策

米国では2021年1月に TPP から脱退したトランプ政権に代わり、民主党のオバマ政権の副大統領であったバイデン大統領の政権が発足した。しかしオバマ政権期に比べ保護主義的な民主党左派の影響力は高まっており、新政権は TPP への復帰の選択を否定した。さらに、同年7月には、米国の制度において、議会から行政府に委任される、FTAの締結に必要な貿易交渉権限(TPA)が失効した。しかしバイデン政権は、議会に対しこれを再度発出する働きかけを行っていない。保護主義派の反対で難航が予想される政治事項に、限られた政治リソースを割く意思はないものと見られる。こうした中、同年9月に中国の TPP 加入申請が行われたわけである。

この中国の動きに対応する形で、同年10月、バイデン大統領は東アジアサミットにおいて、米国のアジア太平洋での経済外交の新たな手段となるインド太平洋経済枠組み(IPEF)に言及した。2022年2月には安全保障分野を含む外交の指針として「インド太平洋戦略」を発表、その中で IPEF の立ち上げを表明した。

同年2月24日にはロシアによるウクライナ侵攻が開始され、ロシアに対する経済制

裁を実行する米国、EUなどの西側諸国と、ロシアを支持する中国との間で緊張が高まった。

こうした中、同年5月の米 ASEAN 首脳会議、さらに米韓、日米の首脳会談を経て IPEF の発足が発表された。その内容は(表3)のとおりとなっている。

組織の性格としては、TPP、RCEP などアジア太平洋地域のメガ FTA に入らない米国が、中国への経済上の対抗の為に各国に呼び掛けた枠組みということになる。IPEF は FTA ではなく関税撤廃による貿易自由化を含んでいない。

2022年5月現在の参加国は、米国、インド、日本、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、インドネシア、韓国、タイ、フィリピン、フィジーの14カ国で、当初の参加国数では予想を上回ったとされている。また、インドネシア、タイなど TPP に非加盟の ASEAN 主要国も参加しており、この点は東南アジアに対する米国の経済外交の努力の結果という見方も出ている。

しかしその内容では、貿易、供給網、インフラ・脱炭素、税・反汚職の4本柱についてルール作り、協力を行っていくとしているが、発展途上国の視点から見れば米国市場での関税撤廃等のメリットがない中で、どれだけ実効性のあるルール作りが可能かは疑問が残る。

表3 インド太平洋経済枠組み(IPEF)の概要

参加国	米国、インド、日本、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、インドネシア、韓国、タイ、フィリピン、フィジーの14カ国(2022年5月現在)	
枠組みの性格	TPP、RCEP などアジア太平洋地域のメガ FTA に入らない米国が、中国への経済上の対抗の為に各国に呼び掛けた枠組み FTA ではなく関税撤廃による貿易自由化を含んでいない	
内容(4本柱)	貿易	デジタル貿易、労働者・環境保護のルール作り
	供給網	在庫や生産能力など情報を共有 有事に協力して対処
	インフラ・脱炭素	新興国のインフラ開発に低利融資 温暖化ガス排出削減への技術開発
	税・反汚職	税逃れや汚職を防ぐためのルール作り

出所：各種資料より筆者作成

³ 「中国が放ったくせ球 TPP加盟申請、日米分断の思惑も」日本経済新聞電子版、2021年9月17日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA1765G0X-10C21A9000000/>

5. TPP に関する日本の望ましい選択

以下では本稿で紹介した中国の TPP 加入申請を巡る動きを前提に、TPP の今後に日本の望ましい選択について整理したい。

まず根本として、WTO の機能不全の中で、TPP は引き続きアジア太平洋地域、さらには世界全体の貿易・投資の自由化の今後の方向性を指し示す FTA であり、その水準を下げてはならないと考える。

米国の TPP 復帰は望ましいが、米国の国内事情は当面それを許さないと考え、

慎重に行動すべきであろう。貿易投資の自由化としては不十分な内容ではあるが米国が進める IPEF への協力などを通じて、米国の TPP 復帰への環境を整備していくべきであろう。一方で、英国のように高水準の自由化を目指すパートナー（台湾、韓国等が考えられる）は積極的に迎え入れ TPP の拡大を図るべきであろう。

中国の加入交渉については、中国が現在の TPP の水準を満たし真摯に自由化を推進するのであれば、他の加入希望国と同様に取り扱うべきである。仮に、中国の加入希望が現在の TPP の水準を満たすつもりのない、形式的なものであるなら

ば、条件を満たさないことをもって粛々と加入を拒否または棚上げすれば良いと考える。

中国が TPP 加入にあたって自由化を約束しても、これを実行しない可能性を懸念する意見もある。これに対しては TPP に合意の履行を義務付ける新たなルールを加えることも考えられる。

また関連して、本稿で紹介したように、中国が TPP 加入を通じて、国際的な経済ルール形成に参画する意図があるとしても、目指す方向性が TPP の理念と合致するものであれば、中国を排除する理由にはならないと考える。

<参考文献>

川瀬剛志(2021)「「ルール」から見た中台の TPP 加入へのハードル」東洋経済 ONLINE、2021/09/30、<https://toyokeizai.net/articles/-/459107>

中島朋義(2019)「米中経済摩擦と TPP」『ERINA REPORT (PLUS)』151号、環日本海経済研究所

渡邊真理子・加茂具樹・川島富士雄・川瀬剛志(2021)「中国の CPTPP 参加意思表明の背景に関する考察」RIETI Policy Discussion Paper Series 21-P-016、経済産業研究所