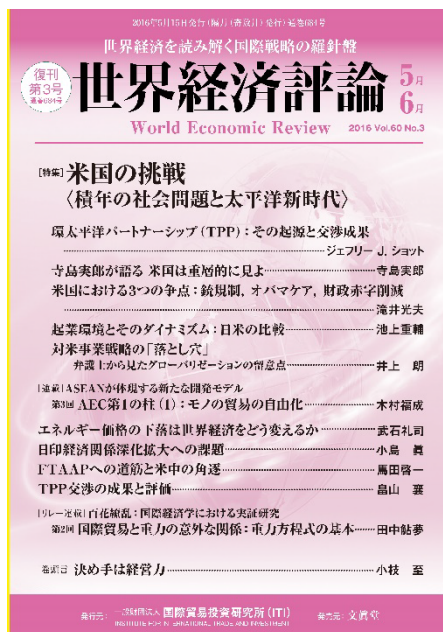


本論文は

# 世界経済評論 2016年5/6月号

(2016年5月発行)

掲載の記事です



## 世界経済評論

# 定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

# 6,600円

税込

17%

送料無料

OFF



定期購読  
期間中

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

## デジタル版バックナンバー 読み放題!!



### 世界経済評論 定期購読



## ☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。  
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp

雑誌のオンライン書店

# 環太平洋パートナーシップ (TPP) : その起源と交渉成果<sup>1)</sup>

ピーターソン国際経済研究所シニア・フェロー ジェフリー J. ショット

Jeffrey J. Schott 米財務省, カーネギー平和財団を経て1983年よりピーターソン国際経済研究所所属。国際貿易, 国際貿易政策, 地域経済統合が専門。著書: NAFTA and Climate Change (2011), 『米国の研究者が書いたTPPがよくわかる本』(共著, 2013, 日本経済新聞出版社) など多数。

TPP交渉の開始にむけて大きな役割を演じたのは、シンガポールのリー・クアンユー元首相であった。彼は、アジア太平洋地域における経済発展と平和を維持するためにも、アメリカを含む形で同地域の経済統合を実現させなければならない、という確固たるビジョンを持っており、就任直後のオバマ大統領にも一定の影響を与えた。

交渉妥結後、TPP協定の条文が一般公開されると、一部の評論家は協定の粗探しに注力した。しかしながらTPP交渉の妥結は、その経済的なインパクトの大きさ、FTAルールとしての革新性、将来のWTOおよびFTA交渉に対する影響力、将来目指されているFTAAPの方向性に対する影響力、そしてアジア太平洋における外交・安全保障政策上の貢献という観点から「歴史的な快挙」といっても過言ではない。

中国はTPP参加について慎重でありながらも、自国経済の改革を補完・促進する手段として強い関心を抱いており、今も北京ではTPP参加の是非をめぐる徹底的な検証作業が行われている。同国がTPPに参加する準備はまだ整っていないが、中国による近年のWTO、FTA、およびBIT交渉への積極的な参加は、中国国内の制度実態とTPPで要求される高い水準の制度との間のギャップを埋めるうえで重要なステップとなるだろう。

仮に中国が数年以内にTPPに参加した場合、TPPは事実上通商ルールの世界基準となる。逆にそれが実現しない場合、FTAAP創設に向けた動きがいよいよ本格化するだろう。その際、ルールの範囲と質があまりにも異なるTPPとRCEPを統合する、という選択肢は現実的でない。むしろ、すべてのAPECメンバーに適用され、APEC域内の既存のFTAを包含するようなハイブリッド型協定としてFTAAPを誕生させる一方、TPPの参加国だけは引き続き包括的で質の高いTPP協定を互いに遵守しあう、という方法が米中両国にとって現実的な選択肢となるかもしれない。

## I TPPの起源をめぐる見解

環太平洋パートナーシップ (TPP) の真の動機、真の野心について理解したいのであれば、時計の針を交渉開始前までもどし、その当時各

国が何をめざしていたのかを確認して見ることが有益である。もちろん、政治や経済をとりまく環境は常に変化しており、これに対応するかたちでTPPの目標も当初のものから一部軌道修正されている。ただし、こうした修正自体はTPP固有の現象ではなく、あらゆる政策分野

において起こりうることだ。政策担当者は環境変化に柔軟に対応することが生来得意だし、またそうすることが職務上求められているのだ。

一方、TPPの動機や交渉成果を分析する際に留意すべき「TPP固有」の要因が存在することも事実である。第一に、交渉参加国の変化と拡大だ。これまでの通商交渉と異なり、TPP交渉ではそのプロセスにおいて参加国が次第に増え、最終的には12カ国の代表が2016年2月の署名式に参加した。第二に、TPPの「起源」を定義することの難しさだ。そもそも、TPPをひとつの完結した交渉と見なすべきなのか、あるいはアジア太平洋地域における広域的な経済統合プロセスの一部として見なすべきなのか。この捉え方の差により、TPPの起源がいつなのかをめぐり解釈にも差が生まれる。ある人は、2010年3月にオーストラリアで行われた第1回TPP拡大交渉会合こそがTPPの起源だと主張するかもしれない。これは後から交渉参加を表明したマレーシア、日本、カナダ、そしてメキシコを除く8カ国により行われた初めての交渉である。別の人は2008年9月末、世界金融危機の影響で世界経済が八方塞がりの状況に陥っていたころ、アメリカがP4協定加盟国との間でTPP拡大交渉を開始すると表明した時点が起源だと考えるかもしれない。P4協定とは環太平洋戦略的経済連携 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership) の通称であり、シンガポール、チリ、ブルネイ、そしてニュージーランドの4カ国が加盟していたTPPの原型ともいえる自由貿易協定 (FTA) のことだ。あるいは、2005年6月にP4協定が署名された時点こそがTPPの起源だという考え方も成立するだろう。さらに10年ほどさかのぼり、アジア太平洋経済協力 (APEC) の首

脳たちが同地域における貿易・投資自由化の長期目標をかけた1994年11月のボゴール宣言こそがTPPの起源、と位置づけることも可能だろう。

## II 陰の立役者としての リー・クァンユ

TPPの起源をめぐり厳密な解釈論はさておき、これらの重要なイベントをふり返ると見えてくる「ある共通項」について指摘をしておかなければならない。それは、こうした節目節目のイベントではシンガポールが常に中心的な役割を演じていた、という点だ。そして同国のそうした動きには、おそらく今は亡きリー・クァンユ元シンガポール首相が描いていた3つの戦略的なビジョンが少なからず反映されていたと思われる。すなわち、第一に、アジア太平洋地域の経済発展プロセスには、経済大国アメリカを継続的に参加させなければならないというビジョン。第二に、これまで幾度となく東アジアの平和と安定を脅かしてきた「軍事的冒険主義」を抑止するためにも、同地域におけるアメリカの戦略的関与を今後も維持しなければならないというビジョン。そして最後に、これら2つのビジョンを確実に実現するためにも、アジア太平洋地域における経済統合を推進しなければならないというビジョンである。

これらの経済的な目標と安全保障上の目標はそれぞれ独立したものではなく、過去30年にわたり、相互補完的、あるいは相互に補強しあう関係となった。同時にこれらの目標は、1980年代後半のAPEC創設に向けた動き、つづく中国のAPEC加盟 (1991年) とWTO加盟 (2001年) に向けた動き、そして域内の先

進国と発展途上国との間で緊密な貿易・投資関係を構築するための動きを推進するひとつの原動力にもなった。特に発展段階の異なる国の間で開かれた貿易・投資関係が構築されてきたことは、域内諸国が近代化と高い経済成長を実現するうえで大きな役割を演じた。

2009年11月12日、オバマ大統領は就任後初となるアジア諸国歴訪に旅だった。この出発日のわずか2週間前、リー・クアンユーはワシントンに飛びオバマとの会見を果たしている。もちろん、このタイミングでの渡米は決して偶然ではない。この会見でリーは、アジア太平洋地域におけるアメリカの戦略的プレゼンスを維持し、域内経済関係をさらに深化させるためにもアメリカはTPPに参加すべきだ、とオバマに進言している。オバマはリーの考えに同意し、最初のアジア歴訪国となった日本で行った演説ではTPP交渉への参加可能性について言及している。当時アメリカは高い失業率と製造業の低稼働率の問題に悩まされていた。世界経済の成長センターとなったアジア太平洋地域に向けた輸出機会を米国企業に提供しうるTPPへの参加は、当時のオバマにとっても必然的な選択肢であったのだ。

実際、世界金融危機への対応策としてアメリカ政府が2010年に打ち出した国家輸出イニシアティブ(National Export Initiative: NEI)においても、TPPへの参加は重要な柱として位置づけられた。後にオバマ政権の国家経済会議委員長に就任したローレンス・サマーズ元財務長官、あるいは後に米国通商代表となったマイケル・フロマンなども、アメリカ経済復興への鍵という謳い文句でTPP参加をめぐり説得的な議論を展開した。第一回拡大交渉会合から5年後の2015年10月、TPP交渉は大筋合意

に至り、翌年2016年2月に署名がなされた。拡大交渉の参加国は当初8カ国であったが、これにマレーシア、日本、カナダ、そしてメキシコが加わり、最終的には12カ国となった。

### III TPP締結は歴史的快挙である

TPP協定の条文の全容が公開されてから署名式までの間、残念ながらこの協定の核心的な部分にはあまり注目が集まらず、一部の評論家はこの協定に不足しているものはなにか、協定の問題点はなにか、そうした粗探しに注力した。彼らはまた、TPPの多くのルールは過去に締結された二国間FTAの「焼き直し」にすぎない、との批判も唱えた。しかしながらこうした指摘は、TPP協定が加盟国に要求する追加的改革の存在を完全に無視したものだ。評論家達の批判は、主として医薬品特許の問題、投資家と国との紛争解決(ISDS)の手続きの問題、そして自由化の対象から完全もしくは部分的に逃れた例外品目が依然として存在する問題などに集中した。これらに加え、アメリカでは為替操作を防止するための厳格なルールが協定に組み込まれなかったことが問題視され、やり玉にあげられた。残念ながら現在もなお、これらの特定 이슈がTPPをめぐる政策論争の主要部分を占めているように思われる。もちろん、こうした論点について議論をつくすというプロセスは、TPP協定そのものに対する国内の政治的支持を取りつけるうえで避けて通れないものであった。しかしながら、一部の人々が執着するこれら問題の大きさは、協定全体が域内国の実質所得や貿易にもたらす価値の大きさと比較すれば極めて小さなものである。

実際のところ、TPP交渉の妥結は歴史的な



快挙と言っても過言ではない。以下ではその理由を5点述べたい。

第一に、その経済的なインパクトの大きさである。TPPが発効すれば、世界の国内総生産 (GDP) の40%近くを占め、世界の輸出総額の約25%を占める巨大な自由貿易圏が誕生する。またTPPは、先進国と発展途上国の双方が参加するFTAとしては間違いなく最も包括的な通商協定である。TPPのルールは、網羅する分野の広さ、そして貿易自由化や規制改革に対する約束の水準の高さの両面において、発展途上国が参加している既存の協定を凌駕している。TPPは、モノとサービス双方の分野において貿易・投資上の新たなビジネス・チャンスを提供する。従来のFTAでは改革が進まなかった農産品貿易の分野でも大きなチャンスが到来する。TPPを通じた貿易・投資の拡大は、域内国はもちろん、長期的には域外国の経済成長に対しても良い影響をもたらすだろう。ある試算によれば、協定の実質的な完成年度ともいえる2030年以降、TPP参加12カ国の実質GDP総額は、TPPがない場合と比較して恒久的に1%以上上昇すると見込まれている。この追加的な押し上げ分を2015年時点のドル価値に換算すると、約5,000億ドル(約55兆円)という規模になる。

個別の国が享受する経済効果について確認しておく、TPPはアメリカの実質GDPを恒久的に0.5%押し上げると見込まれている。これは決して無視できない大きさだ！アメリカの輸出業者や投資家達は、域内市場に新規参入するチャンス、あるいは域内市場で既存のビジネスを拡大させるチャンスを得る。特に日本とベトナムの市場では、市場アクセスの改善によりアメリカの農家とサービス事業者は大きな利

益を享受するだろう。TPP参加による経済効果を日米で比較すると、日本が享受する実質GDP押し上げ効果は規模、変化率ともにアメリカのそれらを上回る見通しだ。これはアメリカとの比較において日本のほうが国内に貿易・投資を歪める制度が多く残存しており、それらの改革を通じて大きな経済効率性の改善が期待されるからだ。実質GDP押し上げ額を日米2カ国で合計すると、TPP参加国全体が得る押し上げ額の半分以上(55%)を占めこととなる。では、TPP参加国のなかで最大の「勝者」となるのはどの国なのだろうか？それは所得水準が相対的に低いベトナムとマレーシアだ。TPP協定の実施を通じて最も大胆な制度改革を断行することにより、ベトナムは8.1%、マレーシアは7.6%の実質GDP押し上げ効果を享受できる。一般論として、FTA参加国が享受する経済効果の大部分は、相手国の市場開放によるものではなく、自らが国内の自由化や改革を行う結果としてもたらされるのだ！

第二に、TPPは既存のFTAのルールを大幅に改訂した。TPP協定のルールを紐解いてみると、TPP参加国が過去に締結したFTAのルールが現実社会の要請にあわせて更新、補強されていることがわかる。アメリカにとっての典型例は、22年前にカナダとメキシコとの間で締結した北米自由貿易協定 (NAFTA) だ<sup>2)</sup>。過去20年以上、この協定は米企業間の競争力を強化するうえで大きな役割を果たしたが、21世紀における貿易・投資上の課題に対処するためには幾ばくかの補強が必要とされていた。NAFTAを抜本的に改訂するための再交渉立上げに向けた政治的機運が高まらないなか、TPP交渉により、NAFTAのルールをアップグレードさせることが事実上可能となったの

だ。

第三に、TPP は世界貿易機関 (WTO) のルールも大幅に改訂した。TPP では、既存の WTO ルールで網羅されていなかった新たな通商上の権利義務が規定されたほか、これまで WTO が扱ってきた分野についても更新と改善がなされた。なかでも TPP の環境、労働、電子商取引、そして国有企业関連ルールは、現在進行中の多国間もしくは地域レベルの交渉において無視できない先例となるだろう。また、新たなサービス貿易協定 (TiSA) の交渉をはじめ、現在行われているその他の複数国間交渉にとっても TPP は重要な道標となるだろう。

第四に、TPP はアジア太平洋地域においてさらに広域的な経済統合を目指す際の「ひな形」を確立した。このひな形は、2014 年 11 月の北京 APEC 首脳会合において創設することが合意されたアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) のルールの核となる可能性がある。こうした展望のもと今後アメリカは、TPP が確立した広範囲なルールを実施する意思と能力のあるすべての APEC メンバーに対して TPP への参加を働きかけていこう。ここで留意すべきは、TPP が現在交渉中の東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) の代替手段や競争相手になることはない、という点だ。RCEP とは、ASEAN 加盟 10 カ国とアジア大洋州における ASEAN の FTA パートナー 6 カ国の合計 16 カ国の間で交渉されている経済連携の構想であり、日本では当初「ASEAN + 6」と呼ばれていたものだ。実際のところ、RCEP 交渉に参加している国の約半分は TPP の参加国であり、さらに複数の RCEP 交渉参加国 (含む中国!) が将来の TPP 加盟にむけて準備を行っている。最後に、リー・クアンユーが予言したとお

り、TPP の誕生はアジア太平洋地域における外交・安全保障政策に大きな貢献をもたらすだろう。アメリカが TPP に参加したことにより、アジア太平洋地域における同国のプレゼンスは引き続き保証されるだろう。またアメリカの外交政策上、同地域に対しては今後も高い優先性が与えられることが確実となった。TPP 参加国間の信頼関係とは、単に見かけ上のものにとどまらず、より現実的な意味合いも含まれている。アメリカの一部の連邦議員はこの点について必ずしも正しく理解できていないと思われるが、実際に北朝鮮のミサイルや軍事的冒険主義の脅威に直面している日本や韓国はその価値を容易に理解し、評価するだろう。またアメリカの TPP 参加は、商業用海上航路の安全確保が自国の経済的繁栄にとって不可欠その他のアジア太平洋諸国にとっても同様の価値をもたらす。中国でさえも、同地域の経済的繁栄と平和的關係構築に向けたアメリカの建設的な関与から大きな利益を享受することになるだろう。

#### IV 「TPP と中国」をめぐる考察

中国は数年以内に TPP に参加するのだろうか？ そもそも中国は、アメリカの影響下で取りまとめられた通商協定への参加を望んでいるのだろうか？ 読者の皆さんは恐らく驚くだろうが、この 2 つの問いに対する回答はいずれも「慎重ながらもイエス」というものだ。TPP に参加するか否かという選択は、中国の国内経済改革や米中経済関係の将来にとって非常に重要な意味を持つ。中国政府の幹部達もその重要性を十分理解しており、彼らは TPP 参加により想定される影響について現在徹底的な検証を行っている。

実際のところ、中国の政策担当者たちは、TPP 交渉が妥結するかなり前の段階から TPP への参加是非をめぐる「デューデリジェンス」、すなわち詳細で多角的な検証作業を開始していた。具体的には、TPP が要求する高い水準のルールは中国政府の政策や中国企業の競争力にいかなる影響を与えるのか、中国経済や中国企業のビジネスに対してどのようなチャンスを提供するのか、そして中国はこの協定に参加すべきなのか、といった検証である。中国が TPP に参加しない場合、中国企業は域内市場で競争上の不利益を被ることになる。たとえばある試算によると、今後「中国抜き」で TPP の参加国数が拡大した場合、中国の輸出は最大 1,000 億ドル減少するとも言われている。もちろん、中国はたとえ TPP に参加せずとも、TPP 参加国と個別に FTA を締結していけば TPP 不参加にともなう損失の大部分を回避できるだろう。しかし仮にこの選択肢を採るとしても、前提として、そこで定めるべきルールの質は中国が締結した既存の FTA のそれを上回るものでなければならない。たとえば、近い将来 TPP に参加すると思われる韓国との間で締結された中韓 FTA では、自動車や農業といった重要産業において多くの品目が自由化の対象から除外されている。

それではアメリカの立場はどうか。中国をこのクラブの一員として迎える用意はあるのだろうか。何人かの連邦議員は、この「仮定の質問」を現実のものにすべく、今すぐにも北京かワシントンで作業に着手したいと考えている。他方、USTR のマイケル・フロマン通商代表の見解は少しばかり異なっている。彼が公の場で何度か述べた考えは、中国に TPP の義務を実施するための準備と意思と能力が整った

とき、アメリカは中国の TPP 参加を望む、という条件付きのものだ。さらに、中国の TPP 参加を阻むより根深い問題も残っている。それは北京の指導者達に対してワシントン側が抱えている、拭いきれない不信感である。そして、その逆もまたしかりである。もちろん、こうした事態を打開するための取組みも行われている。最近ますます頻繁に開催されている米中事務レベル会合の目的のひとつは、まさに両者の相互不信を解消することといっても過言ではない。実際のところ、TPP について議論するための米中協議も定期的かつ頻繁に行われている。また半年おきに開催されている米中戦略経済対話 (US-China Strategic and Economic Dialogue) でも TPP の問題は最も重要な議題となっているし、2015 年 9 月に実現した米中首脳会談においても同問題は議論されている。アメリカの政策担当者は、随時 TPP の進捗状況について北京側に情報提供することの重要性を十分に認識しているし、他の TPP 参加国経由でも中国に情報が流れていくことも望んでいる。

では中国はなぜ、TPP に対して強い関心を抱いているのだろうか？ ひとつの理由として、TPP が中国経済の主要セクターで徐々に進んでいる国内改革を補完、補強する手段になりうる、という点があげられる。典型的には、金融をはじめとする各種サービス産業の制度改革や国有企業の改革などだ。たしかに今の時点では、TPP で求められる各種義務、特に透明性と政府の市場介入に関連する義務を中国が受け入れる準備はまだ整っていない。しかしながら、徐々にではあるが、中国が TPP 上の義務を受け入れるための環境が整いつつあることも事実である。理由は 2 点ある。第一に、中国に

において、とくにサービス分野の貿易・投資障壁削減に力点が置かれた国内経済改革の成果が出つつあるという点だ。第二に、中国は近年、複数国間交渉への参加、あるいはFTAや二国間投資協定(BITs)の締結に意欲的であるという点だ。こうした取り組みは、中国国内の制度実態とTPPで要求される制度との間のギャップを次第に埋めるうえで重要なステップとなる。中国はWTO改正情報技術協定の交渉妥結に向けて大きな貢献をした。また現在WTOで進行中の環境物品協定の交渉にも積極的に参加している。2014年に発効した日中韓投資協定やカナダとの二国間投資協定では、中国国内の直接投資関連制度の改革につながるような新たなルールも導入された。さらに見逃せないのは、現在行われている米中投資協定交渉の動向だ。アメリカは米中投資協定のなかに、TPPの投資章で定められているルールに近いものを埋め込もうとしている。仮にこの交渉が成功した場合の影響は極めて大きいだろう。

## V ハイブリッド型FTAAP という選択肢

もしも中国が数年以内にTPPに参加することを望み、それが実現した場合、TPPはアジア太平洋にとどまらず、事実上通商ルールのグローバル・スタンダードとなるだろう。また、アメリカと中国という両巨頭に加え、日本や韓国のような重要な経済大国が参加する協定となれば、その他の域内諸国もTPPに参加せざるを得ない状況になるだろう。他方、もしも中国のTPP参加が数年以内に実現しない場合、APECで目指されているFTAAP創設に

向けた動きがいよいよ本格化するだろう。現在アメリカと中国はFTAAP創設に向けた現実的なロードマップを描くための研究会の共同議長を務めており、研究の成果は2016年11月のAPEC首脳会議の場で報告されることになっている。TPPとRCEPを「統合する」という選択肢はどうか。この方法はおそらく現実的ではない。2つの協定で定められているルールの範囲と質があまりにも異なっているためだ。

現在模索されているひとつの方法は、アメリカと中国の両者が参加し、アジア太平洋地域における既存の二国間FTAや広域FTAを包含するような「ハイブリッド型の協定」を締結することの可能性である。たとえば、FTAAPはこのハイブリッド型協定として、すべてのAPECメンバーに適用されるルールの部分を規定する一方、TPP参加国は引き続き包括的・法的拘束力の強いTPPのルールを互いに遵守するという方法である。実際、国内で政治的・経済的制約を抱えている米中両国にとって、このハイブリッド型のFTAAPは魅力的で現実的な選択肢となるかもしれない。

TPPなのか、FTAAPなのか、それともハイブリッドでいくのか？ 最終的な選択は、今後数年にわたり、場合によってはそれ以上の時間をかけて、アメリカ、中国、そしてその他のアジア太平洋諸国の手に委ねられることとなる。

(翻訳/久野新・杏林大学総合政策学部准教授)

### [注]

- 1) ©Peterson Institute for International Economics, 2016.
- 2) 同様に、TPPはアメリカが過去に締結したその他のFTA(含む米韓FTA)のルールも改訂している。

※本論文の原文(英語)は、世界経済評論のWEBページから読むことができます。

<http://www.world-economic-review.jp/toc/toc20160506.html>