

APIR Commentary No.27

交渉としての TPP — (2) 複合的な展開—

(APIR Commentary No. 26 「交渉としての TPP—(1) 対立の構図とドミノ効果—」から続く)

3. 多国間交渉のなかの二国間交渉 —地域統一性のゆらぎ—

TPP 交渉は 12 カ国で展開している。多国間交渉は、多くの研究者や実務家が指摘するように、二国間交渉とは異なるダイナミズムを示し、時に期待以上の成果を生み出す。すなわち、二国間交渉では交渉国間のパワーの格差が影響しがちだが、多国間交渉では、多数の国々を説得する理念がしばしば重要な意味をもつ。また多国間交渉は、必然的に多くの争点を対象にするため、交渉参加国がいずれかの争点で利益を得て、それを不利な争点と取引しようとする。ここに争点間の結びつき(争点リンケージ)が生まれてゆき、全ての争点を網羅する包括的合意が成立しやすくなる。TPP 交渉では、こうした多国間交渉のダイナミズムが十分に働いているだろうか。

そのダイナミズムによって、アジア太平洋で地域統一性のある関税とルールを設けることを、TPP 交渉は課題としている。というのも、この地域では 1990 年代末以降、多くの二国間・少数国間の FTA(自由貿易協定)が成立し、各国間に様々な関税とルールが混在して錯綜しているためである。実際の貿易において、どの関税やルールが適用されるのか、企業に分かりにくい場合も少なくない。この問題状況は「スパゲティ・ボール現象」と呼ばれ、地域統一性のある関税やルールによってこそ、最もシンプルに解決できる。

地域統一性は、企業が各国間に生産・サプライチェーンを展開するようになったため、一層重要性を増している。企業は、国境をまたいで適材適所で労働者や専門的技術者を確保し、原材料や部品を調達して製品を完成し、供給しているのである。この国境を越えた生産・サプライチェーンは、各国間で関税やルール、国内の法制度などが異なっていると寸断されてしまい、効率的に展開できない。

とはいえ、TPP 交渉の関税削減・撤廃は、多国間ではなく二国間で進んでいる。日本やオーストラリア、カナダ、シンガポールなどは、多国間交渉によって地域統一性を実現するように主張した。しかしアメリカが、二国間交渉に固執したのである。アメリカ政府は、すでに二国間 FTA を結んでいる国と関税を再交渉すれば、アメリカ国内の保護主義的な産業が抵抗し、TPP 交渉が停滞しかねないと懸念したのである。結局、関税削減・撤廃の交渉は、多国間にするか二国間するか明確化しないまま、二国間交渉が先行している。したがって、例えば日本の自動車に対する関税が、同じ TPP 交渉国の間で異なる水準のままになる可能性もある。「スパゲティ・ボール問題」と生産・サプライチェーンの障壁は、TPP によっては十分に解消できないかもしれない。関税以外のルールの交渉は多国間を基調にしており、地域統一性が前提になっているとされる。とはいえ、アメリカが二国間で結んでいる FTA は各種のルールを伴っている。それは、TPP 交渉に影を落としていないのだろうか。

また関税の二国間交渉は、日本の交渉戦略に再検討を迫った。日本がコメや麦、牛肉・豚肉などの関税削減を抑制、もしくは回避するには、多国間交渉の方が有利だと考えられていたからである。強い対日要求は、アメリカとともにオーストラリアやニュージーランドなどから予想されていたが、同時にそれらの国は、日本の自動車などの関税削減に消極的でもある。多国間交渉であれば、オーストラリアやニュージーランドがアメリカの対日強硬姿勢に同調せず、全体としての対日圧力が弱まる可能性もあった。しかし、二国間交渉が基調になったため、日本は対米交渉において強い関税撤廃・削減要求に直面している。

4. 複数交渉軌道の連動 —TPP・RCEP・日中韓 FTA…—

すでにみたように、TPP 交渉は一方で参加国を増やし、進展しているものの、他方では、地域統一性が不完全になりかねない状況にある。こうした TPP 交渉は、同時並行的に進んでいる他の交渉軌道に影響を及ぼしている。FTAAP への道は、TPP 交渉のみでなく、RCEP(東アジア地域包括的経済連携協定)や日中韓 FTA など、複数の交渉のゆくえに想定されているのである。そのうち RCEP 交渉は、ASEAN の 10 か国と日中韓、それにインド、オーストラリア、ニュージーランドの間で昨年 5 月に始まっている。APEC の首脳会議と閣僚会議は、これらの地域的 FTA が、「相互補完的」に FTAAP に繋がってゆくと繰り返し表明している。

実際に、TPP の問題を RCEP によって補完しようとする動きが現れ、他にも交渉軌道間の連動が生じている。例えば、TPP 交渉が進展して日本も参加すると、中国や ASEAN が方針を転換した。中国は、抵抗していた TPP が軌道に乗り、それから取り残される事態を懸念して、RCEP 交渉を推進する点で(尖閣諸島や歴史問題をめぐる対立とは異なり)日本と協調し始めたのである。その RCEP 交渉の主導的役割は、ASEAN が果たしている。ASEAN は日中協調によって、ASEAN の存在感が低下する危険性に備えたときされる。しかも RCEP であれば、ASEAN が(TPP におけるように)参加国と非参加国とに内部分裂せず、一体性を保てるという利点もあった。

TPP の影響は、RCEP 交渉の内容にも及んでいる。RCEP 交渉は、TPP 交渉が本格的に扱わない地域一体性や、アジアン・ウェイ的な要素を検討しているのである。関税削減・撤廃について、RCEP は多国間交渉を通じて地域一体的な枠組みを追求している。また RCEP は、その基本方針(2011 年 11 月)において、高度の貿易自由化とともに途上国の実情への配慮を掲げているのである。しかも RCEP は、新興国・途上国が強い抵抗を示す政府調達、環境などの分野の一部を、交渉対象から外している。こうした背景には、RCEP がアメリカやカナダなどを含まず、メンバーがより東アジアに特化しているという事情もあろう。もともと、RCEP がアジアン・ウェイ的な要素を反映するあまり、「21 世紀型」の貿易自由化を実現できないなら、その存在意義は低下しかねない。しかし RCEP 交渉では、TPP 参加国が TPP に関する情報を提供し、自由化を後押ししているとされる。RCEP 交渉が、「21 世紀型」自由化とアジアン・ウェイの連立方程式の解に到達したわけではないが、その模索のためには TPP 以上に適した状況にあろう。

交渉軌道間の連動は、他にも日中韓 FTA や、AFTA(ASEAN 自由貿易地域)の関税撤廃などとの間にもみられ、複数の交渉が共振している。問題は、共振しあう各交渉が、全体として好ましい競争環境と地域一体性をもつルールに結実するかどうかである。そのためには、あるべき地域秩序の全体的構図を描いたうえで、個々の交渉軌道を適切に運用するような交渉戦略が求められよう。

おわりに

注目を集める TPP であるが、これを交渉として検討して、まだ十分に関心をそそがれていない側面を浮き彫りにしてみた。日本産業の直接的な得失に関わる対立の構図だけでなく、間接的だが意外に大きな意味をもつ参加国拡大の傾向、二国間交渉の混在、RCEP をはじめとする他の交渉軌道との連動などである。TPP は、こうした複合的な交渉過程を経て、最終的的局面に向かいつつある。それがどのような合意内容に到達するのか、どのような地域秩序に繋がってゆき、その過程で FTAAP をどのように方向づけるのか。それらを左右する政治的ダイナミズムの一端が、TPP 交渉から窺えるようである。

< 主席研究員 大矢根 聡 (同志社大学教授), contact@apir.or.jp >

- ・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。
- ・本レポートは信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。