

APIR Commentary No.26

交渉としての TPP — (1) 対立の構図とドミノ効果 —

TPP(環太平洋戦略的経済連携協定)の交渉が正念場を迎えつつある。昨年(2013年)12月には、日本を含む12カ国がシンガポールで閣僚会合を開催したものの、合意に至らなかった。交渉参加国は本年の早い時期の妥結を模索しているが、スムーズな合意が可能なのか、どのような合意内容に到達しそうなのか、予断を許さない。

日本が交渉に参加したのは、昨年7月であった。交渉参加をめぐっては、かつての経済交渉にはみられないほど、国内で論争が起り、国会やマスコミなどで意見が鋭く対立した。TPPは日本経済の再生を促すのか、むしろ農業や医療に深刻な打撃を与えるのか、立場は分かれた。その利益や不安が現実のものになるのかどうか、それがどの程度かは、多分に交渉に左右される。交渉は非公開で展開しているものの、その様子の一部は、政府の発表や報道を通じて明らかになってきている。ここでは、交渉としてみた TPP の特徴を確認してみたい。それは、TPP のゆくえだけでなく、今後のアジア太平洋地域の経済秩序を展望する上でも、示唆を与えてくれそうである。

1. 交渉 —「21世紀型」貿易自由化をめぐる対立—

交渉とは、国際交渉を分析した F.イクレによると、国家などの集団が互いに共通し、あるいは対立する利害を新たに調整するような相互作用を意味する。その交渉の過程では、強硬姿勢の示唆や妥協の申し出といった駆け引き、第三の案の提起など、様々な行動が展開する。報道等によると、TPP の交渉参加国は、主な争点について「表 1」のような立場で対峙している。なお、日本国内で懸念された公的医療保険制度のあり方や、食品基準の緩和などは、議論になっていないとされる。他方では、環境保護の観点から漁業補助金の撤廃が議論されるなど、予想外の動きもみられる。

〔表 1〕 TPP 交渉の主要争点をめぐる各国の立場

争点	自由化・ルールの強化	自由化・ルールの例外・猶予の要請
コメ・小麦・牛肉関税	アメリカ、オーストラリア、カナダなど	日本
乳製品関税	オーストラリア、ニュージーランド	日本、アメリカ、カナダなど
砂糖等関税	オーストラリア	日本、アメリカ
自動車関税	日本	アメリカ、オーストラリアなど
競争政策	アメリカ、日本など	ベトナム、マレーシアなど
知的財産権	アメリカ、日本など	ベトナム、マレーシア、ペルーなど
地球環境	アメリカ、日本	ベトナム、マレーシアなど
投資	アメリカ、日本	オーストラリアなど(とくに ISDS)

注)各種報道等による。上に示したのは各国の相対的な立場であり、例えば日本は知的財産権分野でアメリカと近い立場だが、アメリカ・途上国間の橋渡しも試みているとされる。

TPP 交渉は、アメリカ政府の主張によれば、「21 世紀型」の貿易自由化を目指している。貿易の国際ルールを定める WTO (世界貿易機関) の現段階を超えて、関税の全面撤廃をめざし、また貿易ルールを隣接分野に拡張して、各国国内の投資や競争、政府調達、環境保護などの基準の共通化を図っているのである。「表 1」にみられる対立の構図は、この「21 世紀型」の立場と、いわば 20 世紀的な国内産業の保護や、新興国・発展途上国の国内事情との対峙を反映している。20 世紀的な要素は、「21 世紀型」を唱えるアメリカの国内にもある。乳製品や砂糖などの関税撤廃をめぐる、アメリカは日本と似た立場をとっている。日本が攻勢に立つ自動車関税でも、アメリカはオーストラリアなどとともに消極的である。

もう一つ顕著なのは、投資や政府調達などのルールをめぐる、日米などの先進国とベトナム、マレーシアなどの新興国・途上国とが対峙している点である。昨年 12 月の交渉が暗礁に乗り上げた一因も、この点にあった。ここでは、TPP が回避しようとしたはずの事態が発生している。貿易ルールの国際交渉としては、150 ヶ国以上が WTO のドーハ・ラウンドに臨んでいるが、先進国と新興国・途上国が衝突し、12 年間を経ても、なお妥結していない。TPP は、アジア太平洋地域の有志国がその対立を迂回して、WTO 以上のルールを設ける試みでもあった。その TPP 交渉が、ある交渉担当者の言葉を借りれば、「ドーハ化」の様相を垣間みせているのである。

その先進国と新興国・途上国との対立は、中国の影を宿している。もちろん中国は、TPP の交渉参加国ではない。しかしアメリカは、TPP を今後の貿易等のルールのモデルに位置づけ、また中国が将来的に TPP に参加することを見越して、ルールの厳格化を図っている。中国は国家資本主義的な体制をとり、企業活動や市場に国家が介入し、国営企業の存在も大きい。そのため不公正な競争を強いられている、とアメリカの産業界や議会が批判を重ねているのである。

ただし、こうしたルールの厳格化は、アジア太平洋地域における従来の慣行を変更させる。この地域では、各国の実情に配慮して、各国が同意できる部分から、段階的に自由化やルール強化を進めてきた。この慣行は、アジア・ウェイ(アジア方式)と呼ばれている。もちろん、TPP 交渉にもアジア・ウェイ的な論点は認められ、食糧安全保障に関する食糧需給情報の共有や、途上国によるルール順守のための支援策などは、そうした例にあたるだろう。しかし、それらは「21 世紀型」の貿易自由化にそくして、アジア・ウェイを再構築した成果とはいえない。「21 世紀型」の貿易自由化は高度な課題であるだけに、現実問題として車のハンドルの「遊び」のような一定の柔軟性なくしては、スムーズな合意と実施は難しい。TPP 交渉の「ドーハ化」や 20 世紀的要素への揺れ戻しを避けるには、アジア・ウェイを現在の文脈で見直し、再構築する必要があるのではないだろうか。

2. TPP 交渉のドミノ効果 —参加国の拡大と TPP 後の展望—

TPP 交渉は実験的な、興味深い交渉になっている。TPP 交渉は、それ自体として完結するのではなく、FTAAP(アジア太平洋自由貿易圏)を形成する一過程をなしているのである。その FTAAP は、APEC(アジア太平洋経済協力会議)の 21 のメンバーによる自由貿易圏として構想されている。とはいえ、21 もの多様な国が、一挙に高度な自由貿易化に合意するのは難しい。そこでアメリカなどは、まずコア・グループで先行的に行動を起こし、それをステップとして FTAAP への潮流を創りだそうとしているのである。

その TPP 自体も、いわば自己成長的な交渉過程をなしている。TPP は元来は P4 と称され、シンガポールとブルネイ、ニュージーランド、チリという 4 つの小国をメンバーとして、高度の自由化を実現し、2006 年 5 月に発効していた。アメリカは、これを先に述べたコア・グループに位置づけ、自ら参加する方針を打ちだし、「この指とまれ」方式で他の国々の参加を促したのである。交渉参加国は、その経済的利益や地域ルール形成への関与を求めて、ドミノ的に拡大するものと展望された。その過程において、経済規模の大きい国は地域的な競争と効率化を刺激し、他国の便益をも拡大して、クリティカル・マスとして参加国拡大の起爆剤になると考えられていた。

実際に、アメリカと日本の参加を契機として、交渉参加国は一定の拡大を示している。2010 年 3 月、アメリカとともにオーストラリア、ペルー、ベトナムが交渉に加わり、7ヶ月後にはマレーシアも参加した。2011 年 11 月、日本が参加に向けて関係国と協議に入る方針を打ち出すと、メキシコとカナダが参加の意向を示し、2012 年 10 月に参画した。さらに TPP 交渉が加速し、日本が 2013 年 7 月に参加するまでの過程には、TPP を自国への包囲網だと受け取っていた中国も参加を検討するようになった。韓国も参加の意思を示し、台湾やタイなどもつついている。

昨年 10 月の TPP 閣僚会合において、交渉参加国の閣僚は首脳あての報告書を提出した。その報告書は、TPP を「生きている協定」と形容している。次々と浮上する貿易上の課題に対応し、参加国を拡張するプロセスとして TPP を位置づけたのである。問題は、これまでの交渉参加国が FTAAP へのステップとして十分か、また他の国々をさらに惹きつけられる合意内容に到達できるかであろう。後者の合意内容には、TPP 交渉の他の側面も影響すると考えられる。その検討をにつけよう。

(以下、APIR Commentary No. 27 「交渉としての TPP —(2) 交渉の複合性—」に続く)

< 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思わ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。