

TPP 漂流

—日本どうする—

福 島 政 裕

TPP Adrift: What Japan Should Do

Masahiro FUKUSHIMA

Abstract

The Trans-Pacific Partnership (TPP) multinational trade agreement was given the heavy blow by the United States' decision to withdraw from the pact. The TPP accord cannot go into effect without the United States. Under the slogan of "America First," the Trump administration has shifted the focus of its trade policy from multilateral trade talks to bilateral negotiations— a strategy aimed at extracting concessions that benefit the U.S. economy. What should Japan do in reaction to the U.S. withdrawal from the TPP? It is vital that Japan continue its efforts to persuade the United States of the strategic advantages of the trade agreement. At the same time, there is much Japan can do to put the TPP11 (the TPP minus the United States) into effect, by taking the initiative in exploring the possibilities of drawing the United States back into the TPP camp. Japan also should increase its efforts to push for progress on other economic partnership deals. With the TPP at a stalemate, the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), a broad East Asian free trade framework involving China, India and Southeast Asian nations, has assumed a new importance. China is bound to step up its diplomatic maneuverings to establish relatively low levels of liberalization to attract emerging and developing countries. Under the circumstances, Japan must play an active role in enhancing the levels of liberalization to be achieved. Along with the TPP and the RCEP, the conclusion of a Japan- EU Free Trade Agreement is a pressing and important issue for Japan's strategy.

I 米 TPP 離脱

大統領選での公約通り、大統領に就任すると、真っ先に環太平洋経済連携協定（TPP）から離脱する方針を正式に表明した。米共和党のドナルド・トランプは2017年1月20日（日本時間21日）、連邦議会議事堂前での就任式で宣誓し、第45代大統領に就任。トランプは大統領就任直後に主要政策を公表し、日米など12カ国で合意済みだった TPP から離脱する方針を発表した。就任演説では米国の国益を最優先する「米国第一主義」を前面に打ち出した。トランプ政権は就任式直後、ホワイトハウスのホームページで「米国第一エネルギー計画」「米国第一外交政策」「雇用と成長を取り戻す」「強い軍を取り戻す」「コミュニティの安全確保」「米国人のための通商協定」——という外交や貿易に関する6項目の主要政策を発表（White House 2017）。そのなかで、強固で公平な協定によって、貿易は米国の成長のために利用できるが、その戦略は TPP の離脱から始まると強調している。

トランプ大統領は23日、TPP から離脱するための大統領令に署名。大統領令では、貿易交渉を担当する米通商代表部（USTR）に対し、「署名国から離脱し、TPP 交渉から米国が永久に離脱するよう指示する」と明記した。他の参加国に文書で離脱を通告するよう指示した。「私の政権の意図は、個別の国と直接一対一で将来の貿易交渉を進めることだ」と、2国間協定を重視する姿勢も強調（『朝日新聞』2017年1月24日夕刊、1面）。米通商代表部（USTR）は30日、TPP からの離脱を参加各国に書簡で正式に伝達した（『日本経済新聞』2017年1月31日夕刊、3面）¹⁾。

TPP は、署名した全ての国が国会・議会の承認などの国内法上の手続きが完了した60日後に発効する。署名した全ての国が2年以内に国内法上の手続きを完了しなかった場合には、GDP の合計85%以上を占める6カ国以上が国内法上の手続きを完了したことが発効の条件となる（第30.5条）。この規定は、日米がともに批准しなければ TPP が発効しないことを意味するため、両国の動向がとりわけ重要な意味を持つ。

米国が TPP から離脱すれば、TPP の発効は不可能となる。安倍晋三首相はトランプの大統領就任の前日20日、施政方針演説で TPP を「今後の経済連携の礎」とし、発効を目指す考えを強調した（『朝日新聞』2017年1月21日朝刊、11面）。アジア太平洋地域への輸出増や日本企業の進出によって、日本経済を押し上げようと考えてきたからである。また、この地域の貿易投資ルールを日米主導で決め、台頭する中国に対抗する狙いもあった。TPP を経済戦略の柱としてきた安倍政権は通商戦略の見直しが避けられなくなった。

トランプ米新政権の TPP 離脱に日本はどのように対応したらよいかを明らかにするのが、本稿の目的である。本稿は TPP の合意内容ならびにトランプ政権誕生および TPP 離

脱方針の表明を踏まえた TPP 研究になっている。TPP の合意内容を踏まえた本格的な研究は緒に就いたばかりであるし、トランプ政権誕生および TPP 離脱方針の表明も踏まえた研究はこれから始まる。TPP の合意内容およびトランプ政権誕生・TPP 離脱方針の表明に関する新しい資料を活用し、政治経済的視点から TPP を俯瞰したい。Ⅱでは、TPP の意義を知るために、TPP の目的を探る。Ⅲでは、TPP の合意内容そのものの分析を行う。Ⅳでは、日本政府が米国の TPP 離脱にいかに対応しようとしているかを明らかにする。Ⅴでは、米 TPP 離脱に対する日本政府の対応を評価するために、トランプ大統領の言動の一貫性に着目する。Ⅵでは、米国の TPP 離脱に対する日本の対策を提示したい。

Ⅱ 政治経済的対中牽制

TPP の核心

TPP の核心は政治経済的対中牽制にある。TPP は①中国型「国家資本主義」に対抗するために、米国主導でアジア地域に先進国型自由貿易圏を構築すること、および中国への経済的依存を減らすことによって、軍事面で急速に大国化した中国に対抗する抑止力としての役割を担うこと②世界の経済成長の中心となったアジア地域の活力を取り込むこと③世界貿易機関（WTO）の多国間交渉が滞るなか、貿易自由化の推進役となること——を指している。TPP は、政治的、経済的に大国化する中国を抑制するために、米国主導の先進国型自由貿易圏の構築と日米を中心とする安全保障体制の確立を優先的に目指す地域的な取り組みである。TPP が単なる貿易経済連携ではないという事実を認識することが重要だ。

世界第 2 位の経済大国となった中国とどう向き合うか。日本や米国、ASEAN 諸国の喫緊の課題だ。TPP には、米国が日本や東南アジア諸国などと組み、台頭する中国を政治的、経済的に牽制するという狙いがある。TPP の発案者はリー・クアンユー・シンガポール元首相（『朝日新聞』2016年11月15日朝刊、1面参照）。TPP の源は2006年にシンガポールがニュージーランド、チリ、ブルネイと結んだ P4協定にある。シンガポール建国の父リー元首相の強みは絶妙の地政学的バランス感覚だ。それが小さな都市国家シンガポールをアジアと米欧を結ぶ拠点国家へ押し上げた。新興大国中国に東南アジア経済が圧倒されてしまわないか。TPP はリー元首相のそんな懸念の産物である。リー元首相は、アジアでの中国の影響力とバランスをはかる手段として、米国を中心とする TPP を考案した。米国もリー構想に乗った。

中国型国家資本主義の抑制が TPP の大きな役割である。市場資本主義諸国にとって、中国型国家資本主義をどう制御するかが大きな課題だ。国家資本主義は、国有企業などを

通して政府が市場の主要な参加者となる経済体制である。中国では、金融やエネルギー、貿易、自動車といった分野の有力企業のほとんどは国有だ。米国は中国抜きのアジア太平洋国際秩序の構築へと針路をとった。日本も、中国を意識し、経済面からも日米同盟関係を強化する道を選んだ。TPPには、巨大な国有企業が市場で大きな力を振るう中国流ビジネスがアジアで広がるのを防ぐ狙いがある。TPPは、自由貿易原則から逸脱する面が多く残る中国に改革を促し、中国を公正な貿易投資体制に引き込んでいく有力な手段である。

「過去10年ほど、国有企業は党全体の意向よりも特定の党幹部の顔色をうかがい、『私物化』『腐敗』が目立った。約16万社、保有資産1800兆円を抱える国有企業の力は絶大だ。習は党の力で国有企業を束ね直し、中国が並び立つことを夢見る米国との総力戦に挑む青写真を描く。『勝手は許さない。(党の)思想を企業の奥深くにねじ込む必要がある』。習は、大国となる夢を免罪符に、企業に対して党の手足となれという。経済の論理や企業の自主性を軽んじ、党支配を何よりも優先する独善は、中国経済の未来をむしばむ」(『日本経済新聞』2017年1月11日朝刊、1面)

中国は米国を除いた経済連携の枠組みにこだわる。緩めのルールで新興国や途上国を取り込むのが中国の戦略である。中国に都合のいいルールをアジアに広めるためだ。TPPの高い水準の貿易投資ルールが世界標準になれば、中国の国有企業は内外で活動を制約されかねない。米国は経済活動への国家関与の膨張は市場を歪めると考えるから、中国型国家資本主義の拡大に歯止めをかけたい。中国は、米国の意図をよく理解しているからこそ、米国抜きの経済連携の枠組みにこだわる。中国は、独自に経済連携を進めようと、東南アジア諸国連合(ASEAN)諸国や韓国への働きかけを強めている。

TPPの意義は経済面にとどまらない。TPPは急速に軍事大国化する中国に対する抑止力としての役割を担っている。アジア最大の経済大国中国が貿易や投資の相手国に対し経済力をテコに強大な政治的影響力を振るうおそれがある。国家の安全保障は軍事力のみでは達成できない。米国は、中国に政治的、軍事的に対抗するために、中国を囲む国々との経済連携を急いだ。中国市場への過度の依存は回避する。TPPは経済安全保障の考え方の上に築かれている。

「日中が主導する東アジア自由貿易圏の創設も大事。同時に(米国を巻き込んだ)TPPの実現も不可欠だ」「各国の経済関係の強化がアジアの平和と安定の持続につながる」(『日本経済新聞』2011年11月4日朝刊、5面)——。TPPをめぐる米中の駆け引きの安全保障面を冷徹に見据えたりー・シェンロン・シンガポール首相の発言である。TPPの生みの親シンガポールは中継貿易立国である。日米アジアにまたがる自由貿易圏の拡大・深化はシンガポールの経済的利益に直結する。だが、シンガポールがTPPの実現に熱心

なのは、経済的利益を追い求めているからだけではない。大国に囲まれた小国にとって、安全保障の確保は独立以来の課題である。シンガポール政府は東アジアでの米国の経済的、軍事的関与を安全保障の要と位置付ける。中国の軍事的な存在感が高まるなかではなおさらだ。

TPP 加盟国は巨大なアジア太平洋地域の経済成長の取り込みを図る。TPP は世界最大規模の自由貿易圏になる見通しだ。世界の国内総生産（GDP）の40%、貿易の30%、そして人口の10%を占める巨大な経済圏が生まれる（内閣官房 TPP 政府対策本部 2015a, 4 頁）。広い範囲で貿易投資の自由化が進めば、域内の経済効率は高まり、アジア太平洋地域の成長力は一層高まると予想される。アジア太平洋地域の経済規模の大きさが TPP の魅力である。

世界の通商政策は、164カ国・地域が加盟する世界貿易機関（WTO）の交渉よりも、TPP をはじめとする地域間協定や2国間 FTA が主流となっている。新しい世界の通商ルールを目指していた WTO の多角的通商交渉ドーハ・ラウンドが2011年12月、10年間にわたる交渉の末に行き詰った。自由貿易のルール作りは WTO で話し合うのが原則だ。20世紀末まで主役は日米欧だった。だが、中国やインドなど新興国の発言力が強まり、利害調整が困難になった。自由化を求める先進国と国内産業を保護したい新興国の対立は解けなかった。まとまらない多国間交渉を見限った国々は、特定の相手と戦略的に手を組む FTA に方針転換した。

P4

TPP の前身は、2006年5月に発効した太平洋に面するシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国による P4（Pacific 4）と呼ばれる自由貿易協定（FTA）である。P4は Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement（環太平洋戦略的経済連携協定）の略称。

P4は、アジア太平洋経済協力（APEC）全域にわたる FTA への発展を意図して作成されており、APEC の加盟国・地域に門戸を開放している。P4の新規加盟に関する条項（第20.6条）に基づき、米国のジョージ・W. ブッシュ政権が2008年2月、P4で引き続き交渉される分野とされていた投資分野・金融分野に関する交渉への参加を表明すると同時に、P4全体への参加検討を表明。同年9月に米国が P4全体への参加決定を発表すると、11月にはオーストラリア、ペルー、ベトナムも P4交渉への参加を表明した（外務省 2011）。

米国、オーストラリア、ペルー、ベトナムの4カ国が参加する交渉は、2009年1月に誕生したオバマ政権による通商政策の再検討などのために、当初予定されていた2009年3月から1年ずれ込み、2010年3月にオーストラリアで始まった。ここに、シンガポール、二

ニュージーランド、チリ、ブルネイの原加盟4カ国に米国、オーストラリア、ペルー、ベトナムが加わった8カ国でP4を拡大・発展させるためのいわゆる TPP 交渉会合の幕が開いたのである（外務省 2015参照）。一連の TPP 交渉で P4の条文の修正や追加などが行われ、TPP は P4とは別の新しい協定へと変貌を遂げることになる（石川 2011, 20頁参照）。同年10月、TPP 第3回会合でマレーシアが入り、計9カ国に。2012年10月にメキシコ、カナダが合流し、交渉参加は11カ国になった。日本が2013年7月に交渉に正式参加。以後、12カ国で交渉が進められた（外務省 2015参照）。

当初の想定では、TPP 交渉参加国は、2011年11月の APEC 開催時での交渉妥結を目指していたが、TPP の大まかな骨格が合意されたのみに終わった。その後も、交渉は難航し、何度も妥結は先送りされた。関税撤廃が進んでいるシンガポールを除けば、参加国はそれぞれ守りたい国内産業を抱えており、関税自由化の水準に関して駆け引きが続いた。さらに、ルールの調和についても、参加国の経済発展段階や制度の違いなどを背景に、国有企業や労働、知的財産などをめぐり意見が対立するという構図があった。

2016年には交渉を主導する日米でそれぞれ参議院選挙、大統領選挙が実施されるため、交渉が長期化する可能性が高まるなか、2015年9月30日から米国アトランタで閣僚会合が開催され、10月5日に TPP の大筋合意が発表された。その後、大筋合意の内容を正式な条文として確定する作業が行われ、2016年2月4日にニュージーランド・オークランドで TPP の署名が行われた。交渉参加国は国内手続きの完了という次の段階に進むことになった。

III TPP 条項

TPP の合意内容の概要

TPP は前文および30章から構成される。TPP の対象は、関税撤廃・削減、サービス・投資の自由化、競争法の整備、知的財産の保護、労働者・環境の保護、途上国支援、中小企業支援など広範にわたる。

TPP の章立てと主な内容を紹介する²⁾。

第1章 冒頭規定及び一般的定義

TPP 協定と他の国際貿易協定との共存、用語の定義を定める。

第2章 内国民待遇及び物品の市場アクセス

関税撤廃・削減の方法、モノの貿易の基本的なルールを定める。

第3章 原産地規則及び原産地手続

関税減免の対象となる TPP 域内産品の要件・証明手続きを定める。

第4章 繊維及び繊維製品

繊維・繊維製品の原産地規則・緊急措置を定める。

第5章 税関当局及び貿易円滑化

税関手続きの透明性の確保や通関手続きの簡素化を定める。

第6章 貿易上の救済

セーフガード（緊急輸入制限）の発動条件を定める。

第7章 衛生植物検疫措置

食品安全・検疫基準を定める。

第8章 貿易の技術的障害

製品の安全規格基準を定める。

第9章 投資

投資家間の無差別原則，投資に関する紛争解決手続きを定める。

第10章 国境を越えるサービスの貿易

サービス貿易の基本的ルールを定める。

第11章 金融サービス

金融サービスに特有のルールを定める。

第12章 ビジネス関係者の一時的な入国

商用の入国・滞在手続を定める。

第13章 電気通信

電気通信事業者の義務を定める。

第14章 電子商取引

電子商取引の環境整備を定める。

第15章 政府調達

政府機関等による調達原則を定める。

第16章 競争政策

競争法の整備，競争当局間の協力を定める。

第17章 国有企業及び指定独占企業

国有企業の不当な優遇や保護の禁止を定める。

第18章 知的財産

知的財産保護，権利行使手続きを定める。

第19章 労働

児童労働・強制労働の禁止を定める。

第20章 環境

オゾン層・漁業環境の保護を定める。

第21章 協力及び能力開発

合意内容の履行支援を定める。

第22章 競争力及びビジネスの円滑化

サプライチェーンの発展・強化や中小企業のサプライチェーン参加の支援を定める。

第23章 開発

開発支援，女性の能力向上，共同活動を定める。

第24章 中小企業

中小企業支援を定める。

第25章 規制の整合性

複数分野にまたがる規制の透明性を高めることを規定する。

第26章 透明性及び腐敗行為の防止

TPP協定の透明性確保・公務員汚職の防止を定める。

第27章 運用及び制度に関する規定

TPP協定全体に関わる事項を定める。

第28章 紛争解決

締結国間の紛争解決手続を定める。

第29章 例外及び一般規定

TPP協定適用の例外を定める。

第30章 最終規定

TPP協定の改正・加入・効力発生・脱退の手続を定める。

TPPの合意内容は（1）物品貿易（2）サービス貿易・投資（3）経済活動に関するルール整備（4）多様な主体の利益確保——に分類できる。

（1）物品貿易

モノの貿易の基本原則は第2章で規定される。第2章は各国の関税の漸進的な撤廃を定めている。非関税障壁の撤廃・削減やルールの整備については，原産地規則・原産地手続の整備（第3章，第4章）や税関手続きの透明性の確保・通関手続きの簡素化（第5章），貿易の障害とならないための衛生植物検疫（SPS）措置・製品の安全規格基準（第7章，第8章）などの規定がある。

（2）サービス貿易・投資

サービス貿易の原則は第10章に見られる。サービス貿易について，第10章以外に，金融

サービス（第11章）、電気通信（第13章）、および政府調達（第15章）に関する規定が設けられている。投資の原則は第9章が規定する。投資家と国との間の紛争解決（Investor-State Dispute Settlement: ISDS）手続も導入している。このようなサービス・投資分野の規制の緩和・撤廃は、ビジネス関係者の一時的な入国・一時的な滞在の延長（第12章）や政府調達の開放（第15章）などとあいまって、企業の海外展開の深化に繋がることが期待されている。

（3）経済活動に関するルール整備

公正な競争条件を確保するルール整備を行っている。電子商取引の環境整備（第14章）や競争法の整備（第16章）、国有企業等の不当な保護の禁止（第17章）、知的財産の保護（第18章）、児童労働・強制労働の禁止（第19章）、オゾン層・漁業環境の保護（第20章）などがこれに該当する。

（4）多様な主体の利益確保

多様な行為主体の利益の均衡をとっている。貿易・投資の促進のために労働基準を緩和しないこと（第19章）、貿易・投資の促進のために環境基準を緩和しないこと（第20章）、先進国による途上国支援（第21章、第23章）、中小企業支援（第24章）の規定が設けられている。

TPP の特徴

TPP の特徴は①物品貿易の高水準の自由化②サービス貿易・投資の高水準の自由化③経済活動に関する高水準で包括的なルール形成④多様な主体の利益確保⑤将来的に TPP を進化させるための枠組み規定——にある。

TPP は、モノの貿易のみならず、原則的にすべてのサービス・投資分野を自由化の対象とし、高水準の市場アクセスを目標とする。日本以外の TPP 交渉参加各国の関税撤廃率は99%以上であるが、日本の関税撤廃率は95%である（内閣官房 TPP 対策本部 2015b, 1 頁）。日本の関税撤廃率は、他の11カ国の関税撤廃率と比較すると低いが、農産品重要5品目（米、麦、牛・豚肉、乳製品、甘味資源作物）の約3割の関税を初めて撤廃したため、日本が従来締結した FTA の関税撤廃率よりも高くなった（国立国会図書館調査及び立法考査局 2016, 2-3頁）。サービス・投資分野についても、外資の出資・出店などに対する規制が緩和・撤廃された。また、多くの参加国で政府調達市場が新たに開放・拡大されたほか、ビジネスのための滞在可能期間延長なども実現した（内閣官房 TPP 政府対策本部 2015a, 11-12頁）。

TPP は、WTO や既存の FTA と比較して、高水準で包括的なルールを構築している。税関当局及び貿易円滑化（第5章）や知的財産（第18章）などの分野は、WTO を上回る第49号（2017）

ルール水準となった。また、インターネットや世界経済の発展に伴う新たな貿易課題に対応するため、電子商取引（第14章）や国有企業及び指定独占企業（第17章）などに関するルールが設けられた。これらのルール整備によって、モノ・人・資本・情報の往来を活発にし、サプライチェーンの深化・グローバル化（グローバル・バリューチェーンの構築）を促進することを意図している。その一方で、労働（第19章）、環境（第20章）、例外（第29章）など、対等な競争条件を確保しながら各国政府の正当な規制権限を尊重するルールも盛り込まれている（国立国会図書館調査及び立法考査局 2015, 3頁）。

TPPは多様な行為主体の利益の保護を目指している。高水準で包括的な協定内容を履行する際に、TPP加盟国が多様な発展段階にあることを考慮し、協力及び能力開発（第21章）や開発（第23章）の分野で、先進国が途上国を支援する規定が設けられている。また、あらゆる規模の企業がTPPを活用し、利益を得られるようにするため、中小企業を支援するためのルール（第24章）が置かれている。

TPPは、協定の運用及び制度に関する規定（第27章）を始め、複数の章で協定の見直しを義務付けており、将来的に進化する方針を示している。TPP委員会が協定の効力発生から3年以内に協定の改正を検討するほか、政府調達や国有企業については追加交渉の規定が置かれている（第27.2条、第15.24条、第17.14条）。さらに、環境や開発など複数の事項について委員会設置や協議などが定められている（第20.19条、第20.20条～第20.23条、第23.7条）。

IV TPP11

日本政府がTPP11（TPPイレブン）推進に大きく舵を切った。トランプ政権が誕生し、TPP離脱を通告して3カ月弱。空中分解の危機に瀕したTPPを救おうとする動きが出てきた。日本政府は従来米抜きTPPに慎重だったが、日本など残る11カ国でTPPの早期発効を目指すことにした。TPP復帰を求めて米国の説得にあたってきたが、当面は困難と判断し、方針転換。まずは米国抜きでTPP関係国をまとめ、米側に再考を促す思惑だ。

TPPからの離脱を決め、2国間交渉に方針転換した米国。日米経済対話で日本に市場開放を強力に迫ってくるのは時間の問題との懸念も日本政府内で強まっている。日本は米国の雇用創出などに繋がる「経済協力」を提案して予先をかわす一方、米国以外の11カ国でTPPを発効させて米国の心変わりを待つ道を模索する。

日米経済対話は日米自由貿易協定（FTA）締結に意欲的なトランプ政権の圧力をかわす日本側の苦肉の策である。経済・貿易投資の議題を包括的に協議する形式だが、関税や為替といった難題を外して米に主導権を握られないようにするのが日本の狙いだ。安倍首相

が2017年2月に訪米した際に、トランプ大統領と合意した枠組みである。麻生太郎副総理・財務相とマイク・ペンス副大統領が日米双方の対話のトップを務める。「貿易投資ルール」「経済政策」「分野別協力」が主な議題だ。

2017年4月18日、日米経済対話の初会合が首相官邸で開かれた。日本はこれまでトランプ大統領の TPP 離脱撤回を待つ姿勢だったが、ペンス副大統領は「(TPP は) 過去のものだ」と断言（『毎日新聞』2017年4月21日朝刊，2面）。日本と2国間の自由貿易協定（FTA）を結ぶ意向を鮮明にした。

日本政府内には、米国と2国間で交渉を始めれば、農産品の市場開放などで TPP の合意内容を上回る譲歩を迫られるとの警戒感が強い。日本は経済協力を訴えることで、FTA 協議に向かわないようにするのに躍起だ。だが、いかなる経済協力を提案しても、オバマ前政権の通商政策見直しを掲げて貿易の不均衡是正に突き進むトランプ政権が日米 FTA の旗をそう簡単に降ろすとは考えられない。そこで日本が考えたのが米抜き TPP の発効だ³⁾。高い水準で合意した TPP が発効すれば、市場から締め出される米側の翻意を期待できる。仮に日米 FTA 協議となっても、TPP で譲った以上の農業分野の関税の譲歩などできないと主張できれば、対米交渉で有利になる⁴⁾。ただ、11カ国内でどこまで協定内容の変更にと踏み込むかの温度差がある。日本は、内容を本格的に見直し始めれば收拾がつかなくなるとみており、合意済みの中身を米抜きでも始められるように発効要件だけを手直しするのにとどめたい考えだ。

米国が離脱した TPP について、日本政府は米国以外の10カ国と現行の枠組みを維持する方向で調整に入った。米抜き TPP の発効には、米国を外す協定改正を11カ国で合意する必要があるが、日本側は関税や貿易ルールなどすでに合意した中身は変えない方針。米国の TPP 離脱を機に内容見直しを求める国もあるため、2017年5月から11カ国での合意へ説得を始めた。日本政府が描いた筋書きはこうだ。5月2、3日にカナダで開催される11カ国主席交渉官会合で枠組み維持を目指す考えを各国に伝え、5月下旬にベトナムで開く閣僚会合につなげる。その後、11月の APEC 首脳会議で新協定を作ることで合意できるよう調整する（『日本経済新聞』2017年4月21日朝刊，1面）。

ただ、米国離脱で路線修正を求める雰囲気もある。ベトナムやマレーシアは米国の市場開放と引き換えに、国有企業規制や、通信・小売り・金融などの規制緩和に応じた経緯があり、協定内容の見直しを求める可能性が高い。特に、ベトナムは TPP 交渉で米国が守り続けた繊維分野の関税削減に成功し、北米市場へのアジアの輸出拠点になろうとしていただけに、今後は TPP よりも米国との2国間自由貿易協定（FTA）交渉へと軸足を移す姿勢を鮮明にしつつある。南米のペルーとチリは離脱した米国の代わりに中国を引き入れた形での TPP 拡大に関心を寄せる。こういった加盟国が米抜き TPP を目指す日本、オー

ストラリア、ニュージーランドに歩み寄るかは現時点では不明だ（『日本経済新聞』2017年4月21日朝刊、1面参照）。TPPの将来像は依然として見通しにくい。

米国を除くTPPの参加11カ国による首席交渉官会合は2017年5月3日、カナダ・トロントで2日間の議論を終えた。米国の離脱表明で発効のめどが立たなくなったことを踏まえ、米国抜きの11カ国による発効も視野に協議を続ける方向では一致したが、発効の要件や内容の見直しなどをめぐる隔たりは埋められなかった。日本は同会合で、関税の水準や貿易投資ルールなどは米国を含む12カ国の合意内容と同じ枠組みを維持したうえで、米国抜きでも発効できるように要件を変える「必要最小限」の修正を提案。米国が将来復帰できる道を残す狙いだ。オーストラリアやニュージーランドの賛同は得たが、一部の国から異論が出た。米国市場への輸出拡大を見込んでTPPに参加したベトナムやマレーシアは、米国抜きで協議をする場合、貿易投資ルールなど見直しを求めた模様だ。チリやペルーの南米の参加国は、中国などを含めた枠組みを唱えており、同会合では各国の主張を整理するのにとどまった（『朝日新聞』2017年5月5日朝刊、3面）。11カ国で主導的な立場にある日本は、11月に開かれるAPEC首脳会議までに協議を決着させる考えだ。

V 予測困難

トランプ大統領の言動には一貫性が見られない。政権発足から100日ほどしか経たないのに、外交や経済など多くの分野で政権公約を翻している。数日前まで声高に非難を続けてきた中国を称賛する一方、関係改善を公言していたロシアとの関係を「最悪」と言い切ったりする。また、自身に不都合な報道を「嘘」と決めつけ、米メディアと深刻な対立を招いている。トランプ大統領の行動を予測するのは極めて困難である。

最も変化が大きいのは外交だ。「中国は為替操作国ではない」（『朝日新聞』2017年4月16日朝刊、3面）。トランプ大統領は2017年4月12日、米紙ウォールストリート・ジャーナルのインタビューでこう言い切った。大統領選中は、対中貿易赤字や中国の為替操作によって米産業が痛めつけられたと主張し、「就任初日に中国を為替操作国に指定する」と繰り返し明言（『朝日新聞』2017年4月16日朝刊、3面参照）。インタビューのわずか10日前に中国は「為替操作や通貨切り下げのチャンピオンだ」と力説していたのとは正反対だ（『日本経済新聞』2017年4月21日朝刊、9面）。公約をあっさり破った理由を、最近では中国が人民元を操作しておらず、為替操作国に認定すれば、北朝鮮への対応をめぐる中国との協議に影響するためだと説明した（『朝日新聞』2017年4月14日朝刊、2面）。

これまで中国非難を繰り返してきたトランプ大統領だが、12日の記者会見では「習（近平）国家主席は適切に行動しようとしている」と称賛。首脳会談で中国側に北朝鮮への圧

力を強めるよう求めたのに対し、中国に向かった北朝鮮の石炭貨物船が引き返したとし「中国が懸命に努力しようとしている」と評価した。トランプ大統領は、習国家主席について「我々は非常に相性が合う」と、安倍晋三首相との会談の際に使ったのと同じ表現を使い、北朝鮮問題でも「我々に協力してくれる」と期待感を示した（『朝日新聞』2017年4月14日朝刊，2面）。

一方、対照的なのがロシアに対する態度だ。選挙中からロシア寄りの発言をし、民主党候補だったヒラリー・クリントン元国務長官から「ブーチン大統領の繰り人形」とやゆされた。だが、選挙中のトランプ陣営幹部とロシア側との接触が明るみに出て、トランプ大統領も「親口」路線を封印。さらにロシアが支援するシリアのアサド政権への攻撃に踏み切ったことで関係は悪化した。12日の記者会見では「いまやロシアとはうまくやれない。恐らくロシアとの関係は史上最悪だ」とまで言い放った（『朝日新聞』2017年4月14日朝刊，2面）。

さらに、北大西洋条約機構（NATO）についても、つい最近まで「NATOは時代遅れ」と発言しながら、12日の記者会見では、かつてのトルーマン大統領の言葉を引用し、「NATO 同盟国は国際的平和と安全の防波堤だ」と身を翻した（『朝日新聞』2017年4月14日朝刊，2面）。

経済政策でもトランプ大統領の発言は一貫しない。中国の「為替操作国の認定」を撤回する反面、米紙のインタビューでは「ドルは強すぎる」とも話し、ドル高を改めて牽制。利上げを進める米連邦準備制度理事会（FRB）の金融政策にも注文をつけた。「私は低金利政策が好きだ」とも発言。ドル高につながるFRBの利上げを牽制した。ところが、FRBを率いるイエレン議長については、「私は彼女が好きで、尊敬している。（交代は）まだ早すぎる」と述べ、来年2月の任期以降の再任を否定しなかった。以前は「とても政治的だ」と批判し、任期での交代も示唆していたのとは対照的だ（『朝日新聞』2017年4月14日朝刊，2面）。

トランプ大統領は2月17日、ツイッターでニューヨーク・タイムズ紙とNBC、ABC、CBS、CNNの米大手テレビネットワークを名指しして「米国民の敵だ！」と書き込んだが、4月13日には「とても立派な人たちだ」と手のひらを返した（@realDonaldTrump；『日本経済新聞』2017年4月21日朝刊，9面）。トランプ大統領は、気に入らない報道をするメディアを攻撃し続けている。「就任から1カ月。米国を再び偉大にするための信じられない前進を報告するためにやってきた」。2月18日、フロリダ州メルボルン。大統領専用機「エアフォースワン」で派手に乗り付けたトランプ大統領が、就任後初となる支持者集会で演説を始めると、大きな歓声に包まれた。国境管理や移民対策、貿易制度の見直しなどを挙げ、「ホワイトハウスはとても順調に運営されている」と自画自賛した。そし

で、おなじみのメディア批判。「不正メディアは次から次へと根拠のない『偽ニュース』を流す。メディアは腐敗した制度の一部だ」。支持者らは報道陣に向け、大ブーイングを発した（『朝日新聞』2017年3月2日朝刊，9面）。

VI 米 TPP 復帰

トランプ米新政権の TPP 離脱に日本はどのように対応したらよいか。日本は、TPP の実現を目指すと同時に、TPP 以外の広域自由貿易協定（FTA）交渉を加速すべきである。これが日本の取るべき針路だ。TPP11の発効を目指す安倍政権の対応は妥当である。日本は一定の質を伴う東アジア地域包括的経済連携協定（RCEP）合意を追求しつつ、米国の TPP 復帰の機運を高めていく。欧州連合（EU）との自由貿易協定交渉でも、早期の発効を導くことが望まれる。TPP の最終目標であるアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の達成が将来の大きな課題である。

TPP は、政治経済的、戦略的な枠組みである。TPP を単なる貿易経済連携と見誤ってはならない。TPP は政治的、経済的に大国化する中国を抑制するために、米国主導の先進国型自由貿易圏の構築と日米中心の安全保障体制の確立を優先的に目指す地域的な取り組みである。TPP は、①中国型国家資本主義に対抗するために、米国主導でアジア太平洋地域に先進国型自由貿易圏を構築すること、および中国への経済的依存の低減によって、軍事面で急速に大国化した中国に対抗する抑止力としての役割を担うこと②世界の経済成長の中心となったアジア地域の活力を取り込むこと③世界貿易機関（WTO）の多国間交渉が滞るなか、貿易自由化の推進役となること——を目指している。TPP のこれらの目的は日本の TPP 政策の目的と一致する。

日本はアジア太平洋地域の政治経済秩序作りで主導的な役割を果たすべきである。日本外交の基軸は日米であり、米国との関係強化を図るのは妥当だ。とは言え、経済の相互依存が深まったいま、経済大国中国抜きに経済体制は考えにくい。米国偏重に陥らずに、中国やアジア諸国との経済連携の強化も急がなければならない。アジアの経済連携の枠組みは依然として重要である。TPP ではアジア地域が抱える課題に幅広く対処できないからだ。ただ、アジアの経済連携で中国が主導権を握れば、地域全体が低い水準の自由化に覆われるおそれがある。日本は、TPP をテコに中国をはじめアジア各国にさらなる貿易の自由化を促すことができる。アジア域内で複数の経済連携の枠組みが自由化と改革を競い合えば、より広いより深い経済統合を達成できる。日本の強みは、TPP にも複数のアジアの経済連携にも同時に参加できるところにある。米国とアジアの間に立ち、両者の経済をうまく結びつけるのが日本の役割である。

註

- 1) 米 TPP 離脱の法的意味については、(川瀬 2017) を参照。
- 2) TPP の基本情報は、内閣官房 TPP 政府対策本部「TPP の内容」〈<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/index.html>〉に掲載の文書を参照した。
- 3) 危機に瀕した TPP の維持へと方針転換した安倍政権の舞台裏については、(『日本経済新聞』2017年4月23日朝刊, 5面) を参照。
- 4) 麻生太郎副総理・財務相が2017年4月19日、米ニューヨークのコロンビア大学の講演で多国間協定の利点を分かりやすく説明している (『日本経済新聞』2017年4月20日夕刊, 1面参照)。

参考文献

- 外務省 (2011), 「TPP 協定交渉開始までの過程」11月7日, 2017年1月24日取得, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/tpp02_10.pdf
- 外務省 (2015), 「環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉概要」10月, 2017年1月27日取得, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000022863.pdf>
- 外務省 (2017), 「環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉概要 (PDF)」1月20日, 2017年1月22日取得, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000022863.pdf>
- 石川幸一 (2011), 「新しい協定となる TPP」『季刊 国際貿易と投資』第84号, 夏, 19-37頁。
- 川瀬剛志 (2017), 「米国の TPP 離脱をめぐる法的視座と『TPP11』の可能性」, 2月16日, 2017年2月16日取得, http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0468.html
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 (2015), 「環太平洋パートナーシップ協定の概要——TPP 交渉の大筋合意を受けて」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第884号, 11月30日, 2017年1月6日取得, http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9549824_po_0884.pdf?contentNo=1
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 (2016), 「環太平洋パートナーシップ協定の概要——TPP 交渉の大筋合意を受けて」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第901号, 3月18日, 2017年1月6日取得, http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9914186_po_0901.pdf?contentNo=1
- 内閣官房 TPP 政府対策本部 (2015a), 「環太平洋パートナーシップ協定 (TPP 協定) の概要」10月5日, 2017年2月1日取得, http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/10/151005_tpp_gaiyou.pdf
- 内閣官房 TPP 政府対策本部 (2015b), 「TPP における関税交渉の結果」10月20日, 2017年2月1日取得, http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/12/151020_tpp_kanzeikousyoukekka.pdf
- 首相官邸 (2016), 「内閣官房長官記者会見 平成28年2月4日午前」2月4日, 2017年2月1日取得, http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201602/4_a.html
- White House (2017), *Issues*, January 20, retrieved January 21, 2017 from <http://www.whitehouse.gov/>

[新聞]

- 『朝日新聞』2016年11月15日朝刊, 1面。原真人「自由貿易 制限する前に」
- 『朝日新聞』2017年1月21日朝刊, 11面。「安倍首相の施政方針演説 (全文)」
- 『朝日新聞』2017年1月24日夕刊, 1面。「TPP 離脱 大統領令署名 トランプ氏 発効不可能に」

- 『朝日新聞』2017年2月22日朝刊, 12面。デイビッド・レオンハート「コラムニストの眼 大統領令 傷つく米国 ライバルに恩恵」
- 『朝日新聞』2017年3月2日朝刊, 9面。山本岳志「融和演出 本質変わらず」
- 『朝日新聞』2017年4月14日朝刊, 2面。佐藤武嗣・延与光貞・五十嵐大介「トランプの時代 発言変遷 揺れる世界」
- 『朝日新聞』2017年4月16日朝刊, 3面。五十嵐大介・福田直之・栗林史子「日中為替の『監視』 継続 米財務省 中国の『操作』 認定せず」
- 『朝日新聞』2017年4月17日朝刊, 3面。山脇岳志「(MONDAY 解説) あすから日米経済対話 定まらぬ米 様子見の日本」
- 『朝日新聞』2017年5月5日朝刊, 3面。南日慶子「TPP 米抜きで協議継続 交渉官会合 11カ国 主張に隔たり」
- 『毎日新聞』2017年4月21日朝刊, 2面。工藤昭久「TPP: 米抜きへ転換 政府, 『2国間』 圧力回避」
- 『日本経済新聞』2011年11月4日朝刊, 5面。「TPP 思惑交錯『生みの親』から見た TPP シンガポール 米中の戦略にらむ」
- 『日本経済新聞』2017年1月11日朝刊, 1面。「習近平の支配 独善の罫(3) 経済の論理軽視 国有企業 党の手足となれ」
- 『日本経済新聞』2017年1月31日夕刊, 3面。「米, TPP 離脱伝達 通商代表部 参加各国に書簡」
- 『日本経済新聞』2017年4月15日朝刊, 1面。藤井彰夫・八十島綾平・重田俊介「米抜き TPP 推進に舵 来月, 11カ国で閣僚協議」
- 『日本経済新聞』2017年4月20日夕刊, 1面。大塚節雄「米抜き TPP 来月議論 麻生氏表明 11カ国で閣僚会合」
- 『日本経済新聞』2017年4月21日朝刊, 1面。「TPP 米抜きでも維持」
- 『日本経済新聞』2017年4月21日朝刊, 9面。川合智之「トランプ氏 ぶれる発言」
- 『日本経済新聞』2017年4月23日朝刊, 5面。島田学・竹内康雄・重田俊介「好機狙った『TPP11』 首相『いずれ米国迎え入れ』 日米対話後に照準」
- 『日本経済新聞』2017年4月28日朝刊, 5面。島田学・木原雄士「経済対話『日米で枠作る』 麻生氏, 中国念頭に」
- 『日本経済新聞』2017年5月5日朝刊, 1面。八十島綾平「TPP11へ 結束確認 交渉官会合 発効実現なお不透明」
- 『日本経済新聞』2017年5月5日朝刊, 12面。「(ニュースここがポイント) 日米経済対話 米, 貿易2国間交渉を要求『TPP11』 巡り神経戦」

[ツイッター]

Donald J. Trump (@realDonaldTrump), 2017年2月17日。