

日本の通商外交の系譜と TPP

渡 邊 頼 純 *Yorizumi Watanabe*
慶應義塾大学 総合政策学部 教授

はじめに

TPP (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 環太平洋戦略的経済連携協定) は 2015 年 10 月 5 日、米国アトランタで開催されていた閣僚会合でようやく「大筋合意」に達した。日米を含む 12 か国が参加し、その GDP (国内総生産) は世界の約 38% 占めるが、そこで関税撤廃・削減から知的財産権など 31 分野を網羅した包括的な貿易協定が合意されたことの意味は大きい。

そもそも TPP はブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの 4 カ国が締結した FTA (Free Trade Agreement, 自由貿易協定) にその原型があり、P4 と呼ばれるこの FTA は 2006 年に発効した¹⁾。その後、2008 年にオーストラリア、ペルー、アメリカが、そして 2009 年にはマレーシアとベトナムが参加した。さらに 2012 年の 11 月にはカナダとメキシコの参加が認められ、日本は 2013 年 7 月 23 日から交渉に参加した。

P4 協定では、TPP への参加は APEC (Asia Pacific Economic Cooperation, アジア太平洋経済協力会議) に加盟している 21 の国と地域にオープンである²⁾。潜在的には APEC 全域に自由貿易地域が広がる可能性があり、2010 年の APEC 横浜首脳会議ではこのことをすでに確認している。この地域に日本の対外貿易の 70.3%、日本からの投資残高の 61.0% が集中している (いずれも 2011 年。『ジェトロ世界貿易投資報告』2012 年版、図表 II-14 「広域 FTA 構想の世界における位置付け」)、その意味でこの地域は明らかに日本の「戦略的経済圏」である。

世界経済で第三位の GDP (国内総生産) を誇る日本がこの TPP 協定に参加することの意義は極めて大きい。日本はアジアの国として初めて先進

国の仲間入りをした国であり、OECD（経済開発協力機構）への加盟（1964年）や先進国首脳会議（サミット）への参加（1975年）などこれまでアジアを代表する存在として、国際経済における新たなルール作りに参加し、市場経済制度を徹底してきた。さらに民主主義、法の支配、人権など普遍的な価値観についてもアジアでは先陣を切って定着させ、これが日本の「ソフト・パワー」の基礎を築くことに繋がっている。そのような日本がアジア太平洋地域の新たな経済秩序作りに貢献できるポテンシャル（潜在可能性）は大きいし、各国からの期待も大きいと考えるのは不思議ではない。

本稿では、マクロ・ヒストリカルにアジア太平洋地域における経済統合の歴史的展開を顧みると同時に日本の通商外交の系譜を振り返り、TPPがある種の歴史的必然であることを解明したい。

1. 日本の通商外交の転換点

(1) 日本の GATT 加盟から 60 年目に合意した TPP

日本の貿易自由化の原点ともいうべき GATT（関税貿易一般協定）加盟は 1955 年 11 月のことである。それから 60 年目に当たる今年 10 月に TPP の合意ができたことには大きな意義があると筆者は考えている。

日本の GATT 加盟は決して容易ではなかった。1953 年ようやく仮加盟できてオブザーバーの地位を得たが、正式加盟は 1955 年まで待たざるを得なかった。アメリカの後押しでやっとのことで締約国となれたが、イギリス、フランス、ベネルックス三国など西側の国々は日本に対して GATT35 条を援用した。この条文は新規加盟の締約国に対し、既加盟国が加盟は認めるが、自らは GATT 上の権利である最恵国待遇や内国民待遇を留保するという「差別」を容認するもので、内容的には「拒否権」に匹敵する。このため日本はアメリカ以外の西側諸国とは実質的に GATT 関係に入れられないという状態に置かれることとなった³⁾。

この状態から抜け出すために日本は欧米諸国が懸念していた日本産品による「市場攪乱」(market disruption) を回避するため「対日数量規制」

や「輸出自主規制」(voluntary export restraints) など GATT 違反の措置や GATT 原則を迂回する措置を容認せざるを得なかった。このような措置はウルグアイ・ラウンド (1986 - 1994 年) 終結まで続くことになる⁴⁾。

1973 年 10 月の第 1 次石油危機以降、自動車の燃費性能など省エネルギー・省資源の要請が欧米の消費者のあいだで高まり、製造業はそれまでの「重厚長大」型産業から「軽薄短小」型産業へ大きくシフトする。その変化の波に見事に乗ったのが日本の電気電子産業であり、自動車産業であった。その後日本の主要産業は「技術集約化」ならびに「知識集約化」を進めるが、その結果として起こったのが、アメリカや EC との激しい「貿易摩擦」(trade friction) であった。貿易摩擦の本質は、日本製品の国際競争力の高さとその結果としての貿易収支の不均衡であったが、そこに「日本市場の閉鎖性」という商慣行の違いに由来するさまざまな「非関税障壁」が絡み、日本は自由貿易体制を享受するが、自らは市場開放を積極的に進めない国として「不公正貿易慣行国」のレッテルをしばしば張られ、EC からは「利益の均衡」(balance of benefits) を欠いた国として、1986 年 9 月の GATT のプンタ・デル・エステ (ウルグアイ) 閣僚会議であぶなく交渉のやり玉にあがるころまで攻め寄せられた。日本は、GATT は「権利と義務の均衡」を交渉を通じて実現しようとする体系で、貿易上の競争条件の平準化を目指すものではあるが、競争の「結果」の平準化まで求めるものではないとして EC の主張に反論、何とか「利益の均衡論」を封印することに成功し、EC 提案の「日本問題」がウルグアイ・ラウンド交渉のアジェンダになることを阻止した。

その当時の日本はまだマルチの貿易体制のみを支持しており、地域統合には否定的な姿勢を取っていた。そもそも関税同盟や FTA は GATT の最恵国待遇 (MFN) 原則からの逸脱であり、例外として容認される地域統合体という位置付けであった⁵⁾。しかし、ウルグアイ・ラウンドというサービスや知的財産権まで交渉対象とする壮大な多国間貿易交渉が展開する裏で、すでに 1986 年 EC の第三次拡大 (スペイン、ポルトガルの加盟) や 1989 年の米加 FTA の創設という地域統合の大きなうねりが忍び寄っていたのである。

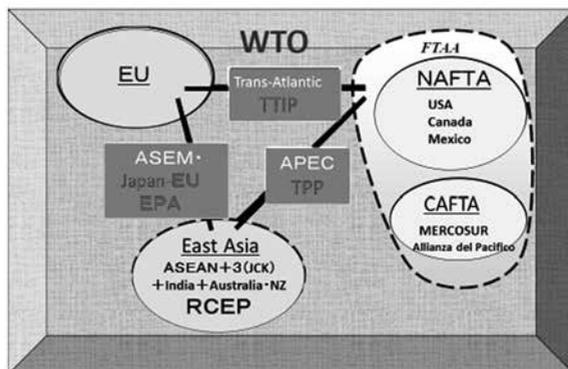
特にアメリカが次第に地域統合へ傾斜していったことがその後の地域主義に大きなインパクトを与えた。1985年にアメリカはイスラエルとの FTA を締結、さらに米加 FTA をウルグアイ・ラウンドと並行して交渉したアメリカはその後メキシコを巻き込んで 1994 年には北米自由貿易協定 (NAFTA) を発効させた。同じ 1994 年 4 月にウルグアイ・ラウンドの合意文書の採択セレモニーとなるマラケシュ閣僚会議が開催されている。戦後一貫して自由貿易体制のリーダーであったアメリカが GATT の多国間主義と NAFTA を中心とする「ハブとスポーク」の FTA 体制の地域主義を並行して走らせる貿易政策に転換したことは明らかであった。その後、WTO のドーハ開発アジェンダ (Doha Development Agenda=DDA, いわゆる「ドーハ・ラウンド」) の停滞もあり、アメリカの通商政策は FTA を中心とした地域主義に傾斜して行くことになる。

(2) 世界的趨勢としての「地域統合」

グローバル化の実体は国境を越えて移動する「モノ・サービス・資本・人」である。1958 年に関税同盟としてスタートした EEC (現在の EU) では、1993 年から市場統合をさらに深化させ「単一市場」を形成、この 4 つの要素の自由移動を促進してきた。この EU の成功をお手本に、今では途上国も含め世界中至る所でこの「地域経済統合」が一つのトレンドとして定着している。経済統合の形式として最も多いのが貿易障壁 (関税や非関税措置など) を相互に撤廃した国々が締結する「自由貿易協定」(free trade agreement=FTA) である。ジェトロの調査によれば、2014 年 7 月の時点で世界には 252 件の FTA が存在している。

世界経済を引っ張る「成長の極」は 3 つあると筆者は見ている。経済統合が最も進んでおり、28 の構成国の内 19 か国で共通通貨ユーロが使われている EU、アメリカを中心にカナダとメキシコを加えた NAFTA の地域、そして高い成長率を誇る東アジア地域である。ユーロ圏と NAFTA 圏はその経済規模が GDP で約 18 兆ドルとほぼ拮抗しており、東アジアは GDP 約 13 兆ドルの経済規模である。この 3 つの「メガ・リージョン」(巨大地域)

図-1 世界経済の3つの「メガ・リージョン」と地域間 FTA



では、それぞれ特徴的な地域統合が進行中である（図-1 3つの「メガ・リージョンと地域間 FTA」参照）。

EUでは主権国家を超えた超国家的な統合が「深化と拡大」を繰り返し、米州ではアメリカを中心とする「ハブとスポーク」の統合が NAFTA に留まらず、中米諸国との FTA である CAFTA（中米自由貿易地域）まで包み込み、東アジアでは ASEAN（東南アジア諸国連合）を軸に日本・中国・韓国・豪州・インドなどが活発に「ASEAN プラス 1」の FTA を構築してきた。さらに近年では、地域横断的な市場統合の動きも見られ、2007 年 4 月に交渉妥結した米韓 FTA、同年交渉が開始された EU と ASEAN、EU と韓国との FTA、2009 年 2 月に合意された豪州とチリとの FTA などがある。

中でも特に注目に値するのが、当初 P4 と呼ばれた TPP で、これはシンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドの 4 か国が始めた FTA であるが、2008 年 11 月の APEC に際には主催国であったペルーや豪州が参加の意向を表明し、更にはアメリカもサービス分野に関心を示すに至った。折からアメリカは東アジアで「アメリカ抜き」の市場統合が進むことには懸念を有しており、2006 年の APEC の際には「APEC ワイドの FTA」ということで「アジア太平洋自由貿易圏」構想を提案していることから、この P4 の動きが P9 に、さらには P11 に、そして 2013 年 7 月以

降は日本も参加して 12 か国となり、アジア太平洋地域における「クリティカル・マス」(critical mass) を形成して行くこととなる。

2. EPA (経済連携協定)、日本版 FTA の展開

このように世界で 2 国間、あるいは地域の市場統合が進行するなか、我が国も 21 世紀に入ってから積極的にこれに取り組むようになった。日本は FTA を超える更に包括的な経済協定という意味を込めて「経済連携協定」(Economic Partnership Agreement=EPA) と呼んでいる。2001 年に交渉したシンガポールとの EPA を皮切りに、これまで 15 の国と 1 地域 (ASEAN= 東南アジア諸国連合) と交渉し、その内 15 件の EPA を既に発効させている。交渉中の EPA も含め、日本の EPA がカバーする貿易は日本の対外貿易の約 35% に相当する。

これまで進めて来た日本の EPA にはいくつかの特徴がある。一つは日本の製造業が東アジア地域において展開してきた「生産ネットワーク」をより競争的にするために各国の貿易障壁を撤廃し、投資環境を整えることに力点が置かれていることである。1985 年 9 月の「プラザ合意」以降円高が定着したが、これに対応するために製造業の多くは ASEAN 諸国に部品の生産拠点を移した。そこで製造された部品は国境を越えて取引され、製品化され、そこから欧米諸国や日本などに輸出された。日本の EPA はこのような日本企業の海外における生産活動を諸外国との条約の形で保全し、発展させる手立てなのである。言い方を変えると、EPA は日本からの直接投資をきっかけとして形成されてきた生産と流通のネットワークに基礎をおく「事実上の統合」(de-facto integration) をさらに維持・強化するための法的手段 (legal instrument) ということができよう。ASEAN 諸国との EPA においてまさにこれが当てはまる。

メキシコやチリとの EPA に顕著な特徴は、両国が EU やアメリカなど 40 か国以上の国々と 10 件以上の FTA を通じて特惠関係にあり、日本が両国と EPA を結ばなければ日本の企業に不利益が生じていたことである。そのため逸失利益を取り戻し、競争条件を平準化するために EPA 締

結が急がれた。その意味で両国との EPA は防御的な「守りの EPA」と呼べるかもしれない。メキシコの政府調達市場には FTA パートナー国の企業でないと入札すら参加できなかったし、チリにおいては韓国がチリとの FTA を締結した結果、韓国製の自動車や電子機器が無関税でチリに入るようになり、日本製品は苦境に立たされていた。メキシコ、チリ共にアメリカ市場や南米市場への重要なゲートウェイであるだけに、日本企業からは両国との EPA を早急に締結するよう要望が相次いだ。

これまでの EPA についても一つの特徴は貿易パートナーとして大きなシェアを持つ国、つまり中国、アメリカ、EU とは交渉をして来なかったことである。中国については中国が WTO に加盟してまだ日が浅いことがあり、当面は中国が WTO に慣れ親しみ、中国が WTO 加盟国としてその規定を順守することを確認したいとの考えがあった。アメリカと EU については世界第一の経済大国、世界貿易第一のパートナーとの特恵的通商関係の形成が WTO の多国間貿易体制にマイナスの影響を及ぼすことが懸念された。他方、貿易量の大きい国々との EPA はそれだけ我が国の経済成長にプラスの影響を及ぼす。これまでの二国間 EPA が「第 1 世代」だったとすると、2013 年以降日本が進めている EPA 交渉は主要貿易相手国との「第 2 世代」EPA である。今や日本は TPP を通じてアメリカとの EPA を、

表 -1 FTAAP (アジア太平洋自由貿易地域) を構成する 3 つの主要 FTA

	日中韓 FTA	RCEP	TPP
交渉の状況	2013 年早期に交渉開始 (時期は未定) 中韓は既に交渉中	2013 年早期に交渉開始。2015 年の妥結を目指す	2013 年中の交渉妥結を目指す。2012 年 12 月に NZ で交渉
経済規模 (GDP、人口、参加国数)	約 14 兆ドル 15 億人 (3 カ国)	約 20 兆ドル 34 億人 (16 カ国)	約 20 兆ドル 7 億人 (11 カ国)
特徴・課題	相互に貿易の 2～3 割を依存し合う。他方、政治的問題が不安要因	中国とインドを内包する点がメリットであり、困難な点。発展水準の格差も難問	市場アクセス、ルールの両面でハイレベルの FTA を目指す。既に 11 回の交渉

(出典:『日本経済新聞』2012 年 11 月 21 日「対アジア連携 TPP 軸」等を参考に筆者作成)

EU とはバイの EPA を、そして中国とは日中韓 FTA あるいは RCEP（東アジア包括的経済連携）を通じて交渉している（表-1）。

3. TPP は本当に成功したのか？

31 の交渉項目に分かれて交渉された TPP は本当に成功したのだろうか。アメリカの通商イニシアティブはいつも成功してきたわけではない。2001 年に当時のブッシュ政権（第 1 期）は「米州自由貿易圏」（FTAA）構想を打ち上げ、2005 年末までに交渉を終結させると宣言した。これはキューバを除く全ての南北両アメリカ大陸の国々を巻き込んだ大交渉になったが、結局ブラジルの抵抗などで頓挫したままになっている。TPP が FTAA の二の舞にならないという保証はどこにもない。

しかし TPP の成功に期待する向きがアジア太平洋地域に強いのも事実だ。一つは WTO の多国間貿易交渉である「ドーハ開発アジェンダ」(DDA) の凍結状態である。2001 年 11 月に開始された DDA は 15 年経ってもまとまっていない。このことが世界経済に「保護主義の定着」という悪いメッセージを送っている。自由貿易体制はペダルをこぎ続けないと転倒してしまう自転車に似ている。自由化交渉というペダルを踏むのを止めた途端に世界経済という自転車は倒れ、保護主義の嵐が世界を覆うことになる。大恐慌後の 1930 年代の世界経済の収縮過程は各国の藁にもすがる思いの「近隣窮乏化政策」（為替の切り下げと高関税で自国産業を保護し、失業を他国に押し付ける政策）の結果であった。リーマン・ショック後の現代の世界経済も保護主義の波に十分抗しきれているとは言い難い状況にある。加盟国数が 161 になる大所帯の WTO が保護主義に立ち向かえないということであれば、せめて TPP で保護主義を防圧できないだろうか。保護主義との闘いの場としての TPP 待望論が一つである。

もう一つ TPP に期待されるのは「新しい貿易のルール作り」である。WTO を構成する諸要素はウルグアイ・ラウンド（1986 年 - 1994 年）交渉の結果である。同ラウンドの歴史的成果は、初めて GATT 体制の中で農業交渉が行われたことに加えて、サービス貿易、知的所有権、投資措置

といった「新分野」に国際的ルールが出来たことである。しかし、同ラウンドの終結から既に17年の歳月が経ち、世界貿易には新しい「新分野」が生まれてきている。一例をあげると、「貿易と環境」、「貿易と投資」、「政府調達と透明性」、「貿易と競争政策」などである。中でも政府調達についてはWTOの中にも協定はあるが、全加盟国の一割にも満たない少数の国だけが締約国となっている「複数国間協定」の扱いとなっている。近年インフラ整備などの案件が国際的に取引されることが多くなり、従来のモノの政府調達をはるかに超えたインフラ事業そのものを建設し、サービスを提供し、そして売買する大型プロジェクトが増加している。PPP（public-private-partnership、官民連携）など公共インフラプロジェクトに民間企業や銀行が参加することが多くなり、公共調達の幅が大きく広がってきている。このような状況を現行のWTO政府調達協定で規律するのは困難である。WTOで新たなルール作りが期待できない状況であれば、それをTPPのような広域FTAで議論することは時宜にかなっている。TPPで議論したことをルール化できれば、それをOECDに持ち込んでEU諸国とも議論し、さらにはWTOにおいて交渉することで当該ルールのマルチ化も可能となる。

このようにTPPには変化する国際貿易の新たな挑戦に対する「ルール作りのフォーラム」という役割も期待できる。保護主義の防圧と新たなルール作り、この2点にTPP交渉の真価が込められている。今回実質合意が成ったTPPはまさに「TPP第一段階」であり、今後さらに市場アクセスやルールの改善、メンバーシップの拡大など「TPP第二段階」を目指すべきである。

4. 結びにかえて

日本はかつていわゆる「雁行形態型発展」の先頭を飛んで、アジアの発展をリードしてきた。しかし、その日本はバブル崩壊後20年間低成長とデフレに悩まされてきた。この停滞と閉塞状況から抜け出すためにはもう一度世界市場に打って出ていくしかない。雁行の先頭を飛んでいた頃、我々

は「日本は貿易立国」と教えられたが、今や日本の貿易依存度は OECD 加盟国 30 カ国の中で下から 2 番目だという。とても「貿易立国」とは言えない状態だ。TPP は万能薬ではないが、TPP 交渉を活用して農業を含む国内の経済社会を建て直し、外に向かって国内市場を開くと共に、海外市場に果敢にチャレンジしていくきっかけを提供している。

60 年前に GATT に加盟した日本は、激しい貿易摩擦を経験した相手国であるアメリカや EU と自由貿易協定を交渉し、継ぎ目のないシームレスな市場統合を実現しようとしている。戦後の国際社会への復帰の第一歩と位置付けられていた GATT 加盟を通じて日本市場と世界市場を繋げようとした日本の貿易政策が 60 年を経てようやく完遂されようとしている。そこに TPP や日 EUEPA の歴史的意義があると言えよう。

注

- 1) TPP について詳しくは拙著『TPP 参加という決断』（ウェッジ、2011 年 10 月）を参照。
- 2) P4 協定については、ニュージーランド外交貿易省のホームページに全文が掲載されている。慶應大学 SFC の渡邊 頼純研究会では 2011 年 11 月にその本文を和訳している。
- 3) 渡邊頼純『GATT・WTO 体制と日本－国際貿易の政治的構造－』（増補 2 版、2012 年、北樹出版、第 3 章第 1 節）を参照。
- 4) GATT では輸出自主規制は「灰色措置」と呼ばれていたが、WTO では違反措置として禁止されている。
- 5) 渡邊頼純「第 7 章 制度的枠組み」、黒岩郁男編著『東アジア統合の経済学』、日本評論社、2014 年

【参考文献】

- 石川幸一・馬田啓一・渡邊頼純 編著、『TPP 交渉の論点と日本』、文眞堂、2014 年
黒岩郁男 編著、『東アジア統合の経済学』、日本評論社、2014 年
梶田朗・安田啓 編著、『FTA ガイドブック』、JETRO、2014 年
石川幸一・馬田啓一・木村福成・渡邊頼純 編著、『TPP と日本の決断』、文眞堂、2013 年
渡邊頼純 『GATT・WTO 体制と日本』（増補 2 版）北樹出版、2012 年

- 山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会 編著、『通商政策の潮流と日本』、勁草書房、2012年4月
- 馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成 編著、『日本の TPP 戦略：課題と展望』、文眞堂、2012年5月
- 渡邊頼純、『TPP 参加という決断』 ウェッジ、2011年
- 森田清隆、『WTO 体制下の国際経済法』、国際書院、2010年
- 渡邊頼純 監修、外務省経済局 EPA 交渉チーム 編著、『解説 FTA・EPA 交渉』、日本経済評論社、2008年
- 渡邊頼純 編著、『WTO ハンドブック－新ラウンドの課題と展望－』、JETRO、2003年
- 小宮隆太郎・横堀恵一・中田哲雄 編著、『世界貿易体制』、東京経済新報社、1993年
- 藪中三十二、『対米経済交渉』、サイマル出版会、1991年