

24

日本の通商政策 —メガFTAが支える多国間主義—

渡邊 頼純

はじめに

歴史を振り返ると2016年は国際経済体制にとって大きな躓^{つまず}きの年だった。躓きの石の一つは6月の英国での国民投票で欧州連合（EU）離脱、いわゆるBrexitが決定したことであり、もう一つは11月の米国大統領選挙でトランプ氏が勝利したことだ。Brexitは、過去の栄光へのノスタルジーと移民が脅威であるというフェイク情報によって経済統合のメリットが否定された悲劇であり、現在の英国経済はその代償を高いインフレと低成長という形で払っている。また、トランプ氏の「米国ファースト」の通商政策はいたずらに中国との貿易戦争をエスカレートさせ、グローバルな供給ネットワークを寸断した。その結果、国際貿易秩序は「ルールに基づいた秩序（a rule-based order）」から「力に基づいた無秩序（a power-based disorder）」に移行した。そこに新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの到来とウクライナ戦争の勃発が追い打ちをかけ、混迷の度合いはさらに深まっている。

本稿はこのような前例のない不確実性の時代に日本がどのような通商戦略を展開すべきかを論じるものである。

日本の通商外交の系譜

（1）日本のGATT加盟から60年目に合意したTPP

日本の貿易政策の原点ともいえるべき貿易及び関税に関する一般協定（GATT）加盟は1955年9月のことである。それから60年目に当たる2015年10月に環太平洋

パートナーシップ（TPP）の合意がなされたことには大きな意義がある。

日本のGATT加盟は決して容易ではなかった。1953年によく仮加盟し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。米国の後押しでやっとのことで締約国となれたが、英国、フランス、ベネルクス三国など西側の国々は日本に対してGATT第35条を援用した。この条文は、既加盟国が新規加盟の締約国に対しその加盟は認めるが、自らはGATT上の権利である最恵国待遇（MFN）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。このため日本は米国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1960年代初頭まで置かれることとなった。

日本はこの状態から抜け出すために、欧米諸国が懸念していた日本産品による「市場攪乱（market disruption）」を回避するための「対日差別数量規制」や「輸出自主規制（voluntary export restraint）」などのGATT違反の措置やGATT原則を迂回する「灰色措置（grey-area measure）」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。

1973年10月の第一次石油危機以降、自動車の燃費性能改善など省エネルギー・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、米国や欧州共同体（EC）との激しい「貿易摩擦（trade friction）」であった。

貿易摩擦の本質は、日本産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。しかし、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貼られた。ECからは「利益の均衡（balance of benefits）」を欠いた国として、1986年9月のプンタ・デル・エステ（ウルグアイ）でのGATT閣僚会議であぶなく交渉の槍玉に挙がる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あり、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の主張に反論した。それにより、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自由貿易協定（FTA）はGATTの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。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年の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。

特に米国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年に米国はイスラエルとのFTAを締結した。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米国は、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月にはウルグアイ・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米国が、GATTの多国間主義と、NAFTAを中心とする「ハブとスポーク」のFTA体制による地域主義との両輪を並行して走らせる貿易政策へと方向転換したことは明らかであった。その後、世界貿易機関（WTO）のドーハ開発アジェンダ（DDA）、いわゆる「ドーハ・ラウンド」の停滞もあり、米国の通商政策はFTAを中心とした地域主義に傾斜していくことになる。トランプ政権下ではNAFTAを嫌ったトランプ大統領により米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）が締結されたが、カナダとメキシコから米国市場に輸入される自動車の数量がそれぞれ260万台に制限されるなど、USMCAは自由貿易というよりは管理貿易の色彩が濃厚な協定となっている。

（2）世界的趨勢としての「地域統合」と日本の対応

グローバル化の実体は国境を越えて移動する4つの要素「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欧州経済共同体（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」を形成し、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FTAである。ジェトロの『世界のFTAデータベース』によれば、2023年12月時点で世界には476件のFTAが存在している。

世界で二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市場統合に取り組むようになった。日本はFTAを超えるさら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、日本は2023年12月時点で24の国・地域と21件のEPAを既に発効・署名している。発効・署名済みEPAによってカバーされる貿易は日本の貿易総額の約80%を占めている。（表1「日本のEPA一覧」参照）

日本のEPAの最大の特徴は日本からの海外直接投資（FDI）の成果を補強する点にある。つまり、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のである。1985年9月の「ブラザ合意」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東南アジア諸国連合（ASEAN）の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FDI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）」とすることができる。ASEAN諸国とのEPAは、まさにこれが当てはまる先駆的な事例である。

このように日本のEPAは、日本企業による活発なFDIと現地生産を組み合わせた生産ネットワークの構築という事実上の統合を国際条約としてのEPAで「固定化（consolidate）」し、法的安定性を付与するものと言えよう。その意味で日本のEPAは「法律に則った統合（de-jure integration）」を実現するツールと位置付けることができる。

（3）日本が牽引する3つのメガFTA—CPTPP、日EU・EPA、RCEP—

世界経済を牽引する「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、27の構成国の内20か国で共通通貨ユーロが使われているEU、米国を中心にカナダとメキシコを加えたUSMCAの北米地域、そして高い成長率を誇る東アジア地域であり、東アジア地域にはさらにASEAN10か国、日中韓、豪州、ニュージーランドの計15か国からなる地域的な包括的経済連携協定（RCEP）が発効している。（図1「3つのメガ・リージョンと地域間FTA」参照）

これら3つのメガ・リージョンにおいてはそれぞれ域内の統合が進んでいるが、同

表1 日本のEPA一覧（2021年1月時点）

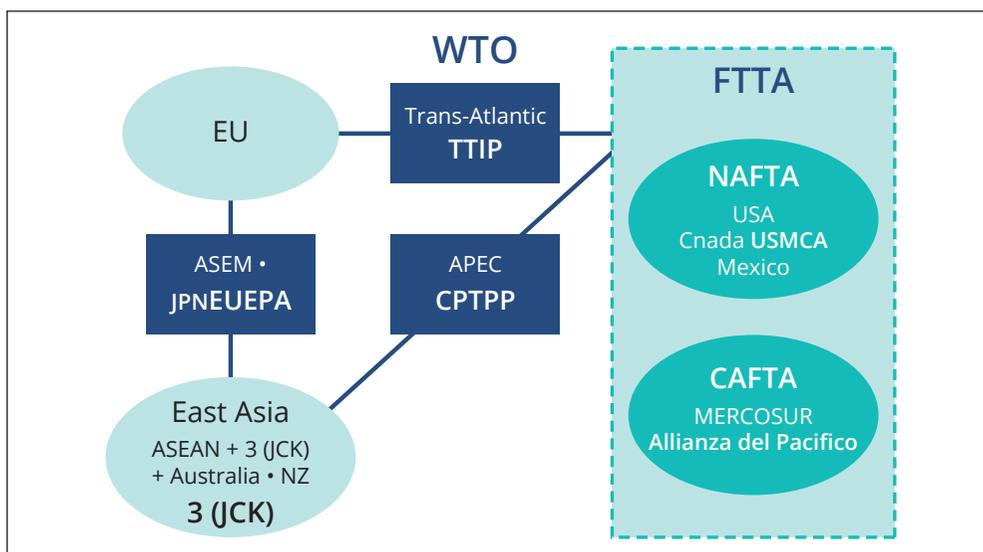
In Force or Signed	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-Singapore Economic Partnership Agreement • Japan-Mexico Economic Partnership Agreement • Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement • Japan-Chile Economic Partnership Agreement • Japan-Thailand Economic Partnership Agreement • Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement • Japan-Brunei Economic Partnership Agreement • ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement • Japan-Philippines Economic Partnership Agreement • Japan-Switzerland Economic Partnership Agreement • Japan-Viet Nam Economic Partnership Agreement • Japan-India Economic Partnership Agreement • Japan-Peru Economic Partnership Agreement • Japan-Australia Economic Partnership Agreement • Japan-Mongolia Economic Partnership Agreement • Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP12) • Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (TPP11) • Japan-EU Economic Partnership Agreement • Japan-US Trade Agreement • Japan-US Digital Trade Agreement • Japan-UK Comprehensive Economic Partnership Agreement • Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement
Under Negotiation	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-Turkey Economic Partnership Agreement • Japan-Colombia Economic Partnership Agreement • Japan-China-Republic of Korea Free Trade Agreement
In Suspension	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-GCC Free Trade Agreement • Japan-Republic of Korea Economic Partnership Agreement • Japan-Canada Economic Partnership Agreement

（出典）外務省、経済産業省の資料をもとに筆者作成

時に地域間においてもメガFTAの発展が顕著である。その中でも特に注目されたのが、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月のアジア太平洋経済協力（APEC）会合の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、さらには米国もサービス分野に関心を示すに至った。折から米国は東アジアで「米国抜き」の市場統合が進むことには懸念を

有しており、2006年のAPECの際に提案された「APECワイドのFTA」であるアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構想を積極的に支持したことから、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）」を形成していく。TPPは2015年10月にアトランタで合意に至るが、2017年1月にトランプ大統領（当時）が米国を離脱させた。

図1 3つのメガ・リージョンと地域間FTA



(出所) 筆者作成

米国のTPP離脱はアジア太平洋地域における強固な貿易秩序形成という観点からは大きな後退となったが、日本は残された11か国をまとめて環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP、いわゆるTPP11)としてモメンタムを維持し、2018年12月にこれを発効させている。

CPTPPに加えて地域間メガFTAとして重要なのが日EU・EPAである。これは世界の国内総生産の約25%、世界貿易の約3分の1を占めるまさに巨大FTAであり、日本とEUが共に自由貿易のリーダーとして範を示すものとして2019年2月に発効している。日EU・EPAは政治協力の色彩が濃厚な戦略的パートナーシップ協定(SPA)を伴っている。そこでは民主主義・人権・法の支配・市場原理といった普遍的価値の共有が謳われている。

最後に2022年1月に発効したRCEPがある。RCEPの原型は2006年に日本が提案した「ASEANプラス6(日中韓、豪州、ニュージーランド、インド)」であり、これは当初東アジア包括的経済連携協定(CEPEA)と呼ばれていた。CEPEAは2004年に中国が提案した「ASEANプラス3(日中韓)」でのEAFTA(東アジア自由貿易協定)に対するカウンター・プロポーザルであった。中国の突出を警戒した日本がインドを巻き込むことでバランスを取ろうとしたと考えられている。その後2012年にカンボジアで開催されたASEAN関連の首脳会議において、最終的に「ASEANプラス6」をもって東アジアのFTAとすることが決まり、これがRCEPとなり2013年5月から交渉が開始された。交渉の最終段階で中国製品の進出を危惧するインドが離脱し、日本が期待した中国に対する牽制という構図は崩れたが、日本にとっては中国と韓国と初

めて FTA 関係に入るという意味で重要な枠組みとなった。

現状および課題

RCEP 合意からまもなく中国は2021年9月16日、正式に CPTPP への加盟を申請した。安全保障では米国と同盟関係にあり、経済面、特に貿易・投資面では中国と深い関係にある日本は米中摩擦のはざままでまさに板挟みの状態にあり、中国の TPP 参加表明への「対応に苦慮している」との論評が多い。しかし、筆者はこれを日本の通商外交の本領発揮の好機と見ている。

第一に今日の日本は21件の EPA を締結し、その中には世界最大の貿易パートナーである EU との協定も含まれている。物品貿易に限った協定ではあるが、米国とも貿易協定を締結している。さらに中国を含む15か国が参加する RCEP も合意に導いている。そして何よりも2017年1月に米国が離脱した後の TPP を空中分解から救ったのは日本であった。米国の離脱で TPP への関心が薄れそうになっていたベトナムやマレーシアを説得し、なんとか TPP 合意を保持した日本の交渉力は高く評価されている。日本はその交渉力で、中国に対して現行の TPP ルールを緩めることなく履行することを厳しく迫るのである。具体的には、国営企業に対する規律やデータ流通の透明性・公平性について妥協を許さない姿勢で受け入れを迫るのである。

第二に、日本国内には米国の反応を気にする向きがあるが、それは日米間の相

互信頼の成熟度の問題である。日本としては、「米国に代わり (on behalf of the US) 中国と交渉している」という立場を米国に対して明確にすればよいだけのことである。

第三に「交渉は水物」ということがある。ここで重要なことは、日本は原加盟国で、中国は「参加希望国」という力関係にあるという現実である。これは平等な立場ではなく、原加盟国が設定したルールを新規参入する国は受け入れるか、あきらめて交渉のテーブルから去るしかないのである。つまり、いわゆる“take it or leave it”ということだ。新規加盟を目指す中国が既存のルールを変更するということはあり得ないし、あってはならない。中国は、バイデン政権下の米国が早期に TPP に復帰することはあり得ないことを承知の上で、今回の TPP 参加申請に打って出た。中国との TPP 参加交渉がたとえ始まったとしても、それは2~3年で終わるような話ではない。

2024年秋の米国大統領選挙後には米国にも何らかの動きが出てくるはずだ。2015年にいったん合意した TPP への米国の復帰を阻む問題は、中国の新規加盟交渉よりは早く片付くだろう。結果的に米国の TPP 復帰の方が中国の加盟よりもはやく成立する可能性が高い。日本としては交渉結果を予断せず、「来るものは拒まず」の姿勢で中国の参加申請に対応し、ハードコアの難関について中国側にテクニカルなサポートをすることで、中国に「恩を売る」ことの方が得策ではないだろうか。

おわりに

バイデン大統領は2022年5月23日、東京で新たな経済圏構想、インド太平洋経済枠組み（IPEF）の始動を宣言した。2017年1月に当時のトランプ大統領が米国のTPPからの離脱を敢行して以来、実に5年ぶりに米国発のイニシアティブが打ち出されたことになる。IPEFは日米をはじめ全体で14か国が参加してのスタートとなった。

IPEFは、①貿易、②サプライチェーン、③クリーンエネルギー・脱炭素化・インフラ（クリーン経済）、④税と腐敗対策（公正な経済）の四本柱から構成されているが、関税撤廃のような貿易自由化を含むものではない。デジタル経済における協力や供給網の強靱性の強化、持続可能なインフラ開発での連携など、IPEFにはこのような「TPPプラス」の要素が内包されている。

中国はIPEFをどう見ているのだろうか。RCEPが発効したにもかかわらずCPTPPへの加盟を正式に申請した中国からすれば、IPEFはか弱い「張り子の虎」のように見えているのではないだろうか。関税撤廃のルールについても、RCEPよりはるかに水準の高いCPTPPへの参加が中国にとって高いハードルであることは中国も承知の上である。IPEFを提案した米国を尻目に、中国はますますCPTPP参加のための交渉開始を急ごうとするだろう。すでにシンガポールのリー・シェンロン首相は中国の参加を歓迎する旨を表明している。中国はCPTPP加盟各国の首都で積極的に交渉開始の端緒を開こうとしており、日本の後ろ向きの姿勢はやや際立っている。

中国のCPTPP加盟交渉はいったん開始されても、少なくとも5年以上はかかるだろう。CPTPPへは英国が先に加盟を果たしたため、英国との協調体制を確立して、対中国で厳しく交渉に臨むこともできる。香港をめぐる中英交渉で苦い経験をした英国の参加は日本にとっても心強い援軍となろう。

日本にとって米国か中国かという二者択一は回避しなければならない「二項対立（dichotomy）」である。米中関係もいつまでも現在のような対立と分断が続くとは限らない。米中が緊張緩和に向かう可能性は経済面で十分にある。対中制裁の中でも米中貿易は拡大していることがその背景にある。日本は貿易を平和の「触媒」として戦略的に行動すべきだ。一方では米国に対してIPEFを軸にTPPへの早期復帰を促し、他方では中国に対しTPP加盟交渉でルールに基づく貿易秩序を受け入れさせるべく準備交渉を進める。こうして米中を共にアジア太平洋地域の平和と繁栄の経済圏に統合して行くイニシアティブを日本は発揮するべきである。

参考文献

渡邊頼純 監修、外務省経済局EPA交渉チーム 編著（2008）『解説FTA・EPA交渉』（第2刷）、日本経済評論社

渡邊頼純 監修、外務省経済局EPA交渉チーム 編著（2022）『詳解経済連携協定』日本経済評論社

渡邊頼純（2011）『TPP参加という決断』ウェッジ

渡邊頼純（2012）『GATT・WTO体制と日本』北樹出版

Will Kenton (2022), “Trans-Pacific Partnership: Meaning, Overview, Alternatives,” *Investopedia*, <https://www.investopedia.com/terms/t/transpacific-partnership-tpp.asp>

Wolfgang Alschner, Julia Seiermann, and Dmitriy Skougarevskiy (2017), “The Impact of the TPP on Trade Between Member Countries: A Text-As-Data Approach,” *ADB Working Paper Series*, No.745

渡邊 頼純（わたなべ・よりずみ）

藤女子大学学長

慶應義塾大学名誉教授



1976年3月、上智大学文学部哲学科卒業。その後ベルギー政府給費留学生としてCollege of Europe（欧州統合専門の大学院）留学。南山大学経済学部助教授、同大学ヨーロッパ研究センター長、大妻女子大学比較文化学部教授を経て、2015年4月より慶應義塾大学総合政策学部教授兼政策メディア研究科研究委員。2019年4月より関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長。慶應義塾大学名誉教授。専門は、国際政治経済論、GATT/WTO法、欧州統合論。

在ジュネーブ国際機関日本政府代表部専門調査員（1985～1988年）、GATT（現WTO）事務局経済問題担当官（1988～90年）、欧州連合日本政府代表部専門調査員（1995～1998年）、2002年5月から2004年3月まで、外務省大臣官房参事官兼経済局（ロシアのWTO加盟、日メキシコ経済連携協定、日EU経済協議、ASEM等担当）、2004年4月から11月まで外務省参与を歴任。