

再起動した日本の通商戦略

みずほ総合研究所 政策調査部 主席研究員 菅原 淳一



米国のTPP離脱による通商戦略の再考

2013年3月15日に安倍晋三首相が交渉参加の意思を表明して以来、TPP（環太平洋パートナーシップ）が日本の通商戦略の柱であった。2016年2月の署名後、同年12月9日の国会承認を経て、2017年1月20日に日本は参加国の先陣を切って、TPP参加に関する国内手続きを完了した。

しかし、同日に就任したドナルド・トランプ米大統領は、1月23日にTPPからの「永久離脱」を米通商代表に指示する大統領令（覚書）に署名した。TPP協定の発効要件を満たすには日米両国の国内手続き完了が不可欠となっているため、これによってTPPは当面発効しないことが確定した。

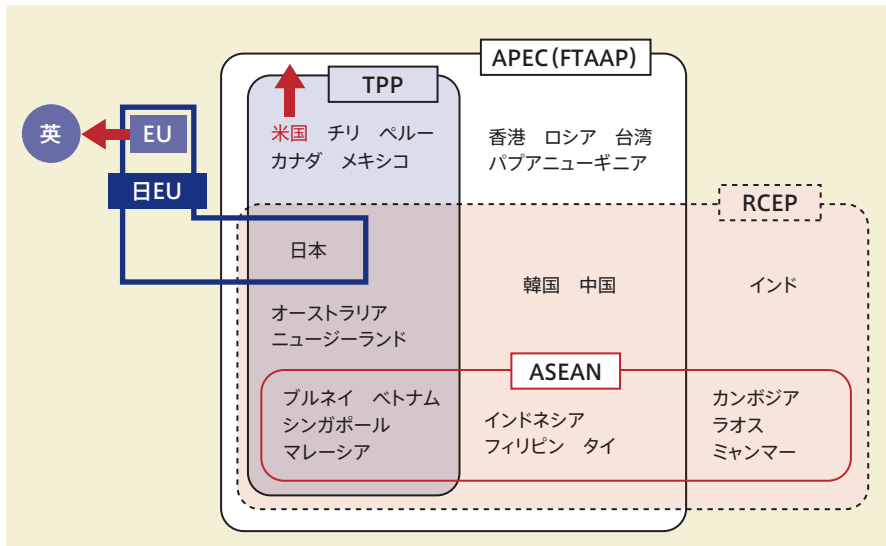
高水準の自由化と高度なルールを有するTPPの早期発効に道筋をつけることにより、それを梃子として現在交渉中のメガFTA（自由貿易協定）を合意に導き、さらにはアジア太平洋地域全体やWTO（世界貿易機関）の下でのグローバルな貿易投資の自由化と21世紀型ルールの策定につなげていく。こうしたTPPを土台とした日本の通商戦略は、トランプ政権の発足により再考を迫られることになった。

アジア太平洋地域の安定と繁栄のためには米国の同地域への継続的関与が不可欠であり、その経済面での制度的基盤となるのがTPPであるとの見方に立てば、米国が翻意してTPPに復帰することが最善であることは今でも変わりはない。安倍首相は、2月10日に行われた日米首脳会談において、日米二国間の経済対話を立ち上げることで合意した一方、トランプ大統領に対してTPPの戦略的な意義を説明したとされる。

確かに、米国を翻意させることは容易ではなく、TPPが現在の形のままで発効する可能性はかなり低いかもしれない。しかし、米国にとってTPPは本来、対アジア戦略の経済面での柱であり、アジアで進む地域経済統合から排除されることを回避し、アジアの成長を取り込むための手段である。再交渉による部分的な修正や、TPPという名称すら変更しなければならなくなるかもしれないが、TPPの経済的メリットや戦略的意義が理解されれば、事実上のTPPに米国が復帰する可能性は残っているとみてよいのではないかと考える。米韓FTAは署名から再協議を経て発効まで約5年を要した。署名から1年半しか経っていないTPPの発効を、現時点で絶望視するのは時期尚早だろう。

今後の日本の通商戦略の主軸は、米国の復帰による事実上のTPP発効を中期的に目指すことになる。ただし、米国の翻意を期待するばかりで、手をこまねいているわけにはいかない。米国に直接働きかけるとともに、米国に翻意を促す策を講じなければならない。つまり、米国にとってのTPP離脱のコストを引き上げることが重要となる。現在米国内でTPP、あるいはそれに代わる日米FTAを最も強く支持している勢力の1つが畜産団体であるが、その背景には、日本とオーストラリアのEPA（経済連携協定）により、日本国内市場でオーストラリア産牛肉に対する関税が大きく引き下げられているため、米国産牛肉が競争上不利な立場に置かれていることがある。日本にとっては、現在交渉中のメガFTAの早期合意を実現し、日本およびアジア市場において米国の輸出者を競争上不利な立場に置くことにより、米国におけるTPP復帰への国内圧力を高めることに努めることが課題となる。具体的には、米国抜きのTPP（TPP11）、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日米経済対話を同時に進めていくことである（図表1）。

図表1. 日本のメガFTA交渉



(注) FTAAP: アジア太平洋自由貿易圏
(資料) みずほ総合研究所作成

喫緊の課題はTPP11の実現

米国のTPP復帰を促すため、日本は当初慎重にもみえたTPP11の実現へと舵を切った。5月21日、APEC (アジア太平洋経済協力) 貿易担当大臣会合の機会にTPP閣僚会合がベトナム・ハノイで開催され、米国を除くTPP署名11カ国が参加して、今後目指すべき方向が議論された。同会合で11カ国は、「TPP11の早期発効」といった具体的な目標を掲げるには至らず、TPPを迅速に発効させるための「選択肢を評価するためのプロセスを開始する」ことに合意する

にとどまった。これは、TPP11の実現、さらにその後の米国のTPP復帰へ向けた第1歩になったと同時に、TPP11の早期発効に向けて11カ国の足並みが揃っていないことを浮き彫りにした。

日本やニュージーランドは、米国を除く11カ国によるTPP11を望んでいるが、チリやペルーは米国市場への進出機会の拡大が望めなくなる分をアジア市場へのアクセス拡大で補うことを企図し、アジア諸国、特に中国の参加を希望していると伝えられている。しかし、中国等のアジア諸国が参加して現在進められているRCEP交渉に参加している日本やニュージーランド等は、TPPの高い自由化水準と高度なルールを維持したまま早期発効を目指すうえでも、TPPの枠組みに中国等が参加することを現時点では望んでいない。

また、日本やニュージーランド等は米国の離脱による協定の修正を最小限にとどめることを望んでいるが、マレーシア等はより踏み込んだ修正を望んでいる。マレーシアのムスタパ国際貿易産業相は、「マレーシアがTPPに参加した理由の1つは米国市場への潜在的なアクセスであり、それが実現しないのであれば、マレーシアがTPPに参加する主要な動機の1つが失われる」として、11カ国で発効する場合には再交渉することを求めている。TPPによる米国市場へのアクセス拡大を期待して高水準の自由化と高度なルールを受け入れたベトナムも、マレーシアに近い立場とみられている。この他にも協定の修正を求める声があるが、事実上の再交渉となれば、早期発効は難しくなる。

7月12日から箱根で開催されたTPP高級事務レベル会合では、協定の修正を最小限にとどめることで合意されたと報じられているが、今後の行方は予断を許さない。TPP11の早期実現には、TPP11が米国も含むTPP発効までの過渡的状態であるとの理解を共有し、米国にTPP復帰を促す環境を整備することで11カ国が協力していかねばならない。

新たな梃子となる日EU・EPA交渉大枠合意

TPP11の実現を含む日本の通商戦略を進めていくうえで、7月6日に日本とEU (欧州連合) のEPA交渉が大枠合意に至ったことは大きな意味を持つ。今回の大枠合意には、①日EU間で双方向の貿易・投資が活発化し、GDPで世界の3割弱を占める経済圏が構築される、②規制や基準・規格といったルール形成における日EU協力が日EU・EPAを土台として進展する、といった点に加え、③日本の通商戦略を進めるうえでの新たな梃子となる、という意義がある。

たとえば、合意直後には早速、全米豚肉生産者協議会 (NPPC) が、日EU・EPAが発効すれば米国産豚肉の日本市場でのシェアが低下する懸念があるとして、米国と日本との通商協定の早期締結を求める声を上げた。TPP11の動きに慎重姿勢を示しているといわれているカナダも、EUとは豚肉輸出等につき日本市場

で競合関係にあり、国内で日本とのFTA締結を求める声が高まることが想定される。こうした米国やカナダにおける対日市場アクセス改善を求める国内圧力の高まりをうまく利用して、日本はTPP11の早期実現を図り、日米経済対話を通じて米国のTPP復帰を働きかけていくべきである。TPP11が動き出せば、RCEP交渉を早期妥結へと導く刺激ともなるだろう。

RCEP交渉は、年内の合意を目指しているが、難航している。米国が参加せず、日本や中国、ASEAN(東南アジア諸国連合)、インドを含むRCEPが実現することは、アジア市場において米国の輸出者を競争上不利な立場に置くことにつながる。現在、ASEAN発足50周年の本年中にRCEP交渉を妥結させようとの気運が高まっており、この機を逃すことなく、年内合意を実現することが期待される。

厳しい局面も予想される日米経済対話

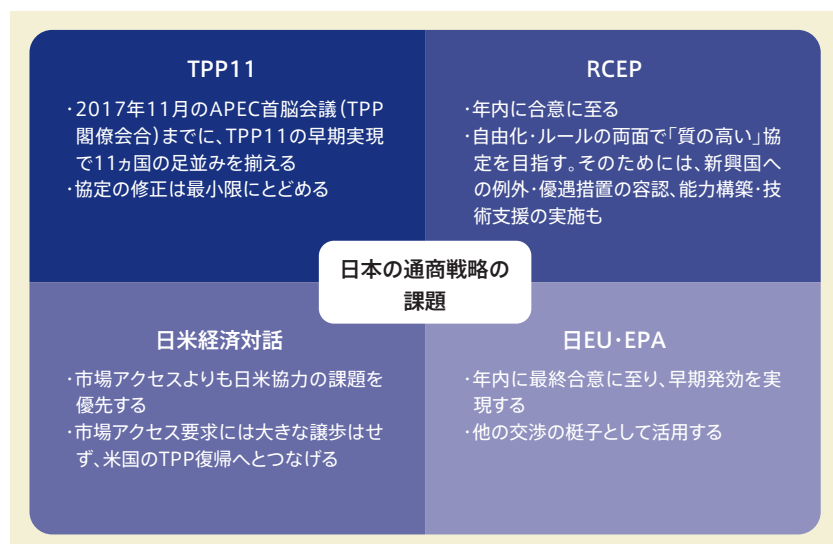
日米経済対話がどのように進むかも重要である。米国のTPP復帰を目指すには、日EU・EPA交渉大枠合意やTPP11の早期実現によって、米国の輸出者が日本やアジア市場でEUやTPP11参加国の競合相手との競争上不利となる状況を作り出すことが重要である。しかし、日米経済対話で日本が米国にTPPでの約束と同等以上の自由化を約束すれば、米国内のTPP復帰圧力を高めることにはつながらなくなる。

米国は、TPP署名国との間で二国間FTAの締結を進める意向を明らかにしている。これは、米国がTPPのような多国間協定よりも、二国間の枠組みの方が相手国から譲歩を得やすく、米国にとって利益が大きくなると考えているためである。米国は今後、TPP署名国に対し、二国間の枠組みでTPPと同等以上の市場アクセスを求めてくるだろう。特に、対米貿易黒字額が大きい日本に対しては、日米経済対話等の二国間の枠組みで一層の市場開放を強く求めてくる可能性が高い。米国のTPP復帰のためには、この米国からの強い圧力をかわしつつ、日本市場へのアクセス拡大にはTPP復帰が最善策であることを示し、米国内のTPP復帰を求める声を強くしていくという難題に日本は取り組まなければならない。

再起動した日本の通商戦略

米国のTPP離脱により、一旦は支柱を失った日本の通商戦略は、TPP11実現への方針転換と日EU・EPA交渉大枠合意によって再起動した。今後は、日EU・EPAの年内最終合意・早期発効の実現とともに、2017年11月のAPEC首脳会議(TPP閣僚会合)までに11カ国がTPP11実現で足並みを揃える、RCEP交渉で年内に合意に至る、そして年内に第2回会合開催が予定されている日米経済対話で米国からの市場開放要求をかわしつつ、米国のTPP復帰へとレールを敷く、といった難題に日本は取り組まなければならない(図表2)。再起動した通商戦略が加速していくのか、再び失速してしまうのか。2017年後半は日本の通商戦略にとって大きな岐路となるかもしれない。

図表2. 日本の通商戦略の課題



(資料) みずほ総合研究所作成