

アメリカの TPP 離脱と日本の地域統合 イニシアティブ

——新古典派現実主義アプローチによる TPP-11形成過程分析——

寺 田 貴

2017年1月20日、従来と異なり、政治、行政、法律、外交分野のいずれにおいても専門的経験が皆無の不動産実業家であったドナルド・トランプ氏がアメリカ大統領に就任した。このような異例の人物が超大国アメリカのトップに選ばれた最大の要因は、「アメリカ・ファースト」を訴え、アメリカ人の雇用の維持と創出に政策目標を特化したことで、特にグローバル化の流れに乗れず『忘れ去られた人々』と称される失職した中年・壮年の白人層から圧倒的支持を得たことであった。そのため、トランプ政権は自由貿易を雇用喪失の原因とみなし、同大統領が「損失 (losses)」と称する貿易赤字を増大させるものとして否定、保護主義こそが国家の繁栄を支えるとの考えを対外経済政策の柱とした。その最初の方策は、オバマ前政権が強く推進し、日本もその交渉に深く関与した環太平洋経済連携協定 (TPP) からの離脱であった。

参加12カ国を合わせると世界の全 GDP の4割を占め、経済創出効果は14兆円と算出されるなど、世界最大の経済圏になるはずであった TPP からのアメリカの離脱表明は、2016年6月のイギリスによる欧州連合 (EU) からの脱退と相まって、国際経済における国内政治の趨勢の重要性を浮き彫りにした。輸出品や海外労働者の増加により国内の雇用機会が損なわれるという危機感に基づいた経済ナショナリズムが、自由貿易信奉国であった英米で

台頭してきたのは、自由貿易概念の危機ともとらえられよう。本論では戦後の開かれた国際通商体制の恩恵を受けて高度成長を成し遂げ、自由貿易を国是としてきた日本が、トランプ政権の TPP 離脱を受け、TPP を中心に据えた通商戦略をどのように変化させ、展開してきたのかについて論じる。

本論では国際構造変化と国内政治動向の相関関係を重視する新古典派現実主義 (Neo-Classical Realism: NCR) の立場から、トランプ政権の TPP 離脱表明によって生じた国際経済環境の変化と日本の国内政治情勢への影響を分析し、日本の地域統合政策の変化の要因を明確にすることを目的とする。日本は2010年の菅政権時に TPP 参加への検討を始めるが、実際に参加を決定し、発表したのは交渉開始から既に3年が経った2013年3月の安倍政権であった。その後オバマ政権下のアメリカと共に交渉の主要アクターとして妥結に尽力する一方、TPP をアベノミクスの重要な要素とみなし、国内では規制緩和、国外では対米関係強化や対中けん制の観点から、外交政策の柱の一つに据えてきた。しかしながら、トランプ政権が TPP からの離脱を表明したことは、その大前提が崩れることを意味し、国際通商構造の大きな変化をもたらすことになる。日本はアメリカ抜きで TPP (TPP-11) の再交渉過程にて指導力を発揮し、アメリカの離脱で一度は「死んでもう戻らない (dead and gone)」(サンダース民主党上院議員⁽¹⁾) と言われた TPP をよみがえらせることに成功した。2017年11月、ベトナムのダナンで開催された閣僚会議にて「包括的及び先進的 TPP」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)) へと名称を変えて合意に至り、翌年3月8日、チリの首都サンチアゴにて署名式が行われた。米国を含んだ元来の協定からは22の凍結分野を含むものの、高水準の貿易ルール、95%超の関税撤廃率を維持することに成功、2018年3月の署名式後、加盟国が国内手続きに入り、6カ国で承認手続きが済めば60日後に発効する手筈となっている⁽²⁾。その一方で日米同盟の重要性から日本は日米経済対話を提案し、ア

(1) *The Guardian*, 23 January 2017.

(2) 2018年8月の時点で、メキシコ、日本、シンガポールが国内承認手続きを終えている。

アメリカは将来的に赤字解消につながる 2 国間 FTA の可能性を追求する枠組みとして受け入れる。本論では実質上の日米 FTA と言われた TPP の代替策の一つとして考えられる経済対話にも焦点を当てる。

新古典派現実主義と民主主義

英国の EU 離脱やアメリカの TPP 離脱から、自由貿易という概念が岐路に立っているという見方が強まっている⁽³⁾、自由貿易の岐路は国際経済の問題というよりおもに国内政治、特に民主主義国家での政治状況によって規定される部分が多い。GATT・WTO 自由貿易体制のおかげで、企業が通商や投資など国境を越えた経済活動を行いやすくなり、その結果、利益を増やし、それによって雇用の維持、拡大に努めている⁽⁴⁾。このように企業が世界経済の主要プレイヤーである一方で、関税率や投資条件の決定、それらを低減するための他国との交渉は政府の役割である。例えば議院内閣制を採る日本のような民主主義国家では、選挙によって選ばれた政治指導者とその政党により政府は形成、運営される。従って、選挙に勝つことに専心しなければならないこれら政治指導者や政党は常に選挙での支持者を拡大する必要性に駆られ、これらの支持者の意向を汲み取り、その代償として自由な貿易や投資の動きを遮ることをいとわない言動を行う。英国の EU 脱退も米の TPP 離脱もこの原理で説明されうるし、主要国の国政選挙が近づくと通商交渉が滞

(3) 伊藤元重によると、カネやヒトの自由化を含んだグローバル化という曖昧な議論の中でモノの自由化を意味する自由貿易を批判的にとらえるべきではなく、さらに国際経済学では「貿易は自由化した方が規制するよりはるかに好ましい」という結論が導き出されている。伊藤元重「経済教室：自由貿易の意義（中）通商交渉の継続が道開く、国際化、人・モノ・カネ区別を」『日本経済新聞』2016年8月24日。

(4) 世界第2位の経済大国となった中国の直接的な成長の源泉の一つは2001年の世界貿易機関(WTO)加盟である。それにより海外からの直接投資が増加、同時に輸出関税が大幅に下がった海外市場に中国製品が氾濫し、そのことがさらに世界からの投資を呼び込むという好循環を生み出した。加盟後の10年間だけで中国への投資額は3倍に、輸出入額はそれぞれ6倍に増加したことで、経済規模は4倍となっている(『朝日新聞』2011年12月13日)。

るようになるのもこのためである。国際経済学者のメリッツは自由貿易で生産性の低い企業が淘汰されるため、産業全体としての生産性が向上し経済厚生が高まる⁽⁵⁾として自由貿易の重要性を論じたが、生産性の低い産業が関税維持などその保護を求めて一体となって政治力を駆使し、通商交渉の進展を繰り返して阻害してきたのも GATT・WTO 体制の歴史である。自由化を望み海外への投資を増やす企業と、保護化を意識し内を向く政府という2つのプレイヤーのバランスが自由貿易の岐路という議論の行く末を決めるといっても過言ではない。

例えば、通商問題におけるアメリカの政治制度とオバマ政権の脆弱な政権基盤は、TPP 全体の交渉の進展をしばしば妨げた。アメリカでは通商交渉の権限は議会にあり、通常はその権利を委譲する貿易促進権限 (TPA) を大統領が保持することで、議会が「賛成か反対」のみしか投票できない、いわゆる「ファストトラック」が設けられる。それにより議会の審査要求過程を文字通りすばやく通過することを可能にしてきた。しかし2007年にその期限が切れていたため、それ以降に締結した通商協定は上院の歳出・歳入委員会などでの審議を経なければならず、そのため地元産業の保護を求める議員の説得が必要となり、批准までには長い時間を要していた。このことから TPP の他の参加国は交渉の末に合意した内容を米議会の要求でさらに変更させられる可能性を嫌い、オバマ政権が TPA を取得することが TPP 交渉推進の前提条件になってしまった。2015年6月に TPA が成立しても、米議会の上下両院において共和党が優勢であったため、結局、同年11月からの大統領選挙戦突入までに議会での議論が十分に進まず、TPP 交渉におけるアメリカの指導力に対して参加国間で疑問を生じさせるに至った。

このように国内政治と国際交渉は綿密に結びついており、例えば国際交渉研究で使用される2レベルゲーム理論はこの点に着眼している⁽⁶⁾。同様に国内

(5) 石川城太「自由貿易の意義 (下) 社会全体の満足度高めるメガ FTA の交渉加速を」『日本経済新聞』2016年8月25日。

(6) Putnam, Robert D (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level

政治要因の重要性を認識する NCR は、国際構造内において同じ立場に立たされた国家が常に同じ行動を取るわけではない点に着目する。つまり国際構造を唯一の説明変数としてきたウォルツなどの構造的現実主義を批判し、対外行動を説明するためには国内要因も考察するべきだとの立場である⁽⁷⁾。このアプローチの有用性は、構造的現実主義者が主張する国際構造の制約に関する洞察を犠牲にすることなく、構成主義者が重視する政策決定者の国際構造に対する認識など、国内政治における要素も取り入れることを可能にした点である⁽⁸⁾。

NCR は、国外と国内の変数、すなわち国際システムと地域的なサブシステムあるいは各国の地域的・国内ダイナミズムの相互作用に焦点をあてた「ハイブリッド理論」であり、具体的には、なぜ、どのように各国の国内的特性が、国際安全保障環境における脅威や対外経済外交における機会といった外部環境に対する一国の指導者の認識を変化させるかという問題を扱う⁽⁹⁾。この観点から、順応政策（バンドワゴン）、均衡政策（バランシング）、防護政策（ヘッジング）などの様々な政策に対する一般的な傾向や様式を説明することができる⁽¹⁰⁾。

NCR の生みの父であるギデオンのローズによれば、「各国の外交政策の射程や戦略は、まず何よりも国際システムにおけるその国の立ち位置、特にその相対的な物理的パワーによって規定される」。しかし、外交政策における力関係は直接的ではなく、むしろより複雑なものであり、外部環境からの圧

Games”, *International Organization*, 42 (3), pp.427-460.

(7) Rose, Gideon (1998) ‘Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,’ *World Politics*, 51 (1), pp. 144-172.

(8) NCR の通商政策分析への適用文献として Osaka, Yuma (2018) *The Regional Trade Dynamic in Asia-Pacific: A Comparative Analysis of South Korea, Japan, and China’s Making Free Trade Agreements with Australia*, M.A.Thesis submitted to Faculty of Law, Doshisha University.

(9) *Ibid.*

(10) Cooper, A. F. and Flermes, D. (eds.) (2013) “Special issue: Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world”, *Third World Quarterly*, 34 (6), pp.943-1144.

(11) Rose, *Ibid.*

力というものは必ず対外政策決定者の認識や国家構造といった変数を媒介するため、国内的要因も含むことになる。そのため、NCRは国家の行動に対する構造の影響力を考慮に入れる一方で、ユニット分析において意図的に国内変数を考慮しないウォルツのアプローチとは区別される⁽¹²⁾。NCRにおいては、ネオリアリズムにおいて否定された外交政策を策定する人々の役割と内外の政治指導者らの選択肢や行動などの国内要因を復活させ、統合する分析枠組みを提供するのである⁽¹³⁾。

カンツとザルツマンによると、新古典派現実主義が考慮する国内要因は2種類に分かれており、1つは政策決定者の認識を通じた構造的圧力のろ過、他方は政策決定者の外交政策に対する国内的圧力による制約である。前者は政策決定者がいかに国際環境の変化を認識し、どのような対外行動を取るか、後者は国家の結束度によって対外行動が変化するというものである。前者に関して、新古典派現実主義では、政策決定過程において行政上、重要な地位を占め、国際環境や地域秩序における勢力図の変化を判別し、長期的な国家戦略の策定責任を担う対外政策決定者（foreign policy executives: FPE）に焦点を当てる傾向にある⁽¹⁴⁾。政治指導者は、様々な場面において、国内要因のために国際的に行動することもあれば、国際的な目的のために国内的行動をとることもあるが、FPEは国際環境の変化に各国がどのように対応するかを決定するためにあらゆる情報を集積し、その対外政策の決定に反映するためのプリズムの役割を果たすために、必要不可欠な要因と考えられている。後者の国家の結束度について、シュウェラーは、(1)エリート間の合意、(2)政府や政治体制の脆弱性、(3)エリートの結束度、(4)社会の結束度、といった4

(12) Waltz, K.N. (1979) *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, pp.71-72

(13) Schweller, R. L. (2003) 'The progressiveness of neoclassical realism,' in C. Elman & M. F. Elman (eds.), *Progress in international relations theory: Appraising the field*, MIT Press, pp. 311-347;

(14) Lobell, S. E., et al. (2009), 'Threat Assessment, The State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model', in Lobell, Ripsman and Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, pp.42-74.

つの変数が決定要因としている⁽¹⁵⁾。

以上のことから、NCR 分析ではまず戦略的な国際構造を調査し、各国の対外政策において相対的な力関係がどのように反映されるかを考慮に入れ、それと同時に FPE を含んだ主要なアクターの動向に注視しながら、変化を記録するという過程追跡的なアプローチから始まる⁽¹⁶⁾。ここでは、ネオリアリズム的な手法とは一線を画しながらも、力関係の配分や国際構造における各国の立ち位置を判別することが必要で、ウォルツが言うように個人や国家といった第1、第2イメージだけでなく、いわゆる第3のイメージも合わせて考慮に入れることが必要である⁽¹⁷⁾。つまり、国際システムは世界政治の枠組みを描くものの、第1、第2イメージの要素がないと、政策を決定する要因がなくなってしまう。この意味で NCR はユニットレベルにおいて、構造要因と国内要因という二つの変数を視野に入れ、国際構造の変化と各国の対外行動を相互につなぐ紐帯としての機能を重要視する⁽¹⁸⁾。この二つの変数は、政策決定者が直面する様々な情報に対する認識・理解という形で政策に反映される。すなわち、国際システムや各国の力関係、国内の様々な利益団体の影響力の有無等、全ての情報は常に FPE の認識を通じて決定され、対外政策に反映されるというわけである⁽¹⁹⁾。

本論ではアメリカの TPP 離脱を受けて日本が進めた TPP-11 と日米 FTA について、前者にはその実現に強い意欲を示した安倍首相の発言とその意向を、後者には主要官庁、特に外務省、経済産業省や財務省の見解に焦点を当てる。まず独立変数となる国際通商構造の変化を起こすアメリカの TPP 離

(15) Kunz, Barbara and Saltzman, Ilai Z. (2012) "External and Domestic Determinants of State Behavior" in Toje, Asle and Kunz, Barbara (eds.), *Neoclassical Realism in Europe* (Manchester: Manchester University Press), pp.102-107.

(16) Lobell (2009), Rose, G. (1998).

(17) Waltz, K. N. (1959) *Man, The State and War*, New York: Columbia University Press, pp.238

(18) 寺田貴 (2013) 『東アジアとアジア太平洋：競合する地域統合』、東京大学出版会。

(19) Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, pp.13-25.

脱について、トランプ政権の通商政策の特徴を見ることでその背景を明らかにしたい。

トランプ政権の通商政策と TPP

就任から3日後の2017年1月23日、トランプ大統領はアメリカ通商代表部（USTR）に向けて大統領覚書を発し、TPPからの脱退表明をTPP締約国及び寄託国であるニュージーランドに通知するよう指示した。通知内容は永久に退く（permanently withdraw）ことを明言しているため、この時点でアメリカのTPPからの離脱が決まったと言える。ここからTPPの将来をめぐる議論が参加国で始まり、アジア太平洋地域統合の見通しが混迷をきたすことになる。

しかしオバマ政権とトランプ政権との間に通商政策の目的そのものに違いがあったわけではない。2015年1月に行われた一般教書演説において、オバマ大統領は世界で最も急成長しているアジア地域において中国は自らの望む経済ルールを築こうとしているが、それはアメリカの労働者や企業にとって不利益につながると指摘、アメリカこそがアジアの経済ルールを書くべきだと主張している。そして自由な貿易だけでなく、競争条件を公平にする公正な貿易の重要性を強調し、そのためにアジアではTPP、ヨーロッパではTTIPという新しい強力な通商協定の締結を促した⁽²⁰⁾。つまり自国民の雇用の維持、増加という目的のため、アメリカの利益を実現する経済ルールを含む協定を結ぶべきである、と主張したのである。この手段の部分でトランプ政権ではオバマ政権と大きく異なる。

確かにアップルやアマゾン、グーグルといったITアメリカ企業の利益は最高レベルに達しており、世界のトップ100企業のうち約半数はアメリカ企業が占めている。一方でアメリカの家計所得は過去40年間で48,000ドルか

(20) Obama, Barak (2015) *State of Union Address*, 20 January.

ら53,000ドルにわずか13%しか増えていない。この点を重視する元ファイナンシャル・タイムズ記者で現在は外交問題評議会の研究員を務めるアルデンによると、その所得増は労働時間の増加、そしてその多くは女性の労働参加によるものであり、男性の実質的な所得はむしろ減少しているという。1980年代半ば以降、アメリカ国内での所得は不平等化が進展し、現在、OECD加盟国では、チリ、メキシコ、トルコに次いで最も不平等な国になっている。オバマ大統領は貿易と投資の自由化によってアメリカは豊かになると主張し、TPP交渉も進めてきた。確かに自由貿易によって海外から廉価なモノが輸入され生活必需品の価格は下がったが、賃金やその賃金を獲得する雇用自体が減ってしまった。アルデンは、アメリカは世界の貿易や投資のルール作りを主導することに成功したが、国内においてグローバリゼーションに伴い調整が必要になる人々へのサポートを全く行ってこなかった点が最大の失敗であると主張し、オバマ政権に比してトランプ政権が自由貿易に対して否定的な考え方をもつに至った要因を綿密な資料でもって裏付けている⁽²¹⁾。

このような自由貿易に対して否定的な見解を持つに至ったトランプ大統領の通商政策には以下の3つの特徴が挙げられる。第一に保護主義的である。国際貿易において、関税を高く設定し、国内産業を守るというのが従来の保護主義の意味であるが、アメリカの場合は、戦後一貫してGATT・WTO（世界貿易機関）体制の下、貿易の自由化を牽引してきたということもあり、25%のピックアップトラックなど一部の高関税の品目を除いて全体の関税率は低い。つまり貿易自由化という観点から見れば、アメリカは既に開かれた市場であると言える。しかし2017年8月、トランプ政権は中国の貿易慣行が不公正であるかどうかの調査を通商法301条に基づいて始めたと発表した。通商法301条は事実上、アメリカ自身が申し立てたクレームについて裁判官

(21) Alden, Edward (2016) *Failure to Adjust: How Americans Got Left Behind in the Global Economy* (NY: Rowman & Littlefield Publishers). この文献をご紹介頂いた船橋洋一アジア・パシフィック・イニシアチブ理事長に感謝申し上げます。

と陪審員とそして執行人を兼ねることを可能にする法律である。1995年に GATT を継いで発足した WTO には、2 国間貿易紛争に対して法的拘束力のある第 3 者による紛争解決パネルが設定できることとなり、自国産業の利益を最優先させるアメリカの一面的な 2 国間交渉は影を潜めることとなった。しかしファイナンシャル・タイムズ紙が社説で論じたように、通商法 301 条といった強硬なアプローチの復活は「中国側から極度の挑発と見なされ、本格的な貿易戦争の危険を招く」危険性を孕むなど、戦後の自由貿易体制を支えた多角的貿易体制を軽視している。それは、非課税のモノへの課税や特定国への一面的な関税引き上げなどは大統領の権限で実行可能だが、WTO や北米自由貿易協定 (NAFTA) 等の通商協定上はルールに反するからだ。例えば GATT・WTO の第 1 条第 1 項には、特定国に与えた最も有利な貿易条件は全加盟国に平等に適用するという最恵国待遇 (MFN) が規定されており、例えばアメリカが自動車を入力する場合、NAFTA のメキシコやカナダからの輸入は無関税、その他の国からも WTO の最恵国待遇の扱いで一律 2.5% となる。しかし自国の自動車産業保護のため、中国やメキシコからの輸入車に 20% の関税をかけた場合はこれらに違反することになる。

トランプ政権の通商政策の第二の特徴は二国間主義である。トランプ政権では、力のある大国が出来るだけ自らの望む様に貿易を一面的に「管理」する反面、中小国が連携を組むことを可能にする多国間主義を否定している。多国間主義においては、相互主義 (reciprocity) が原則であり、サイズに限らず全ての国が一票を持ち、同等な扱いを受け、国連などの国際機構においても全ての加盟国を差別しないことが前提となっている。しかし、トランプ政権ではこの相互主義の考え方とは異なる解釈を取っており、特にその特徴として、先述の WTO 軽視の姿勢や TPP など多国間主義からの脱退など、政策の選択肢からほぼ排除されている。大統領選挙戦からトランプ大統領の右腕であったスティーブン・バノン前首席戦略官・上級顧問は TPP 離脱に

(22) *Financial Times*, 6 August 2017.

ついて尋ねられると、「アメリカは自らが一加盟国にすぎない多国間協定に入るべきではない…貿易相手国と直接、強力な関係を結びたい…アメリカの経済ナショナリストが望むのは日本との強力な2国間の貿易交渉だ。条件も明確だし、日本との軍事的な協力関係も絡められる。韓国にも同じ事が言えるし、ベトナムやフィリピンとも2国間で交渉したい」と述べている。⁽²³⁾日米 FTA などの2国間協定を望む現在のトランプ政権では、自分たちが交渉を優位に進めることを重視しており、NAFTA の再交渉では、現在3カ国の部品が62.5%以上使用されていれば域内輸出は無関税となるルールを、同比率を85%に引き上げた上に、米国産品は50%以上使うよう求めるなど、⁽²⁴⁾日本市場における一定の占有率を要求した80-90年代の日米貿易摩擦での「管理貿易 (Managed Trade)」体制復活の様相を呈している。

二国間主義の推進は多国間主義の否定でもある。TPP は、アメリカにとってアジア諸国を含む初の多国間 FTA であった。これまでアジア太平洋地域では日本や韓国、中国など対 ASEAN (東南アジア諸国連合) を含む2国間 FTA を推進する状況であった。しかし増加する2国間 FTA の間で関税撤廃品目や自由化期限に関してそれぞれに違いが生じる「スパゲティボウル」状態に陥っており、FTA 利用者である輸出志向企業がどの2国間 FTA が最も費用削減に効果的かであるかという価格競争の上で重要な判断を難しくしていた。TPP の成立は2国間 FTA というアジア太平洋で乱立された「線」の集合から地域統合という「面」への変化を意味し、同一品目に異なる「線」上では異なるルールが適用される「スパゲティボウル」状態を解消する上で有益であると考えられた。

具体的には、TPP では加盟国内で製造した部品や中間財も自国産とみなされ (TPP 産品)、完成品に適応される原産地規則をクリアしやすくなる。原産地規則とは、輸出業者が非関税という特別扱いを受けるための条件で、どの製品でも非関税で他国の市場で販売されるためには、締結国が原産地で

(23) 『日本経済新聞』2017年9月14日。

(24) 『日本経済新聞』2017年10月24日。

あることを証明する必要がある。そうでなければ、締結していない国の企業の製品が非関税を「ただ乗り」できてしまうからだ。2国間 FTA では締約国同士の製品のみが互いの非関税対象となるのだが、当初 TPP では12カ国で生産された品目が相互に非関税の恩恵を受けることができることになっており、これにより、国境を超えたサプライチェーンを広範に展開する日米のメーカーは大きな利益を得られると期待された。例えば自動車に関して、TPP では多くの場合、輸出額の45%以上が TPP 参加国内での付加価値であれば、この自動車を締約国原産品、つまり「TPP 産品」と認定できる。世界銀行の報告書によると日米両国の輸出総額に占める国外付加価値の割合は約2割であり、⁽²⁵⁾両国とすでに緊密なビジネス関係を構築したアジア諸国が参加すれば、「TPP 産品」とみなされる地理的範囲が拡大し、原料や部品などの相互供給などを通じて関税撤廃の恩恵を受ける企業もさらに増え、これらの商品の価格競争力は高まる。

しかしロス商務長官は就任以前、この原産地規則のレベルが低いことを問題視し、部品などで TPP 域外国の製品がアメリカに入ってくる点を懸念していた。⁽²⁶⁾実際、2017年9月に発表した商務省の調査では、メキシコからアメリカへの輸入製品におけるアメリカ製部品の使用比率が1995年の26%から2011年では16%まで低下し、中国製部材の比率は同期間に0.3%から6%に上昇、NAFTA 域外製の部品も14%から27%に上がっていた。⁽²⁷⁾先述のように、アメリカは北米3カ国から部材の原産地比率である現在の62.5%以上から85%以上の調達を要求、その上で米国製部材を50%以上使うよう NAFTA 再交渉で求めている。しかしあまりに一方的で自国有利な条件提示をカナダとメキシコの貿易大臣は受け入れずに交渉は決裂、アメリカは NAFTA 離脱も辞さない構えである。

(25) World Bank (2016) *Potential Macroeconomic Implications of the Trans-Pacific Partnership*.

(26) 『日本経済新聞』2016年12月19日。

(27) Department of Commerce (2017) "Trade In Value Added: Declining U.S.-Produced Content in U.S. Imports from NAFTA", 22 September, Washington D.C.

トランプ政権の通商政策の第三の特徴は偏向主義である。大統領選挙時、アメリカのラストベルト（Rust Belt）に暮らす低中所得のブルーカラー層がトランプ大統領を誕生させたと言われるが、トランプ大統領は「雇用回復」のため製造業、特に自動車業界の利益を最重視している。つまり「アメリカ第一主義」と謳いながら、その実態は偏った産業に特化している。自動車製造が盛んなデトロイトのあるミシガン州から東はペンシルベニア州、西はオハイオ州やウィスコンシン州といった鉄鋼、石炭、自動車等のオールド・インダストリーで栄えた一帯は、元々民主党の強い地域であった。トランプ陣営は大統領選で一貫してこうした地域の雇用を取り戻す、とした主張を繰り返し、結果としてオハイオ州では2004年以来、ペンシルベニア州、ミシガン州では1988年以来の共和党候補の勝利となった。地方の小さな町にまで実際に足を運んで選挙活動を行った戦略が奏功したことで、これらの「忘れられた人々」の利益を最重視する方針であるが、実際には薄氷の勝利であり、トランプ氏への反対者も多い。また「アメリカ第一主義」を標榜する割には、必ずしもそこには含まれていない人々がいるのではないかと、いう事も指摘される。実際、より良い条件を求めて流動的に転職する製造業従事者と異なり、先祖代々の土地に根付き、輸出志向の農産業従事者は、全米で318万人と160万人強の自動車業界の約2倍いる。また大統領選でトランプ候補が勝利を取った30州のうち19州が農業を主産業としているものの、これまでのところトランプ大統領からは農産業界輸出振興に対する主要な発言は影を潜めている。そのこともあり、地方でのトランプ大統領の支持率は就任直後の55%から2017年9月には47%に減少し、その要因の一つとしてトランプ政権の通商政策への彼らの不満が関連しているとの分析もある⁽²⁸⁾。

トランプ政権では通商代表に任命されたロバート・ライトハイザーが、大統領の代わりに農産業者の意向に沿った発言を続けている。同氏は承認に向けた上院財政委員会の公聴会で「米農業はTPPの恩恵を受けるはずだった」

(28) *Politico*, 17 October 2017.

と指摘し、政権の意向に沿う意味でそのアプローチは「新たな2国間協定」をTPP参加国に求めていく考えを示した。その上で「アメリカの農産物輸出を増やす市場として日本は第一のターゲットになる」と語り、日米FTA⁽²⁹⁾の交渉が始まれば、農業の自由化が重要な議題になることを示唆するなど、ライトハイザー通商代表がトランプ大統領に成り代わって、米農産業界の意向を汲んだ意見を当初は発していた。しかし後述のように、日米FTAの交渉は2018年8月の段階では始まっておらず、NAFTA再交渉、米韓FTAの見直しの文脈でも農産物が最重要課題として取り上げられてはいないことから、トランプ政権の自由貿易での保護の相手は自動車を中心とした製造業であり、国際競争力の高く輸出志向の農産物はほとんど考慮されていない。

以上のように、従来の米通商政策とは明確に異なるトランプ政権の通商政策だが、その象徴がTPP離脱であった。トランプ大統領は「公正で互惠貿易の原則を守る国とは2国間の貿易協定を結ぶ。主権を放棄するような大きな協定には取り組まない」と述べるなど、TPPを明確に否定している。⁽³⁰⁾TPP交渉妥結の中心人物だったフロマン前米通商代表はこれについて「ひどい間違いだ。将来振り返った時に、アメリカの歴史で最大の戦略的大失敗の一つとなるだろう」と述べるなど、そのアジア太平洋の通商構造への影響は甚大であった。⁽³¹⁾

日本の対応

ここからはNCRの立場から、一辺倒な保護主義、二国間主義、偏向主義に代表されるアメリカのTPP離脱によって引き起こされた国際通商構造の変化が日本の通商政策、特に地域統合政策にどのような影響を与えたかを論

(29) *Japan Times*, 15 March 2017.

(30) Trump, Donald (2017) "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit", Da Nang, Vietnam. 10 November.

(31) 『朝日新聞』2017年10月12日。

じる。先述のように、構造変化への認識の変化の分析の重要性を NCR は主張するが、ここでは NCR の有用性を論じたザカリアが主張したように、国家 (states) ではなく政治家 (statesmen) が国際政治における最重要アクターであるとの認識に基づき、⁽³²⁾ 外交政策決定過程において影響力を有する安倍首相や関係閣僚等の FPE の発言、日本の公式見解として発露される政府声明の言説を取り上げ、トランプ政権の通商政策に受けた影響、その結果、採択するに至った対応を示す。

2012年12月に政権に返り咲いた安倍首相はデフレ脱却、日本経済の再生を目指すアベノミクスを発表、TPP などの通商政策は三本目の矢である民間投資を喚起する成長戦略の一環として「国際展開戦略」の中に位置づけられていた。その点について安倍首相は「(財政健全化に向けた経済成長にむけて) 徹底的な経済の開放がそのひとつ。貿易や投資における、内外の壁を可能な限り取り払うことです。日本の対内直接投資残高は、なんとか倍の規模に増やしたいと思っています。いままで輸出商品として考えられたことがなかった農産品も、世界の市場に売り込んでいくべきです。内外の活発なひと、もの、カネの交流が、必ずいい触媒になって、日本経済を活性化させるはずです。TPP の交渉に、早く入らなくてはならないと考えたのは、そのためでした」と TPP 参加決断が日本経済活性化のためという目的を明確にしている。⁽³³⁾

また安倍首相はアメリカ主導の TPP を地政学的な観点からも重要視しており、地域安全保障の観点から TPP を通じたアメリカの地域関与の重要性をたびたび強調している。2015年10月になされた TPP 大筋合意では日米両国が強い関与を示したが、中国の地域への積極的な経済的・戦略的働きかけに対する強い共通の懸念がその背景にあった。安倍首相が TPP に抱く特別

(32) Zakaria, Fareed (1998) *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (NJ: Princeton University Press).

(33) 安倍晋三 (2013) 「アベノミクス第三の矢、あるいは TINA について」『ハフィントン・ポスト』7月3日。

な関心、つまり自由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的な価値観という概念は経済ルールの設定を支える重要な政治的基盤であった。そのため中国の様なこれらの価値観を有しない国に比して、TPP 参加国は経済面からも政治面からも一体化した対応をとれることが期待されている。安倍政権にとっては中国が除外されているという事実こそが、TPP が自らの政治的かつ外交的利益に適う政策であるという重要な要因となっている。このような普遍的価値観の重要性は2006-2007年の第一次安倍政権期に日本が抱いたある懸念に端を発する。ロバート・ゼーリック国務副長官(当時)が中国を「責任ある利害関係者」と位置付け、アメリカ主導の国際秩序の中での米中協力(G2)を模索しようとした際、安倍政権は中国ではなく日本こそがアメリカと基本的な政治的・社会的価値観を共有しているということを示す必要性を認識し、アメリカの関心を引きつけ、より強固な政治的・戦略的パートナーシップを日米関係に見出すために、普遍的価値観あるいは価値観外交を策定するに至った⁽³⁴⁾。この点から、安倍首相が普遍的価値観を日本のTPPへの積極的な支持の観点から強調する要因として、潜在的な日米関係の強化が、TPPの成功に極めて重要であるという自身の強い信条を指摘することができよう。結局、TPPにはアジア太平洋圏の経済成長にアクセスし、貿易・投資の活性化を通じて日本経済再生に有益であるという経済的重要性に加えて、中国の影響力とその外交手段を制限、日米同盟の強化にも貢献するという政治的重要性をも安倍政権は見出しており、安倍外交の中心に位置づけられていた。

アメリカのTPP離脱と日本

2017年1月23日のトランプ大統領によるTPPの離脱に関する大統領発令⁽³⁵⁾は、2016年12月9日に国会承認、翌1月20日に効力発生のための国内手続

(34) 寺田『東アジアとアジア太平洋』。

(35) TPPの発効条件は協定に署名した全参加国が2年以内に議会承認などの国内手続きを終

きを終えたばかりの日本にとって、TPP を中心に据えた外交政策、通商政策の転換を迫るものであった。トランプ氏の当選が決まった際に安倍首相が参院 TPP 特別委員会で語ったように、日本は「アメリカが政権交代期にある今こそが早期発効を主導しなくてはならない… (TPP 法案の成立は) 自由貿易を主導する (日本) の決意と、結果を出す力を世界に示すことができる」と考えていた⁽³⁶⁾。その考えを元に大統領選を制したばかりのトランプ氏とニューヨークにて非公式の個別会合 (それゆえに内容は明かされず) に望んだ安倍首相は、その直後に出席したリマでの APEC 及び TPP 首脳会議にて「いま国内手続きをやめれば TPP は完全に死んでしまう」と強い言葉で各国に呼びかけた。そこには協定が発効するまでの間、「TPP が生きてさえいれば、高度な貿易の規範としての力は発揮できる」(経済産業省幹部) との思惑もあった⁽³⁷⁾。その前後には安倍首相はカナダ・トルドー、ニュージーランド・キー、マレーシア・ナジブ、シンガポール・リー、アメリカ・オバマの各首脳らと短時間の会合を行い、TPP の早期発効の重要性を個別に訴えている。この点は2017年1月に訪問したオーストラリアとベトナムの首脳とも確認している⁽³⁸⁾。

この時点で日本は米抜き TPP、いわゆる TPP-11は、国会で TPP そのものが審議中だったこともあり、真剣に考慮していなかった。2016年11月の外遊中、安倍首相は「アメリカ抜きでは意味がない。再交渉が不可能であると同様、根本的な利益のバランスが崩れてしまう」と語り⁽³⁹⁾、トランプ大統領の変心を期待していた。帰国後の12月1日、参院 TPP 特別委員会では、ト

えられない場合、2013年時点 GDP の合計が85%以上を占める6か国以上が合意すればその時点から60日後に協定が発効すると規定されている (内閣官房 TPP 政府対策本部「TPP 協定の概要」(2015年10月5日付け)。2013年時点での各国の GDP シェアはアメリカ60.4%、日本17.7%、カナダ6.6%、オーストラリア5.4%、メキシコ4.5%、その他7か国5.4%である (『日本経済新聞』2016年10月6日)。よって発効には日米の批准が絶対条件となる。

(36) 『日本経済新聞』2016年11月14日。

(37) 『日本経済新聞』2016年11月21日。

(38) 『読売新聞』2017年1月19日。

(39) 『日本経済新聞』2016年11月22日。

ランプ次期米大統領が TPP よりも重視する 2 国間貿易協定について、事務手続きが「ばらばらになる。中小企業は大変だ… (TPP) は各国にまたがるサプライチェーンの取引コストを一気に下げる」とその利点を改めて強調し、「粘り強く TPP の意義をアメリカに働きかけていく」と述べている。⁽⁴⁰⁾ 日本が TPP-11 を真剣に考え出すのはトランプ大統領の大統領調印を受けた 1 月 23 日以降であろうが、菅官房長官は 2 月 8 日の記者会見で、TPP-11 についてオーストラリアやニュージーランドが主張していることは「承知」しているものの「日本は研究をしていない…まずはアメリカと粘り強く (TPP に残ることを) 交渉していきたい」と語るなど、⁽⁴¹⁾ この時点でも表立って TPP-11 に言及することを避けている。

しかしその 2 日後、ワシントン DC において安倍首相がトランプ大統領との初の正式会合の後に出した『日米共同声明』では「アメリカが TPP から離脱した点に留意し、両首脳は、これらの共有された目的を達成するための最善の方法を探求…日米間で二国間の枠組みに関して議論を行うこと…日本が既存のイニシアティブを基礎として地域レベルの進展を引き続き推進する」と述べられている。ここから読み取れるのは、アメリカ抜きでも TPP の発効を目指すこと、それをアメリカは反対しないこと、RCEP や日欧 EPA などの交渉中の協定の早期妥結を図ること、そして FTA を含む日米二国間経済関係を深化させること、になる。

トランプ大統領との初の日米首脳会談で動いたもう一つの重要な事項は、日米 FTA につながる可能性のある二国間枠組みの制定である。先述のように、TPP の実現を通じた日米同盟全体の底上げにつなげる意向を持っていた安倍首相は、アメリカが TPP から離脱しても日米関係が外交・安全保障政策の基軸である方針は「不変の原則」と 2017 年 1 月の施政方針演説にてすでに明言している。その点を踏まえ、日本は日米首脳会談にて、「日米経済対話」と後に称される二国間経済協力の枠組みを提案している。経済対話

(40) 『日本経済新聞』2016年12月1日。

(41) 『日本経済新聞』2017年2月8日。

は TPP 自由化レベルの高い経済ルールを、成長著しいアジア地域でのモデルにするという日米のコンセンサスに基づき、アメリカの TPP 離脱後も同じ経済ルールを日米間でも確立することを目的にしている。トランプ大統領もこの案を受け入れ、4月にアメリカ側の代表であるペンス副大統領が来日した際に、第1回会合を日本側代表の麻生副総理が主催する形で開催された。ただ後述のように、トランプ政権の望む2国間 FTA について日本は関心を示しておらず、高速鉄道などのインフラ整備や液化天然ガス輸出といったエネルギーなどの協力案件を進めたい思惑であった。つまり TPP で進めた経済ルールを日米で確立したいものの、先に述べたように高い関税をかけている農産品の関税撤廃に関心があるアメリカとは、FTA 締結のための直接交渉は避けたいのが本音であった。

TPP 参加11カ国の貿易大臣は TPP 閣僚会議を3月14日にチリで、5月21日にベトナムで閣僚会議を開催し、TPP の早期発効に向けた合意を確認している。ただ3月の時点では TPP-11 に対しては参加国内ではコンセンサスは形成されていなかった。例えば、オーストラリアやニュージーランドは農産物輸出国の観点から競合するアメリカの不参加は好都合という考えで支持していたものの、チリやペルーは中国を加え、新たな協定への傾斜を示す国もあった。日本は TPP-11 に「一定の理解」を示し、豪州などに配慮した。そこにはあくまでもアメリカがいずれ戻ることを想定し、チリなどが提案する中国を入れた代替協定案を回避する狙いがあったと見られていた⁽⁴²⁾。実際、チリの招待で TPP 閣僚会議に中国がオブザーバー参加しており、この事態に「日本政府は啞然とした」との見方もある⁽⁴³⁾。ただしこの会議に出席した外務省高官によると、中国が参加したのは同時期に開催された太平洋同盟主催の会議であり、TPP 閣僚会議ではなかった。この会議で日本に TPP-11 を迫

(42) 『時事通信』2017年3月10日。

(43) 細川昌彦(2017)「「米抜き TPP」、官邸が慎重論を跳ね返した意味：思惑揃わない参加国を中国が切り崩しにかかる」『日経ビジネス』4月25日。

(44) 筆者インタビュー、2018年5月24日、東京。

ったのはメキシコだといわれている。会議中、もし TPP-11 をすすめる気がないのであれば、メキシコやチリ、ペルーは「TPP を見限り」、太平洋同盟などを使った経済統合に注力することを日本代表団に伝えている。その意見は3月17日に安倍首相に伝えられ、TPP-11 に舵をきる一要因となった⁽⁴⁵⁾。

また同意時に TPP 交渉のまとめ役だった甘利前経済財政相を含む日米国会議員連盟幹部が渡米し上下両院議員や政府高官との会合を持ったが、帰国後の3月15日、安倍首相へは「11カ国でもまとめればアメリカが何らかの形で加わる後押し材料になる、との話は米側からかなり出た」との報告がなされた⁽⁴⁶⁾とされており、アメリカの一部議員も日本の TPP-11 での指導力を支持することが伝えられた。4月18日に来日したペンス副大統領は「TPP は過去のものだ」と明言したことで、トランプ政権の TPP 復帰はこの時点で絶望的と考えられた。日本政府が TPP-11 を目指す意向を対外的に最初に示したのは、この直後である。それは「11カ国で TPP をやろうという話は5月（の TPP 閣僚会合）で出る」とニューヨークで講演した麻生副総理によってもたらされた⁽⁴⁷⁾。同時期に来日中であったチオボー豪貿易大臣もこの決定を日本政府から伝え聞いており、それを報じる豪経済紙は、日本の「方向転換（back down）」には驚くものの TPP を死の淵から救うものだ、と論じている⁽⁴⁸⁾。

チリ会合の後、5月にベトナムで開催された閣僚会議では、カナダが前政権の決定である TPP への関与を躊躇しだしたり、アメリカの市場が得られなくなることからマレーシアが態度を留保したりといった紆余曲折はあったものの、閣僚声明によれば、1) TPP-11 の早期発効を追求する、2) 米国の参加を促進する方策も含めた今後の選択肢の検討を行う、3) 選択肢の検討は同年11月の APEC 首脳会合までに完了させる、といった点に合意する

(45) 『朝日新聞』2018年1月8日。

(46) 『日本経済新聞』2017年3月15日。

(47) 『日本経済新聞』2017年4月23日。

(48) *Australian Financial Review*, 18 April 2017.

など、TPP-11成立へ向けたコンセンサスが確認されたのは、TPP-11実現に向けて大きな成果であった。その間、日本はTPP-11となっても「戦略的・経済的な意義に変わりはなく」、オリジナルで「合意した高いレベルのルールの早期実現を追求すべき」と主張、さらに「11カ国が結束し、今後の方向性を閣僚声明で打ち出す必要がある」点を主張し、これらの点が閣僚声明に盛り込まれたことを考慮すれば、日本政府が「議論を主導した」と自賛する見方も成り立つ⁽⁴⁹⁾。そして7月12日から3日間、箱根で開催された TPP 高級事務レベル会合は TPP に関して日本が主催する初の会合となったが、次ページの表にあるように、それ以降、8月のシドニーを除き、9月、10月の主席交渉官会合は日本が開催し議長を務めるなど、TPP-11の早期発効に向けて日本の意思とそれを受け入れる他国の意向が見て取れる。そしてここから日本の主な発言者は、交渉を担当する官僚に移る⁽⁵⁰⁾。

当初はアメリカの参加しない TPP は意味がないとまで安倍首相が言い切ったほど TPP-11には消極的であった日本だが、地球温暖化のパリ協定やユネスコからの脱退も表明するなどトランプ政権の多国間主義軽視は徹底されており、TPP への復帰はないと判断し、TPP-11そしてその実現に向けた主導性発揮に舵を切った。その動機の一つは、最もレベルの高いルールを含む TPP を実現させることで、中印など高度な経済ルールの導入に消極的な RCEP に同じルールを広げることの梃子としての期待感があった。16か国が参加する RCEP には、先進国と途上国との間に自由化の度合いや投資や電子商取引に関する経済ルールに関して大きな考え方の隔たりがあり、その結果、2015年、2016年と2度にわたり交渉締結期限の延長を余儀なくされている。2017年9月、マニラでの RCEP 閣僚会議にて、日本の世耕経済産業

(49) 内閣官房 TPP 政府対策本部 (2017) 「TPP ベトナム (ハノイ) 閣僚会合結果概要」5月21日。

(50) 2017年7月に TPP 主席交渉官に梅本和義駐イタリア大使が、翌月にそれに次ぐ主席交渉官代理として、経済連携課長も務めたことのある尾池厚之駐米公使が、それぞれ任命され、TPP-11実現に向けた交渉の議長役等を務めている。

表 TPP / CPTPP (TPP-11) の経緯 (アミカケ部分は日本主催)

日付	主な内容
2010年3月	8カ国で TPP 交渉を開始 (メルボルン、豪州)
2013年7月	日本が正式に TPP 交渉参加 (コタキナバル、マレーシア)
2015年10月	オリジナル版 TPP 大筋合意 (アトランタ、米国)
2016年2月	オリジナル版 TPP 署名式 (オークランド、NZ)
2017年1月20日	日本が国内手続完了を寄託者 (NZ) に通知。
1月23日	トランプ大統領、TPP 離脱の大統領覚書。
3月14-15日	閣僚級会合 (ビニャデルマル、チリ) : 11カ国で TPP の意義確認。
5月21日	閣僚級会合 (ハノイ、ベトナム) : 早期発効で一致。
7月12-14日	首席交渉官会合 (箱根) : 協定の修正は最小限に。
8月28-30日	首席交渉官会合 (シドニー、豪州) : 一部項目の効力凍結へ。
9月21-22日	首席交渉官会合 (東京) : 凍結要求を絞り込み。
10月31日-11月1日	首席交渉官会合 (舞浜) : 凍結項目ほぼ固まる。
11月11日	閣僚級会合 (ダナン、ベトナム) : 大筋合意。
2018年1月22-23日	首席交渉官会合 (東京) : 署名日・条文が固まる。
1月25日	トランプ大統領、TPP への復帰検討に言及。
3月8日	TPP-11の署名 (サンディエゴ、チリ) : 各国が国内手続きへ。
7月18-19日	首席交渉官会合 (箱根) : 早期発効・新規加盟国との手続きを確認

資料：官邸 HP より筆者作成。

相が「質の高い協定にすることが重要だ」と訴えると、中国の鍾山商務相は「質にこだわって時間をかけるよりも早期の合意が一番大事だ」と即座に反論するなど、日中間でそのスタンス違いが顕在化し、交渉進展の大きなハードルとなっている。⁽⁵¹⁾ この RCEP での状況の打開のためにも参加国が重複する TPP-11 の設立は有益と考えられた。

11月のベトナム・ダナンで開かれる APEC 首脳会議の際に締結合意を実現するという目標のため、7月以降の首席交渉官会議では、2016年2月に署名した TPP の合意内容から、どの分野を凍結するかの交渉に集中することになった。凍結とは、合意した内容の適用を暫定的に停止し、アメリカが復帰すればそれを解除し、元の合意内容に戻すことになっている。凍結なしで発効した場合、離脱した米企業も TPP の恩恵を受ける場合があり、2017年8月のシドニーでの首席交渉官会合では、2015年10月のアトランタでの TPP の最終交渉で最後まで揉めた、新薬を独占販売できる医薬品データの保護期間（8年）を凍結することに異論は出なかった。このように合意内容を凍結することでアメリカも「TPPに戻った方が得」とアピールして復帰を促す狙いもあった⁽⁵²⁾。そのため凍結は貿易投資に関するルールに関してであって、交渉が長引く関税撤廃を約束する市場アクセスは除外された。

日米2国間 FTA

TPP-11は新しい協定を結びなおすのではなく、各国が望まない条項をアメリカが参加するまで「凍結」することで、できるだけ当初の TPP の内容を維持することで合意したが、これはあくまでアメリカ復帰を前提としている。しかし先述のようにトランプ政権の通商政策の特徴は2国間主義である。トランプ大統領が「損失」としてその減額を通商政策の目的とする貿易赤字では日本は中国に次ぐ額を計上しており、対日輸出拡大の方策を求めて日米 FTA への関心をトランプ政権発足時より示してきた。経済産業省では2017

(51) 中国では軍事や石油、鉄鋼、自動車などの「戦略的産業」が存在し、いずれも党や軍関係者が経営に深く関与する国家資本が支配的である。習主席は17年1月、ダボス会議にて経済のグローバル化推進における中国の指導力を主張したが、EUの通商大臣にあたるマルムストローム欧州委員からは「ダボスで何を語ろうと（中国の経済制度）は市場経済から全くかけ離れている」と、その姿勢に疑問が投げかけられている。国家資本体制の中国が入る RCEP は例え発効しても、私企業と国有企業を同等に扱うよう求める TPP のような高い質のルール規定を持つに至っていない。

(52) 『日本経済新聞』2017年8月31日。

年の夏ごろから自由貿易拡大のため TPP-11、RCEP、日 EU・EPA、日米経済対話を地域統合戦略の4つの柱として語るようになったが、この段階では最後の日米経済対話に FTA を含むのかどうかは明確になっていない。経済産業省は TPP と同様の通商貿易ルールの枠組み作りを進めことで、TPP にアメリカを「再合流させる」との青写真を描くものの、財務省は「ルール作りの議論をすれば、必ず市場開放・関税の議論に波及する。慎重になるべきだ」との立場⁽⁵³⁾で、日米経済対話に対する政府内のコンセンサスは形成されていなかった。TPP では日本のコメや小麦などいわゆる農産品聖域5品目の関税が維持されることとなったため、他の参加国の最終的な自由化達成率がほぼ100%なのに対し、日本だけが例外的に95%に留まることとなった。日米 FTA となると、そのような例外措置は認められないだろうというのが財務省を含め一般的な受け止め方だ。その一方で日米経済対話の日本側トップを務める麻生副総理・財務相は日米 FTA 交渉になり、コメの無関税割当78400トンなど TPP 交渉でアメリカに譲った条件でも「米国との2国間交渉になったら譲ることはあり得ない…(米国は) TPP より FTA の方がメリットがあるというのが前提だろうが、FTA の方が条件が厳しくなると分かったら、TPP の方が良いとなることは十分ある」とし、むしろ先の経済産業省の意見に近い。ただし、米国との FTA を日本が受け入れることは、トランプ政権が対中国で示した一方的手段を使って貿易問題を解決することを後押しするという見方もあり、そのため日本の公式的な立場では、対中貿易赤字削減の方法に対してもアメリカは「一方的措置でなく、TPP のような通商ルールに基づいた対応」を望んでいる⁽⁵⁴⁾。さらに、日米 FTA を進めることで他の TPP-11メンバーに対してダブルスタンダードととられないようとの意識⁽⁵⁵⁾もあった。⁽⁵⁶⁾

(53) 『日本経済新聞』2017年9月13日。

(54) 『日本経済新聞』2017年4月27日。

(55) 『日本経済新聞』2017年9月12日。

(56) 前掲筆者外務省インタビュー。

2017年10月16日、その麻生副総理が出席したワシントンでの第2回日米経済対話において、アメリカ側議長のペンス副大統領が日米 FTA に「強い関心」を正式に示し、交渉開始を促した。⁽⁵⁷⁾しかし日本の関係省庁幹部は、米側の「強い関心」について「初会合時と同じトーンだ」、「特段気にする必要はない」とその必要性に駆られた様子は見られなく、対話の間 TPP の重要性を訴え続けた麻生副総理も帰国後の記者会見で「米国が強く要望したという記憶はない」と述べている。⁽⁵⁸⁾そこには難航が予想される NAFTA や米韓 FTA の再交渉に通商代表部の多くの交渉官が関与せざるを得ず、日米 FTA 交渉にまで手が回らないであろうとの観測があった。実際、通商交渉に入るにはまず議会へ通知を行い、さらに90日の期間を空けなければならない米国内法の存在も、その楽観視に拍車をかけたと思われる。

結果として、トランプ大統領は2017年11月の来日時において、日米 FTA を正式に提案することはなく、中韓と違い貿易赤字解消に向けた2国間アプローチは日本に対しては取らなかった。アメリカは核開発を進める北朝鮮への対応を意識し、日本が避けたがっていた FTA を持ち出すよりは日米同盟の安定をより重視する姿勢を示したことになる。トランプ大統領との会談について安倍首相は、「FTA に関する発言はなかった」としつつも「我々も日米 FTA を否定しているわけでは全くない」と述べるなど、⁽⁵⁹⁾日本もアメリカへの配慮を示している。ただアメリカの TPP 離脱を考慮すると、FTA が存在しない状況では日米間の輸出には相互に関税がかかることとなり、例えば韓国企業は無関税で自動車部品を輸出できるものの、日本の企業は自動車輸出にかかる2.5%の関税を払い続けなければならないなど、韓豪などアメリカと FTA を締結している他の域内同盟国との差は解消されないまま残ることになる。⁽⁶⁰⁾

NCR の観点を当てはめると、トランプ政権が正式に日米 FTA を要請する

(57) 『時事通信』2017年10月17日。

(58) 『時事通信』2017年10月26日。

(59) 『朝日新聞』2017年11月30日。

(60) 『レコードチャイナ』(2017年) は、ウィリアム・ハガティ駐日大使がトランプ・安倍会

と北朝鮮情勢がより緊迫する中、米軍に防衛を依存している日本はアメリカの「要求を拒みきれなくなりかねない」と述べる自民党議員もいるなど、⁽⁶¹⁾ FTA 開始はアメリカの北朝鮮への出方に大きく左右されるとの見方ができる。またその是非についても麻生副総理や関係省庁間でコンセンサスは形成されていないことも、アメリカが日米 FTA を要求した場合、政府が一体となって反対をすることを難しくしていた。

そのような中、2018年4月18日に開催された日米首脳会談にて、新しく日米2国間の通商枠組みである「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」(通称 FFR) が合意された。茂木経済財政・再生相とライトハイザー USTR 代表がトップを務めることとなったが、麻生副総理とペンス副大統領が主導する先に論じた「日米経済対話」に報告を行う形となっている。安倍首相は「公正なルールに基づく自由で開かれたインド太平洋地域の経済発展を実現するため…自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」とその設立の目的を説明しているが、アメリカは2国間の方が安全保障も材料に有利な交渉ができるため、この協議で日米 FTA の締結を目指しており、「相互的(reciprocal)」との言葉には貿易障壁を取り除くとのトランプ大統領が頻繁に使用する意味があるとの解釈がなされている。確かに安倍首相は日米 FTA 交渉の可能性は排除してはいないものの、FFR をアメリカの TPP 復帰への呼び水にしたい希望もっていることから、日米の思惑の違いは明確である。⁽⁶³⁾

実際に日本政府内には鉄鋼とアルミニウムの輸入制限を巡る交渉において韓国がその対象除外国との認定を得るために、輸出自主規制を約束し、さらにアメリカが在韓米軍撤退という安全保障カードもちらつかせたため、付帯

談において「日米 FTA を含むあらゆる選択肢を話し合った」ことを紹介し、FTA の議論はなかったとする日本の説明に疑問を投げかけている。

(61) 『神戸新聞』2017年10月18日。

(62) 2018年4月18日、総理官邸ウェブページ https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0418usa.html

(63) 『日本経済新聞』2018年5月15日。

協定とはいえウォンの通貨安誘導を禁じる「為替条項」も盛りこまれた経緯を鑑み、アメリカは日本にも「対韓交渉の成功体験をふまえ強硬姿勢を強める」と警戒感を示す意見もある。⁽⁶⁴⁾そこでオバマ政権で調印したオリジナルの TPP での合意内容を「防波堤」として日米間では譲歩を拒む材料にする考えが浮上した。⁽⁶⁵⁾安倍首相は4月17日衆院内閣委員会において TPP 以上の内容をアメリカに「譲歩することはない」と述べ、例えば牛肉関税38.5%が TPP では最終的に9%まで下がることなどを梃子にしてアメリカの TPP 復帰を促す意向を示すなど、⁽⁶⁶⁾日米枠組みはあくまで民主党から安倍政権にかけて日本が通商戦略の中心に添えた TPP のためといった表現に終始している。安倍は日米首脳会談から帰国後、「(FFR)があったから踏みとどまった」とこれまでの麻生・ペンスによる日米経済対話に不満を持つアメリカの矛先を緩めることができた⁽⁶⁷⁾と述べている。首相周辺は「日米経済対話は何もやらなかったという意味でうまくいきすぎた。新たな対話での先送りは許されないだろう」と、FFR がトランプ政権の望む日米 FTA 交渉の開始のための枠組みとして浮上する可能性を否定しておらず、これにより、トランプ政権による2国間 FTA 網の拡大といったアジア太平洋の通商構造変化の影響が日本にも及んでいることが見て取れよう。

TPP-11へ向けて

TPP-11は2017年11月、ベトナム・ダナンで開かれた APEC 閣僚会合にて、大筋合意した。アメリカを含んだ元来の協定からは20の凍結分野を含むもの⁽⁶⁸⁾の、高水準の貿易ルール、95%超の関税撤廃率を維持することに成功した。当初は世界の GDP の約40%、全貿易額の3分の1を占めると言われたが、

(64) 同上。

(65) 『朝日新聞』2018年4月20日。

(66) 『朝日新聞』2018年5月19日。

(67) 『日本経済新聞』2018年4月26日。

(68) 凍結分野にはバイオ医薬品の開発データ保護期間（原則8年）や著作権の存続期間（作

アメリカが脱退したため、GDPの12.9%、全貿易額の14.9%まで下がり、地域統合としての魅力が低下したことは否めなかった。2018年3月のサンチアゴでの署名式を経て、各加盟国が国内手続きに入り、6カ国で承認手続きが済めば60日後に発効する。ただし、ダナンでTPP首脳会議を開催し、そこでTPP-11の合意を華々しく発表すると日本の当初の思惑ははずれた。カナダのトルドー首相が合意に難色を示し、首脳会議への参加を拒んだからだ。閣僚レベルで再協議後、最終的にはカナダも同意し、大筋合意が正式に発表されるに至るが、トルドー首相の土壇場での異議は日本を含む参加国首脳や閣僚を惑わせ、憤りを買った。⁽⁶⁹⁾カナダにとって日墨以外のTPP加盟国との貿易額はさほど大きくなく、最大の貿易相手国であるアメリカ・トランプ政権が離脱をちらつかせながら再交渉を強いてきたNAFTAのほうがより重要であった。また2015年10月の総選挙において、トルドー首相が、ハーパー前政権によって参加と調印がなされたTPPの内容精査を求めていることも、外交的孤立を厭わない態度をとった理由でもあった。TPPの内容分析とその経済的な影響の精査のために時間をかけたいカナダと、できるだけ早くTPP-11を成立させたい日本との間には大きな溝ができた。実際、閣僚会合の休憩時間においても、茂木敏充経済再生担当相が懸案を抱えた国々を回って譲歩を引き出そうとするなど、日本の前のめりとも取れる交渉姿勢が議事運営に対するカナダの不満を増幅させる要因にもつながった。⁽⁷⁰⁾しかしその後の交渉で妥結を急がないカナダへの説得に、同国と関係の良いペルー、そしてNAFTAで関係の深いメキシコを当たらせるなど、日本はカナダの孤立化に成功、同国抜きの「TPP-10」での成立も辞さない姿勢を示すことでカナダの参加もとりつけ、2018年1月には東京での閣僚会議でTPP-11は合意に至る。⁽⁷¹⁾

者の死後70年) 等知的財産を巡るものが半分を占め、オリジナルの交渉ではアメリカに押し切られて含まれた分野が大半である。

(69) *The Australian*, 11 November 2017.

(70) 『産経新聞』2017年11月10日。

2018年3月8日にはチリで署名式が行われた。これまで交渉を主導してきた日本ではなくチリにその晴れ舞台の場を譲ったのは、NAFTA 再交渉に集中したいカナダが署名を先延ばしにしようとして働きかける中、3月11日で任期切れのチリのバチェレ政権に外交成果を示す機会を与えることで、3月上旬に確実に署名式を開催させようとしたことによる。さらにアメリカ大陸でその評価が高いムニョス同国外相にカナダを説得する役回りを託すためには、同国開催が望ましいと考えられた⁽⁷²⁾。

NCR による日本の TPP-11交渉の分析では、日本が指導力を発揮できた要因の一つに国際構造変化を受けた交渉体制強化も指摘できよう。安倍政権下ではかつて外務、経済産業、農林水産省といった関係省庁が互いに牽制、批判し合っていた通商交渉体制は過去のものとなり、官邸主導の下、TPP交渉は50人を超える内閣官房の TPP 政府対策本部が仕切った。その本部も2016年2月にオリジナル版 TPP を調印してからはその人員を20人以下に減らしていたが、2017年の春以降、官邸は外務省を中心に対策本部の人員を再び大幅に増強し、11月のダナン APEC 首脳会議での大筋合意に向けて大きく舵を切った。ある官邸幹部が述懐するように、「TPP-11が潰れたら後がない」と言う、保護主義が台頭する世界的な潮流の中で日本が自らに課した自由貿易に対する危機感が、その大きな推進力であった。

TPP-11交渉妥結の影響

日本が TPP-11の実現に向けてイニシアティブを発揮した最大の理由はアメリカの復帰を促すことであったことはこれまで述べてきたが、2018年1

(71) 『日本経済新聞』2018年3月9日。皮肉にも指導役を担った日本に対してはトルドー首相から2018年ダボス会議での演説にて直接的に謝辞を贈られている。同首相のダボス会議での演説全文は以下を参照。<https://www.weforum.org/agenda/2018/01/pm-keynote-remarks-for-world-economic-forum-2018/>

(72) 『日本経済新聞』2018年3月9日。

(73) 『朝日新聞』2018年1月8日。

月25日、トランプ大統領がTPP 復帰検討の用意があると表明したことは⁽⁷⁴⁾、その意向が実現に向けて動いていることを示していた。さらに同大統領は4月12日に再度、USTR から担当閣僚に復帰検討を指示している。結果として、4月18日の日米首脳会談において「TPP には戻りたくない」、「米国の労働者にとっては2国間の貿易協定の方が望ましい」と前言を撤回したものの、⁽⁷⁵⁾あれほどTPP を否定的にとらえていた同大統領がTPP 復帰をにおわす発言を3ヶ月の間に2度も行ったのは、TPP-11合意の影響を少なからず受けている証左である。さらにTPP-11合意の影響は米国議会にも及び、「TPP は必ず米国の経済成長に資する」と、2018年2月に米上院でTPP など通商問題を統括する上院財政委員会のハッチ委員長ら20人以上の上院議員がトランプ大統領に対しTPP 復帰を求める書簡を出すなど、⁽⁷⁶⁾TPP-11は自由貿易支持派がアメリカ政治の中で息を吹き返すきっかけとなった。

同様に重要なこととして、タイがTPP-11参加を決定した。同国のソムキット副首相は、3月末にTPP11への年内参加表明を行う意向を明言、⁽⁷⁷⁾5月1日には茂木経済再生担当大臣との会談の際にその強い意向を直接、伝えている。元々、2012年11月にインラック首相（当時）がカンボジアでの東アジア首脳会議時にオバマ大統領にTPP 参加に向け国内手続きを開始する旨を表明していたが、トランプ大統領の誕生後にソムキット副首相は「タイの立場としてはTPP が頓挫した方がメリットは大きいだろう」と述べるなど、⁽⁷⁸⁾TPP 参加の意欲を失っていた。タイは2007年まで米国と二国間FTA 交渉を進めていたものの、医薬品を巡る特許データの保護期間の長さを巡って交渉が頓挫、TPP 参加意向表明前の2010年当時、シーラット貿易交渉局長

(74) *Wall Street Journal*, 27 January 2018.

(75) 『日本経済新聞』2018年4月13日。

(76) The White House, 18 April 2018. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-summit-meeting-prime-minister-shinzo-abe/>

(77) 『日本経済新聞』2018年3月10日。

(78) 『日本経済新聞』2018年4月26日。

(79) *Bangkok Post*, 17 November 2016.

は「米タイ FTA 交渉失敗の経緯から、公式的に動くのが難しいのがジレンマ」と高いハードルがあることを示唆している⁽⁸⁰⁾。しかしそのアメリカが参加しない TPP-11 交渉が妥結したことを受け、プラユット政権は、自らが推進する「タイランド 4.0」の下での外資誘致の機会を後押しする期待感に加え、先の医薬品に関する知財条項が TPP-11 では凍結されたことで、参加のハードルが大きく下がったことがその要因として挙げられよう。日本は、タイの参加は、インドネシアなど他の希望国の TPP 参加を促し、その結果、アメリカの産業界から「アジア市場での競争力を失う」と同国の TPP 復帰を求める意見を喚起できると期待していた⁽⁸¹⁾。韓国やイギリスが参加する可能性がある中、トランプ政権による保護主義の推進こそが、TPP-11 の価値を高めていると言えよう。

おわりに

本論では、トランプ政権によるアメリカの TPP 離脱といった国際通商構造変化を日本、特に安倍首相などの政治指導者がどのようにとらえ、その結果、日本がどのような行動をとったのかを、NCR の立場から論じてきた。当初はアメリカの TPP 復帰を信じ、米抜き TPP つまり TPP-11 には消極的であったが、その考えが難しいと判断、むしろ早期締結こそがアメリカの復帰を促すと再考し、TPP-11 の早期実現にむけて指導力を発揮していく。メキシコのビデガライ外相が「メキシコは TPP-11 発効に向けた日本の安倍晋三首相の指導力を高く評価している⁽⁸²⁾」と述べ、オバマ政権で TPP 交渉を担ったウエンディ・カトラーも、トランプ政権の TPP 離脱宣言を受けてもチリでの閣僚会議開催にこぎつけた事を「夢のようだ」と称し、アメリカの撤退によって生じた空白を埋めたのは中国ではなく日本だったと、日本の果た

(80) 『時事通信』2018年5月4日。

(81) 同上。

(82) 『日本経済新聞』2017年8月21日。

した役割を評価している⁽⁸³⁾。当初は中国を入れた新しい通商枠組みの構想が立ち上ったり、オリジナル版 TPP で米国から強く要求された項目を除外する国が出たりと、暗雲がかっていたことは否めないものの、アメリカが TPP に復帰することは日本にとって有益との決断の下、「アメリカ・ファースト」ならぬ「ジャパン・ファースト」の方針で安倍首相は TPP-11の実現に向けて奔走した。本論ではその過程を日本の国内政治に焦点を当て、論じてきた。

本論では詳細には論じなかったが国際通商構造変化を引き起こしているもう一つの国は中国である。アジアインフラ投資銀行を北京に設立、「一带一路」構想を打ち上げるなど、中国主導の経済圏を作り上げることに余念がない。TPP はそれを阻止する重要な戦略的手段と安倍首相は考え、その意向を共有するオバマ前大統領と共に推進してきた。それはアメリカが離脱しても変わらない。TPP-11では22項目の凍結事項はアメリカが TPP に復帰した場合のみ解冻（有効化）するという取り決めとなり、他のメンバー国が米国の TPP における存在を重要視していることを示唆する結果となったが、アメリカの必要性を重要視するこうした見方は、TPP-11の背後にある中国の存在によっても明らかである。例えば、ベトナムは TPP を通じて7%の GDP 拡大を期待していたが、米国が抜けたことにより成長幅は1.3%にまで縮小した⁽⁸⁴⁾。梅田邦夫駐ベトナム大使によると、同国が日本と共同議長として TPP-11実現への取り組みを駆り立てた要因として、TPP の失敗はすなわち中国を利する状況になるという不安があったことを指摘している⁽⁸⁵⁾。実際、TPP-11の背景にあるこうした推進要因を良く理解している中国の専門家は、これが「TPP の元々の目的の一つであるアジア太平洋地域におけるルールの策定に中国を関与させないということに資する。（この目的を共有する）ベトナムやシンガポールも、TPP-11から中国を除こうとした」と述べてい

(83) *Politico*, 17 November 2017.

(84) *Toronto Star*, 26 January 2018.

(85) 『時事通信』2018年2月2日。

⁽⁸⁶⁾る。しかし、国有企業のビジネス活動における透明性や外資企業の中国市場における平等な扱いという点で問題を抱える中国が、本当に TPP の標榜する高いレベルの基準を満たすのであれば、中国の TPP 参加は全てのメンバーが歓迎するものであるという点は理解されるべきであろう。

NCR が示す国内ユニット分析の重要性は、今後、日本とカナダを比較分析するとより明確になる。ダナンでの TPP 首脳会議の開催を事実上つぶしたカナダは、元来の TPP 交渉において「カナダ産コンテンツへの資金支援要請」と「外国産オンラインコンテンツへの規制」を米国の圧力で取り下げたことに不満があり、TPP-11ではその取り下げを約束した条文を凍結するよう強く求めている⁽⁸⁷⁾。アメリカという圧力の源泉が取り除かれたことで、カナダは国内の政治事情を最優先させたが、日本は TPP に対中戦略手段を見出したがカナダはそのようにとらえておらず、むしろビジネス機会の喪失という観点からアメリカの NAFTA 離脱への関心がより高い。このように TPP の重要性は国によって異なるが、本論が日本のケースを通じて論じたように、アメリカそして中国という大国によってもたらされた国際通商構造の変化が共通してその意向や関心に影響を与えていることは、NCRの主張と符合する。

日本の経済外交に世界の耳目が注目したことは久しくなかったが、TPP-11成立こそがアメリカの復活を促すとの強い信念から、積極的に外交を展開し、その実現を成し遂げた。トランプ大統領が TPP への復帰検討に2度も言及したことは、それが想定外であったとしても、日本が長らく望んでいたことであり、TPP-11成立とともに日本の外交努力が影響を及ぼした評価は下せよう。その一方で、日本が避けたいアメリカとの FTA の要請を受け入れた時は、アメリカ主導の2国間通商交渉の広がりという新たな国際構造変化に対して、日本外交の影響力には限界があったとの解釈も成り立つ。

※ データ収集や表作成では同志社大学大学院の大崎祐馬氏にお世話になりました。記して感謝申し上げます。

(86) *China Daily-US Edition*, 30 January 2018.

(87) 『日本経済新聞』2018年1月18日。