

通商秩序を揺るがすトランプ・リスクと日本の通商戦略

馬 田 啓 一

はじめに

1. 暴走するトランプ政権の通商政策
2. 米国の TPP 離脱で揺らぐアジア太平洋の通商秩序
3. トランプ・リスクに日本はどう対応するのか
4. 予断を許さない日本の通商戦略の行方

はじめに

「米国第一主義」を掲げるトランプ政権のエゴむき出しの保護主義的な姿勢が大きな不安と懸念を生んでいる。日本が最も警戒しているのは、トランプ政権が「力づくの通商政策」を進めようとしている点だ。それは、多国間よりも二国間の交渉を重視する姿勢に表れている。

トランプ政権は、TPP から離脱する代わりに、主要な貿易相手国とは二国間 FTA を締結していくと言い出した。しかし、それは企業のグローバルなサプライチェーンを分断させるもので、メガ FTA 時代の潮流に逆行している。

アジア太平洋の経済統合に向けた動きを揺さぶる最大の危機要因は、今や中国ではなく、トランプ政権の独善的な通商政策だ。トランプ政権の暴走をいかにして食い止めるか。日本の通商戦略を説明するキーワードが4正面作戦である。

米国抜きの TPP11, 日 EU・EPA, RCEP の発効を目指し、米国がアジア太平洋から締め出されてしまうかもしれないとトランプ政権を焦らせるのが、日本の狙いだ。米国に圧力をかけ、日米経済対話の場を利用して、TPP に復帰するよう米国を粘り強く説得する作戦である。日本は、高を括っている米国の尻に火をつけることができるか。

今後は、TPP11と日 EU・EPA の早期発効を目指すとともに、残る2つ、RCEP 交渉と日米経済対話で首尾よく成果を上げることが、日本の通商戦略における当面の課題となっている。

紆余曲折の末によりやく TPP11が発効にこぎつけても、米国が抜けたままでは日本の通商戦略はまだ道半ばである。日本が米国の TPP 復帰を訴えていく場が日米経済対話であるが、今後、厳しい局面を迎えるかもしれない。

TPPと日米FTAをめぐる、日米の思惑に大きな相違がある。日米FTAの締結を回避し、米国のTPP復帰に向けて圧力を強めていくという日本の通商戦略のシナリオが、果たしてどこまで功を奏すだろうか。

以下、トランプ・リスクによって揺らぐアジア太平洋における通商秩序の行方と日本の通商戦略の狙いと課題について大胆に鳥瞰してみたい。

1. 暴走するトランプ政権の通商政策

(1) 「米国第一」を掲げるトランプ政権

米国第一主義を掲げるトランプ政権の通商政策のエゴむき出しの保護主義的な姿勢が大きな不安と懸念を生んでいる。2017年3月、トランプ政権の「2017年通商政策課題」が公表された。

この文書によれば、トランプ政権の通商政策における優先課題として、①WTO（世界貿易機関）のルールよりも米国の国家主権を優先、②不公正な貿易慣行に対しては米通商法301条、アンチダンピング税や相殺関税などの貿易救済措置を厳格に適用、③貿易相手国に対しては公正かつ互惠主義にもとづく貿易を要求、④貿易協定へのアプローチを見直し、多国間よりも二国間の交渉を重視、の4つを挙げている。

公正と互惠主義は、過去にもしばしば保護主義的な措置を発動するための大義名分に使われてきた。二国間交渉で米通商法301条による一方的制裁措置をちらつかせながら、貿易相手国に無理やり輸出自主規制を迫ったような、過去の亡霊が再び現れるのか。

自由で公正な貿易を目指すトランプ米政権は、米国の生産と雇用を脅かすような貿易ルールや不公正な貿易慣行の是正を求めていく姿勢を明らかにしている。このため、アンチダンピング税や相殺関税（GATT第6条）、セーフガード（GATT第19条）と言ったWTO協定上認められている貿易救済措置の恣意的な適用や、WTO提訴の濫用・悪用が増加するのではないかと懸念が高まっている。

さらに新たな懸念を生んでいるのが、安全保障に影響を及ぼす輸入を制限できるとする米通商拡大法232条だ。トランプ大統領が17年4月、国防条項とも呼ばれる232条にもとづき鉄鋼・アルミの輸入を制限できるか、商務省に調査を依頼した。そして18年3月、この調査結果を踏まえ鉄鋼・アルミの輸入制限（それぞれ25%と10%の関税を上乗せ）の発動を表明したため、各国の報復が拡がり、自由貿易体制が大きな脅威にさらされる事態となっている。

17年3月にドイツで開催されたG20財務相・中央銀行総裁会議は、マクロ経済ではなく通商の問題で紛糾した。保護主義的な対応の余地も残しておきたい米国が、「保護主義に対抗する」との決まり文句を共同声明から削除するように強く求めたからだ。

その後G20の首脳会議や財務相・中銀総裁会議が開催されるたびに、トランプ政権に振り回さ

れ、共同声明に盛り込む保護主義に関する文言の調整で揉める事態となっている。米国のゴリ押しで、08年のリーマン・ショックをきっかけに反保護主義を掲げてきたG20の結末も揺らいでおり、保護主義の拡がり懸念されている。

G20だけではなく、WTOも17年12月にアルゼンチンで閣僚会議を開いたが、閣僚宣言の採択を見送る羽目に陥った。保護主義への動きを強める米国がWTO批判に終始し、多国間の自由貿易推進で一致できなかったからだ。WTOは機能不全に陥り、漂流する懸念が高まっている。トランプ政権はWTO機能の限界を口実に、単独で対抗措置を次々発動しようとしている。

（2）通商政策の標的は対米黒字国

米国による保護主義的措置の最大の標的は、言うまでもなく中国である。米中貿易紛争が激化する可能性が非常に高まっている。だが、日本も、標的になることを覚悟しておかねばならない。

日本が最も警戒しているのは、貿易不均衡の是正のためにトランプ政権が「力ずくの通商政策」を進めようとしている点だ。それは、多国間交渉よりも二国間交渉を重視する姿勢に表れている。二国間の力関係にもとづき相手国の弱みに付け込んで、何でも取引（ディール）の材料にして、なりふり構わず強引に貿易相手国を米国の言いなりにさせる、という手荒な交渉術をとるつもりだ。

その背景には、米国の生産と雇用を守るため、二国間の貿易赤字削減が必要だとするトランプ政権の誤った認識がある。トランプ政権の独善的な通商政策は、対中強硬派として知られるウィルバー・ロス商務長官とロバート・ライトハイザー通商代表部（USTR）代表、ピーター・ナバロ大統領補佐官（通商製造政策局長）の3人が軸となっていると見てよい。

商務長官が米通商政策の司令塔になるのは珍しいが、ロス氏は2016年9月に発表したナバロ氏との共同論文で、慢性的な貿易赤字を米国の低成長の主要因と見なし、これまで締結した貿易協定の大半は米国にとって不利な内容で、再交渉が必要だとしている¹⁾。

貿易赤字の削減を主張するトランプ氏が17年3月末、中国や日本、ドイツ、メキシコなど対米黒字国を対象にその要因分析を命じる大統領令に署名した。これをテコに通商交渉を有利に進めるつもりなのだろう。

米商務省によれば、17年における米国の貿易赤字は7961億ドル（前年比8.1%増）、そのうち、中国3752億ドル、メキシコ710億ドル、日本688億ドル、ドイツ642億ドル。大統領令はこれら対米黒字国にとって重い圧力となっている。

トランプ政権は、商務省とUSTRによる分析結果をもとに、NAFTA（北米自由貿易協定）や米韓FTAの再交渉、中国や日本などとの二国間交渉で圧力を強め、アンチダンピング税や相殺関

1) Peter Navarro and Wilbur Ross, "Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory and Energy Policy Impacts", September 29, 2016.

税、301条の発動など、不正貿易に対する対抗措置を正当化しようとしている。

米国の貿易赤字が貿易相手国の不公正な貿易によるものであれば、トランプ氏は輸入を制限する保護主義的な措置も辞さない構えだ。中国や日本、ドイツなど対米黒字国では、トランプ政権が公正と互惠主義を隠れ蓑にして、次々保護主義的な措置をとるのではないかとの懸念が高まっている。

(3) 孤立を深める米国、貿易戦争に突入か

巨額の貿易赤字を削減したいトランプ政権が2年目に入って独善的な通商政策を本格化させ、各国の猛反発を招いている。報復措置の応酬が止まらず、中国やEUとの本格的な貿易戦争に突入すれば、世界経済への悪影響は計り知れない。

米国は18年6月、通商法301条にもとづき、中国の知的財産権侵害への制裁措置として、500億ドル相当の中国製品に25%の追加関税を課すと発表した。7月から段階的に発動する。中国が直ちに同規模の報復関税を発表すると、今度は2000億ドル相当の中国製品に対し10%の追加関税を検討すると発表した。トランプ大統領の強気の駆け引きで、制裁と報復の連鎖につながる米中のチキンレース（我慢比べ）は一段と過熱しつつある。

トランプ政権は中国との貿易不均衡だけでなく、国内の先端産業育成を目指した「中国製造2025」も批判的にしている。その重点分野の多くが制裁対象に含まれている。先端産業での米中の覇権争いが絡んでいると見られ、中国への牽制という狙いもある。

米国は、中国が先端産業の育成のために米国企業に技術移転を強要したり、中国の国有企業に巨額の補助金を出して公平な競争を歪めていると批判している²⁾。中国の対米投資の背景には、中国が先端技術を手に入れる目的があるとの米国の懸念は、日本やEUも共有している。

中国の不公正な慣行を止めさせるには、日本やEUとも連携し、WTOのルールに則って解決を図るべきである。ルールを無視して制裁を振りかざすようなトランプ流の強引な手法は決して許されない。

一方、米国による鉄鋼とアルミの輸入制限についても、各国の報復措置の発動が相次いでいる。輸入が増えて国内生産が減少すると、国防に悪影響が生じるという安全保障を理由とした米通商法232条にもとづく措置であるが、矛先は主要な同盟国にも向けられた。

トランプ政権は18年6月、鉄鋼・アルミの追加関税の発動を中国や日本にとどまらず、適用留保していたEUやカナダ、メキシコにも拡大した。各国はWTOのルール違反だと反発し、撤回

2) トランプ政権は18年6月に公表した報告書（Office of Trade & Manufacturing Policy Report: “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and World”）で、中国が米国の「クラウン・ジュエル（王冠の宝石）」に手を伸ばそうとしていると、米国の先端技術を宝石になぞらえ、警戒感を露わにした。

を要求している。しかし、トランプ氏は、米国の製造業と労働者を守るためにはどんな手段でも使うとして、追加関税の措置を撤回する素振りは全くない。

6月にカナダで開かれたG7サミットの焦点は、6か国の首脳がトランプ氏を説得できるかだったが、説得は失敗に終わった。EUとカナダは米国に報復関税を課すと表明し³⁾、自由貿易体制の軸となっているG7内部の貿易戦争という異常事態となった。G7は今やG6+1のような構図になっている。日欧カナダなどG7のメンバー6か国はすべて米国との貿易戦争の相手となってしまった。

中間選挙を控えるトランプ氏は、米国の労働者など支持層にアピールするため、鉄鋼・アルミだけでなく、自動車にまで232条にもとづく追加関税をちらつかせるなど強硬姿勢を見せているが、報復合戦になれば米国も痛手を負うことになる。

サプライチェーン（供給網）のグローバル化が進むなか、貿易戦争に突入すれば米国も無傷ではいられない。米国が仕掛けた貿易制限がブーメランのように米産業の生産と雇用に打撃をもたらす。トランプ氏の思惑とは逆の結果を招くことになる。

グローバルな企業は世界経済の先行きが不透明となることを最も嫌う。トランプ氏は相手国への圧力を取引（ディール）として使っているが、最終的な落としどころが見えない。貿易戦争の帰結が読めなければ、企業は身を縮め、投資も停滞する。ブレーキが利かなくなったトランプ政権の通商政策は、さらなる通商秩序の混乱を招く恐れが強まっている。

2. 米国の TPP 離脱で揺らぐアジア太平洋の通商秩序

（1）TPP 頓挫は中国の思う壺

トランプ大統領は TPP によって米国への輸入が増え、国内の雇用が奪われるとして、2017年1月の就任早々、TPP からの離脱を表明した。しかし、米国の TPP 離脱は、日本の通商戦略やアジア太平洋における経済統合の動きに大きな打撃を与えるだけでなく、米国自らが通商上の利益を失うことになるだろう。

トランプ政権は TPP 離脱によってこのまま本当に「墓穴を掘る」つもりなのか。TPP が、アジア太平洋における米国の影響力を強める最も重要な手段の1つであることは言うまでもない。米国が TPP を離脱すれば、アジア太平洋のルールづくりを自ら放棄することになる。中国がアジア太平洋の覇権を狙い、米国に取って代わろうと積極的に動いているだけに、米国の TPP 離脱をさぞかし中国は喜んだことだろう。

3) EUの報復関税は、ハーレーダビットソン（ウィスコンシン州）、バーボン・ウイスキー（ケンタッキー州）など、トランプ大統領の支持基盤を狙い撃ちしている。

TPP交渉の大筋合意直後に、「中国にルールをつくらせてはならない」と TPPの意義を強調したオバマの声明も空しく、TPPに代わって中国が肩入れするRCEP（東アジア地域包括的経済連携）がアジア太平洋の新たな通商秩序の基盤となるかもしれない。米国の離脱によってTPPが頓挫すれば、中国の思う壺である。

トランプ氏は、いま東アジアで起きている米国にとって「不都合な現実」を直視すべきだ。中国の台頭という新たな地政学的リスクに対応しなければならない。トランプ政権の対応がまずければ、米国はきっと東アジアから締め出されてしまうだろう。それは、東アジアにおけるビジネスチャンスの拡大を狙って、TPPの実現に向けてオバマ政権に支援と圧力をかけてきた米産業界にとっても、想定外の展開に違いない。

（2）癒えぬ「ポスト真実」の後遺症

米国のTPP離脱は、英国のEU離脱問題（Brexit）と同様、ポピュリズム（大衆迎合主義）の危うさを表す事例と言えよう。自由でオープンな社会を重視する米国において、民意の地殻変動が起きている。グローバル化の波に乗り切れない米国の白人中間層を中心に、自由貿易の推進に懐疑的な見方が広がり、過激な発言で米国の保護主義を煽るトランプ氏に支持が集まった。

「ポスト真実（post-truth）」という用語に注目が集まっている。「真実は二の次、重要ではない」という意味だ。今や選挙に勝つためなら何を言っても許される。ポピュリズムに悪乗りし、政治的な目的を遂げるために堂々と虚偽を語るようになった。真実を語ることはもはや重要ではなくなっている。民主主義の危機と言ってよかろう。

トランプ旋風によって、TPPはすっかり悪者になってしまった。諸悪の根源が自由貿易であり、TPPのせいで米国の製造業が打撃を受け、労働者の雇用が奪われるといった極めて正確性に欠く荒っぽい議論が展開されたのは、米国にとって不幸なことである。虚偽に近い議論によって、TPPが米国にもたらす経済的なメリットも、安全保障上の戦略的価値も完全に吹っ飛んでしまった。誠に情けない結末である。

TPPを悪者にした大統領選の後遺症は、そう簡単には癒えないだろう。トランプ氏がTPPからの永久離脱を表明してしまった以上、「ポスト真実」とは言っても、「米国にとってプラスになるように変えた」という形をつくらずに、トランプ政権がTPPを容認するのは極めて困難な状況である。

米国の孤立を厭わず、目先の経済的利益と雇用を優先し、支持者にアピールするトランプ政権の内向きの姿勢は、今秋の米議会中間選挙を控え強まりそうだ。

（3）二国間主義の限界：グローバル・サプライチェーンの分断

米国の通商政策がおかしな方向に向かっている。二国間主義を重視するトランプ政権は、TPP

から離脱する代わりに、主要な貿易相手国とは二国間 FTA を締結していくつもりである。しかし、それはメガ FTA 時代の潮流に逆らうものであり、周回遅れの発想だ。企業のグローバル・サプライチェーン（供給網）を分断させ、使い勝手の悪い二国間 FTA に飽き足らず、メガ FTA の TPP 締結を強く望んだのはほかでもない米産業界である。このまま指を銜えて黙っているのだろうか。

サプライチェーンのグローバル化に伴い、二国間 FTA の限界も明らかとなった。二国間 FTA では、サプライチェーンが展開される国の一部しかカバーされない。サプライチェーンをカバーするために複数の二国間 FTA を締結すると、「スパゲティ・ボウル現象」が生じてしまう。FTA ごとにルール（例えば、原産地規則）が異なれば、企業にとっては煩雑なものとなる。

サプライチェーン全体をカバーするには、メガ FTA が必要だ。域内産と認定し関税をゼロにする条件を定めた原産地規則が、メガ FTA によって統一され、かつ、現地調達比率において域内の「累積方式」が認められれば、原産地証明がかなり容易となる。グローバルなサプライチェーンの効率化という点から見ると、メガ FTA によって「地域主義のマルチ化」が進み、ルールが収斂・統一されていくことのメリットは大きい。

日本の通商戦略にとって気がかりな点は、米国とアジア諸国の二国間交渉によって、日本企業が築いてきたアジア太平洋におけるグローバルなサプライチェーンが分断されることだ。

トランプ政権は、TPP 参加国を対象にアジア太平洋における米国をハブとする二国間 FTA 網の構築を進めるつもりである。しかし、このトランプ政権の二国間主義にもとづく FTA 戦略は、日本にとっては有り難くない。日本が目指すのは、アジア太平洋に広がる日本企業のグローバルなサプライチェーンを包み込むメガ FTA の実現である。米国による二国間 FTA のネットワーク構築は、これを阻害する。アジア太平洋におけるサプライチェーンを分断しかねないからだ。

さらに、NAFTA 再交渉で話し合われている保護主義的な原産地規則や為替操作条項（為替操作に対する制裁の発動）のようなルールが、トランプ政権によって二国間 FTA を通じて強引に導入され、アジア太平洋の共通のルールになるような事態は、何としても日本は避けたい。

このままトランプ政権に好き勝手に暴走させてよいのか。日本は、アジア太平洋の新たな通商秩序の構築に向けて、トランプ政権の暴走をいかにして食い止めるか、日本の通商戦略の真価が問われている。

3. トランプ・リスクに日本はどう対応するのか

（1）日本のシナリオは 4 正面作戦

どうすれば、自由で多角的な貿易を原則とする通商秩序の枠組みの中に米国を引き止めることができるだろうか。目下、それが日本の通商戦略の悩ましい課題となっている。

目下焦点となっている日本の通商戦略を説明するキーワードが、「4つのフロント」である。それは、日本が高いレベルのルールづくりを目指し、TPP11、日EU・EPA、RCEP、日米経済対話の4つの交渉をセットにして同時に進めていくという「4正面作戦」のことだ。

トランプ・ショックから1年、4つのフロントからなる日本の通商戦略は、日EU・EPAとTPP11の2つについては一応の成果を上げた。日EU・EPA交渉は2017年7月に大枠合意、12月に妥結。米国抜きでTPP11交渉は11月に大筋合意、18年1月に最終合意に達した。

これらの決着は、日本にとって戦略的に大きな意義がある。貿易自由化と高いレベルの通商ルールを世界中に広げていくための足場を築くことになったが、保護主義に傾くトランプ政権を牽制し、自由貿易体制の重要性を訴えるという狙いがある。

TPP11は、離脱した米国の要求で盛り込まれた一部の項目（知的財産権や紛争処理、政府調達など22項目）について、実施を一時凍結する⁴⁾。将来的に米国が復帰すれば凍結は解除される。

TPP11は、カナダが合意の土壇場になって文化保護のための例外規定などを求め、早期の合意と署名にも異議を唱えるという波乱があったが、日本による説得が功を奏して18年3月にチリで署名が行われた⁵⁾。

煮え切らぬカナダの姿勢の背景には、トランプ政権の厳しい見直し要求で難航するNAFTA再交渉が絡んでいる⁶⁾。TPP11よりもNAFTAを優先するカナダは、TPP11の合意内容には縛られたくないというのが本音だった。

日EU・EPA（経済連携協定）は、大枠合意後も積み残しとなっていたISDS（投資家と国家の紛争解決）条項の問題を協定から分離し、早期に発効させる方向で合意した。交渉が難航した分野を切り離し、別途協議することにして妥結を優先させた形だ。18年7月に署名を済ませ、19年の発効を目指す。

交渉の決着を急がせたのが、実はトランプ政権の暴走にほかならない。日EU・EPAの大枠合意はG20首脳会議（ドイツ）、妥結はWTO閣僚会合（アルゼンチン）の直前であった。それは、TPPから離脱しWTOにも異を唱え、保護主義への動きを強める米国の通商政策を牽制する狙いがあった。

4) 大筋合意では、①国有企業の扱い（マレーシア）、②石炭産業のサービス・投資（ブルネイ）、③労働に関する紛争解決（ベトナム）、④文化例外（カナダ）、の4項目が凍結について継続協議となった。このうち、①と②は凍結項目に追加、③と④は発効後に各国とサイドレターを取り交わすことで最終合意した。

5) TPP11の新名称は、「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定（Comprehensive and Progressive Agreement Trans Pacific Partnership: CPTPP）」とされた。

6) NAFTA再交渉でも見られるように、米国は自動車の原産地規則の見直しについて、現地部品調達比率の85%への引き上げに加え、米国産部品の50%使用の義務付けを要求、カナダとメキシコの猛反発を招いている。

一方、TPP 頓挫で俄かに注目されたのが RCEP（東アジア地域包括的経済連携）である。13年に始まった ASEAN+6（日中韓、豪 NZ 印）による交渉は難航している。低いレベルでも早期合意を優先する中国に対して、日本は TPP をテコに、時間をかけてでもレベルの高い RCEP を目指す考えだ。

中国の本音は、ASEAN と締結した FTA（ACFTA）のように、関税撤廃など市場アクセスの改善が図れば、ルールの方は低いレベルから段階的に引き上げていけばよいと考えている。しかし、日本は、市場アクセスだけでなく、ルールも含めて交渉全体でバランスある進展を図るべきだと考えており、RCEP をめぐる日中のつばぜり合いがまだしばらく続きそうだ。

日米経済対話は、為替操作や自動車問題で対日批判を強めるトランプ政権に対して、日米間の経済問題について幅広く議論する場を日本側から提案し実現した。これまで17年4月と10月の2回開催されたが、まさに同床異夢、日米の思惑には大きなズレがある。

日本市場へのアクセス拡大を目指す貿易交渉の場だとして、日米 FTA の交渉にも意欲を示す米国に対して、米国の TPP 復帰を願っている日本は、アジア太平洋の貿易・投資のルールづくりに向けた日米協力の場にしたいと考えている。貿易交渉だけに集中すれば、米国から農産物や自動車などで厳しい要求を突き付けられる。そこで、インフラ開発やエネルギーなど分野別の日米協力によって米国の圧力を弱めたいというのが、日本側の本音だろう。

魚心あれば水心、これがトランプ政権に通用するのか。経済協力の案件をいくら提示しても、対日要求は手加減しないだろう。果たして日本の思惑通りに協議が進むのか、対立と協力が織りなす日米経済対話の構図のなか、現時点では着地点がどこになるのか、なかなか見通せない。

日 EU・EPA、TPP11、RCEP の発効によって米企業がアジア太平洋のビジネスチャンスを失うかもしれないと、トランプ政権を焦らせるのが、日本の通商戦略の狙いだ。米国に対して圧力をかけ、日米経済対話の場を利用して、TPP に復帰するよう米国を説得する作戦である。日本は、高を括っている米国の尻に火をつけることができるか。

今後は、日 EU・EPA と TPP11 の早期の発効を目指すとともに、残る2つ、RCEP 交渉と日米経済対話で首尾よく成果を上げることが、日本の通商戦略における当面の課題となっている。

（2）日本が見据えるのは FTAAP への道筋

一旦は片足を棺桶に突っ込んだ TPP だが、日本の主導で残り11か国が結束したことで、修正版 TPP11 の発効に向けて再び前進し始めた。日本がこれまで消極的だった米国抜きの TPP11 に舵を切った理由は何か。米国への説得工作が不調に終わり、TPP が塩漬けのまま時間が過ぎていくと、TPP11 か国の結束が緩み、TPP からのドミノ離れが生じる恐れがあったからである。このため、TPP11 の早期発効に向けた協議を通じて TPP への求心力を維持しようと考えた。もちろん、多国間でなく二国間の交渉に重点を置くトランプ政権を牽制する狙いもあった。

さらに、対中戦略（中国の外堀を埋める）という TPP のもつ戦略的な意義へのこだわりもあった。米国のオバマ政権とともに、日本政府はポスト TPP を睨み、中国も含めて TPP 参加国を APEC 全体に拡げ、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を実現しようとしていた。問題の多い中国に対して、TPP への参加条件として「国家資本主義」からの転換とルール遵守を迫るとというのが、日米がともに描くシナリオであった。

TPP による中国包囲網の形成を警戒した中国は、対抗策として ASEAN+6 による RCEP の実現に動いた。中国は国家資本主義を維持しながら RCEP の交渉を進めている。

APEC（アジア太平洋経済協力会議）は将来的に FTAAP の実現を目指すことで一致しているが、TPP ルートか RCEP ルートか、FTAAP への具体的な道筋についてはまだ確定していない。TPP の頓挫をチャンスと見た中国の習近平国家主席は、途上国でも参加しやすい低レベルの RCEP ルートを軸に据える考えを打ち出すなど、APEC において中国が FTAAP 実現を主導する構えを見せている。

しかし、TPP11 の大筋合意によって TPP が生き残ることができれば、中国の目論見を潰すことができる。TPP 頓挫に喜んだ中国だが、それも羨望となりう。

日本が RCEP 交渉の合意を急がない理由について穿った見方をすれば、FTAAP への道筋として RCEP ルートを主張する中国を牽制する狙いがあるからだ。TPP の延長線上に FTAAP を位置付けている日本としては、TPP11 よりも先に RCEP の方が発効するのを避けたいと考えている。

4. 予断を許さない日本の通商戦略の行方

（1）RCEP 交渉の早期妥結の落としどころ

ASEAN 設立50周年の節目を迎えた2017年、議長国として具体的な成果をアピールしたい ASEAN は RCEP の大筋合意に意欲を示していたが、各国主張の隔たりはなお大きく、17年内としてきた合意目標を18年以降に先送りすることになった。

市場アクセスの改善をめぐるのは、高い水準の貿易自由化を求める日本や豪州に対して、国内の保護を優先する中国やインドが慎重な姿勢を崩していない。ルールに関する交渉でも、これまで合意できたのは経済協力と中小企業の2分野にとどまる。知的財産の保護、電子商取引、貿易円滑化などの重要なルールについてはまだ溝が埋まっていない。

このため、質の高いルールを実現するため、日本は、各国の異なる発展段階も踏まえ、猶予期間を設けるなどの柔軟性措置を提案する一方、キャパシティ・ビルディング（能力構築）の支援を行っていく考えである。

17年11月に開催された RCEP 首脳会議の共同声明では、交渉の妥結に向けて一層努力することが表明されたが、目標期限は示されなかった。これを深読みすれば、18年中の妥結も怪しいとい

うことだろう。

18年7月に東京でRCEP閣僚会合が開催されるが、早期の大筋合意を優先すべきか、高いレベルで市場アクセスとルールのバランスある合意を目指すべきか、この二律背反的な2つの課題に直面して、どのように折り合いをつけるか、難しい選択に迫られている。

日本が米国の尻に火をつける、すなわち、TPP11や日EU・EPAに加えRCEPの合意によって米国に圧力をかけ、TPP復帰を促したいのであれば、高いレベルのRCEPにいつまでも固執し、いたずらに交渉を長引かせることは決して得策ではない。

18年中の妥結を目指すのであれば、RCEP交渉の落としどころは折衷案しかない。「RCEPはAECを超えられない」というRCEPの制約を十分考慮すれば、例えば、ASEAN経済共同体(AEC)の合意に倣って、食いつけられないような形で二段構えのAEC方式(RCEP2018とRCEP2025)の合意案も検討すべきだろう。

（2）日米FTA交渉に対する日本の覚悟

紆余曲折の末によくTPP11が発効にこぎつけても、米国が抜けたままでは日本の通商戦略はまだ道半ばである。日本が米国のTPP復帰を粘り強く訴えていく場が日米経済対話だが、今後、厳しい局面を迎えるかもしれない。

TPPと日米FTAをめぐって、日米の思惑は大きく異なる。焦点の日米FTAについては2017年10月ワシントンでの日米経済対話でペンス副大統領が日米FTA交渉に言及している。11月のトランプ大統領訪日では、日米首脳会談の場でトランプ氏が安倍首相に日米FTA交渉の開始を要求するか否かに注目が集まった。米国抜きTPP11の大筋合意を目指す一方で、もしリーダー役の日本が日米FTAの交渉に踏み切れば、米国の復帰を前提としたTPP11のまとめりかけた交渉も空中分解しかねないと見られていたからだ。

TPPから離脱した米国は、TPPに代わる日米FTAの締結が必要だと考えているが、すぐに日米FTA交渉が開始される状況にはない。NAFTAと米韓FTAの再交渉、大幅な対米貿易黒字を抱える中国との二国間協議を進めなければならない米国にとって、日米FTAの優先順位はそれらよりも低い。現在のUSTRの不十分な陣容では、今はとても日米FTAにまで手が回らない。

しかし、ライトハイザーUSTR代表は2018年3月の米議会証言で、日本に対して日米FTA交渉を要求していると明言している。したがって、日米経済対話の場で必ず、米国は日米FTAの交渉開始を求めてくるだろう。日本としては、徹底抗戦は難しく、最後は受けて立つしかなからう。

だが、もし日米FTA交渉に入ったとしても、決着を急ぐ必要はない。日本としては、ポスト・トランプも視野に入れて、粘り腰で日米FTA交渉をのりくらしと長期戦に持ち込み、最終的に米国のTPP復帰に結び付けるような戦略をとればよい。所詮、TPP以上のものは期待できない日米FTAの交渉に時間をかけるよりも、手っ取り早くTPPに復帰した方が米国にとって得策だと

思わせることができれば大成功だ。

(3) 日米対話の新たな枠組みは FFR

2018年4月の日米首脳会談で、日米間の通商協議の新たな枠組みを設けることが決まった。その名称は「FFR」と呼ばれ、7月下旬に動き出す見通しだ。FFRは、自由(Free)、公正(Fair)、互惠(Reciprocal)の頭文字をとった。茂木経済再生担当相とライトハイザー-USTR代表の2人が担当する。

FFRは日米経済対話の一部として位置付けられるが、経済対話が時間稼ぎに使われているとの米国の不満と批判をかかわすため、「目先を変える」という日本の思惑が働いた。米国の最終的な狙いが日米FTAにあることは明らかだが、トランプ氏の本音は、時間のかかる日米FTAの交渉よりも、18年秋の中間選挙を睨んで目に見える短期的な成果を得たいと考えている。日本が嫌がる日米FTA交渉の要求を「取引(ディール)」の手段に使う、日本の譲歩を引き出そうとしている。

米国が対日貿易赤字の削減を理由に、日本に厳しい市場開放要求を迫ってくることは間違いない。すでに発動した鉄鋼・アルミの追加関税の対象から日本を除外しなかったのも、日米協議の交渉カードにするつもりだろう。牛肉など農産物や自動車などが短期決戦の標的になりそうだ。

米国の対日貿易赤字の8割は自動車関連で占められている。2017年の日本車の対米輸出は173万台とピーク時の半分に減っているが、米国車の対日輸出はわずか1.3万台である。米国は安全・環境基準に関する規制を問題視しているが、欧州車の30万台と比較すれば、米自動車メーカーの販売努力が足りないと言えない。

しかし、米韓FTA再交渉での合意(18年3月)では、米国が鉄鋼・アルミの輸入制限について韓国を適用除外するのと引き換えに、韓国は輸出自主規制を飲まされた。日本に対しても輸入拡大が難しければ、対米輸出を規制するように迫ってくる可能性があると見るべきだろう。

他方、米国産牛肉は、2003年に米国で発生したBSE(牛海綿状脳症)の影響で、今や豪州産のシェアが米国産を上回っている。15年の日豪FTA発効に続き、TPP11も発効すれば、豪州産の関税は最終的に9%に下がる一方、TPP離脱によって米国産の関税は38.5%のままである。17年に発動された米国産冷凍牛肉に対するセーフガードの撤廃と合わせて、牛肉の関税引き下げについて米国から厳しい要求が出されるのは必至だ。

在韓米軍の撤退もちらつかせて韓国の譲歩を引き出したトランプ流の「取引外交」を、日本政府も警戒している。トランプ政権が背に腹は代えられないと、なりふり構わず経済と安全保障の問題を絡ませ、目下焦眉の北朝鮮問題と引き換えに日本の譲歩を迫ってくる可能性も高く、日本にとっては非常に難しい交渉になりそうだ。

（４）TPP 復帰へのトランプ大統領の本気度

日米 FTA の締結を回避し、米国の TPP 復帰に向けて圧力を強めていくという日本の通商戦略のシナリオが果たしてどこまで功を奏するのか、期待と不安が錯綜するなか、突如、トランプ大統領のサプライズ発言が飛び出した。

トランプ氏は2018年1月25日の米国 CNBC テレビのインタビューと、26日の世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）の演説で、再交渉を条件に TPP 復帰を再検討する可能性があるとは表明した。

米国抜きの TPP11 の実現は難しいと高を括っていたトランプ政権が、予想外の TPP11 の動き（カナダも含め3月8日にチリで署名）の動きに焦ったのか、食肉業界など米産業界からの突き上げで、今秋の中間選挙を睨んだその場しのぎの苦肉の対応だったのかもしれない。

このトランプ発言がどこまで本気なのか、マルチとバイの日米攻防について潮目が変わるのか、NAFTA 再交渉なども行き詰まり、1年目の米通商政策が成果を得られていないことから、2年目に入って軌道修正するのか、様々な憶測が飛び交うなか、トランプ氏は18年4月、与党の共和党議員らとの会合で、TPP 復帰に向けた条件を検討するよう USTR に指示した。米国にとって「かなり良い協定」になるよう再交渉できるかどうかを具体的に検証することになり、トランプ氏の踏み込んだ発言とも言える。

しかし、このトランプ氏の指示は、トランプ政権に対する不満のガス抜きを図るためだと見た方がよい。TPP11 加盟国は2018年3月、米国抜きの TPP11 の署名にこぎつめた。さらに、トランプ政権による鉄鋼・アルミの輸入制限や、中国の知的財産権侵害への制裁関税に対抗して、中国が米国の農産物に対する報復関税を表明した。このため、米国の農家は、TPP 離脱と中国の貿易摩擦が農産物輸出に与える悪影響に不満を募らせていた。

日本は米国の TPP 復帰検討を歓迎するが、再交渉には否定的である。まずは TPP11 の発効を再優先にし、その後に TPP11 の拡大（米国の復帰や新規参加国の受け入れ）を進める方針である⁷⁾。

今回のトランプ発言を受けて、日本は日米経済対話の場で米 TPP 復帰の問題を取り上げ易くなったことは間違いない。TPP と日米 FTA をめぐり日米の思惑が大きく異なるなかで、日本は、日米 FTA 交渉を後回しにできるうまい口実を掴んだと言える。

トランプ氏がどこまで真剣に米国の TPP 復帰に動くかは不透明だ。TPP11 が発効した後に参加する場合、11 加盟国との力関係で米国の立場はこれまでよりも弱くなる。したがって、日本は強気に転じ泰然として動かず、米国が頭を下げ TPP に参加したいと言ってくるのをただ待っていればよいとする意見も少なくない。だが、本当にそれでよいのだろうか。全面降伏のような形の TPP

7) タイ、インドネシア、フィリピン、韓国、台湾、パプアニューギニア、コロンビア、英国などが TPP11 への参加する意向を表明している。

復帰では支持者を裏切る恰好になるトランプ氏の「TPP ジレンマ」にも配慮すべきだろう。

「待てば海路の日和あり」と言われるが、「トランプの嵐」はまだ吹き荒れている。当分の間は止みそうもないが、絶好のタイミングで安倍首相から助け舟を出せば、トランプ大統領にとってはまさに「渡りに船」だろう。米国の TPP 復帰の成否については、落としどころを考えて「裏技」と言える妙案を打ち出せるかどうかのカギとなる。ガラス細工を壊さないように整形手術は避け、厚化粧と衣替えをした新装 TPP の成立を模索すべきではないか。

参考文献

- 馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『TPP の期待と課題：アジア太平洋の新通商秩序』文眞堂，2016年10月。
- 馬田啓一「米国の TPP 離脱の衝撃：トランプは本当に墓穴を掘るのか」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2016年12月，No. 310。
- 馬田啓一「日本の対米通商戦略に死角はないか：日米経済対話の落とし穴」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2017年4月，No. 333。
- 馬田啓一「トランプショックとアジア太平洋の経済統合の行方」，霞山会『東亜』，2017年6月，No. 600。
- 馬田啓一「アジア太平洋の通商秩序を揺るがすトランプ米政権」，国際貿易投資研究所『世界経済評論』，2018年3月・4月号（2月刊）。
- 馬田啓一「トランプ大統領の TPP 復帰発言は本気なのか」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2018年2月，No. 363。

（杏林大学名誉教授）