

アジア太平洋の通商秩序とトランプ・リスク

馬 田 啓 一

アジア太平洋の通商秩序を揺さぶる最大のリスク要因は、米国第一主義を掲げるトランプ政権の独善的な通商政策と言っても過言でない。トランプ政権の暴走をいかにして食い止めるか。機能不全に陥った WTO が打つ手を欠く中、日本が描く通商シナリオは「4 正面作戦」だ。

米国抜きの TPP11, 日 EU・EPA, RCEP の3つのメガ FTA を発効させ、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、日米経済対話 (FFR を含む) を利用して、米国の TPP 復帰を粘り強く説得していく方針である。

一方、TPP を離脱したトランプ政権が包括的な日米 FTA 締結を日本に迫る中、TPP11を主導する安倍政権は、日米の FTA 交渉を拒み続けてきた。しかし、理不尽な自動車関税による脅しで日本に譲歩を迫るトランプ流の「ディールの罠」に嵌り、結局、米国の要求を受け入れ、実質的に日米 FTA の交渉が開始されることになった。

日米 FTA と米国の TPP 復帰の可能性をめぐる日米の思惑が交錯する中で、「TAG (物品貿易協定)」という表現へのこだわり、安倍政権の戦略的な意図が読み取れる。果たして日本のシナリオに沿った展開に巻き返せるのか、それとも、日本はこのまま「ディールの罠」から逃れられないのか。そのカギはペンス演説に隠されている。日本は「中国カード」を切れるか、日米の貿易協議は安倍政権にとってまさに正念場と言える。

はじめに

アジア太平洋の通商秩序を揺さぶる最大の危機要因は、目下、TPP を離脱し暴走するトランプ政権の通商政策だ。米国第一主義を掲げるトランプ政権の保護主義的な姿勢が、各国の大きな不安と懸念を生んでいる。

トランプ政権の暴走をいかにして食い止めるか。機能不全に陥った WTO が頼りにならない中で、日本は米国の TPP 復帰の可能性も視野に置きながら、米国抜きの TPP11, 日 EU・EPA, RCEP, 日米経済対話 (FFR を含む) に取り組んできた。だが、日本の通商戦略はまだ道半ばである。

米国の TPP 復帰か、包括的な日米 FTA 締結か、日米の思惑が交錯する中で、果たして

日本のシナリオ通りの展開となるのだろうか。それともトランプ政権が仕掛ける「ディールの罠」に日本は嵌ってしまうのか。

以下、トランプ政権の暴走に翻弄される日本の通商戦略について鳥瞰したい。

1. 保護主義の道を暴走するトランプ政権

1-1 米国が仕掛ける貿易戦争の代償

トランプ政権が2年目に入ってから独善的な通商政策を本格化させている。米中貿易戦争がこのままエスカレートしていくと、世界経済への悪影響は計り知れない。

米国は2018年6月、米通商法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、7月から段階的に発動した。中国が直ちに同規模の報復関税を発表したため、今度は2000億ドル相当の中国製品に対し10%の追加関税を9月に発動した。だが、その後も、10%から25%への関税引き上げをちらつかせるなど、対中強硬姿勢は半端でない。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。先端産業での米中の覇権争いが絡んでおり、中国に対する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¹⁾。

中国の対米投資の背景には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は安全保障を理由とした米通商拡大大法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2018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、適用を留保していた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ている。

6月にカナダで開かれたG7サミットの焦点は、6カ国の首脳がトランプ氏を説得できるかだったが、不調に終わった。EUとカナダは米国に報復関税を課すと表明、自由貿易体

1) 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。

制の軸となっている G 7 内部であわや貿易戦争かという異常事態となった。保護主義への対応をめぐり、G 7 は今や G 6 + 1 のような構図になっている。

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ているが、際限のない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中、貿易戦争に突入すれば、米国も無傷ではいられない。トランプ氏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ことになる。

1-2 米中新冷戦への危険な構図

2018 年 10 月、ペンス副大統領はハドソン研究所の演説で、中国による知的財産権の侵害や技術の強制移転、国有企業への補助金、覇権主義による軍事的拡張などを非難し、「中国を甘やかす時代はもう終わった」と宣言した。

チャーチルが「鉄のカーテン」を語った演説に匹敵するとの見方も少なくない。戦後の米中関係において、米国が中国経済を支援し国際秩序に取り込もうとした時代がペンス演説で終わりを告げ、米中が「新冷戦」に突入する危険性も高まっている。

トランプ政権が対中強硬路線に転換したのは、国家資本主義という異質なイデオロギーを持った中国が経済と安全保障の両面で米国の覇権を脅かし始めたからだ。2018 年 8 月には米国防予算の大枠を決める国防授權法が成立し、米国への投資規制と米国からの輸出管理を内容とする法律が盛り込まれた。外国投資リスク審査近代化法と輸出管理改革法だ。さらに、米国は通信インフラから、中国大手の華為技術（ファーウェイ）や中興通訊（ZTE）などを排除しようとしており、政府調達禁止を打ち出し、同盟国にも同調するよう求めている。

そうした中、2018 年 12 月 1 日の米中首脳会談で 90 日間の貿易協議に入ることに合意した。この間 10% から 25% への関税引き上げを棚上げにするとし、期限を 19 年 3 月 1 日とした。米中貿易協議の焦点は、① 貿易不均衡の是正、② 知的財産権の保護強化、③ 中国の構造改革、の 3 つに分けられる。

国内経済への打撃が深刻になりつつある中国としては、何とか妥結に持ち込みたいところだろう。このため、米国の対中貿易赤字縮小と中国市場の開放については、大豆などの農産品や天然ガス（LNG）の輸入拡大、金融・自動車の外資規制緩和など、米国の要求にできるだけ応じる覚悟である。また、知的財産権の保護強化についても、一定の時間をかけて前向きに対応していくとしている。しかし、国家資本主義からの転換につながる中国の構造改革については、国家運営の原則に抵触するとして、国有企業優遇策の見直しや「中国製造 2025」の撤廃には応じない方針である。

中国の構造問題をめぐる米中の溝は深く、貿易戦争の終焉と言えるような完全な合意は難しい。何らかの成果が得られたとしても一時的な小休止に過ぎず、根底にある覇権争いの構図は変わらないため、中長期的な対立は続くと見てよい。

1-3 米国の暴走に打つ手を欠いた WTO

トランプ政権が次々と打ち出す貿易制限に対して、打つ手を欠いた WTO の存在意義が問われる事態となっている。米国は WTO のルールを恣意的に拡大解釈し、2018年3月、232条にもとづく安全保障上の理由で鉄鋼とアルミの輸入に対して追加関税を課し、さらに、7月からは段階的に301条にもとづく知的財産権侵害への対中制裁措置として追加関税を発動するなど、米中の報復合戦がエスカレートしている。

トランプ政権は、巨額の貿易赤字を縮小させるためには WTO ルールに違反しそうな灰色措置も辞さない覚悟だ。WTO 軽視と言っても過言でない。米国にとって不利となるような WTO の判断には従わない方針もすでに明らかにしている。

そうした中、2018年7月、トランプ大統領が「WTO が米国を不当に扱えば、米国は何らかの行動を起こす」と言った。WTO 離脱も辞さない強い姿勢を見せることで WTO を牽制し、貿易交渉を米国に有利に運ぼうとする、ディール好きのトランプ氏の思惑が透けて見える。

トランプ政権は2018年8月下旬、9月末に任期切れとなる WTO 上級委員の再任を認めないと表明した。WTO の紛争解決の最終審にあたる上級委員会で米国が不利な扱いを受けているとの理由からだ。

上級委員の定数は7人で、1つの案件に対して3人が担当する。再任されず欠員が4人に増えたので、残りの委員は3人（インド、米国、中国）、自国が関わる紛争を担当できないため、紛争解決の機能不全が現実味を帯びてきた。この状況が続くと、2019年末には1人のみとなる。

WTO に提訴すると紛争処理小委員会（パネル）が設置されるが、パネルの報告に不服なら上級委員会に上訴できる。だが、機能不全に陥れば紛争案件は宙に浮いてしまう。

米国に鉄鋼・アルミの追加関税を課せられた国々が次々と WTO に提訴しているが、WTO の紛争解決が機能しなければ、いくら訴えられてもトランプ政権は痛くも痒くもない。穿った見方をすれば、WTO の機能不全がトランプ政権の狙いではないのか。

一方、WTO は新たなルールづくりでも機能不全となっている。2001年に開始が宣言されたドーハ・ラウンドの交渉は失速し、もはや「死に体」同然だ。分野別の部分合意を目指した2017年12月の WTO 閣僚会合では各国の足並みが揃わず、閣僚宣言を採択できなかった。米国が歩み寄りの姿勢を全く示さず、WTO 批判に終始するなど、閣僚会合の議論の足を引

っ張ったとされる。

トランプ政権は、中国に不公正な貿易慣行を是正させるには、現行の WTO ルールでは不十分であり、301条にもとづく関税引き上げといった米国による制裁措置の発動しかないと考えている。閣僚会合で、米国が WTO の機能不全と WTO 改革の必要性を訴えたのは、その後に発動された米国の対中制裁も止むなしとの大義名分を得るための布石だったとも考えられる。

2. 米国の TPP 離脱の衝撃——揺らぐ通商秩序

2-1 TPP が頓挫すれば中国の思う壺

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、米国自らも通商上の利益を失うことになるだろう。

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一つであることは言うまでもない。米国の TPP 離脱は、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 離脱によって TPP が頓挫すれば、中国の思う壺である。

TPP 交渉を主導したオバマ政権は、ポスト TPP を睨み、将来的には中国も含めて TPP 参加国を APEC (アジア太平洋経済協力会議) 全体に広げ、FTAAP (アジア太平洋自由貿易圏) を実現しようとした。タイ、フィリピン、インドネシア、台湾、韓国など、APEC 加盟国が次々と TPP に参加し、中国の孤立が現実味を帯びるようになれば、中国は TPP 参加を決断せざるを得ない。投資や競争政策、知的財産権、政府調達などで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いうのが、米国が描くシナリオであった。

TPP からの米国の離脱はサッカーのOWNゴールみたいなもので、中国は「命拾いした」とさぞかし喜んだであろう。ただし、それも束の間、TPP11の妥結により糠喜びであったと知るのである。

2-2 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と、トランプ氏は勘違いしているのではないか。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い。

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。誠に情けない話である。

TPP を悪者にした2016年の大統領選挙の後遺症は、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、2020年の大統領選挙を控え一層強まりそうだ。

2-3 「逆走」するトランプ政権の FTA 戦略

米国の FTA 戦略が逆走り出した。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。二国間 FTA の方が米国に有利な交渉ができると信じているからだ。

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他でもない米産業界である。

さらに、トランプ政権は TPP からの離脱にとどまらず、これまで締結した FTA を見直すつもりだ。グローバル・サプライチェーンの拡大により海外から安価な製品・部品の輸入が増大し、米製造業の衰退につながったとの認識から、米国内の生産と雇用を増やすための保護主義的な項目を FTA に盛り込もうとしている。

トランプ政権の要求で NAFTA (北米自由貿易協定) の見直しが行われ、2018年8月の米墨合意、9月の米加合意を経て、11月に調印されたメキシコ、カナダとの間の USMCA (米墨加貿易協定) の合意内容を見ると、原産地規則の強化、為替条項 (為替操作に対する制裁の発動) や対米輸出規制の導入など保護主義色が非常に濃いダーティ FTA に後退して

いる²⁾。サプライチェーンへの打撃は避けられず、日本企業の北米戦略も練り直しが必至の情勢だ。

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、日本にとっては受け入れがたい。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グローバル・サプライチェーンを分断しかねないからだ。

とばっちりの構図の中で、アジア太平洋の通商秩序を揺るがすトランプ政権の暴走をいかにして止めるか、それが日本の通商戦略の悩ましい課題となった。

3. 暴走するトランプ政権に対する日本の対応

3-1 WTO 改革に米国を巻き込む日本、その狙い

トランプ政権の暴走を止めるべき立場の WTO が、皮肉なことにルール策定だけでなく、監視と紛争処理の面でも機能不全の危機に陥ってしまっている。報復関税の応酬に歯止めをかけ、揺らぐ自由貿易体制を再構築できるのか。そのカギは「自由貿易の砦」である WTO の再生にかかっており、そのためにも WTO 改革の機運を盛り上げる必要がある。

WTO 改革については、意思決定方式の見直し、新分野のルールづくり、S&D 条項（途上国への特別待遇）の再検討、紛争解決の機能強化など様々な提案が出ている。とくに、WTO ルールを無視した米国の一方的な対中制裁関税には問題があるとしても、米国が批判する中国の国有企業や補助金政策などに対応するルールづくりは改革案の一つとして検討すべきである。また、デジタル・エコノミーの進展に伴い、デジタル保護主義の動きが見られる。国境を越えたデータの流通自由化などのルールづくりは急務だ。さらに、アフリカなどの最貧国は別として、中国やインドなどの新興国に対しては S&D による例外扱いはもう必要がないといった米国の主張にも一理ある。

しかし、ドーハ・ラウンドの停滞が示すように、コンセンサス方式（全会一致）が WTO での合意を困難にしている。意思決定方式の見直しを求める声も多く、すでに「プブリ合意」と呼ばれるような一部の有志国による個別テーマごとのルールづくりを目指す動きも始めている。

2) USMCA は、①自動車の現地調達比率を62.5%から75%に引き上げる、②自動車の40%は自給16ドル以上の工場で生産する、③米国が乗用車関税25%引き上げを発動しても、メキシコ、カナダの対米輸出台数が260万台を超えなければ適用除外とする、④為替介入を含む競争的な通貨切り下げを自粛する為替条項を盛り込む、などで合意した。

WTO のルールよりも国内法を重視するトランプ政権の姿勢は、そう簡単には変わらないだろう。それでも日本は EU と連携して、WTO 改革を餌にして、米国が WTO から離反しないよう粘り強く働きかけるべきだ。

ライトハイザー USTR 代表は WTO 改革に積極的とされ、日本や EU とも改革の必要性で一致している。2018年9月の日米欧三極貿易相会合では、中国の不正貿易慣行などに連携して対処するために、WTO 改革案を共同提案することで合意した。また、デジタル貿易のルールづくりに向けた WTO の有志国会合が19年1月にスイスのダボスで開かれ、年内の交渉開始を目指すことで合意した。そこには米国も参加している。

多国間主義にもとづく自由貿易体制を支える WTO の存在意義は大きい。その認識を共有し、WTO を改革し再生させることが必要だ。一筋縄ではいかぬトランプ政権を WTO につなぎ留めるために、WTO の改革と再生に米国も巻き込んでいくのが日本に求められた役割だろう。

3-2 日本の通商シナリオは4正面作戦——米国の尻に火をつけられるか

だが、WTO 改革を期待して待っている時間も余裕もない。機能不全の WTO が今一つ頼りにならない中で、どうすれば、トランプ政権の暴走に歯止めをかけられるか。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。それは、米国の TPP 復帰の可能性を睨みながら、米国抜きの TPP11、日 EU・EPA、RCEP、日米経済対話（FFR を含む）の4つの交渉をセットにして進めるというものである。

TPP11と日 EU・EPA、RCEP の3つのメガ FTA 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ってしまうと、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粘り強く説得するという作戦である。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。

トランプ・ショックからまる2年が経ち、日本の通商戦略は、TPP11と日 EU・EPA の2つの交渉はすでに合意に達し、一応の成果を上げた。TPP11（CPTPP）は2018年12月末に発効し³⁾、日 EU・EPA も2019年2月に発効している。

日本にとって、これらの決着は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拡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。

3) TPP11の新たな正式名称は、「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。

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、実施を一時凍結した。将来的に米国が復帰すれば凍結は解除される。

日 EU・EPA 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。

残るのは RCEP だが、2013年に始まった ASEAN + 6（日中韓、豪 NZ 印）による RCEP の交渉は、日中のつばぜり合いが続き難航している。

3-3 日本が見据えるのは FTAAP への道筋

米国の TPP 離脱によって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カ国が結束し、TPP11（CPTPP）の発効にこぎつけた。日本がこれまで消極的だった 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カ国の結束が緩み、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 の持つ戦略的な意義へのこだわりもあった。TPP への参加と引き換えに、中国に国家資本主義からの転換を迫るというのが、日米が共有するシナリオであった。一方、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つつ RCEP の交渉を進めようとしている。

APEC 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確定していない。TPP の頓挫をチャンスと見た中国は、途上国でも参加し易い低いレベルの RCEP ルートを軸に据える考えを打ち出すなど、APEC において FTAAP の実現を主導する構えを見せている。

しかし、TPP11の合意によって TPP が生き残れば、中国の目論見を潰すことができる。TPP 頓挫に一旦は喜んだ中国だが、それも糠喜びに終わる。これが、TPP11の実現に動いた理由の一つであることは間違いない。

日本が当初、RCEP 交渉の合意を急がなかった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ったからだ。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た。日本が RCEP の早期妥結に軸足を移したのは、

2018年に入って TPP11の発効にメドが立ってからである。

TPP11の発効後、2019年1月に東京で閣僚級による「TPP 委員会」（運営に関する最高意思決定機関）が開催され、新規加盟の手続きなどを採択、新たな国・地域の参加を通じて TPP を拡大していく方針を確認した。現在、タイ、インドネシア、フィリピン、韓国、台湾、コロンビア、英国などが参加や関心を表明している。

TPP によってカバーされる国際生産ネットワークとグローバル・サプライチェーンが拡大していけば、TPP への不参加がもたらす不利益（貿易転換効果）を無視できなくなる。焦りだすのは中国だけではない、トランプ政権もだ。

3-4 RCEP 交渉の落としどころは AEC 方式の合意案

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フィリピンは RCEP の大筋合意に意欲を示したが、各国主張の隔たりは大きく、2017年内としてきた合意目標を2018年以降に先送りすることになった。

市場アクセスとルールを柱に質の高い協定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。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を迫られる中、2018年8月にシンガポールで RCEP 閣僚会合が開催され、「18年中の実質合意」を目指すことで一致した。

しかし、RCEP 交渉は最終段階に進んだが、2019年に総選挙を控えるインドが関税削減で譲らなかったため決着には至らず、2018年11月の首脳会議で「19年に妥結する」との決意が表明された。

これまでに合意できたのは全18の交渉分野のうち7分野にとどまる。知的財産、電子商取引、投資ルール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。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だ。

しかし、日本が米国の尻に火をつけたいなら、すなわち、TPP11や日 EU・EPA に加え RCEP の妥結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、質の高い 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。

2019年中の妥結を目指すならば、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、ASEAN 経済共同体（AEC）の合意の仕方に倣って、AEC 方式の合意案（RCEP2019と RCEP2025の二段構え）で折り合うべきではないか。

3-5 日米経済対話は同床異夢——マルチとバイの攻防

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、日米摩擦を避けたい日本側が、日米間の経済問題について、3つの分野（貿易投資のルール、財政・金融・構造改革、分野別の日米協力）から幅広く議論する場を提案して実現したものである。日米のナンバー2である麻生財務相兼副総理とペンス副大統領が仕切ることになり、これまで2017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った。

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 復帰を願う日本は、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議の場にしたいと考えた。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も持ち出して米国の圧力を弱めたいというのが、日本側の本音だった。

「魚心あれば水心」、果たしてこれがトランプ政権に通用するのか。日米協力の案件をいくら提示しても、結局、対日要求は手加減されないのではないか。実際、日本が米国の TPP 復帰を粘り強く訴えていく場として日米経済対話を考えたが、その後、厳しい局面を迎えることになった。

焦点の日米 FTA 交渉については、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 交渉に言及したことから、11月のトランプ訪日に伴い開催される日米首脳会談で、トランプ大統領が安倍首相に日米 FTA 交渉の開始を要求するのか否かに注目が集まった。

米国抜き TPP11 の大筋合意を目指しているさなか、もしリーダー役の日本が日米 FTA の交渉に踏み切れれば、米国の TPP 復帰を前提にした TPP11 のまとま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。

一方、TPP から離脱した米国も、TPP に代わる日米 FTA の締結が必要だと考えていたが、米通商代表部（USTR）の不十分な陣容では、すぐに日米 FTA 交渉を開始できる状況にはなかった。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貿易協議を進めなければならない米国にとって、日米 FTA の優先順位は低かった。

しかし、ライトハイザー USTR 代表は18年3月の米議会で、日本に対して日米 FTA 交渉を要求していると証言しており、日米 FTA 交渉に対する日本の覚悟が問われる展開になっていった。

4. 予断を許さない日米貿易協議の行方——日本の思惑通りとなるか

4-1 TPP 復帰のトランプ発言の本気度

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中、突如、トランプ大統領のサプライズ発言が飛び出した。2018年1月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」と表明したのである。

米国抜きの TPP11は実現しないと高を括っていたトランプ政権が、2018年3月にチリで署名するという予想外の TPP11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、2018年11月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だろう。

このトランプ発言がどこまで本気なのか、様々な憶測が飛び交う中、トランプ氏はさらに2018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具体的に検証することにしたのである。

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ったようだ。米国の農家は、TPP 離脱に加えて中国と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。

一方、日本は米国の TPP 復帰検討を歓迎したが、再交渉の可能性は否定した。まずは TPP11の発効を再優先にし、その次に TPP11の拡大（米国の復帰や新規参加国の受け入れ）を進める方針に変更はなかった。

トランプ発言を受けて、その後の日米協議で米国の TPP 復帰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に大きなズレが生じている中で、日本は、日米 FTA の議論を TPP 復帰の問題にすり替えるための「うまい口実」を掴んだと言える。

4-2 「FFR」と呼ばれる日米の新貿易協議に衣替え

2018年4月の日米首脳会談で「自由で公正かつ互恵的な貿易取引のための協議」と呼ばれる貿易協議の新たな枠組みを設けることが決まった。自由 (Free)、公正 (Fair)、互恵 (Reciprocal) の頭文字をとり、通称「FFR」と呼ばれる。茂木経済再生相とライトハイザー USTR 代表の2人が交渉を担うことになった。

FFR は日米経済対話の一部として位置付けられたが、日米経済対話が日本の時間稼ぎに使われているとの米国の不満と批判をかわすため、「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は日米 FTA にあったが、トランプ氏の本音は、時間のかかる日米 FTA の交渉よりも、2018年秋の中間選挙を睨んで目に見える短期的な成果を得ることを優先した。

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事実であった。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、FFR の交渉カードにするつもりだったからだ。牛肉など農産物や自動車などが短期決戦の標的になると見られていた。

ところが、当初2018年7月の FFR 開始予定が、結局、9月下旬に大きくずれ込んだ。米中の報復合戦がエスカレートした結果、USTR は対中追加関税の対応に多くの時間がとられ、さらに、2018年7月の米 EU 合意に向けた協議も重なって、日米の FFR が完全に後回しにされてしまったからである。

4-3 「TAG」という表現にこだわる安倍政権

2018年9月の日米首脳会談で、FFR の下で日米貿易協定の交渉を開始することが合意された。しかし、日本政府が共同声明の英文にはない「TAG」という造語を使ったことから、野党などから「TAG を捏造」と批判されることになった。

日本政府が発表した共同声明(日本語訳)には、「日米両国は、所要の国内調整を経た後に、日米物品貿易協定 (TAG) について、また、他の重要な分野(サービスを含む)で早期に結果を生じ得るものについても、交渉を開始する」と書かれている(傍線は筆者による)⁴⁾。TAG に固執しているところに、日本の戦略的な意図が読み取れる。安倍首相も、「TAG は日本がこれまで締結した包括的な FTA とは全く異なる」ことを強調している。

TPP から離脱したトランプ政権が包括的な日米 FTA の締結を日本に迫る中、TPP11 を主導する安倍政権は、日米 FTA 交渉には絶対に応じないと言い続けてきた。しかし、二国間主義にもとづき追加関税で脅しながら相手国に譲歩を迫るトランプ流の交渉術が一応の成果を上げ、それが多国間よりも二国間の交渉の方が米国に有利だというトランプ政権の主張を勢いづかせ、「米国の TPP 復帰が最善」と主張する日本にとっては不都合な状況になった。

結局、自動車の25%追加関税の対象から日本を除外させることが、安倍政権の優先課題と

4) 日米共同声明の英文は次の通りとなっている。goods の頭文字が大文字でない点に注意されたい。The United States and Japan will enter into negotiations, following the completion of necessary domestic procedures, for a United States-Japan Trade Agreement on goods, as well as on other key areas including services, that can produce early achievements. 因みに、米国側はこの協定を「USJTA」と呼んでいる。

なってしまう、米国の要求を受け入れ実質的に日米 FTA の交渉開始に合意するしかなかった。TAG は、トランプ流の「ディールの罠」に嵌った日本の苦肉の策だ。

TPP か日米 FTA か、日米の思惑が錯綜する中、日本は着地点に向けてどのようなシナリオを描いているのか。玉虫色の日米共同声明には、さらに、「上記協定の議論が完了した後、他の貿易・投資の事項についても交渉」とある。

安倍政権では、第1段階は関税撤廃など TAG に限定、第2段階で関税以外のルールづくりを目指すという2段階方式のシナリオを描いている。ただし、米国の TPP 復帰を諦めていない。深読みすれば、ポスト・トランプも睨みながら、第2段階のルールづくりで日米 FTA の議論を TPP 復帰問題にすり替えるチャンスを狙うしたたかな戦略を考えている。それがまた、米国の TPP 復帰を前提に TPP11 (CPTPP) をまとめ上げた安倍政権の矜持と言えよう。

表現がどうであれ、TAG は紛れもなく FTA である。関税撤廃などを米国だけの特別扱いにするのであれば、FTA を締結しなければ、WTO 協定の最恵国待遇原則に違反するからだ。

TAG に関する日本側の最大の懸念材料は、米国が TPP 水準を超える農産物の市場開放を日本に要求してくることだ。その懸念を払拭するため、「農産物の市場アクセスは TPP の水準を超えない」との文言が合意文書の了解事項として盛り込まれた。

さらに、2018年7月の米 EU 合意と同様、交渉中は米国が日本に対して自動車の25%追加関税を課さないようにするため、「交渉中は、共同声明の精神に反する措置の発動を控える」という表現で米国の確約を得た。これら2つの約束を取り付けたという意味で、安倍政権は米国の圧力下で満点に近い合意を得たと言ってよからう。

だが、今後の展開は予断を許さない。その後「TPP 以上の譲歩を日本に要求する」というパーデュー農務長官の発言が飛び出すなど、「TPP 並み」が農産物の攻防ラインとなるのは必至だ。さらに、米国側の了解事項に、「自動車分野について、米国内での生産及び雇用の増大に資するものとする」という文言が盛り込まれたことが火種となろう。米自動車メーカーは日本市場において戦意を喪失しており、日本への自動車輸出は増える見込みがないため、日本の対米自動車輸出を規制するという「管理貿易」の議論に発展しそうだ。

4-4 死角だらけの日本の交渉シナリオ

日本は物品に絞った TAG の交渉に限定したいが、トランプ政権はサービスその他重要な分野も含めた包括的な FTA を目指しており、日米の思惑に違いが見られる。果たして日本のシナリオ通りの展開となるのだろうか。

米国の貿易関連法により、貿易交渉開始の30日前に、USTR は議会に交渉目的を通知し

なければならない。このため、USTR は2018年12月21日、日本との貿易協議に向けて22分野の要求項目を議会に通知した。22項目の中身を見れば、TPP とほとんど同じような分野が並んでおり、包括的な日米 FTA の締結を目指すトランプ政権の強い姿勢がうかがえる。

2018年12月10日にワシントンで開かれた USTR の公聴会では、米国の業界団体から TPP を上回る水準の協定を求める声が相次いだ。このため、要求項目には、農産品の関税引き下げや自動車貿易の改善にとどまらず、通信や金融などサービス分野を盛り込んでいる。さらに、薬価制度や為替の問題も協議するとしている。

米国との貿易交渉で日本が最も警戒すべき点は、NAFTA の再交渉によって新たに締結された USMCA (米墨加貿易協定) を成功事例として、トランプ政権がカナダとメキシコに吞ませたのと同じ項目を日本にも要求してくることだ。例えば、① 為替条項、② 輸出規制、③ 原産地規則、④ 非市場国条項などである。

日本が最も反発する項目は、通貨安誘導を禁ずる為替条項の導入である。米自動車業界は円安による日本車の輸出攻勢を恐れている。このため、円売り介入だけでなく、日銀の異次元金融緩和までも円安誘導策と見ている。日本は交渉対象から為替を外し、日米の財務当局に委ねたい考えだ。

日本の対米黒字の76% (2017年度) が自動車・同部品で占められていることから、トランプ政権が、日米貿易不均衡の是正を理由に日本に対して自動車の対米輸出規制を求めてくるのは明らかだ。USMCA では、米国が自動車に25%の追加関税を課しても、カナダとメキシコの対米輸出台数がそれぞれ260万台を超えなければ適用除外にしている。米国は日本に対しても同様の要求をしてくる可能性が高い。

また、自動車の原産地規則も、USMCA では自動車部品の現地調達比率はこれまでの62.5%から75%に引き上げられ、自動車の40%は時給16ドル以上の工場で生産しなければならない、極めて保護主義色の濃い内容に変更された。TPP の自動車に関する原産地規則については米議会でも不満が多い。このため、日本に対して TPP 合意の45~55%よりも厳しい現地調達比率を要求してくることが予想される。

トランプ政権の最大の狙いは、これら原産地規則の強化と対米輸出規制の実施によって、自動車の輸出削減と米国での現地生産拡大を日本側に受け入れさせることだ。USMCA のやり方を踏襲し、WTO ルールを無視した形で強引に日本に譲歩を迫るに違いない。

さらに、米国は、中国のような非市場国と FTA を締結するのを制限するような「非市場国条項」を盛り込もうとしている。トランプ政権は米中新冷戦を意識し、非市場国条項を同盟国などに拡張し、中国と対峙する「有志連合」をつくる狙いがあるようだ。

前述の日米共同声明には「第三国の非市場志向型の政策や慣行から日米両国の企業と労働者をより良く守るための協力を強化する」と明記、中国の国有企業による不公正貿易慣行に

対する警戒感を表明している。この非市場国条項を盾にして、トランプ政権が日本の RCEP 参加に干渉してくる可能性もあり、警戒が必要である。

USTR による議会への通知によって、改めて日米の思惑の違いが浮き彫りとなった。2018年12月中旬に茂木氏とライトハイザー氏の電話会談が行われ、共同声明を順守することを確認したとされるが、果たして日本のシナリオ通りに物品に的を絞った TAG の議論を先行できるかは不確実だ。

当初、2019年1月下旬に予定されていた日米 TAG 交渉の開始は、米中協議の影響で大幅に遅れ、4月以降にずれ込みそうだ。米中協議がもつれると、優先順位の低い日本との交渉はさらに先送りされる可能性も出てくる。

日米は TAG 交渉には期限を定めていない。それでも2019年6月下旬に大阪で開かれる G20首脳会議に合わせてトランプ大統領が来日するが、その折の日米首脳会談で譲歩を迫られることを日本側は警戒している。安倍政権の本音としては、TAG 交渉の決着をできるだけ2019年夏の参院選後に引き延ばしたい。与党自民党が、農産物の市場開放がたとえ TPP 並みであっても、選挙にマイナスに響くことを恐れているからだ。

4-5 日本は「ディールの罠」から逃れられるか

「タリフマン（関税好き）」を自称するトランプ大統領は、日米の貿易協議入りと引き換えに、自動車の追加関税を棚上げにしたが、再び矛先が日本に向くリスクは消えていない。日本側の時間稼ぎに腹を立て、関税の引き上げを言い出す可能性もある。2019年2月17日、232条にもとづく自動車関税を発動すべきか否か、米商務長官が大統領に報告書を提出した。もし日本車への追加関税が明記されていれば、日本にとっては大きな脅威となる。

米 EU の貿易協議で、EU は理不尽な追加関税に対しては報復関税の発動を表明するなど、米国の脅しとディールに屈しない強い姿勢を示すなど、老獪さを発揮している。他方、「シンゾー・ドナルド」の親密な関係に水を差すような報復措置は取らないだろうと、トランプ政権は日本を甘く見ている。交渉カードを1枚封印した形で、果たして米国の厳しい要求をかわすことができるのか。

日本は米国の要求に対して、① WTO ルールとの整合性を確保する、② TPP 合意の範囲を超えるような譲歩はしない、という2つの基本姿勢を貫く方針だ。理不尽な要求は断固応じない、したたかな外交戦術が求められるが、そのためには「切り札」が必要だ。

日本が「ディールの罠」から逃れられるかどうか、そのカギはベンス演説に隠されている。米中新冷戦を匂わすベンス演説は、中国の国家資本主義への宣戦布告である。米国との貿易戦争で窮地に追い込まれた中国が、日本にすり寄ってきた。対中包囲網を目指す有志連合を切り崩す魂胆である。もし日米間に軋轢が生じれば中国を利するだけだ。

トランプ政権は中国に国家資本主義を捨てるような構造改革を要求しているが、中国はそれに応じるつもりは全くない。持久戦に持ち込もうとする中国に対して、二国間主義による対中戦略の限界が露呈し始めている。多国間主義を無視して、敵と味方の見境もなく銃を乱射すれば、トランプ氏はきっとその代償を思い知るだろう。日本が米国に対して「中国カード」を切れるかどうか、日米 TAG 交渉は安倍政権にとってまさに正念場と言える。

おわりに

米国第一主義を掲げるトランプ政権の登場で、グローバル化の潮目が変わり始めている。反グローバリズムの動きが強まり、保護主義が広がっている。アジア太平洋の通商秩序が米国の TPP 離脱に加え、米国が仕掛けた米中貿易戦争によって大きく揺さぶられる中で、日本企業は今後どう対応すればよいのか。

これまで日本企業は FTA による貿易自由化を追い風に、東アジアや北米を中心に生産ネットワークの拡大とサプライチェーンの効率化を追求、その結果、海外の生産比率と売上高比率も右肩上がりとなった。

しかし、このグローバル・サプライチェーンがトランプ・リスクに直面している。米国の TPP 離脱、NAFTA の見直しによる USMCA (米墨加貿易協定) の合意、米中貿易戦争の泥沼化などが、日本企業の生産ネットワークを大きく揺さぶっている。

米国の TPP 離脱で TPP は頓挫の危機に陥ったが、日本の主導で米抜き TPP11 (CPTPP) がまとまり、すでに発効している。想定外の TPP11 の妥結に焦ったトランプ政権は日米 FTA の締結を要求、「脅しとディールの罠」の危険にさらされながら、日本は米国との貿易協議を始めた。

また、USMCA も自動車などの原産地規則が強化され、対米輸出に数量制限が導入されるなど保護主義色が濃くなったため、サプライチェーンへの影響は避けられず、日本企業は北米戦略の見直しを迫られている。

さらに、米中新冷戦の危うい構図の下で米中貿易戦争がエスカレートすれば、中国をサプライチェーンから切り離す「デカップリング」の動きも強まり、ASEAN を巻き込む形で「チャイナ・プラス・ワン」が一段と加速するだろう。

そうした中で、日本企業には柔軟なサプライチェーンの再構築が求められている。生産ネットワークを多様化し、サプライチェーンのリスク分散を図ることが必要だ。「待てば海路の日和あり」というが、アジア太平洋に吹き荒れるトランプの嵐はまだしばらく収まりそうもない。

参 考 文 献

- 馬田啓一 (2016) 「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』 No. 310)。
- (2017) 「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』 No. 333)。
- (2017) 「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』 No. 600)。
- (2018) 「通商秩序を揺るがすトランプ米政権を抑え込めるか」(国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』 No. 985)。
- (2018) 「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』 Vol. 62 No. 2)。
- (2018) 「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』 No. 363)。
- (2018) 「トランプ政権の打算と誤算：報復合戦の結末は？」(日本関税協会『貿易と関税』 Vol. 66 No. 9)。
- (2018) 「WTO とトランプ米政権の壊れた関係，修復可能か？」(国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』 No. 1164)。
- (2019) 「日米貿易協議の行方：安倍政権の不確実なシナリオ」(国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』 No. 1248)。