

メガ FTA 時代の日本の新通商戦略

——課題と展望——

馬 田 啓 一

はじめに

1. 加速する WTO 離れ：ポスト・バリ合意に暗雲
2. 21世紀型貿易とメガ FTA：サプライチェーンのグローバル化
3. アジア太平洋の新通商秩序：TPP と RCEP
4. 日欧と米欧のメガ FTA：拡がる中国包囲網
5. メガ FTA 時代の WTO：新たな機能
6. 21世紀型の通商戦略：日本の課題

はじめに

WTO（世界貿易機関）は、2014年7月末に予定していた貿易円滑化協定の採択を断念した。新政権に代わったインドが、土壇場になって反対したからだ。ポスト・バリ合意に暗雲が漂い始めている。WTO 離れとメガ FTA（自由貿易協定）の潮流が一段と加速しそうだ。

企業による国際生産ネットワークの拡大とサプライチェーンのグローバル化に伴い、これまでの枠を超えた21世紀型の貿易ルールが求められている。そのルールづくりの主役は今や WTO でなく、メガ FTA である。

日本の通商戦略にとって今が正念場だ。TPP（環太平洋パートナーシップ）、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日 EU・FTA など、日本が参加する3つのメガ FTA 交渉が2015年にかけて重要な局面に差し掛かる。

メガ FTA の中で最も先行しているのは TPP 交渉である。TPP は高度で包括的な21世紀型 FTA を目指す。しかし、関税撤廃や知的財産権、国有企業規律などセンシティブな問題をめぐり交渉参加国間の溝が埋まらず、いまだ着地点を見出すまでには至っていない。オバマ政権は2014年末妥結を目指していたが、11月の米議会中間選挙の影響で、越年となった。

日本のメガ FTA 戦略はワンセットで捉えなければならない。そもそも日本の TPP 交渉参加が、中国や EU を刺激し RCEP や日 EU・FTA の交渉開始につながった。TPP 交渉の動きは他のメガ FTA 交渉にも影響する。もし TPP 交渉が漂流すれば、TPP をテコに日本がメガ FTA の交渉で主導性を発揮するという通商戦略のシナリオも崩れかねない。

アジア太平洋地域はメガ FTA の主戦場となった。米主導の TPP による中国包囲網を警戒した中国は、対抗策として、RCEP の実現に向けた動きを加速させている。米中の角逐が激しさを増す中、TPP と RCEP が、やがてより広範な FTAAP に収斂する可能性はあるのだろうか。

メガ FTA の動きはアジア太平洋地域にとどまらない。2013年には RCEP のほかに、日本と EU の FTA 交渉と米 EU 間の TTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）交渉が相次いで始動した。この2つは先進国同士のメガ FTA であるという点で、その影響力は大きい。

TPP だけでなく TTIP や日 EU・FTA にも、中国包囲網が拡がろうとしている。中国の国家資本主義とは相容れない21世紀型貿易のルールづくりを目指す TPP、TTIP、日 EU・FTA の3つのメガ FTA に対して、中国は警戒を強めている。21世紀型貿易のルールは、果たして中国を囲い込むことができるのか。

以上のような問題意識を踏まえ、本稿では、TPP、RCEP、日 EU・FTA、TTIP を中心にメガ FTA 交渉の現状と課題を検証し、メガ FTA がもたらす新たな通商秩序と WTO の将来を展望しつつ、日本が目指すべき21世紀型の通商戦略について論じたい。

1. 加速する WTO 離れ：ポスト・バリ合意に暗雲

2001年に始まった WTO のドーハ・ラウンドが迷走している。当初、農業、鉱工業、サービス、貿易円滑化、ルール、知的財産権、開発、環境の8分野を対象に交渉が行われたが、先進国と途上国の利害対立が解けず度々決裂、ついに膠着状態に陥った。このため、2011年12月の WTO 閣僚会議（ジュネーブ）で、全分野の包括合意を断念し、比較的交渉が進んでいる分野での部分合意を目指すことになった。

これを受けて、2013年12月にインドネシアのバリで開かれた第9回 WTO 閣僚会議（以下、MC9）で、ドーハ・ラウンドの3分野（貿易円滑化、農業の一部、開発）に限った部分合意（バリ・パッケージ合意）が成立した（表1）。

表1 WTO 交渉の経緯

2001年11月	閣僚会議（カタール・ドーハ）で新ラウンドの交渉開始に合意
2008年7月	非公式閣僚会合（ジュネーブ）、米印の対立により合意寸前で決裂
2011年12月	閣僚会議（ジュネーブ）で8分野の包括合意を断念、部分合意を目指すことで一致
2013年12月	閣僚会議（インドネシア・バリ）で、貿易円滑化、農業の一部、開発の3分野で部分合意
2014年7月	貿易円滑化協定の採択を断念
11月	同協定を採択

出所）筆者作成。

だが、WTOのアゼベド新事務局長が一旦は2013年11月の一般理事会で部分合意の交渉失敗を宣言するほど、交渉は難航した。農業分野（食糧備蓄、輸出補助金、関税割当）が最大の争点となった。

とくに採めたのが、食糧備蓄のための農業補助金の扱いである。補助金で食糧を備蓄して貧困層に配給する措置について、WTO農業協定の対象外とするよう要求するインドと、協定違反だと主張する米国が激しく対立。MC11が開催される2017年までの4年間はWTO紛争解決の対象にしないという「平和条項」を盛り込むことで合意が得られたかに見えたが、2014年に総選挙を控えていたインドは農業補助金の恒久的な措置を求め、この案を拒否。妥協点を探る交渉の末、結局、特例として恒久的な措置を講じるまでは現状を維持するという「玉虫色の解決」となった。

バリ合意は、WTO発足後初の協定となる貿易円滑化協定について、全加盟国の合意を得たという点で画期的だった。貿易円滑化は、通関手続きを簡素化し、透明性を高めることを目指したものである。

貿易円滑化をめぐる交渉では、途上国が貿易円滑化の履行に際して先進国から資金や技術の支援を受ける代わりに、法的拘束力のある義務を負うかどうか焦点となった。結局、2013年11月、LDC（後発途上国）グループが、貿易円滑化の支援負担や義務協定で大筋合意を発表、これが難航する交渉の潮目を変えた。

LDCグループが妥協した背景には、バリ合意が成立しなければ、WTOからFTAへのシフトが一段と加速し、FTAに参加できない途上国が完全に取り残されることへの危機感もあった。メガFTA交渉が進む中で、とくに途上国の間でWTOを重視し、マルチの成果を望む声が高まった。

WTO交渉の今後の見通しについて、バリ閣僚宣言では、WTO事務局が2014年12月までにドーハ・ラウンドの残された交渉分野に関する作業計画を作成するとしており、ドーハ・ラウンドの再活性化に向けた機運が高まることへの期待も膨らんだ。しかし、それもつかの間、それに冷や水をかけるような事態が起きた。

WTOの貿易円滑化協定を2014年7月末までに採択する予定であったが、土壇場になって農業補助金の扱いを蒸し返したインドの反対で、採択を断念したからだ¹⁾。5月に発足したインドのモディ新政権は、「2017年までの暫定措置」を受け入れたシン前政権の方針を撤回し、採択の見返りとして農業補助金の恒久化を強硬に要求し、先進国による説得にも応じなかった。

WTO加盟国は部分合意すら容易には実現できなくなったことに、危機感を強めている。特定の国が強硬な主張を続けると合意が危うくなる「全会一致の原則」に基づくWTO交渉の難しさが、改めて浮き彫りとなった。

ポスト・バリ合意に暗雲が漂い始めた。ドーハ・ラウンドの行方は再び不透明さを増している。

1) 11月下旬、一般理事会でようやく採択にこぎつけた。

表2 メガ FTA の世界経済に占める位置付け (2012年)

(単位：%)

	APEC (FTAAP)	TPP	RCEP (ASEAN+6)	日 EU	TTIP (米 EU)
世界人口に占める構成比	40.1	11.4	49.0	9.1	11.8
世界経済に占める構成比	57.5	38.4	29.5	31.4	45.0
域内貿易比率	65.8	42.0	43.2	57.4	55.0
日本との貿易額 (輸出入)	70.5	27.5	46.6	9.8	22.6
日本からの直接投資残高	62.6	41.7	30.8	22.9	50.4

出所) ジェトロ。

WTO より比較的容易な FTA の交渉に向かう各国の流れはそう簡単には変わらないであろう。通商秩序の新たな力学は、TPP、RCEP、日 EU・FTA、TTIP など、メガ FTA を中心に動き始めている(表2)。主要国は、これらメガ FTA への参加を最優先とする通商戦略へと大きく舵を切っている。

2. 21世紀型貿易とメガ FTA：サプライチェーンのグローバル化

メガ FTA 締結に向けた動きの背景には、加速するサプライチェーンのグローバル化がある。エレクトロニクスと自動車など日本の製造業における東アジアへの生産拠点の移転に伴い、東アジアではサプライチェーンのグローバル化が急速に進展している。

企業のグローバル化が進む中、今や原材料の調達から生産と販売まで、サプライチェーンの効率化が企業の競争力を左右する。これが「21世紀型貿易」(21st century trade) の特徴である²⁾。21世紀型貿易は、企業による国際生産ネットワークの進展によって、貿易と投資の一体化が進み、これまでの枠を超えた新たな貿易ルールを必要としている。

21世紀型の貿易ルールは、サプライチェーンの効率化を通じて、企業が迅速かつ低コストで製品を生産できるようにすることが求められている。この結果、21世紀型貿易においては、企業の国際生産ネットワークの結びつきを妨げる政策や制度はすべて貿易障壁となった。ルールの重点は、国境措置 (on the border) から国内措置 (behind the border) へシフトしている。

サプライチェーンの効率化を可能にするため、サプライチェーンを構成する国について、「WTO プラス」のルール、例えば、財やサービスの貿易円滑化、投資の自由化・保護、知的財産権保護、競争政策、政府調達、規制の調和など、広範囲にわたるルールが求められるようになった。

そうした中、サプライチェーンの拡大に伴い、2国間 FTA の限界が明らかとなってきた。2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

2) Baldwin (2011).

カバーするために複数の2国間FTAを締結しても、「スパゲティ・ボウル現象」と呼ばれるようなルールの不整合が起きてしまう。2国間FTAごとに原産地規則が異なれば、企業にとっては使い勝手が悪いものとなる。

メガFTAによって原産地規則が統一され、かつ、域内での「累積」が認められれば、原産地証明がかなり容易となる。これにより、企業が域内全域にサプライチェーンを拡げることが可能になる。

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。メガFTAへの参加によって、企業はグローバルなサプライチェーンの範囲を拡げることが可能となり、まさに網の目のように国際生産ネットワークの拡大が容易となる。サプライチェーンの効率化・最適化という点から見ると、「地域主義のマルチ化」（multilateralizing the trade regionalism）が進み、2国間FTAを包含する広域のメガFTAができ、ルールが収斂・統一されていくことのメリットは極めて大きい。

3. アジア太平洋の新通商秩序：TPPとRCEP

（1）正念場のTPP交渉：漂流か

TPP交渉は、現在、日本を含む12カ国により21分野について行われている（表3）。交渉を主導するのは米国だ。米政府はTPPを「21世紀型のFTAモデル」と位置付けて、極めて高度で包括的なFTAを目指している。TPP交渉は、関税撤廃のほか、「WTOプラス」のルールづくりを目指し、サービス、投資、知的財産権、競争政策、政府調達、環境などのほか、従来のFTAでは検討されなかった分野横断の事項（規制の調和、サプライチェーンの効率化など）も追加されている。TPPのルールが、アジア太平洋地域における新たな通商秩序となる可能性が高い。

TPP交渉はいくつもの厄介な争点に直面している。現在、とくに交渉が難航している分野は、物品市場アクセス、知的財産権、競争政策、環境の4分野とされる。まず、物品市場アクセス分野では、関税撤廃がどうなるかは予断を許さない。日本に限らず、センシティブ品目を抱えている交渉参加国は多い。米国も豪州からの砂糖、NZからの乳製品、ベトナムからの繊維製品、日本からの自動車などについて関税撤廃の例外扱いを求めており、このエゴが関税交渉を複雑にしている。

日本を除く参加国は、2013年7月のブルネイ会合で、段階的に関税を撤廃し最終的に100%の自由化率を達成するとの合意に達しているが、途中から交渉に参加した日本は、農産物5項目（コム、麦、牛・豚肉、乳製品、砂糖）の関税維持を主張し、対立が続いている。最終的に一部のセンシティブ品目について10年超の期間による関税撤廃や関税割当（一定の輸入枠までは無税であるが、枠の上限を超えると高関税を課す）などの例外的な措置を認めるのが、交渉の焦点となっている。

一方、TPPのルールづくりでは米国と他の参加国の対立が先鋭化している。知的財産権の分野では、WTOのTRIPS（知的所有権の貿易関連側面）プラスの規定づくりを狙う米国が、映画など

表3 TTP交渉の21分野

(1) 物品市場アクセス (工業, 繊維・衣料品, 農業)	×	(11) 商用関係者の移動	○
(2) 原産地規則	△	(12) 金融サービス	△
(3) 貿易円滑化	○	(13) 電気通信サービス	○
(4) SPS (衛生植物検疫)	○	(14) 電子商取引	○
(5) TBT (貿易の技術的障害)	○	(15) 投資	△
(6) 貿易救済 (セーフガード等)	○	(16) 環境	×
(7) 政府調達	△	(17) 労働	△
(8) 知的財産権	×	(18) 制度的事項	○
(9) 競争政策 (国有企業規律)	×	(19) 紛争解決	○
(10) 越境サービス	△	(20) 協力	○
		(21) 分野横断的事項	○

注) ○: ほぼ決着, △: 決着近い, ×: 難航 (2014年7月12日現在)
出所) 経済産業省資料・日本経済新聞より, 筆者作成。

の著作権の保護期間を70年に延長することを要求するのに対し, 新興国は著作権料の負担増を懸念して反対。さらに, 米国は新薬開発を促すため医薬品の特許期間, データ保護期間の延長も要求しているが, マレーシアなど新興国は特許が切れた安価な後発薬 (ジェネリック医薬品) の製造が妨げられると猛反発している。

競争政策分野では, 国有企業と民間企業の対等な競争条件の確立を要求する米国に対して, 国有企業の存在が大きいベトナム, マレーシアなどが反対。だが, 国有企業に対する補助金や優遇措置などの規律について, 米国は中国を仮想対象国にしているため強硬姿勢を崩していない。

政府調達分野では, WTO 政府調達協定並みか, それともそれを上回るレベルにするかが争点となっている。とくに地方政府による調達も対象に含めるかをめぐり対立が見られる。マレーシアはブミプトラ政策 (マレー人優遇) の存廃にかかわるため, 中央政府の調達についても市場アクセスを認めておらず, 米国と激しく対立している。

投資分野では, 米国が投資家保護のために ISDS 条項 (Investor-State Dispute Settlement: 投資家対国家の紛争処理手続き) の導入を主張している。投資家が投資受入国の不当な政策によって被害 (財産権の剥奪, それと同等な措置) を受けたとき, 国際仲裁機関に提訴できるという条項だが, 米企業による濫訴を恐れる豪州などがこれに反対している。

環境の分野では, 貿易投資の促進のため環境基準を緩和する, いわゆる「底辺への競争」を阻止するため, 高い基準を米国が要求。規定の実効性を担保するために紛争解決の対象とすることで新興国と対立している。

原産地規則の分野では, 繊維製品について締約国の原糸を使用しなければ原産地証明を受けられないという「ヤーン・フォワード (yarn forward) ・ルール」の採用を主張する米国に対し, 中国産の原糸を輸入するベトナムが反発している。

以上のように、TPP交渉において米国の提案・要求に新興国が強く反発するという対立の構図が目立っている。難航しているTPP交渉だが、今後の交渉の成否を決めるカギは、米国がハードルの高さをどう設定するか、つまり、どこまで柔軟な姿勢をとれるかだ。米産業界・議会（業界と関係の深い議員たち）は高いレベルのTPPにするために安易な妥協はしないよう米通商代表部（USTR）に圧力をかけている。しかし、強硬姿勢を貫きハードルを高くしたままであれば、TPP交渉は着地点が見出せず、妥結は遅れ、漂流の可能性も高まる。かといって、妥結を急ぎハードルを低くし過ぎれば、米産業界・議会の反発は必至、米議会によるTPP批准は絶望的となる。これがオバマの「TPPジレンマ」である。

TPP交渉が妥結しても、TPPが発効するためには米議会で批准されなければならない。TPP批准法案の可決には超党派の支持が必要となる。このため、2013年3月、オバマ政権は2007年7月以降失効したままの貿易促進権限（TPA：Trade Promotion Authority）の復活に向けて議会との協議を始めた。TPAは「ファースト・トラック（fast track）」とも呼ばれ、政府が協定について一括・無修正の承認を議会に求める権利である。TPAが失効していても米政府は交渉に臨めるが、TPP交渉を妥結させても米議会で部分修正される恐れがあるため、TPAの復活は不可欠だ。

2014年1月、米議会の超党派議員によってTPA（この正式名称は、Trade Properties Act of 2014）法案が提出された。議会には反対も根強く審議は予断を許さないが、TPAの失効は通商交渉の懸念材料だっただけに、可決すればオバマ政権にとって追い風となる。だが、TPP交渉への影響は両刃の剣である。TPP反対派に配慮し、交渉への議会の関与を強めた法案となっている。国有企業、知財権保護などについて米国の主張に沿ったTPP合意を条件とした法案は、交渉参加国の新たな反発を招いている。

米国内の政治事情によって、TPP交渉の合意とTPA法案を成立させる順序が逆転してしまった。オバマ政権は高いレベルのTPP交渉合意によりTPA法案を成立させ、TPP批准法案を成立させる考えである。米国はTPA法案の制約によって身動きが取れなくなり、却ってTPP交渉の柔軟性を著しく低下させる結果となっている。

TPP交渉の先行きは不透明である。12カ国は2013年末の妥結を目指したが、関税撤廃や知的財産権、国有企業規律、環境などセンシティブな問題をめぐる対立が解消されず越年となった。

2014年5月のAPEC（アジア太平洋経済協力会議）の貿易相会合（中国・青島）に合わせてTPP閣僚会合がシンガポールで開催されたが、「交渉の進捗状況を確認する」会議に終わり、大筋合意はまたも先送りされた。7月にカナダでTPP首席交渉官会合が開かれたが、閣僚会合開催への道筋すらつけられなかった。

TPP交渉は正念場を迎えている³⁾。知的財産権や国有企業規律などの交渉では米国と新興国との

3) 馬田（2014b）。