

## アジア太平洋地域における 地域経済統合と日本

三 浦 秀 之

### はじめに

アジア太平洋地域は、21世紀に入るまで自由貿易協定（FTA）などを軸とする地域経済統合とは縁遠い地域であった。東アジア地域経済は、欧米の域外の大国に依存した形で経済成長を続けてきた。しかし、1985年のプラザ合意後の通貨調整を契機に、日本、そして少し遅れて韓国や台湾などの製造業が、東アジア地域へ直接投資を積極的に進め、東アジア域内に生産ネットワークを形成したことから、域内依存が高まる形で成長が実現した。東アジア域内における相互依存関係の高まりは地域統合の形成を促進したが、それは、主として市場の力によって強められ、「市場誘導型地域統合（market-driven integration）」であり、「事実上の経済統合（de-facto integration）」と呼ばれるような地域経済統合であった（浦田・三浦 2012: 6）。こうした地域経済統合は、制度的な側面で補完されておらず、「制度誘導型地域統合（institution-driven integration）」ではなかった。

こうした中で、世界では1980年代後半からFTAや関税同盟などの地域貿易協定が活発に締結されるようになり、制度誘導型地域統合が展開された。結果的に、世界的潮流になった地域経済統合の影響もあり、FTA空白地帯であったアジア太平洋地域においても、2000年前後からFTAを軸とする制度的経済統合が展開され始めた。21世紀に入るとともに、アジア太平洋地

域各国の通商政策は、関税及び貿易に関する一般協定（GATT）及び世界貿易機関（WTO）体制に基づく多国間主義から、FTAを主とする地域主義も含む「重層的通商政策」へと方向転換した。このことは、GATT及びWTOに基づく通商政策を否定するものではないが、それまで日本などをはじめとする東アジア地域各国が主張してきた通商政策から大きく変化することを意味した。

本論文では、2000年前後のアジア太平洋地域の地域統合の過程を整理しながら、GATT及びWTO体制に基づく多国間主義を基本としていたアジア太平洋地域各国の通商政策が、地域主義へとどのように変化してきたのか、また当初交渉の参加すら難しいと考えられていた質の高い環太平洋パートナーシップ協定（TPP）に各国がいかにして参加し、米国が離脱したにも関わらず推し進めることができたのかを考察し、アジア太平洋地域における地域経済統合の経緯とそのダイナミズムを明らかにする。

## 第1節 APECの設立とEVSL協議の頓挫

欧米諸国が経済的関係の深い近隣諸国との間で北米自由貿易協定（NAFTA：1994年発効）や欧州連合（EU：1993年発足）のような貿易及び投資の自由化あるいは円滑化などを進める一方で、日本をはじめとする東アジア地域の各国は、1992年に設立された東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国を加盟国とするASEAN自由貿易地域（AFTA）が唯一の地域貿易制度であり<sup>1)</sup>、GATT及びWTOを軸とする多国間主義のなかで貿易自由化を進めてきた。

こうした中で、1989年に設立されたアジア太平洋経済協力（APEC）は、

---

1) AFTAの域内貿易依存度は25%であり、東アジアの域内依存度である40%よりも低い水準にあったことから、AFTAの形成が、東アジアにおける地域統合に寄与したとは考えにくい。

日中韓、NAFTA 諸国、ASEAN7 カ国、ロシア、中南米、台湾、香港等の広範な地域をカバーしていることから、アジア太平洋地域全体を繋ぐという側面を持っていた。国際的な文脈で見ると、戦後のアジア太平洋地域における経済発展を支えてきた多国間主義を補完・強化しようという試みである。地域的文脈で見れば、政治的にも、経済的にも格差の大きいアジア太平洋地域において、経済ブロックのような「閉じられた世界」を作り出すことによって、不可避的に生じる垂直的な権力関係を緩和する方策でもあった（菊地 1995: 37-38）。さらに、APEC は、他地域の経済枠組みとは異なり、参加国・地域の「協調的自主的行動」を重んじると同時に、域外に対しても、貿易及び投資の自由化あるいは円滑化、そして経済技術協力の成果を分け合うという「開かれた地域主義」を標榜していた。また、「緩やかなフォーラム」を目指し、従来の「交渉の場」としての貿易自由化をめぐるプロセスとは異なっていた（Aggarwal and Morrison 1998; Ravenhill 2001）。

ヒゴットは、APEC 設立の要因として、次のようなことを指摘している。まず、プラザ合意後の東アジアの経済発展と経済相互依存の深化、EC において単一市場の追求、北米における NAFTA の結成に向けた地域主義の高まり、他方、ウルグアイ・ラウンド交渉の行き詰まりや、米国と東アジア諸国間の経済摩擦の激化などが背景としてあった（Higgott, Cooper and Bonnor 1990）。このような対外的な構造変化を経て、APEC の設立が推進されたが、APEC 設立に参画したエコノミーは、GATT を弱体化させることを懸念し、「開かれた地域主義」の規定の下、組織の調整を模索した。APEC を正当化するためには、GATT 24 条に規定された関税同盟や自由貿易地域の形態を用いるよりも、このアプローチの方が、よりよい代替策であると考えていた<sup>2)</sup>。「開かれた地域主義」という概念の背後にある発想は、APEC 加盟国が、財とサービスの障壁撤廃を GATT と合致するアプローチで進めるというものであった。

このように APEC は、緩やかなフォーラムを目指していたが、1993 年のシアトル会議を契機に、米国の主導のもと、貿易交渉の場へと徐々に変容を

遂げていった。1994年のボゴール宣言では、先進国は2010年までに、発展途上国は2020年までに貿易自由化することを約束した。日本は、1995年のAPEC大阪会合に向けて、ウルグアイ・ラウンドの自由化697品目について、自主的に前倒しすることで議長国としてのイニシアティブを取ろうとした<sup>3)</sup>。米国やカナダのような自由貿易を唱える国は、GATTウルグアイ・ラウンド交渉で決められた自由化を加速し、次期WTOのラウンドにつなげていくために、1997年のAPECのバンクーバー会議において、早期自主的分野別自由化（EVSL）を強く主張するようになり、選択された部門におけるボゴール宣言の迅速な達成を求めるようになった。しかし、9つの異なる分野を束ね、1つのパッケージとして取り扱うことに日本が反対し、EVSLは実現しなかった。ASEAN諸国も日本同様に、WTO交渉あるいは域外差別的なFTAのような枠組みがAPECに持ち込まれることに懸念を示し、EVSLを阻止することを企図した。

しかし、EVSLの失敗を契機として、APECは、米国が目論んだような自由化を推進するための場としての機能を失っていった。また、同時期のアジア通貨・経済危機により東アジア地域各国において経済低迷が続いた結果、外資による現地不良資産購入に対して強い反対が出たり、ASEAN域内の貿

- 
- 2) GATT第24条4項は、「締約国は、任意の協定により、その協定の当事国間の経済の一層密接な統合を進展させて貿易の自由を増大することが望ましいことを認める」と規定し、最恵国待遇原則の例外として、特定の加盟国間での経済統合を認めている。GATT24条で認められている地域経済統合は、関税同盟および自由貿易地域、そしてそれらの設立のための中間協定である。24条8項(a)(i)には関税同盟の定義が示されている。関税同盟とは、構成国間の実質上の全ての貿易、または少なくとも構成国原産の実質上の全ての貿易について、関税その他の制限的通商規則を廃止し、同盟の各構成国が実質的に同一の関税その他の通商規則をその同盟に含まれない地域の貿易に対して適用するため、単一関税地域をもって2以上の関税地域に替えるものをいう。
  - 3) しかし、農政鉄の三角形の強い反対により、農産物を含めず、鉱工業品のみで実施することとなった（三浦 2020）。

易自由化に遅れが出るなどといった事態がみられた。米国はこうした事態に幻滅し、NAFTAと南米共同市場（MERCOSUR）など中南米の自由貿易協定とパートナーを組む国に転換するとともに、東アジア地域では中国にのみに焦点を当てるといった傾向が顕著に出るようになった（浦田・日本経済研究センター編 2002: 180）。これらの要因は、APECの求心力の低下を意味した。

## 第2節 東アジアにおけるFTAの構築

1995年のWTO設立により、世界貿易に新たな規律ができあがり、2001年11月には、貿易を通じて、途上国の経済開発に資する成果を生み出すことを目的としたドーハ・ラウンドが立ち上がった。1990年代、日本をはじめとする東アジア地域各国は、GATT及びWTOのような多国間主義を信頼し、FTAは非加盟国に対し差別的な効果を持つと評価していた。そのため、APECやアジア通貨・経済危機を契機にASEAN+3のような地域協力の枠組みに参加はしていたものの、そこでは、域内における貿易自由化の論議は避けられ、地域協力における協力関係の構築や政策の調整が議論されていた。貿易自由化が合意される場合も、最恵国ベースで全ての貿易国に均霑され、FTAを締結する動きはみせなかった。

では、何故、日本を含む東アジア地域各国は、FTA推進に興味を示さなかったのであろうか。その理由としては、以下の要因が考えられる。第一に、東アジア地域各国にとり、従来の多国間主義から地域主義に政策を転換するためのインセンティブが低かったことがあげられる。東アジアは、1990年代前半から中ごろにかけて、「東アジアの奇跡」と呼ばれた高度経済成長が続いていた（World Bank 1994）。経済成長を続けているときは、例えメリットがあるとしても政策を変更するインセンティブは相対的に低かったといえる（World Bank 1994）。このため東アジア諸国は、欧米に即座に追随する姿勢は見せなかった（Baldwin 1997）。しかし、1991年の日本のバブル崩壊以降、日本経済は停滞し、「失われた10年」に突入し、日本において政

策を変更する可能性出てきたといえる。

日本がFTAに興味を示さなかった背景には、次の二つの要因があげられる。まず、大矢根は、日本政府が日米経済摩擦を背景に、多国間主義を、米国からの圧力の防衛の場として活用としていたことを理由として指摘している（大矢根 2004）。1990年代、日米自動車協議のような日米通商摩擦が激化した。クリントン政権は、スーパー301条<sup>4)</sup>の活用による片務的措施を取ろうとし、日本はその対応に苦慮していた。日本側は、このような米国からの圧力を、二国間主義によってではなく、GATT及びWTOのような多国間主義の場で解決をしようとしていた（Kurauss 2003）。これを物語る事例が、1992年7月に、産業構造審議会に提出された第1回『不公正貿易報告書』である。そこには「GATT等の多国間ルールを重視し、それに基づいて紛争を冷静かつ客観的に処理していくと言う考え方を広く諸外国に対しても訴えかける」という表現が見られる（通商産業省通商政策局編 1992）。多国間主義の場で解決を図ろうとする日本の姿勢は、1995年のWTO設立とともに、より明確なものとなった。このようなことから、内山は、「通商政策の基本姿勢は、かつての結果志向・二国間主義的なものから、市場志向・多国間主義的なものに転換していった」と指摘している（内山 1999）。第二の理由として、農産物のようなセンシティブ品目の存在があげられる。宗像は、日本の農産物、特にコメの自由化が困難であったことが、日本がFTAへと動くことを難しくしたと論じている（宗像 2004）。GATT第24条では、FTA成立の条件として、「実質的に全ての貿易自由化」が必要であるとされている。この条件から、農産物の自由化も不可避と考えられていた。しかし、農政鉄の三角形が強い反対を示すことは十分予想され、FTAの推進は困難と思わ

---

4) スーパー 301 条とは、1988年に定められた米国の包括通商・競争力強化法に盛り込まれている対外制裁条項の一つである。通商法301条を強化したもので、不公正な貿易慣行や障壁を有すると疑われる国をはっきりさせて、交渉期限を定めたいうで、米国通商代表部に(USTR)に交渉させるのが目的である。交渉の結果、相手国側が改めない場合は、報復措置を取ることができる。

れた(三浦 2020)。

こうしたなかで、日本を含む東アジア地域各国はFTA推進に意欲を示し始めた。東アジア地域各国が意欲を見せるようになった理由として、次のような構造変化が背景にあったと考えられる。第一に、これまでの多国間主義及び地域主義が頓挫したことである。先述のように、WTO交渉に弾みをつけるためにAPECで試みられたEVSL協議は頓挫した。また、1999年のシアトル閣僚会議では、WTO新ラウンドの立ち上げに失敗した<sup>5)</sup>。WTO新ラウンド立ち上げ後も、2003年9月のカンクン閣僚会議において枠組み合意を目指したが、合意形成には至らなかった<sup>6)</sup>。このように多角主義のもとでの自由化が進まない中で、比較的合意に導きやすいと考えられるFTAの魅力が高まったといえる。第二に、1997年に起きたアジア通貨・経済危機が挙げられる。これを引き金として、被害を被った韓国やタイを中心とする東アジア地域各国は、それまでの経済活力に対する自信を喪失した。そして、再度の経済破綻を回避のために、東アジア地域における地域経済統合の制度化に向けた地域主義的な動きが出てきた。

多くの東アジア地域各国は、貿易自由化への代替策を模索するようになったが、アガワルは、このような「新しい貿易協定を模索する推進力は、ある種の「衝撃」(構造変化)を受けることである」と指摘している。構造変化の例としては、冷戦終結による広範囲な安全保障環境の変化や、1997年のアジア通貨・経済危機のような経済危機などがあげられる。冷戦後およびアジア通貨・経済危機後の経済及び政治システムの構造的な変化は、認識の変化と新しい政策アイディアの拡散に寄与したという(Acharya 2000; Higgott 2007)。東アジア地域においてFTAが急増した背景には、同地域における

---

5) 先進国と途上国の意見の相違と対立、NGOの抵抗、交渉手順に対する不満、農業補助金や食品安全の問題をめぐって各国の不一致があったことから、ラウンド立ち上げは失敗した。

6) 農業問題のみならず、新ラウンドから加わった新分野「シンガポール・イシュー」をめぐり先進国と途上国が対立し、合意に達することは出来なかった。

米国の経済覇権の衰退と密接に関連していると考えられる。冷戦期は、貿易自由化による恩恵は米国の覇権の下で、主にGATTを通して東アジア諸国の多くに提供された。東アジア諸国は、GATTシステムの下、少ない費用でより多くを得ることが許されており、貿易自由化は公共財としての性格を帯びていた。米国は、これらの制度が自身の国益と世界秩序維持にとって有用であると考えていた (Higgott 2004)。しかし、アジア通貨・経済危機を契機に、米国はこれまでのようなイニシアティブを發揮せず、結果的に東アジア諸国は、特惠的なアクセスを確保し、より多角的な輸出市場を作り出すために、FTA構築に舵を切った (Aggarwal and Min 2009)。このような不確実性を伴う構造変化に直面したことにより、東アジア地域における地域経済統合は、貿易自由化の枠組みの変更、すなわち二国間主義を含む重層の通商政策へと変化させたと考えることができる。

新世紀に入る頃に東アジア地域各国においても、FTA締結の推進により、貿易や投資の拡大を制度的に保障しようとする動きが顕著になってきた (Pempel 2005; Aggarwal and Min 2005; アガワル・浦田編 2010)。皮切りとなったのが、2002年に発効した日本・シンガポールEPAである。日本では、農政鉄の三角形が、FTAの推進に強く抵抗し、自民党農水貿易調査会では、「農産物の関税はWTOの場で議論するから二国間協定で更なる削減及び撤廃は行わない」という基本方針が決められた (『朝日新聞』2001年9月4日)。こうした中で、FTAを締結しないことによる経済的不利益が、経済団体や経産省の官僚などによって示され、農産物への打撃を最小限に留めるFTAが模索された。

日本は、シンガポールに続いて、メキシコ、マレーシア、フィリピン、タイ、インドネシア、ブルネイ、ベトナム、スイス、チリ、ASEANとEPAを締結した。ASEAN諸国と交渉を開始した要因はさまざまであるが、その一つに中国との競争があげられる (Terada 2006: 10)。2002年11月、中国は、ASEANとの間で、10年以内にFTA締結を目指す枠組み協定に合意した。このニュースは、日本の経産省官僚に「衝撃」を与えた (Munakata 2006:

122)。ASEAN市場で、中国の後塵を拝することになりかねないからである。その結果、ASEAN諸国を歴訪した小泉純一郎首相は、2002年1月14日、「日・ASEAN包括的経済連携構想」を提唱した（外務省2002）。対外的な構造変化により、農政鉄の三角形の強い抵抗にも関わらず、日本は、ASEAN諸国とのFTA交渉に踏み切ったと考えられる（三浦2020）。

### 第3節 東アジア地域における広域FTAの模索と米国の関与

日本とASEANとのFTA締結による動きは、その後、東アジア地域におけるASEAN+1 FTAの拡散につながる（寺田2013: 92）。韓国、インド、豪州・ニュージーランド連合も日本の動きを追従し、結果としてASEANは5つのASEAN+1 FTAを締結するに至り、ASEAN+3とASEAN+6の枠組みでの東アジア地域における地域経済統合に向けた動きにつながっていった。中国が、2004年に提案した東アジア自由貿易圏（EAFTA）は、ASEAN+3の枠組みで検討が進められ、一方、2006年に日本が提案した東アジア包括的経済連携（CEPEA）は、東アジアサミット（EAS）メンバーによるASEAN+6の枠組みで進められた。これら2つの広域FTAの主導権をめぐり、日本と中国が競争を繰り広げるようになった。

21世紀に入り、東アジア地域でFTAやメガFTAが検討されるなかで、こうした議論は、アジア太平洋地域全体には波及せず、超大国である米国は東アジアの地域制度構築には関与していなかった。米国にとって東アジア地域との唯一の接点であるAPECで1999年にEVSL協議が頓挫して以降、地域的枠組みの中での貿易自由化の希求は低下していった。米国が東アジアにおける地域経済統合に興味関心を失った背景として、東アジア地域における地域経済統合が結果重視ではなく過程重視であること、特に拘束力のない緩やかな統治方法であるASEANウェイで主導された組織運営に対する米国の期待が薄かったことにある（モリソン2009）。また、東アジア地域における中国の影響力が拡大する一方で、米国は、イラクやアフガニスタンなどにおけ

る対テロ戦争に忙殺されていたことも一因として挙げられる (Chin and Stubbs 2011)。

他方で、東アジア地域では、米国をメンバーとしないEAFTAとCEPEAの議論が着実に進んでいた。元通産審議官の島山襄は、米国は地理的に東アジアに属していないため東アジア地域で進展するFTAへの米国の参加は難しくなるとの見方を示していた (島山 2007: 3)。こうした中で、米国の関与できない地域経済統合が東アジアで確立し、国家主導の経済システムを推進する中国が東アジア地域における覇権を握ることで、米国が締め出されることに懸念が高まった (馬田 2012)。実際、2006年8月、クアラルンプールで開催されたASEAN+3経済閣僚会合の際、日本の二階俊博経産大臣がCEPEAを提案したことを受け、米国が東アジア地域から外されていたことを「二階ショック」と称した (『日本経済新聞』2006年11月12日) 結果的に、米国では、デニス・ワイルダー国家安全保障会議 (NSC) アジア上級部長が先頭になって米国が関与できるアジア太平洋地域の地域統合に向けて対策を練り、マイケル・W・マハラック APEC 担当大使などが東アジア地域各国の訪問を活発化させた (『日本経済新聞』2006年11月12日)。そして、2006年11月、米国のブッシュ政権は、ベトナムで開催されたAPEC首脳会議でアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) を追求する方針を表明した。そこには、東アジアに地域における影響力の低下のみならずWTOドーハ・ラウンドが遅々として進展せず、政権末期で中南米諸国とのFTAの審議が進まないことを憂慮したUSTRの意向が反映されていた (Inside U.S. Trade, September 26, 2006)。寺田は、こうした状況を、APECにおいて長らく標榜されてきた域内自由化を域外にも適用する「開かれた地域主義」が実質上、「閉じられた地域主義」とも称せられる地域統合規範にとって代わられたと論じている (寺田 2011)。

当時の米国経済は、2007年から吹き出したサブプライム住宅ローン問題を抱え、FTAAPに向けた動きはすぐに動く気配はなかったが、リーマン・ショックが起こったその一週間後の2008年9月22日、ブッシュ政権は、

FTAAPに至る道筋としてP4（Pacific 4）に参加する意向を議会に示した（Library of Congress 2008）。P4は、2002年にメキシコで開催されたAPEC開催時に、完全な貿易自由化を推奨する3カ国（ニュージーランド、チリ、シンガポール）により協議が始められ、その後、ブルネイが加わり2006年に4カ国により発効した環太平洋戦略的経済協定（TPSEA）ある（New Zealand Foreign Affairs and Trade 2006）。P4が構築された背景には、マーケットが小さくFTAの締結相手国として魅力を欠いたニュージーランドが、自国の乳製品などの輸出を目論み、米国や日本のような大国市場へのアクセス確保するために編み出した積み石戦略であった（作山 2013）。スーザン・シュワブ USTR 代表、ジョクセン・ブルネイ第二外務貿易大臣、フォックスレイ・チリ外務大臣、ゴブ・ニュージーランド貿易大臣、ヨー・シンガポール外務大臣が、「TPPはAPECの目的である地域経済統合の促進を強化するものであり、FTAAPの創設に向けた将来の道となりうる」「この協定への将来的な参加への関心を表明している国々との対話が行われていることも合わせて述べる」と共同で宣言した（USTR 2008）。

#### 第4節 アジア太平洋地域経済統合への米国の関与とTPP

FTAAPが提案されてからも、いかにその道筋をつけるかという方向性は示されていなかったが、2010年以降、新たな地域経済統合の動きが、アジア太平洋地域においてメガFTA形成に向けたダイナミックな動きを引き起こした（石川 2012: 82）。2008年に、先述のように米国が、FTAAPに至る道筋としてP4を主体とするTPPを用いることを表明し、2010年3月、米国が加わったアジア太平洋地域の初めての広域FTA交渉であるTPP交渉が開始した。

P4に参加する4カ国のGDPを合計しても世界全体のGDPの1%にも満たない。この小さなFTAが、なぜ米国の経済外交戦略において重要な役割を担うことになったのであろうか。米国のP4協定への参加決断は、アジアで

芽生え始めた通商枠組みからはじき出されることを避けたいという強い意志の表れであった（ソリス 2013: 30）。これに加えて、米国が参加した背景には、この協定が持つ2つの特徴にみることができる（片田 2015: 33-34）。第一に、P4の「質の高さ」である。米国は、高水準の貿易自由化と広範な分野で進められているTPPを「21世紀型」と称し、TPPを通じて、アジア太平洋地域における新たな貿易ルールづくりを展開しようとした。中国のような国家資本主義的な経済運営が各国の支持を集めることを憂慮した米国は、TPPによる中国包囲網を形成し、最終的に投資や知的財産権、政府調達などで問題の多い中国にルール順守を迫る狙いがあった（馬田 2012）。「ゴールド・スタンダード」を越えて「プラチナ・スタンダード」と呼ばれるこの協定は、「21世紀型」の貿易自由化を目指し、関税の完全撤廃を提唱した。国境規制だけではなく、知的財産の保護に対する協力、反競争的行為の規制、政府調達についてのルール、紛争解決などの項目が含まれる（Lewis 2009）。貿易や投資の自由化に限らず、国内規制や経済運営のルール作りに関する条項を多く含み、今後の世界貿易および国際経済秩序の形成に大きく影響するものと考えられた。

P4協定のもつ第二の特徴は、FTAでは例のない新規加盟に関する条項が設けられていたことである。すでにTPPに参加している国の賛成があれば「APECとその他の国々」は協定に加わることができると規定されている。つまり、P4はこの条項により、質の高い自由貿易圏をアジア太平洋地域全体に広げていこうとする米国の経済外交戦略の足場になったといえる（Fregusson and Vaughn 2000）。米国がP4に関心を示した後、2008年11月、ペルーにおけるAPEC閣僚会議後に、オーストラリア、ペルー、ベトナムも参加を表明した。P4協定を構成する国々の市場は小さいことから、米国の参加目的は、メガFTA、すなわちFTAAPへの布石と考えられた。ただしブッシュ政権の任期終了が間近であったため、具体的な交渉は民主党から選出されたオバマ政権に委ねられることになった。

オバマ政権発足当初、急拡大する中国の経済力や国際関係における発言力

の拡大に伴って二国間の関係としては米中関係が重要だとする認識が米国内で高まり、米国と中国が対等のパートナーとして国際的責任を果たすべきだとする、いわゆるG2論に基づく対中政策が専門家によって論じられるようになった（Bergsten 2009）。そして、2009年4月1日、オバマ大統領は、中国の胡錦濤国家主席と初めて会談し、米中戦略協議メカニズムである米中戦略・経済対話の場を設置した（White House 2009a）。2009年7月に開催されたオバマ政権発足後の初の米中戦略・経済対話において、オバマ大統領は「米中関係は21世紀の形を決める」と述べている（White House 2009b）。ビジョンは示されたが、米中間において具体的な成果は何もなかった。「G2の幻想」を記したエリザベス・エコノミー外交問題評議会アジア担当ディレクターとアダム・シガール同中国担当シニアフェローは、「中国の協力という言葉は心地よい響きを持つが、実際にそれが一筋縄ではいかないことを認めなければならない」「中国との二国間による対話よりも、日本などの同盟国と連帯して中国に対処するべき」と論じている（Economy and Segal 2009）。同時期に、オバマ大統領はシンガポールの建国の父とされるリー・クアンユー内閣顧問から、「米国はアジア太平洋地域で新たな政策をつくるべきである。さもないと、この地域を中国に譲ることになる」と助言されている（鯨岡 2016: 84）。そして、2009年11月、オバマ大統領は、訪問先の日本における演説で、広範な加盟国と高水準の地域協定の形成を目標として、TPP交渉に参加することを表明した（White House 2009c）。TPPへの参加は、オバマ政権が追求しているアジア太平洋地域における外交上の関与という、より大きな戦略の一環といえた（ソリース 2013: 31）。

2010年頃になると、中国がしばしば強硬な方針を示すようになり、米国もより強い態度で牽制する場面が増えてきたため、ここで米国の対中政策が転換していった。オバマ政権は、アジアへの「ピボット（旋回）」ないし「アジア太平洋地域に重心を置いてバランスをとる」ことに言及し始め、アジア太平洋地域への米国の関与を拡大し、強化しようとする姿勢を鮮明に打ち出した（Clinton 2011）。オバマ大統領が、オーストラリア議会で行った「オバ

マ・ドクトリン」と呼ばれる演説では、米国のアジア再関与政策の基本にある考え方を、「米国は太平洋国家である。米国はアジア太平洋の平和と安定のために、日本、韓国における軍事的プレゼンスをはじめとして地域協力機構にも関与する」、また、「自由、公平で開かれた国際経済システムの維持・発展を目指すとし、TPPはそのモデルとなる」と論じている（White House 2011）。白石は、この演説の要諦は、「安全保障においても、通商においても自由で、公平で、透明度の高い、開かれたルール作り、制度作りを提唱するもので、その意味では、米国におけるリベラル・リアリズムの伝統を継承したものと考えた方がよい」と述べている（白石・カロライン 2012: 30）。TPP交渉は、米国発の「太平洋を向いた大統領」としてアジアへのコミットメントを繰り返し強調したオバマ大統領の「アジア回帰政策」の中核となったといえる。

TPP交渉は、原加盟国の4か国に新たに米国、豪州、ペルー、ベトナムを加えた8カ国で2010年3月15日にオーストラリアのメルボルンにおいて開始し、第3回会合からマレーシア、第15回会合にメキシコ、カナダ、そしてマレーシアのコタキナバルで開催された第18回会合において日本が参加し、12カ国で交渉が進められた。TPPが例外なき関税撤廃を掲げていることから農産物の扱いをめぐる日本の参加は難しいと目されていたが、2010年10月、菅直人首相が、「所信表明演説」で、TPP交渉への参加を検討すると表明すると、各国に衝撃与えた（首相官邸 2010）。

当時、日本がTPPを進めようとする理由は、大きく分けて3つあった。第一に、通商戦略的な意義である。「包括的経済連携に関する基本方針」の考えの中で、日・EU共同検討作業、日中韓FTA共同研究が進行する一方で、政治、経済、安全保障のいずれの面でも日本にとって最重要パートナーである米国との経済連携を強化する必要があるという観点からである<sup>7)</sup>。米国と

---

7) 第1回EPAに関する関係副大臣会合（2010年10月1日）で配布された、『経済連携に関する基本方針作成に向けた論点』を参照。

の経済連携強化策として、(1) TPP交渉、日米EPAを通じて経済連携を強化、(2) FTAAPの枠組みでの経済連携、(3) 二国間投資・サービス協定などによる制度調和などの3つのアプローチが考えられた。しかし、米国は日米EPAに消極的であることから、TPPが、日米経済連携の強化策として浮上してきた<sup>8)</sup>。また、米国との関係のみならず、FTAAP実現の道筋として、TPPの利用も考えられた。

第二に、経済的な意義である。TPPがFTAである以上、差別的であるため、参加しないと輸出品に対する関税撤廃の恩恵を受けられない点が考慮された。2009年米国向け輸出の約6割が有税であり、日本の輸出企業が米国に対して支払った関税は約3000億円に上る。そのみならず、韓国が米国とFTAを先に締結しているため、発効した場合、日韓は輸出品の競合する割合が7割と高いことから、価格競争力の面で不利が生じかねなかった(『日本経済新聞』2010年8月30日)。また、日本のTPP参加によるプラスの所得効果が大きいことが理由として指摘され、GDPの2%に達すると推定された(Petri, Plummer, Zhai 2011)。日本の輸出企業にとって、米国に残っている自動車部品やトラックに対しての関税、あるいはマレーシアやベトナムなどにおける非関税障壁の撤廃は大いなる魅力であった。日本にとってTPPは経済の成長を促すだけでなく、日本における産業の空洞化を食い止めるという役割も担っていた(Cooper, William H., and Mark E. Manyin 2013)。また、TPPは、関税引き下げのみならず、国内制度も含めた包括的なEPAであり、将来の世界のFTAスタンダードとなりうる。当初からTPP交渉に参加すれば、日米主導の下、ルール作りなどが行えることが考えられた。浦田は、日本がTPPを検討する理由は、TPPが、米国という大国主導で、アジア太平洋地域における貿易と経済の新しい枠組みをつくるべく動き出したことで、日本がそこから取り残されることへの危機感からであると指摘する(浦田 2011)。

---

8) 外務省関係者に筆者インタビュー。

第三に、安全保障上の意義である。2010年に起こった尖閣諸島を巡る中国との対立問題や核開発やミサイル問題で緊張の高まる朝鮮半島など日本を取り巻く不安定な地域情勢から、日米同盟強化につながるのと立場からであった(谷内 2011)。中国との関係を重視した東アジア共同体を唱えて米国政府関係者を混乱させた鳩山政権により、沖縄の普天間基地代替施設移転問題に関して日米間で齟齬が生じるなど日米関係全体が冷え切った状態にあった。2010年6月に菅政権に移り、この反省を踏まえて日米関係の再構築に取り組んでいたところに中国船の尖閣諸島近海への領海侵犯、同船長の逮捕、中国によるレアアースの輸出禁止や日本人ビジネスマンの逮捕といった報復措置が取られるなど、日中関係に緊張が生まれる事態が生じた。アーミテージ元国務副長官は、この一連の騒動は脆弱になりつつあった日米同盟がどこまで機能するのかを中国が試したことに起因するとの考えを示した(『日本経済新聞』2010年9月16日)。それに対して、長島昭久防衛政務官が「米国には無理して日米安保を維持しないでいいとの考えがあり、日本がつなぎとめる努力」の必要性を説いたように、日米FTAを意味するTPPは日米市場統合による米国の日本安保への関与促進策とも解釈された(『日本経済新聞』2011年1月5日)。

その後、菅政権と野田政権では農産物の扱いをめぐる国内調整が難しく明確なTPP交渉参加を表明できなかったが、2013年3月15日、安倍晋三首相が「TPPに向けた交渉に参加する決断をした」と表明したことにより、TPPの注目度はさらに高まった(首相官邸 2013)。

日本のTPP交渉参加を受けて、それまでEAFTAを主導しCEPEAに慎重姿勢を示していた中国が、CEPEAを受け入れる姿勢を示すようになった。そして中国は、2011年8月のASEAN+6経済大臣会合で、「EAFTA及びCEPEA構築を加速化させるためのイニシアティブ」を日本とともに共同提案した(経済産業省 2011)。また、中国は、日中韓FTAにも積極的な姿勢を示すようになり、2012年11月のASEAN関連首脳会議の機会に、日中韓貿易大臣会合で日中韓FTA交渉の開始が宣言された(外務省 2012)。中国

の姿勢が変化した背景には、TPPが知的財産分野などで高いレベルの自由化を目指しており、国有企業が多い中国がTPP交渉に参加することは難しいという事情があったと考えられる。

一連の流れに最も危機感を示したのは、これまでASEANの中心性と一体性の維持に力を尽くしてきたASEAN諸国であった。その結果、ASEANは、2011年11月のASEAN首脳会議で東アジア地域包括的経済連携（RCEP）構想を打ち出した（ASEAN 2011）。ASEANが、これまで躊躇していた東アジア広域FTAに踏み出した背景には、アジア太平洋地域の広域FTA構想が現実味を帯びてきたことにある（助川 2013, 72）。こうした情勢を踏まえ、中国は、TPPを牽制しつつも、米国が参加していないRCEPを推進し、また2014年のAPEC北京首脳会議ではFTAAPの実現を掲げ、また上海に自由貿易区を設置するなど、TPPをにらんだ動きも見せるようになった。TPP交渉において各国の利害調整は困難を極めたが、2015年10月15日、TPP交渉は大筋合意を迎え、2016年2月4日、ニュージーランド・オーストラリアでTPP協定が署名した。

## 第5節 トランプ政権によるTPP離脱とCPTPPの形成

米国では、オバマ政権がTPPに批准をするための国内調整を進めていたが、大統領選挙において新大統領が共和党から選出されたドナルド・トランプが勝利すると、TPPの批准を諦めざるを得なかった。2017年1月20日、米国の第45代大統領に就任したトランプ大統領は、就任演説で「米国第一」を繰り返し、経済政策と外交政策の抜本的転換を訴えた（White House 2017a）。就任直後、トランプ大統領は、TPPから撤退することを表明するとともに、今後の貿易交渉は2国間交渉に軸足を移すようUSTRに指示した（White House 2017b）。2018年以降、1962年通商拡大法第232条に基づく国家安全保障への脅威を理由とした鉄鋼・アルミ製品への追加関税賦課、NAFTAの見直し交渉を経て合意したNAFTA新協定（USMCA）の署名、中

国による知的財産権侵害等を理由にした米国の1974年通商法第301条に基づく対中制裁措置など、保護主義的な通商政策を矢継ぎ早に実行した。その結果、米中貿易摩擦はエスカレートし、その後の両国による関税引き上げ合戦に象徴されるように、貿易戦争の域に達した。

米国のTPP離脱後に開催されたTPP参加11カ国による貿易大臣会合では、TPPの早期発効に向けた合意が確認されたが、他方で、米国抜きの11カ国で進めるTPP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(寺田2018)。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米国の不参加は好都合という考えで支持していたものの、チリやペルーは米国が離脱したのであれば、中国を加え、新たな協定を模索するべきであると主張する国も出てきた。日本は、11カ国によるTPPに対して一定の理解を示し、豪州などに配慮したが、その狙いはあくまで米国がいずれTPPに戻ることを想定し、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(『時事通信』2017年3月10日)。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いう(細川2017)。

日本に米国抜きのTPPを進めることを促したのはメキシコだといわれている。メキシコは、もし日本に11カ国によるTPPを推進す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たという(寺田2018)。こうした各国の考えが安倍首相に伝えられ、結果的に日本が、11カ国によるTPPを推し進める要因になったといえる(『朝日新聞』2018年1月8日)。

日本は、米国がTPPに戻るよう外交努力をしてきたが、米国不在の中で、日本の強いリーダーシップのもと11カ国によるTPPがまとめ上げられた(寺田2018)。寺田によると、日本が、11カ国によるTPPを進めた背景にはいくつかの理由が考えられる。第一に、TPPで合意した内容の適用を暫定的に凍結することで、米国の復帰を促すことが出来るという考えによるものである。第二に、RCEPにおいて基準の高いFTA構築の梃子になるとの

判断からである。第三に、米国をはじめとする保護主義が台頭する中で、自由貿易に対する危機感があったからである。

11カ国によるTPPは、2017年11月、ベトナムのダナンで開催された閣僚会議にて環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)へと名称を変えて合意に至り、2018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、2018年12月30日にCPTPPが発効した。他方で、米国は、日本に二国間交渉を強く迫り、日米貿易交渉を開始し、2019年12月18日に日米貿易協定を締結した(外務省2019)。

## おわりに

アジア太平洋地域における地域経済統合をめぐる枠組みは、対外的な構造変化と競争によって変容を遂げてきたことが分かる。二国間交渉、地域内交渉、多国間交渉の三段階のレベルの交渉は、相互に補完的な部分はあるものの、相互に相矛盾する側面もある。貿易自由化の最終的な目標は、多くの国が参加した相互に差別的措置のない、GATTやWTOのような多国間主義に基づく貿易自由化である。FTAは、二国間や地域での貿易自由化を目指している。もし、こうした交渉が継続されることによって、最終的に多角的な貿易体制が実現するのであれば、その状況は好ましいと考えられている。この場合には、FTAは、多角的貿易体制への「building block(積み石)」としての機能を持つ。ポールドウィンが提唱するドミノ理論によると、FTAの締結が多発すると、より大きな貿易自由化地域の形成を志向する(Baldwin 1993)。これまでのアジア太平洋地域における地域統合は緩やかながら、このような形で展開をされ、同時にTPPのように高い自由化を求める質的な側面も追求されるようになってきた。しかし、FTAのネガティブな側面と

して、主要国が地域経済連携にこだわる結果、地域経済連携レベルで自由化交渉が止まり、多国間における自由化のスピードが遅くなる場合には、「stumbling block (躓つまずき石)」としての機能を持ってしまう (Bhagwati 1993)。近年の米国による米中貿易戦争下における保護主義及び二国間主義へのこだわりと、多国間主義の否定は、この傾向を高める可能性がある。こうした中で、戦後、多国間主義の恩恵を享受してきた日本は、アジア太平洋地域における地域経済統合の最終的な目標として、あらためて多国間主義の必要性を主張し続けることが重要であると考えられる。

#### 参考文献

- アガワル, ヴィニョード・K・浦田秀次郎編 (2010) 『FTAの政治経済分析—アジア太平洋地域の二国間貿易主義』文眞堂。
- 石川幸一 (2012) 「TPPと東アジアの地域統合のダイナミズム」『季刊国際貿易と投資』 Autumn 2012, No.89。
- 内山融 (1999) 「WTOと我が国通商政策の転換—日米自動車協議を事例として」『貿易と関税』1999年11月号。
- 馬田啓一 (2012) 「TPPと東アジア経済統合：米中の角逐と日本の役割」『季刊国際貿易と投資』Spring 2012/No.87。
- 浦田秀次郎 (2011) 「戦略なきTPP交渉」『潮』1月号。
- 浦田秀次郎・日本経済研究センター編 (2002) 『日本のFTA戦略』日本経済新聞社。
- 浦田秀次郎・三浦秀之 (2012) 「アジア域内の貿易と投資」浦田秀次郎・栗田匡相『アジア地域経済統合』勁草書房。
- 大矢根聡 (2004) 「東アジアFTA—日本の政策転換と地域構想」『国際問題』528号。
- 外務省 (2002) 「小泉総理大臣のASEAN諸国における政策演説『東アジアの中の日本とASEAN—率直なパートナーシップを求めて—』2002年1月14日。
- 外務省 (2012) 『日中韓自由貿易協定 (FTA) 交渉開始の宣言について』2012年11月20日。
- 外務省 (2019) 『日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定』2019年12月18日。
- 片田さおり (2015) 「アメリカのTPP政策と日本」『国際問題』644号。
- 菊地努 (1995) 『APEC：アジア太平洋新秩序の模索』日本国際問題研究所。
- 木村福成 (2011) 「環太平洋連携協定 (TPP) とは何か」『経済セミナー』第660号
- 鯨岡仁 (2016) 『ドキュメントTPP交渉—アジア経済覇権の行方』東洋経済新報社。
- 作山巧 (2013) 「ニュージーランドのTPP拡大戦略：積み石アプローチの理論と実証」『国際経済』64号。

- 首相官邸 (2010) 『第176回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説』平成22年10月1日。
- 首相官邸 (2013) 『安倍内閣総理大臣記者会見』平成25年3月15日。
- 白石隆・ハウ・カロライン (2012) 『中国は東アジアをどう変えるか—21世紀の新地域システム』中公新書。
- 助川成也 (2013) 「RCEPとASEANの課題」山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編『アジア太平洋の新通商秩序』文眞堂。
- ソリス、ミレヤ (2013) 「エンドゲーム—TPP交渉妥結に向けた米国の課題」『国際問題』No. 622号。
- 通商産業省通商政策局編 (1992) 『不公正貿易報告書 (1992年編) ガットと主要国の貿易政策 産業構造審議会レポート』日本貿易振興会。
- 寺田貴 (2011) 「日米のAPEC戦略とTPP: 「閉じられた地域主義の幕開け」『海外事情』。
- 寺田貴 (2013) 『東アジアとアジア太平洋』東京大学出版会。
- 寺田貴 (2018) 「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」『同志社法學』70巻3号、1190-1222頁。
- 畠山襄 (2007) 「アジアFTAの新時代と日本の課題」『ワセダアジアレビュー』第2号、早稲田大学アジア研究機構。
- 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。
- 三浦秀之 (2020) 『農産物貿易交渉の政治経済学』勁草書房。
- モリソン、チャールズ (2009) 「アジア太平洋地域協力とAPECの将来に関する米国のもう一つの展望」『国際問題』第585号。
- 谷内正太郎 「TPP参加は「強い安保・経済」への分水嶺」『Wedge』2010年。
- Acharya, Amitav (2000) “The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia,” Oxford University Press.
- Aggarwal, Vinod K. and Koo, Min Gyo (2005) “Beyond Network Power? The Dynamics of Formal. Economic Integration in Northeast Asia,” The Pacific Review, Vol.18, No.2.
- Aggarwal, Vinod K. and Koo, Min Gyo (2009) “Economic and Security Institution Building in Northeast Asia: An Analytical Overview,” Springer Verlag.
- Aggarwal, Vinod K. and Morrison, Charles E. (1998) “Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC,” Palgrave Macmillan.
- ASEAN 2011
- Baldwin, Richard E. (1997) “The Case of Regionalism,” World Economy, 20 (7).
- Bergsten, Fred (2009) ‘Two’s Company,’ “Foreign Affairs,” Vol.88, No.5 (September/October 2009).
- Chin, Gregory and Richard Stubbs (2011) “China, Regional Institutional Building and

- the China-ASEAN Free Trade Area” *Review of International Political Economy*, 18 (3), pp. 277-298.
- Clinton, Hilary (2011) ‘America’s Pacific Century,’ “Foreign Policy” October 11, 2011.
- Cooper, William H., and Mark E. Manyin (2013) “Japan Join the Trans-Pacific Partnership: What Are the Implications?” Congressional Research Service R42676, August 13.
- Economy, Elizabeth C. and Adam Segal (2009) “The G-2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties,” “Foreign Affairs” Vol.88, No.3 (May/June 2009).
- Fregusson, Ian F. and Bruce Vaughn (2000) “The Trans-Pacific Partnership Agreement” Congressional Research Service, R40502, December 7, 2000.
- Goldstein, Judith (1993) “Ideas, Interests, and American Trade Policy,” Cornell University Press.
- Higgott, Richard A. (2004) “US Foreign Policy and the Securitization of Economic Globalization,” *International Politics*, Vol.41.
- Higgott, Richard A. (2007) “The Theory and Practice of Regionalism in East Asia: Peter Katzenstein’s Value Added,” *Journal of East Asian Studies*, Vol.7, No.3.
- Higgott, Richard A., Cooper, Andrew Fenton and Bonnor, Jenelle, (1990) “Asia-Pacific Economic Cooperation: An Evolving Case-Study in Leadership and Co-operation Building,” *International Journal*, vol. XLV.
- Krauss, Ellis (2003) “The US, Japan, and Trade Liberalization: from Bilateralism to Regional Multilateralism to Regionalism,” *The Pacific Review* 16 (3).
- Lewis, Meredith Kolsky (2009) “Expanding P-4 Trade Agreement into a broader Trans-Pacific Partnership: Implications, Risks and Opportunities” *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 4., pp.401-422.
- Library of Congress (2008) “Trans-Pacific Economic Partnership, Pending Trade Agreements,” Congressional Documents and Publications, 22 September 2008.
- New Zealand Foreign Affairs and Trade (2006) “Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (P4)”
- Pempel, T.J. (2005) “Remapping East Asia: The Construction of a Region,” Cornell University Press.
- Petri, Peter A., Michael G. Plummer, and Fan Zhai (2011) “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment” *East-West Center Working Papers, Economics Series*, no. 119. Honolulu: East-West Center, 24 October 2011.
- Ravenhill, John (2001) “APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism,”

- Cambridge; Cambridge University Press.
- Terada, Takashi (2006) “Forming an East Asian Community: A Site for Japan-China Power Struggles,” *Japanese Studies*, Vol. 26, No. 1.
- USTR (2008) “Trans-Pacific Partners and United States Launch FTA Negotiations” 22 September, 2008.
- White House (2009a) “Statement on Bilateral Meeting with President Hu of China,” April 1, 2009.
- White House (2009b) “Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China,” November 17, 2009. White House (2009c) “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009.
- White House (2011) “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011.
- White House (2017a) “The Inaugural Address, Remarks of President Donald J. Trump – As Prepared for Delivery” January 20, 2017.
- White House (2017b) “Presidential Memoranda, Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement” January 23, 2017.
- The World Bank (1994) “The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy,” A world Bank Policy Research Report.