

米国新政権下における TPP 後の FTA と日本の選択肢

浜中慎太郎

- FTA 締結は安全保障条約締結より容易であるため、今まで FTA 締結ゲームが米中間で繰り広げられてきた。特に地域大 FTA は、自国の「裏庭」がどこまでなのかを誇示するための「威信政策」のツールとして使われてきた。
- 今後の米国は FTA の威信政策としての側面を重視しない可能性が高い。安保重視で安保パートナーとの FTA を追求する可能性と、経済実利重視で自国に有利な重商主義的 FTA を追求する可能性がある。現在進行中の米中投資協定交渉はこれを見極める重要なケースである。
- 日本も FTA 締結ゲームからは手を引くべき段階にきているかもしれない。世界最高品質で透明な加盟条項を有した日米 FTA 交渉開始や、アジア太平洋 FTA (FTAAP) の公式検討開始の提案等が日本の選択肢であろう。

FTA 締結ゲームと威信政策

アジア太平洋の国で米中両国と安保条約を締結している国はない。しかし FTA なら別である。例えばオーストラリアや韓国は米中両国と二国間 FTA を締結している。このことは FTA の締結は安保条約に比して「気楽」に行え、「ゲーム」的要素があることを示唆している。

FTA 締結ゲームにおいて、TPP 等の地域大 FTA は戦略的に重要である。地域大 FTA は(1) 地域の範囲、(2) 当該地域におけるリーダー国を示す絶好のツールだからである。これは国際政治でいわれる威信政策(力・プレゼンスの誇示)である。換言するならば、有力国にとって FTA 締結ゲームにおいて地域大 FTA を創設することは、自国の「裏庭」がどこであるのかを示すことになる。

米国の FTA 締結ゲームとその落とし穴

従来米国は FTA を安保関係の補完物とみていた。米国が最初に締結した FTA は 1985 年のイスラエルとのものである。米国が、経済的利益が小さい中東諸国との FTA に熱心であったのもこれが一因である(ヨルダンやバーレーンと FTA を締結済み)。米国のアジアにおける FTA パートナーも安保関係が密接なシンガポール、豪州、韓国である。

米国が FTA 締結ゲームに熱心になったのは国力低下が顕在化してからである。国力低下により威信政策の重要性が増したといえよう。南北アメリカをカバーする米州 FTA (FTAA) は当初 2005 年中の交渉妥結が期待されたが、南米の勇ブラジルの反対

により交渉中断に追い込まれた。ブラジルに言わせれば南米東側のメルコスール地域は米国の裏庭でなく、むしろ自国の裏庭というわけである。同様に、2006 年の APEC 会合において米国は FTAAP の推進を主張したものの、中国の反対により実現しなかった。中国に言わせれば東アジアは米国の裏庭でなく、自国の裏庭なのである。

このような状況下で米国は、中国(とブラジル)を念頭に地域大 FTA 締結ゲームに没頭しはじめた。自国の P4 協定(2006 年に締結されたシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ間の FTA) 加盟のための交渉を、地域大 FTA 創設のための新交渉に衣替えし、主導権を握った。2011 年に中国は招待があれば TPP 参加を真剣に検討すると表明したが、米国はこれを無視し秘密裏に交渉を進めた。2015 年 2 月にオバマ大統領は露骨にも「中国が 21 世紀の通商ルールの策定を試みている。中国ではなく米国が 21 世紀の通商ルールの策定しなければならない」と述べた。中国を排除し続けた TPP 交渉は 2015 年 10 月に妥結したが、翌日国務長官は「将来的な中国の参加を期待する」とした。米国はかなり上手に FTA 締結ゲームを運んだといえる。米国の目論みは TPP に中国(とブラジル)が参加せざるを得ない状況を作り出し、TPP 拡大によって FTAAP(と FTAA)を実現することであった。もう一つの地域大 FTA である大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定の交渉も 2013 年に開始されている。

しかし対外的な FTA 締結ゲームに勝利することは、それが国内的に受け入れられることを意味しな

い。30 年程前にパットナムは、政府は国外交渉と国内交渉の連立方程式を解かなくてはならないという 2 レベル・ゲーム理論を提示した (Putnam 1988)。この理論は現在の米国に関して二つのことを示唆している。第一に、現状は米国民が内向きになっているというよりも、むしろ政府による対内説明責任が果されていなかった懸念がある。第二に、米国は中国を排除した交渉を出来るだけ早く纏めることに注力し、交渉力を十分に発揮しなかつたおそれがある。FTA 締結ゲームに熱中せずに、もう少し粘り強く交渉し、もう少し丁寧に国内説明が果たされていれば、米国で反 TPP がここまで支持を得ることはなかつたであろう。

将来展望

そもそも 12 カ国の TPP が米国にもたらす経済利益は大きくなかつた。経済規模第二位の日本市場は既に相当程度開かれているし、センシティブな分野は TPP でも完全には自由化されない。他の参加国は米国と FTA を締結済みか、小国である。そもそも中国が近い将来 TPP に参加することはありえなかつた。電子商取引等の新分野でルール・メイキングの成果はあつたが、経済利益は微小である。

トランプ氏は NAFTA や TPP の再交渉・離脱や日米 FTA 締結を主張しているようだ。TPP の経済効果を不満足としている上に、地域大 FTA の持つ威信政策としての側面をそれほど重視していないといえる。「TPP によってアジア太平洋における米国のプレゼンスを示す」という「外交通」が口にしそうな議論は根拠薄弱だと考えているのだろう。プレゼンスを示すよりも軍事行動によって力を示すことを重視しているのかもしれない。少なくとも、従来型の FTA 締結ゲームに熱中することはなからう。

米国が真剣に日米 FTA を追求するならばその背景としては二つの可能性がある。第一は、かつてのように FTA を安保関係の補完物とみなしている可能性である。この場合日米は安保面で緊密なので、FTA も締結したほうがよいということになる。このような発想からは、TPP を締結して中国を将来的に参加させるということに価値を見出さないのは自然である。第二の可能性は、FTA 交渉が、実利を狙ったビジネスの交渉になる可能性である。米国は二国間協定の方が交渉力を発揮し易いため、自国に有利な FTA を実現できよう。

米国の今後の FTA 政策を考えるにあたって根本的な問題は、中国とどのように向かい合うかということである。この観点から二つの注目すべき交渉がある。一つ目は 2008 年に開始された米中投資協定交渉である。第一に、経済協定 (FTA や投資協定) が安保の補完物という従来の方針に逆戻りし、「敵国」である中国との投資協定は締結しないか、妥結に相当時間を要す可能性がある。第二の可能性として、米国が経済協定に実利を追求した場合、米中投資協

定は比較的速やかに交渉妥結し win-win を実現したと高らかに宣言するかもしれない。この場合長期的には米中 FTA すらありえよう。もう一つ米国の対外経済政策全般の先行きを占う上で重要な事例は AIIB への参加問題である。中国を敵視して AIIB 参加を拒否し続ける可能性と、ビジネス重視で AIIB に参加する可能性がある。米国の AIIB 加盟と米中 FTA の検討の合意等、「想定外」のビジネス・ディールが成立するかもしれない。

日本への示唆

日本も今まで FTA ゲームに熱中していたのかもしれない。中国を念頭に日米両国でアジア太平洋の通商秩序をリードすべしとの主張がよく聞かれた。そのようなゲームに熱中できたことは、TPP が日本にとって「心地よい」交渉であったことを示唆している。米国およびアジア途上国を含む TPP 交渉では多くの分野において日本の交渉ポジションは両者の間であった。

TPP 頓挫で東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) 交渉が加速するとの見方もあるが、その可能性は極めて低い。アジア各国は米中とのバランスをとることに腐心しており、TPP が不在であれば、RCEP を追求する動機付けは極めて弱くなる。

TPP が頓挫するならば、日本には少なくとも三つの選択肢がある。

- ・日米 FTA : 日本が本気でアジア太平洋の通商秩序を米国とリードするつもりなら、「世界最高品質」の二国間 FTA を米国との間で結ぶべきであろう。日米 FTA には途上国に配慮した透明な加盟条項を設け、一定の条件を満たした国はほぼ自動的に加盟できるようにするのがよい。
- ・FTAAP : ビジネスの観点からは米中日を含む FTAAP が有益なのは明らかである。TPP ルート・RCEP ルートといった FTA 締結ゲームをやめて、FTAAP をゼロベースで真剣に議論する段階にきていると日本が主張すれば、米中間のバランスに苦慮している国々も支持するであろう。
- ・米中日 FTA : この強力な FTA が締結され、途上国に配慮した透明な加盟条項を設けられれば、加盟希望のドミノが起き、FTAAP が実現されよう。日本抜きの日米 FTA でも同様の効果が想定される。

<参考文献>

- R. Putnam (1988), *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, *International Organization* 42(3).

(はまなか しんたろう / 新領域研究センター経済統合研究グループ)