

日本はTPPを批准すべきか

—— 米国覇権の凋落と国際貿易・経済秩序の変容 ——

松 村 昌 廣

2015年10月、環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: TPP）は米国、日本、オーストラリア、カナダ、シンガポール、チリ、ニュージーランド、ブルネイ、ベトナム、ペルー、マレーシア、メキシコの間で大筋合意をし、2016年2月4日、全交渉国が最終合意し署名に至った。同協定30条によれば、今後、同協定は全署名国が議会承認など批准の完了を通告して60日後に発効する。全参加国が2年以内に批准できない場合、TPP域内の国内総生産（GDP）の合計が85%以上を占める6カ国以上の批准で発効する。国際通貨基金（IMF）の統計によると、2013年時点で米国のGDPが域内の約60%、日本は約18%を占めており、日米のどちらかでも批准しないと、85%に達しない¹⁾。つまり、米国だけでなく日本もTPPの発効に対して拒否権を有している。

論理的には、日本の選択肢は①米国の批准を待たず、積極的に批准する、②批准を先延ばしし、米国が批准するか否かを見極める（米国が批准しない場合、TPPの未発効は決定するから、日本は国会での批准手続きを入れる必要がない。或いは、米国は条約の内容を変更する再交渉を要求する可能性もある）、③速やかに国会での批准を否決する。現実には、我が国が積極的に交渉に取り組み、合意協定文書に署名したことに鑑みると、国際的信義とり

1) 「発効条件と見直し 批准手続き難航も」『産経新聞』（電子版）、2015年10月30日、http://www.sankei.com/economy/news/151030/ecn_1510300064-n1.html、2016年7月10日アクセス。

わけ対米関係の観点から、③は選択肢となりえないだろう。他方、安倍政権は、米オバマ政権が年内の批准を目指すとしていることから、一応今秋の臨時国会で批准を目指すとしている²⁾。しかし、米大統領予備選で共和党候補者のドナルド・トランプ (Donald Trump) 氏だけでなく民主党候補者のヒラリー・クリントン (Hillary Rodham Clinton) 女史も批准反対の立場を鮮明にし、再交渉に言及していることから、安倍政権は再交渉には絶対に応じないとしながらも、米国の動きを注視せざるを得ない³⁾。

日本には、賛否両論が激しく対立する国内での長い政策論争を経てTPP交渉に参加した経緯がある⁴⁾。民主党政権時代の2010年10月、菅直人内閣総理大臣は初めて衆議院本会議所信表明演説でTPPへの参加検討を表明し具体的検討に入ったが、政権交代の後、漸く2013年7月、第二次安倍政権がマレーシアで開かれた第17回TPP交渉会議に公式に参加した。

こうした状況の中、筆者は2013年1月、平和・安全保障研究所のホームページ上の政策評論シリーズに拙論「対中牽制としてのTPP—交渉参加と署名、批准は別問題」を発表し⁵⁾、取り敢えず我が国がTPP交渉に参加する

2) 例えば、「官房長官 TPP早期発効は去年の首脳会合で確認」、NHK NEWS WEB, 2016年7月19日, <http://www.3nhk.or.jp/news/html/20160719/k10010601151000.html>, 2016年7月24日アクセス。

3) 「米 TPP承認難しく」『日本経済新聞』2016年7月21日。「TPPに漂う暗雲」『日本経済新聞』2016年7月2日。「トランプ氏『TPP撤退』」『讀賣新聞』2016年6月30日。この状況がどの程度深刻かは、米外交官出身の在日米国商工会議所会頭がTPP批准問題では、先ず日本が速やかに批准することによって、米国の逆圧力を加えるように提言していることから窺われる。「TPP発効への道筋を聞く」『日本経済新聞』2016年5月28日。

4) 第二次安倍政権(2012年12月26日～2014年9月3日)はTPPを積極的に推進していたが、当時、与党自民党の中でさえ、推進派と反対派に分かれていた。推進派の議員連盟は「環太平洋経済連携に関する研究会(貿易自由化と農林水産業振興の両立に関する研究会)」を結成した。この点に関しては、同会趣意書、同会第1回研究会配布資料, 2013年2月13日, <https://nk.jiho.jp/servlet/nk/release/pdf/1226595199651>, 2016年7月12日アクセス, を参照。反対派は「TPP参加の即時撤回を求める会」を結成しており、その国会議員数は2013年2月の時点で、236人(自民党所属議員の約62%)に達していた。この点に関しては、「改訂版『TPP参加の即時撤回を求める会』の会員と未会員」『農業協同組合新聞』(電子版), 2013年2月19日, 2016年7月12日アクセス, を参照。

5) 拙論「対中牽制としてのTPP—交渉参加と署名、批准は別問題」, RIPS' Eye,

ことを提言した。拙論は、中国の抬頭と覇権国・米国の相対的凋落の文脈の下、新たな東アジア・太平洋地域の国際貿易・経済秩序の形成における米国の中国に対する優位を支えるため、我が国のTPP交渉参加を是として書かれた。今や、この提言はTPPの最終合意が成立し、それが発効するための署名国の批准を待つばかりの段階に達したことから、最早有効ではない。そこで、本稿の目的は、我が国がTPPを批准すべきか、その際の判断基準は何か、さらに、米国の批准との兼ね合いで、どのタイミングでなすべきかを考察し、提言することにある。

本稿の特徴は、経済学ではなく、国際政治学の一分野である国際政治経済学 (international political economy) のアプローチを採っている点にある。つまり、国際貿易における需給、それによる国別の経済成長や国際的な富の配分に焦点を置いた数量的分析とその考察を試みるのではなく、そうした経済的なダイナミズムを念頭に置きながらも、その中で如何に経済的利得を最大化するか (逆に、経済的損失を最小化するか)、さらにそれを可能にする国際貿易秩序、延いては国際秩序を変容させていくか (または、維持していくか) という対外経済政策や地経学 (geo-economics) の視点からアプローチしている点にある。さらに具体的に言えば、TPP署名国全体GDP合計の約60%を占める覇権国・米国のTPPを主導してきたことから、当然、分析の焦点は米国の政策的意図やその背後にある地経学的戦略に置くこととなる。また、そうした米国の攻勢に対して、日本がいかに対処すべきかを考察することが本稿の目的である。

2013年1月9日, http://www.rips.or.jp/researches_publications/rips_eye/2013/no_160.html, 2016年7月18日アクセス。なお、これは以下の国際研究フォーラムでの発表の要旨を纏めたものである。Masahiro Matsumura, "TPP vs. RCEP: Choosing neither is the best policy for Japan," presented at a conference entitled "R.O.C. (Taiwan)-US-Japan Trilateral Dialogue, sponsored by the Heritage Foundation and the Chung-Hua Institution for Economic Research and co-sponsored by the ROC Ministry of Foreign Affairs, December 18, 2012.

1. 冷戦期における米国の経済覇権と国際貿易・経済体制

第二次世界大戦の結果、戦禍により主要欧州諸国の経済が疲弊した一方、米本土は殆ど戦禍を被らず（日本による真珠湾攻撃を受けたハワイは当時準州に過ぎなかった）、連合軍全体の兵站補給基地と一大工廠の役割を一手に担い、圧倒的な経済力と政治力、つまり覇権を有するに至った。戦後、米国はこの覇権を安定・発展させるため、戦間期の国際経済秩序が世界恐慌からブロック経済化し、列強が極端な保護主義的な近隣窮乏化政策に走り、第二次世界大戦の大きな一因となった轍を踏まないように、自由（liberal）で開放的な（open）国際経済秩序を構築することを軸にその経済覇権システムを構築した。米国はこの経済秩序の下で非覇権国にも円滑な経済活動を可能とすることで、覇権の正当性を受け入れさせたと言えるだろう。

具体的には、国際通貨基金（IMF）、世界銀行（World Bank）⁶⁾そして貿易及び関税に関する一般協定（GATT）から成るブレトンウッズ体制が米国主導により構築された。もちろん本稿の分析が注目すべきGATTであるが、IMFと世界銀行が国際機関であるのに対してGATTは協定に過ぎないなど、国際貿易秩序の管理体制は構想された機能と比してかなり限定されたものとなった点に着目すべきである。当初、ブレトンウッズ体制の下では、国際貿易機関（ITO）を設立すべく、貿易だけでなく雇用問題、労働基準、開発、国際投資ルール、国際カルテルや制限的商慣行といった競争法上の幅広い分野について規定していたハバナ憲章（Havana Charter）が採択されたものの、結局発効することはなかった。そのため、同憲章のうち関税譲許率のみを焦点とした貿易関連規定だけを形式的に別個の協定としたGATTが1947年に成立し⁷⁾、1995年に世界貿易機関（WTO）が設立されるまで暫定的に

6) 正確には、世界銀行は、国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）、国際開発協会（International Development Association, IDA）、国際金融公社（International Finance Corporation, IFC）、多国間投資保証機関（Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA）、国際投資紛争解決センター（International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID）の五つの国際機関から成る。

7) GATTそのものは条約としては正式には発効せず、原加盟国は別個の法的拘束力

適用された⁸⁾。

そこで、何故 50 年弱の長きに亘って限定的なGATTが用いられてきたのか、特にそれを主導した米国はどのような利害関係や思惑があったのかに関して分析が必要となる。さらに、WTOの設立後、その存在にも拘わらず、何故近年自由貿易協定（FTA）が推進されているのか。（TPPは超大型のFTAである。）とりわけ、TPPを主導してきた米国の利害や思惑は如何なるものであるか、それはGATTを主導した際と変化したのか。そうだとすれば、それは如何に変化したのであろうか。これらの疑問に答える必要があろう。

広く知られているように、「暫定適用議定書」や「加入議定書」を介したGATT適用における重要な特徴は「祖父条項（grandfather clause）⁹⁾と「(GATT第 25 条 5 項) 義務免除条項（waiver clause）」に求めることができる。前者は、加入時点の国内法令と合致するGATT上の義務のみを履行する旨の規定であり、後者は、加盟国 3 分の 2 以上の多数決によって、対象となる特定の産品について一定期間、GATTで定められている輸入数量制限廃止の義務が免除され、輸入制限措置を認める条項である。両規定とも加盟各国から国内調整の経済的・政治的負担をかなり軽減し、GATTを広く受け入れやすいようにした一方、GATTの大原則である「自由貿易（関税の低減、数量制限の原則禁止）」に反することとなる。また、このことは、加入時点で国内市場が自由で開放的な先進国（とりわけ、最もその度合いが高い米国）はそうでない他の先進国や発展途上国に対して一方的に自国の国内

を有する条約である「暫定適用議定書（Protocol of Provisional Application）」で、その後の加盟国は「加入議定書（Accession Protocol）」に基づいて事実上発効し適用された。

- 8) GATTはWTOに発展的に解消され、事務局も引き継がれたが、GATT（協定）とWTO協定は別個の条約であり、前者を「1947年のGATT」、後者を「1994年のGATT」と区別する場合もある。
- 9) [https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/prov_appl_gen_agree_e.pdf#search=%27 protocol + of + provisional + application + gatt + grandfather + clause%27](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/prov_appl_gen_agree_e.pdf#search=%27%20protocol%20of%20provisional%20application%20gatt%20grandfather%20clause%27;); [https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf#search=%27 GATT+text%27](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf#search=%27%20GATT+text%27), accessed on July 21, 2016.

市場をこれらの国々による輸出攻勢に開放する不利な選択をしたことを意味する。

要するに、GATTは工業製品が対象で、総じて農産品は対象外としたことから¹⁰⁾、貿易の自由化を目指したものの、相対的には加盟国の国内の統合と安定を優先したものであったと言えよう。特に、冷戦期、米国がそうした選択をしても自由貿易を成功させた理由は、対ソ連「封じ込め戦略」を効果的に維持するために安全保障・外交政策上での同盟国や友好国の協力を必要としたからであったのは明らかである。つまり、米国の国際貿易・経済戦略は安全保障戦略に従属していたのである。GATTの下での多角的貿易交渉であるウルグアイ・ラウンドは1986年9月から冷戦終結を挟んで強い慣性を持ちながら1994年4月まで行われ、その翌年1995年にはWTOが発足した。同ラウンドの最終合意文書でありWTOを設立したマラケシュ協定(Marrakesh Agreement)は自由化の例外規定(第14条)、緊急避難的な措置(第10条)を有するなど、多分に加盟国の国内の統合と安定に配慮したもののとなった。

2. 冷戦後の米国の経済覇権と国際貿易・経済体制

しかし、一旦冷戦が終結すると、当然米国は徐々に安全保障上の配慮をなくなり、専ら国際貿易・経済面での利益を追求するようになった。つまり、軍事・政治面での米ソ二極構造が崩壊してその制約が外れると、日米欧三極の先進地域に限定的だった経済的統合作用が従来対象となっていなかった旧ソ連圏や非同盟の発展途上諸国にも急速に及ぶようになり、結果的にグローバル規模での経済的統合(globalization, グローバル化)が進むようになった。日米欧はそれらの新たな地域を資源供給地や比較的優良で安価な労

10) Stephen Healy, Richard Pearce, and Michael Stockbridge, *The Implications of the Uruguay round agreement on agriculture for developing countries - A training manual* (Training materials for agricultural planning - 41), Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1998, The Aims of Part I, <http://www.fao.org/docrep/w7814e/w7814e04.htm#TopOfPage>, accessed on July 21, 2016.

働力を有する製造業拠点や潜在性を有する消費市場として利用して激しく競争するようになった。

その結果、米国一極構造が顕著になるに伴い、米国は自国の農産物やサービスの輸出に対する大幅な関税の低減や非関税障壁の撤廃を実現しようとした。また、原材料の調達から生産そして販売まで、米企業による生産拠点の海外移転促進とそれによるグローバル・サプライチェーンの効率化を加速するために、海外直接投資や知的所有権の保護の強化を求めた。つまり、米政府とグローバルに展開する米企業が一体となって各国に残る貿易や投資の障壁を引き下げようとする新重商主義が新たに出現することとなったと言えるだろう。また、日欧その他の政府と企業はこの米国と競争するために同様の政策転換を迫られることになった。

しかし、こうした貿易障壁の撤廃は、GATT-WTO体制に組み込まれた加盟国の国内の統合と安定に配慮する諸規定と衝突する。実際、多くの加盟国がこうした動きに抵抗した結果、これらの点を多角的に交渉したドーハ・ラウンドは1999年のシアトルにおけるWTO閣僚会議以降、すでに20年近く停滞している。事実上、WTOは頓挫してしまったといえるだろう。

その後の米国の国際貿易・経済秩序政策を見ると、米国が当面WTOの多角的貿易交渉を通じた各国国内制度・措置（非関税貿易障壁）の低減・除去の実現を棚上げにし、自国がその圧倒的な経済的優位を梃に主導する二国間及び多国間FTAのネットワークを多層的に充実することによって、WTOの多角的交渉を成功させるための前提条件を整える、もしくは事実上それに相等する状況を創出するアプローチに転換したことは明らかである。また、FTA推進は停滞する多角的交渉に対して圧力を加える効果を及ぼす。具体的には、米国はイスラエル（1985年発効）、北米地域（メキシコ及びカナダ、1994年）、ヨルダン（2001年）、オーストラリア（2001年）、チリ（2004年）、シンガポール（2004年）、バーレーン（2006年）、モロッコ（2006年）、オマーン（2006年）、ペルー（2007年）、中米地域（コスタリカ、エルサルバドル、ガテマラ、ホンデュラス、ニカラグア及びドミニカ、

2005年), パナマ(2012年), コロンビア(2012年), 韓国(2012年)とFTAを締結した。また, 欧州連合(EU)とFTAを交渉している。

世界の新しい国際貿易・経済秩序を形成しようとするこの米国の動きに対抗するために, EUも欧州や中東の中小国に加えて, トルコ(1995年発効), メキシコ(2000年), 南アフリカ(2004年), エジプト(2004年), チリ(2005年), 韓国(2015年)を含め三十数カ国とFTAを締結した。さらに, 一番出遅れた日本もマレーシア(2006年), シンガポール(2007年発効), チリ(2007年), タイ(2007年), インドネシア(2008年), ブルネイ(2008年), フィリピン(2008年), スイス(2009年), ベトナム(2009年), インド(2011年), メキシコ(2012年), パルー(2012年), オーストラリア(2015年), モンゴル(2016年)と経済連携協定(EPA)を, 東南アジア諸国連合(ASEAN)と包括的経済連携協定(2008年)を締結した¹¹⁾。

しかし, ニカ国間FTAの積み上げでは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効率的に対応できない。「原産地規則」, 「原産地証明」, 「累積方式」(現地調達比率の域内累積)などのルールが収斂ないし統一されないと, 容易には域内産と関税免除の速やかで円滑な認定ができない。そのため, できるだけ広域・多数国をカバーする巨大なFTA(メガFTA)を締結することが必要となる。また, グローバル化したサプライチェーンが有効に機能するには, 知的財産権の保護, 国有企業に対する優遇撤廃, 電子商取引やサービスの規制緩和, 投資をめぐる紛争処理, 政府調達, 環境, 労働などの諸分野や, 中小企業や規制の整合性など分野横断的事項などを, できるだけ広く深く規制する統一的なルールを構築することが望ましい。論理的には, こうしたメガFTAは規模(加盟国の数や当該地域の地理的広がり), 規制対象とする機能分野の範囲の大小, 規制の

11) FTAが特定の国や地域との間でかかる関税や企業への規制を取り払い, 物やサービスの流通を自由に行えるようにする条約であるのに対して, EPAは物流のみならず, 人の移動, 知的財産権の保護, 投資, 競争政策など様々な協力や幅広い分野での連携で, 両国または地域間での親密な関係強化を目指す条約である。

強弱によって様々ものが考えられる。

そこで次の分析の焦点を、これまで実現したメガFTA化の中で規模・範囲・機能の何れの点でももっとも包括的で発達したTPPが、既存ないしは交渉中の他のFTAとの対比、競争のなかで、どのような径路を辿って締結されたかに置くこととする。また、そうした径路を左右したのは如何なる国際貿易・経済におけるダイナミズムであったのか、さらにTPPを主導した米国の利害と動機は奈辺にあったかに注目する。これらの問いに的確に答えることができれば、我が国のTPP批准が米国のそれとの動静との関係で、如何なるタイミングで批准すべきかすべきでないかを考察することができよう。

3. 東アジア・太平洋地域におけるFTA発展のダイナミズムの変容

既に日米欧のFTA締結の経緯を見てきたように、米国が国際貿易・経済秩序の再編成を念頭に先発し、欧州がそれに続き、日本が最も遅れて動き出したのは明らかである。米国が一連の二国間FTAに加えて、巨大な北米自由協定（NAFTA）を成立させて、競争面で攻勢に出たのに対して、欧州は欧州経済共同体（EEC）を欧州共同体（EC）へ、さらに欧州連合（EU）へ統合を拡大・深化させた一方、既に見たように積極的に一連のFTAを締結した。この間、日本は長らくFTAへの動きを見せず、中国は依然として多国間外交や多国間貿易交渉に極めて消極的であったことから、東アジア・太平洋地域には、これといったFTAが存在しなかった。

とりわけ、日本は1980年代半ばから激化した所謂「日米貿易摩擦」において、米国からの圧力に対してその攻勢を躲すためにGATT-WTOの紛争処理メカニズムやその多角的貿易交渉を利用してきたことから、FTAよりもGATT-WTOを重視していた。このアプローチは、GATT-WTOが第二次世界大戦後から冷戦期にかけて、米国自身が推進した国際貿易における自由・無差別の原則を体現していたため、米国がその原則を無視するわけにはいかず、存外効果的であった。というのは、日米二国間交渉では、我が国は

米国への安全保障面での依存や両国の経済力の格差など、米国との圧倒的な力の差に直面して極めて不利であったが¹²⁾、GATT-WTOの多角的枠組みの下では、欧州諸国など対米貿易・経済関係において同様の問題を抱える多くのGATT-WTO加盟国と共闘することができたからであった¹³⁾。

しかし、一旦東アジア地域でのFTAの動きが出てくると、ASEAN-FTA (AFTA, 共通効果特惠関税, 1992年発効; 物品分野, 2010年), ASEAN-中国-FTA (ACFTA, 物品分野, 2005年発効; サービス分野, 2007年; 投資分野, 2010年), ASEAN-韓国-FTA (AKFTA, 物品分野, 2007年; サービス及び投資分野, 2009年), ASEAN-インド-FTA (AIFTA, 物品分野, 2010年), ASEAN-オーストラリア-ニュージーランド-FTA (AANFTA, 2010年), 日本・ASEAN包括的経済連携協定 (AJ-CEP, 2008年) など、ASEANが触媒的役割を果たしながら、一連のFTA等が締結された。さらに、日中韓FTAが提唱・検討されるなか、中国が「ASEAN+3」(ASEAN+日中韓三ヵ国)を構成国とする東アジア自由貿易圏構想(EAFTA)を提唱した一方、日本が「ASEAN+6」(ASEAN+3+オーストラリア+ニュージーランド+インド)を構成国とする東アジア包括的経済連携構想(Comprehensive Economic Partnership for East Asia:CEPEA)を提唱した。つまり、日本と急速に台頭してきた中国は地域貿易・経済秩序の形成をめぐる主導権を争うようになった。中国は自国優位のASEAN+3

12) 例えば、日米農産物交渉合意(1984年)、日本による自動車自主規制継続(1985年)、市場分野別個別(MOSS)協議に関する日米合同報告(1986年)、日米半導体協定(1986年)、牛肉・オレンジ自由化問題の処理(1988年)、米包括的通商法スーパー301条の対日適用(1989年)、日米構造協議最終報告書(1990年)、自動車問題に関する日米紛争の解決(1995年)。

13) 日本が拘わった紛争は、WTOのホームページ上の、紛争ケース検索で確認することができる。1995年から2004年まで14件に達している。 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm?year=any&subject=none&agreement=none&member1=JPN&member2=USA&complainant1=true&complainant2=true&respondent1=true&respondent2=true&thirdparty1=false&thirdparty2=false#results, 2016年7月23日アクセス。また全体的には、拙論「見えてきたブッシュ政権の対日経済政策」『治安フォーラム』2001年10月号、60頁を参照。

による経済圏を、そうはさせまいとする日本がこれら諸国に印豪ニュージーランド三カ国を加える経済圏を、各々提唱した。

こうした状況のなか、米国は2010年3月のTPP拡大交渉から参加し、物品とサービスの貿易と投資の自由化だけでなく、それを徹底させるために加盟国の国内制度・措置による非関税障壁の削減・撤廃まで踏み込んだルールの構築を強力に推進するようになった。他方、2011年11月、ASEANは、専ら貿易の自由化目標や自由化ルールを焦点にASEANとの5つのFTAを束ねる広域的な包括的経済連携構想として、ASEAN+6からインドを除く形で、つまり国内市場規模で中国の比重が高く、相対的に中国の影響力が強くなる、東アジア地域包括的経済連携（Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP）を提唱した。当然、中国はRCEPを強力に支持し推進している。そして、米国がTPPを推進し始めると、中国は突然構成国の点で日本の構想に歩み寄るRCEPを提唱するようになった。それはRCEPが米国を含まないからだと思われる。とはいえ、RCEPには国有企业に関するルールはなく、TPPに比べると自由化のレベルは低い点に留意すべきである。

したがって、ここで更に分析を進める上で肝要な点は、既に本稿で概観した冷戦期から冷戦終結へ、さらにポスト冷戦期から今日にいたるGATT体制の変容の大きな潮流を捉えながら、中国の抬頭とその結果必然的にもたらせられた覇権国・米国の相対的凋落という新たな状況の下で、東アジア・太平洋地域におけるメガFTA構築競争をどのように理解するかにある。しかも、米中関係は冷戦時代の米ソ関係のようなイデオロギー的対立に根差す軍事安全保障上の対決ではなく¹⁴⁾、グローバルな覇権国である米国と地域覇権国を目指す中国がその経済力の維持・強化を巡って地経学的な陣取り合戦を行っているのがその本質であることを見逃してはならない。さらに本稿の目的に引き寄せて言えば、米国の経済覇権維持戦略の観点からTPP政策と国

14) ただし、TPPとRCEPが「市場経済対国家資本主義」という対立の構図が存在している面は否定し難く、米中間の対立構造が軍事的色彩を強めれば、実質的に国家資本主義的な開発独裁と化した中国共産党体制とのイデオロギー的対立、軍事的対決に変容する可能性を孕んでいる。

内経済政策を表裏一体のものとして分析せねばならない。

4. 米国経済覇権の再活性化—戦略と政策

冷戦に勝利した米国は1990年代後半から10年余に亘って覇権を強化したが、やがて軍事的な一極主義はイラク戦争により失敗する一方、経済的な一極主義も、2008年秋以降の資産バブルの崩壊により頓挫してしまった。2009年1月、そうした状況の中で誕生したオバマ政権は対外政策の観点から所謂「アジア回帰政策」（「ピボット政策」や「リバランス政策」とも呼ばれる）を打ち出した。その内容は、①二国間安全保障同盟の強化、②新興諸国との協力関係の深化、③地域的な多国間機構への関与、④貿易と投資の拡大、⑤広範な軍事的プレゼンスの強化、⑥民主主義と人権の促進、の六つの柱からなる¹⁵⁾。明らかに、TPPは②③④に跨る重要な具体的政策課題である。

とはいえ、米国の経済覇権の維持・強化はその国民経済（national economy）に寄与せねばならず、TPPによって米国は自国中心主義的に国内の経済基盤の強化を最優先していると言えるだろう。その根拠としては、実際、2013年の「一般教書演説」において、オバマ大統領は「アメリカの輸出を増やし、アメリカの雇用を支援し、アジアの成長市場における競争条件を公平にするために、TPPの交渉を完了させるつもりである」「最優先事項は、新しい仕事と製造業を引き付ける磁石にアメリカをすることである」と明言している¹⁶⁾。つまり、2008年秋の未曾有の資産バブル崩壊に端を発する深刻な不況の下で、米国は有効需要の急激な減退に直面し、それだけ大きな有効需要を短期間に創出するには、大戦争でも富の収奪でもなければ、集中豪雨的輸出しか方策はないと判断したということ意味する。

15) “The East Asia-Pacific Rebalance: Expanding U.S. Engagement”, Fact Sheet, U.S. Department of State Bureau of Public Affairs, December 16, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/pl/2013/218776.htm>, accessed on July 24, 2016.

16) State of Union Address, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>, February 13, 2013, accessed on July 24, 2016.

さらに直截に言えば、正面から語られぬTPPの主要な目的の一つは、他国の市場を収奪して、米国の輸出と雇用を作り出す近隣窮乏化政策を実行することにあるのが明らかとなる。本稿冒頭で触れたように、2013年の統計ベースで米国のGDPが加盟国全体に占める割合は約60%、日本が約18%、その他十カ国で残りを占める。既に米国はカナダとメキシコとNAFTAを締結しており、TPPによって両国への米国の輸出は大きく増えるとは考えにくいから、米国の輸出の主たる対象は日本であることは容易に分かる。確かに貿易の自由化を通して、日本経済は国際競争力をつけることによって、長期的には大きく成長することが期待できる可能性はあるだろうが、当面、日本は米国の輸出攻勢に晒されることになることは不可避である。この点は、2013年4月、米通商代表部が日本との事前協議の報告書のなかに以下のように書いていることから明らかである。

日本は現在、米国の第四位の貿易相手国である。2012年に米国は700億ドルの産品を日本に輸出し、サービス分野は2011年に440億ドルに達した。TPPに日本が参加することは、アジア太平洋地域FTA (FTAAP) への道筋を進めると同時に競争力のある米国で生産された製品とサービスに対する日本市場のさらなる開放を意味する。そのことは米国内の雇用を支えるのだ¹⁷⁾。

したがって、日本市場が米国によって輸出攻勢の対象として使われ、富を収奪されるという観点から見ると、他の条件を一定とすれば、日本はTPPを批准すべきでないという結論になろう。

17) “Fact Sheet: Toward the Trans-Pacific Partnership: U.S. Consultations with Japan”, April 12, 2013, U.S. Trade Representatives, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2013/april/US-consultations-Japan>, accessed on July 24, 2016.

5. 米国経済覇権の維持・強化—中国との競争

中国が台頭する一方、米国は相対的に凋落して、両者はRCEP対TPPで各々自国に有利な地域貿易・経済秩序を形成しようとしてきた。この競争の下、中国はユーラシア大陸を陸海の交通・物流路で結ぶ「一路一帯」構想を提唱するとともに¹⁸⁾、自らが主導してアジア・インフラ投資銀行を設立して、米主導のブレトンウッズ体制の一角を占める世界銀行と競合させるなど、あからさまに米経済覇権に対抗するようになった。

確かに、TPPは対中牽制の役割を果たしているが、それは地政学的なゼロサム・ゲームの対中包囲網ではなく、地経学的なプラスサム・ゲームの経済的競争である。実際、中国は太平洋地域の国家としてTPPに参加できる。というのは、本稿で概観したように、GATT-WTO体制の誕生・発展・停滞の歴史的流れのなかでのメガFTAによる東アジア・太平洋地域の経済秩序の構築に鑑みると、米国の関心が中国の排除ではなく、中国市場の開放とTPPを中核とした国際貿易・経済体制の再編成であることが明らかである。

そもそも中国の経済発展はグローバルなサプライチェーンの中での日米中の分業によって可能となったことは言を俟たない。中国の加工貿易は、日本やASEANから中間財を輸入し、中国で加工・組み立てを行い、最終財をアジア、米国そしてEUに輸出したことで可能となった。つまり、日本を含めた東アジア諸国は中間財輸出で対中依存度は高いが、中国にとって主たる輸出市場ではない。輸出市場という点で、中国は東アジア諸国にあまり依存していない。但し、この加工貿易の主たる担い手、つまり、中核的な原動力は

18) これは「中国西部から中央アジアを經由してヨーロッパにつながる『シルクロード経済ベルト』(『一帯』の意味)と、中国沿岸部から東南アジア、スリランカ、アラビア半島の沿岸部、アフリカ東岸を結ぶ『21世紀海上シルクロード』(『一路』の意味)の二つの地域で、インフラストラクチャー整備、貿易促進、資金の往來を促進していく構想」である。津上俊哉「『一帯一路』構想に浮かれる中国」、『Huffington Post』(日本語版)、2015年3月20日、http://www.huffingtonpost.jp/toshiya-tsumami/rapid-transit-in-china_b_6907586.html、2016年7月24日アクセス。「推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动」、中华人民共和国国家发展和改革委员会、2015年3月28日、http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html、2016年7月24日アクセス。

対中直接投資を行った外資系企業であり、中国はそのサプライチェーンに組み込まれてきた。したがって、中国の持続的な経済成長は輸出主導から内需主導型に転換しない限り、そうした外資系企業に大きく依存し続けざるを得ない。よく知られているように、2008年以降の米国での資産バブル崩壊がもたらした深刻な世界的な不況の下で、中国は世界経済における需要創出と景気の下支えの点で唯一機関車的役割を果たした。しかし、それを可能にしたのは専ら公共投資であったことを踏まえると、中国にとってそうした構造転換は容易ではないことを示している。

ところが、本稿で分析した経緯から、現在、国際貿易・経済秩序はメガFTA構築を焦点にダイナミックな再編過程に突入して久しく、生産・供給における日米中の分業も変容を迫られている。つまり、一旦TPPが発効すれば、日米を含め外資系企業は効率化を追求して対米輸出の最終財の生産拠点を中国から有利な条件を有するTPP域内国に移転するであろう。となれば、日本から中国に中間財を輸出し、中国で加工組み立てした最終財を米国に輸出するという貿易パターンは崩壊せざるをえない。民主化を回避し続ける中国の開発独裁体制が抱える政治的、社会的リスクが顕在化すれば、その速度は加速することは容易に予測できる。したがって、中国は既存の加工貿易型の経済発展を維持するためには、他の条件を一定とすれば、TPPに参加すべきとの結論になろう。

とはいえ、中国は極めて高い水準の自由化を課するTPPは容易に飲むことはできない。というのは、知的財産権、国有企業改革、政府調達、環境、労働等を巡るTPPのルールは、一般的に言えば、各国に残る貿易や投資の障壁の著しい低減ないし撤廃を要求し、当該国社会の安定と統合を脅かすものであり、これを中国のケースに引き寄せて言えば、中国共産党による開発独裁体制を脅かすことを意味するからである。このことは、例えば、国営企業改革（つまり、民営化）が共産党独裁体制による基幹産業に対する直接的なコントロールを喪失させるだけでなく、国営企業の抱える大量の余剰人員を失業者に顕在化させ、著しく社会的安定性を低下させ独裁体制自体を揺さ

ぶることになる極めて高いリスクを抱えていることを考えれば、明らかである。

こうした中国が抱える抜き差しならないジレンマを踏まえると、米国がTPPによって日本そしてあわよくば中国に対しても輸出を拡大する一方、軍事的、経済的に台頭する中国と共存し協力するのはまず不可能であろう。中国がTPPに参加せず、経済的に停滞し、安定性を失い、その内的矛盾を外部世界に転嫁しようとするれば、米中の決定な軍事的対決を回避することはできない。つまり、日本の安全保障やアジア太平洋地域の安定にとって、TPPは短期的には対中牽制の手段として有効かもしれないが、中長期的には有害であるといっても過言ではない。要するに、米国は他国の市場・富を収奪して自国の雇用を確保しなければならないという存在条件を抱えながら、その対象と協調せねばならないという矛盾に陥っている。さらに言えば、ここまで国力が低下した米国は最早公正で持続可能な国際貿易・経済秩序を構築する能力を喪失していると考えねばなるまい。

6. 政策提言

ここまでの分析を踏まえば、2013年7月、日本がTPP交渉に参加して、地域貿易・経済秩序構築を巡る米中間の競争で米国を支援したのは妥当な選択であったと思われる。確かに、TPP交渉における日本の交渉がどの程度最終合意に反映されたかは別途詳細な分析を要するであろうが、当時、中国の台頭にますます拍車がかかっていると広く国際的に認識されていたことを考えれば、東アジアで最も発達し、規模の点でも中国に次ぐ国民経済を有する日本がTPP交渉に参加したことは、ASEAN諸国や地域関係国が一層中国の地経学的パワーと影響力に引き付けられるのを防ぐ効果があったと思われる。

しかし、今や中国経済は急速に減速し、バブル崩壊の危機に直面しており、最早数年前の勢いはない。より具体的に言えば、中国は一路一帯構想を打ち上げ、2016年1月には中国主導のアジア・インフラ投資銀行の営業が始まったものの、その外貨準備額も急速に減るなど、積極的にTPPを用い

て対中牽制に取り組みねばならない状況は最早存在しない¹⁹⁾。逆に、既に経済的に低迷している中国に強力な経済的圧力を加えると、国内矛盾を深めさせることになる。そうなれば、中国の政治的・社会的安定性を低下させ、それを外部世界に転嫁しようと、中国に対外的に冒険主義的な軍事行動を採らせる誘因を高めるリスクがある。したがって、対中牽制の目的でTPPを急いで批准する必要は最早存在しない。

他方、TPPが課す包括的で徹底した非関税障壁の低減・撤廃は必ずしも日本の利益とは一致しない。確かに、そうした低減・撤廃は、我が国が他のTPP当事国、とりわけ発展途上国との貿易・経済関係を深める上で有利に作用する面は否めない。しかし、本稿で分析したように、TPPは米国の対日輸出・投資に利するとともに、かなり日本の国内の統合と安定を弱める作用も有する²⁰⁾。したがって、他の条件を一定とすれば、日本はTPPを批准せず、自国の利害に沿った非関税障壁の低減・撤廃内容（水準と範囲）を有する新たな合意（TPPの再交渉を含む）を目指すべきである。その内容はTPPよりも低く、RCEPよりも高いものとなろう。わが国のTPP交渉参加の目的は長期的な視点からの高度な貿易自由化であって、米国のようにTPPを目先の不況脱出の方策とすることではない。

となれば、日本のTPP批准を巡る決断は専ら米国との二国間関係に左右されると言っても過言ではない。言うまでもなく、わが国の安全保障は全く米国との二国間軍事同盟に依存しており、近年の加速する中国の軍事的台頭とますます強硬になる軍事政策に鑑みると、TPPを強力に推進してきた米国の意向に正面から抗うことはできない。もっとも、万一中国がさらなる国内経済の混乱に直面し、その軍事的な圧力が著しく減退する状況となれば、我が国の安全保障面での対米依存度は低くなるから、積極的にTPPを批准

19) 田村秀男『人民元の正体—中国主導『アジアインフラ投資銀行』の行末』マガジンランド、2015年。

20) “Fact Sheet: Non-Tariff Measures: U.S. Consultations With Japan”, U.S. Trade Representatives, April 12, 2013, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2013/april/non-tariff-measures-consultations-japan>, July 25, 2016.

しない選択も妥当であろう。控えめに言っても、現在の中国経済の先行きは不透明感が高いことから、TPPの批准審議は先延ばしにして事態の推移をみるべきである。

こうした先延ばしが妥当であるとの判断は、大統領選の渦中にある米国の国内政治を見ても同様の結論となる。反TPPの輿論とそれに敏感に反応する米議会に直面して、共和党のトランプ候補、民主党のクリントン候補、双方とも明確にTPPの破棄ないし修正を主張している。確かに、現オバマ政権は米議会の今秋会期にてTPPの批准を目指しているが、これらの動きを考えると、米議会での批准は容易ではないだろう²¹⁾。さらに、来年一月の政権交代後ともなれば、どちらの候補が大統領となっても、明確なTPP反対を掲げた以上、直ちに批准推進に転じるのは極めて困難であろう。そうした政策転換と議会での批准手続きがTPPに銘記される最終合意から二年の期限内（2018年2月4日）に完了するかどうかは極めて不確実である。

要するに、わが国は中国経済や米国内政治の動向を凝視しつつ、国会でのTPP批准手続の開始或いはその完了をできるだけ先延ばしにするのが当面最も妥当な選択である。

(まつむら・まさひろ／法学部教授／2016年7月27日受理)

21) 米議会の批准手続きは、2015年貿易促進権限法（TPA）に基づき、上下両院がTPP実施法案を可決することで完了する。

Does Japan Have to Ratify the TPP? :
U.S. Hegemonic Decline and the Metamorphosis of
the International Trade Order

MATSUMURA Masahiro

This study will follow an approach of the study of international political economy, a subfield of international politics, to discuss if and when Japan has to ratify the TPP. The work will first analyze the establishment and major features of the liberal and open international economic and trade order under U.S. economic hegemony from the end of the Second World War to the Cold War. Second, the discussion will center on evolutionary changes of the GATT and WTO during the Cold War and the initial period thereafter, where the U.S. put priority on security considerations over economic competition ones. Third, the study will capture a neo-liberal transformation of the trade order after the post-Cold War period, leading to a dynamic competition of building FTAs in the Asia-Pacific region, particularly between the rising China's regional hegemonic aspirant and the relatively declining U.S. hegemon over the RCEP versus the TPP. Last, the study will conclude with a policy recommendation that stresses the need of Japan's maximal postponement in entering or completing TPP ratification process, under uncertainties on China's economic downturn and on growing U.S. populism and isolationism.