



2012.8.16

# TPP「12月交渉」参加への機会を逃すな

政策調査部 上席主任研究員 菅原淳一

政局が混迷の度を深めるなか、環太平洋経済連携協定(TPP)交渉への日本の参加をめぐる賛成派と反対派の攻防が一層激しさを増している。双方が8月末を「攻防の山場」と見定め、国民への意見表明や関係各所への働きかけを強める一方で、野田政権は民主党内の混乱を理由に、交渉参加の是非をめぐる「決断」を先送りするとの観測が報じられている。4月の日米首脳会談、6月のG20サミットを前にした時期にも、野田首相がTPP交渉への参加を決断するのではないかと賛成派は期待したが、いずれも実現しなかった。今回もまた、決断が先送りされ、時間だけが無為に過ぎていくのだろうか。

「交渉は難航しており、日本が慌てて参加を表明する必要はない」「米自動車業界が日本の交渉参加に反対している以上、米国が11月の大統領選挙前に日本の参加を認めるはずがない」といった声も聞く。しかし、日本が交渉参加への決断を遅らせれば遅らせるほど、実際の交渉参加はさらに遅れることになり、日本は不利な立場や条件で交渉に臨まざるをえなくなる。いずれTPP交渉に参加するのであれば、日本にとっての「最短コース」となる今年12月の交渉に参加していることが重要な意味を持つてくる。

## 新段階に入る「12月交渉」の重要性

実は、TPP交渉参加の賛成・反対両派が8月末を攻防の山場と位置づけたのは、TPP交渉の今後のスケジュールを見定めてのことだ。日本がTPP交渉に参加するためには、現在交渉に参加している9カ国すべての同意が必要であるが、このうちすでに6カ国が日本の参加に同意しており、残るのは米国、オーストラリア、ニュージーランドの3カ国となっている。このうち米国は、新たな相手国との通商交渉を始めるに際しては、その90日前に大統領(政府)が議会に事前通知をするという国内手続きを経なければならない。したがって、米国(政府)が日本の交渉参加に同意し、即座に議会に通知しても、日本が交渉に参加できるのは約3カ月先のことになる。現時点でTPP交渉は、今年9月に第14回交渉、同12月に第15回交渉が予定されていることから、もはや9月交渉には参加できないが、その次の12月交渉から参加する場合でも、日本は8月末までに交渉参加を表明し、残る3カ国の同意を得なければならないことになる。その意味で、日本にとって8月末はTPP交渉参加に向けた大きな節目といえる。

一方、TPP交渉そのものも、12月交渉から新たな段階に入る可能性がある。これまでTPP交渉は2012年内の最終合意を目指して交渉が行われてきたが、交渉は難航しており、すでに年内の最終合意はないとの見方が大勢だ。ただし、12月交渉は年内最後の交渉であり、また米大統領選後最初の交渉でもあることから、これまでの進捗を確認し、2013年からの交渉に向けた「仕切り直し」が行われるかもしれない。また、9月交渉や米大統領選の結果次第では、交渉の重要部分で合意に至る可能性も否定できない。

加えて12月交渉からは、メキシコとカナダ両国の新たな参加が見込まれており、交渉自体が新たな参加国を迎えて「再スタート」を切ることにもなる。両国は昨年11月のAPEC(アジア太平洋経済協力)首脳

会議の際にTPP交渉への参加意思を表明し、今年6月のG20サミットの折に米国からTPP交渉参加への同意を得た。前述の米国内の手続きの関係で、両国は9月交渉には参加できないため、12月交渉からの参加となる。その結果、日本が12月交渉の後にTPP交渉への参加を目指すのであれば、新たにメキシコ・カナダ両国からも同意を得ることが必要となってくる。こうした両国の動きは、今年のAPEC首脳会議前に「TPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る」ことを表明した日本の動きに触発されたものと受け止められているだけに、日本は両国に先を越されて取り残されてしまった格好だ。

## 交渉参加の「扉」はいつ閉じてもおかしくない

日本は、メキシコ・カナダ両国と異なり、“交渉参加に向けた協議に入る”ことを表明しただけで、“交渉への参加意思”を表明したわけではない。交渉参加国は、未だ参加するかどうか分からない国のために新規参加国を迎え入れる「扉」をいつまでも開けてくれているだろうか。

交渉参加国の間には「交渉参加国の拡大よりも、交渉を合意に至らせることが先決」との意見が根強くある。交渉が合意に近づいていけば、どこかの時点で新規参加のための「扉」は閉じられるはずだ。それ以降の新規参加希望国は、協定締結後にすべての既参加国との交渉を経て参加することになるだろう。その場合、たとえ自国に不利なルールが協定に盛り込まれていても、その変更を求めることは極めて難しくなる。また、関税などの自由化交渉においても、既参加国に新たな自由化の約束を求めることは難しい一方で、新規参加希望国はより高い水準の自由化を求められることになりかねない。

一般的に、複数国間で締結される通商協定では、協定締結後に新たに参加することは、締結交渉に参加していた場合よりも不利になる。これは、WTO(世界貿易機関)加盟時の中国を見れば一目瞭然である。例えば、WTO原加盟国であるインドがWTO協定上約束している関税率(単純平均譲許関税率)は48.7%であるが、中国の同関税率は10.0%である。それだけ中国はWTO加盟に当たって厳しい条件を突きつけられたということだ。同様のことは日本もGATT(関税貿易一般協定)加入時に経験している。

この点からも、日本がTPP交渉に参加するのであれば、国益確保のためにも協定の締結交渉時から参加するべきだ。そして、その交渉に参加するための「扉」が閉まる期限はいずれやってくる。それは、「近いうち」かもしれないし、「近い将来」かもしれない。

## アジア太平洋地域にFTAの「競争状態」を生み出せ

ところで、日本国内には、TPPに参加しなくても、「日中韓自由貿易協定(FTA)」や「日EU(欧州連合)経済連携協定(EPA)」の交渉を進めればよいとの声も聞かれる。しかし、筆者はこの意見には与しがたい。日本がTPP交渉に参加できなければ、それらの交渉も進めることが困難になると思われるからだ。

TPP以外で今後日本が取り組むべきEPAとして、日中韓FTA、日EU・EPA、ASEAN(東南アジア諸国連合)10カ国と日中韓3カ国等の周辺国による「地域包括的経済連携協定」(RCEP)がある。いずれも年内の交渉開始を目指して作業が進められているが、残念ながら、これら3つのEPAはいずれも交渉を合意に至らせるための推進力に欠けていると言わざるを得ない。

まず日中韓FTAは、今年5月の日中韓サミット時の交渉開始を目指していたが、韓国の同意が得られず、年内の交渉開始を合意するにとどまった。その一方で韓国は同月、日本を差し置かたちで中国と2国間

FTAの交渉を開始した。その背景には、ライバルよりも先に重要市場とのFTAを締結し、当該市場で自国の優位を築く「市場先占」を狙うという韓国のFTA戦略があり、米国、EUに続いて中国ともFTAを締結することで日本の機先を制するという意図がみえる。その意味で、中国市場をめぐる日本と同じ土俵に乗ることになる日中韓FTAの推進は、韓国の戦略に反するものにほかならず、今後は日韓間の政治問題を抜きにしても、韓国がこれまでの戦略を転換し、日中韓FTA交渉に積極的に臨むことは当面考えにくい。韓国が日中韓FTAにこうした対応をとる以上、日中韓3カ国を含むRCEPも交渉の進展は遅々としたものにならざるを得ないだろう。

また、日EU・EPAは、EU加盟国の一部が日本とのEPA締結に反対しており、交渉が開始できたとしてもその難航が予想される。EU側で交渉に当たる欧州委員会は、交渉開始後1年以内にEUが望む成果を日本から得られない場合には、交渉を中断することを加盟国に約束している。鉱工業品の大半の品目で関税率がすでにゼロである日本としては、EU側に譲歩できる分野は限られており、相当に厳しい交渉になると見込まれる。

こうした状況下で、日本がこれらの交渉を有利に進めるためのテコとなるのがTPP交渉への参加である。東アジアにおけるFTAの取り組みは近年停滞していたが、昨夏以来、再度活発化している。ASEANがRCEPを提案したり、中国がRCEPや日中韓FTAに前向きに対応し始めた背景には、日本がTPP交渉参加への意欲を示したことがあると見られている。米国を含むTPP交渉に日本が参加することで、アジア太平洋地域にFTAをめぐる一種の「競争状態」が生み出される。日本はこの機会を利用して、東アジア諸国やEUとのFTA交渉の進展を図ることを目指すべきだ。それができれば、日本はTPP交渉で米国に対して有効なカードを持つことになる。こうした状況を作り出すことは容易ではなく、その実現可能性を疑問視する声も聞かれるが、それができなければ日本の通商戦略は行き詰まり、7月末に閣議決定された「日本再生戦略」の重要な柱の一つである「アジア太平洋経済戦略」の実現も困難になろう。

## 交渉合意「丸飲み」への懸念は不要

日本がTPP交渉に参加するには、交渉参加9カ国によるこれまでの合意を「丸飲み」しなければならないとされ、これを懸念する声が上がっている。9カ国が2年半かけて合意に至ったものを新規参加国のために見直すことは難しいだろうから、どうしても受け入れ難い内容が含まれ、その再交渉もできないのであれば、日本は交渉参加を諦めるしかない。しかし、その心配はないと見られる。これまでの合意事項は、マレーシアやベトナムも含めて合意されており、さらにメキシコ・カナダ両国も今回の交渉参加に当たって「丸飲み」したものである。報じられているこれまでの交渉内容からしても、日本にとって受け入れ難い内容はまずないだろう。むしろ日本が懸念している事項については、交渉参加国間で意見が対立しており、何ら合意には至っていない。議論の本格化がこれからであることは、米国の交渉担当者も認めている。

繰り返し強調されていることだが、「TPP交渉への参加」は、「TPPへの参加」ではない。交渉の結果、日本にとって望ましくない協定となった場合には、日本は署名や国会承認をしなければよい。そのことで日米関係が大きな打撃を受けることもないだろう。であれば、日本は早期に交渉に参加し、日本の意見を反映させるように努めるべきだ。大きな「決断」が必要なのは、TPPに参加するかどうかを決めるときであり、交渉に参加するかどうかを決めるときではないはずである。(了)

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。