



通商戦略の再構築

CPTPPとその先へ

Japan's Strategy in Rebuilding the Trade Order

CPTPP and Beyond

宗像直子



一般財団法人

アジア・パシフィック・イニシアティブ

通商戦略の再構築

Japan's Strategy in Rebuilding the Trade Order

宗像直子



一般財団法人

アジア・パシフィック・イニシアティブ

刊行によせて.....	5
アジア・パシフィック・イニシアティブ CPTPPプロジェクト メンバー	8
略語一覧	9
エグゼクティブサマリー	11
[はじめに]	
地政学的競争下の通商秩序の行方.....	19
[第1章]	
日本の通商政策の推移と 国際通商秩序の揺らぎ	35
自由貿易体制の停滞と初期の日本のFTAの限界	36
FTA交渉を加速した日本：第二次安倍政権のリーダーシップ	38
WTOの弱体化	40
経済安全保障とサプライチェーンの再構築	42
デジタル・ルール形成の動き	44
相次ぐ新規CPTPP加入申請	47
[第2章]	
米国・バイデン政権の 通商政策	51
「チャイナ・ショック」がもたらした両極化	52
中国のCPTPP加入申請のインパクト	55
インド太平洋経済枠組み (IPEF)	57
自由貿易を支持する世論は政治に届かず	59

[第3章]

中国の論理と ゲームプラン..... 65

「話語権」獲得をめぐる国内の議論	66
CPTPPのルール・市場アクセスの水準と中国の国内制度・政策	68
中国国内での議論：政治主導による加入論が通底	72
小括	74

[第4章]

日本の戦略..... 77

TPPの戦略的意義の再確認	78
重層的な通商秩序の構築	80
英国の加入申請へのCPTPP締約国の対応	82
英国に続くCPTPP加入申請への対応	84
経済的威圧に対応する有志国の枠組	86
CPTPPとEUの連携強化	87
米国のアジアにおける経済的関与の維持強化に対する働きかけ	88
WTOの機能の回復・強化	90
CPTPPの機能強化	91
日本の国力の増強	92

刊行によせて

筆者のTPP（環太平洋パートナーシップ）との出会いは、2009年夏に遡ります。当時、経済産業省通商政策局通商機構部に在籍して1年ほど経ち、WTO（世界貿易機関）ドーハ・ラウンド交渉の停滞に閉塞感を強めていました。他方、2006年以来、技術大国化に向け「自主創新」政策を推進していた中国は、リーマンショック後に自信を深め、国家資本主義的産業政策を強化していました。既に2008年9月、世界金融危機の只中、ブッシュ政権下の米国は、ニュージーランド、シンガポール、チリ、ブルネイのいわゆるP4協定に全面的に参加する方針を決め、豪州、ペルー、ベトナムが後に続きました。ベトナムの果敢な姿勢が印象に残りました。2009年夏には、オバマ新政権のTPP交渉に関する方針が注目されていました。参加国から「日本はTPP交渉に参加しないのか」と問われ、「まずはWTO交渉を軌道に乗せることが重要」と定番の回答をすると、相手は失望の色を顔にします。それを見て、そっと身を縮めておりました。WTO交渉の停滞は、WTOの中だけでは打開できません。他方、WTOの外にレバレッジを作り出す自由貿易協定については、日本の競争力の弱い分野に対し強い関心を持つ国々との交渉にはなかなか踏み込めず、こちらもあり切った動きができませんでした。

2009年11月、オバマ大統領が東京でTPP交渉参加の意向を表明しました。自由貿易を成長のエンジンとして世界経済危機から回復しようという流れの中で、日本は取り残されつつありました。極めて高いレベルの市場アクセスとルールを追求するTPP交渉に参加できれば、日本は、ぎりぎりの交渉の中で、競争力の弱い分野への支援のあり方を再構築する方策を見出し、通商政策の機動性を高めることができるのではないかと。同時に、WTOの外に高いレベルの通商協定を作ることによってルールのアップデートに消極的な国々、特に中国に対するレバレッジを獲得し、一石二鳥でグローバルな通商交渉の停滞を打開でき、各国を国内改革に誘えるのではないかと。TPPへの参加は、まさに日本の国益である。そんな問題意識を持ち、交渉参加への道を模索し始めました。

第二次安倍政権の下、日本は2013年にTPP交渉に参加し、厳しい交渉を経て2015年10月に大筋合意に至りました。しかし、2016年11月に国会承認を得ようとしていた矢先に、米国大統領選挙でトランプ氏が当選、翌年早々にTPPから離脱しました。そこから日本は、残された11ヵ国で「TPPを生かす」取り組みを主導し、2018年3月にCPTPP（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）が締結されました。2009年の景色からまさに様変わりの展開でした。

そして2021年9月、中国がCPTPPへの加入を申請しました。国内政治の両極化が進み、自由貿易を推進できなくなっている米国の不在はしばらく続きます。巨大市場中国の障壁がさらに下がることを期待する声があります。一方で、中国にCPTPPのハードルは越えられるのか疑問視する声が多く聞かれます。この問題にどう向き合うか。アジア・パシフィック・イニシアティブ（API）の船橋洋一理事長から、「CPTPPプロジェクト」へのお声がけをいただきました。プロジェクトにご参加いただいた錚々たる専門家の方々は、米国と中国の内政・外交、国際経済法、国際政治経済、安全保障、日本の対中外交、対中ビジネスなど、多角的な視点から示唆に富む活発な議論をいただき、筆者を大いに啓発してくださいました。この機会に、学ぶべきことは限りなく広がっているということを改めて実感させていただきましたことに感謝申し上げます。

今日、通商政策を取り巻く環境は、TPPやCPTPPが交渉された当時とは一変しています。中国は、既存の国際秩序に挑戦する姿勢を一層明確にし、政治・安全保障目的のために経済的手段で相手国を威圧する動きを強めています。経済安全保障の視点でリスクを低減させるため、サプライチェーンの組み替えが進んでいます。グローバルな自由貿易体制はもはや虚構となり、同志国・友好国による自由貿易に移行したとの見方があります。プロジェクトの途上で発生したロシアによるウクライナ侵略が、価値による対立を一層浮き彫りにしました。同時に、民主主義対権威主義の戦いを遠巻きに見ている国々があり、国際秩序を守るためには、仲間の輪を広げなければなりません。難しい課題が山積しています。

その中で、日本が、何のためにあれほどの困難を乗り越えてTPP、そしてCPTPPを実現させたのか、通商交渉と国内改革を両輪として促進し、各国国内における法の支配を拡大し、経済活動の予見可能性を高めるというその戦略的意義は、今日なお失われていません。むしろその重要性が増し、今後の通商秩序を再構築する際の中核を成すものと考えています。そして、日本自身の国力、交渉力を高めるための改革努力の重要性も変わっていません。

研究会は2022年1月から4月にかけて開催され、本報告書「通商戦略の再構築：CPTPPとその先へ」は、ゴールデンウィークの連休中から一気呵成に執筆しました。この短期間での執筆が可能になったのは、API事務局の研究員である、鈴木均氏（客員研究員兼CPTPPプロジェクト・スタッフディレクター）、Marina Dickson氏（同リサーチ・アシスタント）、石川雄介氏（同DXオフィサー兼リサーチ・アシスタント）に、研究会のメンバーの方々の発表や特別アドバイザーの方々のコメントを整理していただいたおかげです。さらに、APIのCPTPPプロジェクトに所属しているインターンの方々に、リサーチ・アシスタントとして補佐を務めていただき、参考文献の検索や脚注の整理をはじめ、大いに助けていただきました。プロジェクトの先生方、そして、プロジェクト外でアドバイスをいただいた方々には、ご多忙を極める中、筆者の原稿に機動的に懇切丁寧なコメントをいただきました。皆様のご支援ご協力に厚く御礼申し上げます。また、当初の締め切りを過ぎてから生じる情勢の変化を受けて筆者が加筆を重ねることで、印刷のスケジュールに大変な負荷をおかけしましたことをお詫び申し上げます。

本戦略ペーパーが、皆様に広く読んでいただけることを願っております。

2022年6月5日
宗像直子

アジア・パシフィック・イニシアティブ CPTPP プロジェクト
プロジェクト・メンバー（役職は当時）

●座長（著者）

宗像 直子（東京大学公共政策大学院教授）

●メンバー

江藤 名保子（学習院大学法学部政治学科教授）

大矢 伸（欧州復興開発銀行東京事務所長）

片田 さおり（南カルフォルニア大学国際関係学部教授）

川瀬 剛志（上智大学法学部地球環境法学科教授）

鈴木 一人（東京大学公共政策大学院教授
一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ上席研究員）

寺田 貴（同志社大学法学部政治学科 教授）

●特別アドバイザー

横井 裕（前駐中国特命全権大使）

徳地 立人（清華大学公共管理学院産業発展と環境ガバナンスセンター（CIDE）執行理事兼研究員
中国石油天然气股份有限公司 社外取締役
一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ シニア・フェロー）

●API事務局（〔 〕はリサーチ支援担当箇所）

船橋 洋一（一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ 理事長）

鈴木 均（同 客員研究員 兼 CPTPP プロジェクト・スタッフディレクター）
〔第1章、第2章、第4章〕

ディクソン 藤田 茉里奈（リサーチ・アシスタント）
〔第2章〕

石川 雄介（DX オフィサー兼リサーチ・アシスタント）
〔第1章、第3章、第4章〕

内海 由香里（同 職員）

●API事務局 学生インターン（肩書は在籍当時）

岩本 圭司（関西学院大学） **植田 萌々**（メルボルン大学大学院）

栗田 知明（東北大学） **小林 伶**（慶應義塾大学） **杉田 采夏**（立教大学）

原田 百合（東京大学大学院） **吉住 保希**（立教大学）

Dylan Harris（早稲田大学大学院修了）

Hanabi Blackmoor（University of St Andrews）

Joseph Slucher（早稲田大学大学院）

Thomas Stables（早稲田大学大学院修了）

● 略語一覧

AFTA	ASEAN自由貿易地域
AIIB	アジアインフラ投資銀行
APEC	アジア太平洋経済協力
ASEAN	東南アジア諸国連合
AUKUS	豪英米安全保障協力
CAI	中EU包括的投資協定
CPTPP	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
CSIS	戦略国際問題研究所
DEA	デジタル経済協定
DEPA	デジタル経済パートナーシップ協定
EPA	経済連携協定
EU	欧州連合
FTA	自由貿易協定
GATS	サービスの貿易に関する一般協定
GATT	関税及び貿易に関する一般協定
ILO	国際労働機関
IPEF	インド太平洋経済枠組み
ISDS	投資家対国家の紛争解決
ITA	情報技術協定
JSI	共同声明イニシアティブ
RCEP	地域的な包括的経済連携協定
RIETI	経済産業研究所
TAA	貿易調整支援
TFA	貿易円滑化協定
TPP	環太平洋パートナーシップ
USMCA	米国・メキシコ・カナダ協定
USTR	米通商代表部
WTO	世界貿易機関

エグゼクティブサマリー

ロシアのウクライナ侵略は、瞬く間に先進諸国を結束させ、ロシアに対する前例のない経済制裁措置の発動をもたらした。バイデン大統領は、ロシアによる侵略を「民主主義と独裁主義、自由と抑圧、ルールに基づく秩序と武力に支配された秩序との間の戦い」と表現し、自由主義諸国(freedom-loving nations)に対し、戦いの長期化への覚悟を求めた。一方、侵略直前のロシアとの「無限の友情」を誇示した中国は、ロシアの蛮行が次々に明らかになる中でも経済制裁への反対を貫いている。このような状況を受け、政治体制の違いを超えて全世界を包摂しようとした冷戦後の秩序構築の試みは失敗であり、価値を共有する国家による自由主義的秩序の強化に専念すべきだという議論が高まっている。

国際秩序とともに自由貿易体制も揺らいでいる。国家主義的政策を効果的に規律できない世界貿易機関(WTO)は、弱体化が進んでいる。中国は、既存の国際秩序に挑戦する意思を明確にし、軍事外交面で覇権主義的な動きを強めており、その軍民融合戦略を念頭に、米国は、2018年以降、技術流出防止や米国内情報通信インフラの信頼性確保を目的とする各種貿易投資規制を次々に導入し、同盟国に協調を呼びかけた。中国は、地域的な包括的経済連携(RCEP)に参加し、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)への加入を申請する一方で、経済的手段を武器化して他国に圧力をかける経済的威圧を強めている。環太平洋パートナーシップ(TPP)協定離脱から5年、米国のアジア回帰がこれまでになく強く期待されていた中、2022年5月に訪日したバイデン大統領は、日米豪印協議(Quad)メンバー、韓国、ニュージーランド、ASEAN 7カ国と共に、インド太平洋経済枠組み(IPEF)を立ち上げた。

本稿は、通商国家として発展してきた日本が、このような情勢を踏まえ、世界の安定と繁栄の基礎となる通商秩序の再構築に向けてとるべき戦略を検討した。

その前提として、TPPの二つの戦略的意義を再確認した。一つは、WTO交渉の停滞に直面した日本がTPPに見出した通商戦略上の意義で、高いレベルの合意を受け入れた通商版の有志連合が、時代の変化に応じてルールをアップデートしていく、“a living agreement”（生きた協定）をWTOの外に作ることである。アップデートを駆動するのは、通商交渉と国内改革を車の両輪として活性化させる仕掛けである。この仕掛けが動き続ける前提は、「そこに適合できる同志のみ」を受け入れることである。TPPにおいてWTOの過ちを繰り返すわけにはいかない。もう一つの戦略的意義は、参加してはじめて得られる高いレベルの市場アクセスが新規参加の誘因となり、「TPPが各国の経済改革の目標となり法の支配が及ぶ範囲が拡大し、基本的価値を共有する国々の経済のきずなが深まりその輪が広がることで、地域の安定に資する」ことである。参加メンバーが高いレベルのルールを実施することで、経済活動の基礎となる法的安定性、予見可能性が高まり、経済が発展し、人々の暮らしが豊かになるにつれて、人々の内発的な動機によって、結果として普遍的価値を共有する国・地域の輪が広がっていくことが期待される。しかし、ここでの有志連合の編成原理は、普遍的価値ではなく、法の支配である。日本が目指す通商秩序は、このTPPの戦略的意義が発揮されるものでなければならない。

この前提を踏まえ、日本のとるべき戦略の5つの要素とその実施を支える国内政策の課題を整理した。

第一に、法の支配を広げる仲間を増やすことである。普遍的価値は、日本の対外戦略の根幹にある。しかし、新しい通商秩序は、民主主義対権威主義といった単純なブロック化では機能しない。通商秩序は次のような重層構造で考え、レイヤーごとの参加基準を厳格に守ることで、法の支配を広げる仲間を増やすことを最優先すべきである。

まず、WTOは、ほぼ全世界をカバーし、FTAやEPAが実体規律と執行メカニズムの両面で事実上依拠する、通商秩序の基層である。特にその紛争処理機能、ルール形成機能をできるだけ早期に回復、強化する努力が欠かせない。

次に、CPTPPのような高いレベルのルールのレイヤーは、普遍的価値を共有する国々が中核となって牽引すべきものであるが、その発展のためには、民主主義といった政治的価値を共有しなくともルールに基づく国際秩序を維持強化していく意思を共有する仲間を広げていくことが欠かせない。

新たに発足したIPEFは、「デジタルやサプライチェーン、脱炭素など21世紀型の課題に対し、ルール作りと人材協力、インフラ支援をセットで講じていこうとする意欲的な取組」であり、市場アクセスを含まないが、ルールについてはCPTPPと同様に高いレベルのレイヤーに位置付けられるものであろう。IPEFの充実に日米が連携して取り組むことは、加速する変化に対応し機動的にアップデートする仕組みを含め、世界の通商ルール改定のもメンタムを高める契機となることが期待される。

その上に、民主主義的価値観を共有していなければ成り立たないルールがあり得る。例えば、デジタル化が生活のあらゆる側面に及ぶようになり、各国が重視する価値の問題との関わりが生じるルールについては、共通化はより困難になる。それは、さらに限定された有志連合のレイヤーでルールを作り、守り育てていくべきものであろう。

このように異なる性格のルールを併存させ、各国・地域が、それぞれの制約の中で、自らの選択によって段階的に、より高いレベルのルールの枠組みに参加するインセンティブが働くような重層構造により、安定の維持と、ルールをアップデートし続ける契機を両立できる。

第二に、CPTPPへの新規加入については、英国の加入を契機に示された基準（英国モデル）を先例として確立し、維持することである。高い水準を維持しルールのアップデートを続けることで通商交渉と各国の国内改革を車の両輪として活性化し、そのルールを世界に拡大するレバレッジを維持するというTPPの戦略的意義をCPTPPに継承するため、日本は、以下のような英国モデルの原則に従って肅々と対応するよう、締約国の結束を促す役割を果たすことが期待される。

- ① CPTPP のルール全体を受け入れ、ルールに適合しない国内制度がある場合には、適合するようにその制度を改革すること。
- ② これまでに合意したルールを遵守してきた実績により、加入後にルールを遵守し続ける意思と能力があると信頼できること。
- ③ ルールに基づく貿易システムにおいて、透明性、予測可能性並びに信頼性を推進するという明確なコミットメントを有すること。
- ④ 最も高い水準の市場アクセスの約束を提供すること。
- ⑤ 市場志向の原理を推進し、保護主義、不当な貿易制限措置の使用、経済的威圧に対抗するという志を同じくすること。
- ⑥ ハイスタンダードなルールをさらに前進させるという CPTPP の取組み、特にグローバルなデジタル・ルールの形成に貢献する意思と能力があること。

中国が CPTPP への加入を申請したことは、CPTPP が目指すものについて理解を促す機会であり、CPTPP ルールと国内制度の関係、遵守の意図、過去の合意に関する実績等について対話し、中国のどのような行動が中国に対する信頼を高めることにつながるのかについて、CPTPP 締約国の共通認識を伝えることが、今後の中国との関係の安定的発展に資するであろう。

他方、中国については、国有企業、労働、デジタル・ルールなどについて課題がある。さらに、総体国家安全観の下、幅広い政策において国家安全が優先し、各分野の政策が影響を受けることとなるため、安全保障例外の安易な援用が懸念される。中国の国家資本主義的な制度の根本的な変革がないまま、巨大市場の魅力を理由に CPTPP 加入を認めれば、将来に大きな禍根を残すであろう。

第三に、同志国と連携し経済的威圧に対抗する枠組を作ることである。秩序の構築には時間がかかる中、足元で秩序を壊す動きを止めることが急務である。2022年5月に成立した日本の経済安全保障推進法に規定されたサプライチェーンの強靱化、基幹インフラが提供するサービスの安定確保のための措置は、経済的威圧を受けても耐えられる強靱性を備えることを目的としている。この取組の実効性をさらに高めるためには、国際協調が欠かせない。IPEF がサプライチェーンの強靱化を重要な要素としているのは、同志国間の協力によって経済的威圧に備える狙いがある。欧州委員会は、2021

年12月、域外国によるEU及び加盟国に対する経済的威圧について、措置の停止を求めて働きかけ、相手国が応じない場合には対抗措置を発動できるようにするための規則案を発表した。経済的威圧に対抗する同志国の枠組の要素としては、経済的威圧行為を共同で非難する、痛みを分担する、共同での対抗措置を備えるなどが挙げられている。同じ問題意識を持つ各国と連携し、WTOとの関係に留意しつつ、経済的威圧を抑止する効果的な方策を検討すべきであろう。

第四に、CPTPPとEUの連携を強化することである。岸田首相は、「ウクライナは明日の東アジアかもしれない」という危機感を背景に、G7と協調して制裁など毅然とした対応を実行し、東南アジア諸国には国際社会の結束に向けた理解と協力を呼びかける一方、欧州諸国にはインド太平洋地域への関心と関与を一層強めるよう精力的に働きかけてきた。次になすべきは、欧州諸国の関心と関与の基礎となるインド太平洋地域との経済連携の強化である。

CPTPPが高いレベルのルールを世界に広げていく上で、普遍的価値を共有するEUは、理想的なパートナーである。EUのCPTPPへの加入を追求すべきだという議論もある。現実には、EUは、個人データの保護を基本権憲章上人権として保障しているため、経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定（日EU EPA）を含め、データの自由流通に関する規律をEPAに含められていないなど、CPTPPルールと整合しないものがあり、これらについてEU側が制度を変更することは現実的ではない。しかし、普遍的価値を共有する国・地域同士であれば、ルールの構造が異なっても、その違いを橋渡しできるはずである。CPTPPとEUは、新しい通商秩序の構築に向けて大胆な将来像を描き、それを実現する創造的な方策を見出すことが期待される。まずは両者の対話の枠組を作り、可能な分野で連携・協力するところから始めるよう、日本が率先して取り組むべきであろう。

第五に、米国のアジアにおける経済的な関与の維持強化に粘り強く創造的に取り組むことである。アジアでは2022年初頭にRCEPが発効した。その締約国は地理的に隣接している。この枠組の下で域内の相互依存関係は必然的に高まっていく。TPPのようなさらに高いレベルの経済統合に参加していない国・地域は、他の条件が一定

であれば、貿易代替効果によりそのプレゼンスが低下していく。その経済的打撃は、結局は立場の弱い人々に強く及ぶ。「中間層のための外交」とTPPへの復帰は、本来は全く矛盾せず、むしろ相互に補強し合うものである。

他方、米国政府当局者の反応は、米国内の政治的現実とはTPP交渉当時とは全く変わってしまった、経済環境も大きく変わっており、IPEFで通商ルールをアップデートすることに集中したい、というものである。岸田首相は、米国がIPEFによって「インド太平洋地域への経済的関与を再び明確にした」ことの戦略的意義を高く評価し、最大限の貢献を表明している。日本としては、その際、アジア諸国にとってIPEFの魅力を高める上で、やはり米国への市場アクセスが重要であることを伝え、米国の努力を働きかけ続けるべきであろう。

通商協定への米国の復帰は、決して不可能なことではない。ウクライナを侵略したロシアに対する厳しい対抗策は、米国において超党派の支持を得ている。中国に覇権を譲らないことについて超党派のコンセンサスがあれば、労働者と地域社会がグローバル競争に勝てるための大規模な投資と国際秩序を守るための通商協定の締結を、前後関係を厳格にせず（協定の交渉・発効には時間がかかる）同時並行的に進めることについて、米国内の政治的合意が実現できる道はいずれ必ず開けるであろう。

日本としては、米国内でTPP復帰、その前提としての市場アクセスを含む通商交渉が真剣に検討されるようになるために、腰を据えて、できることは全てやる、そのための体制を整えるべきである。例えば、バイデン大統領が選挙期間中に述べた、米国がTPPに復帰するに当たって必要とされる再交渉はどのようなものか、米国側は具体的にどのような変更が必要と考え、それはアジア諸国ではどのように受け止められるのか、といった議論を、交渉上の立場に縛られない民間で行うことは、復帰を現実的に考える具体的な対話の端緒となる。

また、貿易によって影響を受けた国内産業や地域に対する支援策、雇用調整を円滑にするための人材支援などの国内政策についての政

策対話・協調も検討課題である。岸田総理は、1月の日米首脳会談において、バイデン大統領に「新しい資本主義」の考え方を説明し、両首脳は、次回首脳会合で、持続可能で包摂的な経済社会の実現のための新しい政策イニシアティブについて議論を深めていくことで一致したとされている。これは、まさに国内で立場の弱い人々が変化への対応力を高め、経済を自由貿易と両立できる強靱な体質に変えていくことに資するであろう。

最後に、日本として、以上の戦略を遂行し通商秩序の形成を主導する基礎となる国力を高めることである。岸田首相は、「権威主義的体制による厳しい挑戦にさらされている自由主義、民主主義を守るためには、我々自身が強くならなければなりません。そのために、新しい資本主義を通じて、資本主義をバージョンアップさせる。」と述べている。岸田首相が2022年5月、ロンドンで披露した成長戦略の要素は、いずれも日本にとって重要なテーマである。これまでの関連する取組の中で十分な成果が上がっていないものについては、その根本的な原因を解明し、それを踏まえて取り組む必要がある。日本政府は、時代の変化に対応して新たな課題に取り組んできたが、変化が加速し不確実性が高まる中、戦略の構想とともに、その立案から実現に至るガバナンスを再構築する必要がある。

冷戦終焉後、国際秩序は空気のようなものであった。各国とも、秩序が安定して機能することが当然であるかのように、その恩恵を受けながら、その軋みに対し鈍感であった。ロシアのウクライナ侵略は、国際秩序の根幹を揺るがし、世界を目覚めさせた。岸田首相が述べたとおり、国際社会は今「歴史の岐路」にある。我々の選択は明確である。国際秩序の安定を守り、より良く機能させるために変革していく。通商戦略においては、法の支配を尊重する輪が広がるような重層構造の秩序を構築するとともに、経済的威圧を抑止する仕組みを用意することである。ここで戦略として挙げたものは、いずれも容易な仕事ではない。アジア諸国は、中国との関係が悪化するリスクを取ることを躊躇している。どこまで各国に「法の支配」陣営にコミットするメリットを実感させられるかが今後の課題である。

[はじめに]

地政学的競争下の通商秩序の行方

2022年2月24日に開始されたロシアによるウクライナ侵略は、瞬く間に先進諸国を結束させ、ロシアに対する前例のない経済制裁措置の発動をもたらした。岸田総理は、ロシアによる侵略は、「欧州のみならず、アジアを含む、国際秩序の根幹を揺るがす¹⁾」もの、「ウクライナは明日の東アジアかもしれない²⁾」という危機感を強く発信し、アジアをはじめ各国に対しウクライナ情勢対応への理解と協力を働きかけると共に、力による一方的な現状変更をインド太平洋地域で許さないための連携を欧州諸国とも強化している。米中対立や新型コロナウイルス感染症の拡大によってサプライチェーンの再構築が迫られ、インフレ圧力が高まっていたところに、ロシアの侵略によるエネルギーや食料の価格の高騰が加わり、世界経済の不透明性が高まっている³⁾。戦闘の長期化が懸念される中、戦後の国際秩序の下で形成されてきた自由貿易体制も揺らいでいる。

第二次世界大戦後、曲折を経ながらも世界貿易の拡大を支えてきた自由貿易体制は、21世紀に入り、停滞を深め始めていた。グローバル化とデジタル化は、産業構造を大きく変えた。先進国を中心に、製造業の安定的雇用が失われ、政府の政策が不十分なまま、地域のコミュニティが壊れ、貧富の格差が拡大していった。米国においてグローバル化に対する中間層の懸念が高まったことを受けて、トランプ政権は、発足直後に環太平洋パートナーシップ（TPP）協定から離脱し、貿易赤字解消を重視して一方的措置を背景に2国間交渉を行った。世界貿易機関（WTO）の紛争解決機関は、米国が、補助金協定上の公的機関の認定に関する上級委員会の判断に対し「中国の非市場経済的な慣習を擁護するもの⁴⁾」として強く反発し、上級委員の選任に合意しないため、2019年12月以降、機能不全に陥っている。

さらにトランプ政権後半には、米中対立が貿易摩擦を超えて先鋭化していった。米国は、2017年末の国家安全保障戦略において、中国を初めて対外的に「競争相手」として名指しし⁵⁾、米中覇権競

争が顕在化した。その根底には、WTO加盟後の中国の姿勢に対する米国の根強い不満と不信がある。中国をWTOに受け入れることは、リベラルな国際秩序に自由主義的でない国をも包摂することで世界に市場経済と民主主義を広げる、という冷戦後の戦略の一環だった。しかし、中国は、WTO加盟の恩恵により急速な経済発展を遂げたにもかかわらず、市場歪曲的な政策や慣行についてWTO紛争処理手続で働きかけても本質的改革を行わず、むしろ近年、国家中心の経済モデルを強化している⁶、とみなされている。さらに、経済を上回るペースで軍備を増強し、軍事力を背景とする現状変更の動きを進め、国内的には社会統制を強化するなど、既存の国際秩序に挑戦する意思を顕にするようになった。

米国は、中国の軍民融合戦略を念頭に、技術流出防止や米国内情報通信インフラの信頼性確保を目的とする各種貿易投資規制を次々に導入し、対する中国は、国内市場を成長の基礎とし、世界の中国に対する依存度を高めさせ、サプライチェーンの断絶を抑止するという「双循環⁷」の方針を掲げ、外国法の域外適用に対抗する法令の導入や産業政策の強化を進めた。さらに、新型コロナウイルス発生源の調査を求めた豪州に対する中国の経済的威圧の動き、新疆ウイグル自治区での人権侵害に対する米欧の輸入規制など、対立が価値観に関わる領域に広がっている。経済的手段による他国からの圧力に対抗し得る能力を構築するという経済安全保障の視点が各国の政策に浸透し、サプライチェーンを信頼できる国々に移す動き“friend-shoring⁸”が進められている。

米中対立の深まりを受けて、ロシアのウクライナ侵略以前から既に、民主主義諸国は、自由主義的でない国を自由主義的秩序に包摂することで変革するという幻想を捨て、全世界を包摂する秩序ではなく、米ソ冷戦中のような、価値を共有する国家の集まりによる自由主義的秩序の強化に専念すべきであるとの論調が見られていた⁹。さらに、ロシアのウクライナ侵略前に中国の習近平主席とロシアのプーチン大統領が交わした共同声明は、価値の違いがもたらす国際秩序の軋みを決定的に浮き彫りにした。両首脳は、「両国の友情は無限」と謳い上げ、国際秩序の多極化を推進すべきこと、民主主義には各国それぞれのやり方があることなどを強調し、既存のリベラルな国際秩序に中露が協調して挑戦する姿勢を明確にした¹⁰。ウク

ライナの一般市民に対するロシア軍の度重なる残虐行為が明らかになり、物流の途絶による食料危機を始め国際社会に与える影響が深刻化してもなお、中国はロシアとの連携姿勢を示している。5月24日には、東京での日米豪印首脳会談開催中に、日本の近海で中露両国の戦略爆撃機が長時間の共同飛行を行い、5月26日、国連安全保障理事会の対北朝鮮制裁強化決議案に対し常任理事国である中露両国が拒否権を行使した。

バイデン大統領は、3月26日、訪問先のポーランドで演説し、ロシアのウクライナ侵略を「民主主義と独裁主義、自由と抑圧、ルールに基づく秩序と武力に支配された秩序との間の戦い」と表現し、自由主義諸国(freedom-loving nations)に対し、戦いの長期化への覚悟を求めた¹¹。

しかし、世界は、米国ブロック(G7・NATO・豪を含む)対中国ブロック(ロシアを含む)に単純に二分されているわけではない。2022年3月から4月の国連総会緊急特別会合における「ウクライナに対する侵略」決議、「ウクライナに対する侵略の人道上的影響」決議、「ロシアの国連人権理事会理事国資格停止」決議は、それぞれ賛成多数で可決したが、インドや幾つかのASEAN加盟国は棄権した。棄権した国々は、多くの問題意識を共有しつつ歴史的経緯や様々な事情に制約されている。

また、現在の世界経済は、かつてないほど相互依存関係を深めている。サプライチェーンの分断、エネルギー・食料の需給逼迫・価格高騰、世界的な金融緩和の正常化から引締めへの流れが途上国経済に打撃を与え、新たな政情不安をもたらす可能性もある。通商秩序の設計には、世界経済の安定への目配りが欠かせない。

自由貿易体制の下、通商国家として戦後の復興とその後の経済発展を遂げた日本は、安全保障を米国に依存しつつ、最大の貿易相手は中国となっている。このため、米中の板挟みを最大のリスクと捉える見方がある。しかし、中国の台頭は、単に米中対立の文脈で捉えるべきではない。巨大な中国の台頭による様々なインパクトをどう受け止めるかは、自ら向き合うべき問題である¹²。政治体制を問わず自由貿易体制への参加国を増やしリベラルな国際秩序を拡大す

るという冷戦後の流れが変わり、権威主義体制による国際秩序への挑戦にいかに関与するかが焦点となっている今日、日本がどのような役割を果たすべきかが問われている。

本研究会では、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）に対する中国の加入申請に日本としていかに対応すべきかという問いを端緒に検討を行った。

第1章（日本の通商政策の推移と国際通商秩序の揺らぎ）では、日本の通商政策における TPP 及び CPTPP の位置付けを考察するとともに、WTO の弱体化、サプライチェーンの再構築、経済的威圧と経済安全保障政策、デジタル・ルール形成の動きなどが通商秩序にどのように影響を与えているかを概観した。

日本は、FTA 交渉において、当初国内のセンシティブな分野の保護を優先し行き詰まりを見せていたが、TPP 交渉参加を契機に意思決定における各省縦割りを克服し、保護すべき対象と政策手段を再構築し、より高いレベルの自由化に臨める体制を整えたことで、機動性、能動性を獲得した。日本がそれまでの対応からは想像できないような変革に踏み切った背景には、通商国家としての発展を支えた WTO においてドーハ・ラウンドが停滞すると共にこれを補完する自らの FTA も停滞していること、中国が WTO 加盟後に経済的に躍進したにもかかわらず、国家資本主義的な政策を強化し、これを制約するルールのアップデートに消極的であることに何らの効果的な対処ができないことへの強い閉塞感と危機感があった。そして、日本にとって TPP が、通商協定の一つであるにとどまらず、台頭する中国に対し各国と協調して向き合うという大きな戦略的意義を持ったことが、米国の離脱に直面してもこれを実現させるというその不屈の取り組みを支えた。

CPTPP 加入申請にどのように向き合うかは、このような CPTPP の戦略的意義と冒頭に概観したような国際秩序と自由貿易体制の揺らぎを踏まえ、日本としてどのような秩序を望ましいと考え、その形成に向けてどう働きかけるのかという戦略と整合的なものでなければならない。

第2章（米国・バイデン政権の通商政策）では、なぜ米国はTPPに復帰しようとしなかったのかについて考察した。

米国は、第二次世界大戦後の「自由で開かれた国際秩序 (Liberal International Order)」の構築を主導した。その際、開放性を維持したまま各国内の安定性を確保することが目指された（「埋め込まれた自由主義」 (Embedded liberalism)）。しかし、貿易自由化の影響に対する米国内の政策（「貿易調整支援 (TAA)」）は、十分な成果を上げているとは言えない。

特に、WTO加盟後の中国から製造業の輸入が急増した際には、市場メカニズムを通じた雇用調整に対する楽観的な見方を背景に、TAAが十分強化されないまま、輸入と競合する産業が集積する地域が疲弊した。輸入急増で疲弊した地域では、2000年代の議会選挙で穏健派が議席を失い、共和党右派と民主党左派が躍進し、その両極が自由貿易反対で一致するという特異な状況をもたらした。

国内政治の両極化が進み、自由貿易に対する支持が失われた中で選挙を戦ったバイデン候補（当時）は、全米鉄鋼労組に書面で「グローバル経済で競争し、勝利するために、労働者と地域社会に大規模な投資を行うまで、いかなる新たな貿易協定も結ばない。」と約束し¹³、就任後は「中間層のための外交」¹⁴を標榜している。バイデン政権は、トランプ政権とは異なり同盟国との協調姿勢を取り戻し、中国のCPTPP加入申請を受けてアジアへの回帰を志向しており、2021年10月に大統領がインド太平洋経済枠組み（IPEF）の構想を発表し、2022年5月に14カ国で立ち上げた。但し、IPEFは、市場アクセスを含まず、TPPに代わる通商協定とはなっていない。

米国が通商政策におけるより強力なイニシアティブを回復するためには、安定的な雇用を生み出し、地域社会を立て直し、社会の分断を克服することが欠かせない。困難な課題ではあるが、明るい材料もある。米国の世論調査を見ると、自由貿易そのものに対する肯定的な見方はなお強い。国民の不満の対象は、グローバル化の恩恵が社会に公平に配分されないという国内政策の不備と、自由で開かれた国際秩序にただ乗りする形で米国に地政学的競争を仕掛けている中国の台頭であって、自由貿易自体ではないと解釈できるのではな

いか。労働者と地域社会がグローバル競争に勝てるための大規模な投資と国際秩序を守るための通商協定の締結を、前後関係を厳格にせず(協定の交渉・発効には時間がかかる)同時並行的に進めることについて、米国の政治指導者が関係者を説得することを期待したい。

第3章(中国の論理とゲームプラン)では、中国のCPTPP加入申請が果たしてCPTPPルールへの適合のために必要となる国内制度改革への覚悟を伴うものであったかについて、中国国内の議論を中心に概観した。

中国は、近年、経済力をテコに特定の制度に自らをステークホルダーとして組み込むことで国際的な政治的影響力を高めようとする制度的ディスコースパワーをグローバル経済ガバナンスにおいて追求し始めた。CPTPPへの加入申請はその一環として捉えられ、政治的意図が強い一方で、CPTPPのルールに適合するための国内制度改革に対する党中央のコミットメントは確認されていない。

中国がCPTPP適合性を確保する上で特に課題が大きいとみられるのは国有企業章、労働章、電子商取引章であるが、これらにとどまらず全体に共通する問題として、中国の「国家安全」の概念を背景とする安全保障例外の援用の可能性が挙げられる。習近平主席は、2014年4月に重要講話で「総体国家安全観」を提示した¹⁵。この下で制定された国家安全法第二章¹⁶は、多岐にわたる分野における国家安全維持の任務を定めているが、先の重要講話は、「国民の安全を目的、政治の安全を根幹、経済の安全を基礎、軍事・文化・社会の安全を保証、国際安全保障を推進という国家安全全体理念を堅持しなければならない」とし、目的として「国民の安全」を掲げつつも、国家安全の根幹(=究極の目的)はあくまで「政治の安全」であり、その内容は、「政権の安全」(=習近平政権の継続)と「体制の安全」(=社会主義体制の維持)であることが示されている¹⁷。このように、幅広い政策において国家安全が優先し、各分野の政策が影響を受けることとなることから、CPTPPの安全保障例外の援用の意図について詳細に確認する必要がある。

WTO加盟当時には国際ルールに適合する必要があるということと国内制度改革を進めようとした改革派が活躍したが、現在はそう

した声は必ずしも大きくない。中国国内では、加入申請前には、国際ルールに適合するよう国内制度を改革すべきとの議論が見られたものの、最近では、中国の制度を国際社会における多様性の現れとして正当化し、これを包摂すべきであるなど、自国のシステムをできるだけ変えずにCPTPPへの加入を認めさせようとしていると受け止められる論調が目立っている。

第4章（日本の戦略）では、これらを踏まえ、日本の取るべき戦略を検討した。

その前提として、TPPの二つの戦略的意義を再確認した。一つは、WTO交渉の停滞に直面した日本がTPPに見出した通商戦略上の意義で、高いレベルの合意を受け入れた通商版の有志連合が、時代の変化に応じてルールをアップデートしていく、“a living agreement”¹⁸（生きた協定）を作ることである。アップデートを駆動するのは、通商交渉と国内改革を車の両輪として活性化させる仕掛けである。この仕掛けが動き続ける前提は、「そこに適合できる同志のみ」を受け入れることである。TPPにおいてWTOの過ちを繰り返すわけにはいかない。もう一つの戦略的意義は、参加することで初めて得られる高いレベルの市場アクセスが新規参加の誘因となり、「TPPが各国の経済改革の目標となり法の支配が及ぶ範囲が拡大し、基本的価値を共有する国々の経済のきずなが深まりその輪が広がることで、地域の安定に資する¹⁹」ことである。参加メンバーが高いレベルのルールを実施することで、経済活動の基礎となる法的安定性、予見可能性が高まり、経済が発展し、人々の暮らしが豊かになるにつれて、人々の内発的な動機によって、結果として普遍的価値を共有する国・地域の輪が広がっていくことが期待される。しかし、ここでの有志連合の編成原理は、普遍的価値ではなく、法の支配である。日本が目指す通商秩序は、このTPPの戦略的意義が発揮されるものでなければならない。

この前提を踏まえ、日本のとるべき戦略の5つの要素とその実施を支える国内政策の課題を整理した。

第一に、法の支配を広げる仲間を増やすことである。普遍的価値は、日本の対外戦略の根幹にある²⁰。しかし、新しい通商秩序は、民主主

義対権威主義といった単純なブロック化では機能しない。通商秩序は次のような重層構造で考え、レイヤーごとの参加基準を厳格に守ることで、法の支配を広げる仲間を増やすことを最優先すべきである。

まず、WTOは、ほぼ全世界をカバーし、FTAやEPAが実体規律と執行メカニズムの両面で事実上依拠する、通商秩序の基層である。特にその紛争処理機能、ルール形成機能をできるだけ早期に回復、強化する努力が欠かせない。

次に、CPTPPのような高いレベルのルールのレイヤーは、普遍的価値を共有する国々が中核となって牽引すべきものであるが、その発展のためには、民主主義といった政治的価値を共有しなくとも、ルールに基づく国際秩序を維持強化していく意思を共有する仲間を広げていくことが欠かせない。

その際、WTOの機能回復・強化には時間がかかることを踏まえ、特にCPTPPについては、実体規律と執行メカニズムの双方について、それ自体として強固な仕組みを備えることが必要である。

冒頭述べたとおり、世界経済が先行き不透明感を強めている中で、日本としては、志を同じくする国・地域と連携し、レベルの高い通商協定のレイヤーを拡大させることで、企業の取引コストを低下させ、新たな市場開拓を促進し、経済の回復に貢献することが期待される。その道筋としては、

- ① 志を同じくする国・地域がCPTPPに新たに加入するのみならず、
- ② 二国間・少数国間の志の高いFTA・EPAのネットワークが広がる、
- ③ CPTPPとEUのような既存の枠組み同士が可能な分野で連携・協力する

など、様々な可能性を想定し、柔軟に機動的に進めることが効果的であろう。

新たに発足したIPEFは、「デジタルやサプライチェーン、脱炭素など21世紀型の課題に対し、ルール作りと人材協力、インフラ支援をセットで講じていこうとする意欲的な取組²¹」であり、市場アクセスを含まないが、ルールについてはCPTPPと同様に高いレベルのレイヤーに位置付けられるものであろう。IPEFの充実に日米

が連携して取り組むことは、加速する変化に対応し機動的にアップデートする仕組みを含め、世界の通商ルール改定のモメンタムを高める契機となることが期待される。

その上に、民主主義的価値観を共有していなければ成り立たないルールがあり得る。例えば、デジタル化が生活のあらゆる側面に及ぶようになり、各国が重視する価値の問題との関わりが生じるルールについては、共通化はより困難になる。それは、さらに限定された有志連合のレイヤーでルールを作り、守り育てていくべきものであろう。

このように異なる性格のルールを併存させ、各国・地域が、それぞれの制約の中で、自らの選択によって段階的に、より高いレベルのルールの枠組みに参加するインセンティブが働くような重層構造の秩序を形成することにより、安定の維持と、ルールをアップデートし続ける契機を両立できるのではないか。

第二に、CPTPP への新規加入については、英国の加入を契機に示された基準（英国モデル）²²を先例として確立し、維持することである。高い水準を維持しルールのアップデートを続けることで通商交渉と各国の国内改革を車の両輪として活性化し、そのルールを世界に拡大するレバレッジを維持するという TPP の戦略的意義を CPTPP に継承するため、日本は、以下のような英国モデルの原則に従って肅々と対応するよう、締約国の結束を促す役割を果たすことが期待される。

- ① CPTPP のルール全体を受け入れ、ルールに適合しない国内制度がある場合には、適合するようにその制度を改革すること。
- ② これまでに合意したルールを遵守してきた実績により、加入後にルールを遵守し続ける意思と能力があると信頼できること。
- ③ ルールに基づく貿易システムにおいて、透明性、予測可能性並びに信頼性を推進するという明確なコミットメントを有すること。
- ④ 最も高い水準の市場アクセスの約束を提供すること。
- ⑤ 市場志向の原理を推進し、保護主義、不当な貿易制限措置の使用、経済的威圧に対抗するという志を同じくすること。
- ⑥ ハイスタンダードなルールをさらに前進させるという CPTPP の取り組み、特にグローバルなデジタル・ルールの形成に貢献する意思と能力があること。

中国がCPTPPへの加入を申請したことは、CPTPPが目指すものについて理解を促す機会であり、CPTPPルールと国内制度の関係、遵守の意図、過去の合意に関する実績等について対話し、中国のどのような行動が中国に対する信頼を高めることにつながるのかについて、CPTPP締約国の共通認識を伝えることが、今後の中国との関係の安定的発展に資するであろう。

他方、中国については、国有企業、労働、デジタル・ルールなどについて課題がある。さらに、総体国家安全観の下、幅広い政策において国家安全が優先し、各分野の政策が影響を受けることとなるため、安全保障例外の安易な援用が懸念される。中国の国家資本主義的な制度の根本的な変革がないまま、巨大市場の魅力を理由にCPTPP加入を認めれば、将来に大きな禍根を残すであろう。

第三に、同志国と連携し経済的威圧に対抗する枠組を作ることである。秩序の構築には時間がかかる中、足元で秩序を壊す動きを止めることが急務である。2022年5月に成立した日本の経済安全保障推進法に規定されたサプライチェーンの強靱化、基幹インフラが提供するサービスの安定確保のための措置は、経済的威圧を受けても耐えられる強靱性を備えることを目的としている。この取組の実効性をさらに高めるためには、国際協調が欠かせない。IPEFがサプライチェーンの強靱化を重要な要素としているのは、同志国間の協力によって経済的威圧に備える狙いがある。欧州委員会は、2021年12月、域外国によるEU及び加盟国に対する経済的威圧について、措置の停止を求めて働きかけ、相手国が応じない場合には対抗措置を発動できるようにするための規則案を発表した。その他にも、経済的威圧に対抗する同志国の枠組の要素として、経済的威圧行為を共同で非難する、痛みを分担する、共同での対抗措置を備えるなどが挙げられている²³。同じ問題意識を持つ各国と連携し、WTOとの関係に留意しつつ、経済的威圧を抑止する効果的な方策を検討すべきであろう。

第四に、CPTPPとEUの連携を強化することである。岸田首相は、「ウクライナは明日の東アジアかもしれない」という危機感を背景に、G7と協調して制裁など毅然とした対応を実行し、東南アジア諸国には国際社会の結束に向けた理解と協力を呼びかける一方、欧

州諸国にはインド太平洋地域への関心と関与を一層強めるよう精力的に働きかけてきた。次になすべきは、欧州諸国の関心と関与の基礎となるインド太平洋地域との経済連携の強化である。

CPTPPが高いレベルのルールを世界に広げていく上で、普遍的価値を共有するEUは、理想的なパートナーである。EUのCPTPPへの加入を追求すべきだという議論もある²⁴。現実には、EUは、個人データの保護を基本権憲章上人権として保障しているため、経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定（日EU・EPA）を含め、データの自由流通に関する規律をEPAに含められていないなど、CPTPPルールと整合しないものがあり、これらについてEU側が制度を変更することは現実的ではない。しかし、普遍的価値を共有する国・地域同士であれば、ルールの構造が異なっても、その違いを橋渡しできるはずである。CPTPPとEUは、新しい通商秩序の構築に向けて大胆な将来像を描き、それを実現する創造的な方策を見出すことが期待される。まずは両者の対話の枠組を作り、可能な分野で連携・協力するところから始めるよう、日本が率先して取り組むべきであろう。

第五に、米国のアジアにおける経済的な関与の維持強化に粘り強く創造的に取り組むことである。アジアでは2022年初頭にRCEPが発効した。その締約国は地理的に隣接している。この枠組の下で域内の相互依存関係は必然的に高まっていく。TPPのようなさらに高いレベルの経済統合に参加していない国・地域は、他の条件が一定であれば、貿易代替効果によりそのプレゼンスが低下していく。その経済的打撃は、結局は立場の弱い人々に強く及ぶ。「中間層のための外交」とTPPへの復帰は、本来は全く矛盾せず、むしろ相互に補強し合うものである。

他方、米国政府当局者の反応²⁵は、米国内の政治的現実とはTPP交渉当時とは全く変わってしまった、経済環境も大きく変わっており、IPEFで通商ルールをアップデートすることに集中したい、というものである。岸田首相は、米国がIPEFによって「インド太平洋地域への経済的関与を再び明確にした」ことの戦略的意義を高く評価し、最大限の貢献を表明²⁶している。日本としては、その際、アジア諸国にとってIPEFの魅力を高める上で、やはり米国への市場ア

クセスが重要であることを伝え、米国の努力を働きかけ続けるべきであろう。

通商協定への米国の復帰は、決して不可能なことではない。ウクライナを侵略したロシアに対する厳しい対抗策は、米国において超党派の支持を得ている。中国に覇権を譲らないことについて超党派のコンセンサスがあれば、労働者と地域社会がグローバル競争に勝てるための大規模な投資と国際秩序を守るための通商協定の締結を、前後関係を厳格にせず（協定の交渉・発効には時間がかかる）同時並行的に進めることについて、米国内の政治的合意が実現できる道はいずれ必ず開けるであろう。

日本としては、米国内でTPP復帰、その前提としての市場アクセスを含む通商交渉が真剣に検討されるようになるために、腰を据えて、できることは全てやる、そのための体制を整えるべきである。例えば、バイデン大統領が選挙期間中に述べた、米国がTPPに復帰するに当たって必要とされる再交渉はどのようなものか、米国側は具体的にどのような変更が必要と考え、それはアジア諸国ではどのように受け止められるのか、といった議論を、交渉上の立場に縛られない民間で行うことは、復帰を現実的に考える具体的な対話の端緒となる。

また、貿易によって影響を受けた国内産業や地域に対する支援策、雇用調整を円滑にするための人材支援などの国内政策についての政策対話・協調も検討課題である。岸田総理は、1月の日米首脳会談において、バイデン大統領に「新しい資本主義」の考え方を説明し、両首脳は、次回首脳会合で、持続可能で包摂的な経済社会の実現のための新しい政策イニシアティブについて議論を深めていくことで一致した。これは、まさに国内で立場の弱い人々が変化への対応力を高め、経済を自由貿易と両立できる強靱な体質に変えていくことに資するであろう。

最後に、日本として、以上の戦略を遂行し通商秩序の形成を主導する基礎となる国力を高めることである。日本がこのような通商秩序の形成を主導するためには、交渉力の基礎となる国力を高めることが何よりも必要である。日本経済は過去30年間ほぼ成長できて

いない。総人口は2011年以降一貫して減少している²⁷。足元の円安の進行と相まって、世界経済に占める日本の位置付けは急速に縮小している。岸田首相は、「権威主義的体制による厳しい挑戦にさらされている自由主義、民主主義を守るためには、我々自身が強くならなければなりません。そのために、新しい資本主義を通じて、資本主義をバージョンアップさせる。」²⁸と述べている。

岸田首相は、2022年5月、訪問先のロンドンで講演し、新たな資本主義の下では、社会課題を成長のエンジンへと転換するため、「人への投資」、「科学技術・イノベーションへの投資」、「スタートアップ投資」、そして、「グリーン、デジタルへの投資」の4本柱に取り組むことで、分配の目詰まりの解消、付加価値を生む分野への過少投資の克服、新分野への労働移動の後押し、多様性の取り込み、健全な新陳代謝の実現を進めるとして、成長戦略の骨格を披露した²⁹。

これらは、いずれも日本にとって重要なテーマであり、これまでも関連する様々な取り組みが試みられてきた。その中で十分な成果が上がっていないものについては、その根本的な原因を解明し、それを踏まえて取り組む必要がある。日本政府は、時代の変化に対応して新たな課題に取り組んできたが、変化が加速し不確実性が高まる中、戦略の構想とともに、その立案から実現に至るガバナンスを再構築する必要がある。

冷戦終焉後、国際秩序は空気のようなものであった。各国とも、秩序が安定して機能することが当然であるかのように、その恩恵を受けながら、その軋みに対し鈍感であった。ロシアのウクライナ侵略は、国際秩序の根幹を揺るがし、世界を目覚めさせた。岸田首相が述べたとおり、国際社会は今「歴史の岐路」³⁰にある。我々の選択は明確である。国際秩序の安定を守り、より良く機能させるために変革していく。通商戦略においては、法の支配を尊重する輪が広がるような重層構造の秩序を構築するとともに、経済的威圧を抑止する仕組みを用意することである。ここで戦略として挙げたものは、いずれも容易な仕事ではない。アジア諸国は、中国との関係が悪化するリスクを取ることを躊躇している。どこまで各国に「法の支配」陣営にコミットするメリットを実感させられるかが今後の課題である。

1. 首相官邸「岸田内閣総理大臣記者会見」令和4年3月3日〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0303kaiken.html〉
2. 首相官邸「東南アジア及び欧州訪問についての内外記者会見」令和4年5月5日〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0505kaiken.html〉
3. 経済協力開発機構 (OECD) は、2022年3月17日に、ロシアのウクライナ侵略後1年目の世界の成長率は1%ポイント低下し、世界の物価は2.5%ポイント上昇するとの予測を発表した。OECD Economic Outlook, Interim Report, Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine, March 2022 〈https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2022/issue-2_4181d61b-en〉
国際通貨基金 (IMF) は、同年4月19日、世界の成長率は、2021年の6.1%から2022年と2023年には3.6%に減速するとし、1月の見通しから、それぞれ0.8%ポイント、0.2%ポイント引き下げ、2022年のインフレ率については、先進国5.7%、新興国・途上国8.7%とし、1月の見通しから、それぞれ1.8%ポイント、2.8%ポイント引き下げた。IMF, World Economic Outlook, April 2022: War Sets Back The Global Recovery 〈<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>〉
4. The Office of the United States Trade Representative, “Statement from USTR Spokesperson Adam Hodge on the WTO Arbitration Award Announcement in United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China,” January 26, 2022 〈<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/january/statement-ustr-spokesperson-adam-hodge-wto-arbitration-award-announcement-united-states>〉
5. The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 18, 2017
6. The Office of the United States Trade Representative, “Remarks as Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s “New Approach to the U.S.-China Trade Relationship,” October 4, 2021 〈<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>〉
7. 「中共中央政治局常务委员会召开会议习近平主持」2020年5月14日 〈http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/14/c_1125986000.htm〉 及び習近平主席「国家中長期經濟發展戰略の若干の重大な問題」(2020年4月10日中央財經委員會第7回会議での講話。10月30日に党機関誌(求是)に掲載)。〈http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm〉
8. US Treasury Secretary Janet L. Yellen, Special address on the future of the global economy and US economic leadership, April 13, 2022 〈<https://www.atlanticcouncil.org/event/special-address-by-us-treasury-secretary-janet-l-yellen/>〉
The White House, Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth, June 4, 2021 〈<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>〉
9. Aaron L. Friedberg, “The Growing Rivalry Between America and China and the Future of Globalization,” Texas National Security Review, Vol 5, Issue 1, Winter 2021/2022, pp.95–119. 〈<https://tnsr.org/2022/01/the-growing-rivalry-between-america-and-china-and-the-future-of-globalization/>〉
Aaron L. Friedberg, Getting China Wrong (Polity Press, 2022)
10. 中国外交部「中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明 (全文)」2022年2月4日 〈https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202202/t20220204_10638953.shtml〉

11. The White House, “Remarks by President Biden on the United Efforts of the Free World to Support the People of Ukraine,” The Royal Castle in Warsaw, Warsaw, Poland, March 26, 2022 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>>
12. G7 Panel on Economic Resilience, Global Economic Resilience: Building Forward Better, October 2021 <<https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/10/G7-Economic-Resilience-Panel-Report.pdf>>
13. United Steelworkers, “Vice President Biden’s Responses to USW Questionnaire on Trade,” May 17, 2020 <<https://www.uswvoices.org/endorsed-candidates/biden/BidenUSWQuestionnaire.pdf>>
14. The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-america-place-in-the-world/>>
15. 「習近平：総体国家安全観の堅持 中国の特色ある安全保障の道を辿る」『人民日報』2014年4月16日 <<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>>
16. 「中華人民共和国国家安全法」<http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm>
17. 松田康博「中国における「政治安全」と国内安全保障法制」日本国際問題研究所、2021年5月6日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-102.html>>
18. Trans-Pacific Partnership Trade Ministers’ Report to Leaders, October 8, 2013 <<https://ustr.gov/sites/default/files/tpp%20trade%20ministers%20report%20to%20leaders%2010082013.pdf>>
19. 安倍首相答弁、第190回国会「環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会」第3号（平成28年4月7日）11頁 <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/030519020160407003.htm>
20. 国家安全保障会議及び閣議決定「国家安全保障戦略について」2013年12月17日 <<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>>
21. 第27回国際交流会議「アジアの未来」晩さん会 岸田総理スピーチ（令和4年5月26日）<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0526speech.html>
22. 内閣官房「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）第4回TPP委員会の機会における閣僚共同声明（仮訳）」2021年6月2日 <https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210602_cptpp_seimei_jp.pdf>
23. 内閣官房「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）第5回TPP委員会の機会における閣僚共同声明（仮訳）」2021年9月1日 <https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210901_cptpp_seimei_jp.pdf>
24. 大矢伸「世界が中国の「経済的恫喝」に屈しない為の知恵」API地経学ブリーフィング（2020年7月13日）<<https://apinitiative.org/2020/07/13/9621/>>
25. Cecilia Malmström, “The EU should use its trade power strategically,” PIIE, Jan. 4, 2022 <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically>>
26. 宗像直子、米国政府筋からの聞き取り、2022年5月25日。日本経済新聞タイ通商代表インタビュー <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN281N50Y2A520C2000000/>>
27. 前掲、岸田総理スピーチ（令和4年5月26日）。
28. 総務省統計局「統計が語る平成のあゆみ」平成31年4月26日 <<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1191.html>>
29. 前掲、岸田総理会見（令和4年5月5日）
30. 首相官邸「ギルドホールにおける岸田総理基調講演」令和4年5月5日 <https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0505kichoken.html>
31. 前掲、岸田総理会見（令和4年5月5日）

[第1章]

日本の通商政策の 推移と 国際通商秩序の 揺らぎ

日本は、なぜ、国内の反対が強かったTPP交渉に参加する政治的決断を行い、厳しい交渉を経て妥結させ、米国が離脱した後に残された11ヵ国をまとめ、CPTPPを実現したのか。高いレベルのルールと市場アクセスを内容とするCPTPPを主導した日本は、国際情勢の変化とともに自由貿易体制が変容を迫られる中、どのような課題に直面しているのか。

自由貿易体制の停滞と 初期の日本のFTAの限界

第二次世界大戦後の自由貿易体制は、1930年代の保護主義の蔓延が大戦の一因となったとの反省を踏まえて構築された。1948年に発効した関税及び貿易に関する一般協定(GATT)は、最恵国待遇・内国民待遇を大原則とし、計8回の多角的交渉を経て、関税を相当程度削減するとともに貿易関連ルールを整備した。1945年に40～50%であった先進国の平均関税率は3%前後にまで引き下げられた。日本は、1955年にGATTに加盟し、貿易拡大を通じて高度経済成長を実現したが、米国はこれに対し保護主義的な圧力を強めた。しかし、GATTは紛争処理手続における迅速性・実効性を欠いていたため、その枠外で一方的措置によって紛争解決を図る動きが多発した。

1995年1月に発足したWTOの最大の眼目は、紛争処理手続の抜本的強化だった。全会一致で反対しない限り決定・採択される方式の導入、WTO紛争処理解決手続によらない一方的措置発動の禁止、手続の迅速化・円滑化、パネル(小委員会)報告の法解釈について再審査を行う常設の上級委員会の設置により、その実効性が高められた¹。

しかし、この自由貿易体制は、WTOドーハ・ラウンド以降、停滞を深め始めた。交渉開始から20年以上が経過した現在でも、貿易円滑化協定(TFA)の妥結などの一部を除いて、交渉は膠着状態に陥っている。この他、成果が上がっているのはドーハ・ラウンドの枠外で、政府調達協定改正(2014)や情報技術協定(ITA)改定

(2015) など、WTO 全加盟国ではなく締約国を対象とするプल्ली協定である。

WTO 交渉の停滞を受けて増加したのが、2 カ国以上の国・地域が相互に関税その他の貿易制限的措置を一定の期間内に撤廃・削減することを定めた自由貿易協定 (FTA) であった。1990 年以前は、世界の FTA は約 20 件にとどまっていたが、1990 年代の 10 年間に約 60 件増加し、現在、世界には約 380 の FTA・経済連携協定 (EPA) が存在している²。

東アジアは、1990 年代末まで、ASEAN 自由貿易地域 (AFTA) を除き FTA 空白地帯だった。この地域では、特にプラザ合意以降、無条件の最恵国待遇を原則とする多角的自由貿易体制の下で貿易・投資の域内依存度が高まり、高成長が持続していたため、域外差別的な制度による経済統合は否定的に捉えられていた。しかし、1980 年代後半以降、欧州や北米における制度的な経済統合への動きが高まり、これが APEC によっても WTO の発足によっても減速しなかったこと、アジア通貨危機を経てアジアの成長ダイナミズムへの自信が揺らいだことなどから、アジア諸国は世界の地域統合の流れから取り残されることへの危機感を強めた。1998 年の日韓 FTA³ の研究開始以降、様々な二国間 FTA が一挙に広がっていった⁴。

日本では、農業について WTO 以外の場で自由化交渉が行われることへの強い懸念があり、FTA については当初研究を行うにとどまっていた。しかし、WTO を補完する政策の選択肢を確保する観点から、農業への影響が実質的に懸念されないシンガポールとの FTA 交渉を 2000 年に開始し⁵、2002 年に日本・シンガポール新時代経済連携協定を発効させた。

WTO ドーハ・ラウンドが膠着状態に陥ってからは、例外なき関税撤廃という高い目標掲げる二国間の自由貿易協定 (FTA) 締結が活発化した。これを先導したのがニュージーランドとシンガポールであり、両国の FTA (2001 年) や両国にチリとブルネイを加えた P4 協定 (2006 年) が締結され、これをベースとした環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定が検討されるようになった⁶。

これに対し、日本は、ASEAN諸国やメキシコ、チリとのFTAを締結したが、競争力の弱い分野の関税撤廃・引下げの余地が限定的であるため、交渉上の立場に制約があり、高いレベルの関税撤廃やルールの合意を盛り込めなかった。また、日本の競争力の弱い分野に強い関心を持つ国々との交渉には、なかなか踏み込めず、交渉を開始しても難航した。このため、FTAでカバーされる貿易量⁷は、2014年に初めて20%を越えるなど、2010年代前半まで低い水準にとどまっていた⁸。FTAの遅れを指摘する声が上がった⁹が、各省の縦割りを越えた調整は行われなかった¹⁰。

FTA交渉を加速した日本： 第二次安倍政権のリーダーシップ

WTOドーハ・ラウンドが停滞した要因の一つとして、中国が、先進国市場へのアクセスを享受し急速に成長し競争力を高めたにもかかわらず、途上国としての立場を強調し、ただ乗りのまま、先進諸国と歩調を合わせて自由化に取り組もうとしなかったことが挙げられる。中国のこのような交渉姿勢を乗り越えて貿易自由化を進めるためには、まず中国が参加していないところで高いレベルのルールを作り、そのルールにコミットしている国や地域の市場が十分に大きいので中国も参加するインセンティブを持つ、参加のために必要な国内制度改革をしなければ経済的な損失になる、というレバレッジを作ることが必要になる¹¹。これが、TPPの通商戦略上の意義だった。

TPP交渉への参加の検討は、民主党政権下で開始され、野田政権で参加検討のための情報収集が始まった¹²が、これまでのFTA・EPAとは質的に異なる、高いレベルの市場アクセスを求めるTPP交渉に対しては、国内に強い反対があり、調整は難航を極めた。TPP交渉への参加、そして交渉妥結を実現したのは、第二次安倍政権である。日本の狙いは、TPPに参加することで、競争力の弱い分野への支援を輸入障壁に依存するという日本の国内問題を克服するとと

もに、対中レバレッジを獲得し、一石二鳥でグローバルな通商交渉の停滞を打破することだった¹³。

2013年3月15日、TPP交渉への参加を表明した安倍首相(当時)は、米国とともに新たな経済秩序の形成を主導し、「自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった普遍的価値を共有する国々[中略]と共に、アジア太平洋地域における新たなルールをつくり上げていく」ことで、日本の利益をもたらすだけではなく「世界に繁栄をもたらす」と表明した¹⁴。政府は、交渉参加に当たり、縦割りを克服し統一的な交渉方針を機動的に形成できるよう、国内調整と一体化された官邸主導の交渉体制を確立した¹⁵。

日本は2013年7月から交渉に参加し、2015年10月に交渉全体が妥結し、2016年2月には12か国がTPP協定に署名した。しかし、2016年11月8日に行われた米国大統領選挙を制したのは、就任次第TPPから離脱すると公約していたトランプ候補だった。当時、日本国内では、TPPの承認案と関連法案の国会審議の最中であった。安倍首相は、直ちに動いた。11月10日、当選直後のトランプ次期大統領に電話で祝意を伝え、リマで開催されるAPEC首脳会議に向かう途上の11月17日、ニューヨークで就任前の次期大統領との異例の会談を実現させ、TPPの戦略的意義を説明した。次期大統領の翻意は得られなかったが、後のTPP11推進の素地となった。その直後、リマでは、TPP各国首脳に国内手続の遂行を呼びかけた。12月9日に国会の承認を得ると、安倍首相は、翌年1月中旬の外遊で、豪州のターンブル首相、ベトナムのフック首相に、米国の参加が得られなくともTPPを成立させることを提案し、合意を取り付けた。日本は、トランプ政権発足直前の1月20日に、国内手続の完了を寄託国ニュージーランドに通報し、最初のTPP協定締結国となった。それは、「TPPは死なせない」という日本の意思を示すものだった。一方、トランプ米国新大統領は、就任後初めて執務室に入った1月23日、TPPからの離脱を指示する覚書に署名し、1月30日、米国は正式にTPPから離脱した。日本は、その後のTPP11の交渉を一貫して主導し、2018年3月8日にCPTPP署名に導いた。シンガポールの交渉官は「日本は米国の言いなりだとずっと思っていたが、そうではないことがわかった」¹⁶と述べ、米国からは「日本は米国の市場アクセスが欲しいだけだと思っていたが、米国が離脱しても

CPTPPを実現したのを見て、日本は本当に自由貿易の推進にコミットしているのだと理解した」との声が上がった¹⁷。

日本が、TPP交渉に臨むにあたってそれまでの対応からは想像できないような変革に踏み切った背景には、通商国家としての発展を支えたWTOにおいてドーハ・ラウンドが停滞すると共にこれを補完する自らのFTAも停滞していること、中国がWTO加盟後に経済的に躍進したにもかかわらず、国家資本主義的な政策を強化し、これを制約するルールのアップデートに消極的であることに何らの効果的な対処ができないことへの強い閉塞感と危機感があった。そして、日本にとってTPPが、通商協定の一つであるにとどまらず、台頭する中国に対し各国と協調して向き合うという大きな戦略的意義を持ったことが、米国の離脱に直面してもこれを実現させるというその不屈の取り組みを支えた。

第2次安倍政権は、CPTPP以外にも、FTA・EPAを次々に実現した。第一に、二国間では、TPP交渉中に日豪経済連携協定を妥結させ、これがTPP交渉の局面打開に寄与した。停滞していた日EU・EPA交渉については、2017年以降加速させ、同年12月に妥結させた。2019年には、TPPから離脱した米国との日米貿易協定、日米デジタル貿易協定を締結した。第二に、アジア太平洋において中国と戦略的競争関係にある米国に配慮しつつ、地域的な包括的経済連携(RCEP)によって、ASEAN+3に豪州、ニュージーランド、インド(19年11月に離脱)をつなげる役割を担った。FTAでカバーされる貿易量は2021年3月時点署名済みで8割を超え¹⁸、日本のFTA締結の遅れが克服された。

WTOの弱体化

一方、自由貿易体制の基盤であるWTOは、大きな課題を抱えている。

第一に、立法機能が停滞している。WTOには現在、164カ国・地域が加盟しており、多様な国々が異なる利害を持つ中、ドーハ・ラウンドの妥結には全会一致が必要であるため、その進展が期待できない状態になっている。他方、この状況を打開するため、有志国がルール作りを議論するJoint Statement Initiative (JSI)の動き¹⁹が出ており、2021年12月には、サービス貿易に関する国内規制の透明性を高める等の規律に67カ国・地域が合意した²⁰。ただ、このような動きに対しては、インド、南アフリカを中心に一部の新興国などから反発がある。また、ウクライナに侵略したロシアに対する反発は、WTOにおける議論をさらに停滞させている²¹。

第二に、紛争解決手続の機能不全である。米国は、補助金協定上の公的機関の認定に関する上級委員会の判断は「中国の非市場経済的な慣習を擁護するもの²²」であると強く反発し、上級委員会は、条文の過大な拡大解釈（司法積極主義）の結果、条文を超えたルールの司法的創造（“overreach”）を行なっているとしてこれを批判し、2017年夏以降委員の選任・任期更新にことごとく反対してきた。このため、2019年12月以降、個別案件を審議する部会（3名の上級委員が必要）を構成できず、同委員会は機能を停止している。この間、これを悪用し、空席の上級委員会に上訴して紛争処理手続を事実上止める、いわゆる空上訴（“appeal into the void”）案件が増加し、無期限に解決されない紛争が増加しつつある。

第三に、米中対立が、貿易紛争の域に止まらず、覇権競争に先鋭化し、米中それぞれが安全保障上の理由による一方的措置を多用するようになったことである。米国通商法301条措置とその報復、輸出・投資管理の強化、米国の域外適用に対し中国による報復を可能にする制度の導入などの動きが見られる。しかしながら、WTOの安全保障例外（GATT21条）の援用は、ロシア・貨物通過事件（DS512）パネル報告（2019年4月）²³の解釈を前提とすれば、同条各号に規定される状況下に限られる。加えて、安全保障例外の発動は、各加盟国の完全な自己判断に基づく裁量に委ねられるのではなく、パネルにより事後的にGATT21条の規定への適合性を審査される。各国が安全保障を理由に導入している措置は必ずしも同条が規定する狭い特定の状況に限定されるものではなく、WTOが規定する貿易・資本移動の無差別・自由化原則に反する可能性がある。

このような安全保障例外の解釈を巡る不透明性は、WTOに止まらず、経済連携協定・投資協定でも同様の状況にある。このため、上記のような安全保障を理由とした貿易・資本移動の制限は、これらの貿易・投資規律にも適合しない可能性がある。

第四に、上記の他にも、立法当初の想定を超えて中国が国家主義的な政策を強化する中で、補助金ルール空洞化が深刻化している。現在のWTO補助金規律は、輸出補助金・ローカルコンテンツ補助金を除き、市場における損害発生の有無を基準にして相殺の可否を判断する構造になっている。このため、米国が懸念する軍民融合の先端技術開発に対する研究開発支援、過剰生産設備を産む「ゾンビ企業」の存続に対する支援などを、その影響が市場において顕在化しない限り、規律することはできない。また、資金的貢献の存在を前提にしているので、規制上の優遇による支援については規律対象外になっている。加えて、国有企業による補助金その他の支援を直接規律できる局面は限定的である。また、透明性の欠如も深刻であり、WTOへの通報制度も実質的に空洞化している。

経済安全保障と サプライチェーンの再構築

2018年以降米国は、中国の軍民融合戦略を念頭に、技術流出防止や米国内情報通信インフラの信頼性確保を目的とする各種貿易投資規制を次々に導入し、同盟国に協調を呼びかけた。この動きは超党派の支持によるもので、バイデン政権においても一貫している。

これに対し、中国では、国内の巨大市場の優位性を基礎として国内外の循環を相互に促進させる「双循環²⁴」の考え方が示された。2020年4月の習主席談話²⁵は、国内循環の円滑化により世界中の資源が引きつけられる「引力場」の形成を促し、「切り札的」（中国語：「杀手锏」）技術を鍛え、国際的な産業チェーンを中国に強く依存させ（中国語：「拉紧」）、外部からの産業チェーンの断絶に対して「強

力な反撃力と抑止力を構築する」との方針を示した。国内市場を成長の基礎とし、先端技術の優位性を追求し、他国の中国に対する技術依存度を高めることで、サプライチェーンの断絶を抑止するという考え方である。中国は、この方針に基づき、外国法の域外適用に対抗する法令の導入や産業政策の強化を進めた。

より直接的に通商秩序に打撃を与えているのが、経済的手段を武器化して相手国・地域に特定の行動（経済政策に限らず）を選択するよう圧力をかける「経済的威圧」の動きである。例えば、2020年、中国が豪州産の大麦、ワイン、肉・乳製品、生鮮魚介類、丸太、木材、石炭、綿花に対し、次々と市場アクセス制限措置を導入したことは、豪州が新型コロナウイルスの発生源を巡り中国に独立調査を求めたことに対する報復措置の一環と受け止められている。米国は、先述の中国の双循環の取組が、このような経済的威圧の基盤を強化するものと警戒している²⁶。

2021年3月、日米豪印首脳会合は、共同声明²⁷で「我々は、自由で開かれ、包摂的で健全であり、民主的価値に支えられ、威圧によって制約されることのない地域のために尽力する」として、経済的威圧に協調して立ち向かう姿勢を示した（下線筆者）。IPEFがサプライチェーンの強靱化を重要な要素としているのは、同志国間の協力によって経済的威圧に備える狙いがある。2022年5月11日に成立した経済安全保障推進法におけるサプライチェーンの強靱化、基幹インフラが提供するサービスの安定確保は、経済的威圧を受けても耐えられる強靱性を備えることを目的としている。これにより、経済的威圧に対する抑止力（効果が薄く、無駄だと思わせる拒否的抑止）を高め、予防的に回避する効果が期待される。

2018年以降激化した米中対立は、すでにサプライチェーンの再構築を余儀なくしていたが、COVID-19によって導入されたロックダウンや移動制限に伴う原材料供給、生産、流通の停滞、そしてマスク、ワクチン、医薬品、医療機器など感染対策に不可欠な物資の輸出制限により、サプライチェーンの脆弱性が一層意識されるようになった。不可欠な医療物資以外にも、コロナ禍によるデジタル機器需要の高まり等を受けて、半導体やレアアースなどのグローバルな供給網に対する地政学リスクがさらに強く意識されるようになった。

た。米国では、2021年2月の大統領令14017号²⁸で指示した重要品目・分野のサプライチェーンの評価の結果報告²⁹を受けて、重要品目の国内生産・研究開発や同盟国・友好国からの調達の実組み“friend-shoring”が³⁰進められている。このような経済安全保障の視点が各国の政策に浸透する中で、企業の経営判断としても、リスク管理を重視しサプライチェーンの強靱性を高めるため、原料調達先や生産拠点をリスクの低いと見られる国々に移し、または分散させるなど、世界の貿易・投資の流れが変わりつつある。このような現状について、価値を共有し、信頼できる同志国だけで自由貿易を深化させる「信頼ある自由貿易（free trade with trust）」体制に既に移行している³¹との見方がある。ロシアのウクライナ侵略に伴う経済制裁や物流の遮断は、世界のサプライチェーンにさらなる打撃を与えている。

デジタル・ルール形成の動き

国際通商システムが揺らぐ中、デジタル分野では新たなルール形成の動きが見られる。経済連携協定の中に電子商取引章を設ける動きは、豪シンガポールFTA（2003年2月署名）以降、広く見られるようになっている。

特にTPPは、いわゆる電子商取引の「TPP3原則」とされる、①「事業実施のための国境を越える情報移転の自由の確保」（データの自由流通）、②「サーバー等コンピュータ関連設備の自国内設置要求の禁止」（データ・ローカライゼーション要求の禁止）、③「ソースコードの開示・移転要求の禁止」を規定し、CPTPPに引き継がれた。これらの規律に対しては、一定の条件の下での公共政策による例外のほか、CPTPPの一般的な安全保障例外（29章）が適用される。

日米デジタル貿易協定では、ソースコードの開示・移転要求の禁止の対象に「ソースコードにおいて表現されるアルゴリズム」が追加され、日英EPAでは、暗号製品等の暗号開示の要求又は特定の

暗号の使用要求をしてはならないとする「暗号法を使用する商業用の情報通信技術製品」条項も規定されるなど、よりレベルの高いルールが導入されるようになっている。

これに対し、RCEPの電子商取引章では、TPP3原則のうち、①データの自由流通（12.15条）、②データ・ローカライゼーション要求の禁止（12.14条）は規定されたが、③ソースコードの開示・移転要求の禁止は入らなかった。また、RCEPの12.14条3項、12.15条3項の安全保障例外規定は、ある締約国によるこれら例外の援用を「他の締約国は争ってはならない」としており、同章違反を紛争解決手続に付託することができない（12.17条3項）こととされている。

TPP3原則をグローバルにどこまで共有できるかの試金石として注目されるのが、WTOの有志国による電子商取引交渉、「電子商取引に関する共同イニシアティブ」³²である。2017年12月の第11回WTO閣僚会議で検討が始まり、2019年1月、加盟76カ国が合意して交渉が本格化した。現在86カ国が参加し、米国・EU・中国が一堂に会する世界最大のデジタル貿易ルール交渉である。日本、豪州、シンガポールが共同議長を務め、既に、8つの条文（①オンラインの消費者保護、②電子署名及び電子認証、③要求されていない商業上の電子メッセージ、④政府の公開されたデータ、⑤電子契約、⑥透明性、⑦ペーパーレス貿易、⑧開かれたインターネット・アクセス）に合意し、TPP3原則に関わる越境データ流通、データローカライゼーション、ソースコード等の分野について条文提案を統合した。参加国は、多国間での電子商取引に関税を賦課しない「モラトリアム」の継続を支持しており、その恒久化が今後の課題だ。2022年末までに大多数の論点で収れんさせることを目指している³³。

シンガポール、チリおよびニュージーランドによるデジタル経済パートナーシップ協定（Digital Economic Partnership Agreement(DEPA)）は、デジタル分野に特化した協定であり、中国、韓国、カナダが加入を申請した。同協定は、サービス分野のFTAに「相当な範囲の分野」（substantial sectoral coverage）を対象とすることを求めるGATS第5条との整合性の観点からか、TPP3原則に関わる規定では“shall”ではなく“affirm their level of commitments”という文言を用い、ANNEX Iで明記するとおり、法的拘束力のある規定となっていない。他方、

デジタルID、フィンテック協力、電子決済の促進、人工知能の信頼構築、デジタル包摂性など既存の協定にはない新しい協力の要素が盛り込まれている。

他にも、豪・シンガポールDEA、韓・シンガポールDEAなど、アジア太平洋地域でデジタル・ルール形成の動きが相次いでいる。IPEFにおいてもデジタル・ルール策定が検討されている（第2章）。

なお、デジタル化が生活のあらゆる側面に及ぶようになり、各国が重視する価値の問題との関わりが生じるルールについては、国内法制の構造の違いもあり、共通化がより困難になる。

米欧でプライバシー保護についてのアプローチが異なることはその最たるものである。プライバシーを基本的人権と位置付けるEUは、TPP三原則のうちデータの自由な流通を貿易協定に盛り込まない姿勢を堅持している。しかし、民主主義の価値観や原則を共有している以上は、相違を乗り越えて協力する方法が見出せると考えられる。米欧が個人データへの政府アクセスの問題についてデータ・プライバシー枠組（Trans-Atlantic Data Privacy Framework）に原則として合意できたことは、明るい材料である。経済協力開発機構（OECD）のデジタル経済政策委員会は、民間部門が保有する個人データへの政府アクセスについて、法執行と国家安全保障の必要と個人の権利の保護を調和させるため、ハイレベルの原則または政策ガイダンスを定める可能性について検討作業を行っており、そこに含みうるものとして、①政府が個人データへのアクセスを強制できる法的根拠、②アクセスが正当な目的を満たし、必要かつ比例的な方法で実行されるという要件、③透明性、④政府のアクセスに対する承認と制約、⑤機密性・完全性・可用性のセーフガードを含む取得した個人データの取り扱いに関する制限、⑥独立した監視、⑦効果的な救済に関するセーフガードの7項目を挙げている³⁴。より多くの国々の参加を得るため、民主主義の価値を持ち出さずに、デュープロセスの要素を確保するアプローチをとっているものとみられる。制度のアプローチが大きく異なる米欧がバイの枠組に原則合意したことで、OECDにおける議論が加速されることが期待され、OECDで原則が確立されれば、今後の通商協定におけるデジタル・ルールをアップデートする基礎になり得る。

これに対し、権威主義国家のデジタルガバナンスは、統制強化の手段となっており、偽情報の流布や監視技術の悪用にどのような基準で対応するのかなど、民主主義的価値を共有するかどうかにより、受け入れられるルールが全く異なることが想定される。例えば、中国は、2021年11月の共産党歴史決議の中で、インターネットは「イデオロギー闘争の中心地であり、主戦場であり、最前線である」との認識を述べ、党中央が「ネット世論にしっかり対応しなければ長期政権は実現しないと明確に指摘した」ことを受けて、「インターネットに対する指導体制と管理体制を整備し、法に基づくネットワーク管理を堅持し、クリーンなネットワーク空間を築き上げた」としている。

相次ぐ新規CPTPP加入申請

CPTPPには、2021年2月にEUを離脱し新たな通商関係の構築を進める英国が加入申請し、同年6月に交渉を開始した。さらに、同年9月には中国と台湾、12月にはエクアドルがそれぞれ加入を申請するなど、CPTPPへの各国・地域の関心が高まっている（表①「CPTPPへの加入申請状況」）。

相次ぐ新規CPTPP加入申請に日本はどう臨むべきなのか。また、より根本的な問いとして、通商秩序の再構築に向けて、日本はどのように取り組むべきか。

この問いを念頭に、第2章では米国の動向を概観する。

表1 CPTPPへの加入申請状況（日本経済研究センター試算）

2021年 2月 1日	英国がCPTPPへの加入を正式に申請
2021年 6月 2日	CPTPP締約国が英国の加入手続き開始を決定
2021年 9月16日	中国がCPTPPへの加入を正式に申請
2021年 9月23日	台湾がCPTPPへの加入を正式に申請
2021年12月17日	エクアドルがCPTPPへの加入を正式に申請

1. 経済産業省『令和元年版通商白書～自由貿易に迫る危機と新たな国際秩序構築の必要性～』「第2章 自由貿易に迫る危機と新たな国際秩序の重要性」2019年〈<https://www.meti.go.jp/report/tshuhaku2019/2019honbun/i2210000.html>〉
2. 日本貿易振興機構（JETRO）「FTAの潮流と日本」〈<https://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/basic.html>〉
3. 日韓FTA交渉は、2003年12月に開始したが、2004年11月の交渉会合を最後に中断している。外務省「日韓経済連携協定について 経緯と現状」2009年8月。〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_korea/index.html〉
4. 2000年代初頭に至る東アジアにおける経済統合の生成の経緯については、宗像直子「第5章 日本のFTA戦略」添谷芳秀・田所昌幸 編『日本の東アジア構想』慶應義塾大学出版会、2004年、Naoko Munakata, Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration, Brookings Institution Press, 2006.
5. シンガポールとのFTA交渉は、シンガポール政府から提案されたが、当初日本国内には、自由港であるシンガポールとFTAを結んでも実益がないという議論があった。これに対し、シンガポールは、物にとどまらず、人、資金、情報などについて国境を越えた流れを促進する新しい要素を幅広く議論でき、日本にとって最初のFTAの相手国としてまさに適切だという考え方で、国内の慎重論が克服されていった。名称中の「新時代」はこの考え方を示している。シンガポールとの交渉開始に至る日本の通商政策の転換については、宗像直子「第6章 日本の地域経済統合政策の生成」宗像直子編『日中関係の転機』東洋経済新報社、2001年、寺田貴『東アジアとアジア太平洋』東京大学出版会、2013年、75-77頁。
6. New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, “From the CEP to CPTPP: Singapore and New Zealand have a close, collaborative relationship based on shared history and interests” 〈<https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/nz-singapore-closer-economic-partnership/from-the-cep-to-cptpp/>〉
7. 全貿易額に占めるFTA/EPA 署名・発効済国との貿易額の割合。
8. 経済産業省『平成24年版通商白書』2012年。
経済産業省『平成27年版通商白書』2015年。
9. 経済産業省『平成24年版通商白書』2012年。
10. 寺田貴「TPP・通商 世界でも有数のFTA

-
- 国家に」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権－保守とリアリズムの政治』文春新書、2022年、195頁、203頁。
11. 吉岡桂子「TPPの元交渉担当者に聞く（上）」朝日デジタル、2020年12月15日〈<https://www.asahi.com/articles/ASNDD4TWKND4ULZU00Z.html>〉
 12. 今井和昌「環太平洋パートナーシップ協定とアジア太平洋秩序のゆくえ－TPP交渉開始から国会承認までを振り返って－」〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2017pdf/20170301023.pdf〉
 13. 前掲、吉岡（2020年）。
 14. 首相官邸「TPP（環太平洋パートナーシップ）協定交渉への参加」〈<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/tpp2013.html>〉
 15. 前掲、寺田（2022年）205頁。
 16. 同上、218頁。
 17. 宗像直子、当時の米国交渉官からの聞き取り、2022年5月9日。
 18. 経済産業省『令和3年版 通商白書』『第4節経済連携協定』2021年、3頁〈<https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2021/pdf/03-01-04.pdf>〉
 19. WTO, "Joint initiatives" 〈https://www.wto.org/english/tratop_e/jsi_e/jsi_e.htm〉
 20. WTO, "Negotiations on services domestic regulation conclude successfully in Geneva," December 2, 2021 〈https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_02dec21_e.htm〉
 21. Sarah Anne Aarup, "WTO faces 'slow motion train wreck' amid Ukraine war chaos," POLITICO, April 6, 2022 〈<https://www.politico.eu/article/wto-faces-slow-motion-train-wreck-amid-ukraine-war-chaos/>〉
 22. Office of the United States Trade Representative (January 26, 2022).
 23. WTO Panel Report. Russia – Measures concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R (Apr. 5, 2019). 川瀬剛志「ロシア・貨物通過事件パネル報告書－米国・232条紛争の行方とWTO体制への影響－」RIETI Special Report、2019年4月9日〈https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/104.html〉
 24. 「中共中央政治局常务委员会召开会议习近平主持」2020年5月14日〈http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/14/c_1125986000.htm〉
 25. 習近平主席「国家中長期経済発展戦略の若干の重大な問題」（2020年4月10日中央財經委員会第7回会議での講話。10月30日に党機関誌〈求是〉に掲載）〈http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm〉

-
26. U.S. Department of State, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022 <<https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>>
 27. 「日米豪印首脳共同声明:「日米豪印の精神」(仮訳)」 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100159229.pdf>>
 28. The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains,” February 24, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>>
 29. The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” June 2021 <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>>
 30. US Treasury Secretary Janet L. Yellen, Special address on the future of the global economy and US economic leadership, April 13, 2022 <<https://www.atlanticcouncil.org/event/special-address-by-us-treasury-secretary-janet-l-yellen/>>
 31. 津上俊哉「経済安保論が招きかねない「自由貿易体制」の崩壊」『外交』Vol.70、2021年、26頁。
 32. WTO, “Joint Initiative on E-commerce” <https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/joint_statement_e.htm>
 33. 経済産業省「WTO電子商取引交渉の共同議長国閣僚声明を発表しました」2021年12月14日 <<https://www.meti.go.jp/press/2021/12/20211214001/20211214001.html>>
経済産業省「WTO電子商取引交渉 共同議長国閣僚声明について」2021年12月14日 <<https://www.meti.go.jp/speeches/danwa/2021/20211214.html>>
 34. Government access to personal data held by the private sector: Statement by the OECD Committee on Digital Economy Policy, December 2020 <<https://www.oecd.org/sti/ieconomy/trusted-government-access-personal-data-private-sector.htm>>
 35. 「中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议（全文）」2021年11月16日 <http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm> 日本語訳は以下を参照 <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB179AI0X11C21A1000000/>>

[第2章]

米国バイデン政権の 通商政策

オバマ政権で交渉を開始したTPPは、高いレベルのルールと市場アクセスを内容とする通商協定であり、米国にとって中国の国家資本主義を牽制するツールであったが、トランプ政権発足直後の2017年1月、米国はTPPから離脱した。2021年1月に発足したバイデン政権は、前政権とは対照的にWTOをはじめとする多国間枠組や同盟国との協調を重視し、議会の超党派は、国際秩序への挑戦の意思を明確にするようになった中国に対する強硬姿勢を支持しているが、米国のTPPへの復帰は見通せない。一方、バイデン大統領は、2022年5月の訪日の際に、インド太平洋経済枠組み（IPEF）を日米豪印(Quad)参加国、ASEAN7カ国、韓国、ニュージーランド、その後フィジーを加え、14カ国で発足させた。岸田首相はIPEFを歓迎し、最大限の貢献を約束しつつ、バイデン大統領にTPPへの復帰を呼びかけた。なぜ、米国はTPPに復帰しようとししないのか。

「チャイナ・ショック」がもたらした 両極化

米国は、第2次世界大戦後、ブレトンウッズ体制を軸とする「自由で開かれた国際秩序(Liberal International Order)」の構築に尽力した。その際、開放性を維持したまま各国内の安定性を確保することが目指され(「埋め込まれた自由主義」(Embedded liberalism))、各国政府により生産性の向上と競争の敗者に補償を与える社会保障が導入された¹⁾。

貿易自由化が経済全体にとっては利益をもたらしても、その分配が国内の格差を拡大し得ることについては、当時既に、途上国との貿易拡大により、先進国で低技能労働者の希少性が減少しその賃金が低下する一方、先進国に豊富な高技能労働者の賃金が上昇し、両者の賃金格差が拡大するという理論的結果が示されていた(「ストルパー・サミュエルソン定理」(1941年))。

このような貿易自由化の影響に対する米国内の支援策は「貿易調整支援(TAA)」と呼ばれ、紆余曲折を経て実現したが、十分な成

果を上げているとは言えない。TAAが検討され始めたのは、貿易が拡大した1950年代初頭だったが、「雇用調整をもたらす経済環境の変化は貿易政策以外にもあり支援対象を限定すべきではない」、「貿易政策の影響の程度を判断するのは難しい」などの議論があり、実現したのはGATTディロン・ラウンド妥結の翌1962年だった。支援の内容は、失業手当の増額・延長、再教育・移転手当、企業向け融資・技術支援、特別税額控除等であったが、当初は認定要件が厳しく、利用実績が伸びず批判が高まり、1974年貿易法で大幅に拡充された。しかし、1980年代に米国の貿易赤字拡大と共に利用額が急増すると、予算削減のため支援策が縮減され、代わりに貿易相手国に輸出自主規制を求めるなどの保護主義的措置が多用されるようになった²。

冷戦終結後は、グローバル化、イノベーションが、産業や雇用の急激な変化とともに富の集中をもたらした。さらに、2008年の世界金融危機等を受け、米国では社会に亀裂をもたらす深刻な格差が顕在化した。しかし、2000年代には、貿易が雇用に与える影響について、①先進国における製造業雇用の減少や賃金格差の拡大の主因は貿易ではない、②輸入と競合する産業に特化した地域の労働者は、貿易で失業しても容易に他地域に移転できる、③技能の「一物一価の法則」により、貿易の影響は、その影響を直接受けた労働者ではなく、低技能労働者一般が受ける、という議論が主流だった。

中国のWTO加盟は、貿易が雇用調整に与える影響についてのこのような楽観論を覆すインパクトをもたらした。オーターらの実証研究³は、WTO加盟後の中国の製造業輸出の急増「チャイナ・ショック」について、①貿易の労働市場への影響は、輸入と競合する産業が集積する地域に集中し、②労働市場の調整は非常に遅く、賃金・労働力率の低迷と失業率の高止まりが10年以上続き、③影響を直接受けた労働者は転職を繰り返し生涯所得が減少し、④全米レベルでは、輸入と競合する産業の雇用減少を相殺する他産業での雇用増がまだ生じていないことを示した。同研究は、さらに、貿易の影響は、輸入と直接競合した事業に従事していた個人や個別企業にとどまらず、その産業と取引がある関連産業に波及し、その従事者の消費を低迷させ、地域全体に長期間及んだことを確認しつつ、TAAによる支援は、貿易の影響を強く受けた地域において年間所得の減少

額の一割程度に過ぎないなど、受けている影響に対して極めて限定的なものだったと指摘した⁴。2012年に労働省がTAAの実績を評価するために委託した報告書は、「TAAが自由貿易を促進しようという便益を考慮しなければ、2002年改正の下で運用されたTAAプログラムの便益は正味でマイナスである」と結論づけている⁵。

中国からの輸入と競合する製造業が集積していた地域で「故郷」を失った悲しみや「尊厳」を奪われた怒りが蓄積しポピュリズムの台頭の背景となった状況を描いた回顧録がベストセラーになった⁶が、このような状況を実証的にあとづけたのがオーターらの別の研究である。その研究は、2000年代の議会選挙で、中国からの輸入が急増した選挙区で穏健派議員が落選し、当初共和党が掌握していた地区では共和党保守派が、当初民主党が掌握していた地区では民主党リベラル派が、それぞれ選出される傾向が大幅に高まったと分析し、米国を分断した2016年の大統領選挙以前に、輸入競争の激化が米国政治の両極化に寄与していたことを示した⁷。また、デジタル化・自動化などの技術変化の影響は米国全土に及ぶ一方、貿易の影響はより労働集約的な製造業の集積する地域に集中する傾向があり⁸、貿易が選挙結果の両極化をもたらすインパクトは、一般的な労働需要の変化をもたらす技術変化に比べはるかに大きいことを示した⁹。民主党左派と共和党右派という両極が自由貿易反対で一致するという特異な状況は、チャイナ・ショックと国内政策の不備がもたらしたものだだった。

2020年11月の大統領選に臨んだ民主党のバイデン候補は、中国の台頭による影響が米国に保護主義的傾向をもたらしていることを認識し、2019年7月、予備選の討論会で、「TPPについては現状のままでは入らない¹⁰」、2020年1月、アイオワ州のドレーク大学で行った演説で、「私の政権では、環境問題専門家と労働者がテーブルにつくことなく、貿易協定に署名されることはない、米国の労働者への投資を増やす前に貿易協定が結ばれることはない¹¹」と述べた。さらに、2020年5月には、全米鉄鋼労組に対し、「グローバル経済で競争し、勝利するために、労働者と地域社会に大規模な投資を行うまで、いかなる新たな貿易協定も結ばない。」と書面で重ねて約束した¹²。

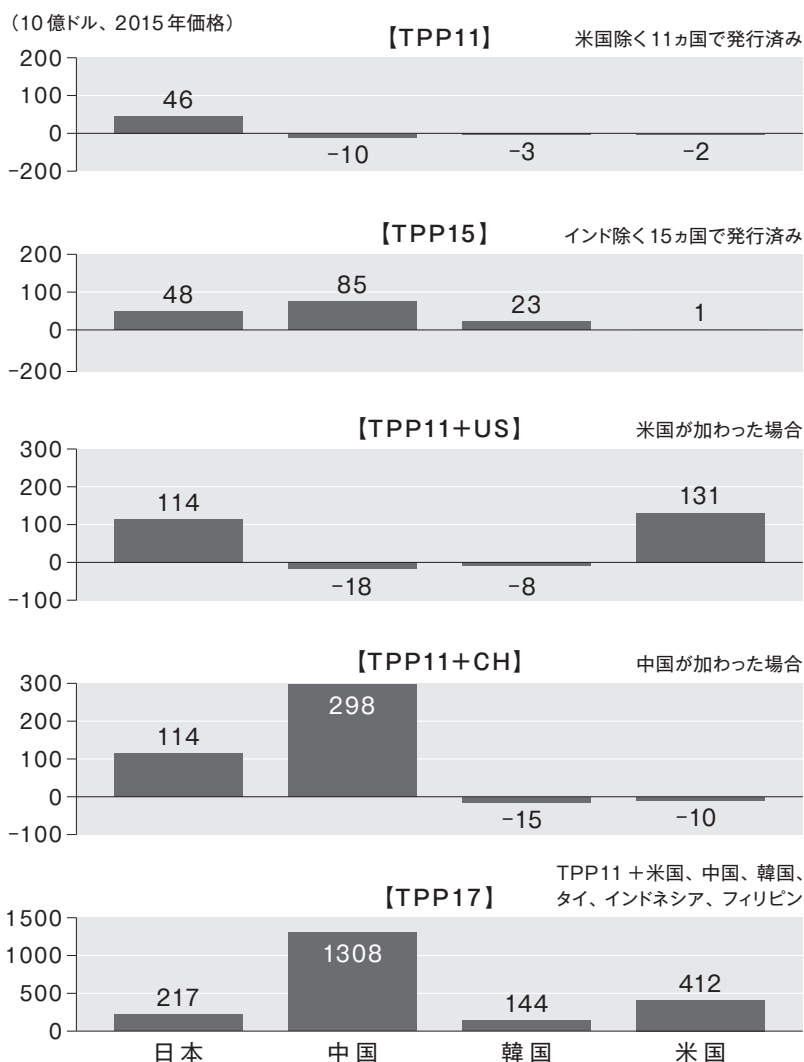
中国のCPTPP加入申請の インパクト

2021年9月16日、中国商務部は、中国がCPTPPへの加入を正式に申請したと発表した。米国が英国・オーストラリアと共に新たな安全保障協力の枠組みとしてAUKUSの立ち上げを発表した¹³、その翌日のことだった。

中国が参加するRCEPは、2020年11月に合意され、発効は時間の問題と見られていた。その締約国は地理的に隣接している。この枠組の下で域内の相互依存関係は必然的に高まっていく。CPTPPのようなさらに高いレベルの経済統合に参加していない国・地域は、他の条件が一定であれば、貿易代替効果によりそのプレゼンスが低下していく。日本経済研究センターの試算によれば、米国がCPTPPに参加しない場合、米国にとっての経済的な損失が大きく、特にRCEPとTPP11に中国が加わった場合は、米国の損失とは対照的に、中国が非常に大きな利益を得る（図①「2030年の実質所得押し上げ効果」）。

米商工会議所（AmCham）をはじめ、米国の業界団体は、米国のCPTPPへの参加を一貫して求めている。そうした声を受けて、米上院財政委員会国際貿易・関税・国際競争力小委員会委員長のトム・カーパー議員（民主党・デラウェア州）と同委員会筆頭理事のジョン・コーニン議員（共和党・テキサス州）は、中国のCPTPP加入の正式申請に先立つ6月13日、連名で『ワシントン・ポスト』に寄稿し、米国はTPPに復帰するべきであると主張していた¹⁴。両議員は、「TPPは元来アジア太平洋で経済的・地政学的な支配を強める中国に対抗するために作られた貿易協定であり、そこからの離脱は、経済的不確実性をもたらし、米国の信頼を損ない、苦勞して得た経済的地歩を中国に譲り渡した失策だった、中国は、2020年に新規の海外直接投資先として米国を抜いて域内トップになり、CPTPP締約国を含む15ヵ国の地域貿易協定（筆者注：RCEPのこと）の締結を主導するなど、米国が残したリーダーシップの空白の最大の受

【図1】 2030年の実質所得押し上げ効果（日本経済研究センター試算）



(資料) Petri et al. (2014、2019、2020) から日本経済研究センター作成

益者となった、もし中国が先行してこの協定に参加すれば、太平洋の両側で環境と労働の水準が低下するだろう」と警告している。域内4カ国(シンガポール、マレーシア、ベトナム、ニュージーランド)の米商工会議所は、2021年11月、バイデン大統領がニュージーランドで開催されたAPECに参加するのに先立ち、連名で、APECの機会に米国のCPTPPへのコミットメントを表明するよう要望した¹⁵。

米議会の見方はどうか。貿易・経済問題に詳しいCSIS上級副所長マシュー・グッドマンによると¹⁶、米議会の大方は中国がCPTPPに加入する可能性は低いと見ている。（なお、これに関連して、アジア太平洋協力(APEC)における国有企業や労働に関する検討についての米国提案に対し、中国が反対し、今日に至るまで慎重な姿勢を崩していない（第3章）ことから、米国のあるAPEC関係者によれば、「この状況に接した者の間では、これらの問題についてAPECにおける議論さえ受け付けない中国がCPTPPに加入できるはずがないという見方が一般的だ」¹⁷とされている。）米議会筋は、中国は必要なスタンダードに到達していないと見ており、また、日本や豪州が反対するはずだと期待している¹⁸。中国のCPTPP加入に向けた動きは、貿易に無策なバイデン政権に対する議会からの批判を強める効果があり、貿易協定に理解のある政権内の高官などに対する援護射撃になるが、可能性は低いとしても中国のCPTPP加入が実現した場合には、米国が同じCPTPP協定に参加する可能性は、今よりさらに低下すると見られている。その理由は、①中国に対して米国が市場アクセスを拡大することに米議会は否定的であること、②中国が参加したということは、様々な例外を認めるなど、当初の想定よりもCPTPPのスタンダードが下がることであり、米国にとってCPTPPの価値が低いと見られることだ¹⁹。米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)の毒薬条項（メキシコ、カナダが非市場経済国と自由貿易協定に入る場合に米国はUSMCAを脱退できる）を米国が発動する可能性は低いと見られている。CPTPPに参加していない米国が外から中国を止めた、との外観が好ましくないことが理由として挙げられている²⁰。

インド太平洋経済枠組み (IPEF)

バイデン政権は、大統領選以来、TPPへの復帰を一貫して否定してきたが、中国が正式にCPTPPへの加入を申請したことで、いよいよTPPに代わるアジアでの経済的なイニシアティブを打ち出す必要に迫られることとなった。

2021年3月に就任したキャサリン・タイ米国通商代表（USTR）は、中国のCPTPP加入申請の翌月、同年10月初旬の演説で、「我々は同盟国とともに21世紀の公正な貿易のルールを形成し、市場経済と民主主義国家の（底辺への競争ではなく）高みを目指した競争（race to the top）を促進するために引き続き取り組んでいく」という考え方を示した²¹。

その3週間ほど後に開催された東アジア・サミットの際、バイデン大統領は、インド太平洋経済枠組み（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）を発表した²²。IPEFは政権にとって地域における初めての経済・通商イニシアティブとなった²³。その詳細はなかなか明らかにならなかったが、2022年2月、次席通商代表は、「公正で強靱な貿易」をデジタル、労働、環境分野で拘束力ある形で実現すると強調しつつ、市場アクセスは対象外と説明し²⁴、議会の批准が不要な行政的な取決めが念頭にあるとした。併せて「公正で強靱な貿易、サプライチェーンの強靱性、インフラと脱炭素化、税と腐敗防止を対象とする様々なモジュールが含まれ、各国は、モジュール内のすべての部分に参加する必要があるが、すべてのモジュールに参加する必要はない²⁵」というモジュール方式の考え方が説明された。同月に発表された「インド太平洋戦略」においては、IPEFの下で、①貿易円滑化、②デジタル経済、③サプライチェーン強靱化、④気候変動、⑤労働者保護、⑥インフラの6分野を検討することとされた²⁶。

バイデン大統領訪日の際に正式に発足したIPEFは、①貿易（デジタル経済における協力を含む）、②サプライチェーン強靱化（危機対応策の調整、早期警戒体制構築、ロジスティクス改善、主要原材料・加工材料、半導体、重要鉱物及びクリーンエネルギー技術へのアクセス確保等）、③クリーンエネルギー・脱炭素化（インフラ開発支援・技術協力供与等の検討を含む）、④税・腐敗の防止（租税回避、マネーロンダリング、贈収賄の防止のための制度導入、そのための知見の共有や能力構築支援の検討を含む）の4分野から成り、メンバー国は参加する分野を選び、それぞれの具体的内容は今後の交渉により具体化されることとなっている²⁷。

IPEF構想が市場アクセスを欠いていることについては、インド太

平洋諸国にとって参加の意欲が湧かない²⁸、市場アクセスを含む新しい貿易ルールに拘束力がなければ、IPEFは中国のイニシアティブに対抗できない、などの批判が出ている²⁹。これらの批判に対し、タイ通商代表は、2022年3月末の公聴会で、「FTAは20世紀のものである、過去5～7年間に学んだことは、我々が追求してきた貿易協定は、あまりにも規模が大きく、経済にもたらす利益と損失があまりにも一方的(uneven)であるため、自らの重みで崩壊してしまった」と述べた³⁰。2022年3月に訪米しバイデン大統領と会談したシンガポールのリー首相は、4月に訪問先のNZにおけるアーダーン首相との共同記者会見において、記者からの質問に答え、CPTPPへの加入について、米国から、「現在、政治的に可能ではなく、選択肢に無いとはっきり言われた」と述べている³¹。バイデン大統領訪日の際に、岸田首相が改めて米国のTPP復帰への期待を述べたことへの米国政府当局者の反応³²は、米国内の政治的現実とは全く変わってしまった、経済環境も大きく変わっており、IPEFで通商ルールをアップデートすることに集中したい、というものであった。

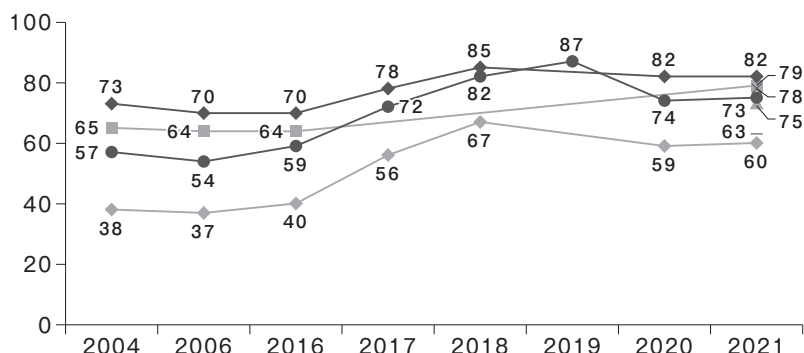
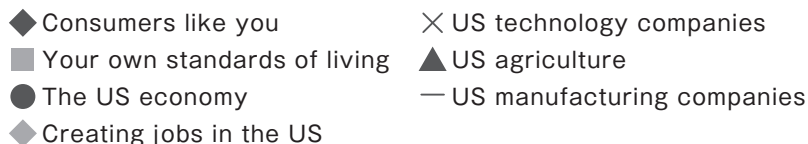
自由貿易を支持する世論は政治に届かず

2022年11月に中間選挙を控え、バイデン政権の通商政策は、すでに見たとおり市場アクセスを伴う通商交渉に否定的であるが、果たして米国世論は、それほどまでに自由貿易に否定的なのか。2021年10月にシカゴ・グローバル評議会が行った世論調査によると、

「貿易の恩恵を受けているのは何か」(図②)という問いに対し、米国経済全体と答えた回答者が、2019年の87%から低下しているものの、2021年においても75%に達し、消費者と答えた割合は、2019年の85%から2021年には82%へと微減しているが、引き続き8割を超え、自由貿易について国民の支持の底堅さを示した。他方、トランプ前政権と共に現職のバイデン政権も強調する「雇用創出」を挙げた回答者は6割にとどまり、回答項目の中で最低の割合となった。「雇用」の回答数は、トランプ政権時の最高値(67%)に達しておらず、伸び悩んでいる。

図② 自由貿易の恩恵を受けているのは何か

(シカゴ・グローバル評議会(2021.10) 世論調査)

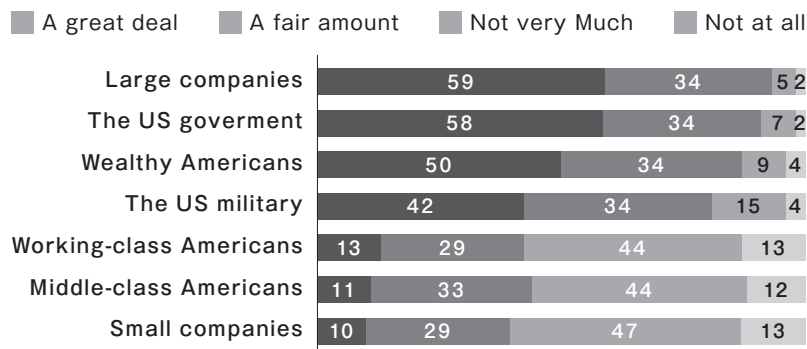


(注) 四捨五入しているため合計値が100となっていない可能性あり

また、「米国外交の受益者は誰か」(図③)、との問いに対する回答は、大企業が59%、富裕層が50%となった。他方、米国の中間層および労働者層には利益がなかったと答えた割合がそれぞれ56%と57%に達した。これらを見ると、米国民は自由貿易そのものには肯定的であるが、そのメリットが公平に享受されていないという国内政策に問題を感じていることがうかがわれる。

図③ 米国外交の受益者は誰か

(シカゴ・グローバル評議会(2021.10) 世論調査)

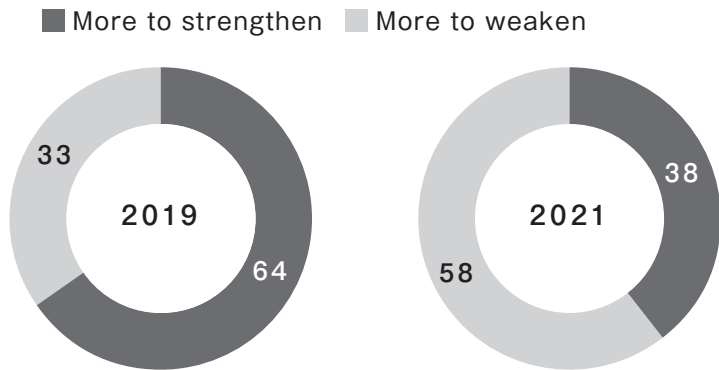


(注) 四捨五入しているため合計値が100となっていない可能性あり

「米中貿易が米国の安全保障に寄与するか」との問い(図4)に対しては、2019年調査では64%が「安全保障の強化に寄与する」と回答したが、2021年には38%に急低下した。

図4 米中貿易は米国の安全保障を強化するか

(シカゴ・グローバル評議会(2021.10)世論調査)



(注) 四捨五入しているため合計値が100となっていない可能性あり

この調査結果は、米国民の不満は、グローバル化やイノベーションの恩恵が社会に公平に配分されないという国内政策の不備と、自由で開かれた国際秩序にただ乗りする形で米国に地政学的競争を仕掛けている中国の台頭に向いており、自由貿易そのものに向けられているわけではないと解釈することができるのではないかな。もちろん、政治過程では、自由貿易の恩恵を薄く広く受ける消費者よりも、直接的な負の影響を受ける特定の産業界、労働組合、地域等の声が大きく、世論がそのまま政策に反映されるわけではない。

しかし、特に、アジアでは、先に述べたRCEPが2022年初頭に発効したことに留意すべきである。貿易代替効果による経済的打撃は、結局は立場の弱い人々に強く及ぶ。中国に覇権を譲らないということは、超党派のコンセンサスであろう。労働者と地域社会がグローバル競争に勝てるための大規模な投資と自由で開かれた国際秩序を守るための通商協定の締結を、前後関係を厳格にせず(協定の交渉・発効には時間がかかる)同時並行的に進めることについて、米国の政治指導者が関係者を説得することを期待したい。

1. John G. Ruggie (1982) “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol. 36, p.379-415; 日本語の定義として、矢野修一「「埋め込まれた自由主義」の再検討と「多角主義」への示唆」『高崎経済大学論集』第64巻第2号、2022年、60頁。
2. J. F. Hornbeck, “Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy,” CRS Report for Congress, August 5, 2013 <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R41922.pdf>>
3. David H. Autor, David Dorn and Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade,” NBER Working Paper No.21906, January 2016, p.23-26, p.31-33 <<https://www.nber.org/papers/w21906>>
4. Ibid, p.31-33.
5. Ronald D’Amico and Peter Z. Schochet, “The Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: A Synthesis of Major Findings” (U.S. Department of Labor, December 2020): iv., <https://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/ETAOP_2013_08.pdf>
6. 米国ラストベルト出身の著者による回顧録、ジェームズ・デービッド・ヴァンス、関根光宏、山田文（訳）『ヒルビリー・エレジー アメリカの繁栄から取り残された白人たち』光文社、2017年。
7. David H. Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson, and Keveh Majlesh, “Importing Political Polarization: The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure” NBER Working Paper No 22637, December 2017, p.43-44.
8. Autor, David H., David Dorn, and Gordon H. Hanson. 2013. “The Geography of Trade and Technology Shocks in the United States.” *American Economic Review*, 103 (3): 220-25.
9. オーターらはPew Research Centerから提供された地域毎の非公表データを分析し、輸入との競争が政治的傾向に与えた影響は、一般的な技術変化に伴う影響と異なり、特定の地域に集中していることを実証した。前掲Autor, Dorn, Hanson, and Majlesh, December 2017, p.43-44.
10. Jeffrey J. Schott, “Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better,” Peterson Institute of International Economics, November 30 2020 <<https://www.pii.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/rebuild-trans-pacific-partnership-back-better>>; “Democratic Debate Transcript,” NBC News, July 31, 2019 <<https://www.nbcnews.com/politics/2020-election/democratic-debate-transcript-july-31-2019-n1038016>>
11. “CNN Live Event/Special: CNN’s Democratic Presidential Debate”, CNN, January 14, 2020 <<https://transcripts.cnn.com/show/se/date/2020-01-14/segment/01>>
12. “ENDORSED CANDIDATES: Joe Biden”, United Steel Workers Voices, <<https://www.uswvoices.org/endorsed-candidates/joe-biden>>
13. “Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS”, White House Briefing Room, September 15, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister>>

- johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/)
14. Tom Carper and John Cornyn, “Opinion The U.S. Needs to Learn from its TPP Mistake — and Get its Seat Back at the Table,” *Washington post*, June 13, 2021 <<https://www.washingtonpost.com/opinion/2021/06/13/dont-cede-asia-pacific-china-us-must-learn-its-tpp-mistake/>>
 15. Julie Gerstein, “American Chambers of Commerce Across Asia are Urging Biden to Sign on to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,” *Business Insider*, November 5, 2021 <<https://www.businessinsider.com/apac-american-chambers-of-commerce-urge-pres-biden-to-rejoin-cptpp-2021-11>>
 16. 大矢伸によるCSIS上級副所長マシュー・グッドマンからの聞き取り、2022年2月11日。
 17. 前掲、宗像（2022年5月25日）。
 18. 前掲、大矢（2022年2月11日）。
 19. 同上。
 20. 同上。
 21. “A Conversation with Ambassador Katherine Tai, U.S. Trade Representative,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 4, 2021 <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/211004_Reinsch_Katherine_Tai.pdf?o0509AQ08IkE.W2GCq0_jiObeXAZU_Kr>
 22. “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit”, White House Briefing Room, October 27, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>>
 23. US Congress, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,” February 25, 2022 <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814>>
 24. Ibid.
 25. Ibid.
 26. “Indo-Pacific Strategy of the United States”, White House National Security Council, February 2022 <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>>
 27. 「繁栄のためのインド太平洋経済枠組みに関する声明」外務省、2022年3月24日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347420.pdf>>
“On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework”, White House Briefing Room, May 23, 2022 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/>>
 28. 前掲、大矢（2022年2月11日）。
 29. US Congress/Congressional Research Service (February 25, 2022).
 30. The President’s 2022 Trade Policy Agenda,” United States Senate Committee on Finance, March 31, 2022 <<https://www.finance.senate.gov/hearings/the-presidents-2022-trade-policy-agenda>>
 31. Prime Minister’s Office Singapore, “PM Lee Hsien Loong at the Joint Press Conference with New Zealand PM Jacinda Ardern (April 2022),” April 1, 2022 <<https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Joint-Press-Conference-with-New-Zealand-PM-Jacinda-Ardern-April-2022>>
 32. 前掲、宗像（2022年5月25日）。

【第3章】

中国の論理と ゲームプラン

習近平国家主席は、2020年11月のAPEC首脳会議において、中国がCPTPPへの加入を積極的に検討すると表明した¹。商務部は、これを受けて検討を行い、2021年9月16日、中国がCPTPPへの加入を正式に申請したと発表した²。中国は、CPTPPが求める国内の制度改革に誠実に取り組む意思があるのか、その前提として、そもそもCPTPP加入申請にどのような戦略的狙いがあるのか。

「話語権」獲得をめぐる 国内の議論

はじめに、中国がCPTPPへの加入を申請した意図を考えるうえで、「話語権」という概念の外交政策上の意義について確認しておく。

「話語」は中国語では「言葉、話 (discourse)」を意味するが、中国の外交において「話語権」は、言葉を用いて相手の考え方や行動に影響を与える力 (power) という要素も含めて、「自国の議論や言説に含まれる概念、論理、価値観、イデオロギーによって生み出される影響力」と理解されることが多い³。

例えば、「一帯一路」という戦略方針を示すナラティブを使うことで、それまで個々のプロジェクトと認識されていたものが大きな戦略論の下に位置付けられたものとなる。この「話語権」には、各アクターの目標設定という効果もある。中国共産党としての方針を国内向けに発することで、地方政府、企業、そして研究者が資金獲得や自己保身を目的とし、この方針に配慮して行動するようになる。しかし、中央が示す方針は概ね抽象的に方向性を指し示すに過ぎず、具体的な方策は各アクターが独自に解釈して行動することから、結果的に本来は意図していなかった摩擦をもたらすことも少なくない。2017年、18年頃から現在に至るまで、「一帯一路」プロジェクトが債務の罫をもたらす等の批判の対象になったことはその一例であるとの見方がある。

2000年代以降、共産党は国内においては多様化した世論を統制する必要性からイデオロギーの強化、つまり政治思想教育の徹底を図ると共に、対外的に、話語権を強め、「西強我弱」や「西強中弱」という言葉で表現されるような、西側のメディアの影響力が強く中国側の主張が受け入れられない国際情勢を打破しようとしている。

この対外的な話語権として、「国際話語権」という言葉が2006年頃に登場した。胡錦濤主席時代、党中央政治局常務委員のなかで思想・宣伝部門を担当した李長春がこの言葉を使い始めたが、当時は文化的なソフトパワーという色彩が強かった。話語権が用いられる文脈が転換したのは、習近平政権下の2013年の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議からであり、政治的影響力として用いられるようになっていった⁴。

ここで想定される「話語権」は具体的には、国際社会の中でアジェンダ設定や定義、さらには国際的な議論の結果までコントロールする能力として重要視されている。これに関連して、中国では、「制脳権」（脳を制するパワー）という言葉を用いて、人々の認識（脳）に影響を与え行動をコントロールすることが新しい戦いであり、人間の認知領域が新しい戦闘領域と位置付けられている⁵。

さらに、第13次5ヵ年計画（2016年3月）では、「グローバル・ガバナンスと国際公共財の供給に積極的に関与し、グローバル経済ガバナンスにおける制度的ディスコースパワー（制度性話語権）を高め、幅広い利益共同体を構築する」と表明され、「制度性話語権」という用語が初めて公式に明記された。経済力をテコに特定の制度にステークホルダーとして入り込むことで、国際的な政治的影響力を高めるシステムを作り上げるという意味で用いられていると思われる。例えば、AIIBは「制度的ディスコースパワー」の試みだと指摘されていた。

中国のCPTPP加入申請についても、国際的なルール形成への積極的な参加を目指すものであり、このような制度的ディスコースパワーを強化する試みの一環と考えられる。同様に、DEPAへの加入申請は、中国がデジタルルールの形成における主導権を追求していることを示唆している⁶。

CPTPPのルール・ 市場アクセスの水準と 中国の国内制度・政策

中国がCPTPPへの加入を目指す場合、障害となりうるCPTPPの個々のルールとはどのようなものか。主に、国有企業章（第17条）、労働章（第19章）、電子商取引（第14章）の3点が挙げられている⁷。

その検討に先立って、これら3点にとどまらず全体に共通する問題として、中国の「国家安全」の概念を背景とする安全保障例外の援用の可能性が挙げられる。習近平主席は、2014年4月に中央国家安全委員会第一回会議を主宰して重要講話⁸を行い、「総体国家安全観」を提示した。これは、従来の国家安全⁹のような治安・公安の概念に加え、「中国にとっての国家安全の意味内容と外延が今やこれまでになく豊かなものとなった（当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富）」（重要講話¹⁰）ことを受け、政治、軍事、国土、経済、文化、社会、科学技術、インターネット、生態、資源、核、海外利益、宇宙、深海、極地、生物などの分野（当初の11分野から2021年の歴史決議で16分野に拡充）を含む幅広い概念として打ち出された。この「総体国家安全観」の下、2015年7月1日に制定、施行された「中華人民共和国国家安全法」¹¹第二章（第15条～第34条）は、多岐にわたる分野における国家安全維持の任務を定めている。この幅広い分野の関係を表現するのが、「国民の安全を目的、政治の安全を根幹、経済の安全を基礎、軍事・文化・社会の安全を保証、国際安全保障を推進という国家安全全体理念を堅持しなければならない」という部分（重要講話）である¹²。すなわち、目的として「国民の安全」を掲げつつも根幹（＝究極の目的）はあくまで「政治の安全」であり、その内容は、「政権の安全」（＝習近平政権の継続）と「体制の安全」（＝社会主義体制の維持）であり¹³、そのために幅広い政策において国家安全が優先し、各分野の政策が影響を受けることとなる。このため、中国に対しては、特に、CPTPP29.2条の安全保障例外の援用の意図について詳細に確認する必要がある。

国有企業章は、国有企業と民間企業との間の対等な競争条件の確保のための国有企業の規律について定めるもので、その中心となる規定は、国有企業に対する非商業的な援助により他の締約国の利益に悪影響を及ぼすことを禁止しており、その実効性を高めるため、透明性の確保や紛争解決手続の適用が定められている。なお、原締約国には、広範な適用除外、例外および留保が認められているが、中国の加入を検討する際には、中国の国有企業に対する市場歪曲的な支援が実際に他国の産業に大きな打撃を与えてきたことが考慮されるであろう。

中国は2020年6月30日に国有企業改革3年行動方案（2020～2022年）を採択し、同年9月27日に具体的な行動目標要求を公表している。その中には、国際的な慣例に従った補助金体系の構築・実現が挙げられる一方、党の領導の強化、サプライチェーンの高度化に向けた民営企業の健全な発展に対する重要な影響力の発揮や好ましい市場構造の構築、国家の経済安全を維持するための基礎的な機能の発揮などが挙げられており、国有企業が改革後も国家資本主義的な経済政策の中核的役割を期待されていることが示されている。

この中国の改革方針は、競争の中立性を確保する試みを含む一方で、「国家の経済安全保障を確保する局面での国有企業の活用や国有企業間の企業結合の促進などCPTPP国有企業章と抵触するおそれのある方向性も内包している」¹⁴。中国国内の議論を見ると、習近平主席からは、「競争中立性」という概念が言及されたことはない。

なお、中国の最近の通商交渉における対応を見ると、中国が2021年4月に批准したRCEPでは国有企業に関する規律は存在せず、2020年年末に大筋合意に至った中国・EU包括投資協定（中EUCAI）では、非商業的援助に関する規律が設けられていないことから、これらの交渉の時点では、非商業的援助に関する規律を受け入れる用意がなかったと推察される。

労働章（19.3条）は、国際労働機関（ILO）の「労働における基本的な原則および権利に関する宣言並びにその実施に関する措置（ILO宣言）」（1998年）で言及されている基本的原則および権利、すなわち、結社の自由及び団体交渉権の実効的な承認、強制労働の

撤廃、児童労働の廃止、雇用・職業差別の撤廃を自国の法令及び慣行において採用・維持することを求めている。

これに対し、中国は、ILOが採択した「中核的労働基準」と呼ばれる8つの基本条約のうち、「強制労働条約」（1930年）と「強制労働廃止条約」（1957年）について、2022年4月20日、中国の全国人民代表大会常務委員会が批准を承認した¹⁵が、「結社の自由及び団結権保護条約」は批准していない。

電子商取引章については、①コンピュータ関連設備の自国内への設置（Data Localization）の要求を禁止し、②情報の電子的手段における国境を超える移転を許可し（Data Free Flow）、③ソースコードの開示要求の禁止等を規定している（「TPP3原則」）。

中国のデジタル分野の法制は、前述の「総体国家安全観」の下で制定された国家安全法第25条¹⁶において、ネットワークと情報の安全が対象とされた後、順次整備が進められてきた。2017年に施行されたサイバーセキュリティ法第1条と2021年に施行されたデータセキュリティ法第1条には、それぞれの法目的として国家安全が明記されている。この二つの法律と個人情報保護法（2021年施行）を合わせ、中国のデータ・ガバナンスの枠組みを示すものとして「データ三法」と呼ばれている。中国は、2019年4月に、TPP3原則の扱いを含むWTOの電子商取引交渉についての立場を表明¹⁷する中で、安全保障例外について、「データ流通は、セキュリティという前提に服する（“the data flow should be subject to the precondition of security”）」と明言しており、CPTPPのルールについて安全保障例外の援用を前提としていることがうかがわれる。

なお、RCEPにおいては、「TPP3原則」のうち、①のData Localizationの要求禁止（「コンピュータ関連設備の設置」（12.14条））及び②のData Free Flowの（「情報の電子的手段による国境を越える移転」（12.15条））について規定されている。他方、③のソースコードについては重要性の認識と今後の対話の実施の検討にとどまっている。この①及び②の規定については、それぞれ「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置」を他の締結国が妨げることはできない、という安全保障例外が認められて

いる。また、同章違反を紛争解決手続に付託することができない(12.17条3項)と規定されている。このように、RCEPよりもCPTPPの方が、実体規律、例外の援用、紛争処理手続について、より厳格なルールになっている。

さらに、APECにおける議論の状況を見ると、中国は、国有企業と労働関連の規律について、キャパシティ・ビルディングや情報交換のための議論を行うことさえ、コンセンサスを妨げている。具体的には、APECメンバーが最終的に目指すこととされているアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)¹⁸に向けたキャパシティ・ビルディングの対象分野として、米国が2018年に、国営企業(SOEs)や労働関連規定を提案した¹⁹が、中国が、SOEを貿易・投資と関連付けるのは時期尚早、FTA/RTAにおける労働関連規定については国内での協議を継続すると述べ、いずれもコンセンサスを妨げた²⁰。2020年には、貿易投資委員会(CTI)として、効果的な情報交換ができるようにさらなる作業が必要との認識が共有された²¹が、中国は、翌2021年5月も、国内での協議を行った結果、懸念が残っていると述べ、慎重な姿勢を崩していない²²。日米のAPEC関係者は、「この状況に接した者の間では、これらの問題について議論さえ受け付けない中国がCPTPPに加入できるはずがないという見方が一般的だ」との認識を示している²³。

中国のCPTPP加入にあたっては、ルールに加えて市場アクセス(典型的には関税撤廃)も大きな課題となる。CPTPPメンバーの平均関税撤廃率は99%(品目数ベース)である。中国がこれまでに署名したFTAにおいて約束している関税撤廃率は、この水準に及ばない。たとえば、RCEPにおいて約束した対日関税撤廃率は86%(品目数ベース)に過ぎない。中国がCPTPP並の市場アクセス約束をできるかも、検証していく必要があろう。

中国国内での議論： 政治主導による加入論が通底

中国が、2021年9月にCPTPPへの加入を申請して直後の10月から11月にかけて行われた議論は、CPTPP加入がもたらす機会と弊害といった、総論的なものが多かった。

例えば、10月1日の『中国与世界』紙の論考では、「中国のCPTPP加入、チャンスか挑戦か」と題して、①WTO加入のときに中国は利益を得た、CPTPPに加入することでさらにルールの更新ができる、②CPTPP加入交渉は、加入する側がルールを一方的に受け入れるものではなく、お互いのコミュニケーションと妥協の産物であるはずだろうという見解が提示されている²⁴。

他方、章玉貴（上海外国語大学国際金融貿易学院院長、臧文俊・講師）は、翌月の『環球時報』（11月11日）の論考において、CPTPP 30章には基準が厳格な項目もあるがそれを満たすことは可能であり、加入の最大の障害は一部のメンバー国（日本）による政治化であると論じている²⁵。これに対し、翌週（11月18日）の『環球時報』には、霍建国（商務部研究員 元院長）による「困難とチャンスの併存」という論考が掲載されており、そこでは、日本が中国の加入に否定的な訳は、中国がCPTPPの規定を満たすだけのルール体系を整備できていないからであり、CPTPPに合わせて国内改革を進めるべきだと主張されている²⁶。30章のうち20章あまりはWTOの延長線上で捉えられるが、残りの10章の規定に適合するのは簡単な話ではないという指摘である。

こうした加入申請直後の論考に比べて、2021年12月以降の論考からは、徐々に専門性の高い検討が加わってきた。『科技中国』（12月22日）には、電子商取引を取り上げ、RCEPに十分な規定がなされていない知的財産やデータフローなどについて規定しているCPTPPに加入することにより、中国がRCEPとCPTPPという「2つの自由貿易地域において支配的な地位を獲得し、中国にとってさら

なる発展の主導権を獲得するのに役立つ」としている。その上で、CPTPP 加入交渉に際して、デジタル技術やCPTPP 締約各国の関連国内制度とCPTPP のルールとの関係についての調査を行うことや、CPTPP のルールに適合するための国内制度を実施する際の費用対効果の計算、北京・上海・深圳などデジタル経済の基礎がある都市をシステム・シミュレーションとストレステストのためのモデル・ケースにすることを提案している²⁷。

この時期から、習近平の政治思想と平仄を合わせた論考が、複数掲載されるようになったことが注目される。「『人類運命共同体の建設』理念の下での『地域的な包括的経済連携協定』」と題する論考では、TPP は人類運命共同体の価値観に合致しておらず、資本を本位とする価値観を有しているため、政府が国内市場を保護する能力を阻害すると指摘している²⁸。

さらに、『国際経済法学刊』（2022年第1期）に掲載された論文は、CPTPP 加入の際に求められるルールへの適合性の確保について、中国独自の主張を展開している。中国はWTO 加盟での経験から、異なる形式を持つ様々な経済システムを、インターフェイス（接合面）を用いて調和させてきた経験があると述べている。ここからは、中国国有企業の根底にある非商業的な援助と相いれないCPTPP の規定（国有企業への非商業的援助の禁止など）を「押し付けられる」ことを批判的に捉え、中国式の国営企業をCPTPP に包摂させて接合させていくために影響力を行使しようとする中国の行動原理が読み取れる²⁹。中国は、自国の経済システムを欧米型とは異なる発展モデルとして提示しつつ、「多様性」や「包摂性」という言葉で表現することで正当化しすることを試みており、CPTPP においても自国のシステムをできるだけ変えずに加入を認めさせようとしていると考えられる。

実際、WTO 加盟時には国際ルールに適合する必要があるということで国内制度改革を進めようとした改革派が活躍したが、現在はその声は必ずしも大きくない³⁰。2019年以降2021年までに、周小川などの改革派が、「グローバルなガバナンスを再構築せよ」という点とともに「制度改革によって開放的な中国を実現せよ」という主張をしていたものの、習近平主席は、国有企業改革の文脈で、

対外開放的な政策を示す「競争中立性」という概念を口にしたことはなく、国家の意思として承認されるには至っていない³¹。

小 括

冒頭に指摘したとおり、中国のCPTPP加入申請は、制度的ディスコースパワーを確立させる試みの一環と考えられ、政治的意図が強い。他方、CPTPPのルール・市場アクセスの水準と中国の国内制度・政策との関係を見ると課題が多い一方で、国内の議論からは、CPTPPが求める高い水準に適合するための国内制度改革に対する党中央のコミットメントが確認されていない。中国のCPTPP加入は当初の中国国内の議論のように楽観的に捉えられるものではなく、国内の改革が今後の大きな課題となるであろう。

1. 「習近平：中国は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への加入を積極的に検討する」『新華社』2020年11月20日〈http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/20/c_1126767335.htm〉
2. 中華人民共和國商務部「中国、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）への加入を正式に申請」2021年9月16日〈<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202109/2021090319707.shtml>〉
3. 張志洲「中国国際話語権的困局与出路」『綠葉』2009年05期、81頁；江藤名保子「【Views on China】習近平政権の「話語体系建設」が目指すもの——普遍的価値への挑戦となるか」東京財団政策研究所、2017年7月25日。
4. 江藤名保子「普遍的価値をめぐる中国の葛藤（分析レポート）」『アジア研ワールド・トレンッド』266、26-33頁。
5. 曾華鋒、石海明『制脳権：グローバルメディア時代の戦争法則と国家安全保障戦略』北京：解放軍出版社、2014年；飯田将史「中国が目指す認知領域における戦いの姿」『NIDSコメンタリー』第177号〈<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary177.pdf>〉
6. 江藤名保子「SPECIALREPORTシンガポール関係・中国の展望」『ECONOMIC JC JOURNAL』3月号、10-13頁。
7. 渡邊真理子、加茂具樹、川島富士雄、川瀬剛志「中国のCPTPP参加意思表明の背景に関する考察」経済産業研究所 RIETI Policy Discussion Paper Series 21-PE-07196、2021年〈<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/21p016.pdf>〉
8. 「習近平：総体国家安全観の堅持 中国の特色ある国家安全保障の道を辿る」『人民日報』2014年4月16日〈<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>〉
9. 1993年制定、2014年「反スパイ法」制定で廃止された旧「国家安全法」は、「国家安全を脅かす行為」として政府転覆、スパイ活動、国家機密漏洩、国家公務員に謀反を起こさせること等を列挙していた（同法第4条）〈http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=9333〉
10. 前掲『人民日報』2014年4月16日。
11. 「中華人民共和國国家安全法」〈http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm〉
12. 前掲『人民日報』2014年4月16日。
13. 松田康博「中国における「政治安全」と国内安全保障法制」日本国際問題研究所、2021年5月6日〈<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-102.html>〉
14. 前掲、渡邊、加茂、川島、川瀬（2021年）。
15. 日本貿易振興機構（JETRO）「中国の全人代常務委、「強制労働廃止条約」の批准を承認」2022年04月22日〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/04/4f42eac18c163901.html>〉
16. 前掲「中華人民共和國国家安全法」。
17. “4.3. It’s undeniable that trade-related aspects of data flow are of great importance to trade development. However, more importantly, the data flow should be subject to the precondition of security, which

concerns each and every Member's core interests. To this end, it is necessary that the data flow orderly in compliance with Members' respective laws and regulations" (World Trade Organization, "Joint Statement on Electronic Commerce Communication from China," 24 April 2019 <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/253560/q/INF/ECOM/19.pdf>)

18. Annex A: Lima Declaration on FTAAP (Annex to the 2016 APEC Leaders' Declaration, Lima, Peru, November 19, 2016) <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2016/2016_aelm/2016_annex-a>
19. Office of the United States Trade Representative, Ambassador Robert E. Lighthizer, 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, March 2, 2019 <https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf>
20. Summary Record of Discussion – Second Committee on Trade and Investment Meeting 2019 (August 26, 2019)、パラ 24 (SOE)、パラ 26 (労働) <http://mddb.apec.org/Documents/2019/CTI/CTI3/19_cti3_002.pdf>
21. APEC Committee on Trade and Investment 2020, Annual Report to Ministers <https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2020/11/2020-cti-annual-report-to-ministers/2020-cti-annual-report-to-ministers.pdf?sfvrsn=cca6baaa_1>
22. Summary Report - Second Committee on Trade and Investment Meeting 2021 (Endorsed Intersessionally on 8 July 2021)、パラ 18 <http://mddb.apec.org/Documents/2021/CTI/CTI3/21_cti3_is09.pdf>
23. 宗像直子、聞き取り、2022年5月25日、5月31日。
24. 周密「中国のCPTPP加入、チャンスか挑戦か」『中国与世界』2021年10月1日。
25. 章玉貴、臧文俊「中国のCPTPP加入の障害はどこにあるか」『環球時報』2021年11月11日 <<https://opinion.huanqiu.com/article/45XGixcghy1>>
26. 霍建国「中国のCPTPP加入、困難とチャンスの併存」『環球時報』2021年11月18日 <<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-11-18/doc-iktzqtyu7964983.shtml>>
27. 「科学技術から中国のCPTPP加入を見る」『科技中国』2021年12月22日 <<https://www.madam-ganko.com/channel/newsinfo/8466>>
28. 「“人類運命共同体の建設”理念の下での《地域的な包括的経済連携協定》」『上海対外 経貿大学学报』2022年1月期 <<https://xuebao.suibe.edu.cn/shdwjmdxxb/article/html/20220101>>
29. 沈偉、方荔「受容(接受)から「接合」へ：国有企業の国際規制に関する中国話語の変遷」『国際経済法學刊』2022年第1期、34-50頁。
30. 徳地立人「中国「紆余曲折の改革」がまだ途絶えていない訳」『API地経学ブリーフィング』No. 22、2020年10月5日 <<https://apinitiative.org/2020/10/05/11171/>>
31. 前掲、渡邊、加茂、川島、川瀬(2021年)。



[第4章]

日本の戦略

既に見たとおり、戦後の国際秩序と共に、自由貿易体制も大きく揺らいでいる。通商国家として発展してきた日本は、相次ぐ新規CPTPP加入申請にどのように臨み、通商秩序の再構築に向けてどのように取り組むべきか。

TPPの戦略的意義の再確認

はじめに、日本の戦略の前提となるTPPの戦略的意義をあらためて確認する。

2013年3月15日にTPP交渉参加を表明した際、安倍首相(当時)は、「TPPの意義は、我が国への経済効果だけにとどまりません。日本が同盟国である米国とともに、新しい経済圏をつくります。そして、自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった普遍的価値を共有する国々が加わります。こうした国々と共に、アジア太平洋地域における新たなルールをつくり上げていくことは、日本の国益となるだけではなくて、必ずや世界に繁栄をもたらすものと確信をしています¹⁾。」と述べた(下線筆者)。また、同年12月17日に国家安全保障会議及び閣議で決定された「国家安全保障戦略」は、我が国の国家安全保障の目標の前提となる国益を定義する中で、「自由貿易体制を強化し、安定性及び透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境の実現が不可欠」とすると共に、「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること。」としている(下線筆者)。普遍的価値は、まさに日本の対外戦略の根幹にある。

一方、世界には、これらの普遍的価値の尊重にコミットしている国々の他に、政治体制が民主主義的ではなくとも、法の支配、ルールに基づく国際秩序の恩恵を享受しており、これを支持し、これを脅かす動きに対し、状況によっては協調して対抗する取り組みに参加する国々がある。政治的価値を含む普遍的価値に基づく国際秩序

を守り育てるには、ルールに基づく国際秩序が盤石であることが前提となる。ルールに基づく国際秩序を守るためには、普遍的価値を共有する国々が結束しつつ、歴史的経緯や様々な制約があり様子見の姿勢をとることがある国々の理解と協力をいかに取り付けていくかが課題となる。

TPPには二つの戦略的意義がある。一つは、WTO交渉の停滞に直面した日本がTPPに見出した通商戦略上の意義で、いったんWTOの外にレベルの高い通商協定を実現し、そこに適合できる、いわば志を同じくする国・地域のみを受け入れることで、通商版の有志連合が時代の変化に応じてルールをアップデートしていく体制を構築することだった。TPPは“a living agreement”（生きた協定）として構想されており、新しいルールに向けて各国が国内改革に向けた刺激を与え合い、参加していない国・地域には参加の誘因をもたらすことによって、世界の通商交渉のモメンタムを取り戻すことが期待された。ルールのアップデートを駆動するのは、通商交渉と国内改革を車の両輪として活性化する仕掛けである。この仕掛けが動き続ける前提は、「そこに適合できる同志のみ」を受け入れることである。TPPにおいてWTOの過ちを繰り返すわけにはいかない。

TPPには、もう一つ、通商協定にとどまらない戦略的意義がある。参加することではじめて得られる高いレベルの市場アクセスが新規参加の誘因となり、「TPPが各国の経済改革の目標となり法の支配が及ぶ範囲が拡大し、基本的価値を共有する国々の経済のきずなが深まりその輪が広がることで、地域の安定に資する²⁾」ことである。参加メンバーが高いレベルのルールを実施することで、経済活動の基礎となる法的安定性、予見可能性が高まり、経済が発展し、人々の暮らしが豊かになるにつれて、人々の内発的な動機によって、結果として普遍的価値を共有する国・地域の輪が広がっていくことが期待される。しかし、ここでの有志連合の編成原理は、普遍的価値ではなく、法の支配である。日本が目指す通商秩序は、このTPPの戦略的意義が発揮されるものでなければならない。

この前提を踏まえ、日本のとるべき戦略の要素とその実施を支える国内政策の課題を整理した。

重層的な通商秩序の構築

米中対立の深まりを受けて、ロシアのウクライナ侵略以前から既に、民主主義諸国は、自由主義的でない国を自由主義的秩序に包摂することで変革するという幻想を捨て、全世界を包摂する秩序ではなく、米ソ冷戦中のような、価値を共有する国家の集まりによる自由主義的秩序の強化に専念すべきであるとの論調が見られていた³。しかし、通商秩序は、民主主義対権威主義といった単純なブロック化では機能しない。通商秩序は次のような重層構造で考え、レイヤーごとの参加基準を厳格に守ることで、法の支配を広げる仲間を増やすことを最優先すべきである。

まず、WTOは、ほぼ全世界をカバーし、後述するとおり、FTAやEPAが実体規律、執行メカニズムの両面で事実上依拠する通商秩序の基層である。特にその紛争処理機能、ルール形成機能をできるだけ早期に回復、強化する努力が欠かせない。

次に、CPTPPのような高いレベルの通商協定のレイヤーは、普遍的価値を共有する国々が中核となって牽引すべきものであるが、民主主義といった政治的価値を共有しなくとも、ルールに基づく国際秩序を維持する意思を共有する国々と共に発展させていくべきものであろう。

世界経済は、コロナ禍からの回復の不確実性、ウクライナ戦争の長期化などにより先行き不透明感を強めている。また、コストよりリスクを重視する観点からのサプライチェーンの再構築や労働力不足に加え、資源・エネルギー価格上昇など、企業活動に対する負担が高まっている。このような中で、レベルの高い通商協定のネットワークの拡大が、企業の取引コストを低下させ、新たな市場開拓を促進し、経済の回復に貢献することが期待される。日本としては、CPTPPをはじめ、志を同じくする国・地域との連携を積極的に進めるべきである。

この高いレベルのレイヤーの拡大は、①志を同じくする国・地域がCPTPPに新たに加入するのみならず、②二国間・少数国間で志の高いFTA・EPAを締結している国・地域のネットワークが広がる、③CPTPPとEUのような既存の枠組同士がと可能な分野で連携・協力するなど、様々な道筋を想定し、柔軟に機動的に進めることが効果的であろう。

新たに発足したIPEFは、「デジタルやサプライチェーン、脱炭素など21世紀型の課題に対し、ルール作りと人材協力、インフラ支援をセットで講じていこうとする意欲的な取組⁴⁾」であり、市場アクセスを含まないが、ルールについてはCPTPPと同様に高いレベルのレイヤーに位置付けられるものであろう。IPEFの充実に日米が連携して取り組むことは、加速する変化に対応し機動的にアップデートする仕組みを含め、世界の通商ルール改定のモメンタムを高める契機となることが期待される。

その上に、民主主義的価値観を共有していなければ成り立たないルールがあり得る。例えば、デジタル化が生活のあらゆる側面に及ぶようになり、各国が重視する価値の問題との関わりが生じるルールについては、共通化はより困難になる。それは、さらに限定された有志連合のレイヤーでルールを作り、守り育てていくべきものであろう。

このように異なる性格のルールを併存させ、各国・地域が、それぞれの制約の中で、自らの選択によって段階的に、より高いレベルのルールの枠組に参加するインセンティブが働くような重層構造の秩序を形成することにより、安定の維持と、ルールをアップデートし続ける契機を両立できるのではないか。

英国の加入申請への CPTPP締約国の対応

CPTPPに最初に参加を申請したのは英国だった。英国は、2020年2月1日にEUを離脱し、そのちょうど1年後の2021年2月1日にCPTPPへの参加を申請した。CPTPP締約11カ国は、同年6月2日に閣僚級会合であるTPP委員会を開催し、英国の加入手続の開始及び加入作業部会の設置を決定した⁵。

CPTPP参加申請への対応については、英国への対応が先例となる。2021年6月のCPTPP締約国の閣僚共同声明には、高いレベルのルールを遵守する意思と能力とこれを裏付ける実績があり、既に合意されたルールで歩みを止めるのではなく、共に新しいルールを作る仲間としてふさわしい国・地域を厳選するという考え方が明確に示されている。そこには、既に述べたTPPの戦略的意義やその根底にある理念が確かに継承されている。

6月の閣僚共同声明は、まず、参加を希望する全ての国・地域に求められることとして、

「加入希望エコノミーが、CPTPP参加手続で定められたベンチマークに従って、協定を全面的に受入れ、また、協定の既存の全てのルールを遵守すること及び最も高い水準の市場アクセスの約束を提供することに対するコミットメントを証明する重要性を強調した。」（下線は筆者、以下同じ。）と述べている。協定を全面的に受け入れる、だけではなく、それを遵守することに対するコミットメントの証（英語の"demonstrate"を日本政府は「証明」と和訳）を求めている。

その上で、閣僚共同声明は、英国について以下のように述べている。

「加入手続きの開始の決定に際し、CPTPPのハイスタダードなルールを前進させる必要性を念頭に置き、ハイスタダードな国際貿易・投資ルールについての英国の経験、ルールに基づく貿易システムにおいて、透明性、予測可能性並びに信頼性を推進するという

明確なコミットメント、並びに、CPTPPの高い水準を満たす意図及び能力についての英国の確約を考慮した。」

「CPTPPは、関税及びその他の物品・サービス貿易及び投資に対する障壁の撤廃を通じて、最も高い水準の包括的な市場アクセスを達成することを目指している。我々は英国を、この努力に誠実に貢献する潜在力のあるパートナーとみている。

加えて、我々は、英国の潜在的な参加が、CPTPP参加国によって共有されている、相互利益、共通の価値、そしてルールに基づく貿易システムを擁護することに対するコミットメントを支持するであろうことにも留意する。また、それは、市場志向の原理を推進し、保護主義及び不当な貿易制限措置の使用に対抗することにも役立つであろう。」

英国がハイスタンダードなルールを遵守するであろう根拠としての経験ということに加え、ハイスタンダードなルールをさらに前進させるというCPTPPの取組みに対し英国がその経験によって貢献することへの期待が示されている。「ルールに基づく貿易システムにおいて、透明性、予測可能性並びに信頼性を推進するという明確なコミットメント」とは、他の締約国にルール違反を指摘されなければ何をしても良い、という考え方であっては安心して仲間になれない、ということである。例えば、国内制度が不透明で、補助金の流れなどが追跡できなければ、ルールは絵に描いた餅となる。制度の運用基準が曖昧で政府の裁量の余地が大きい環境では、明文の規定に違反していなくても企業にとって予見可能性が低くビジネスの妨げとなる。このため、個々のルール以前に、ルールが守られる土壌を改善していくというコミットメントが評価されている。また、CPTPPが「最も高い水準の包括的な市場アクセスを達成する」という努力に対し、英国が「誠実に貢献する潜在力」を持つとして、英国が加入した後の、新たな加入手続における英国の役割への期待がうかがわれる。さらに、英国が、CPTPP参加国が持つ共通の価値やルールに基づく貿易システムを守るというコミットメントを共有していること、国家介入ではなく市場志向の原理を推進し、保護主義や不当な貿易制限措置の使用に対抗する仲間としてふさわしいと期待していることが示されている。

さらに、2021年9月の閣僚声明⁶は、世界経済の不確実性や各国の内向き志向が見られる中で、CPTPPのような革新的でハイスターダートな協定こそが世界経済の回復に重要な貢献を果たすというCPTPPの使命感を述べている。その中で、以下のとおり、経済的威圧に対抗する意思、そして電子商取引の先進的なルールをもつCPTPPとしてグローバルなデジタル・ルール形成において中心的役割を果たす意思を宣明した。CPTPPに加入するということは、そのような使命感を共有して行動することだとして、加入を希望する国・地域に覚悟を求めている。

「我々は、経済的威圧に対抗するツールであることも含め、世界貿易機関(WTO)を中核とする、ルールに基づく多角的貿易体制を支持し、支援するという我々の強いコミットメントを再確認する。」

「パンデミックは、デジタル化のプロセスとデジタルソリューションの採用を加速させてきた。先進的な電子商取引のルールをもつCPTPPは、CPTPP参加国を電子的手段による貿易促進のための、安定し信頼性の高いビジネス環境の発展におけるフロントランナーとして位置付けている。我々はアジア太平洋におけるデジタル化を促進すること、及びこの分野におけるグローバルなルール形成に貢献することにコミットする。(中略)締約国は、電子商取引章の実施及び運用に関する継続的な議論を促進するために、電子商取引に関する小委員会を設置する決定に至った。この新しい小委員会は、地域のデジタル化を推進し、またCPTPPがこの分野のグローバルなルール形成において中心的役割を果たすための方策を、一層探求していく。」

英国に続く CPTPP加入申請への対応

CPTPPへの加入を申請した国・地域に対しては、加入手続を開始するかどうかを判断するに当たって、以下のように、英国が求められたものと同じものを求めることとなる。

- ① CPTPPのルール全体を受け入れ、ルールに適合しない国内制度がある場合には、適合するようにその制度を改革すること。加入してから制度を変えるという約束では不十分である。例外は認められない。
- ② これまでに合意したルールを遵守してきた実績により、加入後にルールを遵守し続ける意思と能力があると信頼できること。加入した後でルールを守らない国があれば、ルールへの信頼は失われる。国際ルールでは、WTOのように紛争解決手続が整備され違反に対する対抗措置を取ることができたとしても、国内とは異なり本来のルールの遵守を直接的には強制できない以上、加入した後もルールを遵守すると信頼できるのかを実績に基づいて加入の前にあらかじめ評価することが極めて重要になる。
- ③ ルールに基づく貿易システムにおいて、透明性、予測可能性並びに信頼性を推進するという明確なコミットメントを有することがこれまでの実績から信頼に足りること。
- ④ 最も高い水準の市場アクセスの約束を提供すること。そして、CPTPPが全体として最も高い水準の包括的な市場アクセスを達成する努力に誠実に貢献するだろうと信頼できること。
- ⑤ 市場志向の原理を推進し、保護主義、不当な貿易制限措置の使用、経済的威圧に対抗するという志を同じくすること。
- ⑥ ハイスタンダードなルールをさらに前進させるというCPTPPの取り組み、特にグローバルなデジタル・ルールの形成に貢献する意思と能力があること。

昨年の二つの閣僚共同声明は、以上について確信が持てない場合は加入手続を開始しないということをCPTPP締約国の総意として表明していると解されるが、仮に利益の供与や経済的威圧などにより締約国に個別に揺さぶりをかける国があったとしても、日本としては、あくまで原則に従って粛々と対応するよう、締約国の結束を促す役割を果たすことが期待される。

中国においては、第3章で見たとおり、「総体国家安全観」の下、幅広い政策において国家安全が優先し、各分野の政策が影響を受けることとなる。このため、中国に対しては、上記の各点の他、特に、CPTPP29.2条の安全保障例外の援用の意図について詳細に確認する必要がある。

また、中国は表面的にルールに従う形を整えても、例えば海外から見えない形で補助金を支給し、それに対して他国はルール違反の証拠を収集できないなど、エンフォースメントの前提が存在しないことがある。中国の貿易・投資制度や国内政策・措置における透明性の欠如は『2021年版不公正貿易報告書』が詳細に指摘している⁷。ルール遵守、その背後にある規範となる「価値」の共有、そしてそれを整合性を持って体現する経済制度の実現に向けた変革を求める必要がある。

ここで言うルールの規範となる価値とは、「法の支配 (rule of law)」であろう。CPTPPの文脈で言えば、恣意的な権力行使による「法を用いた支配 (rule by law)」ではなく、「法の支配 (rule of law)」に基づいて、ルール履行を求めることとなる⁸。

経済的威圧に対応する 有志国の枠組

秩序の構築には時間がかかる中、足元で秩序を壊す動きを止めることが急務である。経済的手段を武器化して相手国に圧力をかける「経済的威圧」の動き（第1章）に対し、日米豪印やIPEFなど、同志国が協調してサプライチェーンの強靱化などを図る動きが高まっており、日本として積極的に貢献すべきである。

さらに、日本は、有志国が助け合って経済的威圧に対抗する枠組の形成に貢献すべきである。その要素としては、例えば以下が挙げられている⁹。第1に、経済的威圧行為を共同で非難する。第2に、痛みを分担する。例えば、共同基金、政策融資の創設などにより保険的機能を用意する。その際、モラルハザードを防止するようプレミアムの水準設定に留意する。第3に、共同での対抗措置（打撃機能）を備える。

欧州委員会は、2021年12月8日、域外国によるEUに対する経済的威圧について、措置の停止を求めて働きかけ、相手国が応じない

場合には対抗措置を発動できるようにするための規則案を発表した。その中で「経済的威圧とは、第三国がEUまたは加盟国に対して貿易や投資に影響を与える措置を適用する、またはその脅しによって、EUまたは加盟国が特定の政策選択をするよう圧力をかけようとしている状況を指す」とされ、貿易・投資への影響に限定しているのは欧州委員会の権限上の制約によるものと推察される。対抗措置としては、特惠関税適用の一時停止、輸出入制限、公共調達、サービス貿易、外国直接投資、知的財産権、金融サービス、衛生植物検疫、化学品規制における許認可、EUが資金拠出する研究プログラムへのアクセスなどに関わる措置から選択できるとしている¹⁰。

日本としては、同じ問題意識を持つ各国と連携し、WTOとの関係に留意しつつ、貿易戦争を回避し経済的威圧を抑止する効果的な方策を検討すべきであろう。

CPTPPとEUの 連携強化

岸田首相は、「ウクライナは明日の東アジアかもしれない」という危機感を背景に、G7と協調して制裁など毅然とした対応を実行し、東南アジア諸国には国際社会の結束に向けた理解と協力を呼びかける一方、欧州諸国にはインド太平洋地域への関心と関与を一層強めるよう精力的に働きかけてきた。次になすべきは、欧州諸国の関心と関与の基礎となるインド太平洋地域との経済連携の強化である。

CPTPPが高いレベルのルールを世界に広げていく上で、普遍的価値を共有するEUは、理想的なパートナーである。EUの前貿易担当委員セシリア・マルムストロームは、EUはCPTPPへの加入を追求し、米国に同様のことを求めるべきであり、米国とEUのFTAは当面は現実的でないが、新たな貿易技術協議会で挙げられた標準、AI、半導体などの分野における段階的な前進は可能だとだと主張している¹¹。その際、デジタル・ルールや投資協定、特に投資家対国

家の紛争解決（ISDS）などをめぐる日・EUの隔たりはEPA締結以降も埋まっていないことに注意が必要である。特に、EUは、個人データの保護を基本権憲章上人権として保障しているため、経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定（日EU・EPA）を含め、データの自由流通に関する規律をEPAに含められていないなど、CPTPPルールと整合しないものがあり、これらについてEU側が制度を変更することは現実的ではない。しかし、普遍的価値を共有する国・地域同士であれば、ルールの構造が異なっても、その違いを橋渡しできるはずである。CPTPPとEUは、新しい通商秩序の構築に向けて大胆な将来像を描き、それを実現する創造的な方策を見出すことが期待される。まずは両者の対話の枠組を作り、可能な分野で連携・協力するところから始めるよう、日本が率先して取り組むべきであろう。

米国のアジアにおける 経済的関与の維持強化に 対する働きかけ

日本は、米国のアジア関与の維持強化に粘り強く創造的に取り組むべきである。第2章でみたとおり、アジアでは2022年初頭にRCEPが発効し、域内の相互依存関係は必然的に高まっていく。TPPのようなさらに高いレベルの経済統合に参加していない国・地域は、他の条件が一定であれば、貿易代替効果によりそのプレゼンスが低下していく。その経済的打撃は、結局は立場の弱い人々に強く及ぶ。「中間層のための外交」とTPPへの復帰は、本来は全く矛盾せず、むしろ相互に補強し合うものである。

全米商工会議所をはじめ財界の一部、および上院財政委員会・下院歳入委員会の一部議員は、中国を含むRCEPが発効し、中国がCPTPP加入を申請したことに強い危機感を持ち、バイデン政権に米国のTPPへ復帰するよう働きかけているが、米国のCPTPP加入には悲観的な見方が強い。日米首脳会談後の米国政府当局者の反応¹²は、米国内の政治的現実とは全く変わってしま

った、経済環境も大きく変わっており、IPEFで通商ルールをアップデートすることに集中したい、というものである。

このように、米国政府の目下の関心は、IPEFにある。岸田首相は、米国がIPEFによって「インド太平洋地域への経済的関与を再び明確にした」ことの戦略的意義を高く評価し、IPEFが地域の「包摂的で持続的な成長プラットフォーム」となるよう最大限貢献する旨表明¹³している。日本としては、その際、アジア諸国にとってIPEFの魅力を高める上で、やはり米国への市場アクセスが重要であることを伝え、米国の努力を働きかけ続けるべきであろう。

通商協定への米国の復帰は、決して不可能なことではない。米国内の世論調査では、自由貿易支持者が未だ多数を占めている（第2章）。ウクライナを侵略したロシアに対する厳しい対抗策は、米国において超党派の支持を得ている。中国に覇権を譲らないことについて超党派のコンセンサスがあれば、労働者と地域社会がグローバル競争に勝てるための大規模な投資と国際秩序を守るための通商協定の締結を、前後関係を厳格にせず（協定の交渉・発効には時間がかかる）同時並行的に進めることについて、米国内の政治的合意が実現できる道はいずれ必ず開けるであろう。

日本としては、米国内でTPP復帰、その前提としての市場アクセスを含む通商交渉が真剣に検討されるようになるために、腰を据えて、できることは全てやる、そのための体制を整えるべきだ。例えば、バイデン大統領が選挙期間中に述べた、米国がTPPに復帰するに当たって必要とされる再交渉はどのようなものか、米国側は具体的にどのような変更が必要と考え、それはアジア諸国ではどのように受け止められるのか、といった議論を、交渉上の立場に縛られない民間で行うことは、復帰を現実的に考える具体的な対話の端緒となる。

また、貿易によって影響を受けた国内産業や地域に対する支援策、雇用調整を円滑にするための人材支援などの国内政策についての政策対話・協調も検討課題である。岸田総理は、1月の日米首脳会談において、バイデン大統領に「新しい資本主義」の考え方を説明し、両首脳は、次回首脳会合で、持続可能で包摂的な経済社会の実現の

ための新しい政策イニシアティブについて議論を深めていくことで一致したとされている。これは、まさに国内で立場の弱い人々が変化への対応力を高め、経済を自由貿易と両立できる強靱な体質に変えていくことに資するであろう。

WTOの機能の 回復・強化

既に述べたとおり、WTOは、ほぼ全世界をカバーする国際通商秩序の基層として、その重要性はますます高まる。これまで締結されてきたFTA・EPAは、WTOプラスの規定を盛り込む一方で、その文言の解釈については、基本的にはWTOの紛争処理手続を通じて確立されてきた解釈を踏まえることが想定されている。規定の履行の確保や違反への対応についても、WTO違反でもありFTA・EPA違反でもある場合は、主にWTOの紛争処理手続が使われると想定されていたことから、FTA・EPAの紛争処理手続は簡素な規定にとどまっていることが多い。このように、WTOは、ルールの内容においても執行メカニズムにおいてもFTA・EPAが依拠するものとなっており、その弱体化（第1章）は、その上に立脚するFTA・EPAなどの通商協定に支障をもたらしかねない。このため、WTOの機能の回復・強化が必要である。

まず、紛争処理機能の回復については、日本としては、特に米国に働きかけ、引き続き上級委員会改革に積極的にコミットするべきであるが、現実には短期間で解決に至ることは難しい。そこで、それまでの間、EUが中心となって設立・運用する多国間代替上訴手続（MPIA）合意に参加することで、暫定的であっても、国際貿易体制に法の支配を取り戻すよう対応すべきである。EU、ブラジルは、悪意の空上訴（第1章）を行い紛争解決の途を閉ざす加盟国に対して対抗措置を発動することで、MPIAその他の代替上訴手続の機能を確保している。日本としても、同様の対応を検討する必要がある。

WTOのルール形成機能については、国際経済環境の変化に合わせた新ルールの策定に向け日本は、積極的な役割を果たすべきである。まず、WTOのデジタル・ルールについては、日本が共同議長国を務めているJSIのデジタル貿易交渉で、関係各国と共同の上、引き続き早期の合意に向けて努力すべきである。また、三極貿易大臣会合、オタワ・グループなどの有志国会合における議論を通じて生まれるアイデアをWTOで具現化することに引き続き積極的に貢献すべきである。例えば、オタワ・グループはパンデミック時の不可欠物資輸出制限に関する規律を提案しており、その実現を目指すべきである。併せて、三極貿易大臣会合で議論が進んでいる国家資本主義国との公正な競争条件の確保を図る産業補助金及び強制技術移転に関するルール¹⁴について、WTOにおけるルール化に向けた努力を継続すべきである。

CPTPPの機能強化

上記のWTOの機能の回復・強化は、喫緊の課題でありながら短期的には困難であることから、CPTPPは、実体規律においても執行メカニズムにおいても、それ自体として強固な仕組みを備えることが重要であり、日本はこの点を締約各国に働きかけるべきであろう。CPTPPは、WTOに比べ、特に紛争解決手続と履行監視機能に改善の余地がある。

紛争解決手続については、現在の紛争解決手続に関する規定（28章）では、パネルが行う判断に拘束力が付与されておらず、また、パネルの議長の選任が円滑に行うことができなくなる可能性があるため、報告書に拘束力を持たせ、パネル構成を自動化するなどの対応が課題である。

履行監視機能については、CPTPPに沿った国内の法整備が十分になされているか監視し、CPTPP小委員会の機能を担保する必要

があるが、そのための事務局機能は十分に備わっていない。WTOが設置し、RCEPも設置を予定しているように、事務局を設置することで監視機能を強化することが重要である¹⁵。

日本の国力の増強

戦略は国内から始まる。ジョン・F・ケネディ米国元大統領が予定していた演説の原稿は、「どの国も国内における以上の強さを国外で発揮することはできない (A nation can be no stronger abroad than she is at home)」¹⁶と記し、権利の平等と社会正義の実践、国民の十分な教育、経済の成長と繁栄を米国の対外的役割の基礎として挙げている。これは、国際的役割の大きさは異なっても、全ての国に当てはまることであろう。

日本は様々な課題に直面しているが、過去30年間経済が停滞し、2016年からは人口が減少に転じた中、経済的な活力をいかに維持していくかが、中期的に最大の課題である。経済規模、技術力、イノベーションを起こす力、文化など日本の総合的な魅力が、国際的な交渉力、説得力の基礎となる。

なお、日本が自由貿易の維持を主導するためには、国民の理解が欠かせない。これまで、日本国民は、保護主義に一定の耐性を有してきた。経済産業研究所 (RIETI) が2013年に行った世論調査 (サンプル1万人) では、20～24歳の年齢階層を除くあらゆる年齢階層で、輸入自由化に賛成する比率が、反対する比率より高いことが示された¹⁷。しかし、経済構造が変化した場合に自由貿易への支持が減少する可能性があることに留意し、国民の理解を得る努力を続けることが肝要である。

日本の新たな成長戦略が求められる中、岸田首相は、2022年5月、訪問先のロンドンで講演し、新たな資本主義の下では、社会課題を

成長のエンジンへと転換するため、「人への投資」、「科学技術・イノベーションへの投資」、「スタートアップ投資」、そして、「グリーン、デジタルへの投資」の4本柱に取り組むことで、分配の目詰まりの解消、付加価値を生む分野への過少投資の克服、新分野への労働移動の後押し、多様性の取り込み、健全な新陳代謝の実現を進めるとして、成長戦略の骨格を披露した。

これらは、いずれも日本にとって重要なテーマであり、これまでに関連する様々な取り組みが試みられてきた。その中で十分な成果が上がっていないものについては、その根本的な原因を解明し、それを踏まえて取り組む必要がある。日本政府は、時代の変化に対応して新たな課題に取り組んできたが、変化が加速し不確実性が高まる中、戦略の構想とともに、その立案から実現に至るガバナンスを再構築する必要がある。

冷戦終焉後、国際秩序は空気のようなものであった。各国とも、秩序が安定して機能することが当然であるかのように、その恩恵を受けながら、その軋みに対し鈍感であった。ロシアのウクライナ侵略は、国際秩序の根幹を揺るがし、世界を目覚めさせた。岸田首相が述べたとおり、国際社会は今「歴史の岐路」にある。我々の選択は明確である。国際秩序の安定を守り、より良く機能させるために変革していく。通商戦略においては、法の支配を尊重する輪が広がるような重層構造の秩序を構築するとともに、経済的威圧を抑止する仕組みを用意することである。ここで戦略として挙げたものは、いずれも容易な仕事ではない。アジア諸国は、中国との関係が悪化するリスクを取ることを躊躇している。どこまで各国に「法の支配」陣営にコミットするメリットを実感させられるかが今後の課題である。

1. 首相官邸「TPP（環太平洋パートナーシップ）協定交渉への参加」平成25年3月15日〈https://www.kantei.go.jp/jp/headline/tpp2013.html#tpp_005〉
2. 前掲、安倍首相答弁（平成28年4月7日）。
3. Friedberg (2021/2022) and (2022).
4. 前掲、岸田総理スピーチ（令和4年5月26日）。
5. 内閣官房「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）第4回TPP委員会の機会における閣僚共同声明（仮訳）」2021年6月2日〈https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210602_cptpp_seimei_jp.pdf〉
6. 内閣官房「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）第5回TPP委員会の機会における閣僚共同声明（仮訳）」2021年9月1日〈https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210901_cptpp_seimei_jp.pdf〉
7. 経済産業省『2021年版不正貿易報告書』「第一章 中国」2021年、15頁〈https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/report_2021/pdf/2021_01_01.pdf〉
8. 市原麻衣子「普遍性から多元化へ：日本外交における価値」船橋洋一、G・ジョン・アイケンベリー（編）『自由主義の危機：国際秩序と日本』東洋経済新報社、2020年、147頁。
9. 前掲、大矢（2020年7月13日）。
10. European Commission, "EU strengthens protection against economic coercion," December 8, 2021 〈https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6642〉
11. Cecilia Malmström, "The EU should use its trade power strategically," PIIE, Jan. 4, 2022 〈<https://www.piiie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically>〉
12. 前掲、宗像（2022年5月25日）。
13. 前掲、岸田総理スピーチ（令和4年5月26日）。
14. Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, May 31, 2018 〈<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/may/joint-statement-trilateral-meeting>〉
15. 川瀬剛志「中国・台湾のCPTPP加入申請と日本の対応」『外交』Vol70、2021年、70頁。〈http://www.gaiko-web.jp/test/wp-content/uploads/2021/11/Vol70_p66-71-the_CPTPP.pdf〉
16. 米国のジョン・F・ケネディ大統領がテキサス州ダラスで行う予定だった演説の一部。この演説は大統領暗殺のため実際に演説されることはなかった。
Remarks Prepared For Delivery At The Trade Mart In Dallas, TX, November 22, 1963 [UNDELIVERED] 〈<https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/dallas-tx-trade-mart-undelivered-19631122>〉
17. 冨浦英一、伊藤萬里、棕寛、若杉隆平、桑波田浩之『貿易政策に関する選好と個人特性 —1万人の調査結果—』RIETI Discussion Paper Series 13-J-049、2013年7月、30頁。

通商戦略の再構築

CPTPPとその先へ

発行日	2022年6月13日 第1刷
著者	宗像直子
発行者	一般財団法人 アジア・パシフィック・イニシアティブ 〒107-0052 東京都港区赤坂2-23-1 アークヒルズ フロントタワー RoP 11階 電話 03-5545-6733 FAX 03-5545-6744
デザイン・レイアウト	村奈諒佳
イラストレーション	丸山幸子
印刷・製本	日本ハイコム株式会社

本書の無断転載・複写は、著作権法上での例外を除き禁じられています。
インターネット、モバイル等の電子メディアにおける無断転載ならびに
第三者によるスキャンやデジタル化もこれに準じます。

© 一般財団法人 アジア・パシフィック・イニシアティブ, 2022, Printed in Japan.

真実、独立、世界

Truth, Independence and Humanity



一般財団法人

アジア・パシフィック・イニシアティブ

URL: apinitiative.org

