

FPCJ On-line Press Briefing
(October 29, 2021)

中台の加盟申請で揺れるTPP、 その行方と日本の対応

慶應義塾大学経済学部教授

東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）チーフエコノミスト

木村 福成

1. 中国側の状況

- 中国は政府内で周到な検討を重ねてきた。
 - 渡邊・加茂・川島・川瀬（2021）
 - 中国は、RCEPに加え、CPTPP加入を、FTAAP構築に向けて「制度の埋め込まれたディスコースパワー（制度性話語権）」を強化するための重要な布石と考えている。
 - 対外関係ルールをめぐる施策（渉外法治工作）の一環。
- 中国は、現行の国有企業改革等によりCPTPPの政策規律はおおよそ満たすことができ、あとは交渉次第と考えている節がある。
 - もちろん、CPTPP加入自体が究極的な政策目標ではなく、加入交渉を1つの布石としている可能性もある。
- しかし、今のところ、CPTPP加入を契機に抜本的な改革を試みているようには見えず、さらに現在の政治状況を勘案すれば、加入交渉の難航が予想される。
 - 以下では、交渉、内容、政治状況の3面から検討を加えていく。

2. 交渉について

- 加入プロセス
 - 1) 加入要請、2) TPP委員会による加入手続を開始するか否かの決定、3) 加入作業部会および既加盟国との交渉、4) 委員会承認、5) 既加盟国および加入希望エコノミーにおける国内手続、6) 加入
 - 英国：1) 2021年2月1日、2) 同6月2日、3) 同9月28-29日 第1回加入作業部会（議長：日本、副議長：豪州、シンガポール）。
 - 中国：1) 2021年9月16日、台湾：1) 2021年9月22日。
- クリアすべき高い水準
 - 加入手続（2019年1月19日第1回TPP委員会決定2の付属書）
 - ベンチマーク：加盟希望エコノミーは、(a) CPTPPに含まれる全ての既存ルールに従うための手段を示さねばならず、また、(b) 物品、サービス、投資、金融サービス、政府調達、国有企業及びビジネス関係者の一時的な入国についての最も高い水準の市場アクセスのオファーを与えることに合意しなければならない。
 - 2) および4) については全ての既加盟国の合意を得る必要がある。
 - WTOでは認められている途上国向けの「特別かつ異なる待遇（S&D）」は当然適用されえない。
- 加入希望エコノミーの厳しい立ち位置
 - 既加盟国は、協定を成立させるため、相互に譲歩し合って折り合った。新規加入交渉では、既加盟国に追加的義務は発生しないため、例外や適用除外を与えるインセンティブに乏しい。
 - さらに、WTO加盟交渉に見られるように、新規加盟エコノミーにCPTPP+の義務を負わせることや、義務履行の進捗をモニターする規定を設けることも可能。
- ただし、経済規模の大きい中国が加入すれば、既加盟国も大きな利益を享受できる。
 - 熊谷・早川（2021）：特に中国とのFTAsを有しない国（カナダ、メキシコ、イギリス）に大きな効果。
 - 中国からの政治的・経済的圧力、あるいはside paymentsも一定程度有効となりうる。

3. 内容について

- 協定文は自由化約束と国際ルールから成るが、後者についてはどこまで例外が許されるのかなど、不明確な部分もある。
 - 今のところ既加盟国についての検証（たとえばCPTPPの約束に沿うよう国内法・制度を適切に改定したか否かなど）は十分に行われていない。
 - 執行・監視制度の強化が急務（TPP委員会、小委員会など）。
 - 加盟交渉で先行する英国のケースが1つの参考となる。
- 中国の加盟に当たり特に問題となりうるのは以下の4点。
 - (i) 国有企業章
 - (ii) 電子商取引章
 - (iii) 労働章
 - (iv) 自由化
- 究極的には政治体制そのものに深く関わる問題となってしまう可能性もある。

TPP協定30章の構成

WTO+ (WTO協定を深掘りする分野)

- 内国民待遇及び物品の市場アクセス [2]
 - 繊維及び繊維製品 [4]
- 原産地規則及び原産地手続 [3]
- 税関当局及び貿易円滑化 [5]
- 衛生植物検疫 (SPS) 措置 [7]
- 貿易の技術的障害 (TBT) [8]
- 貿易上の救済 [6]
- 国境を越えるサービスの貿易 [10]
- ビジネス関係者の一時的な入国 [12]
- 金融サービス [11]
- 電気通信 [13]
- 紛争解決 [28]
- 政府調達 [15]
- 知的財産 [18]

WTO-x (WTO協定ではカバーされていない分野)

- 電子商取引 [14]
- 投資 [9]
- 競争政策 [16]
- 国有企業及び指定独占企業 [17]
- 環境 [20]
- 労働 [19]
- 制度的事項 [27]
- 協力及び能力開発 [21]
- 競争力及びビジネスの円滑化 [22]
- 開発 [23]
- 中小企業 [24]
- 規律の整合性 [25]
- 透明性及び腐敗行為の防止 [26]
- (冒頭規定・一般的定義 [1]、例外 [29]、最終規定 [30])

注：赤字は紛争解決を伴うもの。

(i) 国有企業章

- CPTPPは国有企業等の存在そのものは否定しない。しかし、国有企業等が1つの市場に入り、民間企業と競争する状況となった場合には、直接・間接の補助金、緩い財政規律、非商業的考慮によって競争条件を歪めてしまうことのないよう、必要な手当てをする、というのが、基本的なスタンス。
- 3つの規律
 - 国有企業などが物品やサービスを購入・販売する際には商業的考慮に従って行動し、また他の締約国の企業、物品、サービスに無差別原則を適用すること。
 - 自国の国有企業に提供する非商業的な援助によって他の締約国の利益に悪影響を及ぼさないこと。
 - 自国の国有企業の一覧を公開し、一定要件の下で他国から要請があれば特定企業に関する情報を提供すること。
- 多くの適用除外
 - 中央銀行、金融規制機関および破綻処理機関、ソブリン・ウェルス・ファンド、独立年金基金などは適用範囲外。
 - 政府の権限の行使として提供するサービス、政府の機能を遂行するために専ら自国に対して物品またはサービスを購入・提供すること：除外。
 - さらに付属書に長大な国別の適用留保が記載されている。
- 中国の一連の国有企業改革は競争中立性を意識して進められている。
 - しかし、国有企業に優先的地位を与えて経済安全保障・産業育成の基盤とする政策も同時に進めている。
- シンガポール、マレーシア、ベトナムが得たような広範な適用除外を中国も得られる保証は全くない。

(ii) 電子商取引章

- 特に重要なのはTPP3原則
 - (i) データの自由な移動
 - (ii) data localization要求の禁止
 - (iii) ソースコードの強制的開示の禁止
- しかし、抽象的な表現にとどまり、また「正当な公共政策目的による適用除外」を許容しており、どこにボーダーラインがあるのかは必ずしも明らかではない。
 - RCEPも (i) と (ii) を謳っているが、紛争解決の対象とはならないことも明記しており、実質的には効力のない約束と考えられる。
- 中国における政府のデータ管理は独自の政治理念に基づくものなのだろうが、文字面は「大原則 + 適用除外」とも読める。
 - たとえば、安全保障を理由に広範なデータ流通の制限を許容するCybersecurity Lawについて、どのような改訂を約束するのか、注目。

(iii) 労働章

- 特に問題となりそうなのが、「国際労働機関（ILO）の労働に於ける基本的な原則及び権利に関する宣言並びにその実施についての措置（ILO宣言）（*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998)*）」に述べられている権利を自国の法律等において採用し、維持すること、という点。
 - ILO宣言に述べられている権利に含まれているもの：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、児童労働の実効的な廃止並びに雇用及び職業に関する差別の撤廃。
- 中国はこれらを満たしていると既加盟国を説得する必要がある。

(iv) 自由化

- 関税とモノの貿易
 - CPTPP：日本（95%）以外、99%以上の関税撤廃率を約束。
 - 中国はこれまでのFTAsでは90%代前半の自由化しか経験したことがない。ちなみにRCEPでは対日86%。
- サービス・投資
 - CPTPP：negative list approachによる高いレベルの自由化。
 - 中国、RCEPでは当面positive list、発効後3年以内にnegative listに転換手続開始。
- 政府調達
 - WTOの政府調達協定（GPA；プルリ）を超えるレベルの自由化。
 - 中国はGPAの署名国ではない。未経験ゾーン。
- 中国は容易に例外を獲得できる立場にはない。
 - No S&D。新規加入国の立ち位置。

4. 政治状況について

- 既加盟国としては、米国あるいは中国が問題を政治化し、二者択一を迫られてCPTPPの団結力を減衰させられてしまうような事態は避けたい。
- 既加盟国全ての合意が必要。
 - 11カ国中8カ国（メキシコ、日本、シンガポール、NZ、カナダ、オーストラリア；ベトナム、ペルー）について発効済み。残りはブルネイ、マレーシア、チリ。
 - カナダとメキシコは新NAFTA（USMCA）のpoison clause（非市場経済国とのFTA締結を事実上制限）による制約を受けている。
- 台湾が先に技術的要件をクリアしてしまう可能性あり。
 - 中国はCPTPP上の拒否権を発動できる立場にない。
- 米国が何らかの形でTPP、CPTPPあるいは「東アジア」に回帰する可能性もある。
- 既加盟国としては、議論をどこまでtechnicalなものにとどめ、時間を稼げるかが課題。

5. 今後の注目点

- 英国加盟交渉の進捗
 - 鋭意交渉中との情報。
- 2022年の議長国であるシンガポールの出方
 - どちらかに加担しているとは見られたくない。したがって、議論をできる限りtechnicalなものにとどめるべく努力する可能性大。
- 米国の反応
 - 米国よりも先に中国がCPTPP加盟してしまうという事態は絶対に避けたいはずなので、そのような状況が生じてきたら何らかの方法でブロックしてくるはず。
 - カナダ、メキシコ：poison clause、オーストラリア：安全保障、日本：??
 - そのままの協定には戻らないと言ってしまった手前、既存のCPTPP（22の凍結項目、米国とのサイドレターは無効）あるいは元のTPP（日本とNZのみ批准）に戻ることは難しくなってしまった。
 - CPTPP/TPPを上書きし、USMCAに盛り込んだような労働・環境などを含む新協定締結を目指すのか？
 - Quad、インド太平洋の経済的含意は？
- 中国の出方
 - 交渉内容が政治体制の問題となってきた時に、どのように反応するのか？
- 台湾の処遇
 - CPTPPのコミットメントを満たしてしまっただけにどうするか？

参考文献

- 熊谷聡、早川和伸（2021）「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）の経済効果に関するシミュレーション分析：イギリス、中国、台湾の加入」、アジ研ポリシー・ブリーフ、2021.10.25、No. 151。
- 渡邊真理子、加茂具樹、川島富士雄、川瀬剛志（2021）「中国のCPTPP参加意思表明の背景に関する考察（改訂版）」、RIETI Policy Discussion Paper Series 21-P-016（9月11日）。