



## RCEP 署名は何を意味するか——地経学的見方

浜中 慎太郎

2020 年 11 月

(6,859 字)

### ポイント

- アメリカの政権交代期という隙間について、RCEP は中国主導で交渉を一気に妥結させた。中国は ASEAN の親中国を引き付けたうえで、ASEAN 全体が中国に NO を言いにくい雰囲気成功裏に醸成した。気づけば日本抜きでも RCEP が署名されるような状態になっており、日本としては NO とは言えない状況に直面することとなった。インドの撤退も含め、日本にとっては思惑が外れ続けた交渉であった。
- 中国の望む国際経済ルールが RCEP によって実現した。日本の重視したルールは肝心なところで骨抜きにされたものが多いように見受けられる。投資ルールや電子商取引ルールがその典型である。長い目で見ると、2020 年は、アメリカや日本の主導した TPP によってではなく、中国が主導した RCEP のルールによって東アジアがカバーされたターニングポイントの年として刻まれるかもしれない。今後 RCEP メンバーが拡大すれば、それは中国主導で書かれたルールが世界に拡散することを意味する。

### 思惑が外れた交渉

中国は 2004 年にモノの関税引き下げを目指した自由貿易協定 (FTA) である東アジア自由貿易協定 (EAFTA) を提案した。中国が念頭に置いた参加国は ASEAN+3 の 13 カ国であった。一方、日本の関心はモノでなくサービス・投資の自由化や知的財産権の保護であったため、より分野包括的なパートナーシップを豪州・NZ・インドを含めた 16 カ国で締結しようと逆提案した (CEPEA 構想)。日中は折り合うことが出来ず、EAFTA、CEPEA の両

プロジェクトが並走した。この時点では日中の力は伯仲し、どちらも主導権をとることは容易でなかった。

2011年になって日中は歩み寄り、実質 CEPEA に近い形で交渉を開始することに合意した。サービス・投資・知的財産権を交渉分野に含み、メンバーとしては豪州・NZ・インドの参加が想定された。これが最終的に地域的な包括的経済連携 (RCEP) 交渉の立ち上げにつながった。この合意は日本が中国を「寄り切った」というわけではなかった。むしろ国力を飛躍的に増大させた中国が、もともと日本の提案した土俵においても日本と互角以上にやれるという自信をつけていたことを意味する。また、環太平洋パートナーシップ (TPP) 交渉に日本が興味を示していたことを受け、中国としては日本を「中国陣営」に引き留める必要性を感じていた。一方日本にとっては、TPP 交渉のテーブルに着く前にアメリカが様々な要求を出してくる状況下で、中国カードをちらつかせることが RCEP の隠れた意図であった (実際その後アメリカは日本の TPP 交渉参加をすぐに認めた)。

TPP は 2015 年に署名された。その時点で中国はさらに台頭していたため、日本は TPP をより重視するようになっていた。日本にとって最適のシナリオは「中国が TPP に加盟せざるを得ない」状況を作り出し、中国に TPP のルールを飲ませることであった。このシナリオはアメリカが TPP から撤退したことで崩れた。アメリカの TPP 撤退は、米中間から等距離をとろうとしてきた日本にとって大打撃であった。韓国・オーストラリア等とは異なり<sup>1</sup>、日本は米中両者とも二国間 FTA を結ばずに TPP と RCEP の 2 つのメガ FTA に参加することで米中から等距離を維持しようとした。したがってアメリカの TPP 離脱以降、日本は RCEP の交渉妥結には若干慎重になったように見受けられる (浜中 2019a)。

2019 年 11 月にはインドが RCEP 交渉から離脱することを表明した。アメリカの TPP 復帰を心待ちにする一方、中国主導の RCEP に若干の懸念・警戒感を持ち始めた日本にとっては、インドによって交渉が遅れる状況は必ずしも悪いものではなかったが、インド撤退後はその手法がとれなくなった。日本は交渉にとどまるようにインドを諭したが、不調に終わった。安全保障の観点からは日本とインドは「自然な」パートナーなのかもしれないが、経済交渉では日本とインドの交渉立場は明らかに異なった。専門職業サービスの自由化への交渉態度に代表されるように、日本とインドの交渉立場は対照的であった (浜中 2019a)。日本がインドを交渉にとどまらせるために専門職業サービス等で譲歩することが出来ていれば交渉結果は全く異なったであろう。

## 急速な交渉妥結・苦渋の選択

一方、中国は一貫して RCEP 交渉の妥結を急いだ。仮にアメリカで政権交代があれば TPP に復帰するという可能性がないとは言い切れない状況で、各国の関心が TPP に移る前に何としてでも RCEP を完成させる必要があった。今から思えば、RCEP 交渉妥結のために中

国はインドを「切った」ともいえる。インド離脱で RCEP 交渉は漂流するとの見方もあったが、実際には交渉はラストスパートに入っていた。

同時に中国は、中国主導の経済圏の構築という野心があからさまにならないように、かなり上手に振舞った。第一に、保護主義的なアメリカを尻目に自由貿易の重要性を強調し、中国こそが自由貿易の旗手であるかのように振舞った。一步引いて考えれば、RCEP よりも自由度の高い国際経済ルールを導入すべきとの議論が沸き起こってもおかしくないのだが、WTO が機能しない・アメリカが TPP から離脱している状況において、RCEP の妥結は自由貿易促進の数少ない希望の光であるかのような錯覚を我々に与えた。実際 RCEP 締結後の日本各紙の論説でも「RCEP を自由貿易の土台に」という種の主張が目立つ。第二に、中国は途上国の立場を堅持することにこだわり続けた。2020 年に行われた WTO の事務局長選においてアフリカ出身候補を支持したことから中国の意思は明白である。欧米先進国が主導して書いてきた国際経済ルールを、中国が途上国の意向を踏まえて書き直すという世界戦略のなかで RCEP 交渉に臨んだのである。より具体的には、TPP には入れないような途上国でも心地よい国際経済ルールを RCEP で実現しようとした。

中国の圧倒的な存在感の前で、すでに長年交渉してきた RCEP をいたずらに遅らせることで中国の反感を買いたくないと思う国が ASEAN を中心に多くなったことは想像に難くない。中国と安全保障面（南シナ海）で問題を抱える国にとっては、仮にアメリカの後ろ盾があれば経済面でも中国と距離をとる選択肢もあったであろう。しかしアメリカの後ろ盾がなければ、むしろ経済面では中国との摩擦を最小限にしたいと考えるに至ったことはごく自然といえよう。

アメリカ大統領選直後の混沌とした時期に一気に RCEP 妥結の機運を高めた中国は極めて用意周到であったといえる。日米の連携がとりにくい期間を狙いうちにしたのでないかと思うほどである。ASEAN を中国に取り込まれてしまった日本は、気づいてみれば日本のみ RCEP に署名しないか、中国主導の協定に署名するかという究極の 2 択しか残っていなかった。日本としては将来インドが加盟するための文書の策定で主導権を発揮するのが精いっぱい、交渉経緯は完全に中国に支配されていたといっても過言ではない。仮に日本が NO を主張すれば、中国は日本を「切った」かもしれない。

## 実態は中国が書いた国際経済ルール

RCEP が中国主導というのは、交渉経緯を中国が支配したということもあるが、より重要なのは国際経済ルールの「内容」である。RCEP を含めた FTA の主目的がもはや関税の引き下げではなくなりつつあることを踏まえると、どのような国際経済ルールが FTA によって設定されるのかは極めて重要な問題である。実際日本も FTA 交渉の主戦場は国際経済ルール設定であるとの認識の下、ルール交渉に注力してきた。しかしながら RCEP に関して

は中国の意向が反映され、日本の主張が通らなかった面が多い。FTA における国際経済ルール設定として日本にとって特に重要なのは以下の二分野である。

- 投資に関する紛争処理——企業（例えば日本企業）が外国（例えば中国）で行った投資が、受入国政府（例えば中国政府）の政策変更により、投資効果を見込むことが出来なくなった場合、企業が受入国政府を相手取り補償を要求するための国際メカニズム（国家と投資家の紛争解決メカニズム、いわゆる ISDS 条項）の設置。海外事業を展開する日本企業にとっては FTA 交渉時の最重要課題の一つであり（経団連 2019a）、TPP 等には含まれる。一方中国が今まで締結した FTA 等には本格的な ISDS は含まれない。RCEP には最終的には含まれないこととなった<sup>2</sup>。
- 電子商取引に関するデータ・ローカライゼーションの禁止——電子商取引章において規定されることが多いデータ・ローカライゼーションの禁止も日本の産業界が強く支持する項目である（経団連 2019b）。TPP 等には含まれる。RCEP はデータ・ローカライゼーションについての一応の言及はあるものの、問題はルールの拘束性である。RCEP の電子商取引章はルールが破られたと見受けられる際にも紛争処理にかけてはならないとされた（Article 12.17）<sup>3</sup>。このため、実際ルールが破られているのでないかという疑義がある場合でも、ルール履行の確保を追求する手段がない。

つまり、RCEP の発足により東アジアは中国が書いた国際経済ルールが支配する地域になったといっても過言ではない。交渉経緯からすると日本の CEPEA がベースになる可能性はあったのだが、結局は中国の意向が強く反映されたルールになった。中国の主張が通った背景には、アジアにおける圧倒的な国力を有する中国の意向を無視することができなかったというだけでなく、中国の主張する途上国に優しい国際経済ルールに対して安心感を抱くアジア途上国が一定程度存在したことも挙げられる。言い換えると TPP はアジア諸国にとって野心的過ぎたことは事実であり、TPP と異なり途上国に配慮した協定であるということが RCEP の売りとなった。

## 今後の展望・政策

今後の政策論としては、世の識者・コメンテーターは「メンバーシップ談義」に花を咲かせるかもしれない。「インドの RCEP 参加が実現するように日本は働きかけるべきだ」「日本はアジア関与の重要性をアメリカに説得し当該国の TPP 復帰を後押しすべきだ」「長期的にアジア諸国さらにはイギリス等が TPP に参加できるように日本は主導権を発揮すべきだ」等である。これらは「もっともらしい」政策論に聞こえる。このようなメンバーシップ

談義に陥りやすいのは、交渉のサブスタンスへの理解が欠けていることが一因である。上述したようにインドが RCEP を離脱した遠因はインドが求めるサービス分野の自由化が困難だったことであり、実は日本の交渉スタンスが最もインドと相いれないものであったことに鑑みると、軽々しくインド参加論を提起するのはいかがなものであろうか。

まずは現状認識を冷静に行う必要がある。忘れてならないのは、RCEP は経済政策でなく政治的な問題ということだ。経済効果を強調するのはミスリーディングである。各国当局が経済効果を政治的に誇示するメリットはあっても、それは経済効果自体ではない。国際政治という観点からは、RCEP は中国にとって威信政策であるという点を見落としてはならない。中国にとって RCEP が重要なのは、それが中国が地域の盟主であることを示すツールだからである。日本を含めたアジア諸国が中国中心のアジア秩序を受け入れたと中国は理解するであろうし、アジアの多くの国もそのように認識する可能性は否定できない。2016年に中国主導で設立された日米不参加の国際金融機関である AIIB とともに（浜中 2016）、アジア秩序・国際秩序を中国中心のものに変えるピースの一つが RCEP である。長い目で見ると、2020 年は、アメリカや日本の主導した TPP によってではなく、中国が主導した RCEP のルールによって東アジアがカバーされたターニングポイントの年として刻まれるかもしれない。

冷静な現状認識を行ったうえで、RCEP や他の TPP を含む FTA によって設定された国際経済ルールを精査し、日本にとって望ましいルールについて産官学を含む多くのステークホルダーの間で認識を共有する必要がある。日本にとって RCEP のルールと TPP のルールのどちらがよいのか。RCEP のルールに不満があるならそれはプロセスを中国が支配し中国の主導権・存在感が圧倒的だからか、あるいはルール自体に問題があるからか。ISDS を含まない FTA の投資ルールは日本にとって望ましいのか。

日本にとって望ましい国際経済ルールについて明確に意識したうえで、メンバーシップについて慎重に検討することが必要である。例えば RCEP のメンバーシップ拡大は、中国主導で書かれた国際経済ルールの世界への拡散を意味する。日本も交渉に参加した RCEP ルールの拡散が望ましいと考えるのであれば積極的に RCEP のメンバーシップ拡大を追求すればよいし、それと整合的に今後の日本の FTA 交渉は RCEP を「雛型」とすればよい。また TPP のメンバー拡大はかなり困難であるが、おそらくイギリスの加盟は相対的には容易であろう。さらにインドの TPP 参加も案外容易かもしれない。それは TPP が英米法的な制度だからである。しかし仮に米・英・印が TPP に加盟すると、すでに加盟している豪・NZ・マレーシア・シンガポール等と共に今後の交渉をリードし、英米法的な考えに基づいたサービス貿易の自由化（相互承認協定に基づいた専門職業サービスの自由化）等が TPP で行われることになりかねない（浜中 2019b）。これは日本が RCEP 交渉において対インドで妥協できなかった点である。まずは日本にとって望ましい国際経済ルールについて明確なアイデアを得、そのうえでどのようなメンバーと協力することでそれを実現できるの

かを考えるべきであろう。

最後に、RCEP、TPP を含む FTA 交渉の第三者による中立的な検証の必要性について指摘したい。例えば仮に RCEP の国際経済ルールが日本にとって最適でないなら、日本は NO といったのか、NO といったならなぜその声を通じなかったのか、第三者が外交・交渉プロセスを中立的に検証することが必要であろう。RCEP において、交渉を纏めること以外に、日本がどうしても譲れないと考えた条件はなんだったのであろうか。筆者には、中国は ISDS を入れないこと、データ・ローカライゼーション禁止を入れないことを譲れない条件として明確に意識していたように感じる。日本でなく中国が主導権を持つことが出来た最大の理由はこの点であるのかもしれない。■

### 参考文献

- 経団連 (2019a) 「投資関連協定に関する提言」(2019 年 10 月 15 日)。
- 経団連 (2019b) 「Society 5.0 の実現に向けた個人データ保護と活用のあり方」(2019 年 10 月 15 日)。
- 浜中慎太郎 (2016) 「アジアインフラ投資銀行 (AIIB) の比較研究」(アジ研ポリシー・ブリーフ No. 73)。
- 浜中慎太郎 (2019a) 「インドの RCEP 撤退がアジア経済秩序に及ぼす影響——地経学的観点から」『IDE スクエア』。
- 浜中慎太郎 (2019b) 「イギリスの EU 離脱の根底にある理由」(アジ研ポリシー・ブリーフ No. 119)。

### 著者プロフィール

浜中慎太郎 (はまなかしんたろう) アジア経済研究所主任研究員。専門は国際関係論、国際政治経済学、地経学、自由貿易協定 (FTA)。最近の論文に最近の論文に “The future impact of Trans - Pacific Partnership’s rule - making achievements: The case study of e - commerce”, *World Economy* 42(2), 2019 や “Why breakup? Looking into unsuccessful free trade agreement negotiations”, *International Politics* 57(4), 2020 など。



## 注

- <sup>1</sup> 韓国・オーストラリアは、米中と二国間 FTA を締結したうえで TPP と RCEP の両交渉にかかわることで米中と等距離を取ろうとした。
- <sup>2</sup> 今後の作業計画（Article 10.18）には含まれているため再交渉される可能性はあるが現時点では予断を許さない。
- <sup>3</sup> 紛争処理の電子商取引章への適応については今後の交渉に任せることとなった。