

アジア・太平洋研究センター主催講演会

日 時：2016 年 11 月 25 日（金）

場 所：名古屋キャンパス N 棟 3 階 社会倫理研究所 会議室

テーマ：台湾の TPP/RCEP 政策と実現可能性

報告者：平川 幸子（早稲田大学准教授）



先日アメリカ大統領選挙でトランプ候補が当選したことで、日本でも TPP（アジア太平洋経済連携協定）への関心が非常に高まっているが、現在、アジア太平洋地域では TPP や RCEP（東アジア地域包括的経済連携）といったメガ FTA の形成が追求されている。TPP のメンバーは日本の他に ASEAN10 各国、オセアニアのニュージーランドとオーストラリア、アメリカ大陸のアメリカ、カナダ、メキシコ、ペルーから構成されている。これに対して RCEP は ASEAN+ 6（日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インド）から構成されており、アメリカは含まれていない。このようにアジア地域ではメガ FTA に向けた動きが活発化している中で、台湾は孤立している状況にある。

台湾が孤立化している背景としてまず挙げられるのは外交的制約であり、相手国側が中国への配慮から台湾との自由貿易協定の締結に対して消極になる点が指摘される。それでも日台関係のように、「民間窓口」を通じて実質的な領事業務が行われていることも少なくないが、特に ASEAN のカンボジア、ラオス、ミャンマーの 3 各国ではそういった接触窓口が根本的に欠如している。

さらに、台湾内部にも要因がある。2014 年の WTO データによると、台湾の平均関税率は 6.3 %（農産物 16.9 %，非農産物 4.7 %）と既になんて低くなっていることから、相手国にとっては台湾と FTA を締結するインセンティブがそれほど高くはな

いのである。また、台湾国内でも農業保護の観点から、さらなる自由化に反対する意見も見られる。そもそも、多くの一般市民は現在の生活水準に満足しており、いわゆる「グッドライフ」を維持したいという点から、社会で混乱や問題を生じさせかねない自由化に対する姿勢は消極的であり、世間の関心は低い。ただし、政治家は対照的に、現状に対して非常に強い危機感を持っていることがインタビュー調査からも伺える。FTA 政策を考える上では、台湾が中国製品に対する輸入規制についても緩和できるのかも重要な問題である。

次に台湾の自由貿易協定の締結状況を見てみよう。FTA については、パナマ (2004)、グアテマラ (2006)、ニカラグア (2008)、さらにエルサルバドルとホンジュラスとの三か国間 (2008) で締結されている。これらの国はいずれも台湾と正式な国交関係を持っている他、当時は南北アメリカ大陸を範囲とするメガ FTA 構想があったことも背景にある。2008 年から政権を担った馬英九政権は、2010 年に中国と ECFA (兩岸服務貿易協定) を締結したことに加えて、シンガポールとニュージーランドとそれぞれ 2013 年にいわゆる FTA にあたる ECA (経済合作協定) を締結した。さらに、フィリピン、インドネシア、インドとのフィジビリティ・スタディは終了しており、イスラエルとの共同研究が行われている他、日台 FTA についても研究中である。特にシンガポールとニュージーランドとの協定はアジア太平洋地域を対象とする初めてのものであり、馬英九政権の大きな成果と言える。これらの協定の締結後、馬英九政権は TPP や RCEP への加盟を公言するようになった。

他方で、FTA カバー率を見ると、シンガポールでは 77 %、韓国では 38 %、日本は 18 %であるのに対して台湾では 10 %となっている。これに関して馬總統は、TPP/RCEP に参加できれば 70 %になるとの見解を示している。上述の協定締結はこうした「活路外交」と呼ばれる台湾のメガ FTA 戦略の中で展開された政策である。まず、Phase 1 では、中国との関係改善を示しながら、地域での生存空間を開拓するとともに、アジア太平洋地域の「よき隣人」をアピールする、中国との協調的外交を展開する。先に触れた 2010 年の ECFA 締結はこうした戦略の一環である。次に、Phase 2 では、中国の妨害を受けない範囲で周辺諸国との二国間連携協定を締結することが追求され、2011 年 9 月には内国民待遇を含むハイレベルな日台民間投資協定が、また、2013 年 11 月に ASTEP (シンガポールとの ECA)、同年 12 月に AZTEC (ニュージーランドとの ECA) がそれぞれ締結された。そして、2014 年からメガ FTA (TPP/RCEP) への参加が表明され、作業部会も設置されているが、これらは Phase 3 での戦略である。

ところで、ASTEP と ANZTEC は両協定ともに包括的、先進的な内容からなるハイレベル FTA であることがアピールされているが、なぜ中国からの反発はなかったのだろうか。この点についてまず指摘されるのは台湾の名義として、台湾島と三つの

島、すなわち Taiwan (台湾), Penghu (澎湖), Kinmen (金門), Matsu (馬祖) の頭文字をとった「TPKM」を使用したことである。陳水扁總統当時は「中華民國」にこだわったが、馬總統は TPKM を使用することで「民間」協定を強調したのである。また、ECFA の会合などの機会を利用して、ASTEP や ANZTEC の内容について中国側に詳細に報告するなどの配慮をしていたこともある。さらに、締結先のシンガポールとニュージーランドはすでに中国とハイレベルな二国間 FTA を締結しており、友好国に対する中国からの「恩賞」といった側面も見えて取れる。

日台関係についても協定を通じた関係が進展していることがわかる。2011 年 9 月の台日投資協議、2011 年 11 月のオープンスカイ協定の後、2013 年 11 月には、電子商取引取り決め、特許等優先権書類電子的交換覚書、薬事規制協力取り決め、鉄道交流了解覚書、航空機捜索救難協力取り決め、がなされており、こうした動きが積み上げ式に日台 FTA につながるのかどうか注目される。

台湾と TPP/RCEP との経済関係を見ると、現在の TPP 交渉国との間に占める貿易割合は 34 %、2003 年から 2013 年までの台湾からの対外投資は 16 %である一方で、RCEP 交渉国との貿易は 57 %、台湾からの対外投資は同じ期間で 83 %を占めている。台湾にとって TPP 締結には中国依存構造からの脱却を促進する効果が、対照的に RCEP 締結には中国依存構造・一体化を促進する効果がある。

そもそも TPP と RCEP にはその性格に違いがある。TPP は、アメリカのトランプ次期大統領が否定的な見解を示しているために先行きが不透明な状況ではあるが、APEC メンバーに起源を持つ、日米主導の市場メカニズムを重視した「先進国型」の協定であり、高い自由化水準や包括的ルールづくりを目指した「21 世紀型 FTA」であり、「WTO プラス」とも言われる。台湾が交渉参加するためには全交渉国の同意が必要であるが、中国は TPP の交渉国には含まれていない。これに対して、RCEP は中国が積極的に推進している協定であり、保護主義や内政不干渉を許容するなど途上国へ配慮した内容となっている。メンバーとしては ASEAN+3 (日中韓)あるいは 6 (3 に加えてインド、オーストラリア、ニュージーランド) という主権国家からなる枠組みを基礎としており、台湾が交渉参加するためには、ASEAN との FTA が必要である。また、全メンバーが「一つの中国」原則で中国との外交関係を有していることも特徴である。その結果、台湾の参加をめぐるのは「中国を無視するか、中国に従うか」の選択を迫られることになってしまう。

ここで、台湾参加の方法について理論的に考察してみたい。制度や規範を重視するリベラリズムの観点からまず注目されるのは WTO 経路であるが、WTO の機能不全から FTA が常態化しているのが現実である。FTAAP (アジア太平洋自由貿易圏) を最終目標として、開かれた地域主義に基づく APEC 経路については、TPP が Path Finder となる。「FTA はメンバーの義務」、「正式メンバーである台湾を差別しては

いけない」という規範の役割も注目される。リアリズムの観点から注目されるのは米中のパワー・ポリティクスであり、FTAも安全保障政策として見るができる。「中国の一部」として中国が参加するRCEPに台湾が間接的に参加することは中国の核心的利益である。これに対して、米国のリバランス政策にとっては米台FTA締結後に安全保障・戦略（価値）的の同盟としてTPPが位置付けられよう。

馬政権のFTA政策は、堅実、慎重な積み上げ型のアプローチのもと、小国とのFTA締結や分野限定的協力を進めることで地域安定を維持しながら統合度を高めるものであった。また、馬政権はハイレベルなFTA交渉を経験した初めての政権となったが、TPP/RCEP国とのFTA実現が選択肢を増やすことにもなった。他方で、馬政権の親中姿勢に対する台湾住民の不満も生じるようになった。2010年のECFA締結以降、台湾への中国人観光客は激増したが、その結果、「台湾アイデンティティー」が醸成されるようになった。2014年3月に两岸サービス貿易協定の批准阻止のために学生などが立法院を占拠した「ひまわり運動」や同年11月の統一地方選で国民党が大敗した背景にはこうした変化も指摘されよう。そして、2016年1月の総統選で民進党の蔡英文が当選した。

蔡英文政権はいくつかの困難な課題を抱えている。まず、国際関係では、いわゆる「1992 コンセンサス」問題などを背景として、中国からの圧力に直面している。例えばICPO（国際刑事警察機構）やICAO（国際民間航空機関）総会への参加が拒否されるなど、中国の圧力によって国際空間から締め出される事態となっている。1992 コンセンサスとは、1992年、香港での台湾側の海峡交流基金会と中国側の海峡兩岸関係協会による兩岸協議における合意を意味しており、「一つの中国」の意味や解釈はそれぞれで異なることを認めたと言われている。2000年の総統選で民進党の陳水扁総統が当選した後に、行政院大陸委員会の蘇起によって明らかにされたが、李登輝、元大陸委員会主任、海外交流基金会理事長らは存在を否定していた。1992 コンセンサスについては存在自体について疑問がある他、中国と台湾で異なる解釈がなされている。つまり、国民党は1992 コンセンサスを「一中各表」として、「一つの中国」との表記にある「中国」を実質的に「中華民国」として表すと解釈したのに対して、中国共産党は「一個中国」として「各表」には触れず、国民党の主張を容認したとされる。これに対して民進党は、1992 コンセンサスは存在しない、との立場をとっていたが、蔡英文は2016年5月に「歴史的事実として」会談したことは認めるとの認識を表明した。これに対して中国は「不完全な回答」とであるとして、台湾に対して様々な圧力をかけている。

また、台湾国内では、与野党対立やアカウンタビリティをめぐる問題など、民主主義のコストとも言える国内政治の混乱を抱えている。台湾の世論や住民感情を見ると、先述のように、そもそもFTAについてあまり知らずに、極端なイメージを抱い

ている人が少なくない。また、「食の安全」に関する問題意識が高いことから、福島での原発事故以降、福島産や茨城産の農産物に対する拒否感が強く、日台 FTA 交渉も頓挫している状況にある。

最後に今日の報告についてまとめてみたい。まず、民進党政権下の台湾には TPP 加盟のみが現実的であり、中国が加盟している RCEP への加盟は難しいだろう。ただし、TPP が実現困難な状況となったことで、日台 FTA の実現可能性が高まるかもしれない。安倍政権も日台関係改善に意欲であることから今後の推移が注目される。日台 FTA の道のりは「積み上げ方式」であるが、こうした方法は台湾と他国家にも適用可能なのだろうか。日台 FTA 締結のためには、日本産農産物に対する輸入制限問題の解決など、日本側よりも台湾側の努力が必要となるだろう。また、日台 FTA については、地域の安定に寄与する形での「WTOプラス」基準となることが望まれる。

（文責：小尾 美千代）