

# TPP の加盟条項： 新規加盟は本当に開かれているのか

浜中慎太郎

- 多くの FTA は加盟条項を有しているが、実際にメンバーシップが拡大した例は稀少。TPP が加盟条項を有するからといって拡大を期待するのは時期尚早。
- TPP への加盟交渉では、全ての既加盟国が様々な段階で拒否権を発動できる。新規加盟は極めて困難、あるいは、馬拉ソン交渉になろう。
- 加盟を促進するためには、事実上、選択的離脱 (opt-out) を認めることが一案。即ち、加盟に反対する国と新規加盟国の間で協定を発効させない形での加盟を認め、拒否権を発動しなくて済むような運用とすることが効果的。選択的離脱を明示的に認めている FTA も存在する。

## はじめに

自由貿易協定 (FTA) の影響を考える際には、「内外を隔てる壁」に注目する必要がある。技術的レベルでは、優遇関税が適用される貿易の範囲を定める原産地規則や、投資章における投資や投資家の定義が、協定の裨益者の範囲を定める重要な変数となる。より高い概念では、メンバーシップが国レベルで FTA の内外を分ける境界となる。

今年 2 月に署名された環太平洋パートナーシップ (TPP) の影響についても、その長期的影響が議論される際には、将来のメンバーシップ拡大について言及がなされることが極めて多い (早川・椎野 2015、清水 2016)。また、特定国の TPP 加盟につき、参加「すべき」といった規範的議論や、参加が「期待される」といった観測的考察も様々になされてきた。

しかしながら、FTA や TPP のメンバーシップ自体を中心テーマとし、掘り下げた論考が行われることはあまりない。本稿では、FTA の加盟条項を包括的に論じ、TPP の加盟条項の問題点を指摘するとともに、TPP のメンバーシップを真に開かれたものとするために必要な方策について論じる。

## FTA の加盟条項

世界には 260 余りの FTA が存在する。このうち 40 程度は複数国間 FTA である (メンバーが 3 ケ国以上)。複数国間 FTA には、「付随型」と「独立型」がある (それぞれ 20 程度)。付随型 FTA のメンバーになるには、上位機構のメンバーであることが条件となる。例えば、ASEAN 自由貿易協定 AFTA のメンバーは、AFTA に加盟したというよりは、ASEAN に加盟した結果 AFTA のメンバーにもなったと解釈するのが適切であろう。上位機構への加盟条件・手続きは曖昧である場合が多い。

独立型の複数国間 FTA の多くは加盟条項を有する。同じ地域に属する国に参加が開かれている場合もあれば (例えばメルコスール)、地理的概念に関わらず世界中全ての国に参加が開かれている場合もある (例えば北米自由貿易協定 NAFTA)。220 余りある二国間 FTA は全て独立型であるが、その中でも加盟条項を有するものが存在する (ニュージーランド、シンガポール、オーストラリアの二国間 FTA 等)。

FTA の加盟条項の多くは、既加盟国と新規加盟国の間で「合意された加盟条件」の下で加盟が認められるとしている例が多い。この場合、既加盟国が事実上の拒否権を有していると解釈できる。しかしながら、新規加盟を促すための興味深い手続きを定めている FTA も存在する。

- ・ 多数決の採用。少数国の反対では加盟をブロックできないよう、多数決によって新規加盟を決定する。アジア太平洋貿易協定 APTA (旧バンコク協定) は加盟について 2/3 の多数決を採用。
- ・ 選択的離脱 (opt-out) の採用。加盟に反対する既加盟国と新規加盟国の間では協定を発効させない形で加盟を実現させる。APTA や米豪 FTA で採用。

## FTA 加盟の事例

加盟条項を有する FTA はある程度存在するが、実際にメンバーシップが拡大した FTA の例は 15 程度で、極めて限られている (Hamanaka 2016)。つまり、加盟条項の存在だけで、実際として加盟が開かれていると考えるのは尚早である。その上、メンバーシップを拡大した FTA は全て複数国間のものであり、大多数が付随型である。

独立型 FTA のメンバーシップ拡大の成功・失敗事例は以下のとおりである。

## TPP の加盟条項：新規加盟は本当に開かれているのか

- ・ APTA の拡大成功。加盟申請に際し多数決を採用し、拒否権を与えていない APTA は、メンバーシップを成功裏に拡大させた数少ない独立型 FTA の一つである。1975 年に署名された後、2002 年に中国、2015 年にモンゴルが加盟。両国にとり、APTA は始めて締結した FTA となった。
- ・ NAFTA の拡大失敗。1993 年に交渉が妥結した直後から新規加盟が問題となった (NAFTA は加盟条項を有する)。チリ、シンガポールが NAFTA 加盟に興味を有していたが、前者については公式交渉が 1995 年 6 月に開始された。結局米国は、チリ、シンガポールを NAFTA に加盟させるのではなく、二国間 FTA を締結することとした。
- ・ P4 協定の拡大失敗。TPP の起源ともいえる、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの 4 ヶ国による環太平洋戦略的経済パートナーシップ協定 TPSEP (いわゆる P4 協定) が 2006 年に発効したが、この時点で棚上げされた金融サービスおよび投資についての交渉が 2008 年に開始された。ブッシュ政権下の米国は、P4 への加盟を念頭に交渉を行っていたが、オバマ政権発足後、FTA 戦略を見直した結果、米国が既存の P4 協定に参加するのではなく、新協定を一から交渉することに方針転換した。

## TPP の加盟条項

TPP への加盟は 30.4 条で詳細に手続きが定められている。通常、FTA の加盟条項は英文で 100 語以下であるが、TPP の場合は 500 語以上が費やされている。30.4 条第 1 項に定められているように、TPP のメンバーシップは APEC の国・独立関税地域に加え、非 APEC の国・独立関税地域にも開かれている。加盟申請がなされれば、以下の段階を踏むこととなっている。

- ・ 委員会は加盟条件を交渉するための作業部会を設置する。委員会は TPP 加盟国の大臣レベルあるいは SOM で構成される。
- ・ 作業部会は加盟条件について交渉し、合意に達した場合には委員会に提出する報告書に加盟条件を記載する。作業部会の構成国の地位は関心を有する全てのメンバーに開放されている。
- ・ 委員会は加盟条件を承認する。

TPP における加盟の制度設計には三つの問題がある。第一に、全ての既加盟国に拒否権が与えられていることである。委員会による作業部会の設置の決定および作業部会の意思決定の際には、全ての既加盟国が賛成するか、賛成を示さない国から 7 日以内に書面により反対が示されないことが必要である。全ての既加盟国が新規加盟を拒否できることは、協定の効力発生に対し単独で拒否権を有しているのが

日米 2 ヶ国のみであること (30.5 条) に鑑みても、特筆に価する。作業部会が提示する加盟条件案を委員会メンバーが拒否する可能性も否定できない。

第二の問題は、拒否権の発動が様々な段階で可能なことである。委員会による作業部会の設置、作業部会の意思決定、委員会による作業部会案の承認のそれぞれの段階で反対が示される可能性がある。加盟候補国は常に更なる譲歩を求められる立場にあり、その交渉力は脆弱なものとなる。

第三に、選択的離脱が認められていないため、加盟候補国との間で FTA を締結することに懸念を有する既加盟国は、交渉の行方の不確実性から、拒否権を発動しがちになることが予想される。新規加盟を認めた上で当該国との間で FTA を発効させないという選択肢が既加盟国に与えられていない。

## TPP から FTAAP へ：加盟を実現する方策

2010 年の APEC でも確認されたとおり、アジア太平洋自由貿易圏 FTAAP への道筋の一つとしても期待される TPP は、本来、「開かれた地域主義」を体現するものでなくてはならない。TPP が既に 12 ヶ国のメンバーを有する複数国 FTA であることに鑑みると、APTA のように多数決で民主的に加盟の是非を決定する方式を導入することが望ましかった。

しかしながら、秘密裏に進められた交渉の結果、既加盟国の全てに強大な拒否権が与えられた上、選択的離脱も認められない等、柔軟性に欠けるものとなった感は否めない。加盟交渉は極めて困難かつ長期にわたるものとなろう。

次善策として、加盟に反対する国が拒否権を発動しなくても済むように、事実上の選択的離脱を採用することを提案したい。TPP は明示的に特定メンバー間で選択的離脱を行うことを認めてはいない。しかし、加盟条件は既加盟国と加盟候補国の間の交渉次第であるため、交渉の結果、新規加盟を支持しない既加盟国と新規加盟国の間で選択的離脱を行うことを合意することは可能であろう。現状の TPP は、大多数の既加盟国が支持する新規加盟が、少数国の反対によって実現できない、あるいは大幅に遅れることになりかねない制度設計であるが、運用によりそのような事態は回避せねばならない。

## 《参考文献》

- 早川 和伸・椎野 幸平 (2015) 「環太平洋パートナーシップ協定の影響」 アジ研 TPP 分析レポート No1.  
清水 達也 (2016) 「ペルー：貿易自由化重視の経済政策が継続」 アジ研 TPP 分析レポート No.3.  
S. Hamanaka (2016), "Accession Clause of TPP: Is It Really Open?" IDE Discussion Paper Series No. 606.

(はまなか しんたろう / 新領域研究センター経済統合研究グループ)