

# バイデン政権、ラテンアメリカ、 日本から観た RCEP の意義と経済的重要性

桑山 幹夫

## はじめに

ASEAN（東南アジア諸国連合）10か国および日中韓、オーストラリア、ニュージーランドの計15か国が2020年11月15日、RCEP（地域的な包括的経済連携協定）に署名した。RCEPが発効し、中国が「一带一路構想」（BRI）とRCEPとを抱き合わせたアジア太平洋における経済統合を進めれば、トランプ前政権下で始まったFOIP（自由で開かれたインド太平洋）構想を継続しつつ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）にも復帰するようバイデン大統領に圧力がかかる。日本主導のCPTPPに復帰するのではなく、米国が主導する形で第2のCPTPPを推進する可能性もでてくる。RCEPにより日中韓のアジア3大経済国とASEAN市場が統合されれば、近年アジア太平洋諸国との通商関係の強化を図ってきたラテンアメリカにとっても、対応次第によっては有効な経済外交の手段となる可能性を秘めている。

本レポートは、RCEPと米バイデン大統領の対アジア外交との関連性、ラテンアメリカから観たRCEPの意義（太平洋同盟およびメルコスールとの通商関係に及ぼす影響）について考察し、日本の役割について述べる。より詳細な分析は、ラテンアメリカ協会ホームページに掲載された研究所レポート「バイデン新政権下の米国およびラテンアメリカと日本との通商関係におけるRCEPの締結の重要性について」を参照していただきたい。

## RCEPが持つ地政学的重要性

RCEPは物品とサービス貿易だけでなく、投資、知的財産、電子商取引、競争政策、政府調達など21世紀のFTA（自由貿易協定）に相応しい通商ルールに加えて、中小企業の支援や経済・技術協力などに関する条項も含む包括的な協定となっている。RCEPは最長20年で関税軽減・撤廃を図るとしているが、知的財産やデータの流通などのルール作りに前向きとは言えない中国が参加できる自由化水準で合意したことから、CPTPPに比べて自由化率やルールの水準は劣る。

発効すれば、中国が参加する唯一の大型FTAとなる。RCEP加盟国は、世界人口のほぼ3分の1、世界国内総生産（GDP）の29%を占める。自由貿易圏としては、USMCA（米国・メキシコ・カナダ協定）を大きく上回り、EU（欧州連合）に匹敵する規模となる。RCEP地域はラテンアメリカにとってもEUや米国を凌ぐか、肩を並べる貿易相手国・地域であり、中国に偏る傾向にあるラテンアメリカの貿易構造の多様化に繋がる。

RCEPはアジア太平洋の経済統合の方向性を示すものと言ってよい。経済開発度や社会面においても多様性に富んだ地域に位置するこれら15か国が共通ルールに合意するには、各国の経済・社会開発レベルや国内事情に配慮する柔軟性が必要とされた。これらの開発途上国に向けた「特別かつ異なる待遇」は、仮にラテンアメリカ諸国がRCEPに参加する際にも、RCEPから享受できるメリット要因となりうる。RCEP協定は発効から1年半たった段階で、ラテンアメリカ諸国などの域外からの加入も可能となる。

RCEP創設のアイデアはASEAN諸国のイニシアチブで2012年に生まれたが、その背景にはオバマ前政権下で進められた同盟国・友好国とのTPP協定を軸とする対中包囲の狙いがあった。オバマ前大統領はメキシコ、チリ、ペルーなどラテンアメリカ3か国を含む12か国が参加するTPPを推進した。TPP構想には当初から中国は含まれていない。しかしながらアジアにもっと目を向けようとしたオバマ前政権の動きを逆転したいトランプ大統領が就任して間もない2017年1月に米国はTPPから離脱し、「アメリカ・ファースト」政策が進むにつれ、アジア太平洋地域ではRCEPへの関心が高まった。

米国との対立が続くなか、中国はアジアでの協調を優先し、米国抜きの枠組みづくりを急ぎ、自国の影響力の及ぶ経済圏の構築に力を注いでいる。RCEPの締結を受けて、中国の習近平国家主席が2020年11月にCPTPPへの参加意欲を表明したが、このタイミングで同協定への参加に言及したのは、米バイ

デン政権の発足をにらんだ政治的意味合いが強い。台湾のCPTPP参加を封じ込め、日米関係に楔を打つ狙いとの指摘もある。RCEPと「一带一路」構想との間に補完性を持たせるため、中国はRCEPの枠組みを超えて、東アジアで貿易自由化を進めつつ、日本と韓国との3国間FTAを交渉してきた。また、中国市場に大きく依存しているチリやペルーのようなCPTPP参加国との2国間FTAの更新を図ってきた。こうしたなかで、中国政府は早々と3月上旬にRCEPの承認を済ませている。

中国に加えて、CPTPP加盟に向けた議論が韓国や英国でも進んでいる。英国政府は2021年2月1日にCPTPP参加を正式に申請した。米国や韓国はもとより、中国、英国などが協定に参加すれば、2021年にCPTPPの議長国を務める日本政府にとっても指導力を発揮する良い機会となる。しかし、日本政府としては、加盟国を増やすために、CPTPP通商ルールの水準を下げるとはしないとしている。また、米国の脱退に振り回された参加11か国が再交渉に応じるか否かは未知数で、米国が入らないまま中国を先に受け入れるのは難しい。だが、米国がTPP復帰に動けば、ブルネイ、マレーシア、チリ、ペルーのようにCPTPPの国内の批准手続きが遅れている国でそれを進めるインセンティブが働く。

RCEPが中国を除外するCPTPPに取って代わるアジア太平洋地域における中国主導のFTA代替案とみなされることがよくあるが、ASEANがこれまで難しい交渉を主導してきたことも確かだ。ASEANは2011年からEAS（東アジア首脳会議）に米国を引き入れたように、RCEPの枠組みにおいてもASEAN主導で米国、欧州、ラテンアメリカなどの関係強化を図っていく可能性もある。RCEPの主導権を中国が握るかASEANが握るかによっても、ラテンアメリカに対する地政学的意義と経済的重要性が変ってくる。

## バイデン大統領との関連性

バイデン政権の外交路線は、トランプ流の米国第一主義を批判し、多国間的枠組み、国際機関や同盟重視の姿勢を維持して、オバマ路線への回帰が基調となる。TPP構想がそうであったように、バイデン大統領にとってRCEPは自由貿易を活性化し、米国が世界経済のグローバル化の主導権を取り戻す一手段となり、「一带一路」構想を通じてアジア太平洋へ

の影響力を高めようとする中国に対抗する戦略的意義を持ち合わせている。しかし、バイデン大統領はRCEPのライバルとして位置づけられるTPPへの復帰には慎重な姿勢を維持し、復帰を検討する場合は再交渉が前提となるとの見方を示している。2022年には中間選挙が控えており、CPTPPなどの野心的な貿易交渉は当面棚上げになる可能性が高い。このような国内状況を考えれば、バイデン新政権が彼自身の「アメリカ・ファースト」政策を続ける可能性が高い。

バイデン政権はFTA交渉については慎重ではあるものの、労働と環境などの交渉分野が含まれることを条件として挙げている。これらの条項を強化したUSMCA協定を雛型として、気候変動、電子商取引、為替操作に関する規律、および金融サービスに関する条項も含むCPTPPを刷新する新しいFTAが実現すれば、米法律と慣行に基づく新しい通商ルールが促進される。国有企業への補助金やデジタル貿易などの分野もカバーしながら、WTOなど多角間の交渉の基盤となりうる。これはUSMCA協定の実現に多大な努力を行ってきたメキシコにとっても朗報である。

トランプ前政権のアジア政策はFOIP構想に焦点を当て、オーストラリア、インド、日本、米国のクワッド4か国を中心に安全保障の取り決めを優先した。制裁と追加関税に重点を置いたトランプ政権の政策は、広範に繁栄を築くという米国の長年の目標とは対照的に、経済面で勝者と敗者を生み出した。FOIPでは安全保障が優先され経済的側面が二次的なものになってしまい、トランプ前大統領の姿勢は、ASEANや他の東アジアの間に敵対感を強めて、米国か中国かの選択に各国を追い込む結果となった。RCEPやCPTPPなどの経済・貿易協定の重要性が高まる現状からすると、FOIP路線だけでは米国のリーダーシップがさらに低下するリスクがある。経済の柱がなければ、FOIPは依然として各国に経済的利益と安全保障上の利益のどちらかの選択を迫ることになる。安全保障に配慮しながら、TPP構想に復帰したうえで、インドネシア、フィリピン、韓国、台湾、タイなどのCPTPP参加を促進していくことも米国の一つの選択肢だ。米国がアジア太平洋地域経済に対する関与を深めることで、CPTPP自体の魅力が倍増し、長期的には中国の参加を促すかもしれない。

## ラテンアメリカからみたRCEPの意義

ラテンアメリカではRCEP参加国の貿易相手国としての重要性が近年に高まっている。下表からも分かるように、ラテンアメリカ（14か国）の対RCEP輸出は2019年に1950億ドルを超えた。ラテンアメリカの世界輸出総額（約1兆米ドル）の20%を占めるまで伸びている。中国が対RCEP16か国（インドも含む）輸出額に占める割合は63%にのぼる。中国に次ぐ第2の輸出市場がASEAN（10）であり、対日本、韓国、インド輸出を上回る。これは、ラテンアメリカにとってASEANが日韓2か国を凌ぐ主要輸出市場になってきていることを示唆する。特に、アルゼンチン、ブラジル、チリ、メキシコ、エクアドルでASEAN諸国の貿易相手国としての重要性が高まっている。今回、RCEP協定に署名しなかったインドもアルゼンチン、ブラジル、チリ、ペルー、ボリビアで輸出先としての重要性が高まっている。

メルコスールおよび太平洋同盟の対RCEP輸出額を比較すると、前者の世界輸出額に占めるRCEPの割合が35%と高い。2019年にはブラジルの輸出総額の39%がRCEP市場に向けられた。アルゼンチンとウルグアイにとって貿易相手国としての中国の重要性が高まる一方で、対日本、韓国輸出が低迷している。

メルコスールにとって、アジア太平洋はEUや米国と肩を並べる貿易相手地域であって、中国だけでなく、輸出先が多様化してきている。

太平洋同盟の場合、メキシコの輸出総額の80%超が米国向けであることから、RCEPが太平洋同盟国輸出総額に占める割合は13%に過ぎないが、国別でみるとチリとペルーではそれぞれ52%、44%と非常に高い。これらラテンアメリカ2か国にとって対アジア輸出は、ポストコロナ期における経済の活性化の鍵となる。コロンビアのシェアも16%と相対的に高い。メキシコは対アジア輸出を増やして、対米に偏った貿易構造の多様化を図りたい。

チリやペルーは、日中韓をはじめアジア太平洋諸国とは二国間FTAやCPTPPのような多国間協定の枠組みのなかで通商関係の強化を図ってきたが、太平洋同盟がグループとしてASEAN（10）を含むRCEPとの関係強化に動き出す可能性もある。太平洋同盟はASEANとの関係強化を図ってきており、両統合機関の関係をさらに発展させるための作業計画とロードマップに基づいて協力体制を拡充している。まずは、ASEANとの関係強化を進めて行くことが優先されるだろう。ASEAN諸国と太平洋同盟加盟国が個別に対応していくのか、それともグループとして連携強化を図るのか、太平洋同盟の統合機

表：RCEP加盟国：ラテンアメリカの貿易相手国としての重要性（財輸出 2019年 百万米ドル）

	中国	日本	韓国	豪州+NZ	インド	日中韓+豪+NZ+印	ASEAN(10)	RCEP(16)(A)	世界全体(B)	(A)/(B) (%)
アルゼンチン	6,818	453	843	665	2,156	10,934	5,249	17,285	65,114	26.5
ブラジル	63,358	5,432	3,450	529	2,777	75,544	11,618	87,392	225,383	38.8
パラグアイ	11	30	85	4	171	300	174	444	7,652	5.8
ウルグアイ	2,147	28	9	8	12	2,203	126	2,339	7,816	29.9
メルコスール	72,333	5,943	4,386	1,205	5,115	88,982	17,167	107,460	305,966	35.1
チリ	22,571	6,367	4,696	348	1,186	35,168	1,041	36,384	69,681	52.2
コロンビア	4,565	466	482	101	346	5,960	659	6,332	39,489	16.0
メキシコ	6,852	3,872	2,183	1,062	967	14,936	2,302	16,511	458,395	3.6
ペルー	13,546	1,975	2,278	119	1,787	19,705	613	20,428	46,132	44.3
太平洋同盟	47,534	12,681	9,639	1,629	4,286	75,768	4,615	79,655	613,697	13.0
ボリビア*	460	671	577	179	723	2,609	19	2,629	9,065	29.0
エクアドル	2,897	350	156	49	137	3,589	1,480	4,221	22,329	18.9
コスタリカ	122	244	33	31	33	463	83	552	11,452	4.8
エルサルバドル	52	10	32	11	3	107	17	112	5,943	1.9
グアテマラ	191	117	34	46	25	413	37	479	11,289	4.2
ホンジュラス	5	18	27	32	1	85	11	86	3,091	2.8
ラテンアメリカ(14か国)	123,594	20,033	14,885	3,183	10,322	172,016	23,429	195,194	982,832	19.9

注：\* / ボリビアは2018年の数値。

出所：CEPALのデータベースから執筆者作成。

関としての手腕が問われる。

メルコスールは2019年にEUおよびEFTA（欧州自由貿易連合）との間でFTAに関して政府合意ができた。カナダ、韓国、シンガポールとのFTAの交渉が正式に開始され、中国やEEU（ユーラシア経済連合）との協力体制強化に関しても合意している。だが、新型コロナ禍の影響で経済が大幅に後退するなか、メルコスールの方向性についてアルゼンチンとブラジルとの間で見解の相違もあって、韓国、カナダ、シンガポール、レバノンとの交渉は進んでいない。イスラエルとの物品の関税削減に焦点を当てる限定的FTAの更新も進んでいない模様だ。今までアジア太平洋諸国や二国間・多国間FTAを締結してこなかったメルコスール加盟国にとっては、対アジア戦略の一環としてRCEPへの参加も一つの選択肢として考えられる。CPTPPへの参加の可能性も否定できないが、要求される自由化度が相対的に低く1開発途上国向けの「特別かつ異なる待遇」を考慮するRCEPの方がメルコスール加盟国にとってはハードルが低いと考えられる。

メルコスールはCPTPPとの関係強化を図るべきだと意見もある。メルコスールが交渉中のカナダと、既存の貿易協定の更新を図るメキシコ、チリ、ペルーの4か国、そして、日本、オーストラリア、ニュージーランドの3か国は、共にCPTPP加盟国である。メルコスールはベトナムやインドネシアともFTA交渉を開始したい考えだ。CPTPPとの関係が強化されれば、2019年6月に合意に達したが環境保全の懸念からその批准を遅らせているEUに圧力をかける役割も果たす。インドとは2009年に発効した「メルコスール・インド特恵協定」を深化させるための交渉が続けられているが、インドのRCEP加入を視野に入れて、交渉が活発化するかもしれない。

短期的には、RCEPは貿易転換を引き起こし、ラテンアメリカとアジアとの貿易の成長を制限する可能性がある半面、RCEPが中国に偏っている現在の対アジア貿易構造を多様化するきっかけになるかもしれない。また、RCEPの枠組みのなかで、貿易・投資ルールが共通化されることにより、アジア地域に拠点を置くラテンアメリカ系企業が当地でビジネスを展開することが容易になる。ラテンアメリカ諸国にとって重要なのは、アジアとの統合を個別に追求するのか、それとも太平洋同盟（もしくはCPTPPの枠組みで）やメルコスールの枠組みなどを通じて

地域統合プロセスの一環として追求していくのか、RCEPとの相関性はラテンアメリカ諸国の出方にによっても変わってくる。

## 日本の役割—結論に代えて

トランプ政権下で米国の保護主義が強まり、二国間協定が増えて、WTO体制が危機にたたされている国際環境のなかで、日本政府はCPTPPおよび日欧EPAを取り付けることが出来た。2021年1月にはEUから離脱した英国とのEPAが発効した。CPTPPおよびRCEPの両協定に参加する日本は、世界で多国間主義の復活を主導できる数少ない経済大国であり、RCEPとCPTPPの間の「架け橋」として、両地域統合機関の対話を進めていかなければならない。そうすることで、日本はラテンアメリカ諸国のCPTPPとRCEPという大型FTAへの関与を促進できる。チリ、メキシコ、ペルーの他にもラテンアメリカからのCPTPP参加を後押しできる。太平洋同盟とASEANとの関係強化にも一役買うことができる。同時に、日本はRCEP域外からの加盟が開放される際に、メルコスールとRCEPとの関係強化を支援できる。日本政府は、これまで異なった経済統合の理念で進められてきたラテンアメリカにおける太平洋同盟とメルコスールとの連携強化にも一役買うことができる。また、RCEPの通商ルールの質を高めるだけでなく、開発協力に重点を置いたアジア太平洋地域全体をカバーするFTAの雛型の構築に向けて努力していかなければならないであろう。

（くわやま みきお ラテンアメリカ協会常務理事、神戸大学経済経営研究所リサーチ・フェロー）