

# 米国の TPP 戦略と日本の対応

馬田 啓一 Keichi Umada

杏林大学 教授

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

## 要約

- ・米国は、TPP（環太平洋連携協定）を高度で包括的な 21 世紀の FTA と位置付け、アジア太平洋の新たな地域統合として、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）につなげたいと考えている。今後も成長が見込まれるアジアとの経済連携の強化が米国にとり不可欠だからだ。
- ・米国の TPP 交渉には米産業界の意向が強く反映されている。米産業界は、米国の競争力を高めるチャンスととらえ、WTO プラスの新ルールを TPP に盛り込むよう政府に求めている。その中には規制の統一やサプライチェーンの効率など従来の FTA にはなかった分野横断的なものも含まれる。
- ・TPA（貿易促進権限）がなくても政府が議会と綿密に相談しながら交渉を進めれば大きな障害にならないとの楽観的な見方もあるが、TPA の失効は TPP 交渉にとり大きな不安材料だ。
- ・既存の二国間 FTA におけるセンシティブ品目の扱いをどうするか、関税撤廃の交渉方式をめぐる対立は厄介な問題である。国内業界などからの要求もあり、米国は砂糖や乳製品などセンシティブ品目の例外措置は維持したい考えだ。
- ・医療サービス、郵政民営化、牛肉など、TPP 参加と絡めた米国の対日圧力が懸念されるなか、日本に求められるのはしたたかな経済外交だ。

## はじめに

今年11月のAPECハワイ会議までに「TPPの合意を目指す」としていたオバマ政権のシナリオが、ここに来て狂い始めた。いくつかのセンシティブな問題をめぐり交渉は難航し、「大まかな輪郭を固める」という表現にトーンダウンしている。再選を狙うオバマ大統領にとっては、APECは恰好の見せ場となる。果たしてTPPをAPECの目玉にすることができるのか。

TPAが失効して批准もままならない状況では、オバマ政権は議会や産業界の意向には逆らえない。かといって、21世紀のFTAモデルを目指してハードルを高くし過ぎると、他の参加国との軋轢を招いてTPP交渉が失速してしまう恐れもある。ハードルの高さをどう設定するかが今後の交渉の大きなカギとなる。

本稿では、米国のTPP戦略の背景と課題に焦点を当て、オバマ政権に対する議会と産業界からの風圧、TPP交渉の争点、米国の対日圧力の可能性、TPP交渉の行方と日本の対応などについて検討する。

## 1. アジア重視に傾く米国

### (1) “Stop Asia Only” (アジアだけの経済圏を阻止)

世界経済の牽引役は今や中国をはじめとする東アジア諸国である。世界金融危機後もその存在感は高まる一方だ。将来の世界経済は東アジア市場の成長に大きく依存するとの見方が強まりつつある。

そうしたなか、東アジアにおける地域主義の動きにいら立ちと焦りを感じているのが米国である。21世紀に入り、ASEANと日中韓の間で二国間FTAのネットワークが網の目のように張りめぐらされる一方、東アジア共同体構想の実現が現実味を帯び、米国を抜きにしたASEAN+3またはASEAN+6という枠組みによる東アジアの広域FTAに向けた取り組みが進められているからだ<sup>1)</sup>。

中国が台頭し東アジアでその影響力が拡大強化していることに対しても、米国は警戒を強めている。中国が東アジアの覇権を握れば、今後さらにダイナミックな成長が見込まれる東アジア市場から米国が締め出され、米国の権益が大きく損なわれる

との懸念が急速に高まり、米国としても黙って見ているわけにはいかなかった。

## (2) 米国による巻き返し

東アジアの経済連携の動きに対抗して、東アジアへの橋頭保を築くために米国のブッシュ政権がとった FTA 戦略は、一本釣りとは網漁法の併用のごとく、二国間 FTA と広域 FTA の締結を目指した重層的アプローチである<sup>2)</sup>。

まず、米国は 2002 年に ASEAN イニシアティブ (Enterprise for ASEAN Initiative、EAI) を打ち出した。この EAI は、ASEAN 諸国の多様性に応じた段階的な方式を採用し、米 ASEAN・FTA の締結を目指して、ASEAN の中で条件の整った国から順次、二国間の FTA 交渉を進めていこうというものだ。EAI の一環としてシンガポールとの FTA が 2004 年 1 月に発効しているが、その後、ASEAN 諸国との FTA は妥結に至っていない。米国は、2007 年 6 月に米韓 FTA を締結したが、これも米国の対アジア FTA 戦略の一つである<sup>3)</sup>。現在、米国はオーストラリアを除き、

東アジアで二国間 FTA を締結したのはシンガポールと韓国のみで、FTA の締結で後れを取ったとの焦りがある。

他方、米国の東アジアへの関与を強めるために、2006 年 11 月にベトナムのハノイで開催された APEC (アジア太平洋経済協力) 首脳会議で、米国はアジア太平洋自由貿易圏 (Free Trade Area of Asia-Pacific、FTAAP) 構想を提案した。APEC の FTA 化を提唱した 1993 年のクリントン構想の復活ともいえる。東アジア諸国だけでなくアジア太平洋諸国に地域的枠組みを拡げ、APEC 加盟国による FTA 締結を目指したこの広域 FTA 構想には、米国抜きの経済連携を推進しようとする東アジア諸国の動きを牽制する狙いがあり、米国が巻き返しに出たといえる。

## (3) TPP から FTAAP へ

米国は FTAAP 実現を推進することで、「アジア太平洋国家」として東アジアに積極的に関与していく考えである。しかし、APEC は加盟国数も多く、FTAAP の実現に向けた合意を短期間で形成することは難しい。

東アジアには中国や ASEAN の一部に、米国主導を嫌い、FTAAP よりも東アジア共同体の実現を優先したいという考えが根強くあるからだ。FTAAP の推進によって ASEAN+3 や ASEAN+6 による枠組みが崩壊しかねないとの懸念もある。

さらに、APEC はこれまで FTA を結ばず、「緩やかな協議体」として非拘束の原則を貫いてきた。APEC から FTAAP への移行は拘束ベースの導入を意味する。東アジアには中国など拘束を嫌って FTAAP に慎重な国もある。

全会一致が原則の APEC での協議は、下手をすると FTAAP を骨抜きにしてしまいかねない。このため、米国は環太平洋連携協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement、TPP) の交渉参加を決めた。2008 年 9 月、ブッシュ大統領は TPP への参加交渉を開始する方針を議会に表明したが、任期の終了間近であったため、具体的な交渉はオバマ政権に委ねられることになった。

APEC には、2001 年に採択された「パスファインダー・アプローチ (Pathfinder Approach)」という方式

がある。加盟国の全部が参加しなくても一部だけでプロジェクトを先行実施し、他国は後から参加するというやり方だ。米国は、TPP にこの先遣隊のような役割を期待している。TPP の拡大を通じて FTAAP の実現を図るのが米国の戦略である<sup>4)</sup>。

2010 年 11 月に横浜で開催された APEC の会合では、ポスト・ポゴールの新たな目標が本格的に取り上げられた。APEC の首脳宣言「横浜ビジョン」では、地域統合化の具体的目標である FTAAP 実現に向けた道筋として、TPP、ASEAN+3、ASEAN+6 の 3 つの構想を発展させることで合意している。TPP はすでに存在し拡大交渉も行われているが、残りの 2 つはまだ構想段階であることから、現時点では TPP が最も有力な道筋である。

## 2. TPP 交渉を主導する米国の狙い

### (1) 21 世紀の FTA モデル

TPP は、2006 年 5 月に APEC に加盟するシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの 4 カ国の間で発効された P4 (パシフィック 4)

と呼ばれる自由貿易協定（FTA）を母体とし、参加国を拡大して、投資、金融サービス、電子商取引などの分野を追加した新たな協定を目指すものである。

2008年に米国が TPP への参加を表明したのに続き、オーストラリア、ペルー、ベトナムも TPP 参加を表明した。当初、2009年3月に第1回交渉を計画したが、発足して間もないオバマ政権からの要請で交渉は延期された。2009年11月、オバマ大統領が APEC シンガポール会議に出席する途次、東京で行った講演で TPP に参加するための交渉を開始する方

針を発表した。これを受けて、2010年3月に8カ国により交渉が始まり、10月にマレーシアが参加し、現在9カ国で24の作業部会（表1）に分かれて、TPP 交渉が進められている<sup>5)</sup>。

作業部会の構成を見ると、米国が TPP 交渉を主導していることは明らかだ。WTO プラスを目指し、政府調達、知的財産権、競争政策、さらに環境、労働など、米国が重視している FTA の構成要素をすべて TPP の協定に収め、米国の価値観を反映した協定内容にしようとしている。とくに、TPP 交渉で注目されるのは、新たなルール作りとして、米国がこれ

表1 TPP における 24 の作業部会

(1) 主席交渉官協議	(13) サービス（越境）
(2) 市場アクセス（工業）	(14) サービス（金融）
(3) 市場アクセス（繊維・衣料品）	(15) サービス（電気通信）
(4) 市場アクセス（農業）	(16) サービス（一時入国）
(5) 原産地規則	(17) 電子商取引
(6) 貿易円滑化	(18) 投資
(7) SPS（衛生・検疫）	(19) 環境
(8) TBT（貿易の技術的障害）	(20) 労働
(9) 貿易救済措置	(21) 制度的事項
(10) 政府調達	(22) 紛争解決
(11) 知的財産権	(23) 協力
(12) 競争政策	(24) 分野横断的事項

（出所）経済産業省、外務省資料。

までの FTA では検討しなかった分野横断的事項 (Cross-cutting Issues) が追加されていることだ。具体的には、規制の統一、サプライ・チェーン (供給網) の効率、中小企業の輸出促進、開発などである。

米通商代表部 (USTR) のカーク代表が、2009 年 12 月に TPP 交渉への参加を議会に通告した際、その書簡の中で強調しているように、米国政府は TPP を「21 世紀の貿易協定」(21st century Trade Agreement) と位置付けて、極めて高度で包括的な FTA を目指している<sup>6)</sup>。

米国が期待する TPP の利益は、現在交渉している 9 カ国のみを前提にした静態的なものだけではない。今後 TPP の拡大によってもたらされる動態的なものも重視されている。米国の狙いは、TPP を通じて高度で包括的な FTA を APEC 全体に広げていくことだ。当然、中国の参加も視野に入れているが、最後に参加してくれた方がむしろ都合がよいというのが本音だろう。米国としては、与しやすい小国相手に米国主導で米国の価値観を反映させた高度のルールを作ってしまいたいのだ。

## (2) TPP は国家輸出戦略の一環

オバマ政権がアジア太平洋地域を重視し、TPP 交渉に積極的に取り組むのは、TPP が米国の輸出と雇用の拡大をもたらすと考えているからだ。米国の TPP 参加は、将来、成長が見込まれるアジア太平洋地域への輸出拡大につながるという期待がある。

オバマ大統領は 2010 年 1 月の一般教書演説で、「今後 5 年間で輸出を倍増させ、200 万人の雇用を創出する」ことを目標とした国家輸出戦略 (National Export Initiative) を打ち出した。政権が発足して 1 年目は、金融・経済危機への対応のための国内経済対策を最優先課題とし、通商政策を後回しにした。しかし、膨れ上がった財政赤字とゼロ金利から財政金融政策が手詰まり状態となり、雇用対策への有力な選択肢を欠く中で、輸出に頼らざるを得なくなったということだ。

TPP はオバマ政権が打ち出した国家輸出戦略の一環である。実際に米国の輸出が 5 年間で倍増するかどうかについては懐疑的な見方が多い。しかし、重要なことは、オバマ政権が輸出倍増と雇用拡大を達成するた

めに、あの手この手のさまざまな通商政策を打ち出してくるという点だ<sup>7)</sup>。

### 3. TPP に対する米産業界の意向

#### (1) TPP に関する 15 の要望事項

米国の TPP 交渉には米産業界の意向が色濃く反映されている。オバマ政権が国家輸出戦略を打ち出して以降、通商政策の決定プロセスにおいて、各業界や企業、団体などの利害関係者 (stakeholder) との意見交換を行う場を設け、米産業界の要望を聴取する姿勢を示しているからだ。

米産業界は、TPP 交渉をアジア太平洋地域における各国のビジネス環境を改善させる絶好のチャンスだと見ている。米産業界が TPP に関して米政府に求めているものは何か。電機、IT (情報技術)、通信、金融、製薬、建設、軍事、農業関連など、米国を代表する 108 の大企業、業界団体が名を連ねている「TPP のための米 国 企 業 連 合 (U.S. Business Coalition for TPP)」が、2010 年 9 月に発表した 15 原則からなる具体的な要望書 (表 2) を見ると、その概略がわかる<sup>8)</sup>。

表 2 TPP に関する 15 の具体的要望事項

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 包括協定</li> <li>2. ビジネス上有意義な協定</li> <li>3. 2011 年に最終合意</li> <li>4. 貿易を簡素化し競争力を強化する協定</li> <li>5. 貿易を促進し生産とサプライチェーンを強化する協定</li> <li>6. 規制の整合性を促進する協定</li> <li>7. 最高水準の知的財産保護を備えた協定</li> <li>8. 投資の出入両面を促進し保護する協定</li> <li>9. 透明性を向上させ腐敗を減らす協定</li> <li>10. オープンで均等な調達機会を促進する協定</li> <li>11. 公正な競争と公平な条件を促進する協定</li> <li>12. 価格を下げ、消費者の選択肢を広げ、競争を促進する協定</li> <li>13. 市場アクセスの後退を禁ずる協定</li> <li>14. 追加参加国を歓迎し、それらの国が提起する新たな貿易・投資問題に対処できる生きた協定</li> <li>15. 法の支配、環境及び労働者の保護を促進する協定</li> </ol>
--

(出所) U.S. Business Coalition for TPP, “Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Principles”, September 30, 2010.

15 の原則をおおまかに目的別に分類すると、①米企業に対する市場アクセスの改善（2、4、5、10、12、13 の 6 項目）、②米国の制度やルールの導入（6、7、8、9、11、15 の 6 項目）、③その他（1、3、14 の 3 項目）となる。米産業界の狙いが、市場アクセスの拡大と制度・ルールの統一の 2 つにあることがわかる。

米産業界は、TPP の協定に盛り込まれるルールがアジア太平洋地域における米国産業の競争力にとって大きな意味を持つと考えている。このため、米国が交渉を主導できるよう新たなルールを提案するなど、オバマ政権を側面から支援する一方で、高いレベルの FTA にするために妥協はせず強硬姿勢を貫くよう圧力もかけているのだ。

## （2）米産業界が重視するルールとは

米国の産業界が 15 の事項の中でとくに重視しているものは、次の 5 つである。

第 1 に、貿易ルールの簡素化である。各種の許認可手続きが複雑で透明性に欠けている場合、外国企業に

としては貿易障壁になる。米産業界では、TPP においてよりシンプルでわかりやすいルールが採用されるよう求めている。

第 2 に、サプライチェーン（供給網）の効率化である。米企業がグローバルなビジネスをアジア太平洋地域で展開するなか、生産及び物流におけるサプライチェーンを非効率なものにしている様々な障壁を分野横断的に一気に撤廃できれば、そのメリットは計り知れない。

第 3 に、規制の統一である。各国が環境保全や安全のために設けている規制は、国内事情などから異なっている。各国バラバラの規制に対応した物品やサービスを供給するのは、余計なコストがかかる。このため、各国で異なる規制を統一もしくは収斂させたいとしている。

第 4 に、知的財産権の保護である。米産業界は、米国法と同レベルの最新の知財保護を組み込むべきだとして、TPP 参加国との FTA や米韓 FTA に導入された知財保護を超えるものにするよう要求している。

第 5 に、公正な競争である。米産業界は、多くの途上国で国有企業が



政府と密接な関係を持っており、競争で有利な立場にあると見ている。このため、国有企業と民間企業、外国企業が同じ土俵で競争することを保証すべく、各国の産業政策の透明性と公正さを高めるべきだとしている。

米産業界の要望通りに、分野横断的な問題など従来の FTA にはなかったような新たなルールも TPP の協定に盛り込むことができれば、TPP はまさに「21 世紀の貿易協定」と呼ぶにふさわしい画期的な FTA となるであろう。

#### 4. TPP への米議会の対応

##### (1) TPA 失効の悲観と楽観

米国では憲法上、通商交渉権限は議会に属する。通商協定は相手国との微妙な利害バランスの上にてできおり、一部でも修正されると相手国が協定自体を拒否する恐れがある。議会が政府に貿易促進権限 (Trade Promotion Authority、TPA) と呼ばれる一括交渉権 (いわゆるファースト・トラック条項) を付与すれば、政府が締結した通商協定について議

会はこれを全面的に支持するか否定するかの二者択一しか行えず、部分的な修正は許されない。ブッシュ政権は 2007 年に TPA の期間延長を求めたが、議会がこれを拒否したため、米政府は現在 TPA を喪失したままである。

ということは、オバマ政権が TPP 交渉をまとめたとしても、最終的に議会から修正を要求される可能性がある。こうした懸念に対して、「TPA がなくても政府が議会と綿密に相談しながら交渉を進めれば、さほど大きな障害にならない」との楽観的な見方もある<sup>9)</sup>。実際、TPA が失効しているため、オバマ政権は超党派的な支持を得て、米議会と綿密な協議を続け、議会の意向を十分に考慮しながら TPP 交渉を進めている。

しかし、周到な議会の根回しをするにしても、TPA が失効したままで TPP 実施法案を議会で批准することは至難の業だ。TPP の交渉から合意、批准までのプロセスを考えると、オバマ政権はどこかの段階で TPA を復活させることが必要である。

## (2) 一枚岩でない米議会

米国が交渉を妥結した韓国、パナマおよびコロンビアとの3つのFTAは、米議会にまだ批准されていない。FTAが締結されたのは、コロンビアが2006年11月、パナマが2007年6月、そして韓国が2007年6月であるが、議会がブッシュ政権下で締結された各FTAの内容について修正を求めたからである。米韓FTAでは自動車と米国産牛肉の問題、パナマとコロンビアとのFTAでは労働問題が米議会によって問題視された。現在、批准に向けて再調整中である<sup>10)</sup>。

3つのFTAと同様、TPP交渉が妥結しても、批准法案が議会で可決されるまでにはさらに曲折がありそうだ。米国の上下両院議会の対応について、現時点では不透明な部分が多い。米議会も日本と同様、ねじれ状態にあるからだ。2010年の米中間選挙で民主党が大敗を喫し、下院は共和党が多数派となっている。共和党には自由貿易主義者でTPPの推進を主張する議員が多いが、共和党＝貿易自由化という従来の図式が崩壊し始めている。保守的な主張を掲げる草の根運動「ティーパーティー(茶会)」

には反FTAの空気が強く、その支持を得た共和党議員がTPP反対に回る可能性もある。

一方、上院は民主党がかろうじて過半数を維持した。民主党の支持基盤である労働組合には、国内雇用を流出させるFTAへの反発が強く、労組寄りの保護貿易主義者の民主党議員はTPP法案に反対するかもしれない。このため、2011年1月の一般教書演説では、オバマ大統領は「貿易協定は米国の労働者を守り、雇用創出につながるものに限る」とまで言い切っている<sup>11)</sup>。上下院で批准法案が可決されるには超党派の支持が必要であり、批准の成否はオバマ大統領の指導力が大きなカギとなる。

## 5. TPP交渉における厄介な争点

### (1) センシティブ品目の例外扱い

TPPは物品市場アクセスにおいて「例外なき自由化」を目指していると言われているが、例外措置を一切認めないようなFTAにはどうもなりそうにない。実際、P4では原則としてすべての品目についての自由化(即時、または最長10年の段階的な

関税撤廃)を規定しているが、ブルネイの酒とたばこは対象外であり、チリの乳製品については関税撤廃が12年後という特例がある。

オバマ政権も TPP では高いレベルの自由化を目指す、自由化一辺倒ではなく、自由化の困難なセンシティブ品目については例外扱いにすることを前提に、TPP 交渉を進めるつもりだ。ダブル・スタンダードだと揶揄されようが、お構いなく自国の産業、企業と労働者の利益を保護する姿勢を明確に示している。米国内で民主党の支持基盤である労働組合や業界団体などが、TPP 交渉に圧力をかけているからだ。2010年1月には、下院の酪農議員連盟の47名の議員たちが、カーク通商代表に要望書を提出し、米国内の酪農家に経済的な打撃が及ばないように、安価なニュージーランド産の乳製品を TPP の対象から除外するよう強く求めている<sup>12)</sup>。

## (2) 交渉の進め方をめぐる対立

米国は、米豪 FTA における砂糖や乳製品等をはじめ、すでに締結済みの二国間 FTA におけるセンシティブ

品目の例外措置は、TPP においても維持するとの立場をとっている。

このため、物品市場アクセスの分野では、既存の二国間 FTA におけるセンシティブ品目の例外扱いを維持するか、それともすべて交渉対象とするか、交渉の進め方が大きな争点になっている。米国は既存の FTA をそのまま残し、FTA を締結していない国との間で新たな二国間 FTA を締結するという「二国間方式」を主張しており、ベトナムとチリが支持している。

これに対して、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポールは、参加9カ国によって統一的に関税撤廃の交渉を行い、その決定は既存の FTA にも適用するという「多国間方式」を主張している。既存の FTA は自由化の例外が多く、これをそのまま残した場合、高いレベルの自由化を達成できなくなるからだ。多国間方式に決まれば、すべて関税撤廃の対象とされるので既存の FTA の再交渉が必要となる。

2010年10月のブルネイ会合では、物品市場アクセス交渉の進め方について、当面、二国間でも多国間でも

各国の好きな方式を選べることで合意した。裏を返せば、二国間方式か多国間方式かどちらか1つに決めることができず、決裂を避けるために最終決着は先送りされたということだ。米国は二国間方式を選び、米国と未だ FTA を締結していないブルネイ、マレーシア、ニュージーランド、ベトナムにのみ物品市場アクセスに関する米国提案を提出しており、既存の二国間 FTA については再交渉に応じない方針である。

日本の TPP 参加については、農産物の扱いが最大の焦点となっている。米国が自国の砂糖や乳製品などの関税撤廃を避けるために、もしかするとコメで譲歩するのではないかとの期待が日本側にある。それだけに、物品市場アクセスにおいてセンシティブ品目の扱いがどのようにされるか、今後の成り行きが大いに注目される。

### (3) 米国主導の危ない構図

物品市場アクセスだけではなく、投資、政府調達、知的財産権などの分野でも、参加国の利害が一致せず、意見の対立が生じている。投資につ

いては、投資家の保護、投資の自由化・円滑化などの規定をどの程度のレベルにするかが議論されている。米国は「国家対投資家の紛争処理手続き」を投資の優先事項としており、その受け入れに難色を示すオーストラリア、ニュージーランドと対立している。

政府調達は、WTO の政府調達協定 (GPA) に沿って議論されているが<sup>13)</sup>、地方政府の調達を適用対象とするかどうかの問題に加えて、マレーシアがセンシティブな自国民保護政策 (プミプトラ政策) との関連で問題を抱えており、その扱いが争点となっている。

知的財産権の保護についても、米国は独自の条文案を提出し、米韓 FTA にならって、WTO の TRIPS プラスの規定 (TRIPS 協定を上回る保護水準や保護範囲の規定) を盛り込むよう要求している。しかし、これと整合的でない国内制度を有しているニュージーランド、ブルネイ、ベトナム、マレーシアが反発している<sup>14)</sup>。

さらに、労働と環境についても、米国内では労働組合や環境保護団体の要求水準が高く、規定の実効性を

担保するために紛争解決の対象とするかどうか争点になっており、途上国との交渉は難航が予想される。

今後の TPP 交渉には紆余曲折がありそうだ。米国が自国の価値観を TPP のルールに反映させたいと考え、最近締結した FTA の一部を TPP の協定に盛り込むよう要求するのは、当然である。米国の提案どおりに TPP の協定が作られれば、米国の産業や企業にとっては大きな利益になるからだ。しかし、他の参加国も米国の提案によって自国が不利益を被らないよう交渉に臨んでいるため、すべて米国の要求どおりに交渉が進むものでもない。

TPA が失効中で批准法案の可決が容易でない状況下では、オバマ政権は米国の産業界や議会の意向に逆らえない。かといって、21 世紀の FTA モデルを目指してハードルを高くし過ぎると、他の参加国との軋轢を招いて TPP 交渉が失速してしまう恐れもある。現実を見据えて、オバマ政権がハードルの高さをどう設定するかが、今後の交渉の成否を左右する大きなカギといえる<sup>15)</sup>。

## 6. TPP を通じた米国の対日圧力

### (1) TPP 亡国論の誤解

日本の TPP 参加については、「平成の開国論争」に見られるように、米国の対日要求を恐れて反対を唱えているケースが少なくない。米国による対日陰謀説までも飛び出している<sup>16)</sup>。

USTR が毎年議会に提出する「外国貿易障壁報告書」や、毎年サミットにて開催される日米首脳会談に向けて公表される「日米規制改革及び競争政策イニシアティブ」の報告書などで取り上げられている優先度の高い対日要求項目（コメなどの農産物以外では、例えば、医療サービス、郵政民営化、牛肉など）については、日本の TPP 参加と絡めて、米国政府が日本に対して圧力をかけてくる可能性は否定できない。実際、USTR のカーク代表は 2010 年 11 月、前原外相（当時）と会談し、米国産牛肉の輸入制限や保険分野の競争条件の設定のあり方など、米国側が非関税障壁とみなしている問題の解決が、日本の TPP 参加の条件だとの考えを示した<sup>17)</sup>。

しかし、日本が TPP 交渉に参加したとしても、米国がこれらの要求項目を個々に TPP 交渉の場において取り上げる可能性は低く、引き続き日米の二国間協議の懸案事項として議論していくことになる。

最も重要な点は、米国がどのような要求をしてきても、「内国民待遇と最恵国待遇の原則を遵守し、WTO 協定との整合性を確保する」という基本方針にもとづき問題解決を図っていくという日本の姿勢を示すことである。日本に求められているのは、米国の圧力を恐れない、理不尽な要求なら断固応じない、したたかな経済外交だ。以下、紙幅の制約で農産物は別の機会に譲るとして、医療、郵政、牛肉の問題点を取り上げてみよう<sup>18)</sup>。

## (2) 医療分野を狙う米国

米国は、従来から日本に対して株式会社が医療機関の経営に参入することができるよう求めている。当然、内国民待遇にもとづき、米国の企業を医療分野に参入させるのが狙いだ。これに対して、株式会社の医療サービスへの参入に強く反対しているの

が、日本医師会である<sup>19)</sup>。公的保険の対象となる保険診療よりも、全額患者の自己負担となる自由診療の方が利益率は高いので、株式会社が参入すれば、自由診療を積極的に導入するようになる。保険診療の減少で公的保険の給付範囲が縮小し、国民皆保険制度が形骸化するというのである。

また、米国は、保険診療と自由診療を組み合わせた「混合診療」の解禁を要求しているが、これも医師会が反対している。解禁すれば、医療保険制度の財政負担を抑制するため、最先端の高額な治療法については公的保険の範囲から外され、高額な自由診療の対象となる。低所得層は高度の治療を受けられなくなり、所得格差による医療の不平等が生じるというのである。

さらに、混合診療の解禁と株式会社の参入によって、自由診療の市場が拡大すれば、高額な治療費負担のリスクを回避するために、民間保険に対する需要が高まるであろう。このため、米国は民間保険への参入も要求している。米国の保険会社は自由診療を対象とした保険によって莫

大な利益を上げることができるからだ。

これらの要求は、2006年6月に公表された「2006年日米投資イニシアティブ」でも明示されている。しかし、通常、サービス貿易で約束されるのは、一定の国内規制を前提とした最恵国待遇と内国民待遇の原則である。米国が TPP 交渉で医療サービスの自由化に踏み込み、日本の制度が大きく変更させられると疑心暗鬼になることはない。

WTO や TPP 参加国の既存の FTA では、社会保障は交渉の対象から外されている。TPP も同様と考えるべきだろう。株式会社の参入については、医療法（第7条5項）により、営利を目的とした医療機関の開設・経営は原則として認められていない。混合診療については、医療保険制度が各国で異なるため共通ルールとして規定される可能性は低い。だが、規制緩和の一環として混合診療の解禁を求める声が以前から国内でも高まっているので、TPP とは関係なく、国内問題としてその是非を議論すべきであろう。

### （3）郵政民営化の見直し

米国は、日本に対して長年にわたり郵政民営化を要求し続けてきた。2005年の解散・総選挙で郵政民営化が実現したが、2009年の政権交代により郵政民営化の見直しが行われている<sup>20</sup>。米国はこれを自由化に逆行する動きとみて、反発を強めている。

2011年3月に公表された USTR の「外国貿易障壁報告書」では、日本郵政の保険・銀行業務、宅配業務が、同一のサービスを提供する民間企業と比べて極めて優遇されていると指摘している。こうした優遇措置は「民業圧迫」であり、外国企業を含む民間企業に悪影響を及ぼすとして、米国は、日本郵政各社と民間企業との間に対等な競争条件を確立するよう日本に要求している。

米国がとくに問題視しているのは、2010年4月に閣議決定された郵政改革法案だ。同法案は日本郵政に新たな競争上の優位を与えるもので、サービス貿易に関する一般協定（GATS）に反すると米国は批判を強めている。

米国は、対等な競争条件が確保されるまで、日本郵政の業務に対する

制限を維持するよう要求していたが、同法案は、事業範囲の拡大を容認している。競争上の優位を取り除くことなく、日本郵政に新商品の販売(かんぽ生命が「がん保険」に参入)を認めることになれば、この問題を悪化させかねない。同法案は未だ成立に至っていないが、その扱いについては慎重さが求められる。日本としては、WTO協定等との整合性を確保するために、競争条件の公平性に十分に配慮した対応を図る必要がある。

#### (4) BSE と米国産牛肉

USTR は、「外国貿易障壁報告書」の中で、日本の米国産牛肉輸入問題を非常に優先度の高い課題と位置付けている<sup>21)</sup>。2003年12月に米国でBSE(牛海綿状脳症)感染牛が発見された直後、日本は米国産牛肉の輸入を禁止したが、2005年12月に条件付きで輸入禁止を解除した。その条件とは、「月齢20カ月以下の若い牛の肉であること」、「脳や脊髄といった特定危険部位を除去していること」である。この2つの条件は現在も続いている。

米国はこれを非関税障壁だとして、

日本に月齢制限の撤廃を強く求めている。2009年5月、国際獣疫事務局(OIE)の総会で、BSE問題に関して月齢条件を撤廃する決議が採択された。これにより、特定危険部位の除去などの一定の処理が行われていれば、BSE発生国でも月齢に関係なく牛肉を輸出することができることになったからだ。ただし、OIEコードには加盟国の国内基準や貿易当事国間の合意をしのぐ強制力はないため、米国産牛肉の日本向け輸出プログラムのように、当事国間でより厳密な基準を設定することは可能とされている。

2011年3月、共和党のジョハンズ上院議員ら27人の上院議員が、2011年3月、日本のTPP参加については米国産牛肉の市場開放を条件にすべきだとの書簡をオバマ大統領に送った<sup>22)</sup>。今後、TPP参加に絡めて米国産牛肉の輸入制限の見直しを日本に迫る動きが強まりそうだが、日本に制限撤廃を求めているUSCA(米国内産牛肉生産者協会)が、他方では、TPP交渉でニュージーランド産牛肉に対する米国の輸入制限措置(関税割当)が撤廃されることに強く反対



している。エゴ丸出しとしか言いようがない。

TPP 交渉では過去の FTA と同様、食品安全規制については手続きの迅速化や透明性の向上が主たる交渉内容となっている。米国産牛肉の輸入制限問題は、米韓 FTA 交渉でも別扱いされているように、TPP とは関係なく、別途、日米二国間の懸案として WTO 協定との整合性の観点から協議を続けていけばよい。

## 7. TPP 交渉の行方と日本の対応

### (1) TPP は日本の EPA の延長上

国内を拠点としたグローバルなサプライチェーンの構築が、日本経済のダイナミックな成長を可能にする。サプライチェーンがグローバル化するなか、日本企業にとって望ましいビジネス環境は、同一のルールができる限り広範な地域で適用されることである。

しかし、先進国と途上国、とりわけ新興国との対立が顕在化しやすい WTO の場では、ルール作りはますます困難になりつつある。セカンド・ベストの選択として、TPP のような

場で、米国など先進国と協調しながら WTO プラスのルール作りを進め、途上国にルールの受け入れを求めていくことは、日本にとっても大きなメリットだ。

本当に「TPP は米国政府と産業界が一体となり、日本の構造改革を成し遂げようとする、米国に都合のよい日本改造計画にほかならない」のだろうか<sup>23)</sup>。TPP の対象とされている分野は、環境と労働、分野横断的事項を除き、ほとんど日本がこれまで締結した EPA (経済連携協定) で対象としてきた分野である。その意味で、TPP は EPA の延長上のものであり、日本が TPP に参加するからといって、米国の制度とルールを無理やり押しつけられるわけではない。途上国にとってはハードルが高く課題も多いかもしれないが、「TPP=日本に仕掛けたとてつもない罠」と、被害妄想に陥る必要は決してない。

むしろ、サプライチェーンの効率化に関する米国の提案は、日本も前向きに受け止めるべきだ。サプライチェーンの効率にとって必要な貿易の円滑化については、米国が最近締結した FTA などに盛り込まれてい

るペーパーレス（電子証明）、シングル・ウィンドウ<sup>24)</sup>、原産地証明の簡素化などがTPPに導入される可能性が高い。これは、日本の産業界にとっても大きな利益になる。

日本経団連も最近の報告書の中で、公平な競争条件の確保（関税撤廃など）、貿易手続きの簡素化、模造品・海賊版対策の強化、電子商取引の自由化、インフラ輸出関連の政府調達開放、制度・規格の調和、外国投資に対する差別撤廃と投資仲介制度の導入などが、TPPを通じて実現すべき重点項目だと主張している<sup>25)</sup>。

## （2）交渉の見通しと日本の対応

参加9カ国によるTPP交渉は、すでに6月のベトナム会合まで終了している（表3）。11月のAPECハワイ会議まであと残った会合は、9月の米国と10月のペルーだけとなった。しかし、物品市場アクセスの自由化例外品目、投資、政府調達、知的財産権、紛争処理の適用除外項目（環境、労働含む）などは調整が難航し、11月の段階までに合意に達することができない状況である。このため、来年の大統領選挙を睨んで、当初オ

バマ政権が描いたTPP妥結までのシナリオは、狂い始めている。11月のAPECハワイ会議までに「TPPの合意を目指す」という当初の目標は、「大まかな輪郭(broad outlines)を固める」という表現にトーンダウンした<sup>26)</sup>。

TPP交渉は越年することになるが、2012年は米大統領選の影響で、交渉の実質的な進展はほとんど期待できない。TPPの合意は2013年に先送りとなりそうだ。6月判断を先送りした日本にとっては、まだ首の皮一枚つながっている感じだが、条文草案づくりも始まっており、TPPの協定の基本的な部分の大半は固まってきているとも伝えられている。しかも、カナダのケースのように、交渉参加を決定しても参加が認められるという保証はない<sup>27)</sup>。交渉参加が認められるにしても早くも90日後になる。したがって、TPP参加の決断が遅れるほど、TPP交渉において日本の考えが反映される余地が少なくなることは否めない。TPPに参加しないのであれば別だが、そうでなければ参加のタイミングは早い方が得策である。日本政府は、11月のAPEC開催をメドにTPP参加を決断すべきだ<sup>28)</sup>。

表 3 TPP 交渉の経緯と予定

回	年 月	開催国	主な交渉内容
1	2010年 3月	オーストラリア	幅広い交渉対象分野で議論 既存の FTA の存続を確認 市場アクセス交渉の進め方（選択型） 合意 横断的事項を集中議論、条文草案の作成開始 各論点にかかる交渉分野の明確化 多くの分野でテキストベースの交渉開始 すべての交渉分野で条文に関する議論進展
2	2010年 6月	米国	
3	2010年 10月	ブルネイ	
4	2010年 12月	ニュージーランド	
5	2011年 2月	チリ	
6	2011年 3月	シンガポール	
7	2011年 6月	ベトナム	
8	2011年 9月	米国	
9	2011年 10月	ペルー	
	2011年 11月	米国（ハワイ）	APEC 首脳会議で大枠の合意を目指す

（出所）経済産業省資料。

注

- 1) 東アジアの広域 FTA をめぐる ASEAN+3 と ASEAN+6 の確執は、東アジアサミットに米国とロシアが参加し、ASEAN+8 というという枠組みが登場したため、一層複雑な様相を呈している。
- 2) 佐々木高成「米国の対アジア FTA 戦略」、馬田啓一・木村福成編著『検証・東アジアの地域主義と日本』文眞堂、2008年、第10章。
- 3) 2010年12月、米韓 FTA の再交渉が合意に達した。批准待ちの米韓 FTA は、

輸出倍増を掲げるオバマ政権の国家輸出戦略の試金石であった。

- 4) 山澤逸平『2010年日本 APEC アジア太平洋協力:21世紀の新課題』ジェトロ、2010年、69～70頁。
- 5) 各作業部会の論点については、石川幸一「TPP 交渉と論点 (1) (2) (3)」国際貿易投資研究所『フラッシュ』138、139、140、および石川幸一「新しい協定となる TPP」『季刊 国際貿易と投資』No.84 などが詳しい。
- 6) Letters of Ambassador Ronald Kirk to Speaker of the House Nancy Pelosi and

- Senate President Pro Tempore Robert Byrd, 14 December 2009.  
([http://www.ustr.gov/webfm\\_send/1559](http://www.ustr.gov/webfm_send/1559))
- 7) 2010年3月に議会に提出された USTR (通商代表部) の報告書「2010年の通商政策課題と09年の年次報告」(United States Trade Representative, 2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report, March, 2010) では、オバマ政権が目標とする雇用促進のための輸出倍増計画の具体的な手段として、7つの通商政策が示されている。馬田啓一「日米経済関係の危うい構図－米国の国家輸出戦略と日本への影響」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本通商政策論－自由貿易体制と日本の課題』文真堂、2011年、第3章。
- 8) U.S. Business Coalition for TPP, “Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Principles,” September 30, 2010.
- 9) 外務省高官の発言。
- 10) 3つのFTAの批准問題は、瀧井光夫「米国のTPP参加交渉と貿易関連問題」『季刊国際貿易と投資』No.84が詳しい。
- 11) The White House, Press Release, “Remarks by the President in State of Union Address,” January 25, 2011.
- 12) Congressional Research Service, “The Trans-Pacific Partnership Agreement,” November 1, 2010.  
(<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40502.pdf>)
- 13) GPA 締結国は9カ国中、米国とシンガポールのみ。
- 14) なお、米国の産業界や議会は米政府に対して、TPPにおいて米韓FTAを上回る水準の規定を要求している。
- 15) Shiro Armstrong, “TPP needs less haste, more caution”, East Asia Forum, April 17, 2011. Claude Barfield, “The TPP: A Model for 21<sup>st</sup> Century Trade Agreements?” East Asia Forum, July 25, 2011.
- 16) 例えば、中野剛志『TPP 亡国論』集英社、2011年、浜田和幸『恐るべきTPPの正体』角川マーケティング、2011年など。
- 17) 『日本経済新聞』2010年11月15日付。
- 18) 山下一仁「TPPを巡る論点と検討事項」mimeo。
- 19) 日本医師会「日本政府のTPP参加検討に対する問題提起－日本医師会の見解－」(定例記者会見) 2010年12月1

- 日。
- 20) 中里孝「郵政事業の抜本的見直しをめぐる論点」『調査と情報』第 680 号、2010 年 6 月。
  - 21) 奥智之「Obama 政権の輸出倍増戦略に向けての取り組み—対日牛肉輸出の全面再開もそのひとつ」三菱東京 UFJ 銀行、Washington D.C. Political and Economic Report、2010 年 5 月 14 日。
  - 22) 『日本経済新聞』2010 年 7 月 9 日付。
  - 23) 浜田前掲書、5 頁。
  - 24) シングル・ウィンドウ（窓口の一本化）とは、関係機関の各システムを相互に接続・連携させることにより、各輸入関連手続に共通する情報の重複入力の手間を省き、複数の行政機関への申請を一つの窓口で行うことを可能にする制度。
  - 25) 日本経団連「我が国の通商戦略に関する提言 別添—TPP を通じて実現すべき内容—」2011 年 4 月。
  - 26) 2011 年 5 月、米国モンタナで開催され
- た APEC 貿易担当大臣会合の機会を捉え、TPP 交渉参加国閣僚会合が行われた。Office of the United States Trade Representative, Press Release, “Joint Statement from Trans-Pacific Partnership Ministers Meeting on Margins of APEC in Big Sky, Montana”, May 19, 2011. (<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/may/joint-statement>)
- 27) カナダの酪農問題によって TPP 交渉が長引くことを恐れたオバマ政権が、カナダを外したとする説がある。Financial Post Comments (Canada), “U.S. Keeping Ottawa out of Trans-Pacific Partnership Talks,” November 8, 2010. (<http://opinion.financialpost.com/2010/11/08/canada-frozen-out/>)
  - 28) 詳しくは、馬田啓一「通商戦略の潮流と日本の選択」国際貿易投資研究所『フラッシュ』141 (<http://www.iti.or.jp/flash141.htm>) を参照。