

TPPと日米経済関係： 強気な米国と弱気な日本

馬田 啓一 *Keichi Umada*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員
杏林大学 教授

要約

- ・米大統領選でオバマ大統領が再選した。TPP交渉の再加速に向けた取り組みが注目される。TPP交渉は、アジア太平洋の新たな通商秩序に向けたルールづくりの場となっている。日本が置き去りにされてよいはずがない。
- ・これまで締結した日本のFTAは、経済協力と引き換えに農産物を例外扱いにしたが、これからのFTAはこの手法が通用しない。TPP参加は今後の日本のFTA戦略の展開にとって試金石だ。
- ・TPP交渉参加のほか、日中韓FTA、RCEP、EUとのFTA交渉開始が、日本にとって目下焦眉の課題である。日本は、TPP交渉を先行させることによって、他のFTA締結交渉においてイニシアティブを発揮することができる。
- ・日米事前協議は自動車で躓いている。この問題は棚上げし、日米経済調和对話において期限限定で解決を図るという妥協案で政治決着させるのも一案だ。
- ・日本にとって、TPP参加は経済上の利益だけでなく、安全保障の上からも重要である。日米関係の強化にもつながり、尖閣諸島をめぐる対立する中国への牽制の効果も期待できる。
- ・仮にTPPに参加せず、米国抜きのRCEPや日中韓FTAに肩入れすれば、米国に日本の「脱米入亜」を懸念させ、対日不信を招くことになる。

はじめに

米大統領選で民主党のオバマ大統領が再選を果たした。米国が主導する環太平洋経済連携協定（TPP：Trans-Pacific Partnership Agreement）の交渉は、交渉参加国の利害対立と米大統領選の影響で停滞し、最終合意の時期が2012年末から2013年以降に先送りされた。

米経済の成長と雇用拡大を目指す米国にとって、アジア太平洋地域との経済連携の強化は通商政策の柱だ。2期目のオバマ政権はTPP交渉の加速に全力を挙げる見通しである。

一方、日本は政局に翻弄されて、TPP交渉への参加を決められないでいる。最大のネックは農産物の関税撤廃だ。

米国はTPP事前協議を通じて、懸案である日本の非関税障壁の撤廃を要求し、郵政、牛肉、自動車の3分野での問題解決がTPP参加の条件であるとしている。正念場を迎えた日本。TPP交渉参加に向けて米国との膠着した協議を進展させなければならない。

米国が「アジア太平洋国家」とし

てアジア重視の戦略を打ち出していることは、アジア太平洋地域の安定と繁栄にとって大きな意味を持つ。

TPPを主導する米国が同盟国日本をどう位置づけ、中国とはどのような関係を築くつもりなのか。強気な米国の本音はどこにあるのか、しっかりと見極める必要がある。

今年8月に米国の議会調査局が、「日本のTPP参加可能性とその含意」と題する報告書をまとめた。TPPの信頼と発展のため日本の参加が不可欠だと結論づけている。

日米同盟の深化のためには、外交・安保だけでなく経済連携も重要であり、TPPはその有効な手段である。野田政権の腰が定まらないなか、ついにオバマ政権は痺れを切らし、弱気な日本に対してTPP参加の決断を促す事態となった。

TPPは日米経済関係にとって大きなチャンスである。日本がTPPに参加すれば、日米経済関係は再び活性化する。そうした問題意識から、本稿は、日米経済関係に焦点を当てながら、日本のTPP参加の意義と課題について分析する。

1. 日米経済関係の新たな構図

(1) 変わる日米中トライアングル：日中逆転

米国と日本はGDP（国内総生産）でそれぞれ世界第1位と第3位の経済力を誇り、両国のGDPを合わせると世界の3割を超える。両国は重要な経済パートナーであるが、ここ数年でお互いの相対的な重要性は弱まっている。

中国の台頭によって日米間の貿易構造が大きく変化している。日米貿易の推移をみると、米国の貿易相手国として日本のウェイトは低下傾向にあり、例えば、米国の輸入額に占める日本のシェアは、1990年の

18.1%から2011年には5.8%にまで低下し、逆に、中国からの輸入は、同3.1%から18.1%に増加している。

この結果、日本は輸入において、中国、カナダ、メキシコに次ぐ4位にまで後退している。輸出も同様で、日本は第4位である。なお、日本にとって米国は輸出入ともに中国に次いで第2位となっている。

また、貿易収支の不均衡については、2000年に中国が日本を抜いて米国の最大の貿易赤字国となっている。2011年の米国の貿易赤字（国際収支ベース）は5,580億ドル、このうち対中貿易赤字が2,950億ドルで、対日貿易赤字（626億ドル）の5倍弱となっている。

図表1 米国の国別輸出入額（2011年）

（単位：億ドル、%）

	輸出額	シェア	輸入額	シェア
日本	657	4.4	1,289	5.8
中国	1,039	7.0	3,993	18.1
世界	14,804	100.0	22,078	100.0

（注）米国商務省のデータ（通関ベース）

（資料）ジェトロ

対日貿易赤字の比率は、1991年の58.4%を境にその後徐々に低下し、2011年には11.2%となっている。これに対して、対中貿易赤字の比率は増加傾向にあり、2011年には52.8%に達している。

このような構造変化を反映して、かつては日米を中心に生じていた貿易摩擦は、今や米中へとシフトしている。米議会の激しい非難の矛先は日本でなく、もっぱら中国である。

2001年の中国のWTO加盟以降、中国からの輸入が急増し、米国内では中国の「国家資本主義」に対する警戒感が高まっている¹⁾。米政府は国内産業を保護するため、中国製品に対してセーフガードやアンチダンピング、相殺関税などの貿易救済措置を頻繁に発動している。また、中国が不公正な貿易慣行を行っているとして、WTOに提訴するケースも増えている。

(2) 米国のアジア回帰と TPP

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。米国は、今後も成長が見込まれる東アジア市場を取り込むことが米経済の

成長にとって不可欠だと考えている。

このため、米国は、米国抜きで東アジア共同体構想（ASEAN+3ないしASEAN+6）に向けた動きを牽制するため、TPPをテコにFTAAP（Free Trade Area of Asia-Pacific：アジア太平洋自由貿易圏）を実現させようとしている。

米国がTPP交渉を主導しようとしているのは、TPPに盛り込まれる「WTOプラス」の新たなルールが、アジア太平洋地域における新たな通商秩序のベースとなる可能性が高いからだ。米産業界は、TPP交渉をアジア太平洋地域における米企業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。

だが、TPPに対する米国の真の狙いはもう一つある。TPP交渉を主導するインセンティブは、米産業界にもたらすビジネス上の利益はもちろんであるが、中国の台頭に対抗し、東アジアにおける米国の地政学的な影響力を回復することにある。

米国は2001年の同時多発テロ以降、イラクやアフガニスタンなどで対テロ戦争に忙殺されている隙に、東アジアにおける中国の影響力拡大

を許してしまった。米国が「アジア回帰」(＝米国の外交政策の優先課題をアジア太平洋地域に向けて再調整)を強めるのは、中国が東アジアの覇権を握れば米国は東アジアから締め出され、米国の権益が大きく損なわれてしまうのではないかとの懸念が米国内で高まり、米国としても黙って手をこまねているわけにはいかなくなったからである。米国は、中国の台頭に対して経済的・軍事的に対抗するつもりだ。

米国は、TPPを「米国の太平洋の世紀」(America's Pacific Century)を確保するための戦略の手段として位置づけている²⁾。TPP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方針だ。米国のアジア関与にとって、安全保障分野での米軍の前方展開と経済分野でのTPP推進は車の両輪といえる。

2. なぜ日本はTPPに参加すべきなのか

(1) 米韓FTAの影響：米市場で苦戦

米韓FTAの締結が日本の産業界に与えた衝撃は大きい。日本企業は、米国市場で韓国企業と激しいシェア争いを繰り広げているが、2012年3月の米韓FTA発効によって不利な競争を強いられることになった。日本企業が韓国企業と同じ土俵に立つためには、米国が主導するTPPへの参加が不可欠だ。事実上日米FTAに匹敵するTPPによって、日本は米韓FTAの効果を相殺することができる。

米韓FTAにもとづく関税撤廃による韓国の優位性は徐々に顕在化していこう。自動車については5年目までは現行の関税が維持されるので、日本がまだ優位にあるが、電気機械はすでに韓国の追い上げが激しく、韓国企業は日本にとって大きな脅威となっている³⁾。

図表2 米国の日韓からの商品別輸入実績

(単位：億ドル、%)

輸入先	品目	2009年	2010年	2011年	シェア
日本	輸入総額	958	1,205	1,288	100.0
	自動車・同部品	314	415	410	31.8
	一般機械	194	248	311	24.1
	電気機械	153	183	182	14.1
韓国	輸入総額	392	488	566	100.0
	電機機械	142	152	160	28.2
	自動車・同部品	71	92	119	21.0
	一般機械	67	93	103	18.1

(資料) ジェトロ

(2) TPP 交渉はアジア太平洋の ルールづくりの場

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カ国が締結したFTA(P4と呼ばれる)に、2008年に米国、豪州、ペルー、ベトナム、2010年にマレーシアが加わり、これまで9カ国で21分野について交渉が進められてきた。今年6月にカナダとメキシコの交渉参加が認められ、12月からのTPP交渉は11カ国で行われることになる。

TPPは「21世紀のFTA」(21st century Trade Agreement)と位置づけられ、高度で包括的なFTAを目指している。例外なき関税撤廃のほか、

WTO プラスのルールづくりを目指し、政府調達、知的財産権、競争政策、投資、環境、労働のほか、これまでのFTAでは検討されなかった分野横断的事項(cross-cutting issues)も含まれる。

2010年3月に開始されたTPP交渉は、米国の思惑通りには進んでいない。センシティブな問題をめぐり調整は難航している。このため、当初、2011年11月のAPECハワイ会合までにTPP交渉の最終合意を目指していたが、「大まかな輪郭(broad outline)を固める」にとどまった。

9カ国首脳によるTPPの大枠合意は、TPPの基本的な方針とこれまでの交渉結果などを簡単にまとめたも

のだ。厄介な問題はすべて先送りされた。米国の大統領選挙の影響で2012年中の妥結もかなわず、TPP交渉は2013年以降にずれ込むことになった。

このように、TPP交渉は、アジア太平洋地域の新たな通商秩序に向けたルールづくりの場となっている。したがって、TPPに交渉段階から参加しなければ、アジア太平洋地域の重要なルールづくりに参加することができなくなり、日本に不利なルールを押しつけられる恐れもある。ましてやTPPに参加しなければ、域外差別、域外国としての不利益（貿易転換効果）を被るという点で、日本経済の被る打撃は大きい。

アジア太平洋地域における新たな通商秩序がTPP交渉によって作られようとしているときに、国益上、日本がこれに全く関与しないで済まされるのだろうか。日本が置き去りにされてよいはずがない。

(3) TPPは日本のFTA戦略の試金石

TPPは、内容上、日本がこれまで締結したFTAとどこが違うのか。こ

れまでのFTAは、ASEANなどアジア諸国との間で締結された二国間FTAである。相手国のほとんどは途上国に分類され、中小企業・人材育成の支援などの経済協力を条件に、農産物の関税撤廃に関してはコメなどセンシティブ品目の例外措置を確保してきた。しかし、先進国（しかも農産物の輸出国）も参加している広域FTAのTPPについては、もはやこの手法が通用しない。

今後、農産物の例外扱いを認めない国・地域とのFTA交渉は難航が予想される。このため、2010年11月に閣議決定された「包括的経済連携に関する基本方針」では、主要貿易国・地域との高いレベルの経済連携を目指す方針を打ち出した。競争力強化などの抜本的な国内改革をまず先行的に進め、センシティブ品目に配慮しながらも、最初から例外扱いせず、すべての品目を自由化の対象にしている。

TPPは、貿易自由化は原則例外を認めず、加えて「WTOプラス」のルールづくりなど、極めて高度で包括的なFTAを目指している。日本がTPPに参加するためには、農産物の

自由化や国内の規制改革など、これまでの FTA では避けてきた痛みを伴う国内改革が必要となる。

とくに、もはやジリ貧の状態といえる国内農業は、体質強化のための改革が不可欠だ。TPP と農業の両立を図るため、これまで先送りしてきた農業改革を進めねばならない。農業保護の手段を価格支持（関税）から所得補償（直接支払い）に切り換えるべきだ。農業担い手の確保、農地集積による大規模化、農業の成長産業化など、農業再生に向けた取り組みは待ったなしである⁴⁾。

TPP 参加のためのハードルは、他の FTA 締結を進めるためにも越えなければならないものである。TPP 参加を決断できるか否かは、今後の日本の FTA 戦略の展開にとっての試金石といえる。

(4) TPP 参加の相乗効果：FTA 交渉力の強化

TPP 交渉参加のほか、日中韓 FTA、RCEP（Regional Comprehensive Economic Partnership：東アジアの地域包括的経済連携、ASEAN プラスの FTA）、EU との FTA 交渉開始が、

日本にとって目下焦眉の課題である。日本は、TPP 交渉を先行させることによって、他の FTA 締結交渉においてイニシアティブを発揮することができる。

昨年 11 月、日本政府が「TPP 交渉参加に向けて関係国との協議に入る」と表明したとき、経済連携交渉の流れは日本に有利に働くかに見えた。米国主導の TPP 交渉に日本が参加すると見て、中国と EU は日本との経済連携を急いだからである。

しかし、その後 1 年が経過しても国内調整の遅れから TPP 交渉の事前協議が進まず、TPP 交渉参加のメドは立っていない。この日本の足踏みが、日本の FTA 戦略のシナリオを大きく狂わせ始めている。

日中韓 FTA については今年 5 月の日中韓首脳会談で年内の交渉開始を合意したものの、余裕を取り戻した中国は中韓 FTA の交渉を先行させるなど、交渉の先行きには不透明感が漂う。RCEP も 2015 年の交渉妥結を目指すことになったが、同床異夢の交渉は中国の出方次第、まだまだ紆余曲折が予想される。

日本と EU の経済連携に向けた動

きも中途半端な状態で止まっている。欧州委員会と欧州議会は交渉開始の方針を打ち出しているが、交渉に入るには 27 カ国の同意が必要だ。EU がもたついているのは、ユーロ危機で苦境に陥った自動車産業を抱えるフランスやイタリアなどが、日本との貿易自由化に消極的だからだ。日 EU の FTA は、TPP 交渉の進み具合を睨みながらの状態である。

TPP 交渉への参加は、その相乗効果によってその他の FTA 締結に向けた日本の交渉力を強化する大きなテコになる。米国が主導する TPP の交渉参加は、米国を強く意識している EU や中国を突き動かし、FTA 交渉を日本に有利に導くものと期待される。

(5) なぜ日米 FTA よりも TPP なのか

TPP の問題が浮上するまでは日米 FTA の議論が盛んであった。米国が参加する TPP への日本の参加は、事実上の日米 FTA であると言われることが多い。しかし、そうは言っても、二国間 FTA と広域 FTA、二国間交渉と多国間交渉という違いからも

わかるように、日米 FTA と TPP は異なるものとみるべきであろう。なぜ日米 FTA よりも TPP なのか、ポイントを整理しておく。

① 二国間 FTA と広域 FTA

日本企業は、原材料の調達から生産と販売まで、サプライチェーン(供給網)のグローバル化を進めている。サプライチェーンの効率が日本企業の競争力を左右し、日本経済の成長にも影響するからだ。

サプライチェーンの効率化という点からみると、二国間 FTA よりも広域 FTA の方がメリットは大きい。原産地規則について累積方式の採用を可能にするからである。「累積」とは、ある産品が A 国で生産される場合、その生産に用いられた B 国の原材料を A 国の原産材料と見なすことである。広域 FTA の下では、二国間 FTA に比べて原産品として認定されることが容易となる。

規制が各国バラバラであると、企業は国ごとに対応を変えなければならず、生産効率も落ちる。各国の規制の調和・統一を目指すことができる点も、広域 FTA のメリットだ。

その他、投資や競争政策、知的財産権、貿易円滑化など WTO プラスのルールづくりについても、参加国が多い広域 FTA の方が効果は大きい。

② 二国間交渉と多国間交渉

日本の対米交渉力について、国内では懐疑的な見方が多い。しかし、日米二国間交渉では米国の圧力に屈する項目でも、TPP のような多国間の交渉では他の国と共闘が組めるので負けるとは限らない。また、交渉項目が多いときには、項目ごとに交渉参加国の利害関係、攻守関係が異なるので、共闘を組み変えることができる。

TPP 参加における最大の課題は農業である。日本の FTA 交渉の足かせとなっている。農産物の輸出国である米国や豪州などが、日本に対して農産物の関税撤廃を求めているので、これまでのように高関税で農業を保護する政策を続けようとして、農産物の例外扱い（自由化対象からの除外）に固執すれば、日本は孤立するかもしれない。ただし、保護の手段に関税から直接支払い・所得補償に

転換するという方針を打ち出すことができれば、孤立は避けられ、逆に交渉の主導権を握れる。

他方、TPP では米国と共闘して、途上国に対して厳しい投資規制の撤廃、海賊版・模倣品の取り締まり強化、政府調達開放、工業品の関税撤廃など、WTO の交渉でもいまだ実現できていない項目を要求できる。

TPP 反対論の間違いは、これまで二国間協議で米国から一方的に要求されてきたことが、TPP 交渉の場でも必ず要求されると考えている点だ。確かに米国は公的医療保険制度の見直しを日米の二国間協議で要求したかもしれないが、公的医療保険のような政府によるサービスは、WTO サービス交渉の範囲から外れており、これまでの FTA 交渉でも扱われていないし、TPP 交渉でも対象となっていない⁵⁾。

3. TPP 反対論は反米・嫌米？

(1) 避けられない規制・制度改革

米国は、21 世紀型 FTA とよばれる TPP の重要な要素として、国内規制・制度を含む非関税障壁の撤廃や

調和を参加国に求めている。このため、TPPへの参加によって日本に経済的打撃が及ぶのではないかとの懸念が広がっている。

TPP交渉では21分野について24の作業部会が設置。TPPが包含する領域は広範である。しかし、「分野横断的事項」以外は、そのほとんどがこれまで日本のFTAにおいて扱われている分野である。なぜTPPに関してだけ強い反対が生じているのか。

TPP反対派は、「TPPはアメリカン・スタンダードの押しつけである」と主張。日米の二国間協議による対日要望（年次改革要望書等）や米USTRによる外国貿易障壁報告で指摘されている日本の障壁を、米国がTPPを利用して撤廃させようとしていると反発している。

米国による対日陰謀説までも飛び出しているが、「TPPは米国の政府と産業界が一体となり、日本に仕掛けた罠だ」と、被害妄想に陥る必要は決していない。

TPP参加に伴い、農業改革や規制緩和など様々な国内改革が必要となるのは確かだ。しかし、それらの改革は、本来、TPP交渉参加に伴う外

圧によって行われるべきものではない。改革の必要性は国内で以前から指摘され認識されていたものであるが、圧力団体の利害が絡み、国内調整が難しく先送りされてきたものが多い。この際、TPP交渉参加を契機に国内改革に取り組むべきだ。

(2) なぜEUとのFTA協議は反対されないのか

EUが日本との経済連携に向けてようやく動き出した。EUの執行機関である欧州委員会が今年7月、加盟国に正式な交渉を開始するよう提案した。この提案に対して、欧州議会はこれまで、日本側の非関税障壁の撤廃に向けた取り組みが不十分な上、日本車輸入の急増の恐れがあるなどとして、交渉開始に慎重な姿勢を示してきた。

しかし、10月、欧州議会は、交渉から1年以内に日本側の取り組みに進展が見られない場合は交渉を中断することなど厳しい条件をつけた上で、交渉開始を承認する決議を採択した。ただし、交渉に入るには27カ国の同意が必要となるので、まだ楽観はできない。

ところで、EU は TPP と同様、非関税障壁を重視している。日 EU 規制改革対話における EU の対日要望は、牛肉輸入、保険、郵政事業、自動車、医薬品・医療機器など、米国の対日要望と重なり合う部分が多く見られる。

日本と EU との間の FTA 締結に向けた事前協議 (scoping exercise) については、国内で TPP のような強い反対はなかった。日本の FTA 締結交渉において、米国と EU ではなぜこゝも対応が異なるのか、不可解としか言いようがない。

(3) 毒素条項の検証：韓国の二の舞い？

日本で TPP 交渉参加をめぐる議論を二分するような激しい論争が繰り広げられていたとき、韓国でも米韓 FTA の批准に反対する運動が起こっていた。日本の TPP 反対派は、米韓 FTA 反対派の主張を TPP 論争の中で取り上げ、「米韓 FTA は韓国に不利な不平等条約だ」、「日本が TPP に参加すれば韓国の二の舞いになる」といった議論を展開している。米国が、TPP 交渉において米韓 FTA

の一部を TPP 協定に盛り込むよう提案しているからだ。

米韓 FTA の中で韓国に打撃を与えるとされる部分を「毒素条項」と呼ぶ。ISDS 条項やラチェット条項などがそれだ。しかし、「毒素条項」については誤解が多い⁶⁾。

① ISDS 条項

米韓 FTA は、ISDS (Investor-State Dispute Settlement : 国家対投資家の紛争処理手続き) 条項が含まれる。投資家が投資受入国の政策によって被害を受けたとき、ISDS 条項によって、国際仲裁機関に仲裁を要請することができる。

被害を被った投資家が政府を訴えたいとき、投資受入国の裁判所しか選択肢がない場合、政府に有利な判断が恣意的に下されないか不安である。そこでこのような投資家を保護するための規定が設けられた。

投資家が被る被害とはどのようなものを指すのか。米韓 FTA では、投資家の財産の収用や国有化、あるいはそれと同等な措置を取ってはならないとされている。収用や国有化は「直接収用」、それと同等な措置は

「間接収用」と呼ばれる。

間接収用は、直接収用のように財産権の法的権利が移転するわけではないが、政府の政策によって営業活動の継続が不可能になり、事実上財産権が剥奪される場合を意味する。

TPP 反対派はこの間接収用の可能性を問題視しているが、現実には相当程度の剥奪がない限り間接収用には当たらない。また、米韓 FTA では附属書 11-B で「公衆保険、安全、環境および不動産価格安定化のような正当な公共福祉のための措置は、原則的に間接収用にならない」と明示している。したがって、政府の措置で投資家が被害を被ったら何でも ISDS 条項で補償されるというわけではない。

TPP 反対派は、日本政府が外国企業から訴えられるマイナスの側面を強調している。しかし、日本企業が途上国で間接収用の被害を受けた場合には、途上国政府を訴えることができるというプラスの側面を見落としてはならない。海外投資を行う日本企業を保護する観点から ISDS 条項は必要である。

②ラチェット条項

ラチェット条項とは、歯車の逆回転を防止する装置（ratchet）に擬えて、一度進めた市場開放や規制緩和について、市場開放に逆行したり、規制を強化したりするような変更が許されない規定である。

例えば、外資出資比率規制において、FTA 発効後に 100%出資を認めた場合、相手国に対して外資出資比率を 75%などへ、より制限的な方向へ戻すことはできない。

この条項については、TPP 反対派によって「一度規制緩和をすると、BSE（牛海綿状脳症）が発生した場合でも、米国産牛肉の輸入を禁止することができない」といった批判が行われているが、これは誤りである。政府のすべての措置がラチェット条項に縛られるわけではない。食品の安全を守るための輸入禁止措置をとることはできる。

米韓 FTA の中でラチェット条項が適用されるのは、投資、サービス貿易、金融サービスの 3つの章のみであり、しかも附属書 I（現状維持義務留保表）に示された限定的な措置にしか適用されない。

③ネガティブリスト方式

ネガティブリスト方式とは、市場開放しない分野だけを指定するものである。指定した分野以外はすべて市場を開放しなければならない。

TPP 反対派は、米韓 FTA がサービス貿易の自由化についてネガティブリスト方式を採用していることを批判している。例えば、賭博やアダルト産業などが韓国に参入してきても、米韓 FTA によってこれを阻止できないと主張しているが、これは誤りである。

韓国政府は、市場開放が不適当なサービス分野は留保しており⁷⁾、また、留保表に載っていない場合でも、公の秩序維持のために必要な措置をとることは可能で、賭博やアダルト産業の参入は阻止できる。

しかし、留保されていない分野は自由化の対象となるため、新規に登場するサービスはすべて自由化させられるのではないかといった懸念もある。これについては、FTA 締結時に存在しない「新たなサービス」を包括的に留保しておくことによって、ネガティブリスト方式でも、新規のサービスがすべて自由化の対象とな

ることを回避することができる。

4. TPP 日米事前協議の攻防

(1) TPP 参加国との事前協議は不合理か

日本が TPP 交渉に参加するには9カ国すべての承認が必要である。承認手続きは国ごとに異なる。大半は閣議決定など政府の判断で済むが、米国の場合は議会の承認が必要である。TPP 交渉に新規参加国が加わる場合、米政府は、2007年に失効した貿易促進法で定められた手続きを踏襲し、交渉を開始する少なくとも90日前までに、議会への通知等を行うことになっている。現時点で日本は6カ国と協議を終え、日本の参加への支持を取り付けたが、米国、豪州、NZとの協議は継続中である。

オバマ政権は、米国が日本の参加を支持する条件として3つの問題を挙げている。①米国産牛肉の輸入規制、②米国産自動車の日本市場へのアクセス、③日本郵政グループの保険業務に対する優遇である。

米国の産業界の大半は、米国の物品・サービスの日本市場へのアクセ

スに関して、日本が懸案事項を解決できるのならば日本のTPP参加を支持すると表明している。しかし、米自動車産業は日本のTPP参加に強く反対しているため、日米事前協議の先行きについては予断を許さない。

ところで、TPPへの新規参加に関しては、参加国すべての合意を必要とするだけでなく、すでに合意されている協定内容を受諾しなければならない。新規参加国にこうした参加条件が課される理由としては、高いレベルの包括的なFTAを実現するために、新規参加国が加わるたびに協定内容を再交渉するのでは大変であるからだ。

しかし、関係国すべてから交渉参加への支持を取り付けるために、TPP協定そのものだけでなく、参加国との事前交渉でそれぞれの国からの個別の要求を受け入れなければTPPに参加できないというのは、いささか不合理・理不尽なやり方だとの指摘も少なくない。しかし、これは、WTO加盟のプロセスと似ている。

こうした条件は、日本だけでなく、交渉参加を求めているカナダ、メキシコにも課された。加墨両国の参加

は、2012年6月に参加9カ国のすべてから支持を取り付けたが、参加条件として、TPP交渉ですでに合意された事項には反対できないという条件を受け入れたとされる。

(2) TPP 日米事前協議の争点

2012年2月から日本のTPP参加を承認するための事前協議が始まった。米国は協議の課題として、牛肉の輸入制限、簡易保険の業務範囲拡大の是非、自動車の貿易障壁の3点を特定している⁸⁾。

以下、牛肉、保険、自動車の問題点について簡単に触れておこう。牛肉と保険については日本の規制緩和などで妥協点が浮上する一方、自動車は隔たりが大きく、議論は平行線のままである。日米事前協議では日本の自動車市場の開放をめぐる協議が最大のカギとなっている。

①牛肉

2003年12月に米国でBSE(Bovine Spongiform Encephalopathy:牛海綿状脳症)感染牛が発見されたのを受け、日本は米国産牛肉の輸入を禁止した。2005年12月、「月齢20カ月以下」

で、脳や脊髄といった特定危険部位を除去した牛肉であることを条件に、輸入を再開した。米国は、国際基準よりも厳しい月齢制限を非関税障壁だとして批判し、その撤廃を求めている⁹⁾。

主要国の月齢制限は「30 カ月以下」が標準である。一部の消費者団体などが「食の安全が脅かされる」として緩和に反対しているが、日本だけが厳しい規制を続ける必要性は、科学的知見からも薄れている。

内閣府の食品安全委員会が今年10月、月齢制限を緩和しても安全性に問題は無いと答申。これを受けて、厚生労働省の審議会も11月、米国産牛肉の輸入規制を「30 カ月以下」に緩和する方針を了承した。

年明けにも輸入規制を緩和する。これで日米の懸案となっていた米国産牛肉問題が決着する見通しとなり、今後の日米の事前協議にとって追い風となりそうだ。

②保険

日本郵政の簡易保険については、民間企業に比べて極めて優遇され、民業圧迫につながるとして、米国は、

対等な競争条件を確立するよう要求している。

また、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るが、郵政民営化法改正で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（かんぽ生命保険が「がん保険」に参入）を認めることになれば、事態の悪化は避けられない。

そうしたなか、日本郵政グループのかんぽ生命保険は「がん保険」への参入を当面見送ることにした¹⁰⁾。これにより、日米の事前協議において保険は軟化の兆しがある。

③自動車

自動車市場の開放については、米国がTPP参加条件として挙げてくるとは想定していなかったため、日本側に衝撃を与えた。米国は、米国車のシェアの低さを理由に日本の自動車市場が閉鎖的だと見ている。日本の関税はゼロだが、目に見えない非関税障壁で輸入を阻止しているというのが米国の主張だ。

米国は自動車分野で、透明性、流通、技術基準、認証手続き、環境技術、税の6項目を関心事項として掲げている。日本側は「具体的にどこが閉鎖的なのか知りたい」（日本自動車工業会）と反発しているが、項目の中身は具体的に示されていない¹¹⁾。

米自動車大手3社（ビッグ3）で構成する米自動車貿易政策評議会（AAPC：American Automotive Trade Policy Council）は、日本市場の閉鎖性を理由に、日本のTPP参加には反対を表明している。米国の本音は、TPPで国内の自動車関税が外され日本車に攻め込まれたくないからだ¹²⁾。

（3）懸案事項の扱い：日米経済調和対話の活用

2010年11月の日米首脳会談で、「日米経済調和対話」（EHI：Economic Harmonization Initiative）を毎年開催することが合意された。日米経済調和対話は、地域・グローバル課題への連携、貿易円滑化、ビジネス環境の整備、個別案件への対応等について日米両国が協力して取り組むための事務レベルの会合である。米国は1994～2008年に毎年、日本に

規制緩和や構造改革を要求する「年次改革要望書」を提示したが、それが事実上復活した形である。

2012年1月、日米両政府は、2011年2月から2012年1月までに行われた日米経済調和対話の協議記録を公表した。これによると、事務レベル会合では4つの議題について協議が行われた。

米国側関心事項としては、情報通信技術（ICT）、知的財産権、郵政、保険、透明性、運輸・流通・エネルギー、農業関連課題、競争政策、ビジネス法制環境、医薬品・医療機器などが挙げられている。米国は、これらの事項について引き続き日本との更なる調和と連携を促進していきたいとしている¹³⁾。

日米経済調和対話で取り上げられた米国側関心項目については、日本がTPP交渉に参加したとしても、米国がTPP交渉の場で個々に取り上げるわけではない。とくに優先順位の高い項目（牛肉、保険、自動車など）は、日米のTPP事前協議の課題として特定化されている。

米側の対日要求項目については、今後、TPP交渉と日米経済調和対話という多国間協議と二国間協議の2

つの枠組みの下で協議し、問題解決を図っていくことになる。

日米経済調和対話で最も重要な点は、この対話が「WTO プラス」のルールを米国が要求してくる可能性が否定できないということだ。しかし、この点については、「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」との方針にもとづき対話に臨むというのが、日本の基本姿勢であることをはっきりと米国側に示すことである。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。

TPP 日米事前協議が長期化している。もし米国の強硬姿勢への反発が日本国内で強まれば、TPP 反対派が勢いを増し、日本政府が TPP 交渉参加を当分見送るという可能性もある。オバマ政権にとって TPP は最優先の通商課題だ。日本の TPP 参加が大幅に遅れ、米国のアジア戦略のシナリオに狂いが生じるような事態は米国にとっても避けたいはずだ。そこに日本が米国に付け入る隙がある。

図表 3 日米経済調和対話の概要

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①日米双方の経済・貿易政策に関する最新状況：米国の国家輸出イニシアティブ、新成長戦略、震災復興等②日米二国間経済協力関係の更なる促進の方途：レアアース協力、高速鉄道、情報通信技術（ICT）の通商原則等③地域・グローバル課題への連携：WTO 協力、APEC 協力、模造品取引防止に関する協定（ACTA）での協力等④貿易円滑化、ビジネス環境の整備、及びその他の個別案件：日本側関心事項、米国側関心事項 |
|---|

（資料）外務省

TPP 日米事前協議では自動車問題で躓いている。場合によっては、膠着状態の自動車については事前協議で棚上げし、日米経済調和対話において期限を限定して解決を図るといような妥協案（例えば、TPP 交渉妥結までの合意）などで、政治決着を図るのも一案である。

5. TPP と日米経済関係の将来

(1) 期待される日本の呼び水効果

米国は TPP を高度で包括的な 21 世紀の FTA と位置づけ、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。

米国と小国の集まりのような印象が強かった TPP であるが、GDP 世界第 3 位の日本の参加によって TPP の魅力は倍加、強力な広域 FTA の枠組みに生まれ変わることができる。日本の TPP 参加は FTA としての TPP の信頼性と実現可能性を高めるために極めて重要だ、というのが米国の認識である。

APEC 加盟国・地域において TPP 交渉参加 9 カ国の名目 GDP(2011 年)

が占めるシェアは 46%、カナダ、メキシコを加えた 11 カ国の同シェアでも 54%に過ぎず、しかもそのほとんどを米国が占めている。TPP に日本が参加すれば同シェアは 68%となり、FTAAP の実現に一步近づく¹⁴⁾。

日本の TPP 交渉参加が呼び水となって、今後、参加国が増える可能性がある。タイなど ASEAN の一部も TPP に強い関心を示しており、ドミノ効果が生じるかもしれない。

(2) 日本の TPP 参加の地政学的価値

オバマ政権が打ち出したアジア重視の外交方針は、2 期目も維持される見込みだ。地政学的な重心がアジアに移ってきた今、米国は「アジア太平洋国家」として、アジア太平洋地域の将来の成長と経済連携の枠組みづくりに向けて、FTAAP を念頭に TPP 交渉を主導しようとしている。

米国のアジア戦略において、TPP は通商面での柱である。中国の不正な貿易慣行を正し、国際ルールを中国に守らせなければならない。TPP を通じて対中包囲網を形成し、中国の国家資本主義を追い詰めよう

というのが米国のシナリオだ。日本が TPP に参加すれば、アジア太平洋地域において対中包囲網の形成に一段と弾みがかかる。

米国の本音としては、対中包囲網を強力なものにするために、日米同盟を深化させたいところだ¹⁵⁾。日米同盟の深化のためには、外交・安保だけではなく経済関係も重要で、TPP はその重要な手段である。

一方、日本にとっても、TPP 参加は経済上の利益だけでなく、安全保障の上からも重要である。日米関係の強化にもつながり、尖閣諸島をめぐる対立する中国への牽制の効果も期待できる。東アジアにおいて日本が中国に対抗できる手段は、強固な日米同盟である。米国との同盟抜きの日本の安全保障は現時点で政策オプションとして考えられない。

(3) 重層的な FTA 戦略の展開

米国は TPP を通じて対中包囲網を構築しようとしている。これに反発する中国は、米国抜きの東アジア経済統合（日中韓 FTA と RCEP）の実現を加速させようとしている。米中の角逐が強まるなかで、日本はどの

ような対応をすべきか。

日本の FTA 戦略としては、TPP、日中韓 FTA、RCEP のいずれにも参加するという、重層的なアプローチを目指すべきだ。仮に TPP に参加せず、米国抜きの経済連携である RCEP や日中韓 FTA に肩入れしていくことになれば、日米間に遠心力が働く要因ともなりかねない。米国に日本の「脱米入亜」を懸念させ、対日不信を招くことになる。それは絶対に避けるべきである。日本の基本的なスタンスは「親米入亜」である。

日本は、地政学的な有利性を生かしたしたかな通商外交を展開すべきだ。日本の存在感を高める絶好のチャンスである。睨みあう米中の狭間で埋もれることなく、APEC「横浜ビジョン」の原点に立ち、TPP と RCEP を FTAAP に収斂させていくための推進役を果たしていくのが、日本の役割である。

結び: 政局に翻弄される TPP 参加問題

オバマ大統領の再選で、TPP 交渉が再加速しそうだ。大統領選前は、自動車とか繊維といった政治力の強

い業界へのオバマ政権の配慮などから、日米事前協議が停滞気味であった。米自動車業界が日本の TPP 参加に反対しているが、再選を決めたことで、オバマ政権は、選挙を意識する必要がなくなり事前協議を進めやすくなるのではないかとの前向きな見方もある。

一方、日本国内では、農業関係者を中心に依然として TPP 反対論が根強い。野田政権は消費税増税法案の成立を最優先の課題として、TPP 参加問題については先送りしてきた。法案の可決・成立により、ようやく交渉参加に意欲を見せているが、民主党内には慎重論も根強い。

3 党合意で「近いうち」とした解散時期をめぐり野党の応酬が続いていたが、野田首相はついに 11 月 16 日に衆院の解散・総選挙に打って出た。TPP 交渉参加の争点化を図る首相の姿勢に民主党内では反発が拡大、第三極の政党への移籍も相い次ぎ、離党ドミノが加速している。総選挙で政権交代の可能性も高いなか、自民党はといえば TPP 交渉参加に対して曖昧な姿勢を崩していない。日本の TPP 参加問題は政局に翻弄され、

見通しの立て難い状況となっている。果たして「決められない日本」の汚名を返上できるか。

注

- 1) 市場原理を導入しつつも、政府が国有企業を通じて積極的に市場に介入するのが国家資本主義だ。詳しくは、馬田 (2012) 参照。
- 2) APEC 会合が開催されたハワイでのクリントン国務長官の演説 (「フォーリン・ポリシー」誌 2011 年 11 月号に掲載)。「米国の太平洋の世紀」の 6 つの柱として、①二国間安保同盟の強化、②新興諸国との協力関係の深化、③地域的な多国間機構への関与、④貿易と投資の拡大、⑤広範な軍事的プレゼンスの確立、⑥民主主義と人権の推進をあげている。
- 3) 米国市場における薄型テレビのシェアでは、韓国企業のサムスン電子と LG 電子がシェアの 1 位と 2 位を占めている。ソニー、パナソニックなど日本企業は 3 位以下に甘んじている。
- 4) 2011 年 10 月、政府の「食と農林漁業の再生実現会議」が農業再生の基本方針をまとめた。
- 5) カトラー米通商代表補は、2012 年 3

月の講演で混合診療や営利企業の医療参入を含め、TPP で公的医療保険は取り上げないと明言した。日本経済新聞 2012 年 3 月 2 日付。

- 6) 2011 年 1 月、韓国政府は毒素条項に対する反論をまとめた資料を公表している。外交通商部の HP から入手可能。
- 7) 米韓 FTA では、自由化の例外として電気、ガス、教育、保健、電気通信、鉄道、法務、会計などのサービス分野を留保している。
- 8) USTR のカーク代表は、2011 年 11 月の記者会見で、日本の TPP 参加を歓迎する一方、日本が TPP に参加する際の事前協議で、牛肉、保険、自動車の 3 点を議題に取り上げる意向を示した。
- 9) 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。
- 10) 米国が、政府出資が残る「かんぼ生命保険」の業務拡大を警戒し、米保険

会社のシェアが高いがん保険への参入に反対しているからである。

- 11) なお、これまでの日米二国間協議では、安全性・環境基準の審査の複雑さ、不透明な規制の策定過程などを取り上げ、その改善を求めている。
- 12) ビッグスリーの地元は、労働組合を支持基盤とする与党民主党の有力議員が多い。このため自動車業界の意向は無視しにくく、米議会が日本の TPP 参加を認めるまでには曲折が予想される。
- 13) 詳しくは米国大使館のホームページ (<http://japan2.usembassy.gov/jp/tpj-20110304-70.html>) 参照。
- 14) 米国 39%、米国以外の TPP 交渉参加国 7%、カナダ 5%、メキシコ 3%、日本 15%、その他の APEC 加盟国・地域 32%となっている。ジェトロ「世界貿易投資報告 2012 年」。
- 15) フィナンシャル・タイムズ掲載のブレマーとゴードンの論説(9月9日付)。日米両国が、米英の「特別な関係」に匹敵するような関係を築くべきだという考え方は、すでに第 1 次アーミテージ・レポートで指摘されている。

参考文献

- 青木健 (2006) 「中国の台頭と日米貿易構造の変化」青木健・馬田啓一編著『日米経済関係論－米国の通商戦略と日本－』勁草書房、2006年4月。
- 石川幸一 (2012) 「TPPと東アジアの地域統合のダイナミズム」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.89 (<http://www.iti.or.jp/kikan89/89ishikawa.pdf>)。
- 馬田啓一 (2011) 「米国の TPP 戦略と日本の対応」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.85 (<http://www.iti.or.jp/kikan85/85umada.pdf>)。
- 馬田啓一 (2012a) 「TPP と東アジア経済統合：米中の角逐と日本の役割」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.87 (<http://www.iti.or.jp/kikan87/87umada.pdf>)。
- 馬田啓一 (2012b) 「TPP と国家資本主義：米中の攻防」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.89 (<http://www.iti.or.jp/kikan89/89umada.pdf>)。
- 佐々木高成 (2012) 「米国と TPP：米産業界の狙い」山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本』勁草書房、2012年4月。
- ジェトロ (2012) 『世界貿易投資報告 2012年版』2012年9月。
- 菅原淳一 (2012) 「日本の TPP 交渉参加を巡る論争」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本の TPP 戦略：課題と展望』文眞堂、2012年5月。
- 21世紀政策研究所 (2012) 『日本の通商戦略の課題と将来展望』2012年7月。
- 日本国際フォーラム (2012) 『提言・報告書 変容するアジア太平洋地域と日米中間の展望と課題』2012年3月。
- 山下一仁 (2012) 『TPP おぼけ騒動と黒幕』オークラ NEXT 新書、2012年7月。
- Bremmer, I. and D. Gordon (2012), “US needs Japan as its best ally in Asia,” *Financial Times*, September 9, 2012.
- Clinton, H, U.S. Secretary of State (2011), “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November, 2011.
- Cooper, W.H. and M.E. Manyin (2012), “Japan’s Possible Entry into the Trans-Pacific Partnership and Its Implications,” CRS Report for Congress, Congressional Research Service, August 24, 2012. (米議会調査報告「日本の TPP 参加可能性とその含意」米議会調査局、2012年8月24日)
- Petri, A.P and M. Plummer (2012), “The Trans-Pacific Partnership and Asia-pacific Integration: Policy Implications,” Peterson

Institute for International Economics,
Policy Brief, No.PB12-16, June 2012.
United States Trade Representative (2011),
Outline of the Trans-Pacific Partnership

Agreement, Fact Sheets, Nov. 2011.
United States Trade Representative (2012),
*2012 Trade Policy Agenda and 2011
Annual Report*, March, 2012.