

TPP11「大筋合意」の評価

2017年12月

JC 総研所長・東京大学教授 鈴木宣弘

「TPP ゾンビ」の増殖

米国民が否定した TPP（環太平洋経済連携協定）を「TPP プラス」（TPP 以上の自由貿易協定）にして、日欧 EPA（経済連携協定）の「大枠合意」したかと思えば、今度は、米国民抜きの TPP11 の「偽装合意」を主導し、日本政府は「TPP ゾンビ」の強引な増殖に邁進している。TPP 反対者を「実体のない恐怖を振りまく” TPP おばけ”」と批判した人々の「TPP ゾンビ」推進、これこそ「TPP おばけ」である。

米国民の圧倒的多数が TPP を否定し、日本を含む多くの国の市民の声も同じだ。大多数の市民の声とグローバル企業と結託した政治家の思惑とが極度に乖離した政治状況は各国ともに何ら改善されていない。その異常さを TPP11 の推進を目の当たりにして痛切に感じる。

「1%対 99%」と言われるが、政治は1%の「お友だち」の利益のために進められる。99%の声は無視され、国民の声と政治は必然的に乖離する。日本が最も極端だ。しかも、内政での行き詰まりから国民の目を逸らすために外交成果を急ぐという常套手段で、交渉が決裂した項目は外して、合意できた部分だけを「大枠合意」（日欧 EPA）だ、「大筋合意」（TPP11）だと見せかける姑息で強引な手段に日本政府は味を占めてしまったようだ。

TPP11 は「大筋合意」したのか

ベトナムでの閣僚会合で共同議長の日々が 2017 年 11 月に大筋合意したと発表後に、カナダの貿易相が合意していないと否定し、カナダ首相も安倍総理による何時間もの説得にも応じず、首脳会合による合意確認はお流れになった。このことから、日本が主導して強引に合意を装った「偽装合意」の印象は否めない。

閣僚声明文のとおり、agreed on the core elements（核となる項目について合意した）が、米国が TPP に復帰したら「解凍」する前提で、元の TPP12 の協定文から 20 項目を凍結した上、マレーシアが主張する国有企業の優遇禁止の凍結や、カナダが求めていた文化産業の著作物保護の例外扱い要求など 4 項目は未解決のまま残されている。日本側は「カナダがあのような態度をなぜとったのかわからない」と説明したが、「首脳間で合意を確認するレベルではない」と言ったカナダのほうが妥当のように思われる。カナダ政府は、その後も、ダナンでの「大筋合意」は、「一層の議論のためのいわば通過点で暫定合意ではない」（a sort of pathway for further talks and not a tentative deal）と表明している。

決裂した項目は外して、合意できた部分だけをもって大筋合意と言うなら「言葉遊び」で何とでも言える。最近、このような「合意」が頻繁に使われるようになった。2015年10月のTPP12の「大筋合意」は come to an agreement で、条文は一応できていた（新薬のデータ保護期間の延長について日本が提案した8年とも5年ともとれる「玉虫色」の条文が「同床異夢」の解釈を可能にしていたことなど、解釈も含めて条文の確定作業が残っていた）。2017年7月の日欧EPAの「大枠合意」は agreement in principle で、ISDS（投資家対国家紛争解決）条項を「死んだもの」と断じたEUとISDSに固執する日本との溝が深く、投資部分が未合意となっていた。

強引に合意したとの発表を急ぐ日本の姿勢には、内政の行き詰まりを外交成果で覆い隠すという政治手法としては「常套手段」の側面がある。もう一つは、既成事実化を急いで、今回のカナダのような納得していない国に圧力をかけていく手段でもある。日本は2018年の年明けの署名をめざすとしているが、米国とのNAFTA（北米自由貿易協定）再交渉やケベック州の選挙なども控えるカナダの動向が注目される。

米国がいると米国に忠実な日本だが、米国がおらず、アジアの国々が中心になると、途端に自分が米国たらんとする傾向が見える。カナダの反発もわかる。

筆者は、日本とアジア諸国とのFTA（自由貿易協定）の事前交渉に数多く参加し、日本がアジアとのFTA交渉で相手国を恫喝するような態度で交渉に当たる姿を目の当たりにしてきた。たとえば、日韓FTAが農業分野のせいで中断したというのは意図的な誤報で、一番の障害は製造業における素材・部品産業だった。韓国側が、日本からの輸出増大で被害を受けると政治問題になるので、「日本側から技術協力を行うことを表明してほしい。それを協定の中で少しでも触れてくれれば国内的な説明が付く」と言って頭を下げたが、日本の担当省と関連団体は、「韓国はもはや途上国でない。そこまでして韓国とFTAを締結するつもりは当初からない」と拒否したのだ。

また、日マレーシア、日タイFTAについても、難航したのは、鉄鋼や自動車であった。自らの利益になる部分は強硬に迫るが、産業協力は拒否し、都合の悪い部分は絶対に譲らない。総じて、相手国から指摘されるのは、日本はアジアをリードする先進国としての自覚がないということである。

TPP11も日米FTAも「両にらみ」

「日米FTAを避けるためにTPP11を急いだ」という解釈には疑問がある。トランプ政権中は米国のTPP復帰は絶望的な中で米国抜きのTPP11が合意されたら、出遅れる米国は、逆に日米FTAの要求を強めるのが必定である。かつ、その際にはTPP以上の譲歩を要求されるのも目に見えている。

そもそも、TPP破棄で一番騒いだのは米国農業団体だった。裏返せば、日本政府の影響は軽微との説明は意図的で、日本農業はやはり多大な影響を受ける合意内容だったということが米国の評価からわかってしまう。せつかく日本から、コメも、牛肉も、豚肉も、乳製

品も、「おいしい」成果を引き出し、米国政府機関の試算でも、4千億円（コメ輸出23%増、牛肉923億円、乳製品587億円、豚肉231億円など）の対日輸出増を見込んでいたのだから当然である。

しかし、これまた感心するのは、米国農業団体の切り替えの早さである。すぐさま積極思考に切り替えて、TPPも不十分だったのだから、2国間で「TPPプラス」（TPP以上の譲歩）をしてもらおうと意気込み始めた。それに応じて「第一の標的が日本」と米国通商代表が議会の公聴会で誓約した。

日本は米国からの「TPPプラス」の要求を見越している。そもそも、トランプ氏が大統領選に勝利してTPPからの離脱意思を表明したあとの日本のTPP強行批准は、TPP水準をベースラインとして国際公約し、米国には「TPPプラス」を喜んで確約するものだった。「まず、TPPレベルの日本の国益差し出しは決めました。次は、トランプ大統領の要請に応じて、もっと日本の国益を差し出しますから、東京五輪までは地位を守って下さい。」というメッセージを送ったようなものだ。

2017年2月の総理訪米も11月の大統領訪日も日本メディアは「大成功」と持ち上げたが、米国では「Flattery（ごますり・へつらい・従属）」外交と評された（タイム誌など）。訪米時には日米経済対話をわざわざ日本から提案し、共同声明には日米FTAが選択肢と明記し、早々と日米FTAへのルールは敷かれた。先のトランプ大統領の来日時にも共同声明では明示されなかったが、それに先立つ駐日米大使公邸での日米の経済関係者を前にした大統領の演説では日米FTAへの強い意思表示があった。日本側は首脳会談では日米FTAは議題にならなかったと言ったが、駐日米大使は議論したと認めている。

日本の対米外交は「対日年次改革要望書」や米国在日商工会議所の意見書などに着々と応えていく（その執行機関が規制改革推進会議）だけだから、次に何が起こるかは予見できる。トランプ政権へのTPP合意への上乘せ譲歩リストも作成済みである。例えば、BSE（狂牛病）に対応した米国産牛の月齢制限をTPPの事前交渉で20カ月齢から30カ月齢まで緩めたが、さらに、国民を欺いて、米国から全面撤廃を求められたら即座に対応できるよう食品安全委員会は1年以上前に準備を整えてスタンバイしている。

情けない話だが、米国にはTPP以上を差し出す準備はできているから、日米FTAと当面のTPP11は矛盾しない。いずれも米国への従属アピールだ。米国内のグローバル企業と結託する政治家は、米国民の声とは反対に、今でも「お友達」企業の儲けのためのTPP型ルールをアジア太平洋地域に広げたいという思いが変わらないから、そういう米国のTPP推進勢力に対して、日本が「TPPの灯を消さない」努力を続けているところを見せることも重要な米国へのメッセージだ。

「米国に迫られていやいや認めた項目なので本当は外したい」という凍結要求が各国から60項目も出たこと自体、TPPがいかに問題が多いかの証明とも言えるが、ならば米国離脱で削除すればいいのに、米国の復帰待ちで最終的には20項目ほどを凍結し、否定したい項目なのに米国が戻れば復活させるとは、どこまで米国に配慮しなくてはならないのか、

理解に苦しむ。しかも、日本だけが「外したい項目はひとつもなし」という徹底した米国追従ぶりである。

企業利益と裏腹の収奪と失業

もちろん、日本のグローバル企業も徹底した投資やサービスの自由化でアジアからの一層の利益をもくろんでいるので、米国の TPP 推進勢力と同じ想いがあり、TPP11 は大歓迎である。

マレーシアにおける小売業（コンビニ）には外資は出資禁止だったのを出資上限 30%まで緩和するなど、我が国産業界からの主要関心分野で、TPP12 で合意していたコンビニを含む流通業における外資規制の緩和などが実現できる。

TPP11 は日本がアジア途上国に対する「加害者」になる側面が大きくなる。ただし、そのことは、アジアの人々を安く働かせる一方で、米国の「ラストベルト」のように、日本の産業の空洞化（海外移転、外国人雇用の増大）による日本人の失業・所得減少と地域の衰退を招くことも肝に銘じなければならない。米国民の TPP 反対の最大の理由が米国人の失業と格差拡大だったことを想起すべきである。

なお、別途交渉中の RCEP（アセアン 10 カ国＋日中韓＋オーストラリア、ニュージーランド）には TPP よりも柔軟で互恵的なアジア型のルールを模索しようという姿勢があったが、日本は RCEP も TPP 化しようとしている。それは中国の反発などで難航しているが、TPP11 が成立すると、そこに RCEP 交渉中の他のアジア諸国も参加を申し出て、RCEP の代わりに TPP11 の拡大版がアジア太平洋地域に広がる懸念もある。

TPP12 以上に増幅される日本の食と農の打撃

しかも、米国を含む TPP で農産物について合意した内容を米国抜きで TPP11 で修正せず生かしたら、例えば、オーストラリア、ニュージーランド、カナダは、米国分を含めて日本が譲歩した乳製品の輸入枠を全部使えることになる。

バターと脱脂粉乳の生乳換算で 7 万トンの TPP 枠が設定されているが、そのうち米国分が 3 万トンと想定されていたとすれば、米国が怒って米国にも FTA で少なくとも 3 万トンの輸入枠を作れということになるのは必定で、枠は 10 万トンに拡大する。

かつ、上述のとおり、すでに米国が TPP も不十分として TPP 以上を求める姿勢を強めていることから、米国の要求は 3 万トンにとどまらないであろう。結果的に日本の自由化度は全体として TPP12 より間違いなく高まり、国内農業の打撃は大きくなる。

ただでさえ設定量が大きすぎて実効性がないと評されていた牛肉などのセーフガード（緊急輸入制限）の発動基準数量も未改定だから、TPP11 の国は、米国抜きで、ほぼ制限なく日本に輸出できる。

このように、強引に合意を急ぐために日本の食と農はないがしろにされたと言っても過言ではない。新協定の 6 条で、TPP12 の発効が見通せない場合には内容を見直すことができ

ることにはなっているが、何をもって米国の復帰なしが確定したと判断するのも難しいし、協議を要求できるだけで義務付けられていないため、他国が容易に応じるとは思えず、本当に見直せるか、極めて不透明で、「気休め」条項との誹りを免れない。

TPP では米国の強いハード系チーズ（チェダーやゴーダ）を関税撤廃し、ソフト系（モッツァレラやカマンベール）は守ったと言ったが、日欧 EPA では EU が強いソフト系の関税撤廃を求められ、今度はソフト系も差し出してしまい、結局、全面的自由化になってしまったという流れも、いかにも場当たりの戦略性がない証左だ。TPP でも EU・カナダ FTA でも、国民の基礎食料は死守するとして乳製品関税を死守したカナダを少しは見習うべきではなかろうか。

内政問題での国民の批判の目を外交成果でそらそうと日欧 EPA も成果を急ぎ、TPP レベルと同等、乳製品は TPP 以上の上乘せ合意を国民への説明は全くなく官邸主導で決めてしまったが、それは、TPP 交渉を行った参加国からは TPP で決めたことを使うのなら自分達にも同様の条件を付与せよとの要求につながり、その結果、TPP11 の機運の高まりや、米国農業界などの日米 FTA 開始の声を加速した。この連鎖は「TPP プラス」による「自由化ドミノ」で、世界全体に際限なく拡大することになり、食と農と暮らしの崩壊の「アリ地獄」である。

盲目的な米国へのごますりと戦略なき見せかけの成果主義では国民の命は守れない。いまこそ、一部の企業への利益集中をもくろむ「時代遅れ」の TPP 型のルールではなく、「共生」をキーワードにして、特に、食料・農業については、零細な分散錯圃の水田に象徴されるアジア型農業が共存できる、柔軟で互恵的な経済連携協定の具体像を明確に示し、実現に向けて日本とアジア諸国が協調すべきときである。思考停止的・盲目的な米国追従から脱却するには、アジアと世界の人々の共生のためのビジョンと青写真を早急に提示することが不可欠である。

<略歴> 鈴木宣弘（すずき・のぶひろ） 1958年三重県生まれ。1982年東京大学農学部卒業。農林水産省、九州大学教授を経て、2006年より東京大学教授。98～2010年（夏季）コーネル大学客員教授。専門は農業経済学。日韓、日チリ、日モンゴル、日中韓、日コロンビア FTA 産官学共同研究会委員、食料・農業・農村政策審議会委員（会長代理、企画部会長、畜産部会長、農業共済部会長）、財務省関税・外国為替等審議会委員、経済産業省産業構造審議会委員を歴任。国際学会誌 *Agribusiness* 編集委員長。JC 総研所長も兼務。『食の戦争』（文藝春秋、2013年）、『悪夢の食卓』（角川書店、2016年）、『牛乳が食卓から消える？ 酪農危機をチャンスに変える』（筑波書房、2016年）等、著書多数。