

TPP 交渉の現状について

平成 26 年 12 月 10 日

はじめに

・米国は、サブプライム危機後の経済を立て直し、雇用や輸出を拡大するために、2008 年 2 月に TPP に参加する意思を表明した。TPP は、オバマ大統領のアジア回帰政策の重要な柱の一つと指摘されており、世界経済のけん引役であるアジア市場の取込みを図ろうとしたものである。更に、「21 世紀型の貿易協定」を標榜し、野心の高い市場開放(⇒例外なき関税撤廃)及び環境や労働等の新分野を含め、米国型ルールの標準化を目指している。

他方で、経済規模・産業構造、政治・社会情勢、歴史・文化・風土の異なる、米国以外の TPP 参加国は、自国の利益を最大限にすべく、したたかに、粘り強く交渉を行っており、交渉が長引いている。

・2010 年 3 月に TPP 交渉が立ち上がって以来 5 年近くが経過し、中間選挙の民主党の敗北等オバマ政権の弱体化が進行しているのに加え、2015 年後半まで交渉がずれ込むと米国の大統領選が本格化し、交渉の裁量余地が少なくなるため、推進派の中には来年早い時期に妥結しないと、WTO ドーハ・ラウンドのように漂流しかねないという危機感も表明され始めている。

TPP 交渉の打開の主要なカギと喧伝されている、日米の農産物二国間協議について、日本政府関係者は、9 合目あたりまで進んでいると説明している。この見方は、米側の関係者の間でも「市場アクセス交渉で進展を遂げており、交渉は最終段階に至っている」と評価されており、共有されているようである。

・このような中で 11 月 10 日に発表された『TPP 閣僚による首脳への報告書』(以下「2014 報告書」という)によると、市場アクセスについて、「各国にとって持続可能かつ商業的に意味のある市場アクセスをもたらす」成果を達成することが今後の協議の目的とされた。これは、包括的な関税撤廃という従来方針の変更を示唆したものと受け止められている。

またルールの分野においても、柔軟な姿勢を見せ始めており、新興国の主張に対する例外措置の協議も難航分野で開始されている。

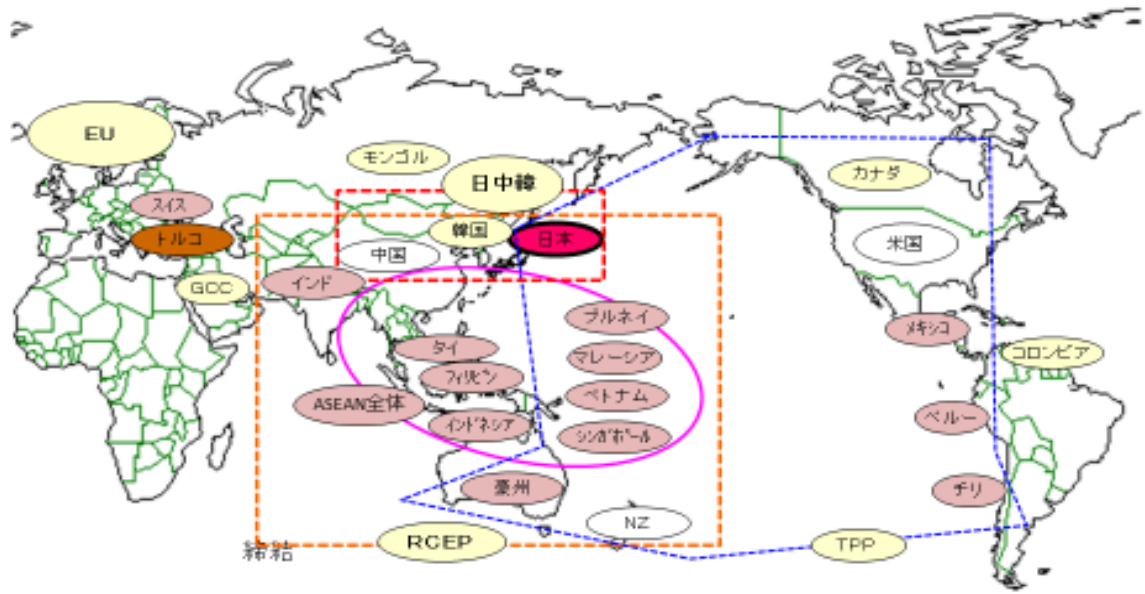
・米国では、自由貿易志向は民主党より共和党の方が強いと言われているが、貿易に対する風当たりは従前に比べはるかに大きくなっている。共和党がオバマ大統領に対し大統領貿易促進権(TPA)の獲得のために一層の努力を迫っているのは、自由貿易の責任を共和党、民主党で分担しようという狙いがあると指摘されている。

一部の農業団体は依然として包括的な関税撤廃を声高に要求している。またルールの分野は広範囲で、かつ参加各国の個別利害は様々で、国有企業、労働、環境等の分野で幅広い例外措置を許容すると、本体のルールの骨抜きにつながり

得るとの警戒感も根強くある。

いずれにせよ、今後数か月間は TPP 交渉の帰趨を占う上で大変重要な時期を迎えることになるのではないかと考えられる。

・日本の経済連携の実績及び交渉状況は、次のとおり、紫色で囲んだ14の国・地域と締結済みで、黄色で囲んだ TPP のほか、RCEP、日中韓、韓国、モンゴル、カナダ、GCC 及び EU と交渉中で、トルコとは交渉開始を合意している。



1 TPP 交渉の目的

(1)2010年3月にP4協定(環太平洋戦略的経済連携協定)加盟国の4か国(シンガポール、ブルネイ、NZ及びチリ)に加えて、米国、豪州、ペルー及びベトナムの8か国でTPP交渉が開始された。その後、2010年10月にマレーシア、12年12月にカナダ及びメキシコ、13年7月に日本が参加し、現在に至っている。

TPP参加国の現状は、次のとおりである。

(単位：％・米ドル・百万人)

	2013年購買力平価GDP(構成比)			2013年購買力 平価GDP/1人	人口(2014年 7月)
	サービス	製造業	農林水産業		
日本	73.2	25.6	1.1	37,100	127.1
ベトナム VN	42.2	38.5	19.3	4,000	93.4
マレーシア MY	48.1	40.6	11.2	17,500	30.1
シンガポール SG	70.6	29.4	0	62,400	5.6
ブルネイ BR	28.4	70.9	0.7	54,000	0.4
豪州 AU	68.7	27.4	3.8	43,000	22.5
ニュージーラ ンド NZ	69.5	25.5	5.0	30,400	4.4
米国 US	79.4	19.5	1.1	52,800	318.9
カナダ CA	69.9	28.4	1.7	43,100	34.8
メキシコ MX	59.8	36.6	3.6	15,600	120.3
チリ CH	61.0	35.4	3.6	19,100	17.4
ペルー PE	56.3	37.5	6.2	11,100	30.1

資料：米国中央情報局 THE WORLD FACTBOOK

(2) TPP 交渉が開始される直前の 2010 年 1 月のオバマ大統領の一般教書演説で、「今後 5 年間で輸出を倍増させ、200 万人の雇用を創出する」という国家輸出戦略を打ち出したが、この戦略に沿って TPP によって経済成長の著しいアジア地域を一気に取り込もうとしたものである。米国が参加表明した 2008 年当時、米国がアジア諸国と妥結していた二国間 FTA は、シンガポールと韓国の 2 国に過ぎなかったからである。

TPP 参加国の FTA/EPA の締結状況

	日本	AU	BR	CA	CH	MY	MX	NZ	PE	SG	US	VN
日本		15	08		07	06	05		12	02		09
AU	15		10		09	10		983		10	05	10
BR	08	10			06	992		06		06		992
CA					997		994		09		994	
CH	07	09	06	997		12	999	06	09	06	04	
MY	06	10	992		12			10		992		992
MX	05			994	999				12		994	
NZ		983	06		06	10				10		10
PE	12			09	09		12			09	09	
SG	02	10	06		06	992		06	09		04	992
US		05		994	04		994		09	04		
VN	09	10	992			992		10		992		

資料：米国農務省 *Agriculture in the Trans-Pacific Partnership, ERR-176*

上述の表中の数字は、協定の発効した年で、例えば、「994」は 1994 年、「15」は 2015 年を表している。なお、米国農務省の資料では、日本についてマレーシア、シンガポール及びベトナムとの EPA が 2008 年の発効となっていたが、それぞれ 2006 年、2002 年、2009 年の誤りで、豪州を追加した。またブルネイについて NZ との FTA が 2010 年となっていたが、P4 協定の発効した 2006 年ではないかと思われる。

・米国企業にとっては、進出先で不利な環境に置かれないようにすることも重要で、特に、米国では金融、コンテンツ、製薬、農業(酪農・砂糖以外)等が比較

優位産業であり、米国の歴代政権は、自国と同じ競争条件を確保するという意味での「公平な条件 (level playing field)」を各国に求め続けている。

米国の物品及びサービス貿易の各国別状況(2013 年)は、次のとおり物品貿易の赤字をサービス貿易の黒字で補っている。これまでの FTA でも物品貿易の赤字が拡大しているのが実情で、TPP によってオバマ大統領が主張するように雇用が増加するののかということについては、米国内でも疑問視されている。

(単位：10億ドル)

	物 品			サービス		
	輸出	輸入	計	輸出	輸入	計
CA	301.6	332.6	-30.9	63.3	30.5	32.8
MX	226.0	280.5	-54.5	29.9	17.8	12.1
日本	65.2	138.6	-73.4	46.3	30.0	16.3
SG	30.7	17.8	12.8	11.4	5.6	5.8
MY	13.0	27.3	-14.3	2.7	1.5	1.2
AU	26.1	9.2	16.9	19.1	6.9	12.2
VN	5.0	24.7	-19.7			
CH	17.5	10.4	7.1	3.6	1.2	2.4
PE	10.1	8.1	2.0			
NZ	3.2	3.5	-0.3	2.1	1.5	0.6
BR	0.6	0.02	0.05			
	699.1	852.7	-153.6	178.4	95.2	273.6

資料：米国議会調査局 The Trans-Pacific Partnership(TPP) Negotiations and Issues for Congress

・また、米国の外国投資等の各国別状況(2013年)は、次のとおりである。

(単位：百万ドル)

	外国への資本投資		外国からの資本投資	
	新規	累計	新規	累計
CA	23,155	368,297	23,336	237,921
AU	22,951	158,996	-3,079	44,742
SG	17,452	154,438	1,148	19,760
MX	7,626	101,454	3,130	17,610
CH	3,624	41,110	62	487
PE	1,425	10,061	-20	100
日本	7,638	123,174	44,861	342,327
MX	2,724	16,409	-41	635
NZ	-846	7,919	-39	972
VN	234	1,398	-287	-276
BR	16	132		
計	85,729	983,388	69,071	664,278

資料：米国議会調査局 The Trans-Pacific Partnership(TPP) Negotiations and Issues for Congress

・こうした米国の通商政策は、2011年11月のTPP首脳会議（米国・ホノルル）で確認された『TPPの輪郭』に如実に反映されている。

<重要な特徴>

これらの特徴により、TPPは、世界の経済においてTPP参加国が競争力を高めていくために、グローバルな貿易の新しい基準を設立し、次世代の課題を包含する、画期的で21世紀型の貿易協定となる。

- 包括的な市場アクセス：関税並びに物品・サービスの貿易及び投資に対するその他の障壁を撤廃
- 地域全域にまたがる協定：TPP参加国間の生産とサプライチェーンの発展を促進
- 分野横断的な貿易課題：規制制度間の整合性、競争力及びビジネス円滑化、中小企業、開発
- 新たな貿易課題：デジタル経済やグリーン・テクノロジーに関連するものを含む革新的な製品及びサービスの貿易及び投資を促進
- 「生きている」協定：将来生じる貿易の課題及び新規参加国に伴う協定の拡大から生じる新しい課題に対応

<範囲>

（交渉参加国は）自由化約束の適切な段階的实施等を通じ、途上国メンバーが直面するセンシティブティ及び特有の課題に適切に対応

(3)P4協定の加盟国のシンガポール及びブルネイのほか、マレーシア及びベトナムも、発展度合いの差はあるものの、国が主導して経済発展を遂げてきており、補助金、競争、政府調達等で民間企業に比較し優遇されている国有企業や関連企業が各国経済の中で大きな役割を果たしている。

例えば、ベトナムの国有企業は、2011年には企業数(29万社)では全体の1%に過ぎないが、GDP(2,535兆ドン)の33%、全従業員数(5,035万人)の10%を占めており、国防、インフラ整備、資源・エネルギー開発、通信、化学、金融等様々な分野で大きな役割を担っている。マレーシアにおいても、国有企業は雇用の5%を占め、資源・エネルギー開発、インフラ整備、通信、金融等の基幹的な分野を担っている。人口の70%程度を占めるマレーシア人は華人に比較して経済的に不利な立場にあるとされており、国有企業を通じて優先的にブミプトラ(マレー人その他先住民)企業に対し政府調達を割り当てる等の「アファーマティブ(差別環境を是正する)」政策を実施している。

ベトナムやマレーシアがTPP交渉に参加しているのは、次のような理由からである。

- ①参加国の人口は7億75百万人に上っており、米国市場等へのアクセス拡大を通じて、中国市場への過度な依存を是正すること
- ②投資先としての地位を確立し、外国資本の投資を増大させること
- ③国内の構造改革を推進し、国内企業の競争力を高め、高付加価値製品の生産国への転換を促進すること

なお、ベトナムは「市場経済国」の認定も目指している。

(4)P4 協定加盟国のシンガポールは、自由貿易圏の拡大が国益に直結しており、TPP により一層の貿易拡大を目標としている。また、ブルネイは技術移転等を期待しているが、厳格なイスラム法の罰則を実施しており、米国から人権侵害との批判が出されている。

(5)チリ及びペルーは米国と FTA を締結しており、最大市場の米国へのアクセス拡大は期待できず、アジア市場へのアクセス拡大のほか、大きなメリットが期待できないというのが実情である。

チリは P4 協定の加盟国であるが、チリとペルーは隣国同士で、経済的に競合関係にあり、ペルーとして TPP 交渉に参加しないという選択肢は無かったと指摘されている。アジア市場のアクセス拡大という TPP のメリットも期待しているが、知的財産や金融サービス等の一層の自由化に伴うデメリットも大きくなるのではないかと懸念されている。

(6)カナダ及びメキシコは北米自由貿易協定(NAFTA)を締結している。このため、チリやペルーと同じように、最大市場の米国へのアクセス拡大は期待できず、アジア市場へのアクセス拡大のほか、大きなメリットが期待できないというのが実情である。NAFTA が発足して 20 年が経過し、域内 3 国の生産・流通の一体化が進んでおり、米国が TPP 交渉に参加した以上、カナダ及びメキシコの参加は時間の問題と言われていた。

・カナダは、NAFTA の下でも乳製品、鶏肉、鶏卵等の供給管理制度を維持し、国内生産、輸入を規制しており、TPP 交渉でこれらの品目のアクセス拡大を迫られることが必至である。アジア市場のほか、米国の政府調達市場へのアクセス拡大を期待しているが、米国は、政府調達の議論について中央政府に限定すべきとの方針を崩していない。

・メキシコは、知的財産で守りの立場にあり、また衣料品についてもベトナムと利害が相反している。即ち、ベトナムの最大の輸出品である衣料品は、もっぱら中国、韓国から生地を輸入し、裁断・縫製して輸出しているため、ヤーン・フォワード原則(使用した原材料を原糸から全てその国で製造した場合のみ、原産品と認めるルール)を厳格に適用すると、TPP の税率の減免対象となる衣料品輸出はほとんど見込めなくなってしまう。他方でメキシコは、ヤーン・フォワード原則を適用している NAFTA の下で米国への輸出基地になっており、ヤーン・フォワード原則が緩和されれば、米国市場で生産コストの低いベトナム製品と競合することになると指摘されている。

(7)豪州及び NZ は、国内市場が小さく、一次産品のアクセス拡大を期待しているが、ルール分野でも守りの分野が限られているのが特徴である。米国は TPP の市場アクセス協議は二国間ベースで実施しており、その中で米豪 FTA は実施途上という理由で協議の対象外という方針を取っている。豪州は、交渉開始以来、この米国の方針を批判してきたが、最近、米国関係者は砂糖の市場アクセスについて言及し始めている。

(8)日本の TPP 参加については、TPP 交渉が開始された 2010 年当時から米国から期待する声があったが、国内では、市場アクセスについて、例外なき関税撤廃に対する農業界からの強い反対がある一方で、参加しなければ輸出競争上で不利になるという経済界からの強い要請がある等、正に国論を二分する状況にあった。一方で、ルールに関する議論はほとんど行われていないのが実情である。

このような中で 2013 年 3 月 15 日に、安倍首相は、「TPP はアジア太平洋の『未来の繁栄』を約束する枠組みです。…我が国経済には、全体としてプラスの効果が見込まれます。…今後の交渉によってセンシティブ品目への特別な配慮など、あらゆる努力により悪影響を最小限に止めることは当然のことです。…TPP の意義は、我が国への経済効果にとどまりません。…我が国の安全保障にとっても…大きく寄与することは間違いありません。…先般オバマ大統領と直接会談し、TPP は聖域なき関税撤廃を前提としないことを確認しました。…日本の『農』と『食』を守ることをお約束します。…」と発表し、TPP 参加表明を行った。

これに対し、衆参両院の農林水産委員会においては、「米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外又は再協議の対象とすること。10 年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も認めないこと」等の決議が行われた。

・これまで日本が締結した 14 の EPA で、関税を撤廃したことがない品目は、次のとおりである。

品 目	関税区分の細目(タリフライン)数
米	58
小麦・大麦	109
牛肉	51
豚肉	49
乳製品	188
砂糖類	81
でんぷん	50
雑豆	16
こんにゃく	3
水産物	91
合板	34
その他農水産品	104
農林水産品	834
うち重要5品目	586
全品目	9018

・ TPP による関税撤廃の経済効果については、内閣府の試算によれば、輸出が 2.6 兆円、消費が 3.0 兆円、投資が 0.5 兆円の増加で、輸入が 2.9 兆円の増加で、差し引き 3.2 兆円、+0.55%の GDP 増加になると見込んでいる。

一方で、TPP によって全ての農産物関税を撤廃した場合の生産量への影響について農林水産省と米国農務省(USDA)が予測しているが、次のとおりとなっている。

(単位：%)

	農林水産省	USDA
米	▲32	▲3
小麦	▲99	▲32
大麦	▲79	—
牛肉	▲68	▲15
豚肉	▲70	▲1
乳製品	▲45	チーズ、ホエイ等▲3~4 粉乳 ▲13 バター ▲35
砂糖	▲100	▲2

・農林水産省と USDA の予測が食い違っている、主な要因は、次のとおりである。

<米>

農林水産省の予測では、国産米と遜色のない米国及び豪州産米の輸入により、国内生産の約 3 割が置き換わり、差別可能な米の価格も 74 円/kg(▲26%)低下すると想定している。ベトナムでも一部で短粒種を生産しており、将来的には短粒種の増産が行われることも想定されるが、その拡大ペースや規模は現時点では予測が困難としている。

一方で USDA の予測では、米国の生産者は、いくらかジャポニカ米を生産しているが、おおむね長粒種を生産しており、TPP 域内でもう一つの大米生産国であるベトナムではインディカ米を生産しているという実態を踏まえ、輸入品への代替が大規模に生じないと予測している。

しかしながら、業務用需要では価格志向が高まっており、国産米と遜色のない米国及び豪州産米輸入米への需要のシフトは生じると予測するのが妥当ではないかと考えられる。

<麦類>

農林水産省の予測では、小麦は国内産小麦 100%をセールスポイントにしたものの以外は外国産に置き換わるとともに、大麦は主食用(押麦)及び味噌用(裸麦)は残り、ビール用、焼酎用、麦茶用は置き換わると想定している。

一方で USDA の予測では、小麦は輸入額ベースで 14%増加すると見込んでいる。

<牛肉>

農林水産省の予測では、肉質 3 等級以下の国産牛肉(乳用種のほぼ全量と肉専用種(和牛肉)の約半分)の 9 割が輸入に置き換わり、4, 5 等級の牛肉の価格も 197 円/kg(▲7%)低下すると想定している。

一方で、USDA の予測は、日本市場は「和牛」の高級肉とホルスタイン等の「乳用種」の中級肉に区分されており、米国産がもつぱら競合し、日本の国内生産に影響を及ぼすのは、乳用種の牛肉で、和牛肉とは互角の勝負ができそうもないと見込んでいる。また、日本の牛肉消費が増大し、輸入も増加すると見込まれる反面、健康上の理由から赤身肉の消費が減少傾向にあり、日本の人口減少も輸入増加のマイナス要因になると見込んでいる。

<豚肉>

農林水産省の予測では、国産銘柄豚肉以外の国産豚肉(国内生産の 70%)が外国産豚肉に置き換わり、銘柄豚肉の価格も 191 円/kg(▲28%)低下する想定している。

一方で、USDA の予測は、生産者はもつぱら価格で競争しており、4.3%の従価税が撤廃されれば、米国産豚肉は日本市場に食い込んでいくだろうと予測している。上述の輸出の伸びは、4.3%の従価税の撤廃だけを考慮に入れており、差額関税制度の撤廃による効果は見込んでいない。

しかしながら差額関税制度の下で様々な部位を組み合わせて輸入指標価格(部

分肉：524 円/kg)の近辺の輸入価格で輸入されており、需要の多い低級部位の輸入が制限されているのが実態である。このため、差額関税制度が事実上機能しなくなれば、かなりの輸入増が見込まれるというのが妥当ではないかと考えられる。

<砂糖>

農林水産省の予測では、品質格差がなく、全て外国産に置き換わると想定している。

一方で、USDA の予測では、小さな影響しか及ぼさないと見込んでいるが、これは、日本では国が全額出資している(独)農畜産業振興機構が輸入を行っている制度の変更を前提にしていないからである。

2 TPP 交渉の歩み

TPP 交渉は当初、2011 年のハワイ APEC 首脳会議までの交渉妥結を目指していたが、それ以降 APEC 首脳会議が開催されるごとに妥結時期が延期されてきている。本年 11 月 10 日に北京で開催された TPP 首脳会合においても、交渉妥結の新たな目標時期を示せなかった。

(1)11 月 8 日の閣僚会合でも各国のセンシティブティへの配慮から妥結時期の明示に難色を示す国が複数あったと言われているが、一方で 2015 年後半にずれ込むと米国の大統領選が本格化し、オバマ政権の身動きが一層取りづらくなるということも各国共通して認識されている。このため、難航分野も含め残された課題毎に、課題解決の期限を区切り、交渉を加速させる「共同作業計画」が閣僚間で合意されている。

(2)現在の大統領貿易促進権限(TPA)法案は、民主党のポーカス上院財政委員長(当時)、共和党のハッチ同委員会筆頭理事及びキャンプ下院歳入委員長が中心になって 2014 年 1 月に提出されたものである。これまでの間、ポーカス委員長からワイデン委員長に交替したことや民主党指導部が消極的な姿勢を取り続けたため審議されず、廃案の可能性が極めて高くなっている。

米国の産業界・農業界では、2015 年後半には大統領選が本格化し、漂流することも懸念されており、TPP 交渉の早期妥結への期待が大きくなっている。このため TPA 法案の早期成立を求める声が大きくなっているが、一方で労働組合、市民団体では、TPP を含め、通商交渉への反発も強まっている。

・共和党が多数派を占める新しい議会では、TPA 法案の早期成立を予想する楽観的な見方が多いが、民主党の協力がないと成立が難しいというのが実情である。次期議会に新たに提出される TPA 法案については、現行法案の大幅な変更はないと見込まれているが、抱き合わせ法案の取扱いで両党の調整が残っている。

(3)この間、米国の通商政策が少しずつ変化しつつあるように見受けられる。

・『TPP の輪郭』では、「(交渉参加国は)自由化約束の適切な段階的实施等を通じ、途上国メンバーが直面するセンシティブティ及び特有の課題に適切に対応する」とされていた。これは、WTO では、途上国に対し、「特別の、かつ、異なる待遇(S&D)」が認められているが、TPP では、S&D を認めずに、基本的に段階的な実施で対応するという事を明確にしたものである。

ところが 2013 年 10 月の TPP 首脳声明には、「2011 年にホノルルで設定した目標(⇒『TPP の輪郭』)を達成し、協定の利益が完全に共有されることを確保し、かつ発展段階の多様性に着目する、包括的でバランスの取れた地域協定を、年内に妥結する」ことを目的とすると記述し、「発展段階の多様性に着目する、包括的でバランスの取れた地域協定」に言及した。

更に 11 月 10 日に発表された TPP 首脳声明でも、「協定の利益が持続可能で、幅広く、及び包括的に開発の役に立つこと、並びに協定が各国の発展段階の多様性に配慮する」と確認している。

・『TPP の輪郭』では、包括的な市場アクセスを達成するために、「関税並びに物品・サービスの貿易及び投資に対するその他の障壁を撤廃する」とされていたが、本年の首脳声明では、「相互に市場を開放するための野心的かつバランスの取れたパッケージの完成に集中的に取り組んでいることに勇気づけられている」と評価し、2014 報告書でも、物品の市場アクセスについて、「TPP 参加国は、相互の関税パッケージを完成させるために作業を行っている。…この(野心的な市場開放)目標を達成するための取組みは、多くの国の間で大きく進展しているが、いくつかの品目の取扱いやいくつかの国について作業が残されている。…我々は、首脳が設定した野心の水準が満たされ、及び各国にとって持続可能かつ商業的に意味のある市場アクセスをもたらす成果を達成することを確保する一方、これらの品目に対処する方法を見つけることに重点的に集中して取り組んでいる」と記述している。

これは、TPP 交渉の目標は包括的な関税撤廃であるとしつつ、「持続的かつ商業的に意味のある市場アクセスをもたらす成果を達成する」として、結果としては必ずしも撤廃にこだわらないことを示唆したもので、従来方針の変更を 12 か国全体で確認したと見られる結果となっている。

(4)米国は、停滞している WTO 協議においても方針転換を行い、11 月 13 日インドに譲歩し、インドが実施している農家支援のための公的備蓄制度を WTO の紛争解決手続きには訴えないことを条件に貿易円滑化協定についてインドと合意した。インドは、2013 年 12 月のバリ閣僚宣言で貿易円滑化協定等のバリ・パッケージに合意したが、その後、公的備蓄のための暫定措置を恒久措置とするよう要求し、貿易円滑化協定の採択にも反対していたところである。

この結果、11 月 27 日に WTO 一般理事会で貿易円滑化協定及び公的備蓄のための暫定措置が採択されたので、ドーハ・ラウンドも再び動き始めるのではないかと期待されている。

なお、バリ・パッケージの内容は、次のとおりである。

- ①公的備蓄：途上国の食料安全保障を目的とした公的備蓄施策について、紛争解決手段に訴えない例外的な暫定措置。2017年の恒久措置の実施が目標
- ②関税割当ての運用：関税割当てについて、割当て手続の透明性の向上等を通じて運用改善を図る措置。2019年に運用改善の見直しを実施
- ③輸出競争：輸出補助金の抑制を促進
- ④貿易円滑化：税関手続きの透明性の確保、簡素化、迅速化の推進等を規定する協定
- ⑤開発と後発途上国：WTO各種協定の途上国への優遇措置に関するモニタリング・メカニズムの立上げ等

3 TPP 北京閣僚会合

TPP 交渉も開始後、既に 5 年近くを経過したが、2014 報告書を見ても、かなり論点が絞られつつある。交渉が秘密裏に行われており、詳細に説明されていないが、おおよそ次のような議論が展開されているのではないかと考えられる。

(1)物品の市場アクセス・原産地規則・セーフガード

・全ての品目を自由化交渉の対象とし、センシティブな品目についても関税撤廃の対象としない例外や再協議は原則として認めず、10 年以上の長期間の削減期間で対応するというのが基本とされている。ただ、2014 報告書で初めて、「首脳が設定した野心の水準が満たされ、及び各国にとって持続可能かつ商業的に意味のある市場アクセスをもたらす成果を達成することを確保する一方、これらの品目に対処する方法を見つけることに重点的に集中して取り組んでいる」と記述され、「商業的に意味のある市場アクセス」を条件に、結果としては必ずしも撤廃にこだわらないことを示唆したものと受け止められている。

この点については、日本の状況に理解が得られたと評価し得るが、参加各国が想定している関税水準には開きがあると推測され、今後の協議の進展を注視する必要がある。

・2014 報告書でも、市場アクセスの協議は、「多くの国の中で大きく進展しているが、いくつかの品目の取扱いやいくつかの国について作業が残されている」と報告されている。交渉は基本的に二国間ベースで実施されており、譲許表も NZ が主張するような統一譲許の合意が難しいのではないかと見られている。このため、参加国間ではこれまでに 35 本程度の FTA/EPA が締結済み(3 頁参照)であることを考慮すると、関税の譲許表は、極めて複雑な「スパゲッティ・ボウル現象」になるのは必至である。

なお次のような主要農産物については、未だ決着が付いていないと見られている。

日本：米、麦類、乳製品、牛肉・豚肉、砂糖・でんぷん⇔米国(米、麦類、牛肉・

豚肉、チーズ・ホエイ等の乳製品)、豪州(牛肉、麦類、米)、NZ(バター、粉乳等の乳製品、牛肉)、カナダ(牛肉・豚肉、麦類)

カナダ:乳製品、鶏肉、鶏卵等の供給管理品目⇔米国(乳製品、鶏肉、鶏卵)、NZ(乳製品)

米国:砂糖、乳製品⇔豪州(砂糖)、NZ(乳製品)

・日米2国間農産物協議については、9合目まで協議が進んでいると説明されている。日本は、日米協議の進展を踏まえ、米国以外の参加国とも協議を進めているが、TPP参加国は、これら日米二国間協議の成果について米国のみならず各国にも等しく適用される必要があるとの対応を取っていると見られる。ただ乳製品について、米国の関心がチーズ、ホエイ等にあるのに対し、NZの関心がバター、粉乳等にあるため、米国の関心だけに対応するのでは不十分と警戒している。

・原産地規則については、2014報告書でも、「各国間の生産・サプライチェーンを促進し、及び強化するために重要である相当数の品目について、共通の原産地規則を実質的に進展させた。我々は、シームレスなサプライチェーンを支える原産地規則を完成させるための作業の完了に向けた計画を策定した」と記述されている。これまで、関税分類変更基準及び付加価値基準を採用することとし、締約国で生産された産品であると認証するのは、「自己証明」制度を一般的規則とし、公的機関が証明書発給する「第三者制度」は例外的な措置として存続することで合意している。また締約国Aで生産した部品を用いた製品を締約国Bで組み立て、製品全体の付加価値の一定割合を満たした場合、TPP域内産品と認められる累積制度も合意されている。

センシティブな品目については、個々の品目ごとに議論されている。例えば、繊維・衣料品の原産地規則については、米国の主張するヤーン・フォワード原則を採用することで折合いがついているが、TPP域内で供給が不足する原糸・生地について例外を設ける方針で、3年間の暫定措置と恒久措置に振り分ける作業を行っているようである。

・セーフガードについては、一般セーフガードのほか、センシティブな品目の市場アクセスの取扱いとも関連して議論されており、市場アクセスとパッケージで決着する見込みである。

(2)衛生植物検疫(SPS)

・SPSについては、WTOのSPS協定があり、食品添加物や残留農薬から生じるリスクからの保護措置、動植物に有害な生物からの保護措置等について規定されている。また、貿易に対する悪影響を最小限にするため、その措置が必要とする限度において、かつ、科学的な原則に基づくことを確保する義務、内国民待遇、最恵国待遇等が求められている。

・これまで、TPPの協議では、①同等性(輸入国と輸出国のSPS措置が異なる場合でも、適切な保護水準が達成されることが証明できれば、輸入国は同等の措置を認めること)、②地域主義(輸出国の病虫害の無発生地域等の状況に応じた調

整)、③透明性の確保及び協力等からなる SPS プラスが合意されている。

・紛争処理の仕組みについては、腐敗しやすい農産物の特性を踏まえた紛争当事国間の迅速な協議制度を設けることで合意されているが、この協議制度において紛争当事国の協議が整わなかった場合の措置をどうするかにつき、引き続き協議を行っているようである。

(3) サービス・金融サービス

・2014 報告書では、「サービス、投資、金融サービス、政府調達、経済人の一時的入国の市場アクセスについても、作業は継続している。…首脳の目的と統合的な全ての国にとっての高い水準の成果を確保するために、いくつかの重要な作業が残っている」と記述されている。

・ガット金融サービス協定に参加している TPP 参加国は、日本、豪州、NZ 及び米国に過ぎないが、金融サービスについては、これまで、透明性、内国民待遇、最恵国待遇、新しい金融サービスの取扱い、投資保護、信用秩序の維持、ISD 条項の適用等について議論が行われている。

現行のガット金融サービス協定に参加していないチリ、マレーシア等からは、金融機関の外国資本規制、信用秩序維持のための資本移動の制限措置等を維持したいという強い主張が出されている。

・WTO の場では、国際サービス協定交渉について、現行のサービス協定より一層の自由化を促進するとともに、各国が締結している FTA の成果を取り入れるため、2013 年に日本、豪州、NZ、米国、カナダ、メキシコ及びチリ等 21 か国・地域が参加して協議が開始されている。

(4) 政府調達

・WTO の政府調達協定は、中央政府のみならず、地方政府も対象機関として、物品のみならず、サービスの調達についても、①内国民待遇、②最恵国待遇、③入札手続き、④供給者の資格、⑤加盟国による苦情申立制度、⑥適用除外等の規定を設けている。

改正議定書(2012 年 3 月採択)の締約国は 39 か国で、TPP 参加国では、日本、シンガポール、米国及びカナダが参加している。

・これまで、TPP の政府調達について上述の WTO 政府調達協定に準じた協議を行っているが、対象機関及び事業の範囲、対象となる事業の下限金額が焦点となっている。なお、米国は、州政府以下の地方政府体は対象外と主張している。

・日本では、国、全ての都道府県・政令指定都市、独立行政法人等の政府機関が対象となっているが、米国では、連邦政府、37 の州政府、テネシー川流域漢発公社等が対象となっている。また、1993 年バイ・アメリカン法によって、連邦政府は、原則として物資の購入契約又は公共事業の委託契約を締結する場合は、米国製品の購入又は米国製資材(原則として米国産比率が 50%以上)の使用を義務づけている。これに加えて、米国では政府調達市場の開放とは逆行するバイ・アメリカン政策を強化する動きが相次いでいる。例えば、プライヤー上院議員や

ブラウン上院議員などが上院に提出した法案(Made in the U.S.A. Act、Act Invest in American Jobs Act of 2014)では、連邦政府が資金拠出する鉄道などの公共交通網の整備で、米国産品の使用を義務付ける比率を現行の 60%から原則 100%に引き上げようとしている。このような動きについて特にカナダが厳しく批判している。

・NZ では、医薬品管理庁(ファーマック)が国内で消費される医薬品の大半を購入し、それを公立病院や薬局に交付する仕組みが取られている。このため医薬品管理庁は、製薬会社との価格交渉においても有利な位置を占めており、従前から不公正な貿易慣行として米国が批判してきたところである。このため NZ 国内でも現在の制度が維持し得るかどうかについて大きな関心を呼んでいる。

・マレーシアのマレー人優遇政策も政府調達の議論の俎上に上っているが、マレーシアは今後とも堅持する方針を明確にしている。

(5)投資・ISD 条項

・世界の海外直接投資は急速に拡大しているが、投資に関する多国間協定の枠組みがないのが実情である。このため、各国は、自国の投資家や投資財産を保護するため、また途上国は外国資本の投資を促進させるため、二国間投資協定や FTA に投資に関する規律を設けて対応し、①内国民待遇、②最恵国待遇、③投資家・投資財産の保護、④パフォーマンス要求(現地調達要求等)の禁止、⑤ISD 条項等の基本ルールを定めている。

・これまで、参加国の投資協定や FTA の成果を踏まえて協議が進んでおり、議論の焦点は ISD 条項に絞られていると見られている。なお ISD 条項に関連して参加国が健康や環境の保護等、公共の利益のために行う規制権限は維持されることとなった。

・なお、投資紛争があった場合に投資家が投資先の国を訴える投資家対国家紛争解決(ISD)条項は、1994 年の北米自由貿易協定で初めて導入されたが、米国企業 29 件、カナダ企業 15 件、メキシコ企業 1 件、それぞれ提訴しているが、このうち勝訴したのは米国企業だけである。ISD については、それぞれの投資協定又は FTA で取り決めた、国連等の原則非公開の仲裁機関が対処し、上訴が認められていない。

WTO では、紛争に係る二国間協議が 60 日経過しても解決しない場合にはパネルの設置を要請することができ、この要請は全加盟国が反対しない限り設置されることになっている。更にこのパネルの報告書に不満がある場合は上級委員会に上訴することができる仕組みになっている。

・豪州では、タバコの包装デザインを統一し、銘柄の差別化を禁止する「タバコ包装規制法(2012 年 12 月施行)」に関連して ISD 条項が問題視されている。同法によって、全ての箱には喫煙が健康に及ぼす害について警告する写真が印刷され、ブランドの表記も同一の字体にするよう義務付けられている。

「タバコ包装規制法」については、日本たばこ産業の海外子会社等 4 社の訴えは 2012 年 8 月、豪州連邦最高裁で敗訴が確定したが、フィリップ・モリス・アジ

アは、2011年11月、香港と豪州の間で締結されている相互投資協定に基づき豪州政府に対し仲裁申立書を送付し、法的手続きに入っている。

このため、TPPが締結されれば、ISD条項を使って、あらゆるタバコ大手が豪州政府を訴えることになるのは明らかだというような懸念が広がっている。

(6)知的財産

・WTOのTRIPS協定(知的所有権の貿易関連の側面に関する協定)では、①著作権等(保護期間は50年以上)、②商標、③地理的表示、④意匠、⑤特許(猶予期間の規定なし)、⑥集積回路の回路配置、⑦開示されていない情報(医薬品及び農薬のデータ保護期間の規定なし)についての権利保護や執行の枠組み、紛争解決手続き等を規定している。地理的表示は、このTRIPS協定で初めて知的財産として保護することが義務づけられた(1995年)。TPPでは、①、③、⑤、⑦等について、TRIPSプラスを目指して議論が行われている。このうち、著作権については、作者の死後70年とすることで調整が進んでいる。

・知的財産については、2014報告書で「我々は、イノベーションが人々の利益並びに経済の成長及び競争力の重要な源であることを理解し、イノベーションの利益を促進し共有する知的財産に関するバランスの取れたコミットメントと策定する作業に取り組んできた。これは、協定の最も複雑で困難な分野の一つである」と記述されている。

・特に医薬品は、各国の利害が分かれ、最も困難な問題となっている。知的財産の規定ぶりによって、新興国などの医薬品価格に跳ね返り、入手も困難になるからである。

世界の医薬品売上高上位30社の国別シェアをみると、米国が約4割を占めて突出し、ヨーロッパと日本が追随している。大手製薬会社は、ほぼ全てが日米欧で占められており、TPPの医薬品の知的財産は、日米対その他10か国の対立構造となっている。更に米国でも製薬会社と消費者・保険会社の意見が対立している。

・医薬品の知的財産に関する主な論点は、次のとおりである。

<特許期間の延長>

新薬開発は、新薬の元になる有効物質の特許を特許当局(日本で合は特許庁)に出願した後に、新薬の開発と臨床試験を経て、医薬品規制当局(日本では医薬品医療機器総合機構)に市販承認申請を行い、審査を経て市販承認という流れになっている。特許出願から市販されるまでには数年から場合によっては十数年を要している。米国は、市販が承認されるまでの年数分について特許期間が「浸食」されているとして、その期間分につき特許期間を延長すべきと提案している。

<臨床試験データの保護期間の延長>

新薬の製薬会社が医薬品規制当局に提出する臨床試験データ等を一定期間保護するもので、特許権とは別の独立した制度である。臨床試験データの保護期間中は、仮に特許の保護期間が終了していたとしても、独自に臨床試験データを作成する必要が生じ、膨大な手間とコストがかかることとなり、後発医薬品の利点が

活かせなくなる。なお、特許保護期間(20年)は出願時が起点となるのに対し、臨床試験データ保護期間は市販承認申請時が起点となるため、開発期間が長く、市販承認申請まで多くの年数を要し、臨床試験データ保護期間を加えた保護期間が20年の特許期間を上回るような場合に、この制度が大きな意味を持つことになる。このため、米国は、新薬開発を行う自国製薬会社の保護強化につながるよう、この臨床試験データ保護期間を延長することを求めている。

<特許リンケージの導入>

製薬会社が後発医薬品の製造承認を申請した際に、医薬品規制当局が当該医薬品に係る特許権者に通知し、特許権を侵害していないか確認することを義務づけるものである。この措置によって、知的財産を巡るトラブルの減少が見込まれている。

- ・医薬品の知的財産の保護については、保護水準を2段階にする方向で議論が行われており、低い保護水準から通常の保護水準への移行の仕方が論点になっている。一定の年限を指定する、1人当たりの国民総所得や国連の人間開発指数を用いる等の案が提案されていると言われている。

- ・地理的表示については、TRIPS 協定第22条によると、「その確立した品質、社会的評価その他の特性が当該商品の地理的原産地に主として帰せられる場合において、当該商品が加盟国の領域又はその領域内の地域若しくは地方を原産地とするものであることを特定する」表示とされている。

しかし、その定義、目的、法制度、保護の内容等については加盟各国に委ねられているが、地理的表示に対する独立した保護を与えている国は、農林水産省によれば100か国以上に上っている。一方で、米国、カナダ、豪州、NZ等は、商標法のみで保護を行っている。米国では、商標法に基づき、一般的な商標とは別の証明商標制度により地理的表示の保護を実施している。

なお、日本では、商標法の地域団体商標等で保護してきたが、「特定農林水産物等の名称保護に関する法律」が2014年に制定され、施行に向けた準備作業が続けられている。

- ・WTO の場では、ワイン・スピリッツに加えて、TRIPS 協定第23条の追加的保護の対象品目を拡大する議論が行われているが、EU、スイス、インド等が一層の拡大を主張しているのに対し、米国、カナダ、豪州、NZ等は現在の保護水準の維持を主張し、未だに収斂していない。

このため、米国、豪州及びNZは、EUの地理的表示の仕組みがTPP域内で拡大することを警戒し、対抗するために、TPP参加国に対し一定の条件下で地理的表示の保護を拒否し、又は無効にすることを許容する国内手続きを設けるよう要求していると言われている。

(7)国有企業

- ・2014報告書では、「我々は、国有企業と民間企業が同等の競争条件で競争できることを確保するルールの確立を含め、各国間の公平な競争を促すための作業を進めてきた」とだけ記述し、議論が難航している様子が伺える。

これまで、国有企業に関する協議は難航分野の一つと言われてきたが、ようやく実行可能な諸原則について合意が成立し、議論の焦点は、中央政府又は中央政府・地方政府の国有企業を対象にするかを含めて、除外企業の具体的な範囲を各国別にどのように決定するかに移ってきている。

・ただ、ベトナムの国有企業の数多数に上っており、例外企業を絞り込むのは極めて困難な作業で、マレーシアの国有企業も基幹部門を占め、マレーシア人優遇政策を担っている等、極めてセンシティブとなっている。またシンガポールにとっては、数少ない守りの分野で、国有投資ファンド テマセク・ホールディングスを国有企業の規律から除外し、自由な運営を確保することを目指している。ブルネイの最大の産業部門の石油発掘会社も国有企業である。

(8)環境

・2014 報告書では、「強力な環境の保護及び保全に対する全 TPP 参加国のコミットメントを認識しつつ、我々は、一連の執行可能な環境の規律に関する合意に向けて大きく前進してきた」と記述されている。

これまで、貿易・投資促進のために環境基準を緩和しないこと、環境保護を貿易障壁として利用しないこと、多国間協定の義務を順守すること等について協議が行われている。また米国は、野生動物、森林、海洋資源の保護のための国内法に違反して捕獲又は輸出された製品の取引を禁止しようとしている。

・米国の『5月10日合意』－2007年5月10日に、ペルー、コロンビア、パナマ及び韓国との FTA に関連して、当時のブッシュ政権とペロシ下院議長との間の合意で、FTA の早期承認を求めるために FTA に労働、環境、知的財産、投資、政府調達等に係る条項を付加する旨の合意－に環境関連の多国間協定として例示されているのは、次のとおりである。

- ①絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約(ワシントン条約)
- ②オゾン層保護のためのウィーン条約
- ③海洋汚染防止条約
- ④全米熱帯マダガスカル類保護条約
- ⑤国際捕鯨取締条約
- ⑥特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約(ラムサール条約)
- ⑦南極の海洋生物資源の保存に関する条約

・ワシントン条約では、絶滅のおそれのある種で、取引による影響を受ける、又は受けるおそれのあるもの等については、国際取引が規制されている(日本は1980年に批准)が、これらの種の保存のための国内措置は各国に委ねられている。日本は、1993年に、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」を施行し、これらの野生生物の国内での取扱いを規制している。

・また違法伐採対策については、1992年の地球サミットで森林原則声明及びアジェンダ 21 が採択され、それ以降、森林の持続可能な経営に関する国際的な取り組みや持続可能な森林経営の阻害要因となっている違法伐採についても議論が継続して行われているが、未だ結論が出ていない。

なお、マレーシアの違法伐採問題はかなり進んでいるが、依然としてセンシティブな課題となっている。

・漁業補助金については、WTO ドーハ・ラウンドの漁業補助金と同じ議論が TPP でも行われている。米国、豪州、NZ が過剰漁獲につながるとして漁業補助金の原則禁止を要求しているのに対し、日本が過剰漁獲につながる漁業補助金に限定して禁止を提案しており、チリ、ペルー及びマレーシアは小規模漁業の例外を主張している。

・以上の環境に関する約束について、各国に対して拘束性を持たせるとともに、違反した場合の紛争解決手続きについても議論が行われている。

米国の環境団体は、貿易制裁を許容する紛争解決手続きで裏打ちされる必要があると主張している。一方で、ベトナム、マレーシア及びブルネイが反対しており、紛争解決の仕組みと猶予期間、協力・キャパシティビルディング等が議論の焦点となっている。

(9)労働

・2014 報告書では、「貿易の利益が広く共有されることを確保するため、我々は、ILO の主要な労働者の権利を具体化する労働者の権利に関する一連の執行可能なコミットメントについて合意に近づいている」と記述されている。

これまで、貿易・投資の促進を目的とした労働基準の緩和の禁止、ILO の 1998 年の「労働における基本原則及び権利に関する ILO 宣言とそのフォローアップ」の 4 つの基本原則(結社の自由、強制労働の禁止、児童労働の禁止、雇用と職業における差別の排除)の順守、各国間の協力・協調を確保するための仕組みについて議論が行われている。

・米国は、拘束性を持たせ、紛争解決の対象にしようとしているが、ベトナム、マレーシア及びブルネイが反対しており、紛争解決の仕組み、猶予期間等が議論の焦点となっている。

特にベトナムについては、累次の労働組合法の改正により、労働者の権利保護が強化されてきているが、ベトナム労働総同盟の傘下に地方労働組合、産業別労働組合がある等、労働行政機関の性格も強く、結社の自由が十分に保障されていないと指摘されている。米国とベトナムは、アクションプログラムの検討に入っている。