

TPP 交渉の現状

(2014.3.1)

現在交渉が進められている TPP (Trans-Pacific Partnership : 環太平洋パートナーシップ) 協定は、当初、環太平洋戦略的経済連携協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) と称し、2005 年にシンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドの 4 カ国間で合意された関税同盟を目指す経済協定でした。これは、広く APEC (Asia Pacific Economic Co-operation) 各国の参加を認めるものでしたが、2009 年 11 月に、米国のオバマ大統領が、参加に関心を示すと同時に、協定そのものを根本から交渉しなおすことを提案しました。これが受け入れられ、2010 年 3 月から米国、オーストラリアが、さらに 10 月からはペルー、ベトナム、マレーシアが参加して、新しい TPP に向けての交渉が始まりました。さらに、2012 年 11 月からはカナダ、メキシコの参加が、13 年 7 月には日本の参加が認められ、現在は 12 カ国の間で交渉が進められております。

この交渉は、2013 年末までの合意を目指しましたが、主導的立場にある米国が国内の予算をめぐる政治問題から積極的に動けず、期限を徒過することとなり、交渉が頓挫しております。しかしながら、大統領に通商交渉の権限 (Trade Promotion Authority, TPA) を与えるいわゆるファストトラック (Fast Track) 法が、超党派で 1 月 9 日に議会に提出され、さらにオバマ大統領のアジア訪問が 4 月に予定されていることから、一気に TPP が大筋合意に進むのではないかという期待が高まっております。当協会では、TPP 交渉の進展状況を累次「海外農林業情報」として配信してまいりましたが、今般この TPP 交渉の現状について、解説的に取りまとめてみました。

1. TPP 交渉の位置づけ

世界の通商に関する基本的なルールが WTO 協定であることは、加盟すべての国の認められているところです。今般米国の国会に提出された TPA 法でもそのことは明確に述べられております。

この WTO の「もの」に関するルールは、1948 年に発足した GATT (関税と貿易に関する一般協定) を踏襲するものです。その協定では、加盟国に対する同一関税を原則としておりますが、関税同盟 (基本的に同盟国間の関税を 0 とし、その他の国には一定の関税を課するもので、EU が典型です) を認めております。その同盟国間の関税は、原則としてすべてのものに関して 0 ですが、10%程度の品目については 0 としないという例外がありうると解釈されております (例外品目)。また、この同盟に至るための経過協定が認められ、経過期間に関しては 10 年程度と解釈されております (この間に、一定期間を設けてその後に関税を 0 とするものは特例品目といわれます)。これを利用して、個別国間の自由貿易協定 (FTA, Free Trade Agreement) が締結されております。この先駆けとなったのが、米国、カナダ、メキシコ間のいわゆる NAFTA (North American Free Trade Agreement) でした。当時、GATT で行われていたウルグアイ・ラウンドが遅々として進まない状況に対して、北米 3 カ

国がそれを先取りするような形で、1992年にFTAを締結したものです。ウルグアイ・ラウンドでは、関税のみでなく、サービス、投資、知的所有権、検疫衛生措置、貿易手続き等貿易に関連した幅広い分野の協定交渉も行われていた関係で、NAFTAも関税のみでなくこれらの分野にも広げた協定となりました。その後、WTOのドーハ・ラウンドの停滞もあって、各国が個別のFTAに走る傾向にあります。我が国の場合、関税の低減を求めるより、幅広い経済問題を扱えるようEPA（Economic Partnership Agreement：経済連携協定）という形での経済連携を求めていく方向をとっております。

また、GATTは、1971年に、開発途上国優遇のための特惠関税制度を設けました。加盟国は、開発途上国向けに一般的な関税よりも低い関税を設定できることとする例外規程です。これを利用して、EUは、旧植民地との間にロメ協定を結び、加盟国にのみ適用する特惠関税を設定しました。これがGATT上認められる地域協定ならば、この規定を活用して、開発途上国間では関税同盟の条件に縛られないような地域協定も可能なはずであるとして、これに倣った形で、南米諸国が、MERCOSUR協定を締結することとなりました。さらに、開発途上国間または開発途上国対特定の先進国間の個別のFTAも、あまりGATT上の関税同盟を意識せずに進められることとなりました。

いずれにせよTPPは、WTO以上のものを求め、関税の取り扱いもWTO上のFTAを目指すこととなる方向で進められているようです。しかしながら、関税に関して、米国が主張しているように個別のFTAをまとめるという形をとった際には、開発途上国間のもの、または開発途上国と先進国の間のものは、必ずしもWTO上の関税同盟の条件（10%以下とされる例外品目の割合または10年以内とされる特例品目の引き下げ期間）に縛られないことも可能ではないかと考えられます。

2. TPP交渉の内容

TPP交渉は、関税、サービス両分野の個別事項の交渉ばかりでなく、米国としては21世紀の貿易ルールをリードしていくとの意気込みで、投資、知的所有権（IP）、税関手続き、原産地規則、検疫衛生措置、政府調達、紛争処理等のWTO上の諸協定の項目ばかりでなく、それ以外にも、環境、労働、政府所有企業（SOE）、電子商取引等の項目を取り扱う方向となっており、これまでの関税中心と言うよりは、むしろルール作りが主眼となっております。また、このルール作りも、昨年開始された米国とEUのいわゆる環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP, Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership）での話し合いを睨んだ交渉となっており、あまり極端な方向とはなっていないようです。

交渉は、24のグループに分かれて行われておりますが、関税に関して農業と工業が別のグループと言うように事項の中でもグループの小分けがあるようです。それぞれのグループでの議論は煮詰まってきたようで、12月会合の後の発表では、「着地点はほぼ見えてきた」と表現されております。

交渉の中で、最も不明確な点は、やはり関税分野のようです。米国は、関税交渉について、

個別の FTA を束ねることで良いとし、既存の FTA は再交渉せず、FTA のない国とのみ交渉する姿勢を崩さず、加盟各国間共通の関税とすることを認めようとはしていません。他方、オーストラリア、ニュージーランド等は、関税表を一本化してすべての国に平等に適用すること、そのために共通の関税譲許表を提出して交渉すること、その関税は最終的に撤廃することを求めており、その立場は大きく異なっております。12 月の会合終了後の議長総括では、「共通」の関税表とするとの報告でしたが、米国としては、個別国の取り扱いは、その中で明記するとの考え方ではないかと思われます。例えば、米国の対オーストラリアの砂糖関税割当制度では、一般的な砂糖関税を高くし、オーストラリアに一定量の無税枠を設けることを明記するのではないのでしょうか。その際、将来の総ての関税率を「0」と約束するとその時点で関税割当制度が無効となるので、それは受け入れられないのではないかと思われ、例外扱いとなると思われます。具体的な関税率の交渉そのものについても、2 国間交渉が難航しているものがあるようです。日米間の自動車、農産物が大きく取り上げられていますが、農産物に関しての日・豪、日・加間、乳製品に関しての米・加、米・ニュージーランドの問題もあります。

また、関税とも関連しますが、その適用に関し、ベトナムの繊維製品及び靴の原産地規則の問題があります。その原材料である布等が中国製であるため、TPP の低関税の恩恵が受けられないこととなります。そこで、一定のものについて、一定期間は原産地規則の適用除外で対応する方向で話し合われておりますが、その範囲が未定のように、これを原産地規則の中で規定するのか、個別国の関税譲許表で取り扱うのかの問題もあるようです。また、メキシコ、マレーシアも同じ取り扱いを要求しているようです。

サービスの自由化については、金融部門に関し、途上国側に反対意見があるようですが、個別的に例外又は特例を認める方向のようです。また、弁護士、医師等の職業資格を伴うサービスに関して、その資格まで相互に認め合うということにはならないようですが、医療サービスへの参入（病院の開設等）は自由化の方向となるようです。

投資の自由化に関しては、一般的に海外からの投資企業の輸出義務等の条件規制を禁止する等の方向のようですが、投資先政府の政策措置に関し、投資企業が当該国政府を直接提訴できるか否かが問題となっているようです（NAFTA の規定で、カナダの環境規制により事業活動を制限された米国からの投資企業がカナダ政府を相手に訴訟を提起した例があります）。その方向での米国の提案に対し、オーストラリア等が反対しており、一定の政策については提訴できないこととする方向になっているようです。

知的所有権に関しては、米国が著作権の残存期間を 70 年と延長すること、生物製剤の保護期間を延長すること等を提案しておりますが、開発途上国側に根強い反対があるようです。

検疫衛生措置に関しては、科学的根拠を原則とすることでは WTO との相違はないのですが、米国は、当初、国内産業の意向を受けて、その紛争手続きを一般規則と共通にし、関税を含めた貿易措置で対抗措置がとれるように求めておりました。しかし、別途 EU との

FTA 交渉が始まると、その動向に合わせて、紛争一般手続きではなく、他の貿易措置とは異なる特別な個別協議手続きを求める方向に変化してきているようです。

政府調達に関しては、その門戸開放の対象金額を WTO より相当低くする方向になっておりますが、マレーシア、ベトナムが国内企業を優先する措置の維持にこだわっているようです。一方、地方政府の調達をも対象にすることには、米国が州政府との関係で困難を抱えているようです。いずれにせよ何らかの例外規定を設ける方向で検討が進んでいるようです。

環境問題は、それぞれ参加している国際協定遵守義務を規定するにとどまる方向となっておりますが、その紛争処理に関し、米国が一般的な紛争処理手続き（他の貿易措置、例えば関税で報復できることとなる）を求めているのに対し、ほとんどの国がこれに反対しているようです。また、漁業補助金の禁止が提案されていることに対し、反対国も多く、漁獲過多（Overfishing）になっている魚種を対象とする漁業補助金に限定する方向での調整がなされているとのことです。

労働問題は、ILO（国際労働機関）協定の順守という方向となっておりますが、ベトナムが ILO 協定の労働組合の結社の自由の問題等で困難があるようで、これらに関しても時間の余裕を持たせるなど何らかの特例扱いが検討されているようです。

政府所有企業に関しては、透明性を確保することと、税制優遇措置を含め私企業と商業上同等の立場に立つという原則を内容とするようです。それでも、ベトナム、マレーシアに問題があり、これに関しても特例扱いの方向で検討されているようです。また、当初懸念されていたシンガポールの政府投資会社の問題に関しては、たとえ投資先会社の株式保有割合が 50%を超えていても、経営権を掌握していない限り、政府所有企業とはならないとの考え方で整理されるようです。

そのほか、電子商取引、電子情報交換、急送便の取り扱い（税関等国境手続きの迅速処理）等の問題に関しても、個別の問題を抱える国に関しては、その対応方法が検討されているようです。

いずれにしても、関税、サービス、投資等の各国の個別分野の扱いはともかく、共通ルールに関しては、ルールそのものの確立を主眼に置き、特例扱いと言う方向で対処していくと言う流れとなっているようです。

日本が交渉参加していくに際し、国内で問題とされていた一部品目の関税の例外取り扱いが個別事項としてこれからの交渉となりますが、もう一つの薬品、医療の問題のうち医療サービスに関しては、資格問題は別にして、外国資本による医療部門への参入が自由となる方向のようです。また、薬品に関しては、米国が、ニュージーランドの政府管掌保険の薬価決定に関心を示していたこともあり、日本国内でも、健康保険の薬価決定に制限を受けるのではないかと懸念が示されておりましたが、薬価決定の透明性確保義務にとどまることのように見えます。

3. 今後の見通し

TPP 交渉は、2013 年末合意をターゲットとしておりましたが、12 月の閣僚会議でも溝を埋めることができず、先送りされました。本年 1 月に予定された閣僚会議も見送られ、今後に懸念が生じておりましたが、米国議会で、本年 1 月 9 日に、与野党共同の貿易権限付与法 (TPA, Trade Promotion Authority (注 1 参照)) が提案されたことを弾みとして、米国政府としても、積極的に TPP 交渉を進めていく姿勢を示すこととなり、2 月 17 日から首席交渉官会合が開かれ、それに続いて、2 月 22 日から 25 日までシンガポールで閣僚会議が開かれました。その結果は、共同声明と言う形で公表されましたが、「①大部分の問題で着地点が合意され、残っているいくつかの論点も解決の道筋が明確になった ②2 国間の市場アクセス交渉も前進したが、全ての分野にわたるパッケージを完成させる作業を継続する」となっており、関税交渉の一部に未合意を残し、ルール分野では、ほぼ合意ないし着地点の見通しがついたと言うことのようにです。

ルール分野では、知的所有権、政府所有企業の問題が残されていると言うことですが、お互いの問題点は理解されており、その処理の方法だと思われ、その意味での着地点の見通しがつく状況ではないかと思われます。しかし、その処理に関し、米国が柔軟性を示さないと伝えられております。

関税分野では、日米間の交渉が鍵となっていると伝えられております。日本側としては、農産物 5 品目、すなわち、コメ、麦、牛豚肉、乳製品、でんぷん・砂糖類を例外扱い (0 関税としない) とすることを求めており、米側は、自動車関連の関税引き下げの特例扱い (関税撤廃に一定の時間をかける) を求めているようです。農産物 5 品目と言っても、加工品等細目にわたっており、税番では 600 品目近くになり、全税番数が約 9 千ですので、6%を超える品目になります (注 2 参照)。これに対し、米側は、品目の範囲を絞ること、また、例外と言うのではなく、時間をかけて最終的にはすべて関税を 0 とする、いわゆる引き下げ期間の特例とすることを求めているようです。カナダ、オーストラリア、ニュージーランドと日本との個別関税交渉でも同じ状況となっているようです。

日本は、肉類を除く 4 品目に関し、高率の第 2 次関税を設定しつつ、一定数量については 0 ないし相当低い第 1 次関税を適用する関税割当制度をとっており、この第 2 次税率を 0 とすることは、関税割当制度による輸入調整を不可能とすることとなります。また、牛肉に関しては 38.5%、豚肉に関しては 4.3%の関税を課しつつ、それぞれ輸入数量の急増、価格の一定水準以下への低落に際し、それぞれ関税の引き上げ、当該価格との差額関税制度 (セーフガード) を採っており、関税 0 の約束が難しい状況にあります。さらに、主品目に関連する品目も高関税を課して抜け道とならないように規制しているのですが、この品目を減らすことにも限界があると思われます。米国も、個別の FTA では、オーストラリア、メキシコとの砂糖、カナダとの乳製品に例外を設けており、これを今回の TPP で変更するとは思えませんし、TPP で新たに交渉しているニュージーランドとの乳製品の取り扱いも注目されます。さらに、カナダも、最近 EU と結んだ FTA で、乳製品を例外扱いとし、肉類を

特例扱いとしております。現在話し合いが始まっている米欧の TTIP でも、EU が農産物に関し例外扱いを求めています。米側は特例扱い（一定期間での関税 0）しか認めないと交渉姿勢のようです。

過去においても、種々の貿易交渉の中で、いろいろな解決策が講じられてきたことを参考に、解決策が求められうるのではないかと考えられますが、日米両国とも国内の政治的な問題を抱えていることもあり、高いレベルでの相互理解に基づく決着が模索されていくのではないかと考えられます。特に、2月の閣僚会議では、米側のかたくなな態度が大筋合意を難しくしたと伝えられ、4月のオバマ大統領のアジア訪問、特に安倍総理との首脳会議での進展が期待されているようです。この機会を逃すと、11月に大統領選挙を控えている米国では、労働組合をはじめ民主党の支持基盤が基本的には保護貿易に傾きやすい（共和党の基盤は自由貿易推進勢力が強い）こともあり、TPP 交渉は、頓挫することとなるのではないかと懸念が出ております。（了）

（注1）

米国では、関税を中心に、貿易交渉権限は第一義的に議会に付与されており、大統領は、包括的に与えられている外交権限により他国との貿易協定を締結した時は、その協定に関し議会の批准承認を求める際に議会側からその改定を求められたり、拒否されたりすることがあります。前者の例としては、米韓 FTA の自動車問題の再交渉がありましたし、後者では前の GATT が議会の承認が得られず、長い間、行政協定（議会はその協定に反する関税や法律を勝手に決めて、条約の効力を削ぐことができる）にとどまっておりました（1993年に GATT を吸収して成立した WTO 協定は、大統領に交渉権限を付与する、いわゆるファストトラック法の下での締結でしたので、そのままの形での議会の賛成を得て、正式の国際条約となりました）。このような状況を避けるため、米国議会では、一定の期限付きで、大統領に貿易交渉権限（Trade Promotion Authority、TPA）を与える法律を成立させることがあります。その下で結ばれた協定は、議会としては、修正することなく賛否を決することとなります。また、その審議は、優先的に行われるため、通称としてファストトラック（Fast Truck）と言われ、協定の議会提出後、一定期間内に議決されなかった場合は、承認とみなされます。

（注2）

表1：農産物5項目を構成する586品目について

項目名	品目数
コメ 関連	58
麦 関連	109
牛豚肉関連	100
乳製品関連	188
砂糖類関連	131
合 計	586
税番総計	約 9000

時事ドットコム「農産物重要5項目を構成する586品目」を参考に作成
(http://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_news-qa20131202j-02-w480 : アクセス日 2014年3月1日)