

## 第1章 TPPと21世紀の貿易・投資ルール

中川 淳司

### はじめに

TPP 交渉を主導した米国は、TPP に高水準の貿易・投資の自由化と広範囲で高水準の貿易・投資ルールを盛り込み、TPP を「21 世紀の地域貿易協定」<sup>1</sup>のモデルとすることを目指していた。本章は、米国が TPP 交渉にこのようなねらいをこめた背景を探り、また、2015 年 10 月に大筋合意した TPP が実際に「21 世紀の地域貿易協定」のモデルにふさわしい内容を盛り込むことになったかどうかを検討する。TPP の背景と意義を理解するためには、1990 年代以降の国際通商法に生じた構造変化を踏まえる必要がある。WTO を通じた多角的貿易交渉が行き詰まる一方で、深い統合 (deep integration)<sup>2</sup>を志向する自由貿易協定 (free trade agreement, FTA) の交渉が盛んになった。その背景にあるのは製品の製造工程やサービスの調達と提供が国境を超えて展開する、サプライチェーンのグローバル化が進んだことだ。TPP はサプライチェーンのグローバル化を支える規制・制度環境を整備するための手段として様々なルールを盛り込んだ。しかし、TPP が「21 世紀の地域貿易協定」のモデルとして持つ意義はそのことに留まらない。本章は、TPP の背景を探るとともに、TPP の内容を概観し、「21 世紀の地域貿易協定」のモデルとしての TPP の意義と可能性をあきらかにする。

### 1. TPP の背景と意義

TPP の背景と意義を理解するためには、1990 年代以降の国際通商法に生じた 2 つの構造変化を踏まえることが肝要である。その一つは、2001 年 11 月に開始された WTO のドーハ交渉が行き詰まったことである。ドーハ交渉では、交渉の鍵を握る米国と EU、インド、ブラジル、中国の見解が多岐にわたる争点で対立し、2008 年 7 月の一般理事会で農業分野の補助金削減と関税引下げ、非農産品分野の関税引下げの方式 (modality) をめぐる交渉が決裂して以来、交渉はほとんど停滞した。その後、2013 年の閣僚会議で貿易円滑化協定が合意された他は、ほとんど交渉に進展が見られず、現在に至っている<sup>3</sup>。

もう一つの変化は、FTA を通じた貿易・投資の自由化と貿易・投資のルール形成が 1990 年代以来盛んになっていることである。図 1 は発効済の FTA の推移である。WTO が成立前のウルグアイラウンド交渉が行われていた 1990 年頃から FTA の数が増え始めた。その後の WTO 発足、ドーハ交渉開始といった多角的貿易体制の進展とは関わりなく、FTA の

数がコンスタントに増えて今日に至っていることがわかる。

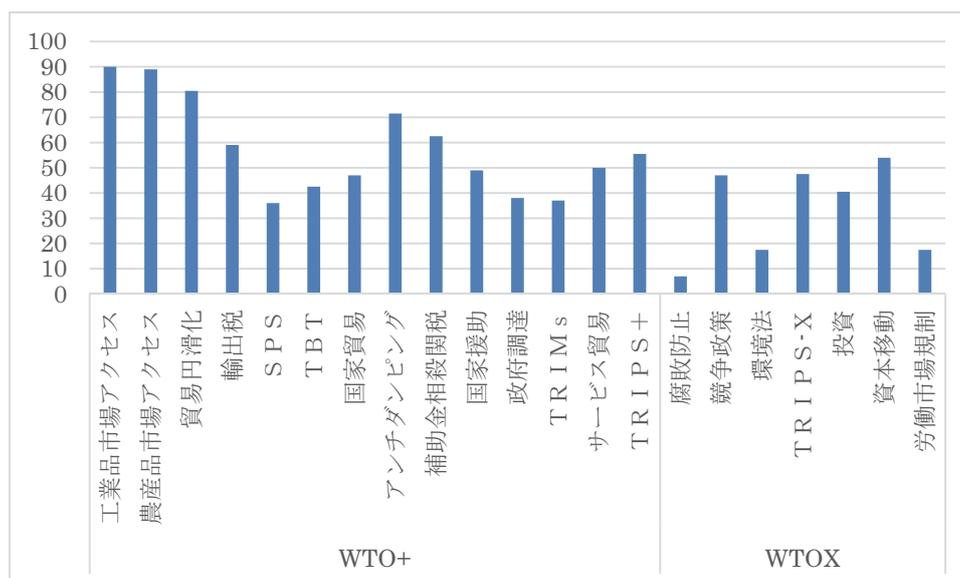
図1：発効済のFTAの推移



(出典：JETRO「世界と日本のFTA一覧」2016年12月に基ついて筆者作成)

FTAはWTOよりも高水準の貿易自由化（産品貿易とサービス貿易）を盛り込む。投資の自由化や政府調達市場の開放を盛り込むことも多い。それだけではない。最近のFTAはWTOよりも広範囲で高水準の貿易・投資ルールを規定するようになった。データはやや古いですが、WTOが公表している地域貿易協定のデータセットに基づいて、1990年から2011年までに締結された90のFTAの規律内容を整理した（図2）。WTO+はWTOもカバーする分野でFTAがWTOを上回る規律を設けているものを、WTOXはWTOがカバーしていない分野でFTAが規律を設けているものを指している。法的規律として規定され、かつ協定の紛争解決手続が適用される場合を1、法的規律として規定されていても協定の紛争解決手続が適用されない場合を0.5とカウントした。

図2：1990年から2011年に締結されたFTAの規律内容



(出典：WTO, Updated dataset on the content of PTA

([http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr11\\_dataset\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_dataset_e.htm)) に基づいて筆者作成)

FTA が WTO+として工業製品や農産品の市場アクセス（関税引下げ・撤廃）を規定することは当然である。最近の FTA はそれに加えて、サービス貿易・政府調達市場・投資の自由化、高水準・広範囲の知的財産権保護を目指している。その他に、貿易円滑化、資本移動の自由や投資ルール、競争政策なども盛り込む。それらは全体として、締約国の企業が他の締約国と貿易や投資を行う際の当該締約国市場や第三国市場における競争条件の改善や、当該締約国の国内規制環境の改善を目指している。言い換えれば、最近の FTA は深い統合を志向している<sup>4</sup>。2 節で見る通り、TPP は深い統合を志向する FTA の典型である。

それでは、なぜ最近の FTA は深い統合を志向するようになったのか。この点を理解する鍵となるのは、1990 年代以降に北米、中東欧と東アジア太平洋で、先進国の企業が主導してサプライチェーン（供給網）のグローバル化という新しい形態の国際分業が急速に進んだことである<sup>5</sup>。供給網のグローバル化では、製品やサービスの調達から生産、流通に至る工程が最適立地に応じて国境を超えて分散する。それを可能にした技術的な要因は情報通信技術や輸送技術の革新である。しかし、こうした技術的な要因のみでは供給網のグローバル化は実現しない。供給網のグローバル化を実現するためには、供給網全体を通じて弾力的で効率的な生産・供給の体制を構築して運営すること、そして国境を超えて分散する生産工程・サービスの供給工程をつなぐ信頼性の高いロジスティクスのリンクを構築し運営することが必要である。そのためには、グローバルな供給網を構成する各国において広範囲にわたる政策が提供される必要がある。表 1 に供給網のグローバル化に必要な政策を

整理した。

表1：供給網のグローバル化に必要な政策

サービスリンクコストの削減に必要な政策	<u>関税撤廃、貿易円滑化、非関税障壁の撤廃、ロジスティクスのインフラ整備、ビジネス関係者の移動の自由化・円滑化、法制・経済制度の調和</u>
各工程の生産コストの削減に関わる政策	法人減税その他の税制改革、人的資源開発、 <u>金融などの生産支持サービスの充実、投資の自由化・円滑化、政府調達市場アクセス、知的財産権保護、法制・経済制度の調和、インフラサービスの供給、下請け産業の強化、産業集積の形成</u>

(出典：木村福成「TPPと21世紀型地域主義」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)9頁に基づき筆者作成)

供給網のグローバル化に必要な政策の中には、法人減税その他の税制改革、産業集積の形成、下請け産業の強化や人的資源開発など、各国が独自に実施すべき政策が含まれている。しかし、それ以外の政策は、各国が自発的に実施することはできるものの、国際協定上の約束や義務づけを通じて実施することがより有効であり、確実でもある政策である。最近のFTAはその多くをカバーしている(表1で下線を引いたもの)。

以上をまとめると、1990年代以降に先進国の企業が主導して供給網のグローバル化が急速に進行し、それに伴って各国は国際協定を通じて新たな政策を実施することが必要となった。WTOはこの要請に適切かつ適時に応えることができなかつたので、それに代わってFTAを通じた政策対応がとられるようになった。これが1990年代以降にFTAが急増した理由である。

ただし、供給網のグローバル化を支える手段としてFTAを見た場合、FTAには目的達成の手段としては以下の問題点があることに注意する必要がある。まず、FTAの大半は二国間協定なので、供給網が展開される国の一部しかカバーしない。供給網全体をカバーするには多数のFTAが必要となるが、これを実現するためには多くの時間とコストがかかる。仮に供給網全体をカバーするFTAのネットワークが構築されたとしても、ネットワークを構成するFTAの間でルールの不整合が起きる可能性がある。例えば、FTAの特恵関税率が適用される製品の原産地を決定する特恵原産地規則はFTAにより異なるため、企業がFTAの特恵関税率を適用するコストがかさむという問題がある。FTAにより通関手続が不統一

である場合には、通関手続が不備な FTA の締約国を経由する際の時間や費用がかさみ、ボトルネックが発生する可能性がある。FTA によって工業製品の基準・認証制度がまちまちな場合、当該製品の製造による規模の経済を達成することができないという問題が生じる。

TPP は供給網のグローバル化を支える手段としての FTA が抱えるこうした問題点を克服する可能性がある。第一に、TPP は現時点で 12 カ国が参加する広域 FTA であり、将来さらに締約国が増えてアジア太平洋全域をカバーする FTA に発展する可能性がある。TPP が広域化すればするほど、グローバルな供給網と TPP 締約国とのずれが狭まる。第二に、TPP 締約国の間では原産地規則や通関手続について共通のルールが適用されるため、これらのルールが不統一なことに起因する問題は発生しない。加えて、原産地の累積が認められるため、複数の TPP 締約国をまたいだ供給網の構築が有利となる。第三に、交渉を主導してきた米国は、TPP に高水準の貿易・投資の自由化と広範囲で高水準の貿易・投資ルールを盛り込み、TPP を「21 世紀の地域貿易協定」のモデルとすることを目指してきた。この目標がどこまで達成されたか、2 節で検討することにしよう。

## 2. TPP で何が合意されたか？

TPP 交渉参加国は 2016 年 2 月 4 日、TPP に署名し、TPP の本文と譲許表その他の附属文書の内容が確定した。TPP の本文と譲許表その他の附属書は寄託国であるニュージーランドの外交通商省のウェブサイト<sup>6</sup>、及び米国通商代表部のウェブサイトで公表されている<sup>7</sup>。また協定の日本語訳は日本政府の内閣官房 TPP 政府対策本部のウェブサイトで公表されている<sup>8</sup>。以下ではこれらの公表文書によりながら、TPP の内容を見てゆくことにする。

### (1) TPP の条文構成

TPP の本文は全 30 章で構成されている（表 2 を参照）。この他に、物品市場アクセスに関する各締約国の譲許表、品目別の原産地規則、サービス貿易・投資に関する各締約国の約束表、政府調達に関する各締約国の約束表、国有企業の規律に対する国別の例外リスト、物品貿易・サービス貿易に関する産品・分野別の合意事項などを盛り込んだ多数の附属書（Annexes）が結ばれる。さらに、産品・セクター別の市場アクセス等に関する二国間協議の結果を盛り込んだ多数の交換文書（exchange of letters）が合意されている。

表 2 : TPP の条文構成

第 1 章	冒頭規定及び一般的定義	第 16 章	競争政策
第 2 章	物品の貿易	第 17 章	国有企業及び指定独占
第 3 章	原産地規則及び原産地手続	第 18 章	知的財産
第 4 章	繊維及び繊維製品	第 19 章	労働
第 5 章	税関当局及び貿易円滑化	第 20 章	環境
第 6 章	貿易救済	第 21 章	協力及びキャパシティ・ビルディング
第 7 章	衛生植物検疫 (SPS) 措置	第 22 章	競争力及びビジネス円滑化
第 8 章	貿易の技術的障害 (TBT)	第 23 章	開発
第 9 章	投資	第 24 章	中小企業
第 10 章	越境サービス貿易	第 25 章	規制の整合性
第 11 章	金融サービス	第 26 章	透明性及び腐敗防止
第 12 章	ビジネス関係者の一時的入国	第 27 章	運用及び制度的事項
第 13 章	電気通信	第 28 章	紛争解決
第 14 章	電子商取引	第 29 章	例外及び一般規定
第 15 章	政府調達	第 30 章	最終規定

TPP の条文構成は日本がこれまでに締結してきた経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA) や他の TPP 交渉参加国、特に米国の FTA と大きく異なるものではない。その一方で、TPP は「21 世紀の地域貿易協定」にふさわしく、従来の EPA や FTA にない新たな章を設けた。国有企業の規律を設けた第 17 章、協力とキャパシティ・ビルディングに関する第 21 章、いわゆる分野横断的の事項に関する第 22 章～第 25 章、透明性及び腐敗防止に関する第 26 章などがそれである。以下では、TPP の内容を、①貿易・投資の自由化、②供給網のグローバル化を支えるルール、③深い統合と受入国の正当な規制権限の尊重の両立に関わるルール、④社会経済的課題への国際的な取組みの 4 群に分類して、その概要を見てゆくことにする。

## (2) 貿易・投資の自由化

TPP は高水準の貿易自由化を盛り込んだ。日本の自由化率 (即時ないし発効後 11 年目までに関税を撤廃する物品の品目数の割合) は 95%を超える<sup>9</sup>。日本がこれまでに締結した EPA の自由化率が最高でも 88%超であったことを考えると、日本は、いわゆる重要 5 品目

(コメ、大麦・小麦、牛豚肉、砂糖類、乳製品)を含む多数のセンシティブ品目を自由化から除外してきた従来の方針を TPP で変更したといえる。とはいえ、重要5品目を中心に関税撤廃の例外が認められ、日本はこれらの品目について従来からの輸入制限(国家貿易制度、関税割当など)の大枠を維持しながら、輸入割当量の増加や関税率の削減などを約束することで交渉を決着させた。

サービス貿易と投資の自由化については、自由化しない分野など現行の参入規制を非適合措置として国別の約束表に掲げるネガティブリスト方式が採用された。約束表の内容分析は別の機会に譲るが、マレーシアやベトナムが流通・金融サービス分野で新たな自由化を約束するなど、日本企業の進出につながる交渉成果が得られた。投資に関して、広範囲にわたるパフォーマンス要求の禁止が盛り込まれたことも、投資家の活動の自由が保証されるという意味で自由化につながる交渉成果である。

政府調達に関しては、すべての交渉参加国が物品・サービスの調達市場を開放する政府機関・活動と最低基準額を約束した。ベトナムやマレーシアなど、WTOの政府調達協定に加盟していない TPP 交渉参加国の政府調達市場が新たに開放されることになる。その他の交渉参加国の大半も、WTO 政府調達協定や既存の FTA・EPA を上回る水準の自由化を約束した。

### (3) 供給網のグローバル化を支えるルール

TPP は従来 of FTA や EPA に比べてより広範囲にわたるルールを盛り込み、供給網のグローバル化を支える規制・制度環境を整備した。表3に供給網のグローバル化を支える TPP のルールの概要をまとめた。なお、表の中の数字は TPP の該当する章の番号を指す。供給網のグローバル化を支える規制・制度として TPP ルールが持つ効果については、規定内容の精査と協定発効後に各国が実施する規制・制度改革の帰趨を踏まえた質的な評価が必要であるが、規定内容を概観した上での暫定的な評価を表3の右列に掲げた。

表3：供給網のグローバル化を支えるTPPのルール

供給網のグローバル化に必要な政策	関連するTPPルール	TPPルールの貢献度	
サービスリンクコストの削減に関わる政策	関税撤廃	物品市場アクセス(2, 4)	強い
	貿易円滑化	原産地規則(3)、貿易円滑化(5)、透明性及び腐敗防止(26)	強い ルールの強度による。漸進的
	非関税障壁の撤廃	SPS(7)、TBT(8)、国有企業(17)、ビジネス円滑化(22)、規制の整合性(25)	ルールがカバーする領域では強い。漸進的
	ロジスティクスのインフラ整備	政府調達(15)、電気通信(13)	市場アクセスの進展に依存
	ビジネス関係者の移動の自由化・円滑化	ビジネス関係者の一時的入国(12)	強い
	法制・経済制度の調和	電子商取引(14)、投資(9)、労働(19)、環境(20)、知的財産(18)、国有企業(17)	ルールがカバーする領域では強い
各工程の生産コストの削減に関わる政策	法人税その他の税制改革	ビジネス円滑化(22)	限定的
	人的資源開発	サービス市場アクセス(教育、職業訓練など)(10)、協力及びキャパシティビルディング(21)	限定的 支援の質・量による
	金融などの生産支持サービスの充実	金融サービス(11)、電子商取引(14)	市場アクセスの進展に依存 強い
	投資の自由化・円滑化	投資(9)、ビジネス円滑化(22)、規制の整合性(25)	市場アクセスの進展に依存 漸進的 漸進的
	政府調達市場アクセス	政府調達(15)、電気通信(13)	市場アクセスの進展に依存
	知的財産権保護	知的財産(18)	強い
	法制・経済制度の調和	電子商取引(14)、投資(9)、労働(19)、環境(20)、知的財産(18)、国有企業(17)	ルールがカバーする領域では強い
	インフラサービスの供給	サービス市場アクセス(金融サービス・電気通信を含む)(10、11、13)	市場アクセスの進展に依存
	下請け産業の強化	投資(9)、ビジネス円滑化(22)	市場アクセスの進展に依存 地場産業の強化には限定的か
	産業集積の形成	投資(9)、ビジネス円滑化(22)	市場アクセスの進展に依存 地場産業の強化には限定的か

(出典：筆者作成)

以下、主なルールを取り上げてその意義を概説する。

**(a) 原産地規則と貿易円滑化**

供給網のグローバル化にとって貿易コスト、特に中間財の貿易コストを抑えることが重要である。原産地規則についてはTPP締約国域内での完全累積が認められたことが大きい。

複数の TPP 締約国を経由して製造される物品に広く TPP 特恵税率が適用されることになるため、TPP 締約国域内での供給網の構築を促す追い風となる。ただし、繊維製品や自動車については、保護を求める国内産業に配慮した米国の要求を容れて、制限的な原産地規則が採用された。また、TPP は通関手続の透明性や迅速性の向上につながるルールを定めた。通関手続の透明性向上については、透明性及び腐敗防止に関する第 26 章も重要である。

### (b) SPS と TBT

衛生植物検疫 (SPS) 措置と貿易の技術的障害 (TBT) に関しては、WTO の SPS 協定・TBT 協定上の権利義務を確認するとともに、SPS 措置や基準認証制度の透明性の向上につながる規定が設けられたこと、特定の物品 (化粧品、医薬品、医療機器、情報通信技術製品、ワイン・スピリッツ、有機農産品など) について附属書が設けられ、国際基準への調和や同等性承認・リスク評価手続の透明性や迅速性の向上につながる規定が置かれたことが重要である。また、締約国間で発生する問題の解決のため、政府間の協議の手続が導入されたことも重要である。

### (c) 分野横断的事項

TPP が分野横断的事項として新たに独立の章を設けた競争力及びビジネス円滑化 (第 22 章)、中小企業の利用促進 (第 24 章)、規制の整合性 (第 25 章) は、供給網のグローバル化を支える FTA としての TPP の革新性を示している。これらの章にはグローバルな供給網を展開する TPP 締約国の企業にとって事業環境の透明性向上につながる様々な規定が盛り込まれた。これらの章の規定はいずれも法的拘束力を持たない努力義務ないし政策目標である。とはいえ、これらのテーマの各々について TPP 発効後に組織される TPP 委員会の下に独立の委員会が設けられ、ピア・レビューを通じて締約国におけるこれらの努力義務・政策目標の段階的で漸進的な実現が図られることになる。

### (d) 電子商取引

国境を超える電子商取引は供給網のグローバル化を流通・金融取引の面から支える重要な構成要素である。TPP の電子商取引章は、電子商取引に関して交渉参加国が従来 FTA や EPA で採用してきた先進的なルールを盛り込んだ。その内容は、デジタル製品に対する関税の不賦課、電子認証・電子署名、オンライン消費者保護、電子商取引における個人情報の保護、越境情報フロー・情報ストックの自由の保証、電子商取引のためのインターネットアクセスの保証、コンピュータ関連設備の国内設置要求の禁止、ソース・コードの移転・アク

セス要求や開示要求の禁止など、この分野の産業競争力が強い米国の主張に基本的に沿ったものである。

#### (e) 知的財産

供給網のグローバル化では、知的財産権や経営ノウハウなどの国境を超えた提供が取引活動の重要な一翼を担う。TPPの知的財産章はWTOの貿易関連知的財産権協定（TRIPS協定）を上回る広範囲で高水準の知的財産保護を盛り込んだ。著作権の保護期間を著作者の死後70年としたこと、医薬品や農薬の試験データの保護期間を設定したことなどが特に重要である。供給網のグローバル化を支える規制・制度環境の整備という見地からは、知的財産の保護水準や対象範囲もさることながら、締約国で権利行使（enforcement）が強力に図られることが重要である。TPPはこの面でもTRIPS協定を上回る規定を多数盛り込んだ。

#### (f) 国有企業

グローバルに事業を展開する民間企業は、進出先国の国有企業が財政上・規制上の優遇を受けている場合、進出先国の市場や第三国市場で不利な競争環境に置かれることになる。TPPは、国有企業に対する財政上・規制上の優遇に関して、WTO協定や従来のFTA・EPAを上回る規律を設けた<sup>10</sup>。これには以下が含まれる。①国有企業が商業的考慮に基づいて物品・サービスの購入・販売を行うよう確保すること、②国有企業が他の締約国の企業・物品・サービスを差別しないよう確保すること、③国有企業に対する非商業的援助を通じて他の締約国の利益に悪影響を与えないこと、④他の締約国からの要請に基づき、国有企業に対する国の所有・支配に関する情報、国有企業に対する非商業的援助に関する情報などを提供すること。外国私企業と国有企業との競争条件の中立性（competitive neutrality）の確保につながる規律である。ただし、これらの規律は絶対的なものではなく、多くの規定について適用までの猶予期間が設定された他、締約国ごとに上記の規律からの例外を認められる国有企業を列挙する附属書が設けられた。

#### (4) 深い統合と受入国の正当な規制権限の尊重の両立

供給網のグローバル化を支える規制・制度環境の整備のため、TPPの下で締約国は関税などの国境措置だけでなく広範囲にわたる国内規制・制度について国際協定上の義務を負う。その結果、TPPは締約国の国内規制に関する裁量権を大幅に制限することになる。しかし、締約国は供給網のグローバル化を支える規制・制度環境の整備以外にも多岐にわたる公共政策を実施する責任を負っている。締約国がこの責務を遂行するための正当な規制権限が

TPPによって不当に制限されることがあってはならない。「21世紀の地域貿易協定」のモデルとしてのTPPでは、深い統合のために締約国の規制権限を制限する必要と締約国が公共政策を実施するために行使する正当な規制権限を尊重する必要をどのように調整するかが重要な課題となる。

貿易や投資の自由化を目的とする国際協定において締約国の正当な規制権限を尊重するための手段としては、大別すると①締約国の正当な規制権限の行使に関して国際協定上の義務の例外ないし義務の免除を認める、②締約国が特定の公共政策分野について正当な規制権限を行使できることを確認・宣言する、の2つがある。前者はさらに、(1)国際協定上の義務からの一般的な例外、(2)国際協定の特定の義務からの例外の2種に分類できる。TPPはこれらをすべて採用している。

#### (a) 一般的例外

例外を規定したTPP第29章は、物品貿易に関して1994年のガット第20条、サービス貿易に関してサービス貿易に関する一般協定(GATS)14条の一般的例外の規定を援用するとともに、安全保障のためにとる措置についても広範囲の例外を規定した。

#### (b) 特定の義務からの例外

FTAの特定の義務に対する例外として広く用いられているのは、サービス貿易や投資の自由化の例外として非適合措置を列挙するネガティブリスト方式を採用するFTAで、将来にわたって自由化を制限する方向での変更を含むあらゆる規制の変更が認められる、ラチェット義務なしのネガティブリストという方式である。TPPでは附属書IIと金融サービスに関する附属書IIIの第B節がそれに当たる。その例として、表4に日本と米国、マレーシアが附属書IIで挙げた非適合措置の内容を列挙した。

表4：TPP 附属書 II（ラチェット義務なしのネガティブリスト）の内容（抜粋）

日本	米国	マレーシア
国営企業の株式・資産の売却に当たり他の締約国の投資家を排除・制限する権利	社会的・経済的に不利な立場にある少数者に対する権利・特恵に関する措置	公的サービスの全部又は一部の民営化、国営企業の株式・資産の売却、国営企業・資産の民営化に係る措置
電報、籤・ギャンブル、タバコ製造、日本銀行券印刷、貨幣鋳造、郵便サービスへの投資・サービス	籤・ギャンブルに関する措置	ゲーム・籤・ギャンブルに係る措置
宇宙産業への投資及びそれに関連するサービス	家庭向け・衛星放送テレビ及びデジタルオーディオサービスに関する周波数の配分、市場アクセス、内国民待遇（相互主義による）	ブミプトラへの新規の許認可に係る措置。ただし、係る措置が既存の許認可保有者及び将来の許認可申請者の権利を侵害しないこと。
武器製造、爆発物製造への投資及びそれらに関連するサービス	米国内でのケーブルテレビ事業の所有・支配（相互主義による）	兵器・爆発物部門に係る措置
放送産業への投資・サービス	米国の沖合・沿岸交易、米国領水、大陸棚、内水におけるカボタージュサービスに関する船舶その他の海上施設の操業に係る措置	輸入される書籍・雑誌・新聞・美術品・フィルム及びテレビ・ケーブル・衛星放送向け番組の良識基準適合性審査権
初等中等教育への投資・サービス	米国船籍船の外国貿易に係る操業への投資	コメ・砂糖・小麦・酒類・タバコ製品の卸売り・流通サービスに係る措置
電力、ガス、原子力エネルギー産業への投資・サービス	米国領水及び排他的経済水域での漁業に係る船舶への投資	化石燃料による発電所、原子力発電、発電向け原子力エネルギー利用に係る措置
領海、内水、排他的経済水域、大陸棚での漁業への投資・サービス	米国船籍船の乗組員に係る認証・許可・市民権要件	有害廃棄物の収集・処理・処分に係る措置
外国人による土地の取得・賃借の制限（相互主義による）	米国船籍船の勤務条件	外国人・企業による土地取得・取引の許可制
警備サービス	米国領水内における水先案内人の認証・許可・市民権要件	陸上・沖合の石油の探査・採掘・取得に関する国営石油企業 PETRONAS の排他的権利
法執行、矯正、社会サービス（所得保障・所得保険、社会保障・社会保険、社会福祉、公的訓練、公衆衛生、児童保護、公的住宅）への投資・サービス	法執行、矯正、社会サービス（所得保障・所得保険、社会保障・社会保険、社会福祉、公教育、公的訓練、公衆衛生、児童保護）に係る措置	法執行、矯正、社会サービス（所得保障・所得保険、社会保障・社会保険、社会福祉、公教育、公的訓練、公衆衛生、児童保護）に係る措置
空港への投資及び空港運営サービス	空港運営・コンピュータ予約システム・地上取扱・航空券販売マーケティングサービスの越境提供	空港運営・航空機補修・地上取扱・特殊航空サービスに係る措置
		都市・郊外の定期運行鉄道・タクシー・バス・駅サービスに係る措置
		調停及びイスラム法に係る措置
		通貨リングットの非国際化に係る措置

（出典：TPP 附属書 II から抜粋。筆者作成）

附属書 II 及び附属書 III の第 B 節に挙げられた措置について、締約国は将来にわたる規制の自由を認められる。三国のリストを比較すると、法執行・矯正・社会サービスに係る措置、籤・ギャンブルに係る措置が共通して挙げられている。前者は社会政策の意味合いが強い政策分野であり、後者は社会安全ないし公衆道徳に関わる。これらについて広範な規制上の裁量を確保することがねらいである。この他に挙げられている措置は国家安全保障に関わるもの（武器・爆発物製造、警備業、空港運営など、宇宙産業、放送産業など）が多い。外国人による土地の取得・取引に係る措置もこれに加えてよいかもしれない。他方で、米国が挙げたカボタージュに係る措置（内航水運について、米国で建造された、米国船籍の、米国民が所有し、米国人船員が乗り込む船舶のみを認める）は、保護主義の意味合いが強い措置であり、公共政策としての正当性がどこまであるか疑わしい。

### (c) 間接収用に関する投資章の規定

TPP には、特定の公共政策分野について締約国が正当な規制権限を行使できることを確認ないし宣言する規定が設けられた。間接収用に関する投資章（第 9 章）の規定がそれである。収用に関する締約国の共通了解を盛り込んだ附属書 9-B は 3 項(b)で「公共の福祉に係る正当な目的（公衆の衛生、公共の安全及び環境等）を保護するために立案され、及び適用される締約国による差別的でない規制措置は、極めて限られた場合を除くほか、間接的な収用を構成しない。」と規定した。締約国が正当な公共福祉目的のための規制権限を持つこと、その行使が間接収用として補償の対象となることは原則としてないことを宣言する規定である。ここに言う「公共の福祉に係る正当な目的」の範囲は広く、「公衆の衛生、公共の安全及び環境」は例示列挙されているに過ぎない。

### (5) 社会経済的課題への国際的取組み

TPP の内容として最後に押さえるべきは、貿易・投資の自由化とは別種の社会経済的課題への国際的取組みに対する締約国のコミットメントが謳われていることである。具体的には、労働章（第 19 章）と環境章（第 20 章）である。これらの章は、それぞれの規制分野で締約国が独自に法律を制定し執行する主権的権利を持つことを前提として認めた上で<sup>11</sup>、締約国のこの主権的権利に協定上の義務を課すという共通の規律の構造を持っている。協定上の義務には 3 種ある。第 1 は、貿易や投資を奨励する目的で国内法（労働法・環境法）の執行を免除・軽減してはならないという義務（労働法に関して 19.4 条、環境法に関して 20.3 条 6 項）である。第 2 は、継続的に国内法（労働法・環境法）の執行を怠ってはならないという義務（労働法に関して 19.5 条 1 項、環境法に関して 20.3 条 4 項）である。第 3

は、これらの分野における国際的に合意された原則や規範を遵守する義務である。本章が目指すのはこの最後の類型の義務である。第1と第2の類型の義務が貿易・投資の自由化と親和的な性格を持つ<sup>12</sup>のに対して、第3の類型の義務は、労働基準の国際的な保護<sup>13</sup>、地球環境問題や希少資源の保全など<sup>14</sup>、貿易・投資の自由化とは一線を画した社会経済的問題への国際的取組みに対する締約国のコミットメントを体現するものであり、前2者とは異質である。

貿易・投資の自由化が労働条件・労働基本権などの基本的人権、さらには地球環境問題への取組みと両立すべきことは今日の国際社会で次第に共通認識となってきた。TPPがこの点を自覚的に取り上げ、締約国に様々な国際的取組みへのコミットメントを義務づけた点に、「21世紀の地域貿易協定」のモデルとしてのTPPの先進性が窺える。

TPPの先進性は、さらに、労働章・環境章がいずれも企業の社会的責任（CSR）について規定を設けた点にも表れている（労働に関して19.7条、環境に関して20.10条）。いずれも、自国で活動する企業が労働・環境分野に関するCSRにコミットすることを奨励するよう締約国に求める規定である。

#### おわりに—TPPは21世紀の地域貿易協定のモデルとなるか？

「21世紀の地域貿易協定」のモデルとしての先進性を検証するという観点からTPPの内容を概観した。最後に、21世紀の地域貿易協定が備えるべき内容を類型として提示し、それとの比較においてTPPに対するとりあえずの評価を行うこととする。

21世紀の地域貿易協定がまず備えるべき内容は、供給網のグローバル化にふさわしい規制・制度環境の整備である。そのためには、高水準の貿易・投資の自由化と広範囲で高水準の貿易・投資ルールを盛り込むことが必要である。この両者についてTPPに及第点を与えてよいのではないか。日本がいわゆる重要5品目を中心に貿易自由化の例外を認めさせたことはこの観点からはマイナスに評価されることになるが、TPP交渉参加に至る日本国内の議論、特に農協を中心に強い反対論があったことを踏まえると、これ以外の交渉結果は期待できなかったと考える。それ以外の貿易・投資の自由化と政府調達市場の開放ではTPPは大きな成果を挙げた。ルールに関しても同様の評価が妥当するだろう。従来からFTA・EPAがカバーしてきたWTO+、WTOXの分野について高水準のルールを盛り込んだことに加えて、分野横断的事項をはじめとして、供給網のグローバル化を支える新たなルールを取り込んだ。その大半は法的拘束力を持つものではないが、協定発効後にそれぞれの分野について設立される委員会でのピアレビューを通じて段階的で漸進的な実現が図られることになる。

次に、21世紀の地域貿易協定は深い統合と締約国の正当な規制権限の両立を図る必要がある。このために TPP が採用したのは従来から FTA が採用してきた手法である。つまり、協定上の義務に対する一般的な例外、協定の特定の義務に対する例外、特定の政策分野について締約国が正当な規制権限を行使することを確認・宣言する規定の3種である。これらの規定内容は従来の FTA で盛り込まれた内容と大差なく、その意味で TPP に革新性を見出すことは難しい。とはいえ、以上の3種の規定を総合的に判断すると、締約国の正当な規制権限は十分に尊重されており、TPP が貿易・投資の自由化を優先させて締約国の正当な規制権限をないがしろにするといった批判は当たらないだろう。

最後に、21世紀の地域貿易協定は、貿易・投資の自由化を目標とするだけでなく、人権・環境・持続可能な発展など、今日の国際社会が取り組むべき社会経済的課題にも積極的に関与する必要がある。この点に関する TPP の規定は総じて簡潔であるが、既存の多国間の原則宣言や国際条約に言及して締約国に遵守を義務付けている点、CSR に言及して企業の取組みの奨励を求めている点は従来の FTA に比べると革新性が認められる。人権・環境・持続可能な開発に向けた国際社会の取組みに地域貿易協定がどう関与できるか、また、企業の取組みに地域貿易協定がどう関与できるかについてはこれまでほとんど実践例がない。その意味で、この点に関する TPP の規定には先例としての意義が認められる。

### **(補論) 米国新政権の TPP 離脱声明を受けて**

米国のトランプ大統領は、就任後間もない2017年1月23日に TPP からの離脱を表明する声明 (Presidential Memorandum) を公表した<sup>15</sup>。この結果として TPP は今後どうなるのか、そして、日本の通商政策はどういう対応を求められることになるのか、議論を整理したい。

TPP の発効には、2016年2月4日の署名から2年以内に全ての交渉参加国が批准するか、2年以内に2013年の GDP で全交渉参加国の85%を超える6の交渉参加国が批准すること、あるいは署名後2年以降に2013年の GDP で全交渉参加国の85%を超える6の交渉参加国が批准することが必要である (TPP 第30.5条)。2013年の GDP で全交渉参加国の約60%を占める米国が批准しない限り、TPP が発効する見込みはない。ただし、今次の米国の TPP 離脱表明によって TPP が消滅してしまうわけではない。2016年2月の署名によって TPP の内容は確定している。必要な数の批准を得て発効するまでは保留の状態が続くということである。保留状態を終わらせ、TPP を発効させるには、TPP を批准するようトランプ政権に働きかけるしかない。

本稿執筆時点 (2017年2月初め) ではトランプ政権の通商政策の全体像は不明であり、

トランプ大統領の TPP 離脱声明の真意や根拠、またそれに代わってトランプ政権がどのような政策を打ち出してくるかは不明な点が多い。日本政府としては、トランプ政権の一挙手一投足に右往左往することなく、正当と信じる方針を堅固に維持して、粘り強く説得に努めることが肝要である。

そもそも、TPP は米国にとって「潜在的な大惨事 (potential disaster)」<sup>16</sup>なのか。TPP に参加しないことで米国は大きな不利益を被ることになる。日本が約束したコメや牛肉、乳製品等の関税引下げや輸入割当が得られず、米国の農業者は大きな痛手を受けることになるだろう。成長著しいベトナムやマレーシアなどのアジアの新興国市場に米国の製造業やサービス業が進出し、供給網を展開するという構図も成り立たなくなる。それにも増して大きな痛手は、本章2節(3)で見た、TPP に盛り込まれた広範囲で高水準の貿易・投資ルールが実現しないことである。これらのルールは「21世紀の地域貿易協定」のモデルを打ち立てるために米国が主導して盛り込んだものである。台頭する中国をけん制し、世界市場での不公正な競争条件を是正することがその狙いであった。

トランプ政権の下でも、米国が TPP に込めた通商戦略としての意義は失われていない。安倍政権はトランプ政権に対して、TPP の通商戦略としての意義と米国が参加しないことの不利益を丁寧に説明し、TPP を批准するよう粘り強く説得するべきである。その意味で、日本が TPP と関連法案を国会承認し、批准に必要な国内手続を完了したことは評価できる。他の交渉参加国のうちニュージーランドは批准に必要な国内手続を既に済ませており、オーストラリアやメキシコの国内手続も完了間近と伝えられている。日本はそれ以外の交渉参加国に対しても TPP の批准に必要な国内手続を粛々と進めるよう促し、米国が批准すれば発効が可能となる条件、即ち、2013年の GDP の合計が 25%以上の 5カ国の批准という条件の早期達成を目指すべきである。

とはいえ、トランプ政権が翻意して TPP の批准に応じる見込みは当面はない。TPP 離脱は大統領選挙中からのトランプ氏の政権公約であり、大統領就任直後に実行した政策をトランプ政権がおいそれと取り下げることは考えにくいからである。したがって、米国が TPP を批准せず、TPP が発効しない保留の状態が当分は続くとするのが現実的である。その場合の事態打開策として何が考えられるか。

日本は TPP 以外に東アジア地域包括的経済連携 (RCEP)、EU (欧州連合) との経済連携協定 (EPA)、日中韓 FTA という 3つの広域 FTA を交渉している。これらいずれの交渉も日本にとって重要であるが、これらが妥結すれば TPP が不要になるというわけではない。RCEP は TPP と並んで、アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) を達成するための選択肢と位置付けられている。しかしながら、高水準の貿易・投資の自由化や高水準で広範囲の貿易・

投資ルールの策定には消極的なインドや中国が参加しており、TPPに匹敵する内容をそこに盛り込むことは期待できない。とはいえ、東アジアから南アジア・大洋州にまたがる広域の自由貿易圏が実現すれば、この地域で供給網を展開している日本企業にとっては朗報であることは間違いない。拙速は戒めるべきであるが、RCEP交渉の妥結が日本の通商政策にとって優先目標であることは否定できない。

EUとのEPAの交渉については大枠合意が近いと伝えられている。ただし、2017年の前半にEUの主要国で政権交代につながる可能性のある重要な国内選挙が予定されており、それまでに交渉がまとまらなければ交渉の早期妥結の見通しが立たなくなるおそれがある。RCEPの場合と異なり、こちらの交渉は早期の大枠合意を目指す必要があるだろう。日中韓FTAの交渉は、特に中国の消極的な姿勢が目立つと伝えられている。トランプ政権のTPP離脱声明の結果、TPPの批准の見通しが立たなくなったことで、日中韓FTA交渉で日本が中国に対して交渉進展を働きかける梃子が弱まったおそれがある。当面はRCEPの交渉妥結を優先させるのが得策かもしれない。

RCEPや日EU・FTA等の広域FTAの交渉が妥結すれば、これらに参加しない米国の事業者は日本市場やアジア市場、欧州市場でも競争上不利な立場に置かれることになる。そうなれば、不利益を解消させるためにTPPの批准を求める声が米国内で高まる可能性がある。日本にとって通商政策として優先度の高いこれらの交渉を妥結させることがTPPの発効につながるとすれば、これはまことに望ましい結果である。

TPP交渉参加国の間では、米国を除いた11カ国でTPPを発効させてはどうかとの声も聞かれる。21世紀の地域貿易協定のモデルを実現するため、TPPの早期発効を重視するとすれば、この方針は検討に値する選択肢である。しかし、この方針を実現させることは容易ではないだろう。11カ国でTPPを発効させるためには、TPPの協定本文を改正して発効の要件を変える必要がある。しかし、協定の内容を見直すことなしに11カ国が協定の改正に合意できるとは考えにくい。米国抜きのTPPはその魅力が半減する。特に、ベトナム、マレーシア、ニュージーランド等、米国市場へのアクセスが改善することを期待していた交渉参加国にとってはそうである。これらの国は、米国市場へのアクセス改善を見返りとして、貿易・投資の自由化や広範囲で高水準の貿易・投資ルールの受け入れに応じたのであり、米国抜きでTPPを発効させるために協定を改正するとなれば、これらの国からは協定の内容の見直しの声が上がる可能性がある。内容見直しということになれば交渉にはそれなりの時間がかかるだろう。単に米国抜きでTPPを発効させればよいという話にはなりそうにない。

トランプ氏の大統領当選以来の発言から推測すると、日米で2国間の通商交渉を進める

という選択肢も考えられる。しかし、これも決して容易な道ではない。貿易相手国との貿易赤字の解消を唱え、実利を重視するトランプ政権との2国間交渉は、TPPでの日本の農産物貿易自由化約束を出発点として、さらに上積みの自由化を求める交渉になる可能性が高い。日本の自動車市場の不公正な「閉鎖性」が指弾され、TPP並行協議で認めた輸入割当の上積みを求められる可能性もある。しかも、2国間の通商交渉では、高水準で広範囲の貿易・投資ルールを実現するというTPPの目標は達成されない。労多くして得るところの少ない交渉に応じるのは、万策尽きてからでよい。

トランプ政権の発足から日が浅く、新政権の通商政策を担当する政府の陣容は固まっていない。主要閣僚に続いて政府高官が任命され、新政権の下でオバマ政権下の通商政策の包括的・体系的なレビューが行われ、新たな通商政策の全体像が固まるまで、まだ数ヶ月はかかる見込みである。政権移行に伴う空白期間を突いて、大統領とごく限られた人数の側近が場当たりの人気取りの政策を次々に打ち出しており、それらの政策の多くは政権移行が完了した後には見直されることになるだろう。先行きが見通せない中で、いたずらに憶測と悲観論を募らせるのは得策ではない。また、矢継ぎ早に出される「筋の悪い」政策に過剰に反応して、場当たりの妥協策や彌縫策に応じることは厳に戒められるべきである。現状を打開するための方策の選択肢を検討してみたが、時間はかかっても米国を含めたTPPを実現させるのが最善であるという結論は揺るがない。

日本にとっては、RCEPやEUとのEPAの交渉の妥結、他のTPP交渉参加国への早期批准の働きかけなど、当面日本にできること、日本がすべきことに専念するのがよい。そして、時間はかかってもTPPの通商戦略としての意義と重要性、不参加の不利益を丁寧に説明して、トランプ政権に批准を粘り強く求めてゆくことである。英国のEU離脱(Brexit)と「トランプ現象」によって、米英が主導して構築してきた自由貿易体制が揺らぎ、世界貿易システムの先行きの不透明性が増している。日本政府は自由貿易の旗を高く掲げ、望ましい未来の実現に向けて淡々とたゆまず歩むことが大切である。現状を、日本が自由貿易体制の維持と再構築に向けてリーダーシップを発揮する好機ととらえたい。

## —注—

- <sup>1</sup> Letters of Ronald Kirk to the leaders of the U.S. Congress, 14 December 2009.  
 〈<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2009/december/trans-pacific-partnership-a-announcement>〉 2017年2月1日アクセス。
- <sup>2</sup> Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996), pp.6-9.
- <sup>3</sup> 2015年12月のWTO第10回閣僚会議(ナイロビ)は、農業分野(後発途上国のための特別セーフガードメカニズム、食糧安全保障のための公的備蓄制度、輸出競争(輸出補助金の撤廃、輸出信用の規律強化))、綿花(輸出補助金の撤廃と国内補助金の削減、後発途上国産綿花の市場アクセス改善)、後発途上国(後発途上国特惠原産地規則、後発途上国のサービス輸出改善)等の交渉分野で妥結したものの、その他の交渉分野での合意には達しなかった。閣僚宣言は、ドーハ交渉の継続を求める声の一方で、交渉の終結と新たな交渉の開始を求める声があることに触れており(30節、34節)、妥結の見通しが立たない交渉に区切りを付けて新たな交渉を開始する可能性が出てきた。
- <sup>4</sup> 参照、Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1996, pp.8-9.
- <sup>5</sup> 供給網のグローバル化につき、参照、Richard Baldwin, “21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> century trade and 20<sup>th</sup> century trade rules,” Centre for Economic Policy Research, *Policy Insight* No.56 (2011).
- <sup>6</sup> 参照、  
 〈<https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaty-making-process/trans-pacific-partnership-tpp/text-of-the-trans-pacific-partnership>〉 2017年2月1日アクセス。
- <sup>7</sup> 参照、〈<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>〉 2017年2月1日アクセス。
- <sup>8</sup> 参照、〈[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/tpp\\_text\\_yakubun.html](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/tpp_text_yakubun.html)〉 2017年2月1日アクセス。
- <sup>9</sup> 日本以外のTPP交渉参加国の自由化率は99%から100%である。参照、内閣官房TPP政府対策本部「TPPにおける関税交渉の結果」2015年10月24日  
 〈[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/12/151020\\_tpp\\_kanzeikousyoukekkka.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/12/151020_tpp_kanzeikousyoukekkka.pdf)〉 2017年2月1日アクセス。
- <sup>10</sup> WTO協定やFTAにおける国有企業への規律につき、参照、Junji Nakagawa, “The Emerging Rules on State Capitalism and Their Implications for China’s Use of SOEs,” in Lisa Toohey, Colin B. Picker and Jonathan Greenacre eds., *China in the International Economic Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp.112-27,
- <sup>11</sup> この点は環境規制に関しては20.3条2項に明記されている。労働規制については明記されていないが、後述する協定上の第1の義務との関係で、前提とされていることは明白である。
- <sup>12</sup> 若干敷衍すると、第1の類型の義務は、貿易や投資を奨励する目的で労働法や環境法の執行を免除・軽減することが貿易・投資における競争条件の歪曲につながるという考え方を前提にしている。第2の類型の義務は、労働法や環境法の継続的な執行の免除が企業の労働法・環境法遵守コストを引下げ、結果的に第1の類型の義務違反と同様の効果をもたらすことを問題とする。いずれも公正な競争条件に基づく貿易・投資を求める点でTPPがねらいとする貿易・投資の自由化とは親和的な義務といえる。
- <sup>13</sup> 具体的には、労働における基本的権利及び原則に関するILO宣言(1998年)が盛り込む国際労働基準を指す。これには①結社の自由及び団体交渉権、②あらゆる携帯の強制労働の禁止、③児童労働の実効的な廃止、④雇用及び職業における差別の排除が含まれる。第19.3条1項を参照。
- <sup>14</sup> TPP環境章は、まず、締約国が加入している多国間環境条約の遵守義務を確認する(20.4条)。さらに、オゾン層の保護(20.5条)、船舶起源の汚染からの海洋環境の保護(20.6条)、生物多様性の保全(20.13条)、外来種の進入防止(20.14条)、絶滅のおそれのある野生動植物の国際取引の規制(20.17条2項)などに関する多国間環境条約その他の国際的な取り組みへのコミットメントを謳う。
- <sup>15</sup> 参照、White House, Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, 23 January 2017. Available at  
 〈<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>〉 2017年2月1日アクセス。
- <sup>16</sup> Youtube, A Message from President Elect Donald J. Trump, 21 November 2016. Available at  
 〈[https://www.youtube.com/watch?v=7xX\\_KaStFT8](https://www.youtube.com/watch?v=7xX_KaStFT8)〉 2017年2月1日アクセス。

