

第2章 TPP 合意の意義と今後の展望

渡邊 頼純

はじめに

今回の TPP 交渉をどう評価するべきか。2015 年 10 月 5 日の TPP 大筋合意で日本は何を獲得し、何を失ったのか。この問題は年明けの国会でも取り上げられており、今や国民的課題となっている。

去年は終戦から 70 年の年であると同時に、日本の戦後国際社会への復帰の第 1 歩であった GATT（関税貿易一般協定）加入から 60 年、GATT の後継機関である WTO（世界貿易機関）設立から 20 年の節目の年であった。その年に TPP 大筋合意ができたことは歴史的に重要であった。なぜなら TPP 合意により日本の貿易自由化の歩みがいよいよ完成期に入ったと言えるからである。

TPP が成立すれば日本は究極の貿易パートナーであるアメリカと FTA 関係に入ることで「経済安保」を確立したことになる。TPP により経済的安定とビジネスの予見性を獲得し、国際経済に内在する不確実性を減少させることができた意義は大きい。コメや麦、牛肉や豚肉などいわゆる「重要 5 品目」についても関税撤廃の原則適用を逃れたわけで失ったものは何もないと筆者は考えている。その農業でさえ、筆者は TPP でさらに強くなれる基盤を国内外で整えていく機会を得たと考えている。

1. TPP 合意についてよく聞かれる「10 の疑問」に答える

以下では TPP 合意について新聞やテレビ・ラジオなどのインタビューでしばしば尋ねられる疑問についてごく簡潔に答えてみたい。

Q1： TPP の日本経済への効果はどの程度のものか。GDP1.6% との評価もあるが、それは妥当か。

A1： TPP 参加各国の関税撤廃による日本製輸出品物の関税負担額の軽減効果は一般的に「静態的効果」とされているが、それだけではなく、投資や競争、SOE（State-owned Enterprise = 国営企業）に関する規律などルール面での規律が TPP によって確立されたことが重要である。このような新たなルールはまだ完全なものではないにせよ、今後アジア太平洋地域におけるルール策定の「ひな型」となるものであり、ビジネスを円滑に行うための法的基盤を提供する。このような新たなルール形成によ

る TPP の「動的効果」は「静的効果」を超えてその波及効果はさらに大きい。

Q2： 安倍政権の決定と交渉方針をどう評価するか。

A2： 2012年12月の政権奪取後の安倍政権の取り組みは準備周到で効率的だった。まず2013年2月に日米首脳会談を行い、そこで日本にとっての農業とアメリカにとっての自動車を日米双方の「センシティブティ」（痛みを感じる部分）として特定し、その後3月に交渉参加を正式決定、4月に基本的には日米で「痛み分け」の構造を作り上げ、いわば「センシティブティの交換」という形で「例外なき関税撤廃」という TPP の当初の大原則を修正し、このことをアメリカに認めさせたのはその後の交渉を促進するうえでたいへん有益だった。

交渉態勢についても内閣府に TPP 対策本部を設置し、従来の EPA 交渉に比べてより首相権限に直結した形で交渉チームを構成したことは迅速な交渉とそのための国内環境づくりを効果的に促進した。TPP 交渉は2010年3月から始まっており、日本はそれから3年4か月遅れての交渉参加であったが、この遅れは日本にとっては不利に働くどころか、むしろ日本が交渉参加してから関税撤廃の例外が認められることになるなど、日本が「ゲーム・チェンジャー」として存在感を発揮したとさえ思われる。さらにアトランタでの最終局面においては甘利明 TPP 担当大臣が交渉決着に向けてマイケル・フロマン USTR に強く迫るなど妥結に大きく貢献した形となった。

Q3： 市場アクセス（関税撤廃・削減）に関する交渉結果をどう見るべきか。

A3： TPP 交渉の結果、日本以外の11か国の最終的な関税撤廃率は99%台であり、発効後ほぼ10年で TPP 参加国の関税はなくなることになる。これは日本にとって大きなメリットがある。他方、日本の最終的な関税撤廃率は95.1%となっているが、これは工業製品では100%と完全な自由化になるものの、農林水産品では81.2%と参加国中最低のレベルに留まっていることによる。ちなみに日本以外の11か国は農林水産品についても98.5%の関税撤廃率となっている。（表1を参照）

日本の輸入農産品についてみると、センシティブティの高いいわゆる「重要5項目」については全体で586品目あるうち、輸入実績がないものや国内生産者への影響がないと判断された約3割に相当する174品目について関税を撤廃することとした。他方、それ以外の約7割については関税を維持することで合意している。（表2を参照）

例えばコメについては、国家貿易により輸入するものについてはアメリカに当初5万トンの数量枠を3年間維持した後、段階的に増加し発効後13年目以降は7万トンすることで合意した。オーストラリアにも13年目以降8400トンの枠を設定した。国家貿易以外によるコメの輸入については現行税率である1キログラム当たり341円を維持することが合意され、これが日本側にとっての「最大の成果」となっている。

牛肉については、現行の38.5%から16年以降に9%に下がり、豚肉については、現行4.3%の高価格帯のものについては発効後10年目でゼロになるが、低価格帯の豚肉にかかる従量税は現行の1キログラム当たり482円から10年目に同50円にまで削減されることになった。これらについては輸入急増に対応するためのセーフガード措置（緊急輸入制限）も用意されている。

このように日本のセンシティブティに配慮した十分な例外措置が確保された一方で、他方では日本からの自動車・自動車部品輸出についてはアメリカ側のセンシティブティに配慮した形で関税撤廃は大幅に先延ばしになった。乗用車の場合、現行2.5%の関税は15年目から削減が始まり、25年目によりやく撤廃となる。トラックは現行25%と高関税であるが、これについてはなんと29年間関税を維持し、30年目でやっと撤廃となる。これは日本の自動車工業界にとっては必ずしも朗報ではないが、他方では自動車部品についてはその87%が即時関税撤廃されることには大きな意味がある。日本の自動車メーカーによるアメリカでの現地生産台数は約250万台であり、日本からの輸出台数の約180万台を超えているからである。

このような「センシティブティの交換」とでも呼ぶべき市場アクセス交渉をどう評価するべきだろうか。従来の日本の農業保護主義に鑑みれば、TPP交渉においては大きな政治的決断がなされたと評価することができるが、他方では日米というTPPを代表する貿易大国が互いのセンシティブティを擁護する形で高関税を維持したり撤廃を大幅に先延ばししたことは自由貿易という名の下に行われた「管理貿易」とのそしりを免れない。特にコメについては日本での価格が1俵（60キログラム）当たり約12,000円程度まで下がってきた一方で、アメリカ産の高級米がドル高円安の影響もあって同水準まで上がってきたことにより、コメの内外価格差がなくなりつつあるときに、果たして高関税で国産米を保護する必要があったのかという根本的疑問は残っている。

Q4： TPPについては、食の安全や日本の皆保険制度が脅かされるなどの（あまり根拠のない）懸念が抱かれた。何が原因か。

A4： JA 全中（農協）が TPP 反対の「多数派工作」をしたもの。JA は医師会、弁護士会などを巧みに抱き込んで反対運動を組織化し全国的に展開していった。

Q5： TPP の「経済」を越えた重要性についての評価如何。戦略的な価値はあるか。その中身はどうか。

A5： 市場経済、法の支配、人権、民主主義などの西洋型普遍的価値体系が TPP を通じて東アジア圏に広がる基本を形成したと言える。ASEAN や RCEP などにも制度構築の上で重要なインパクトがありうる。その意味で TPP は極めて「戦略的」と言える。

Q6： TPP のアメリカ議会での承認について。その可能性と時期について。

A6： TPP を巡るアメリカ議会の動向は不透明である。批准のためには上下両院で多数派を擁している共和党の賛成が不可欠だが、バイオ医薬品のデータ保護期間の 12 年から 8 年への短縮は党内ですこぶる評判が悪い。共和党の指名選挙の前哨戦でトップを走るトランプ氏は明確に TPP に反対している。また、自らが国務長官時代には明示的に TPP 推進派であったヒラリー・クリントン氏も「現在の TPP」には賛成できないと条件付き反対を表明している。したがって、TPP 承認の今後の展開はよく分からないし、決して楽観できない。

推察の域を出ないが、一つのシナリオとして蓋然性が高いのは、「本命」とされる民主党のクリントン候補が大統領選を制した場合、オバマ大統領の花道を飾る形で今年 11 月の大統領選挙後に共和党と超党派で批准に合意、TPP 実施法案を通過させ、発効に至るという流れが想定される。このシナリオでさえ相当楽観的と思われるが、その場合でも TPP の発効は早くも 2017 年年初ということになる。

Q7： 日米関係に及ぼす影響にはどのようなものがあるか。

A7： 日米経済関係は戦後 1950 年代の繊維に始まり鉄鋼、造船、テレビ、ボールベアリング、半導体、自動車と日本の経済発展の花形的産品で常に「摩擦」を経験してきた。その日米両国が FTA 関係に入ることは極めて重要であり、画期的と言える。日米は政治軍事面での同盟関係である日米安保条約を 1960 年以来有しているが、経済面ではこれまで包括的な法的枠組みを持っていなかった。その意味で TPP は日米間の「経済安全保障」の枠組みであり、日米間で将来にも紛争は起こり得るが、TPP の紛争解決メカニズムがビルトインされたことで経済問題の「政治化」が起こりにくい。これは双方にとって大きなメリットであり、経済関係の安定化に大きく寄与す

る。

Q8： 中国に与える影響。中国の参加についての展望。

A8： 中国が2～3年以内に TPP に参加することは難しいが、RCEP（東アジア地域経済連携）交渉の進展が捗々しくなければ TPP に中国が乗り換える可能性は十分にある。TPP 入りは中国にとって「第二の入世（WTO 加盟）」とも言われている。中国は従来 RCEP にその軸足を置いてきた。しかし、RCEP 交渉はインドやインドネシアが貿易投資の自由化に積極的ではないことからスピード感をもって東アジア地域のコネクティビティを改善していくことができないことに中国自身がフラストレーションを感じ始めている。以前から中国の識者の一部には「TPP は西洋医学、RCEP は漢方医学」と両者の違いを説明する向きがあったが、中国社会科学院の永久会員である張愷琳は TPP と RCEP の「補完性」を指摘し、両者は対立するものではなく相互に補完し合う枠組みであると筆者と共に出演した NHK 国際放送の番組などで述べている。

Q9： 他のアジア太平洋諸国も次々と参加すると考えてよいのか。

A9： インドネシア、CLM（カンボジア、ラオス、ミャンマー）の ASEAN 4 か国は当面難しいだろう。インドネシアについてはアトランタ合意のあとオバマ大統領と会談したジョコ・ウイドド大統領は自国も TPP に参加したいとの意向を表明したと報道されている。韓国、タイ、フィリピン、台湾などは既に正式に参加表明するなど積極的である。参加のためには現加盟国 12 か国との交渉を経る必要があり、そのプロセスは決して容易ではないが、TPP が APEC の自由貿易圏である FTAAP の中核となることはほぼ確実である。

Q10： 広く、世界の貿易秩序に与える影響はどうか。米・EU 間の FTA である TTIP や日本・EUEPA 交渉の動きを加速することになるか。

A10： TTIP には「古くて新しい問題」、例えば GI（地理的表示）や SPS（衛生検疫措置）協定の「予防原則」をめぐる問題がくすぶっており、ISDS（投資にかかる投資家対国家の紛争処理）に見られるような欧州側の疑心暗鬼もあり、「規制収斂・凝集性」の分野が難問となっている。しかし、TPP 合意は全体として欧州に対してもやはりポジティブなメッセージと言える。日 EU については、EU が野心的になり過ぎなければまとまるが、現時点では EU は TPP 以上の MA（市場アクセス）を主張しており、難航している模様である。日本側も TPP の国会手続との関係で大胆な農産品関税撤

廃・削減を提示できない国内事情があり、2015年年内の妥結には至らなかった。

ASEAN や Allianza del Pacifico (太平洋同盟＝メキシコ・コロンビア・ペルー・チリ)等の穏健派途上国を like-minded countries として Critical Mass を形成し、WTO・DDA をまとめ、日米欧加の「旧4極」主導で WTO の再興を果たすことを目指すのが現実的なアプローチと考える。しかし、問題はブラジル、ロシア、そしてインドである。つまり「BRICS マイナス中国・南ア」の国々である。ロシアはまともな製造業がないことと、ユーラシア経済共同体という「似非関税同盟」が問題である。戦略的には中国とロシアを分断し、中国を TPP に組み入れる一方、ロシアについては極東ロシアを「独立した関税地域」として APEC の枠組みの中で RCEP に参加させ、また日本との EPA を締結する方向へリードするなど戦略的に対応することが重要と思われる。

2. TPP の日本経済にとってのメリットは何か？

最大のメリットはアジア太平洋地域における生産ネットワークの「シームレス化」である。1985年9月のプラザ合意以降、日本の製造業は円高ドル安への流れに対応するために部品の製造拠点を東アジアの新興工業国 (NIES) や中国に移転させ、部品から最終製品まですべて日本で製造する「made all in Japan」方式から、部品は海外で生産し、それを日本ないしは海外のマザー工場でアセンブリーして欧米市場に輸出するパターンへ、つまり「made by Japan elsewhere」方式へ移行した。

その動きを加速したのが ASEAN の FTA (AFTA) 形成であった。日本の製造業は ASEAN 域内で最適立地を模索し、各国に直接投資を活発に行って部品の現地生産を拡大した。その部品を AFTA の CEPT (包括的実効特惠関税) スキームに載せて 40% 以上の付加価値を付けた場合には関税ゼロで ASEAN 域内を動かすことができたため、次第に域内に工程間分業のメカニズムが構築されることになる。

このような産業内分業のメカニズムを確固たるものにしたのは日本の ASEAN 諸国との二国間 EPA (経済連携協定) であり、2002年11月に発効した日シンガポール EPA を皮切りに次々と締結された。こうして日本からの投資を引き金としてスタートした生産ネットワークの構築による「事実上の統合」(de-facto integration) は EPA という法的枠組みによって補強された「法律上の統合」(de-jure integration) に深化していったのである。そしてその延長線上にあるのが TPP である。

TPP は東アジアの生産ネットワークを太平洋を超えてアメリカ・カナダ・メキシコという NAFTA (北米自由貿易協定) の市場に繋ぎ、さらにペルーやチリといった南米諸国、オー

オーストラリアとニュージーランドのオセアニア諸国にリンクさせるものである。こうして世界の GDP の約 38% をカバーする地域に継ぎ目のない、つまりシームレスな自由貿易圏ができたことのメリットは日本にとっては測り知れない。（【図 1】および【図 2】を参照）

3. TPP の利便性、その「しかけ」は原産地規則

このようなシームレスな生産ネットワークを TPP においてさらにメリットのあるものとしているのは何か？ その答えは「原産地規則」(rules of origin) である。特に TPP の原産地規則は「完全累積」(3.10 条) にその特徴がある。これは、①他の TPP メンバー国で他の製品の生産に使用される一または二以上のメンバー国の原産品・原産材料は他のメンバー国の原産品とみなす (モノの累積)、②メンバー国での非原産材料による生産は、その生産が付加価値基準を満たしていなくても製品の原産コンテンツに加えられる (生産行為の累積) ことを意味している。このような「寛容な」完全累積原則の導入により、非 TPP 参加国を含めアジア太平洋地域に広く生産ネットワークを構築してきた日本の製造業にとっては既存のバリュー・チェーンを活用し易くなる。

さらに TPP ではすべてのメンバー国を一つの領域とみなし、すべてのメンバー国の領域内を移動する限り原産性を維持することが認められており (3.18 条)、第三国経由の場合の立証負担の緩和が図られている。

また、原産地証明の発行手続きも輸出者、生産者、輸入者による「自己証明制度」を採用しており、日本の EPA においてこれまで主流であった第三者証明制度に比べて利用者である企業の事務負担が大きく軽減された。

このように TPP の原産地規則はこれを使用する企業にとって利便性が高まっており、いわゆる「ユーザー・フレンドリー」なものとなっている。

他方では自動車やその部品、繊維・衣類など、よりセンシティブな分野では原産規則がより細かく規定されていることにも注意すべきであろう。例えば自動車の完成車については、控除方式の付加価値基準によるかまたは特定部品 7 品目の加工工程 (14 の金属加工) が TPP 域内で行われれば原産性を付与することとなっている。また自動車部品については、関税番号変更基準と付加価値基準の選択制となっており、特定部品 14 品目は加工工程 (14 の金属加工) の一つを TPP 域内で行えば原産性が付与されると規定されている。

繊維・衣類については衣類 (HS61 類と同 62 類) および中古衣類等 (同 63 類) は生地がメンバー国の領域で作られた糸から作られている場合のみ原産品とされることがあり、これは NAFTA における「ヤーンフォワード (yarn-forward)」と呼ばれる方式を踏襲している。

原産地規則以外にも投資規定、ビジネス関係者の一時入国、政府調達、国有企業などに

についても日本企業にとってメリットのある規定が随所に見られが紙幅の都合からこれらの論点については稿をあらためたい。また、インフラ整備の切り札として先進国、途上国を問わず注目されている「官民連携」(Public - Private - Partnership、PPP) は既存の GATT ルールをはじめ、貿易関連投資措置 (TRIM) 協定や政府調達協定、競争政策など複数の分野にまたがるイシューであるが、まだ国際的に確立されたルールは存在しておらず各国の恣意的な運用に任せられている。今後は WTO 諸ルールとの整合性をはじめ新たな多国間ルールないしは行動指針 (code of conduct) が国際的に協議される必要があると思われる。この点について今後検討を進めて行きたいと考えている。

表1 工業製品の関税撤廃率 (%)

	即時撤廃率 (貿易額ベース)	関税撤廃率 (貿易額ベース)
	カッコ内は品目数ベース	カッコ内は品目数ベース
アメリカ	67.4% (90.9%)	100.0% (100.0%)
カナダ	68.4% (96.9%)	100.0% (100.0%)
オーストラリア	94.2% (91.8%)	99.8% (99.8%)
ニュージーランド	98.0% (93.9%)	100.0% (100.0%)
シンガポール	100.0% (100.0%)	100.0% (100.0%)
メキシコ	94.6% (77.0%)	99.4% (99.6%)
チリ	98.9% (94.7%)	100.0% (100.0%)
ペルー	98.2% (80.2%)	100.0% (100.0%)
マレーシア	77.3% (78.8%)	100.0% (100.0%)
ベトナム	72.1% (70.2%)	100.0% (100.0%)
ブルネイ	96.4% (90.6%)	100.0% (100.0%)
日本を除く 11 개국全体	76.6% (86.9%)	99.9% (99.9%)
日本	99.1% (95.3%)	100.0% (100.0%)

表2 農林水産品の関税撤廃率 (%)

	即時撤廃率 (品目ベース)	最終撤廃率 (品目ベース)
アメリカ	55.5%	98.8%
カナダ	86.2%	94.1%
オーストラリア	99.5%	100.0%
メキシコ	74.1%	96.4%
マレーシア	96.7%	99.6%
シンガポール	100.0%	100.0%
チリ	96.3%	99.5%
ペルー	82.1%	96.0%
ニュージーランド	97.7%	100.0%
ベトナム	42.6%	99.4%
ブルネイ	98.6%	100.0%
日本を除く 11 개국平均	84.5%	98.5%
日本	51.3%	81.2%

図1 メガ FTAs の重要性 (GDP のシェア%)

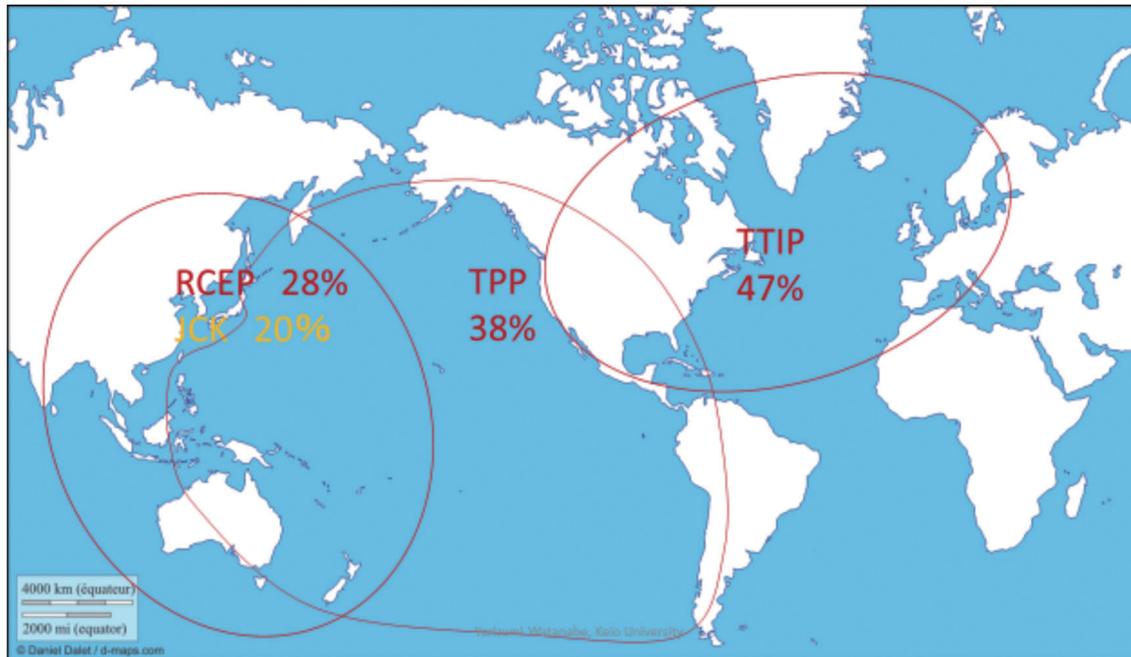
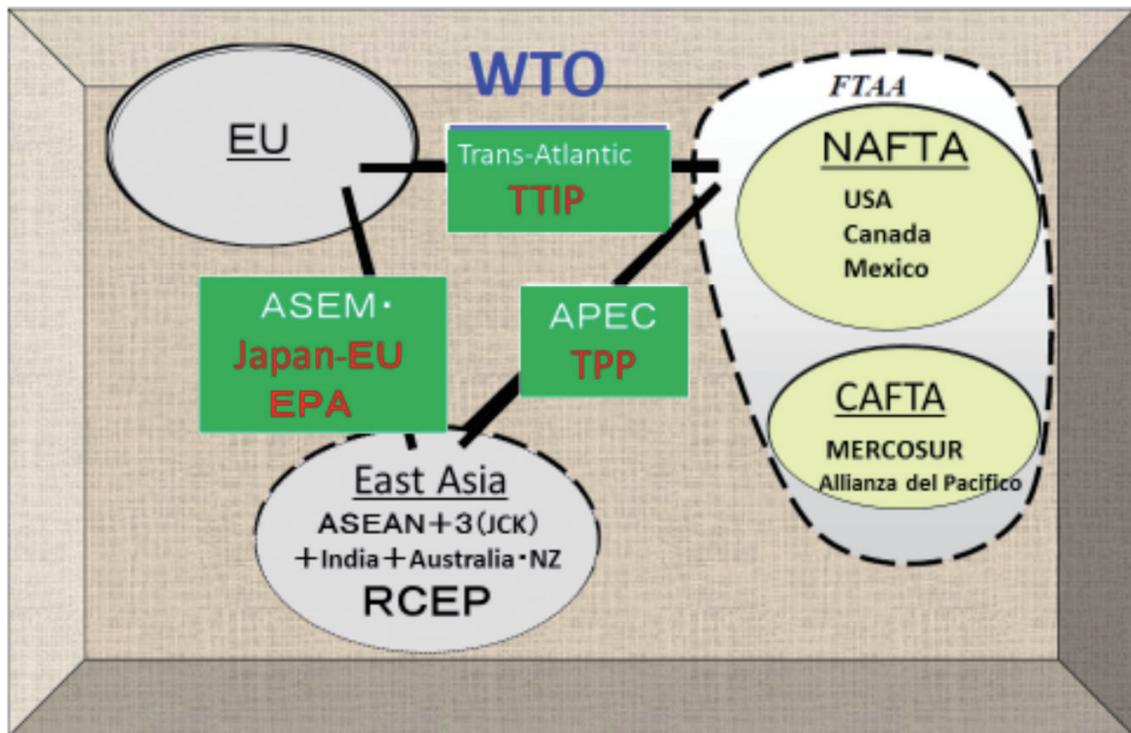


図2 メガ FTAs と WTO 体制



参考文献

- 渡邊 頼純 『TPP 参加という決断』 ウェッジ 2011 年
渡邊 頼純 『GATT・WTO 体制と日本』 北樹出版 2012 年
浅川 芳裕 『TPP で日本は世界一の農業大国になる』 KK ベストセラーズ 2012 年
石川幸一・馬田啓一・木村福成・渡邊頼純（編著）『TPP と日本の決断』 文眞堂 2013 年
石川幸一・馬田啓一・渡邊頼純（編著）『TPP 交渉の論点と日本』 文眞堂 2014 年
石川幸一・馬田啓一・高橋俊樹（編著）『メガ FTA 時代の新通商戦略』 文眞堂、2015 年