BTMU Washington Report

BTMU ワシントン情報 （2012/ No.015）2012 年 8 月 14 日
三菱東京 UFJ 銀行ワシントン駐在員事務所
アナリスト：多田　恵理子
Eriko Tada, Analyst
e-mail address：etada@us.mufg.jp

日本のTPP参加は米国の国益か
～日本の出方を待つ米国～

環太平洋経済連携協定（TPP）について、オバマ大統領は 2012 年内の交渉妥結を目指していた。しかし、現在交渉に参加している 9 ヶ国[1]（TPP-9）の間で、既にいくつかの分野で交渉が難航しており、この目標達成は無理だと考えられている。

景気・雇用問題や膨張する財政赤字問題には敏感な米市民だが、TPP に対する関心はそもそも高くないというのが現実だ。こうした背景から、TPP に関する政権の目標は、年内妥結ではなく、参加国数の拡大にシフトしている。

但し、日本の TPP 参加に対する米国の姿勢は決して一枚岩ではない。米政権が様々な思惑により日本参加を実現したいと考える一方、米国内の産業界やその意向を強く反映する議会は、農産品や自動車等で意見調整が難航する日本の参加については慎重姿勢を採っている。

政権、議会、産業界と、その立ち位置も様々である米国が中心的役割を果たす TPP 交渉において、今後、日本の参加問題はどう展開していくのか、以下で考察したい。

１． TPP とは

（１）TPPの歩みとこれまで

① 拡大する交渉参加国

TPPは2003年、シンガポール、ニュージーランド、チリの3カ国によって着想されたのが始まりである。2006年にブルネイを含めた4カ国間でまず発効し、その後、米国、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアが加わり、現時点で交渉参加国は9カ国に上っている。

交渉参加国数は現在も拡大を続けている。2011年11月、日本、メキシコ、カナダの三カ国がTPP交渉参加方針を表明していたが、6月のメキシコにおけるG20首脳会合開催時に、TPP-9によるメキシコとカナダの交渉参加支持が発表された。それを受けて、参加国

[1] シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ、米国、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシア。

の中で中心的な役割を担う米国の国内手続き[2]を経た上で、12月に予定されている第15回会合で両国の会合初参加が実現する見通しである。

懸案の日本の交渉入りについては、今月中に日本側が交渉参加を決断しその旨明確に表明すれば、12月の三カ国同時初参加もありうる。しかしながら、当地でも日本の国内情勢に鑑み、その可能性は極めて低いと考えられているのが現実である。

②「21世紀型貿易協定」を目指して

TPPは、高度且つ包括的な「21世紀型の協定（21st-century agreement）」となる事を目指し、関税障壁の撤廃だけでなく、国内措置に起因する「国境の後ろ側（behind the border）」の非関税障壁等の削減・撤廃を目指している。TPPの大枠として合意されている五つの柱は次の通りである。

【表1】TPPの大枠

包括的な市場アクセスの実現を目指す	
	各締約国内の経済活動に資するべく、物品やサービスの貿易を取り巻く関税その他の障壁の撤廃に努める。
完全なる域内協定を目指す	
	各締約国内の雇用や生活水準の向上といった目標達成を支え、且つ持続的な成長に資するような、域内における生産チェーンやサプライ・チェーンの発展を促す協定を目指す。
分野横断的なアプローチを取る	
	シームレスで効率的な域内貿易を推進すべく、各国の国内法規の調和に努める他、締約国の中に協定内容を遵守する国内体制が不足している場合に技術や人材のキャパシティー強化を支援する。
貿易を取り巻く新たな課題に挑む	
	革新的な製品やサービスの貿易・投資活動を推進すると共に、TPP域内におけるビジネスの競争環境作りに取り組む。
「生きた協定（living agreement）」を目指す	
	協定妥結後も、貿易環境や締約国の追加等、様々な状況変化に応じて内容をアップデートする。

出所：USTR

（２）24 の作業部会が 21 の分野について交渉中

TPP の交渉では 24 の作業部会が設置されている。日本の外務省が作成した資料によると、交渉分野は全部で 21 に整理される。但し、実際の協定の「章立て」は分野別そのままに行われるとは限らず、複数の作業部会の成果が一つの章に統合されたり、もしくはその逆で、「分野横断的事項」を扱う部会の成果が複数の章に取り込まれる可能性も指摘されている。

外務省や米通商代表部（USTR）の資料を元に、交渉分野とその内容をまとめたのが次頁【表 2】である。

[2] 交渉参加には米国の議会承認が必要とされ、それには参加表明後、最低 3 ヶ月を要する。

参加国が多いため、既存の二国間 FTA との整合性を含め、検討すべき課題への立ち位置も様々である。日本の交渉参加については、日本の自動車、農業、保険等の非関税障壁問題を批判する声も大きいが、その一方で日本を抜きにしても、原産地規則、知的財産権、国営企業改革、関税撤廃の進め方等、現時点の参加国間でも解決が困難とされる問題も多い。日本要因を除いても、2012 年内の交渉妥結は不可能と見られる所以だ。

【表2】TPP交渉分野とその内容

	分野	交渉内容・目的
1	物品市場アクセス（農業、繊維・衣料品、工業）	物品の貿易について、関税の撤廃/削減方法等の他、貿易を行う上での基本原則作り。
2	原産地規則	関税免除の対象となる、締約国で生産された産品（原産品）として認められる基準等の検討。
3	貿易円滑化	貿易規則の透明性向上を図ると共に、手続きの簡素化等。
4	衛生植物検疫（SPS）	食品の安全確保等に向けた措置の実施に係るルール作り。
5	貿易の技術的障害（TBT）	安全確保や環境保全等の目的から定められる、製品の特質等に関する規格が、貿易障害とならぬ様なルール作りを進める。
6	貿易救済(セーフガード等)	一部産品の輸入が急増し、国内産業に被害が生じたり、或いはその虞がある場合、国内産業保護に向け一時的に執り行う事が出来る緊急措置（セーフガード措置）を検討。
7	政府調達	政府による物品・サービスの調達に関して、内国民待遇の原則や入札手続等の規則作りに向け検討。
8	知的財産	遺伝資源の利用や伝統的知識の保護を含め、効果的な知的財産の保護を実現する規則作りを検討。
9	競争政策	企業が自国以外の締約国内で貿易・投資活動を行う際に、カルテル等により競争力を害される事がない様な、締約国内における競争法・政策の強化・改善等を検討。
10	越境サービス	国境を越えるサービスの提供に対する無差別待遇や数量規制等の貿易制限的な措置に関するルールを定め、市場アクセスを改善。
11	商用関係者の移動	貿易・投資等に従事する人の出入国等に係るルールを検討。
12	金融サービス	金融分野の国境を越えるサービスの提供に係るルール作り。
13	電気通信サービス	TPP市場において、通信プロバイダーの競争を推進し、市場アクセスを改善する様なルール作り。
14	電子商取引	電子商取引における弊害を排除するような環境整備に向けて必要とされる原則作り。
15	投資	内外投資家の無差別原則及び投資に関する紛争解決手続（ISDS条項の盛り込み）等の検討。
16	環境	環境保護に配慮した域内貿易環境形成に向けたルールの構築。
17	労働	労働者の権利保護に配慮した域内貿易環境形成に向けたルールの構築。
18	制度的事項	TPP協定の運用問題等について締約国間で協議等を行う「合同委員会」の設置やその権限等について検討。
19	紛争解決	協定の解釈の不一致等に起因する締約国間の紛争解決を進める手続きの検討。
20	協力及びキャパシティ・ビルディング	交渉妥結後に合意事項を履行するだけの体制が不十分な国を対象として実施する技術面や人材面の支援について協議。
21	分野横断的事項	複数の分野にまたがる規制や規則が、通商上の障害にならない様なルール作り。

出所：外務省、USTR 等の資料を元に当駐作成

7月には、第13回会合がカリフォルニア州サンディエゴで開催された。その際、越境サービス、通信、政府調達、競争政策、協力及びキャパシティビルディング等の分野で大きな進展が見られたとされる。その一方で、知的財産を始めとし、国営企業を巡る問題[3]や原産地規則等、依然として交渉が難航している分野もある。

[3] 域内における公正な競争を推進する一環として、TPP-9 はアジアの新興国に多い国営企業に対し、許容出来る公的支援の種類、程度などを検討している。

今後、第14回目の会合は9月にワシントン近郊で、12月には第15回会合が開催される予定（場所は未定）だが、年内の合意妥結の目処は立っていない。

２． 米国と TPP

（１）米国にとってTPPとは

【表 3】は、TPP の関係諸国と米国の経済と貿易に係る情報をまとめている。これによると、米国は TPP-9 のうちシンガポール、チリ、オーストラリア、ペルーの 4 カ国と二国間 FTA を締結している他、12 月から交渉に参加する見込みであるメキシコ、カナダとは三カ国間で北米自由貿易協定（NAFTA）を締結している。

【表 3】TPP と米国（2011 年のデータ）

	GDP（億ドル）	人口（万人）	実質GDP成長率（%）	対米FTA	米国の貿易（商品）		
					輸出額（百万ドル）	輸入額（百万ドル）	貿易収支（百万ドル）
シンガポール	2,600	530	4.9	有	31,223	19,113	12,110
ニュージーランド	1,620	440	1.4	-	3,571	3,163	408
チリ	2,480	1,740	5.9	有	15,986	9,074	6,912
ブルネイ	160	40	1.9	-	184	23	161
米国	150,940	31,190	1.7				
オーストラリア	14,880	2,270	2.0	有	27,542	10,241	17,301
ペルー	1,740	3,000	6.9	有	8,336	6,605	1,731
ベトナム	1,230	8,930	5.9	-	4,309	17,487	-13,178
マレーシア	2,790	2,870	5.1	-	14,247	25,777	-11,530
TPP-9 合計	**178,430**	**51,020**			**105,398**	**91,483**	**13,915**
メキシコ	11,550	11,370	4.0	有	198,378	262,864	-64,486
カナダ	17,370	3,440	2.5	有	280,890	315,347	-34,457
TPP -9＋メキシコ+カナダ	**207,350**	**65,830**			**584,666**	**669,694**	**-85,028**
日本	58,690	12,780	-0.8	-	65,706	128,925	-63,219
TPP-9＋メキシコ+カナダ＋日本	**266,040**	**78,620**			**650,372**	**798,619**	**-148,247**

（注）四捨五入により内訳と合計額が一部不一致。
出所：CENSUS 等の資料を元に当駐作成

既に多くの国々と自由貿易協定の取り決めがある米国が、TPPに乗り出したその意図は、域内市場へのアクセス強化と、アジアにおける存在感の誇示という二点に大きく分けられる。

① 域内市場へのアクセス強化

米国内の景気回復テンポの鈍化に悩み、国内雇用対策の一環として、輸出増大に活路を見出そうとしたオバマ政権にとって、TPP 参加は当該市場へのアクセス強化策として重要な意義がある。

これは、「アジア重視（pivot to Asia）」を打ち出すオバマ政権にとって、TPP がカバーする環太平洋地域が、それぞれの経済規模は小さくとも、成長が期待される新興市場を複数含んでいるためである。

米国は、TPP という新たなメカニズムの構築を通じて、米企業が TPP 締約国市場に進出する際のあらゆる障壁を取り除き、中小企業ですら国際的に十分競争出来るような基盤形成をし、その競争力が十二分に発揮され易い環境作りを目指しているのである。

② アジアにおける米国の存在感を示す

TPPでは、参加国間の貿易をより継ぎ目のない効率的なものとする事を目的として、域内で各国内規制の整合性を図るという、これまでの貿易協定にない領域にまで手を広げ、高度且つ包括的な「21世紀型の協定（21st-century agreement）」たる野心的な目標を掲げている。

世界貿易機構（WTO）のドーハ・ラウンドが頓挫した点にも見られるように、アジアの新興経済大国である中国やインドなどを含んでいれば、これは実現困難な目標と言えよう。より小規模の新興市場が主体であるからこそ、TPPはそのルール作りのスタート地点として米国にとって絶好の機会なのである。

また、「21世紀型」といわれるような進歩的な貿易協定作りの中心に自らを位置付ける事で、米国がアジアにおいて依然として市場開放の牽引役であるという事実を、国際社会に改めて印象付ける事が出来るチャンスでもあるのだ。

（２）日米貿易関係の過去と現在

日米両国は通商関係に於いて長年ライバル関係にあった。第二次世界大戦後、日本経済は急速に成長し、米国に大量の日本製品が流入し始めると、日米間で貿易摩擦問題が浮上した。1960 年代半ばに日米貿易収支が恒常的な米国の対日赤字にシフトすると、繊維、鉄鋼、自動車、半導体、農産物、投資・金融サービスと、段階的に、しかし最終的にほぼ全ての経済分野を網羅する貿易摩擦が生じ、日米関係に大きな影を落とした。

日本は今なお、米国にとって重要な貿易相手国である。USTR によると、2011 年の日米間の双方向の貿易総額（物品及びサービス）は 2,670 億ドルに上った。対日輸出額は 1,130 億ドルで、米国は全体で約 400 億ドルの対日貿易赤字を計上した。内訳を見ると、物品貿易が 1,950 億ドル、サービスが 720 億ドルに上り、物品貿易では米国は対日貿易赤字（630 億ドル）、サービスでは対日黒字（220 億ドル）を記録した。

同年、米国にとって日本市場は、米国製品の第四位の輸出先であり、一方の日本にとっても米国は第二位の輸出先として重要な位置を占めた。近年、中国が貿易相手国として大きな存在感を示しているが、戦略的な同盟関係にある日米の通商関係は今も重要だ。

（３）米業界団体の声　～　日本への要求の陰に大きな存在感

米政権は、米国を除いたTPP-9諸国を合わせたGDPの約二倍という経済規模を誇る日本がTPPに参加する事は、TPPの存在意義を強化するものとして捉えている。また、TPPに

日本を取り込む事で日本市場の規制緩和が進めば、対日貿易や投資活動において米企業がより収益を上げやすい環境整備が狙える。また、アジアでの存在感を示すには、日本というパートナーが必要だ。この様に米国にとって日本のTPP参加は大きな意義を持つ。

2011年11月、ホノルルでのAPECサミットにおいて、野田首相が、日本がTPP交渉参加の可能性を模索するため、TPP-9それぞれとの事前協議に入る事を発表した。

この事実を受け、USTR は昨年 12 月 7 日から 1 月 13 日まで広く意見聴取を図るべくパブリック・コメントを募集し、業界団体を中心に全部で 113 件の意見が集まった。政権としては、内 104 件（92%）は、多かれ少なかれ日本の交渉参加国入りを歓迎する内容だったと結論付けている。

しかし、そこには日本側が、TPP が要求する高水準の協定内容に応じた場合であればという前提条件がある事は念頭に入れておかねばならない。

米商工会議所は、日本の TPP 参加を支持しているが、それも「諸手を挙げて歓迎」と言う訳ではなく、やはり日本市場が外国企業に公正な競争機会を提供する場になる事を求めている。特に日米間で意見調整が極めて難しいとされる自動車、保険、農業部門ともなれば、日本市場の「閉鎖性」を追及し、その「開放」を要求する姿勢は今も変わらない。

農業部門に関しては、日本の TPP 参加条件として、BSE（牛海綿状脳症）問題を発端とする牛肉の輸入規制の撤廃や、コメの関税撤廃を要求している。

自動車業界は、日本における外国車比率の低さや自動車の規格問題を取上げ、日本の自動車市場の閉鎖性を指摘すると共に、日本政府が通貨操作を通じて日本車売上に有利な状況を生み出していると糾弾し、日本のTPP参加には反対の立場を取っている [4]。

保険業界は、政府が 100%の株式を保有する日本郵政グループの存在が、外国企業による保険市場参入の障壁であるという声が根強く、日本の TPP 交渉参加入りに際し、同グループが販売する簡易保険の規制改革も交渉内容に入れるべきだと主張している。

こうした業界の声は、11 月の選挙を間近に控えた議会への一層の圧力となり、政権の動きに大きな影響を及ぼしている。

特に現在、議会が政府に付与する貿易促進権限（TPA）[5]という一括交渉権が喪失した状態であるため、協定が妥結した後に議会の手により任意に修正がかかるリスクが高まり、参加国との信頼が損なわれ、締結までの努力が水泡に帰す虞もある。

斯かる状況下、米政権は、業界の声が色濃く反映される議会とのより緊密な意見調整の下、TPP 交渉の舵取りを行わざるを得ない状況にある。

---

[4] 7 月 17 日には、主に自動車業界を選挙区に抱える上院議員有志 10 名が、米国の自動車産業の競争力や雇用が阻害されるとして、オバマ大統領宛てに日本の TPP 交渉参加入りに反対する書簡を送付した。

[5] TPA が有効であれば、政府が締結した通商協定の議会承認までの過程において、議会は内容修正が出来なくなる。参加国との間のセンシティブなやり取りを、議会の一存で一部変更する事は国にとって外交上リスクが高く、それを未然に防止するための重要なメソッドである。

３．米国の今後の動き

米政権は、産業界や議会との慎重な意見調整を継続する傍ら、交渉過程からであれ交渉終了後であれ、日本の TPP 参加実現に向け、様々な努力を払っている。

USTR のカトラー代表補は 3 月の訪日中、在日米商工会議所における講演で、日本が TPP に参加しても、それが日本の医療制度の民営化を強制したり、TPP 締約国から非熟練労働者の受け入れを強要するものではない等として、日本国内の理解の取り付けに努めた。USTR のカーク代表は、4 月の当地における玄葉外相との会談席上で、初めて米国が日本のコメを例外扱いにする可能性に言及したとされる。

一方で、米政権としては、日本の国内調整が極めて難しい状況に鑑みた対応策も想定していると考えられる。

まず、日本が交渉段階からの参加を果たした場合、既に条文が完成していたチャプター[6]については、いかなる理由であれ、日本のためだけに再協議の上の修正作業を行う事態は考え難い[7]。日本が異論を唱えれば交渉は一層難航し、妥結の道が遠のくというリスクが生じるため、米国としては、日本が交渉段階からの参加を希望するならば、出来るだけ早い段階からが望ましいとの考えだろう。

日本の交渉段階からの参加が実現せず、協定妥結後に加盟を希望する場合、米政権は、日本参加を優先すべく、農産品や自動車など日米間のセンシティブ項目の例外措置について考慮せざるを得ない事態も想定しているだろう。

この様に、いずれのケースについても、米政権は国内の産業界と、その影響を強く受ける議会との間で落とし所を模索し続けなければならない。それには、米国内で意見調整の難しい自動車、農業、保険といった項目について、日米間で今後どれだけ意見の擦り合わせができるかが鍵となる。

それもこれも全て、まず日本が TPP への参加意思を固める事から始まる事は言うまでもない。米国は日本の出方を待っているのだ。

****

以下の当行ホームページで過去20件のレポートがご覧になれます。
https://reports.us.bk.mufg.jp/portal/site/btmureports/
＊　画面左の Washington DC Political and Economic Report (Japanese)をクリックして下さい。

本レポートは信頼できると思われる情報に基づいて作成しておりますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また特定の取引の勧誘を目的としたものではありません。意見、判断の記述は執筆時点における当駐在員事務所の見解に基づくものであり、文責は全て駐在員事務所長にあります。本レポートの提供する情報の利用に関しては、利用者の責任においてご判断願います。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は、出所をご明記ください。

[6] これについては、以前フローマン国家安全保障次席補佐官が、新たな交渉参加国一般に関して斯かる対応の可能性が低い事に言及している。なお、第 13 回会合を終了した現時点では中小企業に関するチャプターのみが完成している。