

太陽グラントソントン

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：TPP—経済連携協定の歴史的意義と今後の展開—

執筆者：前内閣官房 TPP 政府対策本部総括官 財務省顧問 宮内 豊氏

要旨（以下の要旨は2分10秒でお読みいただけます。）

今年（2017年）1月に就任した米トランプ大統領は「アメリカ・ファースト」を掲げ、就任初日に TPP（環太平洋経済連携協定）からの離脱を表明しました。TPP は世界経済の4割を占める自由貿易圏構想ですが、中心となる米国が「永久に離脱する」（同大統領）ことで構想は暗礁に乗り上げた感があります。それでは、TPP は全く過去のものとなってしまったのでしょうか。

今回は、日本の TPP 対策本部の事務方トップとして交渉に参画された現・財務省顧問の宮内豊氏に、TPP の歴史、概要や意義を踏まえて、TPP の今後の展開についてご解説頂きます。

TPP ではアジア太平洋地域内におけるモノの関税の撤廃等のほか、サービスや投資の自由化を進めると共に、知的財産、電子商取引等の国際的ルールを築き、域内でヒト・モノ・資本・情報が自由に行き交う豊かな経済圏を構築することが期待されています（日米加豪など12カ国が合意）。アベノミクス「第3の矢」の成長戦略に TPP が掲げられているのも、このためです。

では、TPP の構想は、なぜ生まれたのでしょうか。第二次大戦後、世界の貿易秩序を担ったのは GATT（関税及び貿易に関する一般協定）で、多国間の貿易交渉＝ラウンド交渉を推進して来ました。GATT はその後 WTO（世界貿易機関）に受け継がれ、ラウンド交渉が行われて来ました。しかし、最近では知的財産権の確保など交渉課題が増えて来たことに加え、参加国数が著増し（1961年36カ国→1995年124カ国）、議論がまとまらなくなって来ました。こうした中で、20世紀末以降に世界の通商当局が取り組んできたのが特定の国（地域）を対象とする FTA（自由貿易協定）と EPA（経済連携協定）の締結です。これはかなりのブームを生み出しましたが、多くの2国間 FTA/EPA の存在は、「複数のルールが不統一な状態」に至り、関税制度が複雑化して活用しづらい事態を招きました。またグローバルなサプライ・チェーンが作られていると2国間だけの FTA/EPA では対応できません。そこで新たに企図されたのが、多数国間の FTA/EPA である TPP です。TPP は今後の通商協定の国際スタンダードを示す可能性があります。

TPP 協定の内容は、関税率の撤廃・引下げに関する部分と、モノの他にサービス、投資、知的財産保護、電子商取引等広い分野での新たなルール作りに関する部分とに分けられます。これには、中小企業をも含めたわが国企業の海外展開を促進する効果もあります。先進国と発展途上国の言い分のほか、日本の場合には農産品の扱いに留意するなど各国の国内事情等にも配慮した「バランスの取れた協定」であるのが特徴です。

トランプ政権に対する予測が難しいことなどから、TPP を含む日本の通商戦略が今後どのようなものになるのか見通すのは簡単ではなさそうです。ただ、日米間できちんとした議論を行うことにより、環太平洋経済圏における TPP の意義について共通認識を得ることが出来るのではないのでしょうか。

「太陽グラントソントン エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちら⇒<http://www.grantthornton.jp/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-6438-9395 e-mail: mc@jp.gt.com
太陽グラントソントン マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

テーマ：TPP—経済連携協定の歴史的意義と今後の展開—

前内閣官房 TPP 政府対策本部総括官 財務省顧問 宮内豊

1. TPP の意義

TPP 協定（環太平洋パートナーシップ協定）は、長くタフな交渉の末、2016年2月に参加国が協定案に署名するに至った。署名式は、TPP で幹事国的役割を果たすニュージーランドのオークランドで行われた。署名式では、壇上に参加12か国の代表が着席する。彼らは、順々に立ち上がり、署名用のテーブルに進んではサインをする。

筆者も内閣官房 TPP 政府対策本部（注）の事務方トップとして署名式に同席し、間近に各国代表が署名する姿を拝見した。式典会場は、歴史的イベントとしての緊張感とともに6年に及ぶ長く厳しい交渉がようやく終結するという安堵感が漂っており、各国代表の晴れやかで誇らしげな笑顔が印象的であった。会場にいた各国関係者は、一様に、今後この協定が拓いていく輝かしい未来に思いを馳せていたに違いない。

（注）わが国政府は、TPP のため、内閣官房に特別の組織（TPP 政府対策本部）を設け、協定交渉および国内対策を主導させ、その下に外務、財務、農水、経産の4省庁を中心とする各省がスクラムを組んで対応するという過去に例のない体制を敷いた。

署名を終えると、各国それぞれが国内手続きを進めるプロセスに入る。国内手続きとは、各国議会において、各国国内法上必要があれば署名された TPP 協定の内容についての議会の承認を得るとともに、TPP 協定の規定事項を各国内で実施できるよう必要な法制上の整備を行うことである。我が国の場合、国会で①TPP 協定の承認を得るとともに、②TPP を実施するために必要な法律改正を成立させることが、国内手続きの中心課題となる。



国内手続きを完了した参加国は、その旨を記した文書をニュージーランドに寄託することとなる。これが、協定の締結手続きである。12か国からの寄託がすべて行われれば、その日から2か月後に TPP は発効する。ただ、署名から、2年たっても12か国すべての寄託が行われていない場合には、TPP 域内の GDP の85%以上、かつ、6か国以上の寄託がなされれば、2か月後に発効するとされている。このため、日米両国の寄託が行われなければ、TPP が発効することはない。

我が国は、2016年12月9日に TPP 協定の国会承認と TPP 関連法案の成立に至った。実に130時間を超える議論を経た末の難産であった。それでも、参加12か国中、ニュージーランドに次いで2番目の議会手続き完了国となった。その後、2017年1月20日に政令改正を閣議決定し、同日中にニュージーランドへの寄託を行った。これは、参加国中最も早い締結手続き完了であった。

2016年11月8日の選挙でトランプ氏が次期大統領に事実上決定し、その半月後には TPP 離脱を表明したにもかかわらず、わが国で国会審議を続けることについては、一部の野党から批判があった。しかしながら、世界で保護主義・孤立主義的な動きが広がりつつある中で、わが国が自由な貿易投資体制の維持や国際的な枠組み作りに主導的な役割を果たす上でも、わが国が率先して動くことは、大きな意味があったと言える。仮に、国会審議を途中で投げ出すようでは、その後、米国や他の TPP 参加国、更には世界に対して、わが国は自由貿易や多数国間（プルリ< plurilateral >）の FTA が持つ意義を説く立場に立てなかったことだろう。

各国も、それぞれ国内手続きを進めてきていた。ところが、トランプ氏は、1月20日の大統領就任直後には、TPPからの離脱について大統領令を発するとともに、翌週、参加各国に対して離脱の意思を通知した。これを受けて、メディアは、TPPの発効は絶望的と報じているところである。たしかに、TPPを巡る状況は厳しいが、米国がTPPからの離脱を表明しても、TPPの国際法的なステータスに大きな変化はない。すなわち、昨年12か国によって署名された協定は、要件を成就することで発効に至るという状況に関して、トランプ大統領の意思表明の前後で変化はない。ただ、もちろん、政治的状況は厳しくなっている。

TPPが規定する内容は、これまでの歴史上に存在したあらゆる通商協定と比べ、まさに画期的である。質的に極めてハイスタダードであり、対象範囲の広さもかつて例がないほど多岐の項目にわたる。条文は、英語版で約8,400ページにも及び、量的にも稀有な超大協定である。

TPP参加12か国の中には、アメリカ、日本をはじめ、カナダ、オーストラリア、メキシコといった大国が含まれ、12か国の経済規模（GDP）の合計は、実に3,100兆円、世界全体のGDPの4割に達する規模となっている。また、TPP経済圏は、人口8億人にもものぼる。TPPが発効すれば、環太平洋エリアに一大マーケットが誕生することとなる。

更に、TPPの署名後、台湾、韓国、タイ、フィリピン、インドネシア、コロンビアなど、いくつもの国々がTPPへの参加に強い関心を示した。TPPは、「生きている協定=Living Agreement」をコンセプトの一つとしている。その意味するところは、「協定は成長を続ける」というものであり、TPPが発効後も参加国が増加し、TPP経済圏が拡大していくことを前提としているのである。イギリスのEUからの離脱、いわゆるBrexitの投票後にイギリスのTPPへの参加が（本気か冗談かよくわからないが）話題となったのは、こうしたTPPの性格によるものである。なお、TPP協定とは、Trans-Pacific Partnership Agreementであり、「環太平洋」をその協定名に冠しているが、規定上、「太平洋に面していない国は参加できない」とは定められていない。

TPPの内容について概略を述べれば、TPP域内におけるモノの関税の撤廃や引下げはもとより、サービスや投資の自由化をも進め、更には知的財産、電子商取引、国有企業の規律など幅広く21世紀前半の国際的ルールを築くものである。ルールが各国間で定まっていることは、公正な貿易投資を行う上で重要である。特に、国際的な経済活動の予見可能性を高める観点から極めて重要である。

また、TPPにより、アジア太平洋地域をヒト・モノ・資本・情報が一層自由に行き交うことで同地域をさらに豊かな経済圏としていくことが期待できる。こうした環太平洋マーケットと我が国経済がつながることで我が国の経済成長に資することは間違いない。安倍内閣の標榜する「第三の矢」、すなわち成長戦略の重要施策にTPPが挙げられてきたのは、このためである。

更に政府は、自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった普遍的価値を共有する国々とともに、新たな通商ルールを構築することは、大きな戦略的意義があるとしている。

2. TPPへの理解

TPPの発効は、世界の歴史を確実に前進させるものとなる、と同時に、わが国経済に大きなチャンスをもたらす。

しかし、わが国では、残念ながら TPP への理解が十分に進んでいるとは言い難い。政府は様々な説明の努力をしているが、他方でいまだに TPP への誤解に基づく議論も散見され、正しい理解の妨げとなっている。昨年の国会審議でも、このような議論が見られたところである。

TPP への国民の理解という点に関連して、更に二点申し上げたい。

第一点は、TPP は、活用することこそ重要ということである。TPP は、協定が発効したら自動的に利益が転がり込んでくるという面がないわけではないが、それ以上に TPP により広がったビジネスチャンスを賢く活用していくことでそのメリットを活かしていかなければならないものである。せっかくの協定も棚に飾って眺めているのでは、宝の持ちぐされとなる。TPP は、しっかり活用して初めて国民や企業の経済的利益、わが国の経済成長に役立つものである。既に、TPP の発効を見越して準備を進めている企業や自治体もあるが、その数は多いとは言えない。如何に TPP を活用しビジネスチャンスを広げていくかは、TPP をめぐり議論されなければならない最重要課題なのだが、残念ながら国会審議でもこの点の議論は深まっておらず、経営者の準備状況も現時点ではかばかしくない。

大企業だけでなく中小企業や農業を含めた TPP の活用準備・活用促進に資するよう、あらためて TPP のもたらすメリットを整理するとともに、意欲ある事業者に対する政府のアシスト施策等をさらに推進するべきである。この点で、昨年、経産省を中心に立ち上げた新輸出大国コンソーシアムでは、2月10日時点で実に3,553社が支援対象企業となっており、大いに評価することができる。

TPP への理解に関するもう一つの点は、いまだに TPP への誤解が残っていることについてである。振り返ると TPP については、2012年から2013年前半に交渉参加をめぐり、国論を二分する大議論があった。その際、交渉参加反対派は数々の TPP への懸念を述べていたし、交渉参加後も同様の懸念が喧伝された。他方で、TPP 交渉では、国際交渉の常として、相手国との関係もあり、交渉中に交渉内容を開示することはできない。したがって、実は交渉に参加してテキスト（協定案のたたき台）を見た時点で国内において喧伝されている懸念のほとんどは杞憂に過ぎないことを確認できたものの、一方で何しろテキストの中身を含め交渉内容は明らかにできないので、懸念について政府側から今一つ迫力ある反論ができなかった。そのため、交渉期間中、TPP への懸念も深まってなかなか消えづらいものになってしまったのかもしれない。

しかし、2015年10月の大筋合意後、政府は、TPP 協定の合意内容をすべて開示しつつ国民に対する説明を行ってきた。多くの説明資料を公開するとともに、数百回に及ぶ説明会を実施し、与党もまた、同様に説明を数多く行った。その際、同年11月に政府が策定した「総合的な TPP 関連政策大綱」において示された政策についても併せて説明を行ってきた。この「政策大綱」は、TPP の影響に関する国民の不安を払しょくするとともに、今後、TPP を活用して成長に結びつけるための政策を示している。

こうした地道な説明と国会での長い審議の効果もあり、以前に比べて国民の誤解は少なくなったように見受けられる。しかし、今でもなお、明らかに誤解に基づく質問を耳にすることがある。政府は、更なる説明を行うことが、説明のやり方の工夫を含めて必要だと考える。

政府 TPP 本部のホームページには、誤解のみられる点について Q & A 集を作成公表しているのでご関心のある方は、ご覧いただければと思う。



3. TPP へのプロローグ（前史）

なぜ TPP の構想が生まれ交渉が行われるようになったのかについて、触れることとしたい。TPP のような多数国間の経済連携協定が目指されるようになったのは、ある意味、今日の国際的な経済活動の深化に伴う歴史的必然とでもいべきものである。このことは、今後の通商交渉がどのような展開となるにせよ、テイクノートしておくことが有用である。

(1) ラウンド交渉

東京ラウンドとか、ウルグアイ・ラウンドという言葉聞いたことがない人は、ほとんどいないだろう。これらは、多国間で行われたラウンド交渉の呼び名である。ラウンド交渉は、日本語では、多角的貿易交渉と訳される。特定の国や地域との交渉ではなく、世界の国々が参加する通商交渉のことである。

第二次世界大戦後の世界の貿易秩序を担った GATT（関税及び貿易に関する一般協定）体制の下で、1947 年以降 8 回のラウンド交渉が行われてきた。さらに、今世紀に入り GATT を受け継いだ WTO（世界貿易機関）の下でも 9 回目のラウンド交渉が開始されたが、実は、この近年におけるラウンド交渉が難航し停滞してしまったことが TPP 交渉スタートの大きな背景事情である。

ラウンド交渉では、貿易の自由化について多数国で話し合いが行われる。これまでのラウンド交渉の結果、関税率の引下げや様々な貿易障壁の除去等が合意され、自由貿易の促進に貢献してきた。しかし、ラウンド交渉をまとめることは、簡単ではない。どの国も関税率引下げなど他国の貿易自由化を求めるが、他方で多くの国は国内産業を守るために自国の貿易自由化の程度を極力少なくしようとするからである。このため、東京ラウンドは 1973 年から 1979 年まで、ウルグアイ・ラウンドは 1986 年から 1995 年までという長期間の交渉となった。

なお、1960 年代に行われた第 5 回目のラウンド交渉以降は、それぞれ名称があり、年代順にディロン・ラウンド、ケネディ・ラウンド、東京ラウンド、ウルグアイ・ラウンド、ドーハ・ラウンドという具合に、提唱した人の名前や交渉開始を決めた場所の名前で呼ばれている。例えば、第 6 回目のラウンド交渉であるケネディ・ラウンドは、1962 年に当時のアメリカ大統領ジョン・F・ケネディが年頭教書で新たなラウンド交渉の実施を提唱したことから、ケネディ・ラウンドと呼ばれるようになった。もっとも、ケネディ大統領は、1963 年 11 月に暗殺されてしまったので、翌 1964 年に開始したケネディ・ラウンドに参加することはなかった。

いずれにせよ、ラウンド交渉の交渉期間は、最近になるほど長くなっている。交渉が難航し長期化する原因は、サービス貿易や知的財産権保護など交渉課題が増えていることもあるが、何といたってもラウンド交渉参加国の数が増加しているからである。1961 年に終了したディロン・ラウンドの時に 36 か国に過ぎなかった参加国数は、1995 年に終了したウルグアイ・ラウンドでは 124 もの参加国となっていた。参加国の増加は、それだけ世界の貿易が多角的なものとなっている結果なのだが、交渉が困難なものとなることは間違いない。また、近年、新興国や発展途上国の発言力が増していることも交渉を難しくしている。

ところで、1995 年にまとまったウルグアイ・ラウンドでは、従来の GATT を承継する形で WTO を設立することも合意された。WTO は、貿易の自由化促進や貿易秩序の維持を主たる目的とする正式な国際機関である。

WTO も、新たなラウンド交渉の立ち上げを目指すのが、各国の意見が対立してラウンド交渉をなかなか始められなかった。紆余曲折ののちに、2001 年、カタールの首都ド

一ハで新ラウンド交渉立上げを合意した。これにより、ドーハ・ラウンド（正式名称は、「ドーハ開発アジェンダ」という。）がスタートする。しかし、ドーハ・ラウンドは、150を超える参加国間の議論が収斂せず、交渉は停滞を続け、開始から15年を経てもなお最終合意に至らなかった。

(2) 2国間 FTA/EPA

ドーハ・ラウンドが停滞する一方で、実体経済では、国際的な経済取引・経済関係がますます高度化し、量的にも質的にも深まっていった。このため、各国の貿易関係者や対外投資関係者からは、より一層の貿易や投資の自由化が求められるようになっていった。



こうした要請を踏まえ、停滞するラウンド交渉を尻目に20世紀の末以降に世界各国の通商当局が取り組んできたのが、FTA（自由貿易協定）やEPA（経済連携協定）の締結である。FTAとは、特定の国（又は地域）との間で関税の撤廃・引下げや貿易障壁の除去を合意し、物品やサービスの流通を自由に行えるようにする協定のことである。

これに対し、EPAは、FTAの内容も含むが、加えて人の移動、投資、知的財産権の保護等についてのルールをも定め、より緊密な経済連携を進めようとするものである。ただ、今日のFTAはEPA的な要素を含んでおり、個人的には、両者を厳密に概念区分することには、さほどの意味はないように思われる。

今世紀に入る頃からFTA/EPAの締結は世界中でちょっとしたブームとなり、その数は増加していった。ただ、数年前までは、TPPのように複数の国が参加して締結されるのではなく、二国間で締結されるものが多かった。ある国と他の国とのFTA/EPAが締結されると、それ以外の国にとっては、貿易投資の条件が協定締結国に比べて不利となるので、新たなFTA/EPA交渉推進のインセンティブとなる。こうして、多くの二国間FTA/EPAの締結が進むこととなった。

ところが、多くの2国間FTA/EPAの存在は、スパゲッティ・ボウル（注）と揶揄される「複数のルールが不統一な状態」を生み出してしまう。この点に関して、一例をあげると、私はわが国がTPP交渉に参加する直前の2013年7月1日に財務省関税局長に就任したが、その時に部下から関税制度の説明を受ける中で印象的だったことがある。それは、原産地規則をめぐる論点であった。原産地規則とは何かというと、FTA/EPAにおいては、輸入される物品がその協定参加国において作られた域内原産品であることが、FTA/EPAで定める特惠関税率（一般のWTO協定税率よりも低い関税率）の適用要件となるのだが、それでは、①いかなる物品を域内原産品と認めるか、また、②そのことをどのような手続きで証明・確認するか、といったルールもFTA/EPAの中で決められなければならない。これを原産地規則という。当然、わが国がその時点までに締結してきたEPAにも、原産地規則の章がある。部下からの説明の中で、原産地規則はEPAによって内容が異なる場合がある、と説明を受けた私は「それでは、これまで締結してきた13個のEPAには何通りの原産地規則があるのか？」と尋ねた。部下からの回答は「13通りあります」というものだった。

（注）スパゲッティ・ボウル（現象）：コロンビア大学バグワティ教授の用語で二国間協定が増えて、自由貿易が停滞する現象を指す。二国間協定を1本のスパゲッティに見立て、沢山のスパゲッティがボウルの中で交錯する様子に例えたもの。

つまり、わが国のすべてのEPAは、それぞれの交渉の結果として、それぞれ異なる原産地規則が規定されていたのである。これでは、実務に携わる輸出入業者にとっては、使い勝手が悪いものであろう。実際、面倒なのでせつかくのEPAを利用せずに一般税

率（WTO 協定税率）で貿易を行うという業者もいると聞く。おそらく、他国でも同様の状況であろう。

貿易の自由化とともに貿易実務をいかに円滑化するかが、先進国の通商当局・税関当局の課題となっている。にもかかわらず、2 国間の FTA/EPA を幾つも積み重ねていこうとすると、関税制度が複雑化し、実務家にとって活用しづらいものとなってしまいかねないのである。これでは、FTA/EPA を締結した目的が十分に達成されない。これが、近年、2 国間 FTA/EPA の問題点として認識されていた。

もう一点、2 国間の FTA/EPA の限界として東京大学の中川淳司教授らから指摘されている点として、1990 年代から進んだ新しい国際的分業の形態に対応できていないということが挙げられる。

近年、情報通信技術の進歩を背景として、国際的分業は、企画、設計、開発、諸部品等調達、加工、流通・販売、アフターケアというある生産品をめぐるプロセスについて、国境を越えて多くのサプライヤー等が関与し、それぞれの段階で最適な立地を選択する形を取っている。すなわち、企画段階から販売後のアフターケア段階に至るまでの各段階が複数の国で行われるようになってきている。このようにグローバルなサプライ・チェーン、ヴァリュー・チェーンが作られている結果、貿易に占める中間財の割合が増加しているほか、モノだけでなくヒト・カネ・情報の国際的な動きも活発化している。

2 国間だけの FTA/EPA では、こうした状況に対応することに限界がある。なぜなら、たとえば、FTA/EPA による特惠税率の対象となるには、前述の通り、域内原産品であることが必要であるわけだが、サプライ・チェーンが2 国の域内に限られなくなり、生産品が多く国の原材料や加工段階を通じて作られているとすると、原産地規則上特惠関税率の対象とならないケースが増えてしまう。

そこで、サプライ・チェーンに属する多くの国をカバーする多数国間の FTA/EPA が求められるのである。

以上のような、ドーハ・ラウンドの停滞と二国間 FTA/EPA の限界が、複数国間の FTA/EPA である TPP が企図される背景にあった。これが、TPP の登場が「世界史的必然」といわれる由縁である。

さらに、国際経済法の観点からのポイントとして、TPP は、21 世紀の国際的通商ルール作りにチャレンジしていると言われている。この点は、先年亡くなられた小寺彰東京大学教授が早くから示唆されていた。時代の変化・国際取引の深化に対応した国際的共通通商ルール作りは、マルチの WTO ラウンド交渉が挫折してその役割を果たせなくなっている一方で、二国間 FTA/EPA では共通ルールに発展することは難しい。TPP のような大国が複数参加する通商協定でしかできないであろう。TPP が国際的な共通通商ルールとなっていくと指摘されるのは、TPP の対象国拡大によるだけでなく、今後締結される FTA/EPA ではその交渉過程において TPP を参照しながらその内容を固めざるを得ないと予想されるからである。そうした意味で、TPP は、今後の通商協定の国際スタンダードを示すものとなる可能性がある。



4. TPP協定の概要

「こんな重たいものをどうやって運べっていうんだ!？」

2016年3月、TPP協定の和訳は、辞書のように分厚い4冊の冊子として国会に提出された。冊子を届けられた国会議員の何人かは、呆れ声を発したものだ。私も、これまでにTPPほどの量の議案を見たことがない。

TPP協定は、全30章からなる。その内容は、大きく二つに分けられる。一つは、関税率の撤廃・引下げに関する部分である。物品市場アクセスと呼ばれ、TPP協定第2章に規定されている。国会に提出された4冊の冊子のうち前半2冊は、ほとんど関税率に関する第2章である。第2章の膨大な付属書には、関税交渉の結論として締約国ごとに品目別の譲許表（関税率引下げの表）が収められている。そこでは、極めてハイ・スタンダードな関税撤廃を実現している。アダム・スミスは、著書「諸国民の富」の中で、「関税は、人々の記憶にないくらい昔からの慣行的支払である」と述べているが、その関税をほぼ撤廃するという人類史上のチャレンジを行う結果となっている。

物品の関税を下げて国際分業を効率的に行いお互いにウィンウィンとなるという考え方は、従来からの経済理論に基づくものであるが、TPPはこれにとどまらず、より深い経済的な統合を目指すものである。そのためにTPP協定の内容の二つ目として、いわゆる「ルール」に関する部分がある。TPPは、モノだけでなく、サービス、投資、さらには知的財産権保護、金融サービス、電子商取引、国有企業の規律など幅広い分野で新たなルールを構築するものである。これにより、民間企業が安心してTPP参加国との間で様々な取引や投資を行い、さらには、域内に効率的なヴァリュー・チェーンが作られることを狙いとしている。企業は、TPPによって透明性の高い市場で予見可能性をもって安心して活動することができ、海外での「後出しジャンケン」的な不透明なルールや行政行為によって不測の損失を被るリスクから解放される。したがって、ルールの構築には、中小企業も含めたわが国企業の海外展開を促進する効果がある。

TPPの特徴として、「バランスのとれた協定」であるということも挙げられる。TPP交渉が大筋合意に至った2015年10月5日に出された12か国の閣僚による声明にも、「本協定は、各国民に利益をもたらす、野心的で、包括的な、高い水準の、バランスの取れた協定」と書かれている。「バランスの取れた協定」とは、日本が交渉に参加してから、日本の提案で交渉会合ごとに出される共同声明などに書き込まれたポイントである。モノの関税だけでなくサービスなどのルールを含めた全体のバランスとか、先進国と途上国のバランスとか、各国それぞれのセンシティブリティにバランス良く配慮するといったことを示している言葉である。

各国のセンシティブリティへの配慮は、交渉をまとめるうえで極めて重要であった。たとえば、ベトナムは国の成り立ちからして、国有企業が占める割合が大きい。また、マレーシアにはブミプトラ政策（マレー人優遇政策）があり、これもまた国の成り立ちからして撤廃することは困難である。そうした事情・センシティブリティに配慮して、TPPでは国有企業に関する規律や政府調達に例外を設けている。こうした例外を設けることが、これらの国々との交渉を促進した。

わが国についても、農産物の関税については、交渉参加直前に衆参両院の農林水産委員会において農林水産物の重要品目等に関する決議がなされ、交渉中も含めて最もマスコミの関心が高く、政治的にもセンシティブであった。他方、TPPでは関税撤廃を原則とする前提で交渉が進められ、実際にわが国以外の11か国ではほぼ100%の関税撤廃率となったが、わが国は、農産物についてのセンシティブリティを繰り返し主張すること

で、農産品の関税撤廃率を82%と他の参加国の関税撤廃率よりはるかに低いものにとどめることができた。

交渉の中では、各国から日本の農産品だけ特別扱いするのはおかしいと激しく攻められたが、粘り強い交渉の末、関税撤廃の例外を数多く確保することができた。実は、その際、各国の交渉団に対して衆参両院の委員会決議を英訳して示すことによって、わが国農産品関税についてのセンシティブティの高さを証明して見せることとなった。これは、決議を行った立法府にとっても、決議を受けた行政府にとっても、「期せずして」の効果だったのではないだろうか。

また、医薬品の中にバイオ製剤というものがあるが、そのデータ保護期間を何年にするかということも最後まで議論が収束しなかった論点である。データ保護期間が長ければ、ジェネリック（後発医薬品）を作りづらくなる。すると、大衆にとって安価な医薬品へのアクセスがなかなかできないことになるうえ、公的医療保険への負担も増してしまう。しかし、一方で、データ保護期間を短くすると、新薬の開発者が獲得できる回収利益が少なくなり、人類にとって大切な新薬開発への取り組み意欲が損なわれることとなりかねない。さらに、新薬の安全性を確認するには、一定の期間も必要だと要素も踏まえなければならない。

結局、新薬開発能力を有する薬品会社を持つ米国は長いデータ保護期間を主張し、そうした企業を持たないオーストラリアなどは短い期間を主張することとなり、主張は対立するが、前述のとおり、それぞれが一理ある主張となっており、何が「正しい」という決め手のない議論なので、考え方のバランスを取る結論とすることが大事になる。

思うに、TPPは、先進国から途上国まで様々な参加国があるうえ、さらに参加国を増やすことも念頭に置く。すると、例えば、先進国寄りの内容を通そうとするだけでは、途上国は、ついていけない。様々な国の事情や立場、様々な考え方にバランス良く配慮し、そのうえでできる限りのハイスタダードな自由化を迫及する協定にしなければ、参加国のすべてがウィンウィンとなることはない。今回、TPPは、それができたからこそ、原加盟国以外にも途上国を含めて幾つもの国がウエイティング・サークルに並ぼうとしたのではないだろうか。

なお、TPP協定の具体的内容については、別途、資料をご覧いただきたい。（内閣官房のTPP本部のホームページにもわかりやすい資料がある。）

5. 今後について

TPPを含む今後の我が国の通商戦略がどのようなものになるかについては、現時点で見通しを述べることは簡単ではない。なぜなら、昨年11月以降、日々めまぐるしく情勢が変化し続けており、トランプ政権の動きに対する予見可能性の低さも相まって、臨機応変の対応が求められる状況となっている。本稿を執筆しているのは、2017年2月中旬であるが、翌月にも新しい動き・環境変化が生まれているに違いない状況である。

しかし、だからと言って政府は、「出たとこ勝負」であってはならない。そこで、今後のTPPを含む通商協定を巡る議論や協定にとどまらず日米などの通商問題等を議論するうえで、踏まえておかなければならない点や留意すべき点について、以下に箇条書き的に列記することとしたい。



(1) アジェンダ等について

- 日米間で議論すべき課題は、通商協定だけでない。通商全般、更には経済全般、更には安全保障などもある。（ラストベルト<Rust Belt：米中西部から北東部のさびついた工業地帯>への雇用対策等個別問題も考えられる。）
- 通商面に関しては、まず TPP が○か×かという議論ではなく、あるべき姿を議論すべき。
- そういう意味でも、2月10日の首脳会談において、麻生—ペンス間で日米経済「全体」について日米両国にとって最善の姿は何かを対話することとしたのは、様々な意味で評価できる。
- 同様に、二国間（バイ）協定か TPP か、はたまた米国抜き TPP かという「器」の議論が先立つのは、せっかちというもの。
- 今後、TPP の意義の確認——すなわち、日米および他の先進国を含む価値観を共有する国々との間の環太平洋経済圏 FTA の持つ経済的意義の確認、並びに政治的（戦略的）意義の確認——は、時間をかけて行っていくことが重要。
- なお、多国間の FTA と二国間の FTA は両立することに留意。
cf) 日星(シンガポール)、日墨(メキシコ)、日馬(マレーシア)、日智(チリ)、日ブルネイ、日越(ベトナム)、日ペルー、日豪(オーストラリア)

(2) スタンス等について

- 時間経過の不利益は、日本側に少ない。他方で、前向きな姿勢も大切。
- 米国の TPP からの離脱意思の表明については、当然留意しなければならないが、他方、その国際法的意味（意思表明の前後で大差はないこと）も踏まえるべき。ただ、政治的には重い。
- TPP の発効にこだわる交渉と、TPP に立ち戻ることを目指す交渉とは、似て非なるもの。
- 米国通商当局の体制の見極め。
国家貿易会議のトップ P・ナバロ
商務長官 W・ロス
USTR 通商代表 R・ライトハイザー
USTR 国際交渉特別代表 J・グリーンブラット
さらに、副大統領 M・ペンス
また、事務方の体制は、未完成。今後、どこまでが、事務レベルの所掌となるか
- 議会公聴会でのロス氏の発言は、今後を占ううえで示唆的。
①中国の問題点、②NAFTA 見直し、③インバランス是正、④TPP（特に、自動車の原産地規則）の順で言及
- 粘り強く TPP（環太平洋経済圏の多数国での FTA）の意義を説明。他の 10 か国への働きかけも重要。
- 今後、米国からの「高い球」に一喜一憂しないこと
（注）メディアの反応、国会での議論等

(3) わが国の体制

- 政府 TPP 本部は、廃止？ 存続？ 発展的改組？ 未だ判断するには早すぎるか。
- 米国との間のアジェンダ設定や米国側の対日体制も踏まえることが望ましい。

- TPP や自由貿易の「旗」は降ろしたくないが、他方で、議論の対象は幅広く膨らむ可能性があることにも留意
- 担当大臣はだれが望ましいか？
- 日 EU 等も併せて所掌する体制の是非

(4) その他の論点

- ① 中国について
- ② 為替の議論について
- ③ NAFTA の見直しについて
- ④ 日 EU、RCEP、TTIP 等他のメガ EPA
- ⑤ 現代世界史は、グローバルゼーションをストップするか？
(注) 1. 移民の受け入れ
2. Sollen か Sein か

以上のように、米国の体制が整っていないことなどから、今後の運びは不透明である。ただ、日米間できちんとした議論ができれば、環太平洋経済圏において TPP のような多数国での EPA を作ることが、日米両国をはじめ TPP 参加国にとって有意義であるとの共通認識をいずれ得ることができるだろう。その際に、協定の「器」がどのようなものになるか、という点については、様々な可能性が考えられるが、「おいしい話」ということではないか。

以 上





執筆者紹介

宮内 豊(みやうち ゆたか) 1958年 東京都生まれ
前内閣官房 TPP 政府対策本部総括官 財務省顧問

<学歴・職歴>

1981年 東京大学法学部卒業
1981年 大蔵省入省
1999年 山形県総務部長
2002年 主計局主計官
2007年 主税局総務課長
2009年 大臣官房審議官
2012年 関東信越国税局長
2013年 関税局長
2016年 内閣官房 TPP 政府対策本部総括官
2017年 財務省顧問