

アメリカにおける TPP 交渉と議会の課題

解題／翻訳 東山 寛

解 題	2
TPP 交渉と議会の課題	10
TPP 交渉の現状	10
農産物市場アクセス	11
繊維・原産地規則	17
サービス・投資	18
政府調達・国有企業	22
知的財産・医薬品	24
労働・環境	27
「生きている協定」	31
TPA (貿易促進権限)	32

解 題

東山 寛

(北海道大学大学院講師)

ここに訳出(抄訳)したのは、米国議会調査局(CRS: Congressional Research Service)が作成している『TPP交渉と議会の課題』であり、TPPに関する比較的まとまったレポートとして知られるものである。このレポートは、交渉の進捗状況に応じて随時更新されている。今回対象とした最新版は2014年11月19日付けであるが、前回は2013年12月13日であった。ほぼ1年振りに更新されたことになる。11月のAPEC時の閣僚会合(8日)・首脳会合(10日)、また、中間選挙(4日)を踏まえての更新ということになるだろう。

レポート本体の構成は、冒頭のサマリー・イントロダクションを除けば、(1) TPPの進展、(2) TPPの戦略的な意味合い、(3) TPP諸国の経済的特徴、(4) 市場アクセス分野、(5) ルール分野、(6) 新たな分野及び分野横断的事項、(7) 制度的事項、(8) 議会の課題、という順で項目立てされている。ここでは、(4) (5) (6)に含まれているトピックを中心に、今後のTPP交渉の進捗を規定すると思われる「難航分野」をピックアップし、配列もし直した。

TPP交渉は21分野と説明されてきたが、本レポートでも紹介しているように、協定本文(テキスト)は全29章(チャプター)で構成されるのはほぼ間違いなさそうである(ボックス1参照)。テキストとは別に、市場アクセス分野としているのは、物品、サービス、金融サービス(サービスとは別立てで区分されている)、投資、政府調達、一時的入国であり、物品以外は5分野ある。そして、それぞれに国別の譲許表(関税分野)、ネガティブ・リスト方式の留保表(サービス分野)などが添付される。この他に、原産地規則では品目別細則(PSR)が、また、本レポートでも紹介されているように、国有企

業でも「例外扱い」とする国別のネガティブ・リストが添付されるようである。

同じく協定本体とは別に、各チャプターのテキストに添付される附属書 (Annex) がある。米ネットメディアのハフィントン・ポスト (及びウィキリークス) が 2013 年 12 月 10 日にリークした文書「TPP: 各国の交渉ポジション (2013 年 11 月 6 日)」によれば、各分野においてその存在が確認できる附属書は、物品市場アクセス:「チーズ」「バイオテクノロジー」、TBT (貿易の技術的障害):「有機農産物」「化粧品ラベル」、投資:「DL600 (チリの投資法)」「土地収用」、制度的事項 (リーガル):「医薬品」であり、最後のものはその対立点も含めて、本レポートでも紹介がある (知的財産・医薬品の節)。また、その存在はほとんど話題にのぼっていないが、「バイオテクノロジーの附属書」がもし GM (遺伝子組み換え作物) の表示にかかわる規定を含むものであれば、これも問題含みとして良いであろう。上記のリーク文書によれば、米国・メキシコ・豪州を除く 9ヶ国 (日本を含む) が「反対」を表明していたようである。

さて、本訳出では難航分野を、①農産物市場アクセス (SPS (衛生植物検疫)・規制制度の整合性、地理的表示を含む)、②繊維・原産地規則、③サービス・投資 (金融サービス、電子商取引、ISDS (投資家対国家の紛争解決手続き)・タバコ規制を含む)、④政府調達・国有企業、⑤知的財産・医薬品、⑥労働・環境 (紛争解決を含む) の大きく 6 項目に整理した。これに、TPP 協定の特徴である、⑦「生きている協定」と、今ひとつの大きな規定要因である、⑧TPA (貿易促進権限) を加えている。

すべての項目に共通するものではないが、本レポートの記述は、この問題に対する米国の価値観 (交渉目標)、過去の米国の FTA における扱い、TPP 交渉における米国 (政府) の提案、議会・業界団体 (ステークホルダー) の態度、参加各国の反応 (反対や対案の提出を含む) などがバランス良く織り

込まれている印象を受けた。そのうえで知りたいのは、難航分野の「落とし所 (着地点)」であるが、米国の妥協・譲歩案や参加国との駆け引き (カードを切る) についての記述もあり、その通りに決着するかどうかは現時点でも見通せないが、ある程度類推できるような内容になっている。

難航分野については、本レポートでも「controversial/contentious (対立している)」という率直な表現が使われているが、直近の交渉状況を比較的良好に示しているのは、11 月 10 日に公表された「TPP 閣僚報告」である。閣僚報告でも、市場アクセス (物品及び物品以外)、知的財産、国有企業、環境に加えて、投資 (ISDS) が難航分野であることを率直に認めている。以下、本レポートの記述を補う観点から、各項目について触れておく。

①物品市場アクセスについて、閣僚報告は「いくつかの国、いくつかの品目で残された作業がある」とその難航ぶりを表現していた。本レポートで取り上げているのは、日本 (重要 5 品目) とカナダ (供給管理品目＝酪農品・家禽) である。日米農産物協議は 4 月 24 日の首脳会談を踏まえて「方程式合意」(米側は「パラメーター合意」と表現) を事実上宣言していたにもかかわらず、その後の紆余曲折を経て、現時点でも目立った進展は発表されていない。本レポートを読む限りでも着地点は見えないが、4 月の「方程式合意」のレベルに戻るのであれば、その要点は関税の引き下げ幅と共に、セーフガードの発動基準だろう。関税がわずかでも引き下がれば、その差益を求めて輸入が急増することは目に見えており、その意味でも日豪 EPA はひとつの「手本」を示しているのかもしれない。

他方、本レポートでも「米国はカナダとの交渉を開始していない」としているが、これは米国側の矛盾した態度も遠因である。米国の市場アクセス分野の交渉ポジションは「すでに FTA を締結している国とのアクセス交渉はしない」というものであるが (未締結国は日本、マレーシア、ベトナム、ブルネイ、NZ の 5ヶ国)、カナダは TPP の参加条件として再交渉を呑んだ。しか

し、カナダにも過去に日本と同様の国会決議があり（2005年）、供給管理品目は「死守」することになっている。さらに、本レポートでも指摘しているように、カナダは米国に対して農産物市場（砂糖など）や政府調達に開放などの「攻め所」をもつ。最近では、ビルサック農務長官も「外すなら日本よりもカナダだ」という趣旨の発言をしたようである（12月9日）。

SPS（衛生植物検疫）について、閣僚報告は「合意に近づいている」としていた。SPS分野のオブリゲーションはWTO協定を大きく超えるものにはならぬだろうが、米国が導入しようとしているのは、本レポートでも紹介している「協議メカニズム」と「RRM（迅速対応メカニズム）」という、SPS紛争に関する新たなアプローチである。これによる問題処理の短期化もさることながら、基本的には二国間で解決を図ろうとする枠組みと言えよう。なお、毎年USTR（米国通商代表部）が公表する「SPSレポート」を見ても、米国には日本に対する個別具体的なSPS分野の要求事項があり、「規制制度間の整合性」が提起している内容も含めて（合同委員会方式）、SPSの問題を二国間で交渉することには留意が必要である。米国産牛肉の輸入規制緩和（2013年2月）が、米国が二国間事前協議で要求した信頼醸成措置（「生きている協定」の節）であったことも忘れられない。

②原産地規則について、閣僚報告は「残された作業がある」としており、これは本レポートでも紹介している「ショート・サプライ・リスト」（原産地規則の品目別細則＝PSRに相当するもの）を指すだろう。主要な対立局面は、米国市場のアクセス拡大をめぐるベトナムとの対立であり、そもそもは米国の保護主義的な姿勢（ヤーン・フォワード・ルール）に由来している。ショート・サプライとは供給不足を意味するが、域内で調達できない＝供給不足を理由に、ヤーン・フォワードの例外扱いとする品目を指定する。繊維は品目（タリフライン）数が膨大であり、そのことも作業を難航させている要因である。ただし、この問題はより複雑な要素をはらんでおり、米国内でも「メ

イド・イン」と「メイド・バイ」をめぐる利害対立がある。フットウェアで言えば、前者の典型はニューバランス（NB）社で、後者を代表するのはベトナムに製造拠点を構えるナイキ社だろう。また、すでに米国市場と結びついているメキシコ・ペルーも利害関係国であることは、本レポートで紹介されている通りである。

③サービス・投資はアクセス分野とルール分野の両面があるが（特に投資）、閣僚報告は物品以外の市場アクセスについて「作業は継続している」「重要な作業が残されている」と詳述を避けている。本レポートでは、米国にとって日本がサービス貿易の重要な相手国であることを強調しつつ、全体としては途上国がサービス市場を開放することが困難であることに配慮した慎重な書きぶりである。個別的な問題としては、急送便サービスの障害として郵政の問題が挙げられていることと、越境データ・フローの自由化をめぐる懸念（個人情報保護）が紹介されている。閣僚報告も、後者にかかわる電子商取引については「合意の実現に向けて進んでいる」というやや苦しい書きぶりとなっていた。

また、当初から懸案であったISDS（投資家対国家の紛争解決手続き）について、閣僚報告は「政府の規制権限を維持するための…保護基準と両立させることに合意した」としている。本レポートでも、ISDSに対する批判的な観点も紹介しつつ、条項の適用範囲（間接収用）を狭めるところに着地点を見出しているように思える。ただし、ここで取り上げられていないISDSに対する根本的な批判点は、受入国の司法制度から隔離されたISDSを導入することの是非である。本レポートでも紹介しているが、ISDSを用いた豪州とタバコ産業との投資紛争が勃発する前段では、世界の四大タバコ産業（フィリップ・モリス、JT、ブリティッシュ・アメリカン、インペリアル）が豪州国内で起こした訴訟に対し、2012年8月に同国の高等裁判所が訴えを退ける判決を下している。なお、タバコ産業がISDSを行使するのを制限