

セッションB

TPPと日中韓



TPPと日本のFTA政策

慶應義塾大学経済学部教授
木村福成

TPP（環太平洋経済連携協定）の話をするときに、国内の様々な報道や論説が、ある意味で日本国内の状況に非常に限定されて議論されていることが多い。もう少し日本全体のFTA（自由貿易協定）ポリシーの中で、TPPがどういう位置づけにあるかを理解するためには、一体どうして今世界がTPP、あるいは、いわゆるメガFTAsと言われているものに非常に熱心になっているのかを、きちんと理解することが重要だと思う。

まず過去20年ぐらいの間に、いわゆる国際的な分業体制というものがまったく変わってきたことが一番大事なポイントだと思っている。1995年からWTO（世界貿易機構）が発足しているが、それと同時に様々なFTAをはじめとする地域主義の動きが出てきた。特に最近になってくると、いわゆる二国間FTAだけでなく、メガFTAsと言われるようなたくさん国の国が加わるFTAができてきている。その背景には、国際分業の仕方が大きく変わってきたことがある。これは色々な言い方がされているが、国際的生産ネットワークと言われたり、あるいは第2のアンバンドリングと言われたりしている。それ以前の国際分業は基本的には産業単位でやってきた。この国は賃金が安いから、あるいはこの国は技術水準が低いから、こういう産業が得意であるはずで、それぞれの国が産業単位で特化して貿易する、そういう世界であった。それが第1のアンバンドリングと言われている。基本的に物が運ばれる時は、原材料あるいは最終製品が運ばれているのであって、生産途中の中間財や部品はそれほど多く貿易されていなかった。

したがって、国際分業を支えている貿易は、金銭的には安く運ばなければならないが、ゆっくり運んで構わない、そういうものであった。それが生産工程やタスクと言われるものを単位として国際分業をするようになると、それでは済まなくなってくる。たとえば、製造業で国際分業をするときには、その部品が行ったり来たりするため、タイミングをよく考え、例えば、3日で着くというとき必ず3日で

着かないと生産体系全体が止まってしまう。ただ安く運ぶだけでなく、時間コストあるいはタイミング、ロジスティクスの信頼性、そういったものが極めて重要になってくる。さらにそういうタスクの単位で国際分業をするときには、一体こういう国にはどういうタスクを持って行けるのか、各国の中での投資環境が極めて重要になっている。

もうひとつ重要な点は、そもそもこういう国際分業が次々出てくる背景にある開発格差である。パラドキシカルに聞こえるかもしれないが、製造業を中心とする生産ネットワークは、開発格差があるがゆえにできるものである。開発格差があるということは、各国の立地条件が違っているということである。そういうセカンド・アンバンドリングがでてきたことによって、発展途上国から見ると、工業化の開始が非常に速くできるようになってきた。以前は、産業単位で全部育てなければならぬので、いわゆる幼稚産業保護、輸入代替型工業化など色々なモデルがあったが、コストや時間がかかった。それが今は、工業化を始めるためには生産ネットワークに入ればよい。またその先、もっと生産ブロックが集まってくると、産業集積をつくっていくことも可能になってきた。これも以前のように貿易障壁を建てて、その中でかなり無理をして産業集積をつくっていくのではなく、外にオープンな形で、生産ネットワークでつながって産業集積ができる。こういうことが可能になってきた。そのモデルをある程度使ってきたのが中国であり、東南アジアの国々である。それらの国々は工業化を加速して、急速に、いわゆる中進国といわれるレベルの所得水準まで行けるようになった。

一方、先進国側を見てみると、こうした分業ができることは、実は空洞化を遅らせる可能性が出てくることになる。産業単位で分業をしているときは、産業の比較優位が失われると丸ごとなくなっていた。今起きていることはそれと異なり、生産工程やタスクで分業しているとすれば、少しでも日本に残せるものが出てくる可能性が高まってくる。

必ずしもいつまでもできることではないが、うまく分業体制が組まれれば、外で活動を拡大しても日本国内で雇用も作れる状況が出てくる。実際に、過去15年の日本の製造業ベースの企業データで分析してみると、東アジアで子会社を増やしている企業は、そうでない企業に比べると、日本国内の雇用を明らかに増やしているという結果がある。

したがって、海外に企業が進出する状況としては、国内にある工場を閉めて労働者を全部解雇し、それで外に出ていくことを想像するが、実際にそういうことは企業ベースでは起きておらず、外で活動拡大する企業が日本国内でも雇用を作っている。日本の中で、企業が海外進出することに対する抵抗が非常に弱いのは、なんとなく直感的にそのことが感じられるからだと思っている。大企業が海外進出したいというのは当然であるが、日本の場合、中小企業の人たちも企業の海外進出にはむしろ積極的である。地方自治体、あるいは労働組合のレベルでも海外進出に対する反対は極めて弱いというのが日本の風土である。これは皆さんが直感的に、海外に企業が進出するということが日本自体の競争力を高めることになり、日本国内の仕事をつくることになるのだ、ということ分かっているためだと思っている。

そのような新しい国際分業を支えるためには、新たな国際的な経済秩序というものが必要である。以前は関税を撤廃して、物を安く運べるようにすることが主眼であった。したがって、貿易政策あるいは国際貿易交渉も比較的単純な形で行われていたが、第2のアンバンドリングの生産ネットワークの形で国際転嫁をするようになると、もっと様々な政策モードがそこに入って行く。まずロジスティクスの意味でいうと、時間コストやロジスティクスの信頼性、通関業務の迅速化などが重要になってきており、相手国側の投資環境というものも極めて重要になっている。国際経済秩序を考えると、カバーしなければならない政策モードが非常に広がってくる。それが今出てきているFTA、特にメガFTAsの中で強調されるようになっていく。

第2のアンバンドリングでは、生産工程、タスクの単位で分業が始まるようになってきている。フラグメンテーション理論と呼んでいるが、どうして生産ブロックに分けて分業が行われるのか。これは立地条件が違うということが大きなポイントになっており、違うからこそ途上国側でも先進国側でも分業が成り立ちうる。産業単位でやっている時よりも遥かに精緻な分業ができるようになる。一方、サービスリンクと呼んでいるが、離れたところに置かれた生産ブロックをどうやって結ぶのか、この点が非常に重要になってくる。特に、一般機械、電気機械、輸送機械、

精密機械を全部含めた機械産業が、こういう生産ネットワークの先導者になっている。それ以外の産業でもどんどん出てきているが、機械産業はもっとも部品点数も多く、精緻な国際分業に慣れている産業であるので、まず先行するのである。現在ASEAN（東南アジア諸国連合）+ 6、EU（欧州連合）、NAFTA（北米自由貿易協定）、という三つのセンターが機械産業の中でできている。特に、ASEAN+ 6、東アジアが現在大きくなってきていて、電子部品に関しては東アジアからほかの二地域に部品が供給される体制ができてきている。一方で、自動車産業みたいなものは、もう少し集積を好むので、それぞれ三つの地域で別の集積ができていく。それ以外の地域というのは、ほとんどまだこういう生産ネットワークに参加できていない、極端な状況が出てきている。機械産業の部品のやり取りは、貿易データの分析から分かる。

現在、二国間FTAからメガFTAsが主流になってきているというトレンドがある。二国間FTAの場合では、それ以外の国を排除して二国間で利益を取る、いわゆる貿易転換による利益を得ようとする側面が強調されるところがあったが、メガFTAsでは、むしろ多くの国がそこに入ってくるということが重要になってくる。特に、これは国際ルールを作っていく、あるいは世界全体としてもっと高いレベルの自由化を促進していくということに結びついている可能性がある。EUのような関税同盟の場合には、メンバーシップが非常に厳密になる。深い議論ができるが、メンバーが入ったり出たりは簡単にできなくなる。それに対してメガFTAsの場合には、むしろメガFTAsを併行して競争的に展開していくことができている。

TPPは、メガFTAsの中でも先行している。その中身の大事な点というのは、一つは非常に高いレベルの自由化をすることである。これは関税だけでなく、サービスや投資まで入っている。また、政府調達、基準、認証、知的財産権保護、競争、人の移動、紛争解決の国際ルールを作っていくものを目指している。

現在、新聞報道では、関税、知的財産権、競争というところの交渉が大変だと言われている。逆に言うと、他の部分についてはかなり進んでいることでもある。TPPの交渉は、他の交渉に比べると速いスピードで行われている。普通は2～3カ月に1回集まって交渉するものが、TPPの場合は、事実上ほとんど毎週ぐらいのペースで交渉をしていることになり、非常に進行が速い。TPPそのものが他の企業、国をアトラクトする、いわゆるドミノ効果がある。カナダ、メキシコ、日本が後で交渉に入ってきたということもあり、現在は韓国が入るか否かの交渉を始めており、将

来的には中国も関心を示すかもしれない。TPPが先に進んでいくと、他のメガFTAsも刺激されて交渉が速くなり、内容も深まるといった関係がある。その中には、アメリカとEU間のFTAであるTTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日中韓FTA、HEU EPA（経済連携協定）の交渉がある。これらは現在併行して走っているが、TPPの進行に刺激されて動いている面がある。

TPP全体としては、日本は非常に大きな利益を得ることができるプレイヤーだということは間違いなく言える。特に、生産ネットワークの展開という面で言うと、これこそが日本あるいは日本企業の競争力の源泉になっているため、TPPができ、他のメガFTAsも刺激されて前に進んでいくことは、日本経済全体として非常に大事な一つのキーストーンになると思っている。ただ、これを行うためには前世紀から残っている宿題を片付けなければならない。端的に言えば、関税交渉のところで農産品の国境措置、関税

の話である。過去の日本が結んでいるFTAでは、85%プラスぐらいのレベルの品目でしか関税をゼロにする約束をしていない。TPP交渉に入ってから、日本の立場として農業の部分も随分変わってきたところがある。いわゆる農産品主要5品目に絞って関税を防衛したいというのが、現在の日本政府の立場である。また、日本国内の補助金についても、ある程度改革の種が見えてきている。1年前に比べると随分変わってきた状況ではある。

ただ、このぐらいではTPP妥結できないだろう。主要農産品5品目は他の交渉国にとっても大事な品目になり、また95%ぐらいのレベルの自由化度では足りなく、98%ぐらいまでいかなければならないだろう。そこはある程度の政治決断が必要であり、必ずしもすべて保護を外すということではなく、どうしても保護を残さなければならない部分については、関税あるいは国境措置というやり方から国内補助金に切り替えていくような政治決断が必要になってくる。



TPP交渉の展望と韓国のTPP政策

仁荷大学校 静石流通通商研究院 院長
チヨン・インキョ

2013年11月29日、韓国政府はTPPに対する関心表明を公式的に決定した。

実際、韓国は全世界でFTAを最も多く締結した国であり、またその内容を充実してきた国でもある。現在、アメリカ、EU、ASEAN、インドとFTAを締結した国は韓国とシンガポールのみである。そのシンガポールも、EUとのFTAは韓国の後に締結した。

韓国はFTAを通商政策の中心軸としているため、TPPでどのような内容が議論されているのか、関心を持たざるを得ない。そのため、関心表明をすることになった。現在TPP交渉に参加している12カ国と二国間交渉をする必要があるが、TPPにおいてリーダーシップを持っているアメリカは、12の関係国と一応交渉が終わった後に韓国の交渉参加を議論しようとしており、交渉参加の可能性を今年末までに決めることは事実上難しいと思う。

TPP交渉が今年中に妥結するだろうという見通しもあるが、そうはいかない可能性も非常に高い。もちろん、これは通商政策を研究してきた学者としての個人の見解であ

るが、韓国としては今後、TPP交渉参加のための交渉戦略を研究しつつ、1～2年ぐらいの時間をかけ、その時の状況に応じて、TPPが妥結してからその内容を見て、参加するか否かを決めても遅くないと考えている。韓国の立場から見ると、TPPの交渉が果たしていつ終わるのが最も関心のあるところであり、次にTPPの内容が果たしてどのような方向に向かうのか、これと関連してアメリカがTPP交渉の中で果たしてどのようにリーダーシップを発揮するのか、またTPPに伴うリスクはどのようなものがあるのか、について研究を行っている。

TPPは2011年から交渉を本格的に開始している。世界中には様々なFTAがあるが、19回まで公式交渉を行った事例は多くない。韓国とASEAN諸国との交渉は19回または20回を超えるような状況だが、ASEANとのFTA問題は、いわゆる「生きている協定」と言って、少しずつ交渉回数を伸ばしていく方式である。一方、先進国間において妥結されたFTAの場合は、交渉が10回以上になることはほとんどない。ただ、これまで交渉が重ねられてきたのは、そ

のぐらい課題が多く、加盟国間の立場の違いが大きいとみるべきであろう。

TPP交渉妥結のための目標年は、2011年末が最初に設定されたが、交渉は妥結せず、その後2012年、2013年に引き続き交渉を進めた。特に、2013年12月のシンガポールの交渉では確実に妥結されるだろうという報道も多くされたが、進展はほとんど見られず、時間だけが過ぎてしまった。果たして、今年中に妥結できるかについて私は疑問を持っている。

TPPに参加している国々をコントラスという学者が分類したものがある。彼はチリでFTA交渉を多く行った専門家であり、私も韓チリFTA交渉の際に一緒に交渉を行ったことがある。彼の分類によれば、12の国家の中でアメリカだけがグローバルレジームを新たに構築する目的を持っている。伝統的なFTAにおいて主に市場アクセスに関心を持っている国はニュージーランド、ベトナム、マレーシア、日本、メキシコ、オーストラリアなどである。その他の国は、これをシステムティックアプローチと呼んでいるが、FTAに参加しようがしなからうが否定的な影響を受けない国である。そのため、あらゆるFTAに参加したがる国であり、チリ、カナダ、ブルネイ、ペルー、シンガポールなどである。シンガポールを考えてみると、どういうことか分かるだろう。このように分類されている。これがどういうことかいうと、いま各国が交渉はしているが、特にアメリカと他の国との立場が非常に違うと見ることができよう。

TPP交渉は、基本的に韓米FTAの内容を基本として交渉が進められてきた。これまでTPPにおいて議論されてきたことを探ってみても、韓米FTAの枠組みを大きく逸脱したことがほとんどなかった。いくつかの面では韓米FTAよりも少し低いレベルにあり、これよりも一歩進む面は知的財産権などにおいて一つか二つある程度である。そのため、これまで交渉が妥結されなかった理由を探ってみると、多くの問題が、アメリカのみが主張・提案し、その他の国が反対している。またもう一つの側面では、TPP交渉に参加している12カ国において、先進国と途上国の立場の違いが際立って現われる分野も多い。これはWTOにおいてここ10年間議論してきたドーハ開発アジェンダ交渉と構造が非常に似ている。

市場アクセスの関税部分において、現在二国間FTAを締結している国々はほとんどの場合、交渉中の関税譲許体系をそのまま導入している。アメリカの場合、いくつかの関心品目において関税をさらに引き下げたり、非関税障壁を設けたりする部分もあるが、市場アクセス分野はそれほど

レベルが高くはない。特に、日本が提案した市場開放レベルは低い方である。最近、日本政府は95%までの譲許を言及してはいるが、95%であっても、韓国のレベルから見れば高いレベルではない。韓国が締結したFTAでも、途上国のインド、ASEAN諸国などと締結したFTAは関税譲許レベルが低く、インドの場合は87%である。これは韓国側の問題ではなく、インド側の立場からそれぐらいのレベルに留まるしかなかった。一方、アメリカやEUと締結したFTAは、譲許のレベルが98%であり、実際に貿易が行われている比重から見ると99%から100%、また協定を履行して15年後の視点から見るとほぼ100%である。コメを除いてすべての品目を開放している。このレベルを実現してこそ、きちんとした協定であると思えることができよう。

TPPが2014年に交渉妥結できるか否かについて、2013年末のワシントンポスト紙の報道を見ると、FTAは考えを共有している国家間で締結されるものであるが、TPPは違うと言及している。これに私も共感している。特にアメリカのリーダーシップが問題となっている。TPA交渉が順調であれば今年中にできると思うが、これができない場合、問題が大きくなる可能性があると思っている。

韓米FTAの場合、2007年4月に公式交渉が妥結した。しかし、その2カ月後にアメリカ議会の要求によって交渉の修正を行い、2011年の下半期に再び強い要求があってさらに修正を行った。この過程で、韓国政府は政治的な負担を多く抱えた。2回にわたって行った修正によって政府が受けた政治的打撃は大きかった。

ここ20年間で締結されてきた貿易協定を見ると、アメリカ政府が相手国政府とFTAに署名した後も、アメリカ議会が内容の見直しを要求しなかった例はほとんどない。TPPも同様だと思われる。しかし、一つの国を相手とした2国間の場合は修正できるが、11カ国をすべて修正するように圧力を加えることは難しいことと思われる。そのため、交渉が妥結してもリスクは大きいと考えている。

結論としては、TPPが順調に進み、アジア太平洋地域に新たな通商規範として定着すると、韓国企業にとってもビジネスを行う際にメリットがあると考えている。しかも、韓国は韓米FTAの修正を行ったため、それほど見直すべき通商規範はない。また、韓米FTAのシステムをアジア太平洋地域に拡大するものであるため、韓国にとって悪くはない。ただ、TPPに加入するかどうかは別の問題で、今後、TPP交渉が今年中に妥結に至ることができれば、韓国政府は当然ながらその内容を精査するだろう。妥結されなくても、今年1年間のTPP交渉を全般的に評価し、TPP交渉参加の意思表明は来年以降になるだろうと考えている。



中国のTPP対応：地域交渉と多国間交渉の並行戦略

中国社会科学院APEC・東アジア協力研究センター副主任・秘書長
沈銘輝

中国はTPPに対し、比較的遅い時期に注目し始めた。周知のように、アメリカは2008年にTPPへの参加を表明し、もっと早い時期からアジア太平洋地域において新しいFTAに参加しようとする動きがあった。しかし、中国は関心を示さず、2009年に入ってからようやく反応するようになった。

中国の学術界などはTPPに対して大きな反応を示している。その理由は主に二つある。一つ目は、アメリカがTPPを構築または推進する主な目的が、進展しつつある中国への対応である、ということである。これは政治的対応であって、よく言われているようなアジア太平洋地域経済に参入するためだけではない。それはTPP9またTPP11における経済効果がそれほど大きくなかったことから分かる。二つ目は、アメリカによる新しい制度構築についてである。これはより戦略的な取り決めだと思っている。中国はWTOに加入してからの10年、比較的大きな利益を獲得した。アメリカは中国のWTOに向けた体制を批判しているが、中国がWTO加盟により受益していることは確かである。中国は、新たな国際貿易のルールが設けられ、新しい規定が制定されことによって「周辺化」されるのではないかと懸念している。これがTPPに関して注目される戦略的な問題である。

一つ注意すべきことは、中国を代表とする新興国の勃興は、アメリカがアジア太平洋地域に注目する一つの側面である。21世紀に入ってからBRICsに代表される新興国の世界経済成長に対する貢献率は50%に達し、このような新興経済の範囲が拡大すれば、新興国全体における貢献率は70%を超えることになる。国際経済の構造は大きく変化している。

2004年に初めてEAFTA（東アジア自由貿易圏構想）、「(ASEAN) 10 + 3」FTAが提出された時、東アジア経済のGDP総額はまだアメリカの69%であったが、2006年に「10 + 6」FTAが提起されたときのGDP総額は82%に達した。このうち中国、ASEAN、インドなどの発展途上国の2004年のGDPはアメリカの28%であったが、2008年には50%まで上昇した。

2000年に中国が中ASEAN FTAを提案した時、中国、

日本、韓国が集団的反応を見せ、その後、日ASEAN FTA、韓ASEAN FTAなどの動きがあった。2002年10月にアメリカは、「ASEANとの経済連携構想 (EAI: Enterprise for ASEAN Initiative)」を発表した。すなわち、ASEANの9カ国とアメリカの二国間FTAを構築することである。

2005～2006年の2年間、東アジア協力において新たに「10 + 3」と「10 + 6」の第1フェーズが提出された。この期間中、アメリカは公式的な場で、かつてAPECにおいて重視しなかったアジア太平洋自由貿易圏、いわゆるFTAAPを受け入れ、さらにそれを提唱することを表明した。2008年末には「10 + 3」と「10 + 6」の第2フェーズが提出されて、同年アメリカはP4への加入を表明し、その後2009年に正式にTPPへの加入を表明した。

2011年、ASEANはRCEPを提案した。同年、アメリカはカナダ、メキシコをTPPに引き入れ、同11月にアメリカとEUは「雇用と成長に関するハイレベル作業部会」を設置すると同時に、どのように当面の多国間貿易体系を維持または強化するか協議を行った。2013年初頭、RCEPは正式に第1回交渉を開始した。同年、欧米では「雇用と成長に関するハイレベル作業部会」の最終報告書が発表された。同時に欧米のTTIP交渉が提案され、その後同年内に第1回の交渉が行われた。

このような状況は、欧米間におけるWTOのウルグアイ・ラウンド交渉の状況と非常に類似している。1986年に欧州共同体は欧州単一市場の構築を公表し、アメリカはそれに対する一つの戦略としてカナダとのFTA交渉を進めた。米加の貿易協定は、EUが新たなWTOのウルグアイ・ラウンド交渉テーブルに戻るよう刺激を与えることになった。その後1992年、EUは「ヨーロッパ連合条約」を締結し、米加FTAはNAFTAに拡大した。NAFTAはEUの拡大に対応したものである。その後、EUはWTOのウルグアイ・ラウンドでアメリカと農産品等に関して妥協した。米加FTAは、WTOにおける知的財産権、投資、政府調達などの三つの方面の新たな条項を含み、その後、NAFTAにおいてメキシコは労務、環境、知的財産権及びサービス貿易の条項を受け入れ、とりわけ知的財産権やサービス貿易の

条項を深化させた。このような経緯は、現在起こっている状況と非常に類似している。いずれにしても、中国が最終的にTPPに参加するかどうかを問わず、中国に対する圧力というのは明らかなことである。

このようなプロセスで行われてきた交渉方法は、二国間、小型の多国間、あるいはWTO交渉において、いずれもある程度効果的だと思う。すなわち、完全に効果的と考えるならば、アメリカが推進する二国間あるいは多国間交渉の中で、WTOの新しいルールを完全に受け入れることになる。一方、一部効果的であると考えれば、特定産業がWTO枠組みの中で多国間協定を達成することができるということになる。

現段階において、TPP問題に対し、早期加入すべきか、あるいは様子を見るべきかという観点が議論されている。政府の観点は、比較的中立的な態度を示しているが、非常に慎重である。一方、世論は、早期に加入すべきであるという観点が比較的大きな比重を占めている。その根拠は、TPPに早期加入すれば、中国の市場改革などの多くの分野を推進することができる、国際的な体系に容易に参加することができるし、遅れることがない、現在のような状況に包囲されることはない、など多岐にわたっているが、とりわけ経済的要素に集中している。これは、中国が経済改革において、非常に大きな圧力を抱えているためと見ることができる。

調査研究の結果から明らかであるが、中国では現在、100%輸出貿易を行っている企業が中国全体の40~50%を占めているが、アメリカは0.8~0.9%しかない。このような大きな割合の中国企業が、国内ではなく国際貿易に依存していることを勘案すると、伝統的な国際貿易理論には符合しないと思っている。その主な原因は、①中国の国内市場は分裂市場であり、②中国企業が国内貿易を行う際のビジネスコストが非常に高いことが挙げられる。その背景には、中国の各省に存在する地域保護主義を越える必要があり、また物流のコストが非常に高いことがある。特に、GDPに占める物流の割合は、多くの国家は10%より低いですが、中国は2011~2013年連続で18%に達している。そのため、中国では国内取引はメリットが少なく、多くの企業が国際貿易を選好する。国際貿易を選好するのは、販売ルートなどを考える必要がないため、単に商品を海外の商社に輸出するだけの中国企業が好む方法である。したがって、次の段階では、このような問題の改善に向けて「国境の背後の国内措置 (Behind the border measures)」の改革が必要だと考える。ただ、どのように改善するかについて、現段階ではまだ突破口がない。これが、多くの学者などの

専門家がTPPへの加入を希望する主な要素である。

しかし、実際のTPPへの加入は容易なことではない。アメリカでは、米通商代表部(USTR)のオフィシャルサイトで見られるように、韓国が交渉に参加することに良い反応を見せていない。中国がTPPへの参加を表明しても、韓国と同様に良い反応を得ることができないであろう。中国が参加すれば交渉をさらに複雑にすると、アメリカは懸念すると思われる。中国の視点からTPPへの参加を希望するかどうかを問えば、当然、希望すると考える。それは、新しい規定の制定に中国が参加しないと、次に開かれる国際貿易交渉において中国が遅れをとる可能性があるからである。しかし、現実的に交渉の状況からみると、例えば、日本の加入は多くの前提が提起された。このような前提は後から行われる交渉で妥協される可能性もあるが、どうしても敏感品目の前提が提起されることになる。中国はこのようなハイレベルの開放に対して、まだ準備が整っていない。特に国有企業、知的財産権、ネットセキュリティのような問題が含まれる。しかも、恐らく中米の対話で出てくる問題だと思っているが、例えば貨幣や為替ルートの操作問題など、FTAにおける伝統的な条項に含まない事項も挙げられる。

それでは、中国はどうすべきか。私は二つの側面から推進を強化する必要があると考える。一つ目は、中国とアメリカの間で引き続きBIT (投資協定) の交渉を行うと同時に、EUとのBITの交渉も必要だと思っている。中国は既にカナダと投資協定に関する交渉が終了し、FTAの交渉も完成させる必要がある。このような観点を強調するのは、中国とアメリカがBITの交渉を進める前に、既にいわゆる市場参入前の内国民待遇とネガティブリストについての妥協に基づいて交渉を行うことに合意しているためである。このようなBIT条項の中身は精緻なTPPの条項と類似するところがある。しかも、BITの条項が2011年のTPP条項に比べ全面的であり、さらに一部の条項はより先行している。それに加え、BITは戦略的意義を持っている。

実際に、中国、韓国、日本の3カ国が中日韓FTA (CJKFTA) を締結するのであれば、投資条項は先決問題である。既に締結された投資協定の条項は投資保護条項であり、大多数は投資の開放条項ではない。中国がこの二つの側面においてさらに大規模に開放されると、中日韓FTAあるいは中韓FTAも将来的により良いビジョンが描かれ、経済的に意義が大きいものとなるだろう。このような意義をさらに広げると、RCEPはより経済的意義を持ち、より良いビジョンとなると思われる。

中国は国土面積が広いと、一つの部門を開放するだけでも非常に困難であり、地域ごとに開放する方法を取って

いる。つまり、先に上海を自由貿易区の試験地域として開放を図るということである。このような方法は、二つのメリットがある。第一に、上海という限定された地域内で市場参入前の内国民待遇とネガティブリストの方法を採用すれば、中国の開放にどのような影響をもたらすことができるのか、上海の経済に刺激を与えることができるのか、あるいはその刺激の程度はどれぐらいなのか、などを測ることができる。第二に、アメリカの競争的自由化のやり方と類似している。これはどういう意味かというと、中国はすでに開放が進んでいるため、かつてのような全面開放は容易ではないということである。そのため、まず地方の競争的開放が必要であり、その後全国的な開放を行う必要がある。中国の地方にはGDPを追求する原動力が十分あるからである。地方が開放されると、あらゆる地方政府は積極的にFTAを申請するであろう。自由貿易区において上海以外に、広東、四川、天津、アモイ、重慶などの12の地域が国务院の批准を獲得し、複数部局の調査研究段階に入っている。現段階で天津、広東が調査研究を終え、残り10地域が調査研究段階に入っている。

私はこれまでの研究を通じて、中国はTPP交渉という現

実あるいは圧力の下で、TPPが成功してWTOの交渉が失敗するような結果は受容できないと思っている。それは、中国の競争力は製造業にあり、WTOは主に製造業あるいはモノの貿易に関する国際的協調メカニズムであるためである。したがって、中国はWTOにおける影響力または利益を維持する必要がある、そうするにはWTOの次の交渉に向けて、自発的かつ積極的な姿勢で参加する必要がある。例えば「バリ・パッケージ」のように積極的に参加する必要がある。WTOの多国間交渉はWTO政策メカニズムの影響を受ける。全会一致で批准することで決定が遅くなる場合、中国は政府調達においてより自発的かつ積極的な態度を取る必要がある。それは、WTOのメカニズムを通じて大きな新しい市場を得るためである。中国は既に新しいオファーを設けてきているが、TISA（新サービス貿易協定）やMAI（多国間投資協定）においても自発的かつ積極的な態度を取る必要がある。そうすることで、国内の自由化改革プロセスを推進することができるとともに、国際貿易の新しい規則の制定過程に参加することができる。さらにこのような制定過程を通じて、自らの周辺化を防止することができる。



TPPの展望：2014年以降

ピーターソン国際経済研究所シニアフェロー
ジェフリー・ショット

TPPというのは、まさに構築されつつある非常に大きな合意である。現在交渉中の12カ国は、世界の生産額の約4割、輸出額の25%を占める。21世紀の包括的なルール作り、貿易と投資に関する取り決めをしようとしている。

この交渉になぜ参加するのか。まず、アジア太平洋地域における経済及び政治的な結びつきが強まること、それが一つの理由である。また、既存の貿易協定を大幅に進化させるものであることである。アジア太平洋地域諸国との合意は既にある。ただ、TPPに関しては、その幅をより広げるものである。NAFTAも合意当時は最先端のものと評価されていたが、TPPにはアメリカ、カナダ、メキシコも入り、よりアップグレードされたものになる。幅広い多国間協定の大きな足掛かりとなる、それがTPPの位置づけである。

TPPの現状については、既に話があった。TPPの足元の状況はどうか。私は注意深くみているが、近々最終的合意

に至るのではないかと、思っている。TPP交渉に参加する前にまず貿易障壁の自由化を図ること、すなわち農業、製造業、サービス分野でかなりの自由化を図る、そういったものにコミットすることは、既に交渉参加の段階で約束されている。完全ではないが、以前よりも包括的なものである。そうした中で、各国の大臣は集中的な交渉を行っており、2013年8月以来定期的に、熱心に外交を重ねている。数週間後、2月17日の週に交渉担当者の会合があり、その後、貿易大臣の交渉に至ることになる。

まだ残っている障壁は、やはり市場アクセスの改革である。農業、サービスの面に関してまだ問題が残っている。それ以外の主要な問題は、解決に向かっている。特にシンガポールの担当大臣が参加してから、かなり進捗が見られる。これには知的財産権、ISD(投資家国家間紛争解決)問題、環境や労働の問題などが含まれる。国有企業の問題は、

これを完全撤廃するというわけではないが、国有企業が私企業に対して不当な利益を得ることがないよう規律を図る。そうした諸点について、合意は可能であろう。

2014年の春までには、合意に至る可能性があると考えている。2月の交渉で進捗があれば、そういった合意ができるであろうと考えている。遅くともオバマ大統領がアジアを訪問する4月までには、可能かもしれない。ただ、追加的な政治配慮、政治的なアクションが必要になってくるであろう。特に農業分野において、日米両政府にそのような判断が求められる。そこから、それ以外のことに関しても解決の糸口が見られるのではないかと思う。

ウィキリークスで草案が閲覧されたという話があった。実は閲覧された段階ではもう3カ月前のドキュメントになっている。当時は問題があったということは事実だが、その後に交渉が重ねられ、その時点では問題があったという議事録のような形であった。もちろん、医薬品に関する知的財産権の問題、デジタル経済、プライバシーという問題は残っているが、その段階よりは前進がある。12カ国間のギャップは、以前よりも大きな問題ではない。数カ月前と比べてもそうである。

それでは、アメリカの議会はどうか。TPA（大統領貿易促進権限）というものがあり、これはファスト・トラック（追い越し車線）権限とも呼ばれ2007年に失効したもののだが、数週間前にその復活が審議された。特に農業、サービス部門がこれを強く支持している。これらの部門は、その貿易をさらに促進させようとしている。WTOであれ、アジア太平洋地域のFTAであれ、常に支援をしている。超党派の合意はあるが、党内の派閥間での意見の相違もある。労働、環境、知的財産権、通貨操作に関するところでも、党内での意見の隔たりがあるため、議会通過が遅れるかもしれない。オバマ大統領としてはTPAの合意について演説を行ったばかりであり、これまでTPAを推進してきた上院財務委員会の代表が新しい中国大使になることも決定している。しかし、上院からTPA法案に対する反対も出ている。したがってTPAは、数カ月で議決に至ることではないであろう。これは非常に残念なことであり、若干、不透明要因が増えたとも言えよう。TPAに対する反対意見があり、TPPについてもマイナスの要因になるかもしれないが、TPAの通過は必ずしも必須ではない。議会はおそらく今会期には判断を下すことになるであろうが、交渉に対して大きな影響を及ぼすとは思えない。

日本がTPP交渉に参加した。そうした中で、かなり複雑性も増した。日本は投資、知的財産権に関しての条項を強く支援している。日米はこのあたりで協力している。TPP

他の参加国は、日本の参加に大きな恩恵を受けることになる。投資、保険、それ以外のサービス、農業の貿易に関しても自由化が図れるからである。日本市場へのアクセスができることになり、新しい貿易の改革を要求できるようになり、より柔軟性が高まることになる。日本への投資も今後、積極化する。きちんとした説明がなされていないかもしれないが、TPPは日本にとってプラスになる。当然、日本の製造業は大きなプレッシャーにさらされることになるが、経済にとってはプラス要因もある。

農業改革に関して、日本では若干、後倒しにしようとする動きもあるようで、場合によってはTPPの最終合意を遅らせる要因になるかもしれない。ドーハラウンドでも同じような動きがあったが、これは日米、そして他の国にとっても大きなマイナスになる。

では、日本がTPP交渉に参加したのはなぜか。まず、アベノミクスの第三の矢を補完していこうということである。アメリカはFTAのパートナーとして追加される。また、既にある二国間、地域間の貿易協定をアップグレードするということがある。仮にTPPに入れなかった場合には、貿易の回避というような影響もある。さらに、戦略的な関心もある。今後、日米二国間の同盟をさらに強化できる。エネルギー、安全保障、それ以外の協力も模索できるようになる。

TPPの経済効果について、完全に実施されたときに2025年の段階でどの程度の効果があるか、私の同僚のピーター・ペトリとその結果をまとめた。日本は大きくメリットを得ることになる。1,000億ドル以上の影響があり、2.08%の伸びということになり、かなりの効果となる。

韓国はどうか。TPPをフォローしていくのかどうか。韓国にとっても、まず新しいFTAのパートナーが追加される。日本との二カ国間の交渉は10年以上前に始まったが、9年前に中止になっている。それ以外のアジア太平洋地域の合意に関してもアップグレードでき、今後さらにそのレベルを上げることができる。さらに、中国と韓国の協定に補完的な動きを示すことになる。おそらく韓国にとっては、中国との関係が最もプライオリティーが高いものだと思う。また、実際に参加したとしてもあまり負担が大きくない。米韓FTAに似たような政策改革になるので、あまりコストがかからない。

中国はどうか。中国は、TPPの義務を受け入れる用意がまだできていない。これは、市場介入をするための政府の透明性という観点である。したがって、この段階ではまだ参加を求められるに至っていないし、中国の方から参加を求めているということである。交渉に参加するためには、

双方の利益が必要となってくる。中国はその準備をするために、補完するような動きをいくつか見せている。将来に向けて参加の可能性は残されている。

RCEP諸国の交渉も続いており、韓国と日本とのFTA交渉も進んでいる。最近の日中韓3者の投資協定は、まさに今後経済改革を進めていこうという意思が見てとれる。つまり、中国は既存の貿易協定に関して質の改善を進めていると言えよう。中国と韓国のFTAが、TPPのレベルと現状の中国のレベルとのギャップを埋める役割を果たしてくれればよいと考えている。TPPは中国国内の改革を補完し、さらに強化するだろう。2013年11月の「三中全会」で示された改革をどのように補強できるか、現在検討しているところであろう。

当然、日本も国家としての経済政策をより強化し、アベノミクスをどのように強化できるのか検討している。中国も「三中全会」後の経済改革が数年間続いていく中で、TPPに参加すべきか否かという議論がさらに深まってくると思われる。もちろん、一部貿易転換のマイナスの影響はある。ただ、中国が参加した場合には大きなメリットが出るであろう。



TPPと農業

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
山下一仁

主要5品目であるコメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖などについて、日本政府としては関税撤廃をすべきではないとしている。もし、関税撤廃が延ばされるのであれば、日本はTPP交渉から席を立て離脱すべきであると、自民党や国会の決議がなされた。しかし、関税で守っている国益というのは何か、ということをまず説明することにする。

図1は日本の小麦の例である。消費量のうち国内生産は14%にすぎない。14%の国産小麦の高い価格を維持するために、86%の輸入の麦についても高い関税を払って、国内の消費者に高い負担をさせている。消費税増税によって所得の低い消費者にたくさんの負担をかける逆進性の問題がある、ということが国会で指摘され、食料品について軽減税率が検討されているが、農林水産省の農政というのはまさに逆進性の塊である。つまり、関税撤廃を受け入れられず、それを守ろうとする国益は、消費税増税に対して反対

また、TPPは地域経済統合としても意義がある。TPPとRCEPは、補完的な関係にある。双方とも多くの国が参加しており、世界の地政学にもシェアを持っている。重なる部分も多い。RCEPの16メンバーのうち、7カ国は実際に重なることになるし、インドネシア、タイ、フィリピンがTPPに参加すべきか検討を行っているところである。今後さらにTPP、RCEPが重なる部分が多くなっていく。そうすると、アジア太平洋地域が自由貿易地域になっていく日も近づいている気がする。ただ、RCEPとTPPは基準、時間軸が異なっている。TPPは締結間近であり、RCEPはまだ始まったばかりである。経済活動に関して幅広い分野を両方ともカバーしているが、RCEPはTPPのような強固な法的拘束力のあるものでなく、よりソフトの形での結びつきを求めている。

まとめとして、まず確実に言えるのは、TPPはまさに交渉下にある重要性が非常に高いアジア太平洋地域の貿易協定であるということである。そうした中で、貿易自由化を図る新しいルール作りをするといった深さもある。TPPとRCEPは補完的な関係にある。TPPはより迅速に動いており、先発者としての利益が重要であろう。

した理由と全く逆ということである。

仮に、アメリカやEUがやっているように、国内の農業の保護を関税あるいは高い価格でなく、直接支払、政府から直接農家に払い、補助金によって農家の所得を保護しようとする政策に変更するならば、輸入の外麦についても高い価格を消費者は払う必要はなくなる。つまり、政策を変更することによって、消費者の利益を向上させることができる。

日本は経営規模が小さく競争力がないために、関税が必要であるという主張が農業界からなされている。確かに日本を1とすると、アメリカは75、オーストラリアは1,309である。これほど規模の格差があるので競争できないというような議論がよくなされている。ただし、規模だけが重要ならば、アメリカとオーストラリアを比べてみると、アメリカはオーストラリアの18分の1にすぎない。では、アメリカがなぜ世界最大の農産国になっているのか。土地の広さ、

図1 農産物自由化の消費者利益

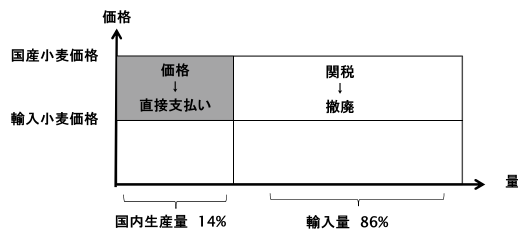


図2 香港でのコメ評価（1kgあたり）

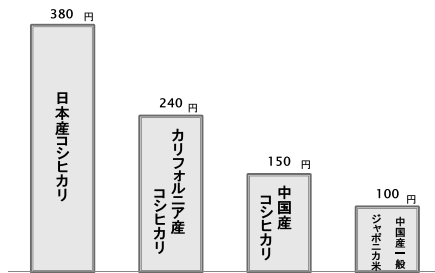
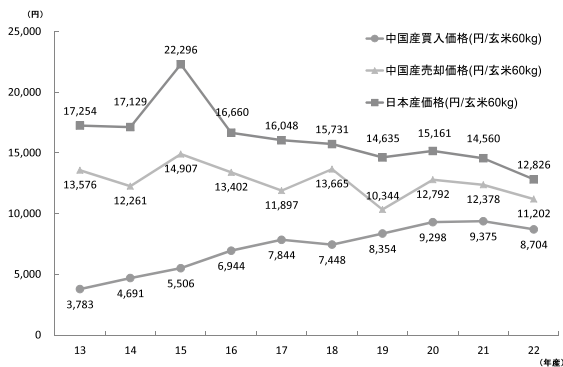


図3 日中米価の接近



規模の大きさは重要ではあるが、必ずしもそれだけが重要ではないということである。オーストラリアは確かに土地が広いが、草しか生えない、牧草地しかできない、そういう土地が多い。そこに、牛を放牧し、安い牛肉を作って、それをアメリカに輸出し、マクドナルドのハンバーガーになっている。これにはアメリカの牛肉も勝てない。ところが、アメリカはトウモロコシ、大豆、小麦を作っている。トウモロコシと大豆で高級な牛肉を作り、それを日本に輸出する構造になっている。つまり、規模が重要であるが、それだけが重要なファクターではない。土地の生産性というのは各国によって極めて違っているということであり、さらに重要なのは品質の違いである。

図2は香港でのコメの評価である。日本産、カリフォルニア産、中国産のコシヒカリと中国産一般のジャポニカ米で、これだけの価格差がある。これは日本でも同様である。新潟県の魚沼産のコシヒカリと一般産地のコシヒカリでは、2倍近い価格の差が生じている。つまり、同じコシヒカリでも気候風土や産地によって品質の違いが出てくる。

日本のコメの品質は間違いなく世界で最も優れている。

図3は日本と中国のコメの価格推移であるが、一番下が中国から輸入しているコメの値段である。確かに、10年前は中国のコメの値段は低かったが、最近になって上がってきている。真ん中が中国から輸入したコメを日本国内で売ったときの価格である。一番上は日本産の国内価格である。中国産と国内産の品質差が価格に反映され、日本産が日本国内で高く評価されている。しかも日本産の12,826円というのは、減反政策で守られている価格である。供給量を制限し、高い価格を維持するという政策によって、維持されている価格である。仮に減反政策をやめるなら、日本の国産の米価は8,000円ぐらいまで落ちる。そうすると、関税なくてもやっていける水準にいく。

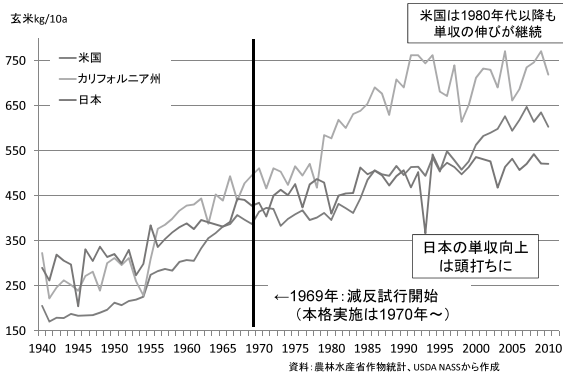
仮に、このトレンドで中国産の米価が12,000円ぐらいになるとすると、国産の米価が8,000円の場合、日本の商社は日本でコメを買って中国に12,000円で売った方が儲かるわけである。そうすると、価格は徐々に12,000円ぐらいまで上がっていく。国内の米価も12,000円ぐらいまで上がっていくことになる。そうすると国内の生産は相当増えることになる。

日本のコメの生産は、1994年に1,200万トンあったが、現在は800万トンを切っている。この20年間に400万トンのコメの生産が減少した。将来はどうなるのかということ、高い関税を守ってきた国内の市場は、高齢化と人口減少でさらに縮小していくことになる。それに合わせて国内で生産しようとする、どんどん縮小せざるを得ない。では、何が考えられるかということ、輸出である。輸出をするときに、相手国の関税が100%あるいは0%のどちらが良いか、ということ0%が良いに決まっている。つまり、日本の農業が生き残るためにも、TPP等の自由貿易競争に積極的に参加する必要がある。

ところが、日本は相変わらず高い価格で農家の所得を保護しようとしている。国内の高い価格を維持するためには高い関税が必要になっている。これに対して、アメリカやEUは農家への直接支払いで農家の所得を保護しようとしている。したがって、高い関税は必要なくなってしまう。

現在、減反の補助金と民主党が導入した戸別所得補償政策によって、5,000億円の財政負担をしている。財政負担をすれば、それによって消費者に安く物を供給するというのが普通の政策であるが、この政策は5,000億円の財政負担をして農家に補助金を与え、農家のコメの生産を減らして米価を高めることによって、消費者負担を高めようとする政策である。つまり、高々1.8兆円のコメ産業に対して、国民は1兆円以上の負担をしているということになる。こ

図4 コメの単収の推移



のうち、減反にかけている金だけで直接支払いすれば、消費者の負担は消えてなくなることになる。しかも、この政策が果たして良かったのかというと、米価を高くしたので零細の兼業農家が滞留して農地は主業農家のほうにいかなかった。したがって、主業農家たちは規模を拡大してコストダウンすることはできなかった。

また、減反10アール当たりいくらという補助金を出すので、収量が上がるとコストが下がる、しかし消費量が一定であり、必要なコメの生産面積がどんどん縮小する、ということになる。減反の面積が増えるということである。10アール当たりいくらか減反の補助金を出しているのだから、減反面積が増えるということは減反の補助金が増えることである。

図4はコメの単位面積当たりの収量推移である。日本の単収は、減反が始まってから全く伸びず、現在、カリフォルニアの単収より4割低い状況になっている。カリフォルニア並みの単収に上げれば、日本の生産コストは1.4分の1に下がる計算になる。

私が10年余り言い続けたことであるが、減反をやめて価格を下げれば零細の兼業農家たちは農地を出す。これに対して主業農家に限って直接支払いをすれば、地代の負担能力が上がり、兼業農家から主業農家の方に農地が円滑に移行し、主業農家の規模が拡大してコストが下がる。したがって、兼業農家の人たち、農地を出した人たちに対し高い地代を払うことができる。みんなうまくいく世界が出来上がる。もちろん、価格は下がるため、関税は要らないということになる。

今回、減反の見直しあるいは減反の廃止と言っているが、基本的にはほとんど変わっていない。2010年から民主党が導入した戸別所得補償を廃止するという方向である。その代

り、今まで米粉や飼料用のコメ生産に減反の補助金を出してきたが、これを増額するということである。10アール当たり10万5千円というのは、主食用にコメを販売した時の農家の収入と全く同じである。すなわち、これから日本の農家はエサや米粉用のコメを作ったら主食に販売したのと同じだけの金を税金からもらえることになる。もし主食のコメと同じ金額で満足するならば、農家はエサ用のコメ、米粉のコメを価格ゼロで生産することができるということである。その上に販売収入があるとすると、エサや米粉用のコメを作った方が有利である。そうすると、主食用のコメに対する供給が減少して、主食用の米価が上がってしまうことになる。

TPPに参加して関税撤廃すると米価を下げなければならないのに、これでは米価を上げる政策がなされるかもしれない。それには、もちろん多額の財政負担が必要になる。農林水産省が言っているように、450万トンのエサ用の生産をしようとする、それだけで7,000億円かかってしまう。現在、減反の補助金は2,500億円なので、遥かに上回る金がかかってくる。また、米粉を作ってパンを作るためアメリカの小麦が代替され、またエサ用のコメをつくるためアメリカのトウモロコシが代替される。アメリカ側はこの補助金をWTOに訴えれば、日本からアメリカに輸入される自動車に報復的な関税を課すことが可能になる。

実は、これは1993年にEUが共通農業政策を行い、価格支持から直接支払いに移行した時と状況が極めて類似している。その時、EUは国内過剰農産物を国際市場で輸出補助金をつけてダンピング輸出した。このためアメリカの財政負担が膨らみ、アメリカとの間で大変な紛争が生じた。GATTウルグアイ・ラウンド交渉で、輸出補助金の削除を要求された。仮にGATTウルグアイ・ラウンドをTPPに置き換えるならば、アメリカとの紛争が必至となる。

現在の減反政策を見直した末に待っているのが、本当の減反の廃止であると私は期待している。今後、国内の市場が高齢化と人口減少で縮小するときに、自由貿易をしないと日本の農業は生き残ることができない。その時に相変わらず高い価格、高い関税で国内市場を守るだけの政策を行い続けるのか、あるいは直接支払いに打って出るのが問われている。



TPPをめぐる日本国民の認識と短期的な国内対策のあり方

杏林大学総合政策学部
久野 新

TPPへの参加に賛成を示している日本人の多くは、TPPへの参加が日本消費者に大きな利益をもたらし、また日本経済の持続的成長にとって不可欠なステップであると考えている。他方で、依然として、一定の有権者がTPPに対して様々な不安や不信感を抱いていることもまた事実である。こうした有権者の疑念は、例えば、一部の業界団体や市民団体によるTPP反対運動が2010年頃から活発化したこと、それと並行して各種の「憶測」や「デマ」が流れたことにより、徐々に拡大した部分もあろう。最近では、守秘義務によってTPP交渉の中身が国民にすべて開示されていないことも、人々が抱く印象をさらに悪化させている要因になっている。

はじめに、日本人の有権者の何割がTPPへの参加について賛成・反対を表明しているのかについて最新の状況について紹介する。数週間前にフジテレビが実施した世論調査によると、有権者の5割強がTPP参加に賛成を、約3割が反対を表明した。念のため、他の報道機関の世論調査の結果も確認しておく、概ねこれと同様の結果であったことが確認できる。たとえば、安倍総理がTPP交渉への参加を表明した2013年3月時点においても、約5割から6割の有権者が賛成を、2割から3割の有権者が反対を表明した。マスコミ報道等では、どちらかというTPP反対派のコメントや抗議活動の様子などが目立つ場合もあるが、実際のところ、数のうえで「反対派は賛成派の半分程度である」というのが実態である。ただ、「日本人の4人に1人がTPPに反対している」ことも無視できない事実である。今後、何かを契機に、この割合がさらに増える可能性も否定できないと思っている。したがって、反対派が抱いている不安や不信感について日本政府は決して軽視すべきではない。

それでは、どのような属性の個人がTPPに反対する傾向にあるのかについて、2,000名の有権者に対して私自身が実施した調査の結果を紹介したい。まず、従事する産業別にTPP反対派の割合を確認すると、農業において反対派の割合が最も多く、製造業あるいは飲食サービス業等では反対派の割合が相対的に低い、という傾向が確認される。これはある意味、経済学の教科書どおりの結果とも言えるが、むしろ注目すべきは、「同じ産業の中でも人々の意見が割

れている」という点である。つまり、従事する産業だけで、TPPに対する個人のスタンスを説明することはできない、ということである。例えば、製造業やサービス業のなかにもTPP反対派はいる。逆に、農業をされている中にも賛成派は約3割いた。農業セクター内の意見の二分化は、農産物の中でも既に自由化され、競争をして自立できている品目と、他方で一貫して保護され続けてきた品目とに二極化していること、あるいは輸出志向の農家が徐々に増加していることの顕れかもしれない。いずれにしても、TPP反対派やマスコミが用いている、「TPPは農業対製造業の利害対立である」という単純化された二元論は、もはや実態を反映していないと言える。

同様に、TPP反対派の割合は、地域によっても偏ついているといえる。例えば、日本の「聖域品目」と言われる砂糖の産地である沖縄、あるいは乳製品や小麦の一大産地である北海道では、TPP賛成派が2～3割しかおらず、他の地域と比較して極めて低い水準にとどまっている。ちなみに、ここ新潟はコメの生産量日本一であるが、賛成派が約5割、反対派は約3割と、割と全国平均に比較的近い分布となっているようである。

さらに精緻な統計分析でプロファイリングを行ってみると、従事する産業や地域のみならず、年齢、性別、学歴、雇用形態といった個人属性も、有権者がTPPに反対する確率に影響を与える要因であることが分かった。具体的には、TPPに「反対」する確率が相対的に高いのは、中年よりも若年層であり、男性よりも女性であり、大卒以上よりも大卒未満の方であり、正社員よりも雇用形態が不安定な方である、ということが分かった。

なお、昨年3月の日本経済新聞の世論調査によると、TPP参加に「反対」した有権者のうち、反対する理由として、「国内農業への打撃が懸念される」を選んだ方が7割、「食の安全・安心が懸念される」を選んだ方が6割、「ISDS条項の存在」を選んだ方が3割ほどいた。また、私が実施した別の調査では、日本では、「愛国心」あるいは「地元（地域）への愛着」が強い有権者ほど、貿易自由化に反対する確率が高まる、という傾向も確認されている。

以上より、「有権者の4分の1を占めるTPP反対派」と

いっても、その実態は農業関係者に留まらず非常に多様であり、また反対を唱える理由も極めて多様であるといえる。ところで、人々がTPPに反対する理由に着目すると、「非経済的な懸念」と「経済的な懸念」の二種類に大別することが出来る。ここからは、交渉妥結後の政治プロセスにおいて、これら「二種類の懸念」を緩和しながら、批准・発効に向けた国民的合意を得るための国内対策につき、海外の事例も踏まえつつ、検討したい。重要な点としては、懸念が二種類存在する以上、国内対策も、二種類の異なる対策が必要となる、という点である。

はじめに、有権者がTPPに対して抱いている「非経済的な懸念」を緩和するための対策について述べたい。「非経済的な懸念」とは、例えば食の安全性が低下するのではないか、ISDS条項により日本国が外国企業の属国になるのではないか、地域コミュニティが崩壊するのではないか、といった懸念や誤解が含まれている。また、特定の世代、性別、地域に固有の懸念もある。例えば、食料品の選択に日々直面する機会が多い女性固有の懸念、将来に対して漠然とした不安を抱えている若者固有の懸念もあるだろう。

農業部門に対する政治的配慮と比較すると、従来、日本では有権者が抱く「非経済的な懸念や誤解を緩和するための対策が相対的に不足していた。TPPを推進する省庁は、「TPPの経済効果」や「外交上の国益」に関連する情報を積極的にPRする一方、食の安全性や地域社会の崩壊を憂慮する人々の不安を和らげるための情報は量・質ともに十分でなかった。同時に、インターネット上や一部の出版物で憶測やデマが流れた際、それらを迅速に食い止めるための体制も万全ではなかった。

政府の対応とは対照的に、TPPに反対する一部の団体は、各種出版物や抗議行動を通じて一般有権者が抱く「非経済的な不安」を煽る戦略を採用し、一定の成果をあげたと思っている。国内の世論形成において最後に鍵を握るのは、TPPについて態度を決めかねている一般有権者である、ということに反対派の方々には理解していたのだ。

非経済的な懸念を緩和するための対策を日本で検討する際に参考となるのは、韓国における最近の取り組みである。韓国では、米韓FTAの交渉過程において、産学官の協調体制のもと、国民の不安を緩和し、憶測や悪意あるデマを徹底的に封じ込めるための体制を構築した。具体的には、FTA関連の正しい情報を提供するための雑誌の出版、インターネット上のデマや憶測に対応するための専門チームの設置、YouTubeを通じたFTA関連情報の動画配信、テレビ・コマーシャルの活用、新聞を通じた広報など、多様な媒体を通じた対策が採られた。無論、情報の中立性と正

確性は担保される必要があるが、圧倒的な量とスピードで国民の不安やデマの拡散を防ぐという韓国の方法からは、日本も見習うべき点が多い。

最後に、有権者が抱く「経済的な懸念」を緩和するための対策について述べたい。経済的な懸念とは、TPPにより安価な輸入品が大量に流れてきて、自分の収入あるいは仕事が失われてしまうのではないかと、という懸念である。日本では主に農業関連の団体がこうした懸念を表明していることが多い。

日本の農業については、TPPに参加するか否かに関わらず、規制改革を通じた構造調整の促進、あるいは国境措置による保護から直接支払いによる保護への移行が必要とされている。しかしながら、今の日本の政治的な状況を踏まえると、TPPの発効と同時にすべての農産品の国境措置が即時撤廃される可能性は、かなり低い。一部聖域品目を含む農産品の多くはTPPで自由化されると思っているが、長い移行期間が設けられると思っている。加えて、農業自由化に対する補償として、多額のTPP関連対策予算が計上される可能性も高い。もしかすると、既に水面下では、そうした条件闘争に向けた準備が行われているかもしれない。

私が懸念している点は、こうしたTPP関連対策予算が、かつてのウルグアイ・ラウンド対策費の二の舞いになってしまうのではないかと、という点である。GATTのウルグアイ・ラウンド交渉の後に支払われた対策費の総額は6兆円という未曾有の規模であったが、救済対象は実際に自由化によって損害を被った農家に限定されているのではなく、農業、農村といった極めて抽象的な支援対象が設定されていた。また、予算の半分以上は公共事業に配分された。さらに、救済策の予算規模は密室で議論され、突如公表されるという不透明なプロセスであったほか、冷静に考えれば、救済を行う大前提として、ウルグアイ・ラウンド交渉で日本は野心的な農産物の自由化を行ったのかという点、その点でも多くの疑問が残る。諸外国でも、貿易自由化により被害を被った農家に対するセーフティネットや、構造調整を促すような対策は実施されている。しかしながら、救済対象は損害を被った個人が中心であり、また、受給要件も事前に明確化・公表されている。

さらに、諸外国では農業にかぎらず、製造業やサービス産業においても、貿易や投資の自由化により損害を被った労働者や企業を一定期間、サポートするための措置が整備されており、こうしたセーフティネットの存在が、貿易自由化交渉を促進するうえで一定の役割を演じた、という評価もなされている。アメリカでは、貿易自由化による失業者だけを特別扱いすることについて様々な批判も出ている

が、この貿易調整支援プログラムと呼ばれる制度は、導入以来50年以上も存続している。

現在日本は、TPPのみならず、RCEP、日EU EPA、日中韓FTAといった複数のメガFTAを同時並行的に交渉している。FTAをめぐる有権者が抱いている経済的懸念を軽視すると、そもそも野心的貿易自由化を実現することが政治的にも困難になる。他方で、今後FTA交渉が妥結するたびに、密室会議により第二、第三のウルグアイ・ラウンド対策事業の実施が決定されるような事態は、絶対に回

避しなければならない。それを回避するひとつの現実的な方策は、諸外国のように、貿易自由化に伴い損害を被った個人に対する「節度ある」セーフティネットを予め制度化しておくこと、そして、その制度の中に単なるばらまきではなく、農業の構造転換に資する前向きな仕組みも取り組んでおくということである。そして、日本に適合した救済措置の在り方や予算規模について、オープンかつ多面的な議論を早期にスタートさせることではないか。