

セッションB

TPPの到達点と今後の展望



アジア太平洋地域・日本にとってのTPPの重要性

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
浦田秀次郎

私の話は5つの部分からなっている。まず、アジア太平洋地域における経済成長メカニズムについて簡単に説明したい。その次に、低迷している現在の日本経済をいかにして復興できるかについて述べる。これは政府の成長戦略に関連しているテーマである。さらに、アジア太平洋地域における経済成長の推進と日本経済の復興を実現するために、TPP（環太平洋経済連携協定）が非常に重要な役割を果たすだろうという話をしたい。その次にTPP交渉についてであるが、これは正に現在進行中である。そういう意味で、私が話するTPP交渉というのは少し古くなっているかも知れない。最後にTPP交渉で残っている問題、そしてそれをどのように解決するかということについて話をしたい。

まず、アジア太平洋地域における経済成長メカニズムであるが、その中で、貿易と直接投資の果たしている役割が非常に大きいと思っている。大企業による直接投資により生産ネットワークが作られ、一つの製品を生産するにあたってさまざまな国からさまざまな部品を調達している。こういった流れが東アジアに急速に構築されている。それが生産、或いは雇用の拡大をもたらし、経済成長に繋がっていくということである。特に生産ネットワークで重要なポイントは、技術、或いは経営ノウハウといったものが生産ネットワークを媒介として他の国に移転され、その結果として生産性が上昇し、経済成長が実現するというメカニズムである。こういうメカニズムはどのような理由で構築されてきたのか。一つは貿易をやるにあたってのコストが低下した点。具体的には輸送コスト、或いは通信コストが下がってきている。その理由として、貿易、投資政策の自由化、さらに通信、或いは輸送部門での技術進歩、また通信や輸送部門での改革、例えば民営化といったような動きがあり、こういった動きは輸送・通信コストを低下させ、生産ネットワークを構築してきた。ただ、通信コストが下がった、輸送コストが下がったと言っても、まだ貿易障壁

も残っているし、投資障壁も残っている。また、改革が十分に進んでいない部門もある。ということで、さらなる成長を実現させるためには、自由化を推進し、そして改革を推進するということが必要となってくる。そのためには、TPPが重要な役割を果たす。

次に、日本経済は供給需要の両面で不足しているという状態であると思われる。供給面に関しては、人口が減少し、高齢化が進んでいることによって労働力が十分提供されない。さらには投資も低迷しているといったような問題を抱えている。一方、需要面においても、なかなか経済成長が実現しない、所得が伸びない、消費が伸びない、そして輸出、或いは投資も伸びないという状況になっている。こういう状況から脱出して経済を復興させるにはどうすればいいか。一つは生産性をあげることが重要である。労働は、移民や海外労働者を受け入れることが実現すれば労働量は増えるが、より重要なのは生産性の上昇である。そのためには構造改革、或いは自由化が必要となってくる。また輸出及び投資を拡大させるためには、輸出の機会を拡大する。TPP或いはFTA（自由貿易協定）が実現すれば、輸出機会が拡大する。また、日本の市場を開放することによって、海外からの直接投資を誘致することが可能になる。こういったものが実現すれば、経済の復興が実現するだろうと思われる。

そこでTPPの重要性が出てくる。まず、TPPの特徴として、貿易投資の自由化だけではなく、ルール作りを含んでいる。例えば、知的財産権のルール作り、政府調達に関するルール作り、さらに、競争政策（これは国有企業問題等が現在議論されている）がある。そういったルール作りを行うということがTPPの特徴である。そういったTPPを活用することで、アジア太平洋地域における経済成長は活性化するし、日本経済の復興もありえるだろうと思う。なぜかということ、まず、貿易の自由化に関して、今まではWTO（世界貿易機関）の下で行われてきたが、現在、

WTOでの貿易交渉が非常に難しい状況になっている。そういう状況の中で、貿易自由化、或いは投資自由化を実現するには、TPP、或いはFTA（TPPはFTAの一つの例だが）が重要な役割を果たすと思われる。なぜならば、TPPは貿易投資の自由化だけではなく、ルールを設定することによってビジネスがやりやすい環境が作られ、その結果として経済が活性化し、成長するということだからである。

交渉は今、最終段階にあって、一つは日本とアメリカが最終の局面を迎えていると思われる。具体的に、農業と自動車の問題である。また、日米の交渉が成功したとしても、全体の交渉がもちろんあるわけで、そこでもいくつかまだ解決に至っていない問題がある。特に発展途上国であるベトナム、マレーシアのような国々との間で、競争政策に関する議論が残っている。知的財産権についても同様である。



TPP交渉の現状

内閣官房TPP政府対策本部内閣参事官
矢田真司

今日は、日本政府の基本方針と交渉の現状について資料を用意した。

まず、なぜTPPが必要であるかということについて簡単に触れたい。最初に2013年3月、安倍総理がTPP交渉参加を決断した時の総理の記者会見で、アジアの成長に取り組むべく、日本はTPP交渉に参加するのだと発言している。次はアベノミクスの三本の矢の三番目の成長戦略である。成長戦略の主要な柱としてFTAの締結促進を進めている。日本再興戦略で、TPP、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日中韓や日EU等のFTAを締結することによって貿易のFTA比率70%を目指す。メガFTA時代の到来、アジアの広域経済連携で、今、日本が交渉しているメガFTAがどうなっているのかについて説明している。

今まで日本が結んできたFTAの現状を見ると、特に締結が遅れているのがわかる。確かに14カ国とFTA、EPA（経済連携協定）を結んでいるが、貿易に占めるFTA比率は23%で非常に低い。日本が結んできたFTAは、基本的に農業を関税撤廃の除外とすることで自由化率が80数パーセントという形になる。アメリカやその他の国が結ぶEPAは95%から98%、99%という感じなので、非常に自由化率が低いFTAを結んできたという結果がある。特に、

アメリカについては、後で、バーフィールド氏から話があると思うが、TPA（貿易促進権限）がまだオバマ大統領に付与されていないという問題もある。

そういったような問題を抱えているTPP交渉である。私の意見であるが、解決方法としていくつかのことが考えられる。例えば、貿易自由化に関して、基本的には、関税をすべて撤廃することがTPPの目標だが、100%に到達できなくても、そこで妥協すべきではないかと思われる。残った部分についてはその後の段階で、TPPの質をあげるための交渉を進めていけばいいのではないかと。私はそれが可能だと思う。また、知的財産権、競争政策のような問題で発展途上国と意見が対立しているが、途上国に対しては、ある程度の優遇政策を提供してはいいのではないかと考えている。

日本に農産品が入ってきても影響がないようなところを中心にやってきたことで、FTA貿易比率も低く、FTAネットワークの中に十分入っているとは言い難い状況になっている。FTAのネットワークの中に入って世界の成長を取り込むということをししないと国内産業が空洞化するのではないかと懸念のもとで、成長戦略中に盛り込んでFTAの促進を図っているということである。

TPP関連の動きとして、どういう交渉分野をやっているかを簡単に紹介したい。まず、TPPの基本的な考え方としては高い水準の自由化が目標であり、原則関税撤廃を目標にしてやっていることに加え、非関税分野、新しい分野を含む、包括的な協定を結ぶことに大きな特徴がある。従来FTAの基本的な要素は関税撤廃・削減、或いはサービス貿易等が中心だったが、非関税分野（投資、競争、知的財産、政府調達等）のルール作りも取り組んでおり、環境や労働といった今まで他のEPA等では取り扱ったことのないもの（21世紀型の協定）の交渉が行われている。

基本的には21分野で交渉され、まず物品貿易、特に市場アクセスの改善に向けた関税等の取扱いについて議論しており、この中で農産品や自動車等の交渉を行っている。基

本的には二国間の交渉をやっており、各国に対して改善のオファーを出して、それに対して答えるという形で交渉を行っているのが中心である。

それから競争政策の分野がある。この中で一つの大きな問題になっているのが、国有企業の問題である。日本でも昔、国鉄や郵政、道路公団のようなものがあったが、国有企業は途上国では大きな活動を占めている。政府から補助を受け入れている企業と外国企業との競争条件をできるだけ統一していこうということである。基本的には、国内で公共的なサービスをするというところについてはいいだろう。むしろ、外国で活動する時に、政府から支援を受けた国有企業と他の外国の企業との競争条件を揃えるということで、国有企業の活動に一定のルールを課することが必要ではないか、ということである。この分野は三つの難航分野の一つと言われている。

三番目は知的財産である。日本では、農業分野の関税交渉が注目を浴びることが多いが、世界的に見ると、知的財産という部分が非常に関心の高い分野となっている。特に医薬品については、医薬の開発企業、先発企業をもっていない途上国ではできるだけ安くジェネリック医薬品にアクセスしたいということで、医薬品の特許の保護に消極的である。先発医薬品を開発する日米と途上国との間で、保護期間等について厳しい交渉が行われている。

次に環境分野で、これは従来のEPAであまり取り扱ってこなかった分野である。基本的には、貿易・投資促進のために環境基準を緩和しないように、という議論である。これも難航分野の一つで、今までこういう分野を通商交渉の中で扱ってきたことがなかったので、すでにある国際条約をどのようにTPPの中に取り込んでいくか、議論が行われている。

五番目が労働で、これも労働基準を緩和しない、基本的にはILOの基本的な条約を守って児童労働や強制労働等が行われないようにするルールである。日本にはあまり関係のない分野となると思う。

それから投資分野である。投資家保護のルール、或いはなるべく自由に投資活動ができるようにする交渉が行われている。ここでは、ISDS（投資家対国家紛争解決手続）条項が大きな議論となっている。特に、ISDSの条項を入れるとアメリカに訴えられるのではないかと心配する声がある。日本としては、途上国に日本企業が出ていく際には、このISDS条項が日本の企業を守るためにも重要である。我々が今まで結んできた多くのFTAにも入っており、そういうことで議論が進められている。

政府調達の分野は、自治体等がかなり心配していると

ろだが、既存のWTOの政府調達協定に入っている日本、アメリカ、カナダ、シンガポールの四カ国以外の国に対して政府調達市場の開放を求めるようになってきている。基本的に日本にとって攻めの分野なので、あまり心配するような状況になっていない。

一時的入国ということで、ビジネス関係者の入国とともに、ビジネス関係者が妻を連れて入った時にどうするか等のことがきちんとできるようなルールを作ろうとしている。

SPS（衛生植物防疫）やTBT（貿易の技術的障害）で、日本の食の安全のためのルールが変えられてしまうのではないかと心配もあるが、基本的にはWTOのSPS協定、或いはTBT協定というものをそのまま取り込むような方向で議論されているので、あまり心配しなくていい状況になっている。

大きな課題の一つとして、原産地規則がある。この一番大きいメリットは累積のルールを作ることであり、メード・イン・ジャパンではなく、メード・イン・TPPというものを作るということである。例えば、メード・イン・ベトナムだと当然、一定の付加価値がベトナムで作られたものではないとTPPの優遇関税にならない。メード・イン・TPPという概念が認められると、日本の部品を使ってベトナムで組み立てたものが全体としてメード・イン・TPPということになるので、日本の中小企業が組み立てる者と一緒にベトナムに行かなくても、日本に残ったままで、メード・イン・TPPという優遇関税が受けられる。PSR（Product Specific Rules）という個別品目のルール決めは、数千品目について原産地のルールを決めなければならず非常に苦勞しているが、それが現在残されている課題の一つになっている。

以上のような分野について交渉しているが、11月のAPEC北京会合で、現状についての文書が出ているので簡単に説明したい。首脳声明の中で、終局が明確になりつつあると表現されている。その中で、首脳から閣僚、或いは首席交渉官に対して、この協定の継続を最優先することを指示した。TPPを最優先でまとめるようにという指示が首脳から閣僚に下されたのである。

閣僚から首脳への報告書では、各分野の現在の状況を一覽でまとめている。大体、5段階に分かれると思われる。一番目は合意済みであること、二番目は合意が近いという表現、三番目は大きく進展しているという表現、四番目は現在作業中であるという表現、五番目は非常に難航しているという表現である。

まず、北京会合での一つの成果として共同作業計画を策定した。プロセスを加速し、残された課題に関するお互いに受け入れ可能な成果について合意するための共同作業計

画を策定した。これは以前から作り始めたものだが、難航分野も含めて共同作業計画を作って交渉を加速しようということになった点は、一つの大きな成果である。北京会合の時点では、妥結の目標の時期が明記されるかどうかがマスコミに注目され、それが書かれなかったというような報道がされた。甘利大臣は、今、正に必要なのは段取り計画であると主張しているという。

包括的な市場アクセスのうち、まず一つ目の物品市場アクセスでは、多くの進展状況について大体三番目くらいの評価がされている。ただ、いくつかの品目の取り扱いや、いくつかの国について作業が残されているということで、日本の農産品はこの位置づけになると思う。サービス関係は、作業の継続ということで、物品の少し後回しになっており、四番目の評価である。また、「貿易のフロー及び地域のサプライチェーンを促進する上で、公共の利益のための政府の規制権限を維持するための、新しく、かつ強固な保護基準と両立させることに合意した」という文書がある。これは、ISDSに関することである。ISDSに対して非常に懸念がある中で、きちんと政府の規制権限というものを留保するのだということを協定上明記することに合意したのである。政府の規制権限がなかなか担保できないのではないかという懸念に対する一つの答えである。

原産地規則については、残された作業の完了に向けた計画を策定したとあり、これは三番目の評価ということである。相当数の品目について進展したが、元々数千品目をやらなければならないので、残っているものも非常に多い。一つ一つ潰すよりはグループ分けをして潰して作業をしている。

貿易の円滑化は、合意に向けて前進ということで二番目の評価になる。SPSとTBT、電子商取引も、合意に近づいているということで二番目の評価である。

国有企業の関係は、作業を進めてきたということで、下から二番目の評価になる。国有企業に一定の規律が必要だということについては12カ国の間で共有されてきたが、まだテキストがほとんどできあがっていない。定義を議論すると、まとまらないからである。特にベトナム、マレーシア等の途上国からこれを例外にしてほしいというリクエストが出てきているので、これを皆が精査しており、精査をした上で定義規定を決めて文書を作っていこうと議論をしている。今の段階で言うと、例外扱いしてほしいという企業が非常に多く、ルールは立派だが事実的な意味がないというわけにはいかないの、どうやって絞り込むかを作業指針という形でまとめている状況である。

知的財産については、「協定の最も複雑で困難な分野の一

つ」と書いており、最も進んでいない状況である。特に難しいものとして医薬品が挙げられ、データ保護期間について閣僚間でも議論したが、引き続き議論することとなっている。途上国に対して一定の猶予期間は認められないか、ということも含めて議論していこうということになっている。

環境は、合意に向けて大きく進展したということで、三番目の評価になる。知的財産と国有企業と環境が難航三分野だと言ったが、知的財産が最も低い位置にあり、国有企業は作業中ということで四番目に上がり、環境については三番目の評価まで上がってきた。

労働分野については、合意に近づいているということで二番目の評価になる。

分野横断的事項の中で、規制の一貫性については、合意済みという最も高い評価になる。また、ビジネスの円滑化、どうやってそれぞれのビジネスがサプライチェーンに乗るかということについては、作業の完了に近づいているということで二番目の評価になる。中小企業については、合意済みとなっている。開発・協力についても、これは合意となっている。制度的実行における透明性の確保、腐敗防止、特に腐敗防止の扱いについては、作業中ということで四番目の評価になる。日本はあまり関係ないが、途上国では大変な問題になっている。

ほかに貿易救済や紛争処理等がある。貿易救済は最近議論されていないが、勝手に分類するとほぼ合意となり、紛争処置はかなり難航しているの、作業中の分類になると思う。

今後のプロセス、次のステップとしては、だいたい先が見えてきたが、知的財産をどうするかについてはまだ残されている。実際、12月ワシントンで行った首席交渉官会合では、国有企業、環境、物品貿易、原産地規則、法的・制度的事項等を行ったが、知的財産について議論されていない。少し問題を抱えている少数国同士でならしの議論をしていたようで、その結果を含めておそらく1月のニューヨークでその結果が出るのではないと思われる。

最後に、今後の状況である。1月になってからアメリカの大統領の一般教書演説があり、フロマン代表が議会証言を行い、今後、数カ月以内にTPPをまとめるとの発言をしたと報じられた。また、先週、アメリカ通商代表部 (USTR) カトラー次席代表と日本の大江大使が東京で物品の交渉を行った。その際、大江大使は記者の質問に答え、アメリカも相当まとめる気になった、今までと大分違う、との発言をした。そういうことから言うと、まとめに近づいているのだと思う。一方、アメリカ大統領がまだTPAをもっていない状況は続いている。



農業立国に舵を切れ—TPPと農政改革

キャノングローバル戦略研究所研究主幹
山下一仁

アメリカ、EU、中国、オーストラリア、カナダ等の世界の主要な国とメガFTAを結ぶに点において、日本はアメリカもEUも経験していないような立ち位置にある。

TPPで初めて取り組もうとする分野の中で、重要なのは国有企業である。何故これが重要なのか。コメを日本から中国へ輸出しようとする、中国にも関税が安い輸入割当枠があるので、1%の関税を払うだけでコメを輸出することができる。ところが、中国の国有企業が独占的に流通を支配しているので、東京でキロ300円のコメが、北京や上海ではキロ1,300円で売られるということになる。これは事実上の関税に相当するわけである。従来、国有企業と民間企業の競争条件の均等化を図るという説明があったが、国有企業がこういう貿易制限的なことをやってしまうと、いくら関税をゼロにしたとしても国有企業が事実上の関税をとることによって、その国の市場に十分にアクセスできないのではないかという問題があるわけである。これは、日本が農産物を輸出する時に大きな問題だと思うが、この問題が果たして今回のTPPの交渉で取り扱われているかどうかに対して、少し心配なところである。

今、国会の農林水産委員会が農産物五品目については関税撤廃の例外とし、できない場合は脱退も辞さないとし、これに日本の政府は拘束されている。新聞報道によると、コメ、麦、砂糖については関税を維持し、その代わりコメと麦については輸入枠の拡大を、コメは77万トンのミニマムアクセスをどうするか、その中の枠の拡大になるのか、或いは別にTPP枠というのを作るのか等よくわからないが、アメリカ等のアクセスを増やそうという方向で交渉が進んでいるという。牛肉、豚肉については関税を大幅に下げ、代わりに輸入が増えた時に元の関税水準に戻すことができるという報道がなされている。

アメリカは極めて特殊な国で、通商交渉を行う権限が連邦議会にある。従って大統領府のUSTR（通商代表部）が協定にサインする時は、TPA法案を通してもらい権限を譲ってもらわなければならない。11月の中間選挙で、共和党が上院、下院とも多数派を占めるようになった。共和党というのは自由貿易推進派であるため、このTPA法案が近いうちに通れば、TPP交渉も加速されるのではないかと

いう見通しがある。

焦点になっているものに牛肉がある。今日の新聞では、38.5%の関税が9%に下げられるという報道がされ、これは大変だという話になるかもしれないが、実は91年に、それまで輸入数量制限だった品目を関税だけの仕組みにした。この時の牛肉の関税率は70%だった。今は38.5%で、ほぼ半分下がっている。しかし、和牛の生産はむしろ増えている。関税を半分に下げてもそれほど影響はなかったということになる。2012年から為替レートは50%も円安になっている。38.5%の関税が吹き飛んでしまうような為替レートの円安が進んでいる。逆に言うと、関税をゼロにしても、2012年の状況よりもまだ有利な状況になっているということである。牛肉を自由化した後、さまざまな対応をして肉質をよくする努力をしている。特に重要なやり方は、ホルスタインという乳牛のメス牛に、和牛の受精卵を入れるのである。和牛の卵子に和牛の精子をかけた和牛の受精卵をホルスタインの子宮に入れ、そこから和牛を生産するのである。こういう技術が、もう数年前から北海道等で普及している。従って、牛肉の関税を仮にゼロにしたとしても、日本の牛肉生産で影響を受ける部分は極めて限定された部分になってしまう。ごくわずかな直接支払い、政府からの補助金で牛肉業界を救うことができるという状況になってきている。

次は日本農業の現状である。1955年当時、コメは日本の農業生産額の半分を占めていた。つまりコメは極めて重要な品目だった。今、コメは畜産にも抜かれ、野菜にも抜かれ、日本の農業生産額に占めるシェアは2割に減少している。問題は農家の戸数の内、7割が稲作農家で、その7割の農家が2割しか生産していないことである。いかにも非効率的な零細農家が残ってしまったことである。しかも、コメについては今までさまざまな政策で保護されてきたにも関わらず、この状況である。或いは、その結果こうなってしまったと言った方が正確だと思う。

日本の農業は規模が小さいため競争力がなく、従って高い関税が必要だという。確かに規模は重要である。しかし、規模だけが重要なわけではない。生産者当たりの規模でいえば、アメリカはオーストラリアの18分の1しかないが、

アメリカは世界最大の農産物輸出国である。確かに日本の農地は455万ヘクタールしかなく、オーストラリアはその80倍近い4億ヘクタールある。しかし、穀物や野菜を作れるところは5千万ヘクタールしかない。残りのほとんどは草しか生えない牧草地である。そこに牛を放牧して、牛肉をアメリカに輸出している。アメリカのマクドナルドのハンバーガーはほとんどオーストラリア産牛肉である。アメリカが一番肥沃なところでトウモロコシと大豆を作っている。それを牛に食べさせて穀物肥育した牛肉を日本に輸出しているという関係になっている。つまり、各国は土地の肥沃度がまったく違うので、同じ1ヘクタールの農地を、米・豪・日で比べるのはまったくナンセンスである。同じ炭素でできているダイヤモンドと石炭を同じ単位で比べるようなことだと思う。重要なのは品質の違いである。

同じコシヒカリでも、香港での市場評価は日本産、カリフォルニア産、中国産、で大きな開きがある。日本でも同じである。新潟県魚沼産のコシヒカリと一般の産地のコシヒカリでは1.5倍から2倍の価格差が出る。全く同じ品種を栽培しても、気候風土によって品質に差が出てくるのである。問題は価格競争力がないから売れないというだけの話であり、価格競争力をつけてやればいいという話になる。柳田國男が100年前に次のようなことを書いた。日本農業は土地の広いアメリカとどうも競争できないということはよく耳にする。これに対して関税保護の他、何も代案がないという考えは間違いで、必要なのは農地の改良である。つまり生産性の向上だと。極めて零細な農家では世界の市場や貿易等は見えないため、ある程度大きな規模の農家を作るべきだというのが、柳田國男の主張である。日本農業が土地の広いアメリカと競争できないという農業界の主張は、この100年間、何も変わっていない。

日本農業の将来はどうなるのか。米の生産量は、この20年間で1,200万トンから800万トンに下がった。将来は高齢化と人口減少でますます縮小する。それがいやなら輸出するしかない。輸出する時に障害になるのは、相手国の関税があると自由に輸出できない、中国のように国有企業がいる事実上の関税をとってれば自由に農産物を売れない。従って日本は、TPP等の貿易の自由化交渉に積極的に参加する必要がある。コメの農政は、4千億円くらいの財政負担をし、農家に減反の補助金を与えてコメの生産を減少させている。従ってコメの高い値段ができていく。つまり、

国民に納税者負担をさせ、高い消費者負担を課しているというのが今のコメ農政の姿である。その結果、日本のコメ農業は栄えたか、というのと全く逆である。規模が拡大するとコストが下がるが、米価が高いので零細な兼業農家が大量にできてしまった。減反はコメの収量を落とす政策なので、コメの生産性が増えると困るのである。

20ヘクタール以上集積すると1,400万円をコメだけで稼いでくれる。そういう人に農地を集積し、後の集落の人はその農家から地代をもらって農地の維持・管理や水路・農道の補修等をするような仕組みに変えないと、日本の農業はうまくいかないということになる。1970年に減反を実施するまでは、カリフォルニアのコメの単収（1ヘクタール当たりの収量）と日本の単収はほぼ同じだった。減反をやったために、大きな差が開いた。空から飛行機で種まきしているカリフォルニアの方が、日本の農業よりも4割も収量が高いという状況になってしまった。

減反を廃止して米価を下げれば、兼業農家の人たちは農地を出ていく。主業農家に限って直接支払いをすれば、主業農家の人たちの地代負担能力が上がるので、農地が主業農家に集まる。主業農家の規模が拡大してコストが下がり、収益が上がるので、兼業農家に払う地代も上昇する。みんながハッピーになる仕組みになる。ところが、こういう政策がなかなか実行できないという日本の農業、農政の大きな問題がある。

中国から買い入れて日本で販売しているコメと、国産米の価格の差は年々縮小してきている。減反政策を止めれば、さらに国産米の価格は下がる。そうすると日本のコメは関税がなくても生産が維持できる。より競争力をあげれば、輸出できるような状況になる。今でも輸出している農家はいる。ここ新潟でも、個人でやり始めた農家が出てきている。もし価格競争力がさらに向上すれば、より輸出できるという状況になっている。

最後に強調したい一点は、人口減少時代、高齢化を迎えると、自由貿易をして海外に輸出をしないと日本農業は安楽死するしかないということである。特にコメ農業はそうである。今まで通りに高い価格、高い関税で日本農業を守ろうとするのか、或いは、アメリカがやっているように直接支払いによって価格競争力をあげて輸出するようにするのか、どの政策を選ぶかが問われているのではないだろうか。



TPPと米国の貿易政策

AEI研究所特別研究員
クロード・バーフィールド

私が今から話をするのは、アメリカ、日本、経済、安全保障、そして外交的な目標の中でTPPがどういう意味を持つのかということである。

貿易政策というのは、安全保障、外交政策、戦略的政策という高いゴールと、国内政策、例えば労働組合、利益団体といったところの二つのレベルがある。オバマ大統領も安倍首相も、結局はその二つのレベルでTPPに関わる貿易政策を考えていかなければならない。

安全保障にもTPPが深く関わっている。貿易政策はそれだけでは存続しない。貿易政策は常にさまざまなセクターに対してメリットとデメリットもたらす。だからこそ、東アジアにおいて、ここ10～15年の間の安全保障に大きく関わってきたのである。2016年に次の北東アジア経済発展国際会議が開かれる時、TPPの結果がどのようになるかは非常に興味深い。最近まで、TPPの話をする時に「成功する確率は50%くらいしかない」というようなことを人前で言っていたのだが、今は達成される可能性がかなり上がってきた。私自身はTPPについて、民主党に対しても共和党に対してもあまり責任を負っておらず、大統領にもそれほど責任を負っていないので言えることかも知れないが、驚くことにはかなり可能性は上がってきたと思われる。しかし、このTPPにおけるリーダーはアメリカだと思っていたが、これは失敗に終わったと思う。

最近、大きな変化が二つあった。一つはオバマ大統領が第2期に入り、最後の期としてレガシー（遺産）を非常に気にしている。つまり、彼は一体何を残せるのかを非常に気にしているのである。

共和党は元々自由貿易を標榜する政党である。しかし、その中の茶会党は非常に保守的で、外国企業が入ってくることはアメリカにとって悪いと主張している。アメリカの外国貿易の状況は今でも難しい。共和党はオバマ大統領を信用していないし、オバマ大統領は共和党を嫌っている。オバマ大統領が2012年に勝利を得たが、2年後にまた共和党が議会政治によって大きな勝利を得たことにより、さらに複雑になっている。これから先2年間は行き詰まりの状態になっていくだろう。その中で、貿易政策については少し収束感が出てきていると思う。一般教書演説が12月に行

われたが、大統領はTPPを進めようとし、大統領のTPAを必要としている。

民主党では、彼のやりたい方向に行かせようというプレッシャーがある。しかし貿易に関しては二派に分かれていて、これが大統領にとって一つの障害になっている。一方、共和党は大統領を過小評価したところがあったと思うが、この議会選挙の後、共和党は非常に愚かなことをした。再び共和党で政府ができる、との考えを表したのである。そうすると、TPAに関しては、超党派でサポートしていかなければならない。注意しなければならないのは、貿易とは全く関係のないような問題がTPPに影響を与える可能性があることである。上院の民主党と共和党のリーダーがともに何らかの成果を挙げ、2016年の大統領選で示したいからである。

二番目の点に移っていこう。外交と安全保障に関係するTPPの問題である。TPPはアメリカの大きな野望の一つの表れであり、中国を抑制し、封印していくための一つの戦略だと中国の人たちがいう場合もあるが、これは真実ではないと思う。TPPの外交や安全保障の意味合いを考えると、私たちが元々TPPを開始したわけではない。アメリカがTPPに参加したのは、ブッシュ政権の終わりに参加すると言った時のことである。オバマ政権では、最初一年くらいはTPPの話は全く出ず、その後TPPを支援するということになった。オバマ政権は当初、ブッシュ大統領が作ったことには全て反対していたが、金融危機を乗り越えるためには輸出をしなければならなかったのである。アメリカと日本の政治家は両方とも、経済が生命線になっているのである。

オバマ政権がアジアに足を向け始めたのは外交と安全保障上の理由があるからである。オバマ大統領がその座についた途端に北朝鮮がミサイルを発射し、韓国にも注意を向けざるをえなくなった。中国はその頃、九段線を発表した。オバマ大統領が政権をとった途端に、いろいろな問題が出てきた。日中問題が起り、フィリピン、ベトナムも中国と問題を起し始めた。そこで、クリントン国務長官とオバマ大統領もアジアにフォーカスを移すという発言をしたのである。そういう状況の中で、TPPから離れるというこ

とは信頼性をなくすということになる。このような理由から、現政権がTPPを支援するようになった。最初はいやだったかも知れないが、しかし、2014年11月までは積極的に支援していたと思う。民主党と共和党の状況に配慮しながらも、アメリカの戦略的なゴールを守るということは、ポジティブな対応であると思う。

TPPの細かいところは解決しなければならないが、安倍首相にとってもオバマ大統領にとっても他の東アジアのリーダーたちにとっても、もしTPPが失敗した場合、その影響は非常に大きなものになる。アメリカにとっては、経済だけではなく、アメリカの信頼性そのものを損なってしまう可能性がある。アメリカの多くの人たちは、オバマ政権は国防にも安全保障にも予算が足りないと感じている。オバマ大統領が3分の2の軍事能力をアジアにシフトすると言ったが、これは3分の2の国防力が他から離れることを意味する。

最後にこれからの予測を述べると、TPPは、外交官たちが互いに合意するような、法的にきちんとした文言にするにはまだ時間がかかるであろう。また、韓国は入りたいという意志を表明している。韓国の参加に対して反対はないと思うが、もう1カ国が遅い段階で入ってくると、それまで決まったこともまた難しくなってしまう。重要なのは、日本、韓国、アメリカは、ルール作りにしても競争にしても貿易にしても、合意に近いところにきてい

ることだと思う。

他のことも起こる可能性がある。韓国がTPPに入り、例えば中国の支援をするということもあるかも知れない。しかし、これから先、日中問題といったものがすぐなくなることはないと思う。RCEPはどうか。つまり、代替的なこの地域の合意である。アメリカはこれには継続的に責任を持ち続けていかなければならない。日本、オーストラリア等がRCEPをやりたいと言うならば、やるべきだと思う。

二つの点についてコメントしたい。一つはASEAN経済共同体（AEC）である。これは今年完成する見込みだが、実際そうならないかもしれない。アジア開発銀行がゴールの85%を達成できたとやっているが、RCEPが進捗し、特に開発途上国に対する特別待遇が言及される場合には、これが本当にうまくいくかどうか分からない。

中国は最初、TPPは中国を封じ込めるものだと言っていた。しかし突然、TPPに参加するかもしれないというようなことを言い始めた。アジア太平洋地域の自由貿易に力をいれるべきだということを書き始めたのである。しかし、それはそもそもTPPが元々念頭においていたことで、いよいよ最終段階に来たということかもしれない。

これから5、6年のことを考えてみると、RCEPはゆっくりとしか進まない。TPPは達成されると思うが、最終的にはAPECに戻ってくるのではないか。APECが仲介役となってやっていくのではないかと思う。



TPPはWTOのブロックとなるのか

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

アジア太平洋地域において同時に進んでいる自由貿易交渉の一つはRCEPであり、もう一つがTPPであり、後者には中国は参加していない。我々の予測では、2015年が一つの転換点になるであろう。

TPPがどういう姿になるかについて、我々はアジア太平洋地域全体が自由貿易化のメリットを享受できるようなのを期待している。まず、現在のTPP交渉の状況を見てみよう。ASEAN、韓国、日本、オーストラリア、ニュージーランド等を含む自由貿易協力を見ると、RCEPも含め、TPPに比べれば相対的に限られていると思う。TPPは、RCEPより多くのものを約束している。詳しくは分からない

が、TPPは26、或いは29の分野があると予想される。その全面性からみると、差は明らかである。すべての章でどういう違いがあるかは詳しくないが、矢田氏が言ったとおり、特に知的財産権は非常に難航しており、挑戦的な分野になると思う。例えばデータ、薬品、保護年限、原産地表記等の大きな難しい点を含んでいる。競争政策については、矢田氏も話したように、国営企業の国内における活動は重点的なことにはならない。こうした国営企業が海外における貿易活動や海外投資をする場合に、政府から補助を受けていることが注目されることに間違いはないと思う。その他のことについては、ここで詳しく話さない。こうした分野に

において、日本は中国より挑戦的な状況に直面していると思う。

次に、アメリカの貿易の自由化を推進するプロセスの中で、その手段について見てみたい。アメリカは順序的交渉、規則を国際化することに非常に熟練している。例えば、ITA (Information Technology Agreement) 交渉の中でも、まずヨーロッパに一つのコンセンサスを得た上で情報・技術・製品の税を下げ、その後、そういったコンセンサスをAPECに展開し、APECの中でも一定のコンセンサスを獲得することができた。その後、WTOにITAの提案が出され、28カ国が1997年、知的財産権における国際貿易の85%のカバーする国際協定を達成した。関税を大幅に引き下げ、実際の貿易に大きな影響を与えた。

アメリカは自由貿易のプロセスにおいて、世界の貿易体制にどういった影響を与えただろうか。80年代には、環境、労働力、競争政策、電子商品等の条項は含まれていなかった。アメリカとイスラエルが1985年に知的財産権、サービス、投資等の分野において一連の新しい標準を設けたが、それ以前は、世界中でこういった問題は議論されなかった。その後1988年に、WTOの中で、アメリカとヨーロッパの間で意見が分かれていった。ヨーロッパはこうした新しい分野のWTO交渉を開きたくなかった。一方、アメリカはカナダと新しい交渉を始め、新しい条項を適用した。例えば、政府調達、国民待遇等のすべてをカナダとのFTAの交渉の中に持ち込んだ。これはヨーロッパに大きなプレッシャーになり、後にヨーロッパは仕方なく、ウルグアイ・ラウンドの決定を受け入れることに同意したのである。

1992年、アメリカとEUとの交渉は再び膠着した。当時、ヨーロッパはEUを実現し、EU自身の市場を拡大することに重点をおいていた。アメリカはWTOを推進するために、二国間貿易協定を多国間貿易へと押し広げる手段をとっていた。ここでは環境、労働力、競争政策等を含めた、新しい協定を結ぶという方法を選んだ。こうした方法がウルグアイ・ラウンドに大きな影響を与え、アメリカとヨーロッパの妥協の下で実現した。一連の新しい分野で初めて、世界貿易の中での協定を達成したのである。知的財産権、サービス、投資領域等の一連の分野は、アメリカの推進と直接関係があると言える。アメリカの一連の二国間自由貿易協定、ヨルダン、シンガポール、韓国、米韓等のFTAを見るとこれが言える。

ウルグアイ・ラウンドの次のドーハ・プロセスは現在止まっており、一部のイニシアティブは失敗している。プロセス全体の期間の中では、関係する諮問委員会を設立しているし、新しい状況の中で新しい提案、コンセプトを取り入れている。例えば、透明度の原則に対する新しい提案、

一連の新しい協定等を実現している。

こうして見ると、TPPは次のWTOのラウンド、また全世界レベルでの自由貿易ルールの制定において、相当の推進力があると思う。TPPが成功すれば、WTOは一連の進展があると思う。たとえTPPが失敗したとしても、この新しいルール作りの流れの中でWTOを含むすべてが消えることはないし、このような新しい改革のトレンドは継続されると思う。TPPが失敗したとしても、さらに新しい提案が出てくるだろう。アメリカはまた新しい太平洋のアライアンスに加わるかもしれない。新しい多角的な投資協定等も出現する可能性がある。これはOECDが長年提案してきて失敗したものだが、新しく出現する可能性があると思う。

中国政府の公式な反応としては、オープンな態度を持ちながら非常に慎重な態度をとっている。この問題に対しては、中立的立場を堅持している。

中国のやり方には面白いところがあり、中国の全体的な改革が推進できない状況に直面すると、まず地域から改革を始める。地域改革を用いて中国全体の改革を推進するという方法をとる。1980年代から、一つの部門、一つの省を押し進めるのは非常に難しいが、地域間や省間で競争をもたらし、それが展開すれば、改革はよりしやすくなるという方式をとってきたからである。これと同じ考えで、例えば上海で自由貿易地域を作るという方式をとったが、そこには二つの重要な点がある。一つは初めて内国民待遇、つまり、海外投資家は事前審査を経ずに登録するという一方で手数料を大幅に簡素化した。もう一つはネガティブリスト方式をとったことである。これは、もしネガティブリストに出れば保護するが、ネガティブリストに載っていないものはすべて開放するということである。サービス貿易すべてに及ぶ。この二つの方式は、現在、非常にうまくいっていると思う。

しかし一部の学者、企業の反応から見ると、中国の現在はネガティブリストの面では敏感な品目があり、中国の事情を理解する必要がある。一つの例を挙げると、2014年にオーストラリア、ニュージーランド等のいくつかの訪問団があった。この中にTPPの交渉担当者が含まれていて、彼らが中国の商務省に招聘された。政府の高官に対してネガティブリストとは何か、内国民待遇とは何か、サービスを保護するためにどうすればいいか、などを説明した。中国の官僚たちさえよく分かっていなかったのである。つまり、現在、中国は第一歩にあり、やるべきことがあまりにも多いということである。中国は改革に対しては非常に慎重であることを理解してもらいたい。中国はこういった方式に接触したことがないのである。

上海の自由貿易区は、すでに広東に展開し、さらに天津、福建まで展開している。日本にとって天津はより重要である。天津は地理的に日本と韓国に近い。こうした地域が、いかにネガティブリストや内国民待遇を活用するかは、現状ではよく分かっていない。これらの三つの地域はそれぞれ異なり、それぞれの重点がある。それらの地域のどの部門で開放するかによっても異なってくる。今後の展開についての具体的な文献が出てくると思われるので、それを参考してもらいたい。

FTAの中での中国の選択肢として、中日FTA、RCEP、アメリカとのBIT（二国間投資協定）等がある。ここで注目されるのは中国と韓国とのFTAで、2014年11月に重要な進展があった。中国は韓国とのFTAで初めて、ネガティブリスト、準国民待遇を用いて韓国と交渉したのである。これはサービス、投資の条項に及ぶ重要な進展であった。中国が一国に対してこれらの条件を認めたのはアメリカのみであり、中国のBITの中で初めて採用したものである。この枠を越え、中国は韓国との間で初めて二つの方式によりFTA交渉する。今後、RCEP、中日FTAの中でもこの方式をとるかどうかわからないが、現在言えるのは、韓国は相対的に非常に有利なポジションを得ていると思う。中国とのFTAで韓国は、関連分野において中日、中台ほどの大きなプレッシャーはないと思われる。

中国はいかにアメリカとの関係を処理するか。中国とアメリカの関係は非常に難しい。2012年から2013年の間、中

国・アメリカの研究所の中から、米中間で自由貿易関係を作るべきだという提案があった。私はこれについて楽観視していない。この二国はあまりにも大きすぎる。衝突する部分も分野も多すぎる。アメリカと中国の間で相互投資関係を結んだとしても、さまざまな挑戦が待ち受けていると思う。米中FTAはさらに難しいであろう。いかに米中貿易を処理するか。これには多国間、多角的、つまりWTOがもっともいいと思われるが、WTOでなくても多くの国家を含む自由貿易がいいのではないかと思う。つまり、より多くの国が参加する自由貿易の中で、アメリカと中国は共により多くの市場にアクセスでき、より多くの項目の中でより多くの妥協が得られる。そういう意味で、WTOがもっともいい方式ではないかと思われる。

また、楽観的な進展としてITA2がある。2014年、中国とアメリカは新しい妥協を結び、一連の新しい商品について進展を見せた。その後、引き続きWTOへの拡大に向かっている。効果はなかなかよく、相互に非常に満足している。一部の国は一部の特殊な商品に対して疑問視している。しかし、中国が重要な国家との間で一連の新しい提案を行い、多角協定の中で一連の妥協をし、WTOにもっていけば、重要な問題について妥協できる一つの方式になるのではないか。例えば、サービス貿易、投資等の項目で、新しく多角的な提案を共同でWTOにもっていけば、中国、アメリカ、日本を含め、より楽観的でうれしい結果が得られるものと思われる。