

TPP交渉は大筋合意か漂流か？

合意期限は「春の早いうち」から「盛夏前」へ

政策調査部上席主任研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 最終局面を迎えて久しいTPP交渉は、いよいよ大筋合意に至るか、あるいは交渉が長期化して漂流状態になるかの岐路に差し掛かろうとしている
- 米議会における大統領貿易促進権限（TPA）法案の成立がTPP交渉大筋合意の「必須要件」とされているため、同法案が今後数週間以内に成立するかが鍵を握っている
- ただし、TPP交渉にはまだいくつもの難題が残されており、TPA法案成立後もTPP交渉は大筋合意に向けた厳しい交渉が続くものと見込まれる

1. 大筋合意の期限は「盛夏前」？

「明確にこれはもう既に盛夏であるとなる前に決められればよいと思っております。」

5月15日の記者会見でTPP（環太平洋経済連携協定）交渉を担当する甘利明経済財政担当相は、TPP交渉の大筋合意の期限（デッドライン）を問われてこう答えた。本年初には「春の早いうち」（1月9日記者会見）¹、3月初めには「春いっぱい」（3月3日）に大筋合意に至ることが期待されていたが、今や「盛夏前」が大筋合意の期限として語られるようになった。

何故「盛夏前」が大筋合意の期限なのか。甘利担当相が明確に説明してくれている。

「従来から大筋合意、12か国閣僚合意のタイムリミットが議論されているのは、米議会が議会承認するのに必要な日数があります。（中略）年が明けると大統領選予備選モードに入っていくわけであり、その前に議会で批准手続きが処理されないと、それ自身が壊れるということではないのですけれども、期間がずっと先伸ばしされる危険性があるということでもあります。」（5月15日）

つまり、交渉を主導する米国の国内政治状況を考えると、2016年は秋に大統領選を控え、年初から国内調整が一層難しくなるため、TPP実施法案は今年末までに米議会で承認されなければならない。さもなければ、TPP交渉は新大統領が就任する2017年1月以降まで続くことになりかねない。ここから逆算すると、「盛夏前」には大筋合意に至っていなければならない、ということである。大筋合意の期限はこれまでに何度も先送りされてきたが、今回の期限はこれまでとは意味が異なる。今回を逃すと大筋合意は「ずっと先伸ばしされる」おそれが高いとみられている。

本当に「盛夏前」が大筋合意の期限なのかは、実は定かではない。2016年になると米国が「大統領選予備選モード」に入ることがその理由とされているが、大統領選の年には通商法案の議会承認が不可能ということではない。実際に、いずれも大統領選の年であった1988年には米加自由貿易協定（FTA）、2004年には米豪FTA、米モロッコFTAの実施法案が議会で承認されている²。しかし、こ

れまでのF T Aと比べてT P Pが米国に与える影響ははるかに大きく、現在の米国内の政治状況も当時とは異なることなどから、大統領選の最中にT P P実施法案が米議会で承認される可能性は極めて低いと見込まれている。

2017年1月以降も交渉が続く、いわゆる「漂流」状態を回避するためには、2015年前半が大筋合意の事実上の期限であるとの認識は、T P P交渉参加各国の首脳や閣僚からもこれまでに示されていた。甘利担当相によれば、今では「盛夏前」が大筋合意の期限であるという、「そういうタイムラインを各国が共有している」（5月15日）。

2. 大筋合意の「必須要件」：T P A法案の成立

T P P交渉が大筋合意に至るために越えなければならないハードルは3つある。①日米二国間協議の決着、②T P P交渉参加12カ国全体の交渉の進展、③米議会における大統領貿易促進権限（T P A）法案の成立、である。この3つのハードルのうち、今や大筋合意実現の鍵を握り、最初に越えなければならないハードルとなったのが、③のT P A法案成立である。

甘利担当相は、「T P Pを妥結させるためには、アメリカのT P A法案が成立することが必須要件」と明言している（5月15日）。米国ではT P A法案が成立すると、通商協定の実施法案の審議において、大統領は議会に対して法案を修正なしに、定められた期限までに採決することを求めることができるようになる³。米国が締結したF T Aは、ヨルダンとのF T Aを唯一の例外として、すべてT P Aの下で議会の承認を得ている⁴。

大統領にT P Aが与えられていない状況では、T P Pが合意に至っても、議会の審議において修正を求められ、再交渉が必要となる可能性が高くなる。米国の交渉相手国にとっては、さらなる譲歩を求められることになりかねない状況下で、合意に向けた「最終カード」（5月19日）を切ることは困難である。米国の交渉相手国にとって、T P A法案成立は、閣僚会合で譲歩のカードを切った後に交渉が「リオープンされないという担保」（同）ということである。したがって、3つのハードルのうち、他の2つのハードルに先駆けてT P A法案の成立が必要とされている。

4月16日に議会に提出されたT P A法案⁵は、当初の見込みよりも難航したが、5月22日に上院で承認された。下院では、通商法案を所管する歳入委員会ではすでに可決されているため、現在は本会議での審議の行方に注目が集まっている。甘利担当相は、「上院が通って、下院も可決される見通しが出てこない、なかなか最終的に決着していくという行程には入りづらいのではないか」（5月15日）と述べているが、5月26日からの開催が検討されていたT P P閣僚会合が延期されたのも、T P A法案成立の見通しが立たない中で閣僚会合を開いても、交渉を大きく進展させるのは難しいとの判断からだと思われる。今後下院本会議での審議が円滑に進み、早期にT P A法案を成立させることができるのか、まだまだ波乱が続くのか、同法案成立までの道程は定かではない。

3. T P A法案成立後も続く厳しい交渉

（1）日米協議とそれに続く二国間関税交渉

T P A法案成立とともに「T P Pを12か国間で妥結するための重要な二つの要素」（4月21日）のひとつとされるのが、日米二国間協議の決着である。

日米二国間協議は、日本の農産物市場、米国の自動車市場それぞれの開放を最大の争点として、引き続き断続的に行われている。これまで数次にわたって繰り返されてきた、フロマン米通商代表と甘利担当相の毎回長時間に及ぶ激しい攻防は、最早TPP交渉の「名物」といってよいだろう。

伝えられるところでは、米国は日本に対してコメ、牛肉・豚肉、乳製品等のいわゆる「聖域」品目の自由化を求めている。日本は、米国に自動車部品関税の早期撤廃を求めるとともに、米国が望む自動車分野での厳格な原産地規則に反対している。日本の最大の関心品目である米国の完成車関税については、「TPP交渉における最も長い段階的な引き下げ期間によって」撤廃されることが2013年4月に日米間ですでに合意されている。双方が少しずつ歩み寄りながらも、両国間には未だ小さくない隔たりがある。TPA法案成立後には、互いに「最終カード」を切り合い、合意に達するものと期待されているが、ともに国内に強い反対があり、予断を許さない。

TPA法案が成立し、続いて日米二国間協議が決着すれば、TPP交渉は大筋合意に向けて大きく動き出すだろう。しかし、ここにもまだ難問が待ち受けている。まず二国間で行われている関税交渉では、日本が米国に対してどの程度の自由化を約束するのを見守っていた諸国が動き出す。豪州やニュージーランドは、日本の対米自由化約束を勘案した上で、牛肉や乳製品などそれぞれの関心品目について日本に自由化を求めてくるだろう。これは日本にとって厳しい交渉となることが予想される。

また、日本同様「聖域」を守りたいカナダは、日本が対米交渉でどの程度「聖域」を守り切れるかを注視している。カナダは、乳製品や鶏肉・鶏卵等の5品目につき、国内での生産割当と輸入での関税割当により国内産品を保護する「供給管理制度」を実施しているが、TPP交渉では米国等からその廃止による乳製品市場等の自由化を求められている。供給管理制度はカナダにとっていわば「聖域」であり、今秋に総選挙を控え、その廃止・自由化には慎重な姿勢を続けている。そのため、カナダと各国の関税交渉は大幅に遅れており、一時は「カナダ外し」が検討されたほどと言われている⁶。日米合意が成れば、「日本などの他国の影に隠れ、交渉するふりを続けてきた」⁷と評されるカナダも米国等との交渉で「難しい選択」（ハーパー加首相）⁸を迫られることになるだろう。

他にも、米国がニュージーランドから乳製品市場の開放を強く求められているなど、難しい二国間関税交渉がまだいくつも残っている。日米合意後に短期間でこれらの交渉を決着させるのは簡単なことではない。

（2）ルールを巡る12カ国全体交渉も難航

さらに、ルールを巡る12カ国全体の交渉でもまだ難問が残されている。

TPP交渉は21分野を対象としているが、合意される協定ではこれらは29の章にまとめられると言われている。日本政府やマレーシア政府の公表資料によれば、全29章のうち9章と競争分野のうち競争政策（Section A）についてはすでに合意済みであるという。また、マレーシア政府によれば、残る章のうち10章についてはほぼ合意済みとされている（次頁図表）。つまり、全体の3分の2についてはほぼ交渉を終えているようであるが、残る3分の1がいずれも難問である。特に、知的財産や、競争分野のうち国有企業規律（Section B）については交渉が難航を極めている⁹。

知的財産分野で特に意見の隔たりが大きいのが医薬品特許保護の問題である。米国が医薬品の特許権保護の強化（データ保護期間の延長等）を求めているのに対し、安価なジェネリック医薬品の使用

が難しくなることを避けたいマレーシア等が強く反対している。国有企業規律については、将来的な中国のTPP参加を視野に入れ、高水準・包括的な規律の策定を目指す米国と、国内市場において国有企業が大きな役割を果たしているベトナムやマレーシアなどの意見対立が続いている。

これらの争点は、閣僚レベルの政治決着によってしか合意できないとみられている。甘利担当相は、「この次のTPPの閣僚会議は（中略）、最終的な合意をするための閣僚会議」（5月12日）であり、「予想どおり知財を中心に、数項目が閣僚会合の議題になる」（5月19日）との見通しを示している。合意には、対立する双方の歩み寄りが不可欠であるが、TPA法案成立後の米国がより柔軟な姿勢を示せるかどうか注目される。

4. 梅雨明けはいつ？

いくつかの辞書を引いてみると、「盛夏」とは「梅雨明け後の本格的な夏」とのことである。米議会におけるTPA法案の成立を待ち、交渉が思うように進まない現状をみると、TPP交渉は今、一足早い「梅雨」を迎えていると言えるかもしれない。このTPP交渉の「梅雨」はいつ明けるのだろうか。

5月23日夜、アジア太平洋経済協力（APEC）貿易担当相会合が開かれているフィリピンで、TPP非公式閣僚会合が開催された。この場でフロマン米通商代表は、TPA法案は「6月半ばまでには下院で可決するだろう」との見通しを示した¹⁰。これが実現すれば、6月末から7月上旬にも閣僚会合が開催され、大筋合意に至る可能性もみえてくる。しかし、TPA法案がフロマン代表の見通し通りに

図表 TPP交渉の21分野・29章

1. 前文			
②. 運用・制度	9. 投資	16. 政府調達	23. 開発
3. 物品貿易	10. 貿易救済	17. 競争政策/国有企業規律	24. 中小企業
4. 繊維・衣類	11. 越境サービス	18. 知的財産	25. 規制の整合性
5. 原産地規則	12. 金融サービス	19. 労働	26. 透明性・腐敗防止
⑥. 税関手続（貿易円滑化）	13. 一時的入国	20. 環境	27. 紛争処理
7. 技術障壁（TBT）	14. 電気通信サービス	21. 協力・能力構築	28. 例外
8. 衛生植物検疫（SPS）	15. 電子商取引	22. 競争力・ビジネス円滑化	29. 最終規定

分野横断的事項

制度的事項

（注）章立ては最終的に確定したものではなく、変更の可能性もある。章番号が丸囲みの章は交渉が完了した章、四角囲みの章はほぼ完了した章（2015年4月時点）。

（資料）分野は日本政府資料、章立て及び交渉状況はマレーシア政府資料よりみずほ総合研究所作成

成立するか、その後の日米協議と他の二国間関税交渉、ルールを巡る12カ国全体交渉が短期間で合意に至れるかは依然不透明である。

気象庁によると、今年の梅雨明けは最も遅い東北北部で7月28日頃と予想されている。日本の梅雨明けまでには、TPP交渉の「梅雨」も明けていることを期待したい。

¹ 以下、引用後の括弧内の日付は、甘利担当相の記者会見の日付。

² Smith, Carolyn C., *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*, Congressional Research Service, RS21004, January 12, 2011.

³ TPAについては、安井明彦「貿易促進権限（TPA）更新の条件－保護主義がTPAを認める力学－」（みずほ米州インサイト、2007年3月12日、みずほ総合研究所）、同「TPAが問うオバマの『本気度』－成立の鍵は大統領の働きかけ」（みずほインサイト、2014年1月15日、みずほ総合研究所）参照。

⁴ Fergusson, Ian F. and Richard S. Beth, *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, R43491, January 2, 2015.

⁵ 正式名称は、Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015（2015年超党派議会貿易優先事項及び説明責任法案）。

⁶ 「TPPカナダ外し合意案」毎日新聞、2015年2月1日。

⁷ “Harper’s game risks losing billions in trade from Trans-Pacific Partnership”, *The Globe and Mail*, 2015年3月6日。

⁸ “Harper Says Canada Cannot Hold Up A TPP Deal; Faces 'Difficult Choices'”, *Inside U.S. Trade*, 2015年3月14日。

⁹ 各分野別交渉の争点は、菅原淳一「難航するTPP交渉」（みずほインサイト、2013年9月3日、みずほ総合研究所）参照。

¹⁰ 「TPP参加国閣僚、フィリピンで非公式会合」日本経済新聞、2015年5月25日。