

大筋合意に至った TPP11

包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 米国を除く TPP (TPP11) が「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」という新たな協定として大筋合意され、11月11日にその概要が公表された。
- 新協定ではオリジナルの TPP (TPP12) の規定のうち20項目が凍結されたが、自由化やルールの水準は知財分野を除き、概ね維持された。4項目が署名までに合意を要するものとして積み残された。
- 今後は、新協定の早期の署名・発効を目指すとともに、高水準の自由化と高度なルールを有する新協定を基盤としてアジア太平洋地域の経済統合を進め、米国の TPP 復帰を促すことが課題となる。

1. 薄氷の大筋合意

状況を一変させたのはひとつのツイートだった。11月9日、APEC (アジア太平洋経済協力) 会合の機会にベトナム・ダナンに参集した、米国を除く TPP (環太平洋パートナーシップ) 署名11カ国閣僚により、米国抜きの TPP (TPP11) につき議論する閣僚会合が開催された。同会合後、主催国ベトナムとともに共同議長を務めた日本の茂木敏充経済財政・再生相 (TPP担当) は、11カ国が TPP11 につき大筋合意したと表明した。このニュースは世界中で報道され、日本でも翌朝の新聞各紙が大きく報じるところとなった。しかし、日本が朝を迎える数時間前、すでにカナダのジャンパーニュ国際貿易相が他の10カ国を困惑させるツイートを発信していた。「TPPに関して大筋合意していない。」。結局、10日午後に予定されていた TPP11 カ国首脳会合はカナダの参加が見込めず流会となった。カナダのトルドー政権には、オリジナルの TPP (TPP12) 交渉を進めたのが前政権であり、現在の合意には十分にカナダの利害が反映されていないとの声があった。また、カナダは現在、米国及びメキシコと NAFTA (北米自由貿易協定) の見直し交渉を進めており、TPP11 での譲歩が NAFTA 交渉に悪影響を与えることを懸念して、TPP11 の合意には慎重な姿勢をこれまでも示していた。カナダの土壇場での巻き返しは、大筋合意の見送りや、カナダの合意からの離脱が懸念される事態を引き起こした。

だが、事態は急速に収束した。10日夜に再度開かれた閣僚会合後、茂木経済財政・再生相はカナダも含めて大筋合意したことが再確認されたことを明らかにした。11日には閣僚声明と合意内容が公表され、新協定の名称が「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership : CPTPP)」(本稿では「TPP11」と呼ぶ。) であることが明らかにされた。最終的には11カ国での合意に至ったものの、薄氷を踏むような展開であった。

公表された閣僚声明と2つの附属書では、「大筋合意」という言葉は使われず、TPP11 の「中核 (core elements)」につき合意したとされ、マレーシアやカナダ等が提起している4項目 (後述) について

は署名前に合意する必要があると記されている。また、TPP12において11カ国間で署名された文書（サイドレター）については、原則として維持されることが明記されている。

2. TPP11の意義

今回TPP11が大筋合意に至ったことの日本にとっての意義を3点指摘したい。

第1に、アジア太平洋地域で初となる、高い水準の自由化と高度なルールを有するメガFTA（自由貿易協定）に新興国を含む11カ国が合意したことは大きな成果である。TPP12は「21世紀型のFTA」と呼ばれ、1995年のWTO（世界貿易機関）発足以降の技術革新や工程間分業（サプライチェーン/バリューチェーン）のグローバル展開、経済社会上の新たな課題に対応するため、アジア太平洋地域における多くのFTAによってこれまでに積み上げられてきたルールの集大成となっている。それらのルールの大部分がTPP11に引き継がれた。その早期発効によって、TPP11はアジア太平洋地域全体を包含するアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構築の土台となることができる。日本にとっては、望ましい「質の高い」ルールをアジア太平洋地域に広げていくための大きな一歩となる。

第2に、日本経済の成長や日本企業にとってのビジネスチャンスの拡大につながることを期待される。TPP11では、ベトナムやマレーシア等の新興国が、物品貿易、サービス、投資、政府調達分野でこれまでの日本とのEPA（経済連携協定）を大きく上回る自由化を約束している。これにより、日本企業にとっては輸出拡大や相手国市場への新規参入・事業拡大等の機会が拡大することになる。また、域内の関税や外資規制等の貿易投資障壁が削減・撤廃され、電子商取引等を含む貿易投資に関する共通のルールが整備されることにより、域内市場の一体化が進展し、モノやサービス、人、資本、技術、情報が活発に行き交い、日本の経済社会が活性化することが期待される。

第3に、日本はTPP11を梃子として、通商戦略を推し進めることが可能になる。現在交渉が難航しているRCEP（東アジア地域包括的経済連携）にも、交渉加速に向けた刺激を与えることになるだろう。また、日米経済対話においても、TPP11が効力を発揮する道筋をつけたことで、米国にTPPへの復帰を促しやすくなる。年末にも最終合意に至ることが期待されているEU（欧州連合）とのEPAに加え、TPP11とRCEPが早期に発効すれば、これに参加しない米国の輸出者や企業は日本を含むアジア市場でこれらのメガFTAの参加国の競合者に比べて不利な立場に置かれることになる。それにより、米国内のTPP復帰への圧力を高めることができる。

日本政府には今後、これらの期待を現実のものとするために、国内での政策対応や厳しい通商交渉への取り組み等、一層の努力が求められる。

3. TPP11の概要¹

TPP11は、TPP12を基に、11カ国が合意する規定を「凍結」して新たな協定としたものである。修正ではなく「凍結」であり、米国が復帰した際には「解凍（凍結解除）」される。TPP12は、米国を含む12カ国の利害の均衡によって合意されたものであるため、米国の離脱によりその均衡は大きく崩れた。特に、ベトナムやマレーシア等にとっては、米国の離脱により米国への輸出拡大という最大のメリットを失う一方、その代償として受け入れた高度なルールを守る義務は残ることになるのは受け入れ難いことであった。そこで、TPP11ではTPP12の規定の一部が凍結されることになった。2017年7月以降、日本が主導して高級事務レベル（首席交渉官）で凍結項目を選定する作業が進められた。

凍結項目候補は最大で約80項目とも言われたが、今回の大筋合意で20項目が凍結されることになった。

(1) TPP11の構成

閣僚声明の附属書 I として、TPP11の構成が示されている(図表1)。これによれば、TPP11は前文と全7条から成る。ただし、各条のタイトルだけが公表されており、内容は明らかではない。

第1条は、TPP12協定の組込み(incorporation)に関する規定であり、TPP11がTPP12を基にした協定であることを明らかにしているものと思われる。

第2条は、TPP11はTPP12のうち、特定した規定の適用を停止(凍結)(suspension)したものであることを定めているとみられる。

第3条は、発効要件の規定である。日本政府(内閣官房TPP等政府対策本部)の資料によれば、発効要件はTPP12にあったGDP要件が外され、11カ国のうち6カ国の国内手続の完了とされた。日本はTPP12について国会承認も得て、国内手続を完了しているが、TPP11は新たな協定となるため、改めて国会承認が必要となる。

第4条は、脱退に関する規定である。内容は不明であるが、通常の場合、脱退通告の手続や通告後脱退が効力を生じるまでの日数(TPP12では6カ月)等が規定されている。

第5条は、加入に関する規定である。これは新規参加の手続を定めるもので、TPP12では加入交渉のための作業部会の設置等が規定されている。

第6条は、TPP11の見直し(review)に関する規定である。報道によれば、今回日本は、TPP12で米国からの輸入も含めた輸入枠やセーフガード発動基準を約束した一部農産物の市場アクセスについて凍結を求めなかった。しかし、日本国内には、米国がTPPに復帰せず、日米FTAの締結に至った場合、TPP11における輸入枠に上乘せする形で日米FTAによる輸入が増えることになるのではないかとの懸念がある。そのため、日本は米国を含むTPPの発効が見込めなくなった場合に、輸入枠やセーフガード発動基準等につき再協議することを求め、受け入れられたとのことである²。本条は、こうした再協議を念頭に定められた規定とみられる。日本政府の資料によれば、「TPP12の発効が見込まれる場合又は見込まれない場合に、いずれかの締約国の要請があったときは、TPP11協定の改正等を考慮するため、この協定の見直しを行う」とされている。

図表 1 : 「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」の構成

| |
|---------------------|
| 前文 |
| 第1条 TPP協定の組込み |
| 第2条 特定の規定の適用の停止(凍結) |
| 第3条 効力発生 |
| 第4条 脱退 |
| 第5条 加入 |
| 第6条 本協定の見直し |
| 第7条 正文 |

(資料) 内閣官房TPP等政府対策本部「環太平洋パートナーシップ閣僚声明 附属書 I TPP11協定の概要」(2017年11月11日)より、みずほ総合研究所作成

第7条は正文を定める規定である。TPP12では、英語、スペイン語、フランス語が正文とされ、これらの間に相違がある場合には英語のテキストによると定められているが、TPP11でも同様の規定になったようである。

(2) 凍結項目の概要

閣僚声明の附属書Ⅱに凍結項目が列挙されている。前述のように、TPP11ではTPP12の規定のうち20項目が凍結されることとなった。これらを概観すると、①市場アクセス（関税、サービス・投資、政府調達）に関する各国の約束は維持されたこと、②知的財産分野を中心に米国が強く主張した項目が凍結項目の多くを占めていること、③凍結対象となることが懸念されていた電子商取引や国有企業等に関する規定は凍結項目から外れていること、が注目される。

凍結項目はいずれもルールに関する規定であり、国別の自由化約束（譲許表、留保表、約束表）は含まれていない。ただし、日本が米国に対して約束したコメの関税割当等、11カ国が行った対米約束は効力を有しない。なお、今後合意すべき4項目のひとつにブルネイの石炭産業に関する国別約束（留保表）が含まれている。

図表 2：凍結項目リスト

- 急送少額貨物 (5.7.1 (f) の第 2 文)
- ISDS (投資許可、投資合意) 関連規定 (第 9 章)
- 急送便附属書 (附属書 10-B 5 及び 6)
- 金融サービス最低基準待遇関連規定 (11.2 等)
- 電気通信紛争解決 (13.21.1 (d))
- 政府調達 (参加条件) (15.8.5)
- 政府調達 (追加的交渉) (15.24.2 の一部)
- 知的財産の内国民待遇 (18.8 (脚注 4 の第 3-4 文))
- 特許対象事項 (18.37.2、18.37.4 の第 2 文)
- 審査遅延に基づく特許期間延長 (18.46)
- 医薬承認審査に基づく特許期間延長 (18.48)
- 一般医薬品データ保護 (18.50)
- 生物製剤データ保護 (18.51)
- 著作権等の保護期間 (18.63)
- 技術的保護手段 (18.68)
- 権利管理情報 (18.69)
- 衛星・ケーブル信号の保護 (18.79)
- インターネット・サービス・プロバイダ (18.82、附属書 18-E、附属書 18-F)
- 保存及び貿易 (20.17.5 の一部等)
- 医薬品・医療機器に関する透明性 (附属書 26-A.3)

(注) 括弧内はTPP12の該当する条文。

(資料) 内閣官房TPP等政府対策本部「TPP11協定の合意内容について」(2017年11月11日)より一部抜粋(一部修正)

凍結項目は、米国が強く主張して盛り込まれた項目が中心となっているため、全20項目のうち11項目が知的財産分野（TPP12の第18章）の規定となっている。例えば、生物製剤のデータ保護期間に関する規定（第18.51条、少なくとも実質8年保護すること等）、著作権等の保護期間に関する規定（第18.63条、著作者の死後少なくとも70年保護すること等）である。また、米国がこれまでに日本にも求めていた医薬品及び医療機器に関する透明性及び手続の公正な実施に関する規定（附属書26-A 第3条）や急送便サービスに関する規定（附属書10-B 5及び6）も含まれている。

凍結項目を巡る交渉過程では、電子商取引や国有企業に関する規定が候補として議論されていると報じられていたが、これらは今回含まれていない。電子商取引分野で「TPP3原則」とも呼ばれる「電子的手段による情報の越境移転の自由の確保」（第14.11条）、「コンピュータ関連設備の設置・利用要求の禁止」（第14.13条）、「ソース・コードの移転又はアクセス要求の禁止」（第14.17条）は維持された。国有企業に関するルールについては、ルールに関する規定の凍結はないが、協定上の義務の例外となる国有企業の活動を定めた附属書につき、マレーシアが今後合意すべき4項目のひとつに挙げている。

今回の凍結項目は、いずれも日本にとって問題となるようなものは含まれていない。ただし、企業の視点からは、例えば、投資章（第9章）に関する凍結項目は望ましくないだろう。天然資源（石油、天然ガス等）の採掘や販売等、また、発電・配電、浄水・配水、電気通信等のサービス、道路や橋等のインフラ整備に関する相手国政府との合意（契約）については、相手国政府の合意違反により損失を被ったとしても、企業は「投資家対国家の紛争解決（ISDS）」に付託することはできなくなった。

今後合意すべき4項目は、すでに触れたものもあるが、①マレーシアによる国有企業章（第17章）に関する留保表（附属書IV）、②ブルネイによるサービス・投資章に関する留保表（附属書II）の「石炭産業」、③ベトナムによる紛争解決に関する規定（第28.20条）、④カナダによる文化例外、である。積み残されただけあって、いずれも難題にみえる。マレーシアの国有企業に関する留保表とブルネイの石炭産業に関する留保表については、これらはそれぞれマレーシアとブルネイに協定の例外を認めているものであるため、単純にこれらの「凍結」を求めているのではなく、国別約束のTPP11における修正を求めているのではないかとみられる。もしそうであるならば、実態的には大きな影響はないにしても、国別約束は維持するという原則に抵触することになる。国別約束の修正を認めることになれば、他国からも同様の要求が出て、交渉が長期化する可能性が高くなる。詳細は不明のため、積み残しとなった理由は定かではないが、こうした懸念が背景にあるのかもしれない。

ベトナムが求めている紛争解決に関する規定（第28.20条）³の凍結については、同規定は紛争解決の実効性を担保する上で重要な規定であるが、日本政府資料によれば、ベトナムはこれをすべて凍結するというのではなく、労働章（第19章）に関する紛争解決についてのみ凍結することを求めているようである。これは、11カ国の中には労働章上の義務の遵守を重視している国があるため、両者が折り合えずに積み残されたものだろう⁴。

カナダが求める文化例外は、対象となる規定も特定されておらず、カナダの要求の詳細が明らかではない。国内政策として多文化主義を掲げているカナダは、通商協定においてもその政策が制約を受けたくない協定の例外とすることを求めるのが常である。今回の閣僚声明にも「閣僚はまた、それぞれの締約国が文化政策を維持し、策定し、実施する権利を有することを確認する。」との一文があり、

TPP12にも類似の規定（伝統的な知識及び伝統的な文化的表現、第29.8条）が設けられているが、カナダの要求がサービス・投資の国別約束（留保表）の修正を伴うものであれば、上述のブルネイ及びマレーシアと同様の問題が生じる。

4. 早期の署名・発効を

今回は首脳会合の流会といった混乱もあったが、2017年1月23日の米国のTPP離脱表明から10カ月強、11カ国がTPP11の実現に向けて動き出した閣僚会合（5月21日、ベトナム・ハノイ）から6カ月足らずで大筋合意に至ったことは、高く評価してよいのではないか。合意の背景には、「米国第一」を掲げ、貿易相手国に二国間の枠組みで対米貿易黒字の削減を強く求めているトランプ米政権の通商政策への危機感があったことは間違いないだろう。また、大筋合意に至る過程で日本が果たした役割も大きかった。5月の閣僚会合以降、5回開催された高級事務レベル（首席交渉官）会合のうち3回が日本国内で開催され、最終局面でも共同議長国として精力的に二国間協議を行い、合意案を提示するなど、日本が交渉を主導した。TPP12が大筋合意に至る最終局面において日本が果たした役割も大きかったとされているが、日本が今回ほどリーダーシップを発揮した多国間通商交渉は近年なかったように思われる。

しかし、大筋合意は当然にゴールではない。今回の一連の出来事や積み残された案件をみると、このまま円滑に署名・発効まで至ると楽観することはできない。日本政府には、大筋合意までの過程で示したリーダーシップを引き続き発揮し、早期の署名を実現するよう期待したい。

¹ 本稿は、2017年11月11日時点の情報に基づいている。

² 「TPP11 首脳会合見送り」（日本農業新聞、2017年11月11日）。

³ 今回合意された文書（閣僚声明附属書Ⅱ）では、貿易制裁（trade sanctions）と記載されているが、紛争解決において「貿易制裁」という用語は使われていない。紛争解決において被申立国が申立国との合意を守らなかったときに実施することができる「利益の停止（suspension of benefits）」を指すものとしてここでは扱う。

⁴ 労働章関連では、政府調達章の規定が調達機関が調達への参加条件を定める際に「労働者の権利に関連する法令が遵守されることを促進することを妨げるものではない」とした規定（第15.8条5項）が凍結項目に含まれている。