

CRS Report for Congress

米議会調査局報告

日本のTPP参加可能性とその含意

ウィリアム H. コーパー

国際貿易及び金融専門家

マーク E. マニーン

アジア問題専門家

2012年8月24日

米議会調査局

7-5700

www.crs.gov

R42676

要旨

2011年の終わり、1年にわたる国内での長い審議を経て、日本政府は環太平洋経済連携協定(TPP)交渉参加の可能性を探る決定を下した。TPPは、最少でも11カ国—オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、アメリカそしてベトナム—の間の自由貿易協定(FTA)になるだろう。アメリカとTPP参加国はこの協定を「貿易と投資を自由化し、新旧の貿易問題及び21世紀の課題に取り組む包括的次世代地域協定」とする構想だ。

米国議会はアメリカのTPP参加問題に関して直接的な監視の役割を担っている。TPPが米国に適用される場合、議会は実施立法を承認しなければならない。議員のなかには、日本がTPPへの参加を許可されるべきか否か、また、その場合の条件に関して、すでに議論に入っているものもある。交渉過程が進むに従い、さらに多くの議員が加わることになるかもしれない。

日本の指導者たちはTPPに関してまだ最終決定をしていないが、本来のTPP交渉とは別にTPP参加9カ国との個別協議は進められている。(カナダとメキシコはまだ公式に協議に参加していない。)現時点で日本は6カ国と協議を終わらせ、そのすべてが日本の参加を支持している。さらに、この6カ国は日本と2カ国間自由貿易協定の交渉をすでに締結したか、または交渉中である。米国、オーストラリア、ニュージーランドとの協議は続いている。オバマ政権は、米国が日本のTPP加入を支持することになれば、日本は「信頼醸成措置」として次の3つの問題に取り組まなければならないと指摘した。米国産牛肉の輸入に関する日本の規制、デトロイトに拠点を置く米国の自動車産業の自動車に対する日本市場へのアクセス、そして国営の日本郵政公社(※訳注1)の保険と急送便の子会社への優遇である。協議の終了期限は設定されていない。(※訳注1:原文の"Japan Post"である日本郵政公社は2007年に解体され、現在は日本郵政グループ)

TPPはオバマ政権による米国の貿易政策構想の中心だ。アジア太平洋地域の法規と規範の形成においてより積極的な役割を担うことにより、米国の外交政策の優先課題をアジア太平洋地域へ向けて「再調整(バランスを取り戻す)」するという取り組みの、核心的要素の1つなのである。アジア第2位、世界第3位の経済大国、そして世界の供給/生産網をつなぐ重要な国、日本の参加は地域自由貿易協定としてのTPPの信頼性と実現可能性を高めるために極めて重要なのだ。

米国の参加するTPPへの日本の加盟は、事実上の米日FTAである。米国の実業界の大半は、米国の商品およびサービスの日本市場へのアクセスに関して日本が長年の懸案事項を解決できるのならば日本のTPP参加を支持すると表明している。だが、デトロイトに拠点を置く米国自動車産業は日本のTPP交渉への参加に強い反対を表明している。

日本国内では、TPP貿易交渉参加問題は非常に注目され、大々的な議論を呼んできた。参加に反対するのは農業団体のような既得権益団体間で特に強く、日本の与党と最大

野党のどちらも意見を二分している。専門家の多くは、今の日本の野田佳彦首相はこの夏の終わりから秋の初めに国内の優先事項を片付け、日本のTPP交渉参加に傾注すると考えている。だが、野田の政権維持能力は希薄で、8月には主だった野党が首相に「近いうちに」総選挙をすると約束させた。おそらく2013年の初めまでには実施されるだろう。大方の予想は、野田率いる民主党の結果が振るわず、首相の地位を手放すのではないかと、いうものだ。最大野党は、一定の例外規定が認められない限りTPPに反対だ。日本の政治情勢が不安定であることを考えると、日本が交渉参加に成功したとしても、最終合意を承認する段で日本の政府にこの反対を乗り越えるだけの力があるかは不明である。

日本のTPP交渉への参加の見通しは今のところ不透明なままであり、多くの要因にかかっている。おそらく最も重要な要因は、交渉参加について日本の政治指導者たちが政治的合意に達することができるかどうか、そしてTPP参加条件について参加国と合意に達することができるかどうかである。また、2012年秋に正式加盟するカナダとメキシコの参加によっても、さらに交渉が複雑になる可能性がある。両国にはそれぞれ対日要求があるかもしれないからだ。

TPP問題は米国と日本にリスクと機会の両方をもたらす。成功すれば両国は長年の難題に取り組まざるを得ず、両国関係はさらに高い水準へと引き上げられ、安定はしているものの停滞気味の経済関係を再び活性化させられる可能性がある。逆にそれができなければ、根底に潜む問題があまりにも根深く乗り越えられないことを示してしまい、関係を後退させかねない。それは、米国と日本のどちらか、または両国が、より開かれた通商関係に向けて国内の反対派に対処することができなかったことを意味するものである。

目次

序論

TPPの概要

米日経済関係

米日貿易動向

貿易関係向上の対策

未解決の課題とTPP

米国産牛肉に対する市場アクセス

米国製自動車に対する市場アクセス

保険、急送便、及び日本郵政公社

全般的な米国の目的

市場アクセス

規則に基づく貿易の枠組み及び公平な紛争解決

強化されたTPP

外交政策上の利害

日本の目的

日本の政治とTPP

米国の利害関係者の見解

見通し、予測される結果、結果

図 図 1. 多様な諸国、通商圏と米国の商品貿易

表

表 1. 米日の商品貿易(2004-2011年)

表 2. 米日のサービス貿易(2004-2011年)

表 3. 日本の自由貿易協定

表 4. 農産物に対する米日関税率の比較

連絡先 執筆者の連絡先

序論

米国は地域自由貿易協定（FTA）—環太平洋経済連携協定（TPP）を結ぶため、8カ国と交渉に入っている。その交渉において、米国および他のTPP参加国は「貿易と投資を自由化し、新旧の貿易問題及び21世紀の課題に取り組む、包括的次世代地域協定」を構築しようとしている。TPP参加国はまた、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）とも呼ばれるこの協定が、より広範なアジア太平洋地域のFTA設立の根幹になるという構想を描いている。

米国議会は米国のTPP参加に関して直接的な監視の役割を担っている。最終的なTPP協定が米国へ適用される場合、議会は実施立法を承認しなければならない。議員のなかには、日本がTPPへの参加を許可されるべきか否か、また、その場合の条件に関して、すでに議論に入っているものもある。交渉過程が進むに従い、さらに多くの議員が加わることになるかもしれない。

オバマ政権は、まるで貿易促進権限（TPA）が今も施行されているかのようにTPP交渉を進めてきた。政権は、以前のTPAつまりファスト・トラック法に必須の事項だった協議要件と通告期限を忠実に守っているのだ。この慣行を維持するため、オバマ政権は（事前協議とは異なり）上下両院に通告してから90日以上を経ないと、TPPに関して日本と公式な交渉を始めることはできないだろう。メキシコとカナダに関しては、それぞれ2012年7月9日と7月10日に通告されている。

2011年終わり、長期にわたる国内審議を経て、日本政府はTPP交渉に参加する可能性を探る決定を下した。野田佳彦首相は2011年11月11日の記者会見で、「（日本は）ハワイのホノルルで開催される（2011年11月12-13日の）APECの経済首脳会議の折に、関係各国とTPP交渉参加に向けた協議に入る」と発表した。以来、日本は各9カ国のTPP参加国とそれぞれ協議に入っている。現時点で日本は6カ国と協議を終わらせ、そのすべてが日本の参加を支持している。米国、オーストラリア、そしてニュージーランドとの協議は続いている。以下で論じるように、TPP貿易交渉参加問題は日本国内で非常に注目され、大々的な議論を呼んできた。参加に反対するのは農業団体のような既得権益団体の間で特に強く、日本の与党と最大野党はどちらも意見を二分している。

TPPはオバマ政権による米国の貿易政策構想の中心であり、アジア太平洋地域の法規と規範を形成する、より積極的な役割を担うことにより、米国の外交政策の優先課題をアジア太平洋地域に向けて「再調整（バランスを取り戻す）」するという政権の取り組みの柱の1つなのである。アジア第2位、世界第3位の経済大国、そして世界の供給網をつなぐ重要な国、日本の参加は地域貿易協定としてのTPPの信頼性と実現可能性を高めるのに極めて重要なのだ。日本の参入は、TPPが実施されれば対象となる米国の貿易及び対外投資の総額を拡大させることになるだろう。

日本にとってTPPへの参加は、外国の輸出業者や投資家に日本市場への先例のないア

クセス権を提供することで経済を変えうるものだ。日本政府は、長い間経済成長を妨げてきた構造的な経済問題と対峙せざるを得なくなるだろう。また、数十年に及ぶ経済の低迷と中国の発展によって傷つけられてきた東アジアの経済大国としての地位の継続を象徴するものでもある。

日本のTPP参加は米日関係にとって重要な意味合いを持つ。例えば日本は、いままも両国関係の苛立ちの種になっている自動車、農産物、保険などに対する日本市場へのアクセスのような長年の懸案事項を、改めて重要視してきている。こうした問題はおそらく、日本が本格的なTPP参加国として承認される前でも、何らかの形で取り込まれなければならないだろう。またその過程では、新たな問題が間違いなく生じてくるだろう。加えて、日本による不参加の決定あるいは米国による日本の参加不承認の決定は米日関係の深さとそしてTPPそのものの信頼性に疑問を抱かせることにもなりかねない。

TPPの概要

TPPは発展的な地域自由貿易協定（FTA）である。当初、環太平洋戦略的経済連携協定—シンガポール、ニュージーランド、チリ、そしてブルネイ（いわゆる「P-4」）の間で現在施行されている自由貿易協定として形作られた。2008年秋、米国がオーストラリア、ペルー、ベトナムとともに協定に加入するための交渉に参加した。2010年10月、マレーシアが9カ国目の交渉国として参加した。

2009年11月14日、オバマ大統領は、米国がTPP参加国と協働して当初のP-4協定を変え、広範囲の構成国と「21世紀の貿易協定にふさわしい高度な基準」を持つ地域協定にすると明言した。数か月の議論を経て、参加9カ国はハワイのホノルルにおけるアジア太平洋経済協力会議（APEC）の閣僚会議に間に合うように協定の枠組みを発表した。APECは2011年11月8-13日に開かれた。TPP参加国は2012年7月8-13日にカリフォルニアのサンディエゴで開かれた先の交渉を入れて13回の交渉を行っている。

その枠組みに反映されているように、TPP参加国が構想しているのは、最近締結された多くの米国のFTAと似た構造を持つ、広範囲の貿易や貿易関連の活動を対象とする包括的な協定だ。これらの活動には商品及びサービスのための市場アクセス、政府調達、対外投資、貿易の技術的障害、貿易救済措置、衛生植物検疫措置、知的財産権、労働者の権利、環境保護が含まれる。TPP参加国はまた、分野を超えた問題に取り組むことでも同意した。規制の一貫性、競争力と事業手続きの円滑化、別称、国を超えた供給生産網、中小企業の参加、経済開発、そして国有企業（SOE）に関する潜在的規制などである。

TPP参加国はまた、TPPが以下によって典型的なFTAを超えることを構想している。

- ・ アジア太平洋地域に存在する100を超える二国間および地域FTAのもとでの様々な規

則から生じる「ヌードル」効果（※訳注1）を最小限に抑え、貿易を促進する地域協定であること。（※訳注：アジアに共通の政策が存在せず、二国間規則や協定が交錯し全体としての整合性に欠ける状態）

・クラウド・コンピューティングや国有企業（SOE）など21世紀に入り生じてきた貿易課題に取り組む協定であること。これらの課題は、以前は触れられず、重要だともみなされていなかったため、既存のFTAや世界貿易機関（WTO）で十分には取り組まれてこなかった。

・参加国を11カ国に限定するのではなく、加入しようとする国に条項を守る意欲があり、新たな問題にはその都度対応しようとする限り、そうした国に開かれている「生きた協定」であること。

TPP参加9カ国の指導者たちは交渉担当者にできるだけ早く完成した条文を作成するよう指示した。複雑な目前の課題、多様な参加国、日本や新たに参加するカナダ、メキシコの可能性は、交渉担当者にとって前途に待ち受ける試練を暗示するものである。

米日経済関係

米日の経済関係を概観することにより、米国と日本のTPPに対する関心事項や、様々な見解からの潜在的な意義を理解するための全体像を知ることができる。また米国と日本を含むFTAによってもたらされる機会と課題にも光をあてることになる。米日FTAは新しい概念ではないが、克服の難しい諸々の基本的な問題によりこれまで失敗してきた政治的選択肢の1つなのである。

米日貿易動向

米国は世界第1位、日本は世界第3位の経済力を誇り、両国を合わせると世界の総生産の30%を超える。両国はとても重要な経済上のパートナーであり、ここ2、3年で互いの相対的な重要性は弱まったものの依然として双方の海外貿易と投資分野で大きな位置を占めている。1999年に日本は米国の貿易相手国として第2位から第3位に転落。2004年には4位にまで後退し、現在に至っている。米国は2007年まで日本にとって最大の貿易相手国だったが、2007年以降は第2位に後退した。

両国とも自国の深刻な経済危機に取り組みつつ、G20の国々と多国間での対応を調整すべく奔走するなか、世界の金融危機と経済停滞は双方の関係に新たな側面を加えることになった。また、2011年3月11日に日本の東北地方で発生した大地震とそれに続いた津波と原発事故も、当初の予測ほどではなかったものの、貿易に影響を与えた。

米日の商品とサービスの二国間貿易は世界的な経済危機により2008年に比べ2009年

は著しく減少したが、2010年と2011年には上昇に転じた。（表1、2参照）

表1：米日の商品貿易 2004－2011年

(10億ドル)

年	米国の輸出	米国の輸入	貿易総額	差額
2004	54.4	129.6	184.0	-75.2
2005	55.4	138.1	193.5	-82.7
2006	59.6	148.2	207.8	-88.6
2007	62.7	145.5	208.2	-82.8
2008	66.6	139.2	205.8	-72.3
2009	51.2	95.9	147.1	-44.8
2010	60.5	120.3	180.8	-59.8
2011	66.2	128.8	195.0	-62.2

出典：米国国勢調査局商務部

表2：米日のサービス貿易 2004－2011年

(10億ドル)

年	米国の輸出	米国の輸入	貿易総額	差額
2004	36.0	21.3	57.3	14.8
2005	42.5	23.8	66.3	18.7
2006	42.0	25.5	67.5	16.5
2007	41.2	26.2	67.4	15.0
2008	42.3	25.7	68.0	16.6
2009	41.4	22.9	64.3	18.5
2010	45.1	25.9	71.0	19.2
2011*	47.6	27.3	74.9	20.3

出典：米国経済分析局商務部

注) 速報値

貿易の原統計からは東アジアから米国に輸出される商品の生産供給網に占める日本の役割を容易に測ることができず、日本の重要性を過小評価することになりかねない。また、両国は投資活動を通じても相互に密接な経済関係がある。例えば日本の投資家は、米国財務省証券（米国債）すなわち米国政府の負債の保有、及び米国経済における直接投資で、中国に次ぐ第2位を占めているのだ。

1980年代と90年代、二国間の経済関係は米国と日本における貿易政策の中心議題だった。増加する一方の米国の対日（物品）貿易赤字、自動車等の高付加価値製品輸出額の急上昇、日本からの多額の米国向け投資（注目を集めたエンパイアステートビルの買収等）は、米国内に日本経済脅威論をかきたてた。数多くの学術書や一般向け著作物、報道記事がこの問題を取り上げた。

しかし、1990年代半ば以降、米国の政府高官にとって日本との貿易関係の優先順位は下がっていく。この理由の1つとして考えられるのが中国の台頭である。中国は、世界の貿易、経済的勢力を持つ国になり、米国の貿易政策当局者たちには課題と機会の源泉となりつつあった。この中国の台頭を象徴しているのが、日本と中国に対する相対的な貿易赤字額である。近年、米国の対日貿易赤字は比較的安定しているが、対中赤字は著しく増加しているのだ。2011年、米国の対日貿易赤字は622億米ドルだったが、対中国の貿易赤字は2,954億米ドルに上っている。

また他の理由として、ここ20年間経済問題を抱える日本が、経済競争の強力な「脅威」ではなくなってきたこともあるかもしれない。加えて、日本による米国への直接投資の水準も減少してきた。さらに、北朝鮮の核開発（米国と日本は北朝鮮の未熟な核開発問題を話し合う当事者である）や在日米軍基地の移転等の安全保障問題が優先課題になり、二国間の貿易関係は影を潜めているのだ。しかしながら、貿易関連の緊張関係は、水面下ではあるが残っている。

貿易関係向上の対策

これまで、米国と日本の経済関係は様々な摩擦を経験し、安定的な同盟関係を脅かしかねないこともあった。米国は第2次世界大戦以降、長年に渡り日本との経済関係を牛耳ってきた。米国はずっと世界第1位の超経済大国であり、日本は国家の安全を米国に依存してきた。

米国が目標を設定し、その目標達成に係る課題は、対米輸出の制限や、貿易及び投資の障壁撤廃など、米国の対日要求によって進められてきたのだ。

1960年代と70年代、最重要課題は高い関税障壁やその他の国境規制など、日本の保護主義的と見られる経済政策だった。日本の経済が成長して競争力を増し、関税と貿易の一般協定（GATT）—現在は世界貿易機関（WTO）—加盟国との間で関税の引き下げ交渉が行われるなか、米国は、一見保護主義には見えないものの、貿易を規制する可能性のある政府規制を含む「国境の内側」つまり国内の措置等の非関税障壁に注力することになった。そのうち、いくつかの措置はWTOの合意内容に含まれておらず、貿易以外の機能であることから現在の貿易交渉の中でも簡単に取り組みの対象となるわけではない。

その措置には以下が含まれる。

- ・輸入車差別だとされる自動車購入時の課税やその他の規制
- ・特定の国内建設業者に有利となる政府の入札制度
- ・小規模店舗に比べ比較的輸入商品を扱いやすい大型店舗の建設を阻害するようなゾーニング（目的別地域区分）の規制
- ・海外から輸入されることの多い、新しく最先端の医薬品や医療用器具の購入を阻害する健康保険の償還制度
- ・半導体製造に対する政府補助金

これらの非関税障壁に対処するため、日本と米国は、主に米国の主導によるものだが、二国間の特別な枠組みや合意事項を採用し、政府間の経済関係の改善をおこなった。その内容には以下が含まれる。

- ・1985年開始の「市場重視型個別協議（MOSS）」
- ・1989年3月開始の「日米構造協議（SII）」
- ・1993年開始の「新米日経済協力関係に関する枠組み」
- ・1997年開始の「規制緩和および競争政策に関する強化されたイニシアチブ」
- ・2001年開始の「成長のための米日経済パートナーシップ協議」
- ・2010年開始の米日「経済調和対話」。現在、二国間協議を行う最も重要な場となっている。

また両国は二国間の合意事項または覚書を締結し、それにより日本は自動車や半導体等を含め特定の製品に対する貿易慣行についての米国の懸念に対処することに合意している。

これらの措置は、その方法も様々である。しかし、いくつかの基本的な特徴を有している。つまり、二国間であること、規制や根本的な障壁に着目し米日貿易の問題解決が図られていること、ほとんどが米国主導であることだ。

しかし、実際には多くの問題が未解決であることから判断すると、この仕組みによる成功はごく限られている。

未解決の課題と TPP

米日の経済関係で継続的な摩擦の原因となっている課題の多くは TPP の中に盛り込まれる可能性がある。米国の政策立案者とその他の利害関係者たちは、もし解決できれば米国が日本の TPP 加盟を強く後押しするための「信頼醸成措置」となりうる3つの課題を特定した。その課題とは、日本による米国産牛肉の輸入制限、デトロイトを拠点とする米国自動車工場で作られた自動車の日本市場への進出、そして国営の日本郵政株式会社の保険と急送便の子会社への優遇措置に関連したものである。

米国産牛肉に対する市場アクセス

2003年12月、日本は他の複数の国々と共に、米国ワシントン州で初めて発見された牛海綿状脳症（いわゆる BSE＝狂牛病）を契機として、米国からの牛の輸入を禁止した。2006年、度重なる協議を経て日本は生後 20 か月以下の子牛の輸入制限を解除（韓国や台湾などは 30 か月以下の子牛の輸入を解禁した）。米国の牛肉生産業者と何人かの米議会議員は、国際的な監視機関が年齢にかかわらず米国産牛肉が安全であることを宣言しており、日本は輸入制限を完全に撤廃すべきであると主張した。米国と日本の担当官による話し合いでも解決には至らなかった。

2011年11月12日、ハワイのホノルルで開催された APEC 会議に先立ち、オバマ大統領との会談において野田首相は、日本の牛肉輸入制限の見直しと米国牛の市場進出拡大への取り組みが進んでいることを示唆した。ホワイトハウスは「大統領はこれらの初期対応を歓迎し、科学的根拠に基づいて長年の課題を解決することの重要性に言及した。我々は野田首相の迅速な対応を歓迎し、緊密に協力しながらこれらの政策に取り組みたい」とした。

2011年11月17、18日、米国通商代表部（USTR）のデメトリオス・マランティスは、東京で日本の高官と会談し、米国産牛肉の輸入制限撤廃の議案を提示した。2011年12月、日本は米国から日本に輸出される牛肉となる子牛の月齢の上限を 20 か月から 30 か月に引き上げることを目的とした再調査を進めていると発表した。

2012年4月24日、米国農務省（USDA）の検査官がカリフォルニア州中部の牛肉処理施設におけるサンプルの中から BSE の牛を発見した。米国農務省は人間の食用に畜殺されたものではないため「食品に混入する危険性はなく人間の健康にも影響を及ぼさない」とした。日本の当局は、最近発生した BSE により米国牛の輸入政策に変更はないと発言している。

米国製自動車に対する市場アクセス

自動車および自動車部品関連の貿易と投資は、米日経済関係においてこれまでも繊細な課題だった。もともとは、米国におけるガソリン価格の高騰を主な理由に、日本から輸入された小型車の需要が急増し、米国車への需要が減少した 1970 年代後半、及び 1980 年代初頭に端を発する。

米国の自動車産業からの圧力と米国議会からの日本車の輸入制限措置という形での圧力によりレーガン政権は 1981 年、日本に対し自主的な輸出規制に応じるよう働きかけた。これに対し日本企業は米国内に生産拠点を置くことによりその制限措置に応え、高級乗用車を輸出した。米国の自動車業界は、日本が様々な方法で日本国内での外国車の販売と米国製部品の日本車への使用を制限していると非難した。これらの問題は 1990 年代を通じて二国間交渉と合意事項の議題となった。

合意事項は多くの場合、政府による規制が日本国内の米国車の販売を妨げないこと、米国内で生産される日本企業の自動車に米国製の自動車部品を使う自助努力を保障することを、日本側が公約するという形をとった。また米国政府は米国車の日本への輸出促進計画を遂行すると約束した。

デトロイトに本拠地を持つ自動車メーカー、クライスラー、フォード、ゼネラル・モーターズの3社は、日本の TPP 参加可能性に応える形で、日本国内における自動車販売の公平な市場占有率の獲得を日本政府が妨げる規制を続けていると非難した。彼らは、以前から日本国内における外国車の販売シェアが全体の5%程度と低いことを引き合いに出した。一方で、2010年に米国が輸入した小型車の販売シェアは26%を占めた。米国の自動車メーカーはさらに2010年における（日本国内での）米国車の販売シェアは0.2%だと指摘している。

非難の一つとして、米国の自動車メーカーは（日本における）安全性と認可の規定、及びその規定の策定と実施の不透明性が、米国産自動車の輸入を妨げていると主張している。さらに、日本の特約販売店（ディーラー）設立に対する障壁も引き合いに出している。日本企業は米国の自動車メーカーが日本で需要の高い小型車を十分な台数生産していないと反論している。それに対し欧州の自動車メーカーはその類の自動車を数多く生産し、2010年における日本国内の販売シェアは2.9%となっている。

保険、急送便と日本郵政公社

日本は米国に次ぐ世界第2位の保険市場である。米国に拠点を置く保険会社は、特に生命保険と年金分野で日本市場に進出するのが非常に難しいと考えている。彼らは、日本政府が国家的な郵便制度である日本郵政株式会社の子会社であり、国内の保険市場で大きなシェアを持つかんぽ生命に与えている優遇措置を懸念している。日本郵政株式会社は他の事業から得た収益から保険事業に補助金を与えているのだ。またかんぽ生命には他の国内外の民間保険会社に対する規制と同じ規制が適用されていない。同様に、米国の宅配業者は、日本郵便が国有企業である親会社からの資金援助を受け、不公平な競争上の優遇を得ていると非難している。

2007年10月1日、当時の小泉純一郎首相率いる日本政府は大きな目標である日本郵政公社の民営化を遂行した。ブッシュ政権と多くの米国企業、特に保険会社はこの改革を支持した。しかし民主党による次期政権はこの改革を後戻りさせた。2012年3月12日、政府は規制緩和法案を議会に提出し4月27日に通過させた。業界誌等の解説によると、この法案は小泉政権が導入した改革を逆行させた。法案は与党民主党と2つの主要野党である自由民主党及び公明党による妥協の産物だと指摘されている。

全般的な米国の目的

日本のTPP加盟が可能になると、さまざまな米国の貿易及び外交政策の目的と関わってくる。米国は、2011年11月の野田首相によるTPP参加の可能性を追求するという声明を積極的に歓迎した。しかし米国USTRのロン・カーク氏は次のように明言している。

交渉に参加するためには、日本は貿易自由化のための TPP の高度な基準を満たさなければならない。また、非関税措置を含む農業、サービスおよび製造部門の貿易上の障壁に関連して、米国にとっての具体的な懸念事項に取り組む体制を整えなければならない。TPPにおける日本の利害は、アジア太平洋地域に対するこの政策の経済的、戦略的重要性を示している。

市場アクセス

日本のTPP加盟によって、日本における米国の貿易と投資の機会は拡大する可能性がある。米国の狙いは、日米の貿易関係において関税よりも重要な係争事項となってきた政府による特定の規制などの非関税措置を日本に自由化させることだろう。現時点で9か国が構想や交渉を進めているが、TPPでは日本が維持しているこれらの非関税措置の少なくともいくつかについて対象範囲となる見込みである。もし日本がTPP交渉に参加するならば、米国と日本はこれまで懸案となってきた市場参入に関する諸問題を扱う枠組みを設定することになるのである。

規則に基づく貿易の枠組み及び公平な紛争解決

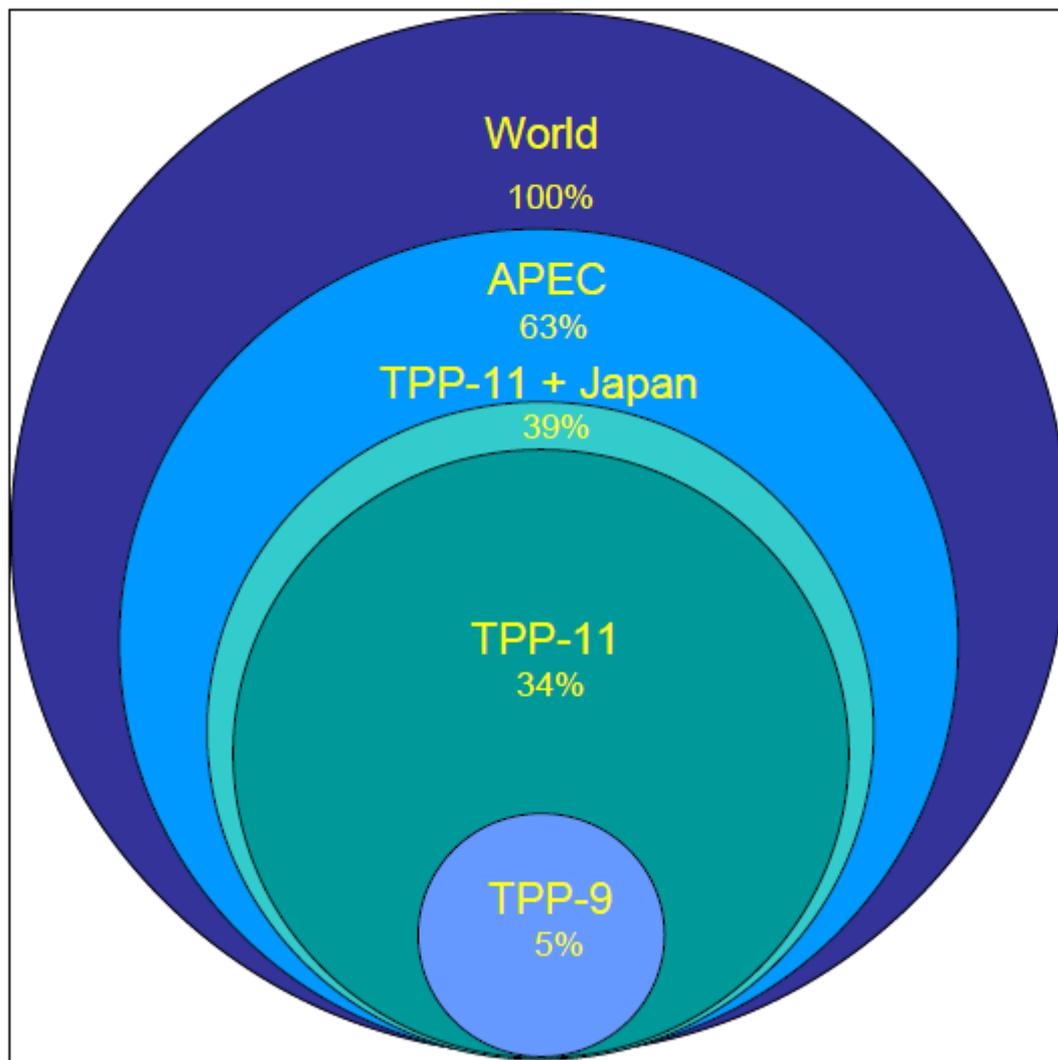
米国と日本が従来用いてきた二国間での枠組みの難点は、公式な紛争解決の機構が存在しなかったことだ。例えば、1980年代と1990年代に起きた数多くの貿易紛争は、米国の一方的な行動による脅迫を伴う高度な政治問題に発展し、両国のあらゆる関係を損なう可能性すら生じていた。この貿易紛争には、米国製の自動車及び自動車部品の日本での市場参入、日本による半導体の貿易慣行、建設業の日本市場への参入問題が含まれていた。多くの場合これらの紛争は瀬戸際の所で解決に至ったが、往々にして日本の貿易慣行の有意義な転換または米国からの当該輸出品目の大幅増加という結果は生まれなかった。TPPはWTOを超えて、相互に折り合える一連の規定を提供するかもしれないが、WTOで利用されたような、直接折衝による解決の役割を軽減する、公正で多国間の紛争解決の機構が活用されることになるだろう。

強化された TPP

米国の観点からすれば、日本の加盟によってTPPの経済的重要性は増すだろう。米国の商品貿易に占めるTPP圏（当初加盟の9か国とカナダ及びメキシコ）の額は、2011年の統計に基づけば、34%から39%に増加し、米国のTPP域内でのサービス貿易及び外国

投資活動も増加するだろう。（図1参照）日本では、TPP諸国（カナダとメキシコを含む）によって占められる世界経済でのシェアがおよそ30%から38%に増加するだろう。

第1図・多様な諸国、通商圏と米国の商品貿易



(それぞれの全体額のシェア・2011年)

分析：CRS CRS 報告書 R42344 参照。

出典：TPP諸国：貿易と経済分析の比較、ブロック R ウィリアムス、統計データの出典：U.S. ITC

日本の加盟によって、TPP内における米国の立場は多くの分野で強化されるかもしれない。米国と日本は複数の共通の目的を有している。例えば、知的財産権の強力な保護措置、外国投資の保護措置、貿易促進のための原産地規則の明確化、サービス分野の市場参入問題などである。

外交政策上の利害

貿易や投資上の利害に加えて、日本の TPP 加盟は米国の政治、外交政策上の利害にも影響を及ぼすだろう。TPP 交渉への米国の参加は、2011 年に発表された、米国の外交、軍事をアジア太平洋地域に振り向けるオバマ政権の「再調整」の一環であり、太平洋地域への「（基軸の）方向転換」と呼ばれている。これは、米国の一連の外交、軍事、経済的な対策を指し、進展するアジア太平洋地域の法規と規範への影響力を行使するために米国が着手または計画しているものである。多くの政策担当者や評論家は、中国が二国間や多国間の経済的取決めを追求しているために、アジアの将来的な経済構造の形成をめぐる競争が生み出されていると考えている。この経済構造のなかで、米国や太平洋地域のその他の国々は、中国の指導者が意図するよりも、奥の深い地域経済の規則と展望を打ち出そうとしている。東アジアで経済力第 2 位、1 人当たりの所得第 1 位の日本を取り込むことができれば、域内貿易規則の新たな展望をめぐるこの戦いに変化をもたらす可能性がある。さらに、日本と米国が同一の貿易協定に加盟すれば、両国の同盟関係再強化の手段であるという認識を確実に得られるだろう。長く続いてきた両国の関係は、中国や朝鮮半島というアジアの他の国及び世界のその他の地域に対する米国と日本のそれぞれの利害や関心事項の存在により、ここ何年にもわたって損なわれてきたのである。

日本の目的

日本の TPP 協議参加の議論の根底にあるのは、経済成長が比較的停滞気味だったこの 20 年を経て、日本の経済的、政治的影響力が中国や韓国のような中級国家と比べて低下しつつあるという感情の広がりだ。日本の人口は徐々に減少し、高齢化は急速に進んでいる。国民の生活水準を、上昇とは言わないまでも維持するために、新たな成長の原動力の開発が必要であるという感覚を多くの日本人がさらに強く持っている。日本の TPP 賛成派は、受身的なものからより積極的なものまで、さまざまな理由から、加盟交渉への参加を呼びかけている。

・日本の成長を推進し空洞化を防ぐという願望—すなわち日本企業の海外への進出—とりわけ急成長しているアジア太平洋地域で日本の輸出拡大をめざす。WTO 貿易協議「ドーハ・ラウンド」以来 10 年間続く「膠着状況」に加え、過去 10 年に二国間や多国間の FTA が急増しているなか、日本は慎重に自らの FTA を追求してきている。前述のように、日本はアジアの世界供給網を結ぶ重要な国であり、TPP は供給網のなかの事業促進を可能にするものである。逆に言えば、環太平洋の経済的統合が進めば、このような製造、輸出網における日本の立場が脅かされる可能性があるだろう。

・日本が FTA の交渉から取り残されるという予感。日本は経済連携協定（EPA）という名のもと 13 の FTA に調印してきたが、2011 年の日本—インドの EPA を除けば、経済大国との FTA はなく、また、その多くは農産物の貿易が除外されている。（第 3 表参照）対照的に、日本人の多くが現在、自国の比較対象とする韓国は、米国、ヨーロッパ連合（EU）と FTA を調印しており、2012 年には中国と交渉を開始している。日本が FTA 推進の競争に取り残されれば、日本企業は競争上で不利な立場に置かれるだろうという予感は広がる。日本は遅まきながら、EU との FTA 協議開始についての検討及び、中国、韓国との三カ国間 FTA の交渉開始に合意することによって、そのギャップをうめようとしている。実際、日本の一部ではこれら 2 つの協議、とりわけ「CJK」（中国-日本-韓国）による FTA 交渉は、TPP 加盟に代わるものとの見方をしているものもある。

第 3 表・日本の自由貿易協定

実施中	交渉中	検討中
日本-ASEAN ^a	日本-オーストラリア	日本-EU
日本-ブルネイ	ASEAN+ 3	日本—カナダ
日本-カンボジア	ASEAN+ 4	日本—中国—韓国 (2012 年に交渉開始)
日本-チリ		
日本-インド		日本—モンゴル
日本-インドネシア		日本—韓国
日本-マレーシア		T P P
日本-メキシコ		
日本-ペルー		
日本-フィリピン		
日本-シンガポール		
日本-スイス		
日本-タイ		
日本-ベトナム		

資料：日本外務省 <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>.

a. ASEANはAssociation of Southeast Asian Nations（東南アジア諸国連合）の略で、ブルネイ、ビルマ（ミャンマー）、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナムで構成されている。

TPP 加盟は日本国内の経済改革推進を促すだろうという意見。ここ数年、多くの専門家や政府担当者は、経済を刺激するための構造的改革が日本に必要であると主張してきた。日本の評論家や担当者の多くは、既得権益に依拠し、改革に抵抗する運動に打ち勝

つための1つの手段として、TPPのような包括的で高度な基準を持つFTA交渉に参加することを考えている。FTAが改革志向のグループや個人に対する政治的な支援になるだろうというのだ。同時に、TPPの交渉に参加することによって、日本は構造的改革を引き合いに交渉相手国の譲歩を引き出して、恩恵を受けられる可能性があるのである。

TPPへの加盟がアジアにおける日本の戦略的立場の強化になるという期待。TPP加盟は、アジア地域内部及びその周辺の中級国家と日本政府との関係を強化することにより、日米同盟を緊密化しようという日本の近年の動向を補完することになるだろう。この背景には、中国の台頭が日本の影響力を弱め、やがて日本の安全保障と経済的利害を危うくするかもしれないという懸念がある。

TPP協定に日本が参加するか否かの交渉に関するこの準備段階において、日本政府が米国から譲歩を引き出すために何らかの要求を行ってきたという様子はいかたがえなく、日本が政治的に交渉に参加しやすくなるよう、米国が提案できると思われる事項はいくつかあるのだ。なかでも最も重要なのは、例えばコメなど、最終段階で認められる例外規定がいくつかあるかもしれないということへの理解だろう。もちろん、そのような約束は、全品目が「交渉対象」となるはずだというTPPの運用上の前提には反するだろうが、結局、最終的な合意においては少なくともいくつかの「神聖な牛（聖域）」について継続交渉が容認されるだろう、と各方面では考えられているのである。

日本の政治と TPP

日本がTPPの交渉に加わるべきか否かの問題は日本でもたびたび新聞の1面を飾り、2009年から2010年にかけてその可能性に関する深刻な議論が始まって以来、大きな政治的論争を呼んでいる。与党民主党（DPJ）も最大野党自民党（LDP）もともに、TPP問題では意見を二分している。日本の首相がたびたび交代したことで（日本では6年間に6人の首相が政権についている）、両政党の親TPP陣営を統合する指導力を発揮することに失敗した。こうした政治の様々な弱点が、元来制度的に首相の権力が制約されていることと重なり、利害を持つ団体が効果的に政府の行動に反対することが可能になっている。結果的に、日本の指導者は交渉に参加するつもりであると断言することはなく、TPP加盟によって引き起こされる変化に対する反対派の主張を一蹴するだけの政治的影響力示すこともなかった。

野田首相は日本のTPP交渉への参加を望んでいるとほとんどの観測者は考えている。しかし、2011年9月の任期当初より、野田政権の寿命は常に疑問視され、野田がTPP問題で攻勢に出ることは難しかった。さらに野田は、消費税法案の国会通過、経済再建と改革の推進、2011年3月11日の震災復興、日本のエネルギー供給の展望への取り組みなどを優先課題にあげてきたのだ。

2012年のほとんどを通して、野田の戦略は日本がTPPの話し合いに参加するために

必要な支持を結集しようとするよりも、こうした優先課題のすべてとは言わないが、ほとんどもを解決しようとするものだったように見える。TPP を強引に推し進めれば、野田の所属する民主党からの離党を招き、首相を選任する国会の衆議院における過半数が奪われる可能性がある。2012 年中の TPP 参加への見通しは、2012 年 8 月にさらに後退した。自民党とその協力政党が、野田の提唱する消費税引き上げの国会通過を支持する見返りとして、「近いうちに」総選挙をすると約束させたのだ。ほとんどの専門家は、2013 年の初めまでに選挙が行われると考えている。大方の予想は、野田率いる民主党の結果が振るわず、首相の地位を手放すのではないかと、いうものだ。一方自民党は、一定の例外規定が認められないかぎり、TPP 協定への加盟には公式に反対するとしている。

日本において非常に強い影響力のある農業組織は、大変有名な全国農業協同組合 (JA) だ。TPP への参加をもっとも声高に反対しており、日本が過去 40 年から 50 年の間に推し進めてきたほとんどの貿易自由化協定においても同様だった。日本の農業部門は、日本の農村地域が国会に過剰な議員を送り込んでいるという事実をうまく利用してきた。結果として、農業の圧力団体は与党民主党にも、自民党にも強い影響力を有し、農業分野に恩恵をもたらす一連の政策を支持してきたのだ。例えば、多くの農産物は高い関税障壁により保護されたままである (表 4 参照)。さらに、その他のさまざまな政策により日本の農業は小規模経営にとどまり、農業従事者ますます高齢化して、兼業の農家が増え、ほかのほとんどの国々と比較しても概して非生産的な状態である。日本政府は、毎年約 1 兆円 (約 120 億ドル) を農家に直接所得として提供している。TPP 加盟への反対を部分的に和らげるための取り組みとして、野田政権は 2011 年秋に農業改革プランを明らかにしたが、日本の農業政策専門家であるオーリーリア・ジョージ・マルガンによれば、わずかな一時的対策に過ぎないものだった。

表 4. 農産物における日米関税率の比較
(最恵国待遇による従価方式の平均)

種類	日本	米国
畜産物	18.9	2.3
乳製品	93.3	20.3
果物&野菜	10.6	4.9
コーヒー&紅茶	15.3	3.2
穀物&調整品	42.0	3.5
脂肪種子、脂肪&油脂	9.0	4.6
砂糖と菓子類	27.2	10.3
飲料&タバコ	14.6	15.6

資料：WTO 関税率一覧

JA は TPP 加盟に反対する積極的な行動を盛り上げるために、ほかにも様々な有力団体と連携している。なかでももっとも影響力のある団体は日本医師会だろう。日本医師会は、医薬品や医療機器に今より高額な料金を支払わされることになるという理由から、TPP が日本の医療の皆保険制度を壊滅させるとは言わないまでも、腐食させるだろうと主張する。多くの専門家によれば、日本の古くからの農業利益団体、医療圧力団体やその他の TPP に反対する団体は日本国内における TPP の議論を支配することに成功しているという。反対派は「TPP を慎重に考える会」に所属する約 100 人の民主党国会議員のグループを含む、多くの議員の支持も獲得している。多くの TPP 反対派のあいだでは、米国が野田政権に対し交渉参加を考慮するよう強要していると議論されている。

米国の利害関係者の見解

2011 年 12 月 7 日、連邦官報の通知のなかに、日本の TPP 加盟について、米国通商代表部（USTR）が民間部門の利害関係者に見解を求めたとある。USTR は、100 を超える回答を受け取った。回答の約 40% は農業関連企業からのものであり、ついで 25% は製造業、15% はサービス業、残りは様々な非政府機関（NGOs）と業界団体からのものだった。日本の会社や、企業を代表する団体から寄せられた回答もあった。

数は多くないものの、日本の参加に明白に反対を述べる回答があった。もっとも有名な団体の 1 つは、米国自動車政策会議（AAPC）である。AAPC はデトロイトに本拠を置く自動車メーカー 3 社——クライスラー、フォード、ゼネラル・モーターズを代表している。その意見のなかで、AAPC は次のように述べた。

AAPC は、今回の TPP 協議への日本の参加に反対する...自動車分野における日本の貿易障壁は、簡単に、あるいは早急に対処されるものではなく、不必要に交渉を遅らせるだろう。今日までのところ、日本には、数十年間行われてきた閉鎖的な自動車市場維持の慣行を変えようという意志はみられない。構造的な貿易不均衡や、改革への意欲が欠如していることを考慮すれば、米国の対日自由貿易協定は、日本の閉鎖的な自動車市場によって作り上げられた一方的な貿易関係をただ固定化するものであり、協定の妨げにならないまでも、急速に成長する重要な汎太平洋地域におけるほかの友好的貿易相手との、質の高い TPP 貿易協定を著しく遅らせることになるだろう。

米国労働総同盟産業別労働組合会議（AFL-CIO）もまた、日本の TPP 参加に反対しており、次のように述べた。

まだ妥結していない環太平洋 FTA には数多くの未知の事項があることを考えると、意味のある技術的な助言をすることも、FTA への日本の参加によって予想される労働者家族への影響について、十分根拠のある意見を明確に述べることも難しい。

つまり、環太平洋 FTA が米国の労働者に真の利益をもたらし、国内生産を増大させる協定になるよう、米国の交渉担当者がうまく交渉する技量を発揮する前に、日本をはじ

めほかの国に環太平洋FTAを拡大することについて、AFL-CIOは深く懸念している。

(日本の)市場は、外国製品に対して閉ざされていることで有名だが、これは高い関税障壁の結果ではない...日本への意味のある実質的な市場アクセスを獲得するために、米国通商代表部(USTR)は、斬新で革命的な考え方を採用しなければならないだろう...もし、USTRが「既成概念の枠組みにとらわれずに考え」、自由貿易に従属したその方法を自ら放棄しないのならば、環太平洋FTAへの日本の参加が米国の労働者家庭にもたらす恩恵を見極めることは困難である。

回答のなかには、TPPへの日本の加盟に対し、強い支持を表明したものもあった。例えばキャタピラー株式会社は、TPPが日本の残された非関税障壁に対処する絶好の手段になるだろうと述べている。米国商工会議所や米日経済協議会も、別々の意見として、TPP協議への日本の参加支持を表明している。しかしながら両団体とも、日本は、規制の障壁、日本郵政の保険、急送便などの優遇措置、政府調達などを含め、加盟各国との関係を難しくしてきた課題に取り組まなければならないだろうと主張している。

米国議会の議員のなかで、この論争に加わっているものもいる。例えば2011年11月8日、通商代表部のロン・カーク、下院歳入委員会や上院財政委員会の委員長や幹部委員宛てに超党派の書簡が提出され、日本の参加は「国際貿易への日本の姿勢に急務の改革を起こす機会になるだろう」と述べられていた。日本は長い間、アジアにおける米国の同盟国であり友人である一方で、とこの書簡は続いている。

...貿易協定に関する要求を評価するにあたって、もっとも考慮すべきは、日本が米国の自由貿易協定に内在する高度な基準に適合する意志と能力を有しているかどうか、そして、日本の加盟により米国の企業、労働者、農業従事者の利益となるように、この歴史的に閉鎖的な市場を本当に開放するかどうかであるに違いない。

こうした意見や利害関係者からの意見は、米国内の議論もTPPに関する日本との交渉も、困難かつ複雑になることを暗示している。ときに大論争を巻き起こす二国間の経済関係の遺物は、TPP交渉にも引き継がれているのである。

見通し、予測される結果、結論

オーストラリアやニュージーランドとの交渉と同様に、日米間の交渉は、正式に表明された期限や時間的枠組みのないまま継続している。オバマ政権は、この件に関し必要なだけ時間を取りたいが、現在のTPP参加国との交渉のペースを妨げさせることはないだろうと、述べている。2012年6月、カナダとメキシコがTPP参加を承認されたことにより、参加に興味を表明した3カ国のなかで唯一残された有力な国として、少なくとも政治的には日本に注目が集まるかもしれない。

もし、日本が TPP に加盟するならば、米日経済関係の形態や力関係に、大きな変化をもたらすことになるかもしれない。長年にわたり、両国の貿易政策担当者、産業界を代表するものたち、日米両国の地域専門家は、米日 FTA 構想を提案してきた。しかし TPP の話し合いが本格化するまでは、その考えが軌道にのることはなかった。障害たる日本の農業政策、自動車貿易問題、政府規制や慣行があまりに根深く、乗り越えられなかったためである。日本と米国が TPP で成功できるとしたら、同様の障害を乗り越える必要があるだろう。

日本の TPP 交渉参加見通しは現時点で不透明なままであり、多くの要因にかかっている。おそらく最も重要な要因は、交渉参加について日本の政治指導者たちが政治的合意に達することができるかどうか、そして TPP 参加条件について参加国と合意に達することができるかどうかである。TPP 加盟を推進するか否かを日本が決定する時期は、国内政治によって遅れそうだ。最近、自民党と公明党は消費税賛成の見返りとして、野田首相に衆議院を「近いうちに」解散することを約束させた。この結果、衆議院選挙が行われるだろうし、政権が交代する可能性もある。したがって、TPP についての決定が、早くてもこの 12 月以前に下される可能性はないし、さらに遅れる可能性が高い。日本の専門家のエド・リンカーンは、その決定がさらに先延ばしされる可能性も示唆している。

この問題の結果は、米日の二国間貿易関係、同盟関係全般、そして TPP にとって意義深いものになるだろう。TPP 問題は、米国と日本に機会と課題を提供する。成功すれば両国は長年の難題に取り組まざるを得ず、両国関係はさらに高い水準へと引き上げられ、安定はしているものの停滞気味の経済関係を再び活性化させられる可能性がある。逆にそれができなければ、根底に潜む問題があまりにも根深く乗り越えられないことを示し、関係を後退させかねない。それは、米国と日本のどちらか、または両国が、より開かれた通商関係にむけて国内の反対派に対処することができなかったことを意味するものである。

日米同盟全般に対する意味合いは、もう少し不明確である。TPP がその同盟を強化し、交渉の失敗が関係の後退と考えられる一方、同盟関係は北朝鮮の核計画や中国の経済的、軍事的増大など、貿易問題を凌駕する共通の国家的安全保障の上に構築されている。

さらに、日本の TPP 加盟の可能性は、より広域のアジア・太平洋地域における貿易体制づくりの重要な一歩であるとおおむね考えられている。他方、日本の不参加は、現実的な地域貿易体制としての TPP の信頼を損なうだろうし、アジア・太平洋の経済統合にとって後退となるとみられているのである。

執筆者連絡先

ウィリアム H クーパー William H. Cooper

国際貿易及び金融専門家 Specialist in International Trade and Finance

wcooper@crs.loc.gov,7-7749

マーク E マニーン Mark E. Manyin

アジア問題専門家 Specialist in Asian Affairs

mmanyin@crs.loc.gov,7-7653