

TPP 日本は 7 月下旬から TPP 交渉参加へ、当面の展望と注目点

4 月 24 日、米国政府は議会に日本の TPP（環太平洋経済連携協定）交渉参加を通知、それから 90 日後の 7 月下旬から日本が TPP 交渉に参加できるようになり、現在の TPP 交渉参加 11 カ国が 7 月後半に開催を検討している全体交渉会合に日本が合流できる見通しになった。一方で、その前の 4 月 12 日に日米両政府が合意した事前協議では、交渉参加を優先する日本が相当の譲歩を余儀なくされた。今回は、主に米国の政府と識者の見解を参考にして、4 月 12 日の日米事前協議の合意以降の動きを整理し、今後の日本の TPP 交渉参加までの展開や日本の合流後の TPP 交渉の行方と注目点などを考えてみた。

1. 日本は 7 月下旬から TPP 交渉参加へ

(1) TPP 交渉参加 11 カ国が 4 月 20 日に日本の交渉参加を承認

3 月 15 日に安倍首相が日本の TPP 交渉参加を表明、日本政府は交渉参加 11 カ国全ての支持を得るために、各国との事前協議を開始した。2 月の日米首脳会談においてオバマ大統領が日本の TPP 交渉参加を歓迎する意向を示したこともあり、日本国内では当初、3 月中に全参加 11 カ国から承認が得られるとの楽観的な見方も一部にあった。

しかし現実には、米国、ニュージーランド、オーストラリア、ペルー、カナダが 4 月上旬を過ぎても態度を保留し、日本政府の目指す 7 月の TPP 全体交渉会合からの合流が日程的に綱渡りになってきた。その後、4 月 12 日に日米両政府の事前協議が合意、19 日には APEC 貿易相会合と TPP 関係閣僚会合が開催される直前のインドネシア・スラバヤでニュージーランド、オーストラリアとペルーから支持を得た。最後のカナダも同日夕に開かれた閣僚級会合初日には間に合わなかったが、20 日になって支持を表明。同日の閣僚級会合は[全会一致で日本の交渉参加を承認した](#)¹。

(2) 米国政府が 4 月 24 日に議会へ日本の TPP 交渉参加を通知

ただ、閣僚級会合での承認だけでは日本は交渉に参加できない。参加 11 カ国の国内手続が完了した時点で日本が正式に交渉参加国になり、その後の交渉に参加できるようになる。これから日本の交渉参加までは米国の対応が最も重要である。同国が TPP 交渉を主導している上に、11 カ国の中で国内手続の完了が最後になると推測されるからである。

その米国では政府から議会へ日本の交渉参加を通知、議会での 90 日間の審議期間を経て手続が完了する。日本の TPP 交渉参加の時期は、米国政府がいつ議会に日本の交渉参加を通知するかにかかっていたのであり、日本政府も茂木経産相がマランティス USTR（米国通商代表部）代表代行²に議会への早期通知を要請するなど、米国政府への働きかけを強めていた。

そして 4 月 24 日、USTR は日本の TPP 交渉参加を認める方針を米議会に[通知](#)³した。これから議会の審議期間である 90 日を経た 7 月 23 日以降は、他の 10 カ国の国内手続も完了している見込み

¹ <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/joint-statement-tpp-ministers>
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/130420j_statement_j.pdf（仮訳）

² USTR は 3 月 14 日にカーク前代表が辞任し、現在の代表は空席。翌 14 日にマランティス前次席代表が代表代行に就任して米国の TPP 交渉の責任者を務めている。オバマ大統領は、近く次期 USTR 代表にフロマン大統領副補佐官（国際経済担当）を指名するとの観測がある。

³ Obama Administration Notifies Congress of Intent to Include Japan in Trans-Pacific Partnership Negotiations, 04/24/2013
<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/congressional-notification-japan-tpp>
http://www.ustr.gov/sites/default/files/04242013%20Boehner%20Japan%20TPP%20notification_final%2004-24-2013.pdf
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/sanka_2013_0425_j.pdf

であるため、日本の TPP 交渉参加が可能になる。それからの日本は、TPP 交渉の正規メンバーとなって、現在交渉中の協定案が開示され、TPP 全体交渉会合へ参加することになる。

(3) 7 月の TPP 全体交渉会合からの日本合流へ、国内調整を急いだ米国政府

7 月の第 18 回 TPP 全体交渉会合への日本の合流は、正確にはまだ確定していない。まず同会合の日程が決まっていない。マレーシアで 7 月 25 日前後からという観測もあるが、同会合は参加 11 カ国による開催の検討の段階であり、時期は 7 月後半が有力視されているまでである。USTR によれば、同会合の正式な日程は 5 月 15～24 日にペルー・リマで行われる第 17 回全体交渉会合 (17th Round of TPP Negotiations Set for Lima, Peru) の最後のプレス会議で発表されるという。

もっとも日米の事前協議の合意以降の米国政府の対応をみると、7 月会合の日程が確定していない現時点でも、同会合からの日本の合流は確実といえる。2012 年から TPP 交渉に参加したメキシコとカナダの場合、当時の TPP 交渉参加 9 カ国が全会一致で両国の TPP 交渉参加を承認してから米国政府が議会に両国の TPP 交渉参加を通知するまでには 3 週間⁴を要したが、日本の場合は 4 日である。これは、米国政府が 7 月会合からの日本の合流から逆算して、必要な国内の調整を急いだ表れと読み取れる。日程的にも 7 月会合が同月後半から始まり、最近の全体交渉会合と同じく 10 日間前後行われるのであれば、日本は少なくとも途中からの合流は可能である。

2. 顕在化する日本の遅い TPP 交渉参加のコスト

(1) 遅い交渉参加の決断、TPP にも日本が必要であることをアピールできず

日本の 7 月下旬からの TPP 交渉への参加は確実にになったが、そのために日本が払うコストは大きい。日本政府は、交渉参加 11 カ国それぞれに日本の TPP 交渉参加への支持を求める立場であり、その上に 7 月の TPP 全体交渉会合からの合流に間に合わせるという交渉期限を自ら設けていたなど、交渉において一方的に譲歩をせざるを得ない弱い立場にならざるを得なかった。

交渉参加 11 カ国と日本の関係は、本来、日本が TPP 交渉参加の支持を求めるだけの一方的な弱い立場になる関係ではない。アジア太平洋地域における高い水準の協定を目指す TPP への参加に慎重な国が同地域内に少なくないなか、交渉参加 11 カ国にとって日本の TPP 参加は必要である。現に前述の閣僚級会合も [共同声明](#)において、日本の交渉参加を歓迎し、日本の交渉参加により TPP 交渉参加国を合わせれば世界の GDP の約 4 割、世界の全貿易額の 3 分の 1 を占めるという TPP の規模拡大と経済的意義の高まりを強調している。同声明は、アジア太平洋自由貿易圏の実現へ向けた道筋として TPP を含めた複数の選択肢があるなかで、日本が TPP 交渉に参加することにより TPP が道筋としてより有望になることも訴えていることからみても、日本の TPP 交渉参加が交渉参加 11 カ国にとっても必要だったことは明らかである。

しかし、ここまでの日本政府は、TPP に日本の参加が欠かせないことを交渉相手国に自覚させて交渉を有利に運ぶことまではできていない。TPP を主導する米国との事前協議でも、日本政府は相当の譲歩をせざるを得なかったし（詳細は後述）、その譲歩をみたオーストラリアとカナダからも同様の譲歩を求められた。7 月会合からの合流という期限設定が、交渉における相手国の優位性を高めたことは否めない。

もちろん、7 月会合からの合流という期限がなければよかったという問題ではない。交渉参加 11 カ国は年内の TPP 交渉完了を目指し、合意事項に新たな交渉参加国が修正を求めることを認めないという進め方を選んでいく。日本政府としては、TPP 交渉の完了が視野に入り始めたなかでの TPP 参加を選択した以上、自らの主張を TPP 交渉に最大限に反映させるためには、最短の交渉参加のタ

⁴ TPP 交渉参加 9 カ国によるメキシコとカナダの交渉参加の全会一致での承認は、それぞれ 2012 年 6 月 18 日、19 日。USTR がメキシコとカナダの TPP 交渉参加を通知したのは、それぞれ 2012 年 7 月 9 日、10 日である。

イミグとなる 7 月会合からの合流を目指すしかなかった。日本政府は TPP 交渉に参加しないかぎり、具体的な交渉内容も分からないまま完了に向かう TPP を見守るだけになる。

TPP 交渉参加国は、これまで予想以上に交渉に時間を要したが、それでも年内の交渉完了が視野に入るまでに交渉をまとめ上げてきた。これに対して日本は、2010 年秋の時点で菅首相（当時）が交渉参加の検討を表明したが、その後は国内の議論をまとめることができず、最近の安倍首相の決断まで 2 年半近くを空費した。この間の TPP 交渉参加国と日本の時間の使い方と実績の差が、交渉に臨む日本の立場を弱体化させてしまったということなのだろう。

(2) 自動車と非関税措置で日本が相当の譲歩を余儀なくされた日米事前協議

ここで、日本の TPP 交渉参加に向けた日米両国政府の事前協議の結果を整理しておこう。両政府が最終合意に達したことを発表したのは 4 月 12 日である。日本は米国の自動車分野の関税撤廃の猶予期間を TPP 交渉で認められる最長とすることを容認、自動車貿易と保険など 9 分野の非関税措置（Non-Tariff Measures）で TPP 交渉と並行して日米が協議を続けることにした。事前協議において米国は自動車、保険、牛肉の 3 分野を中心に日本に譲歩を求めてきたが、最終合意では並行協議の対象分野が拡大した。同合意には農産物関税の維持を目指す日本政府に対する米国政府の理解も示されたが、総合的にみれば日本政府が相当譲歩したといえる。

図表 1 日米事前協議の主な合意内容

自動車	日本からの輸入車に係る米国の関税の撤廃に TPP 交渉で最長の猶予期間を設定。米韓自由貿易協定の自動車関税の撤廃の期間（10 年以内）を事実上上回ることを明記。 輸入自動車特別取扱制度（Preferential Handling Procedure）で日本が簡素化された手続きで輸入できる外国車の上限台数を 2,000 台から 5,000 台に拡充。 （日本政府の自主的対応、最終合意には盛り込まれていない。）
自動車貿易 並行協議	日米は TPP 交渉の枠内で、自動車の安全基準、販売に関する優遇措置、米国の日本車輸入急増時の特別セーフガードなどを協議。日本の TPP 交渉参加時に協議開始、TPP 交渉と同時決着とする。交渉結果は TPP 協定の付属文書に組み入れられ、TPP 協定の紛争解決手続の対象となる。
その他 非関税措置 並行協議	日米は TPP 交渉と並行して、保険、透明性／貿易円滑化、投資、知的財産権、規格・基準、政府調達、競争政策、急送便、衛生植物検疫措置の 9 分野の非関税措置（NTMs）を協議。日本の TPP 交渉参加時に協議開始、TPP 発効時に合意内容を実施。TPP 付属文書等には含めない。
保険	かんぽ生命保険（日本政府全額出資）に政府出資が残る間は新商品取り扱いを凍結。

（資料）USTR⁵、外務省⁶、各種報道。

自動車に関する合意内容は、90 年代から続く米国自動車産業の日本に対する要求の繰り返しに近く、米国側にとっての懸案の在庫一掃という印象も受ける。米国政府が日本政府に強く譲歩を求められる貴重な交渉の機会を最大限に活用したことは確かである。自国市場、特にトラック市場の競争環境を守りたい米自動車産業にとっては、輸入トラックへの高関税をできるだけ長く維持することが最優先課題であり、事前協議で事実上 10 年超の猶予が認められたことは大きな成果であろう。一方で、米国車の日本市場への参入機会を拡大させるための措置が講じられ、並行協議の対象となったことについては、米国政府による米議会への配慮という見方が多い。米自動車産業は縮小気味の日本市場の開拓に積極的でないが、同産業の拠点であるミシガン州選出の議員らに米国政府が日本の TPP 交渉参加を説明するために、日本政府に譲歩を求めたという報道も多い。またこれだけの優遇策を用意されても、日本向けの競争力のある小型車を欠き、開発にも消極的な米自動車産業が

⁵ <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/amb-marantis-japan-tp>

⁶ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tp/pdfs/kyogi_2013_04_01.pdf
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tp/pdfs/kyogi_2013_04_03.pdf
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tp/pdfs/kyogi_2013_04_05.pdf

日本市場でシェアを拡大させることは困難との見方も多い。

(3) 今後の米議会の審議にも一定の注意が必要、追加要求に至る可能性は低い

日本にとっての懸念は、米国の日本に対する譲歩の要求が上記の事前協議の合意で終わりとは言いきれないことである。米国の通商政策は、政府以上に議会に大きな権限がある。米国政府から日本の TPP 交渉参加の通知を受けた米議会の審議はこれから始まる。

その議会では、審議が始まる前から一部の議員が日米の事前協議の最終合意に不満を示している。ミシガン州選出のキャンブ下院議員、レビン下院議員、ステイブナウ上院議員は、日本からの強いコミットメントがないかぎり、TPP 交渉参加に反対するとまで語っている。キャンブ下院議員は下院において通商協定の審議を担当する下院歳入委員会の委員長、レビン下院議員は同委員会の筆頭委員であるため、今後の日本の TPP 交渉参加を巡る同委員会の審議が日本に追加的な譲歩を求める方向に進むリスクもある。

一方で最終合意を評価する議員もいる。上院で通商協定の審議を担当する上院財政委員会のボークス委員長は、日米事前協議の最終合意に歓迎の意向を示している。日系自動車メーカーの工場があるテネシー州のコーカー上院議員や、最近の日本の米国からの牛肉輸入に対する規制の緩和を評価するネブラスカ州のヨハンズ上院議員など、日本の TPP 交渉参加を歓迎する議員も多い。また、議会に対する最強のロビー団体の一つである全米商工会議所も、ドナヒュー会頭が日本の参加を支持する声明を発表している。従来から自由貿易協定の推進派といえる共和党と全米商工会議所など実業界（自動車を除く）は、全般的に日本の交渉参加を歓迎している模様である。

総合的にみれば、今後の米議会の審議は日本に対する不満が目立つ場面はあるだろうが、日米政府間の事前協議の最終合意では不十分として米国政府に協議のやり直しを求めることまではないと思われる。米議会の 90 日間の審議期間は設定されたが、日本の TPP 交渉参加に米議会の決議は必要ない。日本の TPP 交渉参加に反対する議員もいるが、積極的に支持する議員もいる。米国の通商専門家の間では、米議会では TPP を含む自由貿易政策は一般的に超党派の支持を受ける傾向があるとして、審議が日本への追加要求に向かう可能性は低いとの見方が多い。

リスク・シナリオといえる展開は、急速に円安が進んで日本からの自動車輸入が急増する見通しが強まるような場合であろう。この場合、上記のミシガン州選出の議員の発言を支持する議員が増え、議会が米国政府に日本政府への追加要求を強く求める方向に動く可能性は否めない。実際にはそうした展開となる可能性は低い、議会の審議期間中には USTR による日本の TPA 交渉参加に対する公聴会など日本の TPP 交渉参加への反対・慎重派が大きな声を上げる機会があることには注意しておく必要がある。

なお米国の有力な農業団体は、日本の TPP 交渉参加を歓迎する立場である。ただ、同団体が最終合意に示された「農産物が日本にとってセンシティブであること」を受け入れているわけではない。むしろ日本が参加する TPP 交渉において、日本に農産物の関税削減・撤廃を求めていく戦略である。TPP 交渉になればオーストラリアやニュージーランドの農業輸出国も攻勢を強めることは確実であるから、日本の農産物の関税は米議会の審議ではなく日本が参加してからの TPP 交渉で議論になる可能性の方が高いと思われる。

3. 日本の TPP 交渉参加以降の展望と注目点

(1) 脆い TPP 交渉の基盤、日本参加により交渉完了が 14 年以降にずれ込む恐れも

日本からみれば意外に聞こえるかもしれないが、米国の通商専門家の間では、日本の TPP 交渉参加が 2013 年内の TPP 交渉の完了という米国を中心に TPP の交渉参加 11 カ国の当初の目標の実現を難しくするとの見方が多い。日本が TPP 交渉に参加すれば、これまでの米国が交渉参加国の中で突

出した経済規模に反映される立場で進められた TPP 交渉と異なり、交渉参加国の中で経済規模が首位と 2 位である米国と日本の間の議論を中心に交渉が展開されるようになるという見方も多い。そして、日本が TPP 交渉の中で農産物など関税撤廃の例外扱いを求めることや、TPP 交渉の中でこれまで参加していなかった日本への他の交渉参加国による説明等が必要になる場面が増えることから、交渉全体のペースが鈍る可能性が高いという見方もある。

交渉完了が 2014 年にずれ込めば、日本にとっては有利に見えなくもない。それだけ TPP 交渉に参加する時間が長くなり、自らの主張を TPP 交渉に反映できる可能性が高くなるように思えるからである。だが TPP 交渉が 2013 年中に完了しなければ、米国の中間選挙がある 2014 年の交渉完了も難しくなるとの視点を持てば、日本にとって交渉長期化がよいことなのかの評価も変わるだろう。さらに米国の識者の間では、TPP 交渉が 2014 年まで長引けば、同交渉が中間選挙の論点の一つに組み込まれることを懸念する声もある。今は目立たないものの過去の FTA 交渉では論点になった繊維や靴などの産業による保護の要求、TPP 参加国に厳しい労働基準を求める動きなどが、TPP 交渉の議論の対象に加わってコンセンサスの形成が一段と難しくなる恐れもあるという。また、TPP 交渉が 2014 年前半のうちに完了するとしても、活発になる中間選挙に向けた選挙戦が党派対立を煽り、議会の TPP 批准が難しくなるリスクが生じるとの指摘もある。

日本の TPP 交渉参加が TPP 交渉の完了を 2014 年以降にずれ込ませ、日本の求める TPP の成立を遅らせるリスクが浮上するとは皮肉なことではある。だが、それだけ現在の TPP 交渉が脆い基盤の上にあることの表れでもある。新たに TPP 交渉に参加する日本には、国益を守るための主張をするだけでなく、TPP 交渉の早期完了に貢献する配慮と行動も求められることを、こうした識者の懸念は示しているのであると考えられるべきだろう。

(2) 当面は 5 月会合と米議会での TPA 法案成立の可否と時期に注目

最後に当面の TPP 交渉における日本が注目すべきポイントを二つ指摘しておきたい。一つは、前述の 5 月 15 日～24 日にペルー・リマで行われる第 17 回 TPP 全体交渉会合の展開である。日本が参加できない同会合で交渉に進展があれば、日本が自らの主張を TPP 交渉に反映できる余地は当然少なくなる。そうでなくても同会合が 7 月会合の前にあることから、同会合で形成される議論の流れが 7 月会合に受け継がれる可能性は十分にある。

もう一つのポイントは米議会における TPA（大統領貿易促進権限）法案の成立の可否とタイミングである。米国にとっての TPP 交渉には、現在、日本の交渉参加以前にオバマ大統領に TPP 交渉妥結に関する強い権限を付与する TPA 法案が未だに成立していないという問題もある。TPA は、政府間で合意した通商協定案について、大統領が議会に対して一定の期間内に一括・無修正での審議・採決を要求できる権限を与える。TPA が認められれば、交渉が完了した TPP を修正する機会が議会に与えられないため、10 月の TPP 大筋合意を目指すオバマ大統領にとって必要なはずだが、オバマ政権側からの動きはまだない。逆に議会でオバマ大統領に TPP 交渉の加速を促すために、超党派で TPA 法案を提案しようという動きが生じている。日本としても、米国議会で TPA 法案が速やかに成立してオバマ大統領が 10 月の TPP 大筋合意や年内交渉完了を実現するための交渉力を得られるのかどうかを見極めて、7 月から参加する交渉に臨んでいく必要があるだろう。

以上／上原・今村

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、特定の取引の勧誘を目的としたものではありません。当資料の提供する情報の利用に関しては、すべて利用者の責任においてご判断ください。当資料に掲載されている情報は、現時点の丸紅米国会社ワシントン事務所長の見解に基づき作成されたものです。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、当事務所は情報の正確性あるいは完全性を保証するものではありません。当資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は、出所をご明記ください。