

TPP協定「大筋合意」の現局面をどうみるか

小池恒男

1. 足かけ10年に及ぶ交渉経過

TPP（環太平洋パートナーシップ）協定の原型となった2006年の「P4」の立ち上げから足かけ10年、TPPを大きく変質させることになった2010年のアメリカの参加（4カ国から8カ国に）から6年、そして日本が2013年7月の第18回交渉会合に合流してから2年5カ月を経て、今、10月5日に12カ国は閣僚会合の後に共同記者会見して「大筋合意」に達したと発表、12カ国・31分野で協定、6日には安倍首相記者会見で「国民との約束はしっかり守ることができた」と発言し、協定本文、所属書、ネガティブリスト、付属書簡、二国間交換文書、等々が全く明らかにされていない現時点でなぜそんなことが言えるのかと多くの国民が首を傾げた。

「大筋合意」ということは「積み残し」、「抜け落ち」の部分が残されているということであり、つまりは細部の合意が残されているということで、「大筋合意」は当たり前のことながら「最終合意」ではない。農産品にも細かい数字が書き込まれているが、その他については「留保」または書いていないことが多数に及んでいる。12カ国が共通の文書にサインしたわけではなく、成文化されているわけでもない。日本政府の「TPP協定の概要」なるものが発表されたが^{注1}、これは正式な「テキスト」ではなく、12カ国が合意したものでない。

その後、2010年10月10日にはオバマ米大統領が、「大筋合意」と伝えられたTPPアトランタ会合を受けて、恒例の週末演説で「この協定がなければ、価値観を共有しない中国のような競争相手が世界経済ルールをつくってしまう」と訴えた。11月以降、最終合意の全面公開が義務付けられているので、今後正式の「テキスト」が公表され、アングラ情報を含めて情報量が増える。これまでも増して学習を深め、国民の理解を広め、深めていく必要がある。

その後、予告どおりに、11月5日にTPP暫定協定文が発表された。オバマ大統領はただちに協定の合意内容を議会に通知し、承認手続きを開始した。早ければ90日後の2016年2月に大統領が正式に署名し、来春にも米議会で批准に向けた法案審議に入る。しかし、大統領選の影響で議会承認が大幅にずれ込む可能性もある。2016年11月の選挙終了までTPPの議会承認が行われないという見方が専門家の間で出始めている。各国で関連法の整

備にも一定の時間がかかる見通しである。日本については、2016年7月の参院選への影響を避けるために、国会承認はその後になるとの予測もある。

そして、11月25日、T P P 総合対策本部が「総合的なT P P 関連政策大綱」が決定され、公表された。

2. 今でも問い続けなければならない国会決議

わが国のT P P 交渉参加は、以下に示す経過からも明らかなように、“急ぎに急いでの交渉参加”ということであった。

- 2010年10月1日 菅首相、衆参両院本会議の所信表明演説でT P P 交渉への参加を表明
- 2011年11月11日 野田首相、T P P 交渉参加の方針表明
- 2012年12月 政権交代
- 2013年2月22日 安倍首相訪米、日米共同声明
- 3月15日 安倍首相、T P P 交渉参加表明
- 4月12日 日米事前協議が決着
- 18日 参院農林水産委員会、「T P P 交渉参加に関する決議」
- 19日 衆院農林水産委員会も同様の決議（与野党が連携して国会で決議した意味は重たい）
- 7月23日 日本、マレーシアで開催の第18回交渉会合に合流（開催日程は15日～25日）。交渉会議室に入ってまず参加11カ国とこれまでの交渉経過を外部に漏らさないとの守秘義務契約に署名（サインは鶴岡公二主席交渉官）

2013年4月の衆参両院の農林水産委員会における国会決議は、4月の日米事前協議の決着を受けて、まさに7月の交渉会合への合流に備えての必要条件として位置づくものであり、立憲主義によって立つ近代国家として国民にとっては今日においてもなお生き続けている最重要の証文としてある。決議は以下に示す8項目である。

1. 米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外または再協議の対象とすること。10年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないこと。
2. 残留農薬・食品添加物の基準、遺伝子組み換え食品の表示義務、遺伝子組み換え種子の規制、輸入原材料の原産地表示、B S Eに係る牛肉の輸入措置等において、食の安全・安心及び食料の安定生産を損なわないこと。
3. 国内の温暖化対策や木材の自給率向上のための森林整備に不可欠な合板、製材の関税に最大限配慮すること。
4. 漁業補助金等における国の政策決定権を維持すること。仮に漁業補助金につき規律が設けられるとしても、過剰漁獲を招くものに限定し、漁港整備や所得支援など、持続的漁業の発展や多面的機能の発揮、更には震災復興に必要なものが確保されるよう

にすること。

5. 濫訴防止策等を含まない、国の主権を損なうような投資家・国家訴訟（I S D）条項には合意しないこと。
6. 交渉にあたっては、2 国間交渉等にも留意しつつ、自然的・地理的条件に制約される農林水産分野の重要5 品目などの聖域の確保を最優先し、それが確保できないと判断した場合は、脱退も辞さないものとする。
7. 交渉により収集した情報については、国会に速やかに報告するとともに、国民への十分な情報提供を行い、幅広い国民的議論を行うよう措置すること。
8. 交渉を進める中においても、国内農林水産業の構造改革の努力を加速するとともに、交渉の帰趨いかんでは、国内農林水産業、関連産業及び地域経済に及ぼす影響が甚大であることを十分に踏まえて、政府を挙げて対応すること。

この決議でとくに注目しておきたいのは、以下の諸点である。

「1」の重要5 品目に関して、「10年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めない」と断定して、「6」でさらに5 品目の聖域が確保できないと判断した場合は脱退も辞さないとしている点、「2」で決議が食の安全・安心のみならず、食料の安定生産を損なわないとしている点、「5」でI S D S 条項に合意しないとしている点、「7」で国民への十分な情報提供を行い、幅広い国民的議論を行うとしている。これらの点についてはぜひとも早急に国会審議で検証を行う必要がある。

3. たとえば米に関してはどうか

MA 米（ミニマムアクセス米）は最低輸入機会であり、UR 農業協定により高関税による事実上の輸入禁止を撤廃する目的で設定されたもので、低関税で輸入が決められた数量まで一次関税（低関税）で輸入し、その枠を超えたら二次関税（高い関税）の適用を行う制度である。枠全量の輸入が義務付けられているわけではない。ただし、わが国は政府統一見解で「輸入を行うべきもの」とみなして全量輸入してきた。しかし、「本来は、輸入は義務ではない」「義務的輸入は中止」すべきものである。

その一定の輸入枠が77万 t、そのうちの10万 t がS B S 米である（買い手と売り手の連名による売買同時契約）。主として主食用米（10万 t 枠）で、今回のT P P 協定では、このS B S 米の10万 t に7万8,400 t を上乗せすることで合意された（アメリカ7万 t、オーストラリア8,400 t）。この結果、アメリカは合わせて13万 t の輸入枠を確保したことになる。というのも、MA の総枠77万 t を据え置いて、うち6万 t をアメリカ優遇措置として中粒種・加工用限定のS B S に切り替えることにしたからである。

売れない米を買って、高いコストをかけて備蓄して、最後は飼料米として放出。価格差が2～3 倍に縮まって、品質格差（とくに食味）もあって輸入米は買われなくなっている。

なぜアメリカのために莫大な国税を使わなければならないのかという疑問は当然であり(年々の備蓄米の処理に要する費用は200億円に達している), その唯々諸々の受け入れはまさに従属関係を象徴しているものといえる。輸入量に見合う政府備蓄米の追加買入れを行うから, 森山農相は, 「コメ価格に影響を与えることはない」と強調している。「もう少し国産米のコストを下げれば, MA米は輸入義務ではないから心配はいらない」と見通している。SBS米の入札は前回(9月)に続いてゼロ, ただしSBS米が未消化であっても輸入総量の77万tの枠は変わらない。

たしかに, 自民党農林部会を中心とする需給緩和を断固として阻止するとの意向の固さは確かなもののようにみえる。「生産調整廃止を言った覚えもないし, やる気もない」とする宮越光寛・自民党農業基本政策検討プロジェクトチーム座長は, 行政主体で実現した2015年の生産調整の超過達成に自信を深めている^{注2)}。

そのねらうところは当然のことながら, 需給を引き締め, 価格維持, 価格引き上げを実現するということにある。それにもかかわらず疑問に思うのは, 第一に, 「TPP関連政策大綱」が, 「国別枠の輸入量の増加が国産の主食用米の需給及び価格に与える影響を遮断するため, 消費者により鮮度の高い備蓄米を供給する観点も踏まえ, 毎年の政府備蓄米の運営を見直し(原則5年の保管を3年程度に短縮), 国別枠の輸入量に相当する国産米を政府が備蓄米として買入れる」というような棚上げ備蓄を回転備蓄に切り替えるような紛らわしい文言が書き込まれている点である。

第二に, 「生産調整完全廃止, 米生産費4割削減で9,400円の米価実現」を主導する産業競争力会議, 規制改革会議, 財務省, 官邸, 大手マスコミを前に, 「需給の引き締め, 価格の維持・引き上げ」の自民党農林部会の主張がどこまで持ち堪えることができるのかという疑問である。

4. 浮かび上がるさまざまな疑問点

貿易協定に為替政策を話し合う仕組みが盛り込まれるのは珍しいとされる通貨政策について, 年1回の協議が盛り込まれていることの意味は何か。関税撤廃時期の繰り上げの規定に加えて, 日本は米, カナダなど5カ国と協定発効後7年後に見直し協議の規定が盛り込まれたことの意味は何か(条文案の本文に盛り込まれた)。関連文書で, 米国の自動車の安全基準の一部を容認している。これは米国製の自動車が日本に入りやすくなるための措置ではないのか(「自動車貿易に関する日米並行交渉に係る書簡(概要)」)。

関連文書で, かんぽ生命保険を優遇する措置を講じるなどの金融分野での公平な競争条件を約束している(「保険等の非関税措置に関する日米並行交渉に係る書簡(概要)」)。このことが意味していることは何か。「自動車貿易に関する日米並行交渉」において, 日本の協定違反に対して, 米国は「税率の引き上げや関税削減期間の延期が可能」としている

(乗用車で25年、トラックで30年)。このことが意味していることは、米国が関税撤廃を無限に遅らせていくことが可能になっていることを意味しないか。

「環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）の全章概要」では、第7章衛生植物検疫（SPS）措置にかかわって「日本の制度変更が必要となる規定は設けられておらず、日本の食品の安全が脅かされるようなことはない」と記述されているが、「保険等の非関税措置に関する日米並行交渉に係る書簡（概要）」の記述「両国政府は、収穫前及び収穫後に使用される防カビ剤、食品添加物並びにゼラチン及びコラーゲンに関する取り組みにつき認識の一致をみた」、このことが意味していることは何か。

「保険等の非関税措置に関する日米並行交渉に係る書簡（概要）」の投資の項目には以下の記述がある。「規制改革について、日本国政府が外国投資家から意見及び提言を求め、関係省庁等からの回答とともに規制改革会議に付託し、同会議の提言に従って必要な措置をとる」と。このことはアメリカのわが国の規制改革会議への介入を意味しないか。規制改革会議に直接乗り込んでくることを意味しないか。

以上で明らかのように、とりわけ市場アクセス以外の分野に関しては依然として抽象的な表現にとどまっています、とても「国民との約束はしっかり守ることができた」（11月6日の安倍首相の記者会見）といえる状況にはない。

5. 本当に安い価格で食料が買えるようになりますか

生協流通新聞「社説」（2015年10月20日付）は、「日本農業再生に期待のTPP」という。この問いを発する前に大前提としてみておかなければならないのは、国際価格は純粋に需要と供給で決まっているわけではないという点、安い食料の輸入価格はフェアな需要と供給の関係の上に成り立っているわけではないという点である。その上で、以下のような数多くの疑問を突き付けなければなりません。

その食料の低価格は、安心安全を犠牲にしていませんか、食料の価格が正当な賃金の上に成り立っていますか（不法入国者や不法な安い外国人労働者の低賃金の上に成り立っていませんか）、先進国の輸出補助金によって支えられていませんか、安定的に長続きする価格ですか（零細なアジアの農業をつぶしてしまって、一部の新大陸の農業だけで世界の人口を養っていくことができますか）、インデックスファンド等の金融商品に振り回されていませんか（インデックスファンドとは、市場に広く出回っている大豆、小麦、牛肉、コーヒー、豚肉、トウモロコシなどを取り扱う金融商品）、目先の価格だけに目を奪われていませんか、日本の税収40兆円のうち1割程度を占める関税収入の大半を失います、その分を増税で補う必要が出てきます、低価格は増税で相殺されることになります、農業被害は1兆円、「低価格、でも増税」、「価格低下のメリット、でも増税」、関税の動向等の要素も加わり（円安基調）、「関税引き下げ→食料価格の低下」が必ずしも所与のものとしてある

わけではありません。

T P Pが国民にそれほどまでに良き成果をもたらすものであるならば、なぜ交渉を秘密裏に進める必要があるのですか。

ここで最後に紹介しておきたいのは、産業競争力会議で提起されている奇妙な農業輸出産業化論である。

「日本を世界第3位の農産物輸出国にする」（産業競争力会議における元ローソン社長、新浪剛史氏提出の文書）。1位はアメリカ、2位はオランダの8兆円、3位はドイツの7兆円。3位になろうと思えば、8兆円の輸出額が必要。しかし、日本の農業生産額は8兆円。このことが意味することはどういうことか。国産農産物の「9割を輸出に回して、国民はもっぱら外国産農産物を食べる」ということであり、ここから確実に言えることは、国産食料の価格は高騰するということである^{注3)}。

それにしても懸念されるのは、このような「消費者メリット論」と「バラマキ型国内対策反対論」の大々的キャンペーンのそこから出てくるものは何かという点である。農業の輸出産業化、六次産業化、企業の農業参入、農地中間管理機構機能の強化、耕作放棄地課税1.8倍、これだったらバラマキにはならないでしょうという筋書きではないのかという疑念である。

6. 流動的な状況の下でなすべきことは何か

以下に示すアメリカの2015年4月における金まみれのトリッキーなT P A法、T A A法の成立経過をみる限り、T P P協定の再交渉、再協議はむしろ不可避とみるのが妥当なところであろう。これまでも、韓国や中米諸国と結んだF T Aが「再交渉」の末に書き換えられるという事態は当たり前のように繰り返されてきた。議会の声を無視すると否決される可能性が高まり、一方、11カ国に「譲歩」を要求しても拒否されることが必至ではないか。これが流動的状況の第一の局面である。

[2015年]

5月22日 米上院、T P A法案、T A A法案をセットで可決

6月12日 米下院、T P Aを可決、T A Aを否決

T P A本体は賛成219・反対211で下院過半数の217をわずか2票上回って可決、T A Aは賛成126・反対302と大差で否決

18日 米下院、単独法案としてT P Aを可決（ゾンビのように生き返る）

一か八かの大勝負、可決済みのT P A本体法案を再採決、賛成218・反対208で可決。過半数をわずか1票上回っただけ

24日 米上院、T P A法案を再可決。共和党、今後の審議を約束

25日 米下院、上院から送られてきた、貿易が原因で失業した労働者への救済措置を盛り込んだ貿易調整援助（T A A）法案を可決

29日 オバマ大統領、T P P妥結に不可欠な大統領貿易促進権限（T P A）法案に署名し、T P A法成立

第二に、脱退あり、新規加入ありの流動的な状況である。注目しておかなければならないのは、『環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）の全章概要』が「TPP協定の発効には交渉参加国のうち、GDPの合計値が85%以上を占める6カ国の批准が必要」とするGDP（国内総生産）条項が明記された点である。WTOを含めて通常の国際協定は、調印国の過半数あるいは三分の二以上が批准すれば発効することになっており、GDP条項は異例の書き込みであると指摘されているところである。これを提案した日本の「ついてこれなければ退出していただいて結構」とする小国に対する横暴さが気になるところである。

しかし見方によっては、これは「もろ刃の剣」にもなりかねない。なぜならば、アメリカのGDP比率は60.4%、日本は17.7%で合計78.1%。つまり、TPP協定は①日本かアメリカの議会のどちらかが否決すれば成立しない、②日米2か国だけの批准でも成立せず、ということでTPP協定が自然消滅することもあながち否定できないという状況にあるからである。

一方、新規加入についてはどうか。周知のように、韓国、台湾、フィリピン、インドネシア、タイなどが加入に関心を示しているという。

TPP協定がこのような流動的な状況にあるときに、国内対策だとか影響評価とかいってみても始まらないというのが実感である。むしろ、以上の流動的な状況をふまえて現下においてなすべきことは、第一に、6,000ページに及ぶTPP暫定協定本文と付属文書の徹底分析、問題点の暴露、第二に、すべての関連文書の公開とそれと国会決議との整合性をめぐる徹底した国会審議の要求、第三に、現実に即した影響評価（よりリアリティな影響分析として有効なのは分野を限定した部分的な影響分析）^{注4)}、第四に、署名・批准の阻止、等々の対応ではないか。

（本センター会長・滋賀県立大学名誉教授）

注1) 内閣府TPP政府対策部『環太平洋パートナーシップ協定（TPP）の概要』2015年10月5日、1～36ページ。

2) 農業協同組合研究会（11月28日開催）、宮越光寛「TPP合意と国内対策について」。

3) 対談：内田聖子・真嶋良孝「偽りの“大筋合意” TPP入らない」『経済』新日本出版社、2015年12月号。

4) TPPでどれだけの経済効果があるか、中立で本格的な「国家としての」コストベネフィット分析を実施すべしとの提起もあるが、TPPの大きさはそのような秤量さえ許さない（もちろん、パーツ、パーツの推計にはある程度の意味はあるが…）。

参考文献：内田聖子「市民社会の価値とTPP」『世界』2015年12月号。