

## オバマ政権の TPP 交渉参加は何を目指すのか

高田太久吉（中央大学名誉教授）

菅政権は、5月10日、6月を目途に考えていた環太平洋経済連携協定(TPP)交渉参加の是非をめぐる判断を、東日本大震災・原発事故の影響とそれへの対応などを理由に、先送りすることを明らかにした。我が国の TPP 交渉参加については、すでに経済専門家や農業関係団体、地方自治組織などから、我が国の産業とりわけ農業や雇用に及ぼす深刻な影響を指摘し、交渉参加に反対する意見が相次いで公表されている。筆者は、これらの意見に基本的に賛同するが、TPP 問題の今後の展開を考える場合、我が国への影響だけではなく、最大の交渉参加国である米国の近年の貿易・投資自由化政策を取り巻く諸問題を、歴史的経緯もふくめ検討しておく必要があると考えている。とくに、米国が TPP 交渉参加を決定した背景として、WTO ドーハラウンドの行詰り、APEC 参加国間での排他的 FTA（自由化協定）の急増に加えて、TPP 交渉が米国財界の望む金融サービスと投資自由化・投資家保護を議論する段階に移行したという事情が重要であろう。

### I アメリカの TPP 交渉参加----その複雑な背景

#### (1)ブッシュ政権の TPP 交渉参加

2008年2月米ブッシュ政権は、米通商代表部(USTR)の声明を通じて、チリ、ニュージーランド、シンガポール、ブルネイの4カ国間(Pacific-4)で話し合われていた TPP 交渉に参加する方針を明らかにした。TPP は、もともとはブルネイを除く3カ国間の交渉として2002年以来話し合われていた複数国間貿易協定で、すでにこれら3カ国間では2003年に合意に達し、その後2005年にブルネイが加わって、同年7月にはP-4協定となった。ブッシュ政権は、かねてより APEC の会合などで P-4 への参加を求められていたが、2006年11月に、TPP とは別に、APEC 加盟国全体を包括する北米自由貿易協定(NAFTA)型の貿易・投資自由化協定であるアジア太平洋貿易圏(FTAAP)構想を提唱していた。

FTAAP は、もともとは1997年に APEC における多国籍企業の国際的ロビーである APEC ビジネス・アドバイザー評議会(ABAC)がモデル案を作成して APEC に持ち込んだ構想であった。それは、1994年に米国、カナダ、メキシコの3カ国で合意した NAFTA と同レベルの貿易・投資自由化を APEC 加盟国全体に拡大しようとする構想であった。ただし、同じ時期に経済協力開発機構(OECD)で、先進国を中心とする高いレベルのグローバルな投資自由化をめざす多数国間投資協定(MAI)の検討が開始されたこともあり、もともと高度の調査・提案能力を持たない APEC では、具体的な交渉に向けた検討が進まないままになっていた。

しかし、MAI 交渉は、工業国間の利害調整の困難から1998年に最終的に決裂し、さらに EU や日本の働きかけで MAI 交渉を継承しようとした WTO ドーハラウンドもやはり各

国間の思惑の違いによって深刻な行詰りに逢着した。こうした背景のもとで、2006年のAPEC会合（ハノイ）で、アジア太平洋地域における広域的な貿易・投資自由化協定をめざす調査・検討のためのワーキング・グループが立ち上げられたことからFTAAP構想に向けた新たな動きが始まった。

（注）MAIは、多国籍企業の国際投資の活発化と資本取引の自由化、国際的金融取引の著しい増加という1990年代の状況（経済と金融のグローバル化）を踏まえ、多国籍企業の国際的投資活動に対する障害を取り除き、海外における多国籍企業の利権を優先的に保護するために、各国政府の独自の規制権限を大幅に制約することをめざす、工業国の多国籍企業とかれらが運営する国際ビジネスロビーによる一大プロジェクトであった。かれらは、MAIを工業国が中心のOECDで合意したうえで、それを他の多くの国に押し付けることを目論んだのである。そのために、OECDでは国際ビジネスロビーがあらかじめ用意した協定案をもとに、1年以上にわたって秘密裏に交渉が進められた。しかし、資本取引に関する政府の規制権限を大幅に制限する内容に交渉参加国の多くが不安をもち、交渉が難航しているうちに協定草案がリークされ、これを契機に世界的な反対運動が高まり、フランスが交渉から離脱したことでプロジェクトは最終的に放棄された（詳しくは高田(2001)を見られたい）。

ところで、2008年9月にブッシュ政権がTPP交渉参加を議会に通知した段階では、新たにオーストラリア、ペルー、ベトナムが交渉参加を決めており、アメリカを含めてP-8になっていた（後にマレーシアが参加して現在はP-9）。このうち、米国はシンガポール、チリ、ペルー、オーストラリアとはすでに貿易自由化協定を結んでおり、ニュージーランドとは農業分野の貿易で大きな矛盾を抱えながら二国間協議が続いていた。また、ブルネイとベトナムは米国の貿易相手国としてきわめて小さな国である上に、労働分野で大きな問題を抱えていた。いずれにせよ、米国の貿易全体の5%を占めるにすぎない諸国を相手にして、FTAAPに加えて新たにTPP交渉に参加することは、米国にとって貿易上の大きな利益が期待できるとは考えられなかった。

## (2)貿易・投資自由化をめぐる国際情勢

2008年になって唐突にブッシュ政権がFTAAP構想を転換し、限定的な複数国間協定をめざすTPP交渉への正式参加に踏み切った背景を理解するためには、貿易・投資自由化をめぐる、以下の4つの要因を考慮に入れる必要がある。

### (a)財界が望む金融サービス貿易および投資自由化

P-4で成立したTPP協定は、貿易の自由化に関する幅広い事項を含んでいたが、加盟国の経済主権に触れる金融サービス（保険、証券関連の貿易を含む）の貿易および投資自由化・投資家保護に関する事項は、当面適用から除外されていた。P-4では、協定の発効（2006年）後2年以内にこれらの懸案についての新たな交渉を開始することが合意されており、この新しい交渉が2008年になって開始された。米国多国籍企業の観点からは、すでにWTOドーハラウンドの主要課題に上がっている金融を含むサービス貿易と投資自由化・投資家保護についての高いレベルの規定が盛り込まれていなければ、積極的にP-4に関与する理由は乏しかった。しかし、TPP交渉が金融サービスの貿易と投資自由化・投資家保護に関

する内容を主題とする新しいラウンドに達したことから、アジア太平洋地域に大きな投資利権を保有し、さらに今後この地域への投資拡大を見越している米国多国籍企業にとって、TPP交渉は、単なる貿易交渉にとどまらない重要な交渉に変化したと考えられるのである。

(註) 2008年2月4日付け USTR News は、米国の P-4 参加の理由として、P-4 で合意された TPP が全体として米国がすでにシンガポールおよびチリと結んでいる FTA をモデルとしていること、P-4 の交渉が、投資と金融サービスに関する新しいラウンドを開始したことを挙げ、これによって米国が望む高いレベル (NAFTA 型) の協定として成立する可能性があること、また、P-4 との交渉が、並行して行われている APEC での FTAAP 交渉および韓国との二国間協定の進捗にも良い影響を及ぼすという見解を明らかにしている。

#### (b) 米国主導 FTAAP の不確実な展望

第二の要因は、これまで米国政府と財界が追求してきた APEC 全体をカバーする貿易・投資自由化協定である FTAAP が順調に進捗する見通しが乏しくなったことであった。もともと APEC は参加国間の貿易に関する協議・調整機関としての性格が強く、WTO や OECD のような高度の調査・提案能力はなく、金融サービスや投資自由化、投資家保護などの複雑な問題について見通しのある協定案を準備する能力は備えていなかった。こうした APEC の組織的限界に加えて、APEC には TPP 交渉に参加している諸国 (P-9) 以外に、ラオス、カンボジア、ミャンマーを除く ASEAN7 カ国、米国を含む NAFTA3 カ国、さらに日本、韓国、台湾などアジアの工業国に加え、中国、ロシアが加わっていた。これほど広域的で、多様な経済体制を含み、複雑な貿易・投資関係を抱え込む APEC で、全加盟国をカバーする高いレベルの貿易・投資自由化協定を実現することはほとんど絵空事のような計画であった。

FTAAP 構想に「理論的」に関わってきたシンクタンク・ピーターソン国際経済研究所のフレッド・バーグステン (彼は APEC の貿易政策検討グループの主要なブレーンでもあった) は、アメリカが TPAAP を積極的に推進するべき理由として次の 5 点を挙げている (Bergsten, 2007)。

① ドーハラウンドの行き詰まりに見られるように、WTO でさえグローバルな枠組みでの高いレベルの投資自由化協定のフォーラムとしては機能しえない② グローバルな枠組みでの自由化に代わってさまざまな地域協定が広がりつつある現状は、放置すればアジア太平洋地域のブロック化とアメリカの孤立を招く恐れがある ③ ドーハラウンドが最終的に失敗すれば、二国間協定や複数国間協定のような部分的協定がさらに増加し、国際貿易と投資自由化に関するルールはますます整合性のない「スパゲッティ・ボール」化が進むことになる ④ APEC 諸国の多くは統一的な協定に参加することに依然として警戒心を抱いているが、この地域の共通の問題にアメリカが強く関与することは歓迎している ⑤ APEC はこれまでドーハラウンドの進捗に積極的関心をしめしてこなかったが、TPAAP 構想を推進することは APEC がドーハラウンドの進捗に貢献する可能性を広げる。

しかし、これまでの FTAAP の進捗状況に照らせば、バーグステンが挙げるこれらの目標

はほとんど「絵に描いた餅」になっている(Aggarwak, 2006)。米国は、FTAAP を今後も追求することで、この地域における主導権を確保する展望を持っていない。これに代わって米国がこの地域における多数国間協議の枠組みとして利用することを目論んだのが TPP 交渉に他ならない。

#### (e)WTO ドーハラウンドの失敗と FTA の蔓延

第三の要因は、WTO ドーハラウンドの行き詰まりである。GATT ウルグアイ・ラウンド(1986-93)の結果成立した WTO は、先進国と多国籍企業の要求を受け入れて、財の貿易に加え、これまで GATT の対象外であった金融を含むサービス貿易・投資に関わる協定や知的財産権の保護に関する協定を含んでいた。このうち、金融サービスにかかわる協定は、「財の貿易に関する多角的協定」に付随する Annex (付属文書) 1 B 「サービスの貿易に関する一般協定(GATS)」として WTO 設立協定 (マラケシュ協定) に含まれている。

GATS はサービスの厳密な定義を与えていないが、これには金融、運輸、通信、建設、流通など幅広いサービスの取引が含まれると解されている。GATS は、サービスの貿易の障害となる各国政府によるさまざまな規制を除去し、加盟国政府に対して、他の加盟国に対する最恵国待遇の供与、市場アクセスの保証、国内における外国人投資家に対する内国民待遇の提供を義務付けている。このように、GATS は従来の GATT の枠組みから大きくはみ出してサービスの貿易と投資問題を WTO で協議する枠組みを提供したが、多国籍企業にとっては、依然として不満の残る協定であった。

多国籍企業の最大の不満は、GATS では、最恵国待遇と市場の透明性に関して一般的義務を定めたものの、加盟国に特定のサービス分野の自由化を義務づけておらず、加盟国は自分が約束した範囲で市場アクセスと内国民待遇提供の義務を負っていることであった(IISD & RIIA, 2003)。

この GATS の限界を超えるより高いレベルのサービス貿易の自由化を実現することは、2001 年から始まった WTO ドーハラウンド(GATS-2000)の重要な課題であった。しかし、もともと財の貿易に関する協定として出発した GATT とそれを拡大的に発展させた WTO は、金融取引や国際投資に関わる事項を本格的に議論する枠組みとしてはふさわしくなく、しかも加盟国が 150 カ国を超えた現在の WTO で、次第に発言力を増す途上国と一部工業国との利害の相違を調整することは、始めからきわめて困難な作業であった。多くの専門家が予想したように、ドーハラウンドはその開始直後から混乱に陥り、今では専門家から「緩やかな死亡」宣言を告げられる状態に至っている(Drache & Froese, 2007)。

ドーハラウンドの失敗は、グローバルな枠組みでの貿易と投資に関して、米国が望むレベルの国際ルールの形成がもはや期待できないことを浮き彫りにしている。今後予想されることは、それぞれの国がギブ・アンド・テイクの原則で手当たり次第に可能な相手国と排他的な二国間協定を結ぶ動きが加速することである。米国は、すでに途上国を含む多くの国と同種の協定を結んでいるが、現在世界全体で 2100 件 (アジア太平洋地域だけですでに 200 件近く、さらに 50 件前後が交渉中) を超えると言われる二国間協定の多くは、米国

が関与しないところで取り結ばれている。こうした状況自体は米国にとって如何ともしがたいが、米国が絶対に回避したい事態は、世界経済成長の主要舞台となりつつある東アジア地域で、米国が主導権を発揮できない排他的な自由貿易協定が蔓延し、米国のアジア太平洋圏における貿易・外交の主導権がさらに弱まる事態である。米国にとってそれを阻止する最後の手綱と見なされていた TPAAP が行詰った現在、TPP 交渉がほとんど唯一の残された選択肢になったのである。

#### (d)中国主導のアジア太平洋地域連携の動き

上記のような米国政府と財界の不安をさらに高める要因が、米国の対抗軸としてアジア太平洋地域における経済的・外交的プレゼンスを高める中国の存在である。2001年にWTO加盟を果たした中国にとって、APECは次の段階の経済外交を進める上で戦略的な重要性をもつ枠組みである。

その場合に、中国がめざす規制緩和の手順は、かつてのMAI方式や、米国がAPECで推進しようとするFTAAP方式とは基本的に異なったものである。MAIの失敗やドーハラウンドの行き詰まりは、高いレベルの自由化協定を一握りの先進国間で締結し、それを途上国を含む多数国に押し付けるやり方であるが、こうした進め方は急激な構造変化の過程にある国際社会の現状と完全な不整合を起こしている。とりわけ、社会主義を標榜し、いまだ途上国として自らを位置付ける中国にとって、そのような方式は受け入れがたいものである。

したがって、中国には米国主導のFTAAPに参加する考えはない。中国の貿易問題専門家によれば、中国はAPECがもともと高いレベルの貿易・投資自由化を推進するための組織ではなく、加盟国のゆるやかな協力と情報交換を含む協議の場であることを重視している。こうした強い義務化を伴わないフォーラムは、経済発展の段階が大きく異なり、欧米諸国とは異なるさまざまな政治的・社会的体制を含むアジア諸国にとって国際協調を深める協議の場としてむしろふさわしいと考えている。

APECのより広範な加盟国を包括する自由化協定の構想としては、かつてのマハティール・マレーシア元首相の提案を継承し、1998年以来閣僚級協議が続けられているASEAN+3(日本、中国、韓国)自由貿易協定あるいは東アジアFTA構想(EAFTA)がある。中国は、EAFTA構想の推進を重視しており、FTAAPのような見通しのない多数国間の包括的協定ではなく、貿易相手国を選んで、複雑な利害調整が可能な二国間協定を積み上げながら、段階的にAPEC加盟国の多くが参加できるEAFTAの条件を模索し、その過程でアジア太平洋地域における経済的・外交的主導権を強化してゆく方針を選択している。米国政府は、中国のこのような政策が成功裏に進むのを恐れており、見通しのないFTAAPに拘ることをやめ、今後参加国の拡大が見込まれるPTT交渉に参加し、この地域における自由化交渉で主導権を確保することを選んだと考えられる。

(註) 中国とAPECについての以上の記述は、主としてSheng Bin(2006)に拠っている。

以上要するに、ブッシュ政権によるTPP交渉参加の背景には、米国が当初から予想して

いた WTO ドーハラウンドの行詰り、米国が関与しない FTA の世界的な蔓延、アジアにおける米国の主導権の低下、FTAAP 交渉自体の行き詰まりという閉塞的な状況下で、ブッシュ政権が経済外交の隘路をなんとか打開する方策を求めたという事情があった。さらに、経済成長率の高いアジア太平洋圏あるいは APEC における中国の経済的・政治的影響力が次第に高まる歴史的状況のもとで、P-4 から P-9 に拡大した TPP 交渉で、財の貿易だけでなく金融を含む幅広いサービス貿易の自由化と投資家保護をめぐる協議が開始され、TPP がアメリカの多国籍企業のアジア太平洋地域における権益の保護と拡大に貢献する可能性がでてきたことも米政権の参加を促した重要な要因の一つと言えよう。この意味で、米国の参加は明確な展望の下での選択というよりは、貿易政策の手詰まりを打開し、アジア太平洋地域における中国の影響力の増大を抑えるための、いわば「苦肉の策」として採用されたと考えられるのである。その意味で、米国の TPP 交渉参加は、始めから矛盾に満ちた選択であったと言わなければならない。

## II オバマ政権の TPP 参加をめぐる米国の議論

前節では、ブッシュ政権が TPP 交渉に参加した経緯とその複雑な背景について説明した。2009 年 2 月、発足したオバマ新政権は、同年 3 月に予定されていた P-8 の会合を、政権移行の準備と、米通商代表部(USTR)の人選問題を理由に、貿易政策の見直し作業が完了するまで延期することを要請すると同時に、TPP 交渉をめぐる最初の公聴会を開催(2009 年 3 月)した。これには、米国商工会議所、サービス産業連盟その他の多くの財界ロビー、AFL-CIO など労働組合、いくつかの NGO が意見を提出した。(Elms, 2009)その際、財界ロビーは、米国が参加する TPP には、サービス分野の貿易自由化、知的財産権の実効的な保護、非関税障壁の除去、投資自由化と投資家保護、政府調達その他に関する条項が含まれるべきであると主張した。また、AFL-CIO は、労働と環境問題に関する懸念を表明したが、これは P-8 にブルネイとベトナムが参加していることを念頭においたものであった。

こうして財界、労働組合、NGO などから意見を徴した後、オバマ大統領は、同年 11 月、東京訪問中の演説で改めて米国のアジア重視の立場を強調し、TPP 交渉に積極的に参加する米国の立場を明らかにした。さらに、同年 12 月には、新しく任命された USTR 代表が、新政権が 2010 年 3 月に予定されている TPP 交渉(P-8)に参加する方針を説明する書簡を議会に送り、前後して、政府広報(Federal Register, Dec.16, 2009, 66720)に TPP 交渉参加に向けた同代表部の立場を説明し、これに対するパブリック・コメントを求める記事が公表された。

(註) オバマ大統領は、11 月 14 日東京サントリーホールでの演説で、要旨つぎのように述べた。アジア太平洋地域の繁栄・平和のために「米国と日本の永続的かつ再活性化された同盟関係」が必要。日本韓国、オーストラリア、タイ、フィリピンとの同盟関係を含む新しいパートナーシップを構築する・・・米国が求める新戦略は、貯蓄を増やし、支出を減らし、金融システムを改革し、長期的債務を削減する・・・輸出に重点をおいた雇用戦略・・・輸出を増やすことは何百万もの新規雇用を創出する可能性を秘めている

る・・・ドーハ合意を通じて、世界中の市場を開放し、輸出を増大させなければならない・・・米国は、広範にわたる締約国が参加し、21世紀の貿易合意にふさわしい高い基準を備えた地域合意を形成するという目標をもって、太平洋を越えたパートナーシップ諸国と関与してゆく・・・」

このような新政権の方針は、大統領選挙の過程で、オバマ陣営が NAFTA およびそれをモデルとする従来の FTA の再交渉をふくむ、ブッシュ前政権の貿易政策の根本的な見直しを約束していたこと、これを支持する動きが与党民主党の内部でも高まっていたことを念頭におくと、先のブッシュ政権の方針転換と同様に、一般には理解しにくい展開であった。

(注) オバマ陣営の「公約」については、Public Citizen(2008)を参照。なお、オバマ政権が公約に背いてブッシュ前政権の路線を踏襲した理由は、オバマ政権の経済政策担当グループが、NAFTA を実現し、これを FTAAP 構想として APEC に拡大しようとしたクリントン政権のブレーンで占められている事情によって説明できる。これは、オバマ金融制度改革が当初の意気込みとは裏腹に、ウォール街の利益に沿った、不徹底な結果に終わった事情とつながっている。米国の貿易政策に影響をもつバーグステンは、前記の論文(2007)で、民主党政権の誕生を予測した上で、ブッシュ前政権のアジア政策を踏襲することが米国の国益であり、新しい政権はそれを踏襲する責任を負っていると記している。

#### (1) アメリカ財界団体の反応

近年の米国財界はドーハラウンドにも FTAAP にもはや大きな期待は寄せていなかったが、2008年にブッシュ政権が TPP 交渉への参加を打ち出した時、一応政権の方針を歓迎する姿勢を示した。

アメリカ商工会議所 (US Chamber of Commerce, 2009) は、アジア太平洋地域が米国の貿易と投資にきわめて重要であるにもかかわらず、この地域では最近だけで 150 以上の FTA が合意されており、その多くで米国は除外されている状況を指摘したうえで、今後の FTAAP 交渉を進める観点からは、現時点で米国が TPP 交渉に参加し、イニシアティブを発揮することが必要であると指摘した。

また、懸案のサービス貿易については、あらゆるサービス分野の市場障壁を取り除き、残された規制について、ネガティブリスト方式を採用することを求め、重要なサービス分野としては、金融、通信、法曹、会計、コンピュータ・サービス、視聴覚サービス、メディア、配送サービスを上げている。また特に、金融分野に関しては、日米構造協議がモデルとなり、高いレベルの投資家保護、完全な内国民待遇他を含まなければならないと指摘している。

(付記) 米国商工会議所は日本の経団連に相当する財界ロビー。主要貿易相手国に支部をもち、それらは他の財界ロビー、および主要多国籍企業と連名で「TPP をめざす企業連盟」(US Business Coalition for TPP)を結成し、米国主導の TPP を推進するためのロビー活動を展開している。

商工会議所と並ぶ有力財界ロビーであるビジネス・ラウンドテーブルは、貿易と輸出の増大はオバマ大統領が経済政策の目標として打ち出したアメリカ経済の成長と雇用創出にとって決定的に重要である、貿易に依存する雇用の量は、1992年の1400万人から現在では3800万人に増大し、その多くが多国籍企業の海外活動によってもたらされている、アメリカ

カの多国籍企業が、より多くの高給で投資・貿易指向の雇用を作り出すために、これまで以上に二国間および地域的貿易自由化交渉を進め、アメリカ企業のための市場を開放しなければならないと述べた。

さらに、金融産業を有力な構成員に含み、サービス貿易の自由化に特別な関心をもつサービス産業連盟(CSI)は、米国では GDP の 80%、雇用の 80%がサービス部門で生まれ、サービスの貿易は急増している、民間部門のサービスの輸出(2008年)は、総額 5350 億ドル、貿易黒字は 1670 億ドルに達している、TPP 交渉の成功は、高い基準の自由貿易協定を通じて、アメリカのサービス産業により大きな市場を提供することになる、TPP がアメリカのサービス産業の利益を促進するために、金融サービスと投資に関する条項が近年のアメリカの自由貿易協定に含まれている高い基準を反映する必要がある、それは、ネガティブリスト方式によって、すべてのサービス分野の包括的な自由化を目指す必要がある、また、高い基準の投資家保護を実現するために、政府間交渉のチャンネルとは別の、投資家・政府間係争処理手続きを含まなければならないと指摘している。

(注) CSI の中心は金融産業で、今回の TPP 交渉における金融産業(保険、シャドバンキングを含む)の利害を代弁している。なお、ネガティブリスト方式は、特段の理由から例外的に認められた項目に限り協定の適用除外を認める方式であり、締約国に強い自由化を義務付けるもの。

## (2)有力 NGO による TPP 批判

議会の公聴会他で、アメリカの TPP 参加がはらむ問題を系統的に指摘し、オバマ政権の政策を厳しく批判してきたのは、NGO のパブリック・シティズン(ラルフ・ネーダーが消費者運動のために立ち上げた有力 NGO)である。パブリック・シティズンは、経済法、国際法の専門家を含め、非常に高いレベルの調査・提案能力をもっており、OECD の MAI 交渉を阻止し、この交渉の継続をはかった WTO 理事会(シアトル)を流会に追い込んだ国際的な運動においても、指導的な役割を果たした。

かれらが議会に提出した書面による証言(Public Citizen, 2009;2010)は、オバマ政権がブッシュ前政権の方針を引き継いで TPP 交渉参加を決めたことを、以下の 4 点を挙げて厳しく批判している。

### 1) NAFTA スタイルの貿易自由化協定は国民経済と労働者の権利を損なう

ブッシュ政権がやり残した NAFTA スタイルの貿易自由化協定をさらに拡大する交渉を継続することは、オバマ大統領が約束し、アメリカ市民が求めている貿易改革の方針と基本的に矛盾する。NAFTA スタイルの貿易自由化協定は、外国の投資家に不当に大きな権利と保護を与えていること、労働組合の諸権利を制限していること、環境問題への独自の取り組みが困難になること、国民経済を重視する政府調達(財政支出)が制限されること、国内農業の衰退と移民問題の深刻化を引き起こすこと、などの問題を含んでいる。オバマ大統領は選挙キャンペーンの中で、大統領としてこれらの問題の改善のために貿易政策を見直すことを約束していた。民主党もその政策プラットフォーム(マニフェスト)で同様のことを掲げていた。その約束を守るべきである。



最近の世論調査によれば、アメリカ市民の多数がこれまでの米国政府の貿易政策、とりわけ NAFTA スタイルの貿易自由化協定が自分たちに不利益をもたらしていると考えている。例えば、2008年6月の民間世論調査(RasmussenPoll)では、73%のアメリカ人が FTA が自分の家族に不利益をもたらしたと答えており、利益があったと回答したのは14%で、56%の人が、NAFTA は再交渉すべきであると考えている。

2)1930年代以来の深刻な金融危機を引き起こしたばかりのアメリカで、政府がなによりもやってはならないことは、金融産業のこれ以上の自由化、規制緩和である。

P-4の新ラウンドでの議論の焦点は、金融サービスに関する自由化と規制緩和、ならびに更なる投資家の権利保護である。2008年2月の USTR の広報においても貿易と投資に関する条項が基本的な重点になると記されている。金融分野の自由化と規制緩和を優先するこれまでの政策は、自由貿易の強固な擁護者からさえ、今回の金融危機の重要な要因に挙げられてきた。これから G20 を中心に新たな金融規制の強化が話し合われようとしている時に、金融自由化と規制緩和をめざす TPP 交渉を進めることは、時代逆行である。

WTO の GATS がはらむ最大の問題は金融サービスに関する条項である。GATS とその後締結された FTA の多くが金融サービスの自由化に関する事項を取りこむようになった。米国のグラス＝ステューガル法が撤廃された一つの背景は、クリントン政権が GATS 交渉の過程で同法の撤廃を約束していたことである。米国と OECD 加盟国は、さらに WTO の「金融サービス分野に関する了解」(Understanding on Commitment in Financial Services)に同意しており、これは米国政府が銀行、その他の金融サービス、および保険に対する規制を行うことを大きく制限している。したがって、米国政府が金融分野の規制を強化するためには、ドーハラウンドの継続ではなく、これら関連する WTO 協定を見直すことが必要になる。

3). 現行の FTA モデルは、雇用の増大も賃金の引き上げももたらさないばかりか、輸出の増加にも貢献しない。

これまでの実証研究は、賃金、格差、貿易赤字、雇用などに関して、FTA が負の効果を及ぼしてきたことを示している。したがって、現行モデルの FTA をさらに拡張することは、オバマ政権の公約である雇用創出、所得格差改善という目標と矛盾する。アメリカは、FTA 相手国との取引で、ますます大きな貿易赤字を経験している。要するに、FTA は、アメリカの輸出促進の障害になっているのである。このことは、政府の貿易担当者によっても認められている。現在の TPP 交渉の最重要な焦点は投資家保護であり、これによって、企業はますます容易に低賃金労働を求めて途上国に拠点を移すことができる。その結果、多国籍企業の利害は、国民経済の利害とますます深刻に矛盾するようになる。アメリカの労働者は直接的に途上国の低賃金労働者との競争にさらされるようになり、賃金とともに労働条件の悪化にも直面せざるをえない。

4)TPP は、環境破壊につながる貿易構造を促進する

TPP は国際的な長距離輸送(環太平洋交易)を増大させ、一酸化炭素の排出を促進する。

国連の調査によれば、商業的運送が排出する一酸化炭素の量は、従来の予測値の 3 倍で、世界の排出量の 4.5%を占めている。ある調査によれば、米中間の貿易増大（アメリカの輸出増加）は、長距離運輸だけではなく、エネルギー効率の低下という面からも一酸化炭素排出の増加要因になっている。

以上に紹介したパブリック・シティズンの批判は現在までに NGO から公表されている批判のなかでもっとも立ち入ったものの一つであるが、他にも、有力な民間グループによる批判が数多く公表されている。それらの多くが、投資家保護、金融自由化、環境保護、労働者の権利その他に関する項目を取り上げているが、中でももっとも多く批判が集中しているのは、投資家と政府の間の係争問題の処理手続きに関する事項である。

従来の国際協定では、外国の投資家が投資受け入れ国政府の政策によって不利益を被った場合、その処理は原則として政府間の外交的経路を通じて行われてきた。しかし、従来以上に高い基準の投資家保護を盛り込んだ NAFTA およびこれをモデルにして米国がその後結んだ多くの FTA では、投資家が当該政府を相手取って何らかの国際審判所に直接提訴する手続きが盛り込まれている。このため、NAFTA 締結 3 カ国間では、これまでの政府が提訴され、損害賠償を求められるケースが発生している（詳しくは IISD & RIIA, 2003）。

多くの NGO によれば、このような制度は、説明責任を欠き、標準的な司法ルールと抵触し、控訴手続きが不明確である。かれらは、外国投資家と受け入れ国政府間の係争問題は、従来通り政府間の外交ルートを通じて処理されるべきであり、それが困難な場合には、国内の司法制度による解決を優先すべきであると指摘している。また、かれらによれば、NAFTA や FTA の外国の投資家の権利保護に関する曖昧な条文が、米国政府の憲法に合致した広範な措置に関して投資家による国際審判所への提訴を可能にしている。これらの条文を明確化し、投資家の政府に対する不当な要求を制限すべきである。

さらに、米国が結んでいる FTA は、資本取引に対する規制を排除しており、政府が外国為替取引に対するトービン税を導入するのを不可能にしている。しかし、金融危機に対処し、将来の金融危機の危険性を減じるためには、政府が実施する資本取引規制は投資家による損害賠償要求の対象から除外されるべきである。健康、安全、および環境の保護、天然資源の保全、国際的な人権および労働権については、同様に、投資家の権利要求から除外して一般的に規定されるべきである。企業が海外子会社を利用して、国際審判所を通じて自国政府に損害賠償を請求する抜け道を封じるべきである。

最後に、アメリカおよび世界各国の著名な経済学者 257 名が署名し、米国クリントン国務長官、ガイトナー財務長官およびカーク USTR 代表あてに送られた書簡についても触れておく必要があるだろう。

これらの経済学者によれば、米国の多くの自由貿易協定と二国間投資協定が、協定相手国が資本取引を規制する権限を厳しく制限していることは問題で、これらの協定のもとでは、外国の民間投資家は、こうした規定に違反しているという理由で、政府を国際審判所に効果的に提訴する権限をもつことになる。この問題を改善するために、米国が将来取り

結ぶ自由貿易協定ならびに二国間協定では、投資家による提訴の対象になることなく、政府が金融危機を予防し緩和するための選択可能な政策メニューの一部として、資本規制の実施が許容されるべきであるというのが経済学者の見解である。

### Ⅲ オバマ政権が陥った深刻な矛盾

すでに説明したように、TPP 交渉への参加を打ち出したブッシュ前政権の方針は、その成果について明確な見通しがあつてのものではなく、ドーハラウンドの破綻、FTAAP 交渉の行き詰まり、排他的 FTA の蔓延、東アジアにおける中国の影響力の増大など、米国の貿易外交の深刻な手詰まりから余儀なくされた、いわば窮余の策であり、交渉をとりまく国際的状況は米国にとって矛盾に満ちたものである。

したがって、ブッシュ前政権の貿易政策の見直しを掲げて登場したオバマ政権が、ひきつづき TPP 交渉に参加することに意味があるとすれば、TPP 交渉の目標と枠組みを、多国籍企業とウォール街の利権のために締約国の経済主権を侵害する NAFTA 型の金融・投資自由化ではなく、したがって、ブッシュ政権が目指した FTAAP へのステップとしてではなく、投資受け入れ国の自主的な経済政策を尊重し、当該国の持続的な経済発展と国民生活の向上に貢献し、結果的に米国の貿易と雇用の増加にもつながる、新しい目標と開かれた交渉枠組みに TPP を転換することが求められているのである。

これは、オバマ大統領の、大統領候補としての約束にかなう方向であり、2009 年に 106 名の議員の署名付きで提出された「貿易、改革、説明責任、開発および強化法」の趣旨にも合致し、さらに、ミチョード(Michaud)民主党議員(貿易に関する下院作業グループの立ち上げメンバー)を中心とする 54 名の議員(6 名の委員長、17 名の小委員長を含む)が連名で大統領に送付した書簡の内容(NAFTA とその拡大をめざしたブッシュ政権の方針を見直し、米国の労働者、消費者、農民、企業に貢献し、国際不均衡の是正に資する新しい貿易政策の策定を求める)にも沿うものである。

いうまでもなく、2007 年に発生した金融危機とこれを契機とする経済不況は、オバマ政権の貿易政策だけではなく、金融規制をふくむ経済政策全般に大きな課題を提起している。オバマ政権が、労働者、農民、消費者をふくむ広い市民の共感と支持を得られる経済政策を打ち出す必要性は、2010 年の中間選挙での与党民主党の敗北によって、さらに焦眉の課題になっている。

以上のようなオバマ政権が直面する諸課題に照らしてみたと、同政権(直接の担当者は言うまでもなく USTR である)がこれまで国民と国際社会に提供してきた TPP 交渉に関する説明は、十分な説明責任を果たしているとは到底言えないものである。

P-9 交渉は、当初のスケジュールに沿って、2011 年 3 月シンガポールで第 6 回政府間交渉が開催され、今後、ベトナム、米国、ペルーで交渉を重ね、2011 年 11 月にハワイで予定されている APEC 首脳会議の場で最終的妥結を目指している。これまでの交渉では、米国を含め参加国はそれぞれすでに成立している P-4 協定を拡張し、より深い自由化に向けた

協定案文を提出していると考えられるが、それらの草案はいまだ公表されていない。交渉加盟国の国民は、自国政府が交渉の場で何を議論しているのかを正確に知る手段を持っていないのである。

(註) 現在交渉中の TPP 協定文の草案は公表されていないが、オーストラリアとマレーシアの NGO に属する専門家が、米国がシンガポール、チリ、ペル、オーストラリアと結んだ FTA の協定文をもとにして予想した仮想的 TPP 協定文 (投資に関する章) を公表しているので関心のある読者は参照してほしい (Purse & Smith, 2011)。

オバマ大統領は歴代政権が交渉の進捗を優先する立場から利用してきたファースト・トラック (議会への説明なしに政権が交渉を進め、事後的かつ一括的に議会の承認を求める外交上の手続き) の権限をあえて議会に求めず、「2010 年貿易政策アジェンダ (President's 2010 Trade Policy Agenda)」で、貿易交渉における透明性の向上を強調し、広範な利害関係者の協力と参加の必要を訴えた。しかし、現在の交渉手続きを見る限り、交渉過程は厚いベールに隠されたままで、かつての MAI 交渉の轍を踏み続けているように見える。

オバマ政権の現在の姿勢は、大統領候補としてのオバマ氏の公約と矛盾するだけではなく、米国の労働者、農民、NGO、地域自治体をふくむさまざまな利害関係者の要求とも大きく矛盾している。労働組合の正当な活動を容認しないブルネイ、ベトナムの両国が交渉に参加していることは、AFL-CIO を始めとする労働組合の懸念を呼び起こしているが、多国籍企業に対して受け入れ国での内国民待遇を保証し、政府に対する損害賠償請求の手続きを認めることは、当該国における労働者の権利保障を困難にし、米国の労働者をこれまで以上に厳しい「国際」競争に曝すことになる。

多国籍企業の権益の保護は、食品・薬品その他の安全基準、環境保護政策、伝統文化の保護その他の、国民の健康で文化的な生活を保証するための政府の施策を、多国籍企業との係争のリスクに曝すことになる。これらの問題は、政府だけではなく、地域住民の生活と地域の産業基盤や自然環境維持に関心をもつ地方自治組織にとっても、大きな障害となる。例えば、今回の東日本大震災の復興事業で地元企業を優先するという政策も、外国人投資家からの訴訟の対象となりうるのである。

現在の P-9 を、将来的に日本、韓国、台湾、さらには中国を含む APEC の幅広い国を巻き込んだ交渉に拡大し、結果的に TPP を米国財界が期待する FTTPA 実現のステップにするという戦略も、現状ではほとんど見通しがあるとは思われない。現在、P-9 に参加している諸国が期待しているのは、一重に米国市場へのより開かれたアクセス、すなわち対米輸出の増大である。農業問題や政府調達、さらに金融サービスの原則自由化をふくむ NAFTA 型の協定にこれらの国がただちに応じる可能性は乏しいであろうし、排他的 FTB が急速に広まっている状況のもとで、FTAAP を念頭に置いた交渉に参加する国が今後大幅に拡大するとも思われない。米国にもまた、現在の政治状況を勘案すれば、農業を始め政府の手厚い保護を既得権にしてきた分野を、競争力の強い国に解放する考えはない。要するに、冷静に見れば、現在の目標と交渉枠組みを維持する限り、TPP は米国の望む FTAAP へのス

トップとはなり得ないし、オバマ政権が打ち出している輸出倍増・雇用創出という目標に貢献するとも考えられないのである(Aggarwal, 2006)。

オバマ政権が、米国の多国籍企業と財界ロビーがのぞむ NAFTA 型 FTAAP を念頭において TPP 交渉を進めることは、APEC における米国の主導権を強化するどころか、その孤立を深めることになりかねないと筆者は考えている。

第一に、それは、先のアジア通貨危機に続いて今回の国際金融危機と世界不況から教訓を学んだ多くの APEC 加盟国のめざす方向と真っ向から矛盾するからである。これら諸国は、国際金融市場の安定化と国際不均衡の是正のための金融制度改革が、G20 などを通じて前進することを望んでおり、今回の金融危機を契機に積み上げられてきた制度改革の努力を台無しにする金融自由化や多国籍企業の権利拡大に無批判に同調するとは思えない。

第二に、APEC における貿易と経済協力の活発化を、あくまでも米国主導で強引に進めることは、歴史的な構造変化の過程にある APEC の枠組みでは、もはや時代錯誤と言わざるをえない。すでに述べたように、ゆるやかな協力と協議のための機構としての APEC は、一部先進国が先導する MAI や NAFTA 型の多数国間協議の枠組みとしては不適切であり、むしろ、中国がめざす、各国の経済的・政治的条件の違いを容認する多角的・漸進的な交渉の一環として位置づけるのがふさわしいであろう。

(註) ただし、上述のような中国の方針は、米国との経済的・外交的摩擦を深める可能性をはらんでいる。前記のマハティール構想(ASEAN+3)は、東アジアにおける米国の影響力を弱めるための構想として米国の強い反発を受けた経緯があり、EAFTA も今後中国主導の色合いが強まってくれば、米国が反発を強めることは間違いないであろう。その結果、米国が日本、韓国を取り込み、中国の参加が困難な形で FTTPA 交渉を強引に進め、中国の孤立化を図る可能性、あるいは、米国内で貿易不均衡問題を契機にすでに一部議員が提案している禁止的な高率関税を中国からの輸入品に一律に課す動きが強まること、これらは中国にとって回避したい事態である。こうしたシナリオを回避しながら中国が EAFTA を進める余地があるか否かは、現段階では不明である。

## むすび

米ブッシュ前政権による TPP 交渉参加とこれを継承したオバマ現政権の方針は、世界経済の急激な構造変化に逆行して NAFTA 型貿易・投資自由化を推進しようとする米国の貿易政策の深刻な手詰まりと矛盾を表わしている。TPP 交渉の推進は、米国が必要とする貿易収支の改善と雇用創出に役立たないだけでなく、金融危機の再発防止をめざす国際的改革の障害となり、アジア太平洋地域における安定的な経済発展を阻害し、結果的に米国の孤立を深める可能性が大きい。

ひるがえって菅政権が「第三の開国」と銘打った我が国の TPP 交渉参加について言えば、展望のない米国の貿易政策に追随・便乗し、国内の持続可能な農業育成をふくむ自主的な産業政策を進めるための経済自主権を多国籍企業に明け渡し、我が国がアジア太平洋地域における互恵的・平和的な経済協力の発展に貢献する方途を塞ぐ、自滅的な選択と言わざ

るをえない。

今回の東日本大震災と原発事故が引き起こした未曾有の惨禍は、エネルギー政策を始めとする国の将来に関わる重要政策を一部官僚と財界の独占的な判断にゆだねることの危険性をわれわれに教えている。その意味で、TPP 交渉への参加の是非は、国民の幅広い英知を可能な限り反映し、民主的で開かれた国民的議論を通じて決定されなければならない。

(参考文献)

高田太久吉「投資自由化と多数国間投資協定(MAD)」『商学論纂』2001年3月。

Aggarwal, Vinod(2006), The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific: A US Perspective, in PECC & ABAC(ed), An Apec Trade Agenda? *The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, Chapter 3.

Bergsten, Fred(2007), Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific, *Policy Briefs in International Economics*, (February).

Drache, Daniel & Marc Froese(2007), Deadlock in the Doha Round: The Long Decline of Trade Multilateralism, (July)

Elms, Deborah(2009), From the P4 to the TPP: Explaining Expansion Interests in the Asia-Pacific, Paper Prepared for the Asia-Pacific Trade Economists' Conference in Bangkok (November)

IISD & RIIA(2003), Investment, Doha and the WTO: Background Paper to the Chatham House Meeting on Trade and Sustainable Development Priorities Post-Doha, (April)

Public Citizen(2008), Selected Campaign Statements by President Barack Obama on U.S. Trade and Globalization Policy.

----- (2009), Testimony Regarding the Proposed United States-Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement, (March)

----- (2010), U.S. Participation in the Trans-Pacific Partnership(TPP) Agreement, (January)

Purse, Harvey & Sanya Reid Smith(2011), Some Impacts of a TPPA Investment Chapter, (February)

Sheng Bin(2006), The Political Economy of an Asia Pacific Free Trade Area: A China Perspective, in PECC & ABAC(ed), An Apec Trade Agenda? *The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, Chapter 4.

U.S. Chamber of Commerce(2009), Written Comments on the Proposed Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement with Singapore, Chile, New Zealand, Brunei Darussalam, Australia, Peru and Vietnam, (March)

