

ゾンビ化したTPP

公正な貿易ルールはいかにして可能か

内田聖子(アジア太平洋資料センター(PARC)共同代表)



2018年3月8日、チリのサンティアゴでのTPP11の署名式。多くの人びとが反対デモに参加した

1. 息を吹き返したTPP

2016年11月、米国でドナルド・トランプが大統領選に当選し、一時は先行きが見通せなくなった環太平洋パートナーシップ協定(TPP)。米国を含む参加国の市民社会から強く批判され続けてきたTPPは、しかしその後、息を吹き返した。

その旗振り役は日本政府だ。2017年3月以降、米国離脱後に残された11カ国は、さまざまな選択肢の中から11カ国による協定、すなわち「TPP11」を選び、この1年間、急ピッチで交渉を続けてきた。交渉は元のTPP協定(TPP12)と同じく完全に秘密であり、国民は蚊帳の外に置かれ続けてきた。

結果的に、2017年11月、ベトナムのダナンでの閣僚会合にてTPP11は大筋合意に達し、2018年3月、チリにて署名式が開催。今後は各国での批准手続きとなる。森友学園への国有地売却に関する財務省の公文書改ざん問題が国会で激しく追及される中であっても、日本政府は批准スケジュールを崩しておらず、今国会での批准を目指している。どの国よりも早く批准し、「発効に向けての機運を高める」というのだ。

これら一連の動きは異例のスピードで進められてきた。なぜここまで日本政府はTPPに固執するのか。またゾンビのように生き返ったTPP11とは、元の協定とどこが違うのか、私たちの暮らしや社会にどのような影響を及ぼすのだろうか？

2. 見かけは新たな協定だが、中身はほぼ変わらない

TPP11の正式名称は、「包括的および先進的な環太平洋パートナーシップ協定(CPTPP)」という。元のTPPとは条約上は別の「新協定」となるため、参加各国の議会で新たな批准手続きが必要となる。

TPP11の協定文は、わずか7条からなる短いものである。しかしその構造は大変に複雑だ。第1条では、30章8000ページ以上にもわたる元のTPP協定文を「組み込む」ことが規定される。その上で、第2条にて米国離脱後の11カ国の交渉にて、各国(特に途上国や新興国)が求めた22の「凍結項目」が規定される(凍結項の詳細は後述)。さらに二国間で交わされた個別案件のサイドレターがある。協定が発効するための条件(発効要件)も、元のTPPよりも格段に簡素化され、GDPなどの要件は外され、「6カ国が批准すれば発効する」とだけになった。

TPP11は、発効もしないまま頓挫した元の協定を丸ごと飲み込んで生まれた新協定だ。このような形で生まれた貿易協定はかつてない。その意味でもTPP11の異形さは際立つ。

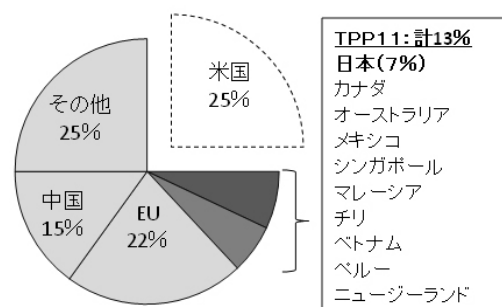
経済規模も大きく変わった。米国が抜けたことで参加国のGDPの合計額は激減した(図2)。TPP11全体の経済規模は世界経済全体の13%となるが、そのうち7%を日本が占める。つまり日本が対象とする他国のGDPは世界経済全体のわずか6%にしかない。

図2 TPP11の経済規模

	元のTPP	TPP11
GDP	28兆8,295億ドル (38.3%)	10兆2,061億ドル (13.5%)
人口	8億1,793万人 (11.2%)	4億9,463万人 (6.8%)
輸入	4兆5,274億ドル (28.3%)	2兆3,396億ドル (14.6%)
日本の輸出	2,125億ドル (33.0%)	825億ドル (12.8%)
日本の輸入	1,646億ドル (27.1%)	972億ドル (15.1%)

(註)シェアは2016年データに基づく
(出典)IMF World Economic Outlook, 2017 October, ジェトロ統計などから筆者作成

図3 TPP11が世界経済全体に占める割合(%)



3. 途上国からの要望で停止された「有害条項」

TPP11交渉の中では、米国への市場アクセスと引き換えに各国が米国からの要求を受け入れ、譲歩した項目が問題となった。例えばベトナムは、米国への繊維製品の輸の拡大と引き換えに、国有企業の外資開放や医薬品特許の長期化という、国内的にも反発の多い内容を呑んできた。マレーシアも米国市場アクセスの代償として国有企業の優遇範囲の縮小やバイオ医薬品保護データ期間(最終的に8年)に合意した。

米国の離脱後、これら国々は当然、「見返りがなければこちらも支払う必要がない」と、自国が譲歩した分野・条項(=自国にとっての「有害条項」)の削除や凍結、あるいは再交渉を求めた。

当初、各国からのこれら要求は70~80項目にも上ったという。医薬品特許や国有企業、電子商取引、労働など分野も多岐にわたった。米国が復帰するまでという暫定措置ではあるが、凍結項目が多くなればTPP12は換骨奪胎されまったく違うものになってしまう。あるいは関税にかかわる再交渉ともなれば、交渉はやり直しに近い状態になってしまう。米国に代わりTPP11を仕切る日本政府は、各国からの要求項目を次々と却下していった。本来なら日本が米国との関係で譲歩した内

容や、特定の産業や人びとの暮らしに悪影響を及ぼす項目については、他国同様、凍結や再交渉を求めるのが国益を守る政府の役割だ。しかし、日本政府は、米国復帰の見通しが立たない場合に協定の見直しを行う、いわゆる「見直し条項」を提案した以外は特に凍結の要求をしていないようだ。その見直し条項自体も実効性が疑われている。早期発効との目的だけが優先され、国民の利益、公共の利益は二の次、三の次だったということだ。

結果的に、凍結項目は最終的に22にまとまった。この凍結項目こそが、TPPの「有害条項」の代表格であり、他のメガ自由貿易協定で米国はじめ先進国と途上国との間で対立が激しい条項である。もちろん日本にも影響を及ぼす分野も含まれている。

凍結22項目のうち、半数の11が第18章の知的財産権の規定である。TPP12で米国とベトナム、豪州などの間で最後まで紛糾したのがバイオ医薬品の保護データ期間だったことに象徴されるように、グローバル製薬企業の強力なロビー活動を受ける米国政府は、一貫して医薬品に関する知的財産の保護強化を主張してきた。凍結された11項目は、いずれも米国が提案してきたものであり、そのほとんどが既存のTRIPS協定を上回る水準である。

これら医薬品特許関連の凍結を受け、国際NGOは「留保付きの歓迎」の意を表明した。例えば国境なき医師団(MSF)は、TPP11は、薬やワクチンの普及を脅かす有害条項の多くが凍結されたとして、「この合意は手ごろな価格の医薬品に命を預ける全世界数百万の人びとにとっての勝利だ」と評価する見解を発表している。(註1)

しかし凍結はあくまで「米国が復帰するまで」の暫定的な措置であり、協定から「削除」されたわけではない。また凍結されなかった有害条項も残る。国際的な医療団体や知財関連のNGOは、「あくまで最悪の事態が起こる時期をいったん食い止めた」として、米国の復帰や他協定への影響を警戒している。

4. 今後の日本の受け入れ水準を確定するルール分野

ルール分野でいえば、前述のとおり有害条項のほとんどはTPP11に残されている。その意味では、TPP12の時点で多くの人が抱いた懸念や問題点は払拭されていない。ここでは具体的に2つの例を挙げ、TPP11を日本が批准してしまうことがどのような意味を持つのかを考える。

まずは知的財産権分野である。TPPでは米国の要求によって、コンテンツビジネスや医薬品大企業、農業企業などに有利な条項がいくつも入れられた(図参照)。

例えば、著作権分野で多くの人に関心があったのが、①著作権保護期間を作者の死後70年に延長、②著作権侵害の非親告罪化、③高額な損害賠償金の要求が可能となる法廷賠償金制度の導入、の3つであった。

このうちTPP11で凍結となったのは①の著作権保護期間70年だけである。つまりTPP11のすべての国は、米国が復帰するまで保護期間70年を遵守する義務はなく、国内法を改正する必要もない。ところが、日本政府は今回の国会審議において、現行50年の著作権保護期間を70年へと改正する法案を、TPP11の関連法案として提出する。必要もない改正をなぜするのかといえば、「70年というグローバル・ルールにそろえる必要がある」「日EU経済連携協定でも保護期間70年となった」と政府は説明している。

この説明には合理的な理由はない。米国復帰まで著作権保護70年とする必要はなく、また日EU協定でも70年に規定されているが、同協定は発効はおろか署名すらなされていない。TPP11を口実に国内法を変えようという話なのである。

国内法を一度変えてしまえば、後に「50年に戻そう」と再度改正しようとしても現実的には無理であろう。日本が本当に「知財立国」を目指すのであれば、TPP11の関連法案として拙速に一括審議するのでなく、単独の法改正案として提出すべきである。また保護強化をするのであれば、米国にもあるフェア・ユースなど公共性を一定程度担保する措置も含めて導入を検討するべきである。

日本と対照的なのがニュージーランド政府(日本と同じく現行50年の保護期間)の見解だ。

同政府は、2017年2月、TPP11交渉の評価として政府ウェブサイトで以下のように述べている。「ニュージーランドは著作権の保護期間を50年から70年に延長する必要がなくなります。(中略)TPP12協定の国益分析において、著作権保護期間を延長すればニュージーランドの消費者は長期的に年間5500万ドルのコストを負うと推定されていました」(註3)

さらに、保護期間延長以外の2つの懸念点(非親告罪化と法廷賠償金制度)は、凍結されなかったため、TPP11発効後にすぐさま効力を持ち、国内法もこれに準じて改正されてしまう。2年前の国会審議でも表現の萎縮を招くとして非親告罪化への懸念が議論され、政府はいくつかの条件を設定しているので問題ないとしたが、運用次第で警察当局の捜査がなされる懸念は拭えていない。法廷賠償金制度については、米国が存在しないにもかかわらず、米国式の高額な損害賠償請求が可能となり、非親告罪化と合わせればその変化は非常に大きなものである。

最も重要な点は、これら国内法を変えてしまえば、法律が適用されるのはTPP11の国だけでなく、すべての国となる点だ。米国はまさに「ただ乗り」状態で、日本で著作権ビジネスを最大限拡大できることになる。

もう一つ、TPP11を拙速に批准してしまうことの瑕疵について触れたい。

投資章に含まれる投資家対国家紛争解決(ISDS)についてである。先述のとおり、TPP11ではISDSの定義において一部の条項が凍結された。途上国側にすれば、日本や豪州など先進国の企業からの提訴リスクを最大限回避するために勝ち取った成果と言えよう。しかしながら、ISDSそのものが凍結・削除されたわけではなく、そのしくみは丸ごと残っている。日本政府は一貫してISDSを「日本企業にとって有利なツール」とし、TPPだけでなく他の貿易・投資協定でも熱心に推進している。

図4 TPP11における知的財産権分野の主要なルール

小分野	内容	扱い
特許 関連	特許対象事項	米国が復帰するまで凍結
	審査遅延に基づく特許期間延長	
	医薬承認審査に基づく特許期間延長	
	一般医薬品データ保護	
	生物製剤データ保護期間を8年間に	
特許 関連	医薬品の販売に関する措置(特許リンケージ)	発効時に効力を持つ
	農業用の化学品についての開示されていない試験データ保護(販売承認の日から少なくとも10年間)	
著作権 関連	著作権等の保護期間を作者の死後70年に	凍結
	技術的保護手段	
	権利管理情報	
	衛星・ケーブル信号の保護	
	インターネット・サービス・プロバイダに関する規定	発効時に効力を持つ
	故意による商業的規模の著作物の違法な複製等の非親告罪化	
	法廷賠償金制度	
	営業秘密の不正取得に対する刑事罰の導入	

(出典)筆者作成

ところが、である。トランプ大統領の誕生後、世界の貿易・投資をめぐる状況は大きく変わってきている。米国の通商政策は混迷し、世界の貿易体制自体が先を見通せない状態となっている。

こうした中、この数年でグローバル企業による利潤追求の手段としてのISDSの不公正・非民主性が国際的に大きく批判され、その役割が根本的に問い直され、具体的な改革や変化も生まれてきている。

EUはすでにISDSと訣別している。EUの交渉トップであるセシリア・マルムストローム欧州委員(貿易担当)は、「ISDSは死んだ」と断言。EUはいかなる貿易協定にもISDSを採用しない方針をとり、投資裁判所(ICS)という常設の裁判制度を創設しようとしている。もちろん、この対案も市民社会からは不十分だと批判されているが、EUがこれまでのISDSを選択しないことは明らかである。

米国でも大きな変化が起こっている。米国、カナダ、メキシコは北米自由貿易協定(NAFTA)を2017年夏から再交渉しているが、ここでもISDSが問題となっている。メキシコ・カナダ政府は、NAFTAのもと、米国企業から多くの訴訟を起こされ多額の賠償金を支払ってきた。こうした中、米国は今後の投資紛争事案については、国内の裁判所の使用もオプションの一つにする案を提示した。つまりISDSを最も推進してきた米国の態度が変わり始めたのである。もちろん米国の大企業やロビイストたちが大賛成しているわけではなく、今後変更があり得るが、「ISDSの危険性」を米国政府として認識し始めたことは間違いない。

途上国・新興国の間でもISDSに対する批判は年々高まり、投資協定からISDSを除外したり、ISDSの入った協定を破棄するような動きが出てきている。投資を積極的に呼び込みたいが、訴訟リスクは避けたい途上国からは、WTOの場で「ISDSなしの投資協定」の提案も出されている。

こうした世界の「ISDS離れ」のトレンドと逆行して、TPPにおけるISDSは何の問い直しもされていない。日本はEUとの交渉でもISDSを主張し続けたためEUと真っ向から対立、協定からISDSはいったん切り離された。ISDSに固執する日本政府の姿は、先進国・途上国いずれから見ても異様である。

5. TPP11からTPP16へ？一画策される新たな貿易レジーム

凍結項目があるものの、TPP11は元の強い自由化ルールを受け継いでいる。発効してしまえば、これらルールが既成事実化されてしまい、少なくとも日本は今後の多様な形での通商交渉において、相手国(例えば米国など)から同水準のルールを要求された場合、否定できる根拠はほとんどない。「米国がいらないから危険はない」という参加国の問題ではなく、「日本がどの水準のルールを受け入れたか」という問題なのである。

実際、TPP11を推進する研究者やシンクタンクの間では、TPP12での新たに強い規律(WTO+、TRIPS+)を高く評価した上で、それを引き継ぐTPP11を「21世紀型の貿易協定のモデル」とするプランが策定されている。

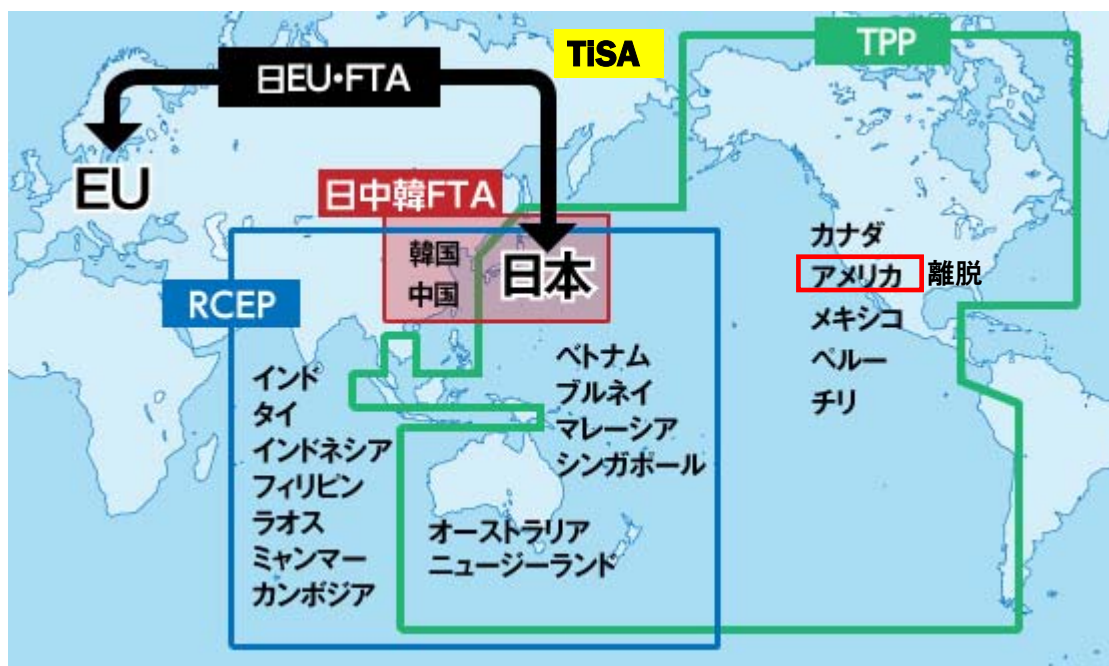
「TPPで合意された内容は、RCEPなどの他の交渉中のFTAや、将来的にはWTOのルールに参照される可能性もあり、世界の通商体制づくりへ影響を与えることが考えられる。また、今後日本が通商交渉を進めるに当たり、(中略)通商戦略を有利に進めるための軸としての役割も期待される。従って、米国の離脱はあってもまずはTPPを実現させるということが重要なのである」(註4)

すでにTPP11発効を見越し、日本政府は参加国の拡大を推進している。新たにTPP参加の可能性のある国としては、タイ、韓国、フィリピン、インドネシア、コロンビア、そして英国などがあげられる。一向にまとまらないRCEPの交渉国のうち、一定程度の経済規模を持つ国(タイやフィリピンなど)がTPP11へと軸を移し、最大限参加国が増えた時点で、かつトランプ大統領が退場した時点で、米国がTPPに復帰するシナリオが存在するように思える。TPPをベースとしたアジア太平洋地域全域をカバーするアジア太平洋自由貿易圏(FTAPP)の実現である。

2010年以降に交渉されてきた多くのメガFTAは、多くの対立点を理由にどれも発効していない。そのため自由貿易推進者は焦り、いずれかの貿易協定が実際に実現することを切望している。一つでも実現すれば、それが貿易協定のフォーマットとして確定され、さらに強い規律のルールへと高めていくことができるからだ。

これまでの貿易協定の中でつくられてきた多くのルールは、先進国の大企業の意向を強く反映したものである。そのルールはさまざまな経済段階、社会発展段階を持つ途上国・新興国にとっては必ずしも受け入れられるものではない。TPP11を通じた「ルールの書き換え」は、多くの人びとに今後も影響していくことを考えなければならない。そして、これを猛烈に進めているのが日本政府である事実を、私たちはどう考えるのか、という問題が突き付けられている。

日本が参加・交渉するメガ FTA



(註1)「TPP:新協定による知財条項案の凍結を歓迎」国境なき医師団(2017年11月16日掲載)

http://www.msf.or.jp/news/detail/pressrelease_3595.html

(註2)ニュージーランド政府ウェブサイト「CPTPP対TPP」

<https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/cptpp/tpp-an-d-cptpp-the-differences-explained/>

(註3)平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業「ポストTPPにおけるアジア太平洋の経済秩序の新展開」研究報告より