

日本政府のCPTPP交渉を問う

(はじめに)

CPTPP、日EU・EPAなどTPP原協定を規範とする地域経済連携協定は、多国籍企業の権能と利益拡大のために事業環境を整えること、そのことと裏腹に各国、特に途上国の国民経済の発展の道筋、地域における経済循環と地域主権を制約するものである。その点で、多国籍企業の権能と利益拡大を支える投資・金融・サービス貿易・知的財産、地域の主権や地域における経済の循環を規制する規制の整合性・公共調達・国有企業などの分野の重要性が高い。同様に農産物の市場開放を促す市場アクセスに関する分野も、地域を支える農業を脆弱にする点で地域の均衡ある発展を制約するものとして重要な問題を含んでいる。

今回は、CPTPPの原協定としてのTPPの枠内に位置する凍結項目等には触れず、これまでのTPPを踏み外す？要素を持つ内容に焦点を充てることとする。具体的にはCPTPPの協定条文とSide letterの一部についてのみ言及をしたい。

ポイントは以下の3点：日本政府は主導的立場とまとめることに拘るあまり、自国の懸念事項を担保しようとしなかっただけでなく、カナダを繋ぎ止めるために譲歩を差し出したのではないか？

①CPTPPの協定第6条：日本の農業分野の懸念を払拭できる担保がされているとは読めない。各国は一般的な見直し条項と捉える可能性がある。市場アクセス（農業分野）について、日本は11ヶ国の交渉で、TPPの原協定から譲歩（後退）した唯一の国だ。加えて関連法案の関税暫定措置法も問題ありだ。

この部分こそサイド・レターで獲得する努力をすべきだった。

②ISDSのサイド・レター：CPTPP、日EU・EPAにより色褪せつつあるISDSの地盤沈下に目をつぶる日本政府と多数派になりつつあるISDS忌避派。

③カナダ宛ての自動車の非関税障壁に関するサイド・レター：CPTPPにおけるカナダとのサイド・レターに見るカナダの主体性と日本の譲歩？

※TPP原協定での車のサイド・レターは米国との間だけではなかったか、という疑念？

1. CPTPP 協定6条について

(1) 協定6条について

○協定6条は「TPP第27章・2条（委員会の任務）の規定を適用するほか、TPPの効力発生が差し迫っている場合又はTPPが効力を生ずる見込みが無い場合には、いずれかの締約国の要請に応じ、この協定の改正及び関係する事項を検討するため、この協定の運用を見直す」としている。CPTPP（協定6条）へのリンク⇒

http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/text_kariyaku_tpp11/180308text_kariyaku_tpp11.pdf

TPP27章・2条は主に協定の運用、改正・修正の提案の検討、運用・解釈など「委員会」の任務を規定している。TPP27章へのリンク⇒

http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/text_yakubun/160308_yakubun_27.pdf

○また、11月11日ベトナムでの閣僚声明では、6条について「閣僚は、見直しの範囲が、TPPの現状に関する状況を反映するためのCPTPP改正の提案に及ぶ可能性がある、との見解を共有した」とある。閣僚共同声明へのリンク⇒

http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/danang/171111_tpp_danang_statement_jp.pdf

政府はこれを持って、日本の農産物に関する懸念そのものが払拭された、としている。

(2) 農産物に関する懸念について

○畜産酪農分野における、脱脂粉乳・バターを合わせた乳製品の低関税枠の数量と牛肉などのセーフ・ガード（以降SG）発動基準に係る数量が、共にTPP原協定では米国を含む全締約国を対象としているということと関連している。TPPでは全締約国対象に、WTOの生乳換算の枠13万7千トン以外に、脱粉・バター合わせて、発効6年目以降生乳換算7万トンの低関税枠が追加設定された。米国が抜けたままでは輸入枠に余裕が出来るということで米国以外の輸出攻勢が激しくなり、一方低関税枠を享受できない米国は日本との2国間交渉の場でそれを獲得しようと圧力を掛けて来ることが必至となる、ということだ。またSGについては米国の実績分が抜けただけ発動基準に達するまでの天井が高くなり、発動がし難くなる、という事である。

○更に日EU・EPAでも脱粉・バターについて、“近年の追加輸入量の範囲内”（外務省ファクトシート）として1万5千トン（発効後6年目）の低関税枠を設定している。これも、近年の酪農経営の厳しさによる生産の減少やチーズ仕向けの加工原料乳の価格が背景にあるという、酪農家の反対を押し切ったものだ。

○このため農業団体は、CPTPPにおいて、低関税枠の数量やSGの発動基準数量を、米国実績相当分だけ引き下げるべきだ、と正当な要求をしてきた。

(3) 協定6条及び17年11月11日付けの閣僚共同声明の問題点：

○どのように読んでも、“どの締約国も時期が来れば協定の改正・見直しを要請できる”としか書かれていない。日本に限る訳でもなく、畜産・酪農分野の個別課題に限る訳でもない。

これを、日本政府は、“日本の懸念は伝え、閣僚会合で茂木大臣も訴え、各国で共有している”と繰り返し、それ以上の説明をしていない。

海外市民団体は、日本の独りよがりの解釈と異なり、ごく当たり前の読み方をしている。

○大きな利害を有するNZ・豪州などの国が唯々諾々と応じるかどうかは疑問だし、常識的には関税に関する合意事項を後退させるということも簡単ではないだろう。

○そして、各国閣僚も皆聞いている筈だとしても、日本も含め、そのうちに閣僚だけでなく多くの関係者はいなくなる筈だ。その段階で、何処まで”心情的担保“が有効性を持ち得るのか疑問である。

○更に言えば、2国間交渉における米国の要求がTPP原協定での“米国枠”の範囲内である保障すらない、ことも考えるべきだ。

(4) “TPP締約国以外を対象とするWTOの牛肉特別SGの撤廃”は果たして問題無いのか？：気になる関連法案の一つ関税暫定措置法改正の行方は？

○18年3月14日付日本農業新聞からの抜粋

内閣官房の政府対策本部の担当者が13日の自民党の対策本部会合で、「TPP原協定で日本は段階的な関税削減を受入、一方でSGを設定、協定加盟国以外からの（牛肉の）輸入増に対応するSGは廃止することが決まっていた。TPP参加国の米・豪・NZ・カナダで対日輸出の大半を占めており、政府は廃止しても問題ないと判断した。（※筆者注：豚肉は継続）」しかし、「CPTPPには日本の牛肉輸入の4割を占める米国が加盟しておらず、SGを廃止すれば、米産牛肉の輸入急増に対する歯止めを掛ける措置が無くなるため、今回は廃止を見送り、関連法案の一つの関税暫定措置法で引き続き措置する。」と説明した。

○WTOにおける牛肉の特別SGとTPP原協定でのSGについて

日豪EPA発効以来、WTOにおける特別SGのは、全世界からの輸入数量と経済連携協定未締結の国からの累計輸入量がそれぞれ前年度の四半期毎の累計輸入数量を17%を超える場合に発動することが出来るとされている。米国などEPA未締結国の関税は、（※筆者注：3月末まで）現在の38.5%が50%になっている。

そしてTPP原協定（CPTPPでも同様）では、発動基準数量・関税を段階的に減らし、SG発動時の税率は15年目に18%にし、16年目以降は1%ずつ削減し、4年間発動が無ければ廃止となる。TPP参加国はTPP原協定で規定されるSG発動基準が適用される一方、WTOの特別SGは適用されないと規定されている。

※分かりやすい関係資料⇒別紙15年12月3日付け財務省資料のページ3～5の「牛肉・豚肉の関税の緊急措置の【方向性】に記載されている。リンクは⇒

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/customs_foreign_exchange/sub-of_customs/proceedings_customs/material/20151203/kana271203i.pdf#search=%27%E9%96%A2%E7%A8%8E%E6%9A%AB%E5%AE%9A%E6%8E%AA%E7%BD%AE%E6%B3%95+Tpp+%E3%82%BB%E3%83%BC%E3%83%95%E3%82%AC%E3%83%BC%E3%83%89+%E5%BB%83%E6%AD%A2%27

※16年3月8日の関連法案の中に関税暫定措置法一部改正案として含まれる。

○CPTPPでの関税暫定措置改正への懸念

上記の農業新聞記事の通りであれば、政府は“当面継続する”ようだが、米国がTPPに復帰した段階でWTOの特別SGを廃止することは無いのだろうか？

今の米・豪・NZ・カナダも永遠の対日牛肉輸出国の全てであり続けるとは限らない。農産物の対日輸出国も過去に変遷があった。

牛肉の主要生産国は枝肉ベースで米国1150万トン⇒ブラジル928万トン⇒EU783万トン⇒中国700万トン⇒インド420万トン（水牛含む）⇒アルゼンチン265万トンの順番だ。

輸出国は全世界向けにインド176万トン⇒ブラジル170万トン⇒豪州148万トンという順番だ。資料には無いが、米国はこの次に来ると推測される。（いずれも16年、農畜産業振興機構17年8月号「畜産の情報」から）

牛肉の生産輸出大国について言えば、インドは（水牛も含むが）宗教上の理由で消費が少ない（輸出余力が高い）と同時に、菜種の生産大国で、濃厚飼料の原料の菜種粕の潜

生産力も高いし、ブラジルやアルゼンチンもエサとしての穀物の生産大国でもある。つまり、長期的な変化の可能性も考えると、果たしてWTOで確保している特別SGをわざわざ放棄する必要はあるのだろうか？ということだ。

加えて言えば、牛肉SGはTPPでカバー出来ると言うが、そのTPP自体が、「発効16年目以降は4年連続で発動が無ければSGは廃止される」としている。財務省の考え方は余りに拙速、生産者への配慮に欠けるのではないだろうか？

2. CPTPP、日EU・EPAと色褪せるISDS

(1) CPTPP参加各国のサイド・レターに見られるISDSを制約する動き

※下記にはNZと豪州、NZとマレーシアとの間のサイド・レターへのリンクのみを掲載
豪州との16年2月4日付及び16年2月6日付けISDSサイド・レターへのリンク⇒

<https://www.tpp.mfat.govt.nz/assets/docs/side-letters/New%20Zealand-Australia%20Side%20Letter%20Relationship%20between%20TPP%20and%20Other%20Agreements.pdf>

豪州との18年3月8日付ISDSサイド・レターへのリンク⇒

<https://www.mfat.govt.nz/assets/CPTPP/New-Zealand-Australia-ISDS-Trade-Remedies-and-Relationship-with-Other-Agreements.pdf>

マレーシアとの18年3月8日付ISDSサイド・レターへのリンク⇒

<https://www.mfat.govt.nz/assets/CPTPP/New-Zealand-Malaysia-ISDS.pdf>

18年1月NZ政府のCPTPP説明資料抜粋”Housing and Investment“へのリンク

<https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/cptpp/explaining-cptpp-2/#housing>

○昨年9月の総選挙で政権についてNZの現政権

アーダーン首相はTPP11の交渉に際して、①海外からの中古住宅への投資を禁止できるようにすること、②ISDSを全面的に撤廃することを明言してきた。

本年1月末に公表されたNZ政府のCPTPP説明文書では、ISDSについて「(16年2月4日のTPP原協定署名と同日に)豪州との間で締結した、ISDSを両国が互いに除外するという取り決めを継続させる」「これによりNZへの海外からの投資の80%はISDSを行使出来なくなる」更に「類似のISDSサイド・レターを他のCPTPP参加国との間で結ぶことを追求する」「これらのサイド・レターは条約として扱われる」ということを明らかにした。

○ISDSを除外するサイド・レターの交換

3月9日までに公表されたNZ政府のサイトでは、NZ政府がISDS除外に関連して締結した豪州、マレーシア、ペルー、ベトナム4ヶ国とのサイド・レターが掲載されている。つまり11ヶ国中5ヶ国がISDS除外を国際約束としたのである。

全てではないが豪州対NZ、マレーシア対NZの文書を一読すると大凡以下の通りである。

・NZと豪州のサイド・レターの内容は16年2月6日付のサイド・レターと同じもので、“互いの国の投資家は、互いの国の政府に対して、TPP投資章のISDSによる紛争解決には依存しない”ことを確認している。(おまけに両国間の航空について

TPP 国有企業章の附属書IVの留保措置ではなく、このサイド・レターの定める穏当な規定に従うことまで掲載されている。)

- ・マレーシアとのサイド・レターは少し違った内容になっている。ペルー・ベトナムとの文書までは目を通していないが、多分マレーシアと同内容だろうと推測する。

“TPP 投資章の ISDS による紛争解決には依存せず、このサイド・レターの規定による”とした上で、“マレーシア企業対NZ 政府の間、NZ 企業対マレーシア政府との間で協議により解決する”、しかし、それでも協議要請の書面を受け取ってか6ヶ月以内に解決されない場合は“該当国政府の同意を得た上でTPP 投資章 Section B ISDS による仲裁に付することも出来る”としている。

○ ISDS に関する 3ヶ国共同宣言

加えて、カナダ・チリがNZ と共同で ISDS について 18 年 3 月 2 日付け共同宣言を発表し、3ヶ国は ISDS について“責任ある形で利用する”としている。

3ヶ国共同宣言へのリンク⇒

http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/declaration_isds-rdie.aspx?lang=eng& ga=2.235784838.666404969.1520674976-36522596.1363401756

具体的とは言えないものの、中小企業が投資章により保護されることを確保し、国家による領域内での正当な公的政策の権利の再確認など6項目を宣言している。

(2) EU における動きと日EU・EPA における投資紛争解決

- 日EU・EPA において、EU は ISDS 方式による紛争解決を受け入れることはない、EU が求めているのは常設の仲裁裁判所だということは、常識となっている。

- EU 加盟国は、あるいは各国議会は、ほぼ全て ISDS に反対しており、関連して欧州司法裁判所も 17 年 5 月 16 日の EU とシンガポールの FTA についての判決で、投資分野は EU 委員会には決定権が無く、決定権は EU と各国とが共有する、としている。また、同裁判所は 18 年 3 月 6 日のプレスリリースで、EU 加盟国間（今般はオランダ企業とスロバキア政府との投資紛争）の投資協定について、ISDS は EU 法と適合しないという判決を下している。（個別の事例に限定された判決なのか、EU と域外との協定に適用されるのかなど疑問が飛び交っているようだ）プレスリリースへのリンク⇒

http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/declaration_isds-rdie.aspx?lang=eng& ga=2.235784838.666404969.1520674976-36522596.1363401756

更に今月スイスが EU との間での常設の仲裁裁判所の検討を始めたとの報道もある。

(3) ISDS 支持派は既に少数派、日本政府は何故 ISDS に拘るのか？

- 上述のように、CPTPP 参加国では ISDS 支持は少数派になろうとしており、EU は明確に反対している。
- これに RCEP の中国・インド及び途上国の多く、CPTPP への参加に関心を示している国の中の途上国などを加えれば、ISDS 支持は既に少数派となっていると言ってよいだろう。

3. カナダへの自動車に関する Side Letter (国際約束を構成しない)「自動車の非関税措置に関する日本側からカナダ側への書簡」及び第 2 章内国民待遇及び物品市場アクセスの附属書 2-D の付録 D-2 「自動車の貿易に関する日本国とカナダとの間の付録」について：日本が畜産酪農分野で何も明確な獲得をしていないことに比べると、カナダの交渉姿勢・成果は大きな違いだ。しかもカナダへの譲歩は日本から差し出したものだ。

I S D S でもカナダは主体的に成果を挙げている (「3」の項参照)

カナダへのサイド・レターへのリンク⇒

[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/side letter tpp11_yaku/side letter tpp11_yaku13.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/side%20letter%20tpp11_yaku/side%20letter%20tpp11_yaku13.pdf)

T P P 第 2 章の付録 D-2 へのリンク⇒

http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/text_yakubun/160308_yakubun_02-9.pdf

(1) 18 年 1 月 30 日のカナダ政府の C P T P P の背景説明文書

カナダ政府の C P T P P 背景説明のサイトへのリンク⇒

http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/background-document_information.aspx?lang=eng

○この中でカナダ政府は既に、「カナダから日本への自動車関連の輸出に関して、自動車の非関税障壁である安全基準、規制などについて、T P P 原協定において日本がカナダと米国に対して示した約束を、米国の T P P 離脱により一旦無効になったが、日本との交渉で再度合意に至った」また「日本とのサイド・レターで、将来に繋がる自動車の基準について最恵国条項も確保し、この分野で日本が更に規制緩和など一層の自由化をした場合の利益を獲得した」と説明している。

○カナダはこの文書の中で、マレーシアともサイド・レターを交わして自動車の原産地規則に関する合意を獲得し、現在の生産仕様・部品購入のまま優遇関税待遇を得た、としている。

(2) T P P 原協定における米国とのサイド・レター、第 2 章での附属書 2-D の付録 D-1 及び日本とカナダとの同種の文書について：果たして T P P 原協定合意署名時にカナダ宛てのサイド・レターはあったのか？仮に原協定合意時になかったとしたら、何故今回敢えて締結したのか？

○過去の文書の存在の有無を、今外部からは確認出来ないが、カナダ宛てのサイド・レターは無かった筈だ。

筆者は、16 年 2 月 2 日と 4 日公表の T P P 原協定については、全てのサイド・レターと、条文などほぼ全ての文書を日本語・英語双方でダウンロードし、その時点で米国とのサイド・レターは存在していたがカナダ宛ての「自動車の非関税措置に関するサイド・レターは無かった筈だ。ただ、第 2 章については詳細までを重視していなかったため、サイド・レターと関連の深い附属書 2-D の付録 D-2 「自動車の貿易に関する日本国とカナダとの間の付録」については確認しておらず、既にそのサイトが直近 3 月 9 日公表分に置き換えられていて、今、外部から確かめようが無くなっている。

○しかし、米国については、サイド・レターにおいて“この内容は、T P P 原協定で上記

附属書2-Dの付録D-1「自動車の貿易に関する日本国と米国との間の付録」に反映されている、との記述があることから、付録D-1があったことは確認出来る。

○今回、サイド・レターの大半は、18年3月9日に公表された協定条文（3月8日付）と共に（一部を除き3月8日付）公表され、カナダに宛てた日本からの「自動車の非関税障壁に関する」サイド・レターも含まれている。

○奇妙な日付とカナダ宛てのサイド・レターの不在

- ・16年2月公表のTPP原協定合意の際公表された協定条文・附属書のファイル名の頭の日付は16年2月2日、サイド・レターは、文書そのものの日付が2月4日だった

- ・18年2月22日に日本政府が公表したCPTPPに係る文書では、協定条文・附属書のファイルの頭の日付は16年3月8日、各国とのサイド・レターと日米並行協議のサイド・レターは文書そのものの日付が16年2月4日、と逆転した不自然な日付となっていた。

そして、米国に宛てた自動車の非関税障壁に関する文書は含まれていたが、カナダに宛てたものはやはり無かった。

2月22日公表された文書へのリンクは既に政府のウェブサイトから消えている。

- ・18年3月8日公表のCPTPPに関する文書については、協定条文・附属書は、ファイルの頭の日付が16年3月8日、サイド・レターは文書そのものの日付が18年3月8日となっている。

○英語での表記の違いとその後の修正も、単純ミスか？混乱か？恣意的な作業の結果か？日本政府のサイトを経由して英文の協定に入ると“日本と米国との間を **between Japan and the United States**”と表記する一方で、日本政府のサイトを経由せずにNZのサイトに入ると“**between Japan and the US**”と異なる表記となっていた。

そして現在は修正されている。そしてそもそもNZ政府が公表した2月21日付けの各国全てを網羅する英文サイトには日米の附属書2-D、付録D-1は掲載もされておらず、掲載されたのは、翌日だ。

(3) カナダへのサイド・レターの大凡の内容

○まず米国へのサイド・レター（国際約束を構成しない）だが、4種類あり、19ページ、文字数が少ないため実質では全体で16ページで、内容は2013年4月に日米協議によりTPP交渉参加の入場料として飲まされ、当時新聞でも批判された内容が、そのままTPP原協定合意後サイド・レターに衣替えしたものだ。

安全基準の緩和（米国基準受入）・規制全般の緩和・輸入車特別取り扱い制度の適用拡大・日本での流通販売への便宜供与・国内補助金の適用など、米国車の輸入を促進する内容となっている。

そしてその文書において、このサイド・レターの内容は、TPP原協定における第2章での「附属書2-Dの「付録D-1自動車の貿易に関する日本と米国との間の付録」に“反映されている”と書かれている。これにより”国際約束を構成しない“サイド・レターは協定本文に組み込まれたと考えてよいだろう。

この付録D-1は8条22ページにあり、サイド・レターの内容を細かく反映し、最後の8条は“紛争解決/利害調整?”のような内容も載っている。

○18年3月8日付のカナダへのサイド・レター（国際約束を構成しない）

サイド・レターは2ページ+ファクトシート2ページで構成されている。内容は米国ほど詳しくはないものの、ほぼ同様の約束をしている。ただ、米国の場合と異なり、サイド・レターの内容が附属書2-Dの「付録D-2」に反映されている、あるいは13年4月の協議を受けたものだというような言及は無い。

一方TPP第2章での附属書2-Dの「付録D-2 自動車の貿易に関する日本とカナダとの間の付録」は米国と同じ22ページで、構成があちこちでズレているものの、内容的にはほぼ重なっていると言ってよいだろう。

日本は、後発参加のカナダに対して、実質的に交渉参加入場料として米国に支払ったと同じ入場料を払うという不思議なことをCPTPPで（あるいはTPP原協定でも）行ったのではないだろうか？ そうだとしたら、これを譲歩、後退と言わなくてどうしようか？？

(4) いくつかの疑問

単純ミスなのか？単なる混乱なのか？それとも恣意的に協定文が調整されていることはないのか？とまで疑いたくなる。

○果たして16年2月のTPP原協定の合意において、カナダとのサイド・レターはあったのか？無かったとしたら、何故CPTPPで米国並みの飴をわざわざ提示したのか？

○不自然な協定条文の日付の変更、米国との第2章の付録D-2の掲載に係る、幹事国のNZと日本との間の米国名表記の違いや、NZにおける掲載洩れは何故起きたのか？そこに恣意性ゆえの混乱はなかったのか？？？

今回も政府は、日本が直接関与していない文書は翻訳もしていない。英文の文書へのアクセスもあるが、サイド・レターは日本との間のものしか掲載していない。

従って、他の参加国に係る重要な情報を得ることが出来ないようになっている。