

容易ではない米国のTPP批准 米国の産業界、労働界は何を問題としているか

滝井 光夫 Mitsuo Takii

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

桜美林大学 名誉教授

要約

米国の産業界は総じて TPP 協定を評価しているが、医薬品の知財権保護、原産地規則、国有企業規制などでは批判も多い。ほぼ全産業から非難の声が上がっていた為替操作国に対する是正措置の欠如問題は、2016年2月末に制定された2015年貿易円滑化・貿易履行強制法のベネット・ハッチ・カーパー修正条項によって解決されたが¹、為替操作以外の問題はどのように収束するのだろうか。TPP 協定実施法案の議会審議は11月8日の大統領・議会選挙後、早ければ年内、遅れば来年1月の新政権・新議会発足以降に始まるが、産業界の TPP に対する報告書をみると、実施法案の可決（つまり TPP 協定の批准）は容易ではない。本稿では、米国产業界、労働界が批判する TPP 協定の問題点を取り上げ、その見解を紹介する。

1. 米国政府の評価と業界の批判

米政府は、TPP を高く評価する。セールスポイントは、世界経済の4割を占める自由貿易圏の誕生、米国産品1万8,000品目の関税撤廃、サ

ービス貿易の一層の自由化、電子商取引の推進、国有企業規制、政府調達協定の拡大などによる米国の財・サービス輸出の拡大、さらに、強制力のある労働者および環境保護規定、中小企業の貿易促進、腐敗行為の防

止、開発とキャパシティ・ビルディングなどである²。

米国の産業界もこうした政府の見解を共有し、SPS（衛生植物検疫措置）協定では WTO 以上の透明性の確保と科学的根拠の明確化、知的財産権では企業秘密の窃取および著作権所有物の不法搾取に対する刑法罰則の適用、生物製剤に対するデータの排他性規定の追加などを高く評価している³。

しかし、米国の関係業界が TPP の協定を全面的に支持しているわけではない。農産物ではセンシティブ品目の市場開放が日本（特にコメ、乳製品）およびカナダ（乳製品、豚肉製品）で十分ではなかったといった不満もあるが、合意された協定に対するより大きな批判もある。

1974 年通商法によって、USTR（米国通商代表部）には貿易政策交渉諮問委員会（ACTPN）が付置され、その下部組織として、農業、労働など 5 つの政策諮問委員会と 22 の技術産業部門別委員会が常設されている。後者の技術産業部門別委員会は農業部門（ATAC）6 委員会および工業部門（ITAC）16 委員会から成り、全産

業部門をカバーする。また、ACTPN を含めて、これら 28 の委員会には、関係省庁が選出した業界を代表する合計約 700 名の諮問委員が所属している⁴。

日本の審議会のような組織が米国政府の一部として機能していることはあまり知られていない。これら諮問委員会は、オバマ大統領が TPP 協定を締結する意思を議会に通知した 2015 年 11 月 5 日から 30 日以内に、大統領、議会および USTR に TPP 協定の評価報告書を提出することが義務付けられ⁵、2015 年 12 月 5 日以前にすべての諮問委員会は報告書を提出した⁶。

また、米国国際貿易委員会（ITC）には、上記の 11 月 5 日から 105 暦日以内に、TPP による米国の経済および特定産業部門に及ぼす影響に関する分析報告が義務付けられ⁷、5 月 18 日までには報告書が提出される予定である。ITC はこれに関連して 2016 年 1 月 13～15 日に公聴会を開催した。

本稿で取り上げた米産業界の TPP 協定に対する主要な問題点は、2015 年 12 月 3 日オバマ大統領に提出さ

れた ACTPN および各諮問委員会の報告書、および ITC の公聴会証言をもとにしている。

2. 生物製剤のデータ保護期間

米業界で TPP 協定を強く批判している業界のひとつが医薬品業界である。生物製剤のデータ保護期間を国内法による現行 12 年間として譲らない米国と医療費の抑制をジェネリック医薬品の普及によって達成したいオーストラリアやニュージーランドなどとの交渉は難航した。最終的にデータ保護期間は生物製剤の最初の販売承認日から 8 年間あるいは 5 年間のいずれかを選択することで合意された (TPP 協定第 18・51 条 1)。

この合意に対して、米国研究製薬工業会 (PhRMA) は「政府が 12 年を守れなかったことに失望した。12 年の保護期間は米議会で長期間議論して決定したものであり、簡単に変更できるものではない」、化学・医薬品諮問委員会 (ITAC3) は「8 年に短縮したのは約束違反であり、生物製剤の定義も米国のそれよりも狭くなった。これでは議会の支持は得られ

ない」、また情報技術イノベーション財団は「8 年では新薬開発に必要な資金を十分に確保できない。医薬品の売上高と研究開発費には相関関係があることは OECD も認めている」、などと非難している。

なお ITAC3 にはジェネリック医薬品企業も参加しており、これら企業出身の諮問委員は TPP 協定の規定に異論を出していない。

医薬品業界のドン⁸と言われるハッチ上院財政委員長 (共和党) は上院の最古参議員 (82 歳) で、正式な上院議長であるバイデン副大統領の代役で名誉職でもある臨時議長 (President Pro Tempore) を務める。そのハッチ議員は TPP 協定の合意後直ちに USTR に再交渉を求めたが、即刻拒否された。再交渉という選択肢がないとすれば、どのように業界は TPP 協定に合意するのであろうか。TPP 協定批准審議がとりわけ注目される。

3. 現地化禁止規定から金融を除外

海外ネットワークの拡大に強い意欲を持つ米国の金融業界は、米国の

他の FTA と同様に TPP でも高い成果を得たとするが、データセンターの取り扱いおよび ISDS (投資国と国との間の紛争解決) などを問題視している。

電子商取引章の第 14・13 条 2 は、締約国は外資企業に対して、自国の領域で事業を遂行する条件として、データを処理、保存するためのコンピューターのサーバーや記憶装置などコンピューター関連設備を締約国内に設置するよう要求しはならないと規定している。この現地化禁止規定 (ローカル・サーバー要件の禁止規定ともいう) は、電子商取引を促進するために設けられたものだが、金融サービス章の第 11・11 条 2 によって、金融サービス業には第 14・13 条 2 の適用が認められていない。

このため、金融サービス企業が締約国の市場に参入する場合には、参入条件として、データセンターなどコンピューター関連設備の現地化を求められる可能性がある。このため米金融業界は第 11・11 条 2 を修正し、現地化禁止規定を金融業界にも適用するよう求めており、今年 1 月、下院議員 63 名が連名で財務長官、通

商代表および国家経済会議議長に同様の要請状を送っている。

また、サービス・金融委員会 (ITAC10) は、第 11・2 条 2 により ISDS を金融サービス業に適用されないことも批判している。さらに同委員会は、国別の約束が一部米金融業界の希望の水準以下に留まったこと、投資章 (第 9 章) では金融サービス企業に対する保護が十分でないことも批判している。

4. タバコの ISDS 適用除外

例外・一般規定章の第 29・5 条 (タバコ規制のための措置) によって、ISDS はタバコ企業に適用除外となった。

これは、ISDS に反対するオーストラリアの要求に米政府が譲歩した結果だといわれるが、米タバコ業界は、第 29・5 条は 2015 年貿易促進権限 (TPA) 法第 102 条が規定する貿易交渉の目的 (貿易投資に関する紛争解決等の強化など) に反し、米国南東部の農業に重大な被害をもたらすとし、タバコ企業を ISDS の適用除外とする TPP 協定は容認できないと

主張している（タバコ・綿花・落花生委員会 ATAC）。

タバコの主要産地であるケンタッキー州選出の上院議員の一人はマコーネル議員（共和党）で、タバコ企業を ISDS から除外することに反対している。同議員は、上院の議事運営に大きな影響力を持つ院内総務（ハッチ議員に続く上院の No.2）でもある。

5. 国有企業規律の問題点

民間企業と対等の競争条件を確保するため、国有企業に対する規定が FTA としては初めて TPP 協定に設けられた。これにより国有企業に係わる紛争のほとんどが司法の対象となり、締約国は国家免責（sovereign immunity）を主張できなくなった。

しかし、問題点もある。まず、国有企業の範囲が狭いことである。TPP 協定は国有企業の定義を①主に商業活動に従事し、②政府による 50%以上の株式および議決権の保有し、③取締役の過半数の任命権を持つ企業としているが（第 17・1 条）、この基準を満たしていない場合でも、

政府また政府系企業から融資を受けるなどによって実態は大きく異なることも多い（鉄鋼委員会 ITAC12）。

また、協定は国有企業の基準を商業的活動の有無によって判断するが、協定本文が商業的活動の内容を十分に規定しているとは言い難い。さらに、国有企業による損害等の判断基準は、損害または損害のおそれが 1 年または 1 年以上の期間にわたり発生した場合としているが（第 17・7 条 2）、これは多くの商業取引が現物取引または入札で行われるという実態と乖離している（ACTPN）。

さらに、付属書 17-D により大部分の地方の国有企業および指定独占企業が単に中央政府に所有されていないという理由だけで、経済的検証もなく対象外となったこと、国有企業章の適用対象がポジティブ・リスト方式で示されていること、特にマレーシア、ベトナムおよびブルネイでは広範な分野が適用除外となっていることが問題視されている（自動車・資本財委員会 ITAC2 および鉄鋼委員会 ITAC12）。

こうした批判を踏まえて、今後さらに国有企業に対する規制基準を引

き上げ、米国企業と労働者に不利益とならないようにすべきである、と ACTPN は米政府および議会に要請している。

6. 低下した自動車の域内原産割合

FTA における自動車（87.02～.06 類）の域内原産割合は純費用方式⁹が採用されている。域内原産割合は、NAFTA（北米自由貿易協定）は 62.5%（自動車部品は 60%）であったが、米・豪州 FTA は 50%、米韓 FTA は 35%に低下し、TPP では 45%（自動車部品は 40%ないしそれ以下）となった（第3章の付属書 3-D）。

TPP の参加国が 12 カ国に拡大したため域内原産割合が 45%に引き上げられたが、米国製部品の調達率は低下し、米国の自動車部品産業は生産、雇用面で負の影響を受ける。中国など TPP 以外の国からの部品が価額の過半を占める自動車が、米国車として他の TPP 諸国に輸出されることにも納得できない。

以上は鉄鋼委員会（ITAC12）および鉄鋼労組など組合側の意見¹⁰だが、自動車・資本財委員会（ITAC2）も自

動車の原産地規則の厳格な運用と抜け穴防止のための強力な監視を米政府に求めている。

なお、労働諮問委員会（LAC）によると、TPP 交渉の初期段階で、全米鉄鋼労組は国際機械工組合および全米自動車労組と共同で NAFTA のような抜け道を排除し、付加価値基準 62.5%の標準ルールの採用を主張したが、無視されたという。

一方、日米自動車貿易交渉の結果について、ITAC2 は今回の交渉分野と過去の対日貿易交渉の経験からみて、日本市場で米国車のプレゼンスが大幅に拡大することにはならないと報告している。

7. 不十分な政府調達規定

WTO の政府調達協定に参加していない7カ国の政府調達市場が開放されたことは評価される。しかし、バイ・アメリカン型の対象外分野が残り、ブルネイ、マレーシアおよびベトナムは必要以上に参入基準が高い。米政府はこれら3カ国の参入基準の引き下げに努めるべきであるとしている（自動車・資本財委員会

ITAC2)。

なお鉄鋼委員会 (ITAC12) は、強力なバイ・アメリカン政策は米国の鉄鋼産業にとって極めて重要であり、これを弱めてはならないと主張している。また、カナダがなぜ TVA (テネシー川流域開発公社) など米国の 7 件の連邦政府支援発電所に参入できたのか、その見返りに米国は何をカナダから得たのか不明だとし、米国は地方政府市場の開放は相互主義を貫くべきだと主張している。

8. 十分な監視が必要な労働規定

ACTPN は、労働者の権利問題が紛争解決の対象になり、輸出加工区にも労働章 (第 19 章) の規定が適用されることは評価されると報告している。

しかし、労働組合側は、労働章が成立したことによって、関連法制の整備が順調に進み、労働条件を切り下げて輸出を有利化する「下方への競争」が止まるとは考えていない。特に強制労働の歴史があるベトナムおよびマレーシアについては、法整備が順調に進むように締約国相互の

協力と米国の十分な監視が必須であると、次のように主張している。

関税削減はすぐ効果が出るが、労働問題では約束が果たされているか否かは 5 年経っても分からない。メキシコは NAFTA の規定に従わず、低賃金や労働者の権利を不十分なままに放置し続けているが、これが米企業のメキシコ投資を拡大し、米国の賃金や雇用に悪影響を与えている。TPP も同様の状況をもたらすことがないようにしなければならない。

9. 労働界の TPP 協定批判

USW、UAW およびチームスターという鉄鋼、自動車、輸送の米国三大労組および AFL-CIO (米労働総同盟産別会議)、さらに ACTPN の一部である労働諮問委員会 (LAC) もすべて TPP に反対している。

彼らは TPP に評価すべき点は皆無であり、「協定は批准のために議会に送られるのではなく、再交渉のため交渉のテーブルに戻すべきだ」と主張する。TPP 協定に評価すべき点がないとする根拠は次のような点にある。

- ①米国では現在多くの要因によって製造業の生産と雇用が失われつつあるが、その最大の要因は米国の間違った貿易政策にある。
- ②米国および米国の労働者の長期的繁栄と安全を保障するために、製造業の成功は重要であるにも拘わらず、TPP は生産のアウトソーシング化、雇用のオフショア化を通して、多国籍企業のグローバルなサプライチェーンを支援し、国内製造業に深刻な不利益をもたらす。
- ③不公正な競争に対抗するルールが実行されなければ、TPP は米国の製品貿易の赤字拡大、賃金の一層の低下、所得格差の拡大をもたらし、米国労働者の経済的利益はさらに蝕まれることになる。
- こうした労働界の主張をみると、TPP 協定で労働界が産業界と妥協できるような状況にはないようにみえる。

注

- 1 ベネット・ハッチ・カーパー修正条項については、国際貿易投資研究所「フラッシュ」269 為替操作国に是正・対抗措置—ベネット・ハッチ・カーパー修正条項

の制定」(2016年3月14日付)および日本関税協会『貿易と関税』2016年5月号「視点論点」(いずれも拙著)を参照されたい。

- 2 White House (2015) .
- 3 Petri and Plummer (2016) , p.6, Bhatia (2016) , Cargill (2016) .
- 4 USTR (2016) 参照。
- 5 2015年貿易促進権限法第105条(a)(4)で規定されている。
- 6 すべての諮問委員会報告書は USTR のホームページから読むことができる。
- 7 根拠法は同上法第105条(c)(1)および(2)。
- 8 2015年11月12日付ニューヨーク・タイムズ紙によると、ハッチ上院議員が米医薬品業界から1990年以降受け取った献金は合計230万ドルで議員としては最高額であった。また2012年の選挙ではハッチ議員支持の Super PAC が PhRMA から75万ドルの政治資金を得ている。
- 9 純費用方式による域内原産割合の計算式は次のとおり。[(製品の純費用) - (非原産材料)] / 製品の純費用
- 10 Disenting Views, ACTPN (2015) .

参考文献

滝井光夫 (2016) 「TPP 協定に対する米国内
産業界および労働界の見方」 ITI メガ
FTA 研究会報告 (3) ITI 調査研究シリー
ズ No.31, 4 月

The Advisory Committee for Trade Policy and
Negotiations (ACTPN) (2015) , *Report to
the President, the Congress, and the USTR
on the TPP*, Dec.3.

Bhatia,Karan K (2016) , *Testimony of the
General Electric Company before the
USITC regarding TPP*, January.

Cargill (2016) , *Testimony of Cargill, Inc.
regarding TPP: Likely Impact on the US
Economy and on Specific Industry sectors*,

January.

Petri, Peter A. and Michael G. Plummer (2016) ,
*The Economic Effects of the Trans-Pacific
Partnership: New Estimates, Working
Paper Series, Peterson Institute for
International Economics*, January, p.6.

USTR (2016) , *2016 Trade Policy Agenda and
2015 Annual Report of the President of the
United States on Trade Agreement Program*,
March, p.205-209.

White House (2015) , *Fact Sheet: How the
Trans-Pacific Partnership (TPP) Boosts
Made in America Exports, Supports Higher-
Paying American Jobs, and Protects*, Oct. 5,
2015.