

日米貿易交渉の評価と国会審議

なぜ野党は政府を追及できないのか？

今回の日米貿易交渉では、日本は圧倒的に優位な立場にありながら、譲歩一方の結果となった。その日米貿易協定が国会で審議されているが、野党の追及には肝心の論点が欠落し、迫力を感じない。日本は米トランプ政権にうまく操られたばかりか、環太平洋連携協定（TPP）を活用して自由で公正な多国間貿易体制を推進するという日本の国益ばかりか世界の利益を損ねてしまった。農業を保護するため逆進性の塊のような関税を維持することが国益だという思考や、大局的な判断の欠如は与野党に共通している。

FTA交渉はしないはずだったのに

米国のトランプ大統領は2017年の就任直後にTPPから脱退した。そして、不公正な貿易によって米国の雇用が失われてきたと主張し、貿易赤字の解消のためには、TPPのような多国間の交渉ではなく、力で圧倒できる2国間の交渉を行うべきだと主張した。

これに日本政府はおびえた。中国

と違い、米国との軍事的な同盟関係で保護されている日本は、この圧力をかわし切れない。しかし、弱者でも知恵を働かせることはできる。日本政府が注目したのはTPPだった。16年夏、米国議会がTPPを承認しないことが明らかとなった際、私は米国抜きのTPPを提案した。これによって、日本市場で米国産農産物を関税が下がったオーストラリアやカナダなどのTPP参加国よりも

不利に扱うことができる。困った米国は再びTPPに加入申請するだろうと考えた。しかし、17年の初めまで、安倍晋三首相は国会で私の提案を「米国抜きのTPPは意味がない」と否定していた。ところが、トランプ大統領が2国間交渉を要求するという姿勢を明らかにしてから、安倍政権は態度を変えた。日米自由貿易協定（FTA）交渉になれば、農産物でTPP以上

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
山下 一仁
やましたかずひと 東大法卒。
77年農林省入省、農水省ガット
室長、農村振興局長などを経て
10年4月から現職。著作に「いま
蘇る柳田國男の農政改革」（新潮
選書）、「TPPが日本農業を
強くする」（日本経済新聞出版
社）など。

の約束を求められる恐れがある。米国抜きのTPPを発効させ、米国農産物を日本市場で不利に扱うことによって、米国が強く出られないようにしようと考えた。17年3月になってやっと、安倍政権は私の提案を採用した。こうして米国以外のTPP参加国に働きかけてつくったのがTPP IIである。

野党やマスコミからも、サービス貿易や投資などを含む日米FTA交渉では、日本は不利になるのではないかと批判があった。このため、できる限り2国間のFTA交渉は避けようとし、当初、液化天然ガス（LNG）や防衛装備品の輸入拡大による対米赤字の縮小や知的財産権

などについての対中共同行動を高く売りつけようとしたが、それでは米国はごまかされなかった。その上、トランプ大統領が主張した安全保障を理由とした自動車の関税引き上げが日本に適用されないようにするために、先に欧州連合（EU）のユンケル欧州委員長が米と合意したように、2国間の自由化交渉に応じる必要性が出てきた。

しかし、米国の脅しに負けて日米FTA交渉に応じたとなれば、農業界は反発し安倍首相の自民党総裁3選に影響する。18年9月の総裁選の終了を待つて安倍首相は訪米し、日米交渉開始の共同声明を出す。この中で、「物品貿易協定、略称TAG (Trade Agreement on goods)」なる言葉が突然出てきた。日米FTAではなく日米TAG交渉を行うとしたのである。

TAGと呼ぼうがFTAと呼ぼうが、これは協定相手国の関税を世界貿易機関（WTO）で約束している他の国の水準より低くするものである。WTO協定の意味では間違いなくガット第1条の最恵国待遇原則の例外であるFTAである。政府がTAGと呼んだのは、これまで2国

間FTA交渉をやらないと言っていたことを糊塗するためだった。

悪いことに、これをトランプ大統領に逆手に取られた。サービス、投資、知的財産権などを含む包括的なFTAなら議会の承認に時間が取られ、とても20年の大統領選に間に合わない。米国にとつて5%以下のモノの関税を撤廃するだけのFTAなら議会の承認を必要としない。

TAGなる用語でモノの貿易に限定するFTAなら対応するという日本の主張は、トランプ大統領にとつて渡りに船となった。しかし、日本では関税引き下げのためには国会の議決が必要となる。米国では議会の承認が不要で、日本では必要だという片務的な合意となつてしまった。

ところが、TAGだけでは済まなかった。今年の日米共同声明では「日米両国は、(中略) 互恵的で公正かつ相互的な貿易を促進するため、関税や他の貿易上の制約、サービス貿易や投資に係る障壁、その他の課題についての交渉を開始する意図である」とはつきり書かれた。次の段階以降の交渉では、農産物関税というカードはもう使えない。日本は押しまくられるだけの交渉となる。

為替条項（貿易のため為替を操作してはならない）も非市場国条項（中国などとFTAを結ぶのを抑制する）も、どうしても米国とFTAを結ぶ必要があったカナダやメキシコは、米国の要求に屈しのみざるを得なかった。そのような必要はなかった上、農産物というカードを持つていた日本は、これを拒否できた。しかし、次の交渉ではもうこれに対抗できない。

昨年9月の日米共同声明の際の主張との矛盾を突かれるのを恐れ、今では安倍政権はTAGなる言葉を使わない。不思議なことに、野党もサービス貿易や投資を含むFTAはしないと云つていた政府を責めようとはしない。1年前の議論も覚えていないようだ。

信用失う「自由貿易の旗手」

勝手にTPPから離脱して、農産物について苦しい状況に陥つたのは、トランプ大統領である。カナダ、豪州、ベトナムなどのTPP参加国は、日本に付き合つてTPP IIを締結してくれた。

当初の米国も入ったTPP交渉で、ベトナムは米国の繊維市場でのアク

セス拡大を見返りとして国有企業への規律導入を受け入れた。日本はTPP IIにベトナムを参加させるために、いずれ米国もTPPに復帰し米国の繊維市場でのアクセスが得られると、ベトナムを説得したはずである。しかし、今回の日米合意で米国がTPPに復帰するインセンティブはなくなつてしまった。

米国との2国間交渉を恐れてTPP II交渉を開始したという安倍政権の真意を知らないアジア・太平洋地域の人たちは、日本を自由貿易の旗手として評価している。しかし、TPP離脱という問題行動を起こしたトランプ大統領にはこびへつらい、日本の説得に応じてくれたベトナムの利益は無視するという態度を取れば、いずれメッキははがれるだろう。

より本質的な問題は、安倍政権が貿易に対するゆがみの少ないTPPのような多国間協定を推進すると言つていたにもかかわらず、トランプ大統領の圧力に屈して2国間交渉に応じたことなのである。米国が、技術的強制的移転要求の禁止、知的財産の保護、国有企業への規制など、米中貿易戦争で米国が中国に要求しているイシューを網羅している

TPPへ復帰すれば、日米をはじめとするアジア・太平洋地域の国々が中国をTPPに参加するよう圧力を加えることができ、世界経済にとってメリットがあった。マクロン仏大統領やメルケル独首相らの指導者に対しては自由で公正な開かれた多国間貿易体制を強調し、トランプ大統領に対しては2国間合意で妥協するという、安倍首相の二枚舌的な行為に警鐘を鳴らす政治家はいないようだ。これは日本の利益だけではなく、世界の利益も損ねた。

農産物の譲歩

今回、日本は米国とFTAを結ぶ必要は全くなかった。米国がTPPから抜けたことで、日本は米国市場へのアクセスを失ったと考える人もいるかもしれないが、既に米国の関税水準は相当に低くなっており、TPPがなくても日本の輸出産業は従来通り輸出している。

交渉妥結を焦っていたのは米国である。TPP IIや日・EU経済連携協定(EPA)の発効で、日本市場で、カナダ、豪州、EUという農産物輸出のライバル国との競争条件に決定的な差がついてしまった。今年

からこれら諸国産の牛肉関税は26・6%に下がり、最終的には9%になる。米国産牛肉への関税38・5%とでは、既に10%以上の関税差がついており、時間がたてばたつほど、これが拡大していく。これは、小麦、乳製品、ワインなどについても同様である。

トランプ大統領が再選される条件は、ラストベルト(さび付いた工業地帯)でもありコーンベルトでもある中西部で勝利することである。既に米中貿易戦争でコーンベルト地域の農家は大きな打撃を受けている。この農業票を逃がしてしまえば、トランプ大統領の再選はない。

日本は、中西部の農業票が欲しいならTPPに戻って来なさいと言えよ。よかった。ところが、今さらTPPに復帰できないトランプ大統領は困ってしまう。

しかし、安倍政権は2国間交渉をするに農産物でTPP以上の譲歩を要求されると勝手に思い込み、その防止を最大の交渉目標としてしまった。交渉の入り口の段階となる18年9月の日米首脳会議で、TPPなどこれまでの交渉で譲歩した以上のことはできないと主張した。そもそも

農産物の関税削減を認めるかどうかというのではなく、はなからTPP並みの譲歩を米国に認めてしまったのだ。

これで交渉のポジションは米国優位へ逆転した。米国は、取るものを取ってしまった以上、日本が要求する自動車関税の撤廃には応じないという立場を示した。

米国は、TPP交渉で日本から獲得したコメの無税輸出枠7万トンを、今回の交渉で放棄した。これを日本政府は交渉の成果だと喧伝している。しかし、当の日本政府の担当者自身、なぜ米国が簡単に要求を降ろしてしまっただけなのか、分かっていないのではないだろうか。

日本にコメを輸出しているカリフォルニア州の農業生産の中で、コメは1%のシェアしかないマイナーな作物である。それでも、以前は日米のコメの内外価格差が大きかったのに、無税の輸入枠10万トンは100%消化されてきた。安くカリフォルニアから輸入して高く日本で売れば、必ずもうかるからである。しかし、内外価格差が縮小する中で、13年以降消化率が100%に届かない年が恒常化している。10万トンの輸入枠さ

え消化できないのに、7万トンの枠を追加設定されても利用できない。政治的には、大統領選で民主党が必ず勝つカリフォルニア州のコメ産業のためにトランプ大統領が汗をかいても、再選にはつながらない。

自動車関税を撤廃しない代わりに、コメの輸入枠を諦めるという痛くもない譲歩を安倍政権に与えて、これで国会承認が得られるよう日本の農業界に誇示しろとも言おうのだろう。

堂々巡りの自動車関税論議

野党が最も政府を攻撃しているのは、自動車関税である。これについては、二つのイシューがある。

一つは、TPP交渉で米国が日本に認めた一般乗用車、トラックの関税の撤廃を、今回の交渉では認めなかったことだ。これは将来交渉することになると日本政府は説明しているが、中西部の自動車産業とその労働者の支持が大統領再選のために不可欠と考えるトランプ大統領が、日本に対する自動車関税撤廃に応じるとは考えられない。しかも、パートナーとなるはずの日本の農産物関税については、すでに譲歩してしまっている。また、国会では自動車関税の

撤廃がなければ、ガット第24条の「実質上全ての貿易について関税を撤廃しなければならぬ」という規律に違反すると主張されている。

私なら、なぜ今回米国は自動車関税について譲歩しなかったのかを追及するだろう。日本が最初に農産物で譲歩してしまったからだというのが正解だが、安倍政権はこれを認められない。将来の交渉でなぜ米国が譲歩すると日本政府は考えるのかと聞かれても、根拠を示して答えられない。政府の担当者はいないはずだ。

しかし、絶対にトランプ政権が譲歩しないと断言できない。また、ガット第24条の目標として、貿易の9割という目安があるが、確定した判例になっているわけではない。政府をやり込めても、それ以上進むことは難しいだろう。

もう一つの 이슈は、トランプ大統領が安全保障上の理由から追加的に自動車およびその部品の関税を引き上げようとしていることを止められるかどうかである。これが怖くて日米交渉に応じたと言つてもよいが、日本政府が米国は日本に対しては発動しないと主張している根拠は、首脳間、しかもトランプ大統領との

口約束である。

自動車およびその部品の関税の引き上げは、鉄鋼関税引き上げで一息ついている中西部の鉄鋼業界に対して、コストが上昇する自動車産業の鉄需要減少を通じて打撃を与えることになる。自動車は最終消費財なので、その関税引き上げは全米に存在する多数の自動車ディーラーなど産業界だけではなく、最終的には消費者への影響が生じる。5月から6カ月間延期した判断の期限を11月14日に迎えるが、ロス商務長官は発動見送りを示唆している。予測不能なトランプ大統領のことなので、関税引き上げを決定するかもしれない。しかし、対EUも含めて発動しなければ、安倍政権が日米交渉に応じた前提がなくなることになる。

野党に迫力が欠ける訳

国会論戦での野党の迫及には肝心の論点が欠落し、迫力が感じられない。簡単に言ってしまうと一つは勉強不足ということになるのだが、国会議員をサポートするスタッフが充実していないことも大きな原因だろう。衆参両院に調査室という部署があるが、行政府の質量ともに豊富な

情報や交渉経験には太刀打ちできない。しかも、野党議員も国会スタッフも、政府が合意した協定は最終的には承認するしかないという諦めがある。情報収集にも質問づくりにも熱が入らない。これに対して、米国の政党は党議拘束をかけないで、与野政府がまとめた協定でも承認されない可能性はある。議員も自己の票決を選挙民に説明しなければならぬ。仕事も真剣になる。米国会調査局のスタッフはTPP交渉以来、私の論文には目を通していき、私がワシントンに行くときといつたこと言う。

わが国の農業界は、TPPに参加して関税がなくなると日本農業は壊滅すると主張した。このため、TPPでは、コメ、麦、牛肉・豚肉などを関税撤廃の例外とし、今回の交渉でも踏襲した。農業界がこれで満足している以上、野党議員としてもこれに異を唱えると票が逃げにくい。

しかし、関税で守っているのは国際価格よりも高い国内の農産物、食料品の価格である。経済協力開発機構(OECD)は、国際価格よりも高い価格を払うことによる日本の消

費者の負担額を4兆円と試算している。これは今回の消費税の増税額に等しい。消費税については、低所得者の負担が相対的に重くなる逆進性が問題にされたのに、通商交渉では逆進性の塊のような関税を維持することが国益だと国会では主張される。自由貿易とは消費の利益のほうである。

欧米では、財政から直接支払いを農家に交付することで、消費者に安い価格で農産物を供給しながら農家を保護している。収入のほとんどがサラリーマン収入で農業所得の比重が低い兼業農家に直接支払いをする必要はない。価格による保護、消費者負担の場合よりも、財政負担は少なくて済む。しかし、高い農産物価格で特に零細な兼業農家を維持してきたことが、農協、農林族議員、農林水産省の既得権を守ってきた。農林族議員は自民党から共産党まで幅広く存在する。このアンシャン・レジーム(旧体制)を打破することは容易ではない。

与野党議員について残念に思うのは、役人的、専門家的な議論を超えた大局観を持っているのだろうかという点である。政府や役人たちと

同じ土俵で戦う以上、情報量などで劣る彼らに勝ち目はない。

今回安倍首相が行ったことは、トランプ大統領の再選のための全面的な協力である。トウモロコシの買い付け約束や日本の自動車メーカーの米国進出計画まで大統領に話をしていいる。安倍首相は、トランプ大統領をノーベル平和賞に推薦したともいわれている。トランプ大統領の再選に赤信号が点滅し始めている中で、次期大統領は日米関係をどのようにみるのだろうか。

また、北朝鮮の「拉致問題は安倍政権の最重要事項」とか「被害者家族に寄り添う」などと発言してきた安倍首相は、再選への協力の見返りに、拉致被害者の解放を金正恩朝鮮労働党委員長に要求し実現するよう、トランプ大統領に申し入れてくれなかつたのだろうか。安倍首相の大叔父である佐藤栄作首相は、糸（繊維の対米輸出制限）で縄（沖縄返還）を買ったといわれた。日米貿易交渉（経済）と拉致問題（政治）を絡めてもよかつたのではないだろうか。

国民が問題提起してほしいのは、このような大きなイシューではないだろうか。