

2011 年 3 月 9 日

JC 総研「TPP 疑問・反論シリーズ」(その 10)

**「FTA は利益をもたらしていない」と分析したオーストラリア政府の研究機関
～FTA 交渉の国民への透明性確保と説明責任を政府に勧告～**

<要約>

- オーストラリア政府系の研究機関（「生産性委員会」）は、「自由貿易協定(FTA)の締結によって貿易の利益が大幅に拡大したという証拠は見当たらない。逆に外国企業の投資紛争の処理や知的所有権等の国内措置が政府に多大なコスト負担をもたらしている」と指摘し、同国政府の通商政策を抜本的に見直すべきだ、と勧告した。
- さらに同機関は、貿易協定の交渉に関する透明性の確保と国民への説明責任を政府に求め、「合意のための合意」あるいは「他の諸国の傾向についていかねばならない」といった考え方によって安易に FTA 交渉に突入していると厳しく批判し、他国との貿易交渉の合意内容を独立した機関が精査する等の貿易戦略の策定を政府へ強く求めた。
- わが国においても、FTA/EPA の具体的なメリット・デメリットを独立した機関が分析し、政府がそれを国民へ公表することによって貿易協定交渉の国民への透明性を確保し、その内容の説明責任を果たすことが求められている。

オーストラリアの経済・社会・環境・福祉等に関する政府の独立した常設の研究諮問機関（「生産性委員会」、Australian Government Productivity Commission）は、2010 年 12 月 13 日、「二国間および地域の貿易協定」⁽¹⁾と題する報告書を公表。この中で同委員会は、「自由貿易協定の締結によって貿易の利益が大幅に拡大したという証拠は見当たらない」と分析した。さらに同機関は「逆に外国企業の投資紛争の処理手続や政府調達、知的所有権等の国内措置がオーストラリア政府に多大なコスト負担をもたらしている」と指摘し、自由貿易協定 (FTA) の交渉へ安易に取り組む通商政策を抜本的に見直すべきだ、と同政府へ勧告した⁽²⁾。

<FTA 非締約国への差別的な扱いが全体的な利益をもたらさない要因に>

2009 年 11 月当時のクリーン外務貿易相の諮問を受け、生産性委員会が約 1 年をかけて調査・研究した結果を 392 ページの報告書にまとめた。同報告書は、貿易推進を担ってきた外務貿易省等の政府機関をはじめ、輸出企業等の貿易推進派に大きな衝撃を与えるとともに、市民団体等の運動へ影響を及ぼしている。この報告書は特に次のような点を強調した⁽³⁾。

- 二国間および地域の自由貿易協定（以降、「BRTAs」⁽⁴⁾と呼ぶ）による関税特恵（関税の引下・撤廃）を十分に活用するなら、締約国間の貿易が理論的には大幅に増大するはずだが、現在までのところ、BRTAs が貿易上の利益をもたらしたことを立証する証拠はほとんど何もない。
- BRTAs が実際の利益をもたらしていない主要な要因として、①BRTAs に

よって差別的な扱いの対象となる第3国（非締約国）がわが国以外の国へ取り引き先を変えてしまうために（貿易転換）、BRTAsの利益が相殺されてしまうこと、②貿易や投資の現場では必ずしもBRTAsを締結しているかどうかでビジネスの決定がなされるわけではないこと、③BRTAsで得られる利益のほとんどは従来からの輸出企業に限られていること、が挙げられる。

- BRTAsがオーストラリア政府にもたらしたコスト増に留意する必要がある。締約国からの輸入品の関税を引き下げのために、締約国内で生産された商品かどうかを明確に区別しなければならない（原産地ルール）。つまり、非締約国から輸入された部品等を一定割合以上使用して生産された商品は関税引き下げの対象から除外する（非締約国商品の迂回輸出の阻止）。政府はこのための審査コスト等を負担しなければならない。さらに輸出企業側にとっては、複雑な原産地ルールをクリアするために部品や原料の一部変更等による追加コストの負担を強いられることが少なくない。そのコストは輸出商品価格の8%にも達し、原産地ルールが新たな貿易障壁を作りかねないという事態が生じている⁽⁵⁾。
- （2005年1月発効の米豪FTAは10年間でオーストラリアのGDPを0.7%引上げると予測されたが、その3分の2を占めるとされた⁽⁶⁾）投資分野の自由化とサービス貿易においても、BRTAsがオーストラリアへ利益をもたらしたという明確な実績はまだない。しかし、米国とのFTAに盛り込まれた知的所有権条項への対応ですでにわが国は少なくとも年間8,800万ドルの追加負担を強いられている⁽⁷⁾。また、外国人労働者の受入自由化によって国内労働者の雇用機会が失われる等様々な損失が生じてきた⁽⁸⁾。
- 貿易促進の方策はBRTAsだけではない。貿易および投資の障壁の一方的な撤廃や、二国間あるいは多国間での撤廃交渉、様々な貿易円滑化策、投資保護策、基準・品質相互認証制度等、より低コストでBRTAsと同じ、あるいはそれ以上の大きな利益を挙げることが可能な他の選択肢を追求する必要がある。この場合、各選択肢のコストと収益を実際に評価した上で、BRTAsに替わる選択肢の検討を行うことが重要だ⁽⁹⁾。

<貿易交渉に要したコストの公表も求められたオーストラリア政府>

生産性委員会から報告書の提出を受けたエマーソン外務貿易相は、2010年12月13日にプレスリリースを発表し、「報告書の詳細な勧告を政府は慎重に検討する。これらは政府の通商政策の今後の再検討にとって貴重な材料を提供するだろう」⁽¹⁰⁾と評価したものの、今後の具体的な対応策については言及を避けた。

これに対し全国紙の「ザ・オーストラリアン」は、「自由貿易協定が過剰に評価され過ぎてきた。自由貿易協定に参加しない諸国とオーストラリアの関係をこれらの協定が悪化させている」実態を指摘し、生産性委員会の報告書を詳

しく報告した⁽¹¹⁾。また ABC テレビ・ラジオ局は、「オーストラリアの二国間および地域の自由貿易協定は『過剰に評価され過ぎており、実際のビジネスには何らの利益ももたらしていない』と、生産性委員会が酷評を下した。米国との自由貿易協定は 40 億ドルの利益を生むと宣伝されたが、6 年後の報告書は、経済的利益を示す証拠は何もないとの結果を出した」⁽¹²⁾と報じたのである。

生産性委員会は、報告書の最後に、今後の自由貿易交渉のあり方について 10 項目の勧告を行い、特に次の点を強調した⁽¹³⁾。

- 貿易と投資の障害の明確化や自由貿易協定の締約優先国リストの作成等を含め、政府は通商政策の戦略を構築し、これを毎年（一部の担当省だけでなく）閣僚会議で審査してその内容を国民に公表すべきである。
- 自由貿易協定の交渉に入る前に、当該国との貿易促進のために他の選択肢を選んだ場合の影響についても分析すべきであり、これらの分析は、独立した機関の監督下で実施されなければならない。
- 交渉した結果の最終的な合意文書については、その内容の評価を独立した機関に委託し、その結果を国民に公表すべきである。
- 貿易協定の交渉に関する国民への透明性の確保と説明責任、およびより良い決定を可能とするために、外務貿易省は、今までの自由貿易協定の交渉に要した支出額のみならず、今後の交渉に要する全ての支出予算を明らかにしなければならない。

＜厳しく批判された『他の諸国の傾向についていかねば』との考え方＞

世界貿易機関（WTO）を中心にした多国間貿易交渉の制度的な改革を含め、オーストラリア政府が多国間交渉にリーダーシップを発揮すべき、との基本スタンスを重視する生産性委員会は、「政府はいくつかの国と長年にわたって自由貿易協定の交渉を進めてきた。しかし、それらの交渉に投入した費用を明らかにしないばかりか、同協定以外の選択肢について十分に検討したのかどうかも明確にしていない」と指摘した。その上で、『合意のための合意』あるいは『他の諸国の傾向についていかねばならない』といった考え方によって、安易に FTA 交渉に突入している」⁽¹⁴⁾と厳しく批判し、政府の通商政策の抜本的な改善を強く求めたのである。

FTA に対する生産性委員会のこうした分析は国内の反 TPP（環太平洋経済連携協定）運動にも影響を与えた。影響の一つは、特に本シリーズ（その 9）⁽¹⁵⁾で報告したように、市民団体や労働組合が TPP 交渉を進める政府の徹底した秘密主義に強く反発し、交渉内容の全面的な情報開示を求める運動に現れている。

前述した勧告の重要な部分である「貿易協定の交渉に関する透明性の確保と国民への説明責任」について、生産性委員会は多くの具体的な提案をしている。その中で特に次の点が注目される⁽¹⁶⁾。

- 政府は、総合的な貿易戦略を策定し、毎年、その実施状況を閣僚会議が検討して結果を国民へ公表する必要がある。
- 外国との自由貿易協定を交渉する際には、貿易協定に加え当該国との技術協力や様々な基準の政府間相互承認を含め、複数の選択肢のメリット・デメリット等の可能性調査を行うとともに、想定される自由化のシナリオに基づいた実際の量的評価等を独立した機関に実施させる等の「交渉前の選択肢の評価」を行う必要がある。
- 相手国との交渉に合意した後に締結の署名の手続きに入るのではなく、その前に独立した機関が「交渉後の分析」を行う必要がある。複数の政府機関は、「交渉結果に対する独立機関の精査というプロセスを入れることはオーストラリアに対する交渉相手国の信頼を損なうばかりか、関係企業等の圧力で合意内容が振り出しに戻る危険がある」との懸念を表明している。確かにこうしたプロセスには、(交渉国としての信用性の低下という)付帯的な要素が加わることになる。しかし生産性委員会は、このことを認めつつも、自由貿易交渉の対象となる課題の性質が時として広範囲に及ぶならば、協定締結の推進派が求める速やかな議会批准を早計に推し進めるのではなく、第三者機関による分析を行い、透明性を確保することが肝要だと考えている。またこのようなプロセスを踏むことは、交渉相手国に対し「(オーストラリアとの)交渉ではいかなる提案も公的分析にさらされる」とのメッセージを提供することになるが、しかし、大きな真の利益をもたらすような貿易協定はこうした審査に耐える上で十分に確固たるものでなければならないのである。

＜わが国でも同様に求められる貿易交渉の国民への透明性確保と説明責任＞

日本の政府系研究機関は FTA に関してオーストラリアの生産性委員会のような分析と勧告を行い、その内容を国民へ公表しているのだろうか。2011 年 2 月末現在、こうした分析や勧告が公表されたとの情報は伝えられていない。

日本はシンガポールやメキシコ等の 10 カ国および東南アジア諸国連合 (ASEAN) との間で FTA または EPA (経済連携協定) を締結しており、現在はオーストラリア等の複数の国・地域と交渉を開始あるいは検討している。2002 年 12 月にシンガポールとの FTA が最初に発効してから 9 年近くになる。わが国においても FTA/EPA の具体的なメリット・デメリットを独立した機関が分析し、それを国民へ公表する時期がすでに来ているのではないだろうか。菅政権が TPP 参加の検討を急ピッチで進めている現在こそ、日本政府は貿易協定交渉に関する国民への透明性を確保するとともに、その内容の説明責任を果たすことが強く求められている。(分析：薄井 寛)

(◆2011 年 3 月 23 日付けの次号では、TPP をめぐるニュージーランドの情勢について報告する。)

-
- (1) Australian Government Productivity Commission, Productivity Commission Research Report “*Bilateral and Regional Trade Agreements*,” November 2010 (http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/104203/trade-agreements-report.)
- (2) 生産性委員会のプレスリリースより (Australian Government Productivity Commission Media Release, “*Bilateral and Regional Trade Agreements*,” December 13, 2010 (<http://www.pc.gov.au/projects/study/trade-agreements/report/media-release>))
- (3) 脚注 (1) および (2) の資料を参考とした。
- (4) BRTA s =Bilateral and Regional Trade Agreements. 現在、オーストラリアはニュージーランド、シンガポール、タイ、米国、チリおよび東南アジア諸国連合 (ASEAN) と自由貿易協定を締結している。
- (5) 脚注 (1) の資料 p. 132 より
- (6) 脚注 (1) の資料 p. 121 より
- (7) 脚注 (1) の資料 p. 166 より
- (8) 脚注 (1) の資料 pp. 178~179 より
- (9) 脚注 (1) の資料 Overview p.XXVIII より
- (10) The Hon Dr. Craig Emerson MP Australian Minister for Trade, Media Release “*Productivity Commission report on bilateral and regional trade agreements*,” December 13, 2010 (http://www.trademinister.gov.au/releases/2010/ce_mr_101213.html)
- (11) The Australian “*Productivity Commission urges caution on free trade agreements*,” December 14, 2010 (<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/productivity-commission-urges-caution-on-free-trade-agreements/story-fn59niix-1225970526572>)
- (12) ABC “*Bilateral deals don’t work: report*,” December 14, 2010 (<http://www.abc.net.au/pm/content/2010/s3093162.htm>)
- (13) 脚注 (1) の資料 Findings and recommendations pp.XXXVII~XXXIX を参考とした。
- (14) 脚注 (1) の資料 Overview p.XXIX より
- (15) JC 総研「TPP 疑問・反論シリーズ」(その9)『『国家の主権が奪われる』と TPP に強く反発するオーストラリアの市民団体～『国民の健康増進施策等が牛肉輸出増の取り引きにされる』との議論も～』(2011年3月2日)を参照。
- (16) 脚注 (1) の資料 Overview pp.XXX~XXXIII