

## VII 「ニュースの裏を読む：マスメディアの政府広報化と

### TPPの alternative facts」

坂田秀三

特定非営利活動法人アジア近代化研究所・理事

#### 1. あの国よりも低い— 報道の自由に関する指数

導入が少し長くなることをお許しいただきたい。黄金週間前の20日間でポーランドを旅行した。民主化後四半世紀の今、政治は国家主義に大きく振れている。そのため、排外的傾向があって融通の利かない暗い感じの国といった先入観を持っていた。しかし、実際に観光をしてみると何の問題がないどころか、人々の親切心とITを含めたインフラ整備の進展が印象に残った。屋外を含め多くの場所でWi-Fiが利用できること、交通機関切符のスマホ利用とスキャナーによる検札、決済のクレジットカードから非接触型デビットカード（あるいはスマホ）への移行、街中でも情報入手がQRコードなどを通じてスマホで行えることなど、ITの面で日本は引き離されていると感じた。また英語の通用度が高く、流暢な人たちも少なくなかった。外国人旅行者が快適に過ごせる国であった。各地で外国人旅行者がかなり目立ったが、それもその筈でポーランドの年間外国人訪問者数は観光立国のタイ並みであると知った。

ただ、外国人旅行者として唯一困ったことがあった。それは、外国新聞・雑誌が入手できないことであった。ホテルや地元の人に尋ねると、答えは一様に、「一流ホテル

の売店か主要駅の最大キオスクや繁華街の大規模書店に行けば見つかる」なのだが、そうした場所を含め方々探しても発見できない。キオスクには新聞雑誌が溢れかえっており、その中にはNewsweekとかFortuneなどの見てくれだけの外国雑誌が置かれていたが、いずれもポーランド国内編集のポーランド語版で、記事は国際版と同一とは思えない内容であった。またテレビのチャンネル数は40にも達するが、英語チャンネルはBBC、CNN、EUROのほか、不思議なことに金融情報チャンネル

(Bloomberg、CNBC)に限られていた。そして、国内チャンネルはどこかの国と同様にバカ番組と外国娯楽映画と外国の焼き直しのリアリティショーなどで占められていた。この間、雑誌経営に染手の外国資本はdivestmentを求められているとのことであった。

ポーランドの最近の政治情勢の大きな事件は、国家主義政党の「法と正義」(PiS)が一昨2015年12月の総選挙で多数を獲得すると、直ちに議会で国内メディア法を制定させたことである。これにより、政府が放送局の記者採用・解雇に直接関与する権限を得て、反政府的なジャーナリストは放送局から追われた。政府機関は政府を批判する新聞の購読の停止や広告の締め上げで

売上げに打撃を与える一方、法制が政治家の名誉棄損の訴えを認めやすいものであるため、報道の自由に大きな制約が加わっている。さらに直近では、同国の司法制度改革が最高裁の独立を脅かしているとEUから厳しい注文をつけられている(注1)。

こんな国であるポーランドに対して、安倍晋三氏が首相の任にあるわが国は、「報道の自由に関する指数」で何と後れを取り、国際社会で不名誉な地位を占めている結果が出ている(国境なき記者団による2017年指数:ポーランド54位、日本72位)(注2)。安倍首相は自らの憲法改正発言に関して国会で質問を受けた際、「読売新聞を熟読してください」と言い放つても、マスメディアは礼儀正しく醒めた報道を行った。言論・批判の自由は法的に保証されているにも拘らず、いつもながらの中立公正の「客観報道」の名を借りた「忖度報道」の繰り返しであった。批判記事は存在するものの、大半は踏込み・力強さに欠けており、アリバイ作りにはしか見えないと揶揄されるほどである。このような日本メディアの現状では、上述の指数が一応の目安に過ぎないと分かっているが、これに抗えない納得感があるところが恐ろしい。

## 2. 政府による虚構とTPPの印象操作

わが国のマスコミの問題点は、法律による報道の自由への規制や制約のために姿勢が窮屈にならざるを得ないことではない。マスコミの報道姿勢が、政府による虚構の官製情報の丸写しである一方、政府が好ま

ない情報をあたかも存在しないかのごとく国民から遮断していることにある。

政治の嘘については、昔から存在するので、今さら珍しくもないとの指摘があろう。ただし過去において「嘘も方便」のレベルで程度がましであったのは、政府が依って立つ嘘の技術は、触れたくない事柄について故意の言い落としや現実のぼかしで仮想現実を形成したうえで、内外の事象を都合よく引き国民の錯誤を誘導する詐術的話法に概ねとどまっていたからであった。大甘な見方をすれば、嘘といっても日米密約などを除けば、事実認識と判断の相違であり、これを巡って論争が存在していたと言える。そうした状態の根底には、権力側に、自らの立論を維持するために、反証を恐れる態度が存在していたからであろう。これを背景に、政府は主として、露見しにくいあるいは露見しても非難されることの少ない嘘を巧みに扱って、政策の説得力を意図的に高めようとするものと看做されていた。現に、経済政策の分野では、政府が好ましい指標を演出するために、ポジショントークによって為替レートなどに影響を及ぼしていることはよく知られているが、この点については社会的に大きな批判はなく、一種の不可避的な慣行として社会的に許容されているように見える。

ところが、近年は政府の嘘が明白かつ大胆、フィクションのレベルに達してきた。むしろ、政府は自らのフリーハンド拡大の実現のため、新たな措置の立法事実などに関する虚構と不都合な事実の隠蔽によって議論自体を避け、内容が不明のまま国会で

採決を行っても恬として恥ない態度に変化している。その結果、以前は政治勢力を分類する際に、右派對左派、保守對革新の對立軸をメルクマールとしていた。しかし、現在は、分類の最大の基準が、政治思想ではなくて、①虚構を作り上げてマスメディアに乗せるのか、あるいは②嘘が一般社会で場合によっては黙認される程度の水準にとどまっている、のいずれかに移ったと言えよう。これは、米国のトランプ現象と fake news、英国の Brexit の結果を招いた国民投票での UKIP 党をはじめとする議論や欧州大陸のポピュリスト政党の三百代言が脚光を浴びる前から、既にわが国では安倍政権発足に伴って姿を現わしていた。

政府は共謀罪審議において立法事実のねつ造のもとで無内容な強弁を繰り返す一方、森友学園と加計学園に係る政治の私物化が問われている事件では、証人・証拠隠蔽とともに論点ずらしを延々で行っている。政府は、情報開示の二枚舌と事実上の審議拒否の一方、脈絡のない野党攻撃と証人・証拠の信憑性潰しを行っているが、そのあまりの強引な有様の中に虚構が否応なく浮かび上がってくる。これまで世論は、政権の説明に無関心あるいは寛容であったが、世論調査ではさすがに今回の一連の事件では多数が政府説明は説得力がないと評価している。こうした状況に照らして、マスコミが自前の調査・検証報道によって政府の行動・表現についてどれだけの事実究明を果たしたのか疑問を感じるのは筆者だけだろうか。

今国会の審議案件で顕著なかたちで現れ

た政府の虚構は社会面的な話題を提供したこともあって一般に理解されやすいものであった。しかし、TPP の場合は単語が踊るだけで所謂聖域 5 品目を除けば、具体的内容がマスコミ報道で知られることがほとんどなく、一般の国民は疑問の取掛りすら掴めなかったのが実情であった。そのため以下では、TPP を題材にして、あらゆる問題についての政府説明に通底する嘘・ごまかしとその先棒を担いだメディア報道を取り上げたい。TPP 交渉を巡るメディア報道の基本スタンスは、他の問題と同じく、官製情報には根拠・信頼性があるとするもので、他の出所情報を採り上げる際は官製情報と必ずバランスをとることであった。

TPP 報道を振り返ると、所謂聖域 5 品目に代表される農・畜産物交渉こそが最大の問題であるとの印象が極めて強く焼き付けられた。言い換えれば、TPP 交渉においては、他参加国との間で農業分野以外での利害対立は大きくなく、その他分野はアジア太平洋の繁栄に不可欠な自由経済圏の形成のために必要な制度構築を行うものであるとの印象操作が行われた。その目的は、農・畜産業分野以外に存在する国民生活に重要な影響を与える多くの分野から一般の関心を遠ざけ、技術的事項として国民に政府へのお任せ的な感覚を形成することであった。また、モノの市場開放に焦点を当てた政府説明についてすら、マスメディアは批判的報道を行うどころか、見事にこれに乗せられて一あるいは進んで乗ったか怠慢から一政府のプロパガンダの伝達役を担った。

TPP は、単に農・畜産物の関税化にとど

まらず、わが国の先行きの経済の姿を決定する極めて重要な条約であった。政府は交渉過程について守秘義務を負っているとして説明を回避していたが、16年2月に全参加国が協定 (agreement) に署名した後も、わが国政府の姿勢は、主要分野について精々お題目を並べるだけであった。一貫して、大きな影響が見込まれる事項を膨大な TPP 文書 (次頁3. 参照) から採り上げて踏み込んだ説明を行わない政府の態度は一貫していた。この間、協定やその付属文書で構成される全容について、政府の邦訳の開示は十分でなく、その提供は正文である英文に比べて遅れたほか、付属文書等の翻訳をわが国に関連するものに限定する傾向がはっきりしていた。TPP は経済協定であるため数値、対象の定義、分類など技術的な表現が多用されていることが特徴であり、政府はこのことを巧みに使って、一般の関心が農・畜産分野に集中させた。

TPP 報道の背後にあるメディア側の最大の不都合について述べたい。それは、メディアが情けないことに政府出所の情報にのみ依存し、他締結国からの情報の調査のほか、協定やその付属文書に直接検証したうえで問題点を発見することを忘れてしまった、あるいはそもそも意欲すらなかったように見えることである。もとより筆者個人で TPP 協定の全容をカバーできるものではないが、以下、TPP に関して政府とマスメディアが報じようとしなかった、あるいは小さくしか扱わなかった大きな事柄を見つめることとしたい。

なお、TPP は本 17 年 1 月の米トランプ

大統領就任演説と 2 月施政方針演説で発効の可能性が消滅し、評論対象の価値を失ったとの認識が存在する。しかし、先行き、TPP が米国による二国間 FTA の出発点になる可能性が大きく、また日本政府が成長戦略上のなけなしの構造改革の看板として執着しているのには変化がない。現状を眺めると、マスコミによって知らされていない内容に光を当てることが必要である。

### 3. TPP 協定の構成と広範囲の対象

本年初の米国による TPP からの正式離脱表明にも拘らず、ここへきて日本政府は、米国を除く 11 の締約国と閣僚レベルで協定実現の働きかけを積極化しているとの報道が目立ってきている。もっとも、他締約国代表者の方針を直接取材した報道がないため、どのぐらいの数の国がどの程度動意を示しているのかについては、日本政府が今後の展開を示唆する説明とこれと対照的な原則論にとどまる内容の締約国による「共同声明」から推測するほかはない。

ここで、思い起してもらいたいのは、昨年末から本年初にかけて、TPP からの米国の離脱が動かし難い状況と見られる状況で、日本側から「EU との EPA (経済連携協定) 交渉は大詰め」との報道が目立ったことだ (注 3)。その暫く後の 3 月 21 日の安倍首相訪問による日本・EU サミットの機会があったにも拘らず「大詰め」は、語られることがなかった。この間、海外報道には「大詰め」報道は見当たらなかった。その後、日本のメディアにもフォローアップ報道はほとんどない。交渉過程の中で、当事者双



方に取材するといった報道手法の定石がマスメディアでは疎かにされていた。

日本のマスメディアで働く大部分の人たちは、日本政府の発表を要約してニュースとして流すだけなので、ジャーナリストではなくリポーターだと見做されている。米トランプ大統領のツイッター上での決め台詞の一つを借りれば、まさに「sad!!」である。

2016年1月26日にTPP協定(英語正本)の受託者であるニュージーランド政府は協定文書全体を発表した。国内メディアには前年10月の大枠合意の際に「TPPの問題点≒農畜産物の関税化プラス幾つかのおまけ」として仕上げた概要の報道していたためか、改めて大部の協定に時間をかけて挑み、既報との擦り合わせを行う報道は見られなかった。実際、TPP協定は、協定本文と付属文書(annex)とを合せて、7000頁を上回る。もしこれらが書類として積み上げられているのを目にすれば、たじろいでしまうことだろう。さらに、このほか日米二国間協定など参加国間で二国間協定(サイドレター)が存在する。頁数でみると、協定本文は全体の文書の1割に満たず、また付属文書は関税適用のスケジュール表が太宗を占める構成になっている。

従って、協定本文を読むことで合意内容のあらましを理解できるかと言えば、協定本文は定義や既存の国際的な取極めとの関係に言及する精神規定に割かれているので、それだけでは全く不十分である。具体的な取極め内容は、付属文書や二国間協定に委ねられる傾向がある。そして、協定の章立

てを見るだけでも容易に判断できるのは、協定の主眼が貿易の関税撤廃・自由化だけではないことである。協定全体が30章のうち、25の章が対象分野ごとの取極めで、残りの章は用語の定義と紛争解決などの手続きで構成されている。章立てを眺めるだけでも、通商(モノの市場アクセス)に関連する取極めは協定全体の一部で、農業産品はそのまた一部に過ぎないことが理解できる。しかし、マスメディアは、協定内容に様々な分野がある中で、所謂聖域5品目の農・畜産物の関税化を報道の主たる焦点としており、分野間のバランスを明らかに失っていた。この原因が、マスメディアの調査能力の劣化、マスメディアによる真実究明の意識的な回避、のいずれにあるのかは是非とも知りたいところである。

TPP交渉過程は非開示とされていたが、大枠合意の成立の後の一昨年11月に、英語で法律的精査前の協定本文が発表された。もっとも同時に発表された日本語訳は要約でしかなかった。昨年1月下旬公表の協定文書全体については、日本語は英語正文の発表から遅れた。このことが国内メディア全般の合意内容に対する食いつきの悪さの一因と考えられる。当時メディアによる指摘は一度もなかったが、協定の正文は英語・スペイン語・仏語の三言語である。スペイン語については、同語圏から三か国が参加しているので必要性は理解し易い。他方、仏語には疑問が浮かぶが、それはカナダが憲法で英仏両語を公用語としているためである。ケベック州との日本の人口のバランスや経済規模のほか、日本がTPP締約

国の中で米国以外の国を著しく上回っていることの考慮からは、日本語を正文に加えることの主張は妥当性を持っていたと思われる。正文の三言語のうち、英語が解釈に当って優先されるので、他言語の協定に解釈上の優越は求められない。ただし、邦文が仮に正文であれば、その最大の利点は、英語の協定発表から短期間のうちに邦文の協定全体を読むことができたであろうことである。日本政府が邦文を正文として主張しなかったことについて、協定全体を早いタイミングで日本国民に読ませたくないとの底意があったと見て取るのはあながち穿った見方とは言えない。そして、現在でも外務省による日本語仮訳は、邦訳の範囲が協定本文および主として日本が関係する付属文書に限られているうえ、本文には誤訳が存在した(注3)。さらに米国との二国間協定については、後述するような、重大な故意の訳し落としと誤訳が見受けられた。こうした欠陥は、邦文が正文であればかなりの程度は回避あるいは超訳を抑える結果につながったであろうと思われる。日本語の正文の可能性を閉じたことは、マスメディアに検証報道怠慢の種を提供してしまった。

#### 4. TPP交渉前の日米二国間合意

TPP交渉に日本は2011年11月に参加の意思を表明し、その1年9か月後の2013年7月に参加が認められた。TPP参加国のうちGDPが最大の国は米国で、参加国全体のGDPの60%を占め、交渉のリーダー国であった。メキシコ・カナダは日本と同時

に参加表明をした後、1年足らずで交渉に参加が認められた。両国の場合、米国とはNAFTAで関税引下げや原産地規制など通商ルールの一体化は進んでいたもので、参加に当って事前の条件調整の必要はなかったと考えられる。

ただし、日本の場合、多国間交渉の中で合意が形成される協定では米政府が対日貿易で有利な条件を得られないことを警戒して、日米通商上の最重要品目である農・畜産業と自動車について譲歩を要求した。その結果、日本は、自動車分野で日本の米国車の輸入台数の数値目標と米国での日本車に対する関税引下げの先送り(米韓FTAの韓国車に対する引下げよりも時期を後ろ倒し化)と保険分野では郵便局での米社保険を取り扱うなどの譲歩を行うこととした。この内容は同13年4月12日に日米両政府がそれぞれ発表した後掲の文書に記述されている。この二国間合意の成立で、米国が日本のTPP交渉参加を認め、その結果日本は参加表明から1年9か月後に交渉に加わることが可能となった。日米両政府による上記合意の発表の際、メディアは日本政府(内閣府)の発表文書と説明にのみ依拠したとしか見られない報道を行った。

上述の合意に関する日本政府文書「日米協議の合意の概要」(注4)は米国通商代表部(USTR)声明(注5)とは大幅な相違がみられた。具体的には、次の3点である：①個別分野として米側文書では自動車と保険を特記しているものの、日本側文書では保険が抜け落ちている；②日本側文書は農業について日本側の「聖域」議論を斟酌す

るかたちで sensitivity 分野としての特別な扱いを米国があたかも認めたように記述されているが、米側文書にはそのニュアンスがないどころか、声明で全ての財を交渉の対象とする旨を明らかにしている（注6）；③米側文書では非関税障壁項目として8つがリストに挙げられているが、日本側文書ではそのうち「知的財産権」、「政府調達」、「急送便」の三項目が落とされている。

これらはいずれも、日本政府が得意とする文書作成技術であり、概要の名を用いて都合の良い要約を行っているもので、いわば超訳とも言える。マスメディアは上記の日本側「概要」のみを出所とする報道を行い、米側声明や同日に交された佐々江米国大使と USTR マランティス代表代行の間の書簡文の検証を怠っていた。日米間合意による米国の日本車輸入関税の引下げ時期の繰り延べは明らかにされたが、このほかに、日本政府から狂牛病対策の月齢制限の段階的緩和、郵便局でのがん保険の自主開発の停止など同時期に発表された事項について、これらを TPP とは無関係とする政府コメントに対する批判を強調する報道はほとんど目立たなかった。

日本政府は TPP について、多国間交渉の特性から米国政府の一方的な対日要求は協定に反映しにくいので、交渉参加のメリットがあると説明していた。しかし、実際には上記の交渉参加前の日米協議だけでなく、交渉参加後においても TPP 協定を巡る交渉と並行して行っていた。こうした点でも、メディアは日米二国間交渉を静観し、USTR 周辺や米国業界などへの取材には消

極的であった。

## 5. なぜ今 TPP 批判か—日本政府が求める通商・投資ルール

TPP から米国が離脱した現在、歴史の一幕に過ぎない TPP に注目することには意味がないと思われるかもしれない。しかし、TPP は、日本政府の成長政策の中で企業の競争力強化の看板構想として底流にあり、過去のものとは片付けられない存在である。しばしば報道されているとおり、米国が将来の日米二国間交渉の際に TPP 協定を要求の出発点として臨むことになると予想されている。その一方で事実として、日本が国内の農・畜産物分野にとどまらず保険や著作権での譲歩をしてまでも TPP の実現を望んだことがある。日本の対米譲歩について、日本が安全保障の観点から繰り返されてきたパターンであるという以上のこと—単なる対米譲歩なのか—を考えるべきであろう。日本政府と経済界は、経済のグローバル化の一段の進行を前提に大手企業の生き残りの枠組みとして、TPP を不可欠と判断しているからではないか。TPP を利用して、日本政府は、米企業の日本を含む対外市場の開放要求に応じたかたちでの国内での所謂構造改革の実行と大手企業のフロンティアの拡大に利益を見出している。これとともに、新興国市場については TPP をそこでの投資機会の増大とその安全確保の手立てであると見做していると考えれば、理解は簡単になる。

TPP を巡る農・畜産物分野以外のメディア報道の対象としては、頻度は高くないも

の、次の二つの問題があった。一つは、外国企業と政府間の紛争の仲裁制度 (ISDS) の影響であり、もう一つは国民皆保険制度との関係への懸念であった。いずれについてもメディアの解説は、客観的であっさりとしたものであった。

### (1) ISDS (Investor-State Dispute Settlement)

外国籍企業が投資受入れ国の政府に対して、政府施策の変更によって被る損害の賠償請求について紛争国外で仲裁を求める制度である。具体的な事例として、同制度を導入済みの NAFTA のもとで、メキシコやカナダにおいて、米国企業が環境政策の導入などで被ったと主張する事業損失の賠償を仲裁機関の裁定の結果、それらの政府が多額の損害賠償金を支払った事例がある。これらについて、メディア報道はその仕組みをごく簡単に一度紹介するにとどめていた。他方、米韓 FTA では韓国では政府や地方自治体が導入の予定であった地産地消や中小企業支援の施策について、政府や地公体が ISDS を意識して実施を自粛するケースがあったことを紹介する報道は非常に限られていた。

ISDS 制度の仲裁もしくは調停は、世銀内に置かれた独立機関 (ICSID<国際投資紛争解決センター>) で3人の仲裁人によって行われる。そのうち各1名はそれぞれ紛争当事者たる投資企業と投資受入れ国の指名によるが、残り1名は両紛争当事者間での合意がない場合、ICSID 事務局長による紛争当事国籍以外の者からの指名による。実体的には、国際的な大手法律事務所の弁

護士から指名されるので、米国企業にとって有利な結果が導かれやすい傾向がはっきりしている。また仲裁は一審制である。これらの事柄について、マスメディアは報道せず、ICSID は世銀内に置かれている機関であっても仲裁人は世銀職員でないので、世銀への最大の出資者である米国の影響はない旨の政府説明を上書きするかたちで、紛争国外での仲裁制度の概要説明に終始していた。

ISDS を巡るメディアの報道の背景には、「条約は憲法に優先する」を当然の前提とする政府説明を鵜呑みにしていたことがある。そのために条約と憲法、いずれの優越を認めるかという根本的な議論が全く抜け落ちている。日本国憲法 98 条は、国の最高法規性を謳うとともに、「条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを要する」と述べている。学説上は、憲法、条約のいずれが優先するかについて明確になっていないし、TPP ほど政策の裁量に関する国家主権と条約の関係が直接問われたケースはなかった。そして、「条約に関するウィーン条約」46条の「明白でかつ国の最も重要な法に違反する場合」の解釈も絡んで、いずれが優先するのかの結論は導きにくい。しかし、日本国憲法の改正手続きが厳格であることと条約の批准が国会の過半数で行えることとの衡量から、通説どおり ISDS は憲法違反という考え方が十分成り立ち得る。

仮に、TPP が発効していたとすれば、先行きの日本では外国企業の事業に損害を及ぼしかねない政策を講じるのが困難化して



いたのは必定である。しかし、日本政府と経済界の眼中にそうしたリスクはないように思われる。国内農・畜産業への悪影響が懸念され、米国での対日本車輸入関税の撤廃が大幅に先延ばしされたにも拘らず、政府と経済界がなぜ反対論を押し切ってまで TPP を推進しているのか、その狙いについての報道はない。農業分野の関税化について、メディア報道は、アジアの成長の取り込みをお題目にした政府による大甘の GDP 嵩上げ効果の試算を TPP 締結による利害得失のバランスとして引用するだけであった。

筆者は、日本政府による強引な TPP 推進について、中国に先行して経済ルールの *de facto standard* を形成することと並んで、日本企業の投資先国での投資リスクのヘッジのための仕組みの整備が大きな狙いであると考えている。ISDS の原型は投資企業を代表する個別の先進工業国とこれを受け入れる個別の途上国の間で締結された二国間投資条約 (BIT) にある。往時は、途上国では政変や政策変更の可能性が小さくなかったうえ、司法制度が不備であったことから、先進工業国側では投資リスクが強く認識されていた。このため、途上国政府は投資受入れの促進を目的に、外国企業に政策変更リスクと投資受入れ国での訴訟リスクから投資を躊躇させないように、紛争投資企業との紛争解決のために自国以外での仲裁制度を受け入れた経緯がある。BIT 締結の広がりにとどまらず、これが次第に二国間の経済連携協定 (EPA) に協定にも盛り込まれ、多国間 FTA (実態としては EPA)

に広がってきた。

しかし、ISDS は、多国籍企業の投資先国での事業活動の自由の維持を優先し、そのために投資受入れ国政府施策の自由度を制約するものである。すなわち、投資受入れ国の国民の便益よりも多国籍企業の利益が優先される。投資は国外・国内企業双方によって行われ、内外投資家が要望する環境は相違するよりも共通である場合が多いと考えるのが一般的である。日本を例にとれば、米国の多国籍業の日本国内投資に損失を与えない日本政府の施策は、多くの場合日本の大手企業の利益をもたらすものと看做して間違いはない。さらに、新興国に ISDS を受け入れさせるのに TPP 多国間の枠組みは非常に好都合である。また、投資企業と受入れ国政府の間で実際に利害の対立が見込まれる場合、ISDS 条項を含む BIT (二国間投資協定) よりも、TPP の方が米国など大手企業と行動をともにすることから、投資受入れ国に対してより大きな圧力をかける効果が見込まれる。

## (2) 健康保険制度

通商分野とは比べるべくもないが、マスメディアで時々採り上げられた TPP を巡る疑念の一つは、医療・健康保険の分野であった。具体的には国民皆健康保険に基礎を置く現行の医療制度が脅かされる懸念があるとの疑問の存在であった。

これに対して、日本政府あるいはこれに近い専門家が主張するとおり、TPP 協定には医療・健康保険制度を扱う章は存在せず、付属文書の中にもこれに直接言及する箇所も見当たらない。しかし、このことから、TPP

が発効していたとして、新たに医療・健康保険制度が持ち出されることがあるとしても、TPP 協定改定を伴うかなり先のことと理解することは禁物である。というのは、TPP 参加国による協定署名と同日（2016年2月4日）、日本の駐米大使（佐々江氏）と USTR 代表（フロマン氏）が書簡を交換し、日本の健康保険制度を TPP の俎上に載せる可能性を確認している。具体的には、TPP 第 26 章「透明性及び腐敗行為の防止」の付属書を引くかたちで、「日米両国は、関連する将来の健康保険制度を含む付属書に関連するあらゆる事項について、協議する用意があることを確認」している。従って、健康保険制度の協議は遠い将来のことで、そのためには新たな手続きが必要な筈と樂觀することができないのだが、メディア報道ではこの点への言及がなかった。

次に、健康保険が適用される医薬品およびその価格と医療機器については、厚労相の諮問機関である中央社会保険医療協議会（略称は中医協）で実質的に決定される仕組みである。TPP 協定の 26 章「透明性と腐敗の防止」の 2 条は、協定対象のあらゆる事項に関する措置の案について利害関係者や他の締結国に意見提出の合理的な機会が与えられなければならないことを定めている。従って、これは中医協の審議過程にも適用される。この適用について、日本政府は、利害関係者すなわち外国大手製薬企業などが社医協で意見を述べるだけで薬価の決定権は厚労相にあると説明している。しかし、この主張の説得力については、過去の日米交渉の経過や米韓 FTA の結果を

見る限り、否定的にならざるを得ない。仮に、中医協への大手製薬企業の関与を可能とする体制が形成されれば、薬価の上昇を招き、ただでさえ厳しい健康保険財政の圧迫を通じて被保険者の保険料の引上げ・給付率の引下げや医療サービスの低下につながり、このことが国民皆保険制度の脆弱化を招く契機となる懸念が大きい。

なお上記医療・健康保険制度の将来の協議の可能性について、政府の説明どおり TPP 協定は直接対応する章を設けていない。

「透明性及び腐敗防止」の第 26 章で扱っている。これは TPP 協定の記述の特色の一つである。ある事柄に対応する直接の章がない、あるいは常識的には対応する章があると思われるのに他の章で取り扱っていることが少なくない。後者の典型例は遺伝子組み換え (GM) 食品表示に関する事項であり、「衛生植物検疫 (7 章)」ではなく、「物品の市場アクセス (2 章)」と「貿易の技術的障害 (8 章)」に関連条文が置かれている。その中で、GM 食品表示は、バイオロジによる生産品の貿易の透明性との関係や外国人の関係者を含めた貿易の技術的委員会での検討に含められることを意味しているが、この点に関するメディア報道を見ることは稀であった。

## 7. 語られることが少なかった問題点

ISDS の存在のほか健康保険制度との関連については、マスメディアが辛うじて注意を向けたと言えなくもない事項であった。反面、TPP が対象とする他の重要事項の中には、報道が非常に少ない、あるいは報道

されたとしても具体性を欠いていたものが散見された。

以下では、これらについて採り上げたい。TPP 文書をすべて熟読すれば、その例はさらに増加することは必定であろう。

## (1) 知的財産

TPP 協定は、医薬品に係る知的財産の保護を次のとおり厚くするので、薬価が長期に高止まる可能性を大きくしている。具体的にみると、まず医薬品に係る特許権の存続期間の延長制度である。わが国の現行制度が認めている一定の条件のもとでの5年を限度とする延長について、権利化までの期間に不合理な遅滞があれば、TPPはこの補償のために遅滞に対応した延長期間の調整を可能にした。さらに、TPPには新薬のデータ保護期間を8年とする制度の導入もある。これは特許の存続期間の終了後も、市販承認時期から8年後までは新薬の臨床データを保護する制度で、他企業のデータ利用による後発薬品の市販承認を遅らせる効果を持つ。上記6.(2)で示した薬価の上昇がより長い期間続く可能性を保証する制度が日本に導入されることを意味しており、保険者負担の増加と健康保険制度の赤字拡大に作用する。なお、TPPに対する米経済界の支持が最終的に盤石ではなかった一つの要因は、協定に米国製薬業界によるデータ保護期間の要求12年が反映されなかったことが大きいと米メディアで指摘されている。

この間、著作権についても大きな変化が盛り込まれている。まず、著作権保護の期間について、わが国を含めて現行50年とし

ている参加国が多いのに対して、ハリウッドを代表とする娯楽産業を擁する米国が要求する70年とすることでTPP交渉が決着をみた。またわが国では現行の著作権法違反は親告罪であるが、TPP協定では非親告罪化される。このほか、著作権の侵害があった場合、現行では侵害による実損を証明できた金額が賠償金となるが、法律で賠償金額が決まることになった。パロディや非商業的使用でも著作権保護の対象物の使用の萎縮を招く恐れがあり、文化面での影響もされているが、メディアの問題意識は残念ながら弱いままであった。

## (2) 金融サービス

金融サービスは第11章で独立の対象となっている。TPP報道で触れられることがなかったが、米国が世界の金融産業をリードする存在である以上、金融サービス分野はTPPの中で重要性を持つと見るのが自然である。協定11.1条は共済・投信・FX・デリバティブズを含むあらゆる金融サービスを対象としている。そして、11条11に「信用秩序の維持のための措置の採用または維持を妨げられない」とされているが、その同じ条項の後段で、「信用秩序の維持のための措置は本協定上の諸規定に適合しない場合、...締約国の責務および義務を回避する手段として用いてはならない」として前段を打ち消している。締約国での信用秩序の維持措置（プルーデンス政策）が金融サービスの提供・投資の実行の障害になると解されれば、この措置は協定に反するので、採りえないことになる。

これは、金融危機の反省から成立したド

ッド・フランクリン・ウォールストリート改革・消費者保護法について、米国で金融機関から最近巻き返しの動きがみられるが、TPPが効力を発していれば、将来わが国に対しても同様な圧力が加わる可能性があった。金融措置に不服な外国投資家は仲裁廷に訴えて解決を求める(11・21-22条)とされていることから、締約国のプルーデンシャル政策の裁量が制約を受けることにつながりかねない。メディア報道は金融が米国を代表する産業である事実を見失っていた姿勢の反映と言える。

### (3) 農・畜産物の将来の扱いと検疫体制

メディアは、聖域5品目をはじめとする農・畜産物の関税撤廃・引下げのスケジュールの取極めはについて報道しているが、その取極めの効力の長期性を疑わせる協定付属書(第2章「内国民待遇および物品の市場アクセス」18条付属書2の注釈)の存在について、言及していない。上記付属書では、関税撤廃時期の繰上げを主目的とする「物品の貿易に関する小委員会」が予定されている。そこでは日本の農・畜産物の扱い(関税とセーフガード)について、米国、豪州、ニュージーランドなどの要請により、発行後7年以降に見直し協議を行うことが盛り込まれている。小委員会の役割について、日本政府は必ず協議が行われるわけではなく、また協議が行われたとしてもわが国に不利な結果が導かれるわけではないと説明しているが、付属書を読む限り、政府説明を鵜呑みにすることは難しい。

農・畜産物の安全性は検疫によって担保

される取極めであるが、第5章「税関当局および貿易円滑化」5・10条は税関での引取りまでの時間を48時間以内と決めている。通関当局の職員数など能力の現状を考慮すると、この時間では安全性確認が形骸化する恐れがある。

農・畜産物だけでなく、TPP協定で輸入品が一定条件を超えて急増する場合、輸入国はセーフガードの援用が認められている。しかし、セーフガードの権利は発効後20年間で消滅することとの明文があり、現行制度が締結国間で新たな改正が行われるまで単純に維持されるわけではない。これについてもマスコミの報道はなかった。

### (4) 政府調達

第15章の政府調達について課される義務は国によって軽重があり、一様ではない。具体的には、日本はほとんどの国及び国の機関と地方公共団体がその対象となる反面、米国は憲法上の連邦制を理由に政府調達の対象から州と州の機関が除外されている。さらに、日本の場合、TPPが適用される入札金額の下限が南米の国並みの低さに設定されており、わが国の物価水準を考慮すると公平な扱いとは言えないが、これらについて報じるメディア報道を見ることはなかった。

### (5) ビジネス関係者の一時入国

第12章は、締結国が他締結国のビジネス関係者のビザなしでの一時入国を認める制度に関する取極めである。締結12か国中11カ国がこれを承認しているものの、米国は除外扱いとなっている。一例として、この章のビジネス関係者の一時入国および上



## IAM e-Magazine 第21号

2017年6月15日発行

特定非営利活動法人アジア近代化研究所 (IAM)

記(4)の政府調達をみるだけでも、締結国間で著しい非対称の扱いが認められている。このことは個別事情についての主張が多国間交渉でも受け容れられる可能性があったことを示している。

この点に照らすと、当該章の関係だけでなく、わが国政府がどの個別分野で「国益」を確保しようとしたのか、交渉当初からそ

の意図を持って臨んでいたのかについて、大きな疑問を持たざるを得ない。今日のメディアに問題意識を持ち政府に対する監視機能を果たすように求めることは、残念ながら木に縁りて魚を求めることなのであろうか。

以上

(注1) Financial Times 2017年5月17日付 ” EU piles pressure on Poland over legal reforms”

<https://www.ft.com/content/8071c422-3a3b-11e7-821a-6027b8a20f23>

(注2) <https://rsf.org/en/ranking>

(注3) 2016年12月11日付および2017年1月15日付の日経社説

(注4)

<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/4/13>

[0412\\_gouibunshyo.pdf](#)

(注5)

[https://ustr.gov/sites/default/files/04132013%20Japan%20OVERVIEW%20factsheet%20FINAL\\_1.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/04132013%20Japan%20OVERVIEW%20factsheet%20FINAL_1.pdf)

(注6)

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2013/april/amb-marantis-japan-tpp>