

USTRの考えが反映されたCPTPPの環境章

2018/09

三井物産戦略研究所
国際情報部 アジア・中国・大洋州室
股野信哉

Summary

- 米国の離脱後にできたCPTPPにおいて、「環境章」は元のTPPの内容をほぼそのまま受け継いだことで、「環境と貿易は相互補完的」とのTPP交渉当時のUSTRの考えが反映された。
- 「環境章」には、環境と貿易の相互補完を促すためのさまざまな規定があり、自身の考えを他のTPP参加国に広めようとしたUSTRの意図が読み取れる。
- CPTPPが発効すれば、日本企業はそのような「環境章」により、CPTPP参加国が採る政策の影響を受けることになる。

「21世紀型」のCPTPP

TPP (Trans-Pacific Partnership) 協定は、2010年に交渉が始まり、2016年に12カ国により署名されたが、2017年に米国が離脱し発効の目途が立たなくなった。その後、残る11カ国（日本、豪州、ニュージーランド、カナダ、メキシコ、チリ、ペルー、マレーシア、シンガポール、ベトナム、ブルネイ）が協議した結果、2018年3月にCPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership、いわゆるTPP11) 協定が、おおむね元のTPPの内容を組み込んだ別の協定として署名に至った。発効は、2019年前半と期待されている。

CPTPPは、元のTPPが呼ばれていたように「21世紀型」¹のFTAとってよい。FTAとは、実質的に全てのモノやサービスを対象に貿易を自由化する国際約束であり、CPTPPもこれを満たしている。加えて、WTO協定や現在世界に約300存在する他のFTAには必ずしも含まれているとは限らない多くの分野で先進的な通商ルール（表1）を定めている。これが、「21世紀型」のFTAといえるゆえんである。その1つ「環境」分野は、TPP交渉当時の米国通商代表部（USTR）の考えを強く反映しているところが興味深い。

¹ 内閣官房TPP政府対策本部は2015年10月5日付「環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）の概要」の中で、TPPは「知的財産、電子商取引、国有企業の規律、環境など、幅広い分野で21世紀型のルールを構築するもの」としている。

表1：CPTPPにおける先進的な通商ルールの例

「税関当局及び貿易円滑化章」(第5章)

- ・ 急送貨物の輸入に際し、税関書類の提出後6時間以内に引き取りを許可する。

「国境を越えるサービスの貿易章」(第10章)

- ・ ネガティブリスト方式を採用（原則全てのサービス分野を対象とした上で、内国民待遇、最恵国待遇、市場アクセス等の義務が適用されない措置や分野を付属書に列挙する方式を採用）。

「電子商取引章」(14章)

- ・ 締約国間における電子的な送信に対して関税を賦課してはならない。
- ・ 他の締約国において生産等されたデジタル・プロダクト（コンピュータ・プログラム等）に対し、同種のデジタル・プロダクトに与える待遇よりも不利な待遇を与えてはならない。
- ・ 企業等のビジネス遂行の場合、電子的手段による国境を越える情報（個人情報を含む）の移転を認める。
- ・ 企業等が自国の領域内でビジネスを遂行する条件として、コンピュータ関連設備を自国の領域内に設置することを要求してはならない。
- ・ 他の締約国の者が所有する大量販売用ソフトウェアのソース・コードの移転または当該ソース・コードへのアクセスを原則要求してはならない。

「国有企業及び指定独占企業章」(第17章)

- ・ 締約国は、国有企業および指定独占企業が、物品またはサービスの売買を行う際、①商業的考慮に従い行動し、②他の締約国の企業に対して無差別待遇を与え、③国有企業への非商業的な援助（贈与・商業的に存在するものよりも有利な条件での貸し付け等）により他の締約国の利益に悪影響を及ぼしてはならない。

「環境章」(20章)

- ・ 締約国は、環境保護と貿易は相互補完的であることを認める。
- ・ 海洋生物の保護、生物の多様性、低排出型経済への移行等の重要課題につき、締約国は協力する。
- ・ 一部の漁業補助金は禁止。
- ・ 締約国がこの章の義務に違反した場合、他の締約国は「紛争解決章」(第28章)の紛争解決手続きを利用できる。

出所：CPTPP、「環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）の概要」2015年10月5日、内閣官房
TPP政府対策本部を基に三井物産戦略研究所作成

USTRの考えが読み取れる「環境章」

「環境保護と貿易は、相互補完的」

「環境」分野の内容を見ると、USTRが自然環境の保護と貿易に関わる交渉当時の考えをTPPにおける通商ルールに反映させようとの意図がうかがえる。その考えとは、環境保護と貿易の促進は相互補完的だということである。米国がTPPを離脱する以前、まだ交渉が初期段階にあった2011年11月、交渉参加国は連名で「TPPの輪郭」と題するTPPの特徴や範囲等を大まかに述べた文書を公表した。その中の「条文案」という見出しの中には「環境」という小見出しを設けており、交渉の初期段階からTPPに盛り込むべき分野として「環境」を挙げていたことが分かる。そしてその中に、「この協定は、（中略）貿易と環境の相互補助を向上させるものとなる」と明記している。

この記述は、USTRの考えによるものであることが次の文書からうかがえる。約半月後の2011年12月、USTRは「環境保全及びTPPに関するUSTRグリーン・ペーパー」と題する文書を公表した。その中で「米国は、

TPPの環境章が、現行の天然資源を保全する努力を支援・強化し、アジア太平洋地域の生物の多様性を保護・保全する一方で、地域の貿易の増加を促進すると信じている」とし、環境保護と貿易の促進は相互補完的だとの考えを明示した。その上で、TPP交渉において、絶滅の恐れのある野生生物、IUU（Illegal、Unreported、Unregulated：違法、無報告、無規制）漁業、および森林の違法伐採と貿易に関する提案を行ったとした。実際、これらは、TPPの条文として実現している。それらは「環境章」（第20章）の中に盛り込まれているが、この文書からTPPにこの章が設けられたのも、自身の考えを十分に反映させたいUSTRの意図であることがうかがえる。

米国にとっては既定路線、日本にとっては初の「環境章」

米国が2004年以降に結んだFTAには、「環境章」があり、この中には米国とTPP参加国であるチリ、シンガポール、豪州、ペルーとの二国間FTAも含まれる。また、米国とTPP参加国のカナダとメキシコが1994年に結んだNAFTAには、「環境章」はないが、「環境」に関する付属協定を合わせて結んでいる。これらの「環境章」を含むFTAを結ぶに当たり、USTRはその部署の1つ、環境天然資源室が中心となり、貿易促進権限²の環境保護を含む交渉目的に従って、交渉を行ったとしている。このような経緯の後にUSTRはTPP交渉を行っており、TPPでも同様に「環境章」を設けることは、USTRにとり既定路線であったといえる。

米国と二国間で「環境章」があるFTAを結んだチリ、シンガポール、豪州、ペルー、また、「環境」に関する付属協定を結んだカナダとメキシコにとっては、その延長線として、TPPでも同様に「環境章」を設けることは困難ではなかったとみられる。また、USTRは、これまでに米国が結んだ「環境章」を含むFTAで、成果が出ているとしている。例えば、チリは毎年300万ガロンのオリーブオイルを輸出しているが、その生産過程における環境保護につき、米国がチリとのFTAにある「環境章」の協力義務規定に基づく取り組みを通じ、成果を上げたとしている。具体的には、両国政府とチリのオリーブオイル生産団体の協力により、生産過程で消費する48万7,000キロワットの電力、120万ガロンの水、2,314ガロンの燃料等を毎年節約することに成功したとしている³。

一方、米国と二国間でFTAを結んだことがないTPP参加国の日本、マレーシア、ベトナム、ブルネイは、従来FTAで「環境」を重視してきたわけではない。そのため、これらの国々はこれまで第三国と結んだFTAで「環境章」を設けたことはなく、TPPが初めてとなった。ただし、日本はすでに高いレベルで環境保護施策を講じており、TPP協定において他の締約国も高水準の規律に服することが明確化されたことで、対等な競争条件が整い、健全な競争が確保される⁴としており、「環境章」を受け入れることに前向きであった。残るマレーシア、ベトナム、ブルネイは、前例のない「環境章」をTPPに設けることには慎重だったとみられるが、後述のように環境法令の制定・改正は義務ではないこと、また、米国はじめ他のTPP参加国の関税

² 通商交渉を行う権限を持つ議会から大統領へその権限を一定期間移譲するための根拠となる法律。

³ “Standing Up for the Environment - TRADE FOR A GREEN WORLD” 2015年5月、USTR、米国国務省。

⁴ 「環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）の概要」2015年10月5日、内閣官房TPP政府対策本部。

減免により輸出拡大が期待できることなど、TPP全体でのメリット・デメリットを考慮し、受け入れたと考えられる。

USTRの考えを広める「環境章」の条文

元のTPPにおいて、全部で23条（表2）と多くの条文から成る「環境章」は、CPTPPでもほぼそのままの内容⁵を維持することになった。つまり、トランプ政権が発足して「米国第一」主義により、米国がTPPを離脱したにもかかわらず、「環境章」にUSTRの考えを反映した他に類を見ないFTAとして、CPTPPが実現することになった。

表2：「環境章」全23条

1条「定義」（環境法令の定義等）
2条「目的」（環境と貿易は相互補完的等）
3条「一般的な約束」（環境法令制定の努力義務等）
4条「環境に関する多数国間協定」（当該多数国間協定の重要性認識等）
5条「オゾン層の保護」
6条「船舶による汚染からの海洋環境の保護」
7条「手続事項」（関連情報公開等）
8条「公衆の参加のための機会」
9条「公衆の意見の提出」
10条「企業の社会的責任」
11条「環境に関する実績を向上させるための任意の仕組み」
12条「協力の枠組み」
13条「貿易及び生物の多様性」
14条「侵略的外来種」
15条「低排出型の及び強靱な経済への移行」
16条「海洋における捕獲漁業」
17条「保存及び貿易」（野生動植物の違法な採捕及び取引への対処等）
18条「環境に関する物品およびサービス」
19条「環境に関する小委員会及び連絡部局」
20条「環境に関する協議」
21条「上級の代表者による協議」
22条「閣僚による協議」
23条「紛争解決」

出所：内閣官房ウェブサイト掲載「TPP協定（訳文）」より抜粋。カッコ内は筆者補足

実際、「環境章」には、環境と貿易は相互補完的とのUSTRの考えを、CPTPP参加国の政府や社会、またその国で事業を行う企業やその国の企業と貿易を行う他国の企業に広めることを意図した条文が多く見られる。具体的には、まず、環境と貿易の相互補完促進について、CPTPP参加国は、その「重要性を認める」としている。その上で、「環境法令の効果的な執行を怠ってはならない」との義務を参加国に課している。

このようにまず環境と貿易の全般について規定し、続いて「オゾン層の保護」、「海洋環境の保護」、「生物の多様性」、「低排出型経済への移行」等の環境に関する個別の重要課題と貿易の相互補完促進について規定している。例えば、「オゾン層の保護」では、まず、CPTPP参加国は「オゾン層の破壊が、環境

⁵ 野生動植物の違法な採捕及び取引に関する第20・17条「保存及び貿易」5の「他の関係法令」は凍結（適用除外）。

や人の健康に悪影響を及ぼし得ることを認める」旨を規定した上で、「そのような物質の代替品等につき、CPTPP参加国が協力する」旨も規定している。協力の詳細は特になく、環境を害さない代替品の開発、生産、貿易の促進等についての協力が含まれ得る。

これらと同趣旨の条文は、上述の他の課題でも規定されている。つまり、各参加国には、「海洋環境の保護」、「生物の多様性」、「低排出型経済への移行」の各課題につき、重要性を認識し、課題解決を目指して相互に協力する義務が課されている。

なお、「環境章」でいう貿易は、物品貿易だけを指すのではなく、サービス貿易も含んでいる。例えば、CPTPP参加国内に現地法人を設立して小売りや物流事業を展開する場合等がサービス貿易である。これは、CPTPP参加国が、環境保護とサービス貿易の促進は相互補完的と認識していることを示している。

シンボルとしての「環境章」

このような「環境章」を含むCPTPPが発効すると、参加国において新たに環境法令が制定・施行されることになるかといえ、必ずしもそうではない。「環境章」の「第20・3条3」には「各締約国は、自国の環境法令及び環境に関する政策が高い水準の環境の保護について定め、及びこれを奨励することを確保するよう努め、並びに環境の保護に関する自国の水準を引き続き向上させるよう努める」とあるからだ。つまり、環境規制を強化するなどの法令の制定・施行はCPTPP参加国に課される義務ではなく、努力義務になっている。これが、米国が離脱したにもかかわらずCPTPPにおいて参加国が「環境章」をほぼそのまま残すことで合意した主な理由とみられる。ただし、上述のように、CPTPP参加国は、環境と貿易の相互補完促進の「重要性を認める」としているので、「環境章」は「21世紀型」のCPTPPのシンボルになるとはいえよう。さらに、上述のように、参加国は、既存の環境法令の効果的な執行と、個別の重要課題での協力には義務を負うので、これらに関しては、CPTPPの発効後の環境政策の変化に注目する必要がある。

日本企業にとってのインプリケーション

CPTPP参加国をまたいでビジネス展開する企業は、こうした環境政策の変化の影響を受けることになる。対象業種は限定されておらず、あらゆる業種におけるサプライチェーンの上流から下流までのどの過程でも影響を受け得る。従来日本は、CPTPP参加国のベトナムやマレーシアを含め、アジア諸国を中心に環境に関する制度的基盤の強化に協力してきた。例えば、現在環境保護法の改正に取り組んでいるベトナムとは、2018年3月にその改正に日本が協力することで合意している。また、マレーシアへは、天然資源環境省の行政能力強化などに協力してきた。「環境章」には、協力によるものも含め、貿易に関連する環境問題に対処するためのCPTPP参加国の能力を高める旨も規定しており、こうしたベトナムやマレーシアとの協力は、CPTPP発効後にさらに深まる見込みである。

制度的基盤強化への協力と併せ、日本政府はベトナムやマレーシア等、他のCPTPP参加国へ、日本企業が

得意とする環境物品の輸出や、環境技術の移転に関心を示している。例えば、小売り・流通業では、近年の日系を含めたコンビニ店舗の増加を背景に、商品パッケージの簡略化・省資源化等の環境配慮型商品の開発・導入、売れ残り食品のリサイクル、冷蔵・冷凍設備や照明等の店舗の省エネ化、環境配慮型配送車の導入等が挙げられよう。同様に製造業では、IoTやAIを活用した製造ライン稼働状況の可視化・効率化等による工場の省エネ化や、環境負荷の小さい商品の開発・製造、また、インフラ整備では、IoTを活用した港湾設備の運営効率化による省エネ化や、道路におけるAIを活用した渋滞の緩和による大気汚染の軽減、省エネ化等に、CPTPP参加国における日本企業のビジネスチャンスが期待される。

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。