

日医総研ワーキングペーパー

オバマ政権の通商政策と TPP、および日本の医療

No. 241

2011 年 9 月 20 日

坂口一樹

日本医師会総合政策研究機構

オバマ政権の通商政策と TPP、および日本の医療

坂口一樹（日本医師会総合政策研究機構 研究員）

キーワード

- ◆ 環太平洋パートナーシップ協定（TPP） ◆ 通商政策
- ◆ 非関税障壁 ◆ 大統領経済報告 ◆ 米国通商代表部（USTR）
- ◆ 日米経済調和対話 ◆ 外国貿易障壁報告書

ポイント

- ◇ オバマ政権の経済政策の主たる目標は「経済成長と雇用創出」である。2011年以降は、特に「雇用創出」の面で、「輸出拡大」による効果が期待されている。この「輸出拡大」計画は、5年間（2009～2014年）で名目値の倍増を目標としている。そこでは、既存の協定を通じた輸出促進、貿易円滑化のための政府支援と並んで、「新たな市場の開放」を重視している。
- ◇ 同政権は、「新たな市場の開放」のためには、「関税と非関税障壁の引下げ」が重要と考えている。そのために、主要新興国（中・印・ブラジル）との二国間交渉やパナマ・コロンビア・韓国との FTA、WTO ドーハラウンドの妥結と並んで、TPP を推進することが重要としている。
- ◇ 米国政府は、同じ高所得国グループに属する米国や EU 諸国に比べ、日本の貿易体制が制限的であると見ている。そして、その要因は日本の非関税障壁にあると考えている。また、同様の論理でいけば、日本が TPP に参加した場合、非関税障壁に加え、日本の農産物の関税を問題視するであろうと思われる。
- ◇ 医療関連分野について言えば、現在、米国政府は、主に(1)保険、(2)医薬品・医療機器、(3)医療 IT、(4)医療サービスの 4 分野について、日本政府に非関税障壁の撤廃あるいは削減を要求している。

◇ 日本の TPP 参加は、「米国政府の対日要求が実現するチャンネル」を増やす。しかし、日本が不参加の場合も、上記チャンネルが無くなる訳ではない。参加の有無に関わらず、米国の政界・財界・産業界の思惑は存在し、それを背景とした米国政府の対日要求は存在する。検証すべきは、「(外圧があることを所与の条件として、) わが国の国民・患者の利益に反して外圧が実現されにくい仕組みを日本政府が持ち、その仕組みが機能しているかどうか」である。

目次

1. イントロダクション	1
1.1. 背景	1
1.1.1. 「平成の開国」と TPP	1
1.1.2. TPP と日本の医療	2
1.2. 本稿の主眼	3
1.3. 本稿の内容および構成	4
2. 米国オバマ政権の通商政策と TPP の位置付け	5
2.1. 現在に至る米国通商政策の歴史	5
2.1.1. 米国通商政策史における 3 つの時代	5
2.1.2. オバマ通商政策の史的 position	7
2.2. オバマ政権の通商政策の中身と TPP	9
2.2.1. オバマ政権の通商政策	11
2.2.2. オバマ通商政策における TPP の戦略的 position	14
2.3. 日本市場に対する米国政府のねらい	17
3. 日米間の非関税障壁（医療関連分野）における論点	20
3.1. 非関税障壁とは何か	20
3.2. 米国政府が指摘する日本の非関税障壁（医療関連分野）	21
3.2.1. 日米経済調和対話における米国政府の対日要求	21
3.2.2. 2011 年『外国貿易障壁報告書』における米国政府の対日要求	23
3.3. 小括	25
4. まとめと考察	27
4.1. 議論のまとめ	27
4.2. 考察①：サービス貿易について	28
4.2.1. 米国のサービス産業	28
4.2.2. 米国のサービス輸出とわが国の医療	29
4.3. 考察②：TPP 参加が日本の医療に与える影響について	30
4.3.1. 確実な影響	30
4.3.2. 冷静な議論	30
4.4. 結語	31
参考文献・資料リスト	34

1. イントロダクション

1.1. 背景

1.1.1. 「平成の開国」と TPP

2011年1月、年初の施政方針演説において、菅首相（当時）が国づくりの第一の理念¹に掲げたのが「平成の開国」なる理念であった。首相は、この理念の具体化のために「貿易・投資の自由化、人材交流の円滑化」に踏み出すとし、「包括的な経済連携を推進」するとした。より具体的な政策としては、次の3つを挙げた。

Box1-1-1. 菅内閣が掲げた「平成の開国」のための具体策

- (1) 2010年に合意したインド、ペルーとの経済連携協定を着実に実施する。
- (2) 豪州との交渉を迅速に進める。韓国、EU及びモンゴルとの経済連携協定交渉の再開・立ち上げを目指す。併せて、日中韓自由貿易協定の共同研究を進める。
- (3) 環太平洋パートナーシップ協定（TPP）について、米国を始めとする関係国と協議を続け、2011年6月を目途に、交渉参加について結論を出す。

資料：第177回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説

挙げられた3つの具体策のうち、特に世間の耳目を引き、その是非が大いに論じられたのが、「(3) TPPの交渉参加」についてである。主に農業関連団体と関係者を中心に反対運動が起こり、評論家・学者グループが反対派の言説を後押し²している。対照的に、輸出拡大や投資の活発化への期待から、基本的に、わが国の財界・経済界は賛成の立場である。いわゆる構造改革・規制緩和を推奨する立場の経済学者やエコノミスト³は、

¹ 同演説において、首相は3つの理念を掲げた。「①平成の開国」、「②最小不幸社会の実現」、「③不条理をただす政治」の3つである。

² 代表的には、(社)農山漁村文化協会が編纂した農文協(編)(2010)・農文協(編)(2011)を参照されたい。TPP反対の立場から、保守系の学者・評論家その他の論文をまとめたものである。

³ 例えば、竹中平蔵氏・高橋洋一氏・池田信夫氏・藤沢数希氏ら。他にも、農協の存在を問題視する観点から、TPPをその突破口にせんとする考え方もある(例えば、山下(2011))。その他興味深い意見としては、賛成派から転向し、反対派となった宮台真司氏(社会学者)の事例。その理由をウェブで公開している。

日本の TPP 参加をおおむね好意的に評価しており、彼らの立場を後押ししている。なお、TPP 参加の経済効果については、政府がいくつかの試算を発表しているが、評価は一定していない。省庁毎に試算の前提や結果が異なって⁴おり、議論を混乱させる一因となっている。

1.1.2. TPP と日本の医療

その様な状況下で、TPP がわが国の医療に及ぼす影響についても、関心が集まっている。日本医師会は、2010 年末と 2011 年初頭に計 2 回の記者会見を開き、TPP への参加が日本の医療・介護分野に与える影響についての懸念を表明した。呼応して、報道その他論説では「TPP 参加によって、わが国の国民皆保険や平等な医療アクセスが破壊される」といった論調が散見されるようになった。二木(2011b)は、TPP が「地獄のシナリオ」(※例えば国民皆保険崩壊)に直結することは疑問としながらも、TPP と日本における医療の市場化の流れ⁵と構図とを整理し、同協定への参加が日本の医療に与える影響について、一定の危惧を表明している。

他に注目すべきは、2011 年 2 月 18 日の衆議院予算委員会に参考人として呼ばれた萩原伸次郎氏の意見陳述⁶である。そのポイントは次の通りであった。①TPP とは、90 年代後半の橋本行財政改革、2000 年代前半の小泉改革に続く「第三の構造改革」であるということ。②改革の対象は「農業」と「サービス貿易」であるということ。そして、③「サービス貿易」の中でも「医療」と「郵政(事業)」が主な対象分野であること。以上の 3 点である。これらのことは、米国通商代表部(USTR)が毎年公表している『外国貿易障壁報告書』の内容等からも明らかであるとした。

ただ、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災および原発事故の影響により、日本の TPP 参加・不参加問題は、現状、一時棚上げ状態となっている。米国側は、3 月末

<http://www.miyadai.com/rsd.php?itemid=940> (※最終アクセス 2011 年 9 月 20 日)

⁴ 内閣府の試算では GDP2.4~3.2 兆円の増加。農水省の試算では 11.6 兆円の損失と 340 万人の雇用減(ただし、廃業農家による代替の生産活動が行われない前提)。経産省の試算では、TPP に不参加の場合は参加した場合に比べ、GDP10.5 兆円減と 81.2 万人の雇用減(ただし、韓国が米・中・EU と FTA 締結する前提)となっている。

⁵ 「医療への市場原理導入論」研究は同氏のライフワークのひとつでもある。30 年に渡って繰り返されてきた同論の歴史を簡潔に整理分析した二木(2011a)は一読に値する。その他同テーマでは、医療における「市場化」の意味と小泉内閣以降の規制改革議論を論考した尾形(2005)も興味深い。

⁶ 同氏の主張の詳細は、萩原(2011a)・萩原(2011b)といった著作において確認できる。

には USTR のカーク代表が「今は震災・原発事故対応に専念すべき」として、早々に日本政府の意思決定延期を容認する声明を発表していた。その後、日本政府は、同年 6 月に予定されていた TPP 参加／不参加の表明を延期し、現在に至る。

1.2. 本稿の主眼

以上を背景とし、本稿の目的は、TPP 参加が日本の医療に与えるであろう影響を探ることである。そのために、わが国の医療への影響に焦点を絞り、TPP 参加について、反対・賛成を論ずる前に、可能な範囲で確定的な情報の整理をしておく。念のため、**本稿では TPP 参加の是非は論じないことを予め断っておきたい**。以下、議論を進めるにあたってのポイントを明示しておくこと次の 3 点である。

Box1-2-1. 本稿のポイント

- (1) TPP 加入の是非、賛成・反対は論じない。
- (2) 確実な情報を元に、客観的に論を進める。
- (3) 日本の医療への影響について考える材料を、体系的に明らかにする。

今後、もし政府が TPP 参加の意思決定をした場合、わが国の医療制度に対しどのような影響が考えられるのか。このことを事前に考え、備えておくことは、医療関係者のみならずわが国の国民全体にとって有用であろう。

そのためには、より高次元の情報からより低次元の情報へと観察の視点をブレイクダウンしつつ、全体像と明確にしたい一部分との位置関係を把握する作業。すなわち、「米国の通商政策の変遷とそれを踏まえた現政権の政策の全体像を把握し、そこにおいて TPP がどのような戦略的位置づけにあり、わが国の医療とどのように関連するのか」を体系的に確認する作業、が欠かせない。

かかる問題意識に基づく情報分析こそが、本稿の主眼である。

1.3. 本稿の内容および構成

以上を目的とし、本稿では、次のような順序で論を進める。

第2章では、米国政府の通商政策と現政権における TPP の位置付けについて述べる。米国の通商外交史を概観した上で、オバマ政権下の『大統領経済報告』（2010年、2011年の2ヵ年分）および米国通商代表部の『通商政策アジェンダ』（2009年～2011年の3ヵ年分）の内容を検討する。

第3章では、医療関連分野における日米間の非関税障壁に焦点を当てる。後述するように、日本の非関税障壁は、米国政府が強い関心を寄せる論点のひとつである。

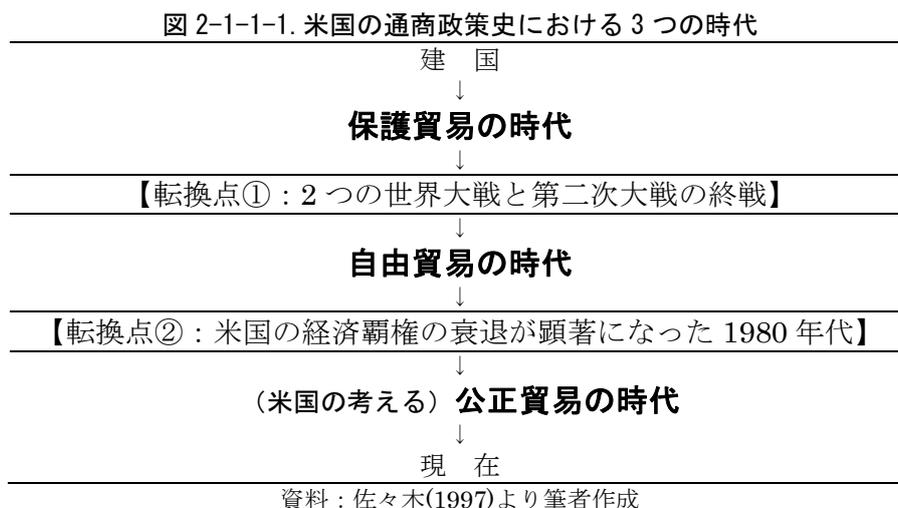
第4章では、それまでの議論を総括し、主要な論点に考察を加える。そのうえで、TPP参加が日本の医療に与える影響についてさらに踏み込んで論考し、まとめとする。

2. 米国オバマ政権の通商政策と TPP の位置付け

2.1. 現在に至る米国通商政策の歴史

2.1.1. 米国通商政策史における 3 つの時代

米国政府の通商政策を観察する出発点として、まず、現在に至る米国通商政策の歴史を振り返っておきたい。佐々木(1997)は、それを①「2つの世界大戦と第二次大戦の終戦」と②「米国の経済覇権の衰退が顕著になった 1980年代」の2つを主要な転換点として3つの時代に分けている(図2-1-1-1.参照)。本節では、彼の視点⁷を手がかりに、その概略を整理する。



第一の時代は「保護貿易の時代」である。建国以来、特に南北戦争以降、この時代の米国の対外経済政策は次のようなものであった。すなわち、世界中から移民を受け入れ、特に西欧諸国からは積極的に資本と技術を輸入する一方、比較的高い関税⁸によって輸

⁷ 米国の通商政策を観察する他の視点を提供してくれるものとして、代表的には Dester(2005)がある。米国内のパワー・ポリティクスに着目し、グローバル資本主義が進展する状況下で、その時々状況に応じて形を変えながら、しばしば顔を覗かせる「保護主義」を中心に論じたものである。

⁸ 代表的には、1930年に成立したスムート・ホーリー法が知られる。同法については、小山(2006)に詳しい。

入品から国内市場を保護する政策である。西進による領土・支配地域の拡大、国内人口の増大と内需の拡大、工業力・技術力の伸長、生産能力の拡大、資本の蓄積、これらが複合的にもたらす恩恵を最大限自国の経済成長に結びつけることが出来る体制をとっていたと言える。

第二の時代は「自由貿易の時代」である。2つの世界大戦を経て戦後秩序が形成されゆく過程で、米国は、軍事・経済の両面で、両大戦で疲弊した西側諸国の自由主義経済圏を先導する覇権国としての地位を確立していった。戦後のいわゆる冷戦構造の下で、米国主導で築かれた西側諸国の経済秩序が、「GATT-IMF体制」(Box2-1-1-1.)と呼ばれる多角的自由貿易体制であった。結果として、この体制は西側諸国の戦後復興を促進し、経済の繁栄をもたらした。当事者の次の証言がこの事実を如実に表す。「ブレトンウッズ体制が動き始めてからの25年間、世界経済の実績は例外的によかった。(…中略…)米国よりずっと低い水準から出発したヨーロッパでは、成長はもっと力強くさえあった。戦後の復興とそれに続く拡大は西ドイツが牽引し、西ドイツはヨーロッパの経済大国になった。しかし、日本がドイツの奇蹟を凌駕したのである。」⁹

Box2-1-1-1. GATT-IMF体制について

関税その他の貿易障害を実質的に軽減し「自由・無差別・多角の原則で貿易を拡大することを目指したGATT(貿易と関税に関する一般協定、1947年～)と金ドル本位制と固定相場制によって「為替の安定と自由な国際決済体制の確立」を目指したIMF(国際通貨基金、1944年のブレトンウッズ協定により設立)の2つを軸として、多角的自由貿易の世界的拡大を企図した体制のこと。

第三の時代は「(米国の考える)公正貿易の時代」である。西ヨーロッパ諸国と日本の復興と繁栄は、世界経済における米国の覇権的地位の相対的低下をもたらすことにも繋がった。そして、「アメリカの自由貿易政策は、70年代に早くも変化が生じ始めたが80年代には変化は大きくなり、転換と呼べるほどになった。79年からの金融インフレ抑制のための厳しい金融引き締め、82年の戦後最大の不況、レーガン大統領の下で生じた貿易赤字の巨大化、この間に進展する国際競争の激化、これらは戦後国際通商体制に対するアメリカの不満を爆発させた。80年代には米国内の保護主義が強まっただけ

⁹ ボルカー・行天(1992) p.34より。ここで取りあげたのはP. ボルカー氏の証言。「ブレトンウッズ体制が動き始めてからの25年間」とは、GATT-IMF体制が確立した40年代後半から、金ドル交換停止(1971)そしてオイルショック(1973)があった70年代初めまでの四半世紀のことを指す。

でなく、旧来のガット体制は非能率で不公正であり、「腕力」を使ってでも自分のルールを外国に強制すべきだという攻撃的な公正貿易論が強まった。(…中略…) アメリカの多角的貿易体制への支持はなお続いているが、かつてより相当弱まり、多角主義の原則に反してでも自己目的を追求する多面的な通商政策が幅を利かすようになった。¹⁰ のである。米国の政策転換が明白となった証左として、「プラザ合意」の翌日、85年9月23日にレーガン大統領が行った「新通商政策演説」を挙げることができる。同演説のポイントは、自由貿易 (free trade) から公正貿易 (fair trade) への重点シフト、すなわち、USTR による地域別の不公正貿易調査の開始とそれに基づくスーパー301条の積極発動を含む「通商外交における対外強硬策」への転換であった¹¹。近年のわが国の経験と照らせば、次のように観ることができよう。つまり、85年「プラザ合意」以降の円高ドル安誘導も、80年代後半に頻回に紙面を賑わす国際問題となった日米貿易摩擦¹²も、89年-90年の日米構造協議 (SII) も、クリントン政権期 (93年~2001年) の強硬な対日要求も、93年~2008年まで続いた年次改革要望書の取り交しも、全てはこの歴史の流れの中の事象であった、ということである。

2.1.2. オバマ通商政策の史的位置づけ

以上の歴史を踏まえ、オバマ政権の通商政策をどう捉えるべきだろうか。

留意すべきは次の3つであろう。第一に、オバマ政権の通商政策は2.1.1.で述べた歴史の後にあるということである。これは余りに当たり前の事実であるが、同時に、しばしば見落とされがちな事実でもある¹³。制度の具体的内容や期待される効果を仔細に観察するアナリスト的視点と同様に、時代の流れと共に全体を鳥瞰する歴史家的視点も重要だろう。第二に、同政権発足直前には、サブプライム・ローン問題の顕在化に端を発する世界金融危機 (リーマン・ショックと世界同時不況) があったことである。この不況は1929年の世界恐慌以来最悪の経済の落ち込みをもたらし、多くの識者が資本主義とグローバリズムの行き過ぎや歪みを指摘した。そして第三に、この経済危機を受けて、

¹⁰ 佐々木(1997) p.120 より。

¹¹ レーガン政権の通商政策については Takii(2006)によくまとまっている。

¹² ジャーナリストの手による、当時の雰囲気を感じさせる著作としては船橋(1987)。

¹³ 例えば、次のような意見。「よくありがちな、ある瞬間だけの考察に基づいた研究では、社会の重要なものの多くは隠されたままになってしまう。」(Pierson(2004))、「政治学の大部分は政治ジャーナリズムに端を発している。そして、政治ジャーナリズムと同様に、「ここ」や「いま」を過度に重視しがちであり、より長い時間尺度での動きを見過ごしてしまいがちである。」(Caemines and Stimson(1989))

政権が掲げた目標は米国の経済再生と雇用創出であり、その手段は成長分野への投資と輸出の拡大であったことである。端的には、2009年成立の「米国再生・再投資法」、そして2010年成立の「米国減税・失業保険延長・雇用創出法」が、その戦略の具体像を示している。

ここでほぼ確実に言えることは、「時計の針が元に戻ることはない」ということだ。

今後、何かのきっかけで米国政治思想の底流にある伝統的保護主義が顕在化したとしても、オバマ政権が現在の自由貿易体制（例えば GATT/WTO 体制）を捨てて、古き良き「保護貿易の時代」に回帰するといった事態は考え難い。

同様に、戦後から 70 年代まで続いた「自由貿易の時代」に政策を再転換することも有り得ないだろう。オバマ現政権が志向する政策スタンスは、「危機に陥った世界経済に新秩序をもたらすために、新たな自由貿易体制の確立に向けてイニシアティブを取る」といった性格を持つ政策ではないからである。それは飽くまでも「新たな投資先を生み出し、輸出を拡大し、新たな雇用を創出し、危機に陥った米国経済を再生するために、新たな自由貿易体制が重要である」というスタンスである。最近政府間の交渉が進んでいる二国間自由貿易協定 (FTA) についての米国政府のキャンペーン標語 (図 2-1-2-1.) は、このオバマ政権のスタンスを良く表していると言えよう。

つまり、「保護貿易の時代」や「自由貿易の時代」に、米国の通商政策が先祖返りすることはないのである。

図 2-1-2-1. 自由貿易協定について米国政府の標語



資料：USTR ウェブサイトの TOP ページより（最終アクセス日時：2011 年 7 月 20 日）

強調したいのは、オバマ政権の通商政策は（2.1.1.で述べた）「米国の考える公正貿易の時代」の延長線上にある、ということである。ただし、世界的経済危機と政権交代を経て、具体的な政策の中身、あるいは同政策における力点の置き方には、当然、これまでと比べ変化が生じていると考えられる。それを確認するためには、通商政策の具体的内容をより精細に観察する必要がある。次節以降ではそれを確認していこう。

2.2. オバマ政権の通商政策の中身と TPP

本節では、(1)これまでオバマ政権が提示あるいは実施してきた通商政策、および(2)そこにおける TPP の戦略的位置づけ、の 2 点を確認する。前述したとおり、オバマ政権の経済政策の目標は、経済危機からの再生と雇用創出であった。そして、その手段は成長分野への投資と輸出の拡大であった。では、その経済政策全体において通商政策はどのような地位を占め、具体的にはどのような内容だったのか。また、この通商政策における TPP とは、どのような位置づけにあるのか。

ここでは、政権発足後の『大統領経済報告 (*Economic Report of the President*)』および USTR の『通商政策アジェンダと年次報告書 (*Trade Policy Agenda and Annual Report*)』の内容を対象に検討する。

分析の対象とした文書のリストを表 2-2-1. に示す。なお、『大統領経済報告』と『通商政策アジェンダと年次報告書』について、解説をそれぞれ Box2-2-1、Box2-2-2 に付記しておく。

表 2-2-1. 対象とした文書のリスト

文 書 名	発行年月
Economic Report of the President : 2010, and (『大統領経済報告』2010年版、および) The Annual Report of the Council of Economic Advisers : 2010 (『大統領経済諮問委員会年次報告』2010年版)	2010年2月
Economic Report of the President : 2011, and (『大統領経済報告』2011年版、および) The Annual Report of the Council of Economic Advisers : 2011 (『大統領経済諮問委員会年次報告』2011年版)	2011年2月
2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report (『2009年通商政策アジェンダと2008年年次報告書』)	2009年2月
2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report (『2010年通商政策アジェンダと2009年年次報告書』)	2010年2月
2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report (『2011年通商政策アジェンダと2010年年次報告書』)	2011年2月

Box2-2-1. 『大統領経済報告』とは

『大統領経済報告』とは、当面の経済情勢に関する判断を示す、『大統領経済諮問委員会年次報告』と一体のものとして提出される報告書である。一般的に、この2つの報告書のことを合わせて『大統領経済報告』と呼ぶ。大統領が、連邦議会に対し、通常毎年2月半ばに報告する。一般教書、予算教書と並び「三大教書」と呼ばれる。根拠法は、1978年「完全雇用および均衡成長法」によって修正された1946年「雇用法」。

Box2-2-2. 『通商政策アジェンダと年次報告書』とは

『通商政策アジェンダと年次報告書』とは、通商政策について、前年の実行状況と現在の取り組みについて報告するものである。米国通商代表部 (USTR) が、大統領と連邦議会に対し、通常毎年2月に報告する。根拠法は、1974年「通商法」。

2.2.1. オバマ政権の通商政策

『大統領経済報告』から

『大統領経済報告』から観察されることは、オバマ政権の経済政策全体に占める通商政策の重要度が、2010年に比べ2011年には、相対的に向上していることである。

2010年の同レポートは、目下の経済危機への対応をはじめ、「金融規制改革」、「ヘルスケア改革」、「雇用創出が期待される成長分野¹⁴への投資」に焦点を絞って報告している。

他方、2011年の同レポートは、不況が底を打ち、経済が回復基調に乗りつつあるとしながらも、回復の速度が遅く、未だに多くの米国人が失業状態にあると見ている。そして、この課題を克服するための4つの戦略¹⁵を提示している(表2-2-1-1.)。そこにおいて、通商政策は「米国の再建」のための重要な手段の一つと位置づけられた。より具体的には、二国間貿易交渉やFTA・TPP・WTO等を通じ、2014年までに輸出を倍増させる計画が謳われている。

表2-2-1-1. 2011年『大統領経済報告』における4つの戦略

米国発イノベーションの促進 encouraging American innovation	<ul style="list-style-type: none"> ● 革新的 R&D に対する公的支援を含む。 ● バイオ・メディカル研究、情報技術、クリーン・エネルギー技術¹⁶への投資。
教育 education	<ul style="list-style-type: none"> ● 公立学校への競争原理導入。 ● 教育改革。(高等教育を全国民の手の届くものにする)
米国の再建 rebuilding America	<ul style="list-style-type: none"> ● インフラ(道路・橋梁、高速鉄道、次世代高速無線通信)への投資。 ● <u>2014年までに輸出を倍増する計画(中・印との貿易協定、米韓 FTA、パナマ・コロンビアとの FTA、アジア太平洋地域ならびに世界的な通商交渉)の策定。</u>
確実な国家債務対策 to make sure we aren't buried under a mountain of debt	<ul style="list-style-type: none"> ● 利用可能な資金内での支出の徹底。 ● 向こう5年間の予算凍結、予算措置を要する法案への拒否権発動。

資料：Economic Report of the President：2011より筆者作成

¹⁴ 具体的な投資先として、医療、教育、インフラ、クリーン・エネルギーといった分野が挙げられている。

¹⁵ 原文では step または strategy と表記されている。ここでは一律に“戦略”とした。

¹⁶ なかでも、「我々の時代のアポロ計画 (the Apollo Projects of our time)」との表現で、特にクリーン・エネルギー技術への投資を強調している。

『大統領経済諮問委員会年次報告』から

表 2-2-1-2.は、2010 年および 2011 年における『大統領経済諮問委員会年次報告』の章立てを示したものである。2010 年版は、危機的状況にある米国経済の救済について大幅に章を割き、その後、関連する個別課題と取り組みを述べている。2011 年版は、それまでを振り返り、米国経済が危機から回復しつつあることと、さらなる成長に向けての課題について述べている。

表 2-2-1-2. 『大統領経済諮問委員会年次報告』の構成（2010-2011）

2010	2011
1.急降下する経済の救済 RESCUING AN ECONOMY IN FREEFALL	1.危機から回復と成長へ FROM CRISIS TO RECOVERY AND GROWTH
2.大きな景気後退からの経済の救済 RESCUING THE ECONOMY FROM THE GREAT RECESSION	2.2010 年レビューと今後の見通し THE YEAR IN REVIEW AND THE YEARS AHEAD
3.世界経済における危機と回復 CRISIS AND RECOVERY IN THE WORLD ECONOMY	3.成長の基盤 THE FOUNDATIONS OF GROWTH
4.貯蓄と投資 SAVING AND INVESTMENT	4.世界経済 THE WORLD ECONOMY
5.長期の財政的課題への取り組み ADDRESSING THE LONG-RUN FISCAL CHALLENGE	5.ヘルスケア制度改革 HEALTH CARE REFORM
6.より安全な金融制度の構築 BUILDING A SAFER FINANCIAL SYSTEM	6.クリーン・エネルギーの未来への移行 TRANSITIONING TO A CLEAN ENERGY FUTURE
7.ヘルスケア制度改革 REFORMING HEALTH CARE	7.米国の小規模ビジネスに対するサポート SUPPORTING AMERICA'S SMALL BUSINESSES
8.米国の労働力の強化 STRENGTHENING THE AMERICAN LABOR FORCE	
9.エネルギー分野の転換と気候変動への取り組み TRANSFORMING THE ENERGY SECTOR AND ADDRESSING CLIMATE CHANGE	
10.イノベーションと貿易を通じた生産性成長の促進 FOSTERING PRODUCTIVITY GROWTH THROUGH INNOVATION AND TRADE	



2010年の同報告書は、「第4章 貯蓄と投資」と「第10章 イノベーションと貿易を通じた生産性成長の促進」において、通商政策について言及している。そこでは、「米国政府は輸出の増加が米国の成長モデルにとって重要と認識し、輸出拡大のためのあらゆる選択肢を取っていること」、また、「米国の生産性の上昇のためにはイノベーションと貿易が重要であること」が述べられている。

2011年の同報告書は、「第4章 世界経済」において、通商政策について言及している。そこでは、世界的に経済が回復しつつあり、世界貿易も立ち直りつつあるとしながらも、「50年前とは全く違う状況」¹⁷にある今日の貿易関係を強調している。そして、米国政府の「国家輸出イニシアティブ (National Export Initiative) ¹⁸」を取りあげ、米国の財・サービス輸出を5年間（～2014年末）で倍増させる同計画の展望を述べている。さらに具体的な通商政策として、(1) 新たな市場の開放に向けた交渉について、(2) 既に合意した協定の強化を通じた輸出促進政策について、そして、(3) 輸出企業のためのアドボカシー活動・政府保証・貿易円滑化策について、それぞれ説明している。
(※さらに詳細は表. 2-2-1-3.を参照。)

¹⁷ 原文「Trade relationships of today look little like those of 50 years ago, when different countries led the world economy and played leading roles in U.S. trade.」(p.110)

¹⁸ オバマ政権の掲げる「国家輸出イニシアティブ」の詳細については、次の URL を参照。
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-national-export-initiative> (※最終アクセス日時：2011年9月20日)

表 2-2-1-3. 輸出倍増に向けたオバマ政府の政策

(1) 新たな市場の開放に向けた交渉	<ul style="list-style-type: none"> ● 関税待遇の不公正と非関税障壁への対応。 ● 主要な新興国市場における制限的な輸入制度への対応（中国・インド・ブラジル） ● 公平な競争環境の整備、米国の輸出企業にとってよりよい条件の獲得（コロンビア・パナマ・韓国との FTA 交渉、WTO ドーハラウンドの妥結成功、TPP を通じた貿易障壁の削減）
(2) 既に合意した協定の強化を通じた輸出促進政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 既存の二国間および多国間の通商政策会合への定期的な参加。 ● WTO ルールの活用（紛争解決条項への提訴も含む）。 ● サプライチェーンの国際的拡大と共に複雑化する米国企業の権利保護への対応。
(3) 輸出企業のためのアドボカシー活動・政府保証・貿易円滑化策	<ul style="list-style-type: none"> ● 米国企業の海外における宣伝・プロモーション活動への政府支援。 ● 政府保証の提供による貿易の円滑化。 ● 輸送インフラ投資その他政府機関を通じた貿易の円滑化措置。

資料：Economic Report of the President：2011 より筆者作成

2.2.2. オバマ通商政策における TPP の戦略的位置づけ

TPP の戦略的位置づけに関連し、前節までの整理の過程で確認できたことは、次のようなことである。

- オバマ政権の経済政策の主たる目標は「**経済成長と雇用創出**」であること。また、2011 年以降は、特に「**雇用創出**」の面で、「**輸出拡大**」による効果が期待されていること。
- オバマ政権による上記「**輸出拡大**」計画は、5 年間（2009～2014 年）で名目値の倍増を目標としていること。そこでは、既存協定を通じた輸出促進、貿易円滑化のための政府支援と並んで、「**新たな市場の開放**」を重視していること。
- 上記の「**新たな市場の開放**」のためには、「**関税と非関税障壁の引下げ**」が重要であること。そのためには、主要新興国（中・印・ブラジル）との二国間交渉やパナマ・コロンビア・韓国との FTA、WTO ドーハラウンドの妥結と並んで、「TPP」を

推進することが重要とされていること。

すなわち、オバマ政権における TPP とは、関税と非関税障壁の引下げによって新市場を開拓し、米国企業の輸出を拡大し、米国の経済成長と雇用創出を成し遂げるための一手段という位置づけである。

さらに、2009年～2011年の『通商政策アジェンダと年次報告書』における各年のアジェンダの全体像とそこにおける TPP の位置づけについても確認しておこう。表 2-2-2-1 は、各年毎に同文書が示した主な項目の推移を表したものである。2009年のオバマ政権発足以降、同通商政策が、より詳細に、より具体的に、より踏み込んだ内容に深化していることが見て取れる。

TPP に関しては、2010年の同文書から、政策課題として具体的な言及がなされるようになった。すなわち、米国にとっての TPP とは、アジア太平洋地域の経済成長を取り込み、米国の成長と雇用拡大を成し遂げるために重要とする、その政策的位置づけについてである。米国政府は、2009年12月に正式に TPP 交渉参加を表明し、2010年には着実な交渉の進展があったと報告している。そして、2011年までに交渉を妥結することを目標として掲げている。

以上のように、同文書からも、次のような彼らの姿勢を読み取ることができる。すなわち、米国政府は、経済成長と雇用拡大を主たる目的として通商政策のアジェンダを組み立て、TPP をその政策ツールのひとつと位置づけているのである。

表 2-2-2-1. 米国政府の通商政策アジェンダの構造 (2009-2011)

2009		
大項目	中項目	
(総論)		
オバマ大統領の政策プライオリティ PRESIDENT OBAMA'S POLICY PRIORITIES	ルールに基づいた通商制度の支援 Support a rules-based trading system	
	通商政策における社会的説明責任と政治的透明性の前進 Advance the social accountability and political transparency of trade policy	
	エネルギーと環境分野における国家目標を達成するために通商を重要な政策ツールとする Make trade an important policy tool for achieving progress on national energy and environmental goals	
	通商協定を貿易摩擦の原因となる主要な未解決の問題への確実な対処 Make sure that trade agreements are addressing the major unresolved issues that are responsible for trade frictions	
	既存のFTAと二国間投資協定を強固で透明性の高いものにする Build on existing Free Trade Agreements and Bilateral Investment Treaties in a responsible and transparent manner	
	途上国(なかでも特に貧しい国々)に対し強力なパートナーとしてもコミットメントを保つ Uphold our commitment to be a strong partner to developing countries, especially the poorest developing countries	
	結論 Conclusion	
↓		
2010		
大項目	中項目	
我々の目標: 貿易によって米国の労働者家庭に仕事を創る Our Goal: Making Trade Work for America's Working Families		
貿易と米国人の雇用 Trade and American Jobs		
我々の政策プライオリティ Our Policy Priorities	ルールに基づいた通商制度の支援・強化 Support and Strengthen a Rules-Based Trading System	
	ルールに基づいた制度下での我々の権利強化 Enforce Our Rights in the Rules-Based System	
	米国の成長、雇用創出及びイノベーションの拡大 Enhance U.S. Growth, Job Creation and Innovation	
	交渉中のFTAに伴う未解決の問題を解消する働きかけと既存の貿易協定と投資協定の確立 Work to Resolve Outstanding Issues with Pending Free Trade Agreements and Build on Existing Trade and Investment Arrangements	
	エネルギーと環境分野における国家目標の推進 Facilitate Progress on National Energy and Environmental Goals	
	途上国及び貧困国との強固なパートナーシップの推進 Foster Stronger Partnerships with Developing and Poor Nations	
	通商政策における米国の価値観の反映 Reflect and Uphold American Values in Trade Policy	
結論 Conclusion		
↓		
2011		
大項目	中項目	小項目
貿易による利益を米国の家庭と産業へ Bringing Trade's Benefits Home to American Families and Businesses		
より良い雇用とより強固な経済成長の原資としての貿易 Trade as a Source of Better Jobs and Greater Economic Strength		
我々の政策プライオリティ Our Policy Priorities	米国の経済成長及び雇用の拡大 Enhance American Economic Growth and Employment	The National Export Initiative
		The United States-Korea Trade Agreement
		Colombia and Panama Trade Agreements
		The Trans-Pacific Partnership
		U.S. Leadership in 2011 of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Forum
		Doha Development Agenda Negotiations at the World Trade Organization
		Bringing Russia and Other Countries into the WTO
強固且つルールに基づいた通商制度下での米国の権利の強化とイノベーションの保護 Enforce America's Rights and Protect Innovation in a Strong, Rules-Based Trading System	Enforcement at the World Trade Organization	
	Supporting and Strengthening the Rules-Based System of the WTO	
	Expanding Enforcement under U.S. Trade Agreements Protecting American Innovation and Jobs	
グローバルなパートナーとの通商関係の強化 Strengthen Trade Relationships with Global Partners	The Americas	
	Europe	
	Asia	
	The Middle East and North Africa	
	Sub-Saharan Africa Key Promising Markets	
通商および開発問題における貧困国及び途上国とのパートナーシップ Partner with Poor and Developing Countries on Trade and Development Issues	The Model Bilateral Investment Treaty	
通商政策における米国の価値観の反映と維持 Reflect and Uphold American Values in Trade Policy		
結論 Conclusion		

2.3. 日本市場に対する米国政府のねらい

前節では、オバマ通商政策における TPP とは、米国企業の輸出を拡大し、米国の経済成長と雇用創出を成し遂げるための一手段であること。そして、その狙いは関税と非関税障壁の引下げによる新たな市場の開拓にあることを確認した。

本節では、さらに焦点を絞り、日本市場に対する米国政府の狙いを掘り下げる。

彼らの考えは、2011 年の『大統領経済諮問委員会年次報告』第 4 章における次の記述において、端的に表現されている。

「欧州連合と日本は、米国の輸出企業に対して、最恵国待遇 (MFN; most-favored-nation) の関税を提供している。そして、その関税率は、米国がそれらの国の輸出企業に適用する平均関税率よりもわずかに高いだけである。また、これら高所得国の実効輸入関税率は譲許関税率に非常に近いものとなっている。(…中略…) 米国は全貿易制限度指数 (OTRI; overall trade restrictiveness index) について見ても極めて開放的である。しかし、日本の全貿易制限度指数はその約 2 倍の高さであり、それは日本の非関税措置が日本市場に対する貿易相手国の輸出力を大幅に制約していることを示す。」

(※表 2-3-1. も併せて参照されたい)

つまり、米国政府は、同じ高所得国グループに属する米国や EU 諸国に比べて日本の貿易体制が制限的であると考えており、その要因は日本の「非関税障壁」にあると考えている。

表 2-3-1. 主要対象国の輸入関税・非関税措置・貿易制限度（2008 年版^注）

国/地域	輸入制度			その国の輸出企業が直面する状況
	実効 MFN 関税 (単純平均,%)	譲許 MFN 関税 (単純平均,%)	全貿易制限度指数 (OTRI)	対外全貿易制限度指数 (MA-OTRI)
米 国	3.5	3.5	6.3	10.3
欧州連合	5.6	5.5	6.4	9.1
日 本	5.4	5.4	11.3	7.9
大韓民国	12.2	17.0	—	9.8
コロンビア	12.5	42.9	19.9	8.1
パナマ	7.2	23.5	—	12.6
中 国	9.6	10.0	9.8	9.2
ブラジル	13.6	31.4	20.3	12.3
インド	13.0	49.0	18.0	8.5
ロシア	10.8	—	19.0	4.0

資料：Economic Report of the President：2011 より。（関税データは WTO(2009)、OTRI と MA-OTRI は世界銀行の 2008 年版世界貿易指標をもとに CEA が作成）

注）報告書では 2008 と表記されているが、正確には 2006 年（国によってはそれより前）のデータを参照して世界銀行が 2008 年に作成したデータ。貿易制限度指数は、数値が大きいほど制限度が高いことを示す。

ここで、文中で米国政府が取りあげている「世界銀行の全貿易制限度指数 (OTRI)¹⁹⁾」について、さらに詳細に、最新のデータを見てみよう。

表 2-3-2 は、米国・日本・欧州連合および TPP への参加を表明している米国以外の 8 カ国の貿易制限度指数をそれぞれ示したものである。表中の TTRI (tariff trade restrictiveness index) とは、関税による貿易制限度を表す指標である。表中の AG 列に示すのは農産物の貿易制限度を表す指標、MF 列は工業製品の貿易制限度を表す指標、ALL 列は全ての財・サービスの貿易制限度を表す指標である。

¹⁹⁾ 同指数の詳細については、Kee, et al.(2009)、および Kee, et al.(2008)を参照されたい。

表 2-3-2. TPP 参加表明 9 カ国および日本、欧州連合の貿易制限指数 (2010 年版^注)

name	OTRI			TTRI		
	ALL	AG	MF	ALL	AG	MF
Australia	7.4	32.2	5.9	2.5	1.0	2.6
Brunei	--	--	--	--	--	--
Chile	4.2	21.7	2.5	0.9	1.7	0.9
Malaysia	--	--	--	--	--	--
New Zealand	10.8	24.8	9.0	1.8	0.5	1.9
Peru	17.2	55.0	15.7	3.8	14.1	3.4
Singapore	13.0	50.9	11.9	0.0	0.6	0.0
United States	5.6	18.1	4.5	1.3	1.8	1.2
Vietnam	--	--	--	--	--	--
Japan	8.7	49.7	3.8	3.5	25.7	0.8
European Union	5.1	36.8	3.0	1.5	8.2	1.0

資料：世界銀行 2010 年版世界貿易指標

注) 各国とも 2008 年のデータを基に、2010 年に世界銀行が作成した指標である。数値が大きいほど貿易制限指数が高いことを示す。

表 2-3-2.からは次のようなことが分かる。まず、日本・米国・欧州連合の高所得グループの中で、日本の OTRI は比較的高い水準にある。これは 2011 年『大統領経済報告』が触れている通りである。特に、農産物の OTRI が高い（ただし、これは欧州連合も比較的高い）。次に、関税による貿易制限指数 (TTRI) で見ると、日本の農産物のそれは、日本・米国・欧州連合の高所得グループの中で突出している。TPP 参加表明国の中でも、日本の農産物の TTRI は突出している。

このデータが示唆するのは次のようなことであろう。すなわち、もし日本が TPP に参加した場合、米国政府は、先述した（2011 年『大統領経済報告』も触れている）「非関税障壁」に加え、日本の「農産物の関税」を問題視して、市場開放を迫るであろうことである。

3. 日米間の非関税障壁（医療関連分野）における論点

第2章では、オバマ政権の通商政策は、米国の経済成長と雇用創出を主な目的としており、「国家輸出イニシアティブ」をはじめとする輸出拡大策を進めていること。そこにおける TPP とは、関税と非関税障壁の引下げによって新市場を開拓し、米国企業の輸出を拡大するための一手段であること、を確認した。また、日本市場に対しては、特に「非関税障壁」を撤廃／削減することで、新たな市場を開拓しようと企図していることを確認した。

そこで本章では、米国政府が考える日本の非関税障壁に着目する。特に、医療関連分野に焦点を絞り、最新の動きを整理・分析する。

3.1. 非関税障壁とは何か

まず、「非関税障壁」とは何か。改めて確認しておく。

「非関税障壁」とは、関税以外の、貿易の障害となる、あらゆる規制やルールのことである。WTO 用語集によれば、「関税によらずに、輸出入を制限するために政府が用いる規制で、輸出入の禁止、輸入数量割当、技術的障害などのことを指す。」とされている。が、輸出入に不平等な結果をもたらす、ある国特有の社会制度や取引慣行その他にまで拡大解釈されることもある。

2.3 節で参照した、世界銀行の「全貿易制限度指数（OTRI）」との関連で言えば、次式のようなになる。

$$\text{OTRI} = \text{tariff} + \text{NTE}$$

※ OTRI=全貿易制限度指数、tariff=関税、NTE=非関税障壁

3.2. 米国政府が指摘する日本の非関税障壁（医療関連分野）

次に、米国政府が考える日本市場の非関税障壁の内容を確認しよう。

最近の注目すべき動きとして、次の2つが挙げられる。2011年2月に具体的な議論が始まった「日米経済調和対話（US-JAPAN Economic Harmonization Initiative）」と同年3月に USTR が公表した『外国貿易障壁報告書』の2つである。

3.2.1. 日米経済調和対話における米国政府の対日要求

日米経済調和対話とは、「貿易の円滑化、ビジネス環境の整備、個別案件への対応、共通の関心を有する地域の課題等について日米両国が協力をして取り組んでいくために開催するものであり、これにより、両国の取組の調和を促し、両国の経済成長に貢献することを目指すもの」とされる。2010年11月の日米首脳会談（於：横浜）で発表された「新たなイニシアティブに関するファクトシート」においてその立ち上げが発表され、2011年2月に初めての事務レベル会合が行われた。

表 3-2-1-1.に、2011年2月の同会合において公表された米国政府の主要な対日要望を示した。表中の黄色い網掛け部分は、医療に直接関係する項目を表す。日本の医療に直接関係する対日要望としては、大別して、(1)情報通信技術分野の医療 IT に関するもの、(2)保険分野に関するもの、(3)医薬品・医療機器分野に関するもの、の3つがある。

表 3-2-1-1. 日米経済調和对話における 2011 年米国政府の対日要望^注

大項目	中項目	小項目
情報通信技術 (ICT)	通信	周波数
		支配的事業者規制
		移動体接続料
	情報技術	透明性
		国際協力
		政府の ICT 調達
知的財産権		医療 IT
		クラウド・コンピューティング
		プライバシー
		技術的保護手段
		著作権保護期間の延長
		オンライン上の海賊行為
		強制的手段
		保護の例外
		特許法と手続き
		透明性
日本郵政		日米協力
		保険と銀行サービスにおける対等な競争条件
		郵政改革
		日本郵政グループの金融会社の業務範囲
保険		国際エクスプレス輸送における対等な競争条件
		共済
		保険の窓口販売
		生命保険契約者保護機構 (LIPPC)
		外国保険会社の事業の日本法人化
透明性		独立代理店
		パブリックコメント手続き (PCP)
運輸・流通・エネルギー		審議会など
		規則の解釈
		自動車の技術基準ガイドライン
		再生可能エネルギーに関する規制制度
		申告のための通関事務所の選択
		税関職員 の 共同配置
農業関連課題		免税輸入限度額
		残留農薬および農薬の使用
		有機農作物
		食品添加物
競争政策		ゼラチン
		執行の有効性
		手続きの公正性
ビジネス法制環境		談合
		国境を越えた M&A
		コーポレートガバナンス
医薬品・医療機器	医薬品・その他	法務サービス
		新薬創出・適応外薬解消等促進加算
		市場拡大再算定
		外国平均価格調整 (FPA) ルール
		14 日の処方日数制限
	ワクチン	ドラッグ・ラグ
		行政審査期間
		審査手数料
	医療機器	血液製剤
		ワクチンに対するアクセス
		透明性
		ワクチンに関する意見交換
	化粧品	外国平均価格調整 (FAP) ルール
		体外診断薬 (IVD) に関する保険償還
		大型医療機器に対する C2 保険適用プロセス
		デバイス・ラグおよびギャップの解消
	栄養補助食品	企業に対する薬事規制負担の軽減
医薬部外品		
広告・表示		
	化粧品・医薬部外品の輸入	
	その他透明性・規制問題	
	規制分類と表示	
	健康食品安全規制	
	食品添加物	

資料：USTR ウェブサイト（邦訳は在日米国大使館ウェブサイト）

注）わが国の医療に直接関連する箇所を黄色の網掛けで示した。

3.2.2. 2011年『外国貿易障壁報告書』における米国政府の対日要求

同報告書は以下のような性格の文書である。

『外国貿易障壁報告書』は、1974年米国通商法 181 条に従い、USTR が大統領及び議会に対して外国（63 の国・地域等）の貿易制限的な政策・慣行等（貿易障壁）に関する報告を行うものであり、例年 3 月末に公表される。同報告書には、米国のモノ、サービスの輸出、米国民による直接投資及び知的財産の保護に影響を与える「外国の貿易障壁」が取り上げられる。このうち、知的財産保護に関しては、同報告書の内容が、通商法スペシャル 301 条報告の基礎となる。USTR は、同報告書の提出から 30 日以内に、「スペシャル 301 条報告書」を作成し、知的財産保護の不十分な国に対し「優先国」を特定し、調査及び協議を開始、協議が不調の場合は対抗措置（制裁）への手続を進めることとなる。」²⁰

表 3-2-1-2. に、2011 年 3 月 30 日に公表された『外国貿易障壁報告書』における米国政府の主要な対日要望を示した。表中の黄色い網掛け部分は、医療に直接関係する項目を表す。日本の医療に直接関係する対日要望としては、大別して、(1)保険分野、(2)情報通信技術分野の医療 IT、(3)医療サービス分野に関するサービス障壁、分野別の障壁としての(4)医薬品・医療機器分野の障壁、の 4 つがある。

²⁰ JETRO による同文書の解説より抜粋。

表 3-2-1-2. 2011 年『外国貿易障壁報告書』における米国政府の対日要望^注

大項目	中項目	小項目	
TRADE SUMMARY OVERVIEW			
IMPORT POLICIES	Beef Import System		
	Rice Import System		
	Wheat Import System		
	Pork Import Regime		
	Beef Safeguard		
	Fish and Seafood Products		
	High Tariffs on Beef, Citrus, Dairy, and Processed Food Products		
	Wood Products and Building Materials		
	Leather/Footwear		
SERVICES BARRIERS	Japan Post		
	Insurance	Postal Insurance	
		Kyosai	
		Policyholder Protection Corporations	
		Bank Sales	
		Domestication of Foreign Insurance Operations	
	Financial Services		
	Distribution Services		
	Telecommunications	Fixed-line Interconnection	
		Dominant Carrier Regulation	
		Universal Service Program	
		Mobile Termination	
		New Mobile Wireless Licenses	
	Information Technologies (IT)	Cloud Computing	
		Health IT	
		Privacy	
IT and Electronic Commerce Policymaking			
Legal Services			
Medical Services			
Educational Services			
INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS (IPR) PROTECTION AND ENFORCEMENT			
GOVERNMENT PROCUREMENT	Construction, Architecture, and Engineering		
	Information Technologies (IT)		
INVESTMENT BARRIERS			
ANTICOMPETITIVE PRACTICES	Improving Antimonopoly Compliance and Deterrence		
	Improving Fairness and Transparency of JFTC Procedures		
	Broadening Measures to Combat Bid Rigging		
OTHER SECTORAL AND CROSS-SECTORAL BARRIERS	Transparency	Advisory Groups	
		Public Comment Procedure(PCP)	
		Transparency in Regulation and Regulatory Enforcement	
	Commercial Law		
	Automobiles and Automobile Parts		
	Medical Devices and Pharmaceuticals		
	Blood Products		
	Nutritional Supplements		
	Cosmetics and Quasi-Drugs		
	Proprietary Ingredient Disclosure Requirement for Food and Dietary Supplements		
	Aerospace		
Business Aviation			
Civil Aviation			
Transport and Ports			

資料 : USTR(2011)

注) わが国の医療に直接関連する箇所を黄色の網掛けで示した。

3.3. 小括

米国政府は、わが国の医療に関連する分野としては、主に(1)保険、(2)医薬品・医療機器、(3)医療 IT、(4)医療サービスの4分野について、日本政府に非関税障壁の撤廃あるいは縮小を要求している。それぞれの分野について、より具体的な要求の内容を示すと表 3-3-1.の通りである。

表 3-3-1. 医療に関わる非関税障壁についての米国政府の対日要求 (2011 年)

分野	具体的内容
保険	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 郵政民営化を着実に進め、かんぽ生命と民間保険会社との公平な競争環境を整備すること。 ✓ 共済と民間保険会社との間で、規制面での同一の待遇および執行を含む公平な競争環境を整備すること。 ✓ 生命保険契約者保護機構について、より効率的で持続可能な制度を作ること。制度改訂にあたっては透明性を確保すること。 ✓ 保険の銀行窓口販売チャネルについて、消費者の選択肢の拡大と利便性の向上のため、適時見直しを行うこと。また、見直しにあたっては、利害関係者から意見をj得る機会を設けること。 ✓ 外国保険会社が円滑に日本での法人化ができる環境を整備すること。 ✓ 保険商品の第三者販売チャネル（独立代理店）の競争力を強化するための措置をとること。
医薬品・医療機器	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 新薬創出加算²¹を恒久化し、加算率の上限を撤廃すること。 ✓ 市場拡大再算定ルールを廃止もしくは少なくとも改正すること。 ✓ 医薬品価格の外国平均価格調整（FPA）ルールを改正すること。 ✓ 新薬の14日処方日数制限ルールを改正すること。 ✓ 東アジア諸国における臨床治験データの受け入れを検討すること。 ✓ 医薬品の承認審査に関わる目標が達成され、審査前相談の申入れへの対応が迅速に行われるよう保障すること。 ✓ 近年の業界との密な交流を基に、医薬品医療機器総合機構（PMDA）ならびにスポンサーが、質疑応答プロセスの支援に必要な実務要員をより効率的に計画・管理するために役立つ明確なプロセスを構築すること。 ✓ 年4回の薬価収載を月1回に増やし、日本の患者の新薬へのアクセスを迅速化すること。 ✓ 次期審査手数料制度の詳細について業界との協議を開始す

²¹ 同加算については井高(2010)に詳しい。

	<p>ること。</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 自給体制、表示、規制、保険償還の問題についての米国業界との協議を通じ、日本における患者の血液製剤へのアクセスを拡大すること。関連する委員会等において、業界が情報、意見および証言を提供する機会を設けること。 ✓ 医療機器に関する外国平均価格調整ルールを廃止、もしくはそれが不可能な場合は FAP 算定時のルールと手法の不変性を確保すること。 ✓ 体外診断薬（IVD）に関する保険償還にあたっては、臨床的価値に基づいた評価をすること。 ✓ 大型医療機器に対する C2 保険適用プロセスについて、業界と対話を行い、それらの日本への導入を促進すること。 ✓ 医療機器の審査迅速化アクション・プログラムを確実に実行すること。 ✓ 企業にとって負担となっている品質管理システムおよび外国製造業者認定に関する要件の修正に向け利害関係者と協議し事態の改善を図ること。 ✓ 日本全国へのワクチンの供給促進策を推進し、2010年に採用された HIB、肺炎球菌、HPV ワクチンについての措置を拡充すること。 ✓ 推奨ワクチン特定のための明確な基準およびスケジュールを設け、新ワクチンの日本導入を迅速化すること。 ✓ 二国間の協力および意見交換を通じ、国のワクチン計画の策定に取り組むこと。 ✓ 化粧品・医薬部外品・栄養補助食品について、業界の意見に基づいた規制緩和策・審査基準等の透明化策を取ること。
医療 IT	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 国際標準に基づき、技術中立性や相互運用性を促進すること。 ✓ 患者自身による自らの医療記録へのアクセスを向上させる医療 IT を早急に導入すること。
医療サービス	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 営利的な事業者（外国のサービス提供者を含む）が営利病院を運営し、全ての医療サービスを提供できるようにすること。

4. まとめと考察

本章では、ここまでの議論をまとめ、導出される主要な論点に考察を加える。そして、TPP 参加が日本の医療に与える影響について、さらに掘り下げた論考を行い、結びとする。

4.1. 議論のまとめ

前章までの議論をまとめると次の通りである。

- オバマ政権の経済政策の主たる目標は「経済成長と雇用創出」である。2011 年以降は、特に「雇用創出」の面で、「輸出拡大」による効果が期待されている。この「輸出拡大」計画は、5 年間（2009～2014 年）で名目値の倍増を目標としている。そこでは、既存の協定を通じた輸出促進、貿易円滑化のための政府支援と並んで、「新たな市場の開放」を重視している。
- 同政権は、「新たな市場の開放」のためには、「関税と非関税障壁の引下げ」が重要と考えている。そのために、主要新興国（中・印・ブラジル）との二国間交渉やパナマ・コロンビア・韓国との FTA、WTO ドーハラウンドの妥結と並んで、TPP を推進することが重要としている。
- 米国政府は、同じ高所得国グループに属する米国や EU 諸国に比べ、日本の貿易体制が制限的であると見ている。そして、その要因は日本の非関税障壁にあると考えている。また、同様の論理でいけば、日本が TPP に参加した場合、非関税障壁に加え、日本の農産物の関税を問題視するであろうと思われる。
- 医療関連分野について言えば、現在、米国政府は、主に(1)保険、(2)医薬品・医療機器、(3)医療 IT、(4)医療サービスの 4 分野について、日本政府に非関税障壁の撤廃あるいは削減を要求している。

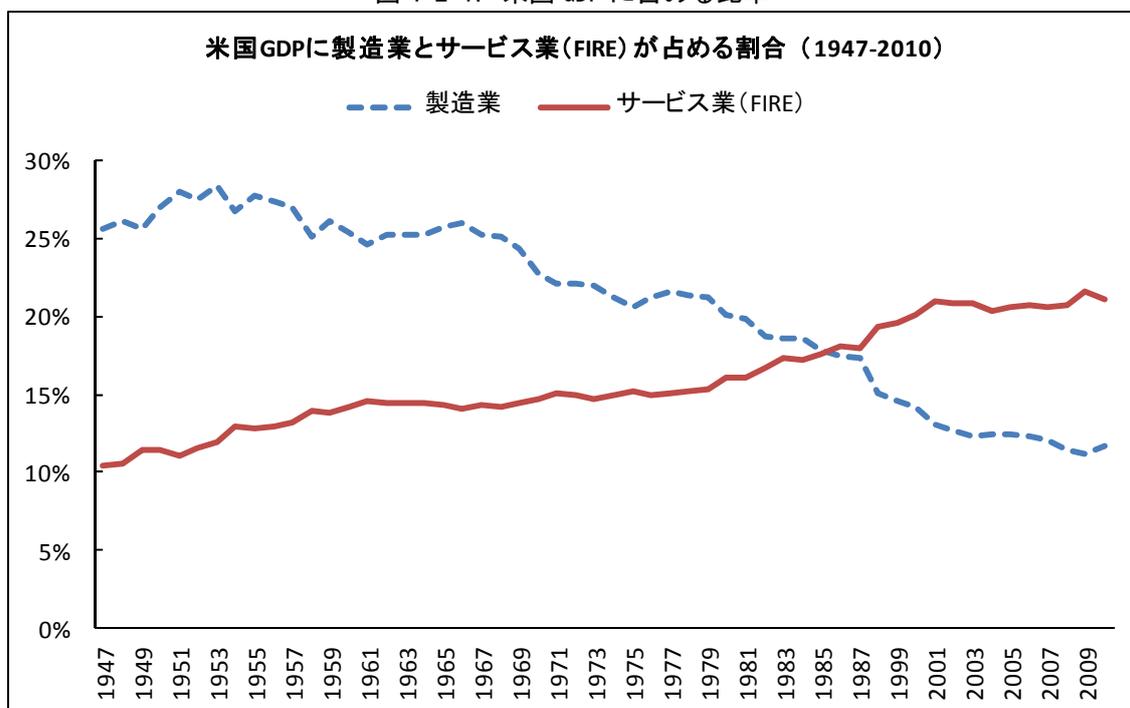
4.2. 考察①：サービス貿易について

まず、米国にとって、輸出拡大がどのように経済成長や雇用創出に繋がるのかを確認しておく必要があるだろう。ここでは、「サービス貿易（≡サービス産業の貿易）」がキーワードである。

4.2.1. 米国のサービス産業

世界で最も成熟した経済とも言える米国経済において、サービス産業の GDP・雇用への寄与度が高いのは周知の通りである。近年では、特に“FIRE”（Finance, Insurance and Real Estate：金融・保険・不動産）と呼ばれる部門の伸長が注目を集めている。同部門が GDP 全体に占める割合は2010年には21.1%に達し、製造業の同割合が11.7%強に落ち込んでいるのと対照的である。数字が参照可能な1947年から現在まで、60年以上にわたって同数字の推移を追うと、米国の産業構造の変化がよく分かる。（図4-2-1.）

図 4-2-1. 米国 GDP に占める比率

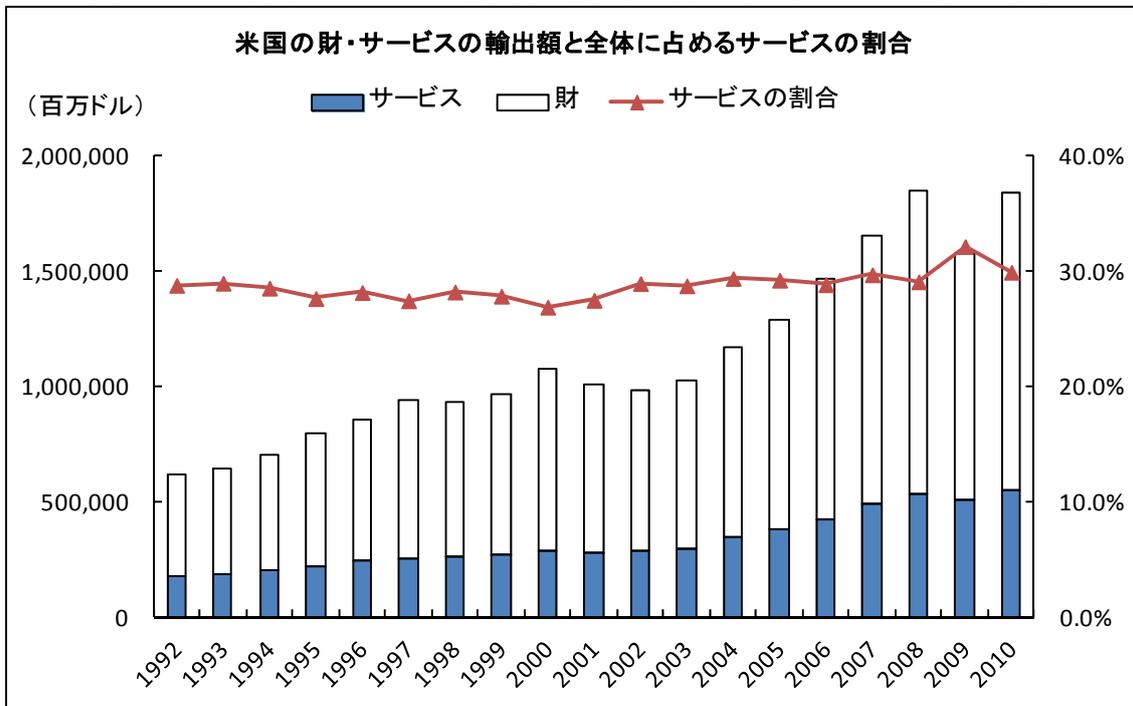


資料：Bureau of Economic Analysis

4.2.2. 米国のサービス輸出とわが国の医療

他方、米国のサービス産業が、現状で十分に米国の輸出に寄与しているかといえ、全面的にそうであるとは言いがたい。図 4-2-1.に、米国の財・サービスの輸出額と輸出額全体に占めるサービス輸出の割合の推移（1992-2010）を示した。確かに、近年、サービス輸出の額自体は大きく増えている。が、全体の輸出額に占める割合は、30%前後での横ばいを続けている。図 4-2-1.に示したような事実を踏まえれば、サービス輸出の割合はもっと増えてもよさそうである。

図 4-2-1. 米国財・サービスの輸出額と輸出額全体に占めるサービス輸出の割合



資料：Bureau of Economic Analysis

米国政府の問題意識も、恐らくこの辺りにある。つまり、「米国のサービス輸出は現状以上に輸出拡大できる可能性を持っており、その実現のためには政府による環境整備が必要」という意識である。2011年の『大統領経済報告』でも、「サービスは、高所得国にとって重要性を増している。レストランでの食事、生エンタテインメント、クリーニングといった一部のサービスは貿易されないが、コンサルティング、建築、会計、法

務、観光といったサービスは貿易される。インフラと通信技術の発展によって、ますます多くのサービスが貿易されるようになってきている。前述したように、米国の総輸出のうち、毎年約 1/3 はサービス輸出である。」と述べ、データを示しつつ、最近の米国のサービス輸出の急成長とサービス貿易収支の黒字拡大を強調している²²。

わが国の医療との関連を言えば、次のようなことであろう。言うまでもなく、医療自体がサービス産業であり、米国がわが国の同分野におけるターゲットとしている 4 つ（①保険、②医薬品・医療機器、③医療 IT、④医療サービス）は、いずれもサービス貿易、特に金融・保険の貿易、と関連が深い。日本の場合、中・印・ブラジルといった新興国ほどの爆発的な市場拡大は見込めないが、高齢化する高所得国であるが故の安定した医療需要が存在する。また、日本円が独歩高にある最近の為替相場の状況下では、米国にとっての日本市場の魅力が増している。しかし、現状では非関税障壁によって米国の企業・資本が参入できにくい。そこで、非関税障壁を撤廃／削減することによって参入を容易にしよう、ということである。以上のことが米国政府の思惑であり、TPP はそのための手段の一つである。

4.3. 考察②：TPP 参加が日本の医療に与える影響について

4.3.1. 確実な影響

TPP 参加がわが国の医療に与える影響として、確実に言えるのは次のことである。すなわち、TPP 参加によって、米国政府の対日要求のチャンネルが増え、同分野における非関税障壁とされる事項（第 3 章 表 3-3-1. に示した事項）が米国の要求どおりに改革される可能性が高まる、ということである。

4.3.2. 冷静な議論

ただし、これが「国民皆保険の崩壊」といったドラスティックな変化に直結するかといえ、二木(2011b)も指摘するとおり、冷静な議論が必要であろう。二木氏の「小泉

²² 第 4 章 p.96。

政権の時代にさえ、日本の医療サービス市場の開放や医療の市場化・営利化がごく限定的にしか進まなかったことを考慮すべき」との意見には一理ある。

現時点で分かっていることを丹念に再整理すれば、次のようなことであろう。

- TPP への参加の有無に関わらず、米国の政界・財界・産業界の思惑は存在し、それを背景とした米国政府の対日要求は存在する。
- 現在、オバマ政権の対日通商政策の主なターゲットは、日本の非関税障壁である。非関税障壁を撤廃／削減して新たな市場を開放し、米国企業の輸出拡大と米国人の雇用創出に繋げることがその目的である。
- 米国政府が「日本の非関税障壁」とする分野の中で、医療関連分野は重要な地位を占める。現在、オバマ政権は、(1)保険、(2)医薬品・医療機器、(3)医療 IT、(4)医療サービスの 4 分野について、日本政府に非関税障壁の撤廃あるいは削減を要求している。
- 日本の TPP 参加は、「米国政府の対日要求が実現するチャンネル」を増やす。
- 日本が不参加の場合も、上記チャンネルが無くなる訳ではない。日米 2 国間の経済対話の枠組みは既に存在する。また、現在まで、同枠組みは米国政府の対日要求実現のために一定の機能を果たしてきた²³。

4.4. 結語

上記に掲げた議論の整理を踏まえ、最後に、本稿の政策的含意について若干の私見を述べ、筆を擱くこととしたい。以下 3 点である。

第一に、国民・患者の立場からすれば、問題の本質は TPP への参加云々にあるのではない。すなわち、業界の思惑も米国政府の対日要求も、あって当然であり、問題はそ

²³ 例えば、坂口(2009)を参照されたい。

ういった外圧への対応にある。つまり、私たち国民が検証すべきは、「(外圧があることを所与の条件として、) わが国の国民・患者の利益に反して外圧が実現されにくい仕組みを日本政府が持ち、その仕組みが機能しているかどうか」である。TPPに参加しようがしまいが、そういった仕組みが機能しなければ、国民・患者の幸福にはつながらない。まずは、検証に堪え得るだけの情報が、適切に政府から開示され、各種メディアを通じて国民に知らされているかどうかの確認作業から始めなければなるまい。例えば、「現政権において (あるいはこれまで)、この問題の直接の責任者は誰なのか (誰だったのか)。」日本の中に知っている人が何人いるだろうか。このような基本的な情報ですら、私たちは知らされていないのではないか。

第二に見逃せないのは、米国政府の対日政策・対日要求は「日米合作」である、ということだ。二木(2011b)が指摘する2つの点、「①アメリカは決して一枚岩ではなく、その要求も必ずしも一貫しておらず、「場当たりの」であること」、「②医療の市場化・営利化は決してアメリカ側だけの要求ではなく、日本の大企業も求めていること」は重要である。すなわち、医療に関わる米国政府の対日要求は、その時々政治的バランスに応じて、日米の業界人・財界人、米国の日本研究者や米国側に雇われた日本人コンサルタント²⁴、そして両国政府要人の共同作業で作られるのである。現在でも、断片的な情報を、過去に同作業にかかわった当事者の証言・著作等で確認することはできる。とはいえ、本稿の問題意識に照らせば、十分な情報があるとは言い難い。わが国の調査報道の焦点が、この「日米合作」のプロセスの解明に、もっと当てられて然るべきである。

そして第三に、私たちがよくよく考えるべきは、「なぜ医療は常にターゲットなのか？」という点である。これについては、「医療分野は日本独自の規制・制度が多く、閉鎖的だからだ。」、「医療関連産業は米国の主力産業であり、米国内でのロビイングも活発で政治力も強いからだ。」、「高齢化する高所得国である日本は、医療関連産業にとって安定的なマーケットだからだ。」といった説明が考えられよう。では、電力やマスメディアについてはどうなのか。このたびの大震災と福島原発事故が炙り出したこの国の問題点のひとつは、規制に守られた既得権にしがみつく電力産業と大手メディア産業の姿であった。同産業の日本企業が、手堅い投資先として見られていたのも、学生の就職先と

²⁴ 中でも日本人戦略コンサルタントの草分け的存在である堀紘一氏の証言は興味深い。自身のキャリアを振り返り、コンサルタントの仕事とは何かを説いた著作の中で、かつて米国政府の対日戦略作成に関わった経験とその後抱いた複雑な心境について吐露している。(堀(2011))

して人気の安定&高収入な職場なのも、「競争力が強いからではなく、規制に守られた寡占市場だから」である。そこに外国の企業・資本が、参入を求めたとしても決して不思議ではない。しかし、電力産業・大手メディア産業に対しては、昔も今も、米国側は規制緩和・市場開放を求めておらず、日本政府も規制改革・構造改革のターゲットにしてこなかった。一方、医療関連産業は、1980年代以来、一貫してそのターゲットであった。問題は、一体そこにはどういう政治力学が存在するのか、ということである。

日米通商交渉に参加する米国側担当者は、交渉の場に出ることを「カブキに出る (playing KABUKI)」と揶揄するという。彼らにとっての日米交渉とは、決してタフな真剣勝負ではなく、前述した「日米合作」のプロセスで練り上げられた台本に従って「歌舞伎の敵役」を演じるが如き仕事である、という意味だ。卑近な言葉に直せば、「とんだ茶番劇」ということだろう。

それが歌舞伎でも茶番でもよい。私たち国民・患者にとって重要なのは、「その演目をいつ・誰が・どのように決めているのか」、そして「日本の医療関連分野が常に演目に入るのはなぜか」ということだ。TPP 議論の前に、この国のジャーナリズムが解明すべきはこの点だろう。

(了)

参考文献・資料リスト

- Carmines, Edward G. and James A. Stimson (1989). *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*, Princeton University Press.
- Dester, I. M. (2005). *American Trade Politics, 4th edition*, Institute for International Economics.
- Kee, Hiau Looi, Alessandro Nicita and Marcelo Olarreaga (2008). "Import Demand Elasticities and Trade Distortions", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, No. 4, p.p.666—682.
- Kee, Hiau Looi, Alessandro Nicita and Marcelo Olarreaga (2009). "Estimating trade restrictiveness indices", *Economic Journal*, Vol. 119, p. 172-199.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press. (粕谷祐子(監訳) (2010). 『ポリティクス・イン・タイム 歴史・制度・社会分析』 勁草書房.)
- Takii, Mitsuo (2006). "The Regan Administration's Trade Policy: Historic Turn and its Legacies", *Obirin Review of International Studies*, No.18.
- 井高恭彦 (2010). 『新薬創出加算と医薬品業界 仕組みと影響の解明』 医薬経済社.
- 尾形裕也 (2005). 「日本における医療の規制改革と市場化の動向」 季刊『ナースアイ』 Vol.18 No.3 桐書房.
- 小山久美子 (2006). 『米国関税の政策と制度 伸縮関税条項史からの 1930 年スムート・ホーリー法再解釈』 御茶の水書房
- 坂口一樹 (2009). 「米国医療関連産業の政治力、米国政府の対日圧力、およびそれらがわが国の医療政策に与えてきた影響」 日医総研ワーキングペーパーNo.198.
- 佐々木隆雄 (1997). 『アメリカの通商政策』 岩波書店.
- 萩原伸次郎 (2011a). 『TPP 第三の構造改革』 かもがわ出版.
- 萩原伸次郎 (2011b). 『日本の構造「改革」と TPP ワシントン発の経済「改革」 増補改訂版』 新日本出版社.
- 二木立 (2011a). 「医療への市場原理導入論の 30 年 民間活力導入論から医療産業化論へ」 『文化連情報』 2011 年 3 月号 (396 号) p.p.16-23 日本文化厚生農業協同組合連合会.
- 二木立 (2011b). 「TPP と日本の医療」 農文協(編)『TPP と日本の論点』 p.p.90-96 農山漁村文化協会.

農文協(編) (2010). 『TPP 反対の大義』 農山漁村文化協会.

農文協(編) (2011). 『TPP と日本の論点』 農山漁村文化協会.

船橋洋一 (1987) 『日米経済摩擦 その舞台裏』 岩波書店.

堀紘一 (2011). 『コンサルティングとは何か』 PHP 研究所.

ボルカー, ポール・行天豊雄 (1992). 『富の興亡 円とドルの歴史』 東洋経済新報社
(江澤雄一(監訳)).

山下一仁 (2011). 『農協の陰謀 「TPP 反対」 に隠された巨大組織の思惑』 宝島社.