

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2015年 **2** 月 (No. 179)
全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

米国のTPA（貿易促進権限）の行方と今後のTPP交渉について（前編）

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。



<「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：JA全中 農政部 WTO・EPA対策課
〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 JAビル ☎ 03-6665-6071 >
インターネット・ホームページ：<http://www.zenchu-japan.or.jp>

米国のTPA（貿易促進権限）の行方と 今後のTPP交渉について（前編）

はじめに

昨年11月、中国で行われたTPP首脳会合では「過去数か月の大きな進展を歓迎する」とともに、閣僚等に対して「この協定の妥結を最優先とすることを指示した」などとする首脳声明が発表された。この会合に先立って行われた閣僚会合では「共同作業計画」が策定され、事務レベルでの作業の進展とともに、各国にとって政治的な機微に触れる課題が徐々に明確になりつつあるように見える。

今後のTPP交渉の行方を左右する最大の政治的要因が米国の政治状況にあることは疑いがなく、各国とも慎重に米国の情勢を見極めようとしている。特に上下両院の多数派を共和党が握ることとなった今年、2007年に失効した貿易促進権限（TPA）が再び成立するのかどうかという点に最も注目が集まっている。現実的に、米国がTPAを持たないなかですべての国が最終的に政治的な決断をくだすという状況は想定されにくく、実質的に米国におけるTPAの成否とタイミングが今後のTPP交渉の行方を左右すると考えられている。

来年の大統領選挙までのスケジュール感などをふまえ、TPAは早期に成立すると見る向きもあるが、実際には依然として多くの政治的な不確定要素を抱えているように思われる。そこで今回は、前編で現時点でのTPA法案をめぐる政治的状况を探るとともに、後編では今後のTPP交渉との時間的な流れとの関係に焦点をあてて、今後のTPAの見通しを探ることとしたい。

1. TPAの役割とこれまでの経過

(1) 実質的に米国の通商協定締結に「必要」なTPA

TPAの意義と役割について、一般的には「米国議会は（米国行政府が締結した）通商協定の（米国内での）実施法案に対し、修正を加えず、一定期間内に賛否のみを決する」という「迅速な手続き」が取り上げられることが多い。しかし実際には通商交渉で目指す目標、行政府が遵守すべき手続きや、行政府と議会との関係など幅広く規定されている。

米国では通商交渉について行政府（大統領）と立法府（議会）の双方が権限を分かち合っているため、通商交渉が複雑になるにつれてこの両者間での権限や役割の整理の重要性が高まることとなる¹。通商協定の締結に際し、いかにTPAが重要な役割

¹ TPAの役割の詳細については、国際農業・食料レター 2014年7月号（No.176）を参照。

を果たしてきたかについては、これまで米国が締結してきた自由貿易協定のなかで T P A 無しに実施法案が可決されたのは2001年のヨルダンとの自由貿易協定²のみであるという事実からもうかがい知ることができよう。

(2) 成立の難易度が高まる T P A

米国では、日本と比べて桁違いに多くの法案が提出される一方で、実際に成立する法案の割合は1割にも満たない。こうした状況を抜きにしても、過去の T P A を振り返ると、たとえ大型の通商交渉が進められていようとも、議会はそう簡単に T P A を大統領に認めてきたわけではない。

1974年通商法でいわゆる「迅速な手続き」が規定された後、時を経て通商交渉に関税のみならず非関税措置や各種規則が盛り込まれることで、議会はより厳密な監督・協議を求めるようになってきたほか、党派対立などから T P A の是非をめぐる論争が激しくなってきた³とされている。

通商課題について、一般に産業界や農村部に支持基盤を持つ共和党側が自由貿易の推進に意欲的であるのに対し、労働組合・市民団体や都市部に支持基盤を持つ民主党側は慎重な立場を取ることが多く、T P A についても同様の立場を取ることが多いが、近年では両党間の政治的対立とも相まって、ますます T P A 法の成立を見通すことが困難になってきている。

実際この20年程の歴史を振り返ると、1994年4月に T P A が失効した後、クリントン政権下では1998年に T P A 法の更新を試みたものの共和党主導の議会において否決され、結局1994年から2002年までの間、米国は T P A がなかった。そして、直近2002年にブッシュ政権下で成立した最終的な T P A 法の審議では、上院でこそ64対34で可決されたものの、下院では215対212とごく僅差⁴で可決された。その後2007年に直近の T P A 法が失効し、長らく T P A が更新されないままになってきた。

近年、T P A 不在のままに T P P や E U との大型通商交渉が進められるなか、昨年1月、ようやく T P A を更新する法案が議会に提出された。しかしながら、同年秋に中間選挙を控えた民主党指導部等からの強い反発⁵などにより、結局実質的な審議が行われることなく第113議会の終了とともに廃案となったことから、T P A の成立がいかに困難であるかを物語っている。

² Congressional Research Service R43491, "Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions", by William H. Cooper, Ian F. Fergusson and Richard S. Beth, April 2014. ヨルダンとの自由貿易協定については、大きな論争が無く、また、米国の貿易全体に占める割合も小さかったとされている。同国の外交政策上の特殊な経過などからも特殊事例との見方が一般的である。

³ Congressional Research Service, RL33743, "Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy", by William H. Cooper, January 2014.

⁴ 下院に提出された当初の法案は215対214のわずか1票差で可決。

⁵ 2014年に提出された T P A 法案の中間選挙までの経過については、国際農業・食料レター 2014年7月号 (No.176) を参照。

2. T P Aをめぐる最近の動きと通商課題をめぐる米国の政治状況

オバマ大統領は、今年1月に行われた一般教書演説において、T P Aを含めた通商課題についてごくわずかにふれた昨年とは対照的に、T P P及びT T I P（E Uとの通商交渉）のために、例年以上に力強く共和・民主両党に対してT P A法を成立させるよう強く求めた。

T P Aの是非をめぐるっては、早期成立を支持・訴える産業界と、自由貿易の推進に懐疑的な立場を取る労働組合・市民団体等が強く反発するという構図が続いており、議会においても「T P Aの成立を目指す共和党」と「T P Aに反発する民主党」との基本的な対立構図に大きな変化はない。こうしたなか、昨年の中間選挙の結果を受けて今年から始まった第114議会では昨年までと異なり、上下両院で共和党が多数派となったことから「通商課題に追い風」と見る向きが少なくない。しかし、昨年来の議員たちの動きをよく見ると、共和党のなかでも保守色の強い議員を中心にT P Aへの反発が燻っている他、民主党議員たちが求める「条件」の行方、為替操作への対応を求める超党派の動き、さらには通商課題だけにとらわれずもっと大きな政治的構図に目を移すと、依然として幾つもの不確実な要素が横たわっている。

(1) 難しい票読み

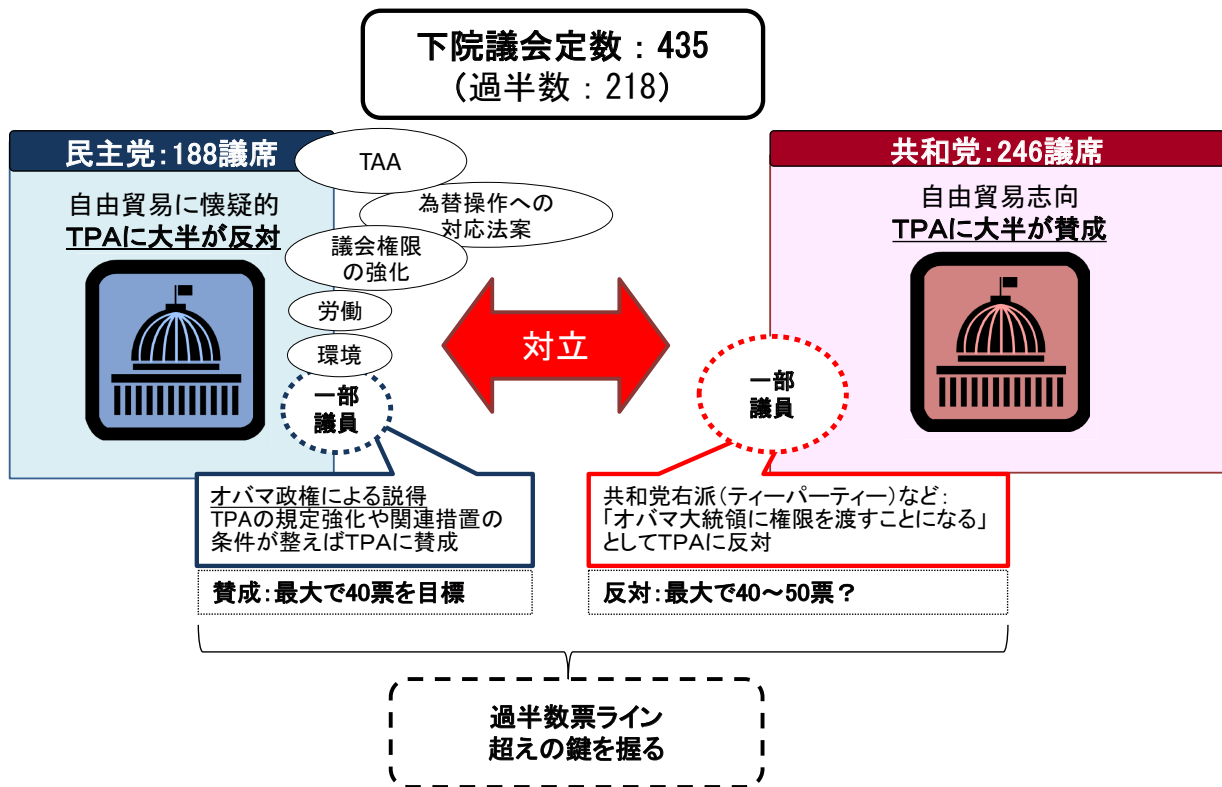
下院では基本的に過半数である218票の賛成をもって法案を可決することができるが、上院では、予算などの一部を除けば過半数の51票ではなく60票の確保が実質的に求められることとなる。単純に考えれば、上院では共和党が54対46、下院では246対188で多数派であることから、上院では共和党単独では賛成票が不足しているのに対して、下院では十分な票があるように見える。しかしながらある米国の専門家は「賛成派、反対派双方が活発に動いており票読みは難しい」と断りつつも、「上院の民主党議員は下院の民主党議員に比べれば通商に好意的」な傾向にあるとともに「下院は上院に比べて票読みが難しい」と見ている。前回T P A法案が審議された2002年に比べれば、両院で共和党の議席数が多い（表1）とはいえ、前回のT P A法採決以降、多くの議員が世代交代していることも票読みを難しくしていると言われている。

下院では、T P Aに反発している多くの民主党議員に加えて、保守色の強い共和党議員が反対派に回った場合、最終的な採決はこれまで同様かなり拮抗すると見られており、既にオバマ政権の複数の閣僚も、最終的なT P Aの成立を楽観視しながらもごく僅差での採決になるのではないかとの見方を示している。このためベイナー下院議長は確実に可決するために民主党から40票程度の賛成票を要求していると言われている（図）。

【表1 2002年と2015年の議会の議席数の対比】

	上 院			下 院		
	共和党	民主党	独立系	共和党	民主党	独立系
2002年	50	50		222	211	2
2015年	54	44	2	246	188	

【図 TPAをめぐる米国下院議会の基本的構図】



(2) 通商政策で結果を出したい共和党のジレンマ

一般的に自由貿易の推進に好意的とみられる共和党だが、今期は特に「通商課題」を強く推進しなければならない背景があるとされている。しかし一方で、それが故に生じる政治的な課題があるようだ。

共和党全体としての事情を見ると、昨年秋の中間選挙では結果として共和党が「予想以上に躍進」したが、その内実は必ずしも共和党が大幅に支持を伸ばした結果とは言い切れない。一般的に中間選挙では大統領側に厳しい評価が下される傾向があるなかで、今回の中間選挙でも支持率が低迷していたオバマ大統領に対して有権者が厳しい評価をしたことに加え、戦後最低の投票率⁶にとどまったことなども相対的に投票意欲の高い支持層を持つ共和党側に有利に働いた要因の一つと見られている⁷。実際、オバマ政権になって以降の法案成立数の低迷に示されているように(表2)、近年の両党間の激しい政治的対立による深刻な政治停滞は有権者から厳しい眼差し⁸を受けてきた。

こうしたなか上下両院で多数派を握った共和党指導部は、この「深刻な政治停滞」を解消するプレッシャーにさらされている。このことは中間選挙翌日、上院共和党の

⁶ 2014年11月10日付 Washington Post, "Voter turnout in 2014 was the lowest since WWII"

⁷ 2014年12月1日付 The Brookings Institution Blog, "What the Non Voters Decided" by E.J. Dionne, Jr. and Elizabeth Thom

⁸ 2014年10月26日付 Washington Post-ABC News Poll, "Low approval ratings for Democrats and Republicans in Congress"

トップであるミッチ・マコネル院内総務（共・ケンタッキー州）と下院共和党のトップであるジョン・ベイナー下院議長（共・オハイオ州）が連名で、エネルギー政策などの法的措置を早期に成立させ、ワシントンの政治的行き詰まりの解消を表明した寄稿文を有力紙に掲載⁹したことも表れている。特にマコネル上院共和党院内総務が「政治停滞の終結」を繰り返し強調する背景には、既に2016年の大統領選挙と併せて行われる上院選挙が念頭にあると見る専門家もいる。昨年の中間選挙の結果共和党が54対46で上院の多数派を奪ったものの、2016年に改選を迎える議員は2010年に共和党が躍進した年に当選した上院議員であり、民主党10議席に対し共和党は24議席が対象（2014年中間選挙では民主党21議席、共和党15議席が改選された）となっている。次の選挙で多数派を維持するためには、有権者に対し共和党が民主党や大統領との対立を乗り越えて、政治運営ができるとの具体的成果を示さなければならないとの危機感があるものと見られている。

しかしながら共和党の掲げている優先事項は、オバマ大統領が拒否権を発動したエネルギー政策や、移民法改革、あるいは先の医療保険制度改革の修正・廃止など解決困難な課題が連なっており、共和党議会と大統領が協力できる分野は実質的にはほぼ「通商課題」に限られてくるというのが大方の見方である。

共和党指導部の意向に対し、保守色の強い共和党議員は「TPAは、憲法上の議会の権限を民主党の大統領に明け渡す」として反発しており、特に、移民問題をめぐって発せられた大統領令がこれらの反発を強めている。2010年に一世を風靡した極端な保守主義を掲げるティーパーティーは、過去二回の選挙で勢いを落としているとはいえ、今年一月に行われた下院での議長選挙において同派に近い25人の共和党議員がベイナー下院議員以外に投票を行うなど、依然として共和党指導部に対して一定の圧力をかけ続けており、共和党内でのジレンマを生み出している。

【表 2 最近の大統領の出身政党と議会（上院・下院）の多数党の関係】

議会	期 間	大 統 領	上 院	下 院	法案成立数
			多数党	多数党	
第114	2015 - 2017	オバマ大統領 (民主党)	共和党	共和党	?
第113	2013 - 2015		民主党		296
第112	2011 - 2013		民主党	385	
第111	2009 - 2011	ブッシュ大統領 (共和党)	民主党	民主党	460
第110	2007 - 2009		共和党	共和党	483
第109	2005 - 2007				504
第108	2003 - 2005				383
第107	2001 - 2003	クリントン大統領 (民主党)	共和党	共和党	604
第106	1999 - 2001				404
第105	1997 - 2001		民主党	民主党	337
第104	1995 - 1997				473
第103	1993 - 1995				

データ：GovTrack.us (<https://www.govtrack.us/>) より

⁹ 2014年11月5日付 The Wall Street Journal, John Boehner and Mitch McConnell, "Now We Can Get Congress Going"

(3) 民主党ワイデン氏の直面する圧力

議会で通商課題を所管する委員会は、上院では財政委員会、下院では歳入委員会であり、実質的に両委員会の委員長（多数党）および少数党筆頭理事の4人の意向が絶大な影響を及ぼす。現在、上院財政委員会のハッチ委員長、ワイデン少数党筆頭理事、下院歳入委員会のライアン委員長の3人を中心として、昨年のTPA法案をベースにした修正作業が続けられている。具体的な論点は詳らかになっていないものの、透明性や議会による監視権限などについて両党間での調整が続けられており、早ければ2月最終週にも法案が提出されると見られてきた。こうした時間軸と沿うように上院財政委員会では2月26日に「議会と米国関税政策」についての公聴会を開催すると発表がなされた。しかしながら、この発表に対しワイデン少数党筆頭理事は即座に「公聴会の開催の発表は時期尚早」「TPAやより広範な通商議題についてのその他の側面についての合意はしていない」旨の声明を発表し、最終的に同公聴会は開催直前に延期とされた。

この背景には、地元オレゴン州での民主党支持者たちからの圧力があるものと見られている。たとえば2月19日に発表された地元オレゴン州で行われた民主党寄りの組織による世論調査では、「TPPを好ましくない」との回答が63%、「TPAが好ましくない」との回答が73%にのぼったとされている。さらに「もしワイデン上院議員がTPAとTPPに対して賛成票を投じた場合」についての投票行動の質問に対し「ワイデン議員に投票するだろう」と回答した割合が21%に留まったのに対し、「ワイデン議員に投票しないだろう」との回答が50%に達したとされており、2016年に改選を迎えるワイデン議員にとっては無視できない調査結果が示された。

(4) 貿易調整支援（TAA）、通貨問題など

今後のTPA法案に影響を及ぼす通商関連法案として筆頭に挙がるのは、貿易調整支援（TAA）¹⁰ 措置の動向であり、民主党内で貿易推進に肯定的な立場をとる新民主連合などに属する民主党議員たちが従来からTPA等への賛成の「条件」として挙げている。上院財政委員会のハッチ委員長は本年1月、同措置を組み込むことには熱心ではないとしながらも、TPA法案への最終的な支持を集めるために、TPAのパッケージにTAAを組み込むことを検討する可能性を排除しなかった。

しかし下院においてはこのTAAをめぐる両党間の立場の差は大きく、下院歳入委員会のライアン委員長はTAA自体の議論の可能性は否定していないものの、TPAにTAAを組み込むことはしないとの意向を明らかにしている。前述の通り、下院ではTPAの可決のためには民主党側から一定数の賛成票が必要と見られていることから、今後、TAAを条件に下院民主党内でのTPAへの支持集めを行ってきた新民主連合のカインド共同議長などがどのような立場を取っていくのかが注目される。

さらに、ここ数年燻っている課題として「為替操作への対応」問題がある。特に自動車業界や鉄鋼業界、労働組合等を中心に「TPPに為替操作に関する強い規律を盛

¹⁰ 外国からの輸入増加により損害を被った労働者、企業を支援し、新たな産業構造への適応を促進することを目的とした支援措置。

り込むべき」との根強い主張があり、2013年には6月に230人の下院議員がオバマ大統領宛に、同年9月には60人の上院議員がフロマン通商代表およびルー財務長官宛に、為替操作に対する規律を通商協定に盛り込むことを求める書簡を発出している。

しかし為替操作問題の所管が財務省であること、為替条項を交渉の場に持ち出すと交渉がさらに複雑化することなどを念頭に、フロマン通商代表を含め政権側はこれまで、一貫してTPP交渉で取り上げることにについて慎重な方針を堅持してきた。昨年1月に提出されたTPA法案では、主要な交渉目標として為替操作に関する規律が盛り込まれていたものの、この規律は、「参加国間協力メカニズム、強制力のある規則、報告、監視、透明性又はその他の適切な手段を通じて、・・・為替レートの操作を行わないようにさせる」とされており、「強制力のある規則」は選択肢の一つに過ぎないと批判された経過がある。これまで、為替操作関連の法案については、例えば、2010年に下院を通過した「公正貿易に向けた通貨改革法案」や2011年に上院を通過した「為替相場監視改革法案」などがあるが、いずれも成立していないのが実情である。

こうしたなか、今年2月に為替操作への対応を促す超党派の法案が上下両院に提出された。下院法案の共同提案者には下院歳入委員会のレビン少数党筆頭理事が名を連ねている他、上院側でも財政委員会に籍を置く有力議員が名を連ねている。今後、為替操作への対応によって賛成票の数が動くとの見方もあり、同法案がどのように取り扱われていくのかは一つの不確実な要素となっている。

おわりに

今年後半には次期大統領選が本格化することから、今年前半がオバマ政権にとってTPP交渉妥結の最後の機会だと言われている。こうしたなか、米国以外の11か国に対し、交渉成果が米議会の反対で覆ることがないという安心感を与えるためにも、TPA法案の早期成立は、実質的に欠かすことのできない前提条件となっている。最近、3月中旬の開催が目指されていたTPP閣僚会合が一月後ろ倒しされ、4月半ばの開催を目指しているとの報道もなされているが、この理由の一端には米国内でのTPA法案の審議状況を見定めるためとの見る向きもあるようだ。

一方で、TPAの審議見通しに際しては、目下の課題であるTPP交渉とのスケジュール感とリンクしてくることを念頭に置いておく必要がある。詳細は本レター後編で探ることとしたい。

以上