

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2015年 **3** 月 (No. 180)

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（後編）

☆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 T P A（貿易促進権限）の行方と 今後の T P P 交渉について（後編）

はじめに

米国では、厳格に三権の分立がはかられているが、通商に関する権限は憲法上、行政府（大統領）と立法府（議会）が分かち合っているという特徴があり、T P A は通商協定の締結に重要な役割を果たしてきた。一方で T P A は論争含みの課題であり、その成立が容易でないことは、これまでも本レター¹で取り上げてきた。本レター前編では、新たな T P A 法案をめぐる、議会での可決に向けた票読みが難しいこと、法案策定を主導している上院財政委員会のハッチ委員長とワイデン少数党筆頭理事との間で調整が難航しており、法案の提出時期も含め今後の見通しは不透明であることなどを紹介した。

米国ではすべての立法権が議会に属する²が、T P A 法は、議会が自らの立法権限に対して一方的に制限を加えるということではなく、そうした特別扱いを適用する前提条件として、様々な条件を課しており、それら要件を満たした場合にのみ「議会での迅速な手続き（ファスト・トラック）」を適用するとしている。オバマ政権はこれまで、T P P などの通商交渉を進めるうえで、直近の T P A 法である 2002 年超党派貿易促進法（2002 年 T P A 法）の定めに沿った手続きを踏んできた。

今回は、今後の T P A 法の見通しを探るために、T P A 法そのものの構造に踏み込みつつ、現在の T P A をめぐる論点を紹介するとともに、結果的に廃案となったものの直近の法案である 2014 年超党派通商優先課題法案（2014 年 T P A 法案）で示された各種手続きをふまえた場合、T P P 交渉との時間的な関係がどのようになるのかという見通しを探ることとしたい。

1. T P A 法案の主な仕組みと論点

(1) T P A 法の基本骨格

T P A 法の基本的な骨格は、①議会による監視・通商交渉の目標、②交渉前・中・後における議会等への協議・報告などの手順・手続き、③通商協定実施法案に対する議会の迅速な審議などから構成されている。昨年 1 月に提出された 2014 年 T P A 法案は、基本的に 2002 年 T P A 法を踏襲しており、今年改めて提出予定の新たな T P A 法案も、2014 年 T P A 法案をベースにさらに修正を加える形で法案策定作業

¹ 2015 年 2 月 (No.179)「米国の T P A（貿易促進権限）の行方と今後の T P P 交渉について（前編）、2014 年 7 月 (No.176)「米国の政治情勢と T P A の議論から探る T P P 交渉の行方」

² 米国憲法第 1 章第 1 条「この憲法によって付与されるすべての立法権は、上院と下院で構成される合衆国連邦議会に属する」

原文：Article I, Section 1: “All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”

が続けられており、基本的な骨格はこれまでのTPA法を踏襲したものになると見られている。

(2) TPA法案の論点

TPAをめぐるのは、本レター前編で触れたように早期成立を支持・訴える産業界と反発する労働組合・市民団体等の双方が活発な運動を展開するなど、米国内を二分する論争となっている。

国会で多数派を占める党派から首相が選出されるなど、行政権と立法権の調和がはかられる議院内閣制と異なり、米国の政治制度では、大統領と議員は別個に選出され、行政権（大統領）と立法権（議会）は互いにけん制し合う関係にある。そして通商に関しては米国憲法上、大統領には行政権³や、（上院の助言と承認を得て）条約を締結する権限⁴が与えられている一方で、関税、輸入税等を賦課し、徴収する権限や諸外国との通商を規制する権限⁵は連邦議会に与えられており、双方の権限を整理・調和させるTPAをめぐる論争のベースは、立法府と行政府との権力関係にある（表1）。

表1 TPA推進派と反対派の基本的な主張

TPA推進派の主な主張	TPA反対派の主な主張・批判
<ul style="list-style-type: none"> ○TPAによって議会（立法府）が通商交渉の目的を予め示すなど大統領（行政府）に対する影響を行使することで、むしろ議会の力を強める。 ○米国政府が署名した通商協定がファスト・トラックの対象になるという確たる保証がなければ、交渉相手国が最終の交渉カードを切れず、米国にとって最良の交渉結果にならないため、交渉妥結以前にTPAが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ファスト・トラックは憲法に定められた議会の立法権限を損ね、大統領に権限を明け渡すもの。 ○交渉を始める前に議会が交渉相手を承認すること、交渉された協定が通商交渉の目的に適しているかどうか等について効果的な議会のチェックが必要。 ○通商交渉の目的にかなわなかった場合等には、ファスト・トラックから外せるような効果的な機会が必要。

ここで議論を難しくしているのは、議会が定めた交渉目標が達成され、その上で妥結したのかを審議する法律上の権限や枠組みがなく、従って議会は、大統領が協定署名する前に議会の設定した交渉目標が達成されたことを確認する手段がないこ

³ 米国憲法第2章第1条第1項「執行権は、アメリカ合衆国大統領に属する（以下略）」

原文：Article II, Section1, Clause1: “The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. (以下略)”

⁴ 米国憲法第2章第2条第2項「大統領は、上院の助言と承認を得て、条約を締結する権限を有する（以下略）」

原文：Article II, Section2, Clause2: “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur (後略)”

⁵ 米国憲法第1章第8条第1項「連邦議会は、つぎの権限を有する。（中略）租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限（以下略）」、同第3項「諸外国との通商（中略）を規制する権限」
原文：Article I, Section8, Clause1: “The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises (以下略) ”、Clause3 “To regulate Commerce with foreign Nations (以下略)”

と、行政府の判断に際しても「交渉目標に向かって前進していれば足りる」というのが一般的な解釈となっている点が挙げられると専門家は指摘している。

T P P交渉は、オバマ大統領が「21世紀型の協定」と言っているように、市場アクセス以外に、知的財産（特許、著作権、地理的表示）、S P S（衛生植物検疫措置）、金融・電気通信サービス、政府調達等広範な分野が対象とされている。

これらには、国民の権利義務に影響が及ぶ可能性が指摘されているが、今なお全貌が明らかにされておらず、透明性が欠けているとの批判に繰り返しさらされてきた。また、民主党議員を中心に、労働や環境、為替操作などについて拘束性のある通商協定になっていないとして、自由貿易に懐疑的かつ強い懸念が示されてきた。

2014年T P A法案では、こうした懸念に対処するため、議会の監視機能の強化や透明性の向上、農業や為替操作を含めた通商交渉の主要目標の追加・拡充・補足などの修正が施された（参考参照）。

ワイデン筆頭理事（民主党）は、新たなT P A法案の策定に際し、一層の「透明性の向上」や「議会の監視の条項の強化」に向けた修正を提案している⁶ことを明らかにしている。

さらに、同交渉がかなりの進展を遂げていることもT P Aの議論を複雑にしている。これまでT P A推進派は「予め議会が通商交渉目標を設定する」ことを通じて議会の権限を強化するとの点を一つの柱として主張してきたが、T P P交渉が既に「終盤戦」と評される段階においては、そうした主張が困難になりつつあるとの見方も出ている。

こうしたなか、新たなT P A法案策定作業において、目下最も難航していると言われている⁷のが、通商協定の実施法案がファスト・トラックを受けられないようにするための否認決議の取扱いである。2014年T P A法案では2002年T P A法と同様に、交渉目標を満たす上で交渉結果が不十分である場合などに、過半数の普通決議により、議会は協定実施法案の審議をファスト・トラックから外すことができると定めている。このファスト・トラック否認決議案については、（表2）にある4つの場合が挙げられている。

表2 2002年T P A法に規定されているファスト・トラックが否認されるケース

① 終了した通商協定がT P A法の設定した目的、政策、優先事項及び目標に到達できていない場合
② 大統領がT P A法の規定に従った協議を行っていないか、又は拒否している場合
③ 行政府の協議のためのガイドラインが作成されていないか、又はその目標に到達していない場合
④ 大統領が要請に基づく議会アドバイザーグループとの会合を持たなかった場合
* いずれも上院本会議又は下院本会議に上程する前に上院財政委員会又は下院歳入委員会・下院議事運営委員会の議決が必要。

⁶ 2015年2月20日付、ワイデン上院議員のプレスリリース。

⁷ 2015年3月8日付、The Hill “Labor fires back at Obama on trade”

この定めについては、米国政府が署名した通商協定がファスト・トラックの対象になるという確たる保証がなければ、交渉相手国が最終の交渉カードを切れないという事情を踏まえ、実質的に実効性を持たせないように規定されていると指摘する専門家もいる。すなわち、いずれのケースにおいても、上院本会議又は下院本会議で採決される前に上院財政委員会又は下院歳入委員会（さらに議事運営委員会）の議決が必要⁸とされており、自由貿易に理解のある議員が比較的多数を占める上院財政委員会、下院歳入委員会・下院議事運営委員会の議決を経た上でないと、本会議に上程ができない仕組みとなっているためである。

この点、TPAに対して一貫して懐疑的な立場を取り、2014年TPA法案や新たなTPA法案の策定作業には加わらなかった下院歳入委員会のレビン少数党筆頭理事（民主党）は、一定数の支持を受けた場合は、ファスト・トラック否認決議案を直接本会議に提出できるような定めを含めること等⁹を求めてきた。そして、ワイデン筆頭理事も同様に、民主党議員からのTPA法案への支持を集めるために、上記委員会での手続きを経ずに「否認決議」を直接本会議に提出できるようにするなどの修正を求めていると言われているが、ハッチ委員長は、そうした修正はファスト・トラックが機能しなくなるとして妥協できないとしている。仮にそうした修正を認めれば、対外的にはTPAの意味合いが失われてしまうだろう。一方で、マコネル上院院内総務を含めた共和党指導部は、共和党の票だけでTPA法案を通過させるつもりはなく、オバマ大統領の優先事項のために十分な民主党議員の票をそろえるべきとの意図を明らかにしてきたことから、今後の法案調整は容易ではないと想定される。

2. TPP交渉とTPAの時間的な関係

共和党はTPP交渉の合意時期とTPA法案の成立時期との関係について、一貫して「TPP交渉を妥結させる前にまずTPAを可決すべき」、「TPAが無いなかでまとめられたTPPは、相手国側から最良の譲歩を引き出したものではなく、そのようなTPPはたとえ大筋合意であっても支持をしない」等とする立場を明確にしてきた。また、カナダなどのTPP交渉国は、「米国がTPAを持たないなかでは政治的な機微に触れる課題について譲歩しない」との姿勢を取っていると報じられており、これらを総合すれば、TPP交渉の合意（大筋合意も含め）前にTPAを成立させるのが現実的といえよう。

TPAの仕組み上、ファスト・トラックのもとでの審議プロセスの対象とされるためには、同法で規定されている議会等への通報・協議・報告といった条件を満たす必要がある。そこで、2014年TPA法案で示されたこれらの日数を見ていくと、議会で協定実施法案が審議される前までに、①協定締結90日前までの協定締結の意図を報告、国際貿易委員会（ITC）に協定の詳細を提供、②ITCは協定締結後

⁸ 2002年TPA法第2105条(b)(2)、2014年TPA法第6条(b)(2)

⁹ 2014年1月9日付、レビン下院議員によるプレスリリース。“Levin Statement on Today's Introduction of Trade Promotion Authority Legislation”

105日¹⁰以内に経済的な影響評価を議会に提出、とのプロセスを経ることとなる(図)。

仮に最短で4～5月にTPA法が成立、その直後5月中旬にTPP合意とした場合を想定してみると、協定締結は先の条件から約3カ月後の8月中旬となる。その後、国際貿易委員会は105日以内に経済的な影響評価を議会に提出することとされている。フロマン通商代表は、既に国際貿易委員会に対して影響評価の作業を急がせているとも伝えられている。その後、協定の実施法案が議会に提出され、そこから90日審議日以内での議会の審議・採決のプロセスが始まることとなる。この期間についてフロマン通商代表は本年1月、「5カ月くらいにあたる」¹¹との見通しを述べている。すると、よほど国際貿易委員会の評価報告時期が早まらない限りは、最終的な採決時期は年を越す可能性が極めて高い。一方で、2016年は大統領選が行われる年であり、2～3月にはいわゆるスーパーチューズデー¹²を迎えるなど大統領選挙は本格化し、この時期に通商関係の採決を行うことは困難だと考えられる。

TPA法案の提出時期を予断することはできないものの、既に上院財政委員会のハッチ委員長は4月前の法案提出が困難との見方を示している。一方、4月は第二週まで上下院とも休会のため、TPA法案の提出時期は4年半ば以降となる公算が高い。TPP交渉との時間的な関係を見れば、既にTPA法案の提出時期には余裕が無いのが実情といえよう。

おわりに

本レターでは前後編にわたって、TPAの意義と米国内での新たなTPA法案をめぐる政治的状況、論点、そしてTPP交渉との時間的な関係について見てきた。

現在、5月下旬にフィリピンで開催されるAPEC貿易担当大臣会合に前後して、TPP閣僚会合が開催されるとの報道が一部で出始めているが、TPA法案がその時点でどういう状況にあるかが、TPP交渉の進展の鍵を握ることになると思われる。仮にその時点でTPA法案が可決または審議が進んでいるという状況であれば、TPP交渉が進展する可能性が一気に高まることになろう。一方で、法案提出が依然難航を続けるか、提出されても審議が停滞し、または成立の見込みがたらず採決が先延ばしされるような事態に陥っていれば、5月のTPP閣僚会合で合意に至らず、2016年の米国大統領選挙まで交渉が進展しないという可能性もでてくることになる。このようにTPA法案の動向がTPP交渉の進展を左右する展開となっていることから、米国の政治動向およびTPA法案の行方からは目が離せない状況が続くことになる。

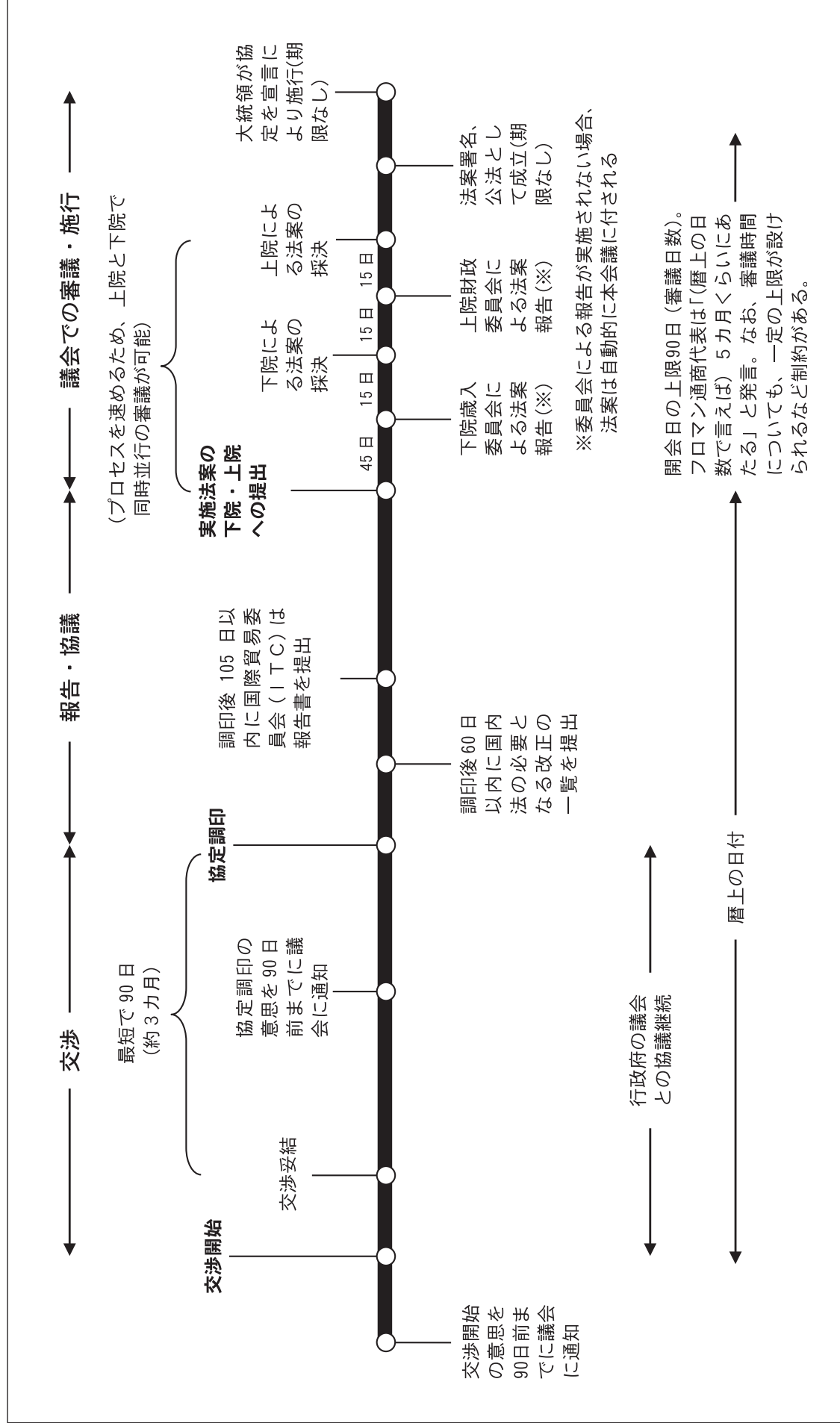
¹⁰ 2002年TPA法では90日、2014年TPA法案では105日。

¹¹ 2015年1月21日「議会が審議を始め、手続きは90審議日取るよう設計されている。これは典型的には5カ月かそれ以上」

原文：“Congress begins its work, the process is designed to take up 90 legislative days, which is typically five calendar months or more.”

¹² 通常、大統領選挙がある年の2～3月初旬の火曜日で、多くの州で同時に予備選挙・党員集会が開催される日のこと。大統領候補にとっては多くの代議員を獲得することができる日である。

図 2014年TPA法案の下での議会のスケジュール（イメージ）



出典：Congressional Research Service RL33743, "Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy", by Ian F. Fergusson, January 2015をもとに全中加筆

(参考) 2014年TPA法案での交渉目標の主な変更点 (2002年通商法と比較して)

(議会の権限、手続き等)

- 議会の監視機能を強化するため2002年通商法の議会監視グループを上院と下院に分割し、上院及び下院に交渉助言グループを設置。
- 更に上院議員、下院議員であれば誰でも、交渉会合の前後を問わず、米通商代表と面会し協議するよう求めることができるほか、議員であれば誰でも、「法律上の権能として」交渉中のテキストを閲覧することができる。

(交渉目標)

- 新設された条項—国有企業、現地化の障害撤廃
- 強化された条項—為替操作
- 拡充された条項—農業、デジタル貿易、知的財産、規制的慣行
- 補足された条項—労働、環境

① 農業貿易：拡充

- 強固なSPSの規律を通じたより開放的で、公正な市場アクセスの確保
- 過剰農産物を国際価格で販売するような国内助成制度に関する規律を検討 (2002年通商法：制裁措置を講ずる)
- 米国産品の輸出機会を不当に減少し、又は米国を致命的な状態に追い込むほど農産物市場を歪曲させるような慣行を廃止させるための規則の検討、強化、明確化を行うとともに、そのような規則等が効率的で、タイムリーな、効果的な紛争処理の対象となることを確保 (2002年通商法：規定の趣旨は同様であるが、対象産品は輸出先国のセンシティブ品目に限定)
- 多国間、複数国間又は二国間交渉で設けられた関税割当制度の運営の透明性を確保
- 透明性や手続きの公平性を欠いたり、一般的な名称を保護したりする等、地理的表示を保護し、承認する制度を不適切に利用することを通じて、米国産品に対する市場アクセスを阻害させないようにすること。

② 為替操作：強化

米国との通商協定の締約国は、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、国際収支の効率的な調整を妨げ、又は他の締約国に対する不公正な競争上の優越性を得るための為替レートの操作を行わないようにさせること。

2002年通商法では、「優先課題の促進」の中で、「著しく予想外の通貨変動の貿易に対する影響を調査し、外国の政府が国際貿易において有利な競争を促進するため、一定の通貨操作を行ったか否かを精査する協議機関と締約国間に設立することを求めること」とされていたが、新しく主要な交渉目的として強化している。

③ 国有企業：新設

商業活動に関連する、国が所有・支配している企業に対する貿易歪曲措置及びこれらの企業が享受している、有利で、不公平な競争条件を撤廃・防止すること。更に政府の関与は、差別及び市場歪曲的補助金を撤廃・防止し、透明性を促進する規律によって、商業的観点のみから行われるようにすること。

国有企業の規定は、TPPの参加国のベトナム、マレーシア、シンガポール等の諸国を念頭に置いて、主要目標として新設された。

④ 知的財産：拡充

2002年通商法を踏襲しつつ、「2001年11月14日の第4回WTO閣僚会議のTRIPS協定と公衆衛生に関する宣言を尊重し、そして通商協定が技術革新を促進するとともに、医薬品が入手しやすくすることを確保すること」及び「サイバーセフトやパイレーツ（ネットワークを対象に行われる、窃盗、海賊行為）等、政府が知的財産保護の違反に関与するのを防止し、廃止すること」を追加。

⑤ デジタル貿易：拡充

2002年通商法には規定されていなかったが、外国政府がデータの越境流通を制限し、又は自国内にデータセンターの設置若しくはデータの保護を要求しないようにさせることを要求している。また、新しい通商協定が「既存及び新規の取引」の両方に適用され、可能な限り自由な取引ができるよう要求している。

⑥ 規制的慣行：拡充

2002年通商法に比べ大幅に強化されており、新たに「過剰な検査や検定の廃止・重要な法規制の際の早期協議・現行規制の定期的な再評価」等の追求すべき手段を追加するとともに、「一致、同質化、異なった規制・基準の相互承認」を通じて、更には「国際的又は相互運用が可能な、適切な基準」の使用により規制の調和を図ること。

⑦ 現地化の障害撤廃：新設

米国企業が海外に現地法人等を設置する際に市場アクセスや投資の条件として、技術革新のための手段等の輸出や知的財産等の供与を要求されないようにすること。

米国通商代表部は2012年に現地化タスクフォースを立ち上げており、一層重要性が増加している。

⑧ 労働及び環境：補足

米国の通商協定の相手国は、国際的に承認されている基本的な労働基準（労働における基本的原則及び権利に関するILO 1998年宣言）及び共通の多国間の環境取決めの約束（の7つの多国間の環境取決め）を批准し、実施すること。

2002年通商法では、「主要な労働基準に対する尊重を促進するために、…持続可能な発展の促進を通じて環境を保護するために、米国の通商協定の相手国の能力を強化すること」とされていたが、『2007年5月10日合意』を踏まえて強化されている。