
TPPの政治経済学：米国の視点

グレン・S・フクシマ

Glen S. Fukushima

はじめに

環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定は、環太平洋 12 カ国の 7 年に及ぶ交渉の末、2016 年 2 月 4 日、ニュージーランドのオークランドで署名された。推進派から「戦後の最も野心的な自由貿易協定 [FTA]」⁽¹⁾ ともてはやされるこの大型協定は全 30 章、5544 ページから成り、署名国にはオーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国、ベトナムが名を連ねる。TPP 参加 12 カ国の総人口は 7 億 9200 万人に上り、世界国内総生産 (GDP) の約 40% を占める。米国にとって、TPP 諸国は米国の二国間貿易 (財・サービス) の 36% を占める⁽²⁾。

参加国間の交渉妥結を受け、協定は関係各国の国内手続きに従って批准される必要がある。米国の場合、上下両院双方の過半数がこの協定を承認しなければならない。TPP は、全署名国が 2 年以内に批准すれば発効する。2018 年 2 月 4 日までに全署名国の批准がならなかった場合は、合計して全署名国の GDP の 85% 以上を占める 6 カ国以上の批准により、発効する⁽³⁾。

本稿は米国の視点から TPP を分析し、批准の賛否両論を検討する。以下、(1) 歴史的文脈、(2) 経済論議、(3) 政治論議、(4) 批准の見通し、(5) 結論、の順に議論する。

1 歴史的文脈

TPP は、ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールにより 2005 年に署名された環太平洋戦略的経済連携協定 (TPSEP または P4) の拡大版である。2008 年以降、新たな国々が協定拡大に向けた議論に参加し、オーストラリア、カナダ、日本、マレーシア、メキシコ、ペルー、米国、ベトナムを加えた全 12 カ国による交渉は、2015 年 10 月 5 日、米国ジョージア州アトランタで合意に達し、2016 年 2 月 4 日、ニュージーランドのオークランドで正式に協定に署名した⁽⁴⁾。

ジョージ・W・ブッシュ政権下の米国が交渉に参加したのは 2008 年 2 月である。1 年後の 2009 年 1 月に大統領に就任したバラク・オバマは、交渉を継続し、志を同じくする他国の交渉参加を歓迎する決定をした。TPP は、オバマ政権が 1 期目に打ち出したアジア回帰政策 (「ピボット政策」や「リバランス政策」と呼ばれる) と符合したものである。これは、次の 6 つの要素から成る。

1. 二国間安全保障同盟の強化

2. 新興諸国との協力関係の深化
3. 地域的な多国間機構への関与
4. 貿易と投資の拡大
5. 広範な軍事的プレゼンスの強化
6. 民主主義と人権の促進⁽⁵⁾

TPPは次第にオバマ政権の新たなアジア重視政策の最も重要な経済的要素となった。オバマ政権のTPPに対する見方は、米国通商代表部（USTR）のウェブサイトから知ることができる。

「環太平洋パートナーシップ（TPP）は、米国の労働者と企業に競争条件の平等化をもたらす新たな高水準の貿易協定であり、米国産品の輸出拡大と米国の賃金増加を下支えする。TPPによって、さまざまな国々が米国産品に課している1万8000以上の関税が撤廃され、米国の農家、酪農家、製造業者、中小企業が世界で最も急成長している市場のいくつかにおいて、競争に参加し、勝利を収めることができるようになる。世界の消費者の95%以上は米国の外にいますので、TPPは米国のモノやサービスの輸出を大幅に増やし、米国の雇用を下支えする。」⁽⁶⁾

USTRのウェブサイトは、TPPが米国の「グローバル・リーダーシップ」を行動で示すという点も強調している。「アジアにおいて貿易ルール作りの競争が起きている。米国がこの協定を結ばず、貿易ルールを作らなければ、競争相手が貧弱な貿易ルールを定め、米国の雇用と労働者を脅かし、アジアにおける米国のリーダーシップを損なう」⁽⁷⁾のである。

中国を名指しこそしていないものの、オバマ政権がTPPを米国のアジア関与——経済的、政治的、軍事的な——を強化する手段とみているのは明らかである。TPP交渉の妥結を歓迎する2015年10月5日の声明では、オバマ大統領はより明確に語っていた。「米国の潜在的な顧客の95%以上が米国の外にいます以上、中国のような国々に世界経済のルール作りを任せることはできない。米国がこれらのルールを作り、高い労働者保護基準の設定と環境保全を確保しつつ、米国産品の新市場を開拓すべきである」⁽⁸⁾。

2015年4月6日、アシュトン・カーター米国防長官は、アリゾナ州立大学で米国のアジア回帰の「新局面」に関する講演を行なった。国防問題について論じた後、カーター長官は講演のなかでTPPの重要性も力説した。米国の輸出を増やし、アジア主要国との関係を強化し、より広範なアジア地域へコミットする米国の姿勢を発信し、米国の価値観を促進することの重要性を強調し、TPPは自分にとって新たな空母と同じくらい重要だ、とまで述べた。「実際、国防長官の発言としては意外かもしれないが、最も幅広い意味におけるリバランスの観点から、TPPの締結は私にとって新たな空母と同じくらい重要だ。……TPPは、海外における米国の同盟やパートナーシップを深化させ、アジア太平洋への米国の持続的なコミットメントを強化する。米国の利益と価値観を反映した世界秩序を促進する助けにもなる」⁽⁹⁾。

上述のTPP推進論に加えて、オバマ政権がTPPの批准を強力に唱えるようになった別の要因が2つある。1つ目は、世界貿易機関（WTO）多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）の失敗である⁽¹⁰⁾。2001年にカタールのドーハでスタートした数次の交渉にもかかわらず、農業、鉱工業品の関税・非関税障壁、サービス、貿易救済措置に関する意見の不一致をめぐり、協議は2008年7月に決裂した。2008年以降、協議再開の動きが何度かみられたが、いずれも頓挫

し、その結果、オバマ政権は志を同じくする国々の中の大型の、しかし地域的な貿易協定の締結に力を注ぐようになった。TPPは、そうした大型の地域貿易協定の第1弾である。

TPPの重要性を高めている第2の要因は、TPPが、米国と欧州連合（EU）の間で現在交渉されている環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）と対をなす協定とみなされていることである⁽¹¹⁾。米国とEUを合わせると、世界GDPの60%、財の世界貿易の33%、サービスの世界貿易の42%を占める。TTIPが実現すれば、世界GDPの46%をカバーする史上最大の地域的自由貿易協定となる。2016年2月現在、12回の交渉が行なわれている⁽¹²⁾。交渉は2014年末までの合意を目指していたが、妥結するのは2019年か2020年との見方も出ている。

米国の世界戦略の観点から、この2つの自由貿易協定を締結することは、アジアと欧州に対する米国の関与を強化し、グローバルな問題における米国のリーダーシップを維持するうえできわめて重要である。冷戦が終結し、「対外経済政策上の取り組みは、米国の経済利益を促進するか、少なくとも毀損することを回避し、主要な国内グループの支持を得られるものでなくてはならない」⁽¹³⁾との認識が高まっている現在、その重要性は特に大きくなっている。

2 経済論議

オバマ政権は、TPPの批准によって米国にもたらされる恩恵として以下の点を挙げている。

- ・米国の輸出品に課されている1万8000以上の関税の撤廃
- ・これまでのいかなる貿易協定よりも強力な労働者保護規定の盛り込み
- ・これまでのいかなる貿易協定よりも強力な環境保護規定の盛り込み
- ・中小企業が世界貿易の恩恵を受けられるような支援
- ・電子商取引の促進、デジタルフリーダム（自由なアクセス、表現の自由、プライバシー）の保護、オープンインターネット（ネットワーク中立性）の保護
- ・国有企業（SOE）に規律を課すことによる米国労働者の競争条件の平等化
- ・良い統治（グッド・ガバナンス）への重点的取り組みと腐敗の撲滅
- ・史上初となる開発に関する章の盛り込み
- ・サービス輸出の世界的リーダーとしての米国の地位の活用⁽¹⁴⁾

主な主張は、TPPは、労働者の権利と環境を保護し、米国のリーダーシップを通じてアジア太平洋地域において良い統治を拡大しつつ、輸出の拡大を通じてアメリカ人に雇用の増加と賃金の上昇をもたらす、というものである。

米国はTPPからどの程度の経済的恩恵を受けるかという問題に関しては、エコノミストが激しい議論を戦わせている。一方では、ピーターソン国際経済研究所（PIIE）が2016年1月、TPPは2030年のベースライン（長期）予測より米国の年間実質所得を1310億ドル（GDPの0.5%）、年間輸出額を3570億ドル（輸出額の9.1%）増加させると試算したピーター・A・ペトリとマイケル・G・プラマーの研究を発表した。この試算によれば、批准と実施が1年遅れると米国経済は940億ドルの損失を被る⁽¹⁵⁾。

他方、タフツ大学の世界開発環境研究所（GDAE）も2016年1月、TPPは米国の所得を0.5%減少させ、雇用者数を約50万人減らし、所得格差を拡大させると予測したジェロニム・カパ

ルドらの研究を発表した⁽¹⁶⁾。GDAEの研究は、「より現実的なモデル」を用いて分析したと主張し、TPPの経済的恩恵を試算したこれまでの報告は「完全雇用」や恒常的な所得分布などの「非現実的な前提に基づいている」と述べている。GDAEの研究は、「他の（米国以外の）参加国にとって経済的利益はないに等しい——先進国の場合は10年間で1%未満、開発途上国の場合は3%未満である」とまで述べている。また、TPPに参加しない中国などの国に悪影響も及ぼす。「われわれの予測によれば、TPPは非参加国の成長と雇用に悪影響をもたらす。この結果、世界が不安定化するリスクが強まるとともに、底辺への競争（a race to the bottom）が増し、労働所得に対する圧力が強まる」⁽¹⁷⁾。

こうした動きを受けて、PIIEの研究者であるロバート・ローレンスとタイラー・モランは2016年3月、この2つの研究を比較した『TPPによる調整と所得分布への影響』と題する論文を発表した。2人の分析は、「ペトリとプラマーのモデルのほうがすべての点において（GDAEに用いられているモデルより）優れており」、TPPの恩恵は調整コストをはるかに凌駕する、との結論を下している⁽¹⁸⁾。これに対し、2016年3月、GDAEのティモシー・ワイズとジョモ・クワメ・サンダラムが『失業と貿易赤字を無視したTPPの前提』と題する反論を発表した。この結論によれば、「ローレンスとモランがTPPの恩恵は調整コストをはるかに凌駕すると考えたのは驚くに値しない。……その結果得られる費用便益計算は誤解を招きやすい。第1に、コストが上述のとおり最小化されている。第2に、便益が過大評価されている。……最後に、最近のペトリとプラマーの利益に関する試算すら、〔TPPの貢献は〕2030年の米国のGDPのわずか0.55%、すなわち、15年にわたり毎年ほぼゼロに近い0.029%と、信じられないくらい小さい数字を出しているのに、単に利益は大きいと主張されているだけである」⁽¹⁹⁾。

サンダー・レビン下院議員（民主党ミシガン州選出）は、PIIEが用いているモデリング手法の問題点を指摘し、国際貿易委員会（ITC）に対し、5月に予定されている米国政府向けのTPP評価を行なうにあたり、問題を無視したモデルの使用をやめるよう求めた。貿易情報誌の『インサイドUSトレード』が報じたように、「レビンは、TPPの経済的影響に関する米国国際貿易委員会の2月の公聴会で、その分析にはTPPが賃金や所得格差にどのような影響を及ぼすかの調査、ITCの経済モデルは完全雇用を想定すべきかどうかの精査、TPPその他の要因の結果として誰が得をし、誰が損をするかの分析などが含まれていなければならない、と述べた」⁽²⁰⁾。

5月18日、ITCはTPPが米国経済と特定の産業に与える経済的影響を分析したレポートをついに公表した。この調査によれば、TPPに参加した場合、米国のGDPは2032年にはそうでない場合に比べ427億ドル、つまり約0.15%高くなることが予想される。これは2032年までに約12万8000人という非常に控えめな増加分の雇用が生まれることを意味する。さらに同レポートは、TPPに参加した場合、2032年には米国の年間実質所得が573億ドル増加し、そうでない場合と比べて約0.23%高くなるであろうと予測している。これは前述のPIIEのレポートが示す2030年までに年間実質所得が1310億ドル増加するという予測の半分以下の値である。ITCのレポートは、政治的にセンシティブな製造業においては、雇用が0.2%減少し、実質所得は112億ドル減少するとTPP参加の影響を予測している⁽²¹⁾。

3 政治論議

2015年10月に12カ国の貿易担当者が交渉を妥結し、2016年2月に協定は正式に署名され、現在は各国が発効に向けて協定を批准する最終段階にある。米国の場合、これは2段階のプロセスをたどる。まず、米国議会が大統領に貿易交渉権限を付与し、次に、米国議会が交渉されている協定を批准する、という流れである。

1974年通商法により定められ、2002年通商法により更新された貿易促進権限（TPA）に基づき、議会は大統領に「法制化法案において上下両院により承認され、その他の法定条件が満たされる場合、……自由貿易協定」⁽²²⁾の交渉権限を付与したが、この権限は2007年にすでに失効していた。2012年初頭、オバマ政権は、TPP交渉の妥結にはTPAの更新が必要だと認識した。TPAとは、米国議会に対し、最小の審議と修正なしでTPP実施法案を導入・採決し、全体のプロセスを90日以内に終わることを義務付け、一括審議を可能にしたものである。

2015年4月16日、複数の上院議員がTPA（ファストトラック）法案⁽²³⁾を提出した。この法案は2015年5月21日、上院で賛成62、反対38（民主31、共和5、無所属2）で可決された。法案は下院に送られ、賛成218、反対208の僅差で可決されたが、上院法案に盛り込まれていた貿易調整支援（TAA）は除かれた。TPAは2015年6月24日、TAA条項のないかたちで、上院で可決され、法制化まで大統領の署名を待つのみとなった⁽²⁴⁾。オバマ大統領はTPAとTAAの両方に署名したい意向を表明し、TAAが別の法案として議会を通過できたのを受けて、6月29日、両法案に署名し、法制化した。この法律の承認はオバマ政権に「アジアおよび欧州と大型貿易協定交渉を行なう拡大権限」を付与した⁽²⁵⁾。議会から付与されたこの権限に基づき、米国の貿易担当者は2015年10月に交渉を妥結させることができたのである。

交渉の妥結を受けて、議会は2016年に協定を批准するものと期待された。しかし、いくつかの要因により、TPPを批准するための議会審議に遅れが出ている。

1つ目の要因として、当初から米国議会にはTPPに対する懐疑派や批判者がいたことが挙げられる。例えば、2016年11月に行なわれる米国大統領選の民主党指名候補争いをしていない残り2人のうちの1人、バーモント州選出のバーニー・サンダース上院議員は2014年12月、次のようにTPPを非難した。

「はっきり言って、TPPは『自由貿易協定』をはるかに超えたものである。TPPは、雇用をアウトソーシングし、労働者の権利を損ない、労働や環境、医療、食の安全、金融などに関する法律を壊し、企業が米国内の裁判所ではなく国際法廷で米国の法律に異議申し立てできるようにすることによって大企業とウォール・ストリートの利益の押し上げを図る、グローバルな底辺への競争の一部である。TPPが米国にとって良い協定だと言うのなら、政権はTPPの内容をひた隠しにするのではなく、勇気をもって米国市民に協定の具体的な中身を示すべきである。」⁽²⁶⁾

批准を遅らせている第2の要因は、TPPに対する批判が労働組合、非政府組織（NGO）、非営利組織（NPO）の間に広がっていることである。有力NPOのパブリック・シティズンはTPPについて次のように述べている。

「2015年11月初め、市民、マスコミ、政策決定者を締め出した7年に及ぶ密室の交渉の末、TPPの最終文書が公表された。どの章をみても、最終文書は予想していた以上にひどい内容であり、企業利益を代表する500人の正式な米国貿易アドバイザーの要求を、公益を犠牲にして満足させたものである。文書によれば、この協定は、雇用のオフショアリングを助長し、米国の賃金を押し下げる過去の協定の最も物議を醸した項目の多くを再現している。TPPが可決されれば、大企業が雇用を海外に移転しやすくなり、米国の賃金引き下げと所得格差の拡大がもたらされ、安全ではない輸入食品が米国に押し寄せ、安価な後発医薬品を市場から締め出すために大手医薬品会社に新たな独占権を与えることで医薬品コストが跳ね上がり、米国の環境と健康のセーフガードを攻撃する権限が企業に与えられ、グリーン雇用の創出に必要な〔米国産品の優先使用を義務づける〕バイアメリカン政策は禁止され、ウォール・ストリート改革は後戻りし、インターネットの自由に対するオンライン海賊行為防止法（SOPA）のような脅威が忍び寄り、人権が損なわれる。」⁽²⁷⁾

批准を遅らせている第3の要因は、米国大統領選挙である。共和党候補のドナルド・トランプも民主党候補のバーニー・サンダースも、北米自由貿易協定（NAFTA）、米韓自由貿易協定（KORUS）、TPPなどの自由貿易協定を米国の利益を損なうものとして非難している。サンダース上院議員については上に引用した。トランプは、2015年11月9日のインタビューで、TPPについて次のように語っている、「この協定は狂っている。支持すべきではないし、結ぶべきではない」。約6000ページにも及ぶ協定は長過ぎて理解できない、とトランプは言った。「誰も理解していない」、「為替操作が取り上げられていないなんてこの協定はあまりにもひどい」と言い、「外国が米国を傷つけ、雇用を奪うのもってこいの武器になっている」と付け加えた。また、中国へのプレゼントだとしてTPPを非難した、「最終的に中国が入るための裏口になるものをくれてやろうとしている」。「中国はどここの国よりもその弱点を上手く利用するだろう」と、かつて中国の為替操作を批判したことのあるトランプは言った⁽²⁸⁾。中国はTPPに入っていないが、向こう2、3年のうちに加盟を申請するとの見方が広がっている⁽²⁹⁾。

ドナルド・トランプは共和党の、バーニー・サンダースは民主党の候補として指名争いをしているが、米国の利益を損なうとして貿易協定に強く反対している点では一致している。2人は、貿易協定の恩恵は米国ではなく外国にとってのほうが大きいとの懸念を表明している。しかし、バーニー・サンダースにとって、悪いのは主に「破壊的な貿易協定」の恩恵を受けている「億万長者とウォール・ストリート」である。トランプの場合は、「本当に頭がいい」外国の貿易交渉担当者にだまされている「無能な米国の貿易交渉担当者」である⁽³⁰⁾。

大統領選の民主党指名争いでトップを走るヒラリー・クリントン前国務長官は、自分がTPPを支持するには3つの基準をクリアしなければならないと述べている。①雇用を創出するか、②賃金の増加をもたらすか、③米国の国家安全保障の強化につながるか、である。2015年10月、彼女は、TPPはこの3つの基準を満たしていないので支持できない、との結論を下した⁽³¹⁾。

失業率が高いミシガン州の予備選でサンダース上院議員に予想外の敗北を喫すると、クリントンは3月12日、オハイオ州で「米国は貿易協定を（相手国に約束どおり実行することを）強請する。もうこれ以上、米国市場に付け込もうとする外国のなすがままにはさせない」と述べた⁽³²⁾。

サンダース上院議員は次のように答えた。「彼女は今になって破壊的なTPPの下で自動車がこの国に輸入される基準を厳しくしたいなどと言っているが、TPPは彼女が国務長官時代に『黄金律』と呼んでいたものである。クリントン〔元〕長官には、TPPの再交渉はすると言いたい。米国から50万近い雇用を奪うことになるこの何物にも縛られない自由貿易協定は葬り去るべきなのである。この協定をあれこれ手直しする必要はない。やめてしまえばいいのである。われわれに必要なのは、外国の低賃金労働を増やすのではなく、この国で雇用を創出するまったく新しい貿易政策である」⁽³³⁾。

TPPの批准を遅らせている第4の要因は、自由貿易や貿易協定に対する懐疑論や批判が、議員、労働組合、NGO、NPO、失業者、就職できない学生ばかりでなく、ますます多くのエコノミストの支持も受けるようになってきていることである。

例えば、3人のエコノミスト——マサチューセッツ工科大学（MIT）のデイビッド・オーター、チューリッヒ大学のデイビッド・ドーン、カリフォルニア大学サンディエゴ校のゴードン・ハンソン——は、景気はすぐに貿易ショックから立ち直るという立場のエコノミストに重大な異議申し立てを行なった⁽³⁴⁾。理論的には、米国のような先進国は、労働者をグローバル市場で競争に勝てる先端産業へと移転させることによって、輸入品との競争に適応する。

3人は、中国が20年前に世界市場に参入してからの米国労働者の経験を精査した。その結論によれば、想定されていた調整（適応）は起きなかった。あるいは、少なくともまだ起きていない。最も大きな打撃を受けた地方の労働市場では、賃金は低水準にとどまり、失業率は高止まりしている。全米レベルで、雇用の減少を打ち消すような雇用増の兆しは経済のどこにもみられない。3人によれば、中国との競争に晒された地方の労働市場における賃金の低迷により、成人1人当たりの所得は年間213ドル減少している。

3人がMITのダロン・アシモグル、ブレンダン・プライスと共同で執筆した別の研究によれば、1999—2011年の中国からの輸入品増加により米国では240万の雇用が失われたと推計される。「これらの結果は、貿易から得られる短期的および中期的な利益について再考を迫るものである」と著者らは述べている。「貿易による混乱がどれくらい大きくなるか予測しえなかった以上、自由貿易への支持が理論の影響力にのみ基づいたものではなく、誰が、どのくらい、どのような条件の下で、得をし、損をするのかを明らかにする実証的なデータに基づいたものになるよう、もっと納得がいくかたちで貿易から得られる利益を推計するのはエコノミストの義務である」⁽³⁵⁾。

全米経済研究所（NBER）のエコノミスト、J・ブラッドフォード・ジェンセン、デニス・クイン、スティーブン・ウェイマウスによる別の研究は、自由貿易協定への反対は賢明な選挙キャンペーン戦略であることを示唆している。米国は高技能分野では比較優位を有しているが、低技能分野は輸入品との競争に弱い。この脆弱性は、自由貿易協定の締結と、新興市場国のグローバル経済への参入強化をもたらしているグローバル化の広がりを通じて高まっている。著者らによれば、こうしたトレンドは大統領選の投票に現実的な影響を及ぼす。

著者らによると、全米レベルにおいては、貿易収支の対GDP比が1単位上昇すると、現職大統領の得票率は4%上昇する。そして、貿易収支の対GDP比が1単位低下すると、現職大

統領の得票率は4%低下する。郡レベルにおいては、高賃金の輸出型製造業の雇用が1標準偏差上昇しても、現職大統領の得票率はわずか0.5%しか上昇しない。しかし、一方で、同じように低賃金の製造業の雇用が1標準偏差上昇した場合、現職大統領の得票率が1.3%低下するという大きな影響を及ぼした。著者らは、きわめて重要なスイングステート（大統領選の帰趨を決する激戦州）を調査した結果、製造業における雇用の増加あるいは減少が低賃金労働者の投票に及ぼす影響が、スイングステートではない州の低賃金労働者に及ぼす影響と比べて2倍近く大きいことを発見した。これは、6つの激戦州——アイオワ、ニューハンプシャー、ノースカロライナ、オハイオ、ペンシルベニア、ウィスコンシン——は製造業雇用の比率が平均より高いためである。この研究は、大統領（および大統領候補）が貿易自由化を是認するには勇気があることを示唆している。裏目に出た場合の損失のほうが、上手くいった場合の恩恵より、大きいからである⁽³⁶⁾。

4 批准の見通し

米国の複雑な国内情勢を考えると、TPPの批准審議がどうなるか予測するのは難しい。2016年春現在、いくつかのシナリオが考えられる。(1)議会がレームダック会期中（11月8日の大統領選挙から2017年1月20日の新大統領就任まで）にTPPについて審議し、批准するか否決する。(2)議会が現在の第114会期中にはTPPについて審議しないことを決め、次期の大統領と議会に批准するか否決するかの審議を任せる。

TPP交渉が2015年10月に妥結した際には、オバマ政権下で批准されるとの観測が多かった。しかし、その後、こうした期待を削ぐような予想外の要因が2つ生じた。第1の要因は、共和党のドナルド・トランプと民主党のバーニー・サンダースが共に米国内に失業をもたらすとして自由貿易協定を批判したことで、貿易が大統領予備選で非常にホットな争点になったことである。この結果、いかなる米国の政治指導者も堂々とTPPの早期批准を言い出せない雰囲気生まれている。2015年4月27日付の『ワシントン・ポスト』紙に強力なTPP推進論を寄せたポール・ライアン下院議長すら例外ではない⁽³⁷⁾。

第2の予想外の要因は、アントニン・スカリア最高裁判所判事が2016年2月13日に急死したことである。この結果、オバマ政権と共和党主導の上院が全面的に対立する様相になっている。オバマ大統領はスカリア判事の後任としてコロンビア特別区連邦控訴裁判所のメリック・ガーランド首席判事を指名したが、共和党主導の上院がその指名に関する公聴会の開催を拒否しているからである⁽³⁸⁾。11月8日の大統領選の結果、クリントンが勝利し、民主党が上院の過半数となった場合、共和党の上院議員は、新政権がより進歩的な判事を指名・承認するよりも、穏健派であるガーランドを承認したほうがよいと計算する可能性があり、上院はレームダック会期中は最高裁判所判事の公聴会に時間をとられ、TPPに関する審議が「先送り」されてしまうという事態が起こりうる。

TPPが現在の議会会期中に批准されなければ、決定は2017年1月からスタートする次期の第115議会へと持ち越される。次期の議会がTPPを批准するかどうかは、11月8日に誰が大統領に選ばれるか、新議会（上下両院）の構成がどうなるかによる。

ドナルド・トランプかバーニー・サンダースが大統領に選ばれた場合、政権から議会へのTPP批准要請を撤回し、米国はもはやTPPに加盟するつもりはないと宣言するのはほぼ確実だろう。

ヒラリー・クリントンが大統領に選ばれた場合は、TPPを撤回するか、支持するか、一定の条件の下で支持するか、そのいずれかに態度を決めるだろう。予備選の最中に、彼女は現状のままではTPPを支持できないと繰り返し述べているので、政権から議会へのTPP批准要請を撤回する可能性がある。他方、彼女は第1期オバマ政権の国務長官時代にTPPを支持していたし、自分が国務長官時代に発表したアジア回帰政策を大統領として追求したいと考えるのもほぼ確実だろう⁽³⁹⁾。

したがって、問題は、ヒラリー・クリントン政権下の米国は、米国のアジア太平洋地域への積極的な関与を確保するためのTPPのような枠組みがなくても、この地域の重要性の高まりを重視する政策を追求できるのか、ということになる。できないとしたら、クリントン政権は米国のアジア太平洋地域への関与を促進する別の枠組みやメカニズムを案出する必要に迫られる。TPPの合意に至るまでの7年にも及ぶ交渉を放り出すのは明らかに時間と資源の無駄だろう。ということは、クリントン政権が誕生した場合の最も可能性が高いシナリオは、米国が他の11のTPP加盟諸国にTPPのある種の条項の修正を求める、ということである。これらの修正の性格次第で、他の国々は同意する可能性もあれば同意しない可能性もあり、いずれ同意するとしても、いろいろと物議を醸す、時間のかかるプロセスになる可能性が高い⁽⁴⁰⁾。

5 結 論

米国内のTPPをめぐる論議は、大多数の米国市民の間に広がっているグローバル化とその影響——特に貿易とアウトソーシングによる失業、賃金の停滞や減少、外国の競合他社に対する知的財産権の保護など——に関する不安と憂慮を反映している。世論調査によれば、米国市民はおおむね貿易を支持しているにもかかわらず、である。最近のギャラップ調査によれば、アメリカ人の58%は貿易を好機と捉えており、脅威とみているのは34%にすぎない⁽⁴¹⁾。

貿易は必然的に勝ち組と負け組を生み出す。問題は、負け組はすぐに自分が負け組だとわかり、強烈な不満を抱えるようになるのに対し、勝ち組のほうは、勝ち組になるまでに時間がかかり、受ける恩恵もより広く拡散している場合が多い、ということである。その解決策は、TPPのような貿易協定を拒絶するのではなく、グローバル化の影響に効果的に対処する方策を見出すことである。例えば、労働者に、より質の高い教育や訓練を提供したり、貿易の悪影響を緩和するためのセーフティーネットとなる貿易調整支援を提供したりすることである。米国はこうした点に関して一部の他の国々ほど効果的な施策を打ち出せていない。米国は、大半の他の社会よりも容易に経済的成果の格差を受け入れたり、経済面で政府の果たす役割を最小化しようとしたりする強力な自由市場イデオロギーにとらわれているからである⁽⁴²⁾。

民主党は共和党よりはるかに、市場は時には不完全なものであり、政府は市場の失敗の悪影響を軽減するうえで建設的な役割を果たしうるということを認めようとする姿勢が強い。

民主党は共和党より資産格差や経済的差別の問題に対する懸念も強い。したがって、いったんTPPが批准・実施されれば、クリントン政権は共和党政権よりTPPの国内的悪影響の緩和策を見出す可能性が高い。

TPPは、アジア太平洋地域の12カ国が連携して貿易、投資、さらに、モノ、サービス、資金、人、アイデアのより自由な流れを促進し、地域の社会的安定、平和、繁栄に寄与する重要な好機である。12カ国がそれぞれ国内でTPPの批准に成功し、この協定が加盟国に恩恵をもたらすことがわかれば、他の国々も間違いなく加盟したいと思うだろう。TPPに対する関心はすでに韓国⁽⁴³⁾、台湾⁽⁴⁴⁾、フィリピン⁽⁴⁵⁾、コロンビア⁽⁴⁶⁾、タイ⁽⁴⁷⁾、ラオス⁽⁴⁸⁾、インドネシア⁽⁴⁹⁾、カンボジア⁽⁵⁰⁾、バングラデシュ⁽⁵¹⁾、インド⁽⁵²⁾により表明されている。

TPPに参加していないアジア太平洋地域の最大の経済大国は、中国である。一部の中国人はTPPを米国その他の国々が中国を経済的に「封じ込める」手段とみなし、それ故に中国の利益を損なうものとみている。他方、中国には、2001年12月に加盟を果たした世界貿易機関(WTO)と同じように、TPPを中国の世界的なプレゼンスと影響力を強めるためのもう1つの多国間枠組みに参加する好機と捉えている人々もいる。中国の改革派もTPPを外部の圧力を利用して国有企業など中国の国内経済の一部を効率化し、その競争力を強化する好機と捉えている⁽⁵³⁾。

これらの理由から、中国が近い将来にTPPに加盟したいと考える可能性はきわめて高い。中国が加盟すれば、TPPは世界の三大経済大国——米国、中国、日本——が加盟していることになり、その重要性を大幅に高める。TPPは、米国のEUに対する経済的関与を強化するTTIPの重要なカウンターパートとなる。WTOドーハ・ラウンドがグローバル・レベルでの進展に失敗しているだけに、TPPとTTIPは、米国とアジア間および米国と欧州間の経済活動を強化する主要な焦点となる可能性が高い。向こう数ヵ月間のTPPをめぐる米国内の動きは、21世紀における世界通商システムの行方に重大な影響を及ぼすだろう。

- (1) *Assessing the Trans-Pacific Partnership, Volume I: Market Access and Sectoral Issues*, PIIE Briefing 16-1 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics), Feb. 2016, p. 3 <<https://piie.com/publications/briefings/piieb16-1.pdf>>.
- (2) *Ibid.*, p. 3; Robert B. Reich, "Why the Trans-Pacific Partnership Agreement is a Pending Disaster," Jan. 5, 2015 <<http://robertreich.org/post/107257859130>>.
- (3) "Trans-Pacific Partnership" <https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership>.
- (4) *Ibid.*
- (5) Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, Oct. 11, 2011 <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.
- (6) "the Trans-Pacific Partnership" <<https://ustr.gov/tpp>>.
- (7) *Ibid.*
- (8) "Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership," Oct. 5, 2015 <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>>.
- (9) Secretary of Defense Ash Carter Speech, "Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific (McCain Institute, Arizona State University), April 6, 2015 <<http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660/remarks-on-the-next-phase-of-the-us-rebalance-to-the-asia-pacific-mccain-institute>>.

- (10) “Doha Development Round” <https://en.wikipedia.org/wiki/Doha_Development_Round>.
- (11) “Transatlantic Trade and Investment Partnership” <https://en.wikipedia.org/wiki/Transatlantic_Trade_and_Investment_Partnership>.
- (12) Ibid.
- (13) C. Fred Bergsten, “We Are All Geoeconomists Now,” Letter to the Editor, *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 3, May/June 2016, p. 191 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-06/we-are-all-geoeconomists-now>>.
- (14) “Trans-Pacific Partnership,” supra note 3.
- (15) *Assessing the Trans-Pacific Partnership, Volume I: Market Access and Sectoral Issues*, supra note 1.
- (16) Jeronim Capaldo and Alex Izurieta, *Trading Down: Unemployment, Inequality and Other Risks of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, Tufts University, Jan. 2016 <<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/16-01-Capaldo-IzurietaTPP.pdf>>.
- (17) Ibid.
- (18) Robert Z. Lawrence and Tyler Moran, “Adjustment and Income Distribution Impacts of the Trans-Pacific Partnership,” PIIE Working Paper, WP 16-5, March 2016 <<https://piie.com/publications/working-papers/adjustment-and-income-distribution-impacts-trans-pacific-partnership>>.
- (19) Timothy A. Wise and Jomo Kwame Sundaram, “Assuming Away Unemployment and Trade Deficits from the TPP” <<http://triplecrisis.com/assuming-away-unemployment-and-trade-deficits-from-the-tpp/>>; See also Jackie Calmes, “Economists Sharply Split Over Trade Deal Effects,” *New York Times*, Feb. 1, 2016.
- (20) *Inside U.S. Trade*, May 11, 2016, cited in Wise and Sundaram, op. cit.
- (21) *Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*, Investigation No. TPA-105-001, USITC Publication 4607, May 2016, available at <<https://www.usitc.gov/publications/332/pub4607.pdf>>; Reported in “U.S. Trade Panel Says TPP Would Have Small Positive Effect on Growth,” *The New York Times*, May 18, 2016.
- (22) H. R. 3009 (107th): Trade Act of 2002 <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3009enr/pdf/BILLS-107hr3009enr.pdf>>.
- (23) Jonathan Weisman, “Deal Reached on Fast-Track Authority for Obama on Trade Accord,” *New York Times*, April 16, 2015 <<http://www.nytimes.com/2015/04/17/business/obama-trade-legislation-fast-track-authority-trans-pacific-partnership.html>>.
- (24) Jonathan Weisman, “Trade Authority Bill Wins Final Approval in Senate,” *New York Times*, June 24, 2015 <<http://www.nytimes.com/2015/06/25/business/trade-pact-senate-vote-obama.html>>.
- (25) Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015 <<https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s995/text/is>>.
- (26) Bernie Sanders, “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Must Be Defeated,” speech of Dec. 29, 2014 <<http://www.sanders.senate.gov/download/the-trans-pacific-trade-tpp-agreement-must-be-defeated?inline=file>>.
- (27) “Trans-Pacific Partnership (TPP): More Job Offshoring, Lower Wages, Unsafe Food Imports” <<http://www.citizen.org/TPP>>.
- (28) Matthew Boyle, “Exclusive—Donald Trump: Obama’s Trans-Pacific Free-Trade Deal Is ‘Insanity,’” Breitbart <<http://www.breitbart.com/big-government/2015/11/09/exclusive-donald-trump-obamas-trans-pacific-free-trade-deal-insanity/>>.
- (29) Kevin Granville, “The Trans-Pacific Partnership Trade Deal Explained,” *New York Times*, May 11, 2015 <http://www.nytimes.com/2015/05/12/business/unpacking-the-trans-pacific-partnership-trade-deal.html?_r=0>.
- (30) Bernie Sanders, supra note 25; Donald Trump, “LIVE Donald Trump Birmingham Alabama Rally at the Birmingham-Jefferson Convention Complex” Nov. 21, 2015 <<https://www.youtube.com/watch?v=4p14xqPjKNA>>.

- (31) Kathryn Robinson, “Hillary Clinton Addresses Trans-Pacific Partnership in Iowa,” NBC News, June 14, 2015 <<http://www.nbcnews.com/politics/2016-election/hillary-addresses-trans-pacific-partnership-her-first-major-rally-n375196>>.
- (32) Abby Phillip, “In Ohio, Hillary Clinton Strengthens Opposition to Trans-Pacific Partnership,” *Washington Post*, March 12, 2016 <<https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/03/12/in-ohio-hillary-clinton-will-voice-support-for-tougher-trade-rules/>>.
- (33) Ibid.
- (34) David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade,” *NBER Working Paper*, No. 21906, Jan. 2016 <<http://www.nber.org/papers/w21906>>.
- (35) Daron Acemoglu, David Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson, and Brendan Price, “Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s,” *Journal of Labor Economics*, Vol. 34, No. 1, pt. 2, 2016 <<http://www.ddorn.net/papers/AADHP-GreatSag.pdf>>.
- (36) J. Bradford Jensen, Dennis P. Quinn, and Stephen J. Weymouth, “Winners and Losers in International Trade: The Effects on U.S. Presidential Voting,” *NBER Working Paper*, No. 21899, Jan. 2016 <<http://www.nber.org/papers/w21899>>.
- (37) Paul Ryan, “Japan’s Massive Trade Opportunity,” *Washington Post*, April 27, 2015 <https://www.washingtonpost.com/opinions/paul-ryan-japans-massive-trade-opportunity/2015/04/27/cea46022-ecf0-11e4-8abc-d6aa3bad79dd_story.html>.
- (38) Michael D. Shear, Julie Hirschfeld Davis, and Gardiner Harris, “Obama Chooses Merrick Garland for Supreme Court,” *New York Times*, March 16, 2016 <<http://www.nytimes.com/live/obama-supreme-court-nomination/scotus-nominee-merrick-garland/>>.
- (39) Hillary Clinton, *supra* note 5.
- (40) Matt Sharp, “US Trade Rep Says TPP Agreement Not Up For Renegotiation,” *Law 360* <<http://www.law360.com/articles/715132/us-trade-rep-says-tpp-agreement-not-up-for-renegotiation>>.
- (41) “America and the World: Trade, At What Price?” *The Economist*, April 2, 2016 <<http://www.economist.com/news/united-states/21695855-americas-economy-benefits-hugely-trade-its-costs-have-been-amplified-policy>>.
- (42) Alberto Alesina, Edward Glaeser, and Bruce Sacerdote, “Why Doesn’t the US Have a European-Style Welfare State?” Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper, No. 1933, Sep. 2001 <http://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/why_doesnt_the_u.s._have_a_european-style_welfare_state.pdf>.
- (43) “Seoul Appears Set to Join Trans-Pacific Partnership Negotiations,” *The Hankyoreh*, Oct. 4, 2013 <http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/605796.html>.
- (44) “Taiwan Aims to Join Trans-Pacific Partnership: Minister,” *Focus Taiwan*, Nov. 10, 2010.
- (45) “Speech of President Aquino at the Council on Foreign Relations, New York City, Sept. 23, 2010 <<http://www.gov.ph/2010/09/24/speech-of-president-aquino-at-the-council-on-foreign-relations-new-york-city/>>.
- (46) Karina Meier, “Colombian President Addresses Executives During Washington Visit,” Scripps Howard Foundation Wire News, Feb. 3, 2016 <<http://www.shfwire.com/colombian-president-addresses-executives-washington-visit/>>.
- (47) Jane Kelsey, “Thailand’s Quest to Join the TPPA Will Strengthen Opposition,” *Scoop World*, Nov. 20, 2012 <<http://www.scoop.co.nz/stories/WO1211/S00295/thailands-quest-to-join-the-tpa-will-strengthen-opposition.htm>>.
- (48) “Current Status of the TPP Negotiations,” Canon Institute for Global Studies, July 10, 2012 <http://www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20120710_1414.html>.
- (49) “US-ASEAN Businessmen Lobby Indonesia on TPP,” *The Jakarta Post*, June 25, 2013 <<http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/25/us-asean-businessmen-lobby-indonesia-tp.html>>.

- (50) Theara Khoun, “No Rush for Cambodia on Trans-Pacific Trade Agreement, Experts Say,” *Voice of America Khmer*, Nov. 22, 2013 <<http://www.voacambodia.com/a/no-rush-for-cambodia-on-trans-pacific-trade-agreement-experts-say-cambodia/1794961.html>>.
- (51) Abus Sobhan, “Trans-Pacific Partnership the Way Forward,” *Dhaka Tribune*, Sept. 15, 2013 <<http://www.dhakatribune.com/op-ed/2013/sep/15/trans-pacific-partnership-way-forward>>.
- (52) Arun Kumar, “India’s Admission to TPP Would Be an Economic Coup,” *Business Standard*, Aug. 2, 2013 <http://www.business-standard.com/article/news-ians/india-s-admission-to-tpp-would-be-an-economic-coup-113080200419_1.html>.
- (53) Peter K. Yu, “How China’s Exclusion from the TPP Could Hurt Its Economic Growth,” *Fortune*, Oct. 19, 2015 <<http://fortune.com/2015/10/19/china-exclusion-tpp-economic-growth/>>.

Glen S. Fukushima 米国先端政策研究所上席研究員

* 原題 = The Political Economy of the TPP: A U.S. Perspective