

第4章 米国外交と国内政治における TPP

三浦 秀之

はじめに

東アジアにおける広域 FTA が検討されるなかで、超大国である米国は東アジアの地域制度構築に関与していなかった。米国にとって東アジア地域との唯一の接点である APEC（アジア太平洋経済協力会議）で 1999 年に EVSL（早期自主的分野別自由化）協議が頓挫して以降、地域的枠組みの中での貿易自由化の希求は低下していった（三浦，2011）。元通産審議官の畠山襄は、米国は地理的に東アジアに属していないため東アジア FTA への米国の参加は難しくなるとの見方を示していた（畠山，2007：3）。しかし、日本と中国により広域 FTA をめぐる検討が推進されるようになると、米国はこの動きから排除されていることに懸念を示し始めた。実際、2006 年 8 月、クアラルンプールで開催された ASEAN+3 経済閣僚会合の際、日本の二階経済産業大臣が CEPEA を提案したことを受け、米国が東アジア地域から外されていたことを「二階ショック」と称し、米国の外交政策に与えた影響は大きかったことが窺える。この問題を重視したワイルダー NSC アジア上級部長が先頭となって対策を練り、マハリック APEC 担当大使のアジア諸国訪問が活発化した（『日本経済新聞』2006 年 11 月 12 日）。結果的に、2006 年 11 月にベトナムで開催した APEC 首脳会談で、米国は、差別的で法的拘束力を持つ APEC 加盟国 21 か国による市場統合を目指す FTAAP を提案した。寺田はこうした状況を、APEC において長らく標榜されてきた域内自由化を域外にも適用する「開かれた地域主義」が実質上、「閉じられた地域主義」とも称せられる地域統合規範にとって代わられたと論じている（寺田，2011）。FTAAP が提案されてからも、いかにその道筋をつけるかという方向性は示されていなかったが、こうしたなかで、2010 年以降、新たな地域統合の動きが新たな FTA 形成のダイナミックな動きを引き起こしている（石川，2012：82）。2008 年に米国が FTAAP に至る道筋として TPP を利用することを決定し、2010 年 3 月、米国が加わったアジア太平洋の初めての広域 FTA 交渉である TPP 交渉が開始された。TPP 交渉開始後も各国の利害調整および米国国内政治は困難を極めたが、2015 年 10 月 15 日、ついに TPP 交渉は大筋合意を迎えた。本章では、米国外交における TPP を概観し、その後、TPP をめぐる米国の国内政治を考察する。

1. 米国外交における TPP

米国は、2000 年代初頭、東アジアで起こっていた地域経済統合の流れに対して比較的

無関心であった。その理由として、東アジア地域主義が結果重視ではなく過程重視であること、特に拘束力のない緩やかな統治方法である ASEAN ウェイで主導された組織運営に対する米国の期待が薄かったことにある（モリソン，2009）。また、アジアにおける中国の影響力が拡大する一方で、米国は、イラクやアフガニスタンなどにおける対テロ戦争に忙殺されていたことも一因である（Chin and Stubbs, 2011）。そうした中で、東アジア地域では、米国をメンバーとしない EAFTA と CEPEA の議論が着実に進んでいた。米国の関与できない地域経済統合が東アジアで確立し、国家主導的経済システムを推進する中国がアジアにおける覇権を握ることで、米国が締め出されることに懸念が高まった（馬田，2012）。ここにきて、米国政府内で、パワー・トランジションを念頭におき、国際制度・地域制度の行方を検討するようになる（大矢根，2012a）。

2006年11月、ブッシュ政権は、ベトナムで開催された APEC 首脳会議で FTAAP を追求する方針を表明した。そこには、東アジアにおける影響力の低下のみならず WTO ドーハ・ラウンドが遅々として進展せず、政権末期で中南米諸国との FTA の審議が進まないことに憂慮した、USTR（米国通商代表部）の意向が反映されていた（Inside U.S. Trade, 26 September 2006）。FTAAP に向けた動きはすぐに動く気配はなかったが、2008年、ブッシュ政権は、FTAAP に至る道筋として、2005年にシンガポールなど APEC 加盟4か国（P4）が調印した既存の FTA（TPP の前身）に参加する意向を議会に示した¹。P4FTA への参加決断は、アジアで芽生え始めた貿易の枠組みからはじき出されるのを避けたいという強い意志の表れであった（ソリース，2013：30）。ただしブッシュ政権の任期終了が間近であったため、具体的な交渉は民主党から選出されたオバマ政権に委ねられることになった。2008年9月、バラク・オバマ大統領は、議会で既存の加盟国と交渉を進める意思を示した²。既に4か国間で形成された市場は小さく、米国が、それら市場への関心が高いわけではなく、広域 FTA、すなわち FTAAP への布石と考えられた。なにより、TPP は、オバマ政権が追求しているアジア太平洋地域における外交上の関与という、より大きな戦略の一環といえる（ソリース，2013：31）。

米国が TPP に関心を示した後、2008年11月、ペルーにおける APEC 閣僚会議後に、豪州、ペルー、ベトナムも参加を表明した。そして2009年11月、オバマ大統領は、日本における演説で、広範な加盟国と高水準の地域協定の形成を目標として、TPP 交渉に参加すると表明した（White House, 2009）。TPP は、2010年3月に、P4 に、米国、豪州、ペルー、ベトナムを加えた8か国で第1回交渉を開始した。2010年10月に、ブルネイで開催された第3回交渉では、マレーシアが交渉に参加した。この結果、2010年までには、APEC の目標とする FTAAP の形成に至る道として、中国の提唱する ASEAN+3、日本の提案し

た ASEAN+6 と並んで TPP が浮上した。2011 年 11 月、ハワイで開催された APEC 首脳会議では、日本、カナダ、メキシコが TPP 交渉参加協定の意思表示を行なった。2012 年 10 月にメキシコとカナダが交渉に参加し、2013 年 7 月に日本が第 18 回交渉会合に参加し現在 12 か国で交渉が進められている。

TPP は、他に規定がある場合を除いて、発効と同時に他の締約国の原産品に対する全ての関税を撤廃することを原則としている。さらに、TPP は、極めて包括的な協定であり、物品の貿易、サービス貿易、電子商取引、競争、税関手続き、投資、貿易の技術的障害と衛生植物検疫、政府調達、知的財産権など、世界貿易機関（WTO）の枠組みを超えた規定がなされている。米国は、高水準の貿易自由化かつ広範な分野で進められている TPP を「21 世紀型」と表現し、TPP を通じて、アジア太平洋地域における新たな貿易ルールづくりを展開しようとしている。中国のような国家主導的な経済運営が各国の支持を集めることを憂慮した米国は、TPP による中国包囲網を形成し、最終的に投資や知的財産権、政府調達などで問題の多い中国にルール順守を迫る狙いがある（馬田，2012）。

米国は、2005 年 9 月にロバート・ゼーリック国務副長官が「責任あるステークホルダー」という概念を示し、米国と中国が対等のパートナーとして国際的責任を果たすべきだとする、いわゆる G2 論に基づく対中政策がオバマ政権発足当初に専門家によって論じられた（Bergsten, 2009）。しかし 2010 年頃になると、中国がしばしば強硬な方針を示すようになり、米国もより強い態度で牽制する場面が増え対中政策を転換した。結果的に、オバマ政権は、2011 年 11 月頃から、アジアへの「ピボット（旋回）」ないし「アジア太平洋地域に重心を置いてバランスをとる」といった言及をし始め、アジア太平洋地域への米国の関与を拡大・強化しようとする姿勢を鮮明に打ち出した。オバマ大統領が、オーストラリア議会で行った「オバマ・ドクトリン」と呼ばれる演説では、米国のアジア再関与政策の基本にある考え方を、「米国は太平洋国家である。米国はアジア太平洋の平和と安定のために、日本、韓国における軍事的プレゼンスをはじめとして地域協力機構にも関与する」、また、「自由、公平で開かれた国際経済システムの維持・発展を目指す。TPP はそのモデルとなる」と論じた（White House, 2011）。白石は、この演説の要諦は、「安全保障においても、通商においても自由で、公平で、透明度の高い、開かれたルール作り、制度作りを提唱するもので、その意味で、米国におけるリベラル・リアリズムの伝統を継承したものと考えた方がよい」と論じている（白石・カロライン，2012：30）。2012 年には、「米国のグローバル主導権の維持」という方針を発表し、米国が、経済的衰退や財政赤字を踏まえつつも、アジア太平洋で米国以外の国が地域的覇権を確立する事態を防ぐことを目標に掲げた（大矢根，2012b）。結果的に、中国の経済的台頭に伴いパワー・トランジション

ンが生じるなかで、米国は、TPP における貿易ルールづくりを主導することで域内における通商秩序構築に関与するとともに、戦略的ポジションを確保することで、中国の政治的行動を抑止することを標榜していると考えられる。そうした背景のなかで、TPP 交渉が 2015 年 10 月 15 日に大筋合意を迎えた。

2. 米国の TPP をめぐる国内政治

米国における TPP をめぐる国内政治を考察するにあたり、従来「ファスト・トラック (fast track)」と呼ばれた TPA (Trade Promotion Authority、貿易促進権限) の存在が重要になる。TPP 交渉を妥結する前提として TPA 法案を可決することがオバマ政権において最重要課題となった。2015 年 6 月 24 日に米国議会上院が TPA 法案を可決したが、議会通過に長い期間を要している。本節では、なぜ TPA 法案を可決するのにこのように時間を要したのか考察していく。

米国では、明確に行政府と立法府が分かれており、外国との通商に関する取り決めを定めるのは議会だとされている。関税、輸入税などを賦課し、徴収する権限や諸外国との通商を規制する権限は議会に与えられている。全ての立法権は議会に付与されており、日本の内閣提出法案のように行政府が法案を提出することはない。そのため、大統領は、関税交渉を始めとした通商交渉を行う権限を憲法上有していない。議会では、上下両院それぞれで法案の審議が行われ、法案の審議過程では所管委員会および本会議ともに多くの修正が行われる。修正の結果、最終的に上下両院で法案が異なった場合、両院協議会により再修正が行われる。本会議で法案の審議を行うかどうかは、それぞれ上下両院の多数党側指導者（上院では院内総務、下院では議長）の意向に大きくゆだねられている。両党の政治的駆け引きによっては、本会議で審議すらできない可能性がある。

TPA が大統領に付与された場合、大統領は他国との通商交渉によって合意した FTA などの通商協定案について、通常の法案審議とは異なる手続きを受ける。第 1 に、通商協定案は通常の法案審議とは異なる迅速な手続きを受けることになる。大統領が通商協定案を議会に提出すると、議会は一定期間内（過去の TPA では全体で 90 日）に審議を終えて採決することが必要になる。第 2 に、通商協定案への議会の関与を確保するための諸規定が設けられている。まず、通商交渉の諸目的が TPA を付与する法律に明記されており、大統領がフリーハンドで交渉できないようになっている。次に、大統領は他国との交渉に入る 90 日前などに議会へ通報することが必要とされ、また、議会の関係委員会などとの協議を行うことが求められている。

2014 年に行われた米国中間選挙の後、マコネル上院院内総務は、オバマ・マコネル会

談を行い「通商協定が議会に送付されることを切望している」という考えを表明し、共和党主導の議会の成果とすることに意欲を示した。上院は共和党が 100 議席中 54 議席を占めていたが、下院共和党では数十名の保守系共和党議員が TPP 合意を 2016 年大統領選挙後と主張し反対していた。そのため、共和党だけでも可決することは難しく、貿易推進派民主党議員の協力を得る必要性があった。しかし、基本的にオバマ政権を支持する与党民主党の大半の議員は TPP とその前提となる TPA 法案に反対を示していた。民主党は支持基盤が労働組合や地場産業が中心であり、クリントン政権時代に成立した北米自由貿易協定 (NAFTA) によって米国経済や雇用が悪化したという意識が民主党議員を中心に認識され、貿易自由化を進める TPP に対して反発していた。以上の理由から、議会における TPA 法案の可決は困難が予測されていた。

従来、米国の政党は緩やかな組織であり、個々の議員に党議拘束が強いかからないため、たとえ分割政府 (divided government) の政治状況であったとしても、交差投票 (cross voting) の形で、重要法案の可決が可能である。党議拘束がなく、各議員が地元有権者や支持基盤などの声を踏まえた態度をとる傾向がある。オバマ大統領は与党民主党に対して TPA 法案への賛意を要請していたが、民主党議員の大半が反対を示しオバマのリーダーシップ低下が露呈した。

議会で通商課題を所管する委員会は、上院財政委員会、下院歳入委員会であった。両委員会では多数党からの委員長および少数党筆頭理事の 4 人の意向が大きな影響を及ぼす。TPA 法案の審議では、ハッチ上院財政委員長 (共和党)、ライアン下院歳入委員長 (共和党)、ワイデン上院財政委員会筆頭理事 (民主党) などが中心となり議論が進められた。ワイデンは「労働者の権利及び環境に関する基準が貿易協定の核になる」と論じ、TPA 法案に民主党側の優先事項が反映されたことを強調していた。

TPA 法案をめぐる米国議会

4 月 22 日	上院財政委員会	可決 (賛成 20、反対 6)
4 月 23 日	下院歳入委員会	可決 (賛成 25、反対 13)
5 月 12 日	上院本会議、審議入り	否決 (賛成 52、反対 45) 上院における審議入りには 60 票必要
5 月 21 日	上院本会議審議入り	打ち切りの動議可決 (賛成 62- 共 48、民 14) (反対 38- 民独 32、共 5、無投票共 1)
5 月 22 日	上院本会議	可決 (賛成 62、反対 37) 民主党の賛成を得るため TAA とセット

6月11日	下院本会議採決決定（賛成 217、反対 212）
6月12日	下院本会議 TPA 可決（賛成 219- 共 191、民 28）（反対 211- 共 54、民 157） TAA 否決（賛成 126- 共 86、民 28）（反対 302- 共 158、民 144）
6月15日	下院 TAA 再採決期限を7月30日に延期
6月18日	下院 TPA と TAA を切り離し、TPA を本会議で可決（賛成 218、反対 208）
6月23日	上院 TPA 単独の審議打ち切り動議可決 （賛成 57- 共 44、民 13）（反対 37- 共 6、民 31）
6月24日	上院本会議 TPA 可決（賛成 60- 共 47、民 13）（反対 38- 共 7、民 31）
6月24日	上院本会議 TAA 可決（賛成 76- 共 30、民 44、無 2）（反対 22- 共 22）
6月25日	下院本会議 TAA 可決（賛成 286- 共 111、民 175）、反対 138（共 132、民 6）
6月29日	オバマ大統領 TPA/TAA を署名

参照（各種報道から筆者作成）

上院では共和党議員 54 人のうち保守派が TPA 法案に反対を示す一方で、民主党は TPA 法案の賛成派の議員は 13 人であり、動議採択には民主党の賛成派の取りこぼしは許されなかった。そこで5月の上院の TPA 法案の審議では、共和党指導部が民主党の TPA 賛成派の求めに応じて、民主党が成立を目指していた TAA（Trade adjustment assistance, 貿易調整援助）法案を TPA 法案と一括審議というプロセスが選ばれた。TAA とは外国からの輸入増加等により失業した労働者に就業支援を行うプログラムを指し、現在の TAA が 2015 年 9 月末で失効するため、民主党は更新を求めている。この進め方は上院では奏功し、TPA 法案と TAA 法案のセットは審議打ち切り動議を賛成 62 票で採択、法案も同じ票数で可決された。

12 日の下院本会議では TPA 法案自体は僅差で可決されたが、同法案に束ねられた失業者への財政支援措置を柱とする貿易調整援助 TAA 法案が否決された。採決の直前には下院民主党のトップのペロシ院内総務が TAA 法案と TPA 法案の両方への反対を初めて明言したことにより、多数の民主党議員が TAA 法案に反対できる土壌ができた。共和党の大半の議員も反対したことから、同法案は大差で否決された。一括法案のため TPA 自体の取り扱いも暗礁に乗り上げ、新たな打開策を模索する必要性に迫られた。当初、共和党も下院でもう一度 TAA の再採決に臨み、最短の時間で TPA 法案と一緒にオバマ大統領のもとに送る道を探ったが、与党・民主党が態度を硬化させたまま TAA の過半数を確保するメドが立たない状況となり、共和党指導者のバイナー下院議長は、TPA と TAA を分離し、優先順位の高い TPA を独立した法案として両院で再可決する方針へ転換した。TPA は可決されているが、

単独法案に書き換えるのに伴い、内容はほぼ同じであっても改めて採決する必要があった。結果的に、米議会下院は18日、TPA法案を再採決し可決した。上院の民主党のTPA賛成派の13人の中から反対に転じる議員が出ることに懸念が生じていたが、結果として上院のTPA法案の23日の審議打ち切り動議の採決も24日の法案の採決も、民主党の13人はそろって賛成し60対38の賛成多数で可決した。24日のTAA法案の審議打ち切り動議も賛成85で採択されたことから、共和党指導部のTAA法案への賛成の呼び掛けに多くの同党議員が応じ、25日の上院のTAA法案が可決した。下院のTAA法案の審議と採決では、下院民主党のペロシ院内総務がTAA法案に賛成すると発表したことで、下院において25日、TAA法案を賛成多数で可決した。オバマ大統領が求めてきた両法案の上下両院通過が実現したことで、オバマ大統領の署名を経てTPP妥結の前提となる重要法案が上下両院でひと通り可決された。

しかし、TPAを踏まえたTPP交渉をする必要があった。共和党は農業（農産物に関する各国の関税削減・撤廃、非関税障壁の削減・撤廃）と知的財産権（バイオ医薬品のデータ保護期間、特許権、著作権をはじめとする知的財産権の保護強化など）を強調し、民主党は、労働・環境（労働や環境に関する拘束力のある基準・規制の導入、国際基準の順守）、自動車（米国産自動車に関する外国の貿易障壁の撤廃、日本などからの輸入拡大による雇用喪失の懸念など）と人権の尊重を強調した。また、両党の関心分野として、通貨・為替（貿易を歪曲する不当な外国の為替操作に反対）、農業（カナダ・日本の乳製品市場のアクセス改善）などがある。そして、2015年ついにTPP交渉が大筋合意を迎えた。

3. まとめ

TPPが大筋合意に至ったことにより今後の最大の課題は議会における批准過程となる。オバマ政権がTPAとTAAを獲得していたとしても、現段階では批准過程における米国議会からの承認がきわめて難しいことが予測される。ここでは最後に批准法案がいつ議会で審議されるのかについて検討したい。批准法案の提出は、政府が議会に署名意思を通知し、TPA法に沿って90日後に協定への署名が済めば可能である。従って、法案が提出される段階では、可決される算段がついていることが必要である。支持がおぼつかない状態で無理に提出すれば、否決されたり、議会が審議を無期限延期したりといったことも起こり得る。

ここではいくつかのシナリオを考えることができる。まず、2016年初頭に米国が国内政治を調整し批准するシナリオである。この場合、オバマ政権の明確な意思が必要であり、共和党からの協力と上院におけるリーダーシップが必要となる。2つ目の選択肢として、

レームダック会期のときである。レームダック会期は、11月8日の大統領選挙と議会選挙の後に起こり、レームダックでは限られた法案だけに対応できるのである。還元すると、オバマ大統領にとっての TPP の位置づけがどれくらいなのか重要な視点となる。第3に、次期大統領選挙の行方である。誰が次期大統領（共和党政権、民主党政権）になるのか、共和党、民主党どちらが下院・上院の多数党になるかなどが課題となる。今後、TPP がいかなる進展を遂げるかは、米国議会の批准の行方が問題となることが考えられる。

注

- 1 2002年のメキシコのロス・カボスで開催した APEC 首脳会議において、シンガポール、ニュージーランド、チリの3ヶ国は、TPP の前身となる、太平洋3ヶ国経済緊密化パートナーシップ (3CEP) 交渉を開始することで合意した。P3CEP の交渉は、2003年9月にシンガポールで開始した。2005年4月に、韓国済州島で行われた最終交渉においてブルネイも参加し、TPSEA として合意した。
- 2 米国は、この時点で、既にシンガポールとチリとは FTA を結んでいた。

参考文献

- Chin, Gregory and Richard Stubbs (2011) “China, Regional Institutional Building and the China-ASEAN Free Trade Area”, *Review of International Political Economy*, 18 (3), pp. 277-298.
- Fred Bergsten, “Two’s Company,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (September/October 2009).
- White House, Office of the Press Secretary (2009) “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009. “The United States will also be engaging with the Trans-Pacific Partnership countries with the goal of shaping a regional agreement that will have broad-based membership and the high standards worthy of a 21st century trade agreement.”
- White House (2011) “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011.
- 石川幸一 (2012) 「TPP と東アジアの地域統合のダイナミズム」『季刊 国際貿易と投資』Autumn 2012, No. 89。
- 馬田啓一 (2012) 「TPP と東アジア経済統合：米中の角逐と日本の役割」『季刊 国際貿易と投資』Spring 2012/No. 87。
- 大矢根聡 (2012) 「東アジア・アジア太平洋地域制度とパワー・トランジション—台頭する中国をめぐる地域制度の重層的空間」『日米中関係の中長期的展望』日本国際問題研究所、平成 24 年 3 月。
- 西山隆行 (2013) 「米国オバマ政権とアジア太平洋戦略」『日米中新体制と環太平洋経済協力のゆくえ』アジア太平洋研究所。
- 白石隆・ハウ・カロライン (2012) 『中国は東アジアをどう変えるか— 21 世紀の新地域システム』中公新書。
- ソリース, ミレヤ (2013) 「エンドゲーム— TPP 交渉妥結に向けた米国の課題」『国際問題』No. 622 (2013 年 6 月)。
- 寺田貴 (2011) 「日米の APEC 戦略と TPP : 「閉じられた地域主義の幕開け」『海外事情』。
- 寺田貴 (2013) 『東アジアとアジア太平洋』東京大学出版会。
- 畠山襄 (2007) 「アジア FTA の新時代と日本の課題」『ワセダアジアレビュー』、第 2 号、早稲田大学アジア研究機構。

三浦秀之（2011）「APEC の EVSL 協議過程と日本の対応 - 日本に戦略はなかったのか」『早稲田大学アジア太平洋研究科論集』。

モリソン, チャールズ（2009）「アジア太平洋地域協力と APEC の将来に関する米国のもう一つの展望」『国際問題』第 585 号。

